

## สนามกอล์ฟและโรงแรม รัฐวิสาหกิจแห่งความอับยศ

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

แม่เจ้าไฉย แม้แต่สนามกอล์ฟยังเป็นรัฐวิสาหกิจ

ข่าวการแย่งชิงผลประโยชน์ระหว่างการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย หรือที่เรียกกันย่อๆว่า ททท. กับกรมป่าไม้ในรอบเดือนมีนาคมที่ผ่านมา (2526) ทำให้คนเป็นอันมากต้องอุทานถ้อยคำข้างต้นนี้

สำหรับผู้ที่สามัญสำนึกแห่งความชอบธรรมอยู่บ้าง ก็คงอดรู้สึกประหลาดใจมิได้ว่า เหตุใดรัฐบาลจึงต้องไปลงทุนสร้างสนามกอล์ฟด้วยตนเอง แต่อีกหลายคนอาจพากันสรรเสริญว่า รัฐบาลไทยนี้ดีแสนดีหนักหนา อุตสาหการสร้างสนามกอล์ฟ เพื่อให้คนไทยได้มีที่ยืดแข้งยืดขา

และแล้วเราก็สามารถยึดดอกโอ้อวดได้ว่า ไทยเป็นประเทศเดียวในโลกเสรีที่รัฐบาลลงทุนในกิจการสนามกอล์ฟในรูปรัฐวิสาหกิจ

ศึกชิงเขาใหญ่ระหว่างการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยกับกรมป่าไม้ซึ่งปะทุมาตั้งแต่ต้นปี 2526 นับเป็นกรณีศึกษาอันควรแก่การสรรเสริญ เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้ว่า รัฐบาลไทยเป็นห่วงพลาณามัยของประชาชนถึงกับสร้างสนามกอล์ฟในรูปรัฐวิสาหกิจ

ไม่เพียงแต่สนามกอล์ฟเท่านั้น โรงแรมที่เป็นรัฐวิสาหกิจก็มีด้วย

### การส่งเสริมการท่องเที่ยว จุดเริ่มต้นแห่งปัญหา

เราจะไม่สามารถเข้าใจความขัดแย้งระหว่าง ททท. กับกรมป่าไม้ในปัจจุบันได้เลย หากมิได้ศึกษาความเป็นมาของอุทยานเขาใหญ่

การพัฒนาเขาใหญ่ให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวเริ่มต้นในปี 2503 ในยุครัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ โดยให้กองสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างที่พักและสาธารณูปโภค แต่ต่อมากองสลากฯไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ จึงโอนกิจการไปให้แก่องค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยในปี 2507 กิจการดังกล่าวนี้เรียกกันอย่างเป็นทางการว่า “โรงแรมและสนามกอล์ฟเขาใหญ่” และโดยที่รัฐบาลเป็นเจ้าของแต่เพียงผู้เดียวจึงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ

ก่อนหน้านั้นในปี 2505 ได้มีการตรากฎหมายให้เขาใหญ่เป็นอุทยานแห่งชาติ โดยให้กรมป่าไม้เป็นผู้ดูแล ความขัดแย้งในผลประโยชน์เริ่มปรากฏขึ้น เมื่อกรมป่าไม้เริ่มมีกิจการบ้านพัก และการณ์ก็ปรากฏด้วยว่า กิจการบ้านพักของกรมป่าไม้มีผลกระทบบกกระเทือนต่อฐานะการประกอบการของโรงแรมและสนามกอล์ฟเขาใหญ่

ในปี 2509 มีการตกลงกันว่า จะมีการแบ่งปันพื้นที่ความรับผิดชอบ โดยให้องค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยดูแลพื้นที่จำนวน 30 ตารางกิโลเมตร ส่วนที่เหลืออีก 254 ตารางกิโลเมตร ให้อยู่ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้

แต่การแบ่งปันพื้นที่ความรับผิดชอบ แม้จะตกลงกันได้ในหลักการ ก็หาได้มีการดำเนินการในทางปฏิบัติแต่ประการใดไม่ จนจนกระทั่งต้นปี 2526 การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (เดิมคือองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย) จึงเสนอต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อขอสิทธิผูกขาดกิจการบ้านพักบนอุทยานเขาใหญ่แต่เพียงผู้เดียว และขอพื้นที่ในส่วนรับผิดชอบ 30 ตารางกิโลเมตรตามข้อตกลงเดิม

ข้อเรียกร้องของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยดังกล่าวนี้ ก่อให้เกิดปฏิกิริยาจากกรมป่าไม้เป็นอันมาก วิวาทะระหว่างหน่วยงานทั้งสองจึงเกิดขึ้น

กรมป่าไม้ต้องการให้คณะรัฐมนตรีตัดสินอย่างเด็ดขาดว่า จะให้กรมป่าไม้หรือการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเป็นผู้ดำเนินการบ้านพัก การบำรุงรักษาและการพัฒนาอุทยานเขาใหญ่ เจ้าหน้าที่กรมป่าไม้บางคนถึงกับกล่าวหาว่า การท่องเที่ยวฯมีส่วนทำลายป่า โดยการตัดไม้ขายให้แก่นักท่องเที่ยว

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเองต้องการผูกขาดกิจการบ้านพักทั้งหมด เพราะกิจการบ้านพักของกรมป่าไม้มีส่วนทำให้รายได้ของโรงแรมและสนามกอล์ฟเขาใหญ่ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น

พันเอกสมชาย หิรัญกิจ ผู้ว่าการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยถึงกับออกโรงโจมตีกรมป่าไม้ด้วยตนเอง ด้วยการชี้ให้เห็นว่า กิจการบ้านพักของ ททท. นั้น ได้จดทะเบียนกับกระทรวงพาณิชย์ และต้องเสียภาษีให้แก่รัฐบาลตลอดมา แต่กิจการบ้านพักของกรมป่าไม้ไม่ต้องเสียภาษีใดๆ ส่วนข้อกล่าวหาที่ว่า ททท.มีส่วนทำลายป่านั้น พันเอกสมชายชี้แจงว่า ไม้ที่ ททท. ตัดขายแก่นักท่องเที่ยววนั้นเป็นไม้เนื้ออ่อนซึ่งผู้พังและล้มแล้ว ททท. ไม่เคยทำผิดระเบียบของอุทยานแห่งชาติ

### **สนามกอล์ฟและโรงแรม : ผลพวงของการส่งเสริมการท่องเที่ยว**

นโยบายการส่งเสริมการท่องเที่ยวเริ่มขึ้นอย่างจริงจังในยุครัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จนถึงกับมีการจัดตั้งองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยขึ้นเมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2502 ซึ่งต่อมาได้กลายมาเป็นการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

ผลของนโยบายการส่งเสริมการท่องเที่ยวประการหนึ่งก็คือ การก่อเกิดของรัฐวิสาหกิจเกี่ยวกับสนามกอล์ฟและโรงแรมอย่างน้อย 3 แห่ง คือ

- (1) โรงแรมและสนามกอล์ฟเขาใหญ่

(2) สนามกอล์ฟบางพระ

(3) โรงแรมบางแสน

รัฐวิสาหกิจทั้งสามแห่งนี้ถือกำเนิดในปี 2507 เหมือนกัน และอยู่ในการดูแลขององค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ รัฐวิสาหกิจสามใบเถา ดังกล่าวยังมีลักษณะที่เหมือนกันในข้อที่ว่า ต่างแข่งขันขาดทุนมาเป็นเวลาช้านาน แม้ในบางปี จะมีกำไรบ้าง แต่กำไรที่ได้ก็น้อยนิด ซึ่งเทียบไม่ได้กับกิจการประเภทเดียวกันของเอกชน แต่ลักษณะเด่นเหนือข้ออื่นก็คือ รัฐวิสาหกิจทั้งสามนี้ไม่เคยมีกำไรนำส่งรัฐแม้แต่หนึ่ง

### โรงแรมและสนามกอล์ฟเขาใหญ่

จากการศึกษางบดุลของโรงแรมและสนามกอล์ฟเขาใหญ่ในรอบ 10 ปี ระหว่างปี 2515-2524 เราพบว่า รัฐวิสาหกิจแห่งนี้ขาดทุนอยู่เกือบทุกปี โดยมีกำไรอยู่เพียงปีเดียว คือ ปี 2522 ซึ่งมีกำไรเพียง 0.150 ล้านบาท และตลอดระยะเวลาดังกล่าวนี้ รัฐวิสาหกิจแห่งนี้ไม่เคยนำกำไรส่งรัฐแม้แต่สตางค์แดงเดียว ทั้งนี้เนื่องมาจากไม่มีกำไรนั่นเอง ในระยะเวลา 10 ปีดังกล่าวนี้ โรงแรมและสนามกอล์ฟเขาใหญ่มียอดขาดทุนรวม 6.417 ล้านบาท ซึ่งนับว่าอยู่ในเกณฑ์สูง เมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า กิจการประเภทเดียวกันของเอกชนล้วนแล้วแต่มีกำไรทั้งสิ้น มิฉะนั้น ก็คงมีอาจทนประกอบการอยู่ได้ในระยะยาว (ดูตารางที่ 1)

พันเอกสมชาย หิรัญกิจ ผู้ว่าการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์มติชน ฉบับวันที่ 23 มีนาคม 2526 ว่า กิจการโรงแรมบนเขาใหญ่ยังคงมีกำไรอยู่ แต่ต้องเจียดกำไรไปชดเชยการขาดทุนของสนามกอล์ฟ ทั้งนี้ปรากฏว่า สนามกอล์ฟเขาใหญ่ต้องขาดทุนเฉลี่ยเดือนละ 50,000 บาท

### สนามกอล์ฟบางพระ

สนามกอล์ฟบางพระเป็นรัฐวิสาหกิจที่เกิดจากนโยบายการส่งเสริมการท่องเที่ยว เช่นเดียวกับโรงแรมและสนามกอล์ฟเขาใหญ่ จากการศึกษางบดุลของสนามกอล์ฟบางพระในรอบ 10 ปี ระหว่าง 2515-2524 เราพบว่า รัฐวิสาหกิจแห่งนี้ขาดทุนอยู่ถึง 7 ปี โดยมีกำไรเพียง 3 ปี ระหว่างปี 2522-2524 อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาผลการประกอบการทั้ง 10 ปี ปรากฏว่า สนามกอล์ฟบางพระมียอดขาดทุนรวม 2.862 ล้านบาท (ดูตารางที่ 2)

### โรงแรมบางแสน

โรงแรมบางแสนเป็นหนึ่งในสามใบเถาของรัฐวิสาหกิจที่เกิดจากนโยบายการส่งเสริมการท่องเที่ยว ซึ่งมีผลการประกอบการไม่น้อยหน้าสองใบเถาที่กล่าวมาข้างต้น จากการศึกษางบดุลของโรงแรมบางแสนในรอบ 10 ปี ระหว่างปี 2515-2524 เราพบว่า รัฐวิสาหกิจแห่งนี้

ขาดทุนอยู่ถึง 8 ปี โดยมีกำไรเพียง 2 ปี ระหว่างปี 2522-2523 อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาผลการประกอบการรวม 10 ปี ปรากฏว่า โรงแรมบางแสนมียอดขาดทุนรวม 3.525 ล้านบาท (ดูตารางที่ 3)

การประกอบการที่ต้องประสบขาดทุนมาเป็นเวลาช้านาน ทำให้ในที่สุด การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยประกาศให้เอกชนเช่ากิจการไปดำเนินการ โดยมีเงื่อนไขว่า ผู้เช่า ต้องจ่ายค่าสิทธิการเช่าไม่น้อยกว่า 4 ล้านบาท ค่าเช่าต่อปีไม่น้อยกว่าปีละ 1.2 ล้านบาท โดยมี ระยะเวลา 15 ปี แต่จะมีการปรับอัตราค่าเช่าในทุกๆ 5 ปี นอกจากนี้ ผู้เช่าจักต้องรับผิดชอบต่อ ปรับปรุงอาคาร ตู้เย็น เครื่องทำความร้อน และเฟอร์นิเจอร์หรืออุปกรณ์อื่นๆที่มีใช้ส่วนควบของอาคาร

### **สนามกอล์ฟและโรงแรม เหตุใดจึงต้องเป็นรัฐวิสาหกิจ**

ดูเหมือนจะไม่มีประเทศใดในโลกเสรีที่รัฐบาลเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกิจกรรม ทางเศรษฐกิจถึงกับเป็นผู้ประกอบการสนามกอล์ฟและโรงแรมเสียเอง และนี่อาจถือได้ว่าเป็น ตัวอย่างของรัฐวิสาหกิจนอกตำรา

ใครจะตอบได้โดยไม่ตะขิดตะขวงใจว่า เหตุใดรัฐบาลจึงต้องประกอบการ สนามกอล์ฟและโรงแรม

สำหรับประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจแบบผสมดังเช่นประเทศไทย กิจการที่รัฐบาล ควรจะเป็นผู้ประกอบการโดยตรง ได้แก่ กิจการที่มีลักษณะเป็นสินค้าสาธารณะที่แท้ (Pure Public Goods) ดังเช่นบริการการป้องกันประเทศ บริการการรักษาความสงบภายในประเทศ รวมตลอด กิจการสาธารณูปโภคทั้งหลาย ส่วนการผลิตสินค้าเอกชนที่แท้ (Pure Private Goods) ควรจะ ปลดปล่อยให้เป็นที่ของภาคเอกชน รัฐบาลควรจะเข้ามาแทรกแซงการผลิตสินค้าเอกชนก็ต่อเมื่อ การผลิตสินค้านี้มีผลกระทบทั้งในด้านดีและด้านไม่ดีต่อสังคมโดยส่วนรวม แต่การ แทรกแซงนั้นมิได้หมายความว่า รัฐบาลจะต้องเป็นผู้ผลิตเสียเอง

สนามกอล์ฟและโรงแรมเป็นกิจการที่เอกชนสามารถประกอบการได้ และโดย ข้อเท็จจริงเอกชนสามารถประกอบการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่ารัฐบาลเสียอีก ไม่มีเหตุผล อันใดที่จะสนับสนุนให้รัฐบาลเข้าไปประกอบการเหล่านี้

หากจะกล่าวอ้างว่า สนามกอล์ฟและโรงแรมเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับนโยบาย การส่งเสริมการท่องเที่ยว แต่การที่รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ต้องประสบขาดทุนเป็นจำนวนมากและ เป็นระยะเวลาอันยาวนาน ย่อมเป็นประจักษ์พยานอันดีว่า นโยบายดังกล่าวนี้ล้มเหลวโดยสิ้นเชิง เพราะบ่งชี้ให้เห็นว่า ผลของการส่งเสริมการท่องเที่ยวมีไม่มากพอที่จะทำให้กิจการเหล่านี้สามารถ ยืนอยู่ได้ด้วยตัวของตัวเอง แต่เหนือสิ่งอื่นใด การส่งเสริมการท่องเที่ยวมิได้มีนัยว่า รัฐบาลจะต้องเข้าไป ประกอบกิจการอันเกี่ยวเนื่องกับการท่องเที่ยวทั้งปวงเสียเอง มิฉะนั้นรัฐคงต้องประกอบการ

จำนวนมาก นับตั้งแต่การผลิตของที่ระลึกไปจนถึงภัตตาคาร และกิจการอาบอบนวด แต่ที่จริงนั้น เมื่อรัฐมีนโยบายการส่งเสริมการท่องเที่ยว และเห็นว่า โรงแรมและสนามกอล์ฟเป็นกิจการที่จำเป็น เพื่อการนี้ รัฐก็น่าที่จะหามาตรการที่จะสนับสนุนให้เอกชนเป็นผู้ประกอบการ ในเมื่อข้อเท็จจริง ก็เพียงพอแล้วว่า เอกชนสามารถประกอบกิจการเหล่านี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าองค์กรของรัฐ เป็นอันมาก

ใครเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากสนามกอล์ฟของรัฐ หากมิใช่ข้าราชการทั้งฝ่ายทหาร และพลเรือน รวมตลอดทั้งพ่อค้าและนายทุนที่ต้องการติดต่อกับข้าราชการเหล่านั้น

ใครเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากกิจการโรงแรมของรัฐ หากมิใช่อภิสิทธิชนกลุ่มเดียวกันนี้

และมีเหตุผลอะไรที่จะยังคงนำรายได้ของแผ่นดินอันเกิดจากหยาดเหงื่อของ ประชาชนทั้งประเทศมาจุนเจือการขาดทุนของรัฐวิสาหกิจซึ่งก่อประโยชน์เฉพาะแต่อภิสิทธิชน กลุ่มน้อยในสังคม

การที่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยตัดสินใจให้เอกชนเช่าโรงแรมบางแสน ไปดำเนินการจึงนับเป็นอย่างก้าวที่ถูกต้อง แม้ว่าจะเป็นการยอมรับความไร้ประสิทธิภาพขององค์กร ของรัฐก็ตาม แต่ข้อที่น่าสงสัยก็คือ เหตุใดการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยจึงไม่ใช้นโยบายเดียวกันนี้ กับสนามกอล์ฟบางพระ และโรงแรมและสนามกอล์ฟเขาใหญ่

หากการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยยึดถือนโยบายให้เอกชนเช่ากิจการไป ดำเนินการ ก็คงไม่ต้องมีวิวาทะกับกรมป่าไม้ให้เป็นที่บาดหมางใจกัน เพราะแท้ที่จริงนั้น สิ่งที่หน่วยงานทั้งสองทะเลาะเบาะแว้งกัน ก็คือ กิจการที่หน่วยงานของทั้งสองไม่ควรต้องทำ

กรมป่าไม้ไม่ควรเข้าไปยุ่งเกี่ยวในกิจการบ้านพัก

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยไม่ควรยึดถือเป็นหน้าที่ที่จะต้องประกอบกิจการ โรงแรมและสนามกอล์ฟ

แต่ความบาดหมางใจที่เกิดขึ้น ก็เป็นเพราะความไร้ประสิทธิภาพของการ ท่องเที่ยวฯ ในการประกอบกิจการโรงแรมและสนามกอล์ฟ ซึ่งไม่ใช่ความผิดของ ททท. แต่เป็น ความผิดพลาดด้านนโยบาย ในเมื่อการประกอบการของโรงแรมและสนามกอล์ฟเขาใหญ่ประสบ การขาดทุน ททท. ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบจึงแสดงความรับผิดชอบด้วยการเรียกร้องขอสิทธิผูกขาด กิจการบ้านพักบนอุทยานเขาใหญ่แต่เพียงผู้เดียว

แต่ ททท. ลืมตอบคำถามพื้นฐานว่า

เหตุใดรัฐบาลจึงต้องเข้าไปประกอบกิจการโรงแรมและสนามกอล์ฟเสียเอง

**ตารางที่ 1**  
**รายได้ รายจ่าย และกำไรนำส่งรัฐ**  
**โรงแรมและสนามกอล์ฟเขาใหญ่**  
**ปี 2515 – 2524**  
**(ล้านบาท)**

ปี	รายได้	รายจ่าย	กำไร (+) ขาดทุน (-)	กำไรนำส่งรัฐ
2515	2.709	3.783	- 1.074	-
2516	2.939	4.172	- 1.233	-
2517	2.547	3.665	- 1.118	-
2518	3.771	4.574	- 0.803	-
2519	3.805	4.960	- 1.155	-
2520	4.747	4.784	- 0.037	-
2521	5.980	6.146	- 0.166	-
2522	7.653	7.503	- 0.150	-
2523	7.964	8.594	- 0.630	-
2524	9.874	10.225	- 0.351	-

**ที่มา** เอกสารงบประมาณประจำปีงบประมาณต่างๆ

**หมายเหตุ** สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตรวจรับรองงบดุลถึงปี 2519

**ตารางที่ 2**  
**รายได้ รายจ่าย และกำไรนำส่งรัฐ**  
**สนามกอล์ฟบางพระ**  
**ปี 2515 – 2524**  
**(ล้านบาท)**

ปี	รายได้	รายจ่าย	กำไร (+) ขาดทุน (-)	กำไรนำส่งรัฐ
2515	3.212	3.714	- 0.502	-
2516	3.649	4.013	- 0.364	-
2517	3.784	3.864	- 0.080	-
2518	3.790	4.621	- 0.031	-
2519	4.306	4.872	- 0.566	-
2520	4.599	5.193	- 0.594	-
2521	5.472	5.757	- 0.285	-
2522	6.352	6.240	+ 0.112	-
2523	7.917	7.753	+ 0.164	-
2524	9.348	9.264	+ 0.084	-

**ที่มา** เอกสารงบประมาณประจำปีงบประมาณต่างๆ

**หมายเหตุ** สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตรวจรับรองบุคคลถึงปี 2519

**ตารางที่ 3**  
**รายได้ รายจ่าย และกำไรนำส่งรัฐ**  
**โรงแรมบางแสน**  
**ปี 2515 – 2524**  
**(ล้านบาท)**

ปี	รายได้	รายจ่าย	กำไร (+) ขาดทุน (-)	กำไรนำส่งรัฐ
2515	4.694	6.103	- 1.409	-
2516	5.070	5.903	- 0.833	-
2517	5.527	6.150	- 0.623	-
2518	6.316	7.002	- 0.686	-
2519	6.847	6.998	- 0.151	-
2520	8.215	8.496	- 0.281	-
2521	8.842	9.363	- 0.521	-
2522	11.949	10.721	+ 1.228	-
2523	13.890	13.519	+ 0.371	-
2524	15.413	16.033	- 0.620	-

**ที่มา** เอกสารงบประมาณประจำปีงบประมาณต่างๆ

**หมายเหตุ** สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตรวจรับรองบุคคลถึงปี 2519