

มุมมอง ความมั่นคง



| ฉบับที่ 8 | ตุลาคม 2564 - มกราคม 2565

การศึกษาและพิจารณาภัยคุกคาม
หรือแนวโน้มด้านความมั่นคงที่จะเกิดขึ้น
ในอีก 5 ปีข้างหน้า เพื่อประกอบ
การพิจารณาจัดทำแผนเตรียมพร้อม
แห่งชาติ (พ.ศ. 2566 - 2570)

* คณะที่ปรึกษาของสภาความมั่นคงแห่งชาติ
ด้านการเตรียมพร้อมและป้องกันประเทศ

ภาคประชาสังคมกับการขับเคลื่อน
ประชาคมการเมืองและความมั่นคง
อาเซียน

* กอปรธรรม นิลไพจิตร

การขับเคลื่อนงานความมั่นคง
: กรณีศึกษาการบริหารจัดการ
แผนปฏิบัติราชการประจำปี

* ภาณุทัต ภูริปัญญานิช

ความมั่นคงทางอาหารของไทย
และความท้าทายภายใต้โควิด - 19

* ภักธารุส ภาหา

● การโยกย้ายถิ่นฐาน แรงงานข้ามชาติ
และโควิด - 19

● มุมมองหลักสูตรความมั่นคงศึกษา

● เกร็ดความรู้:
การแก้ปัญหาผู้อพยพในไทย

* สถาบันความมั่นคงศึกษา





วารสารมุมมองความมั่นคง | ฉบับที่ 8 |
ประจำเดือนตุลาคม 2564 - มกราคม 2565

สถาบันความมั่นคงศึกษา สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ เอกสารเผยแพร่ของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ

พิมพ์ครั้งที่ 1
จำนวนพิมพ์
ISSN

| ฉบับที่ 8 | ตุลาคม 2564 - มกราคม 2565
500 เล่ม
2730-3713

เจ้าของ

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ

เลขที่ 1 ทำเนียบรัฐบาล ถนนพิษณุโลก เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300

โทรศัพท์ 0-2629-8000 โทรสาร 0-2629-8056 Website: www.nsc.go.th

วัตถุประสงค์

- เพื่อเป็นแหล่งรวบรวมผลงานทางวิชาการด้านความมั่นคง
- เพื่อสนับสนุนการใช้ประโยชน์จากผลงานทางวิชาการและสร้างความรู้ความเข้าใจในด้านความมั่นคง
- เพื่อเสริมสร้างเครือข่ายความร่วมมือและประสานงานในการบริหารจัดการข้อมูลวิชาการระหว่างหน่วยงานด้านความมั่นคง
- เพื่อให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและเอกสารสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ กับหน่วยงานและเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง

เนื้อหา / ข้อความในเอกสารชุดนี้เป็นความคิดเห็นของผู้เขียน
มิใช่ของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ

คำนำ

สถาบันความมั่นคงศึกษา สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมศ.สมช.) จัดทำวารสารมุมมองความมั่นคง ราย 4 เดือน เพื่อเป็นแหล่งความรู้ที่ได้มาจากการศึกษาค้นคว้า และความรู้ที่ได้มาจากการสังสมประสบการณ์ในตัวบุคคลที่จะถ่ายทอดงานด้านความมั่นคง ที่มีเหตุปัจจัยจากสภาวะแวดล้อมด้านความมั่นคงทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ และการกำหนดยุทธศาสตร์ นโยบาย หรือแผน เพื่อมุ่งปกป้อง รักษา และแสวงหาผลประโยชน์ แห่งชาติ

การจัดทำวารสารมุมมองความมั่นคง ปีที่ 2 ของสถาบันความมั่นคงศึกษานั้น เนื้อหาในวารสาร ฉบับเดือนตุลาคม 2564-มกราคม 2565 ได้ถ่ายทอดประเด็นด้านความมั่นคง จากคณะที่ปรึกษาของสภาความมั่นคงแห่งชาติ ด้านการเตรียมพร้อมและป้องกันประเทศ ในเรื่องการศึกษาและพิจารณาภัยคุกคามหรือแนวโน้มด้านความมั่นคงที่จะเกิดขึ้นในอีก 5 ปีข้างหน้า เพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ (พ.ศ. 2566 - 2570) และบทความจากนักวิจัย สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน) ในเรื่องภาคประชาสังคมกับการขับเคลื่อนประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน ทั้งนี้ มีประเด็นด้านความมั่นคงอื่น ๆ จากบุคลากรของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ รวม 5 เรื่อง ได้แก่ การขับเคลื่อนงานความมั่นคง: กรณีศึกษาการบริหารจัดการแผนปฏิบัติราชการประจำปี ความมั่นคงทางอาหารของไทยและความท้าทายภายใต้โควิด - 19 การโยกย้ายถิ่นฐาน แรงงานข้ามชาติ และโควิด - 19 มุมมองหลักสูตรความมั่นคงศึกษา และ เกร็ดความรู้: การแก้ปัญหาผู้อพยพในไทย

ด้วยเหตุนี้ สถาบันความมั่นคงศึกษา จึงหวังเป็นอย่างยิ่งว่าวารสารมุมมองความมั่นคง ฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์แก่ผู้ที่ศึกษาและสนใจประเด็นและการกำหนดนโยบายและการดำเนินงาน ด้านความมั่นคงโดยสื่อให้เห็นถึงพลวัตความมั่นคงในบริบทและช่วงเวลาต่างๆ รวมทั้ง ภาพการทำงานความมั่นคงของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ

สถาบันความมั่นคงศึกษา

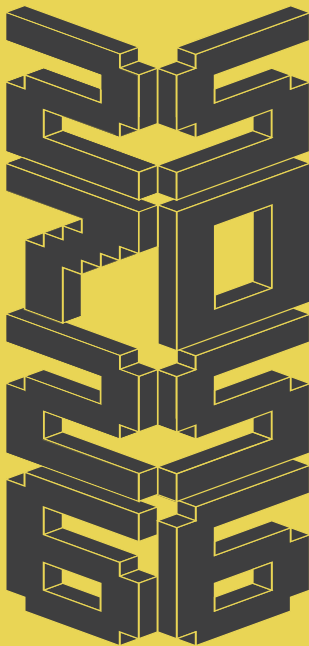
สารบัญ

มุมมองความมั่นคง

ISSN 2730-3713

| ฉบับที่ 8 | ตุลาคม 2564 - มกราคม 2565

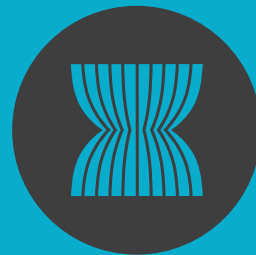
การศึกษาและพิจารณาภัยคุกคามหรือแนวโน้ม
ด้านความมั่นคงที่จะเกิดขึ้นในอีก 5 ปีข้างหน้า
เพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำแผน
เตรียมพร้อมแห่งชาติ (พ.ศ. 2566 - 2570)



5

คณะที่ปรึกษาของสภาความมั่นคงแห่งชาติ
ด้านการเตรียมพร้อมและป้องกันประเทศ

ภาคประชาสังคมกับการขับเคลื่อน
ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน



15

กอบประเสริฐ นิละไพจิตร

การขับเคลื่อนงานความมั่นคง: กรณีศึกษา
การบริหารจัดการแผนปฏิบัติการประจำปี



PLANNING

31

ภาณุกิต ภูริปัญญวาณิช

Contents

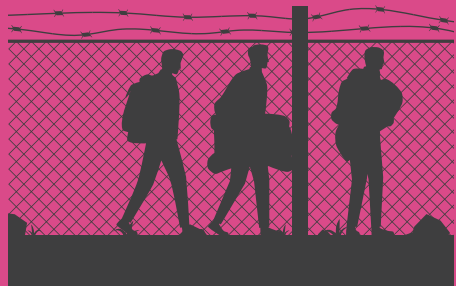
ความมั่นคงทางอาหารของไทย
และความท้าทายภายใต้โควิด - 19



43

ภัทราวุธ ภาหา

การโยกย้ายถิ่นฐาน แรงงานข้ามชาติ
และโควิด - 19



63

สถาบันความมั่นคงศึกษา

มุมมองหลักสูตรความมั่นคงศึกษา



75

สถาบันความมั่นคงศึกษา

เกร็ดความรู้: การแก้ปัญหาผู้อพยพในไทย



81

สถาบันความมั่นคงศึกษา



วิสัยทัศน์ ของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ

องค์กรนำด้านความมั่นคงแบบองค์รวม
บนพื้นฐานการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ
และบริหารจัดการความมั่นคงทุกมิติอย่างสมดุลและยั่งยืน



นโยบายวิชาการด้านความมั่นคง

- ◆ สร้างและพัฒนาองค์ความรู้วิชาการด้านความมั่นคง เพื่อเป็นข้อมูลเสนอแนะ ยุทธศาสตร์ นโยบาย แผนความมั่นคงเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง
- ◆ สนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัยด้านวิชาการในประเด็นความมั่นคงเพื่อเสนอแนะ ยุทธศาสตร์ นโยบาย แผนความมั่นคงเฉพาะเรื่อง หรืออื่นใดที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง
- ◆ เสริมสร้างองค์ความรู้ด้านความมั่นคงให้แก่หน่วยงานทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องให้รับรู้ถึง ความสำคัญของมิติความมั่นคงที่ต้องประสานและบูรณาการการวางแผนและการปฏิบัติงานที่เกื้อกูลกัน อย่างเป็นเอกภาพ
- ◆ ส่งเสริมให้มีการประชุม สัมมนา การหารือและความร่วมมือทางวิชาการระหว่างสำนักงาน สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติกับหน่วยงานทางวิชาการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและต่างประเทศ เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และประสบการณ์ในงานความมั่นคง
- ◆ ส่งเสริมให้มีการพัฒนาหลักสูตรและจัดการความรู้ด้านความมั่นคงเพื่อประโยชน์ในการพัฒนา บุคลากรของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ หน่วยงานด้านความมั่นคง และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง
- ◆ เผยแพร่ข้อมูลหรือองค์ความรู้เกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติให้แก่ทุกภาคส่วน

ภัยคุกคามหรือแนวโน้มด้านความมั่นคง ที่จะเกิดขึ้นในอีก 5 ปีข้างหน้า เพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ (พ.ศ. 2566 - 2570)

คณะที่ปรึกษาของสภาความมั่นคงแห่งชาติ
ด้านการเตรียมพร้อมและป้องกันประเทศ¹

1

ความมุ่งหมาย

เพื่อประเมินภัยคุกคามด้านความมั่นคงที่ประเทศไทยจำเป็นต้องเตรียมความพร้อมในการรับมือในระยะ 5 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2566 - 2570) ตามแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ

2

ข้อเท็จจริง

2.1 ความหมายแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ ตามความหมายของ National Preparedness Plan กระทรวงความมั่นคงมาตุภูมิของสหรัฐฯ หมายถึง แผนจัดการการจัดระเบียบ การเตรียมเครื่องมือต่าง ๆ การฝึกอบรมและการฝึกซ้อม เพื่อสร้างศักยภาพที่จำเป็นในการป้องกัน ปกป้อง ลดผลกระทบ รับมือ และฟื้นฟูจากภัยคุกคามซึ่งก่อให้เกิดความเสี่ยงขนาดใหญ่ที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติ

2.2 การเชื่อมโยงระหว่างแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนเตรียมพร้อมแห่งชาติเป็นแผนระดับที่ 3 หรือระดับปฏิบัติการที่กำหนดขึ้นเพื่อรองรับนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งเป็นแผนระดับที่ 2 โดยในนโยบายที่ 13 ได้ระบุให้มีการพัฒนาระบบการเตรียมความพร้อมแห่งชาติเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของชาติโดยมีความมุ่งหมายที่จะให้ประเทศมีศักยภาพและมีความพร้อมในการเผชิญกับภาวะสงครามและวิกฤติการณ์ความมั่นคงอย่างเป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพ อันเป็นการกำหนดขึ้นเพื่อรองรับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580) ซึ่งเป็นแผนระดับที่ 1 ที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบการเตรียมพร้อมและการบริหารจัดการภัยคุกคามให้มีประสิทธิภาพ

¹ คณะที่ปรึกษาด้านการเตรียมพร้อมและป้องกันประเทศเป็นหนึ่งในคณะที่ปรึกษาของสภาความมั่นคงแห่งชาติ โดยนายกรัฐมนตรีในฐานะประธานสภาความมั่นคงแห่งชาติ อาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2559 มาตรา 10 แต่งตั้งคณะที่ปรึกษาของสภาความมั่นคงแห่งชาติ

▶ แผนพิงความเชื่อมโยงแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ กับแผนอื่นๆ



2.3 **ความเป็นมาของแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติของไทย** นับแต่ปี พ.ศ. 2517 จนถึงปัจจุบัน คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาอนุมัติแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติมาแล้วทั้งสิ้น 6 ฉบับ

2.3.1 **แผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ 3 ฉบับแรก** คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบเมื่อปี พ.ศ. 2517 ปีพ.ศ. 2520 และปี พ.ศ. 2535 ตามลำดับ ซึ่งแผนเตรียมพร้อมฯ ทั้ง 3 ฉบับดังกล่าวได้มีการประเมินภัยคุกคามด้านความมั่นคงไปในทำนองเดียวกัน โดยเห็นว่าภัยจากการรุกรานของข้าศึกศัตรู ต่างลัทธิอุดมการณ์ ที่จะรุกรานไทยจากประเทศเพื่อนบ้าน เป็นภัยคุกคามที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงรุนแรงสูงสุด จึงจำเป็นต้องมีการเตรียมการเรื่องต่าง ๆ ทั้งด้านการบริหารจัดการและด้านทรัพยากร รวม 14 ด้านให้พร้อมที่จะระดมสรรพกำลังเพื่อนำไปสนับสนุนทหารในแนวหน้าและช่วยประชาชนในแนวหลัง ได้แก่ ด้านการระดมสรรพกำลังเพื่อการทหาร ด้านการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ด้านการประชาสัมพันธ์และการจัดการข่าวสาร ด้านขนส่ง ด้านการสื่อสาร ด้านการแพทย์และสาธารณสุข ด้านทรัพยากรน้ำ ด้านเชื้อเพลิงและพลังงาน ด้านอุตสาหกรรมและปัจจัยการผลิต ด้านอาหาร ด้านอุปกรณ์เกษตร ด้านกำลังคน และด้านการพัฒนาพื้นที่เพื่อเสริมความมั่นคงของชาติ เป็นต้น อย่างไรก็ตามแผนเตรียมพร้อมฉบับที่ 3 ได้มีการระบุให้มีการนำทรัพยากรต่าง ๆ ดังกล่าวมาช่วยเหลือประชาชนจากสาธารณภัยและภัยธรรมชาติที่รุนแรงด้วย โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการและศูนย์เตรียมพร้อมด้านต่าง ๆ ซึ่งมีปลัดกระทรวงที่รับผิดชอบด้านนั้น ๆ เป็นประธาน ขึ้นตรงต่อคณะกรรมการเตรียมพร้อมแห่งชาติและศูนย์เตรียมพร้อมกลางที่มีเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นประธาน โดยจัดให้มีการฝึกซ้อมการระดมสรรพกำลังเพื่อการทหารตามแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติในการฝึกร่วมกองทัพไทยและการฝึกการบริหารวิกฤตการณ์ระดับชาติ (C-MEX) เป็นประจำทุกปีด้วย

2.3.2 **ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ** อีก 3 ฉบับ ในปี พ.ศ. 2548 ปี พ.ศ. 2557 และฉบับปัจจุบันเป็นฉบับล่าสุด ระหว่างปี พ.ศ. 2562-2565 แผนทั้งสามฉบับดังกล่าวได้ประเมินสถานการณ์ภัยคุกคามด้านความมั่นคงเป็นไปในทำนองเดียวกัน โดยมีขอบเขตกว้างขวางยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2562 - 2565 ได้ระบุการเตรียมความพร้อมของชาติใน 3 กลุ่มของภัย ได้แก่ ภัยด้านสาธารณสุข ภัยด้านการป้องกันประเทศ และภัยด้านวิกฤตการณ์ความมั่นคง ดังนี้

1) ภัยด้านสาธารณสุข เป็นไปตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 มีกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยรับผิดชอบหลัก ซึ่งเป็นกรอบและทิศทางสำหรับหน่วยงานทุกภาคส่วนตั้งแต่ระดับท้องถิ่นถึงระดับประเทศ ปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตั้งแต่ระยะก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และภายหลังเกิดภัยอย่างเป็นระบบในทิศทางเดียวกันอย่างบูรณาการ โดยมีขอบเขตของภัยประกอบด้วยภัยด้านสาธารณสุข 9 ประเภท ได้แก่ ภัยแล้ง ภัยจากดินโคลนถล่ม แผ่นดินไหวและสึนามิ วาตภัย อัคคีภัย ภัยจากไฟฟ้าและหมอกควัน ภัยจากการคมนาคม และโรคระบาด ซึ่งภัยทั้ง 9 ประเภtdังกล่าวอยู่ภายใต้แผนสนับสนุนการปฏิบัติงานของ 28 ส่วนงาน



2) ภัยที่เกิดจากการสู้รบ มีความเชื่อมโยงกับแผนป้องกันประเทศและแผนฝึกกำลัง และทรัพยากรเพื่อการป้องกันประเทศในการเตรียมพร้อมด้านทรัพยากรของหน่วยงานพลเรือน รัฐวิสาหกิจและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง รวม 10 ด้าน ได้แก่ ด้านกำลังคน ด้านอาหาร ด้านน้ำ ด้านคมนาคม ด้านการสื่อสาร ด้านการแพทย์และสาธารณสุข ด้านเชื้อเพลิงและพลังงาน ด้านอุตสาหกรรม ด้านการประชาสัมพันธ์ และด้านสิ่งอำนวยความสะดวก โดยมีกระทรวงกลาโหมเป็นหน่วยรับผิดชอบหลัก

3) ภัยด้านวิกฤตการณ์ความมั่นคง มีความเชื่อมโยงกับนโยบาย/ยุทธศาสตร์ การต่อต้านการก่อการร้าย (พ.ศ. 2560 - 2564) ยุทธศาสตร์การรักษาความปลอดภัยไซเบอร์แห่งชาติ (พ.ศ. 2560 - 2564) แผนยุทธศาสตร์เตรียมความพร้อมป้องกันและแก้ไขปัญหาโรคติดต่ออุบัติใหม่แห่งชาติ (พ.ศ. 2560 - 2564) แผนแม่บทในการเฝ้าระวังเตรียมความพร้อมระบับ และฟื้นฟูเหตุฉุกเฉินทางนิวเคลียร์และรังสี (พ.ศ. 2561 - 2565)

2.4 การประเมินผลการดำเนินงานตามแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ การดำเนินงานตามแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติที่ผ่านมา ยังประสบกับปัญหาสำคัญในเรื่องการประสานงานของทุกหน่วยงานในทุกระดับ ทั้งภายในและระหว่างหน่วยงาน ตลอดจนกับภาคเอกชนและภาคประชาชนที่ขาดการบูรณาการ/แผนงาน/โครงการรองรับ ยุทธศาสตร์ฯ อย่างแท้จริง นอกจากนี้ยังมีปัญหาในเรื่องการบูรณาการ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่แตกต่างกันของหน่วยงานแต่ละระดับ อันก่อให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติด้วย

2.5 การประเมินภัยคุกคามด้านความมั่นคงในระยะ 5 ปีข้างหน้า ที่อาจมีความเสี่ยงต้องใช้แผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ โลกที่มีการพัฒนามากขึ้นในทุกด้าน ได้ส่งผลให้สถานการณ์และสภาพปัญหาต่าง ๆ ทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศของไทยมีแนวโน้มทวีความหลากหลาย สลับซับซ้อน และเกี่ยวพันเชื่อมโยงกันมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากเกิดวิกฤตการณ์หรือภาวะไม่ปกติใด ๆ ก็จะมีผลกระทบและสร้างความเสียหายอย่างรุนแรงและเป็นวงกว้างจนยากที่จะระบับ บรรเทาปัญหา รวมทั้งฟื้นฟูสังคมและชุมชนให้กลับสู่ภาวะปกติได้โดยเร็ว ด้วยเหตุนี้ จึงต้องมีการประเมินความเสี่ยงที่อาจส่งผลให้เกิดภัยพิบัติหรือภาวะไม่ปกติในระดับชาติ เพื่อเตรียมความพร้อมเครื่องมือและทรัพยากรต่าง ๆ ในการนำมาใช้ในการบรรเทาและแก้ไขปัญหาภัยพิบัติให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะช่วยให้สังคมกลับสู่ภาวะปกติโดยเร็ว โดยมีสถานการณ์ความเสี่ยงที่เชื่อมโยงไปถึงการเกิดภัยพิบัติหรือภาวะไม่ปกติในระดับชาติ ดังนี้



2.5.1 สถานการณ์ภายในประเทศ ปัญหาความขัดแย้งทางแนวความคิดความเชื่อของคนในชาติที่จะขยายตัวออกไปกลายเป็นความแตกแยกอันนำไปสู่การใช้ความรุนแรงของคนในชาติโดยการสร้างมวลชนรวมกลุ่มชุมนุมประท้วง ไม่ยอมรับการปฏิบัติตามกฎหมายจนถึงขั้นมีความเสี่ยงที่อาจก่อความไม่สงบไปจนถึงขั้นก่อการจลาจลและก่อวินาศกรรม รวมทั้งการนัดหยุดงานของพนักงานขนส่งมวลชน ตลอดจนการใช้สื่อออนไลน์โจมตีเพื่อลดความน่าเชื่อถือของรัฐบาล และปลุกปั่นให้สังคมคล้อยตามความคิดความเชื่อของฝ่ายตน

ซึ่งความขัดแย้งแตกต่างทางความคิดความเชื่อที่ยกระดับไปสู่ความรุนแรงดังกล่าวมีสาเหตุมาจากหลายปัจจัย โดยมีประเด็นสำคัญที่ใช้ปลุกปั่นสังคม ได้แก่ ความเหลื่อมล้ำในด้านต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสังคม โดยเฉพาะปัญหาความยากจน ปัญหาคอร์รัปชันฉ้อราษฎร์บังหลวง ปัญหาความไม่เป็นธรรมจากกระบวนการยุติธรรม ปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจที่รุนแรงยิ่งขึ้นอันเนื่องมาจากผลกระทบจากโควิด - 19 นอกจากนี้ยังมีปัญหาความเห็นต่างทางการเมือง พร้อมกันนี้ สังคมไทยยังมีปัญหาช่องว่างระหว่างวัย อันเนื่องมาจากการเคลื่อนตัวของโลกาภิวัตน์ที่สังคมไทยเปิดกว้างในการรับวัฒนธรรมและแนวคิดจากสังคมประเทศตะวันตกผ่านทางเครื่องมือสื่อสารต่าง ๆ โดยเฉพาะการสื่อสารออนไลน์โดยไม่ได้สร้างภูมิคุ้มกัน ก่อให้เกิดความแตกต่างทางความคิดอย่างรุนแรงในสังคม

ขณะเดียวกัน ยังมีปัญหาในเรื่องการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง จนก่อให้เกิดภาวะไม่สมดุลของสภาวะแวดล้อมตามธรรมชาติ อันเป็นที่มาของปัญหาสาธารณสุขภัยและภัยพิบัติต่าง ๆ ที่รุนแรง ได้แก่ อุทกภัย วาตภัย ดินถล่ม น้ำแล้ง ไฟป่า ฝุ่นละออง PM 2.5 แผ่นดินไหว สึนามิ ไปจนถึงการขัดแย้งกันอันเนื่องมาจากการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติ และความมั่นคงด้านอาหาร เป็นต้น ดังจะเห็นได้จากเหตุการณ์คลื่นยักษ์สึนามิในปี พ.ศ. 2547 มีผู้เสียชีวิตถึง 5,395 คน และเหตุการณ์มหาตภัย ในปี พ.ศ. 2554 มีความเสียหายสูงถึง 1.44 ล้านล้านบาท สถานการณ์ภัยแล้ง เมื่อปี พ.ศ. 2556 มีความเสียหายสูงถึง 3 พันล้านบาท และล่าสุดปัญหาโรคระบาดไวรัสโควิด - 19 ตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. 2563 จนถึงปัจจุบัน สร้างความเสียหายอีกมูลค่าหลายแสนล้านบาท ซึ่งปัญหาเหล่านี้ยังคงมีความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นซ้ำได้อีก นอกจากนี้ ยังมีปัญหาที่ประเทศไทยมีแนวโน้มที่จะเป็นสังคมผู้สูงอายุ ในระยะเวลาอันใกล้ ซึ่งจะส่งผลให้มีประชาชนวัยแรงงานลดลง ก่อให้เกิดปัญหาอย่างรุนแรงต่อการวางแผนการใช้ทรัพยากรบุคคลในระยะต่อไปด้วย

2.5.2 สถานการณ์บริเวณชายแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน

1) ในภาพรวม แม้จะดูเหมือนว่าการที่ประเทศเพื่อนบ้านของไทยทั้งหมดได้เข้าร่วมอยู่ในประชาคมอาเซียนทุกประเทศแล้วจะทำให้ปัญหาความขัดแย้งตามแนวชายแดนและปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติต่าง ๆ คลี่คลายลง แต่ข้อเท็จจริงกลับปรากฏว่า บริเวณชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้านยังคงมีปัญหาเปราะบางอีกหลายปัญหาที่ยังคงมีความเสี่ยง อาจปะทุขึ้นมาจนกลายเป็นความขัดแย้งอันนำไปสู่การกระทบกระทั่งและใช้กำลังระหว่างกันได้ ประเด็นที่สำคัญ ได้แก่ ปัญหาเส้นเขตแดน ปัญหายาเสพติด ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ ปัญหาการลักลอบตัดไม้ทำลายป่า และปัญหาการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล

2) ความใกล้ชิดในการเข้าร่วมเป็นประชาคมอาเซียนด้วยกันประกอบกับการพัฒนาที่แตกต่างกันระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ส่งผลให้ประเทศไทยได้รับผลกระทบอีกหลายประการที่สำคัญ คือ การลักลอบหลบหนีเข้าเมืองมาขายแรงงานและก่อเหตุร้าย การนำพาโรคของคนและสัตว์ข้ามแดน การลักลอบค้าสินค้าผิดกฎหมาย ซึ่งปัญหาบริเวณชายแดนของไทยกับประเทศเพื่อนบ้านเหล่านี้เป็นประเด็นปัญหาที่มีความเสี่ยง อาจกลายเป็นความขัดแย้งอันนำไปสู่ปัญหาข้อพิพาทระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านตามแนวชายแดนได้

3) การที่ประเทศเพื่อนบ้านบางประเทศเกิดปัญหาขัดแย้งทางการเมืองภายในจนถึงขั้นใช้ความรุนแรงต่อกันก็ส่งผลให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่อประเทศไทยอีกหลายประการที่สำคัญ ได้แก่ ปัญหาผู้หนีภัยจากการสู้รบ ปัญหาการล่องล้าอธิปไตยไทยจากประเทศเพื่อนบ้าน ตลอดจนปัญหาการนำโรคระบาดเข้ามาในเขตไทย ดังจะเห็นได้จากนับแต่ปี พ.ศ. 2527 จนถึงปัจจุบัน ยังคงมีผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมาตกค้างอาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงบริเวณชายแดนประมาณ 1 แสนกว่าคน พร้อมกันนี้ในช่วง พ.ศ. 2564 นี้ ยังมีชาวเมียนมาได้นำเชื้อไวรัสโควิด - 19 เข้ามาแพร่เชื้อส่งผลให้เกิดการติดต่อระลอกที่ 2 ในประเทศไทย และโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจุบัน ความขัดแย้งทางการเมืองภายในเมียนมาที่กำลังทวีความรุนแรงมากขึ้น อาจสร้างปัญหาและส่งผลกระทบต่อประเทศไทยอีกหลายประการ

2.5.3 สถานการณ์ภายนอกประเทศ

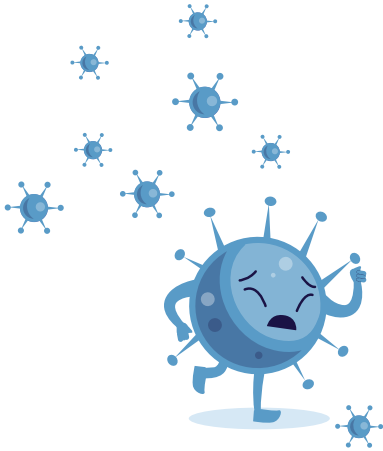
1) การพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงของโลกสู่ยุคโลกาภิวัตน์ประกอบกับชีวอำนาจของโลกเปลี่ยนไปจากมหาอำนาจหนึ่งเดียวของโลกกลายเป็นหลายชีวอำนาจ รวมทั้งการพัฒนาอย่างรวดเร็วของเทคโนโลยีและการสื่อสารคมนาคม ตลอดจนการพัฒนาประเทศโดยไม่ให้ความสำคัญต่อสิ่งแวดล้อมได้ก่อให้เกิดปัญหาโลกร้อน โดยมีการคาดการณ์ว่าในปี พ.ศ. 2575 อุณหภูมิของโลกจะร้อนขึ้นอีก 1.5 องศาเซลเซียส เป็นการสร้างผลกระทบให้เกิดภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่สำคัญ ได้แก่ การก่อการร้าย อาชญากรรมข้ามชาติ ภัยจากสงครามไซเบอร์ ภัยจากโรคระบาดใหม่ ภัยจากสารเคมี ภัยความมั่นคงด้านอาหาร และความมั่นคงด้านพลังงาน

2) การแข่งขันและขยายอิทธิพลของมหาอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาอย่างรวดเร็วของจีน อันส่งผลให้สหรัฐอเมริกาต้องหันกลับมาสกัดกั้นและขัดขวางการขยายอิทธิพลของจีน โดยเฉพาะในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง ตลอดจนพื้นที่ทะเลจีนใต้และทะเลจีนตะวันออก ซึ่งมีปัญหาการขัดแย้งเรื่องเส้นเขตแดนระหว่างจีนกับประเทศต่าง ๆ อยู่แล้ว อาจขยายความขัดแย้งให้บานปลายออกไปจนถึงขั้นใช้กำลังระหว่างกันได้

3) การแข่งขันอิทธิพลของประเทศต่าง ๆ และกลุ่มก่อการร้ายยังส่งผลให้เกิดการสะสมอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง รวมทั้งการพัฒนาศักยภาพของอาวุธสงครามต่อเนื่อง เช่น อากาศยานไร้คนขับ การทำสงครามไซเบอร์ และการใช้ประโยชน์จากอวกาศ ปัจจัยเหล่านี้ได้รับการพัฒนาอย่างก้าวกระโดด ซึ่งเป็นเครื่องบ่งชี้ได้ว่าการเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับความเสี่ยงของภัยคุกคามจากเหตุปัจจัยเหล่านี้จำเป็นต้องได้รับความสำคัญและการพัฒนาเพิ่มมากขึ้น



2.5.4 สถานการณ์ในภาพรวม เมื่อพิจารณาสถานการณ์ความเสี่ยงที่เชื่อมโยงไปถึงการเกิดภัยพิบัติหรือภาวะไม่ปกติจากสถานการณ์ภายในประเทศ สถานการณ์บริเวณชายแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน และสถานการณ์ภายนอกประเทศดังกล่าวข้างต้น ประกอบกับพิจารณาถึงระดับความรุนแรงของภัยคุกคามที่อาจกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติแล้ว อาจระบุภัยคุกคามที่จำเป็นต้องใช้แผนเตรียมพร้อมแห่งชาติในการเตรียมเครื่องมือและทรัพยากรเพื่อผนึกกำลังร่วมกันของทุกภาคส่วนในการบรรเทาและระงับภัยดังกล่าว ได้แก่



1) ภัยด้านการป้องกันประเทศที่มีการพัฒนาให้สอดคล้องกับการทำสงครามรูปแบบใหม่และการกระทบกระทั่งระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านตามแนวชายแดนที่อาจเกิดขึ้น

2) ภัยด้านสาธารณสุขภัยและภัยด้านวิกฤตการณ์ความมั่นคงอื่น ๆ ได้แก่ ภัยจากโรคระบาดอย่างรุนแรง ภัยจากวิกฤตเรื่องหมอกควันและฝุ่นละอองที่รุนแรง ภัยจากแผ่นดินไหวและสึนามิที่รุนแรง ภัยจากการก่อการร้ายและการก่อการร้ายสากล ภัยด้านการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล ภัยจากการก่อวินาศกรรม ภัยจากการก่อความไม่สงบและก่อจลาจล ภัยทางไซเบอร์ ภัยจากสารเคมีภัยจากสารชีวภาพ ภัยจากสารนิวเคลียร์และรังสี ภัยทางอากาศ และภัยจากอวกาศ เป็นต้น

3

ข้อพิจารณา

3.1 แผนเตรียมพร้อมแห่งชาติเป็นแผนที่เตรียมเครื่องมือและทรัพยากรให้พร้อมใช้แก้ไขปัญหาภาวะไม่ปกติระดับชาติ แผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ เป็นแผนที่มุ่งเน้นให้มีการเตรียมทรัพยากรสำคัญต่าง ๆ เพื่อจะนำมาใช้แก้ไขปัญหาภัยพิบัติหรือภาวะไม่ปกติของชาติให้ได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้แผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ จึงเป็นแผนที่ดำเนินการตั้งแต่ในภาวะปกติ เพื่อให้มีทรัพยากรและเครื่องมือต่าง ๆ พร้อมที่จะใช้งานได้ทันทีที่เกิดภาวะภัยพิบัติหรือภาวะไม่ปกติซึ่งกระทบต่อความมั่นคงของชาติ

3.2 แผนเตรียมพร้อมแห่งชาติเป็นแผนที่ต้องอาศัยการผนึกกำลังร่วมกันของทุกภาคส่วน การดำเนินการตามแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติให้บรรลุผลสำเร็จได้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องใช้ความร่วมมือร่วมใจกันของทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ (ทหาร ตำรวจ และพลเรือน) ภาคท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาชน ในทุกระดับทั้งระดับชุมชน ระดับท้องถิ่น ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด ระดับกระทรวง และระดับชาติ ในการผนึกกำลังร่วมกัน เข้ามาเตรียมการในการแก้ไขปัญหาวิกฤตหรือภาวะไม่ปกติที่รุนแรงระดับชาติให้บรรลุผลสำเร็จอย่างรวดเร็ว

3.3 การประเมินภัยคุกคามที่มีความเสี่ยงที่จะส่งผลให้เกิดภัยพิบัติเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ การดำเนินการตามแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ ในการนำทรัพยากรและเครื่องมือเข้ามาผนึกกำลังร่วมกันเพื่อบรรเทาและแก้ไขปัญหาภัยพิบัติที่เกิดขึ้นให้บรรลุผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมโดยเร็ว นั้น การประเมินสถานการณ์ภัยคุกคามเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ โดยควรต้องทำการประเมินสถานการณ์อย่างต่อเนื่อง จนให้เห็นภาพว่าจะเกิดภัยพิบัติอะไรขึ้นและมีขนาดของภัยเท่าใด พร้อมกันนี้ ให้มีการจัดกลุ่มของภัยและจัดลำดับความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นของภัย เพื่อที่จะช่วยให้การเตรียมเครื่องมือและทรัพยากรที่จะนำมาใช้ในการบรรเทาและแก้ไขปัญหาภัยพิบัติดังกล่าวสามารถดำเนินไปได้อย่างถูกต้องทิศทางและเป็นรูปธรรม

3.4 ภัยคุกคามต่ออธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดนเป็นภัยรุนแรงสูงสุดที่ต้องใช้แผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ

ภัยคุกคามด้านความมั่นคงที่ถือว่ารุนแรงและสำคัญสูงสุด คือ ภัยคุกคามจากข้าศึกศัตรูจากภายนอกประเทศ หรือภัยด้านการป้องกันประเทศ จำเป็นต้องระดมสรรพกำลังร่วมกันของคนในชาติในการแก้ไขปัญหา ซึ่งแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติฉบับปัจจุบันได้ระบุให้มีการเตรียมความพร้อมด้านต่าง ๆ ไว้ 10 ด้าน ให้พร้อมที่จะระดมสรรพกำลัง เพื่อนำไปใช้หากมีภัยดังกล่าวเกิดขึ้น ได้แก่ ด้านกำลังคน ด้านอาหาร ด้านน้ำ ด้านคมนาคม ด้านการสื่อสาร ด้านการแพทย์และสาธารณสุข ด้านเชื้อเพลิงและพลังงาน ด้านอุตสาหกรรม ด้านการประชาสัมพันธ์ และด้านสิ่งอำนวยความสะดวก ซึ่งปัจจุบัน กรมการสรรพกำลังกลาโหม เป็นหน่วยประสานงานหลัก ร่วมกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง โดยจัดให้มีการฝึกซ้อมในการฝึกร่วมกองทัพไทย และการฝึกการบริหารวิกฤตการณ์ระดับชาติ (Crisis Management Exercise: C-MEX) อย่างสม่ำเสมอ

3.5 ภัยคุกคามด้านการป้องกันประเทศมีพัฒนาการที่ก้าวหน้ามากขึ้น ปัจจุบันโลกมีการพัฒนา

และเจริญก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้การเตรียมความพร้อมในด้านต่าง ๆ เพื่อรับมือกับภัยคุกคามด้านการป้องกันประเทศ จำเป็นต้องมีการพัฒนาให้ทัดเทียมกับภัยคุกคามดังกล่าวด้วย เช่น การเตรียมการเพื่อรับมือกับสงครามรูปแบบใหม่ ได้แก่ สงครามเคมี สงครามชีวภาพ สงครามนิวเคลียร์/รังสี สงครามไซเบอร์ สงครามอากาศยานไร้คนขับ และด้านอวกาศ ซึ่งการเตรียมทรัพยากรในการรับมือกับภัยคุกคามเหล่านี้จะมีส่วนไปเสริมช่วยสร้างความเข้มแข็งให้กับหน่วยงานพลเรือนในการเผชิญภาวะวิกฤตจากภัยที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน ในส่วนของสาธารณภัยและวิกฤตด้านความมั่นคงรูปแบบอื่น ๆ ด้วย

3.6 ภัยจากวิกฤตการณ์ด้านความมั่นคงอื่น ๆ ที่จำเป็นต้องใช้แผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ

นอกจากภัยด้านการป้องกันประเทศ ซึ่งเป็นภาวะวิกฤตที่รุนแรงสูงสุดของชาติที่ต้องใช้แผนเตรียมพร้อมในการจัดเตรียมทรัพยากรเพื่อให้พร้อมที่จะใช้ประโยชน์เมื่อชาติมีภัยแล้ว ในปัจจุบัน ปรากฏว่ายังมีวิกฤตภัยหลายเรื่องที่อาจเป็นความรุนแรงระดับชาติ ทั้งที่อยู่ในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และอยู่ในแผนอื่น ๆ ที่มีนโยบาย/ยุทธศาสตร์ และมีหน่วยงานรับผิดชอบที่ชัดเจนอยู่แล้ว แต่เมื่อเกิดวิกฤตภัยขึ้นรุนแรงมากดังกล่าวยิ่งขึ้น จะสร้างความเสียหายและสูญเสียอย่างมากมาย ซึ่งก็ควรต้องใช้แผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ เพื่อการเตรียมการด้านต่าง ๆ ตั้งแต่ในภาวะปกติ เพื่อให้สามารถเผชิญกับภัยดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพ โดยวิกฤตภัยดังกล่าว ได้แก่ ภัยด้านสาธารณสุขที่มีความรุนแรง ตลอดจนภัยพิบัติที่มีความรุนแรงอื่น ๆ อาทิ ภัยจากโรคระบาดอย่างรุนแรง ภัยจากโรคระบาดใหม่ ภัยจากวิกฤตเรื่องหมอกควันและฝุ่นละอองที่รุนแรง ภัยจากแผ่นดินไหวและสึนามิที่รุนแรง ภัยจากการก่อการร้ายและการก่อการร้ายสากล ภัยต่อระบบไซเบอร์ ภัยจากนิวเคลียร์และรังสี ภัยด้านการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล ภัยจากการก่อวินาศกรรม ภัยจากการก่อความไม่สงบและก่อจลาจล และภัยทางอากาศ เป็นต้น ซึ่งภัยหลายประการดังกล่าวอยู่ในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอยู่แล้ว แต่ก็ควรยกระดับการเตรียมความพร้อมเพื่อให้สามารถบรรเทาและแก้ไขภัยดังกล่าวให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.7 กลไกการบริหารจัดการตามแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ แผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ

ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการเตรียมพร้อมแห่งชาติ มีเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นประธาน เป็นกลไกระดับนโยบาย รวมทั้งมีหน่วยงานกำกับและหน่วยงานหลักตามประเด็นย่อยของแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติเป็นกลไกระดับอำนาจการและประสานงาน โดยมีหน่วยงานสนับสนุนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของจังหวัด ภาคเอกชน ภาครัฐ วิชาชีพ และภาคประชาชนเป็นกลไกระดับปฏิบัติ



ซึ่งกลไกเหล่านี้เป็นกลไกตามแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ เพื่อให้มีการจัดเตรียมทรัพยากรต่าง ๆ ให้พร้อมใช้ เมื่อเกิดภาวะวิกฤตหรือภาวะไม่ปกติเท่านั้น อย่างไรก็ตาม เมื่อเกิดภาวะวิกฤตหรือไม่ปกติอย่างรุนแรงเกิดขึ้น ก็จะมีกลไกอื่นเข้ามารับมือขอรับการบริหารจัดการและการตกลงใจทางนโยบายต่อ เช่น กลไกสภาความมั่นคงแห่งชาติ มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน โดยมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตาม พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เพื่อใช้กฎหมายพิเศษในการมอบอำนาจและจัดตั้งหน่วยงานพิเศษ ทั้งในรูปแบบของศูนย์หรือคณะกรรมการเฉพาะกิจขึ้น เช่น การบริหารจัดการแก้ไขปัญหาการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ที่ได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน จากนั้นมีการมอบอำนาจของรัฐมนตรีกระทรวงที่เกี่ยวข้องให้มาอยู่ที่นายกรัฐมนตรี รวมทั้งมีการจัดตั้งศูนย์บริหารสถานการณ์โควิด - 19 มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นเลขานุการ พร้อมกันนี้ก็มีศูนย์ในระดับกระทรวง ระดับจังหวัดและระดับอำเภอ ทำงานควบคู่กันไปด้วย

3.8 การจัดกลุ่มของวิกฤตภัยมีความสำคัญต่อแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ ปัจจุบันมีสาธารณภัย

และภัยพิบัติหลายเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่โดยปกติสุขของประชาชน ซึ่งสาธารณภัยและภัยพิบัติดังกล่าวมีระดับความรุนแรงตั้งแต่รุนแรงน้อยจนถึงมีความรุนแรงมากและสร้างความสูญเสียเป็นวงกว้างหรือระดับประเทศ ทั้งนี้หากเป็นความรุนแรงน้อย หน่วยงานที่รับผิดชอบก็สามารถดำเนินการจัดเตรียมทรัพยากรและเครื่องมือเพื่อใช้บรรเทาและแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ตั้งแต่ในภาวะปกติตามนโยบายและตามแผนที่หน่วยงานได้รับมอบเป็นปกติอยู่แล้ว แต่หากเป็นภัยที่มีความรุนแรงมากก็จำเป็นต้องใช้แผนเตรียมพร้อมแห่งชาติเข้ามาช่วยเป็นกลไกในการผนึกกำลังและทรัพยากรของทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ (พลเรือนและทหาร) ภาครัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชนและภาคประชาชนเข้ามาเตรียมการเพื่อการแก้ไขและบรรเทาปัญหาสาธารณภัยและภัยพิบัติดังกล่าว



4

ข้อเสนอแนะ

4.1 ข้อเสนอเชิงนโยบาย

4.1.1 แผนเตรียมพร้อมแห่งชาติเป็นแผนที่ใช้ในการเตรียมเครื่องมือและทรัพยากรด้านต่าง ๆ ตั้งแต่ในภาวะปกติ เพื่อให้สามารถนำมาใช้ในการบรรเทาและแก้ไขปัญหาภัยพิบัติและภาวะไม่ปกติของชาติให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้การประเมินภัยคุกคามอย่างแม่นยำว่าจะเกิดภัยพิบัติอะไรที่มีความรุนแรงในระดับชาติจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเพื่อให้การเตรียมเครื่องมือและทรัพยากรต่าง ๆ ดังกล่าวสามารถดำเนินไปได้อย่างถูกต้อง ดังนั้นการประเมินสถานการณ์ รวมทั้งการจัดกลุ่มของภัย ตลอดจนจัดลำดับความเสี่ยงและความรุนแรงของภัยที่จะเกิดขึ้น จึงควรมีข้อเท็จจริงที่รอบด้าน ได้แก่ จากหน่วยงานด้านการข่าว หน่วยงานต่างประเทศ และภาควิชาการ เป็นต้น

4.1.2 ภัยจากการคุกคามด้านการทหารเป็นภัยที่กระทบต่อเอกราชอธิปไตยอย่างรุนแรงสูงสุด จึงจำเป็นต้องใช้แผนเตรียมพร้อมแห่งชาติเป็นกลไกในการผนึกกำลังตั้งแต่ในภาวะปกติเพื่อให้พร้อมที่จะระดมทรัพยากรต่าง ๆ มาใช้ในการป้องกันประเทศ ขณะเดียวกันยังสามารถนำทรัพยากรที่เตรียมไว้เพื่อการป้องกันประเทศมาใช้ในกรณีที่ชาติประสบภัยจากสาธารณภัยและภัยพิบัติอื่น ๆ ที่มีความรุนแรงด้วย

4.1.3 ปัจจุบันภัยคุกคามด้านการป้องกันประเทศ มีพัฒนาการที่ก้าวหน้าอย่างก้าวกระโดด โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง (เคมี ชีวภาพ นิวเคลียร์/รังสี) สงครามไซเบอร์ สงคราม อากาศยานไร้คนขับ ด้วยเหตุนี้ การเผชิญภัยด้านการป้องกันประเทศก็ควรมีการเตรียมทรัพยากรและเครื่องมือ เพื่อร่วมกันเผชิญกับภัยคุกคามลักษณะดังกล่าว **จึงเห็นสมควรเพิ่มการเตรียมพร้อมด้านการป้องกันประเทศ ในเรื่องต่าง ๆ ได้แก่ ด้านเคมี ด้านชีวฯ ด้านนิวเคลียร์/รังสี ด้านไซเบอร์ ด้านอากาศยานไร้คนขับ และ ด้านอวกาศ เป็นต้น**

4.1.4 นอกจากภัยด้านการป้องกันประเทศที่ควรจัดไว้ในแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติแล้วยังมีภัยอื่น ๆ ที่หากเกิดขึ้นแล้วจะส่งผลกระทบและสร้างความเสียหายอย่างรุนแรงที่ควรจัดไว้ในแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ ได้แก่ ภัยด้านสาธารณสุขภัยที่มีความรุนแรง และภัยด้านวิกฤตการณ์ความมั่นคงอื่น ๆ ที่มีนโยบาย/ ยุทธศาสตร์และหน่วยรับผิดชอบชัดเจนอยู่แล้ว อาทิ ภัยจากโรคระบาดอย่างรุนแรง ภัยจากวิกฤตเรื่องหมอกควัน และฝุ่นละอองที่รุนแรง ภัยจากแผ่นดินไหวและสึนามิที่รุนแรง ภัยจากการก่อการร้าย ภัยด้านการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล ภัยจากการก่อวินาศกรรม ภัยจากการก่อความไม่สงบและก่อจลาจล และภัยทางอากาศ

4.1.5 แผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ เป็นแผนที่ใช้ในการจัดเตรียมทรัพยากรที่สำคัญให้พร้อมที่จะนำมาใช้ในภาวะวิกฤตของชาติให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การประเมินภัยคุกคามที่จำเป็นต้องมีการเตรียมทรัพยากรและเครื่องมือในการนำมาใช้ในการบรรเทาและแก้ไขปัญหาภัยพิบัติอาจไม่สามารถทำได้ครบถ้วนครอบคลุมทุกภัย อย่างไรก็ตาม หากเกิดวิกฤตภัยที่ยังไม่ได้ประเมินไว้ก็ยังสามารถนำทรัพยากรและเครื่องมือต่าง ๆ ที่เตรียมไว้แล้วอย่างเป็นระบบที่จะใช้บรรเทาและแก้ไขปัญหาดังกล่าวมาใช้ในการบรรเทาและการแก้ไขปัญหาวิกฤตภัยใหม่ได้เช่นกัน

4.2 ข้อเสนอเชิงปฏิบัติ

4.2.1 หน่วยรับผิดชอบแผนเตรียมพร้อมสาขาต่าง ๆ ควรดำเนินการจัดตั้งคณะอนุกรรมการฯ และศูนย์เตรียมพร้อมสาขานั้น ๆ โดยมีปลัดกระทรวงเป็นประธาน ภายใต้คณะกรรมการเตรียมพร้อมแห่งชาติ

4.2.2 ศูนย์เตรียมพร้อมสาขานั้น ๆ จัดทำฐานข้อมูลทรัพยากรสำคัญในความรับผิดชอบ ขณะเดียวกันก็จัดให้มีช่องทางการประสานข้อมูลกับ สมช. ศูนย์เตรียมพร้อมสาขาอื่น ๆ และมีการประสานงานกับหน่วยรับผิดชอบ เครื่องมือและอุปกรณ์ลักษณะเดียวกันในต่างประเทศ เพื่อการสนับสนุนทรัพยากรและเครื่องมือเมื่อเกิดภัย

4.2.3 จัดให้มีการฝึกซ้อมแผนการบรรเทาและแก้ไขปัญหาพิบัติภัยในความรับผิดชอบของแต่ละสาขาอย่างสม่ำเสมอตามห่วงเวลา เพื่อทดสอบศักยภาพของหน่วยเหนือ หน่วยข้างเคียง และหน่วยระดับล่าง พร้อมกันนี้ก็จัดทำระเบียบปฏิบัติประจำ (รปจ.) เพื่อการทบทวนและพัฒนา รปจ. ต่อไป

4.2.4 การดำเนินการของหน่วยที่รับผิดชอบจัดเตรียมทรัพยากรแต่ละสาขาควรมีการจัดทำแผนการบรรเทาและแก้ไขปัญหาแบบเบ็ดเสร็จครบวงจรทั้งการป้องกันภัย การเตือนภัย การเตรียมความพร้อมระดมและสนับสนุนทรัพยากร การระดมทรัพยากรในขณะเกิดเหตุ และการระดมทรัพยากรในการฟื้นฟูชุมชนและสังคม

ภาคประชาสังคม กับการขับเคลื่อนประชาคม การเมืองและความมั่นคงอาเซียน¹

กอบัรธรรม นิลไพจิตร²

บทนำ

ผลกระทบจากโลกาภิวัตน์ (Globalization) เปิดโอกาสให้ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ (Non-state actors) มีบทบาทในปริมณฑลระหว่างประเทศมากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งแต่เดิมบทบาทของภาคประชาสังคมจำกัดอยู่ภายในขอบเขตของรัฐบาล แต่โลกาภิวัตน์ได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างและสภาพแวดล้อมของการจัดการปกครองโลกในรูปแบบใหม่ โดยเปิดพื้นที่ให้กับตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของรัฐมากขึ้น ซึ่งแนวคิดเสรีนิยม (Liberalism) มองว่าบทบาทของประชาสังคมจะช่วยส่งเสริมประชาธิปไตย เนื่องจากการจัดการระบียบระหว่างประเทศในลักษณะล่างขึ้นบน (Bottom-Up) โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เป็นเจ้าของอำนาจอย่างแท้จริง จะนำมาซึ่งการปกครองของโลกที่มีความชอบธรรมและมีประสิทธิภาพ

หากพิจารณาบริบทของอาเซียนในฐานะองค์การความร่วมมือส่วนภูมิภาคอาเซียนถูกวิพากษ์วิจารณ์มาโดยตลอดว่าเป็นองค์กรที่มีกลไกการดำเนินงานในลักษณะที่เป็นทางการสูงเนื่องจากกระบวนการตัดสินใจหรือการกำหนดนโยบาย

ของอาเซียนล้วนมาจากผู้นำหรือเจ้าหน้าที่ระดับสูงของประเทศสมาชิก ขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและภาคประชาสังคมกระทั่งการประกาศใช้กฎบัตรอาเซียนที่เน้นย้ำถึงเจตจำนงการให้ความสำคัญกับภาคประชาชนซึ่งถือเป็นประวัติศาสตร์หน้าใหม่ของอาเซียน

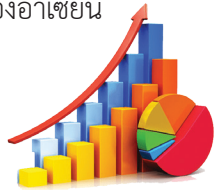
บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสำรวจสถานภาพและบทบาทของภาคประชาสังคมอาเซียนทั้งในมิติของโครงสร้างกลไกเชิงสถาบันและมิติการมีส่วนร่วมในทางปฏิบัติ อุปสรรคและความท้าทายตลอดจนข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานภาครัฐและภาคประชาสังคมในการร่วมกันขับเคลื่อนอาเซียนให้เป็นองค์การความร่วมมือส่วนภูมิภาคที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลางได้อย่างแท้จริง โดยอาศัยแนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) ที่มองว่าความร่วมมือระหว่างรัฐจะเกิดขึ้นได้ต้องมาจากการที่รัฐต้องปรับตัวกิจกรรมหรือนโยบายภายในประเทศของตนเพื่อสร้างความร่วมมือกับรัฐอื่นๆ และตัวแสดงอื่นๆ ซึ่งมีไม่ใช่รัฐ (Non-state-actors) อันจะนำมาซึ่งความร่วมมือและสร้างสันติภาพได้ โดยแนวคิดเสรีนิยมใหม่ให้ความสำคัญกับการสร้างความร่วมมือของรัฐ

¹ บทความนี้เป็นการวิเคราะห์ส่วนหนึ่งจากงานวิจัยเรื่อง “การพัฒนากรอบนโยบายเพื่อสร้างความเป็นหุ้นส่วนและความร่วมมือของภาคประชาสังคมเพื่อการพัฒนาประชาคมอาเซียนอย่างยั่งยืน” โดย สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน)

² นักวิจัย สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน)

โดยเน้นบทบาทของสถาบันระหว่างประเทศ (International Institutions) ในฐานะที่เป็นตัวกลางในการกำหนดผลประโยชน์ร่วม (Common Interests) ซึ่งองค์การระหว่างประเทศจะต้องมีหลักการ (Principles) กฎระเบียบ (Rules) บรรทัดฐาน (Norms) และกระบวนการตัดสินใจ (Decision Making) ร่วมกันของตัวแสดงต่าง ๆ ในประเด็นหนึ่ง ๆ แนวคิดเสรีนิยมใหม่ให้ความสำคัญกับสถาบันซึ่งไม่ใช่รัฐ ในฐานะที่เป็นตัวกลางในการอำนวยความสะดวกและลดต้นทุนให้แก่รัฐสมาชิกในการสร้างความร่วมมือหรือเป็นตัวกลางในการชะลอและระงับข้อพิพาท

ระหว่างรัฐได้ แต่รัฐสมาชิกจะต้องยอมสละอำนาจอธิปไตยบางส่วนให้กับองค์กรระหว่างประเทศในการยอมรับและปฏิบัติตามกฎระเบียบที่องค์กรเหล่านั้นได้กำหนดขึ้น ทั้งนี้ การที่รัฐจะให้ความร่วมมือก็ต่อเมื่อเล็งเห็นถึงผลประโยชน์ที่ตนจะได้รับเป็นสำคัญ³ บทความนี้จะอาศัยแนวคิดเสรีนิยมใหม่มาเป็นกรอบการวิเคราะห์ถึงการปรับนโยบายของอาเซียนที่รัฐสมาชิกเลือกที่จะร่วมมือกับตัวแสดงซึ่งไม่ใช่รัฐเพื่อสร้างผลประโยชน์ร่วมกันของอาเซียนได้อย่างยั่งยืน



ภาคประชาสังคม : สถานภาพและบทบาทในอาเซียน

สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือ อาเซียน ก่อตั้งขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2510 ระหว่างช่วงสงครามเย็นซึ่งสหรัฐอเมริกาประกาศถอนตัวออกจากภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เมื่อพันธมิตรผู้เคยเป็นหลักประกันคุ้มครองภัยจากคอมมิวนิสต์ถอนตัวออกไป ก่อให้เกิดความหวาดระแวงว่าลัทธิคอมมิวนิสต์จะแผ่ขยายอิทธิพลเข้ามายังประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาค ดังนั้น อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และไทย จึงรวมตัวกันก่อตั้งอาเซียนขึ้นเพื่อเป็นเกราะกำบังทางการเมืองและความมั่นคง

การก่อตั้งอาเซียนมีวัตถุประสงค์แตกต่างไปจากแนวคิดการรวมกลุ่มระหว่างประเทศแบบภูมิภาคนิยม (Regionalism) กระแสหลักซึ่งมุ่งเน้นการบูรณาการเป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีลักษณะเหนือรัฐ (Supranational) โดยรัฐสมาชิกต้องยอมสละอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) บางส่วนให้กับ

องค์การความร่วมมือส่วนภูมิภาคเพื่อกำหนดนโยบายและจัดการประเด็นต่าง ๆ ร่วมกันได้อย่างเป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพ โดยวิวัฒนาการของภูมิภาคนิยมจะมีลำดับขั้นการบูรณาการ เริ่มต้นจากเขตการค้าเสรี (Free Trade Area – FTA) สหภาพศุลกากร (Custom Union) ตลาดร่วม (Common Market) สหภาพเศรษฐกิจ (Economic Union) และพัฒนาไปสู่สหภาพเหนือชาติ (Supranational Union) ในที่สุด

ขณะที่เจตนารมณ์การก่อตั้งอาเซียนในทางปฏิบัติมุ่งเน้นเฉพาะมิติด้านความมั่นคงและการสร้างเครือข่ายเพื่อป้องกันการแทรกแซงของอิทธิพลจากภายนอกเป็นหลัก ดังปรากฏในเอกสารการก่อตั้งอาเซียน หรือ “ปฏิญญากรุงเทพฯ” (Bangkok Declaration) ที่ลงนามในวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2510 ซึ่งระบุว่า

³ Jennifer, Sterling-Folker, “Neoliberalism,” International relations theories: Discipline and diversity, no. 2 (2010).

“... ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีความรับผิดชอบร่วมกัน
 ในอันดับแรกที่จะเสริมสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและสังคมส่วนภูมิภาคให้มั่นคง
 และจัดประกันให้การพัฒนาประเทศดำเนินไปได้โดยสันติและก้าวหน้า
 และเห็นว่าประเทศเหล่านี้มีความตั้งใจแน่วแน่ที่จะให้เสถียรภาพ
 และความมั่นคงของตนพ้นจากการแทรกแซงจากภายนอก
 ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบลักษณะใด ทั้งนี้ เพื่อที่จะธำรงรักษาไว้ซึ่งลักษณะความเป็นชาติ
 ของแต่ละประเทศตามอุดมการณ์และความมุ่งปรารถนาของประชาชนของตน...”⁴

สาระสำคัญในปฏิญญากรุงเทพฯ มีข้อสังเกตสำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก แม้ว่าเจตนารมณ์การรวมกลุ่มของอาเซียนระบุถึงการสร้างความร่วมมือทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมในภาพกว้าง แต่ไม่มีการระบุถึงแนวทางบูรณาการอย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากคุณลักษณะเฉพาะของประเทศสมาชิกอาเซียน คือ ความหลากหลายทั้งในแง่ชาติพันธุ์ภาษาศาสนาวัฒนธรรม รวมถึงรูปแบบการปกครอง ประกอบกับประเทศสมาชิกเคยมีข้อพิพาทระหว่างกัน มีความหวาดระแวงไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกันเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน จึงไม่ปรากฏแนวทางการบูรณาการอย่างเป็นลำดับขั้นตามแนวคิดภูมิภาคนิยมที่มุ่งเน้นการลดอำนาจของรัฐชาติ และเพิ่มอำนาจให้กับองค์การความร่วมมือเหนือรัฐ เพราะประเทศสมาชิกยังมีความหวงแหนอำนาจอธิปไตยและยึดมั่นในหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในระหว่างกัน (Non-interference) อย่างเคร่งครัด และประการที่สองในปฏิญญากรุงเทพฯ ไม่ปรากฏถึงการให้ความสำคัญกับสถานภาพและบทบาทของประชาชนและภาคประชาสังคมในอาเซียนแต่อย่างใด

อาเซียนอาศัยความร่วมมือระหว่างรัฐ-รัฐเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนกรอบความร่วมมือ แม้อาเซียนจะมีช่องทางให้ภาคธุรกิจ ภาคเอกชน และภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการประชุมเฉพาะสาขา (Sectoral Bodies) แต่ในทางปฏิบัติอาเซียนยังขาดปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับภาคประชาชนและภาคประชาสังคมในมิติการเมือง สังคม และวัฒนธรรมในการมีส่วนร่วมกำหนดนโยบายอย่างเป็นทางการตามกลไกทางกฎหมาย ซึ่งในทางกลับกันบทบาทของภาคธุรกิจและเอกชนสามารถรวมตัวกันและมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของอาเซียนได้อย่างรวดเร็วและมีนัยสำคัญ

ในปี พ.ศ. 2515 (5 ปี หลังการก่อตั้งอาเซียน) ที่ประชุมอาเซียนได้จัดทำแผนการบูรณาการทางเศรษฐกิจโดยก่อตั้งสภาหอการค้าอาเซียน (ASEAN Chambers of Commerce – ACC) เพื่อเปิดพื้นที่ให้นักธุรกิจอาเซียนได้มีส่วนร่วมในการสะท้อนข้อเสนอแนะและข้อกังวลด้านเศรษฐกิจต่ออาเซียนและรัฐบาลประเทศสมาชิก โดย ACC มีบทบาทสำคัญในการโน้มน้าวและผลักดันให้อาเซียนก่อตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade

⁴ ASEAN Secretariat, “The ASEAN Declaration (Bangkok Declaration) Bangkok, 8 August 1967” from <https://asean.org/the-asean-declaration-bangkok-declaration-bangkok-8-august-1967>.

Area – AFTA) ยิ่งไปกว่านั้น เครือข่ายภาคธุรกิจยังมีส่วนร่วมอย่างไม่เป็นทางการในการผลักดันให้เกิดการประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (East Asia Summit EAS) โดยบทบาทของภาคธุรกิจเอกชนมีลักษณะการทำงานร่วมกับอาเซียนแบบล่างขึ้นบน (Bottom-up) ซึ่งได้รับการยอมรับจากผู้นำอาเซียนเป็นอย่างดี

ขณะที่บทบาทของภาคประชาสังคมอาเซียนในมิติการเมืองและสังคม กลับมีพัฒนาการที่ล่าช้ากว่าภาคธุรกิจอย่างเห็นได้ชัด แนวคิดการกำหนดบทบาทของภาคประชาสังคมในอาเซียนปรากฏอย่างเป็นรูปธรรมครั้งแรกจากข้อเสนอของที่ประชุม ASEAN Institutes of Strategic and International Studies (ASEAN-ISIS) ซึ่งเป็นเครือข่ายนักวิชาการของอาเซียน (Track II) มีบทบาทเป็น Think Tank ในการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและยุทธศาสตร์ให้กับที่ประชุมผู้นำอาเซียน โดยผลจากการประชุม ASEAN-ISIS ในปี พ.ศ. 2538 เสนอให้จัดตั้ง ASEAN People's Assembly (APA) มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นสะพานเชื่อมระหว่างอาเซียนกับภาคประชาสังคม เนื่องจากภาคประชาสังคมและองค์กรพัฒนาเอกชน (Non-governmental organization – NGO) เป็นตัวแสดงสำคัญในองคาพยพของหลายประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพราะรูปแบบและวิธีการดำเนินงานมีความใกล้ชิดกับประชาชนระดับรากหญ้า สามารถเป็นกระบอกเสียงสะท้อนความต้องการของประชาชนสู่ผู้กำหนดนโยบายของอาเซียนได้อย่างรวดเร็ว⁵

การที่เครือข่ายภาคธุรกิจมีบทบาทในอาเซียนรวดเร็วกว่าภาคประชาสังคมที่ขับเคลื่อนประเด็นการเมือง สังคม และวัฒนธรรมในช่วงการก่อตั้งอาเซียนนั้น เป็นผลจากปัจจัยหลัก 3 ประการ

ดังนี้ ประการแรก โครงสร้างของกรอบความร่วมมืออาเซียนในระยะแรกก่อตั้งมีลักษณะเป็นกรอบความร่วมมือที่เป็นทางการแบบรัฐ-รัฐ มีการดำเนินงานในลักษณะระบบราชการสูง และขาดแผนแม่บทที่เปิดรับการมีส่วนร่วมจากประชาชนและภาคประชาสังคมอย่างเป็นรูปธรรม ประการที่สอง บรรดาผู้นำประเทศสมาชิกและผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายของอาเซียนในระยะแรกก่อตั้งขาดเจตจำนงในการเปิดรับการมีส่วนร่วมจากภาคประชาสังคม ประการที่สาม บทบาทของภาคประชาสังคมในประเทศสมาชิกยังมีความแตกต่างกันทั้งในแง่พัฒนาการประสิทธิภาพการดำเนินงานประเด็นการขับเคลื่อนตลอดจนข้อจำกัดและเงื่อนไขภายในประเทศ ส่งผลให้ภาคประชาสังคมที่ขับเคลื่อนประเด็นทางการเมือง สังคม และวัฒนธรรม รวมตัวกันเป็นเครือข่ายระดับภูมิภาคได้ช้ากว่าภาคธุรกิจ จากเหตุผลหลัก 3 ประการข้างต้น ส่งผลให้ในช่วง 3 ทศวรรษแรกของอาเซียนจึงไม่ปรากฏบทบาทภาคประชาสังคมในเวทีอาเซียนแต่อย่างใด

หลังการก่อตั้ง APA ตามข้อเสนอของ ASEAN-ISIS บทบาทของภาคประชาสังคมอาเซียนเริ่มปรากฏเด่นชัดขึ้นในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจเอเซียใน พ.ศ. 2540 - 2541 ซึ่งเป็นจุดเปลี่ยนทางการเมืองและเศรษฐกิจของหลายประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ วิกฤตเศรษฐกิจส่งผลให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศต่อหัว (GDP per capita) พ.ศ. 2541 ของประเทศไทยลดลงร้อยละ 12 อินโดนีเซียลดลงร้อยละ 16 มาเลเซียลดลงร้อยละ 10 ฟิลิปปินส์ลดลงร้อยละ 3 และสิงคโปร์ลดลงร้อยละ -1⁶ บริษัทห้างร้านในอาเซียนต้องปิดกิจการเป็นจำนวนมาก องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization - ILO) ประเมินว่าอัตรา

⁵ Alexander C. Chandra, "Southeast Asian civil society and the ASEAN Charter: the way forward (Jakarta: Institute for Global Justice, 2007).

⁶ The World Bank, World development indicators 1998, <http://documents1.worldbank.org/curated/en/745241468135933997/pdf/multi0page.pdf>.



การว่างงานในอินโดนีเซียเพิ่มขึ้นถึง 3 ล้านคน ประเทศไทย 1.5 ล้านคน และมาเลเซีย 150,000 คน ขณะที่ผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจในด้านสังคม ส่งผลให้ราคาสินค้าภายในประเทศสูงขึ้นโดยเฉพาะสินค้านำเข้า อาทิ ยาและเวชภัณฑ์ นำมาซึ่งค่าครองชีพที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่องท่ามกลางอัตราการว่างงานที่เพิ่มขึ้นในหลายประเทศ⁷

วิกฤตเศรษฐกิจเอเชียเป็นตัวแปรสำคัญที่ผลักดันให้ภาคประชาสังคมเริ่มวิพากษ์วิจารณ์และตั้งคำถามถึงผลกระทบในทางลบจากโลกาภิวัตน์ การเปิดเสรีทางการค้า และกระบวนการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจเพื่อรับมือกับวิกฤตเศรษฐกิจที่ปราศจากความเห็นชอบจากประชาชน ยิ่งไปกว่านั้น เครือข่ายภาคประชาสังคมและองค์กรพัฒนาเอกชนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ทั้งระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับภูมิภาคยังจับตามองภัยที่มาจากองค์การระหว่างประเทศที่เข้ามามีอิทธิพลในภูมิภาคช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ ได้แก่ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund – IMF) ธนาคารโลก (World Bank) และองค์การการค้าโลก (World Trade Organization – WTO) ก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวของประชาชนและภาคประชาสังคมในหลายประเทศที่ออกมาเรียกร้องเกี่ยวกับปัญหาปากท้องจนเกิดกระบวนการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองและการเปลี่ยนรัฐบาลในหลายประเทศ

บริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมเป็นปัจจัยสำคัญให้ภาคประชาสังคมอาเซียนมีบทบาทมากขึ้น เครือข่าย ASEAN-ISIS จึงเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมเครือข่าย ASEAN People's

Assembly (APA) ขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2543 (33 ปี หลังก่อตั้งอาเซียน) ณ เกาะบัตัม จังหวัดรีอู ประเทศอินโดนีเซีย ผลจากการประชุมดังกล่าว เครือข่าย APA ได้ระบุถึงวัตถุประสงค์การก่อตั้ง ดังนี้ 1) เพื่อส่งเสริมความตระหนักรู้ในการสร้างประชาคมอาเซียนท่ามกลางภาคส่วนที่หลากหลาย ด้วยกระบวนการแบบค่อยเป็นค่อยไป 2) เพื่อส่งเสริมความเข้าใจร่วมกันและขจัดความหลากหลายทางวัฒนธรรม ศาสนา ชาติพันธุ์ ค่านิยมทางสังคม โครงสร้างทางการเมือง และองค์ประกอบอื่น ๆ ของอาเซียนที่มีความหลากหลาย 3) เพื่อนำเสนอแนวทางการจัดการปัญหาเศรษฐกิจและสังคมอันเป็นผลจากการจัดตั้งประชาคมอาเซียน 4) เพื่ออำนวยความสะดวกในการลดช่องว่างผ่านมาตรการสร้างความไว้วางใจภายในเครือข่าย APA ระหว่างภาคการเมืองและสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างภาครัฐ (Track I) และภาควิชาการ (Track II) และ 5) เพื่อช่วยสนับสนุนการสร้างประชาคมอาเซียนตาม ASEAN Vision 2020 และ Bali Concord II⁸

หลังจาก APA สร้างเครือข่ายภาคประชาสังคมเป็นรูปร่างมากขึ้น APA เริ่มมีกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่การจัดประชุมเป็นประจำทุกปีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 เป็นต้นมา ซึ่งเนื้อหาสาระของการประชุมในช่วงปีแรก ๆ เป็นการกำหนดวาระการขับเคลื่อนองค์กรเพื่อเป็นสะพานเชื่อมระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน โดยการประชุมครั้งที่ 3 ในปี พ.ศ. 2545 ที่ประชุม APA ได้มีการระบุถึงผลประโยชน์ร่วมกันของภาคประชาสังคมอาเซียนในประเด็นหลัก คือ การเรียกร้องให้ประชาคมระหว่างประเทศมี

⁷ Suthad Setboonsamg, “ASEAN Economic Co-operation: Adjusting to the Crisis,” Southeast Asian Affairs, (1998): 17-36.

⁸ Noel M. Morada, “APA and Track 2½ Diplomacy: The Role of the ASEAN People’s Assembly in Building an ASEAN” Community, The ASEAN 40th Anniversary Conference, “Ideas and Institutions: Building and ASEAN Community?” (2007) from <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/singapur/04601/2007-3/morada.pdf>.

ความรับผิดชอบเกี่ยวกับผลกระทบจากโลกาภิวัตน์ที่มีต่อประชาชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบูรณาการทางเศรษฐกิจอาเซียน⁹ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าเวที APA จะจัดขึ้นเป็นประจำเกือบทุกปี แต่ยังเป็นเพียงการประชุมระหว่างภาคีเครือข่ายภาค

ประชาสังคมภายในประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งภาคประชาสังคมดำเนินการเอง ขณะที่ผลสรุปจากการประชุม ข้อเรียกร้อง ตลอดจนข้อเสนอแนะเชิงนโยบายไม่ได้เป็นพันธกรณีผูกพันกับรัฐสมาชิกอาเซียนแต่อย่างใด



ประเด็นการขับเคลื่อนของภาคประชาสังคมอาเซียน

อาเซียนเต็มไปด้วยความหลากหลายทั้งรูปแบบการเมืองการปกครอง เสถียรภาพทางเศรษฐกิจและสังคม ประกอบกับความแตกต่างในประเด็นอ่อนไหวทางสังคมที่มีความจำเพาะในแต่ละประเทศ ซึ่งไม่เพียงแต่มุมมองของภาครัฐในแต่ละประเทศจะแตกต่างไปจากภาคประชาสังคมเท่านั้น แต่ภาคประชาสังคมทั้ง 10 ประเทศ ก็ยังมีจุดยืนที่แตกต่างกัน อาทิ ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับชาติพันธุ์ ศาสนา และสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ส่งผลให้การกำหนดประเด็นขับเคลื่อนของเครือข่ายภาคประชาสังคมอาเซียนจำเป็นต้องหาจุดยืนร่วมกันภายในเครือข่ายซึ่งไม่ใช่เรื่องง่ายเนื่องจากภาคประชาสังคมในแต่ละประเทศมีจุดยืนที่แตกต่างกันในบางประเด็น

ในช่วงระยะแรกของการก่อตั้ง APA ในปี พ.ศ. 2543 นั้น เครือข่ายภาคประชาสังคมอาเซียนใช้กระบวนการปรึกษาหารือร่วมกันโดยภาคประชาสังคมทั้ง 10 ประเทศ มีจุดยืนที่ตรงกันว่าแต่ละองค์กรมีผลประโยชน์ร่วมคือ การตอบสนองผลประโยชน์ของผู้ยากไร้ กลุ่มคนชายขอบ ชุมชน

และสังคมโดยรวม โดยมีขอบเขตประเด็นในการดำเนินงาน ได้แก่ ผลกระทบจากโลกาภิวัตน์ที่มีต่อประชาชนระดับรากหญ้า ปัญหาความยากจนและปัญหาสิ่งแวดล้อม¹⁰ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันประเด็นที่ภาคประชาสังคมอาเซียนขับเคลื่อนยังคงมีทิศทางเช่นเดียวกับช่วงระยะก่อตั้ง ดังปรากฏในแถลงการณ์การประชุมคู่ขนานกับการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนในช่วง 2 - 3 ปีที่ผ่านมา ซึ่งเป็นช่องทางสะท้อนข้อเรียกร้องและข้อเสนอต่อผู้นำอาเซียนที่ถูกหยิบยกมาหารือในที่ประชุม ASEAN Civil Society Conference and ASEAN Peoples' Forum (ACSC/APF) ในแต่ละปีประกอบด้วย 4 ประเด็นหลักโดยสรุป ดังนี้¹¹ 1) ประเด็นสันติภาพและความมั่นคง ได้แก่ สิทธิมนุษยชน ประชาธิปไตย ความขัดแย้ง และความรุนแรงระดับภายในประเทศ เป็นต้น 2) ประเด็นสังคม - เศรษฐกิจ ได้แก่ ผลกระทบจากการค้าเสรี ภาคเกษตรกรรม ความมั่นคงทางอาหาร แรงงาน แรงงานข้ามชาติ สิทธิชุมชน เป็นต้น 3) ประเด็นสังคม - วัฒนธรรม

⁹ Rodolfo C. Severino, ASEAN and Civil Society: Their Common Interest. Challenges Facing the ASEAN Peoples: Report of the Second ASEAN People's Assembly, Bali (Indonesia), 30 August – 1 September 2002.

¹⁰ Ibid.

¹¹ ASEAN Civil Society Conference / ASEAN Peoples' Forum Statement (2016, 2017, 2018, 2019).

ได้แก่ การมีส่วนร่วมของประชาชนในอาเซียน ผู้หญิง เด็ก เยาวชน ผู้พิการ เป็นต้น 4) ประเด็นสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ การใช้พลังงานหมุนเวียน การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างเท่าเทียม ทัวถึง และเป็นธรรมชาติจากโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ ผลกระทบจากการก่อสร้างเขื่อน เป็นต้น



ภาคประชาสังคมอาเซียน : มายาคติและความเป็นจริง

บริบทสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งประธานาธิบดี จอร์จ บุช ได้ประกาศแนวคิด “ระเบียบโลกใหม่” (New World Order) ในปี พ.ศ. 2488 ขับเคลื่อนบนฐานคิด เสรีนิยมที่ให้ความสำคัญกับหลักการประชาธิปไตย และการกำหนดใจตนเอง (Self-determination) ยิ่งไปกว่านั้น ยังส่งผลให้โครงสร้างของระบบระหว่างประเทศมิได้เป็นเพียงปริณิชนาทซึ่งรัฐเป็นตัวแสดงหลักเท่านั้น แต่บทบาทของตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ (Non-state actor) ทั้งที่เป็นปัจเจกบุคคล และกลุ่มสมาคมต่าง ๆ มีพลังมากขึ้นจากผลกระทบของโลกาภิวัตน์ และเทคโนโลยีการสื่อสาร ส่งผลให้บรรดาองค์กรพัฒนาเอกชน (Non-governmental Organization – NGOs) ได้สร้างเครือข่ายการดำเนินงานระหว่างประเทศนำมาซึ่งศักยภาพในการกดดันรัฐบาล¹²

เมื่อระเบียบระหว่างประเทศเปลี่ยนแปลงไป ค่านิยมและพฤติกรรมของรัฐในระบบระหว่างประเทศจึงเปลี่ยนตามไปด้วย ส่งผลให้อาเซียนต้อง

อย่างไรก็ตาม ในบางปีที่ประชุม ACSC / APF ได้หยิบยกประเด็นร่วมสมัยที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในอาเซียน ณ เวลานั้น ๆ มาเป็นประเด็นหลัก (Theme) เพื่อเรียกร้องให้ผู้นำอาเซียนตระหนักถึงความสำคัญของปัญหา และสอดแทรกด้วยประเด็นปลีกย่อยอื่น ๆ แต่ประเด็นที่เครือข่ายภาคประชาสังคมขับเคลื่อนและระบุเป็นลายลักษณ์อักษรในแถลงการณ์ร่วมในแต่ละปีนั้น มักไม่ระบุถึงประเด็นอ่อนไหวหรือการวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลประเทศสมาชิกในลักษณะสุดขั้ว (Radical) แต่อย่างใด

ปรับตัวเช่นกัน ดังปรากฏอย่างเห็นได้ชัดในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างครั้งใหญ่ในช่วงทศวรรษที่ 4 ของอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประกาศใช้กฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) ซึ่งเป็นเอกสารทางการที่ประกาศว่าอาเซียนในฐานะที่เป็นองค์การระหว่างประเทศระดับรัฐบาล (Inter-governmental-organization) มีสภาพบุคคลตามกฎหมายโดยกฎบัตรฉบับนี้ โดยผู้นำประเทศสมาชิกทั้ง 10 ประเทศ ได้ลงนามในวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2550 ซึ่งกระบวนการร่างกฎบัตรอาเซียนนั้น APA ได้รับการเชิญให้เข้าร่วมเป็นผู้แทนในคณะผู้ทรงคุณวุฒิ (Eminent Person Group - EPG) ทำหน้าที่จัดเตรียมข้อเสนอแนะต่อการร่างกฎบัตรเพื่อเสนอต่อที่ประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน พ.ศ. 2549¹³ โดยการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของอาเซียนที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมปรากฏในเอกสารสำคัญของอาเซียน 3 ฉบับ ดังนี้

¹² Anne-Marie Slagter, “The Real New World Order”, Foreign Affairs Vol.76, no. 5, (1997). pp. 183-197.

¹³ Chandra, Southeast Asian civil society and the ASEAN Charter: the way forward



1. กฎบัตรอาเซียน

กฎบัตรอาเซียนระบุถึงการให้ความสำคัญกับประชาชนอย่างชัดเจนในหมวดที่ 1 “ความมุ่งประสงค์และหลักการ” ข้อที่ 1.13 ว่า “เพื่อส่งเสริมอาเซียนที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง ซึ่งทุกภาคส่วนของสังคมได้รับการส่งเสริมให้มีส่วนร่วมและได้รับผลประโยชน์จากกระบวนการรวมตัวและการสร้างประชาคมอาเซียน”¹⁴ นอกจากนี้ กฎบัตรอาเซียนยังระบุถึงโครงสร้างกลไกเชิงสถาบันของอาเซียนอย่างเป็นระบบ โดยหมวดที่ 4 “องค์กร” ได้กำหนดโครงสร้างของอาเซียน โดยมีองค์ประกอบ ดังนี้

1) การประชุมสุดยอดอาเซียน เป็นการประชุมร่วมระหว่างหัวหน้ารัฐบาลของประเทศสมาชิกทั้ง 10 ประเทศ 2) คณะมนตรีประสานงานอาเซียน เป็นการประชุมระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างคณะมนตรีประชาคมต่าง ๆ 3) คณะมนตรีประชาคมอาเซียน ประกอบไปด้วยคณะมนตรีความมั่นคงประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน คณะมนตรีประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และคณะมนตรีประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน 4) องค์กรระดับรัฐมนตรีอาเซียนเฉพาะสาขา 5) เลขาธิการอาเซียนและสำนักงานเลขาธิการอาเซียน 6) คณะกรรมการผู้แทนถาวรประจำอาเซียน 7) สำนักงานเลขาธิการอาเซียนแห่งชาติ 8) องค์กรสิทธิมนุษยชนอาเซียน 9) มูลนิธิอาเซียน มีหน้าที่สนับสนุนเลขาธิการอาเซียนและดำเนินการร่วมกับองค์กรของอาเซียนที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนการสร้างประชาคมอาเซียน โดยมีปฏิสัมพันธ์ร่วมกับภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม นักวิชาการ และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่น ๆ ในอาเซียน¹⁵

แม้ว่ากฎบัตรอาเซียนกำหนดให้กลไกเชิงสถาบันอาเซียนขับเคลื่อนผ่านความร่วมมือระดับรัฐ-รัฐ หรือเป็นกรอบความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐสมาชิกซึ่งตอกย้ำให้เห็นว่าอาเซียนเป็นองค์การความร่วมมือระหว่างรัฐ แต่ภายใต้กฎบัตรฉบับนี้อาเซียนได้เปิดช่องทางให้ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐสามารถที่จะจดทะเบียนองค์กรหรือสมาคม กับอาเซียนเพื่อให้องค์กรมีสถานภาพและปฏิสัมพันธ์กับอาเซียนได้โดยตรง โดยกฎบัตรอาเซียนหมวดที่ 5 “องค์ภาวะที่มีความสัมพันธ์กับอาเซียน” (Entities Associated with ASEAN) ระบุว่า “อาเซียนอาจมีความสัมพันธ์กับองค์ภาวะซึ่งสนับสนุนกฎบัตรอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความมุ่งประสงค์และหลักการของอาเซียน องค์ภาวะที่มีความสัมพันธ์เหล่านี้ระบุอยู่ในภาคผนวก 2”¹⁶



2. ปฏิญญากรุงกัวลาลัมเปอร์ว่าด้วยอาเซียนที่ยึดประชาชนเป็นพื้นฐานและมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง

หลังการประกาศกฎบัตรอาเซียนใน พ.ศ. 2550 อาเซียนได้ยืนยันเจตจำนงการให้ความสำคัญกับบทบาทของประชาชนและภาคประชาสังคมมากขึ้นดังปรากฏในปฏิญญากรุงกัวลาลัมเปอร์ว่าด้วยอาเซียนที่ยึดประชาชนเป็นพื้นฐานและมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Kuala Lumpur Declaration on a People-Oriented, People-Centered ASEAN) ซึ่งเป็นผลจากการประชุมสุดยอดอาเซียนระหว่างวันที่ 26 - 27 เมษายน พ.ศ. 2558 โดยปฏิญญาดังนี้ระบุว่า “การจัดตั้งประชาคมอาเซียนที่จะเกิดขึ้นต้องยึดประชาชนเป็นพื้นฐานและมีประชาชนเป็นศูนย์กลางผ่านการกระชับความร่วมมือกับประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคมทั้ง

¹⁴ ASEAN Secretariat, ASEAN Charter (Jakarta: ASEAN Secretariat, 2007).

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.



ในประชาคมการเมืองและความมั่นคง ประชาคมเศรษฐกิจ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาคมสังคมและวัฒนธรรมที่ระบุว่าอาเซียนจะส่งเสริมและปกป้องสิทธิสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ ผู้พิการ แรงงานข้ามชาติ ชนพื้นเมือง ชนกลุ่มน้อย เป็นต้น”¹⁷

3. อาเซียน 2025 : มุ่งหน้าไปด้วยกัน (ASEAN 2025 : Forging Ahead Together)

ผู้นำประเทศสมาชิกอาเซียนได้ลงนามใน “ปฏิญญากรุงกัวลาลัมเปอร์ว่าด้วยอาเซียน 2025 มุ่งหน้าไปด้วยกัน” (Kuala Lumpur Declaration on ASEAN 2025: Forging Ahead Together) ในวันที่ 22 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558 ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย โดยสาระสำคัญคือการยืนยันเจตนารมณ์ของอาเซียนในการจัดตั้งประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) “ที่มีการกำหนดทิศทางในอนาคตของอาเซียนที่มีเอกภาพทางการเมืองมีการรวมตัวทางเศรษฐกิจ มีความรับผิดชอบต่อสังคม ทำเพื่อประชาชน มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง และยึดมั่นในกฎกติกาอย่างแท้จริง” โดยปฏิญญานี้ ผู้นำประเทศสมาชิกอาเซียนได้รับรอง “วิสัยทัศน์ประชาคมอาเซียน 2025 (ASEAN Community Vision 2025) แผนงานประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน 2025 (ASEAN Political Security Community Blueprint 2025) แผนงานประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน 2025 (ASEAN Economic Community Blueprint 2025) และแผนงานประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน 2025 (ASEAN Socio-Cultural Blueprint 2025)”¹⁸

วิสัยทัศน์ประชาคมอาเซียน 2025

(ASEAN Community Vision 2025) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของภาคประชาชนและภาคประชาสังคมนั้นมีรายละเอียด ดังนี้

ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน

ข้อที่ 8.2 ระบุว่า “เราจะดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งประชาคมที่ครอบคลุมและตอบสนอง ที่ประชาชนมีสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ตลอดจนเติบโตในสภาพแวดล้อมที่มีความยุติธรรม เป็นประชาธิปไตย โปร่งใส และมีความอ่อนไหวเกี่ยวกับเรื่องเพศสภาพ โดยเป็นไปตามหลักประชาธิปไตย ธรรมภิบาล และนิติธรรม”

ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ข้อที่ 10.4

ระบุว่า “เราจะดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งประชาคมที่แข็งแกร่ง ทุกคนมีส่วนร่วม ทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนและมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง ซึ่งจะก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างเสมอภาคและการเจริญเติบโตที่ทุกคนมีส่วนร่วม เป็นประชาคมที่มีนโยบายเกี่ยวกับวิสาหกิจขนาดกลาง ขนาดย่อม และรายย่อย ที่มีประสิทธิภาพ และร่วมมือกันเพื่อลดช่องว่างการพัฒนาและเป็นประชาคมที่มีการปฏิสัมพันธ์กับภาคธุรกิจและผู้มีส่วนได้เสียที่มีประสิทธิภาพมีความร่วมมือและโครงการด้านการพัฒนาระดับอนุภูมิภาค และมีโอกาสทางเศรษฐกิจที่มากขึ้นเพื่อขจัดความยากจน”

ประชาคมสังคมและวัฒนธรรม ข้อที่ 12.2

ระบุว่า “เราจะดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งประชาคมที่ทุกคนมีส่วนร่วม ซึ่งส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่ดียิ่งขึ้น การเข้าถึงโอกาสอย่างเท่าเทียม การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ ผู้พิการ แรงงานข้ามชาติ หรือกลุ่มเปราะบางและชายขอบ”

¹⁷ ASEAN Secretariat, “Kuala Lumpur Declaration on A People-Oriented, People-Centred ASEAN,” (Kuala Lumpur: ASEAN Secretariat, 2015).

¹⁸ ASEAN Secretariat, “ASEAN 2025: Forging Ahead Together” (Jakarta: ASEAN Secretariat, 2015).

ขณะที่แผนงานประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน 2025 (ASEAN Political-Security Community Blueprint 2025) ได้ระบุถึงการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและภาคประชาสังคมเพียงภาพกว้างเท่านั้น ดังปรากฏในหมวดที่ 2 “คุณลักษณะและองค์ประกอบของแผนงานประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน 2025 หัวข้อ A.5 ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเสรีภาพขั้นพื้นฐานและความยุติธรรมทางสังคม เพื่อให้ประชาชนของเราดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี มีสันติ ความปรองดองและความเจริญรุ่งเรือง (13) ส่งเสริมการปฏิสัมพันธ์ระหว่างเครือข่ายของกลไกสิทธิมนุษยชนที่มีอยู่ ตลอดจนระหว่างองค์กรภาคประชาสังคมอื่นๆ กับองค์กรอาเซียนเฉพาะสาขาที่เกี่ยวข้อง และ A 2.6 เพิ่มการปฏิสัมพันธ์และการมีส่วนร่วมขององคภาวะที่มีความสัมพันธ์กับอาเซียนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการขับเคลื่อนประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน”¹⁹

แผนงานประชาคมอาเซียนทั้ง 3 ประชาคมนั้นมีความแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด กล่าวคือแผนงานประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ได้ระบุถึงการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในมิติเศรษฐกิจ มีการกำหนดแนวทางการมีส่วนร่วมของสภาที่ปรึกษาธุรกิจอาเซียน (ASEAN-BAC) และกลุ่มผู้ประกอบการภาคเอกชนอย่างชัดเจน สะท้อนภาพการตระหนักถึงความสำคัญของภาคประชาสังคมที่เป็นกลุ่มผู้ประกอบวิสาหกิจและเครือข่ายสภาที่ปรึกษาธุรกิจ ตรงกันข้ามกับแผนงานประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (APSC) และแผนงานประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASCC) ที่กำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการมีส่วนร่วมกับภาคประชาสังคมเฉพาะภาพกว้าง ไม่มียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนในการเปิดรับการมีส่วนร่วมกำหนดนโยบาย แนวทางการพัฒนา

เครือข่าย และการมีส่วนร่วมอย่างเป็นรูปธรรม ยิ่งไปกว่านั้น การกำหนดกลุ่มเป้าหมายประชาสังคมในเสาสังคมและวัฒนธรรมยังเลือกระบุถึงเฉพาะกลุ่มหลัก ๆ เช่น สตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และกลุ่มเปราะบาง โดยไม่ได้ระบุภาคประชาสังคมในภาพกว้าง ซึ่งครอบคลุมทุกกลุ่ม จึงอาจนำมาซึ่งข้อวิจารณ์ว่าไม่ให้ความสำคัญกับกลุ่มที่เป็นชายขอบอื่น ๆ เช่น กลุ่มผู้มีความหลากหลายทางเพศ กลุ่มคนไร้รัฐไร้สัญชาติ เป็นต้น

แม้อาเซียนจะมีพัฒนาการด้านการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างซึ่งให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมมากขึ้นหลังการประกาศใช้กฎบัตร แต่การมีส่วนร่วมของเครือข่ายภาคประชาสังคมในมิติการเมือง สังคม วัฒนธรรม ยังคงมีขอบเขตและข้อจำกัดมากกว่าภาคประชาสังคมที่ขับเคลื่อนในมิติเศรษฐกิจ ตลอดจนขาดการระบุถึงช่องทางการมีส่วนร่วมที่ชัดเจน อย่างไรก็ตาม ถือได้ว่าเป็นย่างก้าวที่สำคัญของภาคประชาสังคม ซึ่งได้รับการตระหนักถึงตัวตนและบทบาทในอาเซียน และเป็นจุดเริ่มต้นของการขยายการพัฒนาเครือข่ายและความร่วมมือระหว่างอาเซียนกับภาคประชาสังคมอย่างมีนัยสำคัญ

อย่างไรก็ตาม ท่ามกลางระยะเปลี่ยนผ่านของอาเซียน เครือข่ายภาคประชาสังคมเริ่มมีปฏิสัมพันธ์กับอาเซียนมากขึ้นเป็นผลมาจากปัจจัย 3 ประการ ดังนี้

1) ในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 อาเซียนเริ่มมีแนวคิดการบูรณาการความร่วมมือภายในภูมิภาคอย่างเป็นระบบและเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น โดยที่ประชุมผู้นำอาเซียนได้ให้ความสำคัญกับแผนการก่อตั้งประชาคมอาเซียนภายในปี 2020 ตามปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมืออาเซียนฉบับที่ 2 (Declaration of ASEAN Concord II - Bali

¹⁹ Ibid.



Concord II) ที่ประกาศในปี 2543 ซึ่งเป็นครั้งแรกที่อาเซียนระบุถึงแผนงานการจัดตั้งประชาคมที่แบ่งออกเป็น 3 เสา ได้แก่ ประชาคมความมั่นคงอาเซียน ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน ส่งผลให้ภาคประชาสังคมจับตาการจัดตั้งประชาคมอาเซียนมากขึ้น

2) ภาคประชาสังคมในภูมิภาคเริ่มตระหนักถึงความสำคัญของอาเซียนในฐานะที่เป็นองค์การความร่วมมือส่วนภูมิภาคที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายระดับภูมิภาค ซึ่งในช่วงที่อาเซียนเริ่มเจรจาความตกลงการค้าเสรีแบบพหุภาคีกับประเทศนอกภูมิภาค (Bilateral Free Trade Agreement – BFTAs) ได้ปรากฏการณ์มีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมบางกลุ่มที่เรียกร้องให้รัฐบาลคำนึงถึงผลกระทบของการเปิดเสรีการค้าภายใต้ BFTAs เช่น ในกรณีการเจรจา ASEAN-China Free Trade Agreement ซึ่งมีผลในปี พ.ศ. 2547 ภาคประชาสังคมในอินโดนีเซียได้เคลื่อนไหวจนกระทั่งรัฐสภาอินโดนีเซียในขณะนั้นไม่ให้สัตยาบันในความตกลงดังกล่าว

ซึ่งเป็นตัวอย่างที่สะท้อนให้เห็นว่าบทบาทการจับตอย่างใกล้ชิดและการขับเคลื่อนประเด็นของภาคประชาสังคมมีผลต่อการกำหนดนโยบายระดับภูมิภาค จึงเป็นแรงจูงใจให้ภาคประชาสังคมเริ่มตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมกับอาเซียน

3) การที่อาเซียนเริ่มมีพัฒนาการการบูรณาการความเป็นภูมิภาคนิยมอย่างเป็นระบบ มีแผนการดำเนินงานที่ชัดเจนยิ่งขึ้นหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจ ส่งผลให้ประเทศสมาชิกเริ่มให้ความเชื่อมั่นมากขึ้นว่าอาเซียนเป็นองค์กรความร่วมมือส่วนภูมิภาคที่มีประโยชน์ และเป็นองค์กรความร่วมมือที่ประสบความสำเร็จในแง่ของการรักษาเสถียรภาพด้านความมั่นคงและการบูรณาการทางเศรษฐกิจ ซึ่งประเทศสมาชิกมีความมั่นใจว่าอาเซียนจะเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพจึงให้ความสำคัญกับกรอบความร่วมมืออาเซียนมากขึ้น เมื่อรัฐสมาชิกให้ความสำคัญมากขึ้น ภาคประชาสังคมจึงต้องให้ความสำคัญกับอาเซียนมากขึ้นเช่นกันเพื่อเป็นช่องทางในการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายที่อาจกระทบต่อประชาชน²⁰

ภาคประชาสังคมกับการเติมเต็มมิติความมั่นคงอาเซียน : อุปสรรคและความท้าทาย

แม้ว่าอาเซียนจะมีพัฒนาการที่ดีขึ้น แต่การขับเคลื่อนให้อาเซียนเป็นองค์การระหว่างประเทศส่วนภูมิภาคที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลางตามเจตนารมณ์นั้นยังมียุทธศาสตร์และข้อท้าทายทั้งในมิติของโครงสร้างกลไกเชิงสถาบันของอาเซียนระดับความแตกต่างของประเทศสมาชิก และความ

หลากหลายภายในเครือข่ายภาคประชาสังคมอาเซียน ข้องจำกัดด้านโครงสร้างกลไกเชิงสถาบันของอาเซียน

กลไกหลักในการขับเคลื่อนอาเซียนเป็นความร่วมมือระหว่างรัฐ-รัฐ ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในระดับการประชุมระหว่างเจ้าหน้าที่อาวุโส (Senior Official Meeting – SOM) การประชุมระดับรัฐมนตรี

²⁰ Chandra

และการประชุมระหว่างผู้นำประเทศสมาชิก ขณะที่
กลไกความร่วมมือที่เป็นการดำเนินงานร่วมระหว่าง
ภาครัฐกับภาคประชาสังคมยังคงอยู่ในขอบเขตที่
จำกัด มีเพียงช่องทางการมีส่วนร่วมในบางประเด็น
และยังไม่มีช่องทางการมีส่วนร่วมครบทุกสาขา

การที่โครงสร้างกลไกเชิงสถาบันของ
อาเซียนมีลักษณะเช่นนี้ เป็นผลมาจากสาเหตุสำคัญ
คือ อาเซียนยึดถือวิถีปฏิบัติ (Code of Conduct)
ที่มีมาอย่างยาวนานตั้งแต่แรกก่อตั้งกระทั่งปัจจุบัน
คือ หลักวิถีอาเซียน (ASEAN Ways) ซึ่งยึดมั่นกับ
การหวงแหนอำนาจอธิปไตย หลักการไม่แทรกแซง
กิจการภายในระหว่างกัน หลักการฉันทามติ หลักการ
ปรึกษาหารือ การหลีกเลี่ยงการกระทบกระทั่ง
ต่อประเด็นอ่อนไหวภายในประเทศ เป็นต้น ส่งผลให้
การดำเนินงานตามกลไกความร่วมมือในระดับต่างๆ
ยังคงยึดมั่นในวิถีอาเซียนเสมอมา ซึ่งสวนทางกับ
แนวทางการดำเนินงานของภาคประชาสังคมบางกลุ่ม
ดังนั้น กลไกเชิงสถาบันของอาเซียนจึงมีขอบเขต
ที่จำกัดเพื่อการรักษาเสถียรภาพและบรรยากาศ
การดำเนินงานที่สมาชิกทุกประเทศที่มีความ
หลากหลายในแง่การเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ
สังคม และวัฒนธรรมสามารถดำเนินงานร่วมกับ
ได้อย่างราบรื่น

**ความแตกต่างด้านรูปแบบการเมืองการปกครองและ
ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน**

ประเทศสมาชิกอาเซียนมีความแตกต่าง
กันมากทั้งในแง่ของรูปแบบการเมือง การปกครอง
ระบบเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ส่งผลให้
วัฒนธรรมทางการเมือง (Political Culture) และ
วิถีการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนใน
แต่ละประเทศอยู่ในระดับที่แตกต่างกัน เช่นเดียวกับ
บทบาทของรัฐบาลในแต่ละประเทศซึ่งมีปฏิสัมพันธ์
กับภาคประชาชนและภาคประชาสังคมในระดับ
ที่แตกต่างกัน บางประเทศระดับการมีส่วนร่วมของ
ประชาชนในการกำหนดนโยบายและการรับฟัง

ข้อคิดเห็นจากประชาชนอยู่ในระดับสูง แต่บางประเทศ
อยู่ในระดับต่ำเนื่องจากมีระบบการปกครองที่ไม่
เอื้ออำนวยให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการตัดสินใจ
เชิงนโยบาย ส่งผลให้พัฒนาการและกระบวนการ
ดำเนินงานของภาคประชาสังคมทั้ง 10 ประเทศ
อยู่ในระดับที่แตกต่างกัน ยิ่งไปกว่านั้น ตัวแทนภาค
ประชาสังคมที่เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของ
อาเซียนจากบางประเทศเป็นผู้ที่ได้รับการคัดเลือก
จากภาครัฐ ไม่ได้มาจากการคัดเลือกระหว่าง
ภาคประชาสังคมด้วยกัน ดังนั้น ท่าทีและจุดยืน
ในประเด็นต่าง ๆ จึงแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด
การหาฉันทามติหรือจุดยืนร่วมระหว่างเครือข่าย
ภาคประชาสังคมอาเซียนจึงเป็นไปอย่างยากลำบาก
และส่งผลให้การขับเคลื่อนประเด็นของเครือข่าย
ภาคประชาสังคมอาเซียนขาดความเป็นเอกภาพ

**ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับ
ภาคประชาสังคม**

การที่บทบาทของภาคประชาสังคม
แต่ละประเทศมีพัฒนาการในระดับที่แตกต่างกัน
รวมถึงมีแนวทางการดำเนินงานที่หลากหลาย และ
มีแนวทางการปฏิสัมพันธ์กับหน่วยงานภาครัฐที่
แตกต่างกันในแต่ละประเทศบางประเทศหน่วยงาน
ภาครัฐกับภาคประชาสังคมมีการทำงานและการ
ปฏิสัมพันธ์ร่วมกันมายาวนานขณะที่ในบางประเทศ
หน่วยงานภาครัฐและภาคประชาสังคมมีทัศนคติ
ในเชิงลบต่อกัน ดังนั้น การดำเนินงานของอาเซียน
ซึ่งกลไกเชิงสถาบันขับเคลื่อนโดยตัวแสดงหลักคือ
หน่วยงานภาครัฐจึงส่งผลกระทบต่อการทำงาน
ระหว่างอาเซียนกับภาคประชาสังคมอย่างหลีกเลี่ยง
ไม่ได้ เมื่อภาคประชาสังคมทั้ง 10 ประเทศ มารวมกัน
ในเวที ACSC/APF ตัวแทนภาคประชาสังคมแต่ละ
ประเทศจึงมีทัศนคติต่ออาเซียนที่แตกต่างกันผู้แทน
ภาคประชาสังคมบางประเทศมีท่าทีที่แข็งกร้าวกับ
ภาครัฐตรงกันข้ามกับผู้แทนภาคประชาสังคมที่มาจาก
การคัดเลือกของรัฐบาลมักมีท่าทีสนับสนุนการทำงาน



ของภาครัฐ ส่งผลให้การหาจุดยืนร่วมกันภายในหมู่
ภาคประชาสังคมในการร่วมมือกับอาเซียนเพื่อขับ
เคลื่อนแผนงานต่าง ๆ ยังหาจุดยืนร่วมกันได้ยาก

ขณะเดียวกัน ภาครัฐบางประเทศก็มีความ
ไม่ไว้วางใจภาคประชาสังคม เนื่องจากเกรงว่าภาค
ประชาสังคมจะใช้เวทีอาเซียนเป็นพื้นที่ในการ
วิพากษ์วิจารณ์รัฐบาล ซึ่งความไม่ไว้วางใจเหล่านี้
ปรากฏอย่างเห็นได้ชัดในการเป็นเจ้าภาพจัดประชุม
อาเซียน ซึ่งประเทศเจ้าภาพแต่ละปีจะอำนวยความสะดวก
สะดวกการจัดประชุมเวที ACSC/APF ในระดับที่
แตกต่างกัน รวมถึงการจัดประชุมร่วมระหว่างผู้นำ
อาเซียนกับภาคประชาสังคม (Interface Meeting)
ซึ่งเจ้าภาพแต่ละประเทศมีแนวทางการดำเนินการ
ที่แตกต่างกัน

ปัญหาความหลากหลายภายในเครือข่ายภาค ประชาสังคมอาเซียน

การที่ภาคประชาสังคมทั้ง 10 ประเทศ
ซึ่งมีพื้นฐานและแนวทางการดำเนินงานที่แตกต่าง
กันมารวมตัวเป็นเครือข่ายระดับภูมิภาค จึงเป็นข้อ
ท้าทายสำคัญในการขับเคลื่อนประเด็นในอาเซียน
โดยมีประเด็นปัญหาหลัก 4 ประการ ดังนี้

1) ภาคประชาสังคมขาดความเข้าใจถึง
โครงสร้างกลไกของอาเซียน เนื่องจากการที่อาเซียน
มีกลไกเชิงสถาบันที่มีเอกลักษณ์สูง แตกต่างไปจาก
โครงสร้างขององค์การความร่วมมือส่วนภูมิภาคอื่นๆ
ส่งผลให้กลไกเชิงสถาบันของอาเซียนมีขอบเขต
การดำเนินงานในมิติต่าง ๆ ที่แตกต่างไปจากสากล
ปัญหาที่เกิดขึ้นในการทำงานของภาคประชาสังคม
คือ ภาคประชาสังคมบางส่วนขาดความเข้าใจถึงกลไก
เชิงสถาบัน และโครงสร้างการดำเนินงานในแผนงาน
ต่าง ๆ รวมถึงธรรมเนียมปฏิบัติของอาเซียน (ASEAN
Ways) อย่างละเอียด จึงขาดความเข้าใจว่าขีดความ
สามารถและขอบเขตการทำงานของอาเซียนมี
เพียงใด และไม่ทราบว่าเครือข่ายภาคประชาสังคม
จะสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมกับอาเซียนผ่านช่องทาง
ไหนได้บ้าง

2) ภาคประชาสังคมขาดความเป็นเอกภาพ
ในการขับเคลื่อนประเด็น การที่ภาคประชาสังคมจาก
10 ประเทศ ซึ่งมีพื้นฐานและแนวทางการดำเนินงาน
ที่แตกต่างกัน รวมถึงผู้แทนบางประเทศมาจากการ
คัดเลือกกันเองระหว่างภาคประชาสังคม ขณะที่
บางประเทศผู้แทนได้รับการคัดเลือกมาจากหน่วยงาน
ภาครัฐ เมื่อรวมเป็นเครือข่ายระดับอาเซียนนั้น ผู้แทน
ภาคประชาสังคมจากประเทศต่าง ๆ จึงมีท่าทีที่
แตกต่างกัน ดังนั้น การหาจุดยืนร่วมในการขับเคลื่อน
ประเด็นต่าง ๆ จึงหาเอกภาพได้ยาก และต้องใช้
ระยะเวลาในการปรึกษาหารือก่อนออกมติหรือ
แถลงการณ์ร่วมได้

3) อาเซียนขาดกลไกเชิงสถาบันที่เป็น
ของภาคประชาสังคม ปัจจุบันการดำเนินงานของ
ภาคประชาสังคมอาเซียนที่ขับเคลื่อนประเด็นใน
มิติการเมือง สังคม และวัฒนธรรม ยังคงมีความ
กระจัดกระจายทั้งในแง่ของแนวคิด แนวทางการ
ดำเนินงาน ยุทธศาสตร์ เป้าหมายการดำเนินงาน ฯลฯ
ซึ่งแตกต่างไปจากการดำเนินงานของภาคเอกชน
เช่น สภาที่ปรึกษาธุรกิจอาเซียน (ASEAN-BAC) ซึ่ง
มีโครงสร้างองค์กรและแผนการดำเนินงานที่ชัดเจน
ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานของเครือข่ายภาคประชา
สังคมอาเซียนมีโครงสร้าง ยุทธศาสตร์ และแผน
การดำเนินงานที่ชัดเจนจึงควรจัดตั้งศูนย์ประสาน
งานเครือข่ายภาคประชาสังคมอาเซียนอย่างเป็นระบบ
โดยมีองค์กรภาคประชาสังคมขนาดใหญ่ที่มีบทบาท
การดำเนินงานข้ามชาติทำหน้าที่เสมือน “ร่มใหญ่”
ที่รวบรวมองค์กรภาคประชาสังคมขนาดย่อมต่าง ๆ
ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับรากหญ้าให้เข้ามามี
ส่วนร่วมในเครือข่ายใหญ่ อันจะส่งผลให้การดำเนินงาน
ของเครือข่ายภาคประชาสังคมอาเซียนสามารถ
สะท้อนเสียงของทุกกลุ่มได้อย่างรอบด้าน ครอบคลุม
มีพลัง และมีเอกภาพในการขับเคลื่อนมากขึ้น



4) ภาคประชาสังคมขาดงบประมาณในการดำเนินงาน การดำเนินงานขับเคลื่อนประเด็นระดับภูมิภาคมีต้นทุนและค่าใช้จ่ายสูงกว่าการดำเนินงานภายในประเทศ ทั้งในแง่ของการเดินทางไปประชุมซึ่งผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนแต่ละประเทศ ค่าใช้จ่ายด้านเทคโนโลยีการติดต่อสื่อสาร การจ้างล่ามแปลภาษา ฯลฯ ซึ่งภาคประชาสังคมจำเป็นต้องระดมทุนหรือใช้งบประมาณส่วนตัว ขณะเดียวกัน

แหล่งทุนที่สนับสนุนภาคประชาสังคมบางรายไม่สนับสนุนการทำงานกับอาเซียน เนื่องจากมองว่าเวทีอาเซียนไม่สามารถผลักดันประเด็นและสร้างการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ข้อจำกัดด้านงบประมาณส่งผลให้ภาคประชาสังคมบางส่วนโดยเฉพาะอย่างยิ่งระดับรากหญ้าเข้าไม่ถึงการมีส่วนร่วมกับเครือข่ายของอาเซียนได้

บทสรุปและข้อเสนอแนะต่อบทบาทภาคประชาสังคมในการพัฒนาประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน

แม้ว่าอาเซียนจะก่อตั้งขึ้นมาด้วยเป้าประสงค์ทางการเมืองและความมั่นคงในช่วงสงครามเย็น แต่ปฏิเสธไม่ได้ว่าในโลกยุคปัจจุบันการตีความหมายของประเด็นความมั่นคงไม่ได้จำกัดเฉพาะความมั่นคงของรัฐ (State Security) ในมิติความมั่นคงรูปแบบเดิม (Traditional Security) เท่านั้น แต่ยังมีประเด็นความมั่นคงรูปแบบใหม่ (Non-traditional Security) และประเด็นความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security) เนื่องจากบริบทโลกที่เปลี่ยนไป บทบาทของประชาชนและประชาสังคมกลายเป็นตัวแปรสำคัญในการเมืองระหว่างประเทศซึ่งรัฐ ไม่อาจปฏิเสธบทบาทของตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ (Non-state Actors) ได้อย่างสิ้นเชิงในการกำหนดนโยบายภายในประเทศและต่างประเทศได้อีกต่อไป อาเซียนจึงจำเป็นต้องเปิดรับความร่วมมือจากภาคประชาสังคมมากยิ่งขึ้นเพื่อสะท้อนถึงความเป็นองค์การความร่วมมือส่วนภูมิภาคที่มีธรรมาภิบาล โปร่งใส และตรวจสอบได้ก่อให้เกิดความชอบธรรมและการยอมรับจากนานาประเทศ อันจะนำมาซึ่งโอกาสในการสร้างความร่วมมือทางการเมืองและเศรษฐกิจกับประเทศมหาอำนาจ และประเทศนอกภูมิภาคได้อย่างภาคภูมิ

หลายทศวรรษที่ผ่านมาอาเซียนจะถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นองค์กรที่ไม่มีความยึดโยงกับประชาชนและภาคประชาสังคม แต่อาเซียนได้มีพัฒนาการที่ดีขึ้นผ่านเจตจำนงในการยกระดับให้อาเซียนเป็นองค์การความร่วมมือส่วนภูมิภาคที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง แต่ด้วยคุณลักษณะเฉพาะของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งเต็มไปด้วยความแตกต่างหลากหลายซึ่งเป็นข้อจำกัดนั้น การพัฒนาให้ภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมกับอาเซียนได้อย่างสมบูรณ์จึงเป็นกระบวนการที่ต้องใช้เวลาและความพยายามของทุกภาคส่วนทั้งในด้านการพัฒนากระบวนการ การสร้างความไว้วางใจ การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและการประสานความร่วมมือในทุกระดับ ฯลฯ

หากประเทศไทยสามารถพัฒนากลไกการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม ในการขับเคลื่อนแผนงานประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนด้วยกระบวนการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายที่ผ่านการรับฟังเสียงจากประชาชนทุกระดับได้อย่างแท้จริง ย่อมนำมาซึ่งภาพลักษณ์และความชอบธรรมของประเทศไทยในเวทีอาเซียนและเวทีระดับโลกได้ อย่างไรก็ตาม การพัฒนาความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคประชาสังคมเพื่อการขับเคลื่อนแผนงานประชาคมการเมืองและความมั่นคงมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายโดยสังเขป ดังนี้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายหน่วยงานภาครัฐ

- 1) หน่วยงานภาครัฐควรกำหนดจัดทำแผนยุทธศาสตร์การดำเนินงานตามแผนงานอาเซียนตามโครงสร้างทั้ง 3 ประชาคมให้ผู้แทนภาคประชาสังคมได้มีส่วนร่วมในการสะท้อนข้อคิดเห็นต่อการขับเคลื่อนแผนงานประชาคมอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประชุมระหว่างเจ้าหน้าที่อาวุโส (Senior Official Meeting – SOM) เพื่อให้ผู้แทนจากเครือข่ายภาคประชาสังคมที่เชี่ยวชาญในสาขาต่าง ๆ ได้มีส่วนร่วมมากขึ้น เพื่อให้แนวทางการขับเคลื่อนแผนงานอาเซียนจากผู้แทนประเทศไทยได้รับยอมรับและเห็นชอบจากทุกภาคส่วน ซึ่งผลพลอยได้จากการมีส่วนร่วมดังกล่าวจะช่วยยกระดับภาพลักษณ์และความชอบธรรมของประเทศไทยในเวทีอาเซียนว่าเป็นประเทศที่ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง
- 2) หน่วยงานภาครัฐควรมีแผนงานรณรงค์ส่งเสริมให้ภาคประชาสังคมไทยได้พัฒนาความเป็นหุ้นส่วนและความร่วมมือกับภาคประชาสังคมในประเทศอื่น ๆ ผ่านกลไกที่อาเซียนมีอยู่ เช่น การอำนวยความสะดวกภาคประชาสังคมในการจดทะเบียนเป็นองค์การที่มีความสัมพันธ์กับอาเซียน เป็นต้น
- 3) หน่วยงานภาครัฐควรมีบทบาทในการสนับสนุนการรวมตัวเป็นเครือข่ายภาคประชาสังคมระดับชาติที่จะเป็นโครงสร้างที่รวมเอาภาคประชาสังคมแขนงต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับรากหญ้า ท้องถิ่น รวมถึงภาคประชาสังคมและองค์กรพัฒนาเอกชนที่ดำเนินงานระหว่างประเทศ โดยการเสริมพลังความเข้มแข็งให้กับภาคประชาสังคมผ่านการสนับสนุนด้านโครงสร้างพื้นฐานในการดำเนินงาน รวมถึงช่องทางการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคประชาสังคม โดยให้ภาครัฐทำหน้าที่ในฐานะหน่วยงานสนับสนุนแต่ไม่เข้าไปแทรกแซงกระบวนการขับเคลื่อนประเด็น เพื่อให้ภาคประชาสังคมได้มีเสรีภาพในการสะท้อนความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง
- 4) หน่วยงานภาครัฐควรเผยแพร่องค์ความรู้และรับฟังความคิดเห็นจากภาคเอกชนและภาคประชาสังคมอยู่แล้ว ควรขยายปริมาณการมีส่วนร่วมให้องค์กรภาคประชาสังคมระดับรากหญ้าในท้องถิ่นซึ่งได้รับผลกระทบจากกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ได้มีโอกาสสะท้อนข้อคิดเห็นอย่างแพร่หลายและครอบคลุมยิ่งขึ้น
- 5) หน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับอาเซียนควรมีกลไกการรับฟังความคิดเห็นจากภาคประชาชน ทั้งในรูปแบบของการประชุมร่วมระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจประเด็นต่าง ๆ ในกรอบอาเซียน การจัดทำประชาพิจารณ์ หรือการเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน
- 6) หน่วยงานภาครัฐควรจัดสรรงบประมาณในการสนับสนุนการทำงานของภาคประชาสังคมมากขึ้น เพื่อเสริมสร้างพลังให้กับภาคประชาสังคม เนื่องจากภาคประชาสังคมมีบทบาทสำคัญในฐานะองค์การพลเมืองของการขับเคลื่อนประเทศและอาเซียนในการเติมเต็มประเด็นที่ภาครัฐมองไม่เห็น โดยการจัดตั้งงบประมาณสนับสนุนภาคประชาสังคมควรมีความต่อเนื่อง เพื่อให้การทำงานของภาคประชาสังคมมีความยั่งยืน และหน่วยงานภาครัฐที่สนับสนุนด้านเงินทุนควรเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมได้มีเสรีภาพในการกำหนดและขับเคลื่อนประเด็นโดยที่ภาครัฐไม่เข้าไปแทรกแซง ครอบงำ หรือกำกับดูแลทิศทางการขับเคลื่อนประเด็น
- 7) หน่วยงานภาครัฐควรสำรวจและจัดทำฐานข้อมูลเครือข่ายภาคประชาสังคมอย่างละเอียด เพื่อให้ทราบถึงจำนวนองค์กรภาคประชาสังคมทุกระดับ ตั้งแต่ระดับรากหญ้า ชุมชน จังหวัด และระดับชาติ เพื่ออำนวยความสะดวกในการสร้างเครือข่าย การรับฟังความคิดเห็น และการจัดสรรนโยบายสนับสนุนได้อย่างครอบคลุม ครบถ้วน โปร่งใส และเป็นธรรม อันจะนำมาซึ่งการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและภาคประชาสังคมอย่างแท้จริง
- 8) หน่วยงานภาครัฐควรมีวิธีการสื่อสารกับภาคประชาสังคมที่ชัดเจนและเข้าถึงง่าย เช่น การให้ข้อมูลเกี่ยวกับกรอบความตกลงต่าง ๆ ของอาเซียนว่าจะมีผลกระทบต่อประชาชนอย่างไร

● 9) เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐควรปรับมุมมองการทำงานร่วมกับภาคประชาสังคม เนื่องจากในบางกรณียังมีความเห็นที่แตกต่างกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับภาคประชาสังคม โดยไม่ควรมองภาคประชาสังคมในฐานะคู่ตรงข้าม แต่ควรมองภาคประชาสังคมในฐานะตัวแสดงที่ต้องทำงานร่วมกันในการบรรลุวัตถุประสงค์การขับเคลื่อนนโยบายของไทยและอาเซียน

● 10) หน่วยงานภาครัฐที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการกลไกการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมอาเซียน ในสาขาต่าง ๆ อาทิ คณะกรรมาธิการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights – AICHR) หรือคณะกรรมาธิการอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิสตรีและสิทธิเด็ก (ASEAN Committee on the Promotion and Protection of the Rights of Women and Children - ACWC) ซึ่งมีกระบวนการคัดเลือกผู้แทนจากภาคประชาชนและภาคประชาสังคมภายในประเทศนั้น ควรพัฒนากระบวนการคัดเลือกผู้แทนในลักษณะที่เปิดกว้างให้ภาคประชาสังคมทุกกลุ่มทั้งระดับรากหญ้าและองค์กรระดับชาติสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการเสนอชื่อผู้แทน และกระบวนการคัดเลือก เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างรอบด้าน ครอบคลุม สร้างความชอบธรรมให้กับกระบวนการคัดเลือก และเป็นที่ยอมรับของประชาชนอาเซียน

ข้อเสนอแนะต่อภาคประชาสังคม

● 1) ภาคประชาสังคมควรมีความเข้าใจถึงกลไกและกรอบการดำเนินงานของอาเซียน เนื่องจากอาเซียนเป็นองค์กรความร่วมมือส่วนภูมิภาคที่เต็มไปด้วยข้อจำกัด แต่กลไกของอาเซียนได้เปิดช่องทางการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมอยู่ เช่น การจดทะเบียนองค์กรภาคประชาสังคมเข้าเป็นองค์การที่มีความสัมพันธ์กับอาเซียนตามกฎหมายอาเซียน การมีส่วนร่วมเสนอข้อคิดเห็นต่อที่ประชุมอาเซียนระดับย่อยตามสาขาต่าง ๆ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะเป็นที่ประจักษ์ชัดว่าโครงสร้างกลไกเชิงสถาบันของอาเซียนจะไม่สามารถเอื้อให้ภาคประชาชนและภาคประชาชนมีส่วนร่วมได้อย่างเต็มที่ แต่ภาคประชาสังคมจำเป็นต้องรักษาการทำงานร่วมกับอาเซียน เพื่อให้สร้างกระบวนการเรียนรู้ซึ่งกันและกันระหว่างภาครัฐ เอกชน ประชาชน และประชาสังคมทั้ง 10 ประเทศ ตลอดจนสร้างความไว้วางใจระหว่างกัน อันจะนำไปสู่แนวทางการพัฒนาความเป็นหุ้นส่วนและความร่วมมือระหว่างอาเซียนกับภาคประชาสังคมต่อไปในภายภาคหน้า

● 2) ภาคประชาสังคมควรมีการรวมกลุ่มเป็นเครือข่ายที่เข้มแข็งขึ้น โดยการรวบรวมกลุ่มย่อยต่าง ๆ ให้อยู่ในเครือข่ายใหญ่ระดับชาติเพื่อให้การขับเคลื่อนประเด็นและการนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่ออาเซียนมีพลังมากยิ่งขึ้น ตลอดจนการเป็นศูนย์กลางการประสานงานภาคประชาสังคมระดับชาติที่มีฐานข้อมูลสมาชิกทั่วประเทศ สร้างการบริหารจัดการโครงสร้างองค์กรที่เป็นระบบ มีการแบ่งสาขาประเด็นให้ชัดเจน มีศูนย์ประสานงานระดับท้องถิ่นอย่างทั่วถึง เป็นต้น

● 3) ภาคประชาสังคมควรปรับมุมมองการทำงานร่วมกับภาครัฐ เนื่องจากในบางกรณียังมีความเห็นที่แตกต่างกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับภาคประชาสังคม โดยไม่ควรมองภาครัฐในฐานะคู่ตรงข้าม แต่ควรมองภาครัฐในฐานะตัวแสดงที่ต้องทำงานร่วมกันในการบรรลุวัตถุประสงค์การขับเคลื่อนนโยบายของไทยและอาเซียน

● 4) ภาคประชาสังคมและองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานระดับระหว่างประเทศควรมีบทบาทในการสนับสนุนองค์กรภาคประชาสังคมระดับรากหญ้าให้เข้าถึงการมีส่วนร่วมระดับภูมิภาคมากขึ้น เนื่องจากองค์กรระดับรากหญ้าซึ่งทำงานใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดกลับมีข้อจำกัดในการดำเนินงาน อาทิ ทักษะการใช้ภาษาอังกฤษ ขอบประมาณดำเนินงาน เป็นต้น



การขับเคลื่อนงานความมั่นคง

กรณีศึกษาการบริหารจัดการ

แผนปฏิบัติการราชการประจำปี

▶ ภาณุภัท ภูริปัญญวนิช

ความท้าทายการขับเคลื่อนงานความมั่นคงภายใต้แผนปฏิบัติการ ในบทความนี้ได้ให้ความสำคัญกับกรณีศึกษาการบริหารจัดการและการกำกับติดตามแผนปฏิบัติการประจำปี พ.ศ. 2563 สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งเป็นสิ่งที่มีความท้าทายการดำเนินงานของส่วนราชการในหลายประเด็น อาทิ การใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ไปพลางก่อน สถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 หรือ COVID-19 และสถานการณ์ภัยแล้งภายในประเทศ ซึ่งทำให้การเบิกจ่ายงบประมาณไม่สามารถดำเนินการได้ตามปกติอย่างเช่นทุกปีที่ผ่านมา การดำเนินโครงการ/กิจกรรมต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้ ไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดได้ ดังนั้น จึงได้มีการศึกษาแนวทางการจัดการบริหารจัดการ และการกำกับติดตามแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ตามกรอบแนวทางการดำเนินงานสำนักงบประมาณ (สงป.) และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.)

ก่อนอื่นขอเริ่มด้วยการทำความเข้าใจหลักการเกี่ยวกับ**กระบวนการนโยบาย (Policy Process)** เป็นการก่อร่างนโยบาย (Policy Formation /Formulation) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) การประเมินนโยบาย (Policy Evaluation) ตลอดจนถึงการยุตินโยบาย (Policy Termination) ซึ่งนโยบายอาจมีความต่อเนื่อง หรือการทดแทนนโยบายใหม่เมื่อนโยบายเดิมสิ้นสุดลง (Maintenance or Succession Policy) โดยหน้าที่หลักประการหนึ่งของ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติทำหน้าที่เสนอแนะยุทธศาสตร์/นโยบาย/แผนความมั่นคงเฉพาะเรื่อง รวมถึง**การจัดทำแผนการปฏิบัติงาน และแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี** เป็นกลไกที่จะนำไปสู่การขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์ของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมาย ทั้งนี้เป็นไปตามข้อกำหนดแห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 หมวด 5 การบริหารงบประมาณรายจ่าย ได้กำหนดใน มาตรา 33 ที่ว่า **“เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น การบริหารงบประมาณรายจ่าย ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย ให้เป็นไปตามระเบียบที่ผู้อำนวยการกำหนด”** (ซึ่งผู้อำนวยการ



¹ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ, กองนโยบายและยุทธศาสตร์ความมั่นคง สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (การบริหารงานยุติธรรม) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



หมายถึง ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ) และมาตรา 34 กำหนดว่า **“เพื่อประโยชน์ในการบริหารงบประมาณรายจ่าย ให้หน่วยรับงบประมาณจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเสนอต่อผู้อำนวยการตามระเบียบที่ผู้อำนวยการกำหนด”** รวมทั้ง ตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2562 ได้กำหนดให้ส่วนราชการ ต้องจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายการให้บริการกระทรวง เป้าหมายการให้บริการหน่วยงาน แผนงาน หรือแผนงานบูรณาการตามรายการและวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่ระบุไว้ในเอกสารประกอบพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และในส่วนของงบประมาณบูรณาการตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณรายจ่ายสำหรับแผนงานบูรณาการ พ.ศ. 2559 กำหนดให้หน่วยงานต้องจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ กรณีที่เป็นงบประมาณรายจ่ายบูรณาการ โดยให้หน่วยงานที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณต้องจัดทำแผนฯ ร่วมกับหน่วยงานเจ้าภาพ

การทำงานของหน่วยงานที่ยึดโยงกับ**หลักการบริหารราชการตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี** ได้กำหนดเป้าหมายและวิธีการในการดำเนินการไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546² โดยเน้นหลักธรรมาภิบาล มีขั้นตอนชัดเจน โปร่งใส ประโยชน์และประหยัด เพื่อให้การบริหารราชการเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ (Result Based Management : RMB) มุ่งเน้นความสัมฤทธิ์ผลเป็นหลัก โดยใช้ระบบการประเมินผลงานที่มีตัวชี้วัดเป็นตัวสะท้อนผลงานให้ออกมาเป็นรูปธรรม ซึ่งแนวทางการดำเนินงานที่สำคัญ คือการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (Performance Agreement) ในทุกระดับการบริหารที่เน้นผลสัมฤทธิ์ (Results) ขององค์กรโดยมีการกำหนดตัวชี้วัดผลงาน (Key Performance Indicators : KPI) ที่เป็นรูปธรรม (ผลสัมฤทธิ์ หมายถึง ผลผลิต (Output) + ผลลัพธ์ (Outcome) ที่เกิดขึ้น) โดยมีกิจกรรมที่ต้องดำเนินการตามขั้นตอนกระบวนการจัดการงบประมาณ 5 ขั้นตอน ได้แก่ 1) การวางแผนงบประมาณ 2) การจัดท่างบประมาณ 3) การอนุมัติงบประมาณ 4) การบริหารงบประมาณ และ 5) การประเมินผล

² พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 หมวด 3 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มาตรา 9 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐให้ส่วนราชการปฏิบัติ ดังต่อไปนี้ (1) ก่อนจะดำเนินการตามภารกิจใดส่วนราชการต้องจัดทำแผนปฏิบัติราชการไว้เป็นการล่วงหน้า (2) การกำหนดแผนปฏิบัติราชการของส่วนราชการตาม (1) ต้องมีรายละเอียดของขั้นตอนระยะเวลาและงบประมาณที่จะต้องใช้ในการดำเนินการของแต่ละขั้นตอนเป้าหมายของภารกิจ ผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ และตัวชี้วัดความสำเร็จของภารกิจ (3) ส่วนราชการต้องจัดให้มีการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติราชการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ส่วนร่วมราชการกำหนดขึ้น ซึ่งต้องสอดคล้องกับมาตรฐานที่ ก.พ.ร. กำหนด (4) ในกรณีที่มีการปฏิบัติการกิจ หรือการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติราชการเกิดผลกระทบต่อประชาชน ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการที่จะต้องดำเนินการแก้ไขหรือบรรเทาผลกระทบนั้นหรือเปลี่ยนแผนปฏิบัติราชการให้เหมาะสม กำหนด (4) ในกรณีที่มีการปฏิบัติการกิจ หรือการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติราชการเกิดผลกระทบต่อประชาชน ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการที่จะต้องดำเนินการแก้ไขหรือบรรเทาผลกระทบนั้นหรือเปลี่ยนแผนปฏิบัติราชการให้เหมาะสม

นอกจากนี้ แนวคิดที่ใช้ในการบริหารจัดการงานของ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ (สมช.) ได้ดำเนินการในหลักการบริหารงานคุณภาพ (PDCA) เน้นให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีระบบ โดยมีเป้าหมายให้เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งแนวคิด PDCA พัฒนาขึ้นเป็นครั้งแรกโดย Walter Shewhart ใช้สถิติสำหรับวงการอุตสาหกรรม และต่อมา PDCA ได้เป็นที่รู้จักอย่างแพร่หลายมากขึ้น เมื่อ Dr. William Edwards Deming ได้เผยแพร่การใช้เป็นเครื่องมือในการการปรับปรุงกระบวนการโดยเรียกววงจรนี้ว่า “Deming Cycle”



ในการจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปี สมช. นำ PDCA มาเป็นกรอบการจัดทำเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานให้มีการวางแผนก่อนการปฏิบัติงานทำให้เกิดความพร้อม เมื่อปฏิบัติงานจริง มีมาตรฐานในการทำงานให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน มีแผนการทำงาน ทำให้การทำงานมีความรัดกุมมากขึ้น ช่วยให้ทราบลำดับความสำคัญต่าง ๆ ของงาน สามารถป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นในการทำงาน ส่งผลให้การทำงานราบรื่นเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เมื่อเกิดปัญหาหรือข้อบกพร่องจากการทำงานสามารถรับมือและพัฒนาแผนได้ทันที เนื่องจากเรารู้สาเหตุของปัญหาที่แท้จริงจากกระบวนการตรวจสอบ (Check) และแก้ไขปัญหา (Action) ได้อย่างรวดเร็ว พัฒนาปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง และช่วยให้มีแผนการทำงานที่ดีขึ้นกว่าเดิมและลดโอกาสที่จะเกิดข้อผิดพลาดจากการดำเนินการในระยะยาว ควบคู่กับ**การบริหารความเสี่ยง (Risk Management)** ของโอกาสที่จะเกิดความผิดพลาด ความเสียหายจากเหตุการณ์หรือการกระทำที่อาจเกิดขึ้นภายใต้สถานการณ์ที่มีความไม่แน่นอนในอนาคต ทั้งปัจจัยที่ควบคุมได้และปัจจัยที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้เกิดขึ้นอย่างฉับพลัน ส่งผลกระทบหรือทำให้การดำเนินงานไม่ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กรครอบคลุมทั้งด้านยุทธศาสตร์ การปฏิบัติงาน การเงิน และ การบริหาร

ในการจัดทำ**แผนปฏิบัติราชการ** หากศึกษาแนวคิดที่ตอบคำถามที่สำคัญ 4 คำถาม ได้แก่ 1) **ปัจจุบันเรา อยู่ ณ จุดไหน** (การวิเคราะห์ SWOT) 2) **ในอนาคตเราต้องการไปสู่จุดไหน** กำหนดวิสัยทัศน์ กิศทาง พันธกิจ (กิจหลัก/กิจรอง) ขององค์กรหรือหน่วยงาน ถึงจุดมุ่งหมายหรือผลสำเร็จที่ต้องการ โดยพิจารณาจากภารกิจหลักหน่วยงาน ตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายและการกิจตามกฎหมาย อาทิ พระราชบัญญัติ กฎกระทรวง มติ ครม. 3) **เราจะไปสู่จุดนั้นได้อย่างไร (การกำหนดยุทธศาสตร์)** เป็นการกำหนดวิธีการ แนวทาง หรือขั้นตอนที่ปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์/เป้าหมาย ก่อนนำไปกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ มีอยู่ด้วยกัน 3 แนวทาง คือ (1) ยึดกรอบประเด็นยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ และแผนปฏิบัติราชการ 5 ปี เป็นประเด็นยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ของหน่วยงาน (2) หน่วยงานสามารถกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ใหม่เองทั้งหมดได้ แต่ต้องมีความสอดคล้องเชื่อมโยงกับทิศทางและนโยบายการบริหารและพัฒนาองค์กร (3) ใช้ผสมผสานระหว่างแนวทางที่ 1 และแนวทางที่ 2 คือ ยึดยุทธศาสตร์องค์กรเป็นหลักและคิดประเด็นยุทธศาสตร์/กลยุทธ์ขึ้นใหม่ และ 4) **เราจะต้องทำหรือปรับเปลี่ยนอะไรบ้าง เพื่อไปถึงจุดนั้น เพื่อเป็นการแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ** โดยกำหนดเป้าหมาย กำหนดโครงการ/กิจกรรม และผู้รับผิดชอบ วงเงินงบประมาณโครงการเป็นรายปี (จำนวน แหล่งที่มา ภาพรวมงบประมาณ รายโครงการ/กิจกรรม รายปี รายประเด็นยุทธศาสตร์ จำแนกตามแหล่งที่มา ฯลฯ) การสื่อสารถ่ายทอด ค่าเป้าหมายและตัวชี้วัดไปสู่ผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติในระดับต่าง ๆ ได้อย่างประสานสอดคล้องกัน





แผนการปฏิบัติงานในกรอบแผนปฏิรูปราชการ 4 ปี

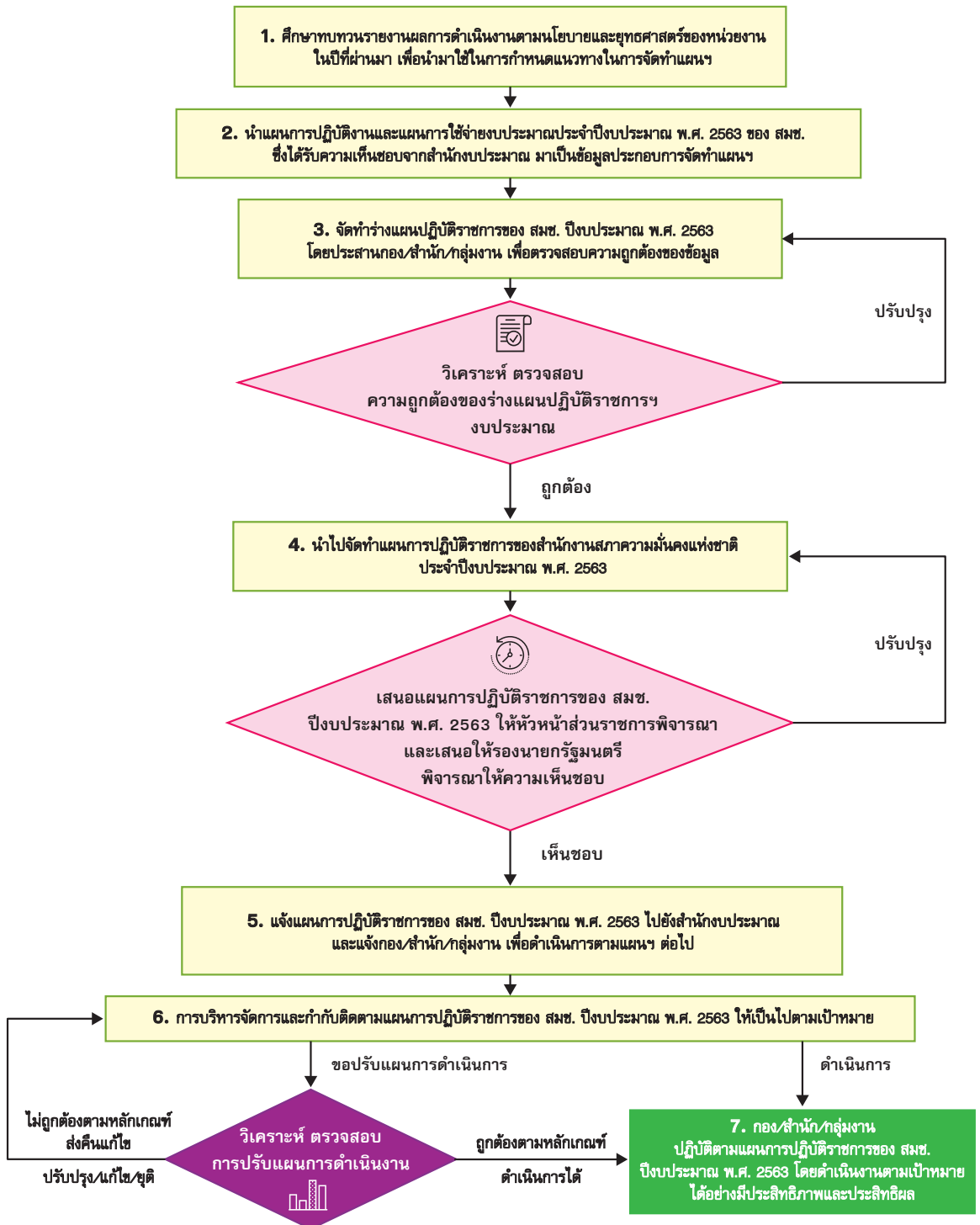
สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้จัดทำแผนการปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ตามกรอบแผนปฏิรูปราชการ 4 ปี ของ สศช. (พ.ศ. 2561-2564) โดยสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580 แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นความมั่นคง นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2562-2565 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) นโยบายรัฐบาล และยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ซึ่งนำมาเป็นกรอบในการจัดทำแผนปฏิรูปราชการประจำปีเสมือนแนวทางการทำงานขององค์กร ในระยะเวลา 1 ปี และเพื่อเป็นกรอบกำหนดแนวทางในการจัดการบริหารจัดการ และการกำกับติดตามแผนปฏิรูปราชการประจำปีของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมีความเชื่อมโยงกับระบบงบประมาณของ สศช. ที่จำแนกเป็น 4 ประเภท คือ แผนงานพื้นฐานด้านความมั่นคง แผนงานยุทธศาสตร์ป้องกันและแก้ไขปัญหามีผลกระทบ ต่อความมั่นคง แผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และแผนงานบุคลากรภาครัฐ

หากมองเรื่อง **การบริหารแผนปฏิรูปราชการประจำปี** เมื่อแผนปฏิรูปราชการประจำปีได้รับอนุมัติ และได้รับการจัดสรรงบประมาณประจำปีแล้ว (กิจกรรม/โครงการมีงบประมาณสำหรับการดำเนินงาน) ขั้นตอนต่อไป ที่ดำเนินการคือ การจัดทำแผนใช้เงินที่ได้รับจัดสรรมาให้เหมาะสมและสอดคล้องกับการนำกิจกรรม/โครงการ ไปปฏิบัติ หรือดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งการที่จะทำให้กิจกรรม/โครงการบรรลุ วัตถุประสงค์ และเป้าหมายได้มากน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับการจัดหรือการกำหนดกิจกรรม (ย่อย) ที่เกี่ยวข้อง เพื่อการบริหาร กิจกรรม/โครงการ เช่น การจัดสรรทรัพยากรเพื่อการดำเนินงาน การกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบ ให้กับบุคคล กลุ่มบุคคล และหน่วยงาน รวมทั้งขอบเขตของการประสานงานระหว่างบุคคล กลุ่มบุคคล และหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน โดยความสำเร็จของการดำเนินงานกิจกรรม/โครงการขึ้นอยู่กับปัจจัย การบริหาร ได้แก่ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และวิธีการหรือการบริหารจัดการ โดยคน เงิน และวัสดุอุปกรณ์จะต้องมีปริมาณ ที่เพียงพอ และมีคุณภาพที่ดีด้วย ส่วนวิธีการหรือการบริหารจัดการจะขึ้นอยู่กับ

“คุณภาพของคนที่เป็นผู้รับผิดชอบ / ผู้บริหารกิจกรรม / โครงการเป็นสำคัญ”

การบริหารจัดการแผนปฏิบัติการประจำปี พ.ศ. 2563

กรณีศึกษาสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ



PDCA

การนำ PDCA เป็นแนวทางจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี 2563



1. การวางแผนการทำงาน (PLAN)

1.1 การดำเนินงาน

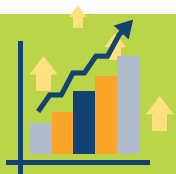
ขั้นตอน PDCA	ขั้นตอนการดำเนินงานการจัดทำแผนฯ	ผลการดำเนินงาน	หมายเหตุ
PLAN	การทบทวนผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณปีที่ผ่านมา	รับทราบข้อมูลผลการเบิกจ่ายงบประมาณและผลดำเนินงาน รวมทั้งทบทวนและปรับปรุงเป้าหมาย กลยุทธ์ ผลผลิต กิจกรรม และตัวชี้วัดเป็นรายปี เพื่อเตรียมการจัดทำแผนฯ	
	การใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ไปพลางก่อน	สามารถใช้จ่ายงบประมาณไม่เกินกึ่งหนึ่งของงบประมาณปี 2562 และการจัดทำงบประมาณปี 2563 ตามปฏิทินงบประมาณที่ได้ปรับปรุงใหม่	*เกิดขึ้นเป็นการเฉพาะเนื่องจากพระราชบัญญัติงบประมาณฯ ปี 2563 ไม่สามารถบังคับใช้ได้ทันเวลา
	การจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี	นำผลการใช้จ่ายงบประมาณฯ 2562 ไปพลางก่อนในช่วงไตรมาสที่ 1 มากำหนดเป็นแผนการปฏิบัติงานฯ 2563 ในไตรมาสที่ 1 สำหรับไตรมาสที่ 2-4 กำหนดเป้าหมายการใช้จ่ายงบประมาณไม่น้อยกว่าเป้าหมายรวมของประเทศตามมาตรการเร่งรัดการใช้จ่ายงบประมาณฯ 2563	*ผลการดำเนินงานนี้เกิดขึ้นเป็นการเฉพาะเนื่องจาก พ.ร.บ. งบประมาณฯ ปี 2563 ไม่สามารถบังคับใช้ได้ทันเวลา
	แผนปฏิบัติการประจำปี	มีแนวทางดำเนินการระหว่างรอการประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติงบประมาณฯ และการจัดทำแผนปฏิบัติการฯ โดยให้ทุกสำนัก/กลุ่มงานดำเนินโครงการ/กิจกรรมตามที่ได้เสนอขอไว้ในแผนงานงบประมาณฯ พ.ศ. 2563 เป็นกรอบดำเนินการ	*1.ลักษณะผลการดำเนินงานเกิดขึ้นเป็นการเฉพาะเนื่องจาก พ.ร.บ. งบประมาณฯ ปี 2563 ไม่สามารถบังคับใช้ได้ทันเวลา *2.ภายหลังมี พ.ร.บ. งบประมาณ 2563 จึงดำเนินการปกติ



1.2 เทคนิคการวางแผน

1.2.1 การตั้งเป้าหมายที่สามารถวัดผลได้ คือ การกำหนดเป้าหมายตัวชี้วัดที่ชัดเจน

1.2.2 การสร้างแผนงานที่สามารถปฏิบัติได้จริง คือ การนำข้อมูลทั้งหมดมาจัดสรรแล้วสร้างแนวทางการดำเนินงานร่วมกัน เพื่อเป็นแผนงานที่สามารถนำไปปฏิบัติงานได้



1.3

การวิเคราะห์ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 เป็นปีงบประมาณที่มีความพิเศษ

เนื่องจากเกิดสถานการณ์ที่ไม่ปกติอยู่หลายเหตุการณ์ จึงทำให้ขั้นตอนการวางแผน และการจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปี มีทั้งความล่าช้าและต้องปรับเปลี่ยนแผนอยู่บ่อยครั้ง ดังนั้น จึงต้องอาศัยทักษะและองค์ความรู้ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งต้องติดตามสถานการณ์อย่างใกล้ชิด เพื่อที่จะดำเนินการวางแผน และจัดทำแผนฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถูกต้อง และครบถ้วนตามที่รัฐบาล กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม **ถือได้ว่าการดำเนินการต่าง ๆ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 เป็นตัวอย่าง การดำเนินงานในสถานการณ์ที่ไม่ปกติก็ได้**

การทบทวนแผนฯ ซึ่งรวมไปถึงการประเมินผล การวิเคราะห์ และการจัดทำแผนฯ จะต้องมีฐานข้อมูลที่ถูกต้อง ครบถ้วนและรอบด้าน ที่สำคัญคือ นโยบายจากผู้บริหารในการดำเนินงาน ขององค์กร ที่จะเน้นการดำเนินการในเรื่องใดบ้างในปีนั้น ๆ เพื่อจะได้นำข้อมูลดังกล่าวมาประมวล อย่างรอบด้านให้เป็นแผนปฏิบัติราชการประจำปีที่เหมาะสม โดยมีการกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดที่ชัดเจน ที่เป็นไปได้ในทางปฏิบัติ เมื่อได้แผนปฏิบัติราชการประจำปีแล้วก็จำเป็นต้องสร้างการรับรู้ของเจ้าหน้าที่ ทุกระดับชั้นในองค์กร ให้ทราบถึงแนวทางการดำเนินงาน เป้าหมาย ตัวชี้วัดต่างๆ ร่วมกัน สุดท้าย เมื่อองค์ประกอบต่าง ๆ เหล่านี้ ดำเนินไปได้ตามขั้นตอนแล้วจะส่งผลให้การปฏิบัติราชการในปีนั้น เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดต่อไป



2. การลงมือปฏิบัติ (DO)

การลงมือปฏิบัติตามแผนงานและวิธีการที่กำหนดไว้อย่างมีวินัย ทักษะการบริหารต่าง ๆ จะถูกนำมา ใช้ในระยะเวลาการลงมือปฏิบัตินี้ เช่น การบริหารเวลาให้ได้ตามแผน การประชุมเพื่อตรวจสอบความคืบหน้า การมอบหมายงานเพื่อแบ่งเบาภาระ เป็นต้น ในเรื่องที่นอกเหนือจากการทำงานไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาตนเอง หรือการบริหารการเงินส่วนบุคคล ย่อมต้องใช้วินัยและการบริหารด้านต่าง ๆ ด้วยเช่นกัน

ในขั้นตอนนี้ จะขอเทียบเคียงกับ **“การบริหารจัดการแผนปฏิบัติราชการประจำปี พ.ศ. 2563 ของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ”**

2.1 การดำเนินงาน

ขั้นตอน PDCA	ขั้นตอนการดำเนินงาน การบริหารจัดการแผนฯ	ผลการดำเนินงาน	หมายเหตุ
DO	มาตรการเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563	สำนักงบประมาณเสนอเป้าหมายการเบิกจ่าย ในภาพรวมเป็นรายไตรมาส	
	มาตรการด้านการงบประมาณเพื่อบรรเทาผลกระทบ จากสถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัส โควิด 2019 (COVID-19)	มีแนวทางปรับลดงบประมาณในลักษณะ รายจ่ายประจำของ สมช.	*มาตรการของรัฐ ต่อสถานการณ์ พิเศษ
	รายงานแผนการใช้จ่ายงบประมาณตามมาตรการ ด้านการงบประมาณเพื่อบรรเทาผลกระทบ จากสถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัส โควิด 2019 (COVID-19)	ได้ปรับลดงบประมาณของ สมช.	*มาตรการของรัฐ ต่อสถานการณ์ พิเศษ

2.1 การดำเนินงาน (ต่อ)

ขั้นตอน PDCA	ขั้นตอนการดำเนินงาน การบริหารจัดการแผนฯ	ผลการดำเนินงาน	หมายเหตุ
DO	การโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ	ปรับลดงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ตามหลักเกณฑ์และแนวทางการโอนงบประมาณรายจ่ายที่คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบแล้ว เพื่อโอนงบประมาณไปจัดทำร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.	*มาตรการของรัฐ ต่อสถานการณ์ พิเศษ
	รายงานการปรับแผนการดำเนินงาน และการใช้จ่ายงบประมาณไตรมาสที่ 3-4	สงป. พิจารณาปรับลดงบประมาณเพิ่มเติม	*มาตรการของรัฐ ต่อสถานการณ์ พิเศษ
	การโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563	โอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายฯ พ.ศ. 2563 เป็นงบดำเนินงานเพื่อเบิกจ่าย งบประมาณให้เป็นไปตามเป้าหมาย	
	แนวทางการปรับแผนการดำเนินงานในไตรมาสที่ 4 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563	กอง/สำนัก/กลุ่มงาน ดำเนินการปรับแผน การดำเนินงานในไตรมาส 4	

2.2 เทคนิคขั้นตอนการปฏิบัติ มีดังนี้ (1) ทำให้ถูกต้องตั้งแต่แรกจะดีไม่ต้องแก้ไขหรือ รับผิดชอบต่อผลกระทบที่ผิดพลาด และ (2) ตรวจสอบทุกขั้นตอน หากพบข้อบกพร่อง ให้รีบแก้ไขก่อนที่ความเสียหาย จะขยายเป็นวงกว้าง อย่างไรก็ตาม ในส่วนขั้นตอนการทํา หรือการปฏิบัตินี้ หัวใจของขั้นตอน คือ **การทดสอบเก็บข้อมูลมากกว่า ขั้นตอนการทดสอบ** คือ การทดสอบแผนงานจากกระบวนการที่แล้วเพื่อเก็บผลลัพธ์ซึ่งเราจะนำข้อมูลเหล่านี้ มาพัฒนาเพิ่มและนำมาใช้จริงภายหลัง ในรูปแบบที่กว้างและละเอียดขึ้น

2.3 การวิเคราะห์ ขั้นตอนการดำเนินงานและการบริหารจัดการแผนฯ โดยปกติที่ผ่านมา นั้นได้ว่าเป็นขั้นตอนที่ยากและสำคัญที่สุดอยู่แล้ว เนื่องจากการดำเนินการขับเคลื่อน แผนฯ การบริหารจัดการแผนฯ ให้เป็นไปตามกรอบแนวทางการจัดทำที่ได้ออกไว้ตั้งแต่ต้นนั้น จำเป็น ต้องใช้ทักษะและประสบการณ์ที่มีความชำนาญสูง เพราะเป็นเรื่องที่จะต้องมีการปฏิบัติที่เป็นไปตาม **ข้อกฎหมาย กฎระเบียบ และมีเวลาต่าง ๆ มากมาย**เป็นข้อบังคับการดำเนินงานอยู่ แต่สำหรับ ในปีงบประมาณ พ.ศ.2563 มีความยุ่งยากและซับซ้อนมากขึ้นเพราะสถานการณ์ไม่ปกติที่เกิดขึ้น จึงทำให้มี มาตรการพิเศษเพิ่มขึ้นมากมาย ส่งผลให้การบริหารจัดการให้เป็นไปตามแผนฯ มีความยากมากกว่าเดิม

อย่างไรก็ตาม การเก็บข้อมูลต่าง ๆ จากการดำเนินการและบริหารจัดการแผนฯ เป็นสิ่งสำคัญ ที่จะนำมาใช้เป็นข้อมูลในการพัฒนาแผนปฏิบัติการในระยะต่อไป ก็อาจจะไม่สามารถนำมาเทียบเคียงหรือ ใช้เป็นฐานข้อมูลได้ เพราะในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 มีทั้งมาตรการเร่งรัดการเบิกจ่ายและมาตรการปรับลด งบประมาณ ซึ่งเกิดขึ้นตามวิกฤตการณ์ ทั้งสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่กำลังตกต่ำ สถานการณ์โรคระบาด ไวรัสโควิด-19 และสถานการณ์ทางการเมือง เป็นต้น ต่างรุนแรงให้การขับเคลื่อนแผนฯ เป็นไปด้วยความยากลำบาก และมีการเปลี่ยนแปลงแนวทางการดำเนินงานในหลายครั้ง ส่งผลให้การดำเนินงานไม่เป็นไปตามเป้าหมาย และตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ตั้งแต่ต้น

3. การตรวจสอบ (CHECK)

หลังจากเริ่มลงมือปฏิบัติไปได้สักระยะ ต้องเริ่มทำการตรวจสอบความคืบหน้าของสิ่งที่เราได้ลงมือปฏิบัติไปนั้นว่าเป็นไปตามแผนงานหรือไม่ ซึ่งสิ่งที่จะบ่งบอกได้ก็คือตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ ถ้าจุดที่ตรวจสอบได้ผลลัพธ์ตามตัวชี้วัดที่ตั้งไว้หรือดีกว่าแสดงว่าวิธีการที่เลือกใช้ถูกต้อง แต่ถ้าตรวจสอบออกมาแล้วผลปรากฏว่าต่ำกว่าตัวชี้วัดที่ตั้งไว้ ถือเป็นสัญญาณเตือนว่ามีความผิดปกติบางอย่างเกี่ยวกับแผนงานหรือวิธีการที่กำหนดไว้ในตอนแรก



ในขั้นตอนนี้ จะขอเทียบเคียงกับ “การกำกับติดตามแผนปฏิบัติการประจำปี พ.ศ. 2563 ของสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ”

3.1 การดำเนินงาน

ขั้นตอน PDCA	ขั้นตอนการดำเนินงาน การกำกับติดตามแผนฯ	ผลการดำเนินงาน	หมายเหตุ
CHECK	การเร่งรัดการใช้จ่ายงบประมาณ และการขออนุมัติก่อนนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ สำหรับรายการงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563	เร่งรัดดำเนินการก่อนนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ รายการใหม่	
	การติดตามเร่งรัดการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ รายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563	ปรับแผนการดำเนินงานและการใช้จ่าย งบประมาณไตรมาสที่ 3-4	
	รายงานผลการดำเนินงานของ สมช. ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 (ระยะ 6 เดือน)	มีเอกสารรายงานฯ ประกอบด้วยสาระสำคัญ 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 ภาพรวมสำนักงาน สภาพความมั่นคงแห่งชาติ และส่วนที่ 2 ผลการใช้จ่ายงบประมาณและผลการดำเนินงาน	
	การเร่งดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณ ไตรมาสที่ 4 ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563	1 ให้เร่งรัดดำเนินการ 2 แจ้งคืนเงินงบประมาณในกรณีที่ไม่สามารถเบิกจ่ายได้	



3.2

เทคนิคขั้นตอนตรวจสอบ มีดังนี้ **(1)** ตรวจสอบวิธีการและระยะเวลาที่ใช้ในการปฏิบัติจริงว่าทำได้ตามแผนหรือไม่ และ **(2)** ตรวจสอบผลที่ได้ว่า

ได้ตามเป้าหมายหรือไม่ ดังนั้น ขั้นตอนการตรวจสอบก็คือการพิจารณาเพื่อดูว่าผลลัพธ์ในขั้นตอนที่ **2 (D)** นั้นสามารถทำให้เป้าหมายที่เราตั้งไว้ในขั้นตอนแรกเป็นจริงได้หรือไม่ โดยหลักการเบื้องต้นก็คือ หากทำให้เป็นจริงได้ก็ข้ามไปขั้นตอนที่ **4 (A)** แต่ถ้าประสบปัญหาหรือผลลัพธ์ไม่ดีเท่าที่ควร เราก็สามารถกลับไปขั้นตอนที่ **1 (P)** เพื่อวางแผนใหม่หรือตั้งเป้าหมายใหม่ได้ อย่างไรก็ตาม ในแนวความคิดการพัฒนาย่างต่อเนื่อง ก็ควรที่จะนำกระบวนการทุกอย่างกลับมาพัฒนาเรื่อย ๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพให้มากขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี เนื่องจากว่าบางกิจกรรมอาจจะประกอบไปด้วยขั้นตอนย่อยหลายอย่าง และอาจจะใช้เวลามาก บางครั้งขั้นตอนการตรวจสอบ **(C)** ก็อาจจะถูกรวมกับขั้นตอนการทำ **(D)** (**ทำควบคู่กัน เวลาเจอปัญหาที่ปรับปรุงทันที**) ในส่วนนี้ก็ขึ้นอยู่กับความยืดหยุ่นขององค์กรนั้น



3.2

การวิเคราะห์ ขั้นตอนการตรวจสอบ และการกำกับติดตามแผนฯ ให้ได้ผลที่เที่ยงตรง เชื่อถือได้ ต้องมีส่วนที่สำคัญที่สุด คือ **การตรวจสอบจากเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้**

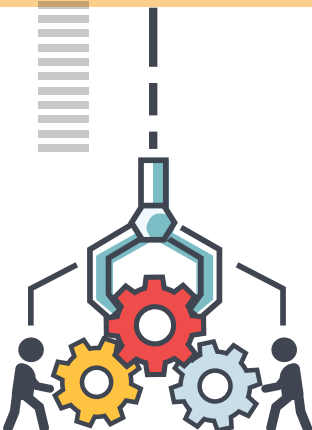
เมื่อการตรวจสอบได้รับการยอมรับ การปฏิบัติงานขั้นต่อไปก็ดำเนินต่อไปได้ ดังเช่น แนวทางการกำกับตรวจสอบการปฏิบัติราชการซึ่งเป็นแนวทางที่ใช้โดยทั่วไปในทุกหน่วยงาน โดยทั้งกรมบัญชีกลาง และสำนักงบประมาณจะเป็นผู้ออกแนวทางมาตรการกำกับติดตามเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายและระยะเวลา ที่ได้กำหนดไว้ อาทิ การติดตามเร่งรัดการเบิกจ่ายเงินงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563

ดังนั้น การตรวจสอบและการกำกับติดตามแผนฯ เป็นขั้นตอน ที่ทำให้เกิดความมั่นใจในการดำเนินการไปในทิศทาง เป้าหมาย และตัวชี้วัดที่ถูกต้อง ลดการสิ้นเปลืองทรัพยากรที่นำมา ใช้ในการดำเนินการโดยเฉพาะทรัพยากรบุคคล ซึ่งมีอยู่จำกัด และมีการกิจที่ต้องดำเนินการในส่วนอื่นอีกเช่นกัน



4. การปรับปรุง (ACT)

การปรับปรุงหรือปรับเปลี่ยนวิธีการหรือทรัพยากรบางอย่างเพื่อให้ ผลลัพธ์กลับมาอยู่ในแผนงานหรือเส้นทางสู่เป้าหมายตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ ในครั้งแรก ซึ่งกระบวนการปรับปรุงเริ่มจากการวิเคราะห์หาสาเหตุที่ทำให้ ผลลัพธ์ไม่เป็นไปตามที่เราวางแผนหรือกำหนดไว้ ว่าเกิดจากองค์ประกอบหรือ ปัจจัยภายใน/ภายนอกใดบ้าง แล้วจึงมากำหนดมาตรการแก้ไขปรับปรุงต่อไป



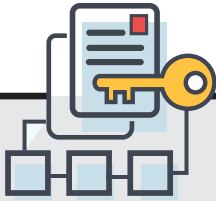
4.1 การดำเนินงาน

ขั้นตอน PDCA	ขั้นตอนการดำเนินงานปรับปรุงแก้ไข	ผลลัพธ์ที่ต้องการ	ปัญหา/อุปสรรค
	(P) 1 การทบทวนแผนต่าง ๆ 2 การสร้างการรับรู้ของเจ้าหน้าที่ทุกระดับชั้นในองค์กร	1 ความถูกต้อง 2 มีความทั่วถึงและเข้าใจให้มากยิ่งขึ้น	1 ขาดการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในองค์กร 2 เวลาในการดำเนินการมีน้อย
	(D) 1 ทักษะและประสบการณ์ของผู้ดำเนินการ 2 ข้องกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ 3 การเก็บข้อมูลการดำเนินการต่าง ๆ	1 ความชำนาญสูง 2 มีความรู้ความเข้าใจอย่างแม่นยำ 3 เป็นระบบ ถูกต้อง และต่อเนื่อง	1 สถานการณ์ที่มักเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา 2 ขาดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง
	(C) การตรวจสอบการดำเนินงาน	ความถูกต้อง และสม่ำเสมอ	1 ความล่าช้า 2 ขาดความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกัน

4.2 เทคนิคขั้นตอนการดำเนินการให้เหมาะสม มีดังนี้ **1)** หลังจากตรวจสอบแล้ว ถ้าทำได้ตามเป้าหมาย ให้รักษาความดีนี้ไว้ **2)** หากตรวจสอบแล้ว พบว่ามีข้อผิดพลาดไม่ว่าในขั้นตอนใด ๆ ก็ตาม ให้หาสาเหตุและแก้ไขสาเหตุ และ **3)** หาทางปรับปรุงเพื่อให้เกิดการปฏิบัติครั้งต่อไปดีขึ้นกว่าเดิม โดยสรุปในขั้นตอนนี้ก็คือการนำทุกอย่างมา**ปรับปรุงแก้ไข** และ**นำไปปฏิบัติใช้จริงให้เกิดประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น** ทั้งนี้ อาจพิจารณาในส่วนข้อจำกัดของทรัพยากรที่นำมาใช้ เช่น คนไม่พอ เงินไม่พอ เวลาไม่พอ หรือทักษะไม่มากพอ ปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาที่ต้องแก้ไขในระยะยาว ซึ่งต้องลองแก้ปัญหาทีละจุดก่อนและค่อย ๆ พัฒนาไปเรื่อย ๆ สิ่งที่ต้องเน้นย้ำก็คือ **PDCA เป็นวงจรที่ต้องทำซ้ำ** เป็นกระบวนการที่พึงพอใจแล้วยังสามารถกลับไปพัฒนาเพิ่มเติม ทักษะเพิ่มประสิทธิภาพด้วยการเปลี่ยนแปลงแบบอื่นได้อีก ทั้งนี้ การพัฒนาด้วย PDCA จะมีข้อคำนึงอยู่ 2 ประการ คือ **1)** ทรัพยากรในองค์กรที่มีอย่างจำกัด และไม่คุ้มค่าผลตอบแทน ก็อาจจะเลือกที่จะไปดำเนินงานอื่นที่มีความคุ้มค่ามากกว่าก็ได้ **2)** การพัฒนากระบวนการทำงานที่มีความสร้างสรรค์ ในรูปแบบใหม่เสมอ เช่น หากลองวิธีเก่า ๆ แล้วไม่เห็นผลก็อาจจะลองนำคนจากข้างนอกเข้ามาช่วยพัฒนากระบวนการและแนวคิดต่าง ๆ ด้วย



4.3 การวิเคราะห์ เพื่อทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น โดยใช้ข้อมูลจากการดำเนินงานทั้งหมดมาวิเคราะห์และประมวลเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้การดำเนินงานในระยะต่อไป มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพิ่มมากขึ้นช่วยในการป้องกันการเกิดซ้ำของปัญหาในเรื่องนั้น ๆ



บรรณานุกรม

bibliography

คู่มือการจัดทำแผนปฏิบัติการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์. (2556). การบริหารการคลังและงบประมาณสาธารณะ: แนวคิดและทฤษฎี. กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2548). การบริหารราชการแนวใหม่ บริบท และเทคนิควิธี. กรุงเทพฯ : วิชั่น พรินท์แอนด์ มีเดีย.

ทีมงานเอ็นเทอร์เน็ท. PDCA คืออะไร และช่วยเพิ่มประสิทธิภาพให้ตัวเราได้อย่างไร. 14 ก.ย. 2561.

เมธี ครองแก้ว. (2535). การบริหารและควบคุมการใช้จ่ายสาธารณะในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ราชกิจจานุเบกษา. (2556). พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546. เล่ม 120, ตอนที่ 100 ก (9 ตุลาคม 2546) : 1 - 16.

วชิรวัชร งามละม่อม. แนวคิดทฤษฎีประสิทธิภาพและประสิทธิผล. มกราคม 2559.

สมควร ทรัพย์บำรุง. การจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี. มิถุนายน 2553.

สถาบันวิจัยสังคมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2553). การเพิ่มประสิทธิภาพการนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ปฏิบัติ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ. แผนบริหารจัดการความเสี่ยงประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563. กรุงเทพฯ

สำนักนโยบายและแผนงบประมาณ, สำนักงบประมาณ. (2557). การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2557. กรุงเทพฯ : สำนักงบประมาณ.

องค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์แห่งชาติ. การบริหารความเสี่ยง. กรุงเทพฯ.

ARTHIT HONGCHINTAKUL. ประโยชน์ของ PDCA ต่อองค์กร. 3 ตุลาคม 2561.

Donlaya C. การจัดการองค์กรแบบสมัยใหม่หมายถึงอะไร มีอะไรบ้างที่ SME นั้นต้องรู้.



ความมั่นคงทางอาหาร ของไทย และความท้าทายภายใต้ โควิด - 19

ภัทรารุณ ภาภา¹

จากบทความเรื่อง “มุมมองความมั่นคงทางอาหาร” ในวารสารมุมมองความมั่นคง ฉบับที่ 5 (ต.ค. 63 – ม.ค. 64)² ได้อธิบายถึงกรอบแนวคิดของความมั่นคงทางอาหาร (Food Security) ซึ่งมีความเกี่ยวข้องโยงสลับซับซ้อนกับมิติในหลากหลายด้าน มิใช่เพียงเฉพาะการเกษตรเท่านั้น แต่ยังโยงถึงเรื่องระบบเศรษฐกิจ การคมนาคม ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม และรวมถึงการบริหารจัดการด้วยนั้น ทำให้เห็นได้ว่าการประกันความมั่นคงทางอาหารต้องอาศัยความรู้แบบสหวิทยาการ (interdisciplinary approach) ในการวิเคราะห์

และออกแบบนโยบายเพื่อพร้อมรับการเสริมสร้างความมั่นคงทางอาหารแก่สังคม โดยบทความนี้พยายามทำความเข้าใจกรอบแนวคิดความมั่นคงทางอาหารในเชิงการปรับใช้ต่อการออกแบบนโยบายผ่านการประเมินและวิเคราะห์สถานการณ์ความมั่นคงทางอาหารของไทยในช่วงที่ผ่านมา รวมถึงการพิจารณาในสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด-19 เบื้องต้นอีกทางด้วย ว่ามีปัจจัยความเสี่ยงหรือปัจจัยสนับสนุนต่อความมั่นคงทางอาหารอย่างไรบ้าง เพื่อทำความเข้าใจต่อมุมมองความมั่นคงทางอาหารชัดเจนมากยิ่งขึ้น

¹ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน สถาบันความมั่นคงศึกษา, รัฐศาสตรบัณฑิต (สาขาการระหว่างประเทศ) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

² โปรตุ รัชกรณ์ นภาพรพิพัฒน์, “มุมมองความมั่นคงทางอาหาร,” วารสารมุมมองความมั่นคง, ฉบับที่ 5 (ต.ค. 63 – ม.ค. 64): 43 – 50, <http://www.nsc.go.th/wp-content/uploads/2020/12/NSC-journal-No.05.pdf>

นอกจากนั้น บทความฉบับนี้ได้อาศัยข้อมูล และข้อถกเถียงสำคัญจากวงสัมมนาเชิงวิชาการ มุมมองความมั่นคง ประจำปี 2564 ครั้งที่ 2 เรื่อง “ความมั่นคงทางอาหารและโควิด - 19 : ความท้าทาย ต่อความมั่นคงแห่งรัฐ” จัดโดยสถาบันความมั่นคง ศึกษา (สมศ.สมช.) ซึ่งมีข้อมูลสถานการณ์ความมั่นคง

- ทางอาหารภายใต้การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส โควิด - 19 และรวมไปถึงสถานการณ์ด้านสิทธิชุมชน ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการประกันความมั่นคง ทางอาหารในระดับชุมชน ทั้งนี้ การสัมมนา ได้ให้ ข้อเสนอแนะต่อการกำหนดนโยบาย ทั้งในเชิงกฎหมาย เศรษฐศาสตร์ และเชิงวัฒนธรรม³



▶ แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางอาหาร

กรอบแนวคิดความมั่นคงทางอาหาร ในบทความฉบับที่แล้วมีความสอดคล้องกับแนวคิด การพัฒนาทางสังคมอื่น ๆ อาทิ มุมมองการพัฒนา ของมนุษย์ (Human Development) โดยการ ประกันความมั่นคงทางอาหารเป็นส่วนหนึ่งในการ เสริมสร้างให้เกิดการพัฒนามนุษย์ ซึ่งองค์ประกอบ การพัฒนามนุษย์ที่สำคัญตามกรอบของโครงการ พัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nation Development Program: UNDP) ประกอบด้วย

- ด้านเศรษฐกิจ (A decent standard of living) ด้านการศึกษา/ความรู้ (Knowledge) และด้าน สุขภาพ (Long and healthy life)⁴ ซึ่งความมั่นคง ทางอาหารมีความเกี่ยวโยงซึ่งกันและกันกับการ พัฒนามนุษย์ในทุกด้าน โดยการได้รับอาหารที่ เพียงพอในเชิงปริมาณและคุณภาพจะทำให้มี สุขภาพที่ดี การมีความรู้ความเข้าใจเรื่องโภชนาการ จะทำให้ลักษณะการบริโภคอาหารตอบสนองต่อ ร่างกายอย่างถูกต้องตามโภชนาการ หรือการมี

³ โครงการสัมมนาเชิงวิชาการมุมมองความมั่นคง ประจำปี 2564 ครั้งที่ 2 เรื่อง “ความมั่นคงทางอาหารและโควิด - 19 : ความท้าทาย ต่อความมั่นคงแห่งรัฐ” จัดขึ้นเมื่อวันที่ 6 ส.ค. 2564 โดยมีการอภิปราย 2 ประเด็นสำคัญ ได้แก่ การบริหารจัดการวิกฤตการณ์กับการประกันความ มั่นคงทางอาหาร และความมั่นคงทางอาหารกับสิทธิชุมชน โดยมีวิทยากรจากภาครัฐ นักวิชาการ และผู้เข้าร่วมจากหน่วยงานของรัฐ ร่วมแลกเปลี่ยน ข้อมูลและข้อเสนอแนะ

⁴ “Human Development Index (HDI),” UNDP, <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi>.

ความมั่นคงทางเศรษฐกิจก็จะสามารถมีรายได้ที่เพียงพอต่อการเข้าถึงอาหารที่หลากหลายและตรงตามความต้องการของร่างกาย นอกจากนี้ความมั่นคงทางอาหารมีความสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals : SDGs) โดยเกี่ยวข้องกับเป้าหมายที่ 2 การขจัดความหิวโหย ซึ่งมุ่งเป้าให้บุคคลทุกกลุ่มสามารถเข้าถึงอาหารอย่างเพียงพอและตรงตามโภชนาการ เป้าหมายที่ 6 การจัดการน้ำและสุขาภิบาล เพื่อให้มีการจัดสรรทรัพยากรน้ำให้เพียงพอต่อทุกภาคส่วนในการบริโภค และคำนึงถึงการรักษาคุณภาพของน้ำเป็นสำคัญ ทั้งนี้ ยังเกี่ยวข้องกับเป้าหมายที่ 1 การขจัดความยากจน ซึ่งจะเป็นส่วนหนึ่งในการเสริมสร้างความสามารถในการเข้าถึงอาหาร และเป้าหมายที่ 12 แผนการบริโภคและการผลิตที่ยั่งยืน เพื่อการสร้างสมดุลของการบริโภคและการผลิต เพื่อรักษาทรัพยากรในการรองรับการผลิตอาหารในอนาคตต่อไป⁵

กรอบความมั่นคงทางอาหารที่ถูกนำมาใช้อธิบายสถานการณ์ความมั่นคงทางอาหารส่วนใหญ่แล้วจะเป็นกรอบขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization: FAO) ซึ่งได้ให้ความหมายว่าความมั่นคงทางอาหารคือสภาพที่ทุกคนและทุกช่วงขณะมีความสามารถทั้งทางกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคมในการเข้าถึงอาหารอย่างเพียงพอ ปลอดภัย และมีสารอาหารเพียงพอตอบสนองต่อความต้องการ โดยมี 4 องค์ประกอบ ได้แก่ ความเพียงพอของอาหาร (Food Availability) การเข้าถึงอาหาร (Food Accessibility) การใช้ประโยชน์จากอาหาร (Food Utilization) และเสถียรภาพทางอาหาร

(Food Stability) โดยองค์ประกอบดังกล่าวล้วนมีความเกี่ยวโยงซึ่งกันและกัน ฉะนั้น การมองความมั่นคงทางอาหารต้องอาศัยการมองทั้งระบบของอาหาร (Food System) ตั้งแต่ต้นทางของการผลิต (producing) รูปแบบการใช้ทรัพยากรเพื่อการผลิตอาหาร การเข้าถึงทุนในการผลิตและราคาของผลผลิต ระบบการกระจายอาหาร (distribution) ระบบขนส่ง การกระจายและจัดจำหน่าย (Wholesaling/Retailing) ระบบการค้า การจัดเก็บ/สำรอง (Storing) การทิ้ง/นำกลับมาใช้ใหม่ (Disposing/Reusing) ค่านิยมและลักษณะการบริโภค (Pattern of Consumption) ไปถึงการจัดการอาหารหลังการบริโภค (Food Waste)

นอกจากนั้นความมั่นคงทางอาหารควรพิจารณาในมิติของสิทธิในการเข้าถึงอาหาร (Right to Food) โดยอธิบายผ่านกรอบอธิปไตยทางอาหาร (Food Sovereignty) และสิทธิชุมชน (Community Rights) คำนึงถึงมิติความสัมพันธ์เชิงวัฒนธรรมและอำนาจ การมีสิทธิในที่ดิน สิทธิทำกิน สิทธิในการจัดการทรัพยากรในพื้นที่ของชุมชน สิทธิในพันธุกรรม เชื้อพันธุ์พืช สัตว์ และจุลชีพ และสิทธิในการมีส่วนร่วมในการออกแบบระบบอาหาร ซึ่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (ICESCR) ได้อธิบายเพิ่มเติมถึงความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิชุมชน และความมั่นคงทางอาหาร โดยชุมชนและปัจเจกบุคคลมีสิทธิในที่อยู่อาศัย สิทธิในการเข้าถึงแหล่งน้ำ สิทธิในสุขภาพ สิทธิในการมีส่วนร่วมเชิงวัฒนธรรม และสิทธิในอาหาร ซึ่งสิทธิดังกล่าวล้วนมีความสอดคล้องเกี่ยวโยงกัน อาทิ สิทธิการมีส่วนร่วมเชิงวัฒนธรรม โดยการบริหารจัดการลักษณะการเพาะปลูกตามวัฒนธรรมของชุมชน การส่งเสริม

⁵ “เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย,” United Nations Thailand, <https://www.un.or.th/globalgoals/th/the-goals/>.

สิทธิชุมชนจะเป็นส่วนหนึ่งในการประกันความมั่นคงทางอาหาร ผ่านการให้อิทธิพลทางอาหารแก่ชุมชน สนับสนุนการสืบทอดและพัฒนาระบบการผลิตที่ยั่งยืนโดยวิถีชุมชนมีมาตรการในเชิงกฎหมายและเชิงนโยบายในการประกันสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์พร้อมทั้งมีมาตรการควบคุมระบบการค้าอาหารให้เป็นระบบที่กระจายอาหารอย่าง

- เป็นธรรม อันจะนำไปสู่การพึ่งพาตนเองในทุกระดับ ดังนั้น แนวคิดดังกล่าวจึงเป็นอีกหนึ่งแนวทางในการส่งเสริมให้ความมั่นคงทางอาหารไม่ผูกขาดกับระบบการค้าสมัยใหม่ที่เน้นระบบทุนมากเกินไป และมุ่งให้ความสำคัญกับต้นทุนของการได้มาซึ่งอาหารเฉกเช่นเดียวกันกับการให้ความสำคัญต่อการบริโภค



► กรอบและองค์ประกอบของความมั่นคงทางอาหาร

จากแนวคิดและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการอธิบายความสำคัญของความมั่นคงทางอาหาร ช่างต้นจะเห็นได้ว่าสามารถหิยาบองค์ประกอบตัวชี้วัดความมั่นคงทางอาหารได้หลากหลาย แต่ในบทความนี้ผู้เขียนจะอาศัยกรอบแนวคิดที่ได้อธิบายจากบทความครั้งก่อนและให้รายละเอียดเพิ่มเติมในมิติต่าง ๆ เพื่อเป็นกรอบในการวิเคราะห์โดยนิยามและความหมายของความมั่นคงทางอาหาร จากองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ที่วางหลักองค์ประกอบสำคัญของการประกันความมั่นคงทางอาหาร ได้แก่ ความเพียงพอของ

- อาหาร (Food availability) การเข้าถึงอาหาร (Food accessibility) การใช้ประโยชน์จากอาหาร (Food utilization) และเสถียรภาพทางอาหาร (Food stability) สามารถสร้างเป็นกรอบในการวิเคราะห์ถึงสาเหตุและปัจจัยที่ส่งผลต่อความมั่นคงทางอาหารในมิติต่าง ๆ ได้ ดังนี้

มิติความเพียงพอของอาหาร

ปัจจัยที่ทำให้อาหารเพียงพอ คือการมีทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อการผลิตอาหาร มีระบบจัดการการใช้ทรัพยากรอย่างทั่วถึงตรงตามความต้องการของภาคการผลิตอย่างสม่ำเสมอ ประกอบกับต้องมีสภาพที่สามารถผลิตอาหารได้อย่างยั่งยืน โดยการผลิตไม่ควรกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติจนไม่สามารถมีปัจจัยการผลิตที่เพียงพอพร้อมรับการเติบโตของอุปสงค์อาหารที่เพิ่มสูงขึ้นในอนาคตได้ และการผลิตต้องคำนึงถึงปัจจัยด้านแรงงานและทุนเป็นปัจจัยสำคัญเช่นเดียวกับ





ทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้น ปัจจัยจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในระดับภูมิภาคและระดับโลก (Climate Change) ส่งผลโดยตรงต่อความเพียงพอของอาหาร เนื่องจากส่งผลต่อระยะเวลาในการเพาะปลูกจากสภาพอากาศที่แปรปรวน ฤดูร้อนและฤดูฝนยาวนานและรุนแรงมากขึ้น อุณหภูมิมหาสมุทรเพิ่มสูงขึ้น การเกิดภัยพิบัติที่เพิ่มมากขึ้น รวมทั้งการบริหารจัดการฐานทรัพยากรภายใต้การเติบโตของเมือง (Urbanization) และการพัฒนาเศรษฐกิจในภาคบริการ ซึ่งทำให้ความต้องการใช้น้ำและทรัพยากรในภาคการผลิตอื่น ๆ สูงขึ้น ซึ่งอาจนำไปสู่สถานการณ์การแย่งน้ำใช้ระหว่างภาคการท่องเที่ยว ภาคครัวเรือน และภาคเกษตรกรรม ทั้งนี้ การเติบโตของเมืองและการพัฒนาเศรษฐกิจทำให้เกิดแนวโน้มการเคลื่อนย้ายแรงงานจากภาคเกษตรกรรมมาภาคอุตสาหกรรมหรือภาคบริการเพิ่มมากขึ้น ประกอบกับรูปแบบการผลิตยังไม่มีประสิทธิภาพ ด้วยขาดการใช้เทคโนโลยีมาปรับเข้ากับการผลิต ทำให้ปริมาณผลผลิตมีความผันผวนไม่อาจตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยรวมได้

ทั้งนี้ รูปแบบการผลิตในภาคเกษตรกรรมเอง ได้ส่งผลกระทบต่อความเพียงพอของอาหาร โดยระบบการทำเกษตรกรรมได้ผลิตก๊าซเรือนกระจก (Greenhouse Gases) ปลปล่อยสู่ชั้นบรรยากาศเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะก๊าซไนโตรเจนออกไซด์ซึ่งได้มาจากกระบวนการใช้ประโยชน์จากที่ดินของเกษตรกร ก๊าซมีเทนที่ได้มาจากทำปศุสัตว์ และก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ซึ่งได้มาจากการรุกรพื้นที่ป่าเพื่อทำการแปลงเป็นพื้นที่เพาะปลูก เหล่านี้เป็นตัวส่งเสริมที่จะกระตุ้นให้สภาพภูมิอากาศผันผวนซึ่งส่งผลกระทบต่อการผลิตในภาคเกษตรอีกทอดหนึ่ง

◆ **มิติการเข้าถึงอาหาร** เกี่ยวโยงกับฝั่งอุปทาน (Supply side) และอุปสงค์ (Demand side) ของอาหาร โดยในฝั่งอุปทานถ้ามีความเพียงพอของอุปทานอาหารในประเทศจะลดการพึ่งพาการนำเข้าอาหารจากต่างประเทศ พร้อมทั้งลดความเสี่ยงทางด้านการเข้าถึงอาหารจากราคาอาหารโลกที่มีความผันผวน แต่ถ้าเป็นกรณีของประเทศที่มีสภาพทางภูมิศาสตร์ไม่เอื้อต่อการผลิตภายในประเทศหรือประสิทธิภาพของระบบการผลิตอยู่ในระดับต่ำกว่าความต้องการภายในประเทศจึงต้องอาศัยการนำเข้า นอกจากนั้นมาตรการทางภาษีการนำเข้าอาหารเป็นปัจจัยสำคัญที่จะส่งผลกระทบต่อราคาอาหารภายในประเทศ ทั้งนี้ ต้นทุนในการผลิตอาหารที่สูงของฝั่งอุปทานจะส่งผลต่อการเข้าถึงอาหารของประชาชนในมิติของราคาอาหารที่สูงขึ้นโดยเกี่ยวข้องกัต้นทุนการขนส่ง ซึ่งอาจมาจากโครงสร้างพื้นฐานที่ไม่มีคุณภาพ ภัยพิบัติทางธรรมชาติความขัดแย้งทางการเมืองที่ส่งผลให้การขนส่งและการกระจายอาหารเป็นไปอย่างลำบาก หรือลักษณะของห่วงโซ่อุปทานของตลาดที่ไม่เอื้อต่อการกระจายผลผลิตสู่สังคมอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ กระบวนการผลิตของเกษตรกรที่เน้นใช้แรงงานโดยขาดการประยุกต์ใช้เทคโนโลยี ทำให้ผลผลิตต่อหน่วยการลงทุนของเกษตรกรลดลง แสดงถึงความไม่มีประสิทธิภาพ และไม่เกิดการประหยัดต่อขนาด (Economy of scale) ทำให้ราคาต่อหน่วยของอาหารอยู่ในระดับสูง ดังนั้นการพัฒนาเทคโนโลยีและรูปแบบการผลิตจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้ผลผลิตต่อพื้นที่การผลิตเพิ่มสูงขึ้น และช่วยลดต้นทุนการผลิต ซึ่งจะเป็นอานิสงค์ต่อการลดราคาอาหารโดยรวม



ปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกษตรกรไม่มีประสิทธิภาพในการผลิต คือการไม่มีกรรมสิทธิ์ในการถือครองที่ดิน ซึ่งอาจเกิดมาจากการผูกขาดที่ดินและกระบวนการพิสูจน์สิทธิ์ เมื่อเกษตรกรต้องแบ่งกำไรจากการผลิตมาจ่ายเป็นค่าเช่าที่ดิน เกษตรกรจึงไม่มีทุนมากเพียงพอในการลงทุนเพื่อปรับเปลี่ยนวิธีการผลิตใหม่ ๆ ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังนั้น นโยบายในการจัดสรรที่ดินและการปฏิรูปที่ดินของรัฐจึงมีความสำคัญ

ในส่วนของฝั่งอุปสงค์ ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการเข้าถึงอาหาร คือ การมีรายได้ที่เพียงพอต่อการซื้ออาหารในชีวิตประจำวัน ฉะนั้นจึงสัมพันธ์กับการพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่ไปกับความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจ อุปสรรคที่ทำนายจึงได้แก่ วิกฤตทางเศรษฐกิจ ความยากจน การเข้าถึงโอกาสในการสร้างรายได้ของประชาชน รวมไปถึงการเชื่อมโยงกับการค้าและการลงทุนในระดับระหว่างประเทศที่จะช่วยส่งเสริมหรือลดทอนระดับรายได้ นอกจากนี้ การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร ทำให้ความต้องการของอาหารเพิ่มขึ้น ประกอบกับลักษณะการบริโภคที่เปลี่ยนแปลงไป⁶ กล่าวคือมีความหลากหลายในการบริโภคมากยิ่งขึ้น ทำให้ผู้ผลิตต้องปรับเปลี่ยน

การผลิต ซึ่งการปรับเปลี่ยนมีต้นทุนและในบางพื้นที่ไม่เอื้อต่อการผลิตอาหารที่จะตอบสนองต่อความต้องการที่เปลี่ยนไป จึงทำให้จำเป็นต้องนำเข้าอาหารเพิ่มมากขึ้นซึ่งอาจส่งผลให้ราคาอาหารสูงขึ้นตาม

◆ อีกปัจจัยที่สำคัญ ต่อฝั่งอุปสงค์ คือ

โครงสร้างทางเศรษฐกิจที่จำนวนแรงงานส่วนใหญ่อยู่ในภาคเกษตร แม้จะสามารถผลิตปริมาณสินค้าเกษตรได้เป็นจำนวนมากและเพียงพอต่อความต้องการภายในประเทศ แต่เมื่ออุปทานล้นเกินย่อมส่งผลให้ราคาตกต่ำลง เมื่อราคาต่ำลงทำให้เกษตรกรได้รับผลกระทบจากรายได้ที่ลดลงตามมาด้วย จึงทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ผู้พึ่งพิงภาคเกษตรกรรมไม่มีรายได้ที่เพียงพอต่อการเข้าถึงอาหารที่ให้สารอาหารที่หลากหลาย (micronutrient-rich foods) เนื่องจากเป็นอาหารประเภทที่มีต้นทุนสูงในการผลิต ทำให้มีความเสี่ยงต่อการขาดสารอาหารซึ่งโยงไปยังมิติการใช้ประโยชน์จากอาหาร

นอกจากนั้น ลักษณะหรือช่องทางการเข้าถึงอาหารมีความแตกต่างกันในแต่ละกลุ่มบุคคล ทำให้การพิจารณาเพื่อเสริมสร้างมิติการเข้าถึงอาหารต้องคำนึงถึงลักษณะของกลุ่มเป้าหมาย โดยสามารถวางกรอบการวิเคราะห์ความสามารถในการเข้าถึงอาหารออกเป็น 4 วิธีการสำคัญ ได้แก่ 1) จากเกษตรกรรม (Planting & Agriculture & Livestock) ซึ่งการได้อาหารมาด้วยวิธีนี้ ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มพื้นที่นอกเมืองที่มีความสามารถในการเข้าถึงอาหารด้านเกษตรกรรม แต่กลุ่มบุคคลที่อยู่ในพื้นที่เมืองมีพื้นที่และทรัพยากรจำกัด ทำให้

⁶ แนวโน้มลักษณะของการบริโภคอาหารในระดับโลก (global pattern of food consumption) มีความต้องการอาหารที่หลากหลายเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากการเติบโตของรายได้ในกลุ่มประเทศ emerging countries โดยเฉพาะอาหารประเภทโปรตีนจำพวกเนื้อสัตว์ นม และไขมันเพิ่มมากขึ้น ซึ่งกระบวนการผลิตต้องใช้พื้นที่เป็นจำนวนมาก อันเป็นอาหารประเภทที่ต้องใช้ทรัพยากรการผลิตสูง (resource-intensive food products) (UNEP, "The Critical Role of Global Food Consumption Patterns in Achieving Sustainable Food Systems and Food for All," https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/25186/1/Food_Consumption_Patterns.pdf)



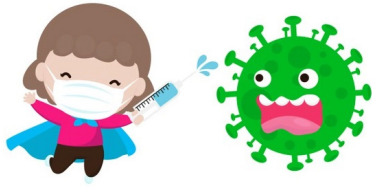
ต้องพึ่งพาอาหารจากภาคเกษตรผ่านการซื้อขายเป็นหลัก 2) การเก็บหาของป่า (Hunting & Gathering) ทั้งพืชผัก ผลไม้ และสัตว์ ซึ่งพบกลุ่มบุคคลทั้งในพื้นที่เมืองและนอกพื้นที่เมืองที่สามารถใช้วิธีดังกล่าวในการเข้าถึงอาหาร เช่น การตกปลาในแหล่งน้ำ 3) การแบ่งปัน (Sharing) ซึ่งขึ้นอยู่กับลักษณะและระดับความสัมพันธ์ในชุมชน ลักษณะและรูปแบบวัฒนธรรมที่ยึดถือ เช่น เทศกาลเทศกาล การแบ่งปันอาหารถวายเพล โดยส่วนใหญ่รูปแบบเช่นนี้มักเกิดในพื้นที่ชนบทมากกว่าพื้นที่เมืองเพราะประชาชนมีระดับความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกันมากกว่า และ 4) การซื้อ (Buying) เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงระบบตลาดของผู้บริโภค โดยส่วนใหญ่กลุ่มบุคคลที่พึ่งพาการซื้อจะเป็นกลุ่มที่มีความสามารถในการทำเกษตรกรรมหรือผลิตอาหารเพื่อรับประทานเองในระดับต่ำ

◆ **การใช้ประโยชน์จากอาหารและเสถียรภาพด้านอาหาร** การได้รับสารอาหารที่สะอาด ถูกสุขอนามัย และมีสารอาหารเพียงพอถูกต้องตามโภชนาการ ซึ่งขึ้นอยู่กับกระบวนการผลิตที่ไม่ทำให้อาหารที่บริโภคต้องปนเปื้อนสารเคมีหรือเชื้อโรคอันตรายต่อร่างกาย จึงต้องอาศัยการปรับปรุงรูปแบบการผลิตผ่านการพัฒนาเทคโนโลยีและวิทยาศาสตร์ เพื่อให้กระบวนการผลิตสร้างความปลอดภัยต่อผู้บริโภค แต่กระบวนการผลิตที่ปลอดภัยหรือปลอดภัยเชื้อโรค ต้องแลกมาด้วยต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้น เนื่องจากต้องอาศัยการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาทางเทคโนโลยี และบางรูปแบบการผลิตต้องอาศัยการเพาะปลูกที่พึ่งพิงธรรมชาติเป็นสำคัญ หรือที่เรียกว่า “ออร์แกนิก” (Organic)⁷ ซึ่งได้ผลผลิตต่อพื้นที่ต่ำกว่า และมีระยะเวลาในการผลิตแบบไร้เชิงเดี่ยวหรือการใช้

สารเคมีนอกจากนั้นระบบการผลิตในภาคเกษตรกรรมส่วนใหญ่เน้นรูปแบบของเกษตรกรรมเชิงเดี่ยว ทำให้อุปทานโดยรวมของอาหารไม่มีความหลากหลาย และการเข้าถึงอาหารกระจุกตัวอยู่เพียงอาหารบางชนิด ทำให้ราคาอาหารประเภทอื่น ๆ ที่ให้สารอาหารที่หลากหลาย เช่น ผัก ผลไม้ มีราคาเฉลี่ยสูงกว่าอาหารประเภทคาร์โบไฮเดรต ส่งผลต่อการเข้าถึงของผู้บริโภคการรับสารอาหารจึงไม่เพียงพอตรงตามหลักโภชนาการ ซึ่งสาเหตุมาจากผลอัตรากำไรที่ได้จากการผลิตแบบเกษตรกรรมเชิงเดี่ยวสูงกว่าการผลิตแบบออร์แกนิกและการผลิตที่เน้นความหลากหลายของผลผลิต ทั้งเป็นการทำลายฐานทรัพยากรและคุณภาพของสิ่งแวดล้อมให้ลดลงซึ่งนำไปสู่การขาดแคลนปัจจัยในการผลิตส่งผลต่อความเพียงพอของอาหารอีกทอดหนึ่ง

การขาดสารอาหาร (nutrient deficiencies) สามารถเกิดขึ้นในประเทศที่มีปริมาณของอาหารเพียงพอต่อความต้องการ ด้วยการบริโภคอาหารประเภทแป้งเป็นส่วนใหญ่ แม้จะได้รับพลังงานที่เพียงพอ แต่ก็ขาดสารอาหารประเภทอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการพัฒนาร่างกายและสมอง โดยเฉพาะวิตามิน ธาตุเหล็ก และไอโอดีน ดังนั้น จึงแสดงให้เห็นว่าการมีปริมาณอาหาร (food quantity) เพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอต่อการเสริมสร้างการพัฒนาทางด้านร่างกายให้กับประชาชนได้ ซึ่งในระยะยาวจะส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต การศึกษา รวมถึงรายได้อันเนื่องมาจากการเสียค่าใช้จ่ายจากการรักษาสุขภาพ และสูญเสียโอกาสในการทำงาน โดยมีงานศึกษาอธิบายว่าการเป็นโรคโลหิตจางซึ่งมีสาเหตุมาจากการขาดธาตุเหล็ก ส่งผลต่อระดับการเรียนรู้ในวัยเด็กเป็นอย่างมาก และส่งผลต่อโอกาสในการ

เข้าถึงแหล่งรายได้ระดับสูงในอนาคต ทำให้ส่งผลกระทบต่อความสามารถในการเข้าถึงอาหารของประชาชนอีกทอดหนึ่ง⁸



นอกจากนั้น ปัจจัยดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางด้านอาหาร (Food stability) เกิดความไม่แน่นอนในการจัดการของภาครัฐ ซึ่งสังคมเผชิญกับปัจจัยที่เกิดขึ้นกะทันหันและส่งผลกระทบในวงกว้างต่อการจัดการอาหาร แม้ในสภาพเดิมจะมีความมั่นคงทางอาหาร แต่ไม่มีความพร้อมในการรับมือกับปัจจัยข้างต้น อาทิ การเกิดโรคระบาดภัยพิบัติ วิกฤตทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะเป็นตัวกระตุ้นปัจจัยเสี่ยงในมิติอื่น ๆ ของความมั่นคงทางอาหาร ยกตัวอย่างเช่น การเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติอาจทำให้ระบบขนส่งอาหารไปยังพื้นที่ที่ต้องการได้ไม่เต็มที่ หรือการสูญเสียพื้นที่ผลิตอาหารในช่วงระยะ แม้ในภาวะปกติประชาชนจะสามารถเข้าถึงอาหารได้อย่างง่ายดายและเพียงพอ แต่ถ้ระบบการบริหาร

จัดการไม่มีความยืดหยุ่นตอบสนองต่อวิกฤตการณ์ดังกล่าวได้ ความมั่นคงทางอาหารก็จะถูกบั่นทอนไปชั่วขณะ

ทั้งหมดนี้ ปัจจัยสำคัญอีกด้าน คือ การกำหนดนโยบายและทิศทางของภาครัฐในทุกภาคส่วนซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางอาหารให้มีความสอดคล้องกัน เช่น การลดต้นทุนการผลิตจากการพัฒนาเทคโนโลยีควบคู่ไปกับการเสริมสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เทคโนโลยีการจัดเก็บอาหาร และการคมนาคมขนส่งให้มีความเชื่อมโยงกันระหว่างตลาดและผู้ผลิตซึ่งภาครัฐต้องให้การสนับสนุนการลงทุนในส่วนนี้สำคัญ หรือการกำหนดมาตรฐานคุณภาพและความปลอดภัยของอาหาร โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมาย หรือการมีนโยบายที่สร้างสมดุลระหว่างการลดภาษีนำเข้าอาหารเพื่อลดราคาอาหารในท้องตลาดกับการรักษาภาคการผลิตในประเทศให้มีความสามารถในการแข่งขัน หรือการวางนโยบายเพื่อพัฒนาประเทศทางด้านอุตสาหกรรมก็ต้องสมดุลกับการรักษาพื้นที่ทางทรัพยากรธรรมชาติเพื่อรองรับการผลิตอาหารอย่างยั่งยืน เป็นต้น

▶ สถานการณ์และปัจจัยเสี่ยงต่อความมั่นคงของทางอาหารของไทย

ข้อมูลดัชนีชี้วัด Global Food Security Index อันมีองค์ประกอบ 3 มิติ ด้านความเพียงพอของอาหาร (Availability) การเข้าถึงอาหาร (Affordability) คุณภาพและความปลอดภัยของอาหาร (Quality and Safety) และได้เพิ่มมิติด้านทรัพยากร

ธรรมชาติและ ความยืดหยุ่นของสังคม (Natural resources and Resilience) ซึ่งระดับดัชนีโดยรวมของไทยในปี 2020 อยู่ที่ 64.0 เพิ่มขึ้นจาก 62.9 ในปี 2019 ทั้งนี้ สามารถอธิบายในรายละเอียดของแต่ละมิติ ดังนี้⁹ (แผนภาพที่ภาคผนวก)

⁷ MADAMEDEUTSCH, “ออร์แกนิก คืออะไร? วิธีเลือกสินค้าออร์แกนิก อย่างชาญฉลาดและข้อดีต่อสุขภาพที่มากกว่า,” HealthPlatz, August 20, 2020. <https://healthplatz.co/what-is-organic/>.

⁸ Scott Rozelle, Jikun Huang, and Xiaobing Wang, “The Food Security Roots of the Middle-Income Trap,” The Evolution Sphere of Food Security, 2014, Oxford University Press.

⁹ The Economist Intelligence Unit, “Global Food Security Index 2020: Addressing structural inequalities to build strong and sustainable food systems,” February 23, 2021. <https://foodsecurityindex.eiu.com/Country/Details#Thailand>.



◆ 1) ความเพียงพอของอาหาร

ระดับดัชนีเพิ่มขึ้นจาก 52.7 ในปี 2019 เป็น 55.3 ในปี 2020 ในส่วนของรายตัวชี้วัดย่อยที่มีระดับเพิ่มขึ้นจากปี 2019 ได้แก่ ปริมาณอาหารเพียงพอ (ร้อยละ 1.1) โครงสร้างพื้นฐานทางการเกษตร (ร้อยละ 17.6) และการผันผวนของผลผลิต (ร้อยละ 0.3) ในส่วนของรายตัวชี้วัดย่อยที่มีระดับลดลงจากปี 2019 ได้แก่ เสถียรภาพทางการเมืองและสังคม (ร้อยละ -2.1) และการสูญเสียอาหาร (ร้อยละ -0.4) แม้จะมีระดับดัชนีเพิ่มขึ้น แต่ยังอยู่ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยระดับโลกอยู่ที่ร้อยละ 3.5 และระดับรายตัวชี้วัดย่อยที่มีระดับต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของโลก ได้แก่ ปริมาณอาหารเพียงพอ (ร้อยละ -3.2) การผันผวนของผลผลิต (ร้อยละ -6.7) เสถียรภาพทางการเมืองและสังคม (ร้อยละ -5.0) และนโยบายของรัฐ (ร้อยละ -37.6)

จากข้อมูลข้างต้น ถ้าพิจารณาข้อมูลเฉพาะในบางประเด็น จะพบว่าผลผลิตอาหารในปี 2020 ช่วงของการระบาดของโรคฯ โดยเฉพาะในภาคเกษตรมีผลผลิตที่ลดลงอย่างมีนัยสำคัญ พื้นที่ปลูกข้าวนาปรังในช่วงปี 2020 ลดลงถึงร้อยละ 33.2 จากปี

2019 ทำให้ผลผลิตโดยรวมลดลงถึงร้อยละ 36¹⁰ รวมทั้งดัชนีผลผลิตสินค้าเกษตรเฉลี่ยในปี 2020 ลดลงร้อยละ 4.7 จากปี 2019¹¹ สาเหตุสำคัญไม่ได้มาจากการแพร่ระบาดฯ แต่เป็นปัญหาจากปริมาณของแหล่งน้ำอันเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญในการเพาะปลูก โดยปี 2020 ได้รับผลกระทบจากภัยแล้งต่อเนื่องมาจากการปี 2019 โดยค่าเฉลี่ยของปริมาณน้ำฝนในปี 2019 ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยในช่วงระยะ 30 ปีที่ผ่านมาถึงร้อยละ 16 ส่งผลต่อปริมาณน้ำสำรองในเขื่อนที่สำคัญกว่า 10 เขื่อนมีปริมาณน้ำกักเก็บเข้าขั้นวิกฤตเฉลี่ยร้อยละ 17.7 ของปริมาณที่สามารถเก็บกักได้ทั้งหมด¹² ดังนั้นการที่ตัวชี้วัดด้านความเพียงพอของอาหารไม่ได้ลดลงอาจมาจากการนำเข้าอาหารที่เพิ่มขึ้น โดยในปี 2020 ปริมาณการนำเข้าอาหารในส่วนเฉพาะข้าว¹³ ทั้งหมดประมาณ 3 แสนล้านกิโลกรัมเพิ่มขึ้นจาก 3 หมื่นล้านกิโลกรัมปี 2019¹⁴ ในส่วนภาคการผลิตอาหารอื่น ๆ กลุ่มสาขาที่ผลผลิตเพิ่มขึ้นจากปี 2019 มีเพียงปศุสัตว์ โดยดัชนีผลผลิตเฉลี่ยขยายตัวร้อยละ 2.8 ส่วนกลุ่ม

¹⁰ “ข้อมูลการผลิตสินค้าเกษตร,” สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, www.oae.go.th/view/1/ข้อมูลการผลิตสินค้าเกษตร/TH-TH.

¹¹ กองนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตร, สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, “ภาวะเศรษฐกิจการเกษตรปี 2563 และแนวโน้มปี 2564,” ธันวาคม, 2564. [http://www.oae.go.th/assets/portals/1/fileups/bappdata/files/Outlook%202563%20-2564%20\(%E0%B8%89%E0%B8%9A%E0%B8%B1%E0%B8%9A%E0%B8%AA%E0%B8%A1%E0%B8%9A%E0%B8%B9%E0%B8%A3%E0%B8%93%E0%B9%8C\).pdf](http://www.oae.go.th/assets/portals/1/fileups/bappdata/files/Outlook%202563%20-2564%20(%E0%B8%89%E0%B8%9A%E0%B8%B1%E0%B8%9A%E0%B8%AA%E0%B8%A1%E0%B8%9A%E0%B8%B9%E0%B8%A3%E0%B8%93%E0%B9%8C).pdf)

¹² ทวีศักดิ์ ธนเดโชพล และคณะ, “การวิเคราะห์การบริหารจัดการน้ำในสภาวะภัยแล้ง ปี พ.ศ. 2563,” 2563, <http://hydrology.rid.go.th/strategy/ZIP/12.pdf>.

¹³ ประเภทข้าวที่นำมาคำนวณรวม ได้แก่ ข้าวอินทรีย์ ข้าวเปลือก ข้าวเจ้าขาว ข้าวหอมมะลิ ข้าวหอมปทุมธานี ข้าวเหนียว ข้าวนี้

¹⁴ “ระบบฐานข้อมูลและการให้บริการข้อมูลการค้าเกษตรต่างประเทศของประเทศไทย,” สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2564, <http://impexp.oae.go.th/service/>.

สาขาที่ผลผลิตลดลงจากปี 2019 ได้แก่ 1) พืชผล
ดัชนีผลผลิตลดลงร้อยละ 7.1 และ 2) ประมง ดัชนี
ผลผลิตลดลงร้อยละ 2.6 อันมีสาเหตุคล้ายกันกับ
กรณีของผลผลิตข้าว¹⁵ ซึ่งทำให้อัตราการนำเข้า
จากต่างประเทศเพิ่มขึ้นเช่นเดียวกัน นอกจากการ
เพิ่มการนำเข้าอาหารมากขึ้น ระบบการขนส่งของ
ไทยก็มีคุณภาพในระดับที่สามารถสร้างทางเลือก
ใหม่ๆ ให้กับผู้บริโภคในการเข้าถึงอาหารในหัวเวลา
ที่มีมาตรการปิดเมือง แม้ในช่วงแรกจะเกิดปัญหา
จากการขนส่งที่ไม่สามารถกระจายไปสู่ตลาดต่างๆ
โดยเฉพาะในเมือง จนทำให้ผลผลิตล้นเกิน¹⁶

จากสถานการณ์ข้างต้น ปัจจัยเสี่ยงต่อมิติ
ความเพียงพอของอาหาร จึงเกี่ยวข้องกับเรื่องความ
ผันผวนของธรรมชาติเป็นสำคัญ อันอาจมีสาเหตุ
บางส่วนมาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
ความผันผวนของสภาพอากาศทำให้เกิดภัยแล้ง
รุนแรงและยาวนานขึ้น โดยในช่วงที่ผ่านมา ภัยแล้ง
ทำให้เกิดปัญหาในการจัดสรรทรัพยากรน้ำให้เพียงพอ
ต่อทุกภาคส่วนทั้งภาคครัวเรือน อุตสาหกรรมการ
ท่องเที่ยวและภาคการเกษตรโดยมีเพียงร้อยละ 42
ของครัวเรือนเกษตรที่สามารถเข้าถึงแหล่งน้ำ
ต่อไปอนาคต ภาคเกษตรกรรมของไทยจะตกอยู่ใน
ความเสี่ยงของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
โดยจากการจัดอันดับ ไทยมีความเสี่ยงที่จะได้รับ
ผลกระทบมากที่สุดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิ
อากาศเป็นอันดับ 8 ของโลก ดังนั้น ปัจจัยเสี่ยง
ข้างต้นจะยิ่งสร้างความเปราะบางต่อการมีอาหาร
ที่เพียงพอจากการผลิตในภาคเกษตรมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม ไทยยังคงมีศักยภาพในการผลิต
อาหารผ่านการเกษตรและการพัฒนาอุตสาหกรรม
อาหาร แต่ก็ยังจำเป็นต้องพึ่งพาทุนทางทรัพยากร
ธรรมชาติเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะในภาคเกษตร
ประกอบกับการเติบโตของความเป็นเมือง (Ur-
banization) ของไทยจากการเพิ่มขึ้นของประชากร
ในพื้นที่เมืองสูงขึ้น¹⁷ ซึ่งจะทำให้ความต้องการอาหาร
เพิ่มสูงขึ้นตาม ดังนั้น ปัจจัยเสี่ยงที่สำคัญอีกประการ
คือ ระบบการผลิตในภาคการเกษตรจะมีผลิตภาพ
(productivity) ที่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการ
ผลิตเพื่อตอบสนองต่อการเพิ่มขึ้นของประชากร
ในอนาคตหรือไม่ ซึ่งประสิทธิภาพดังกล่าวต้องอาศัย
การปรับใช้เทคโนโลยีเพื่อพัฒนารูปแบบการผลิต
ลดอัตราส่วนการใช้ทุนต่อผลิตผลที่ได้ รวมถึงการ
ปรับรูปแบบการผลิตให้ยืดหยุ่นสอดคล้องกับความ
ผันผวนของธรรมชาติแต่สถานการณ์ของเกษตรกร
ในไทยพบว่าเมื่ออุปสรรคในการปรับใช้เทคโนโลยีเข้ามา
เสริมประสิทธิภาพการผลิต เช่น การขาดเงินทุน
ในการเข้าถึงเทคโนโลยีและนวัตกรรม ขาดความรู้ความ
เข้าใจต่อการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี เป็นต้น¹⁸

◆ 2) การเข้าถึงอาหาร ระดับดัชนี
เพิ่มขึ้นจาก 82.1 ในปี 2019 เป็น 82.8 ในปี 2020
โดยสูงกว่าค่าเฉลี่ยระดับโลกอยู่ที่ร้อยละ 16.9
ในส่วนของรายตัวชี้วัดย่อยที่มีระดับเพิ่มขึ้นจากปี
2019 ได้แก่ สัดส่วนการเปลี่ยนแปลงต้นทุนของ
อาหาร (ร้อยละ 8.5) และดัชนีชี้วัดความเหลื่อมล้ำ
ทางรายได้ (ร้อยละ 0.4) ในส่วนของรายตัวชี้วัดย่อย
ที่มีระดับลดลงจากปี 2019 ได้แก่ ภาชนะนำเข้า

¹⁵ กองนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตร, สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, “ภาวะเศรษฐกิจการเกษตรปี 2563 และแนวโน้มปี 2564,”

¹⁶ สมรรถิ์ม จันทรัตน์ และคณะ, “ครัวเรือนเกษตรไทยในวิกฤติโควิด-19 หลักฐานเชิงประจักษ์จากการสัมภาษณ์เกษตรกรทั่วประเทศ,”
สถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์, 15 พฤษภาคม 2563, https://www.pier.or.th/?post_type=abridged&p=7615.

¹⁷ “Urbanization การขยายตัวของความเป็นเมือง,” OKMD, <http://www.okmd.or.th/okmd-opportunity/urbanization/256/>.

¹⁸ ลัทธพร รัตนวรารักษ์ และคณะ, “Digital technology กับการยกระดับคุณภาพชีวิตเกษตรกรไทย,” สถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย
อึ๊งภากรณ์, 10 ตุลาคม 2562, https://www.pier.or.th/?post_type=abridged&p=7073.



สินค้าเกษตร (ร้อยละ -12.5) และต่ำกว่าค่าเฉลี่ยระดับโลกร้อยละ 35.2 ทั้งนี้ รายตัวชี้วัดย่อยที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยระดับโลก ได้แก่ สัดส่วนการเปลี่ยนแปลงต้นทุนของอาหาร (ร้อยละ 29.3) สัดส่วนประชากรที่อยู่ใต้เส้นความยากจน (ร้อยละ 26.2) ดัชนีชี้วัดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ (ร้อยละ 4.8) โครงการด้านความมั่นคงทางอาหาร (ร้อยละ 29.9) และการเข้าถึงตลาดและบริการทางการเงิน (ร้อยละ 20.5)

แม้ตัวชี้วัดข้างต้นจะชี้ว่าความมั่นคงทางอาหารให้มิติความสามารถในการเข้าถึงของประชาชนจะเพิ่มขึ้น และอยู่ในระดับที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยของโลก แต่เมื่อดูข้อมูลตัวชี้วัดอื่นๆ จะเห็นได้ว่าสถานการณ์การแพร่ระบาดฯ สร้างความเปราะบางมากยิ่งขึ้นในการเข้าถึงอาหารในกลุ่มที่มีความเปราะบางอยู่ก่อนหน้านี้แล้ว โดยอัตราการขยายตัวของ GDP ในปี 2020 ลดลงกว่าร้อยละ 6.1 รายได้ต่อหัวประชากรลดลงจาก 243,784 บาท/คน ในปี 2019 เหลือ 225,914 บาท/คน ในปี 2020¹⁹ และอัตราการว่างงานโดยเฉลี่ยตลอดทั้งปี 2020 อยู่ที่ร้อยละ 1.68 ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปี 2019 ที่อยู่ที่ร้อยละ 0.94²⁰

เมื่อพิจารณารายได้เฉพาะส่วน รายได้ของครัวเรือนในภาคการเกษตรซึ่งมีประชากรแรงงานกว่าร้อยละ 40 ของประชากร ช่วงไตรมาสที่ 1 ของปี 2563 ครัวเรือนเกษตรกรกว่าร้อยละ 50 มีผลผลิตที่พร้อมจะขายสู่ตลาดแต่เนื่องจากการแพร่ระบาดฯ ที่มาพร้อมกับมาตรการปิดเมือง และการจัดการระบบการกระจายอาหารในช่วงวิกฤตทำให้เกิดผลผลิตตกค้าง รายได้ของเกษตรกรจึงมีสัดส่วนที่ลดลง

เนื่องจากไม่สามารถขายผลผลิตของตนได้เต็มอัตราที่ผลิต อาจกล่าวได้ว่าเกษตรกรรายได้ลดลงไม่ได้มาจากสาเหตุจากการผลิตแต่มาจากระบบขนส่งในการเข้าถึงผู้บริโภคมากกว่า ทั้งนี้ แรงงานในภาคเกษตรไม่ได้มีรายได้จากเกษตรกรรมเพียงอย่างเดียว แต่ยังพึ่งพารายได้จากกิจกรรมนอกภาคเกษตร โดยมีครัวเรือนเกษตรกรกว่าร้อยละ 76 พึ่งพารายได้จากนอกภาคการเกษตร เกษตรกรเป็นจำนวนมากไม่สามารถสร้างรายได้ที่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตจากเกษตรกรรมเพียงอย่างเดียว เนื่องจากกระบวนการผลิตที่ต้นทุนสูง ระบบตลาดที่เอื้อพ่อค้าคนกลางในการดูดซับกำไรจากสินค้าเกษตรมากกว่าที่จะตกถึงเกษตรกรผู้ผลิต การพึ่งพารายได้จากนอกภาคเกษตรทำให้เกิดความเปราะบางมากยิ่งขึ้นเนื่องจากรายได้ต้องอาศัยการว่างจากกิจกรรมภายในเมืองเป็นหลัก ซึ่งสถานการณ์การแพร่ระบาดทำให้แหล่งรายได้ลดลงอย่างมาก โดยครัวเรือนเกษตรบางส่วนกว่าร้อยละ 25 ต้องลดค่าใช้จ่ายในการบริโภคอาหารในหนึ่งเดือน²¹ ดังนั้น การที่เกษตรกรรายได้โดยรวมทั้งจากผลผลิตที่ลดน้อยลงจากปัจจัยที่กล่าวไปในมิติความเพียงพอของอาหารและปัญหาระบบการกระจายสินค้าอาหาร ประกอบกับรายได้ในส่วนอื่นๆ ลดน้อยลงจึงอาจส่งผลต่อการเข้าถึงอาหารและการได้รับสารอาหารที่ครบถ้วนหลากหลาย

รายได้ของครัวเรือนในเมือง โดยเฉพาะของกลุ่มที่มีรายได้ต่ำที่อยู่อาศัยในเมืองซึ่งคาดการณ์ว่ามีประมาณ 1.6 ล้านคน มีรายได้เฉลี่ยในหนึ่งเดือน

¹⁹ “รายงานสภาวะเศรษฐกิจในประเทศ ปี 2563,” สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, https://www.nesdc.go.th/ewt_news.php?nid=10218.

²⁰ “รายงานสภาวะสังคม ปี 2563,” สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, https://www.nesdc.go.th/ewt_news.php?nid=10291.

²¹ สมรัตน์ จันทรัตน์ และคณะ, “ครัวเรือนเกษตรไทยในวิกฤติโควิด-19 หลักฐานเชิงประจักษ์จากการสัมภาษณ์เกษตรกรทั่วประเทศ,”



ลดลงกว่าร้อยละ 70 เนื่องด้วยมาตรการงดกิจกรรมในพื้นที่สาธารณะ ประกอบกับจำนวนนักท่องเที่ยวลดลงทำให้ธุรกิจการบริการซึ่งเป็นลักษณะแหล่งรายได้ส่วนใหญ่ของคนจนเมืองปิดตัวลงเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ กลุ่มแรงงานดังกล่าวมีความสามารถในการปรับเปลี่ยนการทำงานในระดับต่ำ²² ทำให้แรงงานกลุ่มนี้พบอุปสรรคอย่างมากในการคงความสามารถในการเข้าถึงอาหารของกลุ่มคนดังกล่าวในระดับที่ตอบสนองโภชนาการของตน

นอกจากระดับรายได้มีแนวโน้มจะได้รับผลกระทบอย่างมากแล้ว ราคาอาหารในช่วงการแพร่ระบาดก็มีแนวโน้มสูงขึ้นเช่นเดียวกัน ซึ่งมีปัจจัยเกี่ยวข้องกั่มิติด้านความเพียงพอของอาหารที่ได้อธิบายไปในข้างต้น ด้วยผลผลิตการเกษตรที่ได้โดยรวมลดลง แต่ระดับความต้องการในเชิงปริมาณไม่ได้ลดลงอย่างมีนัยสำคัญ ส่งผลกระตุ้นราคาอาหารโดยรวมให้สูงขึ้น โดยดัชนีราคาอาหารในประเทศช่วงปี 2020 เพิ่มขึ้นจากปี 2019 อยู่ที่เฉลี่ย 1.38²³ นอกจากนั้น การนำเข้าอาหารเพิ่มมากขึ้นเนื่องจากปริมาณการผลิตในประเทศลดลง สร้างอานิสงค์ต่อราคาอาหารในประเทศเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย ประกอบกับราคาอาหารตลาดโลกช่วงปี 2020 ก็มีการปรับตัวสูงขึ้นเช่นเดียวกัน โดยดัชนีราคาอาหารโลก²⁴ ในปี 2020 เฉลี่ยเพิ่มขึ้นจากปี 2019 ร้อยละ 3²⁵ นอกจากนั้นมาตรการทางภาษีต่อการนำเข้าสินค้าเกษตรหลายชนิดของไทยยังคงอยู่ในระดับสูง จึงเป็นหนึ่งในสาเหตุของราคาอาหารในประเทศซึ่งสอดคล้องกับรายตัวชี้วัดย่อยของมิติการเข้าถึงอาหาร

◆ **3) คุณภาพและความปลอดภัยของอาหาร** ระดับดัชนีในปี 2019 – 2020 ไม่เปลี่ยนแปลง โดยระดับคะแนนอยู่ที่ 59.5 แต่ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยระดับโลกอยู่ที่ร้อยละ 8.1 ในส่วนของรายตัวชี้วัดย่อยที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยระดับโลกมีเพียงแค่ความปลอดภัยของอาหาร (ร้อยละ 17.3) โดยมีรายตัวชี้วัดย่อยที่ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยระดับโลก ได้แก่ ความหลากหลายของอาหาร (ร้อยละ -0.5) มาตรฐานทางโภชนาการ (ร้อยละ -14.1) การได้รับสารอาหารที่จำเป็นต่อร่างกาย (ร้อยละ -24.2) และคุณภาพของโปรตีนที่ได้รับ (ร้อยละ -11.8)

จากตัวชี้วัดด้านความปลอดภัยของอาหาร สอดคล้องกับข้อมูลที่ว่าไทยมีอัตราประชากรที่สามารถเข้าถึงน้ำสะอาดเพื่อการอุปโภคและบริโภคกว่าร้อยละ 98 ของประชากรทั้งหมดในปี 2018²⁶ แต่อย่างไรก็ตาม ไทยก็ยังเผชิญปัจจัยเสี่ยงต่อคุณภาพของแหล่งน้ำ การเติบโตของเขตอุตสาหกรรมที่เพิ่มมากขึ้น จากการพัฒนาเขตพื้นที่ต่าง ๆ เพื่อรองรับการลงทุนจากต่างประเทศอย่างเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน (Special Economic Zones : SEZs) และเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor : EEC) ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการจัดการของเสียจากภาคอุตสาหกรรมอย่างเป็นระบบ นอกจากนั้นสภาวะการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) เป็นอีกความเสี่ยงสำคัญต่อการขาดแคลนน้ำสะอาด โดยการเพิ่มขึ้นของระดับน้ำทะเลส่งผลให้น้ำเค็มรุกพื้นที่น้ำจืด และน้ำที่จะใช้ในการบริโภคมีค่าความเค็มสูงขึ้น ทำให้ผู้บริโภคเกิดความเสี่ยงต่อโรคจำพวกโรคไต

²² กฤษฎา บุญชัย และคณะ, “การประเมินความเสียหาย ผลกระทบและการปรับตัวของชุมชนท้องถิ่นต่อภาวะโรคระบาด COVID 19,” ตุลาคม 2563มล, https://www.ldi.or.th/wp-content/uploads/2020/11/Research_COVID.pdf.

²³ “อัตราเพิ่มของระดับราคา,” เครื่องชี้ภาวะเศรษฐกิจที่สำคัญ, ธนาคารแห่งประเทศไทย, <https://www.bot.or.th/Thai/Statistics/Indicators/Pages/default.aspx>.

²⁴ FAO คำนวณเฉพาะเมล็ดพืช ธัญพืช เนื้อสัตว์ ผลิตภัณฑ์นม และน้ำตาล

²⁵ “FAO Food Price Index,” FAO, April 8, 2021. <http://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en/>.

²⁶ “SDG 6 การจัดการน้ำและสุขาภิบาล,” Open Development Mekong, 16 ก.ค. 2562, <https://thailand.opendevlopment-mekong.net/th/topics/sdg-6-clean-water-and-sanitation/#ref-2105-6>.



หรือโรคเบาหวาน ประกอบกับการที่มีน้ำจืดในแหล่งน้ำต่าง ๆ น้อยลงจากภาวะแล้งและการใช้น้ำในการทำเกษตรกรรมเป็นจำนวนมาก ทำให้ไม่มีน้ำจืดที่เพียงพอต่อการปลักต้นน้ำเค็ม²⁷ ทั้งนี้ อีกปัจจัยเสี่ยงที่สำคัญ โดยเฉพาะช่วงสถานการณ์การแพร่ระบาดคือการตกค้างของขยะที่ไหลลงสู่แม่น้ำ อันจะส่งผลต่อคุณภาพของน้ำ แม้จากข้อมูลการสำรวจจะพบว่าปริมาณขยะทั้งหมดในเขตเมืองทั่วประเทศจะลดลงโดยกรุงเทพฯ ลดลงร้อยละ 11 แต่ด้วยสถานการณ์การปรับใช้มาตรการระยะห่างทางสังคม (Social Distancing) เพื่อลดการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด - 19 ทำให้ผู้บริโภคปรับเปลี่ยนรูปแบบการซื้ออาหารผ่านทางแอปพลิเคชันเพิ่มมากขึ้น ซึ่งการใช้รูปแบบการขนส่งดังกล่าวที่มากขึ้น ทำให้ต้องใช้พลาสติกเพื่อการบรรจุหีบห่ออาหารสำหรับการขนส่งเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย โดยพื้นที่กรุงเทพฯ ขยะพลาสติกเพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ 62 แบ่งเป็นขยะพลาสติกรีไซเคิลเพิ่มขึ้นร้อยละ 33 และขยะพลาสติกปนเปื้อนร้อยละ 71²⁸ ปัญหาสำคัญต่อมาเมื่อขยะพลาสติกเพิ่มจำนวนขึ้น คือ การบริหารจัดการทำลายขยะ ซึ่งไทยมีระบบการบริหารที่ไม่มีประสิทธิภาพนัก โดยเฉพาะแล้วมีเพียงประมาณร้อยละ 58 จากปริมาณขยะทั้งหมดในหนึ่งปีที่ได้รับการกำจัดอย่างถูกต้องและไม่เป็นมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม²⁹ ก่อเกิดขยะสะสมและเกิดการปนเปื้อนต่อสิ่งแวดล้อมโดยรวม โดยเฉพาะการปนเปื้อนในแหล่งน้ำ

ความเสี่ยงอีกประการสำหรับความปลอดภัยของอาหาร คือ การปนเปื้อนของสารเคมีที่ตกค้างในอาหารในกระบวนการผลิต เนื่องด้วยการปฏิบัติเขียวและการส่งเสริมเกษตรกรให้เพาะปลูกแบบไร้เชิงเดี่ยวเพื่อสนับสนุนการส่งออก การใช้สารเคมีในการเพาะปลูกของเกษตรกรไทยมีความเข้มข้นสูงอย่างต่อเนื่องในการได้ผลผลิตเป็นจำนวนมาก และได้กำไรจากการผลิตต่อพื้นที่เพาะปลูกสูงขึ้น โดยในปี 2020 มีมูลค่าการนำเข้าสารเคมีทางการเกษตรเพิ่มขึ้นจากปี 2019 ร้อยละ 27 ประกอบกับผลผลิตโดยรวมลดลงจากผลกระทบด้านภัยแล้ง ขาดประสิทธิภาพในการใช้ที่ดิน และการเกิดภาวะโลกร้อน (Global warming) เหล่านี้จึงสร้างแรงจูงใจให้เกษตรกรพึ่งพาการใช้สารเคมีเพิ่มขึ้นแทนการปรับปรุงรูปแบบการผลิตเพื่อเพิ่มผลผลิต ทำให้ผลผลิตทางการเกษตรมีสารเคมีตกค้างและตกทอดไปยังผู้บริโภคเป็นจำนวนมาก จากข้อมูลในช่วงปี 2020 มีการสำรวจกลุ่มตัวอย่างผักและผลไม้จำนวน 509 ตัวอย่างพบว่า ผักผลไม้ที่ผลิตภายในประเทศมีสารพิษตกค้างเกินมาตรฐานที่กำหนดไว้กว่าร้อยละ 54³⁰ ดังนั้น ผู้บริโภคจึงมีความเสี่ยงที่จะรับเอาสารพิษเข้าสู่ร่างกายเป็นจำนวนมาก อันจะนำไปสู่ผลกระทบต่อสุขภาพ โดยเฉพาะโรคมะเร็ง โดยในแต่ละปีสาเหตุของการตายอันดับหนึ่งของคนไทย คือ การตายจากโรคมะเร็ง³¹ ทั้งนี้ ปัจจุบันสินค้าเกษตรที่มีกรรมวิธีการ

²⁷ วชิรวิทย์ เลิศบำรุงชัย, “น้ำด้นน้ำเค็ม หาย! คาดถูกขวานาตึงไปใช้ระหว่างทาง,” Bangkokbiz, 2563, <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/860890>.

²⁸ วิจารย์ สิมมาฉายา, “ขยะพลาสติกพุ่งกว่า 60 % ในช่วงโควิด -19,” มูลนิธิสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, 22 พฤษภาคม 2563, http://www.tei.or.th/th/blog_detail.php?blog_id=51.

²⁹ นวพร เรืองศรี, “ส่องประเด็นขยะพลาสติกล้นเมืองช่วงโควิด ที่ Road map อาจไม่เพียงพอต่อการแก้ปัญหา?,” GreenPeace, ก.ย. 2563, <https://www.greenpeace.org/thailand/story/17407/plastic-waste-issue-and-solutions-in-covid19-situations/>.

³⁰ “เปรียบเทียบสารพิษตกค้างในผักผลไม้ นำเข้า และ ผลิตในประเทศ ย้ำอย่าไม่แพ้กัน,” ThaiPan, 19 ม.ค. 2564, <https://www.thaipan.org/data/2333>.

³¹ กลุ่มงานคณะกรรมการการสาธารณสุขและสหกรณ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “รายงานของคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการควบคุมการใช้สารเคมีในภาคเกษตรกรรม สภาผู้แทนราษฎร,” 12 พ.ย. 2562, <https://www.thaipan.org/data/1414>.

ผลิตที่ปราศจากสารเคมีเติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งในเชิงปริมาณของผู้ผลิตและปริมาณความต้องการของตลาดที่เพิ่มสูงขึ้น อย่างไรก็ตาม การบริโภคสินค้าที่ไม่ผ่านการใช้สารเคมีอย่างผลผลิตจากเกษตรอินทรีย์ แต่ด้วยราคาสินค้าของกลุ่มผลผลิตอินทรีย์มีราคาเฉลี่ยสูงกว่าสินค้าปกติ เนื่องด้วยต้นทุนการบริหารจัดการที่ดิน กระบวนการผลิต และต้นทุนการบรรจุภัณฑ์ของสินค้าเกษตรอินทรีย์สูงกว่าการผลิตสินค้าเกษตรที่ไม่รูปแบบอินทรีย์ ทำให้ราคา ณ ที่ขายโดยรวมสูงกว่าปกติถึงร้อยละ 30 - 50³² จึงทำให้ประชาชนที่มีรายได้น้อยมีแรงจูงใจในการเลือกบริโภคอาหารประเภทดังกล่าวในระดับต่ำ

ในส่วนของคุณภาพอาหารที่ได้รับเพียงพอต่อโภชนาการ เกี่ยวโยงกับความหลากหลายของอาหารที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ และรวมถึงความหลากหลายทางชีวภาพ (Biological diversity) ในประเทศในการเป็นทุนทางธรรมชาติที่เอื้อต่อการผลิตอาหารที่หลากหลาย ซึ่งจากตัวชี้วัดข้างต้น สอดคล้องกับพื้นที่ป่าไม้อันเป็นตัวสะท้อนการมีความหลากหลายทางธรรมชาติของไทย โดยปัจจุบันมีสัดส่วนต่อพื้นที่ป่าไม้ทั้งหมดของประเทศเพียงร้อยละ 31 และมีปัจจัยเสี่ยงที่จะทำให้พื้นที่ลดลงจากการทำเกษตรกรรมเชิงเดี่ยว การขยายพื้นที่อุตสาหกรรมและที่อยู่อาศัย ทั้งนี้ ข้อมูลจากฝั่งผู้บริโภคก็พบปัญหาและความเสี่ยงเรื่องการได้รับสารอาหารเพียงพอตามโภชนาการครบถ้วน โดยอัตราของประชากรวัยทำงานช่วงอายุ 19 - 29 ปี

ร้อยละ 28.6 มีภาวะน้ำหนักเกินและอ้วน ร้อยละ 11.4 มีภาวะผอม³³ นอกจากนี้ ข้อมูลประชากรโดยรวมพบว่ามีประชากรที่มีภาวะโรคอ้วนกว่าร้อยละ 48.2 และมีผู้ป่วยเป็นโรคเบาหวานอีกกว่า 4.8 ล้านคน³⁴ สาเหตุสำคัญหลักมาจากลักษณะของการบริโภคอาหารที่ไม่มีความหลากหลายทางโภชนาการอันเนื่องด้วยวิถีชีวิตที่เปลี่ยนไปเกิดการพึ่งพาอาหารจานด่วนเพิ่มมากขึ้น (fast food) รวมถึงราคาของอาหารเฉลี่ยเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งจากข้อมูลการสำรวจพบว่าการเลือกซื้ออาหาร ผู้บริโภคให้ความสำคัญเรื่องรสชาติและความชอบเป็นอันดับต้น ๆ โดยมีแนวโน้มรับประทานอาหารที่มีรสหวานและเค็มเพิ่มมากขึ้นแต่เลือกที่จะรับประทานผักผลไม้ลดลง³⁵ โดยในปี 2019 มีคนไทยเพียงร้อยละ 37.5 ที่บริโภคผักผลไม้เพียงพอต่อร่างกาย และกลุ่มคนที่มีรายได้น้อยมีความเสี่ยงมากกว่ากลุ่มอื่นที่ได้รับสารอาหารจากผักผลไม้เพียงพอ³⁶ นอกจากนี้ ช่วงสถานการณ์การแพร่ระบาดฯ เพิ่มความเสี่ยงการได้รับสารอาหารที่เพียงพอต่อประชาชนกลุ่มรายได้น้อย โดยจากการสำรวจประชาชนกว่า 900 คนในพื้นที่กรุงเทพฯ พบว่ามีการลดปริมาณการบริโภคอาหารประเภทต่าง ๆ เนื่องจากรายได้ที่ลดลง มีจำนวนประชาชนร้อยละ 52.2 ที่ลดการบริโภคเนื้อสัตว์ ร้อยละ 42.6 ลดการบริโภคนม ร้อยละ 46.7 ลดการบริโภคผลไม้ เป็นต้น รวมถึงความเสี่ยงต่อการได้รับสารอาหารของเด็ก เนื่องจากปกติเด็กจะได้รับอาหารที่หลากหลายจากโรงเรียน

³²วิวรรธน์ รักถิ่นกำเนิด, “เกษตรกรรม ผัก-ผลไม้ อินทรีย์ แพงเพราะ ค่าจัดการ ราคาน้ำสวนถูกกว่าเท่าตัว,” TCJ, 23 ม.ค. 2558, <https://www.tcjthai.com/news/2015/23/scoop/3754>.

³³ กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข, “ข้อมูลเฝ้าระวัง,” ระบบสารสนเทศสนับสนุนด้านการส่งเสริมสุขภาพและอนามัยสิ่งแวดล้อม, 2564, <http://dashboard.anamai.moph.go.th/surveillance?year=2021>.

³⁴ Piyawut Thongprakob, “ไทยมีผู้ป่วย โรคอ้วน” เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 48.28 เสี่ยงอันตรายที่จะเกิดโรคแทรกซ้อน,” BLT Bangkok, 26 ต.ค. 2563, <https://www.bltbangkok.com/news/30433/>.

³⁵ Nalinthip Phaksrikulkumthorn, “เปิดพฤติกรรมการกินของคนไทย กินหวาน-เค็มมากขึ้น แต่กินผักผลไม้ลดลง,” Positioning, 26 ต.ค. 2562, <https://positioningmag.com/1251032>.

³⁶ “เผยคนไทยยังกินผักผลไม้ไม่เพียงพอแค่ 4 ใน 10 คน,” TCJ, 4 ธ.ค. 2563, <https://www.tcjthai.com/news/2020/12/current/11196>.

ที่สังกัด แต่ด้วยมาตรการปิดโรงเรียนและใช้การเรียนการสอนทางไกลแทน ประกอบกับครอบครัวบางส่วนขาดความรู้ด้านโภชนาการที่เพียงพอ ทำให้เด็กอาจไม่ได้รับสารอาหารที่เพียงพอและหลากหลายเท่าที่ควร

◆ 4) กรณียากระรรมชาติและ ความยืดหยุ่น ระดับดัชนีเพิ่มขึ้นจาก 49.9 ในปี 2019 เป็น 50 ในปี 2020 โดยสูงกว่าค่าเฉลี่ยระดับโลกอยู่ที่ร้อยละ 0.9 ในส่วนของรายตัวชี้วัดย่อยที่มีระดับเพิ่มขึ้นจากปี 2019 ได้แก่ ความหนาแน่นของประชากร (ร้อยละ 1) ในส่วนของรายตัวชี้วัดย่อยที่มีระดับลดลงจากปี 2019 มีเพียงการพึ่งพาทุนทางทรัพยากร (ร้อยละ -0.2) ทั้งนี้ รายตัวชี้วัดย่อยที่ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยระดับโลก ได้แก่ ความเสี่ยงจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ (ร้อยละ -2.8) ปริมาณและคุณภาพของน้ำ (ร้อยละ -21.9) และความหลากหลายและความอุดมสมบูรณ์ของมหาสมุทร แม่น้ำ และทะเลสาบ (ร้อยละ -21.9) รายตัวชี้วัดย่อยที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยระดับโลก ได้แก่ ด้านที่ดิน (ร้อยละ 0.3) การพึ่งพาทุนทางทรัพยากร และการนำเข้า (ร้อยละ 26.5) ความหนาแน่นของประชากร (ร้อยละ 29.8) การปรับตัวเพื่อรองรับวิกฤตการณ์ (ร้อยละ 6.6) ทั้งหมดนี้แสดงให้เห็นว่า ไทยมีความเสี่ยงเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อมิติด้านความเพียงพอของอาหารในอนาคตจากการสูญเสียทุนทางทรัพยากรธรรมชาติในการผลิตอาหาร รวมถึงการมีระบบผลิตอาหารที่ยั่งยืนที่สามารถ

ตอบสนองความต้องการอาหารของคนในปัจจุบัน และตอบสนองต่อคนในอนาคตด้วย

ทั้งหมดนี้จะเห็นได้ว่ามีหลายปัจจัยความเสี่ยงที่จะกระทบต่อมิติทุกด้านของความมั่นคงทางอาหาร โดยเฉพาะ ไทยกำลังเผชิญกับปัญหาความมั่นคงทางอาหารในมิติด้านคุณภาพและความปลอดภัยของอาหารเป็นปัจจัยเสี่ยงที่เร่งด่วน โดยข้อมูลทางด้านสุขภาพของประชาชนไทย แสดงให้เห็นถึงแนวโน้มของประชาชนที่จะมีลักษณะการบริโภคอาหารที่ทำให้ได้รับสารอาหารไม่ครบถ้วน ตามหลักโภชนาการเพิ่มมากขึ้น สาเหตุหลักเกิดจากการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตจากการเติบโตของความเป็นเมือง ด้วยวิถีชีวิตต้องคำนึงเรื่องเวลาเป็นสิ่งสำคัญ ทำให้อาหารประเภทที่พร้อมรับประทานได้ทันทีได้รับความนิยมและมีความจำเป็นอย่างมากกับการดำรงชีวิตในเมือง ประกอบกับรสนิยมการบริโภคที่ได้รับมาจากหลากหลายวัฒนธรรม โดยเฉพาะวัฒนธรรมการบริโภคจากตะวันตก ซึ่งเกิดขึ้นภายใต้ระบบระเบียบแบบทุนนิยม ปัจจัยเสี่ยงของลักษณะการบริโภคอาหารของคนไทย เกี่ยวข้องกับค่านิยมและวัฒนธรรมในการเลือกบริโภคอาหาร ซึ่งเป็นมิติที่ทำนายผู้กำหนดนโยบายอย่างมาก เนื่องจากนโยบายต้องมุ่งเป้าไปที่ปัจเจกบุคคลเพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในการบริโภค ทั้งนี้ การเติบโตขึ้นของสังคมเมืองอันมาพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงการบริโภคพัฒนาขึ้นมาจากทิศทางการพัฒนาของประเทศที่เน้นการเติบโตทางอุตสาหกรรมในช่วงที่ผ่านมา จึงเป็นเรื่องท้าทาย

ที่จะหลีกเลี่ยงการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริโภคอาหารดังกล่าว

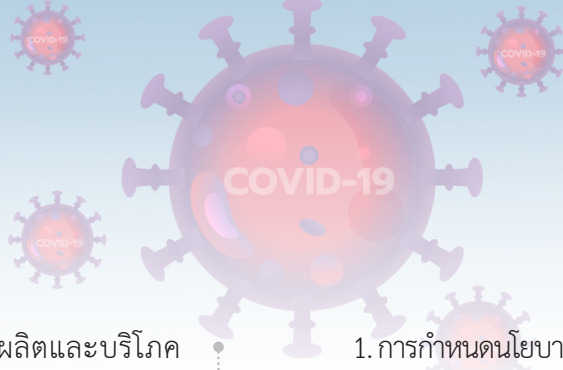
ในส่วนของมิติความเพียงพอและการเข้าถึงอาหาร เป็นประเด็นเร่งด่วนเช่นเดียวกับมิติด้านคุณภาพและความปลอดภัยที่ต้องมีการปรับเปลี่ยนระบบการจัดการที่เป็นอยู่ แม้ไทยจะมีพัฒนาการความมั่นคงทางอาหารในมิติดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับมีทรัพยากรธรรมชาติหลากหลายและอุดมสมบูรณ์ในระดับหนึ่งที่ทำให้มีความสามารถในการผลิตอาหารมากเพียงพอตอบสนองความต้องการภายในประเทศ และสามารถส่งออกไปยัง

ตลาดระหว่างประเทศ แต่ปัจจัยเสี่ยงจากผลิตภาพในการผลิตของภาคเกษตรที่ขาดการปรับใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีอย่างมีประสิทธิภาพ การขาดแคลนแรงงานทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่กระทบต่อฐานทรัพยากรในการผลิต และสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรและการเลือกวิถีทางการผลิตของเกษตรกรเองซึ่งถูกลดทอนจากแนวทางการพัฒนาที่รวมศูนย์และการพัฒนาที่เน้นอุตสาหกรรมและการผลิตแบบทุนนิยม

▶ กลไกระหว่างประเทศและของไทยที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางอาหาร

ในระดับโลกมีการประชุมสุดยอดระดับผู้นำด้านระบบอาหารโลก 2564 (UN Food Systems Summit 2021) ซึ่งมีที่มาจากข้อกังวลเรื่องระบบอาหารระดับประเทศและระดับโลกซึ่งมีความเปราะบางจากลักษณะการค้าและการผลิตแบบทุนนิยม การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศโลก ปัจจัยเสี่ยงจากความเหลื่อมล้ำและความไม่เท่าเทียมในการเข้าถึงอาหาร อาทิ บางกลุ่มบุคคลที่เป็นส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนระบบอาหาร แต่มีความสามารถในการเข้าถึงอาหารในระดับต่ำ การประชุมดังกล่าวจึงมีจุดประสงค์หลักในการพิจารณาถึงการสร้างระบบอาหารที่ยั่งยืน (Sustainable food systems) ที่ผ่านความร่วมมือของทุกประเทศทั่วโลก เพื่อการสร้างสมดุลระหว่างการผลิตและการบริโภค ให้มีความยั่งยืนสามารถตอบสนองความต้องการของประชากรในปัจจุบัน และตอบสนองต่อประชากรในอนาคตเช่นกัน โดยที่ประชุมได้มีแนวทางการขับเคลื่อนอาหารระดับโลก 5 ประการ ได้แก่ 1) ทุกคนสามารถเข้าถึงอาหารที่ปลอดภัย มีคุณค่าทางโภชนาการอย่างครบถ้วนสมบูรณ์

2) การปรับวิถีบริโภคเพื่อรักษาความยั่งยืนของระบบอาหาร พร้อมทั้งส่งเสริมการบริโภคอาหารที่มีประโยชน์ และคุ้มค่า เพื่อลดการเกิดขยะอาหาร 3) การส่งเสริมระบบการผลิตที่เพียงพอและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศและรักษาสมดุลระบบนิเวศน์ 4) การส่งเสริมพัฒนาที่เอื้อต่อความเป็นอยู่ที่เหมาะสม มีการกระจายความมั่นคง การลดความเหลื่อมล้ำโดยการสร้างโอกาสในการเข้าถึงการพัฒนาอย่างทั่วถึง 5) การสร้างความยืดหยุ่น (Resilience) ให้สามารถปรับตัวได้ในทุกวิกฤต และพร้อมรับมือปัจจัยเสี่ยงต่างๆในระดับภูมิภาคโดยสหภาพยุโรป (European Union : EU) มีการกำหนดแนวทางและเป้าหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกันความมั่นคงทางอาหารอย่างยั่งยืน โดยตั้งเป้าให้การปล่อยคาร์บอนสุทธิเป็นศูนย์ (Climate Neutrality) เพื่อลดปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ให้เป็นศูนย์ภายในปี 2050 โดยให้ทุกภาคส่วนลงทุนในเทคโนโลยีที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม การปรับปรุงมาตรฐานสิ่งแวดล้อมในระดับโลกและภูมิภาค



ให้มีความเชื่อมโยงถึงระบบการผลิตและบริโภคอาหาร การออกแบบกลยุทธ์จากฟาร์มถึงโต๊ะอาหาร (Farm to Fork) ซึ่งเป็นกลยุทธ์เพื่อส่งเสริมการบริโภคอาหารที่ยั่งยืนและส่งเสริมอาหารเพื่อสุขภาพ ด้วยการสร้างความตระหนักของความปลอดภัยทางอาหารตั้งแต่การผลิต ณ พื้นที่การเกษตร จนถึง การบริโภคบนโต๊ะอาหารของครัวเรือน ทั้งนี้ กลยุทธ์ข้างต้นยังเป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งของข้อตกลงยุโรปสีเขียว (European Green Deal) เพื่อยุโรปเป็นสังคมที่คำนึงถึงการพัฒนาและการบริโภคอย่างยั่งยืน โดยวางหลักการ 4 ประเด็นสำคัญ ได้แก่ 1) การผลิตอาหารที่ยั่งยืน (Sustainable Food Production) 2) การป้องกันการเกิดอาหารสูญเสียและขยะอาหาร (Food Loss & Waste Prevention) 3) การบริโภคอาหารอย่างยั่งยืน (Sustainable Food Consumption) และ 4) กระบวนการจัดการและการกระจายอาหารอย่างยั่งยืน (Sustainable Food Processing & Distribution) ในกรณีของไทย คณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติในฐานะหน่วยงานของรัฐผู้เป็นส่วนสำคัญในการออกแบบนโยบายด้านการเสริมสร้างสุขภาพของประชาชนโดยผ่านการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน โดยมี สมัชชาสุขภาพ เป็นเครื่องมือในการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบเน้นการมีส่วนร่วม และ สมัชชาสุขภาพแห่งชาติ เป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมได้ร่วมแลกเปลี่ยนกันอย่างสมานฉันท์ อันนำไปสู่การเสนอแนะเชิงนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพของสังคมไทย โดยการประชุมสมัชชาสุขภาพ ครั้งที่ 13 เมื่อวันที่ 16 – 17 ธันวาคม พ.ศ. 2563 ได้มีฉันทมติสำคัญที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. การกำหนดนโยบายความมั่นคงทางอาหารในภาวะวิกฤต (Food Security in Crises) ซึ่งมุ่งเน้นให้ทุกภาคส่วนของสังคมมีการจัดการร่วมกัน เพื่อสร้างความมั่นใจว่าในทุกภาวะวิกฤต ประชาชนทุกคนในพื้นที่ของประเทศไทยจะได้รับการคุ้มครองสิทธิในอาหาร โดยประกอบด้วย 5 แนวทาง คือ 1) การประกันสิทธิในอาหารของประชาชนให้สามารถเข้าถึงอาหารได้อย่างเพียงพอ ปลอดภัย มีคุณค่าทางโภชนาการ ซึ่งถือเป็นสิทธิพื้นฐานของประชาชนที่มีระบุอยู่ในรัฐธรรมนูญฯ ของไทย 2) กำหนดเป้าหมายภายในปี พ.ศ. 2568 ประเทศไทยควรมีความพร้อมและสามารถจัดการปัญหาวิกฤต ผ่านการจัดทำแผนนโยบายและแผนปฏิบัติการระดับชาติ 3) พัฒนาระบบอาหารให้พร้อมรับภาวะวิกฤตอย่างรอบด้าน นับตั้งแต่กระบวนการการผลิต การสำรองอาหาร ไปจนถึงขั้นตอนการกระจาย การแลกเปลี่ยน และการแบ่งปันอาหาร 4) การพัฒนาระบบดูแลประชากรกลุ่มเปราะบางและประชาชนที่ขาดความมั่นคงทางอาหารในภาวะวิกฤต พัฒนาฐานข้อมูล ระบบการค้นหา การช่วยเหลือ การสื่อสาร ดูแลการจัดการคลังอาหารและสินค้าทางการเกษตร จัดระบบการกระจายอาหารให้ทั่วถึงอย่างเป็นธรรมไปจนถึงการพัฒนากลไกระดับชุมชนและสร้างระบบอาสาสมัคร และ 5) การพัฒนาระบบการจัดการร่วมกัน ด้วยการกำหนดมาตรการ แผนพัฒนาหลักและระบบเพื่อรองรับสถานการณ์ต่าง ๆ ทั้งในแง่การแก้ไขปัญหาและการป้องกัน

2. กรอบการดำเนินนโยบายและแนวทางการขับเคลื่อน 1) ระดับนโยบาย : บัญญัติ สิทธิในอาหาร ในรัฐธรรมนูญฯ กำหนดเป้าหมายร่วมกันในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13

ผลักดันให้เกิดการดำเนินการของกลไกที่เกี่ยวข้อง ภายใต้พ.ร.บ. คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ พ.ศ. 2551 และกำหนดมาตรการสนับสนุนการดำเนินงาน 2) สร้างความพร้อมด้านองค์ความรู้และระบบเพื่อรองรับการดำเนินงาน 3) พัฒนาระบบการจัดการ

ร่วมกันในเชิงนโยบายสู่การปฏิบัติ เพื่อให้เกิด การเชื่อมประสานและบูรณาการทุกภาคส่วน และ 4) การสื่อสารสังคมให้ความมั่นคงทางอาหารเป็น ประเด็นสาธารณะ



ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่สำคัญ

จากสถานการณ์และปัจจัยเสี่ยงที่ประเทศไทย เผชิญ การออกแบบนโยบายควรอาศัยมาตรการ และแนวทางที่แตกต่างหลากหลายและครอบคลุม ในหลายมิติ เนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้นมีความซับซ้อน และแต่ละประเด็นที่ความเชื่อมโยงกันอย่างแยก ขาดออกจากกันได้ยาก โดยในที่นี้จะเสนอแนวนโยบาย ซึ่งเสริมสร้างความยืดหยุ่น (Resilience) ของผู้ผลิต ให้เกิดความหลากหลายของอาหาร ซึ่งจะลดความ เสี่ยงที่จะส่งผลกระทบต่อภาคเกษตรอันเป็นภาค ส่วนสำคัญในการประกันความเพียงพอของอาหาร และลดความเสี่ยงที่ผู้บริโภคจะพึ่งพิงแต่การ บริโภคอาหารที่ไม่ตอบสนองต่อโภชนาการ ในการ เพิ่มโอกาสและความสามารถในการเข้าถึงอาหาร ที่มีความหลากหลายทางโภชนาการ ปลอดภัย และเป็นประโยชน์ต่อร่างกายมากยิ่งขึ้น ดังนี้

◆ 1. การให้เงินช่วยเหลือแบบมีเงื่อนไข (Conditional Transfer) มุ่งเน้นเพื่อให้เกษตรกร หลุดพ้นภาวะพึ่งพิงการให้ความช่วยเหลือจากรัฐ เป็นการให้ความช่วยเหลือที่มีเงื่อนไขในการสร้าง แรงจูงใจให้เกิดการปรับเปลี่ยนรูปแบบการผลิต ลดการผลิตแบบเชิงเดี่ยว และหันมาส่งเสริมการ ทำเกษตรกรรมที่หลากหลายเนื่องจากช่วยประกัน รายได้ของเกษตรกร และลดความเปราะบางของ ปริมาณอาหารต่อสภาวะวิกฤต โดยอาศัยความ ร่วมมือจากสถาบันการศึกษาในพื้นที่ การพัฒนา บุคลากรให้มีความพร้อมต่อการช่วยเหลือเกษตรกร ผ่านการทำงานวิจัยที่มุ่งเป้าให้เกิดผลลัพธ์ที่เป็น

รูปธรรมสามารถส่งต่อไปยังเกษตรกรเพื่อนำไป ประกอบใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ การกำหนด นโยบายส่งเสริมตลาดเช่าบริการเครื่องจักรกล การเกษตรสมัยใหม่ เพื่อเป็นการส่งเสริมให้เกษตรกร สามารถเข้าถึงทุนในการพัฒนาและปรับเปลี่ยนรูปแบบ การผลิตให้มีประสิทธิภาพ เกิดการประหยัดต่อ ขนาด (Economies of Scale) และเมื่อเกษตรกร สามารถเข้าถึงทุนทางเทคโนโลยีได้มากขึ้น ต้นทุน การผลิตก็จะลดลง และจะทำให้มูลค่าเพิ่มของ ผลผลิตเพิ่มขึ้น ซึ่งจะช่วยให้เกษตรกรมีแรงจูงใจใน การพัฒนากระบวนการผลิตอย่างมีประสิทธิภาพ มากขึ้น นอกจากนั้น รัฐควรมีการสนับสนุนปัจจัย อื่น ๆ ที่มีผลต่อการเลือกทำเกษตรผสมผสาน อาทิ สนับสนุนเกษตรกรรุ่นใหม่ การประกันสิทธิในที่ดิน การเข้าถึงระบบชลประทาน และการสนับสนุน ทางด้านราคา ซึ่งจะทำให้ความเปราะบางของ เกษตรกรลดลงทางด้านราคา และยังเป็นการช่วยให้ อุปทานให้ในระบบมีความหลากหลายทางด้าน โภชนาการ อันจะเอื้อประโยชน์ให้ราคาของอาหาร ที่เสริมสร้างสุขภาพถูกลง และผู้บริโภคสามารถ เข้าถึงได้มากยิ่งขึ้น

◆ 2. การส่งเสริมการบูรณาการการใช้ทรัพยากร ร่วมกัน โดยเฉพาะการใช้น้ำและที่ดินโดยส่งเสริม ให้เกิดการรวมกลุ่มของเกษตรกร เพื่อออกแบบ การทรัพยากรร่วมอย่างครบวงจร การวางมาตรการ ในเชิงเศรษฐศาสตร์และกฎหมายในการให้เกิดการ ใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า รวมถึงการลดมลภาวะ

จากการทำเกษตรกรรมควบคู่กันไป โดยมีนโยบายในเชิงระบบตั้งแต่การเพาะปลูก การขนส่ง การรับซื้อและบริหารจัดการหลังเก็บเกี่ยวนอกจากนั้นควรมีมาตรการรักษาสายพันธุ์ของพืช ผ่านการมีศูนย์วิจัย/ศูนย์วิทยาศาสตร์ ที่ดูแลโดยรัฐในการเก็บสายพันธุ์ที่ประชาชนเก็บรักษาไม่ได้ ส่วนสายพันธุ์อื่น ๆ ควรเป็นการอนุรักษ์ในพื้นที่ผ่านชุมชนหรือเครือข่ายเกษตรกรรม การสนับสนุนการใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรม เพื่อการจัดการความเสี่ยงของสภาพภูมิอากาศ การประเมินสภาพทรัพยากรของเกษตรกรและการศึกษาผลกระทบที่สำคัญเพื่อจัดลำดับความสำคัญของปัญหา ซึ่งจะช่วยประกันรายได้ของเกษตรกร และประกันความเพียงพอของผลผลิตอันจะตอบสนองต่อความมั่นคงทางอาหาร ผ่านมาตรการทางภาษีและเงินทุนในการลดต้นทุนการเข้าถึงเทคโนโลยี และส่งเสริมการวิจัยอย่างทั่วถึง

◆ 3. การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการผลิตให้ลดการเพาะปลูกพืชเชิงเดี่ยวผ่านการประกันสิทธิของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรภายในพื้นที่ จะช่วยส่งเสริมความหลากหลายทางชีวภาพ อันจะนำไปสู่ความมั่นคงทั้งอาหารและยา และสร้างความหลากหลายของอาหารในตลาด ซึ่งเป็นการเพิ่มโอกาสให้ผู้บริโภคสามารถเลือกอาหารที่ถูกต้องตามโภชนาการ รัฐจึงควรมีนโยบายที่มุ่งเน้นการส่งเสริมการพัฒนาพันธุ์พืชให้เกษตรกรเข้ามามีส่วนร่วมและมีสิทธิในการเข้าถึงอย่างเป็นธรรม มีมาตรการคุ้มครองวัฒนธรรมการผลิตของกลุ่มชาติพันธุ์ในพื้นที่ ซึ่งเป็นผู้รักษาความหลากหลายทางชีวภาพ ทั้งนี้ รัฐควรดำเนินการปรับปรุงระบบภาษีให้มีความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น เพื่อไม่ให้เกิดการรับภาระทางภาษีที่มากเกินไปของผู้พัฒนาการผลิตอาหาร การกระจายทรัพยากร ผ่านการ

ลดการผูกขาดทางการค้า โดยสนับสนุนการขยายตลาดชุมชน เน้นเศรษฐกิจที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และชุมชน ด้วยการพัฒนาที่เน้นศักยภาพของพื้นที่เป็นหลัก

◆ 4. การออกแบบเพื่อการพัฒนาใหม่แนวทางการพัฒนาประเทศในอนาคตภายหลังจากการฟื้นฟูภายใต้สถานการณ์การแพร่ระบาด ควรเน้นตัวแบบ Supportive Economy หรือเศรษฐกิจแบบเกื้อกูลเนื่องจากปัญหาที่กระทบต่อสิทธิชุมชนและความมั่นคงทางอาหาร เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างอันเกิดจากรูปแบบและวิถีทางเศรษฐกิจ จึงต้องออกแบบรูปแบบและวิถีของการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้งการผลิตและบริโภค เพื่อให้เกิดการกระจายการเจริญเติบโตความเป็นธรรมระหว่างกลุ่มคนที่อยู่ในระบบอาหารซึ่งนำไปสู่การแก้ไขความเหลื่อมล้ำและการปรับเปลี่ยนที่คำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้ 1) กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่สอดคล้องกับภูมิศาสตร์และระบบนิเวศน์โดยการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (SEA) เพื่อให้ความสำคัญกับความต้องการและลักษณะของชุมชนในพื้นที่ เป็นการพัฒนาที่ตอบโจทย์พื้นที่เป็นหลัก ซึ่งจะลดความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐ 2) ผู้ออกแบบทางเศรษฐกิจ จะต้องเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการพัฒนา เพื่อให้เกิดการสะท้อนปัจจัยที่สนับสนุนการพัฒนา และปัจจัยที่เป็นความท้าทายต่อการออกแบบ 3) การเชื่อมโยงการออกแบบเพื่อพัฒนาต้องดำเนินอย่างเป็นระบบและเป็นองค์พหุผลกระทบของทุกภาคส่วนต้องได้รับการพิจารณาอย่างสมดุล และ 4) การกำหนดตำแหน่งแห่งที่ที่เหมาะสม เป็นการวางเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ในภาพรวม ที่เชื่อมโยงสภาพการณ์ของสังคมในระดับโลก ภูมิภาค ประเทศ และระดับพื้นที่ เพื่อจัดลำดับความสำคัญของประเด็นการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาอย่างตรงจุด





ภาคผนวก

แผนภาพ: Global Food Security Index ของไทยระหว่างปี 2019 – 2020

ที่มา: The Economist Intelligence Unit, “Global Food Security Index 2020: Addressing structural inequalities to build strong and sustainable food systems.”

	Score	Δ	Rank	Δ	Average all countries	compared to average
OVERALL FOOD SECURITY ENVIRONMENT	64.0	+1.1	51	Δ5	60.4	+3.6
1) AFFORDABILITY	82.8	+0.7	=32	Δ6	65.9	+16.9
1.1) Change in average food costs	100.0	+8.5	=1	Δ35	70.7	+29.3
1.2) Proportion of population under global poverty line	99.5	0	=29	↔	73.3	+26.2
1.3) Inequality-adjusted income index	58.5	+0.4	41	↔	53.7	+4.8
1.4) Agricultural import tariffs	27.6	-12.5	105	▼3	62.8	-35.2
1.5) Food safety net programmes	100.0	0	=1	↔	70.1	+29.9
1.6) Market access and agricultural financial services	82.4	0	=41	▼1	61.9	+20.5
2) AVAILABILITY	55.3	+2.6	67	Δ6	57.3	-2.0
2.1) Sufficiency of supply	60.4	+1.1	=65	↔	63.6	-3.2
2.2) Agricultural research and development	49.8	+0.6	21	Δ2	38.2	+11.6
2.3) Agricultural infrastructure	58.5	+17.6	37	Δ28	47.8	+10.7
2.4) Volatility of agricultural production	54.9	+0.3	74	▼3	61.6	-6.7
2.5) Political and social barriers to access	54.4	-2.1	=66	▼6	59.4	-5.0
2.6) Food loss	82.6	-0.4	=43	▼2	73.7	+8.9
2.7) Food security and access policy commitments	0.0	0	=65	Δ1	37.6	-37.6
3) QUALITY AND SAFETY	59.5	0	71	Δ1	67.6	-8.1
3.1) Dietary diversity	47.8	0	=59	↔	48.3	-0.5
3.2) Nutritional standards	50.0	0	=59	Δ7	64.1	-14.1
3.3) Micronutrient availability	54.1	0	103	↔	78.3	-24.2
3.4) Protein quality	56.6	0	71	↔	68.4	-11.8
3.5) Food safety	93.5	0	=33	▼2	76.2	+17.3
4) NATURAL RESOURCES & RESILIENCE	50.0	+0.1	43	↔	49.1	+0.9
4.1) Exposure	61.5	0	79	↔	64.3	-2.8
4.2) Water	5.0	0	=66	↔	20.0	-15.0
4.3) Land	70.2	0	65	↔	69.9	+0.3
4.4) Oceans, rivers and lakes	5.5	0	102	↔	27.4	-21.9
4.5) Sensitivity	96.6	-0.2	=20	▼1	70.1	+26.5
4.6) Political commitment to adaptation	45.5	0	45	▼1	38.9	+6.6
4.7) Demographic stress	86.2	+1.0	18	↔	56.4	+29.8

โควิด-19

สถาบันความมั่นคงศึกษา¹

การโยกย้ายถิ่นฐานของมนุษย์เป็นไปบนเงื่อนไขหลักการดำรงชีวิตให้อยู่รอด ปลอดภัย หรือมีชีวิตที่ดีขึ้น จึงได้เห็นการโยกย้ายข้ามแดนหรือข้ามพื้นที่เพื่อตั้งรกรากใหม่หรือการโยกย้ายตามฤดูกาลที่เป็นไปอย่างเรียบง่าย หรือบางครั้งอาจถูกจัดสรรให้ต้องโยกย้ายเพราะภัยธรรมชาติหรือภัยสงคราม ทั้งนี้การโยกย้ายถิ่นฐานในอดีตมีข้อจำกัดที่น้อยกว่าการโยกย้ายถิ่นฐานในบริบทของความเป็นรัฐชาติสมัยใหม่ในปัจจุบันอย่างมาก อย่างน้อยที่สุดผู้โยกย้ายถิ่นฐานในอดีตไม่จำเป็นต้องมีหนังสือเดินทางหรือการทำวีซ่า หรือใบอนุญาตขอเข้าพื้นที่ใดทั้งสิ้น การโยกย้ายถิ่นฐานบนเงื่อนไขของการมีเอกสารที่ถูกต้องทำให้มีค่าใช้จ่ายและกระบวนการขั้นตอนต่าง ๆ ของแต่ละประเทศ

บทความนี้ สถาบันความมั่นคงศึกษาได้จัดทำขึ้นจากการเรียบเรียงผลการสัมมนาที่สะท้อนมุมมองของผู้ให้ความเห็นจากหน่วยงานภาครัฐ นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรระหว่างประเทศ ในโครงการสัมมนาเชิงวิชาการ

มุมมองความมั่นคง (Academic Forum on Security Perspectives: AFSP) ประจำปี 2564 ครั้งที่ 1 เรื่อง การโยกย้ายถิ่นฐาน แรงงานข้ามชาติ และโควิด-19 (Migration, Migrant Worker and COVID-19 เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2564 ณ โรงแรมอมารี วอเตอร์เกท กรุงเทพฯ โดยมีการนำเสนอและแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็น² ทั้งนี้การเรียบเรียงเนื้อหาในบทความนี้แบ่งออกเป็น 5 ส่วน ประกอบด้วย

1

กรอบการอธิบายสาเหตุและลักษณะการโยกย้ายถิ่นฐานกระแสหลัก

2

ความสำคัญของแรงงานข้ามชาติ

3

สถานการณ์การโยกย้ายถิ่นฐานและแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย

4

แนวทางการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ

5

ข้อเสนอเชิงนโยบาย

¹ เรียบเรียงโดย นางสาว รวิพร ตั้งชีวันนกุล เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน สถาบันความมั่นคงศึกษา สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, ศิลปศาสตรบัณฑิต (ภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

² วิทยากร ดังนี้ 1) ผศ.ดร.นฤมล ทับจุมพล ผู้อำนวยการศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2) ผศ.ดร. ประเสริฐ แรงกล้า อาจารย์ประจำคณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 3) นายอดิสร เกิดมงคล นักวิชาการจากเครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ 4) นายกิตติกร เดชบำรุง นักวิชาการแรงงานชำนาญการ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน 5) นายนท เหมินทร์ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ กองความมั่นคงภายในประเทศ สมช. และ 6) น.ส.ภัคชนก พัฒนากุลบุตร เจ้าหน้าที่โครงการ สำนักงานองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานประจำประเทศไทย (IOM)

การอธิบายมุ่งเน้นพิจารณาปัจจัยในพื้นที่ต้นทางที่ผลักดันให้บุคคลตัดสินใจเคลื่อนย้ายออกจากพื้นที่ควบคุมไปกับปัจจัยภายในของพื้นที่ปลายทางที่ดึงดูดการเข้ามาของบุคคล โดยจัดประเภทผู้โยกย้ายถิ่นฐานอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม การแบ่งผู้โยกย้ายถิ่นฐานเป็นประเภทต่าง ๆ ยังไม่ตอบสนองต่อการทำความเข้าใจสถานการณ์การโยกย้ายถิ่นฐานซึ่งมีความเป็นพลวัตและมีการซ้อนทับกันได้

1.1 ความหมายทั่วไปการย้ายถิ่นฐาน

(migration) คือ การเคลื่อนของบุคคลออกจากสถานที่พักประจำทั้งการเคลื่อนข้ามพรมแดนระหว่างประเทศ อาทิ การเคลื่อนย้ายของแรงงานไทยไปทำงานยังต่างประเทศหรือการเคลื่อนที่ภายในรัฐ อาทิ การเติบโตของเมือง (urbanization) ทำให้แรงงานชนบทเคลื่อนย้ายเข้าสู่เมืองมากยิ่งขึ้น ในส่วนของความหมายคนงานย้ายถิ่น **(migrant workers)** คือ บุคคลที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่ทำแล้วได้รับค่าตอบแทนในรัฐที่บุคคลนั้นไม่ได้มีสัญชาตินั้นอยู่ ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของการโยกย้ายถิ่นฐาน

1.2 กรอบการอธิบายการโยกย้ายถิ่นฐาน

การอธิบายสาเหตุ แรงจูงใจ ลักษณะ และการแบ่งประเภทของการโยกย้ายถิ่นฐานในวงวิชาการ สถาบันการศึกษา โดยทั่วไปหรือการอธิบายแบบกระแสหลัก อาศัยตัวแบบปัจจัยผลักและปัจจัยดึงดูด (push-pull factors) วิเคราะห์แรงจูงใจของแต่ละบุคคลต่อการตัดสินใจเคลื่อนย้ายไปในพื้นที่ต่าง ๆ โดยปัจจัยผลัก (push factors) พิจารณาพื้นที่ต้นทาง หรือถิ่นฐานเดิมของบุคคลก่อนเคลื่อนย้าย ปัจจัยดึงดูด (pull factors) พิจารณาพื้นที่ปลายทาง ซึ่งเป็นจุดมุ่งหมายของการเคลื่อนย้ายของบุคคล ดังนั้น ช่องว่างของระดับการพัฒนา (เศรษฐกิจ สังคม) ของพื้นที่จึงเป็นปัจจัยสำคัญต่อการพิจารณาการโยกย้ายถิ่นฐานของบุคคล

1.3 การแบ่งประเภทของการโยกย้ายถิ่นฐาน

มีตัวแบบการพิจารณาที่แตกต่างกันไป ดังนี้

1 พิจารณาจากมุมมองของผู้โยกย้าย

แบ่งเป็น การย้ายถิ่นโดยสมัครใจ (voluntary migration) เพื่อแสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจ และการย้ายถิ่นแบบถูกบีบบังคับ (forced migration) อันเกิดจากปัจจัยพื้นที่ต้นทางที่สร้างเงื่อนไขให้บุคคลจำเป็นต้องเคลื่อนย้ายออกจากพื้นที่อย่างไม่สมัครใจ อาทิ ภัยพิบัติทางธรรมชาติ ภัยสงคราม

2 พิจารณาจากมุมมองของผู้โยกย้าย

แบ่งเป็น การย้ายถิ่นภายในประเทศ (internal migration) ซึ่งเป็นการเคลื่อนย้ายจากพื้นที่หนึ่งไปยังพื้นที่หนึ่งภายในเขตแดนของรัฐหนึ่ง และการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ (international migration) โดยเคลื่อนย้ายออกจากรัฐเดิมของตน (state of origin) ไปยังรัฐอื่น อันเป็นลักษณะข้ามพรมแดน

3 พิจารณาจากสถานะ หรือช่องทางของการโยกย้าย

แบ่งเป็น การย้ายถิ่นแบบปกติ (regular migration) เป็นการโยกย้ายเข้าไปในรัฐตามช่องทางหรือขั้นตอนตามกฎหมายของรัฐนั้น ซึ่งรัฐได้รับรองสถานะการเข้ามาของบุคคล และการย้ายถิ่นแบบไม่ปกติ (irregular migration) ลักษณะของการเข้ามาในเขตแดนของรัฐหนึ่งไม่เป็นไปตามช่องทางหรือขั้นตอนตามกฎหมาย โดยรัฐนั้นมิได้รับรองสถานะตามกฎหมายต่อบุคคลผู้โยกย้ายเข้ามาในเขตแดนของตน

4

พิจารณาจากระยะเวลาของการอาศัยอยู่ใน รัฐปลายทาง

แบ่งเป็น การย้ายถิ่นชั่วคราว ซึ่งเป็นการย้ายถิ่นระยะสั้น ดำรงชีวิตในพื้นที่ปลายทางชั่วคราว อาทิ แรงงานข้ามชาติบางส่วนซึ่งอาศัยอยู่ในพื้นที่ปลายทางเพียงแค่ว่าหารายได้ทางเศรษฐกิจ และการเคลื่อนย้ายระยะยาว หรืออาจเป็นการย้ายถิ่นฐานถาวร โดยกลมกลืนทางสังคมเข้ากับพื้นที่ปลายทาง

5

พิจารณาจากสภาพชีวิตของผู้ย้ายถิ่น

แบ่งเป็น แรงงานวิชาชีพ หรือแรงงานฝีมือ (skilled labor) และแรงงานทักษะต่ำ หรือแรงงานไร้ฝีมือ (unskilled labor)

1.4 ความท้าทายการทำความเข้าใจบริบท การเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นพลวัตการโยกย้ายถิ่นฐาน

ในมิติของความมั่นคงของรัฐ การพัฒนาเศรษฐกิจ พลวัตทางสังคม และการบริหารจัดการของรัฐ ไทยจำเป็นต้องพิจารณาประเด็น “ความมั่นคง” ในมิติใหม่ๆ ที่มองเห็นความเชื่อมโยงกันข้ามถิ่นข้ามพรมแดน และความมั่นคงของมนุษย์ โดยมีความท้าทายสำคัญ ดังนี้

1

การย้ายถิ่นมีพลวัต ผู้ย้ายถิ่นไม่ได้ถูกจัด

อยู่ในประเภทใดประเภทหนึ่งอย่างคงที่ตายตัว บุคคลผู้ย้ายถิ่นอาจมีความทับซ้อนในลักษณะของการย้ายถิ่นหรือแรงจูงใจ อาทิ การย้ายถิ่นที่เป็นทั้งความสมัครใจและถูกบีบบังคับปะปนกันไป เช่น กรณีชาวเมียนมาที่เป็นแรงงานในไทย แต่บางครั้งเป็นการย้ายถิ่นเพราะหนีภัยจากการสู้รบ อาจไม่ได้มีปัจจัยทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว การย้ายถิ่นที่ปกติและไม่ปกติในบุคคลคนเดียวกัน ความตั้งใจของผู้ย้ายถิ่นที่ระบุไม่ได้อย่างแน่ชัดว่าอยู่ในพื้นที่ชั่วคราวหรือถาวร หรือการเคลื่อนย้ายสถานะแรงงานจากแรงงานทักษะต่ำเป็นแรงงานที่มีทักษะ

2

การย้ายถิ่นและการพึ่งพาซึ่งกันและกัน

ความมั่นคงกลายเป็นเรื่องข้ามชาติข้ามพรมแดนที่ทำหยาความเข้าใจต่อความมั่นคงที่สามารถพิจารณาแบบแยกส่วนได้ทั้งในเชิงประเด็นและในเชิงพื้นที่ จะเห็นได้ว่าการโยกย้ายถิ่นฐานทำให้เห็นความเชื่อมโยงประเด็นความมั่นคงในลักษณะพึ่งพิงกันและกันในลักษณะข้ามพรมแดน อาทิ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของไทยต้องพึ่งพิงแรงงานจากประเทศรอบบ้านประกอบกับประเทศต้นทางต้องพึ่งพาการส่งเงินกลับ (remittance) ของแรงงานที่อยู่ในประเทศปลายทางเพื่อพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจ นอกจากนี้หากมองประเด็นชีวิตทางสังคม (social life) ได้เชื่อมประสานข้ามพื้นที่แม้บุคคลนั้นใช้ชีวิตในเชิงกายภาพในอีกพื้นที่หนึ่ง แต่ยังคงสถานะความผูกพันทางสังคมในพื้นที่ต้นทาง เนื่องจากการพัฒนาเทคโนโลยีที่เอื้ออำนวยต่อการเชื่อมต่อสื่อสารกัน

3

ความไม่มั่นคงของผู้ย้ายถิ่น (Human insecurity)

คือ ความไม่มั่นคงของชาติ (ประเทศปลายทาง) ปัญหาสังคมที่ไม่ได้รับการแก้ไขในกลุ่มผู้ย้ายถิ่นอาจส่งผลกระทบต่อเป็นปัญหาทางสังคมในพื้นที่ปลายทาง อาทิ ความต้องการแรงงานข้ามชาติในไทยช่วงการแพร่ระบาดฯ ไม่ได้ลดลง ทำให้มีการลักลอบเข้าเมืองและนำพาเชื้อเข้ามาในประเทศ ประกอบกับสภาพที่อยู่อาศัยที่แออัดไม่มีสาธารณูปโภคพื้นฐานที่ช่วยเสริมสร้างสุขอนามัยทำให้พื้นที่กลายเป็นแหล่งแพร่กระจายเชื้อ หรือปัญหาภาวะทางเศรษฐกิจซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางรายได้ต่อกลุ่มแรงงานข้ามชาตินำไปสู่ปัญหาทางสังคมด้านอื่น



2

ความสำคัญของแรงงานข้ามชาติ

แรงงานข้ามชาติมีความสัมพันธ์กับภาคเศรษฐกิจของไทยอย่างมีนัยสำคัญที่เป็นพลังขับเคลื่อนภาคการผลิต โดยเฉพาะภาคการก่อสร้าง การประมง และการเกษตร หรืองานในลักษณะ 3D หรืองานที่ใช้แรงงานเข้มข้น (labor intensive) ทั้งนี้ จากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของไทยที่ส่งผลให้อัตราการเกิดลดน้อยลง ทำให้จำนวนประชากรในวัยแรงงานลดลงประกอบกับประชากรวัยแรงงานปัจจุบันมีค่านิยมหลีกเลี่ยงงานประเภทดังกล่าวข้างต้น ทำให้ภาคการผลิตในประเทศจำเป็นต้องพึ่งพิงแรงงานข้ามชาติอย่างมาก

2.1

พัฒนาการการจัดการแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย

1 ช่วงเริ่มต้นการจัดการปี 2535 เปิดการลงทะเบียนแรงงานข้ามชาติในพื้นที่ชายแดนไทย – เมียนมา เพื่อแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง และในปี 2539 มีการเปิดการลงทะเบียนแรงงานข้ามชาติในพื้นที่การทำประมง

2 ช่วงการจ้างงานเต็มรูปแบบปี 2542 รัฐบาลเริ่มดำเนินนโยบายการนำเข้าแรงงานอย่างถูกต้องในหลายพื้นที่ทั่วประเทศ โดยในปี 2544 รัฐบาลได้ตั้งคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) เพื่อเป็นกลไกหลักในการแก้ปัญหา

3 ช่วงการปฏิรูประบบ มีนโยบายและกลไกในการบริหารจัดการที่เป็นระบบมากยิ่งขึ้น ประกอบกับการลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน (MOU) กับประเทศต้นทางทั้งสามประเทศช่วงปี 2545 – 2546 และตั้งแต่ช่วงปี 2547 มีแนวทางการดำเนินงานประกอบด้วย การจดทะเบียนแรงงานโดยให้นายจ้างเป็นผู้ดำเนินการขึ้นทะเบียนกับกระทรวงมหาดไทย การพิสูจน์สัญชาติแรงงาน เพื่อเพิ่มความสะดวกในการบริหารจัดการ

4 ช่วงการแก้ไขกฎหมาย ได้มีการตรา พ.ร.บ. การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 บังคับใช้เพื่อการบริหารจัดการและส่งเสริมการจ้างงานของแรงงานข้ามชาติบริเวณพื้นที่ชายแดน

5 ช่วงสิ้นสุดแรงงานผ่อนผัน โดยการตรา พ.ร.ก. การบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2561

2.2

สถานการณ์แรงงานข้ามชาติกับระบบประกันสุขภาพในช่วงการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19

2.2.1 การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ระลอกแรก ส่งผลต่อการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ

1 ภาคธุรกิจส่วนใหญ่ปิดกิจการ เลิกจ้างแรงงาน และแรงงานข้ามชาติขาดรายได้ในการเข้าถึงปัจจัยพื้นฐาน ก่อเกิดแรงจูงใจในการเคลื่อนย้ายไปหางานใหม่ในพื้นที่อื่น ๆ ซึ่งเพิ่มความเสี่ยงต่อการแพร่ระบาดเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้แรงงานข้ามชาติจะถูกกฎหมายต้องมีการจ้างงานจากนายจ้าง แต่เมื่อกิจการปิดตัวลง ทำให้ถูกจ้างซึ่งเป็นแรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่เป็นแรงงานผิดกฎหมาย เนื่องจากไม่สามารถหานายจ้างใหม่ได้ภายใน 30 วัน ตามที่กฎหมายกำหนด ทำให้แรงงานจำนวนมากไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย จึงไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการความช่วยเหลือจากรัฐได้

2 การปิดชายแดน ทำให้แรงงานข้ามชาติส่วนหนึ่งเดินทางกลับประเทศต้นทางในช่วงก่อนหรือระหว่างการแพร่ระบาดฯ เนื่องจากขาดรายได้จากการทำงาน โดยกระทรวงแรงงานมีมาตรการระงับการนำเข้าแรงงานตาม MOU ทำให้แรงงานข้ามชาตินอกประเทศไม่สามารถเดินทางกลับมาทำงานในไทยได้ ซึ่งคาดการณ์ว่าจำนวนแรงงานที่ต้องการเข้ามาทำงานในไทยประมาณหนึ่งแสนคน

3 มาตรการของรัฐได้เปิดให้มีการต่ออายุหรือขออนุญาตทำงานใหม่ ซึ่งเป็นมาตรการการแก้ไขในระยะสั้น ภาครัฐยังขาดแผนการบริหารจัดการในระยะกลางและระยะยาวที่จะแก้ปัญหาเรื้อรังที่เกิดมาอย่างยาวนาน ประกอบกับการเปิดโอกาสให้ขึ้นทะเบียนทำงานใหม่

มีอุปสรรคเรื่องแนวปฏิบัติที่ไม่ชัดเจนโดยในแต่ละพื้นที่ มีขั้นตอนการดำเนินงานที่แตกต่างกัน และการขอเอกสารประกอบการจดทะเบียนนอกเหนือกว่าที่กำหนด อาทิ ใบแจ้งออกการทำงานจากนายจ้างเดิมส่งผลให้จำนวนแรงงานข้ามชาติที่เข้าสู่ระบบค่อนข้างน้อย

2.2.2 การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ระลอกใหม่ ส่งผลต่อการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ

1 พื้นที่ที่มีการจ้างแรงงานข้ามชาติอย่างเข้มข้น เป็นจุดเริ่มต้นของการแพร่ระบาดในระลอกใหม่ (จังหวัดสมุทรสาคร) และกระจายไปยังพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ รัฐบาลดำเนินมาตรการตรวจเชื้อเชิงรุกในพื้นที่เสี่ยงที่มีแรงงานข้ามชาติอาศัยอยู่เป็นจำนวนมากและปรับเปลี่ยนนโยบายเพื่อให้แรงงานข้ามชาติเข้าสู่ระบบของภาครัฐให้มากที่สุดและขยายระยะเวลาการดำเนินการเพื่อครอบคลุมกลุ่มเป้าหมาย

2 ภาครัฐมีมาตรการควบคุมการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติออกจากพื้นที่อยู่อาศัย และพื้นที่ที่มีการจ้างงาน และดำเนินการผ่านการสร้างความร่วมมือกับเครือข่ายภาคประชาสังคมเพื่อแก้ปัญหาการจ้างงาน การตรวจเชิงรุก อาทิ มูลนิธิริษัทไทย มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา (HRDF)

3 ผลกระทบทางเศรษฐกิจ ธุรกิจขนาดใหญ่หรือธุรกิจที่มีทุนสำรองสูงยังสามารถดำเนินการกักตัวแรงงานข้ามชาติและจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างได้ แต่ธุรกิจขนาดเล็ก แม้จะสามารถดำเนินการกักตัวได้แต่ไม่สามารถจ่ายค่าจ้าง/ค่าตอบแทนให้แก่ลูกจ้างได้ ลูกจ้างซึ่งเป็นแรงงานข้ามชาติจึงขาดรายได้ ส่งผลกระทบต่อค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน โดยเฉพาะค่าหอพัก/ที่อยู่อาศัย สุ่มเสี่ยงต่อการไร้ที่อยู่อาศัย และในหลายกรณีจำเป็นต้องประหยัลดค่าใช้จ่ายด้วยการรวมกลุ่มอาศัยอยู่ด้วยกันอย่างแออัดและไม่ถูกสุขอนามัย

4 แรงงานข้ามชาติถูกกฎหมายประมาณ 1.5 ล้านคนเสี่ยงต่อใบอนุญาตทำงาน (work permit) ไม่ทันตามกำหนด เนื่องจากไม่สามารถตรวจสุขภาพได้ทันเวลาและแรงงานข้ามชาติที่ถูกกฎหมายอีกประมาณ 4 แสนคนที่หนังสือ

เดินทางกำลังจะหมดอายุและไม่สามารถต่ออายุหนังสือเดินทางได้ เนื่องด้วยเดินทางออกนอกพื้นที่ไม่ได้จากการปิดชายแดน และการปิดศูนย์ต่ออายุหนังสือเดินทางในประเทศไทย

5 ผลกระทบด้านอื่น ๆ อาทิ เกิดความเครียดเพราะขาดรายได้ ตกงาน และไม่สามารถกลับประเทศต้นทางได้ ซึ่งส่งผลกระทบต่อครอบครัวที่อาศัยอยู่ในไทย และประเทศต้นทาง อัตราการฆ่าตัวตาย และความรุนแรงในครอบครัวพุ่งสูงขึ้น

2.3 เจ็อนไขปัญหาจากการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของภาครัฐภายใต้สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 มีด้วยกัน 3 ประเด็นหลัก ดังนี้

1 การบริหารจัดการของภาครัฐสะท้อนภาพแนวคิดการบริหารงานที่ไม่มีการบูรณาการการแก้ไขปัญหอย่างเป็นระบบ ขาดการสร้างสมดุลประเด็นความมั่นคงระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ โดยเฉพาะการใช้แนวคิดการบริหารจัดการด้านสาธารณสุขเพียงด้านเดียว จึงทำให้เกิดความย้อนแย้งกับการบริหารจัดการคุณภาพชีวิตของแรงงานข้ามชาติอย่างเห็นได้ชัด

2 การกำหนดมาตรการปิดช่องทาง-จุดผ่านแดนเพื่อควบคุมการเคลื่อนย้ายของแรงงานข้ามชาติ ควบคู่ไปกับมาตรการการขยายเวลาเพื่อรับรองการเป็นแรงงานข้ามชาติที่ถูกกฎหมายเป็นมาตรการที่ไม่สามารถจัดการปัญหาแรงงานข้ามชาติได้อย่างยั่งยืน แต่กลับเป็นชนวนให้เกิดการลักลอบข้ามแดนอีกทั้งมาตรการดังกล่าวทำให้เกิดการหยุดชะงักทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการค้าบริเวณจังหวัดชายแดน หรือในบางกิจกรรมการเกิดจ้างงานไม่เต็มที่ ทำให้แรงงานข้ามชาติมีรายรับลดน้อยลง จำเป็นต้องอาศัยอยู่รวมกันอย่างแออัด ซึ่งเป็นความเสี่ยงต่อการแพร่ระบาดของโรค ดังนั้น ควรมุ่งเน้นการผ่อนปรนและการบริหารจัดการที่ดี รวมถึงการเยียวยาถ่วงหน้าอย่างเป็นระบบมากกว่าการควบคุมอย่างเข้มงวด

3 แนวทางการแก้ไขแรงงานต่างด้าวในช่วงการแพร่ระบาดของโรคโควิด - 19 โดยเฉพาะการลงทะเบียนแรงงานต่างด้าวผ่านระบบออนไลน์ให้เป็นแรงงาน

ถูกกฎหมาย จะทำให้แรงงานข้ามชาติพึงพิงการเข้าเมือง ในช่องทางที่ไม่ถูกกฎหมาย ซึ่งจะย้อนกลับไปสู่วังวนของ ปัญหาการลักลอบข้ามแดนและเป็นความเสี่ยงต่อการ คำนวณ รวมถึงปัญหาอื่น ๆ ที่รัฐไทยต้องแบกรับอย่าง หลีกเลี่ยงไม่ได้

2.4

โจทย์และเป้าหมายการจัดการภายใต้ สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค โควิด-19

1 การควบคุมพื้นที่เพื่อควบคุมการแพร่ระบาดฯ โดยลดการเคลื่อนย้ายแรงงานออกจากพื้นที่ แต่รัฐมีอาจ สามารถรักษาระดับการจ้างงานในพื้นที่ให้เพียงพอ ต่อจำนวนแรงงานในพื้นที่ทำให้เกิดความเสี่ยงที่จะมีการ ลักลอบออกไปหางานในพื้นที่อื่น ๆ

2 การรักษาแรงงานข้ามชาติในระบบและดึงดูด แรงงานข้ามชาติเข้าสู่ระบบเพื่อลดจำนวนแรงงานข้ามชาติ ที่ผิดกฎหมายในประเทศสามารถเข้าถึงหลักประกัน สุขภาพได้ โดยการบริหารขั้นตอนให้ต้นทุนการจัดการ

ต่ำที่สุด ไม่เป็นการละเมิดของผู้เข้าสู่ระบบและลดความสับสนของ การดำเนินการ ทั้งนี้ควรสนับสนุนให้เกิดการย้ายถิ่นฐาน อย่างปลอดภัย

3 การมียุทธศาสตร์การบริหารจัดการในระยะยาว เพื่อสานต่อมาตรการระยะสั้นที่ขยายการจดทะเบียนและ พิสูจน์การได้รับสิทธิทำงานในประเทศ และถือเป็นโอกาส ในการปรับเปลี่ยนทั้งระบบเพื่อให้มีความพร้อมในการ รับมือกับปัญหาต่อไปในอนาคต โดยก้าวข้ามกับดักมุมมอง แบบราชการที่แข็งทื่อไม่ยืดหยุ่น

4 การคำนึงถึงบริบทเชิงพื้นที่ อาศัยความร่วมมือ ของชุมชนช่วยบริหารจัดการ เนื่องจากแรงงานข้ามชาติ กลายเป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทย นอกจากนั้น ต้องคำนึง ถึงบริบทของพื้นที่ต้นทาง โดยเฉพาะสถานการณ์เมือง ในเมียนมาในขณะนี้จากการเข้าควบคุมโดยกองทัพอาจ ส่งผลต่อนโยบายความร่วมมือระหว่างประเทศในการ บริหารจัดการเรื่องดังกล่าว

3

สถานการณ์การโยกย้ายถิ่นฐานและแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย ความสำคัญของแรงงานข้ามชาติ

มุมมองจากภาคการผลิตไทยจำเป็นต้องพึ่งพิงแรงงานข้ามชาติ หากมองย้อนกลับไปเนื่องจากการขึ้นค่าแรงขั้นต่ำ ในช่วงปี 2556 ทำให้อัตราค่าจ้างแรงงานชาวไทยสูงขึ้น ผู้ประกอบการจึงนำเข้าแรงงานข้ามชาติซึ่งมีต้นทุนค่าจ้างที่ ถูกกว่า ขณะเดียวกันงานบางประเภทนั้นแรงงานไทยไม่มีความต้องการทำงาน อาทิ งานลักษณะ 3D (dirty job, dangerous job, difficult job) รวมทั้งมาตรการผ่อนผันการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติเป็นช่องว่างที่มีแนวโน้มพึ่งพา แรงงานข้ามชาติเพิ่มสูงขึ้นและลักษณะนโยบายการนำเข้าแรงงานขึ้นอยู่กับนายจ้าง (Employer-driven)

3.1 นโยบายการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ ของไทย มุ่งเน้นการบริหารจัดการและควบคุมสถานะ การเคลื่อนย้ายของแรงงานและเป็นลักษณะนโยบาย ที่บรรจุอยู่ในประเด็นด้านความมั่นคงมากกว่าในประเด็น ด้านเศรษฐกิจ โดยนำแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมาย จดทะเบียนให้ถูกต้องตามขั้นตอน มุ่งเน้นการนำเข้าแรงงาน ข้ามชาติเข้ามาในประเทศตาม MOU ระหว่างรัฐกับรัฐ ควบคู่ไปกับการนำเข้าแรงงานตามกฎหมายโดย แรงงาน

ตามกฎหมายมีปัญหาส่วนหนึ่งจากการไม่มีข้อมูลระบุตัวตน บุคคลที่เป็นระบบ นอกจากนั้น การริเริ่มนโยบายเขต เศรษฐกิจพิเศษชายแดน (SEZs) โดยวัตถุประสงค์ส่วนหนึ่ง คือเป็นพื้นที่รองรับแรงงานข้ามชาติ และจำกัดวงพื้นที่ ของการใช้แรงงานข้ามชาติ แต่ในทางปฏิบัติเขตเศรษฐกิจ พิเศษฯ ยังไม่มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ระบบการบริหาร จัดการด้านแรงงานบริเวณชายแดนจึงยังไม่ได้ตอบสนอง การแก้ไขปัญหามากนัก

3.2 ปัญหาการนำเข้าแรงงานในสถานการณ์

การแพร่ระบาดโควิด-19 การปิดพรมแดนทำให้เกิดการลักลอบเข้าเมืองเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากความต้องการของนายจ้างและลูกจ้างที่ต้องการดำเนินกิจการหลังจากการคลายมาตรการควบคุม ประกอบกับค่าใช้จ่ายในการลงทะเบียน การตรวจโรค และการข้ามพรมแดนสูงขึ้น ทำให้แรงงานไม่มีแรงจูงใจมากพอที่จะเข้าประเทศตามช่องทางที่ถูกต้องตามกฎหมาย อย่างไรก็ตามการปิดตัวของกิจการทำให้จำนวนแรงงานผิดกฎหมายในประเทศเพิ่มมากขึ้น และเอกสารประจำตัวแรงงานที่หลากหลายประเภททยอยหมดอายุลง

3.3 ข้อเสนอในการแก้ไขปัญหา

1 ระยะสั้น

ผ่อนปรนมาตรการเพื่อป้องกันไม่ให้แรงงานถูกกฎหมายเป็นแรงงานผิดกฎหมาย การขยายระยะเวลาในการจดทะเบียน การมีมาตรการลดขั้นตอนในการเข้าสู่ระบบให้มีความสะดวกรวดเร็ว ไม่เป็นภาระค่าใช้จ่ายแก่ผู้ที่จะเข้าสารบบ

2 ระยะกลาง

ภายหลังสถานการณ์การแพร่ระบาด ควรดำเนินการจัดระเบียบและลดอุปสรรคการนำเข้าแรงงาน และควรแก้ปัญหาบุตรผู้ติดตามแรงงาน ในประเด็นด้านการศึกษาและสาธารณสุข ควบคู่กันไปกับการบริหารจัดการแรงงานให้ได้รับสวัสดิการอย่างเพียงพอในการประกันความมั่นคงของมนุษย์

3 ระยะยาว

ปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ผ่านการพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมในการผลิตในภาคอุตสาหกรรม ภาคเกษตร และภาคบริการ ยกกระดับมูลค่าเพิ่มของสินค้าและบริการ เพื่อลดการพึ่งพาแรงงานทักษะต่ำ ทำให้ความต้องการในการนำเข้าแรงงานข้ามชาติน้อยลง และอาจกำหนดสัดส่วนการพึ่งพาแรงงานข้ามชาติในบางภาคการผลิตหรือในบางพื้นที่

3.4 ความสัมพันธ์ระหว่างแรงงานข้ามชาติกับ

เศรษฐกิจไทย การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของไทยที่อัตราการเกิดลดน้อยลงทำให้จำนวนประชากรในวัยแรงงานลดลงนั้น ทำให้ภาคการผลิตในประเทศจำต้องพึ่งพิงแรงงานข้ามชาติเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะภาคการก่อสร้าง การประมง และการเกษตร โดยจำนวนแรงงานข้ามชาติจากกัมพูชา ลาว เมียนมา และเวียดนามในประเทศไทยประมาณ 3.9 ล้านคน ในปี 2561 โดยคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 10 ของจำนวนแรงงานชาวไทย และเป็นสัดส่วนร้อยละ 60 ในภาคการผลิตที่ใช้แรงงานเข้มข้น อาทิ การประมง อุตสาหกรรมแปรรูปอาหาร ทั้งนี้ แรงงานข้ามชาติมีส่วนในการขับเคลื่อนการส่งออกของไทยประมาณร้อยละ 6.2 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ

3.5 ผลกระทบจากการแพร่ระบาด Covid-19

ต่อแรงงานข้ามชาติ เห็นได้ชัดจากการที่จำนวนแรงงานข้ามชาติประมาณ 5 แสนคนตกงานตั้งแต่ช่วงแรกของการแพร่ระบาดฯ โดยส่วนใหญ่ไม่สามารถเคลื่อนย้ายออกจากพื้นที่ได้ทำให้ไม่สามารถแสวงหารายได้จากแหล่งอื่น ๆ พร้อมทั้งไม่ได้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐเนื่องจากกลายเป็นแรงงานผิดกฎหมายทำให้แรงงานข้ามชาติมีความเปราะบาง ไม่มีรายได้ที่เพียงพอในการเข้าถึงปัจจัยพื้นฐานในดำรงชีวิต อย่างไรก็ตามแรงงานส่วนใหญ่มีความตั้งใจที่จะอยู่ไทยเพื่อแสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจและการเข้าถึงบริการสาธารณะที่มีคุณภาพมากกว่าพื้นที่ต้นทาง



3.6 ความสัมพันธ์ระหว่างความมั่นคงกับการ

ปกป้องคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ เป็นลักษณะการมองความมั่นคงแบบความมั่นคงร่วม (Collective security) โดยพิจารณาความเสี่ยงที่เกิดขึ้นต่อผู้ย้ายถิ่น อาทิ การถูกละเมิดสิทธิในที่ทำงาน การแพร่ระบาดของโรค การค้ามนุษย์ เป็นส่วนหนึ่งของภัยคุกคามต่อความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งการปกป้องคุ้มครองควรมีวิธีการและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลากหลายมิติ ดังนี้

1 การบริหารจัดการก่อนการย้ายถิ่น

โดยให้ข้อมูลที่ถูกต้องและครบถ้วนแก่บุคคลเพื่อประกอบการตัดสินใจในการเคลื่อนย้ายอย่างรอบคอบและการสนับสนุนให้ใช้ช่องทางที่ถูกต้องตามกฎหมาย

2 การบริหารจัดการบริเวณจุดผ่านแดน

โดยเสริมสร้างคุณภาพในการคัดกรองบุคคล ณ จุดผ่านแดนต่าง ๆ และมีการประสานงานเชิงข้อมูลระหว่างหน่วยงานเพื่อสนับสนุนการเคลื่อนย้ายที่ถูกต้องและปลอดภัย

3 การบริหารจัดการช่วงการอาศัยอยู่ในพื้นที่ปลายทาง

โดยส่งเสริมให้ผู้ย้ายถิ่นเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในการทำงาน สิทธิของแรงงานที่พึงจะได้รับ การจัดการเพื่อให้เข้าถึงการบริการสาธารณะ เข้าถึงการดำเนินการต่าง ๆ อย่างถูกต้องตามกฎหมายและการเข้าถึงมาตรการปกป้องคุ้มครองบุคคลจากภาครัฐ

4 การเตรียมความพร้อมกลับพื้นที่ต้นทาง

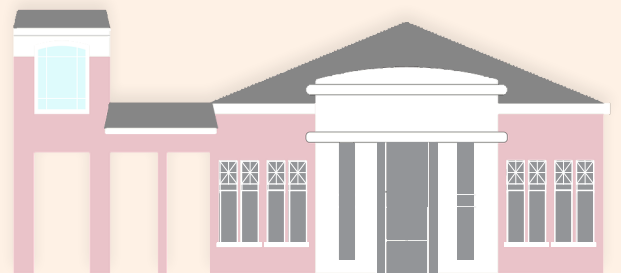
โดยสามารถนำทักษะวิชาชีพที่ได้รับการพัฒนาส่งเสริมไปพัฒนาในพื้นที่ต้นทางของบุคคล

3.7 แนวทางการบริหารจัดการผู้โยกย้ายถิ่นฐาน

แบบ Whole-of-Society กรณีย์ IOM ยึดโยงและสนับสนุนการดำเนินงานร่วมกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยมีแนวทางการจัดตั้งกลไกในรูปแบบคณะกรรมการ ร่วมมือกับภาคเอกชนและภาครัฐ เพื่อขับเคลื่อนการบริหารแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยอย่างบูรณาการ



ส่งเสริมให้ผู้โยกย้ายถิ่นได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับขั้นตอนและกฎหมายต่อการข้ามพรมแดนและการทำงานในพื้นที่ปลายทาง เพื่อดึงดูดผู้ต้องการย้ายถิ่นอาศัยช่องทางปกติหรือช่องทางที่ถูกกฎหมายในการข้ามพรมแดน เพื่อลดการลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย ทั้งนี้ต้องอาศัยการบริหารจัดการชายแดนอย่างบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อลดช่องว่างการเข้าถึงฐานข้อมูลบุคคลากร และการบริการขั้นพื้นฐานบริเวณพื้นที่ชายแดนในการจัดการ นอกจากนี้ ส่งเสริมความร่วมมือกับภาครัฐให้มีกลไกในการประสานการเข้าถึงบริการสาธารณสุขทั้งทางกายภาพและจิตใจ มาตรการเยียวยาทางเศรษฐกิจ และสวัสดิการทางสังคมอื่น ๆ แก่กลุ่มแรงงานข้ามชาติ รวมทั้งการป้องกันและเยียวยาเหยื่อจากการค้ามนุษย์ในกลุ่มผู้โยกย้ายถิ่นฐาน



ส่งเสริมให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูล องค์ความรู้ และการฝึกปฏิบัติระหว่างประเทศในภูมิภาค เพื่อให้เกิดการตรวจสอบสถานะและเอกสารการข้ามพรมแดนระหว่างกันอย่างมีประสิทธิภาพ และเท่าทันต่อการติดตามปัญหาอาชญากรรมข้ามพรมแดน ส่งเสริมการกำหนดมาตรฐานการจัดการแรงงานข้ามชาติอย่างเป็นระบบและสอดคล้องกันของทั้งภูมิภาค โดยร่วมมือผ่านกลไกการประชุม ASEAN Forum on Migration Labour โดยมีแนวทางในการประกันการเข้าถึงประกันทางสุขภาพของแรงงานข้ามชาติ เสริมสร้างมาตรฐานความปลอดภัยและสุขอนามัยในพื้นที่ทำงาน บริหารจัดการค่าใช้จ่ายในการตรวจโรคไม่ให้เป็นการระดมทุนข้ามชาติ มีบริการทางการแพทย์ในด้านสุขภาพจิต เสริมสร้างการรับรู้ข้อมูลข่าวสารทางนโยบายของพื้นที่ปลายทาง ประกันสิทธิแรงงานและสิทธิทางเพศในการปกป้องคุ้มครองแรงงาน ส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีในการบริหารจัดการ และร่วมพัฒนาทักษะทางวิชาชีพ

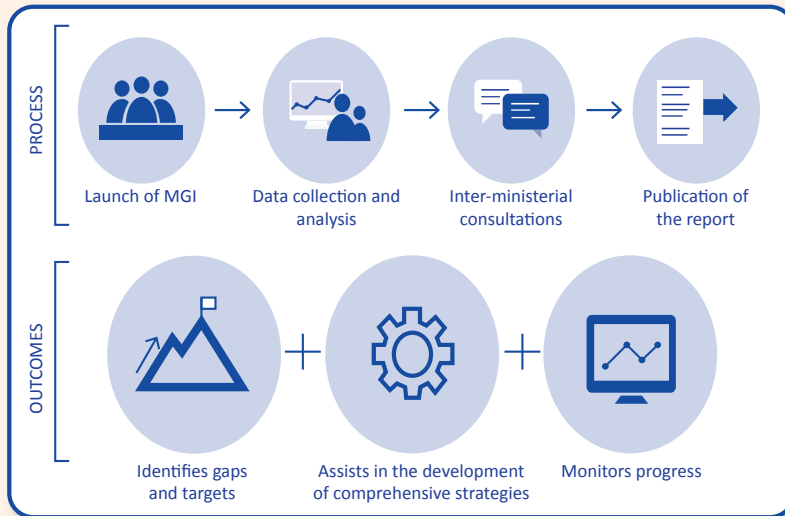
ถือว่ามีความสำคัญในการบริหารจัดการเนื่องจากมีความใกล้ชิดกับแรงงานข้ามชาติ โดยส่งเสริมให้มีการเชื่อมต่อข้อมูลการจ้างงาน ขั้นตอนการเดินทางและสิทธิหน้าที่ต่าง ๆ ระหว่างนายจ้างในพื้นที่ปลายทางและแรงงานข้ามชาติ ให้ความรู้และแนะแนวทางต่อภาคธุรกิจในการจ้างงานแรงงานข้ามชาติอย่างถูกต้องตามกฎหมายและคำนึงถึงสิทธิของลูกจ้าง ทั้งนี้การส่งเสริมให้ภาคธุรกิจในการพัฒนาฝีมือแรงงานและการเสริมสร้างสุขอนามัยในพื้นที่ทำงาน

การมีเครือข่ายทางสังคมเพื่อรวบรวมข้อมูลจากพื้นที่ชุมชนของแรงงานข้ามชาติโดยตรง เพื่อได้ข้อมูลที่ตรงตามความเป็นจริง ส่งเสริมการทำงานของบุคลากรทางการแพทย์ในท้องถิ่นเพื่อบ่งชี้สถานการณ์ของกลุ่มแรงงานข้ามชาติในพื้นที่ ส่งเสริมให้ผู้ติดตามแรงงานข้ามชาติเข้าถึงการศึกษาและการบริการสาธารณสุขและการทำงานกับชุมชนเพื่อตอบสนองความต้องการและความช่วยเหลือ

เป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง โดยส่งเสริมให้เข้าถึงบริการขั้นพื้นฐาน อาทิ การบริการสาธารณสุข ที่พักอาศัย ข้อมูลข่าวสารที่จำเป็น และมาตรการเยียวยาในด้านต่าง ๆ รวมทั้งการเยียวยาและช่วยเหลือเหยื่อจากการค้ามนุษย์และสนับสนุนการพัฒนาทักษะวิชาชีพเพื่อเสริมสร้างโอกาสในการมีงานทำที่หลากหลายมากขึ้นตลอดจนประกันการเข้าถึงวัคซีนป้องกันโรคต่าง ๆ โดยเฉพาะโควิด-19 แก่แรงงานข้ามชาติตามพื้นที่ต่าง ๆ

มุ่งเน้นการทำความเข้าใจแก่สังคมโดยรวมและให้ข้อมูลในช่องทางการสื่อสารต่าง ๆ เพื่อลดการเหยียดเชื้อชาติและการเลือกปฏิบัติต่อแรงงานข้ามชาติ ซึ่งมีแนวโน้มรุนแรงมากขึ้นจากการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด-19 ทั้งนี้ต้องให้ความสำคัญกับประเด็นความรุนแรงทางเพศที่เกิดขึ้นในกลุ่มแรงงานข้ามชาติ

นอกจากนี้ เมื่อปี 2558 IOM ได้กำหนดกรอบการจัดการโยกย้ายถิ่นฐาน (Migration Governance Framework: MiGOF) เพื่อใช้เป็นมาตรฐานสากลและแนวทางดำเนินงานของภาครัฐในการบริหารจัดการการโยกย้ายถิ่นฐาน โดยจัดทำตัวชี้วัด (Migration Governance Indicators: MGI) เป็นกระบวนการเพื่อใช้เป็นกรอบและวิธีการประเมินผล การจัดการการโยกย้ายถิ่นฐานในแต่ละประเทศ โดยคำนึงถึงลักษณะเฉพาะของแต่ละรัฐ ทั้งนี้ไม่มีการจัดอันดับ ผลการดำเนินงานในเรื่องดังกล่าว ซึ่งตัวชี้วัด MGI มีความสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ (UN SDGs Target 10.7) ที่ให้ความสำคัญกับการโยกย้ายถิ่นฐานเป็นไปอย่างปลอดภัยเป็นระเบียบและเป็นปกติ



ที่มา : <https://gmdac.iom.int/migration-governance-indicators>

4

แนวทางการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ

4.1 การบริหารจัดการภายในรัฐ

1

ช่วงการผ่อนปรนมาตรการ

รัฐควรถือเป็นโอกาสทบทวนและเร่งกำหนดแนวนโยบายระยะกลางและระยะยาวเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับสังคมและภาคธุรกิจ โดยต้องมีการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารจัดการให้สอดคล้องต่อความท้าทายใหม่ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต รวมถึงการวางแผนการเตรียมทรัพยากรมนุษย์ให้พร้อมรับกับตลาดแรงงานในอนาคต

2

การยกระดับมาตรฐานแรงงาน

เพื่อการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบยุติการแก้ไข ปัญหาเฉพาะหน้าด้วยการผ่อนปรนตลอดจนสร้างระบบการขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติโดยง่าย การสร้างกรอบการจ้างงานและผลประโยชน์ตอบแทนที่ยุติธรรม ควบคู่กับการมอบสิทธิพหุมีและสวัสดิภาพที่ดีเพื่อดึงดูดการเป็นแรงงานข้ามชาติที่ถูกกฎหมาย ขณะเดียวกันก็มีบทลงโทษแรงงานที่ผิดกฎหมายอย่างชัดเจนเห็นผลเป็นรูปธรรม

3

การปรับกระบวนการดำเนินงานข้ามชาติในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทย

โดยใช้มุมมองความมั่นคงทางเศรษฐกิจเป็นตัวนำในฐานที่แรงงานข้ามชาติเป็นฟันเฟืองหนึ่งในการขับเคลื่อนภาคเศรษฐกิจของไทยในกิจกรรมที่ใช้แรงงานหนัก อย่างไรก็ตาม การใช้มุมมองทางเศรษฐกิจในการบริหารจัดการและการมองภาพแรงงานข้ามชาติยังต้องอยู่บนพื้นฐานความมั่นคงของมนุษย์ การมีสิทธิและความสามารถในการเข้าถึงสวัสดิการ รวมไปถึงการสร้างการรับรู้ที่ถูกต้องและการมีธรรมเนียมปฏิบัติที่ดีต่อแรงงานข้ามชาติ เพื่อการมีบรรยากาศทางสังคมที่ดีระหว่างแรงงานข้ามชาติกับคนในสังคมของพื้นที่ปลายทางในลักษณะสังคมพหุวัฒนธรรม

4

การให้ความสำคัญและการกำหนดนโยบายที่ภาคประชาสังคมและนายจ้างมีส่วนร่วม

เพื่อสร้างบรรยากาศการทำงานระหว่างภาครัฐ ภาคประชาสังคม และกลุ่มนายจ้างซึ่งมีองค์ความรู้และประสบการณ์ทำงานที่หลากหลายจะเป็นปัจจัยสำคัญในการวางกรอบนโยบายที่มีความรอบด้าน และกำหนดแนวทางการปฏิบัติที่ทุกฝ่ายเข้าใจและให้การยอมรับ



5

นโยบายการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของไทย

ที่มุ่งเน้นการควบคุมสถานการณ์เคลื่อนย้ายของแรงงานจะต้องให้ความสำคัญกับความมั่นคงเป็นหลัก โดยเฉพาะการนำแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายขึ้นทะเบียนให้ถูกต้องตามขั้นตอน และควรมุ่งเน้นการนำเข้าแรงงานข้ามชาติเข้ามาในประเทศตาม MOU ระหว่างรัฐกับรัฐควบคู่ไปกับการนำเข้าแรงงานตามฤดูกาล หรือแรงงานที่ถือบัตรข้ามแดนชั่วคราว (Border Pass)

4.2 การบริหารจัดการระหว่างประเทศ

ควรสร้างกรอบแนวทางที่สังคมต้นทางและปลายทางมีส่วนร่วมบริหารจัดการ (Whole-of-Society) ในฐานผู้ร่วมรับผิดชอบในระดับรัฐรวมถึงควรมีการบูรณาการกลไกทางกฎหมายร่วมกัน

4.3 การบูรณาการข้อมูลร่วมกัน

เพื่อตอบสนองต่อการบริหารจัดการปัญหาอย่างทันที่ทั้งในระดับนโยบายไปจนถึงระดับปฏิบัติ โดยการจัดระเบียบฐานข้อมูล (database) ให้เป็นปัจจุบัน ทั้งนี้ ต้องพัฒนาระบบให้มีความเป็นเอกภาพ และสามารถใช้วิเคราะห์ในการบริหารวิกฤติการณ์ได้จริง รวมทั้งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกระดับสามารถเข้าถึงข้อมูลและใช้งานได้เหมาะสมกับหน้าที่อำนาจในการปฏิบัติงาน

5.1

การปรับปรุงนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติ
ควรตั้งอยู่บนพื้นฐานหลักนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ และสังคมศาสตร์
รวมถึงผลประโยชน์ของชาติและการะของรัฐ

เพื่อจัดสภาพความสัมพันธ์ความมั่นคงแห่งรัฐให้สอดคล้องกับบริบทโลกสมัยใหม่ ขณะเดียวกันต้องให้ความสำคัญกับการสร้างสมดุลในมิติความมั่นคงด้านอื่น ๆ โดยเฉพาะประเด็นความมั่นคงของมนุษย์รวมทั้งตระหนักถึงการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติแบบวิถีใหม่ (New Normal)



5.2

การบริหารจัดการการโยกย้ายถิ่นฐานที่ให้ความสำคัญกับ
ประเด็นความมั่นคง ควรนำประเด็นอื่นๆ มาพิจารณาร่วมด้วย

เช่น สิทธิมนุษยชน และสิทธิแรงงาน เป็นต้น โดยดำเนินการควบคู่
ไปกับการพัฒนาและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของไทย
เพื่อปรับเปลี่ยนแนวคิดด้านความมั่นคงที่เชื่อมโยงกับการโยกย้าย
ถิ่นฐานให้สอดคล้องกับสถานการณ์และความเป็นพลวัตของโลก

5.3

หน่วยงานไทยควรติดตามและประสานความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศ
ในการบริหารจัดการด้านการโยกย้ายถิ่นฐาน

เพื่อเป็นช่องทางการแสวงหาความร่วมมือกับภาคประชาสังคม และพื้นที่ต้นทาง เนื่องจากองค์การระหว่างประเทศด้านการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) ประจำประเทศไทยให้ความสำคัญต่อการประสานงานสร้างความร่วมมือกับภาครัฐและภาคประชาสังคมของไทย และ IOM กำลังจะขับเคลื่อนคณะกรรมการการบริหารจัดการแรงงาน ซึ่งมีภาครัฐ เอกชน และประชาสังคมเข้ามาดำเนินการร่วมกัน หากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับแนวคิดเรื่องกำหนดสัดส่วนการนำเข้าแรงงานข้ามชาติในอุตสาหกรรมการผลิตบางประเภท เพื่อวางแผนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ภายในประเทศที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงานที่สัมพันธ์กับการกำหนดทิศทางการศึกษาและการประเมินแนวโน้มความสามารถในการแข่งขันของภาคธุรกิจไทยในระยะต่อไป

มมมจ

หลักสูตรความมั่นคงศึกษา

สถาบันความมั่นคงศึกษา

ภูมิหลังเล่าเรื่อง

การเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง การนำวิชาความรู้ที่เล่าเรียน และประสบการณ์มาใช้และปรับตัวให้เท่าทันกับสิ่งที่เกิดขึ้น เหตุการณ์ที่กำลังจะเกิดขึ้น หรือเกิดขึ้นแล้วนั้นถือได้ว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญของการพัฒนาทรัพยากรบุคคล เพื่อพัฒนาตนเองให้มีความรู้คู่คุณธรรมเพื่อเป็นกำลังหลักของหน่วยงานหรือองค์กรและประเทศชาติ นับเป็นบททดสอบหนึ่งของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติในการเตรียมบุคลากรให้มีความพร้อมในการทำงานความมั่นคงในปัจจุบันและระยะต่อไปที่เป็นประเด็นความมั่นคงอันมีความเชื่อมโยงและมีความซับซ้อน (Complexity) และทับเกี่ยวกันหลายเรื่อง (Cross-cutting issues) ด้วยเหตุนี้ หลายหน่วยงาน จึงจำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีศักยภาพพร้อมเรียนรู้สิ่งเดิมและริเริ่มสิ่งใหม่โดยมีภูมิคุ้มกันและการปรับตัวได้อย่างเท่าทันกับพลวัตความมั่นคงที่แปรเปลี่ยนอยู่เสมอ

“
Educating
the mind
without educating
the heart
is no education
at all.
”

— Aristotle —

สิ่งที่สถาบันความมั่นคงศึกษา (สมศ.) ได้ดำเนินการ เป็นการจัดการฝึกศึกษาโดยการจัดหลักสูตรความมั่นคงศึกษา ซึ่งเรื่องนี้มีความสืบเนื่องจากเนื้อหาบทความที่กล่าวไว้ในวารสารมุมมองความมั่นคงฉบับที่ 3 (กุมภาพันธ์ – พฤษภาคม 2563) ที่กล่าวถึงเกร็ดความรู้เกี่ยวกับองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของสภาความมั่นคงแห่งชาติตามหมวด 1 สภาความมั่นคงแห่งชาติ ในมาตรา 6 และ มาตรา 7 และได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ภายใต้พระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2559 ที่ส่งเสริม สนับสนุนและพัฒนาองค์ความรู้ด้านความมั่นคง และหากมองย้อนกลับไปในเนื้อหาของวารสารมุมมองความมั่นคง ฉบับที่ 4 (มิถุนายน – กันยายน 2563) ในบทความเรื่อง สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติกับการพัฒนาองค์ความรู้ความมั่นคง เป็นภาพสะท้อนถึงพัฒนาการดำเนินงานของหน่วยงานในเรื่องนี้ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน รวมถึงในวารสารมุมมองความมั่นคงศึกษา ฉบับที่ 5 (ตุลาคม 2563 – มกราคม 2564) ได้กล่าวถึงองค์ความรู้ด้านความมั่นคงและการฝึกศึกษา สมช. และ ฉบับที่ 7 (มิถุนายน – กันยายน 2564) ได้กล่าวไว้ในบทความเรื่อง การพัฒนาและศึกษาวิจัยองค์ความรู้ด้านความมั่นคง ซึ่งคณะกรรมการนโยบายวิชาการด้านความมั่นคงได้ตระหนักถึงความสำคัญในการพัฒนาส่งเสริม สนับสนุน องค์ความรู้ให้แก่บุคลากรด้านความมั่นคง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานด้านความมั่นคง

ในปัจจุบันและระยะต่อไปที่ต้องอาศัยการทำงานร่วมกันกับภาคีเครือข่ายต่าง ๆ จึงได้กำหนดจัดหลักสูตรความมั่นคงศึกษา เพื่อถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์การทำงานด้านความมั่นคงให้แก่บุคลากรที่เกี่ยวข้องในการกำหนดหรือเสนอแนะ ยุทธศาสตร์ นโยบาย แผน และการปฏิบัติงานด้านความมั่นคง รวมถึงให้มีการแลกเปลี่ยนความคิด ความเห็น การถกแถลง การประยุกต์หรือปรับใช้กับการปฏิบัติงานในมิติความมั่นคงเชิงองค์รวม (Comprehensive Security)

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) โดยการนำของเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ รองเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติตั้งแต่อดีตจนถึง ปัจจุบัน ต่างตระหนักถึงความสำคัญและคุณค่าองค์ความรู้ทางวิชาการ รวมทั้งการมีเครือข่ายความร่วมมือกับ นักวิชาการมาโดยต่อเนื่อง ทั้งในรูปแบบการจัดตั้ง คณะกรรมการศูนย์ความมั่นคงศึกษาสภาความมั่นคง แห่งชาติในปี พ.ศ. 2551 และการจัดตั้งศูนย์ความมั่นคง ศึกษา สมช. ในปี พ.ศ. 2555 การจัดตั้งกลุ่มงาน (กลุ่ม พัฒนางค์ความรู้ความมั่นคง สมช.) และได้ดำเนินการ มาอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งได้มีการพัฒนาเป็น “สถาบัน ความมั่นคงศึกษา (สมศ.)” ในปัจจุบัน โดยมีคณะกรรมการ นโยบายวิชาการด้านความมั่นคงเป็นกลไกรับผิดชอบ ควบคู่กับคณะกรรมการสภาการศึกษาของสำนักงาน สภาความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งการดำเนินงานพัฒนาและ ส่งเสริมการเรียนรู้และความรู้ไม่เพียงแต่การมีคำสั่งจัดตั้ง คณะกรรมการหรือศูนย์ความมั่นคงศึกษา เท่านั้น แต่ยัง ได้มีการจัดสรรทุนการศึกษาในระดับปริญญาโท-เอก ใน ต่างประเทศ การจัดให้มีเวทีประชุมสัมมนาาร่วมกันกับ ภาควิชาการ ภาคเอกชน ภาคท้องถิ่น องค์กรพัฒนา เอกชน การศึกษาวิจัยในประเทศที่ สมช. ให้ความสำคัญ เพื่อเป็นชุดข้อมูลสำหรับประกอบการวางนโยบายหรือ แผนความมั่นคง

สำหรับการดำเนินการจัดการอบรมหลักสูตร ความมั่นคงศึกษาที่จะกล่าวถึงต่อไป มีที่มาจากกรริเริ่ม ในช่วงปลายปี พ.ศ. 2562 จากเลขาธิการสภาความมั่นคง แห่งชาติ (พลเอก สมศักดิ์ รุ่งสิตา) ในขณะนั้นซึ่งได้มุ่งเน้น การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ แนวทางการพัฒนาบุคลากร และการส่งสมองค์ความรู้และประสบการณ์การทำงาน ด้านความมั่นคงตามแนวทางรับราชการตั้งแต่แรกบรรจุ

หรือแนวคิดให้มีการจัดทำจดหมายเหตุเกี่ยวกับเหตุการณ์ ที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคง เพื่อเป็นการถ่ายทอดบทเรียน ในการปฏิบัติงานในห้วงเวลานั้น ๆ โดยมองเห็นว่า สมช. เป็นหน่วยงานที่มีความรู้ ประสบการณ์ และในฐานะ หน่วยงานนโยบายด้านความมั่นคงเปรียบเสมือนเป็นดั่งศิลา อันเป็นศูนย์กลางการศึกษาความรู้ด้านความมั่นคงที่ สามารถถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์การทำงานให้ กับผู้ที่ปฏิบัติงานภายในหน่วยงาน (สมช.) ในแต่ละระดับ ตั้งแต่ระดับต้น ระดับกลาง และระดับสูง ตลอดจนมี ความร่วมมือกับภาคีเครือข่ายต่าง ๆ ให้มีความเข้าใจและ สนับสนุนการทำงานในมิติด้านความมั่นคง จึงได้มอบหมายให้ สถาบันความมั่นคงศึกษา (สมศ.) พิจารณาการเปิดหลักสูตร อบรมเพื่อให้ความรู้แก่บุคลากรด้านความมั่นคง ซึ่งนับว่า เป็นโจทย์ที่ท้าทายในการที่จะให้สำนักงานสภาความมั่นคง แห่งชาติทำการเปิดหลักสูตรการศึกษาอบรมขึ้น เพราะ ที่ผ่านมามีทำหน้าที่รับผิดชอบเพียงจัดส่งบุคลากรของ สมช. เข้ารับการฝึกศึกษาอบรมในหลักสูตรต่าง ๆ ทั้งภายใน ประเทศและต่างประเทศเป็นหลัก หรือหากมีการฝึกอบรม ก็เป็นเพียงการจัดเวทีอบรมให้ความรู้บางหัวข้อเป็นการ เฉพาะเท่านั้น



การจัดอบรมหลักสูตร ความมั่นคงศึกษา



สถาบันความมั่นคงศึกษาได้เริ่มกระบวนการ
ปรึกษาหารือเพื่อออกแบบหลักสูตรและเริ่มดำเนินการ
ในลักษณะที่เรียกว่า “Sandbox” เริ่มแรกด้วยการเปิด
การอบรมหลักสูตรความมั่นคงศึกษา รุ่นที่ 1 ระหว่าง
วันที่ 31 สิงหาคม – 4 กันยายน 2563 ในช่วงปีงบประมาณ
พ.ศ. 2563 โดยผู้เข้ารับการอบรมในรุ่นแรกนั้นเป็นบุคลากร
สมช. ทั้งหมด (บุคลากรแรกเข้า สมช. และบุคลากรระดับต้น
ที่ปฏิบัติงานประมาณ 2 - 3 ปี ในสายงานวิเคราะห์นโยบาย
และแผนระดับปฏิบัติการ) ซึ่งเป็นการจัดอบรมในระยะ
เวลาอันสั้น ประกอบด้วย การบรรยาย การถกแถลง
การทำงานกลุ่ม (Teamwork) โดยได้รับความอนุเคราะห์
วิทยากรจาก สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนัก
เลขาธิการนายกรัฐมนตรี กระทรวงการต่างประเทศ
สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ (ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์)
โรงเรียนเสนาธิการทหารบก สถาบันนโยบายสาธารณะ
และการพัฒนา และผู้บริหารหรือผู้แทนกองต่าง ๆ ภายใน
สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ โดยในพิธีปิดในวันที่
9 กันยายน 2563 ผู้เข้ารับการอบรมได้มีการนำเสนอผล
การถกแถลงกลุ่มให้แก่ผู้บริหาร สมช. รับฟัง 4 กลุ่ม ดังนี้
กลุ่มที่ 1 และ กลุ่มที่ 3 หัวข้อเรื่อง “แผนเตรียมพร้อมด้าน
โรคอุบัติใหม่ร้ายแรง” ซึ่งทั้งสองกลุ่มระดมความคิดทำ

โจทย์เดียวกันเพื่อให้ผู้รับฟังการนำเสนอได้เห็นถึงมุมมอง
เชิงเปรียบเทียบในการนำเสนอประเด็น/ข้อค้นพบ/
ข้อพิจารณา/ข้อเสนอ โดยกำหนดโจทย์ปัญหานี้เพื่อให้
สมช. มีนโยบายและการบริหารจัดการในการรับมือกับ
สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคอุบัติใหม่ร้ายแรง
ประเภทอื่น ๆ ที่อาจเกิดขึ้นในระยะต่อไป โดยใช้กรณีศึกษา
Covid-19 สำหรับประกอบการจัดทำแผนเตรียมพร้อม
ด้านโรคอุบัติใหม่ร้ายแรง สำหรับ กลุ่มที่ 2 หัวข้อเรื่อง
“แผนการสร้างการรับรู้และประชาสัมพันธ์งานความ
มั่นคงและบทบาทของ สมช. ต่อสาธารณะชนในภาวะ
ปกติและภาวะวิกฤต” เพื่อให้กลุ่มเป้าหมายและประชาชน
ได้รับทราบข้อมูลข่าวสารและบทบาทในการปฏิบัติงาน
ของ สมช. ทั้งในภาวะปกติและภาวะวิกฤตตามที่ภาพ
สถานการณ์ หรือฉากทัศน์ (Scenario) ที่กำหนดขึ้น และ
กลุ่มที่ 4 หัวข้อเรื่อง “แผนการส่งเสริมการศึกษา
เรียนรู้ด้านความมั่นคงในสถานศึกษาทุกระดับ” เพื่อ
เป็นการเสริมสร้างและพัฒนาองค์ความรู้ ความเข้าใจ
และสิ่งที่สำคัญคือ การตระหนักรู้ถึงความสำคัญของ
ความมั่นคงของชาติในหมู่ของนักเรียน นิสิตนักศึกษา ซึ่ง
เป็นกำลังสำคัญของประเทศในอนาคต โดยการเรียนรู้ใน
หลักสูตรฯ ของผู้เข้ารับการอบรมนั้นทำให้มองเห็นถึง
ศักยภาพ (Potential) ชีตความสามารถ (Capacity)
ภาวะผู้นำ (Leadership) ความมุ่งมั่น (Commitment)
และความเพียรพยายาม (Perseverance) ที่จะมีการ
ค้นคว้าชุดข้อมูล ความคิดริเริ่ม และการปรับตัวเข้ากับทีม
ทำงานเมื่อต้องมีการรับฟังการแสดงความคิดเห็น
ที่ขัดกันหรือไม่เป็นไปในทางเดียวกันในขณะของการ
ถกแถลงในประเด็นต่าง ๆ แม้จะเป็นช่วงเวลาที่มีการอบรม
ระยะสั้น

ต่อมา ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 การจัดอบรมหลักสูตรความมั่นคงศึกษาสามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องโดยเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (พลเอก ฉัตรพล นาควาณิชย) เป็นผู้สานต่อท่ามกลางสถานการณ์การแพร่ระบาดของ Covid-19 ส่งผลให้การเรียนการสอนการฝึกฝนจัดในรูปแบบ Online โดยสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติได้เปิดหลักสูตรความมั่นคงศึกษา รุ่นที่ 2 ระหว่างวันที่ 25 มิถุนายน - 10 กันยายน 2564 โดยกระบวนการออกแบบหลักสูตรนั้นทางสถาบันความมั่นคงศึกษาได้ถอดบทเรียนการจัดหลักสูตรความมั่นคงศึกษา รุ่นที่ 1 และรับฟังความเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาทบทวน พัฒนา และจัดทำกระบวนการวิชาให้ครอบคลุมหมวดหมู่ต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับสถานการณ์ กระบวนการกำหนดนโยบายและการ

ขับเคลื่อนงานความมั่นคงไปสู่การปฏิบัติรวมถึงสอดคล้องกับหลักการพัฒนาบุคลากรภาครัฐของสำนักงาน ก.พ. โดยเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2564 ที่ประชุมคณะกรรมการสภาการศึกษาของสำนักงานสภาความมั่นคงได้อนุมัติหลักสูตรความมั่นคงศึกษา (ระดับต้น) รุ่นที่ 2 อีกทั้งได้มีการเปิดรับผู้เข้ารับการอบรมจากเดิมเฉพาะหน่วยงาน สมช. ไปสู่หน่วยงานภาครัฐและเอกชน รวมทั้งได้จัดกระบวนการวิชา ขยายระยะเวลาการอบรม การเชิญนักวิชาการซึ่งส่วนหนึ่งเป็นเครือข่ายการทำงานกับสถาบันความมั่นคงศึกษา ผู้เชี่ยวชาญสาขาต่าง ๆ หน่วยงานรัฐภาคเอกชน ภาคประชาสังคม มาให้ความรู้ ประสบการณ์ และแลกเปลี่ยนกับผู้เข้ารับการอบรมที่มีความหลากหลาย สหวิชาชีพเปรียบเสมือนการทดสอบ Sandbox อีกครั้ง



พิธีเปิดการฝึกอบรมหลักสูตร

ความมั่นคงศึกษา
(ระดับต้น) รุ่นที่ 2

เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2564
ณ ห้องประชุมจิตรราภาการ
สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ
ทำเนียบรัฐบาล

**SAND
BOX**

สำหรับ หลักสูตรความมั่นคงศึกษา รุ่นที่ 2 ระหว่างวันที่ 23 มิถุนายน - 10 กันยายน 2564 กำหนดการศึกษา สัปดาห์ละ 3 วัน (เวลา 09.00 - 16.00 น.) วางเป้าหมายเนื้อหาเกี่ยวข้องกับ ความมั่นคงศึกษา (Security study) สำหรับผู้ปฏิบัติงานด้านความมั่นคงระดับต้น ซึ่งผู้เข้าร่วมการอบรมจากหน่วยงานราชการพลเรือน ทหาร ตำรวจ ภาคเอกชน โดยเนื้อหาหลักสูตรฯ ได้แบ่งออกเป็น 5 หมวดวิชา ได้แก่



แผนภาพแสดงหมวดหมู่วิชาในหลักสูตรความมั่นคงศึกษา รุ่นที่ 2



หมวดวิชาที่ 1 ความรู้ทั่วไป

⚙️ วัตถุประสงค์

เพื่อให้ผู้เข้ารับการฝึกอบรมมีความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับงานความมั่นคง ซึ่งเป็นความรู้ทั่วไปที่นักวิเคราะห์นโยบายและแผนด้านความมั่นคงจำเป็นต้องรู้และเข้าใจอย่างถ่องแท้ถึงฐานคิด หลักการ ความแตกต่างของบทบาทหน้าที่ ความเชื่อมโยงของยุทธศาสตร์ นโยบาย และแผนที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนเครื่องมือทางกฎหมาย เพื่อการดำเนินงานด้านความมั่นคงในวาระต่าง ๆ

หมวดวิชาที่ 2 การประเมินและวิเคราะห์สถานการณ์ความมั่นคง

⚙️ วัตถุประสงค์

เพื่อให้ผู้เข้ารับการฝึกอบรมมีองค์ความรู้เกี่ยวกับแนวคิด กระบวนการ เครื่องมือในการประเมินสถานการณ์ด้านความมั่นคง (Security Situation Assessment) ผ่านแนวคิดและตัวแบบการประเมินของหน่วยงานด้านการข่าว ด้านการต่างประเทศ สถาบันวิชาการ และด้านการทางทหาร

หมวดวิชาที่ 3 สภาวะแวดล้อมและบริบทด้านความมั่นคง

⚙️ วัตถุประสงค์

เพื่อให้ผู้เข้ารับการฝึกอบรมศึกษาและทำความเข้าใจสภาวะแวดล้อม บริบท แนวโน้ม และความท้าทายด้านความมั่นคงที่เป็นวาระสำคัญ (agenda based) ของโลก ภูมิภาค อนุภูมิภาค และประเทศรอบบ้าน ซึ่งมีความเชื่อมโยงกันอย่างเป็นโครงข่ายที่แยกออกจากกันไม่ได้ และเป็นความร่วมมือรับผิดชอบของทุกรัฐประเทศในฐานะพลเมืองโลก ซึ่งส่งผลต่อการกำหนดและการดำเนินนโยบายทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของปัจเจกประเทศ เพื่อรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของชาติ

หมวดวิชาที่ 4 สถานการณ์ความมั่นคง และกลไกการรับมือของไทย

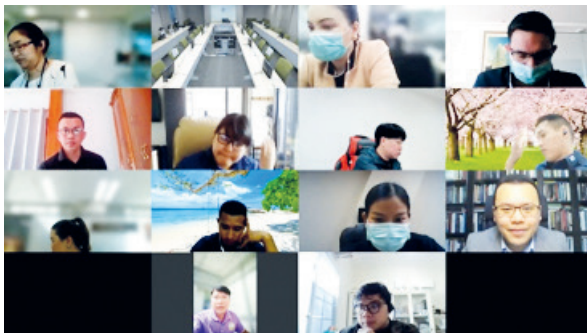
๕ วัตถุประสงค์

เพื่อให้ผู้เข้ารับการฝึกอบรมมีความรู้ ความเข้าใจ มีมุมมองเชิงลึกเกี่ยวกับภูมิหลัง ตัวแสดง ปมขัดแย้ง และแนวโน้มสถานการณ์ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับประเด็น ความมั่นคงเฉพาะเรื่อง (issue based) ที่ประเทศไทย ต้องเผชิญอยู่ในปัจจุบัน รวมถึงรับรู้และเข้าใจกลไก การรับมือปัญหาดังกล่าวที่รัฐไทยมีอยู่ทั้งในภาวะปกติ และไม่ปกติ ตลอดจนการศึกษาจากกรณีตัวอย่าง หรือแนวทางปฏิบัติที่ดีและร่วมถกแถลงให้ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะต่อการแก้ไขประเด็นปัญหาดังกล่าว

หมวดวิชาที่ 5 การบริหารจัดการความมั่นคง แบบองค์รวม

๕ วัตถุประสงค์

เพื่อให้ผู้เข้ารับการฝึกอบรมมีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการความมั่นคง แบบองค์รวม (Comprehensive Security Management) ที่ต้องอาศัยการบูรณาการความร่วมมือจากทุกหน่วยงาน และทุกภาคส่วน การบูรณาการฐานข้อมูลด้านความมั่นคง ระหว่างหน่วยงาน และการปรับปรุง/พัฒนากลไก การบริหารจัดการความมั่นคง ตลอดจนเข้าใจในแนวทาง การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ นโยบาย และแผน ความมั่นคงต่าง ๆ ไปสู่การปฏิบัติ (Implementation) รวมถึงการเสริมสร้างทักษะการสื่อสารที่มีความหลากหลาย และสอดคล้องกับบริบทความมั่นคงที่ต่างกัน



ภาพการเรียนการสอนหลักสูตรความมั่นคงศึกษา รุ่นที่ 2 ในรูปแบบ Online ผ่านโปรแกรม ZOOM

นอกจากการจัดอบรมในหลักสูตรความมั่นคง ศึกษา รุ่นที่ 2 ข้างต้นแล้ว สถาบันความมั่นคงศึกษา สมช. ยังได้ดำเนินงานเพื่อพัฒนาองค์ความรู้ด้านความมั่นคง โดยแต่งตั้งผู้บริหารการจัดการความรู้ (Chief Knowledge Officer: CKO) และคณะทำงานจัดการความรู้ (Knowledge Management Team: KM Team) โดยมี รองเลขาธิการ สภาความมั่นคงแห่งชาติ (นายรัชกรณ นภาพรพิพัฒน์) ทำหน้าที่ CKO และประธาน KM Team ขณะเดียวกัน การพัฒนาและส่งเสริมสนับสนุนองค์ความรู้ด้าน ความมั่นคงได้ดำเนินงานคู่ขนานกับความร่วมมือกับ สถาบันทางวิชาการ นักวิชาการ ภายใต้การลงนามบันทึก ความเข้าใจทางวิชาการระหว่างหน่วยงาน และ ภายใต้ คณะอนุกรรมการจัดทำข้อเสนอทางวิชาการเพื่อ

เสนอแนะยุทธศาสตร์ นโยบายและแผนด้านความมั่นคง เพื่อนำองค์ความรู้และประสบการณ์จากนักวิชาการ ในสถาบันต่าง ๆ และผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่าง ๆ เข้ามา ร่วมทำงานกับสถาบันความมั่นคงศึกษาเพื่อให้ข้อคิดเห็น หรือข้อเสนอเชิงนโยบายหรือข้อเสนอเชิงปฏิบัติ (Think Tank) ในการกำหนดนโยบายหรือแผนหรือแนวทางอย่างใด อย่างหนึ่งในแต่ละประเด็นความมั่นคงที่ปัจจุบันและ แนวโน้มประเด็นหนึ่งจะมีความทับซ้อนเกี่ยวพันกันหลายมิติ ที่ต้องระดมความคิดเห็นจากหลายภาคส่วนในการ ปฏิบัติงาน โดยเฉพาะมุ่งเน้นที่จะมีการส่งเสริมการมีเครือข่าย ความรู้มีกับภาคส่วนต่าง ๆ ในงานความมั่นคงในระยะ ต่อไป

การดำเนินงานของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติที่ผ่านมา มีทั้งงานการกำหนดนโยบายความมั่นคงตามห้วงระยะเวลา เพื่อเป็นกรอบและทิศทางในการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ งานวางแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ งานการแก้ไขปัญหาเส้นเขตแดน งานการแก้ไขปัญหาตามแนวชายแดน งานการแก้ไขปัญหาผู้อพยพลี้ภัย งานการแก้ไขปัญหาชนกลุ่มน้อย งานเสริมสร้างความมั่นคงกับประเทศเพื่อนบ้าน งานการป้องกันและแก้ไขปัญหาการก่อการร้ายสากล ตลอดจนการประสานงาน ติดตาม และประเมินผลนโยบายต่าง ๆ เหล่านั้น โดยมีเป้าหมายที่สำคัญในอันที่จะนำความสงบเรียบร้อยและร่มเย็นเป็นสุขมาสู่บ้านเมือง ทั้งนี้การดำเนินการเพื่อรักษาความมั่นคงของชาติในช่วงที่ผ่านมา ได้แก่

1 การแก้ไขปัญหาผู้อพยพ

หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ฝรั่งเศสได้พยายามเข้ามามีอิทธิพลในภูมิภาคอินโดจีนอีกครั้งในปี พ.ศ. 2488 - 2489 โดยฝรั่งเศสดำเนินการปราบปรามคนเวียดนามอย่างรุนแรง ทำให้คนกลุ่มเหล่านี้ได้อพยพเข้าสู่ประเทศไทยและก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของไทยอย่างมีนัยยะสำคัญ ในขณะเดียวกันการแก้ไขปัญหาผู้อพยพประสบกับอุปสรรคหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทัศนคติและท่าทีในทางลบของประชาชนในพื้นที่ และเจ้าหน้าที่บางฝ่ายที่มีต่อผู้อพยพ

1.1 สภาพปัญหา

1.1.1 ด้านการเมือง ฝ่ายคอมมิวนิสต์ใช้ผู้อพยพบางส่วนในการแทรกซึมและสนับสนุนผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ที่ปฏิบัติการอยู่ในจังหวัดต่าง ๆ

1.1.2 ด้านเศรษฐกิจ รัฐบาลไทยไม่ได้กีดกันชาวผู้อพยพทางเศรษฐกิจ

1.1.3 ด้านสังคม ความรู้สึกชาตินิยมของชาวผู้อพยพทำให้จงรักภักดีต่อเวียดนามเหนือ และผลักดันให้เกิดการรวมกลุ่มเพื่อแยกตนเองออกจากสังคมไทย

1.1.4 ด้านการปกครอง ชาวผู้อพยพอาศัยกระจัดกระจายอยู่ตามจังหวัดต่าง ๆ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ อีกทั้ง การรวมกลุ่มกันอย่างแน่นแฟ้นของชาวผู้อพยพทำให้ยากต่อการปกครอง

1.2 การดำเนินการต่อชาวผู้อพยพ

ท่าทีของรัฐบาลต่อชาวผู้อพยพในระยะแรกนั้น รัฐบาลไม่ได้จำกัดเรื่องถิ่นที่อยู่อาศัยของชาวผู้อพยพ นอกจากนี้ ยังได้สั่งการให้จังหวัดชายแดนที่ติดต่อกับลาวและกัมพูชา อำนวยความสะดวกและให้ความช่วยเหลือชาวผู้อพยพอีกด้วย ต่อมาในสมัยของจอมพล ป. พิบูลสงคราม (พ.ศ. 2492) เห็นว่า การเคลื่อนไหวของพรรคคอมมิวนิสต์และพวกเวียดนามเหนือในกลุ่มผู้อพยพเป็นภัยต่อความมั่นคงของไทย จึงได้เริ่มมาตรการควบคุมผู้อพยพ โดยกำหนดเขตพื้นที่การอยู่อาศัยของผู้อพยพ รวมทั้งแสวงหาแนวทางเพื่อส่งพวกเขาเหล่านี้กลับไปยังเวียดนาม

¹ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, “ผลการดำเนินการภารกิจที่สำคัญจากอดีต ถึง พ.ศ. 2554” ใน สมช. ยุคใหม่ก้าวไกลสู่อนาคต (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2559), 33-44

1.3 ► นโยบายการแก้ไขปัญหามังลาวในระยะแรก

จากการปฏิบัติการของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยที่รุนแรงขึ้นเป็นลำดับจนอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติ ในปี พ.ศ. 2513 รัฐบาลจึงกำหนดนโยบายต่อชาวมังลาวอพยพ โดยมีหลักการที่สำคัญ คือ

1.3.1 ยืนยันที่จะส่งชาวมังลาวอพยพที่หลีกเลี่ยงการส่งกลับระหว่างปี พ.ศ. 2503 – 2507 กลับไปเวียดนามทั้งหมด

1.3.2 ระหว่างที่รอการส่งกลับ จะดำเนินการควบคุมอย่างเข้มงวดเพื่อป้องกันมิให้ชาวมังลาวดำเนินการใด ๆ ที่จะเป็นภัยต่อความมั่นคงปลอดภัยของชาติ

1.3.3 ดำเนินมาตรการในทางบวกต่อชาวมังลาวที่ทำมาหากินด้วยความสุจริต

1.3.4 ให้ลูกหลานชาวมังลาวอพยพศึกษาในโรงเรียนไทย มิให้เปิดสอนกันเองในหมู่ชาวมังลาว

นอกจากนี้ รัฐบาลได้จัดหน่วยเฉพาะกิจ เรียกว่า ศูนย์ประสานงาน 114 ขึ้นอยู่กับกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน ซึ่งทำหน้าที่ในการประสานการปฏิบัติกับหน่วยในพื้นที่ เพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีการขยายอัตรากำลังเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการสำรวจจำนวนชาวมังลาวที่ต้อง จัดทำประวัติ และบัตรประจำตัว เพิ่มประสิทธิภาพทางการข่าว และดำเนินการปฏิบัติการจิตวิทยาเพื่อเอาชนะใจชาวมังลาวอพยพที่ตกค้าง

1.4 ► นโยบายความมั่นคงแห่งชาติที่นำไปสู่การยุติปัญหามังลาวอพยพ

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติได้เสนอ นโยบายการแก้ไขปัญหามังลาวอพยพ พ.ศ. 2535 ขึ้น เพื่อให้คนเหล่านี้ได้อยู่อาศัยในประเทศไทยเป็นการถาวร เป็นคนไทย ทั้งทางนิตินัยและพฤตินัย บนหลักการความถูกต้องและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง

2 การแก้ไขปัญหามังลาวในประเทศไทย (พ.ศ. 2518 – 2552) ²

การอพยพข้ามเส้นแบ่งพรมแดนรัฐชาติของชาวมังลาวจากประเทศลาวเข้าสู่ประเทศไทยเป็นผลพวงมาจากการล่าอาณานิคมของประเทศยุโรปกับการเกิดขึ้นของรัฐชาติสมัยใหม่ ความขัดแย้งทางการเมืองเกิดขึ้นในยุคสงครามเย็นและกระแสโลกาภิวัตน์ ทั้งนี้ มีหลักฐานประวัติศาสตร์ยืนยันว่า เริ่มแรกตั้งแต่ พ.ศ. 2518 มีชาวมังเข้ามาตั้งรกรากทางภาคเหนือของประเทศไทย เนื่องจากการล่าอาณานิคมของสหรัฐอเมริกา ที่ใช้ลาวสูงเป็นขบวนการต่อต้านรัฐบาลลาว รัฐบาลลาวจึงเห็นว่ามังที่มาจากลาวสูงเหล่านี้

เป็นภัยต่อความมั่นคง ภายหลังจากที่ลาวเปลี่ยนแปลงการเมืองภายใน ทำให้มีชาวมังจากลาวอพยพเข้ามายังไทยมากถึง 120,665 คน ซึ่งทำให้ไทยต้องแบกรับภาระในการให้ความช่วยเหลือเป็นจำนวนมากนานกว่า 5 ปี ซึ่งในขณะนั้นยังไม่มีความหมายตรวจคนเข้าเมือง และเนื่องจากการแก้ไขปัญหามังลาวอพยพชาวมังที่มีจำนวนมาก รัฐบาลไทยจึงมีนโยบายให้สัญชาติกับชาวมังที่อพยพเข้ามาในครั้งแรกนี้

² สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, “ผลการดำเนินการภารกิจที่สำคัญจากอดีต ถึง พ.ศ. 2554” ใน สมช. ยุคใหม่ก้าวไกลสู่อนาคต (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2559), 38-39 อ้างถึงใน ประสิทธิ์ ลิขธิราช, สุภากร จันทวานิช, สิทธิเดช วงศ์ปรัชญา, และนิพัทธ์ ทองเล็ก, “มังลาวในประเทศไทย นโยบายและการดำเนินการของภาครัฐไทย (2518-2552) (กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัดอรุณการพิมพ์, 2554)

ต่อมา ชาวม้งอีกพวกที่ข้ามมาจากเมียนมาซึ่งอยู่ในเขตอิทธิพลของกะเหรี่ยง อพยพข้ามมาทางจังหวัดพิษณุโลกและไปตั้งถิ่นฐานที่จังหวัดตาก ทำให้มีจำนวนชาวม้งอพยพมากขึ้นกว่าเดิม และหลังจากลาวมีการขีดเส้นแบ่งพรมแดนที่ชัดเจนจัดตั้งรัฐบาล และบัญญัติกฎหมายขึ้นปกครองประเทศ ชาวม้งจึงกลายเป็นกลุ่มคนชายขอบและถูกแบ่งแยกออกเป็นพลเมืองของประเทศต่าง ๆ ดังนั้นการอพยพข้ามเส้นแบ่งพรมแดนไปยังประเทศอื่น โดยไม่ได้ปฏิบัติตามหลักกฎหมายตรวจคนเข้าเมืองสากลของชาวม้ง จึงทำให้ชาวม้งในกลุ่มหลังนี้ ต้องกลายเป็นผู้อพยพลี้ภัยที่ผิดกฎหมาย รัฐบาลพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ จึงกำหนดนโยบายต่อผู้อพยพอินโดจีน โดยมีให้ตั้งรกรากถาวรและไม่มีการให้สัญชาติไทย เพื่อผลักดันให้ผู้อพยพ

ทั้งหมดเดินทางออกจากไทย และอาจไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามแทน หรือเดินทางกลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจ จากนโยบายการปิดศูนย์รับผู้อพยพชาวม้งจากลาว ก็ยังคงมีม้งจำนวนหนึ่งได้หลบหนีออกมาและไปอาศัยอยู่ที่วัดถ้ำกระบอก สมทบกับม้งที่มีอยู่ก่อนหน้านี้อแล้ว ซึ่งเป็นม้งที่มาจากภาคเหนือเพื่อบำบัดยาเสพติดซึ่งตอนแรกมีอยู่ไม่กี่ร้อยคน ภายหลังจากที่มีการหลบหนีจากศูนย์อพยพ จึงทำให้มีชาวม้งจำนวนมากขึ้นราวหมื่นคน อย่างไรก็ตาม ผู้อพยพชาวม้งที่หลบหนีไปอาศัยอยู่ในวัดถ้ำกระบอกบางส่วนไม่ต้องการกลับไปใช้ชีวิตในลาว บางส่วนต้องการไปตัดฝิ่น และมีบางส่วนเป็นชาวม้งลาวอพยพที่รวมตัวกันเป็นขบวนการต่อต้านรัฐบาลลาว (ขตล.)

2.1 ► สภาพปัญหา

2.1.1 ด้านการเมือง มีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ของไทยและลาว

2.1.2 ด้านการปกครอง ผู้อพยพชาวม้งอาศัยอยู่กระจัดกระจายในจังหวัดต่าง ๆ ทางภาคเหนือ และมีจำนวนมาก ทำให้เกิดความยากลำบากในการปกครอง

2.1.3 ปัญหายาเสพติด การปลูกฝิ่นทำให้เกิดปัญหาชาวม้งผู้ปลูกติดยาเสพติดจากฝิ่นเป็นจำนวนมาก และบางส่วนยังถูกลักลอบนำมาขายในกรุงเทพฯ และส่งต่อไปยังต่างประเทศอีกด้วย

2.2 ► การดำเนินการต่อชาวม้งอพยพ

ในเวลานั้น รัฐบาลลาวพยายามกดดันรัฐบาลไทยให้จัดการปัญหาม้งวัดถ้ำกระบอกเพื่อไม่ให้กลายเป็นแหล่งซ่อนสมุขของกองกำลังกู้ชาติที่จะมีผลต่อการต่อต้านรัฐบาลลาว ซึ่งการเคลื่อนไหวของชาวม้งอาจทำให้เกิดผลกระทบต่อความสัมพันธ์ไทยและลาวได้ ไทยจึงร่วมมือกับสหรัฐอเมริกาขอให้มีนโยบายผ่อนปรนเพื่อรับผู้อพยพชาวม้งไปตั้งถิ่นฐานยังประเทศที่สาม ทำให้สามารถแก้ไขปัญหาม้งวัดถ้ำกระบอก” จนเป็นผลสำเร็จ รวมถึงสามารถเปิดชุมชนม้งในลาวในที่พักสงฆ์วัดถ้ำกระบอกได้สำเร็จ

อย่างไรก็ตาม ปรากฏการณ์ดังกล่าวก่อให้เกิดกระแสของชาวม้งหลังไหลเข้าสู่ไทยอีกระลอก เนื่องจากยังมีม้งบางส่วนที่ยังหลงเหลืออยู่ได้หลบหนีไปอยู่ที่บ้านห้วยน้ำขาว จังหวัดเพชรบูรณ์ และมีการโฆษณาหลอกลวงผู้อพยพชาวม้งจากลาวมาเพิ่มเติม โดยอ้างว่าจะมีการพาไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม จึงมีชาวม้งอพยพเข้ามาอีกราวหมื่นคน จนกลายเป็นชาวม้งลาวบ้านห้วยน้ำขาวและชาวม้งลาวหนองคายในเวลาต่อมา ซึ่งรัฐบาลไทยพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวบนพื้นฐานของพระราชบัญญัติพ.ศ. 2522 พร้อมร่วมมือในลักษณะทวิภาคีกับรัฐบาลลาวเพื่อแก้ไขปัญหานี้ แม้เบื้องต้นลาวจะมีได้ให้ความร่วมมือกับไทยเท่าใดนัก แต่ลาวได้ปรับทัศนคติและให้ความสำคัญมากขึ้น เนื่องจากลาวเกรงว่าปัญหาดังกล่าวจะเป็นภัยคุกคามความมั่นคงต่อลาวมากขึ้นในอนาคต ทั้งนี้ ความตกลงดังกล่าวนำไปสู่หลักการสำคัญ คือ ชาวม้งลาวอยู่ในสถานะ “ผู้ลี้ภัยลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย” เพื่อแสดงให้เห็นว่าไม่มีการสู้รบประหัตประหารหรือปราบปรามชาวม้งในลาว

2.3 นโยบายการแก้ไขปัญหาในระยะแรก

การดำเนินการแก้ไขปัญหาชาวม้งลาวประสบกับปัญหาและอุปสรรคมาโดยตลอด แม้ว่าไทยจะตั้งกลไกตรวจสอบและคัดกรองเพื่อพิสูจน์สัญชาติและสอบสวนสาเหตุของการหลบหนีเข้ามา แต่ทว่า ประชาคมระหว่างประเทศ องค์กรสิทธิมนุษยชน และองค์การชาวม้งลาวในสหรัฐฯ ได้กดดันให้ไทยยุติการส่งชาวม้งลาวกลับประเทศ เนื่องจากเห็นว่า กระบวนการคัดกรองไม่โปร่งใส อีกทั้ง กองทัพไทยได้อำนวยความสะดวกให้ชาวม้งลาวยอมสมัครใจกลับประเทศ ซึ่งเป็นการเพิ่มความหวงในการไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามให้แก่ชาวม้งลาว ทำให้ชาวม้งลาวส่วนใหญ่ไม่สมัครใจกลับประเทศ ส่งผลให้การแก้ไขปัญหาไม่มีแนวโน้มที่จะไม่แล้วเสร็จตามระยะเวลาที่ได้ตกลงกันไว้ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทย-ลาว ได้

2.4 นโยบายความมั่นคงที่นำไปสู่การยุติปัญหาม้งลาว

ไทยสามารถสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาคมโลกได้ว่า การดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวของไทยเป็นไปด้วยความโปร่งใส อีกทั้ง ลาวยังได้แสดงเจตนาชัดเจนว่าจะให้การดูแลเป็นพิเศษต่อชาวม้งในฐานะบุคคลในความห่วงใย (Persons of Concern – POC) กลุ่มหนองคาย และกลุ่ม Screened-in บ้านห้วยน้ำขาว ไทยจึงตัดสินใจอำนวยความสะดวกโดยใช้กฎหมายส่งชาวม้งลาวบ้านห้วยน้ำขาวและชาวม้งลาวหนองคายกลับประเทศ เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2552 ทั้งนี้ ก่อนการส่งกลับ รัฐบาลไทยได้อนุญาตให้ผู้แทนสหรัฐฯ และสถานเอกอัครราชทูตที่เกี่ยวข้องเข้าไปสัมภาษณ์ชาวม้งลาวหนองคาย เพื่อให้เป็นตามลำดับขั้นตอนการตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามซึ่งต้องเริ่มต้นในประเทศไทย

3 การแก้ไขปัญหาอดีตทหารจีนกบฏ (ทช.)

พฤติกรรมการณ์ของ อดีต ทช. หรือกองทัพปลดแอกของจีนคอมมิวนิสต์ในสมัยสงครามเย็นซึ่งไม่สามารถเข้าไปมีอำนาจในแผ่นดินใหญ่ได้ดั้งเดิม จึงหลบหนีเข้าสู่พรมแดนทางตอนเหนือของไทย โดยมีภูมิเหตุการณ์เกี่ยวข้องกับการค้ายาเสพติด การสู้รบกองกำลังชนกลุ่มน้อยเพื่อแย่งชิงพื้นที่อิทธิพล การปฏิบัติการละเมิดอธิปไตย/กฎหมายบ้านเมือง เป็นต้น การกระทำดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยในพื้นที่ชายแดนภาคเหนืออย่างมาก

3.1 การจัดตั้งกองทัพ 3 และกองทัพ 5

อดีต ทช. ที่ไม่ยอมกลับได้หันพากันหลบหนีเข้าสู่พรมแดนภาคเหนือของไทย โดยแบ่งออกเป็นหลายกลุ่มที่สำคัญ คือ (1) กองทัพ 5 กลุ่มนายพลต่วน ซีหุ่่น อาศัยอยู่ในพื้นที่ อำเภอแม่สายและอำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย มีกำลังประมาณ 1,500 คน (2) กองทัพ 3 กลุ่มนายพลลี วันช้วน อาศัยกระจัดกระจายในพื้นที่อำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่ รวมทั้ง อำเภอเชียงของและอำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย มีกำลังประมาณ 4,000 คน (3) กลุ่มนายพลม้า จิง โก๊ะ มีกองกำลังอยู่ใต้บังคับบัญชาประมาณ 400 – 500 คน อาศัยอยู่ในพื้นที่อำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่ อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการรวมกลุ่มกัน แต่ยังไม่สามารถปกครองบังคับบัญชากันอย่างเด็ดขาด เนื่องจาก จีนฮ่อถืออาวุธเหล่านี้ขาดระเบียบวินัยและละเมิดต่อกฎหมาย

บ้านเมืองไทย นายพลต่วนซี หุ่่น จึงคิดระบบควบคุมระเบียบวินัยของกองกำลังดังกล่าวด้วยการจัดตั้งกองทัพ 5 โดยมีนายพลต่วนซี หุ่่น เป็นผู้บัญชาการ และมีกองบัญชาการอยู่ที่ดอยแม่สลอง ตำบลป่าซาง อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย นอกจากนี้ นายพลลี วันช้วน ได้เป็นผู้บัญชาการ ณ กองบัญชาการ ถ้ำจอบ ตำบลปงดำ อำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่

3.2 สภาพปัญหา

3.2.1 ปัญหาการละเมิดอธิปไตยของชาติที่เกิดจากการรวบรวมกำลัง การตั้งฐานการปฏิบัติการในเขตไทย การสะสมอาวุธยุทโธปกรณ์ที่ร้ายแรง การลำเลียงยาเสพติด และการแสดงอำนาจและอิทธิพลเหนืออาณาบริเวณพรมแดนไทย

3.2.2 ปัญหาการค้ายาเสพติดและสินค้าผิดกฎหมาย ซึ่งเป็นแหล่งรายได้หลักเพื่อบำรุงกองกำลังให้ดำรงอยู่ได้

3.2.3 ปัญหาการจัดตั้งโรงเรียนเถื่อน เพื่อสอนภาษาจีนบริเวณที่ตั้งกองบัญชาการ ทั้งนี้ โรงเรียนดังกล่าวถูกจัดตั้งขึ้นโดยพลการ มีได้้อยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งฝ่าฝืนพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ของไทยชัดเจน

3.2.4 ปัญหาความสัมพันธ์กับพม่า (ชื่อเรียกประเทศในขณะนั้น) เนื่องจากจีนฮ่อถืออาวุธนี้ได้อาศัยไทยเป็นฐานปฏิบัติการค้าฝิ่นในพม่า รวมทั้ง ยังเป็นตัวการสำคัญที่ให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนกบฏพม่า ทำให้รัฐบาลพม่าไม่พอใจอย่างมาก เพราะทำการปราบปรามยากและอดีต ทจข. เหล่านี้ยังเคยเป็นศัตรูถึงขั้นรบพุ่งกับพม่ามาก่อนอีกด้วย

3.3 การดำเนินการต่ออดีตทหารจีนคณะชาติ

สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ จึงร่วมมือกับหน่วยงานความมั่นคงที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ด้วยการควบคุมการตั้งถิ่นฐานของ ทจข. การแปลงสัญชาติให้เป็นไทยโดยไม่ขัดกับหลักกฎหมายที่มีใช้อยู่ การจัดตั้งหมู่บ้านให้อยู่อาศัยถาวร และปรับปรุงการศึกษาเถื่อนของ ทจข. ให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการ จนนำไปสู่การแปรสภาพกองกำลังติดอาวุธให้เป็นพลเรือน

3.4 นโยบายในการแก้ไขปัญหาในระยะแรก

ในปี พ.ศ. 2511 สำนักงานความมั่นคงแห่งชาติ นำโดย น.ต. ประสงค์ สุ่นศิริ อดีตเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ พร้อมคณะ ได้ลงพื้นที่เพื่อศึกษาข้อเท็จจริงบนดอยแม่สลอง อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย ต่อมาในปี พ.ศ. 2513 สภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้เสนอยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาอดีต ทจข. ให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ โดยมีสาระสำคัญ คือ อนุญาตอดีต ทจข. และครอบครัวสามารถอาศัยอยู่ในประเทศไทยต่อไปได้ ในฐานะ “ผู้อพยพ” โดยส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่เคยอาศัยอยู่ แต่ให้จัดกำลังส่วนหนึ่งจากกองทัพบกที่ 3 และกองทัพบกที่ 5

ไปอาศัยอยู่ในพื้นที่ทางราชการกำหนด และให้บุคคลเหล่านี้มีสภาพเป็นราษฎรธรรมดา มีใบกองกำลังทหารในระหว่างปลายปี พ.ศ. 2513 – 2517 เกิดการปะทะกันระหว่างอดีต ทจข. และผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ (ผกค.) ที่อาศัยอยู่ในดอยหลวงและดอยผาหม่น จังหวัดเชียงรายขึ้น อดีต ทจข. ได้รับชัยชนะ เนื่องจากความชำนาญการในการสู้รบแบบกองโจรในสภาพภูมิประเทศที่เป็นป่าเขามากกว่า ทำให้ ผกค. ต้องทิ้งฐานที่มั่นและหมดอิทธิพลลง ด้วยเหตุนี้รัฐบาลไทยจึงมอบหมายกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงกลาโหมร่วมเสนอหลักการสำคัญเกี่ยวกับคุณสมบัติของ อดีต ทจข. เพื่อดำเนินการให้เป็นบุคคลต่างด้าวและสามารถแปลงสัญชาติเป็นไทยโดยไม่ขัดกับหลักกฎหมายที่มีอยู่ จากนโยบายดังกล่าว ทำให้ อดีต ทจข. พร้อมครอบครัวราว 3,000 คน ได้รับสัญชาติไทยและมีสิทธิหน้าที่เช่นเดียวกับคนไทย

3.5 นโยบายความมั่นคงที่นำไปสู่การยุติปัญหาอดีตทหารจีนคณะชาติ

สำนักงานความมั่นคงแห่งชาติ ได้ติดตามสถานการณ์และผลการปฏิบัติงานนโยบายอย่างสม่ำเสมอ อีกทั้งได้เดินทางไปศึกษาข้อเท็จจริงในพื้นที่ ทำให้พบว่า ยังมีปัญหาบางประการในการแก้ไขปัญหาอดีต ทจข. จึงได้เสนอแนวนโยบายต่อรัฐบาลและคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2527 ดังนี้

3.5.1 ด้านการปกครอง กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยเข้าจัดตั้งและปกครองหมู่บ้านอดีต ทจข. ทั้ง 11 พื้นที่ ในเขต 2 จังหวัด (เชียงใหม่และเชียงราย) ตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2427 เพื่อให้หน่วยงานราชการอื่น ๆ สามารถเข้าพัฒนาและดูแลได้

3.5.2 ด้านการควบคุม กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยควบคุมดูแลหมู่บ้านอดีต ทจข. ที่ได้รับมอบหมายจากทหาร โดยกำหนดมาตรการควบคุมการอนุญาตออกนอกพื้นที่ให้รัดกุมยิ่งขึ้น และให้กองทัพภาคที่ 3 รับผิดชอบด้านการรักษาความมั่นคง

3.5.3 ด้านการศึกษา ระเบียบการเปิดสอนภาษาจีนที่มีหลักสูตรและผู้สอนผิดระเบียบของกระทรวง ศึกษาธิการ

3.5.4 ด้านการให้สัญชาติและสถานะคนต่างด้าว

กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับผิดชอบหลัก โดยพิจารณาให้สัญชาติตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 แต่หากถูกจับกุมในคดีสำคัญที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของไทยให้พิจารณาถอนสัญชาติ

จากการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาอดีต ทจช. ตามที่สภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้เสนอแนะต่อรัฐบาลและได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างดี ทำให้ปัญหาดังกล่าวสามารถคลี่คลายลงได้

3.6 การแก้ไขปัญหาผู้อพยพอินโดจีนในประเทศไทย

สภาพภูมิศาสตร์ไทยมีชายแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน ทำให้ประสบปัญหายุ่งยากมาโดยตลอด ทำให้ประเทศไทยหลีกเลี่ยงปัญหาผู้อพยพและหลบหนีเข้าเมืองได้ยาก ทั้งนี้ ผู้อพยพอินโดจีนได้หลบหนีเข้ามายังไทยเมื่อ พ.ศ. 2528 นับว่าเป็นกลุ่มที่สร้างปัญหาและความยุ่งยากมาสู่ประเทศไทยเป็นอย่างมาก เพราะส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์แห่งชาติทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยสภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาอย่างต่อเนื่องเป็นเวลานาน 20 ปี สาเหตุของการอพยพเข้าสู่ไทย ได้แก่ ฝ่ายคอมมิวนิสต์เข้ามามีครอบครองประเทศในอินโดจีน และเวียดนามเข้ายึดครองกัมพูชาสภาพปัญหา การอพยพเข้าสู่ไทย ได้ส่งผลกระทบต่อการบริหารและการปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภาระค่าใช้จ่ายและบุคลากรในการดำเนินงาน อีกทั้ง การล่องล้าอธิปไตยจากฝ่ายตรงข้ามก่อให้เกิดคลาดมิด นอกจากนี้ ยังเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อภาพพจน์ที่ดีของไทยอีกด้วย

นโยบายการแก้ไขปัญหาในระยะแรก

ในระยะแรกรัฐบาลมุ่งดำเนินการสกัดกั้นและผลักดันผู้อพยพอินโดจีนออกนอกประเทศ แต่ไม่เป็นผลเท่าใดนัก จึงใช้วิธีควบคุมเพื่อหาทางส่งออกนอกประเทศให้ได้ที่สุด

นโยบายความมั่นคงที่นำไปสู่การยุติปัญหาผู้อพยพอินโดจีน

ต่อมาในปี พ.ศ. 2521 รัฐบาลได้กำหนดนโยบายผ่อนผันให้บุคคลดังกล่าวอาศัยในไทยอย่างเป็นทางการชั่วคราว เพื่อรอการส่งกลับถิ่นฐานเดิมเมื่อสถานการณ์เอื้ออำนวยให้ ขณะเดียวกันก็ผ่อนปรนให้เดินทางไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามได้ ทั้งนี้ สภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้เสนอแนวทางการสกัดกั้นและผลักดันการควบคุม การสอบสวนแยกประเภท และการแก้ไขปัญหาที่ถาวร (Durable solutions) เพื่อเป็นกรอบและทิศทางให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติ

การดำเนินการของรัฐบาลในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ

รัฐบาลมีจุดมุ่งหมาย คือ การเรียกร้องให้ประเทศต่าง ๆ ตระหนักว่า ปัญหาผู้อพยพอินโดจีนเป็นปัญหาระหว่างประเทศที่ทุกประเทศต้องร่วมมือแก้ไข และให้ความช่วยเหลือเพื่อแบ่งเบาภาระของไทย ซึ่งประสบความสำเร็จพอควร เพราะสามารถกระตุ้นให้กลุ่มประเทศอาเซียนให้ความสนใจและตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาผู้อพยพพลัดถิ่นอินโดจีน โดยไทยได้ส่งคณะผู้แทนไทยเข้าร่วมประชุมทุกครั้งที่มีการพิจารณาเกี่ยวกับปัญหาผู้อพยพอินโดจีน เช่น การประชุมสมัชชาสหประชาชาติ การประชุมของคณะกรรมการบริหารของ UNHCR (Excom) ณ นครเจนีวา เป็นต้น จากการร่วมมือกันของส่วนราชการต่าง ๆ ที่ร่วมกันดำเนินการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง ทั้งกระทรวงต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย กองบัญชาการกองทัพไทย รวมทั้งความร่วมมือของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ และประเทศต่าง ๆ ในการรองรับผู้อพยพไปประเทศที่สามและการส่งกลับถิ่นฐานเดิมจำนวนหนึ่ง ในที่สุดเราก็สามารถแก้ไขปัญหาผู้อพยพจำนวนมากมายहाँได้

แบบฟอร์มเสนอบทความ

ชื่อ – สกุล.....
ตำแหน่ง.....
หน่วยงานที่สังกัด.....
โทรศัพท์..... โทรศัพท์เคลื่อนที่.....
โทรสาร.....
E-mail.....

หลักเกณฑ์การส่งบทความลงพิมพ์

1. เป็นบทความวิจัยหรือบทความวิชาการทั่วไปด้านความมั่นคง
2. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์ที่ไหนมาก่อนหรือไม่อยู่ระหว่าง การเสนอขอพิมพ์ในวารสาร/สิ่งพิมพ์อื่น
3. เนื้อหาต้นฉบับภาษาไทย มีจำนวนไม่ต่ำกว่า 5,000 คำ ต้นฉบับภาษาไทยและภาษาอังกฤษ พิมพ์ด้วยตัวขนาดตัวอักษร 16 แบบอักษร TH SarabunPSK
4. ส่วนประกอบสำคัญของบทความ
 - 4.1 ชื่อเรื่อง หรือ ชื่อหัวข้อ
 - 4.2 ชื่อผู้เขียน ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ (ระบุ e-mail address, โทรศัพท์/โทรสารไว้ท้ายบทความ)
 - 4.3 บทนำ
 - 4.4 เนื้อหา (คำบรรยาย)
 - 4.5 บทสรุป/ข้อเสนอแนะ/ความเห็นโดยผู้เขียน
 - 4.6 เชิงอรรถ เรียงลำดับหมายเลขในเนื้อหา
 - 4.7 หนังสืออ้างอิง หรือบรรณานุกรม หมวดภาษาไทยมาก่อนหมวดภาษาอังกฤษ และระบุให้ชัดเจนถึงชื่อผู้แต่ง (ถ้ามี) ปีที่พิมพ์ ชื่อเรื่อง (ถ้ามี) ชื่อหนังสือ สำนักพิมพ์ เมือง/ประเทศที่พิมพ์ และหน้าที่อ้างอิง
 - 4.8 การอ้างอิงเว็บไซต์ หรือสื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรืออื่น ๆ ให้เป็นหมวดต่อท้ายข้อ 4.7
5. การพิจารณารับบทความ
 - 5.1 บทความที่ได้รับการพิจารณาให้ลงพิมพ์ในวารสารมุมมองความมั่นคง ต้องผ่านความเห็นชอบและหรือผู้เขียนได้ปรับปรุงแก้ไข ตามข้อเสนอแนะของสถาบันความมั่นคงศึกษาหรือผู้ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้พิจารณาบทความ
 - 5.2 การแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้เขียนบทความทราบหลังจากสถาบันความมั่นคงศึกษาได้พิจารณาบทความให้ลงพิมพ์ได้
 - 5.3 การพิจารณาบทความถือเป็นสิทธิ์ของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ

สถานที่ติดต่อ

สถาบันความมั่นคงศึกษา

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ อาคารบี ทิศตะวันตก ชั้น 7

ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10215

โทรศัพท์ 0-2142-0144 โทรสาร 0-2143-9350

สถาบันความมั่นคงศึกษา สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ อาคารบี ทิศตะวันตก ชั้น 7
ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร
โทรศัพท์ 0-2142-0144 โทรสาร 0-2143-9350



สแกน QR CODE เพื่ออ่าน

วารสารมุมมองความมั่นคง | ฉบับที่ 8 |
ประจำเดือนตุลาคม 2564 - มกราคม 2565
ISSN: 2730-3713