

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว (Tourism Industry) มีบทบาทสำคัญต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศได้นำเงินตราต่างประเทศเข้ามาใช้จ่ายในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้นทุกปี โดยก่อให้เกิดรายได้เงินตราต่างประเทศเช่นเดียวกับการส่งสินค้าออกช่วยชดเชยการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดของประเทศและกระจาย การพัฒนาความเจริญไปสู่ภูมิภาคต่าง ๆ ทั้งเป็นการเพิ่มการจ้างงานและกระจายรายได้ไปสู่ประชกรอย่างกว้างขวาง

กระแสโลกาภิวัตน์นับเป็นแรงขับเคลื่อนให้เกิดการกระจายตัวของธุรกิจท่องเที่ยว ซึ่งนับว่าเป็นธุรกิจที่สำคัญ และมีบทบาทสำคัญมากต่อเศรษฐกิจของประเทศไทย ซึ่งจะเห็นได้ว่า อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว มีบทบาทต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศไทยมาเป็นเวลานาน รัฐบาลไทยได้เล็งเห็นความสำคัญของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในประเทศไทย จึงได้มีความพยายามในการรณรงค์ให้ชาวต่างประเทศมาท่องเที่ยวในประเทศไทยเป็นอย่างมาก จะเห็นได้จากนโยบายของรัฐบาลในแต่ละสมัยที่พยายามจัดการรณรงค์ (Campaign) เช่น โครงการ Amazing Thailand หรือ Unseen in Thailand เป็นต้น

เมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2544 คณะรัฐมนตรี ภายใต้งานของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี (พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร) ได้มีมติให้ความเห็นชอบในหลักการ โครงการเร่งด่วนเพื่อพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยว โดยมอบหมายให้กระทรวงคมนาคมดำเนินการส่งเสริมให้เชียงใหม่เป็นศูนย์กลางการบินไปยังจีนตอนใต้และตะวันตก และในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเรื่องยุทธศาสตร์การท่องเที่ยว เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2545 นายกรัฐมนตรีได้มอบหมายให้กระทรวงคมนาคม ไปศึกษาปัญหาและอุปสรรคและกำหนดมาตรการส่งเสริมให้จังหวัดเชียงใหม่ ภูเก็ต หรือหาดใหญ่ และขอนแก่น หรืออุดรธานี หรืออุบลราชธานี เป็นศูนย์กลางการบิน และเพื่อเป็นการสนับสนุนอุตสาหกรรมท่องเที่ยว รายงานผลการศึกษาของคณะทำงานในเรื่องความเป็นไปได้ในการเป็นศูนย์กลางการบินของ ท่าอากาศยานภูมิภาคนี้ พบว่า ในภาคใต้ ภูเก็ตมีศักยภาพมาก เพราะเป็นพื้นที่ที่มีนักท่องเที่ยวนิยมเดินทาง ไปอยู่แล้ว โดยไม่ต้องพึ่งพานักท่องเที่ยวในพื้นที่ใกล้เคียงในการสนับสนุนเพิ่มปริมาณจราจรทางอากาศ ส่วนภาคเหนือพบว่าเชียงใหม่เป็นจุดที่เหมาะสมมากที่สุด เนื่องจากมีจำนวนผู้โดยสารสูงสุดและมีเครือข่ายเชื่อมโยงไปยังต่างประเทศอยู่แล้วซึ่งรวมถึง

สิงคโปร์และไทเป และเป็นจุดที่นักท่องเที่ยวนิยมเดินทางไปท่องเที่ยว มีที่ตั้งอยู่ในบริเวณตอนกลางภาคเหนือตอนบนทำให้การเดินทางเชื่อมโยงไปยังจุดอื่นๆ ทั้งยังเป็นจุดที่มีธุรกิจการค้าหนาแน่นเหมาะสมที่จะเป็นจุดเชื่อมต่อไปยังจุดต่างๆ ที่เป็น Secondary points ในประเทศใกล้เคียง และในพื้นที่ลุ่มแม่น้ำโขงและเพื่อเป็นการส่งเสริมนโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาการท่องเที่ยวไทย

จังหวัดเชียงใหม่พบบุรีศรีนครพิงค์หรือเวียงพิงค์ ได้รับการส่งเสริมให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญตั้งแต่ปี พ.ศ. 2511 เป็นเมืองที่มีศักยภาพเพียงพอสำหรับการท่องเที่ยว พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นป่าละเมาะและภูเขา เนื้อที่ประมาณ 20,107 ตารางกิโลเมตร ใหญ่เป็นอันดับสองของประเทศ ในปี พ.ศ. 2544 จังหวัดเชียงใหม่ มีประชากรทั้งสิ้น 1,600,850 คน เป็นชาย 791,537 คน คิดเป็นร้อยละ 49.46 เป็นหญิง 809,313 คน คิดเป็นร้อยละ 50.54 ของประชากรทั้งหมด จังหวัดเชียงใหม่ แบ่งการปกครองออกเป็น 22 อำเภอ 2 กิ่งอำเภอ มีจำนวนตำบล 206 ตำบล และจำนวนหมู่บ้าน 1,822 หมู่บ้าน โดยมีทรัพยากรการท่องเที่ยวหลากหลายประเภทที่น่าสนใจ ได้แก่ แหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติที่มีลักษณะภูมิประเทศเป็นภูเขาที่มีความสูงที่สุดในประเทศ มีน้ำตก ถ้ำ น้ำพุร้อน แหล่งน้ำ อุทยานแห่งชาติและวนอุทยานที่มีพืชพันธุ์ไม้ที่แปลกตา แหล่งท่องเที่ยวประเภทประวัติศาสตร์ศาสนสถาน เช่น มีเมืองโบราณหลายแหล่ง มีวัดสำคัญหลายแห่ง มีแหล่งท่องเที่ยวประเภทประเพณีวัฒนธรรมและศิลปหัตถกรรม เช่น หมู่บ้านชาวเขา และชนกลุ่มน้อย หมู่บ้านชนบทที่ผลิตสินค้าประเภทศิลปหัตถกรรม มีงานประเพณีและเทศกาลต่าง ๆ เป็นต้น อีกทั้งยังมีสภาพภูมิอากาศที่เย็นสบายในฤดูหนาวและประชาชนในท้องถิ่นมีอุปนิสัยโอบอ้อมอารี มีลักษณะทางวัฒนธรรมที่เป็นเอกลักษณ์ (เรียกกันว่าคนเมือง) ทั้งในแง่ของเสื้อผ้า การแต่งกาย

สำหรับจังหวัดเชียงใหม่ ถือว่าเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญเป็นอันดับสี่ของประเทศไทย รองจากกรุงเทพมหานคร ชลบุรี และภูเก็ต เป็นเมืองศูนย์กลางทางการท่องเที่ยวของภาคเหนือและเคยเป็นศูนย์กลางของอาณาจักรล้านนามาก่อน จึงทำให้ธุรกิจท่องเที่ยวของจังหวัดเชียงใหม่มีบทบาทสำคัญมากต่อเศรษฐกิจของจังหวัด (พรทิพย์ เรือรธีรวิทย์, 2542) ซึ่งพบว่าลักษณะการท่องเที่ยวของคนไทยส่วนใหญ่ มีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมที่เดินทางมาเที่ยวทั้งปี และสามารถมาเที่ยวช่วงไหนก็ได้เปลี่ยนเป็นเที่ยวแบบปีเว้นปีเพราะถือว่าเคยเดินทางมาเที่ยวแล้ว แต่ในส่วนนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศ พบว่ายังคงมีแนวโน้มเติบโตเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งปี พ.ศ. 2547 มีนักท่องเที่ยวเดินทางมาจังหวัดเชียงใหม่ เพิ่มขึ้น เป็น จำนวน 3,623,395 คน คิดเป็นร้อยละ 17.4 เมื่อเทียบกับปี 2543 พบว่าเป็นนักท่องเที่ยวคนไทยจำนวน 1,877,194 คน เพิ่มขึ้นร้อยละ 6 และเป็นนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศ จำนวน 1,746,201 คน เพิ่มขึ้นร้อยละ 33 เมื่อพิจารณาถึงภาวะการท่องเที่ยวของจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง เห็นได้จากรายได้จาก

การท่องเที่ยวในปี 2543 มีมูลค่า 37,386 ล้านบาท ขณะที่ภาวะเศรษฐกิจของจังหวัดเชียงใหม่ในปี 2543 มีผลิตภัณฑ์ประจำจังหวัดอยู่ในเกณฑ์ขยายตัวร้อยละ 0.89 คิดเป็น 81,423 ล้านบาท รายได้ส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับสาขาบริการการท่องเที่ยวมากที่สุดถึงร้อยละ 28.82 จนกระทั่งในปี 2547 รายได้จากการท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นเป็น 45,067 ล้านบาท ซึ่งในปัจจุบันเมื่อเทียบกับผลิตภัณฑ์ประจำจังหวัดคิดเป็นร้อยละ 22.31 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมทั้งหมด (GPP) เป็นอันดับหนึ่งของผลิตภัณฑ์มวลรวมทั้งหมด (ตารางที่ 1.1)

ตารางที่ 1.1 จำนวนนักท่องเที่ยวและรายได้จากการท่องเที่ยวของจังหวัดเชียงใหม่ในปี พ.ศ. 2543-2547

ปี	ชาวไทย	สัดส่วน	% การเปลี่ยนแปลง	ชาวต่างประเทศ	สัดส่วน	% การเปลี่ยนแปลง	รวม	รายได้ (ล้านบาท)
2543	1,773,621	57.48	-	1,311,856	42.52	-	3,085,477	37,386
2544	1,683,600	53.01	-5.08	1,492,261	46.99	+13.75	3,175,861	37,729
2545	1,639,473	51.26	-2.62	1,558,317	48.73	+4.43	3,197,790	37,514
2546	1,714,843	54.50	+4.60	1,431,351	45.49	-8.15	3,146,194	38,291
2547	1,877,194	51.81	+9.47	1,746,201	48.19	+22	3,623,395	45,067

ที่มา: สำนักงานการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยภาคเหนือ เขต 1, 2543-2547

จังหวัดเชียงใหม่เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศและภูมิภาค รัฐบาลจึงมีเป้าหมายที่จะพัฒนาให้จังหวัดเชียงใหม่เป็นศูนย์กลางการคมนาคมขนส่งในภูมิภาค ศูนย์กลางด้านสุขภาพ และศูนย์กลางในด้านเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว มีศักยภาพด้านความเป็นศูนย์กลางในการเชื่อมโยงด้านการค้าและการท่องเที่ยวระหว่างกลุ่มประเทศในแถบอินโดจีนและประเทศในแถบอินเดีย ศรีลังกา บังคลาเทศ เอเชียตะวันออก รวมถึงเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ดังนั้น รัฐบาลชุดปัจจุบันจึงมีนโยบายทำให้เชียงใหม่เป็นศูนย์กลางของภูมิภาคหรือ HUB เพื่อเป็นการส่งเสริมด้านการค้าและการท่องเที่ยวของจังหวัดเชียงใหม่ โดยการผลักดันในหลายๆด้านเพื่อรองรับความเป็นศูนย์กลางของภูมิภาค ส่งเสริมให้มีสายการบินเข้ามาเปิดเที่ยวบิน โดยใช้เชียงใหม่เป็นฮับสู่ประเทศเพื่อนบ้าน มีการเปิดเส้นทางบินจากเชียงใหม่ในหลายเส้นทาง อาทิ เชียงใหม่-ย่างกุ้ง เชียงใหม่-กรุงเทพฯ-นริตะ เชียงใหม่-กัวลาลัมเปอร์ เชียงใหม่-จิดดะฮ์ เชียงใหม่-เวียงจันทน์ และเชียงใหม่-หลวงพระบาง เป็นต้น มีการเร่งรัดให้จังหวัดเชียงใหม่รับผิดชอบด้านการท่องเที่ยวและสาธารณสุข การส่งเสริมท่องเที่ยว การเร่งรัดให้ททท. เดินหน้าการสร้างสรรค์ประชานาชาชาติที่เชียงใหม่ การประสานงานกับภาคเอกชนทั้งสมาคมโรงแรมไทยภาคเหนือ

สมาคมธุรกิจการท่องเที่ยวจังหวัดเชียงใหม่ และยังมีโครงการอื่นๆมากมายที่เกิดขึ้นเพื่อที่จะรองรับนโยบายของรัฐบาลในการทำให้เชียงใหม่เป็นศูนย์กลางของภูมิภาค (HUB) อย่างไรก็ตามนโยบายการผลักดันให้เชียงใหม่เป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยว ศูนย์กลางการบิน หรือแม้กระทั่งศูนย์กลางด้านสุขภาพของภูมิภาคนี้ ได้ส่งผลกระทบต่อธุรกิจการท่องเที่ยวที่จะต้องมีการปรับปรุงปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลง ผู้ประกอบการในกลุ่มธุรกิจการบิน กลุ่มโรงแรม กลุ่มธุรกิจนำเที่ยว และกลุ่มสินค้าหัตถกรรมของที่ระลึกต้องมีการเตรียมความพร้อม และจะได้รับผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อม

จังหวัดเชียงใหม่ ได้รับการคัดเลือกจากรัฐบาลให้เป็นหนึ่งในสามจังหวัดนำร่องร่วมกับกรุงเทพมหานคร และจังหวัดภูเก็ตในการพัฒนาด้านการบริการสุขภาพตามยุทธศาสตร์ที่รัฐบาลให้ตั้งเป้าหมายให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางบริการด้านสุขภาพแห่งเอเชีย (Health Hub) เพื่อเป็นการเพิ่มรายได้ในรูปของเงินตราต่างประเทศให้กับประเทศและส่งเสริมการใช้ภูมิปัญญาไทย โดยในปี พ.ศ. 2546 ประเทศไทยมีรายได้จากการบริการสุขภาพ จำนวน 2,479.60 ล้านบาท และเพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 2,851.79 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2547 โดยมีอัตราการเพิ่มคิดเป็นร้อยละ 19 (ตารางที่ 1.2)

ตารางที่ 1.2 รายได้จากการบริการด้านสุขภาพด้วยการใช้ภูมิปัญญาไทยของประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ. 2546-2548

ปี พ.ศ.	รายได้ (ล้านบาท)	อัตราเพิ่ม (%)
2546	2,479.60	-
2547	2,851.79	15
2548	3,394.02	19

ที่มา: สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเชียงใหม่, 2548

นโยบายการทำให้จังหวัดเชียงใหม่เป็นศูนย์กลางของภูมิภาคนี้ เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันในหลายสาขาอาชีพ ซึ่งได้มีการถกเถียงหรือวิพากษ์ในเรื่องผลกระทบจากการที่รัฐบาลจะทำให้จังหวัดเชียงใหม่เป็นศูนย์กลางของภูมิภาคนี้ ผลกระทบดังกล่าวจะกระทบโดยตรงต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ ธุรกิจในจังหวัดเชียงใหม่เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะธุรกิจการท่องเที่ยวซึ่งจะได้รับผลกระทบโดยตรงแม้ว่ารัฐบาลจะมองเห็นถึงประโยชน์ และความสำคัญของนโยบายการทำให้จังหวัดเชียงใหม่เป็นศูนย์กลางของภูมิภาคโดยเล็งเห็นว่าจะทำให้จังหวัดเชียงใหม่มีรายได้จากธุรกิจการท่องเที่ยวได้เพิ่มสูงขึ้น โดยที่อัตรานักท่องเที่ยวเพิ่มสูงขึ้น แต่ในทางตรงกันข้ามแทนที่ธุรกิจการท่องเที่ยวจังหวัดเชียงใหม่จะได้รับผลประโยชน์ตามที่รัฐบาลต้องการแต่ในความเป็นจริงแล้ว ธุรกิจ

การท่องเที่ยวเหล่านี้ก็ได้รับผลกระทบในด้านลบเช่นกัน ทั้งการขยายสนามบินเพื่อรองรับการขยายตัวของเชียงใหม่เพื่อการเป็นศูนย์กลางทางการบินของภูมิภาค การเตรียมการสร้างโรงแรม 5 ดาวหลายแห่งในจังหวัดเชียงใหม่จะสร้างปัญหาในเรื่องสิ่งแวดล้อมและชุมชนใกล้เคียงรวมไปถึงปัญหามลภาวะ ที่จะตามมา เมื่อมีปัญหาแล้วไม่อาจจะแก้ไข ได้ก็จะส่งผลกระทบต่อเรื่องธุรกิจการท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ และธุรกิจการท่องเที่ยวทั่วไปในระยะยาว

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาถึงนโยบายการทำให้เชียงใหม่เป็นศูนย์กลางของภูมิภาค (HUB) ต่อธุรกิจการท่องเที่ยวของจังหวัดเชียงใหม่ โดยศึกษาถึงนโยบายของรัฐบาลจากเอกสาร และแผนการท่องเที่ยวต่างๆของจังหวัดเชียงใหม่ที่เตรียมที่จะเกิดขึ้นเพื่อมารับนโยบายของรัฐบาล นอกจากนี้ผู้วิจัยยังได้ศึกษาผลกระทบของนโยบายการทำให้เชียงใหม่เป็นศูนย์กลางของภูมิภาค ต่อธุรกิจการท่องเที่ยวของจังหวัดเชียงใหม่ โดยไปสำรวจและสอบถามผู้ประกอบการธุรกิจการท่องเที่ยว

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) เพื่อศึกษานโยบายการทำให้เชียงใหม่เป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวของภูมิภาคตามนโยบายของรัฐบาล
- 2) เพื่อศึกษาถึงผลกระทบของนโยบายการทำให้เชียงใหม่เป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวของภูมิภาค ต่อธุรกิจการท่องเที่ยวของจังหวัดเชียงใหม่

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

- 1) ขอบเขตพื้นที่ที่ศึกษา การศึกษาครั้งนี้จะทำการศึกษาในเขตจังหวัดเชียงใหม่
- 2) ขอบเขตด้านเนื้อหา จะศึกษาข้อมูลนโยบายการทำให้เชียงใหม่เป็นศูนย์กลางของภูมิภาคของรัฐบาล

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) เพื่อทราบถึงผลกระทบต่อธุรกิจท่องเที่ยวในเชียงใหม่จากนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการทำให้เชียงใหม่เป็นศูนย์กลางของภูมิภาค
- 2) เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขและช่วยเหลือผู้ประกอบการธุรกิจการท่องเที่ยวได้อย่างเหมาะสม ถูกทางและตรงตามความต้องการ
- 3) เพื่อเป็นแนวทางการค้นคว้าสำหรับผู้ที่สนใจเรื่องนโยบายของรัฐ การทำให้เชียงใหม่เป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวต่อผลกระทบการท่องเที่ยวในเชียงใหม่