

จ ี ร ส ส



ISSN 0125-0892

NESDB

ปีที่ 44 ฉบับที่ 3 กรกฎาคม-กันยายน 2550

เศรษฐกิจและสังคม

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
Office of the National Economic and Social Development Board

ISSN 0125-0892

วารสารเศรษฐกิจและสังคม

ปีที่ 44 ฉบับที่ 3 กรกฎาคม-กันยายน 2550

ยุทธศาสตร์ การพัฒนาพื้นที่

ยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่เพื่อรองรับการขยายตัว
ของอุตสาหกรรมและบริการของประเทศในอนาคต

ธรรมาภิบาลกับการท่องเที่ยวชุมชน

พื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ : ยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ในระยะยาวของประเทศ



<http://www.nesdb.go.th> e-mail: deco@nesdb.go.th

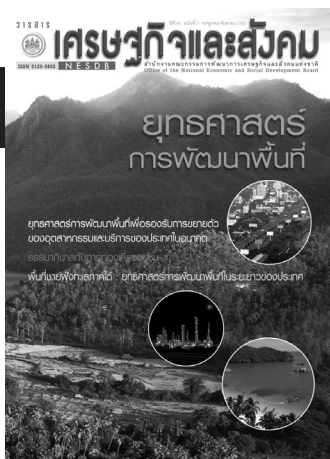
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
962 ถนนกรุงเกษม เขตป้อมปราบฯ กรุงเทพฯ 10100
โทร. 0-2282-4841-2 โทรสาร 0-2281-9705, 0-2281-6635



ผลิตภัณฑ์ภาคและจังหวัด ณ ราคาประจำปี และรายได้เฉลี่ยต่อคน ปี 2546 - 2549
(GPP AT CURRENT MARKET PRICES AND PER CAPITA IN THE YEAR 2003 - 2006)

	2546		2547		2548		2549	
	ผลิตภัณฑ์ ภาค/จังหวัด (ล้านบาท)	รายได้เฉลี่ย (บาทต่อคน)	ผลิตภัณฑ์ ภาค/จังหวัด (ล้านบาท)	รายได้เฉลี่ย (บาทต่อคน)	ผลิตภัณฑ์ ภาค/จังหวัด (ล้านบาท)	รายได้เฉลี่ย (บาทต่อคน)	ผลิตภัณฑ์ ภาค/จังหวัด (ล้านบาท)	รายได้เฉลี่ย (บาทต่อคน)
ภาคตะวันออกเฉยงเหนือ	633,688	29,299	683,365	31,402	720,507	32,898	789,599	35,878
ขอนแก่น	83,286	49,205	92,804	55,643	97,689	58,977	107,906	65,558
อุดรธานี	48,145	32,573	50,749	34,476	52,652	36,144	57,927	39,906
เลย	20,452	32,112	21,802	33,936	27,772	42,861	30,396	46,517
หนองคาย	23,855	24,730	26,219	26,576	26,442	26,215	28,576	28,195
มุกดาหาร	9,161	26,301	9,799	27,378	10,213	27,784	11,089	29,608
นครพนม	16,614	26,531	19,215	31,949	18,848	32,710	21,115	36,947
สกลนคร	27,123	25,435	29,700	27,801	32,247	30,056	34,347	31,850
กาฬสินธุ์	25,698	26,559	27,652	28,299	29,003	29,396	31,698	32,004
นครราชสีมา	111,034	41,963	118,004	44,357	121,013	45,382	134,910	50,217
ชัยภูมิ	29,934	27,052	30,624	27,758	32,325	29,264	36,317	32,875
ยโสธร	13,598	24,671	15,117	27,845	15,540	29,080	16,766	31,380
อุบลราชธานี	50,651	29,290	53,101	30,671	57,306	33,189	63,028	36,527
ร้อยเอ็ด	33,512	25,033	36,348	26,761	38,379	27,854	41,385	30,000
บุรีรัมย์	36,094	23,078	39,562	25,070	41,407	25,948	44,808	28,006
สุรินทร์	31,230	21,601	34,156	23,117	36,076	23,900	38,801	25,573
มหาสารคาม	24,004	26,314	25,672	28,694	27,774	31,495	30,137	34,370
ศรีสะเกษ	31,315	21,126	32,816	21,890	34,482	22,746	37,189	24,412
หนองบัวลำภู	9,930	16,349	11,320	17,518	11,837	17,271	13,004	17,993
อำนาจเจริญ	8,050	17,328	8,702	17,497	9,502	17,913	10,199	18,275
ภาคเหนือ	532,439	45,687	566,817	48,637	616,596	52,904	686,218	58,969
เชียงใหม่	89,512	57,009	93,161	58,723	103,208	64,387	112,221	69,870
ลำปาง	36,989	46,794	38,017	48,153	40,301	51,103	42,091	53,623
อุดรดิติ์	18,353	39,540	19,396	42,020	21,564	46,978	24,534	53,887
แม่ฮ่องสอน	6,954	29,501	7,216	29,778	7,757	31,151	8,406	33,231
เชียงราย	37,468	30,223	41,698	32,802	45,744	35,109	50,093	38,332
แพร่	15,719	33,093	17,606	39,038	18,459	43,233	20,057	47,444
ลำพูน	43,528	111,528	46,531	122,267	49,806	134,297	54,561	148,307
น่าน	14,685	31,425	15,538	33,207	17,055	36,401	18,847	40,296
พะเยา	15,246	29,997	17,184	33,884	18,716	36,983	20,927	41,715
นครสวรรค์	52,407	50,747	55,299	54,847	60,532	61,529	68,154	69,783
พิษณุโลก	39,738	49,947	40,632	51,266	43,758	55,417	49,189	62,510
กำแพงเพชร	50,686	66,386	52,114	65,947	56,661	69,344	65,200	79,603
อุทัยธานี	12,446	40,785	13,146	43,240	13,991	46,189	16,328	53,990
สุโขทัย	21,274	35,648	22,707	38,175	23,740	40,039	26,671	45,264
ตาก	21,227	43,505	24,787	51,050	26,987	55,852	30,891	62,981
พิจิตร	21,365	41,861	23,139	47,549	25,543	55,189	29,408	64,178
เพชรบูรณ์	34,843	34,128	38,648	37,367	42,776	40,827	48,640	46,418

ที่มา : สำนักบัญชีประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ



ปีที่ 44 ฉบับที่ 3 เดือนกรกฎาคม-กันยายน 2550

มีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่ความรู้
ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
รวมทั้งแนวคิดเกี่ยวกับการ
พัฒนาประเทศแก่สาธารณชนทั่วไป
ตลอดจนเป็นสื่อกลางในการ
รายงานความเคลื่อนไหวสถิติ
ทางเศรษฐกิจและสังคม
ให้ผู้อ่านทราบข้อเท็จจริง
อย่างถูกต้อง
ทันสถานการณ์

คณะที่ปรึกษา

เลขาธิการฯ	นายอำพน	กิตติอำพน
รองเลขาธิการฯ	นายสมเจตน์	เตรรุพ
รองเลขาธิการฯ	นางสาววิไลพร	ลิวเกษมศานต์
รองเลขาธิการฯ	นายกิตติศักดิ์	สินธุวิช
รองเลขาธิการฯ	นายอาคม	เต็มพิทยาไพสิฐ
รองเลขาธิการฯ	นายอุทิศ	ชาวเรียม
รองเลขาธิการฯ	นางจุฑามาศ	บารมีชัย
ที่ปรึกษาด้านนโยบายฯ	นายสุวัฒน์	วณัฐบุตร
ที่ปรึกษาด้านนโยบายฯ	นางเพ็ญจา	อ่อนนิต
ที่ปรึกษาด้านนโยบายฯ	นายปรเมธี	วิมลศิริ
ที่ปรึกษาด้านนโยบายฯ	นางสุวรรณี	คำมัน
ที่ปรึกษาด้านนโยบายฯ	นายเชื่อง	ชาติอริยะกุล
ที่ปรึกษาด้านนโยบายฯ	นายธนาสินทร์	ผะเอม
รักษาการที่ปรึกษาด้านนโยบายฯ นายชาญวิทย์ อมตะมาตุชาติ		

บรรณาธิการบริหาร

นายสมชาย ศักดาเวศิธร

บรรณาธิการผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นายวรวิทย์ อวิรุทธ์วรกุล

กองบรรณาธิการ

นางภาณี ชนาธิปกรณ์	นางนิสวันต์ พิษณุดำรง
นายธีระพงษ์ มาลัยทอง	นางสาววัชรีย์ พุ่มทอง
นายตฤตถ์ นพคุณ	

ฝ่ายการเงิน

นายเทวินทร์ อมิตรพ่าย

ฝ่ายจัดการ

นางธนรัชต์ ศุขอารีย์	นางพรปรีญา แสงเงิน
นายสุรพล สอนขยัน	นางสาวจตุพร บุญแฝง
นางสาวศิริพร ฉกามานันท์	

ฝ่ายศิลปกรรมและภาพ

นายเนาวฤทธิ์ ฤทธิแปลก

โปสเตอร์

บทความ ข้อคิดเห็นและข้อเขียนต่างๆ ในวารสารเศรษฐกิจและสังคมเป็นความคิดเห็นส่วนตัวของผู้เขียน มิใช่เป็นความเห็นของ
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ดำเนินการโดย

สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

962 ถนนกรุงเกษม เขตป้อมปราบ กรุงเทพฯ 10100 โทร. 0-2282-4840-2 โทรสาร 0-2281-9705 <http://www.nesdb.go.th> e-mail: devcomm@nesdb.go.th

พิมพ์ที่ บริษัท สหมิตรพรินต์ติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด โทร. 0-2903-8257-9 โทรสาร 0-2921-4587

บทบรรณาธิการ

ยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ของประเทศ ได้มีวิวัฒนาการจากแนวคิดและแนวนโยบายเชิงพื้นที่ที่ปรับเปลี่ยนไปตามนโยบายการพัฒนาประเทศของรัฐบาล และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตลอดจนสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงในช่วงต่างๆ โดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 เป็นแผนแรกที่มีแนวคิดการพัฒนาเชิงพื้นที่ที่ชัดเจนเป็นระบบ มุ่งนำเอาศักยภาพทางภูมิศาสตร์ของพื้นที่ต่างๆ มาใช้ประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของภูมิภาคและพื้นที่นั้นๆ ก่อให้เกิดผลประโยชน์โดยรวมต่อการพัฒนาประเทศ และมีการกำหนดนโยบายเชิงพื้นที่ที่มุ่งกระจายความเจริญและกิจกรรมทางเศรษฐกิจไปสู่ภูมิภาค รวมทั้งมีนโยบายการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจเฉพาะขึ้นเป็นครั้งแรก และมีการดำเนินนโยบายเชิงพื้นที่อย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน

โดยในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 มีการปรับทิศทางการพัฒนาพื้นที่เข้าสู่แนวทางการพัฒนาที่สมดุลและยั่งยืน ต่อมาในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ถึง ฉบับที่ 9 ได้ก้าวเข้าสู่มิติใหม่ของการพัฒนาที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนและการจัดการเชิงพื้นที่อย่างบูรณาการ โดยคำนึงถึงบริบทการเปลี่ยนแปลงจากภายนอกและภายในประเทศ รวมทั้งเงื่อนไขโอกาสใหม่ๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อการปรับตัวของประเทศเป็นสำคัญ และในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 มุ่งสู่สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันภายใต้แนวปฏิบัติตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง การพัฒนาพื้นที่ที่เห็นเป็นรูปธรรมชัดเจนและมีศักยภาพที่จะพัฒนาต่อไป ได้แก่ การพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก พื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ และพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันตก

เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการพัฒนาเชิงพื้นที่ภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ รวมทั้งการศึกษาห่วงโซ่การผลิตของทรัพยากรธรรมชาติ วารสารเศรษฐกิจและสังคมฉบับนี้จึงได้นำเสนอยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ด้านต่างๆ อาทิ ยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่เพื่อรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรมและบริการของประเทศในอนาคต ยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดนกับความมั่นคงของประเทศ ยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ในระยะยาวของประเทศ การขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่ ได้แก่ พื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก : อดีต ปัจจุบัน และอนาคต พื้นที่พิเศษถนนราชดำเนิน : ตัวอย่างการอนุรักษ์แหล่งประวัติศาสตร์และโบราณสถาน การจัดรูปที่ดิน : เครื่องมือใหม่ในการพัฒนาเชิงพื้นที่ และ ธรรมชาติกับการท่องเที่ยวชุมชน และการสร้างองค์ความรู้ ได้แก่ การสร้างมูลค่าเพิ่มสินค้าเกษตรโดยใช้การพัฒนาแบบไม่มีการสูญเสีย การศึกษาห่วงโซ่การผลิตของแร่ใยหิน และปาล์มน้ำมัน

สารบัญ

ยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่

ยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่เพื่อรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรมและบริการของประเทศในอนาคต	4
ยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดนกับความมั่นคงของประเทศ	15
พื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ : ยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ในระยะยาวของประเทศ	22

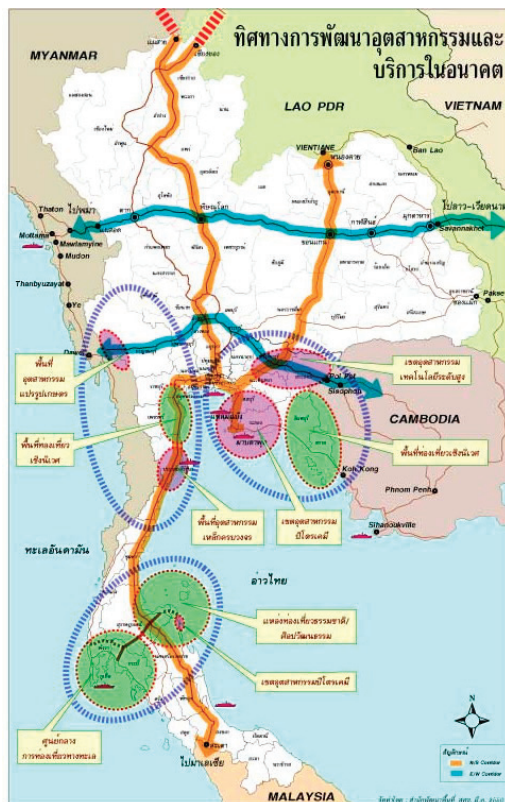
การขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่

พื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก : อดีต ปัจจุบัน และอนาคต	32
พื้นที่พิเศษถนนราชดำเนิน : ตัวอย่างการอนุรักษ์แหล่งประวัติศาสตร์และโบราณสถาน	42
การจัดรูปที่ดิน : เครื่องมือใหม่ในการพัฒนาเชิงพื้นที่	49
ธรรมชาติกับการท่องเที่ยวชุมชน	57

การสร้างองค์ความรู้

การสร้างมูลค่าเพิ่มสินค้าเกษตรโดยใช้การพัฒนาแบบไม่มีการสูญเสีย	68
การศึกษาห่วงโซ่การผลิต (Value Chain) ของปาล์มน้ำมัน	79

เรื่องเด่นในฉบับ



ยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่เพื่อรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรมและบริการของภาคในภาค

การวางยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่เพื่อรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรมและบริการของภาคในภาคเป็นงานที่ต้องผสมผสานและเชื่อมโยงองค์ความรู้หลายสาขาอย่างบูรณาการ ทั้งด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งต้องดำเนินการในลักษณะที่มีพลวัต (Dynamic) สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงและการคาดการณ์การขยายตัวของอุตสาหกรรมและบริการ เพื่อนำศักยภาพของพื้นที่มาให้เกิดประโยชน์สูงสุดภายใต้โอกาสและข้อจำกัดของพื้นที่



ธรรมาภิบาลกับการท่องเที่ยวชุมชน

การท่องเที่ยวชุมชน เป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนให้ตระหนักถึงคุณค่าของทุนทางสังคมและทุนทางทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ และช่วยกันอนุรักษ์ฟื้นฟูรักษาไว้ให้คงอยู่อย่างยั่งยืน หัวใจของความสำเร็จในการพัฒนาการท่องเที่ยวชุมชนอย่างยั่งยืน คือ การบริหารจัดการที่ภายใต้หลักธรรมาภิบาล ชุมชนบ้านดอนมูล อำเภอท่าวังผา จังหวัดน่าน มีรูปแบบการบริหารจัดการที่เน้นการมีส่วนร่วม โดยใช้กลไกประชาคม เป็นช่องทางร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ นำไปสู่ข้อผูกพันที่ต้องร่วมปฏิบัติ และร่วมรับผลประโยชน์อย่างทั่วถึง และการดำเนินงานเป็นไปอย่างโปร่งใสและตรวจสอบได้



พื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ : ยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ในระยะยาวของประเทศ

แนวความคิดที่จะนำศักยภาพทางภูมิศาสตร์เศรษฐกิจของภาคใต้ ซึ่งอยู่กึ่งกลางระหว่างเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มาสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันด้านการค้า การผลิต และการขนส่งของประเทศมีมาช้านานแล้ว โดยการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ หรือ Southern Seaboard (SSB) ให้เป็น **สะพานเศรษฐกิจ** ซึ่งเป็นระบบการขนส่งร่วมแบบผสมผสานเชื่อมโยงฝั่งทะเลอันดามันและอ่าวไทยตัดข้ามคอคอดช่องแคบของไทย เพื่อนำศักยภาพทางภูมิศาสตร์เศรษฐกิจของภาคใต้มาเสริมสร้างความได้เปรียบนำไทยเข้าสู่โครงข่ายการค้าและการขนส่งของโลก และกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาฐานเศรษฐกิจใหม่ของประเทศ

ยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ เพื่อรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรมและ บริการของประเทศในอนาคต



บทนำ

การวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่เพื่อรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรมและบริการของประเทศในอนาคตเป็นงานที่ต้องผสมผสานองค์ความรู้หลายสาขาและเชื่อมโยงองค์ความรู้ดังกล่าวอย่างบูรณาการทั้งด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งต้องดำเนินการในลักษณะที่มีพลวัต (Dynamic) สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงและการคาดการณ์การขยายตัวของอุตสาหกรรมและบริการ เพื่อนำศักยภาพของพื้นที่มาทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดภายใต้โอกาสและข้อจำกัดของพื้นที่ และเป็นที่ยอมรับของภาคีการพัฒนาที่เกี่ยวข้อง

การพัฒนาพื้นที่ที่ผ่านมา

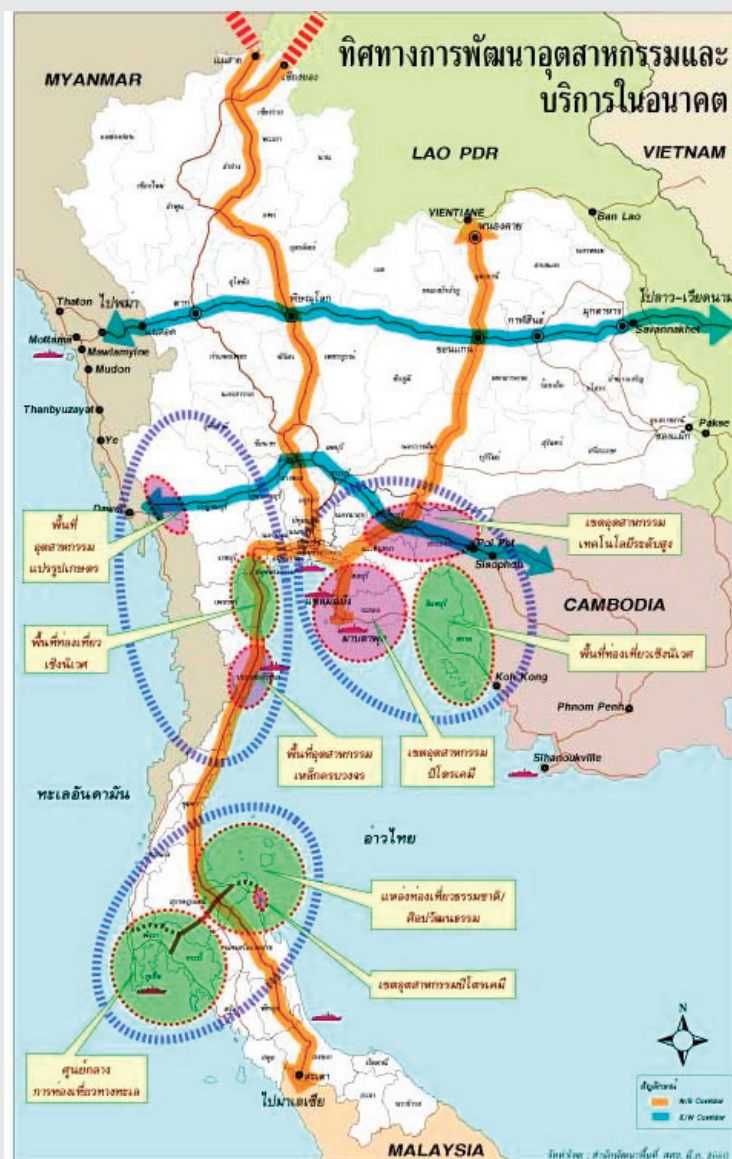
ยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ของประเทศ ได้มีวิวัฒนาการของแนวคิดและแนวนโยบายเชิงพื้นที่ที่ปรับเปลี่ยนไปตามนโยบายการพัฒนาประเทศ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตลอดจนสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงในช่วงต่างๆ กล่าวได้ว่าแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 – 2529) เป็นแผนแรกที่มีแนวคิดการพัฒนาเชิงพื้นที่ที่ชัดเจนเป็นระบบ มุ่งนำเอาศักยภาพทางภูมิศาสตร์ของพื้นที่ต่างๆ มาใช้ประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจ

และสังคมของภูมิภาคและพื้นที่นั้นๆ ก่อให้เกิดผลโดยรวมต่อการพัฒนาประเทศ และมีการกำหนดนโยบายเชิงพื้นที่ที่มุ่งกระจายความเจริญและกิจกรรมทางเศรษฐกิจไปสู่ภูมิภาค รวมทั้งมีนโยบายการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจเฉพาะขึ้นเป็นครั้งแรก ส่งผลให้มีการดำเนินนโยบายเชิงพื้นที่มาอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งปรับเข้าสู่แนวทางการพัฒนาที่สมดุลและยั่งยืนในแผนพัฒนา ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 – 2539) จากนั้นได้ก้าวเข้าสู่มิติใหม่ของการพัฒนาเชิงพื้นที่ในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544) ถึงแผนพัฒนา ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2549) ที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนและการจัดการเชิงพื้นที่อย่างมีบูรณาการ โดยคำนึงถึงบริบทการเปลี่ยนแปลงจากภายนอกและภายในประเทศ รวมทั้งเงื่อนไขโอกาสใหม่ๆ ที่จะส่งผลต่อการปรับตัวของประเทศเป็นสำคัญ และแผนพัฒนา ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 – 2554) ที่มุ่งสู่สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันภายใต้แนวปฏิบัติปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง การพัฒนาพื้นที่ที่เห็นเป็นรูปธรรมชัดเจนและมีศักยภาพที่จะพัฒนาต่อไป ได้แก่ การพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก พื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ และพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันตก

พื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก

การพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก (ระยะที่ 1 ปี 2524-2538) ครอบคลุม 3 จังหวัด ได้แก่ ชลบุรี ระยอง ฉะเชิงเทรา และระยะที่ 2 (ปี 2538-ปัจจุบัน) ครอบคลุม 8 จังหวัด ได้แก่ ชลบุรี ระยอง ฉะเชิงเทรา ตรัง จันทบุรี นครนายก ปราจีนบุรี และสระแก้ว) โดยจุดเริ่มต้นของการพัฒนาเกิดจากความต้องการที่จะพัฒนาอุตสาหกรรมไฮดาแอช ปูนและเหล็กพูน จึงได้พิจารณาหาที่ตั้งโรงงานในพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก จากจุดเริ่มต้นดังกล่าวได้ขยายแนวคิดมาสู่การอาศัยข้อได้เปรียบทางด้านกายภาพของพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกดำเนินการวางแผนและพัฒนา

โครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งและด้านการสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรม (เช่น ท่าเรือนิคมอุตสาหกรรม สถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่อง (Inland Container Depot : ICD) ทางรถไฟ ถนน อ่างเก็บน้ำ ท่อส่งน้ำ ระบบไฟฟ้า ระบบสื่อสาร โทรคมนาคม) อย่างบูรณาการเพื่อเป็นตัวเหนี่ยวนำให้เกิดการลงทุนในอุตสาหกรรมอื่นๆ ของภาคเอกชน ด้วย โดยพื้นที่หลักของการพัฒนาอยู่ที่แหลมฉบัง และมาบตาพุด เพื่อกระจายความเจริญออกจากกรุงเทพมหานคร และสร้างศูนย์กลางใหม่ที่อยู่นอกอิทธิพลของกรุงเทพ เพื่อกระจายแหล่งงานออกจาก





กรุงเทพฯ ซึ่งทำให้เบี่ยงเบนทิศทางการอพยพเข้ากรุงเทพฯได้ รวมทั้งเป็นการลดการพึ่งพิงสินค้าเกษตรซึ่งเป็นหลักในโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศ โดยหันมาพึ่งพิงสินค้าอุตสาหกรรมมากขึ้น

ปัจจุบันพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกเป็นฐานการผลิตอุตสาหกรรมที่สำคัญของประเทศซึ่งมีความได้เปรียบในด้านโลจิสติกส์เนื่องจากมีความพร้อมของระบบโครงสร้างพื้นฐานซึ่งจนถึงปัจจุบันภาครัฐได้ลงทุนไปแล้วกว่า 2 แสนล้านบาท ในปี 2541-2548 พื้นที่มีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจเฉลี่ยประมาณร้อยละ 7 ต่อปี สูงกว่าอัตราการเติบโตเฉลี่ยของประเทศ (ร้อยละ 4.9) และในปี 2548 รายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรในพื้นที่ เท่ากับ 250,000 บาท/คน/ปี ซึ่งสูงเป็น 2.3 เท่าของรายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรทั้งประเทศ (พื้นที่ ESB ระยะที่ 1 มีรายได้เฉลี่ยต่อหัว 4.2 เท่าของประชากรทั้งประเทศ) มีการลงทุนในอุตสาหกรรมของภาคเอกชน ประมาณ 1.6 ล้านล้านบาท (ร้อยละ 38 ของการลงทุนในอุตสาหกรรมทั้งประเทศ) และมีการจ้างงาน ประมาณ 5.6 แสนคน (ร้อยละ 16 ของการจ้างงานในอุตสาหกรรมทั้งประเทศ) อย่างไรก็ตามที่ผ่านมาอุตสาหกรรมมีการกระจุกตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจสูงโดยเป็นเขตอุตสาหกรรมที่ใหญ่ที่สุดของประเทศ ทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมซึ่งอาจเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนในอนาคตได้ จึงจำเป็นต้องหาพื้นที่ที่จะพัฒนาอุตสาหกรรมแห่งใหม่

นอกจากนั้น พื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกยังเป็นที่ตั้งของแหล่งท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียง สร้างรายได้กว่า 60,000 ล้านบาทต่อปี (ปี 2547) มีจำนวนผู้มาเยี่ยมเยือน (นักท่องเที่ยวและนักทัศนาจร) ไม่ต่ำกว่า 15.6 ล้านคน-ครั้ง (ปี 2548) และคาดว่าในปี 2564 จะมีผู้มาเยี่ยมเยือนถึง 28.7 ล้านคน-ครั้ง เพิ่มขึ้นเกือบ 2 เท่าของปัจจุบัน นอกจากนี้ พื้นที่ ESB ยังมีผลผลิตด้านการเกษตรที่หลากหลายอีกด้วย

พื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้

พื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ ประกอบด้วย 5 จังหวัด ได้แก่ พังงา ภูเก็ต กระบี่ นครศรีธรรมราช และสุราษฎร์ธานี พื้นที่ที่มีความได้เปรียบทางกายภาพ กล่าวคือฝั่งตะวันตกของพื้นที่ (พังงา ภูเก็ต และกระบี่) ติดทะเลอันดามัน ฝั่งตะวันออกของพื้นที่ (นครศรีธรรมราช และสุราษฎร์ธานี) ติดอ่าวไทย ระดับน้ำทะเลมีความลึกเพียงพอที่จะก่อสร้างท่าเรือสินค้าและท่าขนถ่ายน้ำมันระหว่างประเทศได้ทั้ง 2 ฝั่ง และมีพื้นที่ราบหลังท่าเรือเพียงพอที่จะพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ในลักษณะเครือข่ายวิสาหกิจ (Clusters) รวมทั้งมีทรัพยากรธรรมชาติที่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการพัฒนาการท่องเที่ยว และการแปรรูปสินค้าเกษตร นอกจากนั้นภาครัฐได้จัดเตรียมพื้นที่เพื่อก่อสร้างถนน ท่อขนส่งน้ำมันและทางรถไฟ (สะพานเศรษฐกิจ) เพื่อเชื่อมโยงการขนส่งสินค้าและน้ำมันจากประเทศแถบยุโรปและตะวันออกกลางผ่านพื้นที่สะพานเศรษฐกิจไปยังประเทศแถบตะวันออกไกล (ญี่ปุ่น จีน เกาหลี) ปัจจุบันถนน 4 ช่องจราจร (สายกระบี่ - ชนอม (นครศรีธรรมราช)) ได้ก่อสร้างแล้วเสร็จพร้อมที่จะเชื่อมขยายต่อไปยังจุดปลายซึ่งคือพื้นที่พัฒนาระเบียงชายฝั่งทะเลทั้ง 2 ฝั่ง เมื่อมีการกำหนดที่ตั้งพื้นที่พัฒนาชัดเจน ปัจจุบันมีการพัฒนาอุตสาหกรรมแปรรูปการเกษตรเป็นหลัก โดยอาศัยวัตถุดิบทางการเกษตรที่สำคัญในพื้นที่ โดยเฉพาะยางพารา ปาล์มน้ำมัน และการประมง/การเพาะเลี้ยงชายฝั่งทะเล ผลิตเป็นสินค้าขั้นต้นเพื่อส่งออกเป็นวัตถุดิบ ซึ่งยังใช้เทคโนโลยีไม่สูงมากนัก และใช้เงินลงทุนต่ำ โดยอุตสาหกรรมแปรรูปการเกษตรที่สำคัญ ได้แก่ ผลิตภัณฑ์ไม้ยาง อุตสาหกรรมยางและผลิตภัณฑ์ยาง น้ำมันปาล์ม และอาหารทะเลแช่แข็ง

นอกจากนั้น พื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้มีศักยภาพเป็นพื้นที่ท่องเที่ยวหลักของภาคใต้ เนื่องจากมีทรัพยากรทางทะเลที่สวยงาม ปี 2547 มีนักท่องเที่ยวเข้าสู่พื้นที่ไม่ต่ำกว่า 8 ล้านคน สร้างรายได้จากการท่องเที่ยวกว่า 1 แสนล้านบาทต่อปี คิดเป็นร้อยละ 70 ของรายได้จากการท่องเที่ยวทั้งหมดในภาคใต้ (ภาคใต้มีรายได้จากการท่องเที่ยวสูงเป็นอันดับ 2 รองจากกรุงเทพมหานคร) อย่างไรก็ตาม การพัฒนาการท่องเที่ยวในพื้นที่ยังคงประสบปัญหาการจัดการสิ่งแวดล้อม ทั้งในด้านขยะ น้ำเสีย และทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลาย

พื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันตก

พื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันตก ครอบคลุมพื้นที่ 6 จังหวัด ได้แก่ กาญจนบุรี ราชบุรี เพชรบุรี สมุทรสงคราม ประจวบคีรีขันธ์ และชุมพร ได้เริ่มพัฒนาตั้งแต่ปี 2540 มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นฐานเศรษฐกิจรองรับการกระจายความเจริญจากกรุงเทพมหานครและปริมณฑล และยกระดับของการเป็นประตูเศรษฐกิจภูมิภาคให้ก้าวสู่การเป็นประตูเศรษฐกิจนานาชาติของเอเชีย โดยพัฒนาเป็นแหล่งอุตสาหกรรมแปรรูปเกษตรอุตสาหกรรมหลัก และเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยว ตลอดจนเป็นพื้นที่รองรับการพัฒนาเศรษฐกิจเชื่อมโยงกับสหภาพพม่า ปัจจุบันมีการพัฒนาเป็นฐานอุตสาหกรรมหลัก และอุตสาหกรรมเกษตร และมีศักยภาพในการพัฒนาด้านการท่องเที่ยวอีกมาก เนื่องจากมีทรัพยากรธรรมชาติที่สวยงามและหลากหลาย และแหล่งทางประวัติศาสตร์ โดยมีชะอำ-หัวหิน เป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวยอดนิยม ต่อเนื่องลงมาทางปราณบุรี และประจวบคีรีขันธ์ และมีกาญจนบุรีเป็นแหล่งท่องเที่ยวทางประวัติศาสตร์และธรรมชาติเชิงนิเวศที่สำคัญ ทำให้พื้นที่มีรายได้จากการท่องเที่ยวไม่ต่ำกว่าปีละ 25,000 ล้านบาท (ปี 2548) ซึ่งยังคงมีศักยภาพในการขยายตัวอีกมาก อย่างไรก็ตาม ยังมีข้อจำกัดของการพัฒนาทั้งในด้านโครงข่ายคมนาคมเชื่อมโยง การขาดแคลนน้ำในบางพื้นที่ และแรงงานส่วนใหญ่มีการศึกษาในระดับต่ำ นอกจากนี้พื้นที่ตามแนวชายฝั่งทะเลข้างต้นแล้ว ยังมีพื้นที่ที่มีศักยภาพบริเวณชายแดน เช่น เชียงราย แม่สอด (ตาก) สะเดา (สงขลา) ที่อาจพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมและบริการในอนาคต และพื้นที่อื่นๆ การพัฒนาพื้นที่ที่ผ่านมาทำให้เกิดการเรียนรู้ในการวางแผนพัฒนาและการนำแผนไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะ

ผลกระทบที่เกิดจากการพัฒนาทั้งในทางบวกและลบอย่างชัดเจนขึ้น และสามารถนำประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนามาพิจารณาในการวางแผนได้ครอบคลุมและสอดคล้องกับความเป็นจริงมากขึ้น

ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น

ในการวางยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่เพื่อรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรมและบริการของประเทศไทยประเด็นเบื้องต้นที่ต้องพิจารณาเพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาหลายประการ ได้แก่ กิจกรรมที่ต้องการให้เกิดขึ้น ลักษณะทางกายภาพของพื้นที่และที่ตั้ง สภาพทางเศรษฐกิจและสังคม ความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐาน ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและความมั่นคงของฐานทรัพยากร การได้มาของที่ดิน และการยอมรับของประชาชนในพื้นที่ และภาคีการพัฒนา เพื่อค้นหาจุดเด่น ศักยภาพ และทำความเข้าใจอย่างลึกซึ้งในพื้นที่ที่ต้องการพัฒนา พร้อมๆไปกับการแสวงหากิจกรรมทางเศรษฐกิจที่จะใช้ประโยชน์จากศักยภาพของพื้นที่อย่างเต็มประสิทธิภาพและประสิทธิผล เสริมสมรรถนะการแข่งขันให้กับพื้นที่สูงขึ้น โดยกิจกรรมทางเศรษฐกิจดังกล่าวมีความเชื่อมโยงสนับสนุนกันและกัน และสามารถผลักดันการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยรวมให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการพัฒนาพื้นที่นั้น

อุตสาหกรรมและบริการที่ต้องการให้เกิดขึ้น

กิจกรรมที่ต้องการให้เกิดขึ้นเป็นสิ่งที่จะกำหนดลักษณะทางกายภาพและที่ตั้งของพื้นที่ที่ต้องการ และกำหนดโครงสร้างพื้นฐานทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมที่จะต้องพัฒนาขึ้นมารองรับ



กิจกรรมดังกล่าว โดยลักษณะของอุตสาหกรรมที่ควรคำนึง เช่น สภาพตลาด (เช่น อุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก หรือ เพื่อการบริโภคในประเทศ) การใช้ปัจจัยการผลิต (เช่น อุตสาหกรรมที่ต้องใช้แรงงานมาก อุตสาหกรรมที่ต้องอยู่ใกล้แหล่งวัตถุดิบ หรือ อุตสาหกรรมที่ต้องอยู่ใกล้แหล่งน้ำ) การก่อให้เกิดมลภาวะ ความต้องการการรวมกลุ่มเป็นเครือข่ายวิสาหกิจ (Clusters) นอกจากนั้นกิจกรรมที่ต้องการให้เกิดขึ้นอาจเป็นกิจกรรมที่ต่อยอดจากกิจกรรมที่มีอยู่แล้วในพื้นที่ เช่น การแปรรูปสินค้าเกษตรที่วัตถุดิบมีอยู่แล้วในพื้นที่ การนำทรัพยากรด้านการท่องเที่ยวในพื้นที่มาใช้ให้เกิดประโยชน์มากขึ้น หรืออาจเป็นกิจกรรมใหม่ที่ไม่เคยมีในพื้นที่มาก่อน เช่น การนำอุตสาหกรรมกลั่นน้ำมัน หรือ อุตสาหกรรมปิโตรเคมี ซึ่งไม่เคยมีในพื้นที่ภาคใต้ตอนกลางมาก่อนมาตั้งในพื้นที่ ในกรณีนี้เป็นการต่อยอดกิจกรรมที่มีอยู่แล้วในพื้นที่ ประชาชนในพื้นที่และภาคีการพัฒนาที่เกี่ยวข้องมีแนวโน้มที่จะยอมรับกิจกรรมดังกล่าวว่าง่ายกว่ากิจกรรมใหม่ที่ไม่เคยมีในพื้นที่มาก่อน เนื่องจากภาคประชาชนมีประสบการณ์กับกิจกรรมต่อยอดอยู่แล้ว และเห็นว่าการกิจกรรมใหม่อาจก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ในทางลบ ดังนั้นการนำกิจกรรมใหม่เข้าสู่พื้นที่จะต้องสร้างความเข้าใจกับภาคประชาชนเพื่อให้เกิดการยอมรับ โดยต้องให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนตั้งแต่ต้น

ลักษณะทางกายภาพและที่ตั้ง

ลักษณะทางกายภาพของพื้นที่และที่ตั้งเป็นประเด็นที่เห็นเป็นลำดับแรกในการพิจารณากำหนดแนวคิดการพัฒนาพื้นที่ เนื่องจากมีความเป็นรูปธรรมที่เห็นชัดเจน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความได้เปรียบของ

พื้นที่ ทั้งจากภายในตัวพื้นที่เองและความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับพื้นที่โดยรอบ เช่น การเป็นพื้นที่ติดทะเล และระดับน้ำมีความลึกเพียงพอสำหรับการพัฒนาท่าเรือขนาดใหญ่ที่อาจสามารถพัฒนาให้เป็นทางออกเพื่อการขนส่งทางทะเลไปยังภูมิภาคอื่นของโลก การมีพื้นที่ราบขนาดใหญ่หลังท่าเรือซึ่งสามารถพัฒนากิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เชื่อมโยงกับการใช้ท่าเรือและสามารถระบายมลพิษทางอากาศออกสู่ทะเลเปิด และการเป็นพื้นที่ติดทะเลอาจเกี่ยวเนื่องกับการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเล ที่ตั้งอยู่ในระยะที่เหมาะสมจากศูนย์กลางทางเศรษฐกิจปัจจุบันทำให้สามารถเชื่อมโยงกิจกรรมทางเศรษฐกิจและพัฒนาเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจแห่งใหม่ การเป็นพื้นที่ชายแดนที่อาจสามารถดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจร่วมกับประเทศเพื่อนบ้านโดยอาศัยข้อได้เปรียบจากแต่ละประเทศ การเป็นจุดตัดของเส้นทางเศรษฐกิจที่อาจสามารถพัฒนาเป็นจุดศูนย์กลางการผลิตและกระจายสินค้าไปยังส่วนอื่นของประเทศ เป็นต้น นอกจากนั้นสภาพการใช้ที่ดินในพื้นที่โครงการและพื้นที่โดยรอบเป็นอีกเรื่องหนึ่งที่ต้องพิจารณา เนื่องจากการพัฒนาอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งในเรื่องการใช้ที่ดินกับกิจกรรมที่มีอยู่เดิม ดังนั้นจึงต้องศึกษาการใช้ที่ดินในปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต เพื่อให้สามารถวางแผนการใช้ที่ดินโดยไม่สร้างความขัดแย้งกับการใช้ที่ดินในปัจจุบันและสามารถใช้ประโยชน์จากการใช้ที่ดินที่เป็นอยู่

สภาพทางเศรษฐกิจ

สภาพทางเศรษฐกิจในพื้นที่เป็นได้ทั้งจุดแข็งและข้อจำกัดของการพัฒนา จึงจำเป็นต้องศึกษาให้รู้ถึงประเภทและขนาดของกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีในพื้นที่ รวมทั้งปัจจัยที่เกื้อหนุนให้กิจกรรมดังกล่าว

ดำเนินอยู่ได้ เช่นในกรณีที่ต้องการพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งเพื่อเป็นทางออกทางทะเลของประเทศ ความเป็นไปได้ของการพัฒนาระบบคมนาคมดังกล่าวขึ้นอยู่กับปริมาณสินค้าที่จะมาใช้ ซึ่งจะมาจากพื้นที่ส่วนอื่นของประเทศและจากภายในพื้นที่เอง ดังนั้นหากในพื้นที่มีกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่หลากหลายและมีขนาดใหญ่ รวมทั้งสามารถพัฒนาเพื่อเหนี่ยวนำให้เกิดกิจกรรมต่อเนื่องที่สามารถสร้างมูลค่าเพิ่ม จะทำให้เกิดการใช้โครงสร้างพื้นฐานที่จะพัฒนาขึ้นใหม่มากขึ้น ในกรณีเช่นนี้กิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่เป็นจุดแข็งของการพัฒนา อย่างไรก็ตามบางครั้งการพัฒนาขัดแย้งกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีในพื้นที่ เช่นในกรณีที่ต้องการพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่ ขณะที่กิจกรรมทางเศรษฐกิจหลักในพื้นที่เป็นเรื่องการท่องเที่ยวซึ่งการพัฒนาอุตสาหกรรมดังกล่าวอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งส่งผลกระทบต่อท่องเที่ยว ดังนั้นการพัฒนาอุตสาหกรรมอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งในการพัฒนา ในกรณีเช่นนี้กิจกรรมทางเศรษฐกิจปัจจุบันในพื้นที่กลายเป็นข้อจำกัดของการพัฒนา

สภาพทางสังคม

ประเด็นที่จะพิจารณาโดยพื้นฐานจะเกี่ยวข้องกับเรื่องประชากร ชุมชนเมือง แรงงาน การศึกษา สาธารณสุข และความมั่นคง โดยข้อมูลด้านประชากรจะนำไปวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลด้านอื่นๆเพื่อพยากรณ์ความต้องการด้านต่างๆ (เช่น สาธารณูปโภค สาธารณูปการ) ผลการพยากรณ์จะนำไปใช้ในการวางแผนเพื่อสนองความต้องการดังกล่าว การศึกษาเรื่องชุมชนเมืองทำให้ทราบถึงผลของการพัฒนาที่จะมีต่อบทบาทของชุมชนเมือง การศึกษาด้านแรงงานจะทำให้สามารถคาดการณ์ความต้องการแรงงานที่เพิ่มขึ้นในสาขาต่างๆหากมีการพัฒนาอุตสาหกรรมและบริการในพื้นที่ สำหรับข้อมูลในด้านการศึกษจะทำให้ทราบถึงศักยภาพของพื้นที่ในการเพิ่มศักยภาพของแรงงานและประเมินความต้องการที่จะพัฒนาด้านการศึกษา/การฝึกอบรม การพัฒนาฝีมือแรงงานและอาชีพ เพื่อรองรับการพัฒนาในพื้นที่ การศึกษาด้านสาธารณสุขทำให้สามารถประเมินผลกระทบของการพัฒนาอุตสาหกรรมและบริการที่จะมีต่อประชาชนในพื้นที่ ความเพียงพอของการให้บริการและการวางแผนเพื่อให้สามารถตอบสนองต่อผลกระทบที่จะเกิดขึ้น การศึกษาด้านความมั่นคงทำให้เห็นประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงในพื้นที่เพื่อนำมาประเมินผลกระทบและความเหมาะสมของพื้นที่

ความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐาน

ระดับความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐานเป็นตัวกำหนดขนาดของการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานเพิ่มเติม พื้นที่ที่โครงสร้างพื้นฐานมีความพร้อมอยู่แล้วจะทำให้การลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพิ่มเติมน้อยกว่ากรณีที่โครงสร้างพื้นฐานมีความพร้อมน้อยกว่า ความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐานยังเป็นตัวกำหนดระยะเวลาของการเกิดขึ้นของอุตสาหกรรมและบริการในพื้นที่เนื่องจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต้องใช้เวลาในการพัฒนาโดยเฉพาะโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ ทำให้การพัฒนาอุตสาหกรรมและบริการต้องรอให้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานแล้วเสร็จ ซึ่งในบางกรณีไม่สามารถรอได้เนื่องจากการแล้วเสร็จของโครงสร้างพื้นฐานไม่สอดคล้องกับวัฏจักรธุรกิจ (Business Cycle) ซึ่งจะทำให้การลงทุนเสียโอกาสในการลงทุน นอกจากนั้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่อาจต้องมีการพิจารณาความเหมาะสมของโครงการและความเห็นที่หลากหลายจากภาคีการพัฒนา ทำให้การเริ่มโครงการล่าช้า ทำให้การเลือกพื้นที่พัฒนาอุตสาหกรรมและบริการมักเลือกพื้นที่ที่มีความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐานอยู่แล้วหากมีพื้นที่ว่างเหลือสำหรับการพัฒนาเพียงพอ ดังนั้นความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐานจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการพิจารณาเลือกพื้นที่พัฒนา

ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและความมั่นคงของฐานทรัพยากร

กระบวนการวางแผนในปัจจุบันให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) ซึ่งหมายถึงการพัฒนาที่คำนึงถึงความสมดุลของการใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมระหว่างการใช้ประโยชน์ในปัจจุบันและอนาคต

ดังนั้นการวางแผนพัฒนาพื้นที่จึงต้องศึกษาถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยศึกษาถึงปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมที่อาจจะเกิดขึ้นหากมีการพัฒนาพื้นที่ และศึกษาถึงแนวทางป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งจะต้องศึกษาถึงสภาพแวดล้อมในปัจจุบันของพื้นที่และบริเวณโดยรอบ และประเมินผลกระทบของการพัฒนาในพื้นที่ ทั้งในระยะเวลาการพัฒนาและการดำเนินการหลังการพัฒนาแล้วเสร็จ ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาพื้นที่สามารถเกิดได้จากทั้งขั้นตอนในการวางแผน และขั้นตอนการนำไปปฏิบัติ ดังนั้นแม้จะมีการวางแผนด้านสิ่งแวดล้อมไว้อย่างดีแต่หากไม่ได้นำไปปฏิบัติอย่างเหมาะสม ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมอาจจะเกิดขึ้นได้ ปัจจุบันปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมมีความเกี่ยวพันอย่างมากกับการยอมรับของประชาชนและภาคีการพัฒนาที่เกี่ยวข้องที่จะมีต่อการพัฒนา เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งหมายถึงผลกระทบต่อคนนั่นเอง ทรัพยากรธรรมชาติที่มีในพื้นที่อาจสามารถเป็นฐานให้เกิดกิจกรรมต่อเนื่องได้ เช่น สินค้าเกษตรสามารถพัฒนาต่อเนื่องเป็นอุตสาหกรรมแปรรูปสินค้าเกษตร ทรัพยากรด้านการท่องเที่ยวสามารถพัฒนาเป็นอุตสาหกรรมบริการด้านการท่องเที่ยว รวมทั้งสามารถใช้ความหลากหลายทางชีวภาพสร้างความมั่นคงของเศรษฐกิจและชุมชนโดยสร้างนวัตกรรมจากทรัพยากรชีวภาพ ซึ่งแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ให้ความสำคัญกับการจัดการเชิงพื้นที่ภายใต้การจัดทำข้อตกลงกับชุมชนท้องถิ่นในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อรักษาสมดุลระหว่างการพัฒนาอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์

การได้มาของที่ดิน

กรณีที่ภาครัฐเป็นเจ้าของพื้นที่ที่จะทำการพัฒนา การได้มาซึ่งที่ดินสามารถกระทำได้ง่ายกว่ากรณีที่เอกชนเป็นเจ้าของที่ดินเนื่องจากต้องจัดเตรียมงบประมาณส่วนหนึ่งเพื่อจัดซื้อที่ดินจากเอกชนและจะต้องมีการเจรจาต่อรองราคากับเจ้าของที่ดินแต่ละราย ดังนั้นหากพื้นที่พัฒนาเป็นที่ดินผืนใหญ่ที่มีเจ้าของมาราย การจัดซื้อจะใช้เวลานานกว่าจะได้ที่ดินมาพร้อมที่จะดำเนินการพัฒนา ซึ่งอาจทำให้สูญเสียโอกาสของประเทศในการพัฒนา และหากต้องเวนคืนที่ดินจากเอกชนมาในราคาแพงจะทำให้ต้นทุนของโครงการสูงขึ้นด้วย ซึ่งส่งผลกระทบต่อความเป็นไปได้ในการดำเนินโครงการ อย่างไรก็ตามการเตรียมที่ดินสำหรับการพัฒนาต้อง

มีอย่างเพียงพอ มิเช่นนั้นหากมีความต้องการที่ดินเพิ่มเติมในภายหลังอาจจะต้องซื้อมาในราคาที่สูงกว่าเดิมเนื่องจากพื้นที่นอกโครงการโดยรอบอาจมีการพัฒนาตามการพัฒนาในพื้นที่โครงการ เพื่อให้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่พัฒนาทำให้ราคาที่ดินโดยรอบพื้นที่มีราคาสูงขึ้น ทำให้การขยายโครงการเป็นไปได้ยาก

การยอมรับของประชาชนในพื้นที่และภาคีการพัฒนา

การวางแผนบางครั้งไม่สามารถผลักดันไปสู่การปฏิบัติได้เนื่องจากประชาชนในพื้นที่และภาคีการพัฒนาที่เกี่ยวข้องมีความเห็นที่แตกต่างจากแผน การวางแผนในอดีตอาศัยการศึกษาวิเคราะห์ทางวิชาการและอาศัยผลจากการศึกษาวิเคราะห์มาใช้ในการวางแผนเป็นหลัก โดยผู้วางแผนมักให้ประชาชนและภาคีการพัฒนาที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมกับการวางแผนในช่วงปลายของการวางแผน เช่นการมีส่วนร่วมในการประชุม/สัมมนา เพื่อให้ภาคประชาชนแสดงความคิดเห็นต่อแผนฉบับร่างซึ่งเป็นเนื้อหาขั้นปลายของการวางแผน การเข้ามามีส่วนร่วมดังกล่าวภาคประชาชนอาจขาดความพร้อมที่จะเข้าใจข้อเท็จจริงอย่างถ่องแท้ ทำให้การให้ความเห็นของภาคประชาชนยังไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริงของตน ดังนั้นเมื่อนำแผนที่ได้ไปดำเนินการมักเกิดความเห็นที่ขัดแย้งจากภาคประชาชนขึ้นภายหลัง ทำให้ไม่สามารถดำเนินการตามแผนที่วางไว้ได้ การที่จะให้แผนเป็นที่ยอมรับของประชาชนในพื้นที่และภาคีการพัฒนาที่เกี่ยวข้อง จะต้องให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนตั้งแต่เริ่มต้น เพื่อให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลและข้อคิดเห็นระหว่างภาคประชาชนและผู้วางแผน มีการศึกษาร่วมกันซึ่งจะทำให้มี

ตารางโครงสร้างการผลิตและอัตราการขยายตัวของสาขาเศรษฐกิจของประเทศ

สาขาการผลิต	สัดส่วนการผลิต (%)		อัตราการขยายตัวเฉลี่ยต่อปี (%) 2544 - 2548
	2544	2548	
การเกษตร	9.1	10.2	1.7
อุตสาหกรรม	33.4	34.8	7.8
การค้า	16.7	14.6	3.5
การธนาคาร	2.9	3.7	12.0
บริการ	20.8	20.0	4.8
การขนส่ง	8.3	7.4	5.5
อื่นๆ	8.7	9.3	6.2
รวม	100.0	100.0	5.8

ที่มา : สำนักบัญชีประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

ความเข้าใจในข้อเท็จจริงอย่างถ่องแท้และรับทราบความต้องการของแต่ละฝ่าย และมีการตัดสินใจในการกำหนดแผนร่วมกัน ซึ่งในที่สุดจะทำให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเกิดความรับผิดชอบต่อแผนพัฒนาที่ได้กำหนดร่วมกันและเกิดความต้องการที่จะผลักดันให้นำแผนไปปฏิบัติเกิดผลเป็นรูปธรรม

แนวโน้มอุตสาหกรรมและบริการที่มีศักยภาพในอนาคต

อุตสาหกรรมและบริการเป็นสาขาเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศ โดยในปี 2548 สาขาอุตสาหกรรม และบริการมีสัดส่วนการผลิตสูงถึงประมาณร้อยละ 35 และ 20 ตามลำดับ และในช่วงปี 2544 – 2548 มีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 7.8 และ 4.8 ต่อปี ตามลำดับ

กลุ่มอุตสาหกรรมที่ควรเป็นเป้าหมายในการกำหนดแหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรมสำคัญในอนาคตควรเป็นกลุ่มอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพสูง (เป็นกลุ่มที่มีความสามารถในการแข่งขัน และความน่าสนใจ (ความต้องการของตลาดโลกและตลาดในประเทศ การทำกำไรสูง) บางประเภทอยู่ในกลุ่มที่ต้องพัฒนาและปรับปรุง (กลุ่มที่มีความสามารถในการแข่งขันและความน่าสนใจอยู่ในระดับปานกลาง) รวมทั้งอยู่ในกลุ่ม

อุตสาหกรรมสร้างโอกาสใหม่ให้ประเทศซึ่งหมายถึงอุตสาหกรรมที่คำนึงถึงความเชื่อมโยงระหว่างสาขาเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และบริการ เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบเศรษฐกิจภายในประเทศ และลดการพึ่งพาเทคโนโลยีและวัตถุดิบจากต่างประเทศ โดยการนำเอาความสามารถหลักของประเทศไทย (Core Competency) มาพัฒนาต่อยอด เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่ม (Value Creation) ให้กับผลผลิตการเกษตร ทรัพยากรธรรมชาติ และภูมิปัญญาท้องถิ่น และจะต้องเป็นอุตสาหกรรมสนับสนุนให้ภาคการผลิตและบริการมีศักยภาพและมูลค่าเพิ่มมากขึ้น กลุ่มอุตสาหกรรมเป้าหมายประกอบด้วย อุตสาหกรรมปิโตรเคมีและพลาสติก อุตสาหกรรมยานยนต์และชิ้นส่วน อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์และเครื่องใช้ไฟฟ้า อุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้า อุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยาง อุตสาหกรรมอาหาร อุตสาหกรรมกระดาษและเยื่อกระดาษ อุตสาหกรรมเอทานอล และอุตสาหกรรมไบโอพลาสติก



สำหรับการบริการที่มีศักยภาพควรมุ่งสู่การบริการอำนวยความสะดวก / สะดวกสบาย (Amenity Services) โดยเน้นเอกลักษณ์ความเป็นไทย เพื่อสร้างความแตกต่าง ซึ่งจะทำให้ไทยมีส่วนแบ่งในตลาดโลกมากยิ่งขึ้น การมุ่งสู่บริการดังกล่าวจะสอดคล้องกับแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง และแนวคิดของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 เนื่องจากเน้นการใช้ทรัพยากรในพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล มากกว่าการผลิตสินค้าในลักษณะผลิตจำนวนมาก (Mass Production) หลายประเภทซึ่งพึ่งพิงการนำเข้าวัตถุดิบสูงและเน้นความต้องการแรงงานไร้ทักษะ อย่างไรก็ตามมีความเสี่ยงหลายประการที่อาจส่งผลกระทบต่อความเป็นไปได้ของการบริการดังกล่าว เช่น วิกฤติพลังงาน การก่อการร้าย ภัยธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม ปัญหามลพิษและการจราจรติดขัดในกรุงเทพฯ ความไม่มั่นคงทางการเมือง/สังคม รวมทั้งการขาดแคลนทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพ

การบริการที่ไทยมีข้อได้เปรียบในการแข่งขันควรเป็นการบริการซึ่งเชื่อมโยงกับสภาพแวดล้อมที่มีความโดดเด่นและคุณภาพสูงในด้านทรัพยากรธรรมชาติที่มีความหลากหลาย วิถีชีวิตของแรงงานความรู้ที่มีการเคลื่อนย้ายง่าย การเป็นแหล่งพำนักของผู้เกษียณที่ต้องการความสงบและสะดวกสบาย การบริการที่ต้องใช้ทักษะของคนผสมผสานกับเทคโนโลยี (เช่น การบริการทางการแพทย์ และระดับโลก) อาหารที่สามารถสร้างมูลค่าเพิ่ม (เช่น การแปรรูปอาหารที่มีมูลค่าสูง ร้านอาหารระดับสูง) และแฟชั่นและการออกแบบที่ตอบสนองความต้องการของตลาดโลก (เช่น อัญมณี เสื้อผ้า เซรามิก การโฆษณา สื่อต่าง ๆ)

การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่

ทิศทางการวางยุทธศาสตร์

การวางยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่เพื่อรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรมและบริการของประเทศในอนาคต จะเป็นได้ทั้งทิศทาง “กิจกรรมกำหนดพื้นที่” และ “พื้นที่กำหนดกิจกรรม” เนื่องจากกิจกรรมที่ต้องการจะพัฒนาเป็นตัวกำหนดความต้องการด้านกายภาพและที่ตั้งของพื้นที่ เช่น ความต้องการที่จะพัฒนาอุตสาหกรรมการผลิตซึ่งมีการส่งออกทางทะเลไปยังต่างประเทศ จะต้องการที่ตั้งโรงงานอยู่ติดทะเลและระดับน้ำมีความลึกเพียงพอสำหรับการสร้างท่าเรือ อุตสาหกรรมที่ต้องการวัตถุดิบและแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านต้องการที่ตั้งโรงงานอยู่บริเวณชายแดน หลังจากนั้นจะกำหนดโครงสร้างพื้นฐานให้สอดคล้องกับกิจกรรมที่จะพัฒนา และลักษณะทางกายภาพและที่ตั้งของพื้นที่ อย่างไรก็ตามหากมองในมุมกลับลักษณะทางกายภาพและที่ตั้งของพื้นที่อาจเป็นตัวกำหนดกิจกรรมที่จะพัฒนาในพื้นที่ได้เช่นกัน เช่น อาจมองในมุมที่ว่าพื้นที่ติดทะเลและระดับน้ำมีความลึกเพียงพอสำหรับการสร้างท่าเรือจึงเหมาะสมสำหรับการเป็นที่ตั้งของอุตสาหกรรมที่ผลิตเพื่อส่งออกทางทะเล (ไม่เหมาะสมสำหรับอุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบและขายผลผลิตในประเทศ) พื้นที่บริเวณชายแดนอาจเหมาะสมสำหรับอุตสาหกรรมที่ต้องการวัตถุดิบและแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน (พม่า ลาว กัมพูชา) (ไม่เหมาะสมสำหรับอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง ต้องการแรงงานที่มีความรู้สูงและใช้วัตถุดิบจากประเทศในภูมิภาคอื่น)

ดังนั้น กระบวนการวางแผนเพื่อหายุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ที่เหมาะสมจะเอาอะไรเป็นตัวตั้ง (กิจกรรม หรือ พื้นที่) หมายความว่ากระบวนการ

วางแผนควรมีทิศทางในลักษณะกิจกรรมกำหนดพื้นที่ หรือ พื้นที่กำหนดกิจกรรม อาจพิจารณาใน 3 แนวทาง คือ

- **พิจารณาจากวัตถุประสงค์ที่ต้องการ** กล่าวคือเพื่อต้องการมุ่งเน้นส่งเสริมการพัฒนากิจกรรมบางประเภทเป็นการเฉพาะ หรือเพื่อต้องการมุ่งเน้นการใช้ศักยภาพของพื้นที่ให้เกิดประโยชน์มากขึ้น โดยหากมีนโยบายที่ต้องการพัฒนากิจกรรมใดเป็นการเฉพาะ กระบวนการศึกษาจะเริ่มด้วยการกำหนดกิจกรรมที่ต้องการพัฒนาก่อน จากนั้นทำการศึกษหาพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการพัฒนากิจกรรมดังกล่าว แต่หากต้องการพัฒนาพื้นที่บางแห่งเพื่อนำศักยภาพของพื้นที่มาใช้ประโยชน์ กระบวนการศึกษาจะเริ่มด้วยการกำหนดพื้นที่ก่อน จากนั้นทำการศึกษาเพื่อพิจารณาว่ากิจกรรมใดควรได้รับการพัฒนาในพื้นที่

- **พิจารณาจากขีดจำกัด (Constraints) ของกิจกรรม** (เช่น จำนวนประเภทของอุตสาหกรรมที่มีให้เลือกเพื่อการพัฒนา มีน้อย) และพื้นที่ (เช่น จำนวนแห่งและขนาดของพื้นที่ที่มีศักยภาพมีน้อย) โดยหากขีดจำกัดอยู่ที่จำนวนประเภทของกิจกรรม ทิศทางการวางแผนอาจเป็นลักษณะกิจกรรมกำหนดพื้นที่เนื่องจากหากวางแผนโดยเริ่มที่การพิจารณาหาพื้นที่ที่มีศักยภาพก่อนซึ่งอาจพบว่าพื้นที่ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาหลายแห่ง แต่อาจไม่มีกิจกรรมใด (อุตสาหกรรม) สามารถพัฒนาในพื้นที่เหล่านั้นได้เลย หากขีดจำกัดอยู่ที่พื้นที่ที่ทิศทางการวางแผนอาจเป็นลักษณะพื้นที่กำหนดกิจกรรมเนื่องจากหากวางแผนโดยเริ่มที่การพิจารณาหากิจกรรม (อุตสาหกรรม) ที่มีศักยภาพก่อน แม้ว่าจะได้หลายกิจกรรม (อุตสาหกรรมหลายประเภท) ที่มีศักยภาพ แต่อาจไม่สามารถหาพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับกิจกรรมเหล่านั้นได้เลยเนื่องจากมีพื้นที่ให้เลือกน้อย

- **ศึกษาวางแผนในลักษณะคู่ขนาน** โดยศึกษาเพื่อหาทั้งประเภทของกิจกรรมที่มีศักยภาพ และพื้นที่ที่มีศักยภาพไปพร้อมกัน เพื่อให้การศึกษาในแต่ละส่วนได้มีการนำเงื่อนไข ข้อจำกัดและศักยภาพของอีกส่วนหนึ่งมาพิจารณาร่วมตลอดเวลา ซึ่งจะทำให้สามารถกำหนดกิจกรรมและพื้นที่ที่จะพัฒนาได้

กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่

การพัฒนาพื้นที่ควรมีกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาที่สอดคล้องกับกิจกรรมที่ต้องการพัฒนา บทบาทและศักยภาพของพื้นที่ และความ



ต้องการและการยอมรับของคนในพื้นที่และภาคีการพัฒนาที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- **กำหนดรูปแบบ (Pattern) การพัฒนา** พื้นที่ให้เหมาะสมกับกิจกรรมที่ต้องการพัฒนา และศักยภาพของแต่ละพื้นที่ โดยเน้นการสร้างสมดุลระหว่างการพัฒนาและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

- **กำหนดรูปแบบความเชื่อมโยงกับพื้นที่** ภายนอก ทั้งในส่วนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน กิจกรรมทางเศรษฐกิจ และชุมชนเมืองโดยรอบ เพื่อให้เกิดโครงข่ายการพัฒนา และสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของกิจกรรมในพื้นที่

- **กำหนดกลไกการบริหารจัดการ** เพื่อทำหน้าที่ประสานการพัฒนา เกิดการพัฒนาที่เป็นระบบและมีประสิทธิภาพ

บทส่งท้าย

ความต้องการที่จะพัฒนาอุตสาหกรรมและบริการที่มีศักยภาพและสร้างโอกาสใหม่ให้กับประเทศต้องการปัจจัยสนับสนุนเพื่อให้การพัฒนาสามารถเกิดขึ้นได้ และต้องคำนึงถึงผลกระทบสู่ภายนอก รวมทั้งการยอมรับของประชาชนและภาคีการพัฒนาที่เกี่ยวข้อง และเนื่องจากการพัฒนา

แต่ละอุตสาหกรรมและบริการมีประเด็นที่ต้องพิจารณาแตกต่างกัน ดังนั้นการกำหนดพื้นที่จึงต้องมีความเหมาะสมต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมและบริการแต่ละประเภท โดยมีความพร้อมของปัจจัยสนับสนุนหรือสามารถพัฒนาปัจจัยสนับสนุนเพิ่มเติมได้โดยมีการลงทุนในระดับที่การพัฒนาอุตสาหกรรมและบริการยังคงมีความเป็นไปได้ ผลกระทบสู่ภายนอกอื่นเนื่องมาจากการดำเนินกิจกรรมสามารถจัดการได้ในระดับที่ได้มาตรฐานสากล และประชาชนและภาคีการพัฒนาที่เกี่ยวข้องที่ได้รับ

ผลกระทบให้การยอมรับ นอกจากนั้นการวางยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่จำเป็นต้องได้รับการบูรณาการอย่างรอบด้าน ภายใต้การได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในสังคม จึงจะสามารถขับเคลื่อนการพัฒนาได้สำเร็จผลตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่วางไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

เอกสารอ้างอิง

- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. ยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ของประเทศไทย. 2544.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงพื้นที่. 2548.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554). 2549.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. โครงการบริหารจัดการเพื่อการจัดทำยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการเพื่อยกระดับการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศระยะที่ 3. 2550.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. พื้นที่ชายฝั่งทะเล: การพัฒนาพื้นที่เพื่อรองรับอุตสาหกรรมและบริการของประเทศในอนาคต. 2550.
- ธรรมรักษ์ การพิศิษฐ์. การเรียนรู้จากประสบการณ์วางแผนพัฒนาระดับชาติ. วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา.
- Ketels, Christian H.M. Thailand's Competitiveness: Key Issues in Five Clusters. 2003.
- Office of the National Economic and Social Development Board, The World Bank. Supporting Sustainable Development in Thailand: A Geographic Clusters Approach. 2006.

ยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดน กับความมั่นคงของประเทศ



ความจำเป็นในการจัดทำยุทธศาสตร์ ความมั่นคงชายแดน

จากสถานการณ์ความมั่นคงของประเทศ และแนวโน้มด้านความมั่นคงในอนาคตอันใกล้ ประเทศไทยต้องเผชิญกับผลกระทบจากความเปลี่ยนแปลงด้านความมั่นคงใหม่ทั้งในระดับโลก ระดับภูมิภาค ระดับเพื่อนบ้าน และภายในประเทศ ซึ่งความมั่นคงในมิติใหม่มีลักษณะสำคัญคือ เป็นความมั่นคงเบ็ดเสร็จ มีขอบเขตกว้างขวาง หลากหลายและซับซ้อน มีลักษณะข้ามชาติ เคลื่อนตัวเร็ว และมีความรุนแรงสูง รวมทั้งมีความเชื่อมโยงระหว่างปัญหาความมั่นคงด้านต่างๆ ครอบคลุมในทุกระดับพื้นที่ที่สำคัญ ได้แก่ ปัญหาการขยายตัว

ของการก่อการร้าย ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ ปัญหาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปัญหายาเสพติด การลักลอบหลบหนีเข้าเมือง แรงงานต่างชาติดังกล่าว การค้ามนุษย์ เหล่านี้เป็นปัญหาที่มีตัวแปรที่หลากหลาย มีขอบเขตกว้างขวางข้ามชาติ จำต้องอาศัยการร่วมมือระหว่างประเทศอย่างเป็นเครือข่ายที่เข้มแข็งในการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน

จากการที่ประเทศไทยมีอาณาเขตติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน 4 ประเทศ ได้แก่ สหภาพพม่า สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ราชอาณาจักรกัมพูชา และมาเลเซีย ซึ่งมีเส้นเขตแดนทางบกและทางน้ำยาวประมาณ 5,656 กิโลเมตร ประเทศเพื่อนบ้านดังกล่าวมีระบอบการปกครอง รวมทั้งยังมีสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างจากประเทศไทย ปัจจุบันดังกล่าวส่งผลต่อประเทศไทยทั้งทางบวกและลบ กล่าวคือ เป็นทั้งปัจจัยที่เอื้อต่อการพัฒนาพื้นที่ และขณะเดียวกันก็เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อความมั่นคงในพื้นที่ชายแดนและชายฝั่งทะเล ในรูป

ECONOMIC CORRIDORS ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน



แบบปัญหาความมั่นคงที่ปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ต่างๆ

ยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดน จึงถูกกำหนดขึ้นเพื่อรองรับนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างศักยภาพของชุมชน และพื้นที่เป้าหมาย (พื้นที่ชายแดน 30 จังหวัดทั่วประเทศ และชายฝั่งทะเลรวมทั้งเกาะแก่ง) ให้มีความเข้มแข็ง มีจิตสำนึกด้านความมั่นคง รวมทั้งสร้างสภาวะแวดล้อมที่สงบ สันติ และพัฒนาชุมชนชายแดนทั้งของไทยและประเทศเพื่อนบ้าน ด้วยการสร้างความเข้าใจ และความไว้วางใจกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อนำไปสู่ความร่วมมือในการแก้ปัญหาและพัฒนาความสัมพันธ์ร่วมกัน

ยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดน ได้มีการนำไปใช้แล้ว 2 ระยะ

ยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดน ได้ใช้เป็นกรอบแนวทางในการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่บริเวณ 30 จังหวัดชายแดน และจังหวัดปัตตานี และ 23 จังหวัดชายฝั่งทะเล ซึ่งที่ผ่านมาได้มีการใช้ยุทธศาสตร์ฯ ดังกล่าวแล้ว 2 ระยะ ระยะแรกคือ ยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดน (พ.ศ.2545 – 2547) ที่ผ่านความเห็นชอบตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ 12 พฤศจิกายน 2544 ต่อมาได้มีการขยายเวลาของยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายเอดดังกล่าวจนถึง พ.ศ. 2549 ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ 16 พฤศจิกายน 2547 ซึ่งในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ฯ นั้น สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้จัดทำแผนพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงของชาติ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) เพื่อใช้เป็นแผนแม่บทของยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดนด้วย สำหรับระยะที่สองซึ่งเป็นระยะปัจจุบัน ได้มีการจัดทำยุทธศาสตร์

ความมั่นคงชายแดน (พ.ศ.2550 – 2554) ซึ่งผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 มกราคม 2550 และได้กำหนดให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) รับไปอำนวยการและประสานการดำเนินงานร่วมกับหน่วยงานทั้งในระดับกระทรวงและระดับพื้นที่ตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ฯ ต่อไป

สาระสำคัญของยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดน (พ.ศ.2550 – 2554)

ยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดน (พ.ศ.2550 – 2554) มีความสอดคล้องและสนับสนุนนโยบายของรัฐบาล ที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการพัฒนาและป้องกันปัญหาในพื้นที่ รวมทั้งการส่งเสริมมิตรภาพความร่วมมือระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ขณะเดียวกันยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดน ยังมีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 - 2554) ในส่วนของยุทธศาสตร์การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศ โดยการรักษาและเสริมสร้างความมั่นคงเพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการประเทศสู่ความยั่งยืน พร้อมทั้งสนับสนุนให้จัดทำนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านความมั่นคง เพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการและประสานการขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติ

ยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดน (พ.ศ. 2550 - 2554) มีกรอบแนวคิด วิสัยทัศน์ เป้าหมาย และยุทธศาสตร์การดำเนินงาน ดังนี้

1. กรอบแนวคิด

ให้ความสำคัญกับการพัฒนาศักยภาพของ “คน ชุมชน” ในบริเวณพื้นที่ชายแดน ชายฝั่งทะเลและเกาะแก่งต่างๆ มุ่งเน้นการปลูกจิตสำนึกความมั่นคงให้มีความรักและหวงแหนพื้นที่ สนับสนุนให้ประชาชนและท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา ป้องกันและแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่กระทบต่อความมั่นคง ขณะเดียวกันได้ให้ความสำคัญกับการฝึกกำลังเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงบริเวณชายแดน ชายฝั่งทะเล และเกาะแก่งต่างๆ โดยเน้นการจัดระเบียบพื้นที่ เพื่อให้เป็นถิ่นฐานถาวรของชุมชนชายแดน มีการจัดระบบหมู่บ้านชายแดนที่เข้มแข็ง มีเครือข่ายระหว่างชุมชน มีระบบป้องกันและการสื่อสารที่เชื่อมโยง รวมทั้งสร้างความมั่นใจในความปลอดภัยแก่ประชาชนในพื้นที่ สำหรับการพัฒนา



ความร่วมมือชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้าน มุ่งเสริมสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน โดยใช้ความคล้ายคลึงของวัฒนธรรมและวิถีชีวิต การเคารพในเกียรติและศักดิ์ศรีของกันและกัน ตลอดจนใช้กลไกความร่วมมือในระดับภูมิภาคและท้องถิ่นให้เป็นประโยชน์ต่อการสานความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน

สุดท้ายคือการบริหารจัดการ ซึ่งต้องให้ความสำคัญกับกระบวนการและกลไกในการแปลงยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดนไปสู่การปฏิบัติให้ได้ผลอย่างเป็นรูปธรรม โดยให้หน่วยงานและภาคส่วนต่าง ๆ ได้มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนงานโครงการพัฒนาและแก้ไขปัญหาไปในทิศทางเดียวกัน และสนับสนุนซึ่งกันและกันในทุกระดับ

2. วิสัยทัศน์

พื้นที่ชายแดน ชายฝั่งทะเล และเกาะแก่งต่าง ๆ มีความมั่นคงบนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ และพื้นที่ชุมชนชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้านอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข

3. วัตถุประสงค์

3.1 เพื่อเสริมสร้างศักยภาพคนและชุมชน ให้มีความเข้มแข็งภายใต้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และมีส่วนร่วมในการพัฒนาพื้นที่ชายแดน ชายฝั่งทะเล และเกาะแก่งต่าง ๆ

3.2 เพื่อจัดระเบียบพื้นที่ชายแดน ชายฝั่งทะเล และเกาะแก่งต่าง ๆ ให้เกิดความมั่นคง

3.3 เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อย ความเข้มแข็ง และการพัฒนาาร่วมกัน ในพื้นที่บริเวณชายแดนของไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน

3.4 เพื่อให้การบริหารจัดการชายแดนมีเอกภาพและประสิทธิภาพ

4. เป้าหมาย

4.1 เป้าหมายดำเนินการ

(1) **การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคนและชุมชนในพื้นที่เป้าหมาย**

ประชาชน ชุมชน องค์กรชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรได้รับการสนับสนุนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาพื้นที่ ประชาชนต้องได้รับการศึกษาและสามารถสื่อสารโดยการอ่านและเขียนภาษาไทยได้ ได้รับการบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน มีเครือข่ายการเรียนรู้เพื่อเพิ่มศักยภาพของชุมชน การส่งเสริมอาชีพในรูปกลุ่มหรือสหกรณ์สำหรับบุคคลที่อยู่บนพื้นที่สูงที่ยังไม่ได้รับการกำหนดสถานะบุคคล ควรได้รับการกำหนดสถานะบุคคลให้ชัดเจน พร้อมทั้งมีการกำหนดขอบเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในการจัดตั้งหมู่บ้านตามหลักเกณฑ์ของทางราชการ

(2) **การฝึกกำลังเพื่อจัดระบบป้องกันและจัดระเบียบพื้นที่ชายแดนและชายฝั่งทะเล**

หมู่บ้านในพื้นที่เป้าหมายได้รับการจัดตั้งเป็นหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง (อพป.) มีระบบป้องกันที่เข้มแข็ง มีระบบเครือข่ายสื่อสารที่เชื่อมโยงระหว่างฝ่ายปกครองและฝ่ายทหารทั้งทางบกและทางทะเลให้สามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ ประชาชนได้รับการฝึกอบรมให้มีจิตสำนึกที่รักและหวงแหนพื้นที่ พร้อมเป็นอาสาสมัครเพื่อสนับสนุนการพัฒนาและป้องกันปัญหาในพื้นที่ร่วมกับหน่วยงานราชการ

(3) **การพัฒนาความร่วมมือระดับท้องถิ่นกับประเทศเพื่อนบ้าน**

การมีกิจกรรมร่วมกันของชุมชนชายแดนและชุมชนประเทศเพื่อนบ้านอย่างใกล้ชิด สม่่าเสมอ การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานไทยกับหน่วยงานของประเทศเพื่อนบ้านภายใต้ความร่วมมือในโครงการต่างๆ เพื่อเสริมสร้างความไว้วางใจและความเข้าใจอันดีระหว่างกันตลอดจนส่งเสริมกลไกความร่วมมือในระดับท้องถิ่น และผู้ประกอบการภาคธุรกิจการค้า และการลงทุนการค้าชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้านภายใต้หลักธรรมาภิบาล

(4) การบริหารจัดการ

กระทรวง กรม ให้ความสำคัญในการจัดทำแผนรองรับยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดน กองทัพภาคและกองเรือภาคจัดทำแผนยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดนในระดับภาคโดยมีแผนงาน โครงการที่ประสานและบูรณาการร่วมกับจังหวัด โดยมีจังหวัดเป็นแกนกลางในการประสานหน่วยงานในจังหวัดเพื่อจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนของปัญหาและพื้นที่เป้าหมาย เพื่อบรรจุในแผนงานด้านความมั่นคงของจังหวัด รวมทั้งให้มีการรายงานการติดตามประเมินผลในระดับกองทัพภาคและกองเรือภาค ตลอดจนให้กระทรวงมหาดไทยรายงานและติดตามประเมินผลในระดับจังหวัด และสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติประเมินผลภาพรวมของยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดน

4.2 เป้าหมายเชิงพื้นที่

(1) พื้นที่จังหวัดดำเนินการ

1) จังหวัดที่มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านครอบคลุมพื้นที่ 30 จังหวัดชายแดน จังหวัดปัตตานี

- ชายแดนไทย - พม่า ครอบคลุมพื้นที่ 10 จังหวัด คือ เชียงราย เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ตาก กาญจนบุรี ราชบุรี เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร ระนอง

- ชายแดนไทย - ลาว ครอบคลุมพื้นที่ 11 จังหวัด คือ เชียงราย พะเยา น่าน อุตรดิตถ์ พิษณุโลก เลย หนองคาย นครพนม มุกดาหาร อำนาจเจริญ อุบลราชธานี

- ชายแดนไทย - กัมพูชา ครอบคลุมพื้นที่ 7 จังหวัด คือ อุบลราชธานี ศรีสะเกษ บุรีรัมย์ สุรินทร์ สระแก้ว จันทบุรี ตราด

- ชายแดนไทย - มาเลเซีย ครอบคลุมพื้นที่ 4 จังหวัด คือ สตูล สงขลา ยะลา นราธิวาส โดยรวมปัตตานีเข้าเป็นจังหวัดในพื้นที่

5 จังหวัดชายแดนภาคใต้

2) จังหวัดที่มีพื้นที่ชายฝั่งทะเลและเกาะแก่งต่างๆ

ครอบคลุม 23 จังหวัดชายทะเลรวมถึงเกาะแก่งต่างๆ

- ชายฝั่งทะเลอ่าวไทย 17 จังหวัด คือ ตราด จันทบุรี ระยอง ชลบุรี ฉะเชิงเทรา สมุทรปราการ กรุงเทพมหานคร สมุทรสาคร สมุทรสงคราม เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช สงขลา ปัตตานี นราธิวาส

- ชายฝั่งทะเลอันดามัน 6 จังหวัด คือ ระนอง พังงา ภูเก็ต กระบี่ ตรัง สตูล

(2) พื้นที่เป้าหมายดำเนินการ

1) พื้นที่หลัก คือ พื้นที่ตำบลชายแดน และตำบลที่ติดชายฝั่งทะเล เป็นเป้าหมายอันดับแรกของการดำเนินงาน

2) พื้นที่รอง คือ ตำบลถัดจากตำบลชายแดน โดยหน่วยทหารและจังหวัดร่วมกันกำหนดพื้นที่ โดยใช้เกณฑ์สถานการณ์และปัญหาที่กระทบต่อความมั่นคงในพื้นที่

5. ยุทธศาสตร์การดำเนินงาน

เพื่อให้การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดน (พ.ศ. 2550 - 2554) สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้กำหนดยุทธศาสตร์ย่อยไว้รองรับยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดน จำนวน 4 ยุทธศาสตร์ ดังนี้

5.1 ยุทธศาสตร์การพัฒนาศักยภาพคน ชุมชน และพื้นที่ชายแดน ชายฝั่งทะเล และเกาะแก่งต่างๆ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับวัฒนธรรม วิถีชีวิตและศักยภาพของแต่ละชุมชน เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมในโครงการพัฒนาเพื่อแก้ปัญหาในพื้นที่ตนเอง การมีเครือข่ายระหว่างชุมชนเพื่อความเข้าใจในการอยู่ร่วมกันบนพื้นฐานที่หลากหลาย สร้างเสริมศักยภาพของประชาชนด้วยการจัดการศึกษา ทั้งในและนอก ระบบให้ครอบคลุมทั่วถึง รวมทั้งให้สามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุขที่มีคุณภาพและมาตรฐาน โดยเน้นการควบคุมและป้องกันโรคติดต่อตามแนวชายแดน การส่งเสริมอาชีพให้ประชาชนโดยใช้ศักยภาพของชุมชนเป็นพื้นฐานในการพึ่งพาตนเองและสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนภายใต้ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง อย่างไรก็ตามเนื่องจากพื้นที่เป้าหมายบางส่วนยังมีกลุ่มคนที่ไม่มีสถานภาพที่ชัดเจน จึงควรเร่งรัดการแก้ไขปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลให้สมดุลระหว่างสิทธิขั้นพื้นฐานกับการรักษาความมั่นคงด้วย

5.2 ยุทธศาสตร์การฝึกกำลังเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงบริเวณชายแดน ชายฝั่งทะเล และเกาะแก่งต่างๆ โดยการจัดระบบหมู่บ้าน และกลุ่มพลังมวลชนให้มีเอกภาพ การจัดให้มีระบบป้องกันและการสื่อสารเพื่อจัดระเบียบพื้นที่ให้สอดคล้องกับแผนป้องกันประเทศ สร้างความเข้าใจและประชาสัมพันธ์แก่หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน องค์กรและประชาชนในพื้นที่ให้เข้ามามีส่วนร่วมและมีจิตสำนึกในการป้องกันและแก้ไขปัญหาในพื้นที่เป้าหมาย การจัดระเบียบการสัญจรข้ามแดน ทั้งทางบกและทางน้ำ การเข้าออกบริเวณชายแดน การเปิด และปิดจุดผ่านแดนให้สอดคล้องกับการรักษาความมั่นคงของพื้นที่ การจัดระเบียบควบคุมผู้ลักลอบหลบหนีเข้าเมืองและแรงงานต่างด้าว ผิดกฎหมาย ผู้หนีภัยการสู้รบ พัฒนาระบบตรวจคนเข้าเมือง รวมทั้งการจัดให้มีการข่าวภาคประชาชนเพื่อเฝ้าระวังปัญหาและแจ้งเตือนภัยแก่หน่วยงานรัฐ

5.3 ยุทธศาสตร์การพัฒนาความร่วมมือชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยการสนับสนุนให้พื้นที่และชุมชนชายแดนที่ติดกับประเทศเพื่อนบ้านมีความสงบสันติสุข แข็งแรง พัฒนาและพึ่งพาตนเองได้ ด้วยการส่งเสริมความไว้วางใจระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน สนับสนุนความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการแก้ไขปัญหาให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ ผ่านกลไกและกรอบความร่วมมือต่างๆ ด้วยการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรมนุษย์ เช่นการค้าชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อยกฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนเป้าหมาย ส่งเสริมความร่วมมือทางการศึกษา วัฒนธรรมและกีฬา ศาสนาและสาธารณสุข ปฏิบัติค่านิยมหลัก 12 ประการของชาติในระยะยาว รวมทั้งเสริมสร้างความเข้มแข็งของกลไกระดับท้องถิ่นและสนับสนุนการใช้กลไกดังกล่าว เพื่อกระชับความสัมพันธ์

5.4 ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ โดยดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงของชาติ พ.ศ. 2547 ซึ่งมีการกำหนดหน่วยงานหลักเพื่อประสานบูรณาการทั้งในระดับนโยบายและระดับพื้นที่ โดยมีกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) ทำหน้าที่อำนวยการ และประสานการดำเนินงานในทุกระดับ สำหรับหน่วยงานในระดับภาค ซึ่งมีกองทัพบกและกองทัพอากาศ (กองทัพอากาศที่ 1 - 4 และกองเรือภาคที่ 1 - 3) จัดทำแผนยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดนระดับกองทัพอากาศและกองเรือภาค เพื่อเป็นกรอบทิศทางการกำหนดแผนงาน / โครงการด้านความมั่นคง โดยการจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนของปัญหาในพื้นที่เพื่อประสานบูรณาการร่วมกับจังหวัด ในขณะที่จังหวัด / กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัดจัดทำแผนงานด้านความมั่นคงในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาลำดับความสำคัญเร่งด่วนของปัญหาในพื้นที่เพื่อประสานบูรณาการ โดยมีการบริหารจัดการของคณะกรรมการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ โดยมีกระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม เป็นหน่วยติดตามและประเมินผลการดำเนินงานยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดน ส่วนสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ กำกับดูแล ติดตามและประเมินผลภาพรวมการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่วางไว้

การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดน : ความก้าวหน้าในปัจจุบัน

ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 23 มกราคม 2550 เห็นชอบกับยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดน พ.ศ. (2550 – 2554) โดยมอบหมายให้ กอ.รมน. ทำหน้าที่อำนวยการและประสานการดำเนินงานระหว่างหน่วยงานทั้งในส่วนกลางและพื้นที่ เพื่อนำยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดนไปสู่การปฏิบัติ โดยขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินงานตามแผนงาน / โครงการด้านความมั่นคงนั้น ปัจจุบันการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดนผ่านไปได้ประมาณเกือบ 1 ปีแล้ว ผลปรากฏว่าการดำเนินงานส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการเป็นสำคัญ ได้แก่ การแต่งตั้ง รอง ผอ.รมน. จังหวัดทหาร เพื่อทำหน้าที่ประสานการจัดทำแผนงานด้านความมั่นคงระหว่าง กอ.รมน.ภาค และ กอ.รมน.จังหวัด อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติพบว่ามีปัญหาอยู่บ้าง เนื่องจากปฏิทินงบประมาณของฝ่ายทหารไม่สอดคล้องกับของกระทรวง / กรม และจังหวัด ซึ่งฝ่ายทหารกำลัง

ปรับหัวระยะเวลาการจัดทำแผนงานให้สอดคล้องกันกับหน่วยงานฝ่ายพลเรือน ทั้งในส่วนกลางและระดับจังหวัด เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการประสานและบูรณาการ แผนงานป้องกันประเทศ และแผนงานความมั่นคงของจังหวัด

นอกจากนั้น กอ.รมน. ยังได้จัดทำแผนงานที่มุ่งเน้นการจัดระเบียบพื้นที่ และการสร้างชุมชนเข้มแข็ง (ตามยุทธศาสตร์ย่อยที่ 2) ในพื้นที่ 30 จังหวัดชายแดน (ทั้งพื้นที่เป้าหมายหลักและเป้าหมายรอง) โดยมีเป้าหมายที่จะพัฒนาพื้นที่ชายแดนให้มีสถานะเป็นหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง (อปป.) ทั้งหมด ให้เสร็จสิ้นภายในปี 2553

ขณะเดียวกัน กอ.รมน.ภาค จะนำประเด็นในเรื่องความมั่นคงเข้ามาผนวกเป็นส่วนหนึ่งของการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค ซึ่ง สศช. อยู่ระหว่างการดำเนินงานอยู่ในขณะนี้ เพื่อให้มีประเด็นที่ครอบคลุมทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคง อันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาพื้นที่จังหวัดได้อย่างสมบูรณ์ในระยะต่อไป อย่างไรก็ตาม กอ.รมน. จะต้องทำหน้าที่ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดน

โดยเฉพาะแผนงานของ กอ.รมน.ภาค และแผนงานด้านความมั่นคงของจังหวัด เพื่อให้เห็นความก้าวหน้าของการดำเนินงาน ทั้งในเรื่องของความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์และประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคงในภาพรวม

บทสรุป

ยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดน (พ.ศ. 2550-2554) มีความสำคัญในการใช้เป็นกรอบแนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานและภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อสนับสนุนให้การดำเนินงานพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงในพื้นที่ชายแดน ชายฝั่งทะเลและเกาะแก่งต่างๆ สามารถดำเนินไปอย่างมีเอกภาพและมีประสิทธิภาพ บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย ซึ่งได้เข้ามาผนึกกำลังร่วมกันในการป้องกัน แก้ไขและพัฒนาพื้นที่บริเวณชายแดน ชายฝั่งทะเล และเกาะแก่งต่างๆ ทั้งนี้ การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดนสู่การปฏิบัติ ควรให้ความสำคัญกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดนระดับกองทัพบกภาคที่ 1 - 4 แผนยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดนระดับกองเรือภาคที่ 1 - 3 กองเรือยุทธการ รวมถึงแผนงานด้านความมั่นคงในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ซึ่งจะเป็นแผนลำดับรองที่สำคัญในการรองรับการผลักดันยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดนให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรมได้ต่อไป

เอกสารอ้างอิง

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี. ยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดน (พ.ศ. 2550 – 2554). กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2550.

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงของชาติ พ.ศ. 2547. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2547.

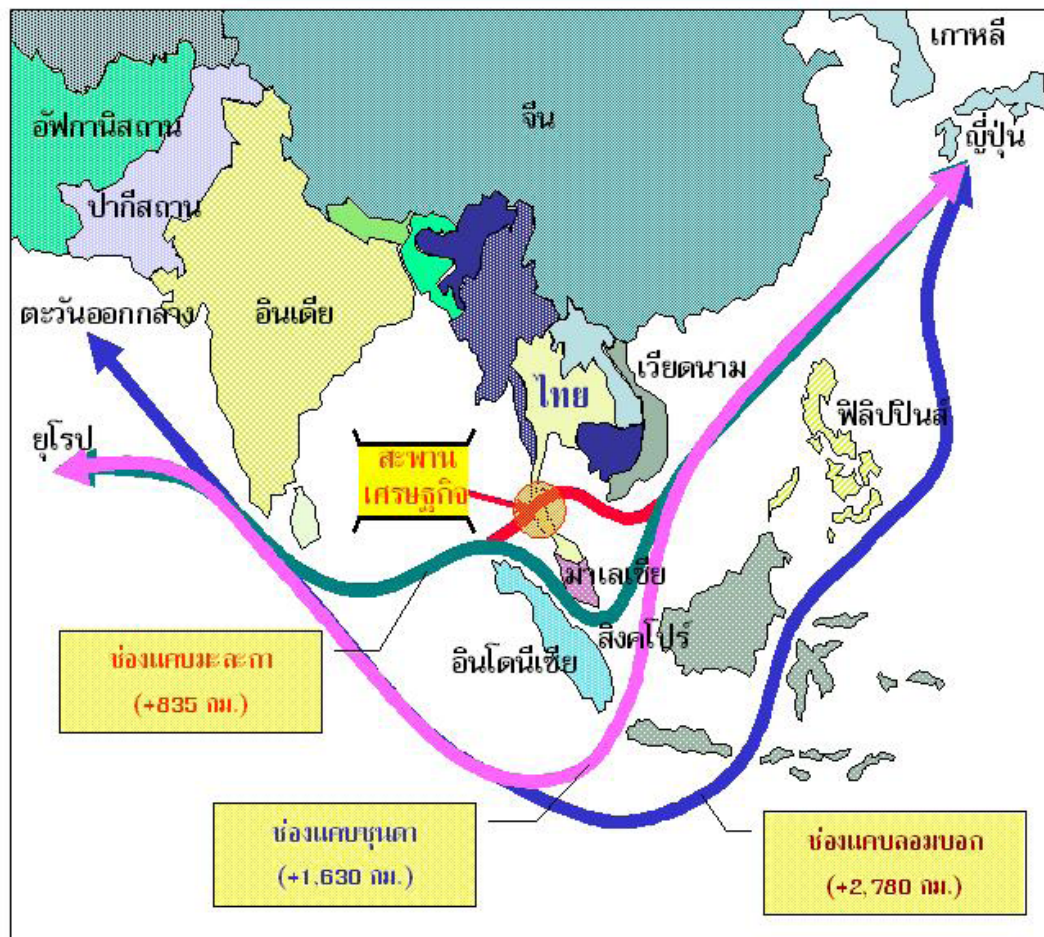
ถวิล เป็เลียนศรี. ยุทธศาสตร์ความมั่นคงและพัฒนาชายแดน. กรุงเทพฯ : สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2550. (อัดสำเนา)

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี. รายงานสถานการณ์ความมั่นคงของประเทศและแนวโน้มด้านความมั่นคงใน 4 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2549 – 2552). กรุงเทพฯ : สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, ม.ป.ท.. (อัดสำเนา)

พื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้

ยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ในระยะยาวของประเทศ

เส้นทางเดินเรือหลักระหว่าง ตะวันออกกลาง - ตะวันออกไกล และสะพานเศรษฐกิจ



บทนำ

แนวความคิดที่จะนำศักยภาพทางภูมิศาสตร์เศรษฐกิจของภาคใต้ ซึ่งอยู่กึ่งกลางระหว่างเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มาสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันด้านการค้า การผลิต และการขนส่งของประเทศมีมาช้านานแล้วนับศตวรรษ โดยการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ หรือ Southern Seaboard (SSB) เป็นพัฒนาการของแนวคิดที่จะพัฒนา “สะพาน

เศรษฐกิจ” ซึ่งเป็นระบบการขนส่งร่วมแบบผสมผสานเชื่อมโยงฝั่งทะเลอันดามันและอ่าวไทยตัดข้ามคอคอดของประเทศไทย เพื่อนำศักยภาพทางภูมิศาสตร์เศรษฐกิจของภาคใต้ดังกล่าว มาเสริมสร้างความได้เปรียบนำไทยเข้าสู่โครงข่ายการค้าและการขนส่งของโลก และกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาฐานเศรษฐกิจใหม่ของประเทศ

จุดเริ่มการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ ริเริ่มจากการศึกษาเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาภาคใต้ และชัดเจนขึ้นเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้จัดทำ แผนแม่บท

จุดเริ่มของแนวคิดเป็นผลมาจากการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ซึ่งศึกษาเกี่ยวกับการวางแผนการใช้ทรัพยากรในภาคใต้ จัดทำโดย Hunting Technical Service เมื่อปี 2518 และศึกษาเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาภาคใต้ตอนบนในระดับอนุภาค จัดทำโดย JICA ในปี 2528 และได้มีการทบทวนรายงานการศึกษาเพื่อเตรียมแผนปฏิบัติการพัฒนาภาคใต้ตอนบน โดย ADB ในปี 2530 จากนั้น สศช. ได้เสนอยุทธศาสตร์การพัฒนาภาคใต้ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีสัญจรที่อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2532 ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบยุทธศาสตร์การพัฒนาภาคใต้ โดยสร้างสะพานเศรษฐกิจเชื่อมระหว่างทะเลอันดามันและอ่าวไทย ซึ่งประกอบด้วยท่าเรือน้ำลึกที่กระบี่และขนอม เชื่อมโยงด้วยระบบถนน รถไฟ และท่อส่งน้ำมันมาตรฐานสูง และต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2532 อนุมัติให้ สศช. จัดทำแผนแม่บทการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ในระยะต่อมา

แนวคิดและแนวทางการพัฒนา

การศึกษาจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ ครอบคลุมพื้นที่ 5 จังหวัด ประกอบด้วย ภูเก็ต พังงา กระบี่ สุราษฎร์ธานี และนครศรีธรรมราช พื้นที่รวมประมาณ 20 ล้านไร่ โดยได้ศึกษาและดำเนินการตามขั้นตอนมาตามลำดับ จนกระทั่งเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2536 ได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแผนแม่บทดังกล่าว หลังจากนั้นได้มีการศึกษาเพื่อเตรียมพัฒนาโครงการแกนนำในพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ ซึ่งประเด็นสำคัญของแนวคิดและแนวทางการพัฒนา สรุปได้ดังนี้

สร้างโอกาสการพัฒนาจากความได้เปรียบด้านที่ตั้ง ที่เป็นจุดยุทธศาสตร์

แนวคิดการพัฒนาตามแผนแม่บทได้นำความได้เปรียบด้านที่ตั้ง ซึ่งภาคใต้ของประเทศไทยมีที่ตั้งเป็นจุดยุทธศาสตร์ของคาบสมุทรมาลายู สามารถออกสู่ทะเลได้ทั้งสองด้าน คือ ฝั่งทะเลอันดามันทางด้านตะวันตกและอ่าวไทยทางด้านตะวันออก ปัจจุบันเส้นทางขนส่งทางน้ำของโลกที่เชื่อมยุโรปและเอเชียแปซิฟิกโดยผ่านย่านเอเชียอาคเนย์ใช้เส้นทางมะละกาเป็นหลักและมีความหนาแน่นของการจราจรมาก ในขณะที่มีบางส่วนใช้เส้นทางซุนดา และลอมบอก ซึ่งมีระยะทางยาวไกลและอ้อมพื้นที่ภาคใต้ของไทย หากไทยได้มีการพัฒนา “สะพานเศรษฐกิจ” เชื่อมโยงสองฝั่งทะเลระหว่างอันดามันและอ่าวไทยในพื้นที่ภาคใต้ จะก่อให้เกิดเส้นทางใหม่ที่มีระยะทางสั้นกว่า เทียบกับมะละกา ซุนดา ลอมบอก สั้นกว่า 835, 1,630 และ 2,780 กิโลเมตร ตามลำดับ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากแนวคิดดังกล่าวพบว่าสภาพพื้นที่มีลักษณะยาวแคบและมีแนวเทือกเขาทอดตัวแนวเหนือ-ใต้ทั้งสองฝั่ง แต่ยังมีช่องเหลื่อมระหว่างเทือกเขาซึ่งเป็นพื้นที่ราบเพียงพอสามารถเชื่อมโยงพื้นที่ตามแนวคิด “สะพานเศรษฐกิจ” ได้สะดวก เพื่อใช้ประโยชน์จากความได้เปรียบด้านที่ตั้งให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

การพัฒนา “สะพานเศรษฐกิจ” จะช่วยเปิดมิติพื้นที่ ให้เป็นฐานเศรษฐกิจใหม่

การเชื่อมโยงพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ตามแผนแม่บทได้เน้นการพัฒนา “สะพานเศรษฐกิจ” ด้วยระบบการขนส่งร่วมแบบผสมผสาน ซึ่งประกอบด้วยถนน รถไฟ และท่อส่งน้ำมัน เชื่อมท่าเรือน้ำลึกสองฝั่งทะเล โดยมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่สำคัญ อาทิ อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับน้ำมันและก๊าซ อุตสาหกรรมแปรรูปและอุตสาหกรรมการผลิตที่ใช้ทรัพยากรท้องถิ่นและ/หรือวัตถุดิบที่นำเข้า เป็นต้น รวมทั้งจะมีการพัฒนาเมืองและสิ่งอำนวยความสะดวก เพื่อเพิ่มความได้เปรียบของพื้นที่ให้เป็นฐานเศรษฐกิจใหม่ในการดึงดูดให้เกิดกิจกรรมและการลงทุนอย่างต่อเนื่อง

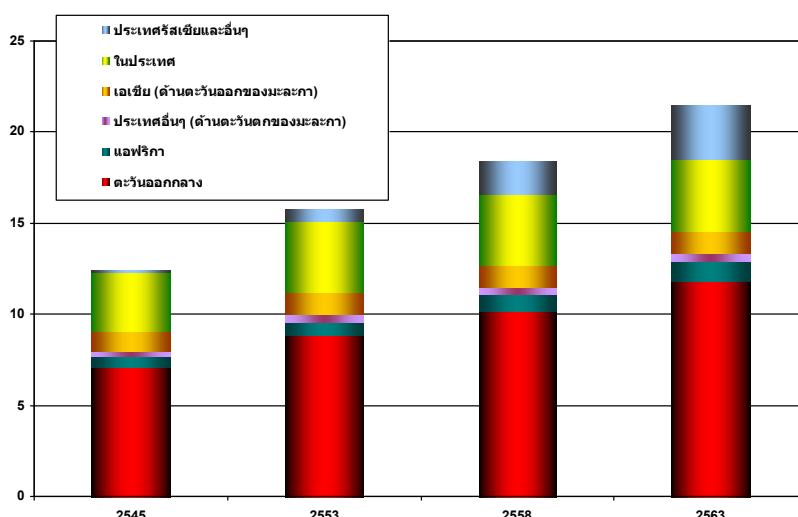
เลือกแนวทางการพัฒนาฐานการผลิตในภูมิภาค เองก่อน

คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบให้ดำเนินการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ตามแผนแม่บทอย่างเป็นขั้นเป็นตอนตามแนวทางการพัฒนาภูมิภาคเป็นต้นนำ โดยมุ่งพัฒนาฐานการผลิตที่เชื่อมโยงกับทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่นเองและตลาดในประเทศก่อน และรัฐลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในระดับที่เหมาะสมและเพียงพอ ทั้งนี้ควรเริ่มเฉพาะโครงการที่มีผลคุ้มค่าทางเศรษฐกิจก่อน นอกจากนี้การพัฒนาอุตสาหกรรมแกนนำขนาดใหญ่จะเน้นพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำมันและปิโตรเคมีเป็นหลัก เพื่อกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสอดคล้องตามผลการศึกษาที่ได้เสนอแนะเกี่ยวกับความเสี่ยงจากการลงทุน เนื่องจากจะมีความเสี่ยงสูงที่รัฐจะลงทุนล่วงหน้าด้วยงบประมาณจำนวนมาก โดยเฉพาะระบบสะพานเศรษฐกิจ ซึ่งการดึงการขนส่งสินค้าจากนานาชาติให้มาใช้ “สะพานเศรษฐกิจ” จะต้องแข่งขันกับเส้นทางที่อยู่เดิม โดยการขนส่งผ่าน “สะพานเศรษฐกิจ” ในขั้นต้นต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงกว่าการใช้เส้นทางเดิมมาก นอกจากนี้ปัญหาความแออัดของช่องแคบมะละกายังไม่ถึงขั้นวิกฤตในปัจจุบันโดยจะยังสามารถรองรับปริมาณการจราจรขนส่งสินค้าได้อีกระยะเวลาหนึ่ง

เน้นพัฒนาอุตสาหกรรมแกนนำขนาดใหญ่ในพื้นที่

การริเริ่มพัฒนาฐานอุตสาหกรรมแกนนำในพื้นที่จะเป็นส่วนสำคัญที่กระตุ้นให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมอื่นที่เกี่ยวข้อง และเกิดการขยายตัวด้านการขนส่งสินค้าในปริมาณที่คุ้มกับการลงทุน ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาสะพานเศรษฐกิจที่สมบูรณ์แบบได้ในที่สุด โดยหัวใจสำคัญสำหรับการพัฒนา “สะพานเศรษฐกิจ” ได้แก่ การนำสินค้ายุทธศาสตร์ คือ น้ำมันมาผ่านเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงด้านพลังงานของประเทศ และภูมิภาคเอเชียตะวันออก ซึ่งแต่ละปีประเทศไทยต้องพึ่งพาการนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศค่อนข้างมาก โดยเฉพาะปัจจุบันมีสัดส่วนการพึ่งพาการนำเข้าน้ำมันดิบสูงกว่าร้อยละ 80 ของปริมาณที่ใช้ในประเทศ คิดเป็นน้ำมันดิบที่ต้องนำเข้าประมาณ 870,000 บาร์เรลต่อวัน ในขณะที่กลุ่มประเทศเอเชียตะวันออก ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศผู้ใช้น้ำมันรายใหญ่มีการนำเข้าน้ำมันดิบจากแหล่งน้ำมันส่วนใหญ่ในประเทศตะวันออกกลางสูงถึง 8 ล้านบาร์เรลต่อวันในปี 2545 และคาดว่าจะเพิ่มสูงขึ้นเป็น 14 ล้านบาร์เรลต่อวันในปี 2563 ดังนั้นการพัฒนา “สะพานเศรษฐกิจ” ในพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ จึงเป็นทางเลือกหนึ่งของการขนส่งน้ำมัน นอกเหนือจากเส้นทางขนส่งเดิมที่มีอยู่แล้ว โดยจะสามารถเบี่ยงเบนการขนส่งน้ำมันบางส่วนจากตะวันออกกลางไปยังตลาดในเอเชียตะวันออกให้มาผ่าน

แผนภูมิแสดงประมาณการการนำเข้าน้ำมันผ่านทางช่องแคบมะละกาของประเทศแถบเอเชียตะวันออก



ท่อในพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ ซึ่งคาดว่าจะมีปริมาณไม่ต่ำกว่า 1 ล้านบาร์เรลต่อวัน หรือประมาณร้อยละ 10 ของปริมาณน้ำมันดิบที่ผ่านช่องแคบมะละกา

นอกจากการวางแผนท่อขนส่งน้ำมันดังกล่าวแล้ว จะต้องมีการจัดเตรียมคลังน้ำมันไว้ทั้งฝั่งตะวันตกและตะวันออกเพื่อสำรองปริมาณน้ำมันดิบในระดับ 5 ล้านบาร์เรลเป็นอย่างต่ำสำหรับการขนส่งผ่านท่อได้อย่างต่อเนื่อง ซึ่งคลังน้ำมันดังกล่าวจะช่วยเสริมสร้างความมั่นคงด้านน้ำมันสำรองให้กับประเทศ รวมทั้งจะเป็นโอกาสให้สามารถพัฒนาไปสู่ความเป็นศูนย์กลางการค้าน้ำมัน (Trading Center) และจำหน่ายน้ำมัน (Distribution Center) ในภูมิภาคให้กับกลุ่มประเทศผู้ค้าน้ำมันทางฝั่งตะวันตกได้อีกด้วย ซึ่งหากประเทศผู้ค้าน้ำมันดังกล่าวสนใจมาใช้ในการขนส่งน้ำมันผ่านท่อในพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้มากขึ้น จะสามารถกำหนดราคาน้ำมันดิบจากพื้นที่นี้ได้โดยตรง โดยไม่ต้องอ้างอิงจากราคาตลาดที่สิงคโปร์ นอกจากนี้ยังพบว่าการพัฒนาโรงกลั่นและอุตสาหกรรมปิโตรเคมีทางฝั่งอ่าวไทย จะช่วยเสริมศักยภาพการพัฒนาอุตสาหกรรมแกนนำในพื้นที่ เนื่องจากมีความเหมาะสมทางด้านที่ตั้งในการส่งผลิตภัณฑ์ไปยังตลาดภายในประเทศ และส่งออกไปยังภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียง

ขับเคลื่อนแนวคิดสู่การปฏิบัติ

แม้ว่าการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ได้ใช้เวลาดำเนินการมาระยะหนึ่งแล้ว แต่เนื่องจากเป็นแผนงานขนาดใหญ่ ต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก และเกี่ยวข้องกับหลายภาคีการพัฒนา ดังนั้นแนวทางการขับเคลื่อนที่ผ่านมาจึงได้ดำเนินการพัฒนาอย่างเป็นขั้นเป็นตอนและเน้นพัฒนาฐานเศรษฐกิจเดิมในพื้นที่ให้ขยายตัวขึ้นก่อน

เลือกดำเนินการก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินเชื่อมโยงสองฝั่งทะเล เพื่อกระตุ้นกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการขนส่งในพื้นที่ก่อน

นับตั้งแต่ปี 2536 คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบดำเนินงานพัฒนาโครงการสำคัญในพื้นที่มาโดยลำดับ ซึ่งโครงการที่ก่อสร้างเสร็จเห็นผลเป็นรูปธรรมและเป็น

ส่วนประกอบหนึ่งที่สำคัญของระบบสะพานเศรษฐกิจ คือทางหลวงหมายเลข 44 หรือถนนกระบี่-ขนอม ขนาด 4 ช่องจราจร ระยะทางประมาณ 134 กิโลเมตร เชื่อมจากทางหลวงหมายเลข 4 (อำเภออ่าวลึก จังหวัดกระบี่) ฝั่งทะเลอันดามันไปยังทางหลวงหมายเลข 401 (ระหว่างอำเภอกาญจนดิษฐ์ และทางแยกไปอำเภอดอนสัก) ฝั่งอ่าวไทย กันเขตทางไว้ 200 เมตร เพื่อใช้ประโยชน์สำหรับถนน 100 เมตร เตรียมไว้พัฒนาเส้นทางรถไฟ 60 เมตร และระบบท่อส่งน้ำมัน 40 เมตร ซึ่งปัจจุบันได้ช่วยให้การขนส่งสินค้าและนักท่องเที่ยวในพื้นที่ตอนในและระหว่างสองฝั่งทะเลเป็นไปด้วยความสะดวกรวดเร็ว ปลอดภัย และมีประสิทธิภาพมากขึ้น รวมทั้งช่วยเชื่อมโยงแหล่งท่องเที่ยว ภูเก็ต-อุทยานแห่งชาติเขาสก-เกาะสมุย เป็นวงจรท่องเที่ยวได้อย่างเป็นระบบ สำหรับส่วนปลายที่จะเชื่อมต่อขยายทางหลวงหมายเลข 44 ด้านฝั่งทะเลอันดามัน และฝั่งอ่าวไทย จะดำเนินการเมื่อมีปริมาณการขนส่งมากพอในอนาคต

การพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำมันและอุตสาหกรรมปิโตรเคมีตามแนวสะพานเศรษฐกิจได้มีการศึกษาและดำเนินการอย่างรอบคอบ

การศึกษาความเป็นไปได้เกี่ยวกับการพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำมันและอุตสาหกรรมปิโตรเคมีตามแนวสะพานเศรษฐกิจได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี 2536 ซึ่งได้นำไปสู่การมีมติคณะรัฐมนตรีในปี 2540 ให้กำหนดที่ตั้งท่าเรือนำลิ้งค์ฝั่งอันดามัน บริเวณบ้านทับละมุ อำเภอท้ายเหมือง จังหวัดพังงา และฝั่งอ่าวไทย บริเวณบ้านบางปอ อำเภอสีชล จังหวัดนครศรีธรรมราช รวมทั้งให้มีการศึกษาเพิ่มเติมในรายละเอียดสำหรับการสร้างสะพานเศรษฐกิจในพื้นที่ภาคใต้ เพื่อจะได้ดำเนินการในระยะยาวเมื่อมีความพร้อม โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในพื้นที่เป็นสำคัญ ต่อมาในปี 2547 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแนวทางการดำเนินโครงการเส้นทางยุทธศาสตร์พลังงาน (Strategic Energy Landbridge : SELB) ในพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ตามที่กระทรวงพลังงานเสนอ ซึ่งเป็นโครงการสร้างท่อขนส่งน้ำมันเชื่อมต่อระหว่างฝั่งทะเลอันดามันกับอ่าวไทยขนานไปกับ

ทางหลวงหมายเลข 44 เพื่อเป็นแนวทางเลือกของการขนส่งน้ำมันสำหรับผู้ผลิต (ตะวันออกกลาง แอฟริกา) และผู้ใช้ (เอเชียตะวันออก) ให้ปลอดภัยและสะดวกมากขึ้น นอกเหนือจากการขนส่งผ่านช่องแคบมะละกา และเสริมสร้างความมั่นคงในการจัดหาและสำรองน้ำมัน และพัฒนาตลาดน้ำมันและอุตสาหกรรมปิโตรเลียมต่อเนื่องของภูมิภาค โดยให้จัดทำรายละเอียดเกี่ยวกับแนวทางการลงทุน และการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนให้ชัดเจน อย่างไรก็ตามการเกิดคลื่นสึนามิฝั่งทะเลอันดามัน ทำให้ต้องทบทวนตำแหน่งการวางทุ่นขนถ่ายน้ำมันกลางทะเลใหม่ ซึ่งอาจมีระยะทางห่างจากฝั่งไกลกว่าเดิม ทำให้ต้องมีค่าใช้จ่ายในการลงทุนเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้อาจจำเป็นต้องพิจารณาความเป็นไปได้ของการนำน้ำมันดิบจากตะวันออกกลางมาขึ้นฝั่งอันดามันให้ชัดเจนอีกครั้งหนึ่งโดยคำนึงถึงผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความมั่นคงด้านพลังงานของประเทศ รวมทั้งความแออัดของช่องแคบมะละกาเป็นสำคัญ

ศึกษาเพื่อเตรียมพัฒนาโครงการสำคัญอื่นที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องอย่างเป็นระบบ

นอกจากการเตรียมพัฒนาโครงการอุตสาหกรรมแก๊สที่สำคัญในพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้แล้ว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีการศึกษาวางแผนโครงการสำคัญอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น การศึกษาแผนปฏิบัติการขจัดคราบน้ำมันในทะเล การจัดหาแหล่งน้ำดิบ การพัฒนาการท่องเที่ยว การจัดการด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น เพื่อเตรียมความพร้อมรองรับการพัฒนาและการขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่

การวิเคราะห์ปัจจัยชี้้นำการพัฒนาที่สำคัญในพื้นที่

การขับเคลื่อนแนวคิดสู่การปฏิบัติในช่วงที่ผ่านมามีความก้าวหน้าในระดับหนึ่งเท่านั้น ดังนั้นการกำหนดแนวทางการขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ให้เหมาะสมในระยะต่อไป จำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ปัจจัยชี้้นำการพัฒนาในพื้นที่ ซึ่งมีทุนทางเศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรธรรมชาติที่ได้สะสมมาจากการพัฒนาในช่วงที่ผ่านมาอย่างต่อเนื่อง

เพื่อวางยุทธศาสตร์การพัฒนาให้สอดคล้องกับทิศทางการเปลี่ยนแปลงภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ที่สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยีและการเมืองของโลกเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว สลับซับซ้อนและเชื่อมโยงถึงกันมากขึ้น ซึ่งปัจจัยชี้้นำการพัฒนาที่สำคัญในพื้นที่ มีดังนี้

ความได้เปรียบด้านที่ตั้งและระบบโครงสร้างพื้นฐานที่รัฐได้ลงทุนพัฒนาไว้แล้วระดับหนึ่ง จะช่วยสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่ได้อย่างต่อเนื่อง

ที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ที่สามารถเชื่อมโยงสองฝั่งทะเลทั้งฝั่งอันดามันและอ่าวไทย และตั้งอยู่ในจุดกึ่งกลางระหว่างเอเชียใต้กับเอเชียตะวันออก รวมทั้งเป็นจุดเชื่อมโยงทางบกตามแนวเหนือ-ใต้กับประเทศมาเลเซีย สิงคโปร์ และจีนตอนใต้ยังเป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์ที่สำคัญของประเทศทั้งด้านการค้า การผลิต และการขนส่ง นอกจากนี้ในช่วงที่ผ่านมาภาครัฐได้ลงทุนพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญในพื้นที่ไว้บ้างแล้ว ได้แก่ โครงข่ายทางหลวง 4 ช่องจราจรเชื่อมโยงในแนวเหนือ-ใต้ และเชื่อมโยงระหว่างฝั่งทะเลอันดามันและอ่าวไทย โครงข่ายรถไฟมีเส้นทางรถไฟสายใต้เชื่อมโยงกรุงเทพฯ-ภาคใต้ และเชื่อมต่อกับระบบรถไฟของมาเลเซียและสิงคโปร์ได้ โดยสะดวก มีท่าอากาศยานภายในประเทศที่สุราษฎร์ธานีและนครศรีธรรมราช และท่าอากาศยานนานาชาติที่ภูเก็ต สมุย และกระบี่ รวมทั้งมีโรงไฟฟ้าหลักที่ขนอม มีการเชื่อมสายส่งไฟฟ้าจากภาคกลาง และสายส่งเชื่อมโยงไทย-มาเลเซีย ตลอดจนมีการวางแผนทอก๊าซในพื้นที่ และมีจุดขึ้นฝั่งของทอก๊าซธรรมชาติเพื่อป้อนสู่โรงแยกก๊าซธรรมชาติที่นครศรีธรรมราช จึงสามารถใช้ประโยชน์จากที่ตั้งและความพร้อมของระบบโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวเป็นศูนย์กลางการเชื่อมโยงการผลิต การค้า การลงทุน และการขนส่งในภูมิภาคเอเชีย โดยเฉพาะมีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นฐานเศรษฐกิจใหม่ที่สามารถรองรับการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมและบริการที่สำคัญของประเทศ และการพัฒนาการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ (Multi-modal Transportation) ที่สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพในอนาคต

ตารางที่ 1 ภาพรวมการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้

	SSB	ภาคใต้	ประเทศ
GDP ปี 2548 (พันล้านบาท)	311.1	693.7	7,087.7
GDP Growth ปี 41 – 48 (%)	3.2	2.4	4.9
GDP Per Capita ปี 48 (บาท)	104,749	79,028	109,440
โครงสร้างการผลิต ปี 2548 (%)	เกษตรกรรม	33.6	9.9
	อุตสาหกรรม	14.9	34.7
	บริการ	42.9	45.9
กำลังแรงงาน ปี 48 (ล้านคน)	1.9	4.7	36.1
รายได้จากท่องเที่ยว ปี 47 (พันล้านบาท)	132	156	668

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ฐานการผลิตในพื้นที่สามารถปรับโครงสร้างไปสู่อุตสาหกรรม ต่อเนื่องได้อีกมาก

ถึงแม้ฐานเศรษฐกิจในพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ไม่ใหญ่มากนัก ผลิตภัณฑ์มวลรวม (GDP) ราคาตลาด ในปี 2548 มีมูลค่าเพียง 314 พันล้านบาท หรือคิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 4.5 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ และในช่วงปี 2541-2548 มีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 3.2 ต่อปี ซึ่งต่ำกว่าอัตราการขยายตัวของประเทศที่ขยายตัวร้อยละ 4.9 ในช่วงเวลาเดียวกัน ขณะที่โครงสร้างการผลิตในพื้นที่ยังพึ่งพาภาคการเกษตรในสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 30 และมีมูลค่าการผลิตมาจากกิจกรรมเพียงไม่กี่ชนิด ได้แก่ ยางพารา ปาล์มน้ำมัน ผลไม้ และประมง แต่ผลผลิตทางการเกษตรบางชนิดมีความสำคัญในระดับประเทศและระดับโลก อาทิ ยางพารา (ผลิตได้ประมาณร้อยละ 37 ของทั้งประเทศ ขณะที่ประเทศไทยผลิตได้มากอันดับ 1 ของโลก หรือประมาณร้อยละ 42 ของผลผลิตโลก) ปาล์มน้ำมัน (ผลิตได้ 2 ใน 3 ของผลผลิตทั้งประเทศ) และสัตว์น้ำเค็ม (ปริมาณที่ขึ้น ณ ท่าขึ้นปลาประมาณร้อยละ 18 ของทั้งประเทศ) อย่างไรก็ตามสินค้าเกษตรที่ผลิตได้ส่วนใหญ่ส่งออกในรูปแบบวัตถุดิบหรือกึ่งวัตถุดิบ และส่วนใหญ่พื้นที่มีการลงทุนในอุตสาหกรรมแปรรูปเกษตรเบื้องต้น ซึ่งมีขนาดไม่ใหญ่มาก มีการใช้เทคโนโลยีพื้นฐานขนาดกลางและขนาดเล็ก ดังนั้นจึงมีศักยภาพที่จะพัฒนาอุตสาหกรรมแปรรูปการเกษตรที่ใช้วัตถุดิบในพื้นที่ได้อีกมาก ด้วยการผสมผสานความรู้และเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้าสู่



กระบวนการผลิต รวมทั้งการพัฒนาเครือข่ายวิสาหกิจ (Cluster) โดยประเภทอุตสาหกรรมแปรรูปการเกษตรที่สำคัญในพื้นที่ ได้แก่ ผลิตภัณฑ์ไม้ยาง อุตสาหกรรมยางและผลิตภัณฑ์ยาง อาหารและห้องเย็น น้ำมันปาล์ม และการผลิตพลังงานทดแทนในรูปของไบโอดีเซล (Bio diesel) ซึ่งใช้ผลิตผลปาล์มน้ำมันเป็นวัตถุดิบหลัก โดยเฉพาะการพัฒนาไบโอดีเซล สามารถที่จะพัฒนาเป็นฐานการผลิตหลักของประเทศ และมีแนวโน้มพัฒนาในเชิงพาณิชย์ได้อีกมาก เนื่องจากพลังงานจากน้ำมันดิบมีราคาสูงขึ้นมาก และภาคใต้อยู่ในตำแหน่งที่มีภูมิอากาศเหมาะสมสำหรับปลูกปาล์มน้ำมันในเชิงเศรษฐกิจได้

ตารางที่ 2 พื้นที่และผลผลิตยางพาราและปาล์มน้ำมันในพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ ปี 2548

จังหวัด	ยางพารา				ปาล์มน้ำมัน			
	พื้นที่ปลูก (ไร่)	ผลผลิต (ตัน)	ร้อยละ	ผลผลิตต่อไร่ (กก./ไร่)	พื้นที่ปลูก (ไร่)	ผลผลิต (ตัน)	ร้อยละ	ผลผลิตต่อไร่ (กก./ไร่)
สุราษฎร์ธานี	1,813,652	438,795	(14.8%)	242	558,358	1,347,382	(26.0%)	2,413
นครศรีธรรมราช	1,368,824	318,583	(10.7%)	233	103,912	72,602	(1.4%)	699
พังงา	655,522	66,589	(5.6%)	254	64,169	105,065	(2.0%)	1,637
กระบี่	605,166	139,431	(4.7%)	230	817,297	1,698,065	(32.8%)	2,078
ภูเก็ต	111,754	27,643	(0.9%)	247	1,015	1,802	(0.03%)	1,775
รวมพื้นที่ 5 จังหวัด	4,554,918	1,091,041	(36.7%)	240	1,544,751	3,224,916	(62.2%)	2,088
ภาคใต้	10,953,681	2,608,792	(87.7%)	238	2,196,784	4,689,451	(90.5%)	2,135
ทั้งประเทศ	13,597,657	2,974,904	(100%)	219	2,337,505	5,181,797	(100%)	2,217

หมายเหตุ : ตัวเลข % ในวงเล็บเป็นสัดส่วนผลผลิตเมื่อเทียบกับทั้งประเทศ
ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่มีความหลากหลาย
และมีความโดดเด่นในตัวเอง สามารถนำมา
ประยุกต์สร้างมูลค่าเพิ่มให้กับภาคการผลิตและ
บริการในพื้นที่ได้อย่างต่อเนื่อง

- ทรัพยากรท่องเที่ยวที่มีความหลากหลาย และแหล่ง
ท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงด้านความสวยงามติดระดับโลก โดยเฉพาะ
ทรัพยากรท่องเที่ยวทางทะเลมีศักยภาพยกระดับการท่องเที่ยว
สู่มาตรฐานสากล ในช่วงที่ผ่านมาเกิดภัยสึนามิภาคการ
ท่องเที่ยวสร้างรายได้เข้าพื้นที่กว่า 1 แสนล้านบาทต่อปี (สูง
เป็นอันดับ 2 รองจากกรุงเทพมหานคร) ส่งผลให้การท่องเที่ยว
ในพื้นที่มีศักยภาพเป็นพื้นที่ท่องเที่ยวหลักของภาคใต้และของ
ประเทศ อย่างไรก็ตามการพัฒนาการท่องเที่ยวในพื้นที่ยังขาด
การบริหารจัดการที่เหมาะสมส่งผลให้แหล่งท่องเที่ยวหลักเริ่ม
มีข้อจำกัดด้านขีดความสามารถในการรองรับนักท่องเที่ยว
และเริ่มกระจายผลกระทบสู่ทัศนียภาพของแหล่งท่องเที่ยว
ลำดับรองที่อยู่ใกล้เคียงมากขึ้น
- พื้นที่มีแหล่งก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทยที่มี
ประสิทธิภาพ และอยู่ระหว่างการพัฒนาแหล่งก๊าซใหม่ๆ ซึ่ง
จะเป็นแหล่งพลังงานราคาถูกที่ช่วยลดต้นทุนการผลิตแก่
กิจกรรมการผลิต โดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรมที่ใช้

ก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิงและเป็นการเพิ่มความมั่นคง
ด้านพลังงานของภาคในอนาคต

- ปริมาณน้ำท่าในพื้นที่มีความอุดมสมบูรณ์
เนื่องจากที่ตั้งอยู่บนคาบสมุทรที่ใกล้ชายฝั่งทะเลประกอบกับ
ลมมรสุมพัดผ่านถึง 2 ช่วง จึงมีปริมาณฝนตกเฉลี่ยมากกว่า
ค่าเฉลี่ยของประเทศ และสภาพป่ายังมีความสมบูรณ์ ขณะที่
การวางแผนบริหารจัดการปริมาณน้ำท่าในพื้นที่เพื่อใช้ประโยชน์
ยังไม่มีประสิทธิภาพมากนัก ประกอบกับข้อจำกัดทางสภาพ
พื้นที่ เมื่อเกิดฝนตกปริมาณน้ำจะไหลออกจากพื้นที่ลงสู่ทะเล
อย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ตามปัจจุบันได้มีการพัฒนาอ่างเก็บน้ำ
เขื่อนรัชชประภา ซึ่งเป็นอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ที่จังหวัด
สุราษฎร์ธานี จึงสามารถสนับสนุนการพัฒนาการเกษตรใน
พื้นที่ โดยเฉพาะการเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพผลิตผล
ของพืชเศรษฐกิจทั้งปาล์มน้ำมัน ยางพารา และผลไม้

ทุนทางสังคมในพื้นที่มีความหลากหลายทาง
ศิลปวัฒนธรรม ภูมิปัญญา และวิถีชีวิต

รากฐานศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่นมีความหลากหลายและ
มีเอกลักษณ์เฉพาะตัว รวมทั้งประชาชนในพื้นที่มีพื้นฐาน
จิตใจที่ดีงาม รักพวกพ้อง รักถิ่นฐาน รักความยุติธรรม และมี



อภัยภัยไมตรีที่ดี สามารถนำมาใช้เป็นจุดดึงดูดและเป็นส่วนเสริมในมิติของการพัฒนาสาขาบริการในพื้นที่ ตลอดจนมีผู้นำชุมชนและมีการรวมตัวเป็นองค์กรชุมชนที่เข้มแข็งในหลายพื้นที่ ซึ่งจะช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนบนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนและจะเป็นพลังร่วมสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นบนพื้นฐานการพึ่งตนเองได้ต่อไป นอกจากนี้ภาคเอกชนในพื้นที่ที่มีการรวมตัวกันและมีบทบาทหลักในการมีส่วนร่วมพัฒนาพื้นที่อย่างต่อเนื่อง

ข้อเสนอยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้

จากสถานการณ์การพัฒนาในพื้นที่ และการวิเคราะห์ปัจจัยชี้้นำการพัฒนาดังกล่าวข้างต้น การขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ในระยะต่อไป จะต้องเน้นพัฒนาให้เป็นฐานเศรษฐกิจใหม่ของประเทศ โดยการวางยุทธศาสตร์จะต้องบูรณาการการพัฒนาสาขาเศรษฐกิจที่มีศักยภาพของประเทศไทยในอนาคตให้สอดคล้องกับศักยภาพในแต่ละพื้นที่

และสนับสนุนการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐาน ระบบสาธารณูปโภค/สาธารณูปการที่เหมาะสมและเพียงพอในแต่ละช่วงเวลา ภายใต้เงื่อนไขการยอมรับของชุมชนและการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่อย่างเข้มงวด โดยควรเริ่มจากการพัฒนาอุตสาหกรรมแปรรูปและบริการที่ใช้วัตถุดิบและทรัพยากรที่มีในพื้นที่ก่อน เพื่อให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับศักยภาพทางเศรษฐกิจและภูมิสังคมของพื้นที่ สำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ควรเลือกอุตสาหกรรมที่จะมีศักยภาพในอนาคต ส่งเสริมให้มีการลงทุนเพิ่มขึ้น เพื่อใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานที่รัฐได้ลงทุนไปบ้างแล้ว และขยายการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน รวมทั้งการเตรียมความพร้อมรองรับการพัฒนาในด้านต่างๆ หากรัฐมีนโยบายและต้องการให้พื้นที่มีการพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดใหญ่เพิ่มขึ้นในอนาคต ซึ่งข้อเสนอยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ให้เป็นฐานเศรษฐกิจใหม่ของประเทศ จึงควรดำเนินการในกิจกรรมที่สำคัญ ดังนี้

พัฒนาการท่องเที่ยวสู่ศูนย์กลางการท่องเที่ยวในภูมิภาค

โดยภาคการท่องเที่ยวมีบทบาทนำในการสร้างรายได้ และมีทรัพยากรท่องเที่ยวที่หลากหลายเป็นทุนที่สำคัญให้กับพื้นที่อยู่แล้วซึ่งพร้อมพัฒนามูลค่าเพิ่มได้อย่างต่อเนื่อง โดยเน้นการรักษาและฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยวเดิมให้ดึงดูดและรองรับนักท่องเที่ยวได้อย่างยั่งยืนในพื้นที่สุราษฎร์ธานี กระบี่ พังงา และภูเก็ต ซึ่งเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงและเป็นที่ยอมรับของนักท่องเที่ยวระดับโลก รวมทั้งสร้างรายได้สูงให้กับพื้นที่ปรับปรุงแหล่งท่องเที่ยวเดิมพร้อมทั้งเสริมแหล่งท่องเที่ยวและกิจกรรมการท่องเที่ยวใหม่ให้เชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะแหล่งท่องเที่ยวที่ต้องการเน้นการพัฒนาในเชิงรุกให้เป็นที่ยอมรับกว้างขวางและสร้างรายได้สูงขึ้น เช่น สุราษฎร์ธานี-นครศรีธรรมราช-ทะเลอันดามัน เป็นต้น รวมทั้งเชื่อมโยงแหล่งท่องเที่ยวกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะพื้นที่ที่มีศักยภาพทางทะเลระหว่างภูเก็ต-พังงา-กระบี่-ตรัง-สตูล-เกาะลังกาวี ตลอดจนสนับสนุนการวางระบบเตือนภัยธรรมชาติให้ได้มาตรฐานสากลเพื่อสร้างความเชื่อมั่นและความปลอดภัยให้แก่ประชาชนและนักท่องเที่ยวทั้งในและต่างประเทศ ทั้งนี้ภาครัฐและเอกชนควรร่วมมือกันในการส่งเสริมและสร้างความแข็งแกร่งให้กับภาคการท่องเที่ยวในพื้นที่เพิ่มขึ้น โดยอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมของคนในพื้นที่เป็นสำคัญ

ขยายฐานการพัฒนาอุตสาหกรรมแปรรูปการเกษตร

โดยอาศัยวัตถุดิบการเกษตรที่สำคัญในพื้นที่ ซึ่งมีพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการขยายตัวของอุตสาหกรรมอยู่บริเวณตอนกลางพื้นที่ตามแนวทางหลวงหมายเลข 44 ตรงบริเวณจุดตัดกับทางหลวงอื่น เช่น 41 4133 และ 4035 โดยการพัฒนาให้เน้นรูปแบบเครือข่ายวิสาหกิจ (clusters) ใช้เทคโนโลยีสูงขึ้น และควรดำเนินการอยู่ในระบบนิคมอุตสาหกรรมครบวงจรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการและจัดการสิ่งแวดล้อมภายใต้การยอมรับของประชาชนในพื้นที่ ทั้งนี้อุตสาหกรรม

เกษตรที่ควรให้ความสำคัญ ได้แก่ ปาล์มน้ำมัน (ไบโอดีเซล) แปรรูปยางพารา เพอร์นิเจอร์ไม้ยางพารา อาหารทะเลบรรจุกระป๋อง อาหารพร้อมรับประทาน เป็นต้น โดยให้นครศรีธรรมราชเป็นศูนย์กลาง Cluster อุตสาหกรรมยาง และกระบี่ – สุราษฎร์ธานี เป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันและไบโอดีเซล ซึ่งการพัฒนาอุตสาหกรรมเหล่านี้สามารถเลือกและริเริ่มดำเนินการได้ทันทีเมื่อมีความพร้อมทางด้านการลงทุน อย่างไรก็ตามการปรับฐานการผลิตในรูปวัตถุดิบมาสู่การสร้างมูลค่าเพิ่ม (Value Creation) ในพื้นที่ ต้องการการสนับสนุนจากสถาบันการศึกษาและสถาบันเฉพาะทางให้มีความเชี่ยวชาญด้านยางพาราและผลิตภัณฑ์ยาง ปาล์มและผลิตภัณฑ์จากปาล์ม รวมทั้งการผลิตบุคลากรที่มีความชำนาญเฉพาะด้าน เพื่อป้อนเข้าสู่กระบวนการผลิตและแปรรูปได้อย่างต่อเนื่อง ตลอดจนสร้างกลไกการเผยแพร่ความรู้และใช้ประโยชน์งานวิจัยในเชิงพาณิชย์มากขึ้น

พัฒนาฐานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ในพื้นที่เมื่อธุรกิจและตลาดมีความพร้อมและมีนโยบายชัดเจนจากรัฐ

พื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้มีศักยภาพที่จะพัฒนารองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ของประเทศได้ในอนาคต โดยเฉพาะการพัฒนาอุตสาหกรรมปิโตรเคมีในพื้นที่ฝั่งตะวันออกด้านอ่าวไทย ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่เชื่อมต่อกับโรงแยกก๊าซธรรมชาติที่มีอยู่ก่อนแล้ว จึงสามารถใช้ประโยชน์จากก๊าซธรรมชาติในพื้นที่สำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรมปิโตรเคมีได้ และการพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำมันตามแนวสะพานเศรษฐกิจ ซึ่งภาครัฐได้เตรียมความพร้อมโดยได้มีการศึกษาไว้แล้ว ซึ่งหากมีความชัดเจนที่จะพัฒนาเพื่อสร้างความมั่นคงด้านพลังงานของประเทศและเป็นศูนย์กลางพลังงานในภูมิภาค สามารถที่จะดำเนินการได้ในอนาคต อย่างไรก็ตามหากจำเป็นต้องพัฒนาอุตสาหกรรมดังกล่าวในระยะต่อไปภาครัฐจะต้องมีการเตรียมการเพื่อสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมและสร้างการยอมรับจากประชาชนและชุมชนให้เห็นถึง

ประโยชน์ของการพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่เป็นเรื่องที่จำเป็นอย่างยิ่ง โดยภาครัฐควรเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วม เพื่อให้การพัฒนาอุตสาหกรรมเกิดจากความต้องการของคนในพื้นที่เอง และเพื่อลดปัญหาความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต รวมทั้งต้องจัดทำแผนการฟื้นฟูและรักษาสีเขียวและสิ่งแวดล้อมให้ประชาชนในพื้นที่เกิดความมั่นใจและปลอดภัย ตลอดจนจะต้องจัดเตรียมแผนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพิ่มเติมเพื่อสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมดังกล่าวต่อไป

บทส่งท้าย

พื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้มีที่ตั้งและสภาพทางภูมิศาสตร์เหมาะสม แต่เนื่องจากปัจจุบันขนาดของเศรษฐกิจในพื้นที่ยังมีขนาดเล็กไม่ใหญ่พอที่จะคุ้มค่ากับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ ดังนั้นการพัฒนาให้เป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์ทางเลือกใหม่ของประเทศ เพื่อรองรับการพัฒนา

ฐานอุตสาหกรรมและบริการของประเทศในระยะยาว ควรเริ่มพัฒนาจากอุตสาหกรรมและบริการที่ใช้วัตถุดิบและทรัพยากรที่มีในพื้นที่เป็นหลัก โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและการยอมรับของประชาชนเป็นสำคัญ และให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับศักยภาพทางเศรษฐกิจและภูมิสังคมของแต่ละพื้นที่ ส่วนในระยะยาวอาจพิจารณาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้เป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์ทางเลือกสำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ของประเทศที่มีแนวโน้มขยายตัวในอนาคต ซึ่งจะต้องมีการสร้างความรู้ ความเข้าใจ และสร้างการยอมรับของคนในพื้นที่และภาคีการพัฒนาที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจนต่อไป รวมทั้งจะต้องให้ความสำคัญกับการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมทั้งฝั่งทะเลอันดามันและอ่าวไทยอย่างเข้มงวด เพื่อสร้างความเชื่อมั่นและความปลอดภัยให้กับประชาชนในพื้นที่ และสนับสนุนการพัฒนาฐานเศรษฐกิจใหม่ในพื้นที่ให้มีความยั่งยืนต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงพลังงาน. การศึกษาจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาธุรกิจและอุตสาหกรรมต่อเนื่อง ระบบโครงข่ายคมนาคมขนส่ง และชุมชนในอนาคตบริเวณพื้นที่โครงการ Strategic Energy Landbridge. 2548.
- บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน). การศึกษาความเป็นไปได้ของผลกระทบสิ่งแวดล้อมและจัดทำแผนปฏิบัติการในการพัฒนา Strategic Energy Landbridge. 2547.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. การศึกษาเพื่อพัฒนาภาคใต้ตอนบน. 2528.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. รายงานยุทธศาสตร์และความก้าวหน้าการดำเนินงานแผนงานพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้. 2550.
- National Economic and Social Development Board. Southern Seaboard Development Project : Conceptual Master Plan. 1992
- National Economic and Social Development Board. Feasibility Study on the Southern Seaboard Port and Industrial Complex Development Project. 1998

พื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก อดีต ปัจจุบัน และอนาคต



บทนำ

การพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard : ESB) ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์เชิงรุกในการพัฒนาประเทศ ได้มีการริเริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2524 สมัยรัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2524-2529) มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างโอกาสใหม่ทางเศรษฐกิจให้กับประเทศไทย จากเดิมที่พึ่งพาผลผลิตทางการเกษตรเป็นหลัก สู่ทางเลือกใหม่ในการพัฒนาอุตสาหกรรมที่มีขีดความสามารถในการแข่งขันกับตลาดโลก และเพื่อกระจายความเจริญ/กิจกรรมทางเศรษฐกิจออกจากกรุงเทพมหานครอย่างเป็นระบบ โดยพัฒนาฐานเศรษฐกิจ/ฐานการผลิตอุตสาหกรรมแห่งใหม่ของประเทศ และเปิดประตูใหม่ของประเทศเชื่อมโยงกับเส้นทางขนส่งทางเรือของโลกโดยไม่ผ่านกรุงเทพมหานคร

แผนงานพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก เป็นแผนงานขนาดใหญ่ ใช้เงินลงทุนจำนวนมาก

มีลักษณะเป็นแผนงานแบบผสมผสาน (Integrated Programme) ระหว่างโครงการพัฒนาต่างๆ ภายใต้หน่วยงานภาครัฐและเอกชนจำนวนมาก โดยภาครัฐเป็นผู้นำการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสำหรับอุตสาหกรรม ทั้งท่าเรือน้ำลึก นิคมอุตสาหกรรม ถนน รถไฟ น้ำ ไฟฟ้า สื่อสาร และโทรคมนาคม เพื่ออำนวยความสะดวกให้อุตสาหกรรมต่างๆ สามารถเกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็ว และแข่งขันกับตลาดโลก ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะที่ภาคเอกชนเป็นผู้นำการลงทุนด้านอุตสาหกรรม เช่น เขตประกอบการอุตสาหกรรม โรงงานอุตสาหกรรม ที่อยู่อาศัย โรงแรม สนามกอล์ฟ เป็นต้น

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอความเป็นมาของการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกกลยุทธ์การพัฒนา และบทเรียนที่ได้จากการพัฒนาที่ผ่านมา เพื่อเป็นแนวทางกำหนดประเด็นที่ควรคำนึงสำหรับการพัฒนาในระยะต่อไปได้อย่างเหมาะสม

ความเป็นมาของการพัฒนาพื้นที่ บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก

สืบเนื่องจากการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน ครั้งที่ 7 เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2521 ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ที่ประชุมได้ให้ความเห็นชอบโครงการอุตสาหกรรมผลิตเกลือหินและโซดาแอชของไทยเป็นโครงการอุตสาหกรรมอาเซียน ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2523 อนุมัติให้จัดตั้งโรงงานผลิตโซดาแอชที่แหลมฉบังได้เป็นกรณีพิเศษ ซึ่งในเวลาต่อมาได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมหลักบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก เพื่อทำหน้าที่กำกับ ดูแลการพัฒนาอุตสาหกรรมหลักในบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก

ขณะเดียวกันเพื่อชะลอการเติบโตของกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นศูนย์กลางความเจริญแห่งเดียวของประเทศที่ขยายตัวขึ้นอย่างไม่มีขอบเขตจำกัด มีการอพยพย้ายถิ่นของประชากรเข้ามาจำนวนมาก ก่อให้เกิดปัญหาความเสื่อมโทรม การจราจรติดขัด ความแออัด และการขาดแคลนสาธารณูปโภค สาธารณูปการในกรุงเทพฯ จึงจำเป็นต้องมีการพิจารณาพื้นที่เพื่อเป็นทางเลือกใหม่สำหรับการขยายฐานทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของประเทศ ประกอบกับพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกมีภูมิประเทศเหมาะสม มีที่ดินเพียงพอ และอยู่ไม่ไกลจากกรุงเทพฯ มากนัก เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาแหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรมที่สามารถแข่งขันกับตลาดโลกได้ และที่สำคัญคือ บริเวณมาบตาพุด จังหวัดระยอง เป็นแหล่งที่น่าเกื้อหนุนชาติในอ่าวไทยมาขึ้นฝั่ง ทำให้พื้นที่บริเวณนี้มีโอกาสพัฒนาอุตสาหกรรมหลักที่ใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นวัตถุดิบ

โครงการอุตสาหกรรมหลักของประเทศ

การพิจารณาความเหมาะสมของสถานที่ตั้งอุตสาหกรรมหลัก ได้แก่ เหล็ก ปูน โรงงานผลิตโซดาแอช และปิโตรเคมีในบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ได้ข้อสรุปว่าประเทศไทยจำเป็นต้องมีโครงการอุตสาหกรรมหลัก เพื่อช่วยยกระดับเศรษฐกิจของประเทศ รวมทั้งเพื่อใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ อุตสาหกรรมหลักดังกล่าวจำเป็นต้องอยู่ใกล้ท่าเรือน้ำลึก รวม

ถึงบริการด้านโครงสร้างพื้นฐานอื่นๆ เพื่อลดต้นทุนการผลิต โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายในการขนส่งวัตถุดิบและผลิตภัณฑ์

สำหรับพื้นที่ที่เหมาะสมที่สุดในการพัฒนาเป็นแหล่งอุตสาหกรรมหลักของประเทศในบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ได้แก่ ที่ราบบริเวณระหว่างสนามบินอู่ตะเภา และมาบตาพุด จังหวัดระยอง ซึ่งมีพื้นที่กว้างขวาง สภาพดินไม่เหมาะต่อการเกษตร ประชากรไม่หนาแน่น อยู่ในบริเวณอ่าวทะเลเปิด ซึ่งจะทำให้มีปัญหามลพิษทางน้ำน้อยกว่าบริเวณอื่น ทั้งนี้ อุตสาหกรรมหลักควรอยู่รวมกันเป็นกลุ่ม ใกล้กับโรงแยกก๊าซธรรมชาติที่บริเวณมาบตาพุด จังหวัดระยอง เพื่อลดค่าใช้จ่ายของรัฐในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสนับสนุน และป้องกันการเกิดขึ้นของแหล่งชุมชน สำหรับนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง ควรเป็นที่ตั้งของอุตสาหกรรมขนาดเล็ก-กลาง และอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ซึ่งจะไม่ก่อให้เกิดปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อม

หลังจากนั้นจึงได้มีการจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก โดยกำหนดให้บริเวณ **แหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี** เป็นเมืองท่าสมัยใหม่ของประเทศ เป็นที่ตั้งของท่าเรือน้ำลึกระดับสากล และอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมที่ไม่มีปัญหามลพิษ และบริเวณ **มาบตาพุด จังหวัดระยอง** เป็นเมืองอุตสาหกรรมสมัยใหม่ เป็นที่ตั้งของอุตสาหกรรมหลักที่ใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นวัตถุดิบ เช่น อุตสาหกรรมปิโตรเคมี และอุตสาหกรรมต่อเนื่อง

กลยุทธ์การพัฒนา พื้นที่เป้าหมาย องค์ประกอบหลัก กลไกการพัฒนา และ ปัจจัยสนับสนุนของแผนงานพัฒนาพื้นที่ บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก

1. กลยุทธ์การพัฒนา ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2524 - 2537) : พัฒนาท่าเรือน้ำลึกควบคู่กับการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม เพื่อลดต้นทุนการผลิตให้สามารถแข่งขันกับตลาดโลกได้ พัฒนาชุมชนใหม่ที่มีสิ่งอำนวยความสะดวก โครงสร้างพื้นฐาน และบริการพื้นฐานทางสังคมครบครัน เพื่อดึงดูดแรงงานและครอบครัว ตลอดจนควบคุมสิ่งแวดล้อม เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน

พื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก (8 จังหวัด)



2. กลยุทธ์การพัฒนา ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2538 - ปัจจุบัน) : เปิดพื้นที่ตอนใน โดยพัฒนาโครงข่ายคมนาคมขนส่งเชื่อมโยงกับโครงข่ายหลักที่ได้พัฒนาแล้วและพื้นที่ตอนในอย่างเป็นระบบ เพิ่มประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์โครงสร้างพื้นฐานหลักที่มีอยู่ **กระตุ้นเศรษฐกิจของพื้นที่ให้เป็นฐานเศรษฐกิจใหม่และฐานการผลิตที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง** โดยพัฒนานิคมอุตสาหกรรมที่ไม่มีปัญหามลพิษพัฒนาขยายท่าเรือน้ำลึกในระยะต่อเนื่อง **พัฒนาแหล่งน้ำและระบบจัดสรรน้ำ** ที่เอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาในระยะยาว **พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางสังคม** โดยเฉพาะการพัฒนาคน ระบบชุมชนเมือง สังคม และสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล เพื่อรองรับการเคลื่อนย้ายของประชากรจากภาคอื่นเข้าสู่พื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก

3. พื้นที่เป้าหมาย : ระยะที่ 1 จังหวัดชลบุรี ระยอง และฉะเชิงเทรา พื้นที่รวม 8.5 ล้านไร่ (ร้อยละ 2.6 ของพื้นที่ประเทศ) ระยะที่ 2 ครอบคลุมทั้ง 8 จังหวัดภาคตะวันออก ได้แก่ จังหวัดชลบุรี ระยอง ฉะเชิงเทรา นครนายก ปราจีนบุรี จันทบุรี ตราด และสระแก้ว พื้นที่รวม 22.8 ล้านไร่ (ร้อยละ 7 ของพื้นที่ประเทศ)

4. องค์ประกอบหลักของแผนงาน โดย

ท่าเรือพาณิชย์แหลมฉบัง พื้นที่ 6,340 ไร่ เป็นท่าเรือน้ำลึกหลักในการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศที่มีอัตราการเติบโตของการให้บริการขนถ่ายสินค้าสูงเป็นลำดับที่ 18 ของโลกในปี 2546² มีความทันสมัยระดับโลก สามารถรองรับเรือบรรทุกตู้สินค้าขนาด 50,000 - 80,000 DWT ปัจจุบันมีท่าเทียบเรือที่เปิดให้บริการแล้ว จำนวน 11 ท่า ขีดความสามารถในการรองรับตู้สินค้า 7.4 ล้าน TEU ต่อปี ปีงบประมาณ 2549 มีตู้สินค้าผ่านท่าจำนวน 4.1 ล้าน TEU

นิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง พื้นที่ 3,556 ไร่ จัดตั้งขึ้นเพื่อรองรับอุตสาหกรรมทั่วไปและอุตสาหกรรมส่งออก เช่น ยานยนต์/ชิ้นส่วนรถยนต์ คอมพิวเตอร์ และอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ มีจำนวนโรงงาน 140 โรงงาน เงินลงทุน 70,000 ล้านบาท มูลค่าส่งออก 120,000 ล้านบาท และจำนวน

แรงงานประมาณ 60,000 คน

ท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด พื้นที่ 2,870 ไร่ เป็นท่าเรืออุตสาหกรรมที่ใหญ่และทันสมัยที่สุดของประเทศ ให้บริการขนส่งวัตถุดิบและสินค้าอุตสาหกรรม เช่น สินค้าเทกอง สินค้าเหลว สามารถรองรับเรือบรรทุกขนาดใหญ่ตั้งแต่ 20,000 ถึง 170,000 DWT ประกอบด้วยท่าเทียบเรือสาธารณะ 2 ท่า และท่าเทียบเรือเฉพาะกิจ 7 ท่า ปี 2549 มีจำนวนเรือผ่านเข้าออก 6,692 ลำ มีปริมาณสินค้าจำนวน 21,178,759 ตัน คิดเป็นมูลค่า 1,046,758 ล้านบาท

นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด พื้นที่เขตอุตสาหกรรมทั่วไป 6,949 ไร่ จัดตั้งขึ้นเพื่อรองรับอุตสาหกรรมหนักและอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ เช่น ปิโตรเคมี โรงกลั่นน้ำมัน พลังงาน เหล็กและโลหะ เคมีภัณฑ์และปุ๋ย เป็นต้น มีจำนวนโรงงานอุตสาหกรรม 60 โรงงาน ในปี 2546 มีกำลังการผลิตอุตสาหกรรมปิโตรเคมีเป็นลำดับที่ 8 ของโลก³ เงินลงทุน 604,318 ล้านบาท มูลค่าการจำหน่ายต่างประเทศปี 2547 จำนวน 502,541 ล้านบาท และมีการจ้างงาน 13,818 คน

โครงสร้างพื้นฐานหลักอื่น ๆ เช่น โครงข่ายถนน รถไฟ แหล่งน้ำ/ระบบท่อส่งน้ำ ประปา ไฟฟ้า โทรศัพท์ เพื่อรองรับอุตสาหกรรมและชุมชน

พัฒนาชุมชนเดิมและชุมชนใหม่ ที่มีโครงสร้างพื้นฐานและบริการทางสังคมอย่างครบครัน ให้แรงงานสามารถนำครอบครัวมาอยู่ได้อย่างถาวร

5. กลไกและปัจจัยสนับสนุนการดำเนินงานพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก **ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก พ.ศ. 2528** กำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก (กพอ.) เป็นกลไกระดับชาติทำหน้าที่กำกับดูแล กำหนดนโยบาย ตัดสินใจอนุมัติแผนงาน/โครงการ โดยมีนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน รัฐมนตรีและหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องร่วมเป็นกรรมการ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ โดย กพอ.

² <http://www.laemchabangport.com>

³ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย. นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด. 2550. หน้า 3.

สามารถแต่งตั้งคณะกรรมการและคณะทำงาน เพื่อประสานการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่างๆ ให้เป็นไปตามแผนงาน พร้อมกับให้มีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก (สพอ.) ภายใต้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นสำนักงานเลขานุการของ กพอ. ทำหน้าที่เป็นกลไกหลักในการวิเคราะห์และประสานแผนปฏิบัติการระหว่างหน่วยปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับแผนงานให้ดำเนินการไปอย่างสอดคล้องเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ

ตลอดระยะเวลากว่า 2 ทศวรรษในการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องได้ประสานและดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการอย่างเป็นระบบต่อเนื่องมาโดยลำดับ จนกระทั่งโครงสร้างพื้นฐานหลักที่จำเป็นแล้วเสร็จ ได้แก่ ท่าเรือ โครงข่ายถนน รถไฟ นิคมอุตสาหกรรม แหล่งน้ำ ระบบท่อส่งน้ำ ระบบประปา บริการทางสังคม และการพัฒนาชุมชน สังคม และสิ่งแวดล้อม ปัจจุบันหน่วยงานภาครัฐได้อาศัยกลไกในระดับกระทรวง เพื่อดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก โดยถือเป็นภารกิจปกติของหน่วยงาน สำหรับภาคเอกชนทั้งภายในและระหว่างประเทศได้ตอบรับมีการลงทุนด้าน

อุตสาหกรรมและกิจกรรมต่อเนื่องในพื้นที่อย่างกว้างขวาง

6. ปัจจัยสนับสนุนการดำเนินงานพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ได้แก่ ความสามารถ และความเป็นอิสระจากการเมืองของนักวิชาการ ที่มีเหตุผล จุดยืนทางด้านวิชาการและผลักดันจนกระทั่งแผนงานได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ประกอบกับนายกรัฐมนตรีในขณะริเริ่มแผนงาน คือพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งมีความเป็นกลาง โปร่งใส ไม่มีผลประโยชน์เอื้ออำนวยให้มีการเปิดเผยข้อมูล การระดมสมองจากหลายฝ่าย การตรวจสอบซึ่งกันและกันอย่างกว้างขวาง และมีการรับฟังความเห็นที่แตกต่างรอบด้านก่อนตัดสินใจอย่างรอบคอบเหมาะสม นอกจากนี้การให้เสรีภาพกับสื่อมวลชนในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่จากหลายมุมมองที่แตกต่างทั้งฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย ทำให้ประชาชนรับทราบและเข้าใจข้อมูลได้ดียิ่งขึ้น⁴

สถานะปัจจุบันของการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก

1. การลงทุนของภาครัฐในโครงสร้างพื้นฐานกว่า 200,000 ล้านบาท ทำให้พื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกมีความได้เปรียบในด้านโลจิสติกส์ และมีการเติบโต

ตารางที่ 1 : การเติบโตทางเศรษฐกิจของพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกระหว่างปี 2542- 2549

		พื้นที่ ESB ระยะที่ 1 (ชลบุรี ระยอง ฉะเชิงเทรา)	พื้นที่ ESB ระยะที่ 2 (ภาคตะวันออก)	ประเทศ
GDP ปี 2549 (พันล้านบาท) ราคาตลาด		1,103.5	1,270.2	7,816.5
GDP Growth ปี 42 – 49 (%)		8.6	8.1	5.7
GDP Per Capita ปี 49 (บาท)		540,299	285,068	119,825
โครงสร้างการผลิต ปี 2549 (ร้อยละ)	เกษตรกรรม	3.2	5.1	8.9
	อุตสาหกรรม	76.7	71.3	47.4
	บริการ	20.1	23.6	43.7
จำนวนประชากร ปี 49 (ล้านคน)		2.3	4.5	65.2

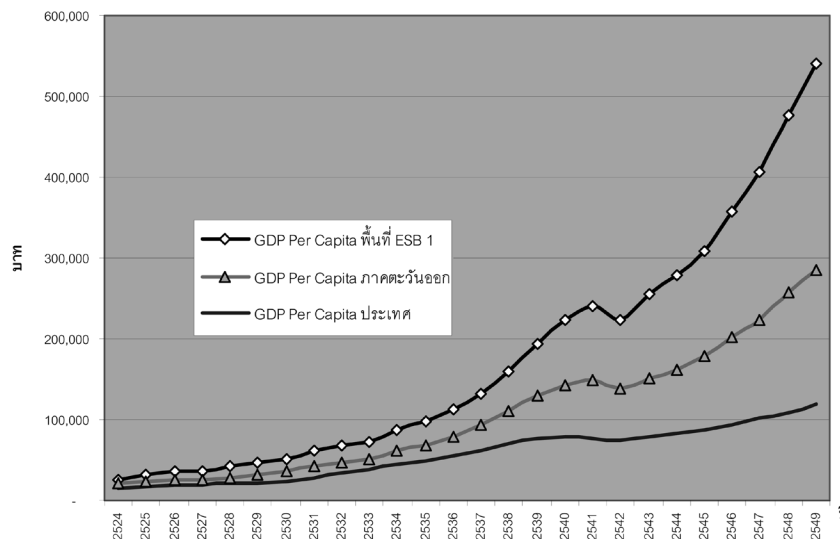
ที่มา : สำนักบัญชีประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

⁴ Shimomura, Yasutami The Vicissitudes of Eastern Seaboard Development Plan of Thailand and Their Significance. 1999. 25-28

ทางเศรษฐกิจสูงอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากมีความพร้อมของระบบโครงสร้างพื้นฐาน ในปี 2542-2549 มีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจเฉลี่ยประมาณร้อยละ 8 ต่อปี สูงกว่าอัตราการเติบโตเฉลี่ยของประเทศ (ร้อยละ 5.7) และในปี 2549 รายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรในพื้นที่ภาคตะวันออก เท่ากับ

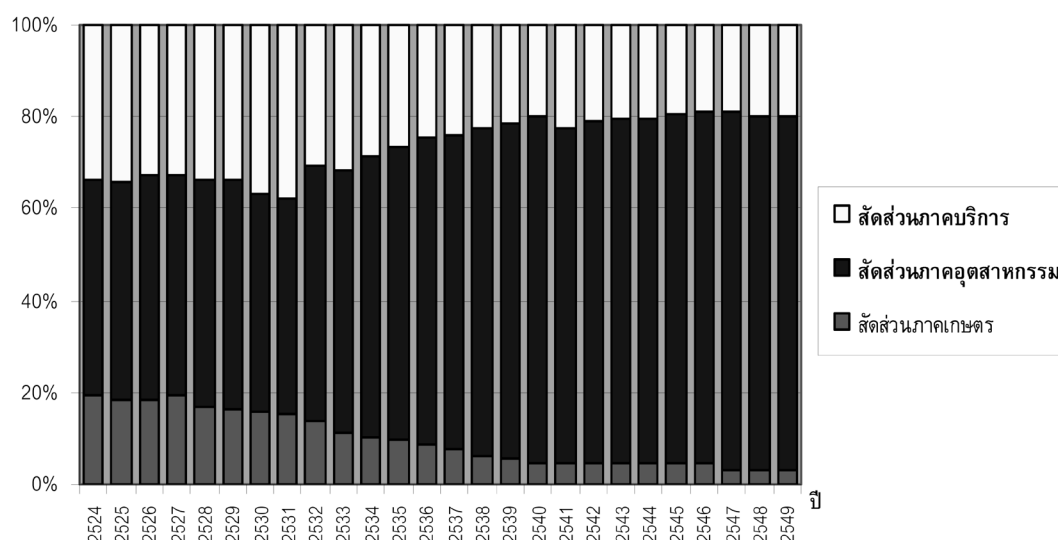
285,068 บาท/คน/ปี ซึ่งสูงเป็น 2.4 เท่า ของรายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรทั้งประเทศ (พื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ระยะที่ 1 มีรายได้เฉลี่ยต่อหัวสูงเป็น 4.5 เท่าของประชากรทั้งประเทศ)

แผนภูมิที่ 1 : รายได้เฉลี่ยต่อหัวของพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกและประเทศ ระหว่างปี 2524-2549



ที่มา : สำนักบัญชีประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

แผนภูมิที่ 2 : การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตของพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ระยะที่ 1 (ชลบุรี ระยอง ฉะเชิงเทรา) ระหว่างปี 2524-2549



ที่มา : สำนักบัญชีประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

2. การลงทุนอุตสาหกรรมในพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องจนเป็นฐานอุตสาหกรรมหลักของประเทศ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมปิโตรเคมีและพลังงาน ปัจจุบันพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกมีเงินลงทุนสูงสุดของประเทศ เมื่อเทียบกับภาคอื่นรองจากพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดยในช่วงกว่า 2 ทศวรรษที่ผ่านมา มีการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมแล้วประมาณ 1.6 ล้านล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 38 ของการลงทุนทั้งประเทศ (ณ สิ้นปี 2548) การลงทุนส่วนใหญ่อยู่ในจังหวัด

ชลบุรี ระยอง และฉะเชิงเทรา ซึ่งมีผลิตภัณฑ์มวลรวมในสาขาอุตสาหกรรมมากกว่า 5 แสนล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 7 – 8 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประเทศ และมีการจ้างงาน 5.6 แสนคน การลงทุนในอุตสาหกรรมที่สำคัญ ได้แก่ อุตสาหกรรมเคมีภัณฑ์และผลิตภัณฑ์เคมี (เงินลงทุนร้อยละ 79 ของการลงทุนทั้งประเทศ) ปิโตรเลียม (ร้อยละ 70) โลหะขั้นมูลฐาน (ร้อยละ 70) ยานยนต์ (ร้อยละ 53) กระดาษ (ร้อยละ 49) และเครื่องใช้ไฟฟ้า (ร้อยละ 44)

ตารางที่ 2 : จำนวนเงินลงทุน แรงงาน และโรงงาน ในภาคตะวันออกและทั้งประเทศและสัดส่วนภาคตะวันออกต่อทั้งประเทศ จำแนกตามหมวดอุตสาหกรรมสำคัญ ณ สิ้นปี 2548

	หมวดอุตสาหกรรมสำคัญ	เงินลงทุน (ล้านบาท)			แรงงาน (คน)			โรงงาน (โรง)		
		ตะวันออก	ประเทศ	สัดส่วน (%)	ตะวันออก	ประเทศ	สัดส่วน (%)	ตะวันออก	ประเทศ	สัดส่วน (%)
1	ผลิตภัณฑ์จากพืช (Basic Agro-industry)	14,895	130,872	11.4	11,101	148,786	7.5	1,320	44,097	3.0
2	อุตสาหกรรมอาหาร (Food)	29,512	321,972	9.2	46,577	418,472	11.1	772	6,899	11.2
3	อุตสาหกรรมเครื่องดื่ม (Beverage)	4,229	74,814	5.7	1,979	25,381	7.8	42	407	10.3
4	สิ่งทอ (Textile)	25,699	149,015	17.2	19,433	295,287	6.6	143	2,973	4.8
5	อุตสาหกรรมเครื่องแต่งกาย ยกเว้นรองเท้า (Wearing Apparel)	5,377	39,810	13.5	22,710	332,221	6.8	73	2,545	2.9
6	ผลิตภัณฑ์สัตว์และผลิตภัณฑ์จากหนังสัตว์ (Leather Products & Footwear)	7,248	30,258	24.0	21,281	112,689	18.9	93	1,078	8.6
7	แปรรูปไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ (Wood & and Wood Products)	17,383	65,323	26.6	15,398	135,696	11.3	561	5,285	10.6
8	เครื่องเรือนหรือเครื่องตกแต่งในอาคารจากไม้ แก้ว ยาง หรือโลหะอื่นๆ (Furniture & Fixture)	6,147	22,015	27.9	23,048	93,428	24.7	230	2,902	7.9
9	ผลิตภัณฑ์กระดาษและผลิตภัณฑ์กระดาษ (Paper & Paper Products)	42,861	87,466	49.0	9,716	54,060	18.0	111	1,171	9.5
10	การพิมพ์ การเย็บเล่ม ทำปกหรือการทำแม่พิมพ์ (Printing, Publishing, Allied Products)	4,876	49,114	9.9	5,454	49,346	11.1	79	2,195	3.6
11	เคมีภัณฑ์และผลิตภัณฑ์เคมี (Chemical & Chemical Products)	435,595	554,043	78.6	23,963	101,354	23.6	367	2,212	16.6
12	ผลิตภัณฑ์จากปิโตรเลียม (Petroleum Products)	82,170	116,812	70.3	2,933	8,261	35.5	65	368	17.7
13	ยางและผลิตภัณฑ์ยาง (Rubber Products)	24,873	75,770	32.8	20,779	110,568	18.8	218	2,027	10.8
14	ผลิตภัณฑ์พลาสติก (Plastic Products)	54,432	151,198	36.0	35,857	197,714	18.1	519	4,825	10.8
15	ผลิตภัณฑ์โลหะ (Non-metal Products)	36,540	261,928	14.0	14,784	153,675	9.6	529	6,083	8.7
16	ผลิตภัณฑ์โลหะขั้นมูลฐาน (Basic Metal Products)	154,214	220,478	69.9	13,646	51,138	26.7	141	1,056	13.4
17	ผลิตภัณฑ์โลหะ (Fabricated Products)	66,709	224,988	29.7	44,224	253,325	17.5	840	11,127	7.5
18	ผลิตเครื่องจักร และเครื่องกล (Machinery)	39,550	141,438	28.0	32,904	147,073	22.4	448	5,124	8.7
19	ผลิตเครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์ (Electrical Machinery and Supplies)	141,065	321,570	43.9	77,007	312,374	24.7	324	2,209	14.7
20	ผลิตยานพาหนะและอุปกรณ์ รวมทั้งซ่อมยานพาหนะและอุปกรณ์ (Transport Equipment)	206,934	388,335	53.3	83,967	248,258	33.8	824	9,351	8.8
21	การผลิตอื่นๆ (Other Manufacturing Industries)	154,909	618,767	25.0	37,328	293,040	12.7	1,158	8,378	13.8
	รวม	1,554,918	4,045,982	38.4	564,089	3,542,146	15.9	8,857	122,312	7.2

ที่มา : กรมโรงงานอุตสาหกรรม



3. การพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ส่วนใหญ่อยู่ในระบบนิคม/เขตอุตสาหกรรมซึ่งมีการพัฒนาโดยภาคเอกชนจำนวนมาก และปัจจุบันยังมีพื้นที่เพียงพอรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรมโดยมีจำนวนนิคมอุตสาหกรรม เขตประกอบการอุตสาหกรรม เขต/สวนอุตสาหกรรม และชุมชนอุตสาหกรรม รวมประมาณ 30 แห่ง พื้นที่ประมาณ 100,000 ไร่ ปัจจุบันยังคงเหลือพื้นที่ซึ่งสามารถรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรมได้อีกประมาณ 20,000 ไร่ ส่วนใหญ่อยู่ในจังหวัดชลบุรี ระยอง และฉะเชิงเทรา โดยมีแนวโน้มขยายตัวเข้าสู่พื้นที่ตอนในบริเวณปราจีนบุรี และสระแก้วมากขึ้น

4. ระบบคมนาคมขนส่ง เครือข่ายโลจิสติกส์ ไฟฟ้า ระบบการสื่อสารและโทรคมนาคม อยู่ในระดับดีที่สุดในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งท่าเรือมาบตาพุดซึ่งเป็นท่าเรือหลักสำหรับอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่สุดของประเทศ และท่าเรือแหลมฉบังซึ่งเป็นท่าเรือพาณิชย์หลักของการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ ที่มีความทันสมัยระดับโลก สามารถรองรับเรือสินค้าขนาดใหญ่พิเศษ (Super Post Panamax) อีกทั้งยังมีข้อได้เปรียบจากการอยู่ใกล้ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ทำให้โครงข่าย Air-Sea-Land ของพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

5. ระบบน้ำยังสามารถพัฒนาเพื่อเพิ่มปริมาณน้ำต้นทุน การขยายตัวของอุตสาหกรรมและการท่องเที่ยว ทำให้พื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกประสบปัญหาการขาดแคลนน้ำเกือบทุกปี โดยเฉพาะในปี 2547 ที่ได้เกิดวิกฤตการณ์

ขาดแคลนน้ำ อย่างไรก็ตาม ภาครัฐได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาอย่างต่อเนื่องและลงทุนจัดหาแหล่งน้ำต้นทุนเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ หากมีการก่อสร้างระบบผันน้ำจากคลองวังโตนดไปยังอ่างเก็บน้ำประแสร์ และการก่อสร้างระบบผันน้ำจากคลองพระองค์ไชยานุชิตไปยังอ่างเก็บน้ำบางพระ จะทำให้มีน้ำต้นทุนเพียงพอสำหรับการอุปโภค บริโภค อุตสาหกรรม และการเกษตร รวมทั้งการรักษาระบบนิเวศ จนถึงปี พ.ศ. 2568

6. ข้อมูลการตรวจวัดคุณภาพอากาศที่ผ่านมา อาจกล่าวได้ว่า พื้นที่ชลบุรีและระยอง มีความเสี่ยงในด้านมลภาวะทางอากาศ ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นและการยอมรับของประชาชน/ชุมชนในพื้นที่ จำเป็นต้องมีการจัดการเพื่อลดปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะจากอุตสาหกรรมปิโตรเคมีและพลังงาน

ประเด็นที่ควรคำนึงในการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกในระยะต่อไป

1. การประเมินผลการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกในเชิงลึก โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการประเมินขีดความสามารถในการรองรับการพัฒนาของพื้นที่ (Carrying Capacity) เพื่อให้สามารถวางกรอบทิศทางการพัฒนาในระยะต่อไปได้อย่างเหมาะสม

2. การพัฒนาอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพในอนาคต ต้องให้ความสำคัญกับผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม และความจำเป็นในการรวมกลุ่มของอุตสาหกรรม (Clustering) อุตสาหกรรมจะต้องเน้นการพัฒนาเทคโนโลยีในการควบคุมมลพิษและการบริหารจัดการดูแลสิ่งแวดล้อมอย่างเคร่งครัดและปฏิบัติจริง

3. การเตรียมการรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรมและประชากร โดย (1) บริหารจัดการน้ำและเชื่อมต่อโครงข่ายท่อส่งน้ำและแหล่งน้ำอย่างเป็นระบบ โดยมีการจัดสรรน้ำระหว่างภาคอุตสาหกรรม เกษตรกรรม และครัว



เรือนอย่างสมดุล เน้นการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพ (2) **เร่งพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งและเครือข่ายโลจิสติกส์** เชื่อมโยงในพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ (3) **พัฒนาทรัพยากรมนุษย์** คุณภาพและทักษะแรงงาน รวมทั้งปรับปรุงหลักสูตรการเรียนการสอนของสถานศึกษาในพื้นที่ให้สอดคล้องกับความต้องการของสถานประกอบการ และ (4) **พัฒนาบริการพื้นฐานด้านสังคม** เช่น การศึกษา สาธารณสุข อนามัย สิ่งแวดล้อม อาชีวอนามัย เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของประชากร

4. การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และชุมชน เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจและการยอมรับจากประชาชนสำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรมในระยะต่อไป รวมทั้งให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลและติดตามสถานการณ์ด้านสิ่งแวดล้อม

5. กลไกการประสานงาน การพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ในอนาคตควรคำนึงถึงการดำเนินงานอย่างบูรณาการ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม และการบริหารจัดการ ซึ่งเกี่ยวข้องกับภาคีการพัฒนาหลายภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาชน และองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ดังนั้น จึงอาจจำเป็นต้องอาศัยกระบวนการและกลไกการตัดสินใจระดับนโยบายในรูปแบบ “คณะกรรมการระดับชาติ” ที่สามารถกำหนดนโยบาย กำกับและประสานการดำเนินงานในลักษณะบูรณาการได้ เพื่อให้การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก บังเกิดผลในทางปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

บทสรุป

การพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก อาจมองได้ในหลายแง่มุมที่ต่างกัน ทั้งในแง่ความสำเร็จของการพัฒนาแผนงานขนาดใหญ่ การสร้างฐานการผลิตอุตสาหกรรมสมัยใหม่ของประเทศที่มีความพร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐาน ผลประโยชน์จากการเติบโตของเศรษฐกิจ การลงทุนของภาคเอกชน การจ้างงาน รายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากร การประหยัดเงินตราต่างประเทศ และการสร้างรายได้ให้กับประเทศ และในแง่ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ผลกระทบต่อชุมชน สังคม

อย่างไรก็ตาม คงไม่อาจปฏิเสธได้ว่าการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกได้สร้างความเปลี่ยนแปลงอย่างมากต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย และเป็นก้าวที่สำคัญของการยกระดับการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศไทย และเนื่องจากความพร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภค สาธารณูปการ รวมทั้งความพร้อมด้านพื้นที่ที่จะรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรม ทำให้พื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกยังคงมีศักยภาพที่จะเป็นฐานอุตสาหกรรมการผลิตที่สำคัญของประเทศได้ในระยะต่อไป ทั้งนี้ การขยายอุตสาหกรรมในพื้นที่จะเป็นการใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานที่ได้พัฒนาแล้วอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันให้กับประเทศไทย อย่างไรก็ตาม จำเป็นต้องมีการดูแลสิ่งแวดล้อมโดยมีระบบควบคุมมลพิษทางอากาศและมลพิษทางน้ำอย่างเข้มงวด และเตรียมการเพื่อรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรม ทั้งในด้านการบริหารจัดการน้ำ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการพัฒนาบริการพื้นฐานด้านสังคม ควบคู่กับการสร้างการยอมรับจากคนและชุมชนในพื้นที่

เอกสารอ้างอิง

การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย. รายงานประจำปี 2549. 2550.

_____. นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด. 2550.

_____. นิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง. 2550.

กลุ่มอุตสาหกรรมนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด จังหวัดระยอง. รายงานการพัฒนาอย่างยั่งยืน พ.ศ. 2546-2547.

สวีสต์ โพธิวิหค และสมเจตน์ เตรศุภ. “ฝั่งทะเลตะวันออก : จากความฝันสู่ความจริง”. วารสารเศรษฐกิจและสังคม.

กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 20 (3) (กรกฎาคม-สิงหาคม 2526) : 2-4.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. บทสรุป : Eastern Seaboard Study. Coopers & Lybrand Associates. 2525.

_____. พื้นที่ชายฝั่งทะเล : การพัฒนาพื้นที่เพื่อรองรับอุตสาหกรรมและบริการของประเทศในอนาคต. 2550.

_____. รายงานความก้าวหน้าการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ระยะที่ 2. 2550.

_____. สถานการณ์การพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก. 2549.

_____. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529). กรุงเทพฯ.

_____. ผลิตภัณฑ์ภาคและจังหวัด พ.ศ. 2548. 2550.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. การพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก. 2531.

สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาการพัฒนาอุตสาหกรรมหลักบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. รายงานขั้นสุดท้าย : การศึกษาการพัฒนาอุตสาหกรรมหลักและท่าเรือน้ำลึกบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก. 2524.

สำนักชลประทานที่ 9 กรมชลประทาน. รายงานสรุป โครงการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำภาคตะวันออกพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก (จังหวัดชลบุรี-ระยอง). คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. พฤศจิกายน 2549.

Savit Bhotiwihok. “Thailand’s Eastern Seaboard : Towards the Year 2000 and Beyond”. Leaders Magazine. 15 (July-September 1992) : 77.

Shimomura, Yasutami. The Vicissitudes of Eastern Seaboard Development Plan of Thailand and Their Significance. Saitama University. 1999.

เว็บไซต์

<http://www.nesdb.go.th>

<http://www.laemchabangport.com>

พื้นที่พิเศษถนนราชดำเนิน

ตัวอย่างการอนุรักษ์แหล่ง ประวัติศาสตร์และโบราณสถาน



บทนำ

การพัฒนาพื้นที่บริเวณถนนราชดำเนิน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการมีการจัดทำโครงการศึกษา 2 ระยะ **ระยะแรก** ในปีงบประมาณ 2545-2546 โครงการจัดทำแผนผังแม่บทการพัฒนาพื้นที่ถนนราชดำเนินและพื้นที่บริเวณต่อเนื่อง **ระยะที่ 2** ปีงบประมาณ 2548-2550 โครงการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาพื้นที่พิเศษถนนราชดำเนิน มีเป้าหมายหลักในการกำหนดแนวทางเพื่อการพัฒนาและอนุรักษ์พื้นที่บริเวณถนนราชดำเนินกลางเป็นอันดับแรก โดยการดำเนินงานมีความเป็นมา ดังนี้

- สืบเนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ได้กำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีแนวทางสำคัญในการอนุรักษ์ฟื้นฟูและรักษาสภาพแวดล้อมชุมชน ศิลปกรรมและแหล่งท่องเที่ยวให้เกื้อหนุนต่อคุณภาพชีวิต และเป็นฐานการพัฒนาเศรษฐกิจของชุมชน ดังนั้นเพื่อให้การบริหารยุทธศาสตร์ดังกล่าวมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จัดทำโครงการศึกษาแผนผังแม่บทการพัฒนาพื้นที่ถนนราชดำเนินและพื้นที่บริเวณต่อเนื่องขึ้น เพื่อเป็นแผนผัง



แม่บทการพัฒนาในพื้นที่บริเวณสำคัญๆ โดยเฉพาะบริเวณถนนราชดำเนินและพื้นที่ต่อเนื่อง ซึ่งเป็นพื้นที่ทางประวัติศาสตร์ของกรุงเทพมหานคร

- เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2544 คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ สศช. ดำเนินโครงการแผนผังแม่บทการพัฒนาพื้นที่ถนนราชดำเนิน และพื้นที่บริเวณต่อเนื่อง ต่อมาเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2547 คณะรัฐมนตรี มีมติให้ความเห็นชอบแผนผังแม่บทฯ ที่มีการกำหนดวิสัยทัศน์ให้เป็น “การพัฒนาถนนราชดำเนินที่ดำรงไว้ซึ่งความเป็น ถนนพระราชพิธี รัฐพิธี และประชาธิปไตยให้เห็นถึงความเชื่อมต่อกับประวัติศาสตร์แห่งราชวงศ์จักรี และคงไว้ซึ่งการเป็นเส้นทางคมนาคม และพื้นที่สำคัญของ



กรุงเทพมหานครที่มีการพัฒนาไปสู่ความเป็นเมือง และชุมชนน่าอยู่อย่างยั่งยืน” ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินกิจกรรมที่เป็นการเทิดพระเกียรติพระบรมราชจักรีวงศ์ ให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินเต็มศักยภาพ ให้มีการพัฒนาเมืองอย่างสมดุล ให้เป็นเมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่และเพื่อส่งเสริมแนวทางการพัฒนาธุรกิจและกิจกรรมทางสังคม โดยได้มีการกำหนดแนวความคิดการพัฒนาในลักษณะการบูรณาการ ทั้งทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม

จากการศึกษาแผนผังแม่บทการพัฒนาพื้นที่ถนนราชดำเนินและพื้นที่บริเวณต่อเนื่องดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของพื้นที่ และแนวความคิดการพัฒนา อันจะเป็นแนวทางในการพัฒนาถนนราชดำเนินและบริเวณต่อเนื่องให้มีความสมบูรณ์ โดยในระยะแรกจะเน้นความสำคัญไปที่บริเวณถนนราชดำเนินกลาง ซึ่งคณะรัฐมนตรี มีมติเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2547 ให้ความเห็นชอบโครงการแผนผังแม่บทการพัฒนาพื้นที่ถนนราชดำเนินและพื้นที่บริเวณต่อเนื่อง ซึ่งมีพื้นที่ดำเนินงานในเขตพระนคร เขตป้อมปราบศัตรูพ่ายและเขตดุสิต กรุงเทพมหานคร โดยเน้นการพัฒนาบริเวณสองฝั่งถนนราชดำเนินกลาง ด้านละ 1.5 กิโลเมตร เป็นพื้นที่หลัก

● ต่อมาในปีงบประมาณ 2548 สศช. ได้จัดทำโครงการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาพื้นที่พิเศษถนนราชดำเนิน โดยว่าจ้างที่ปรึกษามาดำเนินการมีวัตถุประสงค์หลัก คือ (1) เพื่อจัดทำแผนการบริหารจัดการพัฒนาพื้นที่พิเศษถนนราชดำเนิน ตามแผนผังแม่บทการพัฒนาพื้นที่ถนนราชดำเนินและพื้นที่บริเวณต่อเนื่อง ให้สามารถดำเนินการอย่างเป็นระบบและมีมาตรฐาน และ (2) เพื่อการพัฒนาพื้นที่พิเศษถนนราชดำเนินเป็นเมืองและชุมชนน่าอยู่อย่างยั่งยืนควบคู่ไปกับการอนุรักษ์สิ่งที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม โบราณสถานและสถาปัตยกรรม

กรอบแนวคิดการศึกษาความเหมาะสมของพื้นที่ในการพัฒนา

การดำเนินงานภายใต้โครงการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาพื้นที่พิเศษถนนราชดำเนินนั้น ได้ทบทวนแผนผังแม่บทที่เน้นเฉพาะการพัฒนาพื้นที่ถนนราชดำเนินกลาง โดยได้ทบทวนตั้งแต่สภาพพื้นที่ แผนงานโครงการที่เกี่ยวข้อง การวิเคราะห์ผลกระทบและการเปลี่ยนแปลง การเสนอแนะแผนการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาพื้นที่พิเศษถนนราชดำเนิน แผนปฏิบัติการและโครงการที่มีลำดับความสำคัญสูง รวมทั้งการจัดทำขอบเขตโครงการที่สำคัญที่คาดว่าจะกำหนดว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะสามารถนำไปดำเนินการต่อไป โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังต่อไปนี้

1. การศึกษาความเหมาะสมของพื้นที่ในการพัฒนา

(1) สภาพพื้นที่ในปัจจุบัน

พื้นที่ราชดำเนินกลาง มีขอบเขตพื้นที่ดำเนินงานโครงการประมาณ 278 ไร่ (0.445 ตารางกิโลเมตร) มีการใช้ประโยชน์ที่ดินหลักประเภทที่อยู่อาศัยและประเภทที่อยู่อาศัยกึ่งพาณิชยกรรม เป็นพื้นที่ทางประวัติศาสตร์และที่ตั้งของสถาปัตยกรรมและโบราณสถานที่สำคัญที่มีคุณค่าควรแก่การอนุรักษ์ โดยประกอบด้วย 2 ชุมชนในพื้นที่ คือ ชุมชนตรอกศิลป์-ตึกดิน และชุมชนหลัง



วัดราชนันทดา ซึ่งส่วนใหญ่ประกอบอาชีพหลัก คือการค้าขาย รองลงมาได้แก่อาชีพรับจ้าง บริการ และรับราชการ ส่วนทางด้านคมนาคมขนส่งพบว่า ปัจจุบันยังไม่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม คือถนนราชดำเนินกลางยังคงเป็นถนนสายหลักที่รองรับปริมาณจราจรผ่านตรง (Through Traffic) ระหว่างฝั่งพระนครกับฝั่งธนบุรี

(2) สภาพปัญหาและการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่

พื้นที่โดยส่วนใหญ่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากนักมีเพียงการเปลี่ยนแปลงของสัดส่วนการใช้ประโยชน์ที่ดินและกิจกรรมการใช้อาคารที่มีเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ทำให้ยังคงมีปัญหาดต่อการพัฒนา ได้แก่

- ♦ ที่จอดรถไม่เพียงพอและความเป็นระเบียบของการจอดรถ ซึ่งทำให้เกิดการกีดขวางของการสัญจร
- ♦ การใช้ประโยชน์พื้นที่และอาคารที่ยังคงไม่เต็มประสิทธิภาพ บางส่วนผู้เช่าไม่ได้ใช้ประโยชน์ให้เต็มพื้นที่ หรือประกอบกิจกรรมที่ไม่เหมาะสมกับพื้นที่
- ♦ สภาพแวดล้อมที่ไม่สวยงาม ไม่มีความเป็นระเบียบ
- ♦ มีการต่อเติม ปรับปรุงอาคารที่ไม่เข้ากับลักษณะสถาปัตยกรรมเดิมซึ่งเป็นอาคารที่มีคุณค่าทางสถาปัตยกรรม

(3) แผนงาน โครงการพัฒนาเมืองที่เกี่ยวข้อง

จากการทบทวนแผนงานโครงการที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ราชดำเนินกลาง พบว่า กรุงเทพมหานครและสำนักงานเขตพระนคร ได้มีการกำหนดแผนงานโครงการต่างๆในพื้นที่พิเศษถนนราชดำเนิน โดยมีแนวทางการพัฒนาของหลายโครงการที่มีความสอดคล้องและเกี่ยวเนื่องกับแผนงานการพัฒนาที่ได้กำหนดไว้ตามแผนผังแม่บทฯ

2. การวิเคราะห์ผลกระทบและการเปลี่ยนแปลง (SWOT Analysis)

(1) ด้านกายภาพ เป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญ

ทางประวัติศาสตร์ มีอาคารสถาปัตยกรรมที่มีรูปแบบเป็นเอกลักษณ์และเป็นพื้นที่เชื่อมต่อระหว่างถนนราชดำเนินในและถนนราชดำเนินนอกซึ่งเป็นพื้นที่ประวัติศาสตร์ที่มีความสำคัญและเป็นที่ตั้งของแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญจำนวนมาก จึงเป็นพื้นที่หนึ่งที่ได้รับการสนับสนุนและจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาโดยเฉพาะเพื่อการท่องเที่ยวเป็นส่วนใหญ่ แต่ยังพบว่า มีปัญหาการใช้ประโยชน์พื้นที่เป็นไปอย่างไม่เต็มศักยภาพและมีความไม่เป็นระเบียบ ขาดพื้นที่สีเขียวและพื้นที่โล่งเพื่อการนันทนาการ ขาดทิศทางการพัฒนาพื้นที่ที่ชัดเจน อาคารมีความเสื่อมโทรมขาดการดูแลรักษาและอนุรักษ์อย่างจริงจัง ตลอดจนลำคลองและพื้นที่ริมน้ำมีการบุกรุกค่อนข้างมากขาดการดูแลด้านสภาพแวดล้อมและภูมิทัศน์

(2) ด้านเศรษฐกิจ มีพื้นที่หลายแห่งที่มี

ศักยภาพการพัฒนาทางเศรษฐกิจในด้านการค้าขายและกิจกรรมต่อเนื่องจากการท่องเที่ยว แต่ขาดการส่งเสริมศักยภาพของแหล่งท่องเที่ยวโดยเฉพาะแหล่งท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมภายในชุมชนต่างๆ ขาดการเชื่อมโยงแหล่งท่องเที่ยวแต่ละแห่งในพื้นที่และขาดความชัดเจนของความเป็นศูนย์รวมกิจกรรม

(3) **ด้านสังคม** แต่ละชุมชนมีเอกลักษณ์และกิจกรรมที่เฉพาะตัวที่สามารถดึงมาใช้ให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจให้กับชุมชนและพื้นที่ได้โดยมีการประกอบอาชีพทางด้านศิลปหัตถกรรมที่มีความเป็นเอกลักษณ์ เป็นที่พิกัดค้าขายเก่าแก่ที่มีวิถีชีวิตแบบดั้งเดิมอยู่ แต่ชุมชนยังขาดความร่วมมือในการพัฒนาและศิลปหัตถกรรมของชุมชน ขาดความสนใจจากชนรุ่นหลังจึงไม่มีการสืบทอดอย่างจริงจัง สาธารณูปโภคภายในชุมชนไม่เพียงพอ

(4) **ด้านการจราจรและคมนาคมขนส่ง** มีเส้นทางคมนาคมหลายเส้นทางและมีระบบขนส่งมวลชนหลายสายที่สามารถเชื่อมโยงไปยังพื้นที่ต่างๆ ได้สะดวกในพื้นที่และมีระบบการคมนาคมทั้งทางบก ทางน้ำ เป็นทางเลือกในการเดินทาง พื้นที่จอดรถยังไม่เพียงพอ ขาดระบบการคมนาคมขนส่งที่มีประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวกในการเดินทางจากพื้นที่อื่นและขาดโครงข่ายถนนในการระบายการจราจรระหว่างพื้นที่

จากการวิเคราะห์ดังกล่าว จะเห็นได้ว่า พื้นที่พิเศษถนนราชดำเนินกลางมีความเหมาะสมในด้านการเป็นศูนย์กลางประวัติศาสตร์ของเมืองหลวงและศูนย์กลางของศิลปกรรมไทย ควรจะพัฒนาไปสู่การเป็น “Ratchadamnoen, Fostering the best in Thailand” ควบคู่ไปกับการแก้ไขปัญหาทั้งด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม สาธารณูปโภคและการจราจรขนส่ง จึงได้มีการเสนอแนะแนวทางการพัฒนาในรายละเอียดให้ครอบคลุมด้านการผังเมือง สถาปัตยกรรม สังคมและชุมชน เศรษฐกิจและการลงทุน การจราจรและขนส่ง ระบบสาธารณูปโภค และกลไกการบริหาร

แผนการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาพื้นที่พิเศษถนนราชดำเนิน

การดำเนินการพัฒนาพื้นที่พิเศษถนนราชดำเนินให้เป็นไปสู่การปฏิบัติตามแนวความคิด “Ratchadamnoen, Fostering the best in Thailand” มียุทธศาสตร์หลัก 5 ประการ คือ การเสริมสร้างเอกลักษณ์ทางสถาปัตยกรรมพื้นที่ถนนราชดำเนิน / การจัดระเบียบกิจกรรมและการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อเพิ่มคุณค่าทางสังคมและเศรษฐกิจ / การพัฒนาเชื่อมโยงการสัญจรทุกระบบ ทั้งภายในพื้นที่ถนนราชดำเนินและพื้นที่บริเวณต่อเนื่อง / การเพิ่มพื้นที่สาธารณะ พื้นที่สีเขียว และสร้างสภาพแวดล้อมที่ดี / การบริหารจัดการและกลไกการจัดการ ประกอบด้วยการพัฒนาพื้นที่ 5 คุณลักษณะ (Characters) ตามประวัติเดิมของบริเวณนั้นๆ ได้แก่ อารยธรรมแห่งอดีต อารยธรรมแห่งปัจจุบันของเมือง อารยธรรมแห่งปัจจุบันของชุมชน อารยธรรมแห่งการปกครอง และ

อารยธรรมแห่งอนาคต

สำหรับยุทธศาสตร์การพัฒนาที่มีความเหมาะสมต่อการพัฒนาพื้นที่ถนนราชดำเนินกลางในปัจจุบัน ประกอบด้วย การสร้างเอกลักษณ์สถาปัตยกรรมร่วมสมัย ร.9 การปรับเปลี่ยนกิจกรรมทางเศรษฐกิจภายในพื้นที่ การเชื่อมโยงการสัญจรทุกระบบ การเพิ่มพื้นที่สาธารณะพื้นที่สีเขียวและสร้างสภาพแวดล้อมที่ดี การประสานประโยชน์ภาครัฐ เอกชนและชุมชน โดยเสริมสร้างสภาพแวดล้อมและภูมิทัศน์ที่ดี การปรับปรุงถนนคนเดินด้านหน้าอาคารริมถนนราชดำเนินกลาง การพัฒนาพื้นที่ด้านหลังอาคารริมถนนราชดำเนินกลาง การสร้างความเชื่อมโยงของกิจกรรม การจัดการเกี่ยวกับเรื่องการจราจรและการจอดรถให้คล่องตัวและเป็นระบบ การสร้างอุโมงค์ทางเดินลอดถนนราชดำเนินกลาง การปรับปรุงเสริมสร้างภาพลักษณ์อาคารราชดำเนินกลางให้เป็น Show room ของประเทศ การบริหารจัดการด้านธุรกิจ การส่งเสริมการท่องเที่ยวเพื่อสร้างรายได้ให้กับชุมชน และการประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างภาพลักษณ์การพัฒนาที่ดี

1. การพัฒนาด้านผังเมือง

กำหนดรูปแบบ และรายละเอียดเพื่อควบคุมหรือเป็นมาตรฐานการเกี่ยวกับการใช้พื้นที่ราชดำเนินกลาง นอกเหนือจากการใช้กฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 414 (พ.ศ. 2542) ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 2 และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ที่วางไว้เป็นกรอบการปฏิบัติ

2. การพัฒนาทางด้านสถาปัตยกรรมและสภาพแวดล้อม

จำเป็นจะต้องสะท้อนถึงความเจริญและความเป็นเอกลักษณ์ทางประวัติศาสตร์ของพื้นที่ซึ่งครอบคลุมถึงอาคาร สิ่งปลูกสร้าง อุปกรณ์ประกอบถนนต่างๆ ซึ่งแนวทางการออกแบบจะเน้นรูปแบบที่ทำให้เกิดความกลมกลืน ทั้งทางด้านทัศนียภาพภายนอก และภายใน การจัดพื้นที่ใช้สอย และพื้นที่ต่อเชื่อม ได้แก่ การปรับปรุงอาคารที่มีคุณค่าด้านศิลปกรรม และสถาปัตยกรรม การ

ปรับปรุงอาคารที่มีความเสื่อมโทรม การออกแบบก่อสร้างอาคารใหม่ที่จะเกิดขึ้นตามแผนแม่บทฯ การบูรณะอาคารสถานที่ และสถาปัตยกรรม สำหรับด้านภูมิสถาปัตยกรรม และสภาพแวดล้อม ให้มีการเพิ่มพื้นที่เปิดโล่งเพื่อการพักผ่อน และนันทนาการ เชื่อมเส้นทางให้เป็นเส้นทางสีเขียว ซึ่งจากการศึกษาสภาพปัจจุบันพบว่ามีความเสื่อมโทรมอันเนื่องมาจากการขาดการบำรุงรักษาอย่างต่อเนื่อง การออกแบบงานภูมิสถาปัตยกรรม ที่ต้องแสดงความเป็นเอกลักษณ์ของถนนราชดำเนิน ที่แสดงถึงประวัติศาสตร์ของประเทศที่สำคัญ ตลอดจนมีการจัดภูมิสถาปัตยกรรมเพื่อคนทุกวัย และทุกสถานภาพ ด้วย Universal Design Concept ทั้งนี้ ได้มีการจัดภูมิสถาปัตยกรรมประกอบถนนราชดำเนินกลาง แบ่งเป็น 3 บริเวณ คือ บริเวณถนนราชดำเนินกลาง บริเวณรอยต่อระหว่างอาคารและพื้นที่ด้านหลังอาคาร บริเวณพื้นที่ตามแผนงานโครงการพัฒนาอื่นๆ ที่จะเกิดขึ้นในระยะต่อไป

3. การพัฒนาด้านสังคมและชุมชน

ได้มีการวิเคราะห์และร่วมรับฟังความเห็นจากชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ เสนอแนะเป็นแนวทางในการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ กายภาพ สิ่งแวดล้อม ชุมชน ที่อยู่อาศัย และศิลปะ วัฒนธรรม และภูมิปัญญา เพื่อไปสู่การปฏิบัติ ดังนี้

(1) **ด้านสังคม** มีแนวทางส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน ได้แก่ การพัฒนาให้เกิดกลไก ประสานการปฏิบัติระดับพื้นที่ การสร้างแรงจูงใจความร่วมมือร่วมใจ การส่งเสริมการพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยวชุมชนได้แก่ การประชาสัมพันธ์ การเตรียมบุคลากรและพื้นที่รองรับนักท่องเที่ยวในชุมชน

(2) **ด้านเศรษฐกิจ** มีแนวทางส่งเสริมการค้าผลผลิตชุมชน ได้แก่ การจัดหาพื้นที่ แหล่งค้าขาย ร้านค้าย่อย ให้ชาวชุมชนเช่า ขยายขยายปรับปรุงแผนผังบางส่วน ให้เป็นศูนย์กลางการค้าย่อยของชุมชน

การจัดระเบียบปรับผังใหม่ให้เรียบร้อย มีภูมิทัศน์ที่ดี ส่งเสริมการพัฒนาผลผลิตของชุมชนให้ดีขึ้นทั้งรูปแบบและคุณภาพ

(3) ด้านกายภาพ และสิ่งแวดล้อม

ชุมชน ปรับปรุงการเข้าถึงเส้นทางสัญจรในชุมชน ได้แก่ การปรับปรุงเสริมสร้างถนนและซอย เส้นทางสัญจรทางเดินเท้า ทางจักรยานเข้าถึงทุกครัวเรือน การจัดระเบียบทางเท้าให้สะอาดเรียบร้อย ปรับปรุงระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการในชุมชน

(4) ด้านที่อยู่อาศัย

ปรับปรุงสภาพแวดล้อมการอยู่อาศัย โดย การจัดระเบียบอาคารและการพัฒนาพื้นที่ชุมชนเมือง

(5) ด้านศิลปะ วัฒนธรรม และภูมิปัญญา

เผยแพร่ศิลปวัตถุทางประวัติศาสตร์ สถาปัตยกรรม โบราณสถานและวัด ภูมิปัญญาของชุมชนด้านงานหัตถกรรม

4. การปรับปรุงพื้นที่และอาคาร

เสนอแนวทางเลือก เพื่อประกอบการพิจารณาเบื้องต้น การวิเคราะห์ที่อยู่บนพื้นฐานของข้อจำกัดการใช้ที่ดินและอาคารอันได้แก่ จำนวนอาคาร ขนาดพื้นที่อาคาร จำนวนแปลงที่ดิน และราคาประเมินมูลค่าที่ดิน โดยแนวทางการใช้ประโยชน์อาคาร และกิจกรรมมี 4 ส่วนหลักด้วยกัน คือ พื้นที่พาณิชยกรรม พื้นที่สำนักงาน พื้นที่บริการเชิงพาณิชย์ และพื้นที่บริการสาธารณะ ซึ่งมีการเสนอทางเลือกและรูปแบบการพัฒนาพัฒนาพื้นที่ 4 ทางเลือก ดังนี้

ตารางแสดงทางเลือกและรูปแบบการพัฒนาพื้นที่พิเศษถนนราชดำเนิน

รายการ	ทางเลือกที่ 1	ทางเลือกที่ 2	ทางเลือกที่ 3	ทางเลือกที่ 4
1. สาระสำคัญ	- การพัฒนาอาคารริมถนนราชดำเนินกลาง - ส่วนเสริมด้านหลังอาคาร	- การพัฒนาอาคารริมถนนราชดำเนินกลาง - ส่วนเสริมด้านหลังอาคาร - อาคารด้านหลัง สะพานเชื่อม ที่จอดรถใต้ดินด้านหลัง	- การพัฒนาอาคารริมถนนราชดำเนินกลาง - ส่วนเสริมด้านหลังอาคาร - ที่จอดรถใต้ดินด้านหน้า	- การพัฒนาอาคารริมถนนราชดำเนินกลาง - ส่วนเสริมด้านหลังอาคาร - ที่จอดรถใต้ถนนราชดำเนินกลาง
2. พื้นที่รวม	103,500 ตารางเมตร	148,500 ตารางเมตร	128,500 ตารางเมตร	103,500 ตารางเมตร (หมายเหตุ : ยังไม่รวมพื้นที่จอดรถใต้ถนนราชดำเนินกลาง)

5. การพัฒนาด้านการท่องเที่ยว

พื้นที่ถนนราชดำเนินและบริเวณต่อเนื่อง มีสถานที่เพื่อการท่องเที่ยวถึง 220 แห่ง จึงได้กำหนดแนวทางการพัฒนาการท่องเที่ยวไว้ว่า การปรับปรุงพัฒนาพื้นที่โครงการให้เกิด Living City ที่มีการท่องเที่ยวทั้งกลางวัน และกลางคืน สร้างความแตกต่างจากการท่องเที่ยวอื่นๆ และเป็นการท่องเที่ยวที่ยั่งยืน (Sustainable Tourism) โดยใช้กลยุทธ์การใช้ประโยชน์จากความผสมผสานของทรัพยากรจากอดีตจนถึงปัจจุบัน การจับกระแสความนิยมด้านการท่องเที่ยวในปัจจุบัน และการสร้างกิจกรรมอันเป็นจุดเด่นขึ้นในพื้นที่เพื่อเพิ่มทางเลือกให้กับนักท่องเที่ยวในทุกเทศกาล และต่อเนื่องตลอดทั้งปี การสร้างให้เกิดศูนย์รวมของสินค้าและการบริการจากภูมิปัญญาท้องถิ่น และข้อมูลเกี่ยวกับภูมิปัญญาไทย ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม สารสนเทศที่ทันสมัยและทันต่อสถานการณ์ การสร้างจุดเด่นทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และธุรกิจ รวมทั้งการเสริมสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกที่ทันสมัยด้านการท่องเที่ยวให้กับนักท่องเที่ยว รวมทั้งศูนย์บริการข้อมูลเกี่ยวกับการท่องเที่ยวของกรุงเทพฯ และประเทศไทย

6. การพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน

(1) ด้านการจราจรและขนส่ง

จัดการให้มีการจราจรที่ดีขึ้น เพื่อแก้ไขและบรรเทาปัญหาจราจรที่เกิดขึ้นในพื้นที่ โดยเสนอแนวทางในการบริหารจัดการหรือลดปริมาณการจราจรบนถนนราชดำเนินกลาง ได้แก่ การจัดให้ถนนราชดำเนินกลางเป็นเขตจำกัดปริมาณจราจร (Traffic Restraint Zone) ด้วยการกำหนดมาตรฐานการด้านการจราจรขึ้นและการปรับปรุง/ก่อสร้างเส้นทางจราจร

(2) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

โครงสร้างพื้นฐานส่วนใหญ่สามารถใช้งานระบบเดิมได้เกือบทุกระบบ การดำเนินจึงเป็นการประสานงานหน่วยงานที่รับผิดชอบให้ดำเนินการตรวจสอบและปรับปรุงระบบให้สามารถใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพและสม่ำเสมอ ซึ่งแนวทางในการดำเนินการด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ได้แก่ การปรับปรุงเพื่อให้เกิดทัศนียภาพที่สวยงามสอดคล้องกับงานด้านภูมิสถาปัตยกรรม และสถาปัตยกรรม และการปรับปรุงเพื่อรองรับความต้องการที่เพิ่มขึ้นจากโครงการพัฒนาต่างๆ รวมถึงการพัฒนากระบวนสาธารณูปโภคส่วนกลางที่สำคัญของโครงการในการรองรับความต้องการใช้งานพื้นที่ต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นระบบสื่อสารที่ทันสมัยภายในโครงการ / ระบบรักษาความปลอดภัย / ระบบมัลติเทคโนโลยีไร้สาย (Wireless Guide Tour) ฯลฯ



7. กลไกการบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษถนนราชดำเนิน

เพื่อให้การพัฒนาพื้นที่พิเศษถนนราชดำเนินบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายตามแผนปฏิบัติการได้อย่างยั่งยืน จำเป็นต้องมีองค์การบริหารจัดการโดยเฉพาะที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งลักษณะโครงการตามแผนปฏิบัติการเพื่อการพัฒนาพื้นที่พิเศษถนนราชดำเนินเป็นการพัฒนา โดยมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โครงสร้างองค์การบริหารเพื่อการพัฒนาที่รับผิดชอบหลักที่จำเป็น มี 3 ส่วน ได้แก่ ส่วนนโยบายการพัฒนา ส่วนการบริหารการปฏิบัติ และส่วนการดำเนินการพัฒนาโครงการ / การบริหารอาคารสถานที่

8. มาตรการด้านประชาสัมพันธ์

การดำเนินการประชาสัมพันธ์เป็นการสื่อสาร หรือแจ้งข่าวสารให้ประชาชนรับทราบโดยการใช้สื่อหนังสือพิมพ์ วิทยุ Website จดหมายข่าว สมาคมต่างๆ ตามลำดับความเหมาะสมของกลุ่มเป้าหมายเพื่อเป็นการแจ้งเกี่ยวกับสถานะและการดำเนินการของโครงการ เพื่อประโยชน์แก่ประชาชน ชุมชนและผู้ที่เกี่ยวข้องจะได้รับทราบความเป็นไป และสิ่งที่จะเกิดขึ้นภายในพื้นที่ของตนได้โดยเร็ว

โครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณถนนราชดำเนิน

1. การจัดลำดับความสำคัญของโครงการ

ปัจจัยที่ใช้ในการจัดลำดับความสำคัญหรือคัดเลือกโครงการตามแนวทางการพัฒนาพื้นที่พิเศษถนนราชดำเนิน แบ่งเป็น 2 ส่วนหลัก คือ **ส่วนที่ 1** เป็นปัจจัยในด้านความพร้อมและความสำคัญของโครงการ ประกอบด้วย 5 ปัจจัย ได้แก่ ความสำคัญหรือความจำเป็นเร่งด่วนในการพัฒนา ความพร้อมของพื้นที่ ความพร้อมทางด้านงบประมาณ ความพร้อมของหน่วยงาน และความเป็นไปได้ในการดำเนินการ **ส่วนที่ 2** เป็นปัจจัยที่กำหนดขึ้นจากการคำนึงถึงผลของการพัฒนาโครงการที่จะเกิดขึ้นในทุกๆ ด้าน อันได้แก่ ด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม/ชุมชน และสิ่งแวดล้อม ทั้งในแง่ของผลประโยชน์และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในช่วงระหว่างดำเนินการและช่วงหลังจากดำเนินการพัฒนาแล้วเสร็จ ซึ่งประกอบไปด้วย 4 ปัจจัย ได้แก่ ผลกระทบทางกายภาพ ผลกระทบทางเศรษฐกิจ ผลกระทบทางสังคม / ชุมชน และผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม

2. ความสมเหตุสมผลในการปฏิบัติ

Logical Framework เป็นกรอบการทำงาน ซึ่งใช้ในการเตรียมโครงการแสดงให้เห็นถึงความสมเหตุสมผลของโครงการในทางปฏิบัติ และสามารถตอบสนองวัตถุประสงค์ของโครงการ ตลอดจนเป็นกรอบการดำเนินงานที่จะช่วยขับเคลื่อนโครงการให้สำเร็จได้อย่างแท้จริง เป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้หน่วยงานและผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบมีกรอบการดำเนินงานโครงการ มีแนวทางในการจัดการ และวางแผนกิจกรรมหรือสิ่งต่างๆ ที่จะต้องทำ เพื่อเป็นการเตรียมการทั้งในส่วนของทรัพยากร (Resource) งบประมาณหรือค่าใช้จ่ายต่างๆ (Cost) และแนวทางในการนำไปปฏิบัติ (Implementation) อีกทั้งยังมีตัวบ่งชี้ต่างๆ ที่จะช่วยในการประเมินผลการดำเนินงานและผลสำเร็จของโครงการ โดยเน้นโครงการที่มีลำดับความสำคัญสูง 3 โครงการ คือ

(1) โครงการออกแบบก่อสร้างลาน

เฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ

(2) โครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณลาน

พลับพลามหาเจษฎาบดินทร์

(3) โครงการอุโมงค์ทางเดินลอดถนน

ราชดำเนินกลาง

ทั้งนี้ โครงการที่ (1) และ (2) คณะรัฐมนตรี ให้ความเห็นชอบในหลักการแล้วเมื่อวันที่ 24 มกราคม 2549 ปัจจุบันอยู่ในระหว่างการจัดทำรายละเอียดของโครงการ

บทสรุป

การพัฒนาและอนุรักษ์พื้นที่พิเศษบริเวณถนนราชดำเนินและพื้นที่ต่อเนื่องยังคงต้องเร่งรัดดำเนินการให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยการดำเนินงานในระยะต่อไป ควรคำนึงถึงการรักษาความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านเทคโนโลยีและการอนุรักษ์วัฒนธรรมศิลปกรรมและสถานที่ทางประวัติศาสตร์ ซึ่งเป็นเอกลักษณ์ของประเทศไทย ดังนั้นจึงควรให้เยาวชน ชาวชุมชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ ประชาชนทั่วไป นักท่องเที่ยวไทยและต่างชาติและสื่อมวลชนสามารถเรียนรู้ที่มาและความสำคัญของสถานที่ต่างๆ ได้โดยสะดวก พร้อมทั้งให้ทุกคนได้มีโอกาสร่วมกิจกรรมทางสังคมในพื้นที่พัฒนาอย่างสม่ำเสมอ เพื่อนำไปสู่การยอมรับและการขับเคลื่อนแผนงานโครงการพัฒนาในพื้นที่ที่สอดคล้องกับความต้องการของทุกฝ่ายได้ต่อไป

เอกสารอ้างอิง

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “โครงการจัดทำแผนผังแม่บทการพัฒนาพื้นที่ถนนราชดำเนินและพื้นที่บริเวณต่อเนื่อง”. 2546

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “รายงานความก้าวหน้าครั้งที่ 3 โครงการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาพื้นที่พิเศษถนนราชดำเนิน”. 2550

การจัดรูปที่ดิน เครื่องมือใหม่ในการพัฒนาเชิงพื้นที่



บทนำ

การจัดรูปที่ดิน เป็นวิธีการหนึ่งที่รัฐจะสามารถนำเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาพื้นที่เพื่อการรองรับการขยายตัวของเมือง เพื่อให้ได้ผลของการขยายตัวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับการผังเมือง เกิดผลประโยชน์ที่แต่ละส่วนของสังคมได้รับโดยเสมอภาคและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคมโดยรวม

การจัดรูปที่ดิน เป็นวิธีที่ใช้กันอย่างกว้างขวางและได้ผลดีในหลายๆ ประเทศ เช่นในประเทศเยอรมัน ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย เกาหลีใต้ ไต้หวัน และประเทศอินเดีย ซึ่งกลุ่มประเทศในแถบเอเชียแปซิฟิก ได้รับแนวความคิดของการจัดรูปที่ดินมาจากประเทศทางยุโรป 2 ประเทศ คือ ประเทศเยอรมัน และประเทศอังกฤษ ส่วนประเทศญี่ปุ่นได้

นำรูปแบบของประเทศเยอรมันมาใช้และได้เผยแพร่ไปยังเกาหลีใต้และไต้หวัน ในช่วงที่ทั้งสองประเทศตกอยู่ภายใต้การปกครองของญี่ปุ่น สำหรับในกรณีของประเทศอินเดียและออสเตรเลีย ซึ่งเคยเป็นประเทศในเครือจักรภพอังกฤษ ได้รับเอาระบบการผังเมืองของอังกฤษซึ่งประกอบด้วยแนวทางการจัดรูปที่ดินมาใช้

โดยทั่วไปการจัดรูปที่ดินจะถูกนำมาใช้กับพื้นที่ที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวม เพื่อให้เป็นพื้นที่รองรับการขยายตัวของเมือง ปัจจุบันเมืองหลายแห่งในประเทศกำลังพัฒนากำลังเผชิญปัญหาของเมืองมากมาย และวิธีการจัดรูปที่ดินถือว่าเป็นกลยุทธ์ในการพัฒนาพื้นที่ที่มีประสิทธิภาพยิ่งในการแก้ไขปัญหาในเมืองเหล่านี้ เนื่องจากลักษณะของการพัฒนาด้วยวิธีการจัดรูปที่ดินนี้ไม่ต้องใช้เงินไปซื้อที่ดิน หรือเวนคืนที่ดินเพื่อการพัฒนา แต่เป็นวิธีการที่สามารถอุดหนุนตัวเองได้ส่วนหนึ่ง โดยได้เป็นวิธีการใหม่ที่จะต้องออกระเบียบ วางระบบ และหลักเกณฑ์ รวมทั้งองค์การรองรับ เพื่อให้สามารถนำวิธีการนี้ไปใช้ในพื้นที่จะจริงได้

การจัดรูปที่ดินคืออะไร

การจัดรูปที่ดิน (Land Readjustment) ได้ถูกนิยามขึ้นในการประชุมนานาชาติเรื่องการปฏิรูปที่ดิน (Land Consolidation) ซึ่งจัดขึ้นในประเทศไต้หวันในปี 1979 โดยสถาบันนโยบายที่ดินลินคอนแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา และศูนย์อบรมการปฏิรูปที่ดิน (Land Reform Training Center) ประเทศไต้หวัน ภายใต้การสนับสนุนของธนาคารโลก ผลจากการประชุมนี้จึงได้เปลี่ยนชื่อจากวิธีการจากการปฏิรูปที่ดิน (Land Consolidation) เป็นการจัดรูปที่ดิน (Land Readjustment)

ในเวลาต่อมาคำว่า การจัดรูปที่ดิน แปลมาจากภาษาญี่ปุ่นว่า Kukaku Seri สำหรับประเทศออสเตรเลีย ใช้คำว่า การรวมแปลงที่ดิน (Land Pooling) ในการพัฒนาที่ดินที่ดำเนินการโดยเอกชน ส่วนโครงการที่ดำเนินการตามกฎหมายเรียกว่า การพัฒนาแบบขึ้นนำและแผนผังการพัฒนาเพื่อการถือครองใหม่ (Resumption Development Scheme and Guided Development) ในประเทศอินเดียโดยเฉพาะในรัฐกุจราขและมหาราษฏร เรียกว่า วิธีการจัดบล็อก (Block Reconstitution) สำหรับประเทศเยอรมนีใช้คำภาษาเยอรมันว่า Umlegung และใช้ภาษาอังกฤษว่า Land Readjustment ดังจะเห็นได้ว่าวิธีการนี้มีชื่อแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ เช่นเดียวกับวิธีและขั้นตอนในการดำเนินการ แต่สาระสำคัญที่เป็นพื้นฐานเหมือนกันในการพัฒนาเมืองคือ การจัดการที่ดินร่วมกัน

สำหรับประเทศไทย การจัดรูปที่ดิน (Land Readjustment) หมายถึงการนำแปลงที่ดินหลายๆ แปลงของเจ้าของที่ดิน หรือผู้มีสิทธิในที่ดินนำมา รวมกันให้เป็นแปลงใหญ่เพื่อจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ (Replotting) ให้เป็นระเบียบและมีการสละที่ดิน (Contribution) เพื่อใช้ในการก่อสร้างโครงสร้าง

พื้นฐานที่จำเป็น เช่น สาธารณูปโภค สาธารณูการ และบริการสาธารณต่างๆ ที่ได้มาตรฐานและเพียงพอ เมื่อจัดรูปที่ดินเสร็จแล้วจะทำให้ที่ดินแปลงเดิมมีรูปแปลงที่ดินใหม่มีระเบียบสวยงาม ติดถนน มีทางเข้าออกสะดวก ทุกแปลง และมูลค่าที่ดินจะเพิ่มขึ้น

หัวใจสำคัญของการจัดรูปที่ดิน

วิธีการจัดรูปที่ดินมีหัวใจที่สำคัญ คือ เทคนิคการปันส่วนที่ดิน (Land Contribution) การจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ (Land Replotting) และกระบวนการดำเนินการที่เป็นธรรม ดังนี้

- **การปันส่วนที่ดิน (Land Contribution)** โดยมีหลักการว่า เจ้าของที่ดินที่เข้าร่วมโครงการต้องสละที่ดินของตนบางส่วน สำหรับใช้เป็นพื้นที่ส่วนกลาง เพื่อการก่อสร้างถนน สวนสาธารณะ และสาธารณูปโภคต่างๆ และอีกส่วนหนึ่งสำหรับเป็นที่ดินจัดหาประโยชน์ (Reserved Land) เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายหมุนเวียนให้กับโครงการ โดยเจ้าของที่ดินร่วมกันรับภาระสละที่ดินอย่างเป็นธรรม อัตราการปันส่วนที่ดินจะได้อัตราการคำนวณโดยพิจารณาเปรียบเทียบมูลค่าที่ดินก่อนและหลังการจัดรูปที่ดิน โดยนำมูลค่าที่เพิ่มขึ้นของที่ดินแต่ละแปลงมาคำนวณหาอัตราปันส่วนที่ดินรายแปลง ซึ่งอยู่ภายในขอบเขตของมูลค่าเพิ่มขึ้นจากการพัฒนาสาธารณูปโภค สาธารณูปการ สำหรับกรณีที่สละที่ดินเกินกว่ามูลค่าที่เพิ่มขึ้น จะได้รับการชดเชยเพื่อความเป็นธรรมของเจ้าของที่ดินจากโครงการ

- **การจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ (Land Replotting)** เป็นหัวใจสำคัญของการจัดรูปที่ดิน กล่าวคือ การนำแปลงที่ดินก่อนการจัดรูปที่ดินมาจัดวางรูปทรง ขนาด และตำแหน่งที่ดินใหม่โดยยึดหลักการที่ว่าที่ดินแปลงใหม่ที่ตั้งให้ต้องมีสภาพแวดล้อม ที่ตั้งลักษณะของดินและน้ำ และการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ใกล้เคียงกับสภาพที่ดินแปลงเดิมหรือดีกว่าเดิม ทั้งนี้ สิทธิทั้งหมดในที่ดิน เช่น กรรมสิทธิ์ สิทธิการเช่า และการจำนอง สามารถโอนจากแปลงที่ดินเดิมไปยังแปลงที่ดินใหม่ ทั้งนี้ ภายหลังจากจัดรูปที่ดินใหม่เจ้าของที่ดินจะคงสิทธิของที่ดินก่อนและหลังโครงการเสมือนหนึ่งว่าเป็นแปลงที่ดินเดิม

- **กระบวนการดำเนินการที่เป็นธรรม** การจัดรูปที่ดินจะดำเนินการแบบประชาธิปไตย เจ้าของที่ดินหรือผู้มีสิทธิในที่ดินสามารถที่จะแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการฯ ได้ ในกรณีที่โครงการฯ ดำเนินการโดยท้องถิ่น จะจัดให้มีผู้แทนจากเจ้าของที่ดิน หรือผู้มีกรรมสิทธิ์อื่นติดตามและ

ตรวจสอบการดำเนินโครงการฯ หากดำเนินการโดยสมาคมจัดรูปที่ดิน ก็จะจัดให้มีการประชุมร่วมกันกับเจ้าของที่ดิน อย่างไรก็ตามในกรณีที่เจ้าของที่ดินจะต้องสละที่ดินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ในโครงการ ผลประโยชน์ที่เกิดจากการพัฒนาก็จะต้องกระจายเข้าร่วมโครงการทุกรายอย่างเป็นธรรมเช่นกัน

พื้นที่ใดที่สามารถพัฒนาโดยวิธีการจัดรูปที่ดิน

ปัจจุบันปัญหาที่ดินว่างเปล่าไม่ได้รับการพัฒนา หรือที่ดินในชุมชนที่ไม่เป็นระเบียบทางผังเมือง หรือพื้นที่ซึ่งน้ำประปา ไฟฟ้า โทรศัพท์ ฯลฯ เข้าไม่ถึง ตลอดจนที่ดินตาบอด (พื้นที่ที่ไม่มีทางออก) หรือรูปแปลงที่ดินบิดเบี้ยวใช้ประโยชน์ได้ไม่คุ้มค่า พื้นที่เหล่านี้ล้วนเป็นปัญหาที่สะสมกันมาตั้งแต่อดีต อันเนื่องจากการพัฒนาเมืองอย่างอิสระเสรี ซึ่งนับวันจะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จนยากแก่การแก้ไข หากมีการนำวิธี “การจัดรูปที่ดิน” มาเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว จะทำให้พื้นที่บริเวณที่ได้รับการจัดรูปที่ดินใหม่สามารถใช้ประโยชน์ที่ดินได้อย่างคุ้มค่า และแปลงที่ดินได้รับการจัดแปลงใหม่ และมีมูลค่าสูงขึ้น

- ดังนั้น ที่ดินที่เหมาะสมสำหรับการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน จึงควรมีลักษณะดังนี้
- เป็นพื้นที่ตาบอด แปลงที่ดินทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ไม่มีทางเข้า-ออก
 - เป็นพื้นที่ว่าง ไม่มีอาคาร หรือมีอาคารจำนวนไม่มาก
 - เจ้าของที่ดินส่วนใหญ่หรือทั้งหมดมีความประสงค์ให้ดำเนินการจัดรูปที่ดิน
 - เจ้าของที่ดินมีจำนวนน้อยราย และแปลงที่ดินมีขนาดใหญ่
 - เป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพในการพัฒนา และมีแนวโน้มในการพัฒนาสูง

- เป็นพื้นที่ที่ยังขาดบริการขั้นพื้นฐานที่เหมาะสม
- ผังเมืองรวม กำหนดให้เป็นพื้นที่เพื่อการพัฒนา ซึ่งจะมีโครงการต่างๆ เช่น ถนน ระบบขนส่งมวลชน หรือบริการพื้นฐานอื่นๆ เกิดขึ้นในอนาคต
- สามารถเชื่อมโยงระบบโครงข่ายถนนให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น
- เจ้าของที่ดินที่เข้าร่วมโครงการและส่วนรวมได้รับประโยชน์จากการดำเนินโครงการ

เงื่อนไขสำคัญต่อความสำเร็จของการจัดรูปที่ดิน

- ความร่วมมือจากเจ้าของที่ดิน (ส่วนใหญ่) ในพื้นที่โครงการ หมายความว่า การพัฒนาพื้นที่ด้วยวิธีการจัดรูปที่ดินจะดำเนินการได้ก็ต่อเมื่อเจ้าของที่ดินในพื้นที่โครงการจำนวน 2 ใน 3 ส่วนยินยอมเข้าร่วมโครงการ และพื้นที่ทั้งหมดต้องรวมกันได้ 2 ใน 3 ส่วนด้วยเช่นกัน
- การร่วมรับภาระและผลประโยชน์อย่างเสมอภาคและยุติธรรม การพัฒนาที่ดินด้วยวิธีการจัดรูปที่ดิน จะได้รับความสำเร็จขึ้นอยู่กับการร่วมมือของเจ้าของที่ดินเป็นสำคัญ เนื่องจากพื้นที่ที่ใช้ในการก่อสร้างระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และโครงสร้างพื้นฐานในโครงการจะได้มาจาก “การปันส่วนที่ดิน” จากที่ดินทุกแปลง มาดำเนินการก่อสร้าง รวมทั้งแบ่งปันที่ดินบางส่วนไปขายเพื่อนำเงินมาเป็นค่าใช้จ่ายในโครงการ ซึ่งการดำเนินการต่างๆ จะเป็นไปด้วยความโปร่งใสและเป็นธรรม โดยเจ้าของที่ดินจะต้องให้ความเห็นชอบทุกขั้นตอน
- การดำรงกรรมสิทธิ์ และทรัพย์สินของประชาชนให้คงอยู่ เจ้าของที่ดินทุกรายยังคงมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือสิ่งปลูกสร้างเหมือนเดิมหลังจากการจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ และมูลค่าของที่ดินจะเพิ่มขึ้นเนื่องจากที่ดินและระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ที่จัดสร้างแล้ว ความสำเร็จของการจัดรูปที่ดินจะเกิดขึ้นได้จะต้องมี “การจัดรูปที่ดินแปลงใหม่ (Replotting)” และ “การปันส่วน” หรือ “การสละที่ดิน (Contribution)” ซึ่งหมายถึงที่ดินที่ลดลง เรียกว่า “พื้นที่สละที่ดิน (Contribution Area)”

ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาโดยวิธีการจัดรูปที่ดิน

เมื่อมีการจัดรูปที่ดินในพื้นที่ใดก็ตาม ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจะได้ทั้งภาครัฐและภาคประชาชนโดยผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นกับประชาชน ดังนี้

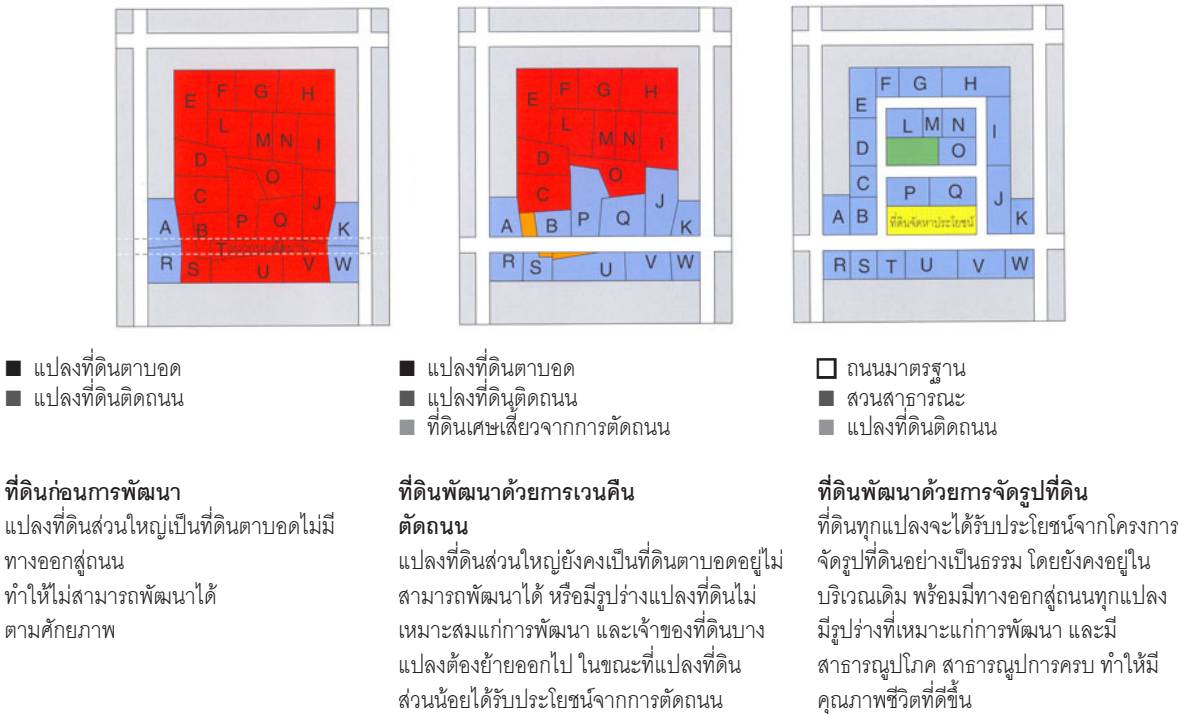
ตารางแสดงผลประโยชน์ที่ภาครัฐและภาคประชาชนได้รับ

ภาคประชาชน	ภาครัฐ
เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพและลดปัญหาความขัดแย้งในที่ดินให้น้อยลง	มีบริการพื้นฐานสาธารณะที่ได้มาตรฐานเพิ่มขึ้น
เจ้าของที่ดินได้รับความเป็นธรรมจากการพัฒนา การบริการ โครงสร้างพื้นฐาน	บรรลุล่วงประสงค์ในการวางผังเมืองซึ่งเป็นไปตามแผนผัง การ พัฒนา
ทำให้เจ้าของที่ดินผู้ด้อยโอกาสในด้านทำเล ที่ตั้งของที่ดิน สามารถพัฒนาพื้นที่ได้	ประหยัดงบประมาณในการจัดเตรียมบริการพื้นฐานซึ่งลงทุน น้อยกว่าการเวนคืนที่ดิน
ส่งเสริมคุณภาพชีวิตและสภาพแวดล้อมของชุมชนให้ดีขึ้น	สามารถออกโฉนดที่ดินได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์และมีรูปแบบ ที่ดินเป็นระเบียบสวยงาม
เจ้าของที่ดินร่วมกันดำเนินโครงการ ก่อให้เกิดความรับผิดชอบ ร่วมกันในสังคม	สามารถเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินได้เพิ่มขึ้นหลังจากการพัฒนา
ที่ดินแปลงใหม่จะมีคุณค่าและมูลค่าเพิ่มขึ้น	เปิดโอกาสให้มีที่ดินเข้าสู่ตลาดการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์อย่าง เป็นระบบ

อย่างไรก็ตาม อาจมีคำถามจากภาคประชาชน ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินและผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงจาก การจัดรูปที่ดิน ว่าวิธีการจัดรูปที่ดินจะมีความแตกต่าง จากการเวนคืนที่ดินอย่างไร แต่ที่จริงวิธีการจัดรูป ที่ดินมีความแตกต่างจากการเวนคืนที่ดินอย่างมาก เช่น การเวนคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างถนน ที่ดินที่ได้รับ

ประโยชน์จะเป็นเฉพาะแปลงที่ดินที่ติดถนนเท่านั้น ส่วนที่ดินตอนในที่ไม่ติด ถนนยังคงเป็นพื้นที่ที่ตาดบอดเช่นเดิม หรือบางแปลงอาจถูกเวนคืนหายไป บางจุดเกิดทางแยกอันตราย และมีถนนที่ไม่ได้รับมาตรฐานและคดเคี้ยว รวมทั้งเกิดรูปแปลงที่ดินที่เป็นเศษเสี้ยวหรือบิดเบี้ยว เป็นต้น ขณะที่ การจัดรูปที่ดินจะทำให้ที่ดินทุกแปลงได้รับประโยชน์อย่างเท่าเทียมกัน และทั่วถึงกัน

เปรียบเทียบวิธีการจัดรูปที่ดินและการเวนคืนที่ดิน



การดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ในประเทศไทย

1. พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547

นับตั้งแต่พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 ประกาศใช้บังคับการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน เพื่อพัฒนาพื้นที่ในประเทศไทย จะต้องเป็นไปตามกฎหมาย โดยการดำเนินการจะแบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอนหลัก คือ

ขั้นตอนที่ 1 : การเตรียมโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่

ขั้นตอนที่ 2 : การเสนอโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่

ขั้นตอนที่ 3 : การดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่

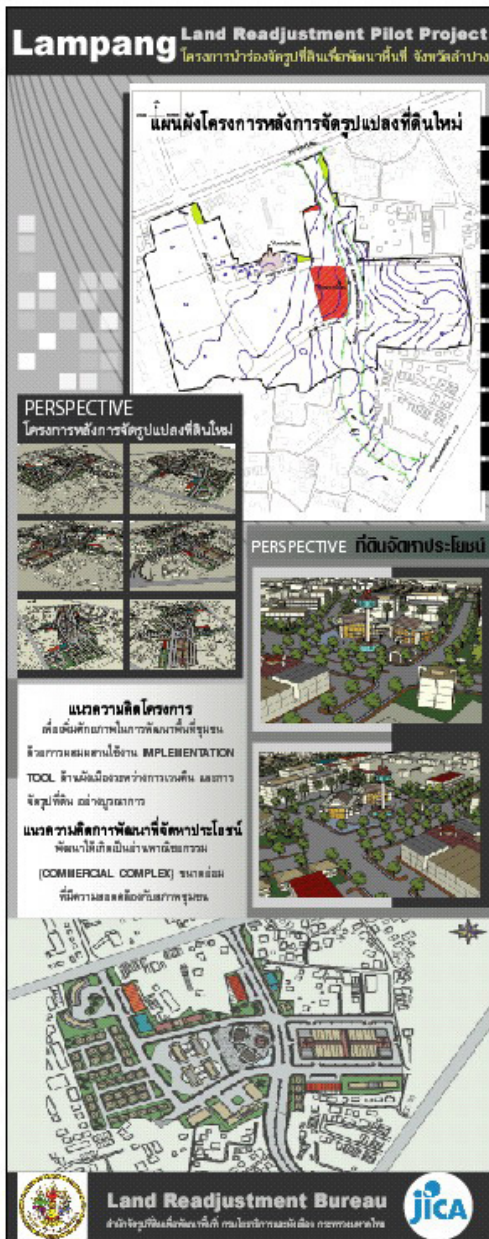
ในขั้นตอนของการเตรียมโครงการ จะมีความแตกต่างกันระหว่างโครงการที่ดำเนินการโดยหน่วยงานราชการ และภาคเอกชน ดังนี้

- **กรณีดำเนินงานโดยเอกชน** จะต้องจัดตั้งเป็นสมาคมจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ เป็นสมาคมของเจ้าของที่ดินในพื้นที่โครงการฯ แต่ละแห่ง ซึ่งจะดำเนินการในที่ได้กได้โดยไม่จำเป็นต้องอยู่ในแผนแม่บทและพื้นที่เป้าหมายที่คณะกรรมการส่วนจังหวัดกำหนด

- **กรณีดำเนินงานโดยกรมโยธาธิการและผังเมือง การเคหะแห่งชาติ และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น** จะต้องดำเนินการภายใต้แผนแม่บทและพื้นที่เป้าหมายการจัดรูปที่ดินของจังหวัดที่ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเท่านั้น

ทั้งนี้ ในการจัดทำแผนแม่บทและพื้นที่เป้าหมายการจัดรูปที่ดินของจังหวัด กำหนดให้เป็นความรับผิดชอบของสำนักงานโยธาธิการและ





ผังเมืองจังหวัด ในฐานะเลขานุการคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัด ซึ่งมีขั้นตอนการจัดทำและเสนอแผนแม่บทและพื้นที่เป้าหมายฯ ดังนี้

- สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด ในฐานะเลขานุการคณะกรรมการส่วนจังหวัดจัดทำแผนแม่บทและพื้นที่เป้าหมายฯ ตามกรอบการจัดทำแผนแม่บทและพื้นที่เป้าหมายการจัดรูปที่ดินของจังหวัด แล้วเสนอคณะกรรมการจัดรูปที่ดินส่วน

จังหวัดพิจารณา

- สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด ส่งแผนแม่บทและพื้นที่เป้าหมายฯ ให้สำนักจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ เพื่อเสนอคณะกรรมการฯ
- สำนักจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ นำเสนอแผนแม่บทและพื้นที่เป้าหมายการจัดรูปที่ดินของจังหวัดขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการฯ
- สำนักจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ส่งคืนแผนแม่บทและพื้นที่เป้าหมายการจัดรูปที่ดินของจังหวัดให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินส่วนจังหวัดเป็นผู้ประกาศให้หน่วยงานและประชาชนทราบ (ประกาศจังหวัด)
- สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดติดประกาศและประชาสัมพันธ์

2. โครงการนำร่องการจัดรูปที่ดินในประเทศไทย

- กรมโยธาธิการและผังเมือง ได้เลือกวิธีการจัดรูปที่ดินเพื่อใช้ในการพัฒนาพื้นที่ให้เป็นไปตามผังเมืองรวมกำหนด โดยได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลญี่ปุ่นในการส่งผู้เชี่ยวชาญมาให้คำแนะนำในการพัฒนาพื้นที่โดยใช้วิธีการจัดรูปที่ดิน โดยดำเนินโครงการนำร่องจัดรูปที่ดินควบคู่ไปกับการจัดทำกฎหมายและพัฒนาในเชิงวิชาการ ดังนี้ โครงการนำร่อง 3 โครงการแรก ได้แก่ บริเวณถนนพระราม 9 กรุงเทพมหานคร เทศบาลนครยะลา และเทศบาลนครลำปาง และโครงการนำร่อง 7 โครงการต่อมา ได้แก่ โครงการในจังหวัดน่าน พะเยา พิษณุโลก อุทัยธานี สมุทรสาคร เพชรบุรี และนราธิวาส

- จังหวัดต่างๆ ทั่วประเทศ กรมโยธาธิการและผังเมือง มีนโยบายที่จะให้สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดทั่วประเทศ ที่เหลืออีก 66 จังหวัด จัดทำโครงการนำร่องจัดรูปที่ดิน อย่างน้อยจังหวัดละ 1 โครงการ ซึ่งขณะนี้ได้มีการคัดเลือกพื้นที่โครงการแล้วมากกว่า 30 จังหวัด

- กรุงเทพมหานคร โครงการนำร่องการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร ได้ดำเนินการในพื้นที่ 7 แห่ง ประกอบด้วยโครงการจัดรูปที่ดินบริเวณสวนหลวง ร.9 บริเวณหนองบัวมน บริเวณดลิ่งชัน บริเวณลำแบนตาโพ บริเวณบางขุนเทียน-ชายทะเล บริเวณเทพารักษ์ และโครงการจัดรูปที่ดินบริเวณทุ่งครุ



3. ปัญหาและอุปสรรคในการจัดรูปที่ดิน

เกือบทศวรรษที่มีการริเริ่มวิธีการจัดรูปที่ดินในประเทศไทย ซึ่งยังคงเป็นความพยายามของภาครัฐที่จะส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาเมืองด้วยวิธีการจัดรูปที่ดินอย่างจริงจัง โดยมีอุปสรรคของการดำเนินงานที่สำคัญ ได้แก่

- นโยบายการพัฒนาเมืองด้วยวิธีการจัดรูปที่ดินที่ผ่านมายังขาดการสนับสนุนอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

- ขาดงบประมาณเพื่อการสำรวจเบื้องต้น และการศึกษาความเป็นไปได้ในการดำเนินโครงการฯ

- ขาดมาตรการจูงใจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมร่วมกับภาครัฐในการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาพื้นที่ เช่น การสนับสนุนงบประมาณบางส่วนจากภาครัฐเพื่อการพัฒนาสาธารณูปโภคและสาธารณูปการในโครงการที่เพียงพอตามความต้องการของประชาชนและท้องถิ่น ขาดงบประมาณสำหรับกองทุนจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ (ปัจจุบันมีเพียง 70 ล้านบาท) เท่านั้น รวมทั้งขาดมาตรการจูงใจด้านการลดหย่อนค่าธรรมเนียม และภาษี เป็นต้น

- การจัดทำระเบียบและกฎกระทรวงซึ่งออกตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 ยังไม่เสร็จสมบูรณ์ บางส่วนอยู่ระหว่างการพิจารณาของกระทรวงมหาดไทย และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งการจัดรูปที่ดินเป็นเรื่องใหญ่ การพิจารณาในรายละเอียดต้องใช้เวลาพิจารณาเพื่อความรอบคอบ จึงอาจต้องใช้เวลากว่าระยะหนึ่งกว่าจะแล้วเสร็จสมบูรณ์

ข้อเสนอการดำเนินงานในระยะต่อไป

- ควรกำหนดนโยบายและเน้นการพัฒนาด้วยวิธีการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองให้ชัดเจน และดำเนินการอย่างจริงจัง

- จัดเตรียมงบประมาณเพื่อการสำรวจเบื้องต้นและการศึกษาความเป็นไปได้ก่อนเริ่มดำเนินโครงการฯ ในแต่ละพื้นที่

- สร้างมาตรการจูงใจต่อการเข้าร่วมโครงการของเจ้าของที่ดิน เช่น การสนับสนุนงบประมาณบางส่วนจากภาครัฐ เพื่อการพัฒนาสาธารณูปโภคในโครงการ รวมทั้งมาตรการลดหย่อนค่าธรรมเนียม และภาษี เป็นต้น

- ผลักดันให้มีกฎหมายรองรับโดยเร็ว เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ร่วมโครงการและผู้ดำเนินโครงการทั้งภาครัฐและเอกชน

- ควรให้มีการเผยแพร่ความรู้การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ให้แพร่หลาย ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน สถานศึกษา ประชาชนทั่วไป เพื่อให้เกิดความรู้ มีความเข้าใจในประโยชน์ที่ได้รับจากการพัฒนาพื้นที่ด้วยวิธีการจัดรูปที่ดิน

- ควรให้กระทรวงศึกษาธิการ จัดทำหลักสูตรการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ สอนในระดับมัธยมศึกษาและอุดมศึกษา เพื่อเป็น

ความรู้พื้นฐานในเรื่องการพัฒนาพื้นที่ เพราะในอนาคต ประชากรมีจำนวนมากขึ้นแต่มีพื้นที่เท่าเดิม หากประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเรื่องการจัดรูปที่ดิน แล้วจะมีความพร้อมที่จะยอมรับการพัฒนาพื้นที่ โดยการจัดรูปที่ดิน ซึ่งจะทำให้สังคมโดยรวมเกิดความสงบสุขได้

บทส่งท้าย

การจัดรูปที่ดินเป็นวิธีการพัฒนาที่สามารถช่วยบรรเทาปัญหาหรืออุปสรรคต่างๆ ในการพัฒนาเมือง สามารถนำไปใช้พัฒนาในพื้นที่ที่มีสิ่งปลูกสร้างแล้ว หรือใช้ในการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน

ของเมือง และเป็นเทคนิคที่ใช้ได้กับเมืองลักษณะต่างๆ กัน โดยอาศัยความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน และจัดแบ่งผลประโยชน์ที่เกิดจากการพัฒนาโครงการอย่างเท่าเทียม โดยการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่สามารถดำเนินงานได้ทั้งพื้นที่ในเมืองและชนบท เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพสามารถประหยัดลดค่าใช้จ่ายของภาครัฐ อาทิ ค่าเวนคืน ค่าก่อสร้างระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการในพื้นที่โครงการ ดังนั้น รัฐจึงควรเพิ่มความสำคัญให้มากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม วิธีการจัดรูปที่ดินก็ยังเป็นเรื่องใหม่ของสังคมไทย ซึ่งจำเป็นต้องชี้ให้ประชาชนเห็นถึงผลประโยชน์ของการจัดรูปที่ดิน โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่ประชาชนและลูกหลานในอนาคตจะได้อยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดีขึ้น และมีคุณภาพชีวิตที่ดียิ่งขึ้น ซึ่งน่าจะนำไปสู่ผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของโครงการที่วางไว้ได้ในอนาคต

เอกสารอ้างอิง

- กรมโยธาธิการและผังเมือง, กระทรวงมหาดไทย, พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547, กรุงเทพฯ : 2547.
- กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย ขั้นตอนการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547, ไม่ระบุปีพิมพ์.
- กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย คู่มือการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ เล่มที่ 1, 2548.
- สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับวิธีการพัฒนาเมืองและการจัดรูปที่ดิน, ไม่ระบุปีพิมพ์.
- อิสระ บุญยัง, บทบาทการพัฒนาประเทศของภาคเอกชนไทยด้วยการจัดรูปที่ดิน, เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องการเปิดประตูการจัดรูปที่ดินสู่ภาคเอกชนไทย วันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2550 ณ โรงแรมเรดิสัน กรุงเทพฯ.
- Hideo NAKAMURA, การจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาพื้นที่ในประเทศญี่ปุ่น (Land Read Justment in Japan), เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องการเปิดประตูการจัดรูปที่ดินสู่ภาคเอกชนไทย วันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2550 ณ โรงแรมเรดิสัน กรุงเทพฯ.
- Ryutaro KOISHI , การดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน โดยภาคเอกชนของประเทศญี่ปุ่น (Businesses on Land Readjustment), เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องการเปิดประตูการจัดรูปที่ดินสู่ภาคเอกชนไทย วันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2550 ณ โรงแรมเรดิสัน กรุงเทพฯ.

ธรรมาภิบาลกับการท่องเที่ยวชุมชน



บทนำ

รัฐบาลเริ่มให้ความสำคัญและสนับสนุนการพัฒนาบ้านเมืองให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ควบคู่ไปกับกระแสสนับสนุนจากองค์กรระหว่างประเทศทั้งธนาคารโลก และธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย เนื่องจากพบว่าการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมีส่วนสัมพันธ์อย่างยิ่งกับการพัฒนาอย่างยั่งยืนในทุกมิติ อย่างไรก็ตาม การนำแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปขยายผลนั้น ส่วนใหญ่ยังเป็นไปในลักษณะของการเปลี่ยนแปลงรูปแบบมากกว่าการปฏิบัติอย่างแท้จริง รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงที่เห็นได้ชัดเจนจะเกิดในระดับของหน่วยงานภาครัฐและเอกชนมากกว่าระดับชุมชน ทำให้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ได้ให้ความสำคัญมากขึ้นโดยกำหนดเป็นยุทธศาสตร์การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศ โดยเริ่มต้นตั้งแต่ในระดับชุมชน

ทั้งนี้ หลังวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 รัฐบาลได้มีนโยบายให้ความสำคัญมากขึ้นกับการพัฒนาการท่องเที่ยวชุมชน เพื่อสนับสนุนการกระจายโอกาสและสร้างรายได้เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน จากปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจในสภาพความเป็นจริง ชุมชนในหลายพื้นที่ที่มีการพัฒนาการท่องเที่ยวชุมชนมากระยะหนึ่งโดยเฉพาะในรูปแบบ Home Stay จนกระทั่งปี 2544 รัฐบาลได้ประกาศให้เป็นปีแห่งการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ทำให้การท่องเที่ยวชุมชนกระจายตัวมากขึ้น

ปัจจุบันการท่องเที่ยวชุมชนมีการขยายตัวมากขึ้นและมีการเรียกชื่อที่แตกต่างกันไป ทั้งการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ การท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม ซึ่งชุมชนที่ดำเนินการก็มีทั้งที่ประสบความสำเร็จอย่างสูงและอยู่ระหว่างกระบวนการเรียนรู้เพื่อพัฒนาปรับปรุงให้ดีขึ้น โดยปัจจัยความสำเร็จของการพัฒนาให้เกิดความยั่งยืนประการหนึ่งคือ การมีธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ

มุ่งถอดบทเรียนการใช้หลักธรรมาภิบาล ในการพัฒนาการท่องเที่ยวชุมชน

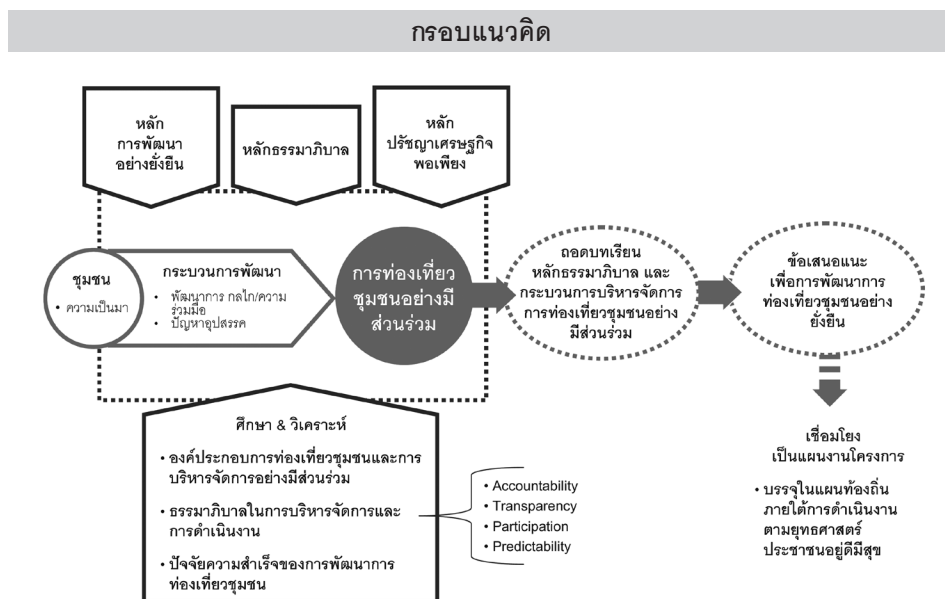
ดังนั้น เพื่อเป็นการศึกษาระบบธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการท่องเที่ยวระดับชุมชน และใช้เป็นแนวทางสนับสนุนการขับเคลื่อนการพัฒนาระบบธรรมาภิบาลในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 รวมทั้งยกระดับการพัฒนาการท่องเที่ยวชุมชนให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน สำนักพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคเหนือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงจัดทำ**โครงการศึกษาการพัฒนาการท่องเที่ยวชุมชน** ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญๆ คือ

1. เพื่อศึกษาวิเคราะห์พัฒนาการของการท่องเที่ยวชุมชน และถอดบทเรียนหลักธรรมาภิบาลกับกระบวนการบริหารจัดการการท่องเที่ยวชุมชนอย่างมีส่วนร่วม
2. เพื่อประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลในการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวชุมชน โดยเสนอองค์ประกอบหลักๆ ในการพัฒนาการท่องเที่ยวชุมชนอย่างยั่งยืน เพื่อเป็นแนวทางในการสนับสนุนส่งเสริมระบบธรรมาภิบาลในระดับชุมชน ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10

ทั้งนี้ ได้คัดเลือกจังหวัดน่าน เป็นพื้นที่กรณีศึกษา เนื่องจากเป็นพื้นที่ขนาดเล็ก มีประชากรไม่มากนัก ขนาดเศรษฐกิจไม่ใหญ่ แต่มีทรัพยากรธรรมชาติและวัฒนธรรมประเพณีพื้นถิ่นไทลื้อที่น่าสนใจ รวมทั้งชุมชนมีความผูกพันใกล้ชิดซึ่งเป็นฐานสำคัญของการเป็นชุมชนเข้มแข็ง เอื้อต่อการเป็นฐานพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงนิเวศและเชิงวัฒนธรรมสูง ปัจจุบันเหล่านี้ได้เอื้อต่อการพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงนิเวศและเชิงวัฒนธรรมวิถีชีวิต ซึ่งมักเกิดขึ้นในระดับชุมชน

สำหรับ**กรอบแนวคิด** ที่ใช้ในการศึกษาเน้นที่กระบวนการพัฒนาสู่การเป็นชุมชนท่องเที่ยว กลไกการมีส่วนร่วมภายในชุมชนและหน่วยงานภายนอก ปัญหาอุปสรรคเพื่อถอดบทเรียนกระบวนการพัฒนาสู่การเป็นชุมชนท่องเที่ยวบนหลักการบริหารจัดการอย่างมีธรรมาภิบาล รวมทั้งสรุปองค์ประกอบการเป็นชุมชนท่องเที่ยวและปัจจัยความสำเร็จ นำไปสู่การจัดทำประเด็นข้อเสนอการพัฒนาการท่องเที่ยวชุมชนอย่างยั่งยืนโดยประยุกต์หลักธรรมาภิบาลและหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมากำหนดแนวทาง และพัฒนาเป็นแผนงานโครงการเชื่อมโยงสู่การปฏิบัติ ผ่านกลไกความร่วมมือในระดับต่างๆ

แผนภาพกรอบแนวคิดการศึกษาการใช้หลักธรรมาภิบาลในการพัฒนาการท่องเที่ยวชุมชน



แนวคิดหลักธรรมาภิบาล และการ ท่องเที่ยวชุมชน

1. **หลักธรรมาภิบาล** (Good Governance) หมายถึง การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นหลักการเพื่อการอยู่ร่วมกันในบ้านเมืองและสังคมอย่างมีความสุข สามารถประสานประโยชน์และคลี่คลายปัญหาข้อขัดแย้งโดยสันติวิธี และสังคมเกิดการพัฒนายั่งยืน โดยสามารถนำไปใช้ได้หลายมิติ ทั้งมิติทางเศรษฐกิจ มิติทางสังคม มิติทางการเมืองการปกครอง

ส่วนขององค์ประกอบของธรรมาภิบาล นั้น องค์การระหว่างประเทศผู้สนับสนุนการพัฒนาในประเทศต่างๆ ได้กำหนดองค์ประกอบหลักของธรรมาภิบาลครอบคลุม 3 เรื่อง คือ ความโปร่งใส (Transparency) การทำงานอย่างมีหลักการและเหตุผล สามารถอธิบายได้ (Accountability) และการมีส่วนร่วม (Participation)¹ ต่อมาเมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในช่วงปลายทศวรรษ 1990 จึงได้เพิ่มเติมองค์ประกอบสำคัญอีก 1 เรื่อง คือ ความสามารถคาดการณ์ได้ (Predictability) ปัจจุบัน ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) ได้กำหนดองค์ประกอบของธรรมาภิบาลครอบคลุมทั้ง 4 เรื่องข้างต้นเช่นเดียวกัน

สำหรับการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ได้กำหนดขอบเขตความหมายขององค์ประกอบธรรมาภิบาลในมิติทางสังคมระดับชุมชนเป็นกรอบในการวิจัย ดังนี้

- **ความโปร่งใส (Transparency)** ครอบคลุมกระบวนการบริหารจัดการของชุมชน มีกลไก (ประชาคม) กฎระเบียบชัดเจน มีการตีประกาศ แจ้ง ประชาสัมพันธ์ให้ทั่วกัน

- **การทำงานอย่างมีหลักการและเหตุผลอธิบายได้ (Accountability)** ครอบคลุมชุมชนมีการจัดตั้งองค์กรและผู้รับผิดชอบการดำเนินงาน มีการเลือกผู้นำ สมาชิกมีการจัดสรรรายได้ที่เกิดขึ้นอย่างสมเหตุสมผล มีการทำบัญชีรับ-จ่ายเป็นหลักฐาน มีการจดบันทึก ที่สามารถตรวจสอบได้

- **การมีส่วนร่วม (Participation)** ครอบคลุมคนทุกกลุ่มในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ ตั้งแต่ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติ ร่วมติดตามประเมินผล และร่วมรับผลประโยชน์ แต่ระดับการเข้าร่วมอาจมีน้อยแตกต่างกันตามบทบาทหน้าที่

ต่างกันตามบทบาทหน้าที่

- **ความสามารถคาดการณ์ได้ (Predictability)** ครอบคลุมสมาชิกที่มีส่วนร่วมในการดำเนินงาน รับบทบาทหน้าที่ของตนเอง ยอมรับและปฏิบัติตามกฎระเบียบของกลุ่มที่ตั้งขึ้น เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ตามที่กลุ่มคาดหวังไว้ และมีการเตรียมวางแผนสำหรับการพัฒนาในอนาคต รวมถึงการมองหาแหล่งทรัพยากรเพื่อสนับสนุนการวางแผนดังกล่าว

2. **การท่องเที่ยวชุมชน** กระแสการพัฒนาที่ยั่งยืนของโลกในการประชุมสุดยอดสิ่งแวดล้อมโลก (Earth Summit) ปี 2535 ที่เมืองริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล มีส่วนผลักดันให้เกิดกระแสการพัฒนาการท่องเที่ยว 3 ประการ คือ (1) กระแสความต้องการการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (2) กระแสความต้องการของตลาดการท่องเที่ยวในด้านการศึกษาเรียนรู้ และ (3) กระแสความต้องการพัฒนามนุษย์ โดยกระแสทั้ง 3 ประการมีผลต่อการปรับตัวของระบบการท่องเที่ยวและระบบการจัดการท่องเที่ยวในการหาการท่องเที่ยวทางเลือกใหม่ อาทิ Green Tourism, Bio Tourism, Sustainable Tourism, Ecotourism

นอกจากนี้ ในปี 2545 องค์การสหประชาชาติได้ประกาศให้เป็นปีสากลแห่งการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ประเทศไทยโดยการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) ได้กำหนดนโยบายและแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวในทิศทางดังกล่าว โดยให้ชาวบ้านเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากร เพื่อนำไปสู่การท่องเที่ยวที่ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สังคม และวัฒนธรรมอย่างสมดุลมากขึ้น รวมทั้งส่งเสริมให้ชาวบ้านได้เรียนรู้ด้านการจัดการท่องเที่ยว การจัดการรายได้ และการกระจายรายได้จากการท่องเที่ยวสู่คนทุกกลุ่มอย่างเป็นธรรม ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่ารูปแบบการท่องเที่ยวชุมชนในปัจจุบัน มีจุดเริ่มต้นมาจากการท่องเที่ยวเชิงนิเวศที่ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ได้ให้คำจำกัดความของการท่องเที่ยวชุมชน ว่าหมายถึง **ทางเลือกในการจัดการท่องเที่ยวที่ชุมชนเข้ามำกำหนดทิศทาง การท่องเที่ยวบนฐานคิดที่ว่าชาวบ้านทุกคนเป็นเจ้าของทรัพยากรและเป็นผู้มีส่วนได้เสียจากการท่องเที่ยว โดย**

การนำเอาทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่นด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น ธรรมชาติ ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมประเพณี วิถีชีวิต และวิถีการผลิตของชุมชน มาใช้เป็นต้นทุนหรือปัจจัยในการจัดการการท่องเที่ยวอย่างเหมาะสม รวมทั้งมีการ พัฒนาศักยภาพและคนในชุมชนให้มีความรู้ความสามารถและบทบาทที่สำคัญในการดำเนินงาน ตั้งแต่การตัดสินใจ การวางแผน การดำเนินงาน การสรุปบทเรียน และมุ่งเน้นให้เกิดความยั่งยืนสู่คนรุ่นลูกหลานและเกิดประโยชน์ต่อท้องถิ่น โดยคำนึงถึงความสามารถในการรองรับของธรรมชาติเป็นสำคัญ

กรณีศึกษาชุมชนบ้านดอนมูล ต.ศรีภูมิ อ.ท่าวังผา จ.น่าน

ในการศึกษาวิจัยข้างต้น ได้คัดเลือกชุมชนบ้านดอนมูล ต.ศรีภูมิ อ.ท่าวังผา จ.น่าน เป็นพื้นที่ตัวอย่างการศึกษา พัฒนาการของการท่องเที่ยวชุมชน และการบริหารจัดการโดยใช้หลักธรรมาภิบาล ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญ ของการศึกษาได้ดังนี้



1. สภาพทั่วไป บ้านดอนมูล เป็นหมู่บ้านที่ตั้งมาเกือบ 150 ปี ประชาชนส่วนใหญ่เป็นชาวไทลื้อ สืบเชื้อสายมาจากชาวไทลื้อที่อพยพมาจากเมืองลำ แคว้นสิบสองปันนามณฑลยูนนาน ประเทศจีนตอนใต้ มาตามแนวแม่น้ำและอาศัยอยู่ทั้งในพม่า ลาว และประเทศไทยตอนบน ในช่วงวัฒนธรรม “เก็บผักใส่ซ้า เก็บข้าใส่เมือง” (การกวาดต้อนผู้คนมาไว้ในเมืองของตนเอง) พ.ศ.2354 ปัจจุบันบ้านดอนมูลยังคงความเป็นไทลื้อไว้ได้เป็นบางส่วน ทั้งด้านสถาปัตยกรรม ภาษา

การแต่งกาย และวัฒนธรรมประเพณี

บ้านดอนมูลตั้งอยู่ หมู่ที่ 2 ต.ศรีภูมิ อ.ท่าวังผา ห่างจากที่ว่าการอำเภอท่าวังผาทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ ระยะทาง 8 กม.และห่างจากตัวจังหวัดน่าน 40 กม. สภาพพื้นที่เป็นที่ราบและที่ราบสูงติดป่าและภูเขา มีประชากร 680 คน 173 หลังคาเรือน ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพด้านการเกษตร ทั้งพืชไร่ ผลไม้ และปศุสัตว์ มีกลุ่มอาชีพเสริมทอผ้าย้อมสีธรรมชาติ (OTOP 4 ดาว) และกลุ่มจัดทำเครื่องหยาบ ประชากรมีรายได้เฉลี่ยต่อคนต่อปี 26,669 บาท ภายในหมู่บ้านมีการแบ่งเป็นเขตปกครองย่อยที่เรียกว่า “คุ้ม” หรือหมวดเพื่อดูแลกันอยู่อย่างทั่วถึงรวม 6 หมวด

2. พัฒนาการท่องเที่ยวชุมชน เดิม ชุมชนบ้านดอนมูล มีสภาพยากจนมากและประสบปัญหาการบุกรุกทำลายป่าเพื่อทำไร่เลื่อนลอย ปริมาณน้ำธรรมชาติมีน้อยลง จนในปี 2540 ผู้นำชุมชน ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้านสวิง ได้พยายามโน้มน้าวให้ชาวบ้านเลิกตัดไม้ทำลายป่า โดยชี้ให้เห็นความสำคัญของป่า และร่วมมือกันอนุรักษ์โดยฟื้นฟูปลูกป่าต้นน้ำ และสวนป่าพืชพื้นบ้านอาหารชุมชน (Food Bank) ทดแทน

ขณะเดียวกันด้วยทุนทางด้านวัฒนธรรมไทลื้อที่มีอยู่มาก ทำให้ชุมชนบ้านดอนมูลมีโอกาสต้อนรับนักศึกษานักวิจัยที่เข้ามายังหมู่บ้านเพื่อศึกษาวัฒนธรรมไทลื้ออยู่บ่อยครั้งๆ ละหลายวัน และหลายครั้งต้องเชื้อเพื่อที่พักให้ ทำให้ครูบุญยัง ค่ายวง ซึ่งเป็นผู้นำทางความคิดคนหนึ่งของชุมชน เห็นโอกาสและนำเสนอแนวคิดในการทำโฮมสเตย์ให้กับชาวบ้าน ซึ่งชาวบ้านเห็นด้วยกับแนวคิดดังกล่าว โดยเริ่มต้นทำโฮมสเตย์ในปี 2543 และดำเนินการอย่างต่อเนื่องจนได้รับมาตรฐาน



โฮมสเตย์ไทย ประจำปี 2548 และผ่านการประเมินรอบที่ 2 ในปี 2550-2552 จากสำนักพัฒนาการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

การทำโฮมสเตย์ นับเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาการท่องเที่ยวในชุมชนบ้านดอนมูล โดยมีการเชื่อมโยงกับจุดขายด้านการท่องเที่ยวอื่นๆ ในชุมชน ได้แก่ วิหารไทลื้อวัดดอนมูล และอนุสาวรีย์เจ้าหลวงเมืองลำ บ้านไทลื้อศูนย์การเรียนรู้ชุมชน แหล่งอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำหน้าวัดดอนมูล (วังปลา)



ป่าชุมชน (ป่าสงวนของหมู่บ้าน) สวนป่าพืชพื้นบ้านอาหารชุมชน (Food Bank) ผลิตภัณฑ์ผ้าทอย้อมสีธรรมชาติ งานขันโตกอาหารพื้นเมืองไทลื้อและบายศรีสู่ขวัญ ศิลปะการแสดงแบบไทลื้อ พิธีกำเมือง (มีทุกๆ 3 ปี) รวมถึงวิถีชีวิตของชุมชนชนบทแบบเกษตร กล่าวได้ว่า ชุมชนบ้านดอนมูลมีรูปแบบการท่องเที่ยวแบบผสมผสาน ทั้งการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ การท่องเที่ยวเชิงเกษตร และการท่องเที่ยวชุมชน-วิถีชีวิต-วัฒนธรรม

ปัจจุบัน บ้านดอนมูล มีผู้มาเยี่ยมเยือน เฉลี่ยปีละ 200 คน ทั้งนักศึกษา นักวิจัย และนักท่องเที่ยวที่มาแบบครอบครัว หมู่คณะ หรือ 2-3 คน และทั้งชาวไทยและต่างประเทศ โดยผู้ที่พักโฮมสเตย์ส่วนใหญ่จะเป็นชาวไทย หรือชาวต่างประเทศ ที่มากับคนไทย ซึ่งชาวชุมชนบ้านดอนมูลยินดีต้อนรับทุกคน ด้วยมิตรไมตรี

3. แนวคิดการพัฒนาการท่องเที่ยวชุมชน จากการพูดคุยกับผู้นำชุมชนและกลุ่มต่างๆ ที่มีส่วนร่วมในการพัฒนาการท่องเที่ยวชุมชน พบว่า ชุมชนในสมัยก่อนไม่กล้าแสดงออกถึงตัวตนความเป็นไทลื้อมากนัก เพราะเป็นชุมชนที่ยากจน ตัดไม้ทำลายป่า แต่เมื่อมีการปรับเปลี่ยนแนวคิดมาฟื้นฟูป่า อนุรักษ์พันธุ์ปลา เพื่อสร้างรากฐานความมั่นคงทาง

ด้านอาหารและทรัพยากรธรรมชาติในชุมชน ควบคู่ไปกับการทำโฮมสเตย์และพัฒนาการท่องเที่ยวชุมชน เพื่อเป็นรายได้เสริมจากการประกอบอาชีพการเกษตร และเป็นเครื่องมือสำคัญที่ยึดโยงคนทุกกลุ่มในชุมชนให้มิกิจกรรมทำร่วมกัน

โดยเฉพาะการสร้างตระหนักรู้ให้ทุกคนในชุมชนเห็นความสำคัญของการรักษาประวัติศาสตร์วัฒนธรรม ประเพณีไทลื้อและร่วมกันคงไว้ซึ่งความเป็นเอกลักษณ์พื้นถิ่น ทั้งด้านสถาปัตยกรรม การแต่งกาย ภาษา และศิลปะการแสดง ทำให้ชุมชนโดยรวมมีรายได้เพิ่มขึ้น มีความมั่นคงทางด้านอาหาร มีสภาพความเป็นอยู่ดีขึ้น และมีความตระหนักถึงความสำคัญของรากเหง้าตัวตนมากขึ้นตามลำดับ ทั้งนี้ ผู้นำชุมชนและประธานกลุ่มท่องเที่ยวมีความเห็นตรงกันที่จะมุ่งเน้นการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่เกิดมาจากคนในชุมชน บนพื้นฐานความพอเพียงในวิถีชีวิตแบบเกษตร และการอนุรักษ์ทรัพยากร สิ่งแวดล้อม วัฒนธรรมประเพณีในชุมชนเป็นสำคัญ ไม่รีบเร่งพัฒนา แต่ให้เติบโตอย่างช้าๆ และมั่นคง คนในชุมชนสามารถรับและปรับตัวได้ มีความสามัคคีและเข้มแข็ง

4. การบริหารจัดการ ที่มาของแนวคิดการทำโฮมสเตย์และการท่องเที่ยวชุมชน ได้มีการหารือกันในเวที

ทั้งนี้ การประสานเตรียมการรับนักท่องเที่ยวของกลุ่ม
ต่างๆ จะเกิดขึ้นเมื่อมีผู้ติดต่อเข้ามา โดยช่องทางการตลาดของ

ในเบื้องต้นสามารถประมาณการจัดสรรรายได้จากนัก

ท่องเที่ยวได้ดังนี้ ค่าที่พัก 100 บาท/คน/คืน (เจ้าของบ้านได้ 80 บาท เจ้าของทุน 20 บาท) ค่าอาหารเครื่องดื่ม มื้อละ 50 บาท (กลุ่มแม่บ้านที่สลับกันเข้าร่วมในแต่ละครั้งจะได้ค่าแรงเตรียมอาหารและจัดเก็บภาชนะวันละ 100 บาท/คน) ค่าชมศิลปะการแสดง แตกต่างกันตามจำนวนชุดที่จัดแสดง อยู่ระหว่าง 600 – 2,000 บาท ทำให้หมู่บ้านได้เงินจากการท่องเที่ยวเฉลี่ย 100,000 – 200,000 บาทต่อปี โดยไม่นับรวมรายได้พิเศษ (ค่าทิป) ที่นักท่องเที่ยวอาจให้เพิ่มเติมกับเจ้าของบ้านพัก นักแสดงหรือผู้ประสานงาน และรายได้ที่เกิดจากการขายสินค้าพื้นเมืองของชาวบ้าน หรือการขายผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรของชาวบ้าน อย่างไรก็ตาม เงินรายได้ที่ได้โดยตรงจากกิจกรรมท่องเที่ยวอาจไม่มากนักเมื่อคำนวณจากจำนวนนักท่องเที่ยว หากการพัฒนาการท่องเที่ยวในชุมชนบ้านดอนมูล ได้นำมาซึ่งการสร้างสายสัมพันธ์อันดีกับระหว่างนักท่องเที่ยวและคนในชุมชน และก่อให้เกิดการทำกิจกรรมต่อเนื่องที่มีส่วนสนับสนุนการพัฒนาชุมชนในด้านอื่นๆ อาทิ การทอดกฐินและผ้าป่าในชุมชน ทำให้ชุมชนมีเงินทุนในการพัฒนา เป็นต้น

สำหรับหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่ ได้แก่ อำเภอท่าวังผา และองค์การบริหารส่วนตำบลศรีภูมิ ได้เข้ามามีบทบาทสนับสนุนชุมชนบ้านดอนมูลทั้งในเชิงนโยบายและงบประมาณ โดยอำเภอท่าวังผา มีนโยบายที่จะพัฒนาการท่องเที่ยวชุมชนอย่างยั่งยืน ไม่ทำลายวิถีชีวิตดั้งเดิม เน้นการพัฒนาอย่างค่อยเป็นค่อยไป และมีการกำหนดกลไกและแนวทางการพัฒนาการท่องเที่ยวในอำเภออย่างชัดเจน ส่วน องค์การบริหารส่วนตำบลศรีภูมิ มีนโยบายการพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ทั้งด้านทรัพยากรธรรมชาติและวัฒนธรรมประเพณี และสนับสนุนงบประมาณในกิจกรรมของหมู่บ้าน เช่น การแข่งเรือ การสร้างแนวป้องกันไฟ หรือสมทบในการจัดพิธีตามประเพณีต่างๆ โดยในปี 2551 มีแผนงานที่จะฝึกอบรมมัคคุเทศก์ท้องถิ่น

5. แผนการพัฒนาการท่องเที่ยวชุมชนบ้านดอนมูล คณะกรรมการท่องเที่ยวของบ้านดอนมูลได้มีการวางแผน

แบ่งหน้าที่ปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง และเริ่มมีการจัดทำแผนงานอย่างชัดเจนขึ้นในปี 2546 โดยจัดทำแผนปฏิบัติการจัดการการท่องเที่ยวเชิงนิเวศแบบชุมชนมีส่วนร่วม บ้านดอนมูล อำเภอท่าวังผา จังหวัดน่าน ภายใต้โครงการจัดทำแผนปฏิบัติการจัดการการท่องเที่ยวเชิงนิเวศแบบครบวงจรในพื้นที่นำร่อง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงการจัดการลุ่มน้ำน่านตอนบนของกรมป่าไม้ ภายใต้การสนับสนุนขององค์การความร่วมมือการพัฒนาสิ่งแวดล้อมแห่งประเทศเดนมาร์ก (Danish Cooperation for Environmental Development) หรือ DANCED สารสำคัญของแผนปฏิบัติการครอบคลุมรูปแบบการท่องเที่ยว กิจกรรมและบริการ โปรแกรมการท่องเที่ยวและราคาค่าบริการ จำนวนนักท่องเที่ยวที่รองรับได้ มาตรการและระเบียบปฏิบัติในการจัดการการท่องเที่ยว การประชาสัมพันธ์ และองค์การบริหารจัดการการท่องเที่ยว

ทั้งนี้ รูปแบบและกิจกรรมต่างๆ ได้มีการปรับเปลี่ยนไปบ้าง เมื่อลองทำแล้วไม่ประสบความสำเร็จ เช่น การล่องแพลำน้ำน่าน ซึ่งมีต้นทุนสูงและไม่ค่อยปลอดภัย สำหรับแผนงานในอนาคต จะริเริ่มกิจกรรมปั่นจักรยานชมวิถีชีวิตคนและแหล่งท่องเที่ยวในหมู่บ้านใกล้เคียง โดยมีการเตรียมกำหนดเส้นทางท่องเที่ยวเชื่อมโยงกับหมู่บ้านใกล้เคียง และการสร้างบ้านกลางสำหรับนักท่องเที่ยวที่มาเป็นหมู่คณะ

ถอดบทเรียนกระบวนการพัฒนาการท่องเที่ยวชุมชนกับหลักธรรมาภิบาล

จากกระบวนการบริหารจัดการข้างต้น สามารถนำมาพิจารณารายละเอียดและความสอดคล้องกับองค์ประกอบธรรมาภิบาลได้ดังนี้

- **ความโปร่งใส (Transparency)** พบว่า ชุมชนมีกลไกในลักษณะการ “ประชาคม” ที่มีผู้แทนจากทุกหลังคาเรือนเข้าร่วม เป็นรูปแบบของการเปิดโอกาสการมีส่วนร่วม โดยเฉพาะการร่วมคิดและร่วมตัดสินใจ สร้างให้เกิดความโปร่งใสในการทำงานที่ไม่จำกัดอยู่เฉพาะคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แม้ว่าแนวคิด/การริเริ่มส่วนใหญ่จะมาจากครูบุญยัง/

แผนภาพองค์ประกอบธรรมาภิบาล ในกระบวนการพัฒนาการท่องเที่ยวชุมชนบ้านดอนมูล



ผู้ใหญ่บ้านก็ตาม อีกทั้งมีการกำหนดกฎเกณฑ์การใช้เงินกองทุนท่องเที่ยวอย่างชัดเจนเป็นที่ยอมรับร่วมกันว่า เป็นการใช้เพื่อสนับสนุนกิจกรรมการพัฒนาการท่องเที่ยวในชุมชน โดยมีฝ่ายคลังของหมู่บ้านเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบการรายรับ-รายจ่ายของกองทุนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และรายงานให้ประชาคมได้ทราบทุกเดือน พร้อมติดประกาศสรุปผลการดำเนินงานทุกเดือนให้ทราบโดยทั่วกัน

• การทำงานอย่างมีหลักการและเหตุผล

อธิบายได้ (Accountability) พบว่า ทั้งการทำงานในรูปแบบประชาคมก็ดี หรือคณะกรรมการท่องเที่ยวก็ดี ทุกครั้งที่มีการประชุมจะมีการจดบันทึกการประชุมไว้เสมอ เป็นหลักฐานที่สามารถอ้างอิงและใช้ตรวจสอบได้ อีกทั้งลักษณะการทำงานในรูปแบบของ “คณะกรรมการ” ได้กำหนดให้มีการเลือกผู้นำกลุ่ม และสมาชิกที่สนใจเข้าร่วม ซึ่งในที่นี้ได้แก่ ครูบุญยัง ได้รับเลือกเป็นประธานกลุ่ม และสมาชิกที่สนใจเข้าร่วมกิจกรรมการให้บริการและการจัดการการท่องเที่ยวอีก 32 คน ทำให้การดำเนินการพัฒนาการท่องเที่ยวชุมชนมีผู้รับผิดชอบชัดเจน โดยคณะกรรมการจะร่วมกันวางแผนงาน กำหนดกฎเกณฑ์ และกำหนดราคาค่าให้บริการรวมถึงการจัดสรรรายได้

ทั่วถึงทั้งทางตรงและทางอ้อม และเป็นที่ยอมรับร่วมกันของทุกฝ่าย

นอกจากนี้ การจัดการกองทุนท่องเที่ยว ที่มีการกำหนดกฎเกณฑ์การใช้จ่ายเงินที่ชัดเจนเพื่อกิจการที่สนับสนุนการพัฒนาการท่องเที่ยวแล้ว คณะกรรมการได้มอบหมายให้ฝ่ายคลังของหมู่บ้านเป็นผู้รับผิดชอบในการทำบัญชีรับฝากเงินและเบิกจ่ายเงินตามมติประชาคมอย่างสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ และสามารถตรวจสอบได้โดยสมาชิกของชุมชน

• การมีส่วนร่วม (Participation) พบว่า ชุมชนมีการ

ใช้กลไกในลักษณะของการประชาคมในการเปิดโอกาสให้ชาวบ้านเข้ามามีส่วนร่วม ตั้งแต่ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ และผูกพันถึงบทบาทหน้าที่ที่ต้องร่วมปฏิบัติดำเนินการ ดังกรณีที่ชาวบ้านเห็นด้วยกับแนวคิดที่จะริเริ่มการทำโฮมสเตย์ในชุมชน ทำให้ต้องมีการแบ่งกลุ่มหน้าที่รับผิดชอบ รวมถึงการร่วมแบ่งปันผลประโยชน์ ที่เป็นรายได้จากการท่องเที่ยว ซึ่งมีทั้งที่เป็นค่าตอบแทนแรงงาน ค่าสินน้ำใจ และแบ่งปันเข้ากองทุนกลางเพื่อใช้บริหารงานและกิจการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการท่องเที่ยวในชุมชน เช่น ค่าดูแลรักษาความสะอาดในหมู่บ้าน แต่ผู้ได้รับประโยชน์คือชาวบ้านทุกหลังคาเรือน นับได้ว่าเป็นการ

กระจายผลประโยชน์อย่างทั่วถึงให้กับหมู่บ้านโดยรวม แม้ว่าไม่ใช่ทุกคนในหมู่บ้านที่มีส่วนร่วมในการทำท่องเที่ยวชุมชน สำหรับการร่วมติดตามประเมินผลนั้น ยังไม่พบการดำเนินงานอย่างชัดเจนในระดับชุมชน แต่พบในระดับของคณะกรรมการกลุ่ม ที่มีการพูดคุยประเมินผลการดำเนินงานและหาแนวทางปรับปรุงแก้ไขเป็นระยะๆ

- **ความสามารถคาดการณ์ได้ (Predictability)** การที่คณะกรรมการท่องเที่ยวได้กำหนดกฎเกณฑ์ บทบาทหน้าที่ และการจัดสรรรายได้แก่สมาชิกอย่างชัดเจน เป็นที่ยอมรับร่วมกัน สมาชิกกลุ่มต่างๆ จึงร่วมปฏิบัติตามเพื่อให้เกิดผลตามเป้าหมายและแนวทางที่ตั้งไว้ เช่น กรณีที่เจ้าของบ้านพักโฮมสเตย์รับนักท่องเที่ยว ก็รู้ว่าตนจะได้รับส่วนแบ่งเท่าไร และต้องจ่ายให้กองทุนเท่าไร กรณีการร่วมแรงของกลุ่มแม่บ้านในการจัดเตรียมอาหารและเก็บกวาด ทุกคนที่เข้าร่วมก็จะรู้ว่าตนจะได้รับค่าตอบแทนเท่าไร

กรณีที่นักท่องเที่ยวเข้ามาจำนวนมาก สมาชิกก็ต้องให้รางวัลเงินมัดจำล่วงหน้าเท่าใด ต้องระดมสมาชิกมาช่วยงานกี่คน ชื่อวัดอุทิศทำอาหารเท่าไร จัดสรรนักท่องเที่ยวลงบ้านพักอย่างไร เป็นต้น เหล่านี้สะท้อนว่าสมาชิกรู้บทบาทหน้าที่ และสามารถเตรียมการได้จากประสบการณ์ที่เคยผ่านมา นอกจากนี้ คณะกรรมการท่องเที่ยว ได้มีการวางแผนปฏิบัติการเพื่อประกอบการดำเนินงานและเตรียมแผนกิจกรรมใหม่ๆ ดึงดูดนักท่องเที่ยว เช่น การกำหนดเส้นทางจักรยาน เชื่อมโยงกับแหล่งท่องเที่ยวในหมู่บ้านใกล้เคียง โดยคาดว่าจะใช้กองทุนท่องเที่ยวเป็นแหล่งงบประมาณสนับสนุน หรือการสร้างบ้านกลาง สำหรับนักท่องเที่ยวที่มาเป็นหมู่คณะโดยจัดทำเป็นโครงการเสนอขอการสนับสนุนจาก ททท.

ปัจจัยความสำเร็จ : ผู้นำชุมชน วิถีชีวิตที่พอเพียง ทูตทางสังคมสูง และการบริหารจัดการที่ดี และสามารถแบ่งปันผลประโยชน์ทั่วถึง

นอกจากการถอดบทเรียนหลักธรรมาภิบาลในการท่องเที่ยวชุมชนแล้ว ซึ่งพบว่า ปัจจัยสนับสนุนให้การดำเนินงานพัฒนาการท่องเที่ยวชุมชนบ้านดอนมูลประสบความสำเร็จ

ที่สำคัญประกอบด้วย

- **ผู้นำชุมชน** บ้านดอนมูล มีผู้นำทางความคิดจากผู้นำโดยตำแหน่ง (ผู้ใหญ่บ้าน) และผู้นำตามธรรมชาติ (ครูบุญยัง ประธานกลุ่มท่องเที่ยว) เป็นตัวแกนหลักในการคิดริเริ่มและสามารถโน้มน้าวการมีส่วนร่วมของชุมชนได้ด้วยหลักเหตุผลนำไปสู่การสร้างทีมงานที่เข้มแข็งที่กระจายอยู่ตามกลุ่มต่างๆ

- **วิถีชีวิตที่พอเพียง** ด้วยพื้นฐานของวิถีชีวิตชาวนาน ที่มีความพอเพียงไม่ทำอะไรเกินตัว สอดคล้องกับการดำเนินชีวิตตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ทำให้ชุมชนบ้านดอนมูลไม่เน้นการเติบโตแบบรีบเร่ง แต่ให้ความสำคัญกับการสร้างความมั่นคงทางอาหาร ทรัพยากรธรรมชาติ การศึกษา และการอนุรักษ์วัฒนธรรมพื้นถิ่น จึงเกิดการพัฒนาแบบค่อยเป็นค่อยไป ได้เรียนรู้และแก้ไขปัญหาจนเกิดประสบการณ์สะสมต่อเนื่อง

- **ทูตทางสังคมสูง** ทั้งในด้านเชื้อชาติ ภาษา ศิลปวัฒนธรรมประเพณี สถาปัตยกรรม ที่เป็นไพลื้อ ได้สร้างความ เป็นชุมชนที่ถูกพินเน้นพั้น มีความสมานสามัคคี เป็นฐานสำคัญในการเป็นชุมชนเข้มแข็งและการมีส่วนร่วมในการพัฒนา นอกจากนี้ คนในชุมชนยังมีอัธยาศัยไมตรีและเอื้อเฟื้ออาทรต่อผู้มาเยี่ยมเยือนเหมือนญาติ ซึ่งเป็นจุดแข็งประการหนึ่งในการพัฒนาการท่องเที่ยวชุมชน

- **มีการบริหารจัดการที่ดีและสามารถแบ่งปันผลประโยชน์ทั่วถึง** การพัฒนาการท่องเที่ยวชุมชน ไม่ใช่เรื่องที่ทุกคนในชุมชนต้องเข้ามาดำเนินการ แต่การที่คณะทำงานมีกลไกการบริหารจัดการที่โปร่งใสตรวจสอบได้ สามารถสร้างความเข้าใจในชุมชนได้ อีกทั้งยังกระจายผลประโยชน์ให้กับทุกคนในชุมชนทั่วถึงกันทั้งทางตรงและทางอ้อม ทำให้เกิดการยอมรับในแนวทางการพัฒนา และส่งผลถึงบรรยากาศโดยรวมที่เอื้อต่อการท่องเที่ยว

- **ทำเลที่ตั้งของชุมชน** มีความเป็นชนบทวิถีเกษตรที่ไม่ห่างไกลจากตัวเมืองมากนัก นักท่องเที่ยวสามารถเข้าถึงได้โดยสะดวก อีกทั้งการมีที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำน่าน ก็เป็นจุดดึงดูดที่นักท่องเที่ยวในความสนใจ

กลไกการบริหารจัดการ

การพัฒนาการท่องเที่ยวชุมชนอย่างยั่งยืน จะต้องมีการบริหารจัดการที่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ร่วมตัดสินใจในการดำเนินงานด้านต่าง ๆ โดยควรมีองค์ประกอบหลักๆ ในเชิงของกลไกและแนวทางบริหารจัดการ ดังนี้

- **กลไกประชาคมหมู่บ้านที่มีตัวแทนจากทุกครัวเรือน** เป็นเวทีในการระดมข้อมูล ความคิดเห็น ร่วมตัดสินใจ และเกิดข้อผูกพันในการร่วมรับผิดชอบตามบทบาทหน้าที่ เริ่มตั้งแต่การค้นหาศักยภาพของชุมชนเพื่อหาจุดขายทางการท่องเที่ยว บนพื้นฐานแนวคิดว่าการพัฒนาการท่องเที่ยวในชุมชนควรเป็นการสร้างรายได้เสริมจากอาชีพหลัก (เนื่องจากการท่องเที่ยวเป็นเรื่องที่อ่อนไหวกับสภาพแวดล้อมภายนอกมาก) และต้องพัฒนาบนพื้นฐานปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง โดยไม่กระทบต่อวิถีชีวิตวัฒนธรรมประเพณีและสภาพแวดล้อมเดิมของชุมชน โดยดูความเป็นไปไม่ได้ในการดำเนินงานร่วมกัน

- **กลไกทำงานในรูปแบบคณะกรรมการท่องเที่ยว/คณะทำงาน และกำหนดผู้รับผิดชอบชัดเจน** หลังจากประชาคมเห็นด้วยกับแนวคิดที่จะพัฒนาการท่องเที่ยวชุมชนแล้ว ให้ประชาคมแต่งตั้งผู้รับผิดชอบและคณะทำงานเพื่อกำหนดแผนงานพัฒนาในรายละเอียด รวบรวมชาวบ้านที่สนใจเข้ามาเป็นสมาชิกกลุ่ม มีการบริหารจัดการที่เหมาะสมโปร่งใสตรวจสอบได้และเป็นที่ยอมรับ สามารถประสานและสนับสนุนกลุ่มต่างๆ ในชุมชนได้อย่างสอดคล้อง รวมทั้งประสานทรัพยากร/งบประมาณจากหน่วยงานองค์กรต่างๆ ได้ ควบคู่ไปกับการเปิดโอกาสในการพัฒนาศักยภาพของกลุ่มและสมาชิกที่เกี่ยวข้อง เพื่อเปิดพัฒนาศักยภาพการบริหารจัดการ และเกิดมุมมองการพัฒนาใหม่ๆ โดยการฝึกอบรม ศึกษาดูงาน เพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับชุมชนอื่นๆ รวมถึงการเตรียมทักษะทางภาษาสำหรับไกด์ท้องถิ่น หรือการเรียนรู้การบริหารจัดการแบบร่วมสมัย

- **การกระจายผลประโยชน์ให้กับหมู่บ้านได้ทั่วถึงทั้งทางตรงและทางอ้อม** เนื่องจากการท่องเที่ยวชุมชน ไม่ใช่ทุกคนในหมู่บ้านต้องเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการ แต่ทุกคนเป็นส่วนหนึ่งของภาพรวมชุมชนที่ตั้งดูการท่องเที่ยวเข้ามาหรือในฐานะของผู้สร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการท่องเที่ยว ดังนั้นการกระจายผลประโยชน์ที่เกิดจากการท่องเที่ยวจึงควรทำ

อย่างทั่วถึง โดยสมาชิกกลุ่มท่องเที่ยวสามารถได้รับผลประโยชน์ในรูปแบบของค่าตอบแทน ในขณะที่ชาวบ้านที่ไม่ได้เป็นสมาชิกกลุ่มสามารถได้รับผลประโยชน์ในรูปแบบของสวัสดิการที่กลุ่มท่องเที่ยวจัดสรรให้กับชุมชนโดยรวม

- **การติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่อง** ในการดำเนินงานพัฒนา คณะทำงานควรมีการเก็บรวบรวมข้อมูลสถิติและความคิดเห็นต่างๆ ทั้งจากนักท่องเที่ยวและคนในชุมชนเพื่อใช้ในการปรับปรุงการพัฒนาให้ดีขึ้นบนพื้นฐานศักยภาพความพร้อม และความพอเพียงในชุมชน รวมทั้งควรมีกลไกเฝ้าระวังความเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านความปลอดภัยและผลกระทบเชิงวัฒนธรรม เพื่อป้องกัน/เตรียมการแก้ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ทั้งนี้ การดำเนินงานต่างๆ ต้องรายงานผลงานให้ประชาคมทราบเป็นระยะๆ

- **ดำเนินงานบนฐานความรู้ ควบคู่กับการส่งเสริมความเข้มแข็งให้กับกลุ่มต่างๆ ในชุมชน** ชุมชนควรให้ความสำคัญกับการสืบค้นองค์ความรู้จากภูมิปัญญาท้องถิ่น ควบคู่การพัฒนาทักษะความรู้ที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการการท่องเที่ยวชุมชน และพิจารณาให้การพัฒนาท่องเที่ยวชุมชนเป็นเครื่องมือในการเชื่อมโยง/สนับสนุน/กระตุ้นความเข้มแข็งของกลุ่มต่างๆ ในชุมชน เพื่อยกระดับการพัฒนาชุมชนโดยรวม เช่น การพัฒนาการท่องเที่ยวทำให้กลุ่มอาชีพ/กลุ่มวัฒนธรรม/กลุ่มป่าชุมชนมีความเข้มแข็งขึ้น เพราะต้องปรับตัว/เตรียมพร้อมในการต้อนรับนักท่องเที่ยว

นโยบายในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10

การบริหารจัดการการท่องเที่ยวชุมชนในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 - 2554) ได้มีนโยบายในการดำเนินงานเพื่อให้เกิดการร่วมคิดร่วมทำในรูปแบบที่หลากหลาย ดังนี้

- **เสริมสร้างศักยภาพองค์กรชุมชน** โดยการใช้หลักธรรมาภิบาลและปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในการบริหารจัดการการท่องเที่ยวชุมชน เพื่อให้ชุมชนมีความเข้มแข็งสามารถตั้งศักยภาพของทรัพยากรมนุษย์และทุนเดิมมาใช้ได้อย่างเต็มที่ สามารถปรับตัวพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงในอนาคต และสามารถพัฒนาชุมชนได้อย่างยั่งยืน ควบคู่ไปกับการเสริมสร้างความรู้เรื่องการบริหารและการจัดการร่วมสมัยที่มีแนวคิดและกระบวนการที่เอื้อต่อการบริหารจัดการ เช่น การ

บริหารการเปลี่ยนแปลง การบริหารความเสี่ยง การบริหารแนว
ราบ และการจัดการความรู้ เพื่อสร้างองค์ความรู้จากชุมชน
ด้วย รวมทั้งต้องให้ความสำคัญกับติดตามประเมินผลอย่าง
ต่อเนื่อง และการพัฒนาเยาวชนเพื่อให้เป็นกำลังสำคัญในการ
พัฒนารุ่นต่อไป

- สนับสนุนการเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
โดยเฉพาะ อบต. เพื่อขยายโอกาสการพัฒนาการท่องเที่ยว
ชุมชน ในเรื่องของงบประมาณสนับสนุนและการเชื่อมต่อกับ
หน่วยงานองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในการพัฒนา รวมทั้งเป็นจุด
ประสานงานและวางแผนเพื่อสร้างเครือข่ายต่อยอดการ
พัฒนาในพื้นที่อย่างเป็นระบบได้

- สนับสนุนการสร้างเครือข่ายการท่องเที่ยวเชิง
อนุรักษ์ในพื้นที่ใกล้เคียง เนื่องจากการรวมกลุ่มเป็นเครือข่าย
จะช่วยเสริมพลังในการพัฒนาทั้งในแง่การแลกเปลี่ยน
ความคิด ประสานทรัพยากร และการมีอำนาจต่อรองที่เข้มแข็ง
มากขึ้น ซึ่งจะส่งผลต่อการยกระดับการพัฒนาโดยรวม

สรุป

การท่องเที่ยวชุมชน เป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้าง
การมีส่วนร่วมของคนในชุมชนให้ตระหนักถึงคุณค่าของทุน
ทางสังคมและทุนทางทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ และช่วยกัน
อนุรักษ์ฟื้นฟูรักษาไว้ให้คงอยู่อย่างยั่งยืน อีกทั้งยังช่วยเสริม
สร้างรายได้ให้กับชุมชนนอกเหนือจากอาชีพหลัก ซึ่งการ
พัฒนาการท่องเที่ยวชุมชน เป็นการเปิดรับนักท่องเที่ยวต่างถิ่น

ให้เข้ามาถึงเรือนชาน ย่อมเกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและ
กันโดยปริยาย ดังนั้น การให้ความสำคัญกับการสร้างความ
เข้าใจและให้เวลาในการปรับตัวของชาวบ้านอย่างค่อยเป็น
ค่อยไปบนพื้นฐานความพอเพียงจึงเป็นเรื่องที่จำเป็น

นอกจากนั้น ความสำเร็จในการพัฒนาการท่องเที่ยวชุมชน
อย่างยั่งยืนที่สามารถสร้างขึ้นได้ คือ การบริหารจัดการที่ดี
ภายใต้หลักธรรมาภิบาล โดยชุมชนบ้านดอนมูลมีรูปแบบการ
บริหารจัดการที่เน้นการมีส่วนร่วม (Participation) โดยใช้กลไก
ประชาคม เป็นช่องทางร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ นำไปสู่ข้อผูกพัน
ที่ต้องร่วมปฏิบัติ และร่วมรับผลประโยชน์อย่างทั่วถึง ดำเนิน
งานเป็นไปอย่างโปร่งใสและตรวจสอบได้ (Transparency &
Accountability) ไม่มีการผูกขาดอำนาจบริหาร แต่มีการ
แต่งตั้งผู้รับผิดชอบงานชัดเจน มีการจัดบันทึกการประชุมทุก
ครั้ง มีการกำหนดกฎเกณฑ์การทำงานต่างๆ ชัดเจนเป็นที่
ยอมรับ การบริหารการเงินถูกแยกออกจากคณะผู้ทำงาน มี
การจัดทำบัญชีรับ-จ่าย และรายงานให้ประชาคมทราบเป็น
ระยะๆ รวมทั้งมีการติดประกาศประชาสัมพันธ์แจ้งให้ทราบทั่ว
กัน โดยกระบวนการดำเนินงานและผลลัพธ์เป็นเรื่องที่มีส่วน
ร่วมสามารถคาดการณ์ได้ (Predictability) เนื่องจากทุกคนที่
ร่วมในกิจกรรมรับทราบหน้าที่และสัดส่วนรายได้ที่จะได้รับ
ตามกฎหมายที่ตกลงไว้ตั้งแต่ต้น และร่วมปฏิบัติตามข้อ
ผูกพันเพื่อให้ได้ผลตามเป้าหมายและแนวทางที่กำหนด
นอกจากนี้ยังมีการวางแผนพัฒนาและหาแหล่งสนับสนุนไว้
อย่างต่อเนื่อง

เอกสารอ้างอิง

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10**

(พ.ศ.2550-2554) โรงพิมพ์ห้างหุ้นส่วนจำกัดวี.เจ.พรินต์, กรุงเทพฯ . 2550

ปรีชา วัชรากัย, **คอลัมน์กระแสดนกระแสดโลก** ประจำวันที่ 13 ตุลาคม 2549 ค้นได้จาก http://www.studyabroad.ocsc.go.th/pr/pr_news_archive_detail.asp?nNewsID=856

Beim Präsidenten and Emeriti Projekte, **Defining Good Governance-The Conceptual Competition is on.** Juni 2004.
ค้นได้จาก <http://shylla.wz-berlin.de/pdf/2004/p04-005.pdf>

ADB, **Elements of Governace.** ค้นได้จาก http://www.adb.org/Governance/gov_elements.asp

สินธุ์ สโรบลและคณะ, **การท่องเที่ยวชุมชน. “การท่องเที่ยวโดยชุมชน แนวคิดและประสบการณ์พื้นที่ภาคเหนือ”** โดย
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) สำนักงานภาค, กรกฎาคม 2546.

การสร้างมูลค่าเพิ่มสินค้าเกษตรโดยใช้ การพัฒนาแบบไม่มีการสูญเสีย¹



ผลการศึกษามีสินค้าเป้าหมาย 4 ชนิด คือ ข้าว อ้อย ปาล์มน้ำมัน และมันสำปะหลัง พบว่า การใช้ประโยชน์จากผลิตผลเหลือใช้ของสินค้าทั้ง 4 ชนิดยังไม่คุ้มค่า รวมทั้งบางส่วนมีการเผาทำลาย ซึ่งส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม และเป็นการสูญเสียโอกาสในการนำมาสร้างมูลค่าเพิ่ม จึงจำเป็นต้องหาแนวทางการใช้ประโยชน์จากผลิตผลเหลือใช้ให้มากขึ้น

ผลิตผลเหลือใช้ที่มีศักยภาพและมีความเป็นไปได้ในการพัฒนาในขั้นตอนแรก คือ ฟางข้าว แกลบ ใบและยอดอ้อย กากอ้อย ต้นมันสำปะหลัง ใบ เหง้า และกากมันสำปะหลัง ซึ่งการนำผลิตผลเหลือใช้มาผลิตสินค้าให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้นนั้น สามารถเรียงลำดับความสำคัญตามมูลค่าที่ได้จากมากไปน้อย คือ อาหารสัตว์ ไฟเบอร์ เคมี เชื้อเพลิง และปุ๋ย ตามลำดับ ซึ่งหากสามารถดำเนินการได้ก็จะทำให้บรรลุเป้าหมายสูงสุดของการไม่มีการสูญเสีย (Zero Waste) และการสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับสินค้าเกษตรของไทย

¹ สืบค้นจากการศึกษาเรื่อง การสร้างมูลค่าเพิ่มสินค้าเกษตรโดยใช้การพัฒนาแบบไม่มีการสูญเสีย (Zero Waste Industry) จัดทำโดย บริษัท ดีเวลลอปเม้นต์ แอนด์ แพลน คอนซัลแตนท์ จำกัด มีนาคม 2549

บทนำ

ภาคเกษตรกรรมเป็นภาคการผลิตที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและสังคมของไทยมาโดยตลอด ในปัจจุบันมีครัวเรือนเกษตรถึง 5.77 ล้านครัวเรือน จากครัวเรือนทั้งหมด 15.66 ล้านครัวเรือน และมีการใช้พื้นที่ทำการเกษตรกว่าร้อยละ 40 ของประเทศ มีการใช้ทรัพยากรน้ำร้อยละ 75 ของน้ำที่กักเก็บได้ รวมทั้งมีส่วนช่วยสนับสนุนการเจริญเติบโตของภาคเศรษฐกิจส่วนรวมของไทยมาตั้งแต่ในอดีต โดยเป็นสินค้าส่งออกของไทยที่มีมูลค่ากว่าปีละ 500,000 ล้านบาท

อย่างไรก็ตาม แนวโน้มที่สำคัญของการพัฒนาภาคเกษตรประเด็นหนึ่ง คือ สัดส่วนมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศสาขาเกษตรต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมทั้งหมดมีแนวโน้มลดลง ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากสินค้าเกษตรของไทยส่วนใหญ่ยังคงมีการสร้างมูลค่าเพิ่มน้อย โดยยังคงผลิตและจำหน่ายรวมทั้งส่งออกสินค้าเกษตรที่เป็นวัตถุดิบ หรือเป็นการแปรรูปเบื้องต้นเป็นส่วนใหญ่ ดังจะเห็นตัวอย่างได้จากสินค้าหลัก เช่น

- **ยางพารา** ไทยยังคงผลิตและส่งออกยางพาราในรูปวัตถุดิบประมาณร้อยละ 90 ส่วนที่เหลือเป็นการส่งออกในรูปของผลิตภัณฑ์ยางซึ่งมีมูลค่าสูง เช่น ถุงมือยาง ยางยานพาหนะ และผลิตภัณฑ์ยางที่ใช้ทางเภสัชกรรม
- **ข้าว** ไทยส่งออกเป็นอันดับหนึ่งของโลก แต่ก็ส่งออกในรูปของวัตถุดิบกว่าร้อยละ 90 ที่เหลือ เป็นการส่งออกในรูปของผลิตภัณฑ์ข้าว เช่น แป้งข้าวเจ้า แป้งข้าวเหนียว เส้นหมี่ก้วยเตี่ยว และขนมปังกรอบ เป็นต้น
- **มันสำปะหลัง** เป็นการผลิตและส่งออกในรูปของผลิตภัณฑ์แปรรูปเบื้องต้นเช่นกัน คือ มันสำปะหลังอัดเม็ดและมันเส้น เป็นต้น

นอกจากนั้น ในกระบวนการผลิตและแปรรูปสินค้าเกษตรหลายชนิดยังคงมีการสูญเสียในกระบวนการผลิต การเก็บเกี่ยว และการแปรรูปในสัดส่วนค่อนข้างสูง กลายเป็นการสูญเสียที่ทำให้ต้นทุนการผลิตของสินค้าหลักสูงไปด้วย และไม่คุ้มค่าในการลงทุน ดังนั้น เพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมเกษตรให้สามารถแข่งขันได้ในระยะต่อไป จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการสร้างมูลค่าเพิ่มของวัตถุดิบทางการเกษตร โดยใช้ประโยชน์จากทุกส่วนหรือมากที่สุด เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าใน

การลงทุน และนำไปสู่การลดต้นทุนการผลิตของอุตสาหกรรมเกษตรเป้าหมาย ซึ่งสินค้าเกษตรที่ควรพิจารณานำแนวทางการเพิ่มมูลค่าโดยใช้ประโยชน์จากวัตถุดิบทุกส่วน หรือ Zero Waste Industry มาใช้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าเกษตรหลัก เช่น ข้าว มันสำปะหลัง ปาล์มน้ำมัน และอ้อย เป็นต้น

แนวคิดการพัฒนาแบบ Zero Waste Industry

1. รูปแบบ Zero Waste Industry

เป็นแนวคิดในกลุ่มประเทศยุโรป มุ่งเน้นการสร้างกระบวนการผลิตโดยคำนึงถึงระบบนิเวศ ซึ่งมีการมองภาพการอยู่ร่วมกันของสิ่งที่มีชีวิตและทรัพยากรธรรมชาติ ที่จำเป็นต้องอยู่ในโลกเดียวกัน โดยใช้วิธีการกำหนดมาตรฐานและรูปแบบสินค้า วิธีการผลิต และการบริโภคสินค้า ซึ่งในมุมมองการแข่งขันแล้วเป็นการสร้างการกีดกันทางการค้า (Non Tariff Barrier) ในกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนา รูปแบบดังกล่าวได้นำมาใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกาโดยการเปลี่ยนเป็นเทคโนโลยีสะอาด (Clean Technology) ซึ่งก็มีความหมายเดียวกัน ต่อมาได้มีการนำไปใช้ในองค์การสหประชาชาติ (United Nation : UN) และได้รับการรับรองและยอมรับเข้าไปเป็นบทบาทของกองสิ่งแวดล้อม (Environment Division) ของ UN พร้อมทั้งมีการรณรงค์ให้ประเทศกำลังพัฒนาได้ปรับปรุงรูปแบบการผลิต โดยมีเป้าหมายการนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainability)

ความหมาย : Zero Waste Industry หรือ Clean Technology คือ การสร้างกระบวนการผลิตและการบริการที่ก่อให้เกิดผลกระทบหรือความเสี่ยงต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด โดยใช้ยุทธศาสตร์การปกป้องสิ่งแวดล้อมแบบบูรณาการ ในการเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการดังกล่าว

แนวทางการพัฒนาแบบ Zero Waste Industry ให้ความสำคัญกับการลดความสูญเสียของสินค้าเกษตรเป้าหมาย และการพัฒนา Waste ไปใช้ประโยชน์ ซึ่งจะพิจารณาความเกี่ยวเนื่องของกิจกรรม เทคโนโลยี และปัจจัยที่มีผลต่อการพัฒนาการใช้ประโยชน์จาก Waste โดยรวม พร้อมกับการ

ลดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมควบคู่กัน จะทำให้การใช้ประโยชน์สินค้าเกษตรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

2. ลักษณะของ Waste ในภาคเกษตร

Waste ที่เกิดขึ้นในภาคเกษตร Waste ทั้งหมดเป็นส่วนประกอบของผลผลิตที่ไม่ต้องการ และไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้โดยทั่วไปมีคุณสมบัติเป็น Inert Waste ประกอบด้วยสารที่ไม่ค่อยทำปฏิกิริยา (Inactive) ที่เป็นทั้งอินทรีย์ (Organic) และอนินทรีย์ (Non-organic) ซึ่งส่วนใหญ่ มักกำจัดด้วยวิธีการเผา หรือการฝัง โดยเฉพาะฟางข้าว และใบอ้อย ในขณะที่เดียวกันจะทำให้เกิดละอองขนาดเล็กที่ยังไม่สามารถกำจัดได้ เกิดผลกระทบต่อมนุษย์และสัตว์

Waste ที่เกิดในภาคการผลิตแปรรูปขั้นพื้นฐาน Waste ของสินค้าเป้าหมายเกิดจากการแยกส่วนประกอบของผลผลิตด้วยกระบวนการทางกายภาพ เช่น การบีบ อัด ตี/ปั่น และใช้อุณหภูมิ ทำให้ส่วนประกอบของผลผลิตเกษตรที่ไม่ต้องการแยกตัวออกมา ลักษณะของ Waste ส่วนใหญ่จะมีคุณสมบัติเป็น Inert Waste เช่นเดียวกัน ยกเว้นสารละลายน้ำเสียของกระบวนการผลิตมักจะมีส่วนผสมที่มีคุณสมบัติของสิ่งที่เป็นอันตราย (Harmful Matters) อยู่บ้าง อย่างไรก็ตามก็ยังมีลักษณะเป็นสาร Organic เป็นส่วนใหญ่

ข้าว ปาล์มน้ำมัน มันสำปะหลัง และ อ้อย : 4 เป้าหมาย Zero Waste Industry

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ดำเนินการศึกษาการสร้างมูลค่าเพิ่มสินค้าเกษตร โดยใช้การพัฒนาแบบ Zero Waste Industry ในสินค้าเป้าหมายหลัก 4 ชนิด คือ ข้าว ปาล์มน้ำมัน มันสำปะหลัง และอ้อย พบว่าการใช้ประโยชน์จากผลผลิตเหลือใช้² ของสินค้าทั้ง 4 ชนิดยังไม่คุ้มค่า รวมทั้งศักยภาพและโอกาสการพัฒนาการใช้ประโยชน์จากผลผลิตเหลือใช้ของสินค้านี้ดังกล่าว ก็จะแตกต่างกันออกไปด้วย ทั้งนี้ ผลผลิตเหลือใช้ของระบบการผลิตสินค้าเกษตรสามารถจำแนกได้เป็น 2 ชนิด คือ

- 1) ผลผลิตเหลือใช้ที่เกิดขึ้นจากภาคเกษตรหลังการเก็บเกี่ยว และ
- 2) ผลผลิตเหลือใช้ที่เกิดขึ้นในภาคการผลิต/แปรรูปสินค้าเกษตรขั้นพื้นฐาน ซึ่งครอบคลุมถึงน้ำเสียด้วย

ผลผลิตเหลือใช้ของสินค้าเกษตร

ผลผลิตเหลือใช้จากการผลิตสินค้าเกษตรเป้าหมายทั้ง 4 ชนิด ประกอบไปด้วยผลผลิตเหลือใช้ที่เกิดขึ้นในกระบวนการผลิตภาคเกษตร และผลผลิตเหลือใช้ที่เกิดขึ้นในภาคอุตสาหกรรม โดยผลผลิตเหลือใช้ของสินค้าเกษตรแต่ละชนิดมี ดังนี้

- (1) **ข้าว** ปริมาณผลผลิตข้าวเปลือกทั้งที่เป็นข้าวนาปี และข้าวนาปรัง มีจำนวนประมาณ 24.9 ล้านตัน/ปี ซึ่งในขั้นตอนการเก็บเกี่ยวจะมีผลผลิตเหลือใช้ ได้แก่ ตอซังข้าว ข้าวตอก ฟางข้าว แต่เมื่อผ่านเข้าสู่กระบวนการแปรรูปเป็นข้าวสารแล้ว จะมีผลผลิตเหลือใช้ ได้แก่ แกลบ รำข้าว และปลายข้าว ทั้งนี้ ผลผลิตเหลือใช้ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเพื่อใช้ประโยชน์ ได้แก่ ฟางข้าว จำนวน 8.296 ล้านตัน และแกลบ จำนวน 1.550 ล้านตัน



- (2) **อ้อย** ปริมาณผลผลิตที่ผลิตได้ต่อปีประมาณ 49.6 ล้านตัน ซึ่งในขั้นตอนการผลิตจะมีผลผลิตเหลือใช้ที่เกิดขึ้นในขั้นตอนการเก็บเกี่ยว ได้แก่ ใบอ้อย ยอดอ้อย ตออ้อย และเมื่ออ้อยถูกส่งเข้าโรงงานผลิตน้ำตาล จะมีผลผลิตเหลือใช้ในขั้นตอนการผลิต ได้แก่ กากอ้อย กาก/ตะกอน ไอน้ำ กากน้ำตาล และขี้ค้าง ซึ่งผลผลิตเหลือใช้ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเพื่อใช้ประโยชน์ ได้แก่ ใบอ้อยและยอดอ้อย จำนวน 7.517 ล้านตัน และน้ำเสียจากโรงงานน้ำตาล จำนวน 991.5 ล้านลูกบาศก์เมตร

² ผลผลิตเหลือใช้ = (ผลผลิตทั้งหมด X อัตราเปลี่ยนชีวมวล) หักด้วยปริมาณการใช้ประโยชน์ในรอบปี



(3) **ปาล์มน้ำมัน** ปริมาณผลผลิตปาล์มน้ำมันที่ผลิตได้มีประมาณ 5.1 ล้านตัน/ปี และมีผลผลิตเหลือใช้ที่เกิดขึ้นในขั้นตอนการเก็บเกี่ยว ได้แก่ ต้นปาล์ม ทะลายเปล่า และเมื่อเข้าสู่โรงงานสกัดน้ำมันปาล์ม จะมีผลผลิตเหลือ ได้แก่ ใอน้ำ เปลือกและเส้นใย น้ำเสียพร้อมกาก น้ำเสียจากการฉีดล้างและกะลา ทั้งนี้ ผลผลิตเหลือใช้ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเพื่อใช้ประโยชน์ ได้แก่ ทางใบและใบ 1.339 ล้านตัน กากใบ 0.016 ล้านตัน กะลา 0.021 ล้านตัน ทะลาย 0.299 ล้านตัน ต้น 1 ล้านตัน และน้ำเสีย 4.53 ล้านลูกบาศก์เมตร



(4) **มันสำปะหลัง** ปริมาณผลผลิตมันสำปะหลังที่ผลิตได้มีประมาณ 14.5 ล้านตัน/ปี และมีผลผลิตเหลือใช้ที่เกิดขึ้นในขั้นตอนการเก็บเกี่ยว ได้แก่ ต้น เหง้า ใบ เปลือก และเมื่อเข้าสู่การแปรรูปจะมีผลผลิตเหลือใช้ ได้แก่ กากมันสด โดยผลผลิตเหลือใช้ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเพื่อใช้ประโยชน์ ได้แก่ ลำต้น 0.824 ล้านตัน ใบ 0.8 ล้านตัน เหง้า 1.499 ล้านตัน และน้ำเสีย 1.52 ล้านลูกบาศก์เมตร



ทั้งนี้ ปริมาณผลผลิตเหลือใช้ของสินค้าเกษตรเป้าหมาย ขึ้นอยู่กับปัจจัยที่สำคัญ ได้แก่ (1) วิธีการเก็บเกี่ยว/

เทคโนโลยี (2) พันธุ์พืชที่ปลูก (3) การบริหารจัดการ ดังนั้นประเภทของ Waste ที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลา จึงมีการวิวัฒนาการไปตามสภาพทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยี จึงเป็นความจำเป็นที่จะต้องมีการริเริ่มและกระตุ้นให้เกิดการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมต่อไป

ปี 2548 มูลค่าความสูญเสียของผลผลิตเหลือใช้ 2.5 พันล้านบาท

มูลค่าความสูญเสียของผลผลิตเหลือใช้ของพืชทั้ง 4 ชนิด สามารถประมาณการมูลค่าความสูญเสียได้ โดยนำปริมาณผลผลิตเหลือใช้คูณด้วยราคาตลาดที่ปรับให้เป็นปัจจุบัน และจากการประเมินมูลค่าการเสียโอกาสในการใช้ผลผลิตที่เกิดขึ้นไปเป็นพลังงานชีวภาพ พบว่า มูลค่าความเสียหายที่จะเกิดขึ้นในรอบปีการผลิตการเกษตร (ปี 2547/48) เท่ากับ 2.50 พันล้านบาท โดยข้าวมีการสูญเสียมากที่สุด รองลงมาคือ อ้อย ปาล์มน้ำมัน และมันสำปะหลัง ทั้งนี้ มูลค่าความสูญเสียของผลผลิตเหลือใช้ของสินค้าแต่ละชนิดที่เกิดขึ้นมีดังนี้

(1) **ข้าว** มีความสูญเสียที่เกิดขึ้น ในส่วนที่เป็นแกลบ จำนวน 1.55 ล้านตัน คิดเป็นมูลค่า 1.2 พันล้านบาท ฟางข้าว จำนวน 8.296 ล้านตัน คิดเป็นมูลค่า 337.9 ล้านบาท รวมมูลค่าความสูญเสียที่เกิดขึ้นเท่ากับ 1.5 พันล้านบาท

(2) **อ้อย** สูญเสียในส่วนที่ยอดและใบในแปลงปลูก จำนวน 7.517 ล้านตัน คิดเป็นมูลค่า 721.7 ล้านบาท ขณะที่กากอ้อยถูกใช้ประโยชน์ทั้งหมด

(3) **ปาล์มน้ำมัน** สูญเสียในส่วนของ ทะลาย จำนวน 0.299 ล้านตัน คิดเป็นมูลค่า 17.9 ล้านบาท กากใบ จำนวน 0.016 ล้านตัน คิดเป็นมูลค่า 2.4 ล้านบาท กะลา จำนวน 0.021 ล้านตัน 20.6 ล้านบาท ทางใบและก้าน จำนวน 1.339 ล้านตัน คิดเป็นมูลค่า 1.9 ล้านบาท และต้นปาล์ม ที่โค่นจำนวน 1 ล้านตัน คิดเป็นมูลค่า 105.5 ล้านบาท รวมมูลค่าความสูญเสียที่เกิดขึ้นเท่ากับ 180.0 ล้านบาท

(4) **มันสำปะหลัง** สูญเสียในส่วนของลำต้นในแปลงปลูก จำนวน 0.824 ล้านตัน คิดเป็นมูลค่า 52.3 ล้านบาท

เห่า จำนวน 1.499 ล้านตัน คิดเป็นมูลค่า 95.1 ล้านบาท รวมมูลค่าความสูญเสียที่เกิดขึ้นเท่ากับ 147.4 ล้านบาท ส่วนกากมันสำปะหลังโรงงานสามารถใช้ประโยชน์ได้ทั้งหมด

มูลค่าความสูญเสียของผลิตผลเหลือใช้ของสินค้าทั้ง 4 ชนิด ในอีก 5 ปีข้างหน้า ซึ่งคำนวณจากการประมาณการผลผลิตพืชเป้าหมาย พบว่า อ้อยมีแนวโน้มลดลง อันเป็นผลจากปัจจัยด้านราคาน้ำตาล ส่วนปาล์มน้ำมันมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น แต่จะคงที่ในระยะยาว เพราะเกิดความสมดุลระหว่างระดับความต้องการกับปริมาณผลผลิตที่ผลิตได้ ในขณะที่ผลผลิตข้าวและมันสำปะหลังค่อนข้างคงที่ ซึ่งจากผลดังกล่าวสามารถประเมินได้ว่าในช่วง 5 ปีข้างหน้า มูลค่าความสูญเสียของผลิตผลเหลือใช้ของสินค้าทั้ง 4 ชนิด จะสูงถึง 12.5 พันล้านบาท หรือเท่ากับ 2.49 พันล้านบาท

การใช้ประโยชน์จากผลิตผลเหลือใช้ในปัจจุบัน และกรณีศึกษาในต่างประเทศ

ผลการศึกษาการใช้ประโยชน์จากผลิตผลเหลือใช้ของภาครัฐที่ผ่านมาและการสำรวจกลุ่มเป้าหมายที่เป็นเกษตรกรและโรงงานแปรรูปสินค้าทั้ง 4 ชนิด ในทุกภาคของประเทศ

รวมทั้ง การศึกษากลุ่มตัวอย่างในต่างประเทศที่มีการผลิตสินค้าดังกล่าว พบว่ามีการใช้ประโยชน์จากผลิตผลเหลือใช้ดังนี้

(1) ข้าว ในประเทศไทยมีการใช้ประโยชน์จากตอซังน้อย ส่วนใหญ่จะเผาทำลายโดยเฉพาะตอซังในแปลงนา ส่วนฟางได้มีการพัฒนาเครื่องจักรสำหรับการเก็บเกี่ยวทำให้สามารถรวบรวมฟางเพื่อนำมาใช้ประโยชน์ได้มากขึ้น สำหรับแกลบ มีการใช้ในการปรับสภาพดิน แต่ส่วนใหญ่นำไปใช้ประโยชน์เป็นเชื้อเพลิง โดยเป็นวัตถุดิบและเชื้อเพลิงในอุตสาหกรรมดินเผา เช่น การทำอิฐ และใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับการผลิตกระแสไฟฟ้าของโรงไฟฟ้าขนาดเล็ก เพื่อขายไฟให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย โดยในปี 2548 ประเทศไทยมีโรงไฟฟ้าขนาดเล็ก ถึง 15 แห่ง ดังนั้น หากมีการกระจายโรงไฟฟ้าให้ทั่วถึงครอบคลุมแหล่งวัตถุดิบ แกลบก็จะช่วยสนับสนุนการใช้ประโยชน์จากแกลบได้มากขึ้น ส่วนรำข้าว ปลายข้าว ข้าวหัก มีการนำไปใช้ในการบริโภคและใช้ประโยชน์ในการผลิตสินค้าต่อเนื่อง

หากเปรียบเทียบกับประเทศญี่ปุ่น ที่เกษตรกรส่วนใหญ่ใช้เทคโนโลยี/เครื่องจักรเข้มข้น (Capital Intensive)

ตารางประมาณการผลผลิตและมูลค่าความสูญเสียของผลิตผลพืชหลักบางชนิด ระหว่างปี 2548-2552

หน่วย : พันตัน

ปี	ปริมาณผลผลิต				มูลค่าความสูญเสีย (ล้านบาท) ***
	ข้าว	อ้อย	ปาล์มน้ำมัน	มันสำปะหลัง	
2548	23,929.468	54,955.950	5,261.600**	17,957.266	2,499.2
2549	24,104.068	51,576.257	5,524.600	17,957.048	2,508.8
2550	24,104.079	49,078.047	5,800.900	17,928.103	2,478.0
2551	24,104.081	48,057.929	5,090.900	17,928.105	2,470.1
2552	24,104.081	49,043.655	6,395.400	17,928.449	2,492.3

ที่มา : กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน

หมายเหตุ : * ข้อมูลจากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรในปี 2547

** ใช้ข้อมูลปี 2547

*** จากการประมาณการ

ตลอดการเพาะปลูกและการเก็บเกี่ยว ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีการใช้ประโยชน์ผลิตผลเหลือใช้จากข้าวในเชิงอุตสาหกรรม เนื่องจากข้อจำกัดด้านแรงงาน และการควบคุมด้านสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะเรื่องของสิ่งแวดล้อมซึ่งประเทศไทยให้ความสำคัญต่อการลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น การลดปริมาณฝุ่นจากกระบวนการแปรรูป การขัด/สีข้าว และไม่มีการทำลายหรือใช้ประโยชน์ด้วยการเผา ดังนั้น แกลบส่วนใหญ่จึงถูกใช้ในการปรับสภาพดินในแปลงเกษตร ส่วนฟางมีการนำไปปรับปรุง/พัฒนาเป็นอาหารสัตว์ (โค) และใช้ทำเป็นสินค้าหัตถกรรมครัวเรือน นอกจากนี้ ประเทศไทยเน้นโอกาสทางเศรษฐกิจในด้านอื่นๆ จากข้าว คือ การแปรรูปข้าวเป็นผลิตภัณฑ์อาหารหลายชนิด ซึ่งดึงดูดความสนใจของผู้บริโภค และได้ผลตอบแทนสูง

(2) **อ้อย** พบว่า ปัจจุบันใบและยอดอ้อยยังไม่มีการใช้เทคโนโลยีเพื่อจัดการใบและยอดอ้อย เนื่องจากเกษตรกรส่วนใหญ่จะใช้แรงงานในการเก็บเกี่ยว ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการนำใบและยอดอ้อยมาใช้ประโยชน์ อีกทั้งเกษตรกรส่วนใหญ่ยังใช้วิธีการเผาก่อนเก็บเกี่ยว ทำให้สูญเสียประโยชน์ที่ควรได้จากใบ อย่างไรก็ตาม ปัญหาการขาดแคลนแรงงาน ส่งผลให้เกษตรกรมีแนวโน้มที่จะนำเครื่องจักรมาใช้เก็บเกี่ยวมากขึ้น ซึ่งจะทำให้สามารถเก็บรวบรวมใบและยอดอ้อยมาใช้ประโยชน์ได้ และช่วยลดต้นทุนการเก็บรวบรวม สำหรับกากน้ำตาลจะนำไปใช้เป็นวัตถุดิบในอุตสาหกรรม

ส่วนกากอ้อยนอกจากจะนำมาใช้ในการทำแผ่นผนังใช้ในการตกแต่งแล้ว ยังสามารถนำไปเป็นวัตถุดิบในอุตสาหกรรมด้วยเช่นกัน โดยส่วนใหญ่จะใช้เป็นเชื้อเพลิงในหม้อน้ำเพื่อให้เกิดความร้อนสำหรับเครื่องกำเนิดไฟฟ้าช่วยในการเดินเครื่องจักรหีบอ้อย ทำให้ต้นทุนด้านพลังงานของโรงงานหีบอ้อยลดลง ในปัจจุบันมีการขออนุญาตผลิตไฟฟ้าเพิ่มจำนวนมากขึ้น แต่การผลิตไฟฟ้าโดยใช้กากอ้อยในเชิงพาณิชย์ อาจยังไม่ดึงดูดผู้ประกอบการให้ดำเนินการได้อย่างจริงจัง เนื่องจากผลตอบแทนที่ได้รับไม่คุ้มกับการลงทุน อย่างไรก็ตาม กากอ้อยยังสามารถนำมาใช้ในการทำแผ่นผนังใช้ในการตกแต่ง นอกจากนี้กากตะกอนและขี้ด่าง โรงงานจะคืนให้เกษตรกรเพื่อนำไปใช้เป็นปุ๋ย ในขณะที่น้ำเสียที่เกิดจาก



กระบวนการหีบอ้อยยังไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้อย่างจริงจัง

ในขณะที่ประเทศออสเตรเลีย ให้ความสำคัญกับการจัดการอ้อยทั้งระบบ มีการกำหนดเขตพื้นที่เพาะปลูกที่ชัดเจน และเป็นฟาร์มขนาดใหญ่ ทำให้การพัฒนาทั้งภาคเกษตรและการแปรรูปพื้นฐานมีการจัดวางระบบที่เกื้อกูลกัน ทั้งทางด้านการขนส่ง การใช้ทรัพยากรที่เกิดจากการผลิตเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ออสเตรเลียยังให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อม ทำให้การเก็บเกี่ยวต้องลดวิธีการเผา

ดังนั้น ใบและยอดอ้อยส่วนใหญ่จะถูกทิ้งในแปลงเพื่อใช้เป็นปุ๋ยในฤดูกาลเพาะปลูกครั้งต่อไป หรือนำมาใช้เลี้ยงสัตว์ในกรณีที่เกิดภาวะขาดแคลนพืชที่เป็นอาหารสัตว์ ส่วนกากอ้อยจะใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับผลิตกระแสไฟฟ้าเพื่อลดต้นทุนในกระบวนการผลิตน้ำตาล ส่วนใบและกากอ้อยที่เหลืออยู่จำนวนมากจะถูกนำไปใช้ในการปรับสภาพดินเพื่อการเพาะปลูกพืช สำหรับถ้าผ่านการเผากากอ้อยจะนำไปใช้ในการปรับสภาพดินในแปลงเพาะปลูกเช่นกัน

(3) **ปาล์มน้ำมัน** พบว่า มีการนำใบและทางใบไปใช้ประโยชน์ในการปรับปรุงดินและเป็นปุ๋ยให้กับต้นปาล์ม ซึ่งเกษตรกรส่วนใหญ่ไม่ยินดีขายจึงไม่เกิดแรงจูงใจให้มีการพัฒนาเทคโนโลยี และขาดโอกาสการปรับปรุงการใช้ประโยชน์ในด้านอื่น สำหรับต้นจะเกิดจากการโค่นเมื่อครบรอบอายุประมาณ 20-25 ปี ซึ่งปัจจุบันเริ่มมีการใช้ประโยชน์จากต้นปาล์มน้ำมัน โดยการประยุกต์ใช้ทำวัสดุตกแต่งและเฟอร์นิเจอร์แต่ยังอยู่ในระยะเริ่มต้น

ส่วนต้นปาล์มที่ถูกโค่นที่เหลือส่วนใหญ่จะอยู่ใน



แปลงเพาะปลูก ในขณะที่ทะลายเปล่าเริ่มมีการพัฒนาเทคโนโลยีสำหรับนำทะลายมาใช้ประโยชน์ เนื่องจากมีปริมาณทะลายที่เหลือจากการผลิตมากกว่าองค์ประกอบอื่น จึงมีความเป็นไปได้ในการกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาเทคโนโลยีในอนาคต ทางด้านกากใยปาล์มจะนำไปใช้เป็นปุ๋ย และผสมอาหารอื่นใช้เลี้ยงสัตว์ปีก และบางส่วนถูกนำมาใช้เป็นเชื้อเพลิง แต่เนื่องจากปริมาณกากใยปาล์มที่มีอยู่ไม่มาก ดังนั้นจึงไม่ค่อยมีปัจจัยกระตุ้นการใช้ประโยชน์อื่น นอกจากนี้ ยังมีผลิตภัณฑ์ที่เกิดขึ้นจากขบวนการผลิตน้ำมันปาล์ม คือ กะลา ซึ่งจะถูกนำไปใช้เป็นเชื้อเพลิงในอุตสาหกรรม สำหรับกากตะกอนจะถูกนำไปใช้เป็นปุ๋ย ในขณะที่น้ำเสียจากขบวนการสกัดน้ำมันปาล์ม ยังไม่ได้มีการจัดการและนำมาใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสม

ทั้งนี้ประเทศมาเลเซียมีการใช้ประโยชน์จากผลิตผลเหลือใช้ที่ก้าวหน้า ซึ่งเป็นผลจากการพัฒนาเทคโนโลยีทั้งในภาคเกษตร อุตสาหกรรมแปรรูป และอุตสาหกรรมต่อเนื่อง ทำให้มีความได้เปรียบทั้งในด้านการผลิต การตลาด และการนำเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้ โดยมีการนำเส้นใยจากทะลายเปล่ามาใช้ทำกระดาษและวัสดุ Wood-based product เช่น ใช้ทำไม้อัด และทำแผ่นกันความร้อนในรถยนต์

ใช้เป็นแหล่งอินทรีย์วัตถุในการเป็นปุ๋ย ใช้เป็นวัสดุคลุมดิน และเมื่อนำทะลายมาทำให้แห้งแล้วสามารถใช้เป็นเชื้อเพลิง

สำหรับใบและก้านส่วนใหญ่ใช้คลุมดิน โดยวางกองไว้ในแปลงเพื่อปล่อยให้สลายเป็นปุ๋ย ส่วนลำต้นทั้งหมดจะถูกตัดเป็นชิ้นๆ แล้วปล่อยให้ย่อยสลายอยู่ในสวนปาล์ม แม้ว่าจะสามารถนำเอา Fiber มาใช้ประโยชน์ได้ แต่มีข้อจำกัดในการขนย้ายท่อนซุงต้นปาล์ม นอกจากนี้ ได้นำกากใยจากส่วนต่างๆ ของปาล์มไปใช้ประโยชน์ได้อย่างหลากหลาย เช่น แผ่นผนัง Particle board Medium density fiber board, Cement bonded particle and fiber board, ส่วนขุยที่แยกออกจากเส้นใย สามารถนำมาใช้เป็นอาหารสัตว์ หรือปุ๋ย เป็นต้น นอกจากนี้ ผลิตผลน้ำมันปาล์มในแต่ละขั้นตอนที่เกิดขึ้น มีการนำไปใช้สร้างมูลค่าเพิ่มในการผลิตทั้งสินค้าบริโภคอุปโภค และสินค้าตกแต่งความงาม

(4) **มันสำปะหลัง** พบว่า ปัจจุบันมีการขายต้นมันสำปะหลังเพื่อใช้ทำพันธุ์มากขึ้น เนื่องจากมีการขยายพื้นที่เพาะปลูก ส่วนใบมันสำปะหลังเริ่มมีแนวโน้มให้นำไปตากแห้งผ่านกรรมวิธีทำอาหารสัตว์นำไปใช้เลี้ยงวัว สำหรับเหง้ามันสำปะหลังในแปลงปลูกเกือบทั้งหมดเริ่มมีการพัฒนาเทคโนโลยีนำไปใช้ทำถ่านอัดแท่ง ซึ่งให้ค่าความร้อนและสามารถนำมา

ใช้ทดแทนถ่านไม้ได้ สำหรับ**เปลือกมัน**มีการนำไปใช้เพาะเห็ด และเป็นอาหารสัตว์ ในขณะที่**กากมันสำปะหลัง**จะใช้เป็นอาหารสัตว์และผลิตก๊าซชีวภาพในการเดินเครื่องจักร ส่วน**น้ำเสีย**จากกระบวนการผลิตแป้งมันยังไม่มีการจัดการที่เหมาะสม

ในขณะที่ประเทศ**เวียดนาม** เกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลังส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรรายย่อย จึงมีรูปแบบการใช้ประโยชน์จากผลิตผลจากมันสำปะหลังคล้ายกับประเทศไทย โดยเป็นการสร้างมูลค่าเพิ่มจากการผลิตสินค้าต่อเนื่องในครอบครัว เช่น การใช้เหง้ามันสำปะหลังเป็นเชื้อเพลิง การนำใบมันสำปะหลังและกากมันสำปะหลังไปใช้เลี้ยงสัตว์ และจากการที่มันสำปะหลังเป็นพืชที่อยู่นอกเหนือรายการพืชที่รัฐจะต้องเร่งพัฒนาในระยะของแผนปัจจุบัน ทำให้การพัฒนาไปสู่การใช้ในเชิงพาณิชย์ไม่แพร่หลาย

ตัวอย่างที่ควรประยุกต์ใช้

การสร้างรายได้เปรียบจากการเปรียบเทียบ (Benchmarking) กับต่างประเทศ มีประเด็นสำคัญที่ประเทศไทยควรนำมาพิจารณาประยุกต์ใช้ คือ

(1) **ระบบการจัดการในแปลงเกษตร** โดยเฉพาะระบบ GAP (Good Agriculture Product) ซึ่งในประเทศที่พัฒนาแล้ว และมาเลเซีย ได้ให้ความสำคัญในการผลักดันผลิตผลไปสู่ตลาดระดับสูง (High-end Market) พร้อมมีระบบการจัดการที่เป็นมาตรฐานสำหรับเกษตรกรทั่วไป ทั้งนี้เพื่อยกระดับการเกษตรให้มีคุณภาพ และสร้างความยั่งยืนให้กับเกษตรกร ซึ่งประเทศไทยควรนำมาประยุกต์ใช้

(2) **การพัฒนาระบบการพึ่งพาการใช้ทรัพยากรและปัจจัยการผลิต** ระหว่าง ภาคเกษตร อุตสาหกรรมแปรรูป และอุตสาหกรรมต่อเนื่อง ให้เกิดความสอดคล้องของการใช้ประโยชน์ที่เกื้อกูลกัน เพื่อลดภาระต้นทุน (สร้างมูลค่าสินค้าเกษตรเพิ่มขึ้น) และเป็นการกระจายปัจจัยการผลิตที่เป็น Waste ให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

(3) **การพัฒนาเทคโนโลยีด้านการเกษตร** เพื่อให้สามารถนำ Waste ไปประยุกต์ใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในบางเทคโนโลยีการพัฒนาต้องใช้ระยะเวลานาน มีต้นทุนสูง และ/หรือ ความเป็นไปได้ในการลงทุนไม่คุ้มในเชิงพาณิชย์

เช่น การพัฒนาพันธุ์ปาล์มน้ำมัน การพัฒนาเครื่องจักรเก็บเกี่ยวและหีบห่อ เป็นต้น จึงควรใช้แนวทางการเป็นผู้ตาม (Technology Follower) ซึ่งใช้วิธีการซื้อจะให้ผลเร็วกว่า และลดความเสี่ยง ทั้งนี้ ในส่วนของเทคโนโลยีการผลิตจากการนำ Waste ไปใช้ประโยชน์อื่นๆ ควรพิจารณาแนวทางการแข่งขันทั้งในรูปแบบของผู้นำ และผู้ตามควบคู่กันไป รวมทั้ง ต้องเร่งพัฒนาสร้างขีดความสามารถขององค์กรทางวิจัยให้สามารถแข่งขันกับต่างประเทศ โดยเฉพาะสินค้าเศรษฐกิจหลัก

(4) **การบริหารจัดการเพื่อลดมลภาวะจาก Waste ที่เหลือ** ควรนำกฎระเบียบด้านผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมาบังคับใช้ จะทำให้ Waste ที่เกิดขึ้นถูกจำกัดความสูญเสียต่อระบบเศรษฐกิจ

โอกาสและแนวทางที่จะใช้ประโยชน์ผลิตผลเหลือใช้ทางการเกษตรในอนาคต

ผลการศึกษาที่ได้ชี้ให้เห็นว่ายังมีผลิตผลเหลือใช้ที่มี การนำมาใช้ประโยชน์น้อยไม่คุ้มค่า รวมทั้งบางส่วนมีการเผาทำลายซึ่งส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม และเป็นการสูญเสียโอกาสในการนำมาสร้างมูลค่าเพิ่ม จึงจำเป็นต้องหาแนวทางการใช้ประโยชน์จากผลิตผลเหลือใช้ให้มากขึ้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายสูงสุดของการทำให้เกิด Zero Waste และการสร้างมูลค่าเพิ่ม โดยให้ความสำคัญด้านมูลค่าผลตอบแทนสูงสุดในลำดับแรก และรองลงไปตามประเภทสินค้าสุดท้าย ซึ่งผลิตผลเหลือใช้ ที่มีศักยภาพและมีความเป็นไปได้ในการพัฒนาในขั้นต้นแรก คือ ฟางข้าว แกลบ ใบและยอดอ้อย กากอ้อย ตันมันสำปะหลัง ใบ เหง้า และกากมันสำปะหลัง และการนำผลิตผลเหลือใช้มาผลิตสินค้าให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้นนั้น สามารถเรียงลำดับความสำคัญตามมูลค่าที่ได้ในการใช้ผลิตสินค้า จากมูลค่ามากไปยังมูลค่าน้อย หรือที่เรียกว่า Five “F” ประกอบด้วย

อาหารสัตว์ (Feed) ไฟเบอร์ (Fiber) เคมี (Furfural) เชื้อเพลิง (Fuel) ปุ๋ย (Fertilizer)

นอกจากนี้ ยังมีอุตสาหกรรมต่อเนื่องที่สามารถพัฒนาการใช้ประโยชน์จากผลิตผลเหลือใช้ต่างๆ ได้ คือ



อุตสาหกรรมการผลิตวัสดุก่อสร้างจากดินเผา โรงงานผลิตไฟฟ้าโดยใช้ถ่านหิน โรงงานผลิตไฟฟ้าจากกากอ้อย อุตสาหกรรมทำผนังอัดจากกากอ้อย อุตสาหกรรมกระดาษจากกากอ้อย อุตสาหกรรมวัสดุหีบห่อโดยใช้ฟางข้าว อุตสาหกรรมอาหารสัตว์จากใบและยอดอ้อย อุตสาหกรรมผลิตอาหารสัตว์จากใบและยอดมันสำปะหลัง อุตสาหกรรมเส้นใย และอุตสาหกรรมผลิตถ่านเชื้อเพลิง รวมถึงการเลี้ยงปศุสัตว์

เงื่อนไขและข้อจำกัด

แม้ว่าโอกาสการพัฒนาใช้ประโยชน์ Waste ที่เกิดขึ้นมีสูง แต่ยังมีปัจจัยข้อจำกัดและเงื่อนไขในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ วิธีการเก็บเกี่ยว การบริหารจัดการหลังการเก็บเกี่ยว เทคโนโลยีที่ยังไม่สามารถประยุกต์ใช้ในเชิงพาณิชย์ ระบบเชื่อมโยงการนำ Waste ไปใช้ประโยชน์ยังไม่เอื้อให้ต้นทุนการผลิตลดลง และระบบพึ่งพาการใช้ผลิตภัณฑ์ระหว่างภาคเกษตรและอุตสาหกรรมแปรรูป เพื่อให้สามารถแข่งขันในการลดต้นทุน ในส่วนของผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ เกษตรกร โรงงานแปรรูป หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนยังไม่ให้ความสนใจ และมีการดำเนินการอย่างจริงจัง ขาดหน่วยงานที่มีหน้าที่หลักในการพัฒนาและบูรณาการในหลายๆ ด้าน เช่น การส่งเสริม การ

วิจัย และการพัฒนาระบบที่เอื้อต่อการนำ Waste ไปใช้ประโยชน์ เป็นต้น

แนวทางการใช้ประโยชน์จากผลิตผลเหลือใช้ทางการเกษตรของไทย

ผลการศึกษารูปแบบการใช้ประโยชน์จากผลิตผลเหลือใช้ดังกล่าวทั้งในประเทศและกรณีศึกษาจากต่างประเทศ นำมาสู่แนวทางในการใช้ประโยชน์จากผลิตผลเหลือใช้ทางการเกษตรของไทย ดังนี้

- การลดและป้องกันการเกิดผลิตผลเหลือใช้จากกระบวนการผลิตสินค้าเกษตรเป้าหมาย อุตสาหกรรมแปรรูปเบื้องต้น และระบบกระจายสินค้า (Logistics) ในด้านการเกษตรสามารถดำเนินการได้โดยการปรับปรุงและพัฒนาพันธุ์ การใช้เทคโนโลยีการผลิต การบริหารจัดการแปลงเกษตร (Crop Management) การเก็บเกี่ยวที่สะอาด การเก็บสำรองและการกระจายผลผลิตไปสู่โรงงาน

สำหรับด้านอุตสาหกรรม สามารถดำเนินการได้โดยการปรับปรุงและพัฒนากระบวนการบริหารจัดการ การประยุกต์เทคโนโลยีที่เหมาะสมให้กับโรงงานขนาดเล็ก การควบคุมระบบการผลิต การใช้วัตถุดิบ และลดการใช้น้ำโดยประยุกต์ใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม เช่น การใช้ลมหรือปัจจัยอื่นที่ทำให้



ต้นทุนลดลง เป็นต้น รวมทั้ง ให้การอบรมแก่เกษตรกร และ พนักงานโรงงานที่เกี่ยวข้องในวิธีการลดและป้องกันการเกิด ผลิตผลเหลือใช้ ในแต่ละขั้นตอนของการดำเนินงานตลอด วงจรชีวิตของสินค้า (Life Cycle)

- การใช้ประโยชน์จากผลิตผลเหลือใช้ โดยการ พัฒนาการผลิต ด้านสินค้า การขยายตลาด โดยใช้ เทคโนโลยีและการบริหารจัดการ โดยการสนับสนุนการทำ วิจัยและพัฒนา (R&D) โดยการจัดวางโครงข่ายเชื่อมโยง ระหว่างการวิจัยทั้งในภาครัฐ เอกชนและกับต่างประเทศ และ จัดทำกรอบการวิจัยของสินค้าให้ชัดเจน เพื่อให้มีความต่อเนื่อง และการประยุกต์ใช้อย่างมีประสิทธิภาพ การจัดทำฐานข้อมูล เทคโนโลยีจำแนกประเภทของสินค้า และลักษณะการวิจัย การพัฒนาด้านการบริการใช้เทคโนโลยีเพื่อนำไปสู่การใช้งาน (Innovation) ของภาคเอกชน และการสนับสนุนและส่งเสริม การใช้เทคโนโลยีที่มีการใช้ประโยชน์ ผลิตผลเหลือใช้ ในการ สร้างมูลค่าเพิ่มให้กับระบบเศรษฐกิจ

- การนำน้ำเสีย (Waste Water) กลับมาใช้ ประโยชน์ และการบำบัดก่อนการคืนกลับสู่แปลงเกษตร โดยการประชาสัมพันธ์และให้ข้อมูลแก่อุตสาหกรรมที่มีน้ำเสีย เช่น อุตสาหกรรมน้ำตาล อุตสาหกรรมปาล์มน้ำมัน และ อุตสาหกรรมแป้งมันสำปะหลัง เป็นต้น การให้คำปรึกษา และแนะนำการนำเทคโนโลยีมาใช้ การติดตามและประเมินผล การใช้เทคโนโลยี และการสนับสนุนการหาแหล่งเงินทุน ดอกเบี้ยต่ำ

- การพัฒนาเครือข่ายการใช้ประโยชน์จาก Waste ทั้งระบบโครงสร้างพื้นฐานและด้านข่าวสาร ภายในและระหว่างอุตสาหกรรม โดยการสร้างศูนย์การ

บริหารจัดการผลิตผลเหลือใช้ ไปใช้ประโยชน์ โดยเน้นการ กระจายผลิตผลเหลือใช้ ไปสู่ผู้บริโภคให้เกิดความรวดเร็ว และ มีต้นทุนต่ำ และการพัฒนาระบบข้อมูลอุปทานอุปสงค์ผลิตผล เหลือใช้

กลไกการขับเคลื่อน

เพื่อให้การดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวสามารถ เกิดผลได้อย่างเป็นรูปธรรม จำเป็นต้อง**มีองค์กรดูแลการ บริหารจัดการผลิตผลเหลือใช้** เพื่อทำหน้าที่ดูแลทั้งระบบใน ภาพรวมของประเทศ โดยมีการบูรณาการด้านการใช้ประโยชน์ จากผลิตผลเหลือใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะช่วยให้ผลิตผล เหลือใช้เกิดมูลค่าเพิ่มต่อระบบเศรษฐกิจ และเกิดประโยชน์ต่อ สินค้าโดยรวม

โดยองค์กรดังกล่าวควรมีบทบาทและหน้าที่ในการ กำกับดูแลกิจการเกี่ยวกับสินค้าเกษตรเป้าหมายตลอดวงจร ชีวิต (Life Cycle) การติดตามประเมินผลและประสาน นโยบายและปฏิบัติการ ในการสร้างมูลค่าเพิ่มสินค้า การใช้ ประโยชน์จาก Waste และการบำบัด เพื่อนำกลับเข้าไปใช้ ประโยชน์ในวงจรชีวิตสินค้า ให้ข้อเสนอแนะด้านการบริหาร จัดการผลิตผลเหลือใช้ ให้เกิดประโยชน์ต่อการผลิตและมี ประสิทธิภาพ และกำหนดนโยบาย มาตรการ และเป้าหมาย การดำเนินการที่เหมาะสมในการปฏิบัติ เพื่อการลดผลกระทบ ที่อาจเกิดขึ้นต่อภาคการผลิตและระบบเศรษฐกิจโดยรวม

สำหรับการดำเนินการขององค์กรจะร่วมกับหน่วยงานที่ เกี่ยวข้อง ซึ่งมีภารกิจเกี่ยวข้องกับแต่ละสินค้า ประกอบด้วย หน่วยงานหลัก คือ กรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมวิชา การเกษตร และกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์ พลังงาน และหน่วยงานสนับสนุน ได้แก่ สำนักงานพัฒนา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการ วิจัยแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัย สงขลานครินทร์ วิทยาเขตสงขลา และมหาวิทยาลัยอื่น ในประเทศ ตามบทบาทและหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน

ภายใต้กรอบการบริหารผลิตผลเหลือใช้ร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ

บทสรุป

แนวคิดการสร้างมูลค่าเพิ่มสินค้าเกษตรโดยใช้การพัฒนาแบบไม่มีการสูญเสีย (Zero Waste Industry) สามารถนำมาใช้สนับสนุนการปรับโครงสร้างภาคเกษตรในแผนฯ 10 ได้ ทั้งในส่วนของการผลิตและการเพิ่มมูลค่าสินค้าเกษตรที่มีโอกาส ทั้งในด้านเทคนิคและศักยภาพทางการตลาด ซึ่งผลจากการศึกษา คือ แนวทางการใช้ประโยชน์จากผลผลิตเหลือใช้จากการผลิตสินค้าเกษตรทั้ง 4 ชนิด นอกจากจะเป็นการลดค่าความสูญเสียจากการผลิตทางการเกษตรแล้ว ยังช่วยสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับผลิตผลเหลือใช้จากการผลิตสินค้าเกษตร และสร้างรายได้ให้กับเกษตรกรและอุตสาหกรรมต่อเนื่องอีกด้วย

ปัจจุบันหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีการดำเนินการสร้างมูลค่าเพิ่มสินค้าเกษตรโดยใช้การพัฒนาแบบ Zero Waste Industry อยู่บ้างแล้ว เช่น กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน ได้มีการส่งเสริมการนำพืชมาใช้ผลิตพลังงานทดแทน และได้ศึกษาและพัฒนาการนำของเหลือ (By Product) จากการผลิตเชื้อเพลิงชีวภาพมาสร้างมูลค่าเพิ่มทางอุตสาหกรรม เช่น กลีเซอรินจากการผลิตไบโอดีเซล กากมันและยีสต์จากการผลิตเอทานอล เป็นต้น

รวมทั้ง ได้มีการส่งเสริมให้มีการนำเศษวัสดุเหลือทิ้งจากการผลิตทางอุตสาหกรรมเกษตร เช่น กากอ้อย เศษใบ

และกะลาปาล์ม เป็นต้น มาใช้เป็นเชื้อเพลิงผลิตไฟฟ้า โดยภาครัฐให้การสนับสนุนราคารับซื้อไฟฟ้าที่ผลิตจากชีวมวลด้วย นอกจากนี้ กรมโรงงานอุตสาหกรรม ได้มีการนำ Bio mass มาใช้เป็นเชื้อเพลิงในโรงงาน (Boiler) กรมส่งเสริมสหกรณ์ ได้มีการสนับสนุนการทำไฟฟ้าจากวัสดุการเกษตร โดยการใช้ของเหลือจากปาล์มน้ำมันเป็นเชื้อเพลิงในการทำไฟฟ้า เช่น Bio gas

ในขณะที่สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ไม่ให้เกษตรกรเผาใบอ้อยเพื่อนำไปใช้ทำปุ๋ยได้ และโรงงานอ้อยได้มีการนำกากอ้อยไปใช้เป็นเชื้อเพลิง ซึ่งขณะนี้มีการทำการวิจัยทดลองนำกากอ้อยมาทำเอทานอล โดยร่วมมือกับญี่ปุ่น ศูนย์พันธุ์วิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพแห่งชาติ ได้มีการวิจัยพัฒนาเรื่องการนำน้ำเสียมาทำ Bio gas และมีการสนับสนุนการลงทุนโดยมีเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ และสถาบันการศึกษา เช่น มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์มีการวิจัยเพื่อสกัดสารที่มีมูลค่าสูง กรมการข้าว มีกลุ่มงานดูแลโดยเฉพาะเพื่อเพิ่มมูลค่าข้าว

ดังนั้น การจะผลักดันการสร้างมูลค่าเพิ่มสินค้าเกษตรแบบ Zero Waste Industry จึงเป็นเรื่องสำคัญที่ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนจะต้องร่วมมือกันดำเนินการต่อไป เพื่อขยายผลการดำเนินงานให้กว้างขวางมากขึ้น รวมทั้งเป็นการเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันของภาคเกษตร และช่วยลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากการผลิตและแปรรูปภาคเกษตรควบคู่กันไป

เอกสารอ้างอิง

บริษัท ดีเวลลอปเม้นต์ แอนด์ แพลน คอนซัลแตนท์ จำกัด, โครงการศึกษาการสร้างมูลค่าเพิ่มสินค้าเกษตร โดยใช้การพัฒนาแบบไม่มีการสูญเสีย, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, มีนาคม 2549

การศึกษาห่วงโซ่การผลิต (Value Chain) ของปาล์มน้ำมัน



บทนำ

ปาล์มน้ำมันจัดเป็นพืชที่ให้ผลผลิตน้ำมันต่อหน่วยพื้นที่สูงกว่าพืชน้ำมันทุกชนิด และเป็นพืชน้ำมันที่มีปริมาณการผลิตน้ำมันและการบริโภคจัดอยู่ในอันดับสองของโลกรองจากถั่วเหลือง อีกทั้งยังสามารถนำน้ำมันปาล์มและผลพลอยได้ต่างๆ ไปแปรรูป สร้างมูลค่าเพิ่มเป็นผลิตภัณฑ์ต่างๆ ที่มีสู่ทางการตลาดทั้งภายในประเทศและต่างประเทศได้หลากหลาย แต่ปัจจุบันดูเหมือนอุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันของประเทศไทยยังไม่ค่อยได้รับการพัฒนาเท่าที่ควร ไม่ว่าจะเป็นปัญหาของสวนปาล์มน้ำมันโดยเฉพาะคุณภาพของผลผลิตและบางครั้งมีปริมาณไม่เพียงพอความต้องการของตลาด และต่อเนื่องมาถึงปัญหาการแปรรูปเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มที่ยังไม่หลากหลายเท่าที่ควร ดังนั้นการศึกษาห่วงโซ่การผลิต (Value Chain) ปาล์มน้ำมันของประเทศไทยจึงมีความจำเป็นและเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมปาล์มน้ำมันเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศต่อไป

ภาพรวมปาล์มน้ำมันโลก

ปัจจุบันมีเพียง 42 ประเทศทั่วโลกปลูกปาล์มน้ำมัน ต่างจากพืชน้ำมันประเภทอื่นๆ ที่ปลูกกันกว้างขวางทั่วโลก เนื่องจากพื้นที่เหมาะสมปลูกปาล์มน้ำมันจะอยู่ระหว่างเส้นรุ้งที่ 10 เหนือ-ใต้เส้นศูนย์สูตร หรืออย่างสูงไม่เกินเส้นรุ้งที่ 20 เหนือ-ใต้เส้นศูนย์สูตร

แหล่งผลิตปาล์มน้ำมันหลักของโลกคือมาเลเซียและอินโดนีเซีย มีพื้นที่ปลูกในปี 2547 จำนวน 23.88 ล้านไร่ และ 21.56 ล้านไร่ ตามลำดับ คิดเป็นร้อยละ 41 และร้อยละ 37 ของพื้นที่ปลูกปาล์มน้ำมันรวมทั้งโลก รองลงมาคือ ไนจีเรีย และไทย มีพื้นที่

ปลูกน้อยมากเพียง 2.39 ล้านไร่ และ 2.19 ล้านไร่ ตามลำดับ คิดเป็นร้อยละ 4.1 และ 3.8 ของพื้นที่ปลูกรวมทั้งโลก

ปี 2547 มาเลเซียผลิตน้ำมันปาล์ม จำนวน 14 ล้านตัน หรือร้อยละ 46 ของผลผลิตน้ำมันปาล์มโลก รองลงมาคือ อินโดนีเซีย 11.4 ล้านตัน หรือร้อยละ 38 ส่วนไทยมีผลผลิตเป็นอันดับ 6 ของโลก ประมาณ 0.7 ล้านตัน หรือร้อยละ 2 มาเลเซีย และอินโดนีเซียยังเป็นผู้ส่งออกน้ำมันปาล์มรายใหญ่ของโลก ถึงร้อยละ 53 และร้อยละ 27.8 ตามลำดับ สำหรับประเทศผู้นำเข้า น้ำมันปาล์มรายใหญ่ของโลก ในปี 2547 คือ กลุ่มประเทศ EU รองลงมาคือ จีน อินเดีย และปากีสถาน ตามลำดับ

สถานการณ์ปาล์มน้ำมันของไทย

ปาล์มน้ำมันปลูกได้ดีในภาคใต้และภาคตะวันออก เนื่องจากฝนตกชุก และมีอัตราการใช้ปุ๋ยน้ำปาล์มดิบสูงกว่า ภาคตะวันออกเพียงหนึ่ง โดยอัตราการใช้ปุ๋ยน้ำปาล์มเฉลี่ย ประมาณร้อยละ 14-16 ขณะที่การปลูกปาล์มน้ำมันในภาค ตะวันออกเฉียงเหนือ ผลปาล์มสด 1 กิโลกรัม จะให้น้ำมัน เพียง 100-120 กรัม หรือ ร้อยละ 10-12 ซึ่งถือว่าอยู่ในอัตราต่ำ

พื้นที่ปลูก จากสถิติของสำนักงานเศรษฐกิจ การเกษตร ระหว่างปี 2538-2547 พบว่าประเทศไทยมีการ ขยายพื้นที่ปลูกปาล์มน้ำมันอย่างต่อเนื่องในปี 2547 มีพื้นที่ ปลูกปาล์มน้ำมันรวม 2.19 ล้านไร่ เพิ่มขึ้นจากปี 2546 จำนวน 147,392 ไร่ มีพื้นที่เก็บเกี่ยวผลผลิตทะลายสด จำนวน 1.94 ล้านไร่ ร้อยละ 93 ของพื้นที่ปลูกปาล์มน้ำมันทั้งประเทศอยู่ในภาคใต้ มีพื้นที่ปลูกรวมทั้งภาค 2.03 ล้านไร่ เนื้อที่ให้ ผล 1.79 ล้านไร่ โดยจังหวัดกระบี่ปลูกมากที่สุด มีพื้นที่ปลูก 656,704 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 30 ของพื้นที่ปลูกทั้งประเทศ รองลงมาคือ สุราษฎร์ธานี และชุมพร พื้นที่ปลูก 596,608 ไร่ และ 442,936 ไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 27.3 และ 20.2 ตามลำดับ รวมพื้นที่ปลูก ทั้งสามจังหวัด คิดเป็นร้อยละ 77.5 ของพื้นที่ปลูกทั้งประเทศ ผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ทั้งประเทศเท่ากับ 2,678 กิโลกรัม สูงกว่าปี 2538 ที่ให้ผลผลิตเพียง 2,351 กิโลกรัมต่อไร่



ปริมาณผลผลิต ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ไทยมีปริมาณผลผลิตปาล์มน้ำมันเพิ่มขึ้นตามลำดับ เนื่องจากการขยายพื้นที่เพาะ ปลูกเป็นสาเหตุหลัก ผลผลิตปาล์มน้ำมันปี 2547 จำนวน 5.18 ล้านตัน เพิ่มขึ้นจากปี 2546 ที่มีผลผลิต 4.9 ล้านตัน เพิ่มขึ้นร้อยละ 5.7 และคาดว่าในอนาคตมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น เนื่องจากนโยบายการขยายพื้นที่เพาะปลูกเพื่อส่งเสริมการผลิตไบโอดีเซล การใช้ เทคโนโลยีที่เหมาะสมมากขึ้น และการใช้พันธุ์ที่มีคุณภาพและเหมาะสมกับสภาพพื้นที่มากขึ้น

ราคาปาล์มน้ำมัน ปัจจุบันกำหนดราคาผลปาล์มสดได้แก่ ปริมาณและคุณภาพผลผลิตที่ออกสู่ตลาดในขณะนั้นเป็น สำคัญ นอกจากนี้ได้แก่ Stockในประเทศ Stockและราคาต่างประเทศ และการคาดการณ์ตลาดในอนาคตของผู้ประกอบการ โดย ราคาที่เกษตรกรขายได้ ผลปาล์มสดทั้งทะลายน้ำหนักมากกว่า 15 กิโลกรัม เฉลี่ยทั่วประเทศ ปี 2538-2548 อยู่ระหว่าง 2.0 - 3.37 บาทต่อกิโลกรัม ในขณะที่ต้นทุนการผลิตอยู่ระหว่าง 1.85-1.92 บาทต่อกิโลกรัม โดยทั้งต้นทุนการผลิตและราคาผลปาล์มสด มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น เนื่องจากปริมาณการใช้ภายในประเทศมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะเพื่อรองรับนโยบายการผลิต ไบโอดีเซลของประเทศ

ตารางที่ 1 ราคาที่เกษตรกรขายได้ผลปาล์มน้ำมันทั้งทะลายน้ำหนักมากกว่า 15 กิโลกรัมเฉลี่ยทั่วประเทศ ปี 2538-2548

ปี	2538	2539	2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547	2548
ราคา (บาท/กก.)	2.05	2.03	2.17	3.37	2.21	1.66	1.19	2.30	2.34	3.11	2.41

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

การตลาด เกษตรกรซึ่งส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรรายย่อย มักจะขายผลปาล์มให้กับพ่อค้าคนกลางซึ่งมักเรียกกันว่า “ลานเท” และบางส่วนขายให้สหกรณ์หรือนิคมสร้างตนเอง ซึ่งมีอยู่ไม่มากนัก ส่วนเกษตรกรรายใหญ่ บริษัทผู้ปลูก และสวนปาล์มของโรงงานสกัด จะขายหรือส่งให้โรงงานสกัดน้ำมันปาล์มดิบโดยตรง

ต้นทุนการผลิต สำหรับต้นทุนการผลิตผลปาล์มน้ำมัน น้ำมันปาล์มดิบ น้ำมันปาล์มกลั่นบริสุทธิ์ และการแปรรูปเป็นไบโอดีเซล ของประเทศไทย มีรายละเอียดดังนี้

1. **ต้นทุนผลิตผลปาล์มน้ำมัน** อยู่ระหว่าง 1.85-1.92 บาทต่อกิโลกรัม สูงกว่ามาเลเซียซึ่งอยู่ระหว่าง 0.80-1 บาทต่อกิโลกรัม เนื่องจากผลผลิตปาล์มน้ำมันไทยที่เพิ่มขึ้นเกือบทั้งหมดเกิดจากการขยายพื้นที่ปลูก ไม่ได้เกิดจากการพัฒนาประสิทธิภาพการผลิต เกือบครึ่งของปาล์มน้ำมันที่ปลูกทั่วประเทศ เป็นสายพันธุ์ปาล์มคุณภาพต่ำ สัดส่วนการให้น้ำมันจะอยู่ในระดับ 14-16% ขณะที่มาเลเซีย สัดส่วนอยู่ระหว่าง 17-19%

2. **ต้นทุนผลิตน้ำมันปาล์มดิบ** ของไทยปัจจุบันเฉลี่ย 11.50 บาทต่อกิโลกรัมใกล้เคียงกับมาเลเซียที่ค่าเฉลี่ย 10.80 บาทต่อกิโลกรัม ปัจจุบันไทยผลิตน้ำมันปาล์มดิบได้ประมาณปีละ 7-8 แสนตัน นำไปผลิตเป็นน้ำมันพืชเพื่อบริโภคเป็นส่วนใหญ่ ที่เหลือใช้สำหรับอุตสาหกรรมต่อเนื่อง การบริโภคในประเทศจะเพิ่มขึ้นประมาณ 10% ต่อปี แนวโน้มความต้องการใช้น้ำมันปาล์มเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง เนื่องจากราคากว่าน้ำมันพืชชนิดอื่นๆ สามารถใช้ได้กว้างขวาง และหลากหลาย

3. **ต้นทุนน้ำมันปาล์มกลั่นบริสุทธิ์** ของไทยยังสูงกว่ามาเลเซีย เนื่องจากการผลิตของไทยผลิตเพื่อบริโภคเป็นส่วนใหญ่ ทำให้ต้องผลิตน้ำมันปาล์มคุณภาพสูง เพราะต้องแข่งขันกับน้ำมันถั่วเหลืองในตลาดน้ำมันพืชเพื่อบริโภคในครัวเรือน กล่าวคือน้ำมันปาล์มไทย ต้องแยกไขมากกว่าน้ำมันปาล์มที่ผลิตในมาเลเซีย ทำให้น้ำมันปาล์มมาเลเซียสีเข้ม และไขปนมากกว่าของไทย แต่เกรดน้ำมันต่ำกว่า อย่างไรก็ตาม ข้อได้เปรียบของมาเลเซีย คือมีตลาดผลิตภัณฑ์ไขมันพิเศษ (Specialty Fat) และโอเลโอเคมีคอล (Oleochemical) ทำให้ผู้ผลิตน้ำมันปาล์มในมาเลเซีย มีโอกาสสร้างมูลค่าเพิ่มให้ผลิตภัณฑ์ได้มากกว่าผู้ผลิตน้ำมันปาล์มไทย

4. **ต้นทุนการผลิตไบโอดีเซล** การผลิตไบโอดีเซลจากปาล์มน้ำมัน จะมีอัตราส่วนโดยประมาณคือ ผลปาล์มสด 1 ตัน ผลิตไบโอดีเซล(เมทิลเอสเตอ์) ได้ 194 ลิตร และจากการใช้ข้อมูลราคาผลผลิตปาล์มสดและราคาน้ำมันปาล์มดิบ เพื่อคำนวณต้นทุนในการผลิตไบโอดีเซล พบว่าราคาผลปาล์มสดเฉลี่ย 1.13 บาทต่อกิโลกรัม จะเป็นต้นทุนผลิตไบโอดีเซลได้เฉลี่ย 8.04 บาทต่อลิตร และถ้าราคาผลปาล์มสดเฉลี่ย 2.52 บาทต่อกิโลกรัม จะเป็นต้นทุนผลิตไบโอดีเซลได้เฉลี่ย 17.87 บาทต่อลิตร

ตารางที่ 2 ต้นทุนการผลิตไบโอดีเซลจากปาล์มน้ำมัน

ราคาผลปาล์มสด (บาท/กก.)	น้ำมันปาล์มดิบ (บาท/กก.)	ไบโอดีเซล (บาท/ลิตร)
2.52	20.0	17.87
2.00	13.0	14.29
1.51	12.0	10.72
1.13	9.0	8.04

ที่มา : ศูนย์วิจัยปาล์มน้ำมันสุราษฎร์ธานี

ความต้องการใช้ภายในประเทศและการส่งออก

จากสถิติของกรมการค้าภายใน ระหว่างปี 2542-2547 ไทยมีความต้องการใช้น้ำมันปาล์มดิบปีละ 525,000-725,000 ตัน และส่วนใหญ่มีผลผลิตรวมทั้งปีมากกว่าความต้องการใช้ จึงต้องส่งออกในรูปแบบน้ำมันปาล์มดิบไปยังประเทศมาเลเซีย อินเดีย และส่งออกน้ำมันปาล์มบริสุทธิ์ ส่วนใหญ่เพื่อการบริโภคไปยังประเทศจีน พม่า ลาว และกัมพูชา โดยไทยนำเข้าน้ำมันปาล์มเฉพาะในช่วงที่ขาดแคลน ได้แก่ ปี 2545 และปี 2547 จำนวน 3,103 ตัน และ 83,531 ตัน ตามลำดับ

ตารางที่ 3 สมดุลน้ำมันปาล์มดิบของไทย (หน่วย : ตัน)

ปี	Stock ต้นปี	ผลผลิต	นำเข้า*	รวม	ส่งออก**	ส่งออก*	บริโภคภายใน	Stock ปลายปี	รวม
2542	25,699	707,951	-	733,650	18,101	11,043	523,929	180,577	733,650
2543	180,577	579,557	-	760,134	32,042	25,373	545,331	157,388	760,134
2544	157,388	780,389	-	937,777	166,565	28,922	633,406	100,884	937,777
2545	108,887	641,607	3,103	753,597	34,443	48,369	610,790	59,995	753,597
2546	59,995	863,836	-	923,831	86,289	74,657	647,932	114,953	923,831
2547	114,953	820,838	83,531	1,019,322	2,219	142,596	723,385	151,122	1,019,322

* น้ำมันปาล์มบริสุทธิ์คิดเป็นน้ำมันปาล์มดิบ

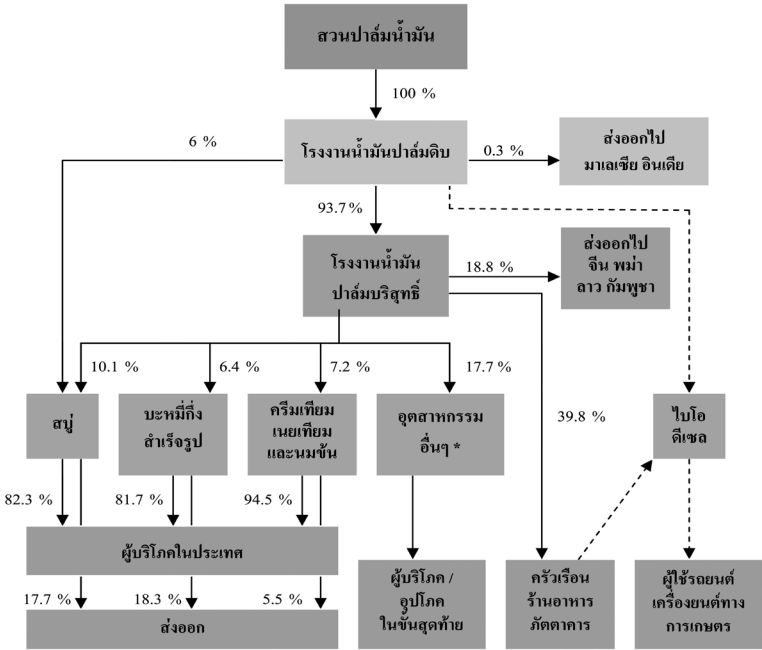
** น้ำมันปาล์มดิบ

ที่มา : กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์

ห่วงโซ่การผลิตปาล์มน้ำมัน

สำหรับการศึกษาห่วงโซ่การผลิตของน้ำมันปาล์ม ในที่นี้จะแบ่งเป็น 3 ชั้น ได้แก่ อุตสาหกรรมขั้นต้น อุตสาหกรรมชั้นกลาง และอุตสาหกรรมขั้นสุดท้าย โดยมีรายละเอียด ดังนี้

แผนภาพ ห่วงโซ่การผลิตน้ำมันปาล์มของไทยในปัจจุบัน



ที่มา ดัดแปลงจาก ศูนย์วิจัยกสิกรรมไทย 2547 ชีระ เอกสมทราเมษฐ์ 2546 สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ฝ่ายภาคการผลิต ธนาคารแห่งประเทศไทย กรมการค้าภายใน และยุทธศาสตร์อุตสาหกรรมปาล์มน้ำมัน

หมายเหตุ เส้นประ หมายถึงอยู่ระหว่างเริ่มพัฒนาเป็นอุตสาหกรรม

* อุตสาหกรรมอื่นๆประกอบด้วย อุตสาหกรรมของว่างและขนมขบเคี้ยว และอุตสาหกรรมอุปโภค เช่น พลาสติก เครื่องสำอาง น้ำมันหล่อลื่น ยางรถยนต์ เป็นต้น

1. อุตสาหกรรมขั้นต้น

- อุตสาหกรรมสกัดน้ำมันปาล์มดิบเป็นขั้นตอนการนำผลปาล์มน้ำมันมาสกัดเป็นน้ำมันปาล์มดิบ โดยผลปาล์มสดจากสวนปาล์มน้ำมันจะถูกส่งเข้าโรงงานสกัดน้ำมันปาล์มดิบ ซึ่งปัจจุบันทั่วประเทศมีอยู่ 60 โรง ส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในภาคใต้ เป็นโรงงานสกัดขนาดใหญ่ได้มาตรฐาน 32 โรง กำลังการผลิตรวม 10 ล้านตัน ผลปาล์มสดต่อปี ขณะที่กำลังการผลิตรวมทั้ง 60 โรง เท่ากับ 10.81 ล้านตันผลปาล์มสดต่อปี ปัจจุบันโรงงานทั้งหมดยังมีการใช้กำลังการผลิตเพียงร้อยละ 50 เท่านั้น โดยน้ำมันปาล์มดิบที่สกัดได้ ร้อยละ 93.7 ถูกส่งเข้าโรงงานสกัดน้ำมันปาล์มบริสุทธิ์ ร้อยละ 6 ส่งเข้าอุตสาหกรรมสบู่และอาหารสัตว์ และที่เหลือร้อยละ 0.3 ส่งออกไปยังประเทศมาเลเซียและอินเดีย



การสกัดผลปาล์มสดจะต้องรีบทำภายใน 24 ชั่วโมง หลังการเก็บเกี่ยว มิฉะนั้นกรดไขมันอิสระในผลปาล์มจะเพิ่มสูงกว่ามาตรฐานที่กำหนดไว้ ร้อยละ 5 นอกจากนี้ในขั้นตอนการสกัดน้ำมันปาล์มดิบ จะมีส่วนของกากเส้นใยและเศษกะลาซึ่งโรงงานสกัดหลายโรงได้นำไปใช้ผลิตกระแสไฟฟ้าใช้ในโรงงาน หรือขายให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค รวมทั้งบางส่วนนำไปใช้เป็นอาหารสัตว์ ทำปุ๋ยชีวภาพ คลุมหน้าดินในการเพาะปลูก ในอนาคตกากเส้นใยและเศษกะลาปาล์มน้ำมันยังสามารถนำมาเพิ่มมูลค่าได้โดยนำไปผลิตเป็นเยื่อกระดาษ กระดาษ และ Particle Board

2. อุตสาหกรรมขั้นกลาง

- อุตสาหกรรมการกลั่นน้ำมันปาล์มบริสุทธิ์เป็นขั้นตอนการนำน้ำมันปาล์มดิบมากลั่นเป็นน้ำมันปาล์มบริสุทธิ์ โดยน้ำมันปาล์มดิบที่ผลิตได้ประมาณร้อยละ 93.7 ถูกส่งให้โรงกลั่นน้ำมันปาล์มบริสุทธิ์ ซึ่งปัจจุบันมีอยู่ 12 โรง ส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลกำลังการผลิต 1.13 ล้านตัน แบ่งได้เป็น (1) โรงงานขนาดใหญ่ 10 โรง กำลังการผลิตรวม 130 ตันต่อชั่วโมง และ (2) โรงงานขนาดเล็ก 2 โรง กำลังการผลิตรวม 4 ตันต่อชั่วโมง

น้ำมันปาล์มบริสุทธิ์ที่กลั่นได้จะถูกส่งจำหน่ายเป็นน้ำมันพืชเพื่อการบริโภคภายในประเทศ ร้อยละ 39.8 เพื่อการส่งออก ร้อยละ 18.8 (น้ำมันปาล์มมีส่วนแบ่งตลาดน้ำมันพืชในไทย ร้อยละ 66 รองลงมา เป็นส่วนแบ่งตลาดน้ำมันถั่วเหลือง น้ำมันมะพร้าว และอื่นๆ ร้อยละ 17 ร้อยละ 5 และ ร้อยละ 12 ตามลำดับ) ส่งให้อุตสาหกรรมสบู่ ร้อยละ 10.1 และอุตสาหกรรมอื่นๆ ร้อยละ 31.3 นอกจากนี้กรดไขมันซึ่งเป็นผลพลอยได้จากกระบวนการกลั่นน้ำมันปาล์มบริสุทธิ์ยังสามารถนำไปใช้ในอุตสาหกรรมวิตามิน E วิตามิน A และ Sterol ซึ่งมีมูลค่าสูง แต่สำหรับประเทศไทยในขณะนี้ยังไม่มีการผลิตอุตสาหกรรมดังกล่าวเนื่องจากยังขาดเทคโนโลยีในการผลิต

3. อุตสาหกรรมขั้นสุดท้าย

เป็นอุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบน้ำมันปาล์มบริสุทธิ์เพื่อแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์ขั้นสุดท้ายสำหรับจำหน่ายให้ผู้บริโภคได้แก่

- อุตสาหกรรมสบู่ ปัจจุบันใช้วัตถุดิบจากน้ำมันปาล์มบริสุทธิ์ ประมาณร้อยละ 10.1 ของปริมาณการผลิตน้ำมัน

ปาล์มบริสุทธิ์ที่ผลิตได้ในประเทศ และร้อยละ 6 ของปริมาณน้ำมันปาล์มดิบที่ผลิตในประเทศ โดยผลิตภัณฑ์สุญญ์ บริโภคภายในประเทศร้อยละ 82.3 และส่งออกร้อยละ 17.7

- **อุตสาหกรรมเบหมีกึ่งสำเร็จรูป** ปัจจุบันใช้วัตถุดิบจากน้ำมันปาล์มบริสุทธิ์ ประมาณร้อยละ 6.4 ของปริมาณการผลิตน้ำมันปาล์มบริสุทธิ์ที่ผลิตได้ในประเทศ โดยผลิตภัณฑ์เบหมีกึ่งสำเร็จรูป บริโภคภายในประเทศร้อยละ 81.7 และส่งออกร้อยละ 18.3

- **อุตสาหกรรมครีมเทียม เนยเทียม และนมข้น** ปัจจุบันใช้วัตถุดิบจากน้ำมันปาล์มบริสุทธิ์ประมาณ ร้อยละ 7.2 ของปริมาณการผลิตน้ำมันปาล์มบริสุทธิ์ที่ผลิตได้ในประเทศ โดยผลผลิตทั้งหมด บริโภคในประเทศร้อยละ 94.5 และส่งออกร้อยละ 5.5

- **อุตสาหกรรมของว่างและขนมขบเคี้ยว** ปัจจุบันใช้วัตถุดิบจากน้ำมันปาล์มบริสุทธิ์ ประมาณร้อยละ 9.4 ของปริมาณการผลิตน้ำมันปาล์มบริสุทธิ์ที่ผลิตได้ในประเทศ

- **อุตสาหกรรมอุปโภค** เช่น พลาสติก เครื่องสำอาง น้ำมันหล่อลื่น ยางรถยนต์ ปัจจุบันใช้วัตถุดิบจากน้ำมันปาล์มบริสุทธิ์ประมาณ ร้อยละ 8.3 ของปริมาณการผลิตน้ำมันปาล์มบริสุทธิ์ที่ผลิตได้ในประเทศ

- **อุตสาหกรรมไบโอดีเซล** ปัจจุบันอยู่ระหว่างการพัฒนากระบวนการผลิตและขยายกำลังการผลิตไปพร้อมๆ กับการส่งเสริมการขยายพื้นที่ปลูกปาล์มน้ำมันของประเทศในปัจจุบันเพื่อรองรับอุตสาหกรรมดังกล่าว โดยการผลิตสามารถใช้วัตถุดิบทั้งจากน้ำมันปาล์มดิบหรือน้ำมันใช้แล้วจากครัวเรือนและภาคอาคาร

การสร้างมูลค่าเพิ่มของปาล์มน้ำมันตามห่วงโซ่การผลิต

การสร้างมูลค่าเพิ่มของปาล์มน้ำมันตามห่วงโซ่การผลิตเฉพาะบางอุตสาหกรรมที่สามารถเข้าถึงข้อมูลได้ ซึ่งมีทั้งอุตสาหกรรมขั้นต้น อุตสาหกรรมขั้นกลาง และอุตสาหกรรมขั้นสุดท้าย ดังนี้

1. อุตสาหกรรมขั้นต้น

- **อุตสาหกรรมน้ำมันปาล์มดิบ** การสร้างมูลค่าเพิ่มจากการนำผลปาล์มสดจากสวนมาผลิตเป็นน้ำมันปาล์มดิบ โดยผลปาล์มทะเลาะแบบบดเคี้ยว 1 กิโลกรัม จะผลิตน้ำมันปาล์มดิบได้ 0.18 กิโลกรัม หรือใช้ต้นทุนผลปาล์มทะเลาะ 2.40 บาทต่อกิโลกรัม จะผลิตน้ำมันปาล์มดิบได้ในมูลค่า 2.61 บาท สร้างมูลค่าเพิ่มร้อยละ 8.75 นอกจากนี้ โรงงานน้ำมันปาล์มดิบจะมีรายได้จากผลพลอยได้ที่เกิดจากขั้นตอนการผลิต ประกอบด้วยการใช้ผลปาล์มดิบทะเลาะ 1 กิโลกรัม จะมีผลพลอยได้ดังนี้ ทะละาะเปลือก 0.23 กิโลกรัม เป็นมูลค่า

0.01 บาท เปลือกกะลา 0.06 กิโลกรัม เป็นมูลค่า 0.09 บาท เมล็ดใน 0.06 กิโลกรัม เป็นมูลค่า 0.36 บาท Fiber ในเนื้อเยื่อ 0.12 กิโลกรัม นำไปใช้เป็นเชื้อเพลิงโรงงานผลิตไฟฟ้า น้ำและของแข็งอื่นๆ จากกระบวนการผลิต เช่น น้ำเสีย ตะกอนรวม 0.35 กิโลกรัม นำไปทำไบโอแก๊ส รดสวน ทำปุ๋ยหมัก ปุ๋ยชีวภาพ



2. อุตสาหกรรมชั้นกลาง

- **อุตสาหกรรมน้ำมันปาล์มบริสุทธิ์** น้ำมันปาล์มดิบชนิดหีบ 1 กิโลกรัม สามารถผลิตน้ำมันปาล์มบริสุทธิ์ได้ 0.75 กิโลกรัม หรือ 0.87 ลิตร (ส่วนที่เหลืออีก 0.25 กิโลกรัม จะมีผลพลอยได้เป็นกรดปาล์มและการสูญเสียจากกระบวนการผลิต) หรือใช้ต้นทุนน้ำมันปาล์มดิบชนิดหีบรวม 14.50 บาทต่อกิโลกรัม จะผลิตน้ำมันปาล์มบริสุทธิ์ได้ในมูลค่า 21.75 บาท สร้างมูลค่าเพิ่มร้อยละ 33.33

3. อุตสาหกรรมขั้นสุดท้าย

- **อุตสาหกรรมสบู่** การสร้างมูลค่าเพิ่มของสบู่ จากตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิตปี 2543 พบว่าการผลิตสบู่ มูลค่า 26,581 ล้านบาท ต้องใช้ปัจจัยการผลิตคือ น้ำมันปาล์ม 1,128 ล้านบาท ใช้โซเดียมไฮดรอกไซด์ 6,288 ล้านบาท และ น้ำหอม 256 ล้านบาท รวมเป็นมูลค่าปัจจัยการผลิตทั้งสิ้น 7,672 ล้านบาท คิดเป็นมูลค่าเพิ่มจากการใช้ปัจจัยการผลิตเท่ากับ 18,909 ล้านบาท หรือคิดเป็นมูลค่าเพิ่มร้อยละ 246.47 โดยมีการใช้น้ำมันปาล์มเป็นปัจจัยการผลิตร้อยละ 14.7 ของมูลค่าการใช้ปัจจัยการผลิตทั้งสิ้น

- **อุตสาหกรรมครีมเทียม เนยเทียม และนมข้น** การสร้างมูลค่าเพิ่มของครีมเทียม เนยเทียม และนมข้น จากตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิต ปี 2543 พบว่าการผลิตครีมเทียม เนยเทียม และนมข้น มูลค่า 41,184 ล้านบาท ต้องใช้ปัจจัยการผลิตประกอบด้วย น้ำมันปาล์ม 868 ล้านบาท โปรตีนนม 10,776 ล้านบาท และคลูโคส 3,128 ล้านบาท รวมเป็นมูลค่าปัจจัยการผลิตทั้งหมด 14,772 ล้านบาท คิดเป็นมูลค่าเพิ่มจากการใช้ปัจจัยการผลิตเท่ากับ 26,412 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 178.8 โดยมีการใช้น้ำมันปาล์มเป็นปัจจัยการผลิตร้อยละ 5.88 ของมูลค่าปัจจัยการผลิตทั้งสิ้น

- **อุตสาหกรรมบะหมี่กึ่งสำเร็จรูป** การสร้างมูลค่าเพิ่มของบะหมี่กึ่งสำเร็จรูป จากตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิต ปี 2543 พบว่าการผลิตบะหมี่กึ่งสำเร็จรูปมูลค่า 12,916 ล้านบาท ต้องใช้ปัจจัยการผลิตประกอบด้วย แป้งสาลี 4,688 ล้านบาท น้ำมันปาล์ม 266 ล้านบาท และเครื่องปรุงรส 820 ล้านบาท รวมเป็นมูลค่าปัจจัยการผลิตทั้งสิ้น 5,774 ล้านบาท คิดเป็นมูลค่าเพิ่มจากการใช้ปัจจัยการผลิตเท่ากับ 7,142 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 123.69 โดยมีการใช้น้ำมันปาล์มเป็นปัจจัยการผลิตร้อยละ 4.61 ของมูลค่าการใช้ปัจจัยการผลิตทั้งสิ้น

- **การผลิตไบโอดีเซล** ปัจจุบันการผลิตไบโอดีเซลจากน้ำมันปาล์มดิบและน้ำมันพืชใช้แล้ว ส่วนใหญ่เป็นโครงการทดลองผลิตและโครงการนำร่องเพื่อเตรียมการพัฒนาเป็นอุตสาหกรรมในอนาคต โดยข้อมูลจากคณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ระบุว่า น้ำมันพืชใช้แล้ว 1 กิโลกรัม สามารถผลิตไบโอดีเซลได้ประมาณ 0.9 กิโลกรัม (หรือประมาณ 1.05 ลิตร) ส่วนที่เหลืออีก 0.1 กิโลกรัม เป็นไขสบู่ซึ่งยังไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ หรือใช้ต้นทุนน้ำมันพืชใช้แล้ว 13 บาทต่อกิโลกรัม จะผลิตไบโอดีเซลได้ในมูลค่า 22.05 บาท สร้างมูลค่าเพิ่มร้อยละ 69.62

ส่วนน้ำมันปาล์มดิบชนิดหีบรวม 1 กิโลกรัม สามารถผลิตไบโอดีเซลได้ประมาณ 0.85 กิโลกรัม (หรือประมาณ 0.99 ลิตร) ส่วนที่เหลืออีก 0.15 กิโลกรัม เป็นไขสบู่ซึ่งยังไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้เช่นกัน หรือใช้ต้นทุนน้ำมันปาล์มดิบชนิดหีบรวม 14.50 บาทต่อกิโลกรัม จะผลิตไบโอดีเซลได้ในมูลค่า 20.79 บาท สร้างมูลค่าเพิ่มร้อยละ 43.38



ปัญหาอุปสรรคของการพัฒนาปาล์มน้ำมัน

1. การเพิ่มมูลค่าน้ำมันปาล์มตามห่วงโซ่การผลิตยังไม่มีหลากหลาย การใช้ประโยชน์จากเนื้อไม้ต้นปาล์ม วัสดุพลอยได้อื่นๆ เช่น กากเส้นใยและเศษกะลา กรดไขมัน และน้ำมันปาล์ม โดยเฉพาะการใช้กรดไขมันในการผลิตวิตามิน E วิตามิน A Sterol การใช้กากและกะลาอันเป็นการเพิ่มมูลค่าสินค้าและขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศยังมีน้อยมากเมื่อเทียบกับประเทศอื่น เนื่องจากการศึกษาวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีด้านนี้ยังมีจำกัด และปริมาณวัตถุดิบที่ยังไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานในเชิงพาณิชย์
2. ปริมาณการผลิตน้ำมันปาล์มยังไม่เพียงพอต่อความต้องการ เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมห่วงโซ่การผลิต โดยเฉพาะไบโอดีเซลและอุตสาหกรรมจากการใช้ผลพลอยได้ต่างๆ การพัฒนาอุตสาหกรรมห่วงโซ่การผลิตจึงยังไม่บังเกิดผลเป็นรูปธรรมเท่าที่ควร เช่น ในปี 2545 ไทยมีผลผลิตน้ำมันปาล์ม 68,000 ตันต่อเดือน ตลาดมีความต้องการใช้ 55,000 ตันต่อเดือน จะเหลือน้ำมันปาล์มส่วนเกิน 13,000 ตันต่อเดือน นั่นคือปริมาณน้ำมันปาล์มที่จะนำมาผลิตเป็นไบโอดีเซลในเชิงพาณิชย์มีไม่มากนัก
3. การวิจัยและพัฒนาพันธุ์ปาล์มน้ำมันยังจำกัดและเพิ่งเริ่ม เนื่องจากที่ผ่านมานโยบายการพัฒนาปาล์มน้ำมันของไทยไม่มีความชัดเจน การลงทุนด้านการศึกษาวิจัยจึงมีจำกัดและเพิ่งเริ่มมาไม่นานนัก ทำให้ขาดการพัฒนางานวิจัยอย่างต่อเนื่องและไม่นานพอในการสร้างปาล์มน้ำมันพันธุ์ดีหรือได้พันธุ์ปาล์มน้ำมันที่มีลักษณะเฉพาะตามความต้องการของอุตสาหกรรม นอกจากนี้พันธุ์ปาล์มที่ปลูกอยู่ในปัจจุบันส่วนใหญ่มีคุณภาพต่ำเนื่องจากเป็นพันธุ์ปาล์มนำเข้า แหล่งที่มาไม่ชัดเจน และขาดหลักประกันเรื่องความเสี่ยงของพันธุ์

4. เกษตรกรขาดความรู้ในการเพิ่มผลผลิต และขาด

อำนาจต่อรองในการซื้อขาย เกษตรกรสวนปาล์มถึงร้อยละ 96 เป็นเกษตรกรรายย่อย ถือครองพื้นที่ปลูกร้อยละ 72 ของพื้นที่ปลูกทั้งหมด เกษตรกรกลุ่มนี้ส่วนใหญ่ยังขาดการรวมกลุ่มและความรู้ทักษะในการจัดการสวนปาล์ม เช่น การเลือกพันธุ์ต้นกล้าที่เหมาะสมกับพื้นที่ วิธีการใช้ปุ๋ย ระบบการจัดการน้ำ การเก็บเกี่ยวผลปาล์ม ฯลฯ ทำให้ต้นทุนการผลิตสูง คุณภาพผลผลิตต่ำ และขาดอำนาจต่อรองในการซื้อปัจจัยการผลิตและขายผลผลิต และไม่สามารถส่งวัตถุดิบป้อนภาคอุตสาหกรรมได้อย่างต่อเนื่องตลอดทั้งปี ในขณะที่เกษตรกรสวนปาล์มของมาเลเซียถึงร้อยละ 90 เป็นเกษตรกรรายใหญ่ที่มีการจัดการสวนปาล์มอย่างเป็นระบบและถูกหลักวิชาการ



5. การจำหน่ายผลผลิตขาดการแยกเกรดทำให้ได้ราคาต่ำ เนื่องจากเกษตรกรสวนปาล์มส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรรายย่อยและขาดการรวมกลุ่ม เกษตรกรแต่ละรายมีปริมาณผลผลิตไม่มากนัก และต้องรีบขายผลผลิตหลังการเก็บเกี่ยวไม่เกิน 24 ชั่วโมง เพื่อไม่ให้คุณภาพลดลงและขายไม่ได้ราคา การขายผลปาล์มให้กับพ่อค้าคนกลางหรือที่เรียกว่า “ลานเท” ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ใกล้ๆ ซึ่งอาจเป็นคนในชุมชนหรือนอกชุมชนจึงเป็นที่นิยม ลานเทจึงเป็นผู้รวบรวมผลปาล์มจากเกษตรกรขายให้โรงงานสกัด แต่ปัญหาของลานเทคือมักรับซื้อผลปาล์มโดยไม่แยกเกรด ทำให้โรงงานสกัดไม่สามารถเลือกซื้อผลปาล์มที่มีคุณภาพดีได้ และมักเพิ่มน้ำหนักปาล์มโดยการฉีดพ่นน้ำ

ข้อเสนอแนะ

1. ควรส่งเสริมให้มีการวิจัยและพัฒนาการแปรรูปน้ำมันปาล์มในอุตสาหกรรมขั้นสุดท้ายที่มีมูลค่าเพิ่มสูงให้มากขึ้น เช่น อุตสาหกรรมสบู่ เครื่องสำอาง เนยเทียม เป็นต้น นอกจากนี้ควรส่งเสริมการใช้ประโยชน์เนื้อไม้จากต้นปาล์ม และวัสดุพลอยได้อื่นๆ เช่น กากเส้นใย กะลา กรดไขมันเพื่อผลิตเป็นผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ โดยเฉพาะกรดไขมันเพื่อใช้ในการผลิต วิตามิน E วิตามิน A และ Sterol เพื่อเพิ่มมูลค่าให้กว้างขวางมากขึ้นตามห่วงโซ่การผลิต อันเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของไทยในด้านอุตสาหกรรมน้ำมันปาล์มให้ทัดเทียมกับประเทศอื่นๆ เช่น มาเลเซียต่อไป
2. รัฐบาลควรเร่งส่งเสริมการขายพื้นที่ปลูกปาล์มน้ำมันในพื้นที่ที่เหมาะสมให้มากขึ้น เพื่อให้มีปริมาณเพียงพอที่จะขยายการลงทุนอุตสาหกรรมตามห่วงโซ่การผลิต พร้อมกับการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การใช้พันธุ์ปาล์มที่มีคุณภาพ ปลูกในพื้นที่ที่เหมาะสม และมีการดูแลรักษาและการเก็บเกี่ยวที่ถูกต้อง
3. ควรพัฒนาคุณภาพและขยายกำลังการผลิตไบโอดีเซลภายในประเทศให้เป็นรูปธรรมสอดคล้องกับปริมาณผลผลิตปาล์มน้ำมันที่จะเพิ่มขึ้นตามนโยบายการขายพื้นที่เพาะปลูก เพื่อเป็นการเพิ่มมูลค่าการผลิตตามห่วงโซ่การผลิต และการผลิตพลังงานทดแทนในประเทศ
4. ภาครัฐและเอกชนควรเร่งพัฒนาพันธุ์ปาล์มน้ำมันในประเทศให้มีความใกล้เคียงกับมาเลเซีย และมีปริมาณเพียงพอกับความต้องการในอนาคต เพื่อลดการนำเข้าต้นกล้าพันธุ์จากต่างประเทศ ซึ่งมีสัดส่วนสูง มีความเสี่ยงเรื่องคุณภาพ

การปลอมปน และแหล่งที่มาไม่ชัดเจน โดยแนวทางในการพัฒนาพันธุ์ปาล์มน้ำมันควรเน้นการต่อยอดจากสายพันธุ์คุณภาพดีจากต่างประเทศ

5. การส่งเสริมให้เกษตรกรสวนปาล์มรายย่อยซึ่งมีอยู่ถึงร้อยละ 96 เกิดการรวมตัวในรูปกลุ่ม/สหกรณ์การเกษตรเพื่อช่วยเหลือกันทั้งในเรื่อง การกู้ยืมเงินลงทุน การลดต้นทุนการผลิต การเพิ่มคุณภาพผลผลิต และสร้างอำนาจต่อรองในการขายผลผลิตร่วมกัน

6. ควรมีการจัดตั้งสถาบันส่งเสริมพัฒนาปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์มแห่งชาติ เพื่อเป็นองค์กรกลางในการขับเคลื่อนการพัฒนาปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์มอย่างมีทิศทางที่ชัดเจนและต่อเนื่อง โดยระดมสรรพกำลังจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ เอกชน ภาควิชาการ และเกษตรกร รวมทั้งการพัฒนาองค์ความรู้ต่างๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการและเทคโนโลยี ที่จะนำมาใช้ส่งเสริมและพัฒนาตั้งแต่อุตสาหกรรมต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ อย่างเป็นระบบครบวงจร เพื่อเป็นการสร้างมูลค่าเพิ่มและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

เอกสารอ้างอิง

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, ยุทธศาสตร์อุตสาหกรรมปาล์มน้ำมัน, พฤษภาคม 2547.

นคร สารคุณ และคณะ, รายงานการวิเคราะห์พื้นที่ปลูกปาล์มน้ำมันในภาคใต้ของประเทศไทย,กรมวิชาการ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, มิถุนายน 2541._

บริษัท คอนซัลแทนท์ ออฟ เทคโนโลยี จำกัด และบริษัท วิสุทธิ คอนซัลแทนท์ จำกัด, โครงการศึกษาการจัดตั้งเมืองปาล์มน้ำมัน, สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, กันยายน 2548.

สุรกิตติ ศรีกุล และ ชาย โสมวิธ, การพัฒนาการผลิตปาล์มน้ำมันเพื่อผลิตพลังงานทดแทนน้ำมันดีเซล, เอกสารประกอบการประชุมสัมมนา ยุทธศาสตร์การผลิตยางพาราและปาล์มน้ำมัน วันที่ 29 เมษายน – 2 พฤษภาคม 2546 โรงแรมรีเวอร์วิว จ.พระนครศรีอยุธยา.

MPOB และ Oil World Annual, 1999-2004 & Oil World Weekly, 17 December 2004

ผลิตภัณฑ์ภาคและจังหวัด ณ ราคาประจำปี และรายได้เฉลี่ยต่อคน ปี 2546 - 2549 (ต่อ)
(GPP AT CURRENT MARKET PRICES AND PER CAPITA IN THE YEAR 2003 - 2006)

	2546		2547		2548		2549	
	ผลิตภัณฑ์ ภาค/จังหวัด (ล้านบาท)	รายได้เฉลี่ย (บาทต่อคน)	ผลิตภัณฑ์ ภาค/จังหวัด (ล้านบาท)	รายได้เฉลี่ย (บาทต่อคน)	ผลิตภัณฑ์ ภาค/จังหวัด (ล้านบาท)	รายได้เฉลี่ย (บาทต่อคน)	ผลิตภัณฑ์ ภาค/จังหวัด (ล้านบาท)	รายได้เฉลี่ย (บาทต่อคน)
ภาคใต้	572,377	66,848	650,394	75,023	693,691	79,028	774,162	87,124
ภูเก็ต	45,938	165,859	55,443	194,691	50,229	171,823	54,466	181,548
สุราษฎร์ธานี	73,703	79,212	87,752	92,785	97,525	101,587	111,907	114,753
ระนอง	11,479	65,321	13,951	77,791	14,412	78,856	15,512	82,462
พังงา	18,642	78,725	22,459	95,177	24,613	104,053	27,022	113,921
กระบี่	28,778	76,134	33,296	85,359	32,663	81,282	35,703	87,031
ชุมพร	29,096	62,069	32,810	69,296	35,616	74,577	40,942	84,665
นครศรีธรรมราช	90,445	56,595	98,820	61,199	106,083	64,998	117,554	71,765
สงขลา	115,770	88,847	127,494	97,264	138,560	105,226	152,013	113,907
สตูล	17,846	66,204	20,286	73,795	20,444	73,026	22,274	78,058
ยะลา	23,467	50,643	26,480	55,529	30,437	62,118	34,596	69,244
ตรัง	38,746	61,710	44,607	70,226	48,878	76,165	54,149	83,378
นราธิวาส	27,933	37,593	31,484	41,095	35,294	44,755	41,288	51,484
พัทลุง	19,565	38,157	23,171	45,059	26,298	51,062	30,516	58,890
ปัตตานี	30,969	53,589	32,340	57,041	32,639	58,021	36,222	64,182
ภาคตะวันออก	861,696	201,104	965,651	222,370	1,135,227	257,950	1,270,251	285,069
ชลบุรี	280,397	259,246	297,325	273,354	374,757	341,182	407,364	368,369
ฉะเชิงเทรา	138,278	211,812	163,685	250,270	156,186	238,355	168,780	256,448
ระยอง	316,224	598,281	364,017	691,077	448,579	850,253	527,366	996,079
ตราด	14,507	61,284	15,622	64,780	16,529	67,605	18,037	72,267
จันทบุรี	24,098	47,179	26,752	51,645	30,515	58,249	33,435	62,893
นครนายก	13,247	54,943	14,023	58,609	15,146	63,943	15,657	65,884
ปราจีนบุรี	55,313	131,796	63,362	150,463	70,715	169,091	74,511	182,065
สระแก้ว	19,631	31,994	20,864	31,874	22,800	32,746	25,101	34,179
ภาคตะวันตก	253,767	70,828	273,806	76,170	291,459	80,826	323,269	89,449
ราชบุรี	84,896	101,912	88,096	104,723	92,837	109,302	103,155	121,186
กาญจนบุรี	48,869	60,939	50,998	62,255	54,289	64,906	59,861	70,873
ประจวบคีรีขันธ์	34,922	75,579	39,726	85,824	42,834	92,387	48,372	104,166
เพชรบุรี	33,199	75,174	38,792	88,105	41,296	94,094	44,852	102,202
สุพรรณบุรี	41,662	48,932	44,891	53,216	48,119	57,588	53,915	64,619
สมุทรสงคราม	10,219	53,001	11,302	60,276	12,084	66,345	13,113	72,620
ภาคกลาง	432,196	143,254	472,505	155,788	502,442	164,797	553,919	180,946
สระบุรี	87,997	136,855	101,349	153,104	114,785	168,540	124,586	181,270
สิงห์บุรี	15,487	64,456	16,952	70,274	18,593	76,782	20,114	82,988
ชัยนาท	19,353	53,386	20,396	56,490	21,973	61,109	23,733	66,065
อ่างทอง	15,287	54,552	16,858	59,756	17,977	63,300	19,776	69,488
ลพบุรี	55,676	73,752	60,962	80,986	64,560	86,022	70,525	93,608
พระนครศรีอยุธยา	238,397	323,863	255,988	348,806	264,555	361,615	295,185	401,972
กรุงเทพปริมณฑล	2,631,208	240,838	2,877,312	258,258	3,127,740	275,030	3,419,058	295,500
กรุงเทพมหานคร	1,740,061	261,427	1,898,600	282,362	2,025,500	298,043	2,190,226	319,322
สมุทรปราการ	380,274	330,429	411,228	345,627	477,153	387,439	534,194	420,388
ปทุมธานี	131,285	184,002	146,372	202,727	155,262	212,356	175,298	232,143
สมุทรสาคร	201,653	407,379	224,985	448,178	252,264	494,635	280,999	539,346
นครปฐม	101,371	113,193	111,150	120,821	121,010	127,906	132,409	137,856
นนทบุรี	76,565	75,484	84,978	78,432	96,551	83,407	105,932	87,977

ที่มา : สำนักบัญชีประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ