

วิเคราะห์นโยบายท่องเที่ยวของรัฐบาลเพื่อกระจายจำนวน
นักท่องเที่ยวและรายได้การท่องเที่ยวสู่จังหวัดที่ไม่ใช่เมืองหลวง
ผ่านโครงการระเบียงเศรษฐกิจของประเทศไทย
Dispersal of Visitors and Distribution of Tourism Incomes to
Provinces Through Economic Corridors in Thailand:
An Analysis of the Government's Policy

รักพงษ์ แสนศรี^{1*}, ธฤชวรรณ อัมพรมหา² และ ธนวรรณ วรสิงห์³

Rakpong Sansri¹, Talissawan Ampornmaha² and Tanawan Vorasingha³

¹สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

¹Program in Public Administration

¹คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

¹Faculty of Humanities and Social Sciences

¹มหาวิทยาลัยขอนแก่น

¹Khon Kaen University

^{2,3}วิทยาลัยนานาชาติเพื่อความยั่งยืน

^{2,3}International College for Sustainability Studies

^{2,3}มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร

^{2,3}Srinakharinwirot University

*Corresponding Author Email: atplai35943@hotmail.com

บทคัดย่อ

จากสถานการณ์จำนวนนักท่องเที่ยวและรายได้การท่องเที่ยวที่กระจุกตัว
ในเมืองหลักการท่องเที่ยว คือ กรุงเทพมหานคร ภูเก็ต ชลบุรี กระบี่ เชียงใหม่ และ
สุราษฎร์ธานี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รายได้การท่องเที่ยวของกรุงเทพมหานคร ภูเก็ตและ
ชลบุรีรวมกันสูงกว่าร้อยละ 60 ของมูลค่าอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศไทย
เพื่อกระจายจำนวนนักท่องเที่ยวและรายได้การท่องเที่ยวไปสู่จังหวัดที่ไม่ใช่เมืองหลัก

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์นโยบายท่องเที่ยวผ่านโครงการระเบียบเศรษฐกิจของประเทศไทย เพื่อเปรียบเทียบการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยวในเขตระเบียบเศรษฐกิจของประเทศไทยและประเทศมาเลเซีย และเพื่อนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายนวัตกรรมการท่องเที่ยวในเขตระเบียบเศรษฐกิจและเมืองรองท่องเที่ยวของประเทศไทย จากผลการศึกษา พบว่า รัฐบาลกำหนดนโยบายท่องเที่ยวด้วยการดึงดูดเชิง ศักยภาพและความพร้อมรวมถึงทรัพยากรด้านการท่องเที่ยวในพื้นที่เขตระเบียบเศรษฐกิจเพื่อเป็นทิศทางในการพัฒนาการท่องเที่ยวและจุดขายของแต่ละเขตระเบียบเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม ระเบียบเศรษฐกิจภาคตะวันออกเฉียงเหนือรัฐบาลไม่ได้กำหนดให้อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมเป้าหมายในการพัฒนาพื้นที่ เมื่อเปรียบเทียบการกำหนดนโยบายท่องเที่ยวมาเลเซีย พบว่าการกำหนดนโยบายด้านท่องเที่ยวของประเทศไทยและประเทศมาเลเซียไม่แตกต่างกัน นำจุดดึงดูดการท่องเที่ยวของแต่ละพื้นที่ ศักยภาพ ความพร้อมและทรัพยากรที่มีในพื้นที่ระเบียบเศรษฐกิจมากำหนดเป็นทิศทางในการพัฒนาการท่องเที่ยวและจุดขายทั้งนี้ ประเทศไทยและประเทศมาเลเซียต่างเจอปัญหานักท่องเที่ยวและรายได้การท่องเที่ยวกระจุกตัวเฉพาะเมืองหลักเช่นเดียวกัน สำหรับข้อเสนอแนะแบ่งออกเป็น 2 มิติ คือ มิติอุปสงค์และมิติอุปทาน รัฐบาลต้องสนับสนุนและส่งเสริมนโยบายการท่องเที่ยวในประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งการท่องเที่ยวในพื้นที่จังหวัดระเบียบเศรษฐกิจและเมืองรองการท่องเที่ยวของประเทศไทย ด้วยเครื่องมือนโยบายการคลังแบบตรงจุด “ผ่านโครงการเราเที่ยวด้วยกัน” รัฐบาลต้องผลักดันนโยบายนวัตกรรมด้านการท่องเที่ยวด้วยการสนับสนุนและส่งเสริมผู้ประกอบการในภาคธุรกิจท่องเที่ยวที่เกี่ยวข้องนวัตกรรมการท่องเที่ยว (Travel Tech) มาปรับใช้กับธุรกิจของตนในการจัดการและให้บริการนักท่องเที่ยว (Tourists) หรือผู้มาเยือน (Visitors) เพื่อสร้างการรับรู้และประสบการณ์ใหม่ในจังหวัดระเบียบเศรษฐกิจและเมืองรองการท่องเที่ยว ดังนั้น รัฐบาลจะสามารถผลักดันและกระจายจำนวนนักท่องเที่ยว รวมไปถึงรายได้การท่องเที่ยวสู่จังหวัดที่ไม่ใช่เมืองหลวงหรือเมืองหลักท่องเที่ยวตามเป้าหมายที่วางไว้ได้ค่า

สำคัญ : นโยบายสาธารณะ, นโยบายการท่องเที่ยว, ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้, ระเบียบเศรษฐกิจ, การท่องเที่ยว

Abstract

The objectives are to examine the government's tourism policy on dispersal of visitors and distribution of tourism incomes to provinces through economic corridors in Thailand, compare the tourism policy formulation for the economic corridors between Thailand and Malaysia, and propose the recommendations about innovative tourism policy on dispersing tourists and distributing tourism incomes to provinces within the economic corridors and secondary cities in Thailand. The results indicated that the Thai government had formulated the tourism policy for the economic corridors based on their tourism strengths, potentials, and readiness. Such policies are expected to serve as the direction of tourism development and the tourism selling points of each economic corridor, except the Northeastern Economic Corridor. Tourism had not been identified as the engine of growth in this economic corridor. In addition, it was found that the Malaysian government used the concepts as Thailand's to formulate the tourism policy for its country's regional economic corridors to disperse tourists and distribute tourism incomes to other states. In terms of recommendations, the government should take both demand and supply sides into consideration when formulating the tourism policy, particularly for the provinces located in the economic corridors and secondary cities. For the demand side, the domestic tourism policy should be supported and promoted to disperse tourists and distribute tourism incomes to provinces in the economic corridors and secondary cities through the "We Travel Together" stimulus package. Meanwhile, the innovative tourism policy is pushed toward tourism stakeholders in provinces in the economic corridors and secondary cities through the monetary policy measures. Tourism innovations are expected to manage tourism-related businesses and provide impressive services to tourists and visitors. As a result, the number of tourists and tourism incomes

could be dispersed to the provinces located in the economic corridors and secondary cities as the government's goals.

Keywords: Public Policy, Tourism Policy, Income Disparity, Economic Corridor, Tourism

บทนำ

ในปี 2562 ประเทศไทยมีรายได้จากการท่องเที่ยวประมาณ 2 ล้านล้านบาท หรือร้อยละ 17.79 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) เกิดการจ้างงานในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวจำนวน 4,366,392 คน หรือร้อยละ 11.61 ของจำนวนการจ้างงานรวมของประเทศ (สำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, 2563) และแม้ว่าอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศไทยเป็นอุตสาหกรรมที่มีความสำคัญในฐานะที่เป็นแหล่งสร้างและกระจายรายได้ของประเทศผ่านค่าตอบแทนแรงงานที่อยู่ในรูปของเงินเดือนและค่าจ้างให้กับพนักงานและบุคลากรในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว และส่วนหนึ่งเป็นค่าจ้างให้กับแรงงานในท้องถิ่น แต่รายได้ดังกล่าวยังกลับกระจายถึงประชาชนไม่มากนัก (สำนักงานงบประมาณของรัฐบาล, 2564) เนื่องจากรายได้เหล่านั้นกระจุกตัวอยู่เฉพาะหัวเมืองใหญ่หรือจังหวัดการท่องเที่ยวหลักของประเทศ ได้แก่ จังหวัดกรุงเทพมหานคร จังหวัดภูเก็ต จังหวัดชลบุรี จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดกระบี่ และจังหวัดสุราษฎร์ธานี (ประเสริฐ ใจสม, ศรีปริญญา ฐประจาง, ชาญเดช เจริญวิริยะกุล, ปริญญา บุญผดุง, & เอื้ออัมพร ทิพย์ทิมพร, 2563)

ตารางที่ 1 ส่วนแบ่งรายได้จากการท่องเที่ยวของเมืองหลักและเมืองรองของประเทศไทย (ร้อยละ) ระหว่างปีพ.ศ. 2560 - 2563

	2560	2561	2562	2563
กรุงเทพมหานคร	38	38	39	32
ภูเก็ต	17	17	16	14
ชลบุรี	10	10	10	8
เชียงใหม่	4	4	4	6
กระบี่	4	4	4	4
สุราษฎร์ธานี	4	4	3	3
71 จังหวัดรวมกัน	23	23	23	33

ที่มา : สำนักงานงบประมาณของรัฐบาล (2564)

ปีพ.ศ. 2560 - 2562 จังหวัดกรุงเทพมหานครจังหวัดเดียวมีส่วนแบ่งรายได้จากการท่องเที่ยวสูงกว่าร้อยละ 37 หรือประมาณ 1 พันล้านล้านบาท ของรายได้การท่องเที่ยวทั้งหมด รองลงมา คือ จังหวัดภูเก็ต จังหวัดชลบุรี จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดกระบี่ และจังหวัดสุราษฎร์ธานี ตามลำดับ จากตาราง 1 พบว่า ส่วนแบ่งรายได้การท่องเที่ยวของ 71 จังหวัดที่ไม่ใช่เมืองหลักการท่องเที่ยวของประเทศมีส่วนแบ่งรายได้การท่องเที่ยวรวมกันประมาณร้อยละ 23 เท่านั้น ทั้งนี้ รายได้การท่องเที่ยวของจังหวัดกรุงเทพมหานคร ภูเก็ตและชลบุรีรวมกันมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 65 ของมูลค่าอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศ

ความเหลื่อมล้ำด้านจำนวนนักท่องเที่ยวและรายได้จากการท่องเที่ยวที่กระจุกตัวในเมืองหลัก คือ ปัญหาที่ไม่ได้เกิดขึ้นกับประเทศไทยเพียงประเทศเดียว แต่ยังมีอีกหลายประเทศที่ต้องพบกับปัญหานี้ อย่างไรก็ตาม เพื่อกระจายจำนวนนักท่องเที่ยวและรายได้จากการท่องเที่ยวเข้าสู่เมืองรองหรือพื้นที่ชนบทมากขึ้น ในปี 2561 รัฐบาลได้กำหนดนโยบายเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวเมืองรอง และได้กำหนดให้ 55 จังหวัดเป็นเมืองรองการท่องเที่ยวของประเทศไทย (จิตคุปต์ ละอองปลิว, 2562) การท่องเที่ยวเมืองรองนี้ (Second-Tier City Tourism) ถือว่าเป็นตลาดการท่องเที่ยวใหม่ (Emerging Tourism Market) และเป็นกระแสการท่องเที่ยวแนวใหม่ของโลก (Tolentino, 2018) เพราะมีหลายประเทศให้ความสำคัญและส่งเสริมการท่องเที่ยวเมืองรองมากขึ้น จากนโยบายดังกล่าวของรัฐบาลไทย เห็นได้ว่า ในปี 2563 เมืองรองการท่องเที่ยวมีสัดส่วนรายได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 10 ในปี 2561 - 2562 เป็นร้อยละ 16 ในปี 2563 ดังปรากฏในตาราง 2 เปรียบเทียบสัดส่วนรายได้จากการท่องเที่ยวระหว่างเมืองหลักและเมืองรองระหว่างปี 2560 - 2563

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบสัดส่วนรายได้จากการท่องเที่ยวระหว่างเมืองหลักและเมืองรองระหว่างปี 2560 - 2563

	2560	2561	2562	2563
เมืองหลักท่องเที่ยว (มี 5 จังหวัด ได้แก่ กรุงเทพมหานคร ภูเก็ต ชลบุรี เชียงใหม่ กระบี่ และสุราษฎร์ธานี)	90	90	90	84
เมืองรองท่องเที่ยว (71 จังหวัดรวมกัน)	10	10	10	16

ที่มา: สำนักงานประมาณของรัฐสภา (2564)

อย่างไรก็ดี ปี 2563 เป็นปีที่ประเทศไทยรวมถึงประเทศอื่น ๆ ทั่วโลกต้องเผชิญและรับมือกับการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด-19 และส่งผลต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างมหาศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่พึ่งพิงรายได้จากการท่องเที่ยวจากสถานการณ์ดังกล่าวทำให้รัฐบาลไทยต้องประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ทั่วประเทศเพื่อควบคุมการระบาดของโรคโควิด-19 ส่งผลให้นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติไม่สามารถเดินทางเข้าประเทศไทยได้ (ศจีนาฏ เรืองกุล, ศุภธิดา หัสดิน, & พบกานต์ อาวชนาการ, 2021) เพื่อพยุงและประคับประคองเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลไทยได้ออกมาตรการกระตุ้นการท่องเที่ยวภายในประเทศผ่านโครงการ “เราเที่ยวด้วยกัน” โดยที่รัฐบาลสนับสนุนค่าใช้จ่ายการเดินทาง ค่าที่พักและค่าอาหารให้กับประชาชนในประเทศมีผลตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2563 ถึงเดือนเมษายน 2564 จากตาราง 2 พบว่า ถึงแม้รัฐบาลออกมาตรการกระตุ้นให้ประชาชนเดินทางท่องเที่ยวในประเทศผ่านโครงการเราเที่ยวด้วยกันและสัดส่วนรายได้จากการท่องเที่ยวเมืองรองเพิ่มขึ้น แต่รายได้จากการท่องเที่ยวยังคงกระจุกตัวอยู่ในเมืองท่องเที่ยวหลักของประเทศ

จากความสำเร็จของโครงการระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor) หรือ EEC ที่รัฐบาลริเริ่มในปี 2559 ภายใต้ยุทธศาสตร์ Thailand 4.0 กำหนดอุตสาหกรรมเป้าหมายในการขับเคลื่อนและพัฒนาเศรษฐกิจจำนวน

12 อุตสาหกรรม (New Engines of Growth) และอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นหนึ่งในอุตสาหกรรมเป้าหมายในการขับเคลื่อนและพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่จังหวัดภาคตะวันออก 3 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดชลบุรี จังหวัดระยอง และจังหวัดฉะเชิงเทรา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อยกระดับคุณภาพของประเทศในทุกภาคส่วน และพัฒนาประเทศไทยไปสู่การเป็นประเทศที่มีรายได้สูงอยู่ในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว ทำให้รัฐบาลเกิดแนวคิดจัดตั้งโครงการระเบียงเศรษฐกิจ 4 ภาคเพิ่มเติม ได้แก่ ระเบียงเศรษฐกิจภาคเหนือ (Northern Economic Corridor) ระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (Northeastern Economic Corridor) ระเบียงเศรษฐกิจภาคกลาง - ตะวันตก (Central - Western Economic Corridor) และระเบียงเศรษฐกิจภาคใต้ (Southern Economic Corridor) ในปี 2563 และได้มีการประกาศพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษ 4 ภาค เมื่อ เดือนพฤษภาคม 2565 โดยวัตถุประสงค์ของโครงการระเบียงเศรษฐกิจ 4 ภาคเพื่อกระจายความเจริญ เพิ่มรายได้ให้กับท้องถิ่น และเพื่อให้ประเทศไทยเจริญเติบโตพร้อมเพรียงกันทุกภาค ทั้งนี้ รัฐบาลได้กำหนดอุตสาหกรรมเป้าหมายในการพัฒนาและขับเคลื่อนเศรษฐกิจของแต่ละพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจทั้ง 4 ภาคอย่างชัดเจน อย่างไรก็ดี มีเพียงระเบียงเศรษฐกิจ 3 ภาคเท่านั้น (ระเบียงเศรษฐกิจภาคเหนือ ระเบียงเศรษฐกิจภาคกลาง - ตะวันตก และระเบียงเศรษฐกิจภาคใต้) ที่รัฐบาลกำหนดให้อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นหนึ่งในอุตสาหกรรมเป้าหมายสำหรับขับเคลื่อนและพัฒนาเศรษฐกิจ รวมถึงเป็นจุดขายและทิศทางในการพัฒนาการท่องเที่ยวในพื้นที่จังหวัดระเบียงเศรษฐกิจ

ระเบียงเศรษฐกิจ หรือ Economic Corridor ถือว่าไม่ใช่สิ่งใหม่สำหรับกลุ่มประเทศอาเซียน รวมถึงประเทศไทย เนื่องจากมีการจัดตั้งโครงการระเบียงเศรษฐกิจอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง “GMS Economic Corridors” โดยความร่วมมือของ 6 ประเทศ คือ ไทย พม่า ลาว กัมพูชา เวียดนาม และจีน (ยูนนาน) ตั้งแต่ปี 2535 และมีธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย หรือ ADB (Asian Development Bank) เป็นผู้ให้การสนับสนุนหลักทั้ง 6 ประเทศถือว่าเป็นจุดศูนย์กลางในการเชื่อมโยงติดต่อระหว่างภูมิภาคเอเชียใต้ เอเชียตะวันออก และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (กระทรวงการต่างประเทศ, 2555) ทั้งนี้ แนวคิด Economic Corridor หรือระเบียงเศรษฐกิจ ไม่ได้ถูกกำหนดให้มีความหมาย

หรือนิยามอย่างชัดเจนและตายตัว แต่เป็นรูปแบบหรือโมเดลการพัฒนาเศรษฐกิจที่มีศักยภาพในการส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างเท่าเทียมกันในพื้นที่อนุภูมิภาคที่มีพื้นที่ติดกันในประเทศหรือระหว่างประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำด้านรายได้เป็นอย่างมาก (Income Disparity) (Athukorala & Narayanan, 2017) หรือเป็นแนวคิดที่ช่วยลดความเหลื่อมล้ำด้านการพัฒนาและด้านรายได้ระหว่างเมืองและชนบท และยังถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่มีรายได้ปานกลางและรายได้ต่ำอย่างเท่าเทียมและทั่วถึง (Low and Middle Income Countries) (Hill & Menon, 2020) กลุ่มประเทศอาเซียน เช่น มาเลเซีย อินโดนีเซีย และไทย นำแนวคิดดังกล่าวมาใช้ในการพัฒนาประเทศเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศมาเลเซียที่นำแนวคิดระเบียบเศรษฐกิจมาพัฒนาประเทศรวมถึงผลักดันการเติบโตของเศรษฐกิจของประเทศอย่างทั่วถึงเป็นระยะเวลากว่า 15 ปี ในแผนมาเลเซียฉบับที่ 9 (The Ninth Malaysian Plan 2006 – 2010) ด้วยการจัดตั้งเขตระเบียบเศรษฐกิจ 5 ภาค ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2549 เพื่อให้เป็นประเทศที่มีรายได้สูง ลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ระหว่างเมืองและชนบท และพัฒนาประเทศอย่างเท่าเทียมกัน (Equitable Development) นรพัชร อัครวัลลภ พิมพาภรณ์ สุทธหลวง และสุดาพันธุ์ ลำลี (2564) ศึกษาการท่องเที่ยวในลักษณะคลัสเตอร์กลุ่มจังหวัดกับแนวทางเพิ่มโอกาสในการกระจายรายได้ พบว่า แม้ว่ารายได้จากการท่องเที่ยวของประเทศไทยก่อให้เกิดการจ้างงาน สร้างรายได้ให้กับประเทศและคนไทยเป็นจำนวนมาก รวมถึงกลุ่มธุรกิจที่เกี่ยวข้องกัน โดยในปี 2562 มีรายรับจากนักท่องเที่ยวต่างชาติสูงถึง 3 ล้านล้านบาท แต่ทั้งรายได้และจำนวนนักท่องเที่ยวกลับยังคงกระจุกตัวอยู่ในเมืองหลักการท่องเที่ยวของประเทศ เช่น กรุงเทพมหานคร ภูเก็ต และชลบุรี เนื่องจากนักท่องเที่ยวต่างชาติมีพฤติกรรมท่องเที่ยวในพื้นที่ที่เป็นที่นิยมเป็นหลัก จากพฤติกรรมการท่องเที่ยวดังกล่าวยังส่งผลต่อค่าใช้จ่ายของนักท่องเที่ยวในการเดินทางมีแนวโน้มลดลงจากปัจจัยจำนวนวันพักที่ลดลงหรือคงที่ จึงเสนอแนะว่าภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรส่งเสริมการท่องเที่ยวในรูปแบบคลัสเตอร์เป็นลักษณะกลุ่มจังหวัดท่องเที่ยวในพื้นที่ที่มีศักยภาพและติดต่อกันเพื่อระบายนักท่องเที่ยว ผลประโยชน์การท่องเที่ยวให้กระจายตัวไปยังพื้นที่อื่น ๆ ทั้งนี้การท่องเที่ยวรูปแบบคลัสเตอร์กลุ่มจังหวัดยังสร้างโอกาสในการ

พัฒนากลุ่มจังหวัดการท่องเที่ยว เนื่องจากความต้องการเดินทางท่องเที่ยวไปยังพื้นที่ใกล้เคียง และช่วยกระจายรายได้ไปยังพื้นที่ที่ติดต่อกันหรือใกล้เคียงกัน

ดังนั้น บทความวิเคราะห์นโยบายท่องเที่ยวของรัฐบาลเพื่อกระจายจำนวนนักท่องเที่ยวและรายได้จากการท่องเที่ยวสู่จังหวัดที่ไม่ใช่เมืองหลวงผ่านโครงการระเบียงเศรษฐกิจของประเทศไทย มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาและวิเคราะห์นโยบายด้านท่องเที่ยวในพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจของประเทศไทย เพื่อเปรียบเทียบการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยวในพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจของประเทศไทยและประเทศมาเลเซีย และเพื่อนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายนวัตกรรมการท่องเที่ยวในพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจและเมืองรองท่องเที่ยวของประเทศไทย บทความนี้ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพในการศึกษา (Qualitative Method Research) มีขอบเขตการศึกษาในพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจของประเทศไทย 4 ภาค ได้แก่ ระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor) ระเบียงเศรษฐกิจภาคเหนือ (Northern Economic Corridor) ระเบียงเศรษฐกิจภาคกลาง - ตะวันตก (Central - Western Economic Corridor) และระเบียงเศรษฐกิจภาคใต้ (Southern Economic Corridor) บทความวิเคราะห์นโยบายด้านการท่องเที่ยวเพื่อกระจายนักท่องเที่ยวและรายได้การท่องเที่ยวสู่จังหวัดที่ไม่ใช่เมืองหลวงของประเทศผ่านโครงการระเบียงเศรษฐกิจของประเทศไทย มีดังนี้

บทวิเคราะห์

บทความนี้เป็นบทความวิเคราะห์นโยบายด้านการท่องเที่ยวของรัฐบาลเพื่อลดปัญหาการกระจุกตัวของนักท่องเที่ยวและรายได้การท่องเที่ยวในเมืองหลักให้กระจายเข้าสู่จังหวัดที่ไม่ใช่เมืองหลวงของประเทศผ่านโครงการระเบียงเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อกระจายนักท่องเที่ยวและรายได้การท่องเที่ยว อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวมีบทบาทสำคัญต่อการดึงดูดเม็ดเงินการลงทุนและรายได้จากการท่องเที่ยวสู่ประเทศเป็นจำนวนมาก และมีบทบาทสำคัญช่วยพัฒนาและสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจให้กับประเทศ แต่เงินลงทุน จำนวนนักท่องเที่ยว และรายได้การท่องเที่ยวลับกระจุกตัวในเมืองหลักการท่องเที่ยวอย่างน้อยตั้งแต่ปี 2556 (สำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, 2563) ได้แก่ กรุงเทพมหานคร ภูเก็ต ชลบุรี เชียงใหม่ กระบี่

และสุราษฎร์ธานี เพื่อกระจายนักท่องเที่ยวและรายได้การท่องเที่ยวสู่จังหวัดอื่น ๆ มากขึ้น และลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ระหว่างเมืองและชนบท (Urban-Rural Income Disparity) ปี 2558 รัฐบาลมีแนวคิดในการสร้างสมดุลการท่องเที่ยวเชิงพื้นที่ กระจายจำนวนนักท่องเที่ยว และรายได้ไปยังจังหวัดท่องเที่ยวเมืองรองผ่านแคมเปญ “12 เมือง ต้องห้าม...พลาด” และ “12 เมือง ต้องห้าม...พลาด Plus” และในปี 2561 รัฐบาลได้กำหนดนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวเมืองรองของประเทศด้วยการกำหนดเมืองรองการท่องเที่ยวจำนวน 55 จังหวัดขึ้นเพื่อกระจายนักท่องเที่ยวและรายได้จากการท่องเที่ยวเข้าสู่พื้นที่ชุมชนมากขึ้น กระตุ้นการท่องเที่ยวเมืองรองด้วยมาตรการทางภาษีสำหรับนักท่องเที่ยวชาวไทยไม่เกิน 15,000 บาทต่อปีมีผลตั้งแต่ 1 มกราคม 2561 ถึง 31 ธันวาคม 2561 รวมถึงสนับสนุนงบประมาณสำหรับส่งเสริมการท่องเที่ยวเมืองรองจำนวน 1.1 พันล้านบาท (ผู้จัดการออนไลน์, 2563) อย่างไรก็ตาม นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวเมืองรอง 55 จังหวัดผ่านแผนการตลาดเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวภายในประเทศที่จัดทำโดยการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (Tourism Authority of Thailand) พบว่า ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากรายได้จากการท่องเที่ยวยังคงกระจุกตัวเฉพาะเมืองหลักและเมืองรองการท่องเที่ยวบางจังหวัดเท่านั้น เมื่อเปรียบเทียบส่วนแบ่งรายได้การท่องเที่ยวระหว่างกรุงเทพมหานครและจังหวัดอื่น ๆ พบว่า กรุงเทพมหานครยังคงมีส่วนแบ่งรายได้สูงกว่าจังหวัดอื่น ๆ แม้แต่ภูเก็ต ชลบุรี เชียงใหม่ กระบี่ และสุราษฎร์ธานีที่เป็นเมืองหลักการท่องเที่ยวของประเทศก็ตาม และจากความสำเร็จของโครงการระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก หรือ EEC ทำให้รัฐบาลเกิดแนวคิดจัดตั้งโครงการระเบียงเศรษฐกิจ 4 ภาค เพื่อกระจายความเจริญ ยกระดับคุณภาพของประเทศในทุกภาคส่วน พัฒนาประเทศไทยไปสู่การเป็นประเทศที่มีรายได้สูงอยู่ในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว และลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ระหว่างเมืองและชนบทโดยใช้โมเดลของโครงการระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออกเป็นแนวทางในการพัฒนา และกำหนดให้การท่องเที่ยวเป็นหนึ่งในหลายอุตสาหกรรมเป้าหมายสำหรับขับเคลื่อนและพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ชนบทหรือฐานรากของประเทศ

ขอบเขตการวิเคราะห์นโยบายท่องเที่ยวของรัฐบาลเพื่อกระจายจำนวนนักท่องเที่ยว รายได้การท่องเที่ยว และลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ระหว่างเมืองหลักและชนบทจะทำการศึกษาและวิเคราะห์นโยบายท่องเที่ยวเฉพาะในพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจ 4 ภาคเท่านั้น คือ ระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor) ระเบียงเศรษฐกิจภาคเหนือ (Northern Economic Corridor) ระเบียงเศรษฐกิจภาคกลาง - ตะวันตก (Central - Western Economic Corridor) และระเบียงเศรษฐกิจภาคใต้ (Southern Economic Corridor) โดยที่ระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (Northeastern Economic Corridor) ไม่ได้กำหนดให้การท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมเป้าหมายในการขับเคลื่อนและพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีผลการวิเคราะห์ดังต่อไปนี้

จากการศึกษาและวิเคราะห์ พบว่า ระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก หรือ EEC ครอบคลุมพื้นที่ 3 จังหวัด ได้แก่ ชลบุรี ระยอง และฉะเชิงเทรา และกำหนดให้อุตสาหกรรมท่องเที่ยวกลุ่มรายได้ดีและการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพเป็น 1 ใน 12 อุตสาหกรรมเป้าหมาย ด้วยนโยบายพัฒนาการท่องเที่ยวในพื้นที่ EEC เป็น Wellness Center หรือเป็นศูนย์กลางพื้นที่ดูแลสุขภาพด้วยเทคนิคการแพทย์สมัยใหม่ ตั้งเป้าหมายระดับการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพแบบยั่งยืนและครบวงจร (One-Stop Service) ครอบคลุมพื้นที่ 10 แห่ง ได้แก่ บางแสน ศรีราชา พัทยา บางพระ บางเสร่ พูลตาหลวง บ้านฉาง แสมสาร เสม็ด และตะพง พื้นที่ดังกล่าวเป็นเส้นทางท่องเที่ยวที่ผสมผสานอัตลักษณ์ท้องถิ่นและการท่องเที่ยวชุมชนเข้าด้วยกัน และจากการศึกษาและวิเคราะห์ยังพบว่า มีการลงทุนในพื้นที่ EEC มูลค่า 985,799 ล้านบาท โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแพทย์มีการลงทุนเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 517 (ประเมินจากบัตรส่งเสริมลงทุนปีไอไอ) ทั้งนี้อุตสาหกรรมท่องเที่ยวในพื้นที่ EEC อยู่ในช่วงรวบรวมข้อมูลจากผู้มีส่วนได้เสียในการจัดทำแผนพัฒนาส่งเสริมอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพและสร้างเส้นทาง Wellness Route เพื่อเชื่อมโยงกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสินค้าชุมชนระเบียงเศรษฐกิจภาคเหนือ ครอบคลุม 4 จังหวัดภาคเหนือ ได้แก่ เชียงใหม่ เชียงราย ลำปาง และลำพูน หรือ Northern Economic Corridor: NEC - Creative LANNA พื้นที่ดังกล่าวถูกกำหนดให้มีทิศทางการท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ล้านนาอย่างยั่งยืน ระเบียงเศรษฐกิจ

ภาคกลาง - ตะวันตก ครอบคลุม 4 จังหวัด คือ พระนครศรีอยุธยา นครปฐม สุพรรณบุรี และกาญจนบุรี หรือ Central – Western Economic Corridor: CWEC มีเป้าหมายเพื่อพัฒนาให้เป็นฐานเศรษฐกิจชั้นนำในด้านอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวระดับมาตรฐานสากลเชื่อมโยงกรุงเทพมหานคร พื้นที่โดยรอบและอีอีซี และระเบียงเศรษฐกิจภาคใต้ ครอบคลุม 4 จังหวัดภาคใต้ ได้แก่ สุราษฎร์ธานี ชุมพร ระนอง และนครศรีธรรมราช หรือ Southern Economic Corridor: SEC มีเป้าหมายเพื่อพัฒนาให้เป็นพื้นที่การท่องเที่ยวระดับนานาชาติจากการวิเคราะห์พบว่า รัฐบาลได้นำจุดแข็งด้านศักยภาพ ความพร้อมด้านทรัพยากรการท่องเที่ยวที่โดดเด่นและด้านโครงสร้างพื้นฐานของแต่ละพื้นที่ มากำหนดนโยบายและทิศทางในการพัฒนาพร้อมกับยกระดับอุตสาหกรรมท่องเที่ยวให้เป็นอุตสาหกรรมบริการมูลค่าสูง (High Value Services) ทั้ง 4 ภาค เพื่อกระจายจำนวนนักท่องเที่ยว รายได้การท่องเที่ยว และลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ระหว่างเมืองและชนบท อย่างไรก็ตาม ระเบียงเศรษฐกิจภาคเหนือ ภาคกลางและตะวันตก และภาคใต้ ยังอยู่ในช่วงศึกษาและกำหนดนโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ผลการดำเนินงานจึงยังไม่ปรากฏ

จากการศึกษาและวิเคราะห์ พบว่า ประเทศมาเลเซียเป็นอีกหนึ่งประเทศที่ประสบปัญหาการพัฒนาประเทศอย่างไม่สมดุล (Development Imbalances) ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ระหว่างเมืองและชนบทที่สูงขึ้น รัฐบาลมาเลเซียจึงนำแนวคิดระเบียงเศรษฐกิจ (Economic Corridor) มาใช้ในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาประเทศอย่างเท่าเทียมผ่านแผนมาเลเซียฉบับที่ 9 (2006-2010) ด้วยการพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษระดับภูมิภาค 5 แห่ง (Regional Economic Corridors) โดยที่อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นหนึ่งในหลายสาขาเศรษฐกิจที่รัฐบาลให้ความสำคัญในการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจของทุกภูมิภาค

ตารางที่ 4 นโยบายและทิศทางการท่องเที่ยวของแต่ละเขตระเบียงเศรษฐกิจ ประเทศมาเลเซีย

เขต/ภูมิภาค	พื้นที่ครอบคลุม	ระยะเวลา	การกำหนดนโยบายและทิศทางการท่องเที่ยว
Iskandar Malaysia เขตเศรษฐกิจพิเศษภูมิภาคทางใต้ของรัฐยะโฮร์	รัฐยะโฮร์ตอนใต้ (เช่น เมืองยะโฮร์บารู เดนกาห์ ภูโล่นจายา ปาเซอร่ ูกดั่ง และนูซาลายา)	2549 - 2568 (2006 - 2025)	- Nusajaya เป็น International Destination Resort - Western Gate Development เป็น RAMSAR World Heritage Park
เขตเศรษฐกิจพิเศษภูมิภาคทางเหนือ (Northern Corridor Economic Region - NCER)	รัฐปะลิส เคดะห์ ปีนัง และตอนเหนือของรัฐเปรัก	2550 - 2568 (2007 - 2025)	Ecotourism, Heritage Tourism, Archaeotourism, Geotourism, Niche Tourism (medical tourism, MICE, agrotourism, halal tourism)
เขตเศรษฐกิจพิเศษภูมิภาคทางฝั่งตะวันออก (East Coast Economic Region - ECER)	รัฐกลันตัน ตรังกานุ ปาหัง เขตเมอร์ริงงไนยะโฮร์	2550 - 2563 (2007 - 2020)	โครงการการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ Gua Musang ในรัฐ Kelantan และ Kuala Lipis ในรัฐ Pahang และกำหนดให้สถานที่ท่องเที่ยว เช่น Genting Highland Theme Park, Bukit Tinggi Resort, Janda Baik และ Kuala Gandah National Elephant Conservation Centre Eco-tourism, Urban and Coastal Tourism และ Arts, Culture & Heritage Tourism Products เป็นแหล่งท่องเที่ยวสำหรับผู้ที่อาศัยในกรุงกัวลาลัมเปอร์
เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในรัฐซาบาห์ (Sabah Development Corridor - SDC)	รัฐซาบาห์	2551 - 2568 (2008 - 2025)	กำหนดให้ Kinabalu Harbor Front และ Gold Coast Enclave เป็นพื้นที่การท่องเที่ยวของรัฐซาบาห์
เขตเศรษฐกิจพิเศษสำหรับพลังงานทดแทนในรัฐซาราวัก (Sarawak Corridor of Renewable Energy - SCORE)	รัฐซารักวัก (เน้นเมืองตันจุ้จ มานิส มุกคา ซารามาจู ตูนู และบารัม)	2551 - 2573 (2008 - 2030)	กำหนดให้เมือง Baram และ Tunoh เป็นเมืองสำหรับการท่องเที่ยว

ที่มา: สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (2557); สำนักส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ (2019); Medina (2021)

จากการศึกษาและวิเคราะห์ พบว่า รัฐบาลมาเลเซียให้ความสำคัญกับการท่องเที่ยว เนื่องจากเป็นภาคเศรษฐกิจหลักและแหล่งรายได้ที่สำคัญของประเทศ ปี 2562 มีนักท่องเที่ยวเดินทางเข้าประเทศ (Arrivals) จำนวน 26.1 ล้านคน รายได้การท่องเที่ยวประมาณ 86.1 พันล้านริงกิตมาเลเซีย (หรือประมาณ 10,582,739,558 บาท) คิดเป็นร้อยละ 15.9 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) สร้างอาชีพจำนวน 3.5 ล้านราย หรือร้อยละ 23.1 ของการจ้างงานทั้งหมด

ตารางที่ 5 รัฐที่มีจำนวนนักท่องเที่ยวเดินทางมากที่สุดในมาเลเซีย 5 อันดับ ระหว่างปี 2559 2560 และ 2562

2559		2560		2562	
อันดับ	รัฐ/เมือง	อันดับ	รัฐ/เมือง	อันดับ	รัฐ
1	กัวลาลัมเปอร์, สลังงอร์, ปูตราจายา	1	กัวลาลัมเปอร์, สลังงอร์, ปูตราจายา	1	กัวลาลัมเปอร์
2	มะละกา	2	ยะโฮร์	2	สลังงอร์
3	ยะโฮร์	3	มะละกา	3	ปีนัง
4	ซาบาห์	4	ซาบาห์	4	ปาหัง
5	ปาหัง	5	ซาราวัก	5	มะละกา

ที่มา: Tourism Malaysia (2018); Tourism Malaysia (2020)

รัฐ/เมืองหลักการท่องเที่ยวของประเทศมาเลเซีย คือ รัฐสลังงอร์ (Selangor) กัวลาลัมเปอร์ (Kuala Lumpur) รัฐยะโฮร์ (Johor) รัฐปีนัง (Penang) รัฐเปรัก (Perak) และรัฐซาราวัก (Sarawak) จากตาราง 5 พบว่า จำนวนนักท่องเที่ยวกระจุกตัวเฉพาะรัฐที่เป็นเมืองหลวงของประเทศ ได้แก่ กัวลาลัมเปอร์ รัฐสลังงอร์ และเมืองราชการ ปูตราจายา ส่วนรัฐมะละกาเป็นรัฐที่ไม่ได้ถูกกำหนดให้อยู่ในเขตระเบียงเศรษฐกิจ แต่มีจำนวนนักท่องเที่ยวนิยมเดินทางมาท่องเที่ยวเป็นจำนวนมากติดต่อกัน เพราะเป็นเมืองที่มีชื่อเสียงด้านท่องเที่ยว จากการวิเคราะห์ พบว่า รัฐที่มีจำนวนนักท่องเที่ยวนิยม

เส้นทางท่องเที่ยวในเขตระเบียบเศรษฐกิจมากที่สุด คือ รัฐยะโฮร์ (เขตเศรษฐกิจพิเศษภูมิภาคทางใต้ของรัฐยะโฮร์) รัฐซาบาร์ (เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในรัฐซาบาร์) รัฐปาหัง (เขตเศรษฐกิจพิเศษภูมิภาคทางฝั่งตะวันออก) และรัฐซาราวัก (เขตเศรษฐกิจพิเศษสำหรับพลังงานทดแทนในรัฐซาราวัก)

จากการศึกษาและวิเคราะห์ พบว่า รัฐบาลมาเลเซียให้ความสำคัญกับการท่องเที่ยวภายในประเทศ เพราะเป็นปัจจัยหลักที่จะช่วยให้อุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศเติบโตอย่างยั่งยืน เป็นการกระจายนักท่องเที่ยวและรายได้การท่องเที่ยวสู่พื้นที่อื่น ๆ ที่ไม่ใช่เมืองหลวงของประเทศ โดยสัดส่วนนักท่องเที่ยวต่างชาติและนักท่องเที่ยวในประเทศที่ไม่ห่างกันมากนัก รวมไปถึงสัดส่วนรายได้การท่องเที่ยวระหว่างนักท่องเที่ยวมาเลเซียและนักท่องเที่ยวต่างชาติใกล้เคียงกันตามตาราง 6

ตารางที่ 6 เปรียบเทียบจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติและนักท่องเที่ยวชาวมาเลเซียเดินทางท่องเที่ยวในประเทศมาเลเซีย (ร้อยละ)

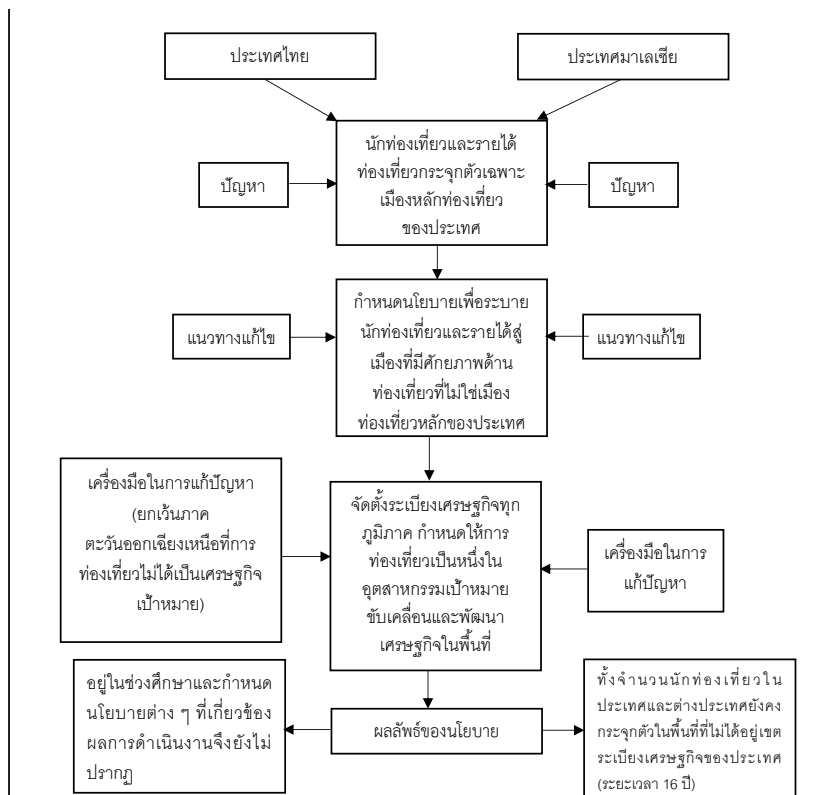
2559		2560		2561		2562		2563	
ต่างชาติ	มาเลเซีย	ต่างชาติ	มาเลเซีย	ต่างชาติ	มาเลเซีย	ต่างชาติ	มาเลเซีย	ต่างชาติ	มาเลเซีย
55.1	44.9	53.8	46.2	51.4	48.8	49.1	50.9	26.2	73.8

ที่มา: Department of Statistics Malaysia (2016; 2017; 2018; 2019; 2020; 2021)

ปี 2563 อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศมาเลเซียได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ส่งผลให้จำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติลดลงไปอย่างมาก เนื่องจากมาตรการควบคุมการเข้า-ออกประเทศ และจากการศึกษา พบว่า 5 อันดับแรกของรัฐ/เมืองที่นักท่องเที่ยวมาเลเซียนิยมเดินทาง ได้แก่ สลังงอร์ ซาบาร์ ซารักวัก กัวลาลัมเปอร์ และปาหัง (อังกิง) เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐ/เมืองที่ชาวต่างชาติและชาวมาเลเซียนิยมเดินทางท่องเที่ยว พบว่า ไม่แตกต่างกันมากนัก รัฐสลังงอร์ กัวลาลัมเปอร์ และรัฐซาบาร์ เป็น 3 รัฐที่นักท่องเที่ยวทั้งชาวมาเลเซียและต่างชาตินิยมเดินทางไปท่องเที่ยวมากที่สุด อย่างไรก็ตามก็ รายได้จากการท่องเที่ยวของประเทศมาเลเซีย

ทั้งหมดมากกว่าร้อยละ 61 มาจากรัฐลังกอร์และกรุงกัวลาลัมเปอร์รวมกัน (Department of Statistics Malaysia, 2018)

เมื่อเปรียบเทียบการกำหนดนโยบายการท่องเที่ยวในเขตระเบียงเศรษฐกิจ (Economic Corridors) พบว่า การกำหนดนโยบายการท่องเที่ยวระหว่างประเทศไทยและมาเลเซียไม่แตกต่างกันมากนัก โดยเน้นการนำจุดแข็งของทรัพยากรการท่องเที่ยวที่มีมาเป็นจุดขาย พร้อมกับกำหนดทิศทางการพัฒนาการท่องเที่ยวในแต่ละเขตระเบียงเศรษฐกิจ กำหนดให้สร้างแหล่งท่องเที่ยวจากศักยภาพและทรัพยากรในพื้นที่ที่มีอยู่เพื่อกระจายรายได้ จำนวนนักท่องเที่ยว และความเจริญให้แก่ท้องถิ่น และพบว่าประเทศไทยไม่ได้กำหนดให้อุตสาหกรรมท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมเป้าหมายของทุกเขตระเบียงเศรษฐกิจ (ยกเว้นเขตระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออกเฉียงเหนือ) ซึ่งแตกต่างจากประเทศมาเลเซียที่รัฐบาลกำหนดให้การท่องเที่ยวเป็นเศรษฐกิจสำคัญของเขตระเบียงเศรษฐกิจทั้ง 5 แห่ง แม้ว่ารัฐบาลไทยและรัฐบาลมาเลเซียมีความพยายามที่จะกระจายจำนวนนักท่องเที่ยวและรายได้การท่องเที่ยวไปยังพื้นที่อื่น ๆ ที่ไม่ใช่เมืองหลัก แต่จำนวนนักท่องเที่ยวและรายได้ยังคงกระจุกตัวอยู่ในเมืองหลวงหรือเมืองหลักของประเทศ เช่นเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศมาเลเซียที่มีนโยบายจัดตั้งเขตระเบียงเศรษฐกิจ 5 แห่ง ครอบคลุมทุกพื้นที่ทั่วประเทศ กำหนดให้การท่องเที่ยวเป็นเศรษฐกิจสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของพื้นที่มาอย่างยาวนาน นอกจากนี้ รัฐบาลมาเลเซียกำหนดทิศทางการพัฒนาท่องเที่ยวในแต่ละเขตระเบียงเศรษฐกิจอย่างชัดเจน เช่น เขตเศรษฐกิจพิเศษภูมิภาคทางเหนือ (Northern Corridor Economic Region - NCER) มุ่งเน้นการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ (Ecotourism) การท่องเที่ยวเชิงมรดก (Heritage Tourism) การท่องเที่ยวเชิงโบราณคดี (Archaeotourism) การท่องเที่ยวเชิงธรณีวิทยา Geotourism และการท่องเที่ยวทางเลือก/เฉพาะกลุ่ม (Niche Tourism เช่น การท่องเที่ยวเชิงการแพทย์ หรือ Medical Tourism การท่องเที่ยวธุรกิจไมซ์ หรือ MICE การท่องเที่ยวเชิงเกษตร หรือ Agrotourism และการท่องเที่ยววิถีอิสลาม หรือ Halal Tourism) เป็นต้น แต่รายได้และจำนวนนักท่องเที่ยวยังคงกระจุกตัวอยู่ในพื้นที่ที่ไม่ใช่เขตระเบียงเศรษฐกิจของประเทศ ยิ่งไปกว่านั้น สัดส่วนรายได้จากการท่องเที่ยวของเขตระเบียงเศรษฐกิจรวมกันมีเพียงร้อยละ 20.3 เท่านั้น (Department of Statistics Malaysia, 2018)



แผนภาพ 1 การสังเคราะห์ผลการศึกษานโยบายท่องเที่ยวของรัฐบาลเพื่อกระจาย
จำนวนนักท่องเที่ยวและรายได้การท่องเที่ยวสู่จังหวัดที่ไม่ใช่เมืองหลวง
พร้อมเปรียบเทียบผลการกำหนดนโยบายท่องเที่ยวระหว่างประเทศไทย
และมาเลเซียผ่านโครงการระเบียบเศรษฐกิจของประเทศ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากผลการวิเคราะห์การกำหนดนโยบายด้านท่องเที่ยวเพื่อกระจายจำนวนนักท่องเที่ยวและรายได้การท่องเที่ยวผ่านโครงการระเบียบเศรษฐกิจของประเทศนั้น นโยบายท่องเที่ยวของรัฐบาลเป็นนโยบายที่มุ่งเน้นในมิติของอุปทาน (Supply Side) มากกว่ากระตุ้นให้ประชาชนหรือตลาดเกิดความต้องการเดินทางท่องเที่ยวในเมืองรอง การท่องเที่ยวของประเทศ หรือมิติอุปสงค์ (Demand Side) รวมถึงจังหวัดในพื้นที่ระเบียบเศรษฐกิจ สำหรับประเทศไทยที่ยังอยู่ในช่วงเริ่มต้นการจัดตั้งโครงการระเบียบเศรษฐกิจทั้ง 4 ภาคและกำหนดให้อุตสาหกรรมท่องเที่ยวเป็นหนึ่งในอุตสาหกรรมเป้าหมายในการกระจายรายได้ จำนวนนักท่องเที่ยว และความเจริญให้กับจังหวัดที่ไม่ใช่เมืองหลวงของประเทศไทย บทความฉบับนี้ขอเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อสนับสนุนการกระจายจำนวนนักท่องเที่ยวและรายได้การท่องเที่ยวสู่จังหวัดในพื้นที่ระเบียบเศรษฐกิจและเมืองรองการท่องเที่ยว โดยแบ่งเป็น 2 มิติ ดังนี้

1. **ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในมิติอุปสงค์ (Demand)** รัฐบาลต้องสนับสนุนและส่งเสริมนโยบายการท่องเที่ยวในประเทศ (Domestic Tourism) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการท่องเที่ยวในพื้นที่จังหวัดระเบียบเศรษฐกิจและเมืองรองการท่องเที่ยวของประเทศ ด้วยเครื่องมือนโยบายการคลังแบบตรงจุด (Targeted Fiscal Policy) “ผ่านโครงการเราเที่ยวด้วยกัน” ที่มีอยู่แล้วแต่ปรับเปลี่ยนมาให้เฉพาะพื้นที่จังหวัดระเบียบเศรษฐกิจและเมืองรองการท่องเที่ยวเท่านั้น เช่น ค่าที่พัก รัฐช่วยจ่ายร้อยละ 40 สูงสุดไม่เกิน 4,000 บาท/ห้อง/คืน คุปองค่าอาหารสูงสุด 1,500 บาท เป็นต้น เพื่อกระตุ้นให้นักท่องเที่ยวชาวไทยอยากเดินทางท่องเที่ยวในประเทศมากขึ้น และเป็นโอกาสสำหรับผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องและเจ้าของพื้นที่การท่องเที่ยวในการสร้างประสบการณ์ที่ดีและความประทับใจเพื่อที่ว่านักท่องเที่ยวชาวไทยจะได้ตัดสินใจเดินทางท่องเที่ยวในประเทศมากขึ้น Zeng และ Wang (2021) ยืนยันว่าการท่องเที่ยวในประเทศ (Domestic Tourism) เป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่ส่งผลโดยตรงต่อโดยตรงต่อการลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ระหว่างเมืองและชนบท

2. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในมิติอุปทาน (Supply) รัฐบาลต้องผลักดันนโยบายนวัตกรรมด้านการท่องเที่ยวด้วยการสนับสนุนและส่งเสริมผู้ประกอบการในภาคธุรกิจท่องเที่ยวที่เกี่ยวข้องกับนวัตกรรมท่องเที่ยว (Travel Tech) มาปรับใช้กับธุรกิจของตนในการจัดการและให้บริการนักท่องเที่ยว (Tourists) หรือผู้มาเยือน (Visitors) เพื่อสร้างการรับรู้และประสบการณ์ใหม่ในจังหวัดระเบียบเศรษฐกิจและเมืองรองการท่องเที่ยว ตัวอย่างนวัตกรรมการท่องเที่ยว เช่น การจัดทำเว็บไซต์ (Website) หรือ แอปพลิเคชัน (Application) สำหรับวางแผนท่องเที่ยวที่สามารถกำหนดเองได้ และมีความยืดหยุ่น ซึ่งรัฐบาลอาจผลักดันนโยบายนวัตกรรมการท่องเที่ยวผ่านการใช้มาตรการทางการเงิน (Monetary Policy) เช่น การปล่อยสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำและคงที่แก่ผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการท่องเที่ยว เป็นต้น

บทสรุป

จากจำนวนนักท่องเที่ยวและรายได้การท่องเที่ยวที่กระจุกเฉพาะเมืองหลัก ได้แก่ กรุงเทพมหานคร ภูเก็ต ชลบุรี เชียงใหม่ กระบี่ และสุราษฎร์ธานี กลายเป็นปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ระหว่างเมืองและชนบท เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวรัฐบาลได้ออกนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวเมืองรองตั้งแต่ปี 2558 และกำหนดเมืองรองท่องเที่ยวจำนวน 55 จังหวัด ด้วยงบประมาณสนับสนุนกว่า 1 พันล้านบาท อย่างไรก็ตาม การกระจายรายได้การท่องเที่ยวระหว่างเมืองหลักและเมืองรองยังคงเหมือนเดิม จากความสำเร็จของโครงการระเบียบเศรษฐกิจภาคตะวันออก ทำให้รัฐบาลมีแนวคิดและประกาศเขตระเบียบเศรษฐกิจเพิ่มเติมอีก 4 ภาค และกำหนดให้อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมเป้าหมายในการพัฒนาเศรษฐกิจ กระจายรายได้ และจำนวนนักท่องเที่ยวสู่พื้นที่อื่น ๆ ในประเทศสูงขึ้น ทั้งนี้รัฐบาลกำหนดนโยบายด้านท่องเที่ยวของแต่ละระเบียบเศรษฐกิจด้วยการนำจุดแข็ง ศักยภาพและทรัพยากรการท่องเที่ยวที่มีอยู่มาเป็นจุดขายและทิศทางในการพัฒนาการท่องเที่ยว สำหรับประเทศมาเลเซีย รายได้และจำนวนนักท่องเที่ยวกระจุกตัวเฉพาะเมืองหลักเช่นเดียวกับประเทศไทย โดยที่รายได้การท่องเที่ยวของสลังงอร์และกรุงกัวลาลัมเปอร์รวมกันสูงกว่าร้อยละ 60 ของรายได้การท่องเที่ยวทั้งหมด เมื่อเปรียบเทียบกับกำหนดนโยบาย

ท่องเที่ยวระหว่างประเทศไทยและมาเลเซียในเขตระเบียงเศรษฐกิจ พบว่า ไม่แตกต่างกันมากนัก ใช้จุดเด่น ความได้เปรียบ และศักยภาพด้านการท่องเที่ยวที่มีกำหนดเป็นทิศทางในการพัฒนาการท่องเที่ยวและจุดขายการท่องเที่ยวในเขตระเบียงเศรษฐกิจ

เอกสารอ้างอิง

- Atukorala, P.-c., & Narayanan, S. (2017). *Economic Corridors and Regional Development: The Malaysian Experience*. Manila: Asian Development Bank.
- Department of Statistics Malaysia. (2018, September 14). *Tourism Satellite Account 2017*. Retrieved from Department of Statistics Malaysia: www.dosm.gov.my
- Department of Statistics Malaysia. (2021, September 23). *Tourism Satellite Account 2020*. Retrieved from Department of Statistics Malaysia: www.dosm.gov.my
- Department of Statistics Malaysia. (2016, October 14). *Tourism Satellite Account 2015*. Retrieved from Department of Statistics Malaysia: www.dosm.gov.my
- Department of Statistics Malaysia. (2017, September 15). *Tourism Satellite Account 2016*. Retrieved from Department of Statistics Malaysia Official Portal: https://www.dosm.gov.my/v1/index.php?r=column/cthemByCat&cat=111&bul_id=c3FvNkJUL0VwaHB6SWMvY-2w5NmFuZz09&menu_id=TE5CRUZCblh4ZTZMODZlbnk2aWR-RQT09
- Department of Statistics Malaysia. (2018). *Economic Census 2016: Tourism Statistics*. Putrajaya: Department of Statistics, Malaysia.

- Department of Statistics Malaysia. (2020, September 18). *Tourism Satellite Account 2010*. Retrieved from Department of Statistics Malaysia: www.dosm.gov.my
- Hill, H., & Menon, J. (2020, May-August). Economic Corridors in Southeast Asia: Success Factors, Development Impacts, and Policy. *Thailand and The World Economy*, 38(2), 1-12.
- Medina, A. F. (2021, April 9). *An Overview of Malaysia's Investment Corridors*. Retrieved from ASEAN Briefing: <https://www.aseanbriefing.com/news/author/asean-briefing/>
- Tolentino, C. (2018, December 3). *The rise of Asia's second-tier cities as the new go-to place for tourists*. Retrieved from Travel Daily Media: <https://www.traveldailymedia.com/mastercard-asia-pacific-destinations-index-2018/>
- Tourism Malaysia. (2018). *Malaysia Tourists Profile 2017/2016 By Selected Markets*. Putrajaya: Tourism Malaysia.
- Tourism Malaysia. (2020). *Malaysia's Tourist Profile By Selected Markets*. Putrajaya: Tourism Malaysia.
- Zeng, Z., & Wang, X. (2021). Effects of Domestic Tourism on Urban-Rural Income Inequality: Evidence from China. *Sustainability*, 13(9009), 1-21.
- กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. (2555, กันยายน 20). *โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง Greater Mekong Subregion (GMS)*. Retrieved from กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา: <https://www.mfa.go.th/th/content/5d5bcc2715e39c306000a35f?cate=5d5bc-b4e15e39c3060006872>
- จิตคุปต์ ละอองปวิ, จ. (2562, กรกฎาคม-ธันวาคม). การท่องเที่ยวเมืองรอง: ทางเลือกแหล่งท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์จังหวัดราชบุรี. *อินทนิลทักษิณสาร*, 14(2), 39-60.

- นรพัทธ์ อัสวาลลภ., พิมพาภรณ์ สุทธหลวง., & สุดาพันธุ์ ลำลี. (2564). การท่องเที่ยว
ในลักษณะคลัสเตอร์กลุ่มจังหวัดกับแนวทางเพิ่มโอกาสในการกระจายรายได้.
วารสารการเงินการคลัง, 33(107), 42-51.
- ประเสริฐ ใจสม., ศรีปริญญา ฐปกระจ่าง., ชาญเดช เจริญวิริยะกุล., ปฏิญา
บุญผดุง., & เอื้ออัมพร ทิพย์ทิมพร. (2563, มกราคม-กุมภาพันธ์). นุพบัจจัย
ของความยั่งยืนของการท่องเที่ยวเมืองรอง. *วารสารสันติศึกษาปริทรรศน์ มจร*,
8(1), 133-144.
- ผู้จัดการออนไลน์. (2563, มิถุนายน 30). สดง.พบ “นโยบายเที่ยวเมืองรอง รบ.ประยุทธ์ 1”
งบกว่า 1.1 พันล. กระจุกตัวแค่บางจังหวัด เฉพาะ 3 จังหวัดท้าย นทท.
แค่ 2%. Retrieved from mgronline: [https://mgronline.com/tags/สดง.
เที่ยวเมืองรอง ประยุทธิ์1งบพันล้านกระจุกตัวบางจังหวัด](https://mgronline.com/tags/สดง.เที่ยวเมืองรองประยุทธิ์1งบพันล้านกระจุกตัวบางจังหวัด)
- ศัจฉินาฏ เรืองกุน., ศุภจิตา หัสดินศ., & พบกานต์ อาวีชนาการ. (2021). ศักยภาพของ
โครงการ “เราเที่ยวด้วยกัน”: จากมุมมองของนักท่องเที่ยวไทยและผู้ประกอบการ
ธุรกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยวของจังหวัดเชียงราย. *Journal of Humanities
and Social Sciences*, 10(1), 75-90.
- สำนักงานงบประมาณของรัฐบาล. (2564). ข้อเสนอแนะแนวทางการส่งเสริมท่องเที่ยวเมือง
รองเพื่อกระจายรายได้จากการท่องเที่ยว. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. (2563, เมษายน 16). Review ประเด็น
การกระจายนักท่องเที่ยวสู่เมืองรอง. Retrieved from secretary.mots.
go.th: [https://secretary.mots.go.th/ewtadmin/ewt/ga/download/article/
article_20200416204742.pdf](https://secretary.mots.go.th/ewtadmin/ewt/ga/download/article/article_20200416204742.pdf)
- สำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. (2563). รายงานสรุปการจัดทำบัญชี
ประชาชาติด้านการท่องเที่ยวประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563: โครงการ
พัฒนาและจัดทำบัญชีประชาชาติด้านการท่องเที่ยว. กรุงเทพมหานคร:
กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา.

สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม. (2557, พฤศจิกายน 25). โอกาส
ของ SMEs ไทยสู่ตลาดมาเลเซีย (ตอนที่ 1). Retrieved from sme: [https://
www.sme.go.th/upload/mod_download](https://www.sme.go.th/upload/mod_download)

สำนักส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ. (2019, May 6). โครงสร้าง. Retrieved from
สำนักส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ: [https://www.ditp.go.th/contents_
attach/92452/92452.pdf](https://www.ditp.go.th/contents_attach/92452/92452.pdf)