

ความปктиใหม่ในการจัดสรรทุนด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรมในห้วงวิกฤต

พงศกร กาญจนธานินทร์*

* สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ (องค์การมหาชน)

ปฏิเสธไม่ได้เลยว่าการสนับสนุนด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรม มีความสำคัญในการพัฒนาประเทศ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ช่วยสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศและยกระดับศักยภาพของประเทศที่กำลังพัฒนาให้สูงขึ้น แม้ว่าจำเป็นต้องลงทุนสูงแต่สุดท้ายก็ให้ผลลัพธ์ที่คุ้มค่า ดังนั้นการลงทุนในด้านดังกล่าว จึงมีความจำเป็นไม่น้อยกว่าการลงทุนในด้านอื่น ๆ

ภาวะวิกฤตเช่นนี้ การจัดสรรงบประมาณสำหรับฟื้นฟูและบรรเทาสถานการณ์เพื่อตอบสนองต่อความต้องการเฉพาะหน้า และเล็งผลลัพธ์ในระยะสั้น ถือเป็นประเด็นเร่งด่วน ทั้งในกลุ่มประเทศชั้นนำด้านนวัตกรรมและกลุ่มประเทศโล่กวด (หนึ่งในนั้นคือประเทศไทย) ทำให้การลงทุนทางการวิจัย พัฒนา และนวัตกรรมที่กว่าจะให้ผลลัพธ์ก็ใช้ระยะยาวนานจะถูกตั้งคำถามถึงลำดับความสำคัญ ความจำเป็น และคุณค่าในระยะเวลานี้

จากวิกฤตแฮมเบอร์เกอร์สู่วิกฤตโควิด-19 ไม่ควรมีผลกระทบต่อความต่อเนื่องในการทำวิจัยพัฒนา และนวัตกรรม

ย้อนกลับไป เมื่อ 12 ปีก่อน ประเทศในกลุ่มองค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (OECD) ได้พบกับวิกฤตด้านการเงินจนนำไปสู่ ภาวะเศรษฐกิจถดถอยรุนแรง หรือที่รู้จักกันในชื่อ วิกฤตแฮมเบอร์เกอร์ (มีหลายคนเปรียบเทียบปัญหาเศรษฐกิจในขณะนี้ว่าขนาดแตกต่างหรืออาจจะใหญ่กว่าวิกฤตในปี 2008 ข้างต้น) ประเทศที่ได้รับผลกระทบหนักอย่างเช่น กรีซ โรมานี อิตาลี สเปนและลัตเวีย นั้นเลือกใช้นโยบายการโยกย้ายเงินส่วนของการวิจัย พัฒนาและนวัตกรรม เพื่อพยุงระบบเศรษฐกิจโดยถูกลดทอนงบประมาณไปมากกว่า 10% ของงบประมาณทั้งหมด¹ ผลกระทบจากการลดทอนส่วนนี้ยังไม่เกิดขึ้นทันทีแต่ประจักษ์ให้เห็นในปี 2011 ถึง 2013 จากความสามารถด้านการวิจัย พัฒนาและนวัตกรรมที่ทิ้งห่างจากประเทศอื่นในกลุ่ม OECD ส่วนประเทศเบลเยียม เดนมาร์ก เอสโตเนีย ฟินแลนด์ ลักเซมเบิร์ก และสวีเดน ซึ่งมีพื้นฐานทางเศรษฐกิจจากการใช้องค์ความรู้และใช้นโยบายในการรักษาแหล่งทุนด้านการวิจัยและพัฒนา นั้นได้รับผลกระทบที่น้อยกว่า อย่างไรก็ตามมีบางประเทศที่ได้รับผลกระทบน้อยมากจากวิกฤตนี้เช่น เยอรมนี นอร์เวย์ มอลตา และสวิตเซอร์แลนด์ ซึ่งมีระบบเศรษฐกิจ โครงสร้างระบบนวัตกรรม และการพัฒนารายสาขาที่เข้มแข็ง

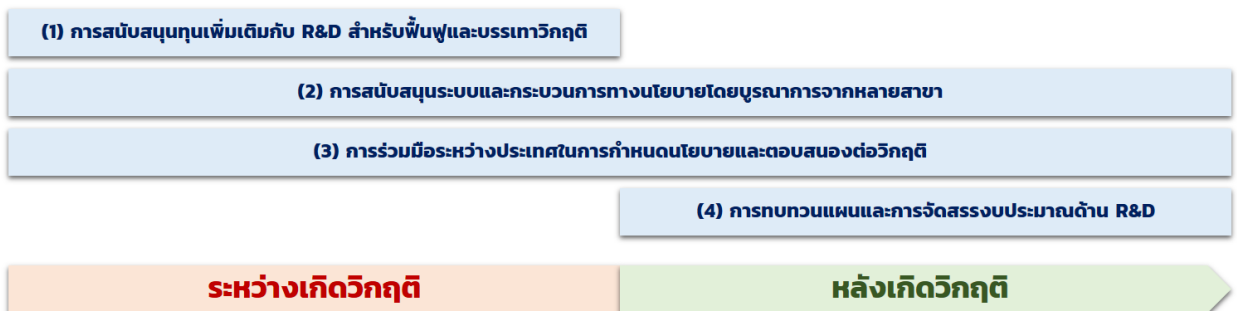
“ประเทศที่มีพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่มาจากกรวิจัยและพัฒนา และมีระบบนวัตกรรมที่เข้มแข็งเลือกที่จะใช้นโยบายในการรักษาแหล่งทุนด้านวิจัยและพัฒนา มีแนวโน้มที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตน้อยกว่าประเทศที่ตัดสินใจลดทอนงบประมาณในส่วนนี้”

¹Izsak, K., et al. "The impact of the crisis on research and innovation policies." Study for the European Commission DG Research by Technopolis Group Belgium and Idea Consult (2013).

จากบทเรียนในอดีตเห็นได้ชัดว่างบประมาณการวิจัยและพัฒนานั้น จำเป็นต้องดำเนินอย่างต่อเนื่อง แม้ว่าจะมีวิกฤตเกิดขึ้นก็ตาม ดังนั้นทางการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการพัฒนา หรือ UNCTAD จึงออกนโยบายในช่วงการระบาดของโรคโควิด-19 ประกอบไปด้วยนโยบาย 4 มิติ² (รูปที่ 1) ได้แก่

1. การสนับสนุนทุนเพิ่มเติมกับการวิจัยและพัฒนาสำหรับฟื้นฟูและบรรเทาวิกฤตเพื่อเยียวยาผลกระทบของการระบาดและจัดสรรงบประมาณด้านวิจัยและพัฒนาสำหรับการวิจัยคิดค้นวัคซีนและวิธีการรักษา
2. การสนับสนุนระบบและกระบวนการทางนโยบายโดยบูรณาการจากหลายสาขานอกเหนือจากสาขาการแพทย์ ในการตอบสนองต่อและรับมือต่อวิกฤตครั้งใหม่ได้ดียิ่งขึ้น
3. การร่วมมือระหว่างประเทศในการกำหนดนโยบายและตอบสนองต่อวิกฤตเพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูล แนวทางและนโยบายที่จะเป็นประโยชน์ต่อทุกประเทศภายใต้แนวความคิดที่ “ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง”
4. การทบทวนแผนและการจัดสรรงบประมาณด้านการวิจัยและพัฒนาเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนในปี 2030 ตามเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Goals, SDGs)

รูปที่ 1 การกำหนดนโยบายเพื่อตอบสนองต่อวิกฤตการระบาดของโรคโควิด-19 ในช่วงต่าง ๆ



วิกฤต COVID-19 กับการวิจัย พัฒนา และนวัตกรรม ในบริบทของประเทศไทย

สำหรับประเทศไทย ผลกระทบจากโควิด-19 นั้นส่งผลกระทบตั้งแต่ธุรกิจขนาดใหญ่จนถึงประชาชนที่มีรายได้น้อยโดยธนาคารแห่งประเทศไทยได้ประเมินว่าเศรษฐกิจจะหดตัวติดลบถึง 8.1%³ หนักกว่าวิกฤตต้มยำกุ้ง รัฐจึงจำเป็นต้องอัดฉีดเงินเข้าระบบผ่าน พรก. เงินกู้และเยียวยาเศรษฐกิจ จำนวน 1 ล้านล้านบาท ซึ่งจะช่วยเยียวยาผู้ประกอบการ แรงงาน และประชาชนทั่วไป ผ่านมาตรการภาษี อาทิเช่น การเลื่อนภาษีเร่งการคืนภาษี การจ่ายเงินชดเชย ให้การช่วยเหลือด้านสาธารณสุขโรค การพักชำระหนี้ให้ผู้ประกอบการ SMEs ให้ความช่วยเหลือด้านการจ้างงานเพื่อให้สถานประกอบการจัดอบรมแก่ลูกจ้างและรับเงินช่วยเหลือ นอกจากนี้ยังมีการพัฒนาและเพิ่มศักยภาพในอุตสาหกรรมต่าง ๆ เช่น การให้สินเชื่พิเศษสำหรับผู้ประกอบการขนาด S และ M การลดความเสี่ยงเพื่อการค้าและการลงทุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มเปราะบาง

²UNCTAD “The need to protect science, technology and innovation funding during and after the COVID-19 crisis” Policy Brief No. 80 (2020).

³ธนาคารแห่งประเทศไทย “รายงานนโยบายการเงิน ฉบับเดือนมิถุนายน 2563” ข่าว สปท. ฉบับที่ 39 (2020)

ทางธุรกิจ ซึ่งมีจำนวนมากถึง 36% ของผู้ประกอบการทั้งหมด และมีแรงงานที่ได้รับผลกระทบในกลุ่มนี้มากถึง 4 ล้านคน คิดเป็นจำนวนถึง 40% ของแรงงานทั้งหมดในระบบประกันสังคม อย่างไรก็ตามเมื่อเทียบประเทศในกลุ่มอาเซียนอย่างสิงคโปร์และมาเลเซีย ประเทศไทยยังมีมาตรการเยียวยาที่ยังไม่ชัดเจนมากนัก เช่น การให้ความช่วยเหลือกับผู้ประกอบการบางอุตสาหกรรมที่ได้รับผลกระทบอย่างมากจากวิกฤตอย่างสายการบิน โรงแรม และการท่องเที่ยว มาตรการช่วยเหลือสำหรับผู้ประกอบการขนาด L ที่มีแนวโน้มได้รับผลกระทบหนัก เช่นเดียวกับผู้ประกอบการขนาด M ที่บางรายมีศักยภาพในการแข่งขันแต่ถูกคัดออกจากมาตรการให้ความช่วยเหลือโดยรัฐซึ่งมีจำนวนถึง 1 ใน 3 ของผู้ประกอบการทั้งหมด และมาตรการสนับสนุนการจ้างงานที่ต่อเนื่อง⁴ ดังนั้นทางกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (อว.) จึงจัดสรรงบประมาณใหม่จำนวน 3,000 ล้านบาทสำหรับวิจัยและพัฒนาเวชภัณฑ์และอุปกรณ์การแพทย์ที่จำเป็นจำนวน 1,000 ล้านบาท และเยียวยาช่วยเหลือด้านเศรษฐกิจจำนวน 2,000 ล้านบาท ผ่านโครงการโครงการยุวชนสร้างชาติ และอบรมเพิ่มหรือปรับทักษะ (Upskill/Reskill) เนื่องจากวิกฤตการระบาดของโควิด-19 นั้นมีความไม่แน่นอนสูงและอาจเกิดการระบาดได้อีกครั้งเพราะยังไม่มีวัคซีนรักษา ประกอบกับมาตรการช่วยเหลือเยียวยาของทั้งในประเทศและต่างประเทศ ดังนั้นงบประมาณปี 2564 ทางกระทรวง อว. นั้นจึงจัดลำดับวิธีการจัดสรรงบประมาณของกระทรวงใหม่ เพื่อตอบสนองวิกฤตโดยใช้นวัตกรรมอย่างยั่งยืน

ในส่วนของสำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ได้พิจารณาให้มีการสนับสนุนทุนและกลไกอื่น ๆ สำหรับช่วงฟื้นฟูผ่านการวางกรอบการสนับสนุนทุนออกเป็น 3 แนวทาง (รูปที่ 2) ได้แก่

- 1.) การสนับสนุนและเพิ่มศักยภาพให้คนรุ่นใหม่ กระตุ้นเกิดการจัดตั้งบริษัทที่พัฒนาเทคโนโลยีเชิงลึก (Deep-tech) สตาร์ทอัพด้านสุขภาพ การบูรณาการจากหลายสาขาเพื่อประกอบเป็นเทคโนโลยีหรือนวัตกรรมที่จะตอบสนองวิกฤตด้านสุขภาพในอนาคต
- 2.) สร้างการหมุนเวียนของแรงงาน 750,000 คน เพื่อดึงแรงงานเข้าสู่อุตสาหกรรมด้านสุขภาพ ช่วยสร้างงานและโอกาส ผ่านการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีดิจิทัลและนวัตกรรมกับภาคบริการทางการแพทย์ เช่น ระบบสุขภาพทางไกล (Telehealth)
- 3.) การประคับประคองธุรกิจด้านนวัตกรรม ที่เคยได้รับการสนับสนุนแล้วไม่ให้หยุดกลาง กลุ่มธุรกิจนี้เป็นปัจจัยที่สำคัญที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมเมื่อนวัตกรรมชิ้นนั้นสำเร็จ แต่จำเป็นต้องได้รับการดูแลและปกป้อง และสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง ไม่ให้งบประมาณเหล่านี้โดนลดทอนผ่านกลไก “นวัตกรรมดี ไม่มีดอกเบีย” ที่เป็นการทำงานร่วมกับธนาคารพาณิชย์และธนาคารของรัฐ 7 แห่ง ในการพิจารณาโครงการนวัตกรรมผ่านสินเชื่อธนาคารที่ได้ประกาศไปก่อนหน้านี้แล้ว

⁴รศ.ดร. จุฑาทิพย์ จงวนิชย์, ปริญญา มิ่งสกุล และศรสวรรค์ ไสละม้าย “มาตรการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจในวิกฤต COVID-19 ของไทยเทียบกับประเทศอื่นในภูมิภาค” Policy Brief 2 (2020)

รูปที่ 2 การสนับสนุนทุนและกลไกสำหรับช่วยเหลือและฟื้นฟูวิกฤตโควิด-19 ของสำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ



การปรับแผนการดำเนินงานให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงในภาวะวิกฤตแก่ผู้ประกอบการด้านนวัตกรรมผ่านนโยบายต่าง ๆ เช่น การเพิ่มสภาพคล่องให้แก่วิสาหกิจเริ่มต้น ช่วยเหลือดอกเบี้ยและการลงทุน การส่งเสริมสภาพคล่องของตลาดและการพัฒนาตลาดใหม่ การสนับสนุนในการดำเนินธุรกิจ (Ease of Doing Business) และการส่งเสริมความรู้และการพัฒนาวิสาหกิจเริ่มต้นรายใหม่เหล่านี้ ถือเป็นสิ่งที่สำคัญเร่งด่วนในการส่งเสริมให้ระบบนิเวศทางนวัตกรรมมีความสมบูรณ์ พร้อมทั้งจะเติบโตและเปลี่ยนประเทศไทยเป็นประเทศที่ขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรมในสายตาโลก