



รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการสังเคราะห์งานวิจัยภายใต้กรอบประเด็นการวิจัยเชิงยุทธศาสตร์

โดย

ปาริชาติ ศีวะรักษ์ และคณะ

สิงหาคม 2560

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

สัญญาเลขที่ SRI59X0002

รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการสังเคราะห์งานวิจัยภายใต้กรอบประเด็นการวิจัยเชิงยุทธศาสตร์

โดย

ปาริชาติ ศิวัชรักษ์

อมรรัตน์ ชันดี

สุจิตราภรณ์ คำสอาด

ศรินทร์ รัตน์เจริญขจร

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

บทสรุปผู้บริหาร

ยุทธศาสตร์ 4 ปีของ สกว. (พ.ศ. 2557-2560) มีกลยุทธ์ที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การพัฒนาระบบการบริหารจัดการทุนวิจัยหลายรูปแบบเพื่อให้ตอบโจทย์ของประเทศได้หลายระดับ หนึ่งในการบริหารจัดการที่สำคัญ คือ การพัฒนารูปแบบและนวัตกรรมการบริหารจัดการ "กรอบประเด็นการวิจัยเชิงยุทธศาสตร์" (Strategic Research Issues: SRI) เพื่อเชื่อมโยงงานวิจัยหลายฝ่ายของ สกว. โดยมุ่งเป้าให้แก้ไขปัญหาสำคัญของประเทศ

ปัจจุบันประเทศไทยได้จัดทำยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579) ที่มุ่งให้บรรลุวิสัยทัศน์และเป้าหมาย “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” และได้เข้าสู่ระยะเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) ซึ่งเป็นแผนระยะปานกลางที่นำยุทธศาสตร์ชาติมาใช้เป็นแนวทางการพัฒนาประเทศ อีกทั้งรัฐบาลยังได้ประกาศนโยบายประเทศไทย 4.0 (Thailand 4.0) ที่มุ่งหวังจะปรับโครงสร้างเศรษฐกิจทั้งระบบให้ขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรม นอกจากนี้ ประเทศไทยยังได้รับรองกรอบและเป้าหมายการพัฒนาในระดับนานาชาติที่มีความสำคัญ ได้แก่ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals – SDG) 17 เรื่องที่มีกรอบระยะเวลาถึงปี 2573 ซึ่งส่วนใหญ่มีความเชื่อมโยงกับวิสัยทัศน์และเป้าหมายของยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาประเทศไทย

ในโอกาสที่งานวิจัย SRI ดำเนินงานมาครบระยะเวลา 3 ปี จึงได้จัดทำ “รายงานการสังเคราะห์งานวิจัยภายใต้กรอบประเด็นการวิจัยเชิงยุทธศาสตร์ (SRI)” ฉบับนี้ เพื่อนำเสนอความรู้ที่เกิดขึ้นจากงานวิจัย SRI ทั้ง 12 เรื่องโดยสังเคราะห์ให้เห็นความเชื่อมโยงระหว่างความรู้ต่างๆ ดังกล่าวกับยุทธศาสตร์ชาติและแนวทางการพัฒนาประเทศ เพื่อให้เห็นว่าความรู้จากงานวิจัย SRI มีบทบาทหรือมีโอกาสจะสนับสนุนการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์และแผน หรือจะมีส่วนช่วยให้สังคมไทยรับมือกับปัญหาหรือใช้โอกาสใหม่ๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงระดับโลกและระดับประเทศได้อย่างไร และเนื่องจาก SRI แต่ละเรื่องมีขอบเขตกว้างขวางมาก งานวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนภายใต้กรอบ SRI ในช่วงปี 2558 – 2560 จึงเป็นเพียงส่วนหนึ่งขององค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องเท่านั้น อีกทั้งงาน SRI บางประเด็นเป็นผลสืบเนื่องมาจากการตั้งโจทย์วิจัยและการดำเนินงานเชิงยุทธศาสตร์ของ สกว. ในระยะที่ผ่านมาต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน งานสังเคราะห์นี้จึงได้ประมวลและสังเคราะห์องค์ความรู้ที่เกิดจากงานวิจัยที่สำคัญเหล่านี้ไว้ด้วย โดยพิจารณาเฉพาะงานวิจัยในระยะ 5 ปีที่ผ่านมาจากฐานข้อมูล e Library ของ สกว.

การสังเคราะห์งานวิจัยเหล่านี้ใช้ยุทธศาสตร์ชาติเป็นแกนหลัก โดยจำแนกแผนและนโยบายสำคัญตามยุทธศาสตร์ 6 ด้าน และระบุประเด็นสำคัญที่มีความรู้ SRI และงานวิจัยอื่นที่เกี่ยวข้องสนับสนุน จากนั้นจึงนำเสนอความรู้ในแต่ละประเด็น ในกรณีที่ความรู้จากงานวิจัยบางเรื่องสามารถสนับสนุนหลายยุทธศาสตร์ ก็จะนำเสนอสรุปความรู้ไว้ภายใต้ยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องมากที่สุด ผลการสังเคราะห์ความรู้พบว่ามีความรู้จากงานวิจัย SRI และงานวิจัยอื่นของ สกว. ที่สามารถสนับสนุนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ในประเด็นต่อไปนี้

ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง:

1. การรักษาความมั่นคงภายในโดยเฉพาะในจังหวัดชายแดนภาคใต้
2. การสร้างความร่วมมือกับมิตรประเทศเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจสังคม และป้องกันภัยคุกคามข้ามชาติ
3. ความมั่นคงและผลประโยชน์ทางทะเล

ยุทธศาสตร์การสร้างความสามารถทางการแข่งขัน:

1. การบริหารจัดการเศรษฐกิจส่วนรวมด้านการงบประมาณและการเงิน
2. การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันภาคการผลิตและบริการด้วยวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรม
3. การลงทุนวิจัยและบ่มเพาะผู้ประกอบการทางเทคโนโลยี

4. การสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจในพื้นที่ชายแดน
5. การพัฒนาความเป็นหุ้นส่วนกับมิตรประเทศทางการค้า การลงทุน
6. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีศักยภาพสอดคล้องกับตลาดแรงงาน

ยุทธศาสตร์การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน:

1. การสร้างความมั่นคงและความอยู่ดีมีสุขของครอบครัวไทยในสังคมสูงวัย
2. การปฏิรูปการศึกษาและการเรียนรู้
3. การปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรม
4. การพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานที่ได้มาตรฐาน

ยุทธศาสตร์การสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม:

1. การลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม
2. การจัดสวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มเปราะบาง
3. การเสริมสร้างศักยภาพชุมชนให้เข้มแข็ง

ยุทธศาสตร์การสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม:

1. การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างบูรณาการ
2. การบริหารจัดการที่ดินและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ
3. การผลิตภาคการเกษตรที่ยั่งยืน
4. ความมั่นคงและผลประโยชน์ทางทะเล
5. พลังงานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและความมั่นคงด้านพลังงาน
6. การมีส่วนร่วมของประชาชนด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
7. ความร่วมมือระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม

ยุทธศาสตร์การปรับสมดุลและพัฒนากระบวนการบริหารจัดการภาครัฐ:

1. กระบวนการงบประมาณและการติดตามตรวจสอบการเงินการคลังภาครัฐ
2. การบริหารจัดการการเงินการคลังของท้องถิ่น
3. การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ เอกชน องค์กรพัฒนาเอกชนและภาคประชาชน

ความรู้ที่ได้จากงานวิจัยแต่ละเรื่องมีหลายลักษณะ เช่น ได้แนวคิดใหม่ ข้อเสนอเชิงนโยบาย ต้นแบบ/รูปแบบ/แบบจำลองที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในภาคปฏิบัติ เครือข่ายการทำงานภาควิชาการ ภาคนโยบายและภาคประชาชน ระบบหรือฐานข้อมูลเฉพาะด้าน รวมทั้งเกิดกระบวนการและรูปแบบการสื่อสารไปยังภาคนโยบายและสาธารณชน ซึ่งรายงานฉบับนี้ได้สรุปผลผลิตสำคัญที่เกิดขึ้นและคาดว่าจะเกิดขึ้นไว้ด้วย

บทคัดย่อ

ยุทธศาสตร์ 4 ปีของ สกว. (พ.ศ. 2557-2560) มีกลยุทธ์ที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การพัฒนาระบบการบริหารจัดการทุนวิจัยหลายรูปแบบเพื่อให้ตอบโจทย์ของประเทศได้หลายระดับ หนึ่งในการบริหารจัดการที่สำคัญ คือ การพัฒนารูปแบบและนวัตกรรมการบริหารจัดการ "กรอบประเด็นการวิจัยเชิงยุทธศาสตร์" (Strategic Research Issues: SRI) เพื่อเชื่อมโยงงานวิจัยหลายฝ่ายของ สกว. โดยมุ่งเป้าให้แก้ไขปัญหาสำคัญของประเทศ

ปัจจุบันประเทศไทยได้จัดทำยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579) ที่มุ่งให้บรรลุวิสัยทัศน์และเป้าหมาย “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” และได้เข้าสู่ระยะเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) ซึ่งเป็นแผนระยะปานกลางที่นำยุทธศาสตร์ชาติมาใช้เป็นแนวทางการพัฒนาประเทศ อีกทั้งรัฐบาลยังได้ประกาศนโยบายประเทศไทย 4.0 (Thailand 4.0) ที่มุ่งหวังจะปรับโครงสร้างเศรษฐกิจทั้งระบบให้ขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรม นอกจากนี้ ประเทศไทยยังได้รับรองกรอบและเป้าหมายการพัฒนาระดับนานาชาติที่มีความสำคัญ ได้แก่ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals – SDG) 17 เรื่องที่มีกรอบระยะเวลาถึงปี 2573 ซึ่งส่วนใหญ่มีความเชื่อมโยงกับวิสัยทัศน์และเป้าหมายของยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาประเทศไทย

ในโอกาสที่งานวิจัย SRI ดำเนินงานมาครบระยะเวลา 3 ปี จึงได้จัดทำ “รายงานการสังเคราะห์งานวิจัยภายใต้กรอบประเด็นการวิจัยเชิงยุทธศาสตร์ (SRI)” ฉบับนี้ เพื่อนำเสนอความรู้ที่เกิดขึ้นจากงานวิจัย SRI ทั้ง 12 เรื่องโดยสังเคราะห์ให้เห็นความเชื่อมโยงระหว่างความรู้ต่างๆ ดังกล่าวกับยุทธศาสตร์ชาติและแนวทางการพัฒนาประเทศ เพื่อให้เห็นว่าความรู้จากงานวิจัย SRI มีบทบาทหรือมีโอกาสจะสนับสนุนการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์และแผน หรือจะมีส่วนช่วยให้สังคมไทยรับมือกับปัญหาหรือใช้โอกาสใหม่ๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงระดับโลกและระดับประเทศได้อย่างไร และเนื่องจาก SRI แต่ละเรื่องมีขอบเขตกว้างขวางมาก งานวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนภายใต้กรอบ SRI ในช่วงปี 2558 – 2560 จึงเป็นเพียงส่วนหนึ่งขององค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องเท่านั้น อีกทั้งงาน SRI บางประเด็นเป็นผลสืบเนื่องมาจากการตั้งโจทย์วิจัยและการดำเนินงานเชิงยุทธศาสตร์ของ สกว. ในระยะที่ผ่านมาต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน งานสังเคราะห์นี้จึงได้ประมวลและสังเคราะห์องค์ความรู้ที่เกิดจากงานวิจัยที่สำคัญเหล่านี้ไว้ด้วย โดยพิจารณาเฉพาะงานวิจัยในระยะ 5 ปีที่ผ่านมาจากฐานข้อมูล e Library ของ สกว.

Abstract

The four-year strategic plan of Thailand Research Fund (TRF) (2014-2017) highlighted the importance of a research funding and management system that is responsive to the national agenda. The “Strategy Research Issues – SRI” was therefore introduced and tasked with the responsibility to generate knowledge about old and new development challenges addressed by the national agenda. The SRI also serves as another research stream that integrates research and development initiatives undertaken by several TRF units and programs.

At present, national development is steered by the “Stability, Prosperity and Sustainability” vision of Thailand 20-Year National Strategy (2017-2036), the 12th National Economic and Social Development Plan (2017-2021) which is a medium-term plan, and Thailand 4.0 Policy that aims for an overall restructuring and reform of the economy to transform Thailand to be a knowledge and innovation-based economy. In addition, the Government has endorsed the Sustainable Development Goals (SDG) which are in line with Thailand’s development plans and strategies. The SRI’s 12 frameworks are designed to highlight strategic issues that are most crucial for moving Thailand toward these visions and goals.

The SRI synthesis report aims to present the knowledge and other outputs produced within the SRI stream after 3 years in operation. The report will show how the knowledge and other outputs can support the implementation of the national strategy, plan, and policy, and to help the Thai society handle the challenges of the changing world. As much of the knowledge generated under the SRI system is a continuation of research undertaken in preceding periods, this report also includes related works completed during the last 5 years archived in the TRF’s e-Library.

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
บทสรุปผู้บริหาร	ก
บทคัดย่อ และ Abstract	ค
สารบัญ	จ
บทที่ 1 บทนำ	1
บทที่ 2 ยุทธศาสตร์ แผน นโยบาย และความรู้ SRI ด้านความมั่นคง	5
บทที่ 3 ยุทธศาสตร์ แผน นโยบาย และความรู้ SRI การสร้างความสามารถในการแข่งขัน	41
บทที่ 4 ยุทธศาสตร์ แผน นโยบาย และความรู้ SRI การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน	102
บทที่ 5 ยุทธศาสตร์ แผน นโยบาย และความรู้ SRI การสร้างโอกาสความเสมอภาค และเท่าเทียมกันทางสังคม	150
บทที่ 6 ยุทธศาสตร์ แผน นโยบาย และความรู้ SRI การสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิต ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม	186
บทที่ 7 ยุทธศาสตร์ แผน นโยบาย และความรู้ SRI การปรับสมดุลและพัฒนา ระบบการบริหารจัดการภาครัฐ	226
บทที่ 8 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	255
ภาคผนวก 1 สถานการณ์และแนวโน้มการพัฒนา และประเด็นท้าทายใน 10 ปีข้างหน้า	259
ภาคผนวก 2 ยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาประเทศไทย	284

บทที่ 1

บทนำ

บทนี้จะนำเสนอความเป็นมาและวัตถุประสงค์ กรอบแนวคิดในการสังเคราะห์ความรู้จากประเด็นวิจัยเชิงยุทธศาสตร์ที่เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนและนโยบายสำคัญ พร้อมทั้งองค์ประกอบของรายงานการสังเคราะห์ความเป็นมาและวัตถุประสงค์

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ในฐานะหน่วยงานหลักที่มีบทบาทสนับสนุนการวิจัยและบริหารจัดการงานวิจัยของประเทศได้มีส่วนร่วมในการสร้างสรรค์งานวิจัยหลากหลายสาขา ทั้งด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ด้านมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ครอบคลุมงานวิจัยพื้นฐาน งานวิจัยประยุกต์ และการพัฒนาบุคลากรวิจัยทั้งในภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชน โดยยุทธศาสตร์ 4 ปีของ สกว. (พ.ศ. 2557 - 2560) มีกลยุทธ์ที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การพัฒนาระบบการบริหารจัดการทุนวิจัยหลายรูปแบบเพื่อให้อุปสงค์ของประเทศได้หลายระดับ หนึ่งในกระบวนการจัดการที่สำคัญ คือ การพัฒนารูปแบบและนวัตกรรมการบริหารจัดการ **"กรอบประเด็นการวิจัยเชิงยุทธศาสตร์" (Strategic Research Issues: SRI)** เพื่อเชื่อมโยงงานวิจัยหลายฝ่ายของ สกว. โดยมุ่งเป้าให้แก้ไขปัญหาสำคัญของประเทศ

งานวิจัย SRI เกิดขึ้นในช่วงเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 -2559) การกำหนด SRI ทั้ง 12 เรื่องจึงเน้นให้มีความเชื่อมโยงกับเป้าหมายการพัฒนาประเทศใน 4 มิติ (4G) คือ Competitive Growth, Inclusive Growth, Green Growth และ Sustainable Growth ซึ่งในแต่ละ SRI ได้ระบุประเด็นวิจัยสำคัญ (theme) สำหรับเป็นกรอบในการสนับสนุนทุนวิจัยของฝ่ายต่างๆ ใน สกว. โดยมีการบริหารงานวิจัย SRI ให้เชื่อมโยงงานวิจัยพื้นฐานสู่งานวิจัยประยุกต์และยกระดับงานวิจัยเพื่อท้องถิ่นสู่นโยบายระดับชาติ และมี SRI Unit ทำหน้าที่เป็นหน่วยประสานงานกลางภายใน สกว. ติดตามการดำเนินงาน SRI ทุกเรื่อง

กรอบประเด็นการวิจัยเชิงยุทธศาสตร์ (SRI) 12 เรื่อง

SRI1 ประชาคมอาเซียนและภูมิภาคเอเชียตะวันออก (ASEAN Community and the East Asian Region)

SRI2 ความมั่นคงทางอาหารและความปลอดภัยของอาหาร (Food Security and Safety)

SRI3 การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ น้ำ ที่ดิน และการจัดการสิ่งแวดล้อม (Climate Change, Water, Land and Environmental Management)

SRI4 การลดความเหลื่อมล้ำของสังคมและการแก้ปัญหาความยากจน (Inequality Reduction and Poverty Reduction)

SRI5 การสร้างสรรค์การเรียนรู้และปฏิรูปการศึกษา (Creative Learning and Educational Reform)

SRI6 ธรรมาภิบาลและการลดคอร์รัปชัน (Good Governance and Corruption Reduction)

SRI7 ผลประโยชน์แห่งชาติและความมั่นคงทางทะเล (National Interests on Marine Resources and Maritime Security)

SRI8 คุณธรรมจริยธรรม วัฒนธรรม และระเบียบวินัยของคนไทย (Ethics, Culture, and Discipline of Thais)

SRI9 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร (Demographic Transition)

SRI10 องค์ความรู้ใหม่และนวัตกรรมด้านวิทยาศาสตร์ สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ (New Knowledge and Innovation on Sciences, Social Sciences and Humanities)

SRI11 พลังงานและพลังงานทางเลือก (Energy and Alternative Energy)

SRI12 การหลุดพ้นจากกับดักประเทศรายได้ปานกลาง (Overcoming the Middle Income Trap)

ปัจจุบันประเทศไทยกำลังเข้าสู่การปฏิรูปประเทศขนาดใหญ่ โดยมีการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579) ที่มุ่งให้บรรลุวิสัยทัศน์และเป้าหมาย “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” และได้เข้าสู่ระยะเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) ซึ่งเป็นแผนระยะปานกลางที่นำยุทธศาสตร์ชาติมาใช้เป็นแนวทางการพัฒนาประเทศ อีกทั้งรัฐบาลยังได้ประกาศนโยบายประเทศไทย 4.0 (Thailand 4.0) ที่มุ่งหวังจะปรับโครงสร้างเศรษฐกิจทั้งระบบให้ขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรม นอกจากนี้ ประเทศไทยยังได้รับรองกรอบและเป้าหมายการพัฒนาระดับนานาชาติที่มีความสำคัญ ได้แก่ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals – SDG) 17 เรื่องที่มีกรอบระยะเวลาถึงปี 2573 ซึ่งส่วนใหญ่มีความเชื่อมโยงกับวิสัยทัศน์และเป้าหมายของยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาประเทศไทย¹ ในส่วนของ สกว. เองก็ได้ปรับการดำเนินงาน SRI ให้ยึดโยงกับกรอบยุทธศาสตร์และเป้าหมายการพัฒนาเหล่านี้ด้วย

ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2558 จนถึงปัจจุบัน (ข้อมูล ณ วันที่ 7 มีนาคม 2560)² สกว. ได้สนับสนุนโครงการวิจัย SRI ทั้ง 12 เรื่อง รวม 146 โครงการ ยกเลิก 2 โครงการ สิ้นสุดโครงการแล้ว 10 โครงการ ส่งรายงานฉบับสุดท้าย 36 โครงการ และอยู่ในระหว่างดำเนินโครงการ 98 โครงการ รวมงบประมาณสนับสนุนทั้งสิ้น 255.36 ล้านบาท (ร้อยละ 94.58 ของงบประมาณที่ได้รับทั้งหมด³)

ในโอกาสที่งานวิจัย SRI ดำเนินงานมาครบระยะเวลา 3 ปี จึงได้มีการจัดทำ “รายงานการสังเคราะห์งานวิจัยภายใต้กรอบประเด็นการวิจัยเชิงยุทธศาสตร์ (SRI)” ฉบับนี้ขึ้นมา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอความรู้ที่เกิดขึ้นจากงานวิจัย SRI ทั้ง 12 เรื่องอย่างเป็นระบบ สังเคราะห์ให้เห็นถึงความเชื่อมโยงของความรู้ต่างๆ ดังกล่าวกับ ยุทธศาสตร์ชาติและแนวทางการพัฒนาประเทศ เพื่อให้เห็นว่าความรู้จากงานวิจัย SRI มีบทบาทหรือมีโอกาสจะสนับสนุนการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์และแผน หรือจะมีส่วนช่วยให้สังคมไทยรับมือกับปัญหาหรือใช้โอกาสใหม่ๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงระดับโลกและระดับประเทศได้อย่างไร⁴ โดยคาดหวังว่าจะเป็นประโยชน์กับหน่วยงานภาครัฐทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ ภาคเอกชน สถาบันการศึกษา ชุมชนและประชาชนที่สนใจที่จะนำไปปรับใช้ได้เหมาะสมกับบริบทความท้าทายใหม่ในการพัฒนาประเทศไทยต่อไป

กรอบแนวคิดในการสังเคราะห์ความรู้จากประเด็นวิจัยเชิงยุทธศาสตร์

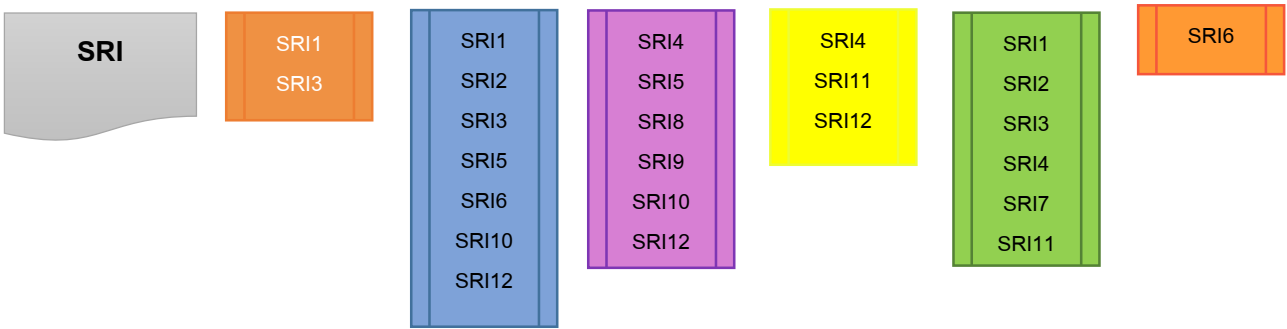
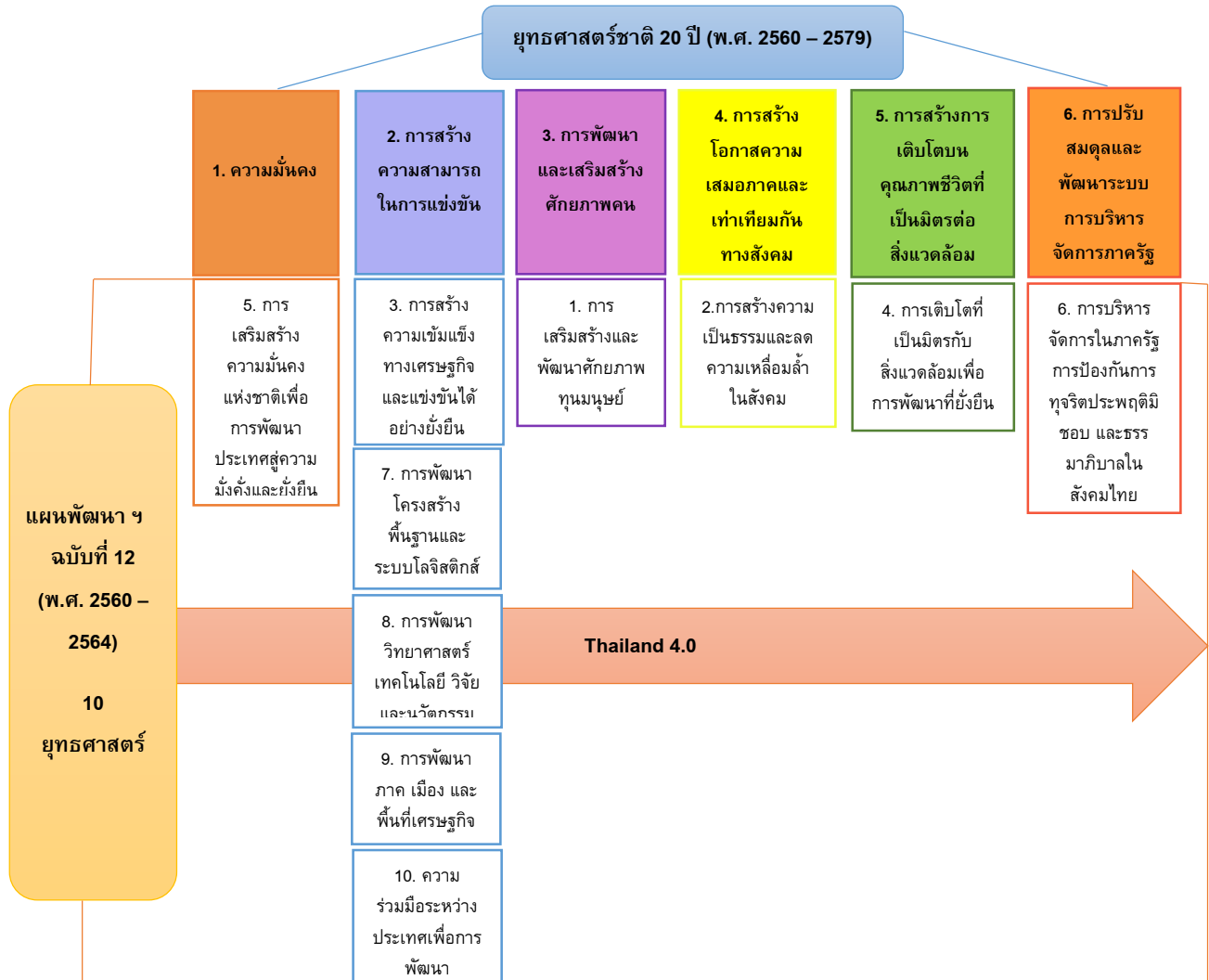
เนื่องจาก SRI เป็นประเด็นวิจัยเชิงยุทธศาสตร์ การสังเคราะห์ความรู้ที่เกิดขึ้นจึงยึดโยงกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 และนโยบายไทยแลนด์ 4.0 ซึ่งเป็นกรอบการพัฒนาประเทศในระยะยาวและระยะปานกลางที่เชื่อมโยงบูรณาการกัน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายอนาคตประเทศไทยที่มี “ความมั่นคง มั่งคั่งและยั่งยืน” ซึ่งมีความสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDG) ของโลกด้วย เพื่อให้ทราบว่าความรู้ SRI ทั้ง 12 เรื่องที่ สกว. สนับสนุนนั้นมีส่วนในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ แผนและนโยบายดังกล่าวอย่างไร ขณะเดียวกัน ได้มีการประมวลสถานการณ์ แนวโน้มการพัฒนาและประเด็นท้าทายใน 10 ปีข้างหน้า (รายละเอียดตามภาคผนวกที่ 1) เพื่อใช้ประกอบการสังเคราะห์ให้เห็นถึงโจทย์สำคัญของการพัฒนาประเทศในระยะต่อไปและความรู้ที่ได้จากงาน SRI ว่าจะมีส่วนช่วยให้รู้จักและรับมือกับแนวโน้มการพัฒนาและความท้าทายใหม่อย่างไรด้วย

¹ ภาคผนวกที่ 1 สรุปสาระสำคัญของยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 นโยบายประเทศไทย 4.0 และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน

² ข้อมูลจาก สกว., เอกสารผลการดำเนินงาน SRI 2558 – มีนาคม 2560

³ แผนปฏิบัติการ SRI ระยะ 3 ปี ได้รับงบประมาณจากแหล่งต่างๆ คือ 1) งบประมาณ สกว. 405 ล้านบาท และ 2) งบประมาณจากสภาวิจัยแห่งชาติ (วช.) Thailand Grand Challenges เรื่อง Corruption Free Thailand จำนวน 25 ล้านเพื่อใช้ในงานวิจัย SRI6

⁴ ภาคผนวกที่ 2 สรุปสถานการณ์และแนวโน้มการพัฒนา และประเด็นท้าทายใน 10 ปีข้างหน้า



เนื่องจาก SRI แต่ละเรื่องมีขอบเขตกว้างขวางมาก งานวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนภายใต้กรอบ SRI ในช่วงปี 2558 – 2560 จึงเป็นเพียงส่วนหนึ่งขององค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องเท่านั้น อีกทั้งงาน SRI บางประเด็นเป็นผลสืบเนื่องมาจากการตั้งโจทย์วิจัยและการดำเนินงานเชิงยุทธศาสตร์ของ สกว. ในระยะที่ผ่านมาต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน งานสังเคราะห์นี้จึงได้ประมวลและสังเคราะห์องค์ความรู้ที่เกิดจากงานวิจัยที่สำคัญเหล่านี้ไว้ด้วย โดยพิจารณาเฉพาะงานวิจัยในระยะ 5 ปีที่ผ่านมาจากฐานข้อมูล e Library ของ สกว.

การสังเคราะห์งานวิจัยเหล่านี้ใช้ยุทธศาสตร์ชาติเป็นแกนหลัก โดยจำแนกแผนและนโยบายสำคัญตามยุทธศาสตร์ 6 ด้าน และระบุประเด็นสำคัญที่มีความรู้ SRI และงานวิจัยอื่นที่เกี่ยวข้องสนับสนุน จากนั้นจึงนำเสนอความรู้ในแต่ละประเด็น ในกรณีที่ความรู้จากงานวิจัยบางเรื่องสามารถสนับสนุนหลายยุทธศาสตร์ ก็จะนำเสนอสรุปความรู้ไว้ภายใต้ยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องมากที่สุด

ความรู้ที่ได้จากงานวิจัยแต่ละเรื่องมีหลายลักษณะ เช่น ได้แนวคิดใหม่ ข้อเสนอเชิงนโยบาย ต้นแบบ/รูปแบบ/แบบจำลองที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในภาคปฏิบัติ เครือข่ายการทำงานภาควิชาการ ภาคนโยบายและภาคประชาชน ระบบหรือฐานข้อมูลเฉพาะด้าน รวมทั้งเกิดกระบวนการและรูปแบบการสื่อสารไปยังภาคนโยบายและสาธารณชน

องค์ประกอบของรายงานการสังเคราะห์ความรู้

ผลการสังเคราะห์งานวิจัยภายใต้กรอบประเด็นการวิจัยเชิงยุทธศาสตร์ (SRI) รวม 2 ฉบับ ดังนี้

1) รายงานการสังเคราะห์งานวิจัย SRI ประกอบด้วย 8 บท ได้แก่

บทที่ 1 ความเป็นมาและวัตถุประสงค์ กรอบแนวคิดในการสังเคราะห์งาน SRI องค์ประกอบของรายงาน

บทที่ 2 - บทที่ 7 ความรู้จากงานวิจัย SRI ที่สนับสนุนยุทธศาสตร์ แผน และนโยบายสำคัญ เรียงลำดับตามยุทธศาสตร์ชาติ แต่ละบทประกอบด้วยสาระสำคัญ 2 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 ประมวลสรุปแนวทางการพัฒนาของยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 12 นโยบายไทยแลนด์ 4.0 และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDG) ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์นั้นๆ

ส่วนที่ 2 สรุปความรู้ SRI และความรู้ที่เกี่ยวข้องของ สกว. ที่สนับสนุนยุทธศาสตร์ ฯลฯ เริ่มจากการสรุปประเด็นสำคัญขององค์ความรู้ พร้อมผังภาพ (Mind map) ก่อนที่จะนำเสนอรายละเอียดในแต่ละประเด็น โดยได้จัดทำกล่องความรู้ (Text Box) ที่สรุปสาระความรู้สำคัญที่เกิดขึ้นจากงานวิจัย SRI พร้อมที่มา รวมทั้งตารางสรุปผลผลิตสำคัญ

บทที่ 8 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ภาคผนวก 1: สถานการณ์และแนวโน้มการพัฒนา และประเด็นท้าทายใน 10 ปีข้างหน้า

ภาคผนวก 2: ยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาประเทศไทย

2) เอกสารอ้างอิง: สรุปความรู้จากงานวิจัยจำแนกราย SRI (นำเสนอเป็นไฟล์ในแผ่นซีดี) แต่ละ SRI นำเสนอ

- ความเป็นมา/พัฒนาการของงานวิจัย SRI และงานวิจัยเดิมที่เกี่ยวข้องของ สกว.
- ตารางสรุปภาพรวมของโครงการวิจัยที่มีอยู่ ครอบคลุมวงเงินงบประมาณ นักวิจัย/สถาบัน และสถานภาพการดำเนินงาน
- สรุปรายโครงการวิจัย ครอบคลุมที่มาของงานวิจัย วัตถุประสงค์ ระเบียบวิธีวิจัย สรุปความรู้ที่ได้จากงานวิจัย และการนำไปใช้ประโยชน์

บทที่ 2

ยุทธศาสตร์ แผน นโยบาย และความรู้อื่นๆ SRI ด้านความมั่นคง

บทนี้จะนำเสนอองค์ความรู้ที่สนับสนุนยุทธศาสตร์ แผน และนโยบาย ด้านความมั่นคง โดยแบ่งเนื้อหาเป็นสองส่วน ส่วนแรกคือสรุปยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนพัฒนา ฉบับที่ 12 นโยบายประเทศไทย 4.0 และเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (SDG) ที่เกี่ยวข้อง ส่วนที่สองนำเสนอสรุปความรู้/ชุดความรู้จากงานวิจัยเชิงยุทธศาสตร์ (SRI) และงานวิจัยอื่นที่ สกว. ดำเนินการที่จะสามารถสนับสนุนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ ฯลฯ ดังกล่าว

ส่วนที่ 1: ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง ประกอบด้วย¹

1. ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี: ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง

เพื่อสร้างเสถียรภาพภายในประเทศและป้องกันภัยคุกคามจากภายนอก รวมทั้งสร้างความเชื่อมั่นในกลุ่มประเทศอาเซียนและประชาคมโลก เสริมสร้างความมั่นคงของสถาบันหลักและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การปฏิรูปกลไกการบริหารประเทศและพัฒนาความมั่นคงทางการเมือง จัดคอร์รัปชัน สร้างความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม การรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยภายใน การบริหารจัดการความมั่นคงชายแดนและชายฝั่งทะเล การพัฒนาระบบ/กลไก/มาตรการและความร่วมมือระหว่างประเทศทุกระดับ และรักษาดุลยภาพความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ การพัฒนาเสริมสร้างศักยภาพการป้องกันประเทศ สร้างความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านและมิตรประเทศ การพัฒนาระบบการเตรียมพร้อมแห่งชาติและระบบบริหารจัดการภัยพิบัติ รักษาความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) : ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างความมั่นคงแห่งชาติเพื่อการพัฒนาประเทศสู่ความมั่งคั่งและยั่งยืน มีแนวทางการพัฒนาที่สำคัญ คือ

2.1 การรักษาความมั่นคงภายในเพื่อให้เกิดความสงบในสังคมและธำรงไว้ซึ่งสถาบันหลักของชาติ

- 1) สร้างจิตสำนึกของคนในชาติให้มีความหวงแหน และธำรงรักษาสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์
- 2) เสริมสร้างความปรองดองของคนในชาติและมีกลไกในการตรวจสอบและพัฒนาภาคการเมือง
- 3) ป้องกันและแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยกระบวนการสันติสุข แนวทางสันติวิธีและกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่บนพื้นฐานความแตกต่างทางอัตลักษณ์และชาติพันธุ์ เพื่อขจัดความขัดแย้ง ลดความรุนแรงตามยุทธศาสตร์พระราชทาน “เข้าใจ เข้าถึงพัฒนา” พร้อมทั้งสร้างโอกาสในการพัฒนาเศรษฐกิจและความเป็นธรรมทางสังคมในพื้นที่

2.2 การพัฒนาเสริมสร้างศักยภาพการป้องกันประเทศ เพื่อเตรียมความพร้อมในการรับมือภัยคุกคามทั้งการทหารและภัยคุกคามอื่นๆ

- 1) พัฒนาศักยภาพและความพร้อมของกองทัพในการป้องกันและรักษาผลประโยชน์ของประเทศ
- 2) พัฒนาระบบงานด้านการข่าวที่มีประสิทธิภาพ
- 3) มีระบบเตรียมพร้อมและกลไกเผชิญเหตุที่มีประสิทธิภาพให้พร้อมในการปฏิบัติ พัฒนาระบบบริหารจัดการเชิงบูรณาการและเตรียมความพร้อมในการตอบโต้ภาวะฉุกเฉิน
- 4) พัฒนาระบบรวบรวมและเชื่อมโยงข้อมูลด้านการก่อการร้ายทั้งหน่วยงานภายในและภายนอกประเทศ

¹ ข้อความที่ขีดเส้นใต้คือแนวทางการพัฒนาที่งานวิจัย SRI และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องของ สกว. มีโอกาสจะสนับสนุนการขับเคลื่อนดำเนินการ

5) พัฒนาอุตสาหกรรมป้องกันประเทศ

6) ดำเนินบทบาทเชิงรุกและใช้กรอบความร่วมมือระหว่างประเทศทั้งระดับภูมิภาคและพหุภาคี เสริมสร้างขีดความสามารถแลกเปลี่ยนและเรียนรู้แนวปฏิบัติที่เป็นเลิศและร่วมมือในการรับมือกับภัยคุกคามด้านความมั่นคงระหว่างประเทศ

7) สนับสนุนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อป้องกันการสูญเสียดินแดนและภัยพิบัติทางธรรมชาติ

2.3 การส่งเสริมความร่วมมือกับต่างประเทศด้านความมั่นคง เพื่อบูรณาการความร่วมมือกับมิตรประเทศ เพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการป้องกันภัยคุกคามข้ามชาติ

1) ดำเนินความสัมพันธ์กับต่างประเทศอย่างสมดุล พัฒนาความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านอาเซียน และนานาชาติในการแลกเปลี่ยนข้อมูลการข่าว และการร่วมกันดำเนินการเชิงรุกเพื่อป้องกันแก้ไขปัญหาและลดผลกระทบจากภัยคุกคาม

2) ส่งเสริมความร่วมมือในการบริหารจัดการความมั่นคงตามแนวชายแดน พัฒนาความเป็นหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงพื้นที่ชายแดน

3) พัฒนาระบบการเก็บรักษาข้อมูลส่วนบุคคลด้านไซเบอร์ให้มีความมั่นคงปลอดภัยและกำกับดูแลระบบการส่งข้อมูลส่วนบุคคลข้ามแดนไปต่างประเทศให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล

4) สร้างความร่วมมือกับภาคีเครือข่ายภายในประเทศ ภูมิภาค และนานาชาติในการวางระบบเฝ้าระวัง ป้องกันควบคุมโรคและภัยสุขภาพที่ได้มาตรฐานสากล

2.4 การรักษาความมั่นคงและผลประโยชน์ของชาติทางทะเลเพื่อคงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยและสิทธิอธิปไตยในเขตทางทะเล

1) เสริมสร้างความร่วมมือในการรักษาความมั่นคงทางทะเลทั้งภายในประเทศและต่างประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาพื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อนทางทะเล รวมทั้งพัฒนาความร่วมมือในการแสวงหาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืน

2) แก้ไขปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรโดยรักษาความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทางทะเลคุ้มครอง ปกป้อง และรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลจากการกระทำผิดกฎหมายในทะเลและวิกฤตทางทะเล

3) สร้างการรับรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับคุณค่าของทะเล การใช้ประโยชน์จากทะเลอย่างมีจิตสำนึกรับผิดชอบ มีความรู้ที่ถูกต้องเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมทางทะเล

2.5 การบริหารจัดการความมั่นคงเพื่อการพัฒนา เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกันระหว่างแผนงานที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงกับแผนงานการพัฒนาอื่น ๆ

1) ปรับปรุงระบบติดตาม เฝ้าระวัง ศึกษา วิเคราะห์ และประเมินสถานการณ์ด้านความมั่นคง

2) พัฒนากลไกด้านความมั่นคงและระบบการขับเคลื่อนแผนงานต่างๆ ให้พร้อมรับสถานการณ์

3. นโยบายประเทศไทย 4.0: ไม่ปรากฏชัดเจน

4. เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (SDG)

SDG14 อนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางทะเลและมหาสมุทรอย่างยั่งยืน

SDG16 ส่งเสริมสังคมที่สงบสุข ทุกคนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม สร้างสถาบันที่มีความรับผิดชอบและมีประสิทธิภาพ

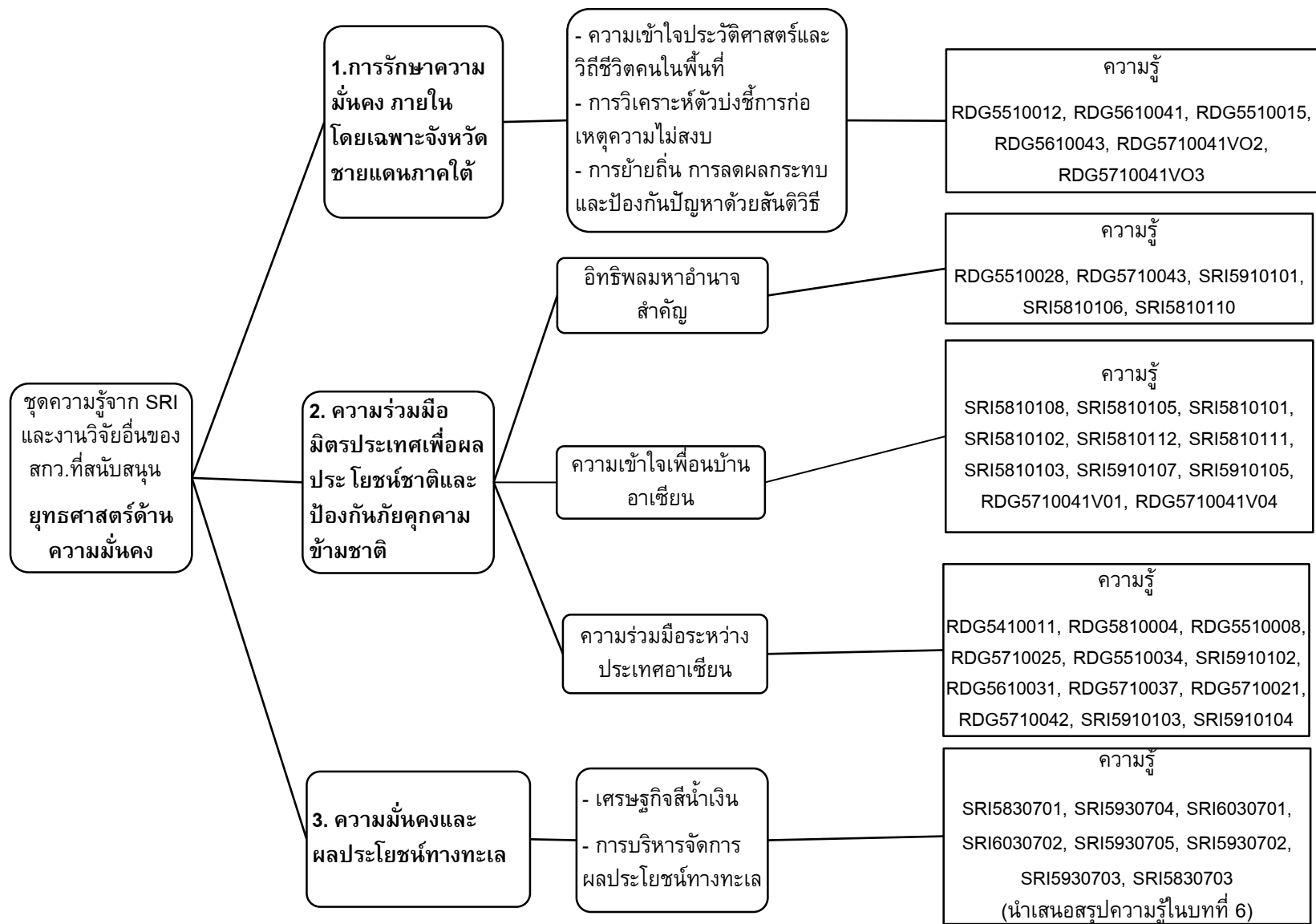
SDG17 เสริมสร้างความแข็งแกร่งของกลไกดำเนินงานและหุ้นส่วนความร่วมมือระดับโลก

ส่วนที่ 2: ความรู้ SRI และความรู้ที่เกี่ยวข้องของ สกว. ที่สนับสนุนยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง

จากการสำรวจความรู้ SRI ทั้ง 12 ประเด็น รวมทั้งผลงานวิจัยของสกว. ในรอบ 6 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2554 - 2559) พบว่ามีข้อมูลองค์ความรู้ที่สนับสนุนยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงใน 3 ประเด็นสำคัญ ดังนี้

1. การรักษาความมั่นคงภายในโดยเฉพาะในจังหวัดชายแดนภาคใต้
 - 1.1 ความเข้าใจประวัติศาสตร์และวิถีชีวิตคนในพื้นที่
 - 1.2 การวิเคราะห์ตัวบ่งชี้การก่อเหตุความไม่สงบ
 - 1.3 การย้ายถิ่น การลดผลกระทบ และป้องกันปัญหาด้วยสันติวิธี
2. การสร้างความร่วมมือกับมิตรประเทศเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม และป้องกันภัยคุกคามข้ามชาติ
 - 2.1 อิทธิพลมหาอำนาจสำคัญ
 - 2.2 ความเข้าใจเพื่อนบ้านอาเซียน
 - 2.3 ความร่วมมือระหว่างประเทศอาเซียน
3. ความมั่นคงและผลประโยชน์ทางทะเล
 - 3.1 เศรษฐกิจสีน้ำเงิน (นำเสนอสรุปความรู้ในบทที่ 6)
 - 3.2 การบริหารจัดการผลประโยชน์ทางทะเล (นำเสนอสรุปความรู้ในบทที่ 6)

การประมวลความรู้ที่เกี่ยวข้องในแต่ละประเด็น อาจสัมพันธ์เชื่อมโยงกับประเด็นในบทอื่น ดังนั้นหากใช้ความรู้ชุดเดียวกัน จะนำเสนอในบทที่เป็นยุทธศาสตร์หลัก ตามผังภาพดังนี้



1. การรักษาความมั่นคงภายในโดยเฉพาะจังหวัดชายแดนภาคใต้

เหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ก่อให้เกิดความสูญเสียทั้งชีวิตและการบาดเจ็บทางกาย และจิตใจของผู้ประสบเหตุ รวมไปถึงชีวิตความเป็นอยู่ ความยากจน ขยายขยายช่องว่างทางความคิดความเชื่อระหว่าง กลุ่มคน การแก้ปัญหาในช่วงที่ผ่านมาเป็นเรื่องของความสัมพันธ์เชิงอำนาจและมีมุมมองในเรื่องความมั่นคงของชาติเป็นหลัก ในขณะที่นักพัฒนาเชื่อว่าสังคมพหุวัฒนธรรมจะเกิดขึ้นได้เมื่อมีการเคารพคุณค่าและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์พร้อมทั้ง เปิดพื้นที่ทางสังคมให้คนที่มีความแตกต่างเสนอมุมมองและอัตลักษณ์ที่แท้จริงของตนเอง รวมทั้งมีพื้นที่ของความมั่นคงใน ชีวิต²

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 จึงกำหนดแนวทางการใช้กระบวนการสันติสุขแนวทางสันติวิธีและการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในพื้นที่บนพื้นฐานความแตกต่างทางอัตลักษณ์และชาติพันธุ์ มุ่งขจัดความขัดแย้งลดความรุนแรงตามยุทธศาสตร์ พระราชทาน “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” พร้อมทั้งสร้างโอกาสในการพัฒนาเศรษฐกิจและความเป็นธรรมทางสังคมในพื้นที่ ทั้งนี้ สกว.กำหนดให้ประเด็นสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นหนึ่งในงานวิจัยเชิงยุทธศาสตร์ตั้งแต่ปี 2551³ และดำเนินการ อย่างต่อเนื่องจนถึงปี 2557

1.1 ความเข้าใจประวัติศาสตร์และวิถีชีวิตคนในพื้นที่

ความรู้ชุดแรกในปี 2552 และงานวิจัยต่อเนื่องของ สกว.สนับสนุนประเด็นความเข้าใจประวัติศาสตร์และวิถีชีวิตคน ในพื้นที่ด้วยเรื่องเล่าของคนพื้นที่ร่วมกับนักวิจัยท้องถิ่น ได้แก่

1) บันทึกเรื่องราวประวัติศาสตร์ เช่น ตำนานเหตุการณ์สำคัญทางการเมืองและบุคคลสำคัญของเมืองปัตตานี ภูมิ หลังและลักษณะโดยทั่วไปของชุมชนดั้งเดิมบริเวณที่เรียกว่า “เมืองยาลอ” ก่อนที่จะมาเป็นตัวเมืองยะลาในปัจจุบัน พร้อม กับนำเสนอปัญหาที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและวัฒนธรรมและพฤติกรรมวัยรุ่นในเมืองยะลาที่ดูเหมือนจะมี ความรู้สึกไม่มากนักเกี่ยวกับผลกระทบของปัญหาความไม่สงบ

2) เรียนรู้วิถีชีวิตคนท้องถิ่น เช่น การสะท้อนชีวิตชาวประมงพื้นบ้านรอบอ่าวปัตตานี การจัดการทรัพยากรชุมชนใน การจัดการลุ่มน้ำสายบุรีจนเกิดแผนชุมชนการจัดการลุ่มน้ำทั้งต้นน้ำกลางน้ำและปลายน้ำ รวมทั้งความรู้เกี่ยวกับ “บุคคล สองสัญชาติตามแนวชายแดนไทย-มาเลเซีย” ซึ่งพบว่าไม่ได้เป็นภัยต่อความมั่นคงดังที่เคยเข้าใจแต่เป็นผลของสายสัมพันธ์ ทางเศรษฐกิจระหว่างสองประเทศ ได้นำความรู้ดังกล่าวเสนอต่อผู้เกี่ยวข้องในระดับนโยบายเพื่อเป็นข้อมูลในการเจรจา ระดับรัฐบาลไทยและมาเลเซีย

1.2 การวิเคราะห์ตัวบ่งชี้การก่อเหตุความไม่สงบ

สถานการณ์นั้นนอกจากมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประชาชนในพื้นที่แล้ว ยังเกี่ยวโยงกับปัญหาอาชญากรรมข้าม ชาติที่มีแนวโน้มขยายตัวและควบคุมได้ยากโดยเฉพาะการค้ายาเสพติด การค้ามนุษย์และการฟอกเงิน มีความรู้สองเรื่องที่ สนับสนุนการเข้าถึงปัญหาจากการวิเคราะห์ตัวบ่งชี้การก่อเหตุความไม่สงบ โดย ดร.ณัทกาญจน์ เอกอรุ บมจ. ธนาคารกรุงไทย อ.หาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างกระแสเงินสดกับสถานะเศรษฐกิจและ สถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีข้อค้นพบที่เป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการวาง ยุทธศาสตร์เพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจในพื้นที่และสนับสนุนงานด้านข่าวกรองแก่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการ ฟอกเงิน ส่วนการศึกษาของนายทัศมะ โพธิ์ดี และนางสาวณิศา ชัยสุภมวงคลลาภ เรื่องการติดตามสถานการณ์และรับมือ

² สรุปการบรรยายเรื่อง “สู่สังคมพหุวัฒนธรรมที่เป็นธรรม” โดย อานันท์ กาญจนพันธ์ ปาฐกถาในงาน People Go Network Forum คณะ รัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2559

³ สกว.ปรับแนวทางสนับสนุนการวิจัยเพื่อตอบสนองต่อปัญหาเชิงยุทธศาสตร์ที่สอดคล้องกับทิศทางการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม ของประเทศไทยระยะ 3-5 ปีข้างหน้า, รายงานประจำปี 2551 สกว. งานวิจัยเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Research Issues -SRI) หน้า 34

กับการปรับเปลี่ยนยุทธวิธีด้านข่าวสารของกลุ่มต่อต้านรัฐไทยที่ใช้เครือข่ายสื่อสังคมออนไลน์ในการแพร่กระจายถึงกลุ่มเป้าหมายเป็นประโยชน์ในการวางแผนเฝ้าระวังและป้องกันการก่อเหตุ

ตัวบ่งชี้การก่อเหตุความไม่สงบ

กระแสเงินสดกับสถานะเศรษฐกิจและสถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เมื่อวิเคราะห์กระแสเงินสดของสถาบันการเงินในจังหวัดชายแดนภาคใต้ช่วงปี 2550-2554 โดยใช้ข้อมูลรายวันและรายเดือนจากสถาบันการเงิน 25 สาขาในจังหวัดยะลา และ 65 สาขาในจังหวัดสงขลา และข้อมูลสถานการณ์ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ 4 จังหวัด ซึ่งรวบรวมจากศูนย์ปฏิบัติการตำรวจชายแดนใต้และจากศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ พบว่ากระแสเงินสดในบางพื้นที่ของจังหวัดยะลาและจังหวัดสงขลาไม่สอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจตามฤดูกาล ในขณะที่ประชาชนไม่มีความสามารถที่จะออมเงินและภาคการผลิตไม่มีการเติบโต แต่พบกระแสเงินสดเข้ามาสูงกว่ากระแสเงินสดออกค่อนข้างสูง มีความเป็นไปได้ว่าเป็นกระแสเงินที่ผิดกฎหมายหมุนเวียนในพื้นที่ เช่น การค้าของหนีภาษี ธุรกิจน้ำมันเถื่อน การค้าประเวณี และยาเสพติด

การศึกษาพบความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญของกระแสเงินสดกับสถานการณ์ความรุนแรง ถ้ากระแสเงินสดเข้าสูงกว่าปกติ จำนวนครั้งเหตุการณ์จึงจะลดลง แต่เหตุการณ์วางเพลิงเพิ่มขึ้น ส่วนกระแสเงินสดออกมีความสัมพันธ์กับจำนวนผู้บาดเจ็บและเสียชีวิตลดลง และการหมุนเวียนของกระแสเงินสดในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นกระแสเงินสดในพื้นที่นั้น กระแสเงินสดออกของจังหวัดยะลาอาจเป็นกระแสเงินสดเข้าของจังหวัดปัตตานีหรือจังหวัดนราธิวาสได้ ผลการศึกษาพบว่าในอำเภอเบตง จังหวัดยะลา กระแสเงินสดมีความผิดปกติในช่วงก่อนและหลังเกิดเหตุการณ์ความไม่สงบ ส่วนอำเภอรามัน จังหวัดยะลา กระแสเงินสดมีลักษณะเข้าข่ายการฟอกเงินในพื้นที่

นอกจากนี้ยังพบความสัมพันธ์ระหว่างการก่อเหตุและเศรษฐกิจในพื้นที่ พบว่าการเพิ่มราคายางแผ่นดิบคุณภาพ 3 อีก 1 บาทต่อกิโลกรัม หรือการจดทะเบียนรถจักรยานยนต์คันใหม่เพิ่มขึ้น 1 คัน มีความสัมพันธ์กับจำนวนครั้งของเหตุการณ์ความรุนแรงที่ลดลง แต่จำนวนผู้ว่างงานเพิ่มขึ้น 1 คน มีความสัมพันธ์กับจำนวนครั้งของเหตุการณ์ความรุนแรงที่เพิ่มขึ้น กล่าวได้ว่าปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้สัมพันธ์กับปัจจัยทางเศรษฐกิจ และหากมีการพัฒนาเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้นจะสามารถลดการก่อความไม่สงบลงได้ ผลการศึกษานี้ใช้เป็นข้อมูลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนใต้ต่อไป

จากการศึกษารูปแบบและกลยุทธ์การปฏิบัติการข่าวสารของกลุ่มแนวร่วมขบวนการก่อความไม่สงบ พบว่าข่าวลือและการข่มขู่ห้ามทำงานวันศุกร์เป็นกลยุทธ์ที่มีเป้าหมายสร้างความแตกแยกของคนในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ปฏิบัติการครั้งแรกเมื่อปี 2548 ทำให้เกิดการแบ่งแยกมวลชนกันชัดเจนในพื้นที่ระหว่างชาวมลายูมุสลิมที่หยุดงานวันศุกร์กับชาวไทยพุทธที่ออกมาทำงานค้าขายตามปกติ ปี 2555 เป็นครั้งที่ 2 ของการแพร่ข่าวลือให้หยุดงานวันศุกร์ นับเป็นการตรวจสอบการทำงานของสมาชิกกลุ่มแนวร่วมขบวนการก่อความไม่สงบในพื้นที่ที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก ทั้งเยาวชนที่เข้ามาใหม่ กลุ่มนักศึกษารวมถึงกลุ่มขบวนการที่จบการฝึกและพร้อมที่จะปฏิบัติงานตามสายงานต่างๆ อย่างไรก็ตาม ระเบียบงานข่าวและกองกำลังในพื้นที่ยังไม่มีประสิทธิภาพ เพราะหลังจากปล่อยข่าวลือมาหลายเดือน ชาวไทยก็ยังแพร่กระจายไปไม่มาก ประกอบกับภาครัฐเข้าไปทำความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่อย่างทันทีและต่อเนื่องผ่านผู้ที่มีความน่าเชื่อถือสูงสุดของพี่น้องมุสลิม รวมทั้งแก้ปัญหาปากท้องที่เป็นผลจากการหยุดงานวันศุกร์

ทั้งนี้ กลยุทธ์ของการเผยแพร่ข่าวลือคือ “การปล่อยข่าวให้ถูกที่และถูกเวลา” ตามร้านน้ำชาและตลาดในเวลาเช้าซึ่งเป็นแหล่งรวมของชาวมลายูมุสลิมและเป็นจุดที่เจ้าหน้าที่รัฐไทยไม่อาจเข้าถึงได้ โดยคนปล่อยข่าวเป็นบุคคลที่เป็นที่เชื่อถือในสังคมชาวมุสลิม งานวิจัยสรุปว่าการปล่อยข่าวลือเพื่อสร้างความแตกแยกเป็นเทคนิคอย่างหนึ่งของยุทธศาสตร์ใหญ่ในการแบ่งแยกดินแดนเพื่อกอบกู้เอกราชรัฐปัตตานีควบคู่กับการใช้ความรุนแรง ปัจจุบันกลุ่มแนวร่วมขบวนการฯ หันมาเคลื่อนไหวในโลกสังคมออนไลน์มากขึ้นโดยมีกลุ่มนักศึกษาและกลุ่มผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเป็นผู้ขับเคลื่อนซึ่งยังยาก

ต่อการตรวจสอบ งานวิจัยมีข้อเสนอแนะให้รัฐบาลหาเครื่องมือและเทคโนโลยีใหม่ๆ เข้ามาช่วยในการติดตามกลุ่มบุคคลที่ต้องสงสัยให้มากขึ้น

ที่มา: ภัททกาญจน์ เอกอรุ และคณะ, โครงการความสัมพันธ์ระหว่างกระแสเงินสดกับสถานะเศรษฐกิจ และสถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ (RDG5510012), สกว. (2556).

ทัตมะ โพธิ์ดี และเนริศา ชัยคุมมงคลลาภ, โครงการรูปแบบและกลยุทธ์การปฏิบัติการข่าวสารของกลุ่มแนวร่วมขบวนการก่อความไม่สงบจังหวัดชายแดนใต้กรณี ข่าวลือ ช่มชู้ ห้ามทำงานวันศุกร์ (RDG5610041), สกว. (2557)

1.3 การย้ายถิ่น การลดผลกระทบ และป้องกันปัญหาด้วยสันติวิธี

ผลกระทบจากเหตุการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ชัดเจนอีกประการ คือ ปรากฏการณ์การอพยพย้ายถิ่นของคนในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง ดร.ไกรยส ภัทราวาท สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และพัฒนาคุณภาพเยาวชน (สสค.) ได้วิเคราะห์ผลลัพธ์ทางสังคม-เศรษฐกิจและการเมืองที่เกิดขึ้นจากการย้ายถิ่นดังกล่าว

การอพยพย้ายถิ่น และการเยียวยา

ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ (Deep South Watch) ได้รวบรวมข้อมูลในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา (2547-2557) สรุปว่ามีเหตุการณ์ความไม่สงบ 15,077 ครั้ง ในช่วงเวลาเดียวกันฐานข้อมูลของสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครองระบุว่ามีการย้ายถิ่นของประชากรในพื้นที่สูงถึง 1,398,256 คนหรือประมาณ 150,000 คนต่อปี คิดเป็น 3 เท่าของจำนวนการย้ายถิ่นก่อนปี 2547 งานวิจัยได้จัดทำฐานข้อมูลการเคลื่อนย้ายประชากรและเหตุการณ์ความรุนแรงในจังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส และ 4 อำเภอในจังหวัดสงขลาระหว่างปี 2545-2551 และศึกษาปัจจัยกำหนดพฤติกรรมเคลื่อนย้ายประชากรและผลลัพธ์ทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่เกิดขึ้น มีข้อค้นพบว่าการย้ายถิ่นมักเกิดจากปัจจัยความเสี่ยงในพื้นที่ (ความรุนแรงและความถี่ของเหตุการณ์) ซึ่งประชาชนใช้ประเมินความเสี่ยงในการใช้ชีวิตอยู่ในพื้นที่พร้อมกับประเมินพื้นที่ย้ายถิ่นปลายทาง โดยมักจะหลีกเลี่ยงพื้นที่ที่ห่างไกลและมีค่าครองชีพสูงกว่า การอพยพส่วนใหญ่มุ่งสู่พื้นที่ที่มีคุณภาพชีวิตดีกว่า มีระดับรายได้เฉลี่ยที่สูงกว่า มีจำนวนโรงเรียนมากกว่าและสงบสุขปลอดภัยกว่า แม้อาจจะต้องเลือกพื้นที่ห่างไกลมากขึ้น ทั้งนี้ข้อสังเกตว่าชาวไทยพุทธจะย้ายถิ่นไปสู่พื้นที่ปลายทางที่เป็นเขตเมืองและมีประชากรหนาแน่นกว่าพื้นที่ต้นทาง หลีกเลี่ยงพื้นที่ที่มีอัตราการว่างงานสูง แต่ไม่มีหลักฐานสนับสนุนพฤติกรรมดังกล่าวในกลุ่มชาวไทยมุสลิมซึ่งมักจะย้ายไปสู่พื้นที่ที่รายได้และค่าครองชีพต่ำกว่าพื้นที่ต้นทาง

เครื่องมือสำคัญในการลดผลกระทบด้านสังคมและเศรษฐกิจในระยะยาว ได้แก่ กระบวนการเยียวยาของหน่วยงานภาครัฐที่ทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ สิทธิประโยชน์ทั้งในรูปแบบตัวเงินและไม่ใช้ตัวเงิน ปัจจุบันการช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบดำเนินการโดยศูนย์เฝ้าระวังระดับอำเภอ 37 แห่งในพื้นที่จังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส และ 4 อำเภอในจังหวัดสงขลายังอยู่ในรูปแบบการนำส่งข้อมูลจากระดับพื้นที่ไปสู่ส่วนกลาง มีความล่าช้าและเกิดช่องว่างในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ เพราะไม่มีฐานข้อมูลสถานะผู้ที่ได้รับผลกระทบฯ ข้อเสนอแนะคือให้ปรับปรุงระบบการเยียวยา และให้หน่วยงานภาครัฐมีฐานข้อมูลผู้ที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่อย่างเป็นระบบ พร้อมกับมีหน่วยเชื่อมประสานระหว่างภาครัฐและภาคประชาสังคม พัฒนาระบบการเยียวยาให้มีเป็นจุดจัดการเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) แบบออนไลน์เพื่อความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ

ที่มา: ไกรยส ภัทราวาท, โครงการการย้ายถิ่นประชากรอันเนื่องมาจากปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปัตตานี ยะลา นราธิวาส และ 4 อำเภอในจังหวัดสงขลา) (RDG5710041VO2), สกว. (2558)

สำหรับประชาชนส่วนใหญ่ที่ยังอาศัยอยู่ในพื้นที่ และบางส่วนอาจได้รับผลกระทบโดยตรงจากเหตุการณ์ความไม่สงบ โดยเฉพาะหญิงหม้ายหรือผู้หญิงที่ต้องทำหน้าที่เลี้ยงดูลูกและครอบครัว ตลอดจนเด็กกำพร้าที่ขาดคนอุปการะ และคนพิการ งานวิจัยเชิงยุทธศาสตร์ในปี 2555 และ 2556 ของ ดร.เมตตา ภูนิ้ง มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี มุ่งที่จะสนับสนุนการลดผลกระทบและป้องกันปัญหาอย่างสันติวิธี โดยพัฒนากลไกสนับสนุนการประกอบอาชีพสำหรับครอบครัวผู้ประสบปัญหา ให้กลุ่มเป้าหมายมีส่วนร่วมในการออกแบบการประกอบอาชีพแบบพึ่งพาตนเองได้อย่างต่อเนื่อง ส่วนงานวิจัยโดยหม่อมหลวงพงศ์พีพร อากาศ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เป็นการต่อยอดจากการประเมินผลการดำเนินงานของสถาบันการเงินอิสลามในประเทศมาเลเซีย: กรณีศึกษาโรงจำนำ (อรัระห์) เมื่อปี 2552 ที่ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) นำมาเป็นข้อมูลพัฒนาสถาบันการเงินชุมชนในระบบอิสลามในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

สินเชื่อขนาดเล็กในชุมชนและระบบการเงินฐานรากตามหลักศาสนาอิสลาม

การพัฒนากระบวนการประกอบอาชีพในพื้นที่เสี่ยงภาคใต้ เป็นปัจจัยสนับสนุนสำคัญของการแก้ไขปัญหาผลผลิตทางการเกษตรราคาตกต่ำ การว่างงานของเยาวชน และความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การศึกษาเรื่องนี้ดำเนินการคู่ขนานกับการสนับสนุนทุนเพื่อการสร้างอาชีพร่วมกับบุคคลเป้าหมาย

งานวิจัยเชิงปฏิบัติการนี้ได้พัฒนา “กองทุนแม่” เพื่อสนับสนุนทุนเพื่อประกอบอาชีพแก่สตรีหม้าย หรือสตรียากไร้ ผู้รับทุนจะร่วมออกแบบอาชีพที่สร้างความเข้มแข็งสามารถสร้างรายได้เลี้ยงครอบครัว สำหรับกลุ่มเป้าหมายที่เป็นเด็ก เด็กกำพร้า เยาวชน ได้พัฒนา “กองทุนช่าง” เพื่อสนับสนุนทุนให้เด็กได้ประกอบอาชีพบนฐานความต้องการ ความถนัด และต้นทุนเดิมของครอบครัว ทำให้มีรายได้เลี้ยงดูตนเอง

หัวใจสำคัญคือการสร้างกลไกการจัดการผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมที่เรียกว่า “สร้างกระบวนการที่เลี้ยง” โดยพัฒนาระบบพี่เลี้ยงบริหารโครงการในรูปแบบ “เพื่อน” มีบทบาทในการดูแลผู้รับทุนจากโครงการที่เรียกโดยรวมว่า “กองทุนเฮงกือตอ” แปลว่า “เราเป็นเจ้าของร่วมกัน” รวมทั้งการพัฒนากระบวนการติดตามเพื่อเยี่ยมเยียนให้กำลังใจ และเป็นที่ปรึกษาการดำเนินงาน โดยไม่ใช้การทวงหนี้ นับเป็นต้นแบบกองทุนสนับสนุนการประกอบอาชีพในรูปแบบสินเชื่อขนาดเล็กสำหรับครอบครัวผู้ประสบปัญหา ที่น่าจะประยุกต์ใช้ได้ในทุกพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัดชายแดนภาคใต้

ผู้ขอทุนจากกองทุนเฮงกือตอส่วนใหญ่ขอทุนเพื่อประกอบอาชีพค้าขายอยู่กับบ้านโดยไม่มีปัญหาด้านการตลาด เนื่องจากผ่านการคัดกรองทักษะฝีมือและตลาดร่วมกับผู้รับทุนโดยพี่เลี้ยง ปรากฏว่าผู้รับทุนร้อยละ 95 มีการประกอบอาชีพต่อเนื่อง มีการเก็บออมผลกำไรในกองทุนสวัสดิการเพื่อพึ่งตนเอง กลไกพี่เลี้ยงมีประสิทธิผลมากและได้ขยายกิจกรรมไปสู่การรวมตัวขับเคลื่อนงานเพื่อสังคมของกลุ่มเป้าหมาย คอยดูแลกลุ่มเป้าหมายให้เกิดรายได้เลี้ยงตัวเองและครอบครัว เกิดการยกระดับฝีมือ การจัดการกิจการของตนเองของสมาชิกกลุ่มกองทุนแม่ทำให้มีสภาพจิตใจดีขึ้น ส่วนกลุ่มกองทุนช่างทำให้เยาวชนรู้จักใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์ ไม่มั่วสุมยาเสพติด และมีรายได้เสริมระหว่างเรียน รูปแบบดังกล่าวทำให้เกิดการขยายผลเครือข่ายร่วมสนับสนุน 5 หน่วยงาน คือ ศูนย์วิทยาศาสตร์อาหารฮาลาล ม.สงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี / Oxfam GB in Thailand/ สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ปัตตานี / ศูนย์ประสานงานวิชาการให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศวชต.) / ศูนย์ทรัพยากรสันติทางปัญญา อุทยานวิทยาศาสตร์ ม.สงขลานครินทร์

ทั้งนี้ **การพัฒนาแนวทางการให้บริการทางการเงินฐานรากตามหลักอิสลามในประเทศไทย** ให้เข้มแข็งและยั่งยืนเป็นประเด็นการพัฒนาที่มีความสำคัญยิ่ง โดยทั่วไประบบการเงินฐานรากตามหลักศาสนาอิสลาม (Islamic Microfinance) มีจุดเด่นที่การผสมผสานแนวคิดด้านการเงินอิสลามและการเงินฐานรากให้ชาวมุสลิมเข้าถึงบริการทางการเงินและสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจในภาพรวม ปัจจุบันมีสถาบันการเงินที่ให้บริการในไทยตามหลักศาสนาอิสลาม 3 แห่ง ได้แก่ ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย (ธอท.) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) และธนาคาร

ออมสิน โดย ธอท. เป็นสถาบันการเงินอิสลามเต็มรูปแบบเพียงแห่งเดียว ส่วนองค์กรการเงินระดับฐานรากที่ดำเนินธุรกรรม สอดคล้องกับหลักศาสนาอิสลามที่สำคัญได้แก่ 1) สหกรณ์อิสลาม 2) กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต และ 3) กองทุนออม ทรัพย์อิสลาม โดยสหกรณ์อิสลามมีบทบาทในการให้บริการระดับฐานรากมากที่สุดและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของภาครัฐ ส่วนกลุ่มออมทรัพย์ฯ และกองทุนออมทรัพย์ไม่มีหน่วยงานกำกับดูแลที่ชัดเจน

จากการสำรวจองค์กรการเงินฐานรากตามหลักศาสนาอิสลามในประเทศไทยทั้งหมด 110 องค์กร ใน 11 จังหวัด พบว่า 1 ใน 10 ไม่ได้จดทะเบียนตามกฎหมาย ส่วนใหญ่ต้องการแหล่งเงินทุนเพื่อขยายสินเชื่อและสนับสนุนการดำเนินงาน ในภาพรวมมีการขยายตัวของกิจการจากความต้องการของลูกค้าที่เพิ่มขึ้น การดำเนินงานส่วนใหญ่มีจุดแข็งที่ คณะกรรมการมีความรู้ความสามารถในการบริหารจัดการเงินทุนที่ดี กว่าร้อยละ 90 มีการให้บริการด้านสินเชื่อและเงินฝาก มีองค์กรเพียงส่วนน้อยที่ให้บริการด้านการโอนเงิน การประกันชีวิต การประกันสุขภาพ และการประกันอุบัติเหตุ องค์กร เกือบทั้งหมดได้รับการตรวจสอบว่าธุรกรรมทางการเงินเป็นไปตามหลักชะรีอะฮ์ (Shariah) ซึ่งเป็นกฎหมายอิสลาม และ ประมาณ 3 ใน 4 มีคณะกรรมการชะรีอะฮ์รับคำแนะนำเกี่ยวกับธุรกรรมตามหลักชะรีอะฮ์จากผู้นำศาสนาในชุมชน คณะกรรมการของมัสยิดประจำชุมชนหรือผู้รู้ด้านศาสนาหรือธนาคารอิสลามในพื้นที่

งานวิจัยให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดตั้งและบริหารจัดการองค์กรการเงินตามหลักศาสนาอิสลาม รัฐบาลควร กำหนดให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ธอท. ทำหน้าที่เลี้ยงทั้งในด้านแหล่งเงินทุนและการบริหารจัดการให้องค์กรการเงินชุมชนระดับฐานรากสามารถยกระดับเป็นสถาบันการเงินชุมชนตามหลักศาสนาอิสลาม พร้อมทั้ง ส่งเสริมการรวมตัวของประชาชนชาวมุสลิมเพื่อจัดตั้ง Islamic Microfinance และส่งเสริมการออมในชุมชน

ที่มา: เมตตา ภูนิ้ง และคณะ, โครงการเศรษฐกิจแบบพึ่งพาตนเองในสถานะความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้ (RDG5510015), สกว. (2556) และโครงการระยะที่ 2 (RDG5610043) (2557)

หม่อมหลวงพงศ์ระพีพร อาภากร และคณะ, โครงการแนวทางการพัฒนาระบบการเงินระดับฐานรากตามหลักศาสนาอิสลามในประเทศไทย (RDG5710041V03), สกว. (2558)

2. ความร่วมมือกับมิตรประเทศเพื่อผลประโยชน์ชาติทางเศรษฐกิจ สังคม และภัยคุกคามข้ามชาติ

การเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์ของโลกและแรงขับเคลื่อนของเทคโนโลยีสมัยใหม่เอื้อให้เกิดภัยคุกคามและความเสี่ยงด้าน ต่างๆ ที่ซับซ้อนมากขึ้น อาทิ การก่อการร้าย โรคระบาด เครือข่ายยาเสพติดและอาชญากรรมข้ามชาติหลากหลายรูปแบบ ซึ่งนำไปสู่การฟอกเงิน ในการนี้ ประชาคมการเมืองและความมั่นคง⁴ หนึ่งในสามเสาหลักของประชาคมอาเซียนก็จะต้อง รับมือกับภัยคุกคามรูปแบบใหม่ด้วยการทูตเชิงป้องกัน และการเสริมสร้างศักยภาพทางการทหารร่วมกัน สอดคล้องกับ แนวทางในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ที่กำหนดให้ใช้โอกาสจากกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อสร้างความไว้วางใจ เชื่อม ใจกันกับมิตรประเทศ และประชาคมอาเซียนร่วมกันลดผลกระทบจากภัยคุกคามและเตรียมพร้อมรับการเปลี่ยนแปลง มี ความรู้ที่เกี่ยวข้อง 3 เรื่องคือ

2.1 อิทธิพลมหาอำนาจสำคัญ

ในเชิงภูมิรัฐศาสตร์ประเทศไทยมีความได้เปรียบจากการเติบโตของบูรพาภิวัตน์ การเคลื่อนย้ายประชากรมีแนวโน้ม เพิ่มขึ้นมากผ่านการค้าการลงทุนและการท่องเที่ยว โดยที่การเข้ามาของประเทศจีนและอินเดียจะมีการแทรกซึมเข้ามา ผสมผสานทั้งวัฒนธรรมสังคมและเศรษฐกิจขนาดใหญ่ หันส่วนทางยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงจึงเป็นเป้าหมายสำคัญที่

⁴ สามเสาหลักอาเซียนประกอบด้วย ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community หรือ AEC) ประชาคมการเมืองและความ มั่นคงอาเซียน (ASEAN Political-Security Community หรือ APSC) และประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community หรือ ASCC)

ไทยต้องการสร้างความร่วมมือในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน และประเทศมหาอำนาจที่มีอิทธิพลในภูมิภาค ในขณะที่ภูมิภาคลุ่มน้ำโขงและอุษาคเนย์กำลังจะกลายเป็นสมรภูมิทางเศรษฐกิจและการลงทุนของประเทศเอเซียตะวันออก โดยเฉพาะจีนกับญี่ปุ่น

ชุดความรู้กลุ่มแรก คือ **อิทธิพลจีนในภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง** ในสามทศวรรษที่ผ่านมาจีนยุคใหม่ได้ขยายอำนาจและอิทธิพลในภูมิภาคนี้อย่างต่อเนื่อง ด้วยพื้นฐานความมั่นคงทางการเมือง นโยบายเศรษฐกิจที่เปิดกว้างผสมผสานเครือข่ายการลงทุนของจีนโพ้นทะเล ส่งผลให้เศรษฐกิจจีนเติบโตอย่างรวดเร็วจนมีขนาดใหญ่อันดับสองของโลก ดร.ยศ สันตสมบัติ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ได้ติดตามสถานการณ์ดังกล่าวตั้งแต่ปี 2555 ผ่านงานวิจัยสามระยะ เริ่มจากอธิบายประวัติศาสตร์และโลกทัศน์จีนรวมทั้งพัฒนาการและสัมพันธภาพของทุนนิยมจีนในอุษาคเนย์ สภาวะการเมืองอำนาจของจีนในบริบทธุรกิจข้ามชาติและโลกาภิวัตน์ และการปรับตัวของธุรกิจท้องถิ่นในประเทศอาเซียน

พัฒนาการและสัมพันธภาพของทุนนิยมจีนในอุษาคเนย์

การทำความเข้าใจอิทธิพลจีนไม่อาจตัดตอนเฉพาะยุคปัจจุบันได้ จำเป็นต้องย้อนอดีตไปสู่โลกทัศน์จีนที่เชื่อว่าประเทศจีนคือศูนย์กลางของแผ่นดิน ถัดจากศูนย์กลางของแผ่นดินคืออนารยชนกลุ่มต่างๆ ที่ด้อยกว่าชาวจีนในทุกด้าน สัมพันธภาพระหว่างชาวจีนกับอนารยชนในอุษาคเนย์พัฒนาขึ้นเป็นความสัมพันธ์ที่เรียกกันว่า “ระบบบรรณาการ” แผ่นดินจีนแทบทุกราชวงศ์ล้วนมีนโยบายขยายอิทธิพลเหนือดินแดนเพื่อนำอนารยชนมาอยู่ภายใต้การปกครองของจีน โอบล้อมและกระชับพื้นที่ เพื่อ “เปิดโอกาส” ให้ชนเหล่านี้ได้เรียนรู้วัฒนธรรมจีนที่เจริญก้าวหน้า

ภายหลังช่วงสงครามเย็น (2492-2532) และการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจจีนภายใต้นโยบายเปิดกว้างรับการลงทุนจากต่างประเทศ (2533 เป็นต้นมา) จีนเติบโตทางเศรษฐกิจและการเมืองอย่างรวดเร็วจนก้าวขึ้นสู่สถานะอภิมหาอำนาจอย่างเต็มรูปแบบ จีนยุคใหม่ประสบความสำเร็จในการทดแทนทัศนคติหวาดระแวงภัยคอมมิวนิสต์ด้วยภาพลักษณ์ของ “มหาอำนาจผู้รับผิดชอบ” และกลายเป็นมิตรประเทศผู้เป็นคู่ค้าและผู้นำสำคัญของภูมิภาค ความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างจีนกับอาเซียนพัฒนาอย่างแนบแน่นผ่านกลไกระดับทวิภาคีและพหุภาคี และวาระของชาติจีนกำลังปรับเปลี่ยนจากด้านเศรษฐกิจไปสู่ประเด็นความมั่นคงและอำนาจบนเวทีโลกซึ่งเป็นเรื่องที่ผู้นำรุ่นที่สี่และห้าของจีนให้ความสำคัญคู่ขนานกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการแก้ไขปัญหาภายในประเทศ

ชาวจีนอพยพรุ่นใหม่จึงอยู่ในฐานะทรัพยากรล้ำค่าต่อการสร้างเศรษฐกิจจีนยุคใหม่ เป็นตัวดึงดูดนักลงทุนต่างชาติและผู้ร่วมลงทุนกับนานาประเทศ มุ่งสู่เป้าหมายการฟื้นฟูสถานะของศูนย์กลางแห่งแผ่นดินให้เป็นจริง แตกต่างจากการอพยพของจีนโพ้นทะเลในยุคเสือผืนหมอนใบในช่วงที่จีนห่างไกลจากความเป็นรัฐที่เคยเข้มแข็งมั่งคั่ง มีแต่รอยอดีตที่เจ็บปวดและสูญเสียเกียรติภูมิจากจักรวรรดินิยมตะวันตกและญี่ปุ่น

ทั้งนี้ อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงกับจีนมีความร่วมมือกันในหลากหลายมิติมากกว่าสามทศวรรษ พัฒนาความสัมพันธ์ระดับมณฑลหรือรัฐบาลท้องถิ่น ระดับอนุภูมิภาค (GMS) ระดับภูมิภาค (ASEAN+China) และระดับเอเชียแปซิฟิก (ASEAN+3) รวมทั้ง East Asian Summit จีนขยายอิทธิพลทางการค้าและความช่วยเหลือผ่านสัมปทานที่ดินและโครงการขนาดใหญ่ พร้อมกับแพร่กระจายวัฒนธรรมเศรษฐกิจจีนที่มาพร้อมกับการหลั่งไหลของจีนอพยพรุ่นใหม่สู่ลุ่มน้ำโขง ดังนั้น การจะสร้างสมดุลเชิงอำนาจกับจีน ควรมีสหรัฐฯ ญี่ปุ่น อินเดียและมหาอำนาจอื่นๆ เป็นปัจจัยภายนอกที่สำคัญ เพราะความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ของประเทศลุ่มน้ำโขงทำให้การรวมตัวทางการเมืองไม่มีพลังเพียงพอจะต่อรองกับจีน และหลายประเทศได้ถ่วงดุลในวิถีที่พึงเงินมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง งานวิจัยมีข้อเสนอแนะให้พัฒนายุทธศาสตร์การสร้างความสัมพันธ์กับภาคประชาคมอาเซียนพร้อมกับการส่งเสริมบทบาทของมหาอำนาจผู้รับผิดชอบ เพื่อรักษาความสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์และเป็นหลักประกันของโอกาสและผลประโยชน์อันชอบธรรมร่วมกัน

ที่มา: ยศ สันตสมบัติ และคณะ, โครงการมังกรหลาดสี่: การขยายดินแดนกับพันธกิจการสร้างอารยธรรมในอุษาคเนย์ (RDG5510028), สกว. (2557)

ข้อมูลปี 2549 ซึ่งร้อยละ 80 ของคนจีนที่เดินทางออกจากประเทศกระจายตัวอยู่ในทวีปเอเชียโดยเฉพาะอนุภาคนิยมประเทศที่มีประชากรจีนโพ้นทะเลมากที่สุด ได้แก่ อินโดนีเซีย รองลงมาคือไทย ฮองกง มาเก๊า มาเลเซีย และสิงคโปร์ ตามลำดับ ดร.ยศ สันตสมบัติ ได้วิเคราะห์กลยุทธ์ทางเศรษฐกิจที่จีนมีต่อประเทศในอาเซียนและประเทศไทย และวิเคราะห์โครงสร้างทุนนิยมจีนในประเทศอาเซียนในแต่ละประเทศโดยบูรณาการศาสตร์เชิงประวัติศาสตร์ สังคมวิทยา มานุษยวิทยา รัฐศาสตร์ และเศรษฐศาสตร์ ผ่านเครือข่ายนักวิชาการจากมหาวิทยาลัยใน 9 ประเทศอาเซียน แต่ในที่นี้จะนำเสนอเฉพาะภาพรวมของอาเซียนและกรณีประเทศไทยเท่านั้น

กลยุทธ์เชิงรุกทางเศรษฐกิจที่จีนมีต่ออาเซียนโดยรวมและกรณีประเทศไทย

ภาพรวมของอาเซียน จากการสำรวจคนจีนโพ้นทะเลโดยเฉพาะในกลุ่มบรรษัทธุรกิจข้ามชาติเชื้อสายจีน ใน 5 ประเทศกลุ่มน้ำโขง คือ เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา เวียดนามและไทย และอีก 4 ประเทศที่มีนักธุรกิจชาวจีนโพ้นทะเลจำนวนมาก คือ มาเลเซีย สิงคโปร์ อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ พบว่าคนจีนมีอิทธิพลทางเศรษฐกิจในรูปแบบที่แตกต่างกัน กลุ่มนักธุรกิจจีนที่ เป็นผู้เล่นหลักของแต่ละประเทศมีพัฒนาการทางธุรกิจและการปรับตัวอย่างมีกลยุทธ์ที่สอดคล้องบริบทในแต่ละประเทศอย่างแยบยล และรัฐบาลจีนสนับสนุนการสร้างผู้ประกอบการชาวจีนในประเทศต่างๆ ในหลากหลายรูปแบบ อาทิ กรรมกรชาวจีนสร้างถนนในประเทศลาวหรือกัมพูชาเมื่อหมดงานจะสามารถกู้ยืมเงินด้วยอัตราดอกเบี้ยต่ำจากรัฐบาลจีนเพื่อทำการค้าขายในประเทศนั้นๆ และทยอยอดจากการพัฒนาธุรกิจแฝงลอยสู่ร้านค้าและผู้ประกอบการในที่สุด

อิทธิพลของจีนแปรเปลี่ยนไปตามเงื่อนไขของแต่ละประเทศและมักเรื่องอำนาจในประเทศที่มีการปกครองแบบเผด็จการ เช่น เขมร ลาว เวียดนาม ยกเว้นเมียนมาร์ที่พยายามปรับตัวสู่สังคมประชาธิปไตยจึงพยายามปฏิเสธอิทธิพลของจีนและสร้างภาวะที่สมดุลมากขึ้น มีข้อสังเกตว่าการฟื้นตัวของทุนนิยมจีนในยุคหลังมักกลับไปสู่สินค้าพื้นฐาน อาทิ ธุรกิจค้าข้าวซึ่งสร้างความร่ำรวยให้กับชาวจีนโพ้นทะเลในโอเชียเนียเป็นอย่างมาก ทั้งนี้กลุ่มคนจีนรุ่นใหม่ที่มาลงทุนมีความหลากหลายทางชนชั้นทั้งแรงงานไร้ฝีมือ แรงงานมีฝีมือ นักศึกษา นักธุรกิจรุ่นใหม่ คนกลุ่มนี้มีวิธีการทำธุรกิจแบบที่ไม่ฝังตัวในพื้นที่ แต่ใช้เทคโนโลยีในการทำงานสร้างเครือข่ายในกลุ่มคนจีนด้วยกันและสานสัมพันธ์กับกลุ่มคนจีนในพื้นที่อื่นๆ ทำให้เกิดการเติบโตในบริบทใหม่ภายใต้กระแสชาตินิยมจีน แตกต่างจากกลุ่มคนจีนที่เข้าไปทำการค้าแต่ดั้งเดิมที่ปรับตัวให้เข้ากับกลุ่มคนในประเทศนั้นๆ

ประเทศไทย⁵ การศึกษาได้เปรียบเทียบให้เห็นความแตกต่างแบบชั่วคราวข้ามของชาติพันธุ์จีนโพ้นทะเลในย่านเยาวราชและอุดรธานี สังคมคนจีนโพ้นทะเลในสองพื้นที่สามารถผสมกลมกลืนกับคนท้องถิ่นใน 4 ชั่วอายุคนแม้ว่าจะยังคงวัฒนธรรมจีนบางอย่างไว้ แต่ในขณะที่ลูกหลานจีนย่านเยาวราชปรับตัวแบบกลมกลืน ไม่เห็นการใช้ภาษาจีนกลางและมีความผูกพันกับสถาบันกษัตริย์ ลูกหลานจีนโพ้นทะเลที่อุดรธานีที่ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มธุรกิจท้องถิ่นมีสัมพันธ์ภาพกับกลุ่มธุรกิจจีนในภูมิภาคมากกว่า และใช้ภาษาจีนกลางสื่อสารได้

ในอดีตการมีอัตลักษณ์ของชาติพันธุ์จีนทำให้เกิดเครือข่ายกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ของชุมชนชาวจีนโพ้นทะเลทั่วเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และรัฐจีนค่อนข้างเป็นปฏิปักษ์กับชาวจีนกลุ่มต่างๆนี้ การบ่มเพาะธุรกิจของจีนโพ้นทะเลจำเป็นต้องอาศัยเครือข่ายความสัมพันธ์กับคนไทยและมหาอำนาจ มีการใช้ภาษาอังกฤษ ภาษาไทย และภาษาถิ่น ไม่ใช้ภาษาจีนกลาง ภายใต้บริบทของโลกาภิวัตน์ยุคจีนใหม่เรื่องอำนาจ นักธุรกิจเชื้อสายจีนในไทยมีแนวโน้มสัมพันธ์กับจีนแผ่นดินใหญ่โดยตรงและอาจเสียเปรียบเชิงการต่อรองยิ่งขึ้น ยิ่งจีนมีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจมากขึ้น ก็ยิ่งเกิดการไหลทะลักของคนจีนพันธุ์ใหม่และธุรกิจจีนที่ใช้ภาษาจีนกลาง ทำให้ธุรกิจท้องถิ่นเชื้อสายจีนต้องปรับองค์กรและกลยุทธ์เชิงธุรกิจกลายเป็นผู้แทนของรัฐจีน ใช้ภาษาจีนกลาง เป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายความสัมพันธ์ที่สอดคล้องกับบริบทของธุรกิจข้ามชาติจีนโดยได้รับการสนับสนุนโดยตรงจากรัฐบาลจีน ตัวอย่างเช่น นักธุรกิจท้องถิ่นอุดรธานีเริ่มเบนทิศจากธุรกิจในกรุงเทพฯ ไปเชื่อมต่อกับเครือข่ายเศรษฐกิจและการเมืองประเทศอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อนบ้านอาเซียน ปัจจุบัน

⁵ งานวิจัยโดย ดร.วาสนา วงศ์สุรวัฒน์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หนึ่งในคณะวิจัยของ ดร.ยศ สันตสมบัติ

ประเทศไทยจึงไม่ได้มีสังคมจีนแบบเดียวที่หลอมรวมกับคนพื้นถิ่นที่เหมือนที่เคยเป็น แม้ว่ากระบวนการผสมกลมกลืนให้เป็นที่ยอมรับของคนพื้นถิ่นยังคงดำเนินต่อไป แต่ชุมชนจีนในไทยจะมุ่งสู่การสร้างชุมชนในลักษณะเดียวกับคนท้องถิ่น ทว่ามิได้หลอมรวมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

ที่มา: ยศ สันตสมบัติ และคณะ, โครงการทุนนิยมจีน ประชาคมอาเซียน และชาวจีนโพ้นทะเลในอุษาคเนย์ (RDG5710043), สกว. (2557)

การนำเสนอความรู้ระยะที่สามของ ดร.ยศ สันตสมบัติ ซึ่งประเด็นความสำเร็จของชาวจีนโพ้นทะเลในอุษาคเนย์ที่สามารถปรับองค์กรและกลยุทธ์เชิงธุรกิจให้สอดคล้องกับบริบทของธุรกิจข้ามชาติ

การปรับองค์กรและกลยุทธ์เชิงธุรกิจของนักธุรกิจเชื้อสายจีนในอุษาคเนย์

จีนมีแนวโน้มที่จะเติบโตอย่างรวดเร็วและส่งผลกระทบอย่างสำคัญต่อเศรษฐกิจและการเมืองของโลก รวมทั้งภูมิภาคนี้ที่กำลังปรับตัวอย่างรวดเร็วท่ามกลาง“โอกาส”และ“ความเสี่ยง”ที่มาพร้อมกับการขยายอิทธิพลทางเศรษฐกิจและการเมืองของจีน การเรียนรู้บทบาททางเศรษฐกิจของลูกหลานชาวจีนโพ้นทะเลในอุษาคเนย์โดยเฉพาะในประเทศไทย มาเลเซีย สิงคโปร์ และอินโดนีเซีย โดยเฉพาะกลุ่มบรรษัทธุรกิจข้ามชาติเชื้อสายจีนที่ประสบความสำเร็จจากการใช้กลยุทธ์ต่างๆ ทั้งภายใต้ระบบครอบครัวเครือญาติ ตลอดจนเครือข่ายและองค์กรสมัยใหม่ และบริบทที่แตกต่างกัน จึงน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการทำความเข้าใจระบบธุรกิจทุนนิยมจีนข้ามชาติและการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้อง

ความรู้สำคัญที่คาดว่าจะเกิดขึ้น คือ แนวทางการปรับองค์กรและกลยุทธ์เชิงธุรกิจของนักธุรกิจเชื้อสายจีนในอุษาคเนย์เพื่อรับมือกับผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศและประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ตลอดจนการพัฒนาเครือข่ายความสัมพันธ์ให้สอดคล้องกับบริบทของธุรกิจข้ามชาติ และความเข้าใจว่าการแลกเปลี่ยนและพึ่งพากันรวมทั้งการสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างนักธุรกิจเชื้อสายจีนในอุษาคเนย์กับนักธุรกิจจีนแผ่นดินใหญ่และรัฐบาลจีนจะมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ รวมทั้งการพัฒนาประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนอย่างไร

ที่มา: ยศ สันตสมบัติ และคณะ,โครงการทุนนิยมจีน ประชาคมอาเซียน และชาวจีนโพ้นทะเลในอุษาคเนย์ (ระยะที่ 3) (SRI5910101) งานวิจัย SRI1 ประชาคมอาเซียนและภูมิภาคเอเชียตะวันออก, สกว. (กำลังดำเนินการ)

ปรากฏการณ์การไหลทะลักของชาวจีนรุ่นใหม่และการก่อตัวของชาวจีนหลากหลายกลุ่มและอาชีพในย่านใหม่ๆ ในกรุงเทพมหานคร อาจส่งผลกระทบต่อธุรกิจคนไทยหรือคนไทยเชื้อสายจีนรวมทั้งวิถีชีวิตคนในพื้นที่ ดร.ชาดา เตรียมวิทยา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้ศึกษาผลกระทบการตั้งถิ่นฐานของชาวจีนรุ่นใหม่บริเวณถนนประชากรราษฎร์บำเพ็ญ เขตห้วยขวาง ความรู้ดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดท่าทีและนโยบายของรัฐบาลไทยต่อความสัมพันธ์กับจีน และสนับสนุนให้มีกฎระเบียบเคร่งครัดรัดกุมมากขึ้น ส่งเสริมนโยบายความมั่นคงมิติต่างๆ เพื่อป้องกันขบวนการผิดกฎหมายที่อาจแฝงตัวมากับการอพยพย้ายถิ่น

ผลกระทบการตั้งถิ่นฐานของชาวจีนรุ่นใหม่ในย่านใหม่

จากตัวเลขทางการ ชุมชนชาวจีนรุ่นใหม่ในย่านห้วยขวางโดยเฉพาะในบริเวณถนนประชากรราษฎร์บำเพ็ญ มีประมาณ 7,000 คน ตัวชี้วัดที่แสดงว่ามีชุมชนชาวจีนบริเวณนี้เพิ่มมากขึ้น คือ จำนวนร้านอาหารจีน ร้านนวดแผนไทย อาคารพาณิชย์ให้เช่า บ้านแบ่งเช่า ร้านเสริมสวยที่เน้นเปิดให้บริการแก่ชาวจีนมีจำนวนมากขึ้น ในจำนวนนี้มีคนหลากหลายกลุ่มที่มีโอกาสได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในประเทศไทย คนกลุ่มนี้มีความสัมพันธ์ภายในกลุ่มคล้ายคลึงกับคนจีนอพยพรุ่นก่อนที่พึ่งพาอาศัยกัน ชุมชนจีนใหม่นี้อาจส่งผลกระทบต่อชาวไทยประมาณ 24,000 คน ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่นี้ ที่เห็นชัดคือความสงบในพื้นที่ลดลงจากร้านที่เปิดบริการคนจีนแบบได้รู้ ในขณะที่ยุทธศาสตร์บางส่วนมีเศรษฐกิจดีขึ้นจากกิจการที่เกี่ยวข้อง แต่ประชาชนที่อาศัยอยู่เดิมต้องการมีเศรษฐกิจเข้มแข็งแบบเกื้อกูลกันและมีสภาพแวดล้อมที่ดีด้วย ผลกระทบสำคัญ ได้แก่ ความไม่ปลอดภัยจากการดัดแปลงที่พักและบางส่วนไม่ถูกสุขลักษณะ ไม่

แจ้งเสียภาษี ไม่แจ้งเจ้าหน้าที่ภายในยี่สิบสี่ชั่วโมงเมื่อมีชาวต่างชาติมาพักอาศัย มีสถานประกอบการบางแห่งดำเนินการโดยชาวจีนแต่ไม่ได้จดทะเบียน หรือดำเนินการในรูปแบบธุรกิจตัวแทนอำพรางหรือนอมินี เป็นแหล่งมั่วสุมคฤหัสถ์เถื่อนชาวจีนจำนวนมากที่ไม่มีใบอนุญาตมีผลกระทบทางสังคมเกิดขึ้นกับชุมชน

งานวิจัยมีข้อเสนอแนะให้เพิ่มความเข้มงวดของมาตรการการเข้าเมืองและการพำนักในประเทศไทย ให้คัดกรองนักท่องเที่ยวกลุ่มคุณภาพ ออกวีซ่าอย่างรัดกุม เฝ้าระวังการประกอบธุรกิจของชาวต่างประเทศที่ไม่ได้จดทะเบียนหรือธุรกิจในรูปแบบตัวแทนอำพรางหรือมั่วสุมคฤหัสถ์เถื่อน รวมทั้งส่งเสริมความเข้าใจด้านสังคมเพื่อพัฒนาทางนโยบายเชิงปฏิบัติทั้งในประเทศไทยและในระดับอาเซียน

ที่มา: ชาดา เตรีมวิทยา, โครงการการตั้งถิ่นฐานของชาวจีนรุ่นใหม่: กรณีศึกษาชุมชนจีนรุ่นใหม่, (SRI5810106) งานวิจัย SRI1 ประชาคมอาเซียนและภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียง, สกว. (2559)

นอกจากจีนแล้ว อิทธิพลทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นในภูมิภาคและประเทศไทยมีมาอย่างยาวนาน โดยญี่ปุ่นมีบทบาทสำคัญทั้งในด้านการลงทุนและการให้ความช่วยเหลือทางการเงินกับประเทศในกลุ่มอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (Great Mekong Sub-region - GMS) ระหว่างปี 2502-2549 เงินช่วยเหลือของประเทศญี่ปุ่นให้กับประเทศไทยคิดเป็นร้อยละ 56 ของการให้ความช่วยเหลือทางการเงินของญี่ปุ่นทั้งหมดในภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงสงครามเย็นความช่วยเหลือด้านการเงินเกือบทั้งหมดของญี่ปุ่นในภูมิภาคนี้ให้กับประเทศไทย

ภายหลังจากการแข็งค่าของเงินเยนในปี 2528 ญี่ปุ่นต้องหาฐานการผลิตที่มีต้นทุนที่ต่ำ จึงเพิ่มการลงทุนในกลุ่มประเทศ ASEAN-4 โดยบทบาทของเงินลงทุนทางตรงระหว่างประเทศจากญี่ปุ่น (Foreign Direct Investment - FDI) คิดเป็นร้อยละ 29.7 ของ FDI ทั้งหมดของประเทศไทยในช่วงปี 2530-2538 และคิดเป็นร้อยละ 38.1 ในช่วงปี 2542-2550 จึงนับได้ว่าประเทศญี่ปุ่นเป็นผู้ลงทุนในประเทศไทยเป็นอันดับ 1 มาโดยตลอด แต่ความช่วยเหลือทางการเงินของญี่ปุ่นในไทยเริ่มลดลงหลังปี 2546 แต่เพิ่มขึ้นมากในกลุ่มประเทศ CLMV ดร.ชโยดม สรรพศรี และ ดร.กรรณีย์ ชิวะตระกูลพงษ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ศึกษาบทบาทของเงินลงทุนทางตรงระหว่างประเทศจากญี่ปุ่นในภูมิภาคแม่น้ำโขงและผลกระทบต่อไทยในมุมมองเศรษฐกิจ (นำเสนอสรุปความรู้ในบทที่ 3)

งานวิจัยอีกเรื่องเกี่ยวกับประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียง ต่อมาจากการศึกษาในปี 2555 เรื่อง “สันติภาพและความรักชาติ: ความรู้และมุมมองจากประวัติศาสตร์สงครามในพิพัตถ์ญี่ปุ่น จีน และเกาหลี” สรุปปรากฏการณ์ที่ประเทศเหล่านี้ไม่สามารถก้าวข้ามความรู้สึกโกรธแค้นที่มีต่อกันโดยเฉพาะคนจีนและคนเกาหลียังดำรงอคติและความเกลียดชังที่มีต่อชาวญี่ปุ่นในฐานะผู้รุกราน นอกจากนี้จะขยายการศึกษาไปสู่ไต้หวันซึ่งเป็นอีกหนึ่งประเทศที่อยู่ในกรอบความสัมพันธ์ดังกล่าวด้วย ในฐานะที่ได้ไต้หวันเคยเป็นดินแดนส่วนหนึ่งของจีนและเคยตกอยู่ภายใต้การปกครองของญี่ปุ่นร่วม 50 ปี การศึกษานี้มุ่งจะแสวงหา “ภาพสะท้อนความเป็นชาติ” ของจีน ญี่ปุ่น เกาหลี และไต้หวัน ซึ่งต่างประสบความสำเร็จในการพัฒนาประเทศให้กลายเป็นดินแดนมหัศจรรย์ทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยีก้าวหน้า และศึกษาการใช้ประวัติศาสตร์สร้างแนวคิดจิตสำนึกรักชาติ โดยคาดหวังว่าจะนำความรู้ไปเป็นข้อมูลประกอบการกำหนดนโยบายระหว่างประเทศของไทยกับทั้ง 4 ประเทศ รวมทั้งใช้เป็นกรณีศึกษาสำหรับไทยกับประเทศเพื่อนบ้านซึ่งมีปัญหามาจากภูมิหลังทางประวัติศาสตร์เช่นกัน⁶

⁶ นงลักษณ์ ลิ้มศิริ, โครงการ “ชาติ” ใน วิถีพิพัตถ์แห่งชาติ จีน ญี่ปุ่น เกาหลี และไต้หวัน (SRI5810110), งานวิจัย SRI1 ประชาคมอาเซียนและภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียง, สกว. (กำลังดำเนินการ)

2.2 ความเข้าใจเพื่อนบ้านอาเซียน

ในช่วงปี 2555-2559 สกว. เห็นความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาองค์ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับประเทศอาเซียน ส่วนใหญ่เป็นการสำรวจข้อมูลพื้นฐานด้านสภาพเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม โดยมีเป้าหมายที่จะพัฒนาบุคลากรวิจัยที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะเกี่ยวกับประเทศเพื่อนบ้านอาเซียน จุดเน้นในการศึกษาคือประเด็นต่อไปนี้

- 1) การจัดการมรดกทางวัฒนธรรมมลายู
- 2) บทบาทในการรักษาคุณภาพของการอนุรักษ์ การปกครอง และการพัฒนา
- 3) โอกาสทางเศรษฐกิจของฟิลิปปินส์จากสังคมผสมผสาน
- 4) การขับเคลื่อนประเทศตามบริบทโลกอย่างมีเป้าหมายที่ชัดเจนของสิงคโปร์
- 5) ยุทธศาสตร์พัฒนาการเงินมาเลเซียเพื่อความมั่งคั่งของประเทศ
- 6) ต้นแบบพลังงานทางเลือกของอินโดนีเซียและมาเลเซีย

มรดกทางวัฒนธรรมมลายู (Malay World) เป็นวัฒนธรรมร่วมของหลายประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีความซ้อนทับและทำให้เกิดข้อขัดแย้งกันเสมอ แม้จะมีกลไกการหารือในประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียนที่เป็น 1 ใน 3 เสาหลักของประชาคมอาเซียนแล้วก็ตาม ประเทศไทยมีองค์ความรู้เกี่ยวกับมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้อันแสดงถึงอัตลักษณ์และความหลากหลายทางวัฒนธรรมอยู่น้อยมาก เป็นข้อจำกัดในการจัดการวัฒนธรรมทั้งระดับชาติและระดับภูมิภาค ในการนี้ ดร.เกรียงไกร วัฒนาสวัสดิ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กำลังศึกษานโยบายวัฒนธรรมระดับชาติในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เชิงเปรียบเทียบเพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดการมรดกทางวัฒนธรรมของประเทศไทย

การจัดการมรดกทางวัฒนธรรมมลายู

ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้สามารถจำแนกตามวัฒนธรรมสำคัญ 3 กลุ่ม คือ กลุ่มวัฒนธรรมลุ่มแม่น้ำโขง กลุ่มวัฒนธรรมมลายู และกลุ่มวัฒนธรรมฟิลิปปินส์ นับแต่มีการประกาศใช้อนุสัญญาว่าด้วยการสงวนรักษามรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้⁷ขององค์การยูเนสโกเมื่อปี 2546 และเกือบทุกประเทศในภูมิภาคนี้ลงสัตยาบันในอนุสัญญาดังกล่าวแล้ว ยกเว้นประเทศไทยเนื่องจากยังมิได้ประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้

กลุ่มวัฒนธรรมมลายู ซึ่งมีรากฐานส่วนหนึ่งมาจากวัฒนธรรมมุสลิม (Muslim Culture) ประเทศสมาชิกอาเซียนที่มีวัฒนธรรมมลายู ได้แก่ อินโดนีเซีย มาเลเซีย บรูไน และสาธารณรัฐสิงคโปร์ มีส่วนร่วมในการเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการสงวนรักษามรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ขององค์การยูเนสโก เป็นเรื่องที่น่าสนใจว่าเหตุใดประเทศในกลุ่มวัฒนธรรมมลายูจึงให้ความสำคัญสูงกับการจัดการมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ และมีข้อสังเกตว่ามรดกทางวัฒนธรรมภูมิภาคอาเซียนมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงอันเป็นผลมาจากกระบวนการแลกเปลี่ยน หybrid และผสมผสานของผู้คนในภูมิภาคนี้มาอย่างยาวนานตั้งแต่ยุคอาณานิคมจนยากที่จะแยกแยะได้ว่าเป็นมรดกทางวัฒนธรรมของชาติใดชาติหนึ่ง จึงอาจนำไปสู่กรณีความขัดแย้งระหว่างประเทศ ดังเช่นกรณีกลองกอร์ดัง เซมบิลัน ที่เป็นมรดกทางวัฒนธรรมของชาวแมนไดลินชนเผ่าดั้งเดิมในแถบหมู่เกาะซาวาที่เป็นรากฐานของวัฒนธรรมมุสลิมในสาธารณรัฐอินโดนีเซียและสหพันธรัฐมาเลเซียที่ทำให้เกิดกรณีขัดแย้งระหว่างสองประเทศดังกล่าว

การศึกษาจะเน้นการวิเคราะห์สถานการณ์การจัดการมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ และการเข้าร่วมภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการสงวนรักษามรดกทางวัฒนธรรมของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กลุ่มวัฒนธรรมมลายู รวมทั้งเปรียบเทียบนโยบายการจัดการทรัพยากรทางวัฒนธรรม ดังกล่าว คาดว่าหน่วยงานที่น่าจะนำผลงานวิจัยนี้ไปใช้

⁷ หมายถึงการปฏิบัติ การเป็นตัวแทน การแสดงออก ความรู้ ทักษะ ตลอดจนเครื่องมือ วัตถุ สิ่งประดิษฐ์และพื้นที่ทางวัฒนธรรมอันเป็นผลจากสิ่งเหล่านั้นซึ่งชุมชน กลุ่มชน ปัจเจกบุคคลยอมรับว่าเป็นส่วนหนึ่งของมรดกทางวัฒนธรรมของตน เป็นสิ่งที่กลุ่มคนสร้างขึ้นใหม่อย่างสม่ำเสมอเพื่อตอบสนองต่อสภาพแวดล้อม เป็นปฏิสัมพันธ์ที่มีต่อธรรมชาติและประวัติศาสตร์ของตนแสดงอัตลักษณ์และมีความต่อเนื่อง คัดจากอนุสัญญาว่าด้วยการสงวนรักษามรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ขององค์การยูเนสโกปี 2546

ประโยชน์ คือ กรมธนัญญา กระทรวงการต่างประเทศ และกรมส่งเสริมวัฒนธรรม กระทรวงวัฒนธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรมส่งเสริมวัฒนธรรมซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่หลักในการร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมของประเทศไทย

ที่มา: เกรียงไกร วัฒนา, โครงการนโยบายสงวนรักษามรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้: มุมมองเปรียบเทียบระหว่างประเทศในกลุ่มภูมิภาคมลายู (SRI5810108), งานวิจัย SRI1 ประชาคมอาเซียนและภูมิภาคเอเชียตะวันออก, สกว. (กำลังดำเนินการ)

บรูไน เป็นจุดหมายที่มีศักยภาพสูงในภูมิภาคสำหรับการร่วมลงทุนและการส่งออกแรงงาน บรูไนตกอยู่ในอารักขาของอังกฤษถึงปี 2527 และหลังการพบบ่อน้ำมันและก๊าซธรรมชาติก็กลายเป็นประเทศที่มั่งคั่ง ปัจจุบันรัฐบาลให้ความสำคัญกับการสร้างเศรษฐกิจที่หลากหลายโดยประกาศวิสัยทัศน์แห่งชาติปี 2578 ตั้งเป้าหมายให้รายได้ประชาชาติต่อหัวอยู่ใน 10 ลำดับแรกของโลก บรูไนเตรียมลดการพึ่งพารายได้จากการส่งออกน้ำมันดิบและก๊าซธรรมชาติ เปิดรับนักลงทุนต่างชาติ เน้นจุดขายการท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ งานวิจัยโดยนางสาวปิยธิดา โคกโพธิ์ มหาวิทยาลัยมหาสารคามคือการสำรวจข้อมูลพื้นฐานของประเทศบรูไนจากอดีตจนถึงปี 2557 เพื่อให้เข้าใจรากฐานการปกครองและการพัฒนาประเทศ

นอกจากนี้ ดร.ปัญญา เทพสิงห์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ได้วิเคราะห์นโยบายรัฐบาลบรูไนเรื่องการลงทุนในภาคบริการและการท่องเที่ยว มีกรณีตัวอย่างหมู่บ้านกัมปงไอยอร์ที่อาศัยวิถีชีวิตและวัฒนธรรมชาวน้ำที่ใหญ่มากที่สุดของบรูไนเป็นจุดขายการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ นอกจากสร้างโอกาสใหม่ทางเศรษฐกิจแล้วยังต้านกระแสทุนนิยมที่แผ่มากับการท่องเที่ยวได้อย่างเข้มแข็ง เป็นตัวอย่างที่ประเทศไทยควรเรียนรู้และประยุกต์ใช้

บรูไนกับการรักษาคุณภาพของการอนุรักษ์ การปกครอง และการพัฒนา

ด้านกายภาพ บรูไนเป็นที่ราบชายฝั่งทะเลและที่ราบหุบเขา อุดมสมบูรณ์ด้วยป่าไม้ ป่าชายเลน ป่าพรุ และป่าสนชายหาด แบ่งเขตการปกครองเป็น 4 เขตคือ บรูไน-มัวรา เป็นฐานการผลิตน้ำมันและที่ตั้งเมืองหลวง มีท่าเรือน้ำลึกขนส่งทางเรือหลายรูปแบบ เขตบือเลต ขนาดพื้นที่ใหญ่ที่สุด ปกคลุมด้วยชิลิการาว 8 ตารางกิโลเมตร เป็นแหล่งท่องเที่ยว เขตตุตง มีทัศนียภาพงามเป็นที่ตั้งของทะเลสาบใหญ่ที่สุดของบรูไน ที่พื้ตาดอากาศมีชื่อเสียงและที่ประทับของสุลต่าน (ราชาธิบดี) และสมาชิกราชวงศ์ เขตเตมบูรง เป็นป่าธรรมชาติตั้งอยู่ในอ่าวบรูไน

ด้านการปกครอง บรูไนเป็นประเทศที่มีเสถียรภาพทางการเมืองการปกครองสูงที่สุดประเทศหนึ่ง เคยอยู่ใต้การปกครองของอังกฤษถึง 95 ปี เมื่อได้รับเอกราชเมื่อปี 2527 ใช้รูปแบบรัฐเดี่ยวแบบรวมศูนย์อำนาจสั่งการตามสายบังคับบัญชาจากสุลต่านถึงกระทรวงและหน่วยงานรัฐต่อไปยังเขตปกครองและตำบล/หมู่บ้าน ประมุขของรัฐดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและหัวหน้ารัฐบาล สามารถใช้พระราชอำนาจได้ทั้งนิติบัญญัติและบริหาร ออกกฎหมายและแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ แต่ต้องทรงรับฟังคำแนะนำต่างๆ จากสภาที่ปรึกษา 5 สภา คือ สภาองคมนตรี สภาแห่งการสืบสันตติวงศ์ สภาศาสนา สภานิติบัญญัติ และสภาคณะรัฐมนตรี โดยมีปรัชญาการปกครองคือ MIB หมายถึงวัฒนธรรมมาเลย์ รัฐอิสลาม และสถาบันกษัตริย์ มีกฎหมายอิสลามชะรีอะฮ์ประกาศใช้ทั่วประเทศควบคู่กับระบบกฎหมายที่ได้รับมรดกจากอังกฤษ

ด้านเศรษฐกิจ ใช้รูปแบบตลาดเสรีภายใต้การกำกับดูแลของภาครัฐ รายได้ประชาชาติร้อยละ 95 มาจากการส่งออกน้ำมันดิบปิโตรเลียม ก๊าซธรรมชาติ เมทิลแอลกอฮอล์ คู่ค้าสำคัญคือ ญี่ปุ่น เกาหลี ออสเตรเลีย อินโดนีเซียและอินเดีย อุตสาหกรรมอื่นๆ ได้แก่ เสื้อผ้าส่งออกยุโรปและอเมริกา การผลิตอาหาร เครื่องเรือนจากไม้ การผลิตแก้วที่ใช้ทำกระจก รถยนต์ บรูไนเป็นตลาดศักยภาพสูงทั้งการค้าการลงทุน สามารถสื่อสารภาษาอังกฤษได้ดี สังคมมีความปลอดภัยสูง สินค้านำเข้าได้แก่ สินค้าอุปโภคบริโภค เครื่องจักรอุตสาหกรรม รถยนต์ เครื่องใช้ไฟฟ้า นอกจากนี้มีการพัฒนาผลิตภัณฑ์อาหารฮาลาล และการท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์

ด้านสังคม บรูไนมีประชากรเพียง 417,394 คน อัตราเพิ่มร้อยละ 3.5 ต่อปี มีความหลากหลายทางเชื้อชาติ เป็นชาวมลายูร้อยละ 67 ชาวจีนร้อยละ 15 ชนกลุ่มน้อยร้อยละ 12 และชนพื้นเมือง 6 ชนเผ่าอีกร้อยละ 6 และอยู่ร่วมกันอย่างปกติสุข ใช้ภาษาอังกฤษและภาษามลายูเป็นภาษาทางการ วัฒนธรรมมีพื้นฐานจากอิสลาม มีความใกล้ชิดกับมาเลเซีย อินโดนีเซีย ทั้งวัฒนธรรม ประเพณี ภาษา และการแต่งกาย บรูไนมีสัมพันธภาพที่ดีกับไทยไม่เคยมีข้อขัดแย้งกัน งานวิจัยมีข้อเสนอแนะว่าภาคเอกชนไทยที่ต้องการลงทุนควรศึกษาข้อกฎหมายและลงทุนในโครงการที่รัฐบาลบรูไนสนับสนุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งวัฒนธรรมท้องถิ่น และเสนอให้รัฐบาลส่งเสริมความร่วมมือทางการค้าและการส่งออกแรงงานไปยังบรูไนเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะในสาขาที่บรูไนขาดแคลน

พร้อมกันนี้มีต้นแบบการจัดการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ในบ้านกัมปงไอยอร์ ซึ่งเป็นหมู่บ้านหนึ่งที่สะท้อนวิถีชีวิตชาวน้ำของวัฒนธรรมมลายูมุสลิมที่ใหญ่ที่สุด ดำรงอัตลักษณ์และตั้งถิ่นฐานเป็นเวลากว่าสิบศตวรรษ เดิมโตด้านการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงของสังคม โดยที่บรูไนเป็นประเทศที่มีการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และมีศาสนาอิสลามนำพาการดำเนินชีวิต การดำเนินการตามนโยบายของผู้นำรัฐบาล (กษัตริย์) เรื่องการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ แม้อาจมีผลกระทบต่อชีวิตและอาจต้องโยกย้ายถิ่น แต่ชาวกัมปงไอยอร์ถือว่ามีความชอบธรรมเพราะกษัตริย์เป็นผู้ได้รับความวางใจจากพระเจ้า การที่บรูไนเป็นประเทศมุสลิมที่มีเศรษฐกิจมั่นคงและประชาชนปฏิบัติตามคำสอนอย่างเคร่งครัดเป็นกลไกควบคุมพฤติกรรม ทำให้ผู้คนในสังคมไม่ติดกับดักทุนนิยมบริโภคนิยม เป็นปัจจัยให้เกิดความสำเร็จในการจัดการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์และวัฒนธรรม

แม้กระแสนการท่องเที่ยวทำให้มีความขัดแย้งในเรื่องการอนุรักษ์และการพัฒนา โดยเฉพาะการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสมัยใหม่เพื่อรองรับนักท่องเที่ยว อาจทำให้ผู้คนในพื้นที่ต้องปรับตัวขนานใหญ่ บางส่วนต้องเสียสละวิถีชีวิตดั้งเดิมเพื่อการปรับปรุงพื้นที่ แต่รัฐผูกขาดได้ให้การชดเชยที่เหมาะสม ทำให้ภาพการพัฒนาและการอนุรักษ์ไปด้วยกันได้ โดยสรุปความสำเร็จของการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์มีเงื่อนไข 2 ประการคือ 1) ประชาชนมีจิตสำนึกที่ดีโดยมีศาสนาอิสลามเป็นฐานคิด 2) การยึดถือจารีตประเพณีอย่างต่อเนื่องช่วยหลอมรวมพลังปกป้องชุมชน

การศึกษาชีวิตชาวกัมปงไอยอร์ เป็นต้นแบบการจัดการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมท้องถิ่น (มลายูมุสลิม) และมีข้อเสนอเชิงนโยบายสำหรับประเทศไทยเรื่องการปลูกจิตสำนึกการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมตั้งแต่วัยเด็กให้แทรกซึมในวิถีชีวิตประจำวัน ประยุกต์การจัดการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ที่มีชุมชนเป็นแกนหลักและการส่งเสริมจากภาครัฐเพื่อดำเนินอิทธิพลแฝงจากระบบทุนนิยมที่มาพร้อมกระแสนการท่องเที่ยว

ที่มา: ปิยธิดา โคกโพธิ์, โครงการการสำรวจและศึกษาข้อมูลพื้นฐานของประเทศบรูไนดารุสซาลาม (SRI5810105), งานวิจัย SRI1 ประชาคมอาเซียนและภูมิภาคเอเชียตะวันออก, สกว. (2560)

ปัญญา เทพสิงห์ และคณะ, โครงการบ้าน ชีวิต และสังคมในวัฒนธรรมมลายูภายใต้กระแสนการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์: กรณีหมู่บ้านกัมปงไอยอร์ประเทศบรูไน ดารุสซาลาม (SRI5810101), งานวิจัย SRI1 ประชาคมอาเซียนและภูมิภาคเอเชียตะวันออก, สกว. (2559)

ประเทศสมาชิกอาเซียนที่สังคมไทยยังมีความรู้้น้อยมาก คือ **ฟิลิปปินส์** ซึ่งมีความน่าสนใจจากลักษณะทางสังคม วัฒนธรรม การเมืองและบริบททางเศรษฐกิจแตกต่างจากประเทศในกลุ่มอาเซียน งานศึกษาของ ดร. กมลพร สอนศรี มหาวิทยาลัยมหิดล จะช่วยสร้างความเข้าใจประวัติศาสตร์ที่ทำให้ชาวฟิลิปปินส์มีการผสมผสานทางวัฒนธรรมพื้นเมือง วัฒนธรรมมุสลิม และได้รับอิทธิพลจากการถูกรอบครองโดยสเปนและสหรัฐอเมริกา จึงมีจุดแข็งจากความหลากหลาย ปัจจุบันเป็นหนึ่งในประเทศสมาชิกอาเซียนที่มีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจค่อนข้างสูงจากพืชเศรษฐกิจสำคัญ การค้าบริการ และการส่งออกแรงงาน

โอกาสทางเศรษฐกิจของฟิลิปปินส์จากสังคมผสมผสาน

ด้านประชากร ฟิลิปปินส์มีความหลากหลายด้านเชื้อชาติและภาษาซึ่งมีจำนวนมากถึง 170 ภาษา มีภาษาฟิลิปปิโนและอังกฤษเป็นภาษาราชการ ประชากรวัยแรงงานมีสัดส่วนสูง จึงยังห่างไกลจากสังคมผู้สูงอายุมาก สัดส่วนประชากรอาศัยในเมืองและชนบทใกล้เคียงกัน มีความรู้ภาษาอังกฤษดี นับเป็นความได้เปรียบเชิงผลิตภาพแรงงาน ฟิลิปปินส์มีศักยภาพสูงทั้งด้านกำลังการผลิตและการบริโภค ระบบการศึกษาได้รับอิทธิพลจากสหรัฐอเมริกา ได้รับการยอมรับจากนานาประเทศ สาธารณสุขมูลฐานมีความเสมอภาคระหว่างเมืองและชนบท จุดอ่อนคือปัญหาความยากจนจากการขยายตัวของประชากรอย่างรวดเร็ว และความแตกต่างสูงทางเศรษฐกิจสังคมและระหว่างพื้นที่ต่างๆ

ด้านเศรษฐกิจ มีแนวโน้มจะขยายตัวต่อเนื่องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5 ในระยะเวลาห้าปีต่อจากนี้ ภาคบริการมีความสำคัญสูงสุด ตามด้วยภาคอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม สินค้าส่งออกที่มีมูลค่าส่งออกสูงสุดคือ สินค้าอิเล็กทรอนิกส์ ภาคท่องเที่ยวยังไม่โดดเด่น ภาคเศรษฐกิจที่กำลังเติบโตคือกิจการรับจ้างบริหารธุรกิจ (Business Process Outsourcing: BPO) เนื่องจากมีแรงงานทักษะมีคุณภาพจำนวนมาก สามารถสื่อสารภาษาอังกฤษได้ดี ค่าจ้างแรงงานต่ำ นอกจากนี้รัฐมีนโยบายส่งออกแรงงาน มี SME ที่หลากหลาย รองรับแรงงานถึงร้อยละ 64 และหนาแน่นในเขตเมือง แต่ยังไม่ค่อยมีศักยภาพในการส่งออกผลิตภัณฑ์ เศรษฐกิจโดยรวมพึ่งพิงเทคโนโลยีและเศรษฐกิจต่างประเทศสูง จุดแข็งคือนโยบายถ่วงดุลระหว่างสองมหาอำนาจเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และแรงงานในต่างประเทศที่ส่งเงินกลับประเทศจำนวนมาก

ด้านสังคมวัฒนธรรม ได้รับอิทธิพลสเปนซึ่งเป็นเจ้าอาณานิคมในอดีต ทำให้มีอุปนิสัยรักพวกพ้อง ความสัมพันธ์ในครอบครัวเหนียวแน่น นับถือศาสนาคริสต์ และการปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนสหรัฐอเมริกาได้สร้างระบบปกครองแบบประชาธิปไตย ระบบการศึกษา ภาษา เสรีภาพ ความเสมอภาค ในปัจจุบันรูปแบบวิถีชีวิตมีทั้งแบบเมืองและชนบท เกิดชุมชนแออัดและเสื่อมโทรมในเมือง เกิดระบบอุปถัมภ์ มีความเป็นพหุสังคมทั้งภาษาและชาติพันธุ์ ศาสนา สถาบันครอบครัวมีบทบาทสูง เป็นครอบครัวใหญ่และมีลักษณะอำนาจนิยม แต่มีความเสมอภาคทางเพศ การนิยามความเป็นชาติยังคลุมเครือระหว่างความโน้มเอียงทางสหรัฐฯ และชาตินิยมแบบอิสระ

ด้านเทคโนโลยี นวัตกรรม และวิทยาศาสตร์ ยังไม่ประสบความสำเร็จมากนัก ที่โดดเด่นคือการให้บริการด้านสาธารณสุขของท้องถิ่น ได้แก่ Wireless Access for Health (WAH) ฟิลิปปินส์ได้ชื่อว่า The Social Media Capital of the World มีชั่วโมงการใช้อินเทอร์เน็ตสูงประมาณ 53 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ และมีบทบาทสำคัญในการเชื่อมโยงสื่อสารกับสมาชิกครอบครัวที่ไปทำงานต่างประเทศ จุดแข็งคือวิสัยทัศน์ภาครัฐที่ทันสมัยสอดคล้องกับการแข่งขันระดับสากล จุดอ่อนคือเยาวชนมีความสนใจด้านวิทยาศาสตร์ต่ำกว่าสังคมศาสตร์ และต้องการจะออกไปทำงานต่างประเทศ

ด้านลักษณะกายภาพและสิ่งแวดล้อม เป็นหมู่เกาะประมาณ 7,100 เกาะ มีความอุดมสมบูรณ์และหลากหลายทางชีวภาพสูง และได้รับการปกป้องจากชุมชน รัฐ ศาสนจักร มีการจัดการป่าไม้โดยชุมชนเป็นฐาน แต่ประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วทำให้เกิดการตัดไม้ทำลายป่าเป็นพื้นที่ทำกิน คงเหลือเพียงร้อยละ 30 มีน้ำใช้ต่อหัวต่ำสุดเป็นอันดับสองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ส่วนทรัพยากรชายฝั่ง ภูเขาทะเล แนวปะการัง และป่าชายเลนยังหนาแน่น

ด้านการเมืองและการปกครอง หลังได้รับเอกราชฟิลิปปินส์ยังคงพึ่งพิงสหรัฐฯ เน้นการเปิดเสรีการลงทุนจากต่างประเทศ โดยให้ความสำคัญกับเอเชียและอาเซียน มีความเสี่ยงด้านความมั่นคงจากความขัดแย้งในทะเลจีนใต้ รวมทั้งความสับสนเสี่ยงการเข้ามาปักฐานของ ISIS มีจุดแข็งที่บทบาทภาคประชาสังคมเข้มแข็ง มีความทันสมัยในเชิงวิสัยทัศน์จากข้อได้เปรียบของภาษา จุดอ่อนคือความซ้ำซ้อนในการกิจของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีศักยภาพเพียงพอ กฎหมายให้อำนาจดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่รัฐทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันสูง แต่ผู้นำยุคนี้มีความเด็ดขาดกับปัญหาอาชญากรรมจนถูกวิจารณ์เรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชน

ที่มา: ดร.กมลพร สอนศรี, โครงการการสำรวจข้อมูลพื้นฐานของประเทศฟิลิปปินส์ (SRI5810102), งานวิจัย SRI1 ประชาคมอาเซียนและภูมิภาคเอเชียตะวันออก, สกว. (2559)

สำหรับ **สิงคโปร์** พัฒนาการทางประวัติศาสตร์สะท้อนความสำเร็จของการพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่กับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จากความพยายามสร้างชาติโดยใช้การศึกษาเป็นเสาหลักของการพัฒนาเศรษฐกิจ งานวิจัยของ ดร.เพชร ลัตดา เพ็ชรภักดี มหาวิทยาลัยมหาสารคาม นำเสนอความรู้จากกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม กายภาพ สิ่งแวดล้อม และธรรมาภิบาล ตั้งแต่ปี 2508 ที่ได้รับเอกราชและเป็นสาธารณรัฐอิสระจนถึงปัจจุบัน ส่วนงานวิจัยของ ดร.دنุพล อริยสัจจากร และ ดร.พรกมล ไตรวิทย์ทางกูร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เจาะประเด็นการพัฒนาโครงสร้างเศรษฐกิจการเงินของ สิงคโปร์ที่ก้าวหน้าอย่างรวดเร็วตั้งแต่ประกาศเอกราช เริ่มจากรากฐานของเมืองท่าและเศรษฐกิจพึ่งพิงการค้าไปสู่นโยบายพัฒนาภาคบริการจนกลายเป็นศูนย์กลางทางการเงินโลกที่สำคัญอีกแห่งหนึ่งด้วยทำเลที่ตั้งที่เชื่อมโยงตลาดการเงินฝั่ง ตะวันตกและตะวันออก การลงทุนวิจัยและพัฒนาภาคการเงินจึงทำให้สิงคโปร์เป็นกรณีศึกษาที่โดดเด่นจนถึงทุกวันนี้

การขับเคลื่อนประเทศตามบริบทโลกอย่างมีเป้าหมายที่ชัดเจนของสิงคโปร์

หลังแยกตัวจากมาเลเซีย ด้วยข้อจำกัดด้านทรัพยากรธรรมชาติ และตลาดที่มีขนาดเล็กมาก ต้องพึ่งพาเศรษฐกิจภายนอก สิงคโปร์จึงต้องพัฒนาประเทศสิงคโปร์โดยกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน เลือกการค้าเสรีเป็นฐานการพัฒนาโดยเน้นการสร้าง ความเชี่ยวชาญในภาคอุตสาหกรรมบริการ และให้ความสำคัญกับการลงทุนทรัพยากรมนุษย์ พร้อมปลูกฝังทัศนคติประชาชน 4 ประการ คือ หลักสัมฤทธิ์ผล หลักคุณธรรม หลักพัฒนาการนิยม และหลักการพหุวัฒนธรรม

ด้านเศรษฐกิจ การมีผู้นำเข้มแข็งและระบบราชการที่มีความสามารถล้นตอบโจทย์การขยายตัวทางเศรษฐกิจเพื่อความอยู่รอดเพราะประเทศต้องเผชิญความท้าทายตลอดเวลา รัฐบาลผลักดันให้มีการแข่งขันทั้งด้านการศึกษา การทำงาน และพยายามลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ผ่านนโยบายการคลัง ยกระดับศักยภาพการผลิต และยึดถือปรัชญาการทำงานหนักและเน้นคุณภาพของงาน ผลคือสามารถปรับตัวอย่างรวดเร็วโดยไม่ติดกับดักรายได้ปานกลาง

ด้านการศึกษา เน้นการสร้างทุนมนุษย์ที่ตอบสนองการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างชัดเจน โดยสนับสนุนสถาบันอาชีวศึกษาเพื่อสร้างแรงงานที่มีทักษะสำหรับการผลิตในภาคอุตสาหกรรม พัฒนาแรงงานสร้างสรรค์เพื่อสนับสนุนเศรษฐกิจสร้างสรรค์ และผลักดันให้คนสิงคโปร์เป็นพลเมืองโลก มีการจัดการศึกษาระบบทวิภาษาในโรงเรียนให้เป็นแกนกลางสำหรับการอยู่ร่วมกันในสังคมพหุวัฒนธรรม รวมทั้งเน้นวิชาพลเมืองและศีลธรรมแทนที่วิชาหลักศาสนา การดำเนินการทั้งหมดสะท้อนแนวทางการใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือสร้างชาติอย่างชัดเจน

ด้านการเมือง กลไกสำคัญที่ช่วยให้การเมืองภายใต้รัฐบาลพรรคเดียวของพรรคกิจประชาสามารถดำรงอยู่ได้และมีความชอบธรรมสูงในการบริหารประเทศ คือองค์กรภาคประชาสังคมซึ่งเป็นองค์กรกึ่งทางการที่เป็นพื้นที่ต่อรองนโยบายระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน ทำหน้าที่รองรับความต้องการของประชาชนที่เปลี่ยนไปตามเศรษฐกิจและสังคมแต่ละยุคสมัย กลไกนี้ไม่ต่างจากกลไกการกำกับในระบบทุนนิยมเสรี เปรียบได้กับการผลิตสินค้าให้ตรงความต้องการของผู้บริโภคและการรักษาดุลยภาพ

ด้านสังคมพหุวัฒนธรรม มี 4 กลุ่มชาติพันธุ์ใหญ่ คือ จีน มาเลย์ อินเดีย และอื่นๆ แต่รัฐบาลสามารถจัดการให้เกิดความกลมกลืนกัน การที่รัฐจะดำรงหรือลดทอนความหลากหลายในประเด็นใดล้วนมีนัยยะทางการเมืองและเศรษฐกิจ เช่น เลือกภาษามาเลย์เป็นภาษาประจำชาติ เลือกวัฒนธรรมแบบจีนดั้งเดิมเป็นวัฒนธรรมหลัก การสลายความหลากหลายของจีนหลายภาษาด้วยการกำหนดให้พูดภาษาจีนแมนดารินประสบความสำเร็จในระดับหนึ่งเพราะไม่นำไปสู่ความขัดแย้ง แต่ปัจจุบันการจัดการสังคมพหุวัฒนธรรมต้องรับมือกับความท้าทายแบบใหม่ เมื่อสิงคโปร์ประกาศตนเองเป็นเมืองของโลกและรับผู้อพยพเข้ามาทดแทนอัตราเกิดที่ต่ำลง คนสิงคโปร์บางส่วนก็เกรงจะถูกแย่งงาน แย่งบริการสาธารณสุขในยุคที่จะก้าวเข้าสู่สังคมสูงอายุ ในขณะที่คนสิงคโปร์ที่มีคุณภาพมีแนวโน้มจะออกไปอยู่ประเทศที่มีคุณภาพชีวิตดีกว่า

ด้านกายภาพและสิ่งแวดล้อม สิงคโปร์พัฒนาเมืองและพื้นที่ท่องเที่ยวอย่างต่อเนื่องสู่ความเป็นเมืองระดับโลก เช่น ริสอร์ทครบวงจรเซนต์โทมาส์ มารินาเบย์แซนด์ สร้างพื้นที่การค้าปลีกกระจายรอบสถานีขนส่งมวลชน พลิกโฉมย่านออร์ชาร์ดให้ขยายตัวไปทางมารินาเซาท์ มุ่งสู่ถนนการค้าระดับโลก มีแผนพัฒนาสู่การเป็นศูนย์กลางโลจิสติกส์แบบครบวงจร ทันสมัย

ด้วยเทคโนโลยีสารสนเทศ เพิ่มเงินลงทุนวิจัยเพื่อส่งเสริมนวัตกรรมภาคการผลิต อุตสาหกรรม และสิ่งแวดล้อม โดยจัดตั้งมหาวิทยาลัยด้านบริหารธุรกิจในย่านตลาดแข่งขันเพื่อให้นักศึกษาได้เรียนรู้ประสบการณ์จริงจากพื้นที่ พร้อมกับอนุรักษ์อาคารและย่านเก่าทางประวัติศาสตร์หลายพันแห่ง ทั้งนี้งานวิจัยมีข้อเสนอเชิงนโยบายสำหรับภาครัฐไทยในการประยุกต์นโยบายพัฒนาแบบองค์รวมเพื่อเป้าหมายทางเศรษฐกิจที่ชัดเจน

การพัฒนาสิงคโปร์สู่ศูนย์กลางการเงินโลกมีความเกี่ยวเนื่องกับพัฒนาการทางประวัติศาสตร์นับตั้งแต่เกาะสิงคโปร์อยู่ภายใต้รัฐยะโฮร์และอยู่บนเส้นทางการเดินเรือจากคาบสมุทรมลายูผ่านช่องแคบมะละกา เมื่ออังกฤษค้าขายกับจีนมากขึ้นและตกลงกับรัฐยะโฮร์ให้สิงคโปร์อยู่ในการปกครองของอังกฤษ อังกฤษได้วางรากฐานสำคัญให้สิงคโปร์พื้นฐานภาษาอังกฤษและจีนเป็นปัจจัยหลักสำหรับการขยายการค้าอย่างมหาศาลในเวลาต่อมา สิงคโปร์กลายเป็นจุดแลกเปลี่ยนสินค้า โดยเฉพาะไม้ ดีบุก ทองเนื้อหยาบและเครื่องเทศ นโยบายอังกฤษที่ดึงดูดผู้ประกอบการด้วยการค้าเสรีและเป็นเมืองท่าปลอดภาษี (free port) นำความเจริญแบบก้าวกระโดดให้สิงคโปร์ซึ่งกลายเป็นหน้าด่านแรกสู่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เมื่อมีการเปิดคลองสุเอซ และเป็นศูนย์กลางการค้าที่เป็นส่วนสำคัญของอุตสาหกรรมรถยนต์ อีกทั้งยังเป็นผู้ส่งออกผลผลิตขั้นสุดท้ายของดีบุกที่มาจากไทย พม่า ออสเตรเลีย จีน และแอฟริกาไปยังต่างประเทศ

ช่วงสงครามโลกครั้งที่สองญี่ปุ่นเปลี่ยนสิงคโปร์จากศูนย์กลางแลกเปลี่ยนสินค้าเป็นเมืองอุตสาหกรรมสินค้าอุปโภคบริโภคทดแทนการนำเข้าเพื่อสนับสนุนกองทัพญี่ปุ่น เมื่อสิ้นสุดสงคราม สิงคโปร์กลับไปเป็นอาณานิคมของอังกฤษอีกครั้งการค้าก็กลับมาเป็นตัวขับเคลื่อนเศรษฐกิจหลัก เมื่อลี กวน ยู และกลุ่มนักศึกษาสิงคโปร์ก่อตั้งพรรคกิจประชาชนและให้ความสำคัญกับการเป็นเอกราช แต่ประเทศขาดทรัพยากรและต้องเผชิญกับการสูญเสียแหล่งจ้างงานพลเรือนหลายหมื่นคนเมื่ออังกฤษจะถอนทัพ สิงคโปร์จึงเดินหน้าพัฒนาประเทศทุกด้านด้วยแผนพัฒนาเศรษฐกิจระยะยาว ส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกสอดคล้องกับการเป็นเมืองท่าสำคัญ มุ่งสู่ภาคบริการมากขึ้นโดยใช้ทุนและเทคโนโลยีโดยเฉพาะในภาคการเงินที่ได้รับการผลักดันจากที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจชาวต่างชาติ มีการจัดตั้งธนาคารเพื่อการพัฒนาสิงคโปร์รองรับการหมุนเวียนเงินทุน ส่งผลให้ภาคบริการและการค้าขยายตัวเร็วกว่าภาคอุตสาหกรรม

ปัจจุบันสิงคโปร์เป็นศูนย์กลางการเงินระหว่างประเทศที่ประสบความสำเร็จอย่างสูง เป็นผลมาจากการวางโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นคือการออกกฎหมายและปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบที่สอดคล้องกับพลวัตการเปลี่ยนแปลง ทำให้สิงคโปร์สามารถอดทนต่อช่วง ทำให้เกิดการบริการด้านการเงินของโลกครบ 24 ชั่วโมงเริ่มจากเปิดตลาดซูริค แฟรงค์เฟิร์ต ลอนดอน นิวยอร์ก ซานฟรานซิสโก สิงคโปร์ ในปี 2558 ภาคการเงินสิงคโปร์มีส่วนถึงร้อยละ 12.6 ของ GDP มีบริการหลากหลายครบวงจร และสิงคโปร์ได้ตกลงที่จะแบ่งปันข้อมูลเกี่ยวกับบัญชีธนาคารต่างๆ เพื่อต่อต้านการฟอกเงินและเป็นเรื่องจำเป็นที่จะยกระดับก้าวไปสู่การเป็น Smart Financial Center ของสิงคโปร์ต่อไป แลกกับการสูญเสียลูกค้าบางส่วนที่ต้องการรักษาความลับ

กรณีศึกษานี้จะช่วยให้ภาครัฐไทยตระหนักว่าการมีกรอบแนวนโยบายวิสัยทัศน์และเป้าหมายแต่ละช่วงเวลาที่ชัดเจนทำให้กระบวนการวางแผนพัฒนามีทิศทาง และต้องสนับสนุนการปฏิบัติตามแผนเชิงบูรณาการโดยเน้นการสร้างทุนมนุษย์ ตลอดจนการพัฒนาภาคการผลิตต่างๆ ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์หลัก งานวิจัยมีข้อเสนอแนะให้ผู้นำประเทศไทยนำจุดแข็งของประเทศมาเป็นแกนหลักในการพัฒนา พร้อมเพิ่มผลิตภาพการผลิตอย่างเร่งด่วน ควรบูรณาการทุกเรื่องสู่เป้าหมายประเทศ ขณะที่ต้องตระหนักด้วยว่าประเทศไทยไม่ได้อุดมสมบูรณ์เช่นในอดีต

ที่มา: เพชรลัดดา เพ็ชรภักดีและคณะ, โครงการการพัฒนาประเทศสิงคโปร์: กระบวนการ การเปลี่ยนผ่าน และความท้าทาย (SRI5810112), งานวิจัย SRI1 ประชาคมอาเซียนและภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียง, สกว. (2559)

ธนุพล อริยสัจจากร และพรกมล ไตรวิทย์กาน, โครงการการศึกษาโครงสร้างเศรษฐกิจการเงินประเทศสิงคโปร์ (SRI5810111), งานวิจัย SRI1 ประชาคมอาเซียนและภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียง, สกว. (2559)

มาเลเซีย เป็นอีกประเทศหนึ่งในภูมิภาคที่ขับเคลื่อนประเทศอย่างมีเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ ในกรณีภาคการเงินนั้น ภายหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจเอเชียปี 2540 กองทุนความมั่งคั่งแห่งชาติ (Sovereign Wealth Funds - SWEs) มีบทบาทมากขึ้นและได้ขยายการลงทุนในหลายประเทศโดยเฉพาะหลังปี 2547 เรียกว่ากองทุน Khazanah Nasional เป็นกองทุนรัฐที่ใหญ่ที่สุดของมาเลเซีย มีเป้าหมายตอบสนองนโยบายของประเทศ ตัวอย่างสำคัญคือการขยายการลงทุนด้านสุขภาพในภูมิภาคเช่น อินเดีย และสิงคโปร์ เพื่อผลักดันให้มาเลเซียก้าวสู่การเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวเชิงการแพทย์ในภูมิภาค งานวิจัยของ ดร.จุฬณี ตันติกุลนันท์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศึกษายุทธศาสตร์การดำเนินงานรวมถึงผลกระทบทางการตลาดที่เกิดขึ้นจากการลงทุนในสิงคโปร์และมาเลเซียโดยกองทุนความมั่งคั่งแห่งชาติของมาเลเซีย และผลกระทบต่อไทยจากแนวโน้มการขยายการลงทุนในอาเซียน

อนึ่ง มาเลเซียมีระบบการเงินแบบอิสลามที่เติบโตมากที่สุดในภูมิภาค หากประเทศไทยไม่มีความรู้เรื่องนี้ก็จะสูญเสียประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากเงินทุนของโลกมุสลิม ดร.เกียรติอนันต์ ล้วนแก้ว และนางสาวกาญจนา บุญชม มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต ได้สรุปความรู้เกี่ยวกับพัฒนาการเงินอิสลามด้านรูปแบบการเงินอิสลามและพัฒนาผลิตภัณฑ์ที่เหมาะสมต่อความต้องการของชาวมุสลิม ในขณะที่ ดร.ศรัณย์ ศานติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ แปลความรู้จากตำราของมาเลเซียที่จัดทำเป็นหลักสูตร ครอบคลุมหลักการและแนวทางปฏิบัติของธนาคารและตลาดการเงินอิสลาม โดยเฉพาะ เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการพัฒนาบุคลากรของไทย

มาเลเซียกับยุทธศาสตร์พัฒนาการเงินเพื่อความมั่งคั่งของประเทศ

กองทุนความมั่งคั่งแห่งชาติ *Khazanah Nasional* มีภารกิจในการลงทุนในกิจการที่เป็นเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ของประเทศผ่านบริษัทที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลที่ดำเนินการในลักษณะธุรกิจเอกชนทั่วไป เป็นกลยุทธ์ในการรักษาผลประโยชน์ชาติไม่ให้เกิดอยู่ในมือนักลงทุนต่างชาติ ทั้งนี้ *Khazanah* ให้ความสำคัญต่อการลงทุนโดยตรงในต่างประเทศและลงทุนในหลักทรัพย์ผ่านการรวบรวมและเข้าซื้อกิจการซึ่งมีผลตอบแทนสูงจากอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา เป้าหมายหลักคือการสร้างความเป็นปึกแผ่นให้ชาติและสร้างเสถียรภาพทางการเมืองและเศรษฐกิจควบคู่กันไป

การลงทุนของ *Khazanah* ในการท่องเที่ยวเชิงการแพทย์ทำให้รัฐกลายเป็นคู่แข่งสำคัญของภาคเอกชน การรวบรวมกิจการโรงพยาบาลในสิงคโปร์และมาเลเซียทำให้ตลาดนี้มีผู้ประกอบการน้อยราย เกิดความไม่เท่าเทียมในการแข่งขันและเมื่อรัฐเป็นผู้ประกอบการและผู้ควบคุมกฎในขณะเดียวกันก็ยากที่จะไม่เกิดปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน การทำงานของโรงพยาบาลในมาเลเซียและสิงคโปร์ที่อยู่ภายใต้การลงทุนของ *Khazanah* แม้จะต้องแข่งขันกันเองในภูมิภาค อย่างไรก็ตาม การลงทุนนี้ได้สร้างความแข็งแกร่งให้มาเลเซียและสิงคโปร์ในการเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวเชิงการแพทย์และช่วยขยายตลาดทั้งภายในและภายนอกภูมิภาค ข้อเสนอแนะสำหรับผู้ประกอบการและรัฐบาลไทยในการรับมือกับการแข่งขัน คือผู้ประกอบการต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาความเชี่ยวชาญทางการแพทย์เฉพาะทางและเทคโนโลยีขั้นสูงที่ทันสมัย ส่งเสริมมาตรฐานด้านสุขภาพและพัฒนาบุคลากรให้มีคุณภาพจากการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และฝึกอบรม และการขยายเครือข่ายความร่วมมือระหว่างโรงพยาบาลทั้งในและต่างประเทศมากขึ้น

การพัฒนาการเงินอิสลาม จะให้คำตอบต่อความต้องการของชาวมุสลิมที่ต้องการผลิตภัณฑ์ทางการเงินที่ดำเนินการตามหลักการอิสลาม ปัจจุบันมาเลเซียมีกลุ่มสถาบันการเงินและตลาดเงินที่สามารถรองรับการระดมทุนและบริหารความเสี่ยงผ่านตราสารทางการเงินหลายประเภท ทั้งตลาดสินเชื่อ ตลาดทุน และตลาดตราสารหนี้ซึ่งมีสภาพคล่องค่อนข้างสูง มีรูปแบบสถาบันการเงินและเครื่องมือทางการเงินที่สามารถรองรับการระดมทุนและการบริหารความเสี่ยงผ่านตราสารทางการเงินหลายประเภท สามารถรองรับการลงทุนจากนักลงทุนต่างชาติที่ต้องการทำธุรกิจกับชาวมุสลิมหรือต้องการสถาบันการเงินรูปแบบอิสลามเพื่อรองรับธุรกรรมทางการเงินอิสลามให้ถูกต้องอย่างครบวงจร และแม้ว่าปัจจุบันภูมิภาคอาเซียนมีสถาบันการเงินอิสลามกว่า 52 แห่ง ก็ยังไม่สามารถสนองตอบต่อความต้องการของชาวมุสลิมทั่วโลก โดยเฉพาะในแง่การมีผลิตภัณฑ์ทางการเงินที่หลากหลายเพื่อรองรับธุรกรรมที่มีการพัฒนามากขึ้น

การศึกษาแนวทางพัฒนาผลิตภัณฑ์และธุรกรรมแบบอิสลามในประเทศมาเลเซีย การเงินการธนาคาร (Islamic Bankong) การประกัน (Takaful) พันธบัตรอิสลาม (Sukuk) และกองทุนของประเทศมาเลเซีย จะให้ข้อมูลที่จำเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการเงินอิสลามในประเทศไทยทั้งด้านรูปแบบการดำเนินงาน โครงสร้างการกำกับดูแลที่เหมาะสมและเป็นมาตรฐานจากสากล ซึ่งจะลดโอกาสการสูญเสียการเป็นตลาดเงินของนักลงทุนจากต่างชาติ และรองรับการเคลื่อนย้ายแหล่งเงินทุนของกลุ่มนักธุรกิจมุสลิมต่างชาติที่แสวงหาสถาบันการเงินที่ถูกต้องตามหลักศาสนาอิสลาม

สารถะจากการแปลและจัดทำหนังสือภาษาไทยเกี่ยวกับประสบการณ์ของมาเลเซียในการพัฒนาการเงินอิสลามทั้งภาคทฤษฎีและปฏิบัติ สรุปได้ว่าแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์แบบอิสลาม (Islamic Economics) อยู่บนฐานคิดเรื่องการจัดสรรทรัพยากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดเพื่อที่มนุษย์จะได้รับอรรถประโยชน์สูงสุดเช่นเดียวกับเศรษฐศาสตร์ตะวันตก แต่สิ่งที่เพิ่มขึ้นมาคือข้อจำกัดทางด้านศาสนาซึ่งอยู่บนรากฐานที่สำคัญ 6 ประการ ได้แก่ 1) ห้ามการรับ-จ่ายดอกเบี้ย ถือเป็นการขูดรีด ไม่ยุติธรรม เพิ่มความเหลื่อมล้ำทางสังคม 2) ส่งเสริมการค้าและการลงทุน 3) การทำธุรกรรมและการเซ็นสัญญาการซื้อขายและการลงทุนจะต้องมีความโปร่งใส หลีกเลี่ยงความไม่แน่นอน 4) ห้ามการพนันและการเก็งกำไร 5) ห้ามยุ่งเกี่ยวหรือลงทุนในธุรกิจที่ผิดหลักการทางศาสนา (Haram) ตัวอย่างเช่น ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ สุกร การพนัน และสื่อลามก 6) กำไรจากผลประโยชน์จะต้องถูกหักไปจ่ายชะกาต⁸

ในทางปฏิบัติ มีผลิตภัณฑ์ธนาคารอิสลามหลากหลายประเภท อาทิ ได้แก่ การให้สินเชื่ออิสลาม (บัยบีตะมันอาญิล BBA เป็นสินเชื่อเงินผ่อนแบบอิสลาม) ด้วยการจ่ายเงินผ่อนเป็นงวดๆ ราคาของสินค้าเท่ากับต้นทุนและกำไร บวกด้วยกำไรอีกส่วนเพื่อสะท้อนมูลค่าของเงินตามเวลา นอกจากนี้ยังมีสินเชื่อเพื่อฟื้นฟูภาคเกษตรซึ่งมีลักษณะซื้อขายล่วงหน้าและจ่ายเงิน ณ ราคาปัจจุบัน การเช่าซื้อแบบอิสลาม สินเชื่อเพื่อบ้านโดยการใช้สัญญาการเป็นหุ้นส่วนภายใต้ภาวะผันผวนเป็นต้น ส่วนเงินฝากอิสลามนับเป็นแหล่งเงินทุนที่สำคัญ เงินฝากอิสลามแบบเผื่อเรียกให้ผลตอบแทนในอัตราผันแปร ซึ่งหมายความว่าธนาคารมีสิทธิที่จะให้หรือไม่ให้ผลตอบแทนแก่ผู้ฝากเงิน แต่บัญชีเงินฝากอิสลามประเภทประจำหรือเงินฝากเพื่อการลงทุนจะไม่รับประกันเงินฝากและเงินปันผลเนื่องจากมีลักษณะคล้ายหุ้น (AMID) กล่าวคือมีความเสี่ยงเนื่องจากตั้งอยู่บนสัญญาประเภทการแบ่งปันกำไรขาดทุน ลูกค้าน่าจะได้กำไรหากการลงทุนประสบความสำเร็จ และเงินฝากอาจจะลดลงหรือหมดไปหากการลงทุนขาดทุน ฯลฯ อย่างไรก็ตามการที่อิสลามไม่ปฏิเสธความมั่งคั่ง ครอบครองได้ความมั่งคั่งนั้นยึดหลักความยุติธรรมเชิงเศรษฐกิจ ความมั่งคั่งจะต้องไม่ไหลเวียนอยู่เฉพาะในหมู่คนรวย จริยธรรมเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดอนาคตของการธนาคารอิสลาม นอกจากนี้ยังมีตราสารทุนอิสลามและการประกันภัยอิสลามภายใต้จริยธรรมอิสลามด้วย

หนังสือที่จะจัดทำแบ่งเป็น 10 ส่วน ได้แก่ 1) เศรษฐศาสตร์อิสลามในฐานะแม่บทความรู้ของธุรกิจ กล่าวถึงหลักการพื้นฐานของการธนาคารอิสลาม รวมถึงการวิเคราะห์ผลิตภัณฑ์ทางการเงินอิสลาม 2) ลักษณะธุรกิจการธนาคารอิสลาม 3) ระบบการเงินอิสลามและกฎเกณฑ์ของพันธสัญญา 4) หลักศาสนาอิสลามสำหรับการธนาคารอิสลามและตลาดการเงินอิสลาม การศึกษาตลาดการเงินอิสลามจะไม่สมบูรณ์หากขาดการพิจารณาถึงผลกระทบเชิงเศรษฐศาสตร์มหภาค 5) ผลิตภัณฑ์ของการธนาคารอิสลามด้านเงินฝาก 6) ผลิตภัณฑ์ของการธนาคารอิสลามด้านสินเชื่อ 7) การธนาคารอิสลาม-ผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเป็นการอธิบายให้เห็นภาพกว้างของหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของระบบการเงินการธนาคารอิสลาม การวิเคราะห์ตลาดทุนอิสลามอย่างกว้างและครอบคลุม 8) ตลาดทุนอิสลาม - ตราสารหนี้อิสลาม เน้นประเด็นต่างๆ ที่สำคัญของตลาดพันธบัตรอิสลาม 9) การประกันภัยอิสลามหรือตะกาฟูล ตลาดทุนอิสลาม ตราสารทุนอิสลาม 3) ประเด็นพิเศษ

งานแปลนี้เป็นต้นแบบเนื้อหาหลักสูตรการเงินการธนาคารอิสลาม (ภาษาไทย) ระดับปริญญาตรี หรืออาจนำมาใช้สอนในหลักสูตรปริญญาโททางด้านเศรษฐศาสตร์ การเงิน การบริหารธุรกิจ (MBA) รวมถึงหลักสูตรระยะสั้นสำหรับ

⁸ ในแต่ละปี มุสลิมจะต้องหักรายได้ประมาณ 2.5% เพื่อนำไปจ่ายชะกาตแก่กลุ่มบุคคลซึ่งศาสนากำหนด ซึ่งรวมผู้ยากไร้

ผู้บริหารการลงทุนและการวางแผนทางการเงินอิสลาม และเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานที่กำกับดูแลการดำเนินงานของสถาบันการเงินอิสลามของไทย และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายที่เหมาะสมในการส่งเสริมให้การเงินอิสลามในไทยเข้มแข็งมากขึ้น

ที่มา: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, โครงการกองทุนความมั่งคั่งแห่งชาติ Khazanah Nasional กับนัยสำคัญต่อการท่องเที่ยวเชิงการแพทย์ในมาเลเซีย และสิงคโปร์ (SRI5810103), งานวิจัย SRI1 ประชาคมอาเซียนและภูมิภาคเอเชียตะวันออก, สกว. (กำลังดำเนินการ)

เกียรติอนันต์ ล้วนแก้ว และ กาญจนา บุญชม, โครงการเส้นทางการพัฒนาการเงินอิสลามในประเทศมาเลเซีย (SRI5910105), งานวิจัย SRI1 ประชาคมอาเซียนและภูมิภาคเอเชียตะวันออก, สกว.(กำลังดำเนินการ)

ศรัณย์ ศานติศาสตร์, โครงการแปลหนังสือ“ประเด็นสำคัญในตลาดการเงินการธนาคารอิสลาม” (RDG5710041V01) (2558) และโครงการแปลหนังสือ “ประเด็นสำคัญในตลาดการเงินการธนาคารอิสลาม: เศรษฐศาสตร์ การเงินการธนาคาร การลงทุน การประกันภัย และการวางแผนทางการเงินอิสลาม” (RDG5710041V04), สกว. (2558)

ความรู้ประเด็นสุดท้ายเกี่ยวกับเพื่อนบ้านอาเซียนคือเรื่องความมั่นคงทางพลังงาน ปัจจุบันแนวทางการเสริมสร้างมั่นคงทางพลังงานที่สำคัญประการหนึ่งคือการลดการพึ่งพาพลังงานฟอสซิลและส่งเสริมการใช้พลังงานหมุนเวียนมาเลเซียและอินโดนีเซียนับเป็นประเทศที่มีบทบาทสำคัญในด้านนี้ในฐานะที่เป็นผู้ผลิตปาล์มน้ำมันรายใหญ่ที่สุดของโลก รวมมูลค่ากว่าร้อยละ 80 ของตลาดโลก ดร. กิ่งกนก ขวลิตรารัง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ได้ศึกษาการกำหนดนโยบายพลังงานหมุนเวียนของทั้งสองประเทศและวิเคราะห์ปัจจัยเศรษฐกิจการเมืองในการกำหนดนโยบายพลังงานหมุนเวียนเป็นจุดเริ่มต้นของการรวบรวมความรู้เกี่ยวกับนโยบายพลังงานหมุนเวียนให้ครอบคลุมทุกประเทศสมาชิกอาเซียน เพื่อจัดทำเป็นฐานข้อมูลพลังงานหมุนเวียนของอาเซียนต่อไป

ต้นแบบการใช้พลังงานทางเลือกของอินโดนีเซียและมาเลเซีย

อาเซียนได้กำหนดแนวทางเพื่อสร้างความมั่นคงทางพลังงานในภูมิภาคที่รวมการลดการพึ่งพาพลังงานฟอสซิล ซึ่งสอดคล้องกับข้อตกลงพิธีสารเกียวโตในการปลดปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ แนวทางหนึ่งคือการส่งเสริมการผลิตและใช้พลังงานหมุนเวียน อย่างไรก็ตามสมาชิกอาเซียนแต่ละประเทศมีการสนับสนุนพลังงานหมุนเวียนแตกต่างกัน ทั้งในด้านประเภทพลังงาน รูปแบบการผลิตและการใช้พลังงาน อินโดนีเซียและมาเลเซียส่งเสริมพลังงานหมุนเวียนอย่างหลากหลาย ในกรณีของอินโดนีเซียตั้งแต่ปี 2568 จะเปิดตลาดสัดส่วนการใช้พลังงานให้เหลือร้อยละ 25 ในปี 2568 โดยนำจากที่เหลือจากอุตสาหกรรมน้ำมันปาล์มมาผลิตดีเซลชีวภาพ (biodiesel) ควบคู่กับการพัฒนาพลังงานความร้อนใต้พิภพ (geothermal energy) ในขณะที่มาเลเซียให้ความสำคัญกับนโยบายการนำพลังงานน้ำและพลังงานแสงอาทิตย์มาผลิตเป็นกระแสไฟฟ้าเนื่องจากเพิ่งเริ่มพัฒนาพลังงานหมุนเวียนได้ไม่นาน สัดส่วนการใช้จึงยังน้อยหากเทียบกับพลังงานฟอสซิล โดยเฉพาะก๊าซธรรมชาติและน้ำมัน

การศึกษาเชิงลึกเกี่ยวกับนโยบายพลังงานหมุนเวียนของอินโดนีเซียและมาเลเซีย รวมถึงการวิเคราะห์ปัจจัยสำคัญต่อการกำหนดนโยบายพลังงานหมุนเวียน จะให้บทเรียนหรือต้นแบบสำหรับประเทศไทยในการกำหนดนโยบายส่งเสริมพลังงานหมุนเวียนรูปแบบต่างๆ ที่ครอบคลุมมิติความมั่นคงทางพลังงาน และเป็นข้อมูลสำหรับการเจรจาในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีอาเซียนด้านพลังงาน รวมทั้งเป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจลงทุนของผู้ประกอบการในกิจการพลังงานหมุนเวียน รวมทั้งเป็นจุดเริ่มต้นของการรวบรวมองค์ความรู้ด้านนโยบายพลังงานหมุนเวียนในอาเซียน

ที่มา: กิ่งกนก ขวลิตรารัง, โครงการความมั่นคงทางพลังงานของอาเซียน: บทวิเคราะห์นโยบายพลังงานหมุนเวียนของมาเลเซียและอินโดนีเซีย (SRI5910107), งานวิจัย SRI1 ประชาคมอาเซียนและภูมิภาคเอเชียตะวันออก, สกว. (กำลังดำเนินการ)

2.3 ความร่วมมือระหว่างประเทศอาเซียน

การที่ประเทศมหาอำนาจมีแนวโน้มจะเพิ่มบทบาทในภูมิภาคต่างๆ ของโลก และต่างก็มีความขัดแย้งด้านอาณาเขต ทั้งทางบกและทางทะเล อาจส่งผลกระทบต่อไทย ความรู้ข้างต้นจึงจะเป็นพื้นฐานที่ดีในการสร้างความร่วมมือระดับภูมิภาค และระดับทวิภาคีเพื่อป้องกันแก้ไขปัญหาและลดผลกระทบจากภัยคุกคาม ความรู้ของ สกว. ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นนี้ จำแนกได้ 3 ประเด็น คือ 1) ความร่วมมือตามกรอบความร่วมมือหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ 2) การบริหารจัดการ ปัญหาชายแดน และ 3) นโยบายต่างประเทศของไทยต่อเพื่อนบ้านอาเซียน

ประเด็นแรก **ความร่วมมือตามกรอบความร่วมมือหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ** ตัวอย่างงานวิจัยกลุ่มนี้มี 2 เรื่อง คือ กรณีแรกคือการศึกษาปัญหาอุปสรรคจากการจ้างแรงงานระหว่างไทย-ลาวตามข้อตกลงระหว่างประเทศด้าน แรงงานในรูปแบบ “บันทึกความเข้าใจ” (Memorandum of Understanding: MOU) โดย ผศ.พฤษฏี เกาวิล และ อาจารย์ สุธีร์ สาตราคม มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี กรณีที่สองคือการศึกษาสถานการณ์และรูปแบบความร่วมมือทางทหารของ กองทัพในประเทศอาเซียนภายใต้กรอบประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (APSC) ซึ่งกองทัพไทยเป็นหน่วยงาน หลัก โดย พท.ดร.ยรรยงค์ อินันชัย โรงเรียนเสนาธิการทหารบก

ความร่วมมือตามกรอบความร่วมมือหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ

ความร่วมมือกับ สปป.ลาว ด้านแรงงานตามกรอบ MOU ไทยกับลาวว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน เป็นกลไกสำคัญในการจ้างแรงงานชาวลาวจากแขวงสาละวันสู่ประเทศไทย โดยตั้งอยู่บนหลักการความร่วมมือระหว่างรัฐ การส่งเสริมการเคลื่อนย้ายแรงงาน และการคุ้มครองแรงงาน ทั้งนี้ MOU ทำหน้าที่จัดตั้งระบบตลาดแรงงาน เปิดให้ นายจ้าง นายหน้า และแรงงาน ทำธุรกิจอย่างเสรี แต่ต้องทำตามกฎระเบียบที่รัฐกำหนดไว้ โดยรัฐทำหน้าที่กำกับควบคุม พบว่าการกำกับควบคุมของรัฐตามกรอบ MOU กลับทำให้เกิด “พื้นที่การต่อรอง” (space of negotiation) ระหว่าง หน่วยงานภาครัฐในด้านการบังคับใช้กฎหมาย ผู้ประกอบการ นายหน้านำเข้าแรงงาน และแรงงานข้ามชาติ ต่างเลือก หนทางที่ตนจะได้ประโยชน์ที่สุด สะดวกที่สุด แม้จะไม่ถูกระเบียบก็ตาม การจัดการแรงงานทั้งระบบต้องเผชิญปัญหาที่ ซับซ้อนมากขึ้น ไม่สามารถแก้ไขปัญหาแรงงานหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายและทำงานผิดกฎหมายที่เรื้อรังมานาน และ แรงงานข้ามชาติก็ยังคงเป็นเหยื่อของขบวนการหาผลประโยชน์ที่อาจเลวร้ายมากขึ้น

ปัญหาสำคัญคือการนำเข้าแรงงานตาม MOU ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงมาก (ประมาณ 15,000 – 25,000 บาท/คน) และ ต้องใช้เวลาดำเนินการยาวนาน (2 – 6 เดือน) ยังไม่รวมถึงการส่งกลับแรงงาน ส่วนการคุ้มครองสิทธิและการป้องกัน ปรามปรามขบวนการจ้างงานผิดกฎหมายก็แทบจะไม่เกิดผลทางปฏิบัติใดๆ แม้การพิสูจน์สัญชาติจะมีความคืบหน้าบ้าง แต่ก็ล่าช้าไม่ทันสถานการณ์ ทั้งนี้ข้อจำกัดสำคัญเกิดจากปัญหาเชิงโครงสร้างของ สปป. ลาวและไทย คือ

- กรณี สปป. ลาว มีการรวมศูนย์อำนาจอย่างสูง ระบบราชการมีวัฒนธรรมอำนาจที่เคยชินกับการควบคุม มากกว่าให้บริการประชาชน และข้อจำกัดเชิงเทคนิคทั้งกฎหมายและบุคลากรภาครัฐทำให้ธุรกิจจัดหาแรงงานเกิดระบบกึ่ง ผูกขาดจนแทบไม่มีการแข่งขัน ขาดประสิทธิภาพ และมีต้นทุนสูง บางแขวงยังมีอคติในการคัดเลือกแรงงาน ทำให้คนบาง กลุ่มมีโอกาสดีกว่าในการทำงานตาม MOU แต่บางกลุ่มถูกกีดกัน

- กรณีไทย รัฐทำหน้าที่สนับสนุนเอื้ออำนวยต่อการจ้างงานอย่างยืดยุ่น ซึ่งเป็นประโยชน์แก่นายจ้าง ใช้ ข้อยกเว้นพิเศษให้แรงงานต่างชาติเข้ามาเป็นแรงงานราคาถูก แต่ไม่สนใจที่จะให้ความคุ้มครองแก่แรงงาน ปัญหาที่รัฐแก้ ไม่ตกมี 4 ประการคือ (1) นายจ้างจำนวนมาก ซึ่งได้แก่ผู้ประกอบการรายย่อย มักเลือกจ้างแรงงานอย่างผิดกฎหมายเพราะ ต้นทุนต่ำกว่า (2) มีขบวนการนายหน้าขับเคลื่อนธุรกิจค้าแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย ส่งผลกระทบต่อการจัดการอย่าง เป็นระบบ (3) หน่วยงานหลักในการจัดการแรงงานข้ามชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย ได้แก่ คณะกรรมการบริหารแรงงานต่าง ตัวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) มีแนวโน้มที่จะตัดสินใจตามแรงกดดันของกลุ่มผลประโยชน์มากกว่ายึดมั่นในเหตุผลทาง วิชาการ (4) แนวคิดความมั่นคงยังมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายการจ้างแรงงานข้ามชาติ

สรุปว่านับตั้งแต่ “ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติทั้งระบบ” เริ่มต้นเมื่อปี 2546 โดยมุ่งทำให้การจ้างงานแรงงานข้ามชาติถูกกฎหมายผ่านการทำสัญญาว่าจ้างในประเทศต้นทาง เข้มงวดป้องกันการลักลอบเข้าเมือง ถือว่าประสบความสำเร็จน้อยมาก ข้อค้นพบนี้นำไปสู่ข้อเสนอการปรับปรุงการกำกับควบคุมของรัฐทั้งสองฝ่าย โดยเฉพาะการทำให้เกิดการแข่งขันในลาว และการกำกับควบคุมนายหน้าเข้าแรงงานในไทย รวมทั้งการมีกลไกปกป้องสิทธิของแรงงานข้ามชาติ อาทิ การมีทูตแรงงานของประเทศต้นทาง

ตัวอย่างความร่วมมืออีกกรณีหนึ่ง คือ **ความร่วมมือระหว่างกองทัพในอาเซียนภายใต้กรอบประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (APSC)** โดยปกติความร่วมมือระหว่างกองทัพไทยกับกองทัพต่างประเทศมีทั้งแบบทวิภาคีและพหุภาคีซึ่งมีความสัมพันธ์ที่มีมาก่อน APSC ในปัจจุบันมีความร่วมมือในกรอบการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน (ADMM) การประชุมกับกระทรวงกลาโหมของประเทศคู่เจรจา (ADMM-Plus) และมีความพยายามจะขยายกรอบเจรจากฎภูมิภาคตามเจตนารมณ์ที่กำหนดใน APSC Blueprint เพื่อร่วมกันแก้ปัญหาความมั่นคงรูปแบบเดิมและภัยคุกคามรูปแบบใหม่

กองทัพอาเซียนมีบทบาทสำคัญที่สุดในการสร้างภูมิภาคที่มีเอกภาพและความสงบสุข ประเด็นที่ต้องสร้างความร่วมมือมากที่สุดคือการรักษาความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่มีลักษณะภัยข้ามชาติ ได้แก่ การต่อต้านการก่อการร้าย ความมั่นคงทางทะเล การช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมและภัยพิบัติ การแพทย์ทหาร การทุนระเบิดเพื่อมนุษยธรรม และการรักษาสันติภาพ ซึ่งต้องอาศัยความไว้วางใจระหว่างกันอย่างมาก ส่วนการแก้ไขความขัดแย้งรูปแบบเดิมส่วนใหญ่ยังอาศัยกลไกทวิภาคีมากกว่าการสร้างความร่วมมือในกรอบอาเซียน สำหรับประเด็นที่เกี่ยวกับกลไกการระงับข้อพิพาทนั้น แม้กองทัพจะมีความเกี่ยวข้องในเรื่องความมั่นคง แต่เป็นบทบาททางอ้อมในการสร้างเวทีพูดคุยไม่ให้มีข้อพิพาทเกิดขึ้น ความร่วมมือที่ผ่านมาจึงเน้นความร่วมมือในเรื่องภัยข้ามชาติซึ่งเป็นประเด็นร่วมของสมาชิกมากกว่าการป้องกันและระงับความขัดแย้งระหว่างกัน ส่วนด้านการสร้างกติกา ค่านิยม และบรรทัดฐานร่วมกัน กองทัพมีบทบาทเสริมเท่านั้น อาทิ ความพยายามสร้างแนวปฏิบัติในทะเลจีนใต้รวมถึงความร่วมมือทางทะเล

โดยสรุป หลังการก่อตั้ง APSC มีประเด็นความร่วมมือเพิ่มขึ้น รวมถึงมีความถี่อย่างมากในการพบปะหารือระหว่างผู้นำระดับสูงของกองทัพและระหว่างเจ้าหน้าที่ แต่เป็นความร่วมมือในกรอบกว้างๆ และต่างก็นำแนวคิดนั้นไปปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวข้อง เช่น การปรับปรุงกฎระเบียบและโครงสร้างภายในให้เหมาะสมพร้อมรับมือภัยมากขึ้น การสร้างเครือข่ายประสานงานของศูนย์รักษาสันติภาพ การตั้งศูนย์แพทย์ทหาร เพื่อประสานงานด้านนี้ รูปธรรมที่ชัดเจนที่สุดคือการฝึกร่วมระหว่างกองทัพ หัวข้อ HADR และการแพทย์ทหาร

ที่มา: พฤกษ์ เกาตวิล และ สุธีร์ สาดราคม, โครงการการศึกษากระบวนการดำเนินงานตามบันทึกความเข้าใจไทย-ลาว ว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานในการจ้างแรงงานชาวลาวจากแขวงสาละวันสู่ประเทศไทย (RDG5410011), สกว. (2556)

บรรยงค์ อินันชัย, โครงการความร่วมมือระหว่างกองทัพไทยกับกองทัพต่างประเทศในกรอบประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (RDG5810004), สกว. (2559)

ประเด็นที่สอง **การบริหารจัดการปัญหาชายแดน** มีความรู้ที่ครอบคลุมประเด็นสำคัญ ทั้งการจัดการบริการสุขภาพแก่แรงงานข้ามชาติ คนหลายสัญชาติหรือไร้สัญชาติ การป้องกันการกีดเซาะและการพังทลายแนวตั้งริมโขงที่อาจเป็นสาเหตุให้สูญเสียเขตแดน และการนำศาสนาร่วมมาสร้างความสัมพันธ์กับเพื่อนบ้าน

ภาระการให้บริการสุขภาพแก่แรงงานข้ามชาติในโรงพยาบาลรัฐชายแดนไทยเป็นเรื่องที่บันทึกทนายกำลังใจบุคลากรทั้งด้านภาระงานและค่าใช้จ่ายที่โรงพยาบาลต้องแบกรับจากกลุ่มแรงงานผิดกฎหมายหรือกลุ่มชาวต่างชาติที่ไม่สามารถจ่ายค่าบริการ แต่โรงพยาบาลรัฐมีอาจปฏิเสธการรักษา งานวิจัยของ ดร.อรทัย ศรีทองธรรม สำนักงานป้องกัน

ควบคุมโรคที่ 7 อุบลราชธานี สะท้อนปัญหาและทางออกในการจัดการปัญหาการให้บริการสุขภาพแก่แรงงานข้ามชาติที่มารับบริการจากโรงพยาบาลรัฐชายแดนติดกับลาว กัมพูชา และเมียนมาร์

การจัดการปัญหาชายแดน: การให้บริการสุขภาพแก่แรงงานข้ามชาติ

คุณภาพและที่ตั้งของโรงพยาบาลรัฐตามแนวชายแดนที่สะดวกต่อการเดินทาง รวมทั้งความสัมพันธ์เชิงเครือญาติและการใช้ภาษาถิ่นเดียวกันของผู้คนสองประเทศ ทำให้โรงพยาบาลรัฐของไทยเป็นด่านหน้าเรื่องภาวะสุขภาพตามแนวชายแดน และภาวะสุขภาพของกลุ่มแรงงานข้ามชาติ ทั้งแรงงานข้ามชาติถูกกฎหมาย ผิดกฎหมาย และกลุ่มชาวต่างด้าวส่งผลกระทบให้โรงพยาบาลแนวชายแดนหลายแห่งต้องแบกรับภาระทางการเงินและภาระงานบริการ เป็นปัญหาที่รัฐต้องหาทางออกที่เหมาะสม กรณีศึกษาสามแห่งคือ โรงพยาบาลแม่สาย จังหวัดเชียงรายที่มีด่านเชื่อมกับประเทศพม่าที่เมืองท่าขี้เหล็ก โรงพยาบาลคลองใหญ่จังหวัดตราดที่มีด่านเชื่อมกับประเทศกัมพูชาที่เมืองเกาะกง และโรงพยาบาลเขมราฐจังหวัดอุบลราชธานีที่มีจุดผ่อนปรนเชื่อมกับ สปป.ลาว ที่หมู่บ้านเมืองปากซอ แขวงสะหวันนะเขต

การให้บริการสุขภาพจากผู้มารับบริการจำนวนมาก โดยเฉพาะกลุ่มอนามัยแม่และเด็กที่ต้องให้บริการคลอดและฉีดวัคซีนแรงงานและครอบครัวแรงงาน และงานป้องกันควบคุมโรคโดยเฉพาะโรคติดต่อที่ต้องรักษาอย่างต่อเนื่องจนกว่าจะหายขาด ทำให้โรงพยาบาลต้องเตรียมทั้งกำลังเงินและกำลังคนจำนวนมาก นอกจากนี้ยังมีข้อจำกัดด้านการสื่อสารและการส่งต่อผู้ป่วย ภาระเหล่านี้อาจทำให้นักการผู้ให้บริการมีทัศนคติเชิงลบกับผู้รับบริการดังกล่าว

เมื่อเปรียบเทียบระหว่างโรงพยาบาลตามแนวชายแดนทั้งหมด โรงพยาบาลที่ตั้งในพื้นที่เศรษฐกิจไม่จำเป็นต้องแบกรับภาระทางการเงินมากกว่า ทั้งนี้โรงพยาบาลส่วนใหญ่ไม่ได้จัดเก็บข้อมูลภาระค่าใช้จ่ายอย่างเป็นระบบ แต่กระทรวงสาธารณสุขมีแนวทางจัดการปัญหาด้านฐานข้อมูลการให้บริการและการเงินที่ให้บริการสุขภาพแก่กลุ่มแรงงานข้ามชาติไว้สิทธิด้วยโครงการนำร่องเพื่อพัฒนาระบบการจัดเก็บข้อมูลภาระทางการเงินและภาระงานสร้างระบบประกันสุขภาพแก่ผู้รับบริการกลุ่มนี้

จากการศึกษาวิเคราะห์แนวโน้มและผลกระทบต่อระบบบริการสุขภาพภายใต้บริบท AEC พบว่าจะมีการเคลื่อนย้ายทั้งสินค้า บริการ และกลุ่มคน ซึ่งรวมถึงแรงงานข้ามชาติทั้งถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย หรือที่ไร้สิทธิในการรักษาพยาบาล ซึ่งจะเพิ่มภาระการเงินและภาระงานบริการ รวมทั้งปัญหาโรคติดต่ออุบัติใหม่และอุบัติซ้ำ งานวิจัยมีข้อเสนอแนะให้กำหนดยุทธศาสตร์ด้านระบบสุขภาพระหว่างประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน และระหว่างประเทศที่มีพรมแดนติดต่อกัน โดยการสร้างข้อตกลงเพื่อเป็นแนวทางการดำเนินงานด้านสาธารณสุขให้กับหน่วยบริการสุขภาพทั้งในระดับพื้นที่ชายแดนและการดำเนินงานด้านสาธารณสุขระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดนโยบายการสร้างหลักประกันสุขภาพให้กับกลุ่มแรงงานข้ามชาติและกลุ่มคนไร้รัฐทุกประเภทที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย รวมทั้งการพิจารณากรอบอัตรากำลังบุคลากรสาธารณสุขของโรงพยาบาลและสถานบริการสุขภาพตามแนวชายแดน

ที่มา: อรทัย ศรีทองธรรม และคณะ, โครงการผลกระทบจากแรงงานข้ามชาติ ลาว กัมพูชา และพม่า ต่อภาระงานบริการสุขภาพของโรงพยาบาลตามแนวชายแดนในประเทศไทย (RDG5510008), สกว. (2556)

การจัดระเบียบสัญชาติคนชายแดนเป็นกรณีเฉพาะของจังหวัดเชียงรายที่มีพื้นที่หลายแห่งติดกับเพื่อนบ้านสองประเทศ และเมื่อ สปป.ลาวจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษที่บ้านต้นฝิ่งฝ่งตรงข้ามอำเภอเชียงแสน ก็เกิดการเคลื่อนย้ายทุนของกลุ่มทุนข้ามชาติที่เข้ามาในพื้นที่ชายแดนสามประเทศ พร้อมกับการเชื่อมโยงเส้นทางการค้าจากมณฑลยูนนาน สาธารณรัฐประชาชนจีน เข้าสู่ประเทศไทยที่สะดวกขึ้น ส่งผลกระทบต่อปัญหาความมั่นคงชายแดนได้แก่ อาชญากรรมข้ามชาติ ชนกลุ่มน้อยและแรงงานต่างด้าว ปัจจุบันเชียงรายมีประเด็นความมั่นคงที่เป็นภัยคุกคามจากแรงงานต่างด้าวและคนหลบหนีเข้าเมืองในระดับรุนแรง งานวิจัยโดย ดร.พลวัฒน์ ประพัฒน์ทอง มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ศึกษาสถานการณ์ความมั่นคงของไทยจากการเคลื่อนย้ายของผู้คนในพื้นที่อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย

การจัดการปัญหาชายแดน: กรณีการจัดระเบียบสัญชาติคนชายแดน

บริเวณชายแดนของจังหวัดเชียงรายเป็นที่ยู่ออาศัยของกลุ่มคนสองสัญชาติที่เกิดขึ้นในยุคหลังสงครามเย็น ใช้เครือญาติเป็นเครือข่ายในการเดินทางเข้ามาสู่พื้นที่ชายแดนจนกลายเป็นคนสองสัญชาติในที่สุด และยังมีกลุ่มคนในพื้นที่ค่ายเกษตรใหม่ซึ่งในที่นี่หมายถึงเขตเศรษฐกิจพิเศษบ้านต้นผึ้ง สปป.ลาว ที่กำลังจะกลายเป็นพลเมืองลูกผสมระหว่างจีนและคนท้องถิ่น รวมทั้งกลุ่มคนไร้สัญชาติ กลุ่มแรงงานข้ามชาติที่ไม่มีความแน่นอนว่าจะเป็นพลเมืองชายแดนในสถานะใด การเข้ามาถือสัมปทานพื้นที่ระยะยาวของกลุ่มทุนจากจีนใน สปป.ลาว ได้สร้างพื้นที่ทางเข้าหลักไว้ที่จุดเชื่อมต่อระหว่างสามประเทศ พื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ๆ ประเทศไทยไม่สามารถเป็นคู่เจรจา นับวันกลุ่มทุนข้ามพรมแดนก็ยิ่งทวีความเข้มแข็งมากขึ้นในพื้นที่ชายแดนจังหวัดเชียงราย โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการแต่งงานกับคนพื้นที่และเกิดกลุ่มคน“หลายสัญชาติ” กลุ่มคนเหล่านี้คือสิ่งที่ชายแดนสร้างขึ้นอย่างต่อเนื่องและได้กลายเป็นเจ้าของพื้นที่และจักรกลสำคัญของเศรษฐกิจชายแดน

ที่จริงแล้ว เชียงรายเผชิญกับปัญหาเรื่องสถานะบุคคลของกลุ่มคนไร้สัญชาติและกลุ่มที่อพยพย้ายถิ่นมาอาศัยอยู่อย่างยาวนานและกลายเป็นส่วนหนึ่งของ “พลเมืองชายแดน” มานานแล้ว นโยบายพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาพื้นที่ชายแดนได้ส่งผลให้พื้นที่ชายแดนของจังหวัดเป็นทั้งโอกาสทางเศรษฐกิจและแหล่งอาชญากรรม การควบคุมชายแดนที่รัดกุมและบริหารจัดการพื้นที่ชายแดนที่มีประสิทธิภาพของภาครัฐจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งที่จะช่วยลดและจัดการกับปัญหา งานวิจัยมีข้อเสนอแนะให้รัฐบาลกำหนดนโยบายด้านการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดนระหว่างรอยต่อหลายรัฐ โดยเฉพาะในเรื่องสัญชาติสำหรับผู้ไม่มีสัญชาติ และปัญหาสถานภาพหลายสัญชาติของคนชายแดน โดยใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์และการสร้างฐานข้อมูลใบหน้า ลายนิ้วมือ เพื่อให้เลือกใช้สถานะบุคคลสถานภาพเดียวตามหลักกฎหมายไทย รวมทั้งการสร้างความร่วมมือระหว่างภาคเอกชน ภาครัฐ ผู้ค้าในพื้นที่ให้เกิดการแสดงตัวตนที่ชัดเจนเพียงสถานะเดียว เพื่อลดผลกระทบต่อความมั่นคงชายแดน

ที่มา: พลวัฒน์ ประพัฒน์ทอง และคณะ, โครงการวิจัยนโยบายด้านความมั่นคงของรัฐเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายผู้คนในพื้นที่ชายแดนอำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย: การปรับนโยบายความมั่นคงชายแดน (RDG5710025), สกว. (2558)

การจัดการปัญหาเขตแดนระหว่างประเทศด้วยเส้นเขตแดนหรือแผนที่ซึ่งมักใช้สภาพทางภูมิศาสตร์เป็นตัวกำหนดมักยึดข้อตกลงหรือหลักฐานต่างชุดกัน ในหลายกรณีได้นำไปสู่ความขัดแย้งที่รุนแรงต่อการใช้กำลังทางทหาร อาจารย์อัครพงษ์ ฐาคุณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้ศึกษาเรื่องการกีดขวางและการพังทลายของตลิ่งแม่น้ำโขงที่มีผลต่ออาณาเขตของประเทศไทย ในพื้นที่หลายจังหวัด เช่น เชียงราย เลย หนองคาย นครพนม มุกดาหาร อำนาจเจริญ และ อุบลราชธานี ที่เป็นภัยคุกคามด้านทรัพยากรธรรมชาติที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแนวร่องน้ำลึกของแม่น้ำโขง (Mekong Thalweg) ซึ่งอาจเปลี่ยนแปลงแนวเขตแดนระหว่างประเทศไทยกับลาวที่กำหนดโดยสนธิสัญญาระหว่างประเทศ นำไปสู่ปัญหาความมั่นคงในอนาคตด้วย งานวิจัยจึงมีวัตถุประสงค์ที่จะแสวงหาแนวทางการป้องกันปัญหาทั้งด้านกายภาพและข้อกฎหมายระหว่างประเทศ (นำเสนอสรุปความรู้ในบทที่ 6) ซึ่งจะเป็นการต่อยอดความรู้เกี่ยวกับกลไกการจัดการข้อพิพาทเขตแดนระหว่างประเทศในอาเซียนตั้งแต่ระดับรัฐบาลถึงศาลยุติธรรมระหว่างประเทศซึ่งอาจารย์อัครพงษ์ได้ดำเนินการไว้แล้ว

นอกจากนี้ ดร. สมเกียรติ อริยปรัชญา มหาวิทยาลัยรังสิต ได้ใช้ความขัดแย้งในการจัดการความมั่นคงชายแดนไทย-กัมพูชา จากข้อพิพาทกรณีปราสาทพระวิหารและพื้นที่ทับซ้อน (4.6 ตารางกิโลเมตร) ซึ่งสองประเทศยึดหลักการตีความจากหลักฐานที่ไม่ตรงกัน เป็นกรณีศึกษาเกี่ยวกับ “ปฏิบัติการสารสนเทศ” ที่ทั้งสองประเทศดำเนินการคู่ขนานกับการเจรจาทางการทูตอย่างเป็นทางการ

การจัดการปัญหาชายแดน: กรณีการใช้กลไกข้อพิพาทเขตแดน และสารสนเทศทางการทูต

การสำรวจข้อพิพาทเขตแดนระหว่างประเทศในอาเซียน (ยกเว้นประเทศไทย) จากอดีตจนถึงปัจจุบัน จำนวน 20 คู่กรณี พบว่าเป็นข้อพิพาทที่ระงับได้ 13 คู่กรณี โดยมีการใช้กลไกระหว่างรัฐระดับต่างๆ อาทิ กลไกระดับรัฐบาล เช่น ข้อตกลงทวิภาคี (Bilateral – Treaty / Agreement / MOU) คณะกรรมาธิการเขตแดนร่วม (Joint Border Commission) ระดับกระทรวง (Inter-Ministerial Level) รวมทั้งคณะทำงานระดับปฏิบัติการ (Technical / Working Group Level) ซึ่งเป็นกลไกที่ได้ผลและมีประสิทธิภาพมากที่สุดในการเจรจาแก้ไขปัญหาข้อพิพาท กลไกระดับภูมิภาค เช่น กฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) สามารถชะลอปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศคู่พิพาทไม่ให้เกิดความรุนแรงถึงขั้นประกาศภาวะสงครามระหว่างประเทศ ส่วนกลไกระดับนานาชาติ เช่น ศาลประจำอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศ (Permanent Court of Arbitration – PCA) ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice – ICJ) หรือ ศาลโลก และศาลยุติธรรมระหว่างประเทศว่าด้วยกฎหมายทะเล (International Tribunal for the Law of the Sea – ITLOS) ก็เป็นกลไกที่ประเทศคู่พิพาทพึงพาเพื่อลดระดับความรุนแรงของปัญหาที่เกิดขึ้นได้เช่นกัน

งานวิจัยมีข้อสรุปว่าข้อพิพาทเขตแดนในอาเซียนสามารถแก้ปัญหาให้ยุติลงได้ด้วยปัจจัยสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ 1) ความชัดเจนของข้อตกลงระหว่างกัน ซึ่งเกิดขึ้นจากเอกสารทางประวัติศาสตร์ เช่น สนธิสัญญา หรือแผนที่ ซึ่งทั้งสองฝ่ายยอมรับ 2) ความเชื่อใจของคู่เจรจา ข้อพิพาทแต่ละกรณีมักได้รับการแก้ไขโดยง่ายด้วยความตกลงทวิภาคี หากมีการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างประเทศ 3) นโยบายรัฐมุ่งมั่นที่จะแก้ปัญหาข้อพิพาทเส้นเขตแดนโดยไม่ใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองภายใน แม้ว่าจะมีการนำข้อพิพาทเข้าสู่กลไกของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ แต่ท้ายที่สุดข้อพิพาทเหล่านั้นก็ยังไม่สามารถจะยุติลงได้อย่างสมบูรณ์ แต่อย่างน้อยก็สามารถทำให้ข้อพิพาทเหล่านั้นอยู่ในสถานะเสมือนระงับไป (semi-settlement) หรือทำให้คู่พิพาทมีแนวทางการจัดการความขัดแย้งต่อไปได้

ปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับเขตแดนระหว่างประเทศต่างๆ ในภูมิภาคที่ยังคงมีอยู่มากส่งผลกระทบต่อการขับเคลื่อนการรวมตัวเป็น “ประชาคมอาเซียน” โดยเฉพาะประชาคมการเมืองและความมั่นคง (ASEAN Political-Security Community - APSC) ผลประโยชน์และสำนึกของความเป็นรัฐชาติผลักดันให้ต้องต่อสู้เพื่อให้มีเส้นแบ่งอาณาเขตที่ชัดเจน แม้ในปัจจุบันกระแสโลกาภิวัตน์ก่อให้เกิดแนวคิดเรื่อง “โลกไร้พรมแดน” ส่งผลให้เส้นเขตแดนถูกลดความความสำคัญลงไป ในบางภูมิภาค เช่น สหภาพยุโรป แต่มีข้อสังเกตว่าก่อนที่จะพรมแดนทางกายภาพจะบรรลุนิติภาวะ “ไร้พรมแดน” ได้นั้น จำเป็นอย่างยิ่งจะต้องมีกระบวนการกำหนดขอบเขตและขีดเส้นเขตแดนให้ชัดเจนเสียก่อน หรือ อาจกล่าวได้โดยสรุปว่า “Borderline before Borderless”

สำหรับการใช้กระบวนการสารสนเทศทางการทูตสนับสนุนการจัดการพื้นที่ชายแดนนั้น พบในความขัดแย้งกรณีเขาพระวิหาร ซึ่งทั้งฝ่ายไทยและกัมพูชาต่างใช้ข่าวสารเป็นเครื่องมือนำเสนอความชอบธรรมของฝ่ายตนต่อกลไกการจัดการข้อพิพาทระดับสากล และใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองภายในประเทศด้วยในช่วงธันวาคม 2551 - สิงหาคม 2554 ทำให้ความตึงเครียดในความสัมพันธ์ไทย-กัมพูชายาวตัวเป็นความขัดแย้งและการเผชิญหน้า

ฝ่ายกัมพูชาปฏิบัติการสารสนเทศเชิงรุกอย่างเป็นเอกภาพด้วยการสร้าง “เรื่องเล่า” เผยแพร่ไปให้เห็นว่า 1) ไทยเป็นผู้ละเมิดกติกาประชาคมโลก 2) ไทยเป็นรัฐอันตราย และกัมพูชาเป็นผู้ถูกคุกคามรุกรานมาโดยตลอด 3) สภาพความแตกแยกทางการเมืองภายในประเทศไทยเป็นเหตุชนวนแห่งความขัดแย้งเรื่องพื้นที่และปราสาทเขาพระวิหาร 4) กัมพูชาตกเป็นเหยื่อและได้รับความเสียหายจากไทยเป็นอย่างมาก (5) กัมพูชาเป็นฝ่ายอดทนเป็นประเทศเล็กรักสันติและตอบโต้การกระทำของไทยอย่างมีสติ ยุทธศาสตร์ของกัมพูชาใช้จังหวะตอกย้ำจุดอ่อนของไทยที่เกิดจากความแตกแยกในสังคมไทย ขณะที่สังคมการเมืองของประเทศกัมพูชามีความแตกแยกในระดับต่ำ รัฐบาลมีเอกภาพมีความต่อเนื่องทางการเมืองและนโยบาย รวมทั้งการควบคุมสื่อภายในประเทศที่ค่อนข้างเบ็ดเสร็จ

ฝ่ายไทยมีเรื่องเล่าที่กระจัดกระจายไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เป็นฝ่ายตั้งรับ อันเนื่องจากปัจจัยสำคัญ คือ 1) การนำเสนอข่าวสารของไทยขาดเอกภาพ เพราะไทยเป็นสังคมเสรี ไม่มีการควบคุมความเห็นของสื่อมวลชนทั้งโดยแจ้งหรือโดยนัย และสื่อมวลชนบางส่วนเป็นเครื่องมือของกลุ่มเคลื่อนไหวทางการเมืองที่มีทัศนคติต่าง 2) หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับปฏิบัติการสารสนเทศของไทยไม่มีลักษณะบูรณาการมากเท่าของกัมพูชา 3) สื่อของรัฐไม่สามารถกระจายปฏิบัติการสารสนเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ 4) สังคมการเมืองของประเทศมีความแตกแยกกระจัดสูง กลุ่มเคลื่อนไหวทางการเมืองใช้ประเด็นระหว่างประเทศเป็นเครื่องมือปลุกกระแสชาตินิยมเพื่อโจมตีผู้ไม่เห็นด้วย

การศึกษามีข้อเสนอแนะให้ประเทศไทยกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านปฏิบัติการสารสนเทศของไทยในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศ จำเป็นต้องปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานและการทำงานหมายรวมถึงกลไกการทำงาน อาทิ จัดตั้งองค์กรในลักษณะกระทรวงข่าวสารของกัมพูชา หรือ Information Authorities ในหลายประเทศ ในระหว่างที่ยังไม่สามารถดำเนินการนี้ได้ก็อาจต้องกำหนดหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเป็น “เจ้าภาพหลัก” เพื่อเป็นศูนย์บูรณาการปฏิบัติการสารสนเทศของไทยเพื่อปกป้องทั้งภาพลักษณ์และผลประโยชน์ของประเทศ พร้อมทั้งโต้ตอบหรือดำเนินการเชิงรุกกับฝ่ายที่สร้างภาพลบให้กับไทย รวมทั้งการใช้จุดแข็งของไทย “สร้างพันธมิตร” กับมิตรประเทศให้ส่งสัญญาณเตือนไทย (early warning) ก่อนจะเกิดปัญหา รวมทั้งสนับสนุนการจัดการปัญหา

ที่มา: อัครพงษ์ ญาณ, โครงการการจัดการข้อพิพาทเขตแดนระหว่างประเทศในอาเซียน (RDG5510034), สกว. (2558)

สมเกียรติ อธิปรีชา และคณะ, โครงการการประเมินผลและการวิเคราะห์บทบาทของการดำเนินนโยบายทางการทูตกับการใช้ปฏิบัติการสารสนเทศต่อความมั่นคงพื้นที่ชายแดนภาคตะวันออก (RDG5610031), สกว. (2558)

ในด้านการขับเคลื่อนสร้างสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านผ่านการเคลื่อนไหวขององค์กรพุทธศาสนาซึ่งเป็นศาสนาหลักในประเทศ CLMV+T นั้น ดร.ขวัญชีวัน บัวแดง มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ได้ศึกษากรณีเครือข่ายพุทธศาสนาข้ามพรมแดนรัฐชาติของชาวกะเหรี่ยงบริเวณพรมแดนไทย-พม่าซึ่งดำเนินกิจกรรมทางศาสนาที่ซ้อนทับกับงานสังคม เศรษฐกิจ การเมือง เป็นการอยู่ร่วมกันแบบพหุวัฒนธรรม พร้อมกันนี้พระราชวรเมธี (ประสิทธิ์ พรหมรังสี) มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยได้พัฒนาหลักสูตรพุทธอาชเรียนให้เป็นต้นแบบแนวปฏิบัติและทางเลือกใหม่ในการพัฒนาระบบการศึกษาของมหาวิทยาลัยสงฆ์ และเป็นส่วนหนึ่งของความร่วมมือในกลุ่มประเทศ CLMV+T

การจัดการปัญหาชายแดน: กรณีการใช้ศาสนาสร้างความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน

เครือข่ายพุทธศาสนาข้ามพรมแดนรัฐชาติของชาวกะเหรี่ยงในเขตอำเภอท่าสองยาง ชายแดนจังหวัดตาก และอำเภอตอนใต้กับอำเภอแม่วาง จังหวัดเชียงใหม่ สะท้อนรูปแบบการขยายตัวของกิจกรรมทางศาสนาที่นำโดยหลวงพ่อบุญชนะ ตั้งแต่ปี 2553 เป็นต้นมา มีการสร้างถนน เจดีย วัด และทำกิจกรรมทางศาสนาข้ามเขตแดนรัฐชาติไทย-เมียนมาร์ และขยายตัวไปหลายจังหวัดในภาคกลางและภาคเหนือของประเทศไทย ตลอดจนพื้นที่รัฐกะเหรี่ยงบริเวณติดกับชายแดนและตัวเมือง ได้แก่ พะอัน สะโทง จาย จงโต และก่อกระริด ในเมียนมาร์

กิจกรรมสำคัญของเครือข่าย ได้แก่ 1) การสร้างเจดียและวัดใหม่ และบูรณปฏิสังขรณ์เจดียและวัดเก่า โดยวัดและชุมชนต้องปฏิบัติตามแนวทางที่หลวงพ่อบุญชนะไว้อือ ไม่เลี้ยงหมู เลี้ยงไก่ กินมังสะวิรัติ งดเว้นจากเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และยาเสพติดทุกชนิด 2) สร้างความทันสมัยให้เกิดขึ้นในพื้นที่เจดีย วัด และชุมชนในพื้นที่ ด้วยโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค 3) ส่งเสริมภาษาและวัฒนธรรมกะเหรี่ยง สร้างบทเรียนภาษาที่ใช้อักษรลือกว่าแก่สอนตั้งแต่ระดับอนุบาลถึงระดับมัธยม 4) จารึกพระไตรปิฎกเป็นภาษากะเหรี่ยงลงบนแผ่นหินอ่อน ทั้งนี้การเข้ามาเคลื่อนไหวทางศาสนาในประเทศไทยได้รับการสนับสนุนจากนายทุนระดับเครือข่ายขนาดใหญ่ และขนาดเล็ก การอำนวยความสะดวกในด้านที่พัก

นอกจากนี้กลุ่มทุนยังสร้างเจดีย์และวัดในที่ดินขนาดใหญ่ของตนเอง และเข้าร่วมหรือสนับสนุนจัดกิจกรรมทางศาสนาและประเพณี เปิดโอกาสระดมทุนทั้งในประเทศไทยและเมียนมาร์

ขบวนการนี้ขยายตัวด้วยเครือข่ายแบบสมัชชา โดยแต่ละภาคส่วนในเครือข่ายมีบทบาทแตกต่างกัน ทั้งกลุ่มกระหึ่มยงที่เลื่อมใสหลวงพ่อกุสุมากร กลุ่มแรงงานข้ามชาติกระหึ่มยงในไทย และ กลุ่มนักธุรกิจที่สนับสนุนค่าใช้จ่ายและติดต่อเจ้าหน้าที่รัฐ ทุกภาคส่วนมีพันธะร่วมกันแต่ก็มีอิสระที่จะเชื่อมต่อกับคนและสถานที่ใหม่ๆ ผู้ที่มีบทบาทในการเชื่อมต่อระหว่างหลวงพ่อกุ กับกลุ่มอื่นในประเทศไทย คือ พระ และฆราวาสชาวกระหึ่มยงที่อยู่บริเวณชายแดนที่มีความผูกพันกับทั้งคนในเขตประเทศไทยและเมียนมาร์ ความรู้จากงานศึกษานี้จะเป็นประโยชน์สำหรับการศึกษาวิจัยอย่างต่อเนื่องเพื่อให้เข้าใจพลวัตการเคลื่อนไหวที่เชื่อมโยงกับการเมือง เศรษฐกิจ และการทหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสัมพันธ์กับกองกำลังอาวุธของกระหึ่มยงกลุ่มต่างๆ คาดว่าจะเกิดเครือข่ายนักวิชาการที่ศึกษาแต่ละกลุ่มศาสนาในบริเวณแนวชายแดนเพื่อพัฒนาโยบายและแนวทางการปฏิบัติในการเผยแพร่และจัดกิจกรรมทางศาสนาเพื่อการอยู่ร่วมกันอย่างเข้าใจกันในแบบพหุวัฒนธรรม และใช้ศาสนาเป็นพลังหนุนเสริมในการพัฒนาสังคม

การพัฒนาหลักสูตรพุทธาเซียนศึกษาให้เป็นหลักสูตรทางเลือกของวิทยาลัยพุทธศาสน์นานาชาติ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ดำเนินการโดยการรวบรวมข้อมูลจากประสบการณ์การปฏิบัติและประยุกต์ใช้ในประเทศไทยและเพื่อนบ้าน 4 ประเทศ (กัมพูชา ลาว พม่า และเวียดนาม) รวม 16 เมือง 40 ชุมชน ใน 4 ด้าน ได้แก่ นโยบายการพัฒนาประเทศตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เศรษฐกิจชุมชน ธุรกิจเพื่อสังคมและทุนทางสิ่งแวดล้อม จากนั้นจึงสังเคราะห์ความรู้ค้นพบพุทธปรัชญา 15 ชุด⁹ ที่ใช้ในการพัฒนาหลักสูตรพุทธาเซียน

หลักสูตรนี้มุ่งพัฒนาผู้เรียนให้พร้อมสำหรับ "โลกแห่งการปฏิบัติ" ที่ขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรมใหม่ๆ และการเปลี่ยนแปลง นักปฏิบัติวิจิตรสามารถเรียนรู้ข้ามพรมแดนเพื่อค้นหาการปฏิบัติที่มีคุณค่า และความเชี่ยวชาญในการประยุกต์ใช้ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อขับเคลื่อนประชาสังคมอาเซียน เชื่อมร้อยองค์ความรู้จากประเทศต่างๆ เพื่อพัฒนาศักยภาพ (Learning to know) พัฒนาสมรรถนะทางด้านการประยุกต์ใช้เศรษฐกิจพอเพียง (Learning to do) ทำให้คนอยู่ร่วมกันได้ท่ามกลางความหลากหลายทางวัฒนธรรม (Learning to live together) และพัฒนามนุษย์ภาพ (Learning to be) ให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ ด้วยการน้อมนำเอาหลักพุทธธรรมมาบูรณาการเข้ากับศาสตร์สมัยใหม่และองค์ความรู้เศรษฐกิจพอเพียง พร้อมทั้งถ่ายทอดความรู้สู่สังคม

หลักสูตรพุทธาเซียนศึกษาเป็นการศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษา (ปริญญาโท) ปริญญาพุทธศาสตรมหาบัณฑิต (พุทธาเซียนศึกษา) ศึกษาแบบเต็มเวลา 12-18 เดือน เป็นการเรียนแบบสัมมนาและกรณีศึกษา มีปฏิบัติการภาคสนามที่ต่างประเทศ ทำวิทยานิพนธ์และเผยแพร่ผลงานวิชาการในระดับนานาชาติ รวมทั้งสิ้น 9 รายวิชา¹⁰ ผลงานวิจัยคือ ต้นแบบหลักสูตรพุทธาเซียนสำหรับปริญญาโทในมหาวิทยาลัยสงฆ์ และเกิดเครือข่ายความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัยจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยกับวิทยาลัยครูสงฆ์จำปาสัก ส.ป.ป.ลาว 4 วิทยาเขต ผู้นำชาวพุทธและพระนิกายต่างชาตินิ 5 ประเทศ

ที่มา: ขวัญชีวัน บัวแดง, โครงการเครือข่ายพุทธศาสนาข้ามพรมแดนรัฐชาติของชาวกระหึ่มยงบริเวณพรมแดนไทย-พม่า (RDG5710042), สกว. (2559)

พระราชวรเมธี (ประสิทธิ์ พรหมรังสี), โครงการการพัฒนาหลักสูตรพุทธาเซียนของมหาวิทยาลัยสงฆ์ผ่านการบูรณาการความรู้เรื่องปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในประเทศไทยและกลุ่มประเทศ CLMV (RDG5710021), สกว. (2558)

⁹ การแสดงความรักต่อชีวิตและเห็นคุณค่าของทุกชีวิต อิสราภาพและศักยภาพในการดำเนินชีวิตที่ดี ประโยชน์สุข การมีชีวิตที่ประณีตและงดงาม ความสันโดษ ความสำเร็จทางวัฒนธรรม ความเห็นชอบและความเพียรชอบ ความไม่ประมาท ความศรัทธาที่มีปัญญากำกับ การดำรงอยู่ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลง การสร้างความมั่นคงของชีวิต สำนึกและความรู้สึกหวงแหนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความมั่งคั่งของทรัพยากรธรรมชาติ การกระทำสิ่งที่เป็นประโยชน์ให้แก่กัน และการสร้างสมบัติอันประเสริฐ

¹⁰ ได้แก่ วิชาพุทธปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง นวัตกรรมการผลิตวิถีพุทธและการบริโภค ระบบเศรษฐกิจพอเพียงของอาเซียน ชีวิตวิถีกับระบบนิเวศวิทยา เศรษฐกิจชุมชนพอเพียง นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจพอเพียง ทฤษฎีฐานราก (พุทธาเซียนศึกษาโมเดล)

ประเด็นสุดท้าย นโยบายต่างประเทศของไทยต่อเพื่อนบ้านอาเซียน ในยุคสงครามเย็น (2488 – 2532) ประเทศต่างๆ ในภูมิภาคนี้ไม่พ้นการเป็นเหยื่อของอิทธิพลและการครอบงำด้านอุดมการณ์เสรีนิยมหรือคอมมิวนิสต์ สก. ได้สนับสนุนให้ ดร. สุรพงษ์ ชัยนาม จัดทำบันทึกประวัติศาสตร์เกี่ยวกับปัจจัยเบื้องหลังของนโยบายต่างประเทศของประเทศไทยในช่วงสงครามเย็น การดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยต่อประเทศเมียนมาร์ มาเลเซีย ลาว กัมพูชา เวียดนาม ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย บรูไน และสิงคโปร์ รวมทั้งประเมินโครงสร้างอำนาจที่เกิดขึ้นทั้งในระดับภูมิภาค ระดับโลก บทบาทและอิทธิพลของประเทศมหาอำนาจที่มีต่อภูมิภาค และงานของ ดร. สุรพงษ์ ชัยนาม และเอกสารชุดอื่นๆ กำลังได้รับการสังเคราะห์โดย ดร. จุลชีพ ชินวรรณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านเอเชียอาคเนย์ และเป็นเอกสารวิชาการสำหรับการเรียนการสอนในมหาวิทยาลัย

นโยบายต่างประเทศของไทยต่อเพื่อนบ้านอาเซียน

ในช่วงสงครามเย็นและหลังสงครามเย็น (2488–2532) สหรัฐอเมริกามีบทบาทและอิทธิพลสูงสุดในช่วง 10 ปีของสงครามเวียดนาม (2508–2518) หลังจากนั้นได้ลดบทบาทลงมาก เหลือเพียงพยายามรักษาความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและการค้า โดยกลับไปฟื้นฟูความสัมพันธ์กับกลุ่มประเทศสมาชิกองค์การนาโต (NATO) และภูมิภาคตะวันออกกลาง โดยสรุปมหาอำนาจที่เป็นตัวแสดงหลักและมีส่วนได้ส่วนเสียกับเหตุการณ์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในยุคสงครามเย็นช่วง 30 ปีแรก ได้แก่ สหรัฐอเมริกา จีน สหภาพโซเวียตรัสเซีย และญี่ปุ่น ส่วนกลุ่มประเทศอาเซียนและอินโดจีนมีบทบาทมากขึ้นหลังสิ้นสุดสงครามอินโดจีน ดังนั้น การเปลี่ยนดุลอำนาจ ความขัดแย้งระหว่างรัสเซียกับจีน และการปรับความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ และจีนจึงมีอิทธิพลอย่างมากต่อนโยบายและท่าทีของไทย งานวิจัยนี้มุ่งเปรียบเทียบการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยต่อประเทศอาเซียนในช่วงเวลาดังกล่าว

การที่ผู้นำของแต่ละประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่อยู่ในค่ายโลกเสรีเลือกเป็นพันธมิตรกับสหรัฐฯ รับนโยบายต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์เป็นเครื่องมือให้ร้ายฝ่ายตรงข้าม ก็มีแรงจูงใจจากการเมืองภายใน และต้องการการปกป้องและความช่วยเหลือจากสหรัฐฯ เพื่อเสริมความแข็งแกร่งให้กับฐานอำนาจของกลุ่มตน เมื่ออิทธิพลของปัจจัยด้านอุดมการณ์เสื่อมลง ก็ทำให้โครงสร้างอำนาจและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบ่งแยกค่ายน้อยลง นโยบายต่างประเทศของไทยต่อฝ่ายคอมมิวนิสต์ทั้งในช่วงสงครามและหลังสงครามเวียดนามก็มาจากปัจจัยภูมิรัฐศาสตร์เพื่อประโยชน์ด้านความมั่นคงและความอยู่รอดของประเทศไทยมากกว่าด้านอื่นๆ

ความสัมพันธ์ไทย – พม่า ในยุคสงครามเย็นเป็นความสัมพันธ์ที่วิพากษ์ในบางช่วง และไม่ปกติในบางช่วง ด้วยสาเหตุจากปัจจัยประวัติศาสตร์ของทั้งสองประเทศที่มีส่วนทำให้ยังคงมีความไม่ไว้วางใจต่อกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความระแวงสงสัยที่พม่ามีต่อไทย รัฐบาลพม่าในยุคสงครามเย็นเลือกที่จะมีนโยบายชาตินิยมเข้มข้นและนโยบายต่างประเทศที่ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดอย่างเคร่งครัด ในขณะที่รัฐบาลไทยเลือกที่จะเข้าสังกัดอยู่กับค่าย “โลกเสรี” ที่ต่อต้านค่าย “คอมมิวนิสต์” จึงเป็นอุปสรรคต่อการเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่วิพากษ์บนพื้นฐานของการมีผลประโยชน์ร่วมกัน นอกจากนี้ปัจจัยภายในของไทยหลังปี 2516 ก็มีความแปรปรวนผันผวนอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังสิ้นสุดยุคสงครามเย็น (ตั้งแต่ปี 2533 เป็นต้นมา) เมื่อวงการธุรกิจได้เข้ามามีบทบาทและอิทธิพลโดยตรงทางการเมือง ส่งผลให้นโยบายต่างประเทศของไทยต่อพม่าและประเทศเพื่อนบ้านอื่นๆ ขาดทิศทางและไร้ความต่อเนื่อง ฝ่ายการเมืองใช้นโยบายต่างประเทศเป็นเครื่องมือตอบสนองผลประโยชน์พรรคและพวกมากกว่าปกป้องผลประโยชน์ของประเทศชาติ ในขณะที่นโยบายต่างประเทศของพม่ามีความคงเส้นคงวา มีทิศทางที่ชัดเจน ไม่ถูกแทรกแซงจากแรงกดดันและอิทธิพลทางการเมืองและเศรษฐกิจของกลุ่มธุรกิจการเมือง นักการเมือง พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์

ความสัมพันธ์ไทย – มาเลเซีย ในยุคสงครามเย็นเป็นความสัมพันธ์ที่สลับไปมาระหว่างความเป็นปกติกับความสนิทใกล้ชิด ไม่เคยมีเหตุการณ์กระทบกระทั่งรุนแรงถึงขั้นบาดหมางหรือมีการใช้กำลังเพื่อแก้ปัญหาขัดแย้งระหว่างกัน ปัจจัยเกื้อกูลต่อความสัมพันธ์อันดีระหว่างไทยกับมาเลเซียคือด้านความมั่นคง ทั้งไทยและมาเลเซียต่างมีมุมมองเกี่ยวกับภัย

คุกคามคอมมิวนิสต์ร่วมกัน ประกอบกับปัจจัยอาเซียนมีส่วนสำคัญช่วยส่งเสริมให้ไทยและมาเลเซียมีความสนิทสนมและความร่วมมือระหว่างกันหลายด้าน อีกทั้งโดยข้อเท็จจริงแล้ว มาเลเซียมิได้ตกเป็นพื้นที่ความขัดแย้งและการช่วงชิงอิทธิพลระหว่างสหรัฐ กับสหภาพโซเวียต

ความสัมพันธ์ไทย – ลาว นโยบายของไทยต่อลาวในยุคสงครามเย็น แบ่งได้เป็นสามช่วง ดังนี้

- ช่วงแรก (2489–2505) เน้นการสนับสนุนขบวนการลาวอิสระที่ต่อสู้กับเจ้าอาณานิคมฝรั่งเศส เพื่อให้ได้มาซึ่งเอกราชและอธิปไตยของลาว ส่วนใหญ่เป็นการสนับสนุนกลุ่มลาวอิสระภาคใต้ของลาว (จำปาศักดิ์ ปากเซ สุวรรณเขต) มากกว่ากลุ่มลาวอิสระปีกซ้ายของขบวนการ
- ช่วงที่สอง (2505–2516) สงครามเย็นมีอิทธิพลครอบงำไทยโดยตรง รัฐบาลไทยมองปัญหาสงครามกลางเมืองในลาวผ่านแว่นสายตาของสหรัฐ ผลประโยชน์ของสหรัฐ เป็นปัจจัยกำหนดผลประโยชน์ของไทยซึ่งต้องการได้รับความช่วยเหลือด้านต่างๆ จากฝ่ายสหรัฐ และใช้เป็นเหตุผลในการปราบปรามกลุ่มการเมืองภายในประเทศที่ถูกมองว่าเป็นศัตรูของรัฐบาลทหารในยุคนั้น ในช่วงเวลานี้กระทรวงการต่างประเทศเป็นเพียงฝ่ายปฏิบัตินโยบาย
- ช่วงที่สาม (2516–2533) อิทธิพลจากทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกบีบให้ไทยตระหนักถึงความล้มเหลวโดยสิ้นเชิงของนโยบายของสหรัฐ ระหว่างปี 2505–2516 ที่แรกเริ่มมีเป้าประสงค์หลักสนับสนุนความเป็นกลางของลาวโดยปราศจากกลุ่มฝ่ายกลางและฝ่ายซ้าย หรือให้ลาวเป็นกลางภายใต้รัฐบาลของฝ่ายขวา ซึ่งไทยเองก็เห็นดีด้วย แต่ต่อมาตระหนักดีว่าลาวฝ่ายขวาไร้เอกภาพ ไร้ประสิทธิภาพ ไร้วินัยและศักยภาพที่จะสามารถเอาชนะฝ่ายคอมมิวนิสต์ลาวได้ ก็หันมาซื้อเวลาด้วยการสนับสนุนลาวฝ่ายกลางของเจ้าสุวรรณหงษ์อย่างเต็มที่ พลวัตการเปลี่ยนแปลงช่วงนี้กลับซับซ้อนเกินกว่าที่รัฐบาลและฝ่ายทหารไทยจะสามารถวิเคราะห์ประเมินและทำความเข้าใจได้ จึงเป็นช่วงเวลาที่กระทรวงการต่างประเทศเข้ามามีบทบาทชี้แนะนโยบายต่างประเทศของไทยทั้งต่อลาวและต่อปัญหาทั้งหมดของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อิทธิพลของฝ่ายทหารเสื่อมลงจนหมดความน่าเชื่อถือ

ความสัมพันธ์ไทย – กัมพูชา ในยุคสงครามเย็นเป็นความสัมพันธ์ที่ถูกกำหนดโดยสถานการณ์และปัญหาการเมืองและความมั่นคงภายในประเทศไทยจากพรรคคอมมิวนิสต์ไทยและสงครามในกัมพูชา สงครามในอินโดจีน และระหว่างประเทศคอมมิวนิสต์ด้วยกัน ยุคของเจ้าสีหนุเป็นความสัมพันธ์ที่เลวร้ายและตกต่ำที่สุด นโยบายเจ้าสีหนุนำไปสู่ฐานของราชอาณาจักรกัมพูชา ตามด้วยการรัฐประหารของนายพลลอนนอล ชัยชนะของการปฏิวัติของฝ่ายเขมรแดง และการเข้ารุกรานและยึดครองกัมพูชาเป็นเวลากว่า 10 ปี ของเวียดนาม การข่าวและข้อมูลเกี่ยวกับระบอบเขมรแดงที่ไทยได้รับส่วนใหญ่มามากจากแหล่งข่าวของฝ่ายสหรัฐ ซึ่งเข้าไม่ถึงความจริง นโยบายและบทบาทของไทยต่อปัญหากัมพูชาช่วงนั้นดำเนินการโดยกระทรวงการต่างประเทศ โดยเน้นการตอบโต้การโฆษณาชวนเชื่อของฝ่ายเวียดนามและระบอบเขมรแดง

ความสัมพันธ์ไทย – เวียดนาม ยุคสงครามเย็นแบ่งออกเป็นสองช่วง

- ช่วงแรก คือ ตั้งแต่รัฐบาลของกษัตริย์เบาว์ได้ที่รัฐบาลฝรั่งเศสสนับสนุน ตามด้วยรัฐบาลของนายโง ดิน เติมที่รัฐบาลสหรัฐ สนับสนุนให้ประกาศก่อตั้งประเทศสาธารณรัฐเวียดนามและไมยอมรับความตกลงเจนีวาปี 2497 ที่ระบุให้จัดการเลือกตั้งในปี 2499 เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเวียดนามทั้งในภาคเหนือและภาคใต้ใช้สิทธิการรวมกันเป็นประเทศเดียวหรือแยกเวียดนามออกเป็นสองประเทศ จนถึงรัฐบาลของนายเหงียน วัน เทียว ประธานาธิบดีคนสุดท้ายของประเทศสาธารณรัฐเวียดนาม
- ช่วงหลัง คือ ปี 2519-2521 หลังชัยชนะของฝ่ายคอมมิวนิสต์เวียดนามเหนือ ไทยได้ให้การรับรองและสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม เป็นช่วงเวลาของการเรียนรู้ที่จะอยู่ร่วมกัน ไม่นำความแตกต่างของด้านอุดมการณ์ที่ต่างกันมาเป็นอุปสรรค ฝ่ายไทยจะเน้นเรื่องผลประโยชน์ร่วมกันทางเศรษฐกิจและการค้า ฝ่ายเวียดนามจะให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ด้านความมั่นคงและความอยู่รอดของเวียดนามหลังชัยชนะใน

สงครามกับสหรัฐฯ และผลกระทบจากความขัดแย้งรุนแรงระหว่างเวียดนามกับประเทศกัมพูชาประชาธิปไตย (กัมพูชา ภายใต้ระบอบเขมรแดงของพอลพตและพวก) ตั้งแต่ปี 2519 เป็นต้นมา

เวียดนามมีความวิตกกังวลสูงว่าไทยอาจร่วมมือกับสหรัฐฯ บ่อนทำลายเวียดนาม ความระแวงดังกล่าวเพิ่มขึ้นหลังเวียดนามมีปัญหาคัดแย้งอย่างรุนแรงกับระบอบเขมรแดงตั้งแต่ปี 2519 มีผลให้เวียดนามหันมาให้ความสำคัญกับไทยอย่างชัดเจน ในช่วงปี 2518–2522 ไทยเริ่มมองปัญหาความขัดแย้งเวียดนาม–กัมพูชา เวียดนาม–จีน และจีน–สหภาพโซเวียต โดยให้ความสำคัญกับอิทธิพลของปัจจัยภายนอกและปัจจัยภูมิรัฐศาสตร์อย่างจริงจัง และเป็นช่วงเวลาที่มีความสัมพันธ์ปกติ แต่ตั้งแต่ปี 2523 เมื่อเวียดนามรุกรานและยึดครองกัมพูชาก็ทำให้ความสัมพันธ์หยุดชะงักไปกว่า 10 ปี ทหารเวียดนามได้ละเมิดอธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดนของไทยบ่อยครั้ง สร้างปัญหาผู้พลัดถิ่นให้กับไทย แต่รัฐบาลไทยมีความหนักแน่น มั่นคง และยึดมั่นในความถูกต้องของนโยบายของไทยและอาเซียนต่อการแก้ปัญหาภูมิรัฐศาสตร์ทางการเมือง จึงได้รับความเห็นชอบและการสนับสนุนจากสหประชาชาติมาตลอด 12 ปีของปัญหากัมพูชา

ความสัมพันธ์ไทย - อินโดนีเซีย

อินโดนีเซียได้รับเอกราชจากเนเธอร์แลนด์เมื่อธันวาคม 2492 เป็นผลมาจากการปฏิวัติชาตินิยมของขบวนการชาตินิยมอินโดนีเซียและการดำเนินนโยบายการทูตควบคู่กับการทหาร โดยสหรัฐอเมริกามีบทบาทในการช่วยไกล่เกลี่ยความขัดแย้ง อินโดนีเซียตระหนักถึงความสำคัญของประเทศทั้งด้านภูมิรัฐศาสตร์และภูมิเศรษฐศาสตร์ว่าจะสามารถสร้างความเป็นระเบียบและความมั่นคงของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ในช่วงต้นถึงกลางยุคสงครามเย็น (2493-2508) สหรัฐฯ ตระหนักถึงความสำคัญของอินโดนีเซียต่อโลกเสรี โดยเห็นว่าอินโดนีเซียจะเป็นตัวสกัดกั้นทฤษฎีโดมิโนของคอมมิวนิสต์ต่อจากประเทศอินโดจีน จึงได้ให้ความช่วยเหลืออย่างมากในช่วง 20 ปีแรก แต่หลังจากปี 2498 ที่รัฐบาลซูการ์โนดำเนินนโยบายไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดเพื่อรักษาเสถียรภาพทางการเมืองภายในและภายนอกประเทศ สหรัฐฯ มีท่าทีโน้มน้าวให้ดำเนินนโยบายเข้าข้างสหรัฐฯ เพื่อแลกกับความช่วยเหลือทางทหาร แต่อินโดนีเซียยืนกรานจุดยืนของตนเอง สหรัฐฯ จึงใช้วิธีบ่อนทำลายและโค่นอำนาจประธานาธิบดีซูการ์โน แต่ไม่สำเร็จ สมัยซูฮาร์โตในช่วงปี 2508 ที่พรรคคอมมิวนิสต์อินโดนีเซียถูกทำลายลง และนโยบายไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดลดบทบาทลง อินโดนีเซียจำต้องเลือกข้างสหรัฐฯ ที่ให้ความสำคัญกับประเด็นเศรษฐกิจและความมั่นคงต่อสหรัฐ แต่หลังสงครามเวียดนามยุติลง สหรัฐฯ ก็ลดบทบาทในภูมิภาคนี้

นโยบายสหภาพโซเวียตต่ออินโดนีเซียมีลักษณะยืดหยุ่น ไม่ได้ยึดถืออุดมการณ์เท่าสถานการณ์แวดล้อม เป็นการทูตเพื่อสันติและการมีผลประโยชน์ร่วมกัน ให้ความช่วยเหลือด้านเศรษฐกิจและทหาร แต่ต้องการให้ร่วมปิดล้อมจีน รัฐบาลซูฮาร์โตมีท่าทีต่อต้านคอมมิวนิสต์อย่างชัดเจน แต่มีได้ระแวงโซเวียตเท่ากับจีนว่าอยู่เบื้องหลังพรรคคอมมิวนิสต์อินโดนีเซีย อินโดนีเซียมิได้เปลี่ยนทัศนคติที่ต่อลัทธิคอมมิวนิสต์ แต่ก็ไม่ต้องการเกี่ยวข้องกับความขัดแย้งจีน-โซเวียต

สำหรับจีน จีนประกาศนโยบายเป็นมิตรกับทุกประเทศที่เคารพหลักปัญจศีลหรือหลัก 5 ประการของการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ในช่วง 32 ปีของรัฐบาลซูฮาร์โต จีนได้เฝ้ามอง ติดตามศึกษา พิจารณา วิเคราะห์ และประเมินนโยบายและท่าทีของอินโดนีเซีย รอจังหวะและเวลาที่เหมาะสมที่จะติดต่อหรือฟื้นฟูความสัมพันธ์กับอินโดนีเซีย จีนรู้ดีว่ากองทัพอินโดนีเซียมีอิทธิพลสูงและมีท่าทีต่อต้านคอมมิวนิสต์อย่างรุนแรงเช่นเดียวกับกลุ่มการเมืองอิสลาม จุดเปลี่ยนที่ทำให้ความสัมพันธ์ทางการทูตกันได้เมื่อปี 2533 ซึ่งเป็นช่วงปลายยุคสงครามเย็น คือการที่รัฐบาลจีนดำเนินนโยบายสายกลางลดการสนับสนุนพรรคคอมมิวนิสต์ในกลุ่มประเทศอาเซียน

ปัจจุบัน การศึกษานโยบายของไทยต่ออินโดนีเซีย ฟิลิปปีนส์ บรูไน และสิงคโปร์ อยู่ระหว่างดำเนินการ อาจกล่าวได้ว่าหลังปี 2516 นโยบายต่างประเทศของไทยเริ่มมองปัญหาการเมืองและความมั่นคงระหว่างประเทศผ่านแว่นหรือเลนส์ของภูมิรัฐศาสตร์ (through geopolitical lens) แต่นโยบายต่างประเทศของไทยได้ตกเป็นเหยื่อของการแทรกแซงโดย

ธุรกิจการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์ นโยบายต่างประเทศกลายเป็นเครื่องมือตอบสนองผลประโยชน์ของกลุ่มธุรกิจการเมืองมากกว่าผลประโยชน์ของประเทศชาติ

โดยสรุป มรดกทางประวัติศาสตร์จากยุคอาณานิคมได้ส่งต่อปัญหาเขตแดน เมื่อผนวกกับความขัดแย้งทางอุดมการณ์ระหว่างประเทศต่างๆ ในภูมิภาค ก็ทำให้เกิดความหวาดระแวงซึ่งกันและกัน ซึ่งยังส่งผลกระทบถึงปัจจุบัน ทั้งนี้ คาดหวังว่าการสังเคราะห์นโยบายต่างประเทศของไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านจากยุคสงครามเย็นถึงปัจจุบันซึ่งอยู่ระหว่างดำเนินการจะช่วยเสริมสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์และนโยบายไทยต่อเพื่อนบ้าน และช่วยให้ผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศเข้าใจความละเอียดอ่อนและซับซ้อนของความสัมพันธ์ดังกล่าว

ที่มา: สุรพงษ์ ชัยนาม, โครงการ “นโยบายต่างประเทศไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านในยุคสงครามเย็น : ห้ากรณีศึกษาเปรียบเทียบ” (RDG5710037), สกว. (2559) และ โครงการนโยบายต่างประเทศไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านในยุคสงครามเย็น: สี่กรณีศึกษาเปรียบเทียบ (SRI5910103), งานวิจัย SRI1 ประชาคมอาเซียนและภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียง, สกว. (กำลังดำเนินการ)

จุลชีพ ชินวรรณ, โครงการนโยบายต่างประเทศไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านบนแผ่นดินใหญ่เอเชียอาคเนย์: จากยุคสงครามเย็นถึงยุคหลังสงครามเย็น ค.ศ.1947-2016 (SRI5910104), งานวิจัย SRI1 ประชาคมอาเซียนและภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียง, สกว. (กำลังดำเนินการ)

3. ความมั่นคงและผลประโยชน์ทางทะเล

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ระบุว่า การขยายตัวทางเศรษฐกิจ การค้าและการลงทุนของภูมิภาคอาเซียนส่งผลให้เกิดกิจกรรมทางทะเลเพิ่มขึ้นควบคู่กับปัญหาความมั่นคงทางทะเล ไม่ว่าจะเป็นการลักลอบขนยาเสพติด อาวุธ น้ำมันและสิ่งผิดกฎหมาย การลักลอบเข้าเมือง การค้ามนุษย์ การทำประมงรุกล้ำน่านน้ำ ในขณะที่เดียวกันประเทศไทยยังประสบปัญหาไม่สามารถควบคุมการทำประมงผิดกฎหมายตามที่ได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 (UNCLOS) ได้ ซึ่งส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์และความน่าเชื่อถือของไทยในเวทีระหว่างประเทศ เสี่ยงต่อการถูกกีดกันทางการค้าทั้งภาคการประมงและอุตสาหกรรมเกี่ยวข้ออื่นๆ ส่งผลกระทบโดยตรงต่อความมั่นคงของทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งผลประโยชน์ทางทะเลของชาติในระยะยาวอีกด้วย ความรู้ที่เกี่ยวข้องมี 2 ประเด็น คือ 1) เศรษฐกิจสีน้ำเงิน และ 2) การบริหารจัดการผลประโยชน์ทางทะเล (นำเสนอสรุปความรู้ในบทที่ 6)

สรุปผลผลิตสำคัญที่มีศักยภาพจะสนับสนุนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง ในยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 นโยบายประเทศไทย 4.0 และเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ประเด็นความรู้		ผลผลิตที่เกิดขึ้น/คาดว่าจะเกิดขึ้น
1. การรักษาความมั่นคงภายใน โดยเฉพาะในจังหวัดชายแดนภาคใต้	1.1 ความเข้าใจประวัติศาสตร์และวิถีชีวิตคนในพื้นที่	- ประวัติศาสตร์และบริบทที่เกี่ยวข้องกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีวัฒนธรรมร่วมกัน - เครือข่ายนักวิจัยรุ่นใหม่ในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้และพื้นที่ใกล้เคียง
	1.2 การวิเคราะห์ตัวบ่งชี้การก่อเหตุความไม่สงบ	- ข้อมูลการตรวจสอบกระแสเงินสดผิดปกติที่สัมพันธ์กับเหตุการณ์ความไม่สงบ - ข้อเสนอเชิงนโยบายและข้อเสนอแนะ (1) การบูรณาการการดำเนินงานระหว่างหน่วยงานด้านความมั่นคงและหน่วยงานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจชายแดนและกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประชาชน (2) ใช้เทคโนโลยีใหม่ๆ ติดตามสถานการณ์และการปรับเปลี่ยนยุทธวิธีด้านข่าวสารของผู้ก่อความไม่สงบที่ใช้เครือข่ายสังคมออนไลน์
	1.3 การย้ายถิ่น การลดผลกระทบ และป้องกันปัญหาด้วยสันติวิธี	- ฐานข้อมูลการเคลื่อนย้ายประชากรและเหตุการณ์ความรุนแรงในจังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส และ 4 อำเภอในจังหวัดสงขลา ระหว่างปี 2545-2551 - ข้อเสนอเชิงนโยบาย ด้านการเยียวยา และสิทธิประโยชน์เพื่อลดผลกระทบจากการย้ายถิ่นอันเนื่องมาจากเหตุการณ์ความรุนแรงของผู้ย้ายถิ่นและประชาชนในพื้นที่ - ต้นแบบกองทุนสนับสนุนการประกอบอาชีพลักษณะสินเชื่อขนาดเล็กสำหรับครอบครัวผู้ประสบปัญหาจากความไม่สงบให้กลุ่มเป้าหมายพึ่งพาตนเองได้ - การเงินระดับฐานรากตามหลักศาสนาอิสลาม และข้อเสนอแนวทางการพัฒนาการให้บริการทางการเงิน Islamic Microfinance ในประเทศไทย
2. การสร้างความร่วมมือกับมิตรประเทศ	2.1 อิทธิพลมหาอำนาจสำคัญ	- พัฒนาการทุนนิยมจีนในบริบทธุรกิจข้ามชาติในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ - เครือข่ายนักวิจัยรุ่นใหม่/รุ่นกลาง เพื่อเป็นผู้เชี่ยวชาญกลุ่มน้ำโขงศึกษา กับอิทธิพลของจีนในอุษาคเนย์ และภาคีเครือข่ายนักวิจัยในอุษาคเนย์เพื่อเสริมสร้างการทำงานเป็นทีมระหว่างประเทศในภูมิภาค - ข้อเสนอเชิงนโยบาย (1) พัฒนายุทธศาสตร์การสร้างความเป็นปึกแผ่นแห่งประชาคมอาเซียนและส่งเสริมบทบาทของมหาอำนาจผู้มีความรับผิดชอบ (2) คัดกรอง กำกับ ตรวจสอบการอพยพของชาวจีนรุ่นใหม่ แก่ปัญหาธุรกิจอำพรางหรือนอมนี และกลุ่มอาชญากรรมที่แฝงตัวมากับการอพยพ

ประเด็นความรู้	ผลผลิตที่เกิดขึ้น/คาดว่าจะเกิดขึ้น
2.2 ความเข้าใจเพื่อนบ้านอาเซียน	<u>ภาพรวม</u> ● ความรู้และข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับประเทศในอาเซียนและบริบทที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ประเทศบรูไน ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ มาเลเซีย และอินโดนีเซีย ● ต้นแบบวิธีการศึกษาวิจัยประเทศต่างๆ ในอาเซียนแบบองค์รวมโดยการทำงานร่วมกันระหว่างทีมวิจัยต่างๆ <u>บทเรียนจากประเทศเพื่อนบ้าน</u> ● ต้นแบบการจัดการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมท้องถิ่น (มลายูมุสลิม) ที่มีชุมชนเป็นแกนหลักและมีการส่งเสริมอำนวยความสะดวกจากภาครัฐ ● ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลไทยและภาคเอกชน (1) ส่งเสริมความร่วมมือทางการค้าและการส่งออกแรงงานกับบรูไน (2) กำหนดวิสัยทัศน์ประเทศที่ชัดเจนในแต่ละช่วงเวลาเพื่อให้กระบวนการพัฒนามีทิศทาง และมีการสนับสนุนแผนสู่การปฏิบัติอย่างมีระบบ (3) ใช้นโยบายการสร้างเสถียรภาพทางการเมือง สร้างสังคมพหุวัฒนธรรม พัฒนาทรัพยากรมนุษย์แบบมุ่งเป้า เพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจ
2.3 ความร่วมมือระหว่างประเทศอาเซียน	● ข้อเสนอเชิงนโยบายและข้อเสนอแนะ (1) สนับสนุนการแข่งขันในลาวเพื่อสร้างความเป็นธรรมในการหางานของแรงงานลาว ควบคุมนายหน้านำเข้าแรงงานในไทยให้ปฏิบัติตามกฎหมาย มีกลไกปกป้องสิทธิของแรงงานข้ามชาติ อาทิ การมีทูตแรงงานของประเทศต้นทาง (2) กำหนดยุทธศาสตร์ด้านระบบสุขภาพระหว่างประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน และระหว่างประเทศที่มีพรมแดนติดต่อกัน โดยสร้างข้อตกลงเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานด้านสาธารณสุขระดับพื้นที่ชายแดนและระหว่างประเทศ และการกำหนดนโยบายหลักประกันสุขภาพให้กับกลุ่มแรงงานข้ามชาติและกลุ่มคนไร้รัฐทุกประเภทที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย (3) ในพื้นที่ชายแดนระหว่างรอยต่อหลายรัฐ ควรใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ และการสร้างฐานข้อมูลไบโอหน้า ลายนิ้วมือ และกำหนดให้ผู้ไม่มีสัญชาติหรือมีหลายสัญชาติเลือกใช้สถานะบุคคลสถานภาพเดียว รวมทั้งสร้างความร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆ ในพื้นที่ให้มีการแสดงตัวตนที่ชัดเจนเพียงสถานะเดียว เพื่อลดผลกระทบต่อความมั่นคงชายแดน ● ปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานและกลไกการทำงานด้านปฏิบัติการสารสนเทศของไทย อาทิ จัดตั้งองค์กรในลักษณะกระทรวงข่าวสารของกัมพูชา หรือกำหนดหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเป็น “เจ้าภาพหลัก” เพื่อเป็นศูนย์บูรณาการปฏิบัติการสารสนเทศของไทย ● ต้นแบบหลักสูตรพุทธอาเซียนสำหรับปริญญาโทในมหาวิทยาลัยสงฆ์ และเครือข่ายความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัยจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยกับ

ประเด็นความรู้		ผลผลิตที่เกิดขึ้น/คาดว่าจะเกิดขึ้น
		วิทยาลัยครูสงฆ์จำปาสัก สปป. ลาว 4 วิทยาเขต ผู้นำชาวพุทธและพระนิสิตต่างชาติใน 5 ประเทศ องค์ความรู้เกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านอาเซียนในยุคสงครามเย็น (พ.ศ.2488-2532)
3. ความมั่นคงและผลประโยชน์ทางทะเล	3.1 เศรษฐกิจสีน้ำเงิน	นำเสนอภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 5 การสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม
	3.2 การบริหารจัดการผลประโยชน์ทางทะเล	

บทที่ 3

ยุทธศาสตร์ แผน นโยบาย และความรู้ SRI การสร้างความสามารถในการแข่งขัน

บทนี้จะนำเสนอองค์ความรู้ที่สนับสนุนยุทธศาสตร์ แผน และนโยบาย การสร้างความสามารถในการแข่งขัน โดยแบ่งเนื้อหาเป็นสองส่วน ส่วนแรกคือสรุปยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 นโยบายประเทศไทย 4.0 และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDG) ที่เกี่ยวข้อง ส่วนที่สองนำเสนอสรุปความรู้/ชุดความรู้จากงานวิจัยเชิงยุทธศาสตร์ (SRI) และงานวิจัยอื่นที่ สกว. ดำเนินการที่จะสามารถสนับสนุนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ ฯลฯ ดังกล่าว

ส่วนที่ 1: ยุทธศาสตร์การสร้างความสามารถในการแข่งขัน ประกอบด้วย¹

1. ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี: ยุทธศาสตร์การสร้างความสามารถในการแข่งขัน

เพื่อให้ประเทศไทยสามารถพัฒนาไปสู่การเป็นประเทศพัฒนาแล้ว มีการพัฒนาสมรรถนะทางเศรษฐกิจ โดยการรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจ การส่งเสริมการค้าและการลงทุนที่เอื้อต่อการแข่งขันที่เป็นธรรมและรับผิดชอบต่อสังคม การพัฒนาภาคการผลิตและบริการบนฐานของการพัฒนานวัตกรรมและมีความเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม โดยมีการใช้ดิจิทัลและการค้าที่เข้มข้นเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มและขยายกิจกรรมการผลิตและบริการ โดยมุ่งสู่ความเป็นเลิศในระดับโลกและในระดับภูมิภาคในอุตสาหกรรมหลายสาขาและในภาคบริการที่หลากหลายตามรูปแบบการดำเนินชีวิตและการดำเนินธุรกิจที่เปลี่ยนไป รวมทั้งเป็นแหล่งอาหารคุณภาพ สะอาดและปลอดภัยของโลก การยกระดับผลิตภาพแรงงานและพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) สู่สากลและพัฒนาวิสาหกิจชุมชนและสถาบันเกษตรกร การพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษและเมือง พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน และพัฒนาระบบเมืองศูนย์กลางความเจริญ การลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในด้านการขนส่ง ด้านพลังงาน ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการวิจัยและพัฒนา รวมทั้งการเชื่อมโยงกับภูมิภาคและเศรษฐกิจโลก สร้างความเป็นหุ้นส่วนการพัฒนา กับนานาชาติ

2. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564): ประกอบด้วยยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความสามารถในการแข่งขัน 5 ยุทธศาสตร์ ดังนี้

2.1 ยุทธศาสตร์การสร้างการแข่งขันทางเศรษฐกิจและแข่งขันได้อย่างยั่งยืน โดยมีแนวทางการพัฒนาที่สำคัญ คือ

1) การบริหารจัดการเศรษฐกิจส่วนรวม

(1) การพัฒนาด้านการคลัง

- เพิ่มประสิทธิภาพการจัดแผนงานโครงการ การจัดสรรงบประมาณ การบริหารและการตรวจสอบ กระบวนการงบประมาณของประเทศ เพื่อให้งบประมาณภาครัฐสนับสนุนการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ และลดความเหลื่อมล้ำ
- เพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ภาครัฐและขยายฐานภาษีให้ครอบคลุมผู้มีงานทำ
- ใช้เครื่องมือทางภาษีเพื่อสร้างแรงจูงใจให้เกิดการผลิตและการบริโภคที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม
- เพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ปรับโครงสร้างการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจทั้งระบบและฟื้นฟูวิสาหกิจที่มีปัญหาฐานะการเงิน

¹ ข้อความที่ขีดเส้นใต้คือแนวทางการพัฒนาที่งานวิจัย SRI และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องของ สกว. มีโอกาสจะสนับสนุนการขับเคลื่อนดำเนินการ

(2) การพัฒนาภาคการเงิน

- เพิ่มประสิทธิภาพของระบบการเงินและสถาบันการเงินทั้งในตลาดเงินและตลาดทุน
- ขยายการเข้าถึงบริการทางการเงินสร้างเครือข่ายความเชื่อมโยงของระบบสถาบันการเงินทั้งระบบ ทั้งสถาบันการเงินเอกชน สถาบันการเงินเฉพาะกิจ และองค์กรการเงินฐานรากเพื่อให้ประชาชนทุกกลุ่มสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้อย่างทั่วถึง
- พัฒนานวัตกรรมทางการเงินรูปแบบใหม่ๆให้สอดคล้องกับความต้องการ

2) การเสริมสร้างและพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคการผลิตและบริการ

(1) การพัฒนาภาคการเกษตร

- เสริมสร้างฐานการผลิตภาคเกษตรให้เข้มแข็งและยั่งยืน
- สร้างและถ่ายทอดองค์ความรู้ทางวิชาการ วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่นด้านการเกษตรแบบมีส่วนร่วม
- ยกระดับการผลิตสินค้าเกษตรและอาหารเข้าสู่ระบบมาตรฐานและสอดคล้องกับความต้องการของตลาดและการบริโภคอาหารเพื่อสุขภาพ
- เสริมสร้างขีดความสามารถการผลิตในห่วงโซ่อุตสาหกรรมเกษตร วิจัยพัฒนาและใช้เทคโนโลยีและเครื่องจักรสมัยใหม่ในกระบวนการผลิต การสร้างมูลค่าเพิ่มสินค้าเกษตร บริหารจัดการผลผลิตอย่างเป็นระบบครบวงจร พัฒนากลไกจัดการความเสี่ยงที่กระทบต่อสินค้าเกษตร และสร้างความร่วมมือด้านการเกษตรกับประเทศเพื่อนบ้าน
- ส่งเสริมและเร่งขยายผลแนวคิดการทำเกษตรตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง
- พัฒนาปัจจัยสนับสนุนในการบริหารจัดการภาคเกษตรและสนับสนุนเกษตรกรรุ่นใหม่

(2) การพัฒนาภาคอุตสาหกรรม

- พัฒนาต่อยอดความเข้มแข็งของอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพปัจจุบัน เพื่อยกระดับไปสู่อุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูงบนพื้นฐานของการผลิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม โดยมีอุตสาหกรรมเป้าหมาย ได้แก่ (1) อุตสาหกรรมยานยนต์และชิ้นส่วนที่พัฒนาไปสู่ยานยนต์ในอนาคต (2) อุตสาหกรรมไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ที่สามารถพัฒนาไปสู่อิเล็กทรอนิกส์อัจฉริยะ (3) อุตสาหกรรมเคมีภัณฑ์ที่สามารถต่อยอดการพัฒนาไปสู่อุตสาหกรรมเคมีภัณฑ์ชีวภาพและพลาสติกชีวภาพ (4) อุตสาหกรรมเกษตรและอาหารที่พัฒนาเป็นอาหารสุขภาพ อาหารสร้างสรรค์และอาหารสำหรับกลุ่มเฉพาะต่อยอดสู่อุตสาหกรรมชีวภาพต่างๆ (5) อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางและพลาสติกซึ่งมีการต่อยอดสู่ผลิตภัณฑ์ที่มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้น อาทิ ผลิตภัณฑ์ยางล้อ ผลิตภัณฑ์พลาสติกชีวภาพ และ (6) อุตสาหกรรมที่ใช้ศักยภาพของทุนมนุษย์ อาทิ อุตสาหกรรมสร้างสรรค์ต่างๆ
- วางรากฐานการพัฒนาอุตสาหกรรมสำหรับอนาคต สร้างอุตสาหกรรมใหม่ที่ผสานโอกาสจากแนวโน้มบริบทโลกในอนาคตและการปรับเปลี่ยนเข้าสู่การใช้เทคโนโลยีขั้นสูง เช่น อุตสาหกรรมหุ่นยนต์อัตโนมัติ อุตสาหกรรมชิ้นส่วนอากาศยานที่สามารถต่อยอดจากศักยภาพของอุตสาหกรรมชิ้นส่วนยานยนต์ อุตสาหกรรมการผลิตเครื่องมือและอุปกรณ์ทางการแพทย์ อุตสาหกรรมพลังงานชีวภาพเพื่อสร้างความมั่นคงด้านพลังงานและสร้างมูลค่าเพิ่มของสินค้าเกษตรและวัตถุดิบชีวมวล

(3) การพัฒนาภาคบริการและการท่องเที่ยว

- เพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันในเชิงธุรกิจของภาคบริการส่งเสริมให้ผู้ประกอบการใช้ประโยชน์จากนวัตกรรมเพื่อพัฒนาธุรกิจให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงในยุคเศรษฐกิจดิจิทัล

- พัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเชิงบูรณาการ

(4) การพัฒนาอุตสาหกรรมกีฬาอย่างครบวงจร

(5) การพัฒนาภาคการค้าและการลงทุน

- ส่งเสริมการทำตลาดเชิงรุกพัฒนาการอำนวยความสะดวกทางการค้าให้ได้มาตรฐานสากล ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ระบบคมนาคมขนส่งและโลจิสติกส์

- ส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมทั้งสร้างผู้ประกอบการใหม่

- พัฒนาปัจจัยสนับสนุนเพื่อส่งเสริมการลงทุนในประเทศและการลงทุนของคนไทยในต่างประเทศ ด้านการพัฒนากลไกการคุ้มครองการลงทุนและการระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชน การลดอุปสรรคขั้นตอนการเคลื่อนย้ายแรงงาน สนับสนุนปัจจัยอำนวยความสะดวกการลงทุน

- ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบเพื่อส่งเสริมการค้าที่เป็นธรรมและอำนวยความสะดวก

- พัฒนาระบบทรัพย์สินทางปัญญาให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล การเพิ่มประสิทธิภาพของระบบการตรวจสอบและจดทะเบียนทรัพย์สินทางปัญญา

2.2 ยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์

1) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านขนส่ง

2) การพัฒนาระบบโลจิสติกส์

3) การพัฒนาด้านพลังงาน

4) การพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัล

(1) พัฒนาและปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคมของประเทศให้ทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ

(2) ส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในการสร้างมูลค่าเพิ่มทางธุรกิจ

- ส่งเสริมการพัฒนาผู้ประกอบการให้ปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำธุรกิจให้เป็นระบบดิจิทัล จัดทำแพลตฟอร์ม (Platform) ธุรกิจดิจิทัล พาณิชนียอิเล็กทรอนิกส์ (e-Commerce) ส่งเสริมธุรกิจของผู้ประกอบการดิจิทัลรุ่นใหม่ (Start up) ผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม และวิสาหกิจชุมชน

(3) ส่งเสริมนวัตกรรม การวิจัยและพัฒนาอุตสาหกรรมดิจิทัลและเทคโนโลยีอวกาศของไทย

(4) สร้างความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์

(5) ปรับปรุงกฎ ระเบียบ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

5) การพัฒนาระบบน้ำประปา

2.3 ยุทธศาสตร์การพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัย และนวัตกรรม

1) เร่งส่งเสริมการลงทุนวิจัยและพัฒนาและผลักดันสู่การใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์และเชิงสังคม

(1) ลงทุนวิจัยและพัฒนาในกลุ่มเทคโนโลยีที่ประเทศไทยมีศักยภาพพัฒนาได้เอง อาทิ กลุ่มอาหารและเกษตร การแพทย์ สิ่งแวดล้อม อุตสาหกรรมสร้างสรรค์และวัฒนธรรม เพื่อพัฒนาเป็นฐานเศรษฐกิจใหม่

(2) ลงทุนวิจัยและพัฒนาในกลุ่มเทคโนโลยีที่นำสู่การพัฒนาแบบก้าวกระโดด ได้แก่ เทคโนโลยีทางการแพทย์ครบวงจร เทคโนโลยีชีวภาพ (ยาชีววัตถุ เภสัชพันธุศาสตร์ อาหารแปรรูป เชื้อเพลิง ชีวภาพและเคมีชีวภาพ พลังงานทางเลือก) หุ่นยนต์และเครื่องมืออุปกรณ์อัจฉริยะ ยานยนต์สมัยใหม่ (รถยนต์ไฟฟ้า รถยนต์ไฮบริด) ระบบ เครื่องกลที่ใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ ดิจิทัล เทคโนโลยีอินเทอร์เน็ตที่เชื่อมต่อและบังคับอุปกรณ์ต่างๆ ปัญญาประดิษฐ์และ เทคโนโลยีสมองกลฝังตัว และเทคโนโลยีระบบรางและการบิน

(3) ลงทุนวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมทางสังคมเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและยกระดับ คุณภาพชีวิตของประชาชน อาทิ เทคโนโลยีการศึกษา เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เทคโนโลยีเพื่อผู้พิการ เทคโนโลยีเพื่อผู้สูงอายุ เทคโนโลยีทางการแพทย์ (ยาและวัคซีน อุปกรณ์และเครื่องมือทางการแพทย์)

(4) เร่งรัดการถ่ายทอดผลงานวิจัยและพัฒนา และเทคโนโลยีสู่เกษตรกรรายย่อย วิสาหกิจชุมชน และวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

(5) พัฒนาตลาดเทคโนโลยีและนวัตกรรมไทย

(6) เสริมสร้างระบบการบริหารจัดการทรัพย์สินทางปัญญาที่มีประสิทธิภาพสอดคล้องมาตรฐาน สากล สามารถนำไปสู่การสร้างคุณค่าและมูลค่าเพิ่มได้ มีฐานข้อมูลทรัพย์สินทางปัญญาที่สะดวกต่อการเข้าถึง ใช้งานง่าย และสืบค้นได้ทั่วโลก เพื่อประกอบการวิเคราะห์และติดตามเทคโนโลยี

2) พัฒนาผู้ประกอบการให้เป็นผู้ประกอบการทางเทคโนโลยี

(1) ส่งเสริมผู้ประกอบการให้มีบทบาทหลักด้านนวัตกรรมเทคโนโลยี และร่วมกำหนดทิศทางการ พัฒนานวัตกรรมกับสถาบันการศึกษา สถาบันวิจัย ภาครัฐ และภาคสังคมหรือชุมชน

(2) ส่งเสริมการสร้างสรรค่นวัตกรรมด้านการออกแบบและการจัดการธุรกิจ

(3) สนับสนุนการเข้าถึงแหล่งเงินทุนสำหรับธุรกิจเกิดใหม่และวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs)

(4) สร้างบรรยากาศและสถานะที่เอื้ออำนวยต่อการเรียนรู้และพัฒนาความคิดสร้างสรรค์ลงสู่พื้นที่ และชุมชน

3) รณรงค์ปลูกฝังวัฒนธรรมการวิจัยและค่านิยมการเคารพสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา

4) พัฒนาสภาวะแวดล้อมของการพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัย และนวัตกรรม

(1) ด้านบุคลากรวิจัย

- เร่งการผลิตบุคลากรสายวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่มีคุณภาพและสอดคล้องกับความต้องการ โดยเฉพาะในสาขา STEM (วิทยาศาสตร์ (Science : S) เทคโนโลยี (Technology : T) วิศวกรรมศาสตร์ (Engineering : E) และคณิตศาสตร์ (Mathematics : M))

- เร่งสร้างนักวิจัยมืออาชีพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสาขาวิศวกรรมการผลิตขั้นสูง แพทยศาสตร์ นักวิทยาศาสตร์ข้อมูล นักออกแบบ และในสาขาที่ขาดแคลนและสอดคล้องกับการเติบโตของอุตสาหกรรมเป้าหมายและทิศ ทางการพัฒนาประเทศ

- พัฒนาศักยภาพนักวิจัยให้มีความรู้และความเข้าใจในเทคโนโลยีเข้าตลาดและรูปแบบการทำธุรกิจ และการบริหารจัดการทรัพย์สินทางปัญญา

- ดึงดูดบุคลากรผู้เชี่ยวชาญ นักวิจัย และนักวิทยาศาสตร์ในต่างประเทศที่มีผลงานเป็นที่ยอมรับ

(2) ด้านโครงสร้างพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

(3) ด้านการบริหารจัดการ

- ส่งเสริมการปรับโครงสร้างและบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- ปรับระบบการบริหารจัดการงบประมาณไปสู่การจัดสรรตามแผนงาน/โครงการ
- จัดให้มีระบบประเมินความสามารถด้านนวัตกรรมของสถาบันวิจัย
- สนับสนุนการจัดทำแผนที่นำทางด้านเทคโนโลยี (Technology Roadmap) และแผนปฏิบัติการวิจัย และนวัตกรรมรายสาขา เพื่อจัดลำดับกิจกรรมวิจัยและพัฒนาสำหรับอุตสาหกรรมและเทคโนโลยีเป้าหมายที่ต้องพัฒนารายสาขา
- สนับสนุนให้มีการทำวิจัยที่สอดคล้องกับศักยภาพและความต้องการของพื้นที่
- ส่งเสริมให้เกิดการแลกเปลี่ยนและพัฒนาความรู้ด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัย และนวัตกรรมเชิงลึก

2.4 ยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค เมือง และพื้นที่เศรษฐกิจ

1) การพัฒนาภาคเพื่อสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจให้กระจายตัวอย่างทั่วถึง

- (1) ภาคเหนือ : พัฒนาให้เป็นฐานเศรษฐกิจสร้างสรรค์มูลค่าสูง
- (2) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ : พัฒนาให้หลุดพ้นจากความยากจนสู่เป้าหมายการพึ่งตนเอง
- (3) ภาคกลาง : พัฒนาเป็นฐานเศรษฐกิจชั้นนำ
- (4) ภาคใต้ : พัฒนาเป็นฐานการสร้างรายได้ที่หลากหลาย

2) การพัฒนาเมือง

- (1) การพัฒนาเมืองหลัก
- (2) การพัฒนาเมืองสำคัญ

3) การพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจ

- (1) พื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก
- (2) พื้นที่เศรษฐกิจพิเศษชายแดน
 - ส่งเสริมและอำนวยความสะดวกการลงทุนในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน อาทิ พัฒนาด่าน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการอำนวยความสะดวกในการผ่านแดน
 - บริหารจัดการด้านสาธารณสุข แรงงาน และความมั่นคง พัฒนาระบบสาธารณสุขชายแดน เชื่อมโยงระบบจ้างงานแรงงานต่างด้าว-การประกันสุขภาพ-การเข้าเมือง

2.5 ยุทธศาสตร์ความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนา

- 1) ขยายความร่วมมือทางการค้า และการลงทุนกับมิตรประเทศ และแสวงหาตลาดใหม่สำหรับสินค้าและบริการของไทย ใช้ประโยชน์จากความตกลงทางเศรษฐกิจที่ดำเนินการอยู่แล้ว
- 2) พัฒนาความเชื่อมโยงด้านการคมนาคมขนส่ง โลจิสติกส์ และโทรคมนาคม ในกรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคภายใต้แผนงาน GMS, ACMECS, IMT-GT, BIMSTEC และ JDS และภูมิภาคอาเซียน
- 3) พัฒนาความเชื่อมโยงตามแผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน
 - (1) พัฒนารูปแบบและบริการการขนส่งและโลจิสติกส์ที่มีประสิทธิภาพและได้มาตรฐานสากล ทั้งทางบก (ถนนและรถไฟ) ทางอากาศ การขนส่งทางน้ำ การเดินเรือชายฝั่ง ตลอดจนการพัฒนาด่านศุลกากรชายแดนและการอำนวยความสะดวกการผ่านแดนที่รวดเร็ว
 - (2) ปรับปรุงกฎระเบียบการขนส่งคนและสินค้าที่เกี่ยวข้อง ตามความตกลงว่าด้วยการขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (Cross Border Transport Agreement : CBTA) ที่ทุกประเทศ GMS ได้ให้สัตยาบันแล้วให้เกิดผลในทางปฏิบัติ
 - (3) พัฒนาบุคลากรในธุรกิจการขนส่งและบริการโลจิสติกส์
 - (4) เชื่อมโยงการพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวพื้นที่ชายแดน เขตเศรษฐกิจชายแดน ตลอดจนเชื่อมโยงระบบการผลิตกับพื้นที่ตอนในของประเทศ
- 4) พัฒนาและส่งเสริมให้ไทยเป็นฐานของการประกอบธุรกิจ การบริการและการลงทุนที่โดดเด่นในภูมิภาค
 - (1) สนับสนุนการพัฒนาเขตเศรษฐกิจชายแดนร่วมระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน และส่งเสริมการค้าและการบริการชายแดน
 - (2) ผลักดันให้เกิดการบูรณาการแผนการพัฒนาพื้นที่เชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน
- 5) ส่งเสริมการลงทุนไทยในต่างประเทศ (Outward investment) ของผู้ประกอบการไทย สร้างผลตอบแทนจากเงินทุนและองค์ความรู้และเทคโนโลยีในสาขาการผลิตและบริการที่ไทยมีขีดความสามารถโดดเด่น
 - (1) พัฒนาผู้ประกอบการโดยเฉพาะวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ให้สามารถพัฒนาธุรกิจร่วมกับประเทศเพื่อนบ้าน และพัฒนาสมรรถนะการเป็นผู้ประกอบการของไทยในระดับสากล
 - (2) พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เทคโนโลยี และนวัตกรรม ส่งเสริมผู้ประกอบการรุ่นใหม่
 - (3) พัฒนาสภาพแวดล้อมทางธุรกิจ และการสนับสนุนการดำเนินงาน โดยกลไกสภาธุรกิจภายใต้กรอบความร่วมมือต่างๆ
 - (4) สนับสนุนแหล่งเงินทุนและแหล่งข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับฐานการผลิตในต่างประเทศ
- 6) เปิดประตูการค้าและพัฒนาความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในลักษณะหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ทั้งในระดับอนุภูมิภาค และภูมิภาคที่มีความเสมอภาคกัน
- 7) สร้างความเป็นหุ้นส่วนการพัฒนากับประเทศในอนุภูมิภาค ภูมิภาค และนานาชาติ ทั้งในระดับทวิภาคี พหุภาคี และต่อยอดความร่วมมือกับประเทศยุทธศาสตร์/มีศักยภาพและประเทศในอนุภูมิภาค

(1) เพิ่มบทบาทและการมีส่วนร่วมของไทยในองค์การระหว่างประเทศ

(2) เพิ่มบทบาทนำของไทยในการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนา แก่ประเทศกำลังพัฒนาในการพัฒนาความเชื่อมโยงด้านต่างๆ การวิจัยและพัฒนา และการพัฒนาทุนมนุษย์ ขยายความร่วมมือระหว่างอนุภูมิภาคและภูมิภาคกับประเทศนอกภูมิภาคบนหลักของการรักษาคุณภาพของการปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มมหาอำนาจต่างๆ

8) เข้าร่วมเป็นภาคีความร่วมมือระหว่างประเทศ มีบทบาทที่สร้างสรรค์เพื่อเป็นทางเลือกในการดำเนินนโยบายระหว่างประเทศในเวทีโลก เพื่อรักษาสমดุลในปฏิสัมพันธ์ระหว่างไทยและมหาอำนาจต่างๆ ทั้งในระดับโลกและภูมิภาค

(1) รักษามรดกของไทยในการมีส่วนร่วมกำหนดยุทธศาสตร์ของกรอบความร่วมมือที่ดำเนินอยู่

(2) รักษาคุณภาพของปฏิสัมพันธ์กับมหาอำนาจทางเศรษฐกิจเดิมและมหาอำนาจใหม่ เพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างยั่งยืน

9) ส่งเสริมความร่วมมือกับภูมิภาคและนานาชาติในการสร้างความมั่นคงในทุกด้าน ที่เกี่ยวกับเรื่องความอยู่ดีมีสุขของประชาชน ทั้งความมั่นคงด้านพลังงาน ด้านอาหาร ด้านสิ่งแวดล้อม และการบริหารจัดการภัยพิบัติในรูปแบบต่างๆ รวมทั้งการป้องกันภัยในทุกรูปแบบ

10) บูรณาการภารกิจด้านความร่วมมือระหว่างประเทศและด้านการต่างประเทศ

11) ส่งเสริมให้เกิดการปรับตัวภายในประเทศที่สำคัญ ได้แก่

(1) กำหนดมาตรการรองรับผลกระทบในทางลบจากนโยบายทางการค้าการลงทุนต่อกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม

(2) พัฒนาทรัพยากรบุคคลของไทยให้มีความเป็นสากล ทั้งด้านความสามารถทางภาษา การเสริมสร้างศักยภาพ และมีทัศนคติที่เปิดกว้างและมองไปในอนาคต สอดคล้องกับเป้าหมายความเป็นพลเมืองไทย พลเมืองอาเซียน และพลเมืองโลก

(3) ปรับเปลี่ยนทัศนคติและการสร้างความรับรู้และความเข้าใจของประชาชนไทย

3. นโยบายประเทศไทย 4.0: มิติที่ 1 ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

เป้าหมาย ให้พ้นจากการเป็นประเทศรายได้ปานกลางด้วยระบบเศรษฐกิจที่เน้นการสร้างมูลค่าที่ขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรม เทคโนโลยีและความคิดสร้างสรรค์ และการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการทำธุรกิจ

แนวทางปฏิบัติ เพื่อให้ประเทศไทยสามารถพัฒนาไปสู่การเป็นประเทศพัฒนาแล้ว ประกอบด้วย

1) การพัฒนาคลัสเตอร์เทคโนโลยีและอุตสาหกรรมแห่งอนาคต โดยนำร่องด้วย 10 อุตสาหกรรมแห่งอนาคตจากการต่อยอด 5 อุตสาหกรรมเดิม (The First S-Curves) ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่มีฐานที่แข็งแกร่งอยู่แล้วในระดับหนึ่ง แต่จำเป็นต้องต่อยอดให้มีการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีและรังสรรค์นวัตกรรม เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มและสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก ประกอบไปด้วย อุตสาหกรรมยานยนต์สมัยใหม่ (Next-Generation Automotive) อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์อัจฉริยะ (Smart Electronics) อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวกลุ่มรายได้ดีและการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ (Affluent, Medical and Wellness Tourism) การเกษตรและเทคโนโลยีชีวภาพ (Agriculture & Biotechnology) อุตสาหกรรมอาหารแห่งอนาคต (Food for the Future) สำหรับการสร้าง 5 อุตสาหกรรมใหม่ (The New S-Curves) เพื่อพัฒนาขีดความสามารถให้มีศักยภาพรองรับการแข่งขันในอนาคต ประกอบไปด้วย อุตสาหกรรมหุ่นยนต์เพื่อการอุตสาหกรรม (Robotics)

อุตสาหกรรมการบินและโลจิสติกส์ (Aviation & Logistics) อุตสาหกรรมเชื้อเพลิงชีวภาพและเคมีชีวภาพ (Biofuels & Biochemicals) อุตสาหกรรมดิจิทัล (Digital) อุตสาหกรรมการแพทย์ครบวงจร (Medical Hub) ซึ่งแต่ละกลุ่มจะมีการกำหนดเป้าหมายและแผนงานที่ชัดเจน

2) การบ่มเพาะผู้ประกอบการและพัฒนาเครือข่ายวิสาหกิจที่ขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรม หลักคิดของการสร้างความเข้มแข็งจากภายใน คือการเปลี่ยนการเจริญเติบโตแบบ “รากฝอย” เป็นการเจริญเติบโตแบบ “รากแก้ว” เพื่อให้สามารถพึ่งพาตนเอง ยืนอยู่บนขาของตนเอง รวมกันเป็นกลุ่มอย่างมีพลัง ทั้ง 5 กลุ่มเทคโนโลยีและอุตสาหกรรมแห่งอนาคต จะเป็นรากแก้วที่ค้ำลำต้นของผู้ประกอบการและเครือข่ายวิสาหกิจที่ขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรม อันประกอบด้วย การเปลี่ยนจากการเกษตรแบบดั้งเดิมเป็นเกษตรกรที่ทันสมัย (Smart Farmers) การเปลี่ยนจากวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแบบดั้งเดิมไปสู่การเป็นวิสาหกิจสมัยใหม่ (Smart Enterprises) การเปลี่ยนจากบริการแบบดั้งเดิมเป็นธุรกิจบริการที่มีมูลค่าสูง (High Value Services) และการส่งเสริมการพัฒนาธุรกิจเกิดใหม่ที่มีศักยภาพสูง (High Potential Startups)

3) บูรณาการอาเซียนเชื่อมประเทศไทยสู่ประชาคมโลก โดยการวางตำแหน่งเชิงยุทธศาสตร์เป็นชาติการค้าและเป็นหนึ่งในศูนย์กลางธุรกิจของภูมิภาคเอเชีย ประกอบด้วย 4 ยุทธศาสตร์ คือ การส่งเสริมให้บริษัทข้ามชาติจัดตั้งสำนักงานใหญ่ข้ามประเทศและบริบทการค้าระหว่างประเทศในประเทศไทย การพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก การพัฒนาคลัสเตอร์อุตสาหกรรม และการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษบริเวณชายแดน

4. เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDG)

SDG8 ส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืนและทั่วถึง และการจ้างงานเต็มอัตราและงานที่มีคุณค่าสำหรับทุกคน

SDG9 สร้างโครงสร้างพื้นฐานที่สามารถต้านทานและรองรับต่อการเปลี่ยนแปลง ส่งเสริมอุตสาหกรรมและนวัตกรรม

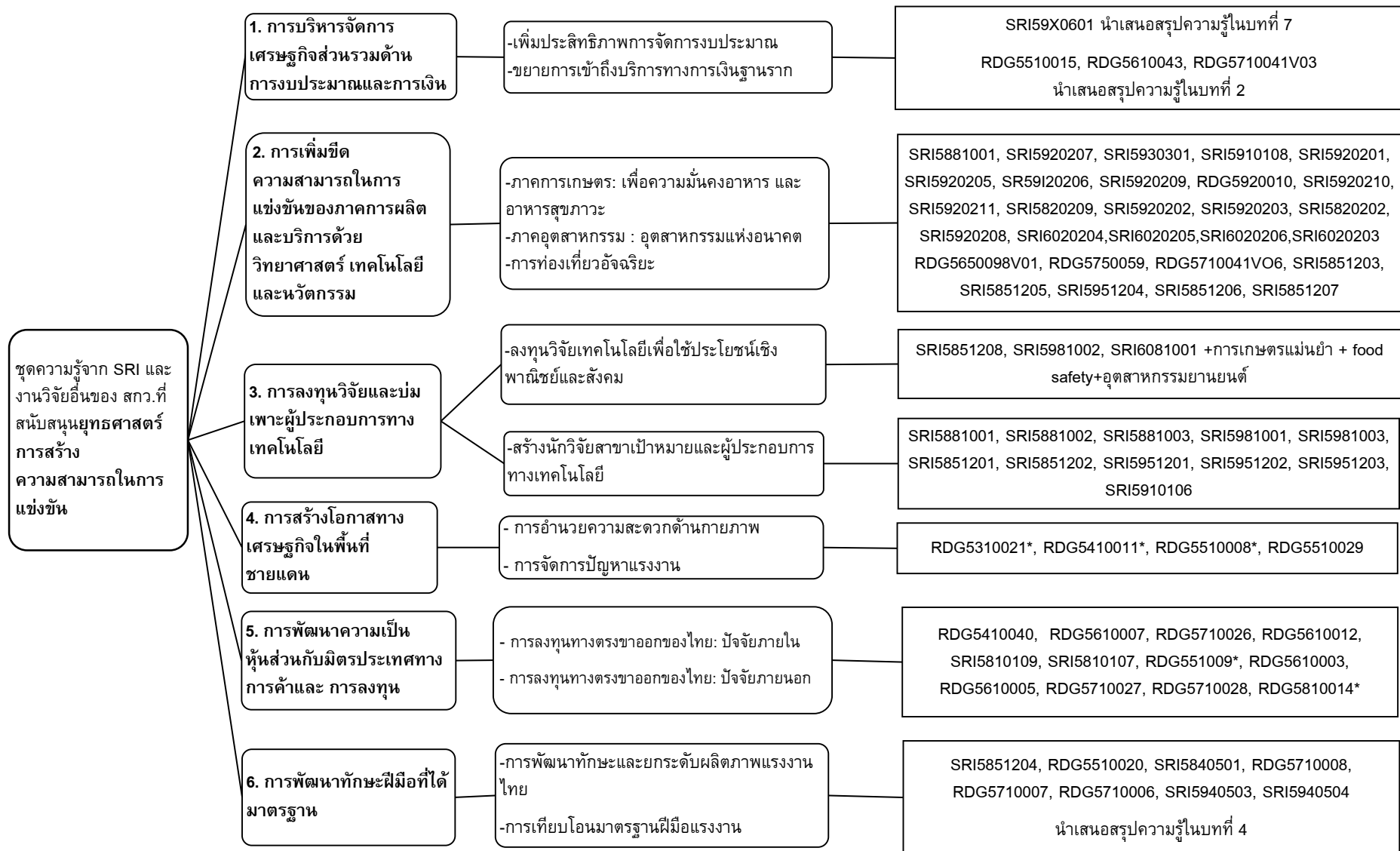
SDG17 เสริมสร้างความแข็งแกร่งของกลไกดำเนินงานและหุ้นส่วนความร่วมมือระดับโลก

ส่วนที่ 2: ความรู้ SRI และความรู้ที่เกี่ยวข้องของ สกว. ที่สนับสนุนยุทธศาสตร์การสร้างความสามารถในการแข่งขัน

จากการสำรวจความรู้ SRI ทั้ง 12 ประเด็น รวมทั้งผลงานวิจัยของสกว. ในรอบ 5 ปีที่ผ่านมา พบว่ามีข้อมูลองค์ความรู้ที่สนับสนุนยุทธศาสตร์การสร้างความสามารถในการแข่งขันใน 6 ประเด็นสำคัญ ดังนี้

1. การบริหารจัดการเศรษฐกิจส่วนรวมด้านการงบประมาณและการเงิน
 - 1.1 เพิ่มประสิทธิภาพการจัดการงบประมาณ (นำเสนอสรุปความรู้ในบทที่ 7)
 - 1.2 ขยายการเข้าถึงบริการทางการเงินฐานราก (นำเสนอสรุปความรู้ในบทที่ 2)
2. การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันภาคการผลิตและบริการด้วยวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรม
 - 2.1 การเกษตรเพื่อความมั่นคงอาหาร การผลิตอาหารเพื่อสุขภาพ
 - 2.2 อุตสาหกรรมแห่งอนาคต
 - 2.3 การท่องเที่ยวอัจฉริยะ

3. การลงทุนวิจัยและบ่มเพาะผู้ประกอบการทางเทคโนโลยี
 - 3.1 ลงทุนวิจัยเทคโนโลยีเพื่อใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์และสังคม
 - 3.2 สร้างนักวิจัยสาขาเป้าหมายและผู้ประกอบการทางเทคโนโลยี
4. การสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจในพื้นที่ชายแดน
 - 4.1 การอำนวยความสะดวกด้านกายภาพ
 - 4.2 การจัดการปัญหาแรงงานข้ามชาติ
5. การพัฒนาความเป็นหุ้นส่วนกับมิตรประเทศทางการค้าและการลงทุน
 - 5.1 การลงทุนทางตรงขาออกของไทย: ปัจจัยภายใน
 - 5.2 การลงทุนทางตรงขาออกของไทย: ปัจจัยภายนอก
6. การพัฒนาทักษะฝีมือที่ได้มาตรฐาน (นำเสนอสรุปความรู้ในบทที่ 4)
 - 6.1 การพัฒนาทักษะและยกระดับผลิตภาพแรงงานไทย
 - 6.2 การเทียบโอนมาตรฐานฝีมือแรงงาน



1. การบริหารเศรษฐกิจส่วนรวมด้านการงบประมาณและการเงิน

1.1 เพิ่มประสิทธิภาพการจัดการงบประมาณ

กระบวนการจัดสรรและการใช้จ่ายงบประมาณของไทยมีจุดอ่อนด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผล ขาดความโปร่งใสและธรรมาภิบาล ขาดกลไกและช่องทางที่สนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบ แผนพัฒนาฉบับที่ 12 จึงกำหนดแนวทางการพัฒนาเรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานโครงการ การจัดสรรงบประมาณ การบริหารและการตรวจสอบกระบวนการงบประมาณของประเทศเพื่อให้การจัดสรรและการใช้จ่ายมีประสิทธิภาพ ในเรื่องนี้มีชุดความรู้สำคัญที่ สกว. กำลังดำเนินการเรื่องการจัดการความโปร่งใสทางการคลัง (นำเสนอสรุปความรู้ในบทที่ 7)

1.2 ขยายการเข้าถึงบริการทางการเงินฐานราก

ในด้านการพัฒนาภาคการเงิน ดัชนีชี้วัดขีดความสามารถในการแข่งขันของไทยยังอยู่ในระดับต่ำกว่ามาเลเซียและสิงคโปร์ ทั้งด้านความพร้อมของการบริการทางการเงิน และความสะดวกในการเข้าถึงบริการทางการเงิน ในขณะที่ความรู้ทางการเงินของประชาชนอยู่ในระดับต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของโลก สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีอยู่ยังไม่สามารถเติมเต็มช่องว่างในการให้บริการทางการเงินแก่กลุ่มเป้าหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม กลุ่มธุรกิจเกิดใหม่ (Startup) และผู้มีรายได้น้อย แผนพัฒนา ฉบับที่ 12 ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาที่เน้นการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบการเงินและสถาบันการเงิน การพัฒนานวัตกรรมทางการเงินรูปแบบใหม่ๆ การเพิ่มประสิทธิภาพของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และการขยายการเข้าถึงบริการทางการเงินเพื่อให้ประชาชนทุกกลุ่มเข้าถึงได้ รวมทั้งยกระดับองค์กรการเงินชุมชนที่มีศักยภาพให้มีฐานะทางกฎหมายเพื่อให้เป็นกลไกสำคัญในการสนับสนุนการออมเงิน ในประเด็นนี้ สกว. มีความรู้ 2 เรื่องที่สนับสนุนการขยายการเข้าถึงบริการทางการเงินโดยเฉพาะองค์กรการเงินขนาดเล็ก โดยเฉพาะกลุ่มเป้าหมายผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหาความไม่สงบและชาวมุสลิมที่ต้องการระบบการเงินฐานรากตามหลักศาสนาอิสลาม ดร.เมตตา ภูนิมมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี ได้ค้นหาดนแบบกองทุนสนับสนุนการประกอบอาชีพลักษณะสินเชื่อขนาดเล็กสำหรับครอบครัวยุโรปปัญหาความไม่สงบ และหม่อมหลวงพงศ์ระพีพร อาภากร สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ศึกษาแบบการให้บริการทางการเงินฐานรากตามหลักอิสลามลักษณะ micro finance ที่คาดหวังให้ประยุกต์ใช้ได้ทุกพื้นที่ (นำเสนอสรุปความรู้ในบทที่ 2)

2. การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคการผลิตและบริการด้วยวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรม

โครงสร้างการผลิตของไทยกำลังเปลี่ยนผ่านจากภาคเกษตรกรรมไปสู่ภาคอุตสาหกรรมและบริการ มีการใช้เทคโนโลยีที่ซับซ้อนมากขึ้นในภาคอุตสาหกรรม การผลิตสาขาบริการขยายฐานกว้างขึ้น แต่ภาคเกษตรยังมีผลิตภาพการผลิตต่ำและนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้น้อย ตลอดจนการบริหารจัดการปัจจัยการผลิตต่างๆ ยังขาดประสิทธิภาพ เมื่อเปรียบเทียบกับหลายประเทศพบว่าขีดความสามารถในการแข่งขันของไทยปรับระดับค่อนข้างช้าและลดลงในช่วงเวลาที่เศรษฐกิจผันผวน จากอันดับที่ 30 ใน 59 ประเทศเมื่อปี 2555 มาเป็นอันดับที่ 27 จาก 63 ประเทศในปี 2560²

แผนพัฒนา ฉบับที่ 12 จึงกำหนดเป้าหมายให้เศรษฐกิจมีความเข้มแข็งและแข่งขันได้โดยการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจสู่เศรษฐกิจฐานบริการและดิจิทัล ซึ่งสอดคล้องกับนโยบาย Thailand 4.0 ที่วางเป้าหมายที่จะเปลี่ยนผ่านสู่ Smart Farming, Smart Enterprises และ Startups, High Value Services และแรงงานมีความรู้ ความเชี่ยวชาญและทักษะสูงเพื่อขับเคลื่อน “5 กลุ่มเทคโนโลยีและอุตสาหกรรมแห่งอนาคต”³ ได้แก่ กลุ่มอาหาร เกษตร และเทคโนโลยีชีวภาพ กลุ่ม

² อันดับความสามารถในการแข่งขันซึ่งจัดโดย International Institute for Management Development (IMD) คัดจากภาคผนวก 1-3

³ กลุ่มเทคโนโลยีและอุตสาหกรรมแห่งอนาคตทั้ง 5 กลุ่มจะเป็นฐานราก หรือ Platform ในการสร้าง “New Startups” อาทิ กลุ่มที่ 1 AgriTech, FoodTech; กลุ่มที่ 2 HealthTech, Meditech, Spa; กลุ่มที่ 3 Robotech; กลุ่มที่ 4 Fintech, IoT, EdTech, E-Marketplace, E-Commerce; กลุ่มที่

สาธารณสุข สุขภาพ และเทคโนโลยีทางการแพทย์ กลุ่มเครื่องมืออุปกรณ์อัจฉริยะ หุ่นยนต์ และระบบเครื่องกลโดยใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ควบคุม กลุ่มดิจิทัล เทคโนโลยีอินเทอร์เน็ตที่เชื่อมต่อและบังคับเครื่องมืออุปกรณ์ต่างๆ ปัญญาประดิษฐ์ และเทคโนโลยีสมองกลฝังตัว และกลุ่มอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ วัฒนธรรม และบริการที่มีมูลค่าสูง

2.1 ภาคการผลิตเกษตร: เพื่อความมั่นคงอาหาร อาหารสุขภาพ การปรับเปลี่ยนการผลิตแบบดั้งเดิมสู่ Smart Farming ต้องอาศัยพื้นฐานความรู้จากงานวิจัยด้านเกษตรและวิทยาศาสตร์การเกษตร การสร้างความยั่งยืนของระบบการผลิตเกษตรตลอดห่วงโซ่อาหาร และการบริหารจัดการทรัพยากรที่เอื้อต่อการทำการเกษตร สกว. ได้ผลิตความรู้ทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรมเพื่อยกระดับการผลิตการเกษตร ความมั่นคงอาหาร และการผลิตอาหารเพื่อสุขภาพเป็นจำนวนมาก ดังปรากฏในงานสังเคราะห์ความรู้ผลงานวิจัยด้านเกษตรและวิทยาศาสตร์การเกษตร และโครงการปริญญาเอกกาญจนาภิเษก (คปก.) โดย ศ. ดร.อาร์นต์ พัฒโนทัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น สำหรับเรื่องการบริหารจัดการที่ดินและน้ำ และการวางแผนปัจจัยการผลิตสำคัญของภาคเกษตรให้เชื่อมโยงกันและเชื่อมโยงกับแนวทางการพัฒนาประเทศซึ่งเป็นจุดอ่อนของประเทศไทยตลอดมานั้น สกว. กำลังสนับสนุนงานวิจัยหลายโครงการเพื่อแสวงหาแนวทางการดำเนินการทั้งในระดับนโยบายและการปฏิบัติ (นำเสนอสรุปความรู้ในบทที่ 6)

นอกจากนั้น อาจกล่าวได้ว่านโยบายด้านการเกษตรของประเทศไทยในภูมิภาครวมทั้งประเทศไทยมีส่วนทำให้ภาคการเกษตรในภูมิภาคล้าหลังในด้านผลิตภาพเมื่อเปรียบเทียบกับภูมิภาคอื่นๆ ทั้งๆ ที่ภูมิภาคนี้มีความอุดมสมบูรณ์ด้านทรัพยากรธรรมชาติ สะท้อนให้เห็นว่ากระบวนการผลิตและการแปรรูปสินค้าเกษตรเพื่อการส่งออกของประเทศในภูมิภาคยังไม่สามารถแข่งขันกับประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำ โดยเฉพาะข้าวที่เป็นภาคการผลิตขนาดใหญ่ ในกรณีนี้ ดร.ธนพันธ์ ไส้ประกอบทรัพย์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรณีศึกษาเปรียบเทียบโครงการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าวในประเทศไทย ฟิలిปปินส์ และเวียดนาม เพื่อเสนอแนวทางแก้ไขปัญหามาตรฐานการพัฒนาการเกษตรที่มีความยั่งยืนยิ่งขึ้น⁴

อนึ่ง การพัฒนาภาคการเกษตรย่อมมีความสัมพันธ์อย่างยิ่งกับเรื่องความมั่นคงและความปลอดภัยทางอาหารซึ่งครอบคลุมเรื่องการจัดการความเสี่ยงของฐานทรัพยากรเพื่อการผลิตอาหาร และการจัดการระบบการผลิตอาหารของชุมชนเกษตรเพื่อการพึ่งพาตนเอง ปัจจุบันคณะกรรมการอาหารแห่งชาติกำลังทบทวนและปรับปรุงยุทธศาสตร์อาหารให้เหมาะสมเป็นฉบับที่ 2 (2560 - 2565) เพื่อให้สามารถคาดการณ์แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างที่กระทบต่อระบบอาหารได้อย่างถูกต้อง ในกรณีนี้ ดร.กฤษฎา บุญชัย และนางสาวปิยาพร อรุณพงษ์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม ได้ประมวลความรู้เกี่ยวกับสถานการณ์และปัจจัยต่างๆ ที่กระทบต่อห่วงโซ่ระบบอาหารของประเทศและสรุปบทเรียนการสร้างระบบอาหารที่ยั่งยืน เพื่อเป็นข้อเสนอต่อการพัฒนากรอบยุทธศาสตร์อาหารแห่งชาติ

ความยั่งยืนของภาคเกษตรไทย และความมั่นคงและปลอดภัยทางอาหาร

การสังเคราะห์ผลงานวิจัยของ สกว.ด้านเกษตรและวิทยาศาสตร์การเกษตร และโครงการปริญญาเอกกาญจนาภิเษก สาขาเกษตรและวิทยาศาสตร์ที่มีผลงานย้อนหลัง 5 ปี จำนวน 814 โครงการ⁵ มีวัตถุประสงค์เพื่อ

5 Designtech, Lifestyle Business, Traveltech, Service Enhancing คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันอังคารที่ 9 พ.ศ. 2560 อนุมัติกรอบแนวทางการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรมสำหรับ 5 กลุ่มอุตสาหกรรมหลักภายใต้โครงการสานพลังประชารัฐ และการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเพื่อผลักดันให้ผู้ประกอบการขนาดเล็กลงทุนด้านการวิจัยมากขึ้น

⁴ ธนพันธ์ ไส้ประกอบทรัพย์, โครงการการเมืองเรื่องนโยบายช่วยเหลือเกษตรกรในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้: กรณีศึกษาเปรียบเทียบนโยบายการช่วยเหลือชาวนาในประเทศไทย ฟิลิปปินส์และเวียดนาม (SRI5910108), งานวิจัย SRI1ประชาคมอาเซียนและภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียง, สกว.(กำลังดำเนินการ)

⁵ คัดเฉพาะโครงการวิจัยที่เกี่ยวกับ 1) ความรู้พื้นฐานด้านเกษตรและวิทยาศาสตร์เกษตร 2) พืชอาหาร ความมั่นคงทางอาหาร และความมั่นคงปลอดภัยทางอาหาร 3) ความรู้สาขาเกษตรที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ น้ำ ที่ดิน และสิ่งแวดล้อม 4) พืชพลังงาน 5) ความสมดุลระหว่างพืชอาหารและพืชพลังงาน 6) ประมง และวิทยาศาสตร์ทางทะเล 7) เกษตรกรลึกลับและเทคโนโลยีเกษตรที่ประหยัดการใช้แรงงาน 8) อุตสาหกรรมอาหาร

วิเคราะห์ความสามารถในการแข่งขันของภาคเกษตรของไทยและคัดกรองโครงการวิจัยที่มีศักยภาพในการพัฒนาต่อยอดเชิงพาณิชย์ มีข้อสรุปว่าภาคเกษตรไทยกำลังจะสูญเสียความสามารถในการแข่งขัน ประสิทธิภาพการผลิตอยู่ในระดับต่ำฐานการผลิตเสื่อมโทรม ขาดแคลนแรงงาน การพัฒนาสินค้าเกษตรจากปฏิกิริยาการแปรรูปยังต่ำ ต้นทุนค่าโลจิสติกส์สูงกว่าประเทศคู่แข่ง ผู้ผลิตมีความสามารถในการใช้ประโยชน์จากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีต่ำและกำลังประสบความท้าทายที่สำคัญเมื่อการกีดกันการค้ากำลังเปลี่ยนรูปแบบไปสู่เรื่องมาตรฐานด้านคุณภาพและความปลอดภัย ซึ่งหมายความว่าไทยจะต้องปรับเปลี่ยนไปผลิตสินค้าการเกษตรราคาสูงที่มีความปลอดภัยต่อผู้บริโภคและต้องมีประสิทธิภาพในการผลิตสูง

องค์ความรู้ที่จะสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพในการแข่งขันของภาคการเกษตรของไทยจะต้องเชื่อมโยงด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี และเศรษฐศาสตร์สังคม โดยเฉพาะในกรณีสินค้าเศรษฐกิจที่สำคัญ ได้แก่ ข้าว ยางพารา พืชพลังงาน ผลไม้ ประมง ปศุสัตว์ นอกจากนี้การวางแผนพัฒนาทั้งในระดับมหภาคและระดับย่อยลงมาจะต้องผสมผสานหลายศาสตร์ มีการบูรณาการหลายระดับ มีกลไกความร่วมมือทำงานอย่างเป็นระบบ เช่นในกรณีเทคโนโลยี 3 กลุ่มที่สวทช. จัดว่ามีความสำคัญสูง (การพยากรณ์ระบบเตือนภัย เทคโนโลยีการปรับปรุงพันธุ์พืช เทคโนโลยีการเกษตรที่มีความแม่นยำสูง) และจำเป็นต้องให้ความสำคัญและเท่าทันกับการคาดการณ์เทคโนโลยีการเกษตรที่จะเปลี่ยนแปลงโลก เช่น เทคโนโลยีเซ็นเซอร์ เทคโนโลยีอาหาร เทคโนโลยีวิศวกรรม เทคโนโลยีอัตโนมัติ ด้วย นอกจากนี้ยังมีข้อเสนอแนะว่าควรให้ความสำคัญกับเรื่องอาหารเพื่อสุขภาพซึ่งยังไม่มีหน่วยงานใดเป็นเจ้าภาพโดยเป้าหมายหลักไม่ใช่ผลิตภัณฑ์ แต่เป็นกระบวนการที่จะต้องพัฒนาตลอดห่วงโซ่อุปทานและพัฒนาให้เชื่อมโยงกับการท่องเที่ยว เพื่อให้เป็นต้นแบบของการผลิตอาหารสุขภาพ

สำหรับการจัดทำยุทธศาสตร์การจัดการอาหารของประเทศนั้น จะครอบคลุมแนวคิดและปฏิบัติการสร้างสรรค์ใหม่ๆ และอยู่บนฐานข้อมูลที่รอบด้านจากกระบวนการมีส่วนร่วมทุกระดับ จากการประมวลสถานการณ์ปัจจัยที่กระทบต่อระบบห่วงโซ่อาหาร ประเทศไทยมีความมั่นคงทางอาหารและมีความสามารถในการพึ่งพาตนเอง แต่มีความเสี่ยงในระยะยาวจากการทำการเกษตรที่ลดลง ในด้านความปลอดภัย ระบบอาหารสมัยใหม่ทำให้เกิด “ภาวะโภชนาการขาดและเกิน” เกษตรกรและผู้ผลิตขาดความรู้ ประสิทธิภาพด้านสุขภาพและสารเคมีตกค้างอยู่ในผลผลิตและสินค้าอาหารเป็นจำนวนมาก ส่วนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรและอาหารมีหลายฉบับแต่แยกส่วนและรวมศูนย์จัดการจากบนลงล่าง จึงมีข้อเสนอต่อหลักการของกรอบยุทธศาสตร์การจัดการด้านอาหารของประเทศไทยว่าควรใช้กรอบคิดเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) เป็นตัวตั้งในการกำหนดนโยบายและกลไกขับเคลื่อน ให้ยุทธศาสตร์ความมั่นคงทางอาหารเป็นยุทธศาสตร์นำ เสริมด้วยยุทธศาสตร์ด้านคุณภาพและอาหารปลอดภัย ควรพัฒนานโยบายและกลไกเชิงนโยบายที่กระจายอำนาจ สร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน สร้างกลไกการจัดการร่วมของภาคีหลากหลาย มุ่งสร้างระบบการจัดการอาหารตลอดห่วงโซ่อาหารในระดับท้องถิ่นที่เข้มแข็ง ส่งเสริมเกษตรกรรมยั่งยืน ตลอดจนพัฒนาองค์ความรู้เชิงรุกในสถานการณ์ใหม่ๆ มีการบูรณาการเนื้องานระหว่างหน่วยงาน ปรับแนวทางการขับเคลื่อนกระบวนการพัฒนาระบบโลจิสติกส์และโซ่อุปทานของประเทศ ด้วยการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์อาหารของท้องถิ่นหรือภูมิภาค และติดตามผลผ่านกลไกเชิงสถาบันร่วมของประชาชน

ที่มา: อารันต์ พัฒนไทย, โครงการการวิเคราะห์และสังเคราะห์ผลงานวิจัยของฝ่ายวิชาการและโครงการปริญญาเอกกาญจนาภิเษก สาขาเกษตร (SRI5881001), งานวิจัย SRI10 องค์ความรู้ใหม่และนวัตกรรมด้านวิทยาศาสตร์ สังคมศาสตร์ และมนุษยศาสตร์, สกว. (2560)

กฤษฎา บุญชัย และปิยาพร อรุณพงษ์, โครงการวิเคราะห์แนวโน้มสถานการณ์อาหารเพื่อพัฒนากรอบยุทธศาสตร์การจัดการด้านอาหารของประเทศฉบับที่ 2 (2560-2565) (SRI5920207), งานวิจัย SRI2 ความมั่นคงทางอาหารและความปลอดภัยของอาหาร, สกว. (2560)

⁶ ในที่นี้สรุปความรู้ที่ได้เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับความสามารถในการแข่งขันของภาคเกษตรไทย ส่วนข้อสรุปด้านกระบวนการวิจัยและนักวิจัยนำเสนอในหัวข้อ “Roadmap งานวิจัยและทางออกนักวิจัยมืออาชีพมีจำกัด”

ปัจจุบันประเทศที่มีความก้าวหน้าด้านการเกษตรให้ความสำคัญกับแนวทางเกษตรแม่นยำ (Precision Agriculture) ซึ่งต้องการการวิจัยและพัฒนาสนับสนุนในทุกขั้นตอนของระบบการเกษตร หลักการสำคัญของการวิจัยพัฒนาและนำใช้เกษตรแม่นยำ คือ ผู้ผลิตต้องพยายามทำความเข้าใจการเปลี่ยนแปลงและความแปรปรวนของสภาพแวดล้อมและปัจจัยการผลิตในแต่ละพื้นที่แต่ละฤดูกาลแต่ละเวลา โดยเก็บและใช้ข้อมูลเชิงตัวเลข ประมวลผลข้อมูลที่จัดเก็บจากระบบการผลิตจริงเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจด้วยตนเอง ทำให้สามารถจัดสรรและจัดการทรัพยากรเกษตรหรือปัจจัยการผลิตให้เหมาะสมต่อสภาพแวดล้อมในระดับแปลงไร่นา ลดความเสี่ยง เหมาะสมต่อความต้องการของตลาดและความสามารถในการผลิตของระบบเกษตร ทำให้เกิดความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจของระบบเกษตร (Economy of scale) และมีความมั่นคงทางอาหารระดับครัวเรือน ระดับชุมชนและระดับชาติ

สกว. ได้สนับสนุนงานวิจัยและพัฒนาเกี่ยวกับเกษตรแม่นยำ อาทิ การพัฒนาสถานีวัดสภาพอากาศแบบไร้สาย โดย ดร. เกริก บัณฑิตเพ็ชร มหาวิทยาลัยขอนแก่น การพยากรณ์ภูมิอากาศรายฤดูเพื่อใช้สำหรับแบบจำลองการคาดการณ์ผลผลิตข้าวในประเทศไทย โดย ดร. ชวกร ชาติอมรศักดิ์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และการพัฒนาเซ็นเซอร์ทางเคมีเพื่อการวิเคราะห์ธาตุอาหารพืชในดิน โดย ศ. ดร. เกตุ กฤตพันธุ์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ รวมทั้งการจัดตั้งสำนักงานประสานงานเครือข่ายวิจัยพัฒนาและนำใช้เกษตรแม่นยำเป็นให้เป็นกลไกประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นักวิจัย และเกษตรกร ซึ่งริเริ่มโดย ศ.ดร.อรรถชัย จินตะเวช มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ สำนักงานฯ มีบทบาทสำคัญในการประสานการวิจัยและพัฒนาทั้งด้านการจัดเก็บข้อมูลในรูปแบบดิจิทัลพร้อมพิกัดเกี่ยวกับปัจจัยการผลิต กระบวนการผลิต ผลผลิตและผลลัพธ์ทางเกษตร วิเคราะห์และใช้ข้อมูลดังกล่าวเพื่อทำความเข้าใจความแปรปรวนของระบบเกษตร คาดการณ์และจัดการระบบการผลิตข้าว ข้าวโพดหวาน และลำไย เพื่อลดความแปรปรวนอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นระบบ⁷ นอกจากนี้ ในปี 2560 จะมีงานวิจัยการใช้เทคนิคทางชีวภาพในการควบคุมเชื้อราในแปลงปลูกทุเรียน โดย ดร.รัชดาพรรณ ชีวังกูร มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ข้อมูล ต้นแบบ และแบบจำลอง เพื่อสนับสนุนเกษตรแม่นยำ

ระบบเกษตรต้องเผชิญกับความเสี่ยงและความแปรปรวนจากอิทธิพลปัจจัยหลายด้าน หน่วยงานภาครัฐหลายแห่งจึงได้ลงทุนเก็บข้อมูลการเกษตรและให้บริการข้อมูลเชิงตัวเลขในระดับประเทศ⁸ แต่ข้อมูลระดับมหภาคที่จัดเก็บ ยังไม่ค่อยมีความเฉพาะเจาะจงด้านเวลามากนัก แต่ความแปรปรวนของสภาพอากาศที่รุนแรงจากภาวะโลกร้อนผลักดันให้ระบบการเกษตรต้องใช้ข้อมูลสภาพอากาศที่มีรายละเอียดสูง มีการจัดการที่แม่นยำและมีความเฉพาะเจาะจงในด้านพื้นที่มากขึ้น (site specific management / precision agriculture)

ปัจจุบันได้มีการนำเทคโนโลยี wireless มาใช้ในการส่งข้อมูลสภาพแวดล้อมจาก sensor ที่วัดในแปลงปลูกไปยัง server เพื่อให้สามารถวิเคราะห์ข้อมูลได้แบบ near real time โดยระบบ wireless ที่ใช้นั้นสามารถส่งข้อมูลระยะไกลผ่านระบบ cellular-Internet งานวิจัยนี้ต่อยอดจากงานพัฒนาสถานีตรวจวัดอากาศอัตโนมัติ โดยเพิ่มคุณสมบัติให้สามารถส่งข้อมูลสภาพอากาศที่วัดในแปลงผ่านเครือข่าย 3G และ internet ไปเก็บไว้ที่ web server ของศูนย์วิจัยระบบทรัพยากร

⁷ อรรถชัย จินตะเวช และคณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, โครงการสำนักงานประสานงานเครือข่ายวิจัยพัฒนาและนำใช้เกษตรแม่นยำ (SRI5920101), งานวิจัย SRI2 ความมั่นคงทางอาหารและความปลอดภัยของอาหาร สกว. (กำลังดำเนินการ)

⁸ ได้แก่ ข้อมูลภูมิอากาศเกษตรรายสถานีมีการตรวจวัดและรายงานข้อมูลเชิงตัวเลขรายวันโดยกรมอุตุนิยมวิทยา ข้อมูลอรรถาธิบายสมบัติกายภาพเคมีและชีวของดินรายกลุ่มชุดดินมีการรายงานข้อมูลเชิงอุปมาโดยกรมพัฒนาที่ดิน ข้อมูลพื้นที่ปลูกพื้นที่เก็บเกี่ยวและข้อมูลผลผลิตต่อหน่วยพื้นที่ของทั้งสามพืช (ข้าว ข้าวโพดหวานและลำไย) รายปี รายจังหวัด รายอำเภอ มีการรายงานข้อมูลเชิงอุปมาโดยสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ข้อมูลแผนที่ปลูก แผนที่เก็บเกี่ยวและผลผลิตต่อหน่วยพื้นที่ของทั้งสามพืช มีการรายงานข้อมูลเชิงตัวเลขรายสองสัปดาห์โดยสำนักงานเทคโนโลยีภูมิสารสนเทศและอวกาศ ข้อมูลทรัพยากรน้ำมีการรายงานข้อมูลเชิงอุปมาโดยสถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร

เกษตร คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ผลสำเร็จคือได้เครื่องต้นแบบตรวจวัดอากาศแบบไร้สาย ซึ่งจะเป็นข้อมูล ที่ระบบเกษตรแม่นยำจะนำไปใช้ประโยชน์ต่อไป

อย่างไรก็ดี ปัจจุบันระบบเกษตรแม่นยำของไทยยังไม่ก้าวหน้าถึงขั้นการพยากรณ์ความแปรปรวนของสภาพ ภูมิอากาศในฤดู (Intra-seasonal variability) เช่น ภาวะฝนทิ้งช่วง และความแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศระหว่างปี (Inter-annual variability) เช่น การเกิดปรากฏการณ์ El Niño หรือ La Niña ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อทรัพยากรน้ำ และผลผลิตทางการเกษตรของประเทศไทย โดยเฉพาะผลผลิตข้าว หากทราบรูปแบบความแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศ ในอดีตและสามารถคาดการณ์ความแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศล่วงหน้าในระยะยาวหลายเดือนหรือรายฤดูได้ ย่อมจะ ส่งผลดีต่อการจัดการด้านการเกษตรที่มีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องพัฒนาระบบแบบจำลองการพยากรณ์สภาพภูมิอากาศ รายฤดู เพื่อให้ได้สภาพภูมิอากาศรายฤดูที่มีความละเอียดสูงทั้งเชิงพื้นที่และเชิงเวลาที่สามารถใช้เป็นข้อมูลสำหรับ แบบจำลองการคาดการณ์ผลผลิตข้าว (Rice Yield Prediction Model) โดยจะนำเสนอผลการพยากรณ์ผ่านเว็บไซต์ www.rcces.soc.cmu.ac.th นอกจากนี้ด้านการเกษตร ข้อมูลนี้ยังจะช่วยสนับสนุนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและการบริหารจัดการด้านอื่นๆ ที่ได้รับผลกระทบจากความแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศด้วย

นอกจากปัจจัยด้านภูมิอากาศแล้ว การจัดการคุณภาพดินก็มีส่วนควบคุมกระบวนการเจริญเติบโตของพืช เครื่องมือเซ็นเซอร์ทางเคมีเพื่อหาปริมาณธาตุอาหารที่อยู่ในดินหรือวัสดุปลูกที่ทำงานร่วมกับเทคโนโลยีสารสนเทศ สมัยใหม่จะช่วยให้ทราบว่าดินหรือวัสดุปลูกนั้นมีธาตุอาหารเพียงพอสำหรับการเริ่มเพาะปลูกหรือไม่ การติดตามปริมาณ ธาตุอาหารหลักที่จำเป็นต่อการเจริญเติบโตระหว่างการเพาะปลูกก็จะช่วยให้เกษตรกรตัดสินใจว่าควรเพิ่มหรือลดธาตุ อาหาร ซึ่งจะช่วยลดต้นทุน ต้นแบบเซ็นเซอร์นี้จะปิดจุดอ่อนเซ็นเซอร์ทางเคมีที่พบในท้องตลาดส่วนมากที่ใช้กระบวนการ เติบโตทดสอบมากกว่า 3 ขั้นตอนซึ่งยุ่งยากและมีขนาดใหญ่ ไม่คล่องตัวในการใช้ในพื้นที่จริง

เซ็นเซอร์ทางเคมีที่พัฒนานี้จะติดตามการเปลี่ยนแปลงของสีและค่าทางไฟฟ้าของตัวอย่างดินหรือวัสดุปลูกซึ่งมี ความสัมพันธ์กับปริมาณธาตุอาหาร และทำงานร่วมกับเทคโนโลยีสารสนเทศสมัยใหม่ สามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลผ่านระบบ เครือข่าย ซึ่งจะส่งผลให้เกิดมาตรฐานในกระบวนการเพาะปลูก นำไปสู่กระบวนการเกษตรแบบแม่นยำที่สามารถติดตาม แบบ real time มีการควบคุมระบบพื้นฐานของการเพาะปลูกแบบอัตโนมัติ เช่น การให้น้ำ การวัดและควบคุมอุณหภูมิ และการใส่ปุ๋ย

สำหรับกรณีศึกษาการทดลองใช้เทคนิคทางชีวภาพในการควบคุมเชื้อราไฟทอปโทราของทุเรียนในแปลงปลูกอย่าง แม่นยำและมีประสิทธิภาพ โดยการศึกษาสาเหตุของโรครากเน่าของทุเรียนในแปลงทดลองสาธิต พร้อมกับการตรวจสอบสภาพ ความเป็นกรดเป็นด่างของดิน และการเก็บตัวอย่างดินเพื่อนำมาวิเคราะห์ปริมาณธาตุอาหารและตรวจหาปริมาณ อินทรีย์วัตถุในดิน เพื่อประเมินการจัดการอย่างแม่นยำ จะเป็นต้นแบบศูนย์เรียนรู้การฟื้นฟูต้นทุเรียนที่ถูกเชื้อราไฟทอปโท ราเข้าทำลายและการกำจัดพวกตัวหนอนดียว ลดปริมาณการใช้สารเคมีเกษตรในการปลูกทุเรียนและช่วยแก้ปัญหาหมอลพิษ ตกค้างในสิ่งแวดล้อม

ที่มา: เกริก บัณฑิตเพ็ชร และคณะ, โครงการพัฒนาสถานีวัดสภาพอากาศแบบไร้สายเพื่อการเกษตรแบบแม่นยำ(SRI5920205), งานวิจัย SRI2 ความมั่นคงทางอาหารและความปลอดภัยของอาหาร, สกว. (กำลังดำเนินการ)

ชาคริต โชติอมรศักดิ์, โครงการพยากรณ์ภูมิอากาศรายฤดูเพื่อใช้สำหรับแบบจำลองการคาดการณ์ผลผลิตข้าวสำหรับประเทศไทย (SRI5920206), งานวิจัย SRI2 ความมั่นคงทางอาหารและความปลอดภัยของอาหาร, สกว. (กำลังดำเนินการ)

เกตุ กรุดพันธ์ และคณะ, โครงการพัฒนาเซ็นเซอร์ทางเคมีเพื่อการวิเคราะห์ธาตุอาหารพืชในดินสำหรับเกษตรแบบแม่นยำ (SRI5920209), งานวิจัย SRI2 ความมั่นคงทางอาหารและความปลอดภัยของอาหาร, สกว. (กำลังดำเนินการ)

รัชดาวรรณ ชีวังกูร,โครงการการจัดการโรคไฟทอปโทราของทุเรียนอย่างแม่นยำและยั่งยืน (SRI6020204) งานวิจัย SRI2 ความมั่นคงทาง อาหารและความปลอดภัยของอาหาร, สกว. (กำลังดำเนินการ)

ช่องโหว่ของการพัฒนาภาคเกษตรอีกประการคือการที่สังคมไทยยังขาดความตระหนักรู้ว่าพืชเกษตรเมื่อนำมาแปรรูปแล้วจะเกิดการสูญเสีย ของเสีย และการทิ้งในกระบวนการผลิตอาหาร (food loss and waste: FLW) ตลอดห่วงโซ่คุณค่าอย่างมหาศาล การสูญเสียดังกล่าวไม่เพียงแต่มีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมได้ของเกษตรกรและเพิ่มค่าใช้จ่ายของผู้บริโภคเท่านั้น ยังเป็นการใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพและส่งผลเสียต่อระบบนิเวศ กิจกรรมในห่วงโซ่คุณค่าที่มีผลต่อ FLW ครอบคลุมตั้งแต่ขั้นตอนการผลิตในแปลง การเก็บเกี่ยว การจัดการหลังการเก็บเกี่ยว การขนส่ง การแปรรูป การกระจายสินค้า การตลาด จนถึงการบริโภคของผู้บริโภค ตัวอย่างการศึกษาเรื่องนี้ ได้แก่ กรณีศึกษามูลนิธิโครงการหลวงโดย ดร.ศิวพร ธรรมดี มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ นอกจากนี้ ปี 2560 จะมีงานวิจัยการลดและการใช้ประโยชน์ขยะอาหารจากภาคธุรกิจโรงแรม โดย ดร.ภัทรานิษฐ์ ศรีจันทร์พันธุ์ มหาวิทยาลัยมหิดล และการจัดการขยะอาหารของตลาดสดขนาดใหญ่ โดย ดร.ธีระวิทย์ รัตนพันธ์ มหาวิทยาลัยมหิดล

การจัดการการสูญเสียและของเสียในกระบวนการผลิตอาหาร

ผลิตภัณฑ์หลักของมูลนิธิโครงการหลวง คือ ผักเมืองหนาว เกษตรกรภายใต้การส่งเสริมของมูลนิธิฯ ผลิตผักหลากหลายรูปแบบ เช่น การผลิตในแปลงปกติ การผลิตในโรงเรือน หรือการผลิตในระบบไฮโดรโปนิกส์ โดยมูลนิธิฯ ได้นำระบบมาตรฐานการผลิตมาใช้ เช่น การปฏิบัติทางการเกษตรที่ดีที่เหมาะสม (Good Agricultural Practices: GAP) ระบบเกษตรอินทรีย์ รวมถึงระบบมาตรฐานการผลิตตามข้อตกลงระหว่างมูลนิธิฯ และลูกค้า ปัจจุบันผลผลิตของมูลนิธิฯ ได้รับการยอมรับและมีความต้องการจากผู้บริโภคและผู้ประกอบการในปริมาณมาก

แม้ว่ามูลนิธิโครงการหลวงจะเป็นตัวอย่างขององค์กรที่บริหารจัดการสินค้าเกษตรในห่วงโซ่คุณค่าได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีการสำรวจการสูญเสียและพัฒนาการบริหารจัดการเพื่อลดความสูญเสียของผลผลิตอยู่เสมอ แต่ส่วนใหญ่แสดงข้อมูลในเชิงปริมาณการสูญเสียพืชผักแต่ละชนิด ยังไม่ได้มีการประเมินออกมาเป็นมูลค่าการสูญเสียทางเศรษฐกิจอย่างเป็นระบบ และยังไม่มีการประเมินความสูญเสียในการผลิต (production loss) ของพืชแต่ละชนิดในทุกกิจกรรมตลอดห่วงโซ่คุณค่า การศึกษานี้จะประเมินการสูญเสียที่เกิดขึ้นในแปลงเพาะปลูกของเกษตรกรภายใต้การส่งเสริมการผลิตของมูลนิธิโครงการหลวงตั้งแต่เริ่มเพาะกล้าจนถึงการเก็บเกี่ยว และกิจกรรมหลังการเก็บเกี่ยวจนเป็นผลิตภัณฑ์ที่ร้านโครงการหลวงหรือลูกค้าที่รับซื้อตรงรายใหญ่ โดยทำการศึกษาการผลิตพืชผัก 3 ฤดูกาลตลอดปี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหารูปแบบแนวทางการจัดการการสูญเสียและของเสียในกระบวนการผลิตอาหาร

ข้อมูลจากการสำรวจการสูญเสียของผลผลิตจากฐานข้อมูลของศูนย์สารสนเทศ มูลนิธิโครงการหลวงเมื่อกันยายน 2558 พบว่าผักใบ 5 ชนิด ได้แก่ ผักกาดหอมห่อ ผักกาดขาวปลี ผักกาดฮ่องเต้เล็ก (เบบี้ฮ่องเต้) ต้นหอมญี่ปุ่น และผักกวางตุ้ง มีมูลค่าการสูญเสียจากการถูกส่งคืนเกือบ 8 ล้านบาทในช่วงเดือนมกราคม 2557 ถึง กันยายน 2558 ตัวเลขนี้เป็นมูลค่าการสูญเสียที่เกิดขึ้นหลังการเก็บเกี่ยวเมื่อมูลนิธิรับซื้อผลผลิตแล้วเท่านั้น ไม่รวมการสูญเสียที่เกิดขึ้นในแปลงปลูกและในช่วงเก็บเกี่ยว งานวิจัยนี้จะวิเคราะห์สาเหตุของการสูญเสียของผักใบ 4 ชนิดนี้ (ไม่รวมผักกวางตุ้ง) ในแต่ละขั้นตอนการผลิต จำแนกการสูญเสียตามฤดูกาล และประเมินมูลค่าการสูญเสีย โดยเลือกพื้นที่ที่ปลูกพืชผักดังกล่าวในปริมาณสูง ได้แก่ ศูนย์พัฒนาโครงการหลวงแม่แฮ อินทนนท์ ห้วยหลวง หนองหอย แม่โจ้ และแม่สะป๊อก เพื่อมูลนิธิฯ จะสามารถใช้ข้อมูลดังกล่าวจัดการลดการสูญเสียและของเสียในจุดที่เป็นปัญหาสำคัญ

นอกจากนี้ การทิ้งอาหารเป็นขยะในปัจจุบันมีปริมาณสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องตามการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร โดยมีปริมาณเกือบครึ่งหนึ่งของปริมาณขยะทั้งหมดที่จัดเก็บได้ในกรุงเทพฯ ภาคธุรกิจโรงแรมมีส่วนสำคัญในการก่อให้เกิดขยะอาหาร โดยเฉพาะในส่วนของโรงแรมอาหารและการจัดเลี้ยง โรงแรมแห่งหนึ่งในกรุงเทพฯ ทิ้งอาหารที่ยังคงบริโภคได้ 1,300 กิโลกรัมในหนึ่งสัปดาห์ หรือ 70 ตันต่อปี จุดเน้นงานวิจัยคือการประเมินกระบวนการเกิดขยะอาหารของโรงแรมที่เกิดขึ้นในขั้นตอนการจัดจำหน่ายเพื่อตรวจสอบการสูญเสียอาหารตลอดกระบวนการและร่วมมือ

กับภาคีโรงแรมจัดทำยุทธศาสตร์เพื่อการส่งเสริมและพัฒนา รูปแบบการจัดการขยะอาหารได้ถูกต้องและเหมาะสม เพื่อขยายผลการปฏิบัติตามแนวทางในยุทธศาสตร์สู่ภาคเอกชน

ในส่วนของตลาดสดเป็นอีกแหล่งกำเนิดขยะอาหารสำคัญและมีปริมาณสูงแหล่งหนึ่ง ปัจจุบันมีตลาดสดที่ได้รับคัดเลือกให้เป็นเครือข่ายตลาดสดในความส่งเสริมของกรมการค้าภายใน 354 ตลาด โดยเป็นตลาดสดขนาดใหญ่มากกว่า 78 ตลาด มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องการการจัดการขยะอาหารที่ดี ปัจจุบันแนวทางที่เลือกใช้ในการจัดการ คือ การทำปุ๋ย การเผา การฝังกลบ และ การหมักแบบไร้อากาศ ซึ่งส่งผลกระทบต่อในหลากหลายรูปแบบ อาทิ การฝังกลบเป็นแนวทางที่ทำให้เกิดปริมาณการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปริมาณสูง งานวิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาแนวทางในการจัดการขยะอาหารอย่างยั่งยืนสำหรับตลาดสดขนาดใหญ่ของประเทศไทย เพื่อลดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและเกิดความคุ้มค่าของการจัดการขยะอาหารดังกล่าว

ที่มา: ศิวพร ธรรมดี และคณะ,โครงการการสูญเสียกระบวนการผลิตผักของมูลนิธิโครงการหลวง (RDG5920010), สกว. (กำลังดำเนินการ)

ภัทรานิษฐ์ ศรีจันทร์หาพันธุ์,โครงการปริมาณ องค์ประกอบและมูลค่า รวมถึงแนวทางที่เหมาะสมสำหรับการลดและการใช้ประโยชน์ขยะอาหารจากภาคธุรกิจโรงแรมในเขตกรุงเทพฯและปริมณฑล (SRI6020205),งานวิจัย SRI2 ความมั่นคงทางอาหารและความปลอดภัยของอาหาร, สกว. (กำลังดำเนินการ)

ชีระวิทย์ รัตนพันธ์, โครงการแนวทางการจัดการขยะอาหารของตลาดสดขนาดใหญ่ในประเทศไทยอย่างยั่งยืน (SRI6020206),งานวิจัย SRI2 ความมั่นคงทางอาหารและความปลอดภัยของอาหาร, สกว. (กำลังดำเนินการ)

แนวทางการพัฒนาการผลิตภาคการเกษตรในแผนพัฒนาฉบับที่ 12 และยุทธศาสตร์การจัดการอาหารของประเทศ ไทย (2553) กำหนดให้มีการยกระดับการผลิตสินค้าเกษตรและอาหารเข้าสู่ระบบมาตรฐานและสอดคล้องกับความต้องการของตลาดและการบริโภคอาหารสุภาพะ นับเป็นทิศทางอาหารปลอดภัย (Food Safety) ที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนา มาตรฐานด้านความปลอดภัยอาหารให้เป็นมาตรฐานเดียวตลอดห่วงโซ่อาหารและส่งเสริมการปฏิบัติที่เชื่อมโยงภาคการ ผลิตทั้งระดับชุมชนและระดับอุตสาหกรรมเพื่อรองรับการเปิดเสรีทางการค้าในภูมิภาคอาเซียนและตลาดการค้าโลก

ที่จริงแล้ว อาหารไทยเป็นจุดขายที่สำคัญสำหรับการส่งออกและการท่องเที่ยว ภาครัฐและเอกชนไทยมีความเข้าใจ และพร้อมสร้างศักยภาพด้านการควบคุมอาหารตามมาตรฐานสากล แต่ยังไม่ได้นำการควบคุมดังกล่าวมาใช้อย่างเป็น ระบบและทั่วถึงสำหรับอาหารที่บริโภคภายในประเทศ ทำให้เกิดปัญหาอาหารเป็นพิษในกลุ่มประชากรไทยและ นักท่องเที่ยวอยู่เนืองๆ ในการนี้ ศ.ดร.วิสิฐ จະวะสิต มหาวิทยาลัยมหิดล จะประเมินความพร้อมของประเทศไทย ระดับมหภาคในการจัดทำระบบควบคุมอาหารแห่งชาติ และเสนอแนะแนวทางการพัฒนาศักยภาพ โดยจะเสนอผล การศึกษาต่อสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาและสำนักงานมาตรฐานเกษตรและอาหารแห่งชาติ เพื่อนำเสนอต่อ คณะกรรมการอาหารแห่งชาติพิจารณาและเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

การวิเคราะห์ความพร้อมในการจัดทำระบบควบคุมอาหารของประเทศไทย

ภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำระบบควบคุมอาหารแห่งชาติขึ้นเพื่อคุ้มครองสุขภาพของผู้บริโภคและสร้างความมั่นใจให้เกิดความเป็นธรรมในการค้าอาหาร ทั้งนี้หน่วยงานโคเด็กซ์ (Codex Alimentarius)⁹ ได้พัฒนาคู่มือซึ่ง ประกอบด้วยหลักการและแนวทางปฏิบัติสำหรับระบบควบคุมอาหารแห่งชาติขึ้น โดยมีเนื้อหาที่ครอบคลุมระบบอาหารทั้ง ระบบตั้งแต่การผลิต การบรรจุ การจัดเก็บ การขนส่ง การดูแลและจำหน่ายภายในขอบเขตประเทศ ซึ่งการควบคุม ดำเนินการทั้งอาหารที่ผลิตภายในประเทศและนำเข้าจากต่างประเทศ โดยแต่ละประเทศจะต้องจัดตั้งและหลักการและ

⁹ โครงการมาตรฐานอาหารระหว่างประเทศ Codex เป็นชื่อใช้เรียกคณะกรรมการโครงการมาตรฐานอาหาร FAO/WHO (Codex Alimentarius Commission - CAC) มีหน้าที่กำหนดมาตรฐานอาหารให้เป็นมาตรฐานสากล นอกจากนี้คำว่า "Codex" เป็นคำที่ใช้เรียก "Codex Alimentarius" ซึ่งมาจากภาษาละติน หมายถึง "Food Code" ด้วย วัตถุประสงค์ "เพื่อปกป้องคุ้มครองสุขภาพอนามัยของผู้บริโภคและเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในด้านการค้าระหว่างประเทศ"

แนวทางปฏิบัติให้สอดคล้องกับบริบทของแต่ละประเทศ ระบบควบคุมอาหารแห่งชาติที่มีประสิทธิภาพจะช่วยเสริมมั่นใจทั้งด้านสุขภาพและการค้าภายในและระหว่างประเทศ และสะท้อนถึงความเสมอภาคในการดูแลความปลอดภัยอาหารสำหรับประชากรภายในประเทศและต่างประเทศ ในทางกลับกันก็อาจกลายเป็นข้อกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษี (Non-tariff trade barrier) ในทางการค้าระหว่างประเทศ

โครงการนี้จะวิเคราะห์เกณฑ์การจัดทำระบบควบคุมอาหารแห่งชาติของหน่วยงานโคเด็กซ์และแนวทางการปฏิบัติของประเทศที่ประสบความสำเร็จในการจัดทำระบบควบคุมอาหารแห่งชาติ ศึกษาบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระบบอาหารของประเทศไทยทั้งภาครัฐ เอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน รวมถึงวิเคราะห์ความพร้อมในการจัดทำระบบควบคุมอาหารของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คาดว่าจะได้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ปัจจุบัน ศักยภาพและโอกาสในการพัฒนา และ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับการจัดทำและการดำเนินงานระบบควบคุมอาหารแห่งชาติที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย

ที่มา: วิสิฐ จະวะสิต และคณะ, โครงการสถานภาพของประเทศไทยและแนวทางในการปรับปรุงเพื่อจัดทำระบบควบคุมอาหารแห่งชาติตามหลักการและข้อแนะนำของโคเด็กซ์ (SRI5920210), งานวิจัย SRI2 ความมั่นคงทางอาหารและความปลอดภัยของอาหาร, สกว. (กำลังดำเนินการ)

ประเด็นสำคัญอีกเรื่องหนึ่งของอาหารปลอดภัยในระดับปฏิบัติการคือการบริหารจัดการความเสี่ยงต่อการปนเปื้อนสารเคมีในกระบวนการผลิต และกระบวนการจัดเก็บวัตถุดิบทางการเกษตรเพื่อมิให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพทั้งในกลุ่มพืชผัก ผลไม้ และเนื้อสัตว์ เพื่อความปลอดภัยในการบริโภคภายในประเทศ การส่งออกต่างประเทศ และการตรวจสอบการนำเข้าสินค้าเกษตรจากต่างประเทศ

สำหรับ กลุ่มพืชผักผลไม้ ประเทศไทยมีองค์ความรู้เรื่องการปนเปื้อนสารเคมีในพืชแต่ละชนิดอย่างหลากหลาย แต่การศึกษาต่างๆ มีความแตกต่างด้านหน่วยวิเคราะห์ เครื่องมือวิเคราะห์ ตัวแปรต่างๆ เช่น วิเคราะห์ด้วยชุดทดสอบ หรือจัดเก็บข้อมูลประชากรเฉพาะบางพื้นที่ ส่งผลให้การอธิบายสถานการณ์การปนเปื้อนของสารพิษมีความแปรปรวน ดร.วราภา มหากาญจนกุล มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ จึงทดลองใช้การวิเคราะห์ห่อภิมาณเพื่อปิดช่องว่างนี้

ต้นแบบการวิเคราะห์ห่อภิมาณการปนเปื้อนสารพิษเชื้อราในเครื่องเทศ

การวิเคราะห์ห่อภิมาณเป็นการวิจัยเพื่อหาข้อสรุปอย่างมีระบบจากงานวิจัยหลายๆ เรื่องที่ศึกษาปัญหาวิจัยเดียวกัน โดยงานวิจัยเหล่านี้มาวิเคราะห์ด้วยวิธีการทางสถิติเพื่อสังเคราะห์ให้ได้ข้อสรุปที่ชัดเจนกว่าผลการวิจัยแต่ละเรื่อง โดยแบ่งการวิเคราะห์ออกเป็นสองประเภทคือ การสังเคราะห์ให้ได้ข้อสรุป และการวิเคราะห์เพื่อตรวจสอบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุ โดยเรื่องที่เข้าข่ายควรวิเคราะห์ห่อภิมาณมีเงื่อนไขดังนี้ 1) งานวิจัยที่นำมาสังเคราะห์ต้องเป็นงานวิจัยปัญหาเดียวกัน 2) การศึกษาวิจัยแต่ละเรื่องมีตัวแปรแตกต่างกันหรือมีเครื่องมือที่ใช้ในการวิเคราะห์แตกต่างกัน มีความจำเป็นต้องแปรข้อมูลเหล่านั้นให้มีเกณฑ์การวิเคราะห์เดียวกัน 3) หน่วยการวิเคราะห์ ทั้งนี้ ในการวิเคราะห์ห่อภิมาณ นักวิจัยจะไม่มีข้อมูลระดับจุลภาค มีเพียงผลงานวิจัยแต่ละเรื่อง

โครงการนี้ได้รวบรวมงานวิจัยที่มีการวิเคราะห์การปนเปื้อนสารพิษเชื้อราอะฟลาทอกซินซึ่งเป็นสารพิษส่งผลให้เกิดมะเร็งในตับ และอคราโทกซินที่ก่อให้เกิดพิษต่อไตในเครื่องเทศของประเทศไทย มาวิเคราะห์สถานการณ์การปนเปื้อนจากในอดีตจนถึงปัจจุบันด้วยวิธีการวิเคราะห์ห่อภิมาณเพื่ออธิบายแนวโน้มวิธีการวิเคราะห์หาสารพิษเชื้อราทั้งสองชนิดในเครื่องเทศ การศึกษาเริ่มจากการคัดเลือกงานวิจัยที่มีการวิเคราะห์สารพิษเชื้อราด้วยวิธีมาตรฐานและการใช้ชุดทดสอบที่มีการเก็บตัวอย่างในประเทศและการตีพิมพ์ในวารสาร รวมถึงวิทยานิพนธ์ ระหว่างปี 2549-2559 โดยงานวิจัยนั้นๆ ต้องระบุวิธีวิเคราะห์ และขอบเขตการเก็บตัวอย่างที่ชัดเจน คาดว่าจะทำให้ทราบ สถานการณ์การปนเปื้อนสารพิษเชื้อราในเครื่องเทศและความเสี่ยงของการได้รับสัมผัสเชื้อราอะฟลาทอกซินและอคราโทกซินจากการบริโภคเครื่องเทศ เพื่อใช้ประโยชน์ในการกำหนดปริมาณการปนเปื้อนในกฎหมาย

ที่มา: วราภา มหากาญจนกุล และคณะ, โครงการสถานการณ์การปนเปื้อนสารพิษเชื้อราอะฟลาทอกซินและอคราโทกซินเครื่องเทศในประเทศไทยด้วยวิธีการวิเคราะห์หือภิมานและการประเมินความเสี่ยง (SR15920211), งานวิจัย SR12 ความมั่นคงทางอาหารและความปลอดภัยของอาหาร, สกว. (กำลังดำเนินการ)

สำหรับความปลอดภัยในกลุ่มผักผลไม้ จากการสุ่มตรวจผักผลไม้ของหลายหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนเป็นระยะๆ พบว่าตัวอย่างพืชผักผลไม้สูงถึงร้อยละ 57 มีปริมาณสารเคมีตกค้างเกินเกณฑ์กำหนด ส่วนหนึ่งเป็นตัวอย่างสินค้าที่ผ่านการรับรองมาตรฐานความปลอดภัยด้านอาหาร อาทิ มาตรฐาน QGAP และแม้ตัวอย่างผักผลไม้ที่ผ่านการรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ก็พบการปนเปื้อนถึงร้อยละ 25 แสดงให้เห็นว่าระบบการผลิต การรวบรวมสินค้าพืชผักและผลไม้ของไทยยังไม่ได้มาตรฐานความปลอดภัย ทั้งนี้หลักการสำคัญของระบบการผลิตพืชผักผลไม้ คือ ต้องมีความปลอดภัยไม่มีสารเคมีตกค้างไม่มีจุลินทรีย์ปนเปื้อนในระบบการผลิตสินค้าเกษตร และต้องมีระบบที่สามารถตรวจสอบได้ตลอดทั้งห่วงโซ่การผลิต และมีการตรวจสอบยืนยันจากผู้ตรวจสอบรับรอง

ดร.ชวนพิศ อรุณรังสิกุล มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน ได้ต่อยอดความรู้เดิมที่เคยจัดทำข้อกำหนดและแนวทางการปฏิบัติระบบการผลิตทางการเกษตรที่ถูกต้องในระดับเบื้องต้น โดยจะใช้จังหวัดอ่างทองเป็นกรณีศึกษา เพื่อขับเคลื่อนการปฏิบัติตามมาตรฐานความปลอดภัยขั้นพื้นฐาน ให้เกิดต้นแบบการผลิตผักผลไม้ปลอดภัยตลอดห่วงโซ่การผลิตระดับชุมชน นอกจากนี้ในปี 2560 จะมีการวิเคราะห์งานวิจัยเพื่อปรับปรุงค่ามาตรฐานปริมาณปนเปื้อนสูงสุด (Maximum Level) ของสารเคมี กลุ่มโลหะหนักในสินค้าเกษตรและอาหาร โดยนางอรรพรณ แก้วประกายแสงกุล สถาบันอาหาร

การขับเคลื่อนมาตรฐานความปลอดภัยผักผลไม้-อาหาร

หลักการเบื้องต้นของความปลอดภัยด้านอาหารคือปฏิบัติที่ถูกต้องและความปลอดภัยขั้นพื้นฐานในการผลิตสินค้าเกษตรระดับแปลง ต้องดูแลความเหมาะสมของการใช้ทรัพยากร ปัจจัยการผลิต ควบคุมให้เกิดความปลอดภัยของผลผลิตและผลิตภัณฑ์ด้วยการลดการปนเปื้อนสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชที่อาจจะตกค้างในผลผลิต ป้องกันเชื้อจุลินทรีย์ที่อาจปนเปื้อนในพืชผัก และดำเนินการอย่างถูกต้องตามกฎหมายของภาครัฐ

มาตรฐานความปลอดภัยขั้นพื้นฐาน (Primary GPA) ประกอบด้วยข้อกำหนดและวิธีการปฏิบัติ 6 ข้อหลัก และ 25 ข้อย่อยสำหรับเกษตรกร เป็นต้นแบบการผลิตผักผลไม้ปลอดภัยตลอดห่วงโซ่การผลิตระดับชุมชน และรวมทั้งมีข้อเสนอแนะภาครัฐ เอกชน และภาคส่วนต่างๆ ให้มีส่วนร่วม/สนับสนุนในการขับเคลื่อนความปลอดภัยตลอดห่วงโซ่การผลิตพืชผักผลไม้ปลอดภัยในจังหวัดอ่างทอง ให้ความรู้กับผู้ผลิต เพิ่มมาตรการการขึ้นทะเบียนผู้รวบรวมผลผลิตและให้ผู้รวบรวมกำกับดูแลการผลิต การใช้สารเคมี และการเก็บเกี่ยว ทั้งหมดนี้จะต้องดำเนินการโดยจังหวัดอย่างเป็นระบบ

ผลงานวิจัยโครงการนี้สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้หลายด้าน อาทิ

ด้านนโยบาย - สนับสนุนการวางนโยบายและการขับเคลื่อนของคณะกรรมการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านคุณภาพและความปลอดภัยอาหาร และกระทรวงสาธารณสุข โดยการนำข้อเสนอจากโครงการวิจัยฯ ประกอบการทำแผนการขับเคลื่อน ส่งเสริมให้เกิดการผลิตอาหารปลอดภัยตลอดห่วงโซ่การผลิต

ด้านสาธารณะ - สมาหุการค้ำแห่งประเทศไทยได้นำมาตรฐานความปลอดภัยขั้นพื้นฐานไปส่งเสริมและแนะนำมีการใช้อย่างกว้างขวางในหลายจังหวัดด้วยความร่วมมือกับหอการค้าทั่วประเทศและสถาบันการศึกษาในพื้นที่

ด้านชุมชนและพื้นที่ - หอการค้าจังหวัดอ่างทองและพันธมิตรในพื้นที่ภาคกลางตอนบนร่วมมือกับสถาบันการศึกษาในพื้นที่ ให้ความรู้ เป็นที่ปรึกษาเกษตรกรและผู้ผลิต กระตุ้นภาคสังคมและผู้บริโภคให้เข้าใจเรื่องการผลิตเลือกซื้อสินค้าพืชผักที่ปลอดภัย

ด้านพาณิชย์ - หอการค้าจังหวัดอ่างทองจัดตั้งหน่วยงานระดับท้องถิ่นเป็น “ศูนย์บริการตรวจสอบและตรวจวิเคราะห์” และ “ศูนย์การบริหารจัดการผลผลิตกลางประจำจังหวัด” เพื่อดูแลตรวจสอบความปลอดภัยเบื้องต้น และเป็นต้นแบบการพัฒนา (Best Practice Model)

ด้านวิชาการ - สถาบันการศึกษาในพื้นที่นำองค์ความรู้ด้านการผลิตผักผลไม้ไปพัฒนาบุคลากรที่จะทำหน้าที่ให้ความรู้และเป็นที่ปรึกษาเกษตรกรผู้ผลิต ผู้ประกอบการ ผู้รวบรวม ผู้ตรวจสอบได้รวดเร็วและต่อเนื่อง

นอกจากนี้ ในเรื่องมาตรฐานการปนเปื้อนในอาหาร มีประกาศกระทรวงสาธารณสุขเป็นกฎหมายที่บังคับใช้กับอาหารที่นำเข้าและผลิตในประเทศมากกว่า 30 ปี ซึ่งล้าสมัยไม่สอดคล้องกับสถานการณ์การปนเปื้อนโลหะหนักอันตราย 4 ชนิดในอาหารและสถานการณ์การค้าอาหารในปัจจุบัน ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีข้อกำหนดค่ามาตรฐานการปนเปื้อนสูงสุดของตะกั่ว ปรอท และสารหนูในอาหารแต่ละชนิดอย่างชัดเจน มีเพียงการกำหนดค่ามาตรฐานค่าเดียวในอาหารทุกชนิด และยังไม่มีการกำหนดทางกฎหมายเกี่ยวกับค่ามาตรฐานการปนเปื้อนสูงสุดของแคดเมียมในอาหาร การวิเคราะห์งานวิจัยเพื่อปรับปรุงค่ามาตรฐานปริมาณปนเปื้อนสูงสุด (MLs) ของสารเคมีกลุ่มโลหะหนักในสินค้าเกษตรและอาหารของประเทศไทย จะอาศัยหลักการทางวิทยาศาสตร์เพื่อให้ได้ข้อมูลสถานการณ์การปนเปื้อนสารกลุ่มโลหะหนักในสินค้าเกษตรและอาหารในภาพรวมของประเทศที่เป็นปัจจุบัน น่าจะช่วยพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อการปรับปรุงและกำหนดค่ามาตรฐานปริมาณการปนเปื้อนสูงสุด (Maximum level : ML) ของโลหะหนักแคดเมียม ตะกั่ว สารหนูและปรอทในสินค้าเกษตรและอาหารของประเทศไทยที่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน

ที่มา: ชวนพิศ อรุณรังสิกุล และคณะ, โครงการการศึกษาต้นแบบระบบการจัดการเพื่อส่งเสริมมาตรฐานความปลอดภัยขั้นพื้นฐานของกลุ่มผู้ผลิตผักจังหวัดอ่างทอง เชื่อมโยงสู่ตลาด (SRI5820209), งานวิจัย SRI2 ความมั่นคงทางอาหารและความปลอดภัยของอาหาร, สกว. (2559)

อรรถธรณ์ แก้วประกายแสงกุล, โครงการการวิเคราะห์งานวิจัยเพื่อปรับปรุงค่ามาตรฐานปริมาณปนเปื้อนสูงสุด (Maximum Level) ของสารเคมีกลุ่มโลหะหนักในสินค้าเกษตรและอาหารของประเทศไทย (SRI6020203), งานวิจัย SRI2 ความมั่นคงทางอาหารและความปลอดภัยของอาหาร, สกว.(กำลังดำเนินงาน)

สำหรับ**กลุ่มปศุสัตว์** ประเทศไทยกำหนดว่าอาหารทุกชนิดต้องตรวจไม่พบการปนเปื้อนของสารเร่งเนื้อแดง Ractopamine หรือสารเคมีกลุ่มเบต้าอะโกนิสต์ (Beta-Agonist) ที่ใช้เพื่อลดไขมันและเพิ่มปริมาณเนื้อแดง โดยมีการรณรงค์ให้ผู้เลี้ยงและผู้บริโภคตระหนักรู้และปฏิบัติตามนิตยสาร ปัจจุบันมีประเด็นขัดแย้งสองประการ ทั้งจากนโยบายที่ไม่สอดคล้องกันของหน่วยงานราชการไทย¹⁰ ที่ไม่อนุญาตให้มีการปนเปื้อนของสารเคมีกลุ่มนี้ในเนื้อสัตว์ที่ผลิตในประเทศและการนำเข้า แต่ยังมีกรณีขึ้นทะเบียนตำรายาสัตว์ที่มีตัวยาสสำคัญของสารกลุ่มเร่งเนื้อแดงอยู่ และจากความลักลั่นของนโยบายระหว่างกลุ่มประเทศที่อนุญาตให้ใช้ Ractopamine ผสมในอาหารสัตว์ และกลุ่มประเทศที่ยังไม่อนุญาตให้มีการตกค้างของ Ractopamine ในเนื้อสัตว์และเครื่องในสุกร เช่น ประเทศไทย

ความขัดแย้งสำคัญมาจากการกำหนดค่าปริมาณการตกค้างสูงสุดในอาหาร (Maximum Residue Limits - MRLs) ในชิ้นส่วนสุกรและเนื้อโคของ Codex ประเทศผู้ผลิตอาหารสัตว์และเนื้อสัตว์บางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกาพยายามกดดันให้ไทยอนุญาตการนำเข้าอาหารสัตว์และชิ้นส่วนสุกรที่มีการตกค้างของ Ractopamine ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมผลิตสุกรในประเทศและการจัดการความปลอดภัยอาหารของประเทศ งานวิจัยของ ดร.เวณิกา เบ็ญจพงษ์

¹⁰ ประกาศกระทรวงสาธารณสุข ฉบับที่ 269 พ.ศ.2546 เรื่อง มาตรฐานอาหารที่มีการปนเปื้อนสารเคมีกลุ่มเบต้าอะโกนิสต์ กำหนดให้อาหารทุกชนิดต้องตรวจไม่พบการปนเปื้อนของสารเคมีกลุ่มเบต้าอะโกนิสต์และเกลือของสารกลุ่มนี้ รวมถึงสารในกระบวนการสร้างและสลายของสารดังกล่าว และประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มาตรา 6(5) ห้ามใช้สารในกลุ่มเบต้าอะโกนิสต์ในอาหารสัตว์ที่ผลิตและนำเข้า อย่างไรก็ตาม ใน พ.ร.บ. ยา พ.ศ. 2510 ได้อนุญาตการขึ้นทะเบียนตำรับยาสัตว์ชื่อ Paylean 20 ซึ่งมีตัวยาสาคัญคือ Ractopamine ซึ่งเป็นสารกลุ่มเบต้าอะโกนิสต์แต่ยังไม่มีการอนุญาตให้นำไปใช้ ซึ่งจะเห็นความขัดแย้งระหว่างการอนุญาตการนำเข้ายา และการใช้ยา รวมไปถึงการนำเข้าเนื้อสัตว์ที่มีการตกค้างของ Ractopamine

มหาวิทยาลัยมหิดล คือการค้นหาข้อมูลมาประกอบการพิจารณาว่าควรหรือไม่ควรอนุญาตให้มีการนำเข้าผลิตภัณฑ์เนื้อสัตว์ที่มีการตกค้างของ Ractopamine ในขณะที่ ดร.นิรมล สุธรรมกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศึกษาแนวคิดด้านนิติเวชศาสตร์เกี่ยวกับมาตรการด้านความปลอดภัยของอาหาร กฎระเบียบระหว่างประเทศ ประสิทธิภาพการใช้มาตรการดังกล่าวของประเทศต่างๆ และประสิทธิภาพการเจรจาของประเทศต่างๆ กับสหรัฐอเมริกาที่ผ่านมา เพื่อใช้เป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจกำหนดจุดยืนและแนวทางการเจรจากับสหรัฐอเมริกาหรือประเทศคู่ค้าอื่นๆ ที่เรียกร้องให้ไทยกำหนดค่า MRLs สารแรดโตพามีนดังกล่าว

ปัญหาอีกด้านหนึ่งคือประเทศไทยตรวจพบ Staphylococcus spp. แบคทีเรียที่เป็นสาเหตุของโรคอาหารเป็นพิษปนเปื้อนในเนื้อสัตว์สูงถึงร้อยละ 56 ซึ่งสูงกว่าการปนเปื้อนในฟาร์มสุกรที่มีเพียงร้อยละ 25 แสดงว่าปัญหาโรคอาหารเป็นพิษนี้เข้มข้นในเนื้อสุกรที่จัดจำหน่ายให้ผู้บริโภค สาเหตุหนึ่งมาจากข้อจำกัดของระบบการเฝ้าระวังความเสี่ยงการปนเปื้อนของจุลินทรีย์ก่อโรคและจุลินทรีย์เสื่อมเนื้อสัตว์ การเก็บตัวอย่างเนื้อสุกรเพื่อส่งวิเคราะห์ทางห้องปฏิบัติการจุลชีววิทยาต้องใช้เวลานาน ไม่สะดวก และมีค่าใช้จ่ายสูง น.สพ.ดร.ศุภชัย เนื่อนवलสุวรรณ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จึงจะพัฒนาต้นแบบชุดตรวจสอบการปนเปื้อนจุลินทรีย์ก่อโรคและจุลินทรีย์เสื่อมเนื้อสุกรที่ให้ผลการตรวจที่รวดเร็วชัดเจนและราคาย่อมเยาว์

มาตรฐานความปลอดภัยที่เหมาะสมสำหรับเนื้อสุกรและโคในประเทศไทย

Ractopamine เป็นสารสังเคราะห์ในกลุ่มเบต้าอะโกนิสต์ (Beta-Agonist) หรือสารเร่งเนื้อแดงที่บางประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา เม็กซิโก แคนาดา และอีกหลายประเทศในทวีปอเมริกาเหนือและอเมริกาใต้ ออสเตรเลีย อินโดนีเซีย เกาหลีฟิลิปปินส์ เวียดนาม และแอฟริกาใต้ อนุญาตให้ใช้ผสมในอาหารสัตว์เพื่อเร่งการสร้างกล้ามเนื้อในสุกรและโค ปัจจุบัน Codex มีการกำหนดค่าสารตกค้าง (Maximum Residue Limits - MRLs) ในส่วนที่เป็นเนื้อและไขมันไม่เกิน 10 ไมโครกรัมต่อกิโลกรัม ตับไม่เกิน 40 ไมโครกรัมต่อกิโลกรัม ไตไม่เกิน 90 ไมโครกรัมต่อกิโลกรัม

ภายใต้กรอบขององค์การการค้าโลกซึ่งยอมรับมาตรฐานอาหารของ Codex (Codex Food Standards) เป็นหลักในการดำเนินการค้าอาหารระหว่างประเทศ หลายประเทศจึงนำกระบวนการประเมินความเสี่ยงในการได้รับสัมผัสสารเคมีจากการบริโภคอาหารของประชากรในประเทศมาใช้พิจารณากำหนด MRLs ในวัตถุดิบอาหาร สารเคมีป้องกันและกำจัดศัตรูพืช และยาสัตว์ที่บริโภคในประเทศ โดยแต่ละประเทศสามารถตั้ง MRLs ตามระดับการคุ้มครองสุขภาพผู้บริโภคที่เหมาะสมบนพื้นฐานข้อมูลการประเมินความเสี่ยง ไม่ถือเป็นมาตรการกีดกันทางการค้า

จากข้อมูลการบริโภคอาหารของประชากรไทย พบว่าคนไทยบริโภคเครื่องในสุกร รวมทั้งเลือดสุกร ซึ่งเป็นชิ้นส่วนที่มีการตกค้างของ Ractopamine สูง ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพ โดยเฉพาะผู้ป่วยโรคหัวใจและความดันโลหิต จำเป็นต้องมีข้อมูลการประเมินความเสี่ยงต่อสุขภาพของการได้รับ Ractopamine จากการบริโภคเนื้อและเครื่องในสุกรของคนไทย โดยเฉพาะประชากรกลุ่มเสี่ยง หากมีการอนุญาตให้ใช้ Ractopamine เป็นสารปรับปรุงซากสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ และกรมปศุสัตว์ สามารถใช้ข้อมูลนี้อ้างอิงในการเจรจาเรื่องมาตรฐานของประเทศไทยในการนำเข้าเนื้อและเครื่องในสัตว์จากประเทศที่มีการใช้ Ractopamine พร้อมกับกำหนดมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคในระดับที่เหมาะสม นอกจากนั้นฐานข้อมูลปริมาณการบริโภคเครื่องในสุกรจะเป็นประโยชน์ต่อการประเมินความเสี่ยงของการได้รับยาสัตว์ตกค้างจากการบริโภคเครื่องในสุกรในรูปแบบจำลองสำหรับกลุ่มผู้บริโภคอาหารชนิดใดชนิดหนึ่งเป็นประจำ

ส่วนการศึกษาตามแนวทางนิติเวชศาสตร์ ซึ่งเน้นการศึกษากฎระเบียบระหว่างประเทศภายใต้องค์การการค้าโลกที่เกี่ยวข้อง ประสิทธิภาพการจัดการเรื่องความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศสมาชิกอาเซียน รวมทั้งแนวทางการเจรจาเรื่องแรดโตพามีนระหว่างสหรัฐอเมริกากับประเทศต่างๆ เช่น จีน ไต้หวัน รัสเซีย และสหภาพยุโรป ซึ่งยังไม่อนุญาตให้ใช้สารแรดโตพามีนเลี้ยงสัตว์หรือผสมในอาหารสัตว์ ได้ข้อมูลที่น่าสนใจ อาทิ รัฐบาลไต้หวันต้องชั่งน้ำหนัก

ระหว่างผลประโยชน์ทางการค้า (การส่งออกสินค้าอื่น) กับผลกระทบจากการนำเข้าเนื้อสัตว์ มาเลเซียต้องปรับปรุงกฎหมายให้เทียบเคียงกับมาตรการของประเทศคู่ค้า ฟิลิปปินส์ต้องดำเนินการประเมินความเสี่ยงด้านสุขภาพของสินค้าที่ผลิตในประเทศและสินค้านำเข้าในมาตรฐานเดียวกัน และเวียดนามเลือกที่จะปฏิบัติตามมาตรฐานของประเทศคู่ค้า และจากการศึกษากฎหมาย ประกาศของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องด้านความปลอดภัยอาหารของประเทศไทย

ทั้งนี้ หากกำหนดค่า MRLs > 0 จะส่งผลกระทบต่อไทยหลายด้าน เช่น ความเสี่ยงด้านสุขภาพจากการบริโภคเครื่องในสุกรและโค ผลกระทบต่อเกษตรกรและผู้ค้าเนื้อและผลิตภัณฑ์สุกรและโคซึ่งจะต้องเผชิญกับการแข่งขันกับสินค้านำเข้า ผลกระทบต่อความไว้วางใจจากประเทศที่ไม่อนุญาตให้ใช้สารเร่งโตพามีนในการปศุสัตว์ที่เป็นผู้นำเข้าสินค้าแปรรูปจากเนื้อสุกรและโคของไทย ภาระรายจ่ายของรัฐและประชาชนในการรักษาบุคคลที่เสี่ยงต่ออาหารปนเปื้อนสารเร่งโตพามีน ผลกระทบต่อสวัสดิภาพสัตว์ และการพัฒนาสายพันธุ์สัตว์ที่มีคุณภาพ

ข้อเสนอแนะสำหรับหน่วยงานภาครัฐในการเตรียมการเจรจาด้านการค้าระหว่างประเทศภายใต้กรอบความตกลงมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Sanitary and Phytosanitary Measures-SPS) คือ

1) หากประเทศไทยไม่ต้องการใช้ค่า MRLs ตามมาตรฐาน Codex และเป็นมาตรฐานที่มีระดับการคุ้มครองความปลอดภัยอาหารสูงกว่ามาตรฐานสากล ควรจะดำเนินการดังนี้ (ก) ปรับปรุงประกาศกระทรวงดังกล่าวโดยเพิ่มเติมบริบทด้านความเสี่ยงสุขภาพและผลกระทบด้านการค้าระหว่างประเทศ (ข) ประเมินความเสี่ยงและวางแผนการจัดการความเสี่ยงอย่างเหมาะสมในบริบทของประเทศ

2) กำหนดนโยบายเรื่องความปลอดภัยด้านอาหารให้ชัดเจนและเป็นเอกภาพภายในหน่วยงานภาครัฐ

ที่มา: เวณิกา เบ็ญจพงษ์ และคณะ, โครงการประเมินความเสี่ยงต่อสุขภาพในการได้รับสารเร่งโตพามีนจากการบริโภคเนื้อและเครื่องในสุกรและโค ทศนคติดการเลือกซื้อเนื้อและเครื่องในสุกร (SRI5920202), งานวิจัย SRI2 ความมั่นคงทางอาหาร และความปลอดภัยของอาหาร, สกว. (2560)

นิรมล สุธรรมกิจ และคณะ, โครงการนิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยมาตรฐานความปลอดภัยทางด้านอาหาร: กรณีศึกษาเร่งโตพามีน (SRI5920203), งานวิจัย SRI2 ความมั่นคงทางอาหาร และความปลอดภัยของอาหาร, สกว. (2560)

ต้นแบบชุดตรวจสอบจุลินทรีย์เพื่อเฝ้าระวังความเสี่ยงของเนื้อสุกร

สำหรับการพัฒนาชุดตรวจสอบจุลินทรีย์เพื่อใช้ในการเฝ้าระวังความเสี่ยงของเนื้อสุกรและการประเมินการเสื่อมของเนื้อสุกรที่จำหน่ายในเขตกรุงเทพมหานครนั้น ดำเนินการโดยเก็บตัวอย่างเนื้อสุกรตามระบบช่องทางการจัดจำหน่ายในกรุงเทพมหานคร คือ เชียงคำส่งให้กับเชียงคำปลีก เชียงคำส่งให้กับผู้บริโภค เชียงคำปลีกให้กับผู้บริโภค แล้วนำไปการตรวจวิเคราะห์จุลินทรีย์ในห้องปฏิบัติการ ทั้งจุลินทรีย์ก่อโรค *Staphylococcus aureus* และ จุลินทรีย์เสื่อมเนื้อสัตว์ *Pseudomonas fluorescens* หรือ *Pseudomonas fragi* และ *Klebsiella* spp. จากการพัฒนาวิธีการตรวจสอบจุลินทรีย์อย่างรวดเร็วในเนื้อสุกร คาดว่าจะได้องค์ความรู้และมีต้นแบบชุดตรวจสอบจุลินทรีย์ที่หน่วยงานภาครัฐผู้ประกอบการ และผู้บริโภคสามารถเฝ้าระวังความเสี่ยงดังกล่าวในเขตกรุงเทพฯ และคาดหวังว่าสำนักงานสัตว์แพทย์สาธารณสุข สังกัดกรุงเทพมหานคร สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ องค์การอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข ผู้ประกอบการในห่วงโซ่การผลิตเนื้อสุกร จะนำองค์ความรู้และชุดตรวจสอบจุลินทรีย์นี้ไปใช้ตรวจสอบเนื้อสุกร ประเมินความเสี่ยงทางจุลินทรีย์ ระดับการปนเปื้อนของ *Staphylococcus aureus* และ *Pseudomonas* spp รวมทั้งเป็นต้นแบบการวิจัยที่ปรับใช้กับผลิตภัณฑ์ที่ได้จากเนื้อสุกร เช่น เนื้อสุกรบด แหนม ไส้กรอก หรือ แฮม หรือปรับใช้กับปศุสัตว์ชนิดอื่น เช่น เนื้อไก่ เนื้อโค

ที่มา: ศุภชัย เนื่อนวลสุวรรณ และ คณะ, โครงการพัฒนาชุดตรวจสอบจุลินทรีย์อย่างรวดเร็วเพื่อการเฝ้าระวังความเสี่ยงของเนื้อสุกรที่จำหน่ายในเขตกรุงเทพมหานคร (SRI5820202),งานวิจัย SRI2 ความมั่นคงทางอาหาร และความปลอดภัยของอาหาร, สกว. (กำลังดำเนินการ)

งานวิจัยอีกโครงการหนึ่งของ น.สพ.ดร.ศุภชัย เนื่อนवलสุวรรณ จะช่วยเสริมสร้างศักยภาพให้กับสำนักด่านอาหารและยาในการตรวจสอบและรับรองอาหารนำเข้าโดยการพัฒนาระบบที่ยืดหยุ่นตามฐานความเสี่ยง

ระบบการตรวจสอบและรับรองอาหารนำเข้า

นโยบายการควบคุมคุณภาพอาหารนำเข้าระบบตรวจสอบและรับรองความปลอดภัยอาหารต้องครอบคลุมทั้งอาหารที่ผลิตภายในประเทศและอาหารที่นำเข้าจากต่างประเทศ หน่วยงานราชการที่รับผิดชอบต่อการตรวจสอบอาหารนำเข้า เช่น สำนักด่านอาหารและยา สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) กระทรวงสาธารณสุข ซึ่งตรวจสอบอาหารนำเข้าโดยอาศัยหลักการประเมินความเสี่ยงอาหาร ทั้งนี้ระบบการตรวจสอบและรับรองอาหารนำเข้าจะต้องไม่เข้มงวดเกินไปจนเกิดข้อจำกัดทางการค้าระหว่างประเทศ ควรยืดหยุ่นหรือปรับเปลี่ยนระดับความเข้มงวดไปตามระดับความเสี่ยง ระบบการชักตัวอย่าง (sample system) ก็ต้องสามารถรองรับความยืดหยุ่นนี้ได้

งานวิจัยใช้วิธีการการจัดเรียงเรียงข้อมูลที่อยู่ในรูปแบบที่แตกต่างกันให้อยู่ในรูปแบบหรือระบบฐานข้อมูลที่สามารถนำไปใช้ได้ นักวิจัยจะได้ประสานงานกันในการกำหนดปัจจัยในการวิเคราะห์ข้อมูล เช่น การวิเคราะห์เชิงอาหาร การวิเคราะห์เชิงเวลา การวิเคราะห์เชิงจุลินทรีย์ การวิเคราะห์แหล่งกำเนิดของผู้ส่งออก การวิเคราะห์เชิงโลจิสติกส์ และการวิเคราะห์เชิงผู้ประกอบการ พร้อมทั้งแบ่งกลุ่มอาหารตามระดับอันตรายและความเสี่ยง พร้อมกันนี้ได้ออกแบบระบบการชักตัวอย่างอาหารนำเข้าตามฐานความเสี่ยง ทั้งหมดนี้จะนำไปสู่ข้อเสนอเชิงนโยบายสำหรับการกำหนดนโยบายการควบคุมคุณภาพอาหารนำเข้า โดยคาดหวังว่าสำนักด่านอาหารและยา สำนักงานอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุขจะนำความรู้ไปปรับใช้ในการควบคุมอาหารนำเข้า เพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการตรวจสอบอาหารนำเข้าตามฐานความเสี่ยงและการกำหนด

ที่มา: ศุภชัย เนื่อนवलสุวรรณ และ คณะ , โครงการตรวจสอบอาหารนำเข้าโดยฐานความเสี่ยง (SRI5920208), งานวิจัย SRI2 ความมั่นคงทางอาหาร และความปลอดภัยของอาหาร, สกว. (กำลังดำเนินการ)

ผลิตภัณฑ์ฮาลาลนับเป็นสินค้าและอุตสาหกรรมเกษตรที่มีตลาดลักษณะเฉพาะเจาะจง (Niche Market) ที่มีโอกาสจะสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่ภาคการเกษตรได้ไม่น้อย แต่ไทยยังมีส่วนแบ่งตลาดในโลกมุสลิมน้อยมาก เมื่อเทียบกับส่วนแบ่งของประเทศไทยในตลาดโลกในตลาดทั่วไป และส่วนแบ่งตลาดโลกมุสลิมของมาเลเซียและอินโดนีเซีย แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 จึงกำหนดให้เสริมสร้างขีดความสามารถการผลิตในห่วงโซ่อุตสาหกรรมเกษตรด้วยการสร้างความร่วมมือด้านการเกษตรกับประเทศเพื่อนบ้านซึ่งเป็นแหล่งผลิตวัตถุดิบเพื่อการแปรรูปสร้างมูลค่าและโอกาสของไทยในด้านการตลาดจากการส่งออกทั้งในและนอกภูมิภาคอาเซียน ในการนี้ประเทศไทยจะต้องปรับแนวคิดและแผนพัฒนาอุตสาหกรรมฮาลาลใหม่โดยร่วมมือกับประเทศมุสลิมในอาเซียน ได้แก่ มาเลเซียและอินโดนีเซีย เพื่อแข่งขันกับคู่แข่งนอกภูมิภาคที่มีส่วนแบ่งในตลาดโลกมุสลิมกว่าร้อยละ 90 ทั้งๆ ที่หลายประเทศมิใช่ประเทศมุสลิมและมีประชากรมุสลิมน้อยกว่าไทย ดร.ปรารธนา ปรารธนาดี มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ได้ศึกษาสถานการณ์การตลาดของอาหารฮาลาลและศักยภาพการแข่งขันของผู้ประกอบการสินค้าฮาลาลในตลาดอาเซียน รวมทั้งโครงสร้างห่วงโซ่อุปทานและความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมอาหารฮาลาลของไทย พร้อมกับวิเคราะห์ปัจจัยความร่วมมือที่ส่งผลต่อการเพิ่มสมรรถนะของห่วงโซ่อุปทานดังกล่าว

ทั้งนี้การเพิ่มความสามารถในการแข่งขันสำหรับตลาดโลกมุสลิมที่มีประชากรกว่า 1,800 ล้านคน จำเป็นต้องคำนึงถึงการรับรองมาตรฐานอาหารฮาลาลในการผลิตระดับอุตสาหกรรมที่สอดคล้องกับการตีความตามบทบัญญัติทางศาสนาอิสลาม งานวิจัยโดย ดร. ชูติมา ไชยราชฤทธิ์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ศึกษาแนวทางการวางกลยุทธ์ของผู้ประกอบการส่วนต่างๆ ในห่วงโซ่อุปทานอาหารฮาลาลสำเร็จรูปในประเทศไทยเพื่อการแข่งขันในตลาดโลกมุสลิม

นอกจากนั้น มีข้อสังเกตว่าการตรวจรับรองฮาลาลไทยในภาคการบริการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่การส่งเสริมผลิตภัณฑ์ฮาลาลในภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมยังจำกัดมาก ในเรื่องนี้ ศาสตราจารย์ ดร.อิศรา ศานติศาสน์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เสนอให้ประเทศไทยปรับแนวคิดและแผนพัฒนาอุตสาหกรรมฮาลาลใหม่เพื่อสร้างความพร้อมในการปรับตัว และอาจจำเป็นต้องหาจุดร่วมเพื่อร่วมมือกับประเทศอื่นในอาเซียนที่ประชากรส่วนใหญ่เป็นมุสลิม

การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันอุตสาหกรรมอาหารฮาลาลของไทย

จากการศึกษาประเทศมุสลิมในอาเซียนและเขตปกครองตนเองหนึ่งเซียประเทศจีนเพื่อวิเคราะห์ข้ออุปทานของอุตสาหกรรมอาหารฮาลาลและความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการไทยในตลาดอาเซียน พบว่าระเบียบข้อกำหนด มาตรฐาน และการตรวจรับรองฮาลาลมีความคล้ายคลึงกัน ตลาดใหญ่ที่สุด คือ อินโดนีเซียซึ่งมีการขยายตัวของประชากรชนชั้นกลาง และให้ความยอมรับสินค้าจากประเทศไทย แต่รัฐบาลอินโดนีเซียได้ออกนโยบายกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษีเพื่อป้องกันสินค้านำเข้าจากต่างประเทศที่อาจเข้าสู่ตลาดมากเกินไป ทำให้ผู้ประกอบการไทยต้องปรับตัวตามกฎหมายระเบียบดังกล่าว

ในภาพรวมของอุตสาหกรรมสินค้าฮาลาลจากไทยไม่จำเป็นต้องปรับรูปแบบของโครงสร้างข้ออุปทาน และมีความสามารถที่จะขยายตลาดไปสู่ตลาดอาเซียนได้ มีสมรรถนะระดับสูงในการบริหารต้นทุนของข้ออุปทาน การวางแผน การจัดหา การผลิต และการส่งมอบ แต่ควรส่งเสริมให้ผู้ประกอบการร่วมมือกันในเรื่องการแลกเปลี่ยนข้อมูล ณ จุดขาย และต้นทุนในการจัดเก็บสินค้าคงคลัง ร่วมกันวางแผนส่งเสริมการขาย และร่วมกันแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับคำสั่งซื้อที่ผิดพลาด เพื่อให้เห็นภาพรวมทั้งข้ออุปทาน และสามารถวางแผนการจัดการจัดหา ผลิต และการจัดส่งสินค้าได้ดียิ่งขึ้น

สำหรับการแข่งขันในตลาดอาเซียนโดยเฉพาะการส่งออกไปยังประเทศอินโดนีเซีย งานวิจัยเสนอว่าควรเน้นเรื่องการปรับตัวของภาครัฐ โดยส่งเสริมให้มีมาตรฐานการตรวจรับรองระดับเดียวกัน และส่งเสริมด้านธุรกิจ ภาครัฐควรช่วยเจรจาเรื่องข้อกำหนดและระเบียบการนำเข้าสินค้าของประเทศอาเซียนเพื่อลดปัญหาจากข้อกีดกันทางการค้า ส่วนผู้ผลิตควรแยกสายการผลิตที่เป็นระบบฮาลาลออกจากระบบปกติเพื่อสร้างความเชื่อมั่นแก่ผู้บริโภคมุสลิม และเลือกผู้นำเข้าในประเทศปลายทางที่มีความเชี่ยวชาญสูงให้ทำการกระจายสินค้า

การผลิตอาหารฮาลาลระดับอุตสาหกรรมจะต้องได้รับการรับรองมาตรฐานกระบวนการผลิตตามเงื่อนไขที่กำหนดโดยเจ้าของมาตรฐาน และผลการศึกษาด้านเมืองจาการ์ตา สุราบายา และ เมดาน ประเทศอินโดนีเซีย พบว่านโยบายด้านเกษตรและอาหารของประธานาธิบดี โจโก วิโดโด ต้องการให้อินโดนีเซียพึ่งพาตนเองและลดการนำเข้าสินค้าด้านเกษตรและอาหาร จึงมีมาตรการทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษี กำหนดให้สินค้าเหล่านี้ต้องมีการประกันกระบวนการผลิตด้านสุขอนามัยและความปลอดภัย โดยอนุญาตให้ใช้การรับรองจากผู้ตรวจรับรองที่กำหนด และอนุญาตให้กลุ่มสินค้าวัตถุดิบสามารถแสดงใบรับรองฮาลาลจากไทย ปัจจุบันคณะกรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทยเป็นเจ้าของมาตรฐานการผลิตฮาลาล โดยมีคณะกรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทย และคณะกรรมการกลางอิสลามประจำจังหวัดเป็นหน่วยงานตรวจรับรอง

ข้อเสนอเชิงนโยบาย คือ

1) ให้คณะกรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทยในฐานะผู้ตรวจรับรองมาตรฐานการผลิตฮาลาลตรวจระบบการผลิตตามมาตรฐานฮาลาลได้หลายตรา และในฐานะที่เป็นเจ้าของมาตรฐานรับรองการผลิตฮาลาล คณะกรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทยจะต้องคำนึงถึงการใช้ ตรา Thailand Diamond Halal เพื่อผลักดันให้ TDH ถูกเลือกใช้เป็นมาตรฐานรับรองการผลิตฮาลาลจากกลุ่มประเทศคู่ค้าเป้าหมาย

2) รัฐบาลไทยควรพัฒนาระบบการให้บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการกระจายสินค้า และสนับสนุนให้ผู้ประกอบการไทยลงทุนในกิจกรรมค้า

3) สนับสนุนการใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมเพื่อเพิ่มมูลค่าผลิตภัณฑ์หรือบริการ โดยกระทรวงพาณิชย์เป็นผู้นำด้านการตลาดและให้ข้อมูลด้านโอกาสการตลาดในระดับกลุ่มผลิตภัณฑ์ และหน่วยงานเครือข่ายองค์กรบริหารงานวิจัยแห่งชาติ (คอบช.) ประสานงานร่วมกับนักวิชาการจากมหาวิทยาลัยในการเชื่อมโยงการดำเนินงานให้สอดคล้องกันทั้งด้านเทคโนโลยี ประสิทธิภาพกระบวนการ และการกระจายสินค้าสู่ตลาด

การศึกษาองค์ประกอบการตรวจรับรองฮาลาลในประเทศไทย มาเลเซีย และอินโดนีเซีย พบว่าดำเนินการโดยองค์กรหรือหน่วยงานเดียว และมีเครื่องหมายเดียว การตรวจรับรองของไทยและอินโดนีเซียดำเนินการโดยองค์กรศาสนา ส่วนการตรวจรับรองของมาเลเซียดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐที่ดูแลกิจการศาสนาอิสลาม การขอการรับรองฮาลาลของไทยมีความสะดวกน้อยที่สุดและมีต้นทุนสูงที่สุด มาเลเซียเป็นประเทศเดียวที่มีหน่วยงานด้านการพัฒนาและส่งเสริมอุตสาหกรรมฮาลาลเป็นการเฉพาะ และกำลังพยายามผลักดันมาตรฐานใหม่ที่เข้มข้นมากกว่ามาตรฐานฮาลาลที่ใช้ในปัจจุบันซึ่งน่าจะประสบความสำเร็จได้ยาก ทั้งนี้ไทยควรเลือกใช้ข้อบทเรียนจากมาเลเซียและอินโดนีเซียให้เป็นประโยชน์

ในเรื่องเส้นทางการผลิตและการค้าผลิตภัณฑ์ฮาลาลนั้น ไทยมีความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลกสูงกว่ามาเลเซียและอินโดนีเซีย โดยไทยมีส่วนแบ่งในตลาดโลกประมาณร้อยละ 3 ในขณะที่มาเลเซียและอินโดนีเซียมีส่วนแบ่งไม่เกินร้อยละ 0.5 นับเป็นความสำเร็จของการรับรองเครื่องหมายฮาลาลไทยในระดับหนึ่ง แต่สัดส่วนผลิตภัณฑ์ฮาลาลไทยในตลาดโลกมุสลิมยังน้อยมากเมื่อเทียบกับมาเลเซียและอินโดนีเซีย และไทยกำลังสูญเสียส่วนแบ่งนี้ในหลายหมวดสินค้า ซึ่งอาจเป็นเพราะไทยมิใช่ประเทศมุสลิม ผลิตภัณฑ์จึงได้รับการยอมรับน้อยกว่า

ในด้านความร่วมมือซึ่งทั้งสามประเทศมีกรอบความร่วมมือและข้อตกลงต่อกันนั้น มีข้อสังเกตว่าสินค้าส่งออกสำคัญไปตลาดโลกและตลาดโลกมุสลิมของทั้งสามประเทศค่อนข้างเหมือนกัน สถานะในตลาดโลกจึงเป็นคู่แข่งกัน โอกาสที่จะมี Vertical Integration มีอยู่ค่อนข้างน้อย แต่ก็ยังควรแสวงหาช่องทางและรูปแบบความร่วมมือที่เหมาะสม

งานวิจัยมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายดังนี้

- ควรมีหน่วยงานเจ้าภาพเป็นการเฉพาะ มีปฏิบัติการทางวิทยาศาสตร์สนับสนุนการตรวจรับรองฮาลาล และมีองค์กรภาคเอกชนของมุสลิมในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านฮาลาลเพื่อสร้างความเชื่อมั่นในมาตรฐานฮาลาลของไทยในตลาดโลกมุสลิม
- ควรใช้พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งประชากรส่วนใหญ่เป็นมุสลิมผลิตสินค้าเพื่อส่งออกสู่โลกมุสลิม โดยส่งออกผ่านท่าเรือในประเทศมาเลเซีย เพื่อลดระยะเวลาและต้นทุนการขนส่ง ซึ่งจะสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ในการนี้ประเทศไทยควรใช้ประโยชน์จากกรอบความร่วมมือสามเหลี่ยมเศรษฐกิจ อินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย (IMT-GT) ซึ่งในสาขาผลิตภัณฑ์และบริการฮาลาล (Halal Products and Services) และสาขาการท่องเที่ยว (Tourisms) ประเทศไทยเป็นผู้ประสานงานหลัก
- จัดให้มีการเจรจาแก้ไขปัญหาการไม่รับรองมาตรฐานฮาลาลซึ่งกันและกัน โดยไทยควรกำหนดยุทธศาสตร์ใหม่ โดยวางตำแหน่งมาตรฐานฮาลาลไทยให้เหนือกว่ามาตรฐานอื่น เช่น GMP HACCP กล่าวคือการได้รับการรับรองโดยมาตรฐานอื่นเป็นเงื่อนไขของการรับรองมาตรฐานฮาลาลไทย
- ควรใช้ประโยชน์จากผู้สำเร็จการศึกษาจากโลกมุสลิมและจากพื้นที่ 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งเข้าใจวัฒนธรรมดีในการเจาะตลาดโลกมุสลิม โดยสร้างแบรนด์ผลิตภัณฑ์ฮาลาลของพื้นที่นี้ผลิตเพื่อส่งออกสู่โลกมุสลิม
- ให้มีการศึกษาวิจัยในลักษณะเดียวกันกับสมาชิกอาเซียนประเทศอื่นๆ ได้แก่ บรูไน ซึ่งกำลังลงทุนอุตสาหกรรมฮาลาลในหลายประเทศ เช่น ออสเตรเลีย จีน พม่า (ซึ่งมาเลเซียช่วยวางระบบฮาลาลให้ และภาคธุรกิจอยู่ในมือมุสลิม) กัมพูชา (ซึ่งเข้ามาเรียนรู้ระบบฮาลาลจากไทย) และเวียดนาม (ซึ่งมีความพร้อมในด้านวัตถุดิบแต่มีประชากรมุสลิมจำนวนน้อย)

ที่มา: ปรรณนา ปรรณนาดี และคณะ, โครงการการปรับปรุงแบบโซ่อุปทานของอุตสาหกรรมสินค้าอาหารเพื่อรองรับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (RDG5650098-01), สกว. (2557)

ชุดิมา ไชยราชุทธิ์ และคณะ, โครงการการสร้างคุณค่าบนการจัดการโซ่อุปทานอุตสาหกรรมอาหารฮาลาล (RDG5750059), สกว. (2558)

อิศรา ศานติศาสน์ และคณะ, โครงการทิศทางใหม่ของฮาลาลไทยในอาเซียน (RDG5710041V06), สกว. (2558)

ภาคการผลิตอุตสาหกรรม: สำหรับอนาคต มีการสั่งสมความรู้และเทคโนโลยีการผลิตเปลี่ยนผ่านสู่โครงสร้างที่มีเทคโนโลยีซับซ้อนขึ้นและการร่วมลงทุนของนักลงทุนไทยมีส่วนสูงขึ้น เช่นเดียวกับการผลิตสาขาบริการที่เริ่มมีความเชี่ยวชาญที่หลากหลาย มีการใช้เทคโนโลยีและความคิดสร้างสรรค์มากขึ้น ส่งผลให้ประเทศไทยขยับฐานะการพัฒนาประเทศเป็นประเทศรายได้ปานกลางค่อนข้างสูงในปี 2553 แต่กำลังเผชิญแรงกดดันจากประเทศกำลังพัฒนาหน้าใหม่ในอาเซียนที่เร่งตัวเองขึ้นเป็นคู่แข่งในตลาดโลก ทำให้ไทยมีความเสี่ยงที่จะติดกับรายได้ปานกลาง¹¹ (Middle-income trap - MIT)

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 กำหนดเป้าหมายที่จะหลุดพ้นจากสถานะภาพนี้ โดยเศรษฐกิจจะต้องขยายตัวไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5 ต่อปี เป็นการเติบโตที่เกิดจากการวิจัยและพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรม ที่จะต่อยอดอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพ และการใช้เทคโนโลยีขั้นสูงที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม¹² ร่วมกับการวางรากฐานพัฒนาอุตสาหกรรมแห่งอนาคต¹³ การกำหนดแนวทางและมาตรการที่ชัดเจนในเรื่องนี้ย่อมต้องอาศัยการวิจัยเชิงนโยบายหลายด้าน สกว. มีงานวิจัยของ ดร.ณณริฏ พิศลยบุตร มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ที่วิเคราะห์อุตสาหกรรมยุทธศาสตร์เพื่อผลักดันประเทศไปสู่ประเทศรายได้สูง และได้คิดค้นวิธีกำหนดเกณฑ์ที่เหมาะสมสำหรับคัดเลือก 10 อุตสาหกรรมเป้าหมาย พร้อมกับข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อสร้างกลไกที่มีเอกภาพสำหรับบริหารจัดการนโยบายแบบมุ่งอุตสาหกรรมเป้าหมาย

หนึ่งในอุตสาหกรรมที่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 จัดว่ามีศักยภาพและมีความพร้อมที่จะยกระดับด้วยเทคโนโลยีขั้นสูง ได้แก่ **อุตสาหกรรมยานยนต์และชิ้นส่วน** ไทยเป็นฐานการผลิตรถยนต์ลำดับที่ 12 ของโลก และได้กำหนดวิสัยทัศน์ด้านยานยนต์ปี 2021 ไว้ว่า “ประเทศไทยเป็นฐานการผลิตยานยนต์โลกพร้อมด้วยห่วงโซ่อุปทานที่สร้างมูลค่าเพิ่มในประเทศ และเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม” โดยจะเน้นการบริหารจัดการโซ่อุปทานรวมทั้งการพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมด้านยานยนต์สีเขียว ในเรื่องนี้ ดร.ยศพงษ์ ลออนวล มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ได้ศึกษาศักยภาพของอุตสาหกรรมยานยนต์ไทยด้านขีดความสามารถในการแข่งขันและด้านโซ่อุปทานและเทคโนโลยีนวัตกรรมสีเขียว และได้จัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายการส่งเสริมการผลิตยานยนต์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

¹¹ “สภาพของประเทศกำลังพัฒนาที่ประสบความสำเร็จในการยกระดับรายได้จากการเป็นประเทศที่ยากจนมาเป็นรายได้ปานกลางในเวลาอันรวดเร็ว แต่กลับไม่สามารถพัฒนาประเทศไปสู่ประเทศพัฒนาแล้วที่มีฐานะร่ำรวยหรือสามารถพัฒนาได้แต่ต้องใช้เวลาค่อนข้างยาวนาน” อ้างอิง “รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการ การศึกษาแนวทางการคัดเลือกอุตสาหกรรมยุทธศาสตร์ของไทยเพื่อผลักดันประเทศให้พ้นกับดักรายได้ปานกลาง” ดร.ณณริฏ พิศลยบุตร มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ธันวาคม 2559.

¹² ได้แก่ อุตสาหกรรมยานยนต์และชิ้นส่วนที่พัฒนาไปสู่ยานยนต์ในอนาคต อุตสาหกรรมไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ที่พัฒนาไปสู่ระบบอัจฉริยะ เคมีภัณฑ์ที่สามารถต่อยอดไปสู่อุตสาหกรรมเคมีภัณฑ์ชีวภาพและพลาสติกชีวภาพ อุตสาหกรรมเกษตรและอาหารที่พัฒนาเป็นอาหารสุขภาพ อาหารสร้างสรรค์และอาหารสำหรับกลุ่มเฉพาะ อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางและพลาสติกซึ่งมีการต่อยอดสู่ผลิตภัณฑ์ที่มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้นและอุตสาหกรรมที่ใช้ศักยภาพของทุนมนุษย์ อาทิ อุตสาหกรรมสร้างสรรค์ต่างๆ

¹³ อุตสาหกรรมหุ่นยนต์อัตโนมัติเพื่อสนับสนุนการเพิ่มประสิทธิภาพของภาคการผลิตและบริการ อุตสาหกรรมชิ้นส่วนอากาศยานที่สามารถต่อยอดจากศักยภาพของอุตสาหกรรมชิ้นส่วนยานยนต์ อุตสาหกรรมการผลิตเครื่องมือและอุปกรณ์ทางการแพทย์ อุตสาหกรรมพลังงานชีวภาพ เพื่อสร้างความมั่นคงด้านพลังงานและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้และสร้างมูลค่าเพิ่มของสินค้าเกษตรและวัตถุดิบชีวมวล

การคัดเลือกอุตสาหกรรมเป้าหมายของประเทศ

งานวิจัยนี้จะตั้งอยู่บนสมมติฐานว่าภาครัฐควรมีมาตรการแทรกแซง แม้จะมีข้อผิดพลาดได้แต่สามารถเรียนรู้เพื่อพัฒนาความสามารถซึ่งจะเป็นผลดีในอนาคต การคัดเลือกอุตสาหกรรมเป้าหมายของประเทศจึงเป็นขั้นตอนที่สำคัญยิ่งของการวางแผนการพัฒนาอุตสาหกรรม

ขั้นตอนแรกคือการกำหนดเกณฑ์เบื้องต้น 2 มิติ 1) ศักยภาพอุตสาหกรรมเป้าหมาย ประกอบด้วยสองมิติ คือ คุณค่าทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน พิจารณาจากมูลค่าเพิ่มรายสาขา การจ้างงาน มูลค่าเกี่ยวเนื่องตามตารางปัจจัยการผลิต/ผลผลิต 2) โอกาสในการพัฒนาสินค้าเพื่อส่งออกในอนาคต ในขั้นตอนนี้ได้พิจารณาจากอุตสาหกรรมที่มีความเข้มแข็งในทั้งสองมิติ 10 อุตสาหกรรม

ขั้นตอนที่สองคือการกำหนดแนวนโยบายผลักดันอุตสาหกรรมว่าต้องกำหนดเป้าหมายชัดเจนเป็นระยะๆ เพื่อตัดสินใจว่าจะยุติหรือให้การสนับสนุนต่อ หรือลดมาตรการช่วยเหลือเมื่อธุรกิจสามารถแข่งขันได้

ขั้นตอนที่สาม คือการวิเคราะห์เชิงปริมาณในระดับ sub-sector ครอบคลุม 8 อุตสาหกรรมการเกษตร 25 อุตสาหกรรมย่อย และ 8 อุตสาหกรรมการบริการ แบ่งอุตสาหกรรมการเกษตรเป็น 8 อุตสาหกรรมย่อย อุตสาหกรรม 25 อุตสาหกรรมย่อย จากนั้นวิเคราะห์แนวโน้มสำคัญ 10-15 ปีข้างหน้า ทั้ง mega trend และ disruptive trend

- mega trend ได้แก่ สังคมสูงวัย ทำให้ความต้องการสินค้าและบริการเปลี่ยนแปลงไป กลไกตลาดไม่สามารถที่จะตอบสนองได้เต็มที่ จำเป็นต้องสร้างตลาด กำหนดมาตรฐาน พัฒนาตราสินค้าทางสุขภาพและสิ่งแวดล้อมเพื่อตลาดสูงวัย รวมทั้งสร้างบุคลากร ส่วนการท่องเที่ยวเติบโตอย่างรวดเร็ว แต่ต้องการการควบคุมและจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อให้เกิดความยั่งยืน และสร้างความเชื่อมโยงสู่ชุมชนเพื่อเพิ่มกำลังซื้อให้กับประเทศ

- disruptive trend ได้แก่ เทคโนโลยี เช่นหุ่นยนต์ เป็นเทคโนโลยีประหยัดแรงงานที่จะเข้ามาทดแทนตำแหน่งงานจำนวนมาก ควรคัดเลือกอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพและจ้างงานสูง พัฒนาการศึกษเพื่อแก้ไขคนตกงาน ส่วนเทคโนโลยี AI เทคโนโลยีวิเคราะห์ข้อมูลมีประสิทธิภาพในหลายสาขาอาชีพ เป็นโอกาสในการพัฒนาความโปร่งใสในการทำงาน ควรประยุกต์ใช้ AI ในภาคธุรกิจ ทั้งด้านสุขภาพ กฎหมาย การเงิน ส่วนเทคโนโลยีทางการเงินเปลี่ยนวิธีการจ่ายเงิน การโอนเงิน การกู้ยืม และการลงทุน หากปรับตัวไม่ทันภาคการเงินจะได้รับผลกระทบรุนแรง ควรสนับสนุนระบบจ่ายเงิน โยกย้ายเงิน ระดมทุนและเลือกที่จะลงทุนที่มีการแข่งขัน การขยายสินเชื่อรายย่อย

ผลการศึกษาระบุ 10 อุตสาหกรรมที่มีความโดดเด่น จำแนกออกได้เป็น 3 กลุ่ม ได้แก่

- กลุ่มที่มีคุณค่าในปัจจุบันสูงแต่มีโอกาสด้านการพัฒนาที่จำกัด ได้แก่ อุตสาหกรรมอาหารและเครื่องดื่ม ผลิตภัณฑ์ยางและพลาสติก เครื่องมือทางบัญชี คอมพิวเตอร์ และอุปกรณ์สำนักงาน ซึ่งไทยมีความสามารถในการแข่งขันในระดับหนึ่งอยู่แล้ว แต่ความต้องการในตลาดโลกอาจจะอยู่ในระดับจำกัด

- กลุ่มที่คุณค่าในปัจจุบันและโอกาสในอนาคตอยู่ในระดับที่ดี ได้แก่ อุตสาหกรรมเคมีภัณฑ์ เครื่องใช้ไฟฟ้าและยานยนต์ ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่ไทยมีความเข้มแข็งอยู่แล้ว สามารถสร้างคุณค่าให้กับระบบเศรษฐกิจได้ในระดับที่สูงและโอกาสในอนาคตยังมีทิศทางค่อนข้างดี

- กลุ่มที่คุณค่าในปัจจุบันอยู่ในระดับที่ต่ำ และมีโอกาสในอนาคตในระดับปานกลางถึงสูง ได้แก่ อุตสาหกรรม Fabricated metal products วิทยุโทรทัศน์และเครื่องมือสื่อสาร เครื่องมือและอุปกรณ์การแพทย์และจักษุ นาฬิกา และอุตสาหกรรมเครื่องจักรกล

สิบอุตสาหกรรมเป้าหมายนี้มีสัดส่วนแรงงานต่อแรงงานทั้งหมดในระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 7 ในปี 2548 มาเป็นร้อยละ 9.7 ในปี 2557 และในช่วงเวลาเดียวกันอุตสาหกรรมกลุ่มนี้มีอัตราการขยายตัวร้อยละ 4.2 ในขณะที่อุตสาหกรรมอื่นๆ เติบโตเพียงร้อยละ 3.1 หากสามารถคงอัตราการขยายตัวดังกล่าวได้ ไทยจะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว

ภายในปี 2589 แต่หากจะคาดหวังให้ 10 อุตสาหกรรมนี้เป็นกลจักรผลักดันประเทศสู่ประเทศพัฒนาแล้ว อุตสาหกรรมกลุ่มนี้จะต้องเพิ่มอัตราการขยายตัวเฉลี่ยจากร้อยละ 4.2 เป็นร้อยละ 7.2 ต่อปี ซึ่งจะส่งผลต่อเนื่องให้อุตสาหกรรมอื่นๆ ขยายตัวร้อยละ 3.9 ต่อปี และทำให้อัตราเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยเป็นร้อยละ 4.7 ต่อปี และประเทศไทยขึ้นสู่สถานะประเทศรายได้ระดับสูงในปี 2579 ณ เวลาที่สิ้นสุดแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

ข้อเสนอเชิงนโยบาย

- การคัดเลือกอุตสาหกรรมจะไม่ใช้การตัดสินใจแบบครั้งเดียว ควรปรับเปลี่ยนกลยุทธ์อยู่เสมอ ควรมีการแทรกแซงเท่าที่จำเป็นเพื่ออุดช่องโหว่กลไกตลาด และควรยกเลิกการสนับสนุนเมื่อพร้อมแข่งขัน ทั้งนี้ ภาครัฐควรตรวจสอบแนวโน้มการพัฒนาของอุตสาหกรรมเหล่านี้อย่างสม่ำเสมอ
- ภาครัฐควรพิจารณานโยบายอื่นๆ ควบคู่กับการให้แรงจูงใจผ่านมาตรการส่งเสริมการลงทุน ในแง่ความเข้มข้นของการให้แรงจูงใจผ่านมาตรการส่งเสริมการลงทุนประเทศไทยได้ให้ผลประโยชน์ที่ทัดเทียมกับประเทศคู่แข่งใน ASEAN แล้ว และควรสนับสนุนอุตสาหกรรมที่มีความเชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมเป้าหมายไปพร้อมๆ กัน โดยคำนึงถึงความชัดเจน แน่นนอน และความต่อเนื่องมีบทบาทสำคัญในการลดความเสี่ยงในการลงทุน
- การพัฒนาทุนมนุษย์ในระดับอุตสาหกรรมยังเป็นข้อจำกัดในหลายอุตสาหกรรม เช่น เครื่องมือและอุปกรณ์ทางการแพทย์และจักษุ นาฬิกา เครื่องมือทางการบัญชี คอมพิวเตอร์ และอุปกรณ์สำนักงาน เครื่องใช้ไฟฟ้า และเครื่องจักรกล
- ยังต้องลงทุนเพื่อการวิจัยและพัฒนาเพิ่มเติมอีกมากในทุกอุตสาหกรรม ยกเว้นอุตสาหกรรม เครื่องมือและอุปกรณ์ทางการแพทย์และจักษุ นาฬิกา และเครื่องจักรกล
- ภาครัฐควรระงับการแทรกแซงจากกลุ่มผลประโยชน์ที่จะเข้ามาผลักดันการสนับสนุนอุตสาหกรรมที่ไม่มีศักยภาพหรือมีศักยภาพต่ำ ซึ่งทำให้ภาครัฐสูญเสียโอกาสที่ผลักดันอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพมากกว่า
- ควรมีองค์กรเจ้าภาพที่มีเอกภาพ มีความเป็นอิสระในการดูแลการสนับสนุนการลงทุนขาออกแบบเบ็ดเสร็จ เพื่อชี้แนะแนวทางดำเนินการให้องค์กรภาครัฐที่ทำหน้าที่สนับสนุนการพัฒนาให้ไปในทิศทางเดียวกัน

ที่มา: นนริฏ พิศลยบุตร, โครงการการศึกษาแนวทางการคัดเลือกอุตสาหกรรมยุทธศาสตร์ของไทยเพื่อผลักดันประเทศให้พ้นกับดักรายได้ปานกลาง (SRI5851203), งานวิจัย SRI12 การหลุดพ้นจากกับดักประเทศรายได้ปานกลาง, สกว. (2559)

การยกระดับอุตสาหกรรมยานยนต์ไทย

ในทศวรรษที่ผ่านมา ไทยเป็นฐานการผลิตของผู้ประกอบการรถยนต์ที่สำคัญของโลกโดยเฉพาะการผลิตรถบรรทุกเชิงพาณิชย์ (รถกระบะ) และรถยนต์นั่งขนาดเล็ก (Eco-car) โดยมีห่วงโซ่อุปทานในอุตสาหกรรมยานยนต์ค่อนข้างแข็งแกร่งเพราะมีการลงทุนของบริษัทต่างชาติในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก สามารถเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันภายในประเทศและขยายตลาดไปยังต่างประเทศได้ มีการยกระดับผู้ผลิตชิ้นส่วนไทยไปสู่ผู้ผลิตชิ้นส่วนระดับโลกและผู้ผลิตอะไหล่ทดแทน ถ้าได้รับการสนับสนุนที่ดี อุตสาหกรรมยานยนต์ไทยก็มีโอกาสจะพัฒนาไปสู่แนวทางของกระแสโลก ได้แก่ การผลิตยานยนต์สีเขียวที่เน้นการขับเคลื่อนด้วยพลังงานไฟฟ้าที่มีประสิทธิภาพสูงขึ้น

ข้อจำกัดสำคัญในปัจจุบัน ได้แก่ แรงงานที่มีทักษะขั้นสูงยังมีน้อย และยังใช้เทคโนโลยีระดับต่ำ นวัตกรรมยังต่ำ การจดสิทธิบัตรมีไม่มาก ส่งผลให้ไม่สามารถปรับเปลี่ยนผลิตภัณฑ์ตามความต้องการของลูกค้า แต่ความเสี่ยงสำคัญคือหากอุปสงค์ในประเทศและต่างประเทศลดลง ก็อาจขาดทุนในการลงทุนพัฒนาแรงงานหรือวิจัยและพัฒนา อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันประเทศไทยเป็นฐานการผลิตที่สำคัญของค่ายรถญี่ปุ่น มีความจำเป็นที่จะต้องก้าวสู่ห่วงโซ่อุปทานที่มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้น

ข้อเสนอเชิงนโยบาย การพัฒนาอุตสาหกรรมยานยนต์สีเขียวของประเทศไทยต้องตั้งอยู่บนเศรษฐกิจฐานนวัตกรรมที่มีการส่งเสริมการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างองค์กรขนาดใหญ่และผู้ประกอบการขนาดเล็กโดยใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรม

เป็นตัวนำ มีการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรม โดยความร่วมมือระหว่างผู้ประกอบการ หน่วยงานวิจัย หน่วยงานด้านการศึกษา และหน่วยงานภาครัฐ มาตรการส่งเสริมต่างๆ ควรมุ่งเน้นการเพิ่มการลงทุนด้านวิจัยและพัฒนาเพื่อกระตุ้นให้เกิดการถ่ายทอดเทคโนโลยีและการพัฒนาองค์ความรู้ใหม่เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่ม ลดต้นทุนการผลิต และสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ อนึ่ง การยกระดับศักยภาพผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมยานยนต์ จำเป็นต้องมีความพร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐาน ทั้งด้านบุคลากร ศูนย์วิจัยและศูนย์ทดสอบที่ได้มาตรฐาน

ที่มา: ยศพงษ์ ลอนนวล, โครงการการวิจัยเชิงนโยบายเพื่อเสนอแนะแนวทางการยกระดับอุตสาหกรรมยานยนต์สีเขียว (ด้วยวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรม) (SRI5851205), งานวิจัย SRI12 การหลุดพ้นจากกับดักประเทศรายได้ปานกลาง, สกว. (2560)

อุตสาหกรรมอีกรกลุ่มหนึ่งที่ได้รับการจัดชั้นว่าเป็นอุตสาหกรรมเป้าหมายได้แก่**อุตสาหกรรมสร้างสรรค์** และเพื่อให้การสนับสนุนอุตสาหกรรมกลุ่มนี้มีความชัดเจนและส่งผลต่อการยกระดับรายได้ของประเทศ ดร.พงษ์ธร วราศัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จะจัดทำฐานข้อมูลเศรษฐกิจสร้างสรรค์ และจะคัดเลือกอุตสาหกรรมสร้างสรรค์เป้าหมายเพื่อเป็นกลจักรขับเคลื่อนการพัฒนา

อุตสาหกรรมสร้างสรรค์

การวิจัยจะพัฒนาฐานข้อมูลเฉพาะของอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ โดยอ้างอิงนิยามและการจัดหมวดหมู่ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) รวมทั้งพัฒนาฐานข้อมูลแรงงานสร้างสรรค์ โดยใช้ฐานข้อมูลจากการสำรวจสถานะการทำงานของประชากร ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ แล้วจัดทำแบบจำลองดุลยภาพทั่วไปแบบพลวัต (Dynamic Computable General Equilibrium Model: Dynamic CGE) โดยสร้างบัญชีเมตริกซ์สังคมที่ผนวกกิจกรรมเศรษฐกิจสร้างสรรค์ เพื่อวิเคราะห์คุณูปการของอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ต่อตัวแปรเศรษฐกิจมหภาค

ฐานข้อมูลเศรษฐกิจสร้างสรรค์จะครอบคลุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจและมูลค่าสินค้าและบริการในหมวดอุตสาหกรรมเศรษฐกิจสร้างสรรค์ และจำนวนแรงงานสร้างสรรค์ในแต่ละหมวดอุตสาหกรรม คาดว่าจะได้ข้อเสนอแนะนโยบายและยุทธศาสตร์ในการขับเคลื่อนอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ที่ครอบคลุมถึงแนวทางการยกระดับผู้ประกอบการในวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) และวิสาหกิจชุมชน

ที่มา: พงษ์ธร วราศัย, โครงการวิจัยเชิงยุทธศาสตร์การหลุดพ้นจากกับดักประเทศรายได้ปานกลางกลุ่มอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ (Creative Industries) (SRI5951204), งานวิจัย SRI12 การหลุดพ้นจากกับดักประเทศรายได้ปานกลาง, สกว. (กำลังดำเนินการ)

สำหรับ**อุตสาหกรรมซอฟต์แวร์และอิเล็กทรอนิกส์** แนวทางการยกระดับที่สำคัญคือการพัฒนาผลิตภัณฑ์อำนวยความสะดวกในชีวิตประจำวันให้สามารถเชื่อมต่อเครือข่ายอินเทอร์เน็ตเกิดจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศ และการส่งผ่านข้อมูลทางอินเทอร์เน็ตมีความเร็วสูงขึ้น ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแนวคิด IoT (Internet of Things)¹⁴ ที่จะสนับสนุนการปรับเปลี่ยนโครงสร้างพื้นฐานของเมืองด้านพลังงานและคมนาคมขนส่งสู่รูปแบบของเมืองอัจฉริยะ (Smart City)¹⁵ งานวิจัยเรื่องนี้ของ ดร.เอกชัย สุมาลี สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบังจะนำไปสู่ข้อเสนอเชิงนโยบายในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง การยกระดับอุตสาหกรรมภายใต้กรอบ IoT และนโยบายพื้นที่นำร่องในการพัฒนา Smart City

¹⁴ Internet of Things เป็นแนวคิดที่ต้องการเชื่อมต่ออุปกรณ์ทันสมัยต่างๆ ให้ติดต่อสื่อสารกันได้โดยไม่ต้องผ่านคน เช่นการเชื่อมต่อโทรศัพท์มือถือผ่านระบบโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่สามารถตรวจสอบความปลอดภัยในบ้านจากที่ทำงานได้

¹⁵ Smart City คือเมืองที่มีการเชื่อมโยงเครือข่ายของโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ทางสังคม วัฒนธรรมและเศรษฐกิจ เพื่อยกระดับความอัจฉริยะของเมือง ทำให้คุณภาพการใช้ชีวิตในเมืองนั้นดีขึ้น ลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ลดการใช้พลังงานทำให้มีทรัพยากรอย่างยั่งยืน

Internet of Things (IoT) และ Smart City

เทคโนโลยี IoT ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในชีวิตประจำวัน เพิ่มความสะดวกสบายหรือเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน สืบค้นับการประยุกต์ใช้ IoT ที่ได้รับความนิยมในปัจจุบัน ได้แก่ 1) Smart Home เป็นการประยุกต์ใช้เทคโนโลยี IoT กับอุปกรณ์เครื่องใช้หรือสิ่งของในบ้าน 2) Wearable ได้แก่อุปกรณ์ที่ใช้ในชีวิตประจำวัน เช่น สมาร์ทโฟน นาฬิกาอัจฉริยะ 3) Smart City ใช้เทคโนโลยี IoT ช่วยในการจัดการเมืองด้านพลังงาน ระบบประปา หรือสาธารณูปโภคอื่นๆ 4) Smart Grid เป็นโครงข่ายไฟฟ้าที่ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมาบริหารจัดการ ควบคุมการผลิต ส่ง และจ่ายพลังงานไฟฟ้า 5) Industrial Internet นำอินเทอร์เน็ตมาใช้ในระบบอุตสาหกรรม เช่น ควบคุมการทำงานของเครื่องจักร 6) Connected Car เป็นการเชื่อมต่อด้านการคมนาคมขนส่งภายในเมือง ครอบคลุมทั้งยานพาหนะและการเคลื่อนที่ของคน โดยเน้นเทคโนโลยีเซ็นเซอร์และ CCTV 7) Connected Health ประยุกต์ใช้ IoT กับอุปกรณ์ทางการแพทย์ที่เชื่อมต่อแบบไร้สาย 8) Smart Retail ช่วยการเลือกซื้อสินค้าและบริการ เช่น การเลือกซื้อสินค้าออนไลน์ 9) Smart Supply Chain ช่วยติดตามสินค้าที่กำลังขนส่งตามเส้นทางต่างๆ 10) Smart Farming เป็นการประยุกต์ใช้ IoT เกี่ยวกับการทำเกษตรกรรม ปศุสัตว์ ฯลฯ เพื่อควบคุมคุณภาพและเพิ่มผลผลิต

ในปี 2558 ตลาดซอฟต์แวร์และบริการซอฟต์แวร์ที่เชื่อมโยงกับเทคโนโลยี IoT มีมูลค่ากว่า 52,561 ล้านบาท และมีมูลค่าการบริโภค 82,175 ล้านบาท การศึกษาพบว่ามีอุตสาหกรรมเป้าหมายที่มีศักยภาพสูงที่จะใช้ประโยชน์จาก IoT ได้แก่ (1) กลุ่มการขนส่งและโลจิสติกส์ (2) กลุ่มสาธารณสุข สุขภาพ และเทคโนโลยีการแพทย์ (3) กลุ่มธุรกิจทางการค้า และธุรกิจบริการ เช่น ภาคการเงิน การศึกษา และการท่องเที่ยว (4) กลุ่มธุรกิจด้านพลังงาน (5) กลุ่มอาหาร เกษตร และเทคโนโลยีชีวภาพ ในด้านเศรษฐกิจ คาดว่า IoT จะมีบทบาทสำคัญในการยกระดับขีดความสามารถและศักยภาพในการแข่งขันและรายได้ต่อหัวของประชาชน ขยายการเติบโตทางเศรษฐกิจของเมือง แต่ก็อาจมีผลกระทบทางลบต่อสวัสดิการผู้บริโภค อัตราการอ่านหนังสือ และความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึง ICT

โครงการได้ทำการคัดเลือกพื้นที่ต้นแบบสำหรับ Smart City ที่จะใช้เทคโนโลยี IoT เข้ามาช่วยจัดการเมือง โดยพิจารณาจากขนาดพื้นที่และนโยบายของแต่ละเมือง มีการประเมินมูลค่าและต้นทุนของเมือง (การกำหนดพื้นที่เป้าหมายยังไม่ได้พิจารณาต้นทุนแฝงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต) โดยจัดประเภทเมืองเป็นเมืองทั่วไปและเมืองที่มีภารกิจพิเศษ เช่น เมืองยุทธศาสตร์ เมืองท่องเที่ยว เมืองอุตสาหกรรม ในเบื้องต้นได้เลือกจังหวัดนครนายก เชียงใหม่ ภูเก็ต ขอนแก่น เป็นพื้นที่นำร่อง ซึ่งมีความโดดเด่นแตกต่างกัน นครนายกเป็นจังหวัดแรกในโครงการสมาร์ทไทยแลนด์ มีความพร้อมด้านเทคโนโลยี เครือข่ายไร้สายเชื่อมโยงกับจุดต่างๆ ที่สำคัญในจังหวัด มีโครงการต่อยอดประโยชน์จากสมาร์ตการ์ดในบัตรประชาชน ภูเก็ตเคยเป็น IT City มาก่อน เน้นเรื่องการให้บริการประชาชน เช่น โครงการให้บริการประชาชนแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว และการลงทุนด้านไอที เป็นศูนย์กลางบ่มเพาะผู้ประกอบการรายใหม่ (Tech Startup) เชียงใหม่เคยร่วมมือกับเมืองเซี่ยงไฮ้ด้านซอฟต์แวร์บริหารจัดการภาครัฐ ส่วนขอนแก่นเป็นจังหวัด MICE City จัดการประชุม การท่องเที่ยว และการแสดงสินค้าระดับนานาชาติ

อย่างไรก็ดี ปัจจุบันยังไม่สามารถใช้แนวคิดเมืองอัจฉริยะเป็น platform ในการพัฒนาพื้นที่เหล่านี้ได้ เนื่องจากขาดการบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ในระดับภูมิภาค อย่างไรก็ตามโครงการได้กำหนดชุดข้อมูลมาตรฐานที่อธิบายองค์ประกอบที่สำคัญของเมืองในด้านเทคโนโลยี เช่น คอมพิวเตอร์ประสิทธิภาพสูง และอุปกรณ์เครื่องใช้สมัยใหม่ที่มีการติดตั้งเซ็นเซอร์ชนิดต่างๆ ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการคลังข้อมูล เพื่อให้สามารถเข้าถึงข้อมูลและจัดเก็บแบบทันที (Real-Time) ให้เมืองสามารถวัดประสิทธิภาพของการบริการและคุณภาพชีวิต สามารถเปรียบเทียบและเรียนรู้การปฏิบัติงานจากเมืองอื่น มีการวิเคราะห์และระบุห่วงโซ่มูลค่าของเทคโนโลยีแต่ละระบบ เช่น เทคโนโลยี IoT กับระบบขนส่งอัจฉริยะ และพิจารณาการประยุกต์ใช้เทคโนโลยี IoT กับคมนาคมขนส่ง ระบบบริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐานด้านพลังงาน เทคโนโลยี IoT กับการผลิตไฟฟ้า เทคโนโลยี IoT กับระบบส่งและจำหน่ายไฟฟ้า เทคโนโลยี IoT กับการค้าปลีกไฟฟ้าและการให้บริการลูกค้า

ข้อเสนอเชิงนโยบาย

- 1) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงให้ครอบคลุมทั่วประเทศเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางดิจิทัล ผลักดันให้ประเทศไทยเป็นหนึ่งในศูนย์กลางการเชื่อมต่อและแลกเปลี่ยนข้อมูล (Integrated Data Center)
- 2) การสร้างกลไกในการขับเคลื่อนความร่วมมือและการสนับสนุนของหน่วยงานต่างๆ ในการผลักดัน IoT และ Smart City โดยจะต้องมีการจัดสรรความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงาน และมีคณะกรรมการนโยบายหรือยุทธศาสตร์ขับเคลื่อนงาน

ที่มา: เอกชัย สุมาลี, โครงการการวิจัยเชิงนโยบายเพื่อเสนอแนะแนวทางการยกระดับอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์และอิเล็กทรอนิกส์ภายใต้กรอบของ Internet of Things และ Smart City (SRI5851206), งานวิจัย SRI12 การหลุดพ้นจากกับดักประเทศรายได้ปานกลาง, สกว. (2559)

2.2 การพัฒนาภาคการท่องเที่ยว การท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมบริการที่สำคัญของประเทศ ตัวอย่างงานวิจัยเรื่องนี้ ได้แก่ งานวิจัยโดย ดร.ณกร อินทร์พยุ่ง มหาวิทยาลัยบูรพา ที่พัฒนาด้านแบบประยุกต์ใช้เทคโนโลยีบลูทูธพลังงานต่ำในการพัฒนาเมืองท่องเที่ยวอัจฉริยะ (Smart Tourism City)

ต้นแบบระบบเมืองท่องเที่ยวอัจฉริยะ

ปัจจุบันการให้ข้อมูลแก่นักท่องเที่ยวส่วนใหญ่มีลักษณะตายตัว ไม่สามารถปรับปรุงข้อมูลอย่างรวดเร็ว หรือข้อมูลไม่ตรงกับความต้องการของนักท่องเที่ยว แม้ว่าข้อมูลทางเว็บไซต์หรือแอปพลิเคชันบนโทรศัพท์มือถือสามารถปรับปรุงได้รวดเร็ว แต่การเข้าถึงข้อมูลจำนวนมากเกี่ยวกับสถานที่ท่องเที่ยว ร้านค้าและบริการต่างๆ ในเมืองท่องเที่ยวมีขั้นตอนและใช้เวลาค่อนข้างมาก ทำให้นักท่องเที่ยวที่ไม่มีความชำนาญหรือไม่มีเวลาไม่ได้รับข้อมูลตรงความต้องการ งานวิจัยนี้จะออกแบบและพัฒนาระบบให้บริการข้อมูลสถานที่ สินค้า ร้านค้า รายละเอียดของเมนูอาหาร/ราคา ก่อนการตัดสินใจเดินเข้าร้าน จุดเสี่ยงอันตราย เส้นทางเลี่ยงการจราจรติดขัด ฯลฯ โดยให้ความสำคัญกับข้อมูล Last-mile tourism ที่สอดคล้องกับตำแหน่งนักท่องเที่ยว โดยประยุกต์ใช้เทคโนโลยีบลูทูธพลังงานต่ำ

ระบบนี้มีส่วนประกอบ คือ 1) ฮาร์ดแวร์ เป็นอุปกรณ์ส่งสัญญาณวิทยุบลูทูธพลังงานต่ำ (Bluetooth Low Energy: BLE) หรือ Beacon ซึ่งมีขนาดเล็ก โดยที่ BLE tag จะเป็นอุปกรณ์สำหรับร้านค้าและบริการสำหรับป้อนข้อมูลเพื่อสื่อสารกับแอปพลิเคชันในโทรศัพท์มือถือของนักท่องเที่ยว 2) ซอฟต์แวร์ เป็นส่วนเก็บรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ ประมวลผล และให้บริการข้อมูลแก่นักท่องเที่ยว ร้านค้าและบริการ และผู้บริหารเมืองท่องเที่ยว

นอกจากการพัฒนาและทดสอบระบบต้นแบบแล้ว ยังต้องปรับเปลี่ยนทัศนคติและสร้างการยอมรับของผู้ประกอบการต่อเทคโนโลยี ปรับเปลี่ยนขั้นตอนการทำงานในปัจจุบันของผู้ประกอบการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ปัจจุบันระบบมีความสมบูรณ์ในระดับหนึ่ง สามารถใช้งานได้ตามความต้องการของผู้ประกอบการ และอยู่ระหว่างการขยายผล คาดหวังว่าเมื่อเสร็จสมบูรณ์จะเกิดระบบที่สามารถให้บริการข้อมูลสถานที่ท่องเที่ยว ประชาสัมพันธ์ร้านค้าและบริการในท้องถิ่นที่สอดคล้องกับตำแหน่งนักท่องเที่ยว นอกจากนั้นจะสามารถให้บริการข้อมูลที่ตรงกับความต้องการของนักท่องเที่ยว โดยนักท่องเที่ยวสามารถบันทึกความต้องการ (Wish list) เข้าสู่โมบายแอปพลิเคชันทั้ง Android และ iOS เมื่อเข้าสู่บริเวณร้านค้าหรือบริการที่ตรงกับความต้องการ ระบบจะแจ้งเตือนข้อมูลโดยอัตโนมัติ ซึ่งน่าจะเพิ่มแรงจูงใจและโอกาสในการซื้อสินค้าและบริการของนักท่องเที่ยว

ที่มา: ณกร อินทร์พยุ่ง และคณะ, โครงการเมืองท่องเที่ยวอัจฉริยะโดยประยุกต์ใช้เทคโนโลยีบลูทูธพลังงานต่ำ Smart Tourism City by blueBLE (SRI5851207), งานวิจัย SRI12 การหลุดพ้นจากกับดักประเทศรายได้ปานกลาง, สกว. (กำลังดำเนินการ)

3. การลงทุนวิจัย และบ่มเพาะผู้ประกอบการทางนวัตกรรม เทคโนโลยี

3.1 ลงทุนวิจัยเทคโนโลยีเพื่อใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์และสังคม

ปัจจัยภายนอกที่เป็นภัยคุกคามสำคัญต่อขีดความสามารถในการแข่งขันของไทย ได้แก่ การเพิ่มขึ้นของความสามารถในการผลิตสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรมขั้นต้นในประเทศ CLMV และสินค้ากึ่งทุนและเทคโนโลยีเข้มข้นในเวียดนาม ซึ่งส่งผลกระทบต่อเงินลงทุนจากญี่ปุ่นในไทยอย่างเห็นได้ชัด ส่วนปัจจัยภายในมีจุดอ่อนที่การพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัย และนวัตกรรม ที่ขาดเอกภาพในการบริหารจัดการ ทำให้ทิศทางการพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัย พัฒนา และนวัตกรรมของประเทศตอบโจทย์การพัฒนาประเทศล่าช้า ไม่ทันต่อการพัฒนาเทคโนโลยีของโลก รวมทั้งภาคเอกชนไม่เข้ามาลงทุนในขั้นการแปลงงานวิจัยไปสู่เชิงพาณิชย์เพราะมีความเสี่ยงและใช้เงินลงทุนสูง การลงทุนวิจัยและพัฒนาในสัดส่วนต่อ GDP ของไทยต่ำกว่าประเทศที่สามารถเปลี่ยนผ่านประเทศสู่ประเทศรายได้สูง อาทิ เกาหลีใต้และสิงคโปร์ถึง 6-10 เท่า ซึ่งในการลงทุนวิจัยและพัฒนาในสองประเทศก็เป็นของภาคเอกชนเป็นส่วนใหญ่ ขณะที่ผู้ประกอบการไทยโดยเฉพาะผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อมยังให้ความสำคัญน้อยมากกับการใช้วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัย และนวัตกรรมเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้สินค้าและผลิตภัณฑ์ นอกจากนี้บุคลากรวิจัยและพัฒนาภาคเอกชนในต่างประเทศก็มีจำนวนสูงมากกว่าประเทศไทย 7-11 เท่า หากไทยยังพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในรูปแบบเดิมก็จะก้าวไม่ทันการพัฒนาเทคโนโลยีโลก ไม่สามารถพัฒนาเศรษฐกิจสู่ประเทศที่มีรายได้สูงได้ตามเป้าหมายระยะ 20 ปีข้างหน้า

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 กำหนดให้เร่งส่งเสริมการลงทุนวิจัยและพัฒนาและผลักดันสู่การใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์และเชิงสังคมโดยลงทุนวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยี 1) กลุ่มมีศักยภาพพัฒนาได้เองเพื่อพัฒนาเป็นฐานเศรษฐกิจใหม่ อาทิ กลุ่มอาหารและเกษตร การแพทย์ สิ่งแวดล้อม อุตสาหกรรมสร้างสรรค์และวัฒนธรรม 2) กลุ่มที่นำสู่การพัฒนาแบบก้าวกระโดด ได้แก่ เทคโนโลยีทางการแพทย์ครบวงจร เทคโนโลยีชีวภาพ หุ่นยนต์และเครื่องมืออุปกรณ์อัจฉริยะ ยานยนต์สมัยใหม่ ระบบเครื่องกลที่ใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ ดิจิทัล เทคโนโลยีอินเทอร์เน็ตที่เชื่อมต่อและบังคับอุปกรณ์ต่างๆ ปัญญาประดิษฐ์และเทคโนโลยีสมองกลฝังตัว และเทคโนโลยีระบบรางและการบิน 3) กลุ่มนวัตกรรมทางสังคมเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน อาทิ เทคโนโลยีการศึกษา เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เทคโนโลยีเพื่อผู้พิการและผู้สูงอายุ เทคโนโลยีทางการแพทย์ และเสริมสร้างระบบการบริหารจัดการทรัพยากรสิ่งแวดล้อม

บทนี้ได้นำเสนอความรู้ของ สกว. เกี่ยวกับเกษตรแม่นยำ อาหารปลอดภัย อุตสาหกรรมยานยนต์ อุตสาหกรรมสร้างสรรค์ และเมืองท่องเที่ยวอัจฉริยะ แล้วในหัวข้อที่ 2 การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคการผลิตและบริการ สำหรับการลงทุนวิจัยเทคโนโลยีและนวัตกรรมทางสังคมเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตนั้น มีผลงานวิจัยของ ดร.ภาณุวัฒน์ ต่านกลาง มหาวิทยาลัยบูรพา ที่พัฒนาต้นแบบการนำเทคโนโลยีระบบเซนเซอร์ไร้สายร่วมกับเทคโนโลยี Bluetooth Low Energy (BLE) เพื่อสร้างระบบข้อมูลสุขภาพของผู้สูงอายุผ่านระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ตเพื่อให้บริการสุขภาพในชุมชนเขตเทศบาลเมืองแสนสุข ส่วนงานวิจัยโดย ดร.วรจิตต์ เศรษฐพรรค มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ คือ การวิเคราะห์สิทธิบัตรและทำแผนที่สิทธิบัตรที่เกี่ยวข้องกับระบบหุ่นยนต์ฉลาด (Smart robotics) สำหรับให้บริการทางสาธารณสุข เพื่อให้ได้ข้อมูลประกอบการพัฒนาผลิตภัณฑ์ต้นแบบและจัดทำแผนกลยุทธ์ในการพัฒนาผลิตภัณฑ์ก่อนพัฒนา “ต้นแบบระบบ Robotics smart service สำหรับให้บริการทางสาธารณสุข” เพื่อผลักดันให้เป็น Product Champion ในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ

นอกจากนี้จะมีการบูรณาการงานวิจัยพื้นฐานเข้ากับงานวิจัยประยุกต์เพื่อตอบสนองความต้องการของสังคมไทยที่ก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัยให้เกิดการขับเคลื่อนเชิงพาณิชย์ โดยในปี 2560 จะดำเนินการ 7 เรื่อง โดย ดร.ริษา ภัทรมานนท์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ได้แก่ ต้นแบบไบโอเซ็นเซอร์วัดกระแสไฟฟ้าจากกล้ามเนื้อ ต้นแบบจุ่มกึ่งอิเล็กทรอนิกส์ ต้นแบบเซ็นเซอร์วัดการเต้นของหัวใจที่ฝังในหุ่นยนต์ช่วยเหลือผู้สูงวัย ระบบสารสนเทศทางการแพทย์อย่างฉลาดและปัญญาประดิษฐ์ขั้นต้น โดยจะมีการสาธิตการใช้งาน นำอุปกรณ์ไปใช้ในชุมชน การทดสอบต้นแบบเทคโนโลยีฉลาดและปัญญาประดิษฐ์ในชุมชน และการบริหารจัดการโครงการและทรัพยากรสนับสนุนอย่างครบถ้วน

การลงทุนวิจัยต้นแบบเทคโนโลยีและนวัตกรรมเพื่อผู้สูงอายุ

ปัจจุบันผู้สูงอายุจำนวนมากต้องอาศัยอยู่ในบ้านเพียงลำพัง ซึ่งเป็นความเสี่ยงในการดำเนินชีวิต เหตุเกิดจากปัญหาของธุรกิจบริการผู้สูงอายุของไทยที่ยังขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน โครงการการพัฒนาต้นแบบการนำเทคโนโลยีระบบเซนเซอร์ไร้สายร่วมกับเทคโนโลยี Bluetooth Low Energy (BLE) เพื่อสร้างระบบข้อมูลสุขภาพของผู้สูงอายุผ่านระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ต โดยจะออกแบบชุดอุปกรณ์เพื่อส่งข้อมูลสัญญาณชีพเบื้องต้นจากผู้สูงอายุไปให้แก่ผู้ให้บริการด้านสุขภาพผู้สูงอายุ และออกแบบระบบจัดการข้อมูลสุขภาพผู้สูงอายุที่สามารถจัดเก็บและรายงานสถิติต่างๆ รวมถึงสร้างอุปกรณ์เพื่อเฝ้าระวังและแจ้งเตือนเมื่อมีการล้มไปยังระบบส่วนกลางและผู้ดูแล ขณะนี้ได้ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับระบบ Healthcare และ ระบบ Internet of Things (IoT) และออกแบบโครงสร้างระบบสารสนเทศเพื่อรองรับระบบสุขภาพด้วยเทคโนโลยี IoT และออกแบบผลิตภัณฑ์ต้นแบบเรียบร้อยแล้ว อยู่ระหว่างการหาอาสาสมัครผู้สูงอายุอย่างน้อย 30 คนเพื่อทดสอบการใช้งานจริงโดยเทศบาลเมืองแสนสุขและโรงพยาบาลสมิติเวช ชลบุรี คาดหวังว่าจะได้ต้นแบบเครื่องมือและระบบสำหรับการเฝ้าระวังและดูแลสุขภาพผู้สูงอายุสำหรับนำไปผลิตขึ้นภายในประเทศในเชิงพาณิชย์ ผลการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดสวัสดิการสุขภาพแก่ผู้สูงอายุในชุมชน ซึ่งจะช่วยลดภาระงานของเจ้าหน้าที่ และลดค่าใช้จ่ายในการเดินทางของหน่วยงานสำหรับการติดตามสุขภาพของผู้สูงอายุ

ส่วนโครงการ “ต้นแบบระบบ Robotics smart service สำหรับบริการทางสาธารณสุข” เริ่มดำเนินการด้วยการวิเคราะห์สิทธิบัตร (Patent analysis) และทำแผนที่สิทธิบัตรที่เกี่ยวข้องกับระบบหุ่นยนต์ฉลาด (Smart robotics) สำหรับบริการทางสาธารณสุข ซึ่งจะช่วยให้เท่าทันเทคโนโลยีล่าสุด สามารถประเมินความเสี่ยงในการลงทุนวิจัยและพัฒนา วิเคราะห์สถานการณ์การแข่งขัน และประเมินโอกาสทางธุรกิจ ได้ข้อมูลประกอบการพัฒนาผลิตภัณฑ์ต้นแบบ และจัดทำแผนกลยุทธ์ในการพัฒนาผลิตภัณฑ์ และกำหนดทิศทางการพัฒนาเทคโนโลยีฉลาดเพื่อการบริการทางสาธารณสุข ซึ่งประกอบด้วยแพลตฟอร์มต่อไปนี้ 1) เทคโนโลยีหุ่นยนต์เกี่ยวกับการดูแลสุขภาพ และ หุ่นยนต์ทางการแพทย์ที่ไม่เกี่ยวข้องกับหุ่นยนต์ทางการแพทย์ประเภทช่วยผ่าตัด 2) เทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์และการพัฒนาตัวชีวิตที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ข้อมูลด้านสุขภาพ 3) เทคโนโลยีเซนเซอร์และไบโอเซนเซอร์ที่เกี่ยวข้องกับการติดตามสภาวะสุขภาพ 4) จัดทำแผนกลยุทธ์ในการพัฒนาเทคโนโลยีฉลาดเพื่อการบริการทางสาธารณสุข

การลงทุนวิจัยเทคโนโลยีเพื่อผู้สูงอายุอีกชุดหนึ่งมุ่งเน้นการสร้างเทคโนโลยีฉลาดชั้นนำด้านเซ็นเซอร์สุขภาพและปัญญาประดิษฐ์ในการติดตามสภาวะสุขภาพเพื่อลดการพึ่งพาเทคโนโลยีจากต่างประเทศ บูรณาการเทคโนโลยีฉลาดด้านสุขภาพกับชุมชนและสังคม และประเมินการยอมรับเทคโนโลยีฉลาดของชุมชนและสังคม กำหนดแนวทางการสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นมิตรกับชุมชนสูงวัย โดยจะพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการชุดวิจัยที่ไร้รอยต่อระหว่างนักวิจัยผู้ประกอบการ และตลาด เพื่อให้เกิดข้อเสนอแนะเชิงนโยบายด้านสุขภาพจากนวัตกรรมต่อไปนี้

1) ต้นแบบไบโอเซนเซอร์วัดกระแสไฟฟ้าจากกล้ามเนื้อ (สัญญาณไฟฟ้ากล้ามเนื้อ) โดยนำสัญญาณคลื่นไฟฟ้ากล้ามเนื้อที่บันทึกได้ไปประมวลผลและจำแนกด้วยระบบ AI สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้หลากหลาย เช่น เซ็นเซอร์การติดตามคลื่นไฟฟ้ากล้ามเนื้อผู้ป่วยที่ใช้ประเมินระยะของโรคได้

1) ต้นแบบจมูกอิเล็กทรอนิกส์เพื่อติดตามสภาวะสุขภาพ พัฒนาเครื่องตรวจวัดสถานะทางสุขภาพโดยการตรวจโมเลกุลกลิ่นที่ปลดปล่อยจากร่างกาย ต้องมีการพัฒนาเซ็นเซอร์ที่ตรวจจับกลิ่นเป้าหมาย นำมาประกอบอุปกรณ์ที่ใช้ทำงานตามเป้าหมาย

2) ต้นแบบเซ็นเซอร์วัดการเต้นของหัวใจที่ฝังในหุ่นยนต์ช่วยเหลือผู้สูงวัย แสดงผลบนหน้าจอหุ่นยนต์

3) ระบบสารสนเทศทางการแพทย์อย่างฉลาดและปัญญาประดิษฐ์ ขั้นต้นจะพัฒนาระบบจัดเก็บข้อมูลทางการแพทย์ระบบเปิด ขึ้นต่อไปเป็นการจัดรวบรวมและวิเคราะห์ นำข้อมูลสุขภาพมาจัดทำดัชนีชี้วัดสุขภาพ ขั้นสุดท้ายพัฒนาวิเคราะห์ข้อมูลสุขภาพของประชากรโดยรวม

4) ส่งเสริมสร้างความตระหนักรู้ด้านเทคโนโลยีฉลาดและปัญญาประดิษฐ์ให้กับสังคมไทย มีลักษณะเป็น action research โดยเริ่มจากการสาธิตการใช้งาน นำอุปกรณ์ไปใช้ในชุมชน เก็บข้อมูลและวิเคราะห์ ประเมินผลการใช้งาน จากผู้ใช้งานและบุคลากรสุขภาพ

5) การทดสอบต้นแบบเทคโนโลยีฉลาดและปัญญาประดิษฐ์ในชุมชน ศึกษาพฤติกรรมกลุ่มเป้าหมาย การตราผลิตภัณฑ์เพื่อสร้างคุณค่า การออกแบบสื่อเพื่อประชาสัมพันธ์

6) การบริหารจัดการโครงการและทรัพย์สินทางปัญญา

คาดว่าจะได้ต้นแบบระบบ บทความดีพิมพ์เผยแพร่ และสิทธิบัตรในทุกโครงการ

ที่มา: ภาณุวัฒน์ ด้านกลาง และคณะ,โครงการระบบบริการสุขภาพอัจฉริยะสำหรับเทศบาลเมืองแสนสุข (SRI5851208),งานวิจัย SRI12 การหลุดพ้นจากกับดักประเทศรายได้ปานกลาง, สกว. (กำลังดำเนินการ)

วรจิตต์ เศรษฐพร,โครงการการวิเคราะห์สิทธิบัตร การทำแผนที่สิทธิบัตร และแผนกลยุทธ์ในการพัฒนาไบโอเซนเซอร์สำหรับเทคโนโลยีฉลาด เพื่อการบริการทางสาธารณสุข (SRI5981002),งานวิจัย SRI10 องค์ความรู้ใหม่และนวัตกรรมด้านวิทยาศาสตร์ สังคมศาสตร์ และมนุษยศาสตร์, สกว. (กำลังดำเนินการ)

ริษา ภัทรมานนท์,โครงการรูปแบบเทคโนโลยีฉลาดและระบบนิเวศชุมชนครบวงจรเพื่อสังคมสูงวัยสุขภาพดี (โครงการ “มณี”) ระยะที่ 1 (SRI6081001), งานวิจัย SRI10 องค์ความรู้ใหม่และนวัตกรรมด้านวิทยาศาสตร์ สังคมศาสตร์ และมนุษยศาสตร์, สกว. (อยู่ระหว่างลงนามสัญญา)

3.2 สร้างนักวิจัยสาขาเป้าหมายและผู้ประกอบการทางเทคโนโลยี

นอกจากการลงทุนวิจัยวิทยาศาสตร์ นวัตกรรม เทคโนโลยีที่ไทยมีศักยภาพและที่นำไปสู่การพัฒนาแบบก้าวกระโดดแล้ว แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ได้กำหนดให้เร่งสร้างนักวิจัยมืออาชีพโดยเฉพาะอย่างยิ่งในสาขาวิศวกรรมการผลิตขั้นสูง แพทยศาสตร์ นักวิทยาศาสตร์ข้อมูล นักออกแบบ และสาขาที่ขาดแคลนและสอดคล้องกับการเติบโตของอุตสาหกรรมเป้าหมายและทิศทางการพัฒนาประเทศ

ทั้งนี้ สกว. ได้สนับสนุนให้บุคลากรวิจัยชั้นนำของประเทศจัดทำการวิเคราะห์และสังเคราะห์ผลงานวิจัยของฝ่ายวิชาการ สกว.และโครงการปริญาเอกกาญจนาภิเษก (คปภ.) โดยเฉพาะโครงการวิจัยที่สิ้นสุดและย้อนหลัง 5 ปี งานสำคัญกลุ่มนี้ดำเนินการโดย ศ.ดร.อารันต์ พัฒนไทย มหาวิทยาลัยขอนแก่น (วิเคราะห์และสังเคราะห์งานวิจัยสาขาเกษตร) ศ.ดร.นพ. นรุตถ์ เฉลิมพันธ์ุ คณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล (สาขาการแพทย์และวิทยาศาสตร์การแพทย์) ศ.ดร.สมชาย วงศ์วิเศษ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี (สาขาวิศวกรรมศาสตร์และเทคโนโลยี) ศ. ดร. อภิชาติ สุขสำราญ มหาวิทยาลัยรามคำแหง (สาขาเคมีและวิศวกรรมเคมี) และศ.ดร.ทวี ตันฉศิริ และ ดร.สุทัศน์ ยกส้าน มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (สาขาฟิสิกส์) วัตถุประสงค์สำคัญคือการคัดกรองโครงการวิจัยที่มีศักยภาพในการพัฒนาต่อยอดนำไปใช้ประโยชน์ และเสนอแนะประเด็นการวิจัยเชิงยุทธศาสตร์ของงานวิจัยในแต่ละสาขาที่ควรผลักดันในระยะ 3-5 ปี ข้างหน้า รวมทั้งการศึกษาปัญหาการขาดแคลนนักวิจัยในสาขาเหล่านี้ การใช้ประโยชน์เชิงวิชาการและเชิงพาณิชย์ และแนวทางการจัดสรรทุนวิจัยสำหรับหัวข้อวิจัยที่มีความโดดเด่นในสาขาหลัก

Roadmap งานวิจัยและทางออกต่อปัญหาการขาดแคลนนักวิจัยมืออาชีพ

จากการวิเคราะห์สังเคราะห์งานวิจัยสาขาเกษตร ในประเด็น 1) ความรู้พื้นฐานด้านเกษตรและวิทยาศาสตร์เกษตร 2) พืชอาหาร ความมั่นคงทางอาหารและความปลอดภัยทางอาหาร 3) ความรู้สาขาเกษตรที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ น้ำ ที่ดิน และสิ่งแวดล้อม 4) พืชพลังงาน 5) ความสมดุลระหว่างพืชอาหารและพืชพลังงาน 6) ประมง และวิทยาศาสตร์ทางทะเล 7) เกษตรกลวิธานและเทคโนโลยีเกษตรที่ประหยัดการใช้แรงงาน 8) อุตสาหกรรมอาหาร มีข้อสรุป

ว่า¹⁶ สาขาหลักทางเกษตรส่วนใหญ่ได้รับทุนน้อยกว่าสาขารองหรือสาขาสับสนุน ประเด็นวิจัยส่วนใหญ่กระจุกกระจาย ทำให้องค์ความรู้ไม่ต่อเนื่อง ยกเว้นโครงการขั้นสูง เช่น โครงการศาสตราจารย์วิจัยดีเด่น โครงการเมธีวิจัยอาวุโส โครงการวิจัยเชิงยุทธศาสตร์บางโครงการ งานวิจัยช่วงหลังมีลักษณะ program-based ครอบคลุมตลอดสายโซ่อุปทาน/มูลค่า มีทั้งโครงการวิจัยที่สร้างผลงานไปใช้ประโยชน์ได้และงานวิจัยพื้นฐาน เช่น ชุดโครงการ “ Thai Fruits-Functional Fruits” ซึ่งเป็นการศึกษาพื้นฐานด้านสารออกฤทธิ์ทางชีวภาพของผลไม้ไทย 25 ชนิด ประกอบด้วยงานวิจัยกว่า 70 โครงการ ปัญหาสำคัญคือกำลังนักวิจัยสาขาเกษตรกำลังอยู่ในสภาวะวิกฤติ โดยเฉพาะในสาขาย่อยบางสาขา และยังไม่มีความต้องการสร้างนักวิจัยสาขาเกษตรทดแทน

ปัจจัยความสำเร็จ คือ การจัดการงานวิจัยเชิงบูรณาการในลักษณะชุดโครงการซึ่งมีองค์ประกอบของโซ่อุปทาน/มูลค่าที่ครบถ้วน มีระบบติดตามผลงาน มีผู้ประสานงานที่มีความสามารถและเชี่ยวชาญในเรื่องที่เกี่ยวข้องสูง มีการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มีระบบบริหารงบประมาณที่ยืดหยุ่นคล่องตัว นอกจากนี้ การมีศูนย์เครือข่ายวิจัยและพัฒนาและศูนย์วิชาการ 6 ศูนย์ที่เป็นความร่วมมือทางวิชาการระหว่างสกว.และมหาวิทยาลัยก็มีส่วนช่วยเสริมประสิทธิภาพในการเชื่อมโยงงานวิจัยพื้นฐานและงานวิจัยประยุกต์ที่มีศักยภาพไปสู่การใช้ประโยชน์ได้มาก¹⁷

จุดอ่อนคือเรื่องการทำตลาดเชิงพาณิชย์ ซึ่งมีลักษณะแนะนำไปปฏิบัติและเป็นต้นแบบผลิตภัณฑ์ที่นำไปต่อยอดจำหน่าย มีความก้าวหน้า แต่ยังไม่ถึงร้อยละ 10 ยังไม่มีผลงานที่มีศักยภาพนำไปใช้ในด้านชุมชน สรุปว่างานวิจัยยังกระจายตามความสนใจของนักวิจัย ยังตอบโจทย์หลักประเทศไม่ได้ และยังไม่ถึงขั้นต่อยอดสู่การนำไปใช้ประโยชน์ นอกจากนี้เครือข่ายนักวิจัยยังอยู่ในวงการสาขาเดียวกันขาดเครือข่ายข้ามสาขา

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย 1) ควรกระจายการสนับสนุนการวิจัยไปที่สาขาย่อยที่เป็นแกนหลักด้านการเกษตร โดยเฉพาะในประเด็นที่ตอบสนองยุทธศาสตร์เพื่อเชื่อมโยงการพัฒนาต่อยอดงานวิจัยพื้นฐานสู่การใช้ประโยชน์ เร่งรัดการพัฒนาวิจัยและอาจารย์สาขาเกษตรเป็นกรณีพิเศษ 2) สร้างกลไกเชื่อมโยงงานวิจัยพื้นฐานกับงานวิจัยประยุกต์ ยึด theme วิจัยของชุดโครงการและศูนย์วิจัยเฉพาะทางที่ฝ่ายเกษตรของ สกว. สนับสนุนเป็นหลัก และสนับสนุนทุนวิจัยพื้นฐานตามโจทย์ที่ต้องการให้นักวิจัยใหม่และให้เป็นทุนพัฒนานักวิจัยของฝ่ายวิชาการ และสำหรับอาจารย์ คปก. โดยมีคณะกรรมการร่วมระหว่างฝ่ายวิชาการ คปก.และฝ่ายเกษตร และฝ่ายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง 3) สร้างกลไกเชื่อมโยงงานวิจัยพื้นฐานต่างสาขา ผนึกนักวิจัยต่างศาสตร์ที่สนใจจะทำงานร่วมกันในการพัฒนา platform technologies ที่สำคัญต่อการพัฒนาการเกษตรในอนาคต 4) การตั้งเป้าผลผลิตก่อนกำหนดประเด็นวิจัยพื้นฐานในเรื่องสำคัญของประเทศที่นำไปสู่ผลผลิตนั้นๆ ต้องใช้เวลาระยะยาวและควรมีระดับเมธีวิจัยของ สกว.เป็นนักวิจัยหลัก

งานวิจัยด้านการแพทย์และวิทยาศาสตร์การแพทย์

1) ผลการจัดลำดับงานวิจัยตามปริมาณและคุณภาพจากโครงการวิจัย ปี 2550-2557 ทั้งหมด 2,050 เรื่อง พบว่าได้รับการตีพิมพ์ในวารสารวิชาการระดับนานาชาติถึง 2,040 เรื่อง โดยมีโครงการวิจัยที่ได้จดทะเบียนสิทธิบัตร เพียง 10 โครงการ และสร้างต้นแบบผลิตภัณฑ์ค่อนข้างน้อย หัวข้อวิจัยที่มีคะแนนตามเกณฑ์ตัวชี้วัดด้านปริมาณและคุณภาพของผลงานวิจัยสูงสุด 5 อันดับ ได้แก่ 1) ระบบต่อมไร้ท่อและผลของฮอร์โมน 2) การติดเชื้อ *Burkholderia pseudomallei* 3) การพัฒนาความทันสมัยของระบบสารสนเทศเพื่อการแพทย์และสาธารณสุข 4) โรคระบบทางเดินปัสสาวะ 5) ผลกระทบจากการใช้ยา

¹⁶ ในที่นี้สรุปความรู้ที่ได้เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการวิจัยและนักวิจัย สารที่เกี่ยวกับความสามารถในการแข่งขันของภาคเกษตรไทย และประเด็นวิจัยที่ควรสนับสนุนในช่วง 3-5 ปีข้างหน้าเสนอสรุปความรู้ในหัวข้อ 2.1

¹⁷ ได้แก่ ศูนย์เครือข่ายวิจัยและพัฒนาเพื่อเพิ่มมูลค่าพืชพื้นเมือง ศูนย์เครือข่ายวิจัยและพัฒนาลำไย ศูนย์วิทยาการส้มโอ ศูนย์ความเป็นเลิศทางวิชาการด้านไหม ศูนย์เครือข่ายวิจัยและพัฒนาด้านการปรับปรุงพันธุ์สัตว์ (ไก่พื้นเมือง) และศูนย์วิทยาการสุขภาพเปิด

2) ผลการจัดลำดับด้านนโยบายและยุทธศาสตร์การวิจัย หัวข้อวิจัยที่มีคะแนนตามเกณฑ์ตัวชี้วัดด้านนโยบายและยุทธศาสตร์การวิจัยสูงสุด 5 อันดับ ได้แก่ 1) การใช้ประโยชน์จากสมุนไพรมะเร็ง 2) การพัฒนาโมเลกุลที่มีฤทธิ์ทางชีวภาพ 3) การพัฒนาวิธีการป้องกันและบำบัดโรคมะเร็ง 4) การเพิ่มประสิทธิภาพในการขยายพันธุ์สัตว์ 5) การเพิ่มประสิทธิภาพการรักษาเนื้อเยื่อหรือบาดแผล

3) ผลการจัดลำดับตามสมรรถนะของกลุ่มวิจัย (Competency) พบว่าสมรรถนะโครงการวิจัยอยู่ในระดับต่ำ อันเนื่องมาจากผลผลิตงานวิจัยตีพิมพ์ จำนวนงานวิจัยที่ได้รับอ้างอิง ผลผลิตด้านนวัตกรรมใหม่ในภาพรวมของประเทศยังไม่มีดีนัก ทำให้สมรรถนะของนักวิจัยในประเทศไม่ค่อยโดดเด่นเท่าที่ควรเมื่อเทียบกับระดับนานาชาติ หัวข้อวิจัยที่มีคะแนนตามเกณฑ์การจัดลำดับตามสมรรถนะของกลุ่มวิจัยโดยโปรแกรม SciVal สูงสุด 5 อันดับ ได้แก่ 1) มะเร็งท่อน้ำดี 2) การติดเชื้อ Burkholderia pseudomallei 3) โรคทาลัสซีเมีย 4) ไข่เลือดออก 5) การพัฒนาความทันสมัยของระบบสารสนเทศเพื่อการแพทย์และสาธารณสุข

4) ผลการจัดลำดับตามทิศทางของผลงานตีพิมพ์ในวารสารที่มีผลกระทบสูง หัวข้อวิจัยได้คะแนนระดับปานกลาง สาขาที่ได้ตีพิมพ์สูงสุดจากฐานข้อมูลของ PNAS และ Science 5 อันดับตามลำดับ คือ 1) Neuroscience/Medicines, Disease 2) Biochemistry 3) Biophysics and Computational Biology/Cell Biology 4) Medical Science/Immunology 5) Microbiology/Genetics

5) สรุปภาพรวมการจัดผลงานวิจัยตามแนวทางการจัดลำดับความสำคัญทั้ง 4 ด้าน กลุ่มวิจัยที่ได้อันดับสูงสุด 5 อันดับ ได้แก่ 1) มะเร็งท่อน้ำดี 2) การติดเชื้อ Burkholderia pseudomallei 3) การพัฒนาวิธีการป้องกันและบำบัดโรคมะเร็ง 4) พยาธิสรีรวิทยาของหัวใจ 5) ไข่เลือดออก

6) ข้อเสนอแนะ

(1) การสนับสนุนทุนวิจัย

- ควรลดจำนวนทุนวิจัย โดยจัดสรรเป็นทุนวิจัยมุ่งเป้าขนาดใหญ่ไปยังบุคลากรด้านการวิจัยที่เชี่ยวชาญมีศักยภาพอย่างแท้จริง ส่วนการให้ทุนนักวิจัยรุ่นใหม่อาจทำเป็นสองส่วน ทุนหัวข้อที่ประเทศมีความเข้มแข็ง และทุนส่วนที่มีศักยภาพในการแข่งขันระดับนานาชาติ

- งานวิจัยที่มีผลกระทบสูงมักเกิดจากเครือข่ายวิจัยขนาดใหญ่ซึ่งมีนักวิจัยรุ่นใหม่ รุ่นกลาง และรุ่นอาวุโส และมีความร่วมมือกับนักวิจัยต่างประเทศ จึงควรให้นักวิจัยอาวุโสรับทุนต่อเนื่องในเป็นลักษณะ Block grant ที่อาจรวมถึงการจัดซื้อครุภัณฑ์ขนาดใหญ่ ทุนการศึกษาสำหรับนักศึกษาปริญญาโท ปริญญาเอก ทุนวิจัยหลังปริญญาเอกเพื่อพัฒนาบุคลากรวิจัยโดยการฝึกสอนจากนักวิจัยอาวุโส กรณีที่นักวิจัยอายุน้อยแต่มีความสามารถสูงมีอายุน้อย ก็ควรปรับการสนับสนุนทุนวิจัยให้เหมาะสม เช่นเพิ่มระยะเวลาการดำเนินโครงการให้ต่อเนื่องเพื่อให้เห็นผลลัพธ์ ผลกระทบที่ชัดเจน

- อาจกำหนดทิศทางการจัดสรรงบประมาณว่าจะสนับสนุนวิจัยพื้นฐานที่ร้อยละ 80-90 และงานวิจัยประยุกต์ร้อยละ 10-20 โดยควรให้มีกลุ่มผู้ใช้จริงร่วมอยู่ในโครงการวิจัยด้วย

(2) ควรยืดหยุ่นต่อการปรับโครงการระหว่างทางโดยคงเป้าหมายเดิม และประเมินผลโครงการวิจัยจากการตีพิมพ์ผลงานระดับนานาชาติ สิทธิบัตรและอนุสิทธิบัตร ผลิตภัณฑ์และผลงานเชิงประจักษ์ สำหรับโครงการวิจัย คปก. ตัวชี้วัดที่การตีพิมพ์ในวารสารวิชาการระดับนานาชาติเป็นหลัก

(3) การใช้เครื่องมือ โปรแกรม SciVal เพื่อประเมินศักยภาพที่สามารถประเมินสถานการณ์การวิจัยศักยภาพด้านการวิจัย ใช้ข้อมูลในเชิงเปรียบเทียบระดับบุคคล องค์กร และระดับประเทศได้ โปรแกรมยังสามารถให้ข้อมูลเชิงลึก เช่นจำนวนการอ้างอิงผลงานวิจัย ข้อมูลสาขาที่มีการทำวิจัยทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ (benchmarking) ทำให้ทราบถึงกระแสนงานวิจัยที่ได้รับความนิยมตามช่วงเวลาที่กำลังหา สกว.อาจประยุกต์ใช้โปรแกรมดังกล่าวในการพิจารณาประกอบการให้ทุนในระยะต่อไป

(4) ควรให้การสนับสนุนทุนวิจัยรูปแบบทุนนักวิจัยรุ่นใหม่สำหรับหัวข้อที่มีความโดดเด่น ทุนส่งเสริมกลุ่มวิจัยและทุนการศึกษาของผู้ช่วยวิจัย โดย 5 อันดับแรกเพื่อศึกษาและพัฒนาความรู้ด้านวิทยาศาสตร์การแพทย์ ในหัวข้อ 1) การพัฒนาวิธีการป้องกันและบำบัดโรคมะเร็ง ทางด้านมะเร็งวิทยา 2) การพัฒนาโมเลกุลที่มีฤทธิ์ทางชีวภาพ ทางด้านเภสัชเคมี 3) อนุชีววิทยาพื้นฐานเพื่อการวินิจฉัยโรคด้านชีววิทยาและอนุชีววิทยา 4) เทคโนโลยีสารตรวจวิเคราะห์สารออกฤทธิ์ทางชีวภาพ ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีทางการแพทย์ 5) งานวิจัยเพื่อการใช้ประโยชน์จากสมุนไพรทางด้านเภสัชวิทยา สำหรับกลุ่มงานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับโรค มี 7 ลำดับคือ 1) โรคมะเร็งโดยเฉพาะมะเร็งท่อน้ำดี 2) โรคติดเชื้อ โดยเฉพาะการติดเชื้อ *Burkholderia pseudomallei* 3) โรคระบบหัวใจและหลอดเลือด โดยเฉพาะพยาธิสรีระของโรคหัวใจ 4) โรคเขตร้อนโดยเฉพาะโรคไข้เลือดออก 5) โรคธาลัสซีเมีย (และเซลล์ต้นกำเนิดที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการรักษาโดยใช้เซลล์ต้นกำเนิด) 6) โรคเบาหวาน และ 7) โรคกระดูกพรุน (เมแทบอลิซึมของแคลเซียมและกระดูก)

งานวิจัยสาขาวิศวกรรมศาสตร์และเทคโนโลยี พบว่าสาขาวิศวกรรมเคมีได้รับทุนวิจัยเป็นจำนวนโครงการสูงที่สุด น้อยที่สุดคือ สาขาวิศวกรรมเกษตร งบประมาณส่วนใหญ่อยู่ที่ทุนรุ่นใหม่ รองลงมาคือนักวิจัยอาวุโส ในเบื้องต้นควรให้การสนับสนุนสาขาที่มีตำแหน่งยุทธศาสตร์ Strength Opportunity โดยสนับสนุนทุนวิจัยระดับสูง ตั้งแต่วุฒิเมธีวิจัยขึ้นไป รวมทั้งผลักดันให้ทำวิจัยร่วมกับอุตสาหกรรมมากขึ้น จัดสิทธิบัตรให้มากขึ้น สำหรับสาขาที่มีตำแหน่งยุทธศาสตร์ Weakness Opportunity สกว.ควรให้ทุนวิจัยรุ่นใหม่และรุ่นกลางอย่างต่อเนื่อง เพิ่มสัดส่วนให้มากขึ้นโดยเน้นความถนัดของนักวิจัย โดยติดตามผลลัพธ์รายบุคคลเพื่อหานักวิจัยโดดเด่นเพื่อผลักดันให้ได้รับทุนระดับสูง

งานวิจัยสาขาเคมีและสาขาฟิสิกส์ อยู่ระหว่างการศึกษา

ที่มา: อารันต์ พัฒนไทย และคณะ, โครงการการวิเคราะห์และสังเคราะห์ผลงานวิจัยของฝ่ายวิชาการและโครงการปริญญาเอกกาญจนาภิเษก สาขาเกษตร (SRI5881001), งานวิจัย SRI10 องค์ความรู้ใหม่และนวัตกรรมด้านวิทยาศาสตร์ สังคมศาสตร์ และมนุษยศาสตร์, สกว. (2559)

นริศกมล เจริญพันธุ์ และคณะ, โครงการการวิเคราะห์และสังเคราะห์ผลงานวิจัยด้านการแพทย์และวิทยาศาสตร์การแพทย์ (SRI5881002), งานวิจัย SRI10 องค์ความรู้ใหม่และนวัตกรรมด้านวิทยาศาสตร์ สังคมศาสตร์ และมนุษยศาสตร์, สกว. (2560)

สมชาย วงศ์วิเศษ และคณะ, โครงการการวิเคราะห์และสังเคราะห์ผลงานวิจัยสาขาวิศวกรรมศาสตร์ และเทคโนโลยี (SRI5881003), งานวิจัย SRI10 องค์ความรู้ใหม่และนวัตกรรมด้านวิทยาศาสตร์ สังคมศาสตร์ และมนุษยศาสตร์, สกว. (กำลังดำเนินการ)

อภิชาติ สุขสำราญ, โครงการการวิเคราะห์และสังเคราะห์ผลงานวิจัยสาขาเคมีและวิศวกรรมเคมี (SRI5981001), งานวิจัย SRI10 องค์ความรู้ใหม่และนวัตกรรมด้านวิทยาศาสตร์ สังคมศาสตร์ และมนุษยศาสตร์, สกว. (กำลังดำเนินการ)

ทวี ตันฉิมศิริ และ สุทัศน์ ยกส้าน, โครงการการวิเคราะห์และสังเคราะห์ผลงานวิจัยสาขาการวิเคราะห์และสังเคราะห์ผลงานวิจัยสาขาฟิสิกส์ (SRI5981003), งานวิจัย SRI10 องค์ความรู้ใหม่และนวัตกรรมด้านวิทยาศาสตร์ สังคมศาสตร์ และมนุษยศาสตร์, สกว. (กำลังดำเนินการ)

ข้อจำกัดในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ผลงานวิจัยเทคโนโลยีและนวัตกรรมส่วนหนึ่งเกิดจากการขาดแคลนนักบริหารจัดการงานวิจัยและนวัตกรรมที่ทำหน้าที่เชื่อมโยงระหว่างผู้ผลิตและผู้ใช้ประโยชน์ ภาคเอกชนไม่กล้าเข้ามาลงทุนในขั้นการแปลงงานวิจัยไปสู่เชิงพาณิชย์เพราะต้องใช้เงินลงทุนสูงและมีความเสี่ยง แผนพัฒนา ฉบับที่ 12 กำหนดแนวทางให้พัฒนาผู้ประกอบการทางเทคโนโลยี มีบทบาทหลักด้านนวัตกรรมเทคโนโลยีร่วมมือกับสถาบันการศึกษา สถาบันวิจัยภาครัฐ และภาคสังคมหรือชุมชน โดยให้มีการร่วมทุนในการพัฒนาเทคโนโลยีแบบก้าวกระโดดบนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมรับความเสี่ยงและร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายซึ่งน่าจะช่วยลดข้อจำกัดดังกล่าวได้ในระดับหนึ่ง ทั้งนี้มีตัวอย่างงานวิจัยที่สามารถใช้เป็นต้นแบบการยกระดับผู้ประกอบการ **SMEs** ในกลุ่มอุตสาหกรรมเป้าหมายซึ่งมีการบริหารจัดการรูปแบบใหม่ที่ช่วยแก้ปัญหาทางเทคนิคของผู้ประกอบการ อาทิ

ดร. กรุณา ตูจินดา มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ ร่วมมือกับผู้ประกอบการผลิตวัสดุคาร์ไบด์และแม่พิมพ์คาร์ไบด์ปรับปรุงผลิตภัณฑ์เพื่อยืดอายุการใช้งาน และมีการต่อยอดองค์ความรู้ร่วมกับบริษัทเอกชนอย่างต่อเนื่องในเรื่องการพัฒนาประสิทธิภาพและกระบวนการผลิตวัสดุแรงเสียดทานของชิ้นส่วนคลัตช์รถจักรยานยนต์

ดร.ภูริต ฐนะกิจเกษม มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ได้ร่วมมือกับผู้ประกอบการที่มีความเชี่ยวชาญในการผลิตท่อเหล็กกล้าไร้สนิม (Stainless Steel Pipe) และสนใจจะนำ Tube Hydroforming Technology มาประยุกต์ใช้ผลิตต้นแบบผลิตภัณฑ์เหล็กกล้าไร้สนิมที่ไม่สามารถขึ้นรูปได้ด้วยวิธีการดั้งเดิม ในขณะที่ อจ.สรยุทธ กลมกล่อม สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง ได้พัฒนาระบบตรวจสอบการทำงานชุดควบคุมแบบอิเล็กทรอนิกส์หรืออีซียู (Electronic Control Unit) แบบทันเวลาในยานยนต์

อาจารย์สมักร รักแม่ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง ร่วมมือกับผู้ประกอบการที่ทำตลาดขายส่งแมงกะพรุนดองเกลือ โดยสร้างต้นแบบระบบน้ำวนที่มีหัวฉีดพ่นที่สามารถควบคุมความเร็วของน้ำวนและอุณหภูมิของน้ำ สามารถลดปริมาณเกลือก่อนส่งขาย โดยบริษัทสนับสนุนวัตถุดิบและเงินทุนวิจัยบางส่วน

ต้นแบบนวัตกรรมบ่มเพาะผู้ประกอบการเทคโนโลยี

ตัวอย่างความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาอุปกรณ์ที่ใช้ในยานยนต์และสินค้าการเกษตรที่เกิดจากความต้องการของผู้ประกอบการและกระบวนการทำงานร่วมกับนักวิจัยทางเทคโนโลยี สามารถนำผลผลิตไปใช้ประโยชน์ได้จริง

การพัฒนาต้นแบบการพัฒนาสมบัติการต้านทานความล้าของวัสดุคาร์ไบด์ในแม่พิมพ์ปั๊มขึ้นรูปโลหะ ร่วมกับผู้ประกอบการซึ่งเป็นบริษัทที่ผลิตวัสดุคาร์ไบด์¹⁸ และแม่พิมพ์คาร์ไบด์สำหรับกระบวนการปั๊มขึ้นรูปโลหะ โดยผู้ประกอบการมีปัญหาเรื่องอายุการใช้งานของแม่พิมพ์ Forming Punch ซึ่งใช้ปั๊มขึ้นรูปปลายท่อบานหัวท่อที่ใช้ในระบบฉีดน้ำมันของเครื่องยนต์ดีเซล-เบนซิน มีอายุสั้นกว่าแม่พิมพ์ที่ผลิตและนำเข้าจากประเทศญี่ปุ่น แม่พิมพ์แตกเสียหายก่อนสิ้นสุดอายุการใช้งาน การทดลองโดยพัฒนากระบวนการทำโครโอจีนิกส์¹⁹ เพื่อพัฒนาสมบัติของวัสดุคาร์ไบด์เพื่อใช้ในอุตสาหกรรมการผลิตนับเป็นแนวคิดใหม่ในการนำเทคโนโลยีโครโอจีนิกส์มาประยุกต์ใช้กับทั้งสแตนเลสคาร์ไบด์เพื่อการพัฒนาด้านวิชาการร่วมกับเอกชนและการต่อยอดเชิงพาณิชย์ มีข้อค้นพบดังนี้

1) อายุการใช้งานของแม่พิมพ์ขึ้นกับโครงสร้างภายในและขนาดของรอยตำหนิตลอดจนสมบัติทางกลของวัสดุเป็นสำคัญ จึงได้นำเทคโนโลยีโครโอจีนิกส์ที่เป็นกระบวนการที่สามารถนำมาปรับปรุงสมบัติทางกลและโครงสร้างวัสดุได้โดยใช้ไนโตรเจนเหลวเป็นตัวให้ความเย็นแก่ชิ้นงานแล้วนำมาอบคืนตัว หลังจากนั้นนำชิ้นงานไปทดสอบและตรวจสอบโครงสร้างจุลภาค ทดสอบความต้านทานการแตกหัก ความแข็ง และความต้านทานการสึกหรอ

2) ผลการทดสอบโครโอจีนิกส์ โดยทดสอบคุณสมบัติทั้งชิ้นงานทั้งสแตนเลสคาร์ไบด์ที่ไม่ผ่านกระบวนการโครโอจีนิกส์และชิ้นงานที่ผ่านกระบวนการโครโอจีนิกส์ในสภาวะต่างๆ สรุปได้ว่ากระบวนการโครโอจีนิกส์ที่ปรับตัวแปรที่สำคัญคือ อุณหภูมิ และเวลาในการดำเนินการปรับปรุงคุณสมบัติต่างๆ ของแม่พิมพ์ ส่งผลให้วัสดุมีสมบัติทางกลที่ดีขึ้นและมีความสามารถในการต้านทานการสึกหรอภายใต้การได้รับความร้อนสูงได้มากกว่าร้อยละ 30 ทำให้อายุการใช้งานของวัสดุยาวนานขึ้นด้วย

3) ผลการวิจัยในโครงการนี้แสดงให้เห็นถึงความเป็นไปได้ในการนำเทคโนโลยีโครโอจีนิกส์มาประยุกต์ใช้กับทั้งสแตนเลสคาร์ไบด์โดยพบว่าจากอิทธิพลของอุณหภูมิในกระบวนการโครโอจีนิกส์จะส่งผลให้โครงสร้างของวัสดุมีการเปลี่ยนแปลง มีผลในการเพิ่มความสามารถและสมบัติทางกลได้ หากควบคุมตัวแปรในกระบวนการให้เหมาะสมจะสามารถเพิ่มอายุการใช้งานได้มากกว่าร้อยละ 50

¹⁸ คาร์ไบด์เป็นหนึ่งในวัสดุหลักในอุตสาหกรรมการผลิตซึ่งใช้ในการผลิตเครื่องมือและแม่พิมพ์ในการขึ้นรูปและงานตัด วัสดุคาร์ไบด์ได้รับความนิยมจากสมบัติความแข็งแรงซึ่งส่งผลให้สามารถรับภาระแรงได้สูงและสามารถใช้ในงานตัดและขึ้นรูปวัสดุที่มีความแข็งแรงและความเหนียวสูง เช่น เหล็กกล้าไร้สนิม และเหล็กความแข็งแรงสูงได้

¹⁹ เทคโนโลยีโครโอจีนิกส์ (Cryogenic) เป็นกระบวนการที่ช่วยในการผลิตเพื่อนำมาปรับปรุงการสมบัติทางกลของวัสดุ ซึ่งเป็นเทคโนโลยีที่ใช้ความเย็นจากเครื่องทำความเย็น หรือของเหลวต่างๆ เช่น ไนโตรเจนเหลวและ ฮีเลียมเหลว เข้ามาช่วยในกระบวนการ เพื่อปรับปรุงคุณสมบัติต่างๆ ของวัสดุให้มีความแข็งแรง ความแข็ง และความสามารถในการต้านทานการสึกหรอที่ดี

ต้นแบบนวัตกรรมการผลิตวัสดุเสียดทานในอุตสาหกรรมยานยนต์ ดำเนินการวิจัยร่วมกับบริษัทเอกชนแห่งหนึ่งอย่างต่อเนื่องในเรื่องกระบวนการผลิตวัสดุเสียดทาน มีการนำถั่วลันเตา (เศษเหลือทิ้งที่เกิดจากกระบวนการการผลิตไฟฟ้า) มาใช้เป็นสารเติมแต่ง ซึ่งช่วยลดต้นทุนการผลิต และพัฒนาประสิทธิภาพของวัสดุเสียดทานของชิ้นส่วนคลัตช์รถจักรยานยนต์

1) กระบวนการวิจัยเริ่มจากการเรียนรู้กระบวนการผลิตและผลิตภัณฑ์ปัจจุบันในโรงงานผลิต จากนั้นได้เลือกชิ้นงานต้นแบบ A มีลักษณะประกอบด้วยเส้นใยaramidซึ่งเป็นตัวเสริมความแข็งแรงที่เป็นลักษณะเยื่อที่ไม่สามารถควบคุมการกระจายตัวและทิศทางได้ คาดว่าจะส่งผลต่อสมบัติและประสิทธิภาพของวัสดุเสียดทาน

2) การศึกษาความเป็นไปได้ในการขึ้นรูปเส้นใยด้วยรูปแบบต่างๆ ที่คาดว่าจะสามารถควบคุมทิศทางการเรียงตัวของเส้นใยเส้นได้ แนวทางการขึ้นรูปเส้นใยโดยไม่ใช้ไฟฟ้าอาศัยหลักการขึ้นรูปเส้นใยแบบเครื่องพิมพ์ 3 มิติ (3D-printing) ซึ่งจะให้ความสะดวกในการผลิตจริงและลดความผิดพลาดในการผลิต

3) การศึกษาอิทธิพลของการเรียงเส้นใยและตัวแปรที่เกี่ยวข้องต่อสมบัติด้านการเสียดทานของวัสดุโดยอาศัยระเบียบวิธีทางคอมพิวเตอร์ร่วมกับการทดสอบจริงควบคู่กับการพัฒนากระบวนการผลิตเส้นใยจากเครื่องฉีด การศึกษาในเบื้องต้นใช้เส้นใยยาวเพื่อให้สามารถควบคุมทิศทางและการจัดเรียงเส้นใยได้อย่างแม่นยำ พบว่าแบบจำลองคอมพิวเตอร์สามารถใช้ในการทำนายพฤติกรรมภายใต้การสัมผัสของวัสดุผสมเส้นใยที่มีการเรียงตัวของเส้นใยรูปแบบต่างๆ ได้ในช่วงต้นของการสัมผัสที่ไม่มีอิทธิพลของการสึกหรอ และอิทธิพลของการสึกหรอขึ้นกับลักษณะการเกาะยึดระหว่างเส้นใยและเนื้อวัสดุหลักเป็นสำคัญ

4) สรุปชิ้นงานที่ผลิตโดยมีการเรียงเส้นใยแบบ 2 มิติที่ผิวหน้าจากวิธีขึ้นมือและจากกระบวนการฉีดที่พัฒนาขึ้นใหม่ถูกนำไปทดสอบหาสมบัติต่างๆ ได้แก่ ความหนาแน่น ความพรุน ความแข็ง ค่าคอมเพรสซีฟมอดูลัส ความเค้นคราก และค่าสัมประสิทธิ์ความเสียดทานเพื่อศึกษาอิทธิพลของตัวแปรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเส้นใยที่มีต่อสมบัติของวัสดุเสียดทาน และเปรียบเทียบความสามารถในการใช้กระบวนการฉีดรูปแบบใหม่ในการจัดเรียงเส้นใย พบว่าเส้นใยจากเครื่องฉีดให้แนวโน้มเหมือนกับเส้นใยยาว แสดงว่ามีความสามารถในการควบคุมค่าสัมประสิทธิ์ความเสียดทานในชิ้นงานวัสดุเสียดทานได้ และมีความเป็นไปได้ในการใช้กระบวนการผลิตเส้นใยแบบฉีดในการจัดเรียงเส้นใยแบบสั้นในวัสดุเสียดทาน โดยสามารถทำนายพฤติกรรมเสียดทานได้ด้วยแบบจำลองคอมพิวเตอร์ ซึ่งสามารถนำไปสู่การวิจัยต่อยอดเพื่อออกแบบกระบวนการและวัสดุเสียดทานที่เหมาะสมได้ต่อไป

ต้นแบบการพัฒนากระบวนการขึ้นรูปท่อด้วยของเหลวสำหรับชิ้นส่วนข้อต่อยึดหุ่นเหล็กกล้าไร้สนิมด้วยแม่พิมพ์เคลื่อนไหว ผู้ประกอบการรายหนึ่งที่มีความเชี่ยวชาญในการผลิตท่อเหล็กกล้าไร้สนิม (Stainless Steel Pipe) มีความสนใจจะนำ Tube Hydroforming Technology มาประยุกต์ใช้ในการผลิตท่อเหล็กกล้าไร้สนิมที่สามารถขึ้นรูปได้ด้วยวิธีแบบดั้งเดิม เป็นการต่อยอดองค์ความรู้เดิมที่พัฒนาต่อเนื่องร่วมกับนักวิจัย ระยะเวลาที่ผ่านมาเป็นการหาข้อมูลสร้างแบบจำลอง ทดสอบสมบัติของวัสดุ และทำการ Optimize แบบจำลองและแม่พิมพ์ คาดหวังว่าจะได้ชิ้นงานต้นแบบและกระบวนการผลิตชิ้นส่วนข้อต่อยึดหุ่นเหล็กกล้าไร้สนิมโดยการขึ้นรูปด้วยของเหลวสำหรับท่อ พร้อมแบบจำลองคอมพิวเตอร์เพื่อทำการวิเคราะห์ความสามารถในการขึ้นรูป รวมทั้งแผนธุรกิจ นับเป็นการพัฒนากระบวนการใหม่ให้เหมาะสมกับบริบทของโรงงานขนาดกลางที่ไม่มีเครื่องจักรทันสมัยมากนัก

ต้นแบบแพลตฟอร์มตรวจสอบการทำงานของอีซียูในยานยนต์แบบทันเวลา การพัฒนาประสิทธิภาพและฟังก์ชันการทำงานของอีซียูในยานยนต์ต้องอาศัยการทำงานของชุดควบคุมแบบอิเล็กทรอนิกส์หรืออีซียู (Electronic Control Unit) เป็นหลัก และตัวช่วยในการอำนวยความสะดวก ลดระยะเวลา และเพิ่มประสิทธิภาพในการพัฒนาอีซียู ได้แก่ ระบบตรวจสอบการทำงานแบบทันเวลาซึ่งจะต้องตรวจสอบและตอบสนองการทำงานของอีซียูในยานยนต์ได้อย่างรวดเร็ว การออกแบบและพัฒนาต้นแบบระบบตรวจสอบการทำงานของอีซียูในยานยนต์แบบเพื่อสร้างมาตรฐานความปลอดภัยการขับขี่โดยคนไทย

จะเพิ่มความยืดหยุ่นในการใช้งานและลดค่าใช้จ่ายในการนำเข้า ความรู้ที่เกิดขึ้นจะมีบทบาทสำคัญต่อวงการวิจัยและพัฒนา ยานยนต์ของไทย เพราะอียูถือเป็นหัวใจหลักอย่างหนึ่งของยานยนต์

ต้นแบบเครื่องจักรในการลดเกลือในแมงกะพรุนต้องก่อนจำหน่าย เป็นกรณีที่นักวิจัยร่วมกับผู้ประกอบการที่ทำ ตลาดส่งแมงกะพรุนหาวิธีการล้างเกลือในแมงกะพรุนต้องปริมาณมากให้ทันกับความต้องการของลูกค้า โดยปกติการผลิต แมงกะพรุนแปรรูปเพื่อบริโภคใช้วิธีการหมักในน้ำเกลือ ก่อนบริโภคต้องนำไปล้างน้ำให้หายเค็มโดยแช่น้ำทิ้งไว้ค้างคืนหรือ อาจนานถึง 24 ชั่วโมง หรือล้างด้วยน้ำสะอาดหลายรอบพร้อมกับการขยำและบีบนิ้วซึ่งต้องใช้แรงงานจำนวนมาก บ่อยครั้งที่ไม่สามารถจัดหาสินค้าให้ลูกค้าได้ตามความต้องการจำนวนมากทั้งในและต่างประเทศ โครงการนี้จึงพัฒนา วิธีการล้างในระบบน้ำวนที่มีหัวฉีดพ่นที่สามารถควบคุมความเร็วของน้ำวนและอุณหภูมิของน้ำ ผลการทดลองเบื้องต้น สามารถลดเกลือลงได้ในระดับที่น่าพอใจ แต่บริเวณที่มีความหนายังมีความเค็มอยู่ ต้องหาวิธีแก้ปัญหาเพิ่มเติม โดยบริษัท ยินดีสนับสนุนวัตถุดิบและเงินทุนวิจัยบางส่วนเพื่อพัฒนากระบวนการล้างเพื่อลดเกลือจากแมงกะพรุนต้อง คาดว่าจะสรุปวิธี ที่เหมาะสมและได้ต้นแบบเครื่องล้างแมงกะพรุนเพื่อนำไปผลิตจริงได้ในเร็ววันนี้

ที่มา: กรุณา ตูจินดา, โครงการการพัฒนาสมบัติการต้านทานความล้าของวัสดุคาร์บอนไฟเบอร์ในแม่พิมพ์ปั๊มขึ้นรูปโลหะ (SRI5851201), (2559) และ โครงการนวัตกรรมการผลิตวัสดุเสียดทานในอุตสาหกรรมยานยนต์ ปีที่ 1 (SRI5851202), งานวิจัย SRI12 การหลุดพ้นจากกับดักประเทศ รายได้ปานกลาง, สกว. (2560)

ภูริต ธนะกิจเกษม, โครงการพัฒนากระบวนการขึ้นรูปท่อด้วยของเหลวสำหรับชิ้นส่วนข้อต่อยึดหยุ่นหลักกล้าไร้สนิมด้วยแม่พิมพ์ เคลื่อนไหว (SRI5951201), งานวิจัย SRI12 การหลุดพ้นจากกับดักประเทศรายได้ปานกลาง, สกว. (กำลังดำเนินการ)

สรยุทธ กลมกล่อม, โครงการแพลตฟอร์มตรวจสอบการทำงานของอียูในยานยนต์แบบทันเวลาเพื่อการวิจัยและพัฒนาอุตสาหกรรมยานยนต์ ในประเทศไทย (SRI5951202), งานวิจัย SRI12 การหลุดพ้นจากกับดักประเทศรายได้ปานกลาง (กำลังดำเนินการ)

สมัคร รักแม่, โครงการการศึกษาการลดเกลือในแมงกะพรุนต้องเพื่อหาสภาวะการล้างเกลือและออกแบบเครื่องจักร (SRI5951203), งานวิจัย SRI12 การหลุดพ้นจากกับดักประเทศรายได้ปานกลาง, สกว. (กำลังดำเนินการ)

นอกจากการส่งเสริมผู้ประกอบการให้ปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำธุรกิจเป็นระบบดิจิทัลและเป็นผู้ประกอบการที่มี บทบาทหลักด้านนวัตกรรมเทคโนโลยีแล้ว แผนพัฒนา ฉบับที่ 12 ยังต้องการส่งเสริมผู้ประกอบการดิจิทัลรุ่นใหม่ (start up) ปัจจุบันประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียนให้ความสำคัญกับการสร้างระบบนิเวศที่สนับสนุนการเกิดขึ้นของ start up อย่างจริงจัง ประเทศที่โดดเด่นอย่างยิ่งคือสิงคโปร์ซึ่งมักถูกจัดให้อยู่ในลำดับต้นๆ ในด้านความก้าวหน้าทาง เศรษฐกิจและความสามารถในการแข่งขัน ในขณะที่รัฐบาลมาเลเซียก็มีวิสัยทัศน์ที่ชัดเจนในการพัฒนาประเทศบนฐาน ของเทคโนโลยีเช่นเดียวกัน ส่วนประเทศไทยยังไม่มีภาพชัดเจนมากนัก งานวิจัยโดย อาจารย์ สมพงษ์ พรหมสะอาด มหาวิทยาลัยทักษิณ ได้เปรียบเทียบการพัฒนาระบบนิเวศที่เอื้อเพื่อกำหนดแนวทางในการส่งเสริมผู้ประกอบการ Startup ประเทศ สิงคโปร์ มาเลเซีย และประเทศไทย

กรณีศึกษากลยุทธ์ในการพัฒนาระบบนิเวศในธุรกิจ Startup

การศึกษาเปรียบเทียบองค์ประกอบที่สำคัญ จุดอ่อน จุดแข็ง ของระบบนิเวศที่เอื้อต่อการเกิดขึ้นของธุรกิจ เทคโนโลยีจัดตั้งใหม่ในสิงคโปร์ มาเลเซีย และประเทศไทย จะเป็นประโยชน์ในการวางแนวทางการพัฒนาระบบนิเวศของ ประเทศไทยให้มีความสามารถในการแข่งขัน

ผลการศึกษาชี้ว่าปัจจัยที่เกี่ยวกับระบบนิเวศนั้นซับซ้อนกว่าที่คิด ในขณะที่สิงคโปร์ใช้ระยะเวลาในการพัฒนา ระบบนิเวศไม่นานก่อนจะก้าวสู่การเป็นผู้เล่นระดับโลก แต่ Cyberjaya ของมาเลเซียยังห่างไกลจากความเป็นซิลิคอน วอลลีย์ที่วาดหวังไว้มาก สื่อชั้นนำด้านเทคโนโลยีอย่าง Wired ตั้งข้อสังเกตว่าแม้จะเริ่มดำเนินการมากกว่า 20 ปี พนักงาน กว่า 35,000 คนที่ทำงานอยู่ใน Cyberjaya มิได้กำลังสร้างธุรกิจเทคโนโลยีแห่งอนาคต ส่วนใหญ่เป็นธุรกิจบริการให้

คำปรึกษาหรือตอบคำถามทางโทรศัพท์ (Call center) หรือให้บริการรับจ้างทำกระบวนการทางธุรกิจให้กับบริษัทชั้นนำ (Shared Service Outsourcing-SSO) ซึ่งล้วนแต่เป็นระดับการจ้างงานระดับต่ำในห่วงโซ่มูลค่า

นโยบายส่งเสริมธุรกิจ Startup เป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์หลักในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศไทยภายใต้นโยบาย Thailand 4.0 และเป้าหมายการเป็นผู้นำด้านเศรษฐกิจดิจิทัลในภูมิภาคอาเซียน แต่ทิศทางการขับเคลื่อนยังไม่ชัดเจน อาทิ มีการจัดตั้งคณะกรรมการวิสาหกิจเริ่มต้นแห่งชาติ รวมถึงกิจการวิสาหกิจเริ่มต้นสร้างสรรค์เพื่อสังคม (Creative Innovation Hub) แต่ไม่มีแนวทางการเชื่อมโยงกับองค์ประกอบสนับสนุนอื่นๆ ที่มีอยู่ อีกทั้งภาคเอกชนซึ่งเป็นหัวใจสำคัญได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและมาตรการ ในที่สุดแล้วก็อาจนำไปสู่การมีระบบนิเวศที่ล้มเหลวหรือไม่เอื้อต่อการเกิดขึ้นของ Startup อย่างแท้จริง

การรวบรวมองค์ความรู้ สังเคราะห์บทเรียนจากกรณีศึกษากลยุทธ์ในการพัฒนาระบบนิเวศที่เอื้อต่อการเกิดขึ้นของธุรกิจเทคโนโลยีจัดตั้งใหม่ในสิงคโปร์ มาเลเซีย และประเทศไทยในกรณีที่ประสบความสำเร็จระดับโลกและกรณีที่พบปัญหาอุปสรรค จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการพัฒนาระบบนิเวศสำหรับ Startup ของประเทศไทย ทั้งในแง่การระบุองค์ประกอบที่สำคัญของระบบนิเวศ ความเข้าใจอย่างถ่องแท้ว่าระบบนิเวศ startup ทำงานอย่างไร และปัจจัยแห่งความสำเร็จที่ประเทศไทยจะต้องพัฒนาให้เกิดขึ้นซึ่งจะนำไปสู่การสร้างระบบนิเวศที่มีความเฉพาะและสามารถแข่งขันกับระบบนิเวศของประเทศอื่นๆ ในภูมิภาค

ที่มา: สมพงศ์ พรหมสะอาด, โครงการแนวทางการพัฒนาระบบนิเวศที่เอื้อต่อการเกิดขึ้นของธุรกิจเทคโนโลยีจัดตั้งใหม่: ศึกษาเปรียบเทียบประเทศ สิงคโปร์ มาเลเซีย และประเทศไทย (SRI5910106), งานวิจัย SRI1ประชาคมอาเซียนและภูมิภาคเอเชียตะวันออก, สกว. (กำลังดำเนินการ)

4. การสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจในพื้นที่ชายแดน

การลงทุนของภาครัฐชะลอตัวและเข้าสู่ภาวะหดตัวในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ต่อมาเริ่มขยายตัวในระดับต่ำในช่วง 4 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ส่งผลให้เศรษฐกิจไทยขาดการลงทุนที่เพียงพอทั้งการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน การลงทุนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตให้กับระบบเศรษฐกิจ และการลงทุนพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจเพื่อสร้างฐานการผลิตที่จำเป็นต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจในอนาคต การพัฒนาอุตสาหกรรมต่อเนื่องก็ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มศักยภาพ เนื่องจากไม่สามารถสร้างแรงจูงใจให้ผู้ผลิตที่เป็นเจ้าของเทคโนโลยีมาตั้งฐานการผลิตในประเทศ

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 มีแนวทางสนับสนุนส่งเสริมและอำนวยความสะดวกการลงทุนในพื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจชายแดน อาทิ พัฒนาด่านเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการอำนวยความสะดวกในการผ่านแดน บริหารจัดการด้านสาธารณสุข แรงงาน และความมั่นคง พัฒนาระบบสาธารณสุขชายแดน เชื่อมโยงระบบจ้างงานแรงงานต่างด้าว การประกันสุขภาพ และการเข้าเมือง ตัวอย่างความรู้จากงานของ สกว. ที่พร้อมสนับสนุนการขับเคลื่อนตามแนวทางดังกล่าว ได้แก่ งานวิจัยของ ผศ.ดร.กรกรณีย์ ชีวะตระกูลพงศ์ และ ผศ.ดร.จิตติชัย รุณนกนกนาฏ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งศึกษาสถานการณ์การขนส่งสินค้าข้ามแดนที่จุดผ่านแดนถาวรสำคัญ 6 แห่ง เพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายในการจัดการปรับสิ่งอำนวยความสะดวกบริเวณด่านพรมแดนและด่านศุลกากร

การอำนวยความสะดวกการลงทุนในพื้นที่เศรษฐกิจชายแดน

จากการศึกษาสถานการณ์ปัจจุบันของการขนส่งสินค้าข้ามแดนที่จุดผ่านแดนถาวรและด่านศุลกากรที่สำคัญ 6 แห่ง ได้แก่ 1) ด่านบ้านคลองลึก อรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว 2) ด่านมุกดาหาร จังหวัดมุกดาหาร 3) ด่านนครพนม จังหวัดนครพนม 4) ด่านสะพานมิตรภาพไทย-ลาว จังหวัดหนองคาย 5) ด่านสะเดา จังหวัดสงขลา และ 6) ด่านปาดังเบซาร์ จังหวัดสงขลา พบว่าการวางแผนออกแบบพัฒนารูปแบบจุดผ่านแดนที่เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของ

ผู้ให้บริการจะมีส่วนช่วยให้เกิดการอำนวยความสะดวกทางการค้า การศึกษามีข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกบริเวณด่านฯ ทั้ง 6 แห่ง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการขนส่งและการค้าดังนี้

1) ควรแยกด่านศุลกากรออกจากด่านพรมแดน โดยด่านศุลกากรควรมีพื้นที่จอดพักรถบรรทุกสินค้าในลักษณะของลานจอด มีการจัดการจราจรภายในที่ดี มีจุดเอ็กซิตเรย์ และจุดบริการสำหรับพนักงานขับรถบรรทุกสินค้า ด่านพรมแดนควรมีลานจอดพักรถบรรทุกสินค้าแยกส่วนกันระหว่างรถบรรทุกสินค้าขาเข้า/ขาออก ลักษณะจุดบริการควรเป็นแบบเคาน์เตอร์เซอร์วิส และควรแยกช่องให้บริการอย่างชัดเจนระหว่างรถบรรทุกสินค้าและรถท่องเที่ยว

2) เส้นทางอนุมัติและถนนทางเข้าสู่ด่านพรมแดนควรเป็นถนนเส้นเดียวจากด่านศุลกากรไปยังด่านพรมแดน โดยไม่มีจุดตัด ควรมีระยะห่างจากด่านศุลกากรพอสมควร เพื่อให้มีพื้นที่รองรับแถวคอยสำหรับรถบรรทุกสินค้า ควรมีการกันเขตทาง เพื่อป้องกันกิจกรรมเชิงพาณิชย์ที่จะมารบกวนกระแสจราจร

3) ควรมีเวทีประสานงานเป็นทางการของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงานของไทยและของประเทศเพื่อนบ้านในด่านพรมแดนที่อยู่ติดกัน และให้มีอิสระในการปฏิบัติงานในการตัดสินใจมากขึ้น

ผลการจัดทำแบบจำลอง Augmented Gravity พบว่าปัจจัยสำคัญที่จะทำให้กรอบความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนส่งผลดีต่อการเพิ่มขึ้นของมูลค่าการส่งออก ณ จุดผ่านแดนของประเทศไทย คือ การใช้ระบบ EDI (Electronic Data Interchange) มูลค่าการส่งออกจะเพิ่มสูงกว่าเท่าตัวกว่าการใช้ ASEAN Single Window Inspection ในพิธีการศุลกากรเพียงอย่างเดียว และลดเวลาและอุปสรรคที่ใช้ในการผ่านพิธีการศุลกากรของประเทศเพื่อนบ้านด้วยได้แก่ กัมพูชา พม่า และลาว

นอกจากนั้น ยังมีข้อเสนอให้สำรวจด่านพรมแดนในประเทศเพื่อนบ้านเพื่อให้ทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในการส่งออกสินค้าข้ามแดนและผ่านแดนของประเทศไทยอย่างครบสมบูรณ์ และเพิ่มเติมการสำรวจด่านพรมแดนที่ติดกับประเทศพม่าที่ยังมีระดับการพัฒนาที่ต่ำกว่าด่านอื่นๆ และด่านพรมแดนที่มีมูลค่าการส่งออกน้อยด้วย

ที่มา: กรกรณ์ ชีวะตระกูลพงศ์ และจิตติชัย รุณกนกนาฏ, โครงการผลกระทบของการปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกทางการค้าตามข้อตกลงประชาคมอาเซียนที่มีต่อการขนส่งสินค้าข้ามแดนและการค้าผ่านแดน (RDG5310021), สกว. (2554)

โอกาสทางเศรษฐกิจในพื้นที่ชายแดนมักมาพร้อมกับปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องแรงงานข้ามชาติ และหนึ่งในประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องที่แม้จะมีความพยายามจะแก้ไขในระดับหนึ่งแล้ว แต่ยังคงคลี่คลายต่อไปได้แก่ปัญหาด้านการบริหารจัดการสาธารณสุขของแรงงานข้ามชาติ ดร.อรรถ ศรีทองธรรม สำนักงานป้องกันควบคุมโรคที่ 7 อุบลราชธานี จะวิจัยเพื่อพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบายเรื่องการจัดการปัญหาการให้บริการสุขภาพแก่แรงงานข้ามชาติที่มารับบริการจากโรงพยาบาลรัฐตามแนวชายแดน พร้อมกันนี้ ผศ.ดร.อนิรุจน์ มะโนธรรม มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต ศึกษาสถานการณ์ปัญหาและประเมินความเสี่ยงด้านอาชีวอนามัยฯ ของแรงงานข้ามชาติกลุ่มกิจการประมงทะเล และงานวิจัยโดย ผ.ศ.พฤกษ์ เกาถวิล มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี จะสรุปบทเรียนกระบวนการจ้างแรงงานและปัญหาอุปสรรคจากการจ้างงานตามกรอบ MOU ไทยกับลาวว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน

การจัดการปัญหาแรงงานข้ามชาติ

กรณีศึกษาปัญหาในระบบบริการสุขภาพสำหรับแรงงานข้ามชาติในโรงพยาบาลรัฐในจังหวัดชายแดน ได้แก่ โรงพยาบาลแม่สาย จังหวัดเชียงราย โรงพยาบาลคลองใหญ่ จังหวัดตราด และโรงพยาบาลเขมราฐ จังหวัดอุบลราชธานี พบปัญหาทั้งด้านภาระงานและภาระเงินในการให้บริการสุขภาพแก่แรงงานข้ามชาติ รวมทั้งอุปสรรคทางการสื่อสาร ซึ่งอาจทำให้บุคลากรผู้ให้บริการมีทัศนคติเชิงลบกับผู้รับบริการแรงงานข้ามชาติที่ไร้สิทธิ อนึ่ง กระทรวงสาธารณสุขกำลังดำเนินโครงการนำร่องเพื่อพัฒนาระบบจัดเก็บข้อมูลภาระทางการเงินและภาระงานในการสร้างระบบประกันสุขภาพแก่คนกลุ่มนี้ นอกจากภาระงานและเงินที่เพิ่มขึ้น ยังมีปัญหาโรคติดต่ออุบัติใหม่และอุบัติซ้ำ หากยังไม่มียุทธศาสตร์ระดับประเทศที่ชัดเจน

ภาระทั้งหมดจะตกอยู่ที่ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ ข้อเสนอแนะคือ ควรผลักดันให้มีนโยบายร่วมกันในกลุ่มประเทศอาเซียนและระดับทวิภาคีในการจัดการปัญหาการให้บริการสาธารณสุขกับแรงงานข้ามชาติ (นำเสนอสรุปความรู้ในบทที่ 2)

การศึกษาเกี่ยวกับอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงานในกลุ่มแรงงานข้ามชาติกลุ่มกิจการประมงจังหวัดภูเก็ตเป็นการประเมินสถานการณ์ความเสี่ยงด้านอาชีวอนามัยฯ ในกระบวนการทำงานของเรือประมงอวนดำ พบว่าสาเหตุหลักของการประสบอันตราย ได้แก่ (1) การปฏิบัติงานที่ไม่ปลอดภัย เช่น เกิดอุบัติเหตุจากการใช้เครื่องมือ ยกของหนักเกินกำลังจนปวดหลัง สัมผัสความเย็นจากน้ำแข็งต้องปลา และ (2) สภาพการทำงานที่ไม่ปลอดภัย เช่น พื้นที่มีสภาพลื่นหรือเปียกชื้นเสี่ยงต่อการหกล้มหรือถูกไฟฟ้าดูด มีชั่วโมงทำงานยาวนาน ความเครียดจากการอยู่บนเรือเป็นระยะเวลานาน ทั้งนี้ทัศนคติของผู้ประกอบการหรือเจ้าของเรือมีความสำคัญมากต่อการบริหารจัดการด้านอาชีวอนามัยของกิจการประมงทะเล ขณะเดียวกันยังมีปัญหาอื่นๆ ที่สะท้อนถึงสถานะการดำรงอยู่ของแรงงานข้ามชาติ คือ มีช่องว่างของความเข้าใจระหว่างผู้กำหนดมาตรการรองรับปัญหาสุขภาพของแรงงานข้ามชาติกับผู้ให้นำแนวทางไปปฏิบัติ เมื่อเกิดปัญหาหรือข้อสงสัยในการดำเนินงานก็ไม่มีแหล่งข้อมูลที่จะช่วยได้อย่างชัดเจนทั้งในระดับจังหวัดและส่วนกลาง อีกทั้งแรงงานข้ามชาติที่มาใช้บริการสุขภาพมีข้อจำกัดด้านภาษาและความรู้ความเข้าใจในสิทธิ ซึ่งเป็นประเด็นร่วมของจังหวัดที่มีแรงงานข้ามชาติอาศัยในพื้นที่ แต่ขนาดและระดับของปัญหาแตกต่างกัน

การศึกษาวิจัยได้พัฒนาแบบประเมินความเสี่ยงฯ ภาษาไทยและภาษาพม่าที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้จริง โดยประยุกต์หลักการ Work Improvement in Small Enterprises (WISE) ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ที่ใช้พัฒนาและปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงานในสถานประกอบการขนาดเล็ก โดยจำแนกการลดความเสี่ยงจากการกระทำที่ไม่ปลอดภัยและสภาพการณ์ที่ไม่ปลอดภัยในการทำงานบนเรือประมงทะเลใน 5 ประเด็น ได้แก่ การจัดเก็บและการขนย้าย หน้าที่ทำงาน ความปลอดภัยเกี่ยวกับเครื่องจักร การจัดรูปร่าง และสวัสดิการและการสร้างเสริมสุขภาพ พร้อมกันนี้ก็มีข้อเสนอแนะระดับพื้นที่ คือ ให้นำผลวิจัยไปเป็นข้อมูลวิชาการสนับสนุนการดำเนินงานของกองทุนส่งเสริมสุขภาพท้องถิ่น โดยความร่วมมือของสำนักงานเทศบาลตำบลลัทธิฐาน สำนักงานท่าเทียบเรือประมงภูเก็ต และสถาบันการศึกษาในพื้นที่ รวมทั้งสร้างข้อตกลงร่วมกันระหว่างภาคีเครือข่ายในโครงการวิจัยและหน่วยงานในท้องถิ่น ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายการส่งเสริมด้านอาชีวอนามัยฯ กลุ่มกิจการประมงทะเล ได้แก่ (1) พัฒนามาตรฐานและการบริหารจัดการด้านอาชีวอนามัยฯ สำหรับแรงงานข้ามชาติ และนำร่องจัดบริการสร้างเสริมสุขภาพป้องกันอุบัติเหตุและโรคจากการทำงานในกลุ่มอาชีพต่างๆ (2) สร้างเสริมความรู้ด้านอาชีวอนามัยฯ ให้แรงงานข้ามชาติดูแลตนเองเบื้องต้นเพื่อป้องกันอุบัติเหตุและโรคจากการทำงาน พัฒนาและเผยแพร่สื่อด้านการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตเพื่อกระจายข้อมูลในชุมชนแรงงานข้ามชาติ (3) บูรณาการเพื่อการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ โดยจัดทำรายงานและฐานข้อมูลแรงงานข้ามชาติให้สอดคล้องกับสถานการณ์จริงและเป็นปัจจุบัน และสร้างเครือข่ายการทำงานด้านการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติที่เชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษาร่วมมือกับสปป.ลาวด้านแรงงานตามกรอบ MOU ไทยกับลาวว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานในการจ้างแรงงานชาวลาวจากแขวงสาละวันสู่ประเทศไทยที่อยู่บนหลักความร่วมมือระหว่างรัฐ มี ข้อเสนอแนะให้ปรับปรุงการกำกับควบคุมของรัฐทั้งสองฝ่าย โดยเฉพาะการส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันใน สปป. ลาว และการกำกับควบคุมนายหน้านำเข้าแรงงานในไทย รวมทั้งการมีกลไกปกป้องสิทธิของแรงงานข้ามชาติ อาทิ มีทูตแรงงานของประเทศต้นทางในประเทศไทย (นำเสนอความรู้ในบทที่ 2)

อรทัย ศรีทองธรรม และคณะ, โครงการผลกระทบจากแรงงานข้ามชาวลาว กัมพูชา และพม่า ต่อภาระงานบริการสุขภาพของโรงพยาบาลตามแนวชายแดนในประเทศไทย (RDG5510008), สกว. (2556)

อนิรุจน์ มะโนธรรม และคณะ, โครงการอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงานในกลุ่มแรงงานข้ามชาติ: กรณีศึกษากลุ่มกิจการประมงจังหวัดภูเก็ต (RDG5510029), สกว. (2556)

พฤษ์ เภาทวิ และสุธีร์ สาตราคม,โครงการการศึกษากระบวนการดำเนินงานตามบันทึกความเข้าใจไทย-ลาวว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานในการจ้างแรงงานชาวลาวจากสาละวันสู่ประเทศไทย, (RDG5410011), สกว. (2556)

5. การพัฒนาความเป็นหุ้นส่วนกับมิตรประเทศทางการค้าและการลงทุน

การเปิดเสรีของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนเป็นโอกาสสำคัญในการเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิต ทุน แรงงานอย่างเสรี จะทำให้ภาคการผลิตสามารถขยายตลาดและพัฒนาตนเองให้มีความเข้มแข็งมากขึ้น รวมทั้งโอกาสที่ผู้ประกอบการไทยจะสามารถสร้างแบรนด์ของตนเองทั้งในการผลิตขั้นปฐมที่ผู้ประกอบการไทยยังมีความได้เปรียบในการแข่งขันในตลาด และการผลิตขั้นที่สองซึ่งผู้ประกอบการไทยเริ่มมีความเชี่ยวชาญมากขึ้น โดยใช้ฐานการผลิตในประเทศเพื่อนบ้านในการผลิตสินค้าแรงงานและวัตถุดิบเข้มข้น อย่างไรก็ตามก็ยังต้องเผชิญการแข่งขันในเรื่องมาตรฐานสินค้าและบริการจากการที่หลายประเทศสมาชิกมีการผลิตสินค้าและบริการที่คล้ายคลึงกัน ทั้งนี้มูลค่าการค้าของไทยในอาเซียนเริ่มชะลอตัวอย่างมากตั้งแต่ปี 2553 เมื่อการแข่งขันภายในภูมิภาคอาเซียนมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น พร้อมๆ กับการลงทุนจากต่างประเทศที่กระจายตัวในประเทศเพื่อนบ้านมากขึ้น ทำให้ไทยต้องคำนึงถึงความสามารถได้เปรียบเฉพาะตัวในการวางตำแหน่งทางยุทธศาสตร์การค้าสินค้าและบริการของตนเอง งานวิจัยของ ดร.ชโยดม สรรพศรี และ ดร.กรรณิย์ ชีวะตระกูลพงษ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยชี้ให้เห็นสถานการณ์การลงทุนของญี่ปุ่นในประเทศลุ่มน้ำโขงส่งผลกระทบต่อการลงทุนในไทย และข้อเสนอเชิงนโยบายด้านพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานและการส่งเสริมอุตสาหกรรมห่วงโซ่อุปทานระดับสูงขึ้นเพื่อเชื่อมโยงกับฐานการผลิตในประเทศเพื่อนบ้าน

กรณีศึกษาผลกระทบจากการลงทุนที่ลดลงจากญี่ปุ่นต่อไทย

การศึกษาบทบาทของเงินลงทุนทางตรงระหว่างประเทศจากญี่ปุ่นที่มีต่อกลุ่มอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงในช่วงปี 2538-2549 พบว่าประเทศญี่ปุ่นเป็นผู้ลงทุนรายใหญ่ที่สุดของกลุ่มประเทศอาเซียน โดยมีการลงทุนคิดเป็นร้อยละ 15.64 ของ FDI (Foreign Direct Investment) ในกลุ่มประเทศอาเซียนทั้งหมด และมีการลงทุนในประเทศไทยคิดเป็นร้อยละ 31.39 ของ FDI ในประเทศไทยทั้งหมด นับเป็นผู้ลงทุนขนาดใหญ่ที่สุดของประเทศไทย อย่างไรก็ตามประเทศญี่ปุ่นเริ่มให้ความสำคัญกับการให้เงินช่วยเหลือและการเข้าไปลงทุนในประเทศอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงอื่นๆ หลังจากได้ทำข้อตกลงความร่วมมือทางด้านการลงทุนกับประเทศเวียดนาม กัมพูชา และลาว ญี่ปุ่นเข้าไปลงทุนในเวียดนามเพิ่มขึ้นอย่างมาก การศึกษาพบว่า การเพิ่มขึ้นของเงินลงทุนทางตรงระหว่างประเทศของญี่ปุ่นในประเทศไทยเวียดนามร้อยละ 1 จะทำให้ FDI ของประเทศญี่ปุ่นในประเทศไทยลดลงร้อยละ 0.821 ถึง ร้อยละ 0.973 แต่ก็ยังไม่ผลต่อระดับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การจ้างงาน และการส่งออกของประเทศไทยอย่างมีนัยสำคัญ

เป้าหมายหลักของ FDI ของญี่ปุ่นที่ดำเนินการในลักษณะเครือข่ายในประเทศอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อลดต้นทุนการขนส่ง และเพื่อให้ตรวจสอบคุณภาพของผู้จัดส่งวัตถุดิบได้ง่าย การลงทุนในเวียดนามและกัมพูชาเน้นประโยชน์จากต้นทุนค่าแรงที่ต่ำและทรัพยากรธรรมชาติ แต่ยังไม่ชัดเจนว่าเป็นการลงทุนเพื่อผลิตชิ้นส่วนแล้วส่งต่อไปยังประเทศอื่นในกลุ่มอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงหรือไม่ การลงทุนของญี่ปุ่นในไทยและเวียดนามมักไม่มีความเชื่อมโยงกัน เนื่องจากระยะทางห่างไกลกันมาก และเวียดนามก็ประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานและต้นทุนค่าแรงที่เพิ่มขึ้น ส่วนการลงทุนในกัมพูชาและลาวมักมีความเชื่อมโยงกับการผลิตของบริษัทญี่ปุ่นในประเทศไทย เพราะมีชายแดนติดกันและต้นทุนแรงงานไม่มีทักษะในทั้งสองประเทศถูกกว่าประเทศไทยประมาณหนึ่งในสาม

FDI จากญี่ปุ่นส่งผลให้ระดับค่าจ้างแรงงานของประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงเพิ่มขึ้น และการไหลเข้าของ FDI จะช่วยให้ผลิตภาพการผลิตรวมของไทยเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ แต่ไม่มีผลต่อผลิตภาพการผลิตของกลุ่มประเทศ CLMV ทั้งนี้เนื่องจากประเทศผู้รับทุนมีข้อจำกัดด้านความสามารถในการรับเทคโนโลยี นอกจากนี้ FDI จากญี่ปุ่นมีผลต่อการเพิ่มมูลค่าการส่งออกของประเทศผู้รับทุนในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงอย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากการเข้ามาลงทุนของประเทศญี่ปุ่นมักเป็นการสร้างฐานการผลิตเพื่อการส่งออกมากกว่าเข้ามาเพื่อแสวงหาตลาดหรือผลิตเพื่อขายในประเทศผู้รับทุน

นอกจากนี้ การที่บริษัทญี่ปุ่นมีส่วนร่วมในธุรกิจในประเทศที่เป็นห่วงโซ่อุปทานของญี่ปุ่นมีผลดีต่อการถ่ายทอดเทคโนโลยี ความรู้ในการบริหารจัดการและการพัฒนาทุนมนุษย์ ทั้งที่เกิดจากการฝึกอบรมโดยบริษัทหรือองค์กรของประเทศญี่ปุ่นโดยตรง และการแข่งขันเพื่อพัฒนาคุณภาพของสินค้าให้ได้ตามมาตรฐานความต้องการของบริษัทญี่ปุ่น

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

- การส่งเสริมให้บริษัทผู้ลงทุนจากญี่ปุ่นหรือประเทศอื่นๆ ที่รับสิทธิประโยชน์การลงทุนมีนโยบายพัฒนาผลิตภาพการผลิตของแรงงานทั้งด้านการฝึกอบรม การถ่ายทอดความรู้ เทคโนโลยีและทักษะการจัดการ รวมถึงส่งเสริมการมีส่วนร่วมของบริษัทไทยขนาดย่อมในห่วงโซ่อุปทานของบริษัทแม่ โดยมีข้อกำหนดให้มีการถ่ายทอดความรู้ ทักษะในการจัดการ การพัฒนากระบวนการผลิต และการฝึกอบรมแรงงานในระดับที่สูงขึ้นด้วย
- การให้ความสำคัญกับการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานเพื่อเป็นฐานการผลิตสินค้าหรือขั้นตอนที่ใช้ทักษะฝีมือแรงงานที่สูงขึ้น พัฒนาความเชื่อมโยงในการเป็นฐานการผลิตกับประเทศกัมพูชา ลาว และพม่า ซึ่งมีค่าจ้างแรงงานที่ต่ำและอาศัยข้อได้เปรียบในด้านการขนส่งระหว่างฐานการผลิต

ที่มา: ชโยดม สรรพศรี และ กรรณีย์ ชีวะตระกูลพงษ์, โครงการบทบาทของเงินลงทุนทางตรงระหว่างประเทศจากญี่ปุ่นที่มีต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจในกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคสุมาตราและผลกระทบต่อไทย (RDG5410040), สกว. (2555)

ปัจจุบันประเทศไทยมีความตกลงในการรอบความร่วมมือกับมิตรประเทศหลายระดับแล้ว และแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 กำหนดให้ส่งเสริมการลงทุนไทยในต่างประเทศ (OFDI: Outward Foreign Direct Investment) โดยพัฒนาผู้ประกอบการให้สามารถพัฒนาธุรกิจร่วมกับประเทศเพื่อนบ้านโดยเฉพาะวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พัฒนาเทคโนโลยี และนวัตกรรม พัฒนาสภาพแวดล้อมทางธุรกิจและการสนับสนุนการดำเนินงานของสภาธุรกิจภายใต้กรอบความร่วมมือต่างๆ และสนับสนุนแหล่งเงินทุนและแหล่งข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับฐานการผลิตในต่างประเทศ

ความรู้ของ สกว. ที่สามารถสนับสนุน OFDI อาทิ งานวิจัยชุดโครงการการศึกษาเงินลงทุนทางตรงระหว่างประเทศขาออกของประเทศไทย โดย ดร. จันท์ทิพย์ บุญประกายแก้ว และ ผศ. ดร.กรรณีย์ ชีวะตระกูลพงษ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งได้ประเมินศักยภาพภายในของภาคการผลิตไทยและเปรียบเทียบกับนโยบายประเทศไทยกับประเทศสิงคโปร์ และมาเลเซียในเรื่อง OFDI ในกลุ่มประเทศ CLMV ส่วน ดร.นิพัทธ์ วงศ์ปัญญา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้วิเคราะห์ผลกระทบของ OFDI ต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทย และเสนอแนะแนวทางการเพิ่มสัดส่วน OFDI ต่อ GDP และ ผศ.ดร. กิริยา กุลกลการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้วิเคราะห์สถานการณ์ ปัจจัย และปัญหาการออกไปลงทุนโดยตรงยังต่างประเทศของบริษัทในภาคอุตสาหกรรมไทย เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการพัฒนาและสนับสนุนผู้ประกอบการขนาดเล็ก ประสพการณ์น้อยให้มีพร้อมมากขึ้นในการลงทุนทางตรงขาออก

การลงทุนทางตรงขาออกของไทย – เจาะลึกปัจจัยภายใน

เปรียบเทียบนโยบายประเทศไทยกับประเทศสิงคโปร์และมาเลเซีย

เงินลงทุนทางตรงระหว่างประเทศที่ไหลออก (OFDI) จากประเทศไทยเพิ่มสูงขึ้นเป็นอย่างมากในช่วง 3-4 ปีที่ผ่านมา แต่หากเปรียบเทียบกับประเทศอาเซียน นับว่าไทยยังมี OFDI ต่ำกว่าประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในอาเซียนอื่นๆ เช่น สิงคโปร์ มาเลเซีย อันเป็นผลมาจากการสนับสนุนส่งเสริมโดยภาครัฐที่น้อยกว่า ทั้งนโยบายแรงจูงใจในรูปภาษี และมีใช้ภาษี อาทิ ไม่มีการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลของบริษัทที่ลงทุนและไม่อนุญาตให้นำค่าใช้จ่ายในการศึกษาความเป็นไปได้มาลดหย่อนภาษีเพิ่มเติม การขาดอนุสัญญาภาษีซ้อนกับประเทศผู้รับทุนสำคัญบางประเทศ ขาดข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับประเทศผู้รับทุนสำคัญ ขาดความช่วยเหลือทางด้านเงินทุน ด้านประกัน การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นในประเทศผู้รับทุนสำคัญ ทั้งนี้การที่ประเทศไทยมี OFDI ต่ำอาจส่งผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในอนาคต

สิงคโปร์ได้ก้าวเข้าสู่สถานะผู้ลงทุนหลักรายหนึ่งของโลก ซึ่งเป็นวิสัยทัศน์ของแผน "Regionalisation 2000" ที่กำหนดหลักการเจรจาระดับ G to G เริ่มต้นการลงทุนโดยกิจการที่มีความสัมพันธ์กับรัฐ และการให้ความช่วยเหลือกับภาคเอกชนที่เข้าไปลงทุนในด้านการสร้างศักยภาพ การประเมินตลาด การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และความช่วยเหลือทางการเงิน ทั้งนี้ปัจจัยสำคัญที่กำหนดพัฒนาการของ OFDI ของสิงคโปร์ มาเลเซียและไทย ได้แก่ รายได้ต่อหัวประชากรและนโยบายการส่งเสริมการออกไปลงทุน ในขณะที่การเติบโตของผลิตภาพรวม (Total Factor Productivity) และระดับการเปิดประเทศมีความสำคัญสำหรับการออกไปลงทุนของไทยและสิงคโปร์

ปัจจัยกำหนดการลงทุนของไทยในกลุ่มประเทศ CLMV ได้แก่

ประเทศกัมพูชา มีระดับค่าจ้างแรงงานที่ต่ำกว่าประเทศไทยเป็นอย่างมาก มีทักษะแรงงานในอุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่มที่ดี ได้เปรียบจากความเชื่อมโยงระบบคมนาคมขนส่งสำหรับโรงงานที่ตั้งในเขตเมืองที่ใกล้กับประเทศไทยที่ทำให้ส่งออกที่ทำเรือแหลมฉบังได้ง่าย และยังมีเขตนิคมอุตสาหกรรมและการส่งเสริมการลงทุนจากรัฐบาลกัมพูชา อีกทั้งได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีจากสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป อุปสรรคสำคัญคือด้านกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายที่มีการเปลี่ยนแปลงบ่อย ปัญหาความไม่โปร่งใสทำให้เกิดการคอร์รัปชันโดยเจ้าหน้าที่รัฐ และการที่มีเงินทุนจากต่างประเทศไหลเข้าสู่กัมพูชาเป็นจำนวนมากอาจทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงาน

สปป.ลาว มีทรัพยากรธรรมชาติมากและเกินความต้องการใช้ภายในประเทศ จึงมีศักยภาพที่จะเป็นผู้รับทุนในอุตสาหกรรมที่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติในการผลิต ปัญหาสำคัญคือการขาดแคลนแรงงาน ปัญหาด้านกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย และโครงสร้างพื้นฐานและระบบการขนส่งที่ยังไม่ดีพอ

ประเทศเมียนมาร์ มีความได้เปรียบด้านทรัพยากรธรรมชาติ มีประชากรค่อนข้างมากและค่าแรงต่ำ แต่สภาพโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคต่างๆ ยังไม่พร้อม ยากต่อการกระจายสินค้า เมียนมาร์ยังมีกำลังซื้อน้อย และที่ผ่านมามีบริษัทไทยก็มักใช้ประโยชน์จากแรงงานเมียนมาร์ผ่านการเข้ามาทำงานในประเทศไทย

ประเทศเวียดนาม มีข้อได้เปรียบกว่าประเทศอื่นในกลุ่ม CLMV จากขนาดของตลาดและจำนวนแรงงาน มีโครงสร้างพื้นฐานดีกว่า อุปสรรคการลงทุนที่สำคัญมาจากกฎหมายแรงงานที่ค่อนข้างเข้มงวด และค่าแรงได้ปรับขึ้นไปอย่างมากในช่วงห้าปีที่ผ่านมา แม้ว่าจะยังต่ำกว่าไทย รวมทั้งมีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ บ่อยครั้ง และขาดการประสานข้อมูลที่ดีพอในเรื่องนี้จากภาครัฐ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

- **ระยะสั้น** ควรเพิ่มบทบาทของทูตพาณิชย์หรือจัดตั้งหน่วยงานส่งเสริม OFDI ณ สถานทูตของประเทศที่ BOI ลำดับความสำคัญในการเข้าไปลงทุนในระดับที่ 1 และ 2 และควรจัดตั้งหน่วยงานที่ปรึกษาด้านกฎหมายการค้าและการลงทุนในประเทศที่ BOI จำเป็นต้องจัดทำอนุสัญญาภาษีซ้อนกับประเทศที่เป็นผู้รับทุน และบูรณาการการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรผลักดันให้เกิดการปรับลดระดับความเสี่ยงของกลุ่มประเทศอาเซียนหลังจากมีการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยการลงทุนอาเซียน (ACIA) และควรเพิ่มบทบาทของ EXIM Bank ในการให้ความช่วยเหลือด้านเงินทุนสำหรับโครงการที่มีศักยภาพสูงโดยให้ดอกเบี้ยในอัตราพิเศษ รัฐบาลไทยควรทำหน้าที่ประสานงานกับรัฐบาลของประเทศระดับที่ 1-2 จากการจัดลำดับความสำคัญของ BOI ในเรื่องกฎระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนรวมถึงมีการอัปเดตผ่านออนไลน์ และควรสนับสนุนการจัดตั้ง cluster ผู้ประกอบการไทยในต่างประเทศ

- **ระยะยาว** การลงทุนในต่างประเทศเป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์ของประเทศ ควรจัดตั้งหน่วยงานส่งเสริมเป็นการเฉพาะให้มีอำนาจและภารกิจในการดำเนินงานอย่างเบ็ดเสร็จทั้งงานนโยบาย งานส่งเสริมให้ผู้ประกอบการมีผลิตภาพการผลิตมากขึ้นด้านการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยี ด้านการผลิต การฝึกอบรมทักษะแรงงาน สนับสนุนข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับโอกาสของตลาด และการเข้าสู่ตลาดให้กับผู้ประกอบการ รวมถึงช่วยประเมินศักยภาพหรือความเป็นไปได้ของ

ผู้ประกอบการที่จะประสบความสำเร็จในการออกไปลงทุน ให้คำปรึกษา โดยเฉพาะประเด็นทางกฎหมายและการตลาด ออกแบบแรงจูงใจทั้งในรูปของภาษีและมิใช่ภาษีให้เหมาะสม ช่วยลดความเสี่ยงและสนับสนุนการตัดสินใจลงทุน

บทบาท OFDI ของไทยต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

ประเทศส่วนใหญ่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีบทบาทเป็นประเทศผู้รับการลงทุนจากต่างประเทศมากกว่า การออกไปลงทุนในต่างประเทศ สัดส่วนของ FDI ต่อ GDP สูงกว่า OFDI ต่อ GDP อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ปี 2533 OFDI มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นมาก ผลการวิเคราะห์แบบภาคตัดขวาง (panel data analysis) และอนุกรมเวลา (time series analysis) สอดคล้องกันและชี้ว่าสำหรับประเทศไทย OFDI มีผลทางบวกต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจไทย แต่วิเคราะห์แบบข้อมูล ภาคตัดขวางแสดงผลกระทบน้อยกว่าวิธีวิเคราะห์อนุกรมเวลา ผลกระทบของ OFDI ต่อ GNP ก็ได้ผลสอดคล้องกันในระยะ สั้นคือ OFDI ไม่มีผลกระทบต่อ GNP แต่ในระยะยาวส่งผลในทางตรงกันข้าม นอกจากนั้นพบว่า การเพิ่มขึ้นของ OFDI ทำให้การลงทุนในประเทศเพิ่มขึ้นด้วย

งานวิจัยนี้จึงมีข้อเสนอเชิงนโยบายว่าควรเปิดโอกาสให้นักลงทุนก้าวเข้าสู่ตลาดใหม่ในประเทศซึ่งยังมีโอกาสที่ดี อีกมาก ทั้งนี้ภาครัฐควรสนับสนุนภาคเอกชนให้เข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ง่ายขึ้น และสนับสนุนให้ต้นทุนการนำเข้าต่ำลง ให้ เข้าถึงเทคโนโลยีขั้นสูงจากต่างประเทศ เพื่อให้เกิดการรับรู้ด้านการวิจัยและพัฒนาจากบริษัทในต่างประเทศมา ประยุกต์ใช้และต่อยอดการผลิตสินค้าภายในประเทศให้มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้น

ปัจจัยกำหนดการลงทุนทางตรงในต่างประเทศ (ระดับสถานประกอบการ)

จากการสำรวจบริษัท 1,255 และ 1,043 แห่ง ในปี 2547 และ 2550 ตามลำดับ ใน 7 ภูมิภาคทั่วประเทศ และ 9 ภาคอุตสาหกรรมของไทย (อาหารแปรรูป สิ่งทอ เสื้อผ้าสำเร็จรูป ชิ้นส่วนยานยนต์ ชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ เครื่องใช้ไฟฟ้า ยางและพลาสติก เฟอร์นิเจอร์และงานไม้ และเครื่องจักรและเครื่องมือ) พบว่ามีบริษัทที่ออกไปลงทุนโดยตรงยัง ต่างประเทศเพียงร้อยละ 2.7 โดยเป็นบริษัทขนาดเล็ก เริ่มตั้งแต่ 26 คน ไปจนถึงบริษัทขนาดกลางที่มีพนักงานจำนวน น้อยกว่า 500 คน และบริษัทขนาดใหญ่ที่มีจำนวนพนักงานสูงที่สุด 5,180 คน ซึ่งมีสัดส่วนการลงทุนร้อยละ 33.8 ของการ ลงทุนทั้งหมด สัดส่วนการลงทุนสูงสุดอยู่ที่ร้อยละ 72.6 ในอุตสาหกรรมยางและพลาสติก และต่ำสุดคือร้อยละ 10 ใน อุตสาหกรรมเฟอร์นิเจอร์ ประเทศปลายทางเรียงลำดับจากมากไปน้อย คือ จีน (ร้อยละ 33) สหรัฐอเมริกา (ร้อยละ 24) และ ประเทศอื่นในเอเชีย (ร้อยละ 17) ประเทศอื่นๆ (ร้อยละ 22.22) ประเทศในทวีปแอฟริกา (ร้อยละ 3) และไม่มีการลงทุนใน ประเทศในทวีปยุโรป และมีเพียงร้อยละ 12.9 ของบริษัทที่ลงทุนในต่างประเทศเท่านั้นที่มีการลงทุนในหลายประเทศ เหตุผลในการลงทุนอันดับหนึ่งคือ แรงงานราคาถูก รองลงมาคือ ตลาดสินค้าขนาดใหญ่ คุณภาพแรงงาน และภาษีต่ำ ใน ภาพรวมบริษัทที่มี OFDI ได้รับการลดหย่อนภาษีนำเข้าเครื่องจักรในสัดส่วนที่สูงกว่าบริษัทที่ไม่ได้ออกไปลงทุนยัง ต่างประเทศ ทั้งยังได้รับสิทธิประโยชน์เรื่องการนวัตกรรมทางเทคโนโลยี และเข้าร่วมโครงการและร่วมงานกับหน่วยงาน วิจัยในสัดส่วนที่สูงกว่าด้วย

ปัจจัยที่ส่งผลบวกต่อการตัดสินใจลงทุนโดยตรงในต่างประเทศ ได้แก่ ความเป็นบริษัทมหาชน จำนวนโรงงานใน ประเทศ จำนวนพนักงาน การเป็นผู้ส่งออก สัดส่วนการถือหุ้นโดยต่างชาติ สิทธิทรัพย์สิน การลงทุนโดยตรงของบริษัท ส่วนใหญ่ไม่ได้เกิดจากการมีจุดแข็งด้านนวัตกรรม แต่เป็นการลงทุนเพื่อแสวงหาทรัพยากรราคาถูก บริษัทที่ใช้ระดับ เทคโนโลยีต่ำและการพัฒนาด้านนวัตกรรมน้อยจะออกไปลงทุนโดยตรงยังต่างประเทศมากกว่าบริษัทที่ใช้เทคโนโลยีสูง ผลการศึกษามีนัยทางนโยบายว่าบริษัทต้องมีขนาดใหญ่และมีประสบการณ์สูงก่อนจึงจะสามารถออกไปลงทุนโดยตรงยัง ต่างประเทศได้ รัฐจึงควรช่วยเหลือบริษัทขนาดเล็กและประสบการณ์น้อยเพื่อเสริมสร้างความพร้อมนี้แต่การอาศัยความ ได้เปรียบจากต้นทุนแรงงานหรือทรัพยากรราคาถูกนั้นย่อมไม่ยั่งยืน บริษัทไทยจึงควรเร่งพัฒนานวัตกรรมเพื่อเพิ่มผลิต ภาพให้สูงขึ้นเพื่อจะได้สามารถออกไปลงทุนโดยตรงในต่างประเทศ

ในด้านการได้รับหรือใช้ประโยชน์จากการส่งเสริมของภาครัฐ พบว่ามีค่อนข้างจำกัด สะท้อนให้เห็นถึงความไม่มีประสิทธิภาพของโครงการต่าง ๆ ของภาครัฐ ซึ่งเป็นประเด็นที่รัฐบาลควรพิจารณาปรับปรุง นอกจากนี้ พบว่าข้อมูล OFDI ระดับบริษัทของไทยมีจำกัดมาก เป็นอุปสรรคของการทำวิจัยที่จะสรุปหรือชี้แนะแนวทางการพัฒนา ธนาคารแห่งประเทศไทย ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ตลอดจนสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ควรประสานงานกันเพื่อเก็บรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลเหล่านี้

ที่มา: จันทรีทิพย์ บุญประกายแก้ว และกรรณีย์ ชีวะตระกูลพงษ์, โครงการปัจจัยที่กำหนดเงินทุนทางตรงระหว่างประเทศขาออก: กรณีศึกษาเปรียบเทียบประเทศไทยกับประเทศสิงคโปร์และมาเลเซีย (RDG5610007), สกว. (2557)

นิพิฐ วงศ์ปัญญา, โครงการการลงทุนโดยตรงออกไปยังต่างประเทศและการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศไทย (RDG5710026), สกว. (2558)

กิริยา กุลกลการ, โครงการปัจจัยกำหนดการลงทุนโดยตรงในต่างประเทศ: การวิเคราะห์ในระดับสถานประกอบการในภาคอุตสาหกรรมไทย (RDG5610003), สกว. (2557)

นอกจากนี้ยังมีการศึกษาความเป็นไปได้ของการใช้ OFDI เพื่อศักยภาพภาคการผลิตของไทยในอุตสาหกรรมชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์และเครื่องใช้ไฟฟ้า โดย ดร. นณริฏ พิศลยบุตร สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย และ ดร. ภาณุทัต สัชนะไชย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และอุตสาหกรรมอาหาร โดย ดร.จูน เจริญเสียง และ ดร.ดนุพล อริยสัจจาการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผลกระทบของ OFDI ต่อศักยภาพภาคการผลิตไทย

อุตสาหกรรมชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์และเครื่องใช้ไฟฟ้า

อุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งเป็นกลจักรสำคัญในการผลักดันเศรษฐกิจโลกน่าจะยังคงมีบทบาทนี้ต่อไปอย่างน้อยที่สุดประมาณ 20 ปี โดยจะต้องปรับผลิตภัณฑ์ให้เป็นสินค้าที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม สินค้าที่ใช้เพื่อความปลอดภัยและความมั่นคง และสินค้าที่เกี่ยวข้องกับทางการแพทย์ ปัจจุบันมูลค่าทางการตลาดมีอัตราการเจริญเติบโตลดลงซึ่งอาจมีผลมาจากการชะลอตัวในระยะสั้นจากเศรษฐกิจโลก หรืออาจเกิดขึ้นในระยะยาวซึ่งจะหมายความว่าอุตสาหกรรมได้เริ่มเข้าสู่ช่วงอิ่มตัวตามวัฏจักร อย่างไรก็ตามยังมีปัจจัยบวกที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ได้แก่ การเพิ่มขึ้นของชนชั้นกลางในกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนา เช่น จีน อินเดีย อินโดนีเซีย เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา และเวียดนาม ซึ่งแนวโน้มความต้องการในสินค้าเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์เพิ่มมากขึ้น เกือบหนึ่งในห้าของประชากรที่ 5 มีการเจริญเติบโตเพิ่มขึ้นและยาวนานมากขึ้น

สำหรับประเทศไทย อุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์มีพัฒนาการที่ยาวนาน แต่ธุรกิจที่เป็นของคนไทยอยู่ในกิจกรรมการผลิตขั้นต้นเท่านั้น เช่น การประกอบสินค้า การรับจ้างผลิตสินค้า ซึ่งมีมูลค่าเพิ่มต่ำ ยังจะต้องขยับกิจกรรมการผลิตจากแรงงานเข้มข้นสู่การผลิตโดยใช้ทุนเทคโนโลยีและความรู้ รวมถึงการขยับขึ้นตามห่วงโซ่มูลค่า เช่น การพัฒนามาสู่การรับจ้างออกแบบ การทำวิจัยและพัฒนา และการสร้างตราสินค้า ในด้านการลงทุนขาออกนั้นธุรกิจไทยยังอยู่ในช่วงแรกของ OFDI เพื่อขยายตลาด ในขณะที่ OFDI ของธุรกิจข้ามชาติรายใหญ่มีวัตถุประสงค์เพื่อขยายกิจกรรมตามห่วงโซ่การผลิต และการแสวงหาเทคโนโลยีในระดับสูง

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ได้แก่ 1) ด้านการขยายตลาด ควรพัฒนาศูนย์กระจายสินค้าชายแดน ตั้งหน่วยงานสนับสนุนทางด้านข้อมูลข่าวสารเพื่อช่วยเหลือเอกชนในการเจรจาแก้ไขปัญหาข้อพิพาท 2) ด้านการแสวงหาทรัพยากร ต้องตรวจสอบการเชื่อมโยงระหว่างอุตสาหกรรมต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำว่ามีความต่อเนื่องกันจริง และสนับสนุนธุรกิจไทยที่ลงทุนในอุตสาหกรรมต้นน้ำในต่างประเทศ 3) ด้านแรงงาน การลงทุนขาออกเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานชำนาญการควรดำเนินการในระยะสั้น ในระยะยาวควรพัฒนาบุคลากรไทยให้สามารถตอบโจทย์การขาดแคลนดังกล่าวให้ได้ 4) ด้านการขยับขึ้นตามห่วงโซ่มูลค่าและการแสวงหาเทคโนโลยีขั้นสูง สำหรับกรณีธุรกิจร่วมทุนต่างชาติ ภาครัฐควรจะ

เข้ามาช่วยเหลือเฉพาะกรณีที่มีการลงทุนก่อให้เกิดความเชื่อมโยงกับธุรกิจไทยที่ดำเนินการในประเทศเท่านั้น 5) ในกรณีที่ OFDI เป็นการแสวงหาผลประโยชน์ทางภาษี ภาครัฐควรให้การสนับสนุนเฉพาะกรณีที่มิได้ย้ายฐานการผลิตไปทั้งหมด เพราะไม่เกิดผลประโยชน์ทางอ้อมต่อธุรกิจอื่นของไทย 6) รัฐควรเข้ามาเป็นผู้จับคู่ความต้องการของเครือข่ายอื่นๆ กับ ธุรกิจไทย พร้อมทั้งอำนวยความสะดวกให้เกิดการเชื่อมโยงที่มั่นคงในระยะยาว

อุตสาหกรรมอาหาร

ผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมอาหารของไทยมีแนวโน้มจะลงทุนในประเทศเพื่อนบ้านมากขึ้น ส่วนใหญ่เป็นผู้ประกอบการขนาดใหญ่ที่มีศักยภาพในการขยายตลาดและการถ่ายทอดเทคโนโลยีในการผลิตการเกษตรผู้ประกอบการเหล่านี้มีความพร้อมสามารถออกไปลงทุนในต่างประเทศ เพราะมีประสบการณ์การผลิตในอุตสาหกรรมอาหารและมีศักยภาพในการผลิตและแปรรูปได้ตั้งแต่ส่วนต้นของห่วงโซ่อุปทาน รวมทั้งการเป็นผู้ส่งออกในตลาดภูมิภาคหรือในตลาดโลก มีความสัมพันธ์กับนักธุรกิจท้องถิ่น หรือภาครัฐในประเทศที่ลงทุน ได้รับข้อมูลเชิงลึกเพื่อตัดสินใจลงทุนและการได้รับสิทธิพิเศษในการลงทุน และมีความพร้อมด้านเงินลงทุน

แรงจูงใจการลงทุน ได้แก่ 1) ต้องการขยายตลาดสินค้าโดยเฉพาะในกลุ่มอาหารสำเร็จรูปประเภทต่างๆ 2) ลดความเสี่ยงด้านปัจจัยการผลิต เพราะผลผลิตการเกษตรมักมีความผันผวนด้านปริมาณและราคา 3) เพื่อให้ได้รับสิทธิพิเศษทางการค้าของประเทศปลายทางเพื่อเพิ่มโอกาสการส่งออก แต่ในบางกรณีมีการชะลอการตัดสินใจไปลงทุนเนื่องจากข้อจำกัด เช่น ขาดเงินทุนที่มากพอ ขาดข้อมูลเชิงลึกประกอบการตัดสินใจ และขาดความเชื่อมั่นด้านโครงสร้างพื้นฐาน เป็นต้น

ทั้งนี้ยังมีข้อสังเกตว่า OFDI ในประเทศ CLMV โดยผู้ประกอบการไทยมักมีประสบการณ์การลงทุนในต่างประเทศมาก่อนและ/หรือได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ สำหรับกรณีการร่วมลงทุนกับนักลงทุนท้องถิ่นนั้น ความสัมพันธ์กับคู่ค้าทางธุรกิจเกิดจากความร่วมมือในการให้ข้อมูลเชิงลึกและเปิดโอกาสในการลงทุน มีการได้รับสัมปทานจากภาครัฐหรือการเช่าพื้นที่ทางการเกษตรในการลงทุนที่ต้องใช้วัตถุดิบทางการเกษตรเป็นปัจจัยการผลิต ส่วนกรณีการเข้าซื้อกิจการในต่างประเทศมักเกิดในผู้ลงทุนขนาดใหญ่ ผลที่ผู้ลงทุนได้รับ คือ การขยายตลาดโดยเฉพาะในกลุ่มประเทศอาเซียนที่มีพฤติกรรมบริโภคไม่ต่างกันมากนัก การเพิ่มการส่งออกในประเทศที่สามจากการใช้สิทธิพิเศษทางการค้า การเรียนรู้รูปแบบการบริหารจัดการห่วงโซ่อุปทานใหม่มาทดแทนรูปแบบของการทำการเกษตรแบบพันธะสัญญา ซึ่งช่วยลดความขัดแย้งและช่วยการควบคุมคุณภาพผลผลิตดีขึ้น และพบว่ามีการถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิตทั้งการปลูกพืชเลี้ยงสัตว์จากผู้ประกอบการไทยสู่ชุมชนท้องถิ่น นับเป็นการเกื้อกูลระหว่างไทยกับประเทศกลุ่มอาเซียนด้วยกัน

ข้อเสนอเชิงนโยบาย

- ภาครัฐควรปรับบทบาทเป็นผู้อำนวยความสะดวกและให้การสนับสนุนผู้ประกอบการที่สนใจออกไปลงทุน โดยทำหน้าที่ในลักษณะ Intelligence unit ควรให้มีข้อมูลเชิงวิเคราะห์มากขึ้น และข้อมูลเชิงลึกด้านใดที่เอกชนควรศึกษาด้วยตนเองเพิ่มเติมก่อนการตัดสินใจออกไปลงทุน และการให้บริการข้อมูลในรูปแบบของ single window รวมทั้งการเปิดโอกาสให้ภาคธุรกิจมีส่วนร่วมในการวางแผนการพัฒนาอุตสาหกรรม เพื่อทราบความต้องการที่แท้จริงของผู้ประกอบการ ประเด็นสำคัญคือนโยบายการสนับสนุนควรมีความชัดเจนต่อเนื่อง ภาครัฐอาจจัดเวทีหรือ road show ร่วมกันกับภาครัฐในประเทศอื่นๆ เพื่อเปิดโอกาสให้มีการจับคู่ทางธุรกิจ เช่น ครอบคลุมกลุ่มการเกษตร ธุรกิจการเกษตร อาหารแปรรูป อาหารสำเร็จรูป กลุ่มโลจิสติกส์ที่เกี่ยวข้อง

- ให้การสนับสนุนแหล่งเงินทุน เนื่องจากบริษัทขนาดใหญ่ในปัจจุบันเท่านั้นที่มีศักยภาพในการออกไปลงทุน เพราะมีความสามารถในการรับความเสี่ยงได้มากกว่า จึงสามารถอดทนต่อสภาวะการแข่งขันและการเรียนรู้ตลาดและอุตสาหกรรมนั้นๆ จนปรับตัวได้ ซึ่งต้องใช้เวลานาน 3-5 ปี เป็นอย่างน้อย

ที่มา: นนริฏ พิศลยบุตร และ ภาณุทัต สังคะไชย, โครงการปัจจัยกำหนดและผลกระทบของการสนับสนุนการลงทุนโดยตรงระหว่างประเทศฯ ออกต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์และเครื่องใช้ไฟฟ้าของไทย (RDG5610005), สกว. (2557)

นอกจากนี้ยังมีความรู้เกี่ยวกับการลงทุนทางตรงขาออกของไทยในประเทศเพื่อนบ้านจากมุมมองของเงื่อนไขปัจจัยภายนอก ทั้งในภาคอุตสาหกรรม ภาคเกษตร และภาคบริการ

ภาคอุตสาหกรรม ดร. จิตติชัย รุณนกนกนาฏ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้ศึกษาความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ยุทธศาสตร์ 10 แห่งของกลุ่มประเทศ CLMV เพื่อรองรับการลงทุนขาออกของนักลงทุนไทยใน 3 กลุ่มอุตสาหกรรม ในขณะที่ ดร.พัชรพรรณ นุชประยูร สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ศึกษาประเด็นสำคัญทางกฎหมายเกี่ยวกับการร่วมลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งซึ่งมีความสำคัญในการเชื่อมโยงกันในอาเซียน

การลงทุนทางตรงขาออกของไทยในภาคอุตสาหกรรม – เงื่อนไขปัจจัยภายนอก

การศึกษาความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐานทั้งทางคมนาคม ได้แก่ ถนน รถไฟ ท่าเรือ และท่าอากาศยาน และด้านพลังงานไฟฟ้า น้ำและโทรคมนาคม ในพื้นที่ยุทธศาสตร์ 10 แห่ง ได้แก่ เมียวดี ย่างกุ้ง และทวายในเมียนมาร์ ปอยเปต และศรีโสภณ เกาะกง สีหนุวิลล์ และกรุงพนมเปญในกัมพูชา เวียงจันทน์ สะหวันนะเขต ปากเซ และบ่อแก้ว ในสปป.ลาว เพื่อรองรับการลงทุนขาออกของนักลงทุนไทยในกลุ่มอุตสาหกรรม สิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม ชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์และไฟฟ้า และเกษตรแปรรูป มีข้อสรุปและข้อเสนอแนะ ดังนี้

- อุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม ต้องการถนน ท่าเรือ ระบบไฟฟ้าและพลังงาน ระบบประปา โทรคมนาคม โดยนักลงทุนสนใจพื้นที่เวียงจันทน์ ย่างกุ้ง ปอยเปตและศรีโสภณ ตามลำดับ พื้นที่ที่โครงสร้างพื้นฐานมีความพร้อม ได้แก่ กรุงพนมเปญ ทวาย เวียงจันทน์ เกาะกงและสีหนุวิลล์ ปอยเปตและศรีโสภณ รัฐบาลควรสนับสนุนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานหรือลงทุนร่วมกับ สปป.ลาวในพื้นที่ที่ได้รับความสนใจจากนักลงทุน ได้แก่ เวียงจันทน์ ในด้านเส้นทางถนนและการเชื่อมโยงกับท่าเรือน้ำลึกแหลมฉบัง ปอยเปตและศรีโสภณในด้านไฟฟ้า และน้ำประปา
- อุตสาหกรรมชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์และไฟฟ้า ต้องการถนน ท่าอากาศยาน ระบบไฟฟ้าและพลังงาน ระบบประปา ระบบสื่อสารไร้สายที่มีประสิทธิภาพ พื้นที่ที่นักลงทุนสนใจ ได้แก่ เวียงจันทน์ ย่างกุ้ง กรุงพนมเปญ ปอยเปตและศรีโสภณ และสะหวันนะเขต ตามลำดับ พื้นที่ที่มีโครงสร้างพื้นฐานในระดับดีมากได้แก่ กรุงพนมเปญ เวียงจันทน์ ทวาย เกาะกงและสีหนุวิลล์ ปอยเปตและศรีโสภณ ปากเซ และสะหวันนะเขต รัฐบาลควรสนับสนุนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่กรุงพนมเปญ (นิคมอุตสาหกรรม) สำหรับพื้นที่เวียงจันทน์และสะหวันนะเขต ควรสนับสนุนในด้านเส้นทางถนน เส้นทางรถไฟ และการเชื่อมโยงกับท่าเรือน้ำลึก ปอยเปตและศรีโสภณควรได้รับการสนับสนุนด้านเส้นทางรถไฟ ไฟฟ้า และประปา และอาจให้การสนับสนุนอย่างกว้างด้านระบบสาธารณูปโภค ส่วนพื้นที่นักลงทุนสนใจค่อนข้างน้อย แต่มีความพร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐานในระดับดีได้แก่ เกาะกงและสีหนุวิลล์ และทวาย
- อุตสาหกรรมเกษตรแปรรูปต้องการเส้นทางถนน ท่าเรือ ไฟฟ้า ประปา และระบบสื่อสารไร้สาย บางกลุ่มต้องการรถไฟด้วย พื้นที่ที่นักลงทุนสนใจไปลงทุนมาก คือ ย่างกุ้ง เวียงจันทน์ เกาะกงและสีหนุวิลล์ ตามลำดับ ซึ่งมีความพร้อมตามความต้องการบางส่วน แต่ควรได้รับการสนับสนุนเพิ่มเติม เช่น เวียงจันทน์ควรสนับสนุนด้านเส้นทางถนนและการเชื่อมโยงกับท่าเรือน้ำลึกแหลมฉบัง เกาะกงและสีหนุวิลล์ควรได้รับการสนับสนุนด้านเส้นทางถนน ไฟฟ้า และประปา ส่วนย่างกุ้งยังมีปัญหาด้านโครงสร้างพื้นฐานหลายด้าน

ข้อเสนอเชิงนโยบาย

- ควรพิจารณาความร่วมมือพัฒนาด้านไฟฟ้า พลังงาน ระบบประปาและสาธารณูปโภคให้แก่นักลงทุนไทยในประเทศเพื่อนบ้าน โดยเน้นพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมเป็นหลัก
- ควรพัฒนาจัดสรรพื้นที่ด้านชายแดนให้เป็นสัดส่วน อำนวยความสะดวกการผ่านแดน

- ควรมีการศึกษาแนวทางการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษระหว่างพื้นที่ชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้านในพื้นที่ที่มีศักยภาพสูง

- รัฐบาลไทยควรสนับสนุนประเทศเพื่อนบ้านเพื่อปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนนที่เชื่อมโยงจากชายแดนไทยไปยังพื้นที่นิคมอุตสาหกรรม และต่อไปยังแหล่งกระจายสินค้า

การศึกษากฎหมายการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานของกลุ่มประเทศ CLMV เน้นการวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทำสัญญา การรับประกันข้อพิพาทกับภาครัฐในการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐด้านการคมนาคมในรูปแบบต่างๆ นโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยและในกลุ่มประเทศ CLMV เพื่อพัฒนาองค์ความรู้เป็นข้อมูลสำหรับภาคเอกชนไทย การประสานความร่วมมือ โดยเน้นเฉพาะการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งซึ่งมีความสำคัญในการเชื่อมโยงกันในอาเซียนเพื่อปรับปรุงรูปแบบการให้เอกชนไทยเข้าร่วมลงทุนในการบริการสาธารณะในภูมิภาค

ในระยะแรก ศึกษาเปรียบเทียบการอำนวยความสะดวกการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของนักลงทุนต่างชาติ มีข้อสรุปดังนี้

1) ประชาคมอาเซียนและการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน

(1) การประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 17 เมื่อปี 2553 ที่กรุงฮานอย เวียดนาม ได้รับรอง “แผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน (Master Plan on ASEAN Connectivity: MPAC) เพื่อใช้เป็นยุทธศาสตร์ขับเคลื่อนให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างกันในภูมิภาคอาเซียน ครอบคลุม 3 ด้าน คือ

- การเชื่อมโยงทางกายภาพ มียุทธศาสตร์สำคัญคือ 1) โครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมทางบก ทางน้ำ ทางอากาศ โครงสร้างพื้นฐาน 2) โครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ 3) การเชื่อมโยงเครือข่ายด้านพลังงาน เพื่อให้เกิดความมั่นคงด้านพลังงานภายในภูมิภาค

- การเชื่อมโยงองค์กร เน้นการเชื่อมโยงด้านกฎระเบียบที่จะช่วยอำนวยความสะดวกในกระบวนการทำงานของหน่วยงานต่างๆ การผลักดันข้อตกลงต่างๆ เช่น กรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน การอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าข้ามแดน การขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ

- การเชื่อมโยงประชาชน เน้นด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การเรียนรู้ภาษาของเพื่อนบ้านเป็นภาษาที่สาม การเชื่อมโยงระบบการศึกษาระหว่างกันด้านวัฒนธรรม ให้ตระหนักในความแตกต่างของมรดกทางวัฒนธรรม การมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างนักวิชาการ นักเขียน ศิลปิน สื่อมวลชน และนักศึกษา ด้านการท่องเที่ยว มีแผนการท่องเที่ยวของอาเซียนร่วมกัน

(2) การจัดการบริการสาธารณะโครงสร้างพื้นฐานของกลุ่มประเทศ CLMV

- กัมพูชา ยังขาดแคลนระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานอีกมาก แต่รัฐบาลให้ความสำคัญเร่งพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ พร้อมรองรับการลงทุนจากต่างประเทศทั้งระบบคมนาคมทางบก ทางน้ำ ทางอากาศ ระบบโทรคมนาคม

- สปป.ลาว มีภูมิประเทศเป็นที่ราบสูงและภูเขา มีแม่น้ำสายหลักสองสาย การสัญจรทางน้ำมีความสะดวกตั้งแต่ในอดีต เริ่มมีระบบคมนาคมถนนกระจายเป็นเครือข่ายในยุคจักรวรรดินิยมฝรั่งเศส แต่ยังไม่พร้อมใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจเพราะไม่เพียงพอ จึงมีนโยบายพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานในประเทศ โดยระบบคมนาคมเป็นความสำคัญลำดับต้นๆ ทั้งถนน รถไฟ ท่าเรือ ท่าอากาศยาน และเพื่อการเชื่อมโยงสู่ทะเลผ่านประเทศเพื่อนบ้าน

- เมียนมาร์ นับตั้งแต่เปิดประเทศเพื่อการค้าและการลงทุนอย่างเสรี ในปี 2531 รัฐบาลให้ความสำคัญกับการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน ทั้งถนน รถไฟ ท่าเรือ ท่าอากาศยาน

- เวียดนาม การลงทุนต่อเนื่องทำให้เวียดนามเป็นประเทศที่มีระบบคมนาคมขนส่งดีที่สุดในภูมิภาคเอเชีย ทั้งด้านโครงข่ายถนนและมาตรฐานโดยเปิดให้ต่างชาติเข้ามาลงทุนพัฒนา รถไฟมีบริการรถไฟความเร็วพิเศษ และการเชื่อมต่อกับจีน ท่าเรือพาณิชย์ 17 แห่ง ท่าอากาศยานนานาชาติ 3 แห่ง

2) กฎหมายเกี่ยวกับการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

(1) เมียนมาร์ ให้เอกชนเข้ามาลงทุนจัดทำบริการสาธารณะโดยใช้หลักกฎหมายที่ได้รับอิทธิพลจากกฎหมายอังกฤษ มีกฎหมายหลักที่ใช้บังคับกับนักลงทุนต่างด้าวคือกฎหมายเขตเศรษฐกิจพิเศษ และกฎหมายการลงทุนของคนต่างด้าว ปัจจุบันพม่ายังให้ความสำคัญคุ้มครองนักลงทุนน้อยกว่ากฎหมายของประเทศอื่นมาก แต่คนต่างด้าวสามารถลงทุนในกิจการในประเทศพม่าได้เต็มที่ถึงร้อยละ 100 ยกเว้นกิจการที่สงวนไว้เฉพาะรัฐ การให้สิทธิประโยชน์ในการลงทุนทางด้านภาษี การใช้ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ระยะยาว การได้รับการคุ้มครองจากการยึดกิจการของคนต่างด้าวโดยรัฐ ส่วนการระงับข้อพิพาทในสัญญาร่วมลงทุนใช้กระบวนการทางศาลและกลไกด้านสัญญา

(2) เวียดนาม ให้เอกชนลงทุนจัดทำบริการสาธารณะตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ปี 2011-2020 เพื่อส่งเสริมการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทั่วประเทศ สร้างเงื่อนไขทางเศรษฐกิจที่เอื้อต่อการลงทุนของชาวต่างชาติทุกรูปแบบ กฎหมายว่าด้วยความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน ประกาศใช้เมื่อ 14 กุมภาพันธ์ 2015 มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดตั้งระบบลงทุนที่มีประสิทธิภาพโปร่งใสทุกขั้นตอน ส่งเสริมนักลงทุนต่างชาติเข้ามาลงทุน ด้านคมนาคม พลังงาน สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรน้ำ และการบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น

เมื่อเสร็จสิ้นโครงการ คาดหวังว่าผลการศึกษานี้จะแสดงสภาพปัญหาและปัจจัยต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคหรือส่งผลต่อการพัฒนาการจัดทำบริการสาธารณะและการร่วมลงทุนของเอกชนในกิจการของรัฐของประเทศไทยและกลุ่มประเทศ CLMV และมีการรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทำสัญญากับภาครัฐในการให้เอกชนเข้าไปดำเนินการในรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้งการระงับข้อพิพาทที่เกิดจากสัญญาร่วมลงทุนในการจัดทำบริการสาธารณะของกลุ่มประเทศ CLMV เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดมาตรการและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับรูปแบบการให้เอกชนไทยเข้าร่วมลงทุนในการจัดทำบริการสาธารณะในภูมิภาค และการปรับปรุงกฎหมายและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง

ที่มา: จิตติชัย รุณกนกนาฏ, โครงการการวิเคราะห์โครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ยุทธศาสตร์ของกลุ่มประเทศ CLMV เพื่อรองรับความต้องการนักลงทุนชาวออกของไทย (RDG5610012), สกว. (2557)

พัชรพรรณ นุชประยูร, โครงการกฎหมายเกี่ยวกับการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานของกลุ่มประเทศ CLMV (SRI5810109), งานวิจัย SRI1ประชาคมอาเซียนและภูมิภาคเอเชียตะวันออก, สกว. (กำลังดำเนินการ)

สำหรับการลงทุนทางตรงใน**ภาคเกษตร** มีกรณีศึกษาการลงทุนไทยในรูปแบบเกษตรพันธะสัญญาใน สปป.ลาว โดย ดร.สุภาวดี ขุนทองจันทร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ นครราชสีมา และ ศ.ดร.อารี วิบูลย์พงศ์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ที่สังเคราะห์ความรู้จากงานวิจัยเกษตรพันธะสัญญาผลิตพืช 3 ชนิดได้แก่ ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ (แขวงบ่อแก้ว, จำปาสักและสาละวัน) กะหล่ำปลี (แขวงจำปาสัก) และถั่วในแขวงหลวงน้ำทา (ลาว-จีน) และแขวงสะหวันนะเขต (ลาว-ไทย)

การลงทุนทางตรงชาวออกของไทยในภาคเกษตร – เงื่อนไขปัจจัยภายนอก

สปป.ลาว เป็นแหล่งลงทุนสำคัญของไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการเกษตร และมีการรับซื้อผลผลิตทางการเกษตรจากลาวหลายรายการ ปัจจัยสำคัญคือมีพรมแดนติดกันและมีเมืองคู่มิตรหลายแห่ง ในด้านประวัติศาสตร์ก็มีสายสัมพันธ์ที่ดีต่อกันมายาวนาน มีภูมิประเทศ อาหาร ประเพณี คล้ายคลึงกัน มีการเดินทางติดต่อในลักษณะเครือข่ายระหว่างเมืองพรมแดนอุบลราชธานีกับแขวงจำปาสัก ในแขวงจำปาสักนั้น นักลงทุนไทยได้รับการจัดให้เป็นอันดับหนึ่งประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับลาวคือการสร้างงาน สร้างรายได้ให้กับชุมชน ฝ่ายนักลงทุนไทยก็เรียนรู้วัฒนธรรม สปป.ลาว ได้ดีและ

นำมาใช้เป็นแนวปฏิบัติในการลงทุน ทำให้เกิดการยอมรับและความร่วมมือ ความสำเร็จของนักลงทุนไทยทำให้เศรษฐกิจ สปป.ลาวดีขึ้น ส่วนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของลาวระยะ 10 ปีที่เน้นการเกษตรให้ทันสมัยก็เป็นปัจจัยเอื้อโดยตรง ต่อโอกาสการค้าการลงทุน

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับภาครัฐไทย

- 1) สนับสนุนความร่วมมือทางการค้าการลงทุนโดยมีมุมมองที่ครอบคลุมมิติเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม เพื่อให้เกิดความเข้าใจระหว่างกัน เช่น รูปแบบที่ดำเนินการกับเมืองคูมิตรอปราชธานีและแขวงจำปาสัก
- 2) สนับสนุนการจัดทำ/ปรับปรุงข้อมูลการค้าระหว่างไทย-ลาวของหอการค้าจังหวัดต่าง ๆ ให้เป็นข้อมูลสำหรับนักลงทุน เนื่องจาก สปป.ลาวมีการปรับปรุงระเบียบอย่างต่อเนื่อง
- 3) สนับสนุนด้านเงินทุนในอัตราที่เหมาะสม ในลักษณะเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ การค้ำประกันเงินกู้ เนื่องจาก จำเป็นต้องนำเงินส่วนหนึ่งไปสร้างสาธารณูปโภคให้แก่ สปป.ลาว ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายการลงทุนของลาว
- 4) ส่งเสริมสถาบันการศึกษาของไทยและ สปป.ลาวให้นำข้อมูลกรณีศึกษาการค้าการลงทุนระหว่างไทยและลาว มาสอนในระดับปริญญาตรี-เอก สาขาบริหารธุรกิจ เพื่อเตรียมความพร้อมการลงทุนในอนาคต รวมทั้งการจ้างแรงงานที่ต้อง คำนึงถึงคนลาวก่อน ยกเว้นกรณีสาขาที่ขาดแคลน

ประสบการณ์จากระบบเกษตรพันธสัญญาที่นักลงทุนไทยลงทุนใน สปป.ลาว (กะหล่ำปลี ข้าวโพด และอ้อย) และ การศึกษาเมืองคูมิตรแขวงจำปาสักและอุบลราชธานี พบว่าเกษตรพันธสัญญาที่ดำเนินการยังมีระบบที่สมบูรณ์²⁰ บาง กรณีเป็นเพียงสัญญาซื้อขายผลผลิตเท่านั้น รูปแบบของข้อตกลงระหว่างเกษตรกรใน สปป. ลาวกับนักลงทุนไทยถูกกำกับ ด้วยปัจจัยหลายประการ ได้แก่ ระดับการลงทุน เงื่อนไขของการแปรรูป กฎระเบียบ ระบบตลาดและทางเลือกของเกษตรกร รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างคนในสองพรมแดน ภาครัฐมีบทบาทสูงมากในการอนุมัติการลงทุน และในระยะเริ่มต้นของการ นำระบบพันธสัญญามาใช้ ซึ่งชี้ให้เห็นความสำคัญของเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่จะต้องแสดงบทบาทคนกลาง อนึ่ง ระบบการ ควบคุมกำกับที่เข้มงวดจนขาดความยืดหยุ่นเพื่อป้องกันการเอาเปรียบจากนักลงทุนอาจส่งผลให้ระบบเกษตรพันธสัญญา ล้มเหลวได้เช่นกัน

อย่างไรก็ดี ระบบพันธสัญญาก็สามารถสร้างรายได้ให้แก่เกษตรกรผู้ปลูกกะหล่ำปลีได้สูงใกล้เคียงกับการปลูกอ้อย ในภาคเหนือ แต่ข้าวโพดให้กำไรแก่เกษตรกรเฉพาะในฤดูแล้งเท่านั้น เมื่อคิดเป็นผลตอบแทนเชิงเศรษฐศาสตร์พบว่าโดย เฉลี่ยเกษตรกรขาดทุนค่อนข้างมาก เพราะต้นทุนปัจจัยการผลิตสูง ผลผลิตต่ำ มีปัญหาจากโรคและการขาดการจัดการไร้อ้อยที่ดี เมื่อวิเคราะห์เชิงลึกพบว่าประสิทธิภาพการผลิตของพืชทุกชนิดค่อนข้างต่ำ ยังมีโอกาสที่จะยกระดับประสิทธิภาพ และลดต้นทุนการผลิตได้อีกมาก

อย่างไรก็ดี ประโยชน์เชิงสังคมและชุมชนอยู่ในระดับน่าพอใจ กล่าวคือระบบการผลิตนี้ช่วยให้เกิดการจ้างงาน ลด การอพยพแรงงาน ทำให้ครอบครัวมีความสุข มีการพบปะในชุมชนกันมากขึ้น ปัญหาอาชญากรรมลดลงทุกแห่งยกเว้นใน เขตปลูกอ้อยภาคใต้ ฐานของครอบครัวและความเป็นอยู่ของชุมชนดีขึ้นมาก (แม้ว่าในปีที่สำรวจจะขาดทุน) และส่วนใหญ่ พอใจกับการรับซื้อตามสัญญา ทั้งนี้ข้อเสนอแนะรูปแบบระบบพันธสัญญาของพืชแต่ละชนิดในแต่ละท้องที่เป็น ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและการตลาดจนเป็นรูปแบบพันธสัญญาอย่างไม่เป็นทางการ หรือเกิดจากการออกแบบโดย ตั้งใจโดยมีบริบทพื้นที่เชิงกายภาพและสังคมรองรับอยู่ รูปแบบเหล่านี้สามารถใช้ต่อไปได้ แต่ควรมีการปรับปรุงแก้ไข จุดอ่อนเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่าง ๆ ข้างต้น

²⁰ “เกษตรพันธสัญญา” (contract farming: CF) ในความหมายทั่วไปเป็นระบบเชื่อมโยงผู้ผลิต (เกษตรกร) กับผู้ซื้อ (ผู้ประกอบการหรือนักลงทุน) ในแนวตั้งอย่างเป็นทางการด้วยการทำสัญญา โดยผู้ซื้อเป็นผู้รับผิดชอบจัดหาปัจจัยการผลิต ทุนและเทคโนโลยี พร้อมกับเป็นตลาดรองรับสินค้าที่แน่นอนในราคาที่ตกลงกันล่วงหน้า เพื่อลดความเสี่ยงในด้านการตลาดและราคาให้แก่เกษตรกร ส่วนเกษตรกรมีหน้าที่รับผิดชอบต่อการผลิตให้ได้คุณภาพและส่งมอบสินค้าตามปริมาณในเวลาที่กำหนด

สำหรับรูปแบบเมืองคู่มืออุบลราชธานีกับจำปาสักภายใต้กรอบความร่วมมือ ACMECS นั้น แม้จะไม่ได้มีการลงนามเมืองคู่มืออย่างเป็นทางการ แต่มีความก้าวหน้ากว่าเมืองคู่มืออื่นๆ เพราะมีพรมแดนติดกัน มีความคล้ายคลึงทางวัฒนธรรมและภาษา เมืองทั้งสองมีความใกล้ชิดกันมานานในขณะที่มีทรัพยากรและความได้เปรียบแตกต่างกัน และสามารถเป็นต้นแบบการพัฒนาเมืองคู่มือในพื้นที่อื่นๆ มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการพัฒนาความสัมพันธ์เมืองคู่มืออุบลราชธานีและจำปาสักให้เข้มข้นขึ้นดังนี้ 1) ปรับโครงสร้างความสัมพันธ์ให้เป็นทางการมากขึ้น โดยเฉพาะการจัดทำ MOU เมืองพี่เมืองน้องหรือกำหนดยุทธศาสตร์ร่วมกัน เพื่อให้สามารถใช้ศักยภาพของทั้งสองฝ่ายอย่างเต็มที่ 2) จัดตั้งศูนย์บริหารจัดการเศรษฐกิจเมืองชายแดน 3) พัฒนาและอบรมบุคลากรเพื่อสร้างคุณลักษณะเฉพาะที่จะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการเมืองคู่มืออื่นๆ 4) ควรพัฒนาระบบผ่านแดนเป็น single window โดยสมบูรณ์ รวมทั้งการใช้ระบบ Single Stop Inspection (SSI)

ที่มา: สุภาวดี ขุนทองจันทร์, โครงการมิติด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมที่เอื้อต่อการค้าการลงทุนด้านการเกษตรและอุตสาหกรรม การเกษตรของนักลงทุนไทยในลาวในยุคประชาคมอาเซียน (SRI5810107), งานวิจัย SRI1 ประชาคมอาเซียนและภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียง, สกว. (กำลังดำเนินการ)

อาร์ วิบูลย์พงศ์, โครงการการผลิตข้ามแดน (Trans-boundary Production): กรณีไทย-ลาว (RDG5510009), สกว.(2556)

การศึกษาปัจจัยภายนอกที่เอื้อต่อการลงทุนไทยในภาคบริการมีสองตัวอย่าง ได้แก่ งานวิจัยโดย ดร. นพพล วิทย์วรพงศ์ และ ดร. รัชพันธ์ โกมลไพศาล จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งศึกษากลยุทธ์และวิเคราะห์ข้อจำกัดของผู้ประกอบการไทยในภาคธุรกิจโรงพยาบาลที่ลงทุนในประเทศกัมพูชา ลาว และเมียนมาร์ อีกกรณีหนึ่ง ดร.เนศรา สุขพาณิชย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศึกษาโอกาสการลงทุนและตัวแปรกำหนดการลงทุนของบรรษัทข้ามชาติไทยในลาวในภาคการท่องเที่ยวที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม (eco-tourism) ใน 3 อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวหลัก ได้แก่ ที่พักสำหรับนักท่องเที่ยว บริษัทท่องเที่ยว และการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว

การลงทุนทางตรงขาออกของไทยในภาคบริการ – เงื่อนไขปัจจัยภายนอก

ตลาดการค้าบริการด้านสุขภาพในประเทศกัมพูชา ลาว และเมียนมาร์ ยังมีโอกาสเติบโตได้มากและเป็นตลาดที่น่าสนใจในการลงทุน ธรรมชาติของธุรกิจโรงพยาบาลที่ต้องการความแน่นอนสูงเนื่องจากการลงทุนใช้งบประมาณมากและใช้ระยะเวลาการคืนทุนนาน หากมีความไม่แน่นอน ธุรกิจจะเลือกที่จะอยู่ในประเทศไทยและให้บริการในรูปแบบการรับบริการข้ามพรมแดนแทน อุปสรรคสำคัญที่พบในทั้งสามประเทศ คือ ความไม่แน่นอนทางกฎระเบียบด้านการลงทุน คอร์รัปชัน เศรษฐกิจ และข้อจำกัดด้านปัจจัยการผลิต

กัมพูชา มีธุรกิจโรงพยาบาลของไทยเข้าไปลงทุนแล้ว และมีแนวโน้มจะลงทุนต่อเนื่อง แรงจูงใจหลักของการลงทุนคือการแสวงหาตลาดและแสวงหาความหลากหลายของกลุ่มลูกค้า และอาจมีแรงจูงใจด้านสิทธิประโยชน์ทางยุทธศาสตร์ ได้แก่ ภาพลักษณ์ขององค์กรและการสร้างเครือข่ายพันธมิตรทางธุรกิจเพื่อประโยชน์ทางการค้าในอนาคตด้วย ทั้งนี้ยังมีโรงพยาบาลที่ยังไม่ได้เข้าไปลงทุนหลายแห่งแสดงความสนใจที่จะลงทุนในประเทศกัมพูชาในอนาคต

สปป. ลาว ยังไม่มีการลงทุนจากไทยในรูปแบบโรงพยาบาล แต่มีการเปิดคลินิกและศูนย์ส่งต่อบ้างแล้ว มักกระจุกอยู่ในเมืองใหญ่ (เช่น เวียงจันทน์ หลวงพระบาง) ทำหน้าที่ตรวจรักษาผู้ป่วยเบื้องต้นก่อนส่งตัวเข้ามารักษาต่อเนื่องในโรงพยาบาลในไทย การลงทุนในประเทศลาวมีความจำเป็นน้อยเนื่องจากการเดินทางจากประเทศลาวเข้ามาในประเทศไทยค่อนข้างสะดวกสบาย ตลาดผู้ป่วยที่เป็นชาวลาวยังถือว่ามีขนาดเล็กมาก การลงทุนยังมีความเสี่ยง

เมียนมาร์ ยังไม่มีการลงทุนจากธุรกิจไทยในรูปแบบโรงพยาบาลเช่นกัน แต่มีการเปิดศูนย์ส่งต่อหรือสำนักงานตัวแทนโดยกระจุกอยู่ในเมืองใหญ่ ชาวเมียนมาร์ที่เข้ามารักษายาบาลในจังหวัดชายแดนของไทยมักเข้ามาผ่านตัวแทน

ชาวพม่าหรือใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างแพทย์ชาวเมียนมาร์กับผู้บริหารโรงพยาบาลไทย และผ่านสำนักงานตัวแทนของโรงพยาบาลจากประเทศไทยในเมืองใหญ่ๆ ของเมียนมาร์ โรงพยาบาลเอกชนในจังหวัดชายแดนมักตั้งคลินิกสาขาตามพื้นที่ติดกับชายแดนเพื่อรักษาพยาบาลผู้ป่วยเบื้องต้นก่อนส่งต่อไปโรงพยาบาลในเครือในตัวเมือง การเข้าไปเปิดโรงพยาบาลเอกชนในประเทศเมียนมาร์โดยตรงยังมีความเสี่ยงทั้งในแง่การเมืองในประเทศ ความปลอดภัยของบุคลากรชาวไทยที่ปฏิบัติหน้าที่ กฎระเบียบการลงทุนที่ซับซ้อนและไม่ชัดเจน และระบบสาธารณูปโภคที่ไม่เอื้อต่อการทำธุรกิจนี้

ข้อเสนอแนะ บทบาทของรัฐบาลไทย ได้แก่ การจัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับกฎระเบียบการลงทุน/ผู้ประกอบการในธุรกิจโรงพยาบาล ทำ Business Matching ให้กับโรงพยาบาลขนาดกลางเพราะเป็นกลุ่มที่ได้รับประโยชน์และต้องการมีพันธมิตรที่แท้จริง จัดตั้งหน่วยงานเพื่อทำวิจัยและสร้างองค์ความรู้ในทุกมิติเกี่ยวกับภูมิภาคนี้อย่างต่อเนื่อง ให้ความรู้แก่ผู้ประกอบการและช่วยปรับเปลี่ยนทัศนคติต่อการลงทุนที่ได้ประโยชน์สองฝ่าย กระตุ้นให้เกิดอุปสงค์ที่สูงขึ้นและเพิ่มแรงจูงใจในการลงทุน นอกจากนี้รัฐบาลไทยควรสร้างเวทีเจรจาให้เกิดกลไกการคุ้มครองการลงทุนที่เป็นรูปธรรมและเชื่อถือได้ และเจรจาเพื่อลดข้อกีดกัน สำหรับประเทศลาวและเมียนมาร์ รัฐบาลสามารถสนับสนุนด้วยการลดอุปสรรคในด้านกฎระเบียบเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายผู้ป่วยข้ามแดนเข้ามายังฝั่งไทย หรือลดความไม่สะดวกอันเกิดจากเวลาเปิด-ปิดด่านตรวจคนเข้าเมืองข้ามฝั่งเข้ามารับการรักษาพยาบาลในเวลากลางวัน

งานวิจัยด้าน**การท่องเที่ยว**ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมของบรรษัทข้ามชาติไทยในลาวเป็นการศึกษาโอกาสการลงทุนและตัวแปรที่กำหนดการลงทุนของบรรษัทข้ามชาติไทยใน 3 อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวหลัก ได้แก่ ที่พักสำหรับนักท่องเที่ยว บริษัทท่องเที่ยว และการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว การพัฒนาการท่องเที่ยว

จำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติที่เดินทางไปเที่ยวลาวมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง และการท่องเที่ยวที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม (eco-tourism) เป็นส่วนสำคัญของแผนกลยุทธ์การท่องเที่ยวของประเทศลาว (2549-2563) โดยโครงการภายใต้แผนการพัฒนาการท่องเที่ยวที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมอย่างมีส่วนร่วมหลายโครงการประสบความสำเร็จ เช่น กรณีโครงการที่หลวงน้ำทาซึ่งต่อมาได้มีการถอดบทเรียนไปยังแขวงอื่นๆ เช่น ที่แขวงพงสาลี แขวงหลวงพระบาง แขวงเชียงขวาง แขวงเวียงจันทน์ แขวงบอลิคำไซ แขวงคำม่วน แขวงสะหวันนะเขต และแขวงจำปาสัก

ภายใต้กฎหมายส่งเสริมการลงทุนของ สปป.ลาวปี 2552 เขตเมืองท่องเที่ยว (tourist town zone) หรือ เมืองท่องเที่ยว (touristic city) หมายถึง “บริเวณที่กำหนดโดยรัฐบาลให้เป็นเขตการลงทุนสำหรับการท่องเที่ยวที่เชื่อมโยงการอนุรักษ์และรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และส่งเสริมศักยภาพของท้องถิ่นและประเทศเพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยวและค่อยๆ พัฒนาเป็นอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวสมัยใหม่” คนต่างชาติหรือองค์กรต่างชาติมีสิทธิตั้งวิสาหกิจเพื่อประกอบการในธุรกิจท่องเที่ยวในลาว ธุรกิจสำคัญ ได้แก่ โรงแรม รีสอร์ท ร้านอาหาร และแหล่งท่องเที่ยว สำหรับธุรกิจบริษัทนำเที่ยวข้ามประเทศ รัฐอนุญาตให้หน่วยธุรกิจตามกฎหมายที่เป็นต่างชาติร่วมทุนกับนักลงทุนในประเทศ แต่ไม่ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจท่องเที่ยวที่สงวนไว้ให้คนลาว เช่น มัคคุเทศก์อาชีพ ธุรกิจการให้บริการนำเที่ยวในประเทศ ธุรกิจทัวร์พื้นที่เฉพาะบางพื้นที่ เกสต์เฮาส์ การให้บริการเช่าห้องรายวัน

การลงทุนพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวส่วนใหญ่จึงเป็นธุรกิจสัมปทาน ในอนาคต สปป.ลาวจะพิจารณาให้นักลงทุนจากประเทศอาเซียนลงทุนได้ถึงร้อยละ 90 ของเงินลงทุนทั้งหมด ในขณะที่อาจจะกำหนดเพดานร้อยละ 70 สำหรับนักลงทุนชาติอื่น นอกจากนั้นปัจจุบันต่างชาติสามารถลงทุนบริการที่พักระดับ 3 ดาว ถึง 5 ดาว โดยต้องมีเงินลงทุนขั้นต่ำ 1 พันล้านกีบ (หรือประมาณ 4.2 ล้านบาท) และต้องมีสัดส่วนการถือหุ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 60

ข้อเสนอแนะสำหรับบรรษัทข้ามชาติไทยที่สนใจลงทุนในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว พบว่าแขวงที่เหมาะสมกับการลงทุนด้าน eco-tourism คือ หลวงน้ำทา บ่อแก้ว หลวงพระบาง เวียงจันทน์ คำม่วน และจำปาสัก

1) การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว อาจพิจารณาลงทุนในโครงการที่รัฐบาล สปป. ลาวสนับสนุนเป็นพิเศษ โดยต้องศึกษาข้อมูลพื้นที่และสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐลาว ภาครัฐไทย และผู้ได้รับผลกระทบ

ในพื้นที่ ควรเน้นเรื่องการมีส่วนร่วมของชุมชน เช่น การสร้างงานสร้างรายได้ให้กับชุมชน ควรสร้างผลิตภัณฑ์/บริการที่มี ความเป็นเอกลักษณ์หรือมีนวัตกรรม เน้นเรื่องคุณภาพการให้บริการ การเข้าถึงสื่อ และควรบริหารจัดการดูแลกิจการ อย่างใกล้ชิด

2) บริษัทท่องเที่ยว นักลงทุนต่างชาติยังต้องร่วมทุนกับคนลาวในการประกอบธุรกิจนี้ การท่องเที่ยวในลาวมี ลักษณะเป็นฤดูกาล จำเป็นต้องมีการบริหารจัดการให้เหมาะสม หรือต้องสร้างผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวใหม่ๆ ควรสร้าง เครือข่ายและความสัมพันธ์ที่ดีกับผู้ให้บริการตลอดห่วงโซ่อุปทาน

3) ที่พัก นักลงทุนต่างชาติสามารถลงทุนในกิจการที่ให้บริการลูกค้าระดับกลางถึงระดับบน จึงต้องมีการวางแผนการลงทุน ศึกษาวิธีการดำเนินการในลักษณะดังกล่าวก่อนเริ่มลงทุน เพื่อวางระบบต่างๆ ให้สอดคล้องกับแนวทาง ดังกล่าว และให้เกิดความคุ้มค่ากับการลงทุน

4) บทบาทภาครัฐไทย ควรกำหนดนโยบายและเครื่องมือในการส่งเสริมการลงทุนโดยตรงในต่างประเทศให้ ชัดเจน โดยเฉพาะด้านเงินทุนสำหรับธุรกิจทุกขนาด และเรื่องการเจรจาธุรกิจสัมปทานขนาดใหญ่ ภาครัฐไทยควรส่งเสริม ความเชื่อมโยงในการเดินทางท่องเที่ยวระหว่างประเทศ การอำนวยความสะดวกการท่องเที่ยวข้ามแดน การกำหนด นโยบายและมาตรการรองรับนักท่องเที่ยวเพื่อให้ไทยได้ประโยชน์อย่างแท้จริง การสร้างความเชื่อมโยงระหว่าง ผู้ประกอบการในภูมิภาคจะทำให้การท่องเที่ยวในภูมิภาคอาเซียนมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ที่มา: นพพล วิทย์วรพงศ์ และธรรณัท โกมลไพศาล, โครงการแนวโน้มการลงทุนทางตรงระหว่างประเทศของภาคธุรกิจโรงพยาบาลไทย ในประเทศกัมพูชา ลาว และเมียนมาร์ (RDG5710027), สกว. (2558)

เกศรา สุขพาณิชย์, โครงการโอกาสและปัจจัยกำหนดการลงทุนด้านการท่องเที่ยวที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมของบรรษัทข้ามชาติไทยในลาว (RDG5810014), สกว. (2559)

6. การพัฒนาทักษะฝีมือที่ได้มาตรฐาน

การพัฒนาทักษะฝีมือและเพิ่มผลิตภาพแรงงานเป็นหนึ่งในแนวทางการพัฒนาที่ยุทธศาสตร์ชาติให้ความสำคัญ สกว. มีความรู้จากงานวิจัยหลายเรื่องเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาระดับทักษะฝีมือแรงงานที่ได้มาตรฐานและสอดคล้องกับ ความต้องการของตลาดแรงงานเพื่อให้ก้าวพ้นจากกับดักการเป็นประเทศรายได้ปานกลาง อาทิ การศึกษาปัญหาข้อจำกัด และแนวทางการพัฒนาระดับผลิตภาพแรงงานไทย การพัฒนาทักษะแรงงานด้านภาษาเพื่อเพิ่มโอกาสในการแข่งขัน การยกระดับทักษะเพิ่มผลิตภาพแรงงานที่เหมาะสมกับแรงงานแต่ละประเภท และแนวทางและกลไกในการเทียบโอน มาตรฐานฝีมือแรงงาน (นำเสนอสรุปความรู้ในบทที่ 4)

สรุปผลผลิตสำคัญที่มีศักยภาพจะสนับสนุนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน ในยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 นโยบายประเทศไทย 4.0 และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน

ประเด็นความรู้		ผลผลิต
1. การบริหารจัดการเศรษฐกิจส่วนรวมด้านการงบประมาณและการเงิน	1.1 เพิ่มประสิทธิภาพการจัดการงบประมาณ	นำเสนอภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 6 การปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ
	1.2 ขยายการเข้าถึงบริการทางการเงินฐานราก	นำเสนอภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 1 ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง
2. การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันภาคการผลิตและบริการ	2.1 การเกษตรเพื่อความมั่นคงทางอาหาร และการผลิตอาหารเพื่อสุขภาพ	• ข้อเสนอแนะให้สร้างความรู้ที่เชื่อมโยงด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี และ เศรษฐศาสตร์สังคม มีการพยากรณ์ระบบเตือนภัย เทคโนโลยีการปรับปรุงพันธุ์พืช เทคโนโลยี การเกษตรที่มีความแม่นยำสูง ให้ ความสำคัญกับเรื่องอาหารเพื่อสุขภาพตลอดห่วงโซ่อุปทานและเชื่อมโยงกับการท่องเที่ยว • ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเกี่ยวกับระบบควบคุมอาหารแห่งชาติที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย เพื่อเตรียมการเจรจาการค้าระหว่างประเทศภายใต้กรอบความตกลงมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Sanitary and Phyto-sanitary Measures - SPS) (1) ความรู้และต้นแบบการเกษตรแม่นยำ/ food loss and waste และอาหารปลอดภัย (2) เครื่องต้นแบบตรวจวัดอากาศแบบไร้สาย เพื่อสนับสนุนเกษตรแม่นยำ (3) แบบจำลองการพยากรณ์สภาพภูมิอากาศรายฤดูที่มีความละเอียดสูง เพื่อใช้กับแบบจำลองการคาดการณ์ผลผลิตข้าว (4) เครื่องมือเซ็นเซอร์ทางเคมีเพื่อหาปริมาณธาตุอาหารที่อยู่ในดินหรือวัสดุปลูกที่ทำงานร่วมกับเทคโนโลยีสารสนเทศแบบ real time (5) แนวทางการจัดการการสูญเสียและของเสียในกระบวนการผลิตของมูลนิธิโครงการหลวง (6) ต้นแบบการผลิตผักผลไม้ปลอดภัยตลอดห่วงโซ่การผลิตระดับชุมชน (7) ต้นแบบชุดตรวจสอบจุลชีววิทยาเพื่อเฝ้าระวังความเสี่ยงของเนื้อสุกร (8) ระบบการชักตัวอย่างอาหารนำเข้าที่ยึดหยุ่นตามฐานความเสี่ยง จะนำไปสู่ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อควบคุมคุณภาพอาหารนำเข้า (9) สถานการณ์การปนเปื้อนสารพิษเชื้อราในเครื่องเทศและความเสี่ยงของการได้รับสัมผัสเชื้อราอะฟลาทอกซินและออกราทอกซินจากการบริโภคเครื่องเทศ

ประเด็นความรู้		ผลผลิต
		(10) ข้อมูลการประเมินความเสี่ยงต่อสุขภาพของการได้รับสารเร่งเนื้อแดง Ractopamine จากการบริโภคเนื้อและเครื่องในสุกรของคนไทย ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันอุตสาหกรรมอาหารฮาลาลของไทย อาทิ ส่งเสริมการใช้ตรา Thailand Diamond Halal ใช้จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นพื้นที่ผลิตสินค้าส่งออกโลกมุสลิม และวางตำแหน่งมาตรฐานฮาลาลไทยให้เหนือกว่ามาตรฐานอื่น เช่น GMP HACCP
	2.2 อุตสาหกรรมแห่งอนาคต	- เกณฑ์การคัดเลือก 10 อุตสาหกรรมเป้าหมายให้เป็นกลจักรผลักดันประเทศสู่ประเทศพัฒนาแล้ว - ข้อเสนอเชิงนโยบาย: - กำหนดองค์กรเจ้าภาพที่มีเอกภาพ - อุตสาหกรรมยานยนต์สีเขียวต้องตั้งอยู่บนเศรษฐกิจฐานนวัตกรรม เน้นการลงทุนด้านวิจัยและพัฒนา การถ่ายทอดเทคโนโลยี - พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงให้ครอบคลุมทั่วประเทศเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางดิจิทัล - สร้างกลไกขับเคลื่อนความร่วมมือในการผลักดัน IoT และ Smart City และมีคณะกรรมการนโยบายหรือยุทธศาสตร์ขับเคลื่อน - ฐานข้อมูลอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ที่ครอบคลุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจ มูลค่าสินค้าและบริการและจำนวนแรงงานสร้างสรรค์
	2.3 การท่องเที่ยวอัจฉริยะ	ต้นแบบการใช้เทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ในการพัฒนาเมืองท่องเที่ยวอัจฉริยะ
3. การลงทุนวิจัยและบ่มเพาะผู้ประกอบการทางเทคโนโลยี	3.1 ลงทุนวิจัยเทคโนโลยีเพื่อใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์และสังคม (การลงทุนวิจัยด้านเกษตรแม่นยำ อาหารปลอดภัย อุตสาหกรรมยานยนต์ อุตสาหกรรมสร้างสรรค์ และเมืองท่องเที่ยวอัจฉริยะ นำเสนอในหัวข้อ 2)	- ต้นแบบการนำเทคโนโลยีระบบเซนเซอร์ไร้สายร่วมกับเทคโนโลยี Bluetooth Low Energy (BLE) เพื่อสร้างระบบข้อมูลสุขภาพของผู้สูงอายุผ่านระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ต - แผนที่สิทธิบัตรที่เกี่ยวข้องกับระบบหุ่นยนต์ฉลาด (Smart robotics) สำหรับให้บริการทางสาธารณสุข เพื่อให้สามารถประเมินความเสี่ยงในการลงทุนวิจัยและพัฒนา ก่อนจัดทำต้นแบบ - ต้นแบบเทคโนโลยีฉลาดด้านเซ็นเซอร์สุขภาพและปัญญาประดิษฐ์ใช้ติดตามสภาวะสุขภาพเพื่อลดการพึ่งพาเทคโนโลยีจากต่างประเทศ - Roadmap งานวิจัยสาขาเกษตร สาขาการแพทย์และวิทยาศาสตร์การแพทย์ วิศวกรรมศาสตร์และเทคโนโลยี เคมีและฟิสิกส์ พร้อมโจทย์วิจัยในระยะ 3-5 ปี - ข้อเสนอแนะการลงทุนวิจัย

ประเด็นความรู้		ผลผลิต
		(1) ควรลงทุนวิจัยมุ่งเป้าขนาดใหญ่ในสาขาที่มีตำแหน่งยุทธศาสตร์ Strength Opportunity ให้ทุนกับผู้เชี่ยวชาญมีศักยภาพสูง ผลักดันให้ทำวิจัยร่วมกับอุตสาหกรรมมากขึ้น จดสิทธิบัตรให้มากขึ้น (2) สำหรับสาขาที่มีตำแหน่งยุทธศาสตร์ Weakness Opportunity และส่วนที่มีศักยภาพในการแข่งขันระดับนานาชาติ ควรให้ทุนนักวิจัยรุ่นใหม่และรุ่นกลาง พร้อมผลักดันให้นักวิจัยที่โดดเด่นได้รับทุนระดับสูง
	3.2 สร้างนักวิจัยสาขาเป้าหมายและผู้ประกอบการเทคโนโลยี	- ข้อเสนอแนะเพื่อลดผลกระทบจากการขาดแคลนนักวิจัย (1) นักวิจัยอาวุโสรับทุนต่อเนื่องลักษณะ Block grant (2) นักวิจัยอายุน้อยแต่มีความสามารถสูง ควรเพิ่มระยะเวลาการดำเนินโครงการให้ต่อเนื่องเพื่อให้เห็นผลลัพธ์ ผลกระทบที่ชัดเจน - ต้นแบบนวัตกรรมบ่มเพาะผู้ประกอบการเทคโนโลยี (1) ต้นแบบการพัฒนาสมบัติการต้านทานความล้าของวัสดุคาร์ไบด์ในแม่พิมพ์ปั๊มขึ้นรูปโลหะ (2) ต้นแบบนวัตกรรมการผลิตวัสดุเสียดทานในอุตสาหกรรมยานยนต์ ช่วยลดต้นทุนการผลิต และพัฒนาประสิทธิภาพของวัสดุทนแรงเสียดทานของชิ้นส่วนคลัตช์รถจักรยานยนต์ (3) ต้นแบบการพัฒนากระบวนการขึ้นรูปท่อด้วยของเหลวสำหรับชิ้นส่วนข้อต่อยึดหุ่นเหล็กกล้าไร้สนิมด้วยแม่พิมพ์เคลื่อนไหว (4) ต้นแบบแพลตฟอร์มตรวจสอบการทำงานของอีซียูในยานยนต์แบบทันเวลา (5) ต้นแบบเครื่องจักรที่ลดการใช้เกลือในกระบวนการผลิตแมงกะพรุนดอง - กลยุทธ์การพัฒนาระบบนิเวศน์ที่เอื้อต่อการเติบโตของธุรกิจ start-up ในสิงคโปร์ มาเลเซีย และไทยเพื่อสร้างระบบนิเวศน์ที่มีความเฉพาะและแข่งขันได้กับประเทศอื่นในภูมิภาค
4. การสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจในพื้นที่ชายแดน	-	- ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเกี่ยวกับการเพิ่มประสิทธิภาพการค้าชายแดน และสุขภาวะแรงงานข้ามชาติ (1) ปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกบริเวณด่านชายแดนฯ แยกด้านศุลกากรออกจากด่านพรมแดน เปลี่ยนระบบข้อมูลเป็นดิจิทัลทั้งสองฝั่ง (2) ผลักดันให้มีนโยบายร่วมกันในกลุ่มประเทศอาเซียนและระดับทวิภาคีในการให้บริการสาธารณสุขกับแรงงานข้ามชาติ (3) ส่งเสริมด้านอาชีวอนามัยฯ กลุ่มกิจการประมงทะเลด้านมาตรฐานและการบริหารจัดการด้านอาชีวอนามัยฯ
5. การพัฒนาความเป็น	-	ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อผู้ลงทุนจากต่างประเทศและนักลงทุนไทยในต่างประเทศ

ประเด็นความรู้	ผลผลิต
หุ้นส่วนกับมิตรประเทศทางการค้า การลงทุน	FDI (1) ควรให้ผู้ลงทุนจากต่างประเทศพัฒนาผลิตภาพการผลิตของแรงงานไทย ถ่ายทอดความรู้ เทคโนโลยีและทักษะการจัดการ เชื่อมโยงบริษัทไทยในห่วงโซ่อุปทานของบริษัทแม่ (2) ควรพัฒนาไทยเป็นฐานการผลิตสินค้าหรือขั้นตอนที่ใช้ทักษะฝีมือแรงงานที่สูงขึ้น เชื่อมโยงในการเป็นฐานการผลิตกับประเทศกัมพูชา ลาว และพม่า OFDI (1) เพิ่มบทบาททูตพาณิชย์หรือจัดตั้งหน่วยงานส่งเสริม OFDI พร้อมทั้งปรึกษาด้านกฎหมายการค้าและการลงทุน (2) ควรจัดตั้งหน่วยงานส่งเสริมเป็นการเฉพาะในการดำเนินงานอย่างเบ็ดเสร็จด้านนโยบาย ส่งเสริม ให้คำปรึกษาประเด็นทางกฎหมายและการตลาด (3) ควรสนับสนุนแหล่งเงินทุนให้นักลงทุนก้าวเข้าสู่ตลาดใหม่ในต่างประเทศ (4) อุตสาหกรรมชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์และเครื่องใช้ไฟฟ้า ควรพัฒนาศูนย์กระจายสินค้าชายแดน สนับสนุนธุรกิจไทยให้ลงทุนในอุตสาหกรรมต้นน้ำที่เชื่อมโยงกับกลางน้ำ ปลายน้ำได้จริง และเชื่อมโยงกับธุรกิจที่ดำเนินการในไทย (5) อุตสาหกรรมอาหาร ภาครัฐควรทำหน้าที่เป็น Intelligence unit และให้บริการข้อมูลในรูปของ single window และจัด road show • ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อสนับสนุนผู้ประกอบการไทยที่ลงทุนด้านอุตสาหกรรมในประเทศเพื่อนบ้าน (1) ควรพิจารณาความร่วมมือพัฒนาด้านไฟฟ้า พลังงาน ระบบประปา และสาธารณูปโภค เพื่อส่งเสริมนักลงทุนไทยในประเทศเพื่อนบ้าน โดยเน้นพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมเป็นหลัก (2) ควรศึกษาแนวทางการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษร่วมระหว่างพื้นที่ชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้านในพื้นที่ที่มีศักยภาพสูง (3) ควรสนับสนุนประเทศเพื่อนบ้านด้านการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนนที่เชื่อมโยงจากชายแดนไทยไปนิคมอุตสาหกรรม และแหล่งกระจายสินค้า (4) กำหนดมาตรการและรูปแบบการให้เอกชนไทยร่วมลงทุนโครงการบริการสาธารณะในภูมิภาค • ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อสนับสนุนผู้ประกอบการไทยที่ลงทุนภาคเกษตรใน สปป. ลาว (1) ความร่วมมือควรครอบคลุมมิติเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ดังเช่น

ประเด็นความรู้		ผลผลิต
		รูปแบบเมืองคู่มือตรอบลราชธานีและแขวงจำปาสัก (2) จัดทำ/ปรับปรุงข้อมูลการค้าระหว่างไทย-ลาวของหอการค้าจังหวัดต่างๆ (3) สนับสนุนเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ คำประกันเงินกู้ ฯลฯ เนื่องจากผู้ลงทุนนำเงินเงินส่วนหนึ่งสร้างสาธารณะประโยชน์ตามกฎหมายการลงทุนของ สปป. ลาว (4) สามารถปรับรูปแบบระบบเกษตรพันธสัญญาของพืชแต่ละชนิดในแต่ละพื้นที่ซึ่งสะท้อนความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและการตลาดใช้ต่อไปได้ (5) ควรพัฒนาความสัมพันธ์เมืองคู่มือตรอบลราชธานีและจำปาสักให้เข้มข้นขึ้นด้วยการจัดทำ MOU เมืองพี่เมืองน้อง กำหนดยุทธศาสตร์ร่วม จัดตั้งศูนย์บริหารจัดการเศรษฐกิจเมืองชายแดน พัฒนาระบบผ่านแดนเป็น single window โดยสมบูรณ์ รวมทั้งการใช้ระบบ Single Stop Inspection (SSI) ● ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อสนับสนุนผู้ประกอบการไทยที่ลงทุนในภาคบริการและการท่องเที่ยวใน สปป. ลาว (1) จัดทำฐานข้อมูลกฎระเบียบการลงทุน/ผู้ประกอบการในธุรกิจโรงพยาบาล ทำ Business Matching ให้โรงพยาบาลขนาดกลาง สร้างเวทีเจรจาให้เกิดกลไกการคุ้มครองการลงทุน และลดอุปสรรคด้านกฎระเบียบเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายผู้ขายข้ามแดนเข้ามายังฝั่งไทยในเวลากลางคืน (2) การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว การลงทุนด้าน eco-tourism ในโครงการที่รัฐบาล สปป. ลาวสนับสนุนเป็นพิเศษ ควรเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชน การสร้างงานสร้างรายได้ให้ชุมชน (3) ภาครัฐไทยควรกำหนดนโยบายและเครื่องมือในการส่งเสริมการลงทุนโดยตรงในต่างประเทศให้ชัดเจน ทั้งด้านเงินทุน การเจรจาธุรกิจ สัมปทานขนาดใหญ่ ความเชื่อมโยงในการเดินทางท่องเที่ยวระหว่างประเทศ และความเชื่อมโยงระหว่างผู้ประกอบการในภูมิภาค
6. การพัฒนาทักษะฝีมือที่ได้มาตรฐาน	6.1 การพัฒนาทักษะและยกระดับผลิตภาพแรงงานไทย	นำเสนอภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 3 การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน
	6.2 การเทียบโอนมาตรฐานฝีมือแรงงาน	

บทที่ 4

ยุทธศาสตร์ แผน นโยบาย และความริ้ว SRI การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน

บทนี้จะนำเสนอองค์ความรู้ที่สนับสนุนยุทธศาสตร์ แผน และนโยบาย การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน โดยแบ่งเนื้อหาเป็นสองส่วน ส่วนแรกคือสรุปยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 นโยบายประเทศไทย 4.0 และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDG) ที่เกี่ยวข้อง ส่วนที่สองนำเสนอสรุปความรู้/ ชุดความรู้จากประเด็นการวิจัยเชิงยุทธศาสตร์ (SRI) และงานวิจัยอื่นที่ สกว. ดำเนินการที่จะสามารถสนับสนุนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ดังกล่าว

ส่วนที่ 1: ยุทธศาสตร์การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน ประกอบด้วย¹

1. ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี: ยุทธศาสตร์การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน

เพื่อพัฒนาคนและสังคมไทยให้เป็นรากฐานที่แข็งแกร่งของประเทศ มีความพร้อมทางกาย ใจ สติปัญญา มีความเป็นสากล มีทักษะการคิดวิเคราะห์อย่างมีเหตุผล มีระเบียบวินัย เคารพกฎหมาย มีคุณธรรมจริยธรรม รู้คุณค่าความเป็นไทย มีครอบครัวที่มั่นคง โดยมีกรอบแนวทางที่สำคัญ อาทิ การพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิตให้สนับสนุนการเจริญเติบโตของประเทศ การยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ให้มีคุณภาพเท่าเทียมและทั่วถึง การปลูกฝังระเบียบวินัย คุณธรรม จริยธรรม ค่านิยมที่พึงประสงค์ การสร้างเสริมให้คนมีสุขภาพที่ดี และการสร้างความอยู่ดีมีสุขของครอบครัวไทย เสริมสร้างบทบาทของสถาบันครอบครัวในการบ่มเพาะจิตใจให้เข้มแข็ง

2. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2560 – 2564): ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์ โดยมีแนวทางการพัฒนาที่สำคัญ คือ

2.1 ปรับเปลี่ยนค่านิยมคนไทยให้มีคุณธรรม จริยธรรม มีวินัย จิตสาธารณะและพฤติกรรมที่พึงประสงค์

- 1) ส่งเสริมการเลี้ยงดูในครอบครัวที่เน้นการฝึกเด็กให้รู้จักการพึ่งพาตัวเอง มีความซื่อสัตย์ มีวินัย มีศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม มีความรับผิดชอบ ในรูปแบบของกิจกรรมที่เป็นกิจวัตรประจำวัน และให้พ่อแม่หรือผู้ปกครองเป็นแบบอย่างที่ดีให้เด็กสามารถเรียนรู้และยึดถือเป็นต้นแบบในการดำเนินชีวิต
- 2) ส่งเสริมให้มีกิจกรรมการเรียนการสอนทั้งในและนอกห้องเรียนที่สอดแทรกคุณธรรมจริยธรรม ความมีวินัย จิตสาธารณะ รวมทั้งเร่งสร้างสภาพแวดล้อมภายในและโดยรอบสถานศึกษาให้ปลอดจากอบายมุขอย่างจริงจัง
- 3) ปรับวิธีการเผยแพร่หลักศาสนาให้มุ่งชี้แนะแนวทางการดำรงชีวิตตามหลักธรรมคำสอนที่เข้าใจง่าย สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง นำไปสู่การปลูกฝังค่านิยมที่ดีงาม
- 4) เสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในการมีส่วนร่วมจัดกิจกรรมสาธารณประโยชน์ จัดระเบียบทางสังคม และกำหนดบทลงโทษแก่ผู้ละเว้นการปฏิบัติตามบรรทัดฐานในสังคม
- 5) จัดสรรเวลาและพื้นที่ออกอากาศให้แก่อีสวีสรรค์ที่ส่งเสริมการปลูกฝังคุณธรรม จริยธรรมและค่านิยมอันดี โดยเฉพาะในช่วงเวลาที่มีผู้ชมมากที่สุด และส่งเสริมการใช้เครือข่ายสังคมออนไลน์สร้างความรู้ความเข้าใจในบทบาท สิทธิ และหน้าที่การเป็นพลเมืองที่ดี
- 6) ผลักดันให้มีการนำวัฒนธรรมการทำงานที่พึงประสงค์ไปใช้ปฏิบัติจนเป็นคุณลักษณะที่สำคัญของคนในสังคมไทย อาทิ การตรงต่อเวลา ความรับผิดชอบ ความมีระเบียบวินัย การทำงานเป็นทีม การเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง การทำงานอย่างกระตือรือร้น

¹ ข้อความที่ขีดเส้นใต้คือแนวทางการพัฒนาที่งานวิจัย SRI และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องของ สกว. มีโอกาสจะสนับสนุนการขับเคลื่อนดำเนินการ

2.2 พัฒนาศักยภาพคนให้มีทักษะความรู้และความสามารถในการดำรงชีวิตอย่างมีคุณค่า

1) ส่งเสริมให้เด็กปฐมวัยมีการพัฒนาทักษะทางสมองและทักษะทางสังคมที่เหมาะสม โดยให้ความรู้แก่พ่อแม่หรือผู้ดูแลเด็กในเรื่องการมีโภชนาการที่เหมาะสม วิธีการเลี้ยงดูเด็กที่จะกระตุ้นพัฒนาการเด็กในช่วง 0-3 ปีแรก สนับสนุนให้แม่เลี้ยงลูกด้วยนมแม่อย่างน้อย 6 เดือน กำหนดมาตรการสร้างความสมดุลระหว่างชีวิตและการทำงานให้พ่อแม่สามารถเลี้ยงดูบุตรได้ด้วยตนเองทั้งการจูงใจให้สถานประกอบการจัดให้มีการจ้างงานที่ยืดหยุ่น รณรงค์ให้ผู้ชายตระหนักและมีส่วนร่วมในการทำหน้าที่ในบ้านและดูแลบุตรมากขึ้น พัฒนาหลักสูตรการสอนที่อิงผลงานวิจัยทางวิชาการและปรับปรุงสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยให้มีคุณภาพตามมาตรฐาน อาทิ ทักษะทางสมอง ทักษะด้านความคิดความจำ ทักษะการควบคุมอารมณ์ ทักษะการวางแผนและการจัดระบบ ทักษะการรู้จักประเมินตนเอง ควบคู่กับการยกระดับบุคลากรในสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยให้มีความพร้อมทั้งทักษะ ความรู้ จริยธรรมและความเป็นมืออาชีพ สนับสนุนการผลิตสื่อสร้างสรรค์ที่มีรูปแบบหลากหลายที่ให้ความรู้ในการเลี้ยงดูและพัฒนาเด็กปฐมวัย อาทิ ครอบครัวยุคใหม่ ออมนัยแม่และเด็ก วิธีการพัฒนาทักษะทางสมองและทักษะทางสังคม ผลักดันให้มีกฎหมายการพัฒนาเด็กปฐมวัยให้ครอบคลุมทั้งการพัฒนาทักษะการเรียนรู้เน้นการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ระบบการศึกษา การพัฒนาสุขภาพอนามัยให้มีพัฒนาการที่สมวัยและการเตรียมทักษะการอยู่ในสังคมให้มีพัฒนาการอย่างรอบด้าน

2) พัฒนาเด็กวัยเรียนและวัยรุ่นให้มีทักษะการคิดวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ มีความคิดสร้างสรรค์ มีทักษะการทำงานและการใช้ชีวิตที่พร้อมเข้าสู่ตลาดงาน โดยปรับกระบวนการเรียนรู้ที่ส่งเสริมให้เด็กมีการเรียนรู้จากการปฏิบัติจริง สอดคล้องกับพัฒนาการของสมองแต่ละช่วงวัย เน้นพัฒนาทักษะพื้นฐานด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี ด้านวิศวกรรมศาสตร์ ด้านคณิตศาสตร์ ด้านศิลปะและด้านภาษาต่างประเทศ สนับสนุนให้เด็กเข้าร่วมกิจกรรมทั้งในและนอกห้องเรียนที่เอื้อต่อการพัฒนาทักษะชีวิตและทักษะการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง อาทิ การอ่าน การบำเพ็ญประโยชน์ทางสังคม การดูแลสุขภาพ การทำงานร่วมกันเป็นกลุ่ม การวางแผนชีวิต สร้างแรงจูงใจให้เด็กเข้าสู่การศึกษาในระบบทวิภาคีและสหกิจศึกษาที่มุ่งการฝึกทักษะอาชีพให้พร้อมเข้าสู่ตลาดงาน

3) ส่งเสริมแรงงานให้มีความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพที่เป็นไปตามความต้องการของตลาดงาน โดยพัฒนาศูนย์ฝึกอบรมสมรรถนะแรงงานที่ได้มาตรฐานตามระบบคุณวุฒิวิชาชีพและมาตรฐานฝีมือแรงงาน จัดทำมาตรฐานอาชีพในอุตสาหกรรมเป้าหมายที่มีศักยภาพ และให้มีการประเมินระดับทักษะของแรงงานบนฐานสมรรถนะ เร่งพัฒนาระบบข้อมูลความต้องการและการผลิตกำลังคนที่มีการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และสามารถนำไปใช้คาดประมาณความต้องการกำลังคนที่สอดคล้องกับทิศทางการตลาดงานในอนาคต จัดตั้งศูนย์บริการข้อมูลและให้คำปรึกษาในการเป็นผู้ประกอบการรายใหม่และอาชีพอิสระทั้งการจัดหาแหล่งเงินทุนและการตลาดที่เหมาะสม และให้สถาบันการศึกษาจัดทำหลักสูตรระยะสั้นพัฒนาทักษะพื้นฐานและทักษะที่จำเป็นสำหรับแรงงานกลุ่มนี้ ส่งเสริมให้สถาบันการเงินร่วมกับสถานประกอบการกำหนดมาตรการการออมที่จูงใจแก่แรงงานและกระตุ้นให้เกิดพฤติกรรมการออมอย่างต่อเนื่องเพื่อความมั่นคงทางการเงินหลังเกษียณ

4) พัฒนาศักยภาพของกลุ่มผู้สูงอายุวัยต้นให้สามารถเข้าสู่ตลาดงานเพิ่มขึ้น โดยจัดทำหลักสูตรพัฒนาทักษะในการประกอบอาชีพที่เหมาะสมกับวัย สมรรถนะทางกาย ลักษณะงานและส่งเสริมทักษะการเรียนรู้ในการทำงานร่วมกันระหว่างรุ่น สนับสนุนมาตรการจูงใจทางการเงินและการคลังให้ผู้ประกอบการมีการจ้างงานที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุ สนับสนุนช่องทางทางการตลาด แหล่งทุนและบริการข้อมูลเกี่ยวกับโอกาสในการประกอบอาชีพสำหรับผู้สูงอายุในชุมชน

2.3 ยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต

1) ปรับระบบบริหารจัดการสถานศึกษาขนาดเล็กที่มีขนาดและจำนวนผู้เรียนต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน ให้มีการจัดทรัพยากรร่วมกันให้มีขนาดและจำนวนที่เหมาะสมตามความจำเป็นของพื้นที่และโครงสร้างประชากรที่มีสัดส่วนวัยเด็กลดลงอย่างต่อเนื่อง

2) ปรับหลักสูตรการผลิตครูที่เน้นสมรรถนะ มีจิตวิญญาณความเป็นครู เป็นผู้แนะและสามารถกระตุ้นการเรียนรู้ของผู้เรียน สร้างมาตรการจูงใจให้ผู้มีศักยภาพสูงเข้ามาเป็นครู ปรับระบบประเมินวิทยฐานะทางวิชาชีพให้เชื่อมโยงกับพัฒนาการและผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียน และสร้างเครือข่ายแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในการจัดการเรียนการสอนที่เป็นการพัฒนาสมรรถนะของครูอย่างต่อเนื่อง

3) พัฒนาระบบประเมินคุณภาพมาตรฐานที่สามารถวัดและประเมินผลคุณภาพผู้เรียนทั้งด้านทักษะ ความรู้ ความสามารถและสมรรถนะตามมาตรฐานการเรียนรู้แต่ละระดับการศึกษา

4) ส่งเสริมมาตรการสร้างแรงจูงใจให้สถานประกอบการขนาดกลางที่มีศักยภาพเข้าร่วมระบบทวิภาคีหรือสหกิจศึกษา สร้างความรู้ความเข้าใจให้กับผู้ประกอบการ ครูฝึกหรือครูพี่เลี้ยงให้ร่วมวางแผนการจัดการเรียนการสอน การฝึกปฏิบัติและการติดตามประเมินผลผู้เรียน

5) ขยายความร่วมมือระหว่างสถาบันอาชีวศึกษา สถาบันอุดมศึกษา ภาคเอกชนและผู้เชี่ยวชาญทั้งในและต่างประเทศพัฒนาสาขาวิชาที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านสู่ความเป็นเลิศ การพัฒนางานวิจัยไปสู่นวัตกรรม รวมทั้งขยายการจัดทำและการใช้หลักสูตรฐานสมรรถนะให้มากขึ้น

6) จัดทำสื่อการเรียนรู้ที่เป็นสื่ออิเล็กทรอนิกส์และสามารถใช้งานผ่านระบบอุปกรณ์สื่อสารเคลื่อนที่ให้คนทุกกลุ่มสามารถเข้าถึงได้ง่าย สะดวก ทัวถึง ไม่จำกัดเวลาและสถานที่ และใช้มาตรการทางภาษีจูงใจให้ภาคเอกชนผลิตหนังสือ สื่อการอ่านและการเรียนรู้ที่มีคุณภาพและราคาถูก

7) ปรับปรุงแหล่งเรียนรู้ในชุมชนให้เป็นแหล่งเรียนรู้เชิงสร้างสรรค์และมีชีวิต อาทิ พิพิธภัณฑ์ ห้องสมุด อุทยานประวัติศาสตร์ โรงเรียนผู้สูงอายุ รวมทั้งส่งเสริมให้มีระบบการจัดการความรู้ที่เป็นภูมิปัญญาท้องถิ่น

2.4 ลดปัจจัยเสี่ยงด้านสุขภาพและให้ทุกภาคส่วนคำนึงถึงผลกระทบต่อสุขภาพ

1) พัฒนาให้คนมีความรู้ในการดูแลสุขภาพ มีจิตสำนึกสุขภาพที่ดีและมีการคัดกรองพฤติกรรมสุขภาพด้วยตนเอง ผ่านช่องทางการเรียนรู้ที่หลากหลาย จัดบริการให้คำปรึกษาด้านสุขภาพจิตที่เข้าถึงได้ง่าย และกำกับควบคุมการเผยแพร่ชุดข้อมูลสุขภาพที่ถูกต้องตามหลักวิชาการ

2) ส่งเสริมให้คนมีกิจกรรมทางสุขภาพที่เหมาะสมกับวัยทั้งรูปแบบการออกกำลังกาย โภชนาการที่เหมาะสม และสนับสนุนให้ชุมชนมีการบริหารจัดการพื้นที่สาธารณะ สิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อออกกำลังกายและเล่นกีฬา

3) ปรับปรุงมาตรการด้านกฎหมายและด้านภาษีที่ส่งเสริมผู้ประกอบการให้มีนวัตกรรมการผลิตอาหารและเครื่องดื่มที่เป็นประโยชน์ต่อสุขภาพและเป็นทางเลือกแก่ผู้บริโภค การติดฉลากโภชนาการบนบรรจุภัณฑ์อาหารที่เข้าใจง่าย รวมทั้งควบคุมการโฆษณาประชาสัมพันธ์ผลิตภัณฑ์ที่มีผลเสียต่อสุขภาพ

4) ผลักดันให้มีกลไกประเมินผลกระทบสุขภาพในการจัดทำนโยบายสาธารณะตามแนวคิดทุกนโยบายห่วงใยสุขภาพที่เชื่อมโยงตั้งแต่ต้นนโยบายระดับชาติ พื้นที่และชุมชนที่นำไปสู่การสร้างสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการมีสุขภาพดี

5) ส่งเสริมวัฒนธรรมความปลอดภัยทางถนนผ่านสื่อสารสาธารณะที่เหมาะสมตามกลุ่มเป้าหมายให้มีการปรับพฤติกรรมที่จะลดการเกิดอุบัติเหตุทั้งต่อตนเองและผู้อื่น รวมทั้งมีการบริหารจัดการความเสี่ยงด้านความปลอดภัยทางถนนอย่างเป็นระบบ

2.5 เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบสุขภาพภาครัฐและปรับระบบการเงินการคลังด้านสุขภาพ

1) ปรับระบบบริหารจัดการทรัพยากรร่วมกันระหว่างสถานพยาบาลทุกสังกัดในเขตพื้นที่สุขภาพในการพัฒนาคุณภาพระบบบริการที่เชื่อมโยงบริการตั้งแต่ระดับปฐมภูมิ ทุติยภูมิและตติยภูมิเข้าด้วยกันอย่างไม่มีอุปสรรค พร้อมพัฒนาระบบส่งต่อและระบบการแพทย์ฉุกเฉินที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

2) จัดทำแนวทางการรับภาระค่าใช้จ่ายร่วมกันทั้งภาครัฐและผู้ใช้บริการตามเศรษฐฐานะที่คำนึงถึงความเป็นธรรม และการเข้าถึงบริการสุขภาพที่จำเป็นของกลุ่มผู้มีรายได้น้อย และความเป็นไปได้ทางการคลังของประเทศ

3) พัฒนาระบบประกันสุขภาพของแรงงานต่างชาติและนักท่องเที่ยวให้สามารถใช้บริการสุขภาพที่มีคุณภาพและมีการควบคุมการใช้บริการอย่างเหมาะสม ไม่กระทบต่อความมั่นคงของประเทศทั้งในด้านการคลังและสาธารณสุข

4) บูรณาการระบบข้อมูลสารสนเทศของแต่ละระบบหลักประกันสุขภาพให้เกิดความเป็นเอกภาพทั้งเรื่องสิทธิประโยชน์ การใช้บริการ งบประมาณการเบิกจ่ายและการติดตามประเมินผล

2.6 พัฒนาระบบการดูแลและสร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมกับสังคมสูงวัย

1) ผลักดันให้มีกฎหมายการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุครอบคลุมการจัดบริการทั้งภาครัฐ เอกชน ภาคประชาสังคมและระบบการเงินการคลัง

2) พัฒนาให้มีระบบการดูแลระยะกลางที่จะรองรับผู้ที่จำเป็นต้องพักพิงก่อนกลับบ้านให้เชื่อมโยงกับระบบการดูแลระยะยาว และส่งเสริมธุรกิจบริการดูแลระยะยาวที่ได้มาตรฐานสำหรับผู้สูงอายุที่อยู่ในภาวะพึ่งพิงในเขตเมือง รวมทั้งศึกษารูปแบบการคลังที่เป็นระบบประกันการดูแลระยะยาว

3) วิจัยและพัฒนานวัตกรรมสิ่งอำนวยความสะดวกในการใช้ชีวิตประจำวันที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุ และพัฒนาเทคโนโลยีทางการแพทย์ในการส่งเสริมและฟื้นฟูสุขภาพในกลุ่มผู้สูงอายุ เทคโนโลยีเพื่อป้องกันการบาดเจ็บและติดตามการบำบัดรักษา

4) ส่งเสริมการพัฒนาเมืองที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุทั้งระบบขนส่งสาธารณะ อาคารสถานที่ พื้นที่สาธารณะ และที่อยู่อาศัยให้เอื้อต่อการใช้ชีวิตของผู้สูงอายุและทุกกลุ่มในสังคม

2.7 ผลักดันให้สถาบันทางสังคมมีส่วนร่วมพัฒนาประเทศอย่างเข้มแข็ง

1) สร้างสภาพแวดล้อมทางสังคมที่เอื้อต่อการสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวทั้งการใช้สื่อเพื่อเสริมสร้างคุณค่าต่อครอบครัว พัฒนานวัตกรรมเพื่อช่วยสื่อสารระหว่างสมาชิก สร้างพื้นที่ให้ครอบครัวได้ใช้เวลาร่วมกัน สร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างบ้านและโรงเรียนผ่านกิจกรรมเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างเด็ก ครู ผู้ปกครอง

2) กำหนดมาตรการดูแลครอบครัวเปราะบางให้สามารถดูแลสมาชิกได้อย่างเข้มแข็ง ทั้งเรื่องการประกอบอาชีพ การเข้าถึงบริการภาครัฐ และการพัฒนาระบบติดตามเพื่อให้ความช่วยเหลือ ตลอดจนการให้ผู้สูงอายุหรือผู้มีประสบการณ์สาขาวิชาชีพต่างๆ ในชุมชนร่วมเป็นผู้ดูแลสมาชิกในครอบครัวเปราะบาง

3) ส่งเสริมสถาบันการศึกษาให้เป็นแหล่งบริการความรู้ทางวิชาการที่ทุกคนสามารถเข้าถึงได้ มีการเผยแพร่งานวิจัยสู่สาธารณะ รวมทั้งสนับสนุนให้มีการทำวิจัยร่วมกับชุมชนในการแก้ปัญหาและตอบโจทย์การพัฒนาในพื้นที่

4) ส่งเสริมผู้เผยแพร่ศาสนาให้ประพฤติปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีตามคำสอนของแต่ละศาสนา และเร่งฟื้นฟูศรัทธาให้สถาบันศาสนาเป็นศูนย์รวมจิตใจและที่ยึดเหนี่ยวของคนในสังคม

5) ส่งเสริมให้ผู้ผลิตสื่อนำเสนอข้อมูลข่าวสารที่เป็นข้อเท็จจริงและอยู่บนหลักจรรยาบรรณสื่อมวลชน รวมทั้งสร้างกระแสวิพากษ์ในการสร้างสรรค์และลดความขัดแย้งในสังคม

6) สร้างมาตรการจูงใจให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการลงทุนพัฒนาด้านสังคมในรูปแบบใหม่ๆ ที่เป็นนวัตกรรมสังคม อาทิ การพัฒนาผลิตภัณฑ์เพื่อชุมชน การออกพันธบัตรเพื่อการพัฒนาสังคม ตลาดหลักทรัพย์เพื่อสังคม วิสาหกิจเพื่อสังคม สื่อเทคโนโลยีเพื่อการเรียนรู้

3. นโยบายประเทศไทย 4.0: มิติที่ 3 การยกระดับคุณค่ามนุษย์

เป้าหมาย พัฒนาคนไทยให้เป็น “มนุษย์ที่สมบูรณ์ในศตวรรษที่ 21” ควบคู่ไปกับการเป็น “คนไทย 4.0 ในโลกที่หนึ่ง” โดยต้องปรับเปลี่ยนใน 4 มิติ คือ (1) เปลี่ยนจากคนไทยที่มีความรู้ความสามารถและทักษะที่จำกัด เป็นคนไทยที่มีความรู้และทักษะสูง มีความสามารถในการรังสรรค์นวัตกรรม (2) เปลี่ยนจากคนไทยที่มองเห็นประโยชน์ส่วนตนเป็นคนไทยที่มีจิตสาธารณะและมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม (3) เปลี่ยนจากคนไทยแบบ Thai-Thai เป็นคนไทยแบบ Global Thai มีความภาคภูมิใจในความเป็นไทยและสามารถยืนอย่างมีศักดิ์ศรีในเวทีสากล และ (4) เปลี่ยนจากคนไทยที่เป็น Analog Thai เป็นคนไทยที่เป็น Digital Thai สามารถดำรงชีวิต เรียนรู้ทำงานและประกอบธุรกิจได้อย่างเป็นปกติสุขในโลกยุคดิจิทัล

แนวทางการพัฒนาที่สำคัญ ประกอบด้วย

- 1) การปรับเปลี่ยนกระบวนการเรียนรู้ของคนไทยทั้งระบบ เพื่อเสริมสร้างแรงบันดาลใจ มีความมุ่งมั่น เพื่อให้มีชีวิตอยู่อย่างมีพลังและมีความหมาย บ่มเพาะความคิดสร้างสรรค์และความสามารถในการรังสรรค์นวัตกรรมใหม่ๆ ปลุกฝังจิตสาธารณะ ยึดประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้งและมุ่งการทำงานให้เกิดผลสัมฤทธิ์
- 2) การพัฒนาสู่ “แรงงาน 4.0” ที่มีความรู้และทักษะสูง โดยช่วยให้บุคคลรู้ถึงทางเลือกในการศึกษา ฝึกอบรม และพัฒนาอาชีพให้ตอบสนองความต้องการของภาคอุตสาหกรรม ส่งเสริมการพัฒนาเส้นทางวิชาชีพบนฐานทักษะและความเชี่ยวชาญ และสร้างวัฒนธรรมการเรียนรู้ตลอดชีวิต
- 3) การเติมความรู้ พัฒนาทักษะและสร้างภูมิคุ้มกันทางสังคมให้คนไทยและกลุ่มเสี่ยงมีความเข้มแข็ง
- 4) การสร้างและส่งเสริมโอกาสทางสังคม ลดความไม่เท่าเทียมกัน เช่น ให้เงินอุดหนุนด้านสวัสดิการต่างๆ เช่น การศึกษา สุขภาพ ที่อยู่อาศัย ฯลฯ สนับสนุนการประกอบอาชีพหลักและอาชีพเสริม มีมาตรการช่วยเหลือคนจนและคนด้อยโอกาส โดยกำหนดเงื่อนไขที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาในระยะยาว ส่งเสริมให้ผู้สูงอายุมีโอกาสในการประกอบอาชีพที่หลากหลาย มีแหล่งรายได้ต่อเนื่องรองรับสังคมผู้สูงอายุ รวมทั้งการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพและการเข้าถึงบริการภาครัฐ
- 5) การสร้างและพัฒนากลไกในระดับพื้นที่ เพื่อให้คนไทยส่วนใหญ่มีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมและทั่วถึง เช่น พัฒนากลไกการสร้างความเจริญให้กระจายไปถึงชุมชน ส่งเสริมการสร้างนวัตกรรมและการจัดสวัสดิการให้สอดคล้องกับบริบทพื้นที่ เสริมสร้างศักยภาพครอบครัวและชุมชน พัฒนาชุมชนแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างเครือข่าย ส่งเสริมการพัฒนาและขับเคลื่อนเพื่อสังคมขององค์กรต่างๆ

4. เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDG)

SDG3 สร้างหลักประกันให้คนมีชีวิตที่มีคุณภาพและส่งเสริมสุขภาวะที่ดีของคนทุกเพศทุกวัย

SDG4 สร้างหลักประกันให้การศึกษาที่มีคุณภาพอย่างเท่าเทียมและครอบคลุม และส่งเสริมโอกาสในการเรียนรู้ตลอดชีวิตสำหรับทุกคน

ส่วนที่ 2: ความรู้ SRI และความรู้ที่เกี่ยวข้องของ สกว. ที่สนับสนุนยุทธศาสตร์การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน

จากการสำรวจความรู้ SRI ทั้ง 12 ประเด็น และผลงานวิจัยของ สกว. ในรอบ 5 ปีที่ผ่านมา พบว่ามีข้อมูลองค์ความรู้ที่สนับสนุนยุทธศาสตร์การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน ใน 4 ประเด็นสำคัญดังนี้

1. การสร้างความมั่นคงและความอยู่ดีมีสุขของครอบครัวไทยในสังคมสูงวัย

1.1 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรกับศักยภาพการเติบโตของประเทศและความมั่นคงทางการเงินของประชากร

1.2 ความอยู่ดีมีสุขของครอบครัวไทย

1.3 การสร้างนวัตกรรม ระบบสวัสดิการและสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อผู้สูงอายุ

2. การปฏิรูปการศึกษาและการเรียนรู้

2.1 การพัฒนาคุณภาพการศึกษา ครอบคลุมการพัฒนาผู้เรียน การพัฒนาครู และการพัฒนาระบบบริหารจัดการ (การกระจายอำนาจการจัดการศึกษา การทดสอบและประกันคุณภาพ การคลังเพื่อการศึกษา)

2.2 การจัดการศึกษาเฉพาะกลุ่มที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง ครอบคลุมการจัดการศึกษาในโรงเรียนขนาดเล็ก และการพัฒนาการเรียนการสอนภาษาไทยเพื่อผู้เรียนเฉพาะกลุ่ม (ทวิภาษา)

3. การปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรม

3.1 การเปลี่ยนแปลงค่านิยมในสังคมไทยกับนัยยะในการพัฒนา

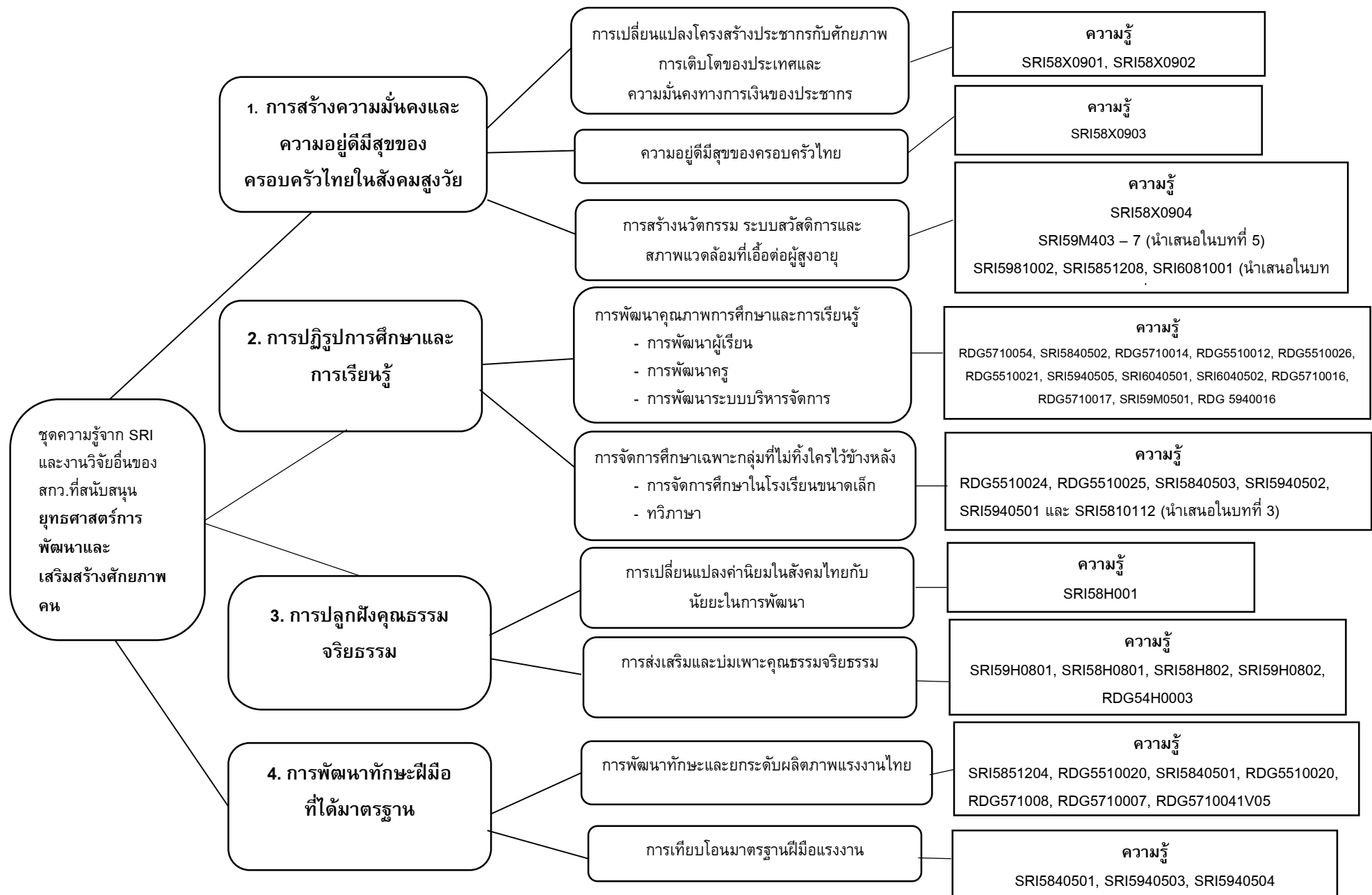
3.2 การส่งเสริมและบ่มเพาะคุณธรรมจริยธรรม

4. การพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานที่ได้มาตรฐาน

4.1 การพัฒนาทักษะและยกระดับผลิตภาพแรงงานไทย

4.2 การเทียบโอนมาตรฐานฝีมือแรงงาน

การประมวลความรู้ที่เกี่ยวข้องในแต่ละประเด็นอาจสัมพันธ์เชื่อมโยงกับสาระความรู้ในบทอื่น ดังนั้น หากใช้ความรู้ชุดเดียวกัน จะนำเสนอในบทที่เป็นยุทธศาสตร์หลัก ตามผังภาพดังนี้



1. การสร้างความมั่นคงและความอยู่ดีมีสุขของครอบครัวไทย

1.1 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรกับศักยภาพการเติบโตของประเทศและความมั่นคงทางการเงิน

โครงสร้างประชากรไทยที่เปลี่ยนแปลงเข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างต่อเนื่องและกำลังจะเข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์เมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต ชีตความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจและสภาพทางสังคมในหลายด้าน สกว. ได้สนับสนุนงานวิจัยด้านโครงสร้างประชากรตั้งแต่ปี 2544 และปัจจุบันเน้น 3 ประเด็นหลัก ได้แก่ ศักยภาพการเจริญเติบโตของประเทศ ความมั่นคงทางการเงินของประชาชน และความอยู่ดีมีสุขของครอบครัวไทย โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้นำความรู้ที่ได้จากงานวิจัยไปประกอบการจัดทำแผนประชากรเพื่อการพัฒนาประเทศระยะยาว 20 ปี (2560 - 2579) และแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 (2560-2564)

จากการที่มีแผน นโยบายและมาตรการต่างๆ ทั้งในระดับชาติและระดับหน่วยงาน และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก การทบทวนและสังเคราะห์งานวิจัย แผน นโยบาย มาตรการและบทบาทของแต่ละภาคส่วนเพื่อสะท้อนให้เห็นถึงนัยยะของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรกับศักยภาพการเติบโตของประเทศและความมั่นคงทางการเงินของประชากร โดย ดร.จิระวัฒน์ ปิ่นเปี่ยมรัฐ สถาปนิกวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย จึงเป็นงานที่มีประโยชน์อย่างมากต่อการกำหนดทิศทางการพัฒนาเพื่อเตรียมการรองรับสังคมสูงวัยของไทย

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรกับศักยภาพการเติบโตของประเทศ และความมั่นคงทางการเงินของประชากร

นโยบายและงานวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องชี้ให้เห็นประเด็นที่น่าสนใจหลายประการ อาทิ

- การเข้าสู่สังคมสูงวัยจะทำให้ประเทศไทยมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจต่ำลง ผลกระทบที่เกิดขึ้นอาจมีขนาดแตกต่างกันขึ้นอยู่กับลักษณะของแบบจำลองและค่าพารามิเตอร์ต่างๆ ที่แต่ละการศึกษาเลือกใช้ ซึ่งยังไม่สามารถบอกได้ว่าแบบจำลองใดมีความน่าเชื่อถือมากที่สุด การตรวจสอบและพัฒนาแบบจำลองที่มีศักยภาพในการประมาณการจึงมีความสำคัญ โดยเฉพาะการประมาณการการเปลี่ยนแปลงของจำนวนประชากรและอัตราการเข้าร่วมกำลังแรงงานในอนาคตตามกลุ่มอายุ อีกทั้งควรสร้างแบบจำลองที่ประกอบด้วยเศรษฐกิจหลายสาขาในแบบจำลองเดียวกันเพื่อให้สามารถวิเคราะห์ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรต่อการเติบโตของสาขาเศรษฐกิจต่างๆ ได้

- เมื่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจส่งผลกระทบซึ่งกันและกัน การนำเข้าแรงงานต่างด้าว การพัฒนาเทคโนโลยี การสะสมทุนมนุษย์ การส่งเสริมการออม การขยายระยะเวลาทำงาน/อายุเกษียณ และการส่งเสริมการทำงานของสูงวัยจะสามารถบรรเทาผลกระทบทางลบที่อาจเกิดขึ้นได้ แต่ต้องอาศัยมาตรการอื่นๆ เสริม เช่น การเพิ่มประสิทธิภาพของแรงงานทุกช่วงวัย การดูแลสุขภาพอนามัยของแรงงาน การลดความเหลื่อมล้ำของการจ้างงานแรงงานต่างวัย ความยืดหยุ่นของชั่วโมงทำงานและค่าจ้างของแรงงานสูงวัย การปรับกฎระเบียบของระบบบำนาญของประกันสังคมเพื่อจูงใจให้ลูกจ้างทำงานต่อเนื่องยาวนานมากขึ้น เป็นต้น ทั้งนี้จำเป็นต้องศึกษาในรายละเอียดเพื่อให้ได้แนวปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมต่อไป

- ประชากรจะมีความมั่นคงทางการเงินมากขึ้นเพียงใดขึ้นกับความมั่นคงใน 3 ระดับคือ ระดับครัวเรือน ทั้งในด้านการออม การใช้จ่าย การสร้างหนี้สินและการช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกันระหว่างสมาชิก ระดับชุมชน ด้วยรูปแบบของสวัสดิการชุมชนประเภทต่างๆ การสนับสนุนการสร้างหลักประกันรายได้ และลดภาระค่าใช้จ่ายในอนาคตของครอบครัว ส่วนระดับภาครัฐ ได้แก่ สวัสดิการสังคมขั้นพื้นฐานโดยเฉพาะในกลุ่มผู้ยากจนและด้อยโอกาส

- ภายใต้โครงสร้างที่ขาดสมดุลของสัดส่วนระหว่างผู้หารายได้กับผู้พึ่งพิง จำเป็นต้องอาศัยการวางแผนและการจัดการเพื่อรักษาระดับการใช้ชีวิตในทุกระดับให้ดีขึ้นหรือไม่ตกต่ำไปกว่าเดิม โดยมีข้อเสนอแนะ เช่น สร้างความรู้ความเข้าใจทางการเงินและวางแผนจัดการกับทรัพย์สินให้แก่ภาคครัวเรือน พัฒนาผลิตภัณฑ์ทางการเงินให้ตอบโจทย์ความ

เป็นอยู่ของประชาชน บริหารจัดการกองทุนสวัสดิการชุมชนให้ผลกำไรกลับคืนสู่ส่วนรวมในลักษณะของ Social Enterprise พัฒนาระบบข้อมูลสวัสดิการชุมชน บูรณาการกองทุนสวัสดิการชุมชนเข้ากับองค์กรการเงินอื่นๆ ในพื้นที่ เช่น กองทุนหมู่บ้าน สหกรณ์ชุมชน ฯลฯ ปฏิรูประบบภาษี ส่งเสริมกองทุนการออมแห่งชาติ

ที่มา: จิระวัฒน์ บัญญัติทรัพย์ และคณะ, โครงการสังเคราะห์งานวิจัยว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรในมิติการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและความมั่นคงทางการเงินของประชากร (SRI58X0901), งานวิจัย SRI9 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร, สกว. (2559)

ขณะเดียวกัน ดร.อนันต์ ภาวสุทธิพิศิฐ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้ทำการศึกษาระดับครัวเรือนและชุมชนในชนบทเพื่อให้ทราบว่าการครอบครัวยุคใหม่ใดประเภทใดสมควรได้รับการดูแลและช่วยเหลือจากภาครัฐมากที่สุด

สถาบันครอบครัวไทยในชนบทที่อยู่ในภาวะเปราะบาง

เมื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงสภาพความเป็นอยู่ของครอบครัวในชนบท 5 ด้าน คือ การบริโภค รายได้ เงินโอน การออมและการลงทุน จากครัวเรือน 5 ประเภท ได้แก่ 1) ครัวเรือนอยู่คนเดียว 2) ครัวเรือน 1 รุ่น (ประกอบด้วยสามีและภรรยา รวมถึงคนในรุ่นเดียวกัน) 3) ครัวเรือน 2 รุ่น (ประกอบด้วยรุ่นพ่อแม่และรุ่นลูกเป็นหลัก) 4) ครัวเรือน 3 รุ่น (ประกอบด้วยรุ่นปู่ย่าตายาย รุ่นพ่อแม่และรุ่นหลานเป็นหลัก) และ 5) ครัวเรือนแห่งกลาง (ประกอบด้วยคน 2 รุ่น คือ รุ่นปู่ย่าตายายและรุ่นหลาน) พบว่าการย้ายถิ่นเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้ครัวเรือน 2 รุ่นและครัวเรือน 3 รุ่นมีแนวโน้มลดลง ขณะที่ครัวเรือนอยู่คนเดียว ครัวเรือน 1 รุ่น และครัวเรือนแบบแห่งกลางมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น

โครงสร้างประชากรมีความสำคัญต่อรายได้ ค่าใช้จ่ายและเงินโอนต่อหัวของครัวเรือน ครัวเรือนที่มีสัดส่วนของผู้ที่อยู่ในวัยทำงานสูงจะมีรายได้และค่าใช้จ่ายต่อหัวสูงขึ้น แต่เงินโอนจากคนนอกครัวเรือนจะลดลง ครัวเรือนอยู่คนเดียวและครัวเรือน 1 รุ่นมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีที่สุดในขณะที่ครัวเรือนแห่งกลางและครัวเรือนแบบ 3 รุ่นมีสภาพความเป็นอยู่แย่มากที่สุดและมีสัดส่วนของครัวเรือนยากจนมากที่สุด ครัวเรือนแห่งกลางในภาคชนบทต้องอาศัยเงินโอนจากคนนอกครัวเรือน มิฉะนั้นจะมีรายได้ไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่าย

ครัวเรือนแห่งกลางจึงเป็นเป้าหมายที่ควรได้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐมากที่สุด เนื่องจากมีอัตราพึ่งพิงสูงที่สุด และหัวหน้าครอบครัวจะสูงวัยขึ้นทุกขณะ ส่งผลให้สถานการณ์ทางการเงินน่าเป็นห่วงยิ่งขึ้น การช่วยเหลืออาจอยู่ในรูปเงินโอนที่คำนวณจากอัตราพึ่งพิงและอายุของผู้สูงอายุในครัวเรือนนั้นๆ แต่ขนาดของเงินโอนที่เหมาะสมยังต้องทำการศึกษาเพิ่มเติม เพราะหากน้อยเกินไปจะช่วยให้สภาพความเป็นอยู่ดีขึ้นได้ไม่มากนัก แต่ถ้ามากเกินไปอาจจะเป็นแรงจูงใจให้ครัวเรือนประเภทอื่นเปลี่ยนมาเป็นครัวเรือนแห่งกลาง ซึ่งเป็นผลที่ไม่พึงปรารถนา

ที่มา: อนันต์ ภาวสุทธิพิศิฐ และคณะ, โครงการศึกษาผลกระทบของปัจจัยประชากรต่อสถาบันครอบครัวและชุมชนในชนบท(SRI58X0902), งานวิจัย SRI9 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร, สกว. (2559)

1.2 ความอยู่ดีมีสุขของครอบครัวไทย

ครอบครัวเป็นสถาบันทางสังคมพื้นฐานที่มีบทบาทในการสร้างความมั่นคงเจริญก้าวหน้าตั้งแต่ระดับปัจเจกบุคคล จนถึงระดับชาติ การสร้างความอยู่ดีมีสุขของครอบครัวจึงเป็นนโยบายที่ได้รับความสำคัญมาทุกยุคทุกสมัย แต่การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคมและประชากรที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้ชีวิตครอบครัวมีความเปราะบางมากขึ้น คนรุ่นใหม่ต้องเผชิญกับความท้าทายและความหลากหลายของปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจมีครอบครัวมากขึ้น รัฐบาลชุดปัจจุบันกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนามัยเจริญพันธุ์แห่งชาติฉบับที่ 2 (2560-2569) ว่าด้วยการส่งเสริมการเกิดและการเจริญเติบโตอย่างมีคุณภาพ เพื่อแก้ปัญหาอัตราการเกิดต่ำกว่าระดับทดแทนด้วยการส่งเสริมให้หญิงไทยมีลูก มีการดำเนินงานต่างๆ อาทิ พัฒนาระบบบริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพ จัดกิจกรรมรณรงค์ให้คนไทยมีลูก ปรับปรุงสิทธิลา

คลออดเพื่อส่งเสริมการเลี้ยงดูบุตร มีมาตรการทางภาษีช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายในการดูแลบุตร ฯลฯ อย่างไรก็ตาม ยังมีความสงสัยว่าคือนโยบายและมาตรการดังกล่าวเหล่านี้เพียงพอที่จะช่วยให้คนรุ่นใหม่มีลูกหรือไม่

ชุดโครงการวิจัยของ ดร.ภูเบศร์ สมุทรจักร และคณะ มหาวิทยาลัยมหิดล สะท้อนให้เห็นถึงทัศนคติของกลุ่มคนรุ่นใหม่และความต้องการปัจจัยเกื้อหนุนต่อการตัดสินใจแต่งงานและมีบุตร รวมทั้งมีการจัดกิจกรรมสนับสนุน อาทิ การจัดเวทีเสวนาเรื่อง “Work – Life Balance สไตล์ CEOs” เมื่อวันที่ 3 เมษายน 2560 โดย สกว. สศช. และกองทุนประชากรแห่งสหประชาชาติ เพื่อกระตุ้นให้สังคมเข้าใจว่าการส่งเสริมให้หญิงไทยมีลูกนั้นมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับเปลี่ยนค่านิยมชายไทยให้เข้ามาช่วยเลี้ยงลูกและทำงานบ้านมากขึ้น

ความอยู่ดีมีสุขของครอบครัวไทย

การตัดสินใจสร้างครอบครัวและมีบุตรของคนรุ่นใหม่ขึ้นอยู่กับปัจจัยที่ซับซ้อนมากขึ้น ทั้งด้านเวลา การเงิน ภาระหน้าที่การทำงาน ความต้องการใช้ชีวิตส่วนตัว ความคาดหวังในด้านต่างๆ แม้ว่าบทบาททางเพศในครอบครัวจะมีแนวโน้มดีขึ้น แต่ก็ยังไม่เท่าเทียม ผู้หญิงคาดหวังให้ผู้ชายเข้ามาช่วยงานบ้านและเลี้ยงลูกมากขึ้น ความคาดหวังว่าบุตรจะเลี้ยงดูเมื่อตนเองสูงวัยมีน้อยลง ประกอบกับบรรทัดฐานและค่านิยมของสังคมเปลี่ยนไปจากเดิม ขณะที่อุปสรรคในการสร้างครอบครัวที่มีคุณภาพมีมากขึ้น เช่น พ่อแม่ต้องทำงานนอกบ้านเต็มเวลา ต้นทุนในการเลี้ยงดูบุตรสูงขึ้น เช่น ค่าใช้จ่ายทางการศึกษา ความกังวลกับสภาพสังคมที่ไม่ปลอดภัย ฯลฯ ส่งผลให้ผู้หญิงรุ่นใหม่มีแนวโน้มตัดสินใจไม่มีครอบครัวและไม่ต้องการมีบุตรมากขึ้น

ความต้องการและความคาดหวังต่อการให้บริการของสถานเลี้ยงเด็กเล็กเป็นปัจจัยหนึ่งในการตัดสินใจมีบุตร ผู้ปกครองส่วนใหญ่ตระหนักดีว่าช่วงวัย 0-3 ปีเป็นระยะที่เด็กจะมีพัฒนาการมาก จึงต้องการใช้บริการสถานเลี้ยงเด็กเพื่อส่งเสริมพัฒนาการของบุตร สถานเลี้ยงเด็กของภาครัฐมีโอกาที่จะช่วยลดภาระของผู้ปกครองที่ทำงานนอกบ้านได้ แต่จะต้องทำให้ศูนย์เด็กเล็กมีคุณภาพได้มาตรฐานและน่าเชื่อถือ ทั้งในด้านสถานที่ บริการ และบุคลากร รวมทั้งมีค่าใช้จ่ายที่สมเหตุสมผล

ครอบครัวชนบทก็มีการเปลี่ยนแปลงมากด้วยเช่นกัน มีสาเหตุจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร การขยายตัวของความเป็นเมือง การย้ายถิ่นเข้าไปทำงานในเมือง ทำให้ขนาดครอบครัวในชนบทเล็กลง บางครอบครัวเหลือเพียงผู้สูงอายุอาศัยอยู่เพียงลำพัง เป็นครอบครัวโดดเดี่ยวขนาดเล็ก ในบางครอบครัวผู้สูงอายุต้องแบกรับภาระเลี้ยงดูหลานแทนพ่อแม่ที่ออกไปทำงานที่อื่น อาจส่งผลต่อความสัมพันธ์ของสมาชิกในครอบครัวทั้งในเชิงบวกหรือลบ อย่างไรก็ตาม ก็มีครอบครัวที่ปรับตัวได้กับเทคโนโลยีสมัยใหม่ๆ เข้ามาปรับใช้ในการสื่อสารและดูแลชีวิตความเป็นอยู่ของสมาชิกมากขึ้น

องค์ความรู้ที่เกิดขึ้นจากงานวิจัยประมวลเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายได้ดังนี้

1) นโยบายเกี่ยวกับการลา ได้แก่ การขยายการลาคลอดแบบได้ค่าจ้างให้ครอบคลุมเวลาการให้นมบุตรด้วยนมแม่เป็นเวลา 6 เดือน สนับสนุนการลาของพ่อเพื่อช่วยภรรยาหลังคลอดลูกให้ครอบคลุมการจ้างงานในลักษณะอื่นเป็นเวลาอย่างน้อย 30 วัน และเพิ่มประเภทการลาเพื่อดูแลบุตร ให้พ่อแม่สามารถใช้สิทธิได้จนลูกอายุ 6 ปี

2) นโยบายด้านสาธารณสุข โภค ภาษีและค่าชดเชยเพื่ออำนวยความสะดวกในการดูแลบุตร ได้แก่ มาตรการด้านภาษีเพื่อจูงใจให้จัดบริการศูนย์ดูแลเด็กเล็กในที่ทำงาน ส่งเสริมศักยภาพของสถานเลี้ยงเด็กให้มีความพร้อม เร่งผลิตบุคลากรที่เชี่ยวชาญการดูแลเด็กเล็กให้เพียงพอและมีรายได้ที่เหมาะสม สร้างความยืดหยุ่นในการทำงานสำหรับแม่/พ่อที่มีลูกอายุต่ำกว่า 5 ปี

3) นโยบายการแสวงหาความร่วมมือในสังคมเพื่อการดูแลเด็ก ได้แก่ การสร้างแรงจูงใจทางภาษีให้กับองค์กรที่สนับสนุนนโยบาย family – friendly เช่น จัดการทำงานที่ยืดหยุ่นให้แก่ลูกจ้าง ส่งเสริมให้ อปท.มีส่วนในการจัดสวัสดิการให้ผู้สูงอายุและเด็ก ให้ความรู้และการสนับสนุนที่จำเป็นแก่ปู่ย่าตายายในการเลี้ยงดูเด็ก

4) นโยบายเกี่ยวกับผู้ย้ายถิ่น ได้แก่ การส่งเสริมศักยภาพและโอกาสให้ผู้ย้ายกลับถิ่นฐาน สนับสนุนการใช้เทคโนโลยีการสื่อสารเพื่อการดูแลซึ่งกันและกันระหว่างสมาชิกครอบครัวที่มีการย้ายถิ่น

5) นโยบายลดภาระค่าใช้จ่ายในการดูแลครอบครัว ได้แก่ การจัดตั้งกองทุนครอบครัว และมาตรการช่วยลดค่าใช้จ่ายด้านการศึกษา

ที่มา: ภูเบศร์ สมุทรจักร และคณะ, ชุดโครงการความอยู่ดีมีสุขของครอบครัวไทย (SRI58X0903)

มนสิการ กาญจนะจิตรา และคณะ, โครงการการส่งเสริมการมีบุตรผ่านการสร้างสมดุลในการทำงานและการสร้างครอบครัวที่มีคุณภาพ

จงจิตต์ ฤทธิรงค์ และคณะ, โครงการให้บริการของศูนย์การศึกษาก่อนวัยเรียนในเขตกรุงเทพฯและปริมณฑล

ปิยวัฒน์ เกตุวงศา และคณะ, โครงการความอยู่ดีมีสุขของครัวเรือนชนบทไทยภายใต้การเปลี่ยนแปลงทางประชากรและสังคม

งานวิจัย SRI9 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร, สกว. (2559)

1.3 การสร้างนวัตกรรม ระบบสวัสดิการและสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อผู้สูงอายุ

เมื่อประชากรสูงอายุมีแนวโน้มเพิ่มจำนวนมากขึ้นอย่างต่อเนื่องในขณะที่สังคมไทยเป็นสังคม “แก่ก่อนรวย” ปัญหาที่ตามมาคือมีผู้สูงอายุจำนวนมากที่ต้องการได้รับการดูแลจากภาครัฐและชุมชน โดยเฉพาะผู้สูงอายุที่ขาดคนดูแล ด้อยโอกาส ยากจนและมีปัญหาสุขภาพเรื้อรัง สกว.ได้สนับสนุนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการสร้างนวัตกรรม ระบบสวัสดิการและสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อผู้สูงอายุหลายเรื่อง อาทิ งานวิจัยประชากรสูงวัยที่มีอายุ 80 ปีขึ้นไป ของ ดร.ปราโมทย์ ประสาทกุล มหาวิทยาลัยมหิดล โดยคนกลุ่มนี้ถือเป็น “กลุ่มเปราะบาง” ที่มีความเสี่ยงเป็นโรคภัยไข้เจ็บสูงบนยอดของกลุ่มประชากรสูงอายุนับล้าน จำเป็นต้องมีการรวบรวมข้อมูลและพัฒนาเครื่องมือเพื่อประเมินสถานะสุขภาพและศึกษาสภาพความเป็นอยู่และความต้องการของผู้สูงอายุกลุ่มนี้

ศตวรรษิกชนคนร้อยปีในประเทศไทย

คนอายุร้อยปีของไทยในปี 2558 มีประมาณ 1,026 คน เป็นผู้หญิงถึง 3 ใน 4 ของทั้งหมด โดยมีเพียงร้อยละ 47 ที่สุขภาพดี มีคนที่หลงลืมทำอะไรไม่ได้เลยมากถึงร้อยละ 14 คนร้อยปีที่ยังลุกยืนได้เองมีเพียงร้อยละ 32 มีปัญหาเรื่องสายตาฝ้าฟางถึงร้อยละ 63 และร้อยละ 67 หูตึง

งานวิจัยมีข้อเสนอแนะให้สำนักบริหารการทะเบียนราษฎรปรับปรุงคุณภาพข้อมูลของคนร้อยปี โดยคัดชื่อคนเสียชีวิตหรือไม่ตัวตนออกไป เพื่อใช้ในการกำหนดนโยบายและมาตรการเพื่อเพิ่มจำนวนปีสุขภาวะ และลดช่วงเวลาของการอยู่ในภาวะทุพพลภาพของผู้สูงอายุนับล้าน พร้อมกับเสนอแนวทางการแก้ปัญหาโดยการพัฒนาคุณภาพคน เพิ่มผลิตภาพแรงงาน ส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีและเครื่องจักรเพื่อทดแทนแรงงานที่ขาดหายไป ยืดอายุให้คนทำงานนานขึ้น (ขยายอายุเกษียณ) นำเข้าแรงงาน และส่งเสริมการเกิดที่มีคุณภาพ

ที่มา: ปราโมทย์ ประสาทกุล และคณะ, โครงการศึกษาศตวรรษิกชนคนร้อยปีในประเทศไทย (SRI58X0904), งานวิจัย SRI9 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร, สกว. (2559)

นอกจากนี้ยังมีตัวอย่างงานวิจัยของ สกว. อื่นๆ เพื่อสนับสนุนการพัฒนา ระบบสวัสดิการและนวัตกรรมที่จะช่วยสร้างความเป็นอยู่ที่ดีให้ผู้สูงอายุ เช่น

- ชุดโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ดำเนินการโดย ศ.ระพีพรรณ คำหอม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และนักวิจัยจากสถาบันต่างๆ ครอบคลุมด้านสวัสดิการสังคมและสวัสดิการแรงงานสำหรับผู้สูงอายุด้อยโอกาส ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบ และครอบครัวที่มีผู้สูงอายุ มีข้อค้นพบที่น่าสนใจเรื่องการจัดสวัสดิการสังคมและสวัสดิการแรงงานสำหรับผู้สูงอายุและครอบครัวเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม (นำเสนอสรุปความรู้ในบทที่ 5)

- กลุ่มงานวิจัยด้านการแพทย์และวิทยาศาสตร์การแพทย์ สนับสนุนโครงการ “ต้นแบบระบบ Robotics smart service สำหรับให้บริการทางสาธารณสุข” โดย ดร.วรจิตต์ เศรษฐพรรัตน์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ ได้จัดทำแผนที่สิทธิบัตร (Patent Mapping) เกี่ยวกับระบบหุ่นยนต์ฉลาด (Smart robotics) สำหรับให้บริการทางสาธารณสุข ประกอบด้วย เทคโนโลยีหุ่นยนต์เกี่ยวกับการดูแลสุขภาพและหุ่นยนต์ทางการแพทย์ เทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์และการวิเคราะห์ข้อมูลด้านสุขภาพ เทคโนโลยีเซนเซอร์และไบโอเซนเซอร์ที่เกี่ยวข้องกับการติดตามสภาวะสุขภาพ นอกจากนี้ ยังมีการพัฒนาแนวคิด “โครงการมณี” เพื่อพัฒนารูปแบบเทคโนโลยีฉลาดและระบบนิเวศชุมชนครบวงจรเพื่อสังคมสูงวัยสุขภาพดี จะช่วยสร้างเทคโนโลยีฉลาดชั้นนำด้านเซ็นเซอร์สุขภาพและปัญญาประดิษฐ์ในการติดตามสภาวะสุขภาพ และลดการพึ่งพาเทคโนโลยีจากต่างประเทศ (นำเสนอสรุปความรู้ในบทที่ 3)

- โครงการระบบบริการสุขภาพอัจฉริยะสำหรับเทศบาลเมืองแสนสุข ชลบุรี โดย ดร. ภาณุวัฒน์ ด้านกลาง มหาวิทยาลัยบูรพา นำเทคโนโลยีระบบเซนเซอร์ไร้สายร่วมกับเทคโนโลยี Bluetooth Low Energy (BLE) มาสร้างระบบข้อมูลสุขภาพของผู้สูงอายุผ่านระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ตสำหรับให้บริการสุขภาพในชุมชนเขตเทศบาลเมืองแสนสุข นอกจากจะเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการแล้วยังจะได้ต้นแบบในการประยุกต์สู่การให้บริการเชิงพาณิชย์ในรูปแบบอื่นๆ ด้วย (นำเสนอสรุปความรู้ในบทที่ 3)

2. การปฏิรูปการศึกษาและการเรียนรู้

สกว. ได้สนับสนุนทุนวิจัยในประเด็นนี้มาเป็นระยะเวลายาวนาน มีผลงานจำนวนมากภายใต้การดำเนินงานของฝ่ายต่างๆ โดยเฉพาะชุดโครงการนโยบายและการยกระดับทรัพยากรมนุษย์ของไทยในกระแสเอเชียที่ปัจจุบัน ศ.ดร.อภิชาติ พันธเสน สถาบันการจัดการเพื่อชนบทและสังคม กำลังทำการสังเคราะห์ความรู้

งานวิจัยอย่างน้อย 2 เรื่องต้องการแสวงหาคำตอบว่านับตั้งแต่มีการปฏิรูปการศึกษาไทยครั้งแรกในสมัยรัชกาลที่ 5 จนถึงปัจจุบัน เหตุใดการศึกษาไทยจึงไม่อาจเดินหน้าไปตามความคาดหวังของสังคม กลับมีปัญหามากมายด้าน โดยเฉพาะคุณภาพการศึกษาและความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา และควรทำอย่างไรจึงจะไปให้ถึงจุดหมายปลายทางที่สังคมต้องการ งานวิจัยโดยนักวิจัยจากสถาบันการจัดการเพื่อชนบทและสังคม 2 ท่านนี้น่าจะเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีในการทำความเข้าใจกับสภาพปัญหาของการปฏิรูปศึกษาและการเรียนรู้ของประเทศไทยในภาพรวม งานดังกล่าว ได้แก่ 1) การสังเคราะห์งานวิจัยและข้อมูลงานศึกษาเชิงประจักษ์ที่เกิดขึ้นในช่วงปี 2535-2558 โดย ศ.ดร.อภิชาติ พันธเสน และ 2) การวิเคราะห์ข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษาของหน่วยงาน/องค์กรและกลไกต่างๆ เชื่อมโยงกับ พรบ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดย อาจารย์ พิสิฐ นาครำไพ

สภาพปัญหาและข้อเสนอแนะของภาคส่วนต่างๆ ต่อการปฏิรูปการศึกษาไทย

คำถามสำคัญที่สังคมไทยต้องตอบให้ได้ คือ อะไรคือมูลเหตุของการจัดการศึกษาที่มีปัญหาเชิงคุณภาพ ทั้งๆ ที่งบประมาณเพื่อการศึกษาของประเทศเทียบกับ GDP อยู่ในอันดับต้นๆ ของโลก จากการสังเคราะห์งานวิจัยต่างๆ พบว่าหัวใจสำคัญของการปฏิรูปการศึกษามี 2 ส่วน คือ การปฏิรูปการเรียนรู้โดยให้ผู้เรียนเป็นศูนย์กลางและออกแบบเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาเพื่อช่วยให้การเรียนรู้มีประสิทธิภาพมากที่สุด และการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้ไปถึงสถานศึกษา เมื่อทั้งสองส่วนไม่ได้รับการตอบสนองอย่างจริงจัง กระบวนการปฏิรูปการศึกษาทั้งหมดจึงไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร สิ่งที่เกิดขึ้นจึงเป็นเพียงความสำเร็จขององค์ประกอบต่างๆ เช่น การศึกษาทางเลือกในรูปแบบต่างๆ ความยืดหยุ่นในการจัดการศึกษาเพิ่มมากขึ้น แต่ยังมีปัญหาคุณภาพการเรียนการสอนอันเป็นผลต่อเนื่องมาจากปัญหาอื่นๆ ทั้งในส่วนของครู ผู้บริหาร การพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา ทั้งหมดนี้ล้วนส่งผลต่อประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการและเกิดปัญหาด้านความรับผิดชอบ

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาและความต้องการอื่นๆ เช่น ขาดแคลนกำลังคนที่มีฝีมือโดยเฉพาะผู้จบระดับอาชีวศึกษา การจัดการศึกษาในระดับปฐมวัยไม่ได้มาตรฐาน การประกันคุณภาพการศึกษา การคลังของการศึกษาที่ควรเน้นด้านอุปสงค์

มากกว่าอุปทาน การศึกษาด้านคุณธรรมจริยธรรม การศึกษาสำหรับกลุ่มประชากรเฉพาะ เช่น เด็กพิเศษ เด็กต่างด้าว ผู้สูงอายุ ผู้ที่ไม่มีโอกาสเข้าถึงการศึกษาในระบบ เป็นต้น

งานวิจัยมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ดังนี้

1) การพัฒนาครูและเด็กอย่างได้ผลและตรงประเด็น ต้องเริ่มจากสถาบันอุดมศึกษาที่ทำหน้าที่ผลิตครูต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญในการทำวิจัยมากกว่าเดิมแทนที่จะเน้นการสอนเป็นหลักเพียงอย่างเดียว สถาบันอุดมศึกษาที่กระจายอยู่ในจังหวัดต่างๆ ควรทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงให้ครูในโรงเรียน เพื่อจะได้เรียนรู้ปัญหาที่เกิดขึ้นจริงและปรับปรุงหลักสูตรการผลิตครูให้สอดคล้องมากขึ้น สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และห้องเรียนต้องเข้าใจและขับเคลื่อนไปในแนวทางเดียวกัน แก้ปัญหาสำคัญไปพร้อมๆ กัน ส่วนครูต้องได้รับการอบรมให้มีความรู้และสามารถใช้งานวิจัยเป็นฐานในการแก้ปัญหาการเรียนการสอนที่เกิดขึ้น

2) การเตรียมความพร้อมเพื่อการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา เพื่อลดจำนวนสัดส่วนครูที่มีสถานภาพเป็นข้าราชการลง กระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาควรให้ความร่วมมือทางวิชาการและโอนโรงเรียนขนาดเล็กที่มีปัญหาไปให้อย่างน้อยตำบลละหนึ่งแห่งทั่วประเทศ โดยไม่ตัดความช่วยเหลือทางการเงินและทางวิชาการลงทันที แต่ปรับลดลงในลักษณะขั้นบันได ขณะที่ อบท.เองก็มีเงินสมทบในเบื้องต้นจำนวนหนึ่งเพื่อให้โรงเรียนมีงบประมาณดำเนินการสูงกว่าเมื่อครั้งสังกัด สพฐ. วิธีนี้จะทำให้การถ่ายโอนมีความราบรื่นมากขึ้น และต้องมีการทดลองการดำเนินการโรงเรียนที่มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการในรูปแบบต่างๆ ควบคู่กันไป

3) การแก้ปัญหาขาดแคลนกำลังคนที่มีฝีมือระดับกลางและระดับสูง ต้องทำให้หน่วยงานต่างๆ ที่มีหน้าที่จัดทำมาตรฐานฝีมือแรงงานมาร่วมกันสร้างมาตรฐานร่วมให้ครอบคลุมทุกอาชีพ และเทียบโอนเป็นหลักสูตรที่สถาบันการศึกษาทุกแห่งต้องนำไปใช้ แล้วเปิดให้แรงงานเทียบโอนความรู้ทักษะและประสบการณ์ที่มีอยู่ เพื่อนำไปศึกษาต่อในเวลาที่เหมาะสม จึงจะแก้ปัญหาอาชีพศึกษาได้ทั้งระบบ

4) การผลิตทรัพยากรมนุษย์เพื่อลดปัญหาความเสี่ยงในอนาคต ต้องกระจายอำนาจในการจัดทำหลักสูตรท้องถิ่นที่มีความหลากหลาย เพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงในอนาคต โดยให้ทุกภาคส่วนร่วมมือกันในลักษณะพหุภาคีในการออกแบบหลักสูตรที่จะแก้ปัญหาที่มีอยู่ในพื้นที่ในเชิงรุกได้อย่างรอบด้าน

5) ข้อเสนออื่นๆ อาทิ ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาเพื่อลดความจำเป็นที่จะต้องมีความรู้ที่มีคุณภาพจำนวนมากและมีความถนัดที่หลากหลาย อีกทั้งเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้เรียนสามารถเรียนรู้ได้ตามอัธยาศัย ขณะที่การคลังเพื่อการศึกษาที่เน้นอุปสงค์ต้องพิจารณาเรื่องการเก็บภาษีการศึกษาจากผู้ประกอบการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาด้วย

6) การดำเนินนโยบายปฏิรูปในระดับผู้ดูแลนโยบายและผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งคณะกรรมการนโยบายการศึกษาและพัฒนามนุษย์แห่งชาติ หรือการจัดตั้งจังหวัดปฏิรูปการเรียนรู้และสภาพการศึกษาจังหวัด เพื่อจัดงบประมาณตรงตามความจำเป็นบนฐานข้อมูลจริง

เมื่อพิจารณาเฉพาะประเด็นการปฏิรูปการศึกษา โดยการทบทวนบทบาทของภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งศึกษาแนวข้อเสนอแนะเชิงนโยบายจาก 6 องค์กร ได้แก่ สถาบันการจัดการเพื่อชนบทและสังคม มูลนิธิบูรณะชนบทแห่งประเทศไทยฯ สภาปฏิรูปแห่งชาติ สมัชชาเครือข่ายปฏิรูปการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ตลอดจนแนวดำเนินงานปฏิรูปการศึกษาของภาครัฐ (ร่างรัฐธรรมนูญฉบับผ่านประชามติ 7 สิงหาคม 2559 คณะกรรมการการศึกษาและการกีฬา สภานิติบัญญัติ คณะกรรมการการสภาพขับเคลื่อนการปฏิรูปด้านการศึกษา และกระทรวงศึกษาธิการ) มีข้อสรุปที่นำไปสู่ข้อเสนอเชิงนโยบายสำหรับการปรับแก้ พรบ.การศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ ดังนี้

1) การปฏิรูปประเทศอย่างเกื้อหนุนสัมพันธ์กันของทุกภาคส่วน โดยจัดให้มีสถาบันหรือองค์กรคุณูปการแห่งศาสตร์พระราชาเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน จัดให้เป็นวาระแห่งชาติในการณรงค์เรื่อง “การสร้างธรรมาภิบาลของสังคมไทยบนกระบวนการทัศน์ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” และใช้การศึกษาเป็นกระบวนการขับเคลื่อนกระบวนการประชาธิปไตยให้ยกระดับขึ้นเป็นประชาธิปไตย

2) การขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษา โดยสร้างระบบโครงสร้างการปฏิรูปเพื่อความเป็นไท(ย)ทางปัญญา ปรับโครงสร้างการจัดการศึกษาตามระบบ “ทวิภาคการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาระยะเปลี่ยนผ่าน 5 ปี” มียุทธศาสตร์และแผนพัฒนากำลังคนเพื่อการปฏิรูปประเทศและการศึกษาของประชากรแต่ละช่วงวัย สร้างระบบการศึกษาตลอดชีวิตเต็มรูปแบบ หลักสูตรยืดหยุ่น วางยุทธศาสตร์ในการสร้างและปรับไปสู่อุตสาหกรรมเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา (ศูนย์เทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อการศึกษาและพัฒนาชีวิตและชุมชน) ตามแผนพัฒนาชีวิตรายบุคคลของประชาชน ครอบครัวและชุมชนภายใน 5 ปี และตั้งหน่วยปฏิบัติการพิเศษเพื่อให้การปฏิรูปการศึกษามีบรรลุผล

ที่มา: อภิชาติ พันธเสน และคณะ, โครงการการสังเคราะห์งานวิจัยว่าด้วยปัญหาและข้อเสนอแนะในกระบวนการจัดการศึกษาไทย: ประเด็นคุณภาพการศึกษา (2535-2558) (RDG5710054), สกว. (2558)

พิสิฐ นาครำไพ และคณะ, โครงการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษาจากภาคส่วนต่างๆกับแนวทางของกฎหมายแม่บทที่เกี่ยวข้องและส่งผลต่อรูปธรรมการปฏิรูปการศึกษา (SRI5840502) , งานวิจัย SRI5 การสร้างสรรค์การเรียนรู้และการปฏิรูปการศึกษา, สกว. (2559)

2.1 การพัฒนาคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้

การพัฒนาคุณภาพการศึกษาต้องครอบคลุมปัจจัยต่างๆ ที่ส่งผลต่อคุณภาพการศึกษา ตั้งแต่คุณภาพของผู้เรียน คุณภาพของครูผู้สอน และคุณภาพของระบบบริหารจัดการการศึกษา (การทดสอบและประกันคุณภาพการศึกษา การกระจายอำนาจการจัดการศึกษา และการคลังเพื่อการศึกษา) ซึ่งล้วนเป็นปัจจัยที่ส่งผลซึ่งกันและกัน

ในการพัฒนาคุณภาพของผู้เรียน มีงานศึกษาเปรียบเทียบที่น่าสนใจโดย ผศ.ดร.พงศ์ประพันธ์ พงษ์โสภณ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อคุณภาพของผู้เรียน

การวิจัยใช้ผลการทดสอบวิชาวิทยาศาสตร์ของนักเรียนไทยในระดับประถมศึกษาปีที่ 4 และมัธยมศึกษาปีที่ 2 ในโครงการทดสอบนานาชาติ TIMSS 2011 เปรียบเทียบกับประเทศญี่ปุ่น ฮังการี ไต้หวัน เกาหลีใต้ สิงคโปร์ มาเลเซีย และอินโดนีเซีย โดยวิเคราะห์ตัวแปรทำนายระดับผู้เรียน (เพศ การมีส่วนร่วมของผู้ปกครองในการเรียนของบุตรหลาน การรับรู้ความสามารถของตนเองในการเรียน การให้คุณค่าต่อวิทยาศาสตร์ ทรัพยากรการเรียนรู้ที่บ้านและทัศนคติต่อการเรียน) และตัวแปรระดับโรงเรียน (ขนาด ทรัพยากรการเรียนรู้ สิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วมของผู้ปกครองในการจัดการศึกษาของโรงเรียน ภาวะความเป็นผู้นำของผู้บริหาร) เพื่อค้นหาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน

แต่ละประเทศที่มีค่าเฉลี่ยตัวแปรทำนายแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ ประเทศที่ทำคะแนนทดสอบได้สูง คือ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้และสิงคโปร์ พบว่า โรงเรียนมีความพร้อมด้านทรัพยากรการเรียนรู้สูงและมีความร่วมมือและสัมพันธ์ผู้ปกครองดีกว่าประเทศอื่น ส่วนประเทศไทยมีค่าเฉลี่ยทั้งสองตัวแปรต่ำที่สุด

เพศไม่ค่อยมีอิทธิพลต่อคะแนนสอบในระดับประถมศึกษา แต่มีมากขึ้นในระดับมัธยมศึกษาทั้งในทางบวกและลบ การรับรู้ความสามารถในตนเองและทัศนคติต่อการเรียนวิชาวิทยาศาสตร์มีอิทธิพลต่อคะแนนสอบมากและเป็นทางบวก เกือบทุกประเทศ ขนาดโรงเรียนมีอิทธิพลต่อคะแนนเฉลี่ยของโรงเรียนในทางลบ ส่วนสิ่งแวดล้อมทางสังคมมีอิทธิพลมากในทางบวก ทุกประเทศมีทรัพยากรการเรียนรู้ที่บ้านระดับปานกลาง ยกเว้นไทยที่มีค่าเฉลี่ยต่ำที่สุด

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและการปฏิบัติเพื่อยกระดับสัมฤทธิ์ผลทางการเรียนวิทยาศาสตร์ คือ

- ในการส่งเสริมการรับรู้ความสามารถในตนเองและสร้างทัศนคติเชิงบวกต่อการเรียนของนักเรียน ครูวิทยาศาสตร์ต้องมีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือ แนะนำแนวทาง สนับสนุนให้ผู้เรียนสืบเสาะหาความรู้ด้วยตนเอง หลังจากนั้นจึงลดบทบาทลง แต่ควรออกแบบกิจกรรมที่คำนึงถึงความจำเป็นและระดับความสามารถของผู้เรียน เพื่อกระตุ้นและท้าทายให้นักเรียนได้ใช้ความสามารถเต็มศักยภาพเพื่อให้ผู้เรียนมีปฏิสัมพันธ์เรียนรู้โดยใช้กระบวนการกลุ่ม
- ทรัพยากรการเรียนรู้ที่บ้านมีอิทธิพลต่อสัมฤทธิ์ผลทางการเรียนวิทยาศาสตร์มาก ครูและผู้บริหารสถานศึกษาควรทำความเข้าใจภูมิหลังของนักเรียน เพื่อวางแผนและจัดเสริมประสบการณ์การเรียนรู้ที่บ้าน
- การจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณให้โรงเรียนขนาดเล็กต้องเท่าเทียมและเข้าถึงนักเรียน เน้นการพัฒนาวิชาชีพครูที่เข้มข้น มีระบบติดตามให้ความช่วยเหลือ มีการวางมาตรฐานวิชาชีพ ตรวจสอบคุณภาพกระบวนการผลิตและพัฒนาครู อีกทั้งภาครัฐควรให้อิสระและความคล่องตัวในการกำหนดและดำเนินการในเชิงนโยบายของโรงเรียนขนาดเล็กด้วย

ที่มา: พงศ์ประพันธ์ พงษ์โสภณ, โครงการปัจจัยด้านผู้เรียนและโรงเรียนที่ส่งผลต่อสัมฤทธิ์ผลทางการเรียนวิทยาศาสตร์ในโครงการทดสอบนานาชาติ TIMSS2011 ของนักเรียนในภูมิภาคอาเซียนและเอเชียตะวันออก: การวิเคราะห์พหุระดับและการศึกษาเปรียบเทียบ (RDG5710014) ดำเนินการภายใต้ชุดโครงการนโยบายและการยกระดับทรัพยากรมนุษย์ของไทยในกระแสนเอเชีย ระยะที่ 2, สกว. (2558)

ครูเป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จในการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพ มีตัวอย่างการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพครูของ สกว. อาทิ โครงการเพาะพันธุ์ปัญญา ภายใต้การดูแลของ รศ. ดร. สุธีระ ประเสริฐสรรพ เป็นโครงการความร่วมมือระหว่าง สกว. กับธนาคารกสิกรไทยที่ดำเนินงานต่อเนื่องมาเป็นเวลาประมาณ 4 ปี โดยสนับสนุนให้อาจารย์ 30 คน จาก 8 มหาวิทยาลัยเป็นพี่เลี้ยงให้ครูประมาณ 300 คนต่อปี เพื่อช่วยครูให้สามารถจัดกระบวนการเรียนรู้ด้วยโครงงานฐานวิจัยให้นักเรียนประมาณ 3,000 คนต่อปี ใน 80 โรงเรียนใน 18 จังหวัด

ขณะเดียวกัน มีงานวิจัยว่าด้วยเรื่องครูในมิติเศรษฐศาสตร์ที่น่าสนใจ โดย ศ.ดร.พิริยะ ผลวีรพจน์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เพื่อศึกษาว่านโยบายการยกระดับคุณภาพครูผู้สอนที่มีอยู่มีประสิทธิผลมากน้อยเพียงใด มีปัญหาอุปสรรคใดที่เป็นสาเหตุทำให้นโยบายดังกล่าวไม่สามารถยกระดับคุณภาพการศึกษาได้อย่างเป็นรูปธรรม

กระบวนการพัฒนายกระดับคุณภาพครู

ปัจจัยที่มีความสำคัญมากต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา คือ "คุณภาพของครู" โดยเฉพาะในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน และแม้จะมีความพยายามยกระดับคุณภาพครูอย่างต่อเนื่อง อาทิ โครงการครูพันธุ์ใหม่ แต่ก็ยังคงมีปัญหาลดผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา เนื่องจากตลาดแรงงานครูมีช่องว่างที่ต้องได้รับการแก้ไขหลายเรื่อง

งานวิจัยใช้ข้อมูลทุติยภูมิทั้งด้านอุปทานแรงงานครู อุปสงค์แรงงานครู และด้านตัวผู้เรียน ในการวิเคราะห์โครงสร้างตลาดแรงงานของครูตั้งแต่การผลิต การจ้าง การกำหนดค่าตอบแทน การประเมินผลการปฏิบัติงานและการเลื่อนขั้น การฝึกอบรม การรักษาให้คงอยู่ในตลาดแรงงาน และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของคุณภาพครู รวมไปถึงคุณภาพของการจัดการเรียนการสอน มีข้อค้นพบและข้อเสนอที่สำคัญดังนี้

- ความไม่สอดคล้องระหว่างอุปสงค์และอุปทานของครู มีการผลิตบัณฑิตในสาขาครุศาสตร์/ศึกษาศาสตร์เป็นจำนวนมาก แต่ตำแหน่งงานมีจำกัด ควรประมาณการความต้องการบุคลากรครูให้ถูกต้อง จำแนกเป็นรายโรงเรียน พื้นที่สาขาที่ต้องการ และให้คณะครุศาสตร์/ศึกษาศาสตร์เปิดรับให้สอดคล้องกับความต้องการดังกล่าว

- ความไม่สอดคล้องในสาขาวิชาที่ครูจบออกมากับความต้องการรับครูที่ขาดแคลนคือครูวิชาคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ ภาครัฐจึงควรจัดสรรทุนการศึกษาแบบเต็มจำนวนในสาขาที่ขาดแคลน โดยพิจารณาให้กับคนในพื้นที่นั้นๆ เป็นลำดับแรก ควรจ่ายเงินเดือนและค่าตอบแทนให้สูงขึ้น คณะครุศาสตร์/ศึกษาศาสตร์ควรปรับกระบวนการสอนให้ครูสามารถสอนในสาขาวิชาที่หลากหลายและครอบคลุมได้หลายระดับชั้น
 - ความเหลื่อมล้ำด้านผลตอบแทนระหว่างครูผู้สอน ครูปฐมวัยได้รับผลตอบแทนต่ำกว่าครูในระดับชั้นอื่นๆ ควรกำหนดเงินเดือนครูผู้สอนแปรผันตามสาขาวิชาที่ขาดแคลน
 - การรับประกันคุณภาพของครูผู้สอน การกำหนดให้ครูต้องมีใบประกาศนียบัตรวิชาชีพครูซึ่งไม่ได้จำแนกตามระดับชั้นและตามสาขาความชำนาญ ทำให้ไม่สามารถสะท้อนคุณภาพของครูได้อย่างแท้จริง การออกใบประกาศนียบัตรวิชาชีพครูควรจำแนกตามระดับชั้นการศึกษาและจำแนกตามสาขา และการต่ออายุรอบ 5 ปีควรนำผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของนักเรียนและผลการประเมินครูมาพิจารณาประกอบ
 - ระบบการจัดการบุคลากรครู โรงเรียนรัฐบาลมีบทบาทในการคัดเลือกครูน้อยมาก และกระบวนการคัดเลือกยังใช้ข้อสอบที่ไม่ได้มาตรฐาน การพัฒนาทักษะครูไม่ตรงตามความต้องการของครู (หรือโรงเรียน) ไม่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการสอนได้จริง การเลื่อนขั้นเงินเดือนหรือวิทยฐานะไม่ได้ใช้ผลการศึกษานักเรียนมาพิจารณาด้วย จึงต้องปรับปรุงระบบการจัดการบุคลากรครูใหม่ทั้งหมด และควรมีแนวทางเฉพาะสำหรับโรงเรียนขนาดเล็กด้วย
 - ด้านภาระงาน ครูต้องทำงานอื่นๆ ที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับการเรียนการสอนโดยตรง เช่น งานประกันคุณภาพการศึกษา งานธุรการ ซึ่งล้วนเป็นการดึงครูออกจากนักเรียน ทำให้ครูไม่มีเวลามากพอที่จะทุ่มเทให้การสอนได้อย่างเต็มที่ ภาครัฐจึงควรจัดสรรงบประมาณให้โรงเรียนจ้างเจ้าหน้าที่ธุรการมาช่วยเหลือครูในหน้าที่อื่นๆ
 - การพัฒนาคุณภาพการสอน ประเทศไทยยังให้ความสำคัญกับการพัฒนาตัวผู้สอนเป็นหลัก แต่การพัฒนาคุณภาพของตัวผู้สอนมิใช่หลักประกันว่าจะส่งผลไปสู่คุณภาพของผู้เรียน ครูควรปรับบทบาทมาเป็นผู้ให้การสนับสนุน จึงควรได้รับการฝึกอบรมทักษะการสอนใหม่ๆ อย่างต่อเนื่องและเน้นให้มีการปฏิบัติจริง
 - ด้านความมุ่งมั่นของผู้ประกอบอาชีพครู ครูจำนวนมากเริ่มหมดกำลังใจที่ทำงานหนักแต่ได้รับผลตอบแทนต่ำ ต้องทำให้ครูเห็นว่าการงานของตนเป็นงานที่มีคุณค่า โดยสร้างแรงกระตุ้นจากภายใน เช่น ส่งเสริมให้ครูได้ใช้ทักษะที่หลากหลาย ให้มีอำนาจจัดการเรียนการสอนได้ตามเห็นสมควร ให้รางวัลยกย่องครูที่สอนดี ทำให้โรงเรียนเหมือนกับเป็นบ้านที่สองที่ครูจะมีความสุขในการประกอบอาชีพ
 - ด้านการสอนเพื่อให้เด็กมีคุณธรรมจริยธรรม การใช้ตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ด้านการเรียนจากคะแนนสอบเพียงอย่างเดียว อาจละเลยผลลัพธ์ด้านคุณธรรมและจริยธรรม ควรเปิดโอกาสให้ครูมีความพร้อมที่จะเป็นผู้ส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมให้นักเรียน และในการคัดเลือกครูควรทดสอบไหวพริบและวิธีการแก้ไขปัญหาของเด็กแต่ละคนด้วย
- ทั้งนี้ กระทรวงศึกษาธิการต้องเร่งปฏิรูปการศึกษาในด้านอื่นๆ ควบคู่กันไปด้วย ได้แก่ การปฏิรูปหลักสูตร สื่อการเรียนรู้อะไรและเทคโนโลยีให้สอดคล้องกับแนวคิดในศตวรรษที่ 21 ส่งเสริมให้นักเรียนใช้ความคิดวิเคราะห์และบูรณาการให้หลักสูตรมีลักษณะ “สอนให้น้อยและเรียนรู้ให้มาก” (Teach Less Learn More) การปฏิรูประบบการวัดและประเมินผลการเรียนรู้ และนำผลการสอบไปเป็นส่วนหนึ่งของการประเมินการขึ้นเงินเดือนหรือเลื่อนวิทยฐานะของครูและใช้ประกอบการตัดสินใจเลือกสถานศึกษาของผู้ปกครอง การปฏิรูประบบการเงินทางการศึกษา โดยปรับจากการจ่ายเงินให้กับสถาบันการศึกษาโดยตรงตามหัวของนักเรียนมาเป็นการจ่ายเงินโดยคำนึงถึงสภาพเศรษฐกิจและสังคมในแต่ละพื้นที่ และในระยะยาว ควรปรับมาเป็นการจ่ายเงินแบบด้านอุปสงค์ โดยจ่ายในลักษณะของการโอนเงินทั้งแบบมีเงื่อนไขหรือไม่มีเงื่อนไขให้กับครัวเรือนที่มีฐานะยากจน เพื่อลดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา และการปฏิรูประบบความรับผิดชอบโดยนำผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษามาเป็นตัวชี้วัดหนึ่งในการประเมินการทำงานของครู ผู้อำนวยการโรงเรียน เขตพื้นที่การศึกษาและผู้บริหารกระทรวงศึกษาธิการ

ที่มา: พิริยะ ผลวิรุฬห์ และ คณะ, โครงการเศรษฐศาสตร์ (RDG5710012), ดำเนินการภายใต้ชุดโครงการนโยบายและการยกระดับทรัพยากรมนุษย์ของไทยในกระแเอเชีย ระยะที่ 2, สกว. (2558)

สำหรับการพัฒนาคุณภาพระบบบริหารจัดการด้านการศึกษา มีประเด็นที่เกี่ยวข้องหลายเรื่อง

เรื่องแรก: การประกันคุณภาพการศึกษา หน่วยงานนโยบายการศึกษาของไทยกำหนดให้มีระบบการทดสอบและประกันคุณภาพการศึกษา โดยมุ่งหวังให้เป็นกลไกในการพัฒนาคุณภาพการจัดการเรียนการสอนของสถานศึกษาและคุณภาพของผู้เรียนในทุกๆระดับชั้น ระบบนี้มีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง เกิดเครื่องมือใหม่ๆ ในการทดสอบความรู้ความสามารถของผู้เรียน รวมไปถึงการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ๆ เพื่อทำหน้าที่ทดสอบและประกันคุณภาพการศึกษา แต่กลับเกิดปัญหาและความไม่เข้าใจจากหลายภาคส่วน อาทิ การประกันคุณภาพการศึกษาเพิ่มภาระให้ครูผู้สอนและเป็นการดึงครูออกจากห้องเรียน ผลทดสอบ O - NET สะท้อนความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา เป็นต้น

สกว. สนับสนุนงานศึกษาวิจัยการประกันคุณภาพการศึกษาทั้งในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดย ศ.เกียรติคุณ ดร. สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ และระดับอุดมศึกษา โดย ผศ.ดร.ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี และ ดร.อริยญา ศิริผล มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ซึ่งเน้นการทบทวนวิเคราะห์นโยบาย กลไกและผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นแล้ว เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนาระบบทดสอบและประกันคุณภาพในภาพรวม

ปัจจุบัน สกว.กำลังสนับสนุนทุนงานวิจัยชุดสำคัญ ซึ่งดำเนินการโดยอาจารย์ธรรีธดา วงศ์ประสงค์ สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.) และดร.อมรวิชช์ นาครทรรพ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อพัฒนา “โรงเรียนพัฒนาคุณภาพต่อเนื่อง (sQip – School Quality Improvement Program) โดยการทดลองนำร่องปฏิบัติจริงในโรงเรียน และคาดหวังว่าจะยกระดับเป็นกลไกที่ขยายผลไปยังโรงเรียนอื่นๆ ทั่วประเทศ

การทดสอบและประกันคุณภาพการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน

จากการศึกษาพัฒนาการของการทดสอบ ระบบและกลไกในการประกันคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐานของไทยที่ผ่านมา พบว่าเน้นที่ผลการสอบของผู้สำเร็จการศึกษาเป็นหลัก และจากการประเมินจุดอ่อนจุดแข็งของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (สทศ.) และสำนักทดสอบ สพฐ. นำไปสู่ข้อเสนอเชิงนโยบาย ดังนี้

1) ด้านการพัฒนาองค์กร สทศ. , สมศ. และ สพฐ. ควรจัดทำแผนกลยุทธ์พัฒนาหน่วยงานให้ตอบโจทย์มาตรฐานของผู้เรียนและคุณภาพการศึกษาในอนาคต รวมทั้งร่วมมือกันเพื่อให้การดำเนินงานมีเอกภาพ

2) ด้านการทดสอบระดับชาติ ควรแต่งตั้งคณะปฏิบัติการกิจ (Task Force) เพื่อสร้างความเข้มแข็งการวัดผลตรวจสอบและประเมินผล โดยกระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานงบประมาณสนับสนุนระบบการทดสอบและมาตรฐานความรู้ทุกระดับ ให้มีการประเมินภายใน ทำให้ครูมีเครื่องมือและความสามารถในการประเมินพัฒนาการของผู้เรียนได้รอบด้านอย่างเที่ยงธรรม กระทรวงศึกษาธิการควรสร้างความเข้มแข็งให้สถานศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษาด้วยการเร่งกระจายอำนาจทั้งด้านวิชาการ บุคคล งบประมาณและการบริหารทั่วไป เขตพื้นที่การศึกษาส่งเสริมระบบประกันคุณภาพภายในและประเมินคุณภาพสถานศึกษาอย่างน้อยหนึ่งครั้งทุกสามปี สทศ. ควรจัดตั้งกองทุนกิตติมศักดิ์ (distinguished scholar) เพื่อวิจัยและพัฒนาการทดสอบและประเมินคุณภาพการศึกษาที่เหมาะสมกับประเทศและเป็นสากล ประดิษฐ์เครื่องมือที่เป็นนวัตกรรมทดสอบและการประเมินต่างๆ บ่มเพาะความเป็นเอกทิศทางการทดสอบและการประเมินคุณภาพการศึกษาให้แก่นักวิชาการรุ่นใหม่ โดยการทดสอบระดับชาติของ สทศ. ในอนาคตน่าจะมีลักษณะดังนี้

- ปรับเปลี่ยนจาก “แบบทดสอบสัมฤทธิ์ผลทางการเรียน” เป็น “แบบทดสอบหรือมาตรฐานวัดสมรรถนะและคุณลักษณะที่พึงประสงค์” ตามมาตรฐานด้านคุณภาพผู้เรียนตามที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด เพื่อใช้เป็นเป้าหมายในการประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

- ให้การทดสอบระดับชาติเป็นองค์ประกอบหนึ่งของการทดสอบเพื่อสำเร็จการศึกษาภาคบังคับ (ม.3) และสำเร็จการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ม.6) ของนักเรียนทุกคน รวมทั้งใช้ในการคัดเลือกเพื่อศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น และใช้เป็นองค์ประกอบสำคัญในการรับรองมาตรฐานสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

- สัดส่วนน้ำหนักของคะแนนทดสอบระดับชาติที่ควรเป็น คือ ภาคทฤษฎี - ระดับชาติ 50 ระดับสถานศึกษา 50 ส่วนภาคปฏิบัติ - ระดับชาติ 30 ระดับสถานศึกษา 70

- เมื่อมีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาเป็นนิติบุคคลที่แท้จริง และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีความเข้มแข็งทางวิชาการแล้ว สทศ.อาจมอบให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทำหน้าที่จัดการสอบระดับชาติ โดย สทศ.เป็นผู้กำหนดนโยบาย วางระบบ กำหนดมาตรฐานและกำกับดูแลการทดสอบมากกว่าการเป็นผู้ปฏิบัติเช่นในปัจจุบัน

3) ด้านการประกันคุณภาพ หัวใจของความสำเร็จอยู่ที่การประกันคุณภาพภายใน ทั้งการประเมินตามสภาพจริง การบูรณาการการประกันคุณภาพภายในกับการบริหารจัดการศึกษา และการทำงานปกติ โดยอาศัยภาวะผู้นำของผู้บริหาร การทำงานเป็นทีม การกำหนดผู้รับผิดชอบ การมีส่วนร่วมและการปรึกษาหารือผู้เกี่ยวข้อง การสร้างความรู้ความเข้าใจ และการมีเจตคติที่ดีต่อการประกันคุณภาพ การพัฒนาทรัพยากรบุคคลมืออาชีพ การพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาให้มีคุณภาพ การวิจัย พัฒนาและประเมินเชิงระบบประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษา

ที่มา: สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ และคณะ, โครงการพัฒนาการของการทดสอบระดับชาติและการประกันคุณภาพการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน (RDG5510026) ดำเนินการภายใต้ชุดโครงการนโยบายและการยกระดับทรัพยากรมนุษย์ของไทยในกระแสเอเชีย ระยะที่ 1, สกว. (2556)

การประกันคุณภาพระดับอุดมศึกษา

การสำรวจสถานภาพการเรียนการสอนและการทำงานวิชาการด้านสังคมวิทยาและมานุษยวิทยาของมหาวิทยาลัยไทย 8 แห่ง เพื่อประเมินคุณภาพ จุดแข็งจุดอ่อนของความรู้และการสร้างและถ่ายทอดความรู้ วิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของระบบอุดมศึกษาและผลกระทบที่เกิดจากการใช้กรอบคุณวุฒิอุดมศึกษาชาติ พบว่าการนำมหาวิทยาลัยออกนอกระบบเป็นผลให้มหาวิทยาลัยต้องพึ่งพาตนเองด้านงบประมาณมากขึ้น และผลักดันให้สาขาวิชาต่างๆ ต้องแข่งขันกันพัฒนาหลักสูตร ระบบการประกันคุณภาพที่มีอยู่ทั้งที่ดำเนินการโดย สมศ. , กพร. หรือโดยมหาวิทยาลัยเองเพียงพอต่อการทำหน้าที่ควบคุมกำกับการทำงานอยู่แล้ว การนำเอากรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติ (TQF) มาใช้จึงเป็นกลไกที่ซ้ำซ้อนและเพิ่มภาระงานด้านเอกสารโดยไม่จำเป็น

การศึกษาการดำเนินงานในประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา เนเธอร์แลนด์และแคนาดา พบว่าระบบประกันคุณภาพในแต่ละประเทศแตกต่างกัน ทั้งในด้านการกระจายอำนาจ การกำกับควบคุม และหน่วยงานสนับสนุนดูแล

ข้อเสนอแนะในการพัฒนาระบบการประกันคุณภาพที่ตอบสนองต่องานทางด้านสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา:

- ทบทวนระบบการประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่อยู่บนหลักการที่เคารพต่อความหลากหลายทางวิชาการและความแตกต่างของมหาวิทยาลัย ควรผนวกระบบการรับรองหลักสูตรและการกำกับคุณภาพเข้าเป็นระบบเดียวกัน เพื่อลดภาระงานที่ซ้ำซ้อน เปิดโอกาสให้สมาคมวิชาชีพมีส่วนร่วมในการออกแบบแนวคิด แนวทางในการประกันคุณภาพและร่วมวางแผนชี้ในเชิงเนื้อหาของการควบคุมกำกับคุณภาพของศาสตร์ในแต่ละสาขา สกอ.ควรพิจารณายกเลิก

TQF และนำวิธีการประกันคุณภาพการศึกษาที่มีอยู่แล้วมาปรับปรุง เปิดพื้นที่และพัฒนากลไกความร่วมมือของหน่วยงานอุดมศึกษากับสมาคมวิชาการ/วิชาชีพในการควบคุมกำกับคุณภาพของการศึกษา

- สนับสนุนให้องค์กรหรือสมาคมด้านวิชาการทำหน้าที่พัฒนากรอบคิดพื้นฐาน อาทิ สมาคมนักสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา และศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน)
- สร้างเกณฑ์ด้านคุณภาพทางวิชาการที่มีความยืดหยุ่นครอบคลุมมิติต่างๆ
- สกอ. ควรปรับบทบาทเป็นผู้สนับสนุนการทำงานของมหาวิทยาลัยใน 3 ระดับ คือ 1) มาตรฐานวิชาการ สกอ. ควรทำงานร่วมกับสมาคมวิชาการและสมาคมวิชาชีพในการพัฒนาระบบ Benchmarking ในระดับสาขาวิชา เพื่อใช้เป็นเกณฑ์มาตรฐานสำหรับการอ้างอิงและเป็นแนวทางสำหรับการเรียนการสอนของสาขาวิชาในมหาวิทยาลัยต่างๆ 2) ระดับหลักสูตร สกอ. ควรทำหน้าที่ในการรับรองหลักสูตรที่พัฒนาขึ้นให้ได้มาตรฐาน และ 3) ระดับการดำเนินงานตามหลักสูตร ควรประสานงานและร่วมมือกับ สมศ. ในการพัฒนาระบบการประเมินผลที่ดำเนินการอยู่แล้ว ให้มีการพัฒนาตัวชี้วัดในเชิงคุณภาพมาใช้ควบคุมกำกับมาตรฐานของการศึกษา

ที่มา: ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี และอรรฎญา ศิริผล , โครงการย่อนพันธกิจการประกันคุณภาพอุดมศึกษาด้านสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา (RDG5510021), ดำเนินการภายใต้ชุดโครงการนโยบายและการยกระดับทรัพยากรมนุษย์ของไทยในกระแเอเชีย ระยะที่ 1, สกว. (2556)

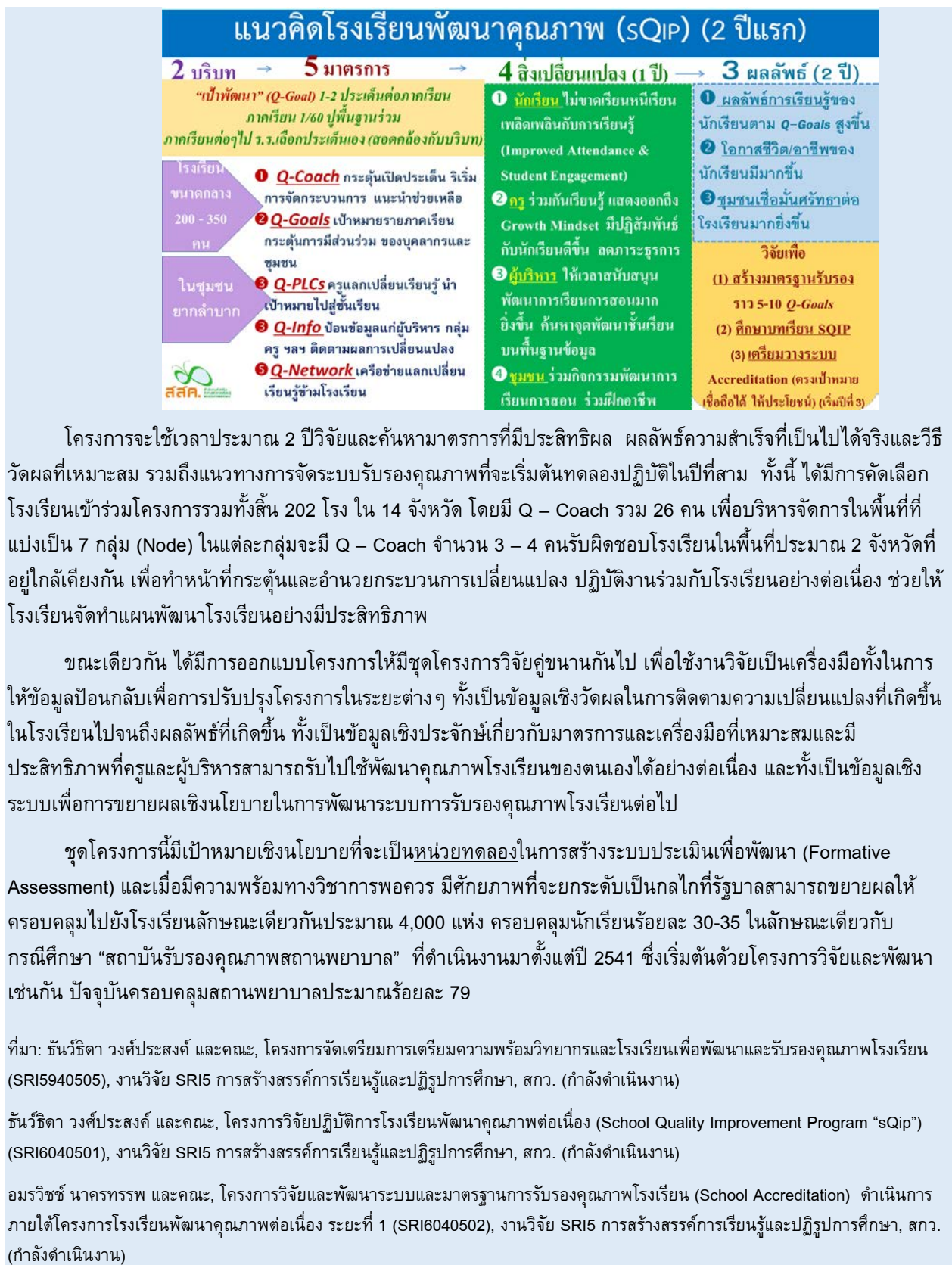
การพัฒนาคุณภาพโรงเรียน

ผลการศึกษาของธนาคารโลกระบุว่าช่องว่างคุณภาพการศึกษาระหว่างเขตชนบทกับเขตเมืองมีแนวโน้มกว้างขึ้น นักเรียนในโรงเรียนเขตชนบทมีผลคะแนนตามหลังนักเรียนชั้นเดียวกันในโรงเรียนเขตเมืองถึง 2-3 ปีการศึกษา จำเป็นต้องหาแนวทางที่จะช่วยให้โรงเรียนในเขตชนบทสามารถพัฒนาคุณภาพขึ้นอย่างต่อเนื่อง

สกว. และสำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.) จึงร่วมมือกันพัฒนาชุดโครงการ “โรงเรียนพัฒนาคุณภาพต่อเนื่อง” (sQip – School Quality Improvement Program)” เพื่อตอบสนองนโยบายรัฐบาลที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาคุณภาพโรงเรียนในพื้นที่ยากลำบากเชิงเศรษฐกิจ โดยอาศัยการขับเคลื่อนด้วยความร่วมมือจากทุกฝ่าย (นักเรียน ผู้ปกครอง ชุมชน เครือข่ายโรงเรียนและวิทยากรภายนอก) เพื่อให้โรงเรียนเป็นที่เชื่อมั่นศรัทธา ส่งผลให้เชิงประจักษ์ต่อผลการเรียนรู้ของนักเรียน โดยมีระบบรับรองคุณภาพบนฐานความก้าวหน้าที่เป็นจริงและขยายผลได้ เป็นระบบรับรองคุณภาพ (School Accreditation) ที่สอดคล้องกับหลักการศึกษาสากลในระยะยาว

โครงการเริ่มต้นจากการทบทวนองค์ความรู้และสถานการณ์ รวมถึงออกแบบแนวทางพัฒนาคุณภาพภายในสถานศึกษาและใช้การรับรองคุณภาพเป็นมาตรการเสริม พบว่ากลุ่มโรงเรียนมัธยมขยายโอกาสที่มีนักเรียนประมาณ 200-300 คน (โรงเรียนขนาดกลาง) เป็นกลุ่มโรงเรียนที่มีศักยภาพที่จะพัฒนา ก่อน โดยมีความเป็นไปได้ทั้งด้านวิชาการ การดำเนินงานและนโยบาย

กรอบแนวคิดของโครงการมาจากหลักการ คือ (1) พัฒนาโรงเรียนในทุกด้าน (2) เริ่มและขับเคลื่อนจากภายในโรงเรียนเป็นสำคัญ และ (3) แร่งหนุนทางวิชาการและเครือข่ายจากภายนอก โดยจะดำเนินงานในโรงเรียนขนาดกลาง (นักเรียน 200 – 500 คน) ในพื้นที่ยากลำบากเชิงเศรษฐกิจ โดยใช้ชุดมาตรการสนับสนุนคุณภาพ 5 องค์ประกอบ (5 Qs) ได้แก่ Q-Coach บุคลากรภายนอกโรงเรียนที่เชื่อมโยงโรงเรียนเข้ากับโครงการ, Q-Goals เป้าหมายการพัฒนา, Q-PLCs กิจกรรมเรียนรู้ร่วมกันของกลุ่มครู, Q-Info ระบบสารสนเทศติดตามนักเรียนเป็นรายคน และ Q-Network การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ข้ามโรงเรียน



โครงการจะใช้เวลาประมาณ 2 ปีวิจัยและค้นหามาตรการที่มีประสิทธิผล ผลลัพธ์ความสำเร็จที่เป็นไปได้จริงและวิธีวัดผลที่เหมาะสม รวมถึงแนวทางการจัดระบบรับรองคุณภาพที่จะเริ่มต้นทดลองปฏิบัติในปีที่สาม ทั้งนี้ ได้มีการคัดเลือกโรงเรียนเข้าร่วมโครงการรวมทั้งสิ้น 202 โรง ใน 14 จังหวัด โดยมี Q – Coach รวม 26 คน เพื่อบริหารจัดการในพื้นที่ที่แบ่งเป็น 7 กลุ่ม (Node) ในแต่ละกลุ่มจะมี Q – Coach จำนวน 3 – 4 คนรับผิดชอบโรงเรียนในพื้นที่ประมาณ 2 จังหวัดที่อยู่ใกล้เคียงกัน เพื่อทำหน้าที่กระตุ้นและอำนวยความสะดวกการเปลี่ยนแปลง ปฏิบัติงานร่วมกับโรงเรียนอย่างต่อเนื่อง ช่วยให้โรงเรียนจัดทำแผนพัฒนาโรงเรียนอย่างมีประสิทธิภาพ

ขณะเดียวกัน ได้มีการออกแบบโครงการให้มีชุดโครงการวิจัยคู่ขนานกันไป เพื่อใช้งานวิจัยเป็นเครื่องมือทั้งในการให้ข้อมูลป้อนกลับเพื่อการปรับปรุงโครงการในระยะต่างๆ ทั้งเป็นข้อมูลเชิงวัดผลในการติดตามความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในโรงเรียนไปจนถึงผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น ทั้งเป็นข้อมูลเชิงประจักษ์เกี่ยวกับมาตรการและเครื่องมือที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพที่ครูและผู้บริหารสามารถนำไปใช้พัฒนาคุณภาพโรงเรียนของตนเองได้อย่างต่อเนื่อง และทั้งเป็นข้อมูลเชิงระบบเพื่อการขยายผลเชิงนโยบายในการพัฒนาระบบการรับรองคุณภาพโรงเรียนต่อไป

ชุดโครงการนี้มีเป้าหมายเชิงนโยบายที่จะเป็นหน่วยทดลองในการสร้างระบบประเมินเพื่อพัฒนา (Formative Assessment) และเมื่อมีความพร้อมทางวิชาการพอควร มีศักยภาพที่จะยกระดับเป็นกลไกที่รัฐบาลสามารถขยายผลให้ครอบคลุมไปยังโรงเรียนลักษณะเดียวกันประมาณ 4,000 แห่ง ครอบคลุมนักเรียนร้อยละ 30-35 ในลักษณะเดียวกับกรณีศึกษา “สถาบันรับรองคุณภาพสถานพยาบาล” ที่ดำเนินงานมาตั้งแต่ปี 2541 ซึ่งเริ่มต้นด้วยโครงการวิจัยและพัฒนาเช่นกัน ปัจจุบันครอบคลุมสถานพยาบาลประมาณร้อยละ 79

ที่มา: ธันว์ธิดา วงศ์ประสงค์ และคณะ, โครงการจัดเตรียมการเตรียมความพร้อมวิทยากรและโรงเรียนเพื่อพัฒนาและรับรองคุณภาพโรงเรียน (SRI5940505), งานวิจัย SRI5 การสร้างสรรค์การเรียนรู้และปฏิรูปการศึกษา, สกว. (กำลังดำเนินงาน)

ธันว์ธิดา วงศ์ประสงค์ และคณะ, โครงการวิจัยปฏิบัติการโรงเรียนพัฒนาคุณภาพต่อเนื่อง (School Quality Improvement Program “sQip”) (SRI6040501), งานวิจัย SRI5 การสร้างสรรค์การเรียนรู้และปฏิรูปการศึกษา, สกว. (กำลังดำเนินงาน)

อมรวิรัช นาคทรพร และคณะ, โครงการวิจัยและพัฒนาและมาตรฐานการรับรองคุณภาพโรงเรียน (School Accreditation) ดำเนินการภายใต้โครงการโรงเรียนพัฒนาคุณภาพต่อเนื่อง ระยะที่ 1 (SRI6040502), งานวิจัย SRI5 การสร้างสรรค์การเรียนรู้และปฏิรูปการศึกษา, สกว. (กำลังดำเนินงาน)

เรื่องที่ 2: การกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ตามที่ พรบ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 บัญญัติให้กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจไปยังคณะกรรมการ

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาโดยตรง อีกทั้งมีนโยบายส่งเสริมบทบาทของภาคส่วนอื่นๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาด้วยนั้น ในช่วงปี 2555 - 2557 สกว. ได้สนับสนุนโครงการวิจัยเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการศึกษารวม 3 เรื่อง คือ การกระจายอำนาจสู่สถานศึกษา โดย ศ.กิตติคุณ ดร.สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย ดร.เรวดี กระโหมวงศ์ มหาวิทยาลัยทักษิณ และการกระจายอำนาจสู่ชุมชนท้องถิ่น โดย รศ.วราพร ศรีสุพรรณ มหาวิทยาลัยมหิดล ในปัจจุบัน ศ.ดร.สมพงษ์ จิตระดับ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กำลังสังเคราะห์รูปแบบการจัดการเรียนรู้ชุมชนโดยใช้การวิจัยเป็นฐาน ความรู้เหล่านี้สามารถสนับสนุนการพัฒนาข้อเสนอการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาค ท้องถิ่น ชุมชนและสถานศึกษา สำหรับการพัฒนาและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12

การกระจายอำนาจสู่สถานศึกษา

ในช่วงปี 2555-2557 ได้ทำการศึกษาการดำเนินการโครงการพัฒนาการบริหารสถานศึกษารูปแบบนิติบุคคลในโรงเรียนประถมศึกษา 57 แห่ง และมีธยมศึกษา 57 แห่งในสังกัด สพฐ. โดยให้มีการบริหาร 1 โรงเรียน 2 ระบบ คือ ระบบราชการและระบบอิสระเป็นโรงเรียนในกำกับของรัฐ และไม่มีมีการแก้ไขหรือยกเว้นการใช้กฎหมาย พบว่ายังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ที่มุ่งให้เป็นโรงเรียนนิติบุคคลที่มีศักยภาพ มีความพร้อมและสามารถบริหารด้วยตนเอง ครูต้องการให้โรงเรียนออกนอกกระบบราชการเป็นโรงเรียนนิติบุคคลสมบูรณ์แบบ แต่ต้องการคงสภาพข้าราชการ เพราะระบบราชการมีความมั่นคง มีสวัสดิการดี มีวิทยฐานะและเงินประจำตำแหน่ง ไม่ต้องกังวลเรื่องการประเมินฐานะการเงินของโรงเรียน ความสามารถในการบริหาร รวมทั้งธรรมาภิบาลของผู้บริหาร อีกทั้งกระทรวงศึกษาธิการก็ยังไม่มั่นใจในการสนับสนุนให้โรงเรียนเป็นนิติบุคคลสมบูรณ์แบบได้เต็มที่

บทเรียนจากโครงการนี้ คือ (1) ความแตกต่างระหว่างความคาดหวังของผู้บริหารโครงการกับโรงเรียนย่อมส่งผลต่อความสำเร็จของการดำเนินงาน (2) การประชุมรับทราบนโยบาย คู่มือและงบประมาณ 50,000 บาทต่อปีอาจจำเป็น แต่ไม่เพียงพอต่อการพัฒนาโรงเรียนสู่โรงเรียนนิติบุคคล 1 โรงเรียน 2 ระบบ (3) ควรดำเนินการรูปแบบการบริหารโรงเรียนนิติบุคคลให้เป็นรูปธรรมก่อน จึงถ่ายทอดสู่คู่มือการบริหารโรงเรียนนิติบุคคล เพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่ครู ผู้บริหาร ผู้ปกครองและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (4) ปัจจัยแห่งความสำเร็จที่สำคัญ คือ การกระจายอำนาจสู่สถานศึกษาที่แท้จริง และความเข้มแข็งของคณะกรรมการสถานศึกษา โดยต้องมีการแก้ไขกฎหมายด้วย (5) ผู้บริหาร ครู และคณะกรรมการสถานศึกษาต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับรูปแบบของโรงเรียนนิติบุคคลที่แท้จริง จึงจะช่วยพัฒนาและขับเคลื่อนสถานศึกษาที่มีความพร้อมและศักยภาพสู่โรงเรียนนิติบุคคลสมบูรณ์แบบได้

กลยุทธ์สำคัญที่จะช่วยให้บรรลุเป้าหมายของโรงเรียนนิติบุคคลสมบูรณ์แบบ ได้แก่ 1) การมีระบบบริหารการประกันคุณภาพที่มีประสิทธิภาพ 2) การแก้ไขกฎหมายให้เป็นโรงเรียนนิติบุคคลในกำกับของรัฐ 3) การพัฒนาตาม พรบ. การศึกษาแห่งชาติและบริหารโรงเรียนอย่างมีธรรมาภิบาล 4) การมีคณะกรรมการสถานศึกษาทำหน้าที่คณะกรรมการบริหารโรงเรียน 5) การมีระบบข้อมูลนักเรียนและส่งเสริมให้นักเรียนมีส่วนร่วมในการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษา 6) การแก้ไขกฎหมายเพื่อให้กลุ่มโรงเรียนนิติบุคคลเป็นกลุ่มโรงเรียนในกำกับของรัฐ และ 7) การให้โรงเรียนนิติบุคคลขนาดใหญ่ที่มีความพร้อมเป็นองค์กรมหาชน

ข้อเสนอแนะ ประกอบด้วย การปรับกระบวนการทัศน์โดยกระจายอำนาจสู่โรงเรียนนำร่อง 100% และปรับแก้กฎหมายที่เป็นข้อจำกัด เร่งพัฒนารูปธรรมของการบริหารโรงเรียนนิติบุคคลสมบูรณ์แบบ พร้อมจัดทำคู่มือการบริหารและประชาสัมพันธ์ระบบการบริหารโรงเรียนนิติบุคคลสมบูรณ์แบบให้ครู ผู้บริหาร คณะกรรมการสถานศึกษา ผู้ปกครองและผู้เกี่ยวข้องเห็นความสำคัญของการมีผลประโยชน์ตอบแทนและสวัสดิการแก่ครูและผู้บริหารไม่ต่ำกว่าระบบราชการ มีการบริหารที่เป็นอิสระคล่องตัวเพื่อจูงใจให้ผู้บริหารและครูส่วนใหญ่ยินดีปรับเปลี่ยนเป็นพนักงานข้าราชการให้มากที่สุด โดยให้โรงเรียนนิติบุคคลมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการภายใต้ระบบเดียวกัน ด้วยการปรับปรุงหลักเกณฑ์และกฎระเบียบ

ต่าง ๆ เพื่อรองรับการบริหารโรงเรียนนาร่อง ตลอดจนยกระดับโรงเรียนนิติบุคคลบางแห่งที่มีคุณภาพ มีความพร้อมและศักยภาพสูงเป็นองค์กรมหาชน

ที่มา: สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ และคณะ, โครงการการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการการศึกษาสู่สถานศึกษา: กรณีศึกษาโครงการพัฒนารูปแบบนิติบุคคลรุ่นที่ 1 และ 2 (RDG5710016) ดำเนินการภายใต้ชุดโครงการนโยบายและการยกระดับทรัพยากรมนุษย์ของไทยในกระแสเอเชีย ระยะที่ 2, สกว. (2558)

การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลการศึกษาระบบการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่ถ่ายโอนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฝ่ายรับโอนในเขตพื้นที่ภาคใต้ 5 จังหวัด (นครศรีธรรมราช ตรัง พัทลุง สตูล และสงขลา) พบว่าการถ่ายโอนไปยัง อปท. 3 รูปแบบ ซึ่งมีสภาพปัญหาและผลการดำเนินงานที่แตกต่างกันไปตามนโยบายและการสนับสนุนของผู้บริหาร อปท. งานวิจัยมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางในการพัฒนาระบบการบริหารและการจัดการศึกษาในสถานศึกษาที่มีการถ่ายโอนในรูปแบบต่างๆ ดังนี้

รูปแบบที่ 1 การถ่ายโอนสถานศึกษาไปยังเทศบาลตำบล เทศบาลควรเร่งปรับปรุงระบบการบริหารจัดการงบประมาณให้สอดคล้องกับความต้องการของสถานศึกษา กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นควรแก้ไขระเบียบโดยอนุญาตให้ครูเข้ารับการอบรมกับหน่วยงานทั้งภายในและภายนอกสังกัดได้ นายกเทศมนตรีควรกำหนดนโยบายด้านการศึกษาอย่างชัดเจน และประสานกับโรงเรียนและชุมชนมากขึ้น

รูปแบบที่ 2 การถ่ายโอนสถานศึกษาไปยังองค์การบริหารส่วนตำบล อบต. ควรสรรหาบุคลากรเพื่อปฏิบัติงานทั้งในส่วนของ อบต. และโรงเรียนอย่างเร่งด่วน กระจายอำนาจการบริหารจัดการให้กับโรงเรียนที่รับโอนเสมือนเป็นนิติบุคคล และจัดการปัญหาด้านการเมืองท้องถิ่นที่มีผลกระทบต่อการจัดการศึกษา

รูปแบบที่ 3 การถ่ายโอนสถานศึกษาไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัด กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นควรให้อำนาจการสรรหาบุคลากรแก่ท้องถิ่นและจัดสรรงบประมาณให้เป็นไปตามข้อกำหนดของ พรบ.กระจายอำนาจ กรมฯ ทำหน้าที่กำกับติดตามการใช้จ่ายงบประมาณให้ทั่วถึงและเป็นธรรมกับทุกโรงเรียน แก้ไขกฎหมายให้เอื้อต่อการปฏิบัติงานของ อบจ. ปรับหลักเกณฑ์การถ่ายโอนบุคลากรด้านการศึกษา โดย อบจ.ควรกระจายอำนาจด้านงบประมาณและให้โรงเรียนที่ถ่ายโอนมาสังกัด อบจ. เป็นนิติบุคคล โดยเขตพื้นที่การศึกษาเป็นพี่เลี้ยงด้านวิชาการ

ข้อเสนอเชิงนโยบาย

- กระทรวงมหาดไทยควรเร่งรัดกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาทุกด้าน โดยประสานความร่วมมือกับกระทรวงศึกษาธิการตลอดกระบวนการ กำหนดมาตรการในการกำกับติดตาม แก้ไขกฎหมายให้สถานศึกษาที่ถ่ายโอนเป็นนิติบุคคล และทำความเข้าใจกับ อปท. และสถานศึกษาให้ทราบถึงขอบเขตอำนาจของแต่ละฝ่าย
- กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นควรร่วมมือกับ สพฐ. ที่เป็นต้นสังกัดเดิมในการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อสร้างความเข้มแข็งทางวิชาการให้สถานศึกษาอย่างต่อเนื่อง พร้อมทั้งพิจารณาจัดสรรและกำกับติดตามการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานในสังกัดให้สอดคล้องและเป็นธรรมกับสถานศึกษาแต่ละแห่ง
- อปท.ควรสร้างความเชื่อมั่นศรัทธากับผู้บริหาร ครูและประชาชน ไม่ให้การเมืองในท้องถิ่นมีผลต่อการกำหนดนโยบายและงบประมาณการจัดการศึกษา ปรับระเบียบกฎหมาย จัดทำแผนการสรรหาและพัฒนาบุคลากรทางการศึกษาที่ชัดเจน มอบอำนาจการตัดสินใจเชิงงบประมาณให้กับผู้บริหารสถานศึกษาเพื่อความคล่องตัว กำหนดอัตราจัดสรรงบประมาณตามสภาพและความจำเป็นของสถานศึกษา

- สถานศึกษาที่ถ่ายโอนและผู้บริหารสถานศึกษาควรทำความเข้าใจบทบาทในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น และเร่งพัฒนาคุณภาพครู ปรับทัศนคติให้เป็นบวกต่อผู้นำท้องถิ่น กำหนดความต้องการด้านงบประมาณที่เหมาะสมและสร้างความเข้าใจกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ที่มา: เรวดี กระโหมวงค์ และคณะ, โครงการการกระจายอำนาจทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาคใต้ (RDG5710017), ดำเนินการภายใต้ชุดโครงการนโยบายและการยกระดับทรัพยากรมนุษย์ของไทยในกระแเอเชีย ระยะที่ 2, สกว. (2558)

การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่ชุมชนท้องถิ่น

งานวิจัยนี้มุ่งสร้างนวัตกรรมเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจทางการศึกษาจากส่วนกลางให้เป็นการศึกษาเพื่อชุมชนท้องถิ่น โดยให้ความสำคัญกับอำนาจในการกำหนดหลักสูตรหรือประเด็นการเรียนรู้ ดำเนินงานผ่านการวิจัยเชิงปฏิบัติการใน 2 พื้นที่ คือ อำเภอบางปลาม้า สุพรรณบุรี และอำเภอนมทวน กาญจนบุรี ข้อค้นพบที่สำคัญ คือ

1) การบริหารจัดการภายในเขตพื้นที่การศึกษามีคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการหลักสูตรอยู่ 2 ชุด คือ คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาและคณะกรรมการสถานศึกษา ซึ่งมีโครงสร้างตายตัว เป็นข้อจำกัดของการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน สิ่งสำคัญที่ขาดหายไปคือ คณะกรรมการการศึกษาระดับตำบลและอำเภอ ช่องว่างที่ห่างไกลระหว่างคณะกรรมการระดับเขตพื้นที่กับระดับสถานศึกษาทำให้คณะกรรมการทั้งสองชุดนี้ขาดการยึดโยงกัน และเมื่อนโยบายจากส่วนกลางไม่ต่อเนื่องหรือมีการขับเคลื่อนนโยบายใหม่ๆ สถานศึกษาจะขาดอิสระในการบริหารจัดการและต้องพึ่งพาส่วนกลางมากขึ้น ขาดพลังหนุนเสริมจากชุมชนท้องถิ่น

2) โครงการทดลองจัดตั้งพหุภาคี 2 รูปแบบ คือ

รูปแบบที่ 1 (พนมทวน) เน้นการเปิดกว้างพร้อมรับภาคส่วนต่างๆ เป็นพหุภาคี โดยใช้เวลาในการค้นหาตัวแทนจากส่วนราชการ อปท. สถานศึกษา แกนนำ ภาคประชาชน (ผู้นำ องค์กรชุมชนและผู้ทรงคุณวุฒิ) และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เมื่อก่อรูปเป็นองค์กรก็ยึดโยงกับหน่วยพื้นที่เป็นตำบล/อบต.หรืออำเภอ

รูปแบบที่ 2 (บางปลาม้า) ให้สถานศึกษาเป็นฐานในการค้นหาแหล่งเรียนรู้ที่โดดเด่นในอำเภอ แล้วจึงค้นหาผู้ที่เกี่ยวข้องกับแหล่งการเรียนรู้ทั้งที่เป็นครู ผู้นำ ชุมชนและผู้ประกอบการ เป็นรูปแบบที่ยังเกาะติดกับโครงสร้างการบริหารจัดการตามสายบังคับบัญชาจากสำนักงานเขตพื้นที่ไปยังสถานศึกษา จึงเกิดความเชื่อมั่นที่จะขับเคลื่อนให้เป็นพหุภาคีระดับอำเภอน้อยกว่ารูปแบบแรก

3) ผลผลิตที่เกิดจากพหุภาคี ได้แก่ หลักสูตรท้องถิ่นที่มีสาระการเรียนรู้ยึดโยงกับสิ่งที่เป็นจริงรวม 7 สาระย่อย และแผนการสอนตัวอย่างที่ครูได้ออกแบบไว้เกือบทั้งหมด (พนมทวน) หรือบางส่วน (บางปลาม้า) ได้ผ่านการทดลองสอนแล้ว ในกรณีอำเภอนมทวนมุ่งให้ผู้เรียนเข้าถึงข้อมูลท้องถิ่นโดยตรงและให้ความสำคัญกับวิทยากรท้องถิ่น สามารถบริหารจัดการการเรียนการสอนในแหล่งเรียนรู้ได้ดี เนื่องจากมีพหุภาคีช่วยประสานงาน อำนาจความสะดวก เป็นวิทยากรพิเศษ และบางกรณียังสามารถเชื่อมโยงกับแผนงานของ อปท.ได้ทันที ส่วนกรณีอำเภอบางปลาม้า พหุภาคียังมีบทบาทน้อย ส่วนใหญ่ยังคงให้บทบาทกับครูและยังมีการใช้แหล่งเรียนรู้น้อย

4) เกณฑ์ในการพิจารณาความสำเร็จของการจัดตั้งเครือข่ายพหุภาคีการศึกษาเพื่อชุมชนท้องถิ่นระดับอำเภอ คือ เครือข่ายหรือคณะกรรมการพหุภาคีที่เกิดขึ้นนั้นมาจากกระบวนการมีส่วนร่วมของพหุภาคีอย่างกว้างขวางหรือไม่ มีองค์ประกอบของทีมงานแบบพหุภาคีและมีการทำงานร่วมกันได้จริงหรือไม่ มีการทำงานที่เน้นการใช้ข้อมูลท้องถิ่นในระดับอำเภอหรือไม่ มีความตั้งใจในการดำเนินการต่อเนื่องหลังโครงการวิจัยสิ้นสุดไปแล้วหรือไม่ นอกจากนี้ ยังใช้เกณฑ์อื่นๆ ประกอบ เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างเขตพื้นที่การศึกษาฯ กับ อปท.และส่วนราชการอำเภอ สถานะของนักวิจัยที่สังกัดเขตพื้นที่การศึกษาและแบบแผนการทำงานของเขตพื้นที่การศึกษาฯ

5) ข้อเสนอแนะการปฏิรูปแนวทางกระจายอำนาจทางการศึกษา ได้แก่ การสนับสนุนงบประมาณแก่องค์กรพหุภาคีในการทำหน้าที่จัดทำสาระการเรียนรู้ท้องถิ่น “อำเภอศึกษา” และการจัดเวทีการสื่อสารสาระการเรียนรู้ท้องถิ่นสู่สถานศึกษา จัดตั้งคณะทำงานกำหนดมาตรฐานและประเมินผลหลักสูตรท้องถิ่นระดับอำเภอหรือระดับเขตพื้นที่การศึกษา สนับสนุนบทบาทครูในการออกแบบกระบวนการเรียนรู้ที่เน้นปฏิสัมพันธ์ระหว่างเด็กกับภาคส่วนต่างๆ ในสังคม สนับสนุนให้กลุ่มโรงเรียนเป็นหน่วยย่อยของการบริหารจัดการหลักสูตรท้องถิ่นแทนที่จะให้แต่ละโรงเรียนดำเนินการเองตามลำพัง ยกย่ององค์กรพหุภาคีให้เป็นสถาบันการเรียนรู้ท้องถิ่นระดับอำเภอ มีการวิจัยเพื่อเชื่อมโยงสถาบันการเรียนรู้ท้องถิ่นฯ กับสถาบันหลักที่มีอำนาจในการกำหนดทิศทางการศึกษา คือ สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา และสถาบันหลักสูตรและนวัตกรรมการเรียนรู้ เพื่อสร้างระบบการกระจายอำนาจทางการศึกษาจากทั้งสามสถาบันดังกล่าวมาสู่สถาบันท้องถิ่นให้ชัดเจนต่อไป

6) ข้อเสนอแนะต่อ อปท.และส่วนราชการระดับอำเภอ คือ พหุภาคีในการจัดการหลักสูตรท้องถิ่นระดับอำเภอควรประกอบด้วย อปท. ทั้งหมดในอำเภอนั้น ผู้ทรงคุณวุฒิ ส่วนราชการอำเภอ สถานศึกษาและครู และเขตพื้นที่การศึกษา โดยแต่ละฝ่ายมีบทบาทแตกต่างกัน เช่น อปท. มีบทบาทในการจัดการข้อมูลท้องถิ่นให้เข้าถึงง่ายและเป็นปัจจุบัน ประสานแหล่งเรียนรู้ พัฒนาเครือข่ายกลุ่มอาชีพให้มีการเรียนรู้ร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เพื่อยกระดับมาตรฐานคุณภาพของผู้ประกอบการในท้องถิ่น เช่น ร่วมมือกับสำนักงานเกษตรอำเภอส่งเสริมการจัดการศึกษาโดยเครือข่ายวิชาชีพ ยกตัวอย่าง “โรงเรียนชาวนา” สถานศึกษาและครูมีบทบาทในกระบวนการกำหนดสาระการเรียนรู้ท้องถิ่น แผนการสอนและทดลองสอน เขตพื้นที่การศึกษามีบทบาทเป็นผู้ประสานงาน เป็นเจ้าภาพจัดประชุม เป็นผู้จัดตั้งคณะกรรมการจัดทำสาระการเรียนรู้ท้องถิ่น และเป็นผู้ติดตามผลในทุกขั้นตอน

ที่มา: วราพร ศรีสุพรรณ และคณะ, โครงการการจัดการแบบพหุภาคีในการศึกษาเพื่อตอบสนองชุมชนท้องถิ่น (RDG5510038) ดำเนินการภายใต้ชุดโครงการนโยบายและการยกระดับทรัพยากรมนุษย์ของไทยในกระแสเอเชีย ระยะที่ 1, สกว. (2557)

การจัดการเรียนรู้โดยชุมชน

จนถึงปัจจุบันการศึกษาของประเทศไทยยังจมปลักอยู่กับการปฏิรูปการศึกษาในระดับรัฐที่ล้มเหลวมายาวนาน คุณภาพผู้เรียนตกต่ำ ผลสัมฤทธิ์ไม่เป็นไปตามเกณฑ์ ชุมชนท้องถิ่นหลายแห่งจึงเริ่มปฏิเสธนโยบายจากบนลงล่าง เนื่องจากตระหนักถึงความแตกต่างเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ปัญหาข้อจำกัดที่มีอยู่ และเริ่มคิดค้นหาทางออก ทางรอดของตนเอง สร้างนวัตกรรม รวมถึงให้เข้มแข็ง สร้างหลักสูตรท้องถิ่น นำการวิจัยมาเป็นฐานกระบวนการเรียนรู้ต่อยอด ในเรื่องนี้ สกว. ได้สร้างองค์ความรู้ของการวิจัยเพื่อท้องถิ่นไว้กว่า 1,584 เรื่อง และมอบหมายให้ รศ. ดร.บุปผา เมฆศรีทองคำ สักเคราะห์งานวิจัยชุมชน 9 ประเด็น

สำหรับเรื่องการจัดการเรียนรู้โดยชุมชนซึ่งเป็นรากฐานขององค์ความรู้ของการวิจัยเพื่อท้องถิ่นนั้นได้มีการสังเคราะห์ความรู้เพื่อให้ได้หลักการ แนวคิดทฤษฎีระดับล่างสู่บนของสังคมไทย เพื่อนำไปสู่การเสริมสร้างการประยุกต์เรียนรู้จากต้นแบบ สามารถปรับใช้ในการแก้ปัญหาการศึกษาให้สอดคล้องกับบริบทของแต่ละชุมชนท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสม รวมทั้งสามารถบูรณาการเชื่อมโยงกับส่วนกลาง เพื่อให้ผู้กำหนดแนวนโยบายและทิศทางการปฏิรูปการศึกษามองเห็นได้ลงตัวและมีทิศทางที่ถูกต้องต่อไป

ที่มา: สมพงษ์ จิตระดับ และคณะ, โครงการสังเคราะห์รูปแบบการจัดการเรียนรู้ชุมชนโดยใช้การวิจัยเป็นฐานเพื่อการขับเคลื่อนนโยบายการศึกษาจากล่างขึ้นบน (SRI59M0501), สกว. (กำลังดำเนินงาน)

เรื่องที่ 3 : ระบบการคลังเพื่อการศึกษา ประเทศไทยเปลี่ยนวิธีการจัดสรรงบประมาณการศึกษาจากแบบรายการมาเป็นแบบเงินอุดหนุนรายหัวตั้งแต่ปี 2545 และงบประมาณด้านการศึกษาที่อยู่ในอันดับต้นๆ มาโดยตลอด แต่ผลที่ได้สะท้อนถึงการบริหารจัดการที่ไร้ประสิทธิภาพ ทั้งด้านคุณภาพและความเป็นธรรมทางการศึกษา

เมื่อปี 2558 สภาปฏิรูปแห่งชาติได้เสนอวาระเรื่องการปฏิรูประบบการคลังด้านการศึกษา (ด้านอุปสงค์) เพื่อผลักดันให้เกิดการปรับเปลี่ยนวิธีการจัดสรรงบประมาณการศึกษาใหม่เป็นการจัดสรรค่าใช้จ่ายรายหัวโดยตรงแก่ผู้รับการศึกษาในรูปของคูปองการศึกษา ขณะที่งานวิจัยของ สกว. ด้านการปฏิรูปการศึกษาก็มีข้อเสนอเรื่องระบบการคลังเพื่อการศึกษาด้วย การศึกษาวิธีการและความเป็นไปได้ของระบบการคลังเพื่อการศึกษาด้านอุปสงค์และภาษีเพื่อการศึกษาของอาจารย์เอกลักษณ์ สุวรรณการ จึงเป็นการต่อยอดความรู้ที่มีอยู่เพื่อสนับสนุนข้อเสนอของสภาปฏิรูปแห่งชาติในการนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทย

ระบบการคลังเพื่อการศึกษาด้านอุปสงค์และภาษีเพื่อการศึกษา

การจัดสรรงบประมาณให้แก่ผู้เรียนโดยตรงหรือการจัดสรรด้านอุปสงค์ (Demand Side) มีข้อดีคือ ผลักดันให้เกิดการแข่งขันระหว่างสถาบันการศึกษาซึ่งจะส่งผลดีต่อการพัฒนาคุณภาพของสถานศึกษา ทำให้โรงเรียนสามารถจัดสรรทรัพยากรได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และเป็นการเพิ่มทางเลือกให้แก่ผู้ปกครองและนักเรียนยากจนให้สามารถเข้าถึงโรงเรียนเอกชนที่มีค่าใช้จ่ายสูง อาจมีโรงเรียนหลากหลายประเภทเพิ่มขึ้น รวมทั้งอาจเพิ่มจำนวนโรงเรียนเอกชน ซึ่งจะเป็นการลดภาระของรัฐบาลในการบริหารจัดการโรงเรียนรัฐด้วย

จุดเน้นของงานวิจัยคือการประมวลรูปแบบและวิธีการจัดสรรงบประมาณทางการศึกษาด้านอุปสงค์ของไทยและต่างประเทศ เช่น ชิลี ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา เขตปกครองพิเศษฮ่องกง ฯลฯ ข้อดีข้อเสีย วิธีการบริหารจัดการผลที่ได้รับ และอุปสรรคในการดำเนินงานและแนวทางแก้ไข เพื่อสรุปความเป็นไปได้ในการนำการคลังการศึกษาด้านอุปสงค์มาใช้ในประเทศไทย โดยวิเคราะห์ข้อมูลด้านต่างๆ อาทิ วิธีการบริหารจัดการ บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบการดำเนินงาน เช่น ใช้กับการศึกษาทุกพื้นที่หรือเฉพาะในเขตเมือง ทุกช่วงชั้นการศึกษาหรือเฉพาะอาชีวศึกษาทุกประเภทสถานศึกษาหรือเฉพาะสถานศึกษาเอกชน หรือทุกระดับรายได้ของผู้ปกครองหรือเฉพาะครัวเรือนยากจน

นอกจากนี้ งานวิจัยจะประมวลวิธีการใช้ภาษีการศึกษาโดยเก็บภาษี/ลดหย่อนภาษีจากฐานรายได้ของผู้ปกครองที่มีบุตรอยู่ในวัยเรียน โดยศึกษาจากประเทศต้นแบบ เช่น เกาหลีใต้ แคนาดา และรัฐเวอร์มอนต์ในสหรัฐอเมริกา เพื่อสรุปความเป็นไปได้ของการนำภาษีการศึกษามาใช้ในประเทศไทยเพื่อลดความเหลื่อมล้ำระหว่างครอบครัวที่มีรายได้สูงและรายได้ต่ำ โดยวิเคราะห์บทบาทของกลุ่มเป้าหมายผู้ร่วมระบบภาษีการศึกษา รูปแบบการดำเนินงาน อุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นและแนวทางแก้ไข และผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในแต่ละรูปแบบ

ที่มา: เอกลักษณ์ สุวรรณการ และคณะ , โครงการศึกษาวิธีการและความเป็นไปได้ของระบบการคลังเพื่อการศึกษาด้านอุปสงค์และภาษี เพื่อการศึกษา: กรณีศึกษาจากต่างประเทศและการประยุกต์ใช้ในบริบทประเทศไทย (RDG5940016), สกว. (กำลังดำเนินงาน)

2.2 การจัดการศึกษาเฉพาะกลุ่มที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง

ประเด็นนี้คือเรื่องความเป็นธรรมทางการศึกษา ครอบคลุมทั้งการจัดการศึกษาในโรงเรียนขนาดเล็ก และการจัดการเรียนการสอนภาษาไทยในโรงเรียนที่มีผู้เรียนเป็นกลุ่มชาติพันธุ์และกลุ่มต่างศาสนาวัฒนธรรม การที่อัตราการเกิดมีแนวโน้มลดลงต่อเนื่อง ทำให้ประชากรวัยเด็กเพิ่มขึ้นในสัดส่วนที่ลดลง ขณะที่พ่อแม่ผู้ปกครองที่มีฐานะดีนิยมส่งบุตรหลานไปเรียนในโรงเรียนขนาดใหญ่ ส่งผลให้โรงเรียนขนาดเล็ก (มีนักเรียนน้อยกว่า 120 คน) มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี ทำให้มีต้นทุนต่อหน่วยในการจัดการศึกษาสูงขึ้น นโยบายการศึกษาได้กำหนดสัดส่วนครูและจัดสรรงบประมาณตามจำนวนนักเรียนในโรงเรียนนั้นๆ ทำให้โรงเรียนขนาดเล็กมีปัญหาด้านสภาพการเรียนการสอน เช่น มีครูไม่ครบชั้น ขาดแคลนสื่อ

การเรียนการสอน ซึ่งกระทบต่อเนื่องถึงคุณภาพการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการจึงมีนโยบายที่จะยุบโรงเรียนขนาดเล็กที่มีนักเรียนจำนวนไม่ถึง 60 คน และให้ย้ายไปเรียนที่โรงเรียนอื่นในพื้นที่ใกล้เคียง ซึ่งทำให้เด็กและผู้ปกครองที่เป็นกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจอยู่แล้วต้องเสียค่าใช้จ่ายและเวลาในการเดินทางไปโรงเรียนที่อยู่ห่างไกลที่พักอาศัย เป็นการซ้ำเติมความด้อยโอกาสและความเหลื่อมล้ำทางสังคมยิ่งขึ้น

การศึกษาประสบการณ์ของการจัดการศึกษาในโรงเรียนขนาดเล็กในภาคกลางตะวันตก โดย รศ.ทัศนิน วรณเกตุศิริ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และการศึกษารูปแบบความสำเร็จของโรงเรียนขนาดเล็กในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดย ดร. จันทร์จิรา จุมพลผล มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี สะท้อนให้เห็นความสำคัญและจำเป็นของการมีโรงเรียนขนาดเล็กเพื่อสร้างโอกาสเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานของประชาชน งานวิจัยนำเสนอหลักเกณฑ์ที่ควรพิจารณาก่อนที่จะยุบรวมโรงเรียนขนาดเล็ก พร้อมทั้งยกตัวอย่างโรงเรียนขนาดเล็กที่มีคุณภาพและข้อเสนอแนะทางเลือกในการบริหารจัดการและพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนขนาดเล็ก

ทางเลือกในการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาในโรงเรียนขนาดเล็ก

จากการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็กภาคกลางตะวันตก 6 จังหวัด (กาญจนบุรี เพชรบุรี ราชบุรี ประจวบคีรีขันธ์ สุพรรณบุรี และนครปฐม) รวม 146 แห่งโดยการรวบรวมความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องและถอดบทเรียนประสบการณ์โรงเรียนขนาดเล็ก 6 แห่งที่มีแนวปฏิบัติที่ดีในกระบวนการบริหารด้านวิชาการ บุคลากรและงบประมาณ พบว่า

1) **หลักเกณฑ์ที่ควรนำมาใช้ในการตัดสินใจยุบ ควบรวม หรือคงอยู่ของโรงเรียนขนาดเล็ก** จำเป็นต้องพิจารณาทั้งมิติทางการศึกษา ได้แก่ ความคาดหวัง/ความพึงพอใจต่อโรงเรียนของผู้ปกครอง คุณภาพการเรียนการสอนที่เป็นไปตามมาตรฐานเกณฑ์การประเมินรอบด้านทั้งความเก่ง ความดีและการใช้ชีวิตอย่างมีความสุข รวมทั้งมิติทางชุมชน/สังคม/เศรษฐกิจ โดยพิจารณาสภาพความเหลื่อมล้ำและวัฒนธรรมของคนในชุมชนและชุมชนใกล้เคียง ความเป็นอยู่ ความสามารถและความต้องการของผู้ปกครองในการดูแลและส่งเสริมการเรียนรู้ของลูกหลาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชุมชนที่มีความอ่อนแอมากเท่าใด โรงเรียนก็เป็นสถาบันที่มีความสำคัญมากขึ้นเท่านั้น ดังนั้นการกำหนดหลักเกณฑ์จะต้องตระหนักถึงการสร้างโอกาสให้เด็กในครอบครัวที่มีฐานะยากจน/ห่างไกลได้รับการดูแลเอาใจใส่ในด้านความรู้ คุณธรรม ทักษะชีวิตจากครูและกระบวนการกล่อมเกล่าผ่านการศึกษาในระบบโรงเรียนอย่างเต็มที่

2) **แนวทางการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนขนาดเล็ก** ควรมุ่งพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอนให้ดีขึ้น เพื่อดึงดูดให้เด็กเรียนอยู่ในชุมชน ลดภาระค่าใช้จ่ายในการเดินทาง เสริมสร้างความเข้มแข็งให้สถาบันครอบครัว รักษาวิถีสังคมที่คนในชุมชนร่วมกันควบคุมพฤติกรรมของบุตรหลาน โดยพบว่าโรงเรียนขนาดเล็กจำนวนมากที่ทำหน้าที่รองรับเด็กจากครอบครัวยากจนและหวังพึ่งพาโรงเรียนให้ดูแลบุตรหลาน ทำให้โรงเรียนอยู่ในสภาพที่จำเป็นต้องพึ่งพาตนเอง งานวิจัยได้เสนอทางเลือกเพื่อการพัฒนาคุณภาพทางการศึกษา โดยยึดกรอบแนวคิด “การจัดการเรียนรู้อย่างมีมาตรฐาน ภายใต้ข้อจำกัดด้านบุคลากรและงบประมาณ” เพื่อแก้ปัญหาไม่ครบชั้น โดยการจัดการเรียนการสอนแบบรวมชั้น ซึ่งอาจใช้หลักสูตรคณะชั้นหรือสอนแยกชั้นตามปกติ ทั้งนี้ขึ้นกับศักยภาพ/ความเชี่ยวชาญของครูผู้สอนหรือนโยบายของผู้บริหารสถานศึกษา พร้อมกำหนดกรอบตัวชี้วัดคุณภาพของโรงเรียนขนาดเล็กโดยยึดการปฏิบัติงาน/สภาพการณ์จริงตามบริบทของโรงเรียนขนาดเล็ก ผลสำเร็จขึ้นอยู่กับบทบาทของผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้อำนวยการโรงเรียน ครูผู้สอน คณะกรรมการสถานศึกษาและชุมชน โดยมีตัวอย่างกรณีศึกษาโรงเรียนขนาดเล็ก 6 แห่งที่สะท้อนถึงความเป็นไปได้ในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนขนาดเล็กได้อย่างยั่งยืน

3) **ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย** รัฐควรเน้นการกระจายโอกาสและมุ่งพัฒนาคุณภาพทางการศึกษา โดยเติมเต็มจุดบกพร่อง/ข้อด้อยให้แก่โรงเรียนเหล่านั้นให้เกิดความเสมอภาค การยุบโรงเรียนควรปล่อยให้ไปตามกลไกธรรมชาติ โดยเหตุที่โรงเรียนขนาดเล็กสามารถพัฒนาคุณภาพทางการศึกษาภายใต้ข้อจำกัดด้านบุคลากรและงบประมาณได้ทัดเทียมโรงเรียนขนาดกลางและใหญ่ แนวทางการพัฒนาโรงเรียนขนาดเล็กจะต้องยึดการพัฒนาตามสภาพปัจจุบัน ต้องกำหนด

นโยบายที่ชัดเจนเพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการโรงเรียนอย่างมีประสิทธิภาพและต่อเนื่อง โดยกำกับคุณภาพของโรงเรียนขนาดเล็กผ่านระบบหลักสูตรคณะชั้นที่รองรับสภาพครูไม่ครบชั้นของโรงเรียนขนาดเล็ก สร้างการยอมรับให้คนในชุมชนเห็นว่าสามารถเป็นโรงเรียนของชุมชนที่พร้อมให้การศึกษาแก่บุตรหลาน โดยเริ่มต้นที่การจัดระบบหลักสูตรให้สอดคล้องกับสภาพที่มีครูไม่ครบชั้น เติมเต็มด้วยสื่อการสอน สื่อเทคโนโลยีเพื่อสร้างบรรยากาศการเรียนรู้ที่ทันสมัย พร้อมทั้งตอบโจทย์ “ความคุ้มค่า” ด้วยความมุ่งมั่นทางการศึกษาที่พร้อมด้วยคุณธรรมและวิชาการ คุณภาพชีวิตครอบครัว และคงอยู่ของบ้าน วัด โรงเรียน อันเป็นรากเหง้าของชุมชน

การศึกษาโรงเรียนขนาดเล็กในภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้สำรวจความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องใน 80 โรงเรียน 5 จังหวัด (อุดรธานี หนองคาย หนองบัวลำภู บึงกาฬ และเลย) พร้อมทั้งศึกษาปัจจัยความสำเร็จในการจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็กต้นแบบ 4 แห่ง พบว่า

1) หลักเกณฑ์การกำหนดตัวชี้วัดในการยุบ คบรวมและการคงอยู่ของโรงเรียนขนาดเล็ก ควรพิจารณาให้รอบด้าน เพราะผล O-Net วัดคุณภาพทางความรู้เพียงด้านเดียว ไม่ได้ตระหนักถึงวิถีชีวิตของชุมชน ขณะที่การรับรองมาตรฐานคุณภาพจาก สมศ. บางมาตรฐานตัวชี้วัดไม่เหมาะสมกับบริบทโรงเรียนขนาดเล็ก แนวคิดการปฏิรูปยกระดับโรงเรียนขนาดเล็กด้วยการยุบหรือควบรวมโรงเรียนจึงมีข้อจำกัดทั้งในแง่ปัญหาที่จะประสบผลสำเร็จทุกกรณี ควรให้ความสำคัญกับความคิดเห็นของผู้ปกครองหรือคนในชุมชนด้วยว่าต้องการยุบหรือควบรวมโรงเรียนหรือไม่อย่างไร

2) ปัจจัยความสำเร็จของการจัดการศึกษาในโรงเรียนขนาดเล็กต้นแบบมี 3 ด้าน คือ ด้านปัจจัยนำเข้า (ผู้บริหารสถานศึกษา ครูผู้สอน ชุมชนและผู้ปกครอง) ด้านกระบวนการ (การบริหารจัดการที่ดี ใช้โรงเรียนเป็นฐาน เน้นการมีส่วนร่วมระหว่างโรงเรียนกับชุมชน มีหลักสูตรที่เหมาะสมกับผู้เรียนและท้องถิ่น ประเมินผลตามสภาพจริงด้วยวิธีการที่หลากหลาย มีสื่อการเรียนการสอน มีงบประมาณเพียงพอ) และด้านผลผลิต/ผลลัพธ์ (ผู้เรียน “เป็นคนดี คนเก่ง มีความสุข” และโรงเรียนสามารถดำรงอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ)

3) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

- ด้านปัจจัยนำเข้า ปรับปรุงหลักเกณฑ์การคัดเลือกผู้บริหารสถานศึกษา โดยให้ความสำคัญกับความมุ่งมั่นตั้งใจ มีภาวะผู้นำทางวิชาการ เป็นคนพื้นถิ่นและสามารถอยู่พัฒนาต่อได้นานอย่างน้อย 5 ปี มีสวัสดิการพิเศษและมีการติดตามผลเป็นระยะ ส่งเสริมการบรรจุครูท้องถิ่น ขยายเวลาอายุราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นกรณีพิเศษสำหรับโรงเรียนขนาดเล็ก จัดทำแผนพัฒนาคุณภาพครูและผู้บริหารสถานศึกษาให้มีความรู้ความสามารถในด้านเนื้อหาทักษะการจัดการเรียนรู้ การผลิตและการใช้สื่อที่หลากหลาย การวัดและประเมินผลที่เหมาะสมกับนักเรียน จัดระบบเสริมสร้างขวัญกำลังใจและความก้าวหน้าในวิชาชีพ ปรับปรุงหลักเกณฑ์การประเมินวิทยฐานะให้สอดคล้องกับภาระงานตามบริบทและเน้นการประเมินเชิงประจักษ์และการพัฒนาคุณภาพผู้เรียนเป็นสำคัญ สนับสนุนให้มีเครือข่ายความร่วมมือทางวิชาการจากสถาบันอุดมศึกษา สถาบันพัฒนาครูและหน่วยงานทางการศึกษาในการพัฒนาผู้บริหารสถานศึกษา ครูผู้สอนและบุคลากรในโรงเรียนขนาดเล็กเป็นการเฉพาะ

- ด้านกระบวนการ กำหนดรูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน มีโครงสร้างระบบบริหารงานที่ยืดหยุ่นมากขึ้น จัดระบบงานในโรงเรียนที่จำเป็นจะต้องทำด้วยตนเองโดยใช้เวลาน้อยที่สุด สนับสนุนให้หารูปแบบการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็กที่ประสบความสำเร็จมาใช้ เช่น รูปแบบ “เรียนรวมบางชั้นเรียน” “Mobile Teacher” “โรงเรียนพี่โรงเรียนน้อง” “เรียนรวมช่วงชั้น” การใช้หน่วยคอมพิวเตอร์เคลื่อนที่ “Computer Mobile Unit” “เรียนรวมทุกชั้นเรียน” ฯลฯ ส่งเสริมการจัดกิจกรรมการเรียนรู้แบบองค์รวม มีการบูรณาการสาระการเรียนรู้ที่หลากหลายสอดคล้องกับวิถีชีวิตชุมชน ส่งเสริมให้โรงเรียนขนาดเล็กมีกองทุนพัฒนาโรงเรียนขนาดเล็ก (Matching Fund) โดยโรงเรียนและชุมชนหาทุน ส่วนรัฐ ภาคเอกชน อบจ. อบต. และอื่นๆ ร่วมกันสมทบ

- ด้านอื่นๆ เช่น ปรับการใช้ผลการประเมินคุณภาพการศึกษา โดยใช้คะแนน O-Net เพื่อการวัดและประเมินผลการศึกษา และการประกันคุณภาพภายในและภายนอกให้สอดคล้องกับหลักสูตรท้องถิ่น สนับสนุนการสร้างหรือพัฒนาวัฒนธรรมอย่างจริงจัง สนับสนุนการวิจัยในชั้นเรียนและนำผลมาใช้ในการพัฒนาคุณภาพทางการศึกษา เปิดโอกาสให้ครูภูมิปัญญาท้องถิ่น ครูจิตอาสาและนักศึกษาฝึกประสบการณ์วิชาชีพครูเข้ามามีส่วนร่วม

ที่มา: ทศธริน วรณเกตุศิริ และคณะ, โครงการถอดบทเรียนจากประสบการณ์ของโรงเรียนขนาดเล็กในภาคกลางตะวันตก (RDG5510024), สกว. (2556)

จันทร์จิรา จุมพลผล และคณะ, โครงการกรณีศึกษา: รูปแบบความสำเร็จของการจัดการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็กในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (RDG5510025) สกว. (2557)

สำหรับการจัดการศึกษาในพื้นที่ที่มีความแตกต่างทางภาษาและวัฒนธรรม พบว่านักเรียนระดับประถมศึกษาที่อ่านไม่ออกเขียนไม่ได้ยังมีจำนวนมาก เพราะครูขาดวิธีการจัดการเรียนรู้ที่เหมาะสม ขาดการใช้นวัตกรรม การเรียนรู้และสื่อที่น่าสนใจได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงเป็นผลให้การจัดการเรียนการสอนอ่าน-เขียนภาษาไทยไม่บรรลุผล ทั้งๆ ที่การอ่านและการเขียนภาษาไทยเป็นพื้นฐานสำคัญของการเรียนรู้ เพราะการเรียนรู้ในสาระวิชาอื่นๆ ในทุกระดับชั้น ต้องอาศัยความสามารถในการอ่านเพื่อเข้าใจและวิเคราะห์ และสามารถเขียนเพื่อสื่อสาร ดังนั้น ปัญหาการสื่อสารข้ามวัฒนธรรมจึงเป็นอุปสรรคในการจัดการเรียนการสอนให้มีคุณภาพ

สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ (วช.) และ สกว. ได้สนับสนุนแผนงานวิจัยมุ่งเป้าการสร้างการรับรู้ ภาษาไทยในสังคมไทยและโลก ดำเนินการโดย ศ.ดร. ชีระพันธ์ เหลืองทองคำ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย รศ. นราวัลย์ พูนพิพัฒน์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ และนางสาวมิรินดา บุรรุ่งโรจน์ มหาวิทยาลัยมหิดล โดยศึกษารูปแบบและ ผลสัมฤทธิ์ของการสอนภาษาไทยในระดับประถมศึกษาในโรงเรียนชาติพันธุ์ในพื้นที่ภาคเหนือตอนบนและภาคใต้ ขณะนี้อยู่ระหว่างการประมวลผลและจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อจัดทำเป็นข้อเสนอแนะการจัดการเรียนการสอนภาษาไทยในระดับประถมศึกษาเผยแพร่ไปยังโรงเรียนเป้าหมายต่อไป

การจัดการเรียนการสอนภาษาไทยในระดับประถมศึกษาในโรงเรียนท้องถิ่นและโรงเรียนชาติพันธุ์

ภาคเหนือตอนบนเป็นพื้นที่ที่มีความหลากหลายทางชาติพันธุ์ ประกอบด้วยกลุ่มคนหลายกลุ่ม เช่น ลัวะ ม้ง กระเหรี่ยง อาข่า ล่าหู่ ฯลฯ งานวิจัยได้วิเคราะห์หลักสูตรและแผนการจัดการเรียนรู้ภาษาไทยของโรงเรียนในสังกัด อบปท. 3 แห่ง และโรงเรียนกลุ่มชาติพันธุ์สังกัด สพฐ. 21 แห่ง ผลการวิเคราะห์ผลทดสอบอ่าน-เขียนของนักเรียน พบว่า

1) ทุกโรงเรียนใช้หลักสูตรแกนกลางสาระการเรียนรู้ภาษาไทย พ.ศ. 2551 ที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด แต่รูปแบบของแผนการสอนจะแตกต่างกันไปตามนโยบายของหน่วยงานหรือเขตพื้นที่ ผู้บริหารโรงเรียนมักนำหลักสูตรไปใช้โดยยึดตามโครงสร้างของหลักสูตร ไม่ค่อยคำนึงถึงบริบทของโรงเรียน หลายโรงเรียนมีการเพิ่มเวลาเรียนสาระการเรียนรู้ภาษาไทย

2) การสอนของครูยังยึดตามรูปแบบดั้งเดิม ครูบางคนออกแบบการเรียนโดยให้เด็กมีส่วนร่วมมากที่สุด โดยคำนึงถึงตัวชี้วัดและเนื้อหาสาระมากกว่าความแตกต่างของบุคคล ครูที่ได้รับรางวัลการสอนดีเด่นมักจะมีวิธีการสอนและสื่อที่น่าสนใจ ทุ่มเวลา สอนซ่อมเสริมฝึกฝนซ้ำๆ โดยที่ผู้บริหารโรงเรียนต้องให้ความสำคัญกับการสอนภาษาไทย วางนโยบายเพิ่มเวลาสอน จัดสรรครูที่มีความรู้ตรงสาขาที่เรียนมา

3) การศึกษาผลสัมฤทธิ์ของการใช้หลักสูตรและการจัดการเรียนการสอน พบว่าทั้งในกลุ่มนักเรียนโรงเรียนท้องถิ่นและโรงเรียนกลุ่มชาติพันธุ์มีผลการทดสอบการอ่านอยู่ในระดับต่ำ ส่วนผลการทดสอบการเขียนอยู่ในระดับปาน

กลาง ขณะที่ผลการทดสอบ O-NET ทั้งสองกลุ่มโรงเรียนมีคะแนนต่ำกว่าค่าเฉลี่ย แต่โรงเรียนท้องถิ่นบางแห่งที่มีครูได้รับรางวัลด้านการเรียนการสอนภาษาไทยมีคะแนนเฉลี่ย O-NET ภาษาไทยสูงกว่าค่าเฉลี่ยของเขตพื้นที่

4) ข้อเสนอแนะ: คนในท้องถิ่นและกลุ่มชาติพันธุ์ควรมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อพัฒนาหลักสูตร ควรลดภาระการเรียนรู้ มาตรฐานการเรียนรู้และตัวชี้วัดลงบ้าง เพื่อให้นักเรียนมีเวลาฝึกทักษะการสื่อสารและกระบวนการคิดมากขึ้น โครงสร้างหลักสูตรควรเพิ่มเวลาในสาระการเรียนรู้ภาษาไทยมากขึ้น การวัดประเมินผลไม่ควรยึดติดกับข้อสอบ O-NET มากเกินไป จนทำให้เกิดความกดดันกับทุกฝ่าย การบรรจุครูระดับประถมศึกษาควรบรรจุครูที่สำเร็จการศึกษาด้านประถมศึกษาหรือสาขาวิชาภาษาไทย สำหรับในโรงเรียนกลุ่มชาติพันธุ์ควรคำนึงถึงครูในท้องถิ่นเป็นอันดับแรกและครูที่มีใจรักในวิชาชีพครูอย่างแท้จริง อีกทั้งศึกษานิเทศก์ควรมีเวลาและประสบการณ์ในการสอนอย่างน้อย 3-5 ปี เพื่อนิเทศและให้คำแนะนำครูได้อย่างน่าเชื่อถือตามที่ควรจะเป็น

ส่วนภาคใต้เป็นพื้นที่ที่มีความแตกต่างและความสอดคล้องของภาษาที่ใช้ในชีวิตประจำวันและภาษาที่ใช้ในชั้นเรียนจากการศึกษาแผนที่ภาษาพบว่าพื้นที่ที่มีนักเรียนพูดภาษามลายูถิ่นมีผลสัมฤทธิ์ต่ำกว่าพื้นที่ที่นักเรียนพูดภาษาไทยหรือไทยปักษ์ใต้ แสดงว่าภาษาท้องถิ่นและวัฒนธรรมของนักเรียนมีผลต่อการเรียนภาษาไทยซึ่งเป็นภาษาราชการ นักเรียนที่พูดภาษาชาติพันธุ์มีแนวโน้มจะมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำกว่าจังหวัดอื่นในภูมิภาคเดียวกันถ้ารูปแบบการจัดการเรียนการสอนภาษาไทยไม่คำนึงถึงพื้นฐานภาษาท้องถิ่นและพื้นฐานทางภาษาไทยของผู้เรียน อาจทำให้เกิดปัญหาในการเรียนรู้และการพัฒนาทักษะภาษาไทยในระดับสูงต่อไป

งานวิจัยได้ศึกษาจากกลุ่มชาติพันธุ์ภาษาที่มีจำนวนผู้พูดในระดับปานกลาง-มากในพื้นที่ภาคใต้ ได้แก่ กลุ่มภาษาไทยใต้ กลุ่มภาษาไทยตากใบ กลุ่มภาษามลายูถิ่น กลุ่มภาษาอูรักลาโว้ย ภาษาโมเกลิน และกลุ่มภาษาจีน ในโรงเรียน 20 โรง ในจังหวัดสุราษฎร์ธานี พัทลุง พังงา นราธิวาส กระบี่ ปัตตานีและยะลา พบประเด็นที่น่าสนใจคือ

1) การใช้ภาษาไทยของนักเรียนที่พูดภาษาถิ่นภาษาชาติพันธุ์ที่บ้านจะมีปัญหาการแยกแยะเสียง การเรียงลำดับคำในประโยค การใช้คำสรรพนาม คำเชื่อมและคำวิเศษณ์บอกเวลา และคำลงท้ายแสดงความสุภาพ ไม่กล้าแสดงความคิดเห็นและโต้ตอบด้วยภาษาไทย โดยเฉพาะโรงเรียนที่อยู่ห่างไกล เด็กกลุ่มนี้ต้องการเวลาในการเชื่อมต่อระหว่างภาษาของตนเองกับภาษาไทย ครูจึงควรมีความอดทนและเห็นเป็นโอกาสในการพัฒนาการสอนของตนเอง

2) รูปแบบวิธีการสอนอ่าน – เขียนภาษาไทยมี 30 รูปแบบ แบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ (1) รูปแบบการสอนภาษาไทยแบบมุ่งพัฒนาภาษาไทย (อย่างเดียว) และการสอนภาษาไทยควบคู่ภาษาถิ่น (2) รูปแบบการสอนภาษาไทยที่เน้นไวยากรณ์ ซึ่งเริ่มต้นจากส่วนย่อยของภาษา และรูปแบบการสอนที่เน้นความเข้าใจความหมาย ซึ่งเริ่มต้นจากการเรียนอ่าน-เขียนโดยใช้องค์รวมของภาษา

3) การปรับใช้ภาษาไทยในการพัฒนาทักษะการอ่าน – เขียนภาษาไทย แบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ (1) การปรับใช้หลักสูตรการสอนภาษาไทยระดับท้องถิ่น เป็นรูปแบบการสอนภาษาไทยโดยนักวิจัย โดยมีการปรับโครงสร้างเวลาเรียน ปรับตัวชี้วัด แผนการสอนและสื่อการสอน ปรับเปลี่ยนครูผู้สอน ปรับวิธีการติดตามประเมินผล และ (2) การปรับใช้ภาษาไทยระดับชั้นเรียน เกิดจากครูผู้สอนต้องการพัฒนาทักษะนักเรียนในชั้นของตน จึงปรับแนวทางการเรียนการสอนผ่านกิจกรรมและสื่อให้สอดคล้องกับตัวชี้วัดและสาระการเรียนรู้แกนกลาง รวมทั้งปรับตัวชี้วัดในสาระต่างๆ ให้ผสมผสานเข้าด้วยกัน เช่น การสอนภาษาไทยบูรณาการวิถีชีวิตมุสลิม

4) ผลการทดสอบทักษะการเขียนของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ในโรงเรียนที่ได้คะแนนการเขียนสูงสุด 3 อันดับแรก มีจุดร่วมเหมือนกันคือ ได้เรียนปริมาณเนื้อหาสาระมากกว่าโรงเรียนอื่น

5) ข้อเสนอแนะ: ส่งเสริมการนำภาษาถิ่นมาประยุกต์ใช้ร่วมกับการจัดการเรียนการสอนภาษาไทย สร้างความตระหนักและพัฒนาศักยภาพครูให้เข้าใจอัตลักษณ์ ภาษาและวัฒนธรรมของนักเรียนกลุ่มชาติพันธุ์ นักการศึกษาควรกำหนดเนื้อหาการสอน โดยจัดลำดับความยากง่าย ลำดับช่วงเวลาและระดับชั้นย่อยๆ ให้ชัดเจนเป็นระบบ เพื่อลดปัญหา

ลักษณะโครงสร้างทางภาษาไทยที่มีความซับซ้อน ปูพื้นฐานทักษะและคลังคำศัพท์ภาษาไทยผ่านทักษะการฟัง-พูดก่อน การอ่าน-เขียน นักวิจัย/นักการศึกษาควรพัฒนานวัตกรรมการสอนให้สอดคล้องกับบริบทของผู้เรียนมากกว่ามุ่งเป้าไปที่ ตอบสนองตัวชี้วัดเท่านั้น ปรับเนื้อหาในแบบทดสอบให้สอดคล้องกับการใช้ภาษาในชีวิตจริง และการทดสอบจากส่วนกลาง ควรคำนึงถึงบริบทของนักเรียนในแต่ละพื้นที่ โดยเฉพาะนักเรียนกลุ่มชาติพันธุ์ที่ไม่ได้ใช้ภาษาไทยเป็นภาษาแม่ และควร จัดกลุ่มพื้นที่ผู้เรียนที่มีบริบทภาษาวัฒนธรรมคล้ายคลึงกันเพื่อสร้างแบบทดสอบเฉพาะ

ที่มา: วีระพันธ์ เหลืองทองคำ และคณะ, โครงการสังเคราะห์และจัดทำข้อเสนอแนะการจัดการเรียนการสอนภาษาไทยในระดับประถมศึกษา (SRI5840503), งานวิจัย SRI5 การสร้างสรรค์การเรียนรู้และการปฏิรูปการศึกษา, สกว. (กำลังดำเนินงาน)

นราวัลย์ พูนพิพัฒน์ และคณะ, โครงการศึกษาหลักสูตรการจัดการเรียนการสอนภาษาไทยในระดับประถมศึกษาของโรงเรียนท้องถิ่นและ โรงเรียนกลุ่มชาติพันธุ์ภาคเหนือ (SRI5940502), งานวิจัย SRI5 การสร้างสรรค์การเรียนรู้และการปฏิรูปการศึกษา, สกว. (2559)

มรินดา บุรุงโรจน์ และคณะ, โครงการศึกษาหลักสูตรการจัดการเรียนการสอนอ่าน – เขียนภาษาไทยระดับชั้นประถมศึกษาในโรงเรียนท้องถิ่น และโรงเรียนกลุ่มชาติพันธุ์ในพื้นที่ภาคใต้ (SRI5940501), งานวิจัย SRI5 การสร้างสรรค์การเรียนรู้และการปฏิรูปการศึกษา, สกว. (2560)

นอกจากนี้ มีงานวิจัยโดย ดร.เพชรลัดดา เพ็ชรภักดี มหาวิทยาลัยมหาสารคาม² ซึ่งศึกษาประเทศสิงคโปร์เกี่ยวกับ กระบวนการเปลี่ยนผ่านและความท้าทายในมิติต่างๆ (นำเสนอสรุปความรู้ในบทที่ 2) สะท้อนบทเรียนการพัฒนาเศรษฐกิจ และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงบูรณาการไว้อย่างน่าสนใจ กล่าวคือ สิงคโปร์ให้ความสำคัญต่อการลงทุนพัฒนาทรัพยากร มนุษย์ผ่านการศึกษาที่ตอบสนองการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างชัดเจน สนับสนุนสถาบันอาชีวศึกษาเพื่อสร้างแรงงานที่มีทักษะ สำหรับการผลิตในภาคอุตสาหกรรม สนับสนุนแรงงานสร้างสรรค์เพื่อสนับสนุนเศรษฐกิจสร้างสรรค์ ผลักดันให้คนสิงคโปร์ เป็นพลเมืองโลก จัดการศึกษาแบบทวิภาษาในโรงเรียน ทำให้เป็นแกนกลางสำหรับการอยู่ร่วมกันในสังคมพหุวัฒนธรรม เน้นวิชาพลเมืองและศีลธรรมแทนที่วิชาหลักศาสนา เน้นการสร้างนิสัยพึงประสงค์ สร้างสำนึกการเป็นพลเมืองที่ดี ใช้ การศึกษาเป็นเครื่องมือสร้างชาติอย่างเด่นชัด รัฐบาลไทยสามารถนำไปเป็นแนวทางพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ได้ เช่น การใช้ภาษาอังกฤษควบคู่ในฐานะภาษาที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจและเป็นจุดเชื่อมโยงระหว่างไทยกับโลก กำหนดเป้าประสงค์ หลักของการศึกษาแต่ละช่วงชั้นให้ชัดเจน เช่น เมื่อจบระดับประถมศึกษาควรจะรู้จักและรักประเทศ ระดับมัธยมศึกษา ต้องเชื่อมั่นในประเทศและเข้าใจว่าอะไรสำคัญต่อประเทศ ระดับอุดมศึกษาควรภาคภูมิใจในประเทศและเข้าใจ ความสัมพันธ์ของประเทศกับโลก ส่งเสริมบุคคลตามความสามารถและความเสมอภาคทางการศึกษา ดึงดูดผู้ที่มีทักษะเข้าสู่ การเรียนการสอนของสถาบันการศึกษา พัฒนาหลักสูตรที่ท้าทาย รวมถึงการสร้างทัศนคติและค่านิยมเพื่อการเป็น พลเมืองโลก

3. การปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรม

กระแสการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วในสังคมไทย โดยเฉพาะความก้าวหน้าของเทคโนโลยี สารสนเทศ การเติบโตของโซเชียลมีเดีย การขยายตัวของความเป็นเมือง การเข้ามาของแรงงานข้ามชาติ ล้วนเป็นผลให้ ความคิด ความเชื่อ ค่านิยม พฤติกรรมและวิถีชีวิตของคนไทยเปลี่ยนแปลงไป มีความซับซ้อนและความขัดแย้งระหว่าง คุณค่า ความเชื่อและอุดมการณ์ต่างๆ ที่แต่ละคนยึดถือเพิ่มขึ้น ประเด็นที่มีการคาดหวังและมีการถกเถียงกันมากขึ้น คือ การพัฒนาคนให้เป็นคนดี มีคุณธรรมจริยธรรมนั้นควรจะเป็นไปในทิศทางใดอย่างไรให้เหมาะสมกับบริบทสังคมไทยที่เป็นอยู่และให้เท่าทันกับกระแสโลกไร้พรมแดน

² เพชรลัดดา เพ็ชรภักดี , โครงการการพัฒนาประเทศสิงคโปร์: กระบวนการ การเปลี่ยนผ่าน และความท้าทาย (SRI5810112), งานวิจัย SRI11 ประชาคมอาเซียนและภูมิภาคเอเชียตะวันออก, สกว. (2559)

3.1 การเปลี่ยนแปลงค่านิยมในสังคมไทยกับหัยยะในการพัฒนา

ผศ. ภัทรธรา โต๊ะบุรินทร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร กำลังศึกษาค่านิยมที่กำลังเปลี่ยนแปลงไปของคนไทย การตีความมโนทัศน์เรื่องอิสระเสรีและความเสมอภาค และประเมินงานเขียนวิชาการเชิงวิพากษ์ “ความเป็นไทยทางวัฒนธรรม” เพื่อให้ทราบแนวคิดใหม่ในเรื่องทัศนคติ ค่านิยม วัฒนธรรมความคิดของคนไทยในปัจจุบัน

การเปลี่ยนแปลงค่านิยมในสังคมไทย

จากการสำรวจสถานการณ์ ภาพพัฒนาการและทิศทางขององค์ความรู้ที่มีอยู่ผ่านงานเขียนกลุ่มต่างๆ ทั้งนวนิยาย บทความ ภาพยนตร์ รายการเรียลลิตีโชว์ คำสอนของพระที่มีชื่อเสียง หลักสูตรในโรงเรียนทางเลือก สะท้อนให้เห็นค่านิยมของคนในสังคมในแง่มุมต่างๆ อาทิ

- นวนิยายหลายเรื่องเลือกที่จะเสนอภาพบวกของสังคม collectivism จากภาพเสนอและภาพสะท้อนของบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของบุคคลอันนำไปสู่ความสงบสุขของสถาบันทางสังคมที่บุคคลสังกัดอยู่
- ภาพยนตร์รักแสดงให้เห็นคุณลักษณะของความรักและแบบแผนความสัมพันธ์อันเกิดจากความรักที่สัมพันธ์เชื่อมโยงกับการขยายตัวของชนชั้นกลางและโลกทัศน์แบบชนชั้นกลาง โดยเฉพาะการขยายตัวของคุณค่าที่ชนชั้นกลางให้ความสำคัญ เช่น ความอิสระเสรี และความเสมอภาคของปัจเจกชน
- งานเขียนในหนังสือโดยนักวลและคำพามีการสื่อสารมโนทัศน์เรื่องอิสระและเสรีภาพในการใช้ชีวิตอย่างตรงไปตรงมา
- รายการเรียลลิตีโชว์ (Reality Show) ประกวดร้องเพลงเพื่อค้นหานักร้องหน้าใหม่ สะท้อนให้เห็นการครอบงำผู้คนในสังคมด้วยระบบทุนนิยมของบริษัทค่ายเพลงขนาดใหญ่และบริษัทข้ามชาติในเมืองไทย ซึ่งมีเม็ดเงินมหาศาลจากการโฆษณาสินค้าในรายการดังกล่าว
- คำสอนของพระสงฆ์ที่มีชื่อเสียงในสังคมไทยเน้นการเผยแผ่สั่งสอนคตินิยม ข้อคิดและข้อปฏิบัติสำหรับใช้ในชีวิตประจำวัน โดยมุ่งให้มีความรู้ความเข้าใจในความหมายของคำว่า “ความทุกข์” และ “ความสุข” รวมถึงความสามารถในการตัดสินใจว่าคุณค่าว่า “อะไรคือความทุกข์” และ “อะไรคือความสุข” นอกจากนี้ ยังชี้แนะวัตรปฏิบัติอันเป็นแนวทางในการเผชิญหน้าหรือการแก้ไขปัญหาต่างๆ
- หลักสูตรการเรียนการสอนในโรงเรียนทางเลือก (โรงเรียนสัตยาไส และโรงเรียนปัญโญทัย) เน้นการจัดการศึกษาที่ส่งเสริมให้ผู้เรียนเกิดการเปลี่ยนแปลงและสามารถพัฒนาอุปนิสัยที่ดีให้กับผู้เรียนได้ เพื่อสร้างพื้นฐานความเป็นมนุษย์ให้แก่เด็ก ช่วยให้เด็กมีอิสระทางความคิด รู้จักรับผิดชอบต่อการกระทำของตน พร้อมทั้งทำในสิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อโลกและเพื่อนมนุษย์

องค์ความรู้ที่ได้จากงานวิจัยชุดนี้จะมีส่วนช่วยทำความเข้าใจถึงบริบทการเปลี่ยนแปลงทางค่านิยม คุณธรรม วัฒนธรรมความคิดของผู้คนกลุ่มต่างๆ ในสังคมไทย

ที่มา: ภัทรธรา โต๊ะบุรินทร์ และคณะ, ชุดโครงการเมื่อฟ้าสีทองผ่องอำไพ: การศึกษามโนทัศน์เรื่องอิสระเสรีและความเสมอภาคกับการเปลี่ยนแปลงของค่านิยมหลักในสังคมไทย (SRI58H0001), งานวิจัย SRI8 คุณธรรม จริยธรรม ระเบียบวินัยของคนไทย, สกว. (กำลังดำเนินงาน)

3.2 การส่งเสริมและบ่มเพาะคุณธรรมจริยธรรม

กลุ่มเด็กในโรงเรียน เพื่อแก้ปัญหาสังคมที่เกิดจากความอ่อนแอทางคุณธรรมจริยธรรม รัฐบาลได้จัดตั้งโรงเรียนวิถีพุทธเมื่อปี 2546 ด้วยการปฏิรูปโรงเรียนการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีอยู่แล้วและนำแนวทางบริหารจัดการโรงเรียน

และพัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอนตามหลักพุทธธรรมมาใช้ เพื่อสร้างคนดีที่มีปัญญา หรือคนที่มีความรู้ ทำได้และทำเป็น แต่โรงเรียนวิถิพุทธต้องเผชิญการเปลี่ยนแปลงใหม่ๆ ที่ท้าทายการจัดการศึกษารูปแบบเดิม และยังไม่สามารถบูรณาการหลักพุทธธรรมเข้าไปในหลักสูตรการเรียนการสอนได้ครบถ้วนทั้ง 8 สารวิชา ขณะเดียวกัน โรงเรียน-บ้าน-วัด มีการดำเนินกิจกรรมร่วมกันน้อย โรงเรียนยังไม่เป็นศูนย์กลางวิชาการและวิชาชีพ เพื่อหาแนวทางการแก้ปัญหาและโจทย์ท้าทายต่อการจัดการศึกษาในโรงเรียนวิถิพุทธดังกล่าว รศ.ดร.ประภาภัทร นิยม มูลนิธิโรงเรียนรุ่งอรุณ กำลังดำเนินการสังเคราะห์รูปแบบการพัฒนาชุมชนบวรในโรงเรียนต้นแบบ (โรงเรียนรุ่งอรุณ) เพื่อนำไปขยายผลในโรงเรียนเครือข่ายในพื้นที่ใกล้เคียงต่อไป

การปฏิรูปโรงเรียนวิถิพุทธเป็นฐานไปสู่ความเป็นชุมชนบวร

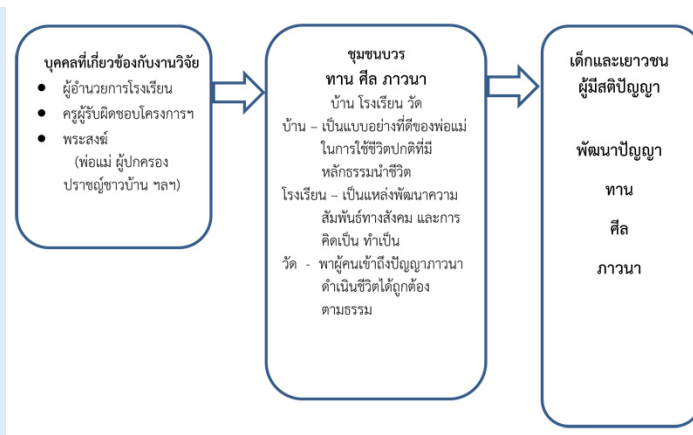
ด้วยความเชื่อว่าประเทศไทยจะอยู่รอดได้ต้องเร่งสร้าง “คนดี มีปัญญา” โรงเรียนวิถิพุทธจึงจัดกระบวนการเรียนการสอนด้วยการจัดระบบความสัมพันธ์บ้าน วัด โรงเรียน เพื่อสร้างวัฒนธรรมการเรียนรู้ที่กระชับปัญญาปฏิบัติ “ทาน ศีล ภาวนา” ในการบ่มเพาะคุณธรรมจริยธรรมเด็กและเยาวชน และปฏิรูปการเรียนรู้ด้วยการทำงานเป็นเครือข่าย ในปี 2557 มีโรงเรียนวิถิพุทธทั่วประเทศ 20,649 โรงเรียน และในปี 2558 มีโรงเรียนที่ได้รับรางวัลโรงเรียนวิถิพุทธพระราชทาน 27 โรงเรียน โดยโรงเรียนรุ่งอรุณเป็นหนึ่งในโรงเรียนวิถิพุทธพระราชทานต้นแบบด้วย

โรงเรียนรุ่งอรุณเป็นโรงเรียนวิถิพุทธที่พัฒนาไปสู่การเป็นชุมชนบวร (ชุมชนการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างบ้าน วัด โรงเรียน) โดยโรงเรียนเป็นฐานในการเชื่อมโยงบ้าน ชุมชนและวัดให้เข้ามาสร้างการเรียนรู้ที่พัฒนาผู้เรียนทั้งด้านกาย ศีล (สังคม) จิตใจ และปัญญา เพื่อให้สามารถนำรูปแบบการพัฒนาชุมชนบวรของโรงเรียนวิถิพุทธพระราชทานต้นแบบไปทดลองขยายผลในโรงเรียนเครือข่าย และนำเสนอแนวทางการพัฒนาโรงเรียนวิถิพุทธให้เป็นสถานที่บ่มเพาะเด็กและเยาวชนด้านคุณธรรมจริยธรรมและสมรรถนะแห่งศตวรรษที่ 21 โรงเรียนรุ่งอรุณจึงทำหน้าที่เสมือนเป็นพี่เลี้ยงให้โรงเรียนวิถิพุทธจำนวน 25 แห่งที่กระจายอยู่ในทุกภูมิภาคผ่านการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม มีการจัดอบรมแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับผู้อำนวยการโรงเรียนและครู เพื่อให้โรงเรียนที่ผ่านโครงการสามารถทำหน้าที่ขยายผลไปยังโรงเรียนใกล้เคียงอื่นๆต่อไป (ในอัตรา 1:3) โดยมีแนวคิดสำคัญ คือ

- การจัดระบบความสัมพันธ์ของบ้าน วัด โรงเรียนบนหลักคุณค่าของบุญสิกขา 3 (ทาน ศีล ภาวนา) ทำให้เกิดผลในด้านการพัฒนาสภาพและองค์ประกอบต่างๆ ที่เป็นสื่อ แหล่งเรียนรู้ที่ดี และเป็นกลายณมิตรอันเป็นแบบอย่างของผู้พัฒนาปัญญาที่ทำได้ อยู่ให้เห็น และเป็นเหตุปัจจัยภายนอกในการกระตุ้นปัจจัยภายในของเด็กและเยาวชนให้พัฒนาไปบนเส้นทางของการเรียนรู้สู่สติปัญญา

- บริบทของสภาพแวดล้อมและวิถีชีวิตของชุมชนที่แตกต่างกัน เป็นเหตุให้รูปแบบของความสัมพันธ์ของชุมชนบวรมีความแตกต่างกัน จึงต้องอาศัยต้นแบบความสำเร็จของรูปแบบชุมชนบวรที่หลากหลายในการนำไปขยายผลในบริบทสภาพแวดล้อมและวิถีชุมชนที่แตกต่างกัน

การวิจัยเลือกใช้เครื่องมือและกำหนดตัวชี้วัดเพื่อการประเมินพัฒนา โดยพัฒนาจากการเรียนรู้ตามแนววิถิพุทธซึ่งมีหลักไตรสิกขา (ศีล สมาธิ ปัญญา) กลายณมิตรและโยนิโสมนสิการ และสติปัญญา 4 เป็นแก่นคุณค่า และได้นำหลักการดังกล่าวมาออกแบบชุดเครื่องมือ 3 ชุด ได้แก่ 1) หลักสูตรที่บูรณาการไตรสิกขาในระบบหลักสูตรและการสอน และสร้างรูปแบบแผนการเรียนการสอนที่ครบวงจร 2) กลายณมิตรและโยนิโสมนสิการเพื่อฝึกพัฒนาสมรรถนะครูด้วยกระบวนการคิดใคร่ครวญและจัดระบบ “Coaching” และการสะท้อนผลการทำงานร่วมกัน และ 3) การปฏิบัติเจริญสติ การภาวนาเพื่อการเปลี่ยนแปลงคุณภาพจิตใจและปัญญา ในระดับผู้อำนวยการ ครู ผู้ปกครอง และนักเรียนตามความเหมาะสมกับวัย ทั้งที่เป็นแบบแผนและบูรณาการในกิจวัตรประจำวัน



ปัจจุบัน การดำเนินโครงการอยู่ในขั้นการพัฒนากลุ่มโรงเรียนต้นแบบให้ทดลองใช้เครื่องมือวิจัยในโรงเรียนของตนเอง เพื่อรวบรวมข้อมูล สืบหา ประเมินความพร้อมของรูปแบบและวิธีการขยายผลของโรงเรียนร่วมวิจัย

ผลที่คาดว่าจะได้รับ คือ โรงเรียนต้นแบบ 5 แห่งมีการเปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจนประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย เพื่อร่วมนำเสนอผลการดำเนินงานในที่ประชุมนานาชาติ “5th Round Table Meeting of Asia Pacific Network for Holistic Education” (APNE) ในเดือนพฤศจิกายน 2560 รวมทั้งได้ชุดเครื่องมือพัฒนาโรงเรียนวิถีพุทธที่ชัดเจนและง่ายต่อการนำไปปฏิบัติสำหรับโรงเรียนอื่นๆ และนำไปใช้ในการขยายเครือข่ายโรงเรียนวิถีพุทธต่อไป

ที่มา: ประภาภัทร นิยม และคณะ, โครงการปฏิรูปโรงเรียนวิถีพุทธเป็นฐานไปสู่ความเป็นชุมชนบวร (SR159H0801), งานวิจัย SR18 คุณธรรมจริยธรรม ระเบียบวินัยของคนไทย, สกว. (กำลังดำเนินงาน)

กลุ่มนักเรียนอาชีวศึกษา มักมีปัญหาทะเลาะวิวาทดังปรากฏให้เห็นได้จากข่าวทางหนังสือพิมพ์หรือทางโทรทัศน์ ทั้งภายในสถาบันและต่างสถาบันจนเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับความเดือดร้อนไปด้วย ปัญหาดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงมากขึ้นเป็นลำดับ ผศ.ดร.นงนภัส พันธุ์พลกุลต มหาวิทยาลัยพายัพ จึงดำเนินงานวิจัยเพื่อสำรวจจิตจริยธรรมของนักเรียนอาชีวศึกษาในจังหวัดเชียงใหม่ เพื่อพัฒนาชุดกิจกรรมส่งเสริมจิตจริยธรรมและประเมินผลการพัฒนาตามโปรแกรมดังกล่าว

การพัฒนาจิตจริยธรรมของนักเรียนอาชีวศึกษา

งานวิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อสำรวจจิตจริยธรรม (จิตจริยธรรม หมายถึง ลักษณะทางจิตใจ หรือจิตลักษณะ ที่เป็นด้านคิดดี มุ่งดี ไม่ดี) ของนักเรียนอาชีวศึกษาระดับ ปวส.1 ทั้งเพศชายและหญิง ทั้งจากวิทยาลัยภาครัฐและเอกชนในจังหวัดเชียงใหม่ ภายหลังการสำรวจได้พัฒนาชุดกิจกรรมส่งเสริมจิตจริยธรรมกับกลุ่มตัวอย่างดังกล่าวและประเมินผลประสิทธิภาพของชุดกิจกรรม โดยศึกษาในขอบเขตเนื้อหา 4 ประเด็น คือ 1) เหตุผลเชิงจริยธรรม 2) ความเชื่ออำนาจในตน 3) แรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ และ 4) มุ่งอนาคต-การควบคุมตนเอง

ผลการศึกษาพบว่าเป็นไปตามสมมติฐาน คือ นักเรียนที่ได้เข้าร่วมโปรแกรมฯ มีจิตจริยธรรมสูงขึ้นกว่าเดิมและสูงกว่านักเรียนที่ไม่ได้เข้าร่วมโปรแกรมการพัฒนาฯ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 ส่วนการติดตามผล ภายหลังผ่านไป 1 เดือนเมื่อเปรียบเทียบระหว่างหลังทดลอง (Post test) กับระยะติดตามผล (Follow up) พบว่านักศึกษาที่มีคะแนนเฉลี่ยพฤติกรรมจิตจริยธรรมไม่แตกต่างกัน กล่าวคือ พฤติกรรมจิตจริยธรรมของนักศึกษายังคงทนอยู่ นอกจากนี้ยังพบว่า นักศึกษามีพฤติกรรมดีขึ้น คือ มีเป้าหมายในการเรียน มีความตั้งใจและสนใจเรียนมากขึ้น เข้าเรียนตรงเวลา และส่งงานที่ได้รับมอบหมายทุกครั้ง

ข้อเสนอแนะสำหรับการนำผลการวิจัยไปประยุกต์ใช้

1. สำหรับพ่อแม่ ผู้ปกครอง และครู

- จากการสำรวจองค์ประกอบด้านมุงอนาคต-ควบคุมตน มีค่าน้ำหนักมากที่สุด ซึ่งมีความสำคัญต่อตัวแปรจิตจริยธรรม ดังนั้น พ่อแม่ ผู้ปกครองและครูควรสนับสนุนและให้ความสำคัญกับการวางแผนล่วงหน้าของเยาวชนในวัยนี้มากที่สุด เพื่อเป็นปัจจัยให้เยาวชนมีบุคลิกภาพที่เหมาะสมตามวัยและมีความสุขในการดำเนินชีวิต ถ้าต้องการให้เยาวชนวัยนี้มีจิตจริยธรรมอาจทำได้โดยการอบรมและเผยแพร่ความรู้ให้กับพ่อแม่และครู นอกจากให้เป็นตัวอย่างที่ดีกับเยาวชนแล้ว ยังสามารถเลือกกิจกรรมหรือเกมที่เป็นเรื่องการวางแผนล่วงหน้าให้กับเยาวชน ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการพัฒนาจิตจริยธรรมตามที่ต้องการ

- จากการสำรวจเรื่องความเชื่ออำนาจในตน ซึ่งแสดงให้เห็นว่านักศึกษาอาชีวะมีความเชื่อในเรื่องผลที่ตามมาหรือทำดีได้ดี ทำชั่วได้ชั่ว ไม่ได้เชื่อเรื่องดวงหรือโชคละตาดำหนดความล้มเหลวหรือความสำเร็จ ดังนั้น ถ้าต้องการให้เด็กวัยนี้มีจิตจริยธรรม พ่อแม่และครูมีส่วนสำคัญในการเป็นผู้ให้คำแนะนำปรึกษาแก่เยาวชน และตอกย้ำให้เยาวชนเห็นความสำคัญของการกระทำของตนเองมากกว่าให้เชื่อเรื่องดวง

- ในด้านแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ ควรส่งเสริมให้เยาวชนอาชีวะเรียนรู้ในการแก้ปัญหาด้วยตนเอง เพราะเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้เกิดแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ และส่งผลต่อการพัฒนาจิตจริยธรรมในที่สุด ซึ่งสามารถทำได้โดยให้ความรู้และอบรมแก่พ่อแม่ ครูที่ปรึกษาให้เกิดความตระหนักและเห็นความสำคัญในเรื่องดังกล่าว

2. ผู้เกี่ยวข้องกับการพัฒนานักเรียนนักศึกษาในสถานศึกษาทุกระดับสามารถนำชุดกิจกรรมดังกล่าวไปประยุกต์ใช้ในการพัฒนานักเรียนนักศึกษาในความดูแลของตนได้ เพื่อให้เกิดทักษะชีวิต มีภูมิคุ้มกันและสามารถดำเนินชีวิตให้มีความสุข โดยไม่สร้างความเดือดร้อนให้กับสังคมส่วนใหญ่

3. กระทรวงศึกษาธิการหรือผู้บริหารระดับสูงของแต่ละวิทยาลัยสามารถใช้รูปแบบการพัฒนาจิตจริยธรรมดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการบริหารการพัฒนา โดยกำหนดในแผนการพัฒนาฯ มีการกำหนดยุทธศาสตร์และกลยุทธ์อย่างชัดเจน เน้นการพัฒนาองค์ประกอบด้านมุงอนาคต - ควบคุมตนมากที่สุด เพื่อพัฒนาเยาวชนให้มีเป้าหมายในชีวิต มีการวางแผนล่วงหน้า และสามารถเสริมพลังของพฤติกรรมตนเองได้โดยไม่ต้องอาศัยปัจจัยภายนอก ตลอดจนมีความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวม โดยผ่านระบบการศึกษาต่อไป ซึ่งอาจเป็นวิธีการป้องกันปัญหาสังคมได้วิธีหนึ่ง

ที่มา: นงนภัส พันธุ์พลกุด และคณะ, โครงการวิจัยและพัฒนาชุดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมจิตจริยธรรมในการดำเนินชีวิตของนักศึกษาอาชีวศึกษาในจังหวัดเชียงใหม่ (RDG5840033) (2558)

กลุ่มนิสิตนักศึกษา คนรุ่นใหม่ใช้ชีวิตในโลกยุคดิจิทัลที่สื่อสารแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์กันได้รวดเร็ว การบ่มเพาะให้เกิดความเคารพและยอมรับความแตกต่างหลากหลายทางวัฒนธรรมจึงเป็นคุณลักษณะที่จำเป็นในการใช้ชีวิตและทำงานในโลกศตวรรษที่ 21 แต่การเสริมสร้างค่านิยม คุณธรรม จริยธรรมให้คนรุ่นใหม่ต้องมีความสอดคล้องกับความคิด ความเชื่อและพฤติกรรมของคนกลุ่มนี้ด้วย มหาวิทยาลัยในฐานะผู้นำการเปลี่ยนแปลงควรมีบทบาทในการผลิตคนที่มีความรู้ มีคุณภาพและมีจิตวิญญาณและจริยธรรม เพื่อเป็นกำลังในการพัฒนาสังคมต่อไป รศ.ดร. รัตติกรณ์ จงวิศาล มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ จึงศึกษาเพื่อพัฒนาหลักสูตรและคู่มือการพัฒนาจิตวิญญาณและจริยธรรมขึ้น

การพัฒนาจิตวิญญาณและจริยธรรมของนักศึกษาในมหาวิทยาลัย

หลักสูตรและคู่มือในการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาจิตวิญญาณและจริยธรรมของนิสิตนักศึกษามหาวิทยาลัยประกอบด้วย 4 โมดูล ได้แก่ โมดูลที่ 1 การพัฒนาการเห็นคุณค่าในตนเอง และการพัฒนาการเห็นคุณค่าของผู้อื่น โมดูลที่ 2 การพัฒนาความสัมพันธ์ที่ดีกับผู้อื่น โมดูลที่ 3 การพัฒนาความรับผิดชอบต่อตนเอง ผู้อื่น และสิ่งแวดล้อม โมดูลที่ 4 การวางแผนการพัฒนาจิตวิญญาณและจริยธรรมของตนเองและการติดตามผล

การประเมินประสิทธิผลของหลักสูตร โดยใช้การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณเพื่อทดสอบความแตกต่างของคะแนนตัวแปรจิตวิญญาณและจริยธรรมระหว่างก่อนได้รับการพัฒนา (Pre Test) กับหลังได้รับการพัฒนา (Post Test) โดยดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างนิสิตนักศึกษาที่สามารถเข้าร่วมการพัฒนาได้ครบตามหลักสูตรทั้ง 3 ครั้ง และ

ให้ข้อมูลครบ จำนวนรวมทั้งสิ้น 26 คน โดยผลการวิจัยพบว่าภายหลังได้รับการพัฒนาตามหลักสูตรฯ แล้วนิสิตนักศึกษา กลุ่มตัวอย่างมีพัฒนาการก่อนและหลังการฝึกอบรมมากขึ้นทุกด้าน กล่าวคือทั้งการเห็นคุณค่าในตนเอง การเห็นคุณค่าของผู้อื่น สัมพันธภาพที่ดีต่อผู้อื่น ความรับผิดชอบต่อตนเองและผู้อื่น นอกจากนี้ผลของการพัฒนาพบว่าสุขภาวะทางจิตวิญญาณภายหลังได้รับการพัฒนาตามหลักสูตรฯ แล้วกลุ่มตัวอย่างมีคะแนนมากกว่าก่อนได้รับการพัฒนามีนัยสำคัญทางสถิติ อย่างไรก็ตามไม่พบว่า การให้อภัย ภายหลังจากการได้รับการพัฒนาจะเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

นอกจากนี้ ผู้เข้ารับการฝึกอบรมได้รายงานเกี่ยวกับตนเอง เช่น ได้มีการพัฒนาตนเองจากภายใน ได้เห็นคุณค่าของตนเองมากขึ้น ได้รู้จักและเข้าใจตนเองมากขึ้น ยอมรับและมองตนเองทางบวกมากขึ้น ได้ออกจากพื้นที่แห่งความสะดวกสบาย (Comfort Zone) ได้ก้าวข้ามผ่านข้อจำกัดของตนเอง ได้ให้อภัยตนเอง มีความรู้สึกที่ดีกับตนเอง กล้าแสดงออก และมั่นใจในตนเองมากยิ่งขึ้น ได้เปลี่ยนความคิดและมุมมองในชีวิต มองโลกในแง่ดีมากขึ้น ได้เห็นการเปลี่ยนแปลงของตนเองอย่างค่อยเป็นค่อยไป มีการเปลี่ยนแปลงตนเองจากภายในทั้งความคิดและจิตใจ จัดการอารมณ์ตัวเองได้ดีขึ้น มีสติไม่วู่วาม มีวินัยและความรับผิดชอบต่อตนเองมากขึ้น ได้ตระหนักว่าควรเปลี่ยนแปลงตนเองแทนที่จะเปลี่ยนแปลงผู้อื่น ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากความรู้สึกว่าตนเองต้องเป็นหนึ่งเท่านั้น เปลี่ยนเป็นความรู้สึกว่าตนเอง ขอเป็นส่วนหนึ่ง และผู้เข้ารับการฝึกอบรมได้รายงานเกี่ยวกับผู้อื่น เช่น ได้เห็นคุณค่าของผู้อื่น ได้เข้าใจความรู้สึกของผู้อื่นมากขึ้น ได้เรียนรู้เรื่องความแตกต่าง เปิดใจรับผู้อื่น เรียนรู้ที่จะเข้าใจและรับฟังผู้อื่นมากขึ้น ใส่ใจและไว้วางใจผู้อื่นมากขึ้น ได้กัลยาณมิตร ได้มิตรภาพและมีสัมพันธภาพที่ดีกับผู้อื่น ได้ให้อภัยผู้อื่นมากขึ้น และลดความมีอคติกับผู้อื่น และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสังคมกับสิ่งแวดล้อม ผู้เข้ารับการฝึกอบรมได้รายงาน เช่น ได้เห็นความเหลื่อมล้ำของสังคม ได้ตระหนักในเรื่องความรับผิดชอบต่อส่วนรวม สังคมและโลกมากขึ้น

ที่มา: รัตติกรณ์ จงวิศาล และคณะ, การพัฒนาจิตวิญญาณและจริยธรรมของนิสิตศึกษามหาวิทยาลัย (SR158H0802), งานวิจัย SR18 คุณธรรม จริยธรรม ระเบียบวินัยของคนไทย, สกว. (2560)

กลุ่มอาชีพต่าง ๆ ปัจจุบันการประกอบอาชีพต่าง ๆ มีจำนวนมากและส่วนใหญ่เป็นวิชาชีพ ซึ่งผู้ประกอบการวิชาชีพต้องผ่านการศึกษาอบรมในสถาบันต่าง ๆ จนได้รับการรับรองให้สามารถประกอบวิชาชีพนั้นๆ ได้ อีกทั้งยังกำหนดให้มีการขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพนั้นๆ ตลอดจนจัดตั้งองค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพในรูปแบบของสมาคมวิชาชีพหรือคณะกรรมการ เพื่อเป็นกลไกในการสอดส่องดูแลและกำกับควบคุมการประกอบวิชาชีพในรูปแบบของสมาคมวิชาชีพทุกคนมีจริยธรรมจรรยาบรรณในวิชาชีพของตน โดยคำนึงถึงประโยชน์ของผู้รับบริการและสังคมส่วนรวมเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงค่านิยม ความคิดความเชื่อของคนในสังคม รวมทั้งมีพฤติกรรมเบี่ยงเบนจากจริยธรรมวิชาชีพของคนในวิชาชีพต่างๆ มากขึ้น ด้วยเหตุนี้ รศ.ดร.วริยา ชินวรรณ มหาวิทยาลัยมหิดล และนักวิจัยจากสถาบันต่างๆ จึงได้ทำการศึกษาจริยธรรมในวิชาชีพรวม 11 วิชาชีพ เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาและแนวทางในการพัฒนาจริยธรรมในวิชาชีพต่างๆ ให้เหมาะสมต่อไป

จริยธรรมในวิชาชีพ

ชุดโครงการนี้มุ่งศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางจริยธรรมในวิชาชีพต่างๆ รวม 11 วิชาชีพ และผลกระทบต่อสังคมไทย พร้อมทั้งมีข้อเสนอแนะทางแก้ไขปัญหาก็เกี่ยวกับจริยธรรมในวิชาชีพต่างๆ อย่างเป็นรูปธรรม ดังนี้

1. นักกฎหมาย จัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อยกร่างประมวลจริยธรรมกลางสำหรับผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายทุกฝ่าย เพื่อใช้เป็นหลักปฏิบัติร่วมกันและใช้ในการตรวจสอบติดตามกำหนดกลไกในการตรวจสอบที่ชัดเจน ยกระดับความร่วมมือกันระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในด้านต่างๆ มากขึ้น เนติบัณฑิตยสภาควรมีบทบาทในการกำหนดมาตรฐานกลางของจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายทั้งภาครัฐและภาคเอกชน จัดให้มีศูนย์ข้อมูลกฎหมายกลางเพื่อเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ด้านจริยธรรมวิชาชีพกฎหมายให้ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมาย นักศึกษา

สื่อมวลชนและประชาชน ปรับปรุงระบบการเรียนการสอนที่เปิดกว้างให้นักศึกษาวิชากฎหมายได้เรียนรู้ศาสตร์อื่น ๆ ที่จำเป็นมากขึ้น โดยเฉพาะในศาลที่พิจารณาคดีพิเศษ เช่น คดีแรงงาน คดีที่เกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา เป็นต้น รวมทั้งจัดให้มีหน่วยงานสนับสนุนผู้เชี่ยวชาญทางคดีและงบประมาณที่จะช่วยเหลือประชาชนในกรณีที่ต้องมีการต่อสู้คดีกับผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายด้วยกันที่กระทำผิดจริยธรรม โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายและส่งเสริมระบบการคุ้มครองพยานด้วย

2. หักธุรกิจ ต้องเริ่มจากการปลูกฝังจริยธรรมระดับบุคคลผ่านสถาบันครอบครัว สถาบันการศึกษา สถาบันศาสนา สื่อมวลชน และสังคมรอบข้าง ส่วนในระดับองค์กรต้องทำให้เห็นเป็นแบบอย่างและมีวัฒนธรรมองค์กรที่เอื้ออำนวย เช่น การทำธุรกิจเพื่อหากำไรอย่างยั่งยืน สร้างความมั่นคงให้กับองค์กรเองและผู้เกี่ยวข้องทั้งลูกค้า พนักงาน ผู้ถือหุ้น คู่ค้า และสังคม ทำตามกฎระเบียบทั้งภายในประเทศและระดับนานาชาติ (เช่น ISO 26000 , UN Global Compact , OECD Guideline) และมีการใช้เครื่องมือในการดำเนินการ เช่น การทำรายงาน การควบคุมภายใน การฝึกอบรม เป็นต้น โดยกำหนดเป็นกลยุทธ์ให้เกิดการจัดกระทำที่โปร่งใส มีธรรมาภิบาล มีความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม

3. ทหาร อบรมเรื่องจริยธรรมในวิชาชีพอย่างสม่ำเสมอ โดยนำหลักธรรมะเข้ามาประกอบ กำหนดขอบเขตและความหมายของจริยธรรมวิชาชีพทหารให้ชัดเจนในประมวลจริยธรรมวิชาชีพทหาร เพื่อเป็นแนวทางที่ถูกต้องให้ถือปฏิบัติ โดยทั่วกันเป็นประจำ รวมทั้งปลูกฝังให้บุคลากรในองค์กรสามารถตกเตือนกันได้เมื่อกระทำผิดจริยธรรมเพื่อเป็นการควบคุมดูแลพฤติกรรมของเพื่อนร่วมงานในองค์กร

4. หักการเมือง ปฏิรูประบบการศึกษาให้คนมีคุณธรรมจริยธรรมในการดำเนินชีวิต ปรับเปลี่ยนค่านิยมของสังคมให้ยกย่องนับถือคนจากคุณงามความดี ความรู้ความสามารถมากกว่าตำแหน่งหน้าที่และความร่ำรวย กำหนดบทลงโทษทางกฎหมายเพิ่มเติมและมีความเข้มงวด เมื่อผู้ที่อยู่ในวิชาชีพนั้นๆ ใช้ประโยชน์จากวิชาชีพสร้างความเดือดร้อนหรือลิดรอนสิทธิผู้อื่น จัดตั้งหน่วยงานเฉพาะที่มีความเป็นอิสระเพื่อกำกับดูแลเรื่องจริยธรรมของนักการเมือง ตลอดจนให้ความรู้และปลูกจิตสำนึกประชาชนให้ช่วยกันสอดส่องดูแลการกระทำผิดจริยธรรมของนักการเมือง

5. ข้าราชการ สำนักงาน ก.พ. ควรกำหนดมาตรฐานการผิดจริยธรรมและแยกจากความผิดทางวินัยให้ชัดเจน กำหนดมาตรฐานกลางของมาตรการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมให้มีสภาพบังคับใช้ มีกระบวนการจัดการเรื่องร้องเรียนได้ตามช่องทาง กำหนดบทลงโทษและดำเนินการจริงจัง ยกย่องให้รางวัลผู้ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมฯ จัดหลักสูตรอบรมและกิจกรรมประชาสัมพันธ์เผยแพร่ให้ความรู้และสร้างจิตสำนึกในการปฏิบัติตามประมวลฯ ให้กับข้าราชการอย่างต่อเนื่อง กำหนดโครงสร้างการดำเนินงานให้ชัดเจน มีหน่วยงานรับผิดชอบ เช่น กลุ่มส่งเสริมจริยธรรม และอาจกำหนดให้ทุกส่วนราชการต้องมีตัวชี้วัดในการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลฯ เป็นตัวชี้วัดหนึ่งของการวัดผลสัมฤทธิ์การปฏิบัติงานของส่วนราชการ โดยรวมไว้ในตัวชี้วัดของ กพร. รวมทั้งกำหนดตัวชี้วัดการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมฯ เป็นองค์ประกอบหนึ่งของการประเมินผลการปฏิบัติราชการของข้าราชการและผู้บริหาร

6. ตำรวจ สร้างวัฒนธรรมที่ดีขององค์กรตำรวจ เพิ่มค่าตอบแทนที่เพียงพอสำหรับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เพิ่มบทลงโทษต่อตำรวจที่ละเมิดจริยธรรมในวิชาชีพ ป้องกันไม่ให้นักการเมืองหรือผู้มีอิทธิพลเข้ามาแทรกแซงการปฏิบัติงานของตำรวจ สร้างความร่วมมือของประชาชนในการสอดส่องความประพฤติของตำรวจ รวมทั้งสร้างหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของตำรวจหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อจริยธรรมในวิชาชีพตำรวจ

7. แพทย์ แพทยสภาต้องดำเนินการให้ประชาชนมีความมั่นใจในการธำรงไว้ซึ่งจริยธรรมในวิชาชีพแพทย์ มีการประกาศให้เป็นรูปธรรมในวงการแพทย์ ให้ประชาชนได้รับรู้รับทราบในสิทธิของผู้ป่วยและสิทธิของแพทย์ เพื่อลดความขัดแย้งและการฟ้องร้อง สอนวิธีการสื่อสารกับผู้ป่วย ญาติและบุคลากรทางการแพทย์ กำหนดมาตรฐานออกมาให้ชัดเจนในการดำเนินการรักษาพยาบาลให้ผู้ป่วย ให้สิทธิแพทย์ในการปฏิเสธต่อผู้ป่วยที่พูดจาไม่ให้เกียรติ และควรมีมาตรการปกป้องแพทย์จากการถูกฟ้องร้องกล่าวหาในสิ่งที่ไม่เป็นความจริง รวมทั้งให้มีช่องทางในการร้องทุกข์ ร้องเรียนและการชี้แจงของแพทย์อย่างเป็นรูปธรรม

8. พยาบาล จัดเนื้อหาวิชาการพยาบาลทั้งภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติ เพื่อพัฒนาให้นักศึกษาพยาบาลมีจริยธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพการพยาบาล ผู้บริหารการพยาบาลนำข้อมูลไปกำหนดนโยบายและวางแผนงานเรื่องการพัฒนาพฤติกรรมจริยธรรมของพยาบาล โดยสนับสนุนให้มีการดำรงพฤติกรรมจริยธรรมที่ดี อบรมให้ความรู้เรื่องจริยธรรมในวิชาชีพการพยาบาลอย่างต่อเนื่อง สร้างขวัญและแรงจูงใจโดยให้การยกย่อง ชมเชยและให้รางวัลพยาบาลที่มีพฤติกรรมจริยธรรมดีเด่น จัดให้มีการประเมินพฤติกรรมจริยธรรมของพยาบาลโดยการประเมินภายในและประเมินภายนอกจากผู้ให้บริการ กระตุ้นและย้ำเตือนให้เห็นความสำคัญของพฤติกรรมจริยธรรมและการปฏิบัติกับผู้ให้บริการอย่างมีคุณธรรมและจริยธรรม จัดเวลาให้ผู้บริหารและพยาบาลแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ร่วมกันหาทางแก้ไขและป้องกันปัญหาจริยธรรมในวิชาชีพการพยาบาล

9. สื่อมวลชน องค์กรวิชาชีพสื่อมวลชนควรมีมาตรการส่งเสริมจริยธรรม เปิดโอกาสให้องค์กร/บุคคลภายนอกมีส่วนร่วมในการตรวจสอบจริยธรรมในวิชาชีพสื่อ ผู้ปฏิบัติงานควรมั่นใจในจรรยาบรรณวิชาชีพ การรวมกลุ่มวิชาชีพจะช่วยให้สื่อมีเอกภาพและเข้มแข็งในการตรวจสอบและพัฒนาจริยธรรมในวิชาชีพสื่อมวลชนมากขึ้น องค์กรกำกับดูแล เช่น คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) เป็นตัวกลางส่งเสริมจริยธรรมในวิชาชีพสื่อมวลชนโดยการใช้อำนาจตามกฎหมาย เช่น กำกับดูแลเนื้อหารายการและการประกอบกิจการสื่อ สถาบันการศึกษาควรปลูกฝังความรู้เท่าทันสื่อให้นักเรียน สถาบันการศึกษาที่สอนวิชาชีพด้านสื่อสารมวลชนมีบทบาทปลูกฝังความรู้และทัศนคติให้แก่บุคลากรสื่อในอนาคต และควรประสานความร่วมมือกับองค์กรวิชาชีพสื่อมวลชน เพื่อสามารถผลิตนักวิชาชีพให้ออกไปปฏิบัติงานสื่อสารมวลชนได้ทันกับเหตุการณ์ ประชาชนควรชี้แนะให้เด็กมีความรู้เท่าทันสื่อ รู้จักแยกแยะสื่อที่ดีและไม่ดี และตรวจสอบการทำหน้าที่ของสื่อโดยผ่านกระบวนการต่างๆ เช่น สนับสนุนสื่อที่มีจริยธรรมต่อต้านสื่อที่ขาดจริยธรรม ฯลฯ

10. ครู สร้างระบบเครือข่ายผู้ปกครองในรูปแบบของสมาคม/ชมรมที่เข้มแข็งและมีส่วนร่วมในสถาบันการศึกษา เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและทำงานประสานกันในการควบคุมแก้ไขปัญหาพฤติกรรมของครู มีการปฐมนิเทศให้ครูได้ทราบจริยธรรมของครูอย่างชัดเจน มีการตรวจสอบพฤติกรรมเชิงจริยธรรม จรรยาบรรณของครูเป็นรายบุคคล โดยเป็นการตรวจสอบแบบมีส่วนร่วมจากหลายฝ่าย เช่น ผู้บริหาร ครูด้วยกัน นักเรียน ผู้ปกครอง ชุมชน สร้างครูที่เป็นแบบอย่างที่ดีแก่นักเรียน มีระบบประเมินการสอน พฤติกรรมเชิงจริยธรรม จรรยาบรรณครูและผู้บริหารโรงเรียนที่เข้มงวดและมีประสิทธิภาพ

11. อาจารย์ในมหาวิทยาลัย สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาควรสนับสนุนสถาบันอุดมศึกษาได้ทำหน้าที่ส่งเสริมจริยธรรมวิชาชีพให้แก่อาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษา อาทิ จัดทำหลักสูตรฝึกอบรมเพื่อการเข้าสู่วิชาชีพ อาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษา อบรมคุณธรรมจริยธรรม ฯลฯ สถาบันอุดมศึกษาควรจัดทำแนวปฏิบัติเรื่องจริยธรรมวิชาชีพและประชาสัมพันธ์ให้รับทราบ มีกระบวนการสรรหาบุคลากรที่ดีและมีคุณภาพเข้าสู่วิชาชีพอาจารย์คณะกรรมการจรรยาบรรณอาจารย์หรือสภาคณาจารย์หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่องการพัฒนาจรรยาบรรณวิชาชีพของทุกสถาบันอุดมศึกษาควรสร้างค่านิยมและวัฒนธรรมอันดีงามให้แก่อาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาให้สอดคล้องกับมาตรฐานจรรยาบรรณวิชาชีพอาจารย์

ที่มา: รศ.ดร.วริยา ชินวรรณ และคณะ , ชุดโครงการวิจัยเรื่อง “จริยธรรมในวิชาชีพ” (RDG54H003) , สกว. (2556)

กลุ่มคนต่างวัฒนธรรม การเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ การขยายตัวของเมือง การย้ายถิ่น ความก้าวหน้าของสื่อออนไลน์และโซเชียลมีเดียนำไปสู่การปะทะสังสรรค์ข้ามวัฒนธรรม เกิดเป็นสังคมพหุวัฒนธรรมที่มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น การปลูกฝังเจตคติและบ่มเพาะจริยธรรมเพื่อการอยู่ร่วมกันได้อย่างสร้างสรรค์และสันติสุขในสังคมที่มีความแตกต่างหลากหลายจึงเป็นเรื่องสำคัญมาก รศ.ดร.นภาพร อดิวัฒนชัยพงศ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กำลังศึกษาทัศนคติและลักษณะการอยู่ร่วมกันของกลุ่มคนต่างวัฒนธรรม เช่น แรงงานไทย แรงงานข้ามชาติ ซึ่งจะช่วยให้ได้ข้อมูลสำหรับใช้กำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติที่จะส่งเสริมให้คนไทยเรียนรู้จริยธรรมของการอยู่ร่วมกันในสังคมพหุวัฒนธรรม

การพัฒนาจริยธรรมเพื่อการอยู่ร่วมกันในสังคมพหุวัฒนธรรม

งานวิจัยเชิงลึกโครงการนี้เก็บข้อมูลภาคสนามและสัมภาษณ์ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในพื้นที่ที่มีแรงงานข้ามชาติทำงานอยู่เป็นจำนวนมาก ชุมชนที่มีคนต่างถิ่นย้ายเข้าไปอาศัยอยู่ โรงงานอุตสาหกรรมที่มีการจ้างแรงงานข้ามชาติ เพื่อให้ทราบถึงความคิดความเชื่อในการอยู่ร่วมกันของผู้คนที่มีความแตกต่างทางวัฒนธรรม

- จังหวัดที่มีแรงงานข้ามชาติจำนวนมาก (สมุทรสาคร): การศึกษาเน้นแนวคิดเรื่องอคติและสิทธิแรงงาน สิทธิมนุษยชน และความไม่เท่าเทียมกันเนื่องจากอคติ คาดว่าจะได้รับข้อมูลที่น่าสนใจเป็นแนวทางในการส่งเสริมจริยธรรมเพื่อการอยู่ร่วมกันอย่างเป็นมิตรระหว่างแรงงานไทยและแรงงานข้ามชาติ และได้ข้อเสนอแนะที่จะนำไปสู่การจัดกิจกรรม การกำหนดนโยบายและการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้แรงงานข้ามชาติได้รับสิทธิอันพึงได้ตามหลักจริยธรรมของการอยู่ร่วมกันในสังคมพหุวัฒนธรรม
- โรงงานอุตสาหกรรม: จุดเน้นของการศึกษาคือทัศนคติของนายจ้างไทยเรื่องการจ้างงานแรงงานข้ามชาติ การเรียนรู้และปรับเปลี่ยนพฤติกรรมกรรมการจ้างงานของนายจ้างว่าเป็นไปตามหลักสากลหรือไม่ อย่างไร คาดว่าจะได้ข้อเสนอเชิงนโยบาย (กฎหมาย/ความตกลงร่วมกัน) หรือแนวทางการแก้ปัญหาความไม่เป็นธรรมในการจ้างงานแรงงานข้ามชาติ
- ชุมชนพหุวัฒนธรรม (ชุมชนคลองรังสิต): การศึกษาเน้นเรื่องการขยายตัวของเมือง ทั้งหมู่บ้านจัดสรร โรงงานอุตสาหกรรมและแรงงานต่างถิ่นที่เพิ่มมากขึ้น คาดว่าจะได้ข้อมูลซึ่งเป็นบทเรียนในด้านจริยธรรมการอยู่ร่วมกันของชุมชนที่มีลักษณะพหุวัฒนธรรม และความเข้าใจเกี่ยวกับปัจจัยส่งเสริมสนับสนุนการอยู่ร่วมกันหรือปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นเมื่อชุมชนต้องเผชิญกับโครงการพัฒนาขนาดใหญ่

ผลงานวิจัยนี้จะป็นข้อมูลในการพัฒนาหรือวางแผนนโยบายให้สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมายและพื้นที่ที่มีลักษณะพหุวัฒนธรรมมากขึ้น

ที่มา: นภาพร อติวานิชยพงศ์ และคณะ, แนวทางจัดการเรียนรู้เพื่อส่งเสริมจริยธรรมเพื่อการอยู่ร่วมกันในสังคมพหุวัฒนธรรม (SRI58H0801), งานวิจัย SRI8 คุณธรรม จริยธรรม ระเบียบวินัยของคนไทย, สกว. (กำลังดำเนินการ)

นอกจากนี้ ยังมีงานศึกษานวัตกรรมพัฒนาและการเรียนรู้ทางจริยธรรมในพื้นที่วัฒนธรรมที่หลากหลายทั้งในและต่างประเทศ (สิงคโปร์ ญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา) โดย ดร. อติสร จันทรสข มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งต้องการได้องค์ความรู้เกี่ยวกับนวัตกรรมด้านเนื้อหา รูปแบบ กระบวนการ และกิจกรรมในการพัฒนาและการเรียนรู้ทางจริยธรรม รวมทั้งแนวทางในการพัฒนาและการเรียนรู้ทางจริยธรรมที่สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย

นวัตกรรมการพัฒนาและการเรียนรู้ทางจริยธรรม

การศึกษาในพื้นที่วัฒนธรรมคัดสรร 4 ประเภท ได้แก่ แหล่งเรียนรู้ในชุมชน พิพิธภัณฑ์ บริษัทประเภทเทสตาร์ทอัพ และภาพยนตร์แอนิเมชัน โดยเน้นศึกษาประเด็นคุณค่าทางจริยธรรม (ethical value) ที่พื้นที่วัฒนธรรมแต่ละประเภทให้ความสำคัญ อาทิ ความเห็นอกเห็นใจ (empathy) การยอมรับความแตกต่างหลากหลาย (multiculturalism) ความเท่าเทียมกันทางสังคม (social equality) การเห็นคุณค่าสิ่งแวดล้อม (environmentalism) และจริยธรรมองค์กร (cooperate ethics) โดยพยายามให้เกิดความครอบคลุมทั้งในแง่กลุ่มเป้าหมายของการเรียนรู้ (ตั้งแต่ระดับเด็กและเยาวชน คนวัยทำงานจนถึงผู้สูงอายุ) ปริมาณของผู้เข้าร่วมเรียนรู้ในระยะเวลาหนึ่งๆ (ตั้งแต่กลุ่มเล็ก เช่น สมาชิกในชุมชน ผู้เข้าชมพิพิธภัณฑ์ พนักงานในองค์กร จนถึงกลุ่มใหญ่ คือ ประชาชนทั่วไป) ระยะเวลาในการมีส่วนร่วมของกลุ่มเป้าหมายต่อพื้นที่วัฒนธรรมนั้นๆ (ตั้งแต่หนึ่งชั่วโมงจนถึงต่อเนื่องหลายปี) ตลอดจนการควบคุมตรวจสอบพฤติกรรมทางจริยธรรมในฐานะผลลัพธ์ของการเรียนรู้ (ตั้งแต่การตรวจสอบอย่างเคร่งครัดและเป็นระบบขององค์กร จนถึงการปราศจากการตรวจสอบของภาพยนตร์แอนิเมชัน) เพื่อวิเคราะห์มุมมองของผู้สร้างสรรค์นวัตกรรมในแต่ละพื้นที่ว่าปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมืองมีอิทธิพลต่อการสร้างสรรค์นวัตกรรมพัฒนาและการเรียนรู้ทางจริยธรรมที่แตกต่างกันออกไปอย่างไร

ความรู้ที่คาดว่าจะได้จากงานวิจัย อาทิ

1) การเปรียบเทียบการเรียนรู้จริยธรรม 3 ประเทศ พบว่าโสมเยียนสืบสานภูมิปัญญาล้านนา (เชียงใหม่) มีบทบาทในการปลูกฝังจริยธรรม สิงคโปร์มีศูนย์เรียนรู้และมีความหลากหลายทางชาติพันธุ์ สหรัฐอเมริกามีศูนย์เรียนรู้ระหว่างวัยที่ผนวกศูนย์ดูแลผู้สูงอายุกับศูนย์ดูแลเด็กไว้ด้วยกัน

2) นวัตกรรมที่องค์กรใช้ในการพัฒนาพนักงานด้านจริยธรรมในบริบทของประเทศไทยและสิงคโปร์ โดยเรียนรู้จากองค์กรธุรกิจประเภทสตาร์ทอัพ 3 แห่งในธุรกิจการคมนาคม ได้แก่ อูเบอร์ (Uber Inc) ธุรกิจที่พักอาศัย ได้แก่ แอร์บีเอ็นบี (Airbnb) และธุรกิจอาหาร ได้แก่ Eatigo

3) นวัตกรรมการพัฒนาและการเรียนรู้ทางจริยธรรมในพิพิธภัณฑ์ในไทย สิงคโปร์และสหรัฐอเมริกา โดยวิเคราะห์จากเนื้อหาสาระในการจัดแสดงนิทรรศการและสัมมนาภัณฑารักษ์

4) นวัตกรรมการพัฒนาและการเรียนรู้ทางจริยธรรมผ่านสื่อภาพยนตร์แอนิเมชันทั้งด้านตะวันออก (ไทยและญี่ปุ่น) และตะวันตก (สหรัฐอเมริกา) ที่ใช้เป็นสื่อการเรียนรู้ทั้งในและนอกระบบโรงเรียน

ที่มา: อติสร จันทรสุข และคณะ, โครงการนวัตกรรมการพัฒนาและการเรียนรู้ทางจริยธรรม บทเรียนจากพื้นที่วัฒนธรรมคัสเตอร์ (SRI59H0802), งานวิจัย SRI8 คุณธรรม จริยธรรม ระเบียบวินัยของคนไทย, สกว. (กำลังดำเนินงาน)

4. การพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานที่ได้มาตรฐาน

ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีศักยภาพ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศและยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในสังคมนั้น นอกเหนือจากการจัดการศึกษาและการเรียนรู้ที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึงแล้ว การพัฒนาทักษะฝีมือและเพิ่มผลิตภาพแรงงานก็เป็นแนวทางการพัฒนาที่ยุทธศาสตร์ชาติได้ให้ความสำคัญเช่นเดียวกัน ในช่วงที่ผ่านมา สกว. ได้ให้การสนับสนุนงานวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนาระดับทักษะฝีมือแรงงานที่ได้มาตรฐานและสอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน เพื่อให้ก้าวพ้นจากกับดักการเป็นประเทศรายได้ปานกลางหลายเรื่อง ภายใต้กรอบแนวคิดในการวิจัย “การเชื่อมโยงโลกการศึกษากับโลกการทำงานผ่านมาตรฐานคุณวุฒิวิชาชีพ” โดยมีจุดเน้น คือ การพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน และการเทียบโอนมาตรฐานฝีมือแรงงาน ทั้งนี้สามารถนำข้อเสนอเชิงนโยบายและกรณีศึกษาจากงานวิจัยเหล่านี้ไปพัฒนาและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคนในยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 12 ได้

4.1 การพัฒนาและยกระดับผลิตภาพแรงงานไทย

งานวิจัยอย่างน้อย 3 เรื่องได้ประเมินสถานการณ์ตลาดแรงงานไทยและผลิตภาพแรงงาน ทั้งหมดล้วนตอกย้ำว่าประเทศไทยกำลังประสบปัญหาขาดแคลนแรงงานในเชิงคุณภาพ ส่วนหนึ่งเกิดจากระบบอาชีวศึกษาไม่ตอบสนองความต้องการของตลาดแรงงาน การอบรมพัฒนาทักษะฝีมือและทักษะที่จำเป็นในโลกการทำงานสมัยใหม่ไม่เพียงพอและไม่มีประสิทธิภาพ นับว่าเป็นสถานการณ์ที่น่าห่วงใย เพราะการพัฒนาระดับทักษะและเพิ่มผลิตภาพแรงงานเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนประเทศไทยให้หลุดพ้นจากกับดักประเทศรายได้ปานกลาง ความรู้เกี่ยวกับสถานการณ์ปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาในหลากหลายบริบท และกรณีศึกษาที่สามารถนำไปขยายผลที่ สกว. มีอยู่และกำลังพัฒนาต่อยอดน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการขับเคลื่อนเรื่องนี้

ปัญหา ข้อจำกัดและแนวทางการพัฒนาระดับผลิตภาพแรงงานไทย

งานวิจัยโดย ดร.สมชัย จิตสุชน สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ชี้ว่าตลาดแรงงานไทยติดกับดักทักษะแรงงานต่ำ ทั้งนี้ปัจจัยกำหนดผลิตภาพคือทุนต่อแรงงาน แต่อัตราการสะสมทุนค่อนข้างช้า เพราะขาดแคลนบุคลากรที่มี

ความสามารถในการใช้นวัตกรรม แรงงานไทยด้วยคุณภาพ ระบบการศึกษาไม่ตอบสนองความต้องการทักษะแรงงานของ นายจ้าง ดัชนีความสามารถในการแข่งขันด้านการฝึกอบรมแรงงานต่ำกว่าประเทศกำลังพัฒนาในภูมิภาค

ขณะที่งานศึกษาทุนมนุษย์กับผลิตภาพแรงงานไทย ของ ดร. พิริยะ ผลวีรฤทธิ์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ สะท้อนให้เห็นว่าอุตสาหกรรมไทยกำลังประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงาน “เชิงคุณภาพ” มากกว่าเชิงปริมาณ ภาคการผลิตจึงไม่สามารถดำเนินการผลิตได้เต็มกำลังและเป็นอุปสรรคต่อการลงทุนในนวัตกรรม แรงงานไทยขาดทักษะพื้นฐานที่ บริษัทคาดหวัง โดยทักษะที่แรงงานไทยมีคุณภาพต่ำสุด คือ ภาษาอังกฤษ รองลงมา คือ เทคโนโลยี การคำนวณ นวัตกรรมและความคิดสร้างสรรค์

บริษัทส่วนใหญ่ระบุว่าแรงงานที่จบจากสถาบันอาชีวศึกษามีทักษะดีถึงดีมาก สามารถเติมช่องว่างการขาดแคลน แรงงานและอาจมีบทบาทในการเพิ่มผลิตภาพการผลิตโดยรวม ขณะที่แรงงานที่จบในระดับอุดมศึกษายังมีปัญหาคูณภาพไม่ ตรงตามความต้องการของผู้ว่าจ้าง อย่างไรก็ตาม ผู้ที่เลือกจะจบจากรั้วอาชีวะลดลง แต่ผู้ที่เลือกศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษามี จำนวนมากขึ้น เนื่องจากได้รับผลตอบแทนมากกว่า

เมื่อเปรียบเทียบต้นทุนและผลได้จากการลงทุนในทุนมนุษย์ พบว่าการศึกษาของแรงงานส่งผลทางบวกต่อโอกาสใน การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันขององค์กร การจ้างแรงงานที่จบในระดับอุดมศึกษาจะส่งผลต่อการเพิ่มผลิตภาพ แรงงานของบริษัทได้สูงที่สุด และการให้การฝึกอบรมเป็นกิจกรรมที่มีความคุ้มค่าในการสร้างผลได้มากกว่าต้นทุนที่เพิ่มขึ้น นอกจากนี้ ค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมภายนอกยังส่งผลทางบวกต่อผลิตภาพแรงงานและความสามารถในการแข่งขันด้วย เช่นกัน

การวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคของการยกระดับแรงงานฝีมือ โดย ศ.ดร.อภิชัย พันธเสน สถาบันการจัดการเพื่อ ชนบทและสังคม ก็ชี้ชัดว่าโลกของการศึกษากับการทำงานของประเทศไทยไม่เชื่อมต่อกัน มีปัญหาขาดแคลนแรงงานมี ฝีมือระดับกลางที่ควรผลิตได้โดยสถาบันอาชีวศึกษา มีปัญหาด้านโครงสร้างแรงจูงใจและค่านิยม ทำให้มีผู้เข้าเรียนน้อย หรือไม่มีความพร้อม จึงมีอัตราลาออกกลางคันสูงและเข้าสู่ตลาดแรงงานน้อย แรงงานที่มีอยู่ไม่มีคุณวุฒิทางอาชีพและมี ทักษะไม่สูงพอ ขาดการเทียบคุณวุฒิวิชาชีพกับทักษะในการทำงาน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างน้อย 3 หน่วยงานทำงาน ซ้ำซ้อนและไม่มีการเชื่อมต่อกัน

งานวิจัยทั้ง 3 เรื่องนี้ได้ให้ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อแก้ปัญหาภัยคุกคามแรงงานที่ต้องอาศัยมาตรการและ เครื่องมือที่หลากหลาย ดังนี้

1) ปฏิรูปกลไกการนำเข้าแรงงานทักษะฝีมือสูงจากต่างประเทศ โดยออกใบอนุญาตทำงานชนิดพิเศษส่งเสริม technology transfer เพื่อแก้ปัญหาขาดแคลนทักษะที่คนไทยไม่มี

2) สนับสนุนให้โรงเรียนอาชีวะ มหาวิทยาลัยและหน่วยงานด้านอบรมร่วมมือกับภาคเอกชนมากขึ้น โดยให้การ ฝึกประสบการณ์ตรง (Cooperative Education) เป็นข้อกำหนดของการสำเร็จการศึกษาในระดับอุดมศึกษาและอาชีวศึกษา เน้นทั้งภาษาอังกฤษ เทคโนโลยีสารสนเทศและความคิดสร้างสรรค์ สร้างกลไกความรับผิดชอบของสถาบันอุดมศึกษา แก่ปัญหาการผลิตไม่สอดคล้องตลาดแรงงาน โดยใช้การลงทะเบียนอัตโนมัติกับ สกอ. เพื่อประมวลข้อมูลติดตามการ ทำงาน

3) พัฒนาทักษะ/ความรู้ของแรงงานที่มีอยู่แล้ว มีมาตรการจูงใจให้ภาคเอกชนเห็นความสำคัญของการลงทุน ฝึกอบรมแรงงาน เช่น การหักลดหย่อนภาษี การอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการอบรมผ่านกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน โดยเฉพาะ ในบริษัท SME และให้ภาครัฐเข้ามาเป็นผู้อบรมหรือพัฒนาเครื่องมือในการอบรม

4) ปฏิรูปกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน แก้ปัญหา free rider ให้ระดมเงินจากสถานประกอบการเพื่อใช้อุดหนุน ค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม และกำหนดให้ทุกสาขามีกรอบมาตรฐานฯ เพื่อใช้ประโยชน์จากกองทุน

ที่มา: สมชัย จิตสุชน และคณะ, โครงการการศึกษาตลาดแรงงานไทยเพื่อยกระดับคุณภาพแรงงานและผลักดันประเทศให้พ้นกับดักรายได้ปานกลาง (SRI5851204), งานวิจัย SRI12 การหลุดพ้นจากกับดักประเทศรายได้ปานกลาง, สกว. (2559)

พิริยะ ผลพิรุฬห์ และบังปอนด์ รักอำนวยกิจ, โครงการทุนมนุษย์กับผลิตภาพแรงงานในภาคอุตสาหกรรมไทย (RDG5510020), ดำเนินการภายใต้ชุดโครงการนโยบายและการยกระดับทรัพยากรมนุษย์ของไทยในกระแเอเชีย ระยะที่ 1, สกว. (2557)

อภิชัย พันธเสน, โครงการการวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคการยกระดับแรงงานฝีมือและคุณวุฒิทางการศึกษาผ่านการจัดตั้งคณะกรรมการมาตรฐานฝีมือแรงงาน (SRI5840501), งานวิจัย SRI5 การสร้างสรรคการเรียนรู้และปฏิรูปการศึกษา, สกว. (2559)

การยกระดับทักษะเพิ่มผลิตภาพแรงงานที่เหมาะสมกับแรงงานแต่ละประเภท

แรงงานที่อยู่ในบริษัทหรืออุตสาหกรรมการผลิต งานวิจัยของ ดร.พิริยะ ผลพิรุฬห์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับโครงสร้างการฝึกอบรมให้เหมาะสมกับสภาพของแต่ละบริษัทหรือแต่ละอุตสาหกรรมการผลิต เช่น บริษัทที่อยู่ภายใต้ระบบห่วงโซ่มูลค่า ควรให้บริษัทที่เป็นผู้นำในระบบการผลิตทั้งหมดเป็นผู้กำหนดมาตรฐานการฝึกอบรม เพื่อให้แน่ใจว่าบริษัทที่เป็น Suppliers อื่นๆ จะสามารถพัฒนาทักษะแรงงานได้ตรงกับความต้องการ หรือบริษัทที่มีศักยภาพสูงอยู่แล้ว ควรเริ่มจากการเปิดโอกาสให้พนักงานได้ปรับเปลี่ยนตำแหน่งงาน เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ทักษะใหม่ๆ อยู่เสมอ รวมทั้งสร้างรูปแบบการแบ่งปันความรู้ระหว่างพนักงานและให้มีส่วนร่วมในความสำเร็จขององค์กรเพื่อการทำงานเป็นทีมและพัฒนาผลิตภาพโดยรวม ขณะที่ในบริษัทขนาดกลางและขนาดย่อมที่ต้องอยู่ในภาวะการแข่งขันสูง ขาดแคลนการเข้าถึงแหล่งเงินทุนและไม่ได้ให้ความสำคัญกับการฝึกอบรมแรงงานมากนัก รูปแบบการฝึกอบรมควรมีหลายส่วน เช่น ฝึกอบรมนอกเวลางาน มีการร่วมกันรับภาระค่าใช้จ่ายระหว่างบริษัทและผู้ได้รับการฝึกอบรม เป็นต้น โดยภาครัฐสนับสนุนด้วยการกำหนดมาตรการจูงใจทั้งทางตรงและทางอ้อมให้บริษัทขนาดเล็กทำการฝึกอบรม สร้างระบบการฝึกอบรมในชุมชนหรือในศูนย์ฝึกอบรม

แรงงานกึ่งฝีมือและมีฝีมือระดับกลางที่ไม่ได้ผ่านการศึกษามาก่อน การศึกษาจากตัวอย่างบริษัทขนาดใหญ่และขนาดกลางที่ประสบความสำเร็จ โดย ดร. สุภาวดี ทองขุนจันทร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี พบว่ามี 2 แนวทาง คือ 1) การยกระดับทักษะการทำงานเป็นรายบุคคล โดยใช้ระบบพี่เลี้ยงให้ผู้ประกอบการและหัวหน้างานสอนงานอย่างต่อเนื่อง ปลุกฝังให้การเรียนรู้เป็นวิถีปฏิบัติขององค์กร ออกแบบหลักสูตรการฝึกอบรมเพื่อตอบสนองต่อเป้าหมาย จัดอบรมทั้งภายในและภายนอกสถานประกอบการ มีชั่วโมงการฝึกอบรมมากกว่า 40 ชั่วโมงต่อปีต่อคน ใช้วิธีการทำงานเป็นทีม สร้างวัฒนธรรมการเรียนรู้ให้หลากหลายผ่านสื่อการเรียนรู้ต่างๆ เปิดพื้นที่การเรียนรู้ในสถานประกอบการมากขึ้น รวมทั้งส่งเสริมให้แรงงานเข้ารับการศึกษาระดับที่สูงขึ้น และ 2) การยกระดับทักษะชีวิต โดยส่งเสริมให้ทำกิจกรรมสาธารณประโยชน์ ปลุกฝังค่านิยมที่ดีและกำหนดข้อปฏิบัติในรูปจรรยาบรรณของพนักงาน สร้างครอบครัวแรงงานให้เข้มแข็งผ่านกิจกรรมที่ช่วยลดความเสี่ยง เช่น รู้จักบริหารรายรับรายจ่าย ฯลฯ ซึ่งส่งผลให้แรงงานในองค์กรธุรกิจดังกล่าวมีผลิตภาพแรงงานเพิ่มขึ้น ใช้สวัสดิการด้านสุขภาพลดลง อัตราการลาออกลดลง ผลประกอบการและภาพลักษณ์ของบริษัทอยู่ในระดับดีอย่างต่อเนื่อง ถือเป็นการสร้างภูมิคุ้มกันให้กับองค์กรธุรกิจในระยะยาวด้วย

ทั้งนี้ ภาครัฐต้องมีบทบาทสนับสนุนสถานประกอบการให้มีแนวทางพัฒนาแรงงานที่ต่อยอดจากการศึกษาด้วย โดยการสนับสนุนทุน/ให้กู้ยืมทุนแก่ภาคธุรกิจเพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาฝีมือแรงงาน เช่น จัดตั้งศูนย์การเรียนรู้ตลอดชีวิตในที่ทำงาน ภาครัฐเผยแพร่ตัวอย่างองค์กรธุรกิจที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาทักษะแรงงานและมาตรการลดหย่อนภาษี/สิทธิประโยชน์ที่จะได้รับ จัดทำหลักสูตรระยะสั้นเพื่อพัฒนาทักษะอาชีพทางเลือกที่หลากหลายเพื่อเป็นช่องทางสำหรับผู้ต้องการที่จะเปลี่ยนสายงาน ให้สถานประกอบการหรือตลาดแรงงานจัดทำคุณสมบัติของแรงงานตามที่ต้องการแล้วส่งให้สถาบันการศึกษาเป็นผู้ผลิตให้ โดยบุคลากรในสถานประกอบการเข้ามาร่วมเป็นวิทยากรด้วย รวมถึงการกำหนดอัตราค่าจ้างตามทักษะฝีมือในตำแหน่งงานที่ขาดแคลนซึ่งจะช่วยแก้ปัญหาการทำงานต่ำกว่าวุฒิการศึกษาหรือไม่วุฒิการศึกษาได้อีกแนวทางหนึ่ง

แรงงานหรือคนในชุมชนที่ต้องการพัฒนาทักษะฝีมือ งานศึกษาสภาพการณ์และแนวทางส่งเสริมการฝึกอาชีพให้คนในชุมชนที่ต้องการโอกาสพัฒนาทักษะฝีมือ เช่น ผู้เรียนที่ลาออกกลางคัน แรงงานที่มีงานทำอยู่แล้วหรือว่างงานและต้องการจะเปลี่ยนอาชีพหรือประกอบอาชีพอื่นเพิ่มเติม หรือต้องการเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระ แรงงานย้ายกลับถิ่นฐาน กลุ่มผู้สูงอายุ ฯลฯ โดย ดร.ทศตริณ วรรณเกตุศิริ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ แสดงให้เห็นถึงปัจจัยที่ทำให้คนในชุมชนเข้าร่วมการฝึกอาชีพ คือ หลักสูตรที่จัดตรงกับความต้องการ ระยะเวลาและช่วงเวลาในการฝึก ค่าใช้จ่ายและระยะทาง/การเดินทางไปยังแหล่งฝึก ส่วนปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จภายหลังการฝึก คือ ความช่วยเหลือด้านเงินทุน ด้านการตลาด และการปรับปรุงผลิตภัณฑ์

แม้ว่าจะมีหน่วยงานที่ช่วยฝึกอาชีพในพื้นที่อยู่หลายหน่วย แต่การฝึกอาชีพยังไม่เพียงพอและไม่ตรงความต้องการของคนในชุมชน การช่วยเหลือมีน้อยมากและไม่ต่อเนื่อง อีกทั้งคนในชุมชนไม่สนใจและไม่มีความพัฒนาตนเอง ความเข้มแข็งของชุมชนมีไม่มากพอ ทำให้ต้องการการสนับสนุนหรืออาศัยการดำเนินงานจากหน่วยงานภายนอก โดยเฉพาะศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัด แต่ศูนย์ฯ เองกลับมีจุดอ่อนเชิงโครงสร้างหลายประการ เช่น งบประมาณจำกัด เงื่อนไขการกำหนดเกณฑ์อายุและวุฒิการศึกษาของผู้เข้าฝึกอบรม ปริมาณครูฝึกไม่ครบทุกสาขาช่าง ขาดทักษะทางภาษา วัสดุครุภัณฑ์ในบางทักษะล้าสมัย ขาดการประชาสัมพันธ์ความสำเร็จของผู้เข้ารับการฝึกและสิทธิประโยชน์ที่ผู้เข้ารับการฝึกพึงได้รับตามระเบียบของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ขาดการสร้างเครือข่ายระหว่างระบบการศึกษากับระบบการพัฒนาฝีมือแรงงานอย่างบูรณาการเป็นรูปธรรม

ดังนั้น ควรมีการวิเคราะห์สภาพชุมชนและความพร้อมของหน่วยงานพื้นฐานในชุมชนเพื่อรองรับการส่งเสริมการฝึกอาชีพและปรับเปลี่ยนอาชีพแรงงาน สร้างความตระหนักถึงความจำเป็นของฝึกอาชีพและปรับเปลี่ยนอาชีพแรงงานที่จะยังผลประโยชน์แก่ตนเองและส่วนรวม รวมทั้งสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในรูปแบบกลุ่ม

ที่มา: พิริยะ ผลพิรุฬห์ และบังปอนด์ รักอำนวยกิจ, โครงการทุนมนุษย์กับผลิตภาพแรงงานในภาคอุตสาหกรรมไทย (RDG5510020), ดำเนินการภายใต้ชุดโครงการนโยบายและการยกระดับทรัพยากรมนุษย์ของไทยในกระแเอเชีย ระยะที่ 1, สกว. (2557)

สุภาวดี ขุนทองจันทร์ และคณะ, โครงการการยกระดับทักษะแรงงานกึ่งฝีมือและมีฝีมือระดับกลางจากผู้ที่ได้ผ่านการศึกษาระดับอาชีวศึกษา โดยองค์กรธุรกิจที่ดำเนินธุรกิจตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง (RDG571008), ดำเนินการภายใต้ชุดโครงการนโยบายและการยกระดับทรัพยากรมนุษย์ของไทยในกระแเอเชีย ระยะที่ 2, สกว. (2558)

ทศตริณ วรรณเกตุศิริ และคณะ, โครงการสภาพการณ์และแนวทางส่งเสริมการฝึกอาชีพและปรับเปลี่ยนอาชีพของแรงงานไทย (RDG571007), ดำเนินการภายใต้ชุดโครงการนโยบายและการยกระดับทรัพยากรมนุษย์ ระยะที่ 2, สกว. (2558)

การเปิดเสรีทางการค้า การลงทุนและการเคลื่อนย้ายแรงงานส่งผลให้แรงงานไทยต้องปรับตัวให้มีทักษะความรู้ความสามารถที่สอดคล้องกับบริบทตลาดแรงงานของประเทศต่างๆ มีทัศนคติเปิดกว้างและมีความเป็นสากลมากขึ้น งานวิจัยของ ดร.ปภัศร ชัยวัฒน์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ชี้ให้เห็นความจำเป็นของการพัฒนาทักษะภาษามลายูให้กับแรงงานไทยในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนใต้เพื่อเพิ่มโอกาสในการแข่งขันในตลาดอาเซียนในอนาคต

การพัฒนาทักษะแรงงานด้านภาษาเพื่อเพิ่มโอกาสในการแข่งขัน

ปัจจุบันประชากรวัยแรงงานจำนวนมากในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนใต้โยกย้ายไปทำงานในประเทศมาเลเซียซึ่งเป็นประเทศที่มีพื้นฐานทางวัฒนธรรม ศาสนาและภาษาที่ใกล้เคียงกัน เพื่อแสวงหารายได้ที่ดีกว่า ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนในช่วงปี 2549–2556 พบว่าประชากรวัยแรงงานส่วนใหญ่ใช้ภาษาไทยในการสื่อสารภายในครัวเรือน รองลงมาคือภาษามลายู กัมพูชา และพม่า/มอญ โดยแรงงานกลุ่มที่ใช้ภาษาไทยในครัวเรือนมีมูลค่าทุนมนุษย์เฉลี่ยสูงที่สุด คือ 29.30 ล้านบาทต่อคน ในขณะที่แรงงานกลุ่มที่ใช้ภาษามลายูกลางมีมูลค่าทุนมนุษย์เป็นอันดับสองเท่ากับ 14.66 ล้านบาทต่อคน ส่วนใหญ่มีอายุน้อย แต่มีรายได้ตลอดช่วงชีวิตการทำงานสูง อยู่ในภาคเกษตรหรือประกอบอาชีพลูกจ้าง จึงสามารถพัฒนาศักยภาพในการสร้างรายได้ให้มากขึ้นได้ นอกจากนี้ ทักษะภาษามลายูของแรงงานกลุ่มนี้

น่าจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการประกอบอาชีพต่อไปในอนาคต โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนที่ใช้ภาษาใกล้เคียงกัน แรงงานไร้ฝีมือกลุ่มที่มีทักษะภาษามลายูกลางและทำงานในประเทศไทยเป็นแรงงานกลุ่มที่มีระดับการศึกษาในสายสามัญสูงที่สุด กว่าครึ่งจบการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายหรือสูงกว่า โดยเกือบ 1 ใน 4 จบการศึกษาในระดับปริญญาตรี นอกจากนี้ยังเป็นกลุ่มที่มีระดับการศึกษาในสายศาสนาสูงที่สุดอีกด้วย กว่า 2 ใน 5 จบการศึกษาด้านศาสนา การมีพื้นฐานการศึกษาในสายสามัญและสายศาสนาที่ค่อนข้างสูงทำให้แรงงานกลุ่มนี้มีโอกาสที่จะหางานสูงกว่ากลุ่มอื่นๆ อย่างชัดเจน สำหรับแรงงานกลุ่มที่มีทักษะภาษามลายูกลางและทำงานในประเทศมาเลเซีย นั้น เป็นแรงงานกลุ่มที่มีระดับการศึกษาในระดับปานกลาง

ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่าการมีทักษะการพูดภาษามลายูกลางและการอ่านภาษามลายูกลางแบบอักษรยาวีนั้นส่งผลให้แรงงานไทยได้รับค่าตอบแทนที่สูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ สามารถส่งเงินกลับมาเพื่อจุนเจือสมาชิกในครอบครัวประเทศไทยได้มาก ทั้งนี้การพัฒนาทักษะภาษามลายูที่ก่อให้เกิดผลตอบแทนทางเศรษฐกิจเหล่านี้เกิดจากการศึกษาในโรงเรียนสอนศาสนาที่มีการเรียนการสอนภาษามลายูกลางอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะการศึกษาระดับกลางขึ้นไปนอกจากนี้ การดูโทรทัศน์ ฟังวิทยุ พูดคุยกับเพื่อน ศึกษาด้วยตนเองจากสื่อการเรียนรู้อ่านภาษาและการใช้โซเชียลมีเดียก็นับเป็นช่องทางสำคัญในการพัฒนาทักษะภาษาอีกด้วย

ดังนั้น ภาครัฐควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาทักษะการพูด เพราะจะช่วยเพิ่มพูนรายได้ให้กับแรงงานและสร้างโอกาสในการแข่งขัน โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนที่ใช้ภาษาใกล้เคียงกัน ในเบื้องต้นอาจเน้นความสามารถในการสื่อสารมากกว่าหลักไวยากรณ์ โดยดำเนินการผ่านทางช่องทางที่เป็นทางการ ได้แก่ โรงเรียนสอนศาสนา และช่องทางที่ไม่เป็นทางการ เช่น สื่อโทรทัศน์ วิทยุ โซเชียลมีเดีย รวมถึงการสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับวัฒนธรรมขนบธรรมเนียมประเพณีและวิถีการดำเนินชีวิตของแรงงานต่างประเทศด้วย สิ่งเหล่านี้นอกจากจะช่วยเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของแรงงานไทยแล้ว ยังช่วยเสริมสร้างความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจในพื้นที่ ตลอดจนช่วยสร้างความเข้าใจอันดีกับประเทศเพื่อนบ้าน เมื่อตลาดแรงงานไร้พรมแดนจะกลายเป็นเศรษฐกิจมิติใหม่ที่สร้างความเจริญเติบโตให้แก่ประเทศไทยต่อไป

ที่มา: ปัทมกร ชัยวัฒน์ และคณะ, โครงการการวิเคราะห์ผลตอบแทนทางด้านภาษามลายู โอกาสในการแข่งขันของแรงงานไทยในตลาดอาเซียน (RDG5710041V05), สกว. (2558)

4.2 การเทียบโอนมาตรฐานฝีมือแรงงาน

ปัจจัยความสำเร็จที่สำคัญอีกประการหนึ่งของการเพิ่มผลิตภาพแรงงานไทย คือ การมีระบบเทียบโอนมาตรฐานฝีมือแรงงานเพื่อคุณวุฒิการศึกษาวิชาชีพที่เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เพราะนอกจากจะจูงใจให้แรงงานเข้ารับการอบรมเพิ่มพูนทักษะความรู้ มีโอกาสก้าวหน้าทางวิชาชีพ รับรู้และมองเห็นทางเลือกใหม่ๆ แล้ว สถานประกอบการและสังคมยังได้ประโยชน์จากการที่แรงงานมีผลิตภาพได้มาตรฐานเพิ่มขึ้นด้วย แต่ผลการศึกษาสถานการณ์ตลาดแรงงานไทยชี้ว่าการเทียบโอนมาตรฐานฝีมือแรงงานยังมีปัญหาข้อจำกัดในทางปฏิบัติอยู่มาก สกว.จึงได้สนับสนุนงานวิจัยในประเด็นการเทียบโอนมาตรฐานฝีมือแรงงานอย่างต่อเนื่อง

งานวิจัยโดย ศ.ดร.อภิชาติ พันธเสน สถาบันการจัดการเพื่อชนบทและสังคม ย้ำให้เห็นถึงความจำเป็นของการเทียบโอนมาตรฐานฝีมือแรงงานกับการศึกษาในระดับอาชีวศึกษา เพื่อให้แรงงานสามารถยกระดับฝีมือแรงงานและได้คุณวุฒิการศึกษาวิชาชีพไปพร้อมๆ กัน เป็นการเทียบโอนความรู้และประสบการณ์จากโลกการทำงานไปสู่โลกของการศึกษา ความรู้ที่ได้รับการถ่ายทอดโดยงานวิจัยของ ผศ.ดร. อนุชัย รามวรังกูร และ ดร.นลินรัตน์ รักกุลศล มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ซึ่งศึกษารูปแบบการเทียบโอนมาตรฐานแรงงานเพื่อคุณวุฒิการศึกษาวิชาชีพ

ปัจจุบันมีงานวิจัยเชิงทดลองปฏิบัติจริง 2 เรื่อง คือ การพัฒนาระบบคลังหน่วยกิต (Credit Bank) เพื่อเก็บรักษาข้อมูลคุณวุฒิวิชาชีพของแรงงานเป็นรายบุคคล โดย ศ.ดร.อภิชาติ พันธเสน สถาบันการจัดการเพื่อชนบทและสังคม และ

การนำร่องการจัดการระดับพื้นที่เพื่อเชื่อมต่อภาคอุตสาหกรรมกับภาคการศึกษาและบูรณาการการทำงานร่วมกันในการยกระดับมาตรฐานฝีมือแรงงาน โดย ดร. อมรวิรัช นาคทรพ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย งานวิจัยทั้งหมดนี้จะนำไปสู่ข้อเสนอเชิงนโยบายและกลไกเชิงปฏิบัติที่เป็นประโยชน์ต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ

แนวทางและกลไกในการเทียบโอนมาตรฐานฝีมือแรงงาน

การยกระดับฝีมือแรงงานด้วยการเพิ่มความรู้ด้านการอาชีพศึกษาและ/หรือการฝึกอบรมเพื่อพัฒนามาตรฐานฝีมือแรงงานให้สูงขึ้นต้องเชื่อมโยงกับความต้องการแรงงานในอุตสาหกรรมต่างๆ แต่แรงงานไทยส่วนใหญ่เข้าสู่ตลาดแรงงานและใช้ชีวิตในการทำงาน ทำให้มีความรู้ ทักษะและประสบการณ์ในการทำงานมากกว่าคุณวุฒิทางการศึกษา ถ้าเปิดโอกาสให้แรงงานนำความรู้ ทักษะและประสบการณ์มาใช้ในการเทียบโอนความรู้เป็นหน่วยกิตทางการศึกษาเพื่อใช้ในการศึกษาต่อหรือสามารถต่อยอดมาตรฐานฝีมือแรงงานตามความพร้อมด้านเวลาและค่าใช้จ่าย ก็จะช่วยให้งานมีโอกาสนในการพัฒนาตนเองมากขึ้น

ระบบการเทียบโอนมาตรฐานฝีมือแรงงานของประเทศต้นแบบที่ประสบความสำเร็จ (สหภาพยุโรป อังกฤษ สหรัฐอเมริกาและมาเลเซีย) มีองค์ประกอบสำคัญในการเทียบโอนความรู้ที่เชื่อมโยงโลกการศึกษาและโลกการทำงานเข้าด้วยกัน คือ ผลลัพธ์การเรียนรู้ (Learning Outcomes) และมาตรฐานอาชีพ (Occupational Standards) โดยผลลัพธ์การเรียนรู้เป็นความรู้ ทักษะความสามารถที่ผู้เรียนจะได้รับเมื่อจบหลักสูตร ส่วนมาตรฐานอาชีพ คือ ความรู้ทักษะความสามารถที่แรงงานต้องใช้ในการประกอบอาชีพนั้นๆ

ในประเทศไทย การศึกษาปัจจัยเงื่อนไขของระบบการเทียบโอนมาตรฐานฝีมือแรงงานเพื่อคุณวุฒิการศึกษาวิชาชีพของสถานศึกษาอาชีวศึกษาใน 6 กลุ่มสาขาอาชีพ (ช่างก่อสร้าง ช่างไฟฟ้าอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์ ช่างอุตสาหกรรมศิลป์ ช่างเครื่องกล ภาควิชาการ และช่างอุตสาหกรรม) พบว่ามี 4 ด้าน คือ ผู้บริหารสถานศึกษาอาชีวศึกษาความร่วมมือของกรมพัฒนาฝีมือแรงงานกับหน่วยงานต้นสังกัด ความพร้อมสถานศึกษาอาชีวศึกษา และความร่วมมือของสถานประกอบการและคณาจารย์

รูปแบบการเทียบโอนมาตรฐานฝีมือแรงงานที่เหมาะสมกับสถานศึกษาอาชีวศึกษาไทย คือ ระบบการสะสมหน่วยกิต (Credit Bank) ที่ใช้เป็นเครื่องมือสำหรับเทียบโอนความรู้และประสบการณ์เพื่อคุณวุฒิการศึกษาของแรงงานเป็นรายบุคคล เปิดโอกาสให้แรงงานที่ผ่านการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานสามารถนำผลการทดสอบมาเทียบโอนกับสมรรถนะรายวิชา เพื่อเป็นหน่วยกิตทั้งในหลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาชีพและประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง โดยที่แรงงานสามารถเก็บเป็นหน่วยกิตไว้ใช้ศึกษาต่อได้ โดยจะต้องมี “หน่วยงานกลาง” ทำหน้าที่ดูแลผลการเทียบโอนที่เก็บไว้ในรูปการสะสมหน่วยกิต และเป็นผู้กำหนดกรอบช่วงระยะเวลาในการใช้หน่วยกิตที่สามารถเทียบโอนได้ ภายหลังจากที่มีการกำหนดกรอบการเทียบโอนความรู้และประสบการณ์เพื่อคุณวุฒิการศึกษาวิชาชีพภายใต้ความร่วมมือระหว่างสำนักมาตรฐานการอาชีวศึกษาและวิชาชีพ (สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา) กลุ่มโรงเรียนอาชีวศึกษาเอกชน (สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน) และสำนักพัฒนามาตรฐานและการทดสอบฝีมือแรงงาน (กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน) แล้ว รวมทั้งมีบทบาทในการดูแลฐานข้อมูลความรู้และทักษะของแรงงานไทยด้วย จะส่งผลให้เกิดการพัฒนาอาชีพตามเส้นทางอาชีพและคุณภาพชีวิตที่ดีของแรงงานต่อไป ทั้งนี้ แนวทางการเทียบโอนจะมีการแปลงความรู้ ทักษะและทัศนคติให้เทียบกับสมรรถนะของหลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาชีพใน 3 ลักษณะด้วยกัน

อย่างไรก็ดี ประเทศไทยยังไม่มีมาตรฐานวิชาชีพกลางที่ใช้ได้ทั้งในโลกการศึกษาและโลกการทำงาน อีกทั้งยังมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก หน่วยงานรัฐทั้ง 3 หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบการเทียบโอนมาตรฐานวิชาชีพ (สำนักเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงาน และสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ สำนักนายกรัฐมนตรี) ต่างปฏิบัติตามกฎหมายของตัวเอง ยังขาดกฎหมายที่เชื่อมโยงการทำงานในทุกหน่วยงานเข้าด้วยกัน ทำให้การดำเนินงานในเรื่องนี้มีลักษณะต่างคนต่างทำ ไม่บรรลุผลเป็นรูปธรรม โครงการวิจัยจึงมีข้อเสนอแนะให้ จัดตั้ง

หน่วยงานกลางในลักษณะ Credit Bank เพื่อการเทียบโอนมาตรฐานฝีมือแรงงานสู่คุณวุฒิการศึกษาวิชาชีพ พัฒนาระบบสารสนเทศรายบุคคลและรายสถานศึกษาเกี่ยวกับการเทียบโอนหน่วยกิตในหลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาชีพและประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง โดยกำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานหลักให้ชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อนกันและออกกฎหมายให้ร่วมมือกัน (ทั้งการพัฒนาสาขาอาชีพในกลุ่มอาชีพให้สอดคล้องกับหลักสูตรฐานสมรรถนะในแต่ละระดับ การสร้างเครือข่ายในการจัดตั้งศูนย์ทดสอบความรู้ความสามารถในสถานศึกษาอาชีวศึกษา การวางมาตรการการจัดการเรียนการสอนที่เอื้อต่อแรงงานทั้งภายในต้นสังกัดเดียวกันหรือต่างต้นสังกัด รวมถึงการเชื่อมโยงกับโรงเรียนนอกระบบประเภทฝึกอาชีพ) โดยให้สถาบันคุณวุฒิวิชาชีพเป็นหน่วยงานที่เชื่อมต่อทุกฝ่าย

สกว. ได้สนับสนุนให้นำข้อเสนอแนะนี้ไปทดลองปฏิบัติจริงใน 2 เรื่อง คือ 1) การพัฒนาคลังหน่วยกิต (Credit bank) เพื่อให้การเทียบโอนความรู้ ทักษะและประสบการณ์ของแรงงานเป็นไปอย่างมีระบบและมีความน่าเชื่อถือ เพื่อสนับสนุนให้แรงงานมีโอกาสพัฒนาตนเองและให้สถานศึกษา/สถานประกอบการนำข้อมูลไปใช้ในการจัดหลักสูตรให้เหมาะสม 2) การนำร่องการจัดการระดับพื้นที่ โดยศึกษาสภาพปัญหาเชิงระบบและปัญหาในทางปฏิบัติที่เป็นอุปสรรคต่อการเชื่อมต่อภาคอุตสาหกรรมกับภาคการศึกษาและการบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานในการยกระดับมาตรฐานฝีมือแรงงาน ในขั้นต้นจะดำเนินการในสาขาอุตสาหกรรมยานยนต์ อุตสาหกรรมท่องเที่ยว และช่างไฟฟ้า ในพื้นที่นำร่อง 2 จังหวัด คือ ชลบุรีและตราด ภายใต้แนวคิดตามภาพข้างล่างนี้



เมื่องานวิจัยเชิงปฏิบัติการทั้งสองโครงการนี้เสร็จสิ้น คาดว่าจะได้รูปแบบระบบคลังหน่วยกิตที่เป็นมาตรฐานกลางสำหรับใช้ในการเทียบโอนความรู้ ทักษะและประสบการณ์ รวมถึงข้อเสนอเชิงนโยบาย แนวทางการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานในการยกระดับมาตรฐานฝีมือแรงงาน

ที่มา: อนุชัย งามวงศ์ และ นลินรัตน์ รักกุล, โครงการพัฒนารูปแบบเทียบโอนมาตรฐานฝีมือแรงงานเพื่อคุณวุฒิการศึกษาวิชาชีพ (RDG5710006), ดำเนินการภายใต้ชุดโครงการนโยบายและการยกระดับทรัพยากรมนุษย์ของไทยในกระแเอเชีย ระยะที่ 2, สกว. (2558)

อภิชัย พันธเสน, โครงการการวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคการยกระดับแรงงานฝีมือและคุณวุฒิทางการศึกษาผ่านการจัดตั้งคณะกรรมการมาตรฐานฝีมือแรงงาน (SRI5840501), งานวิจัย SRI5 การสร้างสรรคการเรียนรู้และปฏิรูปการศึกษา, สกว. (2559)

อภิชัย พันธเสน และคณะ, โครงการพัฒนาระบบคลังหน่วยกิตเพื่อการเทียบโอนไปสู่การยกระดับมาตรฐานฝีมือแรงงานหรือการศึกษาในระดับสูงขึ้น (SRI5940503), งานวิจัย SRI5 การสร้างสรรคการเรียนรู้และปฏิรูปการศึกษา, สกว. (กำลังดำเนินงาน)

อมรวิทย์ นาคทรัพย์ และคณะ, โครงการการนำร่องการจัดการระดับพื้นที่เพื่อเชื่อมต่อภาคอุตสาหกรรมกับภาคการศึกษาและการพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานในการยกระดับมาตรฐานฝีมือแรงงาน (SRI5940504), งานวิจัย SRI5 การสร้างสรรคการเรียนรู้และปฏิรูปการศึกษา, สกว. (กำลังดำเนินงาน)

สรุปผลผลิตสำคัญที่มีศักยภาพจะสนับสนุนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน ในยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 นโยบายประเทศไทย 4.0 และเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ประเด็นความรู้		ผลผลิตที่เกิดขึ้น/คาดว่าจะเกิดขึ้น
1. การสร้างความมั่นคงและความอยู่ดีมีสุขของครอบครัวไทยในสังคมสูงวัย	1.1 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรกับศักยภาพการเติบโตของประเทศและความมั่นคงทางการเงินของประชากร	● การประเมินผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรที่มีต่อศักยภาพการเติบโตของประเทศและความมั่นคงทางการเงินของประชากร พร้อมทั้งข้อเสนอแนะในมิติต่างๆ อาทิ (1) การสร้างความรู้ความเข้าใจทางการเงินและวางแผนจัดการกับทรัพย์สินให้แก่ภาคครัวเรือน (2) การพัฒนาผลิตภัณฑ์ทางการเงินให้ตอบโจทย์ความเป็นอยู่ของประชาชน (3) การบริหารจัดการกองทุนสวัสดิการชุมชนให้ผลกำไรกลับคืนสู่ส่วนรวมในลักษณะของ Social Enterprise การพัฒนาระบบข้อมูลสวัสดิการชุมชน การบูรณาการกองทุนสวัสดิการชุมชนเข้ากับองค์กรการเงินอื่นๆ ในพื้นที่ เช่น กองทุนหมู่บ้าน สหกรณ์ชุมชน ฯลฯ (4) การปฏิรูประบบภาษีและการส่งเสริมกองทุนการออมแห่งชาติ ● ข้อมูลสภาพความเป็นอยู่ของครอบครัวในชนบท 5 ประเภท ซึ่งบ่งชี้ถึงครอบครัวข้ามรุ่นที่ตกอยู่ในภาวะเปราะบางและเป็นกลุ่มเป้าหมายที่รัฐต้องให้การช่วยเหลือเป็นลำดับแรก
	1.2 ความอยู่ดีมีสุขของครอบครัวไทย	● ข้อเสนอเชิงนโยบายในการส่งเสริมการมีครอบครัวและการมีบุตร ได้แก่ (1) นโยบายการลา เช่น การขยายการลาคลอดแบบได้ค่าจ้างเป็น 6 เดือน (2) นโยบายด้านสาธารณสุข โภค ภาษีและค่าชดเชยเพื่อสนับสนุนการดูแลบุตร เช่น มาตรการด้านภาษีเพื่อจูงใจให้จัดบริการศูนย์ดูแลเด็กเล็กในที่ทำงาน (3) นโยบายการแสวงหาความร่วมมือในสังคมเพื่อการดูแลเด็ก เช่น การสร้างแรงจูงใจทางด้านภาษีให้กับองค์กรที่มีนโยบาย family – friendly (4) นโยบายเกี่ยวกับผู้ย้ายถิ่น เช่น การส่งเสริมศักยภาพและโอกาสให้ผู้ย้ายถิ่นกลับถิ่นฐาน สนับสนุนการใช้เทคโนโลยีการสื่อสารเพื่อการดูแลซึ่งกันและกันระหว่างสมาชิกครอบครัวที่มีการย้ายถิ่น (5) นโยบายลดภาระค่าใช้จ่ายในการดูแลครอบครัว เช่น การจัดตั้งกองทุนครอบครัว มาตรการช่วยลดค่าใช้จ่ายด้านการศึกษา
	1.3 การสร้างนวัตกรรม ระบบสวัสดิการและสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อผู้สูงอายุ	● ข้อมูลจำนวนและสถานะสุขภาพของผู้สูงอายุที่มีอายุ 100 ปีขึ้นไป ● รูปแบบการจัดสวัสดิการที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุ ข้อเสนอเชิงนโยบายและพื้นที่ต้นแบบการสร้างเสริมสุขภาพผู้สูงอายุด้วยกลไกการมีส่วนร่วมจากหลายภาคส่วนในชุมชน

ประเด็นความรู้		ผลผลิตที่เกิดขึ้น/คาดว่าจะเกิดขึ้น
		ต้นแบบระบบ Robotics smart service สำหรับให้บริการทางสาธารณสุข รูปแบบเทคโนโลยีฉลาดและระบบนิเวศชุมชนครบวงจรเพื่อสังคมสูงวัยสุขภาพดี และการพัฒนาเทคโนโลยีระบบเซนเซอร์ไร้สายร่วมกับเทคโนโลยี Bluetooth Low Energy (BLE) เพื่อสร้างระบบข้อมูลสุขภาพของผู้สูงอายุผ่านระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ตสำหรับให้บริการสุขภาพ
2. การปฏิรูปการศึกษาและการเรียนรู้	2.1 การพัฒนาคุณภาพการศึกษา	- ข้อมูลประมวลวิเคราะห์สภาพปัญหาและนโยบายการปฏิรูปการศึกษาของหน่วยงานต่างๆในประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน - ข้อเสนอแนะในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ ครอบคลุมการพัฒนาผู้เรียน การพัฒนาครูผู้สอนและการพัฒนาระบบการบริหารจัดการ ทั้งระบบการทดสอบและประกันคุณภาพการศึกษา การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากส่วนกลางสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถานศึกษา และชุมชน ระบบการคลังเพื่อการศึกษาด้านอุปสงค์ที่จัดสรรให้แก่ผู้เรียนโดยตรง และภาษีเพื่อการศึกษา - รูปแบบโรงเรียนพัฒนาคุณภาพต่อเนื่อง (SQIP – School Quality Improvement Program) ทดลองนำร่องในเขตพื้นที่ยากลำบากเชิงเศรษฐกิจ 14 จังหวัด 202 โรงเรียน เพื่อสร้างระบบประเมินเพื่อพัฒนา (Formative Assessment) และยกระดับเป็นกลไกที่รัฐนำไปขยายผลให้ครอบคลุม 4,000 โรงเรียนในลักษณะเดียวกับ “สถาบันรับรองคุณภาพสถานพยาบาล”
	2.2 การจัดการศึกษาเฉพาะกลุ่มที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง	- หลักเกณฑ์ในการยุบ ควบรวมหรือคงอยู่ของโรงเรียนขนาดเล็ก ข้อเสนอทางเลือกในการจัดการศึกษาในโรงเรียนขนาดเล็ก และต้นแบบโรงเรียนขนาดเล็กที่ประสบความสำเร็จ - ข้อเสนอแนวทางการพัฒนาการเรียนการสอนภาษาไทยในโรงเรียนท้องถิ่นและโรงเรียนชาติพันธุ์ที่มีความแตกต่างทางภาษาและวัฒนธรรม
3. การปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรม	3.1 การเปลี่ยนแปลงค่านิยมในสังคมไทยกับนัยยะในการพัฒนา	ข้อมูลการสำรวจสถานภาพ พัฒนาการและทิศทางขององค์ความรู้ที่มีอยู่ที่เกี่ยวข้องให้เห็นถึงค่านิยมของคนในสังคมในแง่มุมต่างๆ
	3.2 การส่งเสริมและบ่มเพาะคุณธรรมจริยธรรม	- ชุดเครื่องมือพัฒนาโรงเรียนวิถีพุทธไปสู่ชุมชนบวร (ชุมชนการเรียนรู้ร่วมกัน ระหว่างบ้าน วัด โรงเรียน) ที่ชัดเจนและง่ายต่อการนำไปปฏิบัติในการขยายเครือข่ายโรงเรียนวิถีพุทธอื่นๆ ต่อไป - หลักสูตรต้นแบบและคู่มือการพัฒนาจิตวิญญาณและจริยธรรมของนิสิตนักศึกษา - แนวทางการพัฒนาและแก้ปัญหาจริยธรรมในวิชาชีพ 11 สาขาวิชาชีพ

ประเด็นความรู้		ผลผลิตที่เกิดขึ้น/คาดว่าจะเกิดขึ้น
4. การพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานที่ได้มาตรฐาน	4.1 การพัฒนาทักษะและยกระดับผลิตภาพแรงงานไทย	• ข้อเสนอเชิงนโยบายการยกระดับเพิ่มผลิตภาพแรงงานไทย อาทิ ปฏิรูปกลไกการนำเข้าแรงงานทักษะฝีมือสูงจากต่างประเทศ โดยออกใบอนุญาตทำงานชนิดพิเศษส่งเสริม technology transfer เพื่อแก้ปัญหาขาดแคลนทักษะที่คนไทยไม่มี สนับสนุนให้โรงเรียนอาชีวะ มหาวิทยาลัยและหน่วยงานด้านอบรมร่วมมือกับภาคเอกชนมากขึ้น ปฏิรูปกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน เป็นต้น • แนวทางการเพิ่มผลิตภาพแรงงานที่เหมาะสมกับแรงงานประเภทต่าง ๆ ได้แก่ แรงงานที่อยู่ในบริษัทหรืออุตสาหกรรมการผลิต แรงงานกึ่งฝีมือและมีฝีมือระดับกลางที่ไม่ได้ผ่านการศึกษาก่อนอาชีวศึกษา แรงงานหรือคนในชุมชนที่ต้องการพัฒนาทักษะฝีมือ พร้อมทั้งตัวอย่างการดำเนินงานที่ประสบความสำเร็จ
	4.2 การเทียบโอนมาตรฐานฝีมือแรงงาน	• ข้อเสนอเชิงนโยบายแนวทางการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานในการยกระดับมาตรฐานฝีมือแรงงาน • รูปแบบระบบคลังหน่วยกิตที่เป็นมาตรฐานกลางสำหรับการเทียบโอนความรู้ ทักษะและประสบการณ์ของแรงงานที่เป็นระบบและน่าเชื่อถือ

บทที่ 5

ยุทธศาสตร์ แผน นโยบาย และความรู้ SRI การสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม

บทนี้จะนำเสนอองค์ความรู้ที่สนับสนุนยุทธศาสตร์ แผน และนโยบาย การสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม โดยแบ่งเนื้อหาเป็นสองส่วน ส่วนแรกคือสรุปยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 นโยบายประเทศไทย 4.0 และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDG) ที่เกี่ยวข้อง ส่วนที่สองนำเสนอสรุปความรู้/ ชุดความรู้จากงานวิจัยเชิงยุทธศาสตร์ (SRI) และงานวิจัยอื่นที่ สกว. ดำเนินการที่จะสามารถสนับสนุนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ ฯลฯ ดังกล่าว

ส่วนที่ 1 ยุทธศาสตร์การสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม ประกอบด้วย¹

1. ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี: ยุทธศาสตร์การสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม

เพื่อเร่งกระจายโอกาสการพัฒนาและสร้างความมั่นคงให้ทั่วถึง ลดความเหลื่อมล้ำไปสู่สังคมที่เสมอภาคและเป็นธรรม โดยมีกรอบแนวทางที่สำคัญ อาทิ การสร้างความมั่นคงและการลดความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจและสังคม การพัฒนากระบวนการและระบบบริหารจัดการสุขภาพ การสร้างสภาพแวดล้อมและนวัตกรรมที่เอื้อต่อการดำรงชีวิตในสังคมสูงวัย การสร้างความเข้มแข็งของสถาบันทางสังคม ทุนทางวัฒนธรรมและความเข้มแข็งของชุมชน และการพัฒนาสื่อสารมวลชนให้เป็นกลไกในการสนับสนุนการพัฒนา

2. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564): ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม โดยมีแนวทางการพัฒนาที่สำคัญ คือ

2.1 เพิ่มโอกาสให้กับกลุ่มเป้าหมายประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุดให้สามารถเข้าถึงบริการที่มีคุณภาพของรัฐและมีอาชีพ ทั้งในด้านการศึกษาในระดับที่สูงขึ้น การได้รับขยายการคุ้มครองทางสังคม (Social Protection) และสวัสดิการ (Welfare) ที่เหมาะสมอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม และการพัฒนาทักษะฝีมือเพื่อประกอบอาชีพและยกระดับรายได้ โดย

1) ขยายโอกาสการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพให้แก่เด็กและเยาวชนที่ด้อยโอกาสทางการศึกษาอย่างต่อเนื่องโดยไม่ถูกจำกัดศักยภาพจากสภาพครอบครัว พื้นที่และสภาพร่างกาย การดูแลนักเรียนยากจนที่อาศัยในพื้นที่ห่างไกลที่ครอบคลุมตั้งแต่การสร้างรายได้ของครัวเรือน การสนับสนุนค่าเดินทางไปยังสถานศึกษา การปรับปรุงระบบคัดกรองและการให้เงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานนักเรียนยากจนของ สพฐ. ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และการให้ทุนการศึกษาต่อระดับสูง เพื่อป้องกันไม่ให้เด็กนักเรียนออกจากโรงเรียนกลางคัน

2) จัดบริการด้านสุขภาพให้กับประชากรกลุ่มเป้าหมายฯ ที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกล โดยรัฐจัดให้มีกลไกช่วยเหลือและสนับสนุนสวัสดิการชุมชนที่ครอบคลุมการให้ความช่วยเหลือด้านค่าใช้จ่ายที่จำเป็น เพื่อให้ประชากรกลุ่มเป้าหมายฯ เข้าถึงบริการจากสถานพยาบาลของรัฐในพื้นที่ได้ อาทิ ค่าใช้จ่ายการเดินทางไปสถานพยาบาล รวมทั้งจัดให้มีบริการด้านสุขภาพเชิงรุกทั้งในด้านการให้คำปรึกษา การควบคุมและป้องกันกลุ่มเสี่ยงที่จะเกิดปัญหาเรื้อรังต่อสุขภาพ และการส่งเสริมด้านสุขอนามัย

¹ ข้อความที่ขีดเส้นใต้คือแนวทางการพัฒนาที่งานวิจัย SRI และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องของ สกว. มีโอกาสจะสนับสนุนการขับเคลื่อนดำเนินการ

3) สร้างโอกาสในการมีที่ดินทำกินของตนเองและยกระดับรายได้ โดยรัฐเข้าไปสนับสนุนการมีที่ดินทำกินอย่างยั่งยืนในรูปแบบที่ครบวงจร ตั้งแต่การจัดสรรที่ดินทำกินอย่างมีเงื่อนไขเพื่อป้องกันการเปลี่ยนมือผู้ได้รับการจัดสรรที่ดินให้แก่กลุ่มคนจนในภาคเกษตรที่ไร้ที่ดินทำกิน การพัฒนาทักษะความชำนาญ การจัดสรรเงินทุนเพื่อประกอบอาชีพอย่างทั่วถึง การขยายโอกาสในการเข้าถึงข่าวสารสารสนเทศและองค์ความรู้ในการประกอบอาชีพ และการสนับสนุนด้านการตลาด ตลอดจนส่งเสริมทักษะการบริหารเงิน เพื่อให้สามารถจัดการรายได้ เงินทุนและหนี้สินอย่างมีประสิทธิภาพ และสนับสนุนการจัดตั้งธนาคารที่ดินเพื่อเป็นกลไกที่ทำให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินที่จะช่วยให้เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร ผู้ยากจนได้มีที่ดินทำกินและมีที่อยู่อาศัย

4) กำหนดนโยบายการคลังเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคมและเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มคนที่มีรายได้น้อยให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น โดยเพิ่มการจัดเก็บภาษีจากฐานทรัพย์สิน และปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้สามารถจัดเก็บภาษีได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ตลอดจนปรับโครงสร้างการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายภาครัฐ โดยให้ความสำคัญกับการจัดสรรงบประมาณเชิงบูรณาการและเชิงพื้นที่ที่มีการกำหนดเป้าหมายเพื่อลดความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมควบคู่ไปกับเป้าหมายทางเศรษฐกิจ

5) เพิ่มการจัดสวัสดิการสังคมให้กับกลุ่มเป้าหมายประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุดอย่างเพียงพอและเหมาะสม อาทิ เพิ่มเบี้ยคนพิการและเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่ยากจนให้เพียงพอที่จะดำรงชีพได้ สนับสนุนการจัดหาที่อยู่อาศัยและระบบสาธารณูปโภคให้กับประชากรกลุ่มเป้าหมายเพื่อแก้ปัญหาชุมชนแออัดในเมือง สนับสนุนชุมชนให้มีการจัดบริการตามความจำเป็นสำหรับผู้สูงอายุ ทั้งนี้ จะต้องมีการเชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลกับการจัดบริการภาครัฐ โดยเชื่อมโยงฐานข้อมูลของหน่วยงานราชการทั้งหมดและร่วมใช้ประโยชน์จากระบบฐานข้อมูลดังกล่าว ในการกำหนดเป้าหมายคนจนคนเกือบจนและกลุ่มประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุด เพื่อให้สามารถระบุประชากรกลุ่มเป้าหมายได้อย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม

2.2 กระจายการให้บริการภาครัฐทั้งด้านการศึกษา สาธารณสุข และสวัสดิการที่มีคุณภาพให้ครอบคลุมและทั่วถึง ตลอดจนปรับปรุงปัจจัยแวดล้อมทางธุรกิจ รวมทั้งกฎหมาย กฎระเบียบให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม เพื่อให้ประชากรทุกกลุ่มมีโอกาสเข้าถึงบริการของรัฐและทรัพยากรอย่างเท่าเทียมกัน สามารถพัฒนาศักยภาพและยกระดับคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น โดย

1) ส่งเสริมให้มีการกระจายการบริการด้านการศึกษาที่มีคุณภาพให้มีความเท่าเทียมกันมากขึ้นระหว่างพื้นที่ โดย (1) สร้างแรงจูงใจให้บุคลากรครูมีการกระจายตัวอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นทั้งมาตรการที่เป็นตัวเงินและไม่ใช้ตัวเงิน อาทิ สวัสดิการบ้านพักครู เส้นทางความก้าวหน้าทางอาชีพที่ชัดเจนเพิ่มโอกาสในการพัฒนาครู (2) สร้างระบบความรับผิดชอบ (Accountability) ของการจัดการศึกษา โดยนำผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษามาประกอบการประเมินผลครูและโรงเรียน (3) ขยายการจัดการศึกษาทางไกลโดยใช้โครงข่ายเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อช่วยเหลือโรงเรียนที่อยู่ห่างไกลและขาดแคลนครูผู้สอน

2) บริหารจัดการการให้บริการสาธารณสุขที่มีคุณภาพให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ ผ่านการพัฒนาระบบส่งต่อผู้ป่วยตั้งแต่ระดับชุมชนไปสู่ระดับจังหวัด ภาคและระดับประเทศให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ควบคู่ไปกับบริหารจัดการการให้บริการระบบควบคุมโรคที่มีคุณภาพ พร้อมทั้งนำเทคโนโลยี โดยเฉพาะเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมาใช้ในการแก้ปัญหาการขาดแคลนแพทย์เฉพาะทางในพื้นที่ห่างไกล

3) เร่งรณรงค์และประชาสัมพันธ์ให้แรงงานนอกระบบตระหนักถึงประโยชน์ของการสร้างหลักประกันในวัยเกษียณ และประโยชน์จากระบบประกันสังคม รวมถึงการขยายความครอบคลุมของสวัสดิการด้านการจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อยเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ในทุกพื้นที่

4) ส่งเสริมและจัดหาโครงสร้างพื้นฐานที่เหมาะสมให้ประชากรกลุ่มต่าง ๆ โดยเฉพาะกลุ่มเด็ก-เยาวชน สตรี ผู้พิการ ผู้สูงอายุและผู้ด้อยโอกาสทางสังคม เพื่อให้เข้าถึงบริการของรัฐและโอกาสทางสังคมได้อย่างเท่าเทียม รวมถึงได้รับการพัฒนาทักษะให้สามารถประกอบอาชีพและมีรายได้ตามศักยภาพและความเหมาะสมของแต่ละบุคคล พร้อมทั้งส่งเสริมบทบาทของกลุ่มข้างต้นให้มีส่วนร่วมในการบริหารและการตัดสินใจทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนการพัฒนาประเทศ

5) ปรับปรุงปัจจัยแวดล้อมทางธุรกิจ รวมทั้งกฎหมาย กฎระเบียบให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม อาทิ การปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการผูกขาดทางการค้า การปรับปรุงสิทธิประโยชน์ทางภาษีของธุรกิจขนาดเล็ก-กลางให้เหมาะสมและไม่ด้อยกว่าของธุรกิจขนาดใหญ่ ส่งเสริมการดำเนินธุรกิจที่รับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility) และผลักดันการบังคับใช้และปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคให้ทันต่อรูปแบบสินค้าและบริการที่เปลี่ยนแปลงไป

2.3 เสริมสร้างศักยภาพชุมชน การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการสร้างความเข้มแข็งการเงินฐานรากตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อให้ชุมชนสามารถพึ่งพาตนเองได้ มีสิทธิในการจัดการทุน ที่ดินและทรัพยากรภายในชุมชน โดย

1) สร้างและพัฒนาผู้นำการเปลี่ยนแปลงในชุมชนให้มีขีดความสามารถในการสร้างแรงบันดาลใจให้เกิดความเชื่อมั่นศรัทธา มีจุดยืนทางความคิด มีธรรมาภิบาลในการบริหารและพัฒนาชุมชน ส่งเสริมการรวมกลุ่มและสร้างจิตสำนึกให้ชุมชนพึ่งพาตนเอง

2) ส่งเสริมให้เกิดชุมชนแห่งการเรียนรู้ด้วยกระบวนการวิจัย และการถ่ายทอดองค์ความรู้ในชุมชน เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาในพื้นที่และการต่อยอดองค์ความรู้ไปสู่เชิงพาณิชย์ รวมทั้งส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการสร้างการจัดการความรู้ในชุมชน

3) พัฒนาเศรษฐกิจชุมชน โดยส่งเสริมการประกอบอาชีพของผู้ประกอบการระดับชุมชน การสนับสนุนศูนย์ฝึกอาชีพชุมชน การส่งเสริมการเชื่อมต่อระหว่างเครือข่ายอุตสาหกรรม (Cluster) ในพื้นที่กับเศรษฐกิจชุมชน การสร้างความร่วมมือกับภาคเอกชนและสถาบันการศึกษาในการร่วมกันพัฒนาความรู้ในเชิงทฤษฎีและสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติเพื่อสร้างศักยภาพให้กับชุมชนในการประกอบธุรกิจ การสนับสนุนการประกอบธุรกิจแบบวิสาหกิจเพื่อสังคม รวมถึงการส่งเสริมการท่องเที่ยวท้องถิ่นและการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ในชุมชนที่มีแหล่งท่องเที่ยว

4) สนับสนุนการให้ความรู้ในการบริหารจัดการทางการเงินแก่ชุมชนและครัวเรือน การปรับองค์กรการเงินของชุมชนให้ทำหน้าที่เป็นสถาบันการเงินในระดับหมู่บ้านตำบลที่ทำหน้าที่ทั้งการให้กู้ยืมและการออม และจัดตั้งโครงข่ายการเงินฐานรากโดยมีธนาคารออมสินและธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์เป็นแม่ข่าย

5) สนับสนุนชุมชนให้มีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการ บริการและการจัดการทรัพยากรในชุมชน ในลักษณะเป็นหุ้นส่วนกับหน่วยงานภาครัฐ อปท. ในการดูแลคุณภาพชีวิตประชาชน โดยเปิดรับสมาชิกทุกคนในท้องถิ่นโดยไม่เลือกปฏิบัติ ผลักดัน พ.ร.บ. โฉนดชุมชน เพื่อให้ชุมชนมีการบริหารจัดการและใช้ประโยชน์จากที่ดินและทรัพยากรในพื้นที่ร่วมกัน

3. นโยบายประเทศไทย 4.0: มิติที่ 2 ความอยู่ดีมีสุขทางสังคม

เป้าหมายเพื่อพัฒนาให้เป็น “สังคมที่เดินหน้าไปด้วยกัน ไม่ทอดทิ้งใครไว้ข้างหลัง” ด้วยการเติมเต็มศักยภาพของผู้คนในสังคม เพื่อสร้างหลักประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจสังคม และฟื้นฟูความสมานฉันท์และความเป็นปึกแผ่นของคนในสังคมให้กลับคืนมาอีกครั้งหนึ่ง รวมทั้งการลดระดับความเหลื่อมล้ำในสังคม

4. เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs)

SDG 1 ขจัดความยากจนทุกรูปแบบในทุกพื้นที่

SDG 7 สร้างหลักประกันให้ทุกคนสามารถเข้าถึงพลังงานทันสมัยที่ราคาเข้าถึงได้ นำเชื่อถือ และยั่งยืน

SDG 10 ลดความไม่เสมอภาคภายในและระหว่างประเทศ

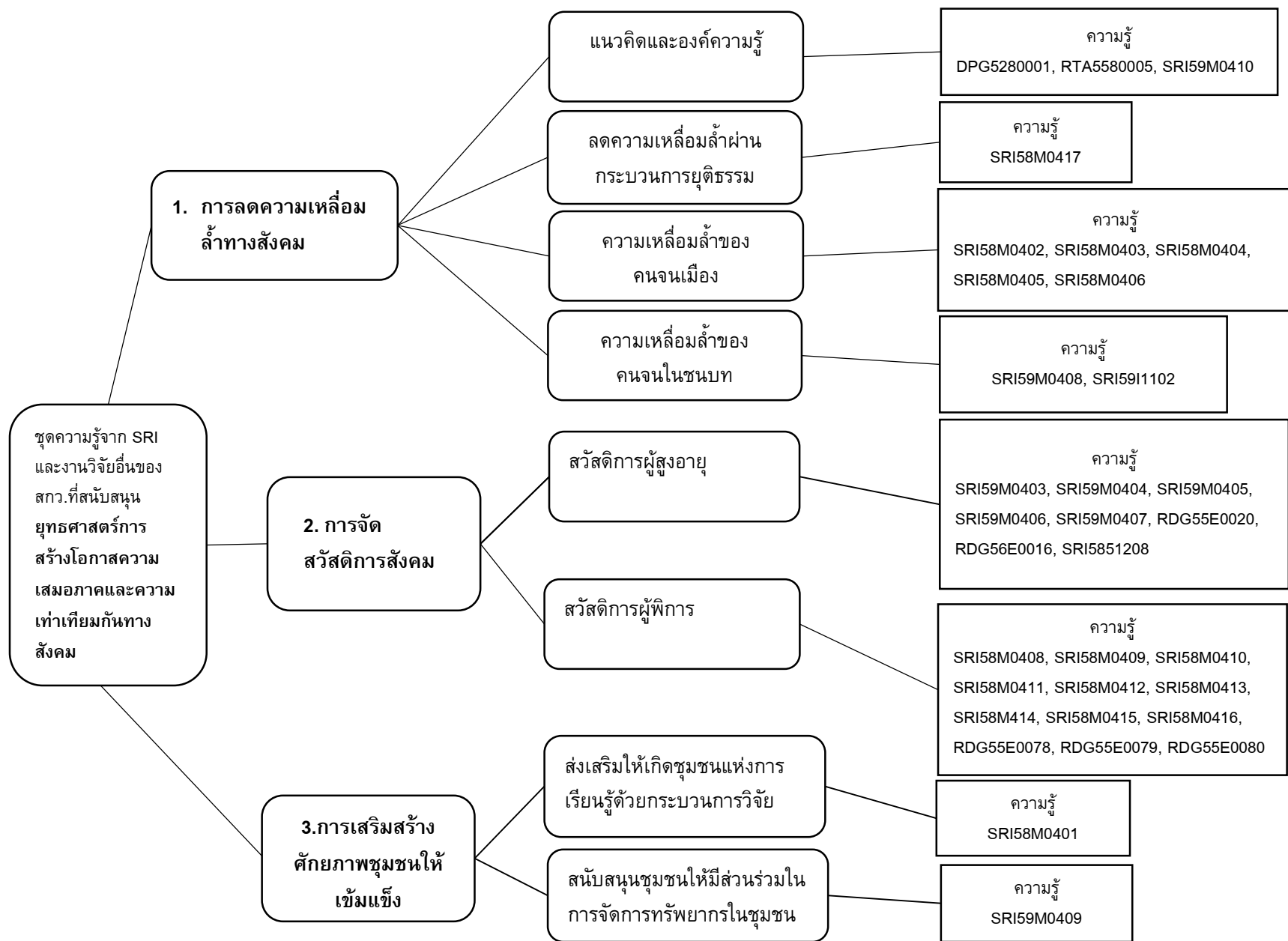
SDG 16 ส่งเสริมสันติภาพ ยุติธรรม และสร้างองค์กรที่มั่นคงโดยครอบคลุมทุกระดับ

ส่วนที่ 2: ความรู้ SRI และความรู้ที่เกี่ยวข้องของ สกว. ที่สนับสนุนยุทธศาสตร์การสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม

จากการสำรวจความรู้ SRI ที่มีอยู่และผลงานวิจัยของ สกว. ในรอบ 5 ปีที่ผ่านมา พบว่ามีข้อมูลองค์ความรู้ที่สนับสนุนยุทธศาสตร์การสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคมใน 3 ประเด็นสำคัญต่อไปนี้

1. การลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม
 - 1.1 แนวคิดและองค์ความรู้เรื่องความเหลื่อมล้ำทางสังคม
 - 1.2 การลดความเหลื่อมล้ำผ่านกระบวนการยุติธรรม
 - 1.3 ความเหลื่อมล้ำของคนจนเมือง
 - 1.4 ความเหลื่อมล้ำของคนจนในชนบท
2. การจัดสวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มเป้าหมาย
 - 2.1 สวัสดิการผู้สูงอายุ
 - 2.2 สวัสดิการผู้พิการ
3. การเสริมสร้างศักยภาพชุมชนให้เข้มแข็ง
 - 3.1 การส่งเสริมให้เกิดชุมชนแห่งการเรียนรู้ด้วยกระบวนการวิจัย
 - 3.2 การสนับสนุนชุมชนให้มีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรในชุมชน

การประมวลความรู้ที่เกี่ยวข้องในแต่ละประเด็นอาจสัมพันธ์เชื่อมโยงกับสาระความรู้ในบทอื่น ดังนั้น หากใช้ความรู้ชุดเดียวกัน จะนำเสนอในบทที่เป็นยุทธศาสตร์หลัก ตามผังภาพดังนี้



1. การลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม

1.1 แนวคิดและองค์ความรู้เรื่องความเหลื่อมล้ำทางสังคม

ความเหลื่อมล้ำเป็นประเด็นที่มีขอบเขตกว้างขวาง มีความเหลื่อมซ้อนกันหลายมิติและส่งผลกระทบซึ่งกันและกัน ประกอบกับสังคมไทยตกอยู่ในกับดักความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมมายาวนาน จนกระทั่งในปี 2559 องค์การ Oxfam ชี้ให้เห็นว่าประเทศไทยมีปัญหาความเหลื่อมล้ำติดอันดับที่ 3 ของโลก รองจากประเทศรัสเซียและอินเดีย เรื่องนี้จึงนับเป็นประเด็นสำคัญที่ต้องมีองค์ความรู้มาสนับสนุนให้สามารถแก้ไขปัญหาได้ถูกทิศทาง

ชุดงานวิจัยที่ ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ศึกษาชี้ให้เห็นถึงที่มาที่ไปของความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย ซึ่งมีส่วนสัมพันธ์กันทั้งโครงสร้างด้านการเมือง อำนาจและเศรษฐกิจ แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงทางสังคมการเมืองในช่วงที่ผ่านมา แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์ชัดเจนที่จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำได้อย่างยั่งยืน

ความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้างในสังคมไทย

สังคมไทยมีความเหลื่อมล้ำสูงทั้งด้านเศรษฐกิจและการเมือง ค่าเงินที่แสดงความเหลื่อมล้ำด้านทรัพย์สินที่ดิน การเงินและทรัพย์สินอื่นสูงมากกว่าด้านรายได้ สำหรับความต่างด้านรายได้ของไทยนั้นยังสูงมากเมื่อเปรียบเทียบกับเพื่อนบ้าน ซึ่งพบว่าสาเหตุสำคัญเป็นเพราะชนชั้นนำจำนวนน้อยครอบงำการเมือง ในระดับชาติ ผู้ที่กุมนโยบายสำคัญ กระจุกตัวอยู่ในกลุ่มข้าราชการ ผู้บริหาร เจ้าของของบริษัท และนักการเมืองใหญ่ เป็นระบบซึ่งไม่หยุดนิ่งตายตัว มีกลุ่มอำนาจใหม่ๆ เข้าเป็นพันธมิตร เป็นเครือข่ายต่างๆ ที่มีความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์และการแบ่งผลประโยชน์ต่างตอบแทนกัน ในระดับท้องถิ่นก็เช่นเดียวกัน อำนาจกระจุกตัวอยู่กับครอบครัวนักธุรกิจร่ำรวยจำนวนหนึ่ง โดยมีข้าราชการและนักการเมืองสนับสนุน ดังนั้น ทุกรัฐบาลจึงจะเล่นนโยบายลดความเหลื่อมล้ำอย่างสิ้นเชิง

อย่างไรก็ดี โครงสร้างอำนาจนี้ถูกท้าทาย หลังจากที่ต้องเผชิญกับภาวะวิกฤตเศรษฐกิจและผลของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 วิกฤตเศรษฐกิจลดบทบาทของชนชั้นนำเดิม โดยรัฐธรรมนูญใหม่เปิดทางให้ ศูนย์อำนาจใหม่ภายใต้พรรคการเมืองใหม่ นำการเปลี่ยนแปลงด้วยการเสนอนโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรคและชุดนโยบายที่มุ่งให้ประโยชน์กับคนระดับล่าง จึงมีมวลชนสนับสนุนมาก ข้อดีคือการก่อรูปของจิตสำนึกทางการเมืองของคนท้องถิ่น นอกจากกลุ่มชนชั้นกลางในเมืองกลุ่มเดิม ที่ต้องการรัฐสภาประชาธิปไตยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อาจจะส่งแรงกดดันสู่การเปลี่ยนแปลงได้ แต่ไม่ชัดเจนว่า ศูนย์อำนาจใหม่นี้จะนำสังคมไทยสู่ความเสมอหน้า เพราะยังใช้ประโยชน์จากระบบอำนาจที่เป็นอยู่ ไม่ปฏิรูปสถาบันสำคัญที่จะปูทางไปสู่ความเป็นสังคมเสมอหน้าได้อย่างยั่งยืน

ข้อเสนอที่สังคมไทยอาจปรับลดความเหลื่อมล้ำได้ คือ ด้วยนโยบายการศึกษาที่เพิ่มศักยภาพ ความสามารถของเยาวชนแบบบูรณาการและด้วยหลักการความเสมอภาค ด้วยนโยบายการเกษตร ที่ดิน สินเชื่อ ที่เน้นเพิ่มประสิทธิภาพและอำนาจต่อรองของเกษตรกรรายย่อย ด้วยการปรับปรุงกฎหมายที่กำกับตลาดหลักทรัพย์ให้ตลาดทำงานอย่างโปร่งใสและป้องกันนักการเมืองหาประโยชน์ได้โดยมิชอบ ด้วยการปฏิรูประบบภาษี การใช้ภาษีทรัพย์สินที่เหมาะสมเป็นมาตรการจำกัดความเหลื่อมล้ำ และนโยบายอุดหนุนครอบครัวที่มีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์ เพื่อให้ดำรงชีพอย่างมีศักดิ์ศรีและเลี้ยงลูกให้เป็นพลเมืองที่มีคุณภาพได้ ด้วยการปฏิรูประบบยุติธรรม การมีระบบสื่อสารมวลชนที่อิสระและเสรี และการพัฒนาประชาธิปไตยของการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง

ที่มา: ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ. โครงการสู่สังคมไทยเสมอหน้า การศึกษาโครงสร้างความมั่งคั่งและโครงสร้างอำนาจเพื่อการปฏิรูป (DPG5280001) (2556)

ประเด็นปัญหาเรื่องเหลื่อมล้ำมีความซับซ้อนขึ้น นอกจากการทำความเข้าใจบริบทเชิงโครงสร้างของสังคมไทย ยังมีความผันผวนของระบบเศรษฐกิจโลกที่ส่งผลกระทบถึงกัน ทำให้การวิเคราะห์และแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำต้องอาศัยองค์ความรู้ที่รอบด้าน การศึกษาวิจัย ชุดโครงการพลวัตการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจไทยในเชิงพื้นที่กับปัญหาความเหลื่อมล้ำ โดยศาสตราจารย์ ดร.อารยะ ปรีชาเมตตา คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จะเป็นองค์ความรู้เชิงทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ การศึกษาเชิงโครงสร้าง นโยบาย และกรณีศึกษาต่างประเทศ ทำให้เห็นภาพความเหลื่อมล้ำที่ซับซ้อนของสังคมไทยได้ดีขึ้น

แนวคิดและองค์ความรู้เรื่องความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ

การขยายตัวของเศรษฐกิจโลกที่มีแนวโน้มชะลอตัวลงในระยะยาวอย่างชัดเจนภายหลังจากวิกฤตการณ์การเงินโลกเมื่อปี ค.ศ.2008 และไม่มีท่าทีว่าจะกลับไปขยายตัวได้สูงเหมือนในอดีตที่ผ่านมา สาเหตุส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจของประเทศที่พัฒนาแล้วเหล่านั้น ประเทศไทยที่กำลังเผชิญกับปัญหาทั้งในเรื่องของการก้าวข้ามกับดักรายได้ปานกลางและการพยายามที่จะลดตนเองให้หลุดพ้นจากปัญหาความเหลื่อมล้ำก็เช่นกัน ต้องเผชิญกับความท้าทายใหม่ๆ จากบริบทของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจโลกใหม่ด้วย

แนวนโยบายหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยมักมุ่งเน้นไปที่การสะสมทุนเพื่อสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่แนวนโยบายดังกล่าวก็ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำสูงขึ้นในระยะยาว กล่าวคือ โครงสร้างการผลิตเน้นใช้ปัจจัยการผลิตขั้นต้นมากขึ้นโดยเฉพาะปัจจัยทุนทำให้ผลตอบแทนปัจจัยทุนเพิ่มขึ้นมากที่สุด ในขณะที่ผลตอบแทนปัจจัยการผลิตอื่นๆ เพิ่มขึ้นน้อยกว่าและอยู่ในวงจำกัด งานศึกษาชี้ให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำในการถือครองปัจจัยการผลิตที่อยู่ในระดับสูงผู้ที่ได้รับประโยชน์มากที่สุดจากนโยบาย จึงเป็นครัวเรือนที่ถือครองทุนในปริมาณมากซึ่งกระจุกตัวอยู่ในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์น้อยที่สุด คือครัวเรือนที่ยากจนในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งถือครองปัจจัยทุนและแรงงานมีฝีมือในสัดส่วนที่น้อย ปัจจัยทั้งสองเป็นแหล่งสร้างความมั่งคั่งที่สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจสมัยใหม่ นอกจากนี้การลดภาษีเพื่อเพิ่มการลงทุนทำให้รัฐสูญเสียรายได้มากเกินความจำเป็น ทำให้ไม่สามารถใช้จ่ายด้านสวัสดิการ เช่น การศึกษา การรักษาพยาบาลได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะด้านการศึกษาจะเกิดปัญหามาก เนื่องจากประชากรในวัยเรียนส่วนใหญ่อยู่ในครัวเรือนยากจน หากไม่สามารถใช้จ่ายเพื่อเพิ่มคุณภาพการศึกษาให้ประชากรกลุ่มนี้ได้ จะส่งผลต่อคุณภาพแรงงานที่จะช่วยพัฒนาอุตสาหกรรมไทยในอนาคต

ส่วนนโยบายด้านการศึกษาพบว่า รายได้ของครัวเรือนและการศึกษาของหัวหน้าครัวเรือนเป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อความแตกต่างต่อสัดส่วนของประชากรที่อยู่ในระบบการศึกษา นอกจากนี้ต้นทุนอื่นๆ ที่ส่งผลต่อโอกาสด้านการศึกษาเช่น ต้นทุนค่าเดินทาง ก็มีส่วนสำคัญต่อความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้น ดังนั้นการดำเนินนโยบายอุดหนุนด้านการศึกษาควรจะเป็นในลักษณะพุ่งเป้าไปยังกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้น้อยและครัวเรือนที่มีผู้ปกครองที่มีการศึกษาต่ำ

สำหรับนโยบายสวัสดิการของไทย เป็นการทำงานของกลไกทางการเมืองในบริบทประชาธิปไตยซึ่งมีลักษณะนโยบายแบบอุปถัมภ์เฉพาะกลุ่มที่มีความสำคัญทางการเมือง ลักษณะนี้ได้สร้างเงื่อนไขให้การขยายสวัสดิการไปสู่คนยากจนของไทยมักเป็นนโยบายอุดหนุนไปที่เกษตรกร ซึ่งเป็นนโยบายที่ประจบสอประนอมด้านประสิทธิภาพในการให้สวัสดิการของไทย ดังนั้นจึงต้องแสวงหาทางเลือกของนโยบายสวัสดิการที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นในขณะที่ยังสามารถตอบเงื่อนไขทางการเมืองเช่นนี้ไปพร้อมกัน

ดังนั้น ช่องทางที่ประเทศไทยจะสามารถหลุดพ้นจากกับดักรายได้ปานกลาง มิใช่การยึดติดกับความสำเร็จแบบเดิมในอดีตแต่ต้องสำรวจจุดอ่อนจุดแข็งของตนเอง และคิดเพิ่มจุดแข็งใหม่ๆ ของประเทศให้มากขึ้น ด้วยการลงทุนเพื่อยกระดับคุณภาพการศึกษาและสาธารณสุขให้กระจายไปสู่เยาวชนและคนส่วนใหญ่ของประเทศได้อย่างทั่วถึงมากขึ้นแทนการกระตุ้นเศรษฐกิจในระยะสั้น นอกจากนี้ ต้องยอมรับว่า อาจไม่มีสูตรสำเร็จที่เราจะสามารถไขปัญหาความเหลื่อมล้ำตามบริบทในอดีตอีกต่อไป กรณีศึกษาเรื่อง Brexit และเหตุการณ์ในทำนองเดียวกันนี้สำหรับสังคมไทยและประเทศเพื่อนบ้านจึงเป็นประเด็นท้าทายใหม่ๆ ของปัญหาความเหลื่อมล้ำที่มีความซับซ้อนมากกว่าในอดีต ภาครัฐจึงต้องจริงจังกับการวางแผนแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำไปพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจไทยในระยะยาว เพราะหากปล่อยให้ปัญหาบางอย่างเกิดขึ้นแล้ว ก็ยากที่จะย้อนไปแก้ไขใหม่ได้ เช่น ปัญหาการกระจุกตัวของความเจริญในเขตกรุงเทพฯ ที่ได้พัฒนาไปสู่ปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างเมืองและพื้นที่อื่นๆ ของประเทศมาจนปัจจุบัน

ที่มา: อารยะ ปรีชาเมตตา และคณะ. พัฒนาเศรษฐกิจลดวิกฤติเหลื่อมล้ำ. โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559. โครงการวิจัย “พลวัตการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจไทยในเชิงพื้นที่กับปัญหาความเหลื่อมล้ำ” สกว. (RTA5580005)

นอกจากนี้ อาจารย์สฤณี อาชวานันทกุล นักวิชาการอิสระ ยังรวบรวมความรู้และข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยไว้ในหนังสือความเหลื่อมล้ำฉบับพกพา² โดยจำแนกประเภทความเหลื่อมล้ำเป็นมิติต่างๆ คือ 1) ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ซึ่งประกอบด้วย ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ ด้านทรัพย์สิน ด้านโครงสร้างภาษี ความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ และความไม่เท่าเทียมในการแข่งขัน 2) ความเหลื่อมล้ำด้านทรัพยากร ได้แก่ ด้านที่ดินและป่าไม้ ด้านน้ำ ด้านไฟฟ้า และด้านสิทธิชุมชนและสิทธิอุตสาหกรรม 3) ความเหลื่อมล้ำด้านสิทธิและโอกาส คือ สิทธิและโอกาสในการรับบริการสาธารณะ (การศึกษา บริการสาธารณสุข คมนาคม) สิทธิและโอกาสในการได้รับความยุติธรรม สิทธิและโอกาสของคนกลุ่มต่างๆ คือ เด็ก เยาวชน ผู้หญิง ผู้สูงอายุ ผู้พิการ แรงงานต่างด้าวและคนไร้สัญชาติ รวมถึงสิทธิและโอกาสในการมีส่วนร่วมทางการเมือง

แนวความคิดเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำจากมุมมองของสามแนวคิดหลัก ได้แก่ เสรีนิยม (Liberalism) ความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice) และสมรรถภาพมนุษย์ (Capabilities Approach) ความแตกต่างระหว่างสำนักคิดทั้งสามอยู่ที่การให้น้ำหนักกับ “เสรีภาพของปัจเจก” และ “ความยุติธรรมในสังคม” ไม่เท่ากัน แนวคิดเสรีนิยมเชื่อว่า รัฐควรให้มนุษย์ทุกคนมีเสรีภาพที่จะทำอะไรเอง รัฐมีหน้าที่อำนวยความสะดวกให้เกิดความเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายและไม่ต้องสนใจว่าความเท่าเทียมนั้นจะนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจหรือไม่ เพราะแนวคิดนี้เชื่อในกลไกตลาดว่าเป็นกลไกที่มีข้อบกพร่องน้อยที่สุดในการสร้างประโยชน์ต่อสาธารณะ ส่วนหลักคิดของ **ความยุติธรรมทางสังคม** มองว่าโครงสร้างสังคมทุกสังคมเป็นผลผลิตของความไม่เท่าเทียมและความอยุติธรรมในอดีตสะสมกันมาหลายชั่วอายุคน นักคิดสำนักนี้เห็นว่าสังคมที่สมาชิกทุกคนเลื่อนฐานะได้ด้วยความสามารถล้วนๆ ปราศจากการกระจายความมั่งคั่งไม่ใช่สังคมที่พึงปรารถนา เพราะกลุ่มที่ประสบความสำเร็จก็จะกลายเป็นชนชั้นที่ยังยากฝั่งลึกส่งต่อไปยังรุ่นลูกหลาน ซึ่งจะทำให้คนจนยิ่งเสียเปรียบคนรวย ความเหลื่อมล้ำก็จะยิ่งต่างกว้างขึ้นเรื่อยๆ และกลายเป็นความอยุติธรรมทางสังคม สิ่งนี้แนวคิดนี้เสนอคือ สังคมต้องบรรเทาความอยุติธรรมทางสังคมอย่างต่อเนื่องด้วยการกระจายรายได้และความมั่งคั่งให้ถึงมือประชาชนในวงกว้างที่สุด และสนับสนุนแนวคิดรัฐสวัสดิการเต็มรูปแบบ โดยต้องจัดสวัสดิการถ้วนหน้าให้กับประชาชนทุกคนในฐานะเป็นสิทธิ

² สฤณี อาชวานันทกุล, ความเหลื่อมล้ำฉบับพกพา. สนับสนุนโดยคณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป, 2554, เผยแพร่ผ่านเว็บไซต์

<http://www.fringer.org/stuff/blog/2013/06/28/676>

พลเมือง ขณะที่แนวคิดที่เชื่อใน *สมรรถภาพมนุษย์* ของ อมาตยา เซน (Amartya Sen) มองว่าความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและความยากจนเป็นการลดทอนสมรรถภาพของมนุษย์ และเห็นว่าเป้าหมายของการพัฒนามนุษย์คือ อีสรภาพ ซึ่งมีความหมายกว้างกว่าความหมายทั่วไป เพราะประกอบด้วย อีสรภาพทางเศรษฐกิจ โอกาสทางสังคม หลักประกันภาครัฐด้านความโปร่งใส และการคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ดังนั้นเป้าหมายของการพัฒนาสังคมและนโยบายรัฐควรอยู่ที่การเพิ่มทางเลือกในการดำรงชีวิตและปรับระดับความเป็นอยู่ที่ดีในแนวทางที่พวกเขาเลือกด้วยการเพิ่มอีสรภาพด้านต่าง ๆ และเพิ่มสมรรถภาพของคนในการใช้อีสรภาพดังกล่าวด้วย

ในความเป็นจริง สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา มุมมองเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำแต่ละมิติว่าอะไรเป็น “ปัญหา” และควรแก้ไข “อย่างไร” นั้นมิได้หยุดนิ่งตายตัว ทว่าผันแปรไปตามการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม ตัวอย่างเช่น สมัยที่โทรศัพท์มือถือยังมีราคาสูง ผู้ที่จะใช้มือถือได้มีแต่ชนชั้นกลางระดับบนขึ้นไปเท่านั้น จึงไม่คิดว่าความเหลื่อมล้ำเรื่องโทรศัพท์มือถือเป็น “ปัญหา” ที่ต้องแก้ไข เพราะโทรศัพท์เป็นสินค้าฟุ่มเฟือย ไม่ใช่ปัจจัยที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต แต่เมื่อเวลาผ่านไป โทรศัพท์มือถือมีราคาถูกลงจากความก้าวหน้าของเทคโนโลยี ประกอบกับคนมีกำลังซื้อมากขึ้นเพราะมีรายได้ดีขึ้นจากเศรษฐกิจ ค่านิยมในสังคมก็เปลี่ยนไป เมื่อโลกเข้าสู่ยุคข้อมูลข่าวสาร ปัจจัยเหล่านี้ทำให้คนจำนวนมากรู้สึกว่าการได้ใช้บริการโทรคมนาคมที่มีคุณภาพไม่ได้เป็นแค่ความต้องการของผู้บริโภคที่มีฐานะอีกต่อไป แต่เป็น “สิทธิในการได้รับบริการสาธารณะ” ประการหนึ่ง ซึ่งรัฐมีหน้าที่รับประกันให้เกิดขึ้นอย่างทั่วถึง

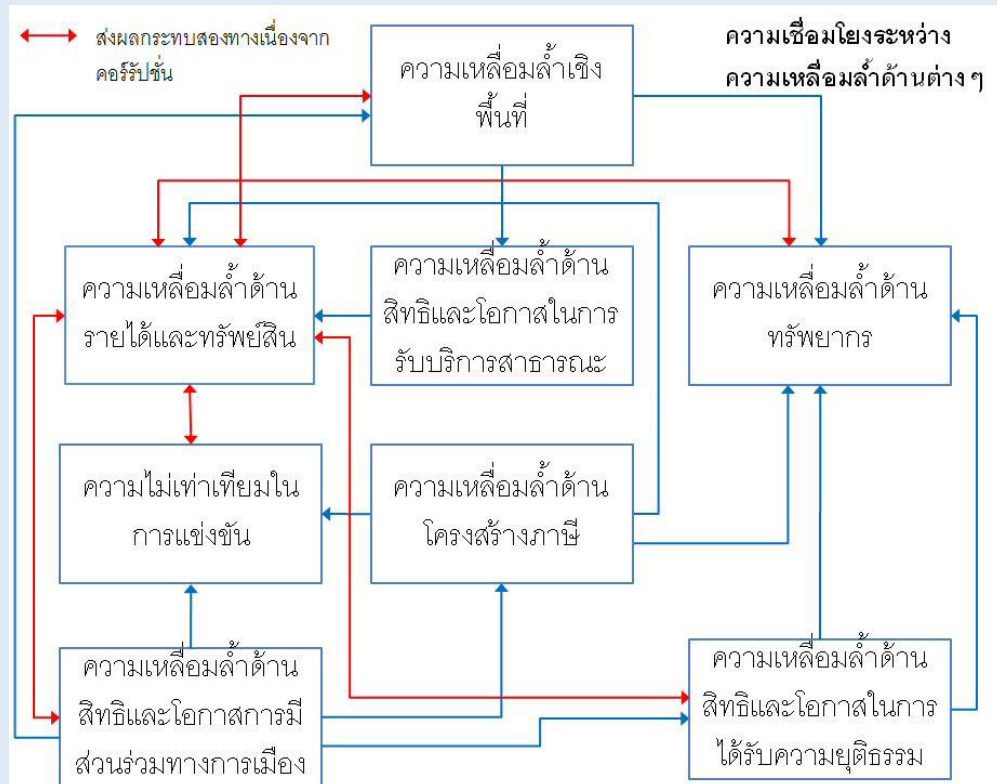
ความยากจนก็เป็นประเด็นสำคัญอีกเรื่องหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำ สำหรับประเทศไทยความยากจนสัมบูรณ์ (Absolute Poverty) ลดลงอย่างต่อเนื่อง เมื่อคิดจากเกณฑ์สัดส่วนคนไทยที่มีรายได้ต่ำกว่า 2 เหรียญสหรัฐต่อวัน³ ซึ่งลดลงจากร้อยละ 26 ในปี 2535 เหลือร้อยละ 12 ในปี 2549 แต่ถ้าพิจารณาว่าประชากรที่อยู่ในกลุ่ม “เฉียดจน” คือ คนที่มีรายได้สูงกว่าเส้นความยากจนเพียงเล็กน้อย ก็พบว่ายังมีอีกเป็นจำนวนมาก และถ้าขยับเส้นความยากจนจาก 2 เหรียญต่อวันเป็น 3 เหรียญต่อวัน (ประมาณ 2,700 บาทต่อเดือน) คนไทยที่อยู่ใต้เส้นความยากจนนี้จะเพิ่มจากร้อยละ 12 เป็นร้อยละ 29 นอกจากนี้ ปัจจุบัน “ความยากจนสัมพัทธ์” (Relative Poverty) กลับมีน้ำหนักมากกว่า “ความยากจนสัมบูรณ์” (Absolute Poverty) เพราะเป็นความเหลื่อมล้ำที่คนรู้สึกได้ (Perceived Inequality) โดยที่ความเหลื่อมล้ำที่คนรู้สึกนั้นก็แตกต่างกันไปตามชนชั้น ความรู้สึกนึกคิดและการรับรู้การเปลี่ยนแปลงของสังคม แต่เมื่อความสัมพันธ์ทางสังคมเปลี่ยนเดิมที่เคยต้องการการสงเคราะห์เพื่อแก้ปัญหาความยากจนสัมบูรณ์ก็เปลี่ยนไปเป็นความต้องการโอกาสและความเท่าเทียมกันเพื่อหลุดพ้นความยากจนสัมพัทธ์

ข้อมูลเชิงสถิติ 63 ชุดที่หนังสือเล่มนี้นำเสนอเป็นความรู้พื้นฐานที่สำคัญจำเป็นต่อการทำความเข้าใจเรื่องความเหลื่อมล้ำ อาทิ รายได้เฉลี่ยต่อคนต่อเดือน จำแนกตามระดับรายได้ 5 ระดับ (Income Quintile) ระหว่าง ปี 2531 ถึง 2552 การเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) และค่าจ้างจริงระหว่าง ปี 2544 ถึง 2553 ข้อมูลเหล่านี้จะได้รับการปรับให้เป็นปัจจุบันและเผยแพร่ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ที่จะจัดทำขึ้นใหม่ภายใต้งานวิจัย SRI ของ สกว. เพื่อให้ผู้กำหนดนโยบาย หน่วยปฏิบัติ สถาบันการศึกษา นักวิจัยและผู้สนใจประเด็นเรื่องความเหลื่อมล้ำสามารถเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องและนำไปใช้ประโยชน์ได้สะดวกขึ้น

³ เกณฑ์วัดความยากจนที่ธนาคารโลกใช้เป็นมาตรวัดความจนทั่วโลก

แนวคิดและองค์ความรู้เรื่องความเหลื่อมล้ำทางสังคม

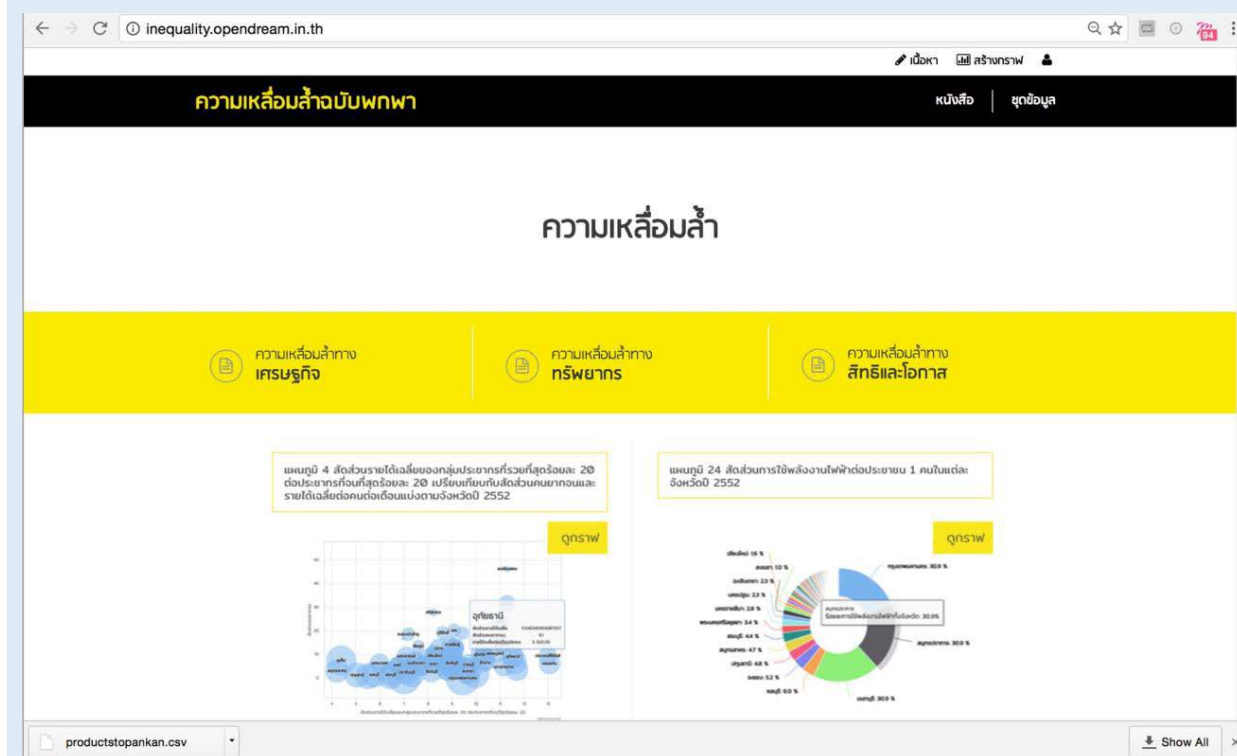
การต่อยอดความรู้เรื่องความเหลื่อมล้ำทางสังคมจากหนังสือความเหลื่อมล้ำฉบับพกพาประกอบการปรับปรุงข้อมูลและสังเคราะห์ความรู้จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติม พร้อมทั้งปรับข้อมูลสถิติจำนวน 63 ชุด โดยจะยังคงจำแนกความเหลื่อมล้ำด้านต่างๆ และความเชื่อมโยงซึ่งกันและกันตามแผนภาพ



การสังเคราะห์ข้อมูลเพิ่มเติมจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องจะครอบคลุมความเหลื่อมล้ำในมิติต่างๆ ได้แก่

1. ความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจ เช่น เรื่องการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ความยากจน และการกระจายรายได้ในประเทศไทยและประเทศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก โครงสร้างความมั่งคั่งและโครงการสร้างอำนาจเพื่อการปฏิรูป ความเป็นธรรมทางสังคมกับการปฏิรูปเศรษฐกิจ รวมถึงประเด็นเรื่องทุนมนุษย์ การจัดสรรทรัพยากรและผลิตภาพการผลิต เป็นต้น
2. ความเหลื่อมล้ำด้านการเข้าถึงบริการสาธารณสุข ปัญหาและผลกระทบจากการรวมศูนย์อำนาจด้านสาธารณสุข
3. ความเหลื่อมล้ำด้านการเข้าถึงและการใช้ทรัพยากร เรื่องที่ดิน ด้านนโยบาย การบุกรุก การมีส่วนร่วมของชุมชน ผลกระทบต่อชุมชน
4. ความเหลื่อมล้ำด้านการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม เรื่องการอำนวยความสะดวก และแนวทางเพิ่มประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน
5. ความเหลื่อมล้ำด้านการเข้าถึงบริการสาธารณสุขของผู้สูงอายุ สถานการณ์ความยากจนของผู้สูงอายุ ความต้องการด้านต่างๆ เช่น เรื่องการเดินทาง การเข้าถึงบริการสุขภาพ รวมถึงการพัฒนาระบบต่างๆ เพื่อรองรับผู้สูงอายุ เช่น การวิเคราะห์ระบบบำนาญในเชิงเศรษฐศาสตร์ การพัฒนาเทคโนโลยีและเครื่องมือ รวมถึงตัวอย่างของผู้สูงอายุในจีน เรื่องสวัสดิการและการดูแล

นอกจากนั้น โครงการนี้จะให้ความสำคัญกับการนำเสนอข้อมูลในรูปแบบที่ผู้ใช้ประโยชน์สามารถเข้าถึงข้อมูลในลักษณะ “ข้อมูลเปิด (open data)” ให้มากที่สุด โดยเผยแพร่ทางเว็บไซต์ Inequality Thailand และจะออกแบบระบบให้สะดวกต่อการปรับปรุงและนำเสนอข้อมูลต่างๆ ในรูปแบบที่เข้าใจง่าย มีแหล่งอ้างอิงที่ชัดเจน ตัวอย่างเช่นภาพข้างล่างนี้



ที่มา: สถิติ อาชวามันทุล และคณะ, โครงการวิจัยเรื่องการสังเคราะห์และเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย (SRI59M0410), งานวิจัย SRI4 การลดความเหลื่อมล้ำของสังคมและการแก้ปัญหาความยากจน, สกว. (กำลังดำเนินการ)

1.2 การลดความเหลื่อมล้ำผ่านกระบวนการยุติธรรม

เมื่อพิจารณาจากงานวิจัยและการดำเนินงานต่างๆ ของภาครัฐไทยที่ผ่านมา อาจสรุปได้ว่าความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความยุติธรรมยังติดกรอบความหมายแบบแคบ จำกัดขอบเขตเฉพาะความยุติธรรมทางกฎหมายและบทบาทของกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งและอาญา รวมทั้งมักมีมุมมองว่าเป็นบทบาทของเจ้าหน้าที่รัฐเท่านั้น มีช่องว่างความเข้าใจมิติต่างๆ ของความยุติธรรมอีกมาก เช่น การระงับข้อพิพาทโดยอำนาจตุลาการยังตีความอย่างแคบเฉพาะการดำเนินคดีในทางศาล แต่ในความเป็นจริง แนวคิดเรื่องกระบวนการยุติธรรมได้พัฒนาไปถึงกระบวนการยุติธรรมทางเลือกแล้ว

อาจารย์ไพสิฐ พาณิชัยกุล มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ อยู่ระหว่างการสำรวจและสังเคราะห์งานวิชาการที่เกี่ยวข้องกับความยุติธรรม ทั้งจากงานวิจัยพื้นฐาน งานวิจัยเชิงปฏิบัติการและประสบการณ์จากพื้นที่ เพื่อทำความเข้าใจปรากฏการณ์ความเหลื่อมล้ำจากกรณีศึกษาต่างๆ ที่เป็นผลกระทบมาจากกระบวนการทางกฎหมาย พร้อมทั้งอธิบายความสัมพันธ์ในเชิงกระบวนการของปัจจัย เงื่อนไขและกลไกต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรมที่จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำของสังคม

การลดความเหลื่อมล้ำผ่านกระบวนการยุติธรรม

โครงการนี้จะสังเคราะห์ปรากฏการณ์ความเหลื่อมล้ำจากกรณีศึกษาต่างๆ ที่เป็นผลกระทบจากกระบวนการทางกฎหมาย รวมทั้งศึกษาและอธิบายความสัมพันธ์ในเชิงกระบวนการของปัจจัย เงื่อนไข และกลไกต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรมที่ช่วยลดความเหลื่อมล้ำของสังคม โดยมีกรอบการศึกษา 3 แนวทาง 1) การศึกษาแนวคิด ทฤษฎี แนวคิด กรอบคิด-ความเข้าใจทั้งเรื่องระบบกระบวนการยุติธรรมและความเหลื่อมล้ำ 2) การศึกษากลไก กฎระเบียบและการจัดความสัมพันธ์ที่นำไปสู่ปัญหาความไม่เป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำ และ 3) การสังเคราะห์ตัวอย่างรูปธรรมในทางปฏิบัติผ่านกรณีศึกษาจากงานวิจัยท้องถิ่นในพื้นที่ต่างๆ ซึ่งสะท้อนให้เห็นกระบวนการของระบบที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำ หรือเป็นจุดเริ่มต้นที่จะนำไปสู่ภาวะของความเหลื่อมล้ำ รวมทั้งรูปแบบ กระบวนการ หรือเงื่อนไขการปฏิบัติการระดับพื้นที่ หรือการแก้ไขปัญหาของหน่วยงาน ซึ่งน่าจะเป็นทางออกของปัญหาความไม่เป็นธรรม

วิธีการศึกษา คือ การสำรวจความรู้จากหนังสือ เอกสารวิชาการและสรุปผลการสัมมนาวิชาการในเวทีต่างๆ รวม 54 เรื่อง ตัวอย่างความรู้ที่น่าสนใจ เช่น

1) กระบวนการยุติธรรมแก้ไขความเหลื่อมล้ำได้อย่างไร

การพัฒนาตัวชี้วัดเพื่อใช้ประเมินประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ แม้จะเป็นเรื่องยาก แต่มีความจำเป็น หลักการสำคัญคือ ต้องกำหนดกรอบการประเมินที่ชัดเจน ประเมินในสิ่งที่จับต้องได้และสามารถแสดงผลได้อย่างเป็นรูปธรรม และเลือกตัวชี้วัดที่มีความละเอียดและยืดหยุ่นเพียงพอ

2) กระบวนการยุติธรรมมีหน้าที่ในการลดความเหลื่อมล้ำอย่างไร

มีการสำรวจทางเลือกและแนวคิดจากภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคมทั้งในและต่างประเทศ เกี่ยวกับวิธีการแนวทางและมาตรการในการส่งเสริมการเข้าถึงความยุติธรรมที่อาจนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทย ซึ่งปัจจุบันมีข้อจำกัดหลายด้าน อาทิ บุคลากร สิทธิของผู้เสียหาย โดยเฉพาะการเยียวยาจิตใจ การปฏิรูปกฎหมายจึงมีได้หมายถึงเฉพาะตัวบทกฎหมายเท่านั้น แต่รวมถึงการบังคับใช้กฎหมายและการตีความทางกฎหมายที่จะต้องสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมด้วย

นอกจากนั้น มีข้อค้นพบว่าระบบยุติธรรมที่มีได้ยังลึกลงถึงรากฐานชุมชนจะควบคุมอาชญากรรมทุกรูปแบบได้ยาก การที่ระบบยุติธรรมไม่ให้ความสำคัญกับชุมชนหรือชุมชนเข้าถึงระบบยุติธรรมได้ยาก ทำให้ประชาชนมีบทบาทในการรักษาความสงบและปลอดภัยในสังคมน้อยหรือไม่มีเลย จึงผลกระทบในการรักษาความสงบและปลอดภัยให้เจ้าหน้าที่รัฐ “ยุติธรรมชุมชน” จึงเป็นช่องว่างที่สำคัญของกระบวนการยุติธรรมในปัจจุบัน

3) ปัญหาของกระบวนการยุติธรรม

หนึ่งในปัญหาคือการขาดการบูรณาการของกระบวนการยุติธรรมไทยในปัจจุบัน ได้แก่ ระบบทนายความขอแรงในประเทศไทย ซึ่งนอกจากจะมีขอบเขตเฉพาะการให้ความช่วยเหลือแก่จำเลยในคดีอาญาเท่านั้นแล้ว ยังมีข้อจำกัดหลายด้าน อาทิ คุณภาพของทนายความขอแรง กระบวนการตั้งทนายความขอแรง ค่าตอบแทนทนายความ ประสิทธิภาพของหน่วยงานที่รับผิดชอบ และการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนั้น จากการวิเคราะห์บทบัญญัติกฎหมายที่กำหนดกลไกการตรวจสอบถ่วงดุล อาทิ รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 พรบ.ประกอบรัฐธรรมนูญ ประมวลกฎหมายอาญา ฯลฯ ตลอดจนระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรม ทั้งในกระบวนการก่อนการพิจารณาคดี

กระบวนการพิจารณาตัดสินศาล และกระบวนการบังคับตามคำพิพากษาและคำสั่ง สรุปได้ว่ากฎหมายที่มีอยู่มากไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างจริงจัง ส่วนใหญ่เน้นรูปแบบมากกว่าเนื้อหา โดยเฉพาะในเรื่องการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

4) งานวิจัยที่สะท้อนให้เห็นปัญหาทางสังคมที่อาจจะมีผลต่อกระบวนการยุติธรรม

มีงานวิจัยจำนวนมากที่สะท้อนปัญหาทางสังคมหลายหลายประเภท ตัวอย่างเช่น นโยบายรัฐบาลที่ให้การช่วยเหลือเกษตรกรโดยเน้นการเพิ่มช่องทางการกู้ยืมโดยมิได้สร้างแรงจูงใจด้านการออม ส่งผลให้ภาระหนี้สินของเกษตรกรเพิ่มขึ้น ต้องพึ่งพิงเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลมากยิ่งขึ้น โครงการเหล่านี้จึงอาจส่งผลทางลบในระยะยาวเพราะบิดเบือนพฤติกรรมการกู้ยืมเงินและการชำระหนี้ของเกษตรกร แนวทางแก้ไขคือการปรับนโยบายรัฐบาลให้มีการสร้างแรงจูงใจสำหรับการออมและเพิ่มทางเลือกในการบริหารความเสี่ยงให้กับเกษตรกร

อีกตัวอย่างหนึ่งคือเรื่องความยากจน มีผลการศึกษาที่ชี้ว่าปัจจัยที่ทำให้ครัวเรือนอยู่ในความยากจน ออกจากความยากจน หรือเข้าสู่ความยากจนแตกต่างกันตามลักษณะครัวเรือน และปัจจัยสำคัญที่ทำให้ครัวเรือนติดกับความยากจน เรื้อรังเป็นปัจจัยเชิงโครงสร้างที่มีผลกระทบต่อการขยายตัวของรายได้และความเป็นอยู่ของครัวเรือนในระยะยาว

5) งานวิจัยที่เสนอทางแก้หรือทางออกของปัญหา

การที่ไม่สามารถเข้าถึงความยุติธรรมและไม่ได้รับความเสมอภาคเพราะความยากจน เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจาก “การเลือกปฏิบัติ” เพราะสถานภาพของการเป็นคนจน ซึ่งเป็นวิถีปกติในสังคมไทยที่เป็นสังคมสองระดับ มีความแตกต่างระหว่างสถานะ “ความรวย” และ “ความจน” อย่างชัดเจน หรือแม้ไม่ได้เกิดจากการเลือกปฏิบัติโดยตรง ก็เป็นการได้รับความไม่เสมอภาคอันเนื่องจาก “การปฏิบัติที่เหมือนกันต่อบุคคลที่มีสถานะแตกต่างกัน”

โครงการนี้ตั้งเป้าหมายที่จะผลิตความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการใช้อำนาจในทางกฎหมายที่ไม่เป็นธรรมอันเป็นสาเหตุของความเหลื่อมล้ำในด้านต่างๆ และแสดงให้เห็นกลไกของกระบวนการยุติธรรม (ในความหมายอย่างกว้าง) ที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในสังคม รวมทั้งจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อหาทางออกจากปัญหาดังกล่าว โดยให้น้ำหนักกับกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยชุมชน และ กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

ที่มา: ไพสิฐ พาณิชย์กุล และคณะ, โครงการการลดความเหลื่อมล้ำผ่านกระบวนการยุติธรรม (SRI58M0417), งานวิจัย SRI4 การลดความเหลื่อมล้ำของสังคมและการแก้ปัญหาความยากจน, สกว. (กำลังดำเนินงาน)

1.3 ความเหลื่อมล้ำของคนจนเมือง

ตั้งแต่มีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 เมื่อปี 2504 การพัฒนาประเทศมีเป้าหมายเพื่อสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ กระจายรายได้และลดความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจระหว่างภูมิภาค ลดความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ระหว่างเมืองและชนบท ในภาพรวมความแตกต่างทางรายได้หรือความยากจนมีแนวโน้มลดลง แต่ยังคงมีความเหลื่อมล้ำในมิติอื่นๆ โดยเฉพาะในมิติทรัพยากรที่ปรากฏชัดเจนมากขึ้น เช่นเดียวกับ มิติสังคมและคุณภาพชีวิต และมิติกายภาพและสภาพแวดล้อม

คนจนในเมืองเป็นกลุ่มคนที่มีโอกาสเข้าถึงสวัสดิการได้น้อยกว่าคนจนในชนบท เกิดความเหลื่อมล้ำในหลายประเด็น ไม่ว่าจะเป็นการถือครองปัจจัยการผลิตทั้งทุนและที่ดิน ที่อยู่อาศัย การเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐาน การคมนาคมขนส่ง ฯลฯ

รวมถึงขาดโอกาสที่จะมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนาและใช้ประโยชน์จากพื้นที่ในเมือง ดร.สุปรียา หวังพัชรพล มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ได้สำรวจคนจนที่อาศัยอยู่ในเมือง 4 ประเภท ได้แก่ เมืองศูนย์กลาง เมืองอุตสาหกรรม เมืองท่องเที่ยว และเมืองเขตเศรษฐกิจพิเศษ ในระยะแรกต้องการค้นหาว่าคนจนในเมืองที่มีลักษณะแตกต่างกันมีปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านใดบ้าง มีความเชื่อมโยงกันหรือไม่

สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำของคนจนในเมือง 4 ประเภท

ผลการศึกษาคนจนในเมือง 4 ประเภท (เมืองศูนย์กลาง เมืองอุตสาหกรรม เมืองท่องเที่ยว และเมืองเขตเศรษฐกิจพิเศษ) สามารถระบุช่องว่างของความรู้และโจทย์วิจัยที่สำคัญต่อการลดความเหลื่อมล้ำในประเด็นต่างๆ ดังนี้

เมืองศูนย์กลาง (เมืองและพื้นที่ต่อเนื่องที่มีบทบาทเป็นศูนย์กลางหลัก ได้แก่ กรุงเทพมหานครและเมืองปริมณฑลโดยรอบ 5 เมือง ได้แก่ นนทบุรี ปทุมธานี นครปฐม สมุทรปราการ และสมุทรสาคร) สถานะความรู้ของความเหลื่อมล้ำในเมืองศูนย์กลางพบประเด็นที่มีน้ำหนักสำคัญอันเป็นสาเหตุและปัจจัยสำคัญที่ทำให้ความเหลื่อมล้ำยังคงอยู่ ประกอบด้วย 1) การเปลี่ยนผ่านของโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ 2) การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของประชากรทั้งจากการย้ายถิ่นและพลวัตทางสังคม 3) การจัดการและกลไกรัฐต่อการปฏิรูตรัฐธรรมนูญ 4) โครงสร้างการเมืองและสถาบันการเมืองของรัฐ และ 5) วิธีและรูปแบบการบริหารจัดการเมืองมหานคร ปัจจัยทั้งหมดมีผลต่อการผลิตและผลิตซ้ำความเหลื่อมล้ำด้านต่างๆ ทั้งทางเศรษฐกิจ ด้านโอกาสและความเสมอภาค การเข้าถึงทรัพยากร ด้านชาติพันธุ์และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีโจทย์วิจัยที่อยู่ระหว่างการพัฒนาสามประเด็น คือ 1) การศึกษาโครงการก่อสร้างโครงสร้างป้องกันน้ำท่วมริมแม่น้ำในพื้นที่ปริมณฑล ผลกระทบต่อชุมชน การปรับตัว และแนวทางแก้ไข 2) เมือง/ ชุมชน/คนกองขยะ: ผลกระทบจากเมืองสู่คนชายขอบ 3) สิทธิ/ วัฒนธรรม/ ชุมชนป้อมมหากาฬ

เมืองอุตสาหกรรม (พื้นที่ยุทธศาสตร์ในการส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมและการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมหลายพื้นที่ เช่น พระนครศรีอยุธยา ปทุมธานี สมุทรปราการ สมุทรสาคร จะเข้เกรา ชลบุรี ระยอง ปราจีนบุรี นครราชสีมา) ความรู้ที่มีอยู่ส่วนใหญ่คือเรื่องผลกระทบจากการพัฒนาอุตสาหกรรม โดยเฉพาะด้านสิ่งแวดล้อม ยังขาดความรู้ด้านการวางแผนและการนำเสนอการวางแผนเมืองอุตสาหกรรม และกระบวนการยุติธรรมและรูปแบบการชดเชยที่เป็นธรรม รวมถึงความรู้เกี่ยวกับเด็กและผู้สูงอายุในพื้นที่

โจทย์วิจัยจากนักวิจัยที่มีความสนใจในประเด็นที่ยังคงเป็นช่องว่าง ซึ่งประเด็นที่สามารถพัฒนาเป็นข้อเสนอโครงการวิจัย 6 เรื่องมีความสอดคล้องกับประเด็นด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติ ประเด็นด้านมาตรการและข้อกฎหมาย ประเด็นด้านรายได้และการคลัง ประเด็นด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ประเด็นด้านโครงสร้างอำนาจ ประเด็นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประเด็นด้านแรงงาน ประเด็นด้านการบริการสาธารณสุข และประเด็นด้านโครงสร้างและการบริการพื้นฐาน ดังนี้ 1) การศึกษาความเปราะบางของชุมชนรอบนิคมอุตสาหกรรมต่อความเสี่ยงภัยเชิงผสมผสานของภัยธรรมชาติ และภัยทางเทคโนโลยี กรณีศึกษา ชุมชนบึงบัว เขตลาดกระบัง กรุงเทพมหานคร 2) การศึกษาความเป็นไปได้ในการนำข้อเสนอการกำหนดระยะห่างระหว่างอุตสาหกรรมและชุมชนไปสู่การปฏิบัติ กรณีศึกษา: พื้นที่พัฒนาอุตสาหกรรมในภาคตะวันออก 3) กระบวนการสร้างความเข้าใจและการมีส่วนร่วมของชุมชนในการประเมินสิ่งแวดล้อมในระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment) เพื่อความยั่งยืนในระดับภูมิภาค กรณีศึกษา: พื้นที่พัฒนาอุตสาหกรรมในภาคตะวันออก 4) การเข้าถึงบริการสุขภาพของแรงงานในพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท กรณีศึกษา จังหวัดสมุทรสาคร 5) แรงงานและการบริหารจัดการภัยพิบัติอุตสาหกรรมในพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท กรณีศึกษา

ปริณทลของกรุงเทพฯ และ 6) การเข้าถึงที่อยู่อาศัยของแรงงานในพื้นที่กิ่งเมืองกิ่งชนบท กรณีศึกษา ปริณทลของ กรุงเทพฯ

เมืองท่องเที่ยว (ศึกษาเมืองท่องเที่ยวใน 8 คลัสเตอร์หลัก และเมืองที่มีนักท่องเที่ยวต่างชาติสูงกว่า 1 ล้านคนต่อปี ได้แก่ กรุงเทพฯ ภูเก็ต ชลบุรี สุราษฎร์ธานี เชียงใหม่ สงขลา กระบี่ อยุธยา พังงา) งานวิจัยในประเด็นด้านความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในเมืองท่องเที่ยวมีจำนวนค่อนข้างน้อย และทำให้เห็นถึงความต้องการงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปรากฏการณ์ความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในเมืองท่องเที่ยว เพื่อนำไปสู่การพัฒนาและวางแผนปฏิบัติการสำหรับลดช่องว่างของความเหลื่อมล้ำ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำในเมืองท่องเที่ยวสามารถทำการสังเคราะห์เป็นประเด็นการวิจัยที่ควรให้ความสำคัญมีดังนี้

- การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงพื้นที่ และการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ ตลอดจนการมีการวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการพัฒนาอย่างต่อเนื่องทั้งกิจกรรมที่เหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่และความสามารถในการรองรับของพื้นที่
- การศึกษามาตรการทางเศรษฐศาสตร์ เพื่อนำเข้ามามีใช้ในการจัดการผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการพัฒนาการท่องเที่ยว เช่น ศึกษาเปรียบเทียบต้นทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกับผลประโยชน์ที่ได้รับจากการท่องเที่ยว
- การจัดการท่องเที่ยวที่เปรียบเทียบผลดีและผลเสียจากการดำเนินงานท่องเที่ยวระหว่างธุรกิจเอกชนและชุมชนท้องถิ่น
- การส่งเสริมการจัดทำแผนธุรกิจการท่องเที่ยวชุมชน เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินธุรกิจของชุมชน
- ผลกระทบของการท่องเที่ยวต่อศิลปะและวัฒนธรรมของชุมชนพื้นถิ่นเพื่อหาแนวทางจัดการท่องเที่ยวที่เหมาะสม เช่น การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวที่มีความเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ มีประเพณี และวัฒนธรรมดั้งเดิมที่สืบต่อมาเป็นเวลานาน ควรดำเนินการอย่างรอบคอบและเหมาะสม เพื่อไม่ให้กระทบกระเทือนต่อวิถีชีวิตแบบดั้งเดิม
- การพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงศิลปวัฒนธรรมในรูปแบบใหม่ โดยสร้างกิจกรรมและสาระการท่องเที่ยวให้มีความน่าสนใจมากขึ้น ทั้งแหล่งท่องเที่ยวเชิงศิลปะและวัฒนธรรมที่ได้รับความนิยมและแหล่งท่องเที่ยวที่มีคุณค่าในเชิงศิลปวัฒนธรรมที่ยังไม่ได้รับการสำรวจและสนับสนุนอย่างเป็นรูปธรรม
- การศึกษาเกี่ยวกับภาพในอนาคตที่อาจมีความเหลื่อมล้ำที่เป็นประเด็นเพศสภาพ (Gender Issue)
- การศึกษาความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจไม่เท่าเทียมกันที่ส่งผลต่อการต่อรองในเชิงอำนาจในการเข้าถึงทรัพยากรที่แตกต่างกัน และอาจเกิดการเลือกปฏิบัติ (Discrimination)
- การจัดทำมาตรฐานการปรับปรุงลักษณะทางกายภาพให้มีความเหมาะสม รวมถึงพัฒนาระบบการให้บริการเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้สูงอายุและคนพิการ ทั้งบริการขนส่งและอำนวยความสะดวกในการเข้าเมือง บริการข้อมูลสารสนเทศการท่องเที่ยว และเน้นเรื่องความปลอดภัย เช่น การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวในรูปแบบ Slow Tourism สำหรับนักท่องเที่ยวในกลุ่มผู้สูงอายุ
- การศึกษาด้านอุปสงค์หรือความต้องการแรงงานในภาคการท่องเที่ยวเกี่ยวกับคุณสมบัติของแรงงานที่พึงประสงค์เพื่อหาช่องว่างและการพัฒนาทักษะแรงงาน รวมถึงนโยบายการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานที่รองรับการเคลื่อนย้ายแรงงานภาคบริการที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว

เมืองเขตเศรษฐกิจพิเศษ (เขตเศรษฐกิจพิเศษ 5 พื้นที่ตามคำสั่งคณะกรรมการนโยบายพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ที่ 1/2558 ได้แก่ จังหวัดตาก มุกดาหาร สระแก้ว สงขลา และตราด) การวิเคราะห์ในบริบทของความเหลื่อมล้ำคนจนเมือง เขตเศรษฐกิจพิเศษสามารถกำหนดเป็นกรอบของการวิเคราะห์ในแต่ละพื้นที่ทรัพยากรคือ **พื้นที่ทรัพยากรทางการเมือง** มีประเด็นย่อยคือ กลไกโครงสร้างเชิงสถาบัน การสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน การสร้างกระบวนการเชิงปฏิสัมพันธ์ในการวางแผน ส่วน**พื้นที่ทรัพยากรทางเศรษฐกิจ** มีประเด็นย่อยดังนี้ กลไกด้านนโยบายสนับสนุน การสร้างรูปธรรมทางการจัดการโดยกลุ่ม/ชุมชน/ท้องถิ่น และ**พื้นที่ทรัพยากรทางสังคมและวัฒนธรรม** มีประเด็นย่อยคือ ต้นทุนทางสังคมและวัฒนธรรม โครงสร้างพื้นฐานทางสังคม และกลุ่มชายขอบของการพัฒนา และประเด็นสุดท้ายคือ **พื้นที่ทรัพยากรสิ่งแวดล้อม** มีประเด็นย่อยคือ ต้นทุนทางสิ่งแวดล้อม และปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยสรุปแล้วใน 4 ประเด็นหลักและ 10 ประเด็นย่อยเหล่านี้ เป็นประเด็นที่ควรมีการสร้างฐานองค์ความรู้ในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษซึ่งนำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำของกลุ่มคนจนเมือง

นอกจากนี้ ประเด็นที่มีความชัดเจนในการพัฒนาโจทย์วิจัยจำนวน 12 โครงการใน 4 พื้นที่คือ จังหวัดตาก เชียงราย หนองคาย และมุกดาหาร ซึ่งมีความพร้อมทั้งด้านกรอบแนวคิดและกลุ่มผู้ดำเนินการ โดยมีหัวข้อส่วนใหญ่ให้น้ำหนักไปที่ ประเด็นของต้นทุนทางสังคมและวัฒนธรรม จำนวนทั้งสิ้น 7 โครงการ รองลงมาคือ ประเด็นต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมจำนวน 4 โครงการ ประเด็นการสร้างรูปธรรมของการจัดการโดยกลุ่ม ชุมชน และท้องถิ่น จำนวน 1 โครงการ

สรุปประเด็นปัญหาความเหลื่อมล้ำของเมือง 4 ลักษณะ ได้ดังนี้

ประเด็นความเหลื่อมล้ำ	พื้นที่ศึกษา			
	เมือง ศูนย์กลาง	เมือง อุตสาหกรรม	เมือง ท่องเที่ยว	เมืองเขต เศรษฐกิจ พิเศษ
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม				
ที่ดิน การวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน และสิทธิการใช้ที่ดิน	/	/	/	/
ปัญหาสิ่งแวดล้อมและมลพิษในเมือง	/	/	/	
ทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะแหล่งน้ำ ป่าและพื้นที่สีเขียว		/		/
การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและเพิ่มการเข้าถึงให้คนทุกกลุ่ม			/	/
ทรัพยากรเศรษฐกิจ				
แรงงาน (ทั้งแรงงานท้องถิ่นและแรงงานข้ามชาติ) ในด้าน ค่าจ้าง ความคุ้มครอง สวัสดิการ	/	/	/	/
การเข้าถึงสินเชื่อและการลงทุน	/		/	/
การเข้าถึงแหล่งงาน การพัฒนาทักษะการทำงานขั้นสูง		/	/	
ทรัพยากรสังคม				
การพัฒนาทักษะศักยภาพ ผู้สูงอายุ คนพิการ	/	/	/	
สวัสดิการสังคม เช่น การศึกษาและสาธารณสุข	/	/	/	
การสื่อสารและการอยู่ร่วมกับคนต่างวัฒนธรรม		/	/	/
วิถีชีวิตและวัฒนธรรมดั้งเดิม			/	/
ทรัพยากรการเมือง				
โครงสร้างอำนาจรัฐและการปกครองท้องถิ่น	/	/	/	/
การจัดการทรัพยากรและการวางแผนเมืองอย่างมีส่วนร่วม	/	/	/	/

ประเด็นความเหลื่อมล้ำ	พื้นที่ศึกษา			
	เมือง ศูนย์กลาง	เมือง อุตสาหกรรม	เมือง ท่องเที่ยว	เมืองเขต เศรษฐกิจ พิเศษ
สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร		/		/
กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม		/		/

ที่มา: สุปรียา หวังพัชรพล, ชุดโครงการวิจัยความเหลื่อมล้ำและคนจนเมือง (SRI58M0402) งานวิจัย SRI4 การลดความเหลื่อมล้ำของสังคม และการแก้ปัญหาความยากจน, สกว. (กำลังดำเนินการ)

ณัฐภูมิ อัครโกวิทวงศ์, โครงการปฏิวัติสถานภาพความรู้ เรื่องความเหลื่อมล้ำในเมืองศูนย์กลาง (SRI58M0404) (2560)
 ปณายุ ไชยรัตนานนท์, โครงการปฏิวัติสถานภาพความรู้ เรื่องความเหลื่อมล้ำในเมืองอุตสาหกรรม (SRI58M0406) (2560)
 เทียมสุรีย์ สิริศรีศักดิ์, โครงการปฏิวัติสถานภาพความรู้ เรื่องความเหลื่อมล้ำในเมืองท่องเที่ยว (SRI58M0403) (2559)
 สกรินทร์ แซ่ภู, โครงการปฏิวัติสถานภาพความรู้ เรื่องความเหลื่อมล้ำในเมืองเศรษฐกิจพิเศษ (SRI58M0405) (2559)

1.4 ความเหลื่อมล้ำของคนจนในชนบท

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือหรือภาคอีสานเป็นภูมิภาคที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของประเทศไทย มีลุ่มน้ำสำคัญหลายสาย แต่กลับประสบปัญหาหน้าท่วม-ฝนแล้งอยู่เสมอ อีกทั้งดินในพื้นที่ยังมีความอุดมสมบูรณ์ต่ำในขณะที่ชาวอีสานส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมและเป็นประชากรที่มีรายได้ต่ำกลุ่มใหญ่ของประเทศ

ในอดีต ก่อนที่จะมีการประกาศใช้แผนพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือในปี 2505 ภาคอีสานมีระบบเศรษฐกิจแบบพึ่งตนเอง สถาบันทางสังคม วัฒนธรรมและการเมือง ตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจที่สร้างความสามารถในการชุมชนผลิตปัจจัยเชิงวัตถุในการดำรงชีวิตที่จำเป็นเพื่อบริโภคภายในครัวเรือนและชุมชน ระบบเศรษฐกิจชุมชนอีสานเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงตั้งแต่ช่วงต้นถึงกลางศตวรรษที่ 2500 โดยในสองทศวรรษแรกเน้นการผลิตสินค้าเกษตรเข้าสู่ตลาดอันเป็นผลมาจากนโยบายของรัฐที่ส่งเสริมให้ปลูกพืชเศรษฐกิจบางชนิด ต่อมาเมื่อกลไกตลาดของระบบทุนนิยมมีความซับซ้อนมากขึ้น ก็เข้าสู่ระบบเกษตรพันธสัญญาซึ่งเป็นพลังสำคัญที่ดึงดูดเกษตรกรรายย่อยในชนบทที่มีการผลิตขนาดเล็ก ถือครองที่ดินจำกัด และมีทุนน้อยด้วยการสร้างแรงจูงใจแบบมีเงื่อนไขผ่านการให้สินเชื่อหรือปัจจัยการผลิต การขยายตัวของเศรษฐกิจทุนนิยมลักษณะนี้ส่งผลให้มีการปรับโครงสร้างการผลิตบนฐานที่ดิน (Land-based Economy) ในชนบทไปสู่การผลิตบนฐานทุน (Capital-based Economy) กระบวนการเหล่านี้ส่งผลต่อวิถีชีวิตของชาวบ้าน ยกกระดับความรุนแรงของเงื่อนไขความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและการดำรงชีวิตระหว่างสังคมชนบทและสังคมเมือง

งานวิจัยเชิงปฏิบัติการของอาจารย์สุวิทย์ กุหลาบวงษ์ คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.) ภาคอีสาน จังหวัดขอนแก่น และอาจารย์สันติภาพ ศิริวัฒนไพบูลย์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี และคณะซึ่งรวมนักวิชาการ ภาคเอกชน และชาวบ้านในชุมชน มีวัตถุประสงค์ที่จะทำความเข้าใจกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในชุมชนอีสานว่าส่งผลกระทบและสัมพันธ์กับวิถีชีวิตชาวบ้านอย่างไร มีกลไกอะไรเกี่ยวข้อง และเกิดการปรับตัวอย่างไร เพื่อนำผลการทบทวนความรู้เหล่านี้มาสร้างระบบเศรษฐกิจที่เป็นธรรมต่อไป

สถานการณ์ทางเศรษฐกิจของชุมชนชนบทอีสาน

ในระยะเวลา 60 ปีที่ผ่านมา ชุมชนชนบทในภาคอีสานของไทยมีกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องซึ่งส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของชุมชน ทว่าชุมชนก็มีการปรับตัวเพื่อรับมือกับผลกระทบที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ยังไม่สามารถสรุปได้ว่าชุมชนชนบทอีสานเปลี่ยนเป็นระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมทั้งหมด หรือบางส่วนยังคงระบบเศรษฐกิจแบบพึ่งพาตนเอง แต่สิ่งที่เห็นได้ชัดก็คือเกิดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมทางเศรษฐกิจ

การศึกษาจะทบทวนสถานการณ์กระบวนการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจในภาคอีสาน โดยศึกษาชุมชน 5 แห่งที่มีความสัมพันธ์กับลุ่มน้ำสำคัญในภาคอีสาน ได้แก่ บ้านท่ากฐิน จังหวัดหนองคาย บ้านโนนสมบูรณ์ จังหวัดอุดรธานี บ้านวังบงใหญ่ จังหวัดสกลนคร บ้านห้วยเสือเต็น จังหวัดขอนแก่น และบ้านปากปลาค้าว จังหวัดร้อยเอ็ด

ความรู้ที่จะได้รับคือสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงเชิงเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในระยะหกสิบปีของชุมชนอีสานและผลกระทบที่เกิดขึ้นด้านความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม จุดเน้นของการศึกษาคือการค้นหามีกกลไกหรือสถาบันเชิงสังคมและวัฒนธรรมภายในชุมชนที่สามารถต่อรองกับกลไกตลาดแบบทุนนิยมเพื่อไม่ให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบหรือไม่ กลไกดังกล่าวทำงานอย่างไร การศึกษาเอกสารและถอดบทเรียนจากชุมชนจะนำไปสู่ข้อเสนอเชิงนโยบายในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมในชนบทอีสานต่อไป

ที่มา: สุวิทย์ กุหลาบวงษ์ และคณะ, โครงการพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมในชนบทอีสาน (SRI59M0408) งานวิจัย SRI4 การลดความเหลื่อมล้ำของสังคมและการแก้ปัญหาความยากจน, สกว. (กำลังดำเนินการ)

แม้ว่าภาครัฐจะตระหนักถึงปัญหาความยากจนในชนบท และได้ออกนโยบายและมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้คนจนได้รับสิทธิและสวัสดิการที่เอื้อต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต ตัวอย่างเช่น นโยบายไฟฟ้าฟรีเพื่อคนจน ซึ่งเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2552 เพื่อให้ประชาชนทุกคนเข้าถึงบริการพื้นฐาน และลดภาระค่าใช้จ่ายให้กับครัวเรือนที่มีรายได้น้อย แต่ก็ยังมีข้อกังขาว่านโยบายดังกล่าวช่วยเหลือนคนจนได้จริงและมีการดำเนินการอย่างเป็นธรรมหรือไม่ ดร.วิษณีย์ วัฒนผลประเสริฐ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย จึงได้ศึกษาเพื่อประเมินผลนโยบายดังกล่าว

การเข้าถึงสิทธิไฟฟ้าฟรีเพื่อคนจน

นโยบายไฟฟ้าฟรีของประเทศไทยในช่วงแรกนั้น รัฐบาลกำหนดให้ครัวเรือนที่เป็นเจ้าของมิเตอร์ไฟฟ้าขนาดไม่เกิน 5 แอมแปร์และใช้ไฟฟ้าไม่เกิน 90 หน่วยต่อเดือนได้รับการยกเว้นไม่ต้องจ่ายค่าไฟฟ้า ต่อมามีการปรับเปลี่ยนมาตรการในรายละเอียด โดยตั้งแต่ปีงบประมาณ 2555 เป็นต้นมา รัฐบาลจะอุดหนุนเฉพาะครัวเรือนที่ใช้ไฟฟ้าไม่เกิน 50 หน่วยต่อเดือน ซึ่งตลอดระยะเวลาดำเนินการ ภาระในการอุดหนุนไฟฟ้าฟรีได้ถูกกระจายไปยังผู้ใช้ไฟฟ้าทุกประเภท (cross-subsidy) ยกเว้นบ้านอยู่อาศัย กิจกรรมขนาดเล็กและประเภทสูบน้ำเพื่อการเกษตร คำถามสำคัญคือ มาตรการไฟฟ้าฟรีนี้ประสบความสำเร็จในการช่วยเหลือประชาชนที่มีรายได้น้อยในการเข้าถึงพลังงานอย่างไร และหากมาตรการดังกล่าวไม่บรรลุวัตถุประสงค์ จะสามารถปรับปรุงการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นได้อย่างไร

จากการศึกษาข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนของสำนักงานสถิติแห่งชาติ แผนที่มีความยากจน และข้อมูลการใช้ไฟฟ้าในระดับมิเตอร์ของครัวเรือนจากการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พบว่าปัจจุบันมีผู้ใช้ไฟฟ้าในเขต ก.พ.ก. อยู่ 14-16 ล้านมิเตอร์ (ครัวเรือน) ใช้ไฟฟ้า 110-170 หน่วยต่อเดือนโดยเฉลี่ย ในจำนวนนี้ ร้อยละ 22-32 ได้รับสิทธิไฟฟ้าฟรี แต่ครัวเรือนยากจนบางส่วนอาจเข้าไม่ถึงสิทธินี้เพราะเป็นผู้เช่าหรือต่อฟ่วงสายไฟฟ้าจากครัวเรือนอื่นๆ ซึ่ง

ครัวเรือนลักษณะนี้มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ส่วนครัวเรือนที่ไม่มีไฟฟ้าใช้มีประมาณ 11,000 ครัวเรือนในปี 2558 และมีแนวโน้มลดลง ส่วนใหญ่อยู่ในจังหวัดแม่ฮ่องสอน ตาก และลำพูน

แม้ผลการศึกษาในขั้นต้นจะบ่งชี้ว่าสิทธิไฟฟ้าฟรีเข้าถึงครัวเรือนยากจนได้ดี จังหวัดที่มีสัดส่วนครัวเรือนยากจนสูงมีสัดส่วนครัวเรือนที่ได้รับสิทธิไฟฟ้าฟรีสูงด้วย แต่สัดส่วนครัวเรือนที่ได้รับสิทธิไฟฟ้าฟรีสูงกว่าสัดส่วนครัวเรือนยากจนในทุกจังหวัด ซึ่งแสดงว่าสิทธิไฟฟ้าฟรีอาจรั่วไหลไปยังครัวเรือนที่ไม่ยากจนในพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศ สันนิษฐานว่าการรั่วไหลอาจเป็นกรณีบ้านหลังที่สอง คิดเป็นมูลค่า 830 ล้านบาท/ปี หรือประมาณ 8 แสนครัวเรือน/ปี (2556-2558)

งานวิจัยชิ้นนี้เป็นตัวอย่างการประเมินผลนโยบายทางสังคมที่จำเป็นต้องดำเนินการในหลากหลายมิติ เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อปรับมาตรการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อให้ครอบครัวคนจนและด้อยโอกาสได้รับประโยชน์อย่างเพียงพอ ป้องกันการรั่วไหลของสิทธิ เพื่อประหยัดค่าใช้จ่ายที่ใช้อุดหนุน และป้องกันพฤติกรรมการใช้ไฟฟ้าอย่างไม่มีประสิทธิภาพ

ที่มา: วิษิตี วิบุลผลประเสริฐ, โครงการประเมินนโยบายไฟฟ้าฟรีเพื่อคนจน (SRI591102) งานวิจัย SRI11 พลังงานและพลังงานทางเลือก, สกว. (กำลังดำเนินการ)

2. การจัดสวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มเป้าหมาย

สวัสดิการภาครัฐเป็นบริการที่รัฐจัดให้ประชาชนทุกคนบนฐานสิทธิพลเมือง เช่น บริการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า บริการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ฯลฯ ขณะที่ในกลุ่มด้อยโอกาสทางสังคมจะได้รับสวัสดิการเพิ่มเติมตามความจำเป็น การจัดสวัสดิการสังคมจึงเป็นมาตรการที่ช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่สำคัญประการหนึ่ง แต่สวัสดิการภาครัฐส่วนใหญ่มักอยู่ในรูปของการให้สิ่งของและตัวเงินในลักษณะเหมารวม ในขณะที่คนกลุ่มต่างๆ ย่อมมีลักษณะการดำรงชีวิตแตกต่างกัน และมีความต้องการที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มเด็ก เยาวชน ผู้หญิง ผู้สูงอายุ ผู้พิการ คนไร้สิทธิหรือคนต่างด้าว การสำรวจสถานการณ์ความเป็นอยู่และความต้องการของคนกลุ่มต่างๆ จะช่วยให้การจัดสวัสดิการสังคมสามารถตอบสนองความต้องการของกลุ่มเป้าหมายได้ตรงจุด ช่วยให้สามารถกระจายสวัสดิการได้ทั่วถึงและเท่าเทียม และมีแนวโน้มที่จะช่วยลดระดับความเหลื่อมล้ำในกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม อีกทั้งยังเป็นการสนับสนุนให้กลุ่มด้อยโอกาสได้เข้ามามีส่วนร่วมแบ่งปันข้อมูล ร่วมคิดและร่วมทำ เช่น การดูแลซึ่งกันและกันของกลุ่มผู้สูงอายุ เป็นต้น

2.1 สวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ

สังคมไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุตั้งแต่ปี 2548 และจะเข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์ในปี 2564 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 โดยจะมีประชากรสูงวัยถึงร้อยละ 20 และเมื่อถึงปี 2574 ประเทศไทยจะกลายเป็นสังคมสูงวัยระดับสุดยอดที่มีสัดส่วนประชากรสูงวัยถึงร้อยละ 28 ของประชากรทั้งหมด สถานการณ์ที่ประชากรไทยมีแนวโน้มที่อายุยืนยาวขึ้น แต่มีปัญหาเชิงคุณภาพในทุกช่วงวัย นับเป็นความท้าทายในการจัดบริการและสวัสดิการสังคมในระยะต่อไปอย่างยิ่ง ประชากรสูงวัยส่วนใหญ่มีปัญหาสุขภาพเรื้อรัง มีแนวโน้มอยู่คนเดียวตามลำพังมากขึ้น แม้จะมีงานทำเพิ่มขึ้นแต่ยังไม่มากนัก ส่วนใหญ่เป็นแรงงานนอกระบบกว่า 3.5 ล้านคนที่เข้าไม่ถึงสิทธิและสวัสดิการแรงงาน มีสัดส่วนความยากจนสูง และถ้าไม่มีการเตรียมความพร้อมด้านการเงินสำหรับวัยเกษียณตั้งแต่อยู่ในวัยแรงงานก็มีความเสี่ยงตกอยู่ในภาวะยากลำบากและกระทบต่อการคลังภาครัฐที่ต้องจัดสวัสดิการสำหรับคนกลุ่มนี้

ปัจจุบันภาครัฐจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุในหลากหลายรูปแบบ อาทิ การส่งเสริมสุขภาพแบบองค์รวมและหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า การให้เบี้ยยังชีพแบบขั้นบันได 600-1,000 บาทต่อเดือน (ถ้าผู้สูงอายุมีภาวะความพิการด้วยจะได้รับเบี้ยความพิการเพิ่มเติมอีกเดือนละ 800 บาทภายใต้ พรบ.ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550) สิทธิประโยชน์ประกันสังคมด้านสุขภาพ (แต่ในกลุ่มแรงงานนอกระบบ ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ไม่ได้สมัครเป็นสมาชิกระบบประกันสังคมแบบสมัครใจตามมาตรา 40 หรือกองทุนการออมแห่งชาติ) รวมถึงสวัสดิการอื่นๆ เช่น กองทุนผู้สูงอายุ บริการดูแลผู้สูงอายุที่บ้านและชุมชนโดยอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุ (อผส.) สถานสงเคราะห์ผู้สูงอายุ บริการบ้านพักฉุกเฉิน โรงเรียนผู้สูงอายุ ชมรมผู้สูงอายุในชุมชนต่างๆ เป็นต้น ทั้งนี้ พบว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การชุมชนหรือภาคเอกชนยังเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมดังกล่าวไม่เต็มศักยภาพนัก

งานศึกษาของ ศาสตราจารย์ระพีพรรณ คำหอม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มีวัตถุประสงค์เพื่อหารูปแบบการจัดสวัสดิการที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุ โดยวิเคราะห์ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของสถานการณ์ที่เป็นอยู่ของผู้สูงอายุไทยกับความเหลื่อมล้ำในสามมิติ คือ มิติรายได้ มิติโอกาส และมิติคุณค่าความเป็นมนุษย์ โดยได้เก็บข้อมูลจาก 11 จังหวัดใน 4 ภาค จากการสุ่มตามฐานข้อมูลจำนวนผู้สูงอายุที่มีจำนวนมากที่สุดในแต่ละภาค ได้แก่ เชียงราย ลำปาง นครราชสีมา ขอนแก่น อุบลราชธานี สิงห์บุรี สมุทรปราการ สุพรรณบุรี นครศรีธรรมราช สงขลา และสระแก้ว

สถานการณ์ผู้สูงอายุและแบบจำลองสวัสดิการผู้สูงอายุ

ประชากรผู้สูงอายุมีจำนวนเพิ่มขึ้นและมีอายุยืนยาวขึ้น โดยประชากรผู้สูงอายุหญิงมีมากกว่าผู้สูงอายุชาย และจากการสำรวจพื้นที่จังหวัดต่างๆ พบว่า จำแนกผู้สูงอายุได้ 3 กลุ่ม คือ ผู้สูงอายุติดสังคม ผู้สูงอายุติดบ้าน และผู้สูงอายุติดเตียง ส่วนใหญ่ไม่มีอาชีพ ไม่มีรายได้ ผู้สูงอายุที่มีอาชีพเกษตรกรรมไม่มีที่ดินทำกิน ไม่มีทรัพย์สินและบ้านเป็นของตนเอง จึงอยู่ในภาวะพึ่งพิงบริการของรัฐ และส่วนใหญ่ไม่มีการออมหรือวางแผนการออม

การจัดสวัสดิการควรคำนึงถึงความต้องการของผู้สูงอายุ คือ 1) ต้องการพึ่งพาตนเอง/มีอาชีพที่มั่นคงให้กับลูกหลาน 2) สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารการบริการของรัฐ 3) ต้องการอาศัยอยู่ในบ้านของตนเองเพราะใกล้ชิดกับครอบครัวและชุมชน 4) ต้องการได้เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นจาก 600 บาทเป็น 700 บาท (ใช้ 600 ออม 100 บาท) โดยเป็นการให้กับผู้สูงอายุโดยตรงหรือให้ผ่านท้องถิ่นเพราะท้องถิ่นมีข้อมูลและใกล้ชิดกับผู้สูงอายุ

งานวิจัยตั้งข้อสังเกตว่าแม้จะมีการจัดสวัสดิการสังคมให้ครอบคลุมและจัดตามสิทธิของผู้สูงอายุทุกคน แต่การให้เบี้ยยังชีพสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาความเหลื่อมล้ำที่เกี่ยวข้องกับการกระจายทรัพยากรและการถ่ายโอนทรัพยากรที่ยังเข้าไม่ถึงผู้สูงอายุที่ยากจนที่สุด ในกลุ่มผู้สูงอายุที่ยากจนนั้น เบี้ยยังชีพที่ได้รับถือว่าน้อยมาก ไม่เพียงพอกับการยังชีพ ขณะเดียวกัน พบว่าผู้สูงอายุในหลายพื้นที่ศึกษามีรายได้ไม่เพียงพอรายจ่าย ส่วนด้านโอกาสในการเข้าถึงสิทธิ และการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร พบว่าผู้สูงอายุบางพื้นที่รับรู้ข้อมูลเรื่องเบี้ยยังชีพ แต่ยังมีบางส่วนเข้าไม่ถึงสิทธิ ส่วนประเด็นเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ พบว่าสังคมไทยยังให้คุณค่ากับผู้สูงวัย ให้ความสำคัญและให้ความสำคัญอย่างมาก

สำหรับรูปแบบการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุมี 3 รูปแบบที่น่าสนใจ คือ

1) *เกาะคาโมเดล* (อำเภอเกาะคา จังหวัดลำปาง) ความโดดเด่นของรูปแบบนี้คือ หนุนส่วนทางสังคมจากภาคส่วนต่างๆ ได้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การชุมชน องค์การธุรกิจเอกชน และองค์กรผู้สูงอายุที่เข้ามามีส่วนร่วมเป็นภาคีเครือข่ายในการจัดบริการผู้สูงอายุ เป็นระบบสวัสดิการที่ทุกคนมีส่วนร่วม มีการจัดการความรู้เชื่อมโยงชุมชน กลไกภาคประชาสังคม และการถ่ายทอดจากรุ่นสู่รุ่น เน้นความเป็นครอบครัวเดียวกัน ช่วยกันแก้ปัญหา ลดความขัดแย้ง มีการสื่อสารผ่านเวทีชวงพญา เรียกได้ว่าเป็นการขับเคลื่อนระบบสวัสดิการโดยชุมชน ที่สำคัญคือมีการยกระดับและต่อยอดรูปแบบ

บริการ มีจิตอาสาและเครือข่ายเป็นเจ้าภาพหลักในการดูแลผู้สูงอายุในพื้นที่ เทศบาลสนับสนุนด้วยการส่งจิตอาสาเข้ารับการอบรมพัฒนาความรู้เป็น care giver ดูแลผู้สูงอายุที่มีผลกดทับ/ผลติดเชื่อได้ ส่วนในระดับจังหวัด แม้ว่าจะมีแผนปฏิบัติการส่งเสริม คัดกรองและพัฒนาแรงงานนอกระบบและแรงงานผู้สูงอายุนอกระบบปี 2559 แล้ว แต่แรงงานนอกระบบที่เป็นผู้สูงอายุยังเข้าไม่ถึงสิทธิ เพราะไม่ทราบข้อมูลหรือไม่มั่นใจในข้อมูลที่มีการเปลี่ยนแปลง อย่างไรก็ตาม สวัสดิการแรงงานจังหวัดได้ให้การสนับสนุนด้านอาชีพแก่ผู้สูงอายุ รวมทั้งดูแลค่าจ้าง สวัสดิการและความปลอดภัยในการทำงานด้วย

2) โมเดลบ้านกลาง เป็นการจตุสวัสดิการกลุ่มโดยองค์กรผู้สูงอายุและสวัสดิการพินถิ่น (ผสมผสานกับวัฒนธรรม) เป็นสวัสดิการพินถิ่นโดยใช้วัฒนธรรมท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์ทางเครือญาติ ความเป็นคนอีสานที่ไม่ต้องการรอความช่วยเหลือจากภาครัฐ จุดเด่นอยู่ที่การให้พี่น้องในชุมชนช่วยกันดูแล ใช้ความสัมพันธ์ทางเครือญาติ ท้องถิ่นให้ความสำคัญกับการดูแลประชาชนด้วยแนวคิด “ท้องถิ่นคือลูก ประชาชนคือพ่อแม่ที่ท้องถิ่นต้องให้การดูแล”

3) ELDERFARE model เป็นข้อเสนอระบบสวัสดิการผู้สูงอายุในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษเชิงบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดสวัสดิการต่าง ๆ ในพื้นที่และรัฐบาล ซึ่งมี 9 องค์ประกอบ ได้แก่

E (Elderly Centered) ผู้สูงอายุเป็นศูนย์กลางของระบบสวัสดิการ

L (Local Government Organizations) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ประสานและอำนวยความสะดวกในการจัดระบบสวัสดิการสังคม

D (Doctors and Public Health Care System) การเข้าถึงบริการทางการแพทย์และระบบการดูแลสุขภาพได้อย่างสะดวกทั่วถึงและรวดเร็ว

E (Enterprises and Investors Responsibility) นายจ้างหรือผู้ประกอบการ นักลงทุนในพื้นที่ต้องเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับแรงงานผู้สูงอายุ

R (Rights of Community) สิทธิชุมชน เพื่อการมีสิทธิครอบครองที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย

F (Family Link) ระบบสวัสดิการต้องเชื่อมโยงกับครอบครัวและญาติพี่น้องของผู้สูงอายุ

A (Agricultural Contribution) ระบบสวัสดิการต้องเอื้อต่อการประกอบอาชีพทางการเกษตรของผู้สูงอายุ

R (Rural Community Exploitation) ระบบสวัสดิการสังคมต้องรักษาความเป็นชุมชนชนบทที่มีทุนทางสังคมพื้นฐานอยู่มาก และเป็นรากฐานรากเหง้าของสังคมไทย

E (Economic Concern) ระบบสวัสดิการสังคมต้องสร้างความมั่นคงด้านเศรษฐกิจให้แก่แรงงานผู้สูงอายุ

ข้อเสนอเชิงนโยบาย

1. การจัดสวัสดิการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ

- หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ควรทบทวนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำเรื่องค่าใช้จ่ายที่มีความแตกต่างระหว่างสิทธิ และวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายรักษาพยาบาลครอบคลุมกลุ่มผู้สูงอายุเรื้อรังติดบ้าน กลุ่มผู้สูงอายุติดเตียงซึ่งมีค่าใช้จ่ายสูง หรือผู้สูงอายุยากจนที่ไม่ไปใช้บริการ

- เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ทบทวนอัตราการจัดเบี้ย เช่น ยุติการจ่ายให้ผู้สูงอายุที่มีรายได้เกินเส้นความยากจน และเพิ่มเบี้ยให้กับผู้สูงอายุด้วยโอกาส

- อารยะสถาปัติย์ ควรติดตามกำกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้จัดทำตามมาตรฐาน และเปิดโอกาสให้หน่วยงานที่สามารถจัดการสิ่งแวดล้อมที่เป็นมิตรเข้ามาช่วยเหลือสนับสนุนให้เกิดการจัดการที่หลากหลายและทั่วถึง

- การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการสังคม ควรทบทวนการอกระเบียบหรือมาตรการให้เอื้อต่อการดูแลผู้สูงอายุ เช่น ออกระเบียบสงเคราะห์ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทนระเบียบของกรมประชาสงเคราะห์

- นโยบายการช่วยเหลือทางสังคม ควรจัดสวัสดิการผู้สูงอายุให้มีความหลากหลาย เท่าเทียม สอดคล้องกับบริบททางสังคมของพื้นที่ และควรสร้างระบบฐานข้อมูลผู้สูงอายุที่สามารถใช้ประโยชน์ได้ รวมทั้งส่งเสริมให้ท้องถิ่นและจังหวัดมีบทบาทในการพิจารณากองทุนผู้สูงอายุ

- นโยบายการสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม โดยเพิ่มพื้นที่ให้ภาคส่วนต่างๆ เข้ามาร่วมจัดสวัสดิการสังคม ลดการทำงานภาครัฐแบบบนลงล่าง และควรบูรณาการและต่อยอดการทำงานร่วมกันในพื้นที่เพื่อช่วยเหลือผู้สูงอายุ

- นโยบายการจ้างงานผู้สูงอายุ ควรมีมาตรการหรือนโยบายส่งเสริมการขยายอายุการทำงานจาก 60 ปี เป็น 65 ปี โดยพิจารณาปรับเกณฑ์การเกษียณอายุราชการ

2. การเพิ่มสวัสดิการสังคมในแต่ละมิติเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ

- มิติเศรษฐกิจ เพิ่มหรือสนับสนุนการมีงานทำและการออม

- มิติโอกาส สนับสนุนส่งเสริมการได้รับและการเข้าถึงสิทธิและสวัสดิการต่างๆ ผ่านกลไกพื้นที่ เช่น คณะกรรมการหมู่บ้าน

- มิติคุณค่าความเป็นมนุษย์ สนับสนุนการยอมรับ ลดการเลือกปฏิบัติจากการเข้าถึง การได้รับและการใช้ประโยชน์จากบริการสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุด้วยโอกาส

- การจัดระบบสวัสดิการ เน้นการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ ครอบครัว ชุมชนและองค์กรผู้สูงอายุในพื้นที่

- วิเคราะห์ปัญหาและความต้องการของผู้สูงอายุเชิงระบบตามวัย เช่น ก่อนเข้าสู่วัยสูงอายุ วัยสูงอายุ ตอนต้น ตอนกลางและตอนปลาย พิจารณาทั้งมิติเศรษฐกิจ สังคม ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ฯลฯ

- สร้างความตระหนักต่อสาธารณะ เช่น การสร้างระบบการออมระยะยาว

- ทบทวนตรวจสอบการใช้งบประมาณเพื่อจัดสวัสดิการของหน่วยงานต่างๆ

3. ระบบสวัสดิการสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบที่เป็นผู้สูงอายุ

- การจัดสวัสดิการกระแสหลัก เน้นผู้สูงอายุที่สามารถทำงานได้ และสนับสนุนการจัดสวัสดิการทางเลือก โดยให้หุ้นส่วนทางสังคมมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการ เช่น ส่งเสริมการรวมกลุ่มประกอบอาชีพ

- กลไกการจัดสวัสดิการให้ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบมีปัจจัยแตกต่างกันแต่ละบริบทพื้นที่ แต่มีปัจจัยหลักสำคัญ 5 ข้อ คือ ผู้นำ อปท.ต้องสนใจขับเคลื่อน มีฐานข้อมูลผู้สูงอายุที่ชัดเจน คนในพื้นที่มีส่วนร่วมรับทราบข้อมูลและสภาพปัญหาของผู้สูงอายุ งบประมาณเพียงพอ นโยบายและแผนที่ชัดเจน

- สร้างระบบการออมระยะยาวภาคบังคับสำหรับทุกคนเพื่อการใช้ชีวิตในวัยสูงอายุแบบพึ่งพาตนเอง

4. ระบบสวัสดิการสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบที่เป็นผู้สูงอายุในเขตเศรษฐกิจพิเศษ

- มีนโยบายให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบในภาคเกษตรเป็นการเฉพาะ

- พัฒนานโยบายส่งเสริมอาชีพและรายได้แก่กลุ่มแรงงานนอกระบบผู้สูงอายุที่ปฏิบัติได้จริง

- ประเมินผลกระทบจากการกำหนดนโยบาย เช่น นโยบายเขตพื้นที่ป่าสงวน นโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ ที่สร้างความเหลื่อมล้ำในพื้นที่ที่ประกาศใช้นโยบาย

- สร้างความตระหนักให้เกิดการเตรียมความพร้อมในการดูแลคุณภาพชีวิตเมื่อก้าวเข้าสู่ผู้สูงอายุ

- กำหนดมาตรการป้องกันปัญหาภาวะ ความรับผิดชอบและบทลงโทษจากการเป็นผู้ก่อมลภาวะของผู้ประกอบการอุตสาหกรรมในเขตเศรษฐกิจพิเศษ
- พังเมืองของจังหวัดในเขตเศรษฐกิจพิเศษควรกำหนดโซนนิ่งของพื้นที่การเกษตรและอุตสาหกรรมอย่างชัดเจน

ที่มา: ระพีพรรณ คำหอม และคณะ, โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม (SRI59M0403) , งานวิจัย SRI4 การลดความเหลื่อมล้ำของสังคมและการแก้ปัญหาความยากจน, สกว. (2560)

วนิดา ตูรย์ฤทธิ์ชัย, โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุด้วยโอกาสเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม (SRI59M0404) อำไพรัตน์ อักษรพรหม, โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมสำหรับครอบครัวที่มีผู้สูงอายุเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม (SRI59M0405) ภูษงค์ เสนานุช, โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม (SRI59M0406) สมศักดิ์ อมรสิริพงศ์, โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบในเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม: กรณีศึกษาเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดสระแก้ว (SRI59M0407)

นอกจากนี้ยังมีงานวิจัยที่ศึกษาตัวอย่างการดูแลผู้สูงอายุรอบด้านทั้งร่างกาย จิตใจและสังคม โดยอาจารย์กิตติศักดิ์ ไกรจันทร์ วิทยาลัยพยาบาลศรีมหาสารคาม ร่วมกับอาสาสมัครหมู่บ้าน (อสม.) ทำงานวิจัยเชิงปฏิบัติการในช่วงปี 2555-2556 ในพื้นที่ชุมชนสามัคคี จังหวัดมหาสารคาม เพื่อค้นหารูปแบบการดูแลสุขภาพที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุ

พื้นที่ต้นแบบการสร้างเสริมสุขภาพผู้สูงอายุ ชุมชนสามัคคี จังหวัดมหาสารคาม

ชุมชนสามัคคีเป็นชุมชนเมือง มีโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นครบถ้วน มีความเจริญและทันสมัย ตั้งอยู่ในเขตเทศบาล ประกอบด้วย 2 ชุมชน คือ ชุมชนสามัคคี 1 และชุมชนสามัคคี 2 ภายในชุมชนมีผู้สูงอายุ (อายุ 60 ปีขึ้นไป) จำนวน 544 คน คิดเป็นร้อยละ 15.19 ของประชากรทั้งหมด มีผู้สูงอายุที่ยังประกอบอาชีพอยู่ร้อยละ 47.9 และไม่ได้ประกอบอาชีพแล้ว ร้อยละ 43 มีรายได้เพียงพอ ส่วนเรื่องสุขภาพ ผู้สูงอายุจำนวน 171 คนป่วยเป็นโรคเรื้อรัง เบาหวานและความดัน และมีผู้สูงอายุที่ไม่สามารถดูแลตนเองได้ (ภาวะติดเตียง) จำนวน 4 คน

ในชุมชนมีกลุ่มและองค์กรที่จัดกิจกรรมและให้บริการสุขภาพแก่ผู้สูงอายุหลายแห่ง เช่น ศูนย์สุขภาพชุมชนเมือง กลุ่มชมรมรักษสุขภาพ ชมรมผู้สูงอายุตักศิลานคร เป็นต้น ส่วนใหญ่จัดกิจกรรมเป็นครั้งคราว แต่ผู้สูงอายุส่วนใหญ่เข้าร่วมกิจกรรมได้ไม่สม่ำเสมอ เพราะมีปัญหาเรื่องการเดินทาง ขาดผู้รับส่ง เดินทางเองไม่สะดวก ต้องดูแลบุตรหลาน ฯลฯ การดำเนินงานของกลุ่ม/องค์กรยังไม่เป็นระบบและไม่ต่อเนื่อง ขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน ทำให้กิจกรรมไม่สอดคล้องกับความต้องการของผู้สูงอายุ ส่งผลให้ผู้สูงอายุเข้าไม่ถึงบริการสร้างเสริมสุขภาพ

ข้อมูลจากการศึกษาวิจัยนำไปสู่การบูรณาการกิจกรรมร่วมกันของหน่วยงานต่างๆ โดยมีการดำเนินงาน 3 รูปแบบ

รูปแบบที่ 1 คือ การจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้ชุมชนต้นแบบการสร้างเสริมสุขภาพชุมชนสามัคคี อยู่ในวัดสามัคคี มีคณะกรรมการศูนย์จากหลากหลายภาคส่วน มีการกำหนดกิจกรรมที่เป็นรูปแบบชัดเจนต่อเนื่อง คือ กิจกรรมออกกำลังกาย นวดแผนไทย ส่งเสริมอาชีพ และเยี่ยมบ้านผู้สูงอายุ ซึ่งพบว่าผู้สูงอายุมีความพึงพอใจ รวมทั้ง อสม.ที่ร่วมจัดกิจกรรมคิดว่าทำงานได้มีประสิทธิภาพและได้รับความไว้วางใจจากผู้สูงอายุมากขึ้น

รูปแบบที่ 2 คือ ศูนย์การเรียนรู้ฯ ดังกล่าวทำงานร่วมกับศูนย์สุขภาพชุมชนเมืองสามัคคี กิจกรรมสำคัญคือการฝึกปฏิบัติประยุกต์ใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นและแพทย์แผนไทย กิจกรรมเพื่อนช่วยเพื่อนให้ผู้สูงอายุดูแลซึ่งกันและกัน กิจกรรมอบรมเยาวชนจิตอาสาดูแลผู้สูงอายุ และการตรวจสุขภาพ

รูปแบบที่ 3 คือ การดูแลสุขภาพผู้สูงอายุโดยบูรณาการการเรียนการสอนของวิทยาลัยพยาบาลศรีมหาสารคาม ให้นักเรียนพยาบาลปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่จริง มีการตรวจสอบภาพ ดูแลผู้สูงอายุในชุมชน เยี่ยมบ้านและกิจกรรมสหสาขา

การที่สำคัญเหล่านี้เป็นจุดเริ่มต้นของการสร้างความเข้าใจกับกระบวนการทำงานร่วมกัน มีการกำหนดหน้าที่และ ผู้รับผิดชอบกิจกรรมทุกระดับ เกิดผลประโยชน์ร่วมและไม่สร้างภาระงานเพิ่มให้กับฝ่ายใด สอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ของ แต่ละกลุ่ม ช่วยสร้างความร่วมมือและลดปัญหาความซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งในการทำงานร่วมกันภายในชุมชน อีกทั้งคนทำงาน เห็นความสำคัญและพึงพอใจที่ได้ทำงานให้ชุมชน

ที่มา: กิตติศักดิ์ ไกรจันทร์ และคณะ, โครงการวิจัยการสร้างพื้นที่ต้นแบบในการสร้างเสริมสุขภาพของผู้สูงอายุในพื้นที่เมือง ชุมชนสามัคคี ตำบลตลาด อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม (RDG55E0020) (2555) และ ระยะที่ 2 (RDG56E0016) (2556)

งานวิจัยเพื่อการดูแลสุขภาพผู้สูงอายุอีกชิ้นหนึ่ง คือ การนำเทคโนโลยีมาใช้เพื่อช่วยเหลือและแบ่งเบาการทำงานของ คน โดย ดร.ภาณุวัฒน์ ด้านกลาง มหาวิทยาลัยบูรพา ได้ออกแบบและสร้างอุปกรณ์เพื่อเฝ้าระวังและแจ้งเตือนเมื่อ ผู้สูงอายุหกล้ม โดยศึกษาทดลองในพื้นที่เทศบาลเมืองแสนสุข จังหวัดชลบุรี

ต้นแบบเทคโนโลยีและนวัตกรรมเพื่อผู้สูงอายุ

ผู้สูงอายุไทยส่วนใหญ่ต้องอาศัยอยู่ในบ้านเพียงลำพัง มีความจำเป็นต้องพึ่งพาตัวเองในด้านสุขภาพ และมีภาวะ เสี่ยงในการดำเนินชีวิตสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเสี่ยงที่จะสูญเสียการทรงตัว หกล้มและนำไปสู่ปัญหาสุขภาพที่ร้ายแรง หลายด้านตามมา แม้ว่าปัจจุบันจะมีธุรกิจบริการผู้สูงอายุ แต่ก็มีค่าใช้จ่ายสูง และส่วนใหญ่ยังขาดบุคลากรที่มีความรู้ความ เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ข้อมูลกรมธุรกิจการค้าแบ่งธุรกิจบริการผู้สูงอายุเป็น 6 ประเภท ได้แก่ 1) สถานดูแลผู้สูงอายุ ประจำวัน 2) สถานบริบาล 3) ที่อยู่อาศัยเฉพาะผู้สูงอายุ 4) บริการส่งผู้ดูแลไปดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน 5) สถานสงเคราะห์ ผู้สูงอายุที่ยากจนไร้ญาติ 6) สถานส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุ

โครงการวิจัยนี้เห็นความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาต้นแบบ ออกแบบและสร้างอุปกรณ์เพื่อเฝ้าระวังและแจ้งเตือนเมื่อ ผู้สูงอายุหกล้มไปยังระบบส่วนกลางและผู้ดูแล โดยจะนำเทคโนโลยีระบบเซนเซอร์ไร้สายร่วมกับเทคโนโลยี Bluetooth Low Energy (BLE) มาสร้างระบบข้อมูลสุขภาพของผู้สูงอายุผ่านระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ต ออกแบบชุดอุปกรณ์เพื่อส่งข้อมูล สัญญาณชีพเบื้องต้นจากผู้สูงอายุไปให้ผู้ให้บริการด้านสุขภาพโดยตรง และออกแบบระบบจัดการข้อมูลสุขภาพผู้สูงอายุที่ สามารถจัดเก็บและรายงานสถิติต่างๆ รวมถึงการแจ้งเตือนการล้ม โครงการจะทดสอบการใช้งานจริงกับผู้สูงอายุในเขต เทศบาลเมืองแสนสุขและโรงพยาบาลสมิติเวช ชลบุรี จำนวนอย่างน้อย 30 คน โดยคาดหวังว่าจะได้ต้นแบบเครื่องมือและ ระบบสำหรับการเฝ้าระวังและดูแลสุขภาพผู้สูงอายุ เพื่อนำไปผลิตเชิงพาณิชย์ ความสำเร็จของโครงการจะเป็นประโยชน์ ต่อการจัดสวัสดิการสุขภาพแก่ผู้สูงอายุในชุมชน ช่วยลดภาระงานของเจ้าหน้าที่ และลดค่าใช้จ่ายในการเดินทางของ หน่วยงานสำหรับการติดตามสุขภาพของผู้สูงอายุด้วย

ที่มา : ภาณุวัฒน์ ด้านกลาง และคณะ, โครงการระบบบริการสุขภาพอัจฉริยะสำหรับเทศบาลเมืองแสนสุข (SRI5851208) งานวิจัย SRI 12 การ หลุดพ้นกับดักประเทศรายได้ปานกลาง, สกว. (กำลังดำเนินการ)

3.2 สวัสดิการผู้พิการ

สถิติข้อมูลคนพิการที่มีบัตรประจำตัวคนพิการที่ขึ้นทะเบียนกับกรมส่งเสริมและคุณภาพชีวิตคนพิการ (ณ วันที่ 31 พฤษภาคม 2559) มีจำนวน 1,606,257 ราย ปัจจุบันผู้พิการต้องประสบปัญหาในการเข้าถึงบริการพื้นฐานและสวัสดิการ

สังคมหลายมิติ ทั้งในเรื่องสุขภาพ การศึกษา การประกอบอาชีพ ฯลฯ ผู้พิการในวัยเรียนร้อยละ 81.7 ไม่ได้เรียนหนังสือ หรือไม่เคยเรียนหนังสือ และผู้พิการจำนวนมากยังเข้าไม่ถึงความช่วยเหลือหรือสวัสดิการของรัฐ ส่วนใหญ่อาศัยอยู่กับครอบครัวตามอัตภาพ

แม้จะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้พิการในเรื่องสุขภาพและส่งเสริมคนพิการให้เข้าถึงบริการจำนวน 3 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ พ.ศ. 2551 แต่ในทางปฏิบัติยังทำได้ไม่ครบถ้วนจริงจัง ตามที่กฎหมายกำหนด ส่วนคนพิการในชนบทมักเข้าไม่ถึงสวัสดิการ เพราะหน่วยงานที่ให้บริการอยู่ที่ส่วนกลาง ปัญหาใหญ่ของเรื่องสวัสดิการคนพิการจึงเป็นเรื่องการได้รับสวัสดิการไม่ทั่วถึงและบริการบางส่วนยังไม่มีคุณภาพได้มาตรฐาน

สกว. ได้สนับสนุนงานวิจัยเพื่อท้องถิ่นเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการอย่างต่อเนื่อง มีงานวิจัยหลายชิ้นที่เป็นตัวอย่างของการดำเนินงานหรือระบบการดูแลคนพิการในพื้นที่ต่างๆ ความรู้จากงานวิจัยเหล่านี้มาจากสถานการณ์ปัญหาที่แท้จริงและการศึกษาวิจัยเพื่อหาแนวทางแก้ปัญหาโดยคนในท้องถิ่น ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวบ้าน โดยมีพี่เลี้ยงที่เป็นพยาบาลหรือนักวิชาการสาธารณสุขจากโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพระดับตำบลให้การสนับสนุน งานวิจัยกลุ่มนี้เกิดขึ้นค่อนข้างมาก ในช่วงปี 2555 – 2556 ส่วนใหญ่เป็นการสำรวจสถานการณ์ของคนพิการในแต่ละพื้นที่ และเสนอแนวทางการดำเนินงานที่เหมาะสมหรือรูปแบบการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม งานศึกษาแต่ละชิ้นได้ข้อมูลค่อนข้างเฉพาะพื้นที่ อาจสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในพื้นที่อื่นได้ แต่ต้องคำนึงถึงบริบทที่แตกต่างกันด้วย

สถานการณ์และแนวทางพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ

การดำเนินงานของชมรมคนพิการละหานปลาข้าว จังหวัดนครราชสีมา เป็นรูปแบบที่น่าสนใจ โดยโครงการได้ศึกษาและจัดกิจกรรมร่วมกับคนพิการและผู้ดูแลคนพิการ 378 ราย เพื่อศึกษาสถานการณ์ความเป็นอยู่ของคนพิการ และหาแนวทางการสร้างรูปแบบการดูแลคนพิการในพื้นที่ ผลการศึกษาพบว่าชมรมคนพิการละหานปลาข้าวที่จัดตั้งขึ้นเมื่อปี 2553 โดยมีวัตถุประสงค์ให้คนพิการช่วยเหลือและพึ่งพิงกันเองนั้นยังไม่เข้มแข็งเท่าที่ควร แต่เมื่อได้มาทำงานร่วมกับโครงการวิจัย มีการจัดตั้งคณะกรรมการจากภาคส่วนต่างๆ ทั้งอาสาสมัครสาธารณสุข องค์การบริหารส่วนตำบล อาสาสมัครพัฒนาสังคมฯ มีการกำหนดกฎระเบียบร่วมกัน มีกิจกรรมเพื่อคนพิการอย่างต่อเนื่อง เช่น การเยี่ยมบ้าน ให้กำลังใจ การพาคนพิการไปรับถุงยังชีพ กิจกรรมการออมเงิน และการแนะนำอาชีพ ฯลฯ และได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากกองทุนสุขภาพตำบล สามารถดำเนินการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการได้ดีขึ้น และทำให้คนพิการสามารถเข้าถึงสิทธิและบริการต่างๆ ได้มากขึ้น

การดำเนินงานของระบบการดูแลคนพิการในตำบลกุดตุ้ม จังหวัดชัยภูมิ เป็นการค้นหาปัญหาและความต้องการของคนพิการและครอบครัว เพื่อวางระบบการดูแลคนพิการในพื้นที่ ผลการศึกษาพบว่ามีคนพิการจำนวน 281 คน และร้อยละ 80 เป็นผู้สูงอายุที่พิการจากความเสื่อมถอยของร่างกาย ส่วนใหญ่เป็นเรื่องการเคลื่อนไหวและการได้ยิน นอกจากนี้ ยังมีฐานะค่อนข้างยากจน ได้รับเบี้ยยังชีพ แต่ครอบครัวยังขาดความรู้ในการดูแลสุขภาพผู้พิการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการรักษาฟื้นฟูสมรรถภาพทางการเคลื่อนไหว หน่วยงานในพื้นที่ เช่น อบต.กุดตุ้ม รพ.สต.กุดตุ้ม หน่วยงานการศึกษา รวมถึงวัด ได้ให้การดูแลผู้พิการ แต่เป็นการให้บริการในลักษณะตั้งรับ เช่น รพ.สต.จะดูแลสุขภาพต่อเมื่อครอบครัวพาผู้พิการมาปรึกษา หรือมีการเยี่ยมบ้านบ้างเป็นครั้งคราว เป็นต้น งานวิจัยจึงเสนอให้หน่วยงานในพื้นที่จัดเวทีสร้างความเข้าใจ รับรู้ปัญหาของคนพิการร่วมกัน เพื่อวางแนวทางพัฒนาอย่างเป็นแบบแผนและบูรณาการระหว่าง

หน่วยงาน โดยผู้พิการและครอบครัวเข้ามามีส่วนร่วมตลอดกระบวนการ รวมทั้งพัฒนาความรู้ให้ผู้ดูแลผู้พิการ เช่น สิทธิของผู้พิการ การฟื้นฟูร่างกาย การดูแลสุขภาพ ตลอดจนต้องทำงานเชิงรุกเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการร่วมกันด้วย

นอกจากการดูแลทางด้านร่างกายให้กับคนพิการแล้ว รายได้ก็เป็นอีกประเด็นสำคัญ การศึกษา **สถานการณ์ปัญหาและแนวทางด้านอาชีพสำหรับครอบครัวผู้พิการรุนแรง ตำบลโคกกลาง จังหวัดนครราชสีมา** พบว่ามีคนพิการรวม 244 คน เป็นกลุ่มคนพิการรุนแรงที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองในชีวิตประจำวันได้ถึง 35 คน จำเป็นต้องสำรวจสภาพปัญหาและความต้องการในการประกอบอาชีพเสริมสำหรับครอบครัวที่ต้องดูแลคนพิการกลุ่มนี้ ผลการศึกษาพบว่าความถนัดของครอบครัวคนพิการรุนแรงคืออาชีพเกษตรกรรม ส่วนใหญ่ต้องการประกอบอาชีพเสริมด้านการเลี้ยงสัตว์ เพราะสามารถเลี้ยงใกล้บ้านและดูแลผู้พิการด้วย รองลงมาคืออาชีพค้าขาย อาชีพเสริมอื่นๆ เช่น งานจักสาน โดยที่ภายในชุมชนมีแหล่งทรัพยากรสำคัญ คือ ป่าสาธารณะที่มีอาหารท้องถิ่นหลากหลายชนิด เช่น เห็ด ผัก ผลไม้ท้องถิ่นต่างๆ จึงมีข้อเสนอให้หน่วยงานในท้องถิ่น คือ อบต. รพ.สต. หน่วยงานพัฒนาหรือสงเคราะห์ ร่วมกันจัดทำแผนส่งเสริมการประกอบอาชีพและจัดกิจกรรมอบรมทักษะอาชีพให้กับครอบครัวคนพิการรุนแรง รวมทั้งจัดตั้งคณะกรรมการจากทุกภาคส่วนในชุมชนเพื่อดูแลและดำเนินกิจกรรมให้สอดคล้องกับผลการศึกษาดังกล่าวด้วย

ที่มา: กาญจนา ชัยศรี และคณะ, โครงการพัฒนาความเข้มแข็งชมรมคนพิการเพื่อสร้างคุณภาพชีวิตของชมรมคนพิการ ตำบลละหานปลา ตำบลอำเภอมืองยาง จังหวัดนครราชสีมา (RDG56E0078) (2556)

อภิษฎารักษ์ สมอดี และคณะ, โครงการศึกษาพัฒนาระบบการดูแลคนพิการเชิงรุก โดยโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลกุดตุ้มกับชุมชน และองค์การบริหารส่วนตำบลกุดตุ้ม อำเภอมือง จังหวัดชัยภูมิ (RDG55E0079) (2555).

ทรงกร ขีร์ชาณิล และคณะ, โครงการศึกษารูปแบบการสร้างอาชีพของครอบครัวคนพิการแต่ละประเภทที่เหมาะสมสำหรับท้องถิ่น ตำบลโคกกลาง อำเภอประทาย จังหวัดนครราชสีมา (RDG55E0080) (2555)

การพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการต้องให้ความสำคัญกับการสร้างความเข้าใจความหมายของคำว่า “คนพิการ” และต้องมีความเข้าใจว่าการพัฒนาคุณภาพชีวิตไม่ได้ทำให้ความพิการหายไป แต่เป็นการทำให้คนพิการได้รับโอกาสในการพัฒนาตัวเองอย่างเต็มที่ และได้อยู่ในสภาพแวดล้อมที่ไม่เป็นอุปสรรค เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ดังนั้น การพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการจึงต้องส่งเสริมให้คนพิการสามารถพัฒนาศักยภาพตนเองและสามารถช่วยเหลือคนพิการด้วยตนเองได้

ปัจจุบันมีศูนย์บริการคนพิการที่ให้ความช่วยเหลือคนพิการในด้านต่างๆ เช่น การช่วยเหลือให้เข้าถึงสิทธิ การพัฒนาศักยภาพในการวิจัยเพื่อใช้ความรู้ในการขับเคลื่อนพัฒนาคนพิการ ศูนย์บริการฯ เหล่านี้เป็นกลไกที่ภาครัฐให้การยอมรับและส่งเสริม ปัจจุบันมีศูนย์บริการฯ ทั่วประเทศ 815 ศูนย์ จำแนกเป็น (1) ศูนย์บริการฯ ที่จัดตั้งโดยองค์กรด้านคนพิการที่ได้รับการรับรองมาตรฐานตามมาตรา 6 (10) จำนวน 55 ศูนย์ และ (2) ศูนย์บริการฯ ที่ราชการส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานภาครัฐจัดตั้ง จำนวน 760 ศูนย์

งานวิจัยของ ผศ.ดร.จตุรงค์ บุญรัตนสุนทร สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ สะท้อนให้เห็นว่าคนส่วนใหญ่ยังมองคนพิการเป็นผู้มีปัญหาก็ไม่มีบทบาทหรือมีคุณค่าเป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนาสังคม ทศนคติมุมมองดังกล่าวส่งผลต่อวิถีการปฏิบัติต่อคนพิการ ส่งผลให้คนพิการเห็นความจำเป็นที่จะต้องรวมกลุ่มกันเพื่อพลิกผันตัวเองออกจากการเป็นผู้ถูกดูแล-ผู้รับการช่วยเหลือมาเป็นเจ้าของสิทธิเสมอผู้อื่น อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหรือแผนยุทธศาสตร์ยังไม่มีการกล่าวถึงคนพิการอย่างมีนัยสำคัญ

งานวิจัยอีก 8 เรื่องในชุดโครงการเดียวกันเป็นการทำงานวิจัยของนักวิจัยคนพิการ เพื่อทบทวนการทำงานของ ศูนย์บริการคนพิการต่างๆ สถานการณ์ปัญหาและรูปแบบการดำเนินงาน รวมถึงกลไกอื่นๆ เช่น จิตอาสา หรือการทำงาน เป็นเครือข่ายที่จะช่วยขับเคลื่อนงานของศูนย์บริการคนพิการได้

ศูนย์บริการคนพิการและการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ

เป้าหมายหลักของงานวิจัย คือ การสร้างคนพิการให้เป็นนักวิจัย รวมถึงการพัฒนาความเข้มแข็งของงานวิจัยและ นักวิจัยด้านคนพิการ เพื่อให้คนพิการนำงานวิจัย/ความรู้ไปใช้ขับเคลื่อนการพัฒนาเพื่อคนพิการ โดยมีศูนย์บริการคนพิการ เป็นกลไกสำคัญที่จะต้องผลักดันและเสริมสร้างให้เข้มแข็ง

ผลการศึกษาทบทวนศูนย์บริการคนพิการรูปแบบต่างๆ รวม 8 แห่ง สรุปความรู้สำคัญได้ดังนี้

1) ศูนย์บริการคนพิการยังไม่เข้มแข็ง เนื่องจากผู้บริหารศูนย์ฯ ขาดความรู้ในการบริหารจัดการ และขาดความ เข้าใจในโครงสร้าง บทบาทหน้าที่และความสำคัญจำเป็นของศูนย์บริการฯ จึงจำเป็นต้องสร้างความตระหนักรู้แก่องค์กรด้าน คนพิการให้เห็นถึงความสำคัญและความจำเป็นในการมีอยู่ของ **“ศูนย์บริการคนพิการทั่วไป” ที่จัดตั้งโดยองค์กรคน พิการ ซึ่งถือเป็น “จุดคานงัด” สำคัญในงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการในปัจจุบัน**

2) กรณีของ**ศูนย์ดำรงชีวิตอิสระของคนพิการพญาไท** เป็นตัวอย่างที่ทำให้เห็นว่ายังไม่สามารถจัดตั้งเป็น ศูนย์บริการคนพิการได้ เนื่องจากขาดความพร้อมทั้งในด้านบุคลากร การบริหารจัดการองค์กรและการจัดบริการ ประกอบ กับนโยบายระดับเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร ที่ยังขาดความเข้าใจในแนวคิดการส่งเสริมให้องค์กรคนพิการเข้ามามีส่วนร่วมในการ จัดตั้งศูนย์บริการคนพิการ

3) กลไกที่สำคัญอีกส่วนหนึ่งของศูนย์บริการคนพิการ คือ **จิตอาสากรณีศึกษาที่จังหวัดร้อยเอ็ด** เป็นตัวอย่างที่ ชี้ให้เห็นว่าจิตอาสาที่ได้รับการฝึกอบรมทักษะการทำความคุ้นเคยกับสภาพแวดล้อมและการเคลื่อนไหว (Orientation and Mobility - O&M) เพื่อให้บริการแก่คนตาบอดจะมีความมั่นใจในการให้บริการมากขึ้น และสามารถให้บริการได้ถูกต้อง ทัวถึงและรวดเร็ว เดิมรูปแบบการบริการO&M คือเจ้าหน้าที่ CBR เป็นผู้ให้บริการ ทำให้คนตาบอดในชุมชน ไม่ได้รับการ บริการเท่าที่ควร เมื่อมีการจัดบริการO&M โดยจิตอาสา ทำให้คนตาบอดได้รับการบริการที่รวดเร็วขึ้น คนตาบอดสามารถ เรียนรู้ O&M ภายใต้บริบทของแต่ละชุมชน และระดับการเรียนรู้แต่ละคน เกิดการขยายพื้นที่การเรียนรู้ O&M ทำให้คนตา บอดในชุมชน เกิดการเรียนรู้ร่วมกัน ระหว่าง จิตอาสา คนตาบอด และผู้คนในชุมชน ได้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพประเภทอื่น เช่นการศึกษา และการฝึกอบรมอาชีพ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ควรเร่งส่งเสริมสนับสนุนการให้บริการO&M ของจิตอาสาสำหรับ คนตาบอดในชุมชน ให้ได้รับการอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมตามศักยภาพของแต่ละบุคคล

2) กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ควรมีระบบคัดกรองจิตอาสา “จัดทำมาตรฐานงานบริการO&M ของจิตอาสา” เพื่อเป็นการยกระดับคุณภาพของศูนย์บริการคนพิการทั่วไป เพื่อลดปัญหาความเหลื่อมล้ำในศูนย์บริการคน พิการ (ศูนย์เฉพาะความพิการทางการมองเห็น)

4) **กรณีศึกษาศูนย์บริการล่ำพาสามือจังหวัดนครพนม** ซึ่งจัดอบรมภาษามือให้กับคนหูหนวกและครอบครัว พบว่า หลักสูตรภาษามือที่ใช้อยู่ยังไม่เหมาะสมกับคนหูหนวกในชุมชนตัวอย่าง (ตำบลกุดตาไก้และตำบลบ้านค้อ) เนื่องจากคน หูหนวกในชุมชนทั้งสองแห่งไม่รู้หนังสือ ไม่สามารถเข้าใจภาษามือตามหลักสูตรที่จัดอบรม นอกจากนี้ยังพบว่าภาษา

ท่าทางที่คนหูหนวกใช้กับคนในครอบครัวเป็นภาษาเฉพาะที่เข้าใจกันเอง แต่เมื่อต้องสื่อสารกับคนหูหนวก (หรือคนหูดีที่รู้ภาษามือ) ต่างชุมชน ก็สื่อสารกันไม่เข้าใจ ยกเว้นส่วนที่เป็นประโยคสั้นๆ ง่ายๆ เพราะบางครั้งภาษาท่าทางในการสื่อสารเกิดจากการพูดถึงคำหรือสิ่งของที่มีอยู่เฉพาะภายในท้องถิ่นของตนเอง ประกอบกับคนหูหนวกมักไม่ได้เดินทางออกนอกชุมชน จึงไม่มีโอกาสสื่อสารกับผู้อื่นมากนัก งานวิจัยจึงเสนอให้มีการปรับหลักสูตรภาษามือโดยให้คนหูหนวกมีส่วนร่วมในการจัดทำเนื้อหาการเรียนการสอน เพื่อให้คนหูหนวกนำไปใช้สื่อสารได้อย่างมีประสิทธิภาพ และจะช่วยเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงสิทธิและบริการต่างๆ ได้มากขึ้น

5) การทบทวนระบบงานของ**ศูนย์เตรียมความพร้อมเด็กหูหนวกก่อนเรียนร่วมของสมาคมคนหูหนวกจังหวัดนครพนม** เรื่องระบบการให้บริการและหลักสูตรการเตรียมความพร้อม พบว่าศูนย์ฯ จะรับเด็กอายุ 2-5 ปีมาพักอาศัยด้วย และสอนการใช้ภาษามือ ภาษาไทย การใช้ชีวิตประจำวันและการอยู่ร่วมกับคนในสังคม ก่อนจะส่งเด็กเข้าเรียนร่วมกับเด็กทั่วไปในโรงเรียนสุนทรวิจิตร และผลการวิจัยพบว่า เด็กหูหนวกที่ผ่านกระบวนการเตรียมความพร้อมที่ศูนย์การเตรียมความพร้อมของสมาคมคนหูหนวกจังหวัดนครพนม มีศักยภาพเท่ากับเด็กปกติไม่ว่าจะเป็นทักษะในด้านต่างๆ เช่น การพัฒนาตนเอง การเข้าร่วมกับสังคม การสื่อสาร ทักษะการใช้ชีวิตประจำวัน รวมทั้งการทำกิจกรรมต่างๆ เด็กหูหนวกสามารถที่จะทำกิจกรรมเหล่านั้นได้โดยไม่มีปัญหาอุปสรรคใดๆ มีข้อเสนอแนะให้พัฒนากระบวนการเตรียมพร้อมที่ศูนย์การเตรียมความพร้อมสมาคมคนหูหนวกจังหวัดนครพนมเป็นหลักสูตรเตรียมความพร้อมของเด็กหูหนวกที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นหลักสูตรที่กระทรวงศึกษาธิการควรตระหนักถึงความสำคัญ

6) **ศูนย์ส่งเสริมทักษะชีวิตบุคคลออทิสติก “บ้านทอฝัน” จังหวัดเชียงราย** มีเป้าหมายการดำเนินงานให้บุคคลออทิสติกได้รับการฟื้นฟู สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ในสังคม โดยให้บริการโปรแกรมต่างๆ เพื่อฟื้นฟูทั้งทางกาย ใจ และสังคม มีแนวทางสนับสนุนให้ผู้ปกครองของบุคคลออทิสติกมีส่วนร่วมในการฟื้นฟู ปัจจุบันมีผู้รับบริการ 49 คนจากจำนวนสมาชิก 117 ครอบครัว ผลการทบทวนการดำเนินงานของศูนย์ฯ พบว่าจุดเด่นคือกิจกรรมการฟื้นฟูแบบมอนเตสซอรี 5 ด้าน ได้แก่ กิจกรรมฝึกทักษะชีวิตประจำวัน ฝึกประสาทสัมผัส ฝึกทักษะภาษา ฝึกทักษะด้านคณิตศาสตร์ และฝึกประสบการณ์ชีวิต

จากการถอดบทเรียนได้รูปแบบการฟื้นฟูบุคคลออทิสติกเรียกว่ารูปแบบการฟื้นฟูด้วยความรักที่อ่อนโยนและห่วงใย (TENDER LOVE & CARE Rehabilitation Model : TLC RM หรือ TLC Model) ที่มีใจความสำคัญ 14 ประการคือ 1) การทำงานเป็นทีม (T-Teamwork) 2) ความเข้าใจ เข้าใจ เห็นอกเห็นใจ (E-Empathy) 3) การกล่อมเกล้า (N-Nurturing) 4) การปล่อยวาง (D-Detachment) 5) แก่นแท้ (E-Essence) 6) เป็นจริง (R-Realistic) 7) ความรัก (L-Love) 8) จุดมุ่งหมาย (O-Objectivity) 9) คุณค่า (V-Value) 10) การช่วยเหลือเกื้อกูล (E-Encouragement) 11) การเปลี่ยนแปลง (C-Changing) 12) การยินยอมและยอมรับ (A-Allowing) 13) ความรับผิดชอบ (R-Responsibility) 14) การเสริมพลังซึ่งกันและกัน (E-Empowerment) และมีข้อเสนอแนะ คือ 1) ให้ส่งเสริมการรวมกลุ่มผู้ปกครอง 2) สนับสนุนให้ผู้ปกครองมีส่วนร่วมในการฟื้นฟู 3) ให้ความรู้เพื่อผู้ปกครองจะสามารถนำไปใช้ต่อยอดที่บ้านได้ 4) พัฒนาโปรแกรมการฟื้นฟูบุคคลออทิสติกทางด้านอาชีพสำหรับบุคคลออทิสติกเรื้อรัง 5) พัฒนาระบบการสร้างการมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง

7) **ศูนย์เรียนรู้ฟื้นฟูเด็กพิการพญา จังหวัดชลบุรี** ให้บริการฟื้นฟูเด็กสมองพิการและมีความพิการซ้ำซ้อน มีรูปแบบการให้บริการฝึกพ่อแม่ในการดูแลเด็กพิการในชีวิตประจำวัน โดยพยายามให้พ่อแม่รายเก่าที่ได้รับการฝึกแล้วมีส่วนร่วมช่วยเหลือสนับสนุนพ่อแม่รายใหม่ที่มีลูกสมองพิการ เป็นการส่งต่อความรู้ให้กันอย่างเข้าใจ และถอดบทเรียนเป็นเนื้อหาหลักสูตร ซึ่งประกอบด้วย 2 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 เป็นความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับเด็กพิการ ได้แก่ ความรู้เด็กสมองพิการ และการปรับเจตคติของพ่อแม่ที่มีลูกพิการ ส่วนที่ 2 เป็นความรู้และทักษะการฝึกเด็กสมองพิการ ได้แก่ 1) การผ่อนคลาย

คลายกล้ามเนื้อและการลดอาการเกร็ง 2) การฝึกการเคี้ยว-กลืน และการดูดน้ำจากหลอด 3) การฝึกการขับถ่าย 4) การฝึกการแก้ไขอาการชัก และ 5) การปรับพฤติกรรมนอนและการนอนหลับอย่างมีประสิทธิภาพ

8) การทำงานเป็นเครือข่ายเข้มแข็งจะช่วยฟื้นฟูเด็กพิการได้อย่างต่อเนื่องและยั่งยืน ดังนั้น กระบวนการของ **ศูนย์การเรียนรู้และฟื้นฟูเด็กพิการมีบุรี**จึงเริ่มด้วยการประสานงานให้พ่อแม่ ครอบครัวของเด็กพิการที่เข้ามาร่วมกับศูนย์ได้ทำงานร่วมกันเป็นเครือข่าย นอกจากมารับบริการฟื้นฟูด้านร่างกายด้วยการนวดแผนไทย ฟื้นฟูการเรียนรู้ของกล้ามเนื้อแล้ว ยังสนับสนุนให้มีกิจกรรมแลกเปลี่ยนความรู้กันของครอบครัวที่มีเด็กพิการ รูปแบบแกนนำพ่อแม่เด็กพิการที่เข้มแข็งจะต้องได้รับการพัฒนาสามเรื่องคือ การฝึกเด็ก การบริหารเครือข่าย และการประสานงาน โดยพัฒนาในสามแง่มุม คือ เรื่องความรู้ ทักษะ และเจตคติ

ข้อเสนอแนะ

1. สร้างแนวทางหรือมีแนวทางสนับสนุนการรวมกลุ่มเพื่อช่วยพ่อแม่ในการดูแลลูกพิการในรูปแบบการรับดูแลชั่วคราว ในกรณีที่มีความจำเป็นที่ผู้ปกครองไม่สามารถดูแลลูกในระยะสั้นได้ อาจเนื่องด้วยเหตุผลจากความเจ็บป่วย หรือมีภาระต้องไปทำภารกิจหน้าที่บางอย่าง

2. เพิ่มช่องทางประชาสัมพันธ์ โดยตรงกับพ่อแม่ที่มีลูกพิการเพื่อให้เข้าถึงการรับรู้สิทธิสำหรับเด็กพิการ เพื่อเป็นแนวทางให้พ่อแม่ใช้บริการเพื่อลดค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ

3. ควรมีจุดประสานในระดับท้องถิ่นที่มีความชัดเจนเพื่อให้ความช่วยเหลือ ซึ่งเป็นการให้บริการเพื่ออำนวยความสะดวกให้คนพิการสามารถมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น โดยทำหน้าที่ในการให้ความรู้ การประสานงานเพื่อให้เข้าถึงบริการ

4. ควรมีการสำรวจความต้องการการเรียนรู้ของพ่อแม่ เพื่อนำไปสู่การสร้างหลักสูตรการให้ความรู้ และพัฒนาพ่อแม่ที่มีลูกพิการ

5. ให้การสนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มพ่อแม่ ทั้งด้านบุคลากรวิชาชีพ หรืองบประมาณในการสนับสนุนเพื่อเป็นเครือข่าย ในการช่วยเหลือครอบครัวโดยให้ข้อมูลแก่ครอบครัวที่มีความทุกข์ใจ ให้สามารถรับมือกับสมาชิกที่มีความพิการสามารถเข้าถึงสิทธิตามกฎหมาย ทรัพยากรที่สนับสนุนครอบครัวได้

6. สร้างระบบสนับสนุน โดยการให้ความรู้ เพื่อให้พ่อแม่เข้าใจพัฒนาการทางด้านร่างกายที่เติบโตตามวัย เพื่อให้พ่อแม่สร้างทักษะให้ลูกได้รับรู้ข้อมูลและสามารถป้องกันตัว ดูแลป้องกันการถูกล่วงเกินทางเพศจากคนใกล้ชิดเพื่อป้องกันการเกิดปัญหา

จากการศึกษาประเด็น “ปัญหาอุปสรรค/ข้อจำกัดและแนวทางการพัฒนาศูนย์การดำรงชีวิตอิสระคนพิการสู่การเป็น “ศูนย์บริการคนพิการ” ผู้วิจัยมี ข้อเสนอแนะ (ภาพรวม) ดังนี้

1. องค์การคนพิการระดับชาติแต่ละประเภทความพิการ / สมาพันธ์การดำรงชีวิตอิสระคนพิการประเทศไทย ควรเร่งทำความเข้าใจและสร้างความตระหนักรู้แก่ผู้บริหารองค์กรด้านคนพิการให้เห็นถึงความสำคัญของ “ศูนย์บริการคนพิการ” ในฐานะกลไกการ “ทำสิทธิให้เป็นจริง” (Make the RightReal) ซึ่งถือเป็น “จุดคานงัด” ที่สำคัญในงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ

2. องค์การคนพิการระดับชาติแต่ละประเภทความพิการ / สมาพันธ์การดำรงชีวิตอิสระคนพิการประเทศไทย ร่วมกับ กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ควรจัดการฝึกอบรมเตรียมความพร้อมผู้บริหารองค์กรและผู้ให้บริการ

ของศูนย์บริการคนพิการตามหลักสูตรที่กำหนด พร้อมจัดให้มีการทดสอบผู้เข้ารับการอบรมว่ามีความรู้ความสามารถและทักษะที่จำเป็นสำหรับการทำงานตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้หรือไม่ จากนั้นจึงให้ทดลองจัดให้บริการแก่คนพิการภายใต้สภาพแวดล้อมจริงขององค์กรระยะเวลา 3-6 เดือน พร้อมเก็บข้อมูลการปฏิบัติงาน

3. องค์กรคนพิการระดับชาติแต่ละประเภทความพิการ / สมาศุนย์การดำรงชีวิตอิสระคนพิการประเทศไทย ควรจัดทีมให้คำแนะนำภาคสนามหรือทีมพี่เลี้ยง (Coaching) ลงพื้นที่เก็บข้อมูลการทำงาน ร่วมสังเกตการณ์การจัดบริการ จัดกระบวนการเรียนรู้และให้คำแนะนำแก่องค์กรคนพิการที่ผ่านการอบรมเพื่อปรับปรุงกระบวนการทำงานและการจัดให้บริการอย่างต่อเนื่อง

4. ทีมให้คำแนะนำภาคสนามหรือทีมพี่เลี้ยง ควรจัดกระบวนการเรียนรู้โดยการลงมือทำ(Learning by doing) เน้นการทำงานแบบ “ทำเรื่องยากให้เป็นเรื่องง่าย” คือ (1) สร้างความเข้าใจร่วมกันเพื่อให้ทุกคนเห็นความสำคัญในสิ่งที่ทำร่วมกัน (2) กำหนดทิศทางการดำเนินงานร่วมกัน เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของคนทำงาน (3) ติดตามการดำเนินงานเป็นระยะๆ (4) ปรับรูปแบบการทำงานให้เหมาะสมกับบริบทพื้นที่และทันต่อสถานการณ์ปัจจุบัน

5. องค์กรคนพิการระดับชาติแต่ละประเภทความพิการ / สมาศุนย์การดำรงชีวิตอิสระคนพิการประเทศไทย ร่วมกับ กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ควรจัดให้มีการติดตามประเมินผลการดำเนินงานของศูนย์บริการคนพิการทั่วไป เพื่อประเมินผู้บริหาร ผู้ให้บริการ/เจ้าหน้าที่ศูนย์ที่เข้ารับการอบรมเตรียมความพร้อมตามหลักสูตรที่กำหนดว่ามีความรู้ความสามารถและทักษะที่จำเป็นสำหรับการทำงานเป็น “ศูนย์บริการคนพิการ” ตามเกณฑ์ที่กำหนดหรือไม่

หาก “ผ่านเกณฑ์” ก็สามารถจัดให้บริการต่อได้เลย หาก “ไม่ผ่านเกณฑ์” ในหัวข้อใด ก็ให้เข้ารับการอบรมเพิ่มเติมในหัวข้อนั้นโดยสามารถจัดบริการต่อได้ภายใต้การกำกับดูแลของทีมผู้ให้คำแนะนำภาคสนามหรือทีมพี่เลี้ยง

6. องค์กรคนพิการระดับชาติแต่ละประเภทความพิการ / สมาศุนย์การดำรงชีวิตอิสระคนพิการประเทศไทย ร่วมกับ กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ควรจัดเวทีถอดบทเรียนแลกเปลี่ยนประสบการณ์การทำงาน (Community of Practice) ในการเป็น “ศูนย์บริการคนพิการ” ขององค์กรสมาชิกอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลการทำงานและจัดการความรู้ระหว่างกัน

7. กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ร่วมกับ สมาศุนย์การดำรงชีวิตอิสระคนพิการประเทศไทย ควรจัดให้มีการศึกษาทบทวนแนวทางการจัดบริการให้คำปรึกษาฉันเพื่อน (Peer Counseling) และบริการฝึกทักษะการดำรงชีวิตอิสระ (IL Skill Training) และบริการผู้ช่วยคนพิการ(Personal Assistant) ของศูนย์การดำรงชีวิตอิสระคนพิการ เพื่อให้บริการดังกล่าวได้รับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ อันจะช่วยให้คนพิการได้รับการเสริมพลังอำนาจ (Empowerment) และสามารถดำรงชีวิตอิสระได้จริง

8. กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ควรจัดการประชุมทบทวนหลักเกณฑ์การสนับสนุนค่าใช้จ่ายแก่ศูนย์บริการคนพิการทั่วไป อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง เพื่อพิจารณาปรับเพิ่มบริการตามภารกิจของศูนย์ในตารางแนบท้ายประกาศหลักเกณฑ์การสนับสนุนค่าใช้จ่ายฯ ให้เอื้อต่อการดำเนินงานของศูนย์บริการคนพิการทั่วไปที่จัดตั้ง โดยองค์กรคนพิการ

9. มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ร่วมกับ สำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย ควรสนับสนุนงบประมาณงานวิจัยภายใต้ชุดชุดโครงการ “การสร้างเสริมความเข้มแข็งทีมวิจัยขององค์กรคนพิการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคม” ระยะที่ 2 โดยเน้นการนำผลการศึกษาไปต่อยอดความรู้และการปฏิบัติงานจริงของศูนย์บริการคนพิการในพื้นที่ในฐานะ “นวัตกรรม” เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม

ที่มา: จตุรงค์ บุญรัตนสุนทร และคณะ, โครงการการสร้างเสริมความเข้มแข็งทีมวิจัยขององค์กรคนพิการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคม (SRI58M0416)

สถิตพงศ์ อธิกรณย์ศรี และคณะ, โครงการศึกษาแนวทางการจัดการบริการด้านการดำรงชีวิตอิสระของคนพิการเพื่อมุ่งสู่การเป็นศูนย์บริการคนพิการอย่างมีประสิทธิภาพ (SRI58M0414)

ธีรยุทธ สุนทรวิท และคณะ, โครงการศึกษาแนวทางการพัฒนาศูนย์การดำรงชีวิตอิสระคนพิการสู่การเป็นศูนย์บริการคนพิการ (SRI58M0411)

จักรภพ ดุลศิริชัย และคณะ, โครงการพัฒนารูปแบบศูนย์บริการด้านการทำความคุ้นเคยกับสภาพแวดล้อมและการเคลื่อนไหว (Orientation and Mobility) โดยการมีส่วนร่วมของจิตอาสา (SRI58M0415)

นิลวรรณ ปิติพัฒน์ และคณะ, โครงการกระบวนการพัฒนาความสามารถของครอบครัวและชุมชนในการใช้ภาษามือเพื่อสื่อสารกับคนหูหนวกในตำบลบ้านค้อ อำเภอโพนสวรรค์ และตำบลลูกตาไก่ อำเภอปลาปาก จังหวัดนครพนม (SRI58M0413)

วิทยา โคตรภู และคณะ, โครงการศึกษาระบบและหลักสูตรการเตรียมความพร้อมเด็กหูหนวกก่อนเรียนร่วมที่มีประสิทธิภาพ (SRI58M0409)

ปิยะนุช ชัชวรัตน์ และคณะ, โครงการศึกษาและพัฒนาแบบการให้บริการฟื้นฟูบุคคลออทิสติกโดยการมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง (SRI58M0410)

อวดา อินอาจ และคณะ, โครงการศึกษาการพัฒนาพ่อแม่ที่มีลูกสมองพิการรายใหม่ให้สามารถฝึกลูกได้ด้วยตนเอง โดยศูนย์เรียนรู้ฟื้นฟูเด็กพิการ พัทยา จังหวัดชลบุรี (SRI58M0408)

หนูคำ บุญสวน และคณะ, โครงการศึกษาและพัฒนาแบบการทำงานอย่างเข้มแข็งของแกนนำเครือข่ายในศูนย์การเรียนรู้และฟื้นฟูเด็กพิการ (SRI58M0412)

งานวิจัย SR14 การลดความเหลื่อมล้ำของสังคมและการแก้ปัญหาความยากจน, สกว.(2560)

3. การเสริมสร้างศักยภาพชุมชนให้เข้มแข็ง

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจเข้าสู่ระบบตลาดและทุนนิยมเข้มข้นส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงสังคมวัฒนธรรมและวิถีชีวิต รวมถึงรูปแบบการประกอบอาชีพที่เปลี่ยนไปตอบสนองภาคการผลิตและอุตสาหกรรม คนในชนบทย้ายถิ่นฐานเข้ามาเป็นแรงงานในเมือง การทำการเกษตรเพื่อยังชีพก็ปรับเปลี่ยนไปเป็นเกษตรเพื่อการตลาดและเกษตรพันธะสัญญา ชุมชนชนบทแทบทุกพื้นที่มีการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง และมีความตระหนักถึงช่องว่างระหว่างคนรวย-คนจน และความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและรายได้

อย่างไรก็ดี การตระหนักถึงสภาพการณดังกล่าวได้ทำให้เกิดกระแสของการฟื้นฟูชุมชน รื้อฟื้นวัฒนธรรมประเพณี เพื่อแสดงให้เห็นถึงชุมชนที่ยังมีพลัง มีศักยภาพและเข้มแข็งในสังคมไทย แม้ว่าไม่อาจหลีกเลี่ยงระบบทุนนิยมและบริโภคนิยมไปได้ทั้งหมด แต่ยังมีหลายพื้นที่ที่มีกลุ่มคน มีองค์ความรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่น ที่จะช่วยให้ชุมชนเดินหน้าต่อไปได้อย่างเข้มแข็ง ด้วยการสนับสนุนจากภาครัฐและหลากหลายหน่วยงานในท้องถิ่น

3.1 การส่งเสริมให้เกิดชุมชนแห่งการเรียนรู้ด้วยกระบวนการวิจัย

การสนับสนุนให้ชุมชนมีความรู้และนำความรู้ไปใช้พัฒนาท้องถิ่นได้อย่างเข้มแข็งและมีพลังจะช่วยให้ชุมชนพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืน ตั้งแต่ปี 2541 เป็นต้นมา สกว. ได้สนับสนุนการสร้างเสริมความเข้มแข็งแก่ภาคประชาชนผ่านงานวิจัยเพื่อท้องถิ่น มุ่งเน้นให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างนักวิจัยชาวบ้าน คนในชุมชนท้องถิ่น นักวิชาการ ข้าราชการ นักพัฒนาและผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อสร้างความรู้ในการจัดการปัญหาและการพึ่งตนเองของชุมชนท้องถิ่นในพื้นที่วิจัย ด้วยเหตุนี้

งานวิจัยเพื่อท้องถิ่นจึงมีลักษณะเป็นงานวิจัยเชิงปฏิบัติการที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและคาดหวังว่าจะนำไปสู่การเสริมสร้างความเป็นธรรมทางสังคมได้ในระดับฐานราก

เนื่องจากงานวิจัยของฝ่ายวิจัยเพื่อท้องถิ่น สกว. มีจำนวนกว่า 3,000 เรื่อง ศาสตราจารย์สุริชัย หวันแก้ว ศูนย์ศึกษาสันติภาพและความขัดแย้ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับ สกว. จึงได้คัดเลือกงานวิจัยที่น่าสนใจมาสังเคราะห์ความรู้จำนวน 282 เรื่อง จุดเน้นของการสังเคราะห์คือการประเมินศักยภาพของงานวิจัยท้องถิ่นที่มีความเชื่อมโยงและสะท้อนความไม่เป็นธรรมหรือความเหลื่อมล้ำทางสังคมอย่างไร

การเรียนรู้กระบวนการวิจัยของนักวิจัยชาวบ้านในงานวิจัยท้องถิ่น

เงื่อนไขความสำเร็จข้อหนึ่งของงานวิจัยท้องถิ่น คือ ศูนย์ประสานงาน (Node) ระดับภาคและระดับจังหวัดพื้นที่ ศูนย์ประสานงานดังกล่าวจะมีนักวิจัย/นักวิชาการที่ทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงให้กับชาวบ้านในการทำงานวิจัย ร่วมคิดโจทย์วิจัย และประสานงาน รับส่งข้อมูลข่าวสารระหว่างนักวิจัยชาวบ้านกับ สกว. เมื่อได้ทำงานร่วมกันระยะหนึ่ง นักวิจัยชาวบ้านก็จะเรียนรู้กระบวนการบริหารจัดการงานวิจัยด้วย แม้จะมีเงื่อนไขข้อจำกัดบ้าง แต่นักวิจัยชาวบ้านก็ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการวิจัยทุกด้าน

ข้อค้นพบสำคัญเกี่ยวกับกระบวนการนี้คือ ชาวบ้านรู้จักตนเองมากขึ้น รู้ว่ากำลังเผชิญกับปัญหาอะไรและหาแนวทางแก้ไขอย่างไร และสามารถใช้กระบวนการวิจัยในการแก้ปัญหาของตนเอง อีกทั้งยังเกิดการเรียนรู้ว่าปัญหาต่างๆ ไม่ได้เกิดขึ้นในเงื่อนไขเฉพาะชุมชน/หมู่บ้านของตนเอง ส่วนใหญ่เป็นผลกระทบจากระบบเศรษฐกิจและสังคมภายนอก ดังนั้นชาวบ้านจะต้องทำความเข้าใจและเรียนรู้บริบทแวดล้อมของปัญหานั้นๆ ด้วย

นอกจากนี้ยังเป็นการเปิดพื้นที่ความรู้ให้กับนักวิจัยชาวบ้านและชุมชนได้สร้างความตระหนักในความเป็นชุมชนของตนเอง มีศักยภาพในการวิเคราะห์ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในชุมชนอย่างเท่าทัน รวมถึงมีเครื่องมือและช่องทางในการแสวงหาข้อมูลเพื่อตอบคำถามหรือประเด็นปัญหาของชุมชนได้อย่างเป็นระบบ ซึ่งถือเป็นการพัฒนาศักยภาพของคนในชุมชนให้มีความเท่าเทียมกับคนกลุ่มอื่นๆ ในสังคม และยังส่งผลให้กลุ่ม/องค์กรมีความเข้มแข็ง สามารถจัดการปัญหาของตนเอง และในบางกรณีสามารถใช้ข้อมูลที่เป็นผลจากการศึกษามาสร้างอำนาจต่อรองในการจัดสรรทรัพยากรให้กับท้องถิ่นได้อย่างเป็นธรรมมากขึ้น

เมื่อกระบวนการของงานวิจัยเพื่อท้องถิ่นมีลักษณะเป็นการวิจัยเชิงปฏิบัติการและมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมและกระบวนการเรียนรู้ของคนในชุมชน กระบวนการวิจัยจึงเรียกร้องให้นักวิจัยชาวบ้านพัฒนาสมรรถนะเพื่อให้เกิดการเรียนรู้ในกระบวนการคิดเชิงเหตุผล พัฒนาความสามารถในการวิเคราะห์และสังเคราะห์ปัญหา ดังนั้น ในระดับบุคคล กระบวนการวิจัยเพื่อท้องถิ่นจึงเป็นการสร้างความเชื่อมั่นและพัฒนาศักยภาพของนักวิจัยชาวบ้านให้มีความมั่นใจ สามารถสื่อสารกับคนทั้งในชุมชนและนอกชุมชนได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแต่เดิมนั้นคนในชุมชนหรือท้องถิ่นไม่สามารถสร้างการเปลี่ยนแปลงใดๆ ได้ หรือสร้างได้ในช่วงขอบเขตจำกัด แต่ว่าการวิจัยเพื่อท้องถิ่นสามารถเปลี่ยนแปลงให้คนมีศักยภาพเพิ่มขึ้นจนถึงขั้นเคลื่อนไหวเพื่อลดความเหลื่อมล้ำหรือสร้างความเป็นธรรมให้แก่กลุ่มของพวกเขาได้มากขึ้น

อย่างไรก็ตาม งานสังเคราะห์ชิ้นนี้ได้ชี้ให้เห็นว่าแม้นักวิจัยชาวบ้านและชุมชนจะมีศักยภาพเพิ่มขึ้น มีกระบวนการเรียนรู้และเข้มแข็งขึ้นดังที่ได้กล่าวไปแล้ว ทว่างานวิจัยท้องถิ่นส่วนใหญ่ดำเนินการในพื้นที่หรือประเด็นที่จำกัด ความรู้ที่ได้จากงานวิจัยได้รับการยอมรับและนำไปใช้ในระดับท้องถิ่นเท่านั้น ยังไม่ได้รับการยอมรับในระดับนโยบาย จึงยังไม่สามารถ

ส่งผลต่อการลดความเหลื่อมล้ำซึ่งเป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง ข้อเสนอแนะคือควรรวบรวมสังเคราะห์ความรู้โดยกำหนดวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อตอบโจทย์เรื่องการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม

ที่มา: สุธัชชัย หวันแก้ว และคณะ, โครงการวิจัยเชิงสังเคราะห์การวิจัยเพื่อท้องถิ่นจากมิติยุทธศาสตร์เรื่องความเป็นธรรมและการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม (SRI58M0401) งานวิจัย SRI4 การลดความเหลื่อมล้ำของสังคมและการแก้ปัญหาความยากจน, สกว. (กำลังดำเนินการ)

3.2 การสนับสนุนชุมชนให้มีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรในชุมชน

ปัญหาความขัดแย้งระหว่างชุมชนกับหน่วยงานภาครัฐและเอกชนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่เกิดขึ้นหลายกรณีและในหลายพื้นที่ ในมุมมองของชุมชน การเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและจัดการให้เกิดความเท่าเทียมในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ทรัพยากรจะช่วยลดความขัดแย้งดังกล่าวได้ ปัจจุบันชุมชนต่างๆ มีการพัฒนาศักยภาพ สามารถรวมกลุ่ม จัดการและพึ่งพาตนเองได้ในหลายด้าน แต่ระบบการจัดการโดยชุมชนก็จะต้องมีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบและประเมินได้ภายใต้หลักธรรมาภิบาล ดร.บัณฑิต เศรษฐศิริโรตม์ สถาบันธรรมชาติเพื่อการพัฒนาสังคม และสิ่งแวดล้อม ร่วมกับคณาจารย์จากมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จึงร่วมกันพัฒนาเครื่องมือและตัวชี้วัดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยมีพื้นที่ศึกษาที่จังหวัดน่าน เพื่อส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติตามหลักธรรมาภิบาล

เครื่องมือและตัวชี้วัดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

หลักธรรมาภิบาล ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า โครงการวิจัยจะใช้หลักการเหล่านี้เป็นกรอบในการประเมินผลสำเร็จในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชน และผลที่มีต่อการลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมทางสังคม

เมื่อจังหวัดน่านประสบปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าต้นน้ำเพื่อทำการเกษตร เครือข่ายชุมชนในพื้นที่ก็พยายามจะแก้ไขปัญหาโดยรวมตัวกันเป็น “คณะกรรมการการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตและสังคมที่ยั่งยืนจังหวัดน่าน ตามวาระสร้างเมืองน่านน่าอยู่คู่ป่าต้นน้ำ ภาคประชาชนจังหวัดน่าน” ประกอบด้วย ภาครัฐ ภาคประชาสังคม และภาควิชาการ ได้รับการสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินงานและองค์ความรู้ จนสามารถยกระดับการพัฒนาให้เป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อการจัดการทรัพยากรสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนบนพื้นฐานของวัฒนธรรมท้องถิ่น มีการพัฒนากฎระเบียบกติกาและข้อบังคับต่างๆ เช่น เรื่องการจัดการที่ดิน น้ำ ป่า ปลา สัตว์ป่า ขยะ แยกไฟ ฯลฯ โดยตั้งเป้าหมายทำงานใน 34 ตำบล (จาก 99 ตำบล) ให้มีการตราข้อบัญญัติดังกล่าว ปัจจุบันมีพื้นที่ที่ตราข้อบัญญัติและประกาศใช้แล้ว 25 ตำบล

ในการนี้ จึงควรมีการสำรวจข้อมูลและพัฒนาสร้างชุดตัวชี้วัดภายใต้หลักธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมเพื่อใช้เป็นกรอบในการประเมินผลการดำเนินงานของชุมชน และประเมินผลสำเร็จของการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชนที่มีผลต่อการลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมทางสังคม เช่น ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงทรัพยากร การกระจายรายได้ การมีส่วนร่วมของชุมชน รวมถึงเพื่อยกระดับประสิทธิภาพและสร้างความเชื่อมั่นของหน่วยงานภาครัฐและสังคมต่อรูปแบบ แนวทาง กติกา การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน อีกทั้งยังเป็นการเสริมศักยภาพในการบริหารจัดการให้กับชุมชนโดยใช้ประโยชน์จากระบบฐานข้อมูลที่ชุมชนช่วยกันจัดเก็บอีกด้วย

ผลลัพธ์สำคัญที่จะเกิดขึ้น คือ ชุดข้อมูลที่แสดงและสามารถค้นหาได้จากแผนที่ออนไลน์ มีระบบสมาชิกในการเข้าถึงข้อมูล รวมถึงมีการพัฒนา Application บนโทรศัพท์มือถือเพื่อให้สมาชิกกรอกข้อมูลพื้นฐานของทรัพยากรในพื้นที่

ตัวอย่างข้อมูลเช่น สามารถค้นหาได้ว่าพื้นที่ใดในจังหวัดน่าน เป็นที่ดินมีโฉนด เป็นที่ดิน นส.3 หรือที่ดินไม่มีเอกสารสิทธิ์ หรือข้อมูลป่าในพื้นที่ เช่น มีจำนวนกี่แปลง พื้นที่กี่ไร่ เป็นป่าประเภทไหน เป็นต้น นอกจากนี้เมื่อเครื่องมือและตัวชี้วัดที่เรื่อนำร่องทำที่จังหวัดน่านนี้เสร็จสมบูรณ์เป็น “น่านโมเดล” ก็จะสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับพื้นที่อื่นๆ ได้ต่อไป

ที่มา: บัณฑูร เศรษฐศิโรตม์ และคณะ, โครงการพัฒนาตัวชี้วัดเพื่อประเมินผลการจัดการสิ่งแวดล้อมของชุมชนภายใต้หลักธรรมาภิบาล
สิ่งแวดล้อม: กรณีพื้นที่ปฏิบัติการ จังหวัดน่าน (SRI59M0409) งานวิจัย SRI4 การลดความเหลื่อมล้ำของสังคมและการแก้ปัญหาความยากจน, สกว. (กำลังดำเนินการ)

สรุปผลผลิตสำคัญที่มีศักยภาพจะสนับสนุนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม ในยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 นโยบายประเทศไทย 4.0 และเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ประเด็นความรู้		ผลผลิตที่เกิดขึ้น/คาดว่าจะเกิดขึ้น
1. การลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม	1.1 แนวคิดและองค์ความรู้เรื่องความเหลื่อมล้ำทางสังคม	- เว็บไซต์ Inequality Thailand ที่นำเสนอข้อมูลและความรู้ที่เป็นปัจจุบันและเป็นข้อมูลเปิด (open data) ซึ่งจะเป็นแหล่งค้นคว้าที่เข้าถึงง่ายและนำไปใช้ประโยชน์ได้ - ข้อเสนอเชิงนโยบาย(ที่จะปรับลดความเหลื่อมล้ำ) - นโยบายการศึกษาที่เพิ่มศักยภาพ ความสามารถของเยาวชนแบบบูรณาการและหลักการความเสมอภาค - นโยบายการเกษตร ที่ดิน สินเชื่อ ที่เน้นเพิ่มประสิทธิภาพและอำนาจต่อรองของเกษตรกรรายย่อย ปรับปรุงกฎหมายที่กักตุนตลาดหลักทรัพย์ปฏิรูประบบภาษี และการใช้ภาษีทรัพย์สินที่เหมาะสมเป็นมาตรการจำกัดความเหลื่อมล้ำ - นโยบายอุดหนุนครอบครัวที่มีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์ เพื่อให้ดำรงชีพอย่างมีศักดิ์ศรีและเลี้ยงลูกให้เป็นพลเมืองที่มีคุณภาพ - ข้อเสนอเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ โดยยกระดับคุณภาพการศึกษาและสาธารณสุขให้กระจายไปสู่เยาวชนและคนส่วนใหญ่ของประเทศอย่างทั่วถึง
	1.2 การลดความเหลื่อมล้ำผ่านกระบวนการยุติธรรม	องค์ความรู้ที่ทำให้เข้าใจสาเหตุของความเหลื่อมล้ำที่เกิดจากการใช้อำนาจทางกฎหมายที่ไม่เป็นธรรม
	1.3 ความเหลื่อมล้ำของคนจนเมือง	ช่องว่างความรู้ (research gap) เรื่องคนจนเมืองใน 4 พื้นที่ คือเมืองศูนย์กลาง เมืองท่องเที่ยว เมืองเขตเศรษฐกิจพิเศษ และเมืองอุตสาหกรรม เพื่อนำไปสู่หัวข้อการวิจัยและข้อเสนอเชิงนโยบาย
	1.4 ความเหลื่อมล้ำ	ข้อเสนอเชิงนโยบายในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ

ประเด็นความรู้		ผลผลิตที่เกิดขึ้น/คาดว่าจะเกิดขึ้น
	ของคนจนในชนบท	ทางเศรษฐกิจและสังคมในชนบทอีสาน ข้อเสนอแนะในการปรับมาตรการนโยบายไฟฟ้าฟรีสำหรับคนจนเพื่อให้ครัวเรือนยากจนได้รับประโยชน์อย่างเพียงพอ ป้องกันการรั่วไหลของสิทธิ และป้องกันพฤติกรรมการใช้ไฟฟ้าอย่างไม่มีประสิทธิภาพ
2. การจัดสวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มเป้าหมาย	2.1 สวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ	- รูปแบบการจัดสวัสดิการที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุ - ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในผู้สูงอายุ: - จัดสวัสดิการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ เช่น เรื่องหลักประกันสุขภาพควรคำนึงว่าผู้สูงอายุติดเชื้อซึ่งมีค่าใช้จ่ายในการดูแลสูงกว่าผู้สูงอายุกลุ่มอื่น เป็นต้น - เพิ่มสวัสดิการสังคมในแต่ละมิติเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ เช่น สนับสนุนการออมระยะยาว เน้นการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ ครอบครัวและชุมชน รวมถึงให้มีการตรวจสอบหน่วยงานการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ - พัฒนาระบบสวัสดิการสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบที่เป็นผู้สูงอายุ โดยส่งเสริมให้ผู้สูงอายุรวมกลุ่มประกอบอาชีพ พัฒนาระบบการออมเพื่อการพึ่งพาตนเอง และกลไกที่เอื้อต่อการจัดสวัสดิการในชุมชน เช่น ความร่วมมือจาก อบต. - ระบบสวัสดิการสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบที่เป็นผู้สูงอายุในเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยมีนโยบายคุ้มครองแรงงานนอกระบบในภาคเกษตร ส่งเสริมอาชีพและรายได้ที่นำไปปฏิบัติได้จริง รวมถึงการกำหนดโซนนิ่งระหว่างของพื้นที่เกษตรและอุตสาหกรรมอย่างชัดเจน - พื้นที่ต้นแบบการสร้างเสริมสุขภาพผู้สูงอายุด้วยกลไกการมีส่วนร่วมจากหลากหลายภาคส่วนในชุมชนทำงานร่วมกันอย่างบูรณาการ (ชุมชนสามัคคี จ.มหาสารคาม) - ต้นแบบเครื่องมือและระบบสำหรับการเฝ้าระวังและดูแลสุขภาพผู้สูงอายุ
	2.2 สวัสดิการผู้พิการ	- สถานการณ์และแนวทางพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการจากพื้นที่ตัวอย่าง 3 แห่ง โดยเน้นการมีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการร่วมกันของชุมชน และการพัฒนาด้านอาชีพเพื่อให้คนพิการพึ่งพาตนเองได้ - รูปแบบศูนย์บริการคนพิการที่เข้มแข็ง สามารถตอบสนองความต้องการของคนพิการ - นักวิจัยคนพิการที่เข้มแข็ง สามารถทำงานวิจัยและพัฒนาขับเคลื่อนศูนย์บริการคนพิการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น
3. การ	3.1 การส่งเสริมให้	ชาวบ้านสามารถทำวิจัยเพื่อเรียนรู้ปัญหาของชุมชนตนเอง มีส่วนร่วมและมี

ประเด็นความรู้		ผลผลิตที่เกิดขึ้น/คาดว่าจะเกิดขึ้น
เสริมสร้างศักยภาพชุมชนให้เข้มแข็ง	เกิดชุมชนแห่งการเรียนรู้ด้วยกระบวนการวิจัย	เครื่องมือในการทำวิจัย รวมถึงมีศักยภาพในการพัฒนาชุมชนตนเองให้เข้มแข็ง
	3.2 การสนับสนุนชุมชนให้มีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรในชุมชน	• ชุดข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรที่แสดงและค้นหาได้แบบออนไลน์ • แอปพลิเคชัน (application) เก็บข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับทรัพยากรในพื้นที่ • เครื่องมือและตัวชี้วัดในการจัดการทรัพยากรที่ถูกต้องตามหลักธรรมาภิบาลสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในพื้นที่อื่น เพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยชุมชนได้รับการยอมรับในวงกว้าง

บทที่ 6

ยุทธศาสตร์ แผน นโยบาย และความรู้ SRI การสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

บทนี้จะนำเสนอองค์ความรู้ที่สนับสนุนยุทธศาสตร์ แผน และนโยบาย การสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม โดยแบ่งเนื้อหาเป็นสองส่วน ส่วนแรกคือสรุปยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 นโยบายประเทศไทย 4.0 และเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (SDG) ที่เกี่ยวข้อง ส่วนที่สองนำเสนอสรุปความรู้/ชุดความรู้จากงานวิจัยเชิงยุทธศาสตร์ (SRI) และงานวิจัยอื่นที่ สกว. ดำเนินการที่จะสามารถสนับสนุนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ ฯลฯ ดังกล่าว

บทนี้จะแบ่งการนำเสนอออกเป็น 2 ส่วนหลัก ดังนี้

ส่วนที่ 1: ยุทธศาสตร์การสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย¹

1. ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี: ยุทธศาสตร์การสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

เพื่อเร่งอนุรักษ์ฟื้นฟูและสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติ มีความมั่นคงด้านน้ำ มีความสามารถในการป้องกันผลกระทบและปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติธรรมชาติ และมุ่งสู่การเป็นสังคมสีเขียว โดยมีกรอบแนวทางที่สำคัญ อาทิ การจัดระบบอนุรักษ์ ฟื้นฟูและป้องกันการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ การวางระบบบริหารจัดการน้ำให้มีประสิทธิภาพทั้ง 25 ลุ่มน้ำ ปรับระบบการบริหารจัดการอุทกภัยอย่างบูรณาการ การพัฒนาและใช้พลังงานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม การพัฒนาเมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศและเมืองที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม การร่วมลดปัญหาโลกร้อนและปรับตัวให้พร้อมกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์และนโยบายการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม

2. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2560 – 2564) ประกอบด้วยยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความสามารถในการแข่งขัน 2 ยุทธศาสตร์ ดังนี้

2.1 ยุทธศาสตร์การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมีแนวทางการพัฒนาที่สำคัญ คือ

1) การรักษาฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ สร้างสมดุลของการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนและเป็นธรรม

- (1) อนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้เพื่อสร้างสมดุลธรรมชาติ
- (2) อนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน
- (3) พัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดินและแก้ไขการบุกรุกที่ดินของรัฐ
- (4) ปกป้องทรัพยากรทางทะเลและป้องกันการกัดเซาะตลิ่งและชายฝั่ง
- (5) วางแผนบริหารจัดการทรัพยากรแร่เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์สูงสุดและลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชน

2) เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อให้เกิดความมั่นคง สมดุลและยั่งยืน

- (1) เร่งรัดการประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ...
- (2) เร่งรัดให้มีแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในระดับลุ่มน้ำอย่างบูรณาการทั้ง 25 ลุ่มน้ำ

¹ ข้อความที่ขีดเส้นใต้คือแนวทางการพัฒนาที่งานวิจัย SRI และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องของ สกว. มีโอกาสจะสนับสนุนการขับเคลื่อนดำเนินการ

(3) ผลักดันกระบวนการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment: SEA) มาใช้เป็นเครื่องมือนำเสนอทางเลือกในการตัดสินใจระดับนโยบาย แผนและแผนงานที่เหมาะสมกับศักยภาพของกลุ่มน้ำ

(4) เพิ่มประสิทธิภาพการเก็บกักน้ำของแหล่งน้ำต้นทุนและระบบกระจายน้ำให้ดีขึ้น

(5) เพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำและการจัดสรรน้ำต่อหน่วยในภาคการผลิตให้สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มได้สูงขึ้น

3) แก้ไขปัญหาวิกฤตสิ่งแวดล้อม

(1) เร่งรัดแก้ไขปัญหการจัดการขยะตกค้างสะสมในพื้นที่วิกฤต ผลักดันกฎหมายและกลไกเพื่อการคัดแยกขยะ สนับสนุนการแปรรูปเป็นพลังงาน ใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อให้เกิดการลดปริมาณขยะ รวมทั้งสร้างวินัยคนในชาติเพื่อการจัดการขยะอย่างยั่งยืน

(2) เพิ่มประสิทธิภาพการจัดการคุณภาพน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำวิกฤตและลุ่มน้ำสำคัญอย่างครบวงจร โดยลดการเกิดน้ำเสียจากแหล่งกำเนิด

(3) แก้ไขปัญหาวิกฤตหมอกควันไฟป่าในเขตภาคเหนือและภาคใต้

(4) ปรับปรุงกฎหมายและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเมืองเพื่อรองรับการเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

4) ส่งเสริมการผลิตและการบริโภคที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

(1) ส่งเสริมการผลิตและการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

(2) สนับสนุนการผลิตภาคการเกษตรไปสู่เกษตรกรรมที่ยั่งยืน

(3) ส่งเสริมการท่องเที่ยวที่ยั่งยืน โดยคำนึงถึงขีดความสามารถในการรองรับของระบบนิเวศ

(4) สร้างแรงจูงใจเพื่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนไปสู่การบริโภคที่ยั่งยืน

5) สนับสนุนการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและเพิ่มขีดความสามารถในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

(1) จัดทำและปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศให้สามารถรองรับพันธกรณีระหว่างประเทศด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

(2) พัฒนามาตรการและกลไกเพื่อสนับสนุนการลดก๊าซเรือนกระจกในทุกภาคส่วน

(3) ส่งเสริมภาคเอกชน รัฐบาลกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีการจัดเก็บและรายงานข้อมูลเกี่ยวกับการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

(4) เพิ่มขีดความสามารถในการวิจัยและพัฒนาทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรม เพื่อสนับสนุนการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

(5) สร้างความรู้ ความเข้าใจ ความตระหนักและการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคส่วนต่างๆ ในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

6) บริหารจัดการเพื่อลดความเสี่ยงด้านภัยพิบัติ

(1) บูรณาการการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติเข้าสู่กระบวนการวางแผน

(2) เสริมสร้างขีดความสามารถในการเตรียมความพร้อมและการรับมือภัยพิบัติ

(3) พัฒนาระบบการจัดการภัยพิบัติในภาวะฉุกเฉิน

(4) พัฒนาระบบการฟื้นฟูบูรณะหลังการเกิดภัยพิบัติ

(5) ส่งเสริมองค์ความรู้ด้านการจัดการภัยพิบัติ

7) พัฒนาระบบการบริหารจัดการและกลไกแก้ไขปัญหาความขัดแย้งด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(1) ปรับปรุงกลไกและกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพทุกขั้นตอน

(2) ผลักดันการนำแนวทางการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment: SEA) ให้มีผลบังคับใช้ตามกฎหมายเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ

(3) สร้างจิตสำนึกความตระหนักและปรับปรุงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

(4) ทบทวนแก้ไขกฎหมาย

(5) ส่งเสริมบทบาทภาคเอกชนและชุมชนเพื่อสร้างพลังร่วม

8) การพัฒนาความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ

2.2 ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างความมั่นคงแห่งชาติเพื่อการพัฒนาประเทศสู่ความมั่นคงและยั่งยืน โดยมีแนวทางการพัฒนาที่สำคัญ คือ

1) การรักษาความมั่นคงภายในเพื่อให้เกิดความสงบในสังคมและธำรงไว้ซึ่งสถาบันหลักของชาติ

2) การพัฒนาเสริมสร้างศักยภาพการป้องกันประเทศ เพื่อเตรียมความพร้อมในการรับมือภัยคุกคามทั้งการทหารและภัยคุกคามอื่นๆ

3) การส่งเสริมความร่วมมือกับต่างประเทศด้านความมั่นคง เพื่อบูรณาการความร่วมมือกับมิตรประเทศเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สังคมและการป้องกันภัยคุกคามข้ามชาติ

4) การรักษาความมั่นคงและผลประโยชน์ของชาติทางทะเลเพื่อคงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยและสิทธิอธิปไตยในเขตทางทะเล

(1) เสริมสร้างความร่วมมือในการรักษาความมั่นคงทางทะเลทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ

(2) แก้ไขปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรโดยรักษาความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทางทะเล

(3) พัฒนาสร้างการรับรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับคุณค่าของทะเล การใช้ประโยชน์จากทะเลอย่างมีจิตสำนึกรับผิดชอบ และมีความรู้ที่ถูกต้องเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมทางทะเล

5) การบริหารจัดการความมั่นคงเพื่อการพัฒนา เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกันระหว่างแผนงานที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงกับแผนงานการพัฒนาอื่น ๆ ภายใต้การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

3. นโยบายประเทศไทย 4.0: มิติที่ 4 การรักษาสิ่งแวดล้อม

เป้าหมาย มี “ระบบเศรษฐกิจที่สามารถปรับสภาพตามภูมิอากาศ” ควบคู่ไปกับการเป็น “สังคมคาร์บอนต่ำ” อย่างเต็มรูปแบบ

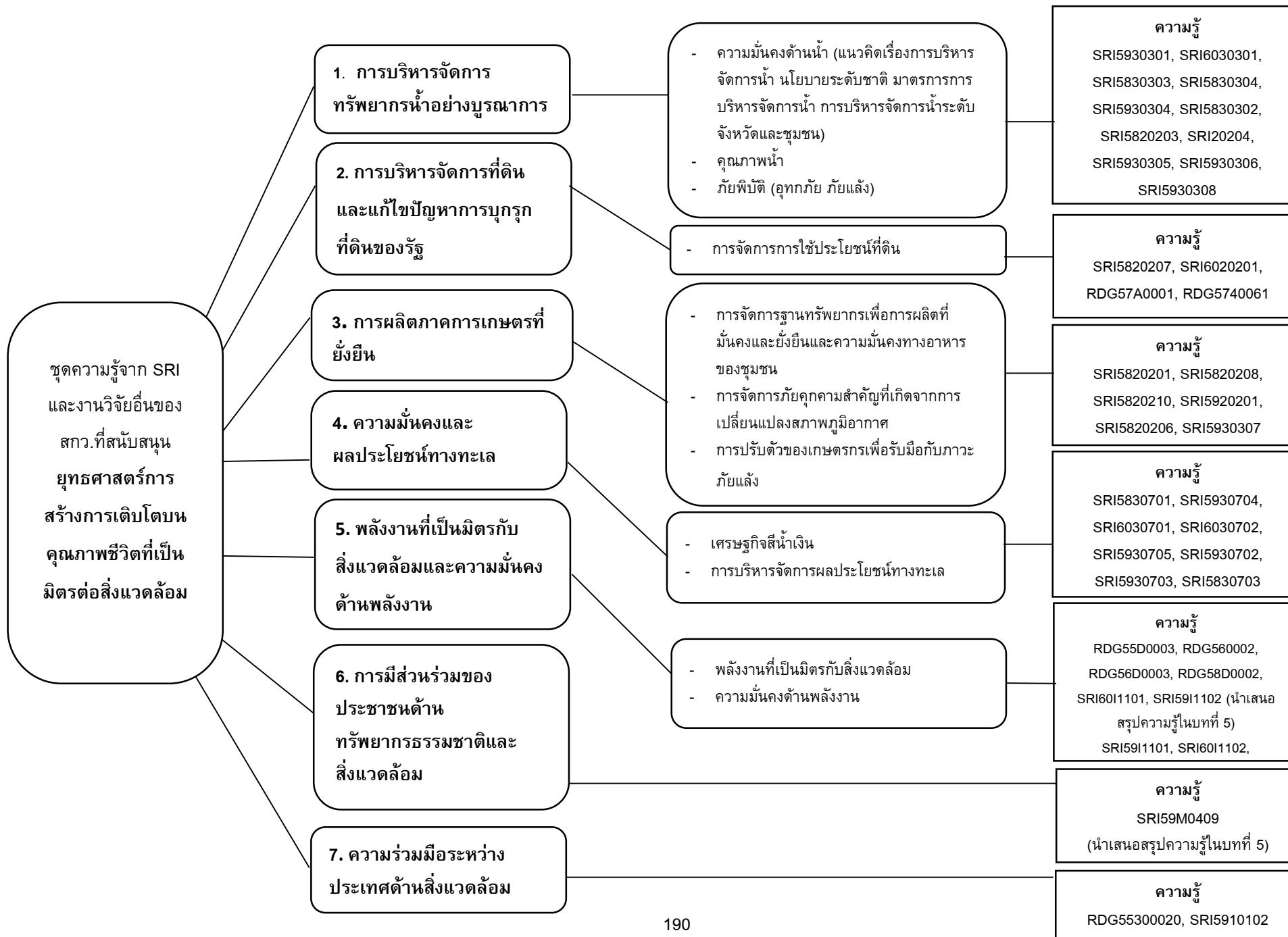
4. เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (SDG)

- SDG2** ขจัดความหิวโหย บรรลุความมั่นคงทางอาหาร ปรับปรุงโภชนาการและสนับสนุนการทำเกษตรกรรมอย่างยั่งยืน
- SDG6** สร้างหลักประกันให้มีน้ำใช้ และมีการบริหารจัดการน้ำและการสุขาภิบาลอย่างยั่งยืนสำหรับทุกคน
- SDG7** สร้างหลักประกันให้สามารถเข้าถึงพลังงานอย่างยั่งยืนในราคาที่เหมาะสม
- SDG11** สร้างความปลอดภัยและภูมิคุ้มกันให้เมืองและการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์
- SDG12** ส่งเสริมรูปแบบการผลิตและบริโภคที่ยั่งยืน
- SDG13** เร่งรัดดำเนินการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและผลกระทบ
- SDG14** อนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางทะเลและมหาสมุทรอย่างยั่งยืน
- SDG15** ปกป้องฟื้นฟูและส่งเสริมการใช้ระบบนิเวศบนบกอย่างยั่งยืน

ส่วนที่ 2: ความรู้ SRI และความรู้ที่เกี่ยวข้องของ สกว. ที่สนับสนุนยุทธศาสตร์การสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

จากการสำรวจความรู้ SRI และผลงานวิจัยของ สกว. ในรอบ 5 ปีที่ผ่านมา พบว่ามีข้อมูลองค์ความรู้ที่สนับสนุนยุทธศาสตร์การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน ใน 7 ประเด็นสำคัญดังนี้

1. การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างบูรณาการ
 - 1.1 ความมั่นคงด้านน้ำ
 - 1.2 คุณภาพน้ำ
 - 1.3 ภัยพิบัติ
2. การบริหารจัดการที่ดินและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ
3. การผลิตภาคการเกษตรที่ยั่งยืน
 - 3.1 การจัดการฐานทรัพยากรเพื่อการผลิตที่มั่นคงและยั่งยืนและความมั่นคงทางอาหารของชุมชน
 - 3.2 การจัดการภัยคุกคามจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
 - 3.3 การปรับตัวของเกษตรกรเพื่อรับมือกับภาวะภัยแล้ง
4. ความมั่นคงและผลประโยชน์ทางทะเล
 - 4.1 เศรษฐกิจสีน้ำเงิน
 - 4.2 การบริหารจัดการผลประโยชน์ทางทะเล
5. พลังงานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและความมั่นคงด้านพลังงาน
 - 5.1 พลังงานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม
 - 5.2 ความมั่นคงด้านพลังงาน
6. การมีส่วนร่วมของประชาชนด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (นำเสนอสรุปความรู้ในบทที่ 5)
7. ความร่วมมือระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม



1. การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างบูรณาการ

การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างบูรณาการเป็นประเด็นด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ได้รับความสำคัญสูงสุดในยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 โดยวางเป้าหมายที่จะยกระดับความมั่นคงด้านน้ำ ลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติธรรมชาติ วางระบบบริหารจัดการน้ำให้มีประสิทธิภาพทั้ง 25 ลุ่มน้ำ อีกทั้ง SDG6 ก็ระบุเรื่องการสร้างหลักประกันให้มีน้ำใช้และมีการบริหารจัดการน้ำและการสุขาภิบาลอย่างยั่งยืนสำหรับทุกคน

ความรู้ของ สกว. ที่สนับสนุนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำครอบคลุม 3 ประเด็นสำคัญ ได้แก่ ความมั่นคงด้านน้ำ คุณภาพน้ำ และภัยพิบัติเกี่ยวกับน้ำ ได้แก่ อุทกภัย และภัยแล้ง ซึ่งล้วนเป็นประเด็นท้าทายของประเทศไทย

1.1 ความมั่นคงด้านน้ำ

ความมั่นคงด้านน้ำเป็นมิติด้านปริมาณ แนวทางการพัฒนาที่สำคัญ ได้แก่ การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการในการจัดสรรน้ำและการใช้น้ำซึ่งมีความเชื่อมโยงกับการป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษและอุทกภัยด้วย และเนื่องจากน้ำเป็นทรัพยากรที่เป็นฐานการพัฒนาเศรษฐกิจและฐานชีวิตของชุมชน การดำเนินงานความมั่นคงด้านน้ำโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับท้องถิ่นจึงมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับเรื่องความมั่นคงด้านอาหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อคำนึงถึงความเสี่ยงของทรัพยากรเกษตรและความเสี่ยงต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ปัจจุบันภาครัฐเห็นความสำคัญและความเร่งด่วนของปัญหาเหล่านี้ กำลังเร่งรัดการประกาศใช้พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ และให้มีแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในระดับลุ่มน้ำอย่างบูรณาการทั้ง 25 ลุ่มน้ำ แต่แม้จะดำเนินการทั้งสองแล้วเสร็จ ก็ยังมีอุปสรรคสำคัญหลายด้าน อาทิ ช่องว่างด้านแนวคิด นโยบาย มาตรการ และช่องว่างด้านข้อมูลยังเป็นปัญหาของการดำเนินการในทุกระดับ

ในด้านแนวคิดเรื่องการบริหารจัดการน้ำ จากอดีตถึงปัจจุบัน ประเทศไทยมักบริหารทรัพยากรต่างๆ รวมทั้งทรัพยากรน้ำแบบเชิงเดี่ยว กล่าวคือ มิได้คำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างการใช้กากับทรัพยากรอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพลังงานและการใช้ที่ดินภาคเกษตร ซึ่งเป็นความท้าทายสำคัญของโลกในอีกสามสิบปีข้างหน้า งานวิจัยที่มีอยู่ส่วนใหญ่ก็มิได้ศึกษาความเชื่อมโยงที่สำคัญนี้ งานวิจัยโดย รศ. ดร. นิพนธ์ พัวพงศกร สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยเป็นบททดลองการศึกษาแนวทางใหม่ที่จะสร้างความเชื่อมโยงนี้ในระดับมหภาค

กิจกรรมคู่ขนานกับงานวิจัยนี้ ได้แก่ การสนับสนุน รศ.ดร. สุพจน์ เตชวรสินสกุล จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ให้จัดการประชุมนานาชาติ “THA 2017 International Conference on Water Management and Climate Change towards Asia's Water-Energy-Food Nexus” เมื่อวันที่ 25 - 26 มกราคม 2560 เพื่อให้เกิดการเผยแพร่และแลกเปลี่ยนแนวคิดและประสบการณ์ด้านนี้ในสังคมไทย

การวางแผนเชิงบูรณาการที่เชื่อมโยงน้ำ ที่ดิน และพลังงาน

การสร้างภาพจำลองอนาคตเป็นขั้นตอนสำคัญของการวางแผนการพัฒนาประเทศ และข้อมูลที่สำคัญจำเป็นของการสร้างภาพจำลองนี้ ได้แก่ ฐานทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง น้ำ ที่ดินและพลังงาน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญของการพัฒนาทุกสาขาและเป็นทรัพยากรที่มีจำกัด แต่ข้อจำกัดประการหนึ่งที่มีมักได้รับการคำนึงถึง คือ ทรัพยากรสำคัญทั้งสามนี้มีความเชื่อมโยงกัน หรือที่เรียกกันว่า “Nexus” และการใช้ทรัพยากรประเภทใดประเภทหนึ่งอาจมีผลต่อทรัพยากรอีกประเภทหนึ่งด้วย การพัฒนากรอบการวิเคราะห์ที่เชื่อมโยงระหว่างทรัพยากรทั้งสามจึงเป็นปฐมบทของการวางแผนการพัฒนาที่จะนำไปสู่ “การบริหารจัดการทรัพยากรเชิงบูรณาการ”

การพัฒนากรอบวิเคราะห์นี้เริ่มด้วยการสร้างฉากทัศน์เศรษฐกิจไทยในปี 2035 และนำผลจากฉากทัศน์มาเป็นข้อมูลสำหรับการจัดทำแบบจำลองทางสถิติเพื่อคาดการณ์ความต้องการในอนาคต ได้แก่ อุปสงค์และอุปทานของน้ำ ที่ดินเพื่อการเกษตร และพลังงาน งานวิจัยได้สร้างฉากทัศน์เศรษฐกิจไทย 4 ชุด ได้แก่

- (ก) เศรษฐกิจไทยแบบไปเรื่อย ๆ (business as usual)
- (ข) การเติบโตที่เน้นภาคอุตสาหกรรม
- (ค) การเติบโตที่เน้นคุณภาพและการสร้างมูลค่าเพิ่มของภาคบริการและเกษตร และ
- (ง) ฉากทัศน์ที่มีความเป็นไปได้มากที่สุด

การสร้างฉากทัศน์เศรษฐกิจไทยปี 2035 เป็นการปรับปรุงรายงานวิจัยเดิมของ TDRI ซึ่งใช้ระเบียบวิธีทางเศรษฐมิติ ส่วนการคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงด้านอุปสงค์และอุปทาน ตลอดจนโครงสร้างตลาดและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน (เพื่อการเกษตร) น้ำ และพลังงานของโลก มาจากการทบทวนงานศึกษาวิจัยในต่างประเทศ และนอกจากระเบียบวิธีทางเศรษฐมิติแล้ว ยังมีการคาดการณ์อนาคต (Foresight) ด้วยวิธี Delphi เพื่อรับฟังความคิดเห็น และรับทราบข้อมูลจากผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิเฉพาะด้าน

งานวิจัยนี้ได้พัฒนาวิธีการคาดการณ์ความต้องการน้ำ (เฉพาะน้ำประปาส่วนภูมิภาค) พลังงานและที่ดินเพื่อการเกษตรด้วยแบบจำลองสถิติทุกห้าปีให้สอดคล้องกับแผนชาติ เป็นการสร้างความสัมพันธ์ทางตรงระหว่างทรัพยากรแต่ละคู่ ยังมีได้ศึกษาผลกระทบรอบที่สอง จึงยังไม่สามารถทำการศึกษาความเชื่อมโยง (nexus) แบบสมบูรณ์ครบวงจร

ความรู้ที่เกิดขึ้น ได้แก่ แนวทางการศึกษาเรื่องทรัพยากรน้ำเชิงบูรณาการ และเทคนิควิธีการศึกษาและข้อมูลในการจัดทำฉากทัศน์การพัฒนาเศรษฐกิจและการคาดการณ์ความต้องการทรัพยากรต่าง ๆ โดยงานวิจัยให้ความสำคัญกับระเบียบวิธีการศึกษาและข้อมูล จึงเป็นแหล่งความรู้เกี่ยวกับฐานข้อมูลสถิติและข้อมูลที่ใช้ในการทำแบบจำลอง จุดแข็งจุดอ่อนของระเบียบวิธีต่างๆ ที่ใช้ในการพัฒนาแบบจำลอง ทั้งนี้โครงการคาดหวังจะจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเรื่องข้อมูลที่ใช้ในการวางแผนบริหารจัดการน้ำ และแนวทางการบริหารจัดการน้ำเชิงบูรณาการ เพื่อสร้างรากฐานของการวางแผนการพัฒนาแบบบูรณาการต่อไป นอกจากนี้ ความรู้ที่ได้จากงานวิจัยนี้มีความเชื่อมโยงกับงานวิจัยที่สำคัญด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอื่นๆ ของ สกว. จึงเป็นตัวอย่างการสร้างชุดความรู้แบบบูรณาการที่มีโอกาสจะนำไปสู่การใช้ประโยชน์เชิงนโยบายอย่างกว้างขวาง

นอกจากการวิจัยที่วางจุดเน้นที่เรื่องน้ำแล้ว ยังมีความพยายามจะสังเคราะห์ความรู้เรื่อง Water-Food-Energy Nexus เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจและการวางแผนบนฐานคิดเชิงระบบที่คำนึงถึงความเชื่อมโยงระหว่างทรัพยากรต่างๆ และผลกระทบที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปสู่การเสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการที่เชื่อมโยงทั้งความมั่นคงด้านน้ำ อาหาร พลังงาน และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย

ที่มา: นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ, โครงการภาพอนาคตในปี 2035: ที่ดิน พลังงาน และน้ำในประเทศไทย (SRI5930301), งานวิจัย SRI3 การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ น้ำ ที่ดินและการจัดการสิ่งแวดล้อม, สกว. (กำลังดำเนินการ)

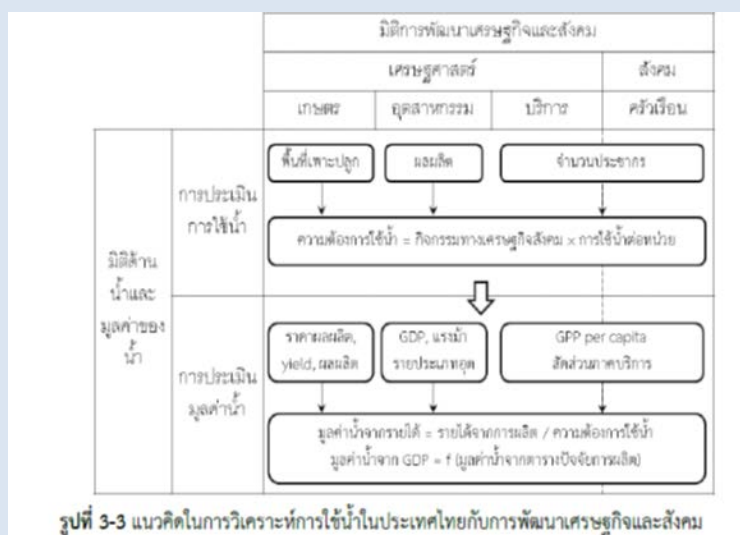
พงษ์ศักดิ์ สุทธินันท์ และคณะ, โครงการกรอบแนวคิดในการวิจัย Water-Food-Energy Nexus เพื่อมุ่งสู่การวางแผนพัฒนาอย่างยั่งยืน (SRI6030301) งานวิจัย SRI3 การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ น้ำ ที่ดินและการจัดการสิ่งแวดล้อม, สกว. (กำลังดำเนินการ)

ชุดความรู้ที่น่าจะมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการขับเคลื่อนนโยบายระดับชาติ ได้แก่ โครงการวิจัยโดย รศ. ดร.สุจิตร์ คุณธนกุลวงศ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งกำลังจัดทำ “รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์น้ำของประเทศไทย” เพื่อแสดงสถานการณ์จัดการน้ำภายใต้กรอบแบบหลายมิติ (การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ ที่ดิน และสิ่งแวดล้อม) แนวโน้ม

เทคโนโลยี ความสัมพันธ์และข้อตกลงระหว่างประเทศ ฯลฯ โดยคณะอนุกรรมการพัฒนาและบริหารจัดการทรัพยากรน้ำได้มอบหมายให้ สกว. ดำเนินการ เพื่อให้เกิดความเข้าใจสถานะและการจัดการน้ำในประเทศและข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวข้องเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ใช้เพื่อการวางแผนการจัดการ

รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์น้ำของประเทศไทย: ทรัพยากรน้ำกับการพัฒนาเศรษฐกิจ

รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์น้ำไม่ใช่เรื่องใหม่ของสังคมไทย แต่งานนี้เป็นความพยายามจะจัดทำรายงานการวิเคราะห์สถานการณ์น้ำที่เชื่อมโยงกับการพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวคิดเรื่องการบริหารจัดการน้ำเชิงบูรณาการตามกรอบคิดข้างล่างนี้



“สถานการณ์น้ำ” ครอบคลุมอุทกวิทยา การใช้น้ำ การจัดหาและบริหารจัดการน้ำ ความต้องการใช้น้ำในอนาคต การขาดแคลนน้ำ คุณภาพน้ำ ภัยพิบัติ สภาพการจัดการน้ำ ข้อเสนอการจัดสรรน้ำและการควบคุมน้ำ โดยมีการจัดรวบรวมข้อมูลให้อยู่ในรูปแบบของภาคการผลิต เกษตร อุตสาหกรรม บริการ ครัวเรือน และการรักษาระบบนิเวศท้ายน้ำ และสร้างความเชื่อมโยงระหว่างมูลค่าทางเศรษฐกิจและด้านกายภาพ ตลอดจนคำนวณความต้องการใช้น้ำของภาคส่วนต่างๆ

ในภาพรวม ลุ่มน้ำในประเทศไทยทั้ง 25 ลุ่มน้ำ มีปริมาณการใช้น้ำเพื่อการเกษตรในสัดส่วนสูงที่สุด และสูงกว่าปริมาณการใช้น้ำเพื่ออุตสาหกรรมและอุปโภคบริโภคเป็นอย่างมาก ปริมาณการใช้น้ำในรอบ 10 ปี มีแนวโน้มมากขึ้น มีค่าเฉลี่ยการใช้น้ำเท่ากับ 142,469 ล้าน ลบ.ม. ปริมาณการใช้น้ำเฉลี่ยสูงกว่าปริมาณน้ำแหล่งต่างๆ 40,000 ล้าน ลบ.ม. แสดงว่ามีความขาดแคลนน้ำ ยังไม่สามารถจัดสรรน้ำให้กับพื้นที่การเกษตรนอกเขตชลประทาน และผู้ใช้น้ำอุปโภคบางส่วน ทั้งนี้ภาคเกษตรอาจใช้น้ำซ้ำหรือใช้น้ำจากแหล่งอื่น

ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างการใช้กับมูลค่าทางเศรษฐกิจ มีข้อสังเกตว่าลุ่มน้ำเจ้าพระยา ลุ่มน้ำบางปะกง และลุ่มน้ำตะวันออก มีมูลค่าของผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อความต้องการใช้น้ำรายลุ่มน้ำสูงที่สุด ซึ่งเป็นผลมาจากภาคบริการที่สร้างผลิตภัณฑ์มวลรวมรายลุ่มน้ำสูง แต่ใช้น้ำน้อยเมื่อเทียบกับกิจกรรมอื่น

นอกจากนั้น งานศึกษาครอบคลุมการบริหารอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ กลาง เล็ก ในฤดูต่างๆ best practices สำหรับการจัดการน้ำระดับชุมชน เทคโนโลยีการจัดการน้ำของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และแนวคิดการจัดการน้ำในกระแสโลกใหม่ๆ เช่น ดัชนีความมั่นคงด้านน้ำ ดัชนีความยากจนด้านน้ำ สิทธิในน้ำ (water rights) เช่น สิทธิขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับน้ำ และสิทธิการใช้น้ำ ซึ่งเป็นฐานคิดของการบริหารจัดการลุ่มน้ำ การกำหนดราคาน้ำ (water pricing) กฎหมายน้ำ (water act) กฎในระดับนานาชาติเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

งานวิจัยมีข้อเสนอแนะสำคัญดังนี้ 1) ควรประเมินประสิทธิภาพการลงทุนในพื้นที่ในและนอกเขตชลประทาน และพิจารณาจากมุมมองการลงทุน National Infrastructure investment 2) การเข้าสู่สังคมบริการและความแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศจะทำให้โครงสร้างการใช้น้ำเปลี่ยนไป จำเป็นต้องใช้แนวคิดและเครื่องมือการจัดการใหม่ๆ โดยจะต้องคำนึงถึงความพร้อมในการปรับตัวของชุมชน ทั้งนี้ ก่อนจะนำเครื่องมือและเทคโนโลยีใหม่ๆ มาใช้ จะต้องมีความชัดเจนในด้านหลักการและเหตุผล คำนึงถึงสิทธิและหน้าที่ของประชาชน และให้ความสำคัญกับการอธิบายหลักการและประโยชน์ที่จะเกิดขึ้น 3) อันเนื่องจากข้อจำกัดในการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่ จึงควรทบทวนระบบแหล่งน้ำธรรมชาติขนาดเล็ก จัดทำบัญชีแหล่งน้ำประจำพื้นที่ จัดระบบการใช้ประโยชน์ การบำรุงรักษา รวมทั้งส่งเสริมพัฒนาเป็นอ่างเก็บน้ำประจำพื้นที่ และพัฒนาเป็นอ่างพวงที่เชื่อมโยงกับระบบน้ำขนาดกลางและใหญ่เพื่อใช้เป็นมาตรการเสริมในยามฉุกเฉิน

ที่มา: สุจริต คุณธนกุลวงศ์ และคณะ, โครงการรายงานการวิเคราะห์สถานการณ์น้ำของประเทศไทย: ทรัพยากรน้ำกับการพัฒนาเศรษฐกิจ (SRI5830303), งานวิจัย SRI3 การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ น้ำ ที่ดินและการจัดการสิ่งแวดล้อม, สกว. (กำลังดำเนินการ)

ในด้าน**มาตรการการบริหารจัดการน้ำ** มีงานวิจัยสำคัญโดย รศ.ดร.นิรมล สุธรรมกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งริเริ่มขึ้นจากการเล็งเห็นว่าปัจจุบันมีการลงทุนโครงข่ายการจัดสรรน้ำและกระจายน้ำจากลุ่มน้ำหนึ่งไปอีกลุ่มน้ำหนึ่ง มีเทคโนโลยีเพื่อการบริหารจัดการน้ำใหม่ๆ มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตภายใต้บริบทประชาคมอาเซียน และแม้จะมีการนำประเด็นเรื่องความมั่นคงด้านน้ำ-อาหาร-พลังงานมาประกอบการวางแผนนโยบายและมาตรการระดับชาติที่จะส่งผลกระทบต่อการส่งเสริมหรือจำกัดกิจกรรมทางเศรษฐกิจบางสาขา แต่ยังไม่มีการศึกษาเกี่ยวกับเกณฑ์หรือกติกาในการจัดสรรน้ำระหว่างพื้นที่ต้นน้ำ-กลางน้ำ-ปลายน้ำในระดับลุ่มน้ำใหญ่ (หรือระดับภูมิภาคที่ประกอบด้วยหลายลุ่มน้ำ) ซึ่งจะเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงได้ยากในปัจจุบันและอนาคต

เกณฑ์การบริหารจัดการน้ำที่เชื่อมโยงกับการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม

งานวิจัยเรื่องนี้เริ่มด้วยการตั้งคำถามที่ท้าทายเกี่ยวกับความมั่นคงด้านน้ำและความเป็นธรรม 4 ข้อ ได้แก่ (ก) จำเป็นต้องหาแหล่งน้ำให้เกษตรกรครบถ้วนทุกพื้นที่หรือทุกครัวเรือนใช่หรือไม่ (ข) จำเป็นต้องปรับปรุงพันธุ์พืชให้ใช้น้ำน้อยลงหรือไม่ (ค) จำเป็นต้องช่วยเหลือเกษตรกรทุกครัวเรือนในฤดูแล้งหรือไม่ หรือจำเป็นต้องมีเงินชดเชยมิให้มีการเพาะปลูกข้าวในฤดูแล้งหรือไม่ และ (ง) หน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องหาแหล่งน้ำแห่งใหม่ตลอดไปใช่หรือไม่

คำตอบต่อคำถามเหล่านี้จะช่วยตัดสินใจว่าหากเมื่อใดมีความต้องการใช้น้ำมากกว่าปริมาณน้ำ หน่วยงานภาครัฐควรมีแนวทางการตัดสินใจจัดสรรน้ำอย่างไร โดยคำนึงถึงความสำคัญทางเศรษฐกิจและสังคม และควรมีกลไกการบรรเทาความเดือดร้อนของภาคส่วนที่ได้รับผลกระทบอย่างไร

งานวิจัยนี้จะจัดทำแผนผังโครงข่ายน้ำและการกระจายน้ำ โดยศึกษาย้อนหลัง 10 ปี เพื่อให้ครอบคลุมปีที่เกิดภาวะน้ำท่วมใหญ่ในปี 2554 และภาวะน้ำแล้งในปี 2558 ศึกษาโครงข่ายผิวน้ำ ปริมาณน้ำไหลเข้า น้ำต้นทุน การจัดสรรน้ำและกตีกาที่มีอยู่ในช่วงเวลาดังกล่าว และกตีกาของประเทศในทางน้ำหลัก ซึ่งสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ ที่ดิน และการจัดการสิ่งแวดล้อม ตลอดจนความต้องการใช้น้ำในภาค เกษตร อุตสาหกรรม บริการครัวเรือน ระบบนิเวศทำนน้ำ

การศึกษาเริ่มจากการทบทวนเครื่องมือประเมินความต้องการใช้น้ำในประเทศไทยและต่างประเทศ 3 แนวทาง คือ 1) ประเมินจากปริมาณการใช้น้ำจริง ซึ่งเป็นแบบที่ใช้ในประเทศไทย หรือการลงทะเบียนความต้องการใช้น้ำซึ่งใช้ในบางมลรัฐของออสเตรเลีย 2) การคำนวณรอยเท้าน้ำ (Water Footprint) ของสาขาการผลิตต่างๆ โดยคำนวณปริมาณน้ำที่ใช้ในทุกขั้นตอนการผลิต และอาจใช้กระบวนการวิเคราะห์และประเมินค่าผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อมตลอดช่วงชีวิตของผลิตภัณฑ์ (Life Cycle Assessment - LCA) ประกอบ 3) การจัดทำบัญชีน้ำ (Water Account) ตารางปัจจัย-ผลผลิต (Input-Output Table) ที่รวมบัญชีน้ำ และคำนวณ Water Intensity ของแต่ละสาขาการผลิต แนวทางนี้มีจุดเด่นคือสามารถเชื่อมโยงกับ

ตัวเลขกิจกรรมทางเศรษฐกิจเพื่อศึกษาว่าปริมาณน้ำทั้งทางตรงและทางอ้อมที่ใช้ในการผลิตสินค้าและบริการของแต่ละสาขาการผลิตมีประสิทธิภาพและมีความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจหรือไม่

โครงการนี้ใช้แนวทางที่ 3 ประเมินความต้องการใช้น้ำของประเทศไทย ได้ Water Footprint และ Water Footprint Intensity ของแต่ละสาขาการผลิต โดยจัดทำบัญชีน้ำในระดับจังหวัด แล้วนำมารวมกันเป็นระดับลุ่มน้ำ

ตารางที่ 6-1 สรุปผลวิเคราะห์การใช้น้ำในประเทศไทยกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

ภาคส่วนการผลิต	GDP, (ล้านบาท)	ความต้องการใช้น้ำ, (ล้าน ลบ.ม.)	มูลค่าน้ำ, (บาทต่อลบ.ม.)
ข้าวในเขตชลประทาน	71,611	19,632	3.64
ข้าวนอกเขตชลประทาน	124,416	52,147	2.39
อุตสาหกรรม	4,114,888	4,603	893.96
บริการ	7,673,849	2,543	3017.16
ที่อยู่อาศัย	0	1,696	0

นอกจากนั้น จะพัฒนาเครื่องมือเพื่อกำหนดกติกาการจัดสรรน้ำทางเศรษฐศาสตร์และสังคมวัฒนธรรมให้เกิดประโยชน์ เท่าเทียมและเป็นธรรม โดยคำนึงถึงเงื่อนไขทางอาหาร-พลังงาน-ระบบนิเวศ โดยมีเป้าหมายจะหารูปแบบที่เหมาะสมสำหรับแต่ละลุ่มน้ำ และเริ่มดำเนินการกับลุ่มน้ำภาคกลางเพื่อให้ได้ "ต้นแบบเครื่องมือ" การจัดสรรน้ำ เช่น (ก) ระบบการเก็บค่าน้ำกับภาคส่วนต่างๆ ในอัตราต่างๆ เช่น อัตราค่าน้ำต่อปริมาตรน้ำที่ใช้ อัตราค่าน้ำตามฤดูกาล อัตราค่าน้ำรายเดือน หรือ (ข) การอนุญาตให้โอนสิทธิการใช้น้ำระหว่างภาคส่วนต่างๆ หรือระหว่างลุ่มน้ำ เป็นต้น

เพื่อให้ทราบผลกระทบของมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ (เช่น การเก็บค่าน้ำดิบ/น้ำชลประทาน) และปัจจัยทางกายภาพ (เช่น ปัญหาขาดแคลนน้ำ) ที่มีต่อระบบเศรษฐกิจระดับลุ่มน้ำ โครงการได้ออกแบบแบบจำลองทางคณิตศาสตร์ให้สอดคล้องกับบริบทของลุ่มน้ำ ได้แก่ Computed General Equilibrium (CGE) ระดับลุ่มน้ำ ในเบื้องต้นการศึกษาจะออกแบบจำลองผลกระทบของการขาดแคลนน้ำที่มีผลต่อระบบเศรษฐกิจ โดยใช้ฐานข้อมูลบัญชีเมตริกซ์สังคมที่สร้างจากตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิต ข้อมูลครัวเรือน ข้อมูลหน่วยเศรษฐกิจต่างๆ และข้อมูลทรัพยากรน้ำ

การศึกษาได้ทบทวนงานในอดีตที่เกี่ยวกับการวางแผนการจัดการแบบมีส่วนร่วม นโยบายและแนวทางการจัดการน้ำเพื่อประเมินว่าจะมีโอกาสนำมาตราการด้านอุปสงค์การใช้น้ำที่งานวิจัยในอดีตได้เสนอไว้มาใช้ในปัจจุบันมากน้อยเพียงใด รวมทั้งเรื่องการปรับปรุงองค์กร (คณะกรรมการในระดับต่างๆ) การสร้างเครื่องมือในการจัดสรรน้ำและการจัดการด้านอุปสงค์หรือความต้องการใช้น้ำ การบริหารจัดการน้ำ การลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้ใช้น้ำ ตลอดจนแนวคิดเรื่องการวางแผนและนโยบายระดับภาค (ที่เน้นขอบเขตลุ่มน้ำ)

ผลการประเมินความต้องการใช้น้ำระดับประเทศ พบว่า (ก) อุตสาหกรรมการผลิตและเหมืองแร่ สวนผลไม้ และบริการมีค่า Water Footprint สูงที่สุดตามลำดับ (ข) สาขาการผลิตที่มี Water Input Coefficient สูงที่สุด 3 อันดับแรก ได้แก่ ข้าว 0.232 ลบ.ม./บาท สวนผลไม้ 0.192 ลบ.ม./บาท และอ้อย 0.190 ลบ.ม./บาท สาขาการผลิตที่มี Water Input Coefficient ต่ำสุด 3 อันดับแรก ได้แก่ การผลิตไฟฟ้าและก๊าซภาคบริการสาธารณะ และบริการอื่นๆ (ค) สาขาการผลิตที่มี Water Intensity มากกว่าหนึ่ง ได้แก่ ข้าว อ้อย สวนผลไม้ การประปา อุตสาหกรรมฯ ตามลำดับ และ (ง) หากพิจารณาตัวชี้วัดทั้งหมดประกอบกันพบว่า สาขาการผลิตสินค้าเกษตร แม้ว่าจะมีปริมาณความต้องการใช้น้ำโดยรวมไม่มากนักเมื่อเทียบกับสาขาการผลิตอื่น แต่การใช้น้ำในการผลิตสินค้าเกษตรยังมีความสิ้นเปลืองและอาจยังไม่มีมูลค่าในเชิงเศรษฐศาสตร์ และหากต้องการจัดสรรน้ำในประเทศไทยโดยพิจารณาประโยชน์เชิงเศรษฐกิจด้วยนั้น ภาคบริการอาจเป็นตัวเลือกที่เหมาะสม เนื่องจากการผลิตบริการหนึ่งหน่วยใช้น้ำในการผลิตน้อยและสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจสูง

เมื่อพิจารณาลุ่มน้ำภาคกลางพบว่า (1) ในลุ่มน้ำเจ้าพระยา การใช้น้ำในภาคเกษตรไม่ค่อยคุ้มค่าเท่าใด และไม่อาจสรุปได้ว่ามีความสิ้นเปลืองของการใช้น้ำในการผลิตประปา (2) ในลุ่มน้ำสะแกกรัง การใช้น้ำในการผลิตสินค้าเกษตรนั้นไม่คุ้มค่าในเชิงเศรษฐศาสตร์ ในขณะที่การใช้น้ำเพื่อการผลิตในภาคบริการ เช่น การบริการสาธารณะ การก่อสร้าง กลับสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจได้มากกว่าโดยเปรียบเทียบ (3) ในลุ่มน้ำป่าสัก การใช้น้ำในการผลิตสินค้าเกษตรนั้นมีความสิ้นเปลืองและไม่คุ้มค่าในเชิงเศรษฐศาสตร์ สาขาการผลิตที่มีความคุ้มค่าในเชิงเศรษฐศาสตร์คือ สาขาบริการ (4) ในลุ่มน้ำท่าจีน การใช้น้ำในการผลิตสินค้าเกษตรและสาขาอุตสาหกรรม มีความสิ้นเปลืองและไม่คุ้มค่าในเชิงเศรษฐศาสตร์ และ (5) ในลุ่มน้ำแม่กลอง มีเพียงภาคบริการและภาคบริการสาธารณะเท่านั้นที่การใช้น้ำในการผลิตมีความคุ้มค่าในเชิงเศรษฐกิจ

ทั้งนี้ ระบบลุ่มน้ำของภาคกลางอาศัยทรัพยากรน้ำจากลุ่มน้ำภายในภาคกลางด้วยกันมีระบบนิเวศที่ค่อนข้างซับซ้อน รวมทั้งมีการผันน้ำข้ามลุ่มน้ำ ปริมาณน้ำฝนและน้ำบาดาลลดลง อันเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการใช้น้ำอย่างไม่ประหยัด ในขณะที่ปริมาณความต้องการใช้น้ำมีเพิ่มขึ้น การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำต่อไปนี้จะต้องคำนึงถึงการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่าทางเศรษฐกิจมากขึ้น เพื่อรักษาการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจและสังคมที่อยู่บนพื้นฐานความมั่นคงด้านน้ำ-อาหาร-พลังงาน

นอกจากการพัฒนาระเบียบวิธีและฐานข้อมูลใหม่ๆ ดังกล่าวแล้ว งานวิจัยนี้ได้จัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเรื่องเกณฑ์การบริหารจัดการน้ำที่เชื่อมโยงกับการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้มีเกณฑ์หรือกติกาที่คำนึงถึงความเท่าเทียมทางด้านการจัดสรรน้ำระหว่างพื้นที่ต่างๆ และกลไกการชดเชยความเสียหายทางเศรษฐกิจในภาวะภัยแล้งหรืออุทกภัยซึ่งอาจต้องมีการผันน้ำระหว่างพื้นที่ต่างๆ ซึ่งจะช่วยเพิ่มทางเลือกในการจัดการน้ำ และนำไปสู่ทางเลือกการจัดการน้ำที่เหมาะสมกับบริบททางเศรษฐกิจสังคมและเทคโนโลยี และคาดหวังว่าจะนำไปสู่การปรับตัวของการผลิตสาขาต่างๆ ภายใต้แนวคิดเรื่องความมั่นคงด้านน้ำ-อาหาร-พลังงานในที่สุด

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการเชื่อมโยงความเป็นธรรมและเท่าเทียมในการจัดสรรน้ำกับการเติบโตทางเศรษฐกิจกรณีลุ่มน้ำภาคกลาง มี 3 มิติที่เชื่อมโยงกัน ได้แก่ มิติความเป็นธรรมในการจัดสรรน้ำ มิติการจัดลำดับความสำคัญของสาขาการผลิตด้านเศรษฐกิจ และ มิติความมั่นคงด้านน้ำ-อาหาร-พลังงาน

มิติแรก การจัดสรรทรัพยากรน้ำให้เป็นธรรมและเท่าเทียม จะต้องมีมาตรการที่ใช้ร่วมกัน ใช้การสั่งการจากส่วนกลางเฉพาะในยามที่เกิดภาวะวิกฤตภัยแล้งจัด ควรจะนำประเด็นเรื่อง “ความมั่นคงด้านอาหาร” มาพิจารณา และ ควรเป็นมาตรการที่คำนึงถึง “ความสมดุล” ระหว่างการจัดสรรน้ำให้แก่สาขาการผลิตต่างๆ การโอนสิทธิการใช้น้ำควรจะใช้ในยามที่เกิดสภาวะปริมาณน้ำต้นทุนมีจำนวนน้อยกว่าความต้องการใช้น้ำ และควรจะเป็นการทำความตกลงระหว่างหน่วยงานในระดับลุ่มน้ำ มีบทลงโทษผู้ที่ละเมิดข้อตกลง ควรเก็บค่าน้ำใช้ในเวลาที่มิสถานการณ์น้ำอยู่ในภาวะที่ปริมาณน้ำต้นทุนมีมากกว่าความต้องการใช้น้ำ (ไม่รวมกรณีภัยน้ำท่วม) และจัดตั้ง “กองทุนทรัพยากรน้ำ” เพื่อนำเงินจากการเก็บค่าน้ำมาใช้ประโยชน์เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ และเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเท่าเทียม สำหรับอัตราค่าน้ำใช้ ควรครอบคลุมอีกสองรายการที่ไม่เคยนำมาใช้ คือ “มูลค่าน้ำดิบ” ซึ่งปัจจุบันเป็น “ของฟรี” สำหรับคนทั่วไป และ ต้นทุนการจัดหาแหล่งน้ำ (searching cost) ไม่ว่าจะเป็นน้ำบาดาลและน้ำจากอ่างเก็บน้ำ โครงสร้างอัตราค่าน้ำใช้ควรสอดคล้องกับต้นทุนค่าใช้จ่ายและแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่และประเภทของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

มิติที่สอง การจัดสรรน้ำให้สาขาการผลิตใดตามลำดับก่อนหลัง โดยมีข้อเสนอแนะว่าจะต้องคำนึงถึง 2 ปัจจัย ได้แก่ (ก) ความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากรน้ำ โดยวิธีการจัดสรรทรัพยากรน้ำอาจจะใช้มาตรการสั่งการจากส่วนกลางก็ได้ หรือจะใช้มาตรการโอนสิทธิการใช้น้ำก็ได้ และ (ข) การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการใช้น้ำให้ประหยัดและมีประสิทธิภาพมากขึ้นเรื่อยๆ โดยการจัดสรรทรัพยากรน้ำควรจะต้องมีเงื่อนไขในการพัฒนาและปรับปรุงเทคนิคการผลิตและแผนการเพาะปลูก ที่มีปรับตัวตามสถานการณ์น้ำ และจะต้องพิจารณาข้อมูลสำคัญอย่างน้อย 3 ประการ ได้แก่ (ก) มูลค่าทางเศรษฐกิจของแต่ละสาขาการผลิตนั้นในระดับลุ่มน้ำ (ข) ชุดข้อมูล “Water Footprint” และ “Water Intensity” ของแต่ละสาขาการผลิต และของแต่ละลุ่ม และ (ค) ชุดข้อมูลด้านสังคมและภูมิศาสตร์ของลุ่มน้ำ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาหามาตรการ

รองรับและชดเชยหรือทดแทนหรือเยียวยากลุ่มผู้ใช้น้ำที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบจากภาวะน้ำแล้งและภาวะน้ำท่วม และสำหรับการบริหารความเสี่ยงด้านการจัดการทรัพยากรน้ำ (risk management)

มิติที่สาม การจัดสรรน้ำให้แก่ภาคส่วนต่างๆ ของสังคมอย่างไร ให้อยู่ภายใต้ความมั่นคงด้านอาหาร-น้ำ-พลังงาน ได้ในระยะยาว มีข้อเสนอแนะเบื้องต้นว่ามาตรการของแต่ละลุ่มน้ำควรมีความแตกต่างกัน และมีความจำเป็นที่ต้องพิจารณา นโยบายและกลไกในระดับประเทศด้วย โดยจะต้องไม่เกิดความขัดแย้งกันระหว่างการดำเนินการในระดับลุ่มน้ำและในระดับประเทศ และควรมีมาตรการลดความขัดแย้งด้านนโยบายของรัฐในด้านต่างๆ ที่เชื่อมโยงกับประเด็นความเป็นธรรมทั้งระดับประเทศ ระดับอาเซียนและระดับโลก

ที่มา: นิรมล สุธรรมกิจ และคณะ, โครงการเกณฑ์การบริหารจัดการน้ำที่เชื่อมโยงกับการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมในประเทศไทย (SRI5830304) งานวิจัย SRI3 การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ น้ำ ที่ดิน และการจัดการสิ่งแวดล้อม, สกว. (กำลังดำเนินการ)

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 กำหนดแนวทางที่จะเร่งรัดให้มีแผนการบริหารจัดการลุ่มน้ำอย่างบูรณาการทั้ง 25 ลุ่มน้ำ และแม้ปัจจุบันประเทศไทยก็ได้ดำเนินการตามแนวทางการบริหารจัดการน้ำระดับลุ่มน้ำ แต่เนื่องจากหน่วยการวางแผนและบริหารจัดการของประเทศใช้จังหวัดและท้องถิ่นเป็นหลัก จึงทำให้ขาดความเชื่อมโยงที่สำคัญ เป็นอุปสรรคต่อการขับเคลื่อนงานตามแผน สกว. จึงใช้งานวิจัยช่วยสร้างความเชื่อมโยงระหว่าง 2 มิตินี้ โดยการต่อยอดการดำเนินงานเรื่อง **การบริหารจัดการน้ำระดับจังหวัดและชุมชน** ซึ่งเป็นจุดเน้นการดำเนินงานของ สกว. ในช่วงปี 2552-2555² โดยการถอดบทเรียนกรณีศึกษาที่สำคัญ ได้แก่ การวางแผนบริหารจัดการน้ำอย่างมีส่วนร่วมในจังหวัดระยอง สมุทรสงคราม นครศรีธรรมราช ซึ่งเป็นความรู้เพื่อเชื่อมโยงกับการจัดการในระดับต่างๆ ในลักษณะโครงข่ายการจัดการทรัพยากรน้ำจากพื้นที่สู่นโยบาย กลุ่มสามเล่มนี้จัดพิมพ์และนำเสนอไว้บนเว็บไซต์ของ สกว.

การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการระดับชุมชนและจังหวัด:

กรณีตัวอย่างจังหวัดระยอง นครศรีธรรมราช และสมุทรสงคราม

จังหวัดระยองเผชิญกับสถานการณ์ความขัดแย้งเรื่องการแย่งชิงทรัพยากรน้ำ ซึ่งเป็นผลพวงที่ถูกกำหนดให้เป็นเมืองหลักในโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกตั้งแต่ปี 2524 การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม ภัยแล้ง การขาดแหล่งน้ำสำรอง การบริหารจัดการอ่างเก็บน้ำที่ยังขาดประสิทธิภาพ ฯลฯ นำไปสู่ “วิกฤตขาดแคลนน้ำ” และ “สถานการณ์แย่งชิงน้ำ” ระหว่างเกษตรกรกลุ่มต่างๆ และระหว่างภาคเกษตรกรรมและภาคอุตสาหกรรม ในปี 2548 กลุ่มที่ได้รับผลกระทบรุนแรงจากวิกฤตภัยแล้ง ได้แก่ เกษตรกรในพื้นที่ตำบลนาตาขวัญ ตำบลบ้านแลง และตำบลตะพง เนื่องด้วยภาครัฐตัดสินใจแบ่งปันน้ำโดยให้ความสำคัญกับภาคอุตสาหกรรมเป็นลำดับต้น ผลการศึกษานี้ยืนยันว่าทั้ง 3 อบต. มีน้ำต้นทุนไม่เพียงพอกับความต้องการโดยเฉพาะหน้าแล้ง ขาดแหล่งกักเก็บน้ำสาธารณะเพื่อใช้สำรองน้ำ และสำหรับตำบลตะพงซึ่งเป็นพื้นที่ปลายน้ำนั้น นอกจากมีน้ำต้นทุนน้อยแล้ว ยังขาดระบบท่อสายส่งลำเลียงน้ำสู่พื้นที่การเกษตร เมื่อ อบต. 3 แห่งได้เห็นข้อมูลที่แท้จริง เข้าใจความเชื่อมโยงของระบบน้ำและโครงสร้างปัญหาจากแผนที่ ก็สามารถลดขัดแย้งระหว่างกัน กลายเป็นแนวร่วมในการแก้ไขปัญหา ในขณะที่เดียวกันเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นก็ได้รับการอบรมให้สามารถใช้งานโปรแกรมสารสนเทศเพื่อเป็นแนวทางพิจารณาการจัดการน้ำ ทำให้เกิดแนวคิดชุดโครงการระบบน้ำ (joint water project) และร่วมกันแสวงหาการสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เกิดความร่วมมือสามฝ่าย ได้แก่ อบต. (ผู้ใช้น้ำ) ชลประทาน

² งานวิจัยท้องถิ่นของ สกว. มีงานวิจัยที่สนับสนุนระหว่างปี 2542-2558 จำนวน 3,320 โครงการ (ข้อมูล ณ กุมภาพันธ์ 2558) ในจำนวนนี้เป็นงานวิจัยหัวข้อเกี่ยวกับชุมชนกับการจัดการทรัพยากร 534 โครงการ คิดเป็นร้อยละ 16.08 ซึ่งเป็นสัดส่วนสูงที่สุด (ข้อมูลจากร่างรายงานโครงการวิจัยเชิงสังเคราะห์การวิจัยเพื่อท้องถิ่นจากมิติยุทธศาสตร์เรื่องความเป็นธรรมและการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม โดย ศูนย์ศึกษาสันติภาพและความขัดแย้ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เสนอต่อ สกว. มีนาคม 2560, หน้า 33-34) ในกลุ่มงานวิจัยนี้ การจัดการน้ำโดยชุมชนเป็นเรื่องที่มีการดำเนินการอย่างกว้างขวางในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศที่สามารถใช้เป็นฐานความรู้และข้อมูลเพื่อการขยายผลและต่อยอดสู่ นโยบายและการขับเคลื่อนการดำเนินการระดับชาติในระยะต่อไป

ระยอง (ผู้จัดหา) และ อบจ. (ผู้ตัดสินใจ) พัฒนากลไกการวางแผนร่วมกัน จนเกิดเป็นชุดโครงการ “ท้ายโครงการบ้านค่ายฝั่งซ้าย ท่ากระสาว-ห้วยมะเฟือง”

กรณีจังหวัดนครศรีธรรมราช พบว่าปัญหาน้ำท่วมและขาดแคลนน้ำซ้ำซากมิได้มีมูลเหตุจากน้ำต้นทุนไม่เพียงพอหรือระบบระบายน้ำไม่มีประสิทธิภาพ แต่เกิดจากแผนจัดการทรัพยากรน้ำจังหวัดที่ขาดการคิดวิเคราะห์เชิงบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และขาดการมีส่วนร่วมจากชุมชน เมื่อมีการเก็บรวบรวมข้อมูลพื้นฐานต่างๆ ใน อบต. 3 พื้นที่น้ำร่องที่มีสภาพปัญหาแตกต่างกันเพื่อนำข้อมูลพื้นฐานดังกล่าวไปสร้างความเข้าใจเรื่องทรัพยากรน้ำของชุมชนอย่างเป็นรูปธรรมและเชื่อมโยงกับปัญหาต่างๆ ในอดีต ปัจจุบันและความเสี่ยงในอนาคต ก็สามารถจัดทำร่างยุทธศาสตร์แผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำชุมชน และยกระดับการดำเนินงานสู่แผนจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการระดับจังหวัด โดยมีการสำรวจความต้องการและรวบรวมแผนงานโครงการแก้ไขปัญหาน้ำจากหน่วยงานต่างๆ และความต้องการของท้องถิ่นทั้ง 23 อำเภอ วิเคราะห์และจัดลำดับความสำคัญโครงการ

จังหวัดสมุทรสงครามได้ชื่อว่าเป็นเมือง “สามน้ำ” เพราะมีระบบนิเวศน้ำเค็ม น้ำจืดและน้ำกร่อย แต่ปัจจุบันได้รับผลกระทบจากปัจจัยหลายด้าน อาทิ การตัดถนนพระราม 2 ที่แยกน้ำจืดและน้ำเค็มจากกัน การขยายตัวของโรงงานอุตสาหกรรมและโรงงานแปรรูปสินค้าเกษตร การเปลี่ยนแปลงบริบททางสังคม ผลกระทบจากโครงการของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการก่อสร้างเขื่อนศรีนครินทร์ซึ่งเป็นพื้นที่ต้นน้ำแม่กลองในปี 2518 ปัจจัยเหล่านี้ส่งผลให้การไหลขึ้น-ลงของน้ำตามธรรมชาติผ่านลำคลองและลำปะโดงซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะของระบบนิเวศสามน้ำเสียสมดุล หน่วยงานได้พยายามแก้ปัญหา แต่ขาดกระบวนการมีส่วนร่วมจากชาวบ้านท้องถิ่น และละเลยความสำคัญของระบบนิเวศสามน้ำ การก่อสร้างประตูน้ำเพื่อกั้นน้ำเค็มและน้ำจืดออกจากกันจึงไม่สามารถใช้งานและแก้ปัญหาได้จริง กลับสร้างผลกระทบต่อวิถีชีวิตและการประกอบอาชีพทำสวนและทำประมงของชาวบ้านที่อยู่ในพื้นที่น้ำจืด น้ำกร่อยและน้ำเค็ม เกิดความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านสองฝั่งประตูน้ำเมื่อมีการเปิดปิดประตูน้ำ อย่างไรก็ตาม สมุทรสงครามเป็นพื้นที่ภาคประชาสังคมมีความเข้มแข็งอันเนื่องมาจากการจัดกิจกรรมของนักวิจัยท้องถิ่นจนสามารถสร้างนวัตกรรมที่นำไปใช้ในพื้นที่ได้อย่างเป็นรูปธรรม เช่น การทำฝั้งชุมชน การทำข้อตกลงร่วมเพื่อควบคุมสิ่งก่อสร้างไม่ให้รูกล้ำลำน้ำ ห้ามทำเขื่อนกั้นตลิ่ง ฯลฯ รวมทั้งการผลักดัน อบต. ให้ออกบัญญัติท้องถิ่นเพื่อเป็นกฎหมายต่อไป

ประสบการณ์ร่วมของทั้งสามจังหวัดคือต้นแบบกระบวนการวางแผนจัดการน้ำที่มีการใช้ข้อมูลอย่างมีส่วนร่วม และการปรับปรุงกระบวนการ (พัฒนาคน จัดการข้อมูลให้เป็นระบบ) ที่มีข้อต่อสำคัญ ได้แก่ ก) ข้อต่อจากล่างขึ้นบน คือ ชุมชนสู่เทศบาลและ อบต. เพื่อให้แผนพัฒนาคำนึงถึงความมั่นคงของชุมชน ข) ข้อต่อที่เทศบาลและ อบต. กับหน่วยงานและหน่วยปฏิบัติในพื้นที่ และสู่ อบจ. และข้อต่อระหว่าง อบจ.กับ จังหวัด เพื่อเชื่อมต่อกับหน่วยงานที่มีภารกิจด้านการบริหารจัดการน้ำ เป็นจุดตั้งต้นของการจัดทำแผนงบประมาณบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ นอกจากนั้นยังมีข้อเสนอเชิงนโยบายให้มีการบัญญัติระบบการบริหารจัดการน้ำแบบบูรณาการไว้ในนโยบายของรัฐบาลผ่านกลไกการทำงานของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีการกำหนดบทบาทเจ้าภาพอย่างชัดเจน มีการติดตามประเมินผลอย่างใกล้ชิด และงบประมาณเพียงพอ

อนึ่ง ผลจากงานวิจัยเชิงปฏิบัติการในพื้นที่ต่างๆ พบว่าการพัฒนาเครื่องมือต่างๆ เพื่อสนับสนุนการตัดสินใจของผู้บริหาร เช่น GIS และ MIS มีความสำคัญมาก มีตัวอย่างการจัดทำ input-output table สำหรับผู้มีอำนาจในการตัดสินใจได้เห็นภาพความสอดคล้องระหว่างการพัฒนาโครงสร้างแหล่งน้ำกับทิศทางตามแผนพัฒนาจังหวัด จัดทำดัชนีความวิกฤตด้านน้ำ (Water Poverty Index – WPI) เพื่อใช้วัดประเมินผลการดำเนินการในภาพรวม และระบบธุรกิจอัจฉริยะ (Business Intelligence: BI) ซึ่งเป็นระบบอัตโนมัติสำหรับผู้บริหารใช้เข้าถึงสารสนเทศเพื่อสนับสนุนการวางแผนเชิงกลยุทธ์และติดตามการปฏิบัติงาน

ที่มา: บังอร ไทรเกตุ, โครงการ คู่มือ วิธีการจัดทำแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบมีส่วนร่วม จังหวัดสมุทรสงคราม ระยอง และ นครศรีธรรมราช, (SRI5930304), งานวิจัย SRI3 การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ น้ำ ที่ดิน และการจัดการสิ่งแวดล้อม, สกว. (2560)

สุจริต คุณธนกุลวงศ์, โครงการจัดเวทีสาธารณะนโยบายน้ำ สกว. ครั้งที่ 6 เรื่อง การบริหารจัดการน้ำระดับจังหวัดและชุมชน บทเรียนจากงานวิจัยสู่งานปฏิรูป (SRI5830302), งานวิจัย SRI3 การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ น้ำ ที่ดิน และการจัดการสิ่งแวดล้อม, สกว. (2558)

งานวิจัยโดย ผศ. บัณฑิต ชุนสิทธิ์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน และ ผศ. ดร.เอกรินทร์ พึ่งประชา มหาวิทยาลัยศิลปากร เป็นตัวอย่างงานวิจัยเชิงปฏิบัติการที่บูรณาการเรื่องของการจัดการน้ำกับความมั่นคงทางอาหารและมิติอื่นๆ ของชีวิตชุมชน และมีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างความเข้าใจและพลังอำนาจชุมชนในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ของตนเอง

การบริหารจัดการน้ำเพื่อความมั่นคงทางอาหารของชุมชน

ลุ่มน้ำหมันเป็นฐานทรัพยากรอาหารที่ร้อยละสิบห้าและวิถีชีวิตผู้คนในอำเภอด่านซ้าย จังหวัดเลย เกือบทั้งหมดเข้าไว้ด้วยกันตั้งแต่หมู่บ้านต้นน้ำจรดปลายน้ำ ในขณะที่ชุมชนลุ่มน้ำขาวและลุ่มน้ำแม่ริม อำเภอมะแมง จังหวัดเชียงใหม่มีการจัดการทรัพยากรน้ำในรูปแบบของเหมืองฝายที่เป็นวัฒนธรรมการจัดการน้ำที่เป็นเอกลักษณ์ของภาคเหนือมานานนับศตวรรษ พื้นที่ลุ่มน้ำเหล่านี้ต่างกำลังเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงทั้งจากปัจจัยภายในและภายนอก ส่งผลกระทบต่อรูปแบบและประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและความมั่นคงทางอาหาร ความรู้เกี่ยวกับระบบนิเวศลุ่มน้ำที่สัมพันธ์กับฐานทรัพยากรอาหารและระบบการผลิตทางการเกษตรของชุมชน การบริหารจัดการน้ำ และการเปลี่ยนแปลงทั้งจากปัจจัยภายในและภายนอก จึงเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของการแสวงหาแนวทางการบริหารจัดการลุ่มน้ำเชิงบูรณาการโดยชุมชน

ผลการวิจัยพบว่าลุ่มน้ำทั้งสามถูกคุกคามอย่างต่อเนื่องจากการบุกรุกทำลายผืนป่าต้นน้ำ การขยายตัวของพืชเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงของระบบนิเวศลุ่มน้ำ น้ำท่วมและภัยแล้ง การเปิดสัมปทานป่า การตัดถนน การขยายตัวของประชากร และการท่องเที่ยว (กรณีลุ่มน้ำขาว) ทำให้ความต้องการใช้น้ำทั้งในและนอกภาคเกษตรเพิ่มขึ้น ส่งผลให้การขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตรในช่วงฤดูแล้งทวีความรุนแรงมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะ 3-5 ปีที่ผ่านมา ปริมาณฝนแปรปรวนไม่ตรงตามฤดูกาล ฝนทิ้งช่วงนานขึ้น ส่งผลให้ปริมาณน้ำต้นทุนสำหรับการเกษตรลดลง ในลุ่มน้ำขาวและลุ่มน้ำแม่ริมยังพบว่าเกษตรกรสมาชิกผู้ใช้พื้นที่มีอายุ 50 ปีขึ้นไปมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 75 เพราะแรงงานวัยหนุ่มสาวไม่นิยมการทำงานในภาคเกษตร นอกจากจะส่งผลต่อประสิทธิภาพการผลิตทางการเกษตรแล้ว ยังทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงานทำกิจกรรมของระบบชลประทาน ซึ่งเป็นความเสี่ยงต่อความยั่งยืนของระบบชลประทานชุมชน

ในกรณีลุ่มน้ำหมัน ตลอดความยาวของลุ่มน้ำกว่า 60 กิโลเมตร นับจากบ้านหมันขาวถึงบ้านปากหมันล้วนแต่ประสบปัญหาด้านการจัดการน้ำในมิติต่างๆ ซึ่งเกิดจากการขาดเทคนิควิธีการการบริหารจัดการที่เหมาะสม ขาดการมีส่วนร่วมของคนท้องถิ่น ขาดกรอบและทิศทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ งานวิจัยทำให้เกิดองค์ความรู้ในการสร้างเครือข่ายสังคมจัดการลุ่มน้ำหมัน และแนวทางการจัดการฐานทรัพยากรน้ำ ป่า และป่าต้นน้ำ ซึ่งผู้นำหมู่บ้านได้นำไปขับเคลื่อนจนทำให้เครือข่ายเกิดกระบวนการคิดในการ “รักษาฐานทรัพยากรร่วมของชุมชน” มีการสร้างกฎระเบียบในการจัดการฐานทรัพยากรอาหารของชุมชน ตลอดจนเริ่มกระบวนการฟื้นฟูฐานทรัพยากรอาหาร และนำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการจัดการลุ่มน้ำหมันอย่างมีส่วนร่วม ซึ่งท้องถิ่นต่างๆ ได้นำหลักการอนุรักษ์และฟื้นฟูการจัดการน้ำและป่าต้นน้ำไปใช้วางแผนพัฒนาหมู่บ้านและปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม อาทิ เทศบาลตำบลศรีสองรัก เช่น บ้านนาทุ่ม บ้านหนามท่ง บ้านห้วยยาง บ้านนาเวียงใหญ่ รวมถึงโรงพยาบาลสมเด็จพระยุพราชด่านซ้าย นอกจากนั้นโรงเรียนศรีสองรักวิทยาและการศึกษานอกโรงเรียนด่านซ้ายก็ได้นำผลจากการวิจัยไปพัฒนาหลักสูตรการศึกษาท้องถิ่น

ในปี 2560 งานวิจัยได้รับการต่อยอดโดยการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การจัดการน้ำในลุ่มน้ำหมัน เพื่อกำหนดกรอบนโยบายและแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการน้ำให้สอดคล้องกับสถานการณ์น้ำของหมู่บ้านต่างๆ ทั้งมิติการวิจัยพื้นฐานและการศึกษาต้นน้ำ เพื่อทำความเข้าใจสถานะภาพของลุ่มน้ำ การแก้ไขปัญหาขาดแคลนน้ำ ปัญหาอุทกภัย โดยกำหนดเป้าหมายการดำเนินงานตามช่วงระยะเวลาของการพัฒนาระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว

ในกรณีลุ่มน้ำฮาวและลุ่มน้ำแม่ริม ชุมชนมีการปรับตัวด้านการบริหารจัดการ เช่น ใช้น้ำจากแหล่งน้ำใต้ดิน ร่วมกับใช้น้ำจากระบบชลประทานเพื่อลดความเสี่ยงของการขาดแคลนน้ำสำหรับการปลูกพืชในฤดูแล้ง รวมถึงการปรับกลไกการจัดสรรน้ำแบบรอบเวรทั้งในระดับคลองส่งน้ำและแปลงของเกษตรกรเพื่อลดความขัดแย้งของเกษตรกรผู้ใช้น้ำ ตลอดจนอนุญาตให้มีการใช้แรงงานหญิงในการทำกิจกรรมของระบบชลประทานเพิ่มขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานในการทำกิจกรรมของระบบชลประทาน นอกจากนี้ชุมชนยังสามารถระดมทรัพยากรจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาสนับสนุนมากขึ้น ในขณะที่องค์กรชลประทานทำหน้าที่แก้ไขปัญหาความขัดแย้งของสมาชิกผู้ใช้น้ำภายในระบบชลประทาน กำหนดผู้ใหญ่บ้านก็มีบทบาทมากขึ้นในการไกล่เกลี่ยแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างระบบชลประทานในพื้นที่ ปัจจุบันเกษตรกรสามารถทำการปลูกพืชได้ 2-3 ครั้งต่อฤดูการผลิต ส่วนใหญ่เข้าถึงอาหารโดยการผลิตไว้บริโภคเอง ผ่านระบบเครือข่าย และระบบตลาด นอกจากนี้ยังมีป่าชุมชนเป็นแหล่งอาหารธรรมชาติที่ช่วยสนับสนุนการเข้าถึงอาหารภายในชุมชนโดยเฉพาะกลุ่มครัวเรือนยากจน

โครงการชลประทานจังหวัดเชียงใหม่ได้นำประสบการณ์ของชุมชนลุ่มน้ำฮาวและลุ่มน้ำแม่ริมไปเผยแพร่ให้กับองค์กรผู้ใช้น้ำในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่เกี่ยวกับบริบทการเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลกระทบต่อระบบชลประทานและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ โดยเน้นการพัฒนาเครือข่ายองค์กรผู้ใช้น้ำเพื่อการจัดการลุ่มน้ำเพื่อลดปัญหาความขัดแย้งการใช้น้ำในการปลูกพืชฤดูแล้ง พร้อมทั้งสร้างความรู้ความเข้าใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ตระหนักถึงโอกาสและบทบาทในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำระดับพื้นที่

ที่มา: เอกรินทร์ พึ่งประชา และคณะ, โครงการแนวทางการจัดการลุ่มน้ำหมันโดยเครือข่ายทางสังคมเพื่อความมั่นคงทางอาหารของชุมชน (SRI5820203), งานวิจัย SRI2 ความมั่นคงทางอาหารและความปลอดภัยของอาหาร, สกว. (2559)

บัณฑิต ชุนสิทธิ์ และคณะ, โครงการสภาวะการณ์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อระบบผลิตทางการเกษตรของชุมชนลุ่มน้ำฮาวและลุ่มน้ำแม่ริม อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ (SRI5820204), งานวิจัย SRI2 ความมั่นคงทางอาหารและความปลอดภัยของอาหาร, สกว. (2559)

เอกรินทร์ พึ่งประชา และคณะ, โครงการแผนยุทธศาสตร์การจัดการลุ่มน้ำหมันโดยเครือข่ายทางสังคม (SRI6020202), งานวิจัย SRI2 ความมั่นคงทางอาหารและความปลอดภัยของอาหาร, สกว. (กำลังดำเนินการ)

1.2 คุณภาพน้ำ

แหล่งน้ำจืดในประเทศไทยประสบปัญหาความเสื่อมโทรมของคุณภาพน้ำมาอย่างต่อเนื่อง งานวิจัยโดย ดร. ขวัญรวี สิริกาญจน สถาบันวิจัยจุฬาภรณ์ และ รศ. ดร. ธรรมรัตน์ คุดตะเทพ สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย คือตัวอย่างความพยายามที่จะตอบโจทย์ที่สำคัญนี้

การจำแนกแหล่งกำเนิดมลพิษทางน้ำด้วยกลุ่มแบคทีเรีย

คุณภาพน้ำในแหล่งน้ำจืดทั่วประเทศเสื่อมโทรมจากการเติบโตของชุมชนเมือง การเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร และการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม ในปี 2557 ร้อยละ 22 ของแหล่งน้ำมีคุณภาพอยู่ในเกณฑ์เสื่อมโทรม โดยพารามิเตอร์คุณภาพน้ำที่มีปัญหาได้แก่ ค่าออกซิเจนละลายน้ำ (DO) ความสกปรกในรูปสารอินทรีย์ (BOD) ปริมาณแบคทีเรียกลุ่มฟีคอลโคลิฟอร์มและโคลิฟอร์มทั้งหมด (FCB, TCB) และแอมโมเนียในรูปไนโตรเจน (NO_3N) ซึ่งเป็นผลมาจากแหล่งกำเนิดมลพิษที่ทราบจุดแน่นอน (point sources) และที่ไม่ทราบจุดแน่นอน (non-point sources)

FCB และ TCB เป็นดัชนีที่ใช้บ่งชี้คุณภาพน้ำทางชีววิทยา บ่งบอกถึงการปนเปื้อนสิ่งปฏิกูล ได้แก่ อุจจาระและของเสียจากมนุษย์และสัตว์ ซึ่งสิ่งปฏิกูลจากแหล่งต่างๆ มีระดับความเสี่ยงต่อสุขภาพแตกต่างกัน ส่วน TCB หมายถึงแบคทีเรียแกรมลบที่ไม่สามารถสร้างสปอร์ได้ ไม่มีเอนไซม์ออกซิเดส อย่างไรก็ตามก็ยังมีข้อถกเถียงว่า FCB และ TCB มาจากน้ำเสียชุมชนที่ไม่ได้รับการบำบัด น้ำเสียของปศุสัตว์หรือเป็นเพียงแบคทีเรียที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ แต่การแก้ไขปัญหาแหล่งน้ำมีความจำเป็นต้องระบุกิจกรรมที่ก่อปัญหาหลักได้ตามสัดส่วนการก่อมลพิษที่แท้จริง

ปัจจุบันสหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย ฝรั่งเศส เบลเยียม ไอร์แลนด์ โปรตุเกส อินเดีย ฯลฯ ได้พัฒนาวิธีการนำแบคทีเรียมาใช้จำแนกแหล่งกำเนิดมลพิษรายกิจกรรม หรือ microbial source tracking (MST) ด้วยเทคนิค PCR เป็นการศึกษาความจำเพาะของแบคทีเรียที่อาศัยในลำไส้คนและสัตว์ชนิดต่างๆ ถ้าตรวจพบแบคทีเรียชนิดนั้นๆ ในตัวอย่างน้ำ ก็จะบอกได้ว่ามาจากสิ่งปฏิกูลของคนหรือสัตว์ประเภทใด ทั้งนี้การศึกษาดังกล่าวควรดำเนินการในพื้นที่ที่ประสบปัญหาจริง พื้นที่ที่คัดเลือกสำหรับการศึกษา ได้แก่ แม่น้ำท่าจีนซึ่งพบปัญหา FCB และ TCB เกินมาตรฐาน โดยเฉพาะในเขตแม่น้ำท่าจีนตอนบนและตอนกลาง ซึ่งมีกิจกรรมหลากหลายที่อาจเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษ อาทิ ชุมชน การเกษตร การเลี้ยงสัตว์

โครงการนี้จะนำองค์ความรู้ที่ได้จากการพัฒนาวิธีการในห้องปฏิบัติการมาทดสอบกับพื้นที่ที่ประสบปัญหาในประเทศไทย เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาใช้ในการผลักดันการใช้กลุ่มแบคทีเรียที่เชื่อมโยงกับแหล่งกำเนิดประกอบการตรวจวัดคุณภาพน้ำอย่างสม่ำเสมอต่อไป และจะวิเคราะห์ช่องว่างของกฎระเบียบข้อบังคับและมาตรฐานน้ำผิวดินของไทย และกรณีศึกษาจากต่างประเทศในการใช้แนวทางนี้สนับสนุนนโยบายการจัดการมลพิษแหล่งน้ำ

ที่มา: ขวัญวีร์ สิริกาญจน, โครงการพัฒนาวิธีการจำแนกแหล่งกำเนิดมลพิษด้วยกลุ่มแบคทีเรีย: กรณีศึกษากลุ่มน้ำท่าจีน” (SRI5930305) งานวิจัย SRI3 การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ น้ำ ที่ดิน และการจัดการสิ่งแวดล้อม, สกว. (กำลังดำเนินการ)

การสร้างเมืองนวัตกรรมระบบสุขาภิบาล

การขยายตัวของเมืองเป็นแรงกดดันต่อสิ่งแวดล้อมในหลายมิติ รวมทั้งปัญหาระบบสุขาภิบาล จึงเป็นที่มาของ SDG6 “สร้างหลักประกันให้มีน้ำใช้และมีการบริหารจัดการน้ำและการสุขาภิบาลอย่างยั่งยืนสำหรับทุกคน”

สำหรับประเทศไทย แม้ที่อยู่อาศัยและอาคารทั่วไปจะมีระบบสุขาภิบาล แต่มักได้รับการออกแบบ ก่อสร้างและบำรุงรักษาที่ไม่ถูกต้องเหมาะสม ทำให้เกิดปัญหาการรั่วไหลหรือล้นเกินจากถังเกรอะ โดยเฉพาะในพื้นที่ที่ดินเหนียว น้ำซึมยาก คริวเรือนส่วนใหญ่ให้มีการดูดถังเกรอะทุก 5-10 ปี แต่ยังมีระบบการบำบัดไม่เพียงพอ ส่งผลให้เกิดการนำไปทิ้งในพื้นที่ต่างๆ และในลำน้ำ ส่งผลกระทบต่อคุณภาพน้ำ น้ำใต้ดินและสิ่งแวดล้อม ปัจจุบันปัญหาสิ่งแวดล้อมและสุขภาพจากมูลเหตุนี้รุนแรงมากขึ้น จึงควรมานวัตกรรมทางเทคโนโลยีและระบบการบริหารสุขาภิบาลมาใช้ลดและแก้ไขปัญหา

นับตั้งแต่ปี 2555 สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชียได้รับการสนับสนุนจากมูลนิธิเกตส์และเมลินดาให้พัฒนาเทคโนโลยีระบบสุขาภิบาล เช่น Solar Septic Tank, Zyclone Cube และระบบ Cess-to-Fit การวิจัยนี้จะนำนวัตกรรมเหล่านี้ไปทดสอบในพื้นที่ พร้อมกับพัฒนาแผนการลงทุนและกระบวนการดำเนินงานที่เหมาะสม โดยจะศึกษาความต้องการและข้อจำกัดต่างๆ ของหน่วยงานระดับชาติและท้องถิ่น ปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม ฯลฯ โดยคาดหวังให้โครงการนี้เป็นกรณีศึกษาเชิงปฏิบัติการเพื่อพัฒนา “เมืองนวัตกรรมระบบสุขาภิบาล” และข้อเสนอทางเลือกเชิงนโยบาย

ที่มา: ธรรมรัตน์ คุดตะเทพ, กระบวนการนำนวัตกรรมไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่: การสร้างเมืองนวัตกรรมระบบสุขาภิบาล (สิ่งปฏิกูล) (SRI5930306) งานวิจัย SRI3 การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ น้ำ ที่ดิน และการจัดการสิ่งแวดล้อม, สกว. (กำลังดำเนินการ)

1.3 กายพิบัติ

อีกมิติหนึ่งของการบริหารจัดการน้ำเชิงบูรณาการ ได้แก่ กายพิบัติที่เกี่ยวข้อง อาทิ ภัยแล้ง อุทกภัย ซึ่งมีแนวโน้มความรุนแรงมากขึ้น การบริหารจัดการต้องครอบคลุมทั้งด้านการลดความเสี่ยง การป้องกันและการเยียวยา หนึ่งในมาตรการอาจใช้ในการบรรเทาความเสี่ยงคือการประกันภัยพิบัติ งานวิจัยเรื่องการบริหารความเสี่ยงอย่างเหมาะสมในการประกันภัยพิบัติน้ำท่วม โดย ศ. ดร. อารยะ ปรีชาเมตตา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหารูปแบบวิธีการประกันภัยและบทบาทของภาครัฐที่เหมาะสมในการจัดการกับความเสี่ยงเรื่องภัยพิบัติน้ำท่วม

ระบบการประกันภัยพิบัติน้ำท่วม

การประกันภัยพิบัติจากน้ำท่วมใหญ่มีลักษณะเฉพาะตัว กล่าวคือมีความน่าจะเป็นของการเกิดเหตุการณ์แต่ละครั้งที่ยาวนานต่ำ แต่หากเมื่อเกิดแล้วก็จะสร้างความเสียหายได้มาก ทำให้อุตสาหกรรมประกันภัยทั้งระบบมักประเมินค่าความเสียหายต่ำกว่าความเป็นจริง ซึ่งอาจนำไปสู่ความล้มเหลวของระบบ

งานวิจัยนี้จะสำรวจงานศึกษาที่ผ่านมาเพื่อเปรียบเทียบข้อดีข้อเสีย ประสพการณ์ เงื่อนไขและกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง และการทำงานของตลาดในต่างประเทศเพื่อประยุกต์กับกรณีน้ำท่วมใหญ่ในไทย และใช้เครื่องมือทางคณิตศาสตร์และทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ศึกษาการกำหนดราคาตลาดที่ดุลยภาพในกรณีที่ผู้ซื้อและผู้ขายในตลาดไม่มีข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับขนาดของความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น และบทบาทของรัฐบาลที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดจากความล้มเหลวของกลไกตลาดในกรณีเหล่านี้ โดยมีเป้าหมายว่าในอนาคตจะสามารถเชื่อมโยงเข้ากับแบบจำลองการพยากรณ์โอกาสในการเกิดน้ำท่วมใหญ่ในไทยในเชิงกายภาพพื้นที่

ทั้งนี้มีความคาดหวังว่าการวิจัยจะนำเสนอรูปแบบวิธีการประกันภัย และบทบาทของภาครัฐที่เหมาะสมในการจัดการกับความเสียหายภัยพิบัติน้ำท่วม

ที่มา: อารยะ ปรีชาเมตตา, โครงการการบริหารความเสี่ยงอย่างเหมาะสมในการประกันภัยพิบัติน้ำท่วม (SRI5930308), งานวิจัย SRI3 การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ น้ำ ที่ดิน และการจัดการสิ่งแวดล้อม, สกว. (กำลังดำเนินการ)

2. การบริหารจัดการที่ดินและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 กำหนดแนวทางการรักษาฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ สร้างสมดุลของการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนและเป็นธรรม ซึ่งมีประเด็นสำคัญ ได้แก่ การพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดินและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ปัจจุบันการขาดประสิทธิภาพในการใช้ประโยชน์ที่ดินและปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ป่าไม้ทั้งโดยเอกชนและชุมชนสะท้อนความเชื่อมโยงระหว่างปัญหาความเหลื่อมล้ำและธรรมาภิบาลซึ่งส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหลายมิติ ข้อมูลเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินจึงเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของการพัฒนาระบบการบริหารจัดการที่ดิน แต่เนื่องจากมีหน่วยงานจำนวนมากที่มีภารกิจในการกำกับดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดิน ข้อมูลดังกล่าวจึงขาดเอกภาพและไม่สามารถสนับสนุนการวางแผนการพัฒนาได้อย่างเต็มที่ นอกจากการบูรณาการข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดินแล้ว ยังต้องสนับสนุนให้หน่วยงานที่มีบทบาทนำในการวางแผนพัฒนาพื้นที่รู้จักใช้ประโยชน์ข้อมูลดังกล่าวอย่างคุ้มค่า

ตัวอย่างงานวิจัยเกี่ยวกับการจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินมีทั้งการจัดการในพื้นที่ป่าไม้ โดย ดร.สายบัว เข้มเพชร และสำรวย ผลิตผล มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ อาจารย์ครรชิต พิระภาค มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์ และ ดร. สุรินทร์ อันพรม มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และการจัดการในพื้นที่เมืองเศรษฐกิจชายแดน โดย นางสาวสุตารัตน์ อุทธารัตน์ สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าไม้

จังหวัดน่านมีเขตการปกครอง 15 อำเภอ 99 ตำบล มีพื้นที่ 7,651,738 ไร่ ในปี 2507 รัฐบาลได้ประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติครอบคลุมพื้นที่ 6,541,696 ไร่ เป็นป่าต้นน้ำชั้น 1A ถึง 3,426,620 ไร่ จังหวัดน่านเริ่มสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ทั้งทางกายภาพ (พื้นที่ป่าไม้) และชีวภาพ (ความหลากหลายทางชีวภาพ) โดยเฉพาะเขตป่าสงวนแห่งชาติและป่าในเขตชั้นลุ่มน้ำ 1A ตั้งแต่ปี 2510 ที่รัฐบาลเปิดให้สัมปทานป่าไม้แก่ธุรกิจเอกชน การตัดถนนสายยุทธศาสตร์ในพื้นที่จังหวัดน่านซึ่งเป็นฐานที่มั่นของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) ในช่วงปี 2510-2525 ก็มีส่วนทำให้พื้นที่ป่าไม้ลดลงอย่างรวดเร็ว นอกจากนั้นในช่วงปี 2513 – 2514 ชาวเขาเผ่าม้งและเมี่ยน (เย้า) นับหมื่นคนได้อพยพลี้ภัยสงครามจาก สปป.ลาว

เข้ามาอยู่อาศัยในหมู่บ้านผู้อพยพที่รัฐบาลจัดตั้งตามจุดยุทธศาสตร์สำคัญในเขตป่าต้นน้ำ เพื่อขัดขวางและปิดกั้นการเคลื่อนไหวของ พคท. การถางป่าเพื่อทำไร่หมุนเวียนของชาวม้งขยายวงออกไปเรื่อยๆ ทำให้การสูญเสียพื้นที่ป่าไม่รุนแรงขึ้น ปัจจุบันสาเหตุการสูญเสียพื้นที่ป่าต้นน้ำอีกประการหนึ่ง ได้แก่ นโยบายส่งเสริมการปลูกข้าวโพดซึ่งกลายเป็นพืชไร่เศรษฐกิจของจังหวัด ปลูกกันมากโดยบุกรุกพื้นที่บริเวณเนินเขาในเขตป่าต้นน้ำที่มีความลาดชันสูง ส่งผลกระทบต่อจังหวัดน่านและพื้นที่อื่นๆ ของประเทศโดยเฉพาะพื้นที่ราบลุ่มภาคกลางที่รับน้ำจากลุ่มน้ำน่านถึงประมาณร้อยละ 20

การศึกษาเริ่มจากการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงพื้นที่ป่าไม้และการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นรายตำบล โดยอาศัยข้อมูลภาพถ่ายเทียม Thaichote ขนาดรายละเอียด (resolution) 2 เมตร ส่วนการจำแนกระหว่างพื้นที่ป่าไม้และพื้นที่ที่ไม่ใช่พื้นที่ป่าไม้ ใช้ข้อมูลภาพถ่ายเทียม Landsat ระบบ TM (Thematic Mapper) ขนาดรายละเอียด 25 เมตร ของปี 2530, 2533, 2536, 2539, 2542, 2545, 2548, 2551 และ 2554 พบว่าปัญหาดังกล่าวมิได้เกิดขึ้นและมีความรุนแรงในทุกตำบล และพบว่าพื้นที่ป่าที่สูญเสียไปนั้นเปลี่ยนแปลงเป็นพื้นที่ปลูกพืชไร่เชิงเดี่ยวบนที่สูง โดยเฉพาะข้าวโพด สำหรับพื้นที่ป่าต้นน้ำชั้น 1A นั้น แต่ละตำบลก็มีสัดส่วนการสูญเสียพื้นที่ป่าต้นน้ำชั้น 1A ต่างกัน เพราะป่าต้นน้ำชั้น 1A กระจายตัวและมีความหลากหลายสูง ลักษณะการบุกรุกพื้นที่ป่าของชุมชนเพื่อใช้ประโยชน์ของแต่ละตำบลมีความแตกต่างกัน

ข้อมูลนี้ถูกนำเข้าไปในกระบวนการจัดทำแผนการจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินแบบมีส่วนร่วมใน 15 ตำบลนาร่อง ซึ่งมีการนำภาพถ่ายไปใช้ประโยชน์ในการอภิปรายและกำหนดขอบเขตรายแปลงของพื้นที่ทำกิน ขอบเขตพื้นที่ป่า แหล่งน้ำ ความอุดมสมบูรณ์ของป่าไม้ และการบริหารจัดการการรับมือกับภัยพิบัติ กระบวนการดังกล่าวก้าวหน้าไปถึงขั้นการนำนโยบายสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม และขยายผลต่อไปยัง 34 ตำบล รวมถึงการทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ พร้อมทั้งแต่งตั้งคณะทำงานการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วย “การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” สู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตและสังคมที่ยั่งยืนระดับอำเภอและระดับตำบล ตามวาระจังหวัดน่าน “สร้างเมืองน่านน่าอยู่คู่ป่าต้นน้ำ”

ตำบลขุนฝาง อำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานี มีการตั้งถิ่นฐานและทำการเกษตรมาเป็นระยะเวลากว่าร้อยปี แต่ชุมชนไม่มีเอกสารสิทธิถือครองที่ดิน ต่อมาการขยายตัวของชุมชนได้นำไปสู่การอยู่อาศัยและทำการเกษตรทับซ้อนพื้นที่ป่าสงวน ชุมชนแห่งนี้ได้เข้าร่วมกระบวนการแก้ไขปัญหาที่ดินตั้งแต่ปี 2553 โดยร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่จัดทำระบบสารสนเทศทางภูมิศาสตร์และวางแผนเขตที่ดิน 273 แปลงที่ทับซ้อนกับเขตป่าสงวนห้วยเกียงพา-ป่านาไคร้ (ลำน้ำน่านฝั่งขวา) รวมถึงพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อทำการเกษตรที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ สร้างความเข้าใจให้ชุมชนตระหนักถึงคุณค่าของที่ดิน ดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมควบคู่กับขนบธรรมเนียมประเพณีความเชื่อของชุมชนที่เอื้อต่อการรักษาและฟื้นฟูป่าชุมชนและป่าต้นน้ำ เช่น การสร้างฝายชะลอน้ำ การเลี้ยงผีขุนห้วย สร้างศาลปู่ตา ฯลฯ

อย่างไรก็ดี ในเวลาต่อมาพื้นที่ลาดเชิงเขาและบนภูเขาสูงชันที่ใช้ทำสวนแบบดั้งเดิมและพื้นที่ป่าธรรมชาติก็ถูกบุกเบิกใหม่เพื่อปลูกผลไม้ผลเศรษฐกิจเชิงเดี่ยว ทำให้เกิดการเสื่อมโทรมของทรัพยากรในพื้นที่ต้นน้ำ ซึ่งจะนำไปสู่การขาดแคลนน้ำในฤดูแล้งและส่งผลกระทบต่อเกษตรกรรมในระยะยาว เกษตรกรและชุมชนจึงเห็นความจำเป็นที่จะวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินและพัฒนาระบบการผลิตทางการเกษตรเพื่อลดความเสี่ยงของฐานทรัพยากรเกษตร

การวิจัยได้ประเมินศักยภาพที่ดินในพื้นที่ลำห้วยขุนฝางใหญ่เพื่อกำหนดเขตเกษตรเศรษฐกิจและพื้นที่คุ้มครองบริเวณพื้นที่ต้นน้ำห้วยฝางใหญ่ โดยให้ความสำคัญกับเรื่องปัจจัยทางกายภาพและการใช้ที่ดินในปัจจุบัน การผลิต สิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินของชุมชนตามกฎหมาย และวิถีเกษตรกรรมของชุมชนท้องถิ่น พร้อมทั้งพัฒนารูปแบบและกลไกการบริหารจัดการระบบการผลิตทางการเกษตรที่เหมาะสมสำหรับพื้นที่ป่าต้นน้ำห้วยขุนฝางใหญ่ และแนวทางการรักษาพื้นที่เกษตรของท้องถิ่น นับเป็นต้นแบบการจัดการพื้นที่ป่าต้นน้ำและระบบการผลิตทางการเกษตรร่วมกันระหว่าง อบต. ขุนฝาง เครือข่ายต้นน้ำขุนฝางใหญ่ และหน่วยงานภาครัฐ โดยมีฐานข้อมูลระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์สนับสนุนการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืน

สถานการณ์ของชุมชนแม่ทา ตำบลแม่ทา อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ เป็นตัวอย่างที่แสดงถึงความก้าวหน้าของนโยบายภาครัฐ แต่ก็ยังจำเป็นต้องเพิ่มเติมความรู้ใหม่ๆ ที่เหมาะสมกับบริบทพื้นที่เพื่อให้ชุมชนและระบบนิเวศสามารถดำรงอยู่ได้อย่างยั่งยืน

ชุมชนแม่ทาอยู่ติดกับเขตป่าที่ตั้งของชุมชนล้อมรอบด้วยภูเขาและป่าไม้ ในปี 2558 ชุมชนได้รับมอบหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติประมาณ 7,000 ไร่ให้เป็นกรรมสิทธิ์ร่วมของชุมชน เป็นโครงการนำร่องภายใต้คำสั่งของรัฐบาล คสช. ที่ต้องการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่กับชุมชนในการใช้ประโยชน์ที่ดินอันเนื่องจากระบบกรรมสิทธิ์และแนวเขตป่าที่ไม่ชัดเจน และมีเป้าหมายเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของราษฎรที่ยากไร้ สร้างความสมดุลของการใช้ประโยชน์ทรัพยากรดิน น้ำ ป่าไม้ และอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพของท้องถิ่น

ปัจจุบัน ราษฎรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตร (ข้าวโพดฝักอ่อน) และปศุสัตว์ แต่มักพบปัญหาการขาดแคลนน้ำเพราะอาศัยเพียงน้ำฝน อีกทั้งต้นทุนการปลูกพืชเชิงเดี่ยวที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทำให้รายได้และเงินออมของครัวเรือนลดลง ซึ่งอาจเป็นความเสี่ยงต่อความสำเร็จของการแก้ไขปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินในป่าสงวนแห่งชาติ โครงการวิจัยนี้พยายามจะนำระบบวนเกษตร (Agro-forestry) มาปรับใช้ในพื้นที่ เพราะเป็นระบบการผลิตที่มีศักยภาพในการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ผสมผสานระหว่างพืชอายุสั้นและพืชอายุยาว ต้นไม้และปศุสัตว์ในพื้นที่เดียวกัน มีลักษณะใกล้เคียงกับระบบนิเวศธรรมชาติ และสามารถสร้างรายได้ให้กับครัวเรือนเกษตรกรด้วย อย่างไรก็ตามการส่งเสริมให้เกษตรกรหันมาทำระบบวนเกษตรจำเป็นต้องมีกลไกและนโยบายสนับสนุนที่เหมาะสมและเกษตรกรเองต้องตระหนักและเห็นคุณค่าของของระบบวนเกษตร ต้องอาศัยข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ชี้ให้เห็นถึงศักยภาพของระบบวนเกษตรในการเพิ่มความหลากหลายทางชีวภาพและคุณค่าของความหลากหลายทางชีวภาพในระบบวนเกษตรต่อการดำรงชีพของคนในท้องถิ่น

ที่มา: ครรชิต พิระภาค และคณะ, โครงการจัดการระบบเกษตรที่เหมาะสมในพื้นที่ป่าต้นน้ำห้วยขุนฝางใหญ่ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลายภาคส่วน จังหวัดอุดรธานี (SRI5820207), งานวิจัย SRI2 ความมั่นคงทางอาหารและความปลอดภัยของอาหาร, สกว. (2559)

สุรินทร์ อันพรหม, โครงการวิเคราะห์คุณค่าการจัดการระบบวนเกษตรเพื่อฟื้นฟูความหลากหลายทางชีวภาพและเพิ่มความมั่นคงทางอาหารของชุมชนกรณีโครงการจัดที่ดินทำกินให้กับชุมชน จังหวัดเชียงใหม่ (SRI6020201) งานวิจัย SRI2 ความมั่นคงทางอาหารและความปลอดภัยของอาหาร, สกว. (กำลังดำเนินการ)

สายบัว เข้มเพชร และสำรวย ผัดผล, โครงการพัฒนาฐานข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการจัดทำแผนชุมชนสำหรับการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ จังหวัดน่าน (RDG57A0001), สกว. (2557)

การจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่เมืองชายแดน

เทศบาลตำบลเวียง อำเภอเมืองเชียงของ จังหวัดเชียงราย เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่เมืองชายแดนริมแม่น้ำโขง พื้นที่อยู่ตรงข้ามกับเมืองห้วยทราย แขวงบ่อแก้ว สปป. ลาว เป็นเมืองที่มีการตั้งถิ่นฐานมานานับพันปี รวมทั้งเป็นเมืองการค้าชายแดนริมแม่น้ำโขงที่สำคัญของประเทศไทยที่ติดต่อกับประเทศลาวและประเทศจีนตอนใต้ ปัจจุบันพื้นที่นี้มีการพัฒนาเส้นทางการขนส่ง R3A ซึ่งเป็นเส้นทางขยายการค้าการลงทุนทางบกจากประเทศจีนตามเส้นทางคุนหมิง- เชียงรุ่ง-บ่อเต็น-หลวงน้ำทา-บ่อแก้ว-เชียงของ ส่งผลให้การติดต่อค้าขายและขนส่งสินค้าสะดวกและเพิ่มขึ้นทั้งปริมาณและมูลค่า และคาดการณ์ว่าเมื่อมีการเปิดสะพานมิตรภาพแห่งที่ 4 เมืองชายแดนเชียงของจะเป็นต้นทางสำคัญในการขนส่งสินค้าออกไปยังประเทศจีน

กระแสการพัฒนาต่างๆ รวมทั้งการเปิดเสรีเศรษฐกิจอาเซียนส่งผลให้ทุกภาคการผลิตในพื้นที่เติบโตอย่างรวดเร็ว ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการใช้ประโยชน์ที่ดิน ปัจจุบัน อปท. และประชาชนตำบลเวียงมีความห่วงใยว่าจะเกิดการขยายตัวของเมืองหรือชุมชนอย่างไร้ทิศทาง เกิดการพัฒนาที่ไม่เหมาะสมกับศักยภาพพื้นที่ พื้นที่เกษตรกรรมถูกบุกรุก เกิดการทำลายพื้นที่ศิลปกรรมและภูมิทัศน์วัฒนธรรมชุมชน การบุกรุกที่สาธารณะ ปัญหาการจราจร สิ่งแวดล้อม ฯลฯ และผล

การศึกษาก็ยืนยันว่าเทศบาลตำบลเวียงกำลังประสบปัญหาหลายด้าน ในด้านกายภาพ มีการบุกรุกพื้นที่ทั้งบนบกและแม่น้ำ ทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลาย ในด้านเศรษฐกิจ คนในพื้นที่มีรายได้ลดลง ด้านสังคม สภาพวิถีชีวิตความเป็นอยู่แบบชุมชนพื้นบ้านเปลี่ยนแปลงไป

อปท. มีภารกิจโดยตรงในการแก้ไขปัญหาเหล่านี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการใช้ประโยชน์ที่ดิน ปัจจุบันเทศบาลตำบลเวียงได้จัดทำแผนพัฒนาเทศบาลโดยกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการขยายตัวของการลงทุนในท้องถิ่นและการเชื่อมโยงประชาคมอาเซียน รวมทั้งด้านการผังเมืองและการควบคุมอาคาร แต่เทศบาลฯ ยังขาดความรู้ด้านการจัดการพื้นที่ อย่างไรก็ดี ปัจจุบันเทศบาลฯ มีเครือข่ายร่วมมือในการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมชุมชนเชียงของ ซึ่งจะทำหน้าที่ติดตามการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ให้เป็นไปตามผังเมืองรวมจังหวัดเชียงรายด้วย

อย่างไรก็ตาม อปท. ยังพบข้อจำกัดด้านกฎหมายและข้อบังคับที่มีอยู่ในด้านการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินในท้องถิ่นและชุมชน กฎหมายส่วนใหญ่เป็นเรื่องการจัดการการใช้ประโยชน์ดินเพื่อการเกษตร อำนาจหน้าที่ของ อปท. โดยเฉพาะพื้นที่เทศบาลซึ่งนิยามว่าเป็นพื้นที่เมืองนั้นไม่ได้ถูกกล่าวถึงมากนัก อย่างไรก็ดีในทางปฏิบัติ อปท. ยังมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลพื้นที่ให้เกิดความปกติสุขโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่พระราชบัญญัติแต่ละประเภทให้ไว้ ได้แก่ ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 และพ.ร.บ.การผังเมือง พ.ศ.2518 ช่องทางที่มีความเป็นไปได้มากที่สุด คือการวางแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยใช้อำนาจในพ.ร.บ.การผังเมือง พ.ศ.2518 พ.ร.บ.ฉบับนี้ให้อำนาจหน้าที่ในการวางแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินแก่ อปท. โดยการร้องผ่านกรมโยธาธิการและผังเมืองให้ดำเนินการวางแผนผังเมืองในพื้นที่ อปท. หรือในกรณีที่ท้องถิ่นมีความพร้อมในการดำเนินการจัดวางผังการใช้ประโยชน์ที่ดินด้วยตนเอง ก็สามารถยื่นเรื่องขอถ่ายโอนผังเมืองมาดำเนินการเองได้ นอกจากนั้น กฎหมายผังเมืองยังให้อำนาจโดยตรงกับ อปท. ในการวางแผนผังเมืองเฉพาะ เป็นผังเมืองระดับการพัฒนาพื้นที่ซึ่งมีรายละเอียดในการบังคับควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคารเป็นรายแปลงที่ดิน

สรุปว่า อปท. ยังประสบปัญหาและอุปสรรคด้านบทบาท อำนาจหน้าที่ และความพร้อมในการจัดการพื้นที่เมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมืองชายแดน จึงจำเป็นต้องพัฒนาศักยภาพ อปท. เรื่องการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยกระบวนการมีส่วนร่วมกับชุมชนเพื่อรองรับการเปิดเสรีเศรษฐกิจอาเซียน งานวิจัยมีข้อเสนอแนะให้ดำเนินการเป็น 3 ระยะ ดังนี้ 1) ระยะสั้น คือ การศึกษาศักยภาพของพื้นที่ให้ชัดเจน ท้องถิ่นร่วมกำหนดจัดโซนการพัฒนาเมือง จำแนกพื้นที่อุตสาหกรรมและพื้นที่เกษตรกรรม ให้ภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการการใช้ที่ดิน พร้อมทั้งสร้างการรับรู้การเข้าสู่เสรีเศรษฐกิจอาเซียนแก่คนในพื้นที่ 2) ระยะกลาง คือ การเตรียมความพร้อมให้กับท้องถิ่นโดยสร้างทีมงานที่มีความรู้ความสามารถด้านการพัฒนาเมือง รวมถึงสร้างความเข้าใจให้กับประชาชน หน่วยงานรัฐ สถาบันการศึกษา ภาคเอกชน นักลงทุน ให้เห็นถึงทิศทางการพัฒนาของเมือง 3) ระยะยาว คือ การจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินโดย อปท. ตามอำนาจ พ.ร.บ.การผังเมืองรวม โดยควรเพิ่มการจัดทำแผนการใช้ที่ดินให้เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเทศบาลให้เป็นแผนพัฒนาเชิงบูรณาการ ผสมผสานและครอบคลุมทั้งทางด้านกายภาพ ด้านสังคมและด้านเศรษฐกิจ

ทั้งนี้ รัฐบาลควรเร่งดำเนินการให้มีการโอนถ่ายภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานส่วนกลางและภูมิภาคให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มเติม รวมทั้งการกระจายอำนาจทางการคลัง ซึ่งไม่ใช่การเพิ่มเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่น แต่เป็นการส่งเสริมให้ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีลักษณะใหม่ได้ โดยเฉพาะเมืองเศรษฐกิจชายแดน ส่วน อปท. ก็ควรปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคล ท้องถิ่นโดยอาจจ้างหรือบรรจุบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการใช้ประโยชน์ที่ดินเพิ่มเติม เนื่องจากการบริหารจัดการด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินต้องใช้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถด้านผังเมืองโดยตรง

ที่มา: สุธารัตน์ อุทธารัตน์ และคณะ, โครงการพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เมืองชายแดนในการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยกระบวนการมีส่วนร่วมกับชุมชนเพื่อรองรับการเปิดเสรีเศรษฐกิจอาเซียน: กรณีศึกษาเทศบาลตำบลเวียง อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย (RDG5740061), สกว. (2559)

3. การผลิตภาคการเกษตรที่ยั่งยืน

3.1 การจัดการฐานทรัพยากรเพื่อการผลิตที่มั่นคง และยั่งยืนและความมั่นคงทางอาหารของชุมชน

ประเด็นนี้เป็นพื้นฐานสำคัญของเกษตรกรรมที่ยั่งยืน ตัวอย่างงานวิจัยกลุ่มนี้ อาทิ งานวิจัยในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ โดย ดร. พนมศักดิ์ พรหมบุรณย์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พื้นที่จังหวัดแพร่โดย ดร. เฉลิมพล สารัญพงษ์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พื้นที่จังหวัดนครราชสีมา โดย นักวิชาการสาธารณสุข กอง เค็มกระโทก สำนักงานสาธารณสุข จังหวัดนครราชสีมา

การจัดการความเสี่ยงโทรมของฐานทรัพยากรเกษตรและที่ดิน

อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ เป็นกรณีศึกษาเพื่อวิเคราะห์ศักยภาพและความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางอาหารของระบบสังคมนิเวศเกษตรที่หลากหลาย โดยการศึกษาข้อมูลเชิงพื้นที่ด้านกายภาพ-ชีวภาพ และเลือกตัวแทนชุมชนในแต่ละเขตนิเวศเกษตรให้ครอบคลุมความหลากหลายด้านสังคม (ชาติพันธุ์) และระบบการผลิตทางเกษตร ทำการศึกษาเชิงลึกร่วมกับตัวแทนชุมชนภาคีระดับพื้นที่ เพื่อระบุประเด็นปัญหาเร่งด่วนที่เห็นพ้องต้องกันของผู้ที่ส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อใช้สนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาพื้นที่ มีข้อสรุปว่าประเด็นสำคัญที่เชื่อมโยงกัน ได้แก่ 1) การบริหารจัดการน้ำเพื่อการเกษตรแบบองค์รวม 2) การพัฒนาระบบพืชทางเลือกที่เหมาะสม-ยั่งยืน 3) การพัฒนาส่งเสริมระบบการผลิตพืชผัก และผลิตภัณฑ์จากพืชผักที่ปลอดภัย และ 4) การบริหารจัดการพื้นที่เกษตรในพื้นที่อนุรักษ์

จังหวัดแพร่มีพื้นที่เกษตรกรรมร้อยละ 39.1 และมีพื้นที่ชลประทานร้อยละ 5.3 ของพื้นที่เกษตรกรรม ปัจจุบันระบบการผลิตทางเกษตรของจังหวัดแพร่มีทางเลือกที่หลากหลาย มีการผลิตข้าวนาปีเพื่อการบริโภคในพื้นที่ราบ จำหน่ายส่วนที่เหลือจากการบริโภคและการผลิตในฤดูนาปรัง ถั่วเหลืองปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในเขตชลประทานภายใต้ระบบเกษตรพันธะสัญญา ถั่วฝักยาวปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เก็บฝักบนพื้นที่สูงและพื้นที่ลาดชันภายใต้ระบบกึ่งพันธะสัญญา (เกษตรกรไม่มีสัญญาการผลิตที่ชัดเจน แต่สามารถได้รับความช่วยเหลือด้านสินเชื่อหรือปัจจัยการผลิตจากผู้รับซื้อ ราคาผลผลิตเป็นไปตามราคาประกันของทางราชการ) พริกเป็นพืชเศรษฐกิจอีกประเภทหนึ่งที่ทำรายได้สูง แต่มีความเสี่ยงต่อการสูญเสียผลผลิตจากโรคและแมลงสูงเช่นกัน นอกจากนั้นยังมีการปลูกยางพาราบนพื้นที่สูง แม้ว่าราคาจะตกต่ำในบางช่วง แต่เกษตรกรเห็นว่ายางพาราเป็นพืชที่สร้างรายได้เป็นเงินออม ใช้แรงงานจางน้อย และช่วยเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ของจังหวัด เช่นเดียวกับการทำสวนไม้เพื่อเก็บหน่อไม้และส่งหน่อไม้เข้าโรงงานทำตะเกียบ

ปัจจุบันระบบการผลิตเหล่านี้ต่างเผชิญกับความเสี่ยงจากสภาพภูมิอากาศ จึงจำเป็นต้องพัฒนาแนวทางการจัดการระบบการผลิตทางเกษตรภายใต้สภาวะแห้งแล้งและความเสื่อมโทรมของฐานทรัพยากรการผลิต จุดเริ่มต้นได้แก่การวางแผนจัดการการใช้ที่ดินที่สอดคล้องกับบริบทการผลิตและความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้จะต้องศึกษาสถานการณ์ความมั่นคงทางอาหาร สภาพเศรษฐกิจและสังคม เพื่อทำความเข้าใจกับรูปแบบและระดับความเสี่ยงโทรมของฐานทรัพยากรการผลิตทางเกษตร และกำหนดแนวทางการจัดการที่ดินที่เหมาะสมต่อการผลิตทางเกษตรที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและบริบทการผลิตทางเกษตรของชุมชน ตลอดจนพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการจัดการข้อมูลเชิงพื้นที่ ทั้งหมดนี้จะต้องดำเนินการโดยกระบวนการมีส่วนร่วมของเกษตรกรในพื้นที่ โครงการนี้มีเป้าหมายจะจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่สนับสนุนการออกแบบ วางแผนและดำเนินยุทธศาสตร์การพัฒนาที่สอดคล้องกับแผนการพัฒนาจังหวัดแพร่ทั้งในระยะสั้น (1-3 ปี) และระยะยาว (มากกว่า 3 ปี)

การวิจัยนี้เป็นการดำเนินการต่อยอดจากโครงการวิจัย “ศักยภาพเชิงพื้นที่ โอกาสและความเสี่ยงต่อทางเลือกในการผลิตทางเกษตรของจังหวัดแพร่”³ โดยจะปรับปรุงฐานข้อมูลทรัพยากรการผลิตทางเกษตรของจังหวัดแพร่ที่มีอยู่ ประเมิน

³ ถาวร อ่อนประไพ และคณะ, โครงการศักยภาพเชิงพื้นที่: โอกาสและความเสี่ยงต่อทางเลือกในการผลิตทางเกษตรของจังหวัดแพร่ (RDG5520067), สกว. (2557)

สถานการณ์ระดับความมั่นคงทางอาหารของชุมชน สถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคม และความเสื่อมโทรมของทรัพยากรดินและน้ำปัจจุบัน โดยใช้แผนที่การใช้ประโยชน์ที่ดินตามระบบการผลิตปี 2557/58 ที่ได้จากข้อมูลภาพถ่ายเทียมและเทคนิคการจำแนกเชิงวัตถุ (object-based classification) สัมภาษณ์เกษตรกร สสำรวจและวิเคราะห์ตัวอย่างดินและตัวอย่างพืช เพื่อเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติของดินเชิงเวลาและประเมินประสิทธิภาพการดูดใช้ธาตุอาหารในดินของต้นพืช ข้อมูลที่โครงการจัดเก็บและจัดการจะเป็นฐานข้อมูลทรัพยากรการผลิตทางเกษตรของจังหวัดแพร่ที่มีความต่อเนื่องและเป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์ระบบการผลิตทางเกษตรเชิงพื้นที่อย่างยั่งยืน

ความเสื่อมโทรมของฐานทรัพยากรเกษตรและที่ดินเป็นปัญหาของจังหวัดนครราชสีมาด้วยเช่นกัน การวิจัยในพื้นที่นี้ให้ความสำคัญกับการเรียนรู้และการวางแผนแบบมีส่วนร่วม และการวิจัยเชิงปฏิบัติการ เพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าร่วมในกระบวนการและกิจกรรมต่างๆ ในการแสวงหาแนวทางการแก้ไขปัญหา โดยผ่านกระบวนการคิด วิเคราะห์ พิจารณาและตัดสินใจของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

กระบวนการดังกล่าวจะเริ่มจากการเก็บข้อมูลสถานการณ์ความเสื่อมโทรมของที่ดิน แหล่งน้ำและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ ทั้งด้านกายภาพ ชีวภาพ เคมี รวมถึงคุณสมบัติเกี่ยวกับความเหมาะสมของทรัพยากรการผลิตทางการเกษตร โดยจะเก็บตัวอย่างดินจากพื้นที่ไร่ ที่นา ที่สวน และบริเวณครัวเรือน เก็บตัวอย่างน้ำจากแหล่งน้ำสาธารณะและบ่อบาดาลในชุมชน รวมทั้งเดินสำรวจ ใช้แบบสอบถาม สัมภาษณ์ ประชุมกลุ่มเกษตรกรเพื่อเก็บข้อมูลเกี่ยวกับสภาพพื้นที่ ผลกระทบ วิธีการรับมือและผลที่เกิดขึ้น

การวิเคราะห์และคืนข้อมูลเพื่อสะท้อนความเสื่อมโทรมและสถานการณ์ความมั่นคงทางด้านอาหารของชุมชนเป็นขั้นตอนสำคัญที่ช่วยสร้างการรับรู้สถานการณ์และความจำเป็นที่จะต้องมีการดำเนินงานเพื่อลดปัญหาและผลกระทบ และจะเป็นเวทีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์เพื่อแก้ไขปัญหาโดยภาคประชาสังคม หน่วยงานและองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โครงการนี้จะนำเสนอแผนปฏิบัติการและส่งมอบแผนให้ส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการกำหนดพื้นที่แปลงทดลองเพื่อการจัดการที่ดินและฐานทรัพยากรการผลิต และดำเนินกิจกรรมตามแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติที่จัดทำ โดยใช้พื้นที่สาธารณะและพื้นที่ทำไร่ ทำนา ทำสวน และพื้นที่ในบริเวณบ้านที่เกษตรกรสมัครใจ มีการติดตาม กระตุ้นและประเมินผลการดำเนินงานในแปลงทดลองและการนำแผนปฏิบัติการไปใช้ของหน่วยงาน

ที่มา: พนมศักดิ์ พรหมบุรณย์, โครงการวิเคราะห์ระบบสังคมนิเวศเกษตรแบบองค์รวมเพื่อความมั่นคงทางอาหารชุมชนในอำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ (SRI5820201), งานวิจัย SRI2 ความมั่นคงทางอาหารและความปลอดภัยของอาหาร, สกว. (2559)

เฉลิมพล สำราญพงษ์ และคณะ, โครงการทางเลือกระบบการผลิตทางเกษตรเพื่อความมั่นคงทางอาหารภายใต้ความเสี่ยงของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและความเสื่อมโทรมของทรัพยากรเกษตรในจังหวัดแพร่ (SRI5820208), งานวิจัย SRI2 ความมั่นคงทางอาหารและความปลอดภัยของอาหาร, สกว. (กำลังดำเนินการ)

ก้อง เต็มกระโทก และคณะ, โครงการพัฒนาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการความเสื่อมโทรมของฐานทรัพยากรเกษตรและที่ดินเพื่อการผลิตทางการเกษตรอย่างยั่งยืนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย (SRI5820210), งานวิจัย SRI2 ความมั่นคงทางอาหารและความปลอดภัยของอาหาร, สกว. (กำลังดำเนินการ)

3.2 การจัดการภัยคุกคามจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

SDG13 กำหนดให้เร่งรัดดำเนินการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและผลกระทบ ในขณะที่แผนพัฒนาฉบับที่ 12 ก็กำหนดให้มีการสร้างความรู้ ความเข้าใจ ความตระหนักและการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคส่วนต่างๆ ในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ทั้งนี้ภาคส่วนที่จะได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมากที่สุดได้แก่ภาคการเกษตรที่จำเป็นจะต้องมีความรู้เพื่อการจัดการภัยคุกคามที่สำคัญนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความแห้งแล้งและภาวะฝนทิ้งช่วงซึ่งกระทบต่อการเจริญเติบโตของผลผลิตทางการเกษตรในวงกว้าง งานวิจัยและพัฒนาด้าน

วิทยาศาสตร์เพื่อสนับสนุนการเกษตรในภาวะดังกล่าว โดย รศ.ดร.เหมือนเดือน พิศาลพงศ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และ ผศ. ดร. เอกวัล ลือพร้อมชัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จึงมีความสำคัญมากต่ออนาคตการเกษตรของไทย

การเกษตรในภาวะขาดน้ำ

พื้นที่นาในหลายภูมิภาคของไทยประสบปัญหาการขาดน้ำกระทันหัน โดยเฉพาะน่าน้ำฝนและพื้นที่ปลูกข้าวไร่บนภูเขาสูง หากสามารถช่วยให้ต้นข้าวทนต่อสภาวะขาดน้ำได้นานขึ้น ก็จะลดความเสี่ยงต่อการสูญเสียผลผลิตได้มาก ทั้งนี้ เมื่อเกิดสภาวะขาดน้ำ พืชไม่สามารถดึงน้ำและธาตุอาหารที่จำเป็นต่อการเจริญเติบโตเพราะขาดธาตุฟอสฟอรัส ตามธรรมชาติมีจุลินทรีย์หลายชนิดที่มีความสามารถตรึงฟอสฟอรัสที่เป็นประโยชน์ต่อพืชได้ในสภาวะขาดน้ำ และมีการนำมาใช้ในระบบการผลิตทางการเกษตรแล้ว อาทิ ราอาร์บัสคูลาร์ไมคอร์ไรซา (arbuscular mycorrhizal fungi) ซึ่งจากมุมมองของเกษตรอินทรีย์ การใช้ราไมคอร์ไรซาก็คือการให้ธาตุอาหารหลักผ่านการอิงอาศัยของจุลินทรีย์ที่ดูดจับฟอสฟอรัสมาให้พืชใช้ในการเจริญเติบโต ทำให้พืชมีชีวมวลเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม ไรไมคอร์ไรซาก็มีจำนวนลดลงเมื่ออยู่ในสภาวะแวดล้อมที่แปรปรวนโดยเฉพาะในสภาวะขาดน้ำ

การวิจัยนี้คือการพัฒนารวมวิธีผลิตเม็ดเคลือบ arbuscular mycorrhiza (AM encapsulation cell - AMec) เป็นเม็ดปุ๋ยแบบใหม่ที่เคลือบหุ้มเชื้อสปอร์เชื้อราอาร์บัสคูลาร์ไมคอร์ไรซาอย่างเดียวก่อน และแบบหุ้มเชื้อสปอร์เชื้อราอาร์บัสคูลาร์ไมคอร์ไรซาผสมกับปุ๋ยอินทรีย์ด้วยฟิล์มอัลจิเนต และศึกษาผลของเม็ดเคลือบที่มีต่อการเจริญของพืชและความสามารถทนต่อสภาวะขาดน้ำโดยทดสอบกับข้าวและข้าวโพดซึ่งเป็นพืชอาหารหลักและพืชเศรษฐกิจของไทย

ผลการศึกษาพบว่าเม็ดเคลือบ AMec ใช้งานง่ายและสามารถคงการเจริญของเชื้อราอาร์บัสคูลาร์ไมคอร์ไรซาได้ และพบว่าการเติบโตของเส้นใยเชื้อราในเม็ดปุ๋ยทั้งแบบเชื้อราอาร์บัสคูลาร์ไมคอร์ไรซาอย่างเดียวและแบบเชื้อราอาร์บัสคูลาร์ไมคอร์ไรซาผสมกับปุ๋ยอินทรีย์ขึ้นกับความเข้มข้นของอัลจิเนตในฟิล์มเคลือบ โดยพบว่าสูตร 2% อัลจิเนตเป็นสูตรที่เหมาะสม ปุ๋ยอินทรีย์ที่อยู่ในเม็ดปุ๋ยไม่มีผลรบกวนการเข้าอาศัยของเชื้อราภายในราก โดยเฉพาะอย่างยิ่งรากข้าวโพด นอกจากนี้ ปริมาณฟอสฟอรัสในต้นข้าวและข้าวโพดที่ใส่ปุ๋ยแบบเชื้อราอาร์บัสคูลาร์ไมคอร์ไรซาผสมกับปุ๋ยอินทรีย์มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น และมีความเป็นไปได้ที่ชัดเจนว่าในสภาวะขาดน้ำที่มากกว่า 14 วัน ต้นข้าวโพดที่ใส่ปุ๋ยแบบเชื้อราอาร์บัสคูลาร์ไมคอร์ไรซาผสมกับปุ๋ยอินทรีย์สามารถรักษาปริมาณน้ำในพืชไว้ได้เช่นเดียวกับต้นที่ใส่เชื้อราอาร์บัสคูลาร์ไมคอร์ไรซาอย่างเดียว

นอกจากเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตในสภาวะขาดน้ำแล้ว ผลการวิจัยนี้อาจจะช่วยเพิ่มทางเลือกตลอดจนลดต้นทุนการผลิตในระยะยาวแก่เกษตรกรจากการใช้ปุ๋ยเคมีได้ด้วย ทั้งนี้ได้มีการเผยแพร่ “AMec” ให้กับโครงการฟาร์มสร้างสุข ในสังกัดงานสร้างเสริมสุขภาพ คณะแพทยศาสตร์ โรงพยาบาลรามาธิบดี ซึ่งมีความร่วมมือกับกลุ่มเกษตรกรที่ปลูกพืชแบบอินทรีย์ในจังหวัดปทุมธานี เพื่อพัฒนาต่อยอดในการใช้ประโยชน์เม็ด AMec หน่วยงานรัฐหรือเอกชน หรือเกษตรกรที่สนใจสามารถนำวิธีการนี้ไปประยุกต์ใช้ได้ในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ

ที่มา: เหมือนเดือน พิศาลพงศ์, โครงการเม็ดเคลือบอาร์บัสคูลาร์ไมคอร์ไรซาสำหรับการปลูกข้าวอินทรีย์ในสภาพขาดน้ำ, (SRI5920201) งานวิจัย SRI2 ความมั่นคงทางอาหารและความปลอดภัยของอาหาร, สกว. (2559)

การเกษตรในภาวะแห้งแล้ง

หากฝนทิ้งช่วงเป็นเวลานานก็จะเกิดภาวะแห้งแล้งที่ทำให้พืชเครียด ส่งผลกระทบต่อการเจริญเติบโตและผลผลิต แม้ว่าพืชมีกลไกลดความเครียดเพื่อป้องกันตัวเอง แต่กลไกเหล่านี้ซับซ้อนและปรับตัวได้ช้า ปัจจุบันบางประเทศนำแบคทีเรียทนแล้งมาผลิตเป็นหัวเชื้อสำหรับเคลือบเมล็ดพืชหรือใส่ในดินระหว่างการเพาะปลูกพืช พบว่าสามารถส่งเสริมการเจริญเติบโตของพืชและคงปริมาณผลผลิตของพืชในสภาวะแห้งแล้งได้ ประเทศไทยยังไม่มีการผลิตหัวเชื้อจุลินทรีย์

ประเภทนี้ จึงมีความจำเป็นต้องวิจัยโดยใช้แบคทีเรียจากแหล่งที่มาในประเทศ เพื่อให้มั่นใจได้ว่าแบคทีเรียจะสามารถอยู่รอดในสภาพแวดล้อมที่จะนำไปใช้ประโยชน์ได้

ลพบุรีได้รับเลือกให้เป็นตัวแทนของพื้นที่แห้งแล้งในภาคกลางซึ่งมีลักษณะดินที่ไม่เค็มจัด พืชจะได้รับผลกระทบจากความแห้งแล้งอย่างเดียว ในขณะที่พื้นที่ภาคอื่นๆ อาจพบปัญหาดินเค็มร่วมด้วย การวิจัยเริ่มด้วยการเพาะเลี้ยงแบคทีเรียทนแล้งสายพันธุ์ต่างๆ ที่คัดแยกจากดินบริเวณรากอ้อยและข้าวที่ปลูกในพื้นที่แล้งซ้ำซากในจังหวัดลพบุรี จากนั้นนำแบคทีเรียที่เพาะเลี้ยงไว้อย่างน้อย 30 สายพันธุ์มาศึกษาลักษณะการเจริญและประสิทธิภาพ พัฒนาหัวเชื้อแบคทีเรียผสมโดยศึกษาปริมาณหัวเชื้อแบคทีเรียผสมที่เหมาะสมต่อการเจริญบริเวณรากพืชที่ปลูกในสภาวะแห้งแล้ง โดยโครงการนี้ใช้ข้าวพันธุ์ข้าวหอมมะลิ 105 และข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เป็นตัวแทนพืชเศรษฐกิจที่นิยมปลูกในพื้นที่นอกเขตชลประทานที่แห้งแล้ง จากนั้นจึงทดสอบประสิทธิภาพของหัวเชื้อแบคทีเรียในการเพิ่มความทนต่อสภาวะแห้งแล้งของพืช ช่วยให้พืชฟื้นตัวหลังสภาวะแล้งและช่วยรักษาระดับการคายระเหยน้ำของพืชในสภาวะแล้ง ขั้นตอนสุดท้ายคือการประมวลผลการศึกษาโดยหาความแตกต่างทางสถิติของชุดทดลองที่ใช้เมล็ดพืชเคลือบ/ไม่เคลือบด้วยหัวเชื้อแบคทีเรีย เพื่อยืนยันประสิทธิภาพของหัวเชื้อแบคทีเรียที่พัฒนาขึ้น วิเคราะห์ความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์ด้วยวิธี Cost-benefit analysis โดยคำนวณต้นทุนการผลิตหัวเชื้อแบคทีเรียพร้อมใช้และการประเมินผลตอบแทนด้านการเงินจากมูลค่าผลผลิตจากอัตรารอดชีวิตของพืชเมื่อเปรียบเทียบกับสภาวะแล้ง

ระยะต่อไปคือการวิจัยในระดับแปลงทดลองเพื่อยืนยันประสิทธิภาพของหัวเชื้อแบคทีเรียผสม และพัฒนาวิธีเตรียมผลิตภัณฑ์แบคทีเรียพร้อมใช้ จัดทำแปลงสาธิตปลูกข้าวและข้าวโพด ประชาสัมพันธ์ให้เกษตรกรเข้าใจและเห็นประโยชน์ และแจกตัวอย่างผลิตภัณฑ์ให้เกษตรกรลองใช้ โดยจะทำงานร่วมกับนักวิชาการด้านเกษตรในจังหวัดลพบุรี หลังจากนั้นจะประเมินความพอใจของเกษตรกร และขยายผลไปสู่จังหวัดอื่นๆ ที่ประสบปัญหาแล้งซ้ำซาก ฝนทิ้งช่วง

เนื่องจากการวิจัยนี้มีศักยภาพเชิงพาณิชย์ทั้งในระดับประเทศและอาเซียน จึงมีโอกาสจะสร้างความร่วมมือกับโรงงานอุตสาหกรรมที่มีประสบการณ์ในการผลิตหัวเชื้อแบคทีเรียและผลิตภัณฑ์ชีวภาพ และมีโอกาสจะขยายไปสู่การวิจัยเพื่อใช้ประโยชน์กับพืชเศรษฐกิจชนิดอื่นๆ เช่น อ้อย มันสำปะหลัง ข้าวฟ่าง ทานตะวัน

ที่มา: เอกวัล ลือพร้อมชัย และคณะ, โครงการวิจัยพัฒนาหัวเชื้อแบคทีเรียผสมเพื่อส่งเสริมการเจริญและการฟื้นตัวของพืชเศรษฐกิจในสภาวะแห้งแล้ง (SRI5820206), งานวิจัย SRI2 ความมั่นคงทางอาหารและความปลอดภัยของอาหาร, สกว. (กำลังดำเนินการ)

3.3 การปรับตัวของเกษตรกรเพื่อรับมือกับภาวะภัยแล้ง

นอกจากความรู้ที่ผลิตโดยนักวิจัยแล้ว การวางแผนภาคการเกษตรเพื่อรับมือกับภาวะภัยแล้งจำเป็นต้องมีความรู้เกี่ยวกับแนวทางการรับมือของเกษตรกรในปัจจุบัน ตัวอย่างงานวิจัยกลุ่มนี้ เช่น งานของ รศ. ดร. มาฆะสิริ เชาวกุล มหาวิทยาลัยนเรศวร ซึ่งศึกษาการปรับตัวของเกษตรกรที่ทำนาในพื้นที่ชลประทานภายใต้ภาวะภัยแล้ง รวมทั้งประเมินผลมาตรการให้ความช่วยเหลือของภาครัฐ

การปรับตัวของเกษตรกรเพื่อรับมือกับภัยแล้ง

ในช่วงปี 2546-2557 ประเทศไทยมีปริมาณน้ำฝนเฉลี่ย 1,541 มิลลิเมตรต่อปีซึ่งแสดงแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นเล็กน้อย และมีการเคลื่อนไหวขึ้นลงปีต่อปีก่อนข้างสูง แต่จำนวนวันที่ฝนตกกลับลดลง 4 วันต่อปีโดยเฉลี่ย เมื่อพิจารณารายภาคพบว่าภาคใต้และภาคกลางมีปริมาณน้ำฝนเฉลี่ยต่อปีเพิ่มขึ้นมากกว่าภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในขณะที่จำนวนวันที่ฝนตกลดลงมากที่สุดที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคใต้ และภาคเหนือตามลำดับ สรุปภาพรวมคือการตกของฝนได้เลื่อนไปที่ภาคกลางและภาคใต้ ในช่วงปลายฝนต้นแล้งของปี 2550-2558 ปริมาณน้ำในเขื่อนขนาดใหญ่ลดลงจากร้อยละ 83.91 ของความจุอ่างเหลือเพียงร้อยละ 57.85 โดยปริมาณน้ำในเขื่อนภาคเหนือลดลงมากกว่าทุกภาค

การเปลี่ยนแปลงนี้ส่งผลกระทบมากที่สุดต่อเกษตรกรที่ทำนาในพื้นที่ชลประทานซึ่งเป็นพื้นที่รับประโยชน์โดยตรงของเขื่อนขนาดใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนาปรัง พื้นที่ปลูกข้าวนาปรังภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีแนวโน้มลดลง โดยเฉพาะในปี 2557/58 แต่ไม่มีการปลูกพืชไร่ เช่น ข้าวโพด หรือถั่วต่าง ๆ ที่ใช้น้ำน้อยเพิ่มขึ้นมาชดเชยรายได้รัฐบาลได้จัดทำโครงการบูรณาการช่วยเหลือเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบจากภัยแล้งปี 2558/2559 (8 มาตรการ) ในวงเงิน 11,000 ล้านบาท ได้แก่ 1) ส่งเสริมความรู้และสนับสนุนปัจจัยการผลิต 2) ชะลอหรือขยายเวลาชำระหนี้ในเขตปฏิรูปที่ดิน 3) จ้างงานและฝึกอบรมเพื่อเพิ่มผลผลิตการผลิต 4) พัฒนาอาชีพ 5) เพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำและส่งเสริมการปลูกพืชใช้น้ำน้อย 6) เพิ่มปริมาณน้ำต้นทุน ด้วยปฏิบัติการฝนหลวง ขุดเจาะบ่อน้ำบาดาล ฯลฯ 7) เสริมสร้างสุขภาพและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และ 8) การสนับสนุนอื่น ๆ เช่น ธ.ก.ส. ให้สินเชื่อแก่วิสาหกิจชุมชน

อย่างไรก็ดี ในระยะยาวสังคมไทยต้องยอมรับว่าภัยแล้งมีแนวโน้มจะเป็นปรากฏการณ์ต่อเนื่องและทวีความรุนแรงขึ้น นับเป็นความเสี่ยงที่สำคัญต่อรายได้ของเกษตรกร จำเป็นที่ภาครัฐจะต้องมีความรู้เกี่ยวกับการปรับตัวของเกษตรกรทำนาในพื้นที่ชลประทานเพื่อพัฒนามาตรการสนับสนุนที่เหมาะสม

การทบทวนการศึกษาวิจัยเรื่องการปรับตัวของเกษตรกรต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ผ่านมาชี้ว่าภัยแล้งส่งผลกระทบต่อเกษตรกรในภาคเหนือ ตะวันออกเฉียงเหนือและภาคกลางตามลำดับ และเกษตรกรที่เปราะบางต่อภาวะภัยแล้งได้แก่ เกษตรกรในพื้นที่ชลประทานที่ทำนาเป็นอาชีพหลัก ทั้งนี้กว่าร้อยละ 90 ของเกษตรกรในพื้นที่ดังกล่าวทำนาปีและนาปรังอย่างต่อเนื่อง และในระยะเวลาที่ผ่านมาเกษตรกรกลุ่มนี้มีการปรับตัวแบบระยะสั้น เช่น ไม่เพาะปลูกหรือลดพื้นที่ปลูกข้าวนาปรัง ซึ่งเป็นการลดความเสี่ยง มิใช่การปรับวิธีการเกษตรเพื่อชดเชยการสูญเสียรายได้ ส่วนภาครัฐก็ยังแก้ปัญหาภัยแล้งแบบเฉพาะหน้าและระยะสั้น เช่น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระดับชุมชนเพื่อรองรับน้ำ เช่น การพัฒนาแก้มลิงและขุดลอกคูคลองต่างๆ อบรมการปลูกพืชที่ใช้น้ำน้อย ให้สินเชื่อเพื่อรวมกลุ่มวิสาหกิจชุมชน ข้อเสนอแนะส่วนใหญ่เป็นเรื่องของการบรรเทาผลกระทบในช่วงที่ฝนแล้ง เช่น การปลูกพืชอาหารเพื่อความมั่นคงด้านอาหารของครัวเรือนโดยแนะนำให้จัดหาสระน้ำเพื่อเก็บกักน้ำเอาไว้ในช่วงฝนแล้ง

การวิจัยนี้จะศึกษาสาเหตุที่เกษตรกรปรับตัวรับมือกับความเสี่ยงภัยแล้งค่อนข้างน้อยและวิธีการปรับตัวไม่หลากหลาย รวมทั้งจะประเมินผลการสนับสนุนของภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสนับสนุนแบบบูรณาการผ่าน 8 มาตรการ เพื่อพัฒนาแนวทางการสนับสนุนที่เหมาะสมต่อการปรับตัวของเกษตรกร โดยจะศึกษาพื้นที่ 8 จังหวัด 12 อำเภอ ซึ่งเป็นพื้นที่ทำนาสำคัญในเขตชลประทานภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคกลางที่เป็นพื้นที่ประสบภัยแล้ง ในช่วงตุลาคม 2556 ถึงเมษายน 2558 และอยู่ภายใต้โครงการบูรณาการช่วยเหลือเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบจากภัยแล้ง

ที่มา: มาษะสิริ เชาวกุล, โครงการปรับตัวต่อภาวะภัยแล้งของเกษตรกรทำนาในพื้นที่ชลประทาน พร้อมประเมินโครงการบูรณาการช่วยเหลือเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบจากภัยแล้ง (SRI5930307), งานวิจัย SRI3 การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ น้ำ ที่ดิน และการจัดการสิ่งแวดล้อม, สกว. (กำลังดำเนินการ)

4. ความมั่นคงและผลประโยชน์ทางทะเล

ประเทศไทยมีอาณาเขตทางทะเล (maritime zone) ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 กว่า 350,000 ตารางกิโลเมตร คิดเป็นกว่าครึ่งหนึ่งของอาณาเขตทางบก และกองทัพเรือได้ประเมินว่าผลประโยชน์ทางทะเลของประเทศไทยในปี 2557 มีมูลค่าไม่ต่ำกว่า 24 ล้านล้านบาทต่อปี (กองทัพเรือ, ยุทธศาสตร์ 10 ปีข้างหน้า) แต่โอกาสและความท้าทายในเรื่องนี้ยังไม่ได้รับความสนใจจากสังคมไทยเท่าที่ควร

คนไทยมีแนวโน้มที่จะใช้ทะเลเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่สถานภาพของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่งของไทยมีแนวโน้มที่เสื่อมโทรมลงในอัตราเร่งอย่างต่อเนื่อง ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นตกอยู่ในมือคนไทยในปริมาณที่น้อยกว่าที่ควรจะเป็น (ไม่ถึงร้อยละ 30) แต่ประชาชนคนไทยได้รับผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อม อุปสรรคที่สำคัญคือการ

ขาดความสามารถในการบริหารจัดการ การขาดนโยบายของชาติทางทะเล (National Marine Policy) ที่ยึดหลัก มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน ตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง บนฐานของการมีส่วนร่วมอย่างมีความหมาย และฐานความรู้ที่เหมาะสมกับบริบทของทะเลไทย

สกว. จึงสนับสนุนให้ ศ. ดร. เติมศักดิ์ จารยะพันธุ์ และ ดร. สมฤดี จิตประไพ ดำเนินงานโครงการจัดการความรู้เพื่อผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลตั้งแต่ปี 2553 เพื่อรองรับการทำงานของคณะอนุกรรมการจัดการความรู้เพื่อผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล และมีส่วนนำไปสู่การตัดสินใจของรัฐบาลในการให้สัตยาบันอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม พ.ศ. 2554 ผลการศึกษาอย่างต่อเนื่องสนับสนุนการจัดทำแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล พ.ศ. 2558-2564 และการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการปฏิรูปการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง สภาปฏิรูปแห่งชาติ อาทิ การจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปด้านการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และการยกย่อง พ.ร.บ. การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ.

ปัจจุบันยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ได้ระบุเรื่องการปกป้องทรัพยากรทางทะเลและป้องกันกีดกันการกัดเซาะตลิ่งและชายฝั่ง และแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ก็ได้กำหนดเรื่องการรักษาความมั่นคงและผลประโยชน์ของชาติทางทะเลเพื่อคงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยและสิทธิอธิปไตยในเขตทางทะเลไว้ภายใต้ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างความมั่นคงของชาติ รวมทั้ง SDG14 ได้ระบุเรื่องการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางทะเลและมหาสมุทรอย่างยั่งยืน

เนื่องจากการศึกษาเรื่องความมั่นคงและผลประโยชน์ทางทะเลจะต้องครอบคลุมและเชื่อมโยงด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดความยั่งยืน และจำเป็นต้องระบุนโยบายสำคัญจำเป็นต้องพัฒนาตามลำดับความสำคัญ สกว. จึงสนับสนุนให้ ศ. ดร. โสภารัตน์ จารุสมบัติ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จัดทำ**แผนที่นำทางการวิจัยด้านผลประโยชน์แห่งชาติและความมั่นคงทางทะเล** เพื่อสนับสนุนให้เกิดแนวทางการวิจัยและการปฏิบัติงานเกี่ยวกับทะเลที่สอดคล้องกับทิศทางของยุทธศาสตร์ชาติทางทะเลของประเทศไทยและความต้องการของหน่วยงานต่างๆ

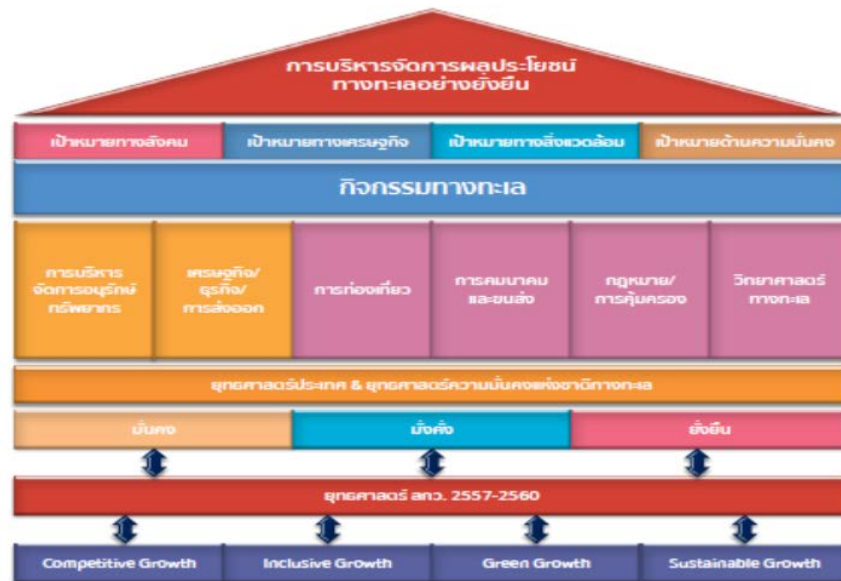
แผนที่นำทางการวิจัยด้านความมั่นคงและผลประโยชน์ทางทะเลของไทย

การจัดทำแผนที่นำทางฯ นี้คำนึงถึงความสอดคล้องกับพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 แผนยุทธศาสตร์ และนโยบายหลักที่เกี่ยวข้อง แผนที่นำทางฯ ชี้ให้เห็นช่องว่างที่สำคัญ 2 มิติ ได้แก่

1) ช่องว่างทางความรู้ – งานวิจัยทางทะเลของไทยส่วนใหญ่เป็นเชิงตั้งรับ ขาดการพยากรณ์แนวโน้มในอนาคต และเกิดขึ้นตามความสนใจของนักวิจัย ขาดการจัดลำดับความสำคัญของโจทย์วิจัย นอกจากนี้ยังมีข้อจำกัดด้านพื้นที่ คือ มักจำกัดอยู่เฉพาะเขตทะเลไทย (ยกเว้นงานวิจัยการท่องเที่ยวที่กระจายทุกเขตทะเล) และส่วนใหญ่ไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง ไม่ได้พิจารณาในระดับนโยบายชาติ ความสัมพันธ์และข้อผูกพันระหว่างประเทศ และยังไม่เชื่อมโยงระหว่างมิติเศรษฐกิจกับมิติสิ่งแวดล้อม ส่วนงานวิจัยด้านการอนุรักษ์พื้นที่ที่มักเป็นงานระดับชุมชน/ท้องถิ่น ก็ไม่เชื่อมโยงกับนโยบาย กฎหมายระดับประเทศ จึงไม่สามารถผลักดันการเปลี่ยนแปลง

2) ช่องว่างทางนโยบาย – ขาดนโยบายและยุทธศาสตร์ทางทะเลระดับชาติเพื่อกำกับทิศทางการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ขาดการมองภาพรวมและไม่ต่อเนื่อง หน่วยงานต่างๆ ไม่สามารถทำงานเชิงบูรณาการ และขาดการมีส่วนร่วมของคนในพื้นที่ ทำให้ต้องเปลี่ยนนโยบาย มาตรการ การยกเว้นการใช้กฎหมาย ฯลฯ นำไปสู่ปัญหาวิกฤตความน่าเชื่อถือของหน่วยงานภาครัฐ นอกจากนี้ไทยมีพันธกรณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก แต่กฎหมายที่มีอยู่ไม่ครอบคลุมหรือล้าสมัย เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานตามพันธกรณี ต้องใช้คำสั่งหรือนโยบายเฉพาะหน้า ซึ่งนำไปสู่ปัญหาอีกรูปแบบหนึ่ง

แผนที่นำทางฯ กำหนดกรอบการพัฒนาความรู้เพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนนโยบายและการปฏิบัติดังนี้



ภาพที่ 7 เป้าหมายการบริหารจัดการผลประโยชน์ทางทะเลของประเทศไทย ปี พ.ศ.2561

นอกจากนี้ยังชี้ว่ารายงานสถานภาพของทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (State of the Ocean and Coast: SOC) และการวางกรอบแนวทางเพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับการลงทุนพัฒนาธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีและใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเพื่อเข้าสู่เศรษฐกิจสีน้ำเงิน (Framework for Blue Economy) เป็นเรื่องสำคัญยิ่ง เพราะจะเป็นการวางกรอบทิศทางงานวิจัยทางทะเลในอนาคต และช่วยให้เกิดการบูรณาการทำงานร่วมกันของทุกภาคส่วน เกิดคำแนะนำในเชิงนโยบายและแนวทางหรือมาตรการในการป้องกันแก้ไขปัญหาต่างๆ เพื่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถใช้ข้อมูลเหล่านี้เป็นข้อมูลกลางในการบริหารจัดการต่างๆ อีกทั้งจะเป็นฐานสำคัญในการพัฒนาโยบายการจัดการผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลที่มีประสิทธิภาพต่อไป

ที่มา: โสภารัตน์ จารุสมบัติ และคณะ, โครงการแผนที่นำทางการวิจัย: ประเด็นวิจัยยุทธศาสตร์ด้านผลประโยชน์แห่งชาติและความมั่นคงทางทะเล (SRI5830701), งานวิจัย SRI7 ผลประโยชน์แห่งชาติและความมั่นคงทางทะเล, สกว. (2559)

4.1 เศรษฐกิจสีน้ำเงิน

เป้าหมายสำคัญประการหนึ่งของแผนที่นำทางฯ และก้าวแรกของการสร้างความรู้สำคัญที่เกี่ยวข้อง คือการพัฒนากรอบแนวคิดเรื่อง**เศรษฐกิจสีน้ำเงิน (Blue Economy)** หรือการพัฒนาเศรษฐกิจบนฐานทรัพยากรทางทะเลชายฝั่งอย่างยั่งยืน โดย รศ. ดร. โสภารัตน์ จารุสมบัติ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ การศึกษาแนวโน้มของการพัฒนาจังหวัดชายฝั่งทะเลของไทยเพื่อเข้าสู่เศรษฐกิจสีฟ้า โดย รศ. ดร. นิรมล สุธรรมกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ การพัฒนาระบบบริหารจัดการระบบบัญชีเศรษฐกิจสีน้ำเงิน (SEEA-Blue Economy) ที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย โดย นางสาววัชริน มีรอด สำนักงานวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ และการวิจัยมูลค่าเศรษฐกิจของระบบนิเวศป่าชายเลน โดย รศ.ดร. อรพรรณ ศรีเสาวลักษณ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

“เศรษฐกิจสีน้ำเงิน” ของไทย

แนวคิดเรื่องเศรษฐกิจสีน้ำเงิน (Blue Economy) เป็นความพยายามที่จะจัดสมดุลระหว่างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจกับความยั่งยืนของทะเลและชายฝั่ง ซึ่งเป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับและปฏิบัติในหลายประเทศ สำหรับประเทศไทย เรื่องนี้นับเป็นความท้าทายที่ยิ่งใหญ่ จำเป็นจะต้องมีกรอบแนวคิดที่ชัดเจนทั้งในเรื่องของนิยาม การบริหารจัดการ สถาบัน การลงทุน นวัตกรรมทางธุรกิจ

การสร้างความรู้เพื่อเตรียมความพร้อมของทุกภาคส่วนของไทยในการเข้าสู่เศรษฐกิจสีน้ำเงินจึงเป็นเรื่องสำคัญ เร่งด่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่อง 1) การศึกษาทบทวนและสังเคราะห์ความรู้ต่างประเทศ 2) การกำหนดเขต Blue Economic Zone ของประเทศไทย โดยใช้ระบบบัญชีรายได้ประชาชาติระดับจังหวัดหรือภูมิภาค และ Coastal Account ซึ่งสามารถระบุขนาดพื้นที่ ขอบเขต องค์ประกอบของความหลากหลายชีวภาพ ความหนาแน่นและปริมาณพันธุ์พืชพันธุ์สัตว์ ในพื้นที่ 3) การประเมินเศรษฐกิจสีน้ำเงิน (Blue Economy Assessment) โดยเริ่มจากการจัดระบบบัญชีของประเทศใหม่ โดยใช้ Framework ของ The UN Statistical Commission's System of Environmental and Economic Accounting (SEEA) 2012 4) การประเมินมูลค่าของระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง 5) การประเมินโอกาสและความเสี่ยงจากการลงทุนของภาคธุรกิจเพื่อเข้าสู่เศรษฐกิจสีน้ำเงิน 6) การศึกษากฎหมายหรือข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับทะเลและมีผลต่อ Blue Economy และ 7) การศึกษาวิจัยในประเด็นเฉพาะเรื่อง

ที่มา: โสภารัตน์ จารุสมบัติ, ชุดโครงการการพัฒนากรอบแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจบนฐานทรัพยากรทางทะเลชายฝั่งอย่างยั่งยืนในบริบทของประเทศไทย (Blue Economy) (SRI5930704), งานวิจัย SRI7 ผลประโยชน์แห่งชาติและความมั่นคงทางทะเล, สกว. (กำลังดำเนินการ)

การพัฒนาจังหวัดชายฝั่งทะเลของไทยเพื่อเข้าสู่เศรษฐกิจสีน้ำเงิน

ข้อมูลเกี่ยวกับมูลค่ากิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของจังหวัดหรือพื้นที่ต่าง ๆ ในประเทศไทยเป็นความรู้เบื้องต้นที่จะนำไปสู่การวิเคราะห์ว่าพื้นที่ใดมีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจสีน้ำเงินโดยใช้กรอบแนวคิดทฤษฎีเรื่องการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่คำนึงถึงต้นทุนค่าเสียโอกาสในการพัฒนาในโอกาส (Opportunity Approach) ซึ่งครอบคลุมทุนที่มนุษย์สร้าง ทุนมนุษย์ ทุนธรรมชาติ พร้อมทั้งกำหนดตัวชี้วัดที่บ่งบอกศักยภาพในการพัฒนาเข้าสู่เขตเศรษฐกิจสีน้ำเงิน (Blue Economic Zone) และเกณฑ์ขั้นต่ำ

โครงการนี้จะจัดเก็บข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิเกี่ยวกับกลุ่มธุรกิจที่เกี่ยวข้อง เช่น ประมงและเพาะเลี้ยง ทำเรือ การเดินเรือ การขนส่งทางน้ำ การท่องเที่ยว โรงแรมและที่พักตากอากาศ กิจกรรมการพัฒนาชายฝั่ง เช่น ขุดเจาะน้ำมันและก๊าซ อุตสาหกรรมชายฝั่ง เหมืองแร่ในทะเล พลังงานหมุนเวียน ฯลฯ และการบริการด้านสิ่งแวดล้อม และจะสัมภาษณ์เชิงลึกภาคราชการและเอกชน 24 จังหวัด โดยแบ่งเป็น กลุ่มจังหวัดภาคกลางและภาคตะวันออก กลุ่มจังหวัดภาคตะวันตก และภาคใต้ฝั่งทะเลอ่าวไทย และกลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่งทะเลอันดามัน

ที่มา: นิรมล สุธรรมกิจ, โครงการศึกษาแนวโน้มของการพัฒนาจังหวัดชายฝั่งทะเลของไทยเพื่อเข้าสู่เศรษฐกิจสีน้ำเงิน, งานวิจัยภายใต้ชุดโครงการการพัฒนากรอบแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจบนฐานทรัพยากรทางทะเลชายฝั่งอย่างยั่งยืนในบริบทของประเทศไทย (Blue Economy) (SRI6030701), งานวิจัย SRI7 ผลประโยชน์แห่งชาติและความมั่นคงทางทะเล, สกว. (กำลังดำเนินการ)

กรอบการจัดทำระบบบัญชีเศรษฐกิจสีน้ำเงินที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย

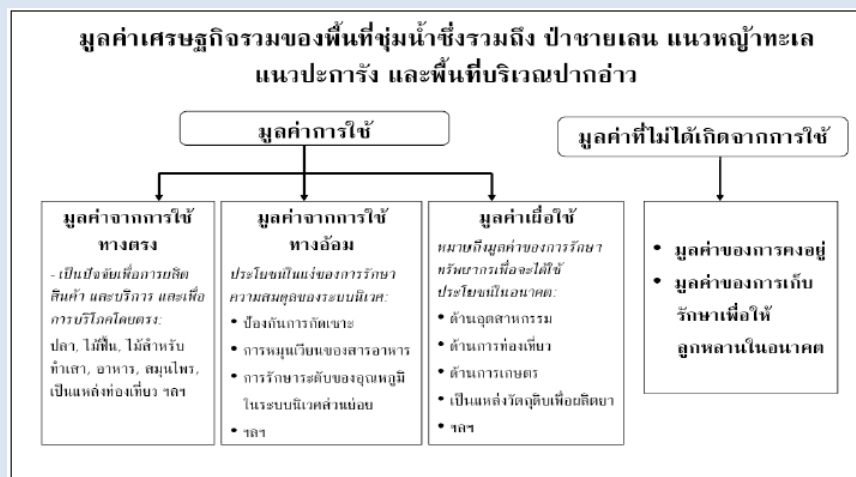
ระบบบัญชีเศรษฐกิจสีน้ำเงินจะนำไปสู่การประเมินมูลค่าเศรษฐกิจสีฟ้าของประเทศที่เป็นประโยชน์เชิงนโยบาย แต่การจัดทำระบบบัญชีเศรษฐกิจสีฟ้าไม่ใช่เรื่องง่าย เนื่องจากระบบต้องครอบคลุมข้อมูลด้านกายภาพ เศรษฐกิจและสังคมของพื้นที่ต่าง ๆ ที่มีการใช้ประโยชน์ทางทะเลของประเทศ อย่างไรก็ตามเรื่องนี้มีความสำคัญที่ต้องเริ่มดำเนินการตั้งแต่นี้

ความท้าทายประการแรกคือข้อมูลซึ่งยังมีช่องว่างอยู่มาก โครงการนี้จะจัดทำกรอบระบบบัญชีเศรษฐกิจสีฟ้าที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยโดยจะศึกษาแนวคิดของการจัดทำระบบบัญชีและการจัดทำบัญชีเศรษฐกิจสีฟ้าของต่างประเทศ รวบรวมและประเมินความพร้อมของข้อมูลทุติยภูมิและเสนอแนะแนวทางการจัดเตรียมความพร้อมของข้อมูลประมาณการเศรษฐกิจสีน้ำเงินในสาขานำร่อง ได้แก่ ประมง และท่องเที่ยว และจัดทำข้อเสนอแนะโครงสร้างการจัดเก็บข้อมูลเพื่อสนับสนุนการจัดทำระบบบัญชีเศรษฐกิจสีน้ำเงิน (SEEA-Blue Economy) ของประเทศไทย

ที่มา: วัชริน มีรอด, โครงการพัฒนารอบการจัดทำระบบบัญชีเศรษฐกิจสีฟ้า (SEEA-Blue Economy) ที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย งานวิจัยภายใต้ชุดโครงการการพัฒนารอบแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจบนฐานทรัพยากรทางทะเลชายฝั่งอย่างยั่งยืนในบริบทของประเทศไทย (Blue Economy) (SRI6030702), งานวิจัย SRI7 ผลประโยชน์แห่งชาติและความมั่นคงทางทะเล, สกว. (กำลังดำเนินการ)

มูลค่าเศรษฐกิจของระบบนิเวศป่าชายเลน

ป่าชายเลนเป็นระบบนิเวศที่สำคัญและเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจสีฟ้าที่ต้องมีการจำแนกและแจกแจงการใช้ประโยชน์ให้ครบถ้วน และประเมินมูลค่าเศรษฐกิจ เพื่อสนับสนุนการกำหนดนโยบายการพัฒนาที่สมดุลและยั่งยืน โครงการนี้คือการพัฒนาด้านแบบการประเมินมูลค่าทางเศรษฐกิจของระบบนิเวศป่าชายเลนของไทย โดยจะศึกษา 3 พื้นที่ตัวแทนชายฝั่งทะเลไทย (ระนอง พังงา จันทบุรี) และประเมินมูลค่าทั้งด้านการใช้ประโยชน์ทางตรง (use value) และประโยชน์ที่เกิดขึ้นทางอ้อม (non-use value) คาดหวังว่าจะสามารถนำแนวคิดนี้ไปประยุกต์ใช้กับทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอื่นๆ นอกจากสนับสนุนการกำหนดนโยบายแล้ว ยังคาดหวังว่าความรู้ที่เกิดขึ้นจะสนับสนุนการปฏิบัติงานของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช เช่น ใช้ประกอบการพิจารณาโครงการพัฒนาที่ดินเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายคดีทางด้านสิ่งแวดล้อมในกรณีที่เกิดกิจกรรมใดๆ ก่อให้เกิดความเสียหายต่อพื้นที่ป่าชายเลน



ที่มา: อรพรรณ ศรีเสาวลักษณ์, การวิจัยมูลค่าเศรษฐกิจของระบบนิเวศป่าชายเลน (SRI5930705) , งานวิจัย SRI7 ผลประโยชน์แห่งชาติและความมั่นคงทางทะเล, สกว. (กำลังดำเนินการ)

4.2 การบริหารจัดการผลประโยชน์ทางทะเล

นอกจากงานวิจัยเพื่อวางกรอบและทิศทางการพัฒนาอย่างยั่งยืนแล้ว งานวิจัยเกี่ยวกับประเด็นความมั่นคงและผลประโยชน์ทางทะเลบางเรื่องก็เป็นความจำเป็นเร่งด่วน เพราะประเทศไทยต้องรับมือกับปัญหาและโอกาสใหม่ๆ ด้านนี้ตลอดเวลา รวมถึงการเจรจาข้อตกลงระหว่างประเทศ จึงเป็นที่มาของการจัดทำเอกสารสถานการณ์และข้อเสนอแนะในการบริหารจัดการผลประโยชน์ทางทะเลของประเทศไทยเพื่อความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายฉบับย่อในประเด็นเร่งด่วนเกี่ยวกับผลประโยชน์ทางทะเลของประเทศไทย โดย ศ.ดร. เผด็จศักดิ์ จารยะพันธุ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อสนับสนุนหน่วยงานภาครัฐในการตอบโต้ภัยสำคัญอย่างทันการณ์

ข้อเสนอแนะการบริหารจัดการผลประโยชน์ทางทะเลของไทย: ระยะกลาง/ยาว และประเด็นเร่งด่วน

โครงการนี้เป็นการดำเนินการต่อเนื่องจากโครงการจัดการความรู้เพื่อผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลตั้งแต่ปี 2553 ที่ส่งผลด้านการสร้างความรู้และการตัดสินใจเชิงนโยบายหลายประการ รวมทั้งการตัดสินใจของรัฐบาลในการให้สัตยาบันอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม พ.ศ. 2554 การจัดทำแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล พ.ศ. 2558-2564 และระบบฐานข้อมูลความรู้ทางทะเลเบื้องต้น (อจชล.) (mrpolicy.trf.or.th) ระบบฐานข้อมูลความรู้ทางทะเล (Marine Knowledge Hub; mkh.in.th) ปัจจุบันดูแลโดยสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการจัดการความรู้เพื่อผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล

ในระยะนี้ โครงการจะจัดทำรายงานสถานการณ์และข้อเสนอแนะในการบริหารจัดการผลประโยชน์ทางทะเลของประเทศไทยที่ครอบคลุมมิติความมั่นคง มั่งคั่งและยั่งยืนทางทะเล โดยการยกกร่างอย่างมีส่วนร่วมกับ 7 กลุ่มจังหวัดชายทะเลรวม 24 จังหวัด กระบวนการดังกล่าวรวมถึงการพัฒนาฐานข้อมูลและเว็บไซต์ความรู้และสถานการณ์ผลประโยชน์ทางทะเล (Marine Knowledge Hub: STMI.trf.or.th) ให้มีความสมบูรณ์ มีข้อมูลที่ถูกต้อง ครบถ้วน ทันสมัย เป็นมาตรฐานสากล มีช่องทางในการรับฟังความคิดเห็น สามารถใช้ในการเผยแพร่ผลงานจากโครงการในรูปแบบต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม เพื่อนำไปสู่การจัดทำนโยบายของชาติทางทะเล

ในขณะที่การดำเนินงานข้างต้นต้องดำเนินการต่อเนื่องเป็นระยะยาว ก็จะมีการผลิตข้อเสนอเชิงนโยบายในลักษณะเอกสารข้อเสนอแนะเชิงนโยบายฉบับย่อ (policy brief) ต่อประเด็นปัญหาสำคัญและเร่งด่วนที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์ทางทะเลของไทย โดยจัดประชุมกลุ่มย่อยกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในแต่ละประเด็น และจัดเวทีสาธารณะเพื่อนำเสนอต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องระดับต่างๆ ในสังคม ผลงานชิ้นแรกได้แก่เอกสารข้อค้นพบและข้อเสนอแนะ “วิกฤต ‘ไบโพลี’ อียู: ผลกระทบต่อประมงไทย” ซึ่งชี้ว่าความพยายามที่จะออกมาตรการเร่งด่วนเพื่อมุ่งปลด ‘ไบโพลี’ และให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจระยะสั้นของอุตสาหกรรมประมง อาจจะทำให้ปัญหาได้เพียงผิวเผินเท่านั้น พร้อมกับเสนอให้มีการจัดการอย่างบูรณาการโดยใช้หลัก “สมุทรภิบาล (Ocean Governance)”

ที่มา: เพลิมศักดิ์ จารยะพันธุ์, โครงการสถานการณ์และข้อเสนอแนะในการบริหารจัดการผลประโยชน์ทางทะเลของประเทศไทยเพื่อความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน (SRI5930702), งานวิจัย SRI7 ผลประโยชน์แห่งชาติและความมั่นคงทางทะเล, สกว. (กำลังดำเนินการ)

เพลิมศักดิ์ จารยะพันธุ์, โครงการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายฉบับย่อในประเด็นเร่งด่วนเกี่ยวกับผลประโยชน์ทางทะเลของประเทศไทย (SRI5930703), งานวิจัย SRI7 ผลประโยชน์แห่งชาติและความมั่นคงทางทะเล, สกว. (กำลังดำเนินการ)

นอกจากนี้ยังมีงานวิจัยเชิงเทคนิค เช่น การพัฒนาและใช้ประโยชน์การพยากรณ์คลื่นในทะเล คลื่นชายฝั่ง และเส้นทางพายุสำหรับประเทศไทย โดย ผศ.ดร. ปราโมทย์ ไชยสุกร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งจะเป็ประโยชน์ต่อการวางแผนและบริหารจัดการหลายด้าน รวมทั้งการป้องกันภัยพิบัติ

การพยากรณ์คลื่นในทะเล คลื่นชายฝั่ง และเส้นทางพายุสำหรับประเทศไทย

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความแม่นยำของการพยากรณ์คลื่นและเพิ่มขีดความสามารถในการพยากรณ์คลื่นในทะเล ตลอดถึงคลื่นเขตชายฝั่งและหมู่เกาะ โดยใช้แบบจำลองที่มีความแม่นยำที่ใช้ได้ทั้งในทะเลลึกและเขตนํ้าตื้น และสร้างศักยภาพในการพยากรณ์เส้นทางของพายุโดยใช้แบบจำลองที่เป็นที่ยอมรับทั่วโลกมาปรับปรุงและประยุกต์ใช้ในเขตอ่าวไทยและทะเลอันดามันเป็นครั้งแรกของประเทศไทย

การดำเนินงานสำคัญได้แก่ การจัดเตรียมฐานข้อมูลเพื่อใช้สำหรับแบบจำลองพยากรณ์คลื่นและเส้นทางพายุ ติดตั้งใช้งานและตรวจสอบความถูกต้องของแบบจำลอง ศึกษาวิธีการใช้งานและทดสอบความถูกต้องของแบบจำลอง โดยได้รับการสนับสนุนจากทีมนิวิจัยสหรัฐอเมริกา

ที่มา: ปราโมทย์ โคจิศุภ, โครงการพัฒนาและใช้ประโยชน์การพยากรณ์คลื่นในทะเล คลื่นชายฝั่ง และเส้นทางพายุสำหรับประเทศไทย (SRI5830703), งานวิจัย SRI7 ผลประโยชน์แห่งชาติและความมั่นคงทางทะเล, สกว. (กำลังดำเนินการ)

5. พลังงานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และความมั่นคงด้านพลังงาน

เนื่องจากประเทศไทยไม่สามารถพึ่งตนเองได้ในด้านพลังงาน ความมั่นคงด้านพลังงานจึงเป็นประเด็นการพัฒนาที่มีลำดับความสำคัญสูงตลอดมา นอกจากการแสวงหาแหล่งพลังงานและเทคโนโลยีการผลิตที่เหมาะสมแล้ว ยังต้องคำนึงข้อจำกัดในการผลิตและการใช้พลังงาน ซึ่งหมายถึงจะต้องผลิตและใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะเดียวกัน ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและมลพิษด้านสิ่งแวดล้อมหลายด้าน รวมทั้งข้อตกลงระดับโลกเรื่องการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกก็ทำให้ไทยมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องพัฒนาและใช้พลังงานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมดังปรากฏในยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ในอีกด้านหนึ่งก็ต้องให้ความสำคัญกับเรื่องการเข้าถึงพลังงานทั้งในด้านกายภาพและราคาตามเป้าหมาย SDG7 ด้วย

5.1 พลังงานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

สกว. ได้สนับสนุนงานวิจัยด้านพลังงานทดแทนเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงด้านพลังงานโดยให้ความสำคัญกับพลังงานที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างงานวิจัยดังกล่าว อาทิ งานวิจัยเกี่ยวกับฟาร์มกังหันลม โดย ศ. ดร. ธนัญชัย ลีภักดิ์ปริดา สถาบันเทคโนโลยีนานาชาติสิรินธร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และคณะ (มหาวิทยาลัยทักษิณ มหาวิทยาลัยทักษิณ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ) งานวิจัยเกี่ยวกับไฟฟ้าพลังน้ำเพื่อชุมชนโดย ผศ. พยอมน รัตนมณี มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ งานวิจัยเกี่ยวกับไม้โตเร็วเพื่อเป็นเชื้อเพลิง โดย ดร. มะลิวัลย์ หฤทัยธนาสันต์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ทั้งนี้เรื่องพลังงานทดแทนและความมั่นคงด้านพลังงานเป็นประเด็นวิจัยสำคัญภายใต้แผนความร่วมมือระหว่าง สกว. กับการไฟฟ้าฝ่ายผลิต (กฟผ.) ซึ่งมี รศ. ดร. ศุภชาติ จงโพนุลย์พัฒนะ สถาบันเทคโนโลยีนานาชาติสิรินธร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นผู้ประสานงาน

ฟาร์มกังหันลม สร้างพลังงาน สร้างชุมชน

พลังงานลมมีข้อดีด้านการติดตั้งและผลิตกระแสไฟฟ้าได้รวดเร็ว ไม่ก่อมลภาวะจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจก นำกลับมาใช้ใหม่ได้ แต่กำลังผลิตติดตั้งพลังงานลมของไทยในช่วงปี 2555-2557 มีเพียง 224.75 เมกะวัตต์ หรือประมาณร้อยละ 7.5 ของเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือกเท่านั้น

ที่จริงแล้วประเทศไทยมีพื้นที่ที่มีศักยภาพพลังงานลมทั้งบนบกและในทะเล แต่พื้นที่บนบกส่วนใหญ่คือที่ราบสูงบนเขาซึ่งมักเป็นเขตอนุรักษ์ตามกฎหมาย การทำฟาร์มกังหันลมในทะเลจึงเป็นทางเลือกที่น่าสนใจ เพราะอ่าวไทยมีพื้นที่กว่า 3 แสนตารางกิโลเมตร ชายฝั่งทะเลยาว 1,840 กิโลเมตร และมีความลึกเฉลี่ย 58 เมตร ซึ่งเทคโนโลยีกังหันลมปัจจุบันสามารถรองรับการพัฒนาได้ จากการศึกษาแผนที่ลมแบบจำลองบรรยากาศในอ่าวไทยพบว่าบริเวณอ่าวไทยรูปตัว ก มีศักยภาพของพลังงานลมสูงที่สุด และผลการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องพบว่าการสร้างฟาร์มกังหันลมในเขตน่านน้ำภายในและทะเลอาณาเขตมีความเป็นไปได้ และหากติดตั้งกังหันลมในทะเลลึกที่ห่างไกลชายฝั่ง ก็จะห่างไกลสายตาผู้คน ไม่เป็นปัญหาด้านทัศนียภาพ ประสพการณ์ต่างประเทศพบว่าเมื่อระยะทางของกังหันลมอยู่ห่างชายฝั่งสิบกิโลเมตรขึ้นไปจะไม่เป็นปัญหาด้านการท่องเที่ยว ส่วนผลกระทบด้านเสียงจะเกิดชั่วคราวในระยะก่อสร้างซึ่งปัจจุบันมีเทคโนโลยีที่ลดผลกระทบนี้ได้ และในระยะยาวพบว่าความหนาแน่นของปลาและสิ่งมีชีวิตในทะเลเพิ่มขึ้นเพราะโครงสร้างตึ้นน้ำของกังหันลมกลายเป็นแหล่งพักพิงคล้ายปะการังเทียมแก่สัตว์น้ำ

ที่มา: ธนัญชัย ลีภักดิ์ปริดา และคณะ, โครงการศึกษาความเป็นไปได้ของโรงไฟฟ้าฟาร์มกังหันลมใกล้ชายฝั่งทะเลและนอกชายฝั่งทะเลอ่าวไทย (เฟสหนึ่ง) (RDG55D0003) สกว. และ กฟผ. (2557) (ข้อมูลจากจดหมายข่าวประชาคมวิจัย ปีที่ 22 ฉบับที่ 129 กันยายน-ตุลาคม 2559)

ไฟฟ้าพลังน้ำขนาดเล็กเพื่อชุมชน

กระทรวงพลังงานได้ประกาศนโยบายตั้งเป้าหมายการใช้พลังงานทดแทนร้อยละ 25 ของพลังงานหลักในปี 2564 โดยมีสัดส่วนของโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำขนาดเล็กจำนวน 324 เมกะวัตต์ พลังงานน้ำเป็นพลังงานสะอาดและเป็นพลังงานหมุนเวียนที่มีศักยภาพสูง การพัฒนาโรงไฟฟ้าพลังน้ำขนาดเล็กมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยมาก เหมาะที่จะนำมาเป็นพลังงานไฟฟ้าสำหรับชุมชนรอบเทือกเขาต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคใต้ที่มีฝนตกชุก มีเทือกเขาและป่าต้นน้ำสำคัญหลายแห่งช่วยดูดซับน้ำ ทำให้มีน้ำท่าอุดมสมบูรณ์เกือบตลอดปี ประกอบกับเทือกเขาที่มีความลาดชันสูง สามารถผลิตไฟฟ้าจากพลังงานน้ำได้มาก

การศึกษาศักยภาพรอบพื้นที่เทือกเขาหลวงซึ่งมีหมู่บ้านประมาณ 200 แห่งโดยระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์และแบบจำลองน้ำฝนน้ำท่าชี้ว่าสามารถสร้างโรงไฟฟ้าพลังน้ำขนาดเล็กได้ถึง 95 แห่ง รวมกำลังการผลิต 15,550 กิโลวัตต์ ในเขตพื้นที่จังหวัดนครศรีธรรมราชและสุราษฎร์ธานี โดยจะต้องใช้พื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติเป็นที่ตั้งโครงสร้างฝาย ท่อและโรงไฟฟ้าทั้งหมดหรือบางส่วน ตามกฎหมายจะต้องขออนุญาตจากอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ซึ่งจะอนุญาตให้ก่อสร้างได้โดยต้องมีอุทยานฯ ร่วมเป็นเจ้าของโครงการ

งานวิจัยได้พัฒนาแนวคิดและรูปแบบ “กลไกการผลิตไฟฟ้าพลังน้ำขนาดเล็กเพื่อชุมชนแบบยั่งยืน” เพื่อให้ชุมชนที่อยู่รอบป่าเทือกเขาหลวงเป็นแกนกลางในการรักษาป่าต้นน้ำร่วมกับอุทยานฯ รายได้จากการผลิตไฟฟ้าขายจะบริหารจัดการโดยวิสาหกิจชุมชน โดยแบ่งกำไรส่วนหนึ่งไปใช้ในกองทุนเพื่ออนุรักษ์/ฟื้นฟูป่าต้นน้ำ แนวคิดนี้ได้รับการสนับสนุนจากภาคีเครือข่ายทั้งในและนอกภาครัฐในระดับพื้นที่และจังหวัด อีกทั้งได้จัดทำโครงการโรงไฟฟ้าพลังน้ำชุมชนร่อนพิบูลย์ที่จังหวัดนครศรีธรรมราชให้เป็นโรงไฟฟ้าชุมชนต้นแบบ โครงการผ่านการประชุมประชาคมระดับตำบลแล้ว และมีการออกแบบแปลนพิมพ์เขียว แต่ยังขาดงบประมาณก่อสร้าง

ที่มา: พยอม รัตนมณี และคณะ, โครงการศึกษาศักยภาพและพัฒนาโรงไฟฟ้าพลังน้ำชุมชนในพื้นที่ลุ่มน้ำรอบเทือกเขาหลวง (RDG560002), สกว. และ กฟผ. (2558) (ข้อมูลจากจดหมายข่าวประชาคมวิจัย ปีที่ 22 ฉบับที่ 129 กันยายน-ตุลาคม 2559)

พลังงานชีวมวลจากไม้โตเร็ว

ประเทศไทยมีศักยภาพด้านพลังงานชีวมวลสูง เดิมมุ่งเน้นไปที่เศษเหลือจากภาคเกษตรกรรม แต่ต่อมาพบว่ามีความเสี่ยงทั้งด้านปริมาณและราคา จึงต้องวางแผนจัดหาชีวมวลหลายชนิดเพื่อนำมาเป็นวัตถุดิบแบบผสมผสานโดยเฉพาะใช้เป็นเชื้อเพลิงทางเลือกในการผลิตกระแสไฟฟ้า

การส่งเสริมการผลิตชีวมวลจากไม้โตเร็วต้องคำนึงถึงพื้นที่ที่เหมาะสม ไม่เกิดผลกระทบต่อพื้นที่การผลิตพืชอาหารหรือต่ออุตสาหกรรม/กิจกรรมอื่นๆ ที่ใช้ประโยชน์พื้นที่อยู่แล้ว รวมทั้งต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าและผลตอบแทนสำหรับเกษตรกรเจ้าของพื้นที่ด้วย ไม้โตเร็วที่ควรปลูกเป็นเชื้อเพลิงทางเลือกควรให้ผลผลิตต่อพื้นที่สูง มีความหนาแน่นไม้สูง ปริมาณชี้ต่ำ ปริมาณลิกนินสูง ซึ่งจะทำให้มีค่าความร้อนสูง ทนโรคและแมลง เติบโตได้ดีในพื้นที่ดินเสื่อมโทรม แดกหน่อดี ขยายพันธุ์ง่าย และปลูกร่วมกับพืชเกษตรอื่นในระบบวนเกษตรได้ เช่น ไม้สกุลยูคาลิปตัส กระถินณรงค์ กระถินเทพา กระถินยักษ์ สนประดิพัทธ์ เสม็ดขาว และไผ่

ประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นคือการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พื้นที่ ช่วยปรับปรุงดิน ฟื้นฟูระบบนิเวศ เพิ่มพื้นที่สีเขียวช่วยดูดซับก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ลดและป้องกันการชะล้างพังทลายของดิน อีกทั้งยังสร้างงานและรายได้ให้เกษตรกรที่ครอบครองพื้นที่ดินเสื่อมโทรม ลดการใช้สารเคมีอันตรายที่ใช้ในพืชเกษตรอายุสั้น แต่ก็ควรคำนึงว่าถ้ามีการจัดการที่ไม่เหมาะสมก็อาจได้ผลผลิตต่ำและเกิดโรคแมลงสะสม ซึ่งจะเกิดความเสียหายอย่างมากทั้งต่อไม้โตเร็วในสวนและต่อพืชผลในพื้นที่ใกล้เคียง จึงควรเพิ่มความหลากหลายของสกุลและชนิดพันธุ์ที่ปลูกในแต่ละพื้นที่เพื่อลดความเสี่ยงดังกล่าว และ

ควรทำความเข้าใจกับเกษตรกรว่าการปลูกไม้โตเร็วในพื้นที่เสื่อมโทรมอาจต้องใช้ต้นทุนมากกว่าในพื้นที่อื่นที่อุดมสมบูรณ์กว่า และอาจได้ผลตอบแทนน้อยกว่า เพื่อจะได้ไม่มีความคาดหวังสูงเกินไป

การศึกษาพบว่าประเทศไทยมีพื้นที่ที่มีศักยภาพในการปลูกไม้โตเร็วเพื่อเป็นเชื้อเพลิงทางเลือกโดยไม่ส่งผลกระทบต่อการผลิตพืชอาหารและอุตสาหกรรมอื่น 4,406,414 ไร่ ส่วนใหญ่อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือคิดเป็นร้อยละ 39.63 ของพื้นที่ที่มีศักยภาพทั้งหมด รวมกำลังผลิตเชื้อเพลิงชีวมวลได้กว่า 2,284 เมกะวัตต์ นอกจากนี้คณะผู้วิจัยเลือกศึกษาพื้นที่ที่มีศักยภาพสำหรับตั้งโรงไฟฟ้าชีวมวล 4 บริเวณในรัศมี 30 กิโลเมตร เรียงตามลำดับศักยภาพในการผลิตไฟฟ้า ได้แก่ 1) บริเวณจังหวัดสระแก้ว 2) บริเวณจังหวัดเลย จังหวัดหนองบัวลำภูและจังหวัดอุดรธานี 3) บริเวณจังหวัดหนองคาย และ 4) บริเวณจังหวัดเพชรบูรณ์

ที่มา: มะลิวัลย์ หฤทัยธนาสันต์ และคณะ, การศึกษาศักยภาพของพื้นที่ดินเสื่อมโทรมในการปลูกไม้โตเร็วเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า (RDG56D0003) สกว. และ กฟผ. (2557)

มะลิวัลย์ หฤทัยธนาสันต์ และคณะ, โครงการรวบรวมข้อมูลการปลูกไม้โตเร็วสำหรับจัดทำแผนที่นำทางงานวิจัยการปลูกไม้โตเร็วเพื่อพลังงาน (RDG58D0002) สกว. และ กฟผ. (2559)

(ข้อมูลจากจดหมายข่าวประชาคมวิจัย ปีที่ 22 ฉบับที่ 129 กันยายน-ตุลาคม 2559)

นอกจากนี้ยังมีงานวิจัยโครงสร้างการบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาการใช้พลังงานถ่านหิน งานวิจัยเกี่ยวกับมิติทางสังคมศาสตร์ของการใช้พลังงานนิวเคลียร์ ฯลฯ เพื่อเปรียบเทียบทางเลือกด้านพลังงานของประเทศอย่างครอบคลุม และในปี 2560 มีโครงการที่ตอบโจทย์สำคัญของประเทศ ได้แก่ กรณีความขัดแย้งเรื่องโรงไฟฟ้าถ่านหินที่จังหวัดกระบี่

ทางเลือกการผลิตไฟฟ้าของจังหวัดกระบี่

จังหวัดกระบี่มีโรงไฟฟ้าที่ดำเนินการโดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิต (กฟผ.) 1 แห่ง คือโรงไฟฟ้ากระบี่ ผลิตกระแสไฟฟ้าด้วยกำลังการผลิต 340 MW ใช้น้ำมันเตาเป็นเชื้อเพลิงหลักและมีการใช้น้ำมันปาล์มดิบเป็นเชื้อเพลิงร่วมกับน้ำมันเตาในสัดส่วนร้อยละ 10 และมีโครงการที่จะขยายกำลังการผลิตไฟฟ้าที่จังหวัดกระบี่อีกหนึ่งแห่งคือโรงไฟฟ้าถ่านหิน กำลังการผลิต 870 MW แต่ถูกระงับการดำเนินการเนื่องจากมีการต่อต้านเพราะมีความห่วงใยเรื่องผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ยังปรากฏข้อมูลในสื่อต่างๆ ว่าจังหวัดกระบี่มีพลังงานทางเลือกที่ไม่ได้ถูกนำเข้าสู่สายส่งของ กฟผ. อีกมาก จึงเกิดข้อกังขาเรื่องความจำเป็นของการสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินแห่งใหม่นี้ อย่างไรก็ตาม การผลิตไฟฟ้าจากเชื้อเพลิงแต่ละชนิดมีต้นทุนที่แตกต่างกัน การกำหนดสัดส่วนต่างๆ ของการใช้เชื้อเพลิงในการผลิตกระแสไฟฟ้าจะส่งผลกระทบต่อราคาค่าไฟฟ้าที่ประชาชนจะต้องรับภาระ

โครงการนี้จะศึกษาและรวบรวมข้อมูลศักยภาพการผลิตไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนในจังหวัดกระบี่ ได้แก่ ชีวมวล และ ก๊าซชีวภาพ จากโรงงานผลิตน้ำมันปาล์ม พลังงานลม และพลังงานแสงอาทิตย์ ประเมินต้นทุนการผลิตกระแสไฟฟ้าหมุนเวียนเหล่านี้ พร้อมกับสำรวจความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างที่มีต่อพลังงานสะอาดกับการยอมรับค่าไฟฟ้าที่สูงขึ้น และจัดประชุมสัมมนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็น โดยคาดหวังว่าจะมีข้อมูลเพื่อใช้พิจารณาทางเลือกสัดส่วนของการผลิตกระแสไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนอย่างเหมาะสม ซึ่งอาจใช้เป็นสื่อกลางเพื่อหาจุดลงตัวในกรณีความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้คัดค้านโรงไฟฟ้าถ่านหินและกลุ่มผู้สนับสนุน

ที่มา: พิชญ์ พัฒนสัตยวงศ์, โครงการศึกษาศักยภาพการผลิตกระแสไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียน และผลของการเพิ่มสัดส่วนการใช้พลังงานหมุนเวียนในการผลิตกระแสไฟฟ้าที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงราคาค่าไฟฟ้า: กรณีศึกษาในจังหวัดกระบี่ (SRI6011101) งานวิจัย SRI11 พลังงานและพลังงานทางเลือก, สกว. (กำลังดำเนินการ)

5.2 ความมั่นคงด้านพลังงาน

สำหรับเรื่องความมั่นคงด้านพลังงาน ปัจจุบัน สกว. ให้ความสำคัญกับเรื่องประสิทธิภาพการใช้พลังงานและการเข้าถึงพลังงานเพื่อสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาสังคมสีเขียวและสังคมที่เป็นธรรม ซึ่งสอดคล้องกับ SDG7: การสร้างหลักประกันการเข้าถึงพลังงานอย่างยั่งยืนในราคาที่เหมาะสม การจัดทำดัชนีประสิทธิภาพพลังงานเชิงลึกโดย ผศ. วงศท วรงค์ภัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จะทำให้เกิดมุมมองรอบด้านในระดับนโยบายและแผน ในขณะที่งานของ ดร. วิชิตน์ วิบูลผลประเสริฐ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยเป็นเรื่องการเข้าถึงพลังงานเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ซึ่งมีนัยยะด้านประสิทธิภาพการใช้พลังงานด้วย⁴ (นำเสนอสรุปความรู้ในบทที่ 5)

ประสิทธิภาพพลังงาน: ดัชนีเชิงลึกเพื่อสนับสนุนการกำหนดและติดตามผลนโยบาย

ประเทศไทยมีดัชนีประสิทธิภาพการใช้พลังงาน (Energy Efficiency Indicators - EEIs) ซึ่งนำเสนอในแผนอนุรักษ์พลังงานของประเทศ ดัชนีที่มีการเปรียบเทียบข้อมูลประสิทธิภาพพลังงานที่ชัดเจน ได้แก่ ดัชนีความเข้มการใช้พลังงาน (Energy Intensity - EI) แต่ก็ยังไม่ครอบคลุมประเด็นสำคัญทั้งหมด และสามารถแสดงเพียงภาพรวม ไม่มีรายละเอียดแต่ละสาขาเศรษฐกิจย่อยต่างๆ ทำให้ไม่สามารถวิเคราะห์เชิงลึกได้มากนัก

การปรับปรุงดัชนีประสิทธิภาพการใช้พลังงานจะช่วยให้เข้าใจสถานการณ์ประสิทธิภาพพลังงานของประเทศมากขึ้น เพื่อจะนำไปสู่การลดค่าความเข้มและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงาน ดังนั้นจึงควรปรับปรุงตัวชี้วัดในมิติต่างๆ เพิ่มเติมจากค่า EI ที่ใช้ในปัจจุบันเพื่อใช้ในการติดตามผลการดำเนินการตามแผนอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2558 - 2579 นอกจากนี้ควรเปรียบเทียบระดับประสิทธิภาพพลังงานของไทยกับประเทศอื่นๆ ด้วย

การปรับปรุงดัชนีวัดประสิทธิภาพการใช้พลังงานจะพิจารณามุมมองใน 3 มิติ ได้แก่

มิตินโยบาย (Policy): ปรับปรุงให้สอดคล้องกับนโยบายที่กำหนดไว้ในแผนอนุรักษ์พลังงานของประเทศไทย เพิ่มดัชนีเชิงลึกด้านนโยบายเพื่อใช้ประกอบการติดตามผลนโยบายต่างๆ ในด้านประสิทธิภาพการใช้พลังงาน

มิติประสิทธิภาพ (Performance): ปรับปรุงเพื่อแสดงการใช้พลังงานเปรียบเทียบกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ หรือ หน่วยการผลิต หรือจำนวนประชากร หรือจำนวนครัวเรือน เพื่อให้ทราบประสิทธิภาพเปรียบเทียบของไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน และเปรียบเทียบประสิทธิภาพการใช้พลังงานของไทยกับระดับสากล

มิติราคา (Pricing): ประเมินการอุดหนุนทางการเงินสำหรับพลังงานของแต่ละสาขา รวมถึงพิจารณาราคาของพลังงานหมุนเวียน (Renewable Energy)

ดัชนีประสิทธิภาพพลังงานที่เสนอให้ปรับปรุงครอบคลุม 5 สาขาสำคัญ ได้แก่ นโยบายรัฐและภาพรวมทุกสาขา อุตสาหกรรม อาคารธุรกิจ ขนส่ง บ้านอยู่อาศัย (ภาคเกษตรกรรม ภาคเหมืองแร่และภาคการก่อสร้างมีข้อมูลที่น่าสนใจใช้พัฒนาดัชนีจำกัด จึงยังไม่ได้ศึกษา) ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาเป็นข้อมูลที่ได้รับการเปิดเผยหรือข้อมูลที่มาจากการตีพิมพ์ต่างๆ ได้แก่ ข้อมูลพลังงาน ข้อมูลเศรษฐศาสตร์และสังคม และข้อมูลสิ่งแวดล้อม (ได้แก่ ข้อมูลปริมาณก๊าซเรือนกระจก)

ข้อเสนอดัชนีประสิทธิภาพพลังงาน			
	Policy	Performance	pricing
Government policy-overall	G1 EE goals G2 EE spending/budget G3 EE R&D/R&D budget	G4 change in EI (all) G5 ESCO activity	G6 subsidized price G7 RE pricing support

⁴ วิชิตน์ วิบูลผลประเสริฐ, โครงการประเมินนโยบายไฟฟ้าฟรีเพื่อคนจน (SRI591102) งานวิจัย SRI11 พลังงานและพลังงานทางเลือก, สกว. (กำลังดำเนินการ)

ข้อเสนอแนะประสิทธิภาพพลังงาน			
Industry	I1 mandate of ENMS I2 mandate of data report I3 mandate of energy manager I4 MEPS inequipment	I5 change in EI (sector) I6 SEC (specific sector) I7 power plant efficiency I8 change in GHG intensity	I9 subsidized price I10 tax/price credit I11 RE equipment support
Commercial	C1 mandate of building code C2 building labeling C3 building retrofit policy MEPS inequipmnet	C5 change in EI (all) C6 SEC (specific sector) C7 change in GHG intensity	C8 subsidized price C9 tax/price credit C10 RE equipment support
Transport	T1 Mandate of fuel economy standard T2 rail/road ratio	T3 change in EI (sector0 T4 public transport using rate T5 change in GHG intensity	T6 subsidized price T7 tax support in eco-car/EV T8 tax on emission
household	H1 mandate of HH building code H2 building retrofit policy H3 MEPS in equipment	H4 change in EI (sector) H5 SEC (per HH) H6 electrification rate H7 agriculture energy intensity H8 change in GHG intensity	H9 subsidized price H10 RE equipment support

หมายเหตุ: ตัวอักษรตรงคือตัวชีวิตที่ใช้ในปัจจุบัน ตัวเข้มคือตัวชีวิตที่หน่วยงานบางแห่งใช้เป็นการภายใน ตัวเอนคือปัจจุบันไม่มีการจัดทำ/ใช้งาน

ที่มา: วงกต วงศ์อภัย และคณะ, โครงการศึกษาเบื้องต้นเพื่อจัดทำดัชนีประสิทธิภาพพลังงานเชิงลึกของประเทศไทย (SRI59I1101), งานวิจัย SRI11 พลังงานและพลังงานทางเลือก, สกว. (กำลังดำเนินการ)

นอกจากนั้นในปี 2560 มีงานศึกษาที่จะตอบโจทย์เรื่องการเข้าถึงพลังงานในอีกมิติหนึ่ง ได้แก่ การเข้าถึงพลังงานในพื้นที่การเกษตรที่ห่างไกล ระบบส่งไฟฟ้าเข้าไม่ถึง

ไฟฟ้าพลังงานทางเลือกเพื่อการเกษตร

ประเทศไทยยังมีพื้นที่การเกษตรที่ห่างไกล ระบบส่งไฟฟ้าเข้าไม่ถึง และต้องการการพัฒนาอยู่เป็นจำนวนมาก หากจะพัฒนาระบบส่งไฟฟ้าสำหรับพื้นที่เหล่านี้ก็ต้องใช้งบประมาณมหาศาล และใช้ระยะเวลาในการจัดสร้างโครงการค่อนข้างนาน การผลิตไฟฟ้าจากพลังงานทดแทนจากทรัพยากรที่มีอยู่ในพื้นที่จึงอาจเป็นคำตอบที่เหมาะสม

การศึกษาจะครอบคลุม การเข้าถึงพลังงานไฟฟ้า ปริมาณความต้องการใช้ไฟฟ้า ศักยภาพและความเป็นไปได้ในการใช้หรือผลิตไฟฟ้าจากพลังงานทางเลือกของพื้นที่ห่างไกลสายส่งไฟฟ้าหรือพื้นที่การเกษตร รวมทั้งสำรวจหาเทคโนโลยีการผลิตไฟฟ้าที่มีประสิทธิภาพ เหมาะสมกับความต้องการใช้งานและแหล่งเชื้อเพลิงในพื้นที่เป้าหมาย ศึกษาความเหมาะสม และความคุ้มค่าทางการเงินสำหรับการใช้ระบบการผลิตไฟฟ้าพลังงานทางเลือก เพื่อนำเสนอระบบการผลิตไฟฟ้าพลังงานทางเลือกที่มีศักยภาพเหมาะสมกับพื้นที่เหล่านี้ โดยกำหนดจังหวัดกาฬสินธุ์เป็นพื้นที่ศึกษา คาดหวังว่าจะมีข้อเสนอเชิงนโยบายเกี่ยวกับทางเลือกระบบและเทคโนโลยีการผลิตไฟฟ้าพลังงานทางเลือกที่เหมาะสมในจังหวัดกาฬสินธุ์

ที่มา: รวิณกานต์ ศรีนนท์, โครงการศึกษาความต้องการใช้พลังงานไฟฟ้าในพื้นที่การเกษตรที่ห่างไกลของจังหวัดกาฬสินธุ์ เพื่อนำเสนอระบบการผลิตไฟฟ้าพลังงานทางเลือกที่เหมาะสมกับสถานะของพื้นที่, กระบี่ (SRI60I1102) งานวิจัย SRI11 พลังงานและพลังงานทางเลือก, สกว. (กำลังดำเนินการ)

6. การมีส่วนร่วมของประชาชนด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 ระบุว่าประเทศไทยประสบปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง และความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติขยายตัว เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ ขณะเดียวกันก็พบว่าความเข้มแข็งของชุมชนมีแนวโน้มที่ดีขึ้น ชุมชนสามารถแก้ปัญหาและสนองตอบความต้องการของตนเองได้ดีขึ้น ในหลายพื้นที่ความร่วมมือของชุมชนนำไปสู่การสร้างกฎกติกา การจัดตั้งเป็นองค์กรและวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม งานวิจัยโดย ดร. บัณฑูร เศรษฐศิโรตม์ มูลนิธิธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม⁵ เป็นความพยายามที่จะพัฒนาระบบการประเมินผลการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยชุมชน เพื่อให้แนวทางดังกล่าวได้รับการยอมรับในวงกว้าง ซึ่งจะรองรับแนวทางการพัฒนาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ที่ระบุเรื่องการปรับปรุงการมีส่วนร่วมของประชาชน (นำเสนอสรุปความรู้ในบทที่ 5)

7. ความร่วมมือระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม

การพัฒนาความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศเป็นแนวทางหนึ่งภายใต้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ยุทธศาสตร์การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน และยุทธศาสตร์การเสริมสร้างความมั่นคงแห่งชาติ ในหลากหลายมิติ สำหรับประเทศไทย จุดเน้นของเรื่องนี้ได้แก่ความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมกับประเทศเพื่อนบ้านและประเทศในภูมิภาค มาตรการด้านสิ่งแวดล้อมที่สอดคล้องกันจะช่วยให้การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพ และมีส่วนสนับสนุนความสัมพันธ์อันดีระหว่างกัน ตัวอย่างงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง อาทิ เรื่องการเปรียบเทียบมาตรการสิ่งแวดล้อมของสมาชิกประชาคมอาเซียน โดย รศ. นิรมล สุธรรมกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และเรื่องการกีดขวางและการพังทลายของตลิ่งแม่น้ำโขงที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของประเทศไทยตามแนวชายแดน ไทย-ลาว โดย อาจารย์อัศรพงษ์ คำคุณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เปรียบเทียบมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมของสมาชิกประชาคมอาเซียน

หนึ่งในเป้าหมายสำคัญของประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community – ASCC) ได้แก่ การปรับประสานนโยบายและมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน (harmonization) ทั้งนี้ จำเป็นต้องศึกษาว่ามาตรการด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศสมาชิกมีความแตกต่างกันมากน้อยเพียงใด ซึ่งจะนำไปสู่การปรับแนวทางและมาตรการต่างๆ ที่เหมาะสมและปฏิบัติได้จริง โดยการศึกษาครอบคลุมเฉพาะปัญหามลพิษ (มลพิษทางอากาศ ทางน้ำ การจัดการน้ำทิ้งและขยะ การควบคุมก๊าซเรือนกระจก) และความตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อมบางฉบับ (เกี่ยวกับปัญหามลพิษข้ามพรมแดน และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ) ทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก

ผลการศึกษาพบว่าประเทศสมาชิกอาเซียนมีความรุนแรงของปัญหาสิ่งแวดล้อมแตกต่างกัน และมีมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมที่เข้มงวดแตกต่างกันด้วย และแม้ว่าทุกประเทศจะมีพันธกรณีต่ออนุสัญญาด้านสิ่งแวดล้อมเหมือนกัน ระดับการเข้าร่วมปฏิบัติตามพันธกรณีก็แตกต่างกัน เนื่องจากบางประเทศมีกฎหมายภายในที่สอดคล้องกับอนุสัญญาอยู่แล้ว และแนวทางกับกระบวนการออกกฎหมายใหม่นั้นก็แตกต่างกันตามระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและการเมือง ความร่วมมือในกลุ่มอาเซียนส่วนใหญ่เน้นการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ (ป่าไม้ ทะเล ความหลากหลายทางชีวภาพ) มากกว่าด้านปัญหามลพิษ ยกเว้นเรื่องหมอกควันข้ามพรมแดนซึ่งมีประเทศสมาชิกที่ได้รับผลกระทบหลายประเทศ แม้กระนั้นความร่วมมือดังกล่าวก็ขาดมาตรการที่ชัดเจน เนื่องจากแต่ละประเทศไม่ต้องการก้าวล้ำโดยอิงซึ่งกันและกัน

⁵ บัณฑูร เศรษฐศิโรตม์, โครงการพัฒนาตัวชี้วัดเพื่อประเมินผลการจัดการสิ่งแวดล้อมของชุมชนภายใต้หลักธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม: กรณีพื้นที่ปฏิบัติการ จังหวัดน่าน (SRI59M0409) งานวิจัย SRI4 การลดความเหลื่อมล้ำของสังคมและการแก้ปัญหาความยากจน, สกว. (กำลังดำเนินการ)

ข้อเสนอแนะคือ การดำเนินการมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน (harmonization) ควรจะเป็นดังนี้ (1) ปัญหาสิ่งแวดล้อมระดับภายในประเทศ (local level) ควรเลือกระดับนโยบายที่ต่ำที่สุดหรือเข้มงวดน้อยที่สุด เป็น “เกณฑ์กลาง” และควรกำหนดให้นักลงทุนต่างชาติใช้มาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมจากประเทศตน (ซึ่งมักมีระดับมาตรฐานที่สูงกว่า) (2) ปัญหาสิ่งแวดล้อมระดับภูมิภาค (regional level) เช่น ปัญหามลพิษทางน้ำระหว่างประเทศ ปัญหาหมอกควันจากไฟป่า ควรมีมาตรการทิศทางเดียวกัน (แต่มาตรฐานอาจจะแตกต่างกัน) และต้องอาศัยความร่วมมือระดับภูมิภาคอย่างจริงจัง เช่น การกำหนด “ระดับมลพิษที่เหมาะสม” และสร้างกลไกความร่วมมือ และ (3) ปัญหาสิ่งแวดล้อมระดับโลก (global level) เช่น การบรรเทาปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก ควรจะต้องมีมาตรการเหมือนกัน และควรกำหนดเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาให้ชัดเจน และต้องร่วมมือกับประเทศอื่นๆ อย่างจริงจัง และควรเลือกระดับนโยบายสอดคล้องกันในระดับที่สูงที่สุดหรือเข้มงวดที่สุด เป็น “เกณฑ์กลาง”

ที่มา: นิรมล สุธรรมกิจ และคณะ, โครงการเปรียบเทียบมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมของสมาชิกประชาคมอาเซียน (RDG5530020), สกว. (2558)

การจัดการแม่น้ำระหว่างประเทศ: กรณีการกักเซาะและพังทลายของตลิ่งแม่น้ำโขง

การบริหารจัดการแม่น้ำโขงซึ่งเป็นแม่น้ำระหว่างประเทศที่สำคัญที่สุดของภูมิภาคเป็นเรื่องที่มีความสำคัญทั้งในระดับประเทศและท้องถิ่น ภาคส่วนต่างๆ ของสังคมไทยได้พยายามเสริมสร้างความร่วมมือทั้งในรูปแบบทวิภาคีและพหุภาคี ในทศวรรษที่ผ่านมา แม่น้ำโขงมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทั้งด้านกายภาพ ชีวภาพและการใช้ประโยชน์ จึงจำเป็นต้องปรับปรุงความรู้ที่สำคัญจำเป็นให้ทันสมัยตลอดเวลาเพื่อรับมือกับความท้าทายหลากหลายรูปแบบ

การกักเซาะและพังทลายของตลิ่งเป็นปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่คุกคามประเทศไทยในหลายพื้นที่ แต่ในกรณีแม่น้ำโขง ปัญหานี้มีความซับซ้อนมากขึ้นเพราะเกี่ยวข้องกับมิติด้านความมั่นคงระหว่างประเทศด้วย ประเทศไทยมีแนวตลิ่งริมแม่น้ำโขงในหลายจังหวัด เช่น เชียงราย เลย หนองคาย นครพนม มุกดาหาร อำนาจเจริญ และอุบลราชธานี ซึ่งมีการประเมินว่าไทยสูญเสียแผ่นดินริมตลิ่งแม่น้ำโขงจากปัญหาการพังทลายปีละไม่ต่ำกว่า 280 ไร่ นอกจากนั้นยังส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงแนวร่องน้ำลึกของแม่น้ำโขง (Mekong Thalweg) ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อแนวเขตแดนระหว่างประเทศไทยกับลาวซึ่งกำหนดโดยสนธิสัญญาระหว่างประเทศ หากไม่มีการจัดการที่ดีหรือดำเนินการแก้ไขปัญหาย่างถูกต้องก็จะทำให้สถานการณ์ทวีความรุนแรงมากขึ้น

โครงการนี้จะสำรวจสถานการณ์การกักเซาะและการพังทลายของแนวตลิ่งริมแม่น้ำโขงบริเวณอำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย โดยการจัดเก็บข้อมูลภาคสนาม ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการประมวลผล พัฒนาอัลกอริทึมการประมวลผล อัลกอริทึมการจำแนกข้อมูล สร้างฐานข้อมูล และวิเคราะห์ภาพถ่ายดาวเทียมเพื่อคำนวณหาพื้นที่ที่เปลี่ยนแปลงจากการกักเซาะและการพังทลายของแนวตลิ่งริมแม่น้ำโขง ระบุสาเหตุการพังทลายของตลิ่งและผลกระทบที่เกิดขึ้น รวมทั้งการศึกษาข้อกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการกักเซาะและการพังทลายของแนวตลิ่งริมแม่น้ำโขง ซึ่งถูกใช้ในการปักปันเขตแดนระหว่างประเทศ เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางที่เป็นไปได้ในการจัดการปัญหาการกักเซาะและการพังทลายของแนวตลิ่งริมแม่น้ำโขง

ที่มา: อัครพงษ์ คำคุณ, โครงการวิจัยการกักเซาะและการพังทลายของตลิ่งแม่น้ำโขงที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของประเทศไทยตามแนวชายแดนไทย-ลาว: การจัดการแม่น้ำระหว่างประเทศและแนวทางในการแก้ไขปัญหาภายในพื้นที่จังหวัดเชียงราย (SRI5910102), งานวิจัย SRI1 ประชาคมอาเซียนและภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียง, สกว. (กำลังดำเนินการ)

สรุปผลผลิตสำคัญที่มีศักยภาพจะสนับสนุนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ในยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 นโยบายประเทศไทย 4.0 และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน

ประเด็นความรู้		ผลผลิตที่เกิดขึ้น/คาดว่าจะเกิดขึ้น
1. การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างบูรณาการ	1.1 ความมั่นคงด้านน้ำ	● แนวคิด ระเบียบวิธีการศึกษา แบบจำลอง และฐานข้อมูลสถิติที่ใช้วางแผนทรัพยากรน้ำเชิงบูรณาการ และข้อเสนอแนะด้านข้อมูลเพื่อใช้ในการวางแผนระดับมหภาคที่เชื่อมโยงกับทรัพยากรสำคัญ (น้ำ อาหาร พลังงาน) ● การสังเคราะห์ความรู้ Water-Food-Energy Nexus ● รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์น้ำของประเทศไทยที่เชื่อมโยงกับการพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวคิดเรื่องการบริหารจัดการน้ำเชิงบูรณาการ และเครือข่ายการประสานงานระหว่างภาควิชาการและหน่วยงานนโยบาย ● แผนผังโครงข่ายน้ำและการกระจายน้ำ 25 ลุ่มน้ำ การประเมินความต้องการใช้น้ำของประเทศ บัญชีน้ำระดับจังหวัดและระดับลุ่มน้ำ ต้นแบบเครื่องมือการจัดสรรน้ำ และเกณฑ์การจัดสรรน้ำระหว่างพื้นที่ต่างๆ ที่คำนึงถึงความมั่นคงด้านน้ำและความเป็นธรรม ตลอดจนกลไกการชดเชยความเสียหายทางเศรษฐกิจในภาวะภัยแล้งและอุทกภัย ● ต้นแบบกระบวนการวางแผนจัดการน้ำอย่างมีส่วนร่วมที่เชื่อมโยงระดับชุมชนสู่ระดับจังหวัด (จังหวัดสมุทรสงคราม ระยอง และนครศรีธรรมราช) ● ตัวอย่างการบูรณาการการจัดการน้ำกับความมั่นคงทางอาหารของชุมชน (ลุ่มน้ำหมั่น จังหวัดเลย ลุ่มน้ำฮาวและลุ่มน้ำเริม จังหวัดเชียงใหม่)
	1.2 คุณภาพน้ำ	● การทดสอบวิธีตรวจสอบคุณภาพน้ำด้วยกลุ่มแบคทีเรียที่เชื่อมโยงกับแหล่งกำเนิดมลพิษทางน้ำเพื่อนำไปสู่ข้อเสนอเชิงการจัดการมลพิษแหล่งน้ำ ● การทดสอบนวัตกรรมทางเทคโนโลยีและระบบการบริหารสุขภาพน้ำเพื่อนำไปสู่ข้อเสนอเชิงนโยบาย “เมืองนวัตกรรมระบบสุขภาพน้ำ”
	1.3 ภัยพิบัติ	● รูปแบบวิธีการประกันความเสี่ยงภัยพิบัติน้ำท่วม
2. การบริหารจัดการที่ดินและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ		● ต้นแบบการจัดการพื้นที่ป่าต้นน้ำและระบบการผลิตทางเกษตร (จังหวัดน่าน อุตรดิตถ์ เชียงใหม่) ● ข้อเสนอเชิงนโยบายการจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่เมืองชายแดนเพื่อรองรับการเปิดเสรีประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย): (1) ระยะสั้น สร้างการรับรู้เกี่ยวกับ AEC ศักยภาพของพื้นที่และจัดโซนการพัฒนาเมืองโดยให้ภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ (2) ระยะกลาง ให้ อบท. สร้างทีมงานที่มีความรู้ความสามารถด้านการพัฒนาเมือง รวมถึงสร้างความเข้าใจให้ทุกฝ่ายเห็นทิศทางการพัฒนาของเมือง

ประเด็นความรู้		ผลผลิตที่เกิดขึ้น/คาดว่าจะเกิดขึ้น
		(3) ระยะยาว อปท. ใช้อำนาจ พ.ร.บ.การผังเมืองรวม จัดการการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยเพิ่มการจัดทำแผนการใช้ที่ดินในแผนพัฒนาเทศบาลเชิงบูรณาการครอบคลุมทั้งทางด้านกายภาพ ด้านสังคมและด้านเศรษฐกิจ รัฐบาลส่งเสริมให้ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีลักษณะใหม่ได้ โดยเฉพาะเมืองเศรษฐกิจชายแดน และ อปท. ว่าจ้างหรือบรรจุบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถด้านผังเมือง
3. การผลิตภาคเกษตรที่ยั่งยืน	3.1 การจัดการฐานทรัพยากรเพื่อการผลิตที่มั่นคงและยั่งยืนและความมั่นคงทางอาหารของชุมชน	ข้อมูล/ฐานข้อมูลสถานการณ์ความเสื่อมโทรมของที่ดิน แหล่งน้ำและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแผนปฏิบัติการ หรือการวางแผนและดำเนินการพัฒนาที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด (จังหวัดเชียงใหม่ นครราชสีมา แพร่)
	3.2 การจัดการภัยคุกคามจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ	- การพัฒนากรรมวิธีผลิตเม็ดเคลือบ arbuscular mycorrhiza (AM encapsulation cell - AMec) ที่ช่วยให้พืชทนต่อสภาวะขาดน้ำ - การนำแบคทีเรียทนแล้งมาผลิตเป็นหัวเชื้อสำหรับเคลือบเมล็ดพืชหรือใส่ในดินระหว่างการเพาะปลูกพืชเพื่อช่วยให้พืชทนสภาวะแห้งแล้ง
	3.3 การปรับตัวของเกษตรกรเพื่อรับมือกับภาวะภัยแล้ง	ความรู้เกี่ยวกับการปรับตัวของเกษตรกรเพื่อรับมือกับภาวะภัยแล้ง และการประเมินผลมาตรการให้ความช่วยเหลือของภาครัฐ
4. ความมั่นคงและผลประโยชน์ทางทะเล	4.1 เศรษฐกิจสีน้ำเงิน	- แผนที่นำทางการวิจัยด้านความมั่นคงและผลประโยชน์ทางทะเลของไทย เพื่อให้เกิดแนวทางการวิจัยและการปฏิบัติงานเกี่ยวกับทะเลที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติทางทะเลของประเทศและความต้องการของหน่วยงานต่างๆ - แนวคิดและแนวทางดำเนินการ “เศรษฐกิจสีน้ำเงิน” เพื่อจัดสมดุลระหว่างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจกับความยั่งยืนของทะเลและชายฝั่งประเทศไทย - มูลค่ากิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของจังหวัดหรือพื้นที่ต่างๆ ในประเทศไทย เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะว่าพื้นที่ใดเหมาะสมที่จะเข้าสู่เศรษฐกิจสีน้ำเงิน - กรอบระบบบัญชีเศรษฐกิจสีน้ำเงินที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมของข้อมูล - ต้นแบบการประเมินมูลค่าทางเศรษฐกิจของระบบนิเวศป่าชายเลนของไทย
	4.2 การบริหารจัดการผลประโยชน์ทางทะเล	- รายงานสถานการณ์และข้อเสนอแนะการบริหารจัดการผลประโยชน์ทางทะเลของประเทศไทย - ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายฉบับย่อ (policy brief) ต่อประเด็นปัญหาสำคัญและเร่งด่วนที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์ทางทะเลของไทย

ประเด็นความรู้		ผลผลิตที่เกิดขึ้น/คาดว่าจะเกิดขึ้น
5. พลังงานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและความมั่นคงด้านพลังงาน	5.1 พลังงานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม	• ศักยภาพการผลิตไฟฟ้าจากฟาร์มกังหันลมในอ่าวไทย • แนวคิดและรูปแบบกลไกการผลิตไฟฟ้าพลังน้ำขนาดเล็กเพื่อชุมชนในพื้นที่เทือกเขาหลวง (จังหวัดนครศรีธรรมราช และสุราษฎร์ธานี) • พื้นที่ที่มีศักยภาพในการปลูกไม้โตเร็วเพื่อเป็นเชื้อเพลิงชีวมวล • ศักยภาพการผลิตกระแสไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียน และผลกระทบด้านราคาค่าไฟฟ้าของการเพิ่มสัดส่วนการใช้พลังงานหมุนเวียน (จังหวัดกระบี่)
	5.2 ประสิทธิภาพและการเข้าถึงพลังงาน	• ข้อเสนอดัชนีประสิทธิภาพพลังงานเชิงลึกเพื่อสนับสนุนการกำหนดและติดตามนโยบายตามแผนอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2558 - 2579 • ข้อเสนอแนะการปรับมาตรการนโยบายไฟฟ้าฟรีสำหรับคนจนเพื่อให้ครัวเรือนยากจนได้รับประโยชน์อย่างเพียงพอ ป้องกันการรั่วไหลของสิทธิ และป้องกันพฤติกรรมการใช้ไฟฟ้าอย่างไม่มีประสิทธิภาพ • ไฟฟ้าจากพลังงานทางเลือกสำหรับพื้นที่การเกษตรที่ห่างไกล (จังหวัดกาฬสินธุ์)
6. การมีส่วนร่วมของประชาชนด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม		นำเสนอภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 4 การสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม
7. ความร่วมมือระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม		• ความรู้เกี่ยวกับมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมของสมาชิกประชาคมอาเซียนเชิงเปรียบเทียบ เพื่อกำหนดแนวทางการปรับประสานนโยบายและมาตรการด้านสิ่งแวดล้อม (harmonization) ที่เหมาะสมและปฏิบัติได้จริง • สถานการณ์การกีดขวางและการพังทลายของแนวตลิ่งริมแม่น้ำโขง และการศึกษาข้อกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการปักปันเขตแดนเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะและแนวทางที่เป็นไปได้ในการจัดการปัญหา (อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย)

บทที่ 7

ยุทธศาสตร์ แผน นโยบาย และความรู้ SRI การปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

บทนี้จะนำเสนอองค์ความรู้ที่สนับสนุนยุทธศาสตร์ แผน และนโยบาย การปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ โดยแบ่งเนื้อหาเป็นสองส่วน ส่วนแรกคือสรุปยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 นโยบายประเทศไทย 4.0 และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDG) ที่เกี่ยวข้อง ส่วนที่สองนำเสนอสรุปความรู้/ ชุดความรู้จากงานวิจัยเชิงยุทธศาสตร์ (SRI) และงานวิจัยอื่นที่ สกว. ดำเนินการที่จะสามารถสนับสนุนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ดังกล่าว

ส่วนที่ 1: ยุทธศาสตร์การปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ประกอบด้วย¹

1. ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี: ยุทธศาสตร์การปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐมีขนาดที่เหมาะสมกับบทบาทภารกิจ มีสมรรถนะสูง มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล กระจายบทบาทภารกิจไปสู่ท้องถิ่นอย่างเหมาะสม มีธรรมาภิบาล โดยมีกรอบแนวทางที่สำคัญ อาทิ การปรับปรุงโครงสร้างบทบาท ภารกิจของหน่วยงานภาครัฐให้มีขนาดที่เหมาะสม การวางระบบบริหารราชการแบบบูรณาการ การพัฒนาระบบบริหารจัดการกำลังคนและพัฒนาบุคลากรภาครัฐ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบต่างๆ ให้ทันสมัย เป็นธรรมและเป็นสากล การพัฒนาระบบการให้บริการประชาชนของหน่วยงานภาครัฐ และการปรับปรุงการบริหารจัดการรายได้และรายจ่ายของภาครัฐ

2. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2560 – 2564): ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการในภาครัฐ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ และธรรมาภิบาลในสังคมไทย โดยมีแนวทางการพัฒนาที่สำคัญ คือ

1) ปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงาน บทบาท ภารกิจ และคุณภาพบุคลากรภาครัฐให้มีความโปร่งใส ทันสมัย คล่องตัว มีขนาดที่เหมาะสม เกิดความคุ้มค่า สามารถให้บริการประชาชนในรูปแบบทางเลือกที่หลากหลายและมีคุณภาพ ราชการบริหารส่วนกลางมีขนาดเล็กลง และราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมีขนาดที่เหมาะสมกับพื้นที่รับผิดชอบ โดย

1.1 กำหนดภารกิจ ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นให้ชัดเจนและไม่ซ้ำซ้อน รวมทั้งจูงใจให้ภาคเอกชนเข้าร่วมเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะให้มากที่สุด

1.2 ปรับปรุงกลไกการปฏิบัติงานของภาครัฐให้มีลักษณะบูรณาการ สามารถส่งเสริมกระบวนการผลิตและการให้บริการของภาคเอกชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนสนับสนุนกลไกการร่วมมือกันระหว่างรัฐ เอกชน ประชาชนและประชาสังคมในแบบประชารัฐ

1.3 กำหนดหลักการและแนวทางในการยุบเลิกภารกิจหรือปรับลดหน่วยงานบริหารราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคให้เหลือเพียงการปฏิบัติการเฉพาะที่ไม่อาจมอบให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคดำเนินการแทนหรือไม่สามารถถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน ธุรกิจเพื่อสังคม ภาคประชาสังคม หรือชุมชน และประชาชนดำเนินการแทนได้ พร้อมกับเกลี้ยหรือโอนบุคลากรและงบประมาณให้สอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอนไป

1.4 พัฒนาศักยภาพและปฏิรูประบบบริหารจัดการกำลังคนภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ โดยกำหนดให้ตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานที่มีความสำคัญสูงหรือมีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ให้สามารถสรรหาบุคคลภายนอกเข้ามารับราชการได้ สรรหาคนรุ่นใหม่ที่มีความรู้ความสามารถและสมรรถนะ นำเทคโนโลยีสารสนเทศมาทดแทนกำลังคนภาครัฐ ศึกษา

¹ ข้อความที่ขีดเส้นใต้คือแนวทางการพัฒนาที่งานวิจัย SRI และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องของ สกว. มีโอกาสจะสนับสนุนการขับเคลื่อนดำเนินการ

แนวทางการจ้างงานผู้เกษียณอายุราชการอย่างเป็นระบบ วางระบบค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เหมาะสมและสอดคล้องกับกลไกตลาด กำหนดมาตรการและวิธีการในการแต่งตั้ง โยกย้ายบุคลากรภาครัฐ การพิจารณาบำเหน็จความชอบหรือการลงโทษ และการพิทักษ์ความเป็นธรรม ให้มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีความเป็นกลางทางการเมือง พัฒนาบุคลากรภาครัฐในทุกระดับให้ได้รับความรู้ ความสามารถให้สอดคล้องกับการปฏิบัติงานในยุคเศรษฐกิจดิจิทัล วางระบบประเมินผลการปฏิบัติราชการในภาครัฐอย่างจริงจังมากขึ้น

1.5 จัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐวิสาหกิจในระยะยาวให้มีความชัดเจนและสามารถปฏิบัติได้ พร้อมทั้งทบทวนบทบาทให้มีความสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันและความจำเป็นของรัฐวิสาหกิจตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง พัฒนา กลไกการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจให้เข้มแข็ง รวมทั้งแยกบทบาทและภารกิจของหน่วยงานระหว่างการทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกำหนดนโยบาย การกำกับและควบคุมคุณภาพมาตรฐาน (Regulator) และการทำหน้าที่ผู้ให้บริการของรัฐวิสาหกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน

2) ปรับปรุงกระบวนการงบประมาณ และสร้างกลไกในการติดตามตรวจสอบการเงินการคลังภาครัฐ เพื่อให้การจัดสรรและการใช้จ่ายมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับเวลา เกิดความเสมอภาค ลดความเหลื่อมล้ำ มีกลไกและช่องทางให้ประชาชนและภาคเอกชนเข้าถึงข้อมูล สามารถตรวจสอบกระบวนการดำเนินงาน งบประมาณ และการคลังของภาครัฐได้อย่างโปร่งใสมยิ่งขึ้น โดย

2.1 แก้ไขพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ให้ส่งเสริมการจัดสรรงบประมาณแบบบูรณาการ และงบประมาณเชิงพื้นที่ให้จังหวัด กลุ่มจังหวัดและราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยรับการจัดสรรงบประมาณได้ ให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในกระบวนการงบประมาณอย่างครบวงจร รวมทั้งแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้อง

2.2 ปรับปรุงกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาระดับพื้นที่ให้เชื่อมโยงตั้งแต่ระดับชุมชนถึงระดับจังหวัด โดยการจัดทำแผนชุมชนที่ใช้ข้อมูลและการมีส่วนร่วมของประชาชน การจัดทำแผนพัฒนาตำบลผ่านเวทีประชาคมตำบล และให้อำเภอเป็นหน่วยบูรณาการแผนพัฒนาตำบล การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง มีข้อมูลที่โปร่งใสชัดเจนตรวจสอบได้ มีกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง บูรณาการข้อเสนอแผนงานโครงการตามความต้องการของประชาชน และสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและนโยบายรัฐบาล

2.3 กำหนดโครงสร้างและลำดับความสำคัญของแผนงานในงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (2558-2564) และนโยบายรัฐบาล

2.4 ปรับปรุงระบบติดตามประเมินผลให้สามารถวัดผลสัมฤทธิ์การพัฒนาทั้งประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและผลกระทบ และสามารถนำมาใช้ประกอบการพิจารณาจัดสรรงบประมาณในแต่ละปีต่อไป รวมทั้งควรส่งเสริมให้มีกระบวนการตรวจสอบโดยภาคประชาชนเพิ่มขึ้น และมีการเปิดเผยผลการประเมินต่อสาธารณชนโดยมีกำหนดเวลาการเปิดเผยที่แน่นอน

3) เพิ่มประสิทธิภาพและยกระดับการให้บริการสาธารณะให้ได้มาตรฐานสากล เพื่อให้ประชาชนและภาคธุรกิจได้รับบริการที่มีคุณภาพ ได้มาตรฐานและอำนวยความสะดวกตรงตามความต้องการของประชาชนและภาคธุรกิจ โดย

3.1 ปรับรูปแบบและวิธีการดำเนินการของภาครัฐให้มีความร่วมมือกันระหว่างรัฐ เอกชน ประชาชน และประชาสังคม ในลักษณะแบบประชารัฐ

3.2 ส่งเสริมให้มีการแข่งขันในผลงานการให้บริการสาธารณะของรัฐระหว่างหน่วยงานของรัฐ และระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานภายนอก ภาคประชาสังคมและองค์กรชุมชน

3.3 จัดให้มีกระบวนการและช่องทางสื่อสารกับประชาชนในรูปแบบที่หลากหลาย พร้อมทั้งรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากทุกภาคส่วน

3.4 ปรับปรุงระบบการบริหารจัดการภายในองค์กร โดยการวางระบบสารสนเทศการจัดการแบบออนไลน์ ให้ผู้มีส่วนได้เสียสามารถเข้าถึงและสร้างการมีส่วนร่วมได้ทันทีเมื่อต้องการ

3.5 ปรับรูปแบบการให้บริการของรัฐไปสู่การให้บริการประชาชนผ่านระบบดิจิทัลอย่างเป็นระบบ ลดขั้นตอนการดำเนินงานให้สอดคล้องกับวิถีการดำเนินชีวิตและความต้องการของผู้รับบริการแต่ละบุคคล รวมทั้งกำหนดค่าธรรมเนียมการให้บริการของรัฐที่เหมาะสม ประชาชนสามารถตรวจสอบและติดตามการดำเนินงานของรัฐได้

3.6 สร้างระบบโครงสร้างพื้นฐานกลางของศูนย์ข้อมูลภาครัฐผ่านระบบเครือข่ายสารสนเทศภาครัฐ (Government Information Network: GIN) รวมทั้งเชื่อมโยงการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ และบูรณาการข้อมูลข้ามหน่วยงานผ่านระบบดิจิทัลที่รองรับการทำงานและการใช้ประโยชน์ร่วมกัน

3.7 ส่งเสริมการเปิดเผยข้อมูลที่เป็นประโยชน์ที่ภาครัฐจัดเก็บ อาทิ ข้อมูลเชิงสถิติหรือข้อมูลการวิเคราะห์สถานการณ์ ในรูปแบบดิจิทัลที่ประชาชนและภาคธุรกิจสามารถเข้าถึง นำไปใช้ประโยชน์และต่อยอดได้

4) เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้รับการบริการอย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึง ผู้มีส่วนได้เสียได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา ลดการพึ่งพิงงบประมาณประเภทเงินอุดหนุนจากรัฐบาล มีความคล่องตัว พึ่งตนเองทางการเงินคลังได้ในระยะยาว และสามารถจัดการบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานแก่ประชาชนอย่างมีมาตรฐานและประสิทธิภาพมากขึ้น โดย

4.1 ทบทวนการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจให้แก่ท้องถิ่นให้ชัดเจนตามศักยภาพและความพร้อมของท้องถิ่น โดยเฉพาะเรื่องการศึกษาและสาธารณสุข จัดให้มีการประเมินศักยภาพหน่วยงานท้องถิ่นโดยหน่วยงานประเมินที่เป็นอิสระ พร้อมทั้งกำหนดกลไกและมาตรการกำกับติดตามการดำเนินการกระจายอำนาจให้ชัดเจน

4.2 สนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้พัฒนารูปแบบการให้บริการสาธารณะให้หลากหลายสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น ด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน กับภาคประชาสังคมให้มากขึ้น

4.3 กำหนดกระบวนการสรรหาหรือแต่งตั้งผู้ที่ดำรงตำแหน่งในราชการส่วนท้องถิ่นให้เป็นมาตรฐาน พัฒนาความรู้ความสามารถของผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น และบุคลากรของท้องถิ่น และให้ความสำคัญกับกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม

4.4 เพิ่มความคล่องตัวให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในเรื่องการกำหนดนโยบาย การบริหารบุคลากร และการบริหารการเงิน การคลัง และงบประมาณ และปรับกระบวนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายกับภาคอื่นๆ อย่างมีธรรมาภิบาล รวมทั้งพัฒนารูปแบบการกำกับดูแลโดยภาคประชาชนและชุมชน

4.5 ปรับปรุงระบบบริหารจัดการรายได้และเงินอุดหนุนของท้องถิ่น โดยปรับโครงสร้างรายได้ระหว่างรัฐและท้องถิ่น รวมถึงโครงสร้างภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจัดสรรเงินอุดหนุนให้สอดคล้องกับบทบาทภารกิจ และพิจารณาการกระจายอำนาจจัดเก็บภาษีให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความเหมาะสม พัฒนากฎหมายและแนวทางการเพิ่มรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควบคู่กับการยกระดับมาตรฐานการให้บริการสาธารณะ รวมทั้งวางมาตรฐานการบริหารจัดการการเงินการคลังของท้องถิ่น กำหนดมาตรการกำกับดูแลและตรวจสอบการจัดเก็บรายได้ทั้งที่

เป็นภาษีและไม่ใช้ภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำแนวทางในการวิเคราะห์โครงการ หลักเกณฑ์การตัดสินใจ ดำเนินโครงการลงทุนหรือโครงการกู้เงิน และการวิเคราะห์ขีดความสามารถในการก่อหนี้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนพัฒนาระบบฐานข้อมูลรายจ่ายและหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ถูกต้องและเป็นปัจจุบัน รวมทั้งวางระบบ การติดตามประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณของท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ และกำหนดช่องทางการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างชัดเจน

4.6 สร้างความโปร่งใสในการจัดทำและบริหารงบประมาณของท้องถิ่นด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของภาค ประชาชน สถาบันอุดมศึกษา และหน่วยงานวิชาการในพื้นที่ โดยเปิดให้สาธารณชนตรวจสอบ ทั้งข้อมูลงบประมาณและ การจัดซื้อจัดจ้าง ตลอดจนรายละเอียดโครงการและราคากลาง

5) ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ เพื่อให้สังคมไทยมีวินัย โปร่งใส ยึดมั่นในความ ซื่อสัตย์สุจริต และยุติธรรม รวมทั้งสร้างความเข้มแข็งเป็นภูมิคุ้มกันของสังคมไทยให้ครอบคลุมภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน และภาคประชาชน เพื่อสร้างพลังการขับเคลื่อนค่านิยมต่อต้านการทุจริต โดย

5.1 ปลุกฝังให้คนไทยไม่โกง โดยส่งเสริมสนับสนุนให้ทุกภาคส่วนมุ่งสร้างจิตสำนึกในการรักษาประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งคุณธรรม จริยธรรมและหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงให้กับทุกกลุ่มในสังคม สร้างความตระหนักถึงภัยร้ายแรง ของการทุจริตและการรู้เท่าทันการทุจริตของสังคมไทย โดยอาศัยกลไกทางสังคมเป็นมาตรการในการลงโทษผู้กระทำผิด หรือผู้กระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบ พัฒนากลไกและระบบการดำเนินงานที่ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมและมาตรฐานจริยธรรมอย่างเคร่งครัด และกำหนดขั้นตอนการลงโทษ อย่างจริงจัง ส่งเสริมและสนับสนุนนักการเมืองรุ่นใหม่ที่มีคุณธรรมจริยธรรมเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองผ่านกลไกการ บริหารพรรคการเมืองและการตรวจสอบที่เข้มแข็งจากทุกภาคส่วน ขับเคลื่อนคุณธรรมจริยธรรมของภาคธุรกิจเพื่อการ ต่อต้านการทุจริต ผ่านกลไกบรรษัทภิบาล การบริหารจัดการ การสร้างวัฒนธรรมสุจริต ความรับผิดชอบต่อสังคมและ ผู้บริโภค ตลอดจนกำหนดแนวทางการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของภาคเอกชน รวมทั้งการ กำกับดูแลจากหน่วยงานภายนอก ปลุกฝังจิตสำนึกและจรรยาบรรณของสื่อมวลชนผ่านสมาคมวิชาชีพ ให้ความคุ้มครอง และสนับสนุนให้ภาคประชาสังคมตรวจสอบพฤติกรรมของสื่อมวลชนทุกประเภท ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างองค์กรอิสระ ตามรัฐธรรมนูญและภาคประชาสังคมในการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมทั้งพัฒนากลไกตรวจสอบธรรมาภิ บาลในทุกภาคีที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประเทศ และพัฒนาสร้างเครือข่ายและคุ้มครองการแจ้งเบาะแสการทุจริตและ ประพฤติมิชอบในกลุ่มประชาชน

5.2 ป้องกันการทุจริต โดยปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้มีระบบที่ โปร่งใสตรวจสอบได้และมีประสิทธิภาพ ให้มีกฎหมายห้ามมิให้นางบประมาณแผ่นดินไปใช้หาเสียง ไม่ให้มีการขัดกัน ระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและส่วนรวมในขณะดำรงตำแหน่งที่สามารถใช้อำนาจรัฐ และปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับข้อมูล ข่าวสารสาธารณะ ลดการใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานและแนวทางการ ตัดสิน ระยะเวลาแล้วเสร็จ ฯลฯ ให้ระบบงานโปร่งใสตรวจสอบได้ โดยเฉพาะโครงการที่มีความเสี่ยงต่อการทุจริตให้มีการ จัดทำสัญญาคุณธรรมและเพิ่มบทลงโทษภาคเอกชนด้วย จัดตั้งกองทุนสนับสนุนการต่อต้านการทุจริต การคุ้มครองพยาน ในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ และเสริมสร้างความรู้เกี่ยวกับรูปแบบ กลไกการทุจริตและวิธีการเฝ้าระวังการทุจริต รวมถึง สนับสนุนกิจกรรมป้องกันการทุจริตของภาคประชาชนอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนพิจารณารูปแบบการจัดสรรงบประมาณด้าน การป้องกันปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบให้เหมาะสม ติดตามผลการดำเนินงานตามมาตรการป้องกันและแก้ไข ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบของทุกหน่วยงานของรัฐอย่างต่อเนื่อง เสริมสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งให้แก่ศูนย์ ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริตให้เป็นหน่วยงานหลักของภาครัฐในการเฝ้าระวัง ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤ ติมิชอบที่บูรณาการการทำงานร่วมกัน

5.3 ปราบปรามการทุจริต โดยปฏิรูปโครงสร้างองค์กรอิสระและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ให้องค์ประกอบมีความหลากหลาย ยึดมั่นธรรมาภิบาลและดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว สร้างกลไกการปฏิบัติงานให้เป็นเอกภาพระหว่างองค์กรด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยควรควมรวมองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต จัดให้มีกลไกที่ทำหน้าที่บูรณาการความร่วมมือเรื่องข้อมูลข่าวสาร กิจกรรมการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบให้เชื่อมโยงอย่างเป็นระบบทั้งในภาครัฐ เอกชนและองค์กรระหว่างประเทศ ปฏิรูปบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้อำนาจหน้าที่เฉพาะการวินิจฉัยชี้ขาดคดีที่มีมูลคดีเป็นการทุจริตและประพฤติมิชอบ ส่วนอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนให้เป็นความรับผิดชอบของสำนักงานที่อยู่ในรูป “คณะกรรมการสืบสวนสอบสวน” เพิ่มอัตราโทษในการทุจริตและประพฤติมิชอบที่ใกล้เคียงกันระหว่างผู้ให้และผู้รับสินบน โดยเฉพาะการเพิ่มโทษแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำความผิดในการรับสินบนหรือใช้ตำแหน่งหน้าที่ในการทุจริตและประพฤติมิชอบ เพิ่มมาตรการลงโทษทางสังคมที่รุนแรงและเพียงพอที่จะทำให้เกิดความยังคิดต่อการกระทำการทุจริต รวมทั้งสร้างแนวร่วมการลงโทษทางสังคมที่รุนแรงต่อผู้ทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยการใช้สื่อทุกรูปแบบ

6) ปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมให้มีความทันสมัย เป็นธรรมและสอดคล้องกับข้อบังคับสากล หรือข้อตกลงระหว่างประเทศ ตลอดจนมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งการวินิจฉัยคดีมีความถูกต้อง รวดเร็ว โปร่งใสและเป็นธรรมตามหลักนิติธรรมและลดปริมาณผู้กระทำผิดในคุก โดย

6.1 ปฏิรูปกฎหมายให้ทันสมัย โดยเร่งรัดให้กระทรวง กรมหรือหน่วยงานเทียบเท่าปรับปรุงแก้ไข ยกเลิกกฎหมาย กฎ ระเบียบและข้อบังคับที่ล้าสมัย ไม่เป็นธรรม หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์และความพร้อมของการนำไปปฏิบัติ เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิต ไม่เป็นไปตามข้อตกลงระหว่างประเทศและเป็นอุปสรรคต่อการยกระดับสู่ประเทศที่มีรายได้สูง นำเครื่องมือการวิเคราะห์ผลกระทบของการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment: RIA) มาใช้ตรวจสอบความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงกฎหมายเดิมและการออกกฎหมายใหม่ รวมทั้งพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ในลักษณะสหวิชาให้สามารถพัฒนาและใช้เครื่องมือดังกล่าว เพิ่มศักยภาพหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่เสนอความเห็นทางกฎหมายให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างรวดเร็ว ตลอดจนเพิ่มศักยภาพบุคลากรภาครัฐของหน่วยงานทางกฎหมายให้มีส่วนร่วมในการให้ความรู้และเสริมศักยภาพทางกฎหมายมหาชน การดำเนินคดีทางปกครอง การร่างกฎหมายและการตีความกฎหมาย พัฒนาและตั้งหน่วยงานศึกษาวิจัยเชิงลึกเพื่อพัฒนาหรือปรับปรุงกฎเกณฑ์หรือประเภทของกฎหมายที่ต้องทำการประเมินผลกระทบ และให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พิจารณาคูณภาพรายงานผลกระทบฯ ของหน่วยงานต่างๆ รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ในการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง

6.2 ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพ โดยปฏิรูปองค์กรศาล องค์กรอัยการ องค์กรทนายความและหน่วยงานตำรวจให้สามารถอำนวยความสะดวกได้อย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใส

องค์กรศาล - ปฏิรูปโครงสร้างขององค์กรศาล พัฒนาระบบวิธีพิจารณาคดีและระบบองค์คณะในองค์กรศาล แก้ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรที่เชี่ยวชาญในแต่ละองค์กรศาล และสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรศาล

องค์กรอัยการ - กำหนดองค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ปฏิบัติหน้าที่เป็นทนายแผ่นดิน มีอำนาจสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวน ให้อัยการมีอำนาจพิจารณาคดีให้เป็นไปตามหลักกฎหมายได้โดยอิสระ ปราศจากการแทรกแซง รวมทั้งพิจารณาความเหมาะสมในการเข้าร่วมเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจหรือกิจการอย่างอื่นของรัฐ

องค์กรทนายความและพัฒนามาตรฐานวิชาชีพ - ขยายขอบเขตการทำหน้าที่ให้ครอบคลุมการให้บริการทางกฎหมายอื่นๆ อาทิ การให้คำปรึกษากฎหมาย การควบคุมที่ปรึกษากฎหมายต่างประเทศ กำหนดให้การประกอบวิชาชีพ

ทนายความมีมาตรฐานชั้นสูง ยกเลิกใบอนุญาตว่าความตลอดชีพ และให้ทนายความสามารถเป็นทนายแก้ต่างให้กับหน่วยงานราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

หน่วยงานตำรวจ - สร้างความเป็นอิสระของหน่วยงาน ปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง ถ่ายโอนภารกิจที่มีใช้ภารกิจหลักของตำรวจกลับไปให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการสร้างกลไกการตรวจสอบ ถ่วงดุลการใช้อำนาจของตำรวจ รวมทั้งสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกิจการของตำรวจ และมีการประเมินผลความพึงพอใจของประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

นอกจากนั้น ยังควรพัฒนาระบบการประเมินประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมด้วยตัวชี้วัดคุณภาพกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ โดยให้กระบวนการกำหนดตัวชี้วัดเป็นระบบเปิดให้รัฐบาลและประชาชนติดตามตรวจสอบคุณภาพและประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมได้ทั้งในระยะกลางและระยะยาว เร่งรัดดำเนินการคดีและพิจารณานำมาตรการลงโทษระยะปานกลางมาใช้ ส่งเสริมกระบวนการยุติธรรมทางเลือกและการช่วยเหลือประชาชนให้เข้าถึงความเป็นธรรม โดยการสร้างความรู้ความเข้าใจ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมและพัฒนากลไกคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากกระบวนการยุติธรรมและความขัดแย้งระหว่างภาครัฐ เอกชนและชุมชน รวมถึงพัฒนากลไกการกำกับดูแลและส่งเสริมความรู้ความเข้าใจทางด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมแก่ประชาชน พัฒนาระบบการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็วและไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร พัฒนาการสืบสวน สอบสวนและการดำเนินคดีต่อผู้กระทำผิด พัฒนาระบบเทคโนโลยีในกระบวนการยุติธรรมทั้งทางแพ่งและอาญาเพื่อรองรับการเข้าถึงของประชาชนได้อย่างสะดวก รวดเร็ว รวมทั้งพัฒนาระบบฐานข้อมูลสารสนเทศกลางของกระบวนการยุติธรรมทั้งทางแพ่งและอาญา

3. นโยบาย Thailand 4.0

ระบุว่าการปรับระบบการบริหารจัดการภาครัฐเป็นเงื่อนไขความสำเร็จ กล่าวคือ การขับเคลื่อนนโยบาย Thailand 4.0 อย่างเต็มประสิทธิภาพจะต้องมีการปฏิรูปปรับเปลี่ยนกลไกภาครัฐใน 7 มิติ คือ 1) การสร้างรัฐที่น่าเชื่อถือ 2) แหล่งที่มาของนโยบายสาธารณะ 3) การปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจ อำนาจหน้าที่และรูปแบบการปฏิบัติราชการ 4) การสร้างภาคีความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคส่วนต่างๆ 5) การยกระดับขีดความสามารถในการตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลง 6) การบริหารจัดการการเงินและทรัพยากร และ 7) การสร้างระบบราชการแบบไร้รอยต่อ

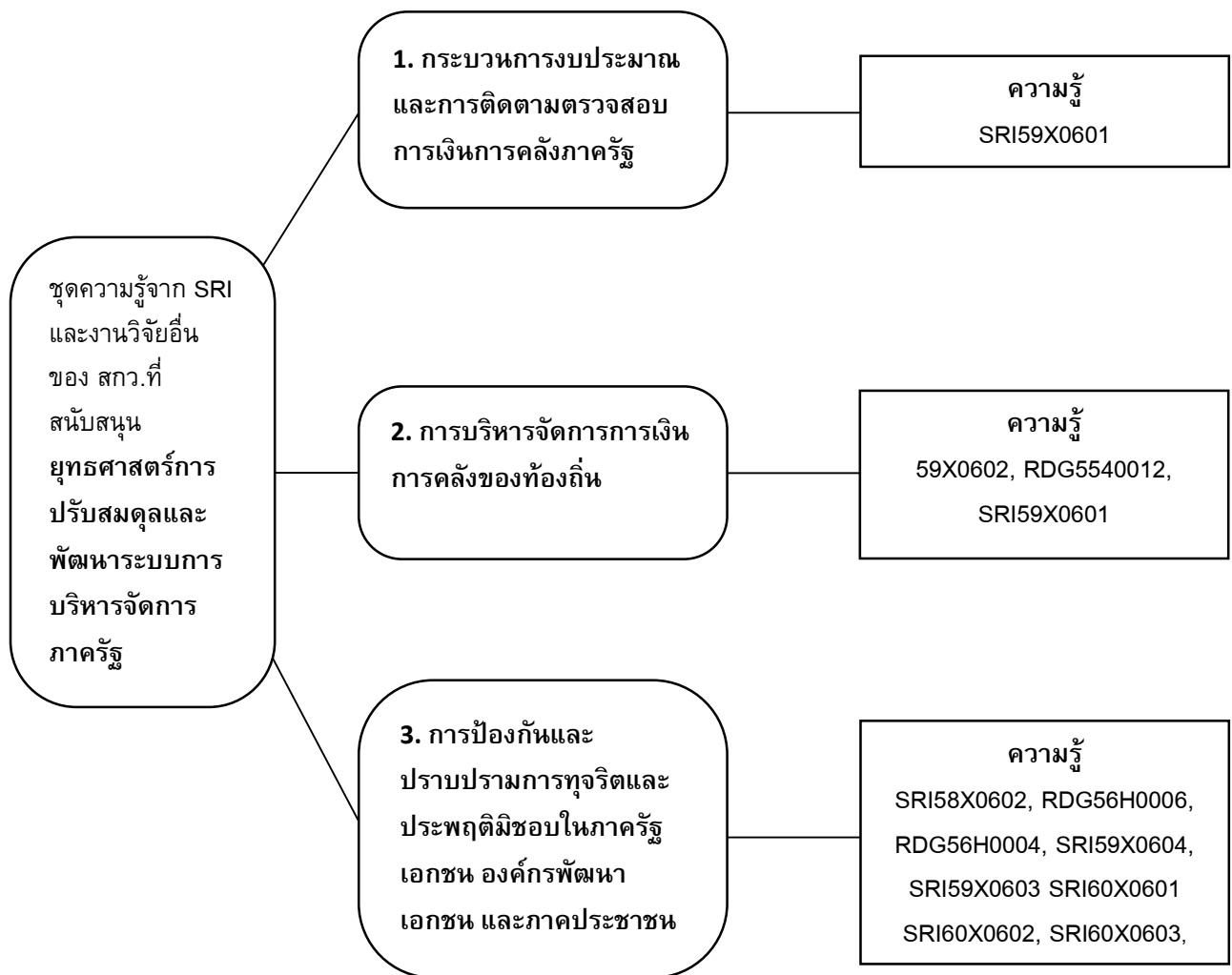
4. เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDG)

SDG16 ส่งเสริมสังคมที่สงบสุข ทุกคนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม สร้างสถาบันที่มีความรับผิดชอบและมีประสิทธิภาพ

ส่วนที่ 2: ความรู้ SRI และความรู้ที่เกี่ยวข้องของ สกว. ที่สนับสนุนยุทธศาสตร์การปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

จากการสำรวจความรู้ SRI ทั้ง 12 ประเด็น รวมทั้งผลงานวิจัยของสกว. ในรอบ 5 ปีที่ผ่านมา พบว่ามีข้อมูลองค์ความรู้ที่สนับสนุนยุทธศาสตร์การปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐใน 3 ประเด็นสำคัญต่อไปนี้

1. กระบวนการงบประมาณและการติดตามตรวจสอบการเงินการคลังภาครัฐ
2. การบริหารจัดการการเงินการคลังของท้องถิ่น
3. การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ เอกชน องค์กรพัฒนาเอกชนและภาคประชาชน



1. กระบวนการงบประมาณและการติดตามตรวจสอบการเงินการคลังภาครัฐ

ความโปร่งใสในระบบงบประมาณเป็นหัวใจสำคัญของความโปร่งใสทางการคลังและความเชื่อถือของรัฐ ทำให้การดำเนินนโยบายการคลังเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเอื้อให้การบริหารความเสี่ยงทางการคลังมีความครอบคลุมและทันการณ์ นอกจากนี้ยังช่วยสนับสนุนกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจในการดำเนินนโยบายการคลังของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ รวมถึงการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการติดตามการดำเนินงานของรัฐ ส่งผลต่อการลดปัญหาการคอร์รัปชัน และสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การปรับปรุงการบริหารจัดการรายได้และรายจ่ายภาครัฐ รวมทั้งทรัพยากรอื่น

ประเด็นนี้ได้รับการระบุไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ และนโยบาย Thailand 4.0 ในขณะที่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ก็ให้ความสำคัญกับเรื่องการปรับปรุงกระบวนการงบประมาณและสร้างกลไกในการติดตามตรวจสอบการเงินการคลังภาครัฐ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ความเสมอภาค ลดความเหลื่อมล้ำ โดยมีแนวทางที่จะให้ประชาชนและภาคเอกชนเข้าถึงข้อมูลและตรวจสอบการดำเนินงานด้านงบประมาณและการคลังของภาครัฐได้อย่างโปร่งใสมยิ่งขึ้น

ที่จริงแล้วหน่วยงานภาครัฐของไทยได้พยายามพัฒนาความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณและการคลังอย่างต่อเนื่อง ปัจจุบันมีกลไกที่ก่อให้เกิดความโปร่งใสและความรับผิดชอบทางการคลัง อาทิ กรอบความยั่งยืนทางการคลัง (ตั้งแต่ปี 2544) สำหรับใช้เป็นแนวทางการรักษาวินัยทางการคลังเป็นการภายใน เผยแพร่รายงานความเสี่ยงทางการคลังทางเว็บไซต์ (ตั้งแต่ปี 2554) ประเทศไทยเข้าร่วมการประเมินความโปร่งใสทางการคลังจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) (ปี 2552) เข้าเป็นสมาชิกองค์การความร่วมมือเพื่อการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ (Open Government Partnership (ปี 2558) และปัจจุบันอยู่ระหว่างพิจารณาร่างกฎหมายการเงินการคลังของรัฐตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ และการแก้ไขร่างกฎหมายการคลังที่ล้าสมัย และกระทรวงการคลังยังมีแผนจะเข้าร่วมการประเมินความโปร่งใสทางการคลังตามแนวทางใหม่ของ IMF เพื่อให้ทราบสถานะปัจจุบันและแนวทางปรับปรุงเพื่อยกระดับความโปร่งใสทางการคลังให้ได้มาตรฐานสากล

ชุดโครงการปฏิรูประบบงบประมาณเพื่อเพิ่มความโปร่งใสให้กับการดำเนินนโยบายกึ่งการคลัง ซึ่งมี ดร. ภาวิน ศิริประภานุกุล มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นผู้จัดการ และมีนักวิจัยจากหลายสถาบันวิชาการและหน่วยงาน/องค์กรภาครัฐร่วมดำเนินการ จะศึกษากฎหมาย ระเบียบและกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับระบบงบประมาณของรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายกึ่งการคลัง² และวิเคราะห์วิธีการที่ใช้ในการประเมินความโปร่งใสทางการคลังตามหลักสากล และแนวทางการประยุกต์ใช้กับหน่วยงานภาครัฐต่างๆ เพื่อประเมินความโปร่งใสทางการคลังในเรื่องการเปิดเผยข้อมูลการคลังของหน่วยงานภาครัฐไทยตามหลักสากล โดยจะใช้ผลการศึกษาประกอบการจัดทำข้อเสนอแนะเรื่อง การเปิดเผยข้อมูลการคลังภาครัฐ เพื่อเพิ่มความโปร่งใสของระบบงบประมาณของประเทศไทย

ความโปร่งใสทางงบประมาณตามหลักสากล

ความโปร่งใสทางงบประมาณเป็นองค์ประกอบสำคัญของความโปร่งใสทางการคลัง และหนึ่งในกิจกรรมที่สำคัญยิ่งของรัฐบาล คือ การจัดทำงานงบประมาณและการเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้อง โดย “เอกสารงบประมาณ” ซึ่งจัดว่าเป็นเอกสารสำคัญที่สุดชิ้นหนึ่งของรัฐบาลที่แปลงเป้าหมายทางนโยบายให้เห็นภาพการดำเนินงานที่ชัดเจน กระบวนการงบประมาณที่โปร่งใสจะต้องให้ข้อมูลทุกด้านเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาล งบประมาณที่มีการจัดทำบัญชีพิเศษแยกออกมาเป็นการเฉพาะโดยไม่ได้นำเสนอในตัวเลขงบประมาณรวมย่อมมีเชิงงบประมาณที่โปร่งใส

² หมายถึงการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ที่รัฐบาลมีอำนาจเข้าไปริเริ่มดำเนินการ กำหนดรูปแบบหรือสั่งการ แต่ทรัพยากรเพื่อใช้ในนโยบายดังกล่าวไม่ปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณของรัฐบาลอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ การดำเนินนโยบายกึ่งการคลังจึงอาจกลายเป็นอีกองค์ประกอบหนึ่งที่สร้างอุปสรรคต่อความโปร่งใสในการดำเนินการของรัฐบาลหรือหน่วยงานภาครัฐต่างๆ

เกณฑ์การประเมินความโปร่งใสทางการคลังของ IMF ที่ปรับปรุงใหม่เมื่อปี 2557 (New Fiscal Transparency Code – FTC 2014) มี 4 มิติ ได้แก่ 1) การรายงานด้านการคลัง 2) การประมาณการด้านการคลังและงบประมาณ 3) การวิเคราะห์และการบริหารจัดการความเสี่ยงทางด้านการคลัง และ 4) การบริหารจัดการรายรับ (มิติสุดท้ายกำลังจัดทำคู่มือการประเมิน) จุดเด่นของ FTC 2014 คือเน้นผลลัพธ์มากกว่ากระบวนการ และให้ความสำคัญกับคุณภาพของข้อมูลและเรื่องความเสี่ยงทางด้านการคลัง รวมทั้งมีหลักปฏิบัติใหม่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการจัดทำงบประมาณ

ในช่วงปี 2558 กระทรวงการคลังได้ตั้งคณะทำงานหลายหน่วยงานเพื่อทำการประเมินตามเกณฑ์ FTC 2014 ผลการประเมินเบื้องต้นมีคะแนนเกินระดับพื้นฐานไม่มากนัก โดยมีคะแนนต่ำกว่าพื้นฐานอยู่มากในมิติที่ 3 การวิเคราะห์และการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลัง สาเหตุสำคัญอาจมาจากการที่ประเทศไทยยังไม่ได้ดำเนินการตามคำแนะนำส่วนใหญ่ของ IMF ที่ให้ไว้เมื่อประเมินความโปร่งใสฯ เมื่อปี 2552

ในปีเดียวกัน รายงานการสำรวจการเปิดเผยงบประมาณ (Open Budget Survey) ปี 2558 ของ IBP ซึ่งสำรวจข้อมูล 102 ประเทศตาม 3 สาขาหลักของ IBP ได้แก่ 1) ความโปร่งใสทางงบประมาณ 2) การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการงบประมาณ และ 3) การสอดส่องดูแลระบบงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ ก็ชี้ว่าประเทศไทยยังมีปัญหาในทุกด้าน โครงการวิจัยตั้งข้อสังเกตว่าไทยอาจเรียนรู้จากประเทศที่ได้มีผลการประเมินระดับสูง อาทิ นิวซีแลนด์ (มิติที่ 1) เกาหลีใต้ (มิติที่ 2) และนอร์เวย์ (มิติที่ 3) เพื่อปรับปรุงระบบงบประมาณของประเทศไทยต่อไป

โครงการนี้ได้ศึกษากฎหมาย ระเบียบและกระบวนการ แนวทางการประเมินความโปร่งใสทางการคลังตามหลักสากล (IMF, OECD, IBP, PEFA, GIF, OGP)³ และแนวทางเพิ่มความโปร่งใสทางการคลัง แต่เนื่องจากเกณฑ์สากลอาจไม่สามารถตรวจพบปัญหาและช่องโหว่เชิงสถาบันของไทย จึงได้ศึกษาหลักเกณฑ์เชิงสถาบันในการควบคุมระบบการเงินการคลังในและนอกงบประมาณของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่องโหว่ของกฎหมายการเงินการคลังซึ่งมีส่วนทำให้เกิดความไม่โปร่งใสในระบบงบประมาณ รวมถึงการกู้เงินนอกงบประมาณของไทยด้วย โดยตระหนักว่าในช่วงที่ผ่านมาและในปัจจุบัน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความพยายามที่จะปฏิรูปเชิงสถาบันเพื่อปิดช่องโหว่ของกฎหมายสำคัญ ได้แก่ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ... ร่าง พ.ร.บ. การเงินการคลังของรัฐ พ.ศ... ร่าง พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ... และร่าง พ.ร.บ. การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ...อย่างต่อเนื่อง

งานวิจัยได้ชี้ให้เห็นถึงความเสี่ยงทางการคลังอันเนื่องมาจากการทางการเงิน อากิ ภาระที่รัฐบาลค้างจ่าย หน่วยงานอื่น งบกลางรายการเงินสำรองจ่ายกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นที่มีสัดส่วนสูงขึ้น การจัดทำรายงานงบประมาณและรายงานทางการเงินที่แสดงสัดส่วนภาระหนี้ต้องงบประมาณ แต่ไม่ส่งสัญญาณให้รู้ถึงภาระหนี้จริงที่รัฐบาลแบกรับ นอกจากนี้ ยังชี้ให้เห็นความสำคัญของปัญหาการกู้เงินนอกงบประมาณของไทย ซึ่งทำได้สองช่องทาง คือกู้เงินผ่านกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะและกู้ผ่านกฎหมายพิเศษ ตัวอย่างกรณีหลัง อากิ การกู้เงินเพื่อแก้ปัญหาวิกฤตการเงินปี 2540 การกู้เงินเพื่อรับมือกับ shocks อย่างเร่งด่วน (รวม พรก. ไทยเข้มแข็ง 2552 และ พรก. หนี้ 2555) และร่าง พ.ร.บ. กู้เงิน 2 ล้านล้านบาท

³ IMF = International Monetary Fund; OECD = Organization for Economic Cooperation and Development; IBP = International Budget Partnership จัดตั้งขึ้นในปี 2540 มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณของรัฐบาล โดยมุ่งเน้นและให้ความสำคัญกับการเข้าถึงข้อมูล การทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้งบประมาณ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการงบประมาณ ปัจจุบันมีความร่วมมือกับองค์กรอิสระในประเทศต่างๆ กว่า 100 ประเทศ; PEFA = Public Expenditure and Financial Accountability Program จัดตั้งขึ้นในปี 2544 ผู้สนับสนุนหลัก ได้แก่ คณะกรรมาธิการยุโรป ธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ รัฐบาลประเทศฝรั่งเศส นอร์เวย์ สวิตเซอร์แลนด์ และอังกฤษ; GIF = Global Initiative for Fiscal Transparency จัดตั้งขึ้นในปี 2554 เป็นเครือข่ายการทำงานร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่ายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดบรรทัดฐานร่วมกันในระดับสากลด้านความโปร่งใสทางการคลัง OGP = Open Government Partnership จัดตั้งขึ้นในปี 2554 เพื่อให้เป็นเวทีความร่วมมือระดับสากลเพื่อผลักดันให้รัฐบาลเปิด รับ ผิดชอบ และตอบสนองต่อประชาชนมากขึ้น ณ เดือนมีนาคม 2559 มีประเทศสมาชิก 69 ประเทศ ไม่รวมประเทศไทย อย่างไรก็ตาม องค์กรรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2558 เห็นชอบการสมัครเข้าเป็นภาคีสมาชิกแล้ว

จุดเน้นของงานวิจัยคือการศึกษาและเสนอแนะแนวทางการเพิ่มความโปร่งใสทางการคลังโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยใช้กรณีศึกษาเกาหลีใต้และฟิลิปปินส์ ซึ่งมีผลการประเมินสูงในมิติการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการงบประมาณ รวมทั้งการวิเคราะห์ข้อเฝ้าระวังของกฎหมายไทย ในเบื้องต้นมีข้อเสนอแนะดังนี้ 1) ให้จัดตั้งสถาบันภายนอกที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร ทำหน้าที่สอดส่องดูแลระบบงบประมาณ โดยการผ่านร่าง พ.ร.บ. สถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา พ.ศ. ... หน่วยงานนี้ควรทำหน้าที่สื่อสารสู่สาธารณะด้วย 2) จัดทำเอกสารงบประมาณและเผยแพร่ข้อมูลที่แสดงถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ยังขาดอยู่หรือยังเปิดเผยข้อมูลตามเกณฑ์สากลให้ครอบคลุมและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น 3) เพิ่มกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ จนถึงขั้นตอนการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ 4) จัดทำกฎหมายการคลังหรือกฎการคลังเพิ่มเติม 5) เปิดเผยข้อมูลการชดเชยเงินคงคลังในเอกสารงบประมาณเพิ่มเติม 6) เปิดเผยข้อมูลผลการวิเคราะห์ต้นทุนและประเมินความคุ้มค่าของโครงการลงทุนขนาดใหญ่ของภาครัฐ

ที่มา: ศาสตรา สุตสวัสดิ์ และ จิตติมา ชูเชิด, โครงการประเมินความโปร่งใสทางงบประมาณตามหลักสากล เพื่อส่งเสริมความยั่งยืนทางการคลังของประเทศไทย, ดำเนินงานภายใต้ ภาวีน ศิริประภาณุกุล, ชุดโครงการปฏิรูประบบงบประมาณเพื่อเพิ่มความโปร่งใสให้กับกำเนินนโยบายกึ่งการคลัง (SRI59X0601), งานวิจัย SRI6 ธรรมภิบาลและการลดคอร์รัปชัน, สกว. (กำลังดำเนินการ)

ความโปร่งใสทางการคลังของเงินทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณ

กรมบัญชีกลางจำแนกเงินนอกงบประมาณเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ 1) กลุ่มทุนหมุนเวียน หมายถึง กองทุน เงินทุนหรือทุนหมุนเวียนต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐนำเงินงบประมาณที่ได้กำหนดเป็นเงินทุนหมุนเวียนไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ หรือนำเงินรายรับจากการดำเนินงานสมทบไว้ใช้จ่ายหมุนเวียนในกิจการ โดยไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน 2) กลุ่มเงินฝาก เช่น เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ เงินบริจาค เงินกู้ เงินท้องถิ่น เงินฝากต่างๆ เงินรับฝากเพื่อรอจัดสรร/ถอนคืน และเงินนอกงบประมาณตามวัตถุประสงค์อื่น 3) กลุ่มที่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการว่าให้เป็นของหน่วยงานใดๆ เช่น องค์การมหาชน องค์การอิสระ มหาวิทยาลัย เป็นต้น

กองทุนหมุนเวียนเป็นเครื่องมือทางการคลังรูปแบบหนึ่งที่ใช้กันทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ ตัวอย่างเช่น ญี่ปุ่นมีกองทุนหมุนเวียน 14 บัญชีในปี 2559 และสหรัฐอเมริกา มีกองทุนหมุนเวียนที่มีมูลค่าประมาณร้อยละ 4 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ กองทุนหมุนเวียนในประเทศเหล่านี้มักมีจำนวนไม่มากและเป็นกองทุนขนาดใหญ่ ซึ่งแตกต่างจากกองทุนหมุนเวียนในประเทศไทยที่มีจำนวนมากและหลากหลายขนาด ในปีงบประมาณ 2558 ประเทศไทยมีทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณ 114 กองทุน ได้รับงบประมาณรายจ่ายประจำ 2.86 แสนล้านบาท และงบฯ ลงทุนอีก 3.20 แสนล้านบาท คิดเป็นงบประมาณรายจ่ายของทุนหมุนเวียนทั้งหมด 6.06 แสนล้านบาท เป็นสัดส่วนร้อยละ 23.53 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดของรัฐบาลหรือประมาณร้อยละ 4.5 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ

ทั้งนี้ รัฐบาลต่างๆ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตระหนักว่าการบริหารทุนหมุนเวียนยังขาดประสิทธิภาพและไม่สามารภดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างแท้จริง จึงมีความพยายามจะยกระดับธรรมาภิบาลในการกำกับดูแลกองทุนนอกงบประมาณ โดยออกพระราชบัญญัติการบริหารกองทุนหมุนเวียน พ.ศ.2558 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2558 พรบ. นี้ให้อำนาจคณะกรรมการนโยบายบริหารทุนหมุนเวียนในการกำกับทุนหมุนเวียนทั้งสองประเภท

ข้อสังเกตเบื้องต้น คือ กองทุนและทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณในปัจจุบันยังขาดความโปร่งใสทางการคลังตามหลักเกณฑ์ของ IMF (FCT 2014) กองทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งขึ้นยังไม่ได้เข้าสู่ระบบประเมินผลการดำเนินงานของกรมบัญชีกลางทั้งหมด ระบบการประเมินผลไม่สะท้อนถึงความคุ้มค่าของการใช้จ่ายงบประมาณ ยังไม่มีการเปิดเผยข้อมูลผลการประเมินแก่สาธารณะ และไม่มีการประเมินประสิทธิผลตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกองทุน

ทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายมากที่สุดในปีงบประมาณ 2556 คือ (1) กองทุนประกันสังคม (ได้รับงบประมาณร้อยละ 43 ของวงเงินนอกงบประมาณปี 2556) (2) กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (ร้อยละ 21.5) (3) กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (ร้อยละ 12.9) และ (4) กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (ร้อยละ 9.1) ทั้งนี้รายงานความเสี่ยงทางการคลังประจำปีงบประมาณ 2559 ของสำนักงานเศรษฐกิจการคลังระบุว่า “... กองทุนที่มีความเสี่ยงและอาจประสบปัญหาทางการเงินในอนาคต ได้แก่ กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กองทุนประกันสังคม และกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา เนื่องจากเป็นกองทุนขนาดใหญ่ ทั้งในด้านรายได้ ค่าใช้จ่าย ทรัพย์สิน หนี้สิน และเงินกองทุน หากกองทุน 3 แห่งนี้ประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงิน จะก่อให้เกิดความเสี่ยงและภาระทางการคลังให้แก่รัฐบาลที่จะต้องจัดสรรงบประมาณและให้ความช่วยเหลือแก่ทั้ง 3 กองทุนในที่สุด”

ทั้งนี้ข้อสังเกตว่าผลตอบแทนจากการลงทุนของกองทุนประกันสังคมต่ำมาก และมีได้เปิดเผยข้อมูลให้ผู้มีส่วนได้เสียได้รับทราบเกี่ยวกับต้นทุนและผลประโยชน์ของทางเลือกต่างๆ ในการจัดพอร์ตลงทุน หลักเกณฑ์การคัดเลือกผู้จัดการกองทุน การประเมินผลการบริหารเงินกองทุน และยังคงมิได้พิจารณาบริหารจัดการเงินออมของผู้ประกันตนให้เหมาะสมกับโครงสร้างอายุของผู้ประกันตน และแม้ว่ารายงานประจำปีของ สปสช. จะนำเสนอข้อมูลการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายที่แจกแจงรายละเอียดค่าใช้จ่ายอย่างชัดเจน เป็นระเบียบ น่าเชื่อถือ แต่ขาดการวิเคราะห์และการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลัง ส่วนกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อศึกษามีหลักเกณฑ์การให้กู้ยืมเงินที่ผ่อนปรน ขาดความรัดกุม ไม่มีการกำหนดรายได้ของผู้ค้ำประกัน ไม่มีระบบการติดตามและบังคับการชำระหนี้ทั้งกรณีผู้กู้และผู้ค้ำประกัน ทำให้เกิดปัญหาหนี้ค้างชำระในสัดส่วนสูงมาก ส่วนกองทุนหมู่บ้านนั้นมิได้มีการจัดเก็บข้อมูลตามแผนที่กำหนด และข้อมูลที่จัดเก็บยังไม่ครบถ้วน ไม่ถูกต้องและไม่เป็นปัจจุบัน

งานวิจัยจะประเมินความโปร่งใสทางการคลังของ 4 กองทุนนี้ตามหลักการของ IMF (FTC 2014) เพื่อกำหนดกรอบทิศทางการบริหารจัดการ การกำกับดูแล และติดตามประเมินผลเงินทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น รวมทั้งจะศึกษาประสบการณ์เงินทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณในญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกาและกลุ่มประเทศ OECD

ที่มา: อมรรรัตน์ อภินันท์มกุล และพิสิทธิ์ พัวพันธ์, โครงการประเมินความโปร่งใสทางการคลังของเงินทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณเพื่อส่งเสริมความยั่งยืนทางการคลังของประเทศไทย, ดำเนินงานภายใต้ ภาวีน ศิริประภาณุกุล, ชุดโครงการปฏิรูประบบงบประมาณเพื่อเพิ่มความโปร่งใสให้กับการดำเนินงานนโยบายกึ่งการคลัง (SRI59X0601 , งานวิจัย SRI6 ธรรมชาติและการลดคอร์รัปชัน, สกว. (กำลังดำเนินการ)

ความโปร่งใสทางการคลังของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน

เมื่อสิ้นเดือนกันยายน 2557 ประเทศไทยมีรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน 8 ประเภท จำนวน 46 แห่งรวมสินทรัพย์กว่า 5.06 ล้านล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 42.3 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ และมีหนี้คงค้างร้อยละ 9 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ หรือร้อยละ 19.4 ของหนี้สาธารณะ ภาครัฐต้องอุดหนุนงบประมาณร้อยละ 0.9 ของงบประมาณรายจ่าย ในขณะที่รัฐวิสาหกิจนำส่งรายได้ร้อยละ 4.2 ของรายได้ภาครัฐ

รัฐวิสาหกิจมีสถานะพิเศษ คือ เป็นกลไกของรัฐที่ใช้ดำเนินมาตรการทางเศรษฐกิจ ประสิทธิภาพการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจจึงมีผลกระทบโดยตรงต่อขีดความสามารถในการแข่งขันและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เมื่อรัฐวิสาหกิจมีขนาดและขอบเขตงานใหญ่ขึ้นก็อาจส่งผลกระทบต่อโครงสร้างการแข่งขันในตลาดในบางสาขา ความโปร่งใสและกระบวนการสอบทานโดยสาธารณะจึงเป็นเรื่องสำคัญ

งานวิจัยนี้ได้ประเมินความโปร่งใส 3 ด้านของรัฐวิสาหกิจ 10 แห่ง (การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย บริษัท ปตท จำกัด (มหาชน) สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค โรงงานยาสูบ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) การรถไฟแห่งประเทศไทย องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย มีข้อสังเกตเบื้องต้นดังนี้

1) เมื่อพิจารณาความโปร่งใสเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านการเงินการคลังตาม OECD Guideline 2015 (การใช้เงินทุนตามวัตถุประสงค์ การบริหารความเสี่ยงทางการเงินการคลัง ขั้นตอนและการพิจารณางบประมาณ) พบว่า รัฐบาลไทยส่วนใหญ่ยังมิได้นำเสนอหรือนำข้อมูลหลายด้านที่ยังไม่ชัดเจน อาทิ ด้านแหล่งเงินทุนและต้นทุนทางการเงิน การอุดหนุนที่รัฐใช้ในการสนับสนุนให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการตามวัตถุประสงค์ขององค์กร และยังมีระบบการให้รางวัลบนฐานผลงานตามวัตถุประสงค์ขององค์กร หรือมีแต่ไม่ชัดเจน

2) ความโปร่งใสเกี่ยวกับงบประมาณด้านการลงทุน ในด้านการจัดทำข้อเสนอโครงการควรเพิ่มความรับผิดชอบของผู้รับผิดชอบหรือเจ้าของโครงการ ให้มีการประเมินหลังโครงการ (Post evaluation) เพื่อให้หน่วยงานเจ้าของโครงการตระหนักถึงความสำคัญของการจัดทำข้อเสนอโครงการลงทุนที่รอบคอบและสมเหตุผล โดยอาจจ้างที่ปรึกษาที่มีความสามารถและประสบการณ์จัดทำรายงานการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการลงทุน โดยไม่จำกัดว่าต้องเป็นที่ปรึกษาไทยหรือต่างประเทศ ในด้านการพิจารณางบประมาณการลงทุน มีข้อสังเกตว่ากลไกที่จัดตั้งขึ้นมีภาระงานมากและล้วนเป็นตัวแทนจากภาครัฐ ควรเปิดโอกาสให้มีการประเมินโครงการลงทุนโดยคณะผู้เชี่ยวชาญจากภาคประชาชนควบคู่กัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการเกี่ยวกับส่วนท้องถิ่น และควรเปิดเผยผลการพิจารณาและเหตุผลประกอบการตัดสินใจต่อสาธารณะด้วย

3) ความโปร่งใสเกี่ยวกับการขอรับเงินอุดหนุนบริการสาธารณะ (Public Service Obligation – PSO) ในกรณีที่ภาครัฐให้รัฐวิสาหกิจดำเนินงานที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ โดยชดเชยส่วนต่างของรายได้ที่น้อยกว่าค่าดำเนินการในรูปเงินอุดหนุน เช่น ให้รัฐวิสาหกิจให้บริการรถโดยสารโดยไม่จัดเก็บค่าโดยสารหรือจัดเก็บต่ำกว่าทุน รัฐวิสาหกิจต้องปฏิบัติตามขั้นตอนการขอรับเงินอุดหนุน PSO และการรายงานผลต่อภาครัฐและสาธารณะ ในประเด็นนี้พบว่าความล่าช้าในการพิจารณาและปัญหาการถูกตัดทอนงบอุดหนุน ทำให้รัฐวิสาหกิจใช้ช่องทางการกู้ยืมเงินเพื่อเสริมสภาพคล่องในแต่ละปีในระหว่างที่รอการจัดสรรเงินอุดหนุน PSO เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้รัฐวิสาหกิจมีหนี้เพิ่มขึ้น นอกจากการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว จึงอาจพิจารณาเพิ่มวงดการเบิกจ่ายเงิน PSO มิให้ล่าช้าเกินไป

ที่มา: ประสพโชค มั่งสวัสดิ์ และ สันติ ชัยศรีสวัสดิ์สุข, โครงการประเมินความโปร่งใสทางการเงินการคลังของรัฐบาลที่ไม่ใช่สถาบันการเงินเพื่อส่งเสริมความยั่งยืนทางการเงินการคลังของประเทศไทย ดำเนินงานภายใต้ กราวิ นีริประภาณุกุล, ชุดโครงการปฏิรูประบบงบประมาณเพื่อเพิ่มความโปร่งใสให้กับ การดำเนินนโยบายการเงินการคลัง (SRI59X0601), งานวิจัย SRI6 ธรรมชาติและการลดคอร์รัปชัน, สกว. (กำลังดำเนินการ)

ความโปร่งใสทางการเงินการคลังของการดำเนินกิจกรรมทางการเงินการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

ตั้งแต่วิกฤตการเงินปี 2540 เป็นต้นมา สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Special Financial Instruments - SFIs) มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจไทยเพิ่มขึ้นอย่างมาก สัดส่วนสินเชื่อบริษัทของ SFIs ต่อสัดส่วนสินเชื่อในระบบเพิ่มขึ้นจากประมาณร้อยละ 19 ในปี 2546 เป็นประมาณร้อยละ 29 ในปี 2559 ปัจจุบันมีสถาบันการเงินเฉพาะกิจทั้งหมด 8 แห่ง ได้แก่ ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย บรรษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม และบรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย

SFIs เป็นวิธีการที่รัฐบาลสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว ไม่ต้องผ่านกระบวนการจัดทำงบประมาณประจำปี อีกทั้งยังสามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายเช่น กลุ่มเกษตรกร และกลุ่มผู้มีรายได้น้อยได้โดยตรง การดำเนินกิจกรรมทางการเงินการคลังผ่าน SFIs มี 2 รูปแบบหลัก คือ 1) การให้สินเชื่อที่มีเงื่อนไขผ่อนปรน และ 2) การประกันราคาสินค้าเกษตรในลักษณะต่างๆ การดำเนินกิจกรรมทางการเงินการคลังนี้สร้างภาระการคลังให้แก่รัฐบาลอย่างมาก สัดส่วนหนี้ของ SFIs ต่อหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นจากประมาณร้อยละ 5 ในปี 2554 เป็นประมาณร้อยละ 10 ณ เดือนกุมภาพันธ์ 2559 ในขณะที่สัดส่วนหนี้ของ SFIs ทั้งหมดต่อ GDP เพิ่มขึ้นประมาณ 2.5 Percentage point ในช่วงเวลาเดียวกัน

กลไกการส่งต่อภาระทางการคลังของ SFIs คือ 1) การชดเชยความเสียหายผ่าน Public Service Account - PSA และ 2) การเพิ่มทุน ทั้งนี้มีข้อสังเกตว่าการรับผิดชอบต้นทุนค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมกึ่งการคลังนี้จะมีระยะเวลานาน หลังจากการตัดสินใจเลือกใช้นโยบาย ตัวอย่างเช่น ภาระการคลังสำคัญของการออกโครงการ Soft Loan ในรูปของสินเชื่อ ดอกเบี้ยต่ำผ่าน SFIs ค่าใช้จ่ายในการชดเชยส่วนต่างดอกเบี้ยและการปล่อยสินเชื่อแทบจะไม่เกิดขึ้นในปีแรก กลไกการรับรู้ภาระการคลังที่ล่าช้านี้ทำให้รัฐบาลสามารถผลักภาระการคลังไปในอนาคต สังคมไม่ทราบว่าจะในแต่ละปีรัฐบาลได้สร้างภาระการคลังไว้เท่าไร สถานะการคลังที่แท้จริงของประเทศเป็นอย่างไร

นอกจากนี้ SFIs ยังมีความเสี่ยงสูงกว่าธนาคารพาณิชย์ทั่วไป ทั้งในแง่ความมั่นคงด้านสภาพคล่องและสถานะของ เงินกองทุน ความโปร่งใสของการดำเนินกิจกรรมการคลังผ่าน SFIs จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการจัดสรรทรัพยากร และการบริหารความเสี่ยงของรัฐบาล การรับทราบต้นทุน ค่าใช้จ่ายและความเสี่ยงอย่างถูกต้องและครบถ้วนของกิจกรรม กึ่งการคลังที่ดำเนินการผ่าน SFIs จะทำให้รัฐบาลสามารถกำหนดนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประเมินความเสี่ยง ได้อย่างแม่นยำและทันทั่วทั้งที่ นอกจากนี้ยังจะช่วยสนับสนุนกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติ รวมถึงการมีส่วนร่วมส่งเสริมความรับผิดชอบทางการคลังของภาคประชาชน

โครงการวิจัยมีข้อสังเกตว่าการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังต่างๆ ผ่าน SFIs ในประเทศไทยยังขาดเกณฑ์กำหนดที่ ชัดเจนว่ากิจกรรมไหนอยู่ภายใต้ PSA ที่ควรจะได้รับชดเชยค่าใช้จ่ายจากรัฐบาลโดยตรง กิจกรรมใดอยู่ภายใต้พันธกิจ ของแต่ละ SFIs ซึ่งไม่ควรจะได้รับการชดเชยโดยตรง การขาดเกณฑ์ที่ชัดเจนทำให้เกิดแรงจูงใจที่ไม่เหมาะสม กล่าวคือ รัฐบาลมีแรงจูงใจที่จะหลีกเลี่ยงที่จะระบุ PSA ให้ชัดเจน ทำให้ SFIs ต้องใช้กำไรของตนมาชดเชยค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจาก การปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐบาล และในขณะเดียวกันก็มีแรงจูงใจที่จะหาทำไรเกินความจำเป็นเพื่อรองรับภาระส่วนนี้

จากการประเมินความโปร่งใสของการดำเนินนโยบายกึ่งการคลัง มีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะดังนี้ การกำกับดูแล SFIs ของกระทรวงการคลังมีพัฒนาการดีขึ้นโดยลำดับ มีการจัดทำกรอบร่างแนวปฏิบัติเรื่องการแยกบัญชีธุรกรรม นโยบายรัฐของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ปี 2559 ซึ่งระบุนิยามสำหรับการกำหนดโครงการ PSA แต่ยังเป็นนิยามที่ ค่อนข้างกว้าง ควรปรับนิยามโครงการ PSA ให้แคบลงและมีความเฉพาะเจาะจงมากขึ้น

นอกจากนั้นการกำหนดให้ข้อเสนอโครงการ PSA ต้องผ่านการพิจารณาเป็นมติ ครม. ทำให้การตรวจสอบโครงการ รัดกุมมากขึ้น และมีการเปิดเผยข้อมูลโครงการบางส่วนสู่สาธารณะผ่านมติ ครม. แต่ยังคงขาดข้อมูลด้านการชดเชยความเสียหาย ในด้านการรายงานผล มีการเปิดเผยผลการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังและความเสี่ยงทางการคลังในภาพรวมและ รายสถาบัน แต่ยังมีได้รายงานรายโครงการ มิได้รายงานยอดสินเชื่อคงค้างและการปรับประมาณการความเสียหาย จึง ควรแจกแจงค่าใช้จ่ายอย่างชัดเจน รวมทั้งตารางเวลาการชดเชยความเสียหาย

อย่างไรก็ตาม ประชาชนยังสามารถเข้าถึงข้อมูลนี้ได้จำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากมีวัตถุประสงค์จะใช้ข้อมูล ดังกล่าวตรวจสอบและประเมินความโปร่งใสต่อการดำเนินการของ SFIs โครงการวิจัยเสนอว่าควรจัดทำรายงานต้นทุน การดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านโครงการ PSA ประจำปีในลักษณะเกณฑ์คงค้าง (Accrual Basis) ซึ่งจะสะท้อนมูลค่า ปัจจุบัน (Net Present Value) ที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจดำเนินโครงการ PSA ในปีนั้นๆ

ที่มา: อธิภัทร มุกดาเจริญ และกนต์ธีร์ นุชสุวรรณ, โครงการประเมินความโปร่งใสทางการคลังของการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านสถาบัน การเงินเฉพาะกิจเพื่อส่งเสริมความยั่งยืนทางการคลังของประเทศไทย, ดำเนินงานภายใต้ ภาวีน ศิริประภาณุกุล, ชุดโครงการปฏิรูประบบ งบประมาณเพื่อเพิ่มความโปร่งใสให้กับกำเนินนโยบายกึ่งการคลัง (SRI59X0601) , งานวิจัย SRI6 ธรรมชาติและการลดคอร์รัปชัน, สกว. (กำลังดำเนินการ)

2. การบริหารจัดการการเงินการคลังของท้องถิ่น

การบริหารการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับความสำคัญอย่างสูง เพราะส่งผลต่อภาพรวมของธรรมาภิบาลและปัญหาคอร์รัปชันในภาครัฐของไทย และเป็นเงื่อนไขความสำเร็จของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ทั้งยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีและแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ระบุเรื่องการกระจายบทบาทภารกิจสู่ท้องถิ่นอย่างเหมาะสม โดยแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ระบุถึงการประเมินศักยภาพหน่วยงานท้องถิ่นโดยหน่วยงานประเมินที่เป็นอิสระ การปรับกระบวนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายกับภาคีอื่นๆ อย่างมีธรรมาภิบาล รวมทั้งพัฒนารูปแบบการกำกับดูแลโดยภาคประชาชนและชุมชน การวางมาตรฐานการบริหารจัดการการเงินการคลังของท้องถิ่น การจัดทำแนวทางในการวิเคราะห์โครงการ หลักเกณฑ์การตัดสินใจดำเนินโครงการลงทุนหรือโครงการกู้เงิน และระบบการติดตามประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณของท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ ตลอดจนการสร้างความรู้ความเข้าใจในการจัดทำและบริหารงบประมาณของท้องถิ่นด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน สถาบันอุดมศึกษาและหน่วยงานวิชาการในพื้นที่ ซึ่งเป็นเรื่องที่ สกว. ได้สนับสนุนการวิจัยผ่านชุดโครงการที่ ศ. ดร. มิ่งสรรพ ขาวสะอาด มูลนิธิสถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ/มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ดำเนินการ มีวัตถุประสงค์ทั้งด้านการสร้างความรู้และแนวทางใหม่ๆ ในการดำเนินงานสำหรับ อปท. และด้านการสร้างเครือข่ายนักวิจัยที่มีความเชี่ยวชาญเรื่องการคลังท้องถิ่น และการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงานของ อปท.

งานวิจัยอื่นที่น่าจะเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงระบบการเงินการคลังของ อปท. ได้แก่ งานวิจัยของ ดร. พัทธพาททอง มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย เกี่ยวกับระบบตรวจสอบภายในของ อปท. และงานวิจัยของ ดร. ภาวิน ศิริประภานุกูล และ ดร. จิตติเทพ สิทธิยศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ต้องการพัฒนาต้นแบบการประเมินความโปร่งใสของ อปท.

ผลตอบแทนทางสังคมจากการลงทุน (Social Return on Investment – SROI) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเทศไทยมีตัวอย่างการประเมินโครงการโดยใช้ผลตอบแทนทางสังคมจากการลงทุน (Social Return on Investment - SROI) โดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) อาทิ โครงการควบคุมการบริโภคยาสูบ การป้องกันอุบัติเหตุทางถนน การส่งเสริมการออกกำลังกาย การบริโภคอาหาร การคุ้มครองผู้บริโภค โครงการด้านผู้พิการและสูงอายุ เด็กและเยาวชน

ทั้งนี้มีความเป็นไปได้ที่จะใช้เทคนิค SROI ร่วมกับเทคนิคอื่นๆ ในการประเมินโครงการสาธารณะของ อปท. โดยใช้เทคนิค Data Envelopment Analysis (DEA) เพื่อวัดประสิทธิภาพ ใช้เทคนิค Anchoring Vignette (A.V.) สร้างเครื่องมือเพื่อประเมินความพึงพอใจเชิงทัศนคติของประชาชนต่อ อปท. และคำนวณ SROI เพื่อวิเคราะห์ว่าเงินหนึ่งบาทที่อปท. ลงทุน ประชาชนได้ผลตอบแทนทั้งทางเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อมและสังคมกี่บาท โครงการนี้มีเป้าหมายที่จะพัฒนาต้นแบบแนวทางการประเมินดังกล่าว โดยจะสรุปข้อเสนอ/แนวทางพัฒนา รวมทั้งข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงนโยบายและกระบวนการกระจายอำนาจของส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ ตอบสนองต่อประชาชนได้ดีขึ้น และคาดหวังว่าประสบการณ์จากการศึกษานี้จะนำไปสู่การจัดทำคู่มือการทำ SROI สำหรับ อปท. อื่นๆ เพื่อขยายผลต่อไป

ที่มา: มิ่งสรรพ ขาวสะอาด, โครงการประสิทธิภาพและธรรมาภิบาลของนโยบายกระจายอำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการภายใต้ มิ่งสรรพ ขาวสะอาด, ชุดโครงการประสิทธิภาพและธรรมาภิบาลของนโยบายสาธารณะไทย: การวิจัยเพื่อเสริมสร้างนวัตกรรมการบริหารสาธารณะที่ดี (SRI59X0602), งานวิจัย SRI6 ธรรมาภิบาลและการลดคอร์รัปชัน, สกว. (กำลังดำเนินการ)

การประเมินต้นทุนของระบบการจัดการขยะสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

การจัดการขยะเป็นภารกิจสำคัญของ อปท. และเป็นภารกิจที่ อปท. ยังไม่สามารถดำเนินการได้บรรลุผล ปัจจุบันขยะได้กลายเป็นปัญหาสำคัญและเป็นวาระแห่งชาติซึ่งทุกภาคส่วนต้องแสวงหาแนวทางแก้ไขหลายรูปแบบ อุปสรรค

สำคัญประการหนึ่งของการปรับปรุงระบบการจัดการขยะคือ อปท.ขาดข้อมูลต้นทุนการจัดการที่ครบถ้วน โดยเฉพาะในเรื่องต้นทุนการบริหารจัดการ ค่าโสหุ้ย และต้นทุนภายนอกด้านสิ่งแวดล้อม

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะทบทวนต้นทุนและประสิทธิภาพของระบบการจัดการขยะของ อปท. โดยประยุกต์ใช้หลักการของการคำนวณต้นทุนตลอดวัฏจักรชีวิต (Life Cycle Costing - LCC) เพื่อสร้างความตระหนักถึงค่าเสียโอกาสของการจัดการขยะที่ไม่มีประสิทธิภาพ และสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับทางเลือกการจัดการขยะในรูปแบบที่จะช่วยสื่อสารและสนับสนุนการตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติงานท้องถิ่น โดยจะทบทวนกิจกรรมและเทคโนโลยีการจัดการขยะมูลฝอยของ อปท. จัดทำฐานข้อมูลต้นทุนตลอดวัฏจักรชีวิตของระบบการจัดการและนวัตกรรมจัดการขยะมูลฝอยของ อปท. ไทย เพื่อสร้างแบบจำลองของต้นทุนกิจกรรมและเทคโนโลยีการจัดการขยะมูลฝอย ทั้งนี้ขอบเขตการศึกษาคครอบคลุมทั้ง อปท. ที่นำขยะไปกำจัดแบบรวมศูนย์ อปท. ที่สร้างการมีส่วนร่วมและกำจัดขยะเองด้วยเตาเผา และ อปท. ที่สร้างการมีส่วนร่วมที่กำจัดขยะแบบเทกอง โครงการนี้มีคาดหวังว่าความรู้ที่เกิดขึ้นจะเป็นประโยชน์ทั้งด้านนโยบายและด้านพาณิชย์ทุกระดับ

ที่มา: ปณต มโนชัยพิบูลย์, โครงการทบทวนต้นทุนการจัดการขยะและการประเมินตลอดวัฏจักรชีวิตของระบบการจัดการขยะมูลฝอย: หลักการและการดัดแปลงมาใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ดำเนินการภายใต้ มิ่งสรรพ ขาวสะอาด, ชุดโครงการประสิทธิภาพและธรรมาภิบาลของนโยบายสาธารณะไทย: การวิจัยเพื่อเสริมสร้างนโนบายสาธารณะที่ดี (SRI59X0602), งานวิจัย SRI6 ธรรมาภิบาลและการลดคอร์รัปชั่น, สกว. (กำลังดำเนินการ)

การจัดเก็บค่าธรรมเนียมท่องเที่ยวโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การท่องเที่ยวมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของไทยทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น แต่ในระยะหลังหลายฝ่ายมีความกังวลเกี่ยวกับผลกระทบที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบต่อชุมชนในพื้นที่ต่างๆ ที่เผชิญกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมอย่างรวดเร็ว ประสพการณ์นี้มีใช้เรื่องใหม่ หลายประเทศเคยประสบปัญหาเช่นเดียวกัน และได้ใช้การจัดเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมท่องเที่ยวเพื่อนำเงินส่วนนี้ไปแก้ไขผลกระทบที่เกิดขึ้น

องค์การการท่องเที่ยวโลก (World Tourism Organization: UNWTO) ได้รวบรวมและจำแนกรูปแบบภาษีท่องเที่ยว 45 รูปแบบใน 42 ลักษณะ ซึ่งแบ่งได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ 1) ภาษีที่เก็บกับการท่องเที่ยวเฉพาะหรือภาษีโดยตรง เช่น ภาษีโรงแรม ภาษีเดินทางเข้าออกประเทศ แต่ภาษีเหล่านี้มักจะถูกต่อต้านโดยผู้ประกอบการด้วยเหตุผลว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ และเป็นอุปสรรคต่อการทำสัญญาล่วงหน้าระยะยาวระหว่างโรงแรมกับบริษัททัวร์ 2) การเก็บทางอ้อม เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม (Value Added Tax: VAT)

คำถามสำคัญ คือ 1) การพัฒนาการท่องเที่ยวส่งผลกระทบต่อประชาชนในท้องถิ่นอย่างไรบ้าง และ 2) สังคมไทยมีความรู้เกี่ยวกับภาษีและค่าธรรมเนียมเพื่อรองรับการท่องเที่ยวเพียงใด โดยเฉพาะเรื่องการใช้ค่าธรรมเนียมท่องเที่ยวเป็นเครื่องมือในการจัดการกับผลกระทบที่เกิดขึ้น โครงการนี้จะประเมินความรับรู้ผลกระทบของการพัฒนาพัฒนาการท่องเที่ยวของคนท้องถิ่นใน 6 พื้นที่ โดยคัดเลือกจากพื้นที่ที่อยู่ในขั้นตอนการพัฒนาและมีลักษณะของสินค้าท่องเที่ยวที่แตกต่างกัน และจะทบทวนงานวิจัยด้านภาษีท่องเที่ยว ทั้งด้านแนวคิด ทฤษฎี การศึกษาเชิงประจักษ์ทั้งในและต่างประเทศ ข้อจำกัดและเงื่อนไขต่างๆ ความรู้ดังกล่าวเป็นจุดเริ่มต้นของการกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อจัดการผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการท่องเที่ยวเพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวที่ยั่งยืนทั้งในระดับประเทศและท้องถิ่นของไทย

ที่มา: อัครพงศ์ อันทอง, โครงการศึกษาผลกระทบของการท่องเที่ยวต่อประชาชนในท้องถิ่นและศักยภาพการเก็บค่าธรรมเนียม ดำเนินการภายใต้ มิ่งสรรพ ขาวสะอาด, ชุดโครงการประสิทธิภาพและธรรมาภิบาลของนโยบายสาธารณะไทย: การวิจัยเพื่อเสริมสร้างนโนบายสาธารณะที่ดี(SRI59X0602) , งานวิจัย SRI6 ธรรมาภิบาลและการลดคอร์รัปชั่น, สกว. (กำลังดำเนินการ)

ระบบตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แม้การตรวจสอบภายในของ อปท. จะมีมากกว่าสิบปีแล้ว แต่ยังไม่ได้รับความสำคัญ มี อปท. น้อยแห่งที่มีผู้ตรวจสอบภายใน หรือมีเพียง 1 คนและมักจะโอนย้ายไปดำรงตำแหน่งอื่น ส่งผลให้ผู้ตรวจสอบภายในที่มีประสบการณ์ด้านนี้ มีจำนวนน้อยมาก ปัจจุบัน อปท. ได้กำหนดกรอบอัตราตำแหน่งเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในและบรรจุนักงานท้องถิ่นในตำแหน่งนี้เพิ่มขึ้น แต่ส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจและประสบการณ์

ระบบตรวจสอบภายในจะเกิดผลและเป็นประโยชน์ก็ต่อเมื่อผู้บริหาร ผู้ตรวจสอบภายใน และทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการตรวจสอบภายในว่าจะช่วยให้เกิดกระบวนการกำกับดูแลที่ดีและความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน ป้องกันการประพฤติมิชอบหรือทุจริต และลดความเสี่ยงที่อาจทำให้การดำเนินงานขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล อีกทั้งยังอาจเป็นสื่อกลางช่วยลดความไม่เข้าใจในนโยบายระหว่างผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน รวมทั้งเป็นมาตรการถ่วงดุลอำนาจ และเป็นสัญญาณเตือนภัยล่วงหน้าของการประพฤติมิชอบหรือการทุจริตในองค์กร

จากการศึกษาแนวทางการพัฒนาระบบตรวจสอบภายในกับธรรมชาติของ อปท. ในพื้นที่ภาคเหนือ 8 จังหวัด ได้แก่ เชียงราย เชียงใหม่ พะเยา แพร่ น่าน ลำพูน ลำปาง แม่ฮ่องสอน พบว่าผู้บริหารส่วนใหญ่มีทัศนคติต้องงานตรวจสอบภายในในทางลบ มีความรู้ความเข้าใจต่องานตรวจสอบภายในไม่เพียงพอ จึงไม่ให้การสนับสนุนและพัฒนางานตรวจสอบภายใน ในขณะที่ผู้ตรวจสอบภายในที่ปฏิบัติงานสอดคล้องและเป็นไปตามมาตรฐานการตรวจสอบภายใน แต่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากผู้บริหารและส่วนงานอื่นๆ จึงเกิดความรู้สึกเบื่อหน่ายในการปฏิบัติงาน จนมีการปรับเปลี่ยนโยกย้ายสายงานทั้งในและนอก อปท. ในบางพื้นที่ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ตรวจสอบภายในกับผู้บริหาร อปท. มีลักษณะเป็นคู่ขัดแย้ง มีกรณีเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในรับงานภายนอกบริษัทหรือหน่วยงานอื่น ไม่ปฏิบัติงานในหน้าที่เต็มเวลา และกรณีผู้ตรวจสอบภายในไม่สามารถดำเนินการตามหลักการตรวจสอบภายใน เพราะไม่ได้รับการยอมรับและสนับสนุนจากผู้บริหารและหน่วยรับตรวจ

ข้อเสนอแนะ คือ ให้จัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบภายในของ อปท. โดยมีตัวแทนภาคประชาชนในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธาน และเป็นกรรมการเสียงส่วนใหญ่ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี และดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน 3 วาระ ให้ปลัด อบจ./เทศบาล/อบต. เป็นเลขานุการ และให้เจ้าหน้าที่หน่วยงานกำกับดูแล เช่น ท้องถิ่นจังหวัด/ท้องถิ่นอำเภอ เป็นกรรมการด้วย ควรกำหนดให้คณะกรรมการฯ ประชุมอย่างน้อยปีละ 6 ครั้ง เพื่อทำหน้าที่ติดตามการใช้จ่ายของ อปท. ประเมินความเสี่ยงขององค์กร จัดทำรายงานและบันทึกผลการตรวจให้ผู้บริหาร สภาท้องถิ่นและท้องถิ่นจังหวัด/อำเภอ พร้อมทั้งจัดทำรายงานประจำปี (ไตรมาสและรายปี) ส่งให้ฝ่ายบริหารท้องถิ่น สภาท้องถิ่น ท้องถิ่นจังหวัด/อำเภอ และอาจจัดทำเอกสารเผยแพร่ หรือจัดเวทีสาธารณะตามที่เห็นควร

ที่มา: พิทยา พานทอง และคณะ, แนวทางการพัฒนาระบบตรวจสอบภายในกับธรรมชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ 8 จังหวัดภาคเหนือตอนบน เชียงราย เชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง แพร่ น่าน พะเยา แม่ฮ่องสอน (RDG5540012) สกว. (ไม่ปรากฏปีที่เสร็จสิ้น)

ความโปร่งใสทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในทางเศรษฐศาสตร์ เหตุผลที่สนับสนุนการกระจายอำนาจการคลังให้กับ อปท. ได้แก่ 1) อปท.มีความต้องการหาข้อมูลและตอบสนองความต้องการของผู้นั้นในพื้นที่สูงกว่ารัฐบาล 2) ประชาชนในพื้นที่ที่มีความใกล้ชิดกับ อปท. ส่งผลให้สามารถกำกับดูแลการทำงานของ อปท. ได้ดีกว่ารัฐบาล เหตุผลทั้งสองข้อนี้จะถูกลดทอนความสำคัญเป็นอย่างมาก หาก อปท. มีมาตรฐานที่อ่อนด้อยกว่ารัฐบาลในด้านความโปร่งใสในการเปิดเผยข้อมูลการดำเนินการและข้อมูลการเงินการคลัง ความโปร่งใสในการดำเนินงานของ อปท. จึงเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง ในกรณีที่ประเทศไทยยังต้องการผลักดันการกระจายอำนาจการคลังไปสู่ท้องถิ่น การศึกษานี้จึงให้ความสนใจกับกระบวนการจัดทำงบประมาณและการรายงานบัญชีการเงิน

ของ อปท. และกระบวนการจัดทำงบประมาณและการรายงานการใช้จ่ายเงินอุดหนุนจากรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินอุดหนุนเฉพาะกิจและเงินอุดหนุนทั่วไปที่กำหนดวัตถุประสงค์ โดยตั้งเป้าหมายที่จะกำหนดเกณฑ์และประเมินความโปร่งใสทางการคลังของ อปท.

ผลการศึกษาชี้ว่าแม้จะมีข้อกำหนดให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณ แต่ในทางปฏิบัติมักเป็นการมีส่วนร่วมที่ไม่มีนัยสำคัญ การเผยแพร่ข้อมูลให้กับประชาชนมีเพียงการปิดประกาศที่สำนักงาน อปท. และ อปท. รายงานข้อมูลการคลังต่อรัฐบาลผ่านโครงสร้างราชการส่วนภูมิภาค แต่ไม่มีการรายงานต่อสาธารณะ

ประเด็นสำคัญคือ อปท.ถูกควบคุมโดยรัฐบาลผ่านโครงสร้างราชการส่วนภูมิภาคและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) อย่างเข้มงวด ต้องพึ่งพิงเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และองค์ประกอบเหล่านี้มีส่วนสำคัญในการลดทอนความโปร่งใสในการดำเนินงานของ อปท. ในทศวรรษที่ผ่านมา สัดส่วนเงินอุดหนุนต่อรายได้ทั้งหมดของ อปท. มีการเปลี่ยนแปลงน้อยมาก คืออยู่ที่ประมาณร้อยละ 40 ในปีงบประมาณ 2559 รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปสำหรับ อปท. ทั้งหมด 203,697.4 ล้านบาท และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ 33,667.7 ล้านบาท จากจำนวนเงินอุดหนุนทั่วไปทั้งหมด เป็นเงินอุดหนุนทั่วไปสำหรับดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอนเลือกทำซึ่ง อปท. สามารถใช้ดุลยพินิจบริหารจัดการเพียง 47,618.5 ล้านบาท และงบประมาณส่วนนี้มีแนวโน้มลดลงโดยลำดับตั้งแต่ปี 2554 เงินอุดหนุนส่วนที่เหลือคือ เงินอุดหนุนทั่วไปที่กำหนดวัตถุประสงค์ มาพร้อมกับภารกิจหน้าที่เพิ่มเติมที่รัฐบาลกำหนดให้ อปท. ดำเนินการ ซึ่งอาจเป็นช่องทางสำหรับนโยบายกึ่งการคลังของรัฐบาล

งานวิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้ 1) เอกสารงบประมาณของ อปท. ควรรวบรวมเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของรายรับ รวมถึงรายงานโครงการต่างๆ ที่อาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐบาล 2) กำหนดให้ อปท.เผยแพร่เอกสารงบประมาณ รวมถึงรายงานการดำเนินการต่าง ๆ ของ อปท. ต่อสาธารณชนมากขึ้น เช่น กำหนดให้ อปท.เผยแพร่ข้อมูลผ่านทางเว็บไซต์ รวมไปถึงการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสารของ อปท. 3) รัฐบาลและ อปท.ควรส่งเสริมความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของ อปท. จัดทำและเปิดเผยรายงานหรือฐานข้อมูลการคลังท้องถิ่นของประเทศไทยที่ครบถ้วนสมบูรณ์ให้ประชาชนทั่วไป 4) ในระยะยาว รัฐบาลควรร่วมมือกับ อปท. เพื่อผลักดันให้ อปท. เป็นหน่วยงานภาครัฐที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง

ที่มา: ภาวิน ศิริประภาณุกุล และ จูติเทพ สิทธิยศ, โครงการประเมินความโปร่งใสทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมความยั่งยืนทางการคลังของประเทศไทย ดำเนินงานภายใต้ ภาวิน ศิริประภาณุกุล, ชุดโครงการปฏิรูประบบงบประมาณเพื่อเพิ่มความโปร่งใสให้การดำเนินนโยบายกึ่งการคลัง (SRI59X0601) , งานวิจัย SRI6 ธรรมชาติและการลดคอร์รัปชัน, สกว. (กำลังดำเนินการ)

งานวิจัยเหล่านี้จะต่อยอดความรู้เกี่ยวกับการบริหารจัดการการคลังท้องถิ่นที่ สกว. ได้พัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่ปี 2550 จนถึงปี 2558 มีชุดโครงการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นซึ่งสนับสนุนงานวิจัยทั้งหมด 43 โครงการ เป็นเรื่องการบริหารการคลังท้องถิ่นกว่า 10 โครงการ ครอบคลุมประเด็นสำคัญ ได้แก่⁴

1) ประสิทธิภาพการบริหารการคลัง: ศักยภาพการก่อหนี้และสถานะหนี้ของ อปท. สารสนเทศด้านการคลังของ อปท.

2) ความเป็นอิสระทางการคลัง: รายได้และการจัดเก็บรายได้ของ อปท. การจัดเก็บภาษีน้ำมันและยาสูบของ อบจ. กฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลการคลังและงบประมาณของ อปท.

⁴ ประมวลจาก e-Library บนเว็บไซต์ สกว (www.trf.or.th)

3. การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ เอกชน องค์กรพัฒนาเอกชนและภาคประชาชน

การลดการทุจริตคอร์รัปชันเป็นเป้าหมายการพัฒนาาร่วมกันของนานาประเทศ สำหรับประเทศไทยยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของไทยครอบคลุม ตั้งแต่เรื่องการปลูกฝังคุณธรรม จริยธรรมและจิตสำนึกในการรักษาประโยชน์สาธารณะให้คนไทย การป้องกันการทุจริต โดยสร้างความรู้เท่าทันและกลไกทางสังคม และกลไกภาครัฐ การปฏิรูปโครงสร้างองค์กรอิสระและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม กฎหมายและระบบงานที่เกี่ยวข้อง

ในการสนับสนุนเป้าหมายระดับชาติและระดับสากลดังกล่าว สกว. มุ่งเน้นการสร้างความรู้และแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลตามนิยามสากลให้เป็นที่ยอมรับในสังคมไทย ควบคู่กับความรู้เรื่องการพัฒนากระบวนการบริหารจัดการ ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของภาครัฐในการกำกับดูแลป้องกันคอร์รัปชันและเสริมสร้างธรรมาภิบาล

ตัวอย่างงานวิจัยสำคัญที่น่าจะช่วยเผยแพร่ความรู้และแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลตามนิยามสากลในสังคมไทย ได้แก่ งานของ ดร. เตือนเด่น นิคมบริรักษ์ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ซึ่งได้ประมวลความรู้ด้านการเสริมสร้างธรรมาภิบาลและการลดคอร์รัปชัน

ความรู้ด้านธรรมาภิบาลและคอร์รัปชันในสังคมไทย

จากการศึกษางานวิจัย 30 เรื่องเกี่ยวกับธรรมาภิบาลและคอร์รัปชันที่ สกว. ได้ให้ทุนสนับสนุนในระหว่างปี 2539 ถึง 2558 ร่วมกับฐานข้อมูลกรณีการทุจริตคอร์รัปชันที่โดดเด่นที่ได้รวบรวมไว้จากแหล่งข้อมูลต่างๆ 110 กรณี เพื่อวิเคราะห์วิวัฒนาการของรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทยในระยะเวลากว่า 3 ทศวรรษที่ผ่านมา สามารถจำแนก ลักษณะของการทุจริตเป็น 7 ประเภท ได้แก่ (1) การทุจริตในการบริหารราชการ (2) การทุจริตการเลือกตั้ง (3) การทุจริตในการให้สัมปทาน (4) การทุจริตในการใช้จ่ายงบประมาณ (5) การทุจริตในการจัดสรรหรือใช้ทรัพยากรของรัฐโดยมิชอบ (6) การทุจริตที่เกี่ยวกับการแทรกแซงสินค้าเกษตร และ (7) การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ และมีข้อค้นพบดังนี้

1) การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างเป็นการทุจริตที่แพร่หลายมากที่สุด มีทุกยุคทุกสมัย ทั้งระดับประเทศและท้องถิ่น แม้จะมีความพยายามปรับปรุงแก้ไขระเบียบว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานราชการหลายครั้ง ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ และการทุจริตบางกรณี เช่น หมอโรงเรียน เป็นปัญหาเรื้อรังกว่าสิบปี แต่ก็ยังไม่ได้รับการแก้ไข ทำให้มีข้อสังเกตว่าอาจมีกลุ่มผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลสูงอยู่เบื้องหลัง

2) การทุจริตที่เกี่ยวข้องกับนโยบายในการผูกขาดสินค้าเกษตรเป็นการทุจริตขนาดใหญ่ที่เกิดขึ้นเฉพาะช่วงรัฐบาลพรรคเพื่อไทย มีความเสียหายมูลค่ามหาศาล เป็นคดีในกระบวนการพิจารณาของ ป.ป.ช. และศาลจำนวนมาก มีข้าราชการระดับสูงและนักการเมืองที่โยงใยจำนวนมาก แต่คาดว่าเป็นรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันที่จะไม่เกิดขึ้นบ่อย

3) การทุจริตจำนวนมากในทุกยุคทุกสมัยเกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจที่มีบทบาทสำคัญในเศรษฐกิจ เช่น การปล่อยกู้ของธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ การให้สัมปทานการบริหารพื้นที่ของท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย เป็นข้อบ่งชี้ว่าการแก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันจะต้องมุ่งเป้าไปที่รัฐวิสาหกิจรายใหญ่ที่มีรายได้และการใช้จ่ายเงินสูง

4) การทุจริต “แบบใหม่” สืบเนื่องมาจากบทบัญญัติที่กำหนดขึ้นมาในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และกฎหมายลูก เช่น กรณีการทับซ้อนของผลประโยชน์ที่มีการดำเนินคดีเพื่อเอาผิดแก่ผู้กระทำมีไม่มากนัก เช่น กรณีการซื้อขายที่ดินรัชดาภิเษก แต่มีคดีที่เกี่ยวข้องกับความร้ายแรงผิดปกติด้านจรรยาบรรณ เช่น อดีตอธิบดีกรมสรรพากรกรณีคินนาศี 4.6 พันล้าน อดีตปลัดกระทรวงคมนาคม อดีตเลขา รมช. พาณิชย์ในการฉ้อโกงข้าว ฯลฯ แสดงว่าการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันโดยการผลักดันให้แก่อำนาจต้องสงสัยพิสูจน์ความสุจริตนั้นมีประสิทธิภาพสูงกว่ากรณีที่รัฐต้องเป็นผู้พิสูจน์ความผิด

ในด้านวิธีการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน พบว่าในช่วง 30 ปีที่ผ่านมาประเทศไทยเน้นมาตรการปราบปรามมากกว่าป้องกัน ได้จัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นมาจำนวนมาก แต่ก็ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ เนื่องจากองค์กรอิสระเหล่านี้มีขีดความสามารถจำกัด และบางครั้งก็มิได้ปลอดจากการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง

ปัญหาอีกประการหนึ่งคือกระบวนการทางยุติธรรมใช้ระยะเวลายาวนาน ประมาณ 10 กว่าปีกว่าจะมีคำพิพากษาของศาลฎีกา ความล่าช้าอาจเกิดได้จากทุกขั้นตอน เช่น กรณีคลองด่านอยู่ในการพิจารณาของหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน (เดิม คือ ปปท. เปลี่ยนมาเป็น ป.ป.ช. ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540) ในกรณีการทุจริตการเจ้าหน้าที่ดินฝั่งกลบขยะที่พื้ทยาใช้เวลาในศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ถึง 9 ปี เช่นเดียวกับกรณีการทุจริตโครงการพัฒนาพื้นที่ราชพัสดุที่หมอชิตที่ใช้เวลา 8 ปีในศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ การดำเนินการของสำนักงานอัยการสูงสุดซึ่งมีภาระหน้าที่ในการยื่นฟ้องคดีนั้น บางครั้งก็ใช้เวลานานถึง 5 ปี เช่น กรณีคลองด่าน

อย่างไรก็ดี หลังจากปี 2540 ได้มีการจัดตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามข้อบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ทำให้การดำเนินคดีกับนักการเมืองและบุคคลที่เกี่ยวข้องรวดเร็วขึ้น เช่น กรณีการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างยาและเวชภัณฑ์ใช้เวลาเพียง 3 ปี เนื่องจากไม่ต้องมีการพิจารณาถึง 3 ศาลเช่นในอดีต ต่อมาในปี 2559 มีการประกาศใช้ พ.ร.บ. จัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 เพื่อเร่งรัดคดีทุจริตคอร์รัปชันของข้าราชการ ศาลฯ ดังกล่าวได้เริ่มปฏิบัติหน้าที่เมื่อเดือนตุลาคม 2559 การพิจารณากรณีการทุจริตของข้าราชการระดับสูงจึงน่าจะมีความรวดเร็วกว่าเดิมที่ดำเนินคดีโดยศาลยุติธรรม

หากพิจารณาสมการการทุจริตคอร์รัปชันของศาสตราจารย์โรเบิร์ต คลิตการ์ด (Robert Klitgaard) ที่ระบุว่า C (Corruption - การทุจริตคอร์รัปชัน) = M (Monopoly - การผูกขาด) + D (Discretion - การใช้ดุลยพินิจ) - A (Accountability - การตรวจสอบ) ในบริบทสังคมไทยในอนาคต มีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะดังนี้

เรื่องการผูกขาด ระบบสัมปทานในการให้บริการสาธารณะจะมีความสำคัญน้อยลง เพราะประเทศไทยได้ก้าวไปสู่ระบบการออกใบอนุญาตแทนระบบสัมปทานสำหรับบริการสาธารณะต่างๆ เช่น บริการโทรคมนาคม บริการแพร่ภาพและกระจายเสียงทางวิทยุและโทรทัศน์ บริการขนส่งผู้โดยสาร ฯลฯ แต่ยังมีระบบสัมปทานในการแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอยู่บ้าง เช่น สัมปทานการขุดเจาะและผลิตปิโตรเลียม สัมปทานเหมืองแร่ จึงควรมีการศึกษาเกี่ยวกับกฎกติกาที่เป็นสากลที่ส่งเสริมความโปร่งใสในการให้สัมปทานด้านนี้ สำหรับการผูกขาดของรัฐวิสาหกิจบางแห่ง โดยเฉพาะในธุรกิจพลังงาน มีงานวิจัยเกี่ยวกับการผูกขาดและสิทธิพิเศษของรัฐวิสาหกิจอยู่ไม่น้อย ปัญหาอยู่ที่นโยบายของรัฐและหน่วยงานกำกับดูแลที่ไม่ส่งเสริมให้มีการแข่งขันมากขึ้น

อนึ่ง ประเทศไทยมีการผูกขาดที่มีลักษณะค่อนข้างเฉพาะตัว เช่น การได้รับสิทธิในการนำเข้าสินค้าเกษตร เช่น ถั่วเหลือง ข้าวโพด ฯลฯ ภายใต้ระบบโควตา การจำกัดใบอนุญาตการประกอบธุรกิจโดยไม่มีเหตุผลอันควร เช่น กรณีการจัดตั้งโรงรับจำนำ จึงควรมีการศึกษาวิจัยว่าประเทศไทยมีใบอนุญาตสำหรับการประกอบธุรกิจใดบ้าง และกระบวนการในการอนุญาตนั้นมีความชัดเจน โปร่งใส หรือมีอุปสรรคปัญหาอย่างไรบ้าง

เรื่องการใช้อำนาจแห่งดุลยพินิจของหน่วยงานรัฐ ในการเอื้อประโยชน์ให้แก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลหนึ่งใดนั้นมีความเกี่ยวข้องกับประเด็นธรรมาภิบาลค่อนข้างมาก เนื่องจากหน่วยงานของรัฐที่ขาดธรรมาภิบาลมักจะใช้อำนาจปกครองในลักษณะที่ขาดหลักเกณฑ์และขาดความโปร่งใส ไม่เปิดเผยรายละเอียดข้อมูล และเหตุผลในการพิจารณาหรือการตัดสินใจต่อสาธารณชน ทำให้ถูกกล่าวหาว่ามีการเมืองหรือผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง

แนวทางการออกกฎหมายของประเทศไทยน่าจะเป็นมูลเหตุส่วนหนึ่ง เนื่องจากกฎหมายไทยส่วนมากมีสารบัญญัติเฉพาะในส่วนของการกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ มิได้มีรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการใช้อำนาจนั้นๆ แต่กลับกำหนดให้ผู้ที่บังคับใช้กฎหมายดังกล่าวเป็นผู้ออกกฎหมายลูกเองโดยไร้กรอบ

หลักเกณฑ์ จึงควรมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับอำนาจแห่งดุลยพินิจที่กำหนดไว้ในกฎหมายต่าง ๆ หรืออาจเริ่มจากการศึกษาวิเคราะห์ใบอนุญาต (license and permit) ต่าง ๆ ที่มีในประเทศไทยกว่า 1,500 ฉบับว่ามีใบอนุญาตใดไม่มีความจำเป็นบ้าง

ในประเด็นเกี่ยวกับ**การตรวจสอบรัฐ**นั้น มีการศึกษาค่อนข้างมากและหลากหลายอยู่แล้ว แต่ยังต้องการความรู้เกี่ยวกับการใช้เทคโนโลยียุคใหม่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน เช่น การใช้ Crowd sourcing ในการแจ้งเบาะแสเกี่ยวกับการจ่ายสินบน โดย แอปพลิเคชัน iPaidabribe การจัดทำระบบให้รถบรรทุกและผู้ขนส่งสินค้าที่ใช้ถนนสามารถรายงานการตั้งด่านเพื่อเรียกสินบนของหน่วยงานทางหลวง (ตัวอย่างจากไนจีเรีย) การแปลงบริการรัฐให้เป็นดิจิทัล ทำให้ผู้ใช้บริการไม่จำเป็นต้องดำเนินการผ่านเจ้าหน้าที่รัฐ เช่น ใช้ตู้เอกซเรย์รับรองการเป็นเจ้าของโฉนดที่ดินได้โดยอัตโนมัติ (ตัวอย่างจากอินเดีย) การประมวลฐานข้อมูลขนาดใหญ่ (Data Mining) เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน เช่น การประมวลฐานข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐทุกแห่งเพื่อบ่งชี้รายการจัดซื้อจัดจ้างที่อาจส่งปัญหาการทุจริต เช่น มีกระบวนการที่รวดเร็วผิดปกติ มีการจัดจ้างพิเศษ เป็นต้น

นอกจากนี้ยังควรปรับปรุงให้องค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันมีความเป็นอิสระจากการเมืองในทางปฏิบัติมากขึ้น รวมทั้งมีกระบวนการในการทำงานที่โปร่งใสมากขึ้น โดยให้มีการตรวจสอบของภาคประชาชน การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของภาครัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพิจารณา และในการเสนอกฎหมาย ร้องเรียนและฟ้องคดี เพิ่มบทบาทของสื่อมวลชน

ที่มา: เดือนเด่น นิคมบริรักษ์, โครงการประมวลองค์ความรู้ด้านการเสริมสร้างธรรมาภิบาลและการลดคอร์รัปชัน (SRI58X0602) , งานวิจัย SRI6 ธรรมาภิบาลและการลดคอร์รัปชัน, สกว. (กำลังดำเนินการ)

ดร. เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ยังมีงานวิจัยที่สำคัญในอีกมิติหนึ่ง ได้แก่ กลไกการป้องกันและต่อต้านการคอร์รัปชัน โดยเป็นการประเมินองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านคอร์รัปชัน

องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญว่าด้วยการต่อต้านคอร์รัปชัน

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 กำหนดให้จัดตั้งองค์กรอิสระเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน 3 องค์กร ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) มีภารกิจในการตรวจสอบการทุจริตของข้าราชการและนักการเมือง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) มีภารกิจในการตรวจสอบการทุจริตในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของหน่วยงานราชการ และสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งมีหน้าที่ในการสอบสวนหาข้อเท็จจริงจากเรื่องที่มีการร้องเรียนเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 คงบทบาทหน้าที่เกี่ยวกับองค์กรอิสระทั้งสามแห่งนี้ไว้ แต่ได้เปลี่ยนแปลงองค์ประกอบและกระบวนการในการคัดเลือกระบบการเลือกเพื่อแก้ไขปัญหาการแทรกแซงของการเมือง

คำถามสำคัญคือองค์กรเหล่านี้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ และมีความเป็นอิสระจากการเมืองทั้งในเชิงของอำนาจและทางการเงิน ซึ่งเป็นหลักการสำคัญในการจัดตั้งองค์กรเหล่านี้ขึ้นมาหรือไม่

ในภาพรวม องค์กรทั้งสามแห่งประสบปัญหาในการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องทั้งด้านโครงสร้าง การดำเนินงาน และ ความรับผิดชอบ ในด้านโครงสร้างพบว่าองค์กรทั้งสามมีอิสระในเชิงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคล แต่ไม่อิสระในด้านงบประมาณ การสรรหากรรมการฯ ให้น้ำหนักแก่ฝ่ายตุลาการค่อนข้างมาก ทำให้ขาดความหลากหลายจำกัดเพียงข้าราชการประจำและอาจารย์มหาวิทยาลัย องค์กรเหล่านี้ไม่สามารถดำเนินงานได้เต็มศักยภาพเนื่องจากขาดงบประมาณและบุคลากรที่เพียงพอ มีบัญชีของหน่วยงานราชการที่ไม่ได้รับการตรวจสอบโดย สตง. จำนวนมาก เกิดความล่าช้า ระบบการปราบปรามการทุจริตมีลักษณะเป็น “แนวตั้ง” มีคดีทุจริตคอร์รัปชันค้างที่ ป.ป.ช. จำนวนมาก ในด้านความรับผิดชอบ พบว่ามีการรายงานต่อ ครม. วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร แต่มักไม่มีผลในทางปฏิบัติ และมีการเปิดเผย

ข้อมูลข่าวสารต่อประชาชนน้อยมาก ซึ่งบางกรณีมีสาเหตุจากข้อจำกัดทางกฎหมาย ทำให้การตัดสินใจของหน่วยงานอิสระไม่โปร่งใส

ทั้งนี้มียุทธศาสตร์ที่น่าสนใจ อาทิ

- ปปช. และองค์กรต่อต้านคอร์รัปชันอื่นๆ ของไทยมีคุณลักษณะส่วนใหญ่ตามมาตรฐานสากล ยกเว้นเรื่องจำนวนและอัตราค่าตอบแทนบุคลากร ความไม่เป็นอิสระด้านงบประมาณ การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชนที่ไม่ครบถ้วน และไม่ทันการ

- สตง. มีหน่วยงานที่ต้องตรวจ 71,562 – 71,886 แห่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 8,752 แห่ง รวมทั้งรัฐวิสาหกิจ 254 แห่ง ที่ สตง.ต้องตรวจบัญชีและรับรองบช. ภายใต้รัฐธรรมนูญ ปี 2540 และ 2550 สตง.สูญเสียอำนาจในการยับยั้งการเบิกจ่ายงบประมาณที่เจ้าหน้าที่รัฐดำเนินการไม่ถูกต้องตามระเบียบ ทั้งนี้รายงานการปฏิบัติงานปี 2549 - 2553 ของ สตง. แสดงให้เห็นว่ามูลค่าความเสียหายทางงบประมาณในช่วงเวลาดังกล่าวสูงถึง 150,675 ล้านบาท ร้อยละ 94 เป็นความเสียหายที่ไม่สามารถเรียกกลับคืนเป็นต้นทุนได้

- ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจเพียงการตรวจสอบและเสนอแนะไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือหน่วยงานที่ถูกร้องเรียนให้ดำเนินการแก้ไขปัญหา หากหน่วยงานดังกล่าวไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะ ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องจัดทำรายงานเสนอไปยังรัฐสภา คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเท่านั้น ไม่มีอำนาจลงโทษหรือดำเนินการอื่นใด

งานวิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

ด้านโครงสร้าง - เพิ่มความหลากหลายของทั้งกรรมการสรรหาและกรรมการองค์กรอิสระ และให้กำหนดวงเงินงบประมาณต่อรายหัวประชากรสำหรับ ป.ป.ช. และผู้ตรวจการแผ่นดิน ในกรณีของ สตง. ให้มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐและรัฐวิสาหกิจกึ่งงบประมาณเพื่อให้ สตง. ตรวจสอบความคุ้มค่าของโครงการที่มีมูลค่าสูง

ด้านการดำเนินงาน - กำหนดค่าตอบแทนของกรรมการองค์กรอิสระให้ไม่น้อยกว่ากรรมการของหน่วยงานที่ต้องตรวจสอบ และองค์กรอิสระควรออกกระเปาะเพื่อกำหนดค่าตอบแทนที่จูงใจเพื่อดึงดูดบุคลากรที่มีทักษะที่ต้องการ รวมทั้งกระจายอำนาจให้ สตง. ดำเนินคดีได้เอง และมีอำนาจสั่งยับยั้งการเบิกจ่ายเงินกรณีที่มีการกระทำที่ส่อทุจริต

ด้านความรับผิดชอบ - กำหนดระยะเวลาที่ฝ่ายนิติบัญญัติต้องรับรองรายงานขององค์กรอิสระ รวมทั้งกำหนดให้องค์กรอิสระต้องเปิดเผยรายละเอียดข้อมูลของกรณีที่มีการสืบสวนสอบสวนทั้งในอดีตและในปัจจุบันเท่าที่ไม่ขัดกับกฎหมายแก่สาธารณชน

ที่มา: เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ, โครงการประเมินองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญว่าด้วยการต่อต้านคอร์รัปชัน (RDG56H0006) สกว. (2558)

งานวิจัยอีกชิ้นหนึ่งที่ช่วยสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “คอร์รัปชัน” และสะท้อนความคิดและประสบการณ์เรื่องคอร์รัปชันจากมุมมองของประชาชนทั่วไป ได้แก่ งานของ ศ. ดร. ผาสุก พงษ์ไพจิตร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยความร่วมมือกับมหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ ซึ่งสำรวจสถานการณ์คอร์รัปชันในสังคมไทยจากมุมมองและประสบการณ์ระดับครัวเรือน

คอร์รัปชันในระบบราชการ: ประสบการณ์ของครัวเรือนไทย

คอร์รัปชันที่เป็นปัญหามากในเมืองไทยแบ่งได้เป็นสองประเภท คือ 1) คอร์รัปชันที่ถูกเรียกเป็นวงเงินไม่สูงมากที่ครัวเรือนประสบเมื่อไปติดต่อหน่วยราชการในชีวิตประจำวัน 2) สินบนวงเงินสูงที่พบโดยเฉพาะในโครงการจัดซื้อจัดจ้างโครงการขนาดใหญ่ภาครัฐที่มักเกี่ยวข้องกับการร่วมมือกันระหว่างนักธุรกิจ ข้าราชการระดับสูงและนักการเมือง

โครงการวิจัยนี้เปรียบเทียบทัศนคติและประสบการณ์ของหัวหน้าครัวเรือนเกี่ยวกับคอร์รัปชันภาครัฐประเภทแรกในช่วงเวลาที่ห่างกัน 15 ปี คือ ปี 2542 และปี 2557 โดยใช้ข้อมูลจากการสำรวจภาคสนาม ตัวอย่างที่สำรวจมีจำนวน 4,013 และ 6,048 ครัวเรือนตามลำดับ ทั้งนี้การสำรวจเน้น “คอร์รัปชัน” ที่เป็นตัวเงิน เช่น การให้สินบน/เงินพิเศษ การซื้อเสียง แต่ไม่ครอบคลุมคอร์รัปชันที่มีใช่เป็นตัวเงิน เช่น การเล่นพรรคเล่นพวก การซื้อตำแหน่ง

ผลการสำรวจพบว่าหัวหน้าครัวเรือนให้ความสำคัญกับปัญหาคอร์รัปชันมากขึ้นกว่าเดิม แต่ทัศนคติที่มีต่อความร้ายแรงของปัญหาคอร์รัปชันก็ยังไม่ค่อยกว่าปัญหาเศรษฐกิจไม่ดีและค่าครองชีพสูงอยู่หลายเท่าตัว ทั้งในเชิงของความรู้สึกร้ายแรงและจำนวนของผู้ที่ระบุว่าปัญหานั้นๆ ร้ายแรงที่สุด

การคอร์รัปชันในภาครัฐที่ครัวเรือนประสบในชีวิตประจำวันลดลง แต่ปัญหานี้ก็ยังร้ายแรงเมื่อเปรียบเทียบกับมาตรฐานสากล กล่าวคือประมาณร้อยละ 5 ของครัวเรือนถูกเรียกสินบนหรือเงินพิเศษ หน่วยงานราชการที่หัวหน้าครัวเรือนเห็นว่าการคอร์รัปชันสูงที่สุดในปี 2542 ได้แก่ ตำรวจ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กระทรวงมหาดไทย และกรมศุลกากร ในปี 2557 ก็ยังคงเป็นตำรวจ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามมาด้วยสภา กทม. และสภาเขต กทม. ส่วนกระทรวงมหาดไทยและกรมศุลกากรมีภาพลักษณ์ดีขึ้นมาก

หน่วยงานราชการที่ผู้ไปติดต่อถูกเรียกสินบนบ่อยที่สุดในปี 2542 และปี 2557 ได้แก่ สำนักงานที่ดิน แม้จะลดลงจากร้อยละ 12 เหลือร้อยละ 7 อันดับรองลงมาของปี 2557 ได้แก่ สถานีตำรวจ (ร้อยละ 6.1 ลดลงจากร้อยละ 9 ในปี 2542) ส่วนกรมศุลกากรและกรมการขนส่งทางบกมีแนวโน้มดีขึ้นมาก

การสำรวจในปี 2542 พบว่าหน่วยงานที่มีมูลค่ารวมของการเรียกเงินสินบนมากที่สุดได้แก่ กรมที่ดิน (5,100 ล้านบาท) สถานีตำรวจ (4,800 ล้านบาท) และกรมสรรพากร (3,500 ล้านบาท) รวมเงินสินบนของหน่วยงานทั้งหมด 15 แห่ง 15,400 ล้านบาท ในปี 2557 ก็ยังคงเป็นสำนักงานที่ดิน (1,922 ล้านบาท) สถานีตำรวจ (1,792 ล้านบาท) แต่อันดับที่สามเป็นโรงเรียนของรัฐบาล (640 ล้านบาท) รวมเงินสินบนของหน่วยงานทั้งหมด 10 แห่ง เกือบ 5,000 ล้านบาท จะเห็นได้ว่าแม้ว่าอันดับจะเปลี่ยนแปลงไม่มาก แต่มูลค่าของการเรียกรับสินบนลดลงถึง 3 เท่าจากเมื่อ 15 ปีก่อน

นอกจากนั้น การเรียกสินบนเมื่อมีคดีขึ้นศาลก็ลดลงจากกว่าครึ่งหนึ่งเหลือประมาณร้อยละ 10 โดยมีมูลค่าเฉลี่ยประมาณ 30,000 บาทต่อคดี การซื้อเสียงในการเลือกตั้ง สส. ก็ลดลงมากเช่นกัน แต่การเลือกตั้งท้องถิ่นยังน่าเป็นห่วง

ในสายตาหัวหน้าครัวเรือน องค์กรที่มีประสิทธิภาพสูงสุดในการปราบปรามคอร์รัปชันในปี 2542 ได้แก่ สื่อมวลชน รองลงมาคือ ป.ป.ช. นักวิชาการ ครูอาจารย์ ในปี 2557 ได้แก่ สถาบันการศึกษาและอาจารย์ รองลงมาคือ ป.ป.ช. NGO สื่อมวลชน และเครือข่ายต่อต้านการคอร์รัปชันภาคเอกชน ตามลำดับ

แม้ว่าอาจมีข้อจำกัดด้านการตีความผลสำรวจ ฯลฯ ผู้เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงระบบราชการและมาตรการต่อต้านคอร์รัปชันภาครัฐอาจมีความเห็นว่ามีแนวโน้มไปได้สูงที่การคอร์รัปชันในระบบราชการในช่วง 15 ปีที่ผ่านมาจะมีแนวโน้มลดลง เพราะได้มีกระบวนการปฏิรูป ปรับเปลี่ยนระบบการให้บริการและการสร้างความปลอดภัยภาครัฐหลายรูปแบบ ซึ่งรวมทั้งการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ การประเมินผลงานโดยผู้ให้บริการ การเพิ่มช่องทางร้องเรียน การให้หน่วยงานราชการแข่งขันกันให้บริการ การตรวจสอบแบบลับ ฯลฯ

ที่มา: ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ, คอร์รัปชันในระบบราชการไทย: การสำรวจทัศนคติ ประสบการณ์ของหัวหน้าครัวเรือน” (RDG56H0004) สกว. (2557)

คอร์รัปชันไม่สามารถแก้ไขได้หากดำเนินการเฉพาะในภาครัฐ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 จึงให้ความสำคัญกับการปลูกพลังทางสังคมให้เป็นกลไกสำคัญในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบด้วย ปัจจุบันงานวิจัยของสกว. ที่มีภารกิจโดยตรงในเรื่องนี้ ได้แก่ งานวิจัยเชิงปฏิบัติการโดย ผศ. ดร. ธาณี ชัยวัฒน์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย แนวทางการดำเนินงานคือการสร้างเครือข่ายเพื่อการเรียนรู้ชุมชนกับการขับเคลื่อนสังคมทั้งระบบ มุ่งเปิดมุมมองหลากหลายมิติ จัดทำข้อมูลหลายระดับ แสวงหาและทดลองวิธีการต่อสู้กับปัญหาคอร์รัปชัน โดยดำเนินการทั้งจากส่วนกลางและในระดับพื้นที่ ในระดับพื้นที่ได้จัดทำโครงการนำร่องในพื้นที่ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ โดย อภิสิทธิ์ ลัมยศ สมาคมคนต้นน้ำอำเภอบ่อเกลือ จังหวัดน่าน ดร. ปรีชา อุตระกุล มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา และดร. วิษณุพงษ์ โพธิ์พิรุฬห์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ตามลำดับ

วิจัยและประสานงานเพื่อสังคมไทยไร้คอร์รัปชัน

โครงการวิจัยชุดนี้ประกอบด้วยงานและทีมงานอย่างน้อย 4 ส่วน มีภารกิจแตกต่างกัน แต่จะส่งผ่านผลงานให้กันและกัน เพื่อใช้ความรู้ที่มีอยู่ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศมาสร้างการเรียนรู้และความรู้ใหม่ในบริบทของสังคมไทย

ทีมข้อมูล: มีภารกิจในการจัดทำดัชนีบ่งชี้โอกาสการคอร์รัปชันระดับจังหวัด (Provincial Corruption Probability Index) เพื่อบ่งชี้ความก้าวหน้าในการลดปัญหาคอร์รัปชันโดยเปรียบเทียบระหว่างจังหวัดต่างๆ เพื่อสร้างควมตื่นตัวของประชาชนและหน่วยงานในพื้นที่ โดยการสำรวจด้วยแบบสอบถามเชิงจิตวิทยาเพื่อประเมินพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับคอร์รัปชันทั้งในกลุ่มประชากรวัยทำงานและเยาวชน นอกจากดัชนีดังกล่าว ยังมีเป้าหมายจะสร้างฐานข้อมูลเกี่ยวกับการคอร์รัปชัน และพัฒนาเครื่องมือในการต่อต้านการคอร์รัปชัน ซึ่งรวมการศึกษาเกี่ยวกับการให้ความสำคัญกับปัญหาต่างๆ เกี่ยวกับคอร์รัปชัน ภาพลักษณ์ของการคอร์รัปชัน ประสบการณ์การจ่ายสินบน จิตวิทยาการโกง การเปลี่ยนแปลงฐานะการเงินของนักการเมือง เครือญาติของนักการเมือง เครือข่ายทางสังคม ผลประโยชน์ทับซ้อนด้านการถือครองที่ดินกับโครงการสร้างสาธารณูปโภค บทบาทของสื่อ การตรวจสอบผ่านสื่อ การตรวจสอบและรูปแบบคำตัดสินโดย ปปช. และ ปปท. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบทรัพย์สินสาธารณะ

ในเบื้องต้น มีข้อค้นพบเกี่ยวกับภาพรวมและแนวโน้มของสถานการณ์เหล่านี้ อาทิ :

- จากข้อมูลการชี้มูลความผิดในเว็บไซต์ ป.ป.ช. จำนวน 1,191 รายการ คลอบคลุมตั้งแต่ปี 2540 จนถึงเดือนมกราคม 2559 พบว่าการชี้มูลความผิดมีแนวโน้มสูงขึ้น 5 จังหวัดที่มีการชี้มูลมากที่สุด คือ เชียงใหม่ (44) กรุงเทพฯ (39) นครราชสีมา (38) ขอนแก่น (34) อุบลราชธานี (30)

- จากข้อมูลการรับเรื่องเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงประมาณ 8,500 รายการในเว็บไซต์ของ ป.ป. ท. ตั้งแต่เดือนตุลาคม 2557 ถึงเดือนสิงหาคม 2559 พบว่าจำนวนการรับเรื่องมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ฐานความผิดที่สำคัญคือการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หน่วยงานที่ถูกร้องเรียนมากที่สุดคือกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

- ปปช. มักใช้สื่อรณรงค์ที่เห็นผลในวงกว้าง ซึ่งอาจเข้าไม่ถึงประชาชนที่มีลักษณะพื้นฐานที่แตกต่างกัน และสื่อมวลชนหลายแห่งยังไม่สามารถแสดงบทบาทได้เต็มที่ ยังมีข้อจำกัดและเงื่อนไขด้านนโยบายองค์กร กฎหมาย และความเสี่ยงต่อการถูกฟ้องร้องดำเนินคดี ปัจจุบันสื่อรูปแบบใหม่ๆ อาทิ สื่อสังคมออนไลน์ หรือ แอปพลิเคชันมือถือมีโอกาสจะสร้างการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญ ดังปรากฏในหลายประเทศ อาทิ สหรัฐอเมริกา ยูเครน อินเดีย อย่างไรก็ตาม ยังประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของสื่อแต่ละรูปแบบได้ยาก เพราะขาดตัวชี้วัดที่เหมาะสมและสามารถวัดได้จริง

- เศรษฐศาสตร์การทดลอง (Experimental Economics) ได้รับความนิยมมากในการศึกษาวิจัยคอร์รัปชันระดับนานาชาติ สามารถทดลองนโยบายต่อต้านคอร์รัปชันทั้งในห้องทดลอง (Lab Experiment) และภาคสนาม (Field Experiment) เพื่อวัดประสิทธิภาพของนโยบายต่างๆ ก่อนทำจริงในระดับมหภาค ตัวอย่างความรู้ที่ได้จากการทดลองยืนยันว่าการเพิ่มความโปร่งใสสามารถลดคอร์รัปชันได้ ผู้นำที่มีอำนาจมากมีแนวโน้มที่จะฉกฉวยโอกาสและเงินเป็นของ

ตนเอง แม้คนที่ซื่อสัตย์และทัศนคติที่เอื้อต่อสังคม เมื่อได้รับอำนาจแล้วก็มีโอกาสกลายเป็นคนโกงบ้านเมือง ฉะนั้น องค์กรควรสร้างระบบที่เอื้อต่อการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้นำอย่างสม่ำเสมอ

ทีม Corruption-free area: กำหนดพื้นที่นำร่องจังหวัดน่าน นครราชสีมา กรุงเทพฯ และนครศรีธรรมราช ที่จะพัฒนาต้นแบบและแนวทางขยายผลระบบบริหารจัดการที่ดีหรือธรรมาภิบาลในองค์กรภาครัฐโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยร่วมกับเครือข่ายลดการคอร์รัปชันในพื้นที่พัฒนากระบวนการและทำการทดลองในพื้นที่

น่าน : ชุมชนหลายแห่งมีความเคลือบแคลงใจกรณี “งบบาย” โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการปลูกป่า ซึ่งส่วนหนึ่งอาจเกิดจากการที่ชุมชนไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลและตรวจสอบโครงการ ในบางกรณี เช่น การขุดลอกลำน้ำ การสร้างฝายชะลอน้ำ การทำเครื่องหมายจราจร ชุมชนก็มีความสงสัยเกี่ยวกับความคุ้มค่าและประสิทธิผลของโครงการ พื้นที่นี้จะขับเคลื่อนผ่านประเด็นการจัดการทรัพยากร โดยจะเริ่มจากพื้นที่งานวิจัยท้องถิ่นใน 4 ตำบลในอำเภอบ่อเกลือ โดยหวังว่า จะสามารถสร้างเครือข่ายระดับจังหวัดได้ต่อไป

นครราชสีมา: องค์กรภาครัฐที่เป็นกลุ่มเป้าหมายที่เข้าร่วมโครงการจะประเมินธรรมาภิบาลของตนเองด้วยเครื่องมือและตัวชี้วัดต่างๆ ที่พัฒนาขึ้น และแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกับภาคประชาสังคมและสื่อมวลชนซึ่งจะทำหน้าที่หน่วยตรวจสอบภายนอก เมื่อมีผู้ชี้เบาะแสในประเด็นการทุจริตคอร์รัปชัน รวมทั้งพัฒนาบุคคล/องค์กรต้นแบบ ระบบกลไกในการเสริมสร้างธรรมาภิบาล กลุ่มเป้าหมายของการดำเนินการได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ หน่วยงานด้านการศึกษาและสถานศึกษาในจังหวัด ซึ่งจากข้อมูลของสำนักงาน ป.ป.ช. จังหวัดนครราชสีมา ทั้งสองกลุ่มนี้เป็นองค์กรภาครัฐที่ถูกกล่าวหาหรือเรียนมากที่สุดระหว่างปี 2555-2559

กรุงเทพมหานคร: จะศึกษาสภาพปัญหา สาเหตุ และปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน ตลอดจนรูปแบบและช่องทางการทุจริตคอร์รัปชันในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมในชุมชน สร้างความเข้าใจและการมีส่วนร่วมของชุมชนต่อปัญหาการคอร์รัปชันและธรรมาภิบาลในพื้นที่ เพื่อนำไปสู่การเป็น “ชุมชนปลอดคอร์รัปชัน”

นครศรีธรรมราช: จะเสริมสร้างประสิทธิภาพของระบบการให้เบาะแส (Whistle Blowing) โดยศึกษาเปรียบเทียบระบบการแจ้งเบาะแสทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทยกับมาตรฐานสากลและประเทศต้นแบบ และประเมินประสิทธิผลของระบบการให้เบาะแสการทุจริตคอร์รัปชันในปัจจุบัน รวมทั้งศึกษากลไกในการเฝ้าระวังและการให้เบาะแสการทุจริตคอร์รัปชันระดับชุมชนและหน่วยการปกครองในระดับพื้นที่ภาคใต้ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาต้นแบบและแนวทางขยายผลระบบบริหารจัดการที่ดีหรือธรรมาภิบาลระดับชุมชนและท้องถิ่น และการเสริมสร้างวัฒนธรรมความร่วมมือในการเฝ้าระวังและการให้เบาะแสการทุจริตคอร์รัปชัน ในระยะต่อไปจะสำรวจเชิงปริมาณเพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อแรงจูงใจหรือความคิดที่จะออกมาให้เบาะแสการทุจริตคอร์รัปชัน ทั้งกรณีการให้เบาะแสด้านภายในและภายนอกองค์กร

ทีมสื่อ: มีภารกิจในการสร้างความตระหนักรู้ให้แก่ประชาชน โดยสร้างการเรียนรู้จากกรณีศึกษาทุจริตคอร์รัปชันในโครงการขนาดใหญ่ สำรวจและวิเคราะห์ข้อมูลประสบการณ์คอร์รัปชันระดับครัวเรือน รวมทั้งศึกษาเรื่องการใช้สื่อในการต่อต้านคอร์รัปชัน ออกแบบสื่อนวัตกรรมโดยใช้ Social Media, Apps, Lab Experiment สำหรับกลุ่มเป้าหมายต่างๆ

ทีมงานส่วนกลาง: มีภารกิจในการริเริ่มโครงการย่อย ประสานงาน ถอดบทเรียนปฏิสัมพันธ์ระหว่างทีมต่างๆ และประสบการณ์และการทดลองในพื้นที่ต่างๆ เพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อลดการคอร์รัปชันในสังคมไทย

ที่มา: ธาณี ชัยวัฒน์ และคณะ, โครงการวิจัยและประสานงานเพื่อสังคมไทยไร้คอร์รัปชัน (SRI59X0604) , งานวิจัย SRI6 ธรรมาภิบาลและการลดคอร์รัปชัน, สกว. (กำลังดำเนินการ)

วิชญ์พงษ์ โพธิพิรุฬห์, โครงการเสริมสร้างประสิทธิผลของระบบการให้เบาะแสในประเทศไทยและการส่งเสริมความร่วมมือในระดับพื้นที่ภาคใต้ เพื่อป้องกันปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐ (SRI60X0601) , งานวิจัย SRI6 ธรรมาภิบาลและการลดคอร์รัปชัน, สกว. (กำลังดำเนินการ)

อภิสิทธิ์ ลัมยศ, โครงการแนวทางการเสริมสร้างธรรมาภิบาลท้องถิ่นและการเฝ้าระวังติดตามการคอร์รัปชันโดยชุมชนมีส่วนร่วม:กรณีศึกษาพื้นที่อำเภอเบะเกลือ จังหวัดน่าน (SR160X0602) , งานวิจัย SR16 ธรรมาภิบาลและการลดคอร์รัปชัน, สกว. (กำลังดำเนินการ)

ปรีชา อุยตระกูล, โครงการประชาสัมพันธ์กับการเสริมสร้างธรรมาภิบาลท้องถิ่นเพื่อพัฒนาระบบและกลไกในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันกรณีศึกษาจังหวัดนครราชสีมา (SR160X0603) , งานวิจัย SR16 ธรรมาภิบาลและการลดคอร์รัปชัน, สกว. (กำลังดำเนินการ)

การแจ้งเบาะแสทุจริตคอร์รัปชัน

การที่บุคคลจะตัดสินใจออกมาเปิดโปงการกระทำความผิดของผู้อื่นนั้น นอกจากจะต้องมีจิตสำนึกที่ดีแล้ว ยังมีการพิจารณา “ต้นทุน” การดำเนินการอีกด้วย เช่น ต้นทุนในการรวบรวมพยานหลักฐาน การติดตามเรื่อง และการถูกกันเป็นพยานโดยมีอาจคาดหวังได้เลยว่าคดีจะสิ้นสุดลงเมื่อใด ต้นทุนเหล่านี้ถือว่าสูงมาก หากไม่มีระบบการคุ้มครองพยานที่ดีแล้ว ผู้ร้องเรียนหรือผู้ให้เบาะแสดังกล่าวจะได้รับอันตรายหรือถูกกลั่นแกล้ง การจะทำให้ระบบการแจ้งเบาะแสดีประสบความสำเร็จนั้น จำเป็นต้องมีการสร้างบรรยากาศและกลไกที่เอื้อให้สมาชิกในสังคมและชุมชนกล้าที่จะออกมาเปิดโปงข้อมูลการกระทำความผิดโดยไม่ต้องเกรงกลัวต่ออิทธิพลใดๆ พร้อมทั้งมั่นใจว่าการเปิดโปงข้อมูลจะนำไปสู่การขยายผลในทางคดีด้วยความเที่ยงธรรม เปิดเผยและสามารถตรวจสอบได้

จากการศึกษาประเทศญี่ปุ่น เกาหลีใต้ สิงคโปร์ มาเลเซีย สหราชอาณาจักร และออสเตรเลีย พบว่าประเทศที่มีการตรากฎหมายการให้เบาะแสไว้เป็นการเฉพาะได้แก่ มาเลเซีย ส่วนสิงคโปร์และเกาหลีใต้บรรจุเนื้อหาเกี่ยวกับแจ้งเบาะแสไว้ในกฎหมายการปราบปรามการทุจริต อย่างไรก็ตามกฎหมายของทั้ง 6 ประเทศมีบทบัญญัติที่ชัดเจนว่าผู้ใดจะได้รับความคุ้มครองในฐานะผู้แจ้งเบาะแส เช่น กฎหมายของญี่ปุ่นกำหนดว่าบุคคลที่จะได้รับการคุ้มครองจากการแจ้งเบาะแส คือ ลูกจ้างตามกฎหมายแรงงาน ส่วนกฎหมายของมาเลเซียกำหนดว่าใครก็ตามที่พบเห็นการประพฤติมิชอบไม่ว่าจะในหน่วยงานภาครัฐและเอกชนก็สามารถแจ้งเบาะแสได้ นอกจากนั้นเกาหลีใต้ให้ความสำคัญกับกระบวนการรับและการกระจายเรื่องร้องเรียนไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่วนสิงคโปร์ถือเป็นต้นแบบที่ดีของระบบการคุ้มครองพยานให้มีความสำคัญกับการปกปิดข้อมูลของผู้ให้เบาะแสดังแต่การรับเรื่องไปจนถึงกระบวนการไต่สวนในชั้นศาล

สำหรับสำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ท. นั้น มาตรการให้ความคุ้มครองกับผู้ให้เบาะแสยังมีขอบเขตที่ค่อนข้างแคบ กฎหมายให้ความคุ้มครองเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐและยังไม่สามารถ ‘บังคับ’ ให้หน่วยงานต้นสังกัดปฏิบัติตามคำสั่งได้อย่างจริงจัง ระเบียบการกันพยานไม่สามารถคุ้มครองผู้ที่ถูกกันพยานในทางปฏิบัติ มีข้อจำกัดด้านการประสานงานระหว่างหน่วยงาน งบประมาณ เจ้าหน้าที่ยังขาดทักษะในการปฏิบัติงานที่จำเป็น รวมทั้งผู้ร้องขอรับการคุ้มครองช่วยเหลืออาจยังไม่รับรู้ถึงสิทธิในการร้องขอการคุ้มครองความปลอดภัย ทำให้งานด้านการคุ้มครองช่วยเหลือพยานซึ่งถือเป็นเครื่องมือหนึ่งที่สำคัญในการปราบปรามการทุจริตขับเคลื่อนไปได้อย่างไม่เต็มที่

ในภาคธุรกิจ การเฝ้าระวัง ตรวจสอบและแจ้งเบาะแสดังกล่าวยังเกิดขึ้นน้อย เนื่องจากยังขาดกลไกภายในในการคุ้มครองผู้ให้เบาะแสดังกล่าวมีประสิทธิภาพ และการคุ้มครองภาคประชาสังคมในฐานะผู้แจ้งเบาะแสก็ขาดความชัดเจนในกลไกทางกฎหมาย

ข้อเสนอแนะสำคัญ คือ ปรับกฎหมายการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสให้ชัดเจนสอดคล้องกับมาตรฐานสากล ขยายขอบเขตการคุ้มครองตามกฎหมายเพื่อให้ครอบคลุมกลุ่มลูกจ้างของหน่วยงานภาคเอกชนและภาคประชาสังคม ปรับปรุงระบบรับเรื่องร้องเรียนการทุจริตให้มีประสิทธิภาพ ส่งเสริมบทบาทของภาคประชาสังคมและสื่อมวลชนในการเฝ้าระวังและตรวจสอบการทุจริต จัดตั้งศูนย์รวมข้อมูลแบบครบวงจรเพื่อเป็นแหล่งข้อมูลในการแนะนำช่องทางในการร้องเรียน การเข้าถึงสิทธิของการได้รับการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน

ที่มา: วิษณุพงษ์ โพธิ์พิรุฬห์, โครงการเสริมสร้างประสิทธิผลของระบบการให้เบาะแสในประเทศไทยและการส่งเสริมความร่วมมือในระดับพื้นที่ภาคใต้เพื่อป้องกันปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐ (SRI60X0601), งานวิจัย SRI6 ธรรมชาติของการลดคอร์รัปชัน, สกว. (กำลังดำเนินการ)

นอกจากนี้ยังมีงานของ ดร. บุญวรา สุขะดอน เจนพิ่งพร มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ที่นำแนวคิดและเทคนิคด้านพฤติกรรมศึกษามาใช้กับเรื่องทุจริตประพุดิมิชอบ

มาตรการตรวจสอบติดตามและความโปร่งใสเพื่อป้องกันปรามพฤติกรรมทุจริต

งานวิจัยโครงการนี้เป็นการทดลองนำแนวคิดและเทคนิคด้านพฤติกรรมศึกษามาใช้กับเรื่องทุจริตประพุดิมิชอบ เพื่อศึกษาว่าการตรวจสอบติดตามและความโปร่งใสที่มีประสิทธิภาพมีผลต่อการบรรเทาการตัดสินใจที่จะก่อให้เกิดพฤติกรรมทุจริตของมนุษย์มากน้อยเพียงใด

โครงการได้จำลองสถานการณ์เกี่ยวกับการตรวจหาคำผิดในข้อสอบพิมพ์ดีดของโรงเรียนเลขานุการแห่งหนึ่ง โดยใช้นักศึกษาจากหลากหลายมหาวิทยาลัย 425 คนเป็นกลุ่มตัวอย่าง กลุ่มตัวอย่างจะได้รับเงิน 300 บาทก่อนเริ่มตรวจข้อสอบ แบ่งเป็นคำตอบแทน 200 บาท และหากตรวจเจอคำผิดในข้อสอบจะได้เงินพิเศษจุดละ 5 บาท ทั้งนี้ข้อสอบมีคำผิดรวมกัน 10 จุดเท่านั้น (กลุ่มตัวอย่างไม่ทราบข้อมูลนี้) ดังนั้นหากกลุ่มตัวอย่างหาคำผิดทั้งหมดได้ จะสามารถเก็บเงินพิเศษไม่เกิน 50 บาท ต้องคืนเงินที่เหลืออีก 50 บาท เมื่อตรวจข้อสอบเสร็จ ในการทดลองมีการจัดสถานการณ์ตรวจสอบติดตามระดับต่างๆ 4 สถานการณ์ คาดว่าข้อมูลที่กลุ่มตัวอย่างได้รับตามแต่ละสถานการณ์จะส่งผลต่อพฤติกรรมระหว่างการตรวจข้อสอบ

ผลการทดลองสรุปได้ว่า ร้อยละ 4 ของกลุ่มตัวอย่างไม่มีพฤติกรรมทุจริต กลุ่มที่มีพฤติกรรมทุจริตมากที่สุดคือร้อยละ 85 ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ได้รับมอบหมายอย่างครบถ้วน ไม่ได้เอาใจใส่การตรวจข้อสอบ ตรวจหาคำผิดไม่หมดเพื่อเก็บค่าเสียเวลากับคำตอบแทนพิเศษเพียงเล็กน้อย สอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมว่าคนเราสะดวกใจที่จะโกงเล็กๆ น้อยๆ ไม่ให้เป็นสิ่งที่สังเกตมากกว่าการทุจริตที่โจ่งแจ้งและรุนแรง นอกจากนี้พบว่าความโปร่งใส (คืนซองกับผู้ว่าจ้าง vs คืนซองบนโต๊ะนอกห้อง) เป็นปัจจัยสำคัญต่อพฤติกรรมทุจริต ในขณะที่การตรวจสอบ (โอกาสที่จะถูกตรวจซ้ำที่แตกต่างกัน) ไม่ใช่ปัจจัยสำคัญ อาจเป็นเพราะปัจจัยความโปร่งใสมีลักษณะของการเผชิญหน้า ในขณะที่การถูกตรวจซ้ำไม่มีการเผชิญหน้า นอกจากนี้ยังพบว่าผลการเรียนมีความสัมพันธ์กับความสามารถในการตรวจหาคำผิด และนักศึกษาที่มีประสบการณ์เกี่ยวกับการรับหรือให้สินบนเล็กๆ น้อยๆ มีแนวโน้มจะตรวจหาคำผิดได้น้อย

ผลการศึกษานำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ดังนี้

1) ความโปร่งใสเป็นปัจจัยสำคัญในการป้องกันการทุจริตมากกว่าการตรวจสอบติดตาม เพราะเป็นขั้นแรกที่จะทำให้เกิดมาตรการอื่น เช่น ตรวจสอบติดตาม ลงโทษ ให้อภัย ฯลฯ จึงควรเปิดเผยผลการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐทุกแห่งบนมาตรฐานเดียวกัน ให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลได้สะดวก กำหนดข้อมูลขั้นต่ำที่ต้องเปิดเผย ลดการใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจเปิดเผยข้อมูล มีมาตรการคุ้มครองผู้ให้เบาะแสการทุจริต และส่งเสริมภาคเอกชนและประชาชนให้มีบทบาทในการตรวจสอบผลการดำเนินงานภาครัฐ

2) การกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และหน่วยงานภาครัฐเปิดเผยผลการดำเนินงานต่อสาธารณชนอาจเพิ่มประสิทธิภาพของมาตรการตรวจสอบติดตามได้ดีกว่าการเพิ่มระดับความเข้มข้นของการตรวจสอบติดตามเอง

3) การศึกษาพื้นฐานเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจที่จะทุจริต คุณภาพการศึกษาจึงมีความสำคัญต่อการป้องกันการทุจริต

4) การทุจริตคอร์รัปชันเล็กๆ น้อยๆ ที่พบเห็นทั่วไปมีผลทางลบต่อพฤติกรรมของเด็กและเยาวชน ทำให้เกิดความเคยชินต่อการทุจริต ซึ่งอาจขยายไปสู่พฤติกรรมการทุจริตที่ร้ายแรงขึ้น การป้องกันและต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันจึงไม่ควรมุ่งเป้าไปที่การทุจริตขนาดใหญ่เท่านั้น

ที่มา: บุญวรา สมะदन เจนพิงพร, โครงการวิจัยทดลองเพื่อศึกษาปัจจัยที่ก่อให้เกิดพฤติกรรมทุจริต: ศึกษากรณีการตรวจสอบติดตามและความโปร่งใส (SRI59X0603), งานวิจัย SRI6 ธรรมชาติและการลดคอร์รัปชัน, สกว. (2560)

สรุปผลผลิตสำคัญที่มีศักยภาพจะสนับสนุนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ในยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 นโยบายประเทศไทย 4.0 และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน

ประเด็นความรู้	ผลผลิตที่เกิดขึ้น/คาดว่าจะเกิดขึ้น
1. กระบวนการงบประมาณและการติดตามตรวจสอบการเงินการคลังภาครัฐ	● ความรู้เกี่ยวกับความโปร่งใสทางงบประมาณตามหลักสากล และข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อเพิ่มความโปร่งใสทางการคลัง มีข้อเสนอแนะเบื้องต้น อาทิ (1) จัดตั้งสถาบันภายนอกที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร ทำหน้าที่สอดส่องดูแลระบบงบประมาณ (2) จัดทำเอกสารงบประมาณและเผยแพร่ข้อมูลที่แสดงถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้จ่ายเงินงบประมาณให้ครอบคลุมยิ่งขึ้น (3) แสดงข้อมูลการชดใช้เงินคงคลัง ผลการวิเคราะห์ต้นทุนและประเมินความคุ้มค่าของโครงการลงทุนขนาดใหญ่ของภาครัฐ (4) เพิ่มกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำจนถึงติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ (5) จัดทำกฎหมายการคลังหรือกฎการคลังเพิ่มเติม ● ความโปร่งใสทางการคลังของเงินทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณ และการประเมินความโปร่งใสทางการคลังของกองทุนประกันสังคม กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ และกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา และข้อเสนอเชิงนโยบาย มีข้อเสนอแนะเบื้องต้น อาทิ (1) ให้นำหน่วยงานเจ้าของโครงการจ้างที่ปรึกษาที่มีความสามารถและประสบการณ์จัดทำรายงานการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการลงทุน โดยไม่จำกัดว่าต้องเป็นที่ปรึกษาไทยหรือต่างประเทศ (2) เปิดโอกาสให้มีการประเมินโครงการลงทุนโดยคณะผู้เชี่ยวชาญจากภาคประชาชนควบคู่กัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการเกี่ยวกับส่วนท้องถิ่น และควรเปิดเผยผลการพิจารณาและเหตุผลประกอบการตัดสินใจต่อสาธารณะด้วย

ประเด็นความรู้	ผลผลิตที่เกิดขึ้น/คาดว่าจะเกิดขึ้น
	● ความโปร่งใสทางการคลังของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน การประเมินความโปร่งใสของรัฐวิสาหกิจ 10 แห่งในด้านการดำเนินงาน การลงทุน และการขอรับเงินอุดหนุน public service obligation (PSA) และข้อเสนอเชิงนโยบาย ● ความโปร่งใสทางการคลังของการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และข้อเสนอเชิงนโยบาย มีข้อเสนอแนะเบื้องต้นให้ปรับนิยามโครงการ PSA ให้แคบลงและมีความเฉพาะเจาะจงมากขึ้น และเปิดเผยต้นทุนการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการคลังผ่านโครงการ PSA ประจำปีในลักษณะเกณฑ์คงค้างเพื่อสะท้อนมูลค่าปัจจุบันที่เกิดขึ้นในปีนั้นๆ
2. การบริหารจัดการการเงินการคลังของท้องถิ่น	● ต้นแบบแนวทางการประเมินผลตอบแทนทางสังคมจากการลงทุน (Social Return on Investment – SROI) และคู่มือสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ● แบบจำลองต้นทุนกิจกรรมและเทคโนโลยีการจัดการขยะมูลฝอยของ อปท. เพื่อนำไปสู่ทางเลือกนโยบายและการดำเนินงานเชิงพาณิชย์ ● ความรู้เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษี/ค่าธรรมเนียมท้องถิ่นโดย อปท. เพื่อนำมาใช้จัดการผลกระทบจากการท่องเที่ยว ● ข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาระบบตรวจสอบภายในของ อปท. : ให้จัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบภายในของ อปท. โดยมีตัวแทนภาคประชาชนเป็นประธาน และเป็นกรรมการเสียงส่วนใหญ่ ให้ปลัด อบจ./เทศบาล/อบต. เป็นเลขานุการ และให้เจ้าหน้าที่หน่วยงานกำกับดูแล เช่น ท้องถิ่นจังหวัด/ท้องถิ่นอำเภอ เป็นกรรมการด้วย คณะกรรมการฯ มีหน้าที่ติดตามการใช้จ่ายของ อปท. ประเมินความเสี่ยง จัดทำรายงานและบันทึกผลการตรวจให้ผู้บริหารสภาท้องถิ่น จังหวัด /อำเภอ และอาจจัดทำเอกสารหรือเวทีสาธารณะ ● ความรู้เกี่ยวกับความโปร่งใสทางการคลังของ อปท. และข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนา ข้อเสนอแนะเบื้องต้น อาทิ เสนอให้เอกสารงบประมาณของ อปท. ควรรวมเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นส่วนหนึ่งของรายรับ รวมถึงรายงานโครงการต่างๆ ที่อาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และกำหนดให้ อปท. เผยแพร่เอกสารงบประมาณและรายงานการดำเนินการต่างๆ ต่อสาธารณชนมากขึ้น
3. การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ เอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน และภาคประชาชน	● ประมวลความรู้เกี่ยวกับธรรมาภิบาลและการลดคอร์รัปชันในสังคมไทย บทวิเคราะห์ความรู้ที่มีอยู่และข้อเสนอแนะการศึกษาวิจัยเพิ่มเติม ● การประเมินองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านคอร์รัปชัน ได้แก่ ปปช. สตง. และสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ในด้านการปฏิบัติหน้าที่ความเป็นอิสระจากการเมืองทั้งในเชิงของอำนาจและทางการเงิน มีข้อเสนอแนะดังนี้: (1) เพิ่มความหลากหลายของกรรมการสรรหาและกรรมการองค์กรอิสระ และ

ประเด็นความรู้	ผลผลิตที่เกิดขึ้น/คาดว่าจะเกิดขึ้น
	กำหนดวงเงินงบประมาณต่อรายหัวประชากรสำหรับ ป.ป.ช. และผู้ตรวจการแผ่นดิน และให้มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐกันงบประมาณให้ สตง. เพื่อตรวจสอบความคุ้มค่าของโครงการที่มีมูลค่าสูง (2) กำหนดค่าตอบแทนของกรรมการองค์กรอิสระให้ไม่น้อยกว่ากรรมการของหน่วยงานที่ต้องตรวจสอบ และองค์กรอิสระควรกำหนดค่าตอบแทนที่จูงใจเพื่อดึงดูดบุคลากรที่มีทักษะที่ต้องการ รวมทั้งกระจายอำนาจให้ สตง. ดำเนินคดีได้เอง และมีอำนาจสั่งยับยั้งการเบิกจ่ายเงินกรณีที่มีการกระทำที่ส่อทุจริต (3) กำหนดระยะเวลาที่ฝ่ายนิติบัญญัติต้องรับรองรายงานขององค์กรอิสระ รวมทั้งกำหนดให้องค์กรอิสระต้องเปิดเผยรายละเอียดข้อมูลของกรณีที่มีการสืบสวนสอบสวนทั้งในอดีตและในปัจจุบันเท่าที่ไม่ขัดกับกฎหมายแก่สาธารณชน • การสำรวจสถานการณ์คอร์รัปชันในระบบราชการไทยจากมุมมองและประสบการณ์ระดับครัวเรือน • เครือข่ายการวิจัยเชิงปฏิบัติการที่ขับเคลื่อนสังคมทุกภาคส่วนเพื่อแสวงหาและทดลองวิธีการต่อสู้กับปัญหาคอร์รัปชัน • ดัชนีบ่งชี้โอกาสการคอร์รัปชันระดับจังหวัด ฐานข้อมูลการคอร์รัปชัน และเครื่องมือต่อต้านการคอร์รัปชัน • ต้นแบบและแนวทางขยายผลระบบบริหารจัดการที่ดีหรือธรรมาภิบาลในหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่นำร่อง (จังหวัดน่าน นครราชสีมา กรุงเทพฯ และนครศรีธรรมราช) • แนวทางการพัฒนาระบบการแจ้งเบาะแสทุจริตคอร์รัปชัน • ตัวอย่างการใช้แนวทางเศรษฐศาสตร์พฤติกรรมและการทดลองภาคสนามในการศึกษาและพัฒนามาตรการป้องปรามพฤติกรรมทุจริตคอร์รัปชัน

บทที่ 8

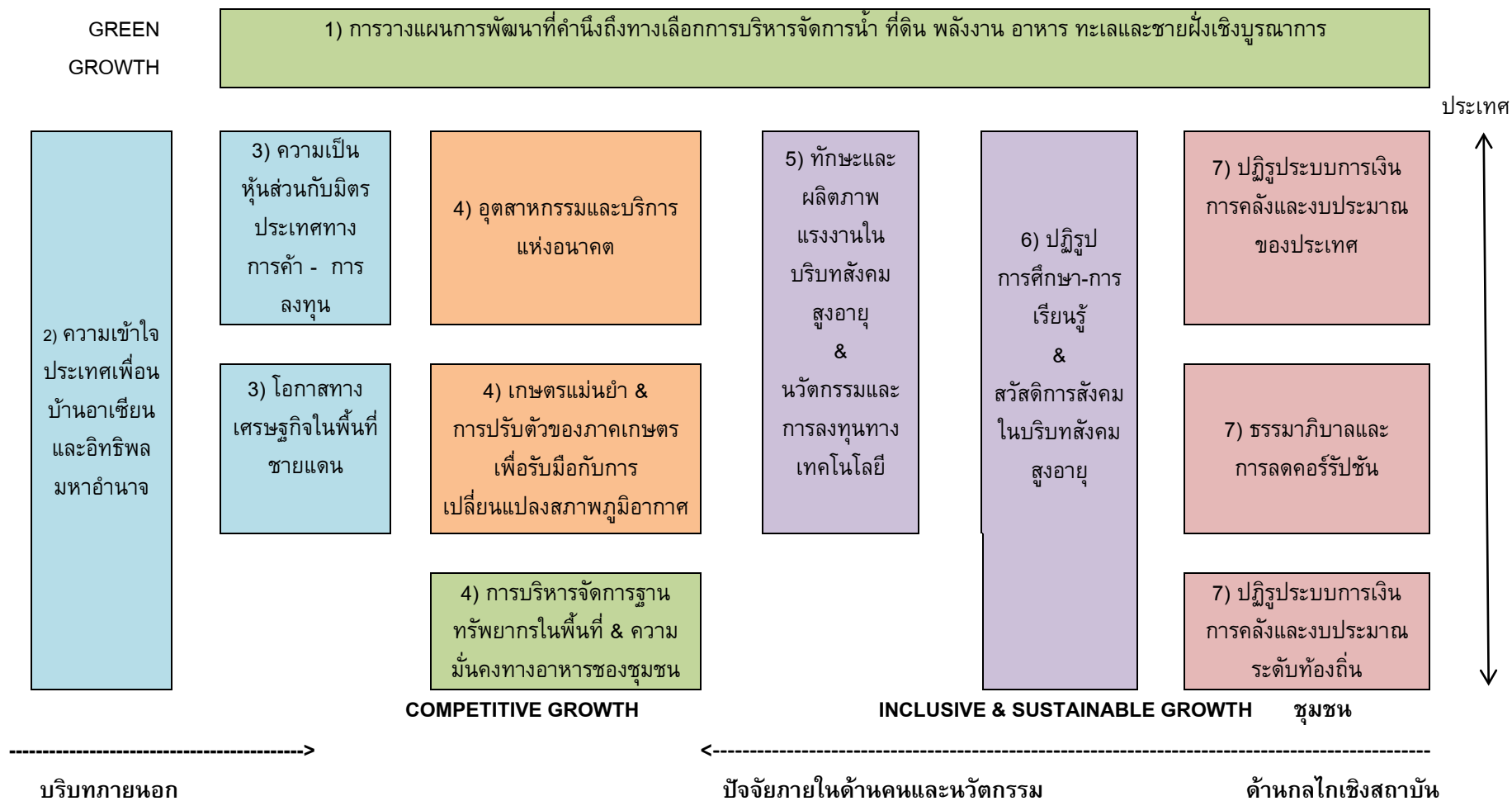
บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ในภาพรวม ความรู้จากงานวิจัยต่างๆ ของ สกว. ทั้งในส่วนที่ดำเนินการภายใต้แผนงาน SRI และภายใต้แผนงานอื่นมีโอกาสสูงที่จะสนับสนุนยุทธศาสตร์ชาติและขับเคลื่อนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายสำคัญของประเทศ ตลอดจนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากยุทธศาสตร์ แผนและนโยบายดังกล่าวมีขอบเขตกว้างขวางมาก และ สกว. เองก็กำหนด “ประเด็นยุทธศาสตร์” โดยพิจารณาจากทุนความรู้เดิมที่มีอยู่ในแต่ละฝ่าย รวมทั้งเงื่อนไขข้อจำกัดต่างๆ เกี่ยวกับการสนับสนุนทุนวิจัย ทำให้ภาพรวมของงาน SRI ค่อนข้างกระจัดกระจาย อาจเกิดคำถามเกี่ยวกับ “ความเป็นยุทธศาสตร์” ของงานดังกล่าว และโอกาสที่จะผลักดันการเปลี่ยนแปลง

จากการรวบรวมและศึกษางานวิจัย SRI และงานวิจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องของ สกว. ในระยะห้าปีที่ผ่านมา ทีมสังเคราะห์ความรู้ SRI มีข้อสังเกตว่า แม้ว่าประเด็นวิจัยทั้งหมดที่นำเสนอในรายงานฉบับนี้จะมีความสอดคล้องและมีโอกาสที่จะสนับสนุนการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ แผนและนโยบายของประเทศ อย่างไรก็ตาม ประเด็นวิจัยย่อยบางเรื่องมีความเชื่อมโยงกันค่อนข้างสูง ขณะที่บางเรื่องมีความเชื่อมโยงกันต่ำกว่า นอกจากนั้นประเด็นวิจัยบางเรื่องสามารถตอบโจทย์ความท้าทายของประเทศไทยในสิบปีข้างหน้าอย่างชัดเจน ขณะที่บางประเด็นมีความโดดเด่นในด้านนี้น้อยกว่า ดังนั้น ภายใต้ขอบเขตความรู้ที่ได้สังเคราะห์นำเสนอในรายงานฉบับนี้ซึ่งพิจารณาได้ว่าเป็น “ทุน” ที่ สกว. มีอยู่ ทีมสังเคราะห์ความรู้ SRI จึงมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกำหนดจุดเน้นและการเชื่อมโยงงานวิจัย SRI เพื่อให้ความรู้ที่เกิดขึ้นมีพลังมากขึ้นในการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลง

หากพิจารณาจากโจทย์ความท้าทายสำคัญที่ประเทศไทยจะต้องเผชิญหน้าในสิบปีข้างหน้า ได้แก่ ปัญหาเชิงโครงสร้างทั้งการปฏิรูปการศึกษาและการเรียนรู้เพื่อพัฒนาคุณภาพคน การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ การจัดการปัญหาคอร์รัปชัน การพัฒนากลไกรัฐ-สังคม-การเมืองให้มีประสิทธิภาพและธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องจัดการอย่างต่อเนื่องในระยะยาว ส่วนความท้าทายที่น่าจะสามารถจัดการได้ในระยะสั้นและระยะปานกลาง ได้แก่ การพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรม การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการปรับตัวเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การเตรียมการสำหรับสังคมสูงอายุ การสร้างความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคอาเซียนและประเทศมหาอำนาจ การดำเนินงานวิจัย SRI ในระยะต่อไปจึงควรวางน้ำหนักงานไปที่ประเด็นเหล่านี้ ซึ่งส่วนใหญ่ก็เป็นประเด็นที่ สกว. มีฐานงานวิจัยค่อนข้างหนักแน่นอยู่แล้วจากการสนับสนุนงานวิจัยในหลากหลายช่องทาง รวมทั้งงาน SRI ในช่วงปี 2558-2560

ทั้งนี้อาจพิจารณาความเชื่อมโยงของประเด็นงานวิจัยที่ตอบโจทย์ความท้าทายดังกล่าวได้ดังนี้



1) เนื่องจากปัจจุบัน การพัฒนาของไทยมาถึงจุดที่ฐานทรัพยากรเป็นเงื่อนไขข้อจำกัดที่สำคัญ ทำให้ประเด็นเรื่องทางเลือกการพัฒนาเป็นโจทย์ใหญ่ของสังคม และเป็นประเด็นที่นำไปสู่ความขัดแย้งทั้งที่เกี่ยวกับนโยบายและแผนระดับประเทศและในระดับการพัฒนาพื้นที่ต่างๆ การวางแผนการพัฒนาที่คำนึงถึงทางเลือกการบริหารจัดการน้ำ ที่ดิน พลังงาน อาหาร ทะเลและชายฝั่งเชิงบูรณาการ จึงเป็นประเด็นที่ สกว. ควรศึกษาทั้งด้านแนวคิดระเบียบวิธี มาตรการและการดำเนินการในทางปฏิบัติ เพื่อนำความรู้ไปผลักดันการเปลี่ยนแปลงการวางแผนการพัฒนาตั้งแต่ต้นน้ำ

2) เมื่อพิจารณาปัจจัยภายนอก การเปลี่ยนแปลงของประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเกิดขึ้นรวดเร็วมาก และอาจเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลสูงต่อโอกาสหรือข้อจำกัดการพัฒนาของไทย **ความเข้าใจประเทศเพื่อนบ้านอาเซียนและอิทธิพลประเทศมหาอำนาจที่มีต่อประเทศต่างๆ ในภูมิภาคนี้จึงเป็นฐานความรู้สำคัญ**ที่จะช่วยให้ไทยสามารถใช้ประโยชน์จากโอกาสและจัดการกับข้อจำกัดได้ ฐานความรู้เกี่ยวกับประเทศเหล่านี้จำเป็นต้องได้รับการปรับให้ทันสมัย และทันต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างมีพลวัต

3) ฐานความรู้ดังกล่าวจะช่วยสนับสนุนให้ไทยสามารถพัฒนาความเป็นหุ้นส่วนกับมิตรประเทศทางการค้า-การลงทุน และใช้ประโยชน์จากโอกาสทางเศรษฐกิจในพื้นที่ชายแดนได้อย่างเกิดผล เท่าทันและทันการณ์ ซึ่ง สกว. ได้พัฒนาความรู้เหล่านี้มาอย่างต่อเนื่องในทศวรรษที่ผ่านมา และในระยะต่อไปควรพัฒนาองค์ความรู้ดังกล่าวให้เชื่อมโยงกับประเด็นที่จะเป็นกลจักรสำคัญของการยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันให้มากขึ้น

4) ประเด็นดังกล่าว ได้แก่ อุตสาหกรรมและบริการแห่งอนาคต และเกษตรแม่นยำและการปรับตัวของภาคเกษตรเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งเป็นความท้าทายระดับประเทศที่จะต้องปรับเปลี่ยนจากการผลิต และการบริการในรูปแบบปัจจุบันเพื่อให้สามารถรับมือกับภัยคุกคามสำคัญ ได้แก่ การสูญเสียความสามารถในการแข่งขันภายใต้การผลิตรูปแบบเดิม และแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เพื่อนำไปสู่เป้าหมายเชิงรุกด้านขีดความสามารถในการแข่งขัน

อย่างไรก็ดี การพัฒนาภาคอุตสาหกรรม บริการและการเกษตรข้างต้นจะต้องคำนึงถึงและสอดคล้องกับขีดจำกัดทางกายภาพและการบริหารจัดการฐานทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ ได้แก่ ดิน น้ำ ทะเลและชายฝั่ง ซึ่งเป็นปัจจัยที่มีผลต่อความมั่นคงทางอาหารของชุมชน ทั้งนี้ภาคการผลิตที่มีโอกาสจะสร้างความเชื่อมโยงเรื่องนี้ได้มากที่สุดคือภาคการเกษตร ฉะนั้น การปรับตัวของภาคการเกษตรจึงควรคำนึงถึงความเชื่อมโยงตั้งแต่ระดับประเทศจนถึงระดับชุมชน เพื่อให้ประโยชน์ที่เกิดขึ้นกระจายตัวอย่างกว้างขวาง

5) การขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ไม่อาจจะเกิดขึ้นได้หากปราศจากปัจจัยเงื่อนไขที่สำคัญ ได้แก่ การพัฒนาทักษะและผลิตภาพแรงงานในบริบทสังคมสูงอายุ ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยนวัตกรรมและการลงทุนด้านเทคโนโลยี ทั้งสองเรื่องมีความเชื่อมโยงกันสูง และเป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการอย่างมีทิศทางและมีเป้าหมายที่ชัดเจน ซึ่งได้แก่การสนับสนุนอุตสาหกรรมและบริการแห่งอนาคต เกษตรแม่นยำและการปรับตัวของภาคเกษตรเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ รวมทั้งการบริหารจัดการฐานทรัพยากรธรรมชาติเพื่อให้เกิดความมั่นคงทางอาหารของชุมชน

6) ในกรณีนี้ “คอบวต” สำคัญของประเทศไทยในปัจจุบันได้แก่ ปัญหาคุณภาพคน อันมีมูลเหตุสำคัญจากคุณภาพการศึกษาและการที่ยังไม่บรรลุเป้าหมายของการเป็น “สังคมแห่งการเรียนรู้” ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญทั้งในด้านการยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันและการเสริมสร้างคุณภาพชีวิตของประชาชน ฉะนั้นการปฏิรูปการศึกษา-การเรียนรู้ ซึ่งเป็นเรื่องที่หลายฝ่ายพยายามดำเนินการมานานแล้ว แต่ยังไม่เห็นผลสำเร็จ ก็ยังคงเป็นเงื่อนไขความสำเร็จที่สำคัญของการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงสังคมไทย และประเด็นที่เชื่อมโยงกันก็คือเรื่องสวัสดิการสังคมในบริบทสังคมสูงอายุ ซึ่งจำเป็นต้องการลดปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำ และการเสริมสร้างคุณภาพชีวิตประชากรทุกช่วงวัยให้เป็นกำลังที่สำคัญของประเทศ แต่ก็มีความท้าทายด้านการเงินการคลังที่สำคัญด้วยเช่นกัน

7) ข้อต่อของความเชื่อมโยงส่วนสุดท้าย คือ เงื่อนไขปัจจัยด้านกลไกเชิงสถาบันของสังคมไทย ได้แก่ การปฏิรูประบบการเงินการคลังและงบประมาณทั้งในระดับประเทศและท้องถิ่น และธรรมาภิบาลและการลดคอร์รัปชัน ซึ่งเป็นสองประเด็นที่น่าจะมีนัยสำคัญและส่งเสริมการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงในประเด็นต่างๆ ข้างต้น

ทั้งนี้ ทีมสังเคราะห์ความรู้ SRI ตระหนักว่าประเด็นที่ระบุในกรอบความเชื่อมโยงข้างต้นนี้มีขอบเขตกว้างขวาง แต่ก็ยังเป็นประเด็นที่มีฐานความรู้ SRI และความรู้อื่นๆ ของ สกว. ก่อนข้างชัดเจน จึงอาจพิจารณาจัดวางน้ำหนักการดำเนินงาน SRI ในระยะต่อไปที่ความเชื่อมโยงบางส่วนในกรอบนี้ พร้อมทั้งระบุเป้าหมายการดำเนินงานในประเด็นย่อยที่เฉพาะเจาะจงมากขึ้น โดยคำนึงถึงโอกาสการเชื่อมโยงกับประเด็นสำคัญอื่นๆ เพื่อให้เกิดพลังการขับเคลื่อนและการเปลี่ยนแปลงเชิงระบบ

ภาคผนวก

ภาคผนวก 1

สถานการณ์และแนวโน้มการพัฒนา และประเด็นท้าทายใน 10 ปีข้างหน้า

ส่วนนี้เป็นการประมวลภาพอนาคตประเทศไทยที่มีการศึกษาไว้บ้างแล้ว¹ และข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพื่อวิเคราะห์ให้เห็นถึงสถานการณ์ แนวโน้มและประเด็นท้าทายที่คาดว่าจะเกิดขึ้นใน 10 ปีข้างหน้า สำหรับนำไปใช้ในพิจารณาความเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาประเทศ และองค์ความรู้ที่ได้จากงานวิจัย SRI ทั้ง 12 ประเด็น เพื่อให้เห็นว่าผลงานวิจัย SRI จะตอบโจทย์สำคัญเหล่านี้ได้หรือไม่ อย่างไร

ทั้งนี้ ประเด็นท้าทายต่างๆ มีหลายมิติ มีความซับซ้อนและสัมพันธ์เชื่อมโยงซึ่งกันและกัน แต่ละประเด็นอาจมีโอกาสดังขึ้นมากน้อยไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับปัจจัยเงื่อนไขต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ

สถานการณ์และแนวโน้มการพัฒนา: ประเด็นท้าทายของประเทศไทยใน 10 ปีข้างหน้า

การพัฒนาในช่วงที่ผ่านมาส่งผลให้ประเทศไทยมีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมหลายด้าน มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการผลิตจากฐานเกษตรเข้มข้นเข้าสู่ฐานอุตสาหกรรมและบริการที่มีความหลากหลายมากขึ้น มีการจ้างงานเพิ่มขึ้น และปรับเปลี่ยนสถานะมาอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีรายได้ระดับปานกลางตอนบน (Upper middle income country) ตั้งแต่ปี 2553 เป็นต้นมา อัตราการขยายตัวของ GDP ในช่วงปี 2504 – 2558 เฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 6.1 ต่อปี สัดส่วนคนจนลดลง มีคนไทยมากกว่าร้อยละ 87 ที่อยู่เหนือเส้นความยากจน² คุณภาพชีวิตคนไทยโดยเฉลี่ยดีขึ้นในทุกระดับ

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังประสบปัญหาในเชิงโครงสร้างและเชิงคุณภาพในเกือบทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านคน โครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ บริการสาธารณะ การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การบริหารจัดการภาครัฐ และอื่นๆ ซึ่งนำไปสู่ปัญหาต่างๆ ติดตามมา รวมทั้งยังเป็นจุดอ่อนที่ทำให้คนไทยและสังคมไทยติดกับดักไม่สามารถยกระดับการพัฒนาให้ทันกับบริบทการเปลี่ยนแปลงที่เป็นไปอย่างรวดเร็วและรุนแรงได้เท่าที่ควร

ทั้งนี้ จะแบ่งการนำเสนอตามแนวโน้ม 3 ด้านหลัก แต่ละด้านจะแสดงให้เห็นถึงสถานการณ์และแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงสำคัญๆ พร้อมทั้งประเด็นท้าทายที่อาจเป็นทั้งโอกาสหรือภัยคุกคามต่อการพัฒนาในอนาคต

ด้านที่ 1: เศรษฐกิจและเทคโนโลยี

1. แนวโน้มเศรษฐกิจไทยในบริบทโลก

1) ภาพรวม: เศรษฐกิจโลกยังมีแนวโน้มขยายตัวช้าและมีความเสี่ยงจากความผันผวนสูง มีการเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์เศรษฐกิจ ตลาดเกิดใหม่มีบทบาทสูงขึ้น ภูมิภาคเอเชียจะเป็นห่วงโซ่การผลิตที่สำคัญของโลก มีการพัฒนาเครื่องมือทางการเงินใหม่ๆ เช่น Crowd Funding , Financial Platform ฯลฯ ในยุคตลาดการเงินโลกไร้พรมแดน ทำให้การแข่งขันเป็นไปอย่างเข้มข้นมากขึ้น มีการใช้มาตรการกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษีเพิ่มขึ้น เช่น มาตรฐานสินค้าและบริการ มาตรฐานสิ่งแวดล้อม ประเด็นสิทธิมนุษยชน ฯลฯ ส่งผลให้ประเทศไทยต้องเร่งปรับตัวโดยใช้ความได้เปรียบเฉพาะตัวใน

¹ ข้อมูลส่วนหนึ่งได้มาจากการสังเคราะห์และพัฒนาต่อจากเอกสาร “ฉันททัศน์ชีวิตคนไทย พุทธศักราช 2576” ของมิ่งสรรพ ขาวสะอาด และอภิวัฒน์ รัตนวราหะ ซึ่งเป็นรายงานสรุปรวมยอดการศึกษาในชุดสู่ออนาคตไทย ที่ได้จากผลงานวิจัยของแผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี (นสร.) โดยมีการกำหนดตรรกะฉากทัศน์ (scenario logics) ไว้ 2 ฉาก ได้แก่

- **ชิมโพนี่พาหย์** เป็นชีวิตที่อยู่ภายใต้ระบบระเบียบที่ชัดเจน แต่ละคนมีหน้าที่และความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง รู้หน้าที่และบทบาทของตนเองภายในสังคม เป็นชีวิตที่อยู่ในองค์กรอย่างเป็นระเบียบและเป็นทางการ
- **แจ๊สหมอลำ** เป็นชีวิตที่เป็นไปตามความคิดที่เน้นความเป็นอิสระและเสรีภาพส่วนบุคคล แม้ว่าสังคมจะมีกฎระเบียบอยู่ก็ตาม แต่ก็สามารถปรับเปลี่ยนประยุกต์ใช้ได้ตามสถานการณ์และความเหมาะสม

² สมชัย จิตสุชน , นนริฏ พิศลยบุตร และนันทพร เมธาคุณวุฒิ , 2556 . อนาคตเศรษฐกิจไทยภายใต้กับดักประเทศรายได้ปานกลาง. เอกสารวิชาการชุด สู่ออนาคตไทย . รายงานการวิจัยเสนอต่อแผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี (นสร.)

การวางตำแหน่งทางยุทธศาสตร์ด้านการค้าและบริการของตนเอง มุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมบนฐานความรู้ เทคโนโลยีและนวัตกรรม ปรับปรุงกฎระเบียบภายในให้สอดคล้องกับข้อตกลงระหว่างประเทศต่างๆ ด้วย³ นอกจากนี้ ยังต้อง เกาะติดการเปลี่ยนแปลงระดับโลกอย่างใกล้ชิด ไม่ว่าจะเป็นนโยบายเศรษฐกิจภายใต้แนวคิด America First ของ ประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ หรือการเดินหน้า Brexit Plan ของสหราชอาณาจักร รวมไปถึงการเลือกตั้งผู้นำของประเทศ ยุโรปในหลายประเทศก็ตาม ซึ่งล้วนแต่มีผลให้สภาพแวดล้อมของเศรษฐกิจโลกเปลี่ยนแปลงไป มีความผันผวนและความเสี่ยงเพิ่มขึ้น และส่งผลกระทบต่อประเทศไทยอย่างหลีกเลี่ยงได้ยาก

สำหรับประเทศไทย ภาวะเศรษฐกิจในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาชะลอตัวอย่างรวดเร็วและมีความผันผวนมากขึ้น โดยขยายตัวเฉลี่ยเพียงร้อยละ 3.1 ในช่วง 9 ปีที่ผ่านมา การส่งออกปรับตัวลดลงทั้งที่มีสาเหตุมาจากวิกฤตเศรษฐกิจโลก การชะลอตัวทางเศรษฐกิจในประเทศคู่ค้าสำคัญ ผลกระทบจากอุทกภัยภายในประเทศ รวมถึงการลดลงอย่างเห็นได้ชัดของขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคการผลิตที่สำคัญ โดยเฉพาะกลุ่มสินค้าที่พึ่งพิงแรงงานและทรัพยากรการผลิต เช่นเดียวกับการลงทุนจากภาคเอกชนที่ชะลอตัวลงมาก อีกทั้งปริมาณหนี้สาธารณะที่เพิ่มขึ้นจากมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจระยะสั้น ทำให้เป็นข้อจำกัดต่อการใช้มาตรการทางการคลังสำหรับการกระตุ้นเศรษฐกิจและการขยายตัวทางเศรษฐกิจในอนาคต เศรษฐกิจไทยจึงมีความเสี่ยงที่จะตกอยู่ในฐานะประเทศรายได้ปานกลางอย่างถาวรมากขึ้น โดยเฉพาะภายใต้สภาวะการลดลงของกำลังแรงงาน การขาดการลงทุนที่เพียงพอ การพัฒนาด้านเทคโนโลยี นวัตกรรมและการปรับโครงสร้างการผลิตที่ล่าช้า ท่ามกลางปัจจัยคุกคามจากสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจโลกที่มีความผันผวนสูง มีแนวโน้มที่จะขยายตัวต่ำและไม่เอื้อต่อการสนับสนุนการขยายตัวของเศรษฐกิจไทย ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจำแนกรายภาคการผลิตสำคัญพบว่า

- สัดส่วนของภาคการเกษตรมีแนวโน้มปรับตัวลดลงอย่างต่อเนื่องเหลือเพียงร้อยละ 9.1 ในปี 2558 การที่ราคาสินค้าเกษตรหดตัวลงเป็นเพราะความต้องการซื้อของประเทศคู่ค้าหดตัวลงมากจากภาวะเศรษฐกิจที่ชะลอตัว อีกทั้งผลผลิตการเกษตรหดตัวลงจากปัญหาภัยแล้ง⁴ ดังนั้น ในอนาคต เกษตรกรรายย่อยที่ไม่พอกิน ไม่คุ้มขายจะทยอยออกจากภาคเกษตรไปทำอาชีพอื่น จะเหลือเพียงเกษตรกรเชิงพาณิชย์ที่มุ่งตอบสนองความต้องการของตลาดขนาดใหญ่ โดยมีการใช้ทุน ความรู้ เทคโนโลยีและเครื่องจักรกลสูงในการเพาะปลูกพืชที่มีศักยภาพ มีเกษตรกรที่ทำพันธะสัญญาเป็นซัพพลายเออร์ เพื่อส่งออกผลิตภัณฑ์ที่ได้มาตรฐานตามเงื่อนไขต่างๆ ออกสู่ตลาดโลก ขณะเดียวกัน จะมีเกษตรกรรายย่อยที่ทำการเกษตรเชิงอนุรักษ์เพื่อสนองตอบตลาดจำเพาะ (Niche market) เช่น เกษตรอินทรีย์ ฟาร์มชีวภาพ ฯลฯ ซึ่งมีความสำคัญในการสร้างทางเลือกที่หลากหลายและสร้างความมั่นคงทางอาหารให้กับผู้ผลิต ผู้บริโภคและประเทศ รวมทั้งรักษาความหลากหลายทางชีวภาพ พันธุกรรมท้องถิ่นและภูมิทัศน์ชนบทไทยด้วย อย่างไรก็ตาม การทำการเกษตรทั้งสองประเภทนี้ต้องได้รับการสนับสนุนแตกต่างกัน⁵ จึงจำเป็นต้องมีมาตรการที่ชัดเจน เพื่อสนับสนุนการสร้างรายได้จากภาคการเกษตรให้เกษตรกรและผู้ประกอบการควบคู่ไปกับการสร้างความมั่นคงทางอาหารให้ประเทศโดยรวม

- ภาคอุตสาหกรรมมีส่วนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 25.4 ในปี 2533 เป็นร้อยละ 30.0 ในปี 2558⁶ อย่างไรก็ตาม โอกาสที่ภาคอุตสาหกรรมจะเป็นหัวใจการผลักดันการเติบโตของประเทศจะเริ่มลดลงอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นสาเหตุจากปัจจัยภายในประเทศ เช่น การขึ้นค่าแรงขั้นต่ำ จุดอ่อนด้านคุณภาพแรงงาน แก๊สธรรมชาติในอ่าวไทยที่หมดลง การเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมจากกระบวนการผลิต มหาอุทกภัย การเกิดรัฐประหาร ความไร้เสถียรภาพทางการเมือง ฯลฯ⁷

³ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 133 ตอนที่ 115 ก เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2559

⁴ สรุปสาระสำคัญ รายงานผลการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ 4 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 . สศช. กรกฎาคม 2559

⁵ ฉากทัศน์ชีวิตคนไทย พุทธศักราช 2576 , , มิ่งสรรพ ขวสอาด อภิวัฒน์ รัตนวราหะ , แผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี (นสธ.)

⁶ สรุปสาระสำคัญ รายงานผลการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ 4 ปีของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 . อ้างแล้ว

⁷ ฉากทัศน์ชีวิตคนไทย พุทธศักราช 2576 , อ้างแล้ว

รวมถึงการที่ไทยเสียสิทธิพิเศษทางภาษี (Generalized System of Preferences: GSP) กับสหภาพยุโรปตั้งแต่ปี 2558 ล้วนเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้มีการเคลื่อนย้ายฐานการผลิตอุตสาหกรรมบางส่วนออกไปจากประเทศไทย นอกจากนี้ ภาคอุตสาหกรรมยังต้องเผชิญกับแรงกดดันจากปัจจัยภายนอก โดยเฉพาะภาวะตกต่ำต่อเนื่องของเศรษฐกิจโลก ภาวะการแข่งขันที่รุนแรงมากขึ้นจากประเทศจีนและประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคอาเซียน ยกตัวอย่างการลงนามข้อตกลงการค้าเสรีระหว่างเวียดนามกับสหภาพยุโรป (EU-Vietnam Free Trade Agreement) ส่งผลให้เวียดนามมีความได้เปรียบในการเป็นคู่แข่งส่งออกของไทย เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ จึงคาดว่าในระยะต่อจากนี้ไป ภาคอุตสาหกรรมที่จะอยู่รอดและแข่งขันได้ต้องปรับตัวไปใช้แรงงานที่มีทักษะฝีมือสูง ควบคู่ไปกับการนำความรู้ เทคโนโลยี นวัตกรรมและความคิดสร้างสรรค์มาใช้ในการจัดการออกแบบและพัฒนาผลิตภัณฑ์ที่เป็นเอกลักษณ์ของตนเองและเป็นที่ต้องการของตลาดมากขึ้น

- ภาคบริการเป็นความหวังที่จะช่วยขับเคลื่อนและสร้างการเติบโตให้ภาคเศรษฐกิจไทยในระยะต่อไป แต่ปัจจุบันไทยยังไม่สามารถเพิ่มสัดส่วนภาคบริการต่อ GDP ให้อยู่ในระดับสูงเช่นเดียวกับประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น สิงคโปร์ ซึ่งมีสัดส่วนของภาคบริการสูงถึงร้อยละ 70-80 (ปี 2558 ประเทศไทยมีสัดส่วนภาคบริการอยู่ที่ร้อยละ 60.9)⁸ อย่างไรก็ตาม การท่องเที่ยวน่าจะเป็นภาคเศรษฐกิจที่ช่วยจ้างงานและสร้างมูลค่าเพิ่มให้ GDP ของไทยในระยะข้างหน้า ด้วยความได้เปรียบในหลายๆ ด้าน ทั้งทำเลที่ตั้ง ความหลากหลายของทรัพยากรการท่องเที่ยวและบริการที่เป็นมิตร โดยในปี 2558 มีนักท่องเที่ยวต่างชาติเข้ามาถึง 29.88 ล้านคน (เพิ่มขึ้นจากปีก่อนหน้าถึงร้อยละ 20.4) สร้างรายได้เข้าประเทศ 1.44 ล้านล้านบาท (ขยายตัวจากปีก่อนหน้าถึงร้อยละ 23.53) ซึ่งสอดคล้องกับแนวโน้มการท่องเที่ยวของโลกที่ขยายตัวอย่างต่อเนื่อง (World Tourism Organization (UNWTO) พยากรณ์ว่าในปี 2573 จะมีนักท่องเที่ยวทั่วโลกประมาณ 1.8 พันล้านคน โดยเป็นนักท่องเที่ยวจีนประมาณ 200 ล้านคน)⁹ อย่างไรก็ตาม ความท้าทายของไทยในระยะต่อไปคือ การจัดการอุปทานและกำลังรองรับให้เหมาะสม ควบคุมทัวร์ศูนย์เหรียญ ไม่ให้เกิดกิจกรรมการท่องเที่ยวเกิดการเบียดใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัด ป้องกันการเก็งกำไรที่ดินและการเปลี่ยนมือไปยังมือใหม่และชาวต่างชาติ รวมทั้งส่งเสริมการท่องเที่ยวและบริการต่อเนื่องที่ประเทศไทยมีศักยภาพ เช่น การท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ เป็นต้น

2) ขีดความสามารถในการแข่งขันของไทยยังปรับตัวให้ดีขึ้นได้น้อยมาก จากอันดับที่ 30 ใน 59 ประเทศเมื่อปี 2555 มาเป็นอันดับที่ 27 จาก 63 ประเทศในปี 2560¹⁰ อันเป็นผลมาจากคุณภาพคนต่ำ การลงทุนในการวิจัยและพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมยังมีน้อยและไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงของโลก โครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ขาดคุณภาพ ไม่เป็นระบบ ทำให้เกิดต้นทุนสูง การบริหารจัดการภาครัฐยังไร้ประสิทธิภาพ ล้าหลังและมีปัญหาคอร์รัปชัน ขณะเดียวกัน การผลิตในภาคการเกษตรต้องเผชิญกับความผันผวนของสภาพภูมิอากาศและราคาตลาดโลก มีการใช้ที่ดินไม่เหมาะสมและขาดการบำรุงรักษาคุณภาพที่ดิน การบริหารจัดการน้ำไม่เป็นระบบ การสนับสนุนจากภาครัฐยังไม่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและการจำหน่ายเท่าที่ควร

ทิศทางการพัฒนาของไทยในระยะต่อไปให้ความสำคัญกับเศรษฐกิจดิจิทัล (Digital Economy) ในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ เช่นเดียวกับหลายประเทศทั่วโลก โดยรัฐบาลได้ประกาศแผน Digital Thailand ที่เน้นการวางรากฐานด้านโครงสร้างพื้นฐานด้านดิจิทัล เช่น โครงการอินเทอร์เน็ตหมู่บ้าน 40,432 แห่ง รวมถึงการพัฒนาบุคลากร แม้ว่าจะเป็นการสร้างโอกาสให้อุตสาหกรรม ICT ตั้งแต่ต้นน้ำยันปลายน้ำ เป็นกุญแจสำคัญในการปลดล็อกให้ไทยก้าวเข้าสู่ไทยแลนด์ 4.0 หรือยุคที่ขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรมได้รวดเร็วขึ้น และช่วยต่อยอดทางธุรกิจให้กับธุรกิจ Startup - SMEs ธุรกิจแพลตฟอร์มอีคอมเมิร์ซ ธุรกิจโลจิสติกส์ อีกทั้งยังเป็นตัวเร่งให้ภาคเอกชนหันมาลงทุนเพิ่มขึ้นด้วยก็ตาม แต่ในอีกมุมหนึ่ง กลับส่งผลให้ธุรกิจแบบดั้งเดิมต้องเผชิญกับความท้าทายใหม่ๆ เพราะรูปแบบการทำธุรกิจจะเปลี่ยนไปอย่างสิ้นเชิง แม้ว่าการปรับเปลี่ยนเช่นนี้จะไม่ใช่เรื่องง่าย แต่จะมีความคุ้มค่ามากถ้าผู้ประกอบการแบบดั้งเดิมสามารถปรับสู่

⁸ สรุปสาระสำคัญ รายงานผลการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ 4 ปีของแผนพัฒนาฉบับที่ 11 . สศช. อ้างแล้ว

⁹ ฉากทัศน์ชีวิตคนไทย พุทธศักราช 2576 ,อ้างแล้ว

¹⁰ ข้อมูลการจัดอันดับความสามารถในการแข่งขัน โดย International Institute for Management Development (IMD) ,2560

องค์กรดิจิทัลได้ เพราะจะช่วยลดต้นทุนจากภาระงานที่ไม่จำเป็นลง ช่วยให้ประสิทธิภาพการทำงานและผลผลิตดีขึ้นด้วย¹¹ นอกจากนี้ สิ่งที่จะเปลี่ยนไปอย่างเห็นได้ชัดอีกประการหนึ่ง คือ รูปแบบการจ้างงานจะเปลี่ยนไปอย่างมีนัยสำคัญ จากกรณีศึกษาของกลุ่มประเทศ OECD พบว่า ในยุคดิจิทัลจะมีความต้องการแรงงานที่มีทักษะฝีมือสูงมากขึ้น สวนทางกับแรงงานไร้ฝีมือที่จะค่อยๆ ลดบทบาทลง โดย OECD คาดการณ์ว่าในอนาคต งานกว่าร้อยละ 9 มีความเสี่ยงสูงที่จะถูกแทนที่ด้วยเทคโนโลยีและเครื่องจักร สิ่งตามมาคือ กระบวนการเตรียมความพร้อมคนไทยทั้งในระบบการศึกษา การเรียนรู้และการพัฒนาทักษะแรงงานต้องปรับตัวขนานใหญ่ แต่ปัจจุบันยังพบว่า สถาบันการศึกษาของไทยสามารถผลิตกำลังคนด้านไอที โดยเฉพาะกลุ่ม Developer และ Programmer ได้เพียง 2,000 คนต่อปี ซึ่งน้อยกว่าความต้องการของตลาดแรงงานถึง 3 เท่าตัว และผู้ที่จบมาที่มีความพร้อมที่จะทำงานได้เลยมีเพียงร้อยละ 16.5 เท่านั้น อีกทั้งคนกลุ่มนี้มีความเสี่ยงที่จะสมองไหลไปทำงานต่างประเทศอีกด้วย¹²

3) ประเทศไทยเริ่มติดกับดักประเทศรายได้ปานกลางตั้งแต่ปี 2537- 2538 เป็นต้นมา¹³ สาเหตุหลักเป็นเพราะกระบวนการผลิตแบบเดิมๆ ที่เน้นการใช้แรงงานราคาถูกและการนำเข้าเทคโนโลยีจากต่างประเทศ แต่ขาดการพัฒนานวัตกรรมใหม่ๆ ซึ่งโมเดลการพัฒนาเช่นนี้ไร้ประสิทธิภาพแล้วในบริบทปัจจุบัน เนื่องจากข้อจำกัดหลาย ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นการขาดแคลนกำลังแรงงานจากการเข้าสู่สังคมสูงวัย หรือการที่แรงงานข้ามชาติย้ายกลับประเทศ ขณะที่แรงงานไทยที่มีอยู่ไม่ได้รับการยกระดับทักษะอย่างต่อเนื่อง ระบบการศึกษาไม่สามารถผลิตกำลังคนที่มีทักษะตรงกับความต้องการของตลาดแรงงาน การลงทุนกับ R&D ทั้งในภาครัฐและเอกชนค่อนข้างต่ำ ความสามารถในการสร้างนวัตกรรมของมหาวิทยาลัยมีน้อย นอกจากนี้ การเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยังอิงกับทรัพยากรธรรมชาติเริ่มถึงทางตัน รัฐบาลงบประมาณที่จะใช้ในการลงทุนขนาดใหญ่เพราะไม่สามารถจัดเก็บภาษีได้เต็มอย่างที่ควรจะเป็น ภาคเอกชนส่วนใหญ่ยังไม่มีความสามารถที่จะแข่งขันในตลาดโลก

ภายหลังวิกฤตต้มยำกุ้งในปี 2540 เป็นต้นมา อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยมีแนวโน้มชะลอตัวลง ยังเป็นการเพิ่มแรงกดดันต่อความพยายามที่จะก้าวข้ามให้พ้นกับดักดังกล่าวมากขึ้น งานวิจัยของ TDRi ระบุว่า การที่ประเทศไทยจะก้าวพ้นกับดักรายได้ปานกลางได้นั้น รายได้ต่อหัวประชากรจะต้องมีอัตราการเจริญเติบโตเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 3.6 ต่อปี¹⁴ โดยจะต้องเร่งพัฒนาผลิตภาพแรงงานจากที่เป็นอยู่ให้เพิ่มขึ้นอีก 5-6 เท่าตัว ถึงจะตามทันผลิตภาพของแรงงานที่เส้นขอบเขตการผลิตโลก (World's frontier)¹⁵ หรือต้องพยายามรักษาอัตราการเติบโตของผลิตภาพแรงงานแบบทบต้นให้อยู่ที่ร้อยละ 7 ต่อปีตั้งแต่ปี 2550 เป็นต้นไป ประเทศไทยถึงจะยกสถานะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วในปี 2565 แต่ถ้ายังคงอัตราการเติบโตของผลิตภาพแรงงานที่ร้อยละ 4 - 5 ต่อปีเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ก็ต้องใช้เวลาประมาณ 21 - 26 ปีถึงจะตามทันประเทศที่พัฒนาแล้ว

อย่างไรก็ดี จากการคาดการณ์เศรษฐกิจไทยในกรณีฐานในช่วง 10 ปีข้างหน้าของ สศช. ว่ามีแนวโน้มที่จะขยายตัวเฉลี่ยเพียงร้อยละ 3.3 – 4.3 ส่งผลให้เศรษฐกิจไทยมีความเสี่ยงที่จะติดอยู่ในกับดักประเทศรายได้ปานกลางอย่างถาวร แต่การตั้งเป้าให้เศรษฐกิจไทยขยายตัวเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5 ต่อปีในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 เพื่อให้ก้าวเข้าสู่ประเทศรายได้สูงในปี 2569 (สิ้นสุดแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 13) ด้วยการเร่งรัดการลงทุน การเพิ่มประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจ การสร้างฐานการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่สอดคล้องกับศักยภาพของเศรษฐกิจไทย รวมทั้งการเพิ่มขีด

¹¹ บทวิเคราะห์เรื่อง “Digital Economy โอกาสที่มาพร้อมความท้าทาย” โดยศูนย์วิจัยเศรษฐกิจและธุรกิจ ธนาคารไทยพาณิชย์. ธันวาคม 2559

¹² พิสิทธิ์ ชาญเกียรติกิจ คณบดี คณะวิศวกรรมศาสตร์และเทคโนโลยี สถาบันการจัดการปัญญาภิวัฒน์

¹³ ฉากทัศน์ชีวิตคนไทย พุทธศักราช 2576 , อ้างแล้ว

¹⁴ ฉากทัศน์ชีวิตคนไทย พุทธศักราช 2576 , อ้างแล้ว

¹⁵ คือ เส้นที่แสดงถึงผลิตภาพทางการผลิตเฉลี่ยของกลุ่มประเทศ G7

ความสามารถทางด้านเทคโนโลยี การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม กฎระเบียบและการบริหารจัดการ¹⁶ นับเป็นโจทย์ความท้าทายอย่างมาก เพราะต้องมีการปรับเชิงโครงสร้างหลายด้านไปพร้อมๆกัน โดยเฉพาะการเร่งพัฒนาผลิตภาพแรงงานจากที่เป็นอยู่ให้เพิ่มขึ้นอีก 5 - 6 เท่าตัว ซึ่งจะส่งผลต่อเนื่องไปถึงการวางแผนพัฒนาคุณภาพคนทั้งในระยะเร่งด่วนและระยะยาว

4) ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยเป็นปัญหาที่รับรู้กันดีและมีความพยายามแก้ไขมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน เพราะสถานะความเหลื่อมล้ำอย่างมากเป็นปัจจัยทำลายศักยภาพของบุคคล กลุ่มและสังคมโดยรวม แม้ว่าปัญหาความยากจนจะมีแนวโน้มดีขึ้น สัดส่วนคนจนลดลงจากร้อยละ 10.5 ในปี 2557 เหลือร้อยละ 7.2 ในปี 2558 แต่สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำของประเทศไทยยังอยู่ในระดับสูงและมีแนวโน้มรุนแรงขึ้น¹⁷ ข้อมูล ณ สิ้นปี 2558 พบว่า สัดส่วนประชากรที่มีรายได้สูงสุดคิดเป็น 10% ของประชากรทั้งหมดมีรายได้สูงกว่าประชากรที่มีรายได้ต่ำสุดถึง 22 เท่า นับว่าอยู่ในระดับที่ค่อนข้างสูง ขณะที่การถือครองที่ดินของกลุ่มประชากร 10 % ที่มีรายได้สูงสุดอยู่ที่ร้อยละ 61.5 ส่วนประชากรอีก 90 % ถือครองที่ดินรวมกันร้อยละ 38.5 อีกทั้งยังมีปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงและคุณภาพของบริการด้านการศึกษาและสาธารณสุข รวมทั้งการคุ้มครองแรงงานที่มีหลักประกันทางสังคมครอบคลุมเพียงร้อยละ 36.3 แม้จะขยายการคุ้มครองสู่แรงงานนอกระบบแล้วก็ตาม

นอกจากนี้ รายงานความมั่งคั่งโลกประจำปี 2559 (Global Wealth Report 2016)¹⁸ ของธนาคารเครดิตสวิส (Credit Suisse Group) ได้จัดลำดับประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำด้านรายได้มากที่สุด โดยวัดจากอัตราความมั่งคั่งที่ถือครองโดยกลุ่มประชากรที่ร่ำรวยที่สุดร้อยละ 1 พบว่า ประเทศไทยติดอันดับ 3 ของประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำด้านรายได้มากที่สุดใน (รองจากรัสเซียและอินเดีย) โดยที่สัดส่วนคนร่ำรวยที่สุด 1% ของไทยถือครองทรัพย์สินมากถึง 58% ของประเทศ ขณะที่เดียวกัน จากการจัดอันดับประเทศที่มีสัดส่วนประชากรที่มีรายได้ต่ำกว่าอัตราเฉลี่ยของประเทศนั้นๆ พบว่า ประเทศไทยรั้งอันดับ 8 โดยมีสัดส่วนประชากรกว่า 60% ที่มีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์รายได้เฉลี่ย

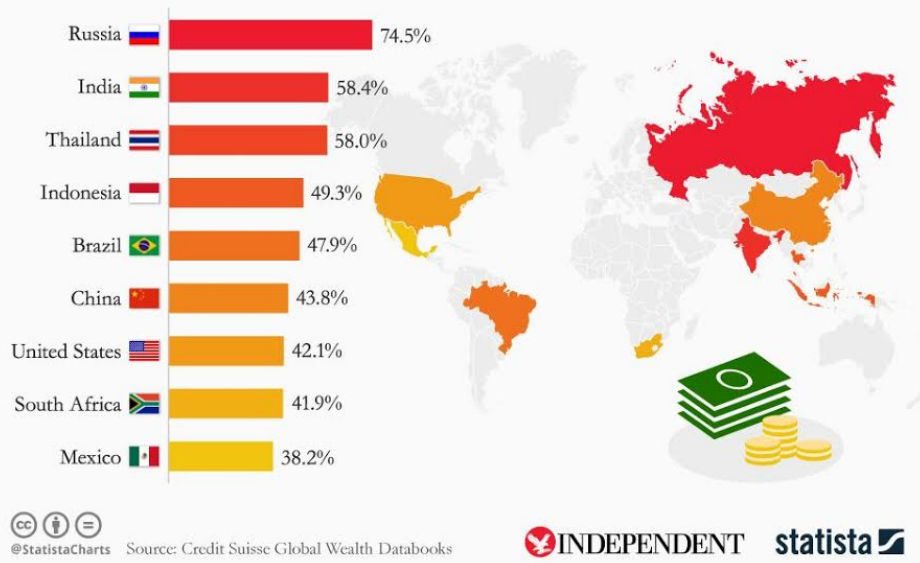
¹⁶ เอกสารประกอบการบรรยาย (powerpoint) เรื่อง “ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี Sustainable Development Goals และแผนฯ 12 ของประเทศ” โดย ลดาวัลย์ คำภา รองเลขาธิการ สศช. , เวทีสาธารณะนโยบายน้ำ สกว. ครั้งที่ 7 เรื่อง การเชื่อมโยงยุทธศาสตร์การบริหารจัดการน้ำกับยุทธศาสตร์ชาติ วันพุธที่ 23 มีนาคม 2559 ณ โรงแรมเอทิส ลุมพินี กรุงเทพฯ

¹⁷ รายงานภาวะสังคมไทยไตรมาสสาม ปี 2559 ปีที่ 13 ฉบับที่ 4 เดือนธันวาคม 2559 สศช.

¹⁸ <http://publications.credit-suisse.com/tasks/render/file/index.cfm?fileid=AD783798-ED07-E8C2-4405996B5B02A32E>

The world's most unequal countries

Share of total wealth of richest 1% in selected countries in 2016



สาเหตุของความเหลื่อมล้ำที่สำคัญมาจากโครงสร้างเศรษฐกิจที่ไม่สมดุล มีการพึ่งพาการส่งออกมาก มุ่งเน้นเป้าหมายการขยายตัวทางเศรษฐกิจมากกว่าการกระจายผลประโยชน์การพัฒนาอย่างเป็นธรรม การบริหารราชการแผ่นดินที่ด้อยประสิทธิภาพ ขาดความโปร่งใส มีการเอื้อประโยชน์ต่อบางกลุ่มผลประโยชน์ในสังคม การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นล่าช้า ทำให้ชุมชนและผู้มีรายได้น้อยไม่ได้รับประโยชน์จากการจัดสรรทรัพยากรอย่างเต็มที่ และขาดโอกาสในการเข้าถึงบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ รวมทั้งการเข้าถึงทรัพยากรที่ดิน น้ำ แหล่งเงินทุนและอื่นๆ ทำให้ขาดโอกาสในการพัฒนาศักยภาพ การมีอาชีพและมีรายได้ ประกอบกับกระแสโลกาภิวัตน์ที่มีการแข่งขันเข้มข้นและการเข้าสู่สังคมสูงอายุ ทำให้เกิดการแย่งชิงแรงงานทักษะสูง เกิดภาวะขาดแคลนแรงงาน ขณะที่แรงงานที่มีอยู่ส่วนใหญ่ยังมีทักษะต่ำ ไม่สามารถเคลื่อนย้ายไปสู่ภาคอุตสาหกรรมและบริการสมัยใหม่ได้ และมีโอกาสที่จะถูกทดแทนด้วยหุ่นยนต์และเทคโนโลยี ซึ่งจะทำให้ช่องว่างของค่าตอบแทนแรงงานระหว่างกลุ่มแตกต่างกันมากขึ้น นอกจากนี้ ภาวะโลกร้อนและสภาพภูมิอากาศที่ผันผวนรุนแรง ส่งผลกระทบต่อผลผลิตภาคการเกษตรและซ้ำเติมความมั่นคงของครัวเรือนที่อยู่ในภาวะเปราะบาง ความเหลื่อมล้ำจึงยังคงเป็นปัญหาท้าทายต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและการหลุดพ้นจากการติดกับดักรายได้ปานกลางของประเทศไทยต่อไป

19

แม้ว่าสังคมไทยจะมีความหลากหลายมากขึ้น แต่ค่านิยมและกระบวนทัศน์ในการดำรงชีวิตและนโยบายการพัฒนาประเทศยังเน้นการสร้างอัตลักษณ์ความเป็นไทยจากรากฐานเดิมที่มีอยู่ให้มีความทันสมัยและสากลมากขึ้น โดยพึ่งระบบการบริหารจัดการและรวมศูนย์อำนาจที่ยังให้ความสำคัญกับวัฒนธรรมประเพณีของเมืองหลวง และมีกลุ่มชนชั้นนำที่ทำหน้าที่เป็นผู้วางแผนและชี้นำความเป็นไปในสังคมตามที่เห็นสมควร เศรษฐกิจของประเทศสามารถพัฒนาไปได้ตามยุทธศาสตร์ที่วางไว้โดยการขับเคลื่อนสังคมของกลุ่มผู้นำ แต่การรวมศูนย์อำนาจและการคงไว้ซึ่งลำดับชั้นในสังคมได้ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำมากขึ้นระหว่างคนต่างกลุ่มต่างชนชั้น เพราะกลุ่มคนชั้นนำโดยเฉพาะทุนเอกชนขนาดใหญ่สามารถสร้างความมั่งคั่งได้มากขึ้นจากสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวย ขณะที่ภาครัฐยังไม่สามารถแก้ปัญหาเชิงระบบได้ โดยเฉพาะการปฏิรูปที่ดินและระบบภาษี ซึ่งต้องอาศัยความกล้าหาญทางการเมืองในการปฏิรูปที่ดินให้คนจนมีสิทธิถือครองที่ดินได้อย่างต่อเนื่อง พร้อมทั้งออกมาตรการทางภาษีจากรากฐานทรัพย์สิน เช่น ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ภาษีมรดก ภาษีกำไรจากตลาด

¹⁹ รายงานภาวะสังคมไทยไตรมาสสาม ปี 2559 , อ้างแล้ว

ทุน Negative Income Tax ฯลฯ รวมถึงการเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงบริการทางสังคมและระบบสวัสดิการต่างๆ ที่มีคุณภาพ และการพัฒนาใกล้เคียงๆ เพื่อสนับสนุนการขจัดปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำได้อย่างยั่งยืนในระยะยาว

5) ความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นโอกาสในการเชื่อมโยงการพัฒนาประเทศต่าง ๆ มากขึ้น ความร่วมมือภายในประชาคมอาเซียนจะเป็นการผนึกกำลังของกิจกรรมทางเศรษฐกิจในกลุ่มประเทศสมาชิก ครอบคลุมการเปิดเสรีและเคลื่อนย้ายเงินทุน การให้บริการ การเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือ ความสอดคล้องกันของกฎระเบียบและพิธีศุลกากร มาตรฐานสินค้าและนโยบายทางเศรษฐกิจ การเปิดเสรีภายในเขตเศรษฐกิจอาเซียนตั้งแต่ปี 2558 จะช่วยยกระดับศักยภาพการขยายตัวของเศรษฐกิจไทยอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับบริบทการเปลี่ยนแปลงภายในภูมิภาคเอเชีย เช่น การเพิ่มขึ้นของชนชั้นกลาง ความเป็นเมืองและอำนาจทางเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเอเชีย ข้อจำกัดด้านทรัพยากรที่จะทำให้ความต้องการอาหารและพลังงานเพิ่มมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้จะเป็นโอกาสอันดีในการพัฒนาเศรษฐกิจไทย แต่ที่สำคัญคือ ประเทศไทยต้องเร่งปรับลดจุดอ่อนหลายด้านที่ยังไม่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์การเปิดเสรีอาเซียน อาทิ ประสิทธิภาพของแรงงานในภาคบริการของไทยที่ต่ำกว่าสิงคโปร์และมาเลเซีย มีการสนับสนุนธุรกิจผูกขาดหรือกึ่งผูกขาดในสาขาพลังงานไฟฟ้าและสาขาโทรคมนาคม เป็นต้น ในอนาคตเมื่อมีการเปิดเสรีการลงทุนระหว่างประเทศสมาชิก และหากบริษัทต่างชาติที่จดทะเบียนในประเทศสมาชิกได้รับสิทธิเท่าเทียมกับบริษัทของประเทศสมาชิก การลงทุนจากต่างประเทศจะยิ่งกระจุกตัวอยู่ที่สิงคโปร์ ทำให้ประเทศไทยมีสภาพเป็นเพียงซี่ล้อ (Spoke) ขณะที่สิงคโปร์เป็นดุมล้อ (Hub) ของภูมิภาคมากขึ้น²⁰

อนึ่ง เมื่อพิจารณาในเชิงภูมิรัฐศาสตร์ ประเทศไทยมีความได้เปรียบจากการเติบโตของบูรพาภิวัตน์ การเคลื่อนย้ายประชากรในเขตอิทธิพลของบูรพาภิวัตน์มีแนวโน้มจะเพิ่มสูงขึ้นมากผ่านการค้า การลงทุนและการท่องเที่ยว โดยที่การเข้ามาของประเศจีนและอินเดียจะแตกต่างจากการเข้ามาของประเศตะวันตก เพราะจะมีการแทรกซึมเข้ามาผสมผสานทุกด้านทุกระดับ ทำให้เกิดการผสมผสานทางวัฒนธรรม สังคมและเศรษฐกิจขนาดใหญ่

การที่สังคมไทยเป็นสังคมพหุวัฒนธรรมที่มีความหลากหลายทั้งในแง่วัฒนธรรม ศาสนา ภาษาและชาติพันธุ์ อยู่แล้ว เมื่อมีการเข้ามาของชาวต่างชาติ โดยเฉพาะแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยที่ลงหลักปักฐานสร้างครอบครัวในไทยโดยไม่ได้รับสัญชาติและกลายเป็นภาระของรัฐไทยในการดูแลสวัสดิความเป็นอยู่ รวมทั้งชนกลุ่มน้อยพลัดถิ่นที่หลบหนีภัยเข้ามา ยิ่งทำให้มีความหลากหลายทางวัฒนธรรมมากขึ้น ประเทศไทยจึงต้องมีการปรับเปลี่ยนวิธีคิดและท่าทีที่มีต่อประเทศเพื่อนบ้านเสียใหม่²¹ และมีวิธีจัดการรับมือที่ดี เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาละเมิดสิทธิแรงงาน สิทธิมนุษยชนและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แต่ในช่วงที่ผ่านมายังเป็นเรื่องของความสัมพันธ์เชิงอำนาจและมีมุมมองในเรื่องความมั่นคงของชาติเป็นหลัก เช่น การแก้ปัญหาความไม่สงบในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ กลุ่มชาติพันธุ์โรฮิงญา ฯลฯ ซึ่งการพัฒนาให้สังคมพหุวัฒนธรรมเกิดขึ้นได้จะต้องเคารพคุณค่าและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของคนทุกคน พร้อมทั้งเปิดพื้นที่ทางสังคมให้ผู้คนที่มีความแตกต่างหลากหลายได้มีโอกาสปะทะสังสรรค์ทางวัฒนธรรม สามารถเสนอมุมมองและอัตลักษณ์ที่แท้จริงของตนเองได้ รวมทั้งมีพื้นที่ของความมั่นคงในชีวิตด้วย²²

กรอบความร่วมมือระหว่างประเทศทั้งในภูมิภาคอาเซียนและภูมิภาคอื่นๆ จึงเป็นโอกาสที่ดีของประเทศไทยในการเชื่อมโยงการพัฒนาด้านต่างๆ ทำให้เกิดการผสมผสานทางวัฒนธรรม สังคมและเศรษฐกิจขนาดใหญ่ แต่ประเทศไทยจะได้ประโยชน์มากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถในการรับมือและผสมผสานจุดเด่นทางวัฒนธรรม รวมทั้ง

²⁰ เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และวีรวัลย์ ไพบูลย์จิตต์อารี .2555. AEC กับการปฏิรูปสาขาบริการ .นำเสนอในการสัมมนาวิชาการประจำปี 2555 "ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน มายาคติ ความเป็นจริง โอกาสและความท้าทาย" 26 พฤศจิกายน 2555. กรุงเทพฯ

²¹ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ , 2554 , "บูรพาภิวัตน์ ภูมิ-รัฐศาสตร์และเศรษฐกิจโลกใหม่"

²² สรุปการบรรยายเรื่อง "สู่สังคมพหุวัฒนธรรมที่เป็นธรรม" โดย อานันท์ กาญจนพันธ์ ปาฐกถาในงาน People Go Network Forum คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2559

ควบคุมกำกับผลเสียที่คาดว่าจะเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ²³ ไม่ว่าจะเป็นการลักลอบเข้ามาของแรงงานผิดกฎหมาย อาชญากรรมข้ามชาติ การค้ามนุษย์ การก่อการร้าย ฯลฯ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาละเมิดสิทธิแรงงาน สิทธิมนุษยชนและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รวมทั้งกระทบต่อสังคมโดยรวม

2. ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีจะเปลี่ยนโลกแบบก้าวกระโดด

ความเจริญก้าวหน้าของการวิจัยและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในช่วงที่ผ่านมาและที่กำลังจะเกิดขึ้นในอนาคต²⁴ จะส่งผลให้รูปแบบการผลิต การประกอบธุรกิจ การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมและการใช้ชีวิตของผู้คนบนโลกเปลี่ยนแปลงไปอย่างก้าวกระโดด (Disruptive Technology) ทั้งนี้ เมื่อเดือนกันยายน 2558 World Economic Forum ได้แสดงผลการสำรวจความเห็นจากผู้บริหารและผู้เชี่ยวชาญด้าน ICT ถึงเทคโนโลยีสำคัญที่คาดว่าจะเกิดขึ้น (Tipping Points) ในทศวรรษหน้า²⁵ พบว่า เทคโนโลยีสมัยใหม่ที่เกิดขึ้นจะเปลี่ยนโลกไปอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นการมีที่จัดเก็บข้อมูลฟรีและไม่จำกัดขนาดสำหรับทุกคน (Storage for All) การมี Big Data เทคโนโลยีรวบรวมข้อมูลที่ช่วยในการวิเคราะห์และตัดสินใจได้รวดเร็วแม่นยำ เครื่องมืออำนวยความสะดวกในการทำงานและดำรงชีวิต เช่น หุ่นยนต์และการบริการ , Wearable Internet อุปกรณ์ที่เชื่อมต่อกับอินเทอร์เน็ต เครื่องพิมพ์ 3 มิติ (3D Printing) ที่จะช่วยให้การผลิตงานที่มีความยุ่งยากซับซ้อนเป็นไปได้อย่างรวดเร็วขึ้นในต้นทุนที่ถูกลง ปัญญาประดิษฐ์ (AI) ที่จะเข้ามาแทนที่งานที่มีรูปแบบชัดเจนหรือทำซ้ำได้ การทำธุรกรรมการเงินผ่านเทคโนโลยี Blockchain รวมไปถึงการใช้ Implantable Technology เทคโนโลยีปลูกถ่ายเข้าร่างกายเพื่อประโยชน์ทางสุขภาพ และอื่นๆอีกมากมาย

2018	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
- Storage for All	- Robot and Services	- The Internet of and for Things - Wearable Internet - 3D Printing and Manufacturing	- Implantable Technologies - Big Data for Decisions - Vision as the New Interface - Our Digital Presence - Governments and the Blockchain - A Supercomputer in Your Pocket	- Ubiquitous Computing - 3D Printing and Human Health - The Connected Home	- 3D Printing and Consumer Products - AI and White-Collar Jobs - The Sharing Economy	- Driverless Cars - AI and Decision-Making - Smart Cities	- Bitcoin and the Blockchain

ล่าสุด Gartner บริษัทวิจัยและที่ปรึกษาด้านเทคโนโลยีการสื่อสารได้นำเสนอ 10 เทรนด์เทคโนโลยีเชิงกลยุทธ์ที่จะมาในปี 2560²⁶ ใน 3 ด้านหลัก ดังนี้

²³ ฉกทศวิถีชีวิตคนไทย พุทธศักราช 2576 , อ้างแล้ว

²⁴ เทคโนโลยีพื้นฐาน 4 ด้าน ได้แก่ เทคโนโลยีชีวภาพ นาโนเทคโนโลยี เทคโนโลยีวัสดุศาสตร์ พลังงาน และสิ่งแวดล้อมและเทคโนโลยีสารสนเทศ การสื่อสาร และดิจิทัล จะส่งผลให้เกิดการพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ 12 ด้าน ได้แก่) อินเทอร์เน็ตเคลื่อนที่ โปรแกรมอัจฉริยะที่สามารถคิดและทำงานแทนมนุษย์ อินเทอร์เน็ตในทุกสิ่งทุกอย่าง (Internet of Things) เทคโนโลยีคลาวด์ (Cloud Technology) เทคโนโลยีหุ่นยนต์ขั้นก้าวหน้า (Advanced Robotics) ยานพาหนะไร้คนขับ (Autonomous and Near-Autonomous Vehicles) เทคโนโลยีพันธุกรรมสมัยใหม่ (Next-Generation Genomics) เทคโนโลยีการเก็บพลังงาน (Energy Storage) การพิมพ์แบบสามมิติ (3D Printing) เทคโนโลยีวัสดุขั้นก้าวหน้า เทคโนโลยีการขุดเจาะน้ำมันและก๊าซขั้นก้าวหน้า และเทคโนโลยีพลังงานทดแทน

²⁵ World Economic Forum, *Deep Shift Technology Tipping Points and Societal Impact*, Survey Report, September 2015 เรียบเรียงโดย นายจักรพันธ์ เต็นดวงบริพันธ์ สำนักขับเคลื่อนอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพของประเทศ สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม

²⁶ Top 10 Strategic Technology Trends for 2017 , www.gartner.com/newsroom/id3482617 และ Page : The MATTER

- **ด้าน Intelligence** ประกอบด้วย AI and Advanced Machine Learning เครื่องจักรประเภทปัญญาประดิษฐ์ที่สามารถเข้าใจ เรียนรู้ ปรับตัวและคาดการณ์สถานการณ์ได้ Intelligent Apps แอปพลิเคชันที่จะเป็นเสมือนผู้ช่วยให้การทำงานในแต่ละวันง่ายขึ้น และ Intelligent Things สิ่งของอื่นๆ เช่น รถยนต์ หุ่นยนต์ โดรน ฯลฯ

- **ด้าน Digital** ที่มีความเชื่อมโยงกับกับโลกทางกายภาพมากขึ้น ประกอบด้วย Virtual and Augmented Reality เทคโนโลยีสร้างภาพเสมือนจริงและสร้างภาพดิจิทัล Digital Twin การจำลองสิ่งของต่างๆในโลกให้เป็นฝาแฝดแบบดิจิทัล เพื่อใช้ในการวิเคราะห์การตอบสนองของสิ่งของนั้นๆในสถานการณ์จำลอง และ Blockchain and Distributed Ledgers เครื่องมือช่วยทำธุรกรรมการเงินที่สะดวกและปลอดภัยมากขึ้น

- **ด้าน Mesh** เป็นการเชื่อมต่อแบบมีพลวัตภายใต้สภาวะแวดล้อมแบบ Intelligent Digital Ecosystems ประกอบด้วย Conversational System การสื่อสารระหว่างคนกับคอมพิวเตอร์ในลักษณะที่เป็นการสนทนามากขึ้น Mesh App and Service Architecture ระบบที่จะรองรับการใช้งานของคนหลายคน ทำงานได้หลายบทบาทผ่านเครือข่ายหลายเครือข่าย Digital Technology Platforms แพลตฟอร์มดิจิทัลที่มีอยู่มากมาย และ Adaptive Security Architecture สถาปัตยกรรมด้านความปลอดภัยที่ยืดหยุ่นพร้อมรองรับเทคโนโลยี Mesh ดังกล่าว

แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีดังกล่าว นอกจากจะทำให้เกิดอุตสาหกรรมและบริการสาขาใหม่ๆ ที่ผสมผสานการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่แล้ว ยังอยู่ใกล้ขีดจนแทบจะกลายเป็นส่วนหนึ่งของร่างกายมนุษย์ ช่วยให้มนุษย์มีความสามารถทำในสิ่งที่ไม่เคยทำได้มาก่อนมากขึ้น ยกตัวอย่าง Google Glass เป็นต้น นอกจากนี้ ยังช่วยให้มนุษย์สามารถเข้าถึงข้อมูลและองค์ความรู้ได้อย่างไร้ขีดจำกัด อินเทอร์เน็ตจะกลายเป็นส่วนหนึ่งในวิถีชีวิตของทุกคน คาดว่าในปี 2025 ประชากรโลกประมาณ 2 - 3 พันล้านคนจะสามารถเข้าถึงอินเทอร์เน็ตได้ ทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของผู้คนสะดวกสบายมากขึ้น ขณะเดียวกัน จะเป็นความท้าทายใหม่ๆ ที่คนในสังคมต้องเร่งปรับตัวให้ทันความก้าวหน้าของเทคโนโลยี อาทิ ตลาดแรงงานจะมีความต้องการแรงงานที่มีทักษะทางเทคโนโลยีสูงหรือมีทักษะหลายด้าน (multi-skills) เพิ่มขึ้น แรงงานทักษะต่ำมีแนวโน้มจะถูกแทนที่ด้วยระบบอัตโนมัติหรือหุ่นยนต์มากขึ้น การระดมทุนจากแหล่งต่างๆ ทั่วโลกได้ง่ายและรวดเร็วผ่านระบบ Crowd Funding รวมถึงวิธีการผลิตและการให้บริการของธุรกิจ พฤติกรรมการบริโภคและไลฟ์สไตล์ของผู้คนจะเปลี่ยนไปตามเทคโนโลยีอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

อย่างไรก็ดี ข้อมูลจากหลายแหล่งบ่งชี้ให้เห็นว่า ประเทศไทยยังมีจุดอ่อนด้านการพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมหลายประการ²⁷ เช่น

- ความสามารถด้านนวัตกรรมในภาพรวมอยู่ที่อันดับ 55 จาก 141 ประเทศ (ปี 2558)
- ความพร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์อยู่ในอันดับที่ 47 และโครงสร้างพื้นฐานทางเทคโนโลยีอยู่ในอันดับที่ 42 จาก 61 ประเทศ (ปี 2559)
- ค่าใช้จ่ายทางการวิจัยและพัฒนาต่อ GDP อยู่ที่ร้อยละ 0.48 (ปี 2557) โดยเป็นการลงทุนของภาครัฐประมาณร้อยละ 46 และจากภาคเอกชนร้อยละ 54 (ประเทศพัฒนาแล้ว เช่น เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น สหรัฐฯ ฯลฯ มีค่าใช้จ่ายด้านนี้มากกว่าร้อยละ 2 ของ GDP และส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 60 เป็นการลงทุนของภาคเอกชน) การลงทุนวิจัยและพัฒนาของไทยจึงน้อยกว่าประเทศที่สามารถเปลี่ยนผ่านประเทศสู่ประเทศรายได้สูง (เกาหลีใต้และสิงคโปร์) ถึง 6 - 10 เท่า

²⁷ ที่มา : Global Innovation Index (GII) จัดทำโดย Cornell University ร่วมกับ Institute Européen d'Administration des Affaires (INSEAD) และ World Intellectual Property Organization (WIPO) และ International Institute for Management Development (IMD)

- บุคลากรด้านการวิจัยและพัฒนา มีเพียง 12.9 คนต่อประชากร 10,000 คน (ปี 2557) ขณะที่ประเทศพัฒนาแล้วจะอยู่ที่ 60 – 80 คนต่อประชากร 10,000 คน

- การยื่นขอสิทธิบัตรการออกแบบผลิตภัณฑ์น้อยมากเพียง 12,007 รายการ และได้รับการจดทะเบียนเพียง 3,763 รายการ ขณะที่ประเทศพัฒนาแล้วและประเทศเศรษฐกิจใหม่มีคำขอรับสิทธิบัตรมากถึง 2 – 5 แสนรายการ

ผลที่เกิดขึ้นตามมา คือ การพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมของไทยมีความล่าช้ามาก ไม่ทันต่อการพัฒนาเทคโนโลยีของโลก อีกทั้งมีการนำผลงานวิจัยไปใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์ในระดับต่ำ เพราะขาดแคลนนักบริหารจัดการงานวิจัยและนวัตกรรมที่ทำหน้าที่เชื่อมโยงระหว่างผู้ผลิตและผู้ใช้ประโยชน์ ดังนั้น จึงต้องดำเนินการในเรื่องนี้อย่างจริงจัง โดยใช้ความรู้ควบคู่ไปกับความเร็ว ความคิดสร้างสรรค์ควบคู่ไปกับเทคโนโลยี เพื่อให้สามารถสนับสนุนนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัลและการพัฒนาระบบเศรษฐกิจไทยให้บรรลุเป้าหมายการหลุดพ้นจากกับดักประเทศรายได้ปานกลาง

ในอีกมุมหนึ่ง เทคโนโลยีสารสนเทศที่ก้าวหน้าทำให้โลกไร้พรมแดนและเป็นปัจจัยขับเคลื่อนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสู่ความหลากหลายทางวัฒนธรรมด้วยความรวดเร็วและกว้างขวางขึ้น ชีวิตดิจิทัลจะกลายเป็นองค์ประกอบสำคัญของวิถีชีวิตคนไทยตั้งแต่ลี้มตา จนกลายเป็นชีวิตเสมือนติดกับดักดิจิทัล การใช้มือถือสมาร์ทโฟน การเข้าถึงระบบอินเทอร์เน็ตได้สะดวกรวดเร็ว การทำธุรกรรมต่างๆ มีแนวโน้มจะใช้ระบบออนไลน์เพิ่มขึ้น อาทิ ระบบการเงินแบบ FinTech การซื้อขายสินค้าผ่าน e – Commerce ฯลฯ ส่งผลให้พฤติกรรมและวิถีชีวิตของคนเปลี่ยนไป มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบความสัมพันธ์กับคนอื่นแตกต่างไปจากในอดีต กลายเป็นการผสมผสานสภาพ “ใกล้เคียงไกล” กับ “ไกลเหมือนใกล้” อยู่ตลอดเวลา อีกทั้งความเหลื่อมล้ำในด้านดิจิทัลจะเปลี่ยนไปเป็นความสามารถในการใช้งานเพื่อเลือกใช้ข้อมูลได้ถูกต้องและเป็นประโยชน์ท่ามกลางข้อมูลมหาศาลที่ไหลบ่าเข้ามารวดเร็วจนแยกได้ยากว่าอะไรจริงอะไรเท็จ

ดังนั้น นอกจากประเทศไทยจะต้องเร่งสร้างความพร้อมทั้งในระดับหน่วยงานและบุคคล เพื่อให้มีสมรรถนะทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมแล้ว จำเป็นต้องเพิ่มขีดความสามารถในการจัดการป้องกันและแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่คาดว่าจะติดตามมาด้วย โดยเฉพาะการเกิดช่องว่างทางเทคโนโลยี (Digital Divide) ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมเพิ่มมากขึ้น ขณะเดียวกัน ต้องมีการดูแลไม่ให้เกิดปัญหาจากการใช้เทคโนโลยี เช่น อาชญากรรมทางเศรษฐกิจจากการขโมยข้อมูลส่วนตัวของผู้ทำธุรกรรมทางการเงินผ่านอินเทอร์เน็ต การก่อการร้ายสากล การเกิดข้อโต้แย้งเกี่ยวกับเสรีภาพในการแสดงออก การปกป้องความปลอดภัยและความเป็นส่วนตัวออนไลน์ รวมไปถึงการรับมือกับความเป็นสังคมพหุวัฒนธรรม ซึ่งประเด็นท้าทายเหล่านี้ต้องร่วมกันขบคิดและถกเถียงเพื่อให้สามารถจัดวางระบบและพัฒนาคนให้สามารถใช้ชีวิตออฟไลน์และออนไลน์ในสังคมดิจิทัลได้ในอนาคต

ประเด็นท้าทายในการพัฒนาเศรษฐกิจและเทคโนโลยีของไทยในอนาคต

- การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจและการหลุดพ้นจากกับดักประเทศรายได้ปานกลาง ด้วยการตั้งเป้าหมายให้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจเฉลี่ยร้อยละ 5 ต่อปีในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ต้องมีการปฏิรูปเชิงโครงสร้างหลายด้านขนานใหญ่ เพราะเงื่อนไขสำคัญคือ ต้องลงทุนสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจจากนวัตกรรมและเทคโนโลยี โดยเฉพาะการจูงใจให้มีการลงทุนจากภาคเอกชน ต้องสร้างความแข็งแกร่งให้ผู้ประกอบการและแรงงานไทยสามารถรับมือกับการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีและทิศทางการทำธุรกิจใหม่ๆ รวมทั้งตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคและตลาดแรงงานในยุคต่อไป ขณะเดียวกัน ต้องลดการผูกขาด การรวมศูนย์อำนาจและลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างจริงจังควบคู่ไปด้วย

- การขยายตัวของเศรษฐกิจไทยต้องอาศัยการขยายความร่วมมือกับต่างประเทศ ซึ่งประเทศไทยมีโอกาสดีจากการเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาความร่วมมือกับกลุ่มประเทศต่างๆ ทั้งในระดับภูมิภาคอาเซียนและภูมิภาคอื่นๆ แต่จะได้ประโยชน์มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับความสามารถในการรับมือและผสมผสานจุดเด่นทางวัฒนธรรม รวมทั้งเตรียม

ระบบ/กลไกสนับสนุนที่มีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกัน ต้องบริหารจัดการผลกระทบทางลบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นได้ด้วย เช่น แรงงานผิดกฎหมาย อาชญากรรมและการก่อการร้ายข้ามชาติ ฯลฯ

- การสร้าง Digital Literacy และภูมิคุ้มกันด้านดิจิทัลเป็นเงื่อนไขสำคัญในการสร้างพลเมืองให้มีความพร้อมรับมือกับโลกยุคใหม่ไร้พรมแดนและใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีสารสนเทศได้อย่างเหมาะสมและมีความรับผิดชอบ

ด้านที่ 2: คน สังคม การเมืองการปกครอง

1. การเข้าสู่สังคมสูงวัยเป็นแรงดันการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

ปัจจุบันโลกกำลังเข้าสู่สังคมสูงวัย องค์การสหประชาชาติประเมินว่าในช่วงปี 2544 – 2643 เป็นศตวรรษแห่งผู้สูงอายุ และในอีก 14 ปีข้างหน้าจะมีผู้สูงอายุมากถึง 1.4 พันล้านคน (ร้อยละ 16.5 ของประชากรโลกทั้งหมด 8.4 พันล้านคน) สำหรับประเทศไทยจะเข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์ในปี 2564 โดยมีประชากรสูงวัยถึงร้อยละ 20 และในอีก 15 ปีข้างหน้าจะกลายเป็นสังคมสูงวัยระดับสุดยอดที่มีผู้สูงอายุไทยถึงร้อยละ 28 ของประชากรทั้งหมด ถือว่าการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทยใช้เวลาสั้นกว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว (เพียง 22 ปี เมื่อเทียบกับ 45 ปี และ 115 ปีของประเทศอังกฤษและฝรั่งเศสตามลำดับ) ทำให้มีเวลาในการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุสั้นมากด้วยเช่นกัน

นอกจากนั้น ในช่วง 20 ปีข้างหน้า ประชากร Generation Y ของไทยจะมีสัดส่วนมากที่สุดและส่วนใหญ่อยู่ในวัยแรงงานและวัยเจริญพันธุ์ อีกทั้งมีทัศนคติในการให้ความสำคัญกับการแต่งงานและมีบุตรน้อยลง อาจทำให้อัตราเจริญพันธุ์ต่ำกว่าที่คาดประมาณไว้ ส่งผลให้การเข้าสู่สังคมสูงวัยระดับสุดยอดเกิดขึ้นเร็วกว่าที่คาดการณ์ไว้²⁸

การเป็นสังคมสูงวัยเป็นประเด็นท้าทายที่มีนัยสำคัญต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมากในหลายมิติ กล่าวคือ

- สัดส่วนประชากรวัยแรงงานลดลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2557 เป็นต้นไป ส่งผลให้อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาวมีแนวโน้มลดลงและกระทบต่อเนื่องให้คุณภาพชีวิตของคนไทยมีโอกาสจะเพิ่มขึ้นน้อยกว่าที่ควรจะเป็น²⁹ อีกทั้งการใช้แรงงานจำนวนมากจะไม่ใช่ว่าปัจจัยสำคัญในการขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทยอีกต่อไปแล้ว จึงต้องปรับโครงสร้างการผลิตมาเน้นการใช้นวัตกรรม เทคโนโลยีและภาคบริการ ควบคู่ไปกับการพัฒนาทุนมนุษย์ให้มีผลิตภาพสูงขึ้น เพื่อนำไปสู่ Value based Economy ที่จะทำให้ประเทศไทยหลุดพ้นกับดักประเทศที่มีรายได้ปานกลาง

- ผลิตภาพแรงงานไทยอยู่ในระดับต่ำ โดยมาจากหลายสาเหตุไม่ว่าจะเป็นปัญหาคูณภาพและความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา การจัดการเรียนการสอนที่ล้าสมัย ไม่สร้างคนให้มีทักษะความรู้ที่โลกยุคใหม่ต้องการ ขาดการพัฒนาความรู้และยกระดับทักษะฝีมืออย่างต่อเนื่อง ฯลฯ ด้วยเหตุนี้ การจะหวังพึ่งพาวัยแรงงานเพียงกลุ่มเดียวในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศในอนาคตจะไม่เพียงพอ ต้องเร่งพัฒนาประชากรวัยเด็กให้เติบโตเป็นวัยแรงงานที่มีคุณภาพ และต้องปรับเปลี่ยนมุมมองพร้อมทั้งมีระบบที่จะช่วยสนับสนุนให้ผู้สูงอายุที่ยังมีศักยภาพ สามารถพึ่งตนเองได้เข้ามามีส่วนร่วมในภาคเศรษฐกิจด้วย

²⁸ (ร่าง) แผนประชากรเพื่อการพัฒนาประเทศระยะยาว 20 ปี (พ.ศ. 2560 – 2579) , สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (พฤษภาคม 2560)

²⁹ เศรษฐกิจไทยในสังคมสูงวัย : บริบทใหม่ต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจและความเหลื่อมล้ำทางรายได้ โดย รศ.ดร.สมประวิณ มันประเสริฐ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในเวทีสาธารณะเรื่อง “สังคมสูงวัย : ความท้าทายและการปรับตัวสู่สมดุลใหม่” เมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2559

- ผู้สูงอายุเป็นกลุ่มคนที่มีรายได้น้อยกว่ารายจ่าย ถ้าไม่มีการวางแผนการออม สร้างหลักประกันและบริหารการเงินที่ดีพอ จะดำรงชีวิตภายหลังเกษียณด้วยความยากลำบาก เพราะงบประมาณภาครัฐที่จะใช้ในการจัดสวัสดิการดูแลผู้สูงอายุอาจไม่เพียงพอ ประเด็นที่น่าเป็นห่วงคือ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรอย่างรวดเร็ว ทำให้ประเทศไทยเป็นสังคม “แก่ก่อนรวย” ส่งผลให้ภาระงบประมาณด้านสวัสดิการชราภาพเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งมีการประเมินว่ากองทุนประกันสังคมมีความเสี่ยงที่จะขาดสภาพคล่องในการจ่ายเงินบำนาญ จึงอาจส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนทางการคลังของประเทศในระยะยาวได้ ขณะเดียวกัน คนวัยแรงงานในปัจจุบันมีแนวโน้มการใช้จ่ายค่อนข้างสูงและสูงกว่ารายได้ที่ได้รับเมื่อเทียบกับคนรุ่นก่อนหน้าในช่วงอายุเดียวกัน ดังนั้น ถ้าไม่มีการเตรียมความพร้อมทางการเงินที่ดีตั้งแต่อยู่ในวัยแรงงาน จะส่งผลต่อการดำรงชีพในอนาคตเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ

- ครอบครัวไทยเปลี่ยนแปลงไปทั้งในแง่ของขนาดและรูปแบบที่มีความหลากหลายและซับซ้อนมากขึ้น เช่น ครอบครัวเดี่ยว ครอบครัวเพศเดียวกัน ครอบครัวแหว่งกลาง ฯลฯ โดยมีปัจจัย 7 ประการที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงครอบครัวและพลวัตประชากรในประเทศไทย³⁰ ได้แก่ 1) อัตราการเกิดลดลง คนโสดมีมากขึ้น อายุแรกคลอดเมื่อสมรสสูงขึ้น จำนวนสามีภรรยาที่มีบุตรน้อยหรือไม่ต้องการมีบุตรมีมากขึ้น 2) คนมีอายุยืนยาวขึ้น ทำให้ประชากรสูงอายุมีมากขึ้น 3) มีการเปลี่ยนแปลงทางองค์ประกอบประชากรไทยรายกลุ่มอายุและรายภาค 4) มีการย้ายถิ่นของแรงงานในประเทศจากชนบทเข้าสู่เมืองเป็นจำนวนมาก 5) ภาวะเศรษฐกิจที่คาดการณ์ได้ยากยิ่งกว่าเคย และการเตรียมความพร้อมด้านเงินออมและสวัสดิการสังคมทั้งในระดับบุคคลและระดับชาติยังมีจำกัด 6) ผู้หญิงมีการศึกษาสูงขึ้นและเข้าสู่ตลาดแรงงานมากขึ้น 7) คนรุ่นใหม่มีวิถีชีวิตและการตัดสินใจที่เปลี่ยนไปจากเดิม คน Gen Y ไม่อยากมีบุตรเพราะมีความเป็นปัจเจกสูง อยากมีอิสระในการใช้ชีวิตและเห็นว่าสังคมไทยไม่เอื้อต่อการมีบุตร และมีความกังวลในสภาวะเศรษฐกิจจนคิดว่าไม่สามารถเลี้ยงบุตรให้มีคุณภาพได้เพราะการลงทุนกับบุตรมีค่าใช้จ่ายสูง

การเข้าสู่สังคมสูงวัยของประเทศจึงไม่เพียงจะส่งผลกระทบต่อประชากรสูงอายุเท่านั้น แต่ยังส่งแรงสะท้อนถึงการขยายตัวของเศรษฐกิจและความอยู่ดีมีสุขของคนในสังคมโดยรวมอีกด้วย เนื่องจากเมื่อเข้าสู่การเป็นสังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์แล้ว ขนาดครัวเรือนเฉลี่ยที่เล็กลงมาก รูปแบบครอบครัวมีความหลากหลายขึ้น และมีการย้ายถิ่นเข้าสู่เมืองของคนวัยแรงงาน ส่งผลให้ผู้สูงอายุต้องอาศัยอยู่เพียงลำพังและมีจำนวนมากที่มีรายได้น้อยกว่ารายจ่าย ขาดการเตรียมความพร้อมทางการเงินและหลักประกันไว้ใช้ในยามเกษียณอายุ ขณะที่หลักประกันและสวัสดิการของรัฐมีข้อจำกัด ไม่ว่าจะเป็นประกันชราภาพ กองทุนการออมแห่งชาติและสวัสดิการเบี้ยยังชีพ ส่งผลให้กลุ่มผู้สูงอายุที่ยากจนและขาดคนเลี้ยงดูจะเป็นคนชายขอบที่ลำบากมากที่สุดในอนาคต เพราะความชรา ความจนและความโดดเดี่ยว จึงเป็นภาระที่สังคมและรัฐจะปฏิเสธไม่ได้ การสร้างความตระหนักให้สังคมตื่นตัวและฟื้นคืนวัฒนธรรมการเกื้อกูลช่วยเหลือซึ่งกันและกันให้กลับคืนมาทั้งในระดับครอบครัว ชุมชนและสังคมโดยรวมจึงมีความสำคัญในการดูแลผู้สูงอายุและผู้ที่ได้รับผลกระทบจากสังคมสูงวัย ขณะเดียวกัน แนวโน้มการลดลงอย่างต่อเนื่องของประชากรวัยแรงงาน ขณะที่การเพิ่มผลิตภาพแรงงานเป็นไปได้ค่อนข้างช้าและไม่สอดคล้องกับแนวโน้มความต้องการของตลาดแรงงาน ขาดการเตรียมความพร้อมทางการเงินที่ดีพอในวัยทำงาน เพื่อให้พึ่งพาตนเองได้ภายหลังเกษียณ อีกทั้งหลาย ๆ ประเทศในภูมิภาคอาเซียนมีสัดส่วนประชากรวัยแรงงานลดลงในช่วงเวลาใกล้เคียงกัน อาจนำไปสู่การแย่งชิงแรงงานและดึงดูดแรงงานต่างชาติกลับประเทศ แนวโน้มดังกล่าวเหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยถ่วงการเติบโตทางเศรษฐกิจและอาจกลายเป็นระเบิดเวลาในการพัฒนาประเทศได้

2. ความเป็นเมืองขยายตัวรวดเร็วทั้งในระดับโลกและระดับประเทศ

โลกได้ผ่านการขยายตัวของความเป็นเมืองมาตลอดศตวรรษที่ 20 โดยในปี 1950 ทั่วโลกมีประชากรเมืองเพียงร้อยละ 30 ของประชากรทั้งหมด ต่อมาเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 54 หรือประมาณ 3.9 พันล้านคนในปี 2014 และคาดว่าใน

³⁰ รายงานสถานการณ์ประเทศไทย พ.ศ. 2558 โฉมหน้าครอบครัวไทย ยุคเกิดน้อย อายุยืน , จัดทำโดย UNFPA ร่วมกับสศช. และสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

ปี 2050 จะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 66 หรือ 6.3 พันล้านคน สำหรับประเทศไทยเองมีแนวโน้มการขยายตัวของความเป็นเมืองอย่างต่อเนื่อง ในช่วงปี 2552 – 2556 อัตราเพิ่มของชนเมืองเฉลี่ยร้อยละ 3.4 ต่อปี ในปี 2557 มีประชากรเมืองประมาณ 33 ล้านคน (ร้อยละ 49 ของประชากรทั้งหมด) และคาดว่าภายใน 10 ปีข้างหน้า สัดส่วนประชากรเมืองของไทยจะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 60 ซึ่งถือว่าอัตราการขยายตัวของความเป็นเมืองของไทยสูงกว่าค่าเฉลี่ยของโลกและภูมิภาค³¹ การขยายตัวของความเป็นเมืองทำให้เกิดชนชั้นกลางใหม่และคนเมืองเสมือนจากความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศที่เข้าถึงทุกพื้นที่ได้รวดเร็ว ไลฟ์สไตล์และพฤติกรรมบริโภคของคนกลุ่มนี้มีส่วนสำคัญในการกำหนดทิศทางของภาคการผลิตและบริการในอนาคต นอกจากนี้ สังคมของคนรุ่นใหม่จะแยกย่อยไปตามความสนใจของตนเอง ความต้องการที่จะเรียนรู้และประกอบอาชีพจะเปลี่ยนไป ไม่จำกัดอยู่ที่สาขาวิชาชีพที่เคยเป็นที่นิยมในอดีต อีกทั้งเป้าหมายชีวิตอาจแตกต่างไปจากคนรุ่นก่อนหน้าและมีแนวโน้มที่จะยอมรับคุณค่าใหม่ๆ ที่แตกต่างจากจารีตประเพณีดั้งเดิม อาทิ การให้คุณค่าความหมายกับความดี/คนดี ความเชื่อมั่นศรัทธาในหลักศาสนา การตื่นตัวเรื่องสิทธิมนุษยชน การยอมรับกลุ่มคน LGBT เป็นต้น

แม้ว่ากรุงเทพฯ จะยังคงความเป็นเอกนคร (Primate City) ต่อไปอีกเป็นระยะเวลานาน แต่พื้นที่เมืองได้ขยายตัวไปยังชานเมือง เมืองหลักของแต่ละภูมิภาค รวมไปถึงเมืองชายแดนและพื้นที่เศรษฐกิจเพิ่มขึ้น เกิดผลกระทบทั้งดีและไม่ดีตามมา เช่น เป็นโอกาสในการยกระดับรายได้และพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน แต่การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นยังไม่สามารถรองรับการขยายตัวได้เพียงพอ เกิดปัญหาจราจร ขยะมูลฝอย มลภาวะเป็นพิษและอื่นๆ

การตอบสนองการเติบโตของความเป็นเมืองรูปแบบต่างๆ และการเพิ่มขึ้นของคนรุ่นใหม่จำเป็นต้องมีการบริหารจัดการเมืองที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพ ครอบคลุมตั้งแต่การวางผังเมือง การจัดเตรียมระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านต่างๆ การแก้ปัญหาความไม่เพียงพอของบริการสาธารณะ ปัญหาจราจร ขยะมูลฝอยและอื่นๆ รวมไปถึงการกำกับดูแลไม่ให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมจนกระทบต่อระบบนิเวศโดยรวม เช่น การก่อสร้างรุกล้ำพื้นที่ชุ่มน้ำจนต้องเผชิญกับปัญหาน้ำท่วมซ้ำซาก เป็นต้น รวมไปถึงการทำความเข้าใจและสนับสนุนให้คนรุ่นใหม่ที่มีความแตกต่างทางความคิดความเชื่อและแนวทางในการดำเนินชีวิตแตกต่างไปจากรุ่นพ่อแม่ได้มีโอกาสใช้ศักยภาพในการพัฒนาประเทศ

3. การพัฒนาคุณภาพคนยังมีหลายประเด็นนำเป็นห่วง

1) ระบบการศึกษาและการเรียนรู้ถึงเวลาต้องปฏิรูปอย่างจริงจังและเร่งด่วนเพราะมีปัญหาสั่งสมในหลายมิติ³² แม้ว่าโอกาสได้รับการศึกษาของคนไทยจะมีมากขึ้น จำนวนปีการศึกษาโดยเฉลี่ยและอัตราการเข้าเรียนในแต่ละระดับชั้นจะมีแนวโน้มสูงขึ้น แต่เมื่อเปรียบเทียบกับอาเซียนแล้วถือว่าค่อนข้างต่ำ อีกทั้งความเหลื่อมล้ำทางการศึกษายังเป็นปัญหาสำคัญ นอกจากจะเกิดจากสถานะทางเศรษฐกิจสังคมของครอบครัวที่แตกต่างกันแล้ว ยังเป็นผลมาจากการจัดสรรงบประมาณและบุคลากรทางการศึกษาที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่แต่ละระดับชั้น ส่งผลกระทบต่อคุณภาพและผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาที่ต่างกันอย่างเห็นได้ชัด

คุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ของคนไทยยังอยู่ในระดับต่ำ โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับประเทศพัฒนาแล้วและประเทศเพื่อนบ้านบางประเทศ ข้อมูลของ WEF ปี 2015 ชี้ให้เห็นว่าคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐานของไทยอยู่อันดับ 7 ของอาเซียน (ปี 2014 อยู่ที่อันดับ 6) และคุณภาพของระบบอุดมศึกษาอยู่อันดับ 8 แม้ว่าขีดความสามารถด้านคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์จะค่อนข้างดีอยู่ที่อันดับ 5 ก็ตาม แต่เมื่อวิเคราะห์ว่าไทยรั่วไหลเป็นที่ 3 ของอาเซียน (คิดจากค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อหัวประชากร : GDP per Capita) จะเห็นว่าประเทศที่ยากจนกว่าไทยกลับสามารถจัดการศึกษาได้ดีกว่า อีกทั้งเมื่อพิจารณาว่า งบประมาณด้านการศึกษาของไทยค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับอาเซียน และ

³¹ รายงานการสำรวจและศึกษาวิจัย ชีวียความรู้ สองโอกาส สร้างอาชีพ เรื่อง “การขยายตัวของความเป็นเมือง” โดย บริษัท ดี วันโอวัน เปอร์เซนต์ จำกัด . เสนอต่อสำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) . 2558

³² ฉากทัศน์ชีวิตคนไทย พุทธศักราช 2576 ,อ้างแล้ว

กระทรวงศึกษาธิการได้รับงบประมาณสูงสุดมาอย่างต่อเนื่อง แต่ผลที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นผลการจัดลำดับสมรรถนะทางการศึกษาในเวทีสากล การดำเนินงานของบัณฑิตจบใหม่ คุณภาพของครูและผู้เรียนในภูมิภาคต่างๆ และอื่นๆ ย่อมสะท้อนให้เห็นผลลัพธ์ที่ไม่น่าพอใจเป็นอย่างมาก

WORLD ECONOMIC FORUM **เปรียบเทียบดัชนีคุณภาพการศึกษาของประเทศสมาชิกอาเซียน**
จากรายงาน Global Competitive Report 2014-2015
โดย World Economic Forum

คุณภาพการศึกษาระดับพื้นฐาน		คุณภาพระบบอุดมศึกษา		คุณภาพ คณิต-วิทย์		GDP ต่อหัวประชากร		
อันดับ*	ประเทศ	อันดับ*	ประเทศ	อันดับ*	ประเทศ	อันดับ*	มูลค่า (USD)	ประเทศ
1 (3)	สิงคโปร์	1 (3)	สิงคโปร์	1 (1)	สิงคโปร์	1 (8)	54,776	สิงคโปร์
2 (17)	บรูไน	2 (19)	มาเลเซีย	2 (27)	มาเลเซีย	2 (62)	10,548	มาเลเซีย
3 (33)	มาเลเซีย	3 (32)	บรูไน	3 (29)	บรูไน	3 (79)	5,674	ไทย
4 (55)	อินโดนีเซีย	4 (36)	อินโดนีเซีย	4 (35)	อินโดนีเซีย	4 (197)	3,519	อินโดนีเซีย
5 (76)	ฟิลิปปินส์	5 (40)	ฟิลิปปินส์	5 (80)	ไทย	5 (103)	2,790	ฟิลิปปินส์
6 (79)	ลาว	6 (57)	ลาว	6 (85)	เวียดนาม	6 (108)	1,902	เวียดนาม
7 (86)	ไทย	7 (76)	กัมพูชา	7 (90)	ลาว	7 (114)	1,477	ลาว
8 (97)	เวียดนาม	8 (78)	ไทย	8 (96)	ฟิลิปปินส์	8 (126)	1,016	กัมพูชา
9 (106)	กัมพูชา	9 (98)	เวียดนาม	9 (102)	กัมพูชา	9 (129)	869	พม่า
10 (143)	พม่า	10 (125)	พม่า	10 (134)	พม่า			

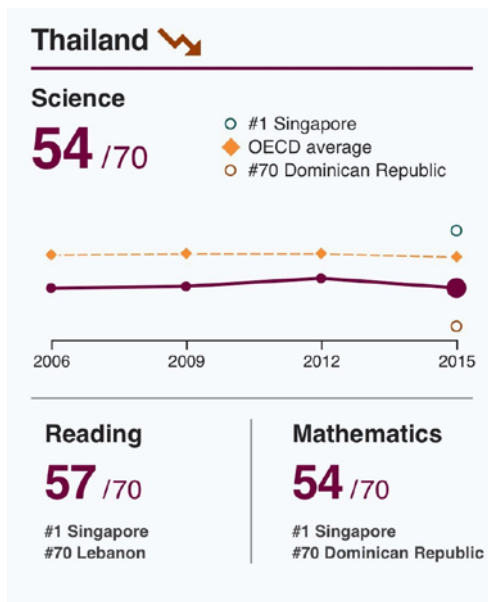
* อันดับ หมายถึง อันดับอาเซียน (อันดับโลกจาก 144 ประเทศ)

ผลการสอบวัดความรู้นักเรียนนานาชาติ PISA 2015³³ (Programme for International Student Assessment) ซึ่งวัดระดับการเรียนรู้ของนักเรียนอายุ 15 ปี จำนวน 540,000 รายใน 70 ประเทศทั่วโลกทุก 3 ปี โดยวัดความรู้ความเข้าใจ 3 ด้าน ได้แก่ วิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์และการอ่าน พบว่า สิงคโปร์ได้คะแนนสูงสุดทั้ง 3 ด้านและมีคะแนนเฉลี่ยรวม 535 คะแนน ขณะที่ไทยได้เพียง 409 คะแนน ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยมาตรฐานทั้ง 3 ด้าน และผลการประเมินทั้งสามด้านมีแนวโน้มลดลงจากเมื่อ 3 ปีที่แล้ว สิงคโปร์เลื่อนขึ้นจากอันดับ 2 ไปเป็นอันดับ 1 และเวียดนามเลื่อนจากอันดับ 17 มาเป็นอันดับ 2 แต่ไทยเลื่อนลงจากอันดับที่ 50 เป็นอันดับที่ 54 โดยที่การอ่านเป็นด้านที่มีคะแนนลดลงมากที่สุด (ลดลง 32 คะแนน) รองลงมาคือ วิทยาศาสตร์ (ลดลง 23 คะแนน) และคณิตศาสตร์ (ลดลง 11 คะแนน)

การประเมินของ PISA ไม่ได้เน้นการประเมินความรู้ตามหลักสูตรในโรงเรียน แต่เน้นการประเมินความสามารถของนักเรียนในการใช้ความรู้และทักษะเพื่อแก้ปัญหาในชีวิตจริง หรือที่เรียกว่า “การรู้เรื่อง” (Literacy) ในสามด้านที่ถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการเรียนรู้ตลอดชีวิต และเป็นสิ่งที่ประชากรจำเป็นต้องมีเพื่อการพัฒนาและการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น ผลที่ออกมาจึงสะท้อนให้เห็นสถานการณ์และแนวโน้มของไทยที่น่าเป็นห่วงอย่างมาก เพราะจำนวนชั่วโมงเรียนของเด็กไทยมากที่สุดเป็นลำดับต้นๆ ของโลก แต่ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นกลับไม่น่าพอใจ เกิดสภาวะ “ความรู้ท่วมหัวเอาตัวไม่รอด – เกรดดงามแต่ทำงานไม่ได้” สาเหตุหลักอยู่ที่หลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอนที่เน้นการท่องจำ ทำให้ขาดความคิดสร้างสรรค์ ไม่สามารถคิดวิเคราะห์และเรียนรู้ด้วยตนเองได้ บัณฑิตจบใหม่ขาดทักษะการเรียนรู้ที่มีคุณภาพยังกระจายไม่ทั่วถึง การเปิดหลักสูตรระดับอุดมศึกษาไม่คำนึงถึงแนวโน้มความต้องการของตลาดแรงงาน บัณฑิตที่จบมามีปัญหาคุณภาพ ประกอบกับคนไทยส่วนใหญ่ไม่ให้ความสำคัญกับการเรียนรู้ด้วยตนเองอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิตเท่าที่ควร ทั้งนี้ OECD มีข้อเสนอแนะว่า การศึกษาต้องการระยะเวลาปรับตัวที่ยาวนานกว่าจะเห็นผล

³³ สรุปผลการวิจัย PISA 2015 โดยสถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (สสวท.) กระทรวงศึกษาธิการ ร่วมกับ OECD และ <https://www.oecd.org/pisa/pisa-2015-results-in-focus.pdf>

จึงต้องใส่ใจวางแผนอย่างรัดกุมและปรับทั้งระบบ ค้นหาครูดีหรือพัฒนาครูเพราะเป็นหัวใจของการศึกษาที่มีคุณภาพ ต้องสร้างวัฒนธรรมเชิงบวกที่ทำให้การศึกษาก้าวหน้า ไกล เช่น วัฒนธรรมการเคารพเชิดชูอาชีพครู วัฒนธรรมการทำงานหนัก ฯลฯ ควบคู่ไปกับการพยายามปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการเรียนรู้ของคนในสังคม รวมทั้งต้องเป็นการศึกษาเพื่อที่จะช่วยเตรียมคนให้มีทักษะสำหรับโลกอนาคตด้วย

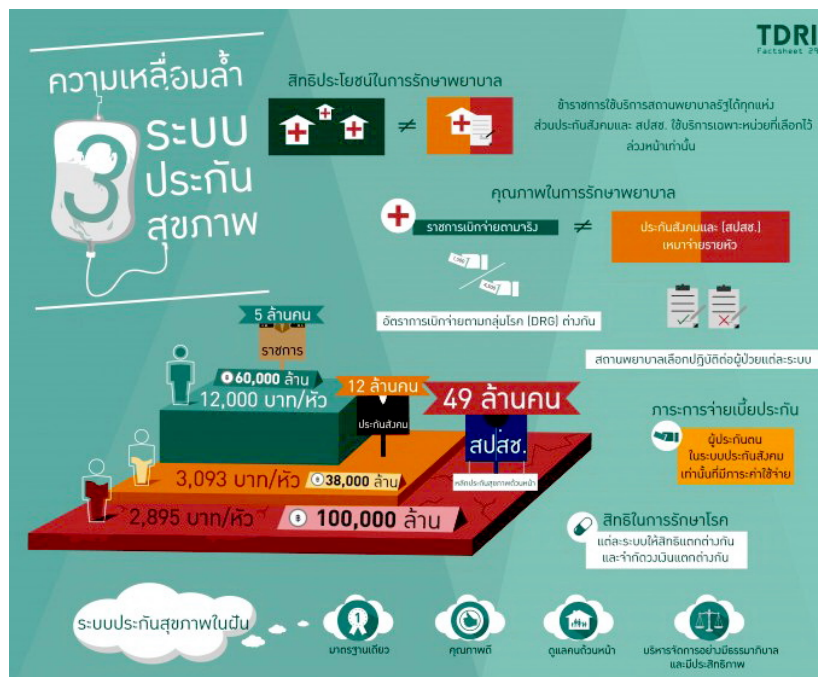


ทั้งนี้ ในสังคมยุคใหม่ระบบการเรียนรู้จะเปลี่ยนจากการศึกษาในระบบ (Formal Education) ไปสู่การเรียนรู้ตามความต้องการของผู้เรียน (Learner Center) และการเรียนรู้ตลอดชีวิตจากแหล่งเรียนรู้ในระบบที่มีความหลากหลายมากขึ้น เช่น พิพิธภัณฑ์ ห้องสมุด ศูนย์วิทยาศาสตร์ หอศิลป์ เว็บไซต์ แอปพลิเคชัน ฯลฯ การจะขับเคลื่อนประเทศไทยให้เป็นเศรษฐกิจฐานความรู้และนวัตกรรมได้นั้น แหล่งเรียนรู้ต่างๆ ควรเข้ามามีบทบาทเป็นทรัพยากรเพื่อการเรียนรู้มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพฤติกรรมการทำงานของคนรุ่นใหม่และวัฒนธรรมองค์กรเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งนอกจากจะต้องมีความชำนาญในอาชีพที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานแล้ว ยังต้องมีความคิดสร้างสรรค์สามารถคิดนอกกรอบเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนางานอยู่ตลอดเวลา ต้องทำงานร่วมกับคนอื่นได้ด้วย ประเทศไทยเองมีแหล่งเรียนรู้เป็นจำนวนมากทั้งของภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชนและชุมชน จึงเป็นโอกาสที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมการเรียนรู้ พัฒนาทักษะที่จำเป็นและสร้างเสริมประสบการณ์ใหม่ๆ ให้กับประชาชนทุกช่วงวัยแต่ต้องปรับรูปแบบการนำเสนอด้วยการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาต่อยอด พร้อมทั้งจัดกิจกรรมให้หลากหลายและน่าสนใจมากขึ้น

การพัฒนาคุณภาพคนเป็นโจทย์ใหญ่ของประเทศที่ต้องเร่งดำเนินการ ถ้าสังคมไทยยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาและขจัดจุดอ่อนของระบบการศึกษาและการเรียนรู้ได้ โอกาสที่จะยกระดับเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วตามที่รัฐบาลคาดหวังในอีก 20 ปีข้างหน้าคงเป็นไปได้ยาก รวมถึงการผลักดันนโยบายไทยแลนด์ 4.0 จะไม่สามารถทำได้ถ้าขีดความสามารถของเด็กไทยไม่สามารถแข่งขันกับประเทศอื่นได้ โดยเฉพาะเมื่อต้องเผชิญกับความท้าทายจากสังคมดิจิทัลซึ่งนำไปสู่โลกแห่งการเรียนรู้ไร้พรมแดนที่พฤติกรรมและรูปแบบการเรียนรู้ของคนจะเปลี่ยนไปมาก ส่งผลให้การจัดการศึกษา การเรียนรู้และการพัฒนาทักษะต้องปรับเปลี่ยนให้ทัน โดยเฉพาะการสร้าง Digital Literacy ให้เด็กไทยมีทักษะในการคิดวิเคราะห์อย่างมีเหตุมีผลมากขึ้น พร้อมทั้งสร้างพฤติกรรมนิสัยใฝ่เรียนรู้ด้วยตนเองอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต มีการพัฒนา Platform การเรียนรู้ใหม่ๆ ที่สามารถสนองความต้องการของผู้เรียนทุกช่วงวัยทุกพื้นที่ รวมไปถึงการพัฒนาทักษะฝีมือให้แรงงานไทยมีความรู้ความเชี่ยวชาญในการใช้เทคโนโลยีใหม่ๆ และมีทักษะหลากหลายสาขามากขึ้นด้วย เพื่อลดความเสี่ยงที่จะถูกแทนที่ด้วยระบบอัตโนมัติและหุ่นยนต์ในอนาคต

2) การพัฒนาระบบบริการสุขภาพดีขึ้นแต่ต้องเตรียมพร้อมรับมือกับการแบกรับภาระจากสังคมสูงวัยและภาวะเศรษฐกิจที่ชะลอตัว สุขภาพคนไทยโดยรวมดีขึ้นมาก อายุคาดเฉลี่ยเพิ่มขึ้นและอัตราการตายของทารกลดลง สาเหตุการตายของคนไทยเปลี่ยนจากโรคติดเชื้อไปเป็นโรคที่เกิดจากพฤติกรรมและพันธุกรรมมากขึ้น โดยเฉพาะโรคหัวใจ โรคไขมันในเส้นเลือดและโรคมะเร็ง อันเป็นผลมาจากพฤติกรรมการบริโภคและความเครียด ส่วนโรคเอดส์ยังคร่าชีวิตคนไทยสูง เช่นเดียวกับการตายและบาดเจ็บจากอุบัติเหตุ รวมทั้งมีแนวโน้มของปัญหาสุขภาพใหม่ๆ ที่น่าเป็นห่วงเพิ่มขึ้น อาทิ ปัญหาสุขภาพจิต ยาเสพติด แมววัยใส ฯลฯ

คนไทยสามารถเข้าถึงสวัสดิการด้านสาธารณสุขได้มากขึ้น ส่วนหนึ่งเป็นผลพวงมาจากโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค ที่มีส่วนช่วยลดจำนวนคนที่จนเพราะสุขภาพได้ถึง 7.5 แสนคน³⁴ อย่างไรก็ดี เป็นความท้าทายอย่างมากในการทำให้กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) กองทุนประกันสังคม และระบบสวัสดิการรักษายาบาลของข้าราชการมีการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อช่วยลดความเหลื่อมล้ำของระบบประกันสุขภาพที่มีอยู่ได้³⁵ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยามที่สังคมไทยก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุแล้ว อีกทั้งผลิตภาพแรงงานยังต่ำและมีข้อจำกัดด้านงบประมาณภาครัฐในการจัดสวัสดิการสังคมที่มีคุณภาพให้ครอบคลุมประชากรทุกคน



3) กระแสการเปลี่ยนแปลงที่หลั่งไหลเข้ามา ทำให้ค่านิยม คุณธรรมและจริยธรรมของคนไทยเปลี่ยนไป เมื่อปี 2557 มีการสำรวจการยอมรับพฤติกรรมทางสังคมของคนไทยที่มีอายุ 13 ปีขึ้นไปสะท้อนให้เห็นว่า คนรุ่นใหม่ยอมรับพฤติกรรมการใช้ชีวิตที่แตกต่างไปจากเดิมได้มากขึ้น โดยเฉพาะการรับวัฒนธรรมต่างชาติ³⁶ และผลการสำรวจความเห็น

³⁴ จากทัศนชีวิตคนไทย พุทธศักราช 2576 , อ้างแล้ว

³⁵ <http://thaipublica.org/2016/09/medical-welfare-officials-1/>

³⁶ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 . อ้างแล้ว

ประชาชนของศูนย์คุณธรรมร่วมกับนิด้าโพลเมื่อเดือนสิงหาคม 2559³⁷ พบว่า ประเด็นปัญหาวิกฤตทางด้านคุณธรรมที่คิดว่ามีความรุนแรงมากที่สุดในสังคมไทยคือ ปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน รองลงมาคือ ปัญหาขาดความสามัคคี เกิดความขัดแย้งในสังคม และปัญหาขาดความรับผิดชอบต่อสังคม เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าส่วนรวม

ขณะเดียวกัน ปรากฏการณ์ต่างๆที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งในสังคมไทย โดยเฉพาะความขัดแย้งทางความคิดที่เผยแพร่เป็นกระแสในโลกโซเชียลมีเดียอย่างรวดเร็วนั้น ทำให้เกิดคำถามที่ชวนคิดต่อว่า นิยามหรือการให้คุณค่ากับ “ความดี-คนดี-คุณธรรม-จริยธรรม” นั้นมีความหมายหรือหลักเกณฑ์ที่ยึดโยงกับสิ่งใดและมีความเป็นมาตรฐานที่ใช้กับทุกกรณีทุกคนหรือไม่ หรือเป็นเพียงเพื่อสนับสนุนปกป้องพวกพ้องของตนเองเท่านั้น ซึ่งเป็นแนวโน้มที่น่าเป็นห่วง เนื่องจากคนในสังคมจำนวนมากยังติดอยู่กับภาพมายาคติเช่นนั้น ดังนั้น โอกาสที่จะเกิดความขัดแย้งก็มีอยู่ต่อเนื่อง และความหวังที่จะให้สังคมไทยโดยรวมมีความสุขสามัคคีคงเป็นไปได้ยาก เพราะยังมีกลุ่มคนจำนวนไม่น้อยที่เรียกร้องเสรีภาพ การยอมรับและต้องการได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน

นอกจากนี้ การที่บริบทครอบครัวไทยและสภาพแวดล้อมทางสังคมเปลี่ยนแปลงไป มีแนวโน้มที่จะเกิดประเด็นคำถามใหม่ๆ ขึ้นมาว่า กระบวนการอบรมบ่มเพาะเด็กและเยาวชนคนรุ่นใหม่ควรเป็นเช่นใด ยกตัวอย่างการให้คุณค่าความหมายของการเป็นครอบครัวและการใช้ชีวิตอยู่ร่วมกันในครอบครัวที่พ่อแม่เป็นเพศเดียวกัน หรือจะอย่างไรให้ช่องว่างระหว่างวัยลดลง โดยเฉพาะในครอบครัวหัวกลางที่ประกอบไปด้วยเด็กกับผู้สูงวัย เป็นต้น

4. คอร์รัปชันยังเป็นปัญหาภัยคุกคามสังคมไทยบนความไม่สมดุลเชิงประสิทธิภาพระหว่างรัฐ เอกชน และชุมชน

คอร์รัปชันทั้งในเชิงนโยบายและปฏิบัติอย่างรุนแรงถือเป็นปัญหาใหญ่ของสังคมไทย ผลการจัดอันดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perception Index : CPI) โดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) พบว่า ในปี 2558 ประเทศไทยได้ 38 คะแนน จาก 100 คะแนนเต็ม อยู่อันดับที่ 76 จาก 168 ประเทศทั่วโลก เป็นอันดับที่ 3 ในกลุ่มประเทศอาเซียน ต่อมาในปี 2559 คะแนนลดลงเหลือ 35 คะแนน ได้ลำดับที่ 101 จาก 176 ประเทศทั่วโลก และเป็นอันดับที่ 5 ในกลุ่มประเทศอาเซียน³⁸ แต่ที่น่าเป็นห่วง คือ การสร้างมายาคติให้คนในสังคมยอมรับได้ที่จะอยู่ร่วมกับปัญหาคอร์รัปชัน³⁹

³⁷ ศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) ร่วมกับศูนย์สำรวจความคิดเห็น “นิด้าโพล” สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า) สำรวจเรื่อง “สถานการณ์คุณธรรมของสังคมไทย” ระหว่างวันที่ 1-20 สิงหาคม 2559 โดยสอบถามความคิดเห็นจากประชาชนทั่วประเทศ กระจายทุกระดับการศึกษาและอาชีพรวมทั้งสิ้น 2,166 หน่วยตัวอย่าง

³⁸ วิเคราะห์ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันไทย ในปี 59 วุฒินี้ โดย ดร.มานะ นิมิตรมงคล เลขาธิการองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) เมื่อ 26 มกราคม 2560 , เผยแพร่โดยสำนักข่าวอิสรာ <https://www.isranews.org/isranews-article/item/53582-corruption-53582.html>

³⁹ ผลการสำรวจความเห็นของประชาชนใน 28 จังหวัดจำนวน 3,971 ตัวอย่างในปี 2554 ของสำนักวิจัยเอแบคโพลล์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ พบว่า แนวโน้มที่ประชาชนยอมรับรัฐบาลทุจริต แต่ประเทศชาติพัฒนา ประชาชนอยู่ดีกินดี ตนเองได้ประโยชน์สูงถึงร้อยละ 64 โดยเฉพาะในกลุ่มเยาวชนคนรุ่นใหม่ยอมรับได้ถึงร้อยละ 50.2 และจากผลการสำรวจในปี 2556 ใน 17 จังหวัดพบว่า แนวโน้มการยอมรับได้อยู่ที่ร้อยละ 60 ซึ่งนับว่ายังอยู่ในระดับสูงอยู่

เปรียบเทียบระดับผลคะแนน CPI ของประเทศไทย

	๒๐๑๕		๒๐๑๖	
	คะแนน	ลำดับ	คะแนน	ลำดับ
ระดับโลก	๓๘	๗๖	๓๕	๑๐๑
ระดับภูมิภาคเอเชีย		๑๕		๑๙
ระดับอาเซียน	๑.สิงคโปร์ ๘๕ คะแนน ๒.มาเลเซีย ๕๐ คะแนน ๓.ไทย ๓๘ คะแนน ๔.อินโดนีเซีย ๓๖ คะแนน ๕.ฟิลิปปินส์ ๓๕ คะแนน	๓	๑.สิงคโปร์ ๘๔ คะแนน ๒.บรูไน ๕๘ คะแนน ๓.มาเลเซีย ๔๙ คะแนน ๔.อินโดนีเซีย ๓๗ คะแนน ๕.ไทย ๓๕ คะแนน ๕.ฟิลิปปินส์ ๓๕ คะแนน	๕

อนึ่ง การพัฒนาในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาส่งผลให้ภาคเอกชนขนาดใหญ่ของไทยขยายตัวเชื่อมโยงกับกระแสนิยมโลก แต่ภาครัฐและระบบราชการซึ่งเป็นฟันเฟืองใหญ่ของประเทศยังคงดำเนินการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง แต่ทำงานแบบแยกส่วน โดยเฉพาะการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจเชิงนโยบาย/กฎหมายระเบียบข้อบังคับและการจัดสรรงบประมาณ/ทรัพยากรของรัฐ ส่งผลให้ไม่สามารถควบคุมสถานการณ์และแก้ไขวิกฤตต่างๆที่เกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันต่อการเปลี่ยนแปลงในสังคมสมัยใหม่ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมเป็นเพียงวาทกรรม แต่ย้อนแย้งในทางปฏิบัติ ทำให้กลไกการแก้ปัญหาและพัฒนาในระดับพื้นที่ไม่มีประสิทธิภาพ ขณะที่กลไกราชการส่วนกลางไม่สามารถแก้ไขปัญหาความแตกต่างหรือช่องว่างทางเศรษฐกิจสังคมในแต่ละพื้นที่ได้ดีพอ

นอกจากนี้ สังคมไทยยังมีปัญหาในเชิงประสิทธิภาพอีกหลายประการ อาทิ ความล่าช้าและไม่รับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการร่างกฎหมายต่างๆ ความไม่เชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมและการทำบทบาทหน้าที่ขององค์กรอิสระและหน่วยงานรัฐ (สองมาตรฐาน) การปฏิบัติต่อแรงงานข้ามชาติแบบไร้ตัวตนที่อาจสร้างปัญหาสังคมและต้นทุนทางสังคมตามมา การละเมิดสิทธิมนุษยชนทั้งภายในและภายนอกประเทศโดยขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสังคมพหุวัฒนธรรมอย่างแท้จริง ซึ่งล้วนแต่เป็นปัญหาที่ถ่วงรั้งและฉุดรั้งสังคมไทยแทบทั้งสิ้น

5. ภูมิทัศน์การเมืองไทยตกอยู่ในวังวนความขัดแย้งไร้เสถียรภาพท่ามกลางภาวะไร้ระเบียบโลก

โลกมีแนวโน้มอยู่ในภาวะถดถอยทางการเมือง (Global Political Recession) มาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2006 เป็นต้นมา⁴⁰ โดยมีเหตุสังสมมาจากทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ทำให้อำนาจนิยม/ชาตินิยมเป็นปรากฏการณ์ร่วมสมัยที่เกิดขึ้นในหลายประเทศและคาดว่าจะเกิดขึ้นต่อเนื่องไปอีกระยะหนึ่ง โดยเฉพาะกรณีผลการเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา ผลประชามติเรื่อง Brexit ในสหราชอาณาจักร และการเลือกตั้งผู้นำในประเทศฝรั่งเศส เนเธอร์แลนด์ และเยอรมนีที่กำลังจะเกิดขึ้นในปี 2017 โดยมีปัจจัยหลัก 3 ประการที่เป็นสาเหตุให้เกิดกระแสการเมืองแบบอำนาจนิยม ได้แก่

1) โลกาภิวัตน์ (Globalization) ที่สร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแต่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางด้านการรายได้และความมั่นคง ผู้ที่ได้ประโยชน์ยังเป็นเพียงคนส่วนน้อยของโลกและกระจุกตัวอยู่ในบางประเทศบางชนชั้น แต่มีคนที่สูญเสีย ไม่ได้รับประโยชน์หรือถูกทิ้งไว้ข้างหลัง (left behind)

⁴⁰ บทสัมภาษณ์ ดร.ประจักษ์ ก้องกีรติ หัวข้อ “ไม่ขวาแล้วจะไปทางไหน อยู่อย่างไรในโลกไร้ความจริง” โดย THE MATTER TEAM (Ua-boon Chongsomchai & Teepagorn Wuttipitayamongkol) เมื่อวันที่ 31 มกราคม 2560

2) ระดับความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจสูงเป็นตัวเร่งให้การเมืองถดถอยและแตกเป็นสองขั้วมากขึ้น เพราะคนสองกลุ่มมีความต้องการนโยบายที่ไม่เหมือนกันและเรียกร้องผู้นำทางการเมืองคนละแบบ

3) ภูมิทัศน์สื่อเปลี่ยนแปลงไป ต่างแข่งขันกันเสนอมุมมองของตนเอง นำไปสู่สังคมยุคพหุความจริง (Post-truth) หรือเกิดความจริงทางเลือก (Alternative Fact) ซึ่งมีส่วนซ้ำเติมความแตกแยกและความผันผวนในสังคมเพิ่มขึ้น

สิ่งที่เกิดขึ้นคือ ภูมิทัศน์การเมืองในหลายประเทศทั่วโลกเริ่มเปลี่ยนจากการให้คุณค่ากับเสรีภาพ สิทธิมนุษยชนและระบอบประชาธิปไตยมาอยู่ในภาวะความไร้ระเบียบระดับโลก (Global Disorder) มากขึ้น เพราะสถาบันและคุณค่าพื้นฐานแบบเดิมกำลังถูกท้าทายและเผชิญวิกฤต ไม่ว่าจะเป็น UN สหภาพยุโรป หรือแม้กระทั่งสหรัฐอเมริกาที่เคยเป็นผู้นำในการสร้างระเบียบโลกก็หันมาปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง ขณะนี้กำลังอยู่ในยุคเปลี่ยนผ่านระหว่างการล่มสลายของระเบียบโลกแบบเก่ากับการอุบัติของระเบียบโลกแบบใหม่ที่ไม่มีความรู้แน่ชัดว่าจะคืออะไร

พลวัตการเปลี่ยนแปลงของการเมืองไทยในช่วงที่ผ่านมาที่มีความซับซ้อนและแผ่ขยายในวงกว้าง เช่นเดียวกัน ปรากฏการณ์ความขัดแย้งทางความคิดบานปลายไปสู่การปะทะบ่อยครั้งขึ้น การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมทำให้เกิดความสัมพันธ์ใหม่ๆ ในระดับรากหญ้าที่ซับซ้อนไปกว่าระบบอุปถัมภ์ เกิดชุดความคิดใหม่ๆ ที่ไปไกลกว่าความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ แต่รวมไปถึงความอยู่ดีศรีธรรมทางสังคมและการเมือง เกิดเครื่องมือทางการเมืองใหม่ๆ ทั้งในส่วนของภาครัฐและภาคประชาชน เช่น การใช้นโยบายประชานิยม กฎหมายเพื่อควบคุมสื่อและการกระทำ ความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ การใช้ Social Media และสื่อทางเลือกในการสร้างความตื่นตัวและการมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบจากภาคประชาชนมากขึ้น โดยเฉพาะชนชั้นกลางและคนรุ่นใหม่

ในช่วงที่สังคมประสบภาวะสับสนอลหม่านหรือเกิดวิกฤติที่กระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ คนส่วนใหญ่มักจะอยากจะได้คำตอบที่ง่ายตรงไปตรงมาและเด็ดขาด ซึ่งคือระบอบเผด็จการอำนาจนิยม แต่ประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาสะท้อนให้เห็นว่า ระบอบเผด็จการทำงานบนฐานของการใช้อำนาจโดยตัวบุคคล (ผู้นำ) ไม่มีกรอบเวลาการขึ้นลงจากอำนาจที่ชัดเจน ภาคส่วนอื่นๆ ไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ สถาบันในการตรวจสอบถ่วงดุลถูกทำลาย ขาดสื่อที่มีอิสระช่วยคัดค้าน วิพากษ์วิจารณ์ จะยิ่งไปซ้ำเติมความผันผวนไม่แน่นอนในที่สุด

อย่างไรก็ดี ระบอบประชาธิปไตยจะทำงานได้ดีต่อเมื่อคนในสังคมส่วนใหญ่มีคุณภาพ เพราะเป็นระบอบที่ให้อำนาจกับประชาชนในการมีส่วนร่วมเสนอข้อคิดเห็นและตรวจสอบด้วยเหตุด้วยผล ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลาและความอดทนเพราะหลายเรื่องมีความสลับซับซ้อนและเป็นข้อขัดแย้งมายาวนาน อีกทั้งต้องสร้างและยืนหยัดในคุณค่าที่สำคัญ เช่น การพัฒนาอย่างมีส่วนร่วมและไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง ประชาธิปไตยที่ไร้คอร์รัปชัน เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ ผู้คนจะต้องมีวิธีการคิดแบบใหม่ เพราะโลกเปลี่ยนไปแล้ว โดยเฉพาะในเชิงสังคมและวัฒนธรรม อีกทั้งไม่มีระบอบใดในโลกที่หยุดนิ่งคงอยู่แบบเดิมได้ตลอดไป ทุกระบอบที่อยู่ได้นานต้องมีการปรับตัวและเมื่อถึงจุดหนึ่งที่ปรับตัวไม่ได้หรือฝืนกระแสโลกหรือกระแสความต้องการของคนในประเทศไม่ได้แล้ว เมื่อนั้นก็ไปต่อไม่ได้ในท้ายที่สุด

กล่าวได้ว่าประเทศไทยอยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านครั้งสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ การวางยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี การกำหนด Roadmap ของการเลือกตั้งภายใต้การบริหารของรัฐบาลชุดปัจจุบัน ท่ามกลางกลุ่มคนที่มีความเห็นแตกต่างกันทางการเมือง ขณะที่ภาคเอกชนมีบทบาทเพิ่มขึ้นผ่านนโยบายประเทศไทย 4.0 และกระบวนการประชารัฐ แต่ภาคประชาสังคม/NGO กลับมีแนวโน้มปรับลดบทบาทลง จึงเป็นเรื่องยากที่จะคาดเดาได้ชัดเจนว่า ประเทศไทยจะสามารถปฏิรูปการเมืองให้เข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยที่จะช่วยให้สังคมไทยหลุดพ้นจากวังวนของวิกฤตการเมืองได้หรือไม่อย่างไรและเมื่อใด และจะส่งผลให้เกิดอะไรขึ้นถ้าไม่สามารถทำได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคที่สถาบันหลักของชาติอยู่ในภาวะเปราะบางและอ่อนไหว อีกทั้งคนในสังคมจำนวนไม่น้อยยังติดอยู่ในหลุมพรางของคำว่าประชาธิปไตยแบบไทยๆ

6. ปัญหาความมั่นคงมีความซับซ้อนมากขึ้น

การที่ประเทศมหาอำนาจมีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจทางการเมืองและการทหารและทางเศรษฐกิจขยายอิทธิพลและเพิ่มบทบาทในภูมิภาคต่างๆ อีกทั้งยังมีความขัดแย้งด้านอาณาเขตแบบรัฐต่อรัฐทั้งทางบกและทางทะเลในการแสวงหาผลประโยชน์และแย่งชิงทรัพยากรกันเพิ่มขึ้น จึงอาจส่งผลกระทบต่อไทยทั้งในด้านภูมิรัฐศาสตร์ เศรษฐกิจ การเมือง ความมั่นคง ความขัดแย้งและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้

การขยายตัวทางเศรษฐกิจ การค้าและการลงทุนของภูมิภาคอาเซียนส่งผลให้เกิดกิจกรรมทางทะเลเพิ่มขึ้นควบคู่ไปกับปัญหาความมั่นคงทางทะเล ไม่ว่าจะเป็นการลักลอบขนยาเสพติด อาวุธ น้ำมันและสิ่งผิดกฎหมาย การลักลอบเข้าเมือง การค้ามนุษย์ การทำประมงรุกล้ำน่านน้ำ รวมทั้งปัญหาโจรสลัดที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ขณะเดียวกัน ประเทศไทยยังประสบปัญหาไม่สามารถควบคุมการทำประมงผิดกฎหมายตามที่ได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 (UNCLOS) ได้ ซึ่งส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์และความน่าเชื่อถือของไทยในเวทีระหว่างประเทศ เสี่ยงต่อการถูกกีดกันทางการค้าทั้งภาคการประมงและอุตสาหกรรมเกี่ยวข้ออื่นๆ ส่งผลกระทบโดยตรงต่อความมั่นคงของทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งผลประโยชน์ทางทะเลของชาติในระยะยาวอีกด้วย⁴¹

นอกจากนี้ ประเทศไทยยังต้องเผชิญหน้ากับอาชญากรรมข้ามชาติที่มีแนวโน้มขยายตัวและควบคุมได้ยาก เพราะมีรูปแบบวิธีการที่ซับซ้อนเชื่อมโยงมากขึ้น และส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะการค้ายาเสพติด การเข้ามาของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย การค้ามนุษย์ การฟอกเงิน ซึ่งนำไปสู่ปัญหาอาชญากรรมอื่นๆ ตามมา เช่น อาชญากรรมไซเบอร์ คอร์รัปชัน ฯลฯ ประเทศไทยติดอันดับประเทศที่มีความเสี่ยงสูงด้านไซเบอร์ โดยที่คอมพิวเตอร์ประมาณ 1 ใน 5 มีโอกาสถูกโจมตีจากโปรแกรมที่ไม่พึงประสงค์⁴² ทำให้มีความเสี่ยงสูงในด้านความมั่นคงของระบบและอาชญากรรมที่มาพร้อมกับเทคโนโลยีดิจิทัล นอกจากนี้ ปัญหาการก่อการร้ายที่มีความถี่มากขึ้นในหลายปีที่ผ่านมาและมีแนวโน้มแผ่ขยายไปยังพื้นที่ต่างๆ ทั่วโลกอย่างต่อเนื่อง ประเทศไทยมีความเสี่ยงต่อการถูกใช้เป็นที่พักพิงของกลุ่มก่อการร้ายข้ามชาติที่เข้ามาในรูปของผู้พวยพและนักท่องเที่ยวที่อาจใช้ประเทศไทยเป็นฐานในการวางแผนก่อการร้ายในประเทศและในภูมิภาค อีกทั้งต้องรองรับการอพยพหนีภัยของชนกลุ่มน้อยจากประเทศเพื่อนบ้านอีกด้วย

สำหรับปัญหาความไม่สงบในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ นับเป็นปัญหาเรื้อรังที่มีการก่อเหตุความรุนแรงต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2547 เป็นต้นมา สถิติล่าสุดเกี่ยวกับความรุนแรงในชายแดนใต้ในช่วง 12 ปี (มกราคม 2547 – มีนาคม 2559)⁴³ พบว่า มีเหตุการณ์ความรุนแรง 15,530 ครั้ง ทำให้มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บรวมกันประมาณ 18,654 คน ในภาพรวมทั้งชาวพุทธและชาวมุสลิมต่างเป็นเป้าหมายการใช้ความรุนแรงทั้งสิ้น โดยเฉพาะกลุ่มเด็ก เยาวชนและผู้หญิง เป็นกลุ่มเปราะบางที่ต้องการการปกป้องดูแล การเกิดเหตุความรุนแรงดังกล่าวได้ส่งผลกระทบให้เกิดความสูญเสียทั้งการตายและบาดเจ็บของผู้ประสบเหตุ รวมไปถึงชีวิตความเป็นอยู่ของคนในพื้นที่ ความยากจน ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการทางสังคม และเกิดช่องว่างทางความคิดความเชื่อระหว่างกลุ่มเพิ่มขึ้นด้วย

อย่างไรก็ดี มีความพยายามที่จะจัดการปัญหาด้วยแนวทางสันติวิธีมาตั้งแต่ปี 2556 ระหว่างคู่ขัดแย้งหลัก คือ รัฐบาลไทยและกลุ่มผู้เห็นต่างจากรัฐ โดยประชาชนในพื้นที่เสนอให้การจัดการปัญหาต้องมาจากความตั้งใจจริงของคู่ขัดแย้งและการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม โดยเฉพาะนักการเมือง ผู้นำศาสนาอิสลาม ภาคประชาสังคมและนักวิชาการ สำหรับประเด็นการเจรจาให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจ ชีวิตความเป็นอยู่ การศึกษา ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน การสร้างพื้นที่ปลอดภัยในชุมชน การแก้ไขปัญหายาเสพติด การปรับปรุงการบังคับใช้

⁴¹ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 . อ้างแล้ว

⁴² รายงาน Security Threat Report ของ Sophos ในปี 2555 , อ้างในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12

⁴³ บทวิเคราะห์ 19 ประเด็น สถานการณ์ชายแดนใต้ในวันที่สภาวะคงที่กำลังเปลี่ยนไป โดย ศรัสมภพ จิตร์ภิรมย์ศรี ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ สถานีวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรมภาคใต้ มอ.ปัตตานี , 28 เมษายน 2559

กฎหมาย กระบวนการยุติธรรมและการเยียวยาให้มีความเป็นธรรม รวมไปถึงรูปแบบการปกครองที่เหมาะสมกับพื้นที่ ซึ่งต้องสร้างความต่อเนื่องในประเด็นต่างๆ ผ่านการสร้างพื้นที่การทำงานร่วมกันเพื่อนำไปสู่สันติภาพอย่างยั่งยืน⁴⁴

ประเด็นท้าทายในการพัฒนาคน สังคมและการเมืองการปกครองของไทยในอนาคต

- การสร้างความพร้อมทางการเงินและหลักประกันสำหรับผู้สูงอายุและครอบครัวในภาวะเศรษฐกิจที่ชะลอตัวถือเป็นความท้าทายที่จะต้องมีบริหารจัดการระบบสนับสนุนให้เพียงพอ ควบคู่กับการฟื้นคืนวัฒนธรรมการช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกันภายในสถาบันครอบครัว ชุมชนและสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ความช่วยเหลือกลุ่มผู้สูงอายุที่ยากจน ขาดคนเลี้ยงดู และกลุ่มเปราะบางที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรและครอบครัว เช่น เด็กเยาวชนในครอบครัวแห้วกลาง ฯลฯ
- การปฏิรูปการศึกษาและการเรียนรู้ เพื่อพัฒนาผู้เรียนให้มีทักษะความสามารถในการคิดวิเคราะห์อย่างมีเหตุผล มีพฤติกรรมนิสัยในการเรียนรู้ด้วยตนเองอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต และสร้างกำลังคนรุ่นใหม่ที่มีทักษะความสามารถสอดคล้องกับการผลิตในอนาคต รวมทั้งเร่งเพิ่มผลิตภาพแรงงานเพื่อทดแทนภาวะสังคมสูงอายุเป็นโจทย์ใหญ่ของประเทศไทยที่ต้องเร่งดำเนินการ
- การวางแผนและบริหารจัดการเมืองในมิติต่างๆ เพื่อรองรับการขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ สนับสนุนการประกอบอาชีพและตอบสนองการดำรงชีวิตของคนเมืองอย่างเกื้อกูล โดยเฉพาะกลุ่มคนรุ่นใหม่และผู้สูงอายุ ควบคู่ไปกับการกำกับดูแลป้องกันไม่ให้เกิดการขยายตัวของความเป็นเมืองส่งผลกระทบทางลบต่อสิ่งแวดล้อมในระดับที่ไม่สามารถเยียวยาฟื้นฟูได้
- การปลูกฝังเจตคติที่เอื้อต่อการดำรงชีวิตในสังคมพหุวัฒนธรรม(multi-generational , multi-racial , multi-cultural) เพื่อเปิดโอกาสให้คนรุ่นใหม่ได้ใช้ศักยภาพในการพัฒนา สร้างการยอมรับคุณค่าใหม่ที่แตกต่างไปจากเดิมเพื่อการอยู่ร่วมกันได้ในสังคมที่มีความหลากหลายมากขึ้น
- การปฏิรูปการเมืองและการเปลี่ยนผ่านสู่ระบอบประชาธิปไตย การแก้ปัญหาคอร์รัปชัน การปฏิรูปภาครัฐทุกระดับให้มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับโลกยุคใหม่ มีธรรมาภิบาลและความเป็นธรรม รวมทั้งการสร้างการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาเชิงสร้างสรรค์ในทุกๆระดับทุกภาคส่วน
- การแก้ปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยกระบวนการสันติสุขและการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่

ด้านที่ 3: ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1. ภาพรวม วาระการพัฒนาที่ยั่งยืนของโลก ค.ศ. 2030 ได้กำหนดทิศทางการรักษาและบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของโลกอย่างบูรณาการ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals : SDGs) ขณะเดียวกัน การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่รุนแรง พันธกรณีและข้อตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ทวีความเข้มข้นขึ้น อีกทั้งมีแนวโน้มที่จะกำหนดเป็นเงื่อนไขหนึ่งในการกำหนดมาตรฐานสินค้าในการค้าระหว่างประเทศด้วย ส่งผลให้ประเทศต่างๆ รวมทั้งประเทศไทยต้องดำเนินมาตรการลด

⁴⁴ เหตุการณ์ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้/ปาตานี ปี 2559: จังหวะในการเปลี่ยนผ่าน จากการต่อสู้ด้วย “อาวุธ” สู่แนวทาง “สันติวิธี” โดย น.ส. สุรรา แก้วนุ้ย, อาจารย์นักวิจัย สถาบันวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรมภาคใต้ มอ.ปัตตานี , 4 มกราคม 2560

การปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างต่อเนื่องและจริงจังในทุกภาคส่วน ทั้งภาคอุตสาหกรรม บริการและการผลิตไฟฟ้า ตลอดจนภาคครัวเรือน จึงเป็นแรงกดดันให้ไทยต้องเปลี่ยนแปลงรูปแบบการผลิตและการบริโภคให้เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และเพิ่มการใช้พลังงานหมุนเวียนและพลังงานชีวภาพเพิ่มมากขึ้น

Roland Berger บริษัทคอนซัลต์ระดับโลก⁴⁵ ชี้ให้เห็นถึงความท้าทายใหญ่ที่ทุกคนจะต้องเผชิญร่วมกันคือการขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติที่ผลิตทดแทนไม่ได้ ในปี 2030 จำนวนประชากรโลกจะพุ่งทะยานถึง 8.4 พันล้านคน การเติบโตของชนชั้นกลางจะส่งผลให้ชุมชนกลายเป็นเมืองและเกิดการขยายตัวของเมืองอย่างรวดเร็ว คาดว่าจะมีคนอาศัยอยู่ในเขตเมืองมากกว่า 5 พันล้านคน โดยเฉพาะในทวีปแอฟริกาและเอเชีย ทำให้ต้องใช้ทรัพยากรน้ำมากกว่าเดิมเกือบ 40% ที่น้ำกังวลคือ จะมีทรัพยากรมากพอสำหรับความต้องการมหาศาลเช่นนี้ได้ก็ต่อเมื่อมีโลกมากถึง 3 ใบ จึงมีความเสี่ยงที่จะขาดแคลนน้ำภายใน 50 ปี กว่าครึ่งหนึ่งของประชากรโลกจะอาศัยอยู่ในบริเวณที่มีทรัพยากรน้ำไม่เพียงพอต่อการบริโภค และบางประเทศจะประสบปัญหาขาดแคลนน้ำรุนแรงในปี 2040

2. การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นปัญหาท้าทายมนุษยชาติในศตวรรษที่ 21 เนื่องจากส่งผลกระทบเป็นลูกโซ่ต่อระบบนิเวศและสิ่งมีชีวิตทั่วโลกในวงกว้าง อาทิ การละลายของธารน้ำแข็ง การเพิ่มขึ้นของระดับน้ำทะเล ความแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศ การเกิดพายุและภัยพิบัติทางธรรมชาติที่รุนแรงขึ้น เป็นต้น

รายงานประจำปี 2559 ขององค์การอุตุนิยมวิทยาโลก (WMO) ระบุว่าอุณหภูมิเฉลี่ยพื้นผิวโลกพุ่งไปอยู่ที่ 14.83 องศาเซลเซียส (มากกว่าปี 2558 ถึง 0.07 องศาเซลเซียส) หมายความว่า มนุษย์โลกต่างกำลังใช้ชีวิตในช่วงเวลาที่ “โลกร้อนที่สุด” ซึ่งมีสาเหตุมาจากก๊าซเรือนกระจกที่เกิดจากกิจกรรมของมนุษย์นั่นเอง และจากการจัดลำดับประเทศที่มีความเสี่ยงสูงต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในระยะยาว โดยองค์กร Germanwatch พบว่า ประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 10 ของประเทศที่จะได้รับผลกระทบจากภาวะโลกร้อนมากที่สุด จากสถิติการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเฉลี่ยรายสาขาของไทยในช่วงปี พ.ศ. 2543 – 2554 แสดงให้เห็นว่า ภาคพลังงานและขนส่งมีส่วนการปล่อยก๊าซมากที่สุดถึงร้อยละ 70.79 ปัจจุบันประเทศไทยให้ความสำคัญกับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นอย่างมาก มีการจัดทำแผนที่นำทางการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศภายใต้กรอบ “ข้อตกลงปารีส” (Paris agreement) มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2559 โดยตั้งเป้าไว้ว่าภายในปี 2573 จะสามารถลดก๊าซเรือนกระจกลงได้อย่างน้อยร้อยละ 20.8 จากการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย ทั้งมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตไฟฟ้า การเพิ่มสัดส่วนพลังงานทดแทน การใช้เชื้อเพลิงชีวภาพ การจัดการขยะและน้ำเสีย รวมถึงการปรับเปลี่ยนสารทดแทนปูนซีเมนต์และสารทำความเย็น

ขณะเดียวกัน มีการประเมินโดยนักวิทยาศาสตร์หลายรายว่าอีกไม่เกิน 20 ปีข้างหน้า ประเทศไทยจะเผชิญกับปัญหาหลากหลายไม่ว่าจะเป็นปริมาณน้ำฝนรายปีเฉลี่ยและจำนวนวันฝนตกในช่วงฤดูฝนจะเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งปริมาณฝนที่มากขึ้นนั้นจะมีช่วงการกระจายตัวไม่มาก แสดงให้เห็นแนวโน้มว่า ประเทศไทยจะมีพื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดภัยแล้งเป็นวงกว้าง ขณะเดียวกันก็มีพื้นที่เสี่ยงอุทกภัยสูงขึ้นมหาศาลเช่นกัน⁴⁶ ซึ่งสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นแล้ว เนื่องจากประเทศไทยได้รับผลกระทบโดยตรงจากภาวะภัยแล้งที่ทำให้ผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำ และมีความเสี่ยงที่จะขาดแคลนน้ำในอนาคต เนื่องจากความต้องการใช้น้ำในประเทศเมื่อปี 2557 มีประมาณ 151,750 ล้านลูกบาศก์เมตร แต่ศักยภาพของการเข้าถึงแหล่งน้ำของภาคส่วนต่างๆ มีเพียง 102,140 ล้านลูกบาศก์เมตร เมื่อประเมินความต้องการใช้น้ำที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นในอนาคต เพราะมีการขยายตัวของเมืองและกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยไม่คำนึงถึงศักยภาพของลุ่มน้ำและการใช้น้ำเพื่อการผลิตและอุปโภคอย่างไม่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะภาคเกษตร ในขณะที่การสร้างแหล่งน้ำต้นทุนขนาดใหญ่ไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากถูกต่อต้านจากประชาชน ประกอบกับการบริหารจัดการน้ำทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ

⁴⁵ เมกะเทรนด์ที่จับตามองในปี 2030 โดย ปิยพร อรุณกรียงไกร , The MOMENTUM 7/12/2016 <http://themomentum.co/successful-feature-5-megatrends-2030>

⁴⁶ จารึกสถิติ “โลก” ร้อนที่สุด “ไทย” ติด 1 ใน 10 ประเทศเสี่ยง โดย ธนวัฒน์ เพ็ชรหล่อเหลียน , พิมพ์ครั้งแรกใน นสพ.โพสต์ทูเดย์ ฉบับวันที่ 29 ม.ค.2560 คอลัมน์ Green Project

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาชนะน้ำแข็งหรือน้ำท่วมยังขาดกลไกในการ บูรณาการระหว่างหน่วยงานและภาคีที่เกี่ยวข้องในการ แก้ไขและบรรเทาปัญหาได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้เกิดความเสียหายจำนวนมากต่อภาคการผลิตและ ประชาชน รวมถึงระบบนิเวศอย่างกว้างขวาง ยิ่งไปกว่านั้น การพัฒนาและบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งในระดับนโยบาย แผนงานและโครงการขนาดใหญ่ และในระดับพื้นที่ยังขาดกระบวนการมีส่วนร่วมและการวิเคราะห์ประเมินผลกระทบด้าน สิ่งแวดล้อม สังคมและเศรษฐกิจก่อนดำเนินการอย่างเป็นระบบ ส่งผลต่อความยั่งยืนในการบริหารจัดการน้ำในระยะยาว ด้วย

นอกจากนี้ ภัยแล้งและภัยธรรมชาติยังเป็นปัญหาสร้างความเสียหายต่อระบบการเพาะปลูก ทำให้ปริมาณ ผลผลิตทางการเกษตรของโลกลดลง อาจก่อให้เกิดความไม่มั่นคงด้านอาหาร สำหรับประเทศไทยเอง ความผันผวนและ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศส่งผลต่อเนื่องไปยังการส่งออกสินค้าเกษตรและอาหาร ซึ่งเป็นแหล่งรายได้สำคัญของ ประเทศ อาจก่อให้เกิดความไม่มั่นคงด้านอาหารทั้งระดับประเทศและระดับครัวเรือน รวมทั้งอาจซ้ำเติมปัญหาความยากจน อีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อประเทศไทยมีปัญหฐานทรัพยากรธรรมชาติลดน้อยและเสื่อมโทรมลงอย่างต่อเนื่อง เพราะ ใช้ประโยชน์เกินกว่าศักยภาพในการฟื้นตัวของระบบนิเวศ⁴⁷

3. ทรัพยากรธรรมชาติที่ร่อยหรอเสื่อมโทรมลงทุกด้านส่งผลให้เกิดความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ มากขึ้น เพราะทรัพยากรธรรมชาติเป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตและประกอบอาชีพของคนในชนบท ถ้าพวกเขาไม่สามารถเข้าถึงหรือได้รับการจัดสรรให้ใช้ประโยชน์ได้จะนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชนและชุมชนในพื้นที่ หลายกรณีมีแนวโน้มจะมีการใช้ความรุนแรงบ่อยครั้งขึ้น อาทิ โครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของรัฐและเอกชนจำนวนมากที่ไม่ได้รับการยอมรับจากชุมชนเพราะกังวลว่าจะทำลายศักยภาพของฐานทรัพยากรในท้องถิ่นและส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิต สุขภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชน แม้กระทั่งการทำเกษตรพันธะสัญญาที่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติอย่างรุนแรง เป็น ต้น รัฐจึงต้องมีกลไกจัดการความขัดแย้ง สร้างธรรมาภิบาลและความเสมอภาคเท่าเทียมในการเข้าถึง การจัดสรรและ แบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นธรรม

ขณะเดียวกัน ปัญหาการถือครองที่ดินในชนบทมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจ สูง มีแนวโน้มตกอยู่ในการครอบครองของคนเมือง กลุ่มนายทุนและชาวต่างชาติมากขึ้น โดยมีสาเหตุมาจากการบุกรุกที่ดิน ป่าสงวน/ชายฝั่งทะเลโดยไม่ถูกกฎหมาย รวมถึงการเปลี่ยนมือจากเกษตรกรยากจนที่ได้รับการจัดสรรที่ดินแต่ไม่สามารถ ทำการเกษตรต่อไปได้ ส่งผลให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำอย่างต่อเนื่อง การปฏิรูปที่ดินอย่างจริงจังจึงเป็นประเด็นท้าทาย ประเด็นหนึ่งที่จะเป็นจุดเปลี่ยนของประเทศไทย⁴⁸

4. ปัญหาสิ่งแวดล้อมเพิ่มสูงขึ้นตามการขยายตัวของเศรษฐกิจเมืองและชุมชน ทั้งจากอุตสาหกรรม ขนาดใหญ่ที่สร้างมลพิษ ขยะมูลฝอยจากครัวเรือนและชุมชน และมลภาวะเป็นพิษจากการขนส่งคมนาคม ในระยะข้างหน้า ปัญหาสิ่งแวดล้อมจะไม่ใช่วิธีทางเทคนิคอีกต่อไปแล้ว แต่เป็นปัญหาการจัดการพฤติกรรมของคนสร้างมลพิษ ยกตัวอย่างปัญหามลพิษในเมือง จะแก้ไขไม่ได้เลยถ้าไม่มีการคัดแยกขยะเสียก่อน ดังนั้น ความท้าทายจึงอยู่ที่การปฏิรูป โครงสร้างการจัดการเชิงสถาบัน เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ภาคเอกชนและประชาชนปรับพฤติกรรมให้เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

⁴⁷ พื้นที่ป่าไม้ของประเทศ ในช่วงปี พ.ศ. 2551-2556 ลดลงเฉลี่ยประมาณปีละ 1 ล้านไร่ จากการบุกรุกทำลายป่าอย่างต่อเนื่อง ส่งผลคุกคามต่อ ความหลากหลายทางชีวภาพ ทรัพยากรทางทะเลลดลงจากการทำประมงที่ผิดกฎหมายและการจับสัตว์น้ำเกินศักยภาพ ขณะที่กิจกรรมทาง เศรษฐกิจ การก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน การท่องเที่ยว ได้ทำให้ระบบนิเวศสำคัญ เช่น ป่าชายเลน แนวปะการัง แหล่งหญ้าทะเลตกอยู่ในภาวะ เปราะบาง

⁴⁸ ฉากทัศน์ชีวิตคนไทยพุทธศักราช 2576 , อ้างแล้ว

โดยผลักดันให้มีการใช้มาตรการทางการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม เช่น เงินอุดหนุน ภาษีคาร์บอน ค่าธรรมเนียม เพื่อนำรายได้จากเครื่องมือเหล่านี้เข้าสู่กองทุนที่จะนำไปใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมให้ดีขึ้น⁴⁹

5. ความมั่นคงด้านพลังงาน/พลังงานทางเลือก ประเทศไทยใช้พลังงานเป็นลำดับที่ 20 ของโลกและลำดับที่ 8 ของเอเชีย โดยต้องพึ่งพิงพลังงานนำเข้าถึงครึ่งหนึ่งของพลังงานทั้งหมด ปริมาณสำรองปิโตรเลียมของไทยจะใช้เวลาใช้ได้ประมาณ 15 ปี และการใช้พลังงานชีวภาพยังมีปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ขณะที่พลังงานชีวภาพยังอยู่ในขั้นตอนการพัฒนาทางเลือกในอนาคตจึงค่อนข้างจำกัดและต้องอาศัยการบริหารจัดการที่ดี โดยเฉพาะเมื่อมีความต้องการใช้พลังงานเพิ่มสูงขึ้นจากการขยายตัวของภาคผลิตและการท่องเที่ยว รวมถึงต้องมีการพัฒนาการใช้พลังงานหมุนเวียนอย่างเป็นระบบด้วย

50

อุตสาหกรรมพลังงานนับว่าเป็นอุตสาหกรรมที่ขาดไม่ได้ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมสมัยใหม่ ท่ามกลางความท้าทายด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและความต้องการการพัฒนาที่คำนึงถึงคนรุ่นหลัง แรงกดดันดังกล่าวเรียกร้องการเปลี่ยนผ่านจากการผลิตพลังงานแบบรวมศูนย์มาเป็นพลังงานสะอาดแบบกระจายศูนย์⁵¹ การเติบโตของพลังงานหมุนเวียนและการเปลี่ยนแปลงอย่างก้าวกระโดดของภาคพลังงานไทยที่ผ่านมาเกิดจากความคืบหน้าของผู้ประกอบการภาคเอกชน ในอนาคตจึงต้องมองโครงสร้างพลังงานไทยทั้งระบบ ส่งเสริมให้ภาคเอกชนและภาคประชาสังคมมีบทบาทมากขึ้น โดยรัฐทำหน้าที่กำหนดนโยบาย มีการกำกับดูแลขององค์กรอิสระ เพื่อให้เกิดการแข่งขันบนกฎกติกาเดียวกัน

ในช่วงที่ผ่านมา ภาพรวมของการใช้พลังงานทดแทนเพื่อการผลิตไฟฟ้าของไทยมีแนวโน้มเติบโตดี โดยมีปัจจัยสนับสนุนที่สำคัญจากภาครัฐที่ต้องการผลักดันการใช้พลังงานทดแทนให้มากขึ้น เพื่อทดแทนการใช้เชื้อเพลิงฟอสซิลให้ได้ร้อยละ 20 ของการใช้พลังงานขั้นสุดท้ายภายในปี 2579 (ปัจจุบันอยู่ที่ร้อยละ 12.9 ของการใช้พลังงานขั้นสุดท้าย) โดยกลุ่มพลังงานที่มีแนวโน้มการผลิตเข้าใกล้เป้าหมายมากที่สุดได้แก่ พลังงานชีวมวล รองลงมาคือ พลังงานแสงอาทิตย์ และพลังงานจากขยะ ส่วนพลังงานลมนั้นยังถือว่าห่างไกลเป้าหมายมากพอสมควร⁵²

องค์กรพลังงานระหว่างประเทศ (International Energy Agency : IEA)⁵³ ได้สำรวจการพัฒนาศักยภาพการผลิตไฟฟ้าประจำปี 2559⁵⁴ เพื่อประเมินความมั่นคงด้านพลังงาน พบว่า ประเทศไทยอาจเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง ซึ่งจะส่งผลต่อรูปแบบการใช้พลังงานในอนาคต เนื่องจากความต้องการใช้ไฟฟ้ามีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และคาดว่าจะเพิ่มขึ้นอีกเป็นเท่าตัวในช่วงปี 2558 – 2579 ขณะที่ภาคการผลิตไฟฟ้าของไทยกระจุกตัว มีการใช้เชื้อเพลิงก๊าซธรรมชาติถึงสองในสามของการผลิตไฟฟ้าทั้งหมด แหล่งก๊าซธรรมชาติของไทยเริ่มลดลงอย่างรวดเร็ว ทำให้ต้องพึ่งพาการนำเข้าจากประเทศเมียนมาร์ ประเทศไทยวางแผนที่จะเพิ่มความหลากหลายของการใช้เชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้า โดยเพิ่มสัดส่วนการใช้ถ่านหินและพลังงานหมุนเวียนมากขึ้น มีการตั้งเป้าหมายการใช้พลังงานหมุนเวียนในสัดส่วนที่นับว่าสูง และท้าทายที่สุดในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เรียงลำดับความสำคัญจากพลังงานแสงอาทิตย์ พลังงานชีวมวลและ

⁴⁹ ฉกทศน์ชีวิตคนไทยพุทธศักราช 2576 , อ้างแล้ว

⁵⁰ ฉกทศน์ชีวิตคนไทยพุทธศักราช 2576 , อ้างแล้ว

⁵¹ งานเสวนา “มองอนาคตพลังงานไทย เราควรถกกันเรื่องอะไร ?” จัดโดย บริษัท ปาสาละ จำกัด เมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2559

⁵² บทวิเคราะห์เรื่อง “พลังงานทดแทนยังไปได้: คาดเม็ดเงินลงทุนปี 2559-2561 สะพัดราว 1.1-1.5 แสนล้านบาท” โดย ศูนย์วิจัยกสิกรไทย . มิถุนายน 2559

⁵³ องค์กรพลังงานระหว่างประเทศ (International Energy Agency : IEA) เป็นองค์กรอิสระ ก่อตั้งขึ้นเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2517 มีหน้าที่หลัก 2 ประการคือ การส่งเสริมความมั่นคงด้านพลังงานแก่ประเทศสมาชิกเพื่อเตรียมความพร้อมรับมือกับความไม่แน่นอนในการจัดหาน้ำมัน และการนำเสนองานวิจัยและบทวิเคราะห์ที่เกี่ยวข้องกับมาตรการจัดการพลังงานเพื่อให้มีแหล่งพลังงานที่มั่นคง สะอาด ในราคาที่เหมาะสมสำหรับประเทศสมาชิกทั้ง 29 ประเทศ และประเทศอื่นๆ

⁵⁴ การประเมินความมั่นคงด้านพลังงานของประเทศไทยประจำปี 2559 โดย International Energy Agency

พลังงานลม ภายในปี 2579 สัดส่วนพลังงานทดแทนตามแผนนี้จะทำให้การผลิตพลังงานหมุนเวียนในประเทศไทยเพิ่มขึ้นเป็นสามเท่า แม้ว่าการพัฒนาพลังงานทดแทนจะมีความสำคัญ แต่เป้าหมายด้านพลังงานทดแทนที่วางแผนไว้อาจถูกจำกัดโดยโครงข่ายระบบส่งไฟฟ้าของไทย เพราะการพัฒนาโครงข่ายไฟฟ้าเป็นปัจจัยหลักในการผลักดันเทคโนโลยีพลังงานหมุนเวียน ซึ่งอาจพัฒนาได้ยากในพื้นที่ที่มีการผลิตไฟฟ้าแบบเดิม⁵⁵ อีกทั้งนโยบายสนับสนุนขาดความต่อเนื่อง และการลงทุนมีความยุ่งยากเนื่องจากกระบวนการขอใบอนุญาตที่ซับซ้อน

อนึ่ง ที่ประชุมสหประชาชาติเรื่องสภาพภูมิอากาศได้มีมติเห็นชอบเมื่อเดือนธันวาคม 2558 ส่งผลให้แผนงานด้านพลังงานต่าง ๆ ของแต่ละประเทศต้องพิจารณาถึงเป้าหมายด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศด้วย ประเทศไทยตั้งเป้าหมายหลักที่จะลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในภาคการผลิตไฟฟ้าลงร้อยละ 20 - 25 ภายในปี 2573 จึงจำเป็นต้องทบทวนปริมาณหรือสัดส่วนการใช้เชื้อเพลิงถ่านหินในการผลิตไฟฟ้าให้สอดคล้องกันด้วย

นอกจากนี้ ประเทศไทยยังตั้งเป้าหมายที่จะประหยัดพลังงานผ่านการพัฒนาการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพในอาคารและโรงงาน โดยใช้กลไกของกฎหมายการก่อสร้างอาคาร มาตรการจูงใจทางการเงิน และการส่งเสริมการใช้หลอดไฟ LED ซึ่งหากสามารถดำเนินการได้จะช่วยให้บรรลุเป้าหมายความมั่นคงด้านพลังงานที่วางไว้ได้ แต่ที่ผ่านมามีอุปสรรคในการดำเนินงาน คือ ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานรัฐ มีการพัฒนาระบบตรวจวัดรายงานค่อนข้างช้า ขาดการปฏิรูปภาษีที่จะผลักดันการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ

ประเด็นท้าทายในการพัฒนาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- การวางแผนการใช้ที่ดินระดับลุ่มน้ำและการบริหารจัดการน้ำเชิงบูรณาการ ครอบคลุมการมีน้ำกินน้ำใช้ที่มีคุณภาพอย่างเพียงพอและเพียงพอ จัดการปัญหาอุทกภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- การสร้างโครงข่ายพลังงานทดแทนอย่างเป็นระบบ เพื่อรองรับการขยายตัวของภาคการผลิตและการท่องเที่ยวภายใต้ข้อจำกัดด้านพลังงานที่มีอยู่
- การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นและคนในพื้นที่มีบทบาทและมีส่วนร่วมในการป้องกันแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในทุกระดับภายใต้บริบทการเมืองแบบรวมศูนย์อำนาจ เช่น การสร้างเขื่อน โรงไฟฟ้า การกำจัดขยะ การแก้ปัญหาหมอกพิษและหมอกควัน(ภาคเหนือ) การแก้ปัญหาแย่งชิงน้ำระหว่างประเทศ ฯลฯ

กล่าวโดยสรุป ประเทศไทยต้องเผชิญหน้ากับความท้าทายหลายด้าน บางด้านต้องอาศัยการจัดการอย่างต่อเนื่องในระยะยาว ได้แก่ ปัญหาเชิงโครงสร้างทั้งการปฏิรูปการศึกษาและการเรียนรู้เพื่อพัฒนาคุณภาพคน การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ การขจัดปัญหาคอร์รัปชัน การพัฒนากลไกรัฐ-สังคม-การเมืองให้มีประสิทธิภาพและธรรมาภิบาล ขณะที่ความท้าทายบางด้านสามารถจัดการได้ในระยะสั้นและระยะปานกลาง เช่น การพัฒนาเทคโนโลยีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การเตรียมการสำหรับสังคมสูงอายุ การสร้างความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคอาเซียนและประเทศมหาอำนาจ เป็นต้น

⁵⁵ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยวางแผนที่จะขยายเครือข่ายให้ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดภายในปี 2562 โครงข่ายสายไฟแรงสูงนี้เป็นก้าวสำคัญที่จะทำให้ประเทศไทยค้นพบศักยภาพด้านพลังงานหมุนเวียน และสนับสนุนการพัฒนาการผลิตไฟฟ้าอย่างกว้างขวางมากขึ้น

ภาคผนวก 2

ยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาประเทศไทย

ส่วนนี้เป็นการประมวลสรุปสาระสำคัญของยุทธศาสตร์ แผนและนโยบายสำคัญ ซึ่งเป็นกรอบแนวทางการพัฒนาประเทศไทยในระยะต่อไป ครอบคลุมตั้งแต่ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) และนโยบาย Thailand 4.0 รวมถึงเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ซึ่งเป็นวาระการพัฒนาสำคัญของโลกด้วย

1. ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 – 2579)¹

วิสัยทัศน์: ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

ความมั่นคง: ปลอดภัยจากภัยทั้งภายในและภายนอกประเทศในทุกระดับ มั่นคงในเอกราชและอธิปไตย มีสถาบันชาติ ศาสนาและพระมหากษัตริย์ที่เข้มแข็ง ระบบการเมืองเป็นกลไกบริหารประเทศตามหลักธรรมาภิบาล ประชาชนมีความมั่นคงในชีวิต ครอบครัวอบอุ่น ชุมชนเข้มแข็ง สังคมมีความปรองดองสามัคคี มีความมั่นคงของอาหาร พลังงานและน้ำ

ความมั่งคั่ง: เศรษฐกิจขยายตัวต่อเนื่องเข้าสู่กลุ่มประเทศรายได้สูง มีความสามารถในการแข่งขันสูง มีบทบาทสำคัญในระดับภูมิภาคและระดับโลก มีความสมบูรณ์ในทุนที่สร้างการพัฒนาต่อเนื่อง ความเหลื่อมล้ำลดลง ประชาชนได้รับผลประโยชน์อย่างเท่าเทียมกันมากขึ้น

ความยั่งยืน: การเจริญเติบโตของเศรษฐกิจไม่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติเกินพอดี ไม่สร้างมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมจนเกินความสามารถในการรองรับและเยียวยาของระบบนิเวศน์ การผลิตและการบริโภคเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน มุ่งประโยชน์ส่วนรวมอย่างยั่งยืน

อนาคตประเทศไทยปี 2579 : รวมมือกันขับเคลื่อนประเทศไทยให้ก้าวไปสู่

- เศรษฐกิจและสังคมไทยพัฒนาย่างมั่นคงและยั่งยืน โดยสถาบันหลักของชาติดำรงอยู่อย่างมั่นคง เป็นจุดยึดเหนี่ยวของสังคม มีความสามัคคีของคนในชาติ มีความสงบและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขในทุกพื้นที่ มีระดับรายได้ในกลุ่มประเทศมีรายได้สูง มีความเป็นธรรมในสังคมและความเหลื่อมล้ำลดลงในทุกมิติ และมีบทบาทสำคัญในภูมิภาคและโลก
- ระบบเศรษฐกิจมีความเป็นชาติการค้าบนฐานการขยายตัวของการค้าส่งค้าปลีกและเศรษฐกิจดิจิทัลที่เข้มข้นขึ้น มีการเติบโตอย่างมีคุณภาพ กระจายฐานการผลิตและบริการไปในพื้นที่ต่าง ๆ อย่างทั่วถึง มีเสถียรภาพ แข่งขันบนฐานการพัฒนานวัตกรรม มีฐานการผลิต บริการและการลงทุนที่เชื่อมโยงในอาเซียน เพื่อให้ประเทศไทยเข้าสู่การมีรายได้สูงภายในปี 2579 และเป็นประเทศพัฒนาแล้ว โดยภาคเกษตร เป็นฐานการผลิต bio – based สำคัญ เป็นฐานการผลิตอาหารที่มั่นคงและปลอดภัย ภาคอุตสาหกรรม มีฐานอุตสาหกรรมเดิมที่มีศักยภาพสูงขึ้น มีอุตสาหกรรมอนาคตที่ได้รับการ

¹ ที่มา : 1) เอกสารประกอบการบรรยาย (powerpoint) เรื่อง “ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี อนาคตประเทศไทย เพื่อความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” โดย ดร.ปรเมธี วิมลศิริ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ , หลักสูตรวิทยากรประกาศนียบัตรระดับสูง (วปส.) รุ่นที่ 6 เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2559 ณ ห้องประชุมสถาบันวิทยาการประกาศนียบัตรระดับสูง สำนักงาน คปภ. และ เอกสารประกอบการบรรยาย (powerpoint) เรื่อง “ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี Sustainable Development Goals และแผนฯ 12 ของประเทศ” โดย น.ส. ลดาวัลย์ คำภา รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ , เวทีสาธารณะนโยบายน้ำ สกว. ครั้งที่ 7 เรื่อง “การเชื่อมโยงยุทธศาสตร์การบริหารจัดการน้ำกับยุทธศาสตร์ชาติ” เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2559 ณ โรงแรมเอทัส ลุมพินี กรุงเทพฯ

2) เอกสาร “ร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) (สรุปย่อ)” พฤษภาคม 2559

พัฒนาให้เป็นฐานรายได้ใหม่ มุ่งสู่การเป็นศูนย์กลางการผลิต การค้าและการลงทุนในอนุภูมิภาคและภูมิภาคอาเซียน เช่น ศูนย์การผลิตรถยนต์และชิ้นส่วน ศูนย์กลางการผลิตพลังงาน/วัสดุชีวภาพ ศูนย์กลางการผลิตอุตสาหกรรมดิจิทัล ฯลฯ ภาคบริการ ได้รับการพัฒนาระดับคุณภาพและศักยภาพให้สูงขึ้น มุ่งสู่การเป็นศูนย์กลางการลงทุนและการให้บริการของภูมิภาคอาเซียน เช่น ศูนย์กลางการให้บริการสุขภาพ ศูนย์บริการทางการเงิน การศึกษานานาชาติและบริการด้านโลจิสติกส์ ฯลฯ วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเข้มแข็ง เป็นฐานการผลิตและบริการที่สำคัญของประเทศ

- คนไทยมีศักยภาพ สามารถปรับตัวรองรับบริบทการพัฒนาในอนาคต มีทักษะในการวิเคราะห์อย่างมีเหตุผล มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต มีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง มีจิตสำนึกวัฒนธรรมที่ดีงาม รู้คุณค่าความเป็นไทยและมีความรับผิดชอบ เป็นรากฐานที่มั่นคงของชุมชนสังคม ชาติและสถาบันพระมหากษัตริย์

- สังคมไทยเป็นสังคมที่เป็นธรรม มีความเหลื่อมล้ำน้อย อัตราความยากจนต่ำ มีการกระจายโอกาสการเข้าถึงทรัพยากร การสร้างฐานอาชีพ บริการทางสังคมที่มีคุณภาพ และกระบวนการยุติธรรมอย่างทั่วถึง ไม่คอร์รัปชัน ประชาชนทุกช่วงวัยมีคุณภาพชีวิตที่ดี ครอบครัวอยู่ดีมีสุข

- เศรษฐกิจและสังคมพัฒนาอย่างเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม มีระบบเศรษฐกิจสีเขียว ระดับการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ต่ำ มีพื้นที่สีเขียวเพิ่มขึ้น ประชาชนมีพฤติกรรมการผลิตและการบริโภคที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

- ระบบการบริหารภาครัฐมีประสิทธิภาพ ทันสมัย รับผิดชอบ โปร่งใส ตรวจสอบได้และประชาชนมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจและแบ่งภารกิจรับผิดชอบที่เหมาะสมระหว่างส่วนกลาง ภูมิภาคและท้องถิ่น

ยุทธศาสตร์ 6 ประการ ได้แก่

1) **ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง** มีเป้าหมายสร้างเสถียรภาพภายในประเทศและป้องกันภัยคุกคามจากภายนอก รวมทั้งสร้างความเชื่อมั่นในกลุ่มประเทศอาเซียนและประชาคมโลก โดยมีกรอบแนวทางที่สำคัญ อาทิ การเสริมสร้างความมั่นคงของสถาบันหลักและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การปฏิรูปกลไกการบริหารประเทศและพัฒนาความมั่นคงทางการเมือง จัดคอร์รัปชัน สร้างความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม การรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยภายใน การบริหารจัดการความมั่นคงชายแดนและชายฝั่งทะเล การพัฒนาระบบ/กลไก/มาตรการและความร่วมมือระหว่างประเทศทุกระดับ และรักษาคุณภาพความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาคความมั่นคงรูปแบบใหม่ การพัฒนาเสริมสร้างศักยภาพการผนึกกำลังป้องกันประเทศ สร้างความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านและมิตรประเทศ การพัฒนาระบบการเตรียมพร้อมแห่งชาติและระบบบริหารจัดการภัยพิบัติ รักษาความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2) **ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน** เพื่อให้ประเทศไทยสามารถพัฒนาไปสู่การเป็นประเทศพัฒนาแล้ว โดยมีกรอบแนวทางสำคัญ อาทิ การพัฒนาสมรรถนะทางเศรษฐกิจ โดยการรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจ การส่งเสริมการค้าและการลงทุนที่อยู่บนการแข่งขันที่เป็นธรรมและรับผิดชอบต่อสังคม การพัฒนาภาคการผลิตและบริการบนฐานของการพัฒนานวัตกรรมและมีความเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม โดยมีการใช้ดิจิทัลและการค้าที่เข้มข้นเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มและขยายกิจกรรมการผลิตและบริการ โดยมุ่งสู่ความเป็นเลิศในระดับโลกและในระดับภูมิภาคในอุตสาหกรรมหลายสาขาและในภาคบริการที่หลากหลายตามรูปแบบการดำเนินชีวิตและการดำเนินธุรกิจที่เปลี่ยนไป รวมทั้งเป็นแหล่งอาหารคุณภาพ สะอาดและปลอดภัยของโลก การยกระดับผลิตภาพแรงงานและพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) สู่สากลและพัฒนาวิสาหกิจชุมชนและสถาบันเกษตรกร การพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษและเมือง พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน และพัฒนาระบบเมืองศูนย์กลางความเจริญ การลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในด้านการขนส่ง ด้านพลังงาน ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการวิจัยและพัฒนา รวมทั้งการเชื่อมโยงกับภูมิภาคและเศรษฐกิจโลก สร้างความเป็นหุ้นส่วนการพัฒนา กับนานาชาติ

3) ยุทธศาสตร์การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน เพื่อให้เป็นรากฐานที่แข็งแกร่งของประเทศ มีความพร้อมทางกาย ใจ สติปัญญา มีความเป็นสากล มีทักษะการคิดวิเคราะห์อย่างมีเหตุผล มีระเบียบวินัย เคารพกฎหมาย มีคุณธรรมจริยธรรม รู้คุณค่าความเป็นไทย มีครอบครัวที่มั่นคง โดยมีกรอบแนวทางที่สำคัญ อาทิ การพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิตให้สนับสนุนการเจริญเติบโตของประเทศ การยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ให้มีคุณภาพเท่าเทียมและทั่วถึง การปลูกฝังระเบียบวินัย คุณธรรม จริยธรรม ค่านิยมที่พึงประสงค์ การสร้างเสริมให้คนมีสุขภาวะที่ดี และการสร้างความอยู่ดีมีสุขของครอบครัวไทย เสริมสร้างบทบาทของสถาบันครอบครัวในการบ่มเพาะจิตใจให้เข้มแข็ง

4) ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม เพื่อเร่งกระจายโอกาสการพัฒนาและสร้างความมั่นคงให้ทั่วถึง ลดความเหลื่อมล้ำไปสู่สังคมที่เสมอภาคและเป็นธรรม โดยมีกรอบแนวทางที่สำคัญ อาทิ การสร้างความมั่นคงและการลดความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจและสังคม การพัฒนาระบบบริการและระบบบริหารจัดการสุขภาพ การสร้างสภาพแวดล้อมและนวัตกรรมที่เอื้อต่อการดำรงชีวิตในสังคมสูงวัย การสร้างความเข้มแข็งของสถาบันทางสังคม ทนทานวัฒนธรรมและความเข้มแข็งของชุมชน และการพัฒนาการสื่อสารมวลชนให้เป็นกลไกในการสนับสนุนการพัฒนา

5) ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อเร่งอนุรักษ์ฟื้นฟูและสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติ มีความมั่นคงด้านน้ำ มีความสามารถในการป้องกันผลกระทบและปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติธรรมชาติ และมุ่งสู่การเป็นสังคมสีเขียว โดยมีกรอบแนวทางที่สำคัญ อาทิ การจัดระบบอนุรักษ์ ฟื้นฟูและป้องกันการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ การวางระบบบริหารจัดการน้ำให้มีประสิทธิภาพทั้ง 25 ลุ่มน้ำ ปรับระบบการบริหารจัดการอุทกภัยอย่างบูรณาการ การพัฒนาและใช้พลังงานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม การพัฒนาเมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศและเมืองที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม การร่วมลดปัญหาโลกร้อนและปรับตัวให้พร้อมกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์และนโยบายการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม

6) ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐมีขนาดที่เหมาะสมกับบทบาทภารกิจ มีสมรรถนะสูง มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลกระจายบทบาทภารกิจไปสู่ท้องถิ่นอย่างเหมาะสม มีธรรมาภิบาล โดยมีกรอบแนวทางที่สำคัญ อาทิ การปรับปรุงโครงสร้าง บทบาท ภารกิจของหน่วยงานภาครัฐให้มีขนาดที่เหมาะสม การวางระบบบริหารราชการแบบบูรณาการ การพัฒนาระบบบริหารจัดการกำลังคนและพัฒนาบุคลากรภาครัฐ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบต่างๆ ให้ทันสมัย เป็นธรรมและเป็นสากล การพัฒนาระบบการให้บริการประชาชนของหน่วยงานภาครัฐ และการปรับปรุงการบริหารจัดการรายได้และรายจ่ายของภาครัฐ

2. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2560 – 2564)²

วัตถุประสงค์

1) เพื่อวางรากฐานให้คนไทยเป็นคนที่สมบูรณ์ มีคุณธรรมจริยธรรม มีระเบียบวินัย ค่านิยมที่ดี มีจิตสาธารณะ และมีความสุข โดยมีสุขภาวะและสุขภาพที่ดี ครอบครัวอบอุ่น เป็นคนเก่งที่มีทักษะความรู้ความสามารถและพัฒนาตนเองได้ต่อเนื่องตลอดชีวิต

2) เพื่อให้คนไทยมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม ได้รับความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรและบริการทางสังคมที่มีคุณภาพ ผู้ด้อยโอกาสได้รับการพัฒนาศักยภาพ รวมทั้งชุมชนมีความเข้มแข็งพึ่งพาตนเองได้

² ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 133 ตอนที่ 115 ก ประกาศ เรื่อง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) วันที่ 30 ธันวาคม 2559

3) เพื่อให้เศรษฐกิจเข้มแข็ง แข่งขันได้ มีเสถียรภาพและมีความยั่งยืน สร้างความเข้มแข็งของฐานการผลิตและบริการเดิมและขยายฐานใหม่โดยการใช้นวัตกรรมที่เข้มข้นมากขึ้น สร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจฐานราก และสร้างความมั่นคงทางอาหาร พลังงานและน้ำ

4) เพื่อรักษาและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้สามารถสนับสนุนการเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน

5) เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพ โปร่งใสและมีการทำงานเชิงบูรณาการของภาคีการพัฒนา

6) เพื่อให้มีการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค โดยการพัฒนาภาคและเมืองเพื่อรองรับการพัฒนายกระดับฐานการผลิตและบริการเดิมและขยายฐานการผลิตและบริการใหม่

7) เพื่อผลักดันให้ประเทศไทยมีความเชื่อมโยงกับประเทศต่าง ๆ ทั้งในระดับอนุภูมิภาค ภูมิภาคและนานาชาติ ได้อย่างสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ รวมทั้งให้ประเทศไทยมีบทบาทนำและสร้างสรรค์ในด้านการค้า การบริการและการลงทุนภายใต้กรอบความร่วมมือต่าง ๆ ทั้งในระดับอนุภูมิภาค ภูมิภาคและโลก

เป้าหมายรวม ประกอบด้วย

1) คนไทยมีคุณลักษณะเป็นคนไทยที่สมบูรณ์ มีวินัย มีทัศนคติและพฤติกรรมตามบรรทัดฐานที่ดีของสังคม ความเป็นพลเมืองที่รู้ มีความสามารถในการปรับตัว มีความรับผิดชอบและทำประโยชน์ต่อส่วนรวม มีสุขภาพกายและใจที่ดี มีวิถีชีวิตที่พอเพียงและมีความเป็นไทย

2) ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้และความยากจนลดลง เศรษฐกิจฐานรากเข้มแข็ง ประชาชนทุกคนมีโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากร การประกอบอาชีพและบริการทางสังคมที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม กลุ่มที่มีรายได้ต่ำสุดร้อยละ 40 มีรายได้เพิ่มขึ้นอย่างน้อยร้อยละ 15

3) ระบบเศรษฐกิจมีความเข้มแข็งและแข่งขันได้ โครงสร้างเศรษฐกิจปรับสู่เศรษฐกิจฐานบริการและดิจิทัล มีระบบการผลิตและให้บริการจากฐานรายได้เดิมที่มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้น และมีการลงทุนในการผลิตและบริการฐานความรู้ชั้นสูงใหม่ๆ ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและชุมชน เศรษฐกิจไทยมีเสถียรภาพและมีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 5 ต่อปี และมีปัจจัยสนับสนุนที่เอื้อต่อการขยายตัวของภาคการผลิตและบริการ

4) ทุนทางธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อมสามารถสนับสนุนการเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม มีความมั่นคงทางอาหาร พลังงานและน้ำ ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในภาคพลังงานและขนส่งไม่น้อยกว่าร้อยละ 7 ภายในปี 2563 มีปริมาณหรือสัดส่วนของขยะมูลฝอยที่ได้รับการจัดการอย่างถูกหลักสุขาภิบาลเพิ่มขึ้น และรักษาคุณภาพน้ำและคุณภาพอากาศในพื้นที่วิกฤตให้อยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน

5) มีความมั่นคงในเอกราชและอธิปไตย สังคมปลอดภัย สามัคคี สร้างภาพลักษณ์ดี และเพิ่มความเชื่อมั่นของนานาชาติ ความขัดแย้งในสังคมและปัญหาอาชญากรรมลดลง ความสูญเสียจากภัยโจรสลัดและการลักลอบขนส่งสินค้าและค่านущย์ลดลง มีความพร้อมที่ปกป้องประชาชนจากการก่อการร้ายและภัยพิบัติทางธรรมชาติ เป็นหุ้นส่วนการพัฒนาที่สำคัญในอนุภูมิภาค ภูมิภาคและโลก

6) มีระบบบริหารจัดการภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ ทันสมัย โปร่งใส ตรวจสอบได้ กระจายอำนาจและมีส่วนร่วมจากประชาชน เพิ่มการใช้ระบบดิจิทัลในการให้บริการ ปัญหาคอร์รัปชันลดลง และการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระมากขึ้น โดยอันดับประสิทธิภาพภาครัฐและอันดับความยากง่ายในการดำเนินธุรกิจในประเทศดีขึ้น การใช้จ่ายภาครัฐและระบบงบประมาณมีประสิทธิภาพสูง ฐานภาษีกว้างขึ้น ดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชันดีขึ้น บุคลากรภาครัฐมีความรู้ความสามารถและปรับตัวได้ทันกับยุคดิจิทัลเพิ่มขึ้น

ยุทธศาสตร์การพัฒนา ประกอบด้วย

- 1) **ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์** โดยมีแนวทางการพัฒนาที่สำคัญ คือ ปรับเปลี่ยนค่านิยมคนไทยให้มีคุณธรรม จริยธรรม มีวินัย จิตสาธารณะและพฤติกรรมที่พึงประสงค์ พัฒนาศักยภาพคนแต่ละช่วงวัยให้มีทักษะความรู้และความสามารถในการดำรงชีวิตอย่างมีคุณค่า ยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต ลดปัจจัยเสี่ยงด้านสุขภาพและเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบสุขภาพ พัฒนาระบบการดูแลและสร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมกับสังคมสูงวัย และผลักดันให้สถาบันทางสังคมมีส่วนร่วมพัฒนาประเทศอย่างเข้มแข็ง
- 2) **ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม** โดยมีแนวทางการพัฒนา คือ เพิ่มโอกาสให้กลุ่มเป้าหมายประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุดให้สามารถเข้าถึงบริการด้านการศึกษา สุขภาพและสวัสดิการสังคมที่มีคุณภาพของรัฐและมีอาชีพ กระจายการให้บริการภาครัฐที่มีคุณภาพให้ครอบคลุมและทั่วถึง เสริมสร้างศักยภาพชุมชน พัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการสร้างความเข้มแข็งการเงินชุมชนและให้มีสิทธิในการจัดการทุน ที่ดินและทรัพยากรภายในชุมชน
- 3) **ยุทธศาสตร์การสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและแข่งขันได้อย่างยั่งยืน** โดยมีแนวทางการพัฒนาที่สำคัญ คือ บริหารจัดการเศรษฐกิจส่วนรวมทั้งด้านการคลังและการเงินให้มีประสิทธิภาพ เสริมสร้างและพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคการผลิตและบริการ โดยสร้างและถ่ายทอดองค์ความรู้ทางวิชาการ วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี นวัตกรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นด้านการเกษตรแบบมีส่วนร่วม ยกระดับการผลิตสินค้าเกษตรและอาหารเข้าสู่ระบบมาตรฐานและสอดคล้องกับความต้องการของตลาด เสริมสร้างขีดความสามารถการผลิตในห่วงโซ่อุตสาหกรรมเกษตร เสริมสร้างศักยภาพของสถาบันเกษตรกรและการรวมกลุ่ม พัฒนาปัจจัยสนับสนุนในการบริหารจัดการภาคเกษตรและสนับสนุนเกษตรกรรุ่นใหม่ พัฒนาต่อยอดความเข้มแข็งของอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพเพื่อยกระดับไปสู่อุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง วางรากฐานการพัฒนาอุตสาหกรรมสำหรับอนาคต เสริมสร้างขีดความสามารถการแข่งขันในเชิงธุรกิจของภาคบริการที่มีศักยภาพ พัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเชิงบูรณาการ พัฒนาภาคการค้าและการลงทุน โดยส่งเสริมการทำตลาดเชิงรุก พัฒนาการอำนวยความสะดวกทางการค้าให้ได้มาตรฐานสากล ส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พัฒนาปัจจัยสนับสนุนเพื่อส่งเสริมการลงทุน ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบเพื่อส่งเสริมการค้าที่เป็นธรรมและอำนวยความสะดวกการค้าการลงทุน พัฒนาระบบทรัพย์สินทางปัญญา
- 4) **ยุทธศาสตร์การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน** โดยมีแนวทางการพัฒนาที่สำคัญ คือ รักษาฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ สร้างสมดุลของการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนและเป็นธรรม โดยอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ อนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน พัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดินและแก้ไขการบุกรุกที่ เพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำและการจัดสรรน้ำ ปกป้องทรัพยากรทางทะเลและป้องกันกักตุนขยะชายฝั่ง วางแผนบริหารจัดการทรัพยากรแร่เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชน เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เร่งรัดให้มีแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในระดับลุ่มน้ำอย่างบูรณาการทั้ง 25 ลุ่มน้ำ เพิ่มประสิทธิภาพการเก็บกักน้ำของแหล่งน้ำต้นทุนและระบบกระจายน้ำให้ดีขึ้น แก้ไขปัญหาวิกฤตสิ่งแวดล้อม โดยเร่งรัดแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศและขยะในพื้นที่วิกฤต ผลักดันกฎหมายและกลไกเพื่อการคัดแยกขยะ สนับสนุนการแปรรูปเป็นพลังงาน สร้างวินัยคนในชาติเพื่อการจัดการขยะอย่างยั่งยืน แก้ไขปัญหาวิกฤตหมอกควันไฟป่าในเขตภาคเหนือและภาคใต้ ปรับปรุงกฎหมายและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเมืองเพื่อรองรับการเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมการผลิตและการบริโภคที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม พัฒนามาตรการและกลไกเพื่อสนับสนุนการลดก๊าซเรือนกระจกในทุกภาคส่วน บริหารจัดการเพื่อลดความเสี่ยงด้านภัยพิบัติอย่างเป็นระบบ ปรับปรุงกลไกและกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพทุกขั้นตอน และพัฒนาความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ

5) ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างความมั่นคงแห่งชาติเพื่อการพัฒนาประเทศสู่ความมั่งคั่งและยั่งยืน โดยมีแนวทางการพัฒนาที่สำคัญ คือ การรักษาความมั่นคงภายใน โดยสร้างจิตสำนึก เสริมสร้างความปรองดองและมีกลไกในการตรวจสอบและพัฒนาภาคการเมือง ป้องกันและแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยกระบวนการสันติสุขและกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ เสริมสร้างศักยภาพในการป้องกันประเทศ โดยพัฒนาระบบงานด้านการข่าว มีระบบเตรียมพร้อมและกลไกเผชิญเหตุที่มีประสิทธิภาพ ส่งเสริมความร่วมมือกับต่างประเทศด้านความมั่นคง รักษาความมั่นคงและผลประโยชน์ของชาติทางทะเล โดยเสริมสร้างความร่วมมือในการรักษาความมั่นคงทางทะเลทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ เพื่อแก้ไขปัญหาพื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อนทางทะเล รวมทั้งพัฒนาความร่วมมือในการแสวงหาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืน

6) ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการในภาครัฐ การป้องกันการทุจริตประพตติมิชอบ และธรรมาภิบาลในสังคมไทย โดยมีแนวทางการพัฒนาที่สำคัญ คือ ปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงาน บทบาท ภารกิจและคุณภาพบุคลากร ภาครัฐให้มีความโปร่งใส ทันสมัย คล่องตัว มีขนาดที่เหมาะสม เกิดความคุ้มค่า โดยกำหนดภารกิจ ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นให้ชัดเจนไม่ซ้ำซ้อน ปรับปรุงกลไกการปฏิบัติงานของภาครัฐให้มีลักษณะบูรณาการ ปรับปรุงกระบวนการงบประมาณและสร้างกลไกในการติดตามตรวจสอบการเงินการคลังภาครัฐให้มีประสิทธิภาพได้มาตรฐานสากล เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพตติมิชอบ และปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมให้มีความทันสมัย เป็นธรรมและสอดคล้องกับข้อบังคับสากล

7) ยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ โดยมีแนวทางการพัฒนาที่สำคัญ คือ พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านขนส่งทั้งระบบ พัฒนาและยกระดับมาตรฐานระบบการบริหารจัดการโลจิสติกส์และห่วงโซ่อุปทานให้ได้มาตรฐานสากลและสนับสนุนการสร้างมูลค่าเพิ่มตลอดห่วงโซ่อุปทาน ส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงาน จัดหาพลังงานให้เพียงพอและสร้างความมั่นคงในการผลิตพลังงาน เพิ่มศักยภาพการบริหารจัดการ การผลิตและการใช้พลังงานทดแทนและพลังงานสะอาด พัฒนาและปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคมของประเทศให้ทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในการสร้างมูลค่าเพิ่มทางธุรกิจ พัฒนาระบบน้ำประปาให้ครอบคลุมและทั่วถึง บริหารจัดการการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพ

8) ยุทธศาสตร์การพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัยและนวัตกรรม โดยมีแนวทางการพัฒนาที่สำคัญ คือ เร่งส่งเสริมการลงทุนวิจัยและพัฒนาและผลักดันสู่การใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์และเชิงสังคม พัฒนาผู้ประกอบการให้เป็นผู้ประกอบการทางเทคโนโลยี พัฒนาสภาวะแวดล้อมของการพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัยและนวัตกรรม ทั้งด้านบุคลากรวิจัย ด้านโครงสร้างพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและด้านการบริหารจัดการ

9) ยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค เมืองและพื้นที่เศรษฐกิจ โดยมีแนวทางการพัฒนาที่สำคัญ คือ พัฒนาภาคเพื่อสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจให้กระจายตัวอย่างทั่วถึง (ภาคเหนือเป็นฐานเศรษฐกิจสร้างสรรค์มูลค่าสูง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือให้หลุดพ้นจากความยากจนสู่เป้าหมายการพึ่งตนเอง ภาคกลางเป็นฐานเศรษฐกิจชั้นนำ ภาคใต้เป็นฐานการสร้างรายได้ที่หลากหลาย) พัฒนาสภาพแวดล้อมเมืองศูนย์กลางของจังหวัดให้เป็นเมืองน่าอยู่ เอื้อต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างมีสมดุล ส่งเสริมการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองอย่างมีบูรณาการภายใต้การมีส่วนร่วม และพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจทั้งพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก พื้นที่เศรษฐกิจพิเศษชายแดน

10) ยุทธศาสตร์ความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนา โดยมีแนวทางการที่สำคัญ คือ ขยายความร่วมมือทางการค้าและการลงทุนกับมิตรประเทศและแสวงหาตลาดใหม่ พัฒนาความเชื่อมโยงด้านการคมนาคมขนส่ง โลจิสติกส์และโทรคมนาคมในกรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคส่งเสริมให้ไทยเป็นฐานของการประกอบธุรกิจ การบริการและการลงทุนที่โดดเด่นในภูมิภาค ส่งเสริมการลงทุนไทยในต่างประเทศ เปิดประตูการค้าและพัฒนาความร่วมมือกับประเทศเพื่อน

บ้านในลักษณะหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ เข้าร่วมเป็นภาคีความร่วมมือระหว่างประเทศโดยมีบทบาทที่สร้างสรรค์ ส่งเสริมความร่วมมือกับภูมิภาคและนานาชาติในการสร้างความมั่นคงในทุกด้าน

3. นโยบาย Thailand 4.0³

Thailand 4.0 เป็นโมเดลเศรษฐกิจที่จะนำพาประเทศไทยให้หลุดพ้นจากกับดักประเทศรายได้ปานกลาง กับดักความเหลื่อมล้ำ และกับดักความไม่สมดุล พร้อม ๆ กับเปลี่ยนผ่านประเทศไทยไปสู่ “ประเทศในโลกรุ่นหนึ่ง” ภายในปี 2575 ที่มีความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืนในบริบทของโลกอย่างเป็นรูปธรรม ตามแนวทางที่แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีได้วางไว้

เป้าหมายการหลุดพ้น 3 กับดัก เพื่อเป็นประเทศในโลกรุ่นหนึ่ง ภายในปี 2575

หลุดพ้นจากกับดักประเทศรายได้ปานกลาง ด้วยการสร้างความมั่งคั่งผ่าน Competitive Growth Engines	หลุดพ้นจากกับดักความเหลื่อมล้ำ ด้วยการสร้างความมั่นคงผ่าน Inclusive Growth Engine	หลุดพ้นจากกับดักความไม่สมดุล ด้วยการสร้างความยั่งยืนผ่าน Green Growth Engine
- การยกระดับขีดความสามารถด้านการวิจัยและพัฒนา - การสร้างคลัสเตอร์ทางด้านเทคโนโลยีและนวัตกรรม - การบ่มเพาะธุรกิจด้านเทคโนโลยี การออกแบบและความคิดสร้างสรรค์ - การพัฒนาวิสาหกิจที่ขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรม - การพัฒนาทักษะและงานใหม่เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงในอนาคต - การสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการทำธุรกิจ - การบริหารจัดการสมัยใหม่ที่พร้อมดำเนินการ ทั้งใน Physical และ Digital Platforms - กิจการร่วมทุนรัฐและเอกชนในโครงการขนาดใหญ่	- การยกระดับ Digital Skill Literacy, ICT Literacy, Information Literacy และ Media Literacy ของคนไทย - การสร้างคลัสเตอร์เศรษฐกิจระดับกลุ่มจังหวัดและจังหวัด - การสร้างเศรษฐกิจระดับฐานรากในชุมชน - การส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม - การส่งเสริมและสนับสนุนให้วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเข้มแข็งและสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก - การยกระดับขีดความสามารถ การเสริมสร้างทักษะและการเติมเต็มศักยภาพของประชาชนให้ทันกับพลวัตจากภายนอก - การสร้างเครือข่ายความร่วมมือในรูปแบบประชารัฐ - การจ่ายภาษีให้แก่ผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดแบบมีเงื่อนไข	- การมุ่งเน้นธุรกิจ การผลิตและการใช้เทคโนโลยีที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม - การมุ่งเน้นการใช้พลังงานทดแทน - การปรับแนวคิดจากเดิมที่คำนึงถึงความได้เปรียบเรื่องต้นทุนเป็นหลัก มาสู่การคำนึงถึงประโยชน์ที่ได้จากการลดความสูญเสียที่เกิดขึ้นทั้งระบบ - การส่งเสริมให้ภาคเอกชนเป็นองค์กรที่ “คิดดีทำดี”

แนวคิดสำคัญ คือ การสร้างความเข้มแข็งจากภายใน (Strength from Within) ควบคู่ไปกับการเชื่อมโยงกับประชาคมโลก(Connect to the World) ตามแนวคิด “ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” โดยขับเคลื่อนผ่านกลไก “ประชารัฐ” โดยที่การสร้าง ความเข้มแข็งภายในจะมุ่งสร้างเศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรม ทุนมนุษย์และเทคโนโลยี และการกระจายความมั่งคั่งและโอกาส ขณะที่การเชื่อมโยงประเทศไทยกับประชาคมโลกจะเน้นการอนุรักษ์โลก การสร้างสันติภาพที่มั่นคง การเติบโตที่ยั่งยืน และการสร้างความเจริญรุ่งเรืองร่วมกัน

เป้าหมายของนโยบาย Thailand 4.0 ครอบคลุม 4 มิติ ดังนี้

³ ที่มา : เอกสารวิชาการ “Academic Focus : ประเทศไทย 4.0” สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร กรกฎาคม 2559 , วารสารการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ , ดร.สุวิทย์ เมษินทรีย์ Dr.Suvit Maesincee – Facebook และพิมพ์เขียว Thailand 4.0 โมเดลขับเคลื่อนประเทศไทยสู่ความมั่งคั่ง มั่นคงและยั่งยืน โดย กองบริหารงานวิจัยและประกันคุณภาพการศึกษา (พฤศจิกายน 2559)

มิติที่ 1 ความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ เป็นระบบเศรษฐกิจที่เน้นการสร้างมูลค่าที่ขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรม เทคโนโลยี และความคิดสร้างสรรค์ โดยให้พ้นจากการเป็นประเทศรายได้ปานกลาง มีรายได้ต่อหัวประชากรเพิ่มขึ้นจาก 5,410 ดอลลาร์สหรัฐในปี 2557 เป็น 15,000 ดอลลาร์สหรัฐในปี 2575 อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจจาก 3 - 4% เป็น 5 - 6% ภายใน 5 ปี การเติบโตของจีดีพีจาก 1.3% ในปี 2556 เป็นมากกว่า 5% ต่อปี ต่อเนื่องภายใน 10 ปี ผลักดันไทยเป็นชาติการค้าและศูนย์กลางธุรกิจของภูมิภาคภายใน 10 ปี ผลักดันไทยเป็นศูนย์กลางตลาดทุนของอาเซียนภายใน 10 ปี มี 5 บริษัทข้ามชาติระดับโลกสัญชาติไทยภายใน 10 ปี มีความง่ายในการประกอบธุรกิจใน 10 ลำดับแรกของโลกภายใน 10 ปี เพิ่มระดับการวิจัยและพัฒนาจาก 0.25% เป็น 4.0% ของ GDP สร้างโครงสร้างพื้นฐานทางปัญญาให้แข็งแกร่งภายใน 5 ปี เพื่อปรับเปลี่ยนสัดส่วนการพัฒนาเทคโนโลยีของตนเองต่อการพึ่งพาเทคโนโลยีจากภายนอกจาก 10:90 ในปัจจุบัน เป็น 30:70 ภายใน 10 ปี และปรับขึ้นเป็น 60:40 ภายใน 20 ปี

มิติที่ 2 ความอยู่ดีมีสุขทางสังคม เป็น “สังคมที่เดินหน้าไปด้วยกัน ไม่ทอดทิ้งใครไว้ข้างหลัง” ด้วยการเติมเต็มศักยภาพของผู้คนในสังคม เพื่อสร้างหลักประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจสังคม และฟื้นความสมานฉันท์และความเป็นปึกแผ่นของคนในสังคมให้กลับคืนมาอีกครั้งหนึ่ง โดยที่ระดับความเหลื่อมล้ำในสังคม (วัดผลจาก Gini Coefficient) จาก 0.465 ในปี 2556 เป็น 0.36 ภายในปี 2575 ปรับเปลี่ยนสู่ระบบสวัสดิการสังคมอย่างสมบูรณ์ภายใน 20 ปี เปลี่ยนเกษตรกรให้เป็น Smart Farmers จำนวน 20,000 ครัวเรือน ภายใน 5 ปี และ 100,000 ครัวเรือนภายใน 10 ปี ยกกระดับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมให้เป็น Smart SMEs จำนวน 100,000 สถานประกอบการภายใน 5 ปี และเพิ่มเป็น 500,000 ราย ภายใน 10 ปี พัฒนาวิสาหกิจชุมชนและต่อยอดด้วยเทคโนโลยีและนวัตกรรม และสามารถเข้าสู่ตลาดได้ตามแนวทางประชารัฐจำนวน 20,000 รายภายใน 5 ปี และเพิ่มเป็น 100,000 รายภายใน 10 ปี

มิติที่ 3 การยกระดับคุณภาพมนุษย์ ด้วยการพัฒนาคนไทยให้เป็น “มนุษย์ที่สมบูรณ์ในศตวรรษที่ 21” ควบคู่ไปกับการเป็น “คนไทย 4.0 ในโลกที่หนึ่ง” PISA Score จากลำดับที่ 47 จาก 76 ประเทศ เป็น 1 ใน 20 ประเทศแรก ภายใน 20 ปี ดัชนีการพัฒนามนุษย์ (HDI) จาก 0.722 (ในปี 2556) หรืออันดับที่ 89 เป็น 0.80 (กลุ่ม Very High Human Development) หรือ 50 อันดับแรก ภายใน 10 ปี ยกระดับคุณภาพฝีมือแรงงานให้สอดคล้องกับความต้องการและทิศทางการพัฒนาของประเทศ จำนวน 500,000 คน ภายใน 5 ปี มหาวิทยาลัยไทยติด 100 อันดับแรกของโลก จำนวน 5 สถาบันภายใน 20 ปี และนักวิทยาศาสตร์ไทยได้รับรางวัล Nobel Prize อย่างน้อย 1 รายภายใน 20 ปี

มิติที่ 4 การรักษาสีงแวดล้อม มี “ระบบเศรษฐกิจที่สามารถปรับสภาพตามภูมิอากาศ” ควบคู่ไปกับการเป็น “สังคมคาร์บอนต่ำ” อย่างเต็มรูปแบบ มี 10 เมืองที่น่าอยู่ของโลกภายใน 5 ปี มี 5 เมืองอัจฉริยะอย่างเต็มรูปแบบภายใน 10 ปี

หัวระในการขับเคลื่อน Thailand 4.0 ดังนี้

วาระที่ 1 : การเตรียมคนไทย 4.0 เพื่อก้าวสู่โลกที่หนึ่ง ครอบคลุมการปรับเปลี่ยนใน 4 มิติ คือ

- เปลี่ยนจากคนไทยที่มีความรู้ความสามารถและทักษะที่จำกัด เป็นคนไทยที่มีความรู้และทักษะสูง มีความสามารถในการรังสรรค์นวัตกรรม
- เปลี่ยนจากคนไทยที่มองเห็นประโยชน์ส่วนตัวเป็นคนไทยที่มีจิตสาธารณะและมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม
- เปลี่ยนจากคนไทยแบบ Thai-Thai เป็น คนไทยแบบ Global Thai มีความภาคภูมิใจในความเป็นไทย และสามารถยืนอย่างมีศักดิ์ศรีในเวทีสากล
- เปลี่ยนจากคนไทยที่เป็น Analog Thai เป็น คนไทยที่เป็น Digital Thai สามารถดำรงชีวิต เรียนรู้ทำงาน และประกอบธุรกิจได้อย่างเป็นปกติสุขในโลกยุคดิจิทัล

แนวทางการพัฒนาที่สำคัญ ประกอบด้วย

1) การปรับเปลี่ยนกระบวนการเรียนรู้ของคนไทยทั้งระบบ เพื่อเสริมสร้างแรงบันดาลใจ มีความมุ่งมั่น เพื่อให้มีชีวิตอยู่อย่างมีพลังและมีความหมาย บ่มเพาะความคิดสร้างสรรค์และความสามารถในการรังสรรค์นวัตกรรมใหม่ๆ ปลุกฝังจิตสาธารณะ ยึดประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้ง และมุ่งการทำงานให้เกิดผลสัมฤทธิ์

2) การพัฒนาสู่ “แรงงาน 4.0” ที่มีความรู้และทักษะสูง โดยช่วยให้บุคคลรู้ถึงทางเลือกในการศึกษา ฝึกอบรมและพัฒนาอาชีพให้ตอบสนองความต้องการของภาคอุตสาหกรรม ส่งเสริมการพัฒนาเส้นทางวิชาชีพบนฐานทักษะและความเชี่ยวชาญ และสร้างวัฒนธรรมการเรียนรู้ตลอดชีวิต

3) การเติมความรู้ พัฒนาทักษะและสร้างภูมิคุ้มกันทางสังคมให้คนไทยและกลุ่มเสี่ยงมีความเข้มแข็ง

4) การสร้างและส่งเสริมโอกาสทางสังคม ลดความไม่เท่าเทียมกัน เช่น ให้เงินอุดหนุนด้านสวัสดิการต่างๆ เช่น การศึกษา สุขภาพ ที่อยู่อาศัย ฯลฯ สนับสนุนการประกอบอาชีพหลักและอาชีพเสริม มีมาตรการช่วยเหลือคนจนและคนด้อยโอกาส โดยกำหนดเงื่อนไขที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาในระยะยาว ส่งเสริมให้ผู้สูงอายุมีโอกาสในการประกอบอาชีพที่หลากหลาย มีแหล่งรายได้ต่อเนื่องรองรับสังคมผู้สูงอายุ รวมทั้งการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพและการเข้าถึงบริการภาครัฐ

5) การสร้างและพัฒนากลไกในระดับพื้นที่ เพื่อพัฒนาให้เกิดกลไกขับเคลื่อนที่คนไทยส่วนใหญ่มีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมและทั่วถึง เช่น พัฒนากลไกการสร้างความรู้ให้กระจายไปถึงชุมชน ส่งเสริมการสร้างนวัตกรรมและการจัดสวัสดิการให้สอดคล้องกับบริบทพื้นที่ เสริมสร้างศักยภาพครอบครัวและชุมชน พัฒนาชุมชนแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างเครือข่าย ส่งเสริมการพัฒนาและขับเคลื่อนเพื่อสังคมขององค์กรต่างๆ

วาระที่ 2 : การพัฒนาคลัสเตอร์เทคโนโลยีและอุตสาหกรรมแห่งอนาคต โดยนำร่องด้วย 10 อุตสาหกรรมแห่งอนาคตจากการต่อยอด 5 อุตสาหกรรมเดิม (The First S-Curves) ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่มีฐานที่แข็งแรงอยู่แล้วในระดับหนึ่ง แต่จำเป็นต้องต่อยอดให้มีการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีและรังสรรค์นวัตกรรม เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มและสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก ประกอบด้วย อุตสาหกรรมยานยนต์สมัยใหม่ (Next-Generation Automotive) อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์อัจฉริยะ (Smart Electronics) อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวกลุ่มรายได้ดีและการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ (Affluent, Medical and Wellness Tourism) การเกษตรและเทคโนโลยีชีวภาพ (Agriculture & Biotechnology) อุตสาหกรรมอาหารแห่งอนาคต (Food for the Future) ควบคู่ไปกับการสร้าง 5 อุตสาหกรรมใหม่ (The New S-Curves) เพื่อพัฒนาขีดความสามารถให้มีศักยภาพรองรับการแข่งขันในอนาคต ประกอบไปด้วย อุตสาหกรรมหุ่นยนต์เพื่อการอุตสาหกรรม (Robotics) อุตสาหกรรมการบินและโลจิสติกส์ (Aviation & Logistics) อุตสาหกรรมเชื้อเพลิงชีวภาพและเคมีชีวภาพ (Biofuels & Biochemicals) อุตสาหกรรมดิจิทัล (Digital) อุตสาหกรรมการแพทย์ครบวงจร (Medical Hub)

แนวทางการพัฒนาที่สำคัญ ภายใต้ 10 อุตสาหกรรมแห่งอนาคต จะปรับเปลี่ยนจากระบบเศรษฐกิจที่พึ่งพาเทคโนโลยีจากภายนอกเป็นส่วนใหญ่ สู่ระบบเศรษฐกิจที่เน้นการพัฒนาเทคโนโลยีของตนเองในระดับที่เหมาะสม โดยกำหนด 5 กลุ่มเทคโนโลยี/อุตสาหกรรมเป้าหมายที่ต้องการพัฒนาขึ้นในประเทศ ได้แก่ กลุ่มเกษตรและอาหาร ใช้เทคโนโลยีชีวภาพ กลุ่มสุขภาพ ใช้เทคโนโลยีชีวการแพทย์ กลุ่มเครื่องมืออัจฉริยะและหุ่นยนต์ ใช้เทคโนโลยีเมคาทรอนิกส์ กลุ่มดิจิทัลและอินเทอร์เน็ตออฟติง ใช้เทคโนโลยีสมองกลฝังตัว และกลุ่มสร้างสรรค์และวัฒนธรรม ใช้ Service Design ในการสร้างมูลค่า เพื่อปรับเปลี่ยนจากการผลิตสินค้าโภคภัณฑ์เป็นการรังสรรค์นวัตกรรม โดยเน้นการพัฒนาใน 3 นวัตกรรมสำคัญคือ นวัตกรรมในตัวผลิตภัณฑ์ นวัตกรรมในกระบวนการผลิต และนวัตกรรมเชิงธุรกิจ โดยในแต่ละกลุ่มอุตสาหกรรมจะมีการกำหนดวิสัยทัศน์ เป้าหมายการสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจ กลไกการขับเคลื่อน และ Roadmap การพัฒนาที่ชัดเจน

วาระที่ 3 : การบ่มเพาะผู้ประกอบการและพัฒนาเครือข่ายวิสาหกิจที่ขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรม หลักคิดของการสร้างความเข้มแข็งจากภายใน คือการเปลี่ยนการเจริญเติบโตแบบ “รากฝอย” เป็นการเจริญเติบโตแบบ “รากแก้ว”

เพื่อให้สามารถพึ่งพาตนเอง ยืนอยู่บนขาของตนเอง รวมกันเป็นกลุ่มอย่างมีพลัง ทั้ง 5 กลุ่มเทคโนโลยีและอุตสาหกรรม แห่งอนาคต จะเป็นรากแก้วที่ค้ำยันของผู้ประกอบการและเครือข่ายวิสาหกิจที่ขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรม อันประกอบด้วย การเปลี่ยนจากการเกษตรแบบดั้งเดิมเป็นเกษตรที่ทันสมัย (Smart Farmers) การเปลี่ยนจากวิสาหกิจขนาดกลางและ ขนาดย่อมแบบดั้งเดิมไปสู่การเป็นวิสาหกิจที่ทันสมัย (Smart Enterprises) การเปลี่ยนธุรกิจบริการแบบดั้งเดิมเป็นธุรกิจ บริการที่มีมูลค่าสูง (High Value Services) และการส่งเสริมการพัฒนาธุรกิจเกิดใหม่ที่มีศักยภาพสูง (High Potential Startups)

แนวทางการพัฒนาที่สำคัญ ประกอบด้วย การปรับโครงสร้างเกษตรทั้งระบบ การพัฒนาเกษตรที่ ทันสมัยและสร้างระบบนิเวศน์เพื่อการพัฒนา Smart Farmers (การศึกษาและการฝึกอบรม การเข้าถึงแหล่งทุน ข้อมูลและ ระบบสารสนเทศทางการเกษตร การเชื่อมโยงห่วงโซ่ผู้ผลิตสู่ห่วงโซ่ผู้บริโภค และการพัฒนา Platform for Collaboration) การยกระดับขีดความสามารถของ SMEs ตามศักยภาพ 3 กลุ่มเป้าหมาย การยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของ 6 คลัสเตอร์ภาคบริการ การสร้างระบบนิเวศน์เพื่อสนับสนุนธุรกิจ Startups

วาระที่ 4 : การเสริมความเข้มแข็งของเศรษฐกิจภายในประเทศผ่านกลไกของ 18 กลุ่มจังหวัดและ 76 จังหวัด เพื่อกระจายทรัพยากร ความเจริญ ความมั่งคั่งและโอกาสลงไปในระดับพื้นที่ เพื่อตอบโจทย์การพัฒนาขีด ความสามารถในการแข่งขันพร้อมกับการลดความเหลื่อมล้ำให้อยู่ในระดับที่สามารถยอมรับได้

แนวทางการพัฒนาที่สำคัญ ประกอบด้วย การกำหนดตำแหน่งเชิงยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจของทั้ง 18 กลุ่มจังหวัด การพัฒนาโครงสร้างเศรษฐกิจและระบบตลาดภายในประเทศ การจัดตั้ง Innovation Hub ระดับภูมิภาค 5 ด้าน (เกษตรและอาหาร สังคมสูงอายุ เมืองอัจฉริยะ Smart Energy และเศรษฐกิจสร้างสรรค์) การปรับเปลี่ยนการจัดสรร งบประมาณในระดับชาติ ภูมิภาคและจังหวัด และการสร้างกลไกขับเคลื่อนการเติบโตระดับจังหวัด

วาระที่ 5 : การบูรณาการอาเซียน เชื่อมประเทศไทยสู่ประชาคมโลก โดยการวางตำแหน่งเชิงยุทธศาสตร์ เป็นชาติการค้าและเป็นหนึ่งในศูนย์กลางธุรกิจของภูมิภาคเอเชีย (Trading & Service Nation) และบูรณาการเศรษฐกิจใน บริบทของ CLMVT

แนวทางการพัฒนาที่สำคัญ ประกอบด้วย การดึงดูดให้บรรษัทข้ามชาติใช้ประเทศไทยเป็น Regional Head Quarter การพัฒนาคลัสเตอร์อุตสาหกรรม การพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ ในบริเวณชายแดน การพัฒนาให้ประเทศไทยเป็น Logistic Hub การพัฒนาให้ประเทศไทยเป็น Digital Economy อย่าง สมบูรณ์

ทั้งนี้ ต้องมีการปรับเปลี่ยนกลไกภาครัฐ เพื่อรองรับ Thailand 4.0 ใน 7 วาระ ได้แก่ การสร้างรัฐที่น่าเชื่อถือ แหล่งที่มาของนโยบายสาธารณะ การปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจ อำนาจหน้าที่และรูปแบบการปฏิบัติราชการ การสร้าง ภาวการณ์ร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคส่วนต่างๆ การยกระดับขีดความสามารถในการตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลง การบริหารจัดการการเงินและทรัพยากร และการสร้างระบบราชการแบบไร้รอยต่อ

4. เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs)⁴

SDGs นับเป็นภูมิทัศน์ใหม่ที่สร้างแนวโน้มนำการเปลี่ยนแปลงของผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยเป็นแรงกระตุ้นและตัวเร่ง สนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืน ทำให้การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมต่างๆ ตลอดจนการประกอบ ธุรกิจขององค์กรทั้งภาคเอกชนและภาครัฐต้องปรับตัวเพื่อก้าวไปสู่ความยั่งยืน ประเทศไทยได้ให้การรับรองเป้าหมายการ

⁴ เอกสารประกอบการบรรยาย (powerpoint) เรื่อง “ทิศทางประเทศไทยกับการพัฒนาที่ยั่งยืน” โดย ดร.ประเมธี วิลลศิริ เลขานุการคณะกรรมการ พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในการประชุมระดมความคิดเห็นบทบาทภาคเอกชนในการขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2559 ณ โรงแรมปรีซ์พาเลซ กรุงเทพฯ

พัฒนาอย่างยั่งยืน (พ.ศ. 2559 – 2573) ภายใต้ความร่วมมือของสหประชาชาติเมื่อเดือนกันยายน 2558 และนำ SDGs มาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศด้วย เพื่อให้บรรลุเป้าหมายทั้ง 17 ข้อของ SDGs ดังนี้

- 1) No Poverty: ขจัดความยากจนทุกรูปแบบในทุกพื้นที่
- 2) Zero Hunger: ขจัดความหิวโหย บรรลุความมั่นคงทางอาหาร ปรับปรุงโภชนาการและสนับสนุนการทำเกษตรกรรมอย่างยั่งยืน
- 3) Good Health and Well-being: สร้างหลักประกันให้คนมีชีวิตที่มีคุณภาพ และส่งเสริมสุขภาวะที่ดีของคนทุกเพศทุกวัย
- 4) Quality Education: สร้างหลักประกันให้การศึกษาที่มีคุณภาพอย่างเท่าเทียมและครอบคลุม และส่งเสริมโอกาสในการเรียนรู้ตลอดชีวิตสำหรับทุกคน
- 5) Gender Equality: บรรลุความเท่าเทียมระหว่างเพศ และเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่สตรีและเด็กหญิง
- 6) Clean Water and Sanitation: สร้างหลักประกันให้มีน้ำใช้ และมีการบริหารจัดการน้ำและการสุขาภิบาลอย่างยั่งยืนสำหรับทุกคน
- 7) Affordable and Clean Energy: สร้างหลักประกันให้สามารถเข้าถึงพลังงานอย่างยั่งยืนในราคาที่เหมาะสม
- 8) Decent Work and Economic Growth: ส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืนและทั่วถึง และการจ้างงานเต็มอัตราและงานที่มีคุณค่าสำหรับทุกคน
- 9) Industry, Innovation and Infrastructure: สร้างโครงสร้างพื้นฐานที่สามารถต้านทานและรองรับต่อการเปลี่ยนแปลง ส่งเสริมอุตสาหกรรมและนวัตกรรม
- 10) Reduced Inequalities: ลดความไม่เท่าเทียมทั้งภายในและระหว่างประเทศ
- 11) Sustainable Cities and Communities: สร้างความปลอดภัยและภูมิคุ้มกันให้เมืองและการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์
- 12) Responsible Consumption and Production: ส่งเสริมรูปแบบการผลิตและบริโภคที่ยั่งยืน
- 13) Climate Action: เร่งรัดดำเนินการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและผลกระทบ
- 14) Life below Water: อนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางทะเลและมหาสมุทรอย่างยั่งยืน
- 15) Life on Land: ปกป้อง พื้นฟูและส่งเสริมการใช้ระบบนิเวศบนบกอย่างยั่งยืน
- 16) Peace, Justice and Strong Institutions: ส่งเสริมสังคมที่สงบสุข ทุกคนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม สร้างสถาบันที่มีความรับผิดชอบและมีประสิทธิภาพ
- 17) Partnerships for the Goals: เสริมสร้างความแข็งแกร่งของกลไกดำเนินงานและหุ้นส่วนความร่วมมือระดับโลก