

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดกรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 29 ตุลาคม 2536

นโยบายการเช่าเราอุทยานแห่งชาติ

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) มีความพยายามมาเป็นเวลาช้านานที่จะประกาศ "เขตท่องเที่ยว" หรือจัดตั้ง "นิคมการท่องเที่ยว" ขึ้นในอุทยานแห่งชาติ ในอดีตกาลความพยายามดังกล่าวนี้ไม่สัมฤทธิ์ผล เนื่องจากการต่อต้านของกลุ่มอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและการขัดขวางของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในกรมป่าไม้ แต่แล้วความพยายามระลอกใหม่ก็ก่อตัวขึ้นในทันทีที่พรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล และนายสาวิตรีโพธิวิหก รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารนโยบายการท่องเที่ยว

การเตรียมพื้นฐานเพื่อปูทางให้ ททท. เข้าไปจัดการอุทยานแห่งชาติเพื่อการท่องเที่ยวดำเนินการอย่างเป็นขั้นเป็นตอน เริ่มต้นด้วยการผลักดันมติคณะรัฐมนตรีที่สำคัญ 2 มติคือ

มติที่หนึ่ง ได้แก่ มติเมื่อวันที่ 5 มกราคม 2536 คณะรัฐมนตรีมีมติให้ ททท. ดำเนินการและกำหนดพื้นที่ที่เป็นสถานท่องเที่ยวและทรัพยากรท่องเที่ยวที่ต้องสงวนไว้เป็นของรัฐ โดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกา ทั้งนี้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

มติที่สอง ได้แก่ มติเมื่อวันที่ 19 มกราคม 2536 คณะรัฐมนตรีมีมติให้ ททท. ประสานกับกรมป่าไม้ในการกำหนดพื้นที่และสถานที่ที่เป็นสถานท่องเที่ยวและทรัพยากรท่องเที่ยวที่ต้องสงวนไว้เป็นของรัฐ โดยในการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติคราวต่อไป ให้มีการกันพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยว ด้วยการออกพระราชกฤษฎีกาควบคู่กันไป

ภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีมีมติดังกล่าวนี้ กรมป่าไม้โดยนายผ่อง เล่งอี้ ได้ออก "ระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าไปดำเนินการท่องเที่ยวและพักอาศัยในอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2536" ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2536 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์การอนุญาตให้บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลเข้าไปประกอบกิจการในเขตอุทยานแห่งชาติดังต่อไปนี้

- (1) การจำหน่ายอาหาร เครื่องดื่ม และของที่ระลึก
- (2) ที่พักอาศัย หรือกิจการอื่นที่จำเป็นแก่การท่องเที่ยว
- (3) บริการรถนำเที่ยวในเขตอุทยานแห่งชาติ

เมื่อความพยายามของ ททท. ในการกันพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติบางส่วนเป็น "เขตการท่องเที่ยว" ปรากฏอย่างเด่นชัด แรงต่อต้านก็ปรากฏขึ้นอย่างชนิดที่คาดการณ์ไม่ได้ แรงต่อต้านระลอกแรกมาจากศูนย์วิจัยป่าไม้ คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เสียงต่อต้านเริ่มส่งสำเนียงเสนาะมาแต่เดือนพฤษภาคม โดยที่กลุ่มอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมประสานเสียงขับขานในเวลาต่อมา ในขณะที่เดียวกัน ข้าราชการระดับสูงในกรมป่าไม้ ยกเว้นอธิบดีร่วมมือกันต่อต้านนโยบายการซ้ำเรออุทยานแห่งชาติ เมื่อปรากฏแน่ชัดว่า ททท. ต้องการประกาศ "เขตการท่องเที่ยว" ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ โดยอาศัยพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 เพื่อที่ ททท. จะได้อำนาจการบริหารจัดการอย่างเต็มที่

การเจรจาระหว่าง ททท. กับกรมป่าไม้เมื่อวันที่ 8 กันยายน 2536 มีอาการกลงกันได้ ต่อมาเมื่อวันที่ 27 กันยายน ศกเดียวกัน คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติมีมติไม่ยินยอมให้ ททท. กำหนดเขตการท่องเที่ยวในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ

ความพยายามของ ททท. ในการยื้อแย่งอำนาจการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติจากกรมป่าไม้ ต้องเผชิญกับการต่อต้านมากยิ่งขึ้น เมื่อกลุ่ม NGOs เริ่มประสานเสียงการคัดค้านอย่างหนักแน่น โดยมูลนิธิสืบ นาคะเสถียร มูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าและพรรณพืชแห่งประเทศไทย และมูลนิธิโลกสีเขียว ร่วมกันออกแถลงการณ์คัดค้านเมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2536 ครั้นในวันที่ 18 ตุลาคม ศกเดียวกัน ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ประกาศ "ไม่เอาด้วยไว้" ในคอลัมน์ "ชอยสวนพลู" ในหนังสือพิมพ์ สยามรัฐรายวัน แม้ว่านายสาวิตรี โภธิวิหค จะแสดงความใจกว้างด้วยการพบปะกับกลุ่ม NGOs ในวันต่อมา เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็น แต่แรงกดดันทางการเมืองก็มีมากพอที่จะทำให้ นายสาวิตรี ต้องประกาศยกเลิกนโยบายการกำหนดเขตการท่องเที่ยวในพื้นที่อุทยานแห่งชาติเป็นการชั่วคราวเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2536

ความพยายามในการกระทำซ้ำเรออุทยานแห่งชาติในครั้งนี้ได้ให้บทเรียนอะไรบ้างแก่ประชาชนชาวไทย?

ผู้ที่ติดตามความคืบหน้าของนโยบายการกำหนดเขตการท่องเที่ยวในพื้นที่อุทยานแห่งชาติอดมิข้อกังขามีได้เกี่ยวกับความจริงใจของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ในการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้ แม้จนบัดนี้ประชาชนยังมิได้รับทราบรายละเอียดของแผนการดำเนินงานของ ททท. หาก ททท. มีอำนาจการบริหารจัดการเขตการท่องเที่ยวในพื้นที่อุทยานแห่งชาติภายใต้ พ.ร.บ.การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 หากรัฐบาลอ้างว่า ททท. จัดทำแผนการดำเนินงานยังไม่แล้วเสร็จก็เป็นเรื่องน่าประหลาดยิ่งนักที่ ททท. ไร้แรงในการยื้อแย่งอำนาจจากกรมป่าไม้ ทั้งๆที่ยังไม่มีแผนการดำเนินงานของตนเองแท้ที่จริงแล้ว มีเหตุผลน่าเชื่อว่า รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบนโยบายการท่องเที่ยวและผู้บริหาร ททท.

มีแผนการหลักเกี่ยวกับการจัดการเขตการท่องเที่ยวในพื้นที่อุทยานแห่งชาติอยู่แล้ว เพียงแต่ไม่ได้เปิดเผยต่อสาธารณชนโดยละเอียดเท่านั้น แผนการหลักดังกล่าวนี้ครอบคลุมเรื่องการให้เอกชนสร้างสถานที่พักและโรงแรม เป็นอย่างน้อย มิฉะนั้น ททท. คงไม่ออกแรงยื้อแย่งอำนาจการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติจากกรมป่าไม้ เพราะจากการตีความของคณะกรรมการกฤษฎีกา สิ่งก่อสร้างในเขตอุทยานแห่งชาติจะต้องยกเป็นกรรมสิทธิ์ของกรมป่าไม้ตาม พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 การส่งเสริมให้เอกชนเข้าไปลงทุนในเขตการท่องเที่ยวในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ จึงเป็นไปได้ยาก เว้นเสียแต่ว่าการกำหนดเขตการท่องเที่ยวในพื้นที่อุทยานแห่งชาติอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ.การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

เมื่อกระแสการคัดค้านนโยบายการกำหนดเขตการท่องเที่ยวในพื้นที่อุทยานแห่งชาติทวีความเข้มข้นขึ้น ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์พากันดาหน้าออกมาโจมตีกลุ่มผู้คัดค้านในทำนองว่า "ฟังไม่ได้ศัพท์ จับเอาไปกระเดียด" รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบนโยบายการท่องเที่ยวถึงกับกล่าวยืนยันว่า รัฐบาลมิได้มีแผนที่จะนำอุทยานแห่งชาติไปหาประโยชน์เชิงพาณิชย์ จะไม่มีการสร้างสนามกอล์ฟไม่มีการปลูกสร้างอาคารในพื้นที่ "ไฮแดง" และจะไม่มีการให้สัมปทานที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติแก่เอกชน

หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ ฉบับวันที่ 20 ตุลาคม 2536 รายงานข่าวว่า ก่อนหน้าที่ นายสาวิตรี โพธิวิหค จะพบกับกลุ่ม NGOs ได้เคยให้สัมภาษณ์แก่สื่อมวลชนว่า อาจจะมีการสร้างรีสอร์ทในอุทยานแห่งชาติ ทั้งนี้มีข้อสงสัยเกิดด้วยว่า นายเสรี วงษ์ไพจิตร รองผู้ว่าการ ททท. ก็ให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนเมื่อวันที่ 11 กันยายน 2536 ว่า ททท. จะประกาศเขตการท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติ 12 แห่ง และที่ราชพัสดุ 8 แห่ง โดยอาจกันพื้นที่บางส่วนให้เอกชนสร้างโรงแรมและสถานที่พัก (กรุงเทพธุรกิจ ฉบับวันที่ 22 ตุลาคม 2536) ดังนั้น จึงเป็นที่แน่ชัดว่า ททท. มีแผนการที่จะให้สัมปทานแก่เอกชนในการสร้างโรงแรมและสถานที่พักเป็นอย่างน้อย และด้วยแผนการดังกล่าวนี้ ททท. จึงต้องลงทุนยื้อแย่งอำนาจการบริหารจัดการเขตการท่องเที่ยวในพื้นที่อุทยานแห่งชาติจากกรมป่าไม้ หากมิใช่ด้วยแผนการดังกล่าวนี้ ก็ยากที่จะอธิบายได้ว่า เหตุใด ททท. จึงต้องกระโดดเข้าสู่วังวนแห่งความขัดแย้งกับกรมป่าไม้โดยไม่จำเป็น

ททท. ลงทุนสร้างวิดิโอเทปเพื่อชี้ให้เห็นถึงความไร้ประสิทธิภาพของกรมป่าไม้ในการดูแลและบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ โดยเสนอตัวเข้าทำหน้าที่บางส่วนแทนกรมป่าไม้ แต่ ททท. ลืมส่งกระจกดูรูปโฉมตนเอง เพราะพลันก็ปรากฏว่า ททท. จะเข้าไปแทนที่กรมป่าไม้แรงต่อต้านก็ปรากฏไปทั่วประชาสังคมไทย ททท. มิได้ตระหนักแม้แต่อย่างว่า ในสายตาของประชาสังคมไทย ททท. เป็นกลไกสำคัญของการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรม ด้วยการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงปริมาณยิ่งกว่าเชิงคุณภาพ แม้ ททท. จะกล่าวอ้าง

ว่าได้ปรับนโยบายการท่องเที่ยวมาเป็นการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน (sustainable tourism) แต่ภาพลักษณ์ของ ททท. ก็ตรงตรงจนยากที่จะลบล้างได้ ถึงจะอมพระมาพูดก็ไม่มีใครเชื่อ ยิ่งหอการค้า 8 จังหวัดอันเป็นที่ตั้งของอุทยานแห่งชาติออกมาสนับสนุนนโยบายการหาประโยชน์เชิงพาณิชย์จากอุทยานแห่งชาติด้วยแล้ว ภาพลักษณ์ของ ททท. ในสายตาของประชาสังคมยิ่งต่ำทรามลงไปอีก

การที่รัฐมนตรีผู้มีหน้าที่รับผิดชอบนโยบายการท่องเที่ยวประกาศเลิกล้มนโยบายการกำหนดเขตการท่องเที่ยวในพื้นที่อุทยานแห่งชาติเป็นการชั่วคราว ยิ่งทำให้ภาพลักษณ์ของ ททท. มัวหมองยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพราะเหตุว่า ททท. แสดงความกระตือรือร้นที่จะเข้าไปกวาดขยะและกำจัดสิ่งโสโครก ตลอดจนจัดระเบียบในอุทยานแห่งชาติ แต่ครั้งเมื่อ ททท. ไม่สามารถยื้อแย่งอำนาจการบริหารจัดการจากกรมป่าไม้ได้ ททท. ก็วิ่งหนีไปเสียเฉยๆ แทนที่จริงแล้ว ไม่มีโอกาสทองใดๆที่จะดีเท่าโอกาสนี้ที่ ททท. จะแสดงให้เห็นว่า ททท. มีความจริงจังในการพัฒนาการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน หาก ททท. แสดงเจตจำนงอันแน่วแน่ที่จะเข้าไปกวาดขยะและกำจัดสิ่งโสโครกในอุทยานแห่งชาติ แม้ในสภาวะที่ไม่สามารถยื้อแย่งอำนาจจากกรมป่าไม้ได้ ผู้คนในประชาสังคมย่อมปรบมือให้ ททท. และ ททท. ก็จะได้คะแนนสงสารจากประชาชน แต่การที่ ททท. วิ่งหนีไปเสียเฉยๆเมื่อหมดพลังในการยื้อแย่งอำนาจ ผู้คนในประชาสังคมย่อมอดสรุปมิได้ว่า เป็นเพราะ ททท. มีผลประโยชน์ร่วมกับธุรกิจการท่องเที่ยว จึงพยายามยื้อแย่งอำนาจจากกรมป่าไม้ เพื่อที่จะได้ใช้อำนาจในการเกื้อกูลผลประโยชน์ของธุรกิจการท่องเที่ยวได้อย่างเต็มที่ ครั้นเมื่อการยื้อแย่งอำนาจล้มเหลว ททท. ก็ไม่สามารถเสแสร้งที่จะเข้าไปกวาดขยะและกำจัดสิ่งโสโครกในอุทยานแห่งชาติได้อีกต่อไป

บัดนี้ โอกาสทองที่ ททท. จะปรับปรุงภาพลักษณ์ของตนได้ผ่านพ้นไปแล้ว

การกวาดขยะ การกำจัดสิ่งโสโครก และการจัดระเบียบในอุทยานแห่งชาติ เป็นเพียงนโยบายแต่ในนาม (nominal policy) หากเป้าหมายหลักของนโยบายมีเพียงเท่านี้ ททท. ก็มีจำกัดก่อความขัดแย้งและยื้อแย่งอำนาจจากกรมป่าไม้ แต่การที่ ททท. ลงทุนลงแรงยื้อแย่งอำนาจจากกรมป่าไม้นั้น ก็เพราะเป้าหมายหลักอยู่ที่การประกอบธุรกิจการท่องเที่ยวอื่นๆ ในบริเวณอุทยานแห่งชาติ ประกอบกับ พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ไม่เกื้อกูลต่อการลงทุนของเอกชน ททท. จึงต้องการกำหนดเขตการท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติโดยอาศัย พ.ร.บ.การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

ประชาชนฉลาดพอที่จะแยกแยะระหว่าง "นโยบายที่ประกาศ" (stated policy) กับ "นโยบายที่แท้จริง" (real policy) เมื่อผู้นำพรรคประชาธิปัตย์ดาหน้าออกมาโจมตีกลุ่มผู้คัดค้านในทำนองว่า "ฟังไม่ได้ศัพท์ จับเอาไปกระเดียด" พฤติกรรมในเวลาต่อมาของนักการเมือง

เหล่านี้ หากมิใช่ผลประโยชน์ทางธุรกิจอันแน่นอนหนา ก็เข้าข่าย "ฟังไม่ได้ศัพท์ จับเอาไปกระเดียด" ไม่แตกต่างกัน

ในประชาสังคมที่เป็นประชาธิปไตย ราษฎรย่อมมีสิทธิในการวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาล ไม่ว่าจะฟัง "ได้ศัพท์" หรือไม่ เพราะการ "ฟังไม่ได้ศัพท์" อาจเกิดจากความตั้งใจของรัฐบาลในการปกปิดและบิดเบือนข่าวสาร นโยบายการกำหนดเขตการท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติครั้งนี้ก็เข้าข่ายทำนองนี้ ทั้งนี้ไม่เพียงแต่ข้อมูลข่าวสารจะไม่สมบูรณ์เท่านั้น หากทว่ายังมีความพยายามที่จะปิดปากข้าราชการอีกด้วย มิใช่จะต้องกล่าวถึงการหลุดจากลับกลอกของผู้นำพรรคประชาธิปไตยคนแล้วคนเล่า

ณ วันนี้ อุทยานแห่งชาติรอดพ้นจากการถูกข่มขืนซ้ำเราครั้งใหญ่ เพียงด้วยพฤติกรรม "ฟังไม่ได้ศัพท์" จับเอาไปกระเดียด" ของประชาชน ในเมื่อประชาชนรู้เห็นเช่นชาติผู้นำรัฐบาลเหล่านี้เสียแล้ว ถึงจะ "ฟังไม่ได้ศัพท์" ก็จะต้อง "กระเดียด" ต่อไปในอนาคต ข้อที่ราษฎรรอดสงสัยมิได้ก็คือผู้ที่ "ฟังได้ศัพท์" ดังเช่นนายกรัฐมนตรี เหตุไฉนจึงไม่ยอม "กระเดียด"?