



SDG Highlights

Thailand's Unsustainable Development Review



SDG Highlights 2023: Thailand's Unsustainable Development Review

ปีที่จัดทำ: 2023

กองบรรณาธิการ:

พิมพ์นารา อินต๊ะประเสริฐ

อติรุจ ดือระ

แพรวพรรณ ศิริเลิศ

กนกพร บุญเลิศ

เนตรธิดา บุญนาค

ออกแบบภาพประกอบและจัดวางรูปเล่ม

วิทย์ณี เสนแดง

Copyright

ลิขสิทธิ์ของศูนย์วิจัยและสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน

อนุญาตให้ทำซ้ำ เผยแพร่เพื่อการศึกษาเท่านั้น

ห้ามมิให้นำไปใช้ในเชิงพาณิชย์

ดำเนินการโดย

เครือข่ายวิชาการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย (SDSN Thailand)

สำนักงานพัฒนานโยบายสุขภาพระหว่างประเทศ (IHPP)

ศูนย์วิจัยและสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDG Move)

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สนับสนุนโดย

สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ (วช.)

Table of Contents

6

Key message from
SDG Watch's team

10 อันดับ
ความไม่ยั่งยืน

ผ่านการสำรวจการรับรู้
Thailand's Unsustainable
Development Review



10

SDG Highlights:

ไฮไลท์สถานการณ์สำคัญเกี่ยวกับ SDGs
ในรอบปี 2023

12

บทสรุปจากเวทีเสวนาสารานะ:
“SDG 16 รากฐานความไม่ยั่งยืนของไทย”



19

บทความ SDG Insights

ในชุด “Thailand’s Unsustainable Development”

20

ชำแหละนโยบายแก้ฝุ่น PM2.5 ในภาคเกษตร: อะไรคือต้นเหตุของความไม่ยั่งยืน
รศ. ดร.วิษณุ อรรถวานิช

28

PM2.5 ภัยคุกคามต่อความไม่ยั่งยืนด้านสุขภาพของคนไทย
ดร. นพ.วิรุฬ ลิ้มสวาท

34

ประมงทำลายล้าง โจทย์ความไม่ยั่งยืนของระบบนิเวศทะเลไทย
คุณภควรรณ ตาลวัฒน์

42

‘รถ(ยัง)ชน-คน(ยัง)ตาย’ เพราะรัฐพยายามไม่มากพอ หรือติดกับดักอะไร?
ดร. ภาณุ จิตติพร สุแก้ว

51

หากค่าครองชีพนั้นสอดคล้องกับรายได้ จะช่วยจัดความยากจนได้หรือไม่
อาจารย์กุศล เลี้ยวสกุล และอาจารย์วีระวัฒน์ ภัทรศักดิ์กำจร

57

เมื่อค่าไฟถูก \neq ค่าไฟแพง การเปลี่ยนผ่านพลังงานที่เป็นธรรม
จึงสำคัญต่ออนาคต
รศ. ดร.ชาลี เจริญลาภนพรัตน์

62

ทฤษฎีกดดันความยั่งยืน
ศูนย์ความรู้เพื่อความร่วมมือในการต่อต้านคอร์รัปชัน
และส่งเสริมธรรมาภิบาลในระดับภูมิภาค (KRAC)

71

เกี่ยวกับโครงการ SDG Watch
และผู้สนับสนุน

Key message

from SDG Watch's team

ผศ. ชล บุญนาค
ผู้อำนวยการศูนย์วิจัย
และสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDG Move)

ปี ค.ศ. 2023 หรือ พ.ศ. 2566 นับเป็นปีที่ 8 ของการขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นครึ่งทางของการขับเคลื่อนวาระการพัฒนา 2030 จากการทบทวนการขับเคลื่อนในทุกระดับ พบว่า การบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนยังล่าช้ากว่าที่ควรจะเป็นอย่างมาก การทบทวนระดับโลกพบว่า มีเป้าหมายย่อยเพียง 15% เท่านั้นที่มีการดำเนินการเป็นไปตามเป้าหมาย (on track) (UN News 2023)

การเร่งดำเนินการขับเคลื่อนเป้าหมาย SDGs ให้บรรลุทันภายในปี 2030 หรือเร็วที่สุดเท่าที่ทำได้ต้องอาศัยการต้องพลิกโฉม (transformation) การดำเนินการให้ต่างไปจากการทำงานแบบเดิม (business as usual) ที่มักเป็นการแยกกันทำเป็นไซโลและแก้ไขปัญหาเป็นเรื่อง ๆ ซึ่งนำไปสู่การสร้างปัญหาอื่น ๆ ตามมา ไปสู่การทำงานที่ต้องเริ่มจากการพลิกโฉมวิถีคิดการทำงานเรื่องความยั่งยืนว่า ไม่สามารถทำเรื่องเดียวโดดๆ ได้ แต่ต้องวิเคราะห์ความเชื่อมโยงของประเด็นนั้นกับประเด็นอื่นๆ แล้วจึงขับเคลื่อนในลักษณะที่ร่วมมือกันข้ามภาคส่วนและข้ามศาสตร์ให้นำไปสู่การเสริมพลังกันเพื่อแก้ไขปัญหา

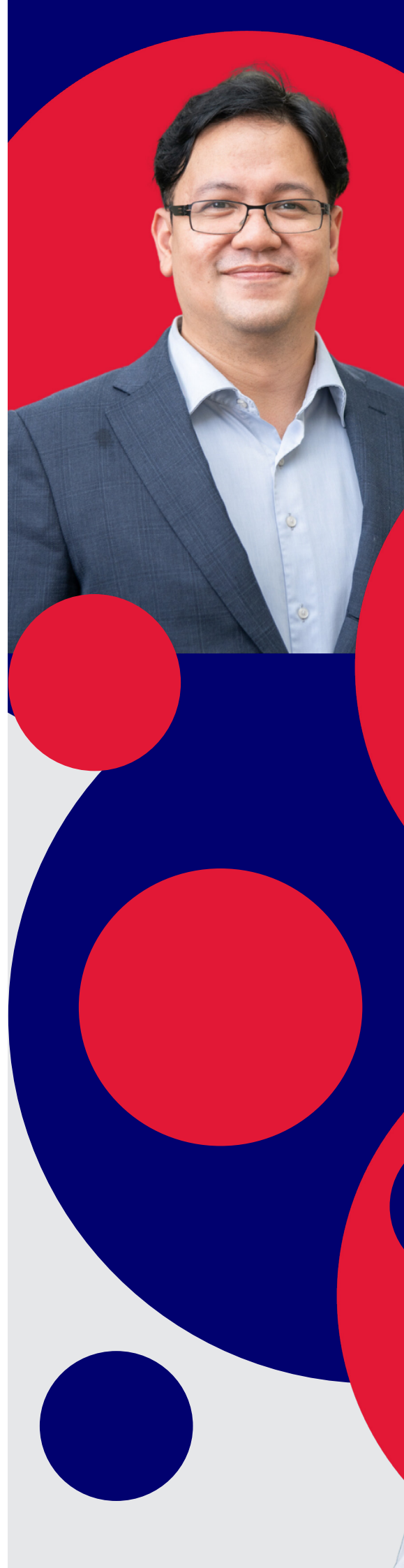
อย่างไรก็ดี การพลิกโฉมข้างต้นจะเกิดขึ้นไม่ได้เลยหากเราไม่เปิดใจยอมรับและระบุปัญหาและความท้าทายให้ชัดเจน ด้วยเหตุนี้ทาง SDG Move จึงได้ริเริ่มการทำงานภายใต้ธีม Thailand's Unsustainable Development ขึ้นเพื่อสร้างความตระหนักในเรื่องความไม่ยั่งยืนตามกรอบของ SDGs

ในปีนี้ SDG Highlights 2023 ได้เลือกประเด็นภายใต้ Thailand's Unsustainable Development Review ได้รวบรวม Highlight เรื่อง SDGs ที่สำคัญประจำปี พร้อมกับรวบรวม SDG Insights ซึ่งเป็นบทความเชิงลึกที่เราได้รับความกรุณาจากนักวิชาการชั้นนำช่วยเขียนหรือสัมภาษณ์จำนวนทั้งหมด 7 บทความ ซึ่งครอบคลุมประเด็นความไม่ยั่งยืนที่สำคัญของประเทศไทย เช่น มลพิษฝุ่น PM2.5 ที่เชื่อมโยงกับการผลิตอาหารที่ไม่ยั่งยืนและส่งผลต่อสุขภาพ การทำประมงที่ทำลายฐานทรัพยากร อุบัติเหตุทางถนน ปัญหาความยากจนและค่าครองชีพ การเปลี่ยนผ่านพลังงานที่เป็นธรรม และการทุจริตคอร์รัปชัน

ในโอกาสนี้ต้องขอขอบพระคุณนักวิชาการที่มาร่วมเขียนบทความ SDG Insights และให้สัมภาษณ์ในประเด็นต่าง ๆ ทั้ง รศ. ดร.วิษณุ อรรถวานิช ดร.นพ.วิรุฬ ลิ้มสวาท คุณภควรรณ ตาลวัฒน์ ดร. ภูษิตพร สุแก้ว อาจารย์กฤษณ เลี้ยวสกุล และอาจารย์วีระวัฒน์ ภัทรศักดิ์กำจร รศ. ดร.ชาลี เจริญลาภนพรัตน์ นักวิชาการทุกท่านที่เกี่ยวข้องและทีมสื่อสารของ SDG Move ที่ร่วมผลักดันจนกระทั่ง SDG Highlights ในปีนี้ผลิตออกมาได้ โดยหวังว่าความรู้เหล่านี้จะทำให้สาธารณะเข้าใจเกี่ยวกับความซับซ้อนของปัญหาความยั่งยืนได้มากขึ้นและนำไปสู่การแก้ไขปัญหาอย่างบูรณาการร่วมกันต่อไป เพื่อผลักดันอนาคตที่ยั่งยืน

อ้างอิง

UN News. 2023. "UN General Assembly Adopts Declaration to Accelerate SDGs." UN News. September 18, 2023. <https://news.un.org/en/story/2023/09/1140857>.



สพ.ญ. ดร.อังคณา เลขะกุล

นักวิจัย สำนักงานพัฒนานโยบายสุขภาพระหว่างประเทศ (IHPP) กระทรวงสาธารณสุข

ปัจจุบันนี้ คำว่า “เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน” หรือ SDGs ได้แพร่หลายอย่างกว้างขวาง จนกลายเป็นเทรนด์ (trend) หนึ่งในสังคมไทย ที่ได้รับการกล่าวถึงในแทบทุกวงการ ไม่ว่าจะไปที่ไหน เห็นกิจกรรมหรือโครงการอะไร ก็ต้องมีคำว่า “เพื่อความยั่งยืน” จนน่าจะเรียกได้ว่าเป็น “ปรากฏการณ์เพื่อความยั่งยืน” ในสังคมไทย

“ความยั่งยืน” ได้ถูกนำมาใช้ จนทำให้คนรู้สึกว่าเป็นเหมือนยาวิเศษที่แก้ได้ทุกปัญหาบนโลกใบนี้ มันคงจะดี หากเป็นเช่นนั้นจริง...

หากแต่ในความเป็นจริงแล้ว การลงมือทำด้วยหลักคิดความยั่งยืนเป็นเรื่องไม่่ง่ายนัก เพราะโลกของเราตอนนี้ กำลังอยู่ในยุค BANI (B – Brittle, A – Anxious, N – Nonlinear, I – Incomprehensible) ที่มีความเปราะบาง อ่อนไหว คาดเดายาก และสถานการณ์ที่ทุกอย่างไม่ได้มีความเชื่อมโยงเป็นเหตุเป็นผล ทั้งในระดับบุคคลและสังคม หากไม่คิดอย่างเป็นระบบ และรอบด้าน การแก้ไขปัญหาหนึ่งอาจเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาใหม่ที่ซับซ้อนกว่าเดิมก็ได้

SDG Highlights 2023 ฉบับนี้ได้เลือกประเด็น “ความไม่ยั่งยืน” ของประเทศไทย เพื่อสำรวจสถานการณ์ SDGs ด้วยอีกมุมมองหนึ่ง ว่าปัญหาที่เรากำลังเผชิญอยู่นั้นเกี่ยวข้องกับ “ความไม่ยั่งยืน” เช่นใดบ้าง รวมทั้งมีการวิเคราะห์ถึงรากของปัญหาทั้งจากการลงมือทำด้วยความไม่เข้าใจ การเสื่อมถอยของธรรมาภิบาล และความท้าทายของการทำงานร่วมกันระหว่างภาคส่วน

การทำความเข้าใจสถานการณ์และรากของปัญหานั้นจะนำไปสู่การตระหนักรู้ว่าเราทุกคนต้องช่วยกันแก้ปัญหา ดังที่หลายคนอาจจะเคยได้ยินว่า *“If you are not part of the solution, then you are part of the problem.”* เพราะหากเราไม่ลงมือทำอะไรเพื่อให้สิ่งต่างๆ ดีขึ้น เราอาจจะกลายเป็นต้นเหตุของปัญหาเสียเอง

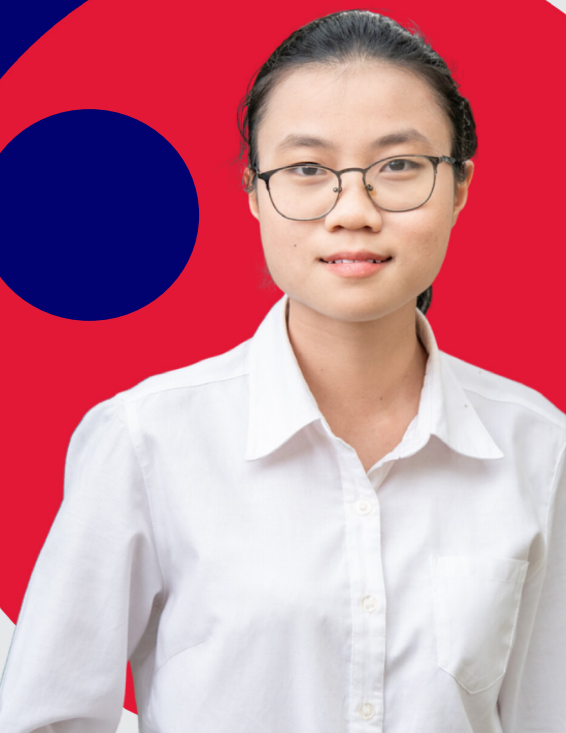
พิมพ์นารา อินทิระประเสริฐ

ผู้ช่วยผู้อำนวยการฝ่ายองค์ความรู้ และบรรณาธิการ ศูนย์วิจัยและสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDG Move)

เข้าสู่ปีที่สามของความพยายามสร้างการรับรู้และความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับ SDGs ภายใต้โครงการ SDG Watch ที่เฝ้าติดตามความเคลื่อนไหวทั้งทางนโยบาย กระแสการขับเคลื่อนของสังคมไทย สังคมโลก เห็นได้ชัดว่ากระแส “ความยั่งยืน” ปรากฏขึ้นในทุกวงการ ทุกระดับจนกล่าวได้ว่าเป็น “buzzword” ของ พ.ศ.นี้ ทว่าบทสนทนาว่าด้วยความยั่งยืนรวมไปถึง “SDGs” ในกระแสการรับรู้ที่กลับเน้นหนักไปในประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม อาทิ คาร์บอนเครดิต โอกาสทางธุรกิจ เช่น การลงทุนในพลังงานหมุนเวียน หุ้น ESG ส่งผลให้ “SDGs” ถูกนำมาใช้ในฐานะเครื่องมือฉายให้เห็นผลลัพธ์เชิงบวกหรือสิ่งที่ดีงาม ซึ่งเป็นเพียงหนึ่งในวิธีการใช้ประโยชน์จาก SDGs มิติหนึ่งเท่านั้น

SDG Highlights 2023 ฉบับนี้จึงเลือกนำเสนอบทสนทนาว่าด้วย “ความไม่ยั่งยืน” อันเป็นวิธีการใช้ประโยชน์จาก SDGs ในอีกมิติหนึ่ง เพื่อเน้นย้ำว่าเป้าหมายพัฒนาชุดนี้มีได้มีไว้เพียงเพื่อส่งต่อออกแล้วผลลัพธ์ที่ดีงาม หรือสร้างภาพลักษณ์แก่ประเทศหรือองค์กรเท่านั้น หากยังสามารถใช้สะท้อนความซับซ้อน เรื่องจริงของปัญหาที่หากไม่ถูกหยิบยกขึ้นมากล่าวถึงอย่างจริงจัง ตรงไปตรงมา สังคมที่ทุกคนมีความเป็นอยู่ที่ดี มีศักดิ์ศรีย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้จริง

ในฐานะบรรณาธิการขอขอบคุณนักวิชาการ ผู้ทำงานขับเคลื่อนเชิงประเด็นทุกท่าน ที่ให้เกียรติแบ่งปันประสบการณ์ ความรู้ ของคุณผู้สนับสนุน และทีมงานผู้เกี่ยวข้องทุกท่านที่ช่วยให้บทสนทนาว่าด้วยความไม่ยั่งยืนฉบับนี้ครอบคลุมความท้าทายในทุกมิติของสังคมไทย



Key message

from SDG Watch's team

อติรุจ ตือระ เจ้าหน้าที่สื่อสารองค์ความรู้ ศูนย์วิจัยและสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDG Move)

งานสื่อสารองค์ความรู้เกี่ยวกับ SDGs ในยุคสมัยที่ผู้คนสนใจกันมากขึ้น แม้ผิวเผินจะดูเป็นเหมือนเรื่องง่าย แต่ความจริงมีข้อท้าทายอยู่ไม่น้อย ประการแรกคือจะอย่างไรให้คนที่สนใจ SDGs เข้าใจ SDGs ได้อย่างถูกต้องและนำไปใช้จริง ๆ แบบไม่มีการฟอก ประการต่อมาคือการพูดเรื่องเดิมซ้ำ ๆ เช่น Climate Change หรือ สันติภาพ จะอย่างไรให้คนอ่านสนใจซ้ำ ๆ ตาม ได้อย่างไม่เบื่อนหน้าหนี อีกประการคือการมองไปข้างหน้าว่าจะทำให้คนตื่นตัวต่อครึ่งทางที่เหลือของการบรรลุ SDGs จะสะกิด กระชับ หรือย้าเตือนอย่างไรให้ทุกคนเข้าใจตรงกันว่าหนทางแบบใดที่จะผลักดันเราเข้าใกล้เส้นชัยได้มากที่สุด

อย่างไรก็ตาม ท่ามกลางความท้าทายเหล่านั้น ทีมสื่อสารองค์ความรู้ก็ได้รับกำลังใจผ่านกระแสดตอบรับจากผู้อ่านที่หลากหลาย หลายครั้งหลายหนเราได้รับคำบอกเล่าจากปากแฟนเพจหรือแฟนเว็บไซต์ว่านำเรื่องราวที่เราสื่อสารไปใช้ต่อยอดในการเรียนทำงาน รวมถึงขับเคลื่อนกิจกรรมในระดับพื้นที่ เหล่านี้ช่วยตอกย้ำความมั่นใจให้ตัวเราว่างานสื่อสาร SDGs ที่ทำอยู่เป็นสิ่งจำเป็นและมีคนต้องการ....แน่นอน เราจะคิด เขียน และสื่อสารเช่นที่ทำมาต่อไป ไม่ใช่เพื่อใครคนใดคนหนึ่ง แต่เพื่อปัจจุบันและอนาคตที่ยั่งยืนของทุกคนและทุกสิ่งบนโลกนี้

แพรวพรรณ ศิริเลิศ เจ้าหน้าที่สื่อสารองค์ความรู้ ศูนย์วิจัยและสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDG Move)

สำหรับปีที่ผ่านมา ฝ่ายสื่อสารองค์ความรู้ยังคงทำงานกันอย่างหนักเพื่อถ่ายทอดความรู้สถานการณ์ปัญหา หรือแนวทางที่ทำให้ผู้คนเข้าใจมุมมองเกี่ยวกับ “ความยั่งยืน” มากยิ่งขึ้น ตั้งแต่ประเด็นระดับประเทศจนถึงระดับโลก เพื่อให้ทุกคนมองเห็นว่าปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นทั้งเรื่องภูมิรัฐศาสตร์ ความหลากหลายทางชีวภาพ สุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดี หรือความยากจน ไม่เพียงเป็นปัญหาของใครคนใดคนหนึ่งเท่านั้น แต่เราทุกคนล้วนยึดโยงและได้รับผลกระทบจากสิ่งเหล่านั้นร่วมกันทั้งสิ้น

เพื่อให้ทุกคนได้ประจักษ์เห็นถึงเรื่องราวเหล่านี้ ฝ่ายสื่อสารองค์ความรู้ยังคงทำงานต่อไป เราจะทำหน้าที่รวบรวมความรู้ งานวิจัย และแนวทางปฏิบัติที่ดีจากทั่วทุกมุมโลก ส่งต่อเรื่องราวให้ผู้ติดตามทุกคนได้รู้เท่าทันและร่วมกันรักษาโลกใบนี้ไปด้วยกัน และถึงแม้ปีนี้จะยังเป็นอีกปีที่หนักหน่วงและเต็มไปด้วยวิกฤตการณ์มากมายของโลก แต่เรายังคงค้นหาขีดเขียน ส่งต่อและหวังร่วมสร้างประสบการณ์การขับเคลื่อน SDGs ไปพร้อมกับทุกคนต่อไป เพื่อเราจะบรรลุเป้าหมายนี้ไปด้วยกัน



วิจิณี เสนแดง

นักออกแบบนิเทศศิลป์

ศูนย์วิจัยและสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDG Move)

เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) เป็นทิศทางการพัฒนาประเทศที่หลายคนอาจจะมองว่าเป็นเรื่องใหญ่ เป็นเรื่องที่ต้องใช้ความร่วมมือในระดับรัฐ ระดับองค์กร หรือบริษัทใหญ่ๆ แต่หากมองใหม่จะเห็นได้ว่าสิ่งต่างๆที่เกิดขึ้นในสังคมนั้น ล้วนเกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกับเราไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง และปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นก็สามารถนำมาเชื่อมโยงได้กับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน เพื่อทำให้เห็นแนวทางที่จะนำไปสู่การพัฒนาและแก้ไขให้ดีขึ้นต่อไปในอนาคต

ทีมงานของ SDG Move หวังเป็นอย่างยิ่งว่า จะสามารถสื่อสารความรู้ที่เกี่ยวข้องกับ SDGs เพื่อให้ผู้อ่านได้รู้จัก และสามารถเชื่อมโยงของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนกับสิ่งต่างๆ ได้อย่างเข้าใจง่าย ผ่านการแบ่งปันความรู้ในรูปแบบข่าวสาร บทความ งานเสวนา และกิจกรรมต่างๆ สามารถนำเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนเกิดขึ้นไปเชื่อมโยงกับสิ่งต่างๆรอบตัว แม้กระทั่งเรื่องเล็กๆ ในชีวิตประจำวัน มองเห็นผลกระทบ และอยากที่จะร่วมกันเปลี่ยนแปลงด้วยการเริ่มต้นเล็กๆจากตัวเอง ไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนต่อสังคม ประเทศ และโลกของเราต่อไป

แตร์ริดา บุญนาค

เจ้าหน้าที่บริหารสื่อออนไลน์

ศูนย์วิจัยและสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDG Move)

แพลตฟอร์มสื่อสังคมออนไลน์เป็นเครื่องมือที่มีพลังมหาศาลในการนำพาโลกนี้ไปสู่ความยั่งยืนได้ ด้วยการเป็นพื้นที่ที่อนุญาตให้เกิดแบ่งปันข้อมูลและแนวคิดที่เป็นประโยชน์ไปสู่สาธารณะที่เข้าถึงง่ายในเวลารวดเร็ว เปิดกว้าง ครอบคลุม และต้นทุนไม่สูงนัก โครงการ SDG Watch จึงหยิบยืมความสามารถนี้ในการกระจายความรู้ความเข้าใจเรื่อง SDGs ให้ผู้อ่านเข้าใจความหมายของ “การพัฒนาที่ยั่งยืน” บนหลักวิชาการที่เป็นสากล

แต่ไม่เพียงส่งสารประเด็นเรื่องความยั่งยืนให้เดินทางผ่านสื่อไปถึงผู้อ่านอย่างต่อเนื่อง ในฐานะคนทำงานเชื่อว่าด้วยพลังของการแชร์สื่อสังคมออนไลน์ยังเป็นกระบอกเสียงให้แก่คนที่เสียงเบาที่สุดในสังคมได้ด้วยดังที่มีตัวอย่างให้เห็นมากมาย ด้วยเหตุนี้ ประเด็นการสร้างการสื่อสารกับสังคมทั้งสองทางได้กลายเป็นอีกหนึ่งกลยุทธ์ที่สำคัญของงานสื่อสาร SDGs ของเราเพื่อให้มีประสิทธิภาพและใช้ประโยชน์จากแพลตฟอร์มที่มีในมือให้ได้สูงสุด จึงนำมาสู่การเปิดพื้นที่ให้ผู้อ่านร่วมสะท้อนว่าอะไรคือ “ความไม่ยั่งยืน” ที่เกิดขึ้นในความคิดเห็นและประสบการณ์ส่วนตัวในปีที่ผ่านมา จนเกิดเป็นธีมหลักของ SDG Highlights 2023 นี้

งานบริหารจัดการสื่อเล็งเห็นถึงความเป็นไปได้ที่พื้นที่ตรงนี้ จะเติบโตเป็นชุมชนของผู้คนที่หลากหลายแต่มีความสนใจร่วมไว้อย่างเหนียวแน่น และหวังว่าจะเป็นจุดเริ่มต้นของการร่วมมือกันเพื่อสร้างโลกที่ยั่งยืนไปด้วยกันในวันหนึ่ง

กนกพร บุญเลิศ

ผู้จัดการฝ่ายองค์ความรู้

ศูนย์วิจัยและสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDG Move)

นับตั้งแต่การลงนามรับรองของประเทศสมาชิกองค์การสหประชาชาติ 193 ประเทศ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นทิศทางที่ทุกประเทศจะดำเนินร่วมกันตั้งแต่ปี ค.ศ. 2016-2030 บัดนี้ผ่านไปแล้วครึ่งทาง ถึงเวลาที่พวกเราต้องมาย้อนคิดดูว่าเส้นทางที่เรากำลังเดินอยู่จะนำพาประเทศไทยบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนได้หรือไม่

SDG Highlights ฉบับนี้จะพาทุกท่านไปทบทวนครึ่งทางสถานการณ์ SDGs ของประเทศไทย ประเด็นใดบ้างที่คนในสังคมมองเห็นว่าเป็นความไม่ยั่งยืน พร้อมเจาะลึกแต่ละหัวข้อผ่านมุมมองของผู้เชี่ยวชาญ มาร่วมหาคำตอบไปด้วยกัน เพื่อให้ครึ่งทางหลังจากนี้สามารถนำพาประเทศไทยไปสู่ความยั่งยืน

SDG Highlights:

ไฮไลท์สถานการณ์สำคัญเกี่ยวกับ SDGs ในรอบปี 2023

ปี 2023 เป็นปีที่ 8 ของการดำเนินการตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ที่จะครบกำหนดในปี 2030 หรือในอีกราว 7 ปีเศษ ส่งผลให้ปีนี้มีการประชุมเพื่อทบทวนผลการขับเคลื่อนครั้งทางที่ผ่านมารวมถึงความท้าทายที่สะท้อนว่าทั้งโลกและประเทศไทยยังต้องทำงานอีกมากโดยเฉพาะการจัดการกับ “ความไม่ยั่งยืน” ในมิติต่าง ๆ ดังนี้

สถานการณ์ “ความไม่ยั่งยืน” ในภาพรวมโลก

- รายงานชี้บรรลุไม่ทัน รายงานทางการล่าสุดของ UN เปิดเผยว่าโลกไม่มีทางบรรลุ SDGs ได้ทันปี 2030 และอาจเป็นไปได้ยากแม้จะขยับเป้าหมายนี้ออกไปไกลถึงปี 2050

รายงาน Global Sustainable Development Report 2023 ซึ่งเป็นรายงานฉบับทางการขององค์การสหประชาชาติเปิดเผยข้อมูลการดำเนินการในช่วง 7 ปีที่ผ่านมาชี้ชัดแล้วว่า ไม่เพียงแต่โลกไม่สามารถบรรลุ SDGs ทั้ง 17 เป้าหมายในช่วงเวลา 7 ปีที่เหลืออยู่เท่านั้น แต่ยังเป็นไปได้ยากแม้จะขยับเป้าหมายนี้ออกไปไกลถึงปี 2050 รายงานเน้นย้ำว่าวิทยาศาสตร์จะต้องมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาที่ยั่งยืน เรียกร้องให้มหาวิทยาลัย ผู้กำหนดนโยบาย และผู้สนับสนุนทุนวิจัยเพิ่มการสนับสนุนการวิจัยตามวาระปี 2030 โดยเฉพาะในพื้นที่ซีกโลกใต้ เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ดี มีความหมาย การสนับสนุนทางวิทยาศาสตร์จะต้องเป็นไปอย่างโปร่งใส ครอบคลุม และอาศัยการประสานความรู้แบบสหวิทยาการ ตอบโจทย์ความหลากหลายทั้งในแง่บริบททางสังคม บริบทของผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มซึ่งหมายรวมถึงเยาวชน

- การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (climate change) กำลังจะเลวจุดที่จัดการได้แล้ว

รายงานโดย คณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (IPCC) เผยว่า “ขณะนี้โลกเราร้อนขึ้นประมาณ 1.1 องศาเซลเซียส และนโยบายสภาพอากาศในปัจจุบันคาดว่าจะทำให้โลกร้อนขึ้น 3.2 องศาเซลเซียส ภายในปี 2100” ซึ่งเกินกว่าเป้าหมายการรักษาดวงภูมิอากาศไม่ให้เกินขีดจำกัด 1.5 องศาเซลเซียส ประกอบกับข้อมูลจากองค์การอุตุนิยมวิทยาโลก (WMO) ที่ระบุว่าเดือน กรกฎาคม 2023 ที่ผ่านมาเป็นช่วงเวลาที่โลกร้อนที่สุดในประวัติศาสตร์ ทำให้ António Guterres เลขาธิการองค์การสหประชาชาติต้องออกมาประกาศว่าโลกได้เข้าสู่สภาวะ “โลกเดือด” เพื่อตอกย้ำความเร่งด่วนของการลดปัญหาและปรับตัวจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศภัยคุกคามที่จะทำให้มนุษย์เผชิญกับภาวะความไม่มั่นคงทางอาหาร การสูญเสียที่อยู่อาศัย และการอพยพโยกย้ายถิ่นฐานอันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

- สงคราม และความแตกแยกขัดแย้งทางภูมิรัฐศาสตร์

เป็นหนึ่งในประเด็นที่เลขาธิการองค์การสหประชาชาติ จัดให้อยู่ในประเด็นสำคัญท้าทายของปี 2023 โดยกล่าวว่าสงครามและความขัดแย้งทางภูมิรัฐศาสตร์ทำให้การแก้ไขปัญหาในมิติอื่น ๆ ทั้งสังคม เศรษฐกิจจัดถดถอย การจัดการกับปัญหาที่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนไม่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ต้องพยายามดำเนินการมากขึ้นเพื่อสร้างสันติภาพในทุกแห่งหน โดยเฉพาะยูเครน อัฟกานิสถาน เมียนมา เฮติ ปาเลสไตน์ อิสรเอล และส่วนอื่น ๆ ของโลก พร้อมทั้งเรียกร้องให้ประเทศที่มีอาวุธนิวเคลียร์ยกเลิกการใช้อาวุธและเน้นย้ำถึงอันตรายที่เกิดจากเทคโนโลยีสมัยใหม่รวมถึงการห้ามโจมตีทางไซเบอร์ต่อโครงสร้างพื้นฐานของพลเรือนระหว่างประเทศ

- การดำเนินการที่ต้องให้ความสำคัญ

การเปลี่ยนแปลงแบบพลิกโฉม (transformation) เป็นทางรอด ไม่ใช่ทางเลือกเสนอให้ทุกภาคส่วนให้ความสำคัญกับ 5 ค้นโยกในการขับเคลื่อน คือ ระบบอภิบาล (governance) เศรษฐกิจและการเงิน (economy and finance) วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (science and technology) การดำเนินการส่วนบุคคลและส่วนรวม (individual and collective action) และการเสริมสร้างศักยภาพ (capacity building)

การรับรู้ และตระหนักถึงความสำคัญของ SDGs เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่สิ่งที่ขาดคือข้อมูล หรือต้นแบบเกี่ยวกับการนำไปใช้จริงในภาคปฏิบัติ (SDG in action) รายงาน GSDR เผยถึงความต้องการที่จะเข้าถึงแบบอย่างของการนำ SDGs ไปใช้เพื่อแก้ไขปัญหา หรือสร้างการเปลี่ยนแปลงอย่างเหมาะสมสอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ที่มีความจำเป็นอย่างมากและเป็นช่องว่างการดำเนินการที่ยังรอการเติมเต็ม

สถานการณ์ในไทย

จากการติดตามสถานการณ์ทางสังคมในมิติที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทยจากรายงาน Sustainable Development Report 2022 และ 2023 โดย SDSN รายงานความก้าวหน้า SDGs ของประเทศไทย พ.ศ. 2559-2563 โดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) รวมถึงการจัดทำแบบสำรวจ “Thailand's Unsustainable Development Review: 7 ปีผ่านไป ไทยยั่งยืนแค่ไหน ในสายตาคุณ” เพื่อสอบถามความเห็นของประชาชนทั่วไปพบว่าประเทศไทยกำลังเผชิญกับ “ความไม่ยั่งยืน” ใน 6 ประเด็น ได้แก่

- 1. ระบบผลิตอาหารที่ไม่ยั่งยืน** ทั้งในความไม่มั่นคงของผู้ผลิตอาหาร สิทธิในที่ดิน การตัดปลุกพืชไร่ (ข้าวโพด อ้อย) อันเป็นสาเหตุสำคัญของ PM2.5 การทำประมงทำลายล้างที่ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศทางทะเล
- 2. การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ** มีความท้าทายในมิติของการรักษาความหลากหลายของชนิดพันธุ์ ความเท่าเทียมในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากร การจัดการกับมลพิษทางทะเลโดยเฉพาะขยะในทะเล
- 3. เศรษฐกิจที่เป็นธรรมและยั่งยืน** มีความท้าทายโดยเฉพาะในมิติการเปลี่ยนผ่านพลังงานที่เป็นธรรม โครงสร้างราคาพลังงานโดยเฉพาะไฟฟ้า การได้รับค่าจ้างที่เป็นธรรมสอดคล้องกับรายจ่าย การผูกขาดและความสามารถในการแข่งขัน
- 4. การตั้งรับปรับตัวต่อภัยพิบัติ** ประเทศไทยมีความเสี่ยงต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศสูงเป็นอันดับ 9 ของโลก มีความท้าทายในการรับมือและปรับตัวจากภัยพิบัติทั้งความร้อน อุทกภัยที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพ ความปลอดภัยในชีวิต ที่อยู่อาศัย ตลอดจนการประกอบอาชีพ
- 5. ระบบอภิบาลและกลไกขับเคลื่อน** สถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชัน ระบบตรวจสอบถ่วงดุลไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพส่งผลต่อการพัฒนาและแก้ไขปัญหาอื่น ๆ ทั้งในมิติสังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม ทั้งยังก่อให้เกิดความรุนแรง/ปัญหาใหม่เพิ่มขึ้น เช่น เป็นรากฐานที่ทำให้เกิดสภาวะบิบบคั้นจนนำไปสู่การก่อความรุนแรง
- 6. สุขภาวะและการพัฒนาศักยภาพ** มีความท้าทายในการต่อสู้กับวินโรคโดยเฉพาะในกลุ่มแรงงานข้ามชาติ ผู้อาศัยอยู่ตามแนวชายแดนโดยเฉพาะเมียนมา และการลดการบาดเจ็บและตายจากอุบัติเหตุทางถนนยังคงเป็นความท้าทายสำคัญของประเทศมาตลอดนับแต่มีการติดตามการขับเคลื่อนตามวาระ SDGs

จากประเด็นท้าทายข้างต้นคณะผู้ทำงานได้คัดสรรและเลือกประเด็นมาจัดทำเป็นบทความเพื่อสะท้อนสถานการณ์ “ความไม่ยั่งยืน” ในมิติต่างๆ จำนวน 7 บทความ ครอบคลุมประเด็นเกี่ยวกับมลพิษฝุ่น PM2.5 ที่เชื่อมโยงกับการผลิตอาหารที่ไม่ยั่งยืนและส่งผลกระทบต่อสุขภาพ การทำประมงที่ทำลายฐานทรัพยากร อุบัติเหตุทางถนน ปัญหาความยากจนและค่าครองชีพ การเปลี่ยนผ่านพลังงานที่เป็นธรรม และการทุจริตคอร์รัปชัน

BROKEN GOVERNANCE



ความผูกพันของธรรมาภิบาล = รากความไม่ยั่งยืนของไทย

ให้ภาพรวม
ธรรมาภิบาลกับ SDGs



พศ.ชล บุนาน

ผู้อำนวยการศูนย์วิจัยและ
สนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน
(SDG Move)

ผู้ร่วมเสวนา



พศ.ดร.อรอร ภูเจริญ

ผู้อำนวยการ
สถาบันนโยบายสาธารณะ
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่



ดร.กฤษฎา บุญชัย

เลขาธิการสถาบัน
ชุมชนท้องถิ่นพัฒนา



คุณสฤณี อาชวานันทกุล

กรรมการผู้จัดการ
ด้านการพัฒนาความรู้
บริษัท ป่าสาละ จำกัด

ผู้ดำเนินรายการ



คุณพิมพ์นารา อินตะประเสริฐ

ผู้ช่วยผู้อำนวยการ
ฝ่ายองค์ความรู้ SDG Move

สรุปเสวนา “Broken Governance ความผูกพันของธรรมาภิบาล = รากความไม่ยั่งยืนของไทย”

เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ธรรมาภิบาลเป็นหนึ่งในประเด็นภายใต้ SDG16 สังคมที่สงบสุข ยุติธรรม สถาบันที่เข้มแข็ง ทว่าความสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนแต่ละเป้าหมายนั้นเชื่อมโยงกันอย่างไม่อาจแยกขาดจากกันได้ และการพัฒนาที่ครอบคลุมและเป็นธรรม ก็เป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาที่ยั่งยืน ดังนั้น การเสื่อมถอยของธรรมาภิบาลจึงส่งผลกระทบต่อประเด็นการพัฒนาในมิติอื่นด้วย จึงเป็นไปได้ยากยิ่งที่ประเทศไทยจะบรรลุการพัฒนาที่ยั่งยืนได้โดยมิได้ให้ความสำคัญกับการถกสนทนา และถอดรื้อปัญหาความเสื่อมโทรมของธรรมาภิบาลอย่างจริงจัง

เมื่อวันที่ 8 กันยายน 2566 ที่ผ่านมา ศูนย์วิจัยและสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ในฐานะหน่วยงานภาควิชาการที่มีภารกิจในการติดตามและสื่อสารประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทยจึงกำหนดจัดงานเสวนาสาธารณะ ในหัวข้อ [“Broken Governance | ความผูกพันของธรรมาภิบาล = รากความไม่ยั่งยืนของไทย”](#)

- โดยมีวิทยากรร่วมพูดคุยแลกเปลี่ยน 3 ท่าน ประกอบด้วย
- พศ. ดร.อรอร ภูเจริญ**
ผู้อำนวยการสถาบันนโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
 - คุณสฤณี อาชวานันทกุล**
กรรมการผู้จัดการ ด้านการพัฒนาความรู้ บริษัทป่าสาละ จำกัด
 - ดร.กฤษฎา บุญชัย**
เลขาธิการสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา

สรุปเสวนาฉบับนี้ จะพาทุกท่านเก็บตกประเด็นสำคัญจากวงเสวนา เพื่อเป็นพื้นที่สื่อสาร และเน้นย้ำให้เห็นว่า ความเสื่อมถอยของธรรมาภิบาลส่งผลกระทบต่อการพัฒนาทั้งในมิติเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมอย่างไร พร้อมเสนอแนะแลกเปลี่ยนแนวทางและบทบาทของภาคส่วนต่างๆ ต่อการสร้างธรรมาภิบาลที่ดี ผ่านมุมมองของผู้ทำงานภาคประชาสังคม นักวิชาการ และผู้ทำงานในวิสาหกิจเพื่อสังคมว่าการขับเคลื่อนการพัฒนาที่ยั่งยืนต้องให้ความสำคัญกับการสร้างธรรมาภิบาลที่ดีต่อไปอย่างไร

สรุปเสวนานี้แบ่งเป็น 2 ส่วน
ส่วนแรก จะนำเสนอถึงประเด็นหลักที่ผู้ร่วมเสวนาได้นำเสนอถึงข้อความคิดเกี่ยวกับระบบอภิบาล หรือ Governance และสภาวะที่ระบบอภิบาลกำลังมีปัญหา หรือผูกพัน ผ่านมุมมองที่แต่ละท่านได้มีโอกาสศึกษาหรือทำงาน ดังนี้

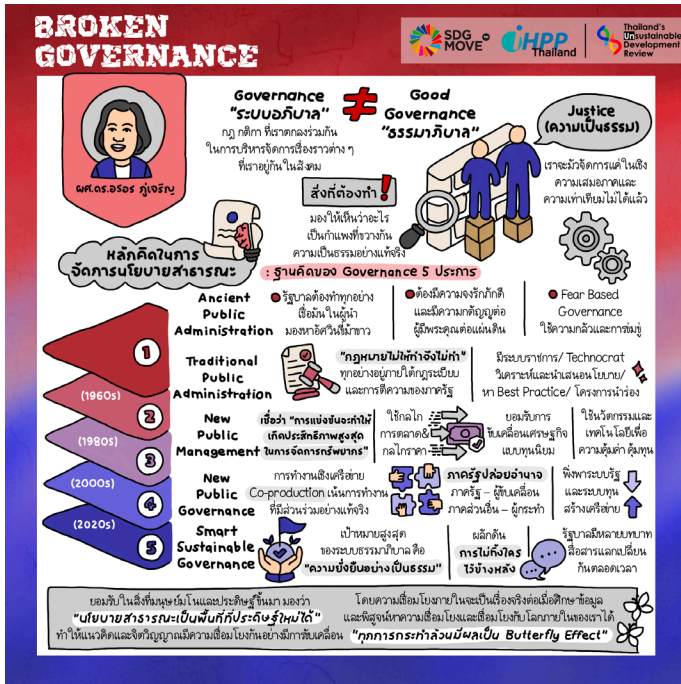
พศ. ดร.อรอร ภูเจริญ ชวนมองภาพใหญ่ นำเสนอ 5 ฐานคิดของ “Governance” เพื่อชี้ให้เห็นว่าทำไมประเทศไทยจึงอยู่ในภาวะความวิตกกังวล ผูกพัน หรือสิ้นหวัง ในบริบทของการเมืองระดับชุมชน **ดร.กฤษฎา บุญชัย** บอกเล่าพัฒนาการของ “Governance” ในสังคมไทยและปัญหาจากการไม่กระจายอำนาจสิ่งที่ทำให้เกิดสภาวะ “Broken Governance” ขึ้น ผ่านผลกระทบที่เกิดขึ้นในภาคสิ่งแวดล้อม **คุณสฤณี อาชวานันทกุล** ฉายความเคลื่อนไหวในภาคเอกชน ความสำคัญของการมี “บรรษัทภิบาล” และอุปสรรคที่จะทำให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม

ส่วนที่สอง จะเป็นการแลกเปลี่ยน ถาม-ตอบ คำถามของผู้ร่วมรับชมร่วมเสวนา

Section 1: Broken Governance

Panelist I – ‘ธรรมาภิบาล หรืออภิบาล’ กับ 5 ฐานคิดที่พยายามทำความเข้าใจว่าแต่ละสังคมมอง ‘Governance’ ต่างกัน

โดย ผศ. ดร.อรอร ภูเจริญ
ผู้อำนวยการสถาบันนโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่



จากประสบการณ์ที่มีโอกาสในการพัฒนาแนวคิดเกี่ยวข้องกับ “Governance” นิยามว่า “Governance” นั้นหมายถึง “ระบอบอภิบาล” ไม่เท่ากับคำว่า “ธรรมาภิบาล (Good Governance)” เพราะหากพูดถึงระบอบอภิบาล นั้นหมายถึง กฎ กติกา ที่เราตกลงร่วมกันในการบริหารจัดการเรื่องราวต่าง ๆ ที่เราอยู่กันในเรื่อง

ขณะที่ ผศ. ดร.อรอร ที่ปรึกษาของคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญด้าน Public Administration ขององค์การสหประชาชาติ ได้ยื่นเสนอข้อคิดเห็นว่าด้วย “ความเป็นธรรม” (Justice) เราจะมีจัดการแค่ในเชิงความเสมอภาคและความเท่าเทียมไม่ได้แล้ว แต่สิ่งที่ต้องทำเป็นการมองให้เห็นว่าสิ่งใดเป็นกำแพงที่ขวางกั้นความเป็นธรรมอย่างแท้จริงอยู่ เพราะฉะนั้นหากเราติดตามอดกันอยู่และมองไม่เห็นว่ามีสิ่งใดคือกำแพงขวางกั้นที่แท้จริง ซึ่งถ้ามองอย่างผิวเผินความเป็นธรรม อาจอยู่เพียงในรูปแบบการออกกฎหมายหรือการใช้กฎหมายเท่านั้น หรือหากนิยามลึกลงไป อาจหมายถึงรากเหง้าของวัฒนธรรม ความเชื่อ จุดยืนหรืออุดมการณ์บางอย่าง ซึ่งเป็นมูลเหตุของความไม่ยุติธรรมที่มีอยู่ในปัจจุบัน เช่น ความเชื่อว่ามนุษย์ทุกคนเกิดมาไม่สมควรที่จะได้รับความเสมอภาค ทุกคนเกิดมาดิ้นรนในระบบทุนนิยมเพื่อสร้างความร่ำรวยขึ้นมา

ด้วยแนวคิดข้างต้นนำมาสู่งานเขียนชิ้น ชื่อว่า “Thailand in transition: paradoxical reform policies in the age of anxiety” ซึ่งได้นำเอากรอบความคิดระดับโลกมาวิเคราะห์กับสถานการณ์ของประเทศไทย เพื่อชี้ให้เห็นว่าทำไมประเทศไทยจึงอยู่ในภาวะความวิตกกังวล ผุพัง หรือสิ้นหวัง ในบริบทของการเมืองระดับ

ชุมชน โดยมีหัวใจอยู่ที่ฐานคิดของ “Governance” ซึ่งประกอบด้วย 5 ฐานคิด ดังนี้

ฐานคิดที่ 1: Ancient Public Administration

เป็นฐานคิดแบบโบราณ มีรัฐบาลที่ต้องทำทุกอย่าง เชื่อมั่นในผู้นำ ต้องหาอัศวินขี่ม้าขาว ต้องมีความจงรักภักดี และมีความกตัญญูต่อผู้มีพระคุณของแผ่นดิน แนวคิดแบบโบราณนี้มีมาก่อนการมีประชาธิปไตย หลายประเทศมีการใช้ความกลัวและการข่มขู่เป็นเครื่องมือหลัก (Fear Based Governance) อาจจะมีระบอบผู้นำที่มาจากสายเลือด ผู้นำที่เข้ามาสู่อำนาจด้วยการใช้กำลัง รัฐบาลแบบนี้จะเน้นการจับผิดคน และเน้นความมั่นคง ไม่เปลี่ยนแปลง ผู้คนส่วนใหญ่จะถูกเรียกว่า “ราษฎร/ชาวบ้าน/สามัญชน” ยกตัวอย่าง (1) ภาพศิลปะของประเทศเกาหลีเหนือ และ (2) ภาพการเข้าแถวเคารพธงชาติของประเทศไทยที่อาจดูแล้วมีความย้อนแย้งสวนทางกับระบอบประชาธิปไตย



ฐานคิดที่ 2: Traditional Public Administration (1960s) เป็นฐานคิดแบบดั้งเดิม

แนวคิดนี้มีระบบข้าราชการ มีเทคนิคราต (technocrat) คือเป็นคนที่มีความชำนาญเฉพาะด้านในการวิเคราะห์และนำเสนอโยบาย มีการหาแนวปฏิบัติที่ดี (best practice) มีการทดลองโครงการนำร่อง มีการทำเอกสารที่ลงรายละเอียดในการทำงานทุกขั้นตอนซึ่งเป็นไปตามกฎหมาย แต่บางที่มีการใช้หลัก “Rule by Law” คือการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือของเผด็จการ เอาไว้บังคับคนอื่น แทนที่จะใช้หลัก “Rule of Law” คือหลักนิติธรรมที่ทุกคนอยู่ภายใต้กฎหมาย ทำให้กลายเป็นวัฒนธรรมว่ากฎหมายไม่ให้ทำจึงไม่ทำ หรือการเลือกใช้กฎหมายบางเรื่องในกับบางคน ไม่ได้ใช้กับทุกคน แนวคิดนี้เริ่มมีการมองประชาชนเป็นผู้มีสิทธิ์เลือกตั้ง (voter) ยกตัวอย่างภาพกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงศึกษาธิการ ว่าถ้าอยู่ใน

ฐานคิดนี้ระบบราชการจะเป็นผู้ออกแบบให้ว่าระบบการศึกษาควรจะเป็นอย่างไรอะไรเป็นวัฒนธรรมของเราและอะไรไม่ใช่วัฒนธรรมของเรา ซึ่งจะอยู่ภายใต้กฎระเบียบและการตีความของภาครัฐ โดยใช้การปกครองโดยลำดับชั้น (hierarchy) ตามคำสั่ง และลำดับชั้นของความรับผิดชอบ

ฐานคิดที่ 3: New Public Management (1980s) เป็นฐานคิดกลไกของการตลาด

มีความเชื่อว่ารัฐยิ่งเล็กยิ่งดี **เชื่อว่าการแข่งขันกันจะทำให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการจัดการทรัพยากร** มีการใช้กลไกการตลาด และกลไกราคาเข้ามาเพื่อจัดการเรื่องราวต่าง ๆ ซึ่งเป็นการยอมรับการขับเคลื่อนเศรษฐกิจแบบระบบทุนนิยม เริ่มมีการมองคนเป็นลูกค้า ซึ่งต้องมีการสอบถามความพึงพอใจในบริการเรื่องต่าง ๆ มีความสนใจในการใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีเพื่อความคุ้มค่าและคุ้มทุน ยกตัวอย่าง (1) ระบบการศึกษาในภาคเอกชน ใครมีเงินมากกว่า ย่อมมีโอกาสได้รับคุณภาพการศึกษาที่ดีกว่า (2) การให้มหาวิทยาลัยอยู่ภายใต้การกำกับ เพื่อให้เกิดการแข่งขันกันมากขึ้น สร้างรายได้ของตนเองได้ บริหารงบประมาณของตนเองได้ และ (3) การพัฒนาอุตสาหกรรมสร้างสรรค์

ฐานคิดที่ 4: New Public Governance (2000s) เป็นฐานคิดของการมีชุมชนและเครือข่าย

แนวคิดนี้เป็นสิ่งที่เข้ากับความพยายามของประเทศไทยในยุคที่มีการเขียนรัฐธรรมนูญปี 2540 ที่เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุด มีลักษณะการทำงานแบบ co-production คือ เน้นการทำงานที่มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ภาครัฐปล่อยอำนาจ โดยมีภาครัฐ เป็นผู้ขับเคลื่อน แล้วมีภาคส่วนอื่น เป็นผู้กระทำ ยกตัวอย่าง (1) ภาพการศึกษาแบบไม่จำกัดวัยหรือการศึกษาในรูปแบบแบบ Home School ที่หลุดออกจากภาครัฐหรือภาคเอกชน มาสู่การศึกษาที่มีทางเลือกมากขึ้น (2) ภาพการจัดกิจกรรมภายในงาน Bangkok Design Week ที่ร่วมกันแสดงออกทางความคิดสร้างสรรค์ที่จัดขึ้นกันเอง ไม่ได้มีการสั่งการผ่านหน่วยงานให้หน่วยงานหนึ่ง (3) ภาพศิลปะ Phuket Old Town Street Art ที่มีการเปิดพื้นที่แสดงออกทางศิลปะให้มีความหลากหลายมากยิ่งขึ้น (4) เว็บไซต์ The World's Street Art Community เปิดกว้างโอกาสให้ศิลปินตัวเล็กได้แสดงผลงานในสายตาชาวโลก ตัวอย่างเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงการทำงานที่พึ่งพาระบบรัฐและระบบทุนให้น้อยลง และเน้นการสร้างเครือข่ายให้มากขึ้น

ฐานคิดที่ 5: Smart Sustainable Governance (2020s) เป็นฐานคิดใหม่ที่สุด

ซึ่งเริ่มเห็นว่าจะช่วยเข้ามาปรับสิ่งที่ผูกพันได้ แนวคิดนี้มีเป้าหมายสูงสุดของระบบธรรมาภิบาล คือ “ความยั่งยืนอย่างเป็นธรรม” ให้มีความสำคัญกับ “ความยั่งยืน” ในมิติการรับมือกับความท้าทายที่โลกเผชิญอยู่โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ฐานคิดนี้มองว่าต้องทำทุกวิถีทางให้มนุษย์เข้าถึงชีวิตที่ “เป็นธรรม” สำคัญที่สุดโดยไม่เกี่ยวข้องกับสังคม เศรษฐกิจ การเมือง หรือเรื่องอื่นใด ซึ่งจะต้องผลักดันการไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง สำหรับฐานคิดนี้รัฐบาลสามารถเป็นได้หลายบทบาทขึ้นอยู่กับแต่ละเรื่อง ที่สำคัญคือมีการสื่อสารแลกเปลี่ยนกันอยู่ตลอดเวลา

ดังนั้นแนวคิดนี้จึงมีความเกี่ยวข้องกับ “Justice” ที่ได้กล่าวไปในตอนต้น ไม่ว่าจะเป็นการใช้อารมณ์ ความรู้สึก ความจำ ความเห็นอกเห็นใจ ความรู้สึกเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน เหล่านี้เอง

เป็นสิ่งที่ฝ่ายที่ทำงานในด้านจิตวิญญาณ แต่ฝ่ายนโยบายสาธารณะหรือคนทั่วไปยังไม่ได้มีการนำมาผนวกกับเรื่องราวต่างๆ ของตนเองและงานที่ทำอยู่

สามารถสรุปได้ว่า แนวทางนี้คือการยอมรับในสิ่งที่มนุษย์มีและประดิษฐ์ขึ้นมา ไม่ว่าจะเป็นเรื่องรัฐชาติ บริษัท กฎหมาย สิทธิมนุษยชน ประชาธิปไตย ธนาการ การเงิน พระเจ้า หรือศาสนา เพราะฉะนั้น นโยบายสาธารณะ จึงเป็นพื้นที่ที่สามารถประดิษฐ์ใหม่ได้ เรื่องของแนวคิดเรื่องจิตวิญญาณจึงมีความเชื่อมโยงกัน (oneness) อย่างมีการขับเคลื่อน (movement) ยกตัวอย่างเช่น การกันแม่น้ำโขงในประเทศจีนจะส่งผลกระทบต่อแม่น้ำทั้งหมดและผลกระทบอะไรจะเกิดขึ้นกับสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง โดยความเชื่อมโยงภายใน (Interconnectedness) สามารถพิสูจน์ได้ หากเราศึกษาข้อมูลและพิสูจน์หาความเชื่อมโยง ทั้งหมดทั้งหมดนี้จะต้องเชื่อมโยงกับโลกภายในของเราด้วย ซึ่งถ้าเราสามารถทำตรงนี้ได้ เชื่อว่า “interconnectedness” หรือ “oneness” ซึ่งเป็นเรื่องจริงไม่ใช่แค่จินตนาการ หากจัดการข้อมูลออกมาได้ ก็จะสามารรถโน้มน้าวให้เทคโนโลยีหรือกลุ่มที่จะไปบอกเล่าเรื่องราวเหล่านี้ต่อให้เห็นได้ตรงกัน และมีความเข้าใจว่า การกระทำของมนุษย์ทุกคน ทุกบริษัท ทุกรัฐบาล ล้วนมีผลเป็น Butterfly Effect ต่อเนื่องกันทั้งหมด

ยกตัวอย่างนโยบาย เช่น (1) Ethical Foundations: การนำฐานคิดนี้มาใช้กำหนดเป็นนโยบายจริยธรรมใหม่ เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ความเป็นธรรมในสังคม การปกป้องสิ่งแวดล้อม และการรักษาโลกใบนี้ (2) Environmental Policy และ (3) Criminal Justice and Rehabilitation ระบบยุติธรรมว่าด้วยเราจะมองเพื่อนมนุษย์อย่างไรในฐานะของนักโทษคดีทางอาญา

Panelist II – จากการรวมศูนย์อำนาจสู่กระจายออก: เพราะการกระจายอำนาจไม่เกิดขึ้นจริง “Governance” จึงต้องผูกพัน

โดย ดร.กฤษฎา บุญชัย
สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา

BROKEN GOVERNANCE

SDG MOVE | IJHPP Thailand | Thailand's Unsustainable Development Review

Governance "ระบบอภิบาล" ≠ **Good Governance "ธรรมาภิบาล"**

กฎ กติกา ที่ราชการร่วมกันในการบริหารจัดการเรื่องราวต่างๆ ที่รายกันในเมือง

Justice (ความเป็นธรรม) เราหวังจัดการในเรื่องความเสมอภาคและความเท่าเทียมไม่ได้แล้ว

สิ่งที่ต้องทำ! มองให้เห็นว่าอะไรเป็นกำแพงที่ขวางกั้นความเป็นธรรมอย่างแท้จริง

ฐานคิดของ Governance 5 ยุค

- 1 Ancient Public Administration (1960s)**
 - รัฐปกครองที่ทุกอย่างยึดมั่นในผู้ปกครอง
 - ต้องมีความจงรักภักดีและความจงรักภักดี
 - ผู้ปกครองยอมเห็น
 - Fear Based Governance ใจความสั้นและการขู่
- 2 Traditional Public Administration (1980s)**
 - เชื่อว่า "การบังคับบัญชา" เกิดประสิทธิภาพสูงสุด
 - กฎเกณฑ์ที่เข้มงวด
 - มีระบบราชการ/Technocrat ใจตรงและเน้นนโยบาย
 - Best Practice/โครงการนำร่อง
- 3 New Public Management (1990s)**
 - การทำงานเชิงเดียว
 - Co-production เน้นการทำงานที่มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง
 - ใช้กลไกการตลาด
 - ใช้เครื่องมือเศรษฐกิจแบบทุนนิยม
 - ยอมรับการเปลี่ยนแปลง
 - ใช้วัดผลและคะแนนโดยอิงความคุ้มค่า
- 4 New Public Governance (2000s)**
 - การปฏิรูปอย่างภาคีรัฐ - ผู้เคลื่อนไหวภาคส่วนอื่น - ผู้กระทำ
 - พึ่งพาบริษัและระบบทุนสร้างเครือข่าย
- 5 Smart Sustainable Governance (2020s)**
 - เป้าหมายสูงสุดของระบบธรรมาภิบาล คือ "ความยั่งยืนอย่างเป็นธรรม"
 - ผลักดันการปฏิรูปครั้งใหญ่
 - รัฐบาลสื่อสารบทบาทสื่อสารและแลกเปลี่ยนตลอดเวลา

บทสรุปในสิ่งที่มนุษย์มีและประดิษฐ์ขึ้นมา มองว่า "นโยบายสาธารณะเป็นพื้นที่ที่ประดิษฐ์ใหม่" โดยความเชื่อมโยงภายในเป็นเรื่องจริงที่มีมิติที่ลึกซึ้งและพิสูจน์ได้ "ทุกการกระทำล้วนมีผลเป็น Butterfly Effect"

ดร.กฤษฎา ชวนมองถึงสิ่งที่เป็นรูปธรรมในประเด็นสิ่งแวดล้อมและทรัพยากร จะเห็นได้ว่า สมัยก่อนรัชกาลที่ 5 ทรัพยากร คือสิ่งที่เป็นรูปธรรม หรือเรียกว่า “ชีวิตสาธารณะ” ที่ผู้คนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไม่ว่าจะเป้น้ำ ดิน แต่สิ่งที่เกิดขึ้นหลังจากรัฐก่อร่างขึ้นในรูปแบบรวมศูนย์อำนาจ ทำให้ทรัพยากรสาธารณะและชีวิตสาธารณะถูกรัฐยึดเอาไปจากเดิมที่เราสามารถใช้ประโยชน์กันเองได้ และมีองค์การของท้องถิ่นที่หลากหลายในรูปแบบของวิถีชีวิตที่ผู้คนจัดการสาธารณะด้วยกัน ยกตัวอย่างเช่น ภาคเหนือจะมีองค์การเกี่ยวกับฝายคอยดูแลเรื่องน้ำ หรือชาวบ้านที่ดูแลป่าร่วมกัน ในด้านหนึ่งของการมีอยู่ขององค์กรแบบนี้ทำให้ชาวบ้านคอยดูแลและพึ่งพิงกันได้ ถึงแม้ว่ารัฐพยายามเปลี่ยนแปลงให้เป็นสินค้ามากขึ้น แต่ในอดีต เรามีพื้นที่ให้ชุมชนได้มีอิสระอยู่ส่วนหนึ่ง

เมื่อมีโครงสร้าง “Governance” แบบรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่หน่วยงานรัฐ ทำให้เกิดกรมป่าไม้ในปี 2439 และต่อมาเกิดกรมชลประทานในเวลาใกล้เคียงกัน รวมถึงกรมที่ดินด้วย สิ่งเหล่านี้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมหาศาลที่เรียกว่า **“Common Property” หรือทรัพยากรสาธารณะ กล่าวคือทรัพยากรที่ชุมชนเคยให้ประโยชน์เปลี่ยนไปเป็นทรัพยากรของรัฐ** มีกฎหมายที่น่าสนใจอย่างพระราชบัญญัติป่าไม้ ปี 2484 ระบุว่าพื้นที่ใดที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์พื้นที่นั้นถือเป็นพื้นที่ป่าของรัฐ นั่นทำให้มีคนจำนวนมากยังอยู่ในป่า ไม่ว่าจะเป้นป่าอนุรักษ์หรือป่าสงวนจนถึงทุกวันนี้

เมื่อทรัพยากรที่ชุมชนใช้ประโยชน์ถูกผูกขาดให้คนเข้าไม่ถึง ผลที่ตามมาคือ การเติบโตทางเศรษฐกิจก็นำทรัพยากรเหล่านี้ไปสนับสนุนนโยบายเพื่อการส่งออกของรัฐ แต่ในอีกด้านหนึ่งคือความยากจน การสูญเสียทรัพยากร การเคลื่อนย้ายของผู้คนจากการละทิ้งถิ่นฐาน ทำให้เกิดเป็นความล้มเหลวของ Governance ซึ่งผู้คนต้องทนทุกข์และแบกรับภาระของการสูญเสียเหล่านี้ ซึ่งจะเห็นการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างผ่านชีวิตของผู้คนเต็มไปหมด

เราจะเห็นได้ว่า ช่วงวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 ทำให้เกิดความล้มเหลวของภาคธุรกิจการเงิน และการเติบโตของวิถีคิดแบบการใช้กลไกตลาด (market based) ที่รุนแรงขึ้น ซึ่งเป็นสิ่งที่ทำให้เริ่มมีการพูดถึง สิ่งที่เราเรียกว่า **“ธรรมรัฐ” (Good Governance)** ในยุคนั้นหมายถึง การจัดการแบบรวมศูนย์นั้นไม่น่าจะไปรอด ในช่วงนั้นเริ่มมีแนวคิดในเรื่องเอกชนเข้ามามากขึ้น

ยกตัวอย่างให้เห็นเป็นรูปธรรม เช่น นโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน จากภาครัฐจนถึงประชาชน จะเห็นว่านอกจากทรัพยากรจะถูกผูกขาดอยู่แล้วยังรุนแรงมากขึ้น เช่น สัดส่วนการถือครองที่ดินของชาวต่างชาติลงมาจากการพัฒนา การสัมปทานป่าไม้ถูกเปลี่ยนแปลงเป็นการขยายพื้นที่อนุรักษ์ในขณะที่เดียวกันสวนป่าของเอกชนก็ขยายเพิ่มมากขึ้น

จะเห็นได้ว่า Governance จากเดิมที่เคยถูกคิดแบบรัฐเป็นศูนย์กลาง เริ่มมีวิถีคิดแบบเอกชนมากขึ้น กล่าวคือ เพิ่มระบบการผูกขาดที่ซับซ้อนมากขึ้น ไม่ได้ถูกกระจายออกมาสู่ชุมชน สิ่งเหล่านี้ทำให้เกิดความรุนแรงของปัญหาหลายอย่างตามมา เช่น การเติบโตของเมกะโปรเจกต์ (megaproject) ขนาดใหญ่ ระเบียบเศรษฐกิจที่ตามมาอย่างโครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor: EEC) อุตสาหกรรมจะนะในภาคใต้ โครงการลงทุนโรงไฟฟ้าต่าง ๆ ที่ภาคเอกชนเข้ามา มีบทบาทมากกว่าภาครัฐเสียด้วยซ้ำ เราเห็นทุนของภาคพลังงาน ทุนของภาคอุตสาหกรรม การเกษตร ซึ่งเรากำลังบอก

ว่า “Governance” เป็น “Corporate Governance” ที่เอกชนจะดูแลให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น หรือแบ่งปันอำนาจร่วมกับภาครัฐ แต่ขาดองค์ประกอบที่สำคัญไปหรือไม่ แล้วภาคชุมชนและสังคมที่เคยมีฐานทรัพยากรที่ใช้ในการดำรงชีพเพื่อความมั่นคงในด้านต่าง ๆ นั้นหายไปไหน จึงทำให้เกิดการเรียกร้องกันอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด ซึ่งสิ่งที่อยากเห็น คือ “Governance” ที่มาจากฐานของคนข้างล่าง ประชาชน ชุมชน และท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ

หากดูปรากฏการณ์ในระดับโลก จะเห็นถึงขบวนการของเกษตรกรเครือข่ายชาวนาโลกที่ต่อสู้กับปัญหาบริษัทข้ามชาติที่มายึดครองทรัพยากรความมั่นคงทางอาหาร มีขบวนการชนพื้นเมืองที่ต่อสู้เรื่องระบบนิเวศปกป้องผืนป่า มีเครือข่ายผู้บริโภค มีเครือข่ายประชาสังคม (civil society) ที่มีจุดร่วมเดียวกันในคำว่า “Common” ที่จะทำอะไรให้ทรัพยากรจะกลับมาเป็นของสาธารณะ และต้องไม่ใช่สาธารณะที่รัฐผูกขาด แต่เป็นสาธารณะที่ชุมชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ

แนวคิดเรื่องการจัดการทรัพยากรร่วม (Common-Pool Resources-CPRs) ให้มีความยั่งยืนแนวคิดของ Elinor Ostrom ซึ่งสอดคล้องกับสิ่งที่เครือข่ายของชุมชนพยายามต่อสู้มาตลอด เช่น เชื้อเพลิงที่ถูกสร้างแล้วจะอย่างไรให้ชาวบ้านบริหารจัดการน้ำได้ ป่าที่ถูกรัฐหรือเอกชนเอาไปจะทำอย่างไรให้ชุมชนได้รับการแบ่งปันหรือมีสิทธิในการบริการจัดการในส่วนนั้นได้ รวมถึงปัญหาพื้นที่พิพาทที่ผูกขาด ทั้งที่มีพื้นที่พิพาทที่หลากหลายในระบบนิเวศป่าเขตร้อนของบ้านเรา แต่กลับถูกผูกขาดให้เหลืออยู่เพียงไม่กี่พื้นที่โดยกลุ่มบริษัทไม่กี่ชนิด โดยใช้ระบบทรัพย์สินทางปัญญาและเทคโนโลยีบางอย่างเข้าไป เพราะฉะนั้น Governance จึงถูกท้าทายว่าไม่ได้ขึ้นอยู่กับรัฐบาลเพียงอย่างเดียว หรือภาคเอกชนเพียงอย่างเดียว แต่ยังมีภาคสังคมเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย

ขณะที่คำว่า **“Broken Governance” คือการที่ยังไม่กระจายอำนาจมาสู่ประชาชนและชุมชนอย่างแท้จริง แต่มีเพียงวลีและวาทกรรมที่สวยงามเท่านั้น** นำมาสู่การตั้งคำถามว่า ถ้าหากจะสร้าง Governance ที่สมดุสนั้น ไม่ควรจะเป็นเรื่องของการสร้างภาษาหรือเช็คลิสต์ (checklist) ขึ้นมาว่าเรทำได้กี่ข้อ แต่ควรจะไปใส่ใจเรื่องโครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจเหล่านี้ ซึ่งรัฐไทย ณ ปัจจุบันยังเป็นระบบ Governance ที่ถูกผูกขาด สังการ และกำกับ ยกตัวอย่างเช่น

(1) นโยบายของรัฐบาลใหม่ ยังไม่สะท้อนเรื่องการกระจายอำนาจในเรื่องทรัพยากรอย่างแท้จริง ซึ่งเป็นคอขวดของปัญหา หากเราไม่กระจายอำนาจการถือครองที่ดิน แคลไปออกโฉนดที่ดินให้ชาวบ้านที่อยู่ในพื้นที่ของรัฐ แล้วประชาชนที่เหลือจะถือครองที่ดินได้อย่างไร แล้วที่ดินเหล่านั้นจะไม่หลุดมือไปหรือหากไม่มีการคิดเรื่องการกระจายอำนาจการถือครองที่ดิน

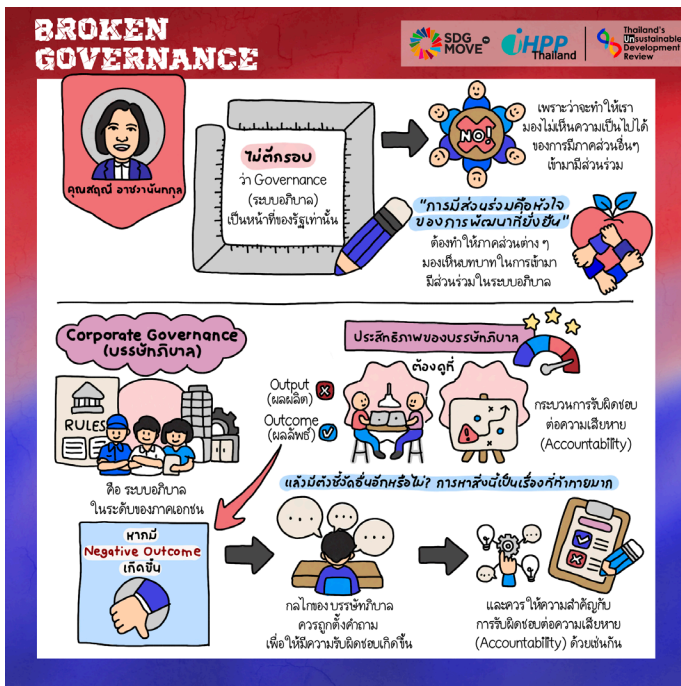
(2) การแก้ปัญหาเอลนีโญ ในการบริหารจัดการน้ำ ยังมีระบบเขื่อนขนาดใหญ่เป็นคำตอบของรัฐอยู่เลย การกระจายอำนาจให้ชุมชนและองค์กรผู้ใช้น้ำให้มีอำนาจในการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ของตนเองยังไม่เกิดขึ้น เพราะยังขาดกรอบความคิด และแนวคิดในเรื่องของการกระจายอำนาจให้เกิดการจัดการร่วมกัน

(3) ประเทศไทยลงนามในข้อตกลงเกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งมีหลักการสำคัญอันหนึ่งว่าด้วยการเคารพและส่งเสริมสิทธิของคนพื้นเมือง ชุมชนท้องถิ่น และกลุ่มเกษตรกรในเรื่องความหลากหลายทางชีวภาพ แต่พอหน่วยงานรัฐเลือกตัวชี้วัดกลับไม่มีข้อนี้ ทำให้สาระสำคัญนั้นหายไป เพราะถูกเลือกใช้เลือกปฏิบัติกันอยู่ตลอดเวลา

สุดท้ายแล้วเราต้องสร้างสิ่งที่เรียกว่า การหันกลับมาสู่การมีอำนาจและมีทรัพยากรร่วมของกลุ่มคนในพื้นที่ สร้างระบบรับประกัน สร้างระบบคุ้มครอง ให้การสนับสนุน รวมถึงช่วยวางแผนข้อมูลการใช้งาน การใช้ที่ดิน โดยไม่ได้เข้าไปควบคุมผูกขาด แต่เข้าไปในฐานะที่ปรึกษาให้เกิดการปรับตัวและสามารถบริหารจัดการตนเองได้

Panelist III – “Governance” ไม่ใช่แค่รัฐบาล: ความสำคัญของ “บรรษัทภิบาล” และอุปสรรค

โดย คุณสฤณี อาชวานันทกุล
กรรมการผู้จัดการ บจก. ป่าสาละ



คุณสฤณี ได้เน้น 2 ประเด็นหลัก คือ (1) ข้อสังเกตของ Governance และ (2) ใจหายหลักของบรรษัทภิบาลว่าสิ่งใดเป็นอุปสรรค

ก่อนอื่นต้องทำความเข้าใจกับคำว่า “ธรรมาภิบาล” กันก่อนว่าเราไม่ควรจะสับสนระหว่างคำว่า “Governance” ที่แปลตรงตัวว่าเป็นระบบอภิบาล/การกำกับดูแล ซึ่งถ้าคนแปลว่าเป็นการกำกับดูแล ก็อาจจะเข้าใจผิดกันไปอีกว่าเป็นการกำกับดูแลโดยรัฐหรือเป็นหน้าที่ของรัฐ ซึ่งแท้จริงแล้วรัฐต้องอยู่ในฐานะผู้เล่นในการอภิบาลเท่านั้น เพราะฉะนั้นตีกรอบความหมายแบบแคบๆ ว่า Governance คือหน้าที่ของรัฐก็จะทำให้เรามองไม่เห็นความเป็นไปได้เลยที่จะมีภาคส่วนอื่น ๆ เข้ามาร่วมในการอภิบาล

อาจเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องปรับการใช้คำให้เหมาะสม เพราะหากให้แปลคำว่า **ธรรมาภิบาล = Good Governance** ก็อาจจะทำให้เข้าใจผิดอยู่ดี เพราะ **“ธรรมะ + อภิบาล”** ทำให้นึกถึงธรรมะในเชิงศาสนา ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับหลักการอภิบาลที่ดีเสียทีเดียว แต่ในระดับของภาคเอกชนมีคำที่คิดขึ้นมาว่า **“บรรษัทภิบาล = Corporate Governance คือระบบอภิบาลของระดับบริษัท”** ซึ่งทำให้เข้าใจตรงกันได้ง่ายกว่า

คุณสฤณี ชวนแลกเปลี่ยนถึงประเด็นระบบอภิบาลในระดับบริษัทเอกชนไปจนถึงระดับการอภิบาลอินเทอร์เน็ต (internet governance) ซึ่งช่วงหนึ่งได้มีการรณรงค์เรื่องเสรีภาพในการแสดงออกออนไลน์และสิทธิความเป็นส่วนตัวออนไลน์ทำให้มีการกำกับดูแลอินเทอร์เน็ต เนื่องจากช่วงนั้นมีความพยายามในการร่างจดหมายดิจิทัลขึ้นมาหลายชุด ซึ่งว่ามันเป็นการปิดกั้นประชาชนและใช้เป็นเครื่องมือในการปิดปากห้ามแสดงความคิดเห็น ถ้ามองในมุมของฐานคิดอย่าง **ที่อาจารย์อรอรอธิบาย**ข้างต้น อาจคิดว่า Internet Governance ควรจะเป็นเรื่องที่รัฐบาลในประเทศต่างๆ ได้กำหนดกติกาหรือบางคนก็บอกว่าควรจะมีองค์การอย่าง องค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) บนโลกอินเทอร์เน็ตเข้ามาช่วยกำกับ หรือบางกลุ่มก็ไม่เห็นด้วย มองว่าเป็นการใช้อำนาจรัฐที่ผูกขาดและตั้งคำถามว่ามีความจำเป็นหรือไม่ เพราะโครงสร้างของอินเทอร์เน็ตก็มาจาก Code และ Protocol ซึ่งเป็นความร่วมมือกันที่ไม่ใช้อำนาจของรัฐตั้งแต่ต้น เพราะฉะนั้นบางกลุ่มจึงใช้ฉันทามติของชุมชนเป็นกลไกหลักในการกำกับมากกว่า

นอกจากนี้ เมื่อกล่าวถึงเรื่องของความยั่งยืนแน่นอนว่า **“การมีส่วนร่วมคือหัวใจของการพัฒนาที่ยั่งยืน”** แต่คำถามคือ การมีส่วนร่วมจะสามารถเกิดขึ้นได้มากน้อยแค่ไหน ถ้าหากว่าเรายิ่งตีกรอบ Governance ในแบบแคบ ๆ อยู่ว่าเป็นหน้าที่ของรัฐเท่านั้น หรือเราเลยยอมให้รัฐเป็นผู้เล่นหลักในการจัดการทุกเรื่อง นอกเหนือจากสิ่งที่เราต้องคุยกันให้ชัดในเรื่องของฐานคิดแล้ว ต้องถึงความเป็นไปได้ของบทบาทของผู้เล่นในภาคส่วนต่างๆ ในการเข้ามามีส่วนร่วมในระบบการอภิบาล คิดว่าการมองให้เห็นถึงเป้าหมายที่เป็นเรื่องสำคัญเช่นกัน ซึ่งในระดับของบรรษัทภิบาลในภาคธุรกิจก็ได้มีการใช้มาพอสมควรและในยุคของการพัฒนาที่ยั่งยืน ก็มีการเพิ่มเติม คณะกรรมการของบริษัท ทำหน้าที่ในการดูแลในประเด็นเรื่องความยั่งยืน ดูแลผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ เพิ่มมากขึ้น

หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี (Corporate Governance Code: CG Code) ปี 2560 ของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) จะเห็นว่า มีหลักปฏิบัติหลักที่ต้องทำตามอยู่ประมาณ 7-8 ข้อ ซึ่งใน **หลักปฏิบัติข้อ 1.2** เขียนไว้ชัดเจนว่า ในการสร้างคุณค่าให้แก่กิจการอย่างยั่งยืน คณะกรรมการควรกำกับดูแลกิจการให้นำไปสู่ผล (governance outcome) อย่างน้อย ดังต่อไปนี้

โดยข้อแรกจะมองในมุมของผลประกอบการของบริษัท

1. สามารถแข่งขันได้และมีผลประกอบการที่ดีโดยคำนึงถึงผลกระทบในระยะยาว (competitiveness and performance with long-term perspective)

แต่ถ้าสังเกต 3 ข้อถัดมา จะเห็นว่าไม่ใช่เรื่องของผลประกอบการทางการเงินแล้ว

2. ประอบธุรกิจอย่างมีจริยธรรม เคารพสิทธิและมีความรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้น และผู้มีส่วนได้เสีย (ethical and responsible business)

3. เป็นประโยชน์ต่อสังคม และพัฒนาหรือลดผลกระทบด้านลบต่อสิ่งแวดล้อม (good corporate citizenship)

4. สามารถปรับตัวได้ภายใต้ปัจจัยการเปลี่ยนแปลง (corporate resilience)

ซึ่งถ้าผลลัพธ์จากการดำเนินกิจการไม่ได้ออกมาเป็น
อย่างที่ระบุไว้ ก็จะเกิดคำถามต่อคณะกรรมการทันทีถึงการกำกับ
ดูแลกิจการว่าทำไมจึงมีผลลัพธ์ไม่ดี ซึ่งเป็นอีกวิธีหนึ่งของจุดเริ่ม
ต้นในการตั้งคำถามถึงประสิทธิภาพของบรรษัทภิบาล โดยคำนึง
ถึงผลลัพธ์เป็นหลัก โดยเฉพาะเวลาที่เกิดผลลัพธ์ในเชิงลบ
(negative outcome) หรือผลลัพธ์ที่แย่

ยกตัวอย่างเช่น การซื้อขายหุ้นโดยใช้ข้อมูลภายในหรือบริษัทนั้น
สร้างผลกระทบที่เลวร้ายต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ถ้าเกิดเหตุการณ์
เหล่านี้สิ่งแรกที่เกิดขึ้น คือกลไกของบรรษัทภิบาลควรถูกตั้ง
คำถาม แต่ปัจจุบันสังคมไทยแยกขนาดที่ว่าต่อให้ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น
จะแยกขนาดไหน ก็ยังคงไม่มีความรับผิดชอบเกิดขึ้น ทั้งนี้ไม่
ได้เกิดขึ้นแค่ในมุมของบริษัทเท่านั้นแต่เราเห็นได้ในระดับ
หน่วยงานรัฐ เช่น ข้าราชการระดับสูงมีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม
เมื่อเรื่องราวถูกเปิดเผยก็ไม่ได้มีอะไรเกิดขึ้น ซึ่งสิ่งนี้เองทำให้
เราประเมินได้ว่า “**บรรษัทภิบาลของเรานั้นแย่มากโดยดูได้
จากผลลัพธ์ (Outcome) และกระบวนการรับผิดชอบต่อความ
เสียหาย (Accountability) นั้นเป็นอย่างไร**”

ขณะที่ตาม **หลักปฏิบัติข้อ 1.3** คือคณะกรรมการมีหน้าที่
ดูแลให้กรรมการทุกคนและผู้บริหารปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับ
ผิดชอบ รับผิดชอบ (duty of care) และซื่อสัตย์สุจริตต่อองค์กร
(duty of loyalty) และดูแลให้การดำเนินงานเป็นไปตามกฎหมาย
ข้อบังคับ และมติที่ประชุมผู้ถือหุ้น ชัดเจนอยู่แล้วว่าคณะกรรมการ
ควรมีหน้าที่รับผิดชอบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเมื่อเกิดผลลัพธ์ที่แย่

อีกหนึ่งโจทย์ที่ยกตัวอย่าง คือเครื่องมือที่ใช้ในการตรวจสอบ
ระบบบรรษัทภิบาลที่นอกเหนือจากการรับผิดชอบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
ปัญหา ยังมีเครื่องมืออย่างอื่นหรือไม่ที่สามารถบอกเราได้ว่าใน
แต่ละบริษัทมีการกำกับดูแลกิจการที่ดีหรือไม่ดีแค่ไหน

ในโลกของทางการเงินก็ถือเป็นปัญหาโลกแตกเช่นกัน
เพราะที่ผ่านมางานวิจัยของ Stanford School of Business ได้
ทำการวิจัย พบว่า ความสัมพันธ์ของ Rating คะแนนด้าน
Corporate Governance ที่ใช้ในอเมริกา เทียบกับกรณีที่เกิด
ปัญหาขึ้นแล้วไม่มีความสอดคล้องไปในทางเดียวกัน กล่าวคือ
คะแนนประเมินระดับบรรษัทภิบาลไม่สามารถช่วยให้ผู้ลงทุน
ตัดสินใจในการลงทุนซื้อหุ้นได้ในประเทศไทยเองยังไม่เคยเห็น
ผู้ทำวิจัยในเรื่องนี้ ว่าคะแนนของ CG Rating กับผลลัพธ์ที่ออกมา
มีความสอดคล้องกันจนสะท้อนระบบบรรษัทภิบาลที่ใช้กำกับ
ดูแลอยู่ได้หรือไม่ ซึ่งถ้าหากตั้งข้อสังเกตตอนนี้ถึง CG Rating ที่
จัดทำขึ้นโดยสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย (Thai
Institute of Directors: IOD) นั้น ได้เข้าไปอยู่ในตัวชี้วัดต่าง ๆ และ
ถูกใช้เป็นองค์ประกอบของรางวัลบรรษัทภิบาลดีเด่นด้วย เราจะ
เห็นว่า มีบริษัทเพียง 6% เท่านั้นของบริษัททั้งหมดที่ได้คะแนน
ในระดับต่ำ คือ 2 ดาวลงมา ส่วนอีก 94% ของบริษัททั้งหมดนั้น
ได้คะแนนดีในระดับ 3 ดาวขึ้นไป ซึ่งเมื่อเทียบเป็นการเรียนอาจ
ถูกตั้งคำถามได้ว่าข้อสอบเราง่ายเกินไปหรือไม่ หรือมีนักเรียน
ลอกข้อสอบกันหรือไม่

เพราะฉะนั้นจะเห็นว่า การหาชุดตัวชี้วัดที่สามารถบ่ง
บอกถึงระดับการกำกับดูแลบรรษัทภิบาลที่ดีได้นั้น เป็นเรื่องที่
ท้าทายมาก ไม่ใช่แค่เฉพาะสำหรับประเทศไทยแต่ยังรวมถึง
ประเทศอื่น ๆ ทั่วโลกด้วย ส่วนตัวจึงมองว่า ควรให้ความสำคัญ
กับการรับผิดชอบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Accountability) เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่เห็น
ชัดว่าบรรษัทภิบาลบกพร่องเสียมากกว่า ตรงนี้น่าจะเป็นตั้งต้น
ให้เราเริ่มพูดคุยและหาทางออกได้ดีกว่า

Section 2:

ช่วงแลกเปลี่ยน และถาม-ตอบ

คำถาม : ประเทศไทยมีบริษัทข้ามชาติที่ยังขาดการตรวจสอบอยู่มากมายจะสามารถจัดการและดำเนินการได้อย่างไร

คุณสฤณี ตอบประเด็นนี้ว่าหากย้อนไปเวลาเราพูดถึง
Corporate Governance เราจะเริ่มต้นที่หน้าที่ความรับผิดชอบ
ของกรรมการของบริษัทเป็นหลัก ที่นี้เมื่อตีความจากคำถาม
สมมติว่ามีบริษัทข้ามชาติเข้ามาดำเนินการบางอย่างใน
ประเทศไทยแล้วสร้างความเสียหายหรือความเดือดร้อนบางอย่าง
ขึ้น เราจะคาดหวังให้การกำกับดูแลของเขาทำอะไรบ้าง ซึ่งถ้าทุก
บริษัทก็จะบอกว่า พวกเขามีกลไกในการรับเรื่องร้องเรียน
(Complain Mechanism) หรือหลายบริษัทมีการเริ่มอ้างเรื่องสิทธิ
มนุษยชน จะบอกว่าใครก็ตามที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนิน
งานของบริษัทสามารถเข้าไปร้องเรียนในช่องทางรับเรื่องร้อง
เรียนได้ และจะมีขั้นตอนที่เปิดเผยมว่าจะมีการจัดการอย่างไรต่อ
หรือจะตอบกลับภายในเวลาเท่าไร การมีสิ่งเหล่านี้บนเอกสาร
(On Paper) เป็นคนละเรื่องกันกับประสิทธิภาพและประสิทธิผล
แต่หากเกิดปัญหาดำเนินการตามนี้ก่อน ไม่ใช่การไปเรียกร้อง
หรือร้องเรียนจากหน่วยงานอื่นส่วนตัวในฐานะที่ทำวิจัยและเริ่ม
อบรมเกี่ยวกับหลักการชี้แนะเกี่ยวกับธุรกิจและสิทธิมนุษยชน
กลไกนี้เป็น ประชูดานหนึ่งที่น่าจะนำไปสู่ความหวังให้มี
Governance ที่ดีขึ้นสำหรับการลงทุนข้ามพรมแดนได้ อย่าง
ประเทศไทยตอนนี้ เรามีสิ่งที่เรียกว่า “**แผนปฏิบัติการด้านธุรกิจเกี่ยว
กับสิทธิมนุษยชนระดับชาติ**” ซึ่งการลงทุนข้ามชาติเป็นหนึ่งใน
สิ่งใหญ่ที่จะให้ความสำคัญ ดังนั้นหากมีบริษัทของไทยที่ไป
ลงทุนแล้วสร้างความเสียหายให้ต่างชาติ นอกจากจะใช้กลไกรับ
เรื่องร้องเรียนของบริษัทเองแล้ว หน่วยงานของรัฐเองก็มีหน้าที่
ในการกำกับดูแลการลงทุนข้ามพรมแดนที่ดีขึ้นด้วย

ดร.กฤษฎา อธิบายเพิ่มเติมว่า ผู้ใช้อำนาจด้าน Account
ของไทยอย่างหน่วยงานราชการได้รับผลงาน พวกเขาได้รับจาก
ข้างบนลงมา เช่น กรมป่าไม้ได้รับรางวัลจากการบรรลุตัวชี้วัดหรือ
จำนวนคดีในการจับกุมปราบปรามป่าไม้ แต่พวกเขาไม่ได้ Account
ต่อประชาชน แทนที่จะโฟกัสที่ความสำเร็จจากการปรับปรุง
เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของคนที่ทำผิด ความผิด สิ่งนี้สะท้อนให้
เห็นการประเมินตัวชี้วัดที่ผิดพลาด รวมถึงประชาชนไม่ได้มีบทบาท
ในการประเมิน ดร.กฤษฎา คิดว่าต้องเริ่มจากการกระจายอำนาจ
ให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถเป็นผู้ประเมินส่วนได้ส่วนเสีย
ประเมินประสิทธิภาพการทำงาน แล้วทำให้มีผลต่องบประมาณ มี
ผลต่อเงินเดือน มีผลต่อด้านต่าง ๆ ของหน่วยงานได้มากขึ้น เช่น
เดียวกันในด้านธุรกิจ ในจังหวัดนครสวรรค์มีขบวนการปรับปรุง
พันธุ์ข้าว แล้วสภาหอการค้าเห็นว่าน่าสนใจ น่าจะเป็นพันธุ์ข้าว
ของจังหวัดได้ บริษัทก็เข้ามามีส่วนร่วมกับชาวนาทำให้ได้รับ
ผลประโยชน์ด้วยกัน จึงเป็นคำถามสำคัญว่าทำอย่างไรที่จะเกิด
กติกา โดยภาคสังคมและภาคธุรกิจร่วมกันกำหนดว่าผู้มีส่วนได้
เสียในการทำกิจกรรมต้องมีความรับผิดชอบต่อชุมชน รวมถึงให้อำนาจ
ประชาชนในการกำหนดกฎเกณฑ์การประเมินความสำเร็จ
หรือล้มเหลวของหน่วยงานได้ ซึ่งจะออกมาในรูปแบบที่เห็นเป็น
รูปธรรมอย่างไรนั้นก็เป็นสิ่งเราต้องพัฒนากันต่อ

คำถาม : ทุกท่านมีความคาดหวังอะไรต่อรัฐบาลชุดใหม่ และมองภาพอนาคตของประเทศไทยจะเป็นอย่างไรถ้า Good Governance ไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริง

คุณสฤณี ชวนมองว่าเราอาจจะต้องเปลี่ยนมุมมองความคิดหันมาโฟกัสที่ผลลัพธ์ที่แท้จริงว่าต้องการให้อะไรเกิดขึ้น ซึ่งต่อไปจะโฟกัสที่ผลลัพธ์แล้ว Governance ก็อาจจะไม่ดีกว่านี้ได้ ถ้าหากยังไม่มีใครรับผิดชอบ (Accountable) อยู่ดี คำถามต่อมาถ้าหากว่ากติกาไม่มีกลไกความรับผิดชอบในสังคมเราอาจจะต้องหวังกับประชาชนด้วยตัวเอง หรือถ้าในบริษัทก็อาจจะต้องหวังกับผู้ถือหุ้นและนักลงทุนด้วยตัวเอง ที่ต้องรวมพลังกันเรียกร้องให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ส่วนตัวจึงมีความคาดหวังในเรื่องบรรษัทภิบาล โดยเฉพาะการรับผิดชอบต่อที่ชัดเจนมากขึ้น

ดร.กฤษฎา ขวนคิด 3 ข้อเสนอ คือ **หนึ่ง** เราต้องรู้ก่อนว่าเราและโลกกำลังเจออะไร ผมคิดว่าภาคการเมือง ภาคธุรกิจ ภาคสังคมจำนวนไม่น้อย ยังไม่ค่อยตระหนักในเรื่องนี้เสียเท่าไร เราไม่ได้อยู่บนความเป็นจริงของสิ่งที่เกิดขึ้นเท่าไร เพราะนั้นก็อยากจะฝากถึงทุกภาคส่วนไม่ใช่แค่รัฐบาลเพียงอย่างเดียว เพราะ Governance ไม่ใช่แค่หน้าที่ของรัฐบาล **สอง** เราต้องส่งเสริมคุ้มครอง และสร้างหลักประกันให้กับประชาชน ทั้งด้านสังคมและสวัสดิการต่าง ๆ หรือกลไกทางการเงินที่จะช่วยให้กลุ่มคนโดยเฉพาะกลุ่มเปราะบางสามารถอยู่ได้ด้วยตนเองท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงให้มีภูมิคุ้มกันที่เข้มแข็ง **และสาม** เราต้องมีความร่วมมือของทุกภาคส่วน เพราะมันไม่ใช่แค่เรื่องผลประโยชน์แห่งชาติหรือผลประโยชน์ของใครของมัน แต่เราต้องก้าวไปถึงเรื่องของการอยู่ร่วมกัน ถ้าเราสร้างระบบให้เชื่อมโยงเกี่ยวพันกันได้ก็จะช่วยในการคิดหานวัตกรรมทางออกใหม่ ๆ ได้

สุดท้ายนี้ **ผศ.ดร.อรอร** กล่าวสรุปไว้ว่าเราจำเป็นต้องมองไปเกินกว่าผลประโยชน์ของประเทศไทย เพราะฉะนั้นเวลาเราพูดกับรัฐบาล ความยากก็คือความอ่อนแอของที่มา เพราะพวกเขามาจากกระบวนการเลือกตั้งของประเทศ ซึ่งต้องดำเนินการทุกอย่างเพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศสงเราอยู่จึงเป็นการยากที่อยู่ดี ๆ จะให้เขาไปบอกว่าเขาเป็นคนของโลก ดังนั้นต้องใช้กลไกหลายด้านเข้ามาเสริมกันเพื่อให้เป็นไปในทิศทางที่เราคุยกันอยู่ อย่างในฐานคิดที่ 5 ที่ล่างถึง ก็คือสิ่งที่ตอบโจทย์ในเรื่องของ Climate Change เพราะฉะนั้นถ้าทำให้เรื่องนี้กลายเป็นเรื่องสำคัญที่สุดของทุกคนได้ เรื่องอื่น ๆ ก็น่าจะตามมาอย่างเป็นธรรมชาติเอง

ในตอนนี้เป็นระบบเศรษฐกิจเอง ถ้าเกิดเป็นทุนนิยมมาก ๆ มันก็จะไม่ได้ตอบโจทย์ที่แท้จริงที่มวลมนุษยชาติต้องการ ซึ่งมองว่ามันเป็นความกล้าหาญของรัฐบาลนี้ ถ้าจะลุกขึ้นมาตีความเรื่องความยั่งยืนของคนไทย แล้วทำให้เป็นตัวอย่างให้กับโลกสากลได้ รวมไปถึงจนถึงความกล้าหาญในการจัดการบริษัทไทยในต่างประเทศ นั่นคือ ความกล้าหาญในการที่จะคิดต่างออกไป

ดังนั้นแล้วถ้าระบบเศรษฐกิจที่อยู่บนพื้นฐานของจิตวิญญาณ ความเข้าใจ ความเชื่อมโยงทั้งมนุษย์ด้วยกันเองและธรรมชาติ ทั้งหมดนี้จะถูกตีความออกมาอย่างไรในการลงทุน

กองทุน การให้เครดิต การทำงานของธนาคาร และการทำงานขององค์กรต่าง ๆ นั้นจะเป็นอย่างไร จึงอยากจะเชิญชวนช่วยกันขับเคลื่อน ช่วยกันสร้างความหวัง สร้างการเปลี่ยนแปลงให้เป็นรูปธรรมร่วมกัน

การเสวนาทั้งหมดทั้งมวลนี้มาจากมุมมองของผู้ทำงานภาคประชาสังคม นักวิชาการ และผู้ทำงานในวิสาหกิจเพื่อสังคมที่พยายามช่วยชี้มุมมองและวิเคราะห์สถานการณ์ที่สังคมไทยเผชิญกับสภาวะถดถอยของธรรมาภิบาล ที่ไม่ใช่เพียงเรื่องของภาคส่วนใดภาคส่วนหนึ่งเท่านั้น แต่มีปฏิสัมพันธ์มากมายที่เกี่ยวข้องกับทุกสถาบัน ทุกระดับ เพื่อให้เราทุกคนมองเห็นผลประโยชน์ของโลกร่วมกัน สร้างความเข้าใจแบบองค์รวม เชื่อมโยงมุมมองของมนุษย์ด้วยกันและธรรมชาติที่มีขีดจำกัด เพราะฉะนั้น การพัฒนาควรจะอยู่บนพื้นฐานของขีดจำกัดเหล่านี้ด้วย เพื่อความกล้าหาญที่เราจะทะเยอทะยานร่วมกันในการร่วมบรรลุเป้าหมายเหล่านี้ให้สามารถเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง

บทความ SDG Insights ในชุด



Thailand's
Unsustainable
Development
Review



ข้ามหละนโยบายแก้ฝุ่น PM2.5 ในภาคเกษตร อะไรคือต้นเหตุของความไม่ยั่งยืน?

รศ. ดร.วิษณุ อรรถวานิช
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

ปัญหาฝุ่น PM2.5 เป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลโดยตรงและทำให้ประเทศไทยไม่สามารถบรรลุเป้าหมาย “การลดการตายและเจ็บป่วยจากสารเคมีอันตรายและจากมลพิษและการปนเปื้อนทางอากาศ น้ำ และดิน” เป็น 1 ใน 9 เป้าหมายที่ตัวชี้วัดของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งระบุว่าประเทศไทยอยู่ในสถานะวิกฤตส่งผลต่อการบรรลุ SDG3 สุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดี โดยเฉพาะเป้าหมายย่อยที่ 3.9 และ SDG11 เมืองและชุมชนที่ยั่งยืน เป้าหมายย่อยที่ 11.6 และสอดคล้องกับประเด็นที่ผู้ตอบแบบสำรวจการรับรู้ความก้าวหน้าในการแก้ปัญหาที่เป็นความท้าทายของไทย “Thailand’s Unsustainable Development Review: 7 ปีผ่านไป ไทยยังยืนแค่วันในสายตาคุณ” มองว่าไม่ยั่งยืนที่สุดเป็นอันดับ 4 จาก 51 ประเด็น สะท้อนให้เห็นว่าประชาชนยังคงมีความกังวลต่อปัญหาเรื่องฝุ่นควันอยู่ในสังคมอย่างมาก

ในโอกาสที่ปีนี้เข้าสู่ครึ่งทางของวาระเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ที่จะครบกำหนด 15 ปี ในปี 2030 (พ.ศ.2573) และประเทศไทยกำลังเข้าสู่การจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ มีแผนนโยบายขับเคลื่อนในเรื่องนี้ SDG Insights ฉบับนี้ จึงอยากชวนให้เห็นถึงต้นเหตุสำคัญของปัญหาฝุ่น PM2.5 ที่เกิดจากการเผาในภาคการเกษตร ซึ่งเป็นหนึ่งในสาเหตุสำคัญของปัญหามลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นทั้งในประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน โดยโจทย์ใหญ่ของเรื่องนี้ คือ ประเด็นเรื่องการเผาของพืช 3 ชนิดสำคัญ ได้แก่ ข้าว อ้อย และข้าวโพด ซึ่งปัญหาการเผาในภาคการเกษตรเป็นปัญหาที่โยงใยถึงนโยบายและมาตรการแก้ไขปัญหาทั้งจากในประเทศและนอกประเทศ เพื่อความครอบคลุมในการจัดการ PM 2.5 ในทุกมิติ

01 สถานการณ์ของมลพิษทางอากาศ ของประเทศไทยและผลกระทบต่อ เศรษฐกิจและสังคมไทย

องค์การอนามัยโลกประเมินว่ามลพิษทางอากาศเป็นสาเหตุทำให้เกิดการเสียชีวิตกว่า 7 ล้านคน/ปี และก่อให้เกิดโรคต่างๆ มากมาย เช่น ฝุ่นพิษ PM2.5 รวมถึงเป็นสาเหตุของโรคมะเร็งปอด มะเร็งตับ มะเร็งไต มะเร็งลำไส้ใหญ่ มะเร็งเม็ดเลือดขาว หัวใจล้มเหลว หลอดเลือดในสมองอุดตัน สมองเสื่อม ระบบสืบพันธุ์ผิดปกติ หอบหืด ภูมิแพ้ ฯลฯ ด้วยอันตรายต่อสุขภาพที่เพิ่มขึ้นแบบก้าวกระโดด เมื่อวันที่ 22 กันยายน 2564 ที่ผ่านมา องค์การอนามัยโลกได้ประกาศยกระดับการเตือนภัยต่อสุขภาพด้วยการปรับคำแนะนำให้เข้มงวดขึ้น [1][2]

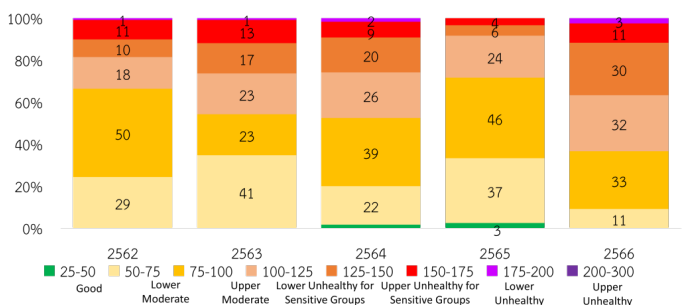
เพื่อตระหนักถึงอันตรายของมลพิษทางอากาศ วาระการพัฒนาที่ยั่งยืนได้มีหลายเป้าหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาหมอกพิษทางอากาศ เช่น เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDG) ที่ 2 ยุติความหิวโหย มีเป้าหมายย่อย SDG2.4 (ทำให้เกิดความมั่นใจในระบบการผลิตอาหารและการปฏิบัติด้านการเกษตรที่ยืดหยุ่นเพื่อเพิ่มผลิตภาพผลิตและผลผลิตที่จะช่วยรักษาระบบนิเวศที่จะเพิ่มความเข้มแข็งในศักยภาพในการปรับตัวกับการเปลี่ยนแปลงของอากาศ ภูมิอากาศที่เลวร้าย ความแห้งแล้ง น้ำท่วม และความเสียหาย และเพื่อปรับปรุงคุณภาพดินและที่ดินอย่างก้าวกระโดด ภายในปี 2573) SDG ที่ 3 สุขภาพและความเป็น

อยู่ที่ดี มีเป้าหมายย่อย 3.9 (ลดจำนวนการตายและการเจ็บป่วยจากสารเคมีอันตรายและจากมลพิษและการปนเปื้อนทางอากาศ น้ำ และดิน ให้ลดลงอย่างมาก ภายในปี 2573) และ SDG ที่ 11 เมืองและชุมชนที่ยั่งยืน มีเป้าหมายย่อย 11.6 (ลดผลกระทบทางลบต่อสิ่งแวดล้อมต่อหัวประชากรในเขตเมือง รวมถึงการให้ความสนใจเป็นพิเศษต่อการจัดการคุณภาพอากาศ การจัดการของเสียของเทศบาล และการจัดการของเสียอื่น ๆ ภายในปี 2573) [3]

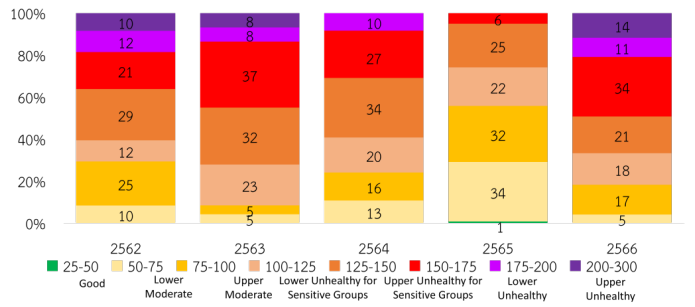
สำหรับประเทศไทย มลพิษทางอากาศโดยเฉพาะค่าความเข้มข้นของฝุ่นพิษ PM2.5 ในทุกจังหวัดนับว่าสูงกว่าค่าแนะนำขององค์การอนามัยโลกหลายเท่าตัว สร้างผลกระทบเชิงลบต่อเศรษฐกิจและสังคมไทยอย่างมหาศาล คนไทยต้องสูญเสียค่าใช้จ่ายจากการรักษาอาการป่วย สูญเสียโอกาสในการทำงานและหารายได้ทั้งคนป่วยและคนดูแล สูญเสียร่างกายที่แข็งแรงจากการสะสมมลพิษ สูญเสียค่าใช้จ่ายซื้อหน้ากากอนามัยและเครื่องฟอกอากาศ และที่สำคัญคือการสูญเสียความสุขเพราะต้องอยู่แต่ในบ้าน [4] โดยรวมคร่าวๆของไทยเฉลี่ยกับมูลค่าความเสียหายจาก PM2.5 สูงถึง 2.173 ล้านล้านบาท ในปี 2562 [5]

ในระยะยาว หากปล่อยให้ปัญหามลพิษทางอากาศเรื้อรังประเทศไทยจะสูญเสียรายได้จากการท่องเที่ยวและขีดความสามารถของการแข่งขันในตลาดโลก เพราะทรัพยากรมนุษย์เจ็บป่วยโดยเฉพาะเด็ก ๆ เยาวชนที่เป็นกำลังสำคัญของประเทศในอนาคต และสินค้าไทยจะถูกมาตรการกีดกันทางการค้าจากการผลิตสินค้าที่ก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศซึ่งทำให้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศหนักหน่วงขึ้น ไม่สามารถดึงดูดคนต่างชาติที่มีศักยภาพสูงมาทำงานในประเทศไทยได้ และคนเก่งของไทยก็จะย้ายไปอยู่ต่างประเทศ จะเห็นว่าต้นทุนในการเพิกเฉยและไม่จริงจังในการแก้ไขปัญหาที่มีมูลค่ามหาศาลมากต่อสังคมไทย

เพื่อแก้ปัญหามลพิษทางอากาศโดยเฉพาะฝุ่นพิษ PM2.5 ภาครัฐได้นำแผนปฏิบัติการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติ การแก้ไขมลพิษด้านฝุ่นละอองมาใช้เมื่อปี 2562 [6] อย่างไรก็ตาม แผนปฏิบัติการฯ ดังกล่าวไม่สามารถหยุดยั้งปัญหามลพิษทางอากาศได้ โดยในปี 2566 ช่วงเดือนมกราคม-เมษายน สถานการณ์มลพิษทางอากาศของประเทศไทยนับว่ารุนแรงมากที่สุดในรอบ 5 ปี ภาพที่ 1 แสดงให้เห็นว่าในกรุงเทพฯ มีจำนวนวันที่ค่าดัชนีคุณภาพอากาศสูงเกิน 100 (ซึ่งเป็นระดับที่เริ่มมีผลกระทบต่อสุขภาพของกลุ่มเสี่ยง) ถึง 76 วัน จาก 120 วัน ซึ่งมากที่สุดในช่วงปี 2562-2566 ส่วนภาพที่ 2 ก็บ่งชี้ว่าในจังหวัดเชียงใหม่ มีจำนวนวันที่ค่าดัชนีคุณภาพอากาศสูงเกิน 150 (ซึ่งเป็นระดับที่อันตรายมากต่อสุขภาพ) ถึง 59 วัน จาก 120 วัน สูงที่สุดในรอบ 5 ปี นอกจากนั้น ยังพบว่าในช่วงสี่เดือนแรกของปี 2566 ทั้งกรุงเทพฯ และเชียงใหม่ มีจำนวนวันที่อากาศสะอาดให้หายใจน้อยมาก [7]



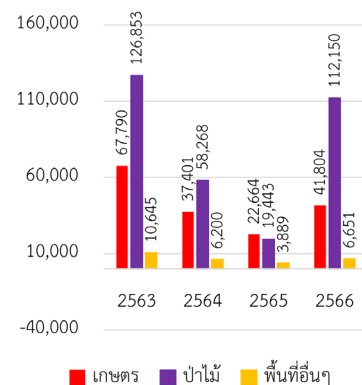
ภาพที่ 1 จำนวนวันในช่วง ม.ค.-เม.ย. ระหว่างปี 2560-2566 จำแนกตามค่าดัชนีคุณภาพอากาศของกรุงเทพฯ
ที่มา : The World Air Quality Index Project Team (2023)



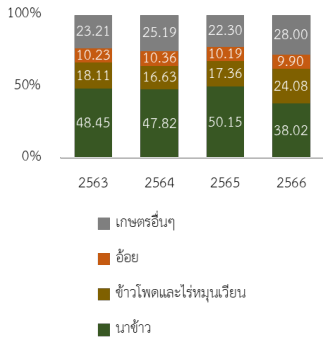
ภาพที่ 2 จำนวนวันในช่วง ม.ค.-เม.ย. ระหว่างปี 2560-2566 จำแนกตามค่าดัชนีคุณภาพอากาศของเชียงใหม่
ที่มา : The World Air Quality Index Project Team (2023)

02 การเผาในภาคเกษตรเป็นหนึ่งในแหล่งกำเนิดฝุ่นพิษ PM2.5 ที่สำคัญ

แม้ว่าฝุ่นพิษ PM2.5 จะมาจากหลายแหล่งกำเนิด เช่น ภาควยานยนต์ ภาคเกษตร ภาคป่าไม้ ภาคอุตสาหกรรมการผลิต ฯลฯ แต่ฝุ่นพิษ PM2.5 ที่มีแหล่งกำเนิดจากภาคเกษตรนับว่ามีส่วนสำคัญอย่างมากที่ทำให้มลพิษทางอากาศมีความรุนแรงเพิ่มขึ้น เนื่องจากเกี่ยวข้องกับภาคเพื่อเก็บเกี่ยวและจัดการแปลงจากการผลิตสินค้าเกษตรทั้งในประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน นอกจากนี้ การเผาเพื่อเก็บเกี่ยวและจัดการแปลงจากการผลิตสินค้าเกษตรยังเกิดขึ้นในพื้นที่ป่าไม้อีกด้วย เมื่อพิจารณาสถานการณ์การเผาในภาคเกษตร พบว่า การเผาในประเทศไทยที่โล่งแจ้งภาคเกษตรภายในประเทศไทยระหว่างปี 2563-2566 ซึ่งวัดจากจำนวนจุดความร้อนที่รายงานโดยสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) (2563-2566) จะพบว่า การเผาในภาคเกษตรได้ปรับเพิ่มขึ้นในปี 2566 และสูงกว่าปี 2564 และ 2565 (แท่งสีแดง ภาพที่ 3ก) สถิติข้างต้นยังไม่รวมการเผาจากการทำเกษตรในพื้นที่ป่าไม้และการเผาจากการทำเกษตรที่ดาวเทียมไม่สามารถตรวจพบได้เนื่องจากมีการเผาหลบหลีกช่วงเวลาที่ทำดาวเทียมโคจรมายังประเทศไทย และเมื่อพิจารณาพื้นที่พบการเผา จะพบว่า **นาข้าวพบการเผามากที่สุด รองลงมาคือ ไร่ข้าวโพดและไร่หมุนเวียน และไร่อ้อย** ตามลำดับ (ภาพที่ 3ข)



ก. จำนวนจุดความร้อนจำแนกตามการใช้ประโยชน์ที่ดิน



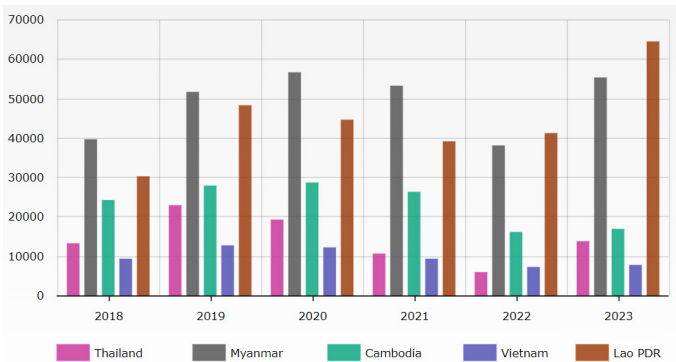
ข. ร้อยละของจำนวนจุดความร้อนจำแนกตามพื้นที่เกษตร

ภาพที่ 3 จำนวนและร้อยละของจุดความร้อนจำแนกตามการใช้ประโยชน์ที่ดิน

ที่มา : สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) (2563, 2564, 2565, 2566) [15] [16][17][18]

หมายเหตุ : ปี 2566 จำนวนจุดความร้อนนับถึง 30 เมษายน 2566

สำหรับประเทศเพื่อนบ้าน จำนวนจุดความร้อนส่วนหนึ่งเกี่ยวข้องกับภาวะแล้งในภาคเกษตร โดยเฉพาะการเผาในนาข้าว ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ และอ้อย นอกจากนี้ จำนวนจุดความร้อนอีกส่วนหนึ่งยังมาจากการเผาทุ่งหญ้าเพื่อปลูกมันสำปะหลังซึ่งพบใน สปป.ลาว [8] จากภาพที่ 4 ซึ่งแสดงจำนวนจุดความร้อนรวมที่เกิดขึ้นจากการเผาทั้งในและนอกภาคเกษตรจะพบว่า ในปี 2566 (ค.ศ.2023) สปป.ลาว มีจำนวนจุดความร้อนมากที่สุดและเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดเมื่อเทียบกับปีอื่น รองลงมาได้แก่ เมียนมา กัมพูชา ไทย และเวียดนาม ตามลำดับ และหากนำจำนวนจุดความร้อนของทุกประเทศมารวมกันจะพบว่า จำนวนจุดความร้อนในอาเซียนตอนบนทำสถิติสูงสุดใหม่ในรอบ 9 ปี (ภาพที่ 5)



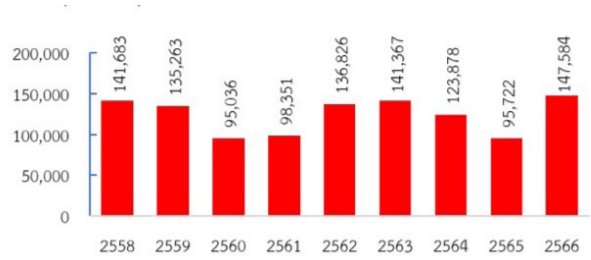
ภาพที่ 4 จำนวนจุดความร้อนจำแนกตามประเทศในอาเซียนตอนบนระหว่างปี ค.ศ. 2018-2023

ที่มา : ASEAN Specialised Meteorological Centre (ASMC) (2023)

หมายเหตุ : จำนวนจุดความร้อนในปี ค.ศ. 2023 นับตั้งแต่ 1 ม.ค. - 9 พ.ค. 2566 เท่านั้น

- **นาข้าว** หมายถึง พื้นที่ที่มีการใช้ประโยชน์จากที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมโดยมีการปลูกข้าวเป็นหลัก
- **ข้าวโพดและไร่หมุนเวียน** หมายถึง พื้นที่ที่มีการใช้ประโยชน์จากที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมแบบพืชไร่ โดยปลูกข้าวโพดเป็นหลัก รวมถึงพื้นที่ไร่หมุนเวียน ซึ่งในปัจจุบันเกษตรกรมักปลูกข้าวโพดในพื้นที่นี้
- **อ้อย** หมายถึง พื้นที่ที่มีการใช้ประโยชน์จากที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมแบบพืชไร่ โดยปลูกอ้อยเป็นหลัก
- **พื้นที่เกษตรอื่น ๆ** หมายถึง พื้นที่ที่มีการใช้ประโยชน์จากที่ดินเป็นเกษตรกรรมทั้งหมด ไม่นับรวมนาข้าว อ้อย ข้าวโพด และไร่หมุนเวียน
- **พื้นที่ป่า** หมายถึง พื้นที่ที่มีการใช้ประโยชน์จากที่ดินเป็นพื้นที่ป่า
- **พื้นที่อื่น ๆ** หมายถึง พื้นที่ที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดินอื่นใดที่ไม่เป็น นาข้าว อ้อย ข้าวโพด ไร่หมุนเวียน และพื้นที่ป่า

* กลุ่มประเทศอาเซียนตอนบน ได้แก่ สปป.ลาว เมียนมา กัมพูชา ไทย และเวียดนาม



ภาพที่ 5 จำนวนจุดความร้อนรวมในกลุ่มประเทศอาเซียนตอนบนระหว่างปี 2558-2566*

ที่มา : ASEAN Specialised Meteorological Centre (ASMC) (2023)

หมายเหตุ : จำนวนจุดความร้อนในปี ค.ศ. 2023 นับตั้งแต่ 1 ม.ค. - 9 พ.ค. 2566 เท่านั้น

03 นโยบายและมาตรการของรัฐ

เพื่อแก้ไขปัญหาหมอกพิษทางอากาศรวมถึงฝุ่นพิษ PM2.5 ที่เกิดจากการเผาในภาคเกษตรทั้งภายในประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน ในปี 2562 รัฐบาลไทยได้จัดทำแผนปฏิบัติการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติ “การแก้ไขปัญหาหมอกพิษด้านฝุ่นละออง” พ.ศ. 2562-2567 [9] และได้มีการปรับปรุงแผนปฏิบัติการ พร้อมจัดทำแผนเฉพาะกิจในแต่ละปีอย่างต่อเนื่องนอกจากนั้น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในฐานะผู้รับผิดชอบหลักด้านการเกษตร และกระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการผลิตอ้อยและอุตสาหกรรมต่อเนื่องได้มีการดำเนินนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาการเผาในภาคเกษตร ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

แผนปฏิบัติการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติ “การแก้ไขปัญหาหมอกพิษด้านฝุ่นละออง” พ.ศ. 2562-2567

แผนการปฏิบัติการฯ ฉบับนี้มีการนำ 3 มาตรการหลักมาใช้ในการแก้ไขปัญหา ซึ่งสามารถสรุปในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเผาในภาคเกษตรได้ดังนี้

มาตรการแรก

เน้นการให้อำนาจการบริหารจัดการเชิงพื้นที่แบบเบ็ดเสร็จโดยพิจารณาจากข้อมูลสถานการณ์เฉพาะหน้าในการแก้ปัญหาแบบเร่งด่วน โดยเน้นการเร่งสร้างการรับรู้และสร้างจิตสำนึกเพื่อลดและงดการเผาเศษวัสดุการเกษตรโดยเฉพาะในโรงเรียน ชุมชน และหมู่บ้าน เน้นส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน ให้พิจารณาจัดตั้งศูนย์บูรณาการข้อมูลวิชาการเพื่อพัฒนาและรวบรวมองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการเผาในที่โล่งแจ้ง และให้จัดทำและดำเนินการตามแผนบริหารจัดการเชื้อเพลิงทั้งในพื้นที่ป่าและพื้นที่เกษตรให้แล้วเสร็จก่อน 15 กุมภาพันธ์หรือวันที่จังหวัดกำหนด นอกจากนั้น แผนฯ ยังส่งเสริมทางเลือกอาชีพและการจัดการเศษวัสดุการเกษตรโดยให้เป็นแนวทางที่เหมาะสมกับพื้นที่ และความต้องการของประชาชน บังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดต่อผู้มีเจตนาฝ่าฝืนกฎหมาย ในระดับระหว่างประเทศ ให้มีการแจ้งเตือนประเทศที่เป็นต้นเหตุหมอกควันและสำนักเลขาธิการอาเซียนเพื่อให้ความคุ้มครองสถานการณ์และดำเนินการตามข้อกำหนดในข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน โดยขับเคลื่อนการดำเนินงานตามแผนที่นำทางอาเซียนปลอดหมอกควันข้ามแดน และแผนปฏิบัติการเชิงรายน พ.ศ. 2560 เพื่อป้องกันมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน ให้มีการประสานความร่วมมือระหว่างประเทศโดยใช้กลไกในทุกกระดับ ได้แก่ ระดับอาเซียน ระดับคณะกรรมการชายแดนภายใต้กระทรวงกลาโหม และระดับจังหวัดชายแดนคู่ขนานระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน

มาตรการที่สอง

เน้นไปที่การป้องกันและลดมลพิษที่ต้นทาง มีการกำหนดมาตรการลดการเผาในไร้อย่างเป็นรูปธรรม โดยมาตรการที่เกี่ยวข้องกับอ้อย ประกอบด้วย การกำหนดมาตรการสนับสนุนจากภาครัฐในการสนับสนุนเครื่องจักรกลการเกษตรเพื่อแก้ปัญหาอ้อยไฟไหม้ กำหนดพื้นที่ปลอดการเผาอ้อยเพื่อเป็นจังหวัดต้นแบบปลอดการเผาอ้อย ตัดอ้อยสดร้อยละ 100 จำนวน 5 จังหวัดภายในปี 2563 ส่งเสริมสินเชื่อเพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตอ้อยอย่างครบวงจร และกำหนดให้โรงงานน้ำตาลรับซื้ออ้อยไฟไหม้ เข้าหีบในฤดูการผลิตปี 2564/2565 2565/2566 และ 2566/2567 ไม่เกินร้อยละ 10 ต่อวัน ไม่เกินร้อยละ 5 ต่อวัน และร้อยละ 0 ต่อวัน ตามลำดับ สำหรับพืชอื่นไม่ได้กำหนดเป้าหมายหรือมาตรการแบบเฉพาะเจาะจงเหมือนอ้อย โดยกำหนดเพียงมาตรการกว้าง ๆ เอาไว้ เช่น ส่งเสริมให้มีการนำเศษวัสดุทางการเกษตรมาใช้ประโยชน์ การขยายเครือข่ายเกษตรปลอดการเผาให้แก่เกษตรกร การส่งเสริมวนศาสตร์เกษตรในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อลดการปลูกพืชเชิงเดี่ยว ห้ามไม่ให้มีการเผาในที่โล่งโดยเด็ดขาด ส่งเสริมการใช้มาตรการด้านเศรษฐศาสตร์เพื่อส่งเสริมการป้องกันไม่ให้เกิดการเผาในที่โล่งและป่าไม้

มาตรการที่สาม

เน้นเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการมลพิษ ได้กำหนดให้มีการทบทวน/ปรับปรุงกฎหมาย/มาตรฐาน/แนวทางปฏิบัติให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในการจัดระบบการจัดการเชื้อเพลิงในภาคการเกษตร

นโยบาย/มาตรการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีการออกมาตรการเพื่อแก้ปัญหาการเผาในภาคเกษตรซึ่งมักจะมีการกำหนดมาตรการในลักษณะปีต่อปีตามงบประมาณที่ได้รับจัดสรร โดยมีการนำแผนป้องกันและแก้ไขปัญหาการเผาในพื้นที่เกษตรกรรมมาใช้ [10] ซึ่งประกอบด้วย 3 มาตรการ ได้แก่ การป้องกัน การยับยั้ง/เผชิญเหตุ และการแก้ไข/ฟื้นฟู ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

มาตรการแรก

เน้นการป้องกันโดยสร้างการรับรู้แก่เกษตรกรผ่านการจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์ จัดกิจกรรมรณรงค์การหยุดเผาในพื้นที่เกษตรกรรม และรณรงค์ส่งเสริมการใช้เศษวัสดุเพื่อทดแทนการเผา จัดหน่วยปฏิบัติการระดับพื้นที่เพื่อเยี่ยมเยียนเกษตรกรและแนะนำให้ความรู้ด้านการเกษตรปลอดการเผา ส่งเสริมการจัดการเศษวัสดุเพื่อทดแทนการเผาแก่เกษตรกรผ่านหลายโครงการ เช่น โครงการส่งเสริมการหยุดเผาในพื้นที่เกษตรกับเกษตรกร 17,640 ราย กิจกรรมสร้างมูลค่าเพิ่มจากวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรกับเกษตรกร 15,400 ราย กิจกรรมเพิ่มศักยภาพการจัดการฟางข้าวหลังการเก็บเกี่ยวกับเกษตรกร 200 ราย กิจกรรมไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในพื้นที่ 13,000 ไร่ โครงการส่งเสริมระบบวนเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดิน 45,000 ไร่ ครอบคลุมเกษตรกร 4,566 ราย

มาตรการที่สอง

เน้นไปที่การยับยั้ง/เผชิญเหตุซึ่งมี 6 แผนงานหลัก ได้แก่

- 1) ติดตามและเฝ้าระวังจุดความร้อนและพื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดการเผาในพื้นที่เกษตรกรรม และแจ้งเตือนสถานการณ์หมอกควัน
- 2) สนับสนุนและประสานการปฏิบัติงานร่วมกับศูนย์อำนวยการฯ จังหวัด รวมทั้งประสานการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มข้นในช่วงเวลาห้ามเผา
- 3) ให้อาสาสมัครเกษตรประจำหมู่บ้าน (อกม.) และเครือข่ายอาสาสมัครเกษตร แจ้งเหตุให้ศูนย์รับแจ้งเหตุในพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกำนัน/ผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่ทราบทันทีเมื่อเกิดเหตุการณ์เผาในพื้นที่เกษตรกรรม
- 4) ปฏิบัติการฝนหลวงเพื่อแก้ไขปัญหาหมอกควันและไฟป่าช่วงฤดูแล้ง – กันยายน 2566
- 5) สนับสนุนรถบรรทุกน้ำในกรณีเกิดไฟไหม้ในพื้นที่ป่าและพื้นที่เกษตรกรรม
- 6) ฉีดละอองน้ำเพื่อลดการฟุ้งกระจายของฝุ่นละอองในบริเวณพื้นที่ชุมชนใกล้เคียง

มาตรการที่สาม

เน้นไปที่การแก้ไข/ฟื้นฟู โดยให้ส่วนราชการในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ร่วมถอดบทเรียนเหตุการณ์ไฟป่าหมอกควัน การประชาสัมพันธ์สร้างการรับรู้การปรับเปลี่ยนพฤติกรรม การบริหารจัดการในพื้นที่ และการยับยั้ง/เผชิญเหตุ เพื่อประเมินผลการปฏิบัติงานและทบทวนกำหนดแผนปฏิบัติการในปีถัดไป

นโยบาย/มาตรการของ กระทรวงอุตสาหกรรม

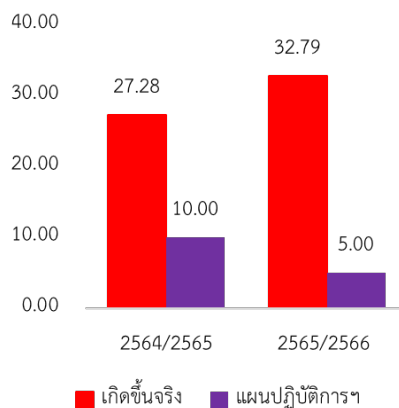
ในฐานะผู้รับผิดชอบการผลิตอ้อยและอุตสาหกรรมต่อเนื่อง สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม ได้ดำเนินหลายมาตรการเพื่อลดการเผาจากการเก็บเกี่ยวและจัดการแปลงในไร่อ้อย ตามแผนปฏิบัติการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติ “การแก้ไขปัญหาหมอกควันและฝุ่นละออง” พ.ศ. 2562-2567 ที่ได้กล่าวไว้แล้วก่อนหน้านี้ นอกจากนี้ ได้จัดหาเครื่องสูบลออ้อยให้เกษตรกรยืมใช้เก็บเกี่ยวผลผลิตเพื่อทดแทนการเก็บเกี่ยวด้วยแรงงานและการเผา มีการดำเนินมาตรการหักเงินจากอ้อยไฟไหม้ 30 บาทต่อตันอ้อยต่อเนื่องกัน ในหลายฤดูกาลผลิตและนำมาจ่ายให้กับอ้อยส่วนที่ไม่ถูกไฟไหม้ (อ้อยสด) นอกจากนี้ได้สนับสนุนค่าใช้จ่ายให้แก่เกษตรกรชาวไร่อ้อยที่ตัดอ้อยสดโดยสนับสนุนค่าแรงและค่าใช้จ่ายในการจัดการวัสดุ 120 บาทต่อตันอ้อยในฤดูกาลผลิต 2563/2564 2564/2565 และ 2565/2566 คิดเป็นงบประมาณช่วยเหลืออ้อยตัดสดเท่ากับ 5,885 ล้านบาท 8,034 ล้านบาท และ 7,573 ล้านบาท ตามลำดับ และทางสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายยังได้ร่วมลงนามกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) และโรงงานน้ำตาล 57 แห่ง เพื่อดำเนินโครงการส่งเสริมสินเชื่อเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตอ้อยอย่างครบวงจรปี 2562-2564 และจัดโครงการชดเชยดอกเบี้ยให้กับเกษตรกรชาวไร่อ้อย เพื่อใช้ในการบริหารจัดการแหล่งน้ำและซื้อเครื่องจักรกลการเกษตรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตอ้อยและแก้ไขปัญหาฝุ่นพิษ PM2.5 ปี 2565 – 2567 โดยมีวงเงินกู้ปีละ 2,000 ล้านบาท รวมวงเงิน 6,000 ล้านบาท ให้แก่เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร สถาบันชาวไร่อ้อยฯลฯ ซึ่ง ครม.อนุมัติกรอบวงเงินงบประมาณชดเชยดอกเบี้ยให้ ธ.ก.ส. เป็นเงิน 789.75 ล้านบาท ตามที่กระทรวงอุตสาหกรรมเสนอ [11]

***หมายเหตุ :** พิจารณาจากสถิติปริมาณอ้อยสดเข้าหีบจากรายงานการผลิตน้ำตาลทรายของโรงงานน้ำตาลทั่วประเทศฉบับปิดหีบ

บริโภคเลย แต่ถูกใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตน้ำตาลและผลิตภัณฑ์อื่น ๆ ดังนั้น การแก้ปัญหาโดยใช้หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pay Principle) จึงไม่เหมาะสม และควรเปลี่ยนการแก้ปัญหาโดยใช้หลักการที่ขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิตไปยังช่วงต่างๆ ของวงจรชีวิตของบรรจุภัณฑ์ (Extended Producer Responsibility) นอกจากนี้ การตัดราคารับซื้ออ้อยไฟไหม้กับเกษตรกร 30 บาท/ตัน น้อยเกินไปทำให้ไม่สามารถจูงใจให้แรงงานหันมารับจ้างตัดอ้อยสดได้ และการให้เงินช่วยเหลืออ้อยตัดสด 120 บาท/ตัน นับว่าไม่ยั่งยืน เพราะไม่ได้ทำให้เกษตรกรปรับตัวเพื่อลดการเผาอ้อยอย่างถาวร กล่าวคือ ถ้าหยุดให้ความช่วยเหลือเมื่อไหร่การเผาอ้อยจะกลับมาเหมือนเดิม และการให้เงินช่วยเหลือในลักษณะนี้จะเป็นภาระงบประมาณของภาครัฐมากขึ้นเรื่อยๆ ในอนาคตเมื่อปริมาณการปลูกอ้อยเพิ่มขึ้น ภาพที่ 6 แสดงให้เห็นว่าร้อยละอ้อยไฟไหม้ที่เกิดขึ้นจริงในฤดูกาลผลิต 2565/2566 เพิ่มขึ้นจากฤดูกาลผลิต 2564/2565 จากยิ่งห่างไกลจากเป้าหมายตามแผนปฏิบัติการฯ ซึ่งเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี

3) นโยบายและมาตรการที่ใช้อยู่ในกรอบที่แคบมากทั้งในเชิงพื้นที่ เกษตรและจำนวนเกษตรกร ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาหมอกควันทางอากาศที่เกิดขึ้นในวงกว้างได้ เช่น นโยบาย/มาตรการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ครอบคลุมเกษตรกรเพียงหลักหมื่นราย ขณะที่จำนวนเกษตรกรที่เกี่ยวข้องกับการเผามีมากกว่าหนึ่งล้านราย หรือพื้นที่เพาะปลูกครอบคลุมเพียงกว่าแสนไร่ต้นๆ ขณะที่พื้นที่การเผาในภาคเกษตรมีมากหลายล้านไร่

4) นโยบายและมาตรการไม่ได้แก้ปัญหาเชิงโครงสร้างที่เป็นสาเหตุของปัญหา ปัญหาฝุ่นพิษ PM2.5 จึงย้อนกลับมาทุกปี เช่น ไม่มีกฎหมายอากาศสะอาดที่บูรณาการกฎหมายและการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานต่างๆ เข้าด้วยกัน ไม่มีหน่วยงานที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการแก้ไขปัญหา ไม่มีรางวัลให้หน่วยงานที่ทำได้ตามเป้าหมายและบทลงโทษสำหรับหน่วยงานที่ไม่ได้ทำตามเป้าหมาย ขาดงบประมาณและการจัดการแก้ไขปัญหาหมอกควันทางอากาศที่ต่อเนื่อง และขาดการใช้มาตรการจูงใจเชิงเศรษฐศาสตร์ที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหา



ภาพที่ 6 ร้อยละอ้อยไฟไหม้ที่เกิดขึ้นจริงเทียบกับแผนปฏิบัติการฯ
ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (2566)

04 วิพากษ์นโยบายและมาตรการ ของรัฐที่มีต่อการจัดการฝุ่นพิษ PM2.5 จากการเผาในภาคเกษตร

แม้ว่าภาครัฐได้ดำเนินนโยบายและมาตรการต่างๆ ข้างต้น แต่ปัญหาฝุ่นพิษ PM2.5 กลับทวีความรุนแรงมากขึ้นสะท้อนให้เห็นว่านโยบายและมาตรการต่าง ๆ ที่นำมาใช้มีช่องว่างมากมาย ซึ่งสามารถสรุปได้ ดังนี้

ช่องว่างของนโยบายและมาตรการภายในประเทศไทย พบว่า

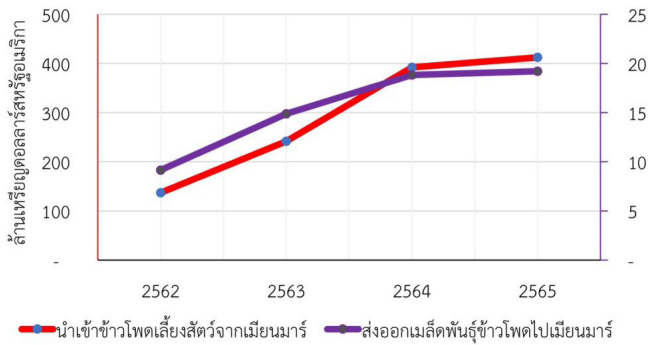
1) การจัดการกับการเผาไม่ได้ครอบคลุมแบบเจาะจงกับการเผาในนาข้าวและไร่ข้าวโพด มีเพียงอ้อยเท่านั้นที่มีการระบุมาตรการและเป้าหมายที่ชัดเจน

2) ใช้นโยบายและมาตรการที่ไม่ยั่งยืนและไม่ตรงจุดในการแก้ไขปัญหาการเผาในไร่อ้อย กล่าวคือ มีการตัดราคาซื้ออ้อยไฟไหม้กับเกษตรกรแต่ไม่ได้มีการปรับโรงงานน้ำตาลที่รับซื้ออ้อยไฟไหม้อ้อยไม่เหมือนกับสินค้าเกษตรทั่วไปเพราะไม่ได้เป็นสินค้าที่มีการ

สำหรับช่องว่างของนโยบายและมาตรการระหว่างประเทศพบว่า

1) มาตรการส่วนใหญ่เน้นไปที่การขอความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านและสำนักเลขาธิการอาเซียนเพื่อให้ความคุ้มครองการฉ้อโกงและดำเนินการตามข้อกำหนดในข้อตกลงอาเซียน ซึ่งเป็นข้อผูกพันแบบหลวมๆ และไม่มีข้อผูกพันในเชิงกฎหมาย

2) ขาดการดำเนินการเรื่องการจัดตั้งระบบตรวจสอบย้อนกลับและมาตรการทางการค้าที่เกี่ยวข้องกับการขายหรือรับซื้อสินค้าเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการเผาทั้งในและระหว่างประเทศซึ่งเปิดช่องว่างให้ภาคเอกชนสนับสนุนการเผาในภาคเกษตรที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ข้อมูลจาก Trademap (2023) (ภาพที่ 7) พบว่า ภาคเอกชนไทยส่งเสริมการเผาในประเทศเพื่อนบ้าน เช่น มีการนำเข้าข้าวโพดจากเมียนมามากขึ้นเรื่อยๆ ตั้งแต่ปี 2562 หลังรัฐบาลไทยเข้มงวดกับการเผาในที่โล่งแจ้ง โดยมูลค่านำเข้าข้าวโพดของประเทศไทยจากเมียนมาสูงเป็นอันดับหนึ่งถึง 14,312 ล้านบาท! ในปี 2565 หรือคิดเป็นพื้นที่ที่ไทยสนับสนุนให้มีการเผาไร่ข้าวโพดในเมียนมาว่า 2 ล้านไร่ นอกจากนั้น เมียนมายังมีการนำเข้าเมล็ดพันธุ์ข้าวโพดจากภาคเอกชนของไทยเพื่อนำไปเพาะปลูกเพิ่มขึ้นอีกด้วย



ภาพที่ 7 มูลค่าการนำเข้าข้าวโพดของประเทศไทยจากเมียนมาและมูลค่าการส่งออกเมล็ดพันธุ์ข้าวโพดของไทยไปเมียนมา

ที่มา : Trademap (2023)

05 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

เพื่อแก้ปัญหาหมอกพิษทางอากาศจากการเผาในภาคเกษตรอย่างยั่งยืน ภาครัฐควรดำเนินมาตรการใน 2 รูปแบบ โดยรูปแบบแรกสามารถดำเนินการได้เลยไม่ต้องข้อตกลงอาเซียน และรูปแบบที่ 2 เป็นมาตรการที่ต้องขอความร่วมมือระดับอาเซียน ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

มาตรการที่สามารถดำเนินการได้เลยไม่ต้องรอข้อตกลงอาเซียน

1. ควรเร่งออกกฎหมายอากาศสะอาดที่บูรณาการกฎหมายและการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานต่างๆ เข้าด้วยกัน โดยกฎหมายอากาศสะอาดควรครอบคลุมประเด็นการจัดตั้งหน่วยงานที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการแก้ไขปัญหา เปิดโอกาสให้มีการใช้มาตรการเชิงเศรษฐศาสตร์ที่เหมาะสมควบคู่กับการใช้กฎหมายและกฎ

ระเบียบในการแก้ไขปัญหา กำหนดรางวัลให้หน่วยงานที่ทำได้ตามเป้าหมายและบทลงโทษสำหรับหน่วยงานที่ทำได้ตามเป้าหมาย มีงบประมาณที่เพียงพอและมีการจัดการแก้ไขปัญหาหมอกพิษทางอากาศที่ต่อเนื่อง และครอบคลุมปัญหาหมอกพิษทางอากาศข้ามพรมแดนเหมือนกับสิงคโปร์ที่สามารถเอาผิดกับเจ้าของแหล่งกำเนิดหมอกควันพิษนอกประเทศไทยหรือบริษัทเอกชนที่เกี่ยวข้อง [12]

- ควรเพิ่มมาตรการและเป้าหมายที่เฉพาะเจาะจงกับการจัดการการเผาในนาข้าวและไร่ข้าวโพดเพิ่มเติมจากปัจจุบันที่มีเพียงอ้อยเท่านั้นตามกรอบเวลาที่เหมาะสม
- ควรส่งเสริมและสนับสนุนการจัดระเบียบการเผาและเพิ่มบทลงโทษสำหรับผู้ละเมิด
- ควรปรับเปลี่ยนการช่วยเหลือแบบเหี่ยวๆ ให้เป็นแบบการให้เงินช่วยเหลือแบบมีเงื่อนไขกับเกษตรกรให้มากขึ้นเพื่อจูงใจให้เกษตรกรปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการผลิตเพื่อลดการเผาจากการเก็บเกี่ยวและจัดการแปลง ตลอดจนการปลูกพืชช่อดอกแทนข้าว ข้าวโพด หรืออ้อย โดยพิจารณาถึงความเหมาะสมของพื้นที่และความต้องการของตลาด
- ควรส่งเสริมและสนับสนุนความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ สถาบันการศึกษา ภาคเอกชน และ NGO ในพื้นที่เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการให้ความรู้และแนวปฏิบัติกับเกษตรกรถึงทางเลือกที่สามารถทดแทนการเผาเพื่อเก็บเกี่ยวและจัดการแปลงอย่างทั่วถึงทุกพื้นที่ การจัดการแปลงสำหรับใช้เครื่องจักรเก็บเกี่ยว
- ควรส่งเสริมให้มีการรวมแปลงเพาะปลูกของเกษตรกรรายย่อยพร้อมสร้างความร่วมมือระหว่างเกษตรกรรายย่อยและผู้รับซื้อผลผลิตทางการเกษตรตั้งแต่การผลิตจนถึงการเก็บเกี่ยวและจัดการแปลงสำหรับเครื่องจักร
- ควรส่งเสริมและสนับสนุนให้เกษตรกรใช้เครื่องจักรกลการเกษตรเพื่อเก็บเกี่ยวและจัดการแปลงอย่างทั่วถึงในราคาที่ไม่สูงมากผ่านเศรษฐกิจแบ่งปัน (Sharing Economy) ด้วยการพัฒนาตลาดเช่าบริการเครื่องจักรกลการเกษตรให้เกิดการแข่งขันอย่างเสรีในทุกพื้นที่
- ควรส่งเสริมและสนับสนุนให้มีตลาดสำหรับเศษวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรเพื่อทำให้เศษวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรทางข้าว อ้อย และข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ มีราคาและสร้างรายได้ให้กับเกษตรกรพร้อมศึกษาการเก็บเศษวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรไว้ในแปลงเกษตรในระดับที่เหมาะสมเพื่อปรับปรุงคุณภาพของดิน
- ควรพัฒนาระบบโลจิสติกส์จากแปลงเกษตรถึงผู้รับซื้อเศษวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรเพื่อลดต้นทุนด้านโลจิสติกส์สำหรับเกษตรกรและภาคเอกชนผู้รับซื้อเศษวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร
- ควรให้การช่วยเหลือทางการเงินสำหรับการพัฒนาการใช้ประโยชน์จากเศษวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรในอุตสาหกรรมขั้นสูงและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการกักเก็บเศษวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรควบคู่กันไปด้วย
- ควรส่งเสริมการซื้อขายคาร์บอนภาคสมัครใจเพื่อเพิ่มผลประโยชน์ให้กับการจัดการเศษวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร
- สำหรับมาตรการลดการเผาในไร่อ้อย ในปีแรกควรลดเงินสนับสนุนการตัดอ้อยสดเหลือ 100 บาท/ตัน และหักราคารับซื้ออ้อยไฟไหม้ 100 บาท/ตัน และปรับค่ารับซื้ออ้อยไฟไหม้ 20 บาท/ตันกับโรงงานน้ำตาลหรือผู้รับซื้ออ้อยไฟไหม้ เพื่อส่งสัญญาณให้เกษตรกรและโรงงานน้ำตาลปรับตัว โดยเงินที่จัดเก็บได้จะนำเข้ากองทุนเพื่อนำไปช่วยเหลือเกษตรกรที่เผาอ้อยให้สามารถปรับตัวไปสู่การไม่เผาและช่วยเหลือโรงงานน้ำตาลที่รับซื้ออ้อยไฟไหม้เพื่อปรับตัวไปสู่การสร้างมูลค่าเพิ่มจากไบออยและเศษวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรอื่นจากนั้นในปีที่ 2 ควรยกเลิกเงินสนับสนุนการตัดอ้อยสด และหักราคา

รับซื้ออ้อยไฟไหม้เพิ่มเป็น 200 บาท/ตัน และปรับค่ารับซื้ออ้อยไฟไหม้เพิ่มเป็น 50 บาท/ตันกับโรงงานน้ำตาลหรือผู้รับซื้ออ้อยไฟไหม้ โดยเงินทั้งหมดที่จัดเก็บได้จะนำเข้ากองทุนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่เผาอ้อยและโรงงานน้ำตาลที่รับซื้ออ้อยไฟไหม้ให้ปรับตัว [13]

13. ควรให้องค์ความรู้พร้อมเงินช่วยเหลือแบบมีเงื่อนไขในการปรับตัวไปสู่การไม่เผากับประเทศเพื่อนบ้าน

14. ควรสนับสนุนการจัดเวทีระหว่างประเทศเพื่อสร้างความเข้าใจถึงปัญหาและให้ชุมชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา และแบ่งปันความรู้ในการแก้ไขปัญหา พร้อมช่วยย่อยข้อมูลเชิงเทคนิคที่เข้าใจยากให้เข้าใจได้ง่ายสำหรับชุมชนในพื้นที่

15. ควรสนับสนุนการติดตั้งระบบตรวจสอบย้อนกลับการรับซื้อสินค้าเกษตรที่เกี่ยวข้องกับการเผาทั้งในและต่างประเทศ พร้อมออกแบบมาตรการกีดกันทางการค้าที่เหมาะสมเพื่อลดมลพิษทางอากาศ

16. ควรกำหนดให้ภาคการเงินธนาคารผลักดันนโยบายสินเชื่อสีเขียวโดยการนำเงินกู้ออกจาก “อุตสาหกรรมที่ก่อมลพิษ” ไปสู่ “อุตสาหกรรมที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม”

17. ควรกำหนดให้ภาคการเงินธนาคารกำหนดเงื่อนไขการป้องกันไม่ให้เกิดฝุ่นพิษ PM2.5 ในระดับอันตรายในนโยบายและสัญญาสินเชื่อของธนาคาร

มาตรการที่ต้องขอความร่วมมือระดับอาเซียน

1. ควรยกระดับความเข้มข้นในความร่วมมือโดยเร่งจัดตั้งศูนย์ประสานงานเพื่อควบคุมมลพิษข้ามพรมแดนของอาเซียน The ASEAN Coordinating Centre for Transboundary Haze Pollution Control (ACC) เพื่อหาแนวทางที่เป็นมาตรฐานเดียวกันในภูมิภาคในการติดตามความก้าวหน้าในการแก้ไขปัญหาและการใกล้ชิดข้อพิพาท สร้างเวทีระหว่างประเทศเพื่อสร้างความเข้าใจถึงปัญหาและแบ่งปันความรู้ จัดทำฐานข้อมูลกลางของอาเซียนด้านผลกระทบของหมอกควันต่อสุขภาพของประชาชน และเพิ่มความตระหนักรู้ให้ประชาชนเกี่ยวกับผลกระทบของมลพิษจากหมอกควันต่อสุขภาพ

2. ควรส่งเสริมการแก้ไขปัญหาหมอกควันทางอากาศในลักษณะที่เป็นแบบ sub-region (ไทย เมียนมา สปป.ลาว กัมพูชา และเวียดนาม) เพื่อให้การแก้ปัญหาทำได้ง่ายขึ้น

3. ขอสนับสนุนงบประมาณและทรัพยากรจากบริษัทเอกชนและองค์กรระหว่างประเทศ

อากาศสะอาดจัดเป็นสินค้าสาธารณะที่ภาครัฐจะต้องเป็นผู้นำในการแก้ไขปัญหาโดยคำนึงถึงสุขภาพของประชาชนเป็นหลัก และภาคส่วนต่างๆ ตั้งแต่เกษตรกร ภาคเอกชน สถาบันการศึกษา และประชาชนในฐานะผู้บริโภค ก็ควรช่วยกันแก้ไขปัญหาได้เวลาแล้ว ที่ทุกภาคส่วนควรจริงจังกับการแก้ไขปัญหาเพื่อสุขภาพของคนไทยทุกคนที่ดีขึ้นทั้งในปัจจุบันและอนาคต และนำประเทศไทยให้สามารถบรรลุเป้าหมายวาระการพัฒนาที่ยั่งยืนภายในปี 2573

ประเด็นดังกล่าวเกี่ยวข้องกับ

#SDG2 ขจัดความหิวโหย

– (2.4) ทำให้เกิดความมั่นใจในระบบการผลิตอาหารและการปฏิบัติด้านการเกษตรที่ยืดหยุ่นเพื่อเพิ่มผลิตภาพผลผลิตและผลผลิตที่จะช่วยรักษา ระบบนิเวศที่จะเพิ่มความเข้มแข็งในศักยภาพในการปรับตัวกับการเปลี่ยนแปลงของอากาศ ภูมิภาคที่เลวร้าย, ความแห้งแล้ง, น้ำท่วม และความเสียหาย และเพื่อปรับปรุงคุณภาพดินและที่ดินอย่างก้าวกระโดด ภายในปี 2573

#SDG3 สุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดี

– (3.4) ลดการตายก่อนวัยอันควรจากโรคไม่ติดต่อให้ลดลงหนึ่งในสาม ผ่านทางการป้องกันและการรักษาโรค และสนับสนุนสุขภาพจิตและความเป็นอยู่ที่ดี ภายในปี 2573

– (3.9) ลดจำนวนการตายและการเจ็บป่วยจากสารเคมีอันตรายและจากมลพิษและการปนเปื้อนทางอากาศ น้ำ และดิน ให้ลดลงอย่างมาก ภายในปี 2573

#SDG9 โครงสร้างพื้นฐาน นวัตกรรม และอุตสาหกรรม

– (9.4) ยกระดับโครงสร้างพื้นฐานและปรับปรุงอุตสาหกรรมเพื่อให้เกิดความยั่งยืน โดยเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรและการใช้เทคโนโลยีและกระบวนการทางอุตสาหกรรมที่สะอาดและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยทุกประเทศดำเนินการตามขีดความสามารถของแต่ละประเทศ ภายในปี 2573

#SDG11 เมืองและชุมชนที่ยั่งยืน

– (11.6) ลดผลกระทบทางลบต่อสิ่งแวดล้อมต่อหัวประชากรในเขตเมือง รวมถึงการให้ความสนใจเป็นพิเศษต่อการจัดการคุณภาพอากาศ การจัดการของเสียของเทศบาล และการจัดการของเสียอื่น ๆ ภายในปี 2573

– (11.a) สนับสนุนการเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมระหว่างพื้นที่เมือง รอบเมือง และชนบท โดยการเสริมความแข็งแกร่งของการวางแผนการพัฒนาในระดับภูมิภาคและระดับประเทศ

#SDG13 การรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

– (13.2) บูรณาการมาตรการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในนโยบาย ยุทธศาสตร์ และการวางแผนระดับชาติ

#SDG17 ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

– (17.14) ยกระดับความสอดคล้องเชิงนโยบายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

– (17.17) สนับสนุนและส่งเสริมหุ้นส่วนความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาครัฐ-ภาคเอกชน และประชาสังคม สร้างบนประสบการณ์และกลยุทธ์ด้านทรัพยากรของหุ้นส่วน

เอกสารอ้างอิง

- [1] World Health Organization (WHO). (2021). WHO global air quality guidelines: particulate matter (PM2.5 and PM10), ozone, nitrogen dioxide, sulfur dioxide and carbon monoxide. World Health Organization.
- [2] วิชาญ อรรถวานิช คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม นิอร สิริมงคลเลิศกุล พวงรัตน์ ขจิตวิษยานุกูล เพ็ญโฉม แซ่ตั้ง รุจิภาญจน์ นาสนิทา วิรุฬ ลิ้มสวาท ศิวัช พงษ์เพ็ญจันทร์. (2563). สมุดปกฟ้าอากาศสะอาด ประเทศไทย (Clean Air Blue Paper, Thailand). เครือข่ายอากาศสะอาด ประเทศไทย. ISBN 978-616-393-295-2
- [3] ศูนย์วิจัยและสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน. (2565). ชื่อเป้าหมายย่อยและตัวชี้วัด SDGs. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. <https://www.sdgmovement.com/sdg-101/>
- [4] วิชาญ อรรถวานิช. (2562). ต้นทุนของสังคมไทยจากมลพิษทางอากาศและมาตรการรับมือ. ABRIDGEEd สถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์ ธนาคารแห่งประเทศไทย
- [5] Attavanich, W. (2021). Willingness to pay for air quality in Thailand: An analysis of multiple pollutants. Research Paper No.15/2021. Department of Economics, Faculty of Economics, Kasetsart University.
- [6] [9] กรมควบคุมมลพิษ. (2562). แผนปฏิบัติการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติ “การแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละออง”. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. <https://www.pcd.go.th/strategy/แผนปฏิบัติการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติ-การแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละออง/>
- [7] The World Air Quality Index Project Team. (2023). Bangkok Air Pollution: Real-time Air Quality Index (AQI). <https://aqicn.org/city/bangkok/> (accessed on May 10, 2023).
- [8] The Laotian Times. (2023). Cassava Boom Leading to Deforestation, Air Pollution in Laos. Published on March 24, 2023. <https://laotiantimes.com/2023/03/24/cassava-boom-leading-to-deforestation-air-pollution-in-laos/> (accessed on April 16, 2023).
- [10] เกษตรและสหกรณ์. (2565). การป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษในพื้นที่เกษตรกรรมปี 2565/2655. สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. <https://www.opsmoac.go.th/songkhla-dwl-files-442991791198>
- [11] กรมประชาสัมพันธ์. (2565). กรม.อนุมัติโครงการชดเชยดอกเบี๋ยให้ชาวไร่อ้อย ปี 65-67 ปล่อยปุ๋ยปล่อยและบริหารจัดการไร่อ้อย 6,000 ลบ. ไร่ช่วยดอกเบี๋ย 2-3%. <https://www.prd.go.th/th/content/category/detail/id/39/iid/98407>
- [12] วิชาญ อรรถวานิช, คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, ศรัณยู หมั่นทรัพย์. (2565). สมุดปกเขียวอากาศสะอาด. วิชาญ อรรถวานิช, คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, เพ็ญโฉม แซ่ตั้ง, วัฒนาธิ ลิ้มสวาท, ธนพล เพ็ญรัตน์, ศรัณยู หมั่นทรัพย์, รพีพัฒน์ อิงคสิทธิ, สุเมธ องกิตติกุล, กรรณิการ์ ธรรมพานิชวงศ์, มานัส ศรีวัฒน์, ดารณีนัน จารีมิตร, วิรุฬ ลิ้มสวาท, จักรพันธ์ สุขสวัสดิ์, อธิระวุฒิ เต็มสิริวัฒนกุล, ธนาชัย สุนทรอนันตชัย, ดนัยภัทร โภควนิช, และ อธิวัฒน์ พรทวิทรัพย์. เครือข่ายอากาศสะอาด ประเทศไทย. ISBN : 978-616-393-372-0
- [13] วิชาญ อรรถวานิช, พัชรี สุริยะ, นกสม สิ้นเพิ่มสุขสกุล, ธนพล ไชยแสน, สันติ แสงเลิศไสว, สมหมาย อุดมวิวิท, ศิวพร พิพิธภักดี และ พิษสันดาห์ สนธิวิรุฬห์. (2565). การประเมินมูลค่าผลประโยชน์สุทธิจากการลดการเผาอ้อยโรงงานและออกแบบมาตรการเชิงบูรณาการเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษอย่างยั่งยืน. ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. ISBN: 978-616-278-726-3
- [14] สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย. (2566). รายงานการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย ประจำปีการผลิต 2565/66. <http://www.ocsb.go.th/th/cms/detail.php?ID=13844&SystemModuleKey=production>
- [15] สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) (2563). รายงานสรุปสถานการณ์ไฟฟ้าและหมอกจากข้อมูลดาวเทียม ประจำปี 2563. กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (อว.)
- [16] สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) (2564). รายงานสรุปสถานการณ์ไฟฟ้าและหมอก ปี 2564 โดยใช้เทคโนโลยีภูมิสารสนเทศ. กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (อว.)
- [17] สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) (2565). รายงานสรุปสถานการณ์ไฟฟ้าและหมอกควันท่วมด้วยเทคโนโลยีภูมิสารสนเทศ ปี 2565. กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (อว.)
- [18] สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) (2566). ดาวน์โหลดข้อมูลสถานการณ์ไฟฟ้ารายวัน. กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (อว.). <https://fire.gistda.or.th/download-v1.html>

3 11 16



PM2.5 ภัยคุกคามต่อความไม่ยั่งยืน ด้านสุขภาพของคนไทย

ดร. นพ.วิรุฬ ลิ้มสวาท
หัวหน้ากลุ่มวิจัยสังคมและสุขภาพ สำนักวิชาการสาธารณสุข
สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข

เรารู้อย่างไรว่า ผู้ป่วยคนนี้ป่วยจาก PM2.5

ในเชิงความรู้สึกและการรับรู้ของสังคมเชื่อว่า ณ เวลานี้สังคมไทยเดินทางมาถึงจุดที่ไม่ต้องถกเถียงกันอีกแล้วว่า **“ฝุ่น PM2.5 ส่งผลต่อสุขภาพหรือไม่”** เพราะแม้จะเป็นคนธรรมดา ร่างกายแข็งแรงก็ยังสามารถรับรู้ถึงความแตกต่างตั้งแต่ลักษณะการหายใจ อากาศคัดจมูก แสบตาหรือรู้สึกไม่สบายตัวเมื่ออยู่ในที่โล่งเป็นเวลานานแต่ในทางนโยบายและการขับเคลื่อนแก้ไขปัญหายังมีความจำเป็นที่จะต้องสืบสาวร่องรอยหาเหตุปัจจัยเพื่อตอบคำถามที่ลึกซึ้งเป็นระบบว่า **“PM2.5 ส่งผลต่อสุขภาพอย่างไร”** การตอบคำถามนี้ไม่เพียงเพื่อขยายความเข้าใจและช่วยในการวินิจฉัยหรือรักษาทางการแพทย์เท่านั้น แต่มันยังเป็นการวินิจฉัยเพื่อหาหนทางรักษาผู้ป่วยที่ชื่อว่า **“ประเทศไทย”** ให้บรรเทาอาการจากปัญหาที่แก้ไม่ตกอย่าง PM2.5 ได้อย่างตรงจุดขึ้น

SDG Insights ฉบับนี้ ชวนคลี่สายเกี่ยวโยงของ PM2.5 ต่อสุขภาพคนไทย และสิ่งที่ต้องเติมเต็มเพื่อจัดการกับปัญหาไปกับ **ดร.นพ.วิรุฬ ลิ้มสวาท** หัวหน้ากลุ่มวิจัยสังคมและสุขภาพ สำนักวิชาการสาธารณสุข สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข และหนึ่งในผู้ก่อตั้งเครือข่ายอากาศสะอาด

เริ่มต้นการพูดคุยเราขอให้คุณหมอวิรุฬช่วยไขข้อ
ข้องใจของใครหลายคนว่า **ในภาคสาธารณสุขเราใช้อะไร
เป็นเกณฑ์ในการบอกว่าคนนี้ป่วยจาก PM2.5?**

คุณหมอวิรุฬกล่าวว่า...

แนวทางในการหาสาเหตุส่วนใหญ่เราใช้ข้อมูลจากประวัติของผู้ป่วย และข้อมูลสถานการณ์ PM2.5 ในพื้นที่และช่วงเวลา นั้น เช่น ในกรุงเทพมหานครตอนนี้จะมีคลินิก PM2.5 อยู่ตามโรงพยาบาลต่างๆ เพราะฉะนั้นคนที่เข้าไปใช้บริการที่คลินิกนี้ก็ย่อมคาดหวังว่าสิ่งที่กำลังเป็นอยู่นั้น มีสาเหตุมาจาก PM2.5 หรือฝุ่นพิษที่เพิ่มขึ้น ดังนั้น **ในทางการแพทย์เราจะวินิจฉัยสาเหตุจากประวัติเป็นส่วนใหญ่ ประกอบกับข้อมูลสถานการณ์ PM2.5 ในบริเวณที่อยู่อาศัยของคนไข้แต่ละคน** ซึ่งในมุมมองของการวินิจฉัยว่า PM2.5 มีผลในทันที หรือเรียกว่า **“ระยะเฉียบพลัน”** นั้น ก็จะมีการส่งผลที่ตรงไปตรงมา เช่น ปัญหาระบบทางเดินหายใจ ปัญหาด้านผิวหนัง ปัญหาด้านดวงตา หรือปัญหาการกำเริบของอาการบางอย่าง ซึ่งอาการส่วนใหญ่ที่เห็นได้จากรายงานนั้น ผู้ที่ได้รับผลกระทบมักจะเป็นอาการข้างเคียงที่ไม่รุนแรง ส่วนอาการที่รุนแรงขึ้นอาจจะเกิดจากหลายสาเหตุ และมีความซับซ้อน **การที่จะได้ข้อมูลอย่างชัดเจนว่ามาจาก PM2.5 หรือไม่นั้น จำเป็นต้องใช้ข้อมูลทางระบาดวิทยา ซึ่งตอนนี้ประเทศไทยเรายังขาดการทำงานในส่วนนี้**

คุณหมอวิรุฬกล่าวต่อไปว่า การมีข้อมูลในระบาดวิทยาทำให้เราเห็นปัจจัยที่มีผลต่อปัญหาสุขภาพที่ชัดเจนขึ้น เช่น การวิเคราะห์พื้นที่ในจังหวัดเชียงใหม่ที่มีนักวิชาการเก็บข้อมูลอย่างต่อเนื่อง นำมาวิเคราะห์อย่างชัดเจนจนสามารถชี้ได้ว่ามีความสัมพันธ์กันอย่างแน่นอนยยะสำคัญทางสถิติ ว่าปัญหาสุขภาพนี้เพิ่มขึ้นอย่างชัดเจนสัมพันธ์กับแนวโน้มของ PM2.5 ในพื้นที่เพิ่มขึ้น



ผมเห็นว่านี่เป็นการวิเคราะห์พื้นที่ที่น่าสนใจ และนำมาขยายผลในพื้นที่อื่นๆ โดยเฉพาะพื้นที่กรุงเทพมหานคร และจังหวัดที่มีแหล่งมลพิษทางอากาศจำนวนมาก ดังนั้น ระบาดวิทยาจะช่วยให้เราสามารถคาดการณ์ได้ และการจัดการป้องกันผลกระทบที่จะรุนแรงได้ เพราะฉะนั้น สิ่งที่เราจะต้องทำงานเพิ่มคือ การวิเคราะห์หาสาเหตุที่ชัดเจน และการพยากรณ์เพื่อที่จะป้องกันคนที่จะได้รับผลกระทบจาก PM2.5 ที่เพิ่มขึ้น”

เมื่อได้คำตอบว่ากระบวนการทางระบาดวิทยา จำเป็นและเชิงใหม่เคยทำแล้ว ก็เกิดคำถามแบบอัตโนมัติตามขึ้นมาทันทีว่าทำไมพื้นที่อื่นจึงไม่ทำ เราขาดทรัพยากรหรือปัจจัยอะไร ที่ทำให้ไม่สามารถทำได้อย่างที่เชิงใหม่?

“ผมคิดว่าเราขาดการจัดการ” คุณหมอวีรุฟกล่าวถึงความจำเป็นของการอาศัยจัดการในลักษณะที่ตั้งเป็นโครงการ (project) ขึ้นมาเพื่อจัดการเรื่องนี้โดยเฉพาะ โดยที่การจัดการโครงการนี้ต้องมีทรัพยากรเสริมทั้งเรื่องคน และเงินที่จะสนับสนุน “เรายังขาดการเชื่อมประสานและระดมทรัพยากรเข้ามาดำเนินการในเรื่องนี้ให้เห็นผลเป็นรูปธรรมภายในระยะเวลาที่กำหนด” ข้อดีของการจัดการในรูปแบบโครงการ คือ มีการกำหนดขั้นตอนที่จะทำแต่ละช่วงเวลาตลอดโครงการด้วย ซึ่งจะแตกต่างจากการจัดการในรูปแบบนโยบาย เช่น แผนยุทธศาสตร์ชาติที่มีการกำหนดไว้แต่ก็ไม่ได้ผลจริง เพราะไม่ได้มีการจัดการอย่างเป็นระบบ

กล่าวคือ โครงการจะต้องมีการกำหนด 2 ส่วน คือ เป้าหมายที่ชัดเจน และกรอบเวลาที่มีความเป็นไปได้ไม่ใช่เพียงเป็นการตั้งแผนอยู่ลอยๆ แต่ไม่มีทรัพยากรเพื่อจัดการสิ่งนี้ให้เกิดขึ้น โครงการจะมาจากกรวางแผนยุทธศาสตร์ซึ่งการวางแผนยุทธศาสตร์ก็นำมาจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นหรือปัจจัยที่เกี่ยวข้อง โดยดูว่าปัจจัยอะไรที่สำคัญที่สุดที่ต้องดำเนินการให้เห็นผล แล้วนำเอาปัจจัยนั้นมาสร้างเป็นโครงการให้สำเร็จในช่วงระยะสั้น ก็จะช่วยสร้างความเปลี่ยนแปลงได้ “ผมมองว่าเรายังขาดการคิดเชิงยุทธศาสตร์ให้ชัดว่า การจะแก้ไขเรื่องนี้ควรจะแก้ไขตรงไหน อย่างไร”

นอกจากมาตรการเจ็บป่วยทางเดินหายใจแล้ว PM2.5 ยังมีผลกระทบทางสุขภาพในมิติอื่นอีกหรือไม่?

ถ้าเป็นมิติสุขภาพทางกายว่าด้วยเรื่องโรคต่างๆ ที่เป็นแล้ว จะมีทั้งโรคเฉียบพลันและโรคเรื้อรัง โดยผลกระทบเฉียบพลันจาก PM2.5 เรามักจะเห็นชัดและวัดได้ แต่สำหรับผลกระทบเรื้อรังที่มีขนาดของ PM2.5 นั้นต้องอาศัยการศึกษาทางระบาดวิทยา คุณหมอวีรุฟกล่าวถึงที่มาของคำว่า “PM 2.5” ว่ามีการศึกษาทางระบาดวิทยาใน 6 เมือง ของประเทศสหรัฐอเมริกา ให้ทุนการศึกษาโดย U.S. Environmental Protection Agency (USEPA) ผลการศึกษานี้พบว่า อัตราการเสียชีวิตใน 6 เมืองนี้ มีความสัมพันธ์กันอย่างชัดเจนกับขนาดของ PM2.5 ผลของการที่ฝุ่นขนาดนี้สามารถเข้าไปถึงถุงลมฝอยในปอดได้นั้น หมายความว่า มันจะซึมเข้าสู่กระแสเลือด แล้วทำให้เกิดการอักเสบและระคายเคืองทั่วทั้งร่างกายได้ รวมถึงโรคเรื้อรังประเภท Metabolic Syndrome เช่น โรคเบาหวาน ที่เกิดจากเซลล์ที่ผลิตอินซูลินมีปัญหาเรื้อรัง

ปัจจุบันองค์การอนามัยโลกได้ประกาศให้เป็นที่ทราบโดยทั่วกันว่า PM2.5 เป็นหนึ่งปัจจัยที่ทำให้เกิดโรคไม่ติดต่อ นอกเหนือจากการไม่ออกกำลังกาย หรือการสูบบุหรี่ เพราะฉะนั้น จะเห็นได้ว่าผลกระทบต่อสุขภาพในระยะยาวจาก PM2.5 นั้นมีอีกเยอะมาก นอกจากนี้ PM 2.5 ยังเป็นสารก่อมะเร็งอันดับหนึ่งอีกด้วย เพราะนอกจากตัวขนาดแล้วยังมีแก๊สคาร์บอนที่ดูดซับเอาสารพิษจำนวนมากถึง 500-600 ชนิด ขึ้นอยู่กับแหล่งกำเนิด

ปัจจุบันองค์การอนามัยโลกได้ประกาศให้เป็นที่ทราบโดยทั่วกันว่า PM 2.5 เป็นหนึ่งปัจจัยที่ทำให้เกิดโรคไม่ติดต่อ นอกเหนือจากการไม่ออกกำลังกาย หรือการสูบบุหรี่ การจะจัดการกับปัญหาเร่งรัด โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับระบบทางเดินหายใจต้องจัดการกับ PM 2.5 ด้วย

SDG Insights
ดร. นว.วีรุฟ ลิ้มสวา



ประเทศไทยมีแผนการจัดการกับปัญหาฝุ่นที่พยายามจัดทำขึ้นมาหลายครั้ง มีการพูดถึงบทสนทนากันเองนี้เข้าไปในแผนพัฒนาบ้างหรือไม่ “มีแบบไม่ชัดเจน” คุณหมอวีรุฟตอบ “เพราะเป็นแผนที่ทุกอย่างมารวมกันหมด เพื่อตอบคำถามให้ได้ว่ามีสิ่งนี้ในแผนแล้ว แต่เมื่อถามถึงว่าจะทำให้เกิดผลได้อย่างไร กลับไม่มีใครตอบได้ เพราะฉะนั้นเราจึงแก้ปัญหามันไม่ได้สักที”

มองผลกระทบของฝุ่นจิ๋วด้วยเลนส์ที่กว้างขึ้น

เมื่อการศึกษาและข้อมูลเชิงการแพทย์ชี้ให้เห็นว่า ฝุ่นจิ๋วนี้ส่งผลกระทบต่อสุขภาพจริง ทว่าเมื่อถอยห่างออกมา มองด้วยเลนส์ที่กว้างขึ้นจะพบว่าคนแต่ละกลุ่มนั้นได้รับผลกระทบไม่เท่ากันแม้จะอยู่ในพื้นที่เดียวกัน อะไรเป็นปัจจัยที่ทำให้คนแต่ละกลุ่มได้รับผลกระทบแตกต่างกัน?

การได้รับผลกระทบที่แตกต่างกัน ในทางร่างกายอาจแบ่งได้เป็น 2 ส่วน **อย่างแรก คือ ความเปราะบางทางร่างกายที่ไม่เหมือนกัน** เช่น เด็กที่เป็นโรคหอบหรือภูมิแพ้จะได้รับผลกระทบมากกว่าเพื่อนคนอื่นที่อยู่ในห้องเดียวกัน หรือแม้กระทั่งความแตกต่างที่ขึ้นอยู่กับช่วงวัย เช่น ผู้สูงอายุก็จะมี ความเปราะบางมากกว่าวัยอื่น นอกจากนี้ยังมีกลุ่มสตรีมีครรภ์ที่จะมีความเปราะบางมากกว่าด้วยเช่นเดียวกันเนื่องจากสภาพร่างกาย และ**อย่างที่สอง คือ โรคประจำตัว** ในบางโรคจะถูกกระตุ้นให้มีความรุนแรงขึ้นด้วยผลกระทบจาก PM2.5

ส่วนผลกระทบด้านสังคม อาจมีเรื่องความแตกต่างด้านอาชีพ ที่จำเป็นต้องอยู่กลางแจ้งตลอดเวลา เช่น ตำรวจจราจร พนักงานกวาดถนน หรือพนักงานขนส่งมวลชน เหล่านี้เป็นปัจจัยในแง่ของวิถีชีวิต แต่ในอีกมิติของความเหลื่อมล้ำ คือ **ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึง (access) สิ่งที่จะช่วยปกป้องตัวเองจาก PM2.5** ทั้งในมุมของการเข้าถึงอุปกรณ์ป้องกันที่มีคุณภาพ ในราคาที่เข้าถึงได้ และในมุมของการเข้าถึงข้อมูลและความรู้ที่จะทำให้เกิดความเข้าใจว่าตนเองหรือสมาชิกในครอบครัวคนใดมีความเปราะบางทางร่างกาย ที่จำเป็นต้องได้รับการปกป้องเป็นพิเศษ รวมถึงการได้รับข้อมูลสถานการณ์อย่างถูกต้อง ให้กลุ่มเปราะบางสามารถได้รับการปกป้องผลกระทบได้ดีขึ้น

การทราบถึงความเสี่ยงทำให้คนสามารถหาทางลดความเสี่ยงหรือป้องกันได้ แต่ก็มีคนบางกลุ่มที่รู้ว่าตนเองเสี่ยงกับ PM2.5 แต่ก็ไม่สามารถปกป้องหรือดูแลตนเองได้ เช่น กลุ่มคนไร้บ้าน แม้จะมีระบบคุ้มครองทางสังคมที่ลงมาจัดการเรื่องที่อยู่อาศัย อาหาร และเครื่องนุ่งห่มแล้ว เราต้องคำนึงถึงความปลอดภัยทางอากาศเพิ่มขึ้นด้วยหรือไม่?

ในประเด็นนี้คุณหมอวิรุฬห์กล่าวว่า อุปกรณ์ส่วนหนึ่งที่สำคัญในการรับมือกับภัยพิบัติหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น เพื่อป้องกันผลกระทบจาก PM2.5 ให้แก่กลุ่มเปราะบางนั้น สิ่งที่จะต้องเตรียมไม่ใช่แค่หน้ากากอนามัย หรือเครื่องฟอกอากาศ แต่คือสิ่งที่เรียกว่า “ห้องปลอดฝุ่น” สำหรับคนที่เป็นกลุ่มเปราะบาง ซึ่งถ้าหากเป็นกลุ่มคนที่มีบ้านอาจจะจัดการได้โดยการทำห้องให้ปิดมิดชิด และมีเครื่องฟอกอากาศภายในห้อง **แต่สำหรับกลุ่มคนไร้บ้านเขาจะสามารถเข้าถึงห้องปลอดฝุ่นเพื่อปกป้องตนเองได้อย่างไร อันนี้ต้องเป็นการจัดการเชิงระบบในการสร้าง Social Protection และ Health Security** ซึ่งต้องมีการจัดการวางระบบให้คนใช้บริการสามารถค้นหาได้ว่าในสถานการณ์เสี่ยง เขาสามารถมาพึ่งพิงได้ที่นี้

ในฐานะที่คุณหมอได้ติดตามประเด็นนี้คุณมีความเห็นว่าการประเทศไทยมีความพร้อมในการรับมือด้านสุขภาพมากน้อยแค่ไหนบ้าง? หรือมีมิติไหนที่ยังต้องจัดการอีกบ้าง?

ความพร้อมในการรับมือด้านสุขภาพนั้น เรามี**โครงสร้างในการบริการด้านสุขภาพที่เพียงพอ** สิ่งที่เราต้องการคือการจัดการอย่างเป็นระบบ ที่พร้อมให้บริการแก่กลุ่มเปราะบางให้สามารถเข้าถึงได้ ส่วนในเรื่องความพร้อมด้านองค์ความรู้ผมคิดว่าเรามีเพียงพอแล้ว เช่นเดียวกับ **ความพร้อมด้านความตื่นตัว** ของประชาชน ในการเชื่อมโยงกับระบบบริการดูแลสุขภาพในกรณีที่เกิดวิกฤติเรื่องฝุ่นขึ้นมาในพื้นที่นั้นๆ ในขณะที่ด้านความท้าทายคุณหมอวิรุฬห์มองว่า ยังมีความท้าทายในเรื่อง **ความพร้อมของอุปกรณ์อย่างหน้ากากอนามัยนั้นมียู่ทั่วถึง**

“ต้องขอบคุณโควิดที่ทำให้คนคุ้นชินกับการใช้ชีวิตด้วยการสวมใส่หน้ากากอนามัยด้วย อีกความพร้อมหนึ่งที่สำคัญคือความพร้อมในการรับมือกับภัยพิบัติขนาดใหญ่ด้านสุขภาพ ซึ่งโควิดทำให้เราได้เรียนรู้ว่า บางอย่างต้องอาศัยพึ่งสัญญาณจากส่วนกลาง ในการแนะนำว่าควรปฏิบัติตัวอย่างไรต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ทั้งนี้การเตรียมพร้อมเรื่องห้องปลอดฝุ่น เครื่องฟอกอากาศที่มีราคาถูกลงมากขึ้น เครื่องวัดปริมาณฝุ่นที่เข้าถึงได้ง่ายขึ้น รวมถึงความพร้อมเรื่องความเข้าใจคำว่า PM2.5 ได้เข้ามาเป็นคำหนึ่งในชีวิตประจำวันไปแล้วนั้น ถือว่าเหล่านี้เป็นความพร้อมเชิงวัฒนธรรมที่จะช่วยสร้างความเปลี่ยนแปลงในเรื่องนี้ได้”

”

“ความไม่พร้อมของระบบข้อมูลก็เป็นอีกหนึ่งความท้าทายของการลดผลกระทบจาก PM2.5 ต่อสุขภาพคนไทยด้วย โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพอากาศอย่างทั่วถึง แม้ในปัจจุบันเราเปิดรับให้เครื่องวัดฝุ่นแบบ Low Cost Sensor มากขึ้น แต่ยังขาดการคิดในเชิงระบบว่าจะสร้างเครือข่ายการติดตามคุณภาพอากาศอย่างเป็นระบบที่มีมาตรฐาน และน่าเชื่อถือได้อย่างไร ซึ่งสิ่งนี้เองจะเป็นพื้นฐานในการสร้างระบบแจ้งเตือนสถานการณ์คุณภาพอากาศให้กับทุกคนเกิดขึ้นได้จริง”







แม้ในปัจจุบันเราเปิดรับให้เครื่องวัดฝุ่นแบบ Low Cost Sensor มากขึ้น แต่ยังขาดการคิดในเชิงระบบว่าจะสร้างเครือข่ายการติดตามคุณภาพอากาศอย่างเป็นระบบที่มีมาตรฐาน และน่าเชื่อถือได้อย่างไร



SDG Insights

ดร. นว.วิรุฬห์ ลิ้มสวา

เมื่อข้อมูลที่เป็นระบบและน่าเชื่อถือนั้นสำคัญต่อการวางแผนและการแจ้งเตือน แต่หากพิจารณาความพร้อมในเชิงทรัพยากร เราจะพบว่าปัจจุบันประเทศไทยเรามีสถานีตรวจวัดคุณภาพอากาศไม่ครอบคลุมทุกจังหวัด เราจึงชวนคุณหมอตี๋ตั้งข้อสังเกตว่า แม้ว่าเครื่องตรวจวัดคุณภาพที่มีมาตรฐานจะมีราคาสูงถึงเครื่องละหนึ่งล้านบาท แต่ถ้ามีการติดตั้งครบทุกจังหวัดนั้น จะมีความคุ้มค่าในระยะยาวมากกว่ามิใช่หรือ ในประเด็นนี้คุณหมอตี๋ให้ความเห็นว่า



เมื่อพูดถึงเรื่องความคุ้มค่าในการลงทุนแล้ว เราจะต้องไปถกเถียงในการใช้งบประมาณกับด้านอื่นๆ ด้วย เพราะงบประมาณนั้นมีอยู่อย่างจำกัด โดยหากมองลงไปในที่มาของงบประมาณว่าหน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบ อย่างสถานีตรวจวัดคุณภาพอากาศเดิมที่อยู่ภายใต้การดูแลของกรมควบคุมมลพิษ การมีงบประมาณที่จำกัดนั้นต่อให้กรมฯทำหน้าที่ย่างเต็มกำลังแล้ว ก็ยังได้เท่านี้ ดังนั้น คำถามสำคัญ คือ ใครจะเป็นผู้มีส่วนในการรับผิดชอบต่อการติดตั้งสถานีตรวจวัดคุณภาพอากาศ?” คุณหมอตี๋ฝากกล่าวต่อว่า “คำถามนี้ควรจะเป็นสิ่งที่ตั้งคำถามขึ้นมาในสังคม ถ้าเราต้องการให้ปัญหา PM2.5 ได้รับการจัดการในลักษณะที่ปกป้องกลุ่มเปราะบางทางสุขภาพได้อย่างครอบคลุมทั่วถึงจริง ๆ

พ.ร.บ.อากาศสะอาดในฐานะเครื่องมือสำคัญเพื่อให้ทุกคนมีสิทธิที่จะหายใจในอากาศสะอาด

นอกจากความหนักหนาของสถานการณ์ฝุ่นยังมีอีกหนึ่งประเด็นที่หลายฝ่ายพยายามผลักดันนับแต่สถานการณ์ฝุ่น PM2.5 เริ่มเกิดขึ้นในประเทศไทยและเชื่อว่าจะเป็นกลไกสำคัญที่ให้อำนาจในการจัดการเรื่องนี้นั้นคือ “พ.ร.บ. อากาศสะอาด”



ผมคิดว่าจะมี พ.ร.บ. อากาศสะอาดออกมาแน่นอน เพียงแต่ไม่รู้ว่าจะเป็นเวอร์ชันไหน สิ่งที่ผมและคณะทำงานในเครือข่ายอากาศสะอาดได้ร่วมมือกัน จะเห็นว่า พ.ร.บ. อากาศสะอาดฉบับประชาชน มีการใช้คำสำคัญว่า ‘การบริการจัดการอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพ’ เพราะฉะนั้น พ.ร.บ.อากาศสะอาดที่จะออกมานี้ ผมคิดว่า ภาคประชาชนต้องช่วยกันติดตามว่าจะออกมาในเวอร์ชันไหน เพราะมีการพยายามร่างกันมาหลายเวอร์ชัน แต่ที่พยายามเลี่ยงกัน คือ การเกี่ยวข้องกับการเงิน

ถ้าหากมีการผ่านร่างกฎหมายได้สำเร็จและมีผลบังคับใช้ พ.ร.บ. อากาศสะอาด จะเป็นตัวช่วยในการอุดช่องว่างในการดำเนินการอย่างไรบ้าง?

จะมี พ.ร.บ. อากาศสะอาดออกมาแน่นอน เพียงแต่ไม่รู้ว่าจะเป็น Version ไหน ภาคประชาชนต้องช่วยกันติดตาม เพราะ มีการพยายามร่างกันมาหลาย Version แต่ที่พยายามเลี่ยงกัน คือ การเกี่ยวข้องกับการเงิน

SDG Insights
ดร. นว.วิรุฬ ลัมสวาท

คุณหมอตี๋กล่าวถึงความจำเป็นที่ พ.ร.บ. ฉบับประชาชนนี้จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับเงินทุนเพราะหากพิจารณานับพื้นฐานของหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย ผู้ที่สร้างมลพิษ ก็ควรจะเป็นผู้ที่รับผิดชอบในการจ่ายเงินเข้ากองทุนเพื่อนำไปช่วยเหลือเยียวยาและในแง่ของการบริหารจัดการนั้นเราไม่สามารถไปบังคับอย่างเดียวได้มาตรการที่ออกมาจึงต้องมีสมดุลทั้งในการบังคับและการให้รางวัลด้วย เพื่อให้การบริหารจัดการเป็นไปอย่างรอบด้าน ในส่วนของ (ร่าง) พ.ร.บ. อากาศสะอาดฉบับประชาชนที่คุณหมอตี๋มีโอกาสเข้าไปร่วมร่างนั้นเป็นประเด็นเกี่ยวกับการรับรอง “สิทธิที่จะรู้ (right to know)” ประชาชนมีสิทธิที่จะรับรู้ โดยเฉพาะการรู้สถานการณ์คุณภาพอากาศในพื้นที่ของตนเอง ซึ่งการกำหนดสิทธิที่จะรู้ และสิทธิที่จะหายใจในอากาศที่สะอาดไว้ในกฎหมายนี้ จะเป็นพื้นฐานในการที่เราจะไปหาผู้ที่มีส่วนรับผิดชอบ ผู้ที่มีหน้าที่พิทักษ์รักษาสิทธิเหล่านี้ให้ประชาชนได้ชัดเจนขึ้น

นอกจาก พ.ร.บ.อากาศสะอาดจะทำหน้าที่ให้เกิดการบริหารจัดการอย่างรอบด้าน และประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนแล้ว คุณหมอมิรุยังชี้ให้เห็นอีกว่าการมีกฎหมายฉบับนี้เสมือนกับมีเครื่องมือ แต่ยังคงอาศัยเครื่องมืออื่นเข้ามาร่วมด้วยนั่นคือ **“การบริหารจัดการแบบบูรณาการ”** เพราะเรามีกลไกที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมลพิษอยู่หลายส่วน แต่มีความย้อนแย้งกัน ยกตัวอย่างเช่นมลพิษจากภาคอุตสาหกรรมอยู่ภายใต้การดูแลของกรมโรงงาน ซึ่งมีหน้าที่ทั้งในการควบคุมและการให้ใบอนุญาต แต่ยังคงกฎหมายที่กระตุ้นให้โรงงานอุตสาหกรรมชี้แจงรายการที่ครอบคลุมและรายงานมลพิษที่ปล่อยออกมา หรือที่รู้จักกันในชื่อ **“PRTR”** อันสะท้อนถึงความจำเป็นต้องมีการบริหารจัดการแบบบูรณาการ โดยมองให้ครบทุกด้าน ทั้งแหล่งมลพิษในภาคอุตสาหกรรมยานยนต์ ภาคการเกษตร ที่เป็นแหล่งหลักในการควบคุมมลพิษ ควรจะมีการบริหารจัดการที่เชื่อมโยงกัน รวมไปถึงการจัดการมลพิษข้ามแดน พ.ร.บ.อากาศสะอาดจึงมีส่วนสำคัญและจำเป็นต่อการแก้ไขปัญหา PM2.5 แต่มันไม่ใช่ยาสารพัดนึกจำเป็นต้องอาศัยการบริหารจัดการแบบบูรณาการเข้ามาร่วมด้วย

ความท้าทายของผู้เข้ามารับหน้าที่บริหารจัดการชุดต่อไปและสิ่งที่ต้องคำนึง

ในวาระที่สังคมไทยกำลังเปลี่ยนผ่านรัฐบาลผู้มีบทบาทกำหนดนโยบายสิ่งที่คุณหมอมิรุพมองว่าควรตระหนักคือ **ต้องตระหนักว่าสิ่งนี้เป็นความต้องการของประชาชน (priority)**

ผมมองคนไทยมีความพร้อมเชิงวัฒนธรรมที่เชื่อว่าปัญหายากนั้นสามารถแก้ไขได้ เพราะฉะนั้นปัญหา PM2.5 เห็นได้ชัดว่าเป็นสิ่งที่ประชาชนตระหนักกันอยู่แล้ว ดังนั้น เราต้องการ 2 ส่วนคือ **ความพร้อมทางด้าน การเมือง** ที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และ**ความพร้อมของภาคประชาชน ที่เป็น Active Citizen** ที่ติดตามสถานการณ์เรื่องนี้อย่างต่อเนื่อง

ความพยายามต่อไปของภาคประชาชน คือ การผลักดันประเด็น PM2.5 ให้เป็นนโยบายของรัฐบาลที่ประชาชนจะเฝ้าติดตาม รวมถึงมีการทำงานทางวิชาการ มีการเคลื่อนไหวทางสังคมที่ติดตามเรื่องนี้และสื่อสารกับสังคมอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดความเคลื่อนไหวไปสู่การเปลี่ยนแปลงทั้งการเชื่อมโยงจากภาคประชาชนและภาคการเมือง จึงจำเป็นต้องมีส่วนร่วมจากภาควิชาการเข้ามาทั้งนี้ เครือข่ายอากาศสะอาดเองได้มีการรวมตัวกันของนักวิชาการจากหลากหลายสาขา ที่มีการทำงานแบบวิชาการอย่างชัดเจน มีมาตรฐาน และมีความต่อเนื่อง ที่จะสามารถเข้ามาสนับสนุนเรื่องนี้ได้

ไม่ใช่แค่ปัญหาแต่เป็นเครื่องมือสร้าง Literacy

เราน่าจะมองการจัดการกับ PM2.5 ว่าเป็นเครื่องมือในการสร้าง Health Literacy หรือ เป็นการสร้างความฉลาดรู้ทางสุขภาพให้แก่ประชาชน

คุณหมอมิรุพมองว่าในปัญหาหนึ่ง ๆ มักมีปัจจัยที่มองไม่เห็นอยู่ ถ้าเราสามารถทำให้ประชาชนเข้าใจเรื่องนี้ มีความตื่นตัวที่จะมีความรู้ และมีการติดตามสถานการณ์ รวมถึงเข้าใจว่าการแก้ปัญหาเรื่องนี้ไม่ใช่แค่การแก้ปัญหาในระดับบุคคลแต่ต้องช่วยกันแก้ในเชิงระบบด้วย ความเข้าใจเหล่านี้จะสามารถนำไปใช้กับการแก้ปัญหาสุขภาพในด้านอื่นๆ ได้ด้วย

เรื่องที่ผมมักเล่าในวงสนทนาให้ภาพชัดเจนและเข้าใจเรื่องความเหลื่อมล้ำทางสุขภาพ คือ การเล่าภาพเปรียบเทียบบ้าน 2 หลัง มีเด็กที่เป็นโรคหอบหืดในบ้านทั้งสองหลัง บ้านหลังหนึ่งอยู่ในริ้วของบ้านจัดสรร มีห้องแอร์ มีเครื่องฟอกอากาศ เวลาออกจากบ้านเด็กคนนั้นก็ขึ้นรถส่วนตัว แต่ตรงกันข้ามกับบ้านอีกหลังหนึ่งเป็นบ้านที่อยู่ในชุมชนแออัด พ่อแม่ของเด็กคนนั้นไม่เคยรู้เรื่องเกี่ยวกับ PM2.5 จึงไม่ได้มีอะไรป้องกันเด็กเลย แม้ว่าเด็กสองคนนี้หายใจอากาศเดียวกัน กลับได้รับผลกระทบที่ต่างกันสิ้นเชิง

การเชิญชวนคนให้ตระหนักให้เห็นอีกหลายมุมของปัญหาสุขภาพชวนให้คนมาร่วมเป็น Active Citizen ในการสร้างความเปลี่ยนแปลงให้กับสังคม เพื่อที่จะปกป้องสิทธิของตนเองและผู้อื่น จึงจะช่วยทำให้เราเห็นภาพการแก้ปัญหาได้ชัดเจนมากขึ้น และเราน่าจะมีความหวังในการสร้างความเปลี่ยนแปลงในสังคมได้มากขึ้นด้วย

แบ่งปันมุมมองในฐานะคนทำงานข้ามศาสตร์ สิ่งที่ได้จากการทำงานแบบบูรณาการกับเครือข่ายอากาศสะอาด

อยากแบ่งปันในมุมของการทำงานที่เราฟังกันและกัน เรียนรู้ซึ่งกันและกัน รู้จักขอความช่วยเหลือกัน เรื่องไหนที่เราเชี่ยวชาญก็แบ่งปัน ส่วนเรื่องไหนที่เราไม่เชี่ยวชาญก็ให้คนที่เชี่ยวชาญทำ อย่างให้ผมรีวิวกฎหมายอากาศสะอาดก็สามารถทำได้แบบนักวิชาการ แต่เราจะไม่เข้าใจมิติกฎหมายที่ลึกซึ้งได้เท่ากับนักกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เป็นมืออาชีพ เพราะฉะนั้น วัฒนธรรมการทำงานเป็นทีมเป็นสิ่งสำคัญมากในประเด็นด้านสุขภาพ



ข้อดีของ SDGs คือ การขยายจากมิติสุขภาพไปสู่มิติสุขภาวะ สำหรับ Sustainability ในประเด็นเกี่ยวกับปัญหาความยากจน ก็มีความเกี่ยวข้องกับสุขภาวะอย่างชัดเจน เช่น ถ้าจะแก้ปัญหามา PM2.5 กับชาวบ้านที่ทำการเกษตรที่สร้างมลพิษด้วยการบังคับโทษทางกฎหมาย ก็จะดูเป็นการแก้ปัญหาที่ผิดที่ผิดทาง ดังนั้น หากเราเข้าใจเรื่องต่างๆ อย่างบูรณาการได้ จะช่วยให้แก้ปัญหาได้อย่างถูกต้อง

ประเด็นดังกล่าวเกี่ยวข้องกับ

#SDG3 สุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดี

- (3.4) ลดการตายก่อนวัยอันควรจากโรคไม่ติดต่อให้ลดลงหนึ่งในสาม ผ่านทางการป้องกันและการรักษาโรค และสนับสนุนสุขภาพจิตและความเป็นอยู่ที่ดี ภายในปี 2573
- (3.9) ลดจำนวนการตายและการเจ็บป่วยจากสารเคมีอันตรายและจากมลพิษและการปนเปื้อนทางอากาศ น้ำ และดิน ให้ลดลงอย่างมาก ภายในปี 2573

#SDG11 เมืองและชุมชนที่ยั่งยืน

- (11.6) ลดผลกระทบทางลบต่อสิ่งแวดล้อมต่อหัวประชากรในเขตเมือง รวมถึงการให้ความสนใจเป็นพิเศษต่อการจัดการคุณภาพอากาศ การจัดการของเสียของเทศบาล และการจัดการของเสียอื่น ๆ ภายในปี 2573

#SDG16 ความสงบสุข ยุติธรรม และสถาบันเข้มแข็ง

- (16.7) สร้างหลักประกันว่าจะมีกระบวนการตัดสินใจที่มีความรับผิดชอบ ครอบคลุม มีส่วนร่วม และมีความเป็นตัวแทนที่ดี ในทุกระดับการตัดสินใจ
- (16.10) สร้างหลักประกันว่าสาธารณชนสามารถเข้าถึงข้อมูลและมีการปกป้องเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ตามกฎหมายภายในประเทศและความตกลงระหว่างประเทศ



ประมงทำลายล้าง โจทย์ความไม่ยั่งยืนของระบบนิเวศทะเลไทย

ภควรรณ ตาวัฒน์
นักวิชาการอิสระด้านการจัดการประมงอย่างยั่งยืน

ทรัพยากรประมงเป็นหนึ่งในทรัพยากรธรรมชาติที่บริหารจัดการได้ยาก ทั้งสัตว์น้ำที่เคลื่อนที่ตลอดเวลา อพยพย้ายถิ่นตามฤดูกาล มองจากด้านบนก็เห็นแต่เพียงน้ำทะเล ไม่ได้เห็นว่าใต้น้ำนั้นมีปลาอยู่มากน้อยแค่ไหน การจัดการทรัพยากรที่มองไม่เห็นนั้นยากมาก ถ้าเทียบกับทรัพยากรป่าไม้ หากเกิดการตัดไม้ทำลายป่าขึ้น ขั้บรุดผ่านก็ยังพอมองเห็น ส่งโดรนขึ้นไปถ่ายภาพก็ยังได้ หรือถ้าเทียบกับกรณีมลพิษฝุ่น PM2.5 อย่างน้อยที่สุดมองออกไปนอกอาคารเราก็เห็นว่าฝุ่นเกิดขึ้นแล้วและคงอยู่อย่างนั้นหลายวัน ถึงเวลาต้องแก้ไขปัญหาก็รู้เลยว่าฝุ่น หอย ปู ปลา ที่ผู้คนชอบบริโภค นั้น ถูกจับจากทะเลไปมากน้อยแค่ไหน ไกลหมดจากทะเลหรือยัง ถ้าไม่มีข้อมูลทางวิทยาศาสตร์มาตอบ สิ่งที่ยากที่สุดในการบริหารจัดการทรัพยากรประมงคือจะอย่างไรให้เกิดความสมดุลระหว่างการจับสัตว์น้ำขึ้นมาใช้ประโยชน์ที่ส่งผลต่อเศรษฐกิจปากท้อง กับการอนุรักษ์ให้ทรัพยากรสามารถฟื้นคืนได้ด้วยตัวเอง

แม้จะสามารถจัดการให้สัตว์น้ำที่เหลือในทะเลมีจำนวนมากพอที่จะออกลูกออกหลานขึ้นมากทดแทนรุ่นพ่อแม่ที่ถูกจับไปไม่ได้ก็ยังไม่สามารถเรียกว่าประมงยั่งยืนได้ เรายังต้องพิจารณาด้วยว่าวิธีการทำประมงนั้นมีผลกระทบต่อระบบนิเวศมากน้อยแค่ไหน ทั้งในเรื่องโอกาสที่สัตว์ทะเลหายากจะติดเครื่องมือประมงมา พื้นที่ทำประมงอาจทับซ้อนกับแหล่งหญ้าทะเลหรือใกล้แนวปะการัง รวมทั้งประเด็นว่าสัตว์น้ำต่างๆที่จับมานั้น บางชนิดถ้าจับมามากเกินไปอาจมีผลกระทบต่อสายใยอาหารในระบบนิเวศ ทั้งหมดนี้คือข้อพิจารณาที่จะเรียกการทำประมงใดๆสักอย่างหนึ่งว่าประมงยั่งยืนในมิติด้านสิ่งแวดล้อมได้

ความยั่งยืนมี 3 มิติ คือ มิติทางสิ่งแวดล้อม มิติทางเศรษฐกิจ และมิติทางสังคม ซึ่งในบทความนี้จะกล่าวถึงมิติทางสิ่งแวดล้อมและมิติทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ส่วนมิติทางสังคม ซึ่งรวมถึงแรงงานบนเรือประมง หรือความปลอดภัยทางอาหาร ไม่ได้กล่าวถึงในบทความนี้เนื่องจากจะทำให้ประเด็นแตกออกไปอีกมาก ความยั่งยืนที่แท้จริงต้องครอบคลุมทั้ง 3 มิติ

ทั้งนี้ การจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเล เป็นประเด็นที่ผู้ตอบแบบสอบถาม “Thailand’s Unsustainable Development Review: 7 ปีผ่านไป ไทยยั่งยืนแค่ไหนในสายตาคุณ” ที่ SDG Move ได้จัดทำขึ้นเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2566 มองว่าเป็นปัญหาที่น่ากังวลที่สุดในหมวดทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในโอกาสที่ปี 2566 นี้ เป็นปีที่ 8 หรือครึ่งทางของการดำเนินการตามวาระเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs)

SDG Move ในฐานะศูนย์วิจัยที่มีภารกิจติดตามและสนับสนุนการขับเคลื่อน SDGs โดยเฉพาะในประเทศไทย จึงได้จัดทำเนื้อหาแนะนำเสนอในชุด “Thailand’s Unsustainable Development Review: 7 ปีผ่านไป ไทยยั่งยืนแค่ไหนในสายตาคุณ” เพื่อใช้เป็นพื้นที่ในการวิพากษ์และทบทวนนโยบายการจัดการปัญหาที่เป็นความท้าทายสำคัญของประเทศตลอด 7 ปีที่ผ่านมา โดยบทความนี้จะพาผู้อ่านทำความเข้าใจว่าอะไรคือการประมงเกินขนาด อะไรคือการประมงผิดกฎหมาย และอะไรคือการประมงที่ยั่งยืน ตลอดจนสถานการณ์การประมงในท้องทะเลไทยพร้อมส่งต่อไปถึงข้อเสนอแนะเชิงนโยบายการจัดการประมงไทยต่อรัฐบาลใหม่

01 การทำประมงที่ยั่งยืน 3 แบบ

(a) การทำประมงทำลายล้าง
(b) การทำประมงเกินขนาด
(c) การทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม

ที่ผลรวมสัตว์น้ำที่จับมาจะใกล้เคียงกับการทำประมงขนาดใหญ่ที่จับได้เยอะในแต่ละครั้งแต่มีจำนวนเรือน้อยกว่า ตัวอย่างเช่น ผลจับปูม้าจากเรือประมงขนาดเล็กกับเรือประมงขนาดใหญ่ ในปี พ.ศ. 2560 ฝั่งอ่าวไทย ในปีนั้นปริมาณปูม้าที่จับจากฝั่งอ่าวไทย เกินศักยภาพการผลิตจากธรรมชาติประมาณ 20% [3] โดยเป็นผลจับจากประมงขนาดเล็ก 10.7 พันตัน [4] และจากประมงขนาดใหญ่ 11.4 พันตัน [5]

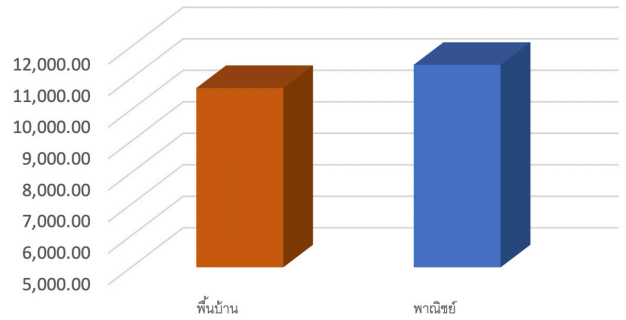
(a) การทำประมงทำลายล้าง (Destructive Fishing)

เป็นการมองที่วิธีการทำประมง เช่น การระเบิดปลา การทำประมงที่ทำลายหน้าดิน ปะการัง หรือหญ้าทะเล การจับฉลามเพื่อทำหูดลาม การจับสัตว์น้ำวัยอ่อน ในความหมายที่กว้างมากขึ้น อาจจะรวมถึงการจับปลาในพื้นที่วางไข่และแหล่งอนุบาล และการจับสัตว์น้ำพลอยได้ในปริมาณมาก ในบางกรณีอาจมีการใช้คำว่า “การทำประมงทำลายล้าง” ในความหมายที่รวมถึงการทำประมงเกินขนาดที่ไม่สามารถฟื้นคืนปริมาณสัตว์น้ำได้ และไม่ว่าจะเป็นประมงขนาดเล็กหรือประมงขนาดใหญ่ ก็สามารถทำประมงทำลายล้างได้ทั้งนั้น ประมงขนาดเล็ก อาจมีการใช้ระเบิดปลา หรือทำประมงใกล้แนวปะการัง ในขณะที่เรือประมงขนาดใหญ่อย่างอวนลาก เรือคราดหอย ทำประมงแบบกวาดหน้าดิน เพื่อให้ได้สัตว์น้ำมา หรือการทำประมงที่ใช้ไฟล่อแล้วได้จับสัตว์น้ำวัยอ่อน แต่เนื่องจากกำลังในการทำประมงที่ต่างกัน ระดับผลกระทบต่อระบบนิเวศก็จะไม่เท่ากัน จะเห็นได้ว่า **การทำประมงทำลายล้างมองถึงผลกระทบต่อระบบนิเวศเป็นหลัก**

(b) ประมงเกินขนาด (Overfishing) คือ สภาวะการทำประมงที่เกินศักยภาพการผลิตของธรรมชาติ ต้องมีการศึกษาคำนวณปริมาณประชากรสัตว์น้ำในทะเล และผลรวมของผลจับสัตว์น้ำจากการทำประมงของเรือหลายๆลำ โดยใช้ผลผลิตสูงสุดที่ยั่งยืน (Maximum Sustainable Yield: MSY) เป็นจุดอ้างอิง **ประมงเกินขนาดมองที่สัตว์น้ำเป้าหมาย** เช่น ปลาทู ปลาเกะตัก ปูม้า เป็นต้น ในกรณีที่ไม่ได้เก็บข้อมูลละเอียดถึงรายชนิด อาจคิดเป็นกลุ่มสัตว์น้ำได้ เช่น กลุ่มปลาหน้าดิน

ประมงเกินขนาดนั้นมี 2 รูปแบบ คือ ‘Growth Overfishing’ ซึ่งจะเกิดขึ้นเมื่อจับสัตว์น้ำขนาดเล็กกว่าวัยที่สามารถให้เกิดลูกหลานทดแทนได้สูงสุด ปลานั้นเมื่อมีไข่ครั้งแรกจะมีจำนวนน้อย แต่ครั้งที่สอง ครั้งที่สาม แม่ปลาจะผลิตไข่ได้มากขึ้น เมื่อถูกจับก่อนจะเจริญพันธุ์เต็มที่ ก็ทำให้ประชากรสัตว์น้ำที่เกิดมาทดแทนต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ‘Growth Overfishing’ โดยตัวมันเองไม่ได้ส่งผลกระทบต่อความสามารถของประชากรสัตว์น้ำในการผลิตลูกหลานขึ้นมาทดแทน [1] อีกรูปแบบคือ ‘Recruitment Overfishing’ เป็นการจับสัตว์น้ำที่โตเต็มวัยในปริมาณที่มากเกินไป ทำให้สัตว์น้ำรุ่นใหม่ที่จะขึ้นมาทดแทนมีจำนวนลดลงอย่างชัดเจน ลักษณะของสภาวะ ‘Recruitment Overfishing’ คือประชากรสัตว์น้ำในระยะที่วางไข่ได้ลดลงอย่างมาก สัดส่วนปลาอายุมากในผลจับก็ลดลง และโดยทั่วไปแล้วลูกหลานที่เกิดขึ้นมาทดแทนจะลดลงเรื่อย ๆ ทุก ๆ ปี ถ้าสภาวะแบบนี้เกิดขึ้นต่อเนื่องเป็นเวลานาน จะทำให้ประชากรสัตว์น้ำนั้นหมดไปจากทะเล [2] เนื่องจาก ประมงขนาดเล็ก(พื้นบ้าน) และขนาดใหญ่ (พาณิชย์) ต่างมีส่วนที่ทำให้เกิดประมงเกินขนาด แต่ไม่ใช่สัดส่วนที่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับจำนวนเรือ ลักษณะการทำประมง สัตว์น้ำเป้าหมาย เช่น การทำประมงขนาดใหญ่อย่างอวนลากที่ขนาดตาอวนกันงูเล็ก มีการจับสัตว์น้ำวัยอ่อนเป็นปริมาณมาก เป็นสาเหตุให้เกิด Growth Overfishing ได้มาก ส่วนเรือประมงขนาดเล็กมีปริมาณการจับสัตว์น้ำต่อลำไม่มาก แต่เมื่อคูณด้วยจำนวนเรือ ก็มีโอกาส

ผลจับปูม้าฝั่งอ่าวไทย ในปี 2560



ที่มา : กองวิจัยและพัฒนาประมงทะเล

(c) การทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing หรือ IUU Fishing)

ในบทความนี้ จะมองในบริบทการทำประมงในน่านน้ำไทยเป็นหลัก การทำประมงผิดกฎหมาย คือ การทำประมงที่ไม่ได้รับอนุญาตจากรัฐหรือละเมิดกฎหมายของรัฐ การทำประมงที่ขาดการรายงาน คือ การทำประมงที่ไม่มีการรายงานหรือรายงานไม่ถูกต้องต่อหน่วยงานรัฐ ส่วนการทำประมงที่ไร้การควบคุม คือการทำประมงโดยเรือที่ไม่มีสัญชาติ ไม่ได้รับอนุญาต และเป็นการทำประมงที่ขัดต่อมาตรการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ [6]

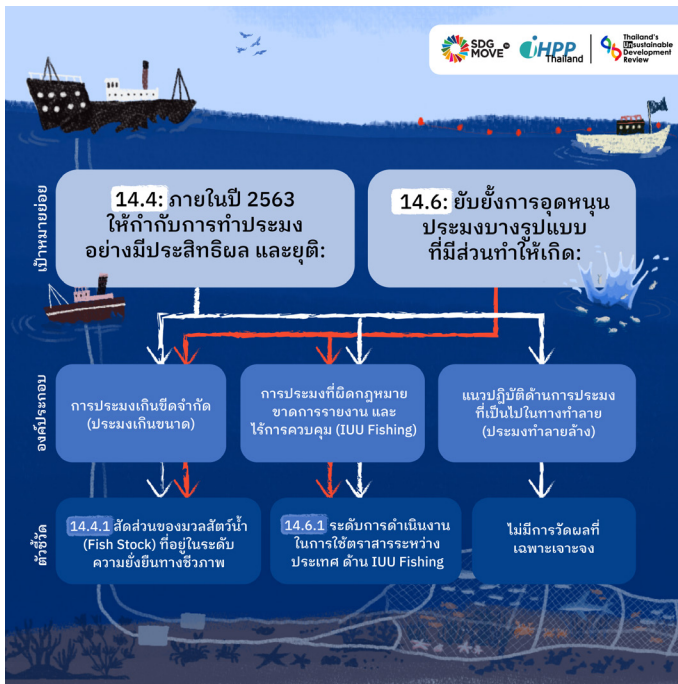
การทำประมง 3 แบบนี้ เกี่ยวข้องกันอย่างไร ?

การทำประมงที่เกินศักยภาพการผลิตโดยธรรมชาติไปอย่างมาก ซึ่งจะมีผลกระทบต่อระบบนิเวศ นับเป็นการทำประมงแบบทำลายล้างอย่างหนึ่ง และการทำประมงแบบ IUU Fishing เป็นปัจจัยที่ซ้ำเติมประมงทำลายล้างและประมงเกินขนาดให้ยิ่งแย่ลง [7]

ประมงทำลายล้างอาจจะเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดการทำให้ประมงเกินขนาด ยกตัวอย่างเช่น การทำประมงที่จับสัตว์น้ำวัยอ่อนมาจำนวนมาก ก็สามารถทำให้เกิด Growth Overfishing อย่างที่กล่าวไปข้างต้นได้ ประมงทำลายล้างเป็นประมงผิดกฎหมายด้วยได้ เช่น การใช้วัตถุระเบิดหรือการใช้กระแสไฟฟ้าทำการประมง เป็นทั้งประมงทำลายล้างและประมงผิดกฎหมาย เพราะเขียนไว้ชัดเจนในพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 60 แต่**ไม่ใช่ประมงทำลายล้างทั้งหมดจะเป็นประมงผิดกฎหมาย** เช่น การทำประมงที่จับฉลาม (ชนิดที่ไม่ใช่สัตว์คุ้มครอง) ไม่ได้ผิดกฎหมาย แต่ฉลามเป็นผู้ล่าสูงสุดของห่วงโซ่อาหาร มีผลกระทบต่อระบบนิเวศ หรืออย่างกรณีประมงอวนลากหรือคราดหอยที่ทำลายหน้าดิน ก็เป็นการทำประมงถูกกฎหมาย หากมีใบอนุญาต จับในพื้นที่สำหรับประมงพาณิชย์ ขนาดตาอวนกันงูถูกต้องตามกฎหมาย มีการรายงานด้วยระบบติดตามเรือว่าจับสัตว์น้ำที่ไหน และรายงานว่าได้สัตว์น้ำอะไรมาบ้าง มากน้อยแค่ไหน

ในการพิจารณาว่าการกระทำใดบ้าง “ผิดกฎหมาย” ต้องพิจารณาหลายประเด็น เช่น ตัวเครื่องมือเองมีการกำหนดขนาดตาหรือจำนวนเครื่องมือต่อลำ พื้นที่ทำประมงนั้นอนุญาตให้จับสัตว์น้ำได้หรือไม่ ใบอนุญาตทำประมงหรือไม่ การไม่ปฏิบัติตามก็คือการผิดกฎหมาย หากพิจารณาในทางกลับกัน ประมงที่ไม่ทำลายล้างนั้นก็ สามารถเป็นการทำประมงผิดกฎหมายได้ เช่น ทำประมงเบ็ดมือที่เลือกจับสัตว์น้ำ แต่ไปจับปลาในพื้นที่ที่ไม่ได้อนุญาตให้ทำประมง กรณีอย่างนี้ก็ผิดกฎหมาย ดังนั้น ประมงทำลายล้าง ประมงเกินขนาด และประมงแบบ IUU ต้องพิจารณาแยกเป็นประเด็น ๆ ไป

การศึกษาล่าสุดในปี 2565 โดยคุณ Willer และคณะพบว่า ทั้งโลกนี้ไม่ได้มีค่านิยมสำหรับคำว่าประมงทำลายล้างที่ชัดเจน และเครื่องมือประมงหรือวิธีการทำประมงที่นับว่าเป็นการทำลายล้างก็แตกต่างกันไปตามทวีป นอกจากนี้การใช้คำว่าประมงทำลายล้างในเอกสารวิชาการในสื่อ และในนโยบายก็แตกต่างกันไปอีก การไม่มีค่านิยมที่ชัดเจนมีผลต่อวิธีการวัดผลความก้าวหน้าในการดำเนินการ SDG 14.4



02 ประมงยั่งยืน หน้าตาเป็นอย่างไร

องค์ประกอบของประมงยั่งยืน [8] มี 3 ส่วนใหญ่ ๆ คือ

1. ประชากรสัตว์น้ำเป้าหมายอยู่ในสถานะที่ดี ซึ่ง ‘ดี’ ในที่นี้หมายถึงสามารถผลิตรุ่นลูกหลานขึ้นมาทดแทนได้ต่อไปในอนาคต หรือ ไม่ได้อยู่ในสถานะเกินศักยภาพผลิตของสัตว์น้ำชนิดนั้นๆ องค์ประกอบข้อแรก ก็คือการจัดการกับปัญหาประมงเกินขนาดได้นั่นเอง การจะทำให้ประชากรสัตว์น้ำอยู่ในสถานะที่ดี ต้องมีการติดตามเก็บข้อมูลและประเมินผลทางวิทยาศาสตร์ มีกฎระเบียบการทำประมงที่ช่วยรักษาประชากรสัตว์น้ำให้อยู่ในระดับที่ผลิตประชากรสัตว์น้ำรุ่นใหม่มาทดแทนได้

2. เกิดผลกระทบจากการทำประมงต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด ซึ่งมองในเรื่องสัตว์น้ำพลอยได้ (bycatch) หรือสัตว์น้ำที่ติดมาพร้อมกับการจับสัตว์น้ำที่มุ่งจับโดยเฉพาะ สัตว์ใกล้สูญพันธุ์ ถูกคุกคาม หรือ

สัตว์คุ้มครอง อย่างเช่น เต่า โลมา วาฬ ผลกระทบการทำประมงต่อแหล่งที่อยู่อาศัย เช่น แนวปะการัง หญ้าทะเล และผลกระทบการทำประมงต่อระบบนิเวศที่มองถึงสายใยอาหารและความสมดุลในระบบนิเวศ จะเห็นว่าถ้าเป็นการทำประมงปลาฉลาม เช่น ปลาทุปลากะตัก แหล่งที่อยู่อาศัยก็เป็นเพียงพื้นน้ำ ซึ่งถ้าเทียบกับการจับปลาหน้าดิน โอกาสที่เครื่องมือประมงจะทำลายหน้าดินก็มีสูง องค์ประกอบที่สองที่มองเรื่องผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศเป็นหลัก ก็คือ การจัดการกับปัญหาการทำประมงทำลายล้างนั่นเอง

3. การบริหารจัดการประมงอย่างมีประสิทธิภาพ แบ่งเป็นสองส่วนคือ ส่วนแรก การบริหารจัดการแบบมองในภาพใหญ่ว่าการทำประมงทุกชนิดรวมกันในน่านน้ำหนึ่ง ๆ เช่น ถ้าเป็นน่านน้ำไทย ก็พิจารณาการบริหารจัดการประมงทั้งประเทศไทย ที่มีพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และแก้ไข พ.ศ. 2560 เป็นหลัก มีวัตถุประสงค์ระยะยาวในการจัดการประมงอย่างไร รวมถึงการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างน้อยแค่ไหน ส่วนที่สอง เป็นการบริหารจัดการเฉพาะประมงหนึ่งๆ ตามสัตว์น้ำเป้าหมาย ดูว่ามีกระบวนการตัดสินใจและแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างไร มีการปฏิบัติตามกฎระเบียบการทำประมงอย่างน้อยแค่ไหน รวมทั้งการติดตามตรวจสอบและประเมินประสิทธิภาพของการบริหารจัดการประมงนั้นด้วย องค์ประกอบที่สามของการประมงยั่งยืน มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างมากกับการแก้ไขปัญหาประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม การรายงานการทำประมง โดยเฉพาะผลจับสัตว์น้ำจะเป็นข้อมูลสำคัญในการนำไปประเมินประชากรสัตว์น้ำ (องค์ประกอบที่ 1)

องค์ประกอบที่ 1 และ 3 มีความสัมพันธ์กันอย่างมาก เพราะหากประชากรปลาเข้าสู่ภาวะถูกจับมากเกินไป ลูกหลานเกิดขึ้นมาทดแทนไม่ทัน แต่มีการจัดการที่ดี ในระยะเวลาหนึ่ง ประชากรปลาก็เข้าสู่ภาวะที่ดี ในทางตรงกันข้าม ต่อให้สัตว์น้ำไม่ได้อยู่ในสถานะ overfished แต่การบริหารจัดการประมงที่ไม่มีประสิทธิภาพ ก็สามารถทำให้เกิดประมงเกินขนาดได้

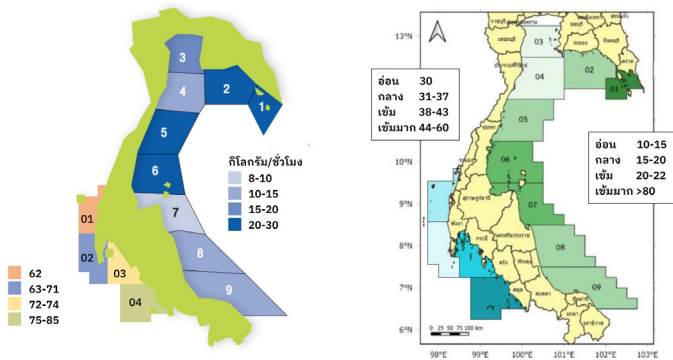
03 สถานการณ์ประมงไทย

เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนเริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2559 ส่วนประเทศไทยได้รับใบเหลืองจากสหภาพยุโรปในเดือนเมษายน พ.ศ. 2558 การเปลี่ยนแปลงใดๆ ที่เกิดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหา IUU ก็เท่ากับการดำเนินการไปสู่เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนเป้าหมายที่ 14 เช่นกัน ซึ่งหลังจากที่ได้รับใบเหลือง ก็มีความเปลี่ยนแปลงในการบริหารจัดการประมง ทั้งแผนระบบการติดตามตรวจสอบนโยบายและกฎหมาย ทั้งการจัดทำระบบติดตามเรือประมง (Vessel Monitoring System: VMS) และศูนย์ปฏิบัติการเฝ้าระวังการทำประมง (Fisheries Management Center: FMC) จัดตั้งศูนย์ควบคุมการแจ้งเรือเข้าออก (Port In-Port Out: PIPO) 22 ชายฝั่งทะเล ศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาประมงผิดกฎหมาย (ศปมผ.) มีการสร้างระบบการตรวจสอบย้อนกลับ มีการกำหนดปริมาณสูงสุดของสัตว์น้ำที่การทำประมงได้ มีการจัดทำแผนบริหารจัดการประมงระดับชาติ (Fisheries Management Plan) เป็นครั้งแรก และแก้ไขกฎหมายประมงให้ทันต่อเหตุการณ์มากขึ้นเป็นพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และฉบับแก้ไข พ.ศ. 2560 ซึ่งทำให้มีคณะกรรมการประมงแห่งชาติ และคณะกรรมการประมงจังหวัด เป็นการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการตัดสินใจ

อย่างไรก็ตาม กฎหมายประมงฉบับใหม่ไม่ได้มีการทำประชาพิจารณ์ ฟังเสียงของชาวประมงและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ แต่น่าจะมีการแก้ไขในเรื่องนี้ ในกระบวนการจัดทำพระราชบัญญัติ

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการประมง พ.ศ.2558 ที่มีการรับร่างจำนวน 7 ร่าง เมื่อต้นปี พ.ศ. 2566 ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมและแสดงความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายใหม่ได้มากขึ้น

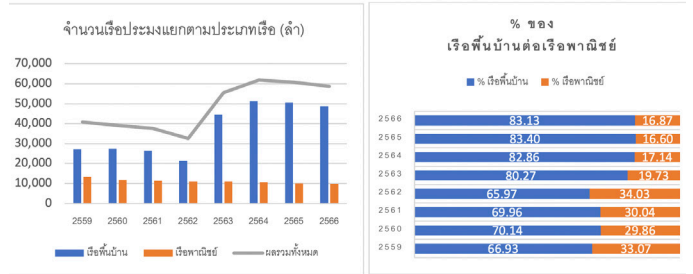
เมื่อพิจารณาปริมาณสัตว์น้ำที่จับได้ต่อหน่วยการลงแรงประมง หรือ catch per unit effort (CPUE) ซึ่งมักใช้เป็นวิธีวัดความอุดมสมบูรณ์ของสัตว์น้ำ มีหน่วยเป็นกิโลกรัมต่อชั่วโมง โดยเปรียบเทียบข้อมูลล่าสุดคือปีพ.ศ. 2564 [9] กับปี พ.ศ. 2559 [10] ที่เริ่มดำเนินการ SDGs เราจะเห็นการเปลี่ยนแปลงดังนี้



ในฝั่งอ่าวไทย พื้นที่ส่วนใหญ่มีปริมาณสัตว์น้ำที่จับได้ลดลงประมาณ 4-6 กิโลกรัม/ชั่วโมง และพื้นที่หรือเขตที่มีปริมาณสัตว์น้ำมาก ขยับจากเขต 5 และ 6 คือ จากปลายประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และต้นสุราษฎร์ธานี เป็น เขต 6 และ 7 คือกลางชุมพร สุราษฎร์ธานี จนถึงกลางนครศรีธรรมราช ในเวลา 6 ปี พื้นที่เขต 7 โซนสุราษฎร์ธานีจากที่เป็นพื้นที่ที่มีค่า CPUE ต่ำสุดเมื่อปี 2559 มาอยู่ในกลุ่มที่มีค่า CPUE สูงสุดในภาคใต้ แต่ที่น่าสนใจคือฝั่งตะวันออก เขต 1 ตรดและบางส่วนของจันทบุรี มีความอุดมสมบูรณ์มากขึ้นเกือบสี่เท่าในเวลา 6 ปี จาก 22 เป็น 85 กิโลกรัมต่อชั่วโมง นำศึกษาต่อว่าอะไรคือปัจจัยที่ทำให้เกิดความอุดมสมบูรณ์นี้

ส่วนฝั่งอันดามัน ปริมาณสัตว์น้ำที่จับได้ลดลงอย่างชัดเจนพื้นที่กลางพังงาและภูเก็ต ซึ่งเป็นเขตที่มีค่า CPUE ต่ำสุดทั้งสองปี มีค่า CPUE ลดลงครึ่งหนึ่งหรือประมาณ 30 กิโลกรัมต่อชั่วโมงในเวลา 6 ปี และเขต 4 (ตรัง สตูล) ลดลงจาก 85 กิโลกรัมต่อชั่วโมง ในปี 2559 เป็น 59 กิโลกรัมต่อชั่วโมง ในปี 2564

ด้านจำนวนและขนาดของเรือประมง ปี 2563 กรมเจ้าท่าให้เรือประมงขนาดเล็กขึ้นทะเบียนให้ถูกกฎหมาย จึงทำให้จำนวนเรือประมงขนาดเล็ก เพิ่มขึ้นจาก 27,000 ลำ [11] ในปี 2559 เป็น 50,000 ลำ [12] ในปี 2565 แม้ว่าในปี 2566 จะลดลงมาที่ประมาณ 48,000 ลำก็ตาม [13] และในเวลา 8 ปี ทำให้สัดส่วนของเรือพื้นบ้านต่อเรือพาณิชย์เพิ่มขึ้นจาก 70:30 เป็น 80:20 จึงต้องมีการบริหารจัดการเรือพื้นบ้านให้ดี เพราะมีผลต่อการรายงานและคำนวณผลจับสัตว์น้ำ และมีผลต่อพื้นที่ทำประมงในเขตทะเลชายฝั่ง ซึ่งในช่วง 3 ปีจากปี 2563-2565 เรือประมงพื้นบ้าน รวม 50,000 ลำ ทำประมงในพื้นที่เพียง 3 ไมล์ทะเลจากฝั่ง นับว่าเป็นแรงกดดันจากการทำประมงต่อทรัพยากรอยู่พอสมควร แต่ปลายปี 2565 มีการประกาศกฎกระทรวงเขตทะเลชายฝั่งเป็นรายจังหวัด มีความยืดหยุ่นมากขึ้นก็ต้องรอดูผลจากการบังคับใช้ต่อไปในอนาคตว่าเป็นอย่างไร



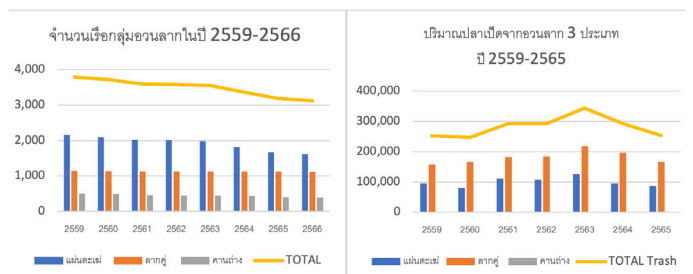
ที่มา : กองวิจัยและพัฒนาประมงทะเล

	ผลจับรวม	พื้นบ้าน	พาณิชย์	สัดส่วนผลจับพื้นบ้าน:พาณิชย์	สัดส่วนเรือพื้นบ้าน:พาณิชย์
2555	1,516,466	208,526	1,307,940	15-85	-
2556	1,739,688	290,561	1,449,127	15-85	-
2557	1,572,561	207,094	1,365,467	15-85	-
2558	1,474,585	204,273	1,270,312	15-85	-
2559	1,343,283	165,915	1,177,368	10-90	70-30
2560	1,300,421	124,655	1,175,766	10-90	70-30
2561	1,392,971	158,655	1,234,316	10-90	70-30
2562	1,410,665	161,462	1,249,203	10-90	70-30
2563	1,472,009	250,177	1,221,832	20-80	80-20
2564	1,299,519	270,458	1,029,061	20-80	80-20
2565	1,279,757	272,645	1,007,112	20-80	80-20

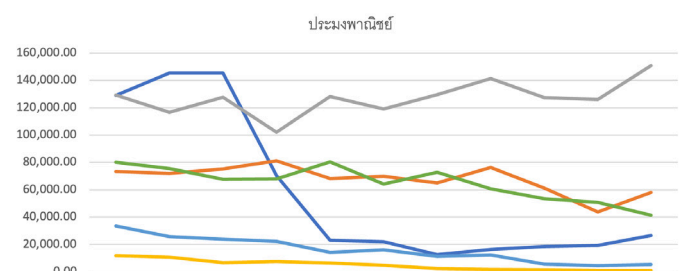
ที่มา : กองวิจัยและพัฒนาประมงทะเล

เมื่อย้อนดูสถิติจำนวนเรือและผลจับสัตว์น้ำ ทำให้เราเห็นแนวโน้ม ช่วงแรกในปี 2555 – 2558 ยังไม่มีการเก็บสถิติเรือประมงพื้นบ้าน แต่สามารถเห็นสัดส่วนผลจับสัตว์น้ำว่ามาจากเรือประมงพื้นบ้าน:เรือพาณิชย์ = 15:85 ช่วงที่สองปี 2559 – 2562 ที่เริ่มดำเนินการเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนและมีการแก้ไขปัญหาการทำประมงแบบ IUU สัดส่วนเรือประมงพื้นบ้านต่อเรือประมงพาณิชย์ โดยประมาณ 70:30 โดยได้ผลจับสัตว์น้ำ ที่ 10:90 ช่วงที่สามปี 2563-2565 สัดส่วนจำนวนเรือประมงพื้นบ้านเพิ่มขึ้นเป็น 80:20 ให้ ผลจับสัตว์น้ำ 20:80 ซึ่งเป็นการกระจายทรัพยากรตามทฤษฎี 20:80

ประเด็นการจับสัตว์น้ำวัยอ่อน เป็นประเด็นที่พูดถึงกันมาตลอด เมื่อเราพิจารณาจำนวนเรือกลุ่มอวนลากก็มีแนวโน้มลดลง โดยเฉพาะเรืออวนลากแผ่นตะเฆ่ ที่ลดลงกว่าห้าร้อยลำในช่วงเวลา 8 ปีที่ผ่านมา ในขณะที่เปอร์เซ็นต์ของปลาปนเฉพาะที่มาจากกลุ่มเรืออวนลาก เพิ่มขึ้นถึง 28% ของผลจับจากเรือพาณิชย์ทั้งหมด ในช่วงปี 2564-2565 อวนลากคู่แม้ว่าจะมีจำนวนที่น้อยกว่าอวนลากแผ่นตะเฆ่ แต่เป็นกลุ่มที่จับปลาเบ็ดได้มากที่สุด

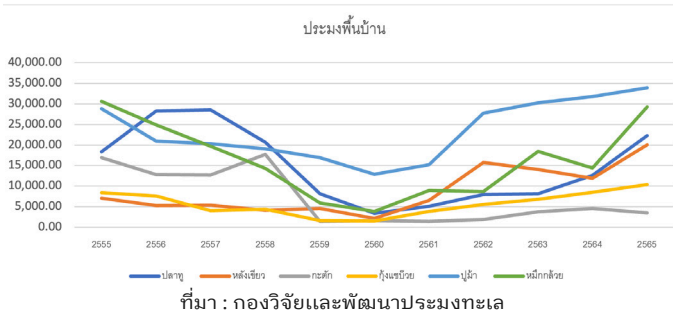


ที่มา : กองวิจัยและพัฒนาประมงทะเล



ที่มา : กองวิจัยและพัฒนาประมงทะเล

ด้านสัตว์น้ำจากการทำประมงพาณิชย์ในช่วงสิบปีที่ผ่านมา ปลาถูกเป็นสัตว์น้ำที่เห็นการลดลงอย่างมากในปี 2558-2559 แต่ตั้งแต่ปี 2561 เป็นต้นมา ผลจับปลาถูกค่อย ๆ เพิ่มขึ้นมา ปลาเกตุตกเป็นอีกชนิดที่มีผลจับเพิ่มและลดลงอย่างไม่คงที่แต่ไม่มากนัก และเป็นปลาที่สำคัญต่อประมงพาณิชย์ ในขณะที่ ปลาหลังเขียว กุ้งแชบ๊วย ปูม้า หมึกกล้วย มีแนวโน้มลดลงมาเรื่อย ๆ



ฝั่งประมงพื้นบ้าน ทรัพยากรปลาก็ลดลงอย่างมากในช่วงปีเดียวกัน แต่มีแนวโน้มฟื้นคืนกลับมาหลังจากปี 2560 รวมถึงสัตว์น้ำชนิดอื่น ๆ ด้วยที่มีแนวโน้มผลจับที่มากขึ้น ทั้งปูม้า กุ้งแชบ๊วย หมึกกล้วย และปลาหลังเขียว

04 เปลี่ยนผ่านสู่ประมงยั่งยืน

ทั้งที่เราเห็นความพยายามของภาครัฐในการแก้ปัญหา การสร้างระบบการบริหารจัดการที่ดีขึ้น ตัวเลขค่าผลผลิตที่ยั่งยืนและผลจับที่ยังไม่ถึงค่า MSY ในหลายกลุ่มสัตว์น้ำ แต่ทำไมชาวประมงส่วนใหญ่ยังรู้สึกว่าการประมงไม่ยั่งยืน สัตว์น้ำมีขนาดเล็กลงและปริมาณน้อยลง มีประเด็นอะไรที่ควรต้องทำเพื่อให้เราไปสู่ประมงยั่งยืนได้บ้าง

ประมงถูกกฎหมาย ≠ ประมงยั่งยืน

ประการแรก ชาวประมงและคนที่ทำงานในพื้นที่ชายฝั่งเห็นสินค้าที่ทำจากสัตว์น้ำวัยอ่อนตามตลาดและขายออนไลน์กันมากขึ้น ทั้งลูกปลา ลูกปูม้า ลูกปลาเกตุ หรือปลาฉลาม แต่ทำอะไรไม่ได้ เพราะไม่มีกฎหมายห้ามจับสัตว์น้ำวัยอ่อน ฉลามที่ไม่ได้เป็นสัตว์คุ้มครอง ก็ยังสามารถจับได้ ขายได้ ประการต่อมา การทำประมงทำลายล้าง ทำลายหน้าดิน มีผลกระทบต่อระบบนิเวศ ก็ยังถูกต้องตามกฎหมาย ดังนั้นการพิจารณามาตรการที่จะบริหารจัดการประเด็นเหล่านี้จึงเป็นเรื่องจำเป็นที่จะต้องดำเนินการ

ในบางร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการประมง พ.ศ.2558 มาตรา 4 ที่เป็นวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติ วรรค 2 เพื่อปกป้องคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนการประมงที่ถูกกฎหมายในทุกขนาดและเครื่องมือ ชุมชนประมง และวิถีชีวิตที่ยั่งยืน แต่ประมงถูกกฎหมายไม่เท่ากับประมงยั่งยืน อวนลากและขนาดตาอวนเล็กก็เป็นเครื่องมือประมงถูกกฎหมาย การเสนอกฎหมายในลักษณะนี้มีโอกาสที่จะกลายเป็นการสนับสนุนประมงทำลายล้าง จับสัตว์น้ำวัยอ่อน และนำไปสู่การทำประมงเกินขนาด เป็นไปในทิศทางที่ตรงข้ามกับ SDG 14.6

SDG 14.6 ภายในปี พ.ศ. 2563 ยับยั้งรูปแบบการอุดหนุนที่ ส่งเสริมให้เกิดการประมงที่เกินขีดจำกัด ขจัดการอุดหนุนที่มีส่วนทำให้เกิดการประมงที่ผิดกฎหมายที่ไม่มี การรายงานและที่ไม่มีการควบคุม

บทบาทของการทำประมงพื้นบ้าน / ประมงขนาดเล็ก

เป็นเรื่องธรรมดาที่ในสถานการณ์ที่มีเวลาจำกัด กำลังคนจำกัด งบประมาณจำกัด สิ่งที่เราควรทำก่อนคือการแก้ไขปัญหาที่หนักหนา ก่อน มีผลกระทบทางลบทั้งต่อสัตว์น้ำและระบบนิเวศอย่างมาก ก่อน อย่างกรณีลดจำนวนเรือประมงพาณิชย์ในช่วงแรกที่ได้รับใบเหลือง เพื่อลดการลงแรงประมง แต่เมื่อมองการบริหารจัดการในระยะยาวขึ้น การพิจารณาแนวโน้มจะช่วยให้ทราบว่า การทำประมงขนาดเล็กมีบทบาทมากขึ้นในการจับสัตว์น้ำบางประเภท เช่น กุ้งแชบ๊วย และปูม้า ในแง่การกระจายทรัพยากร ก็นับว่าไปสู่ชาวประมงพื้นบ้าน (ประมงขนาดเล็ก) มากขึ้น ซึ่งทำให้การรายงานข้อมูลผลจับจากชาวประมงขนาดเล็กมีความสำคัญมากขึ้น ไม่ใช่เพียงแค่ข้อมูลจากเรือประมงพาณิชย์เท่านั้น การจะเปลี่ยนผ่านสู่ประมงยั่งยืนได้จึงต้องมีการวางระบบเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลจากการทำประมงขนาดเล็ก ทั้งข้อมูลเรือ พื้นที่ทำประมง และปริมาณผลจับสัตว์น้ำ รวมทั้งการทำความเข้าใจกับชาวประมงในการให้ข้อมูลเหล่านี้ด้วย

ภาพใหญ่ห่วงโซ่อุปทาน

สัตว์น้ำจากการทำประมงนั้น ส่วนหนึ่งขายสดไปตามตลาด ส่งร้านอาหารและภัตตาคาร และอีกส่วนหนึ่งคือการนำเข้าโรงงานแปรรูป แต่เส้นทางไปตามห่วงโซ่อุปทาน การขับเคลื่อนให้เกิดการทำประมงยั่งยืนจึงไม่ได้จบแค่นั้น เพราะการติดตามตรวจสอบการทำประมงในทะเลไม่สามารถทำได้ตลอดเวลา กับเรือทุกลำ การมองภาพใหญ่ที่รวมถึงห่วงโซ่อุปทานของสินค้าอาหารทะเล เป็นการตรวจสอบอีกทางหนึ่งว่าชาวประมงจับอะไรจากทะเลขึ้นมาขาย เป็นสัตว์คุ้มครองหรือไม่ สัตว์น้ำวัยอ่อนหรือไม่ ดังนั้น จึงควรมีการกำหนดสินค้าสัตว์น้ำที่วางขายให้มีขนาดสอดคล้องกับกฎหมายประมง ในส่วนนี้อาจจะไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของกรมประมงโดยตรง ก็ต้องเป็นการทำงานร่วมกับหน่วยงานรัฐส่วนอื่น เป็นประเด็นที่ชัดเจนว่า การจะผลักดันให้เกิดประมงยั่งยืนได้จริง ต้องทำงานร่วมกันในหลายหน่วยงานของภาครัฐ และยังคงต้องทำงานกับภาคส่วนอื่น ๆ อีกด้วย

การกำหนดขนาดการวางขายสินค้าสัตว์น้ำ เป็นการปิดโอกาสที่จะให้สัตว์น้ำวัยอ่อนเข้าสู่ตลาด เข้าสู่ห่วงโซ่อุปทาน ไม่ให้มีราคา กฎหมายประมงเป็นการห้ามตั้งแต่ก่อนการทำประมง หากปฏิบัติตามจริง ทั้งเรื่องชนิดหรือขนาดสัตว์น้ำ ก็จะต้องไม่มาอยู่ในห่วงโซ่อุปทาน ไม่อยู่ในตลาดสด ไม่มีในเมนูของร้านอาหารหรือภัตตาคาร ไม่แปรรูปมาขายตลาดนัด หรือตลาดของฝาก ส่วนการมีกฎหมายกำหนดขนาดสัตว์น้ำที่นำมาขายเป็นการตรวจสอบอีกครั้ง หลังจากการประมงว่า ผลจับเป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ นอกจากนี้ยังมีเรื่องการสื่อสารประชาสัมพันธ์เรื่องการเปลี่ยนชื่อเรียกสัตว์น้ำวัยอ่อนเป็นชื่ออื่น ให้เหมือนเป็นสัตว์น้ำคนละชนิดกับตัวเต็มวัย ที่มีวิชาการและทีมประชาสัมพันธ์รณรงค์ทำงานร่วมกันเพื่อแสดงหลักฐานทางวิทยาศาสตร์และสื่อสารต่อสังคมและผู้บริโภค

นอกจากนี้ เพื่อให้สัตว์น้ำที่นำเข้ามาในประเทศ เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ก็ยังต้องมีกำหนดขนาดสัตว์น้ำที่อนุญาตให้นำเข้าเพื่อลดความสับสนของผู้บริโภค ถ้าเรากำหนดขนาดปลาที่ยอมให้จับได้ ต้องเป็นตัวเต็มวัย สมมุติว่า 12 เซนติเมตร การนำเข้าปลานั้นจากต่างประเทศเพื่อนำมาจำหน่ายในประเทศ ก็ต้องเป็นขนาดเดียวกัน เพราะถ้าต่างกันแล้วจะส่งผลให้ 1. เกิดการผสมสัตว์น้ำ เมื่อถูกตรวจสอบก็อ้างว่าเป็นสัตว์น้ำนำเข้า และ 2. ผู้บริโภคสับสนว่าสัตว์น้ำตัวเต็มวัยมีขนาดเท่าใดกันแน่ที่สามารถซื้อมารับประทานได้

มาตรฐานความยั่งยืนและการสื่อสารกับผู้บริโภค

ปัจจุบัน ในประเทศพัฒนาแล้วหลายประเทศ ผู้บริโภคตระหนักว่าอำนาจการซื้อของตนเองนั้นสามารถทำให้สินค้าในห่วงโซ่อุปทานเปลี่ยนไปในทางที่ดีขึ้นได้ อย่างน้อยที่สุดผู้บริโภคกลุ่มนี้ก็ไม่สนับสนุนสินค้าประมงที่ไม่รู้ที่มาที่ไป ไม่รู้ว่ามาจากการทำประมงผิดกฎหมายหรือไม่ ไม่รู้ว่าจับมาอย่างไร ผู้บริโภคกลุ่มนี้ยินดีจ่ายแพงกว่า ถ้าสามารถตรวจสอบและยืนยันได้ว่า สินค้าที่จะซื้อมาจากการทำประมงยั่งยืน จึงเป็นที่มาว่าทำไมมาตรฐานความยั่งยืนเข้ามา มีบทบาทมากขึ้น ในช่วงสิบกว่าปีที่ผ่านมา

สินค้าประมงที่ได้มาตรฐานด้านความยั่งยืน สามารถขายในตลาดที่ผู้ซื้อยอมจ่ายในราคาที่ดีกว่า เข้าข่ายแนวคิด “น้อยแต่มาก” ชาวประมงไม่ได้ต้องจับมาก แต่สามารถขายได้ราคาดี เพราะจับแบบยั่งยืน ไม่ได้มาจากการทำประมงเกินศักยภาพการผลิตของธรรมชาติ มีการตรวจสอบย้อนกลับ มีการบริหารจัดการประมงที่ดี และมีหลักฐานว่าผลกระทบจากการทำประมงต่อสิ่งแวดล้อมต่ำ สินค้าประมงที่ผ่านการรับรองเป็นที่ต้องการในตลาดหลาย ๆ ประเทศ ในช่วงที่สินค้าผ่านการรับรองยังมีวางขายน้อย ก็จะได้ราคาพรีเมียมสูง ตามกลไกตลาดอุปสงค์อุปทาน แต่ในอนาคต เมื่อหลาย ๆ ประเทศผู้ผลิตมีการพัฒนาสินค้าประมงไปในแนวทางนี้ เมื่อมีสินค้ามากขึ้น ราคาพรีเมียมอาจไม่ได้สูงอย่างเดิม แต่สิ่งที่ได้คือการได้เข้าถึงตลาดที่ให้ราคาดี ในขณะที่สินค้าที่ไม่ผ่านมาตรฐานอาจไม่สามารถวางขายในประเทศนั้นได้เลย ดังนั้นใครปรับตัวเร็ว ก็ได้เปรียบทั้งราคาและการเข้าถึงตลาด การค้าขายแบบเก่า คือราคาต่อหน่วยให้ถูก ๆ แล้วจับให้มากเข้าไว้ นำปริมาณเข้ามา เป็นแนวทางที่ล้าสมัยและมีแต่ทำร้ายทะเลต่อไปเรื่อย ๆ

เมื่อมองกลับเข้ามาในประเทศไทย ยังมีความเข้าใจผิดในเรื่องมาตรฐานความยั่งยืนอยู่มาก และการดำเนินการแบบไทย ๆ น่าจะไม่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้อย่างมาตรฐานในระดับสากล

ประเด็นแรก สิ่งที่สำคัญที่สุดในเรื่องมาตรฐานคือการสื่อสารกับผู้บริโภค แต่การผลักดันให้หน่วยงานภาครัฐดำเนินการเรื่องมาตรฐาน ซึ่งไม่ใช่หน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญในการสื่อสารหรือกระทั่งมีเงินทุนในการประชาสัมพันธ์ว่า มาตรฐานหรือสัญลักษณ์ของมาตรฐานนี้คืออะไร มุมมองภาครัฐนั้น สิ่งที่สำคัญที่สุดกลายเป็นองค์ประกอบ / วิชาการ / หรือระดับความเข้มข้นของมาตรฐาน เมื่อสื่อสารไม่เข้าใจหรือไม่ให้ความสำคัญกับการสื่อสารก็ไม่บรรลุวัตถุประสงค์หรือสามารถสร้างการเปลี่ยนแปลงได้อย่างที่มาตรฐานสากลทำ

ประเด็นที่สอง คือความเชื่อถือของผู้บริโภคต่อมาตรฐานนั้น ในการออกแบบระบบการรับรองมาตรฐาน จึงควรเป็นเรื่องที่หน่วยงานที่กำหนดมาตรฐาน กับหน่วยงานที่ประเมินเพื่อให้มาตรฐานนั้น เป็นคนละหน่วยงานกัน หรือที่เรียกว่า third-party audit ถ้ากำหนดมาตรฐานเอง ตรวจสอบประเมินเอง หรือที่เรียกว่า second-party audit ความน่าเชื่อถือก็จะต่ำลง และในประเทศที่มีอัตราคอร์รัปชันสูง การมีมาตรฐานเองของประเทศไทย จึงไม่สร้างความเชื่อถือทั้งในระดับประเทศและต่างประเทศได้

ภาษาทางกฎหมาย

ประเด็นการกำหนดขนาดสัตว์น้ำเล็กสุดที่ยอมให้จับได้ในพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 57 ห้ามมิให้ผู้จับ

สัตว์น้ำที่มีขนาดเล็กกว่าที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดขึ้นเรือประมงจึงมีข้อกังวลจากภาครัฐว่า ถ้าชาวประมงไม่ได้ต้องการแต่บังคับจับได้ นำขึ้นเรือ และเจอเรือตรวจลาดตระเวน ก็จะกลายเป็นการทำผิดกฎหมายทันที มาตราการนี้ที่ดำเนินการในหลาย ๆ ประเทศทั่วโลก ใช้ชื่อว่า Minimum Landing Size (MLS) หรือสัตว์น้ำขนาดเล็กสุดที่ยอมให้นำขึ้นท่าได้ จุดตัดที่จะกลายเป็นผิดกฎหมายคือการที่ชาวประมงตัดสินใจเอาสัตว์น้ำขนาดเล็กนั้นขึ้นท่า ไม่ใช่ขึ้นเรือ ระยะเวลาจากจุดที่ทำประมงในทะเลจนกระทั่งกลับเข้าฝั่ง น่าจะเพียงพอในการวัดเจตนาแล้วว่าการจับสัตว์น้ำที่ยังไม่โตเต็มวัยหรือไม่ หรือจะคืนสู่ทะเลในกรณีไม่ได้ตั้งใจจะจับ ภาษาทางกฎหมายเพียงนิดเดียวกลายเป็นจุดที่ทำให้ออกมาตราการอนุรักษ์และบริหารจัดการไม่ได้ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น

05 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายการจัดการประมงไทยต่อรัฐบาลใหม่

วาง Roadmap เพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเตรียมตัว

การประกาศพระราชกำหนด พ.ศ. 2558 นั้น นอกจากไม่ได้มีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแล้ว ยังมีการบังคับใช้อย่างรวดเร็ว ทำให้ชาวประมงไม่มีเวลาเตรียมตัวในการปรับเปลี่ยน เรือและเครื่องมือประมงคือสิ่งจำเป็นในการหารายได้ หากมีการปรับเปลี่ยนเครื่องมือ ลดจำนวนเรือ ห้ามทำประมงในพื้นที่ที่ประกาศใหม่ต่างมีผลต่ออาชีพและรายได้ของชาวประมง การบริหารจัดการประมงจะราบรื่นมากกว่า ถ้ามีการวางแผนระยะยาว จะทำอะไร เมื่อไหร่ โดยเฉพาะถ้าจะลดจำนวนเรือบางประเภท จำนวนเครื่องมือประมงต่อลำ หรือขยายขนาดตาอวน ปรับเปลี่ยนเครื่องมือ ทั้งหมดนี้ไม่ได้แปลว่าจะเกิดขึ้นพร้อมกัน เช่น จะลดจำนวนเรือทำประมงทำลายล้าง ก. ให้เหลือ x ในอีก 3 ปี ให้เหลือ y ในอีก 5 ปี ภายในปี 25XX จะยกเลิกการทำประมงประเภทนี้เพราะมีผลกระทบต่อระบบนิเวศสูงมาก เป็นต้น ทำออกมาเป็น Roadmap ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทราบล่วงหน้า หรือจะขยายขนาดตาอวนเป็น x เซนติเมตร เพื่อให้จับเฉพาะสัตว์น้ำที่โตเต็มวัยแล้ว หาก 2 ปีที่บังคับใช้ สภาวะสัตว์น้ำนั้นยังไม่ได้ดีขึ้น จะต้องปรับเปลี่ยนอย่างไร มีแผนในขั้นตอนต่อไปอย่างไร

งบประมาณเพื่อข้อมูลทางวิทยาศาสตร์

ข้อมูลผลผลิตสูงสุดที่ยั่งยืน (MSY) และการประเมินสถานะทรัพยากรสัตว์น้ำ ควรดำเนินการกับสัตว์น้ำระดับกลุ่มชนิด (species groups) หรือระดับชนิดให้มากขึ้น โดยเฉพาะสัตว์น้ำเศรษฐกิจ ข้อมูลนี้จะช่วยให้เกิดการจัดการที่นำไปสู่การทำประมงยั่งยืนได้ ซึ่งจำเป็นต้องมีงบประมาณในการเก็บข้อมูลเพิ่มเติมจากการเก็บข้อมูลที่เข้ามา คือสัตว์น้ำ 3 กลุ่ม ปลาฉลาม ปลาหมึก ปลาหน้าดิน และปลากะตัก นอกจากนี้ ยังควรมีงบประมาณสำหรับงานวิจัยเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น ต้องเริ่มจากการมองไปในอนาคต แล้วคำนึงถึงสิ่งที่จะเกิดขึ้นได้ และการเตรียมรับมือ เช่น การเปลี่ยนแปลงของตลาดสินค้าประมง หรือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เมื่อโลกเดือด น้ำทะเลร้อน มีผลต่อสัตว์น้ำอย่างไร ชาวประมงควรต้องปรับตัวอย่างไร และความช่วยเหลือจากภาครัฐที่เตรียมไว้คืออะไร

ฟื้นฟูปริมาณสัตว์น้ำ ไม่ได้มีการปล่อยพันธุ์สัตว์น้ำเพียงอย่างเดียว

การปล่อยพันธุ์สัตว์น้ำเป็นกิจกรรมยอดนิยมด้วยความหวังว่าจะสามารถฟื้นฟูปริมาณสัตว์น้ำได้ แต่เรายังไม่มีผลการศึกษาอัตราการรอดในธรรมชาติหลังจากปล่อย จึงไม่มีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่จะยืนยัน อย่างไรก็ตาม เมื่อมีผลการศึกษาแล้ว ต้องมีการคิดต่อว่าจะหยุดปล่อยเมื่อไหร่ เหตุผลคือ การปล่อยพันธุ์สัตว์น้ำคืนทะเล เป็นตัวช่วยให้ประชากรสัตว์น้ำในธรรมชาติฟื้นคืนได้ และเมื่อฟื้นคืนแล้ว ประมงยั่งยืนคือการที่ประชากรสัตว์น้ำสามารถผลิตสัตว์น้ำรุ่นใหม่ทดแทนได้ด้วยตัวเอง ไม่ต้องใช้ตัวช่วย และที่สำคัญกว่านั้นที่สังคมไทยไม่ค่อยพิจารณาคือ หากว่าอัตราการรอดสูง การปล่อยพันธุ์สัตว์น้ำจะไปเปลี่ยนโครงสร้างระบบนิเวศ หลักคิดคือเมื่อเติมสัตว์น้ำไปในระบบถึงจุดสมดุลแล้วให้พอ สังคมไทยเราถูกตีความดี การปล่อยพันธุ์สัตว์น้ำเหมือนได้ทำความดีได้ให้ชีวิต (ถ้ารอด) แต่อย่างไรเสีย การเติมสัตว์น้ำเข้าไปในระบบ มีผลต่อโครงสร้างระบบนิเวศ

ส่วนในกรณีที่อัตราการรอดต่ำ ในมุมมองการบริหารจัดการซึ่งต้องพิจารณาเรื่องงบประมาณ เวลา กำลังคน ต้องมีการปรับเปลี่ยนไปสู่วิธีการแบบอื่น ไม่ใช่เพิ่มการปล่อย การมีมาตรการเรื่องการจับสัตว์น้ำไว้อ่อนก็เป็นอีกวิธีที่จะช่วยฟื้นฟูปริมาณสัตว์น้ำได้

บทนิยามประเภทการทำประมงในร่างกฎหมายใหม่

ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการประมง พ.ศ.2558 หลายร่าง พยายามกำหนดนิยามของประมงพื้นบ้านว่าเป็นการทำประมงเพื่อการยังชีพ ซึ่งไม่ได้มีการให้นิยามต่อว่า 'ยังชีพ' ในที่นี้ หมายถึงให้หน้าสัตว์น้ำที่ได้มาจากการทำประมงเพื่อบริโภคในครัวเรือนเท่านั้น ห้ามซื้อขายหรือไม่ หลายร่างกำหนดที่เรือประมงต่ำกว่า 5 ตันกรอส ซึ่งตามสถิติเรือประมง เรือกลุ่มนี้คิดเป็นประมาณ 75% ของเรือทั้งหมด และจับสัตว์น้ำหลายชนิดได้ในปริมาณมากที่ส่งขายตลาดและโรงงานแปรรูป

ร่างนโยบายฟื้นฟูการประมงทะเลของพรรคเพื่อไทย

การออกพระราชกำหนดการประมง ฉบับที่ 3 ภายใน 90 วัน อาจจะเป็นการเข้าสู่ปัญหาแบบเดิม คือ ไม่มีการทำประชาพิจารณ์ กลับเข้าสู่รูปแบบเดิมคือรีบประกาศใช้ ครั้งแรกคือเพื่อให้ภาครัฐแก้ปัญหาใบเหลือง ส่วนครั้งนี้รีบแก้ปัญหาวาประมงพาณิชย์ แต่ระยะเวลาเพียงสามเดือนไม่สามารถแก้ไขปัญหาประมงได้อย่างเป็นระบบ และภายใน 1 ปีแรก จะมีการจัดสรรงบประมาณเพื่อซื้อเรือคืน จากนั้น มีการส่งเสริมการต่อเรือใหม่เพื่อทดแทนเรือเก่า ดูจะเป็นการดำเนินงานที่แปลก การซื้อเรือคืนคือการเอาเรือออกจากระบบเป็นการลดการลงแรงประมง ให้เท่ากับปริมาณทรัพยากรที่เรามี ให้ทรัพยากรฟื้นคืนได้ด้วยตัวเอง ซึ่งได้ดำเนินการตั้งแตที่ได้ใบเหลืองเป็นไปไม่ได้ถ้ายังดำเนินการไม่เสร็จหรืองบประมาณไม่เพียงพอ แต่การส่งเสริมให้ต่อเรือใหม่เพื่อทดแทนเรือเก่า นั้น ควรอธิบายเพิ่มเติมว่าเหตุผลของการดำเนินนโยบายนี้คืออะไร นโยบายประมงควรชัดเจนและไม่ขัดกันเอง

ร่างนโยบายฟื้นฟูการประมงทะเลของพรรคเพื่อไทย

ภายใน 90 วัน

- 1) อนุมัติหลักการให้เยียวยาเรือประมงที่ขึ้นทะเบียนก่อน 1 ม.ค. 2566
- 2) ออก พ.ร.ก.ประมง (ฉบับที่ 3)
- 3) จัดตั้ง 'คม.ร.วิสามัญ' พิจารณายกร่างประมวลกฎหมายประมง พ.ศ.....
- 4) จัดทะเบียน/นำเข้าแรงงานต่างชาติโดยไม่จำกัดสัญชาติ
- 5) อบรมก่อนลงเรือประมง
- 6) เจริญประมงนอกน่านน้ำ
- 7) ตรวจสอบอาหารทะเลคุ้มครองผู้บริโภค

ภายใน 1 ปีแรก

- 1) จัดสรรงบเพื่อซื้อเรือคืน
- 2) จัดตั้งกรมประมงทะเล
- 3) จัดตั้งกองทุนพัฒนาการประมง
- 4) จัดตั้งธนาคารเพื่อการประมงไทย
- 5) จัดตั้งสำนักส่งเสริมการประมงนอกน่านน้ำไทย
- 6) แก้กฎหมายแรงงาน
- 7) จัดระบบการประกันภัย/สุขภาพลูกเรือ
- 8) ส่งเสริมการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง
- 9) ปรับปรุงกฎหมายการส่งออกสัตว์น้ำ
- 10) ส่งเสริมการต่อเรือใหม่

ภายใน 2 ปีแรก

- 1) เสนอร่าง 'ประมวลกฎหมายประมง พ.ศ....'
- 2) จัดตั้งวิทยาลัยประมงทะเล
- 3) ทำระบบประกันภัยเรือประมง
- 4) สนับสนุนงานวิจัยและการเพิ่มมูลค่าในตลาดโลก

ภายใน 4 ปีแรก

- 1) จัดตั้งสำนักการศึกษา สํารวจ และวิจัยสัตว์ทะเล
- 2) กำหนดจำนวนเรือ/ขนาด/เครื่องมือ
- 3) กำหนดเงื่อนไขของสัตว์น้ำที่ต้องการอนุรักษ์
- 4) จัดสรรบุคลากรและงบประมาณให้กรมประมงทะเลเพื่อจัดการทะเลอย่างยั่งยืน

ประเด็นดังกล่าวเกี่ยวข้องกับ

#SDG14

ทรัพยากรทางทะเล

- (14.2) บริหารจัดการและปกป้องระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งอย่างยั่งยืนเพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบทางลบที่มีนัยสำคัญ รวมถึงโดยการเสริมภูมิทัศน์และปฏิบัติการเพื่อฟื้นฟู เพื่อบรรลุการมีมหาสมุทรที่มีสุขภาพดีและมีผลิตภาพ ภายในปี 2563
- (14.4) ภายในปี 2563 ให้กำกับในเรื่องการเก็บเกี่ยวและยุติการทำประมงเกินขีดจำกัด การประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม และแนวปฏิบัติด้านการประมงที่เป็นไปอย่างยั่งยืนในทางทำลายอย่างมีประสิทธิภาพและดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการบริหารจัดการที่อยู่บนพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์ เพื่อจะฟื้นฟูมวลสัตว์น้ำ (fish stock) ในเวลาที่สั้นที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ อย่างน้อยที่สุดในระดับที่สามารถไปถึงระดับผลผลิตการประมงสูงสุดที่ยั่งยืน (maximum sustainable yield) ตามคุณลักษณะทางชีววิทยาของสัตว์น้ำเหล่านั้น
- (14.6) ภายในปี 2563 ห้ามการอุดหนุนการประมงบางประเภทซึ่งก่อให้เกิดศักยภาพการทำประมงที่มากเกินไป จัดการอุดหนุนที่มีส่วนทำให้เกิดการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม และระงับการริเริ่มการอุดหนุนในลักษณะดังกล่าว ตระหนักว่าการปฏิบัติที่เป็นพิเศษและแตกต่างที่เหมาะสมและมีประสิทธิผลสำหรับประเทศกำลังพัฒนาและประเทศพัฒนาน้อยที่สุดควรเป็นส่วนสำคัญในการเจรจาการอุดหนุนการประมงขององค์การการค้าโลก
- (14.c) เพิ่มพูนการอนุรักษ์และการใช้มหาสมุทรและทรัพยากรเหล่านั้นอย่างยั่งยืน โดยการดำเนินการให้เกิดผลตามกฎหมายระหว่างประเทศตามที่สะท้อนใน UNCLOS ซึ่งเป็นกรอบทางกฎหมายสำหรับการอนุรักษ์และการใช้มหาสมุทรและทรัพยากรเหล่านั้นอย่างยั่งยืน ตามที่ระบุในย่อหน้าที่ 158 ของเอกสาร The Future We Want

#SDG16

สังคมสงบสุข ยุติธรรม และสถาบันเข้มแข็ง

- (16.7) สร้างหลักประกันว่าจะมีกระบวนการตัดสินใจที่มีความรับผิดชอบ ครอบคลุม มีส่วนร่วม และมีความเป็นตัวแทนที่ดี ในทุกระดับการตัดสินใจ

เอกสารอ้างอิง

- [1] International Seafood Sustainability Foundation. Growth overfishing. <https://www.iss-foundation.org/glossary/growth-overfishing/>
- [2] International Seafood Sustainability Foundation. Recruitment overfishing. <https://www.iss-foundation.org/glossary/recruitment-overfishing/>
- [3] กรมประมง (2665) แผนปฏิบัติการเพื่อการบริหารจัดการการทำประมงปูม้า 56 หน้า
- [4] กรมประมง (2561) สถิติปริมาณการจับสัตว์น้ำจากการทำประมงพื้นบ้าน ปี 2560 142 หน้า
- [5] กรมประมง (2561) ปริมาณการจับสัตว์น้ำเค็มจากการทำการประมงพาณิชย์ 2560 195 หน้า
- [6] <https://thaipublica.org/2015/05/food-chain-1/>
- [7] FAO/UNEP (2009). Report of the FAO/UNEP Expert Meeting on Impacts of Destructive Fishing Practices, Unsustainable Fishing, and Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing on Marine Biodiversity and Habitats (pp. 1–32). FAO Fisheries and Aquaculture Report. No. 932.
- [8] ไทยพับลิก้า. เบื้องหลังใบเหลืองประมงไทย “ข้อชี้แจงเดิมนักวิชาการขึ้นทะเบียนเรือ – หน่วยงานลับอัยตราจพบไทย” ฝึกซีโรยหน้า”. <https://www.msc.org/what-we-are-doing/our-approach/what-is-sustainable-fishing>
- [9] กองวิจัยและพัฒนาประมงทะเล กรมประมง (2564) รายงานประจำปี 2564 68 หน้า
- [10] กองวิจัยและพัฒนาประมงทะเล กรมประมง (2559) รายงานประจำปี 2559 39 หน้า
- [11] กองนโยบายและยุทธศาสตร์พัฒนาการประมง กรมประมง เอกสารฉบับที่ 12/2560 (2560) สถิติเรือประมงไทย ปี 2559 200 หน้า
- [12] กองนโยบายและยุทธศาสตร์พัฒนาการประมง กรมประมง เอกสารฉบับที่ 8/2565 (2565) สถิติเรือประมงไทย ปี 2565 217 หน้า
- [13] กองนโยบายและยุทธศาสตร์พัฒนาการประมง กรมประมง เอกสารฉบับที่ 3/2566 (2566) สถิติเรือประมงไทย ปี 2566 217 หน้า
- [14] ไทยพับลิก้า. “เศรษฐกิจ” รับข้อเรียกร้องปลดล็อคปม IUU-เจรจาเปิดน่านน้ำทำประมงไทยในอินโดนีเซีย. <https://thaipublica.org/2023/09/unlock-iuu-fishing-01-09-2566/>
- [15] Willer, D. F., Brian, J. I., Derrick, C. J., Hicks, M., Pacay, A., McCarthy, A. H., Benbow, S., Brooks, H., Hazin, C., Mukherjee, N., McOwen, C. J., Walker, J., & Steadman, D. (2022). ‘Destructive fishing’—A ubiquitously used but vague term? Usage and impacts across academic research, media and policy. *Fish and Fisheries*, 23, 1039–1054. <https://doi.org/10.1111/faf.12668>



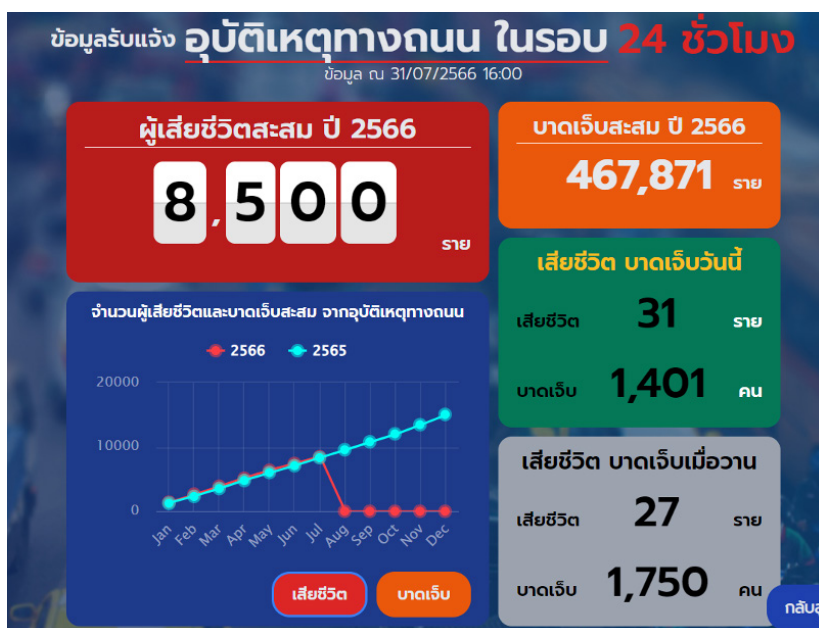
‘รถ(ยัง)ชน-คน(ยัง)ตาย’ เพราะรัฐพยายามไม่มากพอ หรือติดกับดักอะไร?

ดร. กฤษณ์ สุทธิพร สุกแก้ว

สถานการณ์ความปลอดภัยทางถนน ของประเทศไทย ‘รถ(ยัง)ชน-คน(ยัง)ตาย’

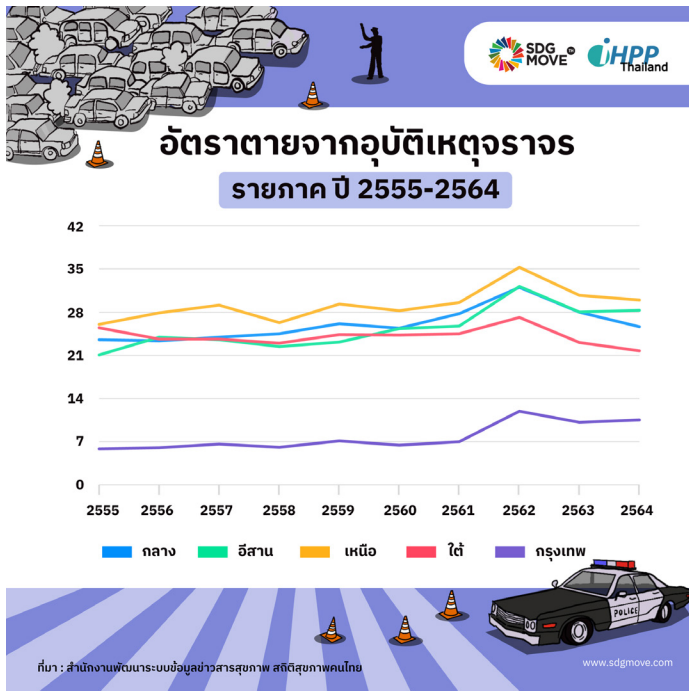
ความก้าวหน้าทางสาธารณสุขไทย รวมถึงการมีหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้ามีส่วนส่งผลต่อการเพิ่มอายุขัยเฉลี่ยของประชากรไทย และส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางระบาดวิทยา (epidemiologic transition) จากการเสียชีวิตและเจ็บป่วยด้วยโรคติดต่อไปสู่การเจ็บป่วยและตายด้วยโรคไม่ติดต่อเรื้อรัง อย่างไรก็ตาม สาเหตุการเสียชีวิตที่ส่งผลต่อการบาดเจ็บ พิการ และเสียชีวิตของประชากรไทย ซึ่งส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยอย่างมหาศาล และยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพได้แก่การเกิดอุบัติเหตุจราจร สาเหตุการตายของคนไทยจากข้อมูลมรณบัตรในปี 2562 พบว่าอุบัติเหตุจากการคมนาคมขนส่งทางบกเป็น 1 ใน 5 สาเหตุสำคัญของการเสียชีวิตของประชากรไทยโดยมีอัตราการเสียชีวิตที่ 30.2 ต่อแสนประชากร รองจากโรคมะเร็งทุกชนิด โรคหลอดเลือดสมอง ปอดอักเสบ โรคหัวใจขาดเลือด

อุบัติเหตุทางถนนเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลันรวดเร็วและส่งผลโดยตรงต่อสุขภาพของประชาชน การรายงานสถานการณ์อุบัติเหตุที่มีความครอบคลุมและต่อเนื่อง จึงมีประโยชน์ต่อการตอบสนองปัญหาและวางแผนการแก้ไขปัญหาได้อย่างเหมาะสมและทันที่

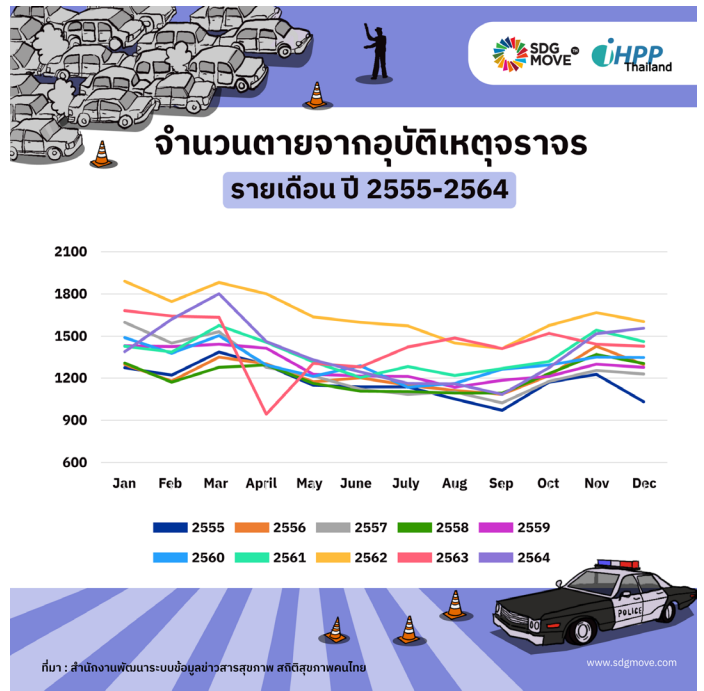


ภาพที่ 1 ตัวอย่างการรายงานสถิติการเกิดอุบัติเหตุทางถนนในประเทศไทย [1]

ภาพที่ 2 แสดงแบบแผนการเสียชีวิตจากอุบัติเหตุจราจรของประชากรไทย ซึ่งพบอัตราการเสียชีวิตจากอุบัติเหตุจราจรที่สูงที่สุดในเขตภาคเหนือ ในขณะที่พื้นที่กรุงเทพมหานครมีอัตราการเกิดอุบัติเหตุตุน้อยกว่าประชากรภาคอื่นอย่างมีนัยสำคัญประมาณสามเท่า ทั้งที่กรุงเทพมหานครเป็นพื้นที่ซึ่งมีการเดินทางด้วยรถยนต์สูงถึง 14 ล้านเที่ยวต่อวัน และมีแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของสถิติการจดทะเบียนยานพาหนะใหม่ทั้งรถยนต์และรถจักรยานยนต์ในอนาคต ซึ่งการมีทางเลือกการเดินทางด้วยระบบขนส่งสาธารณะในหลากหลายรูปแบบในกรุงเทพมหานคร [3] เป็นปัจจัยหนึ่งที่จะช่วยลดโอกาสเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุทางถนน ในขณะที่ประชากรในต่างจังหวัดยังมีทางเลือกการขนส่งสาธารณะอย่างจำกัด

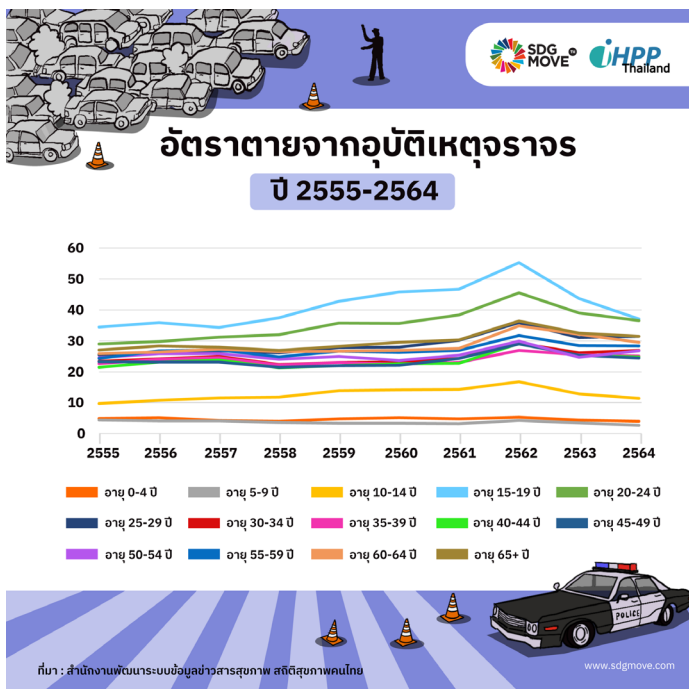


ภาพที่ 2 ข้อมูลการเสียชีวิตจากอุบัติเหตุจราจร รายภาค รายเดือน และรายอายุ



ภาพที่ 3 ภาพแสดงจำนวนการเสียชีวิตในรายเดือน

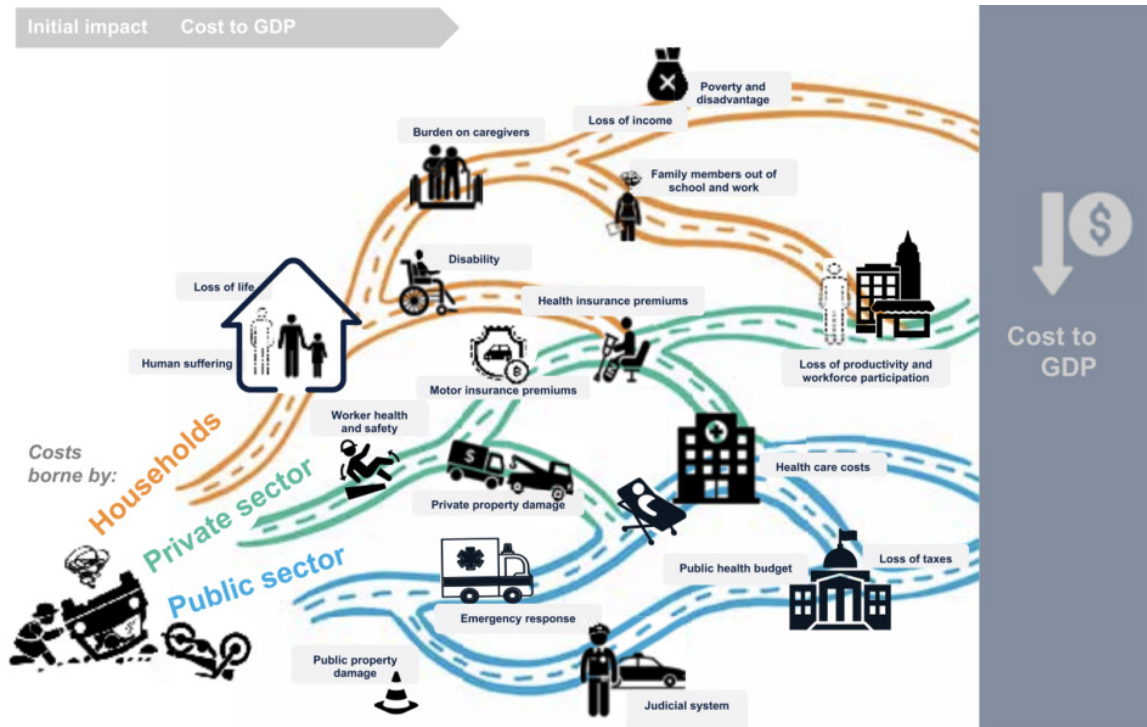
ภาพแสดงจำนวนการเสียชีวิตในรายเดือนสะท้อนแบบแผนการเสียชีวิตที่สูงในช่วงต้นปี จากสถานการณ์ช่วงเทศกาลปีใหม่ หลังจากนั้นพบการเพิ่มขึ้นของจำนวนผู้เสียชีวิตเพิ่มขึ้นในช่วงเดือนเมษายน ตามด้วยการลดลงของจำนวนผู้เสียชีวิตอย่างต่อเนื่อง แบบแผนดังกล่าวมีความคล้ายคลึงกันในทุกปี ยกเว้นในปี 2563 ที่เกิดสถานการณ์ระบาดโควิด-19 และมีข้อจำกัดในการเดินทางของประชากร ส่งผลต่อการลดจำนวนการเสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนนตลอดปี 2563 โดยเฉพาะในช่วงเทศกาลสงกรานต์ที่จำนวนผู้เสียชีวิตลดลงอย่างชัดเจน



ภาพที่ 4 ภาพอัตราการตายรายอายุต่อแสนประชากร

ภาพอัตราการตายรายอายุต่อแสนประชากรแสดงถึงความสูญเสียของประชากรในกลุ่มวัยรุ่นและผู้ใหญ่ตอนต้นอย่างชัดเจน การสูญเสียของประชากรในกลุ่มอายุ 15-24 ปีจากอุบัติเหตุจราจรส่งผลต่อปัญหาการเปลี่ยนผ่านทางระบอบชาติของประเทศไทยที่มีอัตราการเกิดที่ต่ำ และประชากรมีอายุยืนยาวขึ้น ความสูญเสียดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศไทยซึ่งเข้าสู่ “สังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์” (complete aged society) ในปีพ.ศ. 2565 ซึ่งหมายถึงการมีประชากรอายุมากกว่า 60 ปี กว่าร้อยละ 20 จากประชากรสูงอายุทั้งหมด [4] และมีการคาดการณ์ว่าประเทศไทยจะเข้าสู่ “สังคมสูงอายุระดับสุดยอด” ไม่เกิน 15 ปี ซึ่งหมายถึงการมีประชากรอายุมากกว่า 60 ปี ถึงร้อยละ 28 ของประชากรทั้งหมด [5]

นอกจากนี้ยังพบสัดส่วนอัตราการเสียชีวิตในประชากรเพศชายมากกว่าเพศหญิงอย่างมีนัยสำคัญ ค่าเฉลี่ยของสัดส่วนการเสียชีวิตในกลุ่มเพศชายต่อเพศหญิงตั้งแต่อายุ 15 ปีขึ้นไปอยู่ที่ 4.32 เท่า เมื่อพิจารณาการสูญเสียของประชากรวัยแรงงานดังกล่าวที่ส่วนใหญ่เป็นหัวหน้าครอบครัวหนึ่งราย ย่อมส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจทั้งทางตรงและทางอ้อมอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากผลกระทบที่เกิดจากอุบัติเหตุจราจรไม่ได้จบลงที่เพียงความสูญเสียบนท้องถนน



ภาพที่ 5 แสดงถึงผลกระทบที่เกิดจากอุบัติเหตุทางถนนซึ่งอาจเกิดผลกระทบระยะยาว [6]

การเกิดอุบัติเหตุ 1 ครั้งส่งผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อผู้ใช้งานพาหนะ เยื่อผู้ประสบอุบัติเหตุ ครอบครัว สังคม การเพิ่มภาระแก่ระบบกฎหมาย ระบบการแพทย์ฉุกเฉินและส่งผลกระทบต่อต้นทุนของระบบสุขภาพ โดยผลกระทบอย่างต่อเนื่องที่เกิดจากอุบัติเหตุ เช่น ความพิการอาจเป็นผลกระทบระยะยาวที่ส่งผลกระทบต่อศักยภาพในการสร้างรายได้ในอนาคต สำหรับประชากรในวัยเรียนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นอาจส่งผลกระทบต่อการเรียนรู้ที่มีผลต่อต่อศักยภาพในการสร้างรายได้ในอนาคต ปัญหาการเกิดอุบัติเหตุทางถนนในประเทศที่ไม่มีการคุ้มครองทางสังคม (social safety net) จึงอาจส่งผลกระทบต่อการเข้าสู่แรงงานหรือเกิดข้อจำกัดในการเข้าถึงโอกาสในการศึกษาหรือการจ้างงานที่จะช่วยให้ประชาชนหลุดออกจากสภาพความยากจนที่สืบเนื่องมาจากการบาดเจ็บหรือพิการจากปัญหาความปลอดภัยทางถนน [7]

นอกเหนือจากผลกระทบส่วนบุคคล การศึกษาทางเศรษฐศาสตร์โดยธนาคารโลกเพื่อประเมินผลกระทบในภาพรวมยังชี้ให้เห็นว่าในทุกการเสียชีวิตหนึ่งครั้งที่เกิดจากอุบัติเหตุทางถนนจะส่งผลกระทบต่อความสูญเสียต่อทั้งครัวเรือน ภาครัฐ และภาคเอกชน และยอดรวมของความสูญเสียอาจมีความสูญเสียที่สูงถึงร้อยละ 6 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ในประเทศรายได้ต่ำถึงปานกลาง [8] ตัวเลขดังกล่าวสอดคล้องกับผลการศึกษาในประเทศไทยจากข้อมูลการศึกษาโดยสถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ในปี 2560 ซึ่งคำนวณมูลค่าความสูญเสียจากการเสียชีวิตและบาดเจ็บสาหัสจากอุบัติเหตุจราจรในพื้นที่จังหวัดสระบุรี พบการสูญเสียชีวิตมีมูลค่าเท่ากับประมาณ 10 ล้านบาทต่อราย ในขณะที่การบาดเจ็บสาหัสมีมูลค่าเท่ากับประมาณ 3 ล้านบาทต่อราย ในช่วงปี 2554 – 2556 พบมูลค่าของอุบัติเหตุเฉลี่ยต่อปีเท่ากับ 545,435 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 6 ของ GDP [9] นอกจากนี้ผลการศึกษาโดยการสนับสนุนจากมูลนิธิบิลล์และเมลินดาเกตต์เพื่อสาธารณสุข Global Road Safety Facility-Bloomberg Philanthropies Initiative for Global Road Safety (GRSF -BIGRS) วิเคราะห์ถึง potential saving หรือการประหยัดค่าใช้จ่ายที่อาจเกิดขึ้นเฉพาะภาคส่วนสาธารณสุข (health sector) เท่านั้น พบว่าหากสามารถลดอัตราการบาดเจ็บทางถนนได้ครึ่งหนึ่งจะสามารถแปลงเป็นรายได้ต่อหัวประชากรที่สูงขึ้นถึงร้อยละ 22 ในระยะเวลา 24 ปี [10]

แนวคิดวิถีแห่งระบบที่ปลอดภัย [11, 12]

ในช่วงระยะเวลา 3 ทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศไทยได้เปลี่ยนมุมมองการดำเนินงานด้านความปลอดภัยทางถนนเดิมที่ใช้แนวทางการป้องกันอุบัติเหตุในระดับผู้ใช้ถนน ถึงเป็นการมองปัญหาเชิงปัจเจก มาใช้มุมมองเชิงระบบความปลอดภัยเพื่อใช้แก้ไขปัญหาความปลอดภัยทางถนน โดยมีวิสัยทัศน์ว่า การตายและการบาดเจ็บสาหัส (Deaths and Serious Injuries: DSI) สามารถทำให้เป็นศูนย์ได้ในที่สุด ดังจะเห็นได้จากการตั้งชื่อนโยบายที่สะท้อนถึงความท้าทายแต่เป็นไปได้ในการลดการเสียชีวิตจากอุบัติเหตุให้เป็นศูนย์ ภายใต้แนวคิดพื้นฐานว่าไม่มีใครมีใครบาดเจ็บสาหัสหรือเสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนน สำคัญของแนวคิดระบบที่ปลอดภัยมีดังนี้

1. มนุษย์มีความผิดพลาดอยู่เสมอ ซึ่งนำไปสู่อุบัติเหตุ หากความผิดพลาดของมนุษย์เป็นเรื่องที่ผิดพลาดของมนุษย์เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ เราจำเป็นต้องทำให้ระบบจราจรปลอดภัยมากที่สุด ซึ่งเป็นการแบ่งปันความรับผิดชอบระหว่างผู้ใช้ถนนและผู้ออกแบบถนน
2. ร่างกายของมนุษย์มีความบอบบาง และสามารถรับแรงกระแทกได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น (ที่ความเร็วไม่เกิน 30 กิโลเมตรต่อชั่วโมง) ก่อนที่จะบาดเจ็บและเสียชีวิต หากไม่มีอุปกรณ์ป้องกัน
3. ผู้ใช้รถจักรยานยนต์ ผู้ใช้จักรยาน คนเดินเท้า และผู้มีข้อจำกัดทางกายภาพ เช่น คนพิการ เด็ก และผู้สูงอายุ เป็นผู้ใช้ถนนที่มีภาระก้ำกั้นน้อยกว่ากลุ่มอื่นๆ จึงมีความเปราะบางต่อการบาดเจ็บสาหัสและเสียชีวิตมากกว่าผู้ใช้ถนนกลุ่มนี้จำเป็นต้องได้รับการปกป้อง รวมถึงจำเป็นต้องมีเครื่องมือที่จะปกป้องตนเอง
4. ผู้ออกแบบถนน ผู้รับเหมา ผู้บำรุงรักษาถนน ผู้ผลิตยานพาหนะ ผู้ใช้รถใช้ถนนและผู้ให้บริการทางการแพทย์จะต้องร่วมกันรับผิดชอบร่วมกันในการป้องกันอุบัติเหตุที่ทำให้เกิดการตายและบาดเจ็บสาหัส
5. ทุกส่วนของระบบจะต้องได้รับการสนับสนุนให้แข็งแกร่ง เพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่วิเศษ หากส่วนใดส่วนหนึ่งเกิดล้มเหลว ผู้ใช้ถนนจะยังคงได้รับการปกป้อง

ในการลดการเสียชีวิตจากอุบัติเหตุจราจร ดังจะเห็นได้จากการที่มีอัตราการเสียชีวิตทางถนนที่ต่ำที่สุด รวมถึงมีการลดลงของอัตราการเสียชีวิตสูงสุดในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาจากปี 2537-2558 ซึ่งมีร้อยละจำนวนการเสียชีวิตลดลงต่อประเทศถึงประมาณร้อยละ 50-80 อย่างไรก็ตาม มีหลายประเทศรวมถึงประเทศไทยที่รับเอาแนวคิดดังกล่าวไปใช้แต่ยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายความปลอดภัยทางถนนได้ การที่จะบรรลุเป้าหมายทศวรรษแห่งความปลอดภัยทางถนนของประเทศไทย จึงควรพิจารณาถึงช่องว่างในการดำเนินงานตามวิถึแห่งระบบที่ปลอดภัยในประเทศ โดยองค์ประกอบที่สำคัญของยุทธศาสตร์เพื่อบรรลุเป้าหมายวิถึแห่งระบบที่ปลอดภัยที่ควรบูรณาการเข้าสู่อุทธศาสตร์การดำเนินงานด้านความปลอดภัยทางถนนและเป็นแผนปฏิบัติการของประเทศ [13] มีดังนี้

1. การกำกับดูแลและบริหารจัดการงานด้านความปลอดภัยทางถนนอย่างครอบคลุม

ระบบการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพระหว่างภาคีเครือข่ายที่หลากหลายจัดเป็นหัวใจหลักของแนวคิดวิถึแห่งระบบที่ปลอดภัยซึ่งหมายถึงการมีผู้รับผิดชอบงานด้านความปลอดภัยทางถนนที่ออกแบบมาเพื่อประสานจัดการทุกกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยทางถนน หากไม่มีองค์การด้านความปลอดภัยทางถนนที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จ ครบมีองค์การที่มาจากหน่วยงานที่มีโครงสร้างการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้สามารถมีบทบาทเป็นผู้นำและผู้ประสานงานในการดำเนินงานด้านความปลอดภัยทางถนนในภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง

2. การกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนและท้าทายและการมีข้อมูลเพื่อประเมินประสิทธิภาพมาตรการความปลอดภัยทางถนนที่ใช้

เพื่อให้สามารถนำข้อมูลมาใช้จัดลำดับความสำคัญของประเด็นปัญหาความปลอดภัยทางถนนได้ ตัวชี้วัดในแต่ละฝ่ายปฏิบัติการต้องมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การดำเนินงานของชาติซึ่งหมายถึงต้องมีการถ่ายทอดแผนปฏิบัติการพร้อมตัวชี้วัดมาจากแผนแม่บทความปลอดภัยทางถนน ระบบกลไกดังกล่าวจะช่วยให้เกิดการรับผิดชอบต่อกิจกรรมที่หน่วยงานรับผิดชอบในทุกภาคส่วนและมั่นใจได้ว่ามีการกระจายงานไปสู่ผู้รับผิดชอบโดยตรง

อย่างไรก็ตาม ตัวชี้วัดต้องมีทั้งความท้าทายแต่ก็เป็นไปได้ในความเป็นจริง โดยเฉพาะในประเทศกลุ่มรายได้ต่ำถึงปานกลางและควรมีตัวชี้วัดระหว่างกลาง (intermediate targets) เพื่อให้เห็นภาพความก้าวหน้าในการดำเนินงานตามเป้าหมายอย่างต่อเนื่อง

เนื่องจากการมีข้อมูลเพื่อกำกับติดตามตัวชี้วัดที่มีความครอบคลุม มีคุณภาพและได้มาตรฐานเป็นสิ่งที่จำเป็น ดังนั้นในการบรรลุวิถึแห่งระบบที่ปลอดภัยจึงควรมีข้อกำหนดกิจกรรมด้านการพัฒนาความเข้มแข็งของฐานข้อมูลอุบัติเหตุที่สามารถใช้ในการกำกับติดตามการดำเนินงานตามเป้าหมายได้อย่างยั่งยืน รวมถึงสามารถเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวให้กับภาคประชาชนได้

3. การจัดลำดับความสำคัญของปัญหาเพื่อวางแผนการแก้ไขปัญหอย่างตรงจุด

กระบวนการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและมาตรการเพื่อใช้แก้ปัญหาที่มีความสำคัญลำดับต้นๆที่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่เป็นกระบวนการสำคัญในการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อดำเนินงานด้านความปลอดภัยทางถนนตามวิถึแห่งระบบที่ปลอดภัย ซึ่งข้อมูลนำเข้าในการจัดลำดับความสำคัญต้องมาจากกราวินิจฉัย

ปัญหาโดยใช้ข้อมูลที่มาจากพื้นที่ที่มีรายละเอียดเพียงพอในการวิเคราะห์ความเสี่ยงตามปัจจัยคน รถ ถนน เพื่อชี้ถึงบริเวณที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างตรงจุด

4. การกำกับติดตามเป้าหมายอย่างต่อเนื่อง

กระบวนการติดตามความก้าวหน้าในการดำเนินงานและการรายงานผลกระทบที่เกิดจากการดำเนินงานด้านความปลอดภัยทางถนน เป็นกุญแจสำคัญในการขยายผลต้นแบบระบบวิถึแห่งระบบที่ปลอดภัยในประเทศ การแลกเปลี่ยนประสบการณ์และการถอดบทเรียนความสำเร็จของแต่ละหน่วยงานจะช่วยสนับสนุนให้เกิดการช่วยเหลือทั้งภาคการเมืองและฝั่งสาธารณะ และช่วยในการเรียนรู้ของแต่ละพื้นที่ ในการปรับใช้แนวคิดดังกล่าวให้เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ตนเอง

ประเทศไทยอยู่จุดไหนของเป้าหมายปฏิบัติการตามทศวรรษแห่งความปลอดภัยทางถนน

ประเทศไทยได้แสดงความมุ่งมั่นในการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการโลกสำหรับทศวรรษแห่งแผนปฏิบัติการความปลอดภัยทางถนน (Global Action Plan for the Decade of Action for Road Safety) โดยกำหนดให้ปี 2554-2563 เป็นทศวรรษแห่งความปลอดภัยทางถนนและตั้งเป้าหมายความปลอดภัยชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนนที่ 18 ต่อ 100,000 ประชากรภายในปี 2564 พร้อมจัดให้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการแผนที่นำทางเชิงกลยุทธ์ (strategic map) ทศวรรษแห่งความปลอดภัยทางถนน พ.ศ. 2554-2563 โดยมีการดำเนินงานตาม 5 เสาหลักความปลอดภัยทางถนน ได้แก่

1. การพัฒนาความสามารถในการบริหารจัดการป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนนอย่างมีประสิทธิภาพ
2. การสร้างความปลอดภัยด้านโครงสร้างถนนและสภาพแวดล้อมริมทาง ซึ่งรวมถึงการออกแบบถนนและการจัดการโครงข่ายถนนที่รองรับผู้ใช้ถนนทุกกลุ่ม
3. การส่งเสริมให้เกิดการใช้ยานพาหนะที่ปลอดภัย การดำเนินการเพื่อให้ได้มาตรฐานความปลอดภัยของรถ
4. การสร้างวินัยจราจรให้กับผู้ใช้รถใช้ถนน การดำเนินการเพื่อให้มีผลต่อพฤติกรรมผู้ใช้ถนนทุกกลุ่ม
5. การปรับปรุงการดูแลผู้บาดเจ็บจากอุบัติเหตุ การช่วยเหลือผู้ประสบอุบัติเหตุทางถนน

ในช่วงทศวรรษแรกของทศวรรษแห่งแผนปฏิบัติการความปลอดภัยทางถนนได้มีกิจกรรมเพื่อประเมินกระบวนการติดตามความก้าวหน้าในการดำเนินงานด้านความปลอดภัยทางถนนของประเทศไทย 2 กิจกรรมได้แก่

- 1) การประเมินประสิทธิภาพการทำงานของประเทศไทยด้านความปลอดภัยทางถนน ซึ่งเป็นการทบทวนสถานะประเทศไทยในกรอบ 12 เป้าหมายโลกซึ่งพัฒนาโดยองค์การอนามัยโลก เพื่อพัฒนาให้เป็นฐานคิดให้ประเทศต่าง ๆ นำไปใช้ในการพัฒนาและกำหนดเป้าหมายโดยความสมัครใจในการดำเนินงานในประเทศของตนเอง เพื่อติดตามความก้าวหน้าในการบรรลุเป้าหมายความปลอดภัยทางถนนทั้งในระดับโลกและระดับประเทศ

2) การประเมินการดำเนินงานตามแผนแม่บทความปลอดภัยทางถนนของประเทศไทยฉบับที่ 4 ซึ่งควรเป็นแผนที่นำทางการดำเนินงานด้านความปลอดภัยทางถนนของประเทศไทย เนื่องจากในปี 2564 เป็นปีที่แผนแม่บทความปลอดภัยทางถนน ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2561-2564 ประเทศไทยสิ้นสุดลง และเป็นปีแห่งการเริ่มต้นของทศวรรษที่ 2 แห่งความปลอดภัยทางถนน พ.ศ. 2564-2573 ประเทศไทยจึงได้ประเมินผลการดำเนินงานด้านความปลอดภัยทางถนนตามแผนแม่บทความปลอดภัยทางถนน ฉบับที่ 4 เพื่อใช้ในการวางแผนการดำเนินงานตามแผนแม่บทความปลอดภัยทางถนนฉบับที่ 5 ต่อไป

ผลการประเมินสถานการณ์ดำเนินงานด้านความปลอดภัยทางถนนของประเทศไทย ตามกรอบ 12 เป้าหมายโลก [14]

เป้าหมาย	สถานะ	คำอธิบายผลการรีวิว
01 ภายในปี 2563 ทุกประเทศจัดทำแผนปฏิบัติการพหุภาคีด้านความปลอดภัยทางถนนระดับชาติที่ครอบคลุมรอบด้านและมีเป้าหมายที่กำหนดกรอบเวลา	ต่ำ-ปานกลาง	ถึงแม้จะมีแผนแม่บทความปลอดภัยทางถนนที่ยึดหลักวิถีแห่งระบบที่ปลอดภัยที่ระบุยุทธศาสตร์การดำเนินงานพร้อมกำหนดเวลาดำเนินการที่แสดงถึงการให้ความสำคัญกับปัญหาด้านความปลอดภัยทางถนน อย่างไรก็ตาม ยังขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องและขาดความชัดเจนของแผนปฏิบัติการในหน่วยงานต่างๆ ซึ่งส่งผลให้ออกาสบรรลุเป้าหมายดังกล่าวในปี 2563 ต่ำถึงปานกลาง
02 ภายในปี 2573 ทุกประเทศเข้าเป็นภาคีตราสารกฎหมายที่เกี่ยวกับความปลอดภัยทางถนนที่สำคัญของสหประชาชาติหนึ่งตราสารหรือมากกว่า	สูง	ในช่วงเวลาที่ประเมินสถานการณ์ดำเนินงาน ประเทศไทยมีสถานะลงนามหรือให้สัตยาบัน 3 ใน 6 ของตราสารกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยทางถนนที่สำคัญของสหประชาชาติและอยู่ในระหว่างดำเนินการเปลี่ยนสถานะเข้าสู่การให้สัตยาบันเพื่อเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการจราจรทางถนน ค.ศ. 1968 และหลายหน่วยงานอยู่ระหว่างดำเนินการเพื่อใช้มาตรฐานนานาชาติด้านความปลอดภัยของยานพาหนะซึ่งมีแนวโน้มประสบความสำเร็จภายในปี 2573
03 ภายในปี 2573 ถนนสายใหม่ทุกสายต้องผ่านมาตรฐานทางเทคนิคสำหรับผู้ใช้งานทุกคนที่คำนึงถึงความปลอดภัยทางถนนหรือผ่านการประเมินระดับ 3 ดาว หรือสูงกว่า	ต่ำ-ปานกลาง	ถึงแม้จะมีหลักฐานฝึกอบรมและการใช้มาตรฐานการตรวจสอบความปลอดภัยทางถนนมาใช้ในประเทศไทยก็มาตรฐานในระดับสากลเช่น International Road Assessment Programme: iRAP หรือมาตรฐานความปลอดภัยทางถนนที่หน่วยงานที่รับผิดชอบถนน เช่น กรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท กำหนดขึ้นเอง อย่างไรก็ตามยังขาดความชัดเจนที่เกี่ยวกับตัวชี้วัดที่สำคัญ รวมถึงการคำนวณระยะทางและสัดส่วนของถนนสายใหม่และการขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
04 ภายในปี 2573 มากกว่าร้อยละ 75 ของการเดินทางบนถนนสายที่มีอยู่แล้วต้องผ่านมาตรฐานทางเทคนิคสำหรับผู้ใช้งานทุกคนที่ต้องคำนึงถึงความปลอดภัยทางถนน	ต่ำ-ปานกลาง	กรมทางหลวงและทางหลวงชนบทมีการตั้งเป้าหมายลดการเสียชีวิตบนถนนทั้งสองประเทศพร้อมพัฒนากลยุทธ์เพื่อบรรลุเป้าหมายโดยใช้เทคนิคการประเมินความปลอดภัยทางถนนตาม International Road Assessment Programme (iRAP) และกำหนดแนวปฏิบัติที่ดีในการตรวจสอบความปลอดภัยทางถนนและปรับปรุงจุดเสี่ยงอันตราย อย่างไรก็ตาม ผลการประเมินพบการขาดแนวทางการดำเนินการพร้อมการประเมินประสิทธิภาพของแผนงานอย่างเป็นระบบที่ชัดเจนและขาดตัวชี้วัดที่แสดงสัดส่วนการเดินทางบนถนนที่มีอยู่แล้ว
05 ภายในปี 2573 ยานพาหนะใหม่ (หมายถึง ทั้งที่ผลิต ขาย หรือนำเข้า) และยานพาหนะที่ใช้แล้วทุกคันต้องผ่านมาตรฐานความปลอดภัยที่มีคุณภาพสูง เช่น กฎสหประชาชาติที่สำคัญที่แนะนำข้อบังคับทางเทคนิคระดับโลกหรือข้อกำหนดระดับชาติอื่นๆ ที่ได้รับการยอมรับที่เทียบเท่า	ปานกลาง	มีข้อมูลเชิงประจักษ์ถึงแผนงานเพื่อมุ่งสู่เป้าหมายมาตรฐานความปลอดภัยของยานยนต์ตามข้อกำหนดที่มีคุณภาพสูง อย่างไรก็ตามการบรรลุตัวชี้วัดดังกล่าวจำเป็นต้องสร้างความร่วมมือกับภาคอุตสาหกรรมทั้งผู้ผลิตและนำเข้ายานพาหนะร่วมกับการพัฒนากลยุทธ์ในการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด
06 ภายในปี 2573 ลดสัดส่วนของยานพาหนะที่ขยับขึ้นการจำกัดความเร็วที่กำหนดลงครึ่งหนึ่ง	ปานกลาง	มีการบรรจุแนวทางการจัดการเรื่องความเร็วในแผนความเสี่ยงหลักและรัฐมีการดำเนินแผนงานต่างๆ เพื่อจำกัดการใช้ความเร็ว เช่น การใช้เทคโนโลยีเพื่อตรวจจับความเร็วการใช้ระบบจัดการในสั่งจราจรของเจ้าหน้าที่ตำรวจและระบบตัดแต้มความประพฤติสำหรับผู้ใช้ความเร็วในการขยับขึ้นกำหนดรวมถึงการให้ความรู้และรณรงค์แก่ประชาชน อย่างไรก็ตามยังขาดแผนปฏิบัติการที่ชัดเจนในการลดอัตราการเสียชีวิตจากปัจจัยเสี่ยงด้านความเร็วและพบอุปสรรคที่อาจส่งผลต่อความสำเร็จเป้าหมายมีทั้งประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายมีผู้ใช้ดุลพินิจและมีการผ่อนปรนสูง ข้อจำกัดในการกำหนดความเร็วสูงสุดในเขตเมือง นอกจากนี้ยังขาดการจัดลำดับชั้นของถนนเพื่อกำหนดความเร็วที่เหมาะสมสำหรับถนนแต่ละประเทศในประเทศไทย
07 ภายในปี 2573 เพิ่มสัดส่วนของผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์ที่สวมหมวกนิรภัยที่ได้มาตรฐานอย่างถูกต้องให้ใกล้เคียงร้อยละ 100	ปานกลาง	มีการออกกฎหมายและพยายามบังคับใช้กฎหมายบังคับสวมหมวกนิรภัย ร่วมกับการรณรงค์ให้ความรู้แก่ประชาชนอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตามทั้งการบังคับใช้กฎหมายและการรณรงค์ให้ความรู้แก่ประชาชนยังไม่ได้ประสิทธิภาพ ทำให้อัตราการสวมหมวกนิรภัยยังอยู่ในระดับต่ำ
08 ภายในปี 2573 เพิ่มสัดส่วนของผู้ขับขี่และผู้โดยสารยานยนต์ที่ใช้เข็มขัดนิรภัยหรือใช้อุปกรณ์รัดตึงนิรภัยสำหรับเด็กที่ได้มาตรฐานให้ใกล้เคียงร้อยละ 100	การใช้เข็มขัดนิรภัย: ปานกลาง การใช้อุปกรณ์รัดตึงนิรภัยสำหรับเด็ก: ต่ำ	ในขณะที่ทำการรีวิวประเทศไทยมีกฎหมายบังคับการคาดเข็มขัดนิรภัย แต่ยังไม่มีการใช้อุปกรณ์รัดตึงนิรภัยสำหรับเด็กอย่างไรก็ตามยังไม่พบโครงการที่มุ่งเน้นการคาดเข็มขัดนิรภัยอย่างชัดเจน รวมถึงการบังคับใช้กฎหมายยังไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้อัตราการคาดเข็มขัดนิรภัยอยู่ในระดับต่ำอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในผู้โดยสารในเบาะหลัง

09	ภายในปี 2573 ลดจำนวนการบาดเจ็บและเสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนนเนื่องจากผู้ขับขี่ดื่มแอลกอฮอล์ครั้งหนึ่ง และ/หรือลดจำนวนการบาดเจ็บและเสียชีวิตที่เกิดจากการใช้รถจักรยานยนต์ที่ผิดกฎหมาย หรือประสาทอื่นลง	ปานกลาง	การจัดการปัจจัยเสี่ยงด้านดื่มแล้วขับเป็นประเด็นที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติและกรมการขนส่งทางบกให้ความสำคัญและมีการริเริ่มมาตรการและแผนงานต่างๆเพื่อจัดการปัจจัยเสี่ยงเช่น ระบบตัดคะแนนคูปองประพฤติ มีกฎหมายกำหนดปริมาณแอลกอฮอล์ในเลือดที่เฉพาะกับประชากรกลุ่มเสี่ยง และผู้ปฏิบัติงานเช่นผู้ประกอบอาชีพขับรถสาธารณะอย่างไรก็ตามยังพบข้อจำกัดในการบังคับใช้กฎหมายที่เกิดจากการขาดข้อมูลและการขาดทรัพยากรและกำลังคนที่ไม่เพียงพอและประชาชนยังไม่ให้ความสำคัญต่อการดื่มแล้วขับ
10	ภายในปี 2573 ทุกประเทศมีกฎหมายระดับชาติที่จำกัดหรือห้ามการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ขณะขับขี่	ปานกลาง-สูง	ประเทศไทยมีกฎหมายห้ามการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ในขณะที่ขับขี่ แต่ไม่ได้ห้ามการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่แบบไม่ต้องถือโทรศัพท์ (hand-free) และมีการรณรงค์ขอความร่วมมือดังกล่าวไว้ในระบบตัดคะแนนความประพฤติ อย่างไรก็ตามการจัดการปัจจัยเสี่ยงดังกล่าวยังไม่ใช่ประเด็นสำคัญลำดับต้นๆของหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย
11	ภายในปี 2573 ทุกประเทศออกข้อบังคับกำหนดเวลาขับและระยะเวลาหยุดพักสำหรับผู้ประกอบอาชีพขับรถและ/หรือเข้าเป็นภาคีข้อบังคับระหว่างประเทศ/ภูมิภาคด้านนี้	ปานกลาง	กรมการขนส่งทางบกได้กำหนดให้ติดตั้งเครื่องบันทึกข้อมูลการเดินทาง (Global Positioning System – GPS) เพื่อติดตามพฤติกรรมของพนักงานขับรถขององค์กรขนส่งสาธารณะ ยานพาหนะหนัก รถโดยสารสาธารณะ รถตู้เช่าเหมา รถรับส่งผู้โดยสารระยะไกลและรถแท็กซี่อย่างไรก็ตามยังไม่พบผลแสดงถึงผลกระทบของโครงการที่ส่งผลต่อพฤติกรรมผู้ขับขี่อย่างชัดเจน
12	ภายในปี 2573 ทุกประเทศจัดทำและบรรลุเป้าหมายระดับชาติเพื่อลดระยะเวลาของการเกิดอุบัติเหตุทางถนนและการให้การดูแลฉุกเฉินโดยผู้เชี่ยวชาญครั้งแรก	ปานกลาง	ยังมีการกำหนดประเด็นดังกล่าวในแผนแม่บทความปลอดภัยทางถนนโดยตรง โดยประเทศไทยได้กำหนดประเด็นให้บริการการแพทย์ฉุกเฉินไว้ที่แผนหลักการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ พ.ศ. 2562-2564 และมีการกำหนดเป้าหมายระยะเวลาในการปฏิบัติการตั้งแต่รับแจ้งจนถึงการถึงจุดเกิดเหตุที่ 8 นาที ซึ่งข้อมูลในปี 2562 แสดงถึงร้อยละการบรรลุเป้าหมายดังกล่าวที่ร้อยละ 51 สัดส่วนดังกล่าวมีค่าน้อยลงโดยเฉพาะในช่วงเทศกาลสงกรานต์

ผลการประเมินจุดแข็งหรือความสำเร็จในการดำเนินงานตามแผนแม่บทฉบับที่ 4 เกี่ยวข้องกับโครงสร้างของวิถีดั้งระบบที่ปลอดภัย ทั้งด้านการปฏิรูประบบการจัดการ โดยกลไกของศูนย์อำนวยความสะดวกทางถนน (ศปถ.) ช่วยสนับสนุนให้เกิดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานตั้งแต่ส่วนกลางเข้าสู่ระดับพื้นที่ผ่าน ศปถ.ตำบล การมีตัวชี้วัดเพื่อลดการเสียชีวิตจากอุบัติเหตุและเป้าหมายของแผนงานภาพรวมที่ชัดเจน การตั้งเป้าหมายเชิงกลยุทธ์เพื่อส่งเสริมการบูรณาการดำเนินงาน การวางโครงสร้างการใช้เทคโนโลยีเพื่อดำเนินงานด้านความปลอดภัยทางถนนในทุกมิติ การพบแนวโน้มการพัฒนาศักยภาพหน่วยงานในระดับพื้นที่มากขึ้น รวมถึงการพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือระหว่างภาครัฐ เอกชน และองค์กรไม่แสวงหากำไร และความสำเร็จที่สำคัญที่เกิดขึ้นในแผนแม่บทความปลอดภัยทางถนนฉบับที่ 4 ได้แก่ โครงการบูรณาการข้อมูลการตาย 3 ฐานข้อมูลการเสียชีวิต ได้แก่ ข้อมูลจากมรณบัตรและหนังสือรับรองการตายเป็นการลงทะเบียนการตายทุกรายที่มีการแจ้งตายข้อมูลจากระบบบันทึกคดีจากฐานข้อมูลสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (POLIS) และข้อมูลจากระบบ E-Claim เป็นระบบสำหรับการบันทึกข้อมูลสำหรับเบิกจ่ายค่าสินไหมทดแทน [15] ซึ่งความแตกต่างของรูปแบบการจัดเก็บของแต่ละฐานข้อมูลมีความแตกต่างกัน ส่งผลให้ข้อมูลการเสียชีวิตจากประเทศไทยไม่น่าเชื่อถือ

ความสามารถในการบูรณาการข้อมูลระหว่างหน่วยงานดังกล่าว เป็นการบูรณาการการดำเนินงานด้านความปลอดภัยทางถนนที่ชัดเจนที่สุด และเป็นความสำเร็จในการวางรากฐานทั้งทางด้านเทคโนโลยีและองค์ความรู้เพื่อบูรณาการข้อมูลภาครัฐและเอกชนเพื่อใช้ในการกำกับติดตามประเมินผลและกำกับติดตามการดำเนินงานตามทศวรรษความปลอดภัยทางถนนต่อไป

เมื่อพิจารณาถึงความท้าทายในภาพรวม พบประเด็นช่องว่างในการดำเนินการที่เป็นไปในทางเดียวกันกับผลการประเมินสมรรถนะการดำเนินงานตามกรอบเป้าหมายโลก 12 ด้าน โดยพบประเด็นการขาดระบบกลไกเพื่อการขับเคลื่อนแผนในเชิงบูรณาการ การพบความไม่ชัดเจนในการกำหนดความรับผิดชอบ (accountability) ซึ่งส่งผลต่อความไม่เข้มแข็งของการบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงาน กล่าวคือ แต่ละหน่วยงานมีแนวโน้มดำเนิน

การตามพันธกิจหลักของหน่วยงานได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตามจะพบข้อติดขัดในกิจกรรมที่ต้องอาศัยการบูรณาการข้ามหน่วยงาน โดยเฉพาะการสร้างการมีส่วนร่วมกับผู้ประกอบการเอกชนที่มีมาตรฐานการประกอบการเพื่อผลิตรายการพาหนะที่ปลอดภัย โดยเฉพาะรถจักรยานยนต์จึงเป็นเรื่องที่ท้าทายสำหรับเมืองไทย นอกจากนี้การขาดองค์ความรู้ด้านความปลอดภัยในหลายมิติ โดยเฉพาะในการดำเนินงานด้านเสาหลักการสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนและการสื่อสารสาธารณะ รวมถึงการขาดฐานข้อมูลอุบัติเหตุที่เป็นประเด็นพื้นที่ของชุมชนเพื่อใช้ในการดำเนินงานของภาคีเครือข่ายการทำงานทั้งภาคเอกชน สื่อมวลชน และการขาดระบบติดตามผลการดำเนินงานตามมาตรการอย่างต่อเนื่อง ซึ่งส่งผลต่อการขาดองค์ความรู้ในการกำกับติดตามแผนการดำเนินงานที่เหมาะสมกับพื้นที่ประเด็นที่ยังเป็นที่ท้าทายอย่างมาก ได้แก่ ความท้าทายในการจัดทำรูปแบบการเดินทางที่หลากหลายและยั่งยืน โดยเฉพาะสำหรับกลุ่มผู้เดินทางที่เปราะบาง ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของวิถีดั้งระบบที่ปลอดภัย

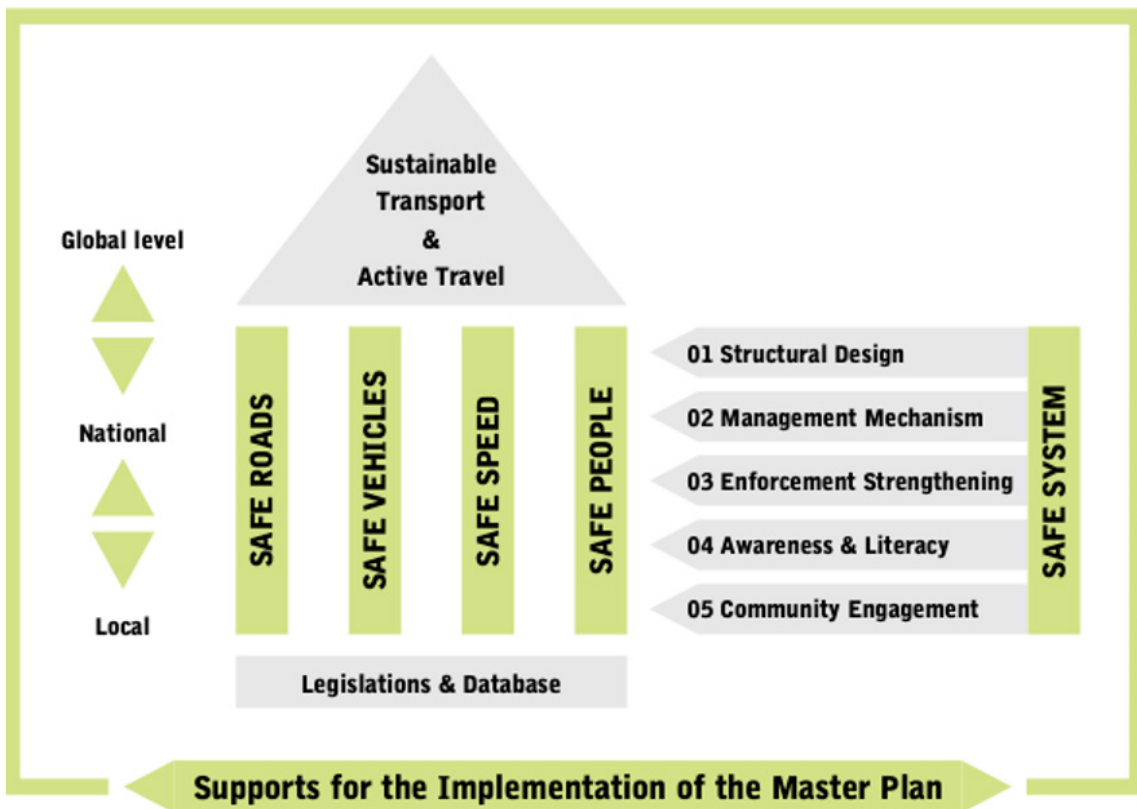
ประเทศไทยในทศวรรษที่ 2 แห่งความปลอดภัยทางถนน

ผลการประเมินประสิทธิภาพการดำเนินงานของภาคีเครือข่ายความปลอดภัยทางถนนในช่วงทศวรรษความปลอดภัยทางถนนในระยะแรกสะท้อนถึงความมุ่งมั่นในการแก้ปัญหา รวมถึงความสำเร็จในการสร้างรากฐานสำคัญเพื่อสนับสนุนการบรรลุเป้าหมาย ข้อเสนอแนะเพื่อการบรรลุเป้าหมาย Vision Zero [16, 17] เสนอแนวทาง 3 ขั้นตอน ได้แก่ 1) การทุ่มความพยายามกับมาตรการที่ใช้ได้ผล (Doubling Down on What Works) 2) การเร่งรัดพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อใช้จัดการปัจจัยเสี่ยง เช่น การใช้เทคโนโลยีในการลดความเสี่ยงเช่น alcohol interlock (เครื่องมือช่วยป้องกันไม่ให้ผู้ขับรถสตาร์ทเครื่องยนต์ได้ หากผู้ขับมีปริมาณแอลกอฮอล์ในร่างกายในระดับที่สูงเกินกว่ากฎหมายกำหนด) เพื่อลดความเสี่ยงดื่มแล้วขับ การใช้เทคโนโลยีขับเคลื่อนอัตโนมัติ ซึ่งจะช่วยลดความเสี่ยงการเกิดอุบัติเหตุที่เกิดจากความบกพร่องของผู้ขับ และ 3) การให้ความสำคัญกับการสร้างวัฒนธรรมความปลอดภัยควบคู่กับการจัดทำ

แผนปฏิบัติการภายใต้หลักการวิถีแห่งระบบที่ปลอดภัย ข้อมูลศักยภาพการดำเนินงานด้านความปลอดภัยทางถนนของประเทศไทยชี้ให้เห็นองค์ประกอบที่ทำได้ดีในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา การวางรากฐานเทคโนโลยีในการดำเนินงานในหลายรูปแบบ และการใช้ระบบกลไกเพื่อดำเนินงานตามวิถีแห่งระบบที่ปลอดภัยที่มีประสิทธิภาพในการลดจำนวนผู้เสียชีวิตในประเทศพัฒนาแล้ว สะท้อนให้เห็นว่าประเทศไทยมาถูกทางในการวางยุทธศาสตร์เพื่อลดผู้เสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนนตามเป้าหมายโลกด้านความปลอดภัยทางถนน

อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดในการดำเนินงานในระยะที่ผ่านมา สะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นในการสร้างความเปลี่ยนแปลงอย่างเร่งด่วนเพื่อบรรลุเป้าหมายในทศวรรษที่ 2 ซึ่งต้องลดอัตราการเสียชีวิตให้เหลือ 12 รายต่อแสนประชากร ภายในปี 2570 ตามเป้าหมายที่กำหนดในแผนแม่บทความปลอดภัยทางถนนฉบับที่ 5 พ.ศ. 2565-2570 ผลการประเมินการดำเนินงานในระยะที่ผ่านมาแสดงให้เห็นถึง

ความจำเป็น ในการเร่งรัดการบังคับใช้กฎหมาย การเพิ่มศักยภาพในการกำกับติดตามผลการดำเนินงานตามมาตรการ และการพัฒนาแนวทางการบริหารจัดการและประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งหมายถึงการถ่ายทอดยุทธศาสตร์จากแผนแม่บทความปลอดภัยทางถนนเข้าสู่แผนปฏิบัติการของหน่วยปฏิบัติ โดยมีการกำหนดหน้าที่รับผิดชอบ กำหนดกรอบระยะเวลาในการดำเนินงานตามแผน พร้อมระบุแหล่งทรัพยากรของแต่ละหน่วยงานให้ชัดเจน และมีการจัดทำเป้าหมายตัวชี้วัดเพื่อกำกับติดตามการดำเนินงานเพื่อสร้างหลักฐานเชิงประจักษ์ที่สะท้อนการดำเนินงานแก้ไขความเสี่ยงต่อผู้ใช้งานในทุกระดับ โดยเฉพาะกลุ่มเปราะบาง เพื่อให้มั่นใจว่าจะไม่มีการทิ้งใครไว้ข้างหลัง ซึ่งสอดคล้องกับกรอบแนวทางการดำเนินงานที่ระบุไว้ข้างต้นเป็นรากฐานของการออกแบบแผนแม่บทความปลอดภัยทางถนนฉบับที่ 5 พ.ศ. 2565-2570 และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยเน้นการจัดการคน/รถ/ถนนและสิ่งแวดล้อมตามหลักการวิถีแห่งระบบที่ปลอดภัย ตามภาพที่ 6



ภาพที่ 6 กรอบข้อเสนอเชิงนโยบายต่อการจัดทำแผนแม่บทความปลอดภัยทางถนน พ.ศ. 2565-2570

ภาพที่ 6 แสดงให้เห็นถึง 2 รากฐานและโครงสร้างการทำงานที่สำคัญด้านกรอบกฎหมายและระบบฐานข้อมูลที่สนับสนุนการดำเนินงานของเสาหลักความปลอดภัยทางถนน ร่วมกับการวางกลยุทธ์ 5 กลยุทธ์ในระดับปฏิบัติการ (strategic action points) ตามกรอบแนวทางวิถีแห่งระบบที่ปลอดภัย (safe system) เพื่อสร้างระบบนิเวศที่เอื้อต่อการดำเนินงานผ่านเสาหลักความปลอดภัยทางถนนให้สามารถบรรลุเป้าหมายระบบการขนส่งที่ยั่งยืน (sustainable transport) ซึ่งหมายถึงระบบขนส่งที่เอื้อต่อการเดินทางด้วยระบบขนส่งสาธารณะ และสนับสนุนการเดินทางด้วยการเดินเท้าหรือปั่นจักรยาน (active travel) นอกจากนี้ต้องจัดทำแผนแม่บทการดำเนินงานในระดับประเทศที่สอดคล้องกับเป้าหมายและนโยบายการดำเนินงานในระดับโลก และแผนระดับประเทศต้องมีการถ่ายทอดไปสู่การดำเนินงานในระดับท้องถิ่น [18]

5 ข้อเสนอต่อรัฐบาลชุดใหม่ เพื่อลดปัญหาอุบัติเหตุทางถนน

วาระสำคัญที่รัฐบาลในยุคถัดไปต้องให้ความสำคัญ ได้แก่ การจัดให้มีระบบกลไกในการจัดการด้านความปลอดภัยทางถนนที่ส่งเสริมการบูรณาการระหว่างหน่วยงานตามกรอบวิถีแห่งระบบที่ปลอดภัย ซึ่งต้องเริ่มจากการมีเจตจำนงทางการเมืองที่มุ่งมั่น ซึ่งจะนำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรทั้งด้านงบประมาณและกำลังคนเพื่อรักษาชีวิตประชากรไทยกว่า 20,000 รายต่อปี ซึ่งเมื่อพิจารณาจากความสูญเสียทางเศรษฐกิจที่เกิดจากอุบัติเหตุทางถนนที่เป็นปัญหาเรื้อรังมายาวนาน การลงทุนเพื่อลดปัญหาอุบัติเหตุจราจรอย่างเป็นระบบจึงจัดเป็นการลงทุนที่คุ้มค่า

ข้อเสนอแนะมาตรการเพื่อลดการเสียชีวิตและบาดเจ็บสาหัสจากอุบัติเหตุทางถนน ที่อ้างอิงพิจารณาจากหลักฐานเชิงประจักษ์ทั้งจากฐานข้อมูลกลุ่มเสี่ยงในการเสียชีวิตจากอุบัติเหตุ ซึ่งเป็นผลจากการศึกษาประสิทธิภาพในประเทศโดยตรงจากผลการประเมินแผนแม่บทความปลอดภัยทางถนน และหลักฐานจากการศึกษาในต่างประเทศ [19] ดังนี้

1. เน้นการเร่งรัดการใช้มาตรการตามเสาหลักความปลอดภัยทางถนน และเพิ่มศักยภาพในการใช้เทคโนโลยีเพื่อจัดการปัจจัยเสี่ยงหลัก ได้แก่

1.1. มาตรการที่เกี่ยวข้องกับผู้ใช้ถนนปลอดภัย ใช้มาตรการที่เน้นลดพฤติกรรมเสี่ยงหลักที่นำไปสู่การเสียชีวิตและบาดเจ็บสาหัสจากการสัญจรทางถนน ได้แก่ หมวกนิรภัย-เข็มขัดนิรภัย-เมา-เร็ว โดยเฉพาะในกลุ่มผู้ใช้จักรยานยนต์และเยาวชน เนื่องจากปัญหาอุบัติเหตุทางถนนเกิดกับผู้ใช้รถจักรยานยนต์ถึงร้อยละ 80 จึงควรเร่งรัดมาตรการนโยบายหมวกนิรภัย 100 เปอร์เซ็นต์ ทั่วประเทศ

จัดสรรงบประมาณและออกแบบมาตรการรองรับปัญหาดื่มแล้วขับ ตลอดจนศึกษาผลกระทบอย่างรอบด้านสำหรับนโยบายที่มีแนวโน้มก่อให้เกิดการเพิ่มอุปสงค์และอุปทานของการดื่มแล้วขับ เพื่อป้องกันการดื่มแล้วขับโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มเยาวชน (นักดื่มหน้าใหม่) ซึ่งเป็นกลุ่มเสี่ยงหลักของการเสียชีวิตและบาดเจ็บจากอุบัติเหตุทางถนน

ปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบการฝึกอบรมการขับรถเพื่อสร้างทักษะการขับขี่อย่างปลอดภัย การเข้าใจกฎหมายจราจรและแนวคิดการใช้ถนนร่วมกับกลุ่มเปราะบาง รวมทั้งปรับปรุงกระบวนการสอบใบขับขี่ให้มีการประเมินการรับรู้อันตรายจากการขับขี่ (hazard perception) เป็นหนึ่งในขั้นตอนการสอบด้วย

เพิ่มประสิทธิภาพของรูปแบบการเรียนรู้ด้านความปลอดภัยทางถนน โดยสนับสนุนให้มีการสื่อสารเพื่อพัฒนา (Communication for development) และนวัตกรรมการใช้ข้อมูลเชิงลึกด้านพฤติกรรม (Behavioral insights) ควบคู่กับการใช้มาตรการลงโทษทางกฎหมาย ตลอดจนริเริ่มใช้แนวทางการปรับพฤติกรรมผู้ใช้ถนนด้วย Nudge theory ในการดำเนินงานด้านความปลอดภัยทางถนน เพื่อกระตุ้นพฤติกรรมป้องกันและการปฏิบัติตามกฎจราจร

ออกแบบแคมเปญรณรงค์แก้ไขปัจจัยเสี่ยงให้เข้ากับกลุ่มเป้าหมาย รวมถึงการผลักดันให้มีการบรรจุเนื้อหาด้านความปลอดภัยทางถนนเข้าสู่หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานของนักเรียน โดยต้องทำความเข้าใจกับการฝึกปฏิบัติและการสร้างทัศนคติที่ดีต่อการปฏิบัติตามหลักการความปลอดภัยทางถนน

1.2. มาตรการยานพาหนะปลอดภัย ความคุ้มครองคุณภาพและความปลอดภัยของยานพาหนะตามมาตรฐานสากล มาตรฐานหมวกนิรภัย เน้นประเด็นจักรยานยนต์ปลอดภัยโดยการติดตั้งเบรค ABS ในรถจักรยานยนต์ และเพิ่มการให้ความรู้แก่ผู้ขับขี่ โดยเฉพาะผู้ขับขี่หน้าใหม่ในการใช้จักรยานยนต์อย่างปลอดภัย

1.3. มาตรการด้านถนนปลอดภัย เน้นการพัฒนาคุณภาพถนนและจัดการปัจจัยเสี่ยงตามเกณฑ์มาตรฐานสากล และเพิ่มความปลอดภัยของเทคโนโลยีกล้องตรวจจับความเร็วในพื้นที่เสี่ยง การใช้เครื่องมือชะลอความเร็ว และเครื่องหมายกำหนดอัตราเร็วที่ชัดเจน และเพิ่มการเดินทางอย่างยั่งยืนด้วยการจัดสรรงบประมาณเพื่อปรับปรุงความปลอดภัยทางถนน โดยเฉพาะในถนนระดับท้องถิ่น

1.4. มาตรการด้านโครงสร้างการทำงานปลอดภัย โดยพัฒนาระบบกำกับดูแล และบริหารจัดการงานด้านความปลอดภัยทางถนนที่เบ็ดเสร็จ ซึ่งรวมถึงการสร้างองค์กรด้านความปลอดภัยทางถนนที่เน้นระบบสั่งการเดียว (Single command system) ที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จในการบริหารจัดการและประสานงานด้านความปลอดภัยทางถนนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั่วประเทศ การขาดการให้ความสำคัญของตัวชี้วัดด้านความปลอดภัยทางถนนจากแผนแม่บทฯ ที่ถ่ายทอดเข้าสู่หน่วยปฏิบัติที่มีภาระงานหลายด้าน เช่น ผู้บังคับใช้กฎหมาย ส่งผลให้หน่วยงานไม่ได้จัดลำดับความสำคัญตัวชี้วัดดังกล่าวเท่าที่ควร ส่งผลต่อการขาดแนวทางปฏิบัติในการตรวจจับ รวมถึงการขาดการนำเทคโนโลยีเข้ามาช่วยในการประมวลผลการบังคับใช้กฎหมาย เป็นต้น

2. เสริมแรงเพิ่มศักยภาพของท้องถิ่น ซึ่งทำได้โดยการพัฒนากลไกศูนย์อำนวยการความปลอดภัยทางถนนทุกระดับ ซึ่งเป็นระบบที่มีความเข้มแข็งอยู่แล้วในระดับหนึ่ง ทั้งด้านการให้บริการการแพทย์ฉุกเฉินและการจัดการปัจจัยเสี่ยง โดยเน้นการพัฒนาศักยภาพภาคีเครือข่ายในระดับท้องถิ่นซึ่งมีความใกล้ชิดกับพื้นที่เกิดอุบัติเหตุมากที่สุดให้มีความสามารถจัดการปัจจัยเสี่ยงในพื้นที่ และจัดลำดับความสำคัญของประเด็นปัจจัยเสี่ยงทางถนนในระดับพื้นที่ได้

3. เพิ่มศักยภาพการกำกับติดตามการดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าหมายและตัวชี้วัด ซึ่งรวมทั้งการพัฒนาเทคโนโลยีในการจัดเก็บข้อมูลปัจจัยเสี่ยง การพัฒนาคุณภาพข้อมูล ถ่ายทอดองค์ความรู้และประสบการณ์ในการก้าวผ่านข้อจำกัดในการบูรณาการข้อมูลระหว่างหน่วยงานจากโครงการบูรณาการข้อมูลการตาย 3 ฐานเพื่อขยายผลในการจัดทำฐานข้อมูลปัจจัยเสี่ยงหลัก หรือการพัฒนาฐานข้อมูลเพื่อติดตามผู้กระทำผิดซ้ำ

4. พัฒนาโครงสร้างการเดินทางที่สนับสนุนการเดินทางด้วยระบบขนส่งสาธารณะ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการนำคนออกจากถนนและช่วยลดโอกาสเสี่ยงในการเกิดอุบัติเหตุ ประเด็นด้านโครงสร้างถนนในระยะยาวยังรวมถึงการพัฒนาโครงสร้างถนนหรือผังเมืองเพื่อเพื่อบรรลุเป้าหมายระบบการขนส่งที่ยั่งยืน (Sustainable Transport) ซึ่งหมายถึงระบบขนส่งที่เอื้อต่อการเดินทางด้วยระบบขนส่งสาธารณะ และสนับสนุนการเดินทางด้วยการเดินเท้าหรือปั่นจักรยาน (Active travel)

5. พัฒนาองค์ความรู้และเพิ่มการลงทุนเพื่อสนับสนุนการเดินทางของกลุ่มเปราะบาง ทั้งกลุ่มเยาวชน กลุ่มผู้สูงอายุ ผู้พิการ คนเดินเท้า และผู้ใช้จักรยาน ตลอดจนเพิ่มบทบาทของหน่วยงานที่ดูแลด้านสิทธิของผู้บริโภคในการการออกแบนโยบายความปลอดภัยทางถนน

ประเด็นดังกล่าวเกี่ยวข้องกับ

#SDG3 สุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดี
– (3.6) ลดจำนวนการตายและบาดเจ็บจากอุบัติเหตุจากการจราจรทางถนนทั่วโลกลงครึ่งหนึ่ง ภายในปี2563

#SDG11 เมืองและชุมชนที่ยั่งยืน
– (11.2) ภายในปี 2573 จัดให้ทุกคนเข้าถึงระบบคมนาคมขนส่งที่ยั่งยืน เข้าถึงได้ปลอดภัย ในราคาที่สามารถจ่ายได้ พัฒนาความปลอดภัยทางถนน โดยการขยายการขนส่งสาธารณะ โดยคำนึงถึงกลุ่มคนที่อยู่ในสถานการณ์ที่เปราะบาง ผู้หญิง เด็ก ผู้มีความบกพร่องทางร่างกาย และผู้สูงอายุเป็นพิเศษ

#SDG17 ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน
– (17.14) ยกระดับความสอดคล้องเชิงนโยบายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน
– (17.15) เคารพพื้นที่ทางนโยบายและความเป็นผู้นำของแต่ละประเทศที่จะสร้างและดำเนินงานตามนโยบายเพื่อการขจัดความยากจนและการพัฒนาที่ยั่งยืน

เอกสารอ้างอิง

- [1] บริษัท กลางคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ จำกัด และศูนย์ข้อมูลอุบัติเหตุ เพื่อเสริมสร้างวัฒนธรรมความปลอดภัยทางถนน. <https://www.thairsc.com/>. สืบค้นเมื่อ 31 กรกฎาคม 2566
- [2] สำนักงานพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารสุขภาพ. สถิติสุขภาพคนไทย. <https://www.hiso.or.th/thaihealthstat/> สืบค้นเมื่อ 25 กรกฎาคม 2566
- [3] เขียวสุข สนธิ และอภิวัฒน์ รัตนวราหะ. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ คนเมือง 4.0: อนาคตชีวิตเมืองในประเทศไทย โครงการย่อยที่ 4-การเดินทางในเมือง. https://www.khonthai4-0.net/system/resource/file/kpfgo_content_attach_file_110_1.pdf?date=2021-04-13%2014:38:11.1. สืบค้นเมื่อ 25 กรกฎาคม 2566
- [4] กลุ่มนโยบายและยุทธศาสตร์ กรมกิจการผู้สูงอายุ. <https://www.dop.go.th/th/know/1/1962> . สืบค้นเมื่อ 2 สิงหาคม 2566
- [5] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2562). การคาดประมาณประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2553-2583 (ฉบับปรับปรุง). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- [6] Pulido, D., & Raffo, V. I. (2022). Saving Lives Through Private Investment in Road Safety: Knowledge Report-2022.
- [7] Fumagalli, E., Bose, D., Marquez, P., Rocco, L., Mirelman, A., Suhrcke, M., & Irvin, A. (2017). The high toll of traffic injuries: unacceptable and preventable.
- [8] Pulido, D., & Raffo, V. I. (2022). Saving Lives Through Private Investment in Road Safety: Knowledge Report-2022.
- [9] สถาบันเพื่อการพัฒนประเทศไทย. อุบัติเหตุทางถนน...ความเสียหายร้ายแรงต่อเศรษฐกิจไทย, https://tdri.or.th/2017/08/econ_traffic_accidents/
- [10] Fumagalli, E., Bose, D., Marquez, P., Rocco, L., Mirelman, A., Suhrcke, M., & Irvin, A. (2017). The high toll of traffic injuries: unacceptable and preventable.
- [11] องค์การอนามัยโลก. สถานะประเทศไทยในรอบ 12 เป้าหมายโลกด้านความปลอดภัยทางถนน การทบทวนสถานะประเทศไทยโดยใช้กรอบเป้าหมายโลกโดยความสมัครใจด้านปัจจัยเสี่ยงที่มีผลต่อความปลอดภัยทางถนนและการบริหารจัดการ, [https://cdn.who.int/media/docs/default-source/thailand/roadsafety/who-review-of-thailands-status-rsrf-sdm\(th\)_d5642a2e-b7c8-42f8-be59-e6ac18be0e0a.pdf?sfvrsn=97e7f95e_6](https://cdn.who.int/media/docs/default-source/thailand/roadsafety/who-review-of-thailands-status-rsrf-sdm(th)_d5642a2e-b7c8-42f8-be59-e6ac18be0e0a.pdf?sfvrsn=97e7f95e_6)
- [12, 13] Welle, B., Sharpin, A. B., Adriazola-Steil, C., Bhatt, A., Alveano, S., Obelheiro, M., ... & Bose, D. (2018). Sustainable and safe: A vision and guidance for zero road deaths.
- [14] องค์การอนามัยโลกประจำประเทศไทย. สถานะประเทศไทยในรอบ 12 เป้าหมายโลกด้านความปลอดภัยทางถนน การทบทวนสถานะประเทศไทยโดยใช้กรอบเป้าหมายโลกโดยความสมัครใจด้านปัจจัยเสี่ยงที่มีผลต่อความปลอดภัยทางถนนและการบริหารจัดการ. [https://cdn.who.int/media/docs/default-source/thailand/roadsafety/who-review-of-thailands-status-rsrf-sdm\(th\)_d5642a2e-b7c8-42f8-be59-e6ac18be0e0a.pdf?sfvrsn=97e7f95e_6](https://cdn.who.int/media/docs/default-source/thailand/roadsafety/who-review-of-thailands-status-rsrf-sdm(th)_d5642a2e-b7c8-42f8-be59-e6ac18be0e0a.pdf?sfvrsn=97e7f95e_6). สืบค้นเมื่อ 25 กรกฎาคม 2566
- [15] ระบบบูรณาการข้อมูลการตายจากอุบัติเหตุทางถนน. <https://dip.ddc.moph.go.th/rtdi/public/>
- [16] The Road to Zero A Vision for Achieving Zero Roadway Deaths by 2050, <https://www.rand.org/pubs/periodicals/health-quarterly/issues/v8/n2/11.html>
- [17] Tingvall, C. et al. (2022). Saving Lives Beyond 2020: The Next Steps. In: Edvardsson Björnberg, K., Belin, MÅ., Hansson, S.O., Tingvall, C. (eds) The Vision Zero Handbook. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-23176-7_48-1
- [18] การทบทวนการดำเนินงานตามแผนแม่บทความปลอดภัยทางถนน พ.ศ. 2561-2564 ตามหลักวิธีแห่งระบบที่ปลอดภัย (Safe System Approach). https://cdn.who.int/media/docs/default-source/thailand/roadsafety/hm_report.pdf?sfvrsn=cca20a4d_3
- [19] Turner, B., Job, S. and Mitra, S. (2021). Guide for Road Safety Interventions: Evidence of What Works and What Does Not Work. Washington, DC., USA: World Bank.

1 3 8 10



หากค่าครองชีพนั้นสอดคล้องกับรายได้ จะช่วยจัดความยากจนได้หรือไม่?

กุศล เลี้ยวสกุล*
วิระวัฒน์ ภัทรศักดิ์กำจร**
อาจารย์คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

“ค่าครองชีพที่สวนทางกับรายได้” เป็นกระแสวิพากษ์วิจารณ์ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องทั้งในสังคมและโลกออนไลน์นับตั้งแต่ปี 2555 จนถึงปี 2565 ผ่านมาเป็นเวลา 10 ปี ค่าแรงขั้นต่ำของไทย เฉลี่ยอยู่ที่วันละ 328-354 บาท ซึ่งปรับขึ้นมาน้อยมากเมื่อเทียบกับภาวะเงินเฟ้อ ส่งผลให้รายได้ที่แท้จริงของคนไทยลดลง หากเทียบกับ ใต้หวันที่มีค่าครองชีพใกล้เคียงกับประเทศไทย แต่ค่าแรงขั้นต่ำกลับอยู่ที่ 955 บาทต่อวัน เมื่อเทียบรายได้อัตโนมัติมาตรฐานคุณภาพชีวิต ซึ่งค่าจ้างขั้นต่ำควรอยู่ที่ 1,000 บาทต่อวัน เพื่อให้คนทำงานสามารถเลี้ยงดูครอบครัว หรือหาความสุขให้ชีวิตได้บ้าง (living wage)

SDG Insights ฉบับนี้ จึงอยากชวนถกถามถึงว่า “หากมีการกำหนดให้ค่าครองชีพนั้นสอดคล้องกับรายได้ จะช่วยให้เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยเฉพาะ SDG 1 จัดความยากจนได้จริงหรือไม่”

01 บทนำ

ธนาคารโลก (World Bank) นิยาม ‘ความยากจน’ ว่าเป็นภาวะที่ “ไร้ซึ่งความกินดีอยู่ดี” (deprivation in well-being) ในระบบเศรษฐกิจแบบตลาดที่สินค้าบริการซื้อขายแลกเปลี่ยนมูลค่าผ่านเงินตรา ความไม่สัมพันธ์กันระหว่างค่าครองชีพกับรายได้นั้นย่อมเกี่ยวข้องกับความยากจนในบางระดับ เมื่อค่าครองชีพสูงเกินกว่ารายได้ การแสวงหาสินค้าบริการเพื่อเติมเต็มความต้องการของมนุษย์ย่อมเป็นไปอย่างจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อความจำกัดนั้นมากเสียจนไม่สามารถเข้าถึงสินค้าบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นในชีวิตประจำวัน ก็ย่อมทำให้ความกินดีอยู่ดีลดลงไปตามลำดับ

ในปัจจุบันการชี้วัดว่าใครเป็นคนจนหรือไม่นั้นนิยมใช้เครื่องมือที่เรียกว่า “เส้นความยากจน” (poverty line) ซึ่งคำนวณมาจากระดับมาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำที่สุดที่คน ๆ หนึ่งมีชีวิตอยู่ได้โดยคำนึงถึงค่าใช้จ่ายด้านอาหารและไม่ใช่อาหาร (เช่น ที่อยู่อาศัย) ประเทศไทยใช้เส้นความยากจนในการเจเนอรัลจำนวนคนจนเช่นกัน โดยมีสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สภาพพัฒนาฯ) เป็นหน่วยงานที่นำข้อมูลสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือน (Socio-Economic Survey: SES) มาคำนวณเส้นความยากจนจากการประกอบข้อมูลของกระทรวงพาณิชย์ และหากครัวเรือนใดมีค่าใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคเฉลี่ยต่อคนต่อเดือนไม่เกินเส้นความยากจน (2,803 บาทต่อคนต่อเดือนเป็นหรือประมาณวันละ 94 บาท คือระดับเส้นความยากจนเฉลี่ยทั้งประเทศในปี พ.ศ. 2564) ก็จะถูกนับว่าเป็นคนจน

การชี้วัดภาวะหนึ่ง ๆ นั้นเป็นเรื่องยาก และเส้นความยากจนไม่ใช่ตัวชี้วัดภาวะยากจนได้โดยสมบูรณ์ กระนั้นเอง ตัวชี้วัดดังกล่าวก็ถูกใช้กันทั่วโลกเพื่อวางมาตรฐานในการชี้วัดและเปรียบเทียบระหว่างประเทศ หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการชี้วัดทั้งระดับประเทศและระดับโลกต่างทราบดีถึงข้อจำกัดดังกล่าว จึงได้มีการจัดทำตัวชี้วัดอื่น ๆ ประกอบ เช่น ความยากจนขั้นสุด (extreme poverty) ของธนาคารโลก หรือคน “เกือบจน” (near-poor) ที่มีค่าใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคไม่เกินร้อยละ 20 ของเส้นความยากจน ด้วยความเชื่อว่าคนเหล่านี้มีความเปราะบางและมีความเสี่ยงที่จะกลับมาเป็นคนจนได้อีก ตัวชี้วัดเหล่านี้ย่อมเติมให้ภาพความยากจนในประเทศหนึ่ง ๆ สมบูรณ์ขึ้นเมื่อพิจารณาประกอบกัน ผู้อ่านคงพอเห็นภาพได้เป็นอย่างดีว่าแม้คน ๆ หนึ่งจะใช้จ่ายจนหลุดพ้นจากความยากจนได้แล้วในปี ๆ หนึ่ง ไม่ได้หมายความว่าในปีถัดไปเขาจะไม่กลับมาเป็นคนจนอีกครั้ง และปัญหาไม่ได้หมดไปเสียทีเดียว

ไม่ว่าจะเป็นคนยากจนหรือไม่ เสียขี้เรียกร่องที่มักได้ยินกันเสมอคือการเรียกร่องให้รัฐบาลควบคุมค่าครองชีพและจัดสรรสวัสดิการให้เหมาะสม บทความนี้มีวัตถุประสงค์ในขบวนมองภาพกว้างกว่านั้นและเพราะเหตุใดเมื่อค่าครองชีพสอดคล้องกับรายได้แล้วก็อาจไม่เพียงพอต่อการจัดความยากจนได้เสมอไป บทความจะกล่าวถึงประสบการณ์การแก้ไขปัญหาความยากจนของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันรวมถึงอภิปรายถึงประสิทธิผลของนโยบายในแต่ละช่วงเวลา แนวทางแรกของการแก้ไขปัญหาความยากจน คือการพัฒนาเศรษฐกิจโดยที่มุ่งเน้นการเจริญเติบโตในภาพรวมและปรับโครงสร้างการผลิตเพื่อสร้างประสิทธิภาพให้กับแรงงาน และแนวทางที่สองคือนโยบายสวัสดิการของรัฐเพื่อสร้างตาข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Net) และมุ่งเน้นการช่วยเหลือเฉพาะกลุ่ม

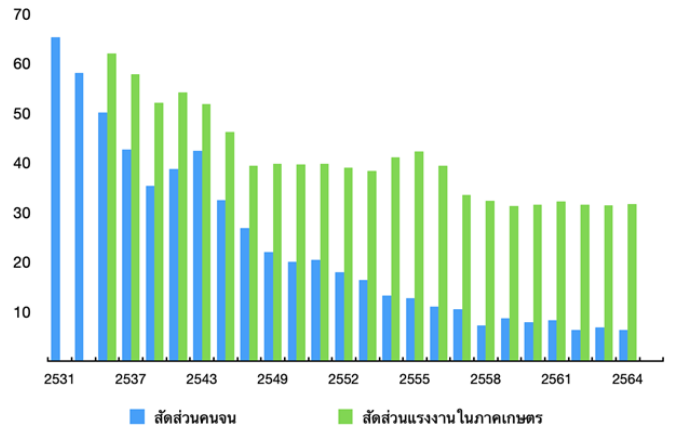
02 การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจกับการลดความยากจน

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงการพัฒนาในมุมมองกว้างและชวนคิดว่าเหตุใดรายได้ประชาชาติที่เพิ่มขึ้นในระยะหลังจึงไม่อาจช่วยลดจำนวนคนยากจนได้ คนจนยังมีสัดส่วนเท่าเดิมทั้ง ๆ ที่เศรษฐกิจของประเทศเจริญขึ้น ผู้เขียนจะฉายภาพให้เห็นประสบการณ์ของประเทศไทยในการลดความยากจนโดยจะกล่าวถึงการเปลี่ยนผ่านโครงสร้างการผลิตไปสู่การเป็นอุตสาหกรรม การหยุดชะงักของการเปลี่ยนผ่านนั้น และนัยต่อการแก้ไขปัญหาความยากจน

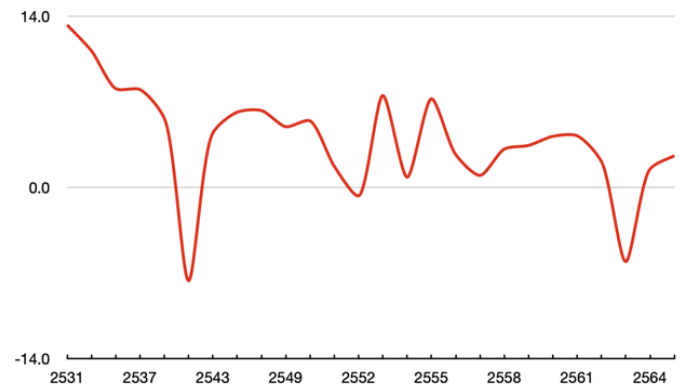
ความสำเร็จในการลดความยากจนของไทยในอดีตมีความสัมพันธ์อย่างแน่นหนากับอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ[1] หลักการคือการเจริญเติบโตเพิ่มรายได้ให้แรงงานทำให้แรงงานหลุดพ้นความยากจน จึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่ในอดีตความยากจนจะลดลงมากในช่วงที่ผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (Gross Domestic Product :GDP) เติบโตสูงและจะกลับเพิ่มขึ้นเมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ความสัมพันธ์ดังกล่าวเห็นได้ชัดเจนในรูปที่ 1 ในปี 2531 นั้นความยากจนยังเป็นสิ่งที่พบเห็นได้ทั่วไป ประชากรกว่าสองในสามของประเทศยังมีอัตราการครองชีพต่ำกว่าเส้นความยากจน แต่ภายในระยะเวลาเพียง 8 ปีหลังจากนั้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วได้ทำให้คนกลุ่มนี้ลดลงกว่าร้อยละสามสิบ นั่นคือคนจำนวนกว่า 15 ล้านคนหลุดพ้นจากความยากจน ต่อมาในปี 2540 อย่างที่เราทราบกันดีว่าวิกฤตต้มยำกุ้งได้สร้างความเสียหายให้กับเศรษฐกิจไทยเป็นอย่างมาก ผลกระทบที่สำคัญอย่างหนึ่งของวิกฤตการณ์ในครั้งนั้นคือการเพิ่มขึ้นของจำนวนคนจน สัดส่วนคนจนได้ย้อนกลับไปสู่ระดับ 42.33% ในปี 2543 เมื่อเศรษฐกิจไทยเข้าสู่ระยะการฟื้นตัวปัญหาความยากจนจึงได้เริ่มเบาบางลงในช่วงระยะฟื้นตัวหลังวิกฤตในปี 2544 – 2550 จำนวนคนจนได้ลดลงอย่างต่อเนื่องเหลือร้อยละ 20 กระบวนการได้หยุดชะงักลงอีกครั้งเมื่อเกิดวิกฤตสินเชื่อค้ายคุณภาพในสหรัฐอเมริกา (วิกฤตแฮมเบอร์เกอร์) อย่างไม่รู้ตัวในประเทศไทยไม่ได้รับผลกระทบในทางลบมากนัก GDP ลดลงเพียงเล็กน้อย ในปี 2552 และไม่ได้ทำให้จำนวนคนจนเพิ่มขึ้นดังเช่นวิกฤตในครั้งก่อนหน้า หลังจากนั้นประเทศไทยก็กลับเข้าวงจรการลดความยากจนอีกครั้งหนึ่ง เศรษฐกิจไทยได้ฟื้นตัวโดยได้อานิสงส์จากเศรษฐกิจโลกที่ขยายตัวได้ดีในช่วงเวลานั้นเองธนาคารโลกได้จัดให้ไทยอยู่ในกลุ่มประเทศรายได้ปานกลางระดับสูง (Upper middle-income countries)

รูปที่ 1 สัดส่วนคนจน แรงงานในภาคเกษตร และอัตราการเจริญเติบโตของ GDP

ก.) สัดส่วนคนจนและแรงงานในภาคเกษตร



ข.) อัตราการเจริญเติบโตของ GDP



ที่มา: NESDC and World Bank

จงความสัมพันธ์ระหว่างความยากจนและการเติบโตทางเศรษฐกิจนี้มีใช้ปรากฏการณ์พิเศษแต่อย่างใด อันที่จริงเป็นแนวทางการลดความยากจนที่ใช้กันอย่างแพร่หลายทั่วโลก ประเทศเพื่อนบ้านของเราเช่น จีน อินเดีย และประเทศในอาเซียนต่างก็เดินตามแนวทางการพัฒนาแบบนี้[2][3][4] นี่เป็นสาเหตุหลักที่ผู้วางนโยบายรวมถึงบรรดานักเศรษฐศาสตร์ให้ความสำคัญกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก บ่อยครั้งเราจึงเห็นการใช้ตัวเลข GDP ในการชี้วัดผลงานของรัฐบาลในช่วงเวลาต่าง ๆ

ความสัมพันธ์ที่เป็นแบบส่งเสริมกันเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ตัวแปรทั้งสองเคลื่อนไหวไปด้วยกันอย่างแข็งแกร่ง กล่าวคือการลดความยากจนส่งผลดีต่อการเจริญเติบโตในภาพรวมด้วย นโยบายที่มุ่งเน้นเพื่อลดความยากจน เช่น การขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน การเพิ่มการเข้าถึงการรักษายาบาล ก่อผลดีต่อการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของทั้งสังคมทำให้รายได้ของคนทุกกลุ่มนั้นเพิ่มขึ้นตามไปด้วย

อย่างไรก็ตามในช่วงหลังมานี้ความเชื่อมโยงดังกล่าวดูเหมือนจะอ่อนแรงลงไป การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไม่ได้โน้มนำให้ความยากจนลดลงอย่างที่เคยทำได้ดีตลอดมา และเมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจจำนวนคนจนก็ไม่ได้เพิ่มขึ้นดังเช่นที่เคยเป็นมาในอดีต รูปที่ 1 ชี้ว่าตั้งแต่ปี 2558 เป็นต้นมาสัดส่วนคนจนนั้นค่อนข้างคงที่อยู่ที่

ระหว่าง 6.26% to 8.6%. ธนาคารโลกได้แสดงความเห็นต่อประเด็นนี้ว่าเป็นผลจากการเจริญเติบโตที่ช้าลง[5] อย่างไรก็ตามข้อมูลได้บ่งชี้ว่าอัตราการเจริญเติบโตในช่วงเวลาดังกล่าว ไม่ได้ต่ำกว่าอัตราในช่วงก่อนหน้ามากนัก (3.7% ระหว่าง 2553-2558 และ 3.5% ระหว่าง 2559-2562) เราอาจจะพอเข้าใจได้ว่ารัฐบาลได้พัฒนาการตอบสนองต่อวิกฤตและมาตรการช่วยเหลือในภาวะวิกฤตได้ดีกว่าในอดีตส่งผลให้สถานการณ์ความยากจนไม่ได้แย่ลงในช่วงวิกฤตโควิดทั้ง ๆ ที่ประเทศเผชิญกับเศรษฐกิจที่ถดถอยอย่างมาก แต่ในสถานการณ์ที่เศรษฐกิจเติบโตอย่างเป็นปกติเหตุใดเราจึงไม่เห็นความยากจนลดลงอีก?

การที่ GDP ไม่สามารถเป็นเครื่องมือแก้ปัญหาความยากจนได้อย่างมีประสิทธิภาพดังที่เคยเป็นมา อาจเกิดจากลักษณะของการเจริญเติบโตที่เปลี่ยนแปลงไป ในอดีตประเทศไทยได้ใช้แนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อดึงแรงงานส่วนเกินที่อยู่ในภาคเกษตรกรรม การเปิดรับเงินทุนและเทคโนโลยีจากต่างชาติเพื่อสร้างงานที่มีรายได้สูงได้ดึงดูดให้แรงงานหลั่งไหลอพยพจากชนบทเข้ามาทำงานในเมือง และเมื่อมีแรงงานในเมืองมากขึ้นก็เป็นการดึงดูดให้มีเกิดการลงทุนเพิ่มขึ้นอีก วงจรนี้ทำให้แรงงานจำนวนมากยกระดับฐานะจากคนจนชนบทเป็นชนชั้นกลางในเมืองพร้อม ๆ กับการเปลี่ยนผ่านโครงสร้างเศรษฐกิจไปสู่ภาคอุตสาหกรรม (Industrialization) กระบวนการอพยพของแรงงานเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องมาจนกระทั่งถึงจุดอิ่มตัวประมาณกลางทศวรรษที่ 2550 จำนวนแรงงานที่อยู่ในภาคเกษตรของไทยอยู่ที่ระดับหนึ่งในสาม และคงที่มาตลอดจนถึงปัจจุบัน นี่เป็นช่วงเดียวกันกับที่ตัวเลขความยากจนอยู่ในระดับคงตัว วิทยาลัย (2565) ได้ชี้ว่าจำนวนแรงงานในภาคเกษตรของไถยนั้นสูงกว่าประเทศที่มีระดับการพัฒนาที่ใกล้เคียงกัน นอกจากนี้ผลผลิตภาพในภาคเกษตรยังอยู่ในระดับต่ำอีกด้วย สะท้อนความสามารถในการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจเพื่อแก้ปัญหาความยากจน

เหตุใดแรงงานไทยจึงไม่ถูกโยกย้ายเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมจนสามารถยกระดับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของต่อไปจนบรรลุผลการเป็นประเทศกลุ่มรายได้สูง? วิทยาลัย (2565) เห็นว่าเป็นเพราะแรงดึงดูดนอกภาคเกษตรไม่เพียงพอ ถึงแม้ว่าการออกจากภาคเกษตรจะทำให้มีรายได้เพิ่มขึ้นแต่เมื่อคำนึงถึงปัจจัยแวดล้อมอื่น ๆ เช่น วิถีชีวิตความเสี่ยง นอกจากนี้นโยบายช่วยเหลือเกษตรกรก็มีส่วนทำให้การทำงานในไร่นาจามีความมั่นคงปลอดภัยมากกว่าออกไปเผชิญโชคในเมือง

ในอีกด้านหนึ่งปัญหาที่เกิดจากภาคอุตสาหกรรมเองที่ไม่อาจสร้างงานสร้างโอกาสให้กับแรงงานได้ สัดส่วนแรงงานในภาคอุตสาหกรรมของไทยนั้นได้ถึงจุดอิ่มตัวที่ 17% ในปี 2558 และมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง นี่เป็นช่วงเวลาเดียวกันกับที่ตัวเลขการเจริญเติบโตที่ลดลงและแรงงานในภาคเกษตรเริ่มคงตัว สัดส่วนดังกล่าวถือว่าเล็กเมื่อเทียบกับประเทศในเอเชียรุ่นราวคราวเดียวกันที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาอุตสาหกรรม เช่น เกาหลีใต้ ไต้หวัน ประเทศเหล่านี้สามารถสร้างงานในภาคอุตสาหกรรมได้ไม่ต่ำกว่าหนึ่งในสาม ปัญหาที่ประเทศกำลังพัฒนาจำนวนมากมีขนาดภาคอุตสาหกรรมที่เล็กกว่าประเทศร่ำรวยนั้นถือได้รับการพูดถึงมากในระยะหลังในประเด็นกับดักรายได้ปานกลาง (Middle-income trap)

ความต่อเนื่องของนโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมของภาครัฐก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งในช่วงสิบปีที่ผ่านมารัฐบาลมีนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจแบบ “รอบด้าน” กล่าวคือมีการสนับสนุนภาคการผลิตอื่น ๆ ด้วยอย่างเข้มข้น เช่น เกษตรกรรม ท่องเที่ยว ไม่ว่าจะเป็นนโยบายจ่านำข้าวในรัฐบาลยิ่งลักษณ์ การเปิดรับนักท่องเที่ยวชาวจีนในรัฐบาลประยุทธ์ นโยบายเหล่านี้มีส่วนช่วยให้แรงงานไม่ไหลไปยังภาคอุตสาหกรรม

จริงอยู่ที่รัฐบาลมีนโยบายพัฒนาอุตสาหกรรม เช่น ระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor: EEC) แต่ก็ดูเหมือนว่าไม่มีประสิทธิภาพที่จะสร้างงานเพิ่มในภาคอุตสาหกรรมได้ ช่วงที่ผ่านมาประเทศไทยเข้าสู่ช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อในการยกระดับภาคอุตสาหกรรมจากอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้นมาเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง อุตสาหกรรมเหล่านี้ต้องแข่งขันอย่างในระบายนานาชาติจึงต้องอาศัยการสนับสนุนจากภาครัฐอย่างเข้มข้น การที่รัฐใช้ทรัพยากรอย่างกระจายแทนที่จะเป็นแบบมุ่งเป้ามีส่วนอย่างมากที่ทำให้เราไม่อาจก้าวผ่านกับดักรายได้ปานกลางไปได้

03 สังคมคนชรา (Aging Society) กับปัญหาความยากจน

ด้วยอัตราการเกิดที่น้อยและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ชะงักทำให้ประเทศไทยเป็นสังคมที่ “แก่ก่อนรวย” กำลังแรงงานที่หดตัวลงสวนทางกับจำนวนคนสูงวัยที่มากขึ้นถือเป็นความท้าทายใหญ่ในการจัดการปัญหาความยากจนในปัจจุบัน ปัญหาที่เห็นได้ชัดที่สุดในการเข้าสู่สังคมคนชราคือการขาดรายได้จากการทำงาน จากรายงานความยากจนปี 2564 ของสภาพัฒน์ชี้ว่าลักษณะเด่นของครัวเรือนยากจน คือมีอัตราค่าจ้างฟุ้งฟิง (ทั้งเด็กและผู้สูงอายุ) สูงกว่าครึ่งของครัวเรือนที่ไม่ยากจนมาก ทำให้ปัจจุบันครัวเรือนยากจนส่วนใหญ่ไม่มีส่วนร่วมในเศรษฐกิจโดยคิดเป็นสัดส่วนหนึ่งในสามของครัวเรือนยากจนทั้งหมด ข้อเท็จจริงนี้มีนัยต่อการดำเนินนโยบายมาก ที่ผ่านมประเทศไทยได้เน้นการพัฒนาเพื่อเพิ่มค่าจ้างให้แรงงาน ความสำเร็จของนโยบายนี้ขึ้นอยู่กับว่าครัวเรือนต้องมีคนวัยหนุ่มสาวอยู่มากพอสมควร การขาดคนวัยทำงานทำให้หนทางหลุดพ้นจากความยากจนนั้นริบหรี่ลงมาก

ผลของสังคมสูงอายุไม่ได้แสดงออกโดยตรงจากการไม่มีส่วนร่วมในเศรษฐกิจเท่านั้นแต่ยังแสดงออกมาโดยอ้อมผ่านภาคเกษตรอีกด้วย ถึงแม้ว่าพื้นฐานของภาคการเกษตรได้เปลี่ยนไปจากอดีตมากในอดีตผู้ที่เป็นเกษตรกรมักจะเป็นคนจนด้วย แต่ในปัจจุบันครัวเรือนเกษตรกรไม่จำเป็นต้องยากจนเสมอไป อย่างไรก็ตามที่ได้กล่าวไปแล้วว่าการมีแรงงานในภาคเกษตรจำนวนมากนับเป็นอุปสรรคการลดจำนวนคนจน อุปสรรคดังกล่าวมีสาเหตุสำคัญอย่างหนึ่งมาจากการเข้าสู่สังคมคนชราตัวเอง กล่าวคือเกษตรกรในปัจจุบันไม่ได้มีแต่แรงงานหนุ่มสาวอีกแล้วแต่กลับเต็มไปด้วยแรงงานสูงวัย และยังเป็นกลุ่มผู้สูงอายุที่การศึกษาอย่างน้อยอีกด้วย[6] การออกจากภาคเกษตรแรงงานจำเป็นต้องมีความรู้และมีความสามารถในการเรียนรู้ทักษะใหม่ ๆ ซึ่งเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยากสำหรับคุณลักษณะของเกษตรกรในปัจจุบัน

04 สวัสดิการกับปัญหาความยากจน

คำถามถัดมาที่คือประสิทธิภาพประสิทธิผลในเชิงทฤษฎีนั้นเป็นจริงในทางปฏิบัติหรือไม่?

เมื่อลักษณะของปัญหาความยากจนในปัจจุบันได้เปลี่ยนไปจากอดีต การเพิ่มอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไม่อาจใช้จัดการกับปัญหาความยากจนได้อย่างมีประสิทธิภาพดังเช่นที่เคยเป็นมาในอดีต การจัดสรรสวัสดิการเพื่อช่วยเหลือคนยากจนถูกคาดหวังให้เข้ามาช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าว ประเด็นเรื่องแนวทางการจัดสรรสวัสดิการแบบครบวงจร (comprehensive) นั้นยังขาดการถกเถียงกันในสังคมไทยอย่างกว้างขวาง ข้อโต้แย้งกันในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาดูเหมือนจะเป็นเรื่องการให้สวัสดิการแบบพุ่งเป้าไปที่คนจน (poverty targeting) หรือแบบถ้วนหน้า (universal) เท่านั้น แต่ยังคงขาดการโต้แย้งในเชิงหลักคิดว่ามูลค่าในระบบเศรษฐกิจควรถูกจัดสรรใหม่ (redistribute) อย่างไร ใครสมควรได้รับอะไร เพราะอะไร แบบใดจึงเรียกว่ายุติธรรม สวัสดิการรูปแบบต่าง ๆ กำลังตอบโจทย์ปัญหาอะไร

เป็นต้นว่าหากเรามองประเทศยุโรปเหนือในแถบสแกนดิเนเวีย สวัสดิการส่วนใหญ่เป็นแบบถ้วนหน้า วางอยู่บนหลักคิดว่าประชาชนร่วมดูแลกันและกันผ่านการเสียภาษีในอัตราที่ค่อนข้างสูง ความเชื่อใจในเพื่อนร่วมชาติและรัฐบาลเป็นสิ่งจำเป็นอย่างมากในระบบนี้ ถ้าหากเป็นประเทศเยอรมนีหรือญี่ปุ่นก็จะให้ความสำคัญกับการทำงานและสร้างมูลค่าเพิ่ม (contribution) ผลประโยชน์จึงถูกจัดสรรโดยอิงกับหน้าที่ในระบบเศรษฐกิจ กระบวนการจัดสรรสวัสดิการจึงมิใช่เพียงคำนึงว่ามีงบประมาณมากน้อยเพียงใด แต่ยังเป็นกระบวนการในเชิงการเมือง เศรษฐกิจ นโยบายทางการเงิน การคลัง รวมไปถึงวิถีชีวิตและวิถีคิดของคนในสังคมที่ต้องเห็นพ้องกันด้วย

เมื่อขาดการโต้แย้งกันในสังคม รัฐจึงใช้บทบาทนำในการกำหนดทิศทางสวัสดิการไทยซึ่งมีความเปลี่ยนแปลงตามแต่ละช่วงเวลา สำหรับทศวรรษที่ผ่านมาเราเห็นนโยบายใหม่หรือการปรับเปลี่ยนนโยบายเดิมที่ชัดเจนอย่างน้อย 3 ประการ (1) บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ (2) กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา และ (3) หลักเกณฑ์การจัดสรรเบี้ยยังชีพคนชราฉบับใหม่ของกระทรวงมหาดไทยที่เพิ่มคุณสมบัติของผู้มีสิทธิจะได้รับเบี้ยยังชีพ ในหมวด 1 ข้อ 4 ว่า **“เป็นผู้ไม่มีรายได้หรือมีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพตามที่คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยผู้สูงอายุกำหนด”** สามนโยบายนี้สะท้อนให้เห็นว่าสวัสดิการสังคมในประเทศไทยขยับรูปแบบเข้าสู่การพุ่งเป้ามากขึ้น

นโยบายแบบพุ่งเป้ามุ่งเน้นให้ถึงจุดหลายประการในระบบตลาด เช่น ประสิทธิภาพของการใช้จ่ายภาครัฐ (ไม่จำเป็นต้องจัดสรรให้คนที่ไม่มีความจำเป็น และทุ่มทรัพยากรให้มากพอสำหรับคนที่จำเป็น) ทำให้ประหยัดงบประมาณของภาครัฐและนำไปใช้กับส่วนอื่น ๆ ได้อีก นอกจากนี้ยังเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจผ่านการใช้จ่ายของคนยากจนอีกด้วย จากทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ที่เชื่อว่าเมื่อคนยากจนได้รับเงินจะใช้ออกไปในสัดส่วนที่มากกว่าคนไม่จน (หรือคนไม่จนมีทางเลือกน้อยกว่าคนรวยที่จะเก็บเงินไว้ใช้ในอนาคตได้) และเงินที่จัดสรรลงไปแล้วจะหมุนให้เศรษฐกิจจะเติบโตมากขึ้นและส่งผลกระทบต่อในส่วนอื่น ๆ ของระบบเศรษฐกิจ สุดท้ายคือความสอดคล้องกับปัญหาที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นว่าระดับการพัฒนาเศรษฐกิจอาจมีข้อจำกัดบางอย่างที่ทำให้คนยากจนไม่สามารถเข้าถึงและมีส่วนร่วมกับการพัฒนาได้ การควมหาคนยากจนจึงกลายเป็นเป้าหมายที่ภาครัฐ

น่าเสียดายที่คำถามนี้ตอบได้ยากมากเนื่องจากด้วยข้อจำกัดอย่างน้อย 2 ประการ (1) ภาครัฐมีข้อมูลครบถ้วน แต่แทบไม่เคยมีการศึกษาหรือประเมินผลกระทบของนโยบายใด ๆ ออกมาอย่างเป็นวิทยาศาสตร์และเป็นรูปธรรม และ (2) นโยบายส่วนใหญ่ไม่ได้วางแผนไว้สำหรับการศึกษาผลกระทบ การคัดแยกผลกระทบจากนโยบายในเชิงเหตุและผลออกมาภายหลังนั้นเป็นสิ่งที่ยากมากในทางเศรษฐศาสตร์เป็นต้นว่าเราจะวัดว่านโยบายหนึ่ง ๆ ทำให้ปัญหาความยากจนทุเลาลงได้มากน้อยเพียงใดก็อาจมีปัจจัยอื่น ๆ เข้ามาพัวพันอีกมาก เช่น รัฐบาลไม่ได้มีนโยบายอย่างเดียวในแต่ละช่วงเวลามีนักลงทุนต่างชาติเข้ามาลงทุนในประเทศไทยมากขึ้น หรือบางคนอาจจะโชคดีถูกสลากกินแบ่งรัฐบาล ปัจจัยเหล่านี้ยากที่จะแยกออกมาให้หมดจดเพื่อให้เห็นผลกระทบของนโยบายเพียงอย่างเดียว งานศึกษาจากนักวิจัยภายนอกจึงมีอยู่ไม่มากนักเนื่องจากข้อจำกัดเหล่านี้

จากที่ผู้เขียนสำรวจงานศึกษา นโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐเป็นนโยบายที่ได้รับความสนใจมากที่สุดและมีการประเมินประสิทธิภาพประสิทธิผลอยู่บ้าง อาจเป็นเพราะว่านโยบายดังกล่าวเป็นโครงการแบบพุ่งเป้าไปที่คนจนขนาดใหญ่ที่สุดโครงการหนึ่งในแง่ของจำนวนผู้มีบัตรฯ และงบประมาณที่ใช้ ในปี พ.ศ. 2565 มีการเปิดรับสมัครรอบใหม่พร้อมปรับเกณฑ์การคัดกรองให้มีความเข้มข้นมากขึ้น แต่ผู้มีบัตรฯ กลับเพิ่มขึ้นจากในปี พ.ศ. 2564 จาก 13.6 เป็น 15.01 ล้านคน ผู้มีบัตรฯ ได้รับเงินสำหรับซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคเดือนละ 300 บาท ค่าโดยสารรถสาธารณะ เงินอุดหนุนค่าไฟฟ้าและน้ำประปา สวัสดิการเหล่านี้น่าจะทำให้คนยากจนที่มีบัตรฯ ใช้จ่ายเพื่อหลุดพ้นความยากจนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กระนั้นเอง สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ[7] พบว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2561 ถึง 2564 สัดส่วนของผู้มีบัตรฯ ที่เป็นคนยากจนตามนิยามของสภาพัฒน์มีเพียงร้อยละ 10 ถึง 15 เท่านั้น วรรณพงษ์ (2565) ประเมินสัดส่วนของ inclusion และ exclusion error หรือปัญหาผู้ที่ไม่ผ่านเกณฑ์แต่มีบัตรฯ และผู้ที่ผ่านเกณฑ์แต่ไม่มีบัตรฯ ตามลำดับ พบว่าในกลุ่มตัวอย่างที่ศึกษามีผู้ที่รายได้เกินเกณฑ์แต่มีบัตรฯ ประมาณร้อยละ 6 ของผู้ที่รายได้เกินเกณฑ์ทั้งหมด ซึ่งไม่ถึงว่าเป็นปัญหารุนแรงมากนัก แต่กลุ่มที่รายได้ผ่านเกณฑ์และไม่มีบัตรฯ มีอยู่ถึงร้อยละ 79 ของผู้ที่มีรายได้อยู่ในเกณฑ์ที่ควรจะมีบัตรฯ ขณะที่ วีระวัฒน์ (2565)[8] พยายามใช้เกณฑ์อื่น ๆ ร่วมด้วย และพบตัวเลขดังกล่าวในลักษณะเดียวกัน (ร้อยละ 11 และร้อยละ 57 ตามลำดับ) ด้วยปัญหาดังกล่าว งานศึกษาชิ้นนี้ยังค้นพบว่าการกระจายตัวของผลประโยชน์ที่รัฐบาลจัดสรรให้นั้นพุ่งเป้าไปที่คนจนจริง แต่ยังสามารถพัฒนาประสิทธิภาพในการพุ่งเป้าไปหาคนยากจนได้อีกมาก



ที่มา: khaosod.co.th

ในส่วนของคุณภาพของการลดความยากจน วรรณพงษ์ (2565) [9] ใช้วิธีการทางเศรษฐมิติเพื่อวัดผลในเชิงเหตุผลเพื่อเปรียบเทียบระหว่างกลุ่มผู้มีบัตรฯ และมีบัตรฯ มีความแตกต่างกันในแง่ของค่าใช้จ่ายชนิดต่าง ๆ หรือไม่ (ย้ำอีกครั้งว่าค่าใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคเป็นตัวแปรที่ใช้วัดความยากจน) ผลปรากฏว่าค่าใช้จ่ายรวม ค่าใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค ค่าใช้สำหรับเครื่องดื่ม แอลกอฮอล์และยาสูบ ไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ มีเพียงค่าใช้จ่ายด้านอาหารเท่านั้นที่แตกต่างกัน แต่กลับพบว่ากลุ่มผู้ไม่มีบัตรฯ ใช้จ่ายมากกว่ากลุ่มผู้มีบัตรฯ งานศึกษาดังกล่าวสรุปไว้ว่า **“บัตรสวัสดิการแห่งรัฐไม่ได้ทำให้ผู้ที่ถือบัตรมีค่าใช้จ่ายในสินค้าจำเป็นที่เพิ่มขึ้นตามที่วัตถุประสงค์ของโครงการได้ระบุไว้”** และแน่นอนว่าหากค่าใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคไม่ได้เพิ่มขึ้น จึงไม่อาจสรุปได้ว่าจำนวนคนจนที่ลดลงนั้นเป็นผลจากบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ สาเหตุมาจากอะไรนั้นไม่อาจทราบได้ชัดเจน อาจเป็นเพราะนโยบายยังดำเนินการมาไม่นาน จำนวนผลประโยชน์ที่ไม่มากพอ หรือตัวนโยบายเองไม่ได้ต่อยอดไปสู่การดำเนินการอื่น ๆ ที่จะทำให้ปัญหาความยากจนลดลงได้อย่างยั่งยืน

05 บทสรุป

บทความนี้ได้นำเสนอพลวัตของปัญหาความจนที่มักถูกละเลยตามระดับการพัฒนาเศรษฐกิจ และอาจกลายเป็นปัญหาเฉพาะในแต่ละบริบทสังคมที่ต้องใช้วิธีการจัดการแตกต่างกันออกไปตามโครงสร้างเศรษฐกิจและประชากร ตลอดจนสามทศวรรษแห่งการพัฒนาประเทศไทย จำนวนคนจนลดลงอย่างต่อเนื่อง และการจัดการกับปัญหาความยากจนย่อมต้องปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปจากอดีตแล้ว ผู้เขียนได้พยายามชี้ให้เห็นประเด็นเสริมสำคัญอีกสองประเด็น คือปัญหาสังคมผู้สูงอายุกับภาวะพึ่งพิง และสวัสดิการแบบพุงเป๋ไปที่ประสิทธิภาพและประสิทธิผลยังไม่ปรากฏชัดตามที่คาดหวังไว้

ปัญหาความยากจนยังมีมิติอีกหลากหลายที่ส่งผลต่อ “จำนวน” และ “สัดส่วน” ของคนจนที่ปรากฏในสถิติ หากผู้อ่านสังเกตดูจากในรูปที่ 1 ก) จะเห็นว่าจำนวนคนจนลดลงอย่างมาก (ทำให้สัดส่วนคนจนลดลง) ในป็นนี้กลับไม่ได้มีเหตุการณ์ใดพิเศษนอกจากระดับเงินเพื่อที่ต่ำลงอย่างมากจากพลังงานโลกที่ตกต่ำส่งผลให้เส้นความยากจนปรับตัวลงหรือปรับตัวขึ้นเพียงเล็กน้อยเท่านั้น เนื่องจากข้อมูลค่าใช้จ่ายนั้นต้องนำข้อมูลราคาสินค้าจากกระทรวงพาณิชย์มารวมคำนวณด้วย การใช้จ่ายให้สูงไปกว่าเดิม ความยากจนจากปีหนึ่งไปสู่อีกปีหนึ่งอาจทำได้ไม่ยากนัก จำนวนคนจนจึงลดลงอย่างมากในปีดังกล่าว

กระนั้นเอง ผู้เขียนจึงอยากขอขอร้องถึงเนื้อหาสาระสำคัญว่ากรกล่าวถึงแค่เพียงรายได้เพียงพอต่อค่าครองชีพนั้นจะช่วยขจัดปัญหาความยากจนได้อย่างมี **“คุณภาพ” และยั่งยืน** เราอาจจะต้องถามต่อไปอีกว่าเหตุใดบ้างที่ส่งผลให้บุคคลหรือครัวเรือนหนึ่งยากจน เป็นปัจจัยเฉพาะมากน้อยเพียงใดหรือเป็นปัญหาในเชิงพื้นที่ รายได้ที่เหมาะสมเพียงพอต่อค่าครองชีพนั้นรวมถึงสมาชิกในภาวะพึ่งพิงด้วยหรือไม่ อย่างไร การจัดสรรสวัสดิการแบบใดจึงจะเกิดประสิทธิภาพประสิทธิผล ปัญหาความยากจนนั้นได้กลายเป็นปัญหาที่ซับซ้อนและต้องการความเข้าใจในปัญหาที่ลึกกว่าที่เห็นกันในปัจจุบัน

ประเด็นดังกล่าวเกี่ยวข้องกับ

#SDG1 ขจัดความยากจน

- (1.1) ภายในปี 2573 ขจัดความยากจนขั้นรุนแรงของประชาชนทุกคนในทุกพื้นที่ให้หมดไป ซึ่งในปัจจุบันความยากจนวัดจากคนที่มียอดรายได้น้อยกว่า \$1.90 ต่อวัน
- (1.2) ภายในปี 2573 ลดสัดส่วน ชาย หญิง และเด็ก ในทุกช่วงวัย ที่อยู่ภายใต้ความยากจนในทุกมิติ ตามนิยามของแต่ละประเทศ ให้ลดลงอย่างน้อยครึ่งหนึ่ง
- (1.3) ดำเนินการให้ทุกคนมีระบบและมาตรการการคุ้มครองทางสังคมในระดับประเทศที่เหมาะสม รวมถึงการคุ้มครองทางสังคมขั้นพื้นฐานและบรรลุการครอบคลุมถึงกลุ่มที่ยากจนและเปราะบาง ภายในปี 2573

#SDG3 สุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดี

- (3.8) บรรลุการมีหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า รวมถึงการป้องกันความเสี่ยงทางการเงิน การเข้าถึงการบริการสาธารณสุขจำเป็นที่มีคุณภาพ และเข้าถึงยาและวัคซีนจำเป็นที่ปลอดภัย มีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ ในราคาที่สามารถซื้อหาได้
- (3.c) เพิ่มการใช้เงินสนับสนุนด้านสุขภาพ และการสรรหา การพัฒนา การฝึกฝน และการเก็บรักษากำลังคนด้านสุขภาพในประเทศ กำลังพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศพัฒนาน้อยที่สุด และรัฐกำลังพัฒนาที่เป็นเกาะขนาดเล็ก

#SDG8 งานที่มีคุณค่าและการเติบโตทางเศรษฐกิจ

- (8.5) บรรลุการจ้างงานเต็มที่มีผลผลิตภาพ และการมีงานที่มีคุณค่าสำหรับหญิงและชายทุกคน รวมถึงเยาวชนและผู้มีภาวะทุพพลภาพ และให้มีการจ่ายที่เท่าเทียมสำหรับงานที่มีคุณค่าเท่าเทียมกัน ภายในปี 2573
- (8.8) ปกป้องสิทธิแรงงานและส่งเสริมสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ปลอดภัยและมั่นคงสำหรับผู้ทำงานทุกคน รวมถึงผู้ทำงานต่างด้าว โดยเฉพาะหญิงต่างด้าว และผู้ที่ทำงานเสี่ยงอันตราย

#SDG10 ลดความเหลื่อมล้ำ

- (10.1) บรรลุการเติบโตอย่างก้าวหน้าและยั่งยืนของรายได้ของประชากรที่อยู่ในกลุ่มรายได้ต่ำกว่า 40% ให้มีอัตราสูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ ภายในปี 2573
- (10.2) ให้อำนาจและส่งเสริมความครอบคลุมด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองสำหรับทุกคน โดยไม่คำนึงถึงอายุ เพศ ความบกพร่องทางร่างกาย เชื้อชาติ ชาติพันธุ์ แหล่งกำเนิด ศาสนา หรือสถานะทางเศรษฐกิจหรือสถานะอื่น ๆ ภายในปี 2573
- (10.3) สร้างหลักประกันว่าจะมีโอกาстиที่เท่าเทียมและลดความไม่เสมอภาคของผลลัพธ์ รวมถึงการขจัดกฎหมาย นโยบาย และแนวทางปฏิบัติที่เลือกปฏิบัติ และส่งเสริมการออกกฎหมาย นโยบาย และการปฏิบัติที่เหมาะสมในเรื่องนี้
- (10.4) นำนโยบายโดยเฉพะนโยบายการคลัง ค่าจ้าง และการคุ้มครองทางสังคมมาใช้ และให้บรรลุความเสมอภาคยิ่งขึ้นอย่างก้าวหน้า

เอกสารอ้างอิง

- [1] Warr, P. (2004). Globalization, growth, and poverty reduction in Thailand. ASEAN Economic Bulletin, 1-18.
- [2] Srinivasan, T. N. (2001). Growth and poverty alleviation: lessons from development experience (No. 17). ADBI Research Paper Series.
- [3] World Bank. (2001). World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty. World Development Report; New York: Oxford University Press.
- [4] Kraay, A. (2006). When is growth pro-poor? Evidence from a panel of countries. Journal of development economics, 80(1), 198-227.
- [5] World Bank. (2022). Thailand Rural Income Diagnostic: Challenges and Opportunities for Rural Farmers.
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/099005010202299399/pdf/P1775991e5f180ee130cf14572184e61f60735628d80.pdf>
- [6] Chantarath, S., Sa-ngimnet, B., Attavanich, W., & Chenphuengpaw, J. (2019). สถานการณ์สูงวัยกับผลิตภาพและการทำเกษตรของครัวเรือนเกษตรกรไทย (aBRIDGE No. 13/2019). Puey Ungphakorn Institute for Economic Research. <https://www.pier.or.th/abridged/2019/13/>.
- [7] สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2566). สถิติด้านความยากจนและการกระจายรายได้. เข้าถึงเมื่อ 15 สิงหาคม 2566 จาก สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ: https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.nesdc.go.th%2Fews_dl_link.php%3Fnid%3D3518%26filename%3Dsocial&wdOrigin=BROWSELINK
- [8] วีระวัฒน์ ภัทรศักดิ์กำจร. (2565). การวิเคราะห์การกระจายผลประโยชน์ของโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ. ใน ธร ปีติดีล, โครงการ Social Monitoring สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม. เข้าถึงได้จาก https://elibrary.trf.or.th/project_content.asp?PJID=ORG6310014
- [9] วรณพงษ์ ดุรงค์เวโรจน์. (24 สิงหาคม 2565). ผลกระทบเชิงสาเหตุของบัตรสวัสดิการแห่งรัฐต่อความยากจนทางเศรษฐกิจ. Applied Economics Journal, 29(2), 1-15.
เข้าถึงได้จาก https://ageconsearch.umn.edu/record/334374/files/1.Vol29Issue2_p1-15.pdf
- [10] วีระยุทธ กาญจน์ชูฉัตร. (15 กันยายน 2565). กะเทาะปัญหา-มองหาทางออก ปรับโครงสร้างเศรษฐกิจไทย. The 101. <https://www.the101.world/veerayooth-economic-transformation/>



7 9 13 16 17

เมื่อค่าไฟถูก ≠ ค่าไฟแพง การเปลี่ยนผ่านพลังงานที่เป็นธรรม จึงสำคัญต่ออนาคต

รศ. ดร.ชาลี เจริญลาภนพรัตน์
สถาบันเทคโนโลยีนานาชาติสิรินธร (SIIT)
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปัจจุบัน ปฏิเสธไม่ได้เลยว่า ประชาชนจำเป็นต้องจ่ายราคา 'ค่าไฟ' ที่แพงขึ้นเป็นอย่างมาก ซึ่งเป็นราคาที่ไม่สมเหตุสมผลกับความเป็นจริง เนื่องจากการแก้ไขปัญหาที่ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน ที่ผ่านมาพบว่า ประเทศไทย ได้มีการร่างแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศ (Power Development Plan: PDP) และร่างแผนพลังงานอื่น ๆ ขึ้นมาหลายฉบับ แต่แผนเหล่านั้น ล้วนไม่มีฉบับไหนที่พูดถึงการให้ประชาชนมีส่วนร่วมหรือแนวทางในการผลิตไฟฟ้าใช้ด้วยตนเอง มีเพียงการกล่าวถึงแนวทางการเปลี่ยนความมั่นคงทางพลังงานจากเชื้อเพลิงฟอสซิล สู่สังคมคาร์บอนต่ำ (Net Zero) ตามข้อบรรลุที่ตกลงไว้กับนานาประเทศเท่านั้น เกิดเป็นการตั้งคำถามเรื่องการจัดหาพลังงานว่า “ถ้าราคาค่าไฟฟ้าถูกลง จะเท่ากับการเปลี่ยนผ่านพลังงานที่เป็นธรรมหรือไม่”

SDG Insights ฉบับนี้ ชวนตั้งคำถามและตอบปัญหาที่สังคมกำลังกังวลถึงสถานการณ์ “ราคาค่าไฟแพง” จึงจะพาผู้อ่านร่วมถกสนทนากับ **รศ. ดร.ชาลี เจริญลาภนพรัตน์** สถาบันเทคโนโลยีนานาชาติสิรินธร (SIIT) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หนึ่งในนักวิชาการสำคัญที่ติดตามและขับเคลื่อนปัญหานโยบายด้านพลังงาน

สืบเนื่องจากเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2566 เครือข่ายขับเคลื่อนค่าไฟฟ้าที่เป็นธรรม ออกแถลงการณ์หัวข้อ ‘ค่าไฟต้องแฟร์’ พร้อมจดหมายเปิดผนึก 5 ข้อเสนอร่วมกันของภาคเอกชน ประชาสังคม และประชาชน เพื่อสื่อสารข้อเสนอถึงรัฐบาลใหม่ ให้แก้ไขปัญหาค่าไฟฟ้าที่ถูกลง เป็นธรรม เป็นประชาธิปไตย และสร้างความยั่งยืนให้กับสังคมไทย นำมาสู่การตั้งคำถามดังนี้

01 กว่าจะมาเป็น 5 ข้อเสนหลัก เกี่ยวกับนโยบายพลังงาน ถึงรัฐบาลใหม่

เริ่มต้นบทสนทนา เพื่อให้ผู้อ่านเข้าใจถึงประเด็นการขับเคลื่อน ‘ค่าไฟฟ้า’ ที่เป็นธรรม **อยากทราบถึงที่มาที่ไป เมื่อถึงหลังกว่าจะมาเป็น 5 ข้อเสนหลัก ถึงรัฐบาลใหม่** รศ. ดร.ชาลี กล่าวว่า

แท้จริงแล้วข้อเสนอ 5 ข้อนี้ได้ถูกกล่าวถึงมาก่อนหน้าในหลายเวที อาทิ เวทีเสวนาค่าไฟแพง หรือ เวทีเสวนาโรงไฟฟ้าล้นเกิน ซึ่งจัดงานแลกเปลี่ยนความเห็นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ช่วงก่อนเลือกตั้ง ที่ผ่านมาเราไม่ได้มองภาพรวมของค่าไฟฟ้าเป็นแบบองค์รวม ตามปกติคนมักมองเรื่องเหล่านี้แยกเป็นเรื่อง ๆ เช่น ค่า FT แพงให้ลดค่า FT, โรงไฟฟ้าล้นเกิน ทำไม่หยุดสร้างเสียที, ทำไม่แผนพลังงานอันใหม่ถึงไม่มีเรื่องการลดคาร์บอนไดออกไซด์ เป็นต้น

นำมาสู่การประชุมปรึกษาหารือร่วมกับองค์กรภาคีต่างๆ ถึงเรื่อง หน้าต่างแห่งโอกาส (windows of opportunity) ที่จะผลักดันอย่าง การ ‘จัดตั้งรัฐบาลใหม่’ ที่กำลังจะมาถึง เพื่อแสดงถึงพลังภาพรวมของสังคมในการขับเคลื่อนเรื่องดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นจากภาคธุรกิจ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม หรือประชาชนทั่วไปที่ร่วมกันแสดงออก เพื่อให้รัฐบาลใหม่เป็นกำแพงยันหลังในการผลักดันเรื่องนโยบายพลังงาน รวมถึงแสดงความต้องการให้เห็นว่ายังมีภาคประชาชนและภาคเอกชนสนับสนุนอยู่เคียงข้างพวกเขาด้วย

5 ข้อเสนอ

ต่อนโยบายพลังงานเพื่อค่าไฟฟ้า ที่เป็นธรรมและสร้างความยั่งยืน

- 1 **หยุดลงนามสัญญาซื้อขายไฟฟ้า (PPA) จากโครงการขนาดใหญ่มุ่งใหม่ทุกโครงการ** ที่โรงไฟฟ้าก๊าซธรรมชาติ โรงไฟฟ้าพลังน้ำขนาดใหญ่จากประเทศเพื่อนบ้าน และโรงไฟฟ้าถ่านหิน จนกว่าไฟฟ้าสำรองจะลดลงสู่มาตรฐาน
- 2 **เร่งดำเนินนโยบาย Net-metering หรือระบบหักลบหน่วยไฟฟ้า** กับพลังงานแสงอาทิตย์ และพลังงานหมุนเวียนอื่นๆ บนหลักการที่เสรี เป็นธรรมต่อทุกฝ่ายและครอบคลุมทั้งประเทศ
- 3 **เปิดรับฟังความคิดเห็น และการมีส่วนร่วม** ของประชาชนอย่างกว้างขวาง โปร่งใส ตรวจสอบได้ ต่อร่างแผนพัฒนาการผลิตไฟฟ้า (PDP) และร่างแผนพลังงานอื่นๆ
- 4 **พัฒนาระบบซื้อ-ขายส่งไฟฟ้าที่สร้างการแข่งขันที่เป็นธรรม** ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐอย่างเหมาะสม ควบคู่กับการเจรจาตลาดระยะที่ไม่เป็นธรรมในสัญญาโรงไฟฟ้าต่างๆ ที่มีอยู่
- 5 **นำต้นทุนก๊าซธรรมชาติจากแหล่งก๊าซที่มีราคาถูกกว่า ได้แก่ ก๊าซอ่าวไทย และก๊าซจากเม็กซิโก** เป็นต้นทุนการผลิตไฟฟ้า

จากข้อเสนอ 5 ข้อหลัก ผ่านการระดมความเห็นและถูกคัดกรองมาแล้วว่า “ทำได้ง่าย ทำได้เลย และทำได้จริง”

รศ. ดร.ชาลี ระบุว่า ข้อเสนอข้อที่ 1 หยุดลงนามสัญญาซื้อขายไฟฟ้า (PPA) จะเห็นได้ว่าประเทศเรามีโรงไฟฟ้าที่ล้นเกินเป็นอย่างมาก ซึ่งก็จริงแล้วเราไม่ควรมีการลงนามซื้อโรงไฟฟ้าใหม่เพิ่มอีก ไม่เช่นนั้นอาจกลายเป็นโรงไฟฟ้าร้างที่มีแต่จะทำให้ค่าไฟแพงขึ้น โดยอาจไม่สร้างประโยชน์ใดเลย จึงถือว่าข้อเสนอการหยุดลงนามสัญญาซื้อขายไฟฟ้าเป็นเรื่องที่เราควรให้ความสำคัญเป็นอันดับแรก

ขณะที่ ข้อเสนอที่ 2 คือ เรื่อง เร่งเดินหน้านโยบาย Net-metering หรือ ระบบหักลบหน่วยไฟฟ้า กับพลังงานแสงอาทิตย์ และพลังงานหมุนเวียนอื่นๆ ซึ่งพยายามส่งเสริมให้ประชาชนสามารถพึ่งพาตนเองด้านพลังงาน ให้มีความสามารถในการผลิตเอง ใช้เอง ลดภาระสายส่ง ทำที่ที่สุดแล้วจะส่งผลดีต่อภาพรวมโดยไม่ต้องไปซื้อพลังงานแพงๆ มาผลิตไฟฟ้า เพราะแหล่งที่มาของพลังงานที่แตกต่างกันทำให้ต้นทุนการผลิตแตกต่างกัน ยิ่งใช้มากยิ่งแพงมาก



ภาพจาก : Greennews

รศ. ดร.ชาลี ยกตัวอย่างว่า ให้คิดภาพหากแหล่งที่มาการผลิตไฟฟ้า 10% แรกผลิตจากถ่านหิน 30% ต่อมาผลิตจากก๊าซธรรมชาติ ส่วนเปอร์เซ็นต์ที่เหลือต้องไปหาอย่างอื่นมาผลิต ซึ่งคงหนีไม่พ้นน้ำมันดีเซลซึ่งแพงมาก เพราะฉะนั้น การติดตั้งพลังงานแสงอาทิตย์ หรือโซลาร์เซลล์ (solar cell) จะช่วยให้ภาพรวมพลังงานดีขึ้น เพียงแค่รัฐบาลจำเป็นต้องอนุญาตหรือออกกฎหมายรองรับการใช้งานอย่างถูกต้อง ซึ่งเราคิดว่าท้ายที่สุดแล้วถ้ามีการอนุญาตให้ติดตั้งได้อย่างถูกต้องเราอาจจะได้เห็นปรากฏการณ์ที่คนแห่กันติดตั้งโซลาร์เซลล์ อาจกลายเป็นการเปลี่ยนผ่านประเทศไปสู่การใช้พลังงานหมุนเวียน โดยไม่ต้องเป็นภาระงบประมาณของรัฐเลยก็ได้ รวมถึงสามารถช่วยให้บรรลุลำโพงเป้าหมายเรื่องการลดคาร์บอนไดออกไซด์ที่ได้ทำข้อตกลงไว้มีความเป็นไปได้มากขึ้นอีกด้วย

02 “ค่าไฟถูก ≠ ค่าไฟแฟร์” ความไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้น ต่อผู้บริโภคในปัจจุบัน

เมื่อทราบถึงที่มาของ 5 ข้อเสนอหลัก แล้วนำมาสู่การตั้งคำถามในการขับเคลื่อนค่าไฟฟ้าที่เป็นธรรมกับประเด็นที่ว่า “ค่าไฟถูก ≠ ค่าไฟแฟร์” ซึ่งเราอยากทราบความไม่เป็นธรรมของค่าไฟที่เกิดขึ้นต่อผู้บริโภคว่าในปัจจุบันเกิดขึ้นในมิติใดบ้าง?

“
เราไม่ได้เรียกร้องเพียงเรื่องค่าไฟถูก
แต่เราเรียกร้องไปถึงค่าไฟที่เป็นธรรม

รศ. ดร.ชาลี อธิบายว่า มิติแรก คือ การปรับปรุงโครงสร้างและราคาของเชื้อเพลิงใหม่ ถ้าของที่ต้นทุนแพง เราก็ยินดีที่จะซื้อแพง แต่การบริหารต้นทุนต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ถ้าเรามองว่าไฟฟ้า 1 หน่วยกว่าจะผลิตขึ้นมาได้ต้องมีเชื้อเพลิง โรงไฟฟ้า สายส่ง แต่ถากล่าวถึงเรื่องเชื้อเพลิง ประเทศไทย มีแหล่งเชื้อเพลิงของตัวเองที่สำคัญคือ ก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทย ซึ่งถ้าหากนำก๊าซนี้ 60-80% มาใช้ผลิตพลังงานไฟฟ้าให้ทั้งประเทศนั้นก็เพียงพอและต้นทุนก็ถูกมาก แต่กลับนำก๊าซไปขายให้บริษัทปิโตรเคมีใช้ผลิตเม็ดพลาสติก ทำให้ก๊าซธรรมชาติที่ขุดได้ไม่เพียงพอต่อการผลิตไฟฟ้าภายในประเทศ เราเข้าใจในแง่ที่ต้องการเพิ่มมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ซึ่งมีประเด็นอยู่ว่ามีบริษัทที่ซื้อก๊าซธรรมชาติไปในราคาที่ถูก

“เปรียบเทียบเรากำลังขายไม้สักในราคาไม้ซีก แต่เราเองกลับต้องไปซื้อไม้ซีกอย่างก๊าซธรรมชาติเหลว (Liquefied Natural Gas: LNG) จากต่างประเทศในราคาแพงอย่างกับไม้ซีกเสียเอง” กลายเป็นกลไกที่บิดเบือนสร้างความไม่เป็นธรรมให้แก่ในประเทศ ซึ่งเป็นสิ่งที่ประชาชนควรได้รับผลประโยชน์ร่วมกันทั้งหมด ไม่ใช่กลุ่มทุนใดกลุ่มทุนหนึ่งได้ประโยชน์เพียงกลุ่มเดียว **รศ. ดร.ชาลี** กล่าวต่อไปว่า เราต้องปรับโครงสร้างราคาใหม่ให้เหมาะสม ซึ่งปรากฏว่าไม่ก็สปีดาร์ที่ผ่านมา คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานได้จัดทำหนังสือถึงกระทรวงพลังงาน ให้ปรับเปลี่ยนโครงสร้างราคาพลังงานอย่างที่เราได้กล่าวไป ซึ่งถ้ารัฐมนตรีกระทรวงพลังงานลงนามรับเรื่องนี้ก็จบทันที เราถึงได้บอกว่าคุณเสนอเรามันไม่ใช่เรื่องยาก

มิติที่สอง คือความไม่เป็นธรรมของโรงไฟฟ้า ในการจะสร้างโรงไฟฟ้าแต่ละครั้งสิ่งที่ต้องทำ คือการประมาณการณ์การใช้ไฟฟ้าที่จะเพิ่มขึ้นในอนาคต แล้วนำมาวิเคราะห์ว่าจำเป็นต้องสร้างโรงไฟฟ้าเพิ่มที่แห่ง ปรากฏว่ามีการฉ้อฉลเกิดขึ้น ซึ่งมีการประมาณการณ์การใช้ไฟฟ้าในอนาคตที่สูงเกินจริง เพราะหากมีการสร้างโรงไฟฟ้า ก็จะต้องเกิดการเงินลงทุน ตั้งแต่กระบวนการยังไม่สร้างด้วยซ้ำ ทั้งค่าสำรวจค่าอะไรต่าง ๆ ซึ่งค่าใช้จ่ายที่ใช้สำหรับสร้างโรงไฟฟ้าจะถูกบวกไปกับค่าไฟทันที **‘คนที่ได้กำไร คือผู้ผลิตกระแสไฟฟ้า แต่คนที่ขาดทุน คือประชาชน’**

รศ. ดร.ชาลี เสนอว่า เช่นนั้นก่อนที่จะตัดสินใจสร้างโรงไฟฟ้า จึงควรมีการสอบถามประชาชนก่อน จะได้ช่วยตรวจสอบว่าสมควรสร้างหรือไม่ เพราะนั่นคือภาระของประชาชนที่ต้องแบกรับทุกบาททุกสตางค์ที่ต้องลงทุนไป จึงได้เกิดเป็น **ข้อเสนอที่ 3 เรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน** ว่าเมื่อใดที่มีการร่างแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้า (PDP) นั้นขอให้ประชาชนรับรู้รับทราบด้วยได้หรือไม่ รับฟังความเห็นเราได้หรือไม่ แล้วนำความเห็นเรากลับไปพิจารณาด้วย ประชาชนไม่ได้อยากดูแผนตอนที่เสร็จแล้วเท่านั้น แต่เราอยากทราบตั้งแต่ก่อนทำแผน ว่าใช้สมมติฐานอะไร ตัวแบบแนวความคิดคืออะไร ที่ผ่านมามีภาคประชาชนเพียงคนเดียวเท่านั้นที่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำแผน ซึ่งมีบทบาทน้อยมากในการแสดงความคิดเห็น นอกจากนั้น คณะกรรมการจัดทำแผน ส่วนใหญ่ก็จะเป็นตัวแทนจากภาคเอกชน โรงไฟฟ้าต่าง ๆ ฉะนั้นเรื่องธรรมาภิบาลก็ควรให้ความสำคัญเพื่อรับรองว่าแผนที่ได้มานั้นมีความโปร่งใส และไม่มีประโยชน์ทับซ้อน

03 กระบวนการรับฟังความเห็น เปิดโอกาสการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม

“ไฟฟ้า” เป็นสาธารณูปโภคพื้นฐาน แต่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมและเข้าถึงข้อมูลได้อย่างจำกัด มองว่ากระบวนการรับฟังความเห็นตามข้อเสนอข้อ 3 จะเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมได้ต้องอาศัยปัจจัยใด ?

สิ่งที่ต้องทำอันดับแรก คือการตรวจสอบและการเข้าไปมีส่วนร่วมกับกระบวนการร่างแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้า (PDP) ตั้งแต่ต้น ถ้าเราปล่อยให้ผู้ที่เขียนแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าไม่ต้องมีส่วนรับผิดชอบในสิ่งที่ทำผิด ไม่ว่าจะเป็นหากมีการประมาณการณ์ที่ผิดพลาด โดยที่ไม่ต้องถูกลงโทษหรือได้รับผลกระทบจากการทำที่ผิดพลาดต่อสิ่งใดเลย ก็ไม่อาจเกิดความโปร่งใส ดังนั้น เรื่องที่จะต้องผลักดันจึงต้องเริ่มตั้งแต่การเปลี่ยนโครงสร้างคณะกรรมการจัดทำแผนให้มีความรับผิดชอบ ความโปร่งใส และสร้างช่องทางการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นจริง

ขณะที่ **ข้อเสนอที่ 4 เรื่องพัฒนาระบบซื้อ-ขายส่งไฟฟ้า ที่สร้างการแข่งขันที่เป็นธรรม** รศ. ดร.ชาลี ระบุว่า ประเทศไทยไม่ควรมีระบบ “ผู้ซื้อไฟฟ้ารายเดียว (Single Buyer)” คือ ไฟฟ้าทุกหน่วยที่ผลิตได้ต้องให้การไฟฟ้าเป็นผู้ซื้อเพียงรายเดียวเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตามต่างประเทศ มีการขายไฟให้กับภาคเอกชนเจ้าอื่นได้เพียงแค่จ่ายค่าเชื่อมระบบสายส่ง (wheeling charge) ซึ่งหากดำเนินการเช่นนั้นได้ การซื้อ-ขายไฟฟ้าจะกลายเป็น **“ตลาดไฟฟ้าเสรี”** ภาคเอกชนจะสามารถขายไฟให้กับภาคเอกชนด้วยกันเองได้

สมมติมีโรงงานที่ผลิตสินค้าต้องการส่งออกสินค้าไปประเทศในยุโรป จะต้องโดนกำแพงภาษีจากมาตรการกีดกันทางการค้าจากสินค้าที่มีปริมาณการปล่อยคาร์บอนฟุตพริ้นท์ (carbon footprint) สูง ซึ่งถ้าหากมีตัวเลือกในการซื้อไฟฟ้าจากแหล่งที่ผลิตพลังงานสะอาดได้ ก็จะทำให้เกิดระบบไฟฟ้าสีเขียว (Utility Green Tariff) คือ เป็นไฟฟ้าที่ผลิตมาจากแหล่งที่ไม่ปล่อยคาร์บอน ซึ่งสินค้าก็จะผ่านกำแพงภาษีของต่างประเทศ

รศ. ดร.ชาลี อธิบายเพิ่มเติมว่า ด้วยเหตุนี้เป็นที่มาว่าทุกวันนี้คนไทยทุกคน จึงต้องใช้ค่าปริมาณการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกเฉลี่ย เพราะทุกคนใช้ไฟจากแหล่งที่มาเดียว นั่นหมายความว่า ไฟฟ้า 1 หน่วยของประเทศไทยจะปล่อยคาร์บอนประมาณ 470 กรัม ถ้าหากใช้ไฟฟ้านี้ไปผลิตสินค้า ก็ต้องนำเลข 470 นี้ไปบวกในค่าคาร์บอนฟุตพริ้นท์ของสินค้าด้วยเสมอ ซึ่งถ้าหากใช้ระบบไฟฟ้าสีเขียวมาผลิตถึงแม้จะต้องจ่ายค่าสายส่งไฟฟ้าบ้างเล็กน้อย แต่ก็ช่วยลดราคาที่ต้องจ่ายให้แก่ค่าคาร์บอนฟุตพริ้นท์ที่บวกในราคาสินค้า ทำให้ผู้ผลิตสามารถส่งสินค้าไปขายในต่างประเทศได้ จะเห็นได้ว่าไม่ได้มีแค่ภาคประชาชนเท่านั้นที่ได้รับผลกระทบ แต่ภาคธุรกิจและภาคเอกชนเองต่างได้รับผลกระทบจากกลไกตลาดผูกขาดนี้ด้วย

04 #ค่าไฟแพร์ ตอบโจทย์กระบวนการเปลี่ยนผ่านพลังงานที่เป็นธรรม ด้วย 5 ข้อเสนอ

หากมีการดำเนินการตามข้อเสนอ 5 ข้อ #ค่าไฟแพร์ จะหน้าตาเป็นอย่างไร และจะทำให้ไทยเข้าสู่กระบวนการที่เรียกว่าเปลี่ยนผ่านพลังงานที่เป็นธรรม หรือไม่ ?

สิ่งที่เกิดขึ้นแน่นอน ก็คือค่าไฟจะถูกกดดันที่ หากมีการปรับโครงสร้างก๊าซ ซึ่งเราเคยคำนวณแล้วว่าค่าใช้จ่ายเชื้อเพลิงของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตจะถูกกดดันถึง 40,000 – 80,000 ล้านบาทขึ้นอยู่กับว่าจะมีการดำเนินการอย่างจริงจังหรือไม่ นั่นหมายความว่าค่าไฟฟ้าทุกบ้านจะราคาถูกลงหน่วยละ 20 – 40 สตางค์ ต่อมาหากยกเลิกการลงนามสัญญาซื้อขายไฟฟ้า ต่อรองลดผลประโยชน์ของโรงไฟฟ้าคาดว่าจะทำให้ค่าไฟลดลงไปได้อีก 10 – 20 สตางค์ต่อหน่วย ซึ่งท้ายที่สุดแล้ว อาจทำให้ค่าไฟมีราคาที่ถูกลงกลับมาอยู่ในราคาเดิมที่ 3.70 กว่าบาทต่อหน่วย

05 ความท้าทายใน ‘การเปลี่ยนผ่านพลังงาน’ อย่างฉับพลัน

ความท้าทายของ “การเปลี่ยนผ่านพลังงานไม่ว่าจะเป็นพลังงานสะอาดหรือพลังงานหมุนเวียนก็แล้วแต่ ว่าหากค่อย ๆ เปลี่ยนผ่านนั้นไม่ทันแล้ว จำเป็นต้องเปลี่ยนอย่างฉับพลัน” การเปลี่ยนผ่านอย่างฉับพลันสามารถมองเห็นได้ อย่างที่เราคาดว่าอุณหภูมิเฉลี่ยของโลกในสิ้นปี 2100 ต้องร้อนขึ้นไม่เกิน 1.5 องศาเซลเซียส ปรากฏว่าเดือนกรกฎาคมที่ผ่านมาอุณหภูมิเฉลี่ยของโลกเพิ่มขึ้นเกิน 1.5 องศาเซลเซียส เพราะฉะนั้นจำเป็นต้องมีการดำเนินการอย่างเร่งด่วน

หากมีการเปลี่ยนผ่านไปสู่พลังงานสะอาด พลังงานหมุนเวียนอย่างรวดเร็ว จะส่งผลกระทบต่อการทำงานของภาคธุรกิจ แรงงาน หรือภาคส่วนอื่น ๆ อย่างไร ?

ในประเด็นนี้ **รศ. ดร.ชาลี** กล่าวว่า จะมีการเปลี่ยนแปลงให้ เราเห็นแน่นอน ถ้ากล่าวถึงการรองรับผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือการ เปลี่ยนผ่านพลังงานที่เป็นธรรมนั้น **รัฐบาลมีหน้าที่สำคัญ รวมถึงเรา ทุกคนมีหน้าที่ต้องช่วยกัน คือ การลดผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับกลุ่ม คนที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบ**

ยกตัวอย่างเช่น หากมีการเปลี่ยนผ่านจากพลังงานฟอสซิล เป็นพลังงานหมุนเวียน ก็ต้องมีการสร้างทักษะใหม่ (reskill) ให้กับ แรงงานในโรงงานอุตสาหกรรมเชื้อเพลิงจากฟอสซิล จำเป็นต้องสร้าง ทักษะเกี่ยวกับพลังงานหมุนเวียนหรือทักษะใดก็ตามที่พวกเขาพอจะ ทำได้เป็นการทดแทน เพื่อให้สามารถเปลี่ยนผ่านระบบการทำงานไปสู่ การใช้หุ่นยนต์ (robotic) หรือการลดกำลังคนที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่ง **รศ. ดร.ชาลี** อธิบายต่อว่า “มันเหมือนกับการตัดสินใจว่า ถ้าเรือจะ ล่มเราจะมัวกังวลเรื่องอื่นอยู่ไม่ได้ สิ่งที่ต้องทำคือใส่เสื้อชูชีพให้ทุกคน บนเรือ เพื่อเป็นเกาะป้องกันให้รอดไปได้ด้วยกัน”

อีกหนึ่งกรณีศึกษาที่น่าสนใจของโรงงานผลิต Jewelry ที่ใหญ่ ที่สุดในโลกได้ตั้งฐานการผลิตอยู่ที่ประเทศไทย ซึ่งบริษัทระบุว่าภายใน อีก 2 ปีจะย้ายฐานการผลิต ถ้าหากประเทศไทยยังไม่มีพลังงานสีเขียว (green energy) ให้แก่โรงงาน สินค้าที่ผลิตขึ้นจะไม่สามารถส่งไปขาย ทั่วโลกได้ ทำให้บริษัทอาจจำเป็นต้องหาฐานการผลิตใหม่ที่มีแหล่ง พลังงานสีเขียว นั่นหมายความว่าแรงงานกว่า 40,000 คนจะ ตกงานทันที ดังนั้นถ้ารัฐบาลและพวกเรามีการเตรียมความพร้อม ที่ดีก็จะสามารถรับมือต่อผลกระทบที่จะเกิดขึ้นได้

ท้ายที่สุดหาก 5 ข้อเสนอนี้ ไม่ถูกนำมาแก้ไขจะเกิดสิ่งใดขึ้นต่อสังคม

หากเรายังเดินหน้าด้วยนโยบายแบบเดิม ถ้าเดินทางมาถึงวัน ที่ทั่วโลกตื่นตัวเปลี่ยนแปลงกันหมด แต่ประเทศไทยไม่มีขีดความ สามารถในการแข่งขัน ค่าไฟฟ้าแพง ไม่มีมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ไม่ สามารถทำตามสิ่งที่ประเทศได้ทำข้อตกลงกับสังคมโลกไว้ได้ ย่อมส่ง ผลต่อภาพลักษณ์ของประเทศทั้งด้านอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว หรือ การส่งออก จะถูกผลกระทบอย่างมาก ซึ่งรัฐบาลที่ทำให้ได้รับผลกระทบ อาจไม่ต้องรับผิดชอบสิ่งที่เกิดขึ้น เพราะพ้นวาระไปแล้ว แต่คนที่ ต้องรับผิดชอบก็คือประชาชนที่ต้องแบกรับภาระส่วนนี้ต่อไป

อย่างไรก็ดีเรื่อง “ค่าไฟแพง” เราถือว่าเป็นเพียงจุดเริ่มต้นที่ อยากรจะเห็นค่าไฟที่เป็นธรรมตามกลไกที่ควรจะเป็น ซึ่งถ้าจะก้าวไปไกล กว่าเรื่องค่าไฟ เราคิดว่า “ไฟฟ้า” ต้องนำไปสู่ความยั่งยืน หมายความว่า การผลิตไฟฟ้าต้องไม่เป็นเรื่องที่สร้างภาระให้กับโลก คนรุ่นต่อไป รวมถึงสิ่งแวดล้อม ซึ่งอาจจะเป็นเรื่องที่คิดไกลไปถึง “ไฟฟ้าสะอาด” ที่เป็นเรื่องที่จะผลักดันต่อไปหากผลักดันค่าไฟแพงสำเร็จ

ดำเนินมาจนถึงบทสนทนาสุดท้ายที่ได้พูดคุยกับ รศ. ดร.ชาลี กับคำถามทิ้งท้ายชวนให้ผู้อ่านได้ติดตามต่อซึ่งนอกจาก 5 ข้อเสนอดังกล่าวอีกประเด็นสำคัญที่ รศ. ดร.ชาลี อยากรกล่าวถึงก็คือเรื่อง ‘ธรรมาภิบาล’ เนื่องจากเรื่องของผลประโยชน์ที่ซ้อนทับก็เป็นเรื่อง

สำคัญ ให้คิดว่าความเป็นไปได้หรือที่เราจะนำคนในภาคเอกชน ซึ่งเป็นผู้ ผลิตไฟฟ้ามาเป็นผู้บริหารที่คอยควบคุมหน่วยงาน ซึ่งเป็นการนำกลุ่ม คนที่อยู่ในฝ่ายเดียวกันเช่นนั้นมาบริหาร เขาก็ต้องรักษาผลประโยชน์ ของตนเองอยู่แล้ว หรือการที่บุคคลเดียวทำหน้าที่ถึงสองตำแหน่ง ประเด็นนี้จึงเป็นเรื่องสำคัญอย่างมากเพราะเป็นสิ่งก่อสร้างให้เกิดกลไก ของธรรมาภิบาลที่บิดเบี้ยว

หรือถ้าจะคิดไกลกว่านั้น เราอาจจะให้มีการปฏิรูปการไฟฟ้า ใหม่ มีบทบาทอื่นเพิ่มขึ้น เช่น การทำระบบโครงข่ายไฟฟ้าที่แข็งแกร่งมากขึ้น เพื่อการสร้างตลาดให้มีความแข็งแกร่งในการซื้อขายไฟฟ้า ดูแลเรื่อง ความมั่นคงต่าง ๆ หรือการจัดเก็บค่าเชื่อมต่อระบบโครงข่ายไฟฟ้าได้ ก็จะทำให้บทบาทของผู้ปฏิบัติงานมีความโปร่งใส เป็นระบบ ยุติธรรม มากยิ่งขึ้น

หมุดหมายสำคัญในการเปลี่ยนผ่าน พลังงานที่เป็นธรรมไปสู่ความยั่งยืน

ตามการคาดการณ์ของกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่า ด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC) ระบุว่า ภายในปี 2040 ค่าการผลิตไฟฟ้าต้องเป็นการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ เสียก่อน ประเทศจึงจะสามารถมีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็น ศูนย์ได้ ภายในปี 2050 กล่าวคือต้องเปลี่ยนแปลงการไฟฟ้าก่อนเป็น 10 ปี ซึ่งประเทศไทยจะเป็นเช่นนั้นได้ หมุดหมายสำคัญคือก่อนที่จะถึง เป้าหมายภายในปี 2040 การผลิตที่ใช้ฟอสซิลต้องลดลงจนหมดไป ในที่สุด เพื่อให้ในปี 2040 พลังงานหมุนเวียน (renewable energy) เข้ามา แทนที่ ซึ่งระหว่างทางต้องมีการรักษาเสถียรภาพของระบบ ผ่าน การพัฒนา ระบบส่งและระบบจำหน่ายไฟฟ้าให้มีความทันสมัย เพื่อ รองรับการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนที่เพิ่มสูงขึ้น ดังนั้น การพัฒนาตลาดให้ไปสู่การเกิดการลงทุนและการเปลี่ยนผ่าน การทำระบบหักลบหน่วยไฟฟ้ากับพลังงานหมุนเวียน เพื่อส่งเสริมให้ ประชาชนได้มีส่วนร่วมโดยไม่เป็นภาระของโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่เพียง อย่างเดียว ซึ่งถ้าทุกอย่างเป็นไปตามเป้าหมายจะนำไปสู่การปล่อยก๊าซเรือน กระจกสุทธิเป็นศูนย์ของการไฟฟ้า ซึ่งสิ่งนี้เองจะเป็นกลไกหลักทำให้เกิดความยั่งยืนและขับเคลื่อนไปสู่การปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็น ศูนย์ ภายในปี 2050 ของประเทศไทย

อย่างไรก็ดี ความยั่งยืนนี้อาจเป็นความยั่งยืนในมิติเดียวของ เรื่องพลังงาน รศ. ดร.ชาลี เล็งเห็นว่า ความยั่งยืนยังมีอีกหลายมิติที่เรา ต้องช่วยกันขับเคลื่อน ทั้งการทำให้ทุกคนอยู่ได้ในโลกที่ผ่านการขับเคลื่อนแล้ว ต้องมีงานทำอย่างภาคภูมิ จากงานวิจัยที่ผ่านมาได้สะท้อน ให้เห็นว่าการเปลี่ยนผ่านพลังงานนั้นนำไปสู่สิ่งที่ดีกว่า เช่นระหว่าง โรงงานผลิตพลังงานจากเชื้อเพลิงฟอสซิลกับโรงงานผลิตพลังงาน สะอาดที่กำลังการผลิตเท่ากัน แต่พบว่าความต้องการใช้แรงงาน แตกต่างกันถึง 4 เท่า หมายความว่ายิ่งเปลี่ยนผ่านเรายิ่งต้องการ แรงงานมากขึ้น ซึ่งไม่ได้เป็นเรื่องที่น่ากลัวว่าจะทำให้แรงงานลดลงเลย

ฉะนั้นแล้ว การเปลี่ยนแปลงย่อมนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ดีกว่า การแก้ไขปัญหาในแบบเดิม ๆ ที่ยิ่งทำแล้วยิ่งอาจลงเหว และไม่นำพามาซึ่งความยั่งยืนใดเลย

ประเด็นดังกล่าวเกี่ยวข้องกับ

#SDG7 พลังงานสะอาดที่เข้าถึงได้

- (7.1) สร้างหลักประกันว่ามีการเข้าถึงบริการพลังงานสมัยใหม่ที่สามารถชื้อหาได้ ภายในปี 2573
- (7.2) เพิ่มสัดส่วนของพลังงานทดแทนในการผสมผสานการใช้พลังงานของโลก ภายในปี 2573
- (7.3) เพิ่มอัตราการปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้พลังงานของโลกให้เพิ่มขึ้น 2 เท่า ภายในปี 2573
- (7.a) ยกกระดับความร่วมมือระหว่างประเทศในการอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงการวิจัย และเทคโนโลยีพลังงานที่สะอาด โดยรวมถึงพลังงานทดแทน ประสิทธิภาพการใช้พลังงาน และเทคโนโลยีเชื้อเพลิงฟอสซิลขั้นสูงและสะอาด และสนับสนุนการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานด้านพลังงานและเทคโนโลยีพลังงานที่สะอาด ภายในปี 2573

#SDG9 โครงสร้างพื้นฐาน นวัตกรรม และอุตสาหกรรม

- (9.4) ยกกระดับโครงสร้างพื้นฐานและปรับปรุงอุตสาหกรรมเพื่อให้เกิดความยั่งยืน โดยเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรและการใช้เทคโนโลยีและกระบวนการทางอุตสาหกรรมที่สะอาดและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยทุกประเทศดำเนินการตามขีดความสามารถของแต่ละประเทศ ภายในปี 2573

#SDG13 การรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

- (13.2) บูรณาการมาตรการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในนโยบาย ยุทธศาสตร์ และการวางแผนระดับชาติ
- (13.3) พัฒนาการศึกษา การสร้างความรู้ และขีดความสามารถของมนุษย์และของสถาบันในเรื่องการลดปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การปรับตัว การลดผลกระทบ การเตือนภัยล่วงหน้า

#SDG16 สังคมสงบสุข ยุติธรรม สถาบันที่เข้มแข็ง

- (16.6) พัฒนาสถาบันที่มีประสิทธิผล มีความรับผิดชอบ และโปร่งใสในทุกระดับ
- (16.7) สร้างหลักประกันว่าจะมีกระบวนการตัดสินใจที่มีความรับผิดชอบ ครอบคลุม มีส่วนร่วม และมีความเป็นตัวแทนที่ดี ในทุกระดับการตัดสินใจ

#SDG17 ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

- (17.9) เพิ่มพูนการสนับสนุนระหว่างประเทศสำหรับการดำเนินการด้านการเสริมสร้างขีดความสามารถที่มีประสิทธิผลและมีการตั้งเป้าในประเทศกำลังพัฒนาเพื่อสนับสนุนแผนระดับชาติที่จะดำเนินงานในทุกเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน รวมถึงผ่านทางความร่วมมือแบบเหนือ-ใต้ ใต้-ใต้ และไตรภาคี
- (17.14) ยกกระดับความสอดคล้องเชิงนโยบายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน
- (17.16) ยกกระดับหุ้นส่วนความร่วมมือระดับโลกเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยร่วมเติมเต็มหุ้นส่วนความร่วมมือจากภาคส่วนที่หลากหลาย ซึ่งจะระดมและแบ่งปันความรู้ ความเชี่ยวชาญ เทคโนโลยี และทรัพยากรด้านการเงิน เพื่อจะสนับสนุนการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในทุกประเทศ โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา
- (17.17) สนับสนุนและส่งเสริมหุ้นส่วนความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจ ภาคเอกชน และประชาสังคม สร้างบนประสบการณ์และกลยุทธ์ด้านทรัพยากรของหุ้นส่วน



16 17

ทุจริตกัดกินความยั่งยืน

ศูนย์ความรู้เพื่อความร่วมมือในการต่อต้านคอร์รัปชัน
และส่งเสริมธรรมาภิบาลในระดับภูมิภาค (KRAC)



เราจินตนาการถึงโลกที่ทุกคนมีโอกาส
ที่เท่าเทียมกันในการบรรลุศักยภาพของมนุษย์;
โลกที่ยุติธรรม เท่าเทียม เปิดกว้าง
และครอบคลุมความต้องการ
ของกลุ่มคนที่เปราะบางที่สุด

คำกล่าวข้างต้น คือบางส่วนของวิสัยทัศน์ที่ถูกเขียนไว้ใน Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development เมื่อปี 2558 พร้อมด้วยเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) 17 เป้าหมายที่จะนำพาเราทุกคนไปสู่โลกที่ดีขึ้นกว่าเดิมในปี 2573 ทว่าเมื่อผ่านไปกว่าครึ่งทางของการขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ผลการสำรวจสถานะความคืบหน้าจากหลายองค์กร เช่น United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) The Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP) The Economic and Social Council (ECOSOC) และ Transparency International (TI) กลับส่งสัญญาณแรงกดดันว่า โลกของเราห่างไกลจากหนทางที่จะบรรลุความสำเร็จที่ตั้งไว้ ทั้งยังมีความเสี่ยงเพิ่มมากขึ้น เป็นเท่าตัว เพราะอะไรถึงเป็นเช่นนั้น ?

01 ไม่มีการพัฒนาที่ยั่งยืน หากโลกยังเผชิญกับคอร์รัปชัน

องค์กร Sustainable Development Solutions Network (SDSN) ได้เผยแพร่รายงาน Sustainable Development Report 2023 และจัดอันดับ SDGs Index 2023 เพื่อส่งสัญญาณเตือนว่า “แม้เราจะผ่านการขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนมาเกินครึ่งทางแล้ว (8 ปี) แต่ปัจจุบันโลกยังไม่บรรลุเป้าหมายใดเลย” อีกทั้ง ยังมีเป้าหมายที่อยู่ในสถานะท้าทายมาก (สีแดง) และต้องออกแรงผลักดันกันอย่างหนัก ได้แก่ “SDG2 ขจัดความหิวโหย” “SDG3 สุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดี” “SDG11 เมืองและชุมชนที่ยั่งยืน” “SDG14 ทรัพยากรทางทะเล” “SDG15 ระบบนิเวศบนบก” และ “SDG16 ความสงบสุข ยุติธรรมและสถาบันเข้มแข็ง” เมื่อพิจารณาสถานะของเป้าหมายที่ท้าทายเหล่านี้ จะเห็นว่าส่วนใหญ่จัดอยู่ในกลุ่มพัฒนาคนและสังคม (people) โดยมุ่งที่จะลดความเหลื่อมล้ำ และส่งเสริมให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น จากการเข้าถึงหลักประกันทางสังคมในด้านต่าง ๆ ที่รัฐจัดหาให้อย่างเท่าเทียมกัน รวมถึงการจัดการสิ่งแวดล้อม (planet) เพื่อรักษาทรัพยากรของโลกอย่างเหมาะสมและคงอยู่ไปยั่งยืนถัดไป

แต่ทั้งหมดนี้ต้องอาศัยการกำกับดูแล และความรับผิดชอบ (governance and accountability) จากรัฐบาลของแต่ละประเทศ เพื่อให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และครอบคลุม แต่เมื่อมีการคอร์รัปชันเกิดขึ้น ตราซึ่งของความเป็นธรรม

จะเริ่มเอนเอียง จนนำไปสู่ “การเบียดเบียนทรัพยากรสาธารณะไปจากการให้บริการที่จำเป็น และการบิดเบือนนโยบายของรัฐเพื่อผลประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง ผ่านการใช้ทรัพยากรส่วนรวม” หากปล่อยให้การคอร์รัปชันกัดกินประเทศไปเรื่อย ๆ จะนำไปสู่ “การคอร์รัปชันที่ฝังลึกและเป็นระบบ” (entrenched corruption) ซึ่งเป็นการคอร์รัปชันที่รุนแรงที่สุดและส่งผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก เนื่องจากเป็นการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในภาครัฐที่ทำกันอย่างเป็นระบบ (corruption systems) ไม่ใช่การทุจริตโดยเจ้าหน้าที่รัฐเป็นครั้งคราว โดยมีปัจจัยจากระบบการเมืองที่อ่อนแอ การเติบโตทางเศรษฐกิจที่ล่าช้า สถาบันที่ไม่มีประสิทธิภาพ และภาคประชาสังคมที่ไม่แข็งแรง แม้ว่าจะยังไม่มีการประเมินต้นทุนคอร์รัปชันทั่วโลกที่น่าเชื่อถือ แต่การศึกษาวิจัยคอร์รัปชันจากผู้เชี่ยวชาญได้ให้หลักฐานเชิงประจักษ์ที่เพียงพอว่าการคอร์รัปชันส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของคนในประเทศ การพัฒนาทางเศรษฐกิจและการลงทุน ตลอดจนความเข้มแข็งของสถาบันหลัก และระบบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นต้นทุนที่ประเทศได้รับจากการคอร์รัปชัน ด้วยเหตุนี้ ในวาระการพัฒนาที่ยั่งยืนปี 2573 จึงได้เน้นย้ำให้แต่ละประเทศเร่งแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันที่เป็นอุปสรรคขัดขวางการพัฒนาอย่างครอบคลุมและยั่งยืน

ผลการสำรวจคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index: CPI) ประจำปี 2022 ส่งสัญญาณไปในทิศทางเดียวกันกับรายงาน SDGs Index 2023 ว่าประเทศส่วนใหญ่ทั่วโลก ยังคงล้มเหลวในการต่อสู้กับการคอร์รัปชัน ประเทศกว่า 95% ไม่มีความคืบหน้าเลยนับตั้งแต่ปี 2560 ซึ่งส่งผลกระทบต่อความก้าวหน้าในการบรรลุ SDGs ทั้งหมด โดยเฉพาะเป้าหมาย SDG16 เมื่อพิจารณาสถานการณ์ของกลุ่มประเทศเหล่านี้ พบว่า มีปัจจัยร่วมกัน คือเรื่องของความรุนแรงและความขัดแย้ง (SDG16) ยิ่งประเทศที่มีความขัดแย้งสูง ยิ่งมีแนวโน้มจะเกิดการคอร์รัปชันได้ง่าย ยกตัวอย่าง ประเทศ Guatemala (24 คะแนน) และ Mozambique (26 คะแนน) ที่ติดหนึ่งในประเทศที่มีระดับการคอร์รัปชันที่รุนแรงมาเป็นระยะเวลานาน และยังเป็นประเทศที่มีระดับสันติภาพต่ำจากการสำรวจดัชนีสันติภาพโลก (Global Peace Index) มาโดยตลอด ซึ่งจากงานศึกษาการคอร์รัปชัน ซึ่งว่าลักษณะของประเทศเหล่านี้ จัดอยู่ในประเภทรัฐทุจริตที่เรียกว่า “รัฐที่ถูกครอบงำโดยมาเฟีย” (Mafia-Dominated States) หรือองค์กรขนาดใหญ่ที่ร่วมมือกับนักการเมือง หรือข้าราชการระดับสูงในการคอร์รัปชัน ผ่านการใช้อิทธิพลเหนือรัฐเพื่อผลประโยชน์ของตน เช่น การคอร์รัปชันในโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ และการคอร์รัปชันเชิงนโยบายที่มีการเอื้อประโยชน์ให้กับภาคเอกชน

หากลองเทียบเคียงผลประเมินความก้าวหน้าของ 2 ดัชนี คือ “SDG Index 2023” ที่จัดอันดับประเทศที่มีความก้าวหน้าในการขับเคลื่อน SDGs 10 อันดับแรก ฟินแลนด์ สวีเดน เดนมาร์ก เยอรมนี ออสเตรเลีย ฝรั่งเศส นอร์เวย์ เช็ก โปแลนด์ และเอสโตเนีย และ “Corruption Perceptions Index (CPI)” ที่จัดอันดับประเทศที่มีระดับการคอร์รัปชันต่ำที่สุด ได้แก่ เดนมาร์ก ฟินแลนด์ นิวซีแลนด์ นอร์เวย์ สิงคโปร์ สวีเดน สวิตเซอร์แลนด์ เนเธอร์แลนด์ เยอรมนี ไอร์แลนด์ และลักเซมเบิร์ก จะเห็นว่า กลุ่มประเทศเหล่านี้ มีเสถียรภาพทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองที่มั่นคง และมีความก้าวหน้าค่อนข้างสูงในการบรรลุเป้าหมาย SDGs ทั้ง 17 ข้อ โดยเฉพาะ SDG16 ที่ส่วนใหญ่อยู่ในสถานะยังคงมีความท้าทายบางส่วน (สีเหลือง) แต่ก็มีแนวโน้มก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง ผลการจัดอันดับข้างต้น ทำให้เราพอเห็นภาพคร่าว ๆ ของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่มีระดับการคอร์รัปชันต่ำกับความก้าวหน้าในการบรรลุเป้าหมาย SDGs ซึ่งมีความน่าสนใจที่จะวิเคราะห์ข้อมูลเชิงลึกถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องต่อไป

02 คอร์รัปชัน กัดกินความยั่งยืน

เพื่อฉายภาพผลกระทบของการคอร์รัปชันที่ส่งผลต่อการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ของอั่งถึงการศึกษาคือ Transparency International (TI) ปี 2019 ที่ทำการศึกษากลุ่มประเทศที่อยู่ในสถานะวิกฤตต่อการบรรลุเป้าหมาย SDGs ได้แก่ กัวเตมาลา โมซัมบิก และมัลดีฟ จากกรณีศึกษา พบว่า อุปสรรคสำคัญที่ขัดขวางการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน คือระดับการคอร์รัปชันที่รุนแรงมากในภาคสุขภาพ ภาคการศึกษา และการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งมีมูลค่าต่อครั้งสูง โดยผู้ที่เกี่ยวข้อง คือเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงที่กำกับดูแลการพัฒนาเป้าหมาย SDGs ได้ทำการ “ยักยอกเงินสาธารณะ” เช่น การยักยอกเงินกู้จากกองทุนสนับสนุนประมงรายย่อย และกองทุนความมั่นคงทางทะเลในโมซัมบิก ทำให้ประเทศขาดเงินสนับสนุนจากกองทุน ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความช่วยเหลือกลุ่มประมงพื้นบ้านให้มีรายได้เพิ่มขึ้นจากการเพิ่มผลผลิต (เป้าหมายย่อยที่ 2.3) รวมถึงส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางอาหาร (เป้าหมายย่อยที่ 2.4) เพราะกลุ่มประมงพื้นบ้านมีส่วนช่วยสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ

หรือกรณีที่กระทรวงสาธารณสุขในกัวเตมาลานั้นงบประมาณที่รัฐจัดสรรให้กับการดูแลสุขภาพแม่และเด็ก มาจัดจ้างในโครงการเพื่อเรียกเก็บสินบน ทำให้หน่วยงานไม่สามารถจัดหาคือเงินก้อนโรดที่จำเป็น และอุปกรณ์ทำคลอดที่เพียงพอได้ (เป้าหมายย่อยที่ 3.8) จนเกิดการเรียกสินบนในการทำคลอด นำไปสู่อัตราการตายในระหว่างการคลอดลูกที่เพิ่มขึ้นกว่าสองเท่า (เป้าหมายย่อยที่ 3.1 และ 3.2) นอกจากนี้ยังพบการ “ใช้อิทธิพลในตำแหน่งหน้าที่บิดเบือนนโยบายของรัฐ เพื่อผลประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง” ผ่านการใช้ทรัพยากรส่วนรวม เช่น เจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงเรียกเก็บค่าตอบแทนส่วนเกินจากค่าเช่าพื้นที่เกาะในมัลดีฟ ผ่านการทำข้อตกลงที่ผิดกฎหมาย ทำให้มัลดีฟสูญเสียเงินมากกว่า 2 ใน 3 ของงบประมาณที่จัดสรรไว้สำหรับคุ้มครองสายพันธุ์สัตว์ที่ใกล้สูญพันธุ์ตามข้อตกลงระหว่างประเทศ (เป้าหมายย่อยที่ 15.9) และการเพิ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากการทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืนและมีประสิทธิภาพ (เป้าหมายย่อยที่ 14.7)

นอกจากผลกระทบข้างต้นแล้ว รายงานของ United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) ระบุว่าในทุกวัน ผู้คนนับล้านทั่วโลกถูกภูมิภาคของโลกต้องจ่ายสินบนเพื่อเข้าถึงบริการสาธารณะที่จำเป็น เช่น การดูแลสุขภาพ การศึกษา น้ำ ไฟฟ้า หรือการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะผู้คนที่อาศัยอยู่ในประเทศที่มีรายได้น้อย เป็นกลุ่มเสี่ยงต่อการติดสินบนมากที่สุด โดยอัตราการความชุกของการติดสินบนโดยเฉลี่ยในประเทศที่มีรายได้น้อยอยู่ที่ 37.6% ในขณะที่ประเทศที่มีรายได้สูงมีอัตราการติดสินบนโดยเฉลี่ย 7.2% จึงสะท้อนได้ว่า ผลกระทบของการคอร์รัปชันนั้นจะตกไปอยู่กับคนที่ยากลำบากที่สุดในสังคม

เมื่อเราเข้าใจผลกระทบของการคอร์รัปชันที่ส่งผลเสียอย่างไรอย่างรุนแรงทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการดำเนินการตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) เราจะตระหนักได้ชัดเจนว่า มันแทบจะเป็นไปไม่ได้เลยที่ประเทศต่าง ๆ จะบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนได้ (SDGs) หากยังคงปล่อยให้คอร์รัปชันแพร่ระบาดอยู่ในสังคม หากไม่มีการกำกับและตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ การฉกฉวยผลประโยชน์จากงบประมาณก็จะเกิดขึ้นอย่างไร้การควบคุม ซึ่งส่งผลกระทบต่อการจัดสรรทรัพยากรที่ไม่เป็นธรรม ในท้ายที่สุด ประชาชนจะถูกฉ้อโกงสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่พึงได้รับ เช่น สิทธิในการศึกษา สุขภาพ มาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอ และในบางกรณีอาจหมายถึงรวมถึงสิทธิในการมีชีวิต

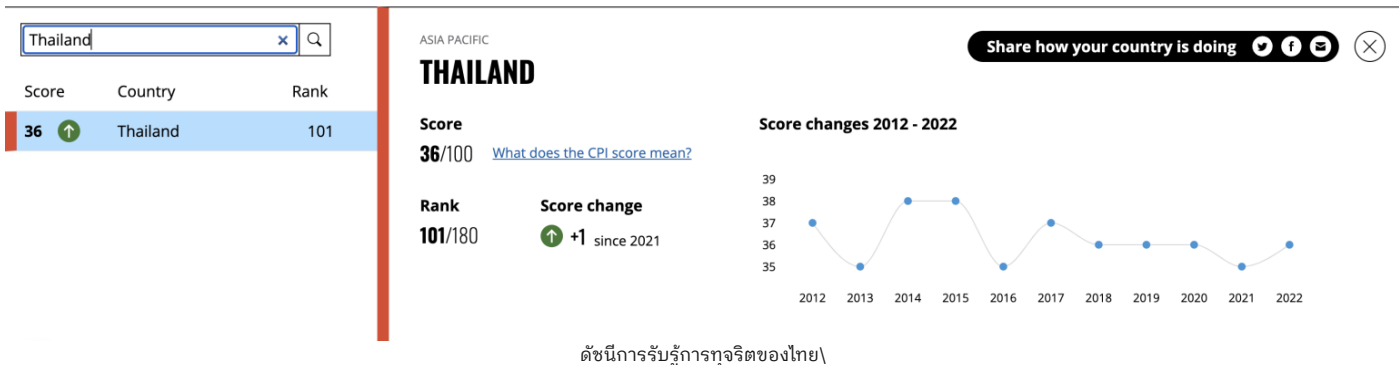
03 5 ปีผ่านไป คอร์รัปชันของไทย ก็ยังไม่ดีขึ้น

คอร์รัปชันใน 5 ปีที่ผ่านมา (2562-2566) เราแย่งลงอย่างต่อเนื่อง หากวัดจากมาตรฐานสากลที่ใช้ประเมินระดับการคอร์รัปชันทั่วโลก คือ Corruption Perceptions Index (CPI) ไทยได้คะแนนอยู่ที่ 35-36 คะแนนมาโดยตลอด (จากคะแนนเต็ม 100) ในขณะที่ Global Corruption Barometer (GCB) ปี 2020 ก็ระบุว่าไทยอยู่อันดับที่ 5 จาก 17 ประเทศในภูมิภาคเอเชียที่มีความรุนแรงของการจ่ายสินบนสูงมาก สอดคล้องกับการสำรวจความคิดเห็นโดย SDG Move ปี 2023 ที่พบว่าคนส่วนใหญ่เห็นว่า “ปัญหาการทุจริตและการติดสินบน” เป็นปัญหาใหญ่ที่สุดของประเทศไทยที่ส่งผลกระทบต่อความยั่งยืน ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลของ SDG Index ปี 2565 ที่พบว่าไทยมีความท้าทายอย่างมากในการบรรลุเป้าหมาย SDG16 (สังคมสงบสุข ยุติธรรม และสถาบันเข้มแข็ง) และระบุว่าคอร์รัปชันในรัฐบาลเป็นปัญหาใหญ่ที่สุดที่ต้องเร่งแก้ไข

นอกจากนี้ หากพิจารณาจากแหล่งข้อมูลของ Corruption Perceptions Index (CPI) จะเห็นว่าในตัวชี้วัดว่าดัชนีของไทยก็ยังคงที่ โดยเฉพาะตัวชี้วัด 4 ตัว ที่ประเมินประสิทธิภาพในการควบคุมการคอร์รัปชันในระดับรัฐบาล ที่ไทยได้คะแนนค่อนข้างต่ำมาโดยตลอด ได้แก่ (1) World Justice Project (WJP) ที่เคยได้รับ 40 คะแนนในปี 2561 ลดมาเป็น 38 คะแนนในปี 2562 และในปี 2565 ได้ 34 คะแนน แสดงให้เห็นว่ามุมมองของผู้เชี่ยวชาญต่างๆ ต่อหลักนิติธรรมในไทย ยังคงเป็นปัญหาอยู่ และมีทิศทางที่แย่งเรื่อยๆ (2) Political and Economic Asia Risk Guide (PERC) ที่เคยได้รับ 37 คะแนนในปี 2561 ลดลงมาเรื่อยๆ จนถึง 35 คะแนนในปี 2565 แสดงให้เห็นว่านักธุรกิจต่างประเทศที่อาศัยอยู่ในไทย ยังคงเห็นว่าการคอร์รัปชันในภาคธุรกิจของไทยมีความรุนแรงอยู่ และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอีกด้วย (3) Bertelsmann Foundation Transformation Index (BTI) โดยได้รับ 37 คะแนน มาตั้งแต่ปี 2561 แสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพของรัฐบาลในการจัดการปัญหาการคอร์รัปชันของไทย และการดำเนินการเอาผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐยังมีปัญหาอยู่ และ (4) Economist Intelligence Unit Country Ratings (EIU) โดยได้รับ 37 คะแนน มาตั้งแต่ปี 2561 แสดงให้เห็นว่าภาพลักษณ์ด้านความโปร่งใสของการจัดการบริหารงบประมาณ การแต่งตั้งข้าราชการของรัฐ และการตรวจสอบงบประมาณโดยหน่วยงานอิสระของไทยยังมีปัญหาอยู่มากเช่นกัน

CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX

2022



ผลจากดัชนีเหล่านี้ สะท้อนให้เห็นถึงสถานการณ์คอร์รัปชันของประเทศไทยในมิติต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง ทั้งความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ ความโปร่งใสในการเปิดเผยข้อมูลงบประมาณ ประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายของรัฐบาล และการเรียกสินบนในกระบวนการทำธุรกิจ โดยส่วนใหญ่เป็นคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในภาครัฐ ทั้งระหว่างภาครัฐกับเอกชน และภายในหน่วยงานภาครัฐเอง ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อการขับเคลื่อนเป้าหมายย่อยที่ 16.5 เนื่องจาก Corruption Perceptions Index (CPI) เป็นตัวชี้วัดสำคัญในการประเมินความก้าวหน้าของตัวชี้วัดย่อยที่ 16.5.1 (สัดส่วนของบุคคลที่มีการให้สินบน หรือถูกเรียกสินบนโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ) และตัวชี้วัดย่อยที่ 16.5.2 (สัดส่วนขององค์กรธุรกิจที่มีการให้สินบน หรือถูกเรียกสินบนโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ)

นอกจากดัชนีดังกล่าวแล้ว ผลการสำรวจสถานการณ์คอร์รัปชันไทย (Corruption Situation Index) ยังชี้ให้เห็นว่า คนไทยมองความรุนแรงของปัญหาการคอร์รัปชันในยุครัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) สูงสุดในรอบ 3 ปี (เพิ่มขึ้นถึง 37 %) โดยสาเหตุที่

คอร์รัปชันเพิ่มขึ้นอย่างมาก มาจากกฎหมายที่เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลยพินิจสูง กระบวนการทางการเมืองที่ขาดความโปร่งใสและตรวจสอบได้ยาก ตลอดจนการขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย สำหรับรูปแบบการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นนั้นมีรูปแบบที่หลากหลาย ได้แก่ “การให้สินบน” “การใช้ตำแหน่งทางการเมืองเพื่อเอื้อประโยชน์แก่พวกพ้อง” “การทุจริตเชิงนโยบาย” “การทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง” และ “การจ่ายเงินเพื่อให้ได้ประโยชน์ในภายหลัง”

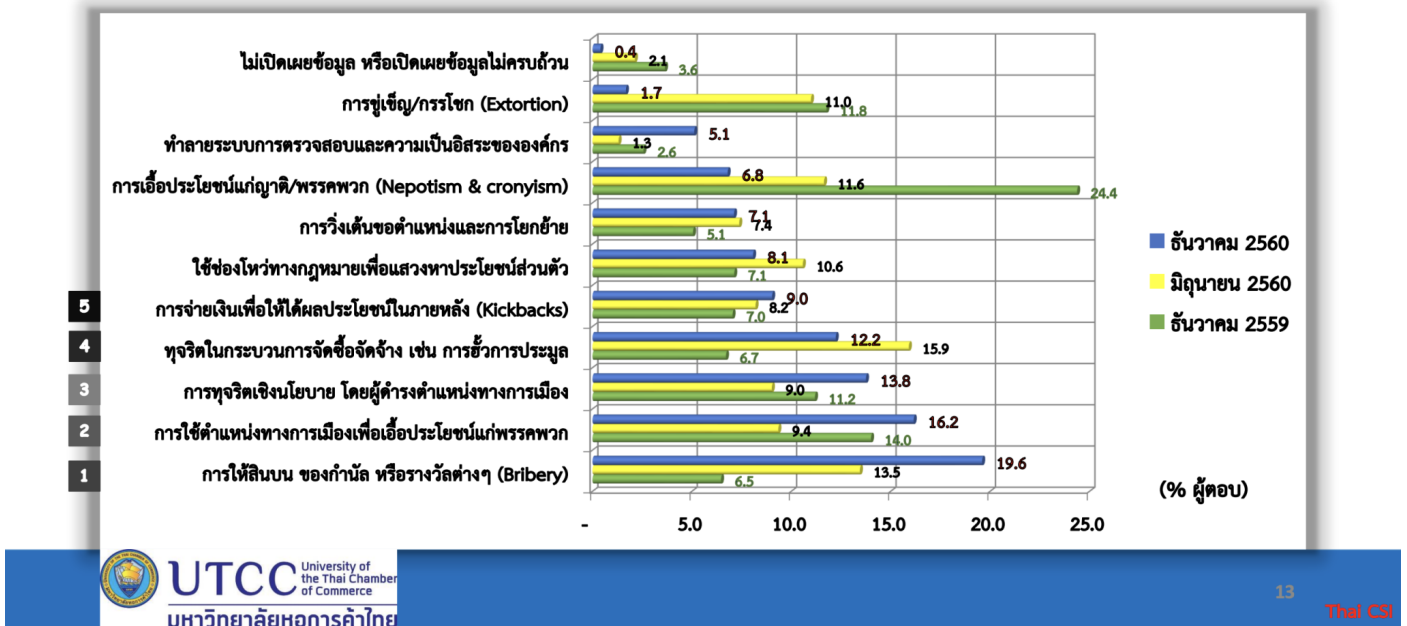
ยกตัวอย่าง การแต่งตั้งตำแหน่งสำคัญทางเศรษฐกิจและการเมืองให้กับทหารชั้นสูง เพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มธุรกิจของพวกเขา กรณิ คสช. ออกคำสั่งที่ 75/2557 ตั้งคณะกรรมการนโยบายและกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ (คนร.) หรือ “ซูเปอร์บอร์ด” ส่งผลให้มีจำนวนทหารที่นั่งเป็นประธานในคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจเพิ่มขึ้น 5 เท่า รวมถึงการใช้อำนาจหน้าที่ในการออกกฎเพื่อเป็นเครื่องมือในการปกครอง เช่น การใช้มาตรา 44 (บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2557) ในการบริหารงานของรัฐ ซึ่งถูกใช้เป็นเครื่องมือปิดกั้นการตรวจสอบอำนาจรัฐขององค์กรอิสระ

และภาคประชาชน รวมถึงในปัจจุบัน จะเห็นว่าการคอร์รัปชันเริ่มมีการกระจายตัวออกอย่างกว้างขวางในทุกภาคส่วน เช่น มูลนิธิ สหกรณ์ออมทรัพย์ วัด และสถาบันการศึกษา ดังที่เห็นจากหลากหลายกรณี เช่น คดีฉ้อโกงงบโรงเรียนพระปริยัติธรรม คดีฉ้อโกง สหกรณ์ออมทรัพย์จุฬาฯ และหลายกรณีที่มีบุคลากรใช้ชื่อหน่วยงาน รับงานบริการวิชาการให้กับบริษัทเอกชนอย่างมิดชิดเหมือนแลกกับผลประโยชน์ ซึ่งกรณีเหล่านี้ สะท้อนปัญหาโครงสร้างของระบบอุปถัมภ์ที่ฝังรากลึกอยู่ในสังคม-การเมืองไทย

ขณะที่การต่อต้านคอร์รัปชันนั้น ดร.มานะ นิมิตรมงคล เลขาธิการองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) ได้ให้ข้อสังเกตไว้ว่าปัจจัยถดถอยของการต่อต้านคอร์รัปชันที่สำคัญ คือเรื่อง

การเข้าถึงข้อมูลภาครัฐ ทั้งเรื่องการใช้งบประมาณ และการใช้อำนาจของภาครัฐ โดยเฉพาะหากเป็นโครงการจัดซื้อจัดจ้างขนาดใหญ่ของทหาร หรือข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลใกล้ชิด แม้ว่าจะมีแนวปฏิบัติจาก พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และ พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 รวมถึงกลไกการตรวจสอบจากองค์กรอิสระก็ตาม แต่แนวโน้มของข้อมูลเหล่านี้จะถูกปิดกั้นการเข้าถึงมากขึ้น จากการออกกฎหมายอื่นมาปิดกั้นการเข้าถึงข้อมูลของประชาชน เช่น พ.ร.บ. ความลับของทางราชการ และ พ.ร.บ. ข้อมูลส่วนบุคคล กลายเป็นปัจจัยทำให้การตรวจสอบภาครัฐทำได้ยากขึ้น และนั่นหมายความว่า สถานการณ์คอร์รัปชันของประเทศไทย จะยังคงมีแนวโน้มแย่ลงเรื่อย ๆ และไม่มีทางที่ไทยจะบรรลุการพัฒนาที่ยั่งยืนได้

รูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันในสังคมไทยที่เกิดขึ้นบ่อยที่สุด



ดัชนีการรับรู้การทุจริตของไทย

04 จะพลิกเกมแก้คอร์รัปชันอย่างไร ให้ทันเส้นชัยในปี 2573

Transparency International ระบุว่าเกือบ 90 % ของประเทศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ไม่มีความคืบหน้าที่จริงจังในการลดระดับการคอร์รัปชันนับตั้งแต่ปี 2560 เป็นต้นมา เนื่องจากยังขาดความโปร่งใส ขาดสถาบันกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ และขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน อีกทั้ง รายงานจาก The Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP) ก็ส่งสัญญาณเตือนว่าประเทศเหล่านี้มีความก้าวหน้าในการบรรลุเป้าหมาย SDGs ทั้ง 17 ข้อเพียง 14.4 % เท่านั้น นั่นแปลว่า เราอาจต้องใช้เวลากว่า 42 ปีเพื่อบรรลุเป้าหมายทั้งหมด

ดังนั้น หากจะพลิกเกมแก้คอร์รัปชันให้ทัน อาจจะต้องเริ่มจาก **พลิกวิธีคิด... ถ้าสังเกตรูปแบบของการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นจะเห็นว่าทั้งหมดเกี่ยวพันกับ “การผูกขาด การใช้ดุลพินิจ และการขาดกลไกความรับผิดชอบ”** ดังนั้น หากต้องการลดคอร์รัปชัน นั้นหมายความว่า

เราต้อง “**เพิ่มความโปร่งใส**” ในกระบวนการทำงานของรัฐทั้งหมดเราต้อง “**เพิ่มอำนาจประชาชน**” เพื่อกระตุ้นให้เกิดการร่วมตรวจสอบการทำงานของภาครัฐและแจ้งเบาะแสการทุจริต และสุดท้าย เราต้อง “**สร้างสังคมที่เอื้อต่อการต่อต้านคอร์รัปชันในระยะยาวด้วย**” เพื่อเป็นรากฐานของการแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบในการลดการใช้อำนาจดุลยพินิจของข้าราชการและนักการเมือง ลดอำนาจผูกขาดทั้งทางการเมืองและธุรกิจ และสร้างกลไกความรับผิดชอบของผู้มีอำนาจรัฐให้มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล

ซึ่งรากฐานของการเพิ่มความโปร่งใส เพิ่มอำนาจประชาชน และสร้างสังคมต่อต้านคอร์รัปชัน ล้วนปรากฏอยู่ในเป้าหมายย่อยภายใต้ SDG ที่ 16 ทั้งหมด ได้แก่ “**ลดการทุจริตในตำแหน่งหน้าที่และสินบน (SDG16.5)**” “**เพิ่มความโปร่งใสในการบริหารจัดการ (SDG16.6)**” “**จัดการกับกระแสการเงินที่ผิดกฎหมาย (SDG16.4)**” และ “**ปรับปรุงการเข้าถึงข้อมูลของประชาชน (SDG16.10)**” เพราะการแก้ปัญหาคอร์รัปชันต้องอาศัยการมีสถาบันที่เข้มแข็ง โปร่งใส ตรวจสอบได้ การมีธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการภาครัฐ การบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ และการมีกลไกภาคประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ ดังนั้น หากจะลดการคอร์รัปชันให้มี

ประสิทธิภาพ จะมุ่งไปที่การลดการทุจริตในตำแหน่งหน้าที่และสินบน (SDG16.5) เพียงอย่างเดียวไม่ได้ แต่ต้องขับเคลื่อนเป้าประสงค์ข้ออื่นไปพร้อมๆ กัน เพราะหากเปรียบคอร์รัปชันเป็นเหมือนเชื้อโรค สิ่งที่สามารถฆ่าเชื้อโรคได้ คือแสงสว่างและความสะอาดโปร่งใส แต่ประเทศไทยยังขาดสิ่งนี้ ทำให้ผู้ที่หลบในมุมมืด โกงกินได้ต่อเนื่อง ทั้งยังแพร่กระจายไปในทุกวงการ ทั้งภาครัฐและเอกชน การจะให้สำนักงาน ป.ป.ช. ไล่จับทั้งหมดย่อมเป็นไปได้ ซึ่งภาคประชาชนสามารถมีส่วนร่วมได้ แต่คำถามคือ เราได้ให้ข้อมูลหรือเครื่องมือกับสังคมเพียงพอหรือยัง เพราะเมื่อไม่มีข้อมูล ก็ไม่สามารถพิสูจน์ความจริงได้

เช่น ถ้าเราไม่รู้ว่ามีเสาไฟฟ้าประติมากรรมกินรีนั้นราคาต้นละแสนบาท เราก็คงจะไม่ได้เห็นกระแสต่อต้านอย่างรุนแรงในสังคมไทยในปีที่ผ่านมา หากประชาชนในพื้นที่ไม่ร่วมกันค้นหาข้อมูลการบิดเบือนสัญญา และเส้นทางการเงินที่คดโกง เราคงจะไม่ได้เห็นการตัดสินใจของนักการเมืองผู้ทรงอิทธิพลหลายคนในคดีทุจริตโรงบำบัดน้ำเสียคลองด่าน ดังนั้น การเริ่มจาก**“การสร้างความโปร่งใสด้วยการเปิดเผยข้อมูล”** จึงเป็นจุดเริ่มต้นของการแก้ปัญหาคอร์รัปชัน เพราะประชาชนจะต้องรู้ก่อนว่าใครทำอะไร ที่ไหน อย่างไร เมื่อไร และใช้เงินไปเท่าไร ไม่เช่นนั้นแม้ประชาชนอยากมีส่วนร่วมแก้ปัญหาคอร์รัปชันมากแค่ไหน ก็ไม่รู้จะเริ่มต้นแก้ปัญหาได้อย่างไร และถ้าประชาชนรับรู้ข้อมูลมากขึ้น **“การเข้ามามีส่วนร่วมตรวจสอบก็เพิ่มขึ้น”** นำไปสู่การแจ้งเบาะแสผู้ที่ทุจริต หรือการปฏิเสธไม่ให้สินบนกับเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งจะทำให้**“การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐในทางที่ผิดลดลงได้”** จากกระบวนการติดตาม และตรวจสอบการคอร์รัปชันในสังคมที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นจากการเข้าถึงข้อมูล

ถัดมา คือ**พลิกวิธีแก้** หากดูตัวอย่าง วิธีการ หรือเครื่องมือแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชันขนาดใหญ่ (grand corruption) ของประเทศต่าง ๆ ที่ทำแล้วประสบความสำเร็จ จะพบว่าคำตอบอยู่ที่**“การนำข้อมูลไปติดอาวุธให้ประชาชน”** โดยมีตัวอย่างของประเทศใกล้เคียงบ้านเรา เช่น เกาหลีใต้ สิงคโปร์ อินโดนีเซีย และเวียดนาม ที่นอกจากจะเปิดเผยข้อมูลภาครัฐแล้ว ยังมีช่องทางให้ประชาชนนำเสนอความเห็น ร้องเรียนปัญหา และติดตามความคืบหน้าในแก้ไขปัญหานั้นได้ด้วย ซึ่งแนวทางนี้สอดคล้องกับข้อเสนอแนะของ Transparency International ที่ระบุว่า **“ความโปร่งใสต่อสาธารณะ”** เป็นหัวใจสำคัญในการป้องกันการคอร์รัปชันได้อย่างยั่งยืน จึงแนะนำให้ประเทศที่เผชิญกับปัญหาการคอร์รัปชัน เร่งสร้างกระบวนการต่อต้านคอร์รัปชันที่มีความยั่งยืนตั้งแต่วินาทีนี้ ด้วยการเปิดเผยข้อมูล เพื่อให้คนจำนวนมากเข้ามาร่วมตรวจสอบอย่างเป็นระบบ ในขณะเดียวกัน ก็จะต้องสร้างสถาบันที่มีประสิทธิภาพรองรับการมีส่วนร่วมตรวจสอบการคอร์รัปชัน เพื่อนำไปสู่การลงโทษผู้ที่กระทำผิดได้จริง ซึ่งทั้งสองวิธีนี้ถูกพิสูจน์แล้วในหลายประเทศ เช่น อังกฤษ อเมริกา ไต้หวัน เกาหลีใต้ สิงคโปร์ อินโดนีเซีย และล่าสุด คือเวียดนามที่มีความก้าวหน้าอย่างมากในการต่อต้านคอร์รัปชัน

จากการพลิกวิธีคิด และพลิกวิธีแก้ข้างต้น จึงนำมาสู่แนวทางการลดคอร์รัปชันด้วยการวางรากฐานสำคัญ คือการมีสถาบันที่เข้มแข็ง โปร่งใส ตรวจสอบได้ การมีธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการภาครัฐ การออกกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายร่วมกัน และการมีกลไกภาคประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ เพื่อวางรากฐานของกระบวนการต่อต้านคอร์รัปชันของไทยอย่างเป็นระบบ

05 สร้างระบบนิเวศของการต่อต้านคอร์รัปชันด้วย “OPPA” (Open Data + Participation + Accountability)

ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการต่อต้านคอร์รัปชันไม่ได้เน้นการใช้อำนาจรัฐปราบปราม ตั้งองค์การอิสระ หรือใช้กฎหมายที่เข้มงวดเพียงอย่างเดียว แต่เขาสร้างระบบนิเวศของการต่อต้านคอร์รัปชันผ่านกระบวนการที่มีความยั่งยืนร่วมด้วย ซึ่งระบบที่ว่ามีองค์ประกอบสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ **“การเปิดเผยข้อมูล (Open Data)”** **“การสร้างมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation)”** และ **“การสร้างกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ (Accountability)”** ดังนั้น กระบวนการนี้จึงมีความน่าสนใจที่ประเทศไทยจะต้องขึ้นรถไฟขบวนนี้ไปให้ทัน เพื่อไปสู่เส้นชัยในปี 2573 โดยจะขอเรียกสั้น ๆ ว่า **“OPPA โมเดล”**

ต่อต้านคอร์รัปชันด้วยแนวคิด “OPPA”
(OPEN DATA + PARTICIPATION + ACCOUNTABILITY)

OPEN DATA
คือ การเปิดเผยข้อมูลที่สามารถติดตามตรวจสอบการใช้งานแบบต่าง ๆ ได้
ตัวอย่าง : ไปแลนด์ สหรัฐอเมริกา (เปิดข้อมูลการทำงานของรัฐบาล นักการเมือง และการจ่ายงบประมาณแผ่นดินตั้งแต่ต้นทางจนถึงปลายทาง)

PARTICIPATION
คือ การสร้างความร่วมมือจากประชาชนอย่างทั่วถึง
ตัวอย่าง : ฝ่ายการเมือง โดยองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) / Bangkok Budgeting ไทย Punch Up และ WeVis

ACCOUNTABILITY
คือ ความรับผิดชอบเพื่อทำให้การทุจริตเกิดได้ยากขึ้น ขณะเดียวกันคนที่ทำผิดก็จะมีความก้าวหน้าในระบบน้อย
ตัวอย่าง : ระบบกลไกความรับผิดชอบของเกาหลีใต้

www.sdgmove.com

‘OP’ for Open Data

เทรนด์แรก คือ OP มาจาก Open Data หรือการเปิดเผยข้อมูล เป็นการติดอาวุธให้ประชาชนที่พร้อมร่วมต่อต้านคอร์รัปชันแล้วด้วยข้อมูล เพื่อให้สามารถติดตามตรวจสอบการใช้งานประมาณต่าง ๆ ได้ และยังช่วยให้การทำงานของหน่วยงานต่อต้านคอร์รัปชันมีประสิทธิภาพมากขึ้น จากการนำข้อมูลมาวิเคราะห์เพื่อประเมินความเสี่ยงของโครงการต่าง ๆ และนำไปสู่การป้องกันการคอร์รัปชันได้ตั้งแต่ต้นทาง ตัวอย่างประเทศที่มีการเปิดเผยข้อมูลรัฐทั้งหมดอย่างเป็นมาตรฐานตามหลักการ Open Data Charter เช่น อังกฤษ ไปแลนด์ สหรัฐอเมริกา ที่เปิดเผยข้อมูลการทำงานของรัฐบาล นักการเมือง และการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินตั้งแต่ต้นทางจนถึงปลายทาง เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลได้โดยสะดวก

ผลของการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ ช่วยแก้ปัญหาการคอร์รัปชันได้จริง และนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายในการพัฒนาประสิทธิภาพของภาครัฐ ทั้งหมด 3 ด้าน ได้แก่ ความรับผิดชอบของรัฐบาลดีขึ้น มีการปรับปรุงบริการสาธารณะที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้นจากความโปร่งใส

ในการทำธุรกิจที่ช่วยดึงดูดการลงทุนจากภาคเอกชน นอกจากนี้ยังส่งผลต่อความก้าวหน้าของเป้าหมายย่อยที่ 16.10 (สร้างหลักประกันการเข้าถึงข้อมูลของประชาชน) เพราะมันจะนำไปสู่การปรับปรุง พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการในการส่งเสริมสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลภาครัฐ เพื่อให้เกิดการเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องการเข้าถึง ครอบคลุมชุดข้อมูลต่าง ๆ และครอบคลุมช่วงเวลาย้อนหลัง ตอบสนองต่อการใช้งานของประชาชนในทุกรูปแบบโดยไม่มีเงื่อนไข บนพื้นฐานของการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐตามมาตรฐานสากล

ส่วนในไทยเองก็มีเครื่องมือจากภาครัฐอยู่บ้าง เช่น ภาษีไปไหน โดยสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) และจากภาคประชาชนเช่น ACT Ai โดยองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน ที่นำไปสู่การเปิดโปงกรณีต่าง ๆ เช่น เสาไฟฟ้าประติมากรรมกินรีที่มาจากข้อมูลจัดซื้อเสาไฟฟ้าโดย ACT Ai และเห็นว่าแพงผิดปกติ เสนอเรื่องไปร้องเรียนจนเกิดเป็นกระแสสังคม นำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงอย่างที่เราเห็นอย่างก็ดี การเปิดเผยข้อมูลในไทยยังคงมีอุปสรรคอยู่มาก หน่วยงานรัฐหลายแห่งยังหวงข้อมูล เช่น สำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในการสร้างความโปร่งใสในสังคม แต่ข้อมูลชุดสำคัญที่หน่วยงานถืออยู่เช่น ข้อมูลทรัพย์สินนักการเมือง กลับเปิดเผยเพียง 180 วันแล้วปิดระบบเลย รวมถึงปิดไม่ให้บันทึกข้อมูลด้วย ถ้าอยากเก็บข้อมูลไว้ ต้องไปถ่ายรูปหน้าจอคอมพิวเตอร์ที่ละภาพ ซึ่งเป็นต้นทุนมหาศาลของประชาชนที่อยากเข้าถึงข้อมูลในการมีส่วนร่วมตรวจสอบ

‘P’ for Participation

เทรนด์ที่สองคือ P มาจาก Participation หรือการสร้างความร่วมมือจากประชาชนอย่างทั่วถึง ซึ่งมีความต่อเนื่องมากจากกระบวนการแรก เพราะเมื่อเปิดเผยข้อมูลแล้ว ต้องนำข้อมูลมาประมวลผลให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจ และต้องผลักดันให้เกิดการนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ให้ได้ด้วย ยกตัวอย่างประเทศโคลัมเบียเรา เช่น อินโดนีเซีย พัฒนาระบบวิเคราะห์ความเสี่ยงของการคอร์รัปชันให้เห็นเป็นคะแนน เพื่ออำนวยความสะดวกให้ประชาชน หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้เข้าไปตรวจสอบและเฝ้าระวังปัญหาได้ นอกจากนี้ระบบที่ดี ต้องไม่มีเพียงแค่ให้ข้อมูลไปไล่จับคนทุจริตเท่านั้น แต่ต้องป้องกันได้ตั้งแต่ต้นด้วย เช่นเมือง Porto Alegre ประเทศบราซิลที่ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมออกแบบงบประมาณเอง หรือที่เรียกว่า “Participatory Budgeting” ทำให้สวัสดิภาพชีวิตของคนในเมืองดีขึ้นอย่างมาก รวมถึงตัวอย่างของเกาหลีใต้ ที่ใช้ Open Data เพื่อส่งเสริมการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคประชาชน และภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคมด้วยการเปิดให้ประชาชนเข้ามาเสนอความเห็น หรือโครงการกับภาครัฐ จนทำให้เกิดการผลักดันข้อมูลจากประชาชนไปสู่นโยบายได้ถึง 111 ประเด็น

ผลกระทบของการสร้างความมีส่วนร่วมด้วยการเข้าถึงข้อมูลของประชาชน ช่วยให้อำนาจแก่ประชาชนในการเรียกร้องให้ภาครัฐรับผิดชอบต่อผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการและกระตุ้นให้เกิดการติดตามและตรวจสอบความเสี่ยงในโครงการของภาครัฐ อีกทั้งยังช่วยส่งเสริมความรับผิดชอบในประเด็นทางการเมือง เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณ การใช้จ่ายเงินงบประมาณ กฎระเบียบ และกระบวนการตัดสินใจในการบริหารงานที่เกี่ยวข้องกับชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน

ส่วนในไทยเองก็มีความพยายามของภาคประชาชนในการพัฒนาเครื่องมือเหล่านี้อยู่บ้าง เช่น ผ่าบบเมือง โดยองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) ที่ชวนประชาชนตรวจสอบงบประมาณ

องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ว่าถูกใช้จ่ายไปกับเรื่องอะไรบ้าง และ Bangkok Budgeting โดย Punch Up และ WeVis ที่ชวนตรวจสอบงบประมาณของกรุงเทพฯ และมีส่วนร่วมทดลองออกแบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วมที่ผลักดันให้กรุงเทพฯ นำอยู่ขึ้น อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมใช้ประโยชน์จากข้อมูลลักษณะนี้ยังมีอุปสรรคอยู่ที่ภาครัฐที่ยังไม่เปิดเผยข้อมูล อย่างเต็มประสิทธิภาพ ทำให้การมีส่วนร่วมอย่างเป็นระบบจึงเป็นไปได้ยาก

‘A’ for Accountability

เทรนด์สุดท้าย คือ A มาจาก Accountability หรือความรับผิดชอบ ซึ่งเป็นเป้าหมายปลายทางที่อยากให้เกิดขึ้นกับระบบการต่อต้านคอร์รัปชันที่ดี เพราะจะทำให้การทุจริตเกิดได้ยากขึ้น ในขณะที่เดียวกันคนที่ทำดีก็จะมีความก้าวหน้าในระบบนี้ด้วย ทำให้ที่ผ่านมารัฐบาลจึงมักกระโดดมาที่การสร้างการรับผิดชอบต่อประชาชนด้วยการใช้อำนาจรัฐปราบปราม บังคับใช้กฎหมาย โดยไม่สร้างการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ และความเข้มแข็งของกลไกตรวจสอบเอาผิดอย่างเป็นระบบเสียก่อน เพราะตามหลักการแล้ว การปราบปรามการคอร์รัปชันที่ได้ผลระยะยาว จะต้องทำควบคู่ไปกับการสร้างความโปร่งใสของภาครัฐเพื่อให้ง่ายต่อการตรวจสอบ เช่น การเปิดเผยข้อมูลภาครัฐให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่ออำนวยความสะดวกในการเฝ้าระวังการทุจริตคอร์รัปชันได้ ซึ่งจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาสังเกตการณ์และร่วมตรวจสอบการทำงานของภาครัฐได้ง่ายขึ้น ด้วยเหตุนี้ กระบวนการข้อสุดท้าย จึงเกิดได้ยาก และในบางกรณี การปราบปรามนั้นอาจกลายเป็นเครื่องมือทางการเมืองอีกด้วย ดังเช่นกรณีของเวียดนามที่มีการปราบปรามการคอร์รัปชันอย่างรุนแรงในรัฐบาลเหงียน ฝู จ่อง (Nguyen Phu Trong) ซึ่งถูกครหาว่าเป็นการกวาดล้างฝ่ายที่อยู่ตรงข้ามพรรคไม่ให้กลับมาใช้อำนาจ และมีการจำกัดเสรีภาพของสื่อในการวิพากษ์รัฐบาล และสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมเปิดโปงการทุจริต ซึ่งขัดแย้งกับหลักการมีส่วนร่วม และความรับผิดชอบ

ตัวอย่างประเทศที่มีกลไกความรับผิดชอบของภาครัฐ และก่อให้เกิดความยั่งยืนในการต่อต้านคอร์รัปชันได้จริง คือประเทศเกาหลีใต้ โดยได้ออกแบบกลไกที่น่าสนใจไว้ 3 ด้าน ได้แก่ (1) สร้างพื้นที่และการมีส่วนร่วมที่เข้มแข็งของพลเมือง (2) แก้ปัญหาคอร์รัปชันเชิงรุก และ (3) ส่งเสริมนวัตกรรมดิจิทัลที่เข้าถึงได้ทุกคน โดยมุ่งเน้นทั้งการสร้างโปร่งใสและความรับผิดชอบของรัฐบาล เช่น การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบงบประมาณและการใช้จ่ายของภาครัฐ (citizen participatory budgeting) ทั้งงบประมาณและงบท้องถิ่น หรือการสนับสนุนข้อมูลขนาดใหญ่ (big data) เพื่อใช้กำหนดปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของประชาชน และส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐมีการทำงานที่ยึดโยงกับประชาชน ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นวิธีการที่ทั่วโลกของการเปิดเผยข้อมูล (Open Data) เป็นตัวตั้งต้น เพื่อกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมติดตามข้อมูลก่อน แล้วจึงริเริ่มพัฒนาเครื่องมือเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ข้อมูลเปิดอย่างมีส่วนร่วมและปลอดภัย จนนำไปสู่การพัฒนาสถาบันตรวจสอบ และถ่วงดุลอำนาจในพื้นที่ที่มีความเข้มแข็งขึ้นในการปราบปรามการคอร์รัปชัน และสร้างความไว้วางใจของประชาชน

06 ยก “OPPA” มาไว้ที่ไทย เริ่มจากเรื่องไหนก่อนดี

จาก “OPPA โมเดล” ทั้งสามข้อนี้ นอกจากจะช่วยให้ประเทศไทยสร้างระบบนิเวศของการป้องกันการคอร์รัปชันแล้วยังช่วยสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ข้ออื่น ๆ ให้บรรลุผลสำเร็จได้ในคราวเดียวกันโดยไม่ทิ้งประเด็นสำคัญ หรือกลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบจากการคอร์รัปชันไว้ข้างหลัง เพราะเราได้เห็นผลกระทบอันมหาศาลของการคอร์รัปชันอย่างชัดเจนแล้วว่า ต่อให้เราอยากปฏิรูปการศึกษาที่ไม่ได้เพราะคอร์รัปชัน อยากรักษาป่าก็ทำไม่ได้เพราะงบประมาณรั่วไหลไปกับสิ่งที่ไม่จำเป็น หรือแม้แต่สวัสดิการของรัฐก็ไม่ถึงมือประชาชนจริง ๆ สาเหตุก็มาจากการคอร์รัปชันทั้งสิ้น และที่คอร์รัปชันเกิดขึ้นได้ง่ายดายในประเทศนี้ อาจเพราะระบบที่เราไม่มีอยู่ยังไม่ดีพอที่จะตรวจสอบการคอร์รัปชันได้อย่างทั่วถึง

จึงนำมาสู่ Quick Win ที่เสนอให้ภาครัฐทำโดยเร่งด่วน คือสร้างวางรากฐานของกระบวนการต่อต้านคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ โดยเริ่มจาก “การวางรากฐานชุดข้อมูลเปิดเพื่อการต่อต้านคอร์รัปชัน” (Open Data) ซึ่งไม่ต้องทำอะไรใหม่ และสามารถทำได้เลยตั้งแต่วันนี้ เพราะภาครัฐมีข้อมูลในมืออยู่แล้ว เพียงแต่ทำให้เป็นไปตามมาตรฐานการเปิดเผยข้อมูลสากลในรูปแบบดิจิทัลที่คอมพิวเตอร์สามารถอ่านได้ (Machine-readable) เนื่องจากชุดข้อมูลเหล่านี้มีความสำคัญมากต่อการประเมินความเสี่ยงการคอร์รัปชันที่จะนำไปสู่การเฝ้าระวังโครงการต่าง ๆ ได้อย่างทั่วถึงที่ เช่น ข้อมูลโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ข้อมูลการใช้จ่ายภาครัฐ ข้อมูลนิติบุคคล ข้อมูลบัญชีทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้อมูลพรรคการเมือง และข้อมูลคำพิพากษาศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น

ซึ่งปัจจุบัน ก็มีความพยายามขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) ร่วมกับภาคีเครือข่ายภาคประชาสังคมพัฒนาฐานข้อมูลเปิดเพื่อการต่อต้านคอร์รัปชัน หรือ ACT Ai Open Data Center เพื่อรวบรวมชุดข้อมูลสาธารณะที่ส่งเสริมความโปร่งใสมาเปิดเผยให้ทุกภาคส่วนเข้าถึง และใช้ประโยชน์จากฐานข้อมูลนี้ได้โดยสะดวกตามมาตรฐานการเปิดเผยข้อมูลสากล โดยปัจจุบันมีชุดข้อมูลเปิดที่พร้อมใช้งานแล้วจำนวน 12 ชุดข้อมูล แต่จากการศึกษาวิจัยโดยบริษัท แอนดิวสาคิจเพื่อสังคม จำกัด พบว่ายังมีข้อมูลสำคัญ 25 ชุดข้อมูลที่ควรเปิดเผย ซึ่งมีหน่วยงานที่ดูแลข้อมูลเหล่านี้จำนวน 27 หน่วยงาน หากทุกหน่วยงานสามารถเปิดเผย และเชื่อมโยงข้อมูลกันได้ จะนำไปสู่โอกาสใหม่ ๆ ในการสร้างนวัตกรรมป้องกันการคอร์รัปชันที่เกิดจากชุดข้อมูลนี้ ซึ่งจะพลิกเกมการแก้ปัญหาการคอร์รัปชันของไทยได้อย่างแน่นอน

ดังนั้น ในอีกไม่ถึงสิบปีข้างหน้า หากประเทศไทยต้องการบรรลุเป้าหมายตามที่ระบุไว้ในวาระการพัฒนาที่ยั่งยืน 2030 จำเป็นต้องพลิกวิธีคิด และวิธีแก้ปัญหาการคอร์รัปชันเสียใหม่ ผ่านการสร้างระบบการป้องกันการคอร์รัปชันที่มีประสิทธิภาพดีด้วยการเปิดเผยข้อมูล (Open Data) การสร้างความร่วมมือจากประชาชนอย่างทั่วถึง (Participation) และการเพิ่มกลไกตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ (Accountability) อันจะนำไปสู่โอกาสในการสร้างสังคมที่เอื้อต่อการต่อต้านคอร์รัปชันในระยะยาว ด้วยการเพิ่มอำนาจประชาชนในการเข้าถึงข้อมูล เพิ่มพลังในการมีส่วนร่วมตรวจสอบ

การคอร์รัปชัน และเพิ่มความรับผิดชอบของภาครัฐด้วยการบริหารจัดการที่โปร่งใส และมีประสิทธิภาพ ซึ่งทั้งหมดนี้ เป็นแนวทางที่พิสูจน์แล้วจากความสำเร็จในหลายประเทศว่ามีประสิทธิผลในการป้องกันการคอร์รัปชันได้ในระยะยาว เพื่อให้เราทุกคนสามารถส่งมอบโลกที่ยุติธรรม เท่าเทียม เปิดกว้าง และครอบคลุมความต้องการของกลุ่มคนที่เปราะบางที่สุด โดยไม่ต้องใช้เวลาจนถึง 42 ปี

ประเด็นดังกล่าวเกี่ยวข้องกับ

#SDG16 ความสงบสุข ยุติธรรม และสถาบันเข้มแข็ง

- (16.5) ลดการทุจริตและการรับสินบนทุกรูปแบบอย่างมีนัยสำคัญ
- (16.6) พัฒนาสถาบันทุกระดับให้มีประสิทธิภาพ มีความรับผิดชอบ และโปร่งใส
- (16.7) สร้างหลักประกันว่าจะมีกระบวนการตัดสินใจที่มีความรับผิดชอบ ครอบคลุม มีส่วนร่วม และมีความเป็นตัวแทนที่ดี ในทุกระดับการตัดสินใจ
- (16.10) สร้างหลักประกันว่าสาธารณชนสามารถเข้าถึงข้อมูล และมีการปกป้องเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ตามกฎหมายภายในประเทศและความตกลงระหว่างประเทศ

#SDG17 ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

- (17.14) ยกระดับความสอดคล้องเชิงนโยบายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

เอกสารอ้างอิง

- เนตรธิดารัตน์ บุนนาค. (2564). เปิดรายงาน Sustainable Development Report 2022 และ SDG Index 2022. SDG MOVE.
<https://www.sdgmovement.com/2022/06/02/sdg-updates-sustainable-development-report-sdg-index-2022/>
- พงศ์พิพัฒน์ บัญชานนท์. (2560). สามปีรัฐประหาร: ทหารตบเท้าขึ้นรัฐวิสาหกิจบนสัญญาปฏิรูป. สำนักข่าวบีบีซีนิวส์.
<https://www.bbc.com/thai/thailand-40121632>
- พีระพงษ์ เตชะทัตตานนท์ (บ.ก.). (2560). สมการคอร์รัปชัน: แก่โจทย์ บวก ลบ คูณ หาย ในสังคมไทย. (พิมพ์ครั้งที่ 2). สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI).
- มานะ นิมิตรมงคล. (2564). 5 ปีรัฐประหาร – 5 ปีปราบโกง ในสายตา ‘มานะ นิมิตรมงคล’. องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย).
<https://shorturl.asia/6zZHW>
- มานะ นิมิตรมงคล. (2565). สถานการณ์คอร์รัปชันไทย ปี 2565 ดีขึ้นหรือแย่ลง?. สำนักข่าวอิศรา.
<https://www.isranews.org/article/isranews-article/114201-inves09-20.html>
- มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย. (2561). ดัชนีสถานการณ์คอร์รัปชันไทย – Corruption Situation Index : CSI.
http://cebft.utcc.ac.th/upload/index_file/file_th_289d15y2018.pdf
- Belford, B; & Rasheed, Z. (2018). How Paradise Was Carved Up And Sold.
<https://www.occrp.org/en/paradiseleased/how-paradise-was-carved-up-and-sold>
- Cortez, E.; Orre, A.; Fael, B.; Nhamirre, B.; Banze, C.; Mapipe, I.; Harnack, K & Reite, T. (2021). Costs and consequences of the hidden debt scandal of Mozambique.
<https://www.cipmoz.org/wp-content/uploads/2021/05/Costs-and-consequences-of-the-Hidden-Debt.pdf>
- HAND Social Enterprise. (2021). เครื่องมือต่อต้านคอร์รัปชันจากทั่วโลก.
<https://www.facebook.com/media/set/?set=a.2546608588979207&type=3&mibextid=ncKXMA>
- Jackson, D. (2022). When corruption is entrenched and systemic, more resilient anti-corruption can help.
<https://www.u4.no/blog/corruption-entrenched-systemic-resilient-anti-corruption-can-help>
- Jenkins, M. (2021). Tracking Corruption Across the Sustainable Development Goals. Transparency International.
<https://www.transparency.org/en/blog/tracking-corruption-across-the-sustainable-development-goals>
- Jenkins, M.; Chêne, M.; Laberge, M.; & Loekman, I. (2018). Using Governance Data to Fight Corruption Across the SDGs: Handbook for E-learning Course. Transparency International.
<https://knowledgehub.transparency.org/product/using-governance-data-to-fight-corruption-across-the-sdgs-handbook-for-e-learning-course>. (Accessed November 25, 2022).
- Johnson, S. (2018). Corruption is costing the global economy \$3.6 trillion dollars every year. World Economic ForumBig Think.
<https://www.weforum.org/agenda/2018/12/the-global-economy-loses-3-6-trillion-to-corruption-each-year-says-u-n>
- Johnston, M. (1998). What can be done about entrenched corruption? Annual world bank conference on development economics 1997, 69-90.
- Nguyen Khac Giang. (2023). Vietnam's Anti-corruption Campaign: Economic and Political Impacts.
https://www.iseas.edu.sg/wpcontent/uploads/2023/04/ISEAS_Perspective_2023_41.pdf
- Open Data Charter. (2015). International Open Data Charter. Open Data Charter.
https://opendatacharter.net/wp-content/uploads/2015/10/opendatacharter-charter_F.pdf
- Open Data Charter. (2018). Open Up Guide: Using Open Data to Combat Corruption.
<https://open-data-charter.gitbook.io/open-up-guide-using-open-data-to-combat-corruption/>
- Open Government Partnership. (2021). Independent Reporting Mechanism (IRM): South Korea Transitional Results Report 2018–2020.
https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/09/South-Korea_Transitional-Results-Report_2018-2020_EN_for-public-comments.pdf
- Prime Minister's Office. (2020). Voluntary National Review 2020 FINLAND: Report on the Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development. https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/26261VNR_Report_Finland_2020.pdf
- Sachs D, J., Lafortune, G., Fuller G. & Drumm E. (2023). Sustainable Development Report 2023. report-2023.pdf
- Serra, D. (2012). Combining Top-Down and Bottom-Up Accountability: Evidence from a Bribery Experiment. The Journal of Law, Economics, and Organization, 28(3), 569–587.
- Shipley, T. (2019a). Putting a country's health at risk: high-level corruption in Guatemala.
Grand-Corruption-and-the-SDGs_Guatemala_FINAL.pdf
- Shipley, T. (2019b). The visible costs of Mozambique's hidden debts scandal. Grand-Corruption-and-the-SDGs_Guatemala_FINAL.pdf
- Shipley, T. (2019c). Selling the country's future: the island sales scheme in the Maldives.
Grand-Corruption-and-the-SDGs_Maldives_FINAL.pdf
- Sirilurt, P. (2023). 10 อันดับ ความไม่ยั่งยืนผ่านการสำรวจการรับรู้ Thailand's Unsustainable Development Review – พบเกินครึ่งเป็นประเด็นปัญหาเกี่ยวกับ SDG 16. SDG MOVE.
<https://www.sdgmovement.com/2023/04/05/sdg-updates-midtermreview-tudr-survey-2023/>
- The Economic and Social Council. (2023). Progress towards the Sustainable Development Goals: Towards a Rescue Plan for People and Planet.
<https://hlpf.un.org/sites/default/files/202304/SDG%20Progress%20Report%20Special%20Edition.pdf>

The Sustainable Development Report. (2023). Rankings: The overall performance of all 193 UN Member States.

<https://dashboards.sdgindex.org/rankings>

The Sustainable Development Report. (2023). The Sustainable Development Report 2023. [sustainable-development-report-2023.pdf](#)

Transparency International. (2020). Global Corruption Barometer Asia 2020 – Citizens' Views and Experiences of Corruption.

https://images.transparencycdn.org/images/GCB_Asia_2020_Report_Web_final.pdf

Transparency International. (2022). 9 countries to watch on the 2021 Corruption Perceptions Index.

<https://www.transparency.org/en/blog/cpi-2021-corruption-watch-list-australia-austria-el-salvador-kazakhstan>

Transparency International. (2023a). CPI 2022 Report.

https://images.transparencycdn.org/images/Report_CPI2022_English.pdf

Transparency International. (2023b). 16 Spotlight Reporting Initiative.

Transparency International. (2023c). 2022 Corruption Perception Index reveals neglect of anti-corruption efforts in Asia Pacific.

https://images.transparencycdn.org/images/CPI-2022-Press-Regional-Release-AP-media-page_2023-01-30-184927_cxml.pdf

Wathne, C.; Stephenson, M.; (2021). The credibility of corruption statistics.

<https://www.u4.no/publications/the-credibility-of-corruption-statistics>

United Nation. (2015). Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. <https://sdgs.un.org/2030agenda>

United Nations Office on Drugs and Crime. (2021). Tackling corruption, important step for 'inclusive, sustainable development'.

<https://news.un.org/en/story/2021/12/1107812>

United Nations Office on Drugs and Crime. (2021). Monitoring SDG 16 Key figures and trends.

https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/DataMatters2_sdg16.pdf

United Nations Office on Drugs and Crime. (2021). UNODC and the 2030 Agenda for Sustainable Development.

https://www.unodc.org/documents/SDGs/SDG_Brochure_FINAL_24-02-2020.pdf

เกี่ยวกับโครงการ SDG Watch และผู้สนับสนุน

กิจกรรมการสื่อสารองค์ความรู้และติดตามสถานการณ์การดำเนินงาน เพื่อขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนประเทศไทย หรือ “SDG Watch” เป็นกิจกรรมภายใต้โครงการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างวิทยาศาสตร์นโยบาย และสังคม เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย ประจำปี พ.ศ. 2566 ในความร่วมมือกับสำนักงานพัฒนานโยบายสุขภาพระหว่างประเทศ (IHPP) ได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานวิจัยแห่งชาติ (วช.) เป็นโครงการที่ดำเนินการต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2563 มีเป้าหมายหลักเพื่อสร้างการรับรู้และความเข้าใจถึงความสำคัญของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ตลอดจนแนวทางพื้นฐานที่จำเป็นต่อการนำ SDGs ไปปรับใช้ทั้งในระดับบุคคล ภาคประชาสังคม เจ้าหน้าที่หน่วยงานรัฐ ผู้ทำงานขับเคลื่อนเชิงประเด็น

สำหรับโครงการในปีนี้มุ่งเน้นไปที่การเสริมสร้างความแข็งแกร่งด้านการสื่อสารความรู้ ติดตามสถานการณ์และนำเสนอข้อมูล ความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับ SDGs เพื่อให้ผู้รับสารอันได้แก่ เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ ผู้ทำงานขับเคลื่อนในภาคประชาสังคม ภาคการศึกษา ภาคเอกชน ตลอดจนประชาชน ผู้สนใจทั่วไปสามารถเข้าถึงความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับ SDGs ได้โดยสะดวกขึ้น มีชุดข้อมูลความรู้เลือกติดตามตามความสนใจสอดคล้องกับความต้องการ และพฤติกรรมมารับสารมากขึ้น

