



เอกสารข่าวสารงานวิจัยและพัฒนา

Research and Development Newsletter

ปีที่ 22 ฉบับที่ 256 ประจำเดือนธันวาคม 2566



- ❖ การประชุมนำเสนอผลงานของหน่วยงานในระบบวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (ววน.) เพื่อสนับสนุนการทำงานในกระบวนการนิติบัญญัติ
- ❖ นโยบายเงินดิจิทัล: กรณีศึกษาจากต่างประเทศ
- ❖ เทคโนโลยีหุ่นยนต์กับแรงงานมนุษย์มีผลกระทบต่อการเจริญเติบโตของธุรกิจอย่างไร



กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

เอกสารข่าวสารงานวิจัยและพัฒนา

Research and Development Newsletter

ปีที่ 22 ฉบับที่ 256

เดือนธันวาคม 2566

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ข้อมูล ข่าวสาร ด้านการวิจัยและพัฒนา ซึ่งเป็นการเพิ่มพูนความรู้ ให้แก่บุคคลในวงงานรัฐสภา อันเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานด้านนิติบัญญัติ

กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา
สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนสามเสน เขตดุสิต
กรุงเทพมหานคร 10300
โทรศัพท์ 0 2242 5900 ต่อ 5761

ที่ปรึกษา

ว่าที่ร้อยตำรวจตรี อาพัทธ์ สุขะนันท์
รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
รักษาราชการแทน
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
นายมาณิศ อินทนิม
ผู้อำนวยการสำนักวิชาการ
นางสาวนารีลักษณ์ ศิริวรรณ
รักษาราชการในตำแหน่ง
ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานวิจัยและพัฒนา

บรรณาธิการ

นายคณาธิป ไกยชน

กองบรรณาธิการ

นายสิริสร	กระแสร์สุนทร
นางสาวปิยะวรรณ	ปานโต
นายจันทมร	สีหาบุญลี
นางสาววิมลรักษ์	ศานติธรรม
นางสาวปรียวรรณ	สุวรรณสุนย์
นางสาวอัญชลี	จวงจันทร์
นางสาววิจิตรา	ประยูรวงษ์
นางสาววิลาสินี	ฉายรัตน์ตระกูล
นางสาวบุษิตา	ไวทยานนท์

ฝ่ายจัดพิมพ์

นางสาวธณัฐดา	หาเรือนศรี
นางณัฐชานันท์	หนูทองอินทร์

ฝ่ายเผยแพร่

นางภักกัญญา	มากทองไทร
นางสาวนวลละออง	พรแก้ว



บทบรรณาธิการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม (สกสว.) ได้สร้างความร่วมมือด้านการส่งเสริมการนำผลงานวิจัยไปใช้ประโยชน์ในวงงานรัฐสภา โดยได้จัดประชุมร่วมกับ สกสว. ภายใต้หัวข้อ “ผลการดำเนินงานด้านวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (ววน.): 4 ปีของการลงทุน ประเทศได้อะไรและจะไปต่ออย่างไร” ในวันอังคารที่ 3 ตุลาคม 2566 ณ ห้องจัดประชุมสัมมนา B1-2 เวลา 13.00-16.00 นาฬิกา และนำเสนองานวิจัยตามหัวข้อย่อย (Theme) แบ่งเป็น ห้องที่ 1 “ปากท้องดี” “เกษตร อาหารดี” “สิ่งแวดล้อมดี” และห้องที่ 2 “สุขภาพดี” “สังคมสูงวัยดี” “การศึกษาดี” ในวันพุธที่ 4 ตุลาคม 2566 ณ ห้องจัดประชุมสัมมนา B1-2 และห้องจัดประชุมสัมมนา B1-6 เวลา 09.00-16.00 นาฬิกา ซึ่งมีกลุ่มเป้าหมายห้องละ 70 คน รวมกลุ่มเป้าหมายทั้ง 2 วัน เป็นจำนวน 210 คน ประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการ และบุคคลในวงงานรัฐสภา มีเนื้อหาเกี่ยวกับ **การประชุมนำเสนอผลงานของหน่วยงานในระบอบวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (ววน.) เพื่อสนับสนุนการทำงานในกระบวนการนิติบัญญัติ** ซึ่งได้นำเสนอสาระสำคัญในคอลัมน์รอบด้านงานสภา สำหรับงานวิจัยและพัฒนาที่นำเสนอในฉบับนี้มี 2 เรื่อง คือ เรื่อง **การสำรวจภารกิจและงบประมาณของส่วนราชการในพื้นที่เกาะสมุย: การศึกษาเพื่อเตรียมข้อมูลสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่เกาะสมุยเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ** นำเสนอผลการศึกษาอำนาจหน้าที่และสัดส่วนงบประมาณที่เหมาะสมต่อการจัดทำบริการสาธารณะ เมื่อพื้นที่เกาะสมุยได้รับการยกฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่ และเรื่อง **การศึกษาเพื่อทบทวนหลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกินเพื่อเกษตรกรรมให้ชุมชนในเขตป่าสงวนแห่งชาติ** เป็นการศึกษาทบทวนนโยบายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกินให้กับประชาชน และประมวลผลบทเรียนจากการดำเนินนโยบายดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติ รวมถึงการศึกษาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเพื่อวิเคราะห์ข้อจำกัดและอุปสรรคต่าง ๆ ตลอดจนเสนอแนวทางปรับปรุงหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้เกิดความเหมาะสม สำหรับบทความที่น่าสนใจนำเสนอเรื่อง **นโยบายเงินดิจิทัล: กรณีศึกษาจากต่างประเทศ** เป็นการศึกษาโครงการของประเทศญี่ปุ่น จีน ไต้หวัน และเกาหลีใต้ ที่มีรูปแบบและวัตถุประสงค์คล้ายกับโครงการ Digital Wallet ของประเทศไทย ซึ่งเป็นมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจที่สำคัญและประสบความสำเร็จของต่างประเทศ นอกจากนี้ บทความรอบโลกวิจัยยังได้นำเสนอเรื่อง **เทคโนโลยีหุ่นยนต์กับแรงงานมนุษย์มีผลกระทบต่อการเจริญเติบโตของธุรกิจอย่างไร** เพื่อนำเสนอผลกระทบทั้งด้านบวกและด้านลบในการนำเทคโนโลยีหุ่นยนต์มาใช้แทนแรงงานมนุษย์ เพื่อให้เห็นถึงความจำเป็นถึงความจำเป็นถึงความรู้และนวัตกรรมในการภาคอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจของประเทศ

กองบรรณาธิการเอกสารข่าวสารงานวิจัยและพัฒนา หวังเป็นอย่างยิ่งว่า ผู้อ่านจะได้รับสาระความรู้จากบทความในคอลัมน์ต่าง ๆ ของเอกสารข่าวสารงานวิจัยและพัฒนาฉบับนี้ อนึ่ง ภาพปกในครั้งนี้ได้จาก <https://www.wearecp.com/scb-eic-expects-digital-wallet-to-help-stimulate-gdp/> จึงขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้



สารบัญ

หน้า

รอบด้านงานสภา

การประชุมนำเสนอผลงานของหน่วยงานในระบบวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (ววน.)
เพื่อสนับสนุนการทำงานในกระบวนการนิติบัญญัติ

1

เรียบเรียงโดย *คณาธิป ไกยชน*

งานวิจัยและพัฒนา

การสำรวจภารกิจและงบประมาณของส่วนราชการในพื้นที่เกาะสมุย:
การศึกษาเพื่อเตรียมข้อมูลสนับสนุนสำหรับการพัฒนาพื้นที่เกาะสมุย
เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

7

เรียบเรียงโดย *ปิยะวรรณ ปานโต*

การศึกษาเพื่อทบทวนหลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกินเพื่อเกษตรกรรม
ให้ชุมชนในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

15

เรียบเรียงโดย *อัญชลี จวงจันทร์*

บทความที่น่าสนใจ

นโยบายเงินดิจิทัล: กรณีศึกษาจากต่างประเทศ

24

เรียบเรียงโดย *วิจิตรา ประยูรวงษ์*

รอบโลกวิจัย

เทคโนโลยีหุ่นยนต์กับแรงงานมนุษย์มีผลกระทบต่อการเจริญเติบโตของธุรกิจอย่างไร

28

เรียบเรียงโดย *บุชิตา ไททยานนท์*



รอบด้านงานสภา

การประชุมนำเสนอผลงานของหน่วยงานในระบบวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (ววน.) เพื่อสนับสนุนการทำงานในกระบวนการนิติบัญญัติ

เรียบเรียงโดย คณาธิป ไกยชน



ที่มา: พันธมิตร สกสว. จัดทบทวนการพัฒนากำลังคนทักษะสูง หวังเปิดล็อกเทคโนโลยี-นวัตกรรมตอบโจทย์ประเทศ, โดย สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.), 20 ตุลาคม 2566, สืบค้นจาก <https://www.tsri.or.th/news/981/highly-skilled-manpower/>

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.) ได้ลงนามบันทึกความตกลงว่าด้วยการนำผลงานวิจัยไปใช้ประโยชน์ต่อสถาบันนิติบัญญัติ มีวัตถุประสงค์เพื่อเชื่อมโยงระบบวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (ววน.) กับการพัฒนางานด้านนิติบัญญัติของประเทศ ทั้งในส่วนของงานวิจัยและเครือข่ายนักวิจัยในระบบ ววน. เพื่อให้เกิดการนำงานวิจัยไปใช้ประโยชน์ในงานด้านนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นการขยายฐานแหล่งข้อมูลที่สามารถนำมาตอบสนองความต้องการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมาธิการ และบุคคลในวงงานรัฐสภา ที่กว้างขวางมากขึ้น และช่วยให้เกิดการพัฒนาแพลตฟอร์มการวิจัยระดับชาติ (National Platform) รวมถึงการพัฒนากลไกติดตามการนำผลงานวิจัยไปใช้ประโยชน์ให้เป็นระบบมากขึ้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับผลการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ในระบบ ววน. ที่สามารถสร้างผลลัพธ์และผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ โดยมุ่งหวังให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในภาคนโยบายเข้าถึงข้อมูลและสามารถนำวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมไปใช้ในการพัฒนาและขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจึงได้จัดประชุมร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.) ภายใต้วหัวข้อ “ผลการดำเนินงานด้านวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (ววน.): 4 ปีของการลงทุน ประเทศได้อะไรและจะไปต่ออย่างไร”



ในวันอังคารที่ 3 ตุลาคม 2566 เวลา 13.00–16.00 นาฬิกา ณ ห้องจัดประชุมสัมมนา B1–2 อาคารรัฐสภา และนำเสนองานวิจัยตามหัวข้อย่อย (Theme) แบ่งเป็น ห้องที่ 1 “ปากท้องดี” “เกษตร อาหารดี” “สิ่งแวดล้อมดี” และห้องที่ 2 “สุขภาพดี” “สังคมสูงวัยดี” “การศึกษาดี” ในวันพุธที่ 4 ตุลาคม 2566 เวลา 09.00–16.00 นาฬิกา ณ ห้องจัดประชุมสัมมนา B1–2 และห้องจัดประชุมสัมมนา B1–6 อาคารรัฐสภา มีกลุ่มเป้าหมายจำนวนรวมทั้งสิ้น 210 คน ประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการ และบุคคลในวงงานรัฐสภา โดยสาระสำคัญของการจัดประชุมดังกล่าว สรุปได้ดังนี้

1. โจทย์การพัฒนาที่สำคัญและโอกาสของการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (อววน.) ในการตอบโจทย์ประเทศ โดย ดร.กิติพงค์ พร้อมวงค์ ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมแห่งชาติ (สอวช.)

โจทย์ที่สำคัญของประเทศไทยที่ อววน. สามารถสนับสนุนข้อมูลในการแก้ไขปัญหา 5 เรื่อง ได้แก่ 1) โจทย์การนำประเทศออกจากกับดักรายได้ปานกลาง โดยต้องทำให้ประชาชนมีรายได้ต่อคนต่อปีมากกว่า 400,000 บาท หรือประมาณ 30,000 บาทต่อเดือน ในขณะที่ประชาชนที่มีรายได้ปานกลางในจำนวนประชาชนทั้งหมด 76 ล้านคน มีรายได้ต่อเดือนประมาณ 7,000 บาทเท่านั้น 2) โจทย์ด้านความเหลื่อมล้ำของรายได้และคุณภาพชีวิต เมื่อเทียบระหว่างผู้ที่มีรายได้สูงและผู้ที่มีรายได้น้อยพบว่า มีรายได้ต่างกันอย่างมาก เนื่องจากผู้ที่มีรายได้น้อยมีรายได้ต่ำกว่ารายได้ขั้นต่ำ 3) โจทย์การดำรงชีพอย่างมีคุณภาพ ซึ่งครอบคลุมสภาพครอบครัวที่ต้องปราศจากการใช้ความรุนแรงและการดำรงอยู่ในสังคมอย่างสามัคคีปรองดอง 4) โจทย์ของการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยปัจจุบันสถานการณ์โลกได้เปลี่ยนจากภาวะโลกร้อนเข้าสู่ภาวะโลกเดือด น้ำทะเลร้อนขึ้นและน้ำแข็งละลายนำมาซึ่งปัญหาสภาพอากาศแปรปรวน ปัญหาด้านการเกษตร และภัยพิบัติ และ 5) โจทย์เรื่องอนาคตของประเทศ แบ่งเป็น 2 ประเด็นย่อย ได้แก่ ประเด็นที่ 1 คือ ความรู้เท่าทันต่อวิทยาการที่เกิดขึ้นในโลก อาทิ ฟิสิกส์อนุภาค (High Energy Physics) การศึกษาเกี่ยวกับยีนหรือพันธุกรรมของสิ่งมีชีวิต (Genomics) การส่งดาวเทียม ดาราศาสตร์ และประเด็นที่ 2 คือ การพัฒนาคนตั้งแต่ช่วงวัยแรกเกิดจนถึงวัยเกษียณ เพื่อการเพิ่มกำลังคนที่มีสมรรถนะสูง การเพิ่มอาชีพให้กับแรงงานในภาคการเกษตร และการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนกลุ่มฐานราก

2. ระบบวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (ววน.) และกองทุนส่งเสริม ววน. โดย รองศาสตราจารย์ ดร.ปัทมาวดี โพชนุกูล ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.)

ระบบวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (ววน.) เป็นระบบที่ได้รับการปฏิรูปเมื่อปี 2562 และมีพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง 3 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติสภานโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ การวิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. 2562 ซึ่งล้วนเป็นผลผลิตที่เกิดจากรัฐสภาทั้งสิ้น ส่งผลให้มีการใช้ประโยชน์จากนวัตกรรมของประเทศเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 1.33 ของผลิตภัณฑ์รวมในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) และแนวโน้มด้านการลงทุนในระบบวิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรมของประเทศสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง แบ่งเป็นการลงทุนโดยภาคเอกชนร้อยละ 77 และการลงทุนโดยรัฐร้อยละ 23 ดังนั้น หากต้องการให้ประเทศไทยก้าวพ้นกับดักรายได้ปานกลาง จึงมีความจำเป็นต้องเร่งการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะการให้ความสำคัญด้าน ววน. กับการพัฒนาประเทศ



อย่างไรก็ตาม หลายปีที่ผ่านมากองทุนส่งเสริม ววน. ได้ขอรับการจัดสรรงบประมาณต่อรัฐสภา ประมาณ 40,000–60,000 ล้านบาท แต่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ ประมาณ 12,000–18,000 ล้านบาท เท่านั้น แม้จะได้รับการจัดสรรงบประมาณอย่างจำกัด แต่ยังสามารถทำให้การลงทุนด้านวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมเกิดความคุ้มค่าสมประโยชน์อย่างแท้จริง โดยผลักดันให้เกิดงานวิจัยและนวัตกรรมที่มาจากความต้องการของประเทศและประชาชน (Demand-Side) มากกว่าเกิดจากความสนใจของนักวิจัย (Supply-Side) การใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม (Appropriate Technology: AT) ในการพัฒนาประเทศ และการสร้างเครือข่ายการพัฒนาวิจัยและนวัตกรรมอย่างเป็นระบบ ซึ่งประกอบด้วยภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ และหน่วยบริหารจัดการทุน (PMU) ทั้ง 9 แห่ง ได้แก่ สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ (วช.) สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ (สนช.) สำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร (องค์การมหาชน) (สวก.) สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) หน่วยบริหารและจัดการทุนด้านการพัฒนากำลังคน และทุนด้านการพัฒนาสถาบันอุดมศึกษา การวิจัยและการสร้างนวัตกรรม (บพค.) หน่วยบริหารและจัดการทุนด้านการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (บพข.) หน่วยบริหารและจัดการทุนวิจัยและนวัตกรรมด้านการพัฒนาระดับพื้นที่ (บพท.) สถาบันวิจัยแห่งชาติ (สวช.) และศูนย์ความเป็นเลิศด้านชีววิทยาศาสตร์ (องค์การมหาชน) (คสช.) โดยหน่วยบริหารจัดการทุนมีการให้ทุนวิจัย 2 ประเภท ได้แก่ 1) ทุนสนับสนุนงานเชิงกลยุทธ์ (Strategic Fund) มีแผนและเป้าหมายการวิจัยที่ชัดเจน เพื่อตอบโจทย์ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และ 2) ทุนสนับสนุนงานพื้นฐาน (Fundamental Fund) เพื่อให้หน่วยงานนำงานวิจัยและนวัตกรรมสำหรับตอบโจทย์ภารกิจหน่วยงาน รวมถึงมหาวิทยาลัย กระทรวง และกรมที่ใช้เพื่อการทำวิจัยพื้นฐานและสร้างนักวิจัยรุ่นใหม่ที่อยู่ในอนาคตจะสามารถทำวิจัยเชิงยุทธศาสตร์ได้ อีกทั้งยังได้มีการดำเนินการเพิ่มเติมใน 2 ส่วน คือ 1) การนำผลงานวิจัยไปใช้ประโยชน์ซึ่งเป็นการขยายผลและเป็นการสร้างผลกระทบต่อสังคมและประเทศในระดับสูง ควบคู่กับการใช้นวัตกรรมที่เหมาะสม (Appropriate Innovation) กับการแก้ไขปัญหาเชิงพื้นที่และการใช้ประโยชน์ในภาคอุตสาหกรรมและภาคอื่น ๆ และ 2) โครงการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของโครงสร้างพื้นฐาน เนื่องจากในอดีตมีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวมีน้อยและมีช่องว่างระหว่างการทำงานวิจัยกับความต้องการนำไปใช้ประโยชน์สูง โดยออกแบบให้หน่วยงานระดับกระทรวง หน่วยงานระดับกรม สถาบันการศึกษา และภาคเอกชนสามารถใช้ประโยชน์จากผลงานวิจัยได้ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากยุทธศาสตร์การวิจัยของ ววน. ปี 2567 สามารถแบ่งงานวิจัยตามสัดส่วนด้านเศรษฐกิจร้อยละ 40 ด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมร้อยละ 30 และด้านการรับมือกับความเปลี่ยนแปลงในอนาคตร้อยละ 30

3. การเสวนา “อนาคตประเทศไทย: ก้าวอย่างของการมุ่งสู่การเป็นประเทศพัฒนาแล้วด้วย ววน.”

ดร.สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ ผู้ทรงคุณวุฒิในกรรมการสภานโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมแห่งชาติ ได้อภิปรายว่า เมื่อพิจารณาจากโจทย์ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องแก้ไขตามที่ได้มีการอภิปรายในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร พบว่า ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนเป็นเรื่องเร่งด่วนที่ต้องรีบแก้ไข แต่ผลงานด้านวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมเป็นการคาดการณ์ปัญหาระยะยาวที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งภาครัฐจำเป็นต้องมีการลงทุนในระยะยาว อาทิ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การสร้างถนนในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) การพัฒนาระบบรถไฟความเร็วสูง และรถไฟรางคู่ การพัฒนาระบบโทรคมนาคม และการลงทุน ซึ่งปัจจุบันมีช่องว่างระหว่างการมองภาพปัญหาในระยะสั้นและระยะยาวที่ควรบูรณาการเข้าด้วยกันเพื่อเตรียมความพร้อมในการรับมือการเปลี่ยนแปลงในอนาคต แต่ฝ่ายการเมืองให้ความสำคัญกับแผนปฏิบัติงานเร่งรัด (Quick Win) มากกว่า ในขณะที่เดียวกันยังมี



ความจำเป็นต้องปรับมุมมองของ ววน. ด้วย หากคาดการณ์ปัญหาอนาคตยาวนานมากเกินไป ฝ่ายการเมืองอาจไม่เห็นความเป็นประโยชน์ที่จะมีต่อประชาชน ทำให้การจัดลำดับความสำคัญของงบประมาณด้านการวิจัยลดลง ดังนั้น จึงควรปรับเปลี่ยนมุมมองด้าน ววน. และตระหนักถึงการดำเนินงานตามแผนระยะยาวควบคู่กัน

ดร.กิติพงศ์ พร้อมวงศ์ ผู้อำนวยการสำนักงานสภานโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมแห่งชาติ (สอวช.) ได้อภิปรายว่า ภาครัฐได้พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเฉพาะทางไว้จำนวนมากเมื่อเปรียบเทียบกับข้อมูลเมื่อ 30 ปีก่อน อีกทั้งมีการลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนาเพิ่มจากร้อยละ 0.22 เป็นร้อยละ 1.21 ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยอยู่ในช่วงของการเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากการลงทุนด้านวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม อาทิ โครงการ Innovation Driven Enterprise (IDEs) ที่เป็นโครงการระยะ 5 ปี ภาครัฐสามารถผลิตผู้ประกอบการฐานนวัตกรรมได้ 1,000 ราย มีค่าเฉลี่ยผลประกอบการรายได้รายละ 1,000 ล้านบาท ทำให้เกิดเครื่องมือและกลไกที่มีประสิทธิภาพในการสนับสนุนผู้ประกอบการ เช่น การออกกฎหมายส่งเสริมมหาวิทยาลัยจัดตั้งหน่วยธุรกิจที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลแยกออกจากมหาวิทยาลัยหรือสถาบันวิจัยของรัฐ (University Holding Company) การสร้างเครือข่ายของสถาบันการศึกษา 155 แห่ง และอุทยานวิทยาศาสตร์ที่กระจายอยู่ทั่วทุกภูมิภาค เพื่อรองรับการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก ช่วยเหลือและสนับสนุนเกษตรกรและวิสาหกิจชุมชน เป็นต้น

ดร.สิริพงศ์ อังคสกุลเกียรติ ผู้ช่วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการและโฆษกกระทรวงศึกษาธิการ ได้อภิปรายว่า การขับเคลื่อนวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมจำเป็นต้องประชาสัมพันธ์ข้อมูลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทราบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ซึ่งที่ผ่านมาเคยดำรงตำแหน่งกรรมาธิการวิสามัญดังกล่าว 2-3 ปี และได้ศึกษางบประมาณของ ววน. ซึ่งตอนนั้นเกิดคำถามว่างบประมาณดังกล่าวมีจำนวนค่อนข้างสูง ประมาณ 40,000-50,000 ล้านบาท แต่เมื่อพิจารณาจากข้อมูลแล้ว งบประมาณค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม งานวิจัยที่ดำเนินการจำเป็นต้องได้รับการนำไปใช้จริงและคุ้มค่ากับต้นทุนซึ่งมาจากภาษีของประชาชน รวมทั้งต้องมีการดำเนินการวิจัยอย่างรวดเร็วเพื่อตอบสนองการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนของสังคม ดังนั้น ววน. ควรทำงานเชิงรุกมากขึ้นและกำหนดกรอบการวิจัยของประเทศให้ชัดเจน

ดร.เดชรัตน์ สุขกำเนิด ผู้อำนวยการศูนย์นโยบายเพื่ออนาคต Think Forward Center ได้อภิปรายว่า ภาครัฐจำเป็นต้องเพิ่มงบประมาณด้านการวิจัยและพัฒนา โดยฝ่ายการเมืองต้องหารือกับ ววน. ให้ชัดเจนในประเด็นที่สำคัญ 3 ประเด็น คือ 1) ทิศทางการวิจัยของประเทศ 2) ขอบเขตงานวิจัยที่ตอบโจทย์การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และ 3) ระยะเวลาการทำงานวิจัย ทั้งนี้ เพื่อผลิตงานวิจัยที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ทันที เช่น ปัญหาการเกษตรเพื่อขยายฐานรายได้ของเกษตรกร ปัญหาการกระจายสินค้าเกษตรในท้องถิ่น ปัญหาการพัฒนาเมล็ดพันธุ์ข้าวเพื่อตอบโจทย์การแข่งขันทางการค้า เป็นต้น ทั้งนี้ หากฝ่ายการเมืองและ ววน. สามารถตอบประเด็นหารือที่สำคัญข้างต้นได้ ย่อมมีแนวโน้มที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณด้าน ววน. เพิ่มขึ้น

ศาสตราจารย์กิตติคุณ นายแพทย์สุทธิพร จิตต์มิตรภาพ ประธานกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (กสว.) ได้อภิปรายว่า การสนับสนุนทุนวิจัยจะจัดสรรให้เฉพาะงานวิจัยที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ และผู้ใช้ประโยชน์ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนจำเป็นต้องให้โจทย์แก่ผู้วิจัยเพื่อให้ผลการวิจัยที่จะผลิตออกมาสามารถนำไปใช้ประโยชน์อย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้งมีการคาดคะเนผลการวิจัยว่าจะสามารถนำไปใช้ในทางปฏิบัติได้จริงด้วย นอกจากนี้ ยังต้องสร้างความตระหนักรู้ให้แก่รัฐบาลเกี่ยวกับ



การจัดสรรงบประมาณด้านการวิจัยเป็นรายจ่ายด้านการลงทุนและงานวิจัยจะต้องได้รับการประเมินคุณภาพงานวิจัยด้วย

นอกจากนี้ สำหรับการจัดประชุมตามหัวข้อย่อย (Theme) ในวันพุธที่ 4 ตุลาคม 2566 ได้มีการนำเสนอผลงานวิจัยโดดเด่นที่เชื่อมโยงผลลัพธ์และผลกระทบ เพื่อให้ตอบโจทย์ประเด็นเชิงยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ ภายใต้การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ 4 ด้าน คือ ยุทธศาสตร์ที่ 1 การพัฒนาเศรษฐกิจไทยด้วยเศรษฐกิจสร้างคุณค่าและเศรษฐกิจสร้างสรรค์ ยุทธศาสตร์ที่ 2 การยกระดับสังคมและสิ่งแวดล้อม ยุทธศาสตร์ที่ 3 การพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การวิจัยและนวัตกรรมระดับขั้นแนวหน้า และยุทธศาสตร์ที่ 4 การพัฒนากำลังคนและสถาบันด้านวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม โดยมีประเด็นการเสวนาเพื่อตอบโจทย์ยุทธศาสตร์ดังกล่าวที่หลากหลาย อาทิ ววน. กับการแก้ไขปัญหาความยากจนและเศรษฐกิจฐานราก โมเดลความสำเร็จการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ: กรณีศึกษากระจุกตัวกัน และรฟพุ่มพวงแก้จน นวัตกรรมพร้อมใช้สู่การนำไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่จริง ภายใต้ความสำเร็จโครงการหมู่บ้านนวัตกรรมเพื่อสังคมสำหรับชุมชนสาเกตนคร จังหวัดร้อยเอ็ด ระบบสุขภาพเพื่อสร้างสุขภาวะที่ดีของคนไทยและผลงานวิจัยนวัตกรรมสู่การใช้จริงภายใต้มาตรฐานสากล การกำหนดนโยบายและทิศทางสำคัญต่อการผลักดันระบบสุขภาพและการแพทย์ของประเทศ การสร้างรายได้และมูลค่าทางเศรษฐกิจของภาคการเกษตรและอาหาร ฯลฯ

การนำเสนอผลงานดังกล่าวเป็นผลผลิตจากการลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนาของประเทศ ประกอบกับพระราชบัญญัติส่งเสริมการใช้ประโยชน์ผลงานวิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. 2564 ได้สนับสนุนให้เกิดการนำผลงานวิจัยไปใช้ประโยชน์ในวงกว้างและสร้างผลกระทบต่อประเทศในภาพรวม อีกทั้งการดำเนินงานร่วมกันระหว่างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกับ สกสว. จะเป็นกลไกสำคัญในการส่งผ่านข้อมูลและองค์ความรู้จากงานวิจัยเพื่อสนับสนุนการทำงานในกระบวนการนิติบัญญัติ เนื่องจากผลการวิจัยถือเป็นองค์ความรู้ที่ผ่านกระบวนการศึกษาและกลั่นกรองด้วยระเบียบวิธีที่น่าเชื่อถือ ผ่านการวิเคราะห์และสังเคราะห์จากคณาจารย์ นักวิชาการ ผู้มีความรู้และประสบการณ์โดยตรง จนได้ข้อมูลที่มีความถูกต้อง ชัดเจน เพื่อให้เกิดการพัฒนาและตอบโจทย์การทำงานร่วมกับภาคนโยบาย ตั้งแต่การเข้าถึงความต้องการในระดับพื้นที่สู่การสะท้อนถึงมิติของผลลัพธ์และผลกระทบในระดับประเทศ ตลอดจนการนำผลงานวิจัยและนวัตกรรมไปใช้ประกอบการตัดสินใจและสนับสนุนให้ทุกฝ่ายสามารถขับเคลื่อนประเทศด้วยวิจัยและนวัตกรรม อันจะเกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาประเทศได้อย่างแท้จริง

บรรณานุกรม

กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม. (2563). สกสว. ร่วมกับ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ลงนาม MOU สานพลังงานวิจัยตอบโจทย์พัฒนาประเทศด้านนิติบัญญัติ. สืบค้น 20 ตุลาคม 2566 <https://www.mhesi.go.th/index.php/news-and-announce-all/news-all/1894-mou-4.html>

กิติพงษ์ พร้อมวงศ์. (2566). บรรยายพิเศษ เรื่อง โจทย์การพัฒนาที่สำคัญและโอกาสของการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (อววน.) ในการตอบโจทย์ประเทศ. ในการประชุมนำเสนอผลงานวิจัยและนวัตกรรมของระบบ ววน. เพื่อสนับสนุนการทำงานในกระบวนการนิติบัญญัติ. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร กรุงเทพฯ. สรุปลงความโดย คณาธิป ไกยชน.



ปัทมาวดี โพนบุญกุล. (2566). **บรรยายพิเศษ เรื่อง ระบบวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (ววน.) และ กองทุนส่งเสริม ววน.** ในการประชุมนำเสนอผลงานวิจัยและนวัตกรรมของระบบ ววน. เพื่อสนับสนุนการทำงานในกระบวนการนิติบัญญัติ. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร กรุงเทพฯ. สรุปลงความโดย คณาธิป ไกยชน.

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, กิติพงศ์ พร้อมวงศ์, สิริพงศ์ อังคสกุลเกียรติ, เดชรัต สุขกำเนิด, และสุทธิพร จิตต์มิตรภาพ. (2566). **การเสวนา “อนาคตประเทศไทย: ก้าวอย่างของการมุ่งสู่การเป็นประเทศ พัฒนาแล้วด้วย ววน.”** ในการประชุมนำเสนอผลงานวิจัยและนวัตกรรมของระบบ ววน. เพื่อสนับสนุนการทำงานในกระบวนการนิติบัญญัติ. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร กรุงเทพฯ. สรุปลงความโดย วิลาสิณี ฉายรัตน์ตระกูล.

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม. (2566). **สกสว. ร่วมมือ รัฐสภา สอวช. PMU โชว์ผลงาน 4 ปีแห่งการลงทุนด้านวิจัยและนวัตกรรม มุ่งพัฒนาและต่อยอดตอบโจทย์ ภาคนโยบายสู่การขับเคลื่อนประเทศด้วย ววน.** สืบค้น 20 ตุลาคม 2566
<https://www.tsri.or.th/news/974/4-yrs-outcome-of-sri-investment/>

_____. (8 กันยายน 2566). **เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ใช้สถานที่จัดประชุมและจัดนิทรรศการเพื่อสร้าง การรับรู้เกี่ยวกับผลงานวิจัยและนวัตกรรมของหน่วยงานในระบบ ววน. ที่สามารถสนับสนุนการทำงานของผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการนิติบัญญัติ** [หนังสือราชการ]. (อว6309.FB4.2/249/2566).

ภาพอ้างอิง

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม. (2566). **พันธมิตร สกสว. จัดทบทวนการ พัฒนากำลังคนทักษะสูง หวังเปิดโลกเทคโนโลยี-นวัตกรรมตอบโจทย์ประเทศ.** สืบค้น 20 ตุลาคม 2566 จาก <https://www.tsri.or.th/news/981/highly-skilled-manpower/>



งานวิจัยและพัฒนา

การสำรวจภารกิจและงบประมาณของส่วนราชการในพื้นที่เกาะสมุย:
การศึกษาเพื่อเตรียมข้อมูลสนับสนุนสำหรับการพัฒนาพื้นที่เกาะสมุย
เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

วิจัยโดย ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ และคณะ
เรียบเรียงโดย ปิยะวรรณ ปานโต



ที่มา: เกาะสมุย, โดย องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี, ม.ป.ป., สืบค้นจาก
<https://www.suratpao.go.th/travel/detail/5/data.html>

“เกาะสมุย (Koh Samui)” เป็นเกาะหนึ่งที่สำคัญของจังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งมีพื้นที่ขนาดใหญ่ ถูกจัดลำดับหนึ่งในสามของประเทศไทยรองจากเกาะภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต และเกาะช้าง จังหวัดตราด อีกทั้งยังเป็นพื้นที่ที่มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระดับสูงอย่างต่อเนื่อง โดยส่วนใหญ่มาจากอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว เนื่องจากเกาะสมุยมีแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติที่มีความงดงาม ล้ำค่า และเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวทางทะเลของภาคใต้ฝั่งอ่าวไทย ทำให้ในแต่ละปีมีนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศเข้ามาท่องเที่ยวที่เกาะสมุยเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งก่อนวิกฤติการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ซึ่งในช่วงปี 2561 มีนักท่องเที่ยวเข้ามาท่องเที่ยวเกาะสมุยมากถึง 2,237,202 คน ส่งผลให้อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของเกาะสมุยสามารถสร้างรายได้ให้กับประเทศไทยได้ปีละไม่ต่ำกว่า 12,000–18,000 ล้านบาท หรืออยู่ในลำดับที่ 6 ของรายได้จากแหล่งท่องเที่ยวทั่วประเทศ ด้วยสภาพความเจริญเติบโตและการขยายตัวทางเศรษฐกิจในพื้นที่เกาะสมุยที่เกิดขึ้นมาอย่างต่อเนื่อง นำมาซึ่งผลกระทบ



ต่อการดำเนินวิถีชีวิตของชาวเกาะสมุย ส่งผลให้ชาวเกาะสมุยมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินวิถีชีวิตที่มีมาตั้งแต่บรรพบุรุษให้มีความสอดคล้องกับความเจริญเติบโตและการขยายตัวทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วและรอบด้าน ทั้งจากการเข้ามาของนักท่องเที่ยวชาวไทยและชาวต่างประเทศเป็นจำนวนมากในแต่ละปี ทำให้พื้นที่ของเกาะสมุยกลายเป็นทำเลทองของการประกอบธุรกิจต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการท่องเที่ยว เช่น โรงแรม รีสอร์ท บังกะโล สถานบันเทิง ร้านค้า ธุรกิจนำเที่ยว เป็นต้น สามารถสร้างรายได้ให้ชาวเกาะสมุยเฉลี่ยต่อครัวเรือนได้มากกว่า 50,000 บาทต่อเดือน นับเป็นรายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนที่อยู่ในระดับสูงเมื่อเทียบกับรายได้เฉลี่ยของคนไทยทั่วประเทศที่มีรายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือน 26,946 บาทต่อเดือน และมากกว่ากรุงเทพมหานครที่มีรายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนเพียง 45,707 บาทต่อเดือน

ทั้งนี้ ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการเจริญเติบโตและการขยายตัวทางเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่เกาะสมุยที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและรอบด้านนั้น อาจสร้างให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่าง ๆ ในพื้นที่เกาะสมุยหลากหลายประการ อาทิ ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ปัญหาด้านสวัสดิการสังคมและคุณภาพชีวิต ปัญหาด้านสาธารณสุข โภค ตลอดจนปัญหาด้านโครงสร้างอำนาจหน้าที่ และงบประมาณของเทศบาลนครเกาะสมุยกับหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในพื้นที่ ที่ยังขาดการบูรณาการร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ ประเด็นดังกล่าวได้กลายเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อทั้งในทางตรงและทางอ้อมต่อการดำเนินวิถีชีวิตของประชาชนชาวเกาะสมุย และยังส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์แห่งชาติและรายได้ของประเทศอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ โดยสภาพปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้ทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในพื้นที่เกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี ส่งผลให้เกิดความจำเป็นอย่างยิ่งที่ภาคส่วนต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “เทศบาลนครเกาะสมุย” ซึ่งเป็นหน่วยงานในระดับท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนภายในพื้นที่เกาะสมุยจะต้องเข้ามาเป็นผู้มีบทบาทหลักและมีอำนาจสูงสุดในการขับเคลื่อนการพัฒนา และส่งมอบบริการสาธารณะต่าง ๆ ในพื้นที่เกาะสมุยเพื่อตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ และความต้องการที่หลากหลายของประชาชนชาวเกาะสมุย โดยที่หน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคควรทำหน้าที่เป็นผู้ให้การสนับสนุนการดำเนินภารกิจด้านการพัฒนามากกว่าเป็นหน่วยงานหลักที่จะเข้าไปดำเนินภารกิจด้านการพัฒนาและส่งมอบบริการสาธารณะต่าง ๆ ในพื้นที่เกาะสมุยด้วยตนเองเช่นเดียวกับในอดีตที่ผ่านมา ตามแนวคิดที่ว่าด้วยการเริ่มต้นที่ท้องถิ่น (Subsidiarity) หากแต่ในสภาพความเป็นจริงในปัจจุบันพบว่า กลไกการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เกาะสมุยหรือเทศบาลนครเกาะสมุยนั้นยังขาดอำนาจหน้าที่และระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในพื้นที่รับผิดชอบของเทศบาลนครเกาะสมุย ซึ่งมีความแตกต่างไปจากขอบเขตพื้นที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรูปแบบเดียวกันกับพื้นที่อื่น ๆ ที่มีการจัดตั้งขึ้นในระดับท้องถิ่นทั่วประเทศ อันส่งผลให้การขับเคลื่อนการพัฒนาและส่งมอบบริการสาธารณะต่าง ๆ ในพื้นที่เกาะสมุย เพื่อตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นตรงความต้องการและความคาดหวังของประชาชนภายในพื้นที่เทศบาลนครเกาะสมุยที่ทวีความรุนแรงขึ้นอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งไม่สามารถดำเนินการบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลอย่างเป็นรูปธรรม ที่ทันต่อสภาพปัญหา ความต้องการและความคาดหวังของประชาชนภายในพื้นที่เกาะสมุย

ด้วยสภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้น ส่งผลให้ภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งในส่วนของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลนครเกาะสมุย นักวิชาการ และประชาชนชาวเกาะสมุย จึงมีความพยายามร่วมกันในการศึกษาและผลักดันให้เทศบาลนครเกาะสมุยเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ



งบประมาณและระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่แตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป โดยมีเป้าหมายเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเกาะสมุยเป็นต้นแบบของกลไกในระดับท้องถิ่นที่มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนภายในพื้นที่เกาะสมุยได้เข้ามามีส่วนร่วม (Public Participation) อย่างต่อเนื่องในการจัดการท้องถิ่นของตน (Local Self Government) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในพื้นที่เกาะสมุยได้อย่างมีประสิทธิภาพและนำมาสู่ประสิทธิผลอย่างเป็นรูปธรรมในการตอบสนองต่อความต้องการและความคาดหวังของประชาชนภายในท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเกาะสมุยเพื่อเป็นต้นแบบของการบริหารจัดการท้องถิ่นนั้น นอกจากจะต้องมีการศึกษาถึงสภาพปัญหา ข้อจำกัดและแนวทางการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ซึ่งในปัจจุบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เกาะสมุย โดยการที่จะจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเกาะสมุยดังกล่าว ยังมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสำรวจถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่และสัดส่วนงบประมาณในการขับเคลื่อนภารกิจด้านการพัฒนาและจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่มีการดำเนินการในพื้นที่เกาะสมุยเพื่อให้ภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมีฐานข้อมูลที่เพียงพอประกอบการพิจารณาและตัดสินใจออกแบบโครงสร้าง อำนาจหน้าที่และงบประมาณในการขับเคลื่อนการบริหารจัดการท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเกาะสมุย

ดังนั้น เพื่อให้เกิดการออกแบบโครงสร้างอำนาจหน้าที่และงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเกาะสมุยที่จะมีการจัดตั้งขึ้น เกิดความครอบคลุมและเหมาะสมสำหรับการขับเคลื่อนการบริหารจัดการท้องถิ่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในพื้นที่เกาะสมุยเพื่อตอบสนองต่อเจตนารมณ์ความต้องการและความคาดหวังของประชาชนภายในพื้นที่เกาะสมุยได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลอย่างเป็นรูปธรรมนั้น งานวิจัยเรื่องนี้จึงมุ่งสำรวจถึงภารกิจของส่วนราชการต่าง ๆ ทั้งราชการส่วนกลางและภูมิภาคที่เข้ามาดำเนินการในพื้นที่อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี ควบคู่ไปกับการศึกษาถึงสัดส่วนงบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ ทั้งหน่วยราชการส่วนกลางและภูมิภาคที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณลงมาดำเนินโครงการต่าง ๆ ในพื้นที่อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยมีเป้าหมายสูงสุดเพื่อจัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และสัดส่วนงบประมาณที่เหมาะสมต่อการจัดทำบริการสาธารณะเมื่อพื้นที่เกาะสมุยได้รับการยกฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่

วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

1. เพื่อสำรวจถึงภารกิจของส่วนราชการต่าง ๆ ทั้งราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่เข้ามาดำเนินการในพื้นที่อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี
2. เพื่อศึกษาถึงสัดส่วนงบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ ทั้งราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณลงมาดำเนินโครงการต่าง ๆ ในพื้นที่อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี
3. เพื่อจัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และสัดส่วนงบประมาณที่เหมาะสมต่อการจัดทำบริการสาธารณะเมื่อพื้นที่เกาะสมุยได้รับการยกฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่



วิธีการศึกษาวิจัย

การวิจัยเรื่องดังกล่าวเป็นการวิจัยในเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลของการวิจัยในประเด็นดังกล่าว โดยคณะผู้วิจัยมุ่งดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลผ่านการวิจัยจากเอกสาร (Documentary Research) ทั้งในส่วนของเอกสารและข้อมูลในชั้นปฐมภูมิ (Primary Source) และชั้นทุติยภูมิ (Secondary Source) ที่มีความเกี่ยวข้องกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานราชการต่าง ๆ ทั้งหน่วยราชการบริหารส่วนกลางและหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการขับเคลื่อนภารกิจด้านการพัฒนาและจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ในพื้นที่เกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี ตลอดจนมุ่งสำรวจงบประมาณและโครงการด้านการพัฒนาและบริการสาธารณะต่าง ๆ ย้อนหลัง 7 ปีงบประมาณ (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558–ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564) โดยแหล่งข้อมูลดังกล่าวอาจอยู่ในรูปแบบของหนังสือ งานวิจัย เอกสาร บทความทางวิชาการ สื่อสิ่งพิมพ์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ กฎหมาย และระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจากแหล่งค้นคว้าข้อมูลต่าง ๆ อาทิ ห้องสมุด หอจดหมายเหตุแห่งชาติ เว็บไซต์ และหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยเรื่องนี้

จากนั้นทำการวิเคราะห์และสรุปผลจากการเก็บรวบรวมข้อมูลการวิจัยและการสรุปผลการศึกษาจากการสำรวจภารกิจและงบประมาณของส่วนราชการในพื้นที่เกาะสมุย ซึ่งทางคณะผู้วิจัยจะดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการวิจัยจากเอกสาร (Documentary Research) เกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ภารกิจ และสัดส่วนงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรลงมาดำเนินโครงการด้านการพัฒนาและบริการสาธารณะต่าง ๆ ของหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางและหน่วยงานราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่มีหน้าที่รับผิดชอบในพื้นที่อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี ย้อนหลัง 7 ปีงบประมาณ (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558–2564) เพื่อสังเคราะห์เป็นข้อเสนอเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และสัดส่วนงบประมาณที่เหมาะสมต่อการจัดทำบริการสาธารณะเมื่อพื้นที่เกาะสมุยได้รับการยกฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่ โดยการจัดทำข้อเสนอแนะและการนำเสนอรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โดยคณะผู้วิจัยได้นำเสนอผลการวิจัยในรูปแบบของการพรรณนาถึงข้อค้นพบจากการวิจัยเพื่อตอบตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ อันเป็นฐานข้อมูลที่มีส่วนสำคัญในการออกแบบโครงสร้างอำนาจหน้าที่และสัดส่วนงบประมาณที่เหมาะสมต่อการจัดทำบริการสาธารณะ เมื่อพื้นที่เกาะสมุยได้รับการยกฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่

ผลการศึกษาวิจัย

1. ภารกิจของส่วนราชการต่าง ๆ ทั้งราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่เข้ามาดำเนินการในพื้นที่อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี ดังนี้

จากการศึกษาข้อมูล พบว่า ณ ปัจจุบันพื้นที่อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี ถือเป็นหนึ่งในพื้นที่ยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวทางทะเลที่สำคัญของภาคใต้ฝั่งอ่าวไทย ที่มีทั้งหน่วยงานราชการต่าง ๆ ทั้งราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่เข้ามาดำเนินการกิจกรรมด้านการพัฒนาและส่งเสริมบริการสาธารณะต่าง ๆ ประจำภายในพื้นที่อำเภอเกาะสมุย โดยพบว่าปัจจุบันอำเภอเกาะสมุยมีหน่วยงานราชการมากถึง 71 หน่วยงานที่เข้ามาดำเนินการในการขับเคลื่อนภารกิจส่งเสริมการพัฒนาและบริหารการสาธารณะต่าง ๆ อย่างรอบด้านที่แตกต่างหลากหลายกันออกไป เช่น ภารกิจด้านคมนาคม ด้านการศึกษา ด้านการสาธารณสุข ด้านโครงสร้างพื้นฐานและการผังเมือง ด้านการ



พัฒนาอาชีพและแรงงาน ด้านการดูแลสุขภาพประชาชนและสิ่งแวดล้อม ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย และด้านความมั่นคง เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการและความคาดหวังของชาวเกาะสมุย

โดยหน่วยงานราชการทั้ง 71 หน่วยงาน สามารถจำแนกออกเป็นหน่วยงานราชการบริหาร ส่วนกลางที่ลงไปปฏิบัติงานในแต่พื้นที่อำเภอเกาะสมุยภายใต้กรอบหรือนโยบายที่ขึ้นตรงต่ออธิบดีหรือหัวหน้า หน่วยงานราชการส่วนกลางตามหลักการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) โดยมีได้ผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด สุราษฎร์ธานี หรือนายอำเภอเกาะสมุย ซึ่งมีจำนวน 45 หน่วยงาน ตลอดจนหน่วยงานราชการบริหารส่วน ภูมิภาคที่ประจำอยู่ในพื้นที่อำเภอเกาะสมุยตามหลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) ในการตัดสินใจของ ส่วนราชการส่วนกลางลงสู่หน่วยงานหรือตัวแทนของรัฐในระดับพื้นที่อำเภอเกาะสมุย (Prefectoral System) เป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจในการขับเคลื่อนภารกิจด้านการพัฒนาและส่งมอบบริการสาธารณะในมิติต่าง ๆ อีกทั้งยังขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานีหรือนายอำเภอเกาะสมุยกับหัวหน้าส่วนราชการในส่วนกลาง ดังกล่าว จำนวน 24 หน่วยงาน และหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ คือ การประปาส่วนภูมิภาค สาขาเกาะสมุย และ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค สาขาเกาะสมุย อีกจำนวน 2 หน่วยงาน

2. สัดส่วนงบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ ทั้งราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหาร ส่วนภูมิภาคที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณลงมาดำเนินโครงการต่าง ๆ ในพื้นที่อำเภอเกาะสมุย จังหวัด สุราษฎร์ธานี จากการสำรวจถึงสัดส่วนงบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ ทั้งราชการบริหารส่วนกลาง และ ราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณลงมาดำเนินโครงการต่าง ๆ ในพื้นที่อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี พบว่า ตลอดระยะเวลา 7 ปีงบประมาณที่ผ่านมา ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 ถึงปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 หน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางและหน่วยงานราชการบริหารส่วนภูมิภาค ต่าง ๆ ได้จัดสรรงบประมาณลงมาดำเนินตามภารกิจด้านการพัฒนาและส่งมอบบริการสาธารณะต่าง ๆ ในพื้นที่อำเภอเกาะสมุยมากถึงปีงบประมาณละ 455-901 ล้านบาท โดยมีทั้งภารกิจองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนจากหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางต่าง ๆ ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 2 ฉบับ และภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ยังไม่ได้รับการถ่ายโอนจากหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางต่าง ๆ และมีสัดส่วนงบประมาณเพียงส่วนน้อย ที่หน่วยงานราชการต่าง ๆ ได้รับการจัดสรรงบประมาณลงมาดำเนินโครงการที่มีได้เป็นอำนาจหน้าที่ของ เทศบาลเกาะสมุย

นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีในฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มี ขอบเขตพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัดสุราษฎร์ธานี ยังได้มีการจัดสรรงบประมาณในแต่ละปีงบประมาณโดยนำมา พัฒนาและจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อตอบสนองต่อเจตนารมณ์ ความต้องการและความคาดหวัง ที่หลากหลายของประชาชนภายในพื้นที่อำเภอเกาะสมุย โดยตลอดระยะเวลา 7 ปีงบประมาณที่ผ่านมาตั้งแต่ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 ถึงปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีได้จัดสรร งบประมาณลงมาเพื่อดำเนินภารกิจด้านการพัฒนาและส่งมอบบริการสาธารณะต่าง ๆ ในพื้นที่อำเภอเกาะสมุย มากถึงปีงบประมาณละ 9-74 ล้านบาท ขณะที่เทศบาลนครเกาะสมุยเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มี ขอบเขตพื้นที่ความรับผิดชอบครอบคลุมทั้งอำเภอเกาะสมุยนั้นซึ่งมีรายได้ตลอดระยะเวลา 7 ปีงบประมาณที่ ผ่านมามากถึง 560-930 ล้านบาท ในการขับเคลื่อนภารกิจด้านการพัฒนาและส่งมอบบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อตอบสนองต่อเจตนารมณ์ ความต้องการและความคาดหวังที่หลากหลายของประชาชนภายในท้องถิ่น เกาะสมุยและการขยายตัวของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในพื้นที่เกาะสมุย



3. ข้อเสนอเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และสัดส่วนงบประมาณที่เหมาะสมต่อการจัดทำบริการสาธารณสุขเมื่อพื้นที่เกาะสมุยได้รับการยกฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่

สำหรับข้อเสนอเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และสัดส่วนงบประมาณที่เหมาะสมต่อการจัดทำบริการสาธารณสุข เมื่อพื้นที่เกาะสมุยได้รับการยกฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่นั้น คณะผู้วิจัยเล็งเห็นว่า อนาคตอันใกล้หากพื้นที่เกาะสมุยได้รับการยกฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่ดังกล่าว ควรมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินภารกิจด้านการพัฒนาและส่งเสริมบริการสาธารณสุขต่าง ๆ ที่หลากหลายและมีความเป็นมืออาชีพของการทำหน้าที่ในความรับผิดชอบต่อภารกิจด้านการพัฒนาและส่งเสริมบริการสาธารณสุขด้านการท่องเที่ยวโดยตรง โดยตามข้อเสนอดังกล่าวนั้นควรมีหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางในระดับกรม/เทียบเท่าที่จะต้องดำเนินการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และภารกิจการพัฒนาและส่งเสริมบริการสาธารณสุขต่าง ๆ ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเกาะสมุย จำนวนทั้งสิ้น 31 กรม/เทียบเท่าใน 13 กระทรวง/เทียบเท่า อาทิ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน ฯลฯ กับ 1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ที่หน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางดังกล่าวจะต้องมีการถ่ายโอน จำนวน 45 อำนาจหน้าที่ โดยกระทรวงมหาดไทยจะเกี่ยวข้องมากถึง 19 อำนาจหน้าที่ นอกจากนี้ ยังมีภารกิจอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานราชการใด ๆ หรือเป็นภารกิจใหม่ที่มีการออกแบบสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเกาะสมุย จำนวน 5 อำนาจหน้าที่

ขณะที่สัดส่วนงบประมาณที่เหมาะสมต่อการจัดทำบริการสาธารณสุขเมื่อพื้นที่เกาะสมุยได้รับการยกฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่นั้น คณะผู้วิจัยเสนอแนะว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่เกาะสมุยควรมีงบประมาณรายรับประจำปีอยู่ระหว่าง 999,918,210 บาท ถึง 1,551,476,060 บาท ซึ่งเป็นสัดส่วนงบประมาณที่เหมาะสมและสอดคล้องต่ออำนาจหน้าที่ใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเกาะสมุย หรือสามารถกล่าวได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเกาะสมุยนั้น มีความจำเป็นที่จะต้องการงบประมาณรายรับในแต่ละปีงบประมาณเพิ่มขึ้นจากงบประมาณรายรับในปัจจุบันของเทศบาลนครเกาะสมุย ประมาณ 296,854,900 บาท ถึง 831,476,060 บาท และเพียงพอต่อการขับเคลื่อนการพัฒนาและส่งเสริมบริการสาธารณสุขต่าง ๆ เมื่อเกาะสมุยได้รับการยกฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่

อย่างไรก็ตาม สำหรับงบประมาณจำนวนดังกล่าวยังไม่ครอบคลุมถึงรายจ่ายประจำของทรัพยากรและบุคลากรที่จะได้รับการถ่ายโอนมาจากหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค รัฐวิสาหกิจ และองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่เกาะสมุยดังกล่าว ควรมีรายรับที่เพิ่มสูงและสามารถพึ่งพาตนเองได้ด้วยการปรับปรุงโครงสร้างของแหล่งที่มาของรายได้ในรูปแบบต่าง ๆ ให้เกิดความเหมาะสม โดยมาจากทั้งในส่วนของการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และรายได้อื่น ๆ ร่วมด้วย เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ ค่าธรรมเนียมการจอดและอากาศยาน ค่าธรรมเนียมในการประกอบกิจการโรงแรมที่ตั้งอยู่ในเขตนครเกาะสมุย ค่าธรรมเนียมเรียกเก็บจากผู้เดินทางเข้า ค่าธรรมเนียมการท่องเที่ยว ค่าธรรมเนียมเรียกเก็บจากผู้ที่มีได้มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในนครเกาะสมุย ค่าธรรมเนียมสนามบิน เงินประกันจากสถานประกอบการที่มีความเสี่ยง ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายขนาดใหญ่



ที่ตั้งอยู่ในเขตนครเกาะสมุย รายได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐ รายได้จากทรัพย์สิน และรายได้จากสาธารณูปโภค เป็นต้น

ความคิดเห็นของผู้เรียบเรียงบทความวิจัย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป อันเนื่องมาจาก “ลักษณะเฉพาะ” ของท้องถิ่นนั้น ๆ จึงจำเป็นต้อง “ออกแบบ” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ขึ้นเพื่อให้รองรับกับภารกิจดังกล่าว ในประเด็นดังนี้

1. พื้นที่เกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี มีความเจริญทางเศรษฐกิจสูง และมีแหล่งท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียง ส่งผลให้มีรายได้หลักจากการท่องเที่ยวเป็นอันดับต้นของประเทศ ดังนั้น การออกแบบเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จำเป็นต้องออกกฎหมายเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่เพื่อให้มีความสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของท้องถิ่น ดังเช่นรูปแบบการบริหารเมืองพัทยาตามกฎหมายเดิม ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ที่มีการนำเอารูปแบบสภา-ผู้จัดการ (City-Manager) (เนื่องจากเมืองพัทยามีลักษณะเป็น “เมืองท่องเที่ยว”) โดยนำรูปแบบการบริหารเทศบาลในประเทศสหรัฐอเมริกามาใช้

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการรับผิดชอบดูแลประชาชนในท้องถิ่นที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างไปจากท้องถิ่นอื่น นอกเหนือจากการมีโครงสร้างการบริหาร การกำหนดที่มาของผู้บริหาร การมีอำนาจหน้าที่จัดบริการสาธารณะ และการบริหารงานบุคคล ซึ่งจะมีการกำหนดบทบาทเฉพาะบางประการให้ต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบอื่นแล้ว และในบางประเทศยังได้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกับผู้มีอำนาจกำกับดูแลให้แตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น อาทิ กรุงโซล ประเทศเกาหลีใต้ จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลและขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีโดยตรง ในส่วนของประเทศไทยพื้นที่กรุงเทพมหานครจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยตรงของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

3. เมื่อพิจารณาว่าท้องถิ่นใดควรที่จะบริหารจัดการในรูปแบบ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ” โดยควรพิจารณาประเด็นสำคัญในเรื่องของ “รายได้” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องมียาไรได้มากพอและสามารถบริหารจัดการเองได้ ซึ่งถ้าหากท้องถิ่นไม่มีศักยภาพทางรายได้ที่พอเพียงในการนำมาใช้จัดบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้กับประชาชนได้และท้องถิ่นนั้นยังต้องพึ่งพารัฐบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ซึ่งจะทำให้ท้องถิ่นดังกล่าวขาดอิสระในด้านการคลังอีกด้วย

4. หลักการออกแบบท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเกาะสมุยก่อให้เกิดการพัฒนาในพื้นที่ จึงควรมีความเป็นอิสระในเชิงการบริหารจัดการและมีความเป็นเอกภาพเพื่อให้เกิดความยั่งยืน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความเป็นอิสระในเชิงการบริหารจัดการยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงพื้นที่ และความเป็นอิสระในเชิงการบริหารจัดการใช้อำนาจหน้าที่ทรัพยากรและงบประมาณลักษณะพิเศษของเกาะสมุย ซึ่งประกอบด้วย 1) มิติด้านอำนาจหน้าที่ที่มีบทบาทนำด้านการท่องเที่ยว และการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดี และ 2) มิติด้านการยกระดับการทำงานรูปแบบและวิธีการทำงานใหม่ ๆ มีการกำกับดูแลอย่างเหมาะสมเพื่อการยกระดับการทำงานของเมืองพิเศษเกาะสมุย ภายใต้การจัดบริการและกิจกรรมสาธารณะที่เกิดประโยชน์ต่อสังคมและทุกคนสามารถที่จะเป็น Soft Power ของเมือง โดยสามารถเอื้อต่อการส่งเสริมอุตสาหกรรมบริการเพื่อหารายได้ให้กับท้องถิ่น อีกทั้งสามารถสร้างทัศนวัฒนธรรม เพื่อส่งเสริมและอนุรักษ์วัฒนธรรมประเพณีอันดีงามของเกาะสมุย



ในลักษณะการสร้างรูปแบบการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมผสมผสานการส่งเสริมวัฒนธรรมอาหาร Gastronomy การอนุรักษ์เมืองแห่งความสร้างสรรค์เพื่อรักษาไว้ซึ่งวัฒนธรรมดั้งเดิมและต่อยอดการพัฒนาเศรษฐกิจของพื้นที่ เกาะสมุย

อย่างไรก็ตาม การบริหารจัดการพื้นที่เกาะสมุยเพื่อรองรับและยกระดับการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอย่างเป็นระบบในทุกมิติ จึงควรให้มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการในด้านต่าง ๆ อย่างเป็นรูปธรรม อาทิ การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การวางผังเมือง การจัดการขยะ การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การควบคุมและส่งเสริมการท่องเที่ยว ควรมีโอกาสในการบริหารจัดการและมีความเหมาะสมกับสภาพพื้นที่ให้มากขึ้น โดยสามารถแก้ปัญหาได้อย่างรวดเร็วทันต่อความต้องการและความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น และยังเป็นการสร้างศักยภาพในการพัฒนาการท่องเที่ยวในรูปแบบการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ทำให้เกิดความเชื่อมโยงกับความต้องการของชุมชนในพื้นที่เกาะสมุย ให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะที่เหมาะสมกับพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไปในอนาคต

บรรณานุกรม

บุญใจ แก้วน้อย. (มกราคม 2558). **อนาคตสมุย: การบริหารท้องถิ่นรูปแบบพิเศษด้านการท่องเที่ยว**. สืบค้น 16 มกราคม 2566 จาก https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/Southern/ReasearchPaper/Samui_future.pdf

ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, และ สุทธิเกียรติ อังกาบฐานะ. (กุมภาพันธ์ 2564). **การสำรวจภารกิจและงบประมาณของส่วนราชการในพื้นที่เกาะสมุย: การศึกษาเพื่อเตรียมข้อมูลสนับสนุนสำหรับการพัฒนาพื้นที่เกาะสมุยเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ**. สืบค้น 6 ธันวาคม 2565 จาก <https://www.kpi-lib.com/elib/cgi-bin/opacexe.exe?op=mmvw&db=Main&sid=&skin=s&usid=&mmid=11195&bid=28614&lang=1>

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (ม.ป.ป.). **การจัดตั้งเกาะสมุยเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ**. สืบค้น 16 มกราคม 2566 จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การจัดตั้งเกาะสมุยเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ>

ภาพอ้างอิง

องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี. (ม.ป.ป.). **เกาะสมุย**. สืบค้น 9 พฤศจิกายน 2566 จาก <https://www.suratpao.go.th/travel/detail/5/data.html>



งานวิจัยและพัฒนา

การศึกษาเพื่อทบทวนหลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกินเพื่อเกษตรกรรม ให้ชุมชนในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

วิจัยโดย ภาวินี อุดมใหม่ และคณะ
เรียบเรียงโดย อัญชลี จวงจันทร์



ที่มา: กรมที่ดินเตือนภัยโฉนดปลอม, โดย AEC10NEWS, 20 กุมภาพันธ์ 2566, สืบค้นจาก
<https://aec10news.com/contents/news/national/206004/>

การจัดที่ดินให้แก่ประชาชนเพื่อให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน เป็นวิธีการแก้ไขปัญหาความยากจนและการบุกรุกที่ดินของรัฐที่ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินอยู่จำนวนหลายฉบับ ซึ่งแต่ละฉบับได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดที่ดิน รวมถึงการให้สิทธิในที่ดินและเอกสารสิทธิในที่ดินแต่ละประเภทไว้แตกต่างกัน ทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐที่ขาดความเป็นเอกภาพ และทำให้เกิดการเปรียบเทียบข้อได้เปรียบและเสียเปรียบในกลุ่มของประชาชนผู้ได้รับจัดที่ดิน ก่อให้เกิดสิทธิในที่ดินที่ไม่เท่าเทียมกัน และทำให้มีเอกสารสิทธิในที่ดินจำนวนมาก แต่ไม่สามารถป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ รวมทั้งไม่สามารถแก้ไขปัญหาการไร้ที่ดินทำกินให้กับประชาชนได้อย่างถาวร

สำนักนายกรัฐมนตรีได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2557 โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศเพื่อประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคง และในการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2558 ที่ประชุมมีมติอนุมัติ



หลักการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ตามนโยบายรัฐบาลในลักษณะแปลงรวมโดยมิให้กรรมสิทธิ์ แต่อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นกลุ่มหรือชุมชน ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ กำหนดในรูปแบบสหกรณ์หรือรูปแบบอื่นที่เหมาะสม โดยการดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าว ให้หน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของประเภทที่ดินกำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ ข้อกำหนด หรือเงื่อนไข ภายใต้ความเห็นชอบของ คทช. ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอ ต่อมาเมื่อวันที่ 14 เมษายน 2562 ได้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ ซึ่งรวมถึงการดำเนินนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนในรูปแบบแปลงรวมโดยมิให้กรรมสิทธิ์ต่อเนื่องจากคณะกรรมการชุดเดิม

โครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนในรูปแบบแปลงรวมโดยมิให้กรรมสิทธิ์ ภายใต้นโยบายของ คทช. ดำเนินงานในที่ดินของรัฐ 6 ประเภท ได้แก่ ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าชายเลน ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ที่ดินสาธารณประโยชน์ ที่ราชพัสดุ และที่ดินสงวนเพื่อกิจการในนิคมสร้างตนเอง ถึงแม้ว่ากระบวนการและรูปแบบการจัดที่ดินจะเป็นไปตามแนวทางของ คทช. แต่หลักเกณฑ์การจัดประชาชนลงในพื้นที่ รวมทั้งวิธีการ และเงื่อนไขในการให้สิทธิหรือการใช้ประโยชน์ในที่ดินยังคงเป็นไปตามกฎหมายและข้อกำหนดของหน่วยงานเจ้าของพื้นที่ แต่เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวใช้บังคับมาเป็นเวลานานจึงอาจไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมปัจจุบันที่มีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและซับซ้อน อีกทั้งการที่กฎหมายแต่ละฉบับมีข้อกำหนดที่ต่างกัน ทำให้อำนาจหน้าที่ในการจัดที่ดินของหน่วยงานของรัฐที่แตกต่างกันออกไปนั้นเกิดความคลั่งในการดำเนินงาน และก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงที่ดินของประชาชน ซึ่งอาจส่งผลให้การดำเนินนโยบายของ คทช. ไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาการไร้ที่ดินทำกินให้กับประชาชนได้อย่างถาวร และไม่สามารถป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐได้อย่างแท้จริง

การศึกษาเพื่อจัดทำหลักเกณฑ์ในการจัดที่ดินที่เป็นมาตรฐานกลางสำหรับที่ดินของรัฐทุกประเภทนั้น จำเป็นต้องศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลเชิงลึกในระดับพื้นที่ในที่ดินของรัฐทุกประเภท จากนั้นจึงจะสามารถนำเสนอหลักเกณฑ์ที่จะใช้เป็นมาตรฐานเดียวกันต่อไปได้ และจากการทบทวนข้อมูลเบื้องต้นพบว่า การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนในรูปแบบแปลงรวมโดยมิให้กรรมสิทธิ์ในที่ป่าสงวนแห่งชาติได้กำหนดเนื้อที่เป้าหมายและได้ดำเนินการออกหนังสืออนุญาตแล้วจำนวนมากที่สุด อีกทั้งยังเป็นประเภทที่ดินที่มีลักษณะเด่นในด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินที่หลากหลาย ทั้งเพื่อการอยู่อาศัย การเกษตร การพาณิชย์ และการอนุรักษ์ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้ศึกษาและทบทวนหลักเกณฑ์การจัดที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อทบทวนหลักเกณฑ์การจัดที่ดินให้เกษตรกรรวมในชุมชน รวมทั้งกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่สมควรจะได้รับการจัดที่ดิน การใช้ประโยชน์จากที่ดิน สิทธิในที่ดิน ประโยชน์ตอบแทนให้กับเกษตรกรที่เหมาะสมในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และนำเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

1. ทบทวนนโยบาย ยุทธศาสตร์ กฎหมาย ระเบียบ และองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินให้ประชาชน รวมถึงหลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน
2. ประมวลผลบทเรียนที่ได้จากการดำเนินนโยบายด้านการจัดที่ดินให้ประชาชน และการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ทั้งในเชิงนโยบาย กฎหมาย องค์กร และกระบวนการนำไปปฏิบัติ



3. ศึกษาสภาพข้อเท็จจริง ปัญหา และอุปสรรค ในการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ตลอดจนศึกษาสภาพพื้นที่ ศักยภาพของพื้นที่และชุมชนในพื้นที่ รวมถึงสภาพเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของชุมชนในพื้นที่เป้าหมาย ในที่ดินประเภทป่าสงวนแห่งชาติ

4. วิเคราะห์ข้อจำกัดและอุปสรรคในเชิงนโยบาย กฎหมาย มาตรการและองค์การที่มีต่อการแก้ไข ปัญหาความยากจนของประชาชน และการแก้ไขการบุกรุกพื้นที่ป่าได้อย่างถาวร และการส่งเสริมการใช้ประโยชน์ที่ดินตามศักยภาพได้อย่างยั่งยืน

5. เสนอแนวทางการปรับปรุงหลักเกณฑ์ การจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้ชุมชนในเขตป่าสงวนแห่งชาติ คุณสมบัติของผู้ที่สมควรจะได้รับการจัดที่ดิน การใช้ประโยชน์ที่ดิน สิทธิในที่ดิน และประโยชน์ตอบแทนรัฐที่เหมาะสม

วิธีการศึกษาวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนี้

1. การศึกษาข้อมูลทุติยภูมิ การศึกษาค้นคว้าและสังเคราะห์ข้อมูลกฎหมาย เอกสารทางราชการ เอกสารทางวิชาการ รายงานการวิจัย สิ่งพิมพ์และเอกสารที่เกี่ยวข้อง โดยการสืบค้นจากแหล่งข้อมูลที่เป็นเอกสาร และจากอินเทอร์เน็ต

2. การศึกษาข้อมูลปฐมภูมิ โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกโดยกลุ่มตัวอย่าง รวมทั้งจัดกิจกรรมการสนทนากลุ่ม ประกอบกับการพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการและการสังเกต โดยกำหนดพื้นที่เป้าหมายจำนวน 2 พื้นที่ คือ พื้นที่ป่าพระฉาย จังหวัดสระบุรี และพื้นที่ป่าปลายห้วยกระเสียว จังหวัดอุทัยธานี ซึ่งกำหนดขนาดของตัวอย่างที่ใช้ในการสัมภาษณ์เชิงลึกพื้นที่ละ 16 ราย

ผลการศึกษาวิจัย

1. การประเมินโครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนโดยใช้รูปแบบการประเมินผลแบบ CIPP (การประเมินภาพรวมของโครงการ) พบว่า นโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ในรูปแบบแปลงรวมโดยไม่ให้กรรมสิทธิ์เป็นแนวทางที่มีความสอดคล้องกับหลักการทางกฎหมายและสังคมที่ปรากฏตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ด้านการสร้างสิทธิในทรัพย์สินที่เน้นการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ร่วมกันของบรรดาผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินและชุมชน เพื่อให้เกิดการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด ควบคุมการใช้ที่ดินตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดร่วมกัน และป้องกันการโอนเปลี่ยนมือไปยังบุคคลภายนอก รวมทั้งมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเป็นแผนแม่บทของยุทธศาสตร์ชาติ

2. ปัญหาเกี่ยวกับความพร้อมด้านปัจจัยที่ใช้ในการดำเนินงาน พบว่า

1) ที่ดินที่จะนำมาจัดนั้นยังคงมีปัญหาเรื่องความชัดเจนของแนวเขตและปัญหาที่ดินป่าสงวนแห่งชาติทับซ้อนกับที่ดินประเภทอื่น ทำให้ไม่สามารถดำเนินโครงการในพื้นที่ดังกล่าวได้ เกษตรกรที่อยู่อาศัยและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว ได้รับการจัดที่ดินล่าช้ากว่าพื้นที่ใกล้เคียงที่มีความชัดเจนและยังไม่มีกำหนดเวลาว่าจะได้รับการจัดที่ดินเมื่อใด

2) หลักเกณฑ์การจัดที่ดินมีความไม่เหมาะสม ทั้งในส่วนของความสอดคล้องกับแนวคิดของนโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน กล่าวคือ เกษตรกรยังไม่มีบทบาทในการเป็นผู้บริหารจัดการการใช้ที่ดิน



อย่างแท้จริง และในแง่ของสภาพเศรษฐกิจ สังคม วิถีชีวิต และรูปแบบการทำการเกษตรในปัจจุบัน เช่น การพิจารณาคุณสมบัติของผู้ที่ได้จะได้รับการจัดที่ดินต้องเป็นผู้ที่ยากไร้ที่มีรายได้ไม่เกิน 30,000 บาทต่อปี ในขณะที่ไม่ได้พิจารณาว่าเกษตรกรจะสามารถทำการเกษตรในพื้นที่ที่มีอยู่อย่างจำกัดนี้ให้เกิดประโยชน์ได้จริงหรือไม่ การใช้ประโยชน์ในที่ดินที่จำกัดเฉพาะเพื่อการเกษตรกรรมเท่านั้น เป็นต้น

3) หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องบางหน่วยงานยังขาดการประชาสัมพันธ์หรือการทำงานเชิงรุกในพื้นที่ทำให้ผู้ที่ได้รับจัดที่ดินไม่ทราบถึงขั้นตอนการดำเนินงานในบางเรื่อง เช่น การเปลี่ยนแปลงชื่อผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินในสมุดประจำตัว เป็นต้น ในขณะที่บุคลากรของหน่วยงานของรัฐเองยังขาดความพร้อมและไม่สามารถแนะนำขั้นตอนที่ถูกต้องแก่ประชาชนได้ นอกจากนี้ ในด้านการส่งเสริมพัฒนาอาชีพและการตลาด ขาดการศึกษาความเป็นไปได้ในการพัฒนาอาชีพให้เหมาะสมกับพื้นที่อย่างแท้จริง แต่มีลักษณะเป็นการเตรียมการส่งเสริมในรูปแบบการพึ่งพาตนเองและทำการสอบถามความต้องการของประชาชนเท่านั้น ด้านการพัฒนาระบบสาธารณูปโภค ยังขาดการบูรณาการของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องและปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับการขออนุญาตทำประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ

4) เกษตรกรหรือผู้ที่ได้รับจัดที่ดิน ขาดความพร้อมในด้านการรวมกลุ่ม ทั้งการรวมกลุ่มเพื่อการบริหารจัดการการใช้ที่ดินของชุมชน และการรวมกลุ่มด้านอาชีพ ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากการอยู่อาศัยและทำประโยชน์ในที่ดินประเภทป่าสงวนแห่งชาติ ไม่มีเงื่อนไขในการถือครองและทำประโยชน์ในรูปแบบชุมชนหรือกลุ่มเกษตรกร ประกอบกับที่ผ่านมามีกรมป่าไม้ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบพื้นที่ ยังขาดบทบาทในการส่งเสริมการรวมกลุ่มด้านอาชีพดังเช่นบทบาทของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการกำกับดูแลและส่งเสริมอาชีพเกษตรกรรวมทั้งที่ดินประเภทอื่น ทำให้ชุมชนและเจ้าหน้าที่รัฐยังขาดประสบการณ์ในการส่งเสริมให้เกิดการรวมกลุ่มภายในชุมชน

3. กระบวนการดำเนินงานมีความล่าช้าและไม่เหมาะสม พบว่า 1) ผู้ที่จะได้รับการจัดที่ดินไม่ได้รับการสื่อสารข้อมูลที่เพียงพอทำให้บางรายเสียสิทธิในการได้รับจัดที่ดิน ในการส่งเสริมและพัฒนาด้านต่าง ๆ ไม่ได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเท่าที่ควร ทำให้เกิดอุปสรรคในการดำเนินงาน นอกจากนี้ กรณีการออกหนังสืออนุญาตให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นทำให้ขั้นตอนการพิจารณาเกิดความล่าช้าเนื่องจากไม่ใช่คนในพื้นที่ทำให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาข้อมูลและการตรวจสอบรับรองข้อมูลต่าง ๆ และ 2) การบริหารจัดการและการกำกับติดตามการใช้ที่ดินนั้น ชุมชนยังไม่มีบทบาทที่แท้จริงในการบริหารจัดการ

4. เมื่อทำการศึกษาลงมือดำเนินการดำเนินการจัดการที่ดิน พบว่า ไม่ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ คือ 1) การจัดที่ดินที่ดำเนินการผ่านมาไม่ได้ช่วยแก้ไขปัญหาคความยากจน เนื่องจากเกษตรกรในรายที่มีเฉพาะที่อยู่อาศัยก็ยังคงไม่มีที่ดินทำกินทางการเกษตร และยังคงประกอบอาชีพเกษตรกรรมรูปแบบเดิม รายได้หรือผลผลิตไม่ได้รับเพิ่มเติมจากผลของนโยบายนี้ การสนับสนุนที่ได้รับจากหน่วยงานของรัฐ เป็นเพียงสนับสนุนการพึ่งพาตนเองเท่านั้น มิใช่เพื่อการส่งเสริมอาชีพและการตลาด 2) แม้ว่าเกษตรกรจะไม่รู้สึกถึงความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินเมื่อเทียบกับการถือครองที่ดินของรัฐประเภทอื่นมากนัก แต่ในระดับชุมชนแล้ว จากข้อมูลการจัดที่ดินพบว่า บางชุมชนมีความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินค่อนข้างสูง ผู้ที่ได้รับจัดที่ดินหลายรายมีเพียงที่อยู่อาศัยที่อยู่กันอย่างหนาแน่น และไม่มีที่ดินทำกิน ในขณะที่มีที่ดินบางส่วนถูกทิ้งร้างไม่ทำประโยชน์ และ 3) แม้ว่านโยบายนี้จะมุ่งหมายให้มีการรับรองสิทธิร่วมในการจัดการที่ดินของชุมชน แต่หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องและการปฏิบัติงานกลับพบว่า ไม่มีการส่งเสริมบทบาทของชุมชนในการบริหารจัดการที่ดินของ



ชุมชน ชุมชนไม่มีการรวมกลุ่ม ไม่มีแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน ไม่มีการกำหนดกฎ ระเบียบ รวมถึงกลไกในการตรวจสอบ ติดตาม และรายงานผลโดยชุมชน

5. ข้อจำกัดเชิงนโยบาย กฎหมาย มาตรการ และองค์กร พบว่า

1) ข้อจำกัดเชิงนโยบาย ได้แก่ ปัญหาความไม่ชัดเจนของแนวเขตและปัญหาแนวเขตที่ดิน ป่าสงวนแห่งชาติทับซ้อนกับที่ดิน ส.ป.ก.

2) ข้อจำกัดเชิงกฎหมาย ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ยังไม่เอื้อต่อการจัดที่ดินให้กับชุมชน ปัญหาความไม่มั่นคงในการถือครองที่ดินเนื่องจากการจัดที่ดินโดยมีกำหนดระยะเวลา

3) ข้อจำกัดเชิงมาตรการ ประกอบด้วย ข้อจำกัดด้านหลักเกณฑ์การจัดที่ดิน ได้แก่ การกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับอนุญาตทำให้ชุมชนยังไม่มีบทบาทในการบริหารจัดการที่ดินเท่าที่ควร การกำหนดระยะเวลาการอนุญาตกับปัญหาความมั่นคงในการถือครองที่ดิน หลักเกณฑ์เรื่องความยากไร้ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง หลักเกณฑ์เรื่องความสามารถทำประโยชน์ในที่ดินได้ยังระบุไว้ไม่ชัดเจน เกษตรกรไม่สามารถนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรได้ ขั้นตอนการอนุญาตให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นขั้นตอนที่ทำให้กระบวนการจัดที่ดินมีความล่าช้า และไม่มีกำหนดแผนที่เป็นระบบชัดเจนในการจัดการที่ดินโดยชุมชน และข้อจำกัดด้านมาตรการส่งเสริมพัฒนาอาชีพและการตลาด ยังไม่เห็นผลในแง่ของการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืนและเป็นรูปธรรม

4) ข้อจำกัดเชิงองค์กร ได้แก่ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องยังมีการให้ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดที่ดิน และวิธีการขั้นตอนปฏิบัติที่ไม่ครบถ้วนเพียงพอ หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการส่งเสริมการเกษตรในรูปแบบการพึ่งพาตนเองมากกว่าที่จะส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน ปัญหาการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ที่ได้รับจัดที่ดินโดยหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเนื่องจากยังพบว่ามีการจัดที่ดินให้นายทุนที่เพิ่งเข้าซื้อที่ดินตลอดจนปัญหาการรวมกลุ่มหรือการเมืองค์กรในระดับชุมชนที่จะมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ และการกำกับติดตามที่เป็นระบบ

6. การปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกินเพื่อเกษตรกรกรมให้ชุมชน พบว่า ปัญหาและข้อจำกัดของหลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกินมี 5 ด้าน คือ 1) สิทธิตามหนังสืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดิน ได้แก่ การปรับปรุงสิทธิการเป็นผู้รับอนุญาตตามหนังสืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นชุมชนหรือตัวแทนชุมชน ควรกำหนดบทบาทของชุมชนในการมีสิทธิการบริหารจัดการที่ดิน 2) ผู้ที่มีสิทธิได้รับการจัดที่ดิน ได้แก่ การทบทวนคุณสมบัติเรื่องการเป็นผู้ยากไร้ และปรับปรุงคุณสมบัติเรื่องความสามารถทำประโยชน์ในที่ดิน 3) ระยะเวลาการอนุญาตให้ใช้ที่ดิน หน่วยงานรัฐควรมีแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจนว่าเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาตามหนังสืออนุญาตแล้วจะดำเนินการอย่างไร เนื่องจากมีแนวโน้มว่าผู้รับจัดที่ดินจะอาศัยอยู่ในที่ดินต่อไป 4) ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ได้แก่ การทบทวนหลักเกณฑ์ให้มีการนำที่ดินที่ได้รับจัดที่ดินไปใช้ประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรได้อย่างครบวงจร และปรับเปลี่ยนวิธีการส่งเสริมพัฒนาอาชีพและการตลาด และ 5) การบริหารจัดการการใช้ที่ดินและการกำกับดูแล ที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนให้ชุมชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและกำกับดูแล

7. แนวทางการสร้างแรงจูงใจในการถือครองที่ดิน พบว่า การให้เงินอุดหนุนรายปีเพื่อทำการเกษตร โดยเฉพาะการปลูกพืชผลประจำถิ่นและอาจต่อยอดไปสู่การสร้างแลนด์มาร์คเพื่อการท่องเที่ยวในชุมชน



การกั๊ยืมเงินระยะสั้นเพื่อการเก็บเกี่ยวพืชผลระยะสั้นหรือเงินกั๊ยืมหมุนเวียนที่เพียงพอจนถึงหลังการเก็บเกี่ยว โดยจัดทำโครงการสินเชื่อดอกเบี้ยอัตราพิเศษสำหรับกลุ่มผู้ที่ได้รับจัดที่ดินตามนโยบาย คทช. การจัดตั้งกองทุนหมุนเวียนผ่านองค์กรในชุมชน การจัดหาเครื่องมือการผลิตและการเก็บเกี่ยวโดยการใช้บริการจากองค์กรชุมชน การสร้างความหลากหลายของพืชผลทางการเกษตรให้คนในพื้นที่และชุมชน และการหาตลาด เช่น การจัดหาศูนย์จัดเก็บการผลิต การขนส่งไปยังตลาด และศูนย์ส่งเสริมการขาย เป็นต้น

ข้อเสนอแนะจากการศึกษาวิจัย

ข้อเสนอในการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกินเพื่อเกษตรกรกรมให้ชุมชนในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

1. ด้านสิทธิตามหนังสืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดิน

ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ได้รับอนุญาตเป็นตัวแทนของชุมชน เพราะมีความใกล้ชิด เข้าใจสภาพแวดล้อม ปัญหาและความต้องการของชุมชน และมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐอยู่แล้ว ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย นอกจากนั้น ควรให้กลุ่มวิสาหกิจชุมชนหรือกลุ่มสหกรณ์หรือกลุ่มราษฎรเป็นผู้รับอนุญาตด้วย เพื่อให้ชุมชนได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการบริหารจัดการการใช้ที่ดิน และเป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการพิจารณาการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขออนุญาต และการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2563

2. ด้านสิทธิการบริหารจัดการที่ดิน

ควรมีหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ชุมชนต้องมีแนวทางหรือแผนงาน ในการจัดการที่ดินร่วมกันอย่างเป็นระบบ รูปแบบการจัดทำแนวทางหรือแผนงานการจัดที่ดินดังกล่าว ควรสอดคล้องกับแนวทางเลือกเกี่ยวกับผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินโดยการจัดทำในรูปแบบของข้อบัญญัติท้องถิ่น การจัดทำโดยกลุ่มวิสาหกิจชุมชน กลุ่มสหกรณ์ กลุ่มราษฎร หรือจัดทำโดยชุมชนเพื่อประกอบการขอรับอนุญาต

3. ด้านผู้ที่มีสิทธิได้รับการจัดที่ดิน

ควรกำหนดเงื่อนไขในการขอรับการจัดที่ดินให้เกษตรกร โดยจะต้องจัดทำแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินประกอบการพิจารณาด้วย

4. ด้านระยะเวลาการอนุญาตให้ใช้ที่ดิน

ควรให้สิทธิอยู่อาศัยและทำประโยชน์เป็นการถาวรโดยต่ออายุการอนุญาตไปเรื่อย ๆ (เว้นแต่จะปฏิบัติผิดเงื่อนไขการใช้ที่ดิน) โดยให้มีการชำระค่าตอบแทนการใช้ที่ดิน ซึ่งผู้รับจัดที่ดินไม่ขัดข้องที่จะต้องชำระค่าตอบแทน และเป็นแนวทางที่เป็นประโยชน์ทั้งในแง่เชิงสังคมและเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานของรัฐที่สามารถนำเงินค่าตอบแทนนั้นกลับมาพัฒนาพื้นที่ได้ด้วย

5. ด้านข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน

1) ควรพิจารณาปรับปรุงข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยกำหนดให้สามารถนำไปใช้เพื่อทำการเกษตร การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ การท่องเที่ยวเกษตรวิถีชุมชน และกิจกรรมที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม



2) ควรปรับเปลี่ยนวิธีการส่งเสริมการพึ่งพาตนเอง ซึ่งเป็นการส่งเสริมการพัฒนาอาชีพ และการตลาดอย่างครบวงจร และควรเปลี่ยนวิธีการจากการสอบถามความต้องการ เป็นการศึกษาถึงความเหมาะสมของสภาพแวดล้อมของพื้นที่ วิถีชีวิต และสังคม ตามหลักภูมิสังคม

6. ด้านการบริหารจัดการการใช้ที่ดินและการกำกับดูแล

1) ควรกำหนดบทบาทหน้าที่ของกลุ่มผู้ได้รับจัดที่ดินในชุมชน โดยการสร้างกฎ กติกา การบริหารจัดการที่ดิน การร่วมมือ และการประสานการทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้อย่างชัดเจน โดยไม่จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ได้รับอนุญาต

2) ควรปรับปรุงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้มีสิทธิได้รับการจัดที่ดิน โดยเปลี่ยนแปลงให้ชุมชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ได้รับอนุญาต พร้อมทั้งกำหนดบทบาทหน้าที่ของกลุ่มผู้ได้รับจัดที่ดินในชุมชน ในการจัดทำกฎกติกาการบริหารจัดการที่ดิน การร่วมมือและการประสานการทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้อย่างชัดเจน

ข้อเสนอแนะอื่น ๆ

1. คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ควรเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาความไม่ชัดเจนของแนวเขตที่ดินของประเภทต่าง ๆ และปัญหาการทับซ้อนของที่ดินของรัฐตามนโยบาย one map เพื่อให้สามารถดำเนินการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายของ คทช. ได้อย่างเต็มที่ และไม่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการได้รับสิทธิตามนโยบายดังกล่าว

2. คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) โดยคณะอนุกรรมการจัดที่ดิน ควรพิจารณา กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการดำเนินงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และประชาสัมพันธ์ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและประชาชนรับทราบอย่างทั่วถึง เช่น การตกทอดแก่ทายาท การเรียกคืนที่ดินถูกทิ้งร้างไม่ทำประโยชน์ เป็นต้น

3. คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) โดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ควรมีบทบาทเชิงรุกในการบูรณาการความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินโดยตรง และหน่วยงานที่จะช่วยสนับสนุนการส่งเสริมพัฒนาอาชีพและการตลาดให้แก่เกษตรกรที่ได้รับจัดที่ดินทำกิน

ความคิดเห็นของผู้เรียบเรียงบทความวิจัย

1. ที่ผ่านมากำหนดแนวเขตที่ดินในเขตป่าสงวน พบว่า ยังมีพื้นที่บางส่วนที่เป็นพื้นที่ทับซ้อนทางด้านการเกษตรระหว่างรัฐกับประชาชน เนื่องจากยังขาดเทคโนโลยีในการจัดทำแผนที่ ทำให้ไม่สามารถกำหนดรายละเอียดขอบเขตที่ดินป่าสงวนได้อย่างชัดเจน จนนำไปสู่การเกิดปัญหาไม่มีการกันพื้นที่ชุมชน และพื้นที่ทำกินของประชาชนที่อยู่ก่อนการประกาศเขตพื้นที่ป่าสงวน ทำให้ประชาชนที่ควรจะเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินต้องเป็นผู้บุกรุกป่าสงวน ส่งผลให้มีข้อพิพาทเรื่องแนวเขตแดน และเกิดปัญหาในการปฏิบัติงานระหว่างภาครัฐกับประชาชน ดังนั้น ควรมีการแก้ไขปัญหาโดยการกำหนดเขตการใช้ที่ดินประเภทต่าง ๆ การจัดระบบเอกสารสิทธิใหม่โดยให้มีเอกสารสิทธิชนิดเดียว คือ โฉนดที่ดิน การเร่งรัดในการจัดระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินทำกิน เพื่อกำหนดมาตรการควบคุมได้อย่างทั่วถึง โดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาช่วยดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อให้สามารถกำหนดพื้นที่เขตป่าสงวน พื้นที่ทำกินของเกษตรกรได้อย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น



2. ตามมาตรา 12 ของพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ จัดให้มีการทบทวนนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศทุก 5 ปี หรือในกรณีที่มีความจำเป็น ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ควรมีการทบทวนนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดิน เพื่อเป็นการทบทวนนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ รวมทั้งทบทวนนโยบายการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม โดยต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามประกาศคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ พ.ศ. 2564 เพื่อให้สามารถกำหนดนโยบายในการจัดที่ดินให้กับเกษตรกรภายในประเทศได้อย่างเหมาะสมและทั่วถึง

3. นโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ (พ.ศ. 2566–2580) เป็นกรอบนโยบายสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านที่ดินและทรัพยากรดิน โดยในการจัดทำแผนปฏิบัติการการจัดสรรงบประมาณภายใต้ภารกิจของหน่วยงาน โดยในการบริหารจัดการที่ดินต้องคำนึงถึงนโยบายการรักษาที่ดินและประชาชนที่มีสิทธิในที่ดิน ใน 4 ด้าน คือ 1) ด้านการรักษาความสมดุลทางธรรมชาติ การอนุรักษ์ดินและทรัพยากรดินอย่างยั่งยืน 2) การใช้ที่ดินและทรัพยากรดินเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด 3) ด้านการจัดที่ดินให้ประชาชนผู้ยากไร้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม และ 4) ด้านการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน เพื่อให้สามารถนำไปสู่การบริหารจัดการที่ดินที่มีประสิทธิภาพและนำไปสู่การใช้ประโยชน์ในที่ดินได้อย่างสูงสุด

4. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลการบริหารจัดการที่ดิน ซึ่งมีหน้าที่เสนอแนะมาตรการหรือแนวทางเพื่อส่งเสริมความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนในการจัดที่ดิน ควรมีการส่งเสริมและพัฒนาความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ติดตามและประเมินผลการดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ เพื่อให้มีการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสมและแก้ไขปัญหาการจัดที่ดินได้อย่างแท้จริง

5. สัญญาเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตพื้นที่ป่าสงวน โดยกำหนดการเช่าที่ดินครั้งละไม่น้อยกว่า 5 ปี แต่ไม่เกิน 30 ปี โดยเกษตรกรที่เช่าที่ดินเพื่อประกอบอาชีพ เช่น การทำสวนป่าหรือปลูกไม้ยืนต้น การทำปศุสัตว์ ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยให้พิจารณาอนุญาตจำนวนพื้นที่ในแต่ละราย ครั้งละไม่เกิน 2,000 ไร่ และต้องมีการประเมินการใช้ที่ดินทำกิน การทำประโยชน์ในที่ดินของผู้เช่าภายใต้เงื่อนไข คือ 1) ต้องทำประโยชน์ในที่ดินที่ให้เช่าด้วยตนเอง โดยในปีแรกต้องเข้าทำประโยชน์ในที่ดินอย่างน้อยตามจำนวนเนื้อที่ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำหนด และต้องทำให้เสร็จภายในระยะเวลา 3 ปี 2) กรณีการอนุญาตให้ทำสวนหรือปลูกไม้ยืนต้น ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ให้พิจารณาอนุญาตให้ผู้เช่าพื้นที่แต่ละราย เช่าครั้งละไม่เกิน 1,000 ไร่ หากเกิน 1,000 ไร่ ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี จากกรณีการอนุญาตให้บุคคลเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติได้ โดยกำหนดระยะเวลาคราวละไม่น้อยกว่า 5 ปี แต่ไม่เกิน 30 ปี ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงควรมีการติดตามและกำหนดกรอบการประเมินผล การใช้ประโยชน์ในพื้นที่ที่ให้เช่าว่ามีการใช้ประโยชน์ในลักษณะใด มีการดำเนินการผิดวัตถุประสงค์การให้เช่าหรือไม่ ในช่วงเวลา เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์การเช่าเพื่อการเกษตรกรรมเท่านั้น

6. การถือครองที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ซึ่งเป็นเอกสารแสดงการครอบครองที่ดินที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ออกให้ประชาชนเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยมีหลักการว่าที่ดินในเขตปฏิรูปนั้นใช้ทำเกษตรกรรมได้อย่างเดียวเท่านั้น ทำประโยชน์อย่างอื่นไม่ได้ และ



ผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 จะต้องมีฐานะยากจน โดยจากเดิมที่ดิน ส.ป.ก. ไม่สามารถซื้อขายได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม ซึ่งในปัจจุบันแม้ว่าในทางกฎหมายที่ดิน ส.ป.ก. จะไม่สามารถซื้อขายเปลี่ยนมือได้ แต่ในทางปฏิบัติเมื่อเกษตรกรต้องเผชิญกับความเสียหาย ความผันแปรของผลผลิตและราคาผลผลิตการเกษตร จนไม่สามารถประกอบอาชีพเกษตรกรรมของตนอยู่ได้ เกษตรกรจำเป็นต้องขายสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. ให้กับผู้อื่น ซึ่งเป็นเกษตรกรด้วยกัน ภาคเอกชนหรือนายทุน ดังนั้นเพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดที่ดินเปลี่ยนมือจากเกษตรกรไปสู่นายทุนที่ต้องการซื้อที่ดินจากเกษตรกรได้ในราคาถูก หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงต้องมีการตรวจสอบเอกสารสิทธิทุก 5 ปี เนื่องจากเป็นช่วงเวลาในการปรับปรุงเอกสารสิทธิให้กับเกษตรกรที่มีคุณสมบัติในการถือครองที่ดิน ควรมีการกำหนดแนวปฏิบัติให้ผู้ที่ได้รับสิทธิตามเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 และยังคงใช้ประโยชน์ที่ดินของตน จะต้องได้รับเอกสารสิทธิโฉนดที่ดินได้ แต่เพื่อมิให้เกิดการเปลี่ยนมือการถือครองที่ดิน โฉนดที่ดินที่จะได้รับจะต้องมีเงื่อนไขห้ามซื้อขายภายในระยะเวลา 5 ปี (แต่สามารถโอนมรดกได้) และหากจำเป็นต้องขายหรือจำนองในช่วงเวลานั้น ให้ดำเนินการผ่านธนาคารที่ดิน (ที่รัฐบาลจะจัดตั้งขึ้น) ในราคาประเมิน ซึ่งจะทำให้เกษตรกรไม่เสียสิทธิในการเข้าถึงเงินทุน และภายหลังจากนั้นสามารถทำธุรกรรมในที่ดินแปลงนี้ได้เหมือนกับโฉนดที่ดินทั่วไป

7. ปัญหาการได้มาซึ่งสิทธิในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ โดยภายหลังที่รัฐประกาศให้เป็นเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และให้บุคคลเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ โดยมีการกำหนดระยะเวลาคร่าวๆ ไม่น้อยกว่า 5 ปี แต่ไม่เกิน 30 ปี แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่มีมาตรการตรวจสอบการใช้สิทธิอย่างจริงจัง ทำให้เกิดปัญหานายทุนเข้าสวมสิทธิของชาวบ้าน และด้วยข้อกำหนดที่ให้สิทธิแก่ภาครัฐได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมแทนที่จะให้สิทธินั้นแก่ชาวบ้านผู้ยากไร้ การสวมสิทธิดังกล่าวส่งผลให้เกิดข้อพิพาทระหว่างเกษตรกรกับนายทุน ดังนั้น ในการแก้ไขปัญหาภาครัฐต้องดำเนินการให้ชาวบ้านสามารถอุทธรณ์ผลการพิจารณาอนุญาตการอยู่อาศัยทำประโยชน์ในพื้นที่นั้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับชาวบ้านมากที่สุด และควรกำหนดแนวทางออกโฉนดให้เกษตรกรในพื้นที่ เพื่อใช้เป็นพื้นที่ในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมต่อไป

8. การจัดสหกรณ์นิคมในป่าสงวนแห่งชาติที่มีสภาพเสื่อมโทรม ควรมีการสำรวจการถือครองที่ดิน ทำกินและจำนวนราษฎรที่บุกรุกและใช้ขนาดของที่ดินในแต่ละช่วงเวลา รวมทั้งวางแผนผังในการสำรวจการใช้ที่ดินของเกษตรกร ทั้งในส่วนกรณีการใช้ที่ดินและอยู่อาศัย รวมทั้งขนาดการถือครองหรือแบ่งแปลงที่ดิน เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาผู้มีสิทธิพินาศเอาที่ดินไปใช้โดยไม่ได้รับอนุญาตจากภาครัฐ

บรรณานุกรม

ภาวิณี อุดมใหม่ และคณะ (2565). โครงการการศึกษาเพื่อทบทวนหลักเกณฑ์การจัดที่ดินทำกินเพื่อเกษตรกรให้ชุมชนในเขตป่าสงวนแห่งชาติ. กรุงเทพฯ: สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ.

ภาพอ้างอิง

AEC10NEWS. (20 กุมภาพันธ์ 2566). กรมที่ดินเตือนภัยโฉนดปลอม. สืบค้น 8 ธันวาคม 2566 จาก <https://aec10news.com/contents/news/national/206004/>



บทความที่น่าสนใจ

นโยบายเงินดิจิทัล: กรณีศึกษาจากต่างประเทศ

เรียบเรียงโดย วิจิตรา ประยูรวงษ์



Source: Digital Wallet, by Marco Verch Professional Photographer, 2020, Retrieved from <https://www.flickr.com/photos/30478819@N08/50711488238>

นโยบายการเติมเงิน 10,000 บาท ผ่าน Digital Wallet เป็นหนึ่งในนโยบายเศรษฐกิจที่สำคัญของรัฐบาลชุด นายเศรษฐา ทวีสิน เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 11-12 กันยายน 2566 โดยแรกเริ่มของนโยบายนี้ มีแนวคิดที่เงินดิจิทัล 10,000 บาท จะให้ทุกคนเท่ากันอย่างถ้วนหน้า และกำหนดให้เป็นประชาชนที่มีอายุตั้งแต่ 16 ปีขึ้นไป และต้องใช้จ่ายในรัศมี 4 กิโลเมตรจากทะเบียนบ้าน ภายในระยะเวลา 6 เดือน ต่อมาได้กำหนดเงื่อนไขว่า ผู้ที่มีสิทธิได้รับเงินดิจิทัลต้องมีเงินเดือนหรือรายได้ไม่เกิน 70,000 บาท มีเงินฝากทุกบัญชีน้อยกว่า 500,000 บาท และขยายขอบเขตการใช้จ่ายภายในอำเภอตามทะเบียนบ้าน เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการใช้จ่ายของประชาชน โดยการใช้จ่ายเงินจำนวนนี้จะพัฒนาต่อยอดจากแอปพลิเคชันเป๋าตังโดยมีระบบบล็อกเชนเข้ามาช่วยลดการทุจริต และสามารถใช้จ่ายเงินดิจิทัลได้สำหรับการซื้อของอุปโภคบริโภคเท่านั้น แต่ประเด็นปัญหาที่ยังไม่ชัดเจนในทางปฏิบัติ คือ ร้านค้ารายย่อย โดยเฉพาะร้านค้าที่ไม่ได้จดทะเบียนในระบบภาษี จะแลกเงินดิจิทัลเป็นเงินสดมาใช้จ่ายต่อไปอย่างไร เนื่องจากเงินดิจิทัลอยู่ในระบบบล็อกเชน ซึ่งเป็นระบบที่ไม่มีธนาคารกลางหรือธนาคารพาณิชย์เข้ามาเกี่ยวข้อง รวมถึงข้อกังวลเกี่ยวกับแหล่งที่มาของเงินว่า หากพระราชบัญญัติกู่เงินไม่สามารถประกาศใช้ได้ รัฐบาลจะมีแผนสำรองในการดำเนินโครงการนี้อย่างไร จากความไม่ชัดเจนในประเด็นดังกล่าว จึงได้ก่อให้เกิดการแสดง



ความคิดเห็นที่หลากหลาย นำไปสู่การตั้งคำถามทั้งในรูปแบบที่จะดำเนินการ เงื่อนไข หลักเกณฑ์ ข้อจำกัดของเทคโนโลยี พิกัดพื้นที่ของผู้ได้รับสิทธิ การใช้สิทธิ และแหล่งที่มาของเงิน รวมถึงในด้านประสิทธิผลของนโยบายที่ต้องใช้เงินเป็นจำนวนมากกว่าห้าแสนล้านบาทว่า จะสามารถช่วยกระตุ้นต่อการบริโภคของประชาชนและการเติบโตของเศรษฐกิจ คิดเป็นสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 3 ของ GDP ในปี 2567-2568 ตามที่รัฐบาลได้แถลงการณ์ไว้หรือไม่ ทั้งนี้ หากเกิดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน หรือการดำเนินการขาดความโปร่งใส อาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจในระยะยาว และอาจส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นทางภาวะการคลังของประเทศในอนาคต บทความนี้จึงขอนำเสนอกรณีศึกษาจากต่างประเทศ ที่มีการออกมาตรการที่มีรูปแบบคล้ายกันกับวัตถุประสงค์ของโครงการ Digital Wallet ของไทย ที่ได้ประกาศใช้นโยบายเงินดิจิทัลเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ทั้งในรูปแบบเงินกระดาษและเงินดิจิทัล ได้แก่ ญี่ปุ่น จีน ไต้หวัน และเกาหลีใต้ ดังนี้

1. โครงการ Japan's Shopping Coupon Programme ของญี่ปุ่น เมื่อปี 2542 ประเทศญี่ปุ่นประสบภาวะเงินฝืด (deflation) ประชาชนมีความกังวลเกี่ยวกับเศรษฐกิจที่ตกต่ำจึงเลือกที่จะออมเงินเงินมากกว่าจะใช้จ่ายในการอุปโภคบริโภค รัฐบาลได้ออกนโยบายฟื้นฟูเศรษฐกิจผ่านการแจกคูปองซื้อของ (Shopping Coupon) ประมาณ 20,000 เยน ให้กับประชาชน 31 ล้านคน ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าครัวเรือนที่เข้าเกณฑ์จะต้องมีเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี หรือมีผู้สูงอายุมากกว่า 65 ปี อาศัยอยู่ด้วย จำนวนคูปองที่ได้รับจะเท่ากับจำนวนเด็กหรือผู้สูงอายุในบ้าน คูปองมีอายุ 6 เดือนและจำกัดใช้ในพื้นที่ที่ผู้รับคูปองอยู่อาศัย รวมไปถึงข้อจำกัดของสินค้าที่สามารถใช้คูปองได้ โครงการดังกล่าวมีค่าใช้จ่ายรวมอยู่ประมาณ 620 พันล้านเยน ในส่วนของผลลัพธ์พบว่า การแจกคูปองมีผลน้อยมากต่อสินค้าที่ไม่คงทน (Non-Durables) เช่น อาหารและเครื่องดื่ม ก๊าซและน้ำมันเชื้อเพลิง และกระตุ้นแนวโน้มการบริโภค (Marginal Propensity to Consume: MPC) สำหรับสินค้าคงทน (Durables) เช่น เครื่องใช้ไฟฟ้า รถยนต์ได้น้อย การวิจัยพบอีกว่าในเดือนถัดมาหลังจากที่ไม่ได้แจกคูปองแล้ว อัตราแนวโน้มการบริโภค (MPC) ไม่ได้แสดงผลเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญ เมื่อเปรียบเทียบกับช่วงที่ประชาชนได้รับเงินสนับสนุนก่อนดังกล่าวแต่อย่างใด

2. โครงการ China's Relief Package ของจีน ช่วงวิกฤติโควิด 19 ส่งผลกระทบโดยตรงต่อเศรษฐกิจจีนตั้งแต่ปี 2563-2564 นโยบายคุมเข้มโควิด (Zero-COVID) ส่งผลให้อัตราการบริโภคลดลงไปถึงร้อยละ 6.8 ในปี 2563 รัฐบาลท้องถิ่นได้กำหนดให้มีโครงการแจกคูปองดิจิทัล ผ่านระบบแอปพลิเคชันโทรศัพท์มือถือเพื่อกระตุ้นการบริโภค มีเงื่อนไขหลัก คือ ให้คูปองดิจิทัลกับประชาชนที่จำเป็นต้องใช้จ่ายเกินอัตราขั้นต่ำ ซึ่งมีค่าเฉลี่ยไม่เกิน 120 หยวนต่อครั้ง เพื่อได้รับส่วนลดร้อยละ 25-50 ของมูลค่าที่จ่ายไป และต้องการให้ผู้บริโภคซื้ออาหาร สินค้าอุปโภค สันทนาการและกิจกรรมอื่น ๆ ภายใต้เงื่อนไข ภายหลังโครงการในช่วงระหว่างปี 2563-2565 ได้มีการแจกคูปองดิจิทัลทั้งหมดมีมูลค่ารวมอยู่ประมาณ 40 พันล้านหยวน หรือประมาณ 195,000 ล้านบาท อัตราการใช้สิทธิประโยชน์ร้อยละ 70-100 คูปองดิจิทัลที่แจกไปสามารถสร้างมูลค่า 380 พันล้านหยวน ในช่วงระยะเวลาเพียงปีเดียว การใช้คูปองดังกล่าวได้แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างผู้บริโภคในเมืองและชนบท โดยผลิตภัณฑ์ที่คนเมืองนิยมสูงสุด คือ การบริโภคอาหารและเครื่องดื่ม คิดเป็นร้อยละ 44.9 ของการบริโภค ในทางกลับกัน ผู้บริโภคในชนบทนิยมนำคูปองไปใช้จ่ายเกี่ยวกับยานยนต์ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลจีนมองว่าเศรษฐกิจควรขับเคลื่อนด้วยการบริโภคภายในประเทศ (Consumption-led) ที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติมากกว่านโยบายการแจกคูปอง (Transfer Policy) ดังนั้น



เมื่อวิกฤติโควิด 19 คลี่คลายลงและเศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัว ผลที่ได้รับจากการได้รับคุ้มครองการบริโภคลดลงตามลำดับ

3. โครงการ “Triple Stimulus” Voucher Programme ของไต้หวัน เป็นโครงการแลกซื้อคูปองหรือ Voucher ในรูปแบบกระดาษและดิจิทัลที่จัดทำขึ้นโดยรัฐบาลไต้หวัน เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจภายในประเทศในช่วงโควิด 19 รัฐบาลจะมอบคูปองให้กับพลเมืองที่เข้าร่วมโครงการเป็นจำนวน 3,000 ดอลลาร์ไต้หวัน (ประมาณ 3,300 บาท) เพื่อนำมาใช้จ่ายกับร้านค้า ร้านอาหาร บริการขนส่ง และการท่องเที่ยวพักผ่อน ภายในระยะเวลาที่กำหนด หลักเกณฑ์การใช้งาน คือ ประชาชนที่ต้องการรับคูปองจะต้องซื้อบัตรกำนัลในราคา 1,000 ดอลลาร์ไต้หวัน จากนั้นรัฐบาลจะจ่ายให้เพิ่มอีก 2,000 ดอลลาร์ไต้หวัน (มีลักษณะคล้ายโครงการคนละครึ่ง แต่กรณีดังกล่าวรัฐบาลกำหนดเพิ่มอัตราให้ 2 ส่วนต่อประชาชน 1 ส่วน) โดยร้านค้าสามารถนำใบเสร็จบัตรกำนัลไปขึ้นเงินที่ธนาคารได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด โครงการนี้ให้บริการกับพลเมืองไต้หวัน 23 ล้านคน ตั้งแต่เด็กเล็กจนถึงผู้สูงอายุ และชาวต่างชาติที่มีใบอนุญาตพำนักอีกประมาณ 150,000 คน ในปี 2564 รัฐบาลได้ต่อยอดโครงการ โดยจัดโครงการ “Quintuple Stimulus” Vouchers เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจภายในประเทศอีกครั้ง โดยมีการเพิ่มจำนวนเงินเป็น 5 เท่า หรือ 5,000 ดอลลาร์ไต้หวัน ประชาชนที่อยู่ในเกณฑ์ที่กำหนดสามารถเข้ารับคูปองได้ทันที ทั้งในรูปแบบกระดาษและแบบดิจิทัล โดยไม่ต้องจ่ายเงินเพื่อแลกซื้อคูปองเหมือนที่ผ่านมา

4. โครงการ Consumption Vouchers ของเกาหลีใต้ ในช่วงต้นของวิกฤติโควิด 19 รัฐบาลกลางของเกาหลีใต้ได้ออกมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจในช่วงเดือนพฤษภาคมของปี 2563 โดยแจกบัตรกำนัลเพื่อการอุปโภคบริโภค (Consumption Voucher) โดยวงเงินที่ได้รับขึ้นกับจำนวนสมาชิกครัวเรือน กล่าวคือ แบ่งเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ สำหรับครัวเรือนที่มีสมาชิก ดังนี้ 1) 1 คน ได้รับเงิน 400,000 วอน (US\$355) 2) 2 คน ได้รับเงิน 600,000 วอน (US\$532) 3) 3 คน ได้รับเงิน 800,000 วอน (US\$709) และ 4) มากกว่า 4 คนขึ้นไป ได้รับเงิน 1,000,000 วอน (US\$887) นอกจากนี้ ประชาชนยังได้รับบัตรกำนัลเพิ่มจากรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งจะใช้ได้เฉพาะในท้องถิ่นนั้น ๆ ขณะที่บัตรกำนัลที่ได้รับจากรัฐบาลกลางสามารถใช้ได้ทั่วไป และมีอายุการใช้เพียง 3 เดือน และมีทั้งที่จำกัดสถานที่การใช้และไม่จำกัด ขึ้นอยู่กับว่าบัตรกำนัลนั้นออกโดยรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลท้องถิ่น นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้กำหนดขอบเขตการใช้เพื่อสนับสนุนธุรกิจขนาดกลางถึงเล็ก และไม่สามารถใช้ซื้อของผ่านร้านค้าขนาดใหญ่หรือผ่านช่องทางออนไลน์ได้ เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบการใช้จ่ายของผู้บริโภคที่ใช้ไประหว่างร้านค้าที่ได้รับการสนับสนุนกับร้านค้าที่ไม่ได้รับการสนับสนุนพบว่า มาตรการของเกาหลีใต้มีประสิทธิภาพในการกระตุ้นการบริโภคในชุมชนและภาคธุรกิจที่รัฐบาลต้องการสนับสนุนได้เป็นอย่างดี

กล่าวโดยสรุป ในภาพรวมจะเห็นว่ามาตรการแจกเงินหรือคูปองเงินดิจิทัลเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจมีทั้งประสบความสำเร็จและไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัย 3 ด้าน คือ 1) สภาพทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่รัฐบาลออกมาตรการดังกล่าวในช่วงที่เศรษฐกิจได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง ทำให้มีความจำเป็นที่รัฐบาลต้องดำเนินนโยบายกระตุ้นการบริโภค หรือรองรับการหดตัวของเศรษฐกิจอย่างเร่งด่วน เช่น ในกรณีของญี่ปุ่นที่ประสบปัญหาภาวะเงินฝืด (deflation) ทำให้ขาดแรงจูงใจในการใช้จ่ายใช้สอย ขณะที่จีน ไต้หวัน และเกาหลีใต้เผชิญกับวิกฤติโควิด 19 การออกแบบมาตรการแจกเงิน จึงควรต้องคำนึงถึงความจำเป็นและขนาดของเม็ดเงินที่จะอัดฉีดเข้าสู่เศรษฐกิจให้เหมาะสมกับวัฏจักรเศรษฐกิจในช่วงนั้น ๆ เป็นต้น 2) การกำหนดวัตถุประสงค์ในการดำเนินการที่ชัดเจน เช่น รัฐบาลต้องการกระตุ้นการใช้จ่ายใช้สอยในระยะสั้น ซึ่งจะทำให้มาตรการดังกล่าวดำเนินได้ดี แต่จะไม่ได้ผลลัพธ์ที่ดี หากแนวโน้มการขยายตัวของเศรษฐกิจชะลอลง เนื่องจาก



ศักยภาพทางการผลิตที่ลดลง หรือมีอุปสรรคด้านอุปทานรวมของประเทศ หากเป็นกรณีนี้ รัฐบาลควรส่งเสริมให้มีการนำเงินกระตุ้นการลงทุน เพื่อให้เกิดการพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตมากกว่าการกระตุ้นการบริโภคในประเทศ และ 3) เงื่อนไขของโครงการ ประสบการณ์ในต่างประเทศยังแสดงให้เห็นว่า การออกแบบเงื่อนไขการแจกเงินที่มีรูปแบบเฉพาะเจาะจงไปในกลุ่มเป้าหมาย เช่น การกำหนดเงื่อนไขให้ใช้จ่ายได้เฉพาะกลุ่มผู้ประกอบการขนาดกลางถึงเล็ก เช่นในกรณีของเกาหลีใต้ แม้ว่าการแจกเงินในรูปแบบบัตรกำนัลเพื่อบังคับการบริโภค โดยมีข้อจำกัดทั้งด้านระยะเวลาหรือสถานที่ ย่อมส่งผลดีว่าการแจกเงินสดแบบไม่มีเงื่อนไข อย่างไรก็ตาม สำหรับประเทศไทย ข้อควรคำนึงที่สำคัญ คือ มาตรการแจกเงินอาจสร้างแรงจูงใจให้ผู้บริโภคใช้เงินตนเองเพิ่มเติมมากขึ้น และจะมีโอกาสทำให้ประสิทธิภาพของนโยบายดังกล่าวสามารถกระตุ้นเศรษฐกิจได้มากขึ้น แต่อาจส่งผลเสียต่อปัญหาหนี้ครัวเรือนของไทยให้รุนแรงมากขึ้นไปอีก ซึ่งในที่สุดจะเป็นการลดทอนศักยภาพการเติบโตของเศรษฐกิจไทยในระยะยาวได้เช่นเดียวกัน

บรรณานุกรม

คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายเศรษฐา ทวีสิน นายกรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา วันจันทร์ที่ 11 กันยายน 2566. (กันยายน 2566). สืบค้น 1 พฤศจิกายน 2566 จาก https://www.soc.go.th/wp-content/uploads/2023/09/history_66.pdf

THE STANDARD TEAM. (10 พฤศจิกายน 2566). เปิดเงื่อนไขโครงการดิจิทัลวอลเล็ต 10,000 บาท ให้คนไทยอายุ 16 ปีขึ้นไป ผ่านแอปเป่าตัง ยกเว้นคนมีรายได้เกิน 70,000 บาท หรือเงินฝากมากกว่า 5 แสนบาท เริ่มใช้พฤษภาคม 2567. สืบค้น 15 พฤศจิกายน 2566 จาก <https://thestandard.co/digital-wallet-10k-10112566/>

นโยบายแจกเงินผ่านกระเป๋าดิจิทัล ถอดบทเรียนและประสบการณ์จากต่างประเทศ. (26 ตุลาคม 2566). **ฐานเศรษฐกิจ**. สืบค้น 1 พฤศจิกายน 2566 จาก <https://www.thansettakij.com/blogs/columnist/setsawana/579482>

วรธรรม แซ่โจ้ว, และ กษิติศ สุรติลล. (9 พฤศจิกายน 2566). จีน ใต้หวัน ญี่ปุ่น ประสบการณ์นโยบายแจกเงินดิจิทัล. สืบค้น 1 พฤศจิกายน 2566 จาก <https://www.bangkokbiznews.com/business/economic/1098037>

สำนักข่าวอินโฟเควสท์. (23 พ.ย. 66). นายกฯ ลั่นไทยเสียโอกาสเวทีโลกกว่าทศวรรษพร้อมกู้คืนศักดิ์ศรี ย้ำดิจิทัลวอลเล็ตจำเป็นฟื้นศก.ครั้งใหญ่. สืบค้น 1 ธันวาคม 2566 จาก <https://www.infoquest.co.th/2023/353868>

ภาพอ้างอิง

Marco Verch Professional Photographer. (2020). **Digital Wallet**. Retrieved November 1, 2023 from <https://www.flickr.com/photos/30478819@N08/50711488238>



รอบโลกวิจัย

เทคโนโลยีหุ่นยนต์กับแรงงานมนุษย์ มีผลกระทบต่อการเจริญเติบโตของธุรกิจอย่างไร

เรียบเรียงโดย บุชิตา ไททยานนท์



Source: Analytics Insight, The Future of Robotics: Its Implications in 2021 and Beyond, (2021), Retrived November 11, 2023, from <https://www.analyticsinsight.net/the-future-of-robotics-its-implications-in-2021-and-beyond/>

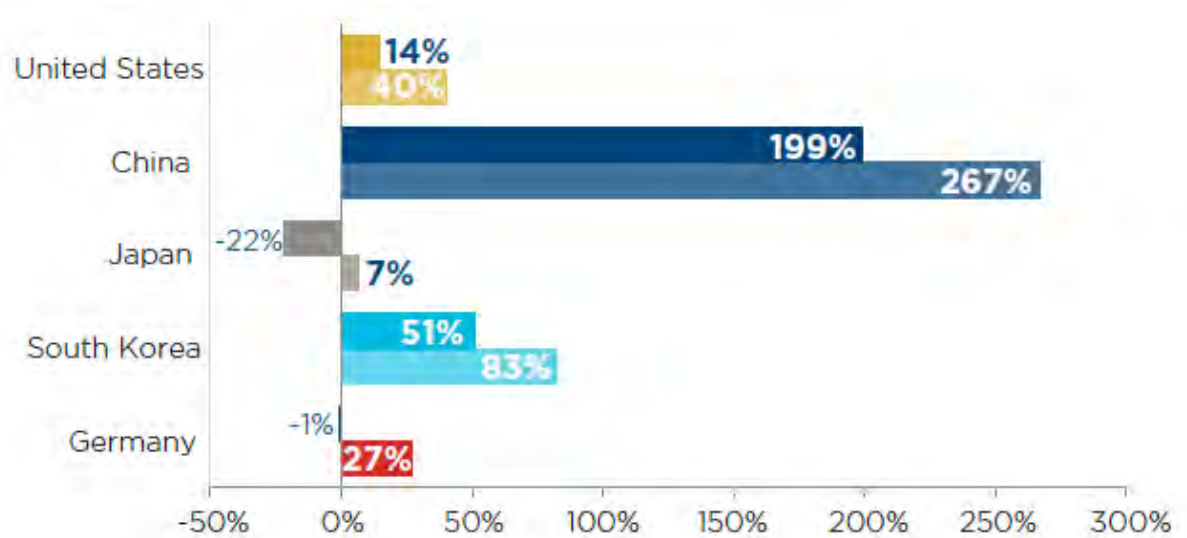
ปัจจุบันหุ่นยนต์เป็นตัวช่วยสำคัญในภาคอุตสาหกรรม โรงงานสมัยใหม่เกือบทุกโรงงานได้นำเครื่องมือจักรกลเป็นองค์ประกอบของสายพานการผลิตและการใช้งานในชีวิตประจำวัน ซึ่งมีตั้งแต่หุ่นยนต์ทำความสะอาด หุ่นยนต์เสิร์ฟอาหาร หุ่นยนต์ดูแลสนามหญ้า หุ่นยนต์คุณหมอประจำบ้าน หรือแม้แต่หุ่นยนต์สุนัข ซึ่งมีการผลิตเกิดขึ้นแล้ว ในปี 2023 อะจิลิตี้ โรบอดิกส์ (Agility Robotics) บริษัทหุ่นยนต์ชื่อดังของสหรัฐอเมริกา เปิดตัวโรงงานผลิตหุ่นยนต์เหมือนมนุษย์ หรือ Humanoid Robot แห่งแรกของบริษัทในเมืองซาเล็ม รัฐโอเรกอน และนับเป็นโรงงานผลิตหุ่นยนต์เหมือนมนุษย์แห่งแรกของโลก สำหรับหุ่นยนต์เหมือนมนุษย์ คือ หุ่นยนต์ที่ถอดแบบลักษณะทางกายภาพของมนุษย์มาเป็นกลไกการทำงาน ซึ่งในอดีตหุ่นยนต์ในลักษณะนี้มักจะมีการผลิตได้จำนวนไม่มาก เนื่องจากต้องประกอบด้วยชิ้นส่วน เช่น เซอร์ และระบบกลไกที่ซับซ้อนเข้าด้วยกันเพื่อให้สามารถเคลื่อนไหวได้คล้ายกับมนุษย์ และนำมาใช้ในอุตสาหกรรมและภาคแรงงานทั่วโลก โดยการผลิตหุ่นยนต์ฮิวแมนนอยด์ที่มีชื่อว่า ดิจิต (Digit) เป็นรุ่นที่ 2 ซึ่งปรับปรุงจากการเปิดตัวครั้งแรกในปี 2020 มีการตั้งเป้าการผลิตสูงในอนาคตไว้ที่ปีละ 10,000 ตัว เปิดขายในตลาดเป็นการทั่วไปในปี 2025



โดยในอนาคตจะช่วยแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานมนุษย์ และช่องว่างที่มนุษย์ไม่สามารถทำได้ หากนำหุ่นยนต์มาช่วยในการทำงานจะเพิ่มความปลอดภัยมากขึ้นในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ทั่วโลก

การเร่งขยายตัวของจำนวนหุ่นยนต์ที่ใช้งานทั่วโลกในช่วงที่ผ่านมา ได้สร้างความกังวลว่าหุ่นยนต์จะเข้ามาแทนที่แรงงานมนุษย์ โดยเฉพาะในช่วงที่นโยบายค่าจ้างของแต่ละประเทศมีการเปลี่ยนแปลง ซึ่งอีอ็อกซ์ฟอร์ด อีโคโนมิกส์ บริษัทด้านการวิเคราะห์เศรษฐกิจได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับภาคการผลิตทั่วโลกว่า อาจถูกแทนที่ด้วยเทคโนโลยีหุ่นยนต์ (Robotics) โดยระบุว่า หุ่นยนต์สามารถทำงานแทนมนุษย์ได้ 800 ล้านตำแหน่งภายในปี 2030 และตำแหน่งงานในภาคบริการจะใช้หุ่นยนต์ทำงานแทน ซึ่งการเพิ่มขึ้นของหุ่นยนต์มีส่วนช่วยกระตุ้นการเติบโตทางเศรษฐกิจและเพิ่มตำแหน่งงานด้วย โดยทางบริษัทได้เรียกร้องให้มีการดำเนินการป้องกัน ไม่ให้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางรายได้ที่มีอยู่แล้วในปัจจุบัน ต้องตกต่ำลงไปกว่าเดิม อันเนื่องมาจากการนำหุ่นยนต์มาทำงานแทนมนุษย์ ซึ่งการมีหุ่นยนต์อุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น 1 ตัว จะมาแทนที่งานในภาคการผลิต 1.6 ตำแหน่งงาน โดยภูมิภาคที่งานที่ใช้ทักษะน้อยจะยิ่งได้รับผลกระทบมากขึ้น และภูมิภาคที่คนมีทักษะในการทำงานต่ำจะมีแนวโน้มเศรษฐกิจตกต่ำกว่าและมีอัตราการว่างงานที่สูงกว่าภูมิภาคอื่น รวมทั้งจะเสี่ยงต่อการสูญเสียตำแหน่งงานให้แก่หุ่นยนต์มากกว่า ดังที่ปรากฏจากสัดส่วนการใช้งานหุ่นยนต์เปรียบเทียบระหว่างปี 2011–2016 พบว่า โดยเฉลี่ยการมีหุ่นยนต์เพิ่มขึ้น 1 ตัวในภูมิภาคที่ใช้ทักษะการทำงานต่ำกว่า จะทำให้สูญเสียตำแหน่งงานเกือบ 2 เท่าของภูมิภาคที่ใช้ทักษะการทำงานสูงกว่า แม้จะอยู่ในประเทศเดียวกัน

Source: Oxford Economics, How Robots Change the World, (2019). UK, Oxford: Oxford Economics. p. 16.



ตั้งแต่ปี 2010 เป็นต้นมา ความต้องการหุ่นยนต์ในภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากแนวโน้มการใช้ระบบอัตโนมัติ ตลอดจนการพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมอย่างต่อเนื่องในอุตสาหกรรมหุ่นยนต์ ภูมิภาคเอเชียเป็นตลาดหุ่นยนต์อุตสาหกรรมที่ใหญ่ที่สุดในโลก และรองลงมาเป็นอุตสาหกรรมในยุโรปซึ่งเป็นตลาดใหญ่เป็นอันดับสองของโลก โดยปริมาณการติดตั้งหุ่นยนต์อุตสาหกรรมของโลกอยู่ในตลาดหลัก 5 ประเทศ ได้แก่ เกาหลีใต้ สิงคโปร์ ญี่ปุ่น เยอรมนี และจีน ซึ่งประเทศเกาหลีใต้เป็นประเทศที่มีปริมาณการใช้หุ่นยนต์ในอุตสาหกรรมมากที่สุดในโลก ซึ่งเป็นผลจากอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์และอุตสาหกรรมยานยนต์ภายในประเทศ จากรายงานอัตราส่วนการแทนที่หุ่นยนต์อุตสาหกรรมต่อแรงงาน 10,000 คน หรือ



Robot Density ประจำปี 2021 ทั่วโลกมีการใช้หุ่นยนต์ต่อแรงงานคนที่เพิ่มขึ้นจนเป็นสถิติใหม่ด้วยค่าเฉลี่ย หุ่นยนต์อุตสาหกรรม 141 ตัวต่อแรงงาน 10,000 คน ภูมิภาคเอเชียโดยเฉพาะประเทศจีนเป็นตลาดหุ่นยนต์ อุตสาหกรรมที่ใหญ่ที่สุดในโลก คิดเป็นร้อยละ 74 ของหุ่นยนต์ติดตั้งใหม่

เทคโนโลยีหุ่นยนต์ (Robotics) คือ เครื่องจักรกลอัตโนมัติทุกชนิดที่ถูกออกแบบให้สามารถทำงานบางประเภทแทนมนุษย์ได้ โดยทำงานด้วยคำสั่งเดิมซ้ำ ๆ ในรูปแบบที่มีความซับซ้อนและยืดหยุ่นได้ดี สามารถปรับเปลี่ยนโปรแกรมทำงานได้หลากหลาย รวมทั้งมีการติดตั้งระบบปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) ทำให้ตัดสินใจได้ และติดตั้งระบบอัตโนมัติให้เริ่มทำงานด้วยตัวเองตามโปรแกรมที่กำหนดไว้ได้ โดยประเภทของหุ่นยนต์สามารถจำแนกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ หุ่นยนต์อุตสาหกรรม (Industrial Robot) เป็นหุ่นยนต์ที่ถูกนำมาใช้ในระบบผลิต สามารถทำงานได้แบบอัตโนมัติตามโปรแกรมที่ถูกเขียนไว้ เช่น แขนกลในโรงงานผลิตสินค้า และหุ่นยนต์บริการ (Service Robot) เป็นต้น เป็นหุ่นยนต์ที่ถูกนำมาใช้ในงานอื่น ๆ ในโรงงานหรือคลังสินค้านอกเหนือจากงานผลิตแบบอัตโนมัติ หรือใช้ในงานที่ไม่ใช่ในงานในอุตสาหกรรม เช่น หุ่นยนต์ทางการศึกษา หุ่นยนต์ที่ใช้ทางการแพทย์ หุ่นยนต์สำรวจอวกาศ เป็นต้น โดยเคลื่อนไหวได้มากกว่าหุ่นยนต์อุตสาหกรรม และทำงานร่วมกับมนุษย์ได้มากกว่า โดยเทคโนโลยีที่อยู่เบื้องหลังการทำงานของหุ่นยนต์ สามารถแบ่งได้ตามส่วนประกอบของหุ่นยนต์และวิทยาการพัฒนารุ่นยนต์

ส่วนประกอบของหุ่นยนต์ ประกอบด้วย 3 ส่วนหลัก ดังนี้

1. ส่วนการควบคุม เป็นเทคโนโลยีที่เน้นศึกษาด้านการออกแบบชิ้นส่วนหุ่นยนต์ การประกอบหุ่นยนต์ และการควบคุมการเคลื่อนที่ของหุ่นยนต์
2. ส่วนการรับรู้ เป็นเทคโนโลยีที่เน้นพัฒนาส่วนของการรับรู้ข้อมูลของหุ่นยนต์จากอุปกรณ์ควบคุมต่าง ๆ รวมทั้งระบบ Computer Vision ที่ทำให้หุ่นยนต์มองเห็น หรือตรวจสอบระยะใกล้ไกลของวัตถุ โดยข้อมูลที่ได้อาจนำมาประมวลผลและส่งต่อคำสั่งไปที่กลไกขับเคลื่อนต่าง ๆ
3. ส่วนการเข้าใจ เป็นเทคโนโลยีที่เน้นการพัฒนากระบวนการตัดสินใจของหุ่นยนต์เมื่อได้รับข้อมูลจากตัวตรวจจับ ซึ่งเป็นการใช้หลักการของวิศวกรรมคอมพิวเตอร์และมีความเกี่ยวข้องกับเทคโนโลยี AI และศาสตร์ Machine Learning

วิทยาการพัฒนารุ่นยนต์ แบ่งได้เป็น 5 วิทยาการหลัก ดังนี้

1. วิทยาการด้านปฏิสัมพันธ์ เป็นศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับ AI ที่เน้นพัฒนาด้านการตีความของหุ่นยนต์ต่อกลุ่มคำหรือสิ่งต่าง ๆ ที่พบเจอ
2. วิทยาการด้านการเคลื่อนที่ อาศัยความรู้ด้านพลศาสตร์ พัฒนาตัวขับเคลื่อนที่ช่วยในการเคลื่อนไหวของหุ่นยนต์
3. วิทยาการด้านการนำทาง ศึกษากระบวนการนำทางอัตโนมัติที่ทำให้หุ่นยนต์สามารถตรวจจับเส้นทางและวางแผนเส้นทางในการเคลื่อนที่ เพื่อหลีกเลี่ยงวัตถุสิ่งกีดขวางต่าง ๆ
4. วิทยาการด้านการเคลื่อนย้ายชิ้นงาน ศึกษาการเคลื่อนที่ของหุ่นยนต์ในลักษณะต่าง ๆ
5. วิทยาการด้านปัญญา ศึกษาการทำความเข้าใจข้อมูลของหุ่นยนต์



ดังนั้น หุ่นยนต์จึงมีประสิทธิภาพที่จะทำงานได้ตลอดเวลาไม่มีหยุด มีความสามารถที่จะจดจำข้อมูลต่าง ๆ ได้มหาศาล มีความสามารถที่จะคิดวิเคราะห์ออกมาได้อย่างถูกต้องรวดเร็วและแม่นยำ ถ้ามองในมิติของการจ้างงาน จึงมีแนวโน้มมากที่หุ่นยนต์จะเข้ามาทดแทนงานบางประเภทที่มนุษย์เคยทำมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะงานที่ทำซ้ำ ๆ ใช้ทักษะต่ำ และไม่จำเป็นต้องมีการคิดวิเคราะห์และใช้ความคิดสร้างสรรค์มากนัก และหากเกิดกรณีดังกล่าว มนุษย์ทั่วไปอาจไม่สามารถทำงานแข่งขันกับหุ่นยนต์ ในส่วนของประเด็นสำคัญที่มนุษย์ยังมีอยู่เหนือกว่าหุ่นยนต์ คือ “ความรู้สึกนึกคิดของการเป็นมนุษย์” จากผลการศึกษาของปณิธิ ม่วงศิริโรจน์ และพิริยะ ผลพิรุฬห์ โดยศึกษาข้อมูลของประเทศที่พัฒนาแล้วพบว่า แรงงานมีโอกาสสูงที่จะถูกทดแทนโดยระบบหุ่นยนต์และเทคโนโลยีสมัยใหม่ เนื่องจากแรงงานในประเทศเหล่านั้นมีอัตราค่าจ้างที่สูง ทำให้การใช้หุ่นยนต์เพื่อทดแทนแรงงานจึงช่วยประหยัดต้นทุนค่าจ้างแรงงานได้มาก ในขณะที่ผลกระทบของการใช้หุ่นยนต์และเทคโนโลยีสมัยใหม่ต่อแรงงานยังได้คำตอบที่ไม่ชัดเจนนักในประเทศกำลังพัฒนาที่ระบบการผลิตยังคงค้ำค้ำกับการพึ่งพาแรงงานราคาถูก

การเปลี่ยนแปลงตลาดแรงงานสู่ความต้องการแรงงานที่มีความรู้ ประกอบกับการก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุ การลดลงของภาวะเจริญพันธุ์ทำให้ขาดแคลนแรงงาน ระบบเศรษฐกิจจำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีหุ่นยนต์และสมองกลอัจฉริยะในการทำงานและระบบการผลิตมากขึ้น จึงทำให้มนุษย์ทำงานร่วมกับหุ่นยนต์ได้อย่างผสมกลมกลืน ซึ่งต้องอาศัยระบบมาตรฐานแรงงาน ลักษณะตลาดแรงงานและระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำงานที่จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงไปตามพลวัตต้องปรับตัวสู่การทำงาน การลงทุนที่ใช้ความรู้และปัจจัยทางการเงินสูง ดังนั้น การนำเอาเทคโนโลยีหุ่นยนต์มาใช้เพื่อทดแทนแรงงานมนุษย์ย่อมส่งผลกระทบต่อทั้งด้านบวกและลบ

ผลกระทบด้านบวก

1. หุ่นยนต์ตอบโต้การทำงานที่เร็วกว่าเดิมได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากเป็นการสั่งงานของโปรแกรมหุ่นยนต์ที่ให้ทำงานตามคำสั่งเท่านั้นและทำความเร็วในเวลาที่กำหนด จึงไม่จำเป็นต้องเสียเวลากับการทำงานอย่างอื่นที่ไม่จำเป็น เช่น การพูดคุย การพัก การตรวจดูงาน หรือการกระทำบางอย่างที่มนุษย์ทำ เป็นต้น
2. หุ่นยนต์สามารถทำงานตามคำสั่งได้อย่างต่อเนื่อง ไม่จำเป็นต้องมีเวลาพักผ่อน กินข้าว เข้านอน หรือวันหยุด ทำให้มีกำลังการผลิตตลอด 24 ชั่วโมง สามารถผลิตสินค้าได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ อีกทั้งยังช่วยเพิ่มผลผลิตจากการผลิตที่มากขึ้นในเวลาทีลดลงได้อีกด้วย ซึ่งเป็นประโยชน์ที่สร้างความได้เปรียบและโอกาสในการผลิตให้กับอุตสาหกรรมได้มากเลยทีเดียว
3. โปรแกรมหุ่นยนต์มีความยืดหยุ่นในการทำงานมาก เพราะสามารถตั้งค่า และเขียนคำสั่งการทำงานใหม่ได้ตลอดเวลาตามผู้ใช้งานต้องการ ซึ่งผู้ใช้งานสามารถเลือกใช้โปรแกรมที่เหมาะสมกับงานได้อย่างอิสระ รวมถึงการตั้งค่าโปรแกรมหุ่นยนต์ให้ทำงานเฉพาะอย่าง และสามารถทำได้อย่างง่ายดาย
4. เนื่องจากหุ่นยนต์ถูกสร้างด้วยวัสดุที่แข็งแรง ทนทาน และสามารถใช้งานได้อย่างยาวนาน ทำให้สามารถทำงานที่เสี่ยงอันตรายที่มนุษย์ไม่สามารถทำได้ เช่น งานที่ต้องใช้อุณหภูมิสูง อยางการหลอมโลหะ การขึ้นรูป การอบชุบ หรืองานเชื่อมใต้น้ำลึกที่ต้องทนทานกับความดันสูงที่อาจเกิดอันตรายต่อมนุษย์ได้ รวมถึงสถานที่ที่มีโรคระบาดด้วย เป็นต้น



5. เนื่องจากหุ่นยนต์จะทำงานตามคำสั่งที่ได้รับมาเท่านั้น ไม่มีการทำงานนอกเหนือคำสั่งที่ถูกป้อนลงในโปรแกรม จึงทำให้มีความแม่นยำสูงและตรงตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งช่วยลดความผิดพลาดในการทำงานได้เป็นอย่างดี รวมถึงลดความเสียหายและลดต้นทุนที่เกิดจากความผิดพลาดในสายการผลิตด้วย

6. จากการที่หุ่นยนต์สามารถทำงานได้อย่างแม่นยำ จึงทำให้มีข้อผิดพลาดในการทำงานน้อยหรือไม่มีข้อผิดพลาดเกิดขึ้นในการทำงานเลย จึงช่วยให้การผลิตสามารถลดขั้นตอนในการทำงานออกไปได้หลายขั้นตอน เช่น ขั้นตอนการตรวจสอบ ขั้นตอนการคัดแยกสินค้าที่ไม่ตรงตามคุณภาพที่กำหนดไว้ จนถึงขั้นตอนในการจัดการและแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการผลิตที่ผิดพลาด ซึ่งช่วยลดทั้งเวลาและเงินทุนได้เป็นอย่างดี

7. ประหยัดเวลา ผู้ใช้หุ่นยนต์สามารถกำหนดค่าเป้าหมายของงานให้มีการใช้เวลาที่น้อยลง แต่ได้ผลผลิตหรือปริมาณงานที่มากขึ้นกว่าเดิมเสมอ ซึ่งหุ่นยนต์สามารถทำได้เป็นอย่างดี โดยใช้เวลาได้อย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพมากที่สุด

8. ลดต้นทุนของค่าแรงงานและสวัสดิการต่าง ๆ ในอุตสาหกรรม เมื่อมีหุ่นยนต์เข้ามาช่วยในการทำงานแล้ว งานบางอย่างจึงไม่จำเป็นต้องใช้แรงงานอีกต่อไปหรือหากใช้ก็สามารถลดจำนวนแรงงานให้น้อยลงกว่าเดิมได้ การลดต้นทุนของอัตราค่าแรงงานจะช่วยให้อุตสาหกรรมมีผลประกอบการที่ดีขึ้นและลดราคาสินค้าเพื่อเข้าสู่การแข่งขันทางการค้าได้อีกด้วย

9. หุ่นยนต์มีความยืดหยุ่นในการตั้งค่ามาก จึงสามารถตั้งค่าให้ทำงานได้ทั้งแบบครบวงจรและตามสถานการณ์ เช่น ทำงานเพื่อสร้างชิ้นงานหรือทำงานที่มีลักษณะซ้ำ ๆ กัน หรือทำงานตามสถานการณ์เฉพาะ เช่น การใช้เซนเซอร์ในการตรวจจับอุณหภูมิ สิ่งกีดขวาง น้ำหนัก และสิ่งรบกวนอื่น ๆ เป็นต้น

10. หุ่นยนต์ใช้เวลาในการติดตั้งไม่นานโดยประมาณหนึ่งวันหรือครึ่งวันก็สามารถติดตั้งเสร็จและใช้งานหุ่นยนต์ได้ทันที ทำให้ไม่ต้องเสียเวลาและค่าติดตั้งมากนัก และไม่จำเป็นต้องรบกวนเส้นทางการผลิตอื่นด้วย

11. ใช้พื้นที่ในการทำงานน้อยลง เนื่องจากหุ่นยนต์สามารถทำงานได้หลากหลาย รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพสูง ทำให้ประหยัดพื้นที่ในการทำงานได้ เช่น หากผู้ใช้ต้องการผลิตชิ้นงาน 10,000 ชิ้นต่อวัน เดิมอาจต้องใช้คนมากถึง 50 คนและต้องใช้พื้นที่ใหญ่เพื่อให้ 50 คนได้อยู่ทำงาน แต่ถ้าใช้หุ่นยนต์อาจใช้แค่เพียง 2 ตัวเท่านั้น เพื่อให้ได้ชิ้นงานในปริมาณและเวลาเท่าเดิม ซึ่งเป็นที่ชัดเจนว่า หุ่นยนต์ 2 ตัวใช้พื้นที่น้อยกว่าคน 50 คน ทำให้เหลือพื้นที่ใช้ทำประโยชน์อย่างอื่นได้

12. ยกระดับกระบวนการผลิต จากการใช้เทคโนโลยีหุ่นยนต์เข้ามาช่วยในที่ทำงาน นอกจากจะช่วยลดต้นทุนด้านค่าแรงงาน เวลา ความผิดพลาด ความเสี่ยงที่จะเกิดอุบัติเหตุ และพื้นที่ใช้สอยแล้วยังเพิ่มมูลค่าและยกระดับการผลิตนั้น ๆ ให้มีมาตรฐานสูงขึ้นได้ด้วย ซึ่งทำให้โรงงานของผู้ใช้หุ่นยนต์มีความน่าเชื่อถือมากขึ้นและเป็นที่ยอมรับได้อย่างง่ายดาย

ผลกระทบด้านลบ

1. ด้านสังคม เนื่องจากการพัฒนาหุ่นยนต์เป็นการหลอมร่วมกันของอัลกอริทึมและข้อมูลภายใต้การควบคุมผ่านโปรแกรมคอมพิวเตอร์ ซึ่งข้อมูลที่ถูกนำมาใช้ในการประมวลผลประกอบไปด้วยข้อมูลส่วนบุคคล ข้อมูลสารสนเทศ และฐานข้อมูล ตัวอย่างเช่น หุ่นยนต์ที่ใช้ในการทำความสะดวกสบาย หรือหุ่นยนต์ที่ใช้ในการดูแลเด็กและผู้สูงอายุ รวมถึงคนป่วยที่ต้องรับการดูแลเป็นประจำ ดังนั้นขอบเขตในการเก็บข้อมูล



ส่วนบุคคลจึงมีความสำคัญอย่างมาก ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความเป็นส่วนตัว ย่อมก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อการลักลอบนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ ที่ต้องระมัดระวัง

2. ด้านเศรษฐกิจ เมื่อมีการนำเอาเทคโนโลยีหุ่นยนต์ดังกล่าวมาใช้ย่อมส่งผลกระทบต่อแรงงานที่มีอยู่ในปัจจุบัน ก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อการตกงาน หรือภาวะการว่างงาน ดังนั้นในบางประเทศจึงได้มีการตรากฎหมายขึ้นมารับรองให้เกิดความชัดเจนเพื่อคุ้มครองแรงงาน ประเทศเกาหลีใต้เป็นตัวอย่างที่น่าสนใจในปี 2008 รัฐบาลเกาหลีใต้ได้มีการตรากฎหมายในชื่อ Intelligent robot development and distribution Promotion Act ซึ่งภายหลังได้ถูกปรับปรุงแก้ไขในปี 2016 กฎหมายฉบับดังกล่าวได้มีการกำหนดสาระสำคัญที่น่าสนใจ ยกตัวอย่างเช่น มาตรา 3 บัญญัติว่า รัฐบาลและองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดสรรงบประมาณอย่างเพียงพอในการพัฒนาและส่งเสริมให้มีการใช้หุ่นยนต์อัจฉริยะ และในมาตรา 41 มีสาระสำคัญบัญญัติให้มีการก่อตั้งสถาบันเพื่อสนับสนุนการพัฒนาหุ่นยนต์แห่งสาธารณรัฐเกาหลีใต้ รวมถึงการส่งเสริมอุตสาหกรรมดังกล่าวด้วย และในประมวลกฎหมายแรงงานสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้บัญญัติว่า ในกรณีที่มิสัญญาจ้างลูกจ้างที่จะต้องทำงานร่วมกับหุ่นยนต์ นายจ้างต้องแจ้งให้ลูกจ้างได้รับทราบก่อนทำงานเพื่อขอความยินยอมว่าจะทำงานร่วมกับหุ่นยนต์ได้หรือไม่ และนายจ้างที่จะนำเทคโนโลยีหุ่นยนต์มาใช้งานกับองค์กรจะต้องนำเรื่องดังกล่าวเข้าที่ประชุมของคณะกรรมการบริษัทเพื่อหารือและขอความเห็นชอบก่อน เนื่องจากเป็นการนำเอาเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อพนักงาน รวมถึงการนำเทคโนโลยีใหม่เข้ามาใช้ในองค์กรจะต้องไม่กระทบต่อการตัดสินใจในการจ้างงานของลูกจ้างที่ทำงานอยู่แล้ว เนื่องจากเป็นการประกันการทำงาน

ของลูกจ้าง

3. ด้านกฎหมาย การนำเทคโนโลยีหุ่นยนต์มาใช้ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายได้ในหลายลักษณะ หลายประเทศได้นำเทคโนโลยีเทคโนโลยีหุ่นยนต์มาใช้ทดแทนแรงงานเพื่อลดค่าใช้จ่ายจากการจ้างแรงงาน รวมถึงการทดแทนแรงงานบางประเภทที่ขาดแคลน ดังนั้น หากมีการนำเทคโนโลยีมาใช้ในรูปแบบของหุ่นยนต์อุตสาหกรรม หรือหุ่นยนต์ในงานพาณิชย์กรรม ขอบเขตของการใช้งานจะมีลักษณะเป็นรูปแบบของวัตถุที่มีรูปร่าง หรืออยู่ภายใต้นิยามของคำว่า “ทรัพย์สิน” ในระบบกฎหมายของไทย ดังนั้น สถานภาพทางกฎหมายเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุดในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น มีการตั้งคำถามในปัจจุบันว่าเทคโนโลยีหุ่นยนต์เป็นทรัพย์สินประเภทใด แต่จากข้อเท็จจริงในปัจจุบันปรากฏว่ายังขาดความชัดเจนในทางวิชาการว่าเป็นทรัพย์สินหรือไม่

นอกจากนี้ ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีแนวโน้มการใช้หุ่นยนต์ทำงานแทนมนุษย์เพิ่มขึ้นต่อเนื่องจากผลงานวิจัยของ คณิศ แสงสุพรรณ และคณะ พบข้อสรุปสำคัญใน 3 มิติ ดังนี้

มิติแรก สัดส่วนการใช้หุ่นยนต์ในโรงงานขึ้นอยู่กับลักษณะการประกอบธุรกิจ จากข้อมูลพบว่า ธุรกิจขนาดใหญ่จะมีการใช้หุ่นยนต์มากกว่าธุรกิจที่เป็น SMEs หรือหากเป็นธุรกิจที่มีการทำแบรนด์สินค้าของตัวเอง (Original brand manufacturing: OBM) หรือเป็นธุรกิจที่เน้นการส่งออก หรือธุรกิจที่พึ่งพาการขายสินค้าออนไลน์ (e-Commerce) จะมีสัดส่วนการใช้งานหุ่นยนต์และระบบอัตโนมัติสูงกว่าธุรกิจที่ไม่ได้มีลักษณะดังกล่าว

มิติที่สอง ผลต่อประสิทธิภาพการผลิตพบว่า การลงทุนในระบบอัตโนมัติและหุ่นยนต์มีผลเชิงบวกต่อ TFP ในภาคอุตสาหกรรมไทย และโรงงานที่ใช้ระบบอัตโนมัติจะมี TFP สูงกว่าโรงงานที่ไม่ได้ใช้ระบบอัตโนมัติ



มิติที่สาม ผลต่อการจ้างงานพบว่า การใช้ระบบอัตโนมัติส่งผลให้การจ้างงานโดยรวมปรับเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะความต้องการแรงงานในกลุ่มทักษะสูง ขณะที่สัดส่วนแรงงานไร้ฝีมือปรับลดลง ในกรณีของ EEC พบว่า ระบบอัตโนมัติไม่ได้ส่งผลเชิงลบต่อการจ้างงานอย่างมีนัยสำคัญ สะท้อนให้เห็นภาวะตลาดแรงงานที่ตึงตัว และหมายความว่าหากมีการเพิ่มทักษะให้แรงงานสามารถทำงานกับเทคโนโลยีใหม่ได้ทันจะทำให้ไม่มีผลต่อการลดการจ้างงาน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าภาคอุตสาหกรรมของไทยในปัจจุบันเริ่มมีการนำหุ่นยนต์และระบบอัตโนมัติเข้ามาใช้งานมากขึ้น เนื่องจากเทคโนโลยีหุ่นยนต์และระบบอัตโนมัติมีประโยชน์ต่อระบบการผลิตสินค้า เช่น ประสิทธิภาพของระบบการผลิตที่เพิ่มขึ้น รอบการผลิตที่ลดลง ต้นทุนการผลิตที่ลดลง ของเสียจากการผลิตที่ลดลง และความน่าเชื่อถือในการรักษาคุณภาพสินค้าที่เพิ่มขึ้น เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ภาคอุตสาหกรรมและภาคเศรษฐกิจทั่วโลก ได้นำความรู้และนวัตกรรมเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนามากกว่าเงินทุนและแรงงาน ความสำคัญของการวิจัยและพัฒนาโดยเฉพาะด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับฐานความรู้ และทำให้องค์กรต่าง ๆ ในระบบเศรษฐกิจและสังคมจำเป็นต้องปรับตัวไปสู่การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ เพื่อสร้างนวัตกรรมและองค์ความรู้ใหม่ ซึ่งปัจจัยพื้นฐานของการสร้างเศรษฐกิจฐานนวัตกรรม คือ การลงทุนในทรัพยากรมนุษย์ การลงทุนด้านการศึกษา การลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนา การลงทุนทางด้านข้อมูลสารสนเทศ ด้านการสื่อสารโทรคมนาคม และคอมพิวเตอร์ ขณะเดียวกันนวัตกรรมในกระบวนการผลิตและกระบวนการทำงาน ความก้าวหน้าเรื่องระบบเทคโนโลยีอัตโนมัติ อุตสาหกรรมหุ่นยนต์ สมอกลงอัจฉริยะ และนวัตกรรมใหม่ ๆ ที่ส่งผลต่อตลาดแรงงาน ดังนั้น เศรษฐกิจไทยต้องมีกำลังแรงงานที่มีทักษะการทำงานในระดับสูง ในทางกลับกันหากแรงงานที่มีทักษะต่ำและค่าแรงถูก (Low-skilled and low-wage workers) ไม่เพียงพอต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจในอนาคตเท่านั้น หากแต่ยังมีโอกาสถูกแทนที่ด้วยหุ่นยนต์และปัญญาประดิษฐ์ ภาครัฐจำเป็นต้องเตรียมรับมือและให้ความสำคัญในการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อวางแผนรับมือกับภาวะดังกล่าว ต้องมีการออกแบบระบบเศรษฐกิจใหม่เพื่อรองรับต่อการเปลี่ยนแปลง ทำให้เกิดความเป็นธรรม สร้างระบบแรงงานตลาดแรงงานที่เป็นธรรมกับทุกฝ่าย โดยไม่ขัดขวางความก้าวหน้าของนวัตกรรม เพื่อบรรเทาผลกระทบแรงงานที่มีความเสี่ยงต่อการแทนที่โดยหุ่นยนต์ อันเป็นผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม

บรรณานุกรม

กรุงเทพธุรกิจ. (2564). 12 ประโยชน์ หุ่นยนต์ในที่ทำงาน หุ่นยนต์อุตสาหกรรม - Universal Robots.

สืบค้น 11 พฤศจิกายน 2566 จาก <https://www.bangkokbiznews.com/advertorials/health/business/2731>

พิริยะ ผลพิรุฬห์. (ม.ป.ป.). มนุษย์ VS หุ่นยนต์. สืบค้น 11 พฤศจิกายน 2566 จาก <https://econ.nida.ac.th/2023/08/%E0%B8%A1%E0%B8%99%E0%B8%B8%E0%B8%A9%E0%B8%A2%E0%B9%8C-vs-%E0%B8%AB%E0%B8%B8%E0%B9%88%E0%B8%99%E0%B8%A2%E0%B8%99%E0%B8%95%E0%B9%8C/>

ภูมินทร์ บุตรอินทร์. (2563). เศรษฐกิจสีเงิน หุ่นยนต์ ปัญญาประดิษฐ์และกฎหมาย ตอนที่ 2/4. สืบค้น 11 พฤศจิกายน 2566 จาก <https://www.thnic.or.th/silverecon2/>



สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม. (ม.ป.ป.). รายงานอุตสาหกรรมหุ่นยนต์ และระบบอัตโนมัติรายปี และ
ภาวะการค้าโลก ปี 2019 - 2020. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท.

สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล. (ม.ป.ป.). เทคโนโลยีที่สำคัญในยุคดิจิทัล: เทคโนโลยีหุ่นยนต์และระบบ
อัตโนมัติ Tech Series: Robotics and Automation System. สืบค้น 11 พฤศจิกายน 2566 จาก
<https://www.depa.or.th/th/article-view/tech-series-robotics-and-automation-system>

CNBC. (2023). **Agility Robotics is opening a humanoid robot factory, beating Tesla to the punch.** Retrived November 11, 2023, from <https://www.cnbc.com/2023/09/18/agility-robotics-is-opening-a-humanoid-robot-factory-.html>

International Federation of Robotics. (2021). **Robot Density nearly Doubled globally.** Retrived November 11, 2023, from <https://ifr.org/ifr-press-releases/news/robot-density-nearly-doubled-globally>

International Federation of Robotics. (2022). **World Robotics Report: “All-Time High” with Half a Million Robots Installed in one Year.** Retrived November 11, 2023, from <https://ifr.org/ifr-press-releases/news/wr-report-all-time-high-with-half-a-million-robots-installed>

Oxford Economics. (2019). **How Robots Change the World.** UK, Oxford: n.p.

Plumwongrot, P., & Pholphirul, P. (2023). Are Robots stealing jobs? Empirical evidence from 10 developing countries. **Economics of Innovation and New Technology**, 32(6), 873-889.

Sangsubhan, K., Pornpattanapaisankul, K., & Kambuya, P. (2023). Automation and Productivity: Evidence from Thai Manufacturing Firms (No. 199). **Puey Ungphakorn Institute for Economic Research.**

ภาพอ้างอิง

Analytics Insight. (2021). **The Future of Robotics: Its Implications in 2021 and Beyond.** Retrived November 11, 2023, from <https://www.analyticsinsight.net/the-future-of-robotics-its-implications-in-2021-and-beyond/>