



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล  
(Individual Study)

เรื่อง ช่องว่างระหว่างขีดความสามารถและความคาดหวังใน  
ความสัมพันธ์ทางการทูตไทยกับซาอุดีอาระเบียภายหลัง  
การฟื้นฟูความสัมพันธ์ทางการทูตในปี พ.ศ. 2565

จัดทำโดย นายณที วิจิตสรสาตร  
รหัส 17024

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม  
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 17 ปี 2569  
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ  
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล  
(Individual Study)

เรื่อง ช่องว่างระหว่างขีดความสามารถและความคาดหวังใน  
ความสัมพันธ์ทางการทูตไทยกับซาอุดีอาระเบียภายหลัง  
การฟื้นฟูความสัมพันธ์ทางการทูตในปี พ.ศ. 2565

จัดทำโดย นายณที วิจิตสรสาตร  
รหัส 17024

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 17 ปี 2569  
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ  
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม  
หลักสูตรนักบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ.....

(เอกอัครราชทูต ดร.จริย์วัฒน์ สันตะบุตร)

อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(เอกอัครราชทูตปัญญรักษ์ พูลทรัพย์)

อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.ไชยวัฒน์ คำชู)

อาจารย์ที่ปรึกษา

## บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

รายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้มุ่งตอบคำถามว่า เหตุใดพลวัตความสัมพันธ์ระหว่างราชอาณาจักรไทยกับราชอาณาจักรซาอุดีอาระเบีย ซึ่งได้รับการฟื้นฟูด้วยแรงขับเคลื่อนทางการเมืองระดับสูงสุดในปี พ.ศ. 2565 ทั้งการแลกเปลี่ยนการเยือนระดับผู้นำและการจัดตั้งกลไกสภาความร่วมมือซาอุดี-ไทย (Saudi-Thai Coordination Council: STCC) พร้อมข้อริเริ่มความร่วมมือมากถึง 75 ฉบับ จึงเผชิญกับสถานะชะงักงันและอัมพาตเชิงปฏิบัติการในเวลาต่อมา

การวิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพแบบกรณีศึกษาเดี่ยว ผ่านระเบียบวิธีแกะรอยกระบวนการ ครอบคลุม 2 มิติยุทธศาสตร์หลัก ได้แก่ มิติเศรษฐกิจ การค้า สินค้าเกษตร อาหารฮาลาล และการเคลื่อนย้ายแรงงาน กับมิติพลังงาน ความมั่นคงด้านทรัพยากรเชิงยุทธศาสตร์ และห่วงโซ่อุปทานแห่งอนาคต โดยประมวลและสังเคราะห์รอบความคิดขึ้นใหม่เป็น "ช่องว่างระหว่างฉันทามติและความเข้ากันได้เชิงยุทธศาสตร์" (Consensus-Compatibility Gap) ซึ่งบูรณาการแนวคิดความเข้ากันได้และฉันทามติ (Compatibility and Consensus) ของ Wolfram F. Hanrieder (1967) และ ดร. จริยวัฒน์ สันตะบุตร (2528) เข้ากับทฤษฎีความเหลื่อมล้ำระหว่างขีดความสามารถและความคาดหวังของ Christopher Hill (1993) และทฤษฎีความเหลื่อมล้ำระหว่างความคาดหวังและฉันทามติของ Asle Toje (2008) เพื่ออธิบายปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรภายในและภายนอกประเทศ

ผลการศึกษาพิสูจน์ให้เห็นว่า สถานะชะงักงันมิได้มีจุดเริ่มต้นจากความเฉื่อยชาของระบบราชการประจำในขั้นตอนปฏิบัติการเพียงลำพัง หากแต่เกิดจากความบกพร่องเชิงกลไก 3 ประการ ได้แก่

1. **การกำหนดนโยบายแบบบนลงล่างบนฐานคิดผลักดันอุปทานฝ่ายเดียว** ฝ่ายบริหารสร้างระดับความคาดหวังที่สูงเกินจริงผ่านการทูตเชิงสัญลักษณ์ โดยนำเสนอสิ่งที่ฝ่ายไทยต้องการขายหรือระดมทุนฝ่ายเดียว (เช่น การเสนอขายแร่โพแทช การชวนลงทุนคลังน้ำมันแลนด์บริดจ์ การผลักดันโคเนื้อ และการส่งออกแรงงานไร้ฝีมือ) โดยขาดการศึกษาโครงสร้างอุปสงค์ที่แท้จริงภายใต้วิสัยทัศน์ Saudi Vision 2030 ที่มุ่งเน้นการลงทุนแบบ Brownfield แร่ธาตุแห่งอนาคต และแรงงานทักษะสูง

2. **ความไม่ต่อเนื่องของฉันทามติทางการเมืองภายในประเทศ** การเปลี่ยนผ่านคณะรัฐมนตรีบ่อยครั้งส่งผลให้นโยบายขาดเสถียรภาพและขาดฉันทามติในการลำดับความสำคัญ

### 3. โครงสร้างระบบราชการแบบแยกส่วน และสถานะสัญญาภาคของเครื่องมือทาง

**กฎหมาย** ระบบราชการไทยขาดความเร็วและความยืดหยุ่นในการปรับปรุงกฎระเบียบภายในให้สอดคล้องกับความเร็วของทุนรวมศูนย์ชาวดิจิทัล

ข้อค้นพบสำคัญที่สุดในเชิงทฤษฎีและระเบียบวิธีวิจัย คือ ผลกระทบของช่องว่างนี้กระจุกตัวเฉพาะในกลไกที่ต้องพึ่งพาการสนับสุนระดับรัฐต่อรัฐ (G2G) และรัฐต่อธุรกิจ (G2B) ขณะที่ธุรกรรมระดับเอกชนต่อเอกชน (B2B) กลับสามารถดำเนินไปได้อย่างรวดเร็วและประสบความสำเร็จอย่างต่อเนื่อง ข้อค้นพบนี้ช่วยตัดคำอธิบายทางเลือกที่ว่าความล้มเหลวเกิดจากความไม่เข้ากันของโครงสร้างเศรษฐกิจมหภาคหรือปัจจัยทางภูมิศาสตร์ และยืนยันข้อสรุปว่าความล้มเหลวเกิดจากขีดความสามารถเชิงกลไกของสถาบันรัฐไทยโดยเฉพาะ ซึ่งเป็นปัญหาเชิงสถาบันที่สามารถปฏิรูปแก้ไขได้ มิใช่ข้อจำกัดเชิงโครงสร้างถาวร สอดคล้องกับบทเรียนเปรียบเทียบจากอินเดีย ปากีสถาน และบราซิล ซึ่งชี้ว่าปัญหาการสะสมบันทึกความเข้าใจโดยมีอัตราแปลงสู่ผลสัมฤทธิ์ต่ำเป็นรูปแบบร่วมของการมีปฏิสัมพันธ์กับชาวดิจิทัลยุคใหม่ แต่ประเทศเหล่านี้สามารถบริหารจัดการได้ดีกว่าไทยด้วยการจัดกลุ่มลำดับความสำคัญ การมีกลไกติดตามอัตราการแปรสภาพ MOU เป็นสัญญาผูกพัน และการเชื่อมโยงระบบมาตรฐานเทคนิคระดับชาติเข้ากับข้อกำหนดของประเทศคู่เจรจา

รายงานได้นำเสนอพิมพ์เขียวการปฏิรูปเชิงระบบตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำ แบ่งเป็น 4 เสาหลัก และแผนปฏิบัติการ 5 ปี (พ.ศ. 2569-2573) ดังนี้

**เสาหลักที่ 1: การปฏิรูปกระบวนการกำหนดนโยบายตั้งแต่ต้นทาง** ยุติการผลักดันโครงการที่ปราศจากอุปสงค์จริงอย่างถาวร ปรับบทบาทสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงริยาด ให้จัดทำรายงานวิเคราะห์อุปสงค์เชิงยุทธศาสตร์ทุก 6 เดือน และสถาปนากลไกกลั่นกรองความเป็นไปได้ทางเทคนิค กฎหมาย และงบประมาณล่วงหน้า 4 มิติ โดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ทั้งแบบประเมินความพร้อมต่อเนื่องและแบบเร่งด่วน 10 วันทำการ เพื่อสกัดกั้นการสร้างพันธสัญญาเชิงสัญลักษณ์ที่เกินขีดความสามารถ

**เสาหลักที่ 2: การปฏิรูปโครงสร้างสถาบันและการบูรณาการข้ามกระทรวง** ยกย่องคณะทำงานเฉพาะกิจฝ่ายเลขานุการบริหารร่วม STCC ให้มีอำนาจตัดสินใจแบบเบ็ดเสร็จโดยไม่ต้องส่งเรื่องเข้า ครม. ในทุกกรณี สถาปนากลไกการทบทวนสถานะความร่วมมือประจำปีเพื่อคัดทิ้งหรือยุบรวมข้อริเริ่มที่ไม่คืบหน้า และดึงผู้แทนสภาหอการค้าฯ สภาอุตสาหกรรมฯ และสภาธุรกิจไทย-ชาวดิจิทัลเข้าร่วมเป็นองค์ประกอบถาวรของ STCC เพื่อใช้ความคล่องตัวของภาคเอกชนเป็นเครื่องมือร่วมขับเคลื่อน

**เสาหลักที่ 3: การพัฒนาและปลดล็อกเครื่องมือทางกฎหมายและระเบียบปฏิบัติ** เร่งรัดการบังคับใช้ความตกลงคุ้มครองการลงทุน (BIT) และความตกลงเว้นการเก็บภาษีซ้อน (DTA) การประกาศใช้อัตราค่าบริการส่งไฟฟ้าส่วนเพิ่ม (Wheeling Charge) ที่แข่งขันได้เพื่อปลดล็อก

โครงการไฮโดรเจนสีเขียวของบริษัท ACWA Power การจัดทำพิธีสารสุขอนามัยพีชกับกระทรวง MEWA สำหรับไม้ประดับและไม้กฤษณา การจัดตั้งศูนย์บริการประสานงานการลงทุนไทยในกรุงริยาด เพื่อช่วยภาคเอกชนปฏิบัติตามกฎหมาย MISA, Saudization และ Local Content ควบคู่กับการจัดตั้งคณะทำงานเทคนิคเจรจาใช้ระบบ System Audit กับ SFDA เพื่อปลดล็อกโรงงานแปรรูปอาหารและประมงของไทยที่ค้างอยู่ในระบบ 37 แห่ง

**เสาหลักที่ 4: ยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนใน 4 สาขาเป้าหมายที่มีความเข้ากันได้สูง** ประกอบด้วย (1) ยานยนต์ไฟฟ้าและแร่ยุทธศาสตร์ (2) พลังงานสะอาดและไฮโดรเจนสีเขียวเพื่อการส่งออก (3) เกษตรมูลค่าสูง อาหารฮาลาล และปศุสัตว์มีชีวิตกลุ่มแพะ-แกะ และ (4) การเคลื่อนย้ายแรงงานทักษะสูงและการบริการมูลค่าเพิ่ม ผ่านการจัดทำความตกลงยอมรับร่วมในคุณสมบัติวิชาชีพ (MRA) กับกระทรวง MHRSD

**การบริหารทรัพยากรและแผนปฏิบัติการ 5 ปี:** กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) เป็นเจ้าภาพหลักร่วมกับกระทรวงการต่างประเทศ ในการจัดทำแฟ้มโครงการที่พร้อมลงทุนตลอดเวลา ขับเคลื่อนการทูตสองทางเชิงรุกร่วมกับสถานเอกอัครราชทูตซาอุดีอาระเบียประจำประเทศไทย จัดสรรงบประมาณว่าจ้างนักศึกษาไทยในซาอุดีอาระเบียเป็นผู้ช่วยวิจัยถอดรหัสกฎระเบียบภาษาอาหรับ และพัฒนาระบบฐานข้อมูลดิจิทัลติดตามสถานะ STCC ข้ามกระทรวง

ทั้งนี้ แผนงานระยะเร่งด่วนกำหนดให้การปลดล็อกโรงงานแปรรูปอาหารและประมง 37 แห่ง จากระบบ SFDA ให้สำเร็จภายในปีแรก เป็นหมุดหมายสำคัญสูงสุดเพื่อทำหน้าที่เป็น กรณีพิสุจน์ในเชิงประจักษ์ว่า การปิดช่องว่างความเหลื่อมล้ำเชิงสถาบันของรัฐสามารถแปรเปลี่ยนเป็นผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่จับต้องได้จริง และจะเป็นรากฐานในการยกระดับขีดความสามารถทางการทูตเศรษฐกิจของไทยในเวทีระหว่างประเทศอย่างยั่งยืน

## กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้สำเร็จลุล่วงลงได้ด้วยความรู้และความกรุณาอย่างยิ่งจาก คณะอาจารย์ที่ปรึกษา ได้แก่ ดร.จริยวัฒน์ สันตะบุตร นายปัญญาธิ์ พูลทรัพย์ และ ดร.ไชยวัฒน์ คำชู ที่ได้สละเวลาชี้แนะ ถ่ายทอดองค์ความรู้ และขัดเกลากรอบแนวคิดทางวิชาการอย่างลึกซึ้ง

ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณ นายพงศ์ปราชญ์ มากแจ้ง เอกอัครราชทูต ณ กรุงริยาด ผู้บังคับบัญชา สำหรับความเมตตา คำแนะนำอันทรงคุณค่า และการสนับสนุนการศึกษาค้นคว้า ของผู้ศึกษาอย่างดียิ่งเสมอมา และขอกราบขอบพระคุณ นายตามพ์ บุญธรรม อดีตเอกอัครราชทูต ณ กรุงริยาด ที่ผู้ศึกษาได้ร่วมปฏิบัติงานอย่างใกล้ชิดในห้วงเวลาประวัติศาสตร์แห่งการฟื้นฟู ความสัมพันธ์ทางการทูตไทย-ซาอุดีอาระเบีย สำหรับความไว้วางใจ ประสพการณ์ และมุมมอง เชิงยุทธศาสตร์ในภาคปฏิบัติการจริงอันเป็นรากฐานสำคัญยิ่ง

ขอขอบคุณพี่น้องเพื่อนร่วมงาน ณ สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงริยาด และกองตะวันออกเฉียงใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา ที่ได้ร่วมแรงร่วมใจทุ่มเทขับเคลื่อนภารกิจทางการทูต เคียงบ่าเคียงไหล่กันตลอดห้วงเวลาสำคัญหลังการปรับความสัมพันธ์สู่สภาวะปกติ ความร่วมมือและ มิตรภาพของทุกท่านถือเป็นข้อมูลเชิงประจักษ์และพลังขับเคลื่อนที่มีค่ายิ่ง

นอกจากนี้ ขอขอบคุณสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ และเพื่อนร่วมรุ่น หลักสูตรนักบริหารการทูต (นบท.) รุ่นที่ 17 สำหรับการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และกำลังใจตลอด ระยะเวลาการอบรม

เหนือสิ่งอื่นใด ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณบิดามารดา และขอขอบคุณ นางนันทวัน (เมย์) ภริยา รวมถึง นนทภพ (พีช) บุตรชาย ผู้เป็นกำลังใจ ความเข้าใจ และความรักความอบอุ่นอันเป็นพลังใจ ที่สำคัญที่สุดเบื้องหลังการปฏิบัติหน้าที่ราชการและการจัดทำรายงานการศึกษาค้นคว้าฉบับนี้จนสำเร็จ สมบูรณ์

คุณประโยชน์และคุณค่าอันพึงมีจากรายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้ ผู้ศึกษาขอมอบแด่ บิดามารดา ครูอาจารย์ทุกท่าน และเพื่อประโยชน์ต่อภารกิจด้านการต่างประเทศของไทย ทั้งนี้ ขอบกพร่องใด ๆ ที่อาจปรากฏ ผู้ศึกษาขออภัยไว้แต่เพียงผู้เดียว

นที วิจิตสรสาตร

กันยายน 2569

## สารบัญ

|                                                                                   |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------|----|
| บทสรุปสำหรับผู้บริหาร                                                             | ง  |
| กิตติกรรมประกาศ                                                                   | ๗  |
| สารบัญ                                                                            | ๗  |
| บทที่ 1 บทนำ                                                                      | 1  |
| 1.1 ภูมิหลัง และความสำคัญของหัวข้อที่จะศึกษา                                      | 1  |
| 1.2 การวิเคราะห์ความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ                              | 4  |
| 1.3 ระเบียบวิธีวิจัยและกรอบการวิเคราะห์เชิงวิชาการ                                | 6  |
| 1.4 โครงสร้างของบทความวิจัย                                                       | 10 |
| บทที่ 2 การวิเคราะห์ประเด็นศึกษาและผลการศึกษา                                     | 11 |
| 2.1 การกำหนดประเด็นศึกษา                                                          | 11 |
| 2.2 การวิเคราะห์ประเด็นศึกษา                                                      | 12 |
| 2.3 สรุปผลการศึกษา                                                                | 27 |
| บทที่ 3 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและแนวทางการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์                      | 32 |
| 3.1 กรอบแนวคิดเชิงบูรณาการในการปิดช่องว่างฉันทามติและความเข้ากันได้เชิงยุทธศาสตร์ | 32 |
| 3.2 การปฏิรูปกระบวนการกำหนดนโยบายและจัดทำข้อเสนอเชิงยุทธศาสตร์ตั้งแต่ต้นทาง       | 33 |
| 3.3 การปฏิรูปโครงสร้างสถาบันและการบริหารจัดการข้ามกระทรวงแบบรวมศูนย์ความเร็วสูง   | 36 |
| 3.4 การพัฒนาและปลดล็อกเครื่องมือทางกฎหมายและระเบียบปฏิบัติทางเทคนิค               | 38 |
| 3.5 ยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนรายสาขาเป้าหมายที่มีความเข้ากันได้สูง                  | 40 |
| 3.6 แผนงานปฏิบัติการและลำดับความสำคัญในการขับเคลื่อนระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2569-2573)    | 42 |
| 3.7 ข้อจำกัดของการวิจัยและข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาวิจัยในอนาคต                    | 46 |
| บรรณานุกรม                                                                        | 48 |
| ประวัติผู้เขียน                                                                   | 52 |

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ภูมิหลัง และความสำคัญของหัวข้อที่จะศึกษา

ปริศนาเชิงประจักษ์ที่เป็นแกนกลางของการศึกษานโยบายต่างประเทศทวิภาคีในปัจจุบัน คือ เหตุใดความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่มีความพร้อมและแรงขับเคลื่อนทางการเมืองจากระดับนำในระดับสูงสุด จึงสามารถเผชิญกับสถานะชะงักงันในเวลาต่อมา ปรากฏการณ์การฟื้นฟูความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างราชอาณาจักรไทยและราชอาณาจักรซาอุดีอาระเบียในห้วง พ.ศ. 2565 ถือเป็นกรณีศึกษาที่สะท้อนปริศนาดังกล่าวได้อย่างชัดเจนที่สุด

การปรับความสัมพันธ์ให้กลับคืนสู่สถานะปกติภายหลังสถานะหยุดชะงักกันยาวนานกว่า 3 ทศวรรษ เริ่มต้นขึ้นอย่างก้าวกระโดดจากการเดินทางเยือนราชอาณาจักรซาอุดีอาระเบียอย่างเป็นทางการของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี (ในขณะนั้น) ระหว่างวันที่ 25-26 มกราคม พ.ศ. 2565 ตามคำเชิญของเจ้าชายมุฮัมมัด บิน ซัลมาน บิน อับดุลอะซีซ อล ซะอูด มกุฎราชกุมาร รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมแห่งราชอาณาจักรซาอุดีอาระเบีย (ในขณะนั้น)

การเยือนครั้งประวัติศาสตร์นี้ได้รับการผลักดันผ่านการทูตระดับสูงที่มีการส่งคณะผู้แทนระดับรัฐมนตรีของไทยเดินทางเยือนกรุงริยาดอย่างหนาแน่นตลอดปี พ.ศ. 2565 นำโดยกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงพลังงาน กระทรวงแรงงาน และกระทรวงพาณิชย์ เพื่อวางกรอบสัญญาณทางการเมืองและจัดตั้งกลไกสภาความร่วมมือซาอุดี-ไทย (The Saudi-Thai Coordination Council: STCC) พลวัตดังกล่าวบรรลุจุดสูงสุดจากการเสด็จพระราชดำเนินเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการของมกุฎราชกุมารและนายกรัฐมนตรีแห่งราชอาณาจักรซาอุดีอาระเบียในฐานะแขกพิเศษของการประชุมผู้นำเขตเศรษฐกิจเอเปค ระหว่างวันที่ 17-19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2565 ซึ่งมีการลงนามในบันทึกความเข้าใจเสาหลักถึง 5 ฉบับ อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี แรงส่งทางนโยบายจากส่วนบนที่เข้มข้นนี้กลับเริ่มสวนทางกับความสามารถในการแปรผันสัญญาณไปสู่ภาคปฏิบัติในระยะต่อมา

##### 1.1.1 ความชะงักงันเชิงยุทธศาสตร์และการลดถอยของพลังขับเคลื่อนทวิภาคี

เมื่อบริบทของความสัมพันธ์ทวิภาคีผ่านเวลาของการสร้างภาพลักษณ์ทางการทูตและก้าวเข้าสู่กระบวนการขับเคลื่อนเชิงโครงสร้าง พลวัตการปฏิสัมพันธ์พบกับสถานะการลดลงของความกระตือรือร้นเชิงนโยบายจากรัฐบาลของทั้งสองประเทศอย่างมีนัยสำคัญ วงจรการเมืองภายในประเทศของไทยนับตั้งแต่ช่วงปลายปี พ.ศ. 2566 เป็นต้นมา เผชิญกับความผันผวนและ

การเปลี่ยนผ่านผู้นำรวมถึงคณะรัฐมนตรีบ่อยครั้ง ส่งผลให้การดำเนินความสัมพันธ์ทวิภาคีขาดเอกภาพของฉันทามติอย่างต่อเนื่อง แม้ผู้นำรัฐบาลไทยชุดต่อมาจะเดินทางเข้าร่วมการประชุมสุดยอดอาเซียน-คณะมนตรีความร่วมมือรัฐอ่าวอาหรับ (ASEAN-GCC Summit) ในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2566 และมีการเยือนเพื่อเปิดงานแสดงสินค้าในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2567 ทว่ารูปแบบของการปฏิสัมพันธ์ในระยะหลังกลับเปลี่ยนสภาพจากการกำหนดทิศทางยุทธศาสตร์ร่วมกันของผู้นำรัฐบาล ไปสู่การเข้าร่วมประชุมตามพันธกิจพหุภาคีหรือกิจกรรมเชิงพาณิชย์เป็นครั้งคราว

ความเฉื่อยชาเชิงระบบนี้ปรากฏชัดเจนผ่านลักษณะการดำเนินความสัมพันธ์ในห้วง พ.ศ. 2567 ถึงปี พ.ศ. 2569 ที่ปรับลดระดับลงสู่กลไกราชการและการส่งผู้แทนระดับรัฐมนตรีเฉพาะสายงานเทคนิคเข้าเจรจาในลักษณะแยกส่วน ประกอบด้วย การเยือนของรัฐมนตรีสายพลังงาน อุตสาหกรรมและสิ่งแวดล้อมในเวทีพหุภาคีรายสาขา การลดลงของระดับความถี่และความเด็ดขาดในการสั่งการเชิงนโยบายจากผู้นำสูงสุด ส่งผลให้กรอบการดำเนินงานขาดแรงส่งเชิงยุทธศาสตร์ แม้กลไกสภาความร่วมมือ STCC ครั้งที่ 1 ในช่วงต้นปี พ.ศ. 2568 จะสามารถให้ความเห็นชอบต่อข้อริเริ่มความร่วมมือจำนวนมากถึง 75 ฉบับ แต่ในภาคปฏิบัติกลับพบว่าบันทึกความเข้าใจหรือ MOU หลายฉบับที่เคยลงนามไปแล้ว ไม่ได้รับการสานต่อหรือผลักดันอย่างเป็นรูปธรรมจากกลไกภายในประเทศไทย

งานวิจัยชิ้นนี้จึงมีข้อโต้แย้งหลักว่า สภาวะชะงักงันของความสัมพันธ์ไทย-ซาอุดีอาระเบียภายหลังการฟื้นฟูความสัมพันธ์ ในปี พ.ศ. 2565 มิได้มีจุดเริ่มต้นจากความเฉื่อยชาของระบบราชการประจำในขั้นตอนการปฏิบัติการเพียงลำพัง หากแต่มีรากฐานสำคัญมาจากความบกพร่องในกระบวนการกำหนดนโยบายระดับบนตั้งแต่ต้นทาง ซึ่งดำเนินไปด้วยกระบวนการทูตที่ขับเคลื่อนด้วยอุปทานฝ่ายเดียวและการขึ้นนำของฝ่ายบริหาร โดยนำความต้องการและศักยภาพภายในประเทศไปตั้งสมมติฐานล่วงหน้าว่าเป็นอุปสงค์ของประเทศคู่เจรจา การกำหนดเป้าหมายเชิงนโยบายที่ขาดการประเมินความเป็นไปได้ทางเทคนิคและขาดความเข้ากันได้กับยุทธศาสตร์ Saudi Vision 2030 อย่างแท้จริง ได้สร้างระดับความคาดหวังที่สูงเกินจริง จนเกินกว่าที่ขีดความสามารถเชิงสถาบันและเครื่องมือทางกฎหมายที่มีอยู่จริงของประเทศไทยจะสามารถรองรับได้

### 1.1.2 ความไม่เข้ากันเชิงยุทธศาสตร์และโครงสร้างการค้าการลงทุนมหภาค

อุปสรรคเชิงโครงสร้างที่ซ้ำเติมให้ช่องว่างแห่งความเหลื่อมล้ำขยายตัวกว้างขึ้น คือ ความไม่เข้ากันเชิงยุทธศาสตร์การค้าและการลงทุนระหว่างประเทศทั้งสอง ยุทธศาสตร์ Saudi Vision 2030 ของซาอุดีอาระเบียมีเป้าหมายหลักในการลดการพึ่งพาน้ำมันและเน้นการปฏิรูปอุตสาหกรรมภายในประเทศผ่าน 15 สาขาเป้าหมาย โดยซาอุดีอาระเบียกำหนดทิศทางการลงทุนในต่างประเทศอย่างชัดเจนว่าได้ให้ความสำคัญแก่รูปแบบการก่อตั้งกิจการใหม่ (greenfield investment) แต่เน้นการเพิ่มมูลค่าผ่านการซื้อกิจการที่มีอยู่แล้วและมีแนวโน้มทำกำไรเป็นหลัก (brownfield investment)

ซึ่งขัดแย้งและสวนทางโดยสิ้นเชิงกับความคาดหวังของรัฐบาลไทยที่ตั้งอยู่บนฐานคิดแบบดั้งเดิมในการดึงดูดเม็ดเงินลงทุนสีเขียวจากกองทุนความมั่งคั่งของซาอุดีอาระเบียเข้ามาสู่โครงการโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ เช่น โครงการแลนด์บริดจ์

ความย้อนแย้งของเป้าหมายยุทธศาสตร์ของประเทศทั้งสองส่งผลให้นโยบายร่วมทุนระดับยุทธศาสตร์ในอภิมหาโครงการพลังงานและโครงสร้างพื้นฐานต้องประสบภาวะชะงักงัน แม้บริษัท ACWA Power ของซาอุดีอาระเบียจะพร้อมดำเนินงานร่วมทุนกับบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ในการผลิตไฮโดรเจนสีเขียว มูลค่าประมาณ 7,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อเป้าหมายกำลังการผลิต 225,000 ตันต่อปี แต่ขีดความสามารถเชิงนโยบายของไทยกลับติดขัดข้อจำกัดด้านกฎระเบียบภายในประเทศที่ขาดความชัดเจน โดยเฉพาะการลดราคาค่าส่งกระแสไฟฟ้าและการพัฒนาระบบรองรับการกักเก็บกระแสไฟฟ้าส่วนเกินจากพลังงานสะอาด เช่นเดียวกับข้อเสนอการลงทุนพัฒนาโรงงานกลั่นน้ำมันในประเทศไทยทั้ง 6 แห่ง ซึ่งมีความสามารถในการกลั่นน้ำมันรวม 1,200,000 บาร์เรลต่อวัน ตามความประสงค์ของฝ่ายซาอุดีอาระเบีย ตลอดจนการลงทุนของกองทุน Public Investment Fund (PIF) และบริษัท Saudi Aramco ด้านคลังจัดเก็บน้ำมันในโครงการแลนด์บริดจ์ ที่ยังคงไม่สามารถหาข้อสรุปด้านแผนงานทางธุรกิจทวิภาคีที่สอดคล้องกันได้ เนื่องจากกลไกสนับสนุนภายในประเทศของไทยยังไม่ทันความเร็วของกลุ่มทุนซาอุดีอาระเบียที่ดำเนินงานด้วยความคล่องตัวสูง

### 1.1.3 ความแตกต่างทางวัฒนธรรมองค์กรและความเข้ากันไม่ได้ในเชิงระบบ

นอกจากนี้ ความแตกต่างในวัฒนธรรมการทำงานและการขาดความเข้าใจที่ถ่องแท้ระหว่างกันอันเป็นผลพวงจากการหยุดชะงักของความสัมพันธ์ทางการทูตไปนานกว่า 3 ทศวรรษ ได้กลายเป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้เกิดช่องว่างทางความรู้และความเข้ากันได้เกี่ยวกับระเบียบปฏิบัติและพลวัตทางสังคมเศรษฐกิจยุคใหม่ของกันและกัน กลไกภาครัฐและภาคเอกชนของซาอุดีอาระเบียในปัจจุบันดำเนินงานด้วยความเร็วสูงภายใต้ระบบรัฐรวมศูนย์ที่เฉียบขาด ขณะที่ระบบราชการและสถาบันนโยบายต่างประเทศของไทยยังคงผูกติดอยู่กับกระบวนการทำงานแบบแยกส่วน มีขั้นตอนทางกฎหมายที่ตายตัว และต้องผ่านกระบวนการอนุมัติที่ล่าช้าข้ามกระทรวง

ความไม่สอดคล้องกันในวัฒนธรรมองค์กรและการสื่อสารเชิงระบบนี้ ปรากฏชัดเจนในกรณีข้อกำหนดเทคนิคการเข้าร่วมลงทุนในอุตสาหกรรมเหมืองแร่และปิโตรแทลของกระทรวงอุตสาหกรรม แม้ประเทศไทยจะมีศักยภาพสูงโดยมีโครงการเหมืองแร่โพแทชที่ได้ใบอนุญาตแล้ว 3 แห่ง ซึ่งเหมืองที่ใหญ่ที่สุดในจังหวัดอุดรธานีมีกำลังการผลิตประมาณ 2,000,000 ตันต่อปี และมีบริษัทเอกชนไทยที่พร้อมดำเนินการผลิต แต่กลไกการลงทุนของซาอุดีอาระเบียผ่านบริษัท Manara Minerals มีเงื่อนไขเฉพาะเจาะจงที่จะเข้าร่วมทุนกับพันธมิตรท้องถิ่นที่ดำเนินกิจการอยู่แล้ว และต้องพึ่งพาเทคโนโลยีระดับสูง ในขณะที่ระบบราชการและหน่วยงานทางเทคนิคของไทยยังมี

ความล่าช้าในการบริหารจัดการข้อมูลและการจัดทำข้อเสนอการลงทุนเพื่อเตรียมการจัดโรดโชว์ สะท้อนให้เห็นว่ากลไกราชการส่วนกลางของไทยขาดเครื่องมือการประสานงานข้ามกระทรวงที่มีประสิทธิภาพในการปรับประสานและตอบสนองเงื่อนไขของชาอุตสาหกรรมได้อย่างทัน่วงที่

#### 1.1.4 บทพิสูจน์เชิงประจักษ์ผ่านสถิติการค้าทวิภาคี

ความเหลื่อมล้ำระหว่างขีดความสามารถและความคาดหวังทั้งหมดนี้สะท้อนออกมาเป็นรูปธรรมผ่านสถิติการค้าทวิภาคีที่ขาดความก้าวหน้าอย่างเห็นได้ชัด ข้อมูลสถิติในปี พ.ศ. 2567 ระบุว่า มูลค่าการค้ารวมทวิภาคีระหว่างไทยกับซาอุดีอาระเบียหดตัวลดลงถึงร้อยละ 11.11 โดยมีมูลค่ารวมอยู่เพียง 7,894.39 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ขณะที่ประเทศไทยยังคงตกเป็นฝ่ายขาดดุลการค้า สูงถึง 2,193.44 ล้านดอลลาร์สหรัฐ จากยอดการนำเข้าสินค้ากลุ่มพลังงานและปุ๋ยเคมีสูงถึง 5,043.92 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ยอดส่งออกของไทยกลับอยู่ที่ 2,850.47 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เท่านั้น (สำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์การค้า กระทรวงพาณิชย์) สภาพการหดตัวทางเศรษฐกิจในระดับสองหลักนี้ เป็นหลักฐานเชิงสถิติที่ยืนยันถึงความจำเป็นเร่งด่วนในการกำหนดวิธีจัดการและแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างอย่างเป็นระบบ คำถามนำของการวิจัยชิ้นนี้จึงมีอยู่ว่า เหตุใดการฟื้นฟูความสัมพันธ์ทางการทูตที่มีความพร้อมทางการเมืองในระดับสูง จึงนำไปสู่ผลสัมฤทธิ์เชิงปฏิบัติการที่ต่ำกว่าความคาดหวังอย่างมากในเวลาต่อมา และมีจุดมุ่งหมายเพื่อเติมเต็มช่องว่างในวรรณกรรมโดยการศึกษาความสัมพันธ์ของมหาอำนาจระดับกลางในซีกโลกใต้ ซึ่งเป็นขอบเขตที่วรรณกรรมดั้งเดิมยังศึกษาไว้ไม่เพียงพอ

### 1.2 การวิเคราะห์ความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ

การวิเคราะห์ทิศทางเชิงยุทธศาสตร์ของกระทรวงการต่างประเทศในระยะ 3 ถึง 5 ปี ข้างหน้า มีความเกี่ยวเนื่องอย่างแนบแน่นกับแนวทางการขับเคลื่อนความสัมพันธ์ทวิภาคีระหว่างไทยกับซาอุดีอาระเบีย ภายใต้แผนแม่บทและแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานที่มุ่งเน้นการทูตเชิงรุกเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทย แผนกลยุทธ์ดังกล่าวได้รับการตอกย้ำผ่านวิสัยทัศน์ของนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีข้อสั่งการในที่ประชุมเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ทั่วโลกประจำปี พ.ศ. 2568 กำหนดตัวชี้วัดของหน่วยงานไว้อย่างเป็นรูปธรรมในการเปิดตลาดใหม่ให้แก่สินค้าไทย การส่งเสริมให้ภาคการผลิตของไทยเข้าเป็นส่วนหนึ่งของห่วงโซ่อุปทานโลก และการดึงดูดการลงทุนต่างประเทศในอุตสาหกรรมเป้าหมาย รวมถึงการขับเคลื่อนอภิมหาโครงการเชิงยุทธศาสตร์ของรัฐบาล เช่น โครงการแลนด์บริดจ์

กระทรวงการต่างประเทศและกลไกความร่วมมือทวิภาคีไทย-ซาอุดีอาระเบีย ได้รับการคัดเลือกเป็นหน่วยในการวิเคราะห์ของงานวิจัยชิ้นนี้ เนื่องจากตรรกะเชิงยุทธศาสตร์ที่ว่า การศึกษาโครงสร้างการดำเนินงานของหน่วยงานหลักทางการทูต จะช่วยให้งานวิจัยสามารถแยกแยะตัวแปรด้านเจตนารมณ์ทางการเมืองออกจากตัวแปรด้านขีดความสามารถเชิงสถาบันและการประสานงาน

กฎหมายข้ามกระทรวงได้อย่างชัดเจน เมื่อพิจารณาขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศมีพันธกิจโดยตรงในการจัดทำและเจรจาความตกลงระหว่างประเทศ เพื่อสร้างกรอบสถาบันที่เอื้อประโยชน์ต่อการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ นโยบายดังกล่าวสอดคล้องกับกลไกสภาความร่วมมือไทย-ซาอุดีอาระเบีย หรือ STCC ซึ่งเป็นเครื่องมือทางกฎหมายหลักในการประสานนโยบายทวิภาคีในทุกมิติ

อย่างไรก็ดี เมื่อนำแผนปฏิบัติการระยะ 3 ถึง 5 ปีมาประเมินร่วมกับข้อจำกัดด้านกฎหมายและกฎระเบียบ กลับพบช่องว่างสำคัญที่ทำให้เครื่องมือเชิงนโยบายของหน่วยงานไม่สามารถตอบสนองต่อตัวชี้วัดระดับชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ

1) ข้อจำกัดในการเจรจาความตกลงเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุนต่างประเทศ (Bilateral Investment Treaty: BIT) ซึ่งยังคงอยู่ระหว่างกระบวนการเจรจาและยังไม่มีผลบังคับใช้จริง รวมถึงนโยบายส่วนกลางที่ให้ชะลอการจัดทำความตกลงการค้าเสรี (FTA) ระหว่างไทยกับ GCC ส่งผลให้กลไกทางกฎหมายที่จะช่วยคุ้มครองและอำนวยความสะดวกให้แก่ภาคเอกชนตามตัวชี้วัดยุทธศาสตร์เศรษฐกิจเชิงรุกเกิดภาวะชะงักงันและขาดความก้าวหน้า

2) ทิศทางยุทธศาสตร์ของหน่วยงานยังเผชิญข้อจำกัดเชิงนโยบายจากความไม่สอดคล้องประสานกันระหว่างแผนกลยุทธ์ของไทยกับยุทธศาสตร์ชาติ Saudi Vision 2030 ของซาอุดีอาระเบีย ซึ่งมุ่งเน้นการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานภายในราชอาณาจักรและการแสวงหาแร่ธาตุเชิงยุทธศาสตร์ 4 ลำดับแรก ได้แก่ ทองแดง สินแร่เหล็ก ลิเทียม และนิกเกิล เพื่อสนับสนุนอุตสาหกรรมแห่งอนาคตของตนเอง สภาวะความไม่เข้ากันเชิงโครงสร้างนี้กลายเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ข้อสั่งการของผู้นำประเทศในการดึงดูดเม็ดเงินลงทุนต่างประเทศไม่สามารถบรรลุเป้าหมายเชิงสถิติได้

3) ยุทธศาสตร์การส่งออกสินค้าเกษตรและอาหารฮาลาลยังติดขัดกฎระเบียบทางเทคนิคที่เข้มงวดของหน่วยงานคู่เจรจา เช่น มาตรฐานการเชือดสดของ SFDA และมาตรฐานฟาร์มบังคับ Saudi GAP ซึ่งระบบกลไกราชการส่วนกลางของไทยยังขาดความยืดหยุ่นเชิงกฎหมายและการปรับประสานมาตรฐานทางเทคนิคให้เกิดความสอดคล้องกันข้ามกระทรวง

การวิเคราะห์ส่วนราชการในส่วนนี้จึงชี้ให้เห็นว่า ข้อจำกัดและช่องว่างที่เกิดขึ้นเกิดจากความไม่สมบูรณ์ของเครื่องมือทางกฎหมาย ความไม่สอดคล้องประสานเชิงโครงสร้างนโยบายระหว่างประเทศ และความแตกต่างในวัฒนธรรมการทำงาน ซึ่งเป็นประเด็นท้าทายสำคัญที่จะต้องนำมาทบทวนเพื่อปฏิรูปกลไกเชิงสถาบันให้สอดคล้องกับความเป็นจริงเชิงยุทธศาสตร์

### 1.3 ระเบียบวิธีวิจัยและกรอบการวิเคราะห์เชิงวิชาการ

การศึกษาวิจัยความสัมพันธ์ทวิภาคีระหว่างไทยกับซาอุดีอาระเบียภายหลังการฟื้นฟูความสัมพันธ์ในปี พ.ศ. 2565 จำเป็นต้องอาศัยระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพที่มีโครงสร้างเป็นระบบเพื่อแปรเปลี่ยนสถิติเชิงปฏิบัติการและข้อมูลทางการทูตให้กลายเป็นข้อค้นพบเชิงวิชาการที่มีความลุ่มลึก โดยกำหนดกลไกการวิเคราะห์ผ่านแนวคิดทางทฤษฎีและระเบียบวิธีวิจัยดังต่อไปนี้

#### 1.3.1 กรอบแนวคิดความเหลื่อมล้ำระหว่างขีดความสามารถและความคาดหวัง

งานวิจัยชิ้นนี้ประยุกต์ใช้กรอบทฤษฎีความเหลื่อมล้ำระหว่างขีดความสามารถและความคาดหวัง (capabilities-expectations gap) ของ Christopher Hill (1993: 315) ในสายการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศเปรียบเทียบเป็นแกนหลัก เพื่อศึกษาช่องว่างเชิงระบบระหว่างความคาดหวังเชิงโครงสร้างและความสามารถที่แท้จริงของรัฐ ในบริบทความสัมพันธ์ทวิภาคี หลังปี พ.ศ. 2565 แม้วรรณกรรมดั้งเดิมของ Hill จะมุ่งอธิบายตัวแสดงเหนือรัฐอย่างสหภาพยุโรป แต่งานวิจัยชิ้นนี้ถ่ายโอนมาสู่บริบทของรัฐเดี่ยว (unitary state) โดยอธิบายกลไกความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้างที่เกิดขึ้นในสองแกนหลักทางการบริหารราชการแผ่นดิน ได้แก่ แขนงนอกระหว่างกระทรวงการทูตกับกระทรวงเฉพาะสายงาน และแกนตั้งระหว่างส่วนนโยบายกับส่วนปฏิบัติการทางกฎหมาย โดยกำหนดตัวแปรเชิงปฏิบัติการไว้ ดังนี้

1) ตัวแปรด้านความคาดหวัง นิยามถึงระดับเป้าหมายนโยบายและพันธสัญญาที่สร้างขึ้นจากกระบวนการกำหนดนโยบายจากบนลงล่างและการทูตแบบผลักดันอุปทานฝ่ายเดียว โดยรัฐบาลที่ขับเคลื่อนนโยบาย ประกอบด้วยความคาดหวังภายนอกผ่านข้อตกลงจัดตั้งสภาความร่วมมือไทย-ซาอุดีอาระเบีย (STCC) และข้อริเริ่มความร่วมมือจำนวนมากถึง 75 ฉบับ ในปี พ.ศ. 2568 ความคาดหวังในการฟื้นฟูตลาดการส่งออกแรงงานไทยกลับสู่ซาอุดีอาระเบียตามภาพจำในอดีตผ่านการลงนามในข้อตกลงด้านแรงงาน 2 ฉบับ และความคาดหวังภายในผ่านข้อสั่งการของรัฐบาลไทย ภายใต้แผนยุทธศาสตร์ "การทูตเชิงรุกเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทย" ที่กำหนดให้หน่วยงานด้านหน้าต้องจัดทำ Action Plan เพื่อเปิดตลาดทางเลือก นำสินค้าไทยเข้าสู่ห่วงโซ่อุปทานโลก และดึงดูดการลงทุนในโครงการแลนด์บริดจ์ ซึ่งการกำหนดเป้าหมายเหล่านี้ตั้งอยู่บนสมมติฐานความต้องการของฝ่ายไทยเป็นหลัก โดยขาดการกลั่นกรองความพร้อมทางเทคนิคและอุปสงค์ที่แท้จริงของซาอุดีอาระเบียตั้งแต่ต้นทาง

2) ตัวแปรด้านขีดความสามารถ นิยามถึงความพร้อมของเครื่องมือทางกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับทางเทคนิค ตัวชี้วัดสำคัญพิจารณาจากข้อจำกัดเชิงเครื่องมือทางกฎหมาย ได้แก่ สถานะสัญญาจากความล่าช้าในการเจรจาความตกลงคุ้มครองการลงทุน (BIT รอบที่ 3) และการชะลอตัวของยุทธศาสตร์ FTA ไทย-GCC ข้อจำกัดเชิงข้อบังคับทางเทคนิคของคู่เจรจา เช่น เกณฑ์ non-stunning ของ SFDA ในอุตสาหกรรมสัตว์ปีก มาตรฐานฟาร์มบังคับ Saudi GAP ของกระทรวง

MEWA ความไม่สอดคล้องประสานของแพลตฟอร์มดิจิทัลจัดหางาน (Musaned/Qiwa) ตลอดจนความไม่เข้ากันเชิงยุทธศาสตร์มหภาค ที่กองทุนซาอุดีอาระเบียเน้นการลงทุนประเภท brownfield investment และอุปสงค์แรงงานที่เปลี่ยนผ่านสู่แรงงานทักษะสูงเฉพาะทางภายใต้วิสัยทัศน์ Saudi Vision 2030 ซึ่งสวนทางกับขีดความสามารถและโครงสร้างการผลิตดั้งเดิมของไทย

### 1.3.2 กรอบความคิดด้านฉันทามติภายในประเทศ

เพื่อขยายผลการวิเคราะห์ในมิติด้านการเมืองภายในประเทศ งานวิจัยได้นำวิวัฒนาการทางทฤษฎีในกรอบแนวคิดความเหลื่อมล้ำระหว่างความคาดหวังและฉันทามติ (consensus-expectations gap) ของ Asle Toje (2008: 121-141; 2010) มาเป็นเครื่องมือวิเคราะห์เสริม ทฤษฎีของ Toje อธิบายว่า ความล้มเหลวในการตอบสนองความคาดหวังในเวทีระหว่างประเทศ มักมีรากฐานมาจากสภาวะการขาดฉันทามติทางการเมืองภายในประเทศและเสถียรภาพเชิงนโยบายในการวิจัยชิ้นนี้ ความผันผวนและการเปลี่ยนผ่านผู้นำรวมถึงคณะรัฐมนตรีของไทยนับตั้งแต่หลังปี พ.ศ. 2565 จนถึงปี พ.ศ. 2569 จะถูกนำมาวิเคราะห์ในฐานะตัวแปรแทรกซ้อนที่ทำลายฉันทามติเชิงยุทธศาสตร์ ส่งผลให้กลไกสนับสนุนนโยบายภายในประเทศของไทยขาดความชัดเจน

ปฏิสัมพันธ์ทวิภาคีในอุตสาหกรรมแห่งอนาคต เช่น โครงการพลังงานสะอาดและไฮโดรเจนสีเขียวร่วมกับบริษัท ACWA Power จึงต้องเผชิญสภาวะชะงักงันเนื่องจากขาดกลไกกำหนดราคาพลังงานหมุนเวียนที่ต่อเนื่อง ยิ่งไปกว่านั้น แนวคิดของ Toje ยังใช้เป็นเลนส์อธิบายวัฒนธรรมการทำงานแบบแยกส่วนข้ามกระทรวงของไทย เช่น การขาดเอกภาพในการบูรณาการข้อมูลและนโยบายร่วมกันระหว่างกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงพลังงาน ในการขับเคลื่อนพันธสัญญาการทูตเศรษฐกิจ

ยิ่งไปกว่านั้น งานวิจัยชิ้นนี้ได้นำเสนอการประมวลและสังเคราะห์กรอบความคิดขึ้นใหม่เป็น "ช่องว่างระหว่างฉันทามติและความเข้ากันได้เชิงยุทธศาสตร์" (Consensus-Compatibility Gap) โดยบูรณาการแนวคิดความเข้ากันได้และฉันทามติ (Compatibility and Consensus) ของ Wolfram F. Hanrieder (1967: 971-982) ซึ่ง ดร. จริย์วัฒน์ สันตะบุตร (Santaputra, 1985: 25-30) ได้นำมาประยุกต์ใช้เป็นรากฐานในการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศของไทย เข้ากับทฤษฎีความเหลื่อมล้ำระหว่างขีดความสามารถและความคาดหวังของ Christopher Hill (1993: 315) และทฤษฎีความเหลื่อมล้ำระหว่างความคาดหวังและฉันทามติของ Asle Toje (2008: 121-141; 2010) เพื่อทำหน้าที่เป็นสะพานเชื่อมโยงในการอธิบายกลไกเชิงสาเหตุของปัญหาทวิภาคี

ในมิตินี้ Hanrieder (1967: 971-982) และ Santaputra (1985: 25-30) ได้วางกรอบการวิเคราะห์ว่า ความสำเร็จของนโยบายต่างประเทศขึ้นอยู่กับตัวแปร 2 ระดับที่เชื่อมโยงกันอย่างแยกไม่ออก ได้แก่ ความเข้ากันได้ (compatibility) ซึ่งหมายถึงระดับความสอดคล้องกันระหว่าง

เป้าหมายนโยบายของรัฐกับโครงสร้าง ข้อจำกัด และอุปสงค์ของระบบระหว่างประเทศหรือประเทศคู่เจรจา และฉันทามติ (consensus) ซึ่งหมายถึงระดับความเห็นพ้องต้องกันทางการเมืองและสถาบันภายในประเทศเพื่อสนับสนุนนโยบายนั้น เมื่อนำมาสังเคราะห์ร่วมกับกรณีศึกษาความสัมพันธ์ไทย-ซาอุดีอาระเบีย จะพบว่า ความผันผวนของฉันทามติทางการเมืองและการทำงานแบบแยกส่วนของระบบราชการไทย (ตามแนวคิดของ Toje และ Hanrieder) เป็นตัวแปรต้นที่ขัดขวางมิให้รัฐไทยสามารถปรับปรุงเครื่องมือทางนโยบายและกฎหมายให้สอดคล้องกับเงื่อนไขเชิงพาณิชย์และโครงสร้างทุนของซาอุดีอาระเบียได้ (ตามแนวคิดของ Hill และ Hanrieder) สภาวะความไม่สอดคล้องกันทั้งมิติภายในและภายนอกนี้จึงกลายเป็นกลไกหลักที่ทำให้ความร่วมมือระดับรัฐเกิดภาวะอัมพาตเชิงปฏิบัติการในท้ายที่สุด

### 1.3.3 แกนกลางการศึกษาวิจัยรายมิติยุทธศาสตร์

เพื่อให้การทดสอบกลไกเชิงสาเหตุตามข้อต่อทางทฤษฎีเกิดความชัดเจนเชิงประจักษ์ งานวิจัยชิ้นนี้กำหนดให้ประเด็นท้าทายเชิงโครงสร้างทั้ง 2 มิติดังต่อไปนี้เป็นแกนกลางสำคัญของการศึกษาวิเคราะห์

1) มิติเศรษฐกิจและการค้า มุ่งวิเคราะห์อุปสรรคเชิงเครื่องมือเชิงนโยบายและกฎระเบียบทางเทคนิคที่กลายเป็นมาตรการกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษี โดยเจาะลึกเกณฑ์มาตรฐานการตรวจรับรองของ SFDA ในเรื่องการเชือดสดโดยไม่ช็อตไฟฟ้าให้สลบก่อน (non-stunning) และการประกาศใช้มาตรฐานฟาร์มบังคับ Saudi GAP ของกระทรวง MEWA ซึ่งปัจจัยทางเทคนิคเหล่านี้เป็นสาเหตุหลักที่ทำให้ประเทศไทยส่งออกปศุสัตว์และสินค้าปศุสัตว์แปรรูปได้ต่ำกว่าเป้าหมายทางยุทธศาสตร์อย่างมาก

2) มิติพลังงานและความมั่นคงด้านทรัพยากรเชิงยุทธศาสตร์ มุ่งวิเคราะห์สถานะเชิงกักกันในโครงการร่วมทุนศึกษาความเป็นไปได้ระหว่างบริษัท ACWA Power กับ ปตท. และ กฟผ. รวมถึงแผนการลงทุนพัฒนาโรงกลั่นน้ำมันทั้ง 6 แห่ง กำลังการกลั่น 1,200,000 บาร์เรลต่อวัน และการลงทุนของ PIF กับ Saudi Aramco ด้านคลังจัดเก็บน้ำมันในโครงการแลนด์บริดจ์ ตลอดจนโอกาสในการดึงดูดทุน Manara Minerals เข้ามาร่วมลงทุนในโครงการเหมืองแร่โพแทชที่อุดรธานี กำลังการผลิต 2,000,000 ตันต่อปี ท่ามกลางเป้าหมายการแสวงหาแร่ธาตุ 4 ลำดับแรกของซาอุดีอาระเบียเพื่อรองรับ Saudi Vision 2030

### 1.3.4 การออกแบบการวิจัยและการเก็บรวบรวมข้อมูล

งานวิจัยกำหนดรูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพในลักษณะกรณีศึกษาเดี่ยว โดยใช้ระเบียบวิธีการแกะรอยกระบวนการ (process tracing) เพื่อติดตามกลไกเชิงสาเหตุที่เชื่อมโยงระหว่างตัวแปรข้อจำกัดเชิงสถาบันกับผลลัพธ์ดุลการค้า ขอบเขตเวลาศึกษาจำกัดเชิงลึกนับตั้งแต่จุดเริ่มต้นของการฟื้นฟูความสัมพันธ์ในปยุทธศาสตร์ พ.ศ. 2565 จนถึงปี พ.ศ. 2569 เพื่อให้เห็น

ทิศทางและพัฒนาการที่เกิดขึ้นจริงในปัจจุบัน กระบวนการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลผ่านแนวปฏิบัติของ คู่มือวิจัยแบ่งออกเป็น 2 ส่วนหลัก

1) ข้อมูลปฐมภูมิ มุ่งเน้นการสืบค้นสารัตถะจากตัวบทกฎหมาย บันทึกความเข้าใจ เอกสารข้อริเริ่มความร่วมมือ 75 ฉบับภายใต้กรอบ STCC ตลอดจนเอกสารรายงานสถานะ ปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดเชิงปฏิบัติการจากคลังข้อมูลทางการทูตด้านหน้า และเอกสารราชการของ กระทรวงการต่างประเทศ

2) ข้อมูลทุติยภูมิ ประมวลผลจากสถิติตัวเลขดุลการค้าทวิภาคี ประจำปี พ.ศ. 2567 มูลค่าการค้ารวม การส่งออก นำเข้า และตัวเลขการขาดดุลของประเทศไทยอย่างเป็นทางการจาก ฐานข้อมูลพาณิชย์ ร่วมกับบทความวิชาการ หนังสือ และรายงานเชิงนโยบายภายใต้วิสัยทัศน์ Saudi Vision 2030

เนื่องจากการวิจัยชิ้นนี้มีการเข้าถึงและอ้างอิงข้อมูลจากเอกสารสั่งการภายในของ กระทรวงการต่างประเทศ ผู้วิจัยขอชี้แจงสถานะและความคิดเห็นส่วนบุคคลว่า การวิจัยนี้ดำเนินงาน ภายใต้กรอบจริยธรรมการวิจัยทางวิชาการอย่างเคร่งครัด เอกสารภายในทุกฉบับที่นำมาใช้ได้รับการคัดกรองเฉพาะข้อมูลที่มุ่งอธิบายข้อจำกัดเชิงระบบและการบริหารจัดการโครงสร้างองค์กร โดยไม่มีการเปิดเผยข้อมูลความมั่นคงที่เป็นความลับชั้นสูงสุดของทางราชการแผ่นดิน และผู้วิจัยได้ ปฏิบัติกระบวนการตรวจสอบข้อมูลเทียบเคียงความถูกต้องกับข้อมูลสาธารณะที่เปิดเผยต่อประชาชน ทั่วไปเพื่อรักษามาตรฐานความโปร่งใส

นอกจากนี้ การวิเคราะห์ความล้มเหลวเชิงนโยบายนี้จำเป็นต้องคำนึงถึงคำอธิบาย ทางเลือกอื่น เช่น สภาวะความผันผวนของวัฏจักรราคาน้ำมันดิบในตลาดโลก และแนวโน้มพฤติกรรม การลงทุนภายนอกประเทศของซาอุดีอาระเบีย สำหรับข้อจำกัดของการวิจัย เนื่องจากการวิจัยนี้เป็น กรณีศึกษาเดียว ผลค้นพบเชิงสาเหตุอาจมีเงื่อนไขขอบเขตที่ผูกติดกับระบบราชการที่มีความเฉื่อยชา ของไทย จึงไม่สามารถนำไปสรุปอ้างอิงเป็นกฎเกณฑ์ทั่วไปกับทุกคู่ความสัมพันธ์ทวิภาคีในระดับสากลได้

### 1.3.5 การวิเคราะห์ข้อมูลและมาตรการตรวจสอบความน่าเชื่อถือ

กระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหาเชิงเปรียบเทียบ (comparative content analysis) โดยนำมิติด้านความคาดหวังที่ถูกสร้างขึ้นโดยปัจจัยทางการเมืองส่วนบน มาตรวจสอบเทียบเคียงข้ามประเด็นกับขีดความสามารถเชิงเครื่องมือทางกฎหมายและระเบียบ ข้อบังคับทางเทคนิคในระดับปฏิบัติการ โดยจำแนกและคัดแยกเนื้อหาออกเป็น 2 แกนยุทธศาสตร์ หลักตามที่กำหนดไว้ในข้อ 1.3.3 เพื่อประเมินขนาดและลักษณะของช่องว่างตามข้อสมมติฐานทาง ทฤษฎี

เพื่อสร้างหลักประกันด้านความถูกต้องแม่นยำตามระเบียบวิธีวิจัยขั้นสูง งานวิจัย ผ่านกระบวนการตรวจสอบความน่าเชื่อถือแบบการตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล (data triangulation)

โดยพิสูจน์ข้อเท็จจริงเดียวกันจาก 3 แหล่งข้อมูลที่แยกขาดจากกัน ได้แก่ เอกสารรายงานและโทรเลขสั่งการทางการทูตจากหน่วยงานด้านหน้า (สอท. ณ กรุงริยาด) เอกสารกฎระเบียบและข้อกำหนดทางเทคนิคจากกระทรวงเฉพาะสายงานของประเทศคูเวต (SFDA, MEWA, GAFT) และสถิติตัวเลขดุลการค้าที่เป็นกลางทางเศรษฐกิจ การออกแบบระเบียบวิธีวิจัยดังกล่าวจะช่วยนำไปสู่การสรุปผลการศึกษาที่สมบูรณ์ตามระเบียบสถาบันสากล

#### 1.4 โครงสร้างของบทความวิจัย

เนื้อหาของบทความวิจัยชิ้นนี้จัดแบ่งโครงสร้างการนำเสนอออกเป็นสามบทหลักเพื่อผ่าพิสูจน์กลไกความเหลื่อมล้ำเชิงระบบ โดยในบทที่ 2 จะดำเนินการแบ่งหมวดหมู่การวิเคราะห์ประเด็นศึกษาและแสดงหลักฐานเชิงประจักษ์ออกเป็น 2 มิติมหภาคเชิงยุทธศาสตร์ ได้แก่ มิติเศรษฐกิจและการค้า ซึ่งเจาะลึกอุปสรรคเชิงเครื่องมือทางข้อบังคับเทคนิคของ SFDA ในอุตสาหกรรมสัตว์ปีกและการสะสมโรงงานคังค่างในระบบ 37 แห่ง และมีพลังงานและความมั่นคงด้านทรัพยากรเชิงยุทธศาสตร์ ซึ่งวิเคราะห์สถานะเชิงกันของโครงการไฮโดรเจนสะอาดร่วมกับบริษัท ACWA Power โครงการลงทุนโรงกลั่น 1,200,000 บาร์เรลต่อวัน โครงการคลังจัดเก็บน้ำมันในแลนด์บริดจ์ร่วมกับ PIF และ Saudi Aramco ตลอดจนการร่วมทุนพัฒนาเหมืองแร่โพแทชอุดรธานี 2,000,000 ตันต่อปี อันเกิดจากสถานะสุญญากาศเชิงนโยบายและช่องว่างการปรับประสานทางกฎหมายภายในประเทศของไทย ก่อนที่จะนำไปสู่การประมวลผลลัพธ์ในหัวข้อสรุปผลการศึกษาและการนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อปฏิรูปสถาบันการทูตเชิงเศรษฐกิจของไทยในบทที่ 3 เป็นลำดับสุดท้าย

## บทที่ 2

### การวิเคราะห์ประเด็นศึกษาและผลการศึกษา

#### 2.1 การกำหนดประเด็นศึกษา

การประเมินผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินนโยบายต่างประเทศเชิงเศรษฐกิจระหว่างราชอาณาจักรไทยกับราชอาณาจักรซาอุดีอาระเบีย ภายหลังการฟื้นฟูความสัมพันธ์ทางการทูตอย่างเป็นทางการใน พ.ศ. 2562 และบรรลุสถานะปกติใน พ.ศ. 2565 จำเป็นต้องมีการระบุและกำหนดกรอบประเด็นศึกษาที่มีความชัดเจนและสอดคล้องกับพลวัตการเปลี่ยนแปลงในระดับสากล ภายหลังจากการประชุมเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ทั่วโลกประจำปี พ.ศ. 2568 ซึ่งจัดขึ้นระหว่างวันที่ 8-14 มิถุนายน พ.ศ. 2568 ณ กรุงเทพมหานคร กระทรวงการต่างประเทศได้กำหนดเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ในการดำเนินความสัมพันธ์ทวิภาคีเพื่อตอบสนองต่อแผนกลยุทธ์ระยะ 3 ถึง 5 ปี ภายใต้แนวคิดการทูตเชิงรุกเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทยและนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาล แผนงานดังกล่าวระบุตัวชี้วัดระดับชาติในการแสวงหาพันธมิตรเพื่อเปิดตลาดเชิงพาณิชย์แห่งใหม่ การส่งเสริมให้ภาคการผลิตของไทยเข้าเป็นส่วนหนึ่งของห่วงโซ่อุปทานโลก และการดึงดูดเม็ดเงินลงทุนโดยตรงจากกองทุนความมั่งคั่งข้ามชาติเข้ามาสู่โครงการโครงสร้างพื้นฐานหลักของประเทศ ทว่าเมื่อนำกรอบพันธสัญญาและสัญญาะทางการเมืองที่เคยสถาปนาไว้ผ่านสภาความร่วมมือซาอุดี-ไทย หรือ STCC ซึ่งเป็นกลไกการหารือทวิภาคีที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของทั้งสองฝ่ายเป็นประธานร่วม และได้ให้ความเห็นชอบต่อข้อริเริ่มความร่วมมือจำนวนมากถึง 75 ฉบับในช่วงกลไกการประชุมต้นปี พ.ศ. 2568 มาประเมินร่วมกับผลสัมฤทธิ์ในทางปฏิบัติ กลับพบช่องว่างขนาดใหญ่ที่ส่งผลให้โครงการสำคัญเผชิญสถานะชะงักงันเชิงปฏิบัติการอย่างรุนแรง

ด้วยเหตุผลเชิงยุทธศาสตร์ดังกล่าว งานวิจัยชิ้นนี้จึงได้คัดเลือกและกำหนดประเด็นศึกษาหลักออกเป็น 2 มิติมหภาคที่มีความสำคัญสูงสุดต่อการบรรลุตัวชี้วัดระดับชาติ และเป็นหน่วยในการวิเคราะห์ที่สามารถสะท้อนข้อจำกัดเชิงโครงสร้างสถาบันได้อย่างสมบูรณ์

ประเด็นศึกษาแรกคือ มิติเศรษฐกิจและการค้า สินค้าเกษตร และอาหารฮาลาล ซึ่งมุ่งเน้นการศึกษาข้อขัดแย้งเครื่องมือทางกฎหมายและมาตรการกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษี โดยเฉพาะไปที่กลไกการค้าอาหารและการส่งออกปศุสัตว์ภายใต้ข้อบังคับทางเทคนิคของหน่วยงานคู่เจรจา ได้แก่ องค์การอาหารและยาแห่งซาอุดีอาระเบีย หรือ SFDA และกระทรวงสิ่งแวดล้อม น้ำ และการเกษตร หรือ MEWA ซึ่งเป็นปัจจัยควบคุมที่ส่งผลโดยตรงต่อการหดตัวของมูลค่าการค้ารวม

ทวิภาคีใน พ.ศ. 2567 ที่ลดลงถึงร้อยละ 11.11 และทำให้ประเทศไทยต้องเผชิญวิกฤตดุลการค้า ทวิภาคีสะสมสูงถึง 2,193.44 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

ประเด็นศึกษาที่สองคือ มิติพลังงาน ความมั่นคงด้านทรัพยากรเชิงยุทธศาสตร์ และห่วงโซ่อุปทานแห่งอนาคต ซึ่งเป็นการควมรวมอภิมหาโครงการโครงสร้างพื้นฐาน (giga-projects) พลังงานสะอาด และห่วงโซ่อุปทานแร่ธาตุแห่งอนาคตเข้าด้วยกัน ประเด็นนี้มุ่งเจาะลึกกรณีศึกษาโครงการผลิตไฮโดรเจนสีเขียวร่วมกับบริษัท ACWA Power แผนการร่วมทุนพัฒนาโรงกลั่นน้ำมันเพื่อรองรับกำลังการกลั่น 1,200,000 บาร์เรลต่อวัน ข้อเสนอการลงทุนของกองทุน Public Investment Fund หรือ PIF และบริษัท Saudi Aramco ในโครงการแลนด์บริดจ์ ตลอดจนการเจรจาดึงดูดกลุ่มทุน Manara Minerals และ MA'ADEN เข้าร่วมร่วมทุนในโครงการเหมืองแร่โพแทชจังหวัดอุดรธานีที่มีกำลังการผลิต 2,000,000 ตันต่อปี การกำหนดประเด็นศึกษานี้เอื้อประโยชน์ให้งานวิจัยสามารถวิเคราะห์ข้อจำกัดเชิงสถาบันและการประสานงานกฎหมายข้ามกระทรวงของไทยได้อย่างลุ่มลึก เพื่อผ่าพิสุจน์กลไกเชิงสาเหตุของช่องว่างระหว่างฉันทามติและความเข้ากันได้เชิงยุทธศาสตร์ได้อย่างแม่นยำในหัวข้อถัดไป

เพื่อขยายขอบเขตการวิเคราะห์ในเชิงลึก งานวิจัยชิ้นนี้ได้กระจายฐานข้อมูลออกเป็นระบบการวิเคราะห์กระบวนการดำเนินนโยบายในแต่ละรายสาขา โดยมุ่งชี้ให้เห็นว่าสถานะความชะงักงันทางการทูตเชิงปฏิบัติการเกิดจากโครงสร้างองค์กรราชการไทยที่มีลักษณะเป็นระบบราชการแบบแยกส่วนข้ามกระทรวง หรือ silo bureaucracy และสถานะสุญญากาศทางกฎหมายภายในประเทศ ซึ่งกลายเป็นอุปสรรคสำคัญในการปรับตัวให้เข้ากันได้กับโครงสร้างทุนรวมศูนย์ที่มีความยืดหยุ่นและความเร็วสูงของราชอาณาจักรซาอุดีอาระเบีย การวิเคราะห์ประเด็นศึกษาในบทนี้จึงมิได้หยุดอยู่เพียงการพรรณานาถนการณเชิงประจักษ์ แต่เป็นการประมวลผลผ่านเลนส์ทฤษฎีเปรียบเทียบกับนโยบายต่างประเทศเพื่อค้นหากลไกเชิงสาเหตุที่มีผลกระทบอย่างเป็นรูปธรรมต่อทิศทางนโยบายต่างประเทศเชิงยุทธศาสตร์ของไทยในอนาคต

## 2.2 การวิเคราะห์ประเด็นศึกษา

### 2.2.1 การวิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบายและที่มาของความคาดหวัง

จากการแกะรอยกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศ ภายหลังการฟื้นฟูความสัมพันธ์ทางการทูต พบว่ารากเหง้าของสถานะชะงักงันมิได้เริ่มต้นจากขั้นตอนการปฏิบัติการของหน่วยงานราชการประจำเพียงลำพัง หากแต่มีจุดกำเนิดมาจากกระบวนการกำหนดนโยบายระดับบนที่มีลักษณะยึดตัวบุคคลเป็นศูนย์กลาง ควบคู่กับกระบวนการทูตที่ขับเคลื่อนด้วยอุปทานฝ่ายเดียว

การกำหนดเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์และข้อริเริ่มความร่วมมือในช่วงแรก เกิดขึ้นจากการประเมินจุดแข็งและสิ่งที่ประเทศไทยประสงค์จะนำเสนอเป็นหลัก แล้วตั้งสมมติฐานล่วงหน้า

ฝ่ายเดียวว่าสอดคล้องกับความต้องการของฝ่ายซาอุดีอาระเบีย โดยขาดการศึกษาบริบทการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างและความต้องการที่แท้จริงภายใต้วิสัยทัศน์ Saudi Vision 2030 อย่างรอบด้าน

ข้อผิดพลาดเชิงยุทธศาสตร์ในขั้นตอนการริเริ่มนโยบาย (initial policy formulation) ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนตั้งแต่การจัดทำเอกสารข้อเสนอการลงทุน หรือ White Paper ใน 7 สาขาเป้าหมายของฝ่ายไทยในช่วงปี 2565 ถึง 2566 (กระทรวงการต่างประเทศ, 2566ก) ซึ่งถูกกำหนดขึ้นจากมุมมองของรัฐบาลที่นำโดยนายเศรษฐา ทวีสิน นายกรัฐมนตรี (ในขณะนั้น) ที่มุ่งนำเสนอขีดความสามารถและความต้องการระดมทุนของโครงการภายในประเทศเป็นตัวตั้ง มากกว่าการวิเคราะห์โครงสร้างอุปสงค์และพฤติกรรมการลงทุนของกลุ่มทุนซาอุดีอาระเบีย

การตัดสินใจเชิงนโยบายในระยะดังกล่าวมีลักษณะเด่น 3 ประการที่นำไปสู่การสร้าง ความคาดหวังที่ผิดพลาด ได้แก่

- 1) การผลักดันโครงการโดยปราศจากการประเมินความเป็นไปได้เชิงพาณิชย์ร่วมกับภาคปฏิบัติการ นายกรัฐมนตรี (นายเศรษฐา ทวีสิน) ได้หยิบยกโครงการขนาดใหญ่ขึ้นสู่โต๊ะเจรจาระดับผู้นำ เช่น การเสนอให้กองทุน PIF และบริษัท Saudi Aramco ลงทุนในคลังจัดเก็บน้ำมันของโครงการแลนด์บริดจ์ หรือการชวนกลุ่มทุน SABIC และ Ma'aden ลงทุนในเหมืองแร่โพแทช โดยที่หน่วยงานสายเทคนิคและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในประเทศ (เช่น สนข. หรือกลุ่มโรงกลั่นน้ำมันเดิม) ยังมิได้จัดทำแผนศึกษาความคุ้มค่าหรือได้รับแจ้งข้อมูลล่วงหน้า (กระทรวงการต่างประเทศ, 2566ข; 2567ก)

สถานะความไม่เข้ากันนี้ปรากฏชัดเจนจากการที่เอกสาร White Paper 7 สาขาเป้าหมายของฝ่ายไทย ถูกปฏิเสธทางอ้อมจากกองทุน Public Investment Fund (PIF) ซึ่งแจ้งแก่ฝ่ายไทยว่า กองทุนไม่มีนโยบายขับเคลื่อนความร่วมมือในลักษณะข้อตกลงกรอบกว้างระดับรัฐ (G2G) แต่ต้องการข้อเสนอโครงการเชิงพาณิชย์ที่มีความพร้อมในการลงทุนจริงจากภาคเอกชนโดยตรง (กระทรวงการต่างประเทศ, 2566ข)

- 2) การทูตที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์เชิงสัญลักษณ์ การเร่งรัดให้เกิดการลงทุนในบันทึกความเข้าใจ (MOU) และการจัดทำบัตรข้อริเริ่มความร่วมมือ (Initiative Cards) ภายใต้กรอบ STCC เป็นจำนวนมากถึง 75 ฉบับ เพื่อใช้เป็นตัวชี้วัดความสำเร็จทางการเมืองระยะสั้น (กระทรวงการต่างประเทศ, 2568) กลายเป็นการสร้างพันธสัญญาเชิงรูปแบบที่เกินกว่าศักยภาพในการขับเคลื่อนจริงของระบบราชการประจำ

- 3) การดันทุรังผลักดันนโยบายบนสมมติฐานที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง แม้หน่วยงานด้านหน้าในพื้นที่ เช่น สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงริยาด จะรายงานข้อมูลสะท้อนกลับว่า ซาอุดีอาระเบียเน้นการลงทุนแบบ brownfield ในอุตสาหกรรมแร่แห่งอนาคต (ทองแดง เหล็ก ลิเทียม นิกเกิล) และฟิสิกส์โพแทชราคาถูกจากจอร์แดนอยู่แล้ว (กระทรวงการต่างประเทศ, 2566ข;

2567ข) แต่ฝ่ายนโยบายส่วนกลางยังคงสั่งการให้ติดตามและผลักดันข้อเสนอเดิมอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งโครงการต้องเผชิญทางตันในทางปฏิบัติ (กระทรวงการต่างประเทศ, 2567ค)

กระบวนการดังกล่าวนำไปสู่การสร้างความคาดหวังระดับยุทธศาสตร์ที่สูงเกินจริง ผ่านคำมั่นสัญญาทางการเมืองและบันทึกความเข้าใจจำนวนมาก โดยปราศจากการกลั่นกรองความเป็นไปได้ทางเทคนิค และการประเมินความพร้อมร่วมกับหน่วยงานเฉพาะสายงานและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องอย่างแท้จริง เมื่อนำนโยบายเข้าสู่การปฏิบัติ จึงเกิดสถานะความดันทุรังเชิงนโยบายที่ฝ่ายบริหารพยายามเร่งรัดให้ระบบราชการขับเคลื่อนโครงการที่ไม่มีความพร้อมทางเทคนิค ขาดความคุ้มค่าเชิงพาณิชย์ หรือไม่ตรงกับอุปสงค์ของประเทศคู่เจรจา

สถานะสุญญากาศนี้ดำเนินต่อเนื่องจนกระทั่งเกิดการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง จึงปรากฏข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์ว่าโครงการระดับรัฐส่วนใหญ่ไม่สามารถแปรเปลี่ยนไปสู่การปฏิบัติได้จริง ปรากฏการณ์นี้สอดคล้องกับกรอบทฤษฎีของ Wolfram F. Hanrieder (1967: 971-982) และ ดร. จริยวัฒน์ สันตะบุตร (Santaputra, 1985: 25-30) ในเรื่องความไม่เข้ากันเชิงยุทธศาสตร์ระหว่างข้อเสนอฝ่ายไทยกับอุปสงค์ของชาอุดีอาระเบีย (compatibility deficit) ผวนกับกรอบทฤษฎี Capabilities-Expectations Gap ของ Christopher Hill (1993: 315) และ Consensus-Expectations Gap ของ Asle Toje (2008: 121-141) ที่ชี้ว่า เมื่อความคาดหวังถูกสร้างขึ้น โดยแรงขับเคลื่อนทางการเมืองจากบนลงล่าง โดยปราศจากความพร้อมของเครื่องมือเชิงสถาบันและปราศจากความเข้าใจต่อบริบทระหว่างประเทศ ย่อมนำไปสู่ความล้มเหลวในการบรรลุผลสัมฤทธิ์ในท้ายที่สุด

### 2.2.2 มิติเศรษฐกิจและการค้า สินค้าเกษตร และอาหารฮาลาล

กระบวนการวิเคราะห์เชิงลึกผ่านเทคนิคการแกะรอยกระบวนการดำเนินนโยบายต่างประเทศเชิงพาณิชย์เพื่อขยายตลาดสินค้าเกษตรและอาหารฮาลาลของไทยไปยังภูมิภาคตะวันออกกลาง ปรากฏร่องรอยของปัญหาช่องว่างระหว่างฉันทามติและความเข้ากันได้เชิงยุทธศาสตร์ในระดับโครงสร้างสถาบันอย่างมีนัยสำคัญ แม้ว่ารัฐบาลส่วนกลางและกระทรวงการต่างประเทศจะพยายามขับเคลื่อนกรอบความร่วมมือทวิภาคีผ่านการทูตระดับผู้นำ และตั้งเป้าหมายความคาดหวังอย่างสูงในการผลักดันสินค้าไทยเข้าสู่ห่วงโซ่อุปทานความมั่นคงทางอาหารของชาอุดีอาระเบีย ทว่าขีดความสามารถเชิงสถาบันในระดับปฏิบัติการของหน่วยงานเฉพาะสายงานภายในประเทศ กลับไม่สามารถรองรับหรือปรับเปลี่ยนกลไกทางเทคนิคให้มีความสอดคล้องกับมาตรฐานกฎระเบียบของประเทศคู่เจรจาได้อย่างเท่าทัน

เมื่อพิจารณาสถิติมูลค่าการค้า พบว่า ใน พ.ศ. 2566 ชาอุดีอาระเบียเป็นคู่ค้าสำคัญอันดับที่ 17 ของไทยในตลาดโลก และอันดับที่ 2 ในภูมิภาคตะวันออกกลาง มีมูลค่าการค้ารวม 8,796.44 ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยในปี พ.ศ. 2566 รัฐบาลไทยจัดให้ชาอุดีอาระเบียเป็น 1 ใน 10

ประเทศเป้าหมายหลักด้านการค้าและการลงทุนเนื่องจากมีกำลังซื้อสูง อย่างไรก็ตาม โครงสร้างการค้าของไทยยังเสียเปรียบเชิงระบบ โดยสินค้านำเข้า ร้อยละ 75.63 คือ น้ำมันดิบ ตามด้วยเคมีภัณฑ์ ร้อยละ 8.07 และปุ๋ย ร้อยละ 7.34 ขณะที่สินค้าส่งออกหลัก ร้อยละ 57.08 คือ รถยนต์ อุปกรณ์และส่วนประกอบ ตามด้วยไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ ร้อยละ 6.82 ผลิตภัณฑ์ยาง ร้อยละ 5.72 และอาหารทะเลกระป๋องและแปรรูป ร้อยละ 5.52 คิดเป็นมูลค่า 153 ล้านดอลลาร์สหรัฐ แม้ในห้วงมกราคมถึงกรกฎาคม พ.ศ. 2567 มูลค่าการค้ารวมจะอยู่ที่ 4,780 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ไทยส่งออก 1,644.9 ล้านดอลลาร์สหรัฐ นำเข้า 3,135.9 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และขาดดุลลดลงร้อยละ 15.66 มาอยู่ที่ 1,491 ล้านดอลลาร์สหรัฐ แต่ความล่าช้าในการเปิดตลาดสินค้ากลุ่มอื่นยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญ

ปรากฏข้อสังเกตสำคัญเชิงเปรียบเทียบว่า พลวัตสถิติการค้าทวิภาคีระหว่างประเทศไทยกับราชอาณาจักรซาอุดีอาระเบีย มีทิศทางที่สอดคล้องและเป็นไปในแนวโน้มเดียวกันกับภาพรวมการค้ากับกลุ่มประเทศสมาชิกส่วนใหญ่ของคณะมนตรีความร่วมมือรัฐอ่าวอาหรับ หรือ GCC ยกเว้นราชอาณาจักรบาห์เรนที่ประเทศไทยยังคงเป็นฝ่ายได้เปรียบดุลการค้าในบางปีงบประมาณ ขณะที่ประเทศไทยเผชิญกับการขาดดุลการค้าสะสมร่วมกับประเทศแกนนำของกลุ่ม GCC ทั้งสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ ราชอาณาจักรกาตาร์ และรัฐโอมาน สะท้อนให้เห็นถึงนัยสำคัญเชิงยุทธศาสตร์มหภาคและข้อจำกัดเชิงปฏิบัติการ 4 ประการ ดังนี้

1) สภาวะกับดักการพึ่งพาพลังงานเชิงโครงสร้าง ซึ่งประเทศไทยตกอยู่ภายใต้ข้อจำกัดของการพึ่งพาการนำเข้าสินค้ากลุ่มพลังงาน ปิโตรเลียมดิบ และปุ๋ยเคมีภัณฑ์ต้นน้ำที่เป็นปัจจัยการผลิตหลักที่มีความยืดหยุ่นต่อราคาต่ำ ในขณะที่สินค้าส่งออกของไทยไปยังกลุ่ม GCC เป็นสินค้าปลายน้ำที่มีคู่แข่งสูงและทดแทนได้ง่าย

2) ข้อจำกัดของมาตรการกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษีในระดับภูมิภาค ซึ่งมาตรฐานควบคุมทางเทคนิคของหน่วยงานคู่เจรจาข้ามชาติมักมีลักษณะกฎเกณฑ์ร่วมที่เชื่อมโยงกัน ส่งผลให้ขีดความสามารถการทูตเชิงเศรษฐกิจของไทยที่ดำเนินงานในลักษณะแยกส่วนรายประเทศขาดอำนาจต่อรองเชิงสถาบันในการรื้อข้ามข้อจำกัดเชิงพาณิชย์

3) ความจำเป็นในการใช้ภาคบริการพ่วงดุลบัญชีเดินสะพัด เมื่อดุลการค้าสินค้าติดลบอย่างถาวร เครื่องมือเชิงนโยบายต่างประเทศของไทยต้องหันไปพึ่งพาดุลบริการ เช่น การดึงดูดนักท่องเที่ยวระดับสูงและการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ เพื่อสร้างรายได้เข้าสู่ประเทศ

4) ความย้อนแย้งเชิงยุทธศาสตร์ของการเจรจาความตกลงการค้าเสรี ซึ่งการที่ไทยขาดดุลกับประเทศส่วนใหญ่ใน GCC ยิ่งเน้นย้ำความล้มเหลวเชิงนโยบายส่วนกลางของไทยที่มีมติเมื่อวันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2567 ให้ชะลอการเจรจา FTA ไทย-GCC ไว้ก่อน เพื่อไปมุ่งเน้นการเจรจาทวิภาคี CEPA กับสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์เพียงประเทศเดียว การเล่นเกมแยกส่วนทำให้ไทยเสียอำนาจต่อรองร่วม และทำให้ประเทศอื่นใน GCC โดยเฉพาะซาอุดีอาระเบียขาดแรงจูงใจในการลดหย่อน

กฎระเบียบทางเทคนิคให้แก่สินค้าไทย แม้ว่าต่อมาในวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2567 สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงริยาด จะพยายามนำส่ง counterdraft ของร่างบันทึกความเข้าใจระหว่างกระทรวงการต่างประเทศกับสำนักเลขาธิการ GCC โดยเสนอเน้นความร่วมมือ 3 ด้าน ได้แก่ ด้านเทคโนโลยี ด้านพลังงาน และด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม เพื่อปูทางไปสู่การรื้อฟื้น FTA ในอนาคตก็ตาม

ข้อติดขัดเชิงเครื่องมือทางกฎหมายและมาตรการกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษี ปรากฏชัดเจนในกรณีการขึ้นทะเบียนสถานประกอบการผลิตอาหารของไทยกับหน่วยงาน SFDA ซึ่งบังคับใช้เกณฑ์การตรวจรับรองโรงเชือดปศุสัตว์โดยห้ามช็อตไฟฟ้าให้ปศุสัตว์สลบก่อนกระบวนการเชือด หรือเกณฑ์ non-stunning ซึ่งกฎระเบียบดังกล่าวสร้างแรงกระแทกอย่างรุนแรงต่อโครงสร้างการผลิตอุตสาหกรรมขนาดยักษ์ของไทย ส่งผลให้มีโรงงานผลิตสินค้าประมงและอาหารฮาลาลของไทยต้องติดค้างสะสมอยู่ในระบบการพิจารณาอนุมัติของ SFDA ยาวนานตั้งแต่ พ.ศ. 2565 ถึงปัจจุบัน รวมถึง 37 แห่ง

สภาวะการทำงานแบบแยกส่วนราชการข้ามกระทรวงทำให้กลไกภายในประเทศของไทยขาดความยืดหยุ่นในการปรับประสานมาตรฐานให้เท่าทันต่อระบบการตรวจสอบของประเทศคู่เจรจา แม้ภาคเอกชนจะจัดตั้งสภาธุรกิจร่วม หรือ JBC ตั้งแต่เดือนสิงหาคม พ.ศ. 2565 และจัดประชุมไปแล้ว 2 ครั้ง คือ ครั้งที่ 1 ในวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2566 ณ กรุงริยาด ก่อนการจัดงาน Thailand Mega Fair 2023 และครั้งที่ 2 ระหว่างวันที่ 8-10 พฤษภาคม พ.ศ. 2567 ณ กรุงเทพมหานคร ในระหว่างการเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการของ ดร. Majid Al Kassabi รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ซาอุดีอาระเบีย ซึ่งมีการลงนามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการส่งเสริมความสัมพันธ์ทางการค้าในวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2567 เพื่อขับเคลื่อนสาขาเป้าหมาย 10 ด้าน รวมถึงอาหารและปศุสัตว์ แต่การขับเคลื่อนในระดับนโยบายรัฐต่อรัฐกลับติดขัดข้อจำกัดเชิงสถาบันภายใน

ช่องว่างความเหลื่อมล้ำเชิงสถาบันและการทำงานแยกส่วนของไทยเห็นได้ชัดเจนยิ่งขึ้นจากการแกะรอยกระบวนการประสานงานนโยบายความร่วมมือกับบริษัท Saudi Agriculture and Livestock Investment Company หรือ SALIC และบริษัท Minerva Foods ในอุตสาหกรรมปศุสัตว์ โคเนื้อ ถั่วเหลือง และธัญพืช จุดเริ่มต้นเกิดจากการดำเนินงานเชิงรุกของเอกอัครราชทูต ณ กรุงริยาด ที่ได้นำรองอธิบดีกรมปศุสัตว์และนายกสมาคมผู้ส่งออกและนำเข้าปศุสัตว์และผลิตภัณฑ์จากปศุสัตว์ไทย เข้าพบหารือกับผู้บริหารระดับสูงของบริษัท SALIC และบริษัท Minerva Foods ณ กรุงริยาด เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม พ.ศ. 2566 โดยฝ่ายไทยได้เสนอแนวคิดการใช้หลักการเปรียบเทียบเชิงความสามารถในการแข่งขัน มุ่งเน้นการส่งออกโคเนื้อมีชีวิตของไทยไปยังตลาดอาเซียนและจีน ซึ่งฝ่ายซาอุดีอาระเบียยินดีที่จะร่วมทุนกับไทย พร้อมเสนอให้ไทยส่งเสริมการนำเข้าเนื้อโคคุณภาพดีราคาถูกลงจากประเทศบราซิลเพื่อสนับสนุนการบริโภคโปรตีนภายในประเทศ

ต่อมาในวันที่ 4 ธันวาคม พ.ศ. 2566 บริษัท Minerva Foods ได้เชิญผู้แทนไทยไปศึกษาดูงานด้านปศุสัตว์ที่ประเทศบราซิล และบริษัท SALIC ได้ส่งอีเมลแสดงความพร้อมที่จะเยือนประเทศไทยเพื่อร่วมทุนตลอดห่วงโซ่คุณค่า ทั้งการผสมพันธุ์ การปรับปรุงพันธุ์ การฟักไข่ ตลอดจนความสนใจร่วมทุนกับบริษัทผู้นำเทคโนโลยีของไทยเพื่อลงทุนระบบปิดในชาอูตีอาระเบียในด้านสัตว์ปีก สัตว์น้ำ อาหารทะเล และสนใจลงทุนในไทยด้านน้ำมันเพื่อการบริโภค สัตว์ปีก น้ำตาล ถั่วเหลือง ธัญพืช และเนื้อแดง รวมถึงการทำ contract farming ปุ๋ย และข้าว

อย่างไรก็ดี เมื่อข้อริเริ่มทางการทูตด้านหน้าถูกส่งต่อกลับมายังหน่วยงานปฏิบัติการส่วนกลางภายในประเทศ ระบบราชการประจำของไทยกลับประสบภาวะชะงักงันและเฉื่อยชาเชิงระบบ กรมปศุสัตว์ได้จัดประชุมร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานเกษตรต่างประเทศ กรมวิชาการเกษตร กรมส่งเสริมการเกษตร กรมการข้าว และกรมประมง จำนวน 2 ครั้ง ในวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2567 และวันที่ 27 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2567 แต่ในทางปฏิบัติกลับพบปัญหาด้านฉันทามติ โดยนายกสมาคมผู้ส่งออกฯ มิได้รับเชิญเข้าร่วมประชุม และประเด็นการเดินทางไปศึกษาดูงานที่ประเทศบราซิลตามคำเชิญของฝ่ายชาอูตีอาระเบียก็มิได้รับการหยิบยกขึ้นมาพิจารณา

ยิ่งไปกว่านั้น กรอบเวลาการรับเยือนคณะผู้แทนชาอูตีอาระเบียเกิดความล่าช้าและเลื่อนออกไปหลายครั้ง จากเดิมที่เสนอช่วงวันที่ 22-26 เมษายน พ.ศ. 2567 หลังเทศกาลสงกรานต์ จนต้องเลื่อนไปเป็นห้วงเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2567 เพื่อให้สำนักงานเกษตรต่างประเทศมีเวลาเตรียมการมากขึ้น ก่อนจะปรากฏพัฒนาการล่าสุดที่สามารถผลักดันให้คณะผู้บริหารระดับสูงของบริษัท SALIC นำโดยประธานเจ้าหน้าที่บริหาร นาย Sulaiman bin Abdulrahman AlRumaih เดินทางมาเยือนประเทศไทยได้จริงในระหว่างวันที่ 3-6 มิถุนายน พ.ศ. 2567 เพื่อเข้าเยี่ยมคารวะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รับฟังการบรรยายจากเลขาธิการ BOI และศึกษาดูงานร่วมกับผู้ประกอบการรายใหญ่ของไทย เช่น บริษัท ซีพี จำกัด บริษัท มิตรสยาม จำกัด บริษัท เบทาโกร จำกัด และบริษัท ไทยยูเนี่ยน จำกัด ความล่าช้าและอุปสรรคในการประสานงานในช่วงก่อนหน้าชี้ให้เห็นว่า ระบบราชการประจำของไทยขาดเครื่องมือการทำงานที่รวดเร็วและยืดหยุ่นในการตอบสนองเงื่อนไขของทุนข้ามชาติที่มีความพร้อมสูง

กรณีศึกษาการเจรจากับบริษัท SALIC และ Minerva Foods นี้ ยังสะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ความล้มเหลวมิได้เกิดจากความล่าช้าของระบบราชการกรมปศุสัตว์ในขั้นตอนการประสานงานเพียงอย่างเดียว หากแต่เป็นผลพวงโดยตรงจากการที่ฝ่ายนโยบายระดับสูงกำหนดทิศทางบนฐานคิดแบบผลักดันอุปทานฝ่ายเดียว โดยตั้งสมมติฐานผิดพลาดตั้งแต่ต้นว่า ชาอูตีอาระเบียต้องการเข้ามาช่วยยกระดับการเลี้ยงโคเนื้อในไทย ทั้งที่ในความเป็นจริงชาอูตีอาระเบียต้องการใช้ไทยเป็นตลาดระบายเนื้อวัวราคาถูกจากบราซิลผ่านบริษัท Minerva (กระทรวงการต่างประเทศ, 2567ค; 2567ง)

ยิ่งไปกว่านั้น ความบกพร่องในการศึกษาอุปสงค์ของตลาดยังปรากฏในกรณีการส่งเสริมการส่งออกปศุสัตว์มีชีวิต ซึ่งฝ่ายไทยมุ่งเน้นการผลักดันโคเนื้อ ทั้งที่ความต้องการที่แท้จริงของตลาดซาอุดีอาระเบียคือแพะและแกะเพื่อรองรับเทศกาลทางศาสนาเป็นจำนวนมากกว่า 24 ล้านตัวต่อปี (กระทรวงการต่างประเทศ, 2566ข; 2567ง) ขณะที่เกษตรกรไทยขาดขีดความสามารถเชิงโครงสร้างในการรวบรวมปริมาณสัตว์ให้ได้ตามเกณฑ์ขั้นต่ำของการขนส่งทางเรือของบริษัทผู้นำเข้าซาอุดีอาระเบีย (อย่างน้อย 20,000 ตัวต่อเที่ยว) ส่งผลให้การเปิดตลาดปศุสัตว์ไม่สามารถบรรลุผลในเชิงพาณิชย์ได้จริง (กระทรวงการต่างประเทศ, 2567ง)

เช่นเดียวกับโครงการปลูกต้นไม้ภายใต้นโยบาย Saudi Green Initiative ที่ซาอุดีอาระเบียตั้งเป้าหมายเพิ่มจำนวนต้นไม้ 10,000 ล้านต้นภายในประเทศ และสนับสนุนการปลูกต้นไม้ 50,000 ล้านต้น ทั่วภูมิภาคอาหรับภายใน พ.ศ. 2573 (Saudi Green Initiative) แม้ผู้ประกอบการไทยจะมีศักยภาพสูงในด้านการเกษตรอัจฉริยะ นวัตกรรม และองค์ความรู้ด้านการส่งออกต้นไม้ ไม้ประดับ ตลอดจนสินค้าไม้หอม ไม้กฤษณา ที่ได้รับความนิยมในกลุ่มผู้บริโภคซาอุดีอาระเบียจนภาคเอกชนไทยสามารถไปเปิดร้านเครื่องหอมในบริเวณ King Abdullah Financial District (KAFD) ใจกลางกรุงริยาดได้แล้ว แต่สินค้ากลุ่มนี้กลับเผชิญข้อจำกัดเชิงกฎระเบียบที่ซับซ้อนกว่าพืชทั่วไปอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะไม้กฤษณา (*Aquilaria spp.*) ซึ่งเป็นชนิดพันธุ์ที่ขึ้นบัญชี CITES ภาคผนวกที่ 2 การส่งออกจึงต้องผ่านการขออนุญาตส่งออกพืชอนุรักษ์จากกรมวิชาการเกษตรภายใต้พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 เพิ่มเติมจากใบรับรองสุขอนามัยพืช (phytosanitary certificate) ตามปกติ ทำให้ผู้ประกอบการรายย่อยต้องแบกรับภาระด้านเอกสารสองชั้นสำหรับสินค้าที่เป็นที่ต้องการของตลาดซาอุดีอาระเบียมากที่สุด

ในขณะเดียวกัน ฝ่ายซาอุดีอาระเบียกำหนดให้ผู้นำเข้าต้องยื่นขอใบอนุญาตนำเข้าจากกระทรวงสิ่งแวดล้อม น้ำ และการเกษตร (MEWA) ล่วงหน้าก่อนที่สินค้าจะเดินทางถึงด่าน พร้อมใบรับรองสุขอนามัยพืชและหนังสือรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าจากประเทศต้นทาง และยังห้ามนำเข้าพืชตระกูลปาล์มเกือบทุกชนิดยกเว้นอินทผลัม ตลอดจนพืชกลุ่มที่มีฤทธิ์ทำให้มึนเมาหรือเป็นพิษ (WTO Trade Policy Review, 2020) ซึ่งหมายความว่าผู้ส่งออกไทยต้องตรวจสอบความสอดคล้องของแต่ละสายพันธุ์กับเงื่อนไขฝ่ายซาอุดีอาระเบียเป็นรายชนิดไปก่อนตัดสินใจส่งออกจริง ต่างจากมิติปศุสัตว์ที่อย่างน้อยยังมีกลไกหารือระดับสถาบันผ่านสภาธุรกิจร่วม (JBC) และการเจรจากับ SALIC ตามที่กล่าวถึงข้างต้น มิติไม้ประดับและไม้หอมกลับไม่ปรากฏหลักฐานว่ากรมวิชาการเกษตรหรือกระทรวงพาณิชย์เคยเปิดช่องทางเจรจาแบบทวิภาคีกับ MEWA เพื่อจัดทำพิธีสารด้านสุขอนามัยพืชร่วมกัน (phytosanitary protocol) สำหรับกลุ่มสินค้านี้โดยเฉพาะแต่อย่างใด ปล่อยให้ผู้ประกอบการแต่ละรายต้องเจรจากับเจ้าหน้าที่ฝ่ายซาอุดีอาระเบียด้วยตนเองเป็นรายกรณี สภาพเช่นนี้สะท้อนถึงความไม่เต็มใจของหน่วยงานภาครัฐไทยในการยกระดับความร่วมมือจากระดับ B2B ที่ภาคเอกชน

ริเริ่มเองไปสู่ระดับ G2G ที่จะช่วยลดภาระด้านกฎระเบียบให้แก่ผู้ประกอบการรายย่อยได้อย่างเป็นระบบ ข้อมูลเชิงประจักษ์ทั้งหมดในมิตินี้จึงยืนยันถึงสถานะความไม่เข้ากันเชิงระบบราชการของไทยที่วังไม่ทันเป้าหมายความคาดหวังทางการเมืองในเวทีระหว่างประเทศ

### มิตินี้การเคลื่อนย้ายแรงงานและช่องว่างด้านโครงสร้างผลตอบแทนเชิงเปรียบเทียบ

ความเหลื่อมล้ำระหว่างความคาดหวังและขีดความสามารถปรากฏหลักฐานเชิงประจักษ์ที่ชัดเจนที่สุดในมิติความร่วมมือด้านแรงงาน ภายหลังการเยือนระดับผู้นำในปี พ.ศ. 2565 กระทรวงแรงงานของไทยและกระทรวงทรัพยากรมนุษย์และการพัฒนาสังคมซาอุดีอาระเบีย (MHRSD) ได้ลงนามในข้อตกลงด้านแรงงาน 2 ฉบับ (ข้อตกลงด้านการจัดหาแรงงานทั่วไปและข้อตกลงด้านแรงงานในบ้าน) เมื่อวันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2565 พร้อมทั้งตั้งเป้าหมายเชิงนโยบายบนฐานคิดแบบผลักดันอุปทานฝ่ายเดียว โดยคาดหวังว่าจะสามารถฟื้นฟูการส่งออกแรงงานไทยกลับสู่ตลาดซาอุดีอาระเบียได้เป็นจำนวนหลายหมื่นคน เพื่อรื้อฟื้นภาพจำทางประวัติศาสตร์ในยุคทศวรรษ 2520-2533 ซึ่งประเทศไทยเคยส่งแรงงานไปทำงานในซาอุดีอาระเบียสูงถึงปีละประมาณ 300,000 คน และสร้างรายได้ส่งกลับประเทศมหาศาล (กรมการจัดหางาน, 2565)

ทว่าในทางปฏิบัติ ข้อมูลสถิติของกรมการจัดหางานและกระทรวง MHRSD ของซาอุดีอาระเบียกลับเผยให้เห็นว่า จากจำนวนแรงงานไทยที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศทั่วโลกกว่า 88,000-100,000 คนต่อปี แรงงานไทยส่วนใหญ่ยังคงกระจุกตัวอยู่ในตลาดดั้งเดิมที่มีผลตอบแทนสูง ได้แก่ ไต้หวัน (กว่า 30,000-40,000 คน) สาธารณรัฐเกาหลี (กว่า 10,000-15,000 คน) รัฐอิสราเอล (กว่า 6,000-10,000 คน) และญี่ปุ่น (กว่า 5,000-8,000 คน) ขณะที่จำนวนแรงงานไทยที่เดินทางไปทำงานในซาอุดีอาระเบียภายหลังการเปิดตลาดตั้งแต่ปี พ.ศ. 2565 ถึง พ.ศ. 2567 กลับมีจำนวนสะสมเฉลี่ยเพียงปีละ 300 ถึง 800 คนเท่านั้น (MHRSD Data, 2022; กรมการจัดหางาน, 2567; กระทรวงการต่างประเทศ, 2566ข; 2567ค)

สถานะชะงักงันของอุปทานแรงงานดังกล่าวสามารถอธิบายได้ผ่านตัวแปรความไม่เข้ากันเชิงยุทธศาสตร์และโครงสร้างผลตอบแทน 3 ประการ

1) ช่องว่างด้านระดับค่าจ้างเชิงเปรียบเทียบ: อัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับแรงงานทั่วไปและแรงงานกึ่งฝีมือ (blue-collar) ที่นายจ้างซาอุดีอาระเบียเสนออยู่ที่ประมาณ 1,000-1,500 ريالต่อเดือน (ประมาณ 9,500-14,250 บาท) ซึ่งเมื่อหักต้นทุนค่าธรรมเนียม ค่าเดินทาง และค่าครองชีพแล้ว แทบไม่แตกต่างจากฐานค่าจ้างขั้นต่ำภายในประเทศไทย (ประมาณ 10,500-12,000 บาทต่อเดือน) และต่ำกว่าอัตราค่าจ้างในตลาดแรงงานทางเลือกอื่นของไทยอย่างมีนัยสำคัญ เช่น ไต้หวัน (ประมาณ 30,000-35,000 บาทต่อเดือน) สาธารณรัฐเกาหลี (ประมาณ 55,000-60,000 บาทต่อเดือน) และอิสราเอล (ประมาณ 55,000-75,000 บาทต่อเดือน) ส่งผลให้ตลาดแรงงานซาอุดีอาระเบียไม่มีแรงจูงใจทางเศรษฐกิจเพียงพอสำหรับแรงงานไทยระดับล่าง

2) ความไม่สอดคล้องด้านทักษะกับโครงสร้างเศรษฐกิจใหม่: ยุทธศาสตร์ Saudi Vision 2030 ส่งผลให้ตลาดแรงงานซาอุดีอาระเบียลดการพึ่งพาแรงงานก่อสร้างไร้ฝีมือจากต่างประเทศ หรือหันไปนำเข้าจากกลุ่มประเทศเอเชียใต้ (อินเดีย ปากีสถาน บังกลาเทศ) ซึ่งมีต้นทุนค่าจ้างต่ำกว่าไทยมาก แต่อุปสงค์ของซาอุดีอาระเบียได้เปลี่ยนผ่านไปสู่กลุ่มแรงงานทักษะสูง (white-collar) ช่างเทคนิคเฉพาะทาง บุคลากรทางการแพทย์ การพยาบาล การดูแลสุขภาพ (wellness) และบุคลากรบริการระดับสูงในอภิมหาโครงการท่องเที่ยว (เช่น Red Sea Global และ Diriyah Gate) ซึ่งมีอัตราค่าตอบแทนสูงกว่า 25,000-50,000 บาทต่อเดือน ทว่าระบบการฝึกอบรมและการจัดส่งของกระทรวงแรงงานไทยยังขาดการเตรียมความพร้อมด้านทักษะภาษาอังกฤษ-อาหรับ และขาดการปรับประสานมาตรฐานคุณวุฒิวิชาชีพเฉพาะทาง

3) อุปสรรคเชิงสถาบันและระบบดิจิทัล: ความล่าช้าในการเชื่อมโยงทางเทคนิคระหว่างระบบสารสนเทศของกรมการจัดหางานไทย กับแพลตฟอร์มรับรองสัญญาจ้างและออกวีซ่าอิเล็กทรอนิกส์ของซาอุดีอาระเบีย ได้แก่ ระบบ Musaned (สำหรับแรงงานในบ้าน) และระบบ Qiwa (สำหรับแรงงานภาคธุรกิจ) ตลอดจนเงื่อนไขการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานและการค่าใช้จ่ายในการเตรียมตัวเดินทางสูงถึงประมาณ 32,800 บาทต่อคน (กรมการจัดหางาน, 2565) กลายเป็นกำแพงเชิงสถาบันที่ขัดขวางการเคลื่อนย้ายแรงงาน

สถิติดังกล่าวเป็นเครื่องพิสูจน์ตามกรอบทฤษฎีของ Hanrieder (1967: 971-982) และ Hill (1993: 315) ว่า ความคาดหวังทางการเมืองที่ตั้งอยู่บนภาพจำในอดีต โดยปราศจากความเข้าใจต่อโครงสร้างตลาดและผลตอบแทนที่เป็นจริง ย่อมไม่อาจแปลงไปสู่ผลสัมฤทธิ์ในทางปฏิบัติได้

### 2.2.3 มิติพลังงาน ความมั่นคงด้านทรัพยากรเชิงยุทธศาสตร์ และห่วงโซ่อุปทานแห่งอนาคต

การวิเคราะห์ในมิติพลังงาน ความมั่นคงด้านทรัพยากรเชิงยุทธศาสตร์ และห่วงโซ่อุปทานแห่งอนาคต เผยให้เห็นขนาดของช่องว่างระหว่างฉันทามติและความเข้ากันได้เชิงยุทธศาสตร์ที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่ออภิมหาโครงการโครงสร้างพื้นฐานหลักของประเทศ ปรากฏการณ์ความล่าช้าและภาวะชะงักงันเห็นได้ชัดเจนจากกรณีศึกษาโครงการร่วมทุนผลิตไฮโดรเจนสีเขียวและแอมโมเนียในประเทศไทย ระหว่างบริษัท ACWA Power ของซาอุดีอาระเบีย กับบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ซึ่งได้มีการลงนามบันทึกความเข้าใจร่วมกันตั้งแต่วันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2565 มูลค่าประมาณ 7,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อเป้าหมายกำลังการผลิต 225,000 ตันต่อปี

แม้ในทางปฏิบัติจะมีการจัดประชุมทางเทคนิคร่วมกันเป็นประจำทุกสัปดาห์และอยู่ในขั้นตอนการจัดทำ feasibility study แต่โครงการกลับเผชิญข้อติดขัดในขั้นสุดท้ายเนื่องจากสถาบัน

นโยบายพลังงานประจำของไทยไม่สามารถให้ข้อเสนอสนับสนุนทางกฎหมายที่สอดคล้องกับเงื่อนไขเชิงพาณิชย์ของฝ่ายซาอุดีอาระเบียได้ โดยเฉพาะข้อเรียกร้องในการปรับลดราคาค่าส่งกระแสไฟฟ้า หรือ wheeling charge และการดำเนินการให้ระบบไฟฟ้าของ ปตท. รองรับระบบกักเก็บกระแสไฟฟ้าส่วนเกิน หรือ storage facility ความผันผวนและการเปลี่ยนผ่านผู้นำรัฐบาลของไทยบ่อยครั้งบั่นทอนเอกภาพในการตัดสินใจเชิงนโยบายพลังงานมหภาค ทำให้กลไกสนับสนุนภายในประเทศดำเนินงานล่าช้ากว่าเป้าหมายที่ตกลงไว้

ในทำนองเดียวกัน ข้อเสนอความร่วมมือด้านอุตสาหกรรมปิโตรเลียมขั้นปลายและการลงทุนพัฒนาโรงงานกลั่นน้ำมัน ซึ่งบริษัท Saudi Aramco และ ปตท. ได้ลงนามกรอบความร่วมมือเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2555 และดำเนินการอย่างต่อเนื่องนับแต่นั้นมา โดยฝ่ายซาอุดีอาระเบียแสดงความสนใจที่จะลงทุนเพื่อเพิ่มมูลค่าโรงกลั่นในประเทศไทย ก็เผชิญปัญหาช่องว่างความต้องการเชิงโครงสร้างที่ไม่สอดคล้องกัน โดยความต้องการของฝ่ายซาอุดีอาระเบียประสงค์จะลงทุนพัฒนาโรงกลั่นน้ำมันภายในประเทศไทยทั้ง 6 แห่ง ซึ่งมีขีดความสามารถในการกลั่นน้ำมันรวมกันสูงถึง 1,200,000 บาร์เรลต่อวัน เพื่อให้ประเทศไทยสามารถนำเข้าน้ำมันดิบราคาถูกจากซาอุดีอาระเบียและนำมาเข้าสู่กระบวนการกลั่นในโรงกลั่นที่ฝ่ายซาอุดีอาระเบียร่วมลงทุนพัฒนาเพื่อกระจายสินค้าไปยังภูมิภาคอาเซียน อันเป็นแนวทางสร้างผลประโยชน์ร่วมกันในลักษณะ win-win solution ทว่าสถาบันราชการและรัฐวิสาหกิจสายพลังงานของไทยกลับมีความล่าช้าในการประเมินความสามารถในการกลั่นและปรับแผนงานทางธุรกิจทวิภาคีให้มีความคงเส้นคงวาและสอดคล้องกับโครงสร้างแผนงานธุรกิจของไทยที่มีอยู่เดิม

จากการหารืออย่างไม่เป็นทางการที่ผู้วิจัยรับทราบ ระหว่างกระทรวงการต่างประเทศกับหน่วยงานกำกับดูแลด้านพลังงานและผู้บริหารบริษัทน้ำมันของไทยหลายราย ปรากฏข้อสังเกตร่วมกันว่า ความล่าช้าดังกล่าวมิได้เกิดจากข้อจำกัดทางเทคนิคเพียงอย่างเดียว หากแต่ยังสะท้อนความกังวลเชิงลึกของฝ่ายไทยว่าการเปิดให้กลุ่มทุนซาอุดีอาระเบียเข้าถือหุ้นในสัดส่วนสูงในอุตสาหกรรมกลั่นน้ำมันอาจนำไปสู่สถานะที่ทุนต่างชาติเข้ามาครอบงำโครงสร้างตลาดพลังงานภายในประเทศ อันจะกระทบต่อสถานะผู้นำตลาดที่บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ครองอยู่มาอย่างยาวนาน

ข้อสังเกตนี้สอดคล้องกับข้อวิพากษ์วิจารณ์ในที่สาธารณะที่มีมาอย่างต่อเนื่องหลายปีเกี่ยวกับสถานะผูกขาดของ ปตท. ในตลาดก๊าซธรรมชาติและอุตสาหกรรมกลั่นน้ำมันของไทย (Asia Times, 2020) และมีนัยสำคัญยิ่งขึ้นเมื่อพิจารณาว่า ในเดือนกันยายน พ.ศ. 2568 นายอรรถพล ฤกษ์พิบูลย์ อดีตประธานเจ้าหน้าที่บริหารและกรรมการผู้จัดการใหญ่ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ระหว่างปี พ.ศ. 2563 ถึง พ.ศ. 2566 ได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานในรัฐบาลนายกรัฐมนตรีอนุทิน ชาญวีรกูล ซึ่งหมายความว่า กระทรวงที่มีอำนาจกำหนดโครงสร้างค่าไฟฟ้า

ส่วนเพิ่มและเงื่อนไขการเข้าถึงระบบกักเก็บพลังงาน อันเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ฝ่ายซาอุดีอาระเบียเรียกร้องทั้งในโครงการไฮโดรเจนสีเขียวของ ACWA Power และโครงการโรงกลั่นน้ำมันนี้ ปัจจุบันอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้บริหารที่มีภูมิหลังโดยตรงจาก ปตท. โครงการขนาดยักษ์นี้จึงยังไม่สามารถหาข้อสรุปด้านความต้องการที่ตรงกันได้ในอนาคตอันใกล้ (Reccessary, 2568)

สภาวะสุญญากาศทางนโยบายและการประสานงานที่ขาดตอนยังปรากฏชัดเจนในแผนการดึงดูดเม็ดเงินลงทุนจากกองทุนความมั่งคั่งแห่งชาติซาอุดีอาระเบีย หรือ PIF และบริษัท Saudi Aramco ในการพัฒนาลังจัดเก็บน้ำมัน หรือ storage facility ในอภิมหาโครงการแลนด์บริดจ์ ซึ่งสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงริยาด มีความพร้อมขั้นสูงสุดที่จะผลักดันนโยบายนี้กับฝ่ายซาอุดีอาระเบีย ทว่ากลไกราชการส่วนกลางภายในประเทศกลับเกิดภาวะติดขัดเชิงระบบ ปรากฏข้อเท็จจริงว่าเมื่อวันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2567 มีมติคณะรัฐมนตรีมอบหมายให้สำนักนโยบายและแผนการขนส่งและจราจรจัดเตรียมข้อมูลและข้อเสนอการลงทุนเพื่อเตรียมการจัดโรดโชว์โครงการแลนด์บริดจ์ของคณะทำงานนายกรัฐมนตรี ทว่าจนถึงปัจจุบัน สถานเอกอัครราชทูตกลับยังไม่ได้รับทราบเกี่ยวกับพัฒนาการในการพิจารณาเพิ่มเติมหรือได้รับเอกสารรายละเอียดทางเทคนิคใด ๆ เจ้าหน้าที่ทูตด้านหน้าจึงต้องตกอยู่ในสภาวะรอคอยความชัดเจนเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลด้านแลนด์บริดจ์ภายหลังการเยือนต่างประเทศของนายกรัฐมนตรี

ต่อมาในการประชุมติดตามผลทวิภาคี ครั้งที่ 2/2567 และครั้งที่ 4/2567 เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2567 ที่กระทรวงการต่างประเทศผ่านระบบการประชุมทางไกล ที่มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธาน ปัญหานี้ก็ยังคงไม่มีพัฒนาการคืบหน้า และในวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2567 เอกอัครราชทูตไทยได้เข้าพบหารือทวิภาคีร่วมกับประธานเจ้าหน้าที่บริหารของบริษัท SALIC เพื่อประสานข้อมูลเชิงรุก แต่ข้อเสนอโครงการแลนด์บริดจ์ระดับรัฐยังคงขาดเครื่องมือเชิงนโยบายที่จะใช้ในการเจรจาขยายผลกับฝั่งทุนซาอุดีอาระเบียอย่างน่าเสียดาย เนื่องจากความเฉื่อยชาของระบบราชการประจำภายในประเทศ

ความชะงักงันของข้อเสนอคลังจัดเก็บน้ำมันในโครงการแลนด์บริดจ์ รวมถึงข้อเสนอการยกระดับโรงกลั่นน้ำมัน 6 แห่ง จึงเป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ที่ตอกย้ำถึงผลกระทบจากการตัดสินใจเชิงนโยบายแบบบนลงล่าง ที่ฝ่ายการเมืองนำเสนอโครงการขนาดใหญ่ต่อกองทุน PIF และบริษัท Saudi Aramco โดยขาดการกลั่นกรองความเป็นไปได้ทางเทคนิคร่วมกับกระทรวงพลังงาน สนข. และกลุ่มโรงกลั่นน้ำมันภายในประเทศตั้งแต่ต้นทาง (กระทรวงการต่างประเทศ, 2566ค; 2567ค) ส่งผลให้เกิดสภาวะสุญญากาศทางข้อมูลที่เจ้าหน้าที่ทูตด้านหน้าไม่สามารถนำไปเจรจาขยายผลต่อได้อย่างเป็นรูปธรรม

ความลักลั่นเชิงนโยบายนี้ทวีความซับซ้อนยิ่งขึ้น เมื่อกระทรวงพลังงานได้ปรับเปลี่ยนข้อเสนอเชิงยุทธศาสตร์ระหว่างการเยือนซาอุดีอาระเบียในเดือนกรกฎาคม 2567 ไปสู่

แนวคิดการจัดตั้งกลไกการสำรองน้ำมันทางยุทธศาสตร์ (Strategic Petroleum Reserve: SPR) และการร่วมลงทุนโรงกลั่นเพื่อการส่งออกต่อ (re-export) ในพื้นที่โครงการแลนด์บริดจ์ (กระทรวงการต่างประเทศ, 2567ค; 2567ง) ซึ่งเป็นกรอบแนวคิดที่แยกขาดและมิได้ถูกบูรณาการเข้ากับแบบจำลองธุรกิจ (business model) ด้านการขนส่งสินค้าตู้คอนเทนเนอร์ของกระทรวงคมนาคม ตั้งแต่แรกเริ่ม (กระทรวงการต่างประเทศ, 2566ข; 2567ค)

ช่องว่างระหว่างฉันทามติและความเข้ากันได้เชิงยุทธศาสตร์ยังทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ในมิติอุตสาหกรรมเหมืองแร่และแร่ธาตุเชิงยุทธศาสตร์แห่งอนาคต จากบันทึกรายงานข้อมูลการประชุมร่วมกันระหว่างเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงริยาด กับทีมงานของกองทุน PIF เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2566 ได้เปิดเผยความย้อนแย้งเชิงโครงสร้างทุนมหภาคอย่างเด่นชัด โดยทางกองทุน PIF ได้แจ้งข้อมูลแก่ฝ่ายไทยโดยตรงไปตรงมาว่า สินแร่เชิงยุทธศาสตร์ที่ราชอาณาจักรซาอุดีอาระเบียให้ความสนใจและกำหนดเป็นลำดับความสำคัญสูงสุด 4 ลำดับแรกในการเดินทางไปลงทุนในต่างประเทศภายใต้ยุทธศาสตร์ Saudi Vision 2030 เพื่อสนับสนุนอุตสาหกรรมหนักและเทคโนโลยียานยนต์ไฟฟ้าภายในประเทศของตน ได้แก่ทองแดง สินแร่เหล็ก ลิเทียม และนิกเกิล

สำหรับแร่โพแทชที่รัฐบาลไทยพยายามนำเสนอ นั้น ซาอุดีอาระเบียมิได้มีความจำเป็นเร่งด่วนเชิงยุทธศาสตร์ เนื่องจากปัจจุบันการผลิตปุ๋ย NPK ของซาอุดีอาระเบียพึ่งพาการนำเข้าแร่โพแทชจากประเทศจอร์แดน ซึ่งเป็นแหล่งทรัพยากรที่ใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่งของโลกในราคาที่ถูกลงมาอยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม ซาอุดีอาระเบียได้เปิดช่องทางโอกาสผ่านบริษัท Manara Minerals ซึ่งเป็นกลไกการลงทุนด้านเหมืองแร่ในต่างประเทศที่ถือหุ้นร่วมกันระหว่างบริษัท MA'ADEN และกองทุน PIF โดยแสดงความสนใจที่จะเข้ามาร่วมลงทุนในประเทศไทย แต่ได้กำหนดเงื่อนไขทางธุรกิจที่เข้มงวดว่าต้องเป็นลักษณะการเข้ามาร่วมทุนกับพันธมิตรท้องถิ่นที่ดำเนินกิจการเหมืองแร่และถือครองใบอนุญาตอยู่แล้วในปัจจุบัน โดยซาอุดีอาระเบียมุ่งหวังพึ่งพาเทคโนโลยีระดับสูงของบริษัทในประเทศที่เข้าไปลงทุนเป็นหลัก

ภายหลังการรับทราบเงื่อนไขดังกล่าว ปรากฏพัฒนาการทางการทูตในโอกาสที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมของไทย เดินทางนำคณะผู้แทนเข้าร่วมการประชุม Future Minerals Forum ครั้งที่ 3 ณ กรุงริยาด ระหว่างวันที่ 8-10 มกราคม พ.ศ. 2567 และได้เจรจาหารือร่วมกับรัฐมนตรีว่าการและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมและทรัพยากรแร่ของซาอุดีอาระเบีย เมื่อวันที่ 9 มกราคม พ.ศ. 2567 เพื่อขอให้ฝ่ายซาอุดีอาระเบียผลักดันบริษัท Manara Minerals ให้จัดส่งคณะผู้แทนเดินทางมาเยือนประเทศไทยเพื่อสำรวจศักยภาพการลงทุนร่วมกัน โดยในที่ประชุมดังกล่าว อธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ได้แจ้งความพร้อมที่จะจัดกำหนดการดูงานและกิจกรรมจับคู่ทางธุรกิจในภาคสนาม เพื่อเชิญชวนให้คณะลงทุนของบริษัท Manara Minerals เข้าถือหุ้นในบริษัทเอกชนของไทยที่ได้รับใบอนุญาตการทำเหมืองแร่โพแทชที่

จังหวัดอุดรธานีเรียบร้อยแล้ว ได้แก่ บริษัท เอเชีย แปซิฟิก โปแตช คอร์ปอเรชั่น จำกัด และบริษัท อิตาเลียนไทย ดีเวลล็อปเมนต์ จำกัด (มหาชน) ซึ่งมีกำลังการผลิตสูงถึงประมาณ 2,000,000 ตันต่อปี

พัฒนาการนี้ได้รับการตอบย้ำความสำคัญอีกครั้งในการประชุมระดับสูงต่อมาเมื่อวันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2567 โดยเอกอัครราชทูตไทยได้เข้าพบหารือร่วมกับรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมและทรัพยากรแร่ชาอุดีอาระเบีย และ Deputy Minister for Mining Development โดยฝ่ายไทยได้เสนอแผนยุทธศาสตร์ในการใช้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลาง หรือ regional hub ในการผลิตปุ๋ยเคมีเพื่อส่งออกไปยังตลาดขนาดใหญ่ในภูมิภาคอาเซียนและประเทศจีน เพื่อสร้างความมั่นคงของห่วงโซ่อุปทานสำหรับอุตสาหกรรมเกษตรและอาหารร่วมกัน

ในการนี้ สถานเอกอัครราชทูตจึงมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเร่งด่วน เห็นควรให้กระทรวงอุตสาหกรรมพิจารณาจัดส่งหนังสือเชิญอย่างเป็นทางการและร่างกำหนดการเยือนประเทศไทยให้แก่บริษัท Manara Minerals เพื่อศึกษาโอกาสการลงทุนในอุตสาหกรรมเหมืองแร่โพแทชอุดรธานี ทว่าจนถึงปัจจุบัน ปัญหาความล่าช้าเชิงระบบและการทำงานแบบแยกส่วนราชการภายในประเทศของไทย ส่งผลให้กระทรวงอุตสาหกรรมยังไม่สามารถส่งมอบร่างกำหนดการเยือนรวมถึงข้อเสนอจับคู่ธุรกิจที่เป็นรูปธรรมให้แก่บริษัท Manara Minerals ได้ ข้อริเริ่มทางการทูตจึงยังคงติดขัดอยู่ภายในระบบอนุมัติราชการประจำของไทย เนื่องจากระบบราชการไทยดำเนินงานล่าช้าและไม่ทันความเร็วของกลไกทุนชาอุดีอาระเบีย

อย่างไรก็ดี จากการแกะรอยกระบวนการดำเนินนโยบายในมิติพลังงานและความมั่นคงด้านทรัพยากรเชิงยุทธศาสตร์ ปรากฏร่องรอยการแยกตัวออกจากกันของพลวัตการปฏิสัมพันธ์ในสองระดับอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ ในระดับภาคเอกชนหรือกลไกขับเคลื่อนที่พึ่งพาทุนพาณิชย์ล้วนในลักษณะธุรกิจกับธุรกิจ (B2B) พบหลักฐานเชิงประจักษ์ถึงความสำเร็จในการบรรลุข้อตกลงเชิงพาณิชย์ สะท้อนจากการจัดตั้งสำนักงานของบริษัท SCG ในกรุงริยาด สัญญาปิโตรเคมีระหว่างบริษัท อินโดรามา เวนเจอร์ส จำกัด (มหาชน) กับบริษัท SABIC การเข้าลงทุนเปิดโรงงานนันทราในพื้นที่โครงการ Diriyah Gate ของบริษัท Minor Group การจัดตั้งโรงงานผลิตชิ้นส่วนยานยนต์ของกลุ่มบริษัท Fortune Autoparts (FPI) ร่วมกับพันธมิตรท้องถิ่นในเมืองอุตสาหกรรม King Abdullah Economic City (KAEC) ตลอดจนการลงทุนบันทึกข้อตกลง (MOA) เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2567 ในโครงการร่วมทุนผลิตยานยนต์ไฟฟ้าแบรนด์ Saunex มูลค่า 500 ถึง 1,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และโครงการก่อตั้งโรงงานผลิตแผงโซลาร์เซลล์ของบริษัท Summit J+HJS มูลค่า 300 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (The Better News, 2568)

พลวัตความเร็วของภาคเอกชนไทยเหล่านี้สะท้อนว่า ข้อจำกัดของความสัมพันธ์ทวิภาคีมิได้เกิดจากความไม่เข้ากันของโครงสร้างทุนเชิงพาณิชย์ ทว่าสถานะชะงักงันกลับจำกัดบริเวณเฉพาะในโครงการที่ต้องพึ่งพาการสนับสนุนเชิงนโยบายระดับรัฐต่อรัฐ (G2G) และรัฐต่อธุรกิจ (G2B)

เช่น โครงการไฮโดรเจนสีเขียวของ ACWA Power โครงการคลังน้ำมันในแลนด์บริดจ์ และโครงการเหมืองแร่โพแทช ซึ่งติดขัดสถานะการขาดฉันทามติภายในและความไม่พร้อมของเครื่องมือทางกฎหมาย (กระทรวงการต่างประเทศ, 2567ค; 2568) ยิ่งไปกว่านั้น แม้ในระดับ B2B ภาคเอกชนไทยยังคงต้องเผชิญกับข้อจำกัดทางกฎระเบียบของฝั่งซาอุดีอาระเบียเองในขั้นการลงมือปฏิบัติจริง (execution phase) เช่น เงื่อนไขใบอนุญาตการลงทุนของกระทรวงการลงทุนซาอุดีอาระเบีย (MISA) ข้อบังคับสัดส่วนการจ้างงานแรงงานท้องถิ่น (Saudization) และมาตรการกำหนดสัดส่วนการใช้วัตถุดิบภายในประเทศ (local content requirements) สถานะดังกล่าวตอกย้ำตามกรอบแนวคิดของ Hill (1993: 315) ว่า ชีตความสามารถของรัฐจำเป็นต้องพิจารณาจากเครื่องมือที่มีอยู่ในมือ ซึ่งในกรณีนี้ภาคเอกชนไทยยังคงต้องการกลไกสถาบันทางการทูตและสำนักงาน BOI ประจำกรุงริยาดเข้ามาช่วยอำนวยความสะดวกและลดภาระต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎระเบียบ (compliance costs) อย่างเป็นระบบ เพื่อแปรเปลี่ยนข้อตกลงเบื้องต้นไปสู่การตัดสินใจลงทุนขั้นสุดท้าย (FID) ในระยะยาว

#### 2.2.4 บทเรียนเปรียบเทียบจากประสบการณ์ของประเทศกำลังพัฒนาอื่นกับราชอาณาจักรซาอุดีอาระเบีย

เพื่อทดสอบว่าสถานะชะงักงันที่ไทยเผชิญเป็นปัญหาเฉพาะของระบบราชการไทยหรือเป็นข้อจำกัดร่วมของประเทศกำลังพัฒนาที่เข้าไปมีปฏิสัมพันธ์กับซาอุดีอาระเบียภายใต้ยุทธศาสตร์ Saudi Vision 2030 โดยทั่วไป งานวิจัยได้เปรียบเทียบประสบการณ์ของไทยกับกรณีของสาธารณรัฐอินเดีย สาธารณรัฐอิสลามปากีสถาน และสหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล ซึ่งล้วนเป็นประเทศกำลังพัฒนาที่มีปฏิสัมพันธ์กับซาอุดีอาระเบียโดยตรงในลักษณะที่เทียบเคียงได้กับกรณีของไทย ดังนี้

กรณีอินเดีย: การเปรียบเทียบเชิงกลไกสถาบัน อินเดียจัดตั้งสภาหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์อินเดีย-ซาอุดีอาระเบีย (Strategic Partnership Council: SPC) เมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2562 โดยมีนายกรัฐมนตรีอินเดียและมกุฎราชกุมารซาอุดีอาระเบียเป็นประธานร่วม ซึ่งเป็นกลไกที่มีลักษณะเทียบเคียงได้โดยตรงกับสภาความร่วมมือซาอุดี-ไทย ทว่ามีความแตกต่างเชิงโครงสร้างที่สำคัญ 3 ประการ ประการแรก SPC จำแนกการทำงานออกเป็นคณะกรรมการระดับรัฐมนตรีที่มีขอบเขตชัดเจน ปัจจุบันมี 4 คณะ ได้แก่ ด้านการเมือง กงสุลและความมั่นคง ด้านกลาโหม ด้านเศรษฐกิจ พลังงาน การลงทุนและเทคโนโลยี และด้านการท่องเที่ยวและวัฒนธรรม ประการที่สอง อินเดียจัดกลุ่มประเด็นความร่วมมือจำนวน 41 ประเด็นไว้ภายใต้กรอบใหญ่เพียง 4 กรอบ พร้อมกำหนดให้การดำเนินโครงการที่มีลำดับความสำคัญสูงต้องเป็นไปตามกรอบเวลาที่ชัดเจน และประการที่สาม อินเดียจัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจระดับสูงด้านการลงทุน (High-Level Task Force on Investment) ขึ้นเป็นกลไกย่อยเพื่อผลักดันการลงทุนโดยเฉพาะ (Embassy of India, Riyadh, 2026)

อย่างไรก็ดี แม้อินเดียจะมีโครงสร้างสถาบันที่ซับซ้อนและมีลำดับความสำคัญชัดเจนกว่าไทยอย่างมาก แต่ก็ยังคงเผชิญช่องว่างระหว่างคำมั่นกับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริงเช่นกัน กล่าวคือ เป้าหมายการลงทุนมูลค่า 100,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐที่ประกาศไว้ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562 นั้น เมื่อพิจารณาจากสถิติการลงทุนโดยตรงสะสมของซาอุดีอาระเบียในอินเดียระหว่างปี พ.ศ. 2543 ถึง พ.ศ. 2567 ซึ่งอยู่ที่ประมาณ 3,220 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ย่อมเห็นได้ว่ายังห่างจากเป้าหมายเดิมอย่างมีนัยสำคัญ

กรณีปากีสถาน: การเปรียบเทียบเชิงกลไกติดตามผล ปากีสถานเผชิญรูปแบบปัญหาที่ใกล้เคียงกับไทยมากที่สุด กล่าวคือ ในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2567 ปากีสถานลงนามบันทึกความเข้าใจกับฝ่ายซาอุดีอาระเบียจำนวน 27 ฉบับ มูลค่ารวมประมาณ 2,200 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ภายในระยะเวลาเพียง 3 วันของการเยือนของคณะผู้แทนการลงทุนซาอุดีอาระเบีย และเพิ่มขึ้นเป็น 34 ฉบับ มูลค่า 2,800 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ภายในเวลาไม่ถึงหนึ่งเดือนถัดมา ปรากฏการณ์การสะสมบันทึกความเข้าใจจำนวนมากในระยะเวลาสั้นนี้จึงมิใช่ลักษณะเฉพาะของกรณีไทย หากแต่เป็นรูปแบบร่วมของการดำเนินความสัมพันธ์กับซาอุดีอาระเบียภายใต้ Saudi Vision 2030

สิ่งที่แตกต่างอย่างมีนัยสำคัญคือกลไกติดตามผลภายหลังการลงนาม ในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2567 หรือเพียงประมาณ 2 เดือนภายหลังการลงนาม สำนักนายกรัฐมนตรีปากีสถานได้จัดการประชุมโดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เพื่อประเมินความคืบหน้าของการลงทุนและความร่วมมือทวิภาคี พร้อมรายงานต่อสาธารณะว่ามีบันทึกความเข้าใจจำนวน 7 ฉบับ มูลค่า 560 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ที่ได้แปรสภาพเป็นสัญญาที่มีผลผูกพันแล้ว คิดเป็นอัตราการแปรสภาพประมาณร้อยละ 21 ของจำนวนบันทึกความเข้าใจทั้งหมด กลไกดังกล่าวสะท้อนหลักการสำคัญ 2 ประการที่ไทยยังขาด คือ การกำหนดตัวชี้วัดที่วัดอัตราการแปรสภาพจากบันทึกความเข้าใจไปสู่สัญญาที่มีผลผูกพันอย่างเป็นรูปธรรม และการรายงานผลต่อสาธารณะซึ่งสร้างแรงกดดันเชิงบวกต่อหน่วยงานปฏิบัติให้ต้องแสดงความคืบหน้าอย่างต่อเนื่อง

กรณีบราซิล: การเปรียบเทียบเชิงมาตรฐานทางเทคนิค กรณีของบราซิลให้บทเรียนที่ตรงกับข้อติดขัดด้านอาหารฮาลาลของไทยมากที่สุด เนื่องจากบราซิลมีลักษณะร่วมกับไทยหลายประการ คือ เป็นประเทศรายได้ปานกลางระดับสูง เป็นผู้ส่งออกสินค้าเกษตรรายใหญ่ และมีใช้ประเทศที่ประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม ทว่าบราซิลสามารถขึ้นทะเบียนสถานประกอบการส่งออกเนื้อสัตว์ปีกกับ SFDA ได้แล้วจำนวน 18 แห่ง และส่งออกเนื้อไก่ไปยังซาอุดีอาระเบีย ในปี พ.ศ. 2568 ปริมาณประมาณ 397,180 ตัน เพิ่มขึ้นร้อยละ 7.1 จากปีก่อนหน้า จนซาอุดีอาระเบียกลายเป็นตลาดส่งออกเนื้อไก่อันดับที่ 3 ของบราซิล (USDA Foreign Agricultural Service, 2026)

ปัจจัยความสำเร็จของบราซิลมิได้อยู่ที่ความได้เปรียบทางศาสนาหรือวัฒนธรรม หากแต่อยู่ที่การสร้างกลไกเชิงสถาบันที่เชื่อมโยงหน่วยงานรับรองมาตรฐานของรัฐเข้ากับองค์กร

รับรองฮาลาลทางศาสนาอย่างเป็นระบบ พร้อมระบบตรวจสอบย้อนกลับที่รองรับข้อกำหนดด้านสุขอนามัยของประเทศผู้นำเข้า ข้อเท็จจริงที่ควรบันทึกไว้คือ บราซิลเองก็เคยถูก SFDA ระบุการนำเข้าจากสถานประกอบการหลายแห่งเช่นกัน แต่กลไกเชิงสถาบันที่มีอยู่ทำให้บราซิลสามารถบริหารจัดการสถานการณ์และรักษาส่วนแบ่งตลาดไว้ได้ ต่างจากกรณีของไทยที่สถานประกอบการจำนวน 37 แห่ง ยังคงค้างอยู่ในระบบพิจารณาโดยไม่มีความคืบหน้า

อนึ่ง เกณฑ์การเชือดโดยไม่ทำให้สลบก่อนของ SFDA เป็นอุปสรรคที่ประเทศพัฒนาแล้วก็เผชิญเช่นกัน ดังกรณีสหรัฐอเมริกาซึ่งมีสถานประกอบการขึ้นทะเบียนไว้ 13 แห่ง แต่ไม่สามารถส่งออกได้จริงจากข้อกำหนดดังกล่าว ข้อจำกัดทางเทคนิคบางประการจึงมิได้เกิดจากความบกพร่องของฝ่ายไทยแต่เพียงฝ่ายเดียว

ข้อสรุปจากการเปรียบเทียบทั้งสามกรณีนำไปสู่ข้อสรุปที่มีความละเอียดอ่อนกว่าการวินิจฉัยว่า ระบบราชการไทยด้อยประสิทธิภาพกว่าประเทศอื่นโดยรวม กล่าวคือ ปรากฏการณ์การสะสมบันทึกความเข้าใจจำนวนมากโดยมีอัตราการแปรสภาพเป็นผลลัพธ์จริงในระดับต่ำ เป็นรูปแบบร่วมของการดำเนินความสัมพันธ์กับซาอุดีอาระเบียในยุค Saudi Vision 2030 ซึ่งประเทศกำลังพัฒนาทั้งอินเดียและปากีสถานต่างก็เผชิญเช่นกัน ไทยจึงมิได้ล้มเหลวในลักษณะที่ผิดปกติจากประเทศอื่น

ทว่าสิ่งที่ประเทศเปรียบเทียบทั้งสามมีร่วมกันและไทยยังขาด คือกลไกเชิงสถาบัน 3 ประการ ได้แก่ (1) การจัดกลุ่มและลำดับความสำคัญของประเด็นความร่วมมือไว้ภายใต้กรอบจำนวนจำกัดตั้งแต่ต้น ดังกรณีอินเดียที่จัด 41 ประเด็นไว้ใน 4 กรอบใหญ่ (2) กลไกติดตามและรายงานอัตราการแปรสภาพจากบันทึกความเข้าใจไปสู่สัญญาที่มีผลผูกพันอย่างเป็นระบบและเปิดเผยต่อสาธารณะ ดังกรณีปากีสถาน และ (3) โครงสร้างเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานกำกับมาตรฐานของรัฐกับองค์กรรับรองเฉพาะทาง เพื่อรองรับข้อกำหนดทางเทคนิคของประเทศผู้นำเข้า ดังกรณีบราซิล ข้อค้นพบนี้จึงยืนยันสมมติฐานของงานวิจัยในทิศทางที่แม่นยำขึ้น กล่าวคือ ปัญหาของไทยมิได้อยู่ที่การขาดเจตจำนงหรือการเผชิญคู่แข่งที่ยากกว่าประเทศอื่น หากแต่อยู่ที่การขาดกลไกเชิงสถาบันเฉพาะเจาะจงที่ประเทศอื่นได้พัฒนาขึ้นเพื่อบริหารจัดการรูปแบบปัญหาเดียวกันนี้

## 2.3 สรุปผลการศึกษา

### 2.3.1 ด้านปัญหาและแนวโน้ม

ผลสัมฤทธิ์จากการแกะรอยกระบวนการดำเนินนโยบายและการตรวจสอบหลักฐานเชิงประจักษ์ทั้งหมดในบทนี้ ยืนยันสมมติฐานทางทฤษฎีของงานวิจัยว่า ปัญหาแกนกลางของสถานะชะงักงันในความสัมพันธ์ไทย-ซาอุดีอาระเบีย มีรากฐานสำคัญมาจากความบกพร่องในกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายระยะแรก การตั้งเป้าหมายแบบบนลงล่างบนฐานคิดผลักดันอุปทานฝ่ายเดียว

โดยปราศจากการประเมินความเป็นไปได้ทางเทคนิคล่วงหน้า ได้สร้างความคาดหวังที่สูงเกินจริงและไม่สอดคล้องกับอุปสงค์ที่แท้จริงของคู่เจรจา (กระทรวงการต่างประเทศ, 2566ก; 2566ข; 2567ค)

เมื่อพิจารณาย้อนกลับไปยังจุดเริ่มต้นของกระบวนการ พบว่า ความบกพร่องมีได้อยู่ที่การประเมินอุปสงค์รายโครงการเพียงอย่างเดียว หากแต่มีรากฐานที่ลึกกว่านั้น คือการที่ทั้งฝ่ายรัฐบาลส่วนกลางและหน่วยงานทางการทูตด้านหน้ามิได้ร่วมกันจัดลำดับความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ ตั้งแต่ห้วงการฟื้นฟูความสัมพันธ์ในปี พ.ศ. 2565 ภายใต้บรรยากาศความกระตือรือร้นภายหลังการหยุดชะงักยาวนานกว่าสามทศวรรษ ฝ่ายไทยเลือกใช้แนวทางเปิดประเด็นความร่วมมือพร้อมกันในทุกสาขาเท่าที่จะเป็นไปได้ แทนการคัดเลือกสาขาที่มีความพร้อมสูงสุดจำนวนจำกัดมาดำเนินการให้บรรลุผลก่อน ผลลัพธ์ที่ตามมาคือการกระจายทรัพยากรทางการทูตและงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดออกไปในวงกว้างจนเบาบางเกินกว่าจะผลักดันสาขาใดให้สำเร็จได้อย่างแท้จริง ปรากฏการณ์บัตร์ซอร์เริ่มความร่วมมือจำนวนมากถึง 75 ฉบับที่ได้รับความเห็นชอบในการประชุม STCC ครั้งที่ 1 จึงมิใช่ตัวชี้วัดความสำเร็จของความสัมพันธ์ หากแต่เป็นผลของการขาดการจัดลำดับความสำคัญตั้งแต่ต้นทาง

ข้อสังเกตนี้มีนัยสำคัญเชิงทฤษฎี เนื่องจากชี้ว่าช่องว่างด้านฉันทามติตามแนวคิดของ Hanrieder (1967) และ Toje (2008) มิได้ปรากฏเฉพาะในรูปของความขัดแย้งหรือความไม่ลงรอยทางการเมืองเท่านั้น หากแต่ปรากฏในรูปของการขาดฉันทามติเชิงลำดับความสำคัญ (consensus on prioritisation) ได้ด้วย กล่าวคือ เมื่อทุกฝ่ายเห็นพ้องกันว่าความสัมพันธ์นี้มีความสำคัญ แต่ไม่มีฝ่ายใดกำหนดว่าสิ่งใดสำคัญกว่าสิ่งใด ผลที่ได้จึงเทียบเท่ากับการไม่มีฉันทามติเลย เนื่องจากกลไกปฏิบัติไม่อาจทราบได้ว่าควรจัดสรรทรัพยากรที่จำกัดไปยังภารกิจใดก่อน

เมื่อพฤติกรรมการกำหนดนโยบายที่ผิดพลาดนี้ ทำปฏิกิริยากับโครงสร้างระบบราชการประจำของไทยที่ทำงานแบบแยกส่วน และเผชิญกับความไม่ต่อเนื่องของฉันทามติทางการเมืองภายในประเทศตามกรอบแนวคิดของ Toje (2008: 121-141), Hanrieder (1967: 971-982) และ Santaputra (1985: 25-30) จึงส่งผลให้ข้อเสนอนโยบายของไทยเกิดสภาวะช่องว่างระหว่างฉันทามติและความเข้ากันได้เชิงยุทธศาสตร์ (consensus-compatibility gap) กับโครงสร้างทุนของชาอู๋ตีอาระเบีย จนนำไปสู่อัมพาตเชิงปฏิบัติการในที่สุด

องค์ประกอบแรก คือ ความไม่ต่อเนื่องของฉันทามติทางการเมืองภายในประเทศตามแนวคิดของ Toje (2008: 121-141) ซึ่งชี้ว่าความล้มเหลวของตัวแสดงทางการเมืองในการตอบสนองความคาดหวังบนเวทีระหว่างประเทศ มิได้เกิดจากการขาดเจตจำนงทางการเมืองในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง แต่เกิดจากการที่เจตจำนงดังกล่าวไม่สามารถรักษาความต่อเนื่องข้ามช่วงเวลาได้ในกรณีของไทย การเปลี่ยนผ่านคณะรัฐมนตรีบ่อยครั้งนับตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2566 ทำให้ระดับความสำคัญที่ให้แก่ความสัมพันธ์กับชาอู๋ตีอาระเบียผันผวนตามวาระของผู้ในแต่ละชุด แทนที่จะฝังตัว

เป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ระยะยาวที่ดำเนินต่อเนื่องโดยไม่ขึ้นกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง องค์ประกอบที่สองคือโครงสร้างการทำงานแบบแยกส่วนราชการตามกระทรวง หรือ silo bureaucracy ซึ่งสอดคล้องกับตัวแปร "เครื่องมือที่มีอยู่ในมือ" (instruments at its disposal) ในกรอบแนวคิดของ Hill (1993: 315) กล่าวคือ แม้รัฐจะมีเจตจำนงทางการเมืองที่ชัดเจนในบางช่วงเวลา แต่หากขาดกลไกกลางที่มีอำนาจบูรณาการข้อมูลและการตัดสินใจข้ามกระทรวง เจตจำนงนั้นก็ไม่สามารถแปรเปลี่ยนเป็นขีดความสามารถเชิงปฏิบัติการได้ทันเวลาที่ประเทศคู่เจรจาต้องการ

ลักษณะสำคัญที่สุดของช่องว่างนี้ ซึ่งเป็นข้อค้นพบใหม่ที่งานวิจัยนี้เสนอเพิ่มเติมจากกรอบทฤษฎีดั้งเดิม คือ ขนาดผลกระทบของช่องว่างมิได้กระจายตัวเท่ากันในทุกช่องทางความร่วมมือ หากแต่กระจุกตัวและทวีความรุนแรงเฉพาะในกลไกที่ต้องพึ่งพาการอนุมัติหรือการสนับสนุนเชิงนโยบายระดับรัฐต่อรัฐ (G2G) และรัฐต่อธุรกิจ (G2B) ขณะที่ธุรกรรมระดับเอกชนต่อเอกชน (B2B) ซึ่งไม่ต้องพึ่งพากลไกราชการเป็นตัวกลาง กลับสามารถดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่องและประสบความสำเร็จในอัตราที่สูงกว่าอย่างมีนัยสำคัญ ข้อค้นพบนี้มีความสำคัญเชิงระเบียบวิธีวิจัย เนื่องจากช่วยลดคำอธิบายทางเลือกที่ว่าความล้มเหลวเกิดจากความไม่เข้ากันเชิงโครงสร้างทุน หรือผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยรวมระหว่างสองประเทศออกไปได้ เพราะหากเป็นเช่นนั้นจริง ภาคเอกชนก็ควรประสบปัญหาเดียวกัน สิ่งที่น่าประหลาดใจยิ่งย่นย่นได้ว่าปัญหาอยู่ที่ขีดความสามารถของกลไกรัฐโดยเฉพาะ มิใช่ปัญหาความเข้ากันไม่ได้ในระดับความสัมพันธ์ทวิภาคีโดยรวม

ทั้งนี้ ข้อสรุปดังกล่าวมิได้หมายความว่าทุกโครงการที่ฝ่ายไทยเสนอมีความเข้ากันได้ ในอุปสงค์อย่างเท่าเทียมกัน งานวิจัยจำแนกความไม่เข้ากันออกเป็น 2 ระดับ ที่ต้องแยกจากกันอย่างชัดเจน ระดับแรก คือ ความไม่เข้ากันระดับรายโครงการ ซึ่งเกิดขึ้นจริงในบางกรณี เช่น แร่โพแทชที่ชาวดัตช์อรรถประโยชน์จัดหาได้ในราคาถูกกว่าจากแหล่งอื่น และเป็นปัญหาที่แก้ไขได้ด้วยการปรับเปลี่ยนเป้าหมายการเจรจา ระดับที่สอง คือ ความไม่เข้ากันระดับความสัมพันธ์โดยรวม ซึ่งข้อค้นพบเรื่องความสำเร็จของภาคเอกชนยืนยันได้ว่ามิได้เกิดขึ้น ความสำคัญเชิงระเบียบวิธีวิจัยของข้อค้นพบนี้จึงอยู่ที่การตัดคำอธิบายในระดับที่สองออกไป มิใช่ระดับแรก และชี้ว่ากลไกรัฐไทยบกพร่องใน 2 ลักษณะพร้อมกัน คือ ทั้งการคัดเลือกโครงการที่ไม่สอดคล้องกับอุปสงค์ตั้งแต่ต้นทาง และการขาดขีดความสามารถในการผลักดันโครงการที่สอดคล้องกับอุปสงค์แล้วให้สำเร็จ ข้อค้นพบนี้มีนัยสำคัญเชิงนโยบายที่กว้างกว่าการวินิจฉัยปัญหารายโครงการ กล่าวคือ トラบดไต้ยั้งไม่มีการปฏิรูปกลไกกลางในการประสานฉันทามติและบูรณาการการตัดสินใจข้ามกระทรวง ผลลัพธ์รูปแบบเดียวกันนี้ย่อมเกิดซ้ำกับโครงการความร่วมมือใด ๆ ในอนาคตที่ต้องพึ่งพาการอนุมัติระดับรัฐ ไม่ว่าสถานะของโครงการที่ยกมาเป็นกรณีศึกษาในบทนี้จะคลี่คลายไปในทิศทางใดก็ตาม

ยิ่งไปกว่านั้น เนื่องจากช่องว่างดังกล่าวมีรากฐานมาจากลักษณะเชิงสถาบันของฝ่ายไทยเป็นหลัก มิใช่ลักษณะเฉพาะของคู่เจรจาฝ่ายชาวดัตช์อรรถประโยชน์ จึงมีความเป็นไปได้สูงที่รูปแบบปัญหา

เดียวกันจะปรากฏซ้ำในความสัมพันธ์ทวิภาคีของไทยกับประเทศคู่เจรจาอื่นที่มีโครงสร้างทุนรวมศูนย์ และกระบวนการตัดสินใจที่รวดเร็วในลักษณะใกล้เคียงกัน เช่น สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ กาตาร์ หรือ รัฐวิสาหกิจของจีน ซึ่งเป็นประเด็นที่งานวิจัยในอนาคตควรพิจารณาต่อยอดยิ่งไปกว่านั้น หลักฐานเปรียบเทียบในข้อ 2.2.3 ช่วยจำแนกขอบเขตของข้อสรุปนี้ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น กล่าวคือ เมื่อพิจารณาว่า ทั้งอินเดียและปากีสถานต่างเผชิญรูปแบบการสะสมบันทึกความเข้าใจโดยมีอัตราการแปรสภาพต่ำ เช่นเดียวกับไทย ย่อมสรุปได้ว่าปรากฏการณ์นี้มีที่มาส่วนหนึ่งจากรูปแบบการดำเนินความสัมพันธ์ของ ฝ่ายซาอุดีอาระเบียเองภายใต้ Saudi Vision 2030 ที่เน้นการประกาศพันธสัญญาจำนวนมากในระดับผู้นำ ข้อเสนอเชิงนโยบายของไทยจึงมีความมุ่งขจัดปรากฏการณ์ดังกล่าวซึ่งอยู่นอกเหนือการควบคุมของฝ่ายไทย หากแต่ควรมุ่งพัฒนากลไกภายในเพื่อบริหารจัดการปรากฏการณ์นี้ให้ได้ผลดีกว่าที่เป็นอยู่ เช่นเดียวกับที่ประเทศเปรียบเทียบได้ดำเนินการไปแล้ว

### 2.3.2 ด้านโอกาสเชิงยุทธศาสตร์

แม้ข้อจำกัดเชิงสถาบันจะทำให้โครงการที่ยกมาเป็นกรณีศึกษาในบทนี้เผชิญอุปสรรค แต่ประเด็นสำคัญกว่าสำหรับการกำหนดทิศทางนโยบายคือ ช่องว่างที่ระบุข้างต้นเป็นปัญหาเชิงกลไกที่แก้ไขได้ในระดับสถาบัน มิใช่ข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่ตายตัวหรือผูกติดกับปัจจัยภายนอกที่ควบคุมไม่ได้ ข้อสรุปนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อทิศทางของข้อเสนอเชิงนโยบาย เนื่องจากปัญหาเชิงโครงสร้างถาวร เช่น ความแตกต่างของทรัพยากรธรรมชาติหรือระยะทางทางภูมิศาสตร์ ย่อมไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยเครื่องมือเชิงนโยบาย แต่ปัญหาเชิงกลไกซึ่งเป็นผลจากการออกแบบสถาบันสามารถแก้ไขได้ด้วยการปฏิรูปกระบวนการทำงานของรัฐเอง ดังเห็นได้ชัดเจนจากข้อเท็จจริงที่ว่า ธุรกรรมภาคเอกชนสามารถบรรลุผลสำเร็จได้อย่างต่อเนื่องแม้อยู่ภายใต้บริบทประเทศคู่เจรจาเดียวกัน ด้วยทรัพยากรและเงื่อนไขทางภูมิศาสตร์เดียวกัน สิ่งที่แตกต่างกันมีเพียงว่าธุรกรรมเหล่านั้นไม่ต้องพึ่งพากลไกราชการเป็นตัวกลางเท่านั้น

โอกาสเชิงยุทธศาสตร์ที่แท้จริงจึงมิได้อยู่ที่การเร่งผลักดันโครงการรายกรณีที่กำลังในปัจจุบันให้สำเร็จ ซึ่งเป็นแนวทางที่ให้ผลตอบแทนเพียงครั้งเดียวและเสี่ยงต่อการล้มสมัยหากสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป แต่อยู่ที่การลงทุนปฏิรูปกลไกกลางที่จะสร้างผลตอบแทนสะสมในระยะยาว กล่าวคือ หากประเทศไทยสามารถปิดช่องว่างระหว่างฉันทามติและความเข้ากันได้เชิงยุทธศาสตร์ได้สำเร็จ ประโยชน์ที่ได้รับจะมีได้จำกัดอยู่เพียงความสัมพันธ์กับราชอาณาจักรซาอุดีอาระเบียเท่านั้น แต่จะขยายผลไปสู่การเจรจาความร่วมมือกับประเทศคู่เจรจาอื่นที่มีลักษณะโครงสร้างทุนและกระบวนการตัดสินใจใกล้เคียงกันในอนาคตด้วย อันเป็นการเปลี่ยนกรอบการพิจารณาจากการแก้ปัญหาเฉพาะหน้ารายโครงการ ไปสู่การลงทุนเชิงสถาบันที่ให้ผลตอบแทนสะสมและยั่งยืนกว่า

ข้อเสนอด้านนโยบายเพื่อปิดช่องว่างดังกล่าวอย่างเป็นระบบจึงควรมุ่งเป้าไปที่การปฏิรูปกลไกโครงสร้างตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงปลายน้ำ กล่าวคือ ประการแรก ต้องปฏิรูปกระบวนการ

กำหนดนโยบายและจัดทำข้อเสนอความร่วมมือ โดยจัดตั้งกลไกประเมินความเป็นไปได้ทางเทคนิคล่วงหน้า เพื่อยุติการดำเนินนโยบายบนสมมติฐานที่ปราศจากข้อมูลรองรับ ประการที่สอง ต้องสร้างความต่อเนื่องของฉันทามติทางการเมืองให้ไม่ผูกติดกับวาระของรัฐบาลชุดใดชุดหนึ่ง และ ประการที่สาม ต้องมีกลไกบูรณาการอำนาจการตัดสินใจข้ามกระทรวงที่มีความรวดเร็วเพียงพอต่อการตอบสนองพลวัตของกลุ่มทุนที่มีความเร็วสูงในรูปแบบของชาอุตสาหกรรมเปื้อน รายละเอียดของข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อปฏิรูปกลไกการทูตเชิงเศรษฐกิจของไทยนี้จะได้นำเสนอในบทที่ 3 เป็นลำดับต่อไป

### บทที่ 3

## ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและแนวทางการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์

### 3.1 กรอบแนวคิดเชิงบูรณาการในการปิดช่องว่างฉันทามติและความเข้ากันได้เชิงยุทธศาสตร์

การประมวลผลการวิเคราะห์เชิงลึกจากบทที่ 1 และบทที่ 2 แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าสถานะชะงักงันในการดำเนินนโยบายต่างประเทศและความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างราชอาณาจักรไทยกับราชอาณาจักรซาอุดีอาระเบีย ภายหลังการฟื้นฟูความสัมพันธ์ทางการทูตในปี พ.ศ. 2565 มีรากเหง้าเชิงโครงสร้างมาจากช่องว่างระหว่างฉันทามติและความเข้ากันได้เชิงยุทธศาสตร์ ซึ่งเกิดจากปฏิสัมพันธ์ของความบกพร่องในกระบวนการกำหนดนโยบายระดับบนตั้งแต่ต้นทางที่ขับเคลื่อนด้วยการผลักดันอุปทานฝ่ายเดียวและการชี้นำของผู้นำรัฐบาล โดยขาดการประเมินความเป็นไปได้ทางเทคนิคและขาดความเข้าใจต่อโครงสร้างอุปสงค์ที่แท้จริงภายใต้วิสัยทัศน์ Saudi Vision 2030 (กระทรวงการต่างประเทศ, 2566ก; 2566ข; 2567ค)

เมื่อความคาดหวังล้นเกินถูกส่งต่อลงมาสู่ระดับปฏิบัติการ กลไกราชการประจำของไทยที่มีลักษณะการทำงานแบบแยกส่วนและเผชิญความผันผวนของฉันทามติทางการเมืองภายในประเทศ ตามกรอบแนวคิดของ Toje (2008: 121-141) จึงไม่สามารถพัฒนาหรือปรับปรุงเครื่องมือที่มีอยู่ในมือตามแนวคิดของ Hill (1993: 315) ให้มีความพร้อมและเข้ากันได้กับพลวัตทุนรวมศูนย์ความเร็วสูงของซาอุดีอาระเบีย โครงการความร่วมมือระดับรัฐต่อรัฐและรัฐต่อธุรกิจจึงประสบภาวะอัมพาตเชิงปฏิบัติการ ขณะที่ภาคเอกชนแม้จะมีความคล่องตัวสูงกว่าในการดำเนินงานแบบธุรกิจต่อธุรกิจ แต่ในขั้นการลงมือปฏิบัติจริงยังคงต้องเผชิญกำแพงกฎระเบียบของฝั่งซาอุดีอาระเบีย เช่น ใบอนุญาตการลงทุน MISA สัดส่วนแรงงานท้องถิ่น และกฎหมายสัดส่วนวัตถุดิบและบริการภายในประเทศ ซึ่งยังขาดกลไกสถาบันภาครัฐของไทยเข้าไปช่วยอำนวยความสะดวกและลดภาระต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์อย่างเป็นระบบ (กระทรวงการต่างประเทศ, 2567ค; 2568)

การจำแนกข้อเสนอในบทนี้ยึดกรอบการสังเคราะห์แนวคิดความเข้ากันได้และฉันทามติของ Wolfram F. Hanrieder (1967: 971-982) และ ดร. จิรยวัฒน์ สันตะบุตร (Santaputra, 1985: 25-30) ตามที่นำเสนอไว้ในข้อ 1.3.2 เป็นแกนกลาง ซึ่งชี้ว่าความไม่ต่อเนื่องของฉันทามติทางการเมือง (Toje, 2008: 121-141) และความบกพร่องของเครื่องมือที่มีอยู่ในมือ (Hill, 1993: 315) มิได้เป็นปัญหาที่แยกจากกันและแก้ไขทีละส่วนได้ หากแต่เป็นปฏิสัมพันธ์ที่ทวีความรุนแรงซึ่งกันและกัน กล่าวคือ ความไม่ต่อเนื่องของฉันทามติทำให้ขาดแรงผลักดันทางการเมืองที่ต่อเนื่อง

พอจะปฏิรูปเครื่องมือเชิงสถาบัน ขณะที่เครื่องมือที่อ่อนแอก็ทำให้ผลสัมฤทธิ์ระยะสั้นมีน้อย จนถึงลดทอนแรงจูงใจทางการเมืองในวงจำกัดไป ข้อเสนอทั้งสามเสาหลักในบทนี้จึงต้องดำเนินการคู่ขนานกัน มิฉะนั้นการแก้ไขเพียงด้านเดียวจะถูกดึงกลับสู่สภาวะเดิมโดยองค์ประกอบอีกด้านที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข

อนึ่ง เป้าหมายของข้อเสนอในบทนี้มีใช้การพลิกกลับดุลการค้าทวิภาคีให้เป็นบวก ซึ่งมีใช้เป้าหมายที่สมจริงในเชิงโครงสร้าง เนื่องจากการขาดดุลของไทยมีสาเหตุหลักจากการนำเข้าน้ำมันดิบ ในสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 75.63 อันเป็นความจำเป็นด้านความมั่นคงทางพลังงานที่ไม่อาจลดทอนได้ด้วยเครื่องมือทางการทูต และเป็นรูปแบบที่ไทยเผชิญร่วมกับประเทศผู้ผลิตน้ำมันในกลุ่ม GCC เกือบทั้งหมดตามที่วิเคราะห์ไว้ในข้อ 2.2.2 เป้าหมายที่แท้จริงของข้อเสนอในบทนี้จึงอยู่ที่การยกระดับคุณภาพของความสัมพันธ์เชิงหุ้นส่วนใน 3 มิติ ได้แก่ การเพิ่มมูลค่าการส่งออกสินค้าไทยในสาขาที่มีอุปสงค์จริง การดึงดูดเงินลงทุนโดยตรงจากชาติอริเอยเข้าสู่ประเทศไทย และการสนับสนุนให้ทุนไทยขยายฐานเข้าสู่ตลาดชาติอริเอยเพื่อสร้างรายได้ส่งกลับ ทั้งสามมิตินี้ส่งผลต่อดุลบัญชีเดินสะพัดโดยรวมและต่อสถานะทางยุทธศาสตร์ของไทยในภูมิภาค แม้จะมีได้ปรากฏเป็นการลดลงของตัวเลขขาดดุลการค้าสินค้าโดยตรงก็ตาม

โครงสร้างการนำเสนอในบทนี้จำแนกข้อเสนอเชิงนโยบายไว้ในข้อ 3.2 ถึง 3.5 และแนวทางขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติไว้ในข้อ 3.6 ครอบคลุมทั้งแผนงาน งบประมาณ ทรัพยากรบุคคล และเครื่องมือสนับสนุน ตามกรอบที่กำหนดไว้ในแนวทางการจัดทำรายงานการศึกษาส่วนบุคคล

### 3.2 การปฏิรูปกระบวนการกำหนดนโยบายและจัดทำข้อเสนอเชิงยุทธศาสตร์ตั้งแต่ต้นทาง

#### 3.2.1 การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์สู่การทูตที่ขับเคลื่อนด้วยอุปสงค์เชิงยุทธศาสตร์

รัฐบาลไทยจำเป็นต้องยกเลิกกระบวนการทัศน์การทูตเชิงเศรษฐกิจแบบเดิมที่มุ่งเน้นการนำเสนอสินค้าหรือโครงการที่ฝ่ายไทยต้องการขายหรือระดมทุนฝ่ายเดียว และเปลี่ยนผ่านไปสู่การกำหนดนโยบายที่ยึดโครงสร้างอุปสงค์และผลประโยชน์เชิงพาณิชย์ของประเทศคู่เจรจาเป็นตัวตั้ง (กระทรวงการต่างประเทศ, 2566ข; 2567ข; 2567ค)

ข้อเสนอนี้มีฐานทางทฤษฎีโดยตรงจากแนวคิดของ Hill (1993: 315) ที่ว่าช่องว่างระหว่างขีดความสามารถและความคาดหวังสามารถปิดได้ 2 ทาง คือการยกระดับขีดความสามารถให้สูงขึ้น หรือการปรับลดความคาดหวังให้สอดคล้องกับความเป็นจริง วรรณกรรมด้านนโยบายต่างประเทศมักให้ความสำคัญกับแนวทางแรกเป็นหลัก ทว่าข้อค้นพบในบทที่ 2 ชี้ว่า ในกรณีของไทย ความคาดหวังที่ถูกสร้างขึ้นจากการผลักดันอุปทานฝ่ายเดียวโดยปราศจากการประเมินอุปสงค์ เป็นตัวแปรที่ขยายช่องว่างอย่างมีนัยสำคัญไม่น้อยไปกว่าข้อจำกัดด้านขีดความสามารถ การปรับความคาดหวังให้

สมจริงตั้งแต่ต้นทางจึงเป็นเครื่องมือปิดช่องว่างที่มีต้นทุนต่ำที่สุดและให้ผลเร็วที่สุด โดยมีแนวทางปฏิบัติสำคัญดังนี้

ประการแรก การยุติการผลักดันโครงการที่ปราศจากอุปสงค์และเสียเปรียบเชิงเปรียบเทียบอย่างถาวร รัฐบาลต้องกล้าที่จะตัดลดและยุติการบรรจุโครงการความร่วมมือที่พิสูจน์แล้วว่าไม่สอดคล้องกับความต้องการของชาติอาระเบียออกจากแฟ้มการเจรจาระดับผู้นำและข้อริเริ่มความร่วมมือภายใต้กรอบ STCC อาทิ การยุติการผลักดันโครงการลงทุนเหมืองแร่โพแทชกับบริษัท Ma'aden และ Manara Minerals ซึ่งชาติอาระเบียสามารถจัดหาได้ในราคาถูกจากประเทศจอร์แดนอยู่แล้ว (กระทรวงการต่างประเทศ, 2567ข; 2567ค) รวมถึงการยุติการผลักดันโครงการร่วมทุนยกระดับอุตสาหกรรมโคเนื้อกับบริษัท SALIC ซึ่งประเทศไทยเสียเปรียบด้านต้นทุนขาดแคลนสถานที่กักกันโรคขนาดใหญ่ และยังไม่ได้รับการรับรองสถานะปลอดโรคปากและเท้าเปื่อย (กระทรวงการต่างประเทศ, 2566ข; 2567ค; 2567ง)

ประการที่สอง การปรับประสานข้อเสนอเชิงรุกให้สอดคล้องกับห่วงโซ่อุปทานแห่งอนาคตตาม Saudi Vision 2030 ปรับเปลี่ยนเป้าหมายความร่วมมือไปสู่สาขาที่ชาติอาระเบียต้องการและภาคเอกชนไทยมีขีดความสามารถในการแข่งขันอย่างแท้จริง โดยมุ่งเน้นการเจรจาจับคู่ห่วงโซ่อุปทานอุตสาหกรรมชิ้นส่วนยานยนต์และยานยนต์ไฟฟ้า ร่วมกับบริษัท Ceer Motors และ Lucid Motors ในเมืองอุตสาหกรรม KAEC ตลอดจนการร่วมทุนสำรวจและแปรรูปแร่ยูเรเนียม 4 ชนิดหลักที่ชาติอาระเบียต้องการสำหรับการปฏิรูปอุตสาหกรรมหนัก ได้แก่ ทองแดง สินแร่เหล็ก ลิเทียม และนิกเกิล ร่วมกับบริษัท Manara Minerals (กระทรวงการต่างประเทศ, 2566ก; 2567ข; 2567ง)

การปรับเปลี่ยนกระบวนการตัดสินใจที่ยุติอุปสงค์เป็นตัวตั้งจะเกิดขึ้นไม่ได้ หากปราศจากข้อมูลอุปสงค์ที่ถูกต้องและเป็นปัจจุบันไหลเวียนจากด่านหน้าสู่ส่วนกลางอย่างเป็นระบบ ในประเด็นนี้ งานวิจัยเห็นว่าสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงริยาด มิได้มีสถานะเป็นเพียงผู้รับคำสั่งและผู้ปฏิบัติตามนโยบายที่กำหนดจากส่วนกลางเท่านั้น หากแต่มีหน้าที่โดยตรงในการทำให้หน่วยงานส่วนกลางเข้าใจและตระหนักถึงอุปสงค์ที่แท้จริงของฝ่ายชาติอาระเบีย ซึ่งเป็นข้อมูลที่หน่วยงานด่านหน้าเข้าถึงได้ก่อนและลึกกว่าหน่วยงานใดในระบบราชการไทย

เมื่อพิจารณาบทเรียนจากกรณีศึกษาในบทที่ 2 อย่างตรงไปตรงมา จะเห็นว่าข้อมูลสำคัญหลายรายการที่สถานเอกอัครราชทูตได้รับทราบและรายงานกลับส่วนกลาง เช่น การที่กองทุน PIF แจ้งลำดับความสำคัญของแร่ยูเรเนียม 4 ชนิดตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2566 มิได้ส่งผลให้ส่วนกลางปรับเปลี่ยนทิศทางข้อเสนอในทางปฏิบัติแต่อย่างใด ปรากฏการณ์นี้ชี้ว่าการส่งข้อมูลตามรูปแบบเอกสารราชการปกติเพียงอย่างเดียวยังไม่เพียงพอ หน่วยงานด่านหน้าจำเป็นต้องยกระดับบทบาทจากการแจ้งข้อเท็จจริง ไปสู่การโน้มน้าวเชิงนโยบายอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ

ในทางปฏิบัติ เห็นควรกำหนดให้สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงริยาด จัดทำรายงานวิเคราะห์อุปสงค์เชิงยุทธศาสตร์ของซาอุดีอาระเบีย เป็นประจำทุก 6 เดือน เสนอต่อกรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา เพื่อเวียนให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกกระทรวงรับทราบ พร้อมนำเสนอด้วยวาจาต่อคณะทำงานร่วมข้ามกระทรวงอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง รายงานดังกล่าวต้องระบุอย่างชัดเจนว่าสาขาใดที่ฝ่ายซาอุดีอาระเบียมีอุปสงค์ที่แท้จริง สาขาใดที่อุปสงค์ลดลงหรือหมดไป และสาขาใดที่ฝ่ายไทยกำลังผลักดันโดยปราศจากอุปสงค์รองรับ การกำหนดหน้าที่นี้ไว้จะเป็นทางการ จะเปลี่ยนสถานะของหน่วยงานด้านหน้าจากผู้รับนโยบายมาเป็นผู้ร่วมกำหนดนโยบายบนฐานข้อมูลเชิงประจักษ์ อันเป็นการปิดช่องว่างด้านความเข้าใจได้ตามแนวคิดของ Hanrieder (1967) ตั้งแต่นั้นทางของกระบวนการ

### 3.2.2 การสถาปนากลไกกลั่นกรองความเป็นไปได้ทางเทคนิคก่อนการสร้างพันธสัญญา

เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายการเมืองนำประเด็นความร่วมมือที่ขาดความพร้อมไปลงนามหรือสร้างพันธสัญญาเชิงสัญลักษณ์ในระดับผู้นำจนนำไปสู่สถานะสัญญาภาคเชิงนโยบายในภายหลัง รัฐบาลต้องกำหนดเป็นระเบียบปฏิบัติของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีให้การจัดทำบันทึกความเข้าใจ ข้อตกลงความร่วมมือ หรือข้อเสนอโครงการขนาดใหญ่ทุกฉบับ ต้องผ่านกระบวนการกลั่นกรองความเป็นไปได้ทางเทคนิคและงบประมาณล่วงหน้าร่วมกันระหว่างกระทรวงการต่างประเทศ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน และกระทรวงเฉพาะสายงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงพลังงาน กระทรวงคมนาคม กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กระทรวงการต่างประเทศ, 2566ข; 2567ก; 2567ค)

การประเมินดังกล่าวต้องครอบคลุม 4 มิติหลักอย่างเคร่งครัด ได้แก่ ความพร้อมของกฎหมายและระเบียบปฏิบัติภายในประเทศ ความคุ้มค่าด้านงบประมาณและการลงทุนเชิงพาณิชย์ ผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและโครงสร้างตลาดภายในประเทศ และความสอดคล้องกับกฎระเบียบและพฤติกรรมการลงทุนของประเทศคู่เจรจา โดยโครงการใดที่ไม่ผ่านเกณฑ์ความพร้อมทั้ง 4 มิติ จะไม่ได้รับอนุมัติให้บรรจุเป็นผลลัพธ์การเจรจาในการเยือนระดับผู้นำ เพื่อรักษาความน่าเชื่อถือทางการทูตและป้องกันความคาดหวังล้นเกินตั้งแต่ต้นทาง (กระทรวงการต่างประเทศ, 2566ข; 2567ค)

อนึ่ง เพื่อมิให้กลไกกลั่นกรองกลายเป็นอุปสรรคต่อการเตรียมการเยือนระดับผู้นำซึ่งมักมีกรอบเวลากระชั้น ควรออกแบบกระบวนการเป็น 2 ระดับ ได้แก่ (1) การประเมินความพร้อมล่วงหน้าแบบต่อเนื่อง (standing assessment) ซึ่งหน่วยงานเจ้าของเรื่องจัดทำและปรับปรุงสถานะความพร้อมของโครงการในแฟ้มความร่วมมือไว้เป็นประจำทุก 6 เดือน โดยไม่ผูกกับวาระการเยือน และ (2) การกลั่นกรองแบบเร่งด่วนภายใน 10 วันทำการ สำหรับข้อเสนอที่เกิดขึ้นใหม่ในช่วง

เตรียมการเยือน โดยพิจารณาเฉพาะประเด็นความเสี่ยงที่มีนัยสำคัญ กลไกในรูปแบบนี้จะทำให้ข้อเสนอส่วนใหญ่ได้รับการประเมินไว้ล่วงหน้าแล้วก่อนที่วาระการเยือนจะเกิดขึ้น อันเป็นการแก้ปัญหาที่ต้นเหตุมากกว่าการเพิ่มขึ้นตอนอนุมัติในช่วงปลายทาง

### 3.3 การปฏิรูปโครงสร้างสถาบันและการบริหารจัดการข้ามกระทรวงแบบรวมศูนย์ความเร็วสูง

#### 3.3.1 การยกระดับสำนักเลขาธิการร่วมสภาความร่วมมือชาอูดี-ไทย และการมอบอำนาจบริหารจัดการที่ยืดหยุ่น

เพื่อหลีกเลี่ยงระบบราชการแบบแยกส่วนและรักษาความต่อเนื่องของฉันทามติเชิงนโยบายมิให้ผูกติดกับความผันผวนของการเปลี่ยนผ่านคณะรัฐมนตรีตามแนวคิดของ Toje (2008: 121-141) รัฐบาลควรใช้ประโยชน์จากโครงสร้าง STCC ที่จัดตั้งขึ้นตามกรอบความตกลงทวิภาคี โดยยกระดับการดำเนินงานผ่าน 2 กลไกสำคัญ

ประการแรก การจัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจฝ่ายเลขานุการบริหารร่วม STCC โดยอาศัยมติมอบอำนาจความยืดหยุ่นจากการประชุมเตรียมการ STCC ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2567 และการประชุมทางการเมื่อวันที่ 16 มกราคม 2568 ที่เห็นชอบให้ฝ่ายเลขานุการและประธานคณะกรรมการรายสาขาสามารถปรับปรุงแก้ไขโครงสร้างการบริหารและข้อริเริ่มความร่วมมือได้โดยตรงโดยไม่ต้องนำกลับเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีในทุกกรณี (กระทรวงการต่างประเทศ, 2568) กลไกนี้จะดึงผู้แทนระดับผู้อำนวยการกองหรือผู้มีอำนาจตัดสินใจจากหน่วยงานหลัก ได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงพลังงาน กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม สภาความมั่นคงแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน มาร่วมปฏิบัติงานในลักษณะศูนย์ประสานงานร่วมแบบเบ็ดเสร็จ เพื่อติดตามและขับเคลื่อนข้อริเริ่มความร่วมมืออย่างต่อเนื่อง

นอกเหนือจากการประชุมติดตามผลตามวาระปกติแล้ว เห็นควรสถาปนากลไกการทบทวนสถานะความร่วมมือประจำปี ขึ้นเป็นวาระบังคับของสภาความร่วมมือชาอูดี-ไทย โดยกำหนดให้จัดขึ้นในห้วงเดียวกับวันครบรอบการประชุม STCC ประจำปีทุกปี กลไกดังกล่าวมีหน้าที่หลัก 3 ประการ

1) ทบทวนสถานะบัตรข้อริเริ่มความร่วมมือทุกฉบับ พร้อมจำแนกออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่บรรลุผลแล้ว กลุ่มที่มีความคืบหน้าตามกรอบเวลา และกลุ่มที่ไม่มีความคืบหน้าอย่างมีนัยสำคัญ

2) พิจารณายุติหรือยุบรวมข้อริเริ่มในกลุ่มที่สาม เพื่อมิให้จำนวนพันธสัญญาสะสมเพิ่มขึ้นทุกปีโดยปราศจากกลไกคัดออก อันเป็นสาเหตุโดยตรงของการกระจายทรัพยากรจนเบาบางตามที่วิเคราะห์ไว้ในข้อ 2.3.1

3) จัดลำดับความสำคัญของข้อริเริ่มที่เหลือสำหรับปีถัดไปใหม่ทุกครั้ง โดยอาศัยข้อมูลอุปสงค์ที่เป็นปัจจุบันจากฝ่ายซาอุดีอาระเบีย

ข้อเสนอนี้มีความสำคัญเชิงกลไกมากกว่าที่ปรากฏในเบื้องต้น เนื่องจากเป็นการฝังกระบวนการจัดลำดับความสำคัญและการคัดออกไว้ในวงจรการทำงานประจำปีอย่างถาวร มิใช่การจัดลำดับความสำคัญเพียงครั้งเดียวในช่วงเริ่มต้นความสัมพันธ์ซึ่งย่อมล้าสมัยไปตามกาลเวลา ทั้งยังเป็นกลไกที่ดำรงอยู่ได้โดยไม่ขึ้นกับการเปลี่ยนแปลงของรัฐบาล จึงตอบโจทย์ความไม่ต่อเนื่องของฉันทามติทางการเมืองตามแนวคิดของ Toje (2008) ได้โดยตรง

ประการที่สอง การจัดทำระบบบริหารจัดการและติดตามผลเชิงรุกแบบบูรณาการ โดยกำหนดให้มีการประชุมติดตามความคืบหน้าระดับหัวหน้าคณะทำงานเป็นประจำทุก 2 เดือน เพื่อประสานข้อมูลระหว่างหน่วยงานด้านหน้า ได้แก่ สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงริยาด และสำนักงานเศรษฐกิจการลงทุน ณ กรุงริยาด กับส่วนราชการเจ้าของเรื่องในส่วนกลาง ป้องกันสถานะสูญญากาศทางข้อมูลดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นในโครงการแลนด์บริดจ์และโครงการโรงกลั่นน้ำมัน (กระทรวงการต่างประเทศ, 2566ค; 2567ค; 2568)

อนึ่ง แนวทางการจัดตั้งกลไกประสานงานกลางที่มีอำนาจตัดสินใจข้ามหน่วยงาน มิใช่แนวคิดที่ปราศจากแบบอย่าง หากแต่สอดคล้องกับหลักการบริหารราชการแบบบูรณาการที่ปรากฏในกลไกคณะกรรมการระดับชาติที่มีอยู่แล้วของไทยในบริบทอื่น เช่น กลไกคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ซึ่งอาศัยการมอบอำนาจตัดสินใจแบบเบ็ดเสร็จเพื่อลดขั้นตอนราชการสำหรับโครงการลงทุนขนาดใหญ่ ข้อเสนอจึงเป็นการประยุกต์หลักการที่ระบบราชการไทยคุ้นเคยอยู่แล้วมาใช้กับบริบทการทูตเศรษฐกิจทวิภาคี มิใช่การสร้างรูปแบบองค์กรที่ไม่เคยมีแบบอย่างมาก่อน

### 3.3.2 การบูรณาการภาคเอกชนร่วมขับเคลื่อนนโยบายผ่านกลไกสภาธุรกิจร่วม

เนื่องจากข้อค้นพบเชิงประจักษ์ในบทที่ 2 ชี้ชัดว่าภาคเอกชนไทยมีความยืดหยุ่นและขีดความสามารถในการขับเคลื่อนสูงกว่ากลไกภาครัฐ การทูตเศรษฐกิจของไทยจึงต้องปรับบทบาทจากผู้สั่งการจากบนลงล่างไปสู่ผู้อำนวยความสะดวกและหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์ โดยกำหนดให้ผู้แทนจากสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสภาธุรกิจไทย-ซาอุดีอาระเบีย เข้าร่วมเป็นองค์ประกอบถาวรในคณะกรรมการด้านเศรษฐกิจ การค้า และการลงทุน ภายใต้กรอบ STCC (กระทรวงการต่างประเทศ, 2568)

ข้อเสนอนี้ต่อยอดโดยตรงจากข้อค้นพบในข้อ 2.3(ก) ที่ว่า ช่องว่างเชิงสถาบันกระจุกตัวเฉพาะในกลไก G2G และ G2B ขณะที่ธุรกรรม B2B ดำเนินไปได้ตามปกติ ในเชิงทฤษฎีตามกรอบของ Hill (1993: 315) ภาคเอกชนไทยจึงมีสถานะเป็น "เครื่องมือ" ที่รัฐมีอยู่ในมือแล้วแต่ยังมิได้นำมาใช้อย่างเป็นระบบ การดึงภาคเอกชนเข้าสู่กลไกกำหนดนโยบายอย่างเป็นทางการจึงมิใช่เพียง

การรับฟังความเห็น หากแต่เป็นการเพิ่มขีดความสามารถของรัฐโดยไม่ต้องรอการปฏิรูประบบราชการให้แล้วเสร็จก่อน

กลไกความร่วมมือรัฐและเอกชนนี้จะทำหน้าที่ร่วมกันจัดทำเอกสารข้อเสนอโครงการเชิงพาณิชย์ที่มีความพร้อมในการลงทุนจริง ซึ่งผ่านการศึกษาความคุ้มค่าทางการเงินและการวิเคราะห์ผลประโยชน์ร่วมกันเรียบร้อยแล้ว ส่งมอบให้แก่สถานเอกอัครราชทูตและสำนักงานเศรษฐกิจการลงทุน ณ กรุงริยาด เพื่อใช้เป็นเครื่องมือเชิงรุกในการเข้าเจรจาจับคู่ธุรกิจกับกองทุน Public Investment Fund (PIF) บริษัท Saudi Aramco บริษัท SABIC และกระทรวงการลงทุน ซาอุดีอาระเบีย (MISA) ได้อย่างทันท่วงทีและเท่าทันต่อพลวัตทุนรวมศูนย์ความเร็วสูง (กระทรวงการต่างประเทศ, 2566ก; 2566ข; 2568)

### 3.4 การพัฒนาและปลดล็อกเครื่องมือทางกฎหมายและระเบียบปฏิบัติทางเทคนิค

#### 3.4.1 การเร่งรัดการจัดทำและบังคับใช้ข้อตกลงระดับทวิภาคี

เพื่อสร้างสภาพแวดล้อมทางสถาบันที่มั่นคงและลดความเสี่ยงเชิงกฎหมายให้แก่นักลงทุน ตามแนวคิดเครื่องมือที่มีอยู่ในมือของ Hill (1993: 315) รัฐบาลไทยต้องจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนในการสรุปผลและบังคับใช้ความตกลงพื้นฐาน 2 ฉบับ ได้แก่

ประการแรก ความตกลงว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุน (Bilateral Investment Treaty: BIT) โดยเร่งรัดการเจรจารอบที่ 3 ให้แล้วเสร็จ เพื่อสร้างหลักประกันการคุ้มครองการประนีประนอมข้อพิพาทและการโอนถ่ายเงินทุน ซึ่งเป็นปัจจัยชี้ขาดต่อการตัดสินใจลงทุนขั้นสุดท้ายของทั้งกองทุนความมั่งคั่งซาอุดีอาระเบียในไทย และกลุ่มทุนไทยในซาอุดีอาระเบีย (กระทรวงการต่างประเทศ, 2566ก; 2568)

ประการที่สอง ความตกลงเพื่อการเว้นการเก็บภาษีซ้อนและการป้องกันการเลี่ยงภาษี (Double Taxation Agreement: DTA) ซึ่งปัจจุบันยังมิได้มีผลบังคับใช้ระหว่างไทยกับซาอุดีอาระเบีย แตกต่างจากกรณีสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ที่ไทยลงนามความตกลงลักษณะเดียวกันตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2543 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2543 ความเหลื่อมล้ำเชิงเครื่องมือทางกฎหมายระหว่างสองประเทศคู่เจรจาในภูมิภาคเดียวกันนี้ เป็นตัวอย่างที่ชัดเจนของช่องว่างด้านเครื่องมือที่มีอยู่ในมือตามแนวคิดของ Hill (1993: 315) ทั้งนี้ ปรากฏพัฒนาการเชิงบวกเมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2568 ที่ปลัดกระทรวงพาณิชย์ของไทยและฝ่ายซาอุดีอาระเบียได้เห็นพ้องร่วมกันที่จะจัดทำความตกลงว่าด้วยการเว้นการเก็บภาษีซ้อนระหว่างกัน (กระทรวงพาณิชย์, 2568) ข้อเสนอของงานวิจัยนี้จึงมิใช่การริเริ่มประเด็นใหม่ หากแต่เป็นการเร่งรัดให้ฉันทามติที่บรรลุแล้วในระดับนโยบายแปรเปลี่ยนเป็นผลบังคับใช้ทางกฎหมายโดยเร็ว ซึ่งเป็นกรณีทดสอบที่ชัดเจนว่ากลไกราชการไทยจะสามารถปิดช่องว่างระหว่างฉันทามติกับการปฏิบัติได้จริงหรือไม่

### 3.4.2 การแก้ไขข้อจำกัดทางเทคนิคและโครงสร้างราคาพลังงานหมุนเวียน

กระทรวงพลังงานร่วมกับคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานต้องเร่งดำเนินการปฏิรูปกฎระเบียบภายในประเทศ เพื่อปลดล็อกโครงการร่วมทุนผลิตไฮโดรเจนสีเขียวและแอมโมเนีย สะอาดมูลค่า 7,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ระหว่างบริษัท ACWA Power กับ ปตท. และ กฟผ. (กระทรวงการต่างประเทศ, 2568) กรณีนี้เป็นตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุดของช่องว่างด้านเครื่องมือตามแนวคิดของ Hill (1993: 315) เนื่องจากอุปสรรคมิได้อยู่ที่การขาดเจตจำนงทางการเมืองหรือการขาดทุนจากฝ่ายคู่เจรจา หากแต่อยู่ที่การที่รัฐไทยยังมิได้จัดทำระเบียบปฏิบัติรองรับ ซึ่งเป็นเครื่องมือที่อยู่ในอำนาจของรัฐเองทั้งสิ้น

ประการแรก การเร่งรัดประกาศใช้อัตราค่าบริการส่งไฟฟ้าส่วนเพิ่ม (wheeling charge) สำหรับพลังงานหมุนเวียนแบบโครงสร้างสะท้อนต้นทุนจริงที่สามารถแข่งขันได้กับตลาดสากล เพื่อเปิดโอกาสให้โครงการสามารถส่งกระแสไฟฟ้าสะอาดข้ามพื้นที่จากแหล่งผลิตไปยังโรงงานแปรรูปไฮโดรเจนได้โดยมีต้นทุนที่คุ้มค่าเชิงพาณิชย์ (กระทรวงการต่างประเทศ, 2567; 2568)

ประการที่สอง การจัดทำกรอบกฎหมายและมาตรฐานความปลอดภัยรองรับระบบกักเก็บพลังงาน และการกำหนดสิทธิประโยชน์ส่งเสริมการลงทุนสำหรับอุตสาหกรรมพลังงานสะอาดแห่งอนาคต เพื่อสร้างระบบนิเวศพลังงานที่เอื้อต่อการลงทุนขนาดใหญ่ตามมาตรฐานสากล (กระทรวงการต่างประเทศ, 2568)

### 3.4.3 การจัดทำพิธีสารและปรับประสานมาตรฐานทางเทคนิคเฉพาะด้าน

เพื่อลดมาตรการกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษีที่เป็นอุปสรรคต่อการส่งออกสินค้าเกษตรและอาหารของไทย กระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ต้องดำเนินการเชิงรุก 2 ประการ

ประการแรก การจัดตั้งคณะทำงานเทคนิคเฉพาะกิจร่วมกับองค์การอาหารและยาแห่งชาติดูแลระเบียบ (SFDA) เพื่อเจรจาปลดล็อกและเร่งรัดกระบวนการตรวจรับรองโรงงานผลิตสัตว์ปีก สัตว์น้ำ และอาหารแปรรูปของไทยจำนวน 37 แห่งที่ค้างสะสมอยู่ในระบบตั้งแต่ปี พ.ศ. 2565 โดยมุ่งเน้นการผลักดันเชิงเทคนิค 3 แนวทาง ได้แก่ (1) การเจรจาให้ SFDA นำระบบการตรวจประเมินและรับรองระบบควบคุมความปลอดภัยอาหารระดับประเทศ (System Audit / Equivalency Assessment) มาใช้แทนการตรวจประเมินรายโรงงาน เพื่อลดระยะเวลาและภาระค่าธรรมเนียมตรวจรับรอง (2) การบูรณาการมาตรฐานระหว่างกรมปศุสัตว์ ศูนย์วิทยาศาสตร์ฮาลาล และสำนักงานคณะกรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทย ในการจัดทำระบบตรวจสอบย้อนกลับกระบวนการเชือดสัตว์ตามข้อกำหนดทางศาสนาที่สอดคล้องกับมาตรฐานความปลอดภัยสากล เพื่อเป็นหลักประกันความเชื่อมั่นให้แก่ SFDA และ (3) การส่งเสริมให้โรงงานไทยใช้กลไกการยื่นขออนุญาตนำเข้าผ่านคู่ค้าหรือกลุ่มธุรกิจค้าปลีกรายใหญ่ของชาวดูแลระเบียบที่ได้รับการรับรองสถานะผู้นำเข้าพิเศษ

(Fast-Track Listing) ดังเช่นแบบอย่างความสำเร็จของภาคเอกชนไทยรายใหญ่ที่ผ่านมา (กระทรวงการต่างประเทศ, 2567ค; 2567ง; 2568)

ประการที่สอง การจัดทำพิธีสารทวิภาคีด้านสุขอนามัยพืชร่วมกับกระทรวงสิ่งแวดล้อม น้ำ และการเกษตรของซาอุดีอาระเบีย (MEWA) สำหรับการส่งออกต้นไม้ไม้ประดับ และไม้กฤษณา โดยกำหนดรายการชนิดพันธุ์ไม้ที่ได้รับอนุญาตและมาตรฐานการกำจัดดินปนเปื้อนด้วยการใช้วัสดุปลูกทดแทน เช่น ขุยมะพร้าวอบฆ่าเชื้อ ไว้อย่างชัดเจน เพื่อลดภาระการขออนุญาตนำเข้าและเปิดทางให้ผู้ประกอบการไทยเข้าสู่โครงการ Saudi Green Initiative ได้อย่างเป็นระบบ (กระทรวงการต่างประเทศ, 2567ค; 2567ง; 2568)

#### 3.4.4 การจัดตั้งศูนย์บริการสนับสนุนการปฏิบัติตามกฎระเบียบของซาอุดีอาระเบียสำหรับภาคเอกชน

เนื่องจากภาคเอกชนไทยที่เข้าไปลงทุนในซาอุดีอาระเบียต้องเผชิญกับกฎหมายส่งเสริมการลงทุนฉบับใหม่ที่เข้มงวด สำนักงานเศรษฐกิจการลงทุน ณ กรุงริยาด ร่วมกับสำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ ณ เมืองเจดดาห์ และสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงริยาด ควรจัดตั้งศูนย์บริการและประสานงานการลงทุนไทยในซาอุดีอาระเบีย เพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาทางกฎหมาย การช่วยประสานงานขอใบอนุญาตลงทุนต่างประเทศจากกระทรวง MISA การวางแผนสัดส่วนการจ้างงานแรงงานท้องถิ่น และการเชื่อมโยงเครือข่ายเพื่อปฏิบัติตามเกณฑ์สัดส่วนวัตถุดิบและบริการภายในประเทศของหน่วยงาน LCGPA ตลอดจนการคัดกรองและจับคู่พันธมิตรท้องถิ่นที่มีศักยภาพ ซึ่งจะช่วยลดต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎระเบียบและสร้างความมั่นใจให้แก่ภาคเอกชนไทยในการขยายฐานธุรกิจสู่ซาอุดีอาระเบีย (กระทรวงการต่างประเทศ, 2567ง; 2568)

### 3.5 ยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนรายสาขาเป้าหมายที่มีความเข้ากันได้สูง

จากการสังเคราะห์ขีดความสามารถของไทยร่วมกับทิศทางการปฏิรูปโครงสร้างเศรษฐกิจของซาอุดีอาระเบีย งานวิจัยขอนำเสนอแนวทางการขับเคลื่อนเชิงยุทธศาสตร์ใน 4 สาขาหลัก ที่มีความเข้ากันได้สูง ดังนี้

สาขาแรก ยานยนต์ไฟฟ้าและแร่ธาตุแห่งอนาคต ให้ปรับเปลี่ยนจุดเน้นจากการเสนอขายแร่โพแทช ไปสู่การสร้างห่วงโซ่อุปทานชิ้นส่วนยานยนต์ไฟฟ้าร่วมกัน และการร่วมทุนสำรวจและแปรรูปแร่ยุทธศาสตร์ 4 ชนิดหลัก ได้แก่ ทองแดง สินแร่เหล็ก ลิเทียม และนิกเกิล โดยใช้กลไกการเจรจาผ่านสำนักงานเศรษฐกิจการลงทุน ณ กรุงริยาด ร่วมกับกระทรวง MISA และกลุ่มทุน Manara Minerals รวมถึงบริษัท Ceer Motors ในพื้นที่เมืองอุตสาหกรรม KAEC ทั้งนี้ เงื่อนไขสำคัญที่ต้องคำนึงถึง คือ บริษัท Manara Minerals กำหนดรูปแบบการลงทุนไว้เฉพาะการร่วมทุนกับพันธมิตรท้องถิ่นที่ถือครองสิทธิสำรวจอยู่แล้วตามที่ระบุในข้อ 2.2.3 การเสนอความร่วมมือด้านแร่

ยุทธศาสตร์จึงต้องอ้างอิงฐานทรัพยากรที่ไทยมีสิทธิสำรวจอยู่จริง มิใช่การเสนอในเชิงหลักการ โดยฐานที่มีความพร้อมที่สุดในปัจจุบันคือแหล่งลิเทียมประเภทเลพิโดไลต์ในอำเภอตะกั่วทุ่ง จังหวัดพังงา ซึ่งกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ได้ออกการอนุญาตเพื่อการสำรวจแล้ว และแหล่งแร่ทองแดงซึ่งมีการสำรวจเชิงพาณิชย์อยู่แล้วเช่นกัน อนึ่ง ตัวเลขปริมาณสำรองลิเทียมที่เคยปรากฏเป็นข่าวในช่วงต้นปี พ.ศ. 2567 นั้น หน่วยงานภาครัฐได้ชี้แจงในเวลาต่อมาว่าเป็นปริมาณทรัพยากรแร่รวม มิใช่ปริมาณลิเทียมโดยตรง การนำเสนอต่อฝ่ายขาดูดีอาระเบียจึงต้องอาศัยข้อมูลทางธรณีวิทยาที่ผ่านการยืนยันแล้วเท่านั้น เพื่อมิให้เกิดปัญหาความคาดหว้งล้นเกินซ้ำรอยกรณีที่งานวิจัยนี้วินิจฉัยไว้ (กระทรวงการต่างประเทศ, 2566ก; 2567ข)

สาขาที่สอง พลังงานสะอาดและเศรษฐกิจหมุนเวียน ให้ปรับเปลี่ยนจากการเสนอขายไฮโดรเจนสำหรับตลาดภายในประเทศ ไปสู่การผลิตเพื่อส่งออกไปยังตลาดสากล และการเร่งรัดปรับปรุงโครงสร้างค่าธรรมเนียมส่งไฟฟ้าส่วนเพิ่มให้สามารถแข่งขันได้ในระดับสากล โดยมีเป้าหมายให้กระทรวงพลังงานเร่งประสานงานร่วมกับคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เพื่อปลดล็อกและผลักดันการตัดสินใจลงทุนขั้นสุดท้ายในโครงการผลิตไฮโดรเจนสีเขียวของบริษัท ACWA Power (กระทรวงการต่างประเทศ, 2567ง; 2568)

สาขาที่สาม เกษตรมูลค่าเพิ่มและอาหารฮาลาลมาตรฐานสากล ให้ปรับเปลี่ยนจากการผลักดันการส่งออกโคเนื้อ ไปสู่การสนับสนุนการส่งออกอาหารแปรรูปชั้นสูง การเปิดตลาดการค้าปศุสัตว์มีชีวิตในกลุ่มแพะและแกะเพื่อรองรับเทศกาลทางศาสนา ตลอดจนการส่งออกไม้ประดับและไม้กฤษณาผ่านพิธีสารด้านสุขอนามัยพืชวิภาคี โดยมีเป้าหมายให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ร่วมกับสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ เร่งเจรจาปรับประสานกฎระเบียบร่วมกับหน่วยงาน SFDA และ MEWA เพื่อปลดล็อกโรงงานแปรรูปคงค้างจำนวน 37 แห่ง (กระทรวงการต่างประเทศ, 2567ค; 2567ง; 2568)

การค้าปศุสัตว์มีชีวิตกลุ่มแพะและแกะมีเงื่อนไขทางเทคนิคที่แตกต่างจากกรณีโคเนื้อในข้อ 3.2.1 แม้ทั้งสองกลุ่มจะเป็นสัตว์กักขังที่อยู่ในข่ายโรคปากและเท้าเปื่อยเช่นเดียวกัน แต่ขาดูดีอาระเบียมีการนำเข้าแพะและแกะมีชีวิตจากประเทศแหล่งผลิตที่ยังมิได้รับการรับรองสถานะปลอดโรคเป็นปกติอยู่แล้ว ภายใต้ระบบกักกันโรคและการตรวจรับรองเฉพาะทาง ข้อจำกัดด้านสถานะโรคจึงมิใช่อุปสรรคเด็ดขาดสำหรับสินค้ากลุ่มนี้ ต่างจากกรณีโคเนื้อที่ไทยเสียเปรียบทั้งด้านต้นทุนการผลิตและความพร้อมของสถานที่กักกันโรคขนาดใหญ่ควบคู่กัน

**สาขาที่สี่ การเคลื่อนย้ายแรงงานทักษะสูงและการบริการมูลค่าเพิ่ม** ให้ปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์จากการมุ่งส่งออกแรงงานไร้ฝีมือ ไปสู่การส่งเสริมและจับคู่อุปสงค์แรงงานทักษะเฉพาะทางที่สอดคล้องกับอภิมหาโครงการภายใต้ Saudi Vision 2030 โดยมุ่งเน้น 3 กลุ่มวิชาชีพหลัก ได้แก่ (1) บุคลากรทางการแพทย์ ภายใต้งานบำบัด และการดูแลสุขภาพระดับพรีเมียม (Healthcare &

Medical Wellness) (2) บุคลากรวิชาชีพบริการ การโรงแรมระดับหรู และเชฟอาหารไทย มาตรฐานสากล สำหรับโครงการท่องเที่ยวขนาดใหญ่ เช่น Red Sea Global, Amaala และ Diriyah Gate และ (3) ช่างเทคนิควิศวกรรมเฉพาะทางและช่างซ่อมบำรุงอากาศยาน โดยมอบหมายให้กระทรวงแรงงาน ร่วมกับกระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงสาธารณสุข เร่งเจรจาจัดทำกรอบการรับรองคุณวุฒิวิชาชีพร่วมกัน (Mutual Recognition Arrangement: MRA) กับกระทรวงทรัพยากรมนุษย์และการพัฒนาสังคมซาอุดีอาระเบีย (MHRSD) ควบคู่กับการเชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลจัดหางานอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อยกระดับฐานรายได้ของแรงงานไทยให้แข่งขันได้ในระดับสากลและขจัดอุปสรรคด้านการตรวจลงตราทำงานอย่างเป็นระบบ (กระทรวงการต่างประเทศ, 2567ง; 2568)

ทั้งนี้ การจัดลำดับสาขาเป้าหมายดังกล่าวสอดคล้องกับผลการหารือระดับปลัดกระทรวงพาณิชย์กับฝ่ายซาอุดีอาระเบียเมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2568 ซึ่งทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องที่จะยกระดับความร่วมมือในอุตสาหกรรมสมัยใหม่ ได้แก่ หุ่นยนต์ ยานยนต์สมัยใหม่ และเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ ตลอดจนความร่วมมือด้านอาหารฮาลาล ยา และสมุนไพร (กระทรวงพาณิชย์, 2568) ซึ่งเชื่อมโยงโดยตรงกับห่วงโซ่บริการสุขภาพและการแพทย์ ตลอดจนสอดคล้องกับกรอบข้อตกลงด้านแรงงานและแผนพัฒนาทักษะวิชาชีพร่วมกับกระทรวงทรัพยากรมนุษย์และการพัฒนาสังคมซาอุดีอาระเบีย (MHRSD) อันเป็นเครื่องยืนยันว่าสาขาที่งานวิจัยนี้เสนอมีได้เป็นเพียงข้อสันนิษฐานของผู้วิจัย หากแต่สอดคล้องกับอุปสงค์ที่ฝ่ายซาอุดีอาระเบียแสดงออกอย่างเป็นทางการแล้ว

ในเชิงทฤษฎี การคัดเลือกสาขาทั้งสี่ข้างต้นยึดหลักความเข้ากันได้เชิงยุทธศาสตร์ตามกรอบการสังเคราะห์ในข้อ 1.3.2 กล่าวคือ เป็นสาขาที่อุปสงค์ของฝ่ายซาอุดีอาระเบียและขีดความสามารถที่แท้จริงของฝ่ายไทยซ้อนทับกัน จึงแตกต่างโดยพื้นฐานจากสาขาที่งานวิจัยเสนอให้ยุติในข้อ 3.2.1 ซึ่งความคาดหวังของฝ่ายไทยตั้งอยู่บนอุปทานที่ตนมีอยู่ มิใช่อุปสงค์ที่คู่เจรจาต้องการ ข้อสังเกตสำคัญคือ ทั้งสี่สาขามีลักษณะร่วมกันประการหนึ่ง คือเป็นการปรับเปลี่ยนจุดเน้นภายในความสัมพันธ์ที่มีอยู่แล้ว มิใช่การเปิดสาขาความร่วมมือใหม่ทั้งหมด จึงเป็นการปิดช่องว่างด้วยการปรับความคาดหวังให้สอดคล้องกับความเป็นจริง อันเป็นแนวทางที่ใช้ต้นทุนเชิงสถาบันต่ำกว่าการยกระดับขีดความสามารถของกลไกรัฐซึ่งต้องใช้เวลายาวนานกว่า

### 3.6 แผนงานปฏิบัติการและลำดับความสำคัญในการขับเคลื่อนระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2569-2573)

เพื่อให้การขับเคลื่อนนโยบายมีกรอบเวลาที่ชัดเจนและสามารถวัดผลสัมฤทธิ์ได้อย่างเป็นรูปธรรม งานวิจัยได้จัดทำแผนงานปฏิบัติการจำแนกตามลำดับความสำคัญออกเป็น 3 ระยะ ดังนี้

**ระยะเร่งด่วน** ดำเนินการภายใน 0 ถึง 1 ปี มุ่งเน้นการเก็บเกี่ยวผลประโยชน์ระยะสั้นและการปลดล็อกอุปสรรคเชิงกลไก ประกอบด้วย (1) การจัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจฝ่ายเลขานุการ

บริหารร่วม STCC ข้ามกระทรวงแบบรวมศูนย์ (2) การเจรจากับหน่วยงาน SFDA เพื่อปลดล็อกโรงงานแปรรูปอาหารและประมงคงค้าง 37 แห่ง (3) การทบทวนและปรับปรุงข้อริเริ่มความร่วมมือภายใต้กรอบ STCC โดยตัดโครงการที่ไม่สอดคล้องกับอุปสงค์ออก และ (4) การเปิดศูนย์บริการและประสานงานการลงทุนไทยในซาอุดีอาระเบีย ณ สำนักงานเศรษฐกิจการลงทุน กรุงริยาด เพื่ออำนวยความสะดวกด้านกฎหมายแก่ภาคเอกชน (กระทรวงการต่างประเทศ, 2567ค; 2567ง; 2568)

ในบรรดาข้อเสนอระยะเร่งด่วนทั้งสี่รายการข้างต้น งานวิจัยเห็นควรกำหนดให้การปลดล็อกโรงงานแปรรูปอาหารและประมงที่ค้างอยู่ในระบบตรวจรับรองของ SFDA จำนวน 37 แห่ง เป็นภารกิจหลักที่ต้องบรรลุผลอย่างเป็นรูปธรรมภายในปีแรก ด้วยเหตุผล 4 ประการ

ประการแรก เป็นภารกิจที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานไทยที่มีอยู่แล้วทั้งหมด มิต้องอาศัยการแก้ไขกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี หรืองบประมาณก้อนใหม่ หากอาศัยเพียงการประสานงานระหว่างกระทรวงการต่างประเทศกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ควบคู่กับการเจรจาทางเทคนิคกับหน่วยงาน SFDA จึงเป็นรายการที่มีความเป็นไปได้สูงสุดในบรรดาข้อเสนอทั้งหมดของบทนี้

ประการที่สอง เป็นภารกิจที่วัดผลได้อย่างชัดเจนและปราศจากข้อโต้แย้ง โดยใช้จำนวนโรงงานที่ได้รับการรับรองเพิ่มขึ้นในแต่ละไตรมาสเป็นตัวชี้วัดโดยตรง แตกต่างจากข้อเสนอด้านการปฏิรูปกลไกเชิงสถาบันซึ่งวัดผลสัมฤทธิ์ได้ยากในระยะสั้น

ประการที่สาม ให้ผลตอบแทนเชิงพาณิชย์ทันทีที่ดำเนินการสำเร็จ เนื่องจากโรงงานแต่ละแห่งที่ผ่านการรับรองย่อมเริ่มส่งออกได้จริง อันเป็นการเพิ่มมูลค่าการส่งออกสินค้าไทยในสาขาที่มีอุปสงค์ที่แท้จริง ตรงตามเป้าหมายที่ระบุไว้ในข้อ 3.1

ประการที่สี่ และมีความสำคัญที่สุดในเชิงทฤษฎี ภารกิจนี้ทำหน้าที่เป็นกรณีพิสูจน์ (proof of concept) ของข้อโต้แย้งหลักทั้งหมดของงานวิจัย กล่าวคือ ปัญหาโรงงานคงค้าง 37 แห่ง เป็นอุปสรรคที่เกิดขึ้นในกลไกระดับรัฐต่อรัฐโดยแท้ ซึ่งภาคเอกชนไม่อาจแก้ไขได้ด้วยตนเองไม่ว่าจะมีความคล่องตัวเพียงใดก็ตาม หากรัฐสามารถปลดล็อกได้สำเร็จ ย่อมเป็นการยืนยันเชิงประจักษ์ว่าการปิดช่องว่างเชิงสถาบันให้ผลลัพธ์ทางเศรษฐกิจได้จริง มิใช่เพียงข้อเสนอเชิงทฤษฎี

**ระยะกลาง ดำเนินการภายใน 1 ถึง 3 ปี** มุ่งเน้นการปฏิรูปโครงสร้างกฎหมายและการเชื่อมโยงการลงทุน ประกอบด้วย (1) การผลักดันให้ความตกลงว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุน (BIT) และความตกลงเพื่อการเว้นการเก็บภาษีซ้อน (DTA) มีผลบังคับใช้อย่างสมบูรณ์ (2) การประกาศใช้ระเบียบโครงสร้างค่าบริการส่งไฟฟ้าส่วนเพิ่ม (Wheeling Charge) สำหรับพลังงานหมุนเวียน (3) การผลักดันการร่วมทุนผลิตชิ้นส่วนยานยนต์ไฟฟ้าและแร่ยุทธศาสตร์ 4 ชนิดร่วมกับบริษัท Manara Minerals (4) การจัดทำพิธีสารทวิภาคีว่าด้วยสุขอนามัยพืชสำหรับการส่งออกต้นไม้อัดและสินค้าพืชร่วมกับกระทรวง MEWA และ (5) การจัดทำกรอบความตกลงรับรองมาตรฐาน

คุณวุฒิวิชาชีพพร้อมกัน (MRA) และการเชื่อมโยงระบบจัดหางานดิจิทัลสำหรับแรงงานทักษะสูงและบุคลากรทางการแพทย์ร่วมกับกระทรวง MHRSD ของซาอุดีอาระเบีย (กระทรวงการต่างประเทศ, 2566ก; 2567ข; 2567ง; 2568)

**ระยะยาว** ดำเนินการภายใน 3 ถึง 5 ปี มุ่งเน้นความยั่งยืนเชิงสถาบันและการบูรณาการระดับภูมิภาค ประกอบด้วย (1) การสถาปนาห่วงโซ่อุปทานการผลิตยานยนต์ไฟฟ้าร่วมกันอย่างเต็มรูปแบบระหว่างไทยกับซาอุดีอาระเบีย (2) การรื้อฟื้นการเจรจาอย่างเป็นทางการและบรรลุความคืบหน้าในระดับกรอบความตกลงการค้าเสรีระหว่างไทยกับคณะมนตรีความร่วมมือรัฐอ่าวอาหรับ (FTA ไทย-GCC) และ (3) การฝังระบบการประเมินความเป็นไปได้ทางเทคนิคและการเงินล่วงหน้าลงในกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศเชิงเศรษฐกิจของไทยอย่างถาวร (กระทรวงการต่างประเทศ, 2566; 2567ก; 2568)

### 3.6.1 การบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อรองรับการขับเคลื่อนข้อเสนอ

เพื่อให้ข้อเสนอในบทนี้มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง จำเป็นต้องพิจารณาความพร้อมด้านทรัพยากรและกลไกการบริหารจัดการใน 4 มิติควบคู่กับแผนงานข้างต้น

**ประการแรก ความพร้อมเชิงสถาบันของระบบราชการประจำตลอดเวลา** บทเรียนเชิงประจักษ์จากบทที่ 2 ชี้ชัดว่า ฝ่ายการเมืองและผู้กำหนดนโยบายระดับสูงมักเผชิญข้อจำกัดด้านเวลา วาระทางการเมืองที่ผันผวน และขาดความพร้อมในรายละเอียดทางเทคนิคเชิงลึก ระบบราชการประจำและกระทรวงเฉพาะสายงานจึงไม่อาจตกอยู่ในสภาวะตั้งรับหรือรอคอยคำสั่งการเฉพาะกิจได้ แต่จำเป็นต้องสร้างความพร้อมเชิงสถาบันตลอดเวลา โดยมอบหมายให้ **สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานเจ้าภาพหลักในการบูรณาการร่วมกับกระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงเฉพาะสายงาน** (กระทรวงพลังงาน กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงคมนาคม) เพื่อจัดทำและปรับปรุงแฟ้มข้อเสนอโครงการเชิงพาณิชย์ที่มีความพร้อมในการลงทุนไว้ล่วงหน้าอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ฝ่ายการเมืองและเจ้าหน้าที่ด้านหน้ามีชุดข้อมูลทางเทคนิคที่ถูกต้อง สมบูรณ์ และพร้อมหยิบยกขึ้นเจรจาได้ทันทีในทุกโอกาสทางการทูต

**ประการที่สอง การยกระดับการทูตสองทางร่วมกับสถานเอกอัครราชทูตราชอาณาจักรซาอุดีอาระเบียประจำประเทศไทย** นอกเหนือจากการผลักดันผ่านสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงริยาด ในฐานะหน่วยงานด้านหน้าแล้ว กระทรวงการต่างประเทศและ BOI ต้องดำเนินนโยบายเชิงรุกในการประสานงานและแบ่งปันข้อมูลความคืบหน้าอย่างใกล้ชิดกับ **สถานเอกอัครราชทูตราชอาณาจักรซาอุดีอาระเบียประจำประเทศไทย** อย่างเป็นระบบ การเปิดช่องทางสื่อสารสองทางในระดับปฏิบัติการจะช่วยให้ฝ่ายไทยสามารถถ่วงถ่วงข้อจำกัดเชิงนโยบายของซาอุดีอาระเบีย ตรวจสอบความน่าเชื่อถือของกลุ่มทุนคู่เจรจา และขอรับความสนับสนุนในการประสานงานทาง

เทคนิคไปยังหน่วยงานต้นสังกัดในกรุงริยาดได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งจะช่วยลดระยะเวลาและป้องกันความเข้าใจคลาดเคลื่อนตั้งแต่ต้นทางในกรุงเทพมหานคร

**ประการที่สาม ด้านทรัพยากรมนุษย์และการดึงศักยภาพนักศึกษาไทยในซาอุดีอาระเบีย** บุคลากรประจำคณะทำงานเฉพาะกิจ STCC และสำนักงานเศรษฐกิจการลงทุน กรุงริยาด จำเป็นต้องมีสมรรถนะเฉพาะด้านการเจรจาเชิงพาณิชย์และการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ทางการเงิน ยิ่งไปกว่านั้น เพื่อแก้ไขข้อจำกัดด้านการเข้าถึงข้อมูลกฎหมายและระเบียบปฏิบัติของซาอุดีอาระเบียที่มีการปรับปรุงใหม่อย่างรวดเร็วและเผยแพร่เป็นภาษาอาหรับเป็นหลัก กระทรวงการต่างประเทศและ BOI ควรจัดสรรงบประมาณเพื่อ **ว่าจ้างนักศึกษาไทยที่กำลังศึกษาอยู่ในราชอาณาจักรซาอุดีอาระเบียมาทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยวิจัยและเจ้าหน้าที่สนับสนุนเฉพาะกิจ** เนื่องจากนักศึกษาไทยเหล่านี้มีความเชี่ยวชาญด้านภาษาอาหรับและมีความเข้าใจในบริบททางสังคมและวัฒนธรรมท้องถิ่นเป็นอย่างดี จึงสามารถช่วยติดตาม ถอดรหัส แปลความ และรวบรวมกฎระเบียบเชิงลึกจากหน่วยงานกำกับดูแลของซาอุดีอาระเบีย เช่น SFDA, MEWA, MISA, LCGPA และระบบข้อมูลแรงงาน Qiwa ส่งต่อให้แก่สถานเอกอัครราชทูตและสำนักงาน BOI ได้อย่างทันท่วงที อันเป็นการย่นระยะเวลาการเรียนรู้ของระบบราชการและสร้างโอกาสการจ้างงานแก่นักศึกษาไทยไปพร้อมกัน

**ประการที่สี่ ด้านงบประมาณ เครื่องมือ และระบบข้อมูลกลาง** ข้อเสนอส่วนใหญ่ในบทนี้เป็นการปรับกระบวนการทำงานและใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่มีอยู่เดิม อย่างไรก็ตาม มีข้อเสนอ 2 รายการ ที่ต้องจัดสรรงบประมาณเฉพาะในงบประมาณประจำปีของ BOI และกระทรวงการต่างประเทศอย่างต่อเนื่อง ได้แก่ การดำเนินงานของศูนย์บริการและประสานงานการลงทุนไทยในซาอุดีอาระเบีย และการพัฒนาระบบฐานข้อมูลกลางแบบดิจิทัลเพื่อติดตามสถานะบัตรขอริเริ่มความร่วมมือภายใต้กรอบ STCC ทุกฉบับ โดยระบุหน่วยงานรับผิดชอบ กรอบเวลา และสถานะความคืบหน้าในทุกกระทรวงเข้าถึงได้ ระบบดังกล่าวจะทำหน้าที่เป็นกลไกส่งมอบงานที่รักษาความทรงจำเชิงสถาบันไว้เมื่อมีการโยกย้ายบุคลากรตามวงจรราชการปกติ เพื่อป้องกันความเสี่ยงด้านความไม่ต่อเนื่องในระดับปฏิบัติการอย่างยั่งยืน

### 3.6.2 ปัจจัยเสี่ยงที่มีผลต่อความสำเร็จของข้อเสนอ

ข้อเสนอในบทนี้เผชิญปัจจัยเสี่ยงสำคัญ 4 ประการที่ต้องบริหารจัดการควบคู่กัน

**ประการแรก แรงต้านจากหน่วยงานที่สูญเสียดุลพินิจเดิม** โดยเฉพาะข้อเสนอตามข้อ 3.2.2 ที่กำหนดให้ทุกบันทึกความเข้าใจต้องผ่านการกลั่นกรองความเป็นไปได้ล่วงหน้า ซึ่งลดทอนความยืดหยุ่นของฝ่ายการเมืองในการประกาศผลลัพธ์การเยือนระดับผู้นำ และข้อเสนอตามข้อ 3.4.2 ที่ปรับโครงสร้างการกำหนดอัตราค่าบริการส่งไฟฟ้า ซึ่งกระทบผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเดิมในภาคพลังงาน

การผลักดันจึงควรอาศัยกลไกคณะทำงานร่วมข้ามกระทรวงที่มีหลายกระทรวงร่วมเป็นเจ้าภาพ เพื่อสร้างแรงผลักดันในกระบวนการตัดสินใจ

**ประการที่สอง ความเสี่ยงที่ข้อเสนอด้านการกลั่นกรองล่วงหน้าจะกลายเป็น ขั้นตอนราชการเพิ่มเติมที่ทำให้กระบวนการล่าช้ายิ่งขึ้น** ซึ่งจะขัดกับวัตถุประสงค์ของงานวิจัยเอง การออกแบบกลไกตามข้อ 3.2.2 จึงต้องกำหนดกรอบเวลาสูงสุดของการกลั่นกรองไว้อย่างชัดเจน เช่น ไม่เกิน 30 วันทำการ พร้อมหลักการว่าหากพ้นกำหนดโดยไม่มีข้อทักท้วง ให้ถือว่าผ่านการกลั่นกรอง เพื่อมิให้กลไกใหม่กลายเป็นคอขวดเสียเอง

**ประการที่สาม ความต่อเนื่องของบุคลากรในตำแหน่งหลัก** แม้ข้าราชการประจำ จะมีความต่อเนื่องมากกว่าฝ่ายการเมือง แต่ยังคงมีการโยกย้ายตามวงจรปกติ จึงต้องอาศัยระบบ ฐานข้อมูลกลางตามข้อ 3.6.1 เป็นกลไกรองรับ

**ประการที่สี่ ความเสี่ยงจากปัจจัยภายนอกที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของฝ่ายไทย** โดยเฉพาะการที่ซาอุดีอาระเบียอาจปรับเปลี่ยนลำดับความสำคัญการลงทุนไปยังประเทศคู่แข่งอื่นใน ภูมิภาคระหว่างที่กลไกฝ่ายไทยอยู่ระหว่างการปฏิรูป ความเสี่ยงนี้บรรเทาได้ด้วยการดำเนินการ ตามลำดับความสำคัญระยะเร่งด่วนในข้อ 3.6 อย่างเคร่งครัด

### 3.7 ข้อจำกัดของการวิจัยและข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาวิจัยในอนาคต

งานวิจัยชิ้นนี้มีข้อจำกัดด้านระเบียบวิธีวิจัยจากการเป็นกรณีศึกษาเดียว ซึ่งมุ่งเน้น การวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์เชิงสถาบันระหว่างระบบราชการไทยกับรัฐรวมศูนย์ซาอุดีอาระเบีย ผลการวิเคราะห์และข้อค้นพบเชิงสาเหตุจึงอาจมีเงื่อนไขขอบเขตที่ผูกติดอยู่กับโครงสร้างทาง เศรษฐกิจการเมืองเฉพาะของไทยและบริบทการปฏิรูปภายใต้วิสัยทัศน์ Saudi Vision 2030

สำหรับการศึกษาวิจัยในอนาคตเพื่อขยายพรมแดนความรู้ทางวิชาการ ควรพิจารณา ดำเนินการใน 2 ทิศทางหลัก

ประการแรก การศึกษาวิจัยเชิงเปรียบเทียบข้ามกรณีศึกษา โดยนำกรอบแนวคิดช่องว่าง ระหว่างฉันทามติและความเข้ากันได้เชิงยุทธศาสตร์ ไปทดสอบเปรียบเทียบกับความสัมพันธ์ทวิภาคี ของไทยกับประเทศคู่แข่งอื่นที่มีโครงสร้างทุนรวมศูนย์และกระบวนการตัดสินใจที่รวดเร็วใน ลักษณะใกล้เคียงกัน เช่น สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ รัฐกาตาร์ หรือรัฐวิสาหกิจของสาธารณรัฐประชาชน จีน เพื่อทดสอบและพัฒนาความเป็นสากลของข้อต่อทางทฤษฎี

ประการที่สอง การวิเคราะห์ผลกระทบระดับจุลภาคในภาคเอกชน โดยศึกษาเจาะลึกถึง ต้นทุนค่าเสียโอกาสและกลยุทธ์การปรับตัวของภาคเอกชนไทยแต่ละกลุ่ม ทั้งกลุ่มทุนขนาดใหญ่และ กลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ที่ต้องเผชิญกับเงื่อนไขใบอนุญาต MISA มาตรการสัดส่วน แรงงานท้องถิ่น และเกณฑ์สัดส่วนวัตถุดิบและบริการภายในประเทศในตลาดซาอุดีอาระเบีย

เพื่อเสริมสร้างองค์ความรู้ด้านการทูตธุรกิจและการบริหารจัดการความเสี่ยงข้ามพรมแดนอย่างรอบด้าน (กระทรวงการต่างประเทศ, 2567ง; 2568)

ประการที่สาม การศึกษามิติการค้าบริการและการท่องเที่ยว ซึ่งงานวิจัยนี้ระบุไว้ในข้อ 2.2.1 ว่าเป็นกลไกขดเชยดุลการค้าสินค้าที่ติดลบอย่างต่อเนื่อง แต่ไม่ได้อยู่ในขอบเขตการศึกษาที่กำหนดไว้ 2 มิติ การวิจัยต่อยอดในมิติการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพและการท่องเที่ยวระดับสูงจากตลาดซาอุดีอาระเบีย ซึ่งเป็นสาขาที่ไทยมีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบชัดเจนและได้ติดขัดข้อจำกัดด้านกฎระเบียบทางเทคนิคในลักษณะเดียวกับสินค้าเกษตร จะช่วยให้ภาพรวมของความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างสองประเทศสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

## บรรณานุกรม

### หนังสือและบทความวิชาการ

- Hanrieder, W. F. Compatibility and Consensus: A Proposal for the Conceptual Linkage of External and Internal Dimensions of Foreign Policy. American Political Science Review 61, 4 (1967) : 971-982.
- Hill, C. The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role. Journal of Common Market Studies 31, 3 (1993) : 305-328.
- Santaputra, C. Thai Foreign Policy 1932-1946. Bangkok: Thai Khadi Research Institute, Thammasat University, 1985. (จริยวัฒน์ สันตะบุตร. นโยบายต่างประเทศของไทย (พ.ศ. 2475-2489). สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528).
- Toje, A. The Consensus-Expectations Gap: Explaining Europe's Ineffective Foreign Policy. Security Dialogue 39, 1 (2008) : 121-141.
- Toje, A. The European Union as a Small Power: After the Post-Cold War. New York: Palgrave Macmillan, 2010.

### เอกสารราชการและเอกสารภายใน

- กรมประชาสัมพันธ์. บันทึกความเข้าใจว่าด้วยการจัดตั้งสภาความร่วมมือชาติ-ไทย (18 พฤศจิกายน 2565). กรุงเทพมหานคร: กรมประชาสัมพันธ์, 2565.
- กระทรวงการต่างประเทศ. แถลงการณ์การประชุมสภาความร่วมมือชาติ-ไทย ครั้งที่ 1 ระหว่างวันที่ 15-16 มกราคม 2568. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงการต่างประเทศ, 2568.
- กระทรวงการต่างประเทศ กรมอาเซียน. ผลการประชุมสุดยอดอาเซียน-คณะมนตรีความร่วมมือรัฐอ่าวอาหรับ กราบเรียน นายกรัฐมนตรี. หนังสือกระทรวงการต่างประเทศ ที่ กต 1203/790, 27 ตุลาคม 2566.
- กระทรวงการต่างประเทศ กองตะวันออกเฉียงกลาง กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา. (2566ก). ประเด็นสำหรับการหารือของนายกรัฐมนตรีกับมกุฎราชกุมารและนายกรัฐมนตรีซาอุดีอาระเบีย ผู้ว่าการกองทุน Public Investment Fund (PIF) และประธานเจ้าหน้าที่บริหารบริษัท Saudi Aramco (Talking Cards), ตุลาคม 2566ก.

กระทรวงการต่างประเทศ กองตะวันออกเฉียงกลาง กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา. (2566).

สรุปผลการประชุมติดตามผลการหารือทวิภาคีของนายกรัฐมนตรี ระหว่างการเยือน  
ราชอาณาจักรซาอุดีอาระเบีย (วันที่ 20-21 ตุลาคม 2566), 9 พฤศจิกายน 2566.

กระทรวงการต่างประเทศ กองตะวันออกเฉียงกลาง กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา. สรุปผล  
การประชุมประสานงานเรื่องการลงทุนเพื่อเพิ่มมูลค่าโรงกลั่นน้ำมันในประเทศไทยกับ  
บริษัท Saudi Aramco, 15 ธันวาคม 2566.

กระทรวงการต่างประเทศ สำนักนโยบายและแผน. มติที่ประชุมการประชุมติดตามการเยือนและการ  
หารือทวิภาคีของนายกรัฐมนตรี ครั้งที่ 1/2567, 15 มกราคม 2567.

กระทรวงการต่างประเทศ กองตะวันออกเฉียงกลาง กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา. สรุปผล  
การประชุมประสานงานเพื่อพิจารณาการลงทุนแร่โปแตชและความร่วมมือด้านแร่ธาตุกับ  
ราชอาณาจักรซาอุดีอาระเบีย, 9 เมษายน 2567.

กระทรวงการต่างประเทศ. กองตะวันออกเฉียงกลาง กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา. สรุปผล  
การประชุมติดตามผลการหารือทวิภาคีของนายกรัฐมนตรี ระหว่างการเยือนราชอาณาจักร  
ซาอุดีอาระเบีย, 3 กรกฎาคม 2567.

กระทรวงการต่างประเทศ กองตะวันออกเฉียงกลาง กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา. สรุปผล  
การประชุมเพื่อรับทราบผลการเยือนราชอาณาจักรซาอุดีอาระเบียของรัฐมนตรีว่าการ  
กระทรวงการต่างประเทศ, 9 สิงหาคม 2567.

กระทรวงการต่างประเทศ. กองตะวันออกเฉียงกลาง กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา. สรุปผล  
การประชุมเตรียมการเสด็จเยือนประเทศไทยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ  
ราชอาณาจักรซาอุดีอาระเบีย และการประชุมสภาความร่วมมือซาอุดี-ไทย (STCC) ครั้งที่ 1  
เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2567, 2568.

กรมการจัดหางาน. คู่มือและค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปทำงานในประเทศซาอุดีอาระเบีย.

กรุงเทพมหานคร: กระทรวงแรงงาน, 2565.

กรมการจัดหางาน. รายงานสถิติจำนวนคนหางานที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศ ประจำปี พ.ศ.  
2565-2567. กรุงเทพมหานคร: กองบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ กระทรวงแรงงาน,  
2567.

## **สื่ออิเล็กทรอนิกส์และฐานข้อมูล**

ACWA Power. ACWA Power, PTT Public Company Limited and EGAT Set to Support  
Thailand's Decarbonisation Aspiration in Green Hydrogen and Derivatives

- Development Project. [Online]. 2022. Available from:  
<https://www.acwapower.com> [18 พฤศจิกายน 2565].
- Arab News. Saudi Minister Announces \$2.2 Billion Investment Deals with Pakistan Enhanced to \$2.8 Billion. [Online]. 2024. Available from: arabnews.com [30 October 2024].
- Asia Times. Thai Gulf Energy Aims to Break PTT's Monopoly. [Online]. 2020. Available from: asiatictimes.com [28 May 2020].
- Embassy of India, Riyadh. India-Saudi Bilateral Relations. [Online]. 2026. Available from: eo.riyadh.gov.in [15 August 2026].
- Profit by Pakistan Today. Pakistan Converts \$560mn Worth of Saudi MoUs into Contracts. [Online]. 2024. Available from: profit.pakistantoday.com.pk [2 December 2024].
- Reccessary. Thailand's New PM Vows to Cut Energy Costs, Taps Ex-PTT Chief. [Online]. 2025. Available from: reccessary.com [15 กันยายน 2568].
- Saudi Green Initiative. SGI Targets: Greening Saudi. [Online]. 2024. Available from: sgi.gov.sa.
- Saudi Ministry of Human Resources and Social Development (MHRSD). Statistics of Establishments and Workers in the Private Sector: Non-Saudi Workers by Nationality. Riyadh: MHRSD Open Data Portal, 2022.
- The Better News. ไทยลื้อคเป่าตันซาอาฯ ประตุการค้ำสู่ภูมิภาคตะวันออกกลาง-กลุ่ม GCC. [ออนไลน์]. 2025. แหล่งที่มา: <https://www.thebetter.co.th/news/business/38209> [5 ธันวาคม 2568].
- USDA Foreign Agricultural Service. Poultry and Products Semi-annual: Brazil (BR2026-0012). [Online]. 2026. Available from: fas.usda.gov [15 August 2026].
- World Trade Organization. Trade Policy Review: Kingdom of Saudi Arabia (WT/TPR/S/333). [Online]. 2020. Available from: wto.org, p. 43.
- กรมสรรพากร. อนุสัญญาภาษีซ้อนที่มีผลบังคับใช้แล้ว. [ออนไลน์]. 2568. แหล่งที่มา: <https://www.rd.go.th/765.html> [20 สิงหาคม 2569].
- กระทรวงพาณิชย์. ปลดพาณิชย์หาหรือชาอูดีอาระเบีย เร่งขยายการค้าสองฝ่าย ดันความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและสินค้าไทยสู่ตลาด GCC. [ออนไลน์]. 2568. แหล่งที่มา:

<https://www.bangkokbiznews.com/business/economic/1199958> [23 กันยายน 2568].

สำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์การค้า กระทรวงพาณิชย์. รายงานภาวะการค้าระหว่างประเทศของไทยและสถิติการค้ารายประเทศ (ซาอุดีอาระเบีย). [ออนไลน์]. 2568. แหล่งที่มา: <https://www.tpsso.go.th>.

## ประวัติผู้เขียน

### ชื่อ-สกุล

นายณที วิจิตสรสาตร

### ประวัติการศึกษา

- ปรัชญาดุสิตบัณฑิต (การเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ)  
มหาวิทยาลัย Loughborough สหราชอาณาจักร
- วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต (ยุโรปศึกษา) มหาวิทยาลัย  
Loughborough สหราชอาณาจักร
- ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (เศรษฐศาสตร์การเมืองระหว่างประเทศ)  
มหาวิทยาลัย Warwick สหราชอาณาจักร
- รัฐศาสตรบัณฑิต (ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ) จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย

### ประวัติการทำงาน

- |                |                                                                    |
|----------------|--------------------------------------------------------------------|
| พ.ศ. 2542-2546 | คอลัมนิสต์และผู้สื่อข่าว หนังสือพิมพ์ The Nation                   |
| พ.ศ. 2551-2553 | นักการทูตปฏิบัติการ กรมยุโรป                                       |
| พ.ศ. 2554-2555 | นักการทูตปฏิบัติการ กองสารนิเทศ กรมสารนิเทศ                        |
| พ.ศ. 2555-2556 | นักการทูตปฏิบัติการ กรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้                        |
| พ.ศ. 2557-2560 | เลขานุการเอก / ที่ปรึกษา สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงพนมเปญ            |
| พ.ศ. 2561-2562 | นักการทูตชำนาญการ กองยุทธศาสตร์และความร่วมมืออาเซียน<br>กรมอาเซียน |
| พ.ศ. 2561-2562 | นักการทูตชำนาญการ ช่วยงานสำนักงานบริหารนโยบายของ<br>นายกรัฐมนตรี   |
| พ.ศ. 2563-2566 | ที่ปรึกษา คณะผู้แทนถาวรไทยประจำสหประชาชาติ ณ นครเจนีวา             |

### ตำแหน่งปัจจุบัน

อัครราชทูตที่ปรึกษา สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงริยาด