



สำนักงานปฏิรูป

๑๒๖/๑๔๖ ชั้น ๔ อาคาร ๑๐ ชั้น
สถาบันบำราศนราดูร ซอยติวานนท์ ๑๔
ถนนติวานนท์ อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี ๑๑๐๐๐
โทรศัพท์ ๐-๒๙๖๕-๙๕๓๑-๓ โทรสาร ๐-๒๙๖๕-๙๕๔๓
website : <http://www.reform.or.th>
คู ปณ. ๑๖ ปพพ. กระทรวงสาธารณสุข อ.เมือง จ.นนทบุรี

แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย

ข้อเสนอต่อพรรคการเมือง
และผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

โดย คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.)
๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๕

สารบัญ

ความนำ	๑
แผนภูมิของภาพรวมการปฏิรูปของคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.)	๒
แนวทางการปฏิรูปประเทศไทยข้อเสนอต่อพรรคการเมืองและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	
• ความล้มเหลวเชิงโครงสร้างของประเทศไทย	๓
• ความเหลื่อมล้ำ	๔
• การบริหารจัดการทรัพยากร	๕
๑) ทรัพยากรธรรมชาติ	๖
๑.๑ ปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร	
๑.๒ ปฏิรูปการบริหารจัดการทรัพยากรแร่	
๑.๓ ปฏิรูปการบริหารจัดการทรัพยากรป่า	
๑.๔ ปฏิรูปการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ	
๑.๕ ปฏิรูปโครงสร้างการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง	
๑.๖ ปฏิรูปสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศ	
๒) ทรัพยากรเศรษฐกิจ	๑๔
๒.๑ ปฏิรูปทุน	
๒.๒ ปฏิรูปด้านแรงงาน	
๒.๓ ปฏิรูปการเกษตรเพื่อสังคมที่เป็นธรรม	
๒.๔ ปฏิรูประบบภาษี	
๒.๕ ปฏิรูประบบตลาด	
๒.๖ ปฏิรูปด้านพาณิชย์และอุตสาหกรรม	
๒.๗ ปฏิรูประบบพลังงาน	
๓) ทรัพยากรสังคม	๒๘
๓.๑ ปฏิรูปการศึกษา	
๓.๒ ศาสนธรรมและจิตวิญญาณ	
๓.๓ การเปิดพื้นที่ทางวัฒนธรรมและอัตลักษณ์	
๓.๔ ปฏิรูปด้านการสื่อสาร	
๓.๕ ปฏิรูประบบสาธารณสุข	
๓.๖ ปฏิรูปเมืองเพื่อคุณภาพชีวิต	
๓.๗ ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน	
๔) ทรัพยากรทางการเมือง	๓๘
๔.๑ ปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ	
๔.๒ ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม	
๔.๓ ปฏิรูปการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร	
๔.๔ ปฏิรูปกองทัพ	

ความนำ

นับแต่เริ่มการทำงาน คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) เห็นว่า ปัญหานานัปการที่เกิดขึ้นในประเทศไทยขณะนี้ ล้วนสัมพันธ์เชื่อมโยงกันเองอย่างสลับซับซ้อน ทั้งนี้เพราะรากเหง้าของปัญหาไม่ใช่ความบกพร่องของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือสิ่งใดสิ่งหนึ่งซึ่งอาจแก้ไขได้เป็นเรื่องๆ ไป แต่ทั้งหมดเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่เชื่อมโยงกันเอง การปฏิรูปประเทศจะไม่ได้ผลอะไร หากไม่ปรับเปลี่ยนโครงสร้างซึ่งมีข้อบกพร่องเหล่านี้ทั้งระบบ

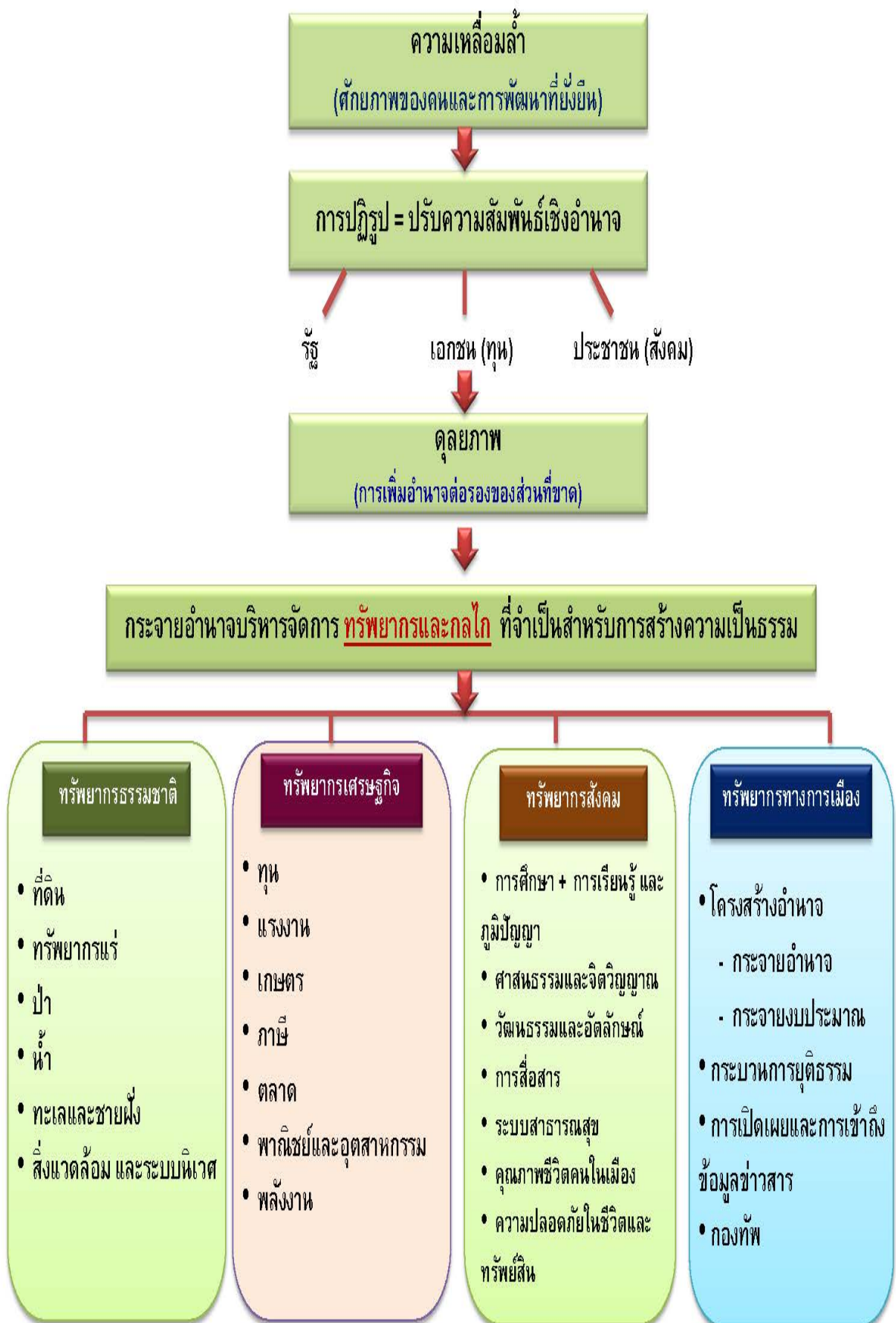
คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) ได้เสนอภาพรวมของปัญหาเชิงโครงสร้างซึ่งเชื่อมโยงกันเอง อันก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำอย่างรุนแรงในสังคมไทย กล่าวโดยสรุปก็คือตัวโครงสร้างของการจัดสรรอำนาจ กีดกันมิให้คนจำนวนมากเข้าถึง "ทรัพยากร" หรือเข้าถึงได้อย่างไม่เท่าเทียมกัน คำว่า "ทรัพยากร" ที่ใช้ในที่นี้ มีความหมายกว้างกว่าทรัพยากรที่จับต้องได้เพียงอย่างเดียว แต่รวมถึงโอกาสและพลังที่เพิ่มพูนขึ้นในการใช้ประโยชน์จากเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ, สังคม, การเมืองด้วย ซึ่งในที่นี้รวมเรียกว่า "ทรัพยากร" ทั้งหมด หากไม่ปรับโครงสร้างของการเข้าถึงทรัพยากรตามที่กล่าวนี้ ก็ไม่มีทางที่จะลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ซึ่งนับวันจะเลวร้ายลงยิ่งขึ้น และเป็นสาเหตุแห่งการชะงักงันในเกือบทุกด้านของสังคมไทยเวลานี้

ทรัพยากรเหล่านี้นอกจากมีความสำคัญในตัวเองแล้ว ยังมีความเชื่อมโยงกันอย่างแยกไม่ออก แม้เป็นคนละด้านกันก็ตาม เพื่อสะดวกแก่ความเข้าใจ คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) ได้เสนอแผนภูมิของภาพรวมการปฏิรูปที่ตั้งใจจะทำไว้ต่อจากนี้

คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) เจตนาจะศึกษาและทำข้อเสนอว่า ควรจะปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการทรัพยากรเหล่านี้อย่างไร แต่เนื่องจากมีเวลาจำกัด (๑๐ เดือน) คณะอนุกรรมการที่ คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) ตั้งขึ้นเพื่อศึกษาและทำข้อเสนอเรื่องต่างๆ สามารถทำได้สำเร็จจนเป็นที่รับรองของคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) เพียง ๕ เรื่อง อยู่ระหว่างการดำเนินการศึกษาเพื่อรอรับความเห็นชอบจาก คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) อีก ๑๔ เรื่อง ในขณะที่มีอีก ๑๑ เรื่อง ที่ คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) ยังไม่ได้ตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นศึกษาเลย

ดังนั้นในรายงานสรุปที่น่าเสนอแก่สาธารณชนครั้งนี้ หัวเรื่องที่น่าเสนอจึงประกอบด้วยเรื่องที่มีสถานะไม่เท่ากันทั้งสามประเภท ประเภทแรกคือเรื่องซึ่งเขียนขึ้นจากรายงานฉบับเดิมที่ คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) ให้ความเห็นชอบแล้ว และในรายงานนี้จะอ้างถึงเอกสารที่ คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) เป็นผู้รับผิดชอบ ประเภทที่สองเขียนขึ้นจากเอกสารของกรรมการและอนุกรรมการทั้งคณะหรือบางท่าน ซึ่งรายงานฉบับนี้จะอ้างเอกสารว่าอยู่ในความรับผิดชอบของคณะอนุกรรมการด้านนั้นๆ หรือของบุคคลผู้เสนอรายงาน ประเภทสุดท้ายคือเรื่องที่ยังไม่ได้ตั้งอนุกรรมการเพื่อศึกษา เป็นข้อเสนอของกรรมการและอนุกรรมการรายบุคคล รวมและพูดถึงไว้แต่คร่าวๆ เพื่อให้สาธารณชนพอมองเห็นแนวทางในภาพรวมของการปฏิรูปเท่านั้น

แผนภูมิของภาพรวมการปฏิรูปของคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.)



แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย

ข้อเสนอต่อพรรคการเมืองและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

การปฏิรูปไม่อาจทำได้สำเร็จด้วยอำนาจของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แต่สำเร็จได้ด้วยความร่วมมือกันที่จะทำให้สังคมของเราเป็นสังคมที่เปิดโอกาสให้ทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน มีความยุติธรรม และมีสมรรถนะที่จะทำให้ศักยภาพของบุคคลและสังคมได้พัฒนาไปได้สูงสุด กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) เพียงเสนอแนวทางหนึ่งในการปฏิรูปประเทศไทย ส่วนการขับเคลื่อนการปฏิรูปให้ปรากฏเป็นจริงเป็นภารกิจร่วมกันของคนทั้งสังคม

ความล้มเหลวเชิงโครงสร้างของประเทศไทย

เห็นได้ชัดว่า ประเทศไทยประสบความล้มเหลวต่อเนื่องกันมาหลายปี ก่อนวิกฤตเศรษฐกิจใน พ.ศ. ๒๕๔๐ มีเงินทุนไหลเข้าประเทศไทยจำนวนมาก แต่เราไม่ประสบความสำเร็จที่จะนำเงินทุนนั้นไปสู่การลงทุนที่ยั่งยืน ส่วนใหญ่ถูกใช้ไปในการปั่นฟองสบู่ทางเศรษฐกิจ จนนำไปสู่วิกฤตเศรษฐกิจครั้งใหญ่ ในขณะเดียวกัน ความเคลื่อนไหวกดดันให้มีการปฏิรูปการเมืองในช่วงนั้น ก็มีพลังพอที่จะผลักดันให้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่เปิดพื้นที่การต่อรองแก่คนกลุ่มต่างๆ ในประเทศไทยอย่างกว้างขวางเป็นครั้งแรก แต่การปฏิรูปการเมืองไม่อาจทำได้ด้วยรัฐธรรมนูญที่ดีเพียงฉบับเดียว ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนั้นยังมีปัญหาเชิงโครงสร้างอีกมาก ทั้งในเชิงการเมือง, เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ซึ่งบ่อนทำลายเป้าหมายของรัฐธรรมนูญอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เช่น ไม่เกิดพรรคการเมืองแนวใหม่, ไม่เกิดการบริหารรัฐกิจใหม่, ไม่เกิดการบริหารจัดการธุรกิจใหม่, ไม่เกิดการจัดสรรอำนาจขององค์กรทางการเมืองใหม่ ฯลฯ ความพยายามในการปฏิรูปการเมืองก็ซบเซาลงในสังคม ในขณะที่ไม่มีการศึกษาและกดดันให้เกิดการปฏิรูปด้านอื่นๆ คู่ขนานกันไปกับการปฏิรูปการเมือง

กล่าวโดยสรุปรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ไม่สามารถทำให้การแข่งขันเชิงอำนาจทั้งหมดของสังคมไทย เข้ามาอยู่ในการกอบกิดิการของรัฐธรรมนูญได้ จึงมีการแข่งขันเชิงอำนาจที่อยู่นอกกรอบอีกมาก และในที่สุดก็นำไปสู่การล้มเลิกรัฐธรรมนูญฉบับนั้นด้วยการรัฐประหารพ.ศ. ๒๕๕๔ และจากนั้นเป็นต้นมาก็เกิดความแตกแยกทางการเมืองอย่างหนักในสังคม จนนำไปสู่การนองเลือดที่ไม่จำเป็นหลายครั้ง ทั้งที่เป็นไปอย่างเปิดเผยและไม่เปิดเผย รัฐธรรมนูญพ.ศ. ๒๕๕๐ ก็ไม่อาจยุติหรือบรรเทาความแตกแยกอย่างรุนแรงนี้ได้ ในขณะเดียวกันปัญหาเชิงโครงสร้างที่มีอยู่ก็ยังคงดำรงอยู่สืบมา ก่อให้เกิดปัญหาเชิงปรากฏการณ์ที่น่าวิตกหลายอย่างแก่ประเทศไทย เช่น สินค้าเกษตรและหัตถอุตสาหกรรมหลายตัวของไทยถูกแข่งขันจนสูญเสียตลาดของตน ส่วนใหญ่ของแรงงานไทยอยู่ในภาคที่ไม่เป็นทางการหรือนอกระบบ ซึ่งไม่มีหลักประกันด้านใดอย่างเพียงพอ คุณภาพการศึกษาของไทยตกต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น

ความอยุติธรรมหรือการถูกเลือกปฏิบัติจากโครงสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม ได้สร้างสภาวะความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เท่าเทียมกันในทุกด้าน จนทำให้อำนาจต่อรองของผู้คนต่างๆ ใน

สังคม ที่จะปกป้องสิทธิ เสรีภาพ หรือบรรลุความเท่าเทียมกันเป็นไปได้ยาก โครงสร้างความอยุติธรรม หรือความเหลื่อมล้ำดังกล่าว คือความรุนแรงที่สังคมไทยกำลังเผชิญอยู่ในเวลานี้ ความล้มเหลวของ ประเทศดังที่กล่าวมานี้ คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) เห็นว่าจำเป็นต้องค้นหาปัญหาที่เป็นเงื่อนไขสำคัญ สุด ซึ่งเป็นรากเหง้าที่ก่อให้เกิดปัญหาอื่นๆ ตามมา และลงความเห็นว่าความเหลื่อมล้ำอย่างสุดขั้วในทุก ด้าน เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่เป็นแกนกลาง อันก่อให้เกิดปัญหาเชิงโครงสร้างด้านอื่นๆ ตามมาอีกมาก การปฏิรูปจึงควรจัดการกับปัญหานี้เป็นหลัก

ความเหลื่อมล้ำ

ความเหลื่อมล้ำนั้นมีหลายมิติ สรุปลักษณะความเหลื่อมล้ำด้านรายได้, ด้านสิทธิ, ด้านโอกาส, ด้าน อำนาจ, และด้านศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ แต่ทั้งห้ามิตินี้มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน เพราะความเหลื่อม ล้ำด้านหนึ่งก็อาจนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำด้านอื่นๆ ด้วย

ในประเทศไทย หากจัดประชากรออกเป็น ๕ กลุ่มตามรายได้และการถือครองทรัพย์สิน ปรากฏว่า กลุ่มบนสุดมีทรัพย์สินครัวเรือนถึงร้อยละ ๖๙ ในขณะที่กลุ่มคนต่ำสุดมีทรัพย์สินครัวเรือนอยู่ที่ร้อยละ ๑ เท่านั้น ส่วนแบ่งรายได้ของกลุ่มรายได้สูงถึง ร้อยละ ๕๕ ในขณะที่กลุ่มจนสุดมีส่วนแบ่งเพียงร้อยละ ๔.๔ เท่านั้น แม้แต่กลุ่มที่รวยเป็นอันดับสองรองลงมา ก็ได้ส่วนแบ่งของรายได้เพียงร้อยละ ๑๘ ขณะเดียวกัน กว่าร้อยละ ๗๐ ของครัวเรือนไทยไม่ได้เสียภาษี กลุ่มรายได้ที่หลบเลี่ยงภาษีมากคือรายได้จากทรัพย์สิน, วิชาชีพอิสระ และการค้า-ธุรกิจ และเมื่อพิจารณาการใช้จ่ายด้านการศึกษาของรัฐ พบว่ากลุ่มมีฐานะดี (ร้อยละ ๕๐ ข้างบน) ทุกกลุ่มได้ประโยชน์มากกว่าร้อยละ ๑๐ ของงบรวม ในขณะที่ครึ่งล่างทุกกลุ่มได้ ประโยชน์น้อยกว่าร้อยละ ๑๐ ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในปัจจุบัน จึงยิ่งจะทำให้ความเหลื่อมล้ำที่มี อยู่แล้วในสังคมไทยปัจจุบันยิ่งเลวร้ายลงไปอีกในอนาคต

ฉะนั้นจึงไม่น่าประหลาดใจแต่อย่างไรที่จะมีปัญหามาเชิงโครงสร้างจำนวนมาก จนทำให้ประเทศไทย ล้มเหลวในหลายต่อหลายด้าน จะก้าวต่อไปได้ยากขึ้นเรื่อยๆ ท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงที่ถาโถมเข้า มาจากภายนอกและที่เกิดขึ้นภายในสังคมของเราเอง

อันที่จริงความเหลื่อมล้ำเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในทุกสังคมและทุกยุคสมัย แต่ในสังคมสมัยใหม่ ทุกคนถูกทำให้เชื่อว่าตนเองหรือลูกหลานจะดีขึ้น หรือสามารถเหยียบฐานะของตนให้สูงขึ้นได้ สังคมที่มีความเหลื่อมล้ำมากและสั่งสมมานาน ไม่อาจทำให้คนเชื่อได้ว่าอนาคตของตนหรือลูกหลานจะดีขึ้น คน จำนวนมากมองชีวิตของตนว่ามีแต่ตกต่ำไปเรื่อยๆ โดยมองไม่เห็นว่าจะเงยหน้าอ้าปากได้อย่างไร ใน สังคมที่ประชาชนไม่เชื่อมั่นในอนาคตของตนเอง สังคมก็ไม่มีอนาคตไปเท่าๆ กัน

ที่สำคัญกว่านั้นก็คือ สภาวะเหลื่อมล้ำอย่างมากทำลายศักยภาพ หรือความสามารถที่แฝงเร้นอยู่ ไม่ให้ได้แสดงออกมา เพราะไม่มีโอกาส หรือไม่มีพลัง หรือเพราะเสี่ยงเกินไปที่จะริเริ่มสิ่งใหม่ ความเหลื่อมล้ำจึงทำลายทั้งศักยภาพของบุคคล, ของกลุ่มต่างๆ และของสังคมประเทศชาติโดยรวม การปฏิรูป จึงต้องมุ่งปลดปล่อยพลังการผลิตของสังคม ซึ่งไม่ได้มีความหมายเพียงการผลิตด้านสินค้าและบริการที่มี มูลค่าเท่านั้น แต่รวมถึงการผลิตสิ่งที่เป็นคุณค่า เช่น ศิลปะ, วิชาความรู้, สติปัญญาและด้านจิตวิญญาณ ของสังคมด้วย

คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) วิเคราะห์สภาพการณ์ดังที่กล่าวมาแล้ว เห็นว่าเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำอย่างหนักเช่นนี้ มีสาเหตุมาจากการที่คนกลุ่มต่างๆ มีอำนาจในการต่อรองทางไกลกันมาก อำนาจในที่นี้หมายรวมถึงอำนาจทางเศรษฐกิจ, การเมือง, สังคมและวัฒนธรรมทั้งหมด ไม่เฉพาะแต่อำนาจต่อรองในทางการเมืองหรือเศรษฐกิจเท่านั้น เช่นเพราะเป็นชาวเลซึ่งจำนวนหนึ่งยังไม่ได้สถานะพลเมืองไทยด้วยซ้ำ ย่อมไม่สามารถถือครองที่ดินหรือรับบริการจากรัฐได้เสมอเหมือนคนไทยอื่นๆ ยังไม่พูดถึงไม่มีตัวแทนของตนในสภานิติบัญญัติ หรือไม่มีธุรกิจขนาดใหญ่ของตนเองเพื่อจ้างงานชาวเลด้วยกัน ในขณะที่การรณรงค์ไว้ซึ่งอัตลักษณ์ของตนก็ทำได้ยากขึ้น เพราะเข้าไม่ถึงทรัพยากรที่จำเป็น ดังเช่นจะทำพิธีลอยเรือบูชาบรรพบุรุษได้อย่างไร เมื่อเข้าไม่ถึงชายหาดฝั่งทะเล

อำนาจที่ใกล้เคียงกันย่อมทำให้เกิดการต่อรองกันอย่างเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายได้ ดังนั้นเป้าหมายหลักของการปฏิรูป คือ การปรับความสัมพันธ์เชิงอำนาจ หรือเพิ่มอำนาจให้แก่กลุ่มคนที่มีอำนาจน้อยด้วยความมุ่งหวังว่าจะเกิดดุลยภาพเชิงอำนาจระหว่างคนกลุ่มต่างๆ สามารถเข้าสู่เวทีการต่อรองได้อย่างมีพลังใกล้เคียงกัน หากพูดในภาพรวมการปฏิรูปมุ่งจะให้เกิดดุลยภาพเชิงอำนาจระหว่างรัฐ, ทูนและสังคมนั่นเอง

พลังในการต่อรองภายในที่กระจายไปยังคนกลุ่มต่างๆ อย่างเท่าเทียมกัน จะทำให้ประเทศไทยมีพลังในการต่อรองกับรัฐ-ทูน-สังคมข้ามชาติด้วย อันเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งในสภาพโลกาภิวัตน์ของปัจจุบันและอนาคต อำนาจต่อรองที่ไม่เท่าเทียมกันของคนกลุ่มคนภายในประเทศ มักทำให้การต่อรองกับประเทศอื่นมุ่งสนองประโยชน์ของคนกลุ่มน้อยที่มีพลังต่อรองภายในสูง จึงยิ่งทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำมากขึ้น และทำให้ประเทศไทยโดยรวมอ่อนแอมากขึ้นจนตกเป็นเบี้ยล่างในการต่อรองตลอดไป

มนุษย์มีชีวิตอยู่ท่ามกลางการต่อรองเสมอ คนแต่ละคนหรือแต่ละกลุ่มจะสามารถนำเอาความต้องการและความจำเป็นของตนเข้าไปในการตัดสินใจกิจการสาธารณะต่างๆ ได้มากน้อยเพียงไร ขึ้นอยู่กับว่ามีอำนาจต่อรองมากน้อยเพียงไร หากมีอำนาจน้อยความต้องการและความจำเป็นของตนก็จะถูกคำนึงถึงน้อย แม้แต่ในสถานะที่ไม่ได้เกิดการต่อรองกับใคร แต่สถานการณ์บีบบังคับ เช่น เกิดเศรษฐกิจตกต่ำ หรือไม่อาจต้านทานแรงกดดันของกลุ่มได้ มนุษย์ก็ยังคงต้องต่อรอง (negotiate) กับสถานการณ์ คนมีอำนาจน้อยก็ย่อมมีช่องทางในการต่อรองกับสถานการณ์ได้น้อย เช่น เมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ต้องตกงาน ไม่มีอาชีพหรือรายได้อื่นรองรับ ช่องทางที่จะต่อรองกับสถานการณ์ก็ยิ่งน้อยลง หรือแม่น้ำที่เคยใช้ทำมาหากิน ถูกนำมาสร้างเขื่อนพลังงาน หมดอาชีพที่เคยทำมา ก็ไม่มีพลังจะสร้างอาชีพใหม่ที่หารายได้เท่าเก่า เหลือพลังต่อรองแต่เลือกทำกินในอาชีพที่หารายได้น้อยลง เช่น เก็บขยะขาย หรือรับจ้างแรงงาน เป็นต้น

การปฏิรูปต้องเพิ่มพลังต่อรองของคนทุกกลุ่มในสังคม เพื่อให้เกิดดุลยภาพในการต่อรองทั้งกับกลุ่มอื่นๆ และกับสถานการณ์ความผันผวนในชีวิต

การบริหารจัดการทรัพยากร

พลังหรืออำนาจในการต่อรองนี้มาจากไหน กล่าวโดยสรุปก็ล้วนมาจากความสามารถในการเข้าถึงทรัพยากรนั่นเอง หากทว่าทรัพยากรไม่ได้หมายถึงสิ่งที่มีมาในธรรมชาติ เช่น ดิน, น้ำ, ป่า หรือแร่ เพียงอย่างเดียว มนุษย์ในสังคมต้องการทรัพยากรด้านอื่นๆ ในการดำรงชีวิตไม่น้อยไปกว่าสิ่งที่มีมาใน

ธรรมชาติ เช่น ต้องสามารถเข้าถึงทรัพยากรทางการเมืองในระดับหนึ่ง สามารถรู้ข่าวสารข้อมูลที่เป็น เพื่อตรวจสอบหรือถ่วงดุลการตัดสินใจของรัฐ เมื่อการตัดสินใจนั้นกระทบต่อวิถีชีวิตของตน หรือสามารถ เข้าถึงทุนที่จำเป็นในการพัฒนาตนเอง เข้าถึงทรัพยากรทางสังคม เช่น การศึกษาได้ตามความปรารถนา และความจำเป็นในชีวิต

ในสังคมไทย ความสามารถในการเข้าถึงทรัพยากรตามความหมายนี้ ไม่ได้กระจายไปยังคนกลุ่ม ต่างๆ อย่างเท่าเทียมกัน ความเหลื่อมล้ำที่มีผลร้ายแรงในสังคมไทยนั้น จะว่าไปก็เกิดจากการบริหารจัดการ ทรัพยากรด้านต่างๆ อย่างไม่เป็นธรรม จนทำให้การเข้าถึงทรัพยากรกระจุกตัวอยู่ในมือคนส่วน น้อย หากไม่ปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการทรัพยากรเสียใหม่ เพื่อสร้างความเป็นธรรม คือเปิดโอกาสให้ คนทุกกลุ่มสามารถเข้าถึงทรัพยากรด้านต่างๆ ได้อย่างทั่วหน้า ก็เป็นไปได้ที่จะเกิดดุลยภาพใน ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ และเป็นไปไม่ได้ที่จะเกิดการต่อรองอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรมขึ้นได้

คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) เห็นว่า การบริหารจัดการทรัพยากรที่ควรถูกปฏิรูปเพื่อสร้างความเป็น ธรรมนั้น มีอยู่สี่ด้านคือ การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ, ทรัพยากรเศรษฐกิจ, ทรัพยากรสังคม , และทรัพยากรการเมือง และในทรัพยากรแต่ละประเภทนั้น คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) เห็นว่ามี ทรัพยากรบางตัวที่มีความสำคัญเร่งด่วน ซึ่งการบริหารจัดการควรได้รับการปรับเปลี่ยนเพื่อความเป็น ธรรมโดยเร็ว ดังจะกล่าวถึงดังต่อไปนี้

๑. ทรัพยากรธรรมชาติ

ธรรมชาติเป็นทรัพยากรพื้นฐานที่สุดในการดำรงชีวิตและการพัฒนา แต่นโยบายและมาตรการ เร่งรัดการเติบโตทางเศรษฐกิจของรัฐที่ผ่านมา ซึ่งกระทำในโครงสร้างการบริหารจัดการแบบรวมศูนย์ จึง เปิดโอกาสให้อำนาจทุนใช้รัฐเป็นเครื่องมือตักตวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยไม่คำนึงถึง ความสมดุลและยั่งยืนของทรัพยากร และมีความไม่เป็นธรรม ส่งผลอย่างรุนแรงต่อคุณภาพชีวิตคนไทย และสิ่งแวดล้อม จนเกิดปัญหาตามมามากมาย เช่น ป่าต้นน้ำถูกทำลาย แหล่งน้ำถูกปนเปื้อนด้วยสารพิษ ชายฝั่งทะเลถูกกัดเซาะ สัตว์น้ำเหลือน้อย ฯลฯ เป็นต้น ผู้คนจำนวนมากถูกกีดกันออกไปจากการเข้าถึง ทรัพยากรที่จำเป็น ทำให้ชีวิตตกต่ำลงในทุกด้านและยากที่จะพัฒนาศักยภาพของตนเองให้สูงขึ้นได้ ดังนั้นจึงสร้างความเหลื่อมล้ำให้เกิดแก่ผู้คนอย่างมาก เพราะเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ จึงยิ่งยากจน ลง และไร้โอกาสในด้านอื่นๆ

ทรัพยากรสำคัญที่ คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) เห็นว่าต้องปฏิรูปการบริหารจัดการ ตลอดจน กลไกของการจัดการ มีอยู่หกด้าน คือที่ดิน, แร่, ป่า, น้ำ, ทะเลและชายฝั่งและสิ่งแวดล้อมกับระบบนิเวศ

๑.๑ ปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร

(ดูเอกสารภาคผนวกเลขที่ ๒ คณะกรรมการปฏิรูป เรื่อง "ข้อเสนอปฏิรูปการจัดการที่ดินเพื่อ การเกษตร"¹)

ที่ดินเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญของฐานชีวิตสำหรับทุกคนและมีอยู่จำกัด ดังนั้นจึงไม่อาจถือได้ว่าที่ดิน

¹ ท่านสามารถดาวน์โหลดเอกสารภาคผนวกเลขที่ ๒ คณะกรรมการปฏิรูป เรื่อง "ข้อเสนอปฏิรูปการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร" ได้ที่เว็บไซต์ สำนักงานปฏิรูป (สปร.) www.reform.or.th

เป็นสินค้าเสรี เหมือนสินค้าทั่วไปในตลาดทุนนิยมเสรี การปล่อยให้รัฐและอำนาจทุนเข้าถือครองที่ดินอย่างไม่จำกัดสร้างความไม่เป็นธรรมให้สังคมอย่างใหญ่หลวง มีที่ดินจำนวนมากที่ถูกปล่อยให้รกร้างว่างเปล่า เพราะรัฐครอบครองโดยไม่ใช้ประโยชน์ หรือนายทุนถือครองเพื่อเก็งกำไร สูญเสียกำลังการผลิตทางเศรษฐกิจจากที่ดินประเภทนี้ไปเป็นจำนวนมากมหาศาล แต่ในขณะเดียวกันก็มีเกษตรกรไร้ที่ทำกินหรือมีที่ทำกินไม่เพียงพอจำนวนมาก ต้องเช่าที่ดินอันเป็นเหตุให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้น และไม่สนใจจะพัฒนาคุณภาพของที่ดินเพื่อการเกษตร ที่ดินมีราคาแพงจนประชาชนทั่วไปเข้าถึงได้ยาก

กลไกตลาดไม่เคยทำงานอยู่ในสุญญากาศ แต่ทำงานอยู่ท่ามกลางเงื่อนไขและกติกาหนึ่งๆ เสมอ เงื่อนไขและกติกาเกี่ยวกับการจัดการที่ดินในประเทศไทยก่อให้เกิดการกระจุกตัวของที่ดินในมือคนกลุ่มน้อย คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) จึงเสนอว่าจำเป็นต้องแก้ไขเงื่อนไขและกติกาเกี่ยวกับการจัดการที่ดินเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มผลิตภาพด้านการเกษตรของประเทศ โดยฝากภาระการสร้างควมมั่นคงด้านอาหาร ทั้งของครอบครัวและของสังคมโดยรวมไว้กับเกษตรกรรายย่อย ซึ่งย่อมสามารถพัฒนาไปสู่อาชีพที่มีความมั่นคงและให้รายได้ไม่น้อยไปกว่าภาคการผลิตอื่นๆ (ดังจะกล่าวข้างหน้า)

ข้อเสนอ

คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) จึงมีข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดการที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เสนอให้สังคมไทยพิจารณาดังนี้

๑) ปฏิรูประบบข้อมูลที่ดินเพื่อการเกษตร

ระบบข้อมูลต้องมีความเป็นปัจจุบัน จากแหล่งข้อมูลที่เป็นหนึ่งเดียว และเป็นข้อมูลสาธารณะที่ประชาชนสามารถเข้าถึงเพื่อตรวจสอบได้โดยง่าย

หากเงื่อนไขและกติกาที่จะเอื้อต่อการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรอย่างเป็นธรรมจะเกิดขึ้นได้จริง กระบวนการตรวจสอบมีความสำคัญ และการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพที่สุดก็คือ การตรวจสอบโดยสังคม อันประกอบด้วยสื่ออิสระ, องค์กรและบุคคลทางการเมืองทุกระดับ, ภาคประชาสังคม, หรือแม้ประชาชนผู้สนใจ ดังนั้นจึงต้องเป็นข้อมูลสาธารณะ เข้าถึงได้ง่ายแก่ทุกคน อยู่ในลักษณะที่สืบค้นได้ง่าย

๒) กำหนดเพดานการถือครองที่ดินที่เหมาะสม

คือไม่เกิน ๕๐ ไร่ต่อครัวเรือน กรณีกลุ่มองค์กรเกษตรกร หรือสหกรณ์การเกษตร ให้มีการถือครองที่ดินตามสัดส่วนของจำนวนสมาชิกขององค์กร ที่ร่วมทำเกษตรอยู่จริง โดยใช้อัตราภาษีก้าวหน้าเป็นกลไกควบคุม เกษตรกรที่ใช้ทุนเข้มข้นในการผลิตบนที่ดินขนาดใหญ่กว่า ๕๐ ไร่ ก็ยังสามารถผลิตบนที่ดินขนาดใหญ่ต่อไปได้ ตราบเท่าที่การผลิตมีประสิทธิภาพพอที่จะคุ้มกับอัตราภาษีซึ่งก้าวหน้าขึ้นไปตามลำดับ

ในส่วนการทำเกษตรเชิงพาณิชย์ ซึ่งมีบริษัทขนาดใหญ่ทำอยู่ไม่กี่รายในเวลานี้ ก็ยังอาจทำต่อไปได้ โดยเปลี่ยนวิธีบริหารจัดการธุรกิจ มาเป็นสร้างแรงจูงใจทางการตลาดตามปกติ เพื่อให้ผลิตได้มาตรฐาน และรับผิดชอบต่อมาตรฐานที่เป็นธรรม หรือการทำเกษตรเชิงพันธะสัญญาซึ่งต้องรับผิดชอบต่อผู้บริโภคอย่างเป็นธรรมของคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย ธุรกิจเกษตรก็ยังมีบทบาทในการผลิตอาหารเหมือนเดิม แต่จะไม่เข้าไปแทนที่การผลิตอาหารของเกษตรกรรายย่อยลงโดยสิ้นเชิง หรือโดยที่เกษตรกรรายย่อยไร้อำนาจต่อรองสินค้า

จริงอยู่ในรอบหลายปีที่ผ่านมา คนหนุ่มสาวได้ไหลออกจากภาคเกษตรกรรมอย่างต่อเนื่อง จนดูเหมือนว่าเกษตรกรรายย่อยจะไม่มีอนาคตในประเทศนี้ แต่ทั้งนี้ก็เพราะผลตอบแทนทางเศรษฐกิจใน

การทำเกษตรรายย่อยตกต่ำลงอย่างยิ่ง เมื่อเทียบกับงานในสาขาอาชีพอื่น อย่างไรก็ตามในปีที่พืชผลการเกษตรมีราคาดี กลับปรากฏว่ามีผู้คนหลังไหลกลับเข้าสู่การเพาะปลูกโดยเฉพาะข้าวเป็นจำนวนมาก แสดงให้เห็นว่าการไหลออกหรือการดำรงอยู่ หรือแม้แต่การเพิ่มขึ้นของแรงงานภาคเกษตรล้วนเป็นการตอบสนองต่อแรงกระตุ้นทางเศรษฐกิจตามปกติธรรมดา ฉะนั้นหากอาชีพการเกษตรให้ผลตอบแทนได้ไม่น้อยไปกว่าอาชีพอื่น (เพราะมีการปฏิรูปภาคเกษตรกรรมควบคู่ไปด้วย ดังจะกล่าวถึงข้างหน้า) เกษตรกรรมรายย่อยก็จะมีบทบาทสำคัญในเศรษฐกิจสังคมไทยต่อไป อีกทั้งจะเป็นฐานที่แข็งแกร่งสำหรับผลิตแรงงานฝีมือในภาคการผลิตอื่นๆ ต่อไปด้วย

๓) กำหนดเขตการใช้ที่ดินและแผนการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร และคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

พื้นที่เพื่อเกษตรกรรม ต้องมีความชัดเจน แม้อาจจะยืดหยุ่นได้ในระยะยาว จึงควรกำหนดเขตการใช้ที่ดินขึ้นทั่วประเทศ แต่ไม่ควรปล่อยให้รัฐเป็นผู้กำหนดขึ้นเอง หากต้องเริ่มจากระดับท้องถิ่นขนาดเล็กขึ้นไป รวมกันขึ้นเป็นแผนของจังหวัด จึงจะสามารถสร้างแผนระดับชาติขึ้นได้

พื้นที่ซึ่งถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่เพื่อเกษตรกรรมต้องได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมาย กล่าวคือไม่สามารถถูกแปรเปลี่ยนไปใช้ผิดประเภทได้ นอกจากนี้ผู้ที่ถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร จะต้องทำเกษตรด้วยตนเองเท่านั้น จะให้ผู้อื่นเช่าหรือปล่อยทิ้งร้าง หรือกระทำอำพรางโดยไม่มีเจตนาทำเกษตรจริงไม่ได้ ควรใช้มาตรการทางภาษีอัตราก้าวหน้าสูงเป็นกลไกควบคุมให้เป็นไปตามที่กล่าว

ในการนี้ ควรปรับปรุงระบบการให้สินเชื่อแก่เกษตรกรของสถาบันการเงิน เช่น ที่เสนอไว้ในเอกสารภาคผนวกเลขที่ ๑๐ คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบเกษตรกรรม เรื่อง “ข้อเสนอปฏิรูปการเกษตรเพื่อสังคมที่เป็นธรรม”²

๔) จัดตั้งกองทุนธนาคารที่ดินเพื่อการเกษตร

รัฐควรจัดตั้งกองทุนธนาคารที่ดินเพื่อการเกษตรขึ้น เพื่อนำเงินไปซื้อที่ดินที่ถือครองเกินขนาดจำกัด หรือที่ดินซึ่งเป็นหลักประกันหนี้เสียของธนาคาร ซึ่งควรจะมีราคาถูกลงอย่างรวดเร็ว เมื่อกฎหมายว่าด้วยภาษีที่ดินหรือภาษีทรัพย์สินที่ก้าวหน้าได้เริ่มใช้บังคับ ธนาคารที่ดินย่อมบริหารที่ดินซึ่งได้มานี้กระจายไปยังเกษตรกรไร้ที่ทำกินหรือมีไม่พอได้ ในขณะเดียวกัน ธนาคารก็ยังสามารถมีส่วนช่วยให้เกษตรกรเข้าถึงแหล่งทุนได้ในปริมาณที่จำเป็น และด้วยอัตราดอกเบี้ยที่เป็นไปได้ในการประกอบการด้านการเกษตร เช่น ร่วมค้ำประกันหนี้กับสถาบันการเงินให้เกษตรกร

กองทุนธนาคารที่ดินควรมีโครงสร้างการบริหารแบบกระจายอำนาจ ในระดับตำบล ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับชาติ เพื่อกระจายภารกิจความรับผิดชอบ และการมีส่วนร่วมไปยังชุมชนและท้องถิ่นทุกระดับ

การปฏิรูปการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรให้มีความเป็นธรรม ในสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว นอกจากข้อเสนอเบื้องต้นดังกล่าวนี้แล้ว สังคมยังอาจมีข้อเสนออื่นๆ ตามมาในช่วงเวลาที่เหมาะสม รวมทั้งยังต้องมีการดำเนินการด้านอื่นๆ ควบคู่ไปด้วย เช่น การกระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่ประชาชนและท้องถิ่น การเสริมความเข้มแข็งของพลังประชาชน การเปิดโอกาสให้ประชาชนและ

² ท่านสามารถดาวน์โหลดเอกสารภาคผนวกเลขที่ ๑๐ คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบเกษตรกรรม เรื่อง “ข้อเสนอปฏิรูปการเกษตรเพื่อสังคมที่เป็นธรรม”

ชุมชนสามารถร่วมกันบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากร ตลอดจนการพัฒนาองค์กรประชาชนให้เป็นกลไกสำคัญของการปฏิรูปที่ดินและการจัดการที่ดิน อันเป็นฐานชีวิตของตนเอง

๑.๒ ปฏิรูปการบริหารจัดการทรัพยากรแร่

(ดูเอกสารภาคผนวกเลขที่ ๔ คณะกรรมการปฏิรูป เรื่อง "ข้อเสนอการสร้างความเป็นธรรมในการจัดการทรัพยากรแร่"³)

สภาพปัญหา

การพัฒนาทรัพยากรแร่ในประเทศไทยได้ทั้งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอย่างหนัก ทั้งนี้เนื่องจากความด้อยประสิทธิภาพของกลไกการกำกับดูแล และข้อบกพร่องที่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมในโครงสร้างการบริหารจัดการ ดังกรณีการรั่วไหลของสารแคดเมียมที่แม่ตาว จังหวัดตาก จากการทำเหมืองสังกะสี, ลุ่มน้ำคลิตี้ตอนล่าง เนื่องจากการทำเหมืองตะกั่ว, จังหวัดพิจิตรเนื่องจากการทำเหมืองทองคำ, หรือความขัดแย้งอย่างรุนแรงในจังหวัดอุดรธานีเนื่องจากการทำเหมืองโปแตช คนที่เดือดร้อนบางครั้งแสนสาหัสก็คือประชาชนในท้องถิ่นซึ่งมีการทำเหมือง

ในแง่ของความไม่เป็นธรรมในโครงสร้างการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ มีความบกพร่องมาตั้งแต่ฐานคิดและหลักการ ซึ่งสืบทอดมาแต่โบราณนั่นคือ การเร่งขุดแร่ธาตุออกมาเพื่อหารายได้เข้ารัฐ ส่วนปัญหาผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสังคมที่จะตามมา นั้น ค่อยหาทางเยียวยาหรือบรรเทาเอาในภายหลัง ฐานคิดเช่นนี้ค้ำประกันรายได้ โดยไม่คำนวนต้นทุนทางธรรมชาติและสังคมซึ่งต้องเสียไปรวมเข้าไปด้วย นอกจากนี้ยังไม่คำนึงถึงต้นทุนเสียโอกาส หรือผลประโยชน์ในระยะยาวของทรัพยากรแร่ เพราะในอนาคตไทยอาจใช้ประโยชน์เพิ่มมูลค่าของแร่เหล่านี้ได้เอง ซึ่งจะสร้างรายได้ให้มากกว่าการส่งออกในฐานะวัตถุดิบในปัจจุบัน หรือแร่ชนิดนั้นๆ อาจมีมูลค่าสูงกว่านี้อีกมากในอนาคตเป็นต้น

อันที่จริงรัฐธรรมนูญได้กำหนดกติกาต่างๆ ในกระบวนการตัดสินใจ ทั้งสิทธิการเข้าถึงข้อมูล และรับฟังความคิดเห็นในการกำหนดนโยบายแร่ไว้แล้ว แต่ในทางปฏิบัติไม่ได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ บางครั้งถึงกับกำหนดว่าเหมืองแร่ใต้ดินไม่อยู่ในรายการโครงการที่มีผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง

ข้อเสนอ

- ๑) ปรับฐานคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ โดย ก) ให้ยึดหลักความเป็นเจ้าของร่วมกันระหว่างรัฐ, ท้องถิ่น และสาธารณะ ข) ให้นำต้นทุนทางธรรมชาติ, สังคม และค่าเสียโอกาสมาประเมินความคุ้มค่าของการทำเหมืองแร่ทุกชนิด การทำเหมืองแร่ต้องไม่ทำลายทุนที่มีอยู่เดิมนี้
- ๒) ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยแร่ โดยกำหนดหลักการความเป็นเจ้าของทรัพยากรแร่ร่วมกันระหว่างรัฐ, ท้องถิ่นและสาธารณะ
- ๓) รัฐต้องดำเนินการตามมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญ ด้วย ก) เปิดเผยแหล่งแร่และศักยภาพ

³ ท่านสามารถดาวน์โหลดเอกสารภาคผนวกเลขที่ ๔ คณะกรรมการปฏิรูป เรื่อง "ข้อเสนอการสร้างความเป็นธรรมในการจัดการทรัพยากรแร่"

ได้ที่เว็บไซต์ สำนักงานปฏิรูป (สปร.) www.reform.or.th

แหล่งแร่ต่อชุมชนท้องถิ่นเป็นการสาธารณะ ข) ควรพิจารณาโครงการเหมืองแร่ไว้ในโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ฉะนั้นจึงต้องดำเนินการตามมาตรา ๖๗ วรรค ๒ แห่งรัฐธรรมนูญ

- ๔) ออกกฎหมายสนับสนุนให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรแร่ (ตามที่กล่าวไว้แล้วในข้อเสนอเรื่อง "ปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ" ของ คณะกรรมการปฏิรูป⁴)
- ๕) ปรับกระบวนการขอประทานบัตรและอาชญาบัตรให้สอดคล้องกับหลักการข้างต้น
- ๖) ให้เรียกเก็บเงินประกันความเสี่ยงจากกิจการเหมืองแร่ เพื่อตั้งกองทุนขึ้นสำหรับการเยียวยาหรือฟื้นฟูพื้นที่ ดังที่ปฏิบัติกันในหลายประเทศ
- ๗) ให้มีระบบรับรองมาตรฐานการดำเนินการ สำหรับพิจารณาต่ออายุสัมปทานหรือการขออาชญาบัตรและ/หรือประทานบัตรใหม่ โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาสังคมในท้องถิ่นร่วมตรวจสอบ ทั้งในระดับพื้นที่, ระดับนโยบายและในภาพรวม และให้คำรับรองมาตรฐาน
- ๘) ให้แบ่งรายได้จากทรัพยากรแร่อย่างเป็นธรรมระหว่างรัฐและท้องถิ่น และควรจัดทำข้อกำหนดให้นำรายได้จากทรัพยากรแร่ไปใช้ในกิจการที่ประกาศอย่างแน่ชัดไว้ล่วงหน้า ว่าเป็นการลงทุนที่ให้ผลประโยชน์ต่อเนื่องในระยะยาว และกระจายผลประโยชน์จากทรัพยากรแร่ให้ทั่วถึงทั้งประเทศ เช่นการออมระยะยาว, การลงทุนในการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ หรือการลงทุนในทรัพยากรมนุษย์ เป็นต้น

๑.๓ ปฏิรูปการบริหารจัดการทรัพยากรป่า⁵

โดยธรรมชาติ ป่ามีหน้าที่สำคัญอย่างยิ่งในระบบนิเวศ การสูญเสียพื้นที่ป่าไปเป็นอันมาก จึงมีผลต่อความเสื่อมโทรมของระบบนิเวศอย่างกว้างขวาง จนแม้แต่การดำรงอยู่ของสังคมทั้งสังคมก็อาจต้องล่มสลายลงได้ แต่โดยสังคมแล้ว ป่าถูกใช้นอกเหนือจากนั้นอีกมาก นับตั้งแต่เป็นแหล่งอาหาร, ยารักษาโรค, คลังของพันธุกรรมพืชและสัตว์, และแม้แต่ที่ทำกิน แต่ประเด็นสำคัญอยู่ที่ว่าการใช้ป่าในลักษณะต่างๆ เหล่านี้ทำลายความยั่งยืนของป่าหรือไม่ ขัดขวางการทำหน้าที่ในระบบนิเวศของป่าหรือไม่

การบริหารจัดการป่าในประเทศไทยปัจจุบัน ไม่ช่วยให้ป่ามีความยั่งยืน อีกทั้งยังสร้างความไม่เป็นธรรมให้แก่คนจำนวนมากซึ่งใช้ประโยชน์ป่าไปในวิถีทางที่ไม่สอดคล้องกับระบบทุนนิยม ในทางตรงกันข้ามกลับเปิดให้ทุนเข้าไปใช้ป่าในลักษณะหากำไรเชิงพาณิชย์อย่างเข้มข้นมากขึ้นทุกที จนกระทั่งความอยู่รอดของป่าในประเทศไทยเหลือน้อยลงอย่างยิ่ง

ดังนั้น หากไม่ปฏิรูปการบริหารจัดการป่าเสียแต่ในตอนนี้ ผู้คนจำนวนมากจะยิ่งเข้าไม่ถึงการใช้ประโยชน์ป่า และสร้างความไม่เป็นธรรมให้กว้างขวางออกไปอีกเป็นอันมาก รวมทั้งก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมของระบบนิเวศ

⁴ ท่านสามารถดาวน์โหลดเอกสารข้อเสนอเรื่อง "การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ" ของคณะกรรมการปฏิรูป

ได้ที่เว็บไซต์ สำนักงานปฏิรูป (สปร.) www.reform.or.th

⁵ ข้อเสนอแนะ คณะกรรมการปฏิรูปยังมีได้ทำการศึกษาจนได้ข้อสรุปที่ชัดเจน ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปมีข้อสังเกตและหลักการเบื้องต้นดังนี้

คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) จึงมีข้อเสนอเบื้องต้นไว้ดังต่อไปนี้

- ๑) ใช้ “หลักการอยู่ร่วมกันอย่างเกื้อกูลระหว่างคนกับป่า” ในการจัดการป่า
- ๒) มุ่งอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและวัฒนธรรมเพื่อการใช้ประโยชน์ป่าอย่างสมดุลและยั่งยืน
- ๓) ลดอำนาจการบริหารจัดการป่าของรัฐ ให้เหลือในระดับประสานนโยบายและแผน และรับรองสิทธิชุมชน ตลอดจนมอบอำนาจให้ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารจัดการป่าในรูปแบบที่หลากหลายสอดคล้องกับระบบนิเวศและความต้องการของท้องถิ่นนั้นๆ

๑.๔ ปฏิรูปการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

(ดูเอกสารภาคผนวกเลขที่ ๗ คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบการจัดการที่ดิน ฐานทรัพยากร สิ่งแวดล้อม และน้ำ เรื่อง “ข้อเสนอการปฏิรูปนโยบายการจัดการน้ำ”⁶)

สภาพปัญหา

๑) การจัดการน้ำที่รัฐทำอยู่ในปัจจุบันมีลักษณะแยกส่วน กล่าวคือมองน้ำโดดๆ โดยไม่ได้ผูกโยงเรื่องน้ำเข้ากับเรื่องอื่นๆ ที่สัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน เช่น ไม่สัมพันธ์กับที่ดิน, การอนุรักษ์, ระบบนิเวศ, ป่าต้นน้ำหรือผืนเมือง ดังนั้น รัฐจึงมุ่งไปในทางพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่เช่นสร้างเขื่อน, ผันน้ำข้ามลุ่มน้ำ ฯลฯ โดยไม่คำนึงถึงข้อจำกัดด้านนิเวศ หรือความสอดคล้องกับวัฒนธรรมและการดำรงชีวิตของท้องถิ่น นอกจากนี้ยังกำหนดแผนการใช้น้ำที่มากเกินไปได้ทั้งในด้านความคุ้มค่า หรือด้านระบบนิเวศ

๒) รวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลาง จนกระทั่งเกิดผลกระทบอย่างรุนแรงแก่ประชาชนในท้องถิ่น เช่นโครงการโขงชีมูลซึ่งทำลายพื้นที่เกษตรและระบบนิเวศที่เอื้อต่อการทำมาหากินของชาวบ้านไปเป็นอันมาก การแบ่งพื้นที่ลุ่มน้ำออกเป็น ๒๕ ลุ่มน้ำ ก็ใหญ่เทอะทะเกินไปจนไม่อาจปฏิบัติงานได้จริง ข้าราชการในพื้นที่ยังไม่มีส่วนร่วมในการจัดการอีกด้วย เพราะก็ยังมีรวมศูนย์อำนาจที่ส่วนกลางเหมือนเดิม

๓) การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมและเมือง แย่งชิงน้ำจากเกษตรกรไปเป็นอันมาก โดยไม่มีเวทีกลางสำหรับการต่อรองที่เป็นธรรมระหว่างภาคการผลิตต่างๆ ก่อปัญหาหนักขึ้นแก่เกษตรกรรายย่อย เพราะน้ำเป็นต้นทุนที่เพิ่มสูงขึ้นเสมอมา

๔) การจัดการน้ำที่ไร้ประสิทธิภาพนี้กลับทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณเป็นจำนวนมาก แต่ไม่บังเกิดผลดีแก่ฝ่ายใดจริง ในทุกวันนี้ประเทศต้องเสียเงินสำหรับการบริหารจัดการน้ำถึงปีละหลายหมื่นล้านบาท ในจำนวนนี้ร้อยละ ๙๐ เป็นงบพัฒนาแหล่งน้ำ ซึ่งมักไม่เป็นประโยชน์แก่เกษตรกรรายย่อย

ข้อเสนอ

- ๑) นโยบายน้ำต้องมีความเชื่อมโยงกันกับการจัดการทรัพยากรส่วนอื่น เช่นป่า, ที่ดิน, ระบบ

⁶ ท่านสามารถดาวน์โหลดเอกสารภาคผนวกเลขที่ ๗ คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบการจัดการที่ดิน ฐานทรัพยากร สิ่งแวดล้อม และน้ำ เรื่อง “ข้อเสนอการปฏิรูปนโยบายการจัดการน้ำ” ได้ที่เว็บไซต์ สำนักงานปฏิรูป (สปร.) www.reform.or.th

นิเวศ, ฯลฯ ตลอดไปจนถึงวิถีชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ อย่างสมดุลทั้งทางนิเวศ เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม แต่ตราบเท่าที่การบริหารจัดการน้ำยังถูกรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลาง ก็เป็นไปได้ยากที่โครงสร้างระบบราชการซึ่งแยกการบริหารออกเป็นส่วนๆตามหน้าที่ จะสามารถจัดการในลักษณะที่เชื่อมโยงองค์ประกอบสำคัญๆ เหล่านี้เข้าด้วยกันในแผนได้ ดังนั้นหลักใหญ่ของการบริหารจัดการน้ำจึงควรเป็นของท้องถิ่น (ดังข้อเสนอเรื่องการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ) และเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรจัดทำฐานข้อมูลน้ำที่เป็นสาธารณะของท้องถิ่น และของแต่ละลุ่มน้ำขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็ต้องเพิ่มสมรรถนะของท้องถิ่นในการวางแผนจัดการน้ำให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

๒) ส่งเสริมองค์กรชุมชนจัดการน้ำที่มีอยู่เดิมในท้องถิ่น เช่น องค์กรเหมืองฝาย หรือส่งเสริมให้ประชาชนร่วมกันสร้างองค์กรและเครือข่ายองค์กรการบริหารจัดการน้ำขึ้นใหม่ในพื้นที่ลุ่มน้ำย่อยๆ ในท้องถิ่น โดยให้องค์กรเหล่านี้มีสิทธิในการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ของตน การตัดสินใจบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ขนาดใหญ่ นอกขอบเขตลุ่มน้ำในท้องถิ่น ต้องมีกลไกความร่วมมือระหว่างเครือข่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนมีส่วนร่วมบริหารจัดการน้ำกับรัฐที่เป็นอยู่

๓) การบริหารจัดการน้ำ ต้องจัดการแบบบูรณาการ เบ็ดเสร็จ และไม่เก็นน้ำต้นทุนในพื้นที่ โดยเลี่ยงการผันน้ำข้ามลุ่ม ยกเว้นว่าประชาชนในลุ่มน้ำนั้นๆ ได้ประเมินแล้วว่ามือน้ำเหลือมากพอที่จะแบ่งปันไปให้ลุ่มน้ำอื่นได้ โดยทั้งนี้จะต้องมีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางยุทธศาสตร์อย่างรอบด้าน

๔) การพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่ต้องทำด้วยความระมัดระวัง มีการศึกษาประเมินผลด้านยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment : SEA) และผลกระทบด้านอื่นอย่างรอบด้าน โดยต้องมีกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง โครงการขนาดใหญ่ที่รัฐยังดำเนินการค้างอยู่ และพิสูจน์ให้เห็นความเป็นไปไม่ได้ เพราะต้นทุนสูงหรือมีผลกระทบร้ายแรง หรือไม่เหมาะสมในเชิงนิเวศ ก็ควรยกเลิก เช่น โครงการโขงชีมูล เป็นต้น ในทางตรงกันข้าม รัฐควรสนับสนุนให้ท้องถิ่นจัดการแหล่งน้ำขนาดเล็กที่เหมาะสมกับศักยภาพการผลิตของประชาชนในท้องถิ่น และเกษตรกรมีสมรรถภาพที่จะดูแลจัดการเองได้ เช่น สระน้ำในไรนา หากเป็นแหล่งน้ำใหญ่กว่านั้น ก็ต้องคงอำนาจบริหารจัดการไว้กับท้องถิ่น แม้รัฐบาลเป็นผู้สนับสนุนค่าใช้จ่ายในการสร้างหรือฟื้นฟูขึ้นก็ตาม

๕) คุ้มครองแหล่งน้ำตามธรรมชาติอย่างจริงจังโดยไม่ให้เปลี่ยนสภาพ ทั้งจากโครงการของรัฐหรือการบุกรุกของเอกชน เพราะแหล่งน้ำตามธรรมชาติเหล่านี้ นอกจากเก็บน้ำไว้ให้ประชาชนได้ใช้แล้วยังมีหน้าที่สำคัญในระบบนิเวศอีกด้วย

๑.๕ ปฏิรูปโครงสร้างการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

(ดูเอกสารภาคผนวกเลขที่ ๘ คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบการจัดการที่ดิน ฐานทรัพยากร สิ่งแวดล้อม และน้ำ เรื่อง "ข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง"⁷)

⁷ ท่านสามารถดาวน์โหลดเอกสารภาคผนวกเลขที่ ๘ คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบการจัดการที่ดิน ฐานทรัพยากร สิ่งแวดล้อม และน้ำ

เรื่อง "ข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง" ได้ที่เว็บไซต์ สำนักงานปฏิรูป (สปร.) www.reform.or.th

สภาพปัญหา

๑) ทรัพยากรสัตว์น้ำเสื่อมโทรมและมีแนวโน้มรุนแรงมากขึ้น เนื่องจากการใช้เครื่องมือประมงที่ทำลายระบบนิเวศอย่างร้ายแรง สัตว์น้ำที่ถูกจับมีขนาดเล็กลง ทำลายการเจริญพันธุ์และทำลายห่วงโซ่อาหาร คุณภาพน้ำในแหล่งเพาะพันธุ์สัตว์เล็ดลงจนไม่เหมาะกับการขยายพันธุ์

๒) การกัดเซาะชายฝั่ง กิจกรรมของคนทำให้ความมั่นคงของชายฝั่งทะเลหมดไป เช่น การดูดทรายแม่น้ำหรือการสร้างเขื่อน มีผลให้มวลตะกอนที่ไหลลงทะเลลดลง ไม่เพียงพอแก่การสร้างสมดุลชายฝั่ง เป็นต้น เมื่อเกิดความผันแปรของภูมิอากาศโลก การกัดเซาะชายฝั่งก็ยิ่งมีความรุนแรงเพิ่มขึ้น การป้องกันด้วยโครงสร้างแข็งกลับยิ่งทำให้ปัญหามานปลาย

๓) ชายฝั่งถูกใช้เกินสมรรถนะทางธรรมชาติจะรับได้ ที่สำคัญคือการท่องเที่ยวที่ไม่ยั่งยืน, การสร้างโรงงานอุตสาหกรรมหนัก, การระบายของเสียลงสู่ทะเล, การขนส่งกับท่าเรือ

๔) แผนพัฒนาพื้นที่ฝั่งทะเลภาคใต้ เป็นโครงการขนาดใหญ่ที่เปลี่ยนโฉมหน้าของคาบสมุทรไปอย่างมโหฬาร เกิดขึ้นภายใต้กรอบคิดที่จะเปลี่ยนประเทศไปสู่อุตสาหกรรมอย่างรวดเร็ว โดยไม่มีการศึกษาทางเลือกการพัฒนาอื่นๆ ที่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ, สังคมและภูมินิเวศวัฒนธรรมท้องถิ่น อีกทั้งประชาชนไม่มีส่วนร่วม ทั้งๆ ที่โครงการใหญ่นี้ย่อมกำหนดอนาคตของคนในภาคใต้ให้เปลี่ยนไปอย่างสิ้นเชิง

ข้อเสนอ

๑) ให้อำนาจแก่ท้องถิ่นในการบริหารจัดการทะเลและชายฝั่ง ตามข้อเสนอเรื่องการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) ซึ่งจะสามารถบริหารจัดการทะเลและชายฝั่งแบบไม่แยกส่วนจากแม่น้ำ, ป่าและการใช้ประโยชน์จากที่ดินในพื้นที่ได้ การกำหนดผังเพื่อจำแนกพื้นที่ใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, ประเภทหรือขนาดของสิ่งก่อสร้าง, การประกาศเขตคุ้มครองระบบนิเวศทางทะเล, รวมถึงการตราระเบียบกฎเกณฑ์การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ฯลฯ ย่อมอยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒) ทวงคืนพื้นที่สาธารณะ นับตั้งแต่ท้องทะเลซึ่งถูกยึดเป็นที่เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำขนาดใหญ่ ถนน สันทราย ชายหาด ป่าชายเลน ป่าบกและป่าชายฝั่ง ฯลฯ ซึ่งถูกเอกชนยึดไปโดยมิชอบให้กลับมาเป็นสมบัติสาธารณะตามเดิม

๓) สร้างและเผยแพร่ความรู้ การจัดการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง ให้ท้องถิ่นต่างๆ สามารถบริหารจัดการได้ด้วยตนเอง

๔) ท้องถิ่นต้องมีอำนาจและสมรรถนะในการบังคับ ควบคุมการประมงชายฝั่ง ในขณะเดียวกันรัฐต้องคำนึงถึงความยั่งยืนของชายฝั่งทะเล ในการอนุมัติหรือดำเนินกิจการใดๆ ซึ่งอาจมีผลกระทบ เช่นการดูดทราย หรือการทำท่าเทียบเรือ เป็นต้น

๕) เพื่อให้สอดคล้องกับโครงสร้างการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่เสนอนี้ ควรยกเลิกแผนพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ลงทั้งหมด เพราะขัดแนวทางที่แบ่งอำนาจให้ท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการด้วยตนเอง หากจะมีแผนประเภทนี้เกิดขึ้นในภายหน้า ก็ต้องมาจากการวางแผนร่วมกันระหว่างท้องถิ่นและส่วนกลาง

๑.๖ ปฏิรูปสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศ⁸

ความเสื่อมโทรมด้านสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศในประเทศไทยนั้นเป็นที่รู้กันดีอยู่แล้ว หากรัฐและสังคมยังไม่ใส่ใจฟื้นฟู ปัญหาสภาพสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศยิ่งจะเป็นภัยคุกคามในทุกๆ ด้าน และต้นทุนทุกอย่างในประเทศไทยจะสูงขึ้น นับตั้งแต่ต้นทุนการผลิตไปถึงต้นทุนการมีและใช้ชีวิต

มิติที่สร้างความเหลื่อมล้ำอย่างมากในเรื่องสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศก็คือ การผลกระทบจากความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศแก่ผู้ไร้อำนาจในโครงการของรัฐ, ในแผนพัฒนา, ในการลงทุนภาคเอกชน, ในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

การปฏิรูปในด้านนี้จึงต้องนำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงนับตั้งแต่ระดับนโยบาย ไปจนถึงแนวทางการบริหารจัดการ และอำนาจในการกำกับควบคุม

๒. ทรัพยากรเศรษฐกิจ

ทรัพยากรเศรษฐกิจในที่นี้หมายถึง โอกาสและพลังอันเป็นเงื่อนไขต่างๆ ของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งคนในสังคมเข้าไปร่วมทำ หรือรับผลกระทบจากการกระทำ เหตุที่นับว่าเป็น "ทรัพยากร" อย่างหนึ่ง ก็เพราะหากบริหารจัดการเงื่อนไขเหล่านี้อย่างเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพแล้ว ย่อมเป็นช่องทางสำคัญอันหนึ่งที่จะลดความเหลื่อมล้ำและเปิดให้ศักยภาพของทุกคนได้พัฒนาสูงขึ้นเป็นอันมาก แต่การบริหารจัดการเงื่อนไขเหล่านี้ในสังคมไทยดำเนินไปอย่างไม่เป็นธรรมและอย่างไม่มีประสิทธิภาพ จะยิ่งทำให้ความเหลื่อมล้ำเพิ่มมากขึ้น ฉะนั้นจึงต้องปฏิรูปการบริหารจัดการเงื่อนไขเหล่านี้

๒.๑ ปฏิรูปทุน⁹

แม้ว่าสิ่งที่นำมาใช้เป็นทุนอาจเป็นกรรมสิทธิ์ของบางคน แต่ที่จริงแล้วส่วนใหญ่ของทุนเป็นทรัพยากรของสังคมทั้งหมด หากการบริหารจัดการเปิดให้คนทั่วไปสามารถเข้าถึงได้ ก็เท่ากับเพิ่มศักยภาพของทุกคนในการลงทุน เพื่อประกอบการหาทำไร, เพื่อประกอบการทางสังคม หรือเพื่อลงทุนพัฒนาตนเองและครอบครัว

ปัญหาของการบริหารจัดการทุนในประเทศไทย อาจสรุปได้ดังนี้

๑) บริหารจัดการทุนที่เป็นตัวเงินในลักษณะที่ทำให้คนส่วนใหญ่ ซึ่งบัดนี้ต้องการทุนประเภทนี้เพื่อการผลิตมากขึ้น เข้าไม่ถึง จำต้องอาศัยทุนนอกระบบซึ่งทำให้ยากที่จะประกอบการให้มีกำไรได้ ตัวเลขสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ชี้ให้เห็นประเด็นนี้ได้ชัด กรุงเทพฯมีประชากรประมาณร้อยละ ๑๐ ของประเทศ แต่ได้รับสินเชื่อคิดเป็นมูลค่าถึงร้อยละ ๗๔ แรงงานในภาคเกษตรมีอยู่ร้อยละ ๓๘ แต่ได้รับสินเชื่อน้อยกว่าร้อยละ ๑

สถาบันการเงินยังขาดความพยายามที่จะสร้างนวัตกรรมทางธุรกิจ เช่น การปล่อยเงินกู้ให้กับผู้รายย่อย ยังคงอาศัยหลักทรัพย์สินค้ำประกัน แทนที่จะอิงกับศักยภาพและความน่าเชื่อถือของผู้กู้ หรือมีกระบวนการเสริมสร้างแรงจูงใจในการชำระคืนของลูกหนี้ ดังนั้นโอกาสที่จะเข้าถึงทุนจึงไปกระจุกตัวอยู่

⁸ ข้อเสนอแนะ คณะกรรมการปฏิรูปยังมีได้ทำการศึกษาจนได้ข้อสรุปที่ชัดเจน ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปมีข้อสังเกตและหลักการเบื้องต้นดังนี้

⁹ ข้อเสนอแนะ คณะกรรมการปฏิรูปยังมีได้ทำการศึกษาจนได้ข้อสรุปที่ชัดเจน ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปมีข้อสังเกตและหลักการเบื้องต้นดังนี้

ในมือคนกลุ่มน้อย

๒) อันที่จริงคนทั้งประเทศไทยต่างมี "สินทรัพย์" สำหรับประกันเงินกู้ยืมอยู่บ้างทั้งสิ้น เพียงแต่ว่า "สินทรัพย์" ของคนจำนวนมากต้องอาศัยการประเมินที่สลับซับซ้อนมากขึ้น เพื่อตีมูลค่าออกมาเป็นตัวเงิน เช่นความซื่อสัตย์, ความสัมพันธ์ทางสังคมที่ดีซึ่งย่อมเป็นปัจจัยเกื้อหนุนการประกอบการของกลุ่ม, ความรู้ซึ่งอาจพัฒนาไปเป็นสินค้าในตลาดได้ ฯลฯ ตราบเท่าที่สถาบันการเงินไม่สนใจจะพัฒนาวิธีการประเมิน และการทำงานร่วมกันกับลูกค้า ก็ยากที่คนจำนวนมากจะเข้าถึงแหล่งทุนในต้นทุนที่สมเหตุสมผลได้

๓) แหล่งระดมทุนไร้สมรรถภาพที่จะระดมทุนจากสังคมในวงกว้าง, เป็นแหล่งเงินออมที่ปลอดภัย, ให้ข้อมูลแก่สาธารณชนอย่างโปร่งใส ฯลฯ ดังนั้นตลาดหลักทรัพย์จึงเป็นเสมือนตลาดเก็งกำไรระยะสั้นเท่านั้น

๔) แหล่งทุนที่มีวิธีประเมินความเสี่ยงได้แบบเนียนกว่า เช่นสหกรณ์, กลุ่มออมทรัพย์, กองทุน, ตลอดจนถึงกองทุนที่รัฐจัดตั้งขึ้น ไม่ได้รับการส่งเสริมในทางที่ถูกจากรัฐ

๕) การร่วมทุนที่เป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายไม่แพร่หลาย

๒.๒ ปฏิรูปด้านแรงงาน

(ดูเอกสารภาคผนวกเลขที่ ๙ อนุกรรมการปฏิรูประบบแรงงาน เรื่อง "ข้อเสนอการสร้างความเป็นธรรมเพื่อลดความเหลื่อมล้ำด้านแรงงาน"¹⁰)

สภาพปัญหา

ประเทศไทยปัจจุบันกลายเป็นประเทศธุรกิจอุตสาหกรรมไปแล้ว กำลังแรงงานนอกภาคเกษตร ๒๓ ล้านคนอยู่ในภาคการผลิตนี้ ในจำนวนดังกล่าวเป็นลูกจ้างชายแรงงานภาคเอกชน ประมาณ ๑๑ ล้านคน ในขณะที่ภาคเกษตรมีแรงงานอยู่เพียงประมาณ ๑๕ ล้านคนเท่านั้น (เป็นลูกจ้าง ๓ ล้านคน) ลูกจ้างชายแรงงานส่วนใหญ่มีรายได้ไม่พอเลี้ยงชีพ (รายได้ประจำไม่ถึงเดือนละ ๖,๐๐๐ บาท) กดดันให้ต้องทำงานนอกเวลาเป็นวันละ ๑๐-๑๒ ชั่วโมง ไม่มีเวลาและกำลังที่จะดูแลบุตรและพัฒนาตนเอง

สภาวะที่ประชากรในวัยแรงงานจำนวนมากของประเทศ มีรายได้ไม่พอยังชีพและไม่มีโอกาสพัฒนาตนเองและครอบครัวต่อไป ก็เป็นปัญหาในตัวเองอยู่แล้ว สถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงด้านอื่นๆ ที่เกิดขึ้นในเวลานี้ กลับยิ่งทำให้สถานการณ์ดังกล่าวเลวร้ายลงไปอีก ดังจะสรุปได้ดังนี้

๑) โครงสร้างประชากรไทยกำลังเปลี่ยนอย่างรวดเร็ว ในขณะที่เรามีคนหนุ่มสาวเข้าสู่ตลาดแรงงานลดลง อันเป็นผลมาจากนโยบายคุมกำเนิด ประชากรสูงวัยที่มีอายุ ๖๐ ปีขึ้นไปกลับมีเพิ่มขึ้น ทำให้แรงงานหนึ่งคนมีภาระต้องเลี้ยงดูคนอย่างน้อย ๒ คน คือตนเองและคนสูงวัยอีก ๑ คน การมีรายได้เพิ่มขึ้นจึงเป็นความจำเป็นอย่างมาก ทั้งเพื่อสวัสดิภาพของตนเองและประชากรสูงวัยของประเทศ โครงสร้างประชากรเช่นนี้ยังมีผลต่อกองทุนประกันสังคมด้วย เพราะจะมีผู้จ่ายเงินสมทบลดลง แต่กองทุนและสังคมกลับต้องมีการะเพิ่มขึ้นในการตอบสนองสวัสดิการของผู้สูงวัย

¹⁰ ท่านสามารถดาวน์โหลดเอกสารภาคผนวกเลขที่ ๙ อนุกรรมการปฏิรูประบบแรงงาน เรื่อง "ข้อเสนอการสร้างความเป็นธรรมเพื่อลดความเหลื่อมล้ำด้านแรงงาน"

ได้ที่เว็บไซต์ สำนักงานปฏิรูป (สปร.) www.reform.or.th

๒) ภาวะวิกฤตเศรษฐกิจทั่วโลก ส่งผลให้หลายประเทศลดการนำเข้าสินค้าและหันมาส่งเสริมตลาดภายในเพื่อรองรับสินค้าของตนเอง เมื่อการส่งออกชะลอตัวลงประเทศไทยก็จำเป็นต้องทำอย่างเดียวกัน อีกทั้งตลาดภายในยังช่วยสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจแก่ประเทศอีกด้วย กำลังซื้อในตลาดภายในของไทยร้อยละ ๔๒ มาจากเงินเดือนและค่าจ้าง หากยกระดับกำลังซื้อนี้ด้วยการเพิ่มค่าจ้างได้ ก็จะมีผลไปถึงแรงงานนอกระบบ เช่น ตู๊กตุ๊ก, หาบเร่, ธุรกิจห้องแถว ฯลฯ ซึ่งล้วนทำมาหากินกับกำลังซื้อภายในนี้ทั้งสิ้น ในขณะเดียวกัน เนื่องจากแรงงานไทยยังต้องอุปการะครอบครัวในชนบท ค่าจ้างที่เพิ่มสูงขึ้นจึงมีผลต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในชนบทด้วย

๓) ไทยต้องไปให้พ้นจากการผลิตสินค้าราคาถูก เพราะไม่สามารถแข่งขันกับประเทศอื่นได้ จำต้องเพิ่มประสิทธิภาพและผลผลิตของแรงงานไทย นอกจากนี้หากไม่เตรียมตัวด้านแรงงาน การเปิดเสรีอาเซียนใน พ.ศ.๒๕๕๘ จะทำให้แรงงานฝีมือของไทยย้ายไปทำงานต่างประเทศ ในขณะที่แรงงานฝีมือจากประเทศที่จ่ายค่าแรงถูกกว่า เช่น เวียดนามหรืออินโดนีเซียจะเข้ามาแทนที่การพัฒนาฝีมือแรงงานเพื่อให้ได้รับค่าแรงเพิ่มขึ้นจึงมีความจำเป็นอย่างเร่งด่วน

ข้อเสนอ

การแก้ปัญหาของผู้ขายแรงงานในภาคอุตสาหกรรมต้องทำสามด้านคือ เพิ่มค่าจ้าง (เพิ่มรายได้) เพิ่มสวัสดิการ และเพิ่มผลผลิตภาพ

๑) เพิ่มค่าจ้าง ควรทำโดยคำนึงถึงสองมิติ

มิติแรกคือ ความจำเป็นของชีวิต ในส่วนของลูกจ้างไร้ฝีมือและทำงานใหม่ ควรได้รับค่าจ้างที่พอจะทำให้ชีวิตดำรงอยู่ได้อย่างปกติ อย่างน้อยต้องได้ ๒๕๐ บาท หรือเดือนละ ๒๕๐บาทx๒๖วัน คือ ๖,๕๐๐ บาท (เสนอในพ.ศ.๒๕๕๔) ซึ่งตรงกับรายได้จากค่าจ้างบวกกับค่าล่วงเวลาของลูกจ้างในเวลานี้ พวกเขามีโอกาสจะได้ทำงานเพียงวันละ ๘ ชั่วโมง ตรงตามมาตรฐานสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ การลดชั่วโมงทำงานลง เพราะไม่ต้องดิ้นรนทำงานนอกเวลา จะทำให้ลูกจ้างมีโอกาสพัฒนาตนเองได้ ที่กล่าวนี้เป็น"ค่าจ้างขั้นต่ำ" ซึ่งหมายถึง ค่าตอบแทนที่ให้แก่แรงงานไร้ฝีมือและเพิ่งเข้าทำงาน นอกจากนี้ อัตราค่าจ้างดังกล่าวยังตรงกับมาตรฐานในอนุสัญญาที่ ๑๓๑ ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งไทยได้ให้สัตยาบันแล้ว

มิติที่สอง การจ่ายค่าจ้างควรคำนึงถึงค่าจ้างในฐานะที่เป็นค่าตอบแทนแก่ฝีมือการทำงานด้วย ลูกจ้างที่ทำงานมานาน มีประสบการณ์มากและมีฝีมือดีขึ้น ควรได้รับค่าตอบแทนส่วนที่เป็นฝีมือนี้ด้วย เพิ่มขึ้นจากค่าจ้างขั้นต่ำ การจ่ายค่าตอบแทนเพิ่มนี้จะเป็แรงจูงใจให้ลูกจ้างพยายามพัฒนาฝีมือของตนเอง ผ่านการศึกษาในระบบ, นอกระบบ, หรือผ่านการทำงานอย่างเอาใจใส่ ทั้งนี้ควรมีองค์กรที่ไม่ใช่องค์กรของรัฐ ซึ่งได้รับความเชื่อถือ และสามารถประเมินฝีมือแรงงานได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย ค่าตอบแทนที่เพิ่มขึ้นนั้นนอกจากเป็นการเพิ่มกำลังซื้อของตลาดภายในแล้ว ยังช่วยเพิ่มกองทุนประกันสังคมได้ทันการณ์อีกด้วย

สิทธิของแรงงานต้องได้รับความคุ้มครองอย่างจริงจัง เช่นได้ค่าล่วงเวลา, ได้ค่าชดเชย, ได้เงินทดแทน, ได้รับความปลอดภัยและความมั่นคงในการทำงาน และได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรม หน่วยงานภาครัฐซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบด้านนี้ ต้องเห็นความสำคัญของสิทธิดังกล่าว และบังคับใช้กฎหมายให้บรรลุผล เพื่อให้ลูกจ้างแรงงานมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เหมือนคนในอาชีพอื่น และขจัดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย

๒) เพิ่มสวัสดิการแรงงาน ควรจัดสวัสดิการแรงงานให้ครอบคลุมทั้ง ๔ ด้าน คือ

๒.๑ การบริการสังคม ได้แก่ การศึกษา, สาธารณสุข, ที่พักอาศัย, ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ผู้มีบทบาทหลักในด้านนี้คือรัฐ ภาคนายจ้างและชุมชนจะเป็นฝ่ายเสริม โดยมีส่วนร่วมในการจัดการ

๒.๒ ประกันสังคม ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นในสังคมทุนนิยม ผู้เอาประโยชน์ร่วมสร้างขึ้นกับนายจ้างและรัฐ เพื่อให้ทุกคนมีหลักประกันในชีวิต ควรสนับสนุนให้ครอบคลุมแรงงานทุกประเภท ทั้งที่อยู่ในภาคเกษตรกรรมและอาชีพอิสระ

๒.๓ สังคมสงเคราะห์ แก่ผู้ที่ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ หรือในยามที่เกิดพิบัติภัยต่างๆ นอกจากรัฐมีภาระโดยตรงแล้ว องค์กรทางสังคมต่างๆ ก็อาจเข้าไปมีส่วนร่วมได้มาก

การรวมกลุ่มเพื่อช่วยเหลือตัวเอง ก็เป็นอีกส่วนหนึ่งของสวัสดิการแรงงาน เช่น การซื้อขายผลผลิตโดยไม่ผ่านคนกลาง หรือกิจกรรมอื่นๆ ที่เพิ่มความมั่นคงในชีวิตของลูกจ้างแรงงาน ฉะนั้นรัฐและนายจ้างจึงต้องส่งเสริมฐานเศรษฐกิจของแรงงาน เพื่อเสริมสร้างรายได้ที่พอแก่การเลี้ยงชีพ และการพัฒนาตนเองและครอบครัว เช่น สหกรณ์, กลุ่มออมทรัพย์, ร้านค้า, และเครือข่ายการซื้อขายระหว่างแรงงานในระบบและนอกระบบ

รัฐควรจัดตั้งธนาคารแรงงาน โดยรัฐขายพันธบัตรให้แก่กองทุนประกันสังคม และนำเงินมาปล่อยกู้ให้แก่คนงาน เพื่อให้แรงงานสามารถกู้ได้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำเพื่อผ่อนคลายภาระหนี้สินนอกระบบของแรงงาน ซึ่งมีอัตราดอกเบี้ยสูง แต่จำกัดวงเงินกู้และมีส่วนบังคับการออมอยู่ด้วย

นอกจากนี้ การเพิ่มรายได้ของแรงงานยังหมายถึง การมีที่ทำงานและงานซึ่งปลอดภัยมั่นคง ฉะนั้นจึงต้องมีมาตรการหรือ พ.ร.บ.ประกันความปลอดภัยของแรงงาน ที่สอดคล้องกับความต้องการของแรงงาน อันเป็นกฎหมายที่ครอบคลุมแรงงานในระบบ, นอกระบบ และแรงงานข้ามชาติ

๓) การเพิ่มประสิทธิภาพแรงงาน ประกอบด้วยสองด้าน

ในด้านแรก ลูกจ้างแรงงานไทยมีพื้นฐานการศึกษาต่ำ (ประมาณร้อยละ ๖๐ ของแรงงานไทยจบการศึกษาระดับประถมหรือต่ำกว่าร้อยละ ๔๐ จบชั้นมัธยมหรือสูงกว่า ขณะที่ในเวียดนามตัวเลขนี้กลับกัน) จึงควรถือเป็นปัญหาเร่งด่วนที่ต้องรีบแก้ไข เกินครึ่งของแรงงานต้องทำงานวันละ ๑๐-๑๒ ชั่วโมง สัปดาห์ละ ๖ วัน เพื่อให้พอกิน จึงไม่มีเวลาศึกษาเพิ่มเติม หากรัฐ และนายจ้างร่วมมือกันส่งเสริมให้เปิดศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนในเขตอุตสาหกรรม รวมทั้งหน่วยเรียนรู้ต่างๆ เพื่อกระจายความรู้ที่จำเป็นแก่แรงงาน (เช่น โรงเรียนสอนภาษาเพื่อรองรับการร่วมในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน) ก็จะช่วยยกระดับการศึกษาของแรงงานได้

ควรจัดสวัสดิการที่พักให้คนงาน ในหรือใกล้ที่ทำงาน นอกจากจะช่วยลดค่าใช้จ่ายในการเดินทางและที่พัก (รวมกันประมาณร้อยละ ๓๐ ของรายได้) แล้ว ยังเปิดโอกาสให้คนงานมีชุมชนของตนเอง และมีเวลามากขึ้นในการศึกษาเพิ่มเติม มีสถานที่เลี้ยงเด็กอ่อนซึ่งแม่สามารถกลับไปให้นมลูกได้ รวมทั้งสะดวกในการให้บริการด้านการศึกษาและสาธารณสุขด้วย

ในด้านที่สอง คือการเพิ่มความรู้และทักษะในอาชีพ ซึ่งจะช่วยให้ค่าจ้างดังที่กล่าวแล้วภาคเอกชนควรมีบทบาทหลักในด้านนี้ ดีกว่าคอยพึ่งรัฐแต่ฝ่ายเดียว เพราะไม่บังเกิดผลมากนัก ควรลดบทบาทของภาครัฐ ให้เป็นเพียงผู้กำกับดูแล และสนับสนุนรัฐควรจัดตั้งกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานเพื่อให้เอกชนนำไปพัฒนาฝีมือแรงงาน ในอัตราดอกเบี้ยต่ำ หรือเอกชนอาจส่งลูกจ้างไปฝึกอบรมในสถาบันต่างๆ

ที่ตรงตามความต้องการของตน ในขณะที่เดียวกันก็อนุญาตเอกชนที่ลงทุนด้านนี้ลดหย่อนภาษีได้เพิ่มขึ้น

นายจ้างจะได้ผลตอบแทนจากการพัฒนาฝีมือแรงงาน ในขณะที่เดียวกันลูกจ้างแรงงานก็สามารถเลือกงานได้มากขึ้น อันเป็นการเพิ่มอำนาจต่อรองของตนโดยปริยาย

อย่างไรก็ตาม จากตัวเลขการเพิ่มค่าจ้างของอุตสาหกรรมไทยที่ผ่านมา สะท้อนให้เห็นว่านายจ้างไทยไม่ได้จ่ายค่าจ้างเพิ่มขึ้นตามสัดส่วนของประสิทธิภาพที่เพิ่มขึ้นของแรงงาน ระหว่างค.ศ. ๒๐๐๐-๒๐๐๕ ค่าจ้างแท้จริงของแรงงานไทยลดลงทุกปี ขณะที่ผลผลิตภาพของแรงงานไทยเพิ่มขึ้นจาก ๑๐๐ เป็น ๑๒๑.๙ ฉะนั้นต้องมีมาตรการที่จูงใจและบังคับให้นายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างเพิ่มขึ้นตามสัดส่วนของผลผลิตภาพที่เพิ่มขึ้นในภายหน้าด้วย

ในส่วนของแรงงานที่สมัครใจไปทำงานต่างประเทศ ซึ่งจะเพิ่มปริมาณขึ้นมากกว่านี้อีกมาก หลังการเริ่มประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ควรได้รับความคุ้มครองสิทธิประโยชน์อย่างรัดกุม จึงเสนอว่าต้องจัดตั้งบริษัทกำลังคน เป็นบริษัทกลางที่ร่วมทุนระหว่างรัฐและเอกชน ทำหน้าที่ฝึกกำลังคนตามความต้องการของแหล่งงานต่างประเทศ แสวงหาตลาดงานในต่างประเทศ และเป็นผู้จัดส่งคนไปทำงาน รวมทั้งตรวจสอบการทำสัญญาจ้างงานให้เกิดความยุติธรรมแก่แรงงานไทย หาแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำให้แก่ผู้ต้องการไปทำงาน โดยใช้สัญญาจ้างเป็นหลักประกัน ธุรกิจจัดหางานในต่างประเทศต้องเป็นสมาชิกของบริษัทกำลังคน อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของบริษัท ทำให้การป้อนแรงงานแก่ตลาดต่างประเทศมีเอกภาพ เท่ากับเพิ่มอำนาจต่อรองให้แก่แรงงาน และป้องกันการทุจริตคดโกงแรงงานของธุรกิจจัดหางาน

ในส่วนของแรงงานข้ามชาติซึ่งมีหลายล้านคนและนับวันจะเป็นปัญหาที่ซับซ้อนมากขึ้น รัฐควรมีนโยบายที่ชัดเจนและเป็นไปได้ ว่าจะเปิดให้แรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานได้จำนวนเท่าไร ในขณะเดียวกันแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย ต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิตามหลักสิทธิมนุษยชน และต้องได้รับสิทธิประโยชน์และการคุ้มครองไม่ต่างจากแรงงานไทย

๔) อำนาจต่อรองของแรงงาน

สิทธิอันพึงมีพึงได้ย่อมเป็นผลเพราะแรงงานมีอำนาจต่อรอง ซึ่งประกอบด้วยสองส่วน ส่วนแรกอำนาจต่อรองมาจากฐานความรู้และทักษะ ส่วนที่สองมาจากการจัดองค์กรเพื่อการต่อรองอย่างมีประสิทธิภาพ จนถึงทุกวันนี้รัฐบาลไทยยังไม่ยอมให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาเลขที่ ๘๗ และ ๘๘ ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ อันเป็นอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิการรวมตัวเพื่อการต่อรองของแรงงาน ฉะนั้นจึงมีข้อเสนอว่า

๑) รัฐต้องให้สัตยาบันอนุสัญญาทั้งสองโดยเร็ว

๒) รัฐจะต้องให้เสรีภาพ ในการรวมตัวของคนงานกลุ่มต่างๆ ทั้งเป็นการรวมตัวในกลุ่มอุตสาหกรรม ระหว่างกลุ่มอุตสาหกรรม ระหว่างคนงานประเภทเดียวกัน และต่างประเภทกัน ระหว่างคนที่เป็นลูกจ้างและไม่เป็นลูกจ้าง แรงงานต่างประเภทกันรวมกันในห้องกรเดียวกันได้

๓) ปฏิรูประบบการออกเสียงเลือกตั้ง ในระบบไตรภาคี (ลูกจ้าง + นายจ้าง + รัฐบาล) ให้เป็นไปตามระบอบประชาธิปไตย คือ ๑ คน ๑ เสียง โดยเฉพาะในระบบไตรภาคีของกองทุนประกันสังคม ศาลแรงงาน และคณะกรรมการค่าจ้างขั้นต่ำ เพราะเป็นไตรภาคีที่ทำให้เกิดส่วนได้ส่วนเสียต่อลูกจ้างโดยตรง

๔) ต้องปฏิรูปสำนักงานประกันสังคม ให้เป็นองค์กรอิสระ มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ง่าย

และให้มีตัวแทนของลูกจ้างจากระบบเลือกตั้งโดยตรง เป็นคณะกรรมการไตรภาคี คอยกำกับดูแลและกำหนดนโยบาย

๕) ปฏิรูประบบการออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนราษฎร วุฒิสภา องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ลูกจ้าง ที่ทำงานในพื้นที่ใดนานตั้งแต่ ๓ ปีขึ้นไป มีสิทธิเลือกตั้งและรับเลือกตั้งตำแหน่งดังกล่าวของเขตพื้นที่นั้นๆ ได้ เพื่อเปิดโอกาสให้ลูกจ้าง เลือกตัวแทนของตน ที่เป็นตัวแทนในเขตพื้นที่ที่ทำงานอยู่ และเปิดโอกาสให้ผู้นำของลูกจ้างลงสมัครรับเลือกตั้ง เป็นตัวแทนของเขตพื้นที่นั้นๆ

๖) จัดตั้งกองทุนพิทักษ์สิทธิแรงงาน โดยนายจ้างสมทบเงินเข้ากองทุน เพื่อเป็นหลักประกันว่า เมื่อมีการเลิกกิจการลูกจ้างมีสิทธิได้รับค่าชดเชย และลูกจ้างมีสิทธิขอรับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างได้

๗) ให้ปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมในศาลแรงงาน

๒.๓ ปฏิรูปการเกษตรเพื่อสังคมที่เป็นธรรม

(ดูเอกสารภาคผนวกเลขที่ ๑๐ คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบเกษตรกรรม เรื่อง "ข้อเสนอปฏิรูปการเกษตรเพื่อสังคมที่เป็นธรรม"¹¹)

แม้ว่าสัดส่วนของผลผลิตการเกษตรในปัจจุบันจะเหลือเพียงร้อยละ ๑๐ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ แต่แรงงานที่อยู่ในภาคการเกษตรก็ยังมีสูงถึง ๑๕ ล้านคน (๑๒ ล้านคนทำการผลิตในไร่นา ๓ ล้านคนเป็นแรงงานรับจ้างภาคเกษตร) ทั้งนี้ไม่นับประชากรอีกส่วนหนึ่งซึ่งต้องพึ่งพาลูกหลานผู้ทำเกษตรเช่นผู้สูงอายุ ยิ่งไปกว่านี้ แม้รายได้ในครัวเรือนของคนเหล่านี้ไม่ได้มาจากภาคเกษตรเพียงอย่างเดียว เพราะยังต้องอาศัยเงินสดที่สมาชิกของครัวเรือนซึ่งออกจากไร่นาไปทำงานในอาชีพอื่นส่งมาจุนเจือ แต่ในทางกลับกัน แรงงานจำนวนมากในภาคธุรกิจอุตสาหกรรม ทั้งในระบบและนอกระบบ ก็สามารถดำเนินชีวิตไปได้เพราะฝากปากท้องของสมาชิกในครอบครัวส่วนหนึ่ง ไว้กับการผลิตด้านการเกษตรด้วย ดังนั้นจำนวนของคนที่ต้องพึ่งพาการเกษตร – มากบ้าง น้อยบ้าง – จึงมีมากกว่าตัวเลขประชากรในภาคการเกษตรเสียอีก

ส่วนใหญ่ของคนเหล่านี้ยังอยู่ในการทำเกษตรกรรมรายย่อย แต่การทำเกษตรรายย่อยไม่เคยได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจังจากรัฐ แท้จริงแล้วนโยบายการเกษตรของภาครัฐยังคงข้างลำเอียงเป็นอริกับการทำเกษตรรายย่อยด้วยซ้ำ ทัศนคติทางการเมืองในประเทศไทยก็คือ เกษตรกรรมรายย่อยเป็นการผลิตที่ล้าหลัง ไร้ประสิทธิภาพ ไม่มีทางบรรลุมาตรฐานการครองชีพที่ดีได้ และไม่มีทางอยู่รอดได้ในเศรษฐกิจยุคใหม่ ปัญหาจึงเป็นแต่การหางานรองรับคนในภาคการเกษตรซึ่งต้องหลุดออกมาจากภาคการผลิตนี้อย่างไร ในความเป็นจริงแรงงานภาคเกษตรก็เริ่มร่อยหรอลง เพราะคนรุ่นใหม่ไม่ต้องการสืบทอดอาชีพเกษตรของครอบครัวอีกต่อไป

คำถามที่น่าสงสัยก็คือ เกษตรกรรมรายย่อยไม่มีสมรรถนะจะอยู่ได้ด้วยตัวเองจริง หรือเพราะทัศนคติของฝ่ายอำนาจที่รังเกียจเกษตรรายย่อย จึงวางนโยบายที่ขัดขวางบ่อนทำลายเกษตรกรรมราย

¹¹ ท่านสามารถดาวน์โหลดเอกสารภาคผนวกเลขที่ ๑๐ คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบเกษตรกรรม เรื่อง "ข้อเสนอปฏิรูปการเกษตรเพื่อสังคมที่เป็นธรรม"

ได้ที่เว็บไซต์ สำนักงานปฏิรูป (สปร.) www.reform.or.th

ย่อยกันแน่ หากเกษตรกรรมรายย่อยไม่สามารถดำรงอยู่ได้ในเศรษฐกิจยุคใหม่ เหตุใดประเทศในยุโรปหลายประเทศจึงยังมีเกษตรกรรายย่อยซึ่งมีฐานะเศรษฐกิจ, การศึกษา, อำนาจต่อรอง, ฯลฯ ที่ดีเหลืออยู่จำนวนมาก อีกทั้งเป็นภาคการผลิตด้านเกษตรกรรมที่สำคัญทางเศรษฐกิจของประเทศเหล่านั้นด้วย

แต่ดังที่กล่าวข้างต้นแล้ว คนที่ต้องพึ่งการเกษตรทั้งทางตรงหรือทางอ้อม อาจมีมากกว่า ๒๐ ล้านคน เป็นไปได้หรือที่จะถ่ายโอนแรงงาน ๑๕ ล้านคนซึ่งไร้ทักษะไปสู่การผลิตด้านธุรกิจอุตสาหกรรม ทั้งนี้ยังไม่พูดถึงคนอีกหลายล้านที่ต้องพึ่งการผลิตด้านเกษตรกรรมทางอ้อมอยู่

ในขณะเดียวกัน ไม่ควรลืมด้วยว่า ท่ามกลางเงื่อนไขที่ไม่เอื้อต่อการผลิตของเกษตรกรรมรายย่อยเกือบทั้งหมดของผลิตภัณฑ์การเกษตรทั้งที่บริโภคภายในและส่งออก ล้วนมาจากเกษตรกรรมรายย่อย ประเทศไทยเป็นหนึ่งในน้อยประเทศในโลกที่มีสมรรถภาพส่งออกอาหารก็เพราะเกษตรกรรมรายย่อย วัสดุที่ใช้ทำอาหารไทยอันลือชื่อทั่วโลกก็มาจากเกษตรกรรมรายย่อย และจนถึงที่สุดแล้ว วัฒนธรรมไทยที่เรายกย่องกันเช่นความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่, ระเบียบที่ดีของความสัมพันธ์ทางสังคม, ความเคร่งครัดในศาสนาธรรม ฯลฯ ก็ล้วนมีฐานอยู่บนการผลิตในไร่นาขนาดเล็ก

ดังนั้น คณะอนุกรรมการฯ จึงมีความเห็นว่า หลักการสำคัญที่สุดของการปฏิรูปเกษตรกรรมต้องมุ่งไปที่การปรับปรุงเกษตรกรรมรายย่อย เพื่อให้ประชากรในภาคนี้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ในมาตรฐานการครองชีพที่ดี ในขณะเดียวกันก็มีโอกาสจะพัฒนาตนเองในทุกด้านในอนาคตไปได้พร้อมกัน หากเกษตรกรรมขนาดเล็กได้รับการสนับสนุนในทางที่ถูกต้องเหมาะสม เกษตรกรรมจะเป็นส่วนหนึ่งของฐานรากทางเศรษฐกิจ, สังคมและการเมืองต่อไป แท้จริงแล้วเกษตรกรรมรายย่อยซึ่งใช้พื้นที่ไม่เกิน ๕๐ ไร่ (ตามข้อเสนอปฏิรูปการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร ของ คณะกรรมการปฏิรูป) มีผลิตภาพสูง ประหยัดและพึ่งตนเองได้สูง มีการหมุนเวียนใช้ทรัพยากรในไร่นาได้ดี และยังช่วยว่าจ้างแรงงานได้มากกว่าเกษตรขนาดใหญ่ เมื่อคิดในเชิงเปรียบเทียบต่อหน่วยพื้นที่

คณะอนุกรรมการฯ ไม่ประสงค์จะขัดขวาง กีดกันการเกษตรเชิงพาณิชย์ขนาดใหญ่, การทำธุรกิจเกษตรเชิงพันธะสัญญา, หรือธุรกิจการเกษตรของบริษัทขนาดยักษ์ แต่ต้องหามาตรการป้องกันมิให้ธุรกิจเหล่านี้เบียดเบียน เอารัดเอาเปรียบเกษตรกรรายย่อยอย่างไม่เป็นธรรม ดังที่เป็นอยู่ขณะนี้ แต่ควรทำธุรกิจในลักษณะที่เอื้อต่อกันและกันระหว่างธุรกิจใหญ่กับเกษตรกรรมรายย่อย

สภาพปัญหา

สภาพปัญหาของเกษตรกรรายย่อยในปัจจุบัน อาจสรุปได้ดังนี้คือ

- ๑) ไร้อำนาจการต่อรองในทุกทาง ไม่ว่าจะเป็นการใช้ทรัพยากรสาธารณะ หรือการตลาด
- ๒) ระบบการศึกษาที่จัดอยู่ในขณะนี้มีส่วนในการรวบั่นทอนพลังของเกษตรกรรายย่อย นอกจากเนื้อหาไม่มุ่งจะให้ความรู้แก่ผู้เรียนเพื่อไปใช้ในการทำเกษตรกรรมรายย่อยแล้ว การสร้างความรู้ในระดับอุดมศึกษาก็เป็นไปเพื่อรับใช้ธุรกิจเกษตรขนาดใหญ่มากกว่าสร้างความรู้สำหรับการพัฒนาของเกษตรกรรายย่อย
- ๓) เกษตรกรรายย่อยเข้าไม่ถึงสิทธิและการคุ้มครอง มักถูกละเมิดจนทำให้ไม่สามารถทำอาชีพต่อไปได้
- ๔) รับความเสี่ยงทั้งในทางการทำเกษตร และในทางธุรกิจแต่ฝ่ายเดียว โดยไม่มีกลไกใดๆ ช่วยบรรเทาหรือประกันความเสี่ยงให้เลย
- ๕) ตลาดสินค้าเกษตร ทั้งผลิตผลและปัจจัยที่ต้องใช้ในการผลิต มีลักษณะผูกขาด จึงไม่ใช้

ตลาดเสรี เพราะมีอำนาจเหนือตลาด ซึ่งเกษตรกรรายย่อยไม่มีอำนาจต่อรองเลย

๖) เกษตรกรมีหนี้สินสูงมาก ทำให้มีภาระด้านต้นทุนการผลิตสูงกว่าที่จะทำกำไรในการประกอบการ

๗) เกษตรกรรวมไทยในปัจจุบันไม่ช่วยสร้างความปลอดภัยด้านอาหารและสิ่งแวดล้อม

๘) ระบบการสนับสนุนจากภาครัฐไม่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งบางครั้งกลับก่อให้เกิดผลร้ายแก่เกษตรกรรายย่อย

ข้อเสนอ

ไร้อำนาจต่อรอง

๑) รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสนับสนุนให้เกษตรกรรวมกลุ่มกันในทุกรูปแบบ นับตั้งแต่การรวมกลุ่มเพื่อแลกเปลี่ยนแรงงาน, การเรียนรู้ทดลองปฏิบัติ, เผยแพร่ข่าวสารข้อมูล, เชื่อมโยงระหว่างกลุ่มต่างๆ จนเป็นสหกรณ์ เพื่อต่อรองในตลาด

๒) ใช้มาตรการต่างๆ สนับสนุนให้เกษตรกรเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต ข้อเสนอเรื่องปฏิรูปที่ดินของคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) จะทำให้การเป็นเจ้าของที่ดินเป็นเรื่องไม่ยาก ข้อเสนอเรื่องปฏิรูปการบริหารจัดการน้ำของอนุกรรมการฯ จะทำให้เกษตรกรมีแหล่งน้ำขนาดเล็กในไร่นาของตนเอง หรือมีอำนาจบริหารจัดการแหล่งน้ำขนาดใหญ่กว่านี้ในตำบลหรือจังหวัดหรือบางส่วนของเขตลุ่มน้ำเอง เกษตรกรต้องเข้าถึงเครื่องมือการผลิตที่จำเป็น โดยเป็นเจ้าของเองหรือร่วมเป็นเจ้าของในกลุ่มหรือสหกรณ์ ทางด้านพันธุกรรมพืชและสัตว์ จะมีกฎหมายรับรองสิทธิของท้องถิ่นในการเป็นเจ้าของ ในขณะที่เกษตรกรควรได้รับการส่งเสริมให้มีความรู้ความสามารถในการพัฒนาพันธุกรรมพืชและสัตว์ด้วย

๓) นอกจากเป็นเจ้าของหรือมีอำนาจจัดการเครื่องมือการผลิตในไร่นาแล้ว เกษตรกรควรเป็นเจ้าของร่วมกันซึ่งอุปกรณ์ที่จำเป็นในการนำพืชผลเข้าสู่ตลาด เช่นลานตากผลผลิต, โรงเก็บหรืออบผลผลิต, โรงงานแปรรูปขั้นต้น อันเป็นอุปกรณ์ที่จำเป็นในการนำพืชผลเข้าสู่ตลาดโดยมีพลังต่อรอง แม้ความพยายามของกลุ่มเกษตรกรที่จะเป็นผู้ทำการตลาดเองก็ควรได้รับการสนับสนุนอย่างแข็งขัน ทั้งจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐ

๔) ทรัพยากรพัฒนาการเกษตรต้องไม่อยู่ในมือรัฐฝ่ายเดียว กลุ่มเกษตรกรในรูปแบบต่างๆ ต้องมีอำนาจตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรส่วนนี้อย่างมีน้ำหนัก

ระบบการศึกษาและเรียนรู้สำหรับเกษตรกรรายย่อย

๑) สร้างกระบวนการเรียนรู้เพื่อพัฒนาระบบเกษตรจากการปฏิบัติจริงในไร่นา เรียนรู้ระบบรวมกลุ่มรูปแบบต่างๆ รวมทั้งการทำธุรกิจในระบบตลาด จัดให้เกิดโรงเรียนเกษตรกรเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาทางเลือก ให้กระจายไปตามท้องถิ่นที่มีการทำเกษตรรายย่อยอยู่มาก

ในขณะเดียวกัน ควรสร้างความรู้ใหม่ที่เหมาะสมกับการทำเกษตรกรรมรายย่อย ส่วนหนึ่งย่อมมาจากการวิจัย โดยเฉพาะการวิจัยของเกษตรกรเอง และอีกส่วนหนึ่งมาจากการเผยแพร่นวัตกรรมที่เกษตรกรบางท้องถิ่นค้นพบให้แพร่หลาย สามารถนำมาทดลองใช้ในท้องถิ่นอื่นได้ หากจำเป็นต้องจัดองค์กรรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งเพื่อการนี้ (เช่นมหาวิทยาลัยเกษตรกร) ก็พึงทำ

๒) ผูกอบรมทักษะการทำอาชีพเสริม โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรกรรม เช่นการบำรุงและขยายพันธุ์พืชและสัตว์, การทำธุรกิจ, การแปรรูปผลิตภัณฑ์การเกษตร, การทำหรือซ่อมปัจจัย

การผลิตเอง เป็นต้น

๓) ปรับปรุงหลักสูตรการเรียนการสอนในสถาบันการศึกษาด้านเกษตรกรรม โดยผู้สอนต้องรู้บริบทของการทำเกษตรกรรมขนาดเล็ก ให้สอดคล้องกับศาสตร์และศิลป์ของการทำเกษตรตามบริบทของท้องถิ่น และบริบทสากล

สิทธิและการคุ้มครองเกษตรกร

๑) ปรับปรุงกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของเกษตรกรดังนี้

ก. สิทธิในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ทรัพยากรสาธารณะ

ข. พัฒนาระบบป้องกันการกระทำที่ไม่เป็นธรรมแก่เกษตรกร เช่น การรวมกันกดราคารับซื้อสินค้า, การขายปุ๋ยและอาหารสัตว์ที่คุณภาพต่ำกว่ามาตรฐาน, โกงค่าแรง, โกงน้ำหนัก, จงใจประวิงเวลา, การอ้างเกณฑ์มาตรฐานนอกเหนือสัญญา ฯลฯ หน่วยงานภาครัฐมีอำนาจหน้าที่ร่วมกับตัวแทนของกลุ่มเกษตรกรแต่ละพื้นที่ดำเนินการวางแผน, เตรียมการ, ตรวจสอบ, ติดตาม และแก้ไขการกระทำที่ไม่เป็นธรรมนั้นอย่างมีประสิทธิภาพ

ค. สิทธิที่จะมีความมั่นคงด้านสวัสดิการ, ค่าตอบแทน และรายได้ที่ยุติธรรม รวมทั้งรายได้พื้นฐาน

ในส่วนของเกษตรกรตามพันธะสัญญา ซึ่งในปัจจุบันถูกเอารัดเอาเปรียบจากสัญญาที่ไม่เป็นธรรม ควรได้รับการประกันสิทธิและความคุ้มครองดังนี้

ก. รัฐสนับสนุนองค์กรที่ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร ให้มีความรู้ความเข้าใจด้านพันธะสัญญา ตลอดจนมีโทรศัพท์สายด่วนให้คำปรึกษาแก่เกษตรกรที่ต้องการทำเกษตรเชิงพันธะสัญญาอย่างทั่วถึง ในขณะที่เดียวกันก็รับเรื่องราวร้องทุกข์ และพร้อมจะเป็นตัวแทนของเกษตรกรที่ถูกละเมิดสัญญา ต่อสู้ในเชิงกฎหมายเพื่อเรียกค่าชดเชยที่เหมาะสมและเป็นธรรมให้แก่เกษตรกร

ข. ปรับปรุงแก้ไขสัญญาให้มีความเป็นธรรม เช่น บริษัทและเกษตรกรเป็นหุ้นส่วนกัน จึงต้องรับความเสี่ยงเท่ากัน การทำสัญญาต้องมีความโปร่งใส ควรมีพยานรับรู้และฝ่ายเกษตรกรมีสิทธิที่จะถือสัญญาฉบับไว้ด้วย

ค. ต้องมีระบบตรวจสอบติดตามการปฏิบัติตามสัญญา บริษัทผู้ประกอบการเกษตรเชิงพันธะสัญญาต้องจดทะเบียน และแจ้งการทำพันธะสัญญากับหน่วยงานด้านยุติธรรม หน่วยงานของรัฐควรศึกษาวิจัยต้นทุนกำไรของการผลิต เพื่อกำหนดราคาราย(หรือรับซื้อ)ขั้นต่ำของผลิตผลนั้นๆ

ง. ศึกษาพัฒนาระบบกฎหมาย เพื่อจัดความสัมพันธ์ระหว่างเกษตรกร, บริษัท และภาคีอื่นๆ ภายใต้ระบบเกษตรเชิงพันธะสัญญาให้มีความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

ในส่วนแรงงานรับจ้างในภาคเกษตร ควรปรับปรุงกฎหมายแรงงานให้คุ้มครองถึงแรงงานรับจ้างในภาคเกษตร ซึ่งเป็นกลุ่มที่ยากจนที่สุด มีงานทำไม่ถึงปีละ ๑๘๐ วัน ฉะนั้นหากมีการประกันการมีงานทำก็จะอำนวยความสะดวกแก่คนกลุ่มนี้เป็นอย่างยิ่ง เช่น รัฐร่วมกับท้องถิ่นประกันว่าคนในวัยแรงงานทุกคนจะมีงานทำปีหนึ่งไม่ต่ำกว่า ๑๘๐ วัน เป็นต้น

สำหรับแรงงานรับจ้างที่เป็นชาวต่างด้าว ก็ต้องได้รับสิทธิประโยชน์ในด้านประกันสังคมเท่าเทียมกับแรงงานไทย ยกเว้นหลักประกันการมีงานทำ

หลักประกันความเสี่ยงทางการเกษตร

๑) ให้มีระบบประกันความเสี่ยงหรือประกันผลผลิตการเกษตรในรูปแบบต่างๆ โดยผู้ได้รับ

ประโยชน์จากการเกษตร คือภาคธุรกิจการค้า, ภาคอุตสาหกรรมเกษตร, สถาบันการเงิน, รัฐบาล และเกษตรกร ต้องร่วมกันลงทุนระบบหลักประกันความเสี่ยง เพื่อกระจายความเสี่ยงไปยังทุกภาคส่วนอย่างเท่าเทียมกัน ในระยะเริ่มแรก รัฐควรนำภาษีส่งออกสินค้าเกษตรมาสนับสนุน

๒) สร้างหลักประกันรายได้และคุณภาพชีวิตขั้นต่ำด้วยวิธีการอันหลากหลาย เช่น สร้างราคาผลผลิตให้เป็นธรรม สร้างรายได้เสริมจากผลผลิตผลการเกษตรด้วยการบริหารจัดการ ฯลฯ เพื่อให้เกษตรกรมีรายได้ขั้นต่ำเพียงพอแก่การดำรงชีพ และพัฒนาตนเองต่อไป

ตลาดเสรีที่แท้จริง

๑) รัฐควรลดบทบาทแทรกแซงกลไกตลาดสินค้าเกษตรลงให้น้อยที่สุด โดยเฉพาะการบิดเบือนกลไกราคา ซึ่งมักนำไปสู่การทุจริตฉ้อฉลต่างๆ

๒) จัดให้มีตลาดสินค้าเกษตรให้มากและหลากหลาย ตลาดทุกรูปแบบนับตั้งแต่ตลาดนัด, ตลาดสด, ตลาดค้าส่ง ฯลฯ ควรได้รับการสนับสนุนทั้งจากรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการแข่งขันด้านการกระจายสินค้า ทั้งนี้รวมถึงระบบการผลิตและการตลาดที่ผู้บริโภควางแผนร่วมกัน ทั้งในและต่างประเทศ ด้วย ลดอำนาจเหนือตลาดด้วยวิธีต่างๆ เช่น พัฒนากลไกตลาดกลางสินค้าเกษตรที่สำคัญ เช่น ข้าว, ข้าวโพด, มันสำปะหลัง, ยางพารา ฯลฯ เป็นต้น

๓) การที่ไทยจะเป็นผู้ผลิตอาหารปลอดภัยแก่โลกได้ จำเป็นต้องมีตลาดภายในที่เข้มแข็งเป็นฐาน ดังนั้นจึงต้องพัฒนาตลาดภายในอย่างจริงจัง เช่น สร้างกลไกที่ทำให้เกษตรกรรายย่อยสามารถเข้าถึงตลาดจำเพาะ ด้วยการผลิตให้ได้มาตรฐาน ในตลาดสินค้าเกษตรทั่วไป รัฐหรือท้องถิ่นสามารถวางมาตรฐานความปลอดภัยด้านอาหารในตลาด เพื่อผลักดันให้เกษตรกรผลิตสินค้าที่มีคุณภาพ ให้อำนาจท้องถิ่นในการจัดการตลาดสินค้าเกษตรได้เอง และพัฒนาตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้า โดยปรับโครงสร้างให้เป็นอิสระจากกระทรวงพาณิชย์ ในขณะเดียวกันก็ควรขยายตลาดส่งออกให้กว้างและมีความหลากหลายมากขึ้นด้วย แต่ก็ต้องหาทางเปิดช่องให้กลุ่มเกษตรกรมีส่วนแบ่งในตลาดส่งออกโดยตรงด้วย ในขณะเดียวกันก็ต้องวางมาตรฐานของผู้ส่งออกที่ก่อให้เกิดการแข่งขันที่แท้จริง

การจัดการหนี้สินและทุน

๑) เร่งรัดแก้ปัญหาหนี้สินเกษตรกร ในส่วนที่เป็นหนี้ในระบบ รัฐควรเป็นตัวกลางในการลดหนี้เกษตรกรกับสถาบันการเงิน หากข้อเสนอปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรของคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) ได้รับการปฏิบัติตาม สถาบันการเงินย่อมยินดีจะลดหนี้เพื่อสงวนหนี้เสีย มากกว่ายึดที่ดินของเกษตรกร เพราะข้อเสนอดังกล่าวระบุว่าไม่ให้เปลี่ยนที่ดินเพื่อการเกษตรไปใช้ประโยชน์ทางอื่น นอกจากนี้การสะสมที่ดินก็ไม่อาจทำกำไรได้อีกต่อไป

๒) ให้จัดการหนี้สินกับกลุ่มเกษตรกรแทนบุคคล โดยกลุ่มที่ได้รับการจัดการหนี้ต้องมีแผนการออม และการจัดการการเงินด้วย ในขณะเดียวกันก็ให้การศึกษาเรื่องหนี้และการจัดการทางการเงินแก่ครอบครัวเกษตรกรไปพร้อมกัน

๓) บูรณาการการบริหารจัดการกองทุนที่เกี่ยวกับการแก้ไขหนี้สินเกษตรกรให้เป็นเอกภาพ แต่ก็ต้องจัดการบริหารกองทุนเสียใหม่เพื่อไม่ให้นักการเมืองและข้าราชการประจำแทรกแซงได้ กองทุนควรมีหน้าที่มากกว่าฟื้นฟูหนี้ เพราะหนี้สินจะหมดไปได้ก็สัมพันธ์กับการพัฒนาเกษตรกรด้วย

๔) เกษตรกรอาจเข้าถึงแหล่งทุนได้ดีขึ้น หากปล่อยสินเชื่อให้ถึงมือเกษตรกรโดยตรง ไม่ต้องผ่านคนกลางหรือบริษัทค้าปัจจัยการผลิต ซึ่งมักจะเรียกดอกเบี้ยขึ้นหรือบังคับซื้อสินค้าในราคาที่ไม่

เป็นธรรม การให้สินเชื่อควรเปลี่ยนจากการใช้หลักทรัพย์ค้ำประกัน เป็นการให้สินเชื่อแก่กลุ่มแทนรายบุคคล โดยทั้งกลุ่มต้องเป็นผู้รับประกันเงินกู้ร่วมกัน

๕) ส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาแหล่งทุนและการจัดการหนี้ของเกษตรกรโดยท้องถิ่น ควรรวมกองทุนประเภทต่าง ๆ ในหมู่บ้านหรือตำบลเข้าด้วยกัน รัฐอาจให้กู้สมทบโดยปลอดดอกเบี้ยเป็นระยะเวลาหนึ่ง เพื่อให้มีพลังพอจะจัดการกับปัญหาได้ เพราะการจัดการหนี้เกษตรกรให้ได้ผลนั้น ท้องถิ่นจะมีความสามารถจัดการได้ดีกว่าหน่วยงานจากภายนอก

๖) ให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เน้นภารกิจ ในการสนับสนุนเกษตรกรรายย่อย เพื่อลดความเสี่ยง ลดหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ และเข้าถึงแหล่งทุนในอัตราดอกเบี้ยที่เป็นธรรมโดยมีเงื่อนไขและความยุ่งยากน้อยที่สุด การบริหารจัดการทางการเงินของเกษตรกร เพื่อมุ่งลดหนี้และหลุดพ้นจากการเป็นหนี้ รวมทั้งการปรับโครงสร้างและการบริหารจัดการของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) กรรมการบริหารต้องมีตัวแทนของเกษตรกรเข้าร่วมด้วย ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ไม่ควรมุ่งขยายฐานลูกค้าเกษตรกรโดยไม่เตรียมลูกค้าของตนให้บริหารจัดการเงินกู้ได้เป็น ต้องไม่ให้สินเชื่อในรูปแบบของปุ๋ยเคมี ยาปราบศัตรูพืช หรือวัสดุการเกษตรใดๆ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ต้องปล่อยให้ลูกค้ามีอิสระในการเลือก และคงอำนาจต่อรองในฐานะผู้ซื้ออิสระไว้ การให้เงินกู้แก่เกษตรกรต้องคำนึงถึงความเสี่ยงในการประกอบการด้านการเกษตร และช่วงจังหวะของการเก็บเกี่ยวพืชผล ฉะนั้นอัตราดอกเบี้ยที่พึงคิดจากเกษตรกร จึงควรเป็นอัตราที่น้อยกว่าของลูกค้าย่อยขั้นดี (Minimum Retail Rate : MRR) หากผิคนัดชำระหนี้เพราะเหตุสุดวิสัย ก็ไม่ควรคิดค่าปรับ แต่ควรเข้าไปช่วยให้คำแนะนำในการปรับปรุงแก้ไขและเยียวยา ทั้งการเกษตรและการบริหารจัดการเงิน ส่วนเกษตรกรที่ประสบภัยธรรมชาติจนผลผลิตเสียหายสิ้นเชิง ให้ยกเลิกหนี้ทั้งหมด ควรผลักดันให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เป็นแหล่งเงินของเกษตรกรตามเจตนารมณ์ จึงไม่ควรอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ทางกฎหมายของรพท.

ความปลอดภัยด้านอาหารและสิ่งแวดล้อม

๑) กำหนดเป้าหมายลดการใช้สารเคมีการเกษตรให้ชัดเจน เช่น ให้เหลือร้อยละ ๕๐ ใน ๕ ปีเป็นต้น

๒) ปฏิรูประบบควบคุมสารเคมี โดยจำกัดการใช้สารเคมี โดยไม่ให้ขึ้นทะเบียนแก่สารที่มีอันตรายมาก เช่น คาร์โบฟูราณ, ไดโครโตฟอส, อีพีเอน, และเมโทมิล อีกทั้งห้ามจำหน่ายอย่างเข้มงวด ควบคุมการโฆษณาชวนเชื่อให้ใช้สารเคมีเกษตร กำหนดมาตรการตรวจสอบการใช้อย่างเคร่งครัด แก้ไข พ.ร.บ. วัตถุอันตราย โดยให้องค์กรด้านคุ้มครองผู้บริโภค, ด้านเกษตรกรรมยั่งยืน, และด้านสิ่งแวดล้อม เข้ามาร่วมพิจารณาการขอขึ้นทะเบียนและยกเลิกวัตถุอันตราย ห้ามแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากผู้มีส่วนได้เสีย หากทางจัดการจ่ายเงินในรูปแบบเงินเดือนหรือค่าที่ปรึกษาของบริษัทค้าสารเคมีแก่ข้าราชการ

๓) สนับสนุนระบบเกษตรที่ปลอดภัย โดยส่งเสริมให้เกิดระบบเกษตรยั่งยืนและเกษตรอินทรีย์ให้ครอบคลุมพื้นที่ร้อยละ ๕๐ ภายในหนึ่งทศวรรษ ให้บริษัทจำหน่ายสารเคมีร่วมรับผิดชอบ ผลกระทบจากสารเคมี อีกทั้งบริษัทมีหน้าที่ต้องนำภาชนะบรรจุสารเคมีที่ใช้แล้วกลับคืน เพิ่มภาษีสารเคมีการเกษตรในอัตราสูง สนับสนุนสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำให้แก่เกษตรกรที่ต้องการผลิตอาหารอย่างปลอดภัย กำหนดมาตรฐานความปลอดภัยด้านอาหารให้เป็นมาตรฐานเดียวกับสินค้าส่งออก สร้างตลาด

อาหารปลอดภัยให้ทั่วประเทศ รณรงค์ให้ผู้บริโภคมีความรู้ความเข้าใจคุณค่าของอาหารปลอดภัย และโทษของอาหารอันตราย

ระบบการสนับสนุนจากภาครัฐ

- ๑) บูรณาการระบบฐานข้อมูลการเกษตรให้เป็นเอกภาพและเป็นข้อมูลสาธารณะ
- ๒) ปรับเปลี่ยนแนวคิดจากการให้เกษตรกรต้องพึ่งบริการจากรัฐ มาเป็นการพึ่งตนเอง และพึ่งกันเอง เช่น แทนที่นักวิชาการจะเป็นฝ่ายให้ความรู้แก่เกษตรกร ซึ่งมักเป็นความรู้ที่ทำให้เกษตรกรตกเป็นเบี้ยล่างของบริษัทธุรกิจ มาเป็นผู้จัดการให้เกิดการถ่ายทอดเรียนรู้ระหว่างเกษตรกรด้วยกันเอง รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีบทบาทด้านนี้อย่างเข้มแข็ง
- ๓) ปรับนโยบายการเกษตรให้เป็นอิสระจากการแทรกแซงของกลุ่มทุน ด้วยการทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายเป็นสาธารณะ ที่เกษตรกรและภาคส่วนอื่นๆ อาจมีส่วนร่วมได้
- ๔) ปรับระบบการบริหารของภาครัฐ ส่วนกลางควรเน้นเฉพาะด้านวิชาการ สามารถให้คำแนะนำได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปรับหน่วยงานของรัฐให้มีขนาดเล็กลง แต่มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยประสานข้อมูลและความคิดของภาคส่วนต่างๆ มาปรับเป็นทิศทางและยุทธศาสตร์การเกษตรของประเทศ รวมทั้งสร้างเกณฑ์มาตรฐานในกรณีที่ต้องติดต่อกับต่างประเทศ และบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม
- ๕) ยุบรวมกองทุนสงเคราะห์ช่วยเหลือเกษตรกรต่างๆ ให้เป็นเอกภาพ ทบทวนนโยบายและยุทธศาสตร์การช่วยเหลือเป็นการสร้างความเข้มแข็งแก่องค์กรเกษตรกร เพื่อให้มีความรู้ความสามารถที่จะบริหารกองทุนได้ด้วยตัวเอง

๒.๔ ปฏิรูประบบภาษี¹²

จุดมุ่งหมายของภาษีคือการเรียกเก็บส่วนแบ่งจากรายได้เพื่อใช้ในการทำนุบำรุงบ้านเมือง โดยอาศัยหลักการสองอย่างคือ ผู้มีรายได้มากยอมได้ประโยชน์จากสังคมมาก ฉะนั้นจึงต้องสละรายได้ให้แก่สังคมในสัดส่วนที่สูงกว่าผู้มีรายได้น้อย และสองการเรียกเก็บส่วนแบ่งรายได้เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ ทั้งจากการเรียกเก็บส่วนแบ่งสูง และจากการนำภาษีไปบำรุงผู้ด้อยโอกาส

เพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายดังกล่าว มีวิธีการเรียกเก็บซึ่งแตกต่างกันตามแต่สำนักคิดในเรื่องนี้ แต่ไม่ว่าจะใช้แนวคิดของสำนักใดระบบภาษีในประเทศไทยมีผลให้ผู้มีรายได้น้อยกลับเสียภาษีมากกว่าผู้มีรายได้มาก (โดยสัดส่วนของรายได้) ให้ข้อกำหนดค่าลดหย่อนไว้มากและสลับซับซ้อน ซึ่งเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้มีรายได้และทรัพย์สินมาก ระบบภาษีเช่นนี้จึงยิ่งช่วยถ่วงความเหลื่อมล้ำซึ่งรุนแรงในสังคมไทยอยู่แล้วให้กว้างขึ้น

นอกจากนี้การที่ประเทศไทยมีฐานภาษีแคบ การเรียกเก็บภาษียังหละหลวม มีการหลบเลี่ยง และมีการยกเว้นการเก็บภาษีหลายประเภท ทำให้สัดส่วนของภาษีต่อจีดีพีของประเทศไทยต่ำกว่าประเทศอื่นที่มีรายได้ใกล้เคียงกัน ในส่วนภาษีเงินได้นิติบุคคล บริษัทจำกัดขนาดกลางต้องจ่ายภาษีมากกว่าบริษัทจำกัดขนาดใหญ่ โดยสัดส่วนของรายได้ เพราะรัฐให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่บริษัทจำกัดขนาด

¹² ข้อเสนอแนะ คณะกรรมการปฏิรูปยังมิได้ทำการศึกษาจนได้ข้อสรุปที่ชัดเจน ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปมีข้อสังเกตและหลักการเบื้องต้นดังนี้

ใหญ่มากกว่า เช่น การวินิจฉัยให้สิทธิประโยชน์ของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ซึ่งหาความสม่าเสมอและหลักเกณฑ์อะไรไม่ได้ตลอดมา สิ่งเหล่านี้ล้วนแต่ช่วยสร้างความถาวรยืนนานของความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยทั้งสิ้น

ขณะเดียวกัน ระบบปัจจุบันก็ยังมีส่วนแบ่งของรายได้และทรัพย์สินที่ไม่ต้องจ่ายให้รัฐ หรือจ่ายน้อยมากอีกหลายประการ เช่นยังไม่มีภาษีทรัพย์สิน, ภาษีมรดก, ภาษีส่วนต่างของราคาทรัพย์สิน (Capital-gain Tax) เป็นต้น

ฉะนั้นหากต้องการบรรเทาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องปฏิรูประบบภาษี

๒.๕ ปฏิรูประบบตลาด¹³

ในทางทฤษฎี กลไกตลาดควรจะเป็นกลไกที่จัดสรรทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ชี้ให้เห็นว่าระบบตลาดของประเทศไทยยังมีความล้มเหลวในหลายด้าน ดังนี้

- ๑) ความไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลสารสนเทศอย่างเท่าเทียมกัน
- ๒) ความเสียหายทางสังคมและสิ่งแวดล้อม มักไม่ถูกคิดรวมเข้าไปในต้นทุนหรือการตัดสินใจทางเศรษฐกิจทั้งของภาคเอกชนและภาครัฐ
- ๓) การมีอำนาจผูกขาดและการมีอำนาจเหนือตลาด ซึ่งเกิดขึ้นจากหลายปัจจัย, เช่น กฎหมายเอื้อให้มีการผูกขาด, การฮั้ว (หรือการสมยอมในการเสนอราคาและการทำธุรกรรมอื่นๆ), การไม่บังคับใช้กฎหมาย, การไม่มีกฎหมายที่ชัดเจนของการมีอำนาจเหนือตลาด, การกีดกันคู่แข่งอย่างไม่เป็นธรรม, ความรู้และเทคโนโลยีที่สูงกว่าของผู้มีอำนาจเหนือตลาด
- ๔) ตลาดที่รวมศูนย์เกินไป ทำให้ผู้ผลิตส่วนใหญ่เข้าไม่ถึง
- ๕) การกีดกันและไม่พัฒนาตลาดใหม่ๆ ที่เหมาะกับกำลังของคนส่วนใหญ่ที่จะเข้าถึงตลาดโดยตรง นับตั้งแต่ทางเท้าไปจนถึงตลาดพืชผลการเกษตรของท้องถิ่นและการซื้อขายบนอินเทอร์เน็ต

๒.๖ ปฏิรูปด้านพาณิชย์และอุตสาหกรรม¹⁴

การแลกเปลี่ยนที่เป็นธรรมและการผลิตที่เป็นธรรม ย่อมเป็นทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่ช่วยให้ทุกคนสามารถหาประโยชน์จากกิจกรรมนี้ได้ เปิดโอกาสให้ผู้เสียเปรียบสามารถใช้นวัตกรรมที่ตนมีหรือผลิตได้เข้าไปแลกเปลี่ยนกับผู้อื่น ได้รับผลตอบแทนคุ้มกับการลงทุนลงแรง จึงเป็นการจัดสรรเชิงอำนาจที่จะลดความเหลื่อมล้ำได้อย่างดี

แต่การแลกเปลี่ยนและการผลิตในประเทศไทย กลับเปิดโอกาสให้มีการเอารัดเอาเปรียบกันมาก ปิดกั้นโอกาสของคนจำนวนมากให้ไม่สามารถเข้าไปแข่งขันและสร้างนวัตกรรมที่เหมาะสมกับตนขึ้นได้ จึงจำเป็นต้องปฏิรูปการพาณิชย์และการอุตสาหกรรม

¹³ ข้อเสนอแนะ คณะกรรมการปฏิรูปยังมิได้ทำการศึกษาค้นคว้าข้อมูลอย่างชัดเจน ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปมีข้อสังเกตและหลักการเบื้องต้นดังนี้

¹⁴ ข้อเสนอแนะ คณะกรรมการปฏิรูปยังมิได้ทำการศึกษาค้นคว้าข้อมูลอย่างชัดเจน ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปมีข้อสังเกตและหลักการเบื้องต้นดังนี้

๒.๗ ปฏิรูประบบพลังงาน

แม้ว่าประเทศไทยประสบความสำเร็จในการสร้างความมั่นคงด้านพลังงานพอสมควร แต่เบื้องหลังความสำเร็จนี้มีปัญหาอยู่มาก ทั้งในแง่การบริหารจัดการด้านเศรษฐกิจและด้านทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำ ในปัจจุบันประเทศไทยนำเข้าเชื้อเพลิงเกือบทั้งหมด มีมูลค่าสูงเกินร้อยละ ๑๐ ของจีดีพี แม้ว่าประเทศไทยตั้งอยู่ในเขตภูมิศาสตร์ที่มีพลังงานหมุนเวียนในธรรมชาติอยู่มาก รวมทั้งโลกปัจจุบันได้พัฒนาเทคโนโลยีเพื่อใช้พลังงานหมุนเวียนเหล่านี้อย่างรวดเร็ว แต่เรากลับใช้พลังงานหมุนเวียนที่มีอยู่ในประเทศน้อยมาก อีกทั้งยังเสี่ยงที่จะก้าวต่อไปบนเส้นทางของพลังงานหมุนเวียนอีกด้วย

นอกจากนั้น การพัฒนาพลังงานหมุนเวียนที่ผ่านมาก็ยังเป็นไปในลักษณะรวมศูนย์ คือมีการตัดสินใจจากราชการส่วนกลาง และใช้วิธีการที่ไม่เหมาะสม ทำให้เกิดมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งเป็นการแย่งชิงพื้นที่เกษตรที่ใช้ในการผลิตอาหารเพื่อบริโภค

ระบบพลังงานของไทยเป็นระบบรวมศูนย์ การตัดสินใจเกี่ยวกับพลังงาน นับตั้งแต่จะใช้และผลิตอย่างไร ใครควรได้ใช้ ภายใต้เงื่อนไขอะไร ล้วนอยู่ในมือของคนเพียงหยิบมือเดียว ด้วยเหตุตั้งนั้นการบริหารจัดการจึงลำเอียงเข้าข้างภาคการผลิตบางภาค เช่นความจำเป็นในการสร้างโรงไฟฟ้า ๓ ใน ๔ มาจากความต้องการของด้านอุตสาหกรรมและบริการ แต่แหล่งที่จะผลิตไฟฟ้ากลับเป็นแหล่งทรัพยากรสำคัญในการดำรงชีวิตของประชาชน หรือพื้นที่สาธารณะ ก่อให้เกิดความเดือดร้อนอย่างไพศาลแก่คนในพื้นที่ต่าง ๆ ในขณะที่ไม่มีมาตรการที่จริงจังในการส่งเสริมการประหยัดพลังงานหรือลดโทษการไม่ประหยัดพลังงาน ในภาคอุตสาหกรรมและบริการ และเพื่อประกันความมั่นคงด้านพลังงานของภาคที่ได้รับการคำนึงถึง จึงคาดความต้องการด้านพลังงานไว้สูงกว่าความเป็นจริง ทำให้ต้องลงทุนเข้าไปในระบบเกินจำเป็น จนกลายเป็นภาระทางการคลังของคนทั้งประเทศ

ระบบรวมศูนย์ด้านพลังงานยังก่อให้เกิดความฉ้อฉลในทุกระดับ นักการเมืองเข้าไปแสวงหาสินบนในโครงการขนาดใหญ่ หรือมิฉะนั้น ก็ใช้มาตรการแทรกแซงราคา เพื่อหาเสียงทางการเมือง ข้าราชการเสนอโครงการขนาดใหญ่ เพื่อแสวงประโยชน์โดยมิชอบในการประมูลขึ้นไปจนถึงการควบคุมการก่อสร้าง ผู้เชี่ยวชาญซึ่งนั่งในคณะกรรมการมีผลประโยชน์ผูกพันทั้งทางตรงและทางอ้อมกับบริษัทผลิตพลังงาน นักธุรกิจยึดเยียดโครงการเพื่อแสวงหากำไรจากสัญญาที่รัฐมักเสียเปรียบเสมอ

จำเป็นต้องปฏิรูประบบพลังงานของไทยมาสู่ระบบกระจายศูนย์ดังที่ใช้ในบางประเทศ เช่น เยอรมนีและเดนมาร์ก (ดูเอกสารภาคผนวกเลขที่ ๑๙ นายเดชรัต สุขกำเนิด เรื่อง "ข้อเสนอการปฏิรูประบบพลังงาน"¹⁵) และเพื่อให้สอดคล้องกับข้อเสนอปฏิรูปโครงสร้างอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) ระบบกระจายศูนย์ด้านพลังงาน จะกระจายการตัดสินใจไปพร้อมๆ กับความรับผิดชอบ และจะไม่ผลักภาระที่เกิดขึ้นจากการใช้พลังงานของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งไปสู่ประชาชนอีกกลุ่มหนึ่ง ในขณะที่การผลิตพลังงานแบบรวมศูนย์ก็ยังมีความสำคัญ และในอนาคตก็จะเป็นครั้งหนึ่งของกำลังการผลิตด้านพลังงานของประเทศ แต่จำเป็นที่รัฐต้องเปิดโอกาสและสร้างกระบวนการให้ภาคประชาสังคมได้มีส่วน

¹⁵ ท่านสามารถดาวน์โหลดเอกสารภาคผนวกเลขที่ ๑๙ นายเดชรัต สุขกำเนิด เรื่อง "ข้อเสนอการปฏิรูประบบพลังงาน"

ได้ที่เว็บไซต์ สำนักงานปฏิรูป (สปร.) www.reform.or.th

ร่วมในการวางแผนพลังงาน นับตั้งแต่พยากรณ์ความต้องการ ไปจนถึงทางเลือกในการผลิตพลังงาน และการตรวจสอบควบคุม)

๓. ทรัพยากรสังคม

เมื่อมนุษย์รวมตัวกันเป็นสังคม ย่อมก่อให้เกิด "ทรัพยากร" ขึ้นมากมายนอกเหนือจากที่มีอยู่ตามธรรมชาติ "ทรัพยากร" เหล่านี้มีความสำคัญในการที่มนุษย์แต่ละคนจะนำไปใช้ เพื่อผดุงชีวิตของตนในสังคม และเพื่อพัฒนาตนเอง หาก"ทรัพยากร"ทางสังคมส่วนนี้ไม่ได้เปิดให้กระจายไปยังทุกภาคส่วนในสังคมอย่างทั่วถึง และเท่าเทียมกัน ย่อมก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำที่ปิดตาย กล่าวคือไม่มีช่องให้คนด้อยโอกาสได้ขยับขับเคลื่อนขึ้นสู่ข้างบนได้เลย

การที่คนจำนวนมากเข้าไม่ถึงทรัพยากรสังคมเหล่านี้ ไม่ได้เกิดขึ้นจากความบกพร่องของบุคคลเพียงอย่างเดียว แท้จริงแล้วความบกพร่องส่วนบุคคลเป็นปัจจัยที่ไม่สำคัญเลย เมื่อดูจากสถิติของความสามารถเข้าถึง จำนวนคนที่เข้าไม่ถึงนั้นมีมาก ซ้ำยังจำแนกออกตามสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างชัดเจน แสดงว่าเกิดขึ้นจากความบกพร่องในการบริหารจัดการมากกว่าความบกพร่องของบุคคล (มีฉะนั้นก็ต้องสรุปว่าคนจนโง่หมด หรือคนจนขี้เกียจหมด)

ตัวอย่างของความเหลื่อมล้ำเช่นนี้เห็นได้ดีในด้านการศึกษา

หากแบ่งประชากรไทยออกเป็น ๕ กลุ่ม เปรียบเทียบระหว่างหัวหน้าครอบครัวของกลุ่มที่มีการศึกษาสูงสุดกับหัวหน้าครอบครัวของกลุ่มที่มีการศึกษาต่ำสุด จะพบว่ามีรายได้เฉลี่ยต่างกันมาก ยิ่งไปกว่านั้น ในครอบครัวที่ทำเกษตร จะมีการศึกษาต่ำสุดถึงร้อยละ ๓๒ และสูงสุดเพียงร้อยละ ๖ ส่วนในครอบครัวที่หัวหน้าประกอบวิชาชีพเฉพาะทาง จะมีสมาชิกได้การศึกษาต่ำสุดเพียงร้อยละ ๒ และสูงสุดถึงร้อยละ ๓๒ ระดับการศึกษาที่ต่างกันนั้นให้ผลต่อรายได้ในชีวิตอย่างมาก ผู้ที่มีการศึกษาระดับอนุปริญญาขึ้นไป จะมีรายได้มากกว่าผู้จบชั้นประถมถึง ๒ เท่า แต่เมื่อทั้งสองฝ่ายมีอายุ ๕๐-๕๕ ปี ก็จะมีรายได้ที่ต่างกันถึง ๕ เท่า ฉะนั้นหากลองคิดเลยไปถึงลูกของหัวหน้าครอบครัวที่จบประถมในอนาคต เขาก็จะมีโอกาสรับการศึกษาได้สักเท่าไร และจะมีรายได้เฉลี่ยที่ต่างจากเพื่อนของเขาที่จบปริญญาขึ้นไป สิบเนื่องไปอย่างไม่มีที่สิ้นสุด ความเหลื่อมล้ำในประเทศไทยกำลังฝังรากลึกจนกลายเป็น"ชนชั้น" (หรือแม้แต่"วรรณะ"ไปแล้ว)

หรือดูจากสภาพชีวิตในเมืองซึ่งกลายเป็นสิ่งแวดล้อมทางสังคมของคนไทยส่วนใหญ่ไปแล้ว สาธารณูปการที่จัดขึ้น กลับเปิดโอกาสให้คนในสถานภาพสูงได้เปรียบกว่า ทั้งในแง่การเดินทาง, การพักผ่อนหย่อนใจ, ความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัย, การหลบหลีกจากมลภาวะ, ฯลฯ ฉะนั้นแม้แต่คุณภาพชีวิตของเมืองที่เสื่อมทรามลง ก็ยังทำให้ความเหลื่อมล้ำในสังคมเลวร้ายลง และมีสภาพถาวรมากขึ้น เพราะเป็นคนจนเมือง จึงมีโอกาสเจ็บป่วยมากกว่า, ส่งลูกเรียนหนังสือด้วยต้นทุนสูงกว่าเมื่อเทียบสัดส่วนของรายได้, ลงทุนกับที่อยู่อาศัยและสาธารณูปโภคที่จำเป็นสูงกว่าในสัดส่วนของรายได้ ฯลฯ

ทรัพยากรสังคมที่บริหารจัดการกันอย่างไม่เป็นธรรม และสร้างความเหลื่อมล้ำให้หนักขึ้น ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) เห็นว่าต้องปฏิรูปกันอย่างเร่งด่วนได้แก่ การศึกษา, ศาสนาธรรมและจิตวิญญาณ, การเปิดพื้นที่ทางวัฒนธรรมและอัตลักษณ์, การสื่อสาร, ระบบสาธารณสุข และคุณภาพชีวิตของเมือง

๓.๑ ปฏิรูปการศึกษา

(ดูเอกสารภาคผนวกเลขที่ ๑๑ คณะอนุกรรมการกลุ่มการศึกษา เรื่อง "ข้อเสนอการปฏิรูปการจัดการศึกษาของประเทศ"¹⁶)

หลักการ

เป้าหมายของการปฏิรูปการศึกษาในครั้งนี้คือจัดให้เกิดโอกาสทางการศึกษาที่มีความเท่าเทียมและทั่วถึง คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) ตระหนักดีว่าการศึกษาไม่ใช่การไปโรงเรียน แต่หมายถึงโอกาสที่ทุกคนได้เรียนรู้และสร้างความมั่งคั่งแก่ชีวิตตนและสังคมอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิตทั้งในโรงเรียนและนอกโรงเรียน ดังนั้นหน้าที่การจัดการศึกษาจึงไม่ใช่ของรัฐแต่ผู้เดียว หากทุกฝ่ายนับตั้งแต่ครอบครัวขึ้นมา ย่อมต้องมีส่วนร่วมและอำนาจบทบาทในการจัดการศึกษาร่วมกัน

ข้อเสนอ

คณะอนุกรรมการฯ แบ่งข้อเสนอหลักออกเป็นสองด้าน ในด้านแรกต้องมีกระบวนการและมาตรการที่จะขับเคลื่อนให้เกิดความเปลี่ยนแปลง และด้านที่สอง ต้องเสริมสร้างการเรียนรู้ใหม่ ทั้งด้านกระบวนการและเนื้อหาของสังคมไทย

ข้อเสนอเพื่อขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลง

การปฏิรูปการศึกษาตามหลักการข้างต้นนั้นเกิดขึ้นได้ยาก ภายใต้การครอบงำการจัดการศึกษาของภาครัฐดังที่เป็นอยู่ขณะนี้ จึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนบทบาทด้านจัดการศึกษาของรัฐให้อยู่ในลักษณะที่ร่วมมือกับภาคส่วนอื่นๆ ของสังคม โดยเปลี่ยนจากอำนาจกำกับควบคุมไปสู่ความร่วมมืออย่างเท่าเทียมระหว่างรัฐและผู้จัดการศึกษาซึ่งมีความหลากหลายในสังคม

๑) หน้าที่ด้านการจัดการศึกษาของรัฐ ไม่ใช่การจัดเอง แต่เป็นผู้จัดให้มีการศึกษา ดังนั้นสถานศึกษาจึงไม่ได้สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ แต่เป็นการจัดโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรภาคประชาสังคมอื่นๆ ในหลายระดับ หรือโดยเอกชน โดยเน้นการเพิ่มบทบาทและความเข้มแข็งของคณะกรรมการสถานศึกษาและกรรมการการศึกษาท้องถิ่นในการบริหารจัดการ กระทรวงศึกษาธิการเป็นเพียงผู้รับผิดชอบในการกำหนดและกำกับมาตรฐานกลาง แต่มาตรฐานดังกล่าวก็มุ่งที่คุณภาพของการเรียนรู้ ไม่ใช่มาตรฐานที่จะบังคับให้ทุกสถานศึกษาเหมือนกันหมด ดังนั้นแต่ละสถานศึกษาและศูนย์การเรียนรู้จึงมีความหลากหลายด้านกระบวนการเรียนรู้ นอกจากนี้รัฐโดยกระทรวงศึกษาธิการย่อมมีหน้าที่ในการส่งเสริมการศึกษาที่ภาคส่วนอื่นๆ ในสังคมจัดขึ้นไปพร้อมกัน

๒) ดังนั้น กระทรวงศึกษาธิการต้องปรับระบบประกันคุณภาพและมาตรฐานให้มีความยืดหยุ่น และมีวิธีการประเมินที่หลากหลาย เพื่อให้เหมาะกับท้องถิ่น, วัฒนธรรม, จุดมุ่งหมายที่แตกต่างกันของแต่ละหน่วยเรียนรู้, และกลุ่มชาติพันธุ์ ในขณะที่เดียวกันก็ต้องปรับระบบวัดและประเมินผลระดับชาติ ให้สามารถวัดความรู้ความสามารถเป็นองค์รวม ไม่อาศัยแต่มาตรฐานตายตัว

๓) บทบาทของภาครัฐในการส่งเสริมการศึกษา ไม่มีอยู่เฉพาะการส่งเสริมด้านงบประมาณเสริมเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของรัฐเพียงอย่างเดียว แต่ยังรวมถึงความช่วยเหลือด้านวิชาการ

¹⁶ ท่านสามารถดาวน์โหลดเอกสารภาคผนวกเลขที่ ๑๑ คณะอนุกรรมการกลุ่มการศึกษา เรื่อง "ข้อเสนอการปฏิรูปการจัดการศึกษาของประเทศ"

ได้ที่เว็บไซต์ สำนักงานปฏิรูป (สปร.) www.reform.or.th

ด้านการประสานงาน และด้านบุคลากร แม้ไม่ใช่ผู้บริหารบุคลากรเองก็ตาม

๔) ทางด้านการสนับสนุนด้วยงบประมาณ รัฐควรหันมาจัดการด้านการคลังด้วยการสนับสนุนโดยตรงแก่ผู้รับประโยชน์ เช่นสนับสนุนเด็กด้อยโอกาส ด้วยคูปองการศึกษา สนับสนุนสถานศึกษาและศูนย์เรียนรู้ตามภารกิจและรายหัว เป็นต้น

ข้อเสนอเพื่อเสริมสร้างการเรียนรู้ใหม่ของสังคมไทย

๑) พัฒนาครูให้มีสมรรถนะเพิ่มขึ้นในการจัดการเรียนรู้ ทั้งในแง่ฝึกหัดครู และการพัฒนาต่อเนื่อง รวมทั้งเผยแพร่ส่งเสริมให้เกิดสมรรถนะการจัดการเรียนรู้ในสังคมวงกว้าง โดยเฉพาะพ่อแม่และครอบครัว เพราะครอบครัวเป็นหน่วยเรียนรู้ที่สำคัญสุดตลอดประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติ ครอบครัวไทยต้องมีสมรรถนะในการจัดการเรียนรู้ในสังคมและยุคสมัยที่เปลี่ยนไป

๒) สนับสนุนการศึกษาทางเลือกในรูปแบบที่หลากหลาย มีทั้งระบบครอบครัว ระบบโรงเรียน ระบบโรงเรียนที่มีปรัชญาการเรียนรู้ที่ต่างกัน โรงเรียนชุมชน สื่อ และโรงเรียนศาสนา เป็นต้น

๓) ปรับให้ระบบการเรียนรู้สามารถเชื่อมต่อกันได้ ระหว่างการศึกษาในระบบ, นอกกระบวน และการศึกษาตามอัธยาศัย ทั้งนี้พึงกระทำในทุกระดับการศึกษา รวมทั้งการศึกษาทางเลือก โดยมีความยืดหยุ่นด้านหลักสูตร และการประเมินผล เพื่อให้เกิดความหลากหลายในกระบวนการเรียนรู้ที่เหมาะสมกับชีวิตของแต่ละคน

๔) สนับสนุนการเรียนรู้ที่บูรณาการกับงาน และ/หรือความสนใจของบุคคลในทุกระดับและทุกประเภทของการศึกษา เช่นพัฒนาสถาบันอาชีวศึกษาร่วมกับภาคการผลิตจริง เน้นการเรียนรู้บนฐานการทำงานจริง, สร้างชุมชนฐานโรงงาน และจัดการเรียนรู้ที่เหมาะสมอันจะนำไปสู่การพัฒนาอาชีพในชุมชน มีการเรียนรู้ที่เหมาะสมในกระบวนการเรียนรู้ของชุมชนเกษตร สนับสนุนให้นายจ้างใช้วิธีการประเมินบุคคลเพื่อรับเข้าทำงานที่สะท้อนสมรรถนะในการทำงาน มากกว่าสถานะทางการศึกษาอย่างเดียว

๕) สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาสังคม สร้างสาธารณูปการเพื่อการเรียนรู้ในรูปแบบต่างๆ ที่เหมาะสมกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เช่นห้องสมุด, รายการวิทยุชุมชนหรือโทรทัศน์ชุมชน, กิจกรรมเพื่อการเรียนรู้ต่างๆ, กลุ่มกิจกรรมที่ให้การเรียนรู้ ฯลฯ

๖) ในด้านหลักสูตร, การวัดผลและการสอบเข้ามหาวิทยาลัยควรให้ความสำคัญแก่"ความรู้" ซึ่งหมายถึงการสรุปข้อมูลออกมาเป็นแนวคิดหรือความเข้าใจอย่างหนึ่ง และกระบวนการสร้าง"ความรู้" มากกว่าตัวข้อมูลเพียงอย่างเดียว เรื่องนี้มีความสำคัญ และจะกระทบถึงการจัดการเรียนรู้ซึ่งเรียกกันว่าการสอนในการศึกษาทุกระดับชั้น และทุกประเภท

๓.๒ ศาสนธรรมและจิตวิญญาณ

(ดูเอกสารภาคผนวกเลขที่ ๑๔ พระไพศาล วิสาโล เรื่อง "ข้อเสนอปฏิรูปความสัมพันธ์ระหว่างศาสนธรรมกับสังคม"¹⁷)

¹⁷ ท่านสามารถดาวน์โหลดเอกสารภาคผนวกเลขที่ ๑๔ พระไพศาล วิสาโล เรื่อง "ข้อเสนอปฏิรูปความสัมพันธ์ระหว่างศาสนธรรมกับสังคม"

ได้ที่เว็บไซต์ สำนักงานปฏิรูป (สปร.) www.reform.or.th

สภาพปัญหา

ชีวิตที่ผาสุกมีความหมายมากกว่าการมีอำนาจต่อรองเพื่อเข้าถึงทรัพยากรต่างๆ เท่านั้น แต่ที่สำคัญไม่น้อยกว่ากันคือ การมีชีวิตในสังคมและทางสังคมที่สงบสุขหนึ่ง และความสามารถที่จะพัฒนาจิตใจของตนเองไปสู่ความสงบสุขอีกหนึ่ง ด้านแรกคือสิ่งที่เรียกกันว่าศีลธรรมหรือจริยธรรม ด้านที่สองคือสิ่งที่เรียกว่าจิตวิญญาณ แม้ว่าทั้งสองด้านหรือสองมิติ แต่ที่จริงแล้วมีความเกี่ยวโยงกันอย่างแยกออกจากกันไม่ได้

สังคมไทยปัจจุบันมีความพร่องทั้งสองด้าน ทำให้สังคมไทยไม่ใช่สังคมสงบสุข และคนไทยไม่มีจิตใจสงบสุข อาชญากรรมและความรุนแรงเกิดขึ้นในสังคมไทยอย่างมาก ผู้หญิงถูกกระทำชำเรากว่า ๑๔ คนต่อวัน เด็กถูกละเมิดทางเพศทุก ๒ ชั่วโมง ความรุนแรงเกิดในสังคมอย่างต่อเนื่องจนกลายเป็นความเคยชิน สามิทำร้ายภรรยา พ่อแม่ทำร้ายเด็กอย่างโหดเหี้ยม ครูทำร้ายนักเรียนและนักเรียนทำร้ายกันเอง จนบางครั้งถึงแก่ชีวิต รัฐทำร้ายประชาชนท่ามกลางความชื่นชมยินดีจากประชาชนอย่างเปิดเผย

การลักขโมยและการทุจริตเกิดขึ้นอย่างดกตื้น การฉ้อราษฎร์บังหลวงกระทำกันได้อย่างแทบไม่ต้องปิดบัง บ่อนทำลายเยื่อใยทางศีลธรรมของสังคมอย่างร้ายกาจ เพราะผู้คนยอมรับว่าเป็นพฤติกรรมปกติธรรมดาไปเสียแล้ว

สังคมไทยยังเต็มไปด้วยการเอารัดเอาเปรียบและรังเกียจเหยียดหยาม การเอารัดเอาเปรียบนั้นเกิดขึ้นให้เห็นได้เป็นธรรมดา ระหว่างนายจ้าง-ลูกจ้าง, ระหว่างทุนกับสังคมในวงกว้าง, ระหว่างผู้ผลิตและผู้บริโภค ฯลฯ โดยการเล็งกฎหมาย หรือใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในหลายกรณี ในขณะเดียวกัน ผู้คนก็แสดงการเหยียดหยามรังเกียจทางสถานภาพ, ทางเชื้อชาติและวัฒนธรรม, ทางเพศ, ฯลฯ ระหว่างกันอย่างเปิดเผย นำไปสู่การล่งละเมิดและใช้ความรุนแรงต่อกัน บางครั้งก็อย่างเหี้ยมโหดเพราะมองไม่เห็นความเป็นมนุษย์ของฝ่ายตรงข้าม

ทั้งหมดเหล่านี้ย่อมแสดงว่า คนในสังคมไทยปัจจุบันมีทุกข์ทางจิตวิญญาณอย่างหนัก กล่าวคือไม่สามารถค้นพบความสงบสุขจากภายใน ต้องแสวงหาความสงบสุขจากสิ่งอื่นภายนอก ยิ่งทุกข์มากก็ยิ่งต้องแสวงหามากขึ้น ดังนั้นผู้คนในสังคมไทยทุกวันนี้ จึงหลงติดในวัตถุอย่างมาก อีกทั้งกระแสบริโภคนิยมยังทำให้บุคคลนิยมตนเองโดยอิงวัตถุที่ตนครอบครองหรือเข้าถึงได้ ในบรรดาสิ่งภายนอกที่ตนต้องหันไปหาเพื่อบำบัดความทุกข์ชั่วคราวนั้น ก็รวมถึงอบายมุข, การพนัน และยาเสพติดซึ่งแพร่ระบาดอย่างน่ากลัวด้วย

ความทุกข์ทางจิตวิญญาณอย่างหนักนี้ทำให้ผู้คนรู้สึกแปลกแยกกับสิ่งรอบตัว นับตั้งแต่แปลกแยกกับสิ่งแวดล้อม, กับคนอื่นแม้แต่คนในครอบครัวเดียวกัน, และถึงที่สุดก็แปลกแยกกับตนเอง รู้สึกชีวิตว่างเปล่าไร้จุดหมาย หาความหมายของชีวิตไม่พบ

ความพร่องของศาสนธรรมและจิตวิญญาณในสังคมไทยเวลานี้ มีรากเหง้าอยู่หลายประการ ที่สำคัญคือ

๑) การแพร่ขยายของโลกทัศน์แบบวัตถุนิยมและวัฒนธรรมบริโภคนิยม ทำให้รู้สึกว่วัตถุมีคุณค่าเหนืออื่นใด ศาสนธรรมไร้ความหมาย ยิ่งโลกทัศน์ดังกล่าวได้รับการสนับสนุนทั้งจากรัฐ, ทุน, และการศึกษา ก็ยิ่งทำให้ฝังรากลึกลงไปในจิตใจของผู้คนมากขึ้น

๒) องค์ศาสนาเองก็ไม่ปรับตัวให้ทันกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ซ้ำยังไม่รู้เท่าทันความเปลี่ยนแปลงเสียอีก ในหลายครั้งกลับส่งเสริมโลกทัศน์แบบวัตถุนิยมและบริโภคนิยมเสียเอง

๓) การทำลายพลวัตของศาสนาในท้องถิ่น ศาสนาในท้องถิ่นมีพลวัตในการปรับตัวให้สอดคล้องกับบริบทแวดล้อม และความต้องการของคนในท้องถิ่น เพราะเป็นอิสระจากการครอบงำจากภายนอก แต่รัฐไทยสมัยใหม่พยายามเข้าไปกำกับควบคุมศาสนาเพื่อให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ผลก็คือพลวัตของศาสนาในท้องถิ่นถูกทำลายไปหมด จึงไม่มีบทบาทในการเสริมสร้างจิตวิญญาณของผู้คนอีกต่อไป

ในขณะเดียวกัน ด้านวัฒนธรรมประเพณีในท้องถิ่นก็ถูกกำกับจากรัฐมากขึ้น ในระยะหลังยังถูกกำหนดจากทุนเพื่อหาทำไว้ในธุรกิจท่องเที่ยวอีกด้วย แท้จริงแล้ววัฒนธรรมประเพณีของท้องถิ่นล้วนมีมิติด้านจิตวิญญาณแทรกอยู่ทั้งนั้น ความอ่อนแอของท้องถิ่นทำให้ไม่สามารถรักษาและปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมประเพณีของตนให้รับใช้ด้านสังคมและจิตวิญญาณของท้องถิ่นได้อีกต่อไป

ข้อเสนอ

๑) ปฏิรูปการปกครองและการศึกษาของคณะสงฆ์อย่างจริงจัง จำเป็นต้องมีการกระจายอำนาจเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ในขณะเดียวกันก็ต้องลงทุนและเอาใจใส่กับเรื่องการศึกษาของพระสงฆ์สามเณร เพื่อให้ได้พระเณรที่รู้ทางธรรมและทางโลกพอที่จะเป็นผู้นำด้านจิตวิญญาณของประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะประชาชนในท้องถิ่นได้

การปกครองขององค์กรศาสนาไม่ควรรวมศูนย์ ต้องกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นระดับต่างๆ รัฐควรทุ่มเทความพยายามอย่างเต็มที่ เพื่อให้บุคลากรในองค์กรศาสนาทุกระดับและทุกประเภทมีการศึกษาที่ดี ทั้งในทางศาสนาและในทางโลก แต่การจะทำเช่นนี้ได้ รัฐต้องเลิกผูกขาดการเป็นผู้ควบคุมและตีความความรู้ ทั้งหลักธรรมของแต่ละศาสนา และความจริงทางโลกแต่ผู้เดียว

ยิ่งไปกว่านั้น ถึงรัฐจะเป็นผู้ปกป้องเสรีภาพทางศาสนา แต่รัฐไม่ควรทำหน้าที่เป็นผู้ปกป้องศาสนาเสียเอง หรือปกป้องการตีความศาสนาส่วนใดทั้งสิ้น เพราะในโลกปัจจุบัน ความอยู่รอดของคำสอนทางศาสนาใดก็ตาม ควรเกิดขึ้นจากความสามารถในการปรับตัวขององค์กรศาสนาให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตของผู้คนที่เปลี่ยนแปลงไป ฉะนั้นทุกคำสอนจึงต้องเผชิญการทำลาย, การคิดต่าง, เน้นต่างของคำสอนอื่นๆ แม้ในศาสนาเดียวกัน การปกป้องศาสนาในสำนวนที่รัฐเห็นชอบด้วย อำนาจรัฐเสียอีกที่ทำให้องค์กรศาสนานอนใจที่จะปรับตัวเองเพื่อนำคำสอนมาสู่สังคมที่เปลี่ยนไปแล้ว

๒) พื้นที่ชุมชนให้เข้มแข็ง ซึ่งหมายถึงความเข้มแข็งของสายสัมพันธ์ภายในของกลุ่มคนที่ร่วมในท้องถิ่นเดียวกัน ในโลกปัจจุบัน สายสัมพันธ์ที่เข้มแข็งไม่ได้วางอยู่บนระบบเครือญาติ, การทำอาชีพเดียวกัน, หรือการเผชิญโลกภายนอกร่วมกันอีกแล้ว แต่วางอยู่บนกิจกรรมร่วมกันและการจัดการ และใช้ประโยชน์จากสาธารณสมบัติร่วมกัน ดังนั้นจึงต้องกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่นดังข้อเสนอเรื่อง "ปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ" ของคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) ชุมชนที่เข้มแข็งมีพลังทางศีลธรรมในการกำกับพฤติกรรมของผู้คน สายสัมพันธ์ในชุมชนยังทำให้ผู้คนไม่รู้สึกแปลกแยกจากกัน

ดังนั้นในด้านการจัดการด้านศาสนาย่อมเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้มีการบำรุงการศึกษาของพระสงฆ์ สามเณรอย่างจริงจังมากขึ้น รวมทั้งการทำนุบำรุงศาสนสถานในท้องถิ่นด้วย

การทำให้ศาสนากลับเป็นของท้องถิ่นหรือชุมชน ย่อมทำให้องค์กรศาสนาตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากขึ้น และอ่อนไหวต่อศาสนาหรือความเชื่อทางจิตวิญญาณอื่นๆ ซึ่งมีในท้องถิ่นมากขึ้น

๓) ปฏิรูปการศึกษาเพื่อเสริมสร้างจริยธรรมและจิตวิญญาณ การศึกษาควรให้ความสำคัญของมิติทางจิตวิญญาณและศีลธรรมมากขึ้น แต่ไม่ได้หมายความว่าให้บรรจุวิชาศาสนาเข้าไปในหลักสูตรเพิ่มขึ้น แต่หมายถึงการสอนวิชาความรู้ในเชิงโน้มนำให้ผู้เรียนคิดถึงคนอื่น เพราะคนอื่นคือหลักการพื้นฐานของศีลธรรมทุกชนิด นอกจากนี้ควรสอนให้ผู้เรียนคิดวิเคราะห์เป็น ทั้งเรื่องของวิชาความรู้ และจิตใจของตนเอง อีกทั้งควรสอนในทางปฏิบัติด้วย เช่น ทำกิจกรรมเพื่อคนอื่น การรู้จักสงบใจ การรู้จักฝืนใจตนเอง ความมานะบากบั่นในสิ่งที่ถูกต้องดีงาม การรู้เท่าทันการโฆษณาและเข้าใจในการจับจ่ายใช้สอย เป็นต้น

๔) ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างศาสนา โดยมีจุดร่วมที่ลดความเห็นแก่ตัว มีเมตตากรุณาต่อเพื่อนมนุษย์และสิ่งแวดล้อม โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างทางภาษา, ศาสนา, เชื้อชาติและอุดมการณ์ เพื่อลดความโกรธเกลียดและอคติต่อกัน

๓.๓ การเปิดพื้นที่ทางวัฒนธรรมและอัตลักษณ์¹⁸

วัฒนธรรมคือ ระบบความสัมพันธ์ทางสังคม ซึ่งแสดงออกในหลายลักษณะ นับตั้งแต่ภาษา, การนับญาติ, การแต่งงาน, ศิลปะ, ประเพณี, ความเชื่อ, ระบบคุณค่า, ความสัมพันธ์ระหว่างคนต่างเพศและสถานภาพ ฯลฯ ทั้งหมดเหล่านี้ถูกสร้างและปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับเงื่อนไขในชีวิตที่เปลี่ยนไป กลุ่มคนที่อยู่ในเงื่อนไขเดียวกัน เช่น พื้นที่เดียวกัน, ชาติพันธุ์เดียวกัน, อาชีพเดียวกัน ฯลฯ จึงมักมีวัฒนธรรมเดียวกัน และถูกยึดถือว่าเป็นตัวตน หรือ "อัตลักษณ์" ของเขา เพื่อแสดงให้เห็นลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากคนอื่น, เพื่อยืนยันคุณค่าของอัตลักษณ์นั้นที่มีต่อสังคมส่วนรวม และเหตุใดจึงมีผลประโยชน์พิเศษที่จะต้องปกป้องไว้ ฉะนั้นการมีวัฒนธรรมและอัตลักษณ์จึงเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจต่อรองในสังคม แต่ถ้าหากสังคมใดไม่ยอมรับความแตกต่างเฉพาะทางวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ของคนกลุ่มใดทั้งสิ้น วัฒนธรรมและอัตลักษณ์ก็กลายเป็นเครื่องมือการต่อรองที่ไม่มีประสิทธิภาพ

ประชาชนไทยในปัจจุบันเข้าใจนัยสำคัญของวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ในแง่ที่กล่าวมาอย่างดี จึงมีการสร้างอัตลักษณ์เฉพาะเพื่อการต่อรองหลายอย่าง รวมทั้งเสื้อเหลือง, เสื้อแดง, เสื้อชมพูด้วย ทั้งนี้เพราะว่าสังคมไทยในปัจจุบันก็เหมือนสังคมในโลกสมัยใหม่ทั่วไป กล่าวคือ มีความหลากหลายสูง นับตั้งแต่อาชีพการงาน, ไปจนถึงศาสนา, วัฒนธรรม, กลุ่มชาติพันธุ์และจุดยืนทางสังคม จึงยังมีเหตุจำเป็นในการต้องต่อรองกับผู้อื่นในเกือบทุกเรื่อง วัฒนธรรมและอัตลักษณ์เป็นทรัพยากรสังคมที่ให้พลังในการต่อรองอย่างมาก การเปิดพื้นที่ทางวัฒนธรรมและอัตลักษณ์จึงเท่ากับเพิ่มอำนาจต่อรองให้แก่คนทุกกลุ่มและเป็นส่วนสำคัญของการลดความเหลื่อมล้ำ

๓.๔ ปฏิรูปด้านการสื่อสาร¹⁹

การสื่อสารมีสองลักษณะ คือการสื่อสารในแนวดิ่ง จากศูนย์ใต้ศูนย์หนึ่งกระจายสารที่ต้องการไปยังคนอื่นในวงกว้าง และการสื่อสารในแนวนอน ได้แก่คนทั่วไปหรือในกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดสามารถสื่อสารที่

¹⁸ ข้อเสนอแนะ คณะกรรมการปฏิรูปยังมีได้ทำการศึกษาจนได้ข้อสรุปที่ชัดเจน ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปมีข้อสังเกตและหลักการเบื้องต้นดังนี้

¹⁹ ข้อเสนอแนะ คณะกรรมการปฏิรูปยังมีได้ทำการศึกษาจนได้ข้อสรุปที่ชัดเจน ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปมีข้อสังเกตและหลักการเบื้องต้นดังนี้

ต้องการระหว่างกันได้

การสื่อสารทั้งสองลักษณะนี้ มีปัญหาในสังคมไทยมากและทำลายศักยภาพของการสื่อสาร ซึ่งเป็นอำนาจสำคัญที่จะทำให้คนกลุ่มต่างๆ สามารถต่อรองเชิงอำนาจอย่างได้ผลและสามารถพัฒนาในวิถีทางที่เหมาะสมกับตนเองได้

การสื่อสารแนวตั้ง ถูกรวมศูนย์ กลายเป็นเครื่องมือของรัฐและทุน อันที่จริง "ศูนย์" ที่เป็นผู้กระจายสาร ไม่จำเป็นต้องเป็นรัฐหรือทุนเสมอไป อาจเป็นกลุ่มเคลื่อนไหวใดๆ ก็ได้ แต่การรวมศูนย์สื่อทั้งทางตรงและทางอ้อม ทำให้คนส่วนใหญ่ไม่สามารถใช้สื่อเป็นเครื่องมือในการต่อรองของตนเองได้

การสื่อสารแนวนอน แม้มีการขยายตัวของสื่อประเภทนี้เพิ่มขึ้นในระยะหลัง ก็ถูกแทรกแซงจากรัฐและทุนมากจนกระทั่ง ไม่ช่วยให้เกิดการสื่อสารระหว่างกลุ่มภายใน จึงยากที่จะสร้างความเข้มแข็งในการเคลื่อนไหวเพื่อต่อรอง

ทั้งนี้ยังไม่ได้พูดถึงการใช้สื่อเพื่อการศึกษาเรียนรู้ ซึ่งสื่อทั้งสองชนิดมีศักยภาพจะทำได้มาก แต่ก็ใช้สมรรถนะในเรื่องนี้น้อย

๓.๕ ปฏิรูประบบสาธารณสุข

(ดูเอกสารภาคผนวกเลขที่ ๑๓ นายแพทย์วิชัย โชควิวัฒน์ เรื่อง "ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมด้านสาธารณสุขในประเทศไทย"²⁰)

ปัญหา

เมื่อเปรียบเทียบกับอีกหลายประเทศทั่วโลก ต้องถือว่าประเทศไทยประสบความสำเร็จด้านนี้ค่อนข้างมาก แม้กระนั้นก็ยังมีความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงบริการสาธารณสุข คือ

๑) การกระจายบริการสาธารณสุขที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างเมืองใหญ่และชนบท ไม่เฉพาะแต่เครื่องมือของบริการเท่านั้น แต่รวมถึงนโยบายบางอย่างซึ่งทำให้บริการสาธารณสุขยิ่งกระจุกตัวมากขึ้นด้วย เช่น โรงเรียนแพทย์ทั้ง ๑๗ แห่งซึ่งล้วนตั้งอยู่ในเมืองใหญ่ มีงบลงทุนสูงกว่างบลงทุนของกระทรวงสาธารณสุขทั่วประเทศ

๒) ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมระหว่างระบบบริการสามแบบ คือระบบสวัสดิการราชการ, ระบบบัตรทอง และระบบประกันสังคม

๓) ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรม ระหว่างผู้ประกอบการวิชาชีพกับประชาชนผู้รับบริการ

ข้อเสนอ

๑) ควรกระจายอำนาจตามข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) เรื่อง "การปรับโครงสร้างทางอำนาจ" ในกรณีของสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุขจะไม่มีอำนาจบริหารโรงพยาบาลโดยตรง แต่โรงพยาบาลจะปรับเป็นองค์กรมหาชนดังเช่น โรงพยาบาลบ้านแพ้ว หรือขึ้นอยู่กับองค์กร

²⁰ ท่านสามารถดาวน์โหลดเอกสารภาคผนวกเลขที่ ๑๓ นายแพทย์วิชัย โชควิวัฒน์ เรื่อง "ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมด้านสาธารณสุขในประเทศไทย"

ได้ที่เว็บไซต์ สำนักงานปฏิรูป (สปร.) www.reform.or.th

ปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่เป็นสถานีนามัยควรอยู่ในการดูแลและสนับสนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ปัจจุบันอยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพียง ๒๗ แห่ง จากเกือบหมื่นแห่ง) ส่วนกระทรวงสาธารณสุขทำงานด้านกฎหมาย, นโยบาย, แผนและการกำกับดูแลให้เป็นไปตามมาตรฐานเท่านั้น ส่วนผู้ให้บริการยังเป็นไปตามระบบเดิม

๒) จะต้องยกเครื่องระบบการรักษาพยาบาลข้าราชการในปัจจุบัน เพื่อไม่ให้รั่วไหลสิ้นเปลือง และไร้ประสิทธิภาพ สำหรับข้าราชการใหม่ให้เข้าสู่ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า

ในส่วนระบบประกันสังคม ควรโอนบริการทางการแพทย์ไปให้ระบบบัตรทองเป็นผู้จัดการทั้งหมด โดยใช้เงินซึ่งรัฐต้องจ่ายสมทบอยู่แล้วเป็นค่าใช้จ่ายครอบคลุมสิทธิประโยชน์เท่ากับบัตรทอง ส่วนเงินสมทบที่แรงงานต้องจ่ายในการประกันสังคม ก็ยังให้จ่ายต่อไป แต่ใช้เป็นค่าใช้จ่ายสำหรับสิทธิประโยชน์อีกสามกรณีคือตาย, ทุพพลภาพและคลอดบุตร ส่วนที่เหลือนำไปหาผลประโยชน์ในระบบที่มีการตรวจสอบอย่างดีเพื่อเป็นเงินออมแก่ผู้ประกันตนให้ได้รับบำนาญเพิ่มสูงขึ้น

๓) สร้างความเข้มแข็งของครอบครัวและชุมชน ในการดูแลสุขภาพตนเองให้แข็งแรงปลอดภัย ในขณะที่เดียวกันก็ส่งเสริมให้มีความรู้ในการจัดการกับความป่วยไข้ของตนเองและคนใกล้ชิดได้ในระดับหนึ่ง รวมทั้งส่งเสริมการแพทย์ทางเลือกอย่างเหมาะสม ทั้งในและนอกโรงพยาบาล เมื่อเกิดปัญหาจากการรักษาพยาบาล ต้องใช้ระบบการชดเชยโดยไม่ต้องพิสูจน์ถูก-ผิด นอกจากนี้ควรปรับปรุงองค์ประกอบของแพทยสภาและสภาวิชาชีพอื่นซึ่งเป็นองค์กรของรัฐ ให้มีกรรมการนอกวงวิชาชีพร่วมในสัดส่วนที่มีน้ำหนักเท่ากัน

๓.๖ ปฏิรูปเมืองเพื่อคุณภาพชีวิต

(ดูเอกสารภาคผนวกเลขที่ ๑๒ คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในเมือง เรื่อง "ข้อเสนอการปฏิรูปเพื่อคุณภาพชีวิตของคนในเมือง"^{๒๑})

หากนับประชากรในเขตปริมณฑลของเมืองร่วมด้วย ปัจจุบันกว่าร้อยละ ๕๐ ล้วนมีชีวิตอยู่ในเขตเมือง ฉะนั้นเมืองจึงเป็นสิ่งแวดล้อมในชีวิตที่สำคัญของคนไทยส่วนใหญ่ แต่เมืองของไทยเป็นสถานที่ซึ่งมีปัญหาที่ไม่เอื้อต่อคุณภาพชีวิตอย่างยิ่ง เช่น ขาดขนส่งระบบมวลชนที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสม ไม่มีทางเท้าที่สะดวก ไม่มีเส้นทางจักรยานที่ปลอดภัย ฯลฯ ทำให้การจราจรติดขัด และนับวันก็จะยิ่งติดขัดมากขึ้น ประชากรจำนวนมากในเขตเมืองขาดความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน ส่วนใหญ่ขาดชีวิตชุมชนเพราะไม่มีพื้นที่สาธารณะ (ทั้งในความหมายรูปธรรมและนามธรรม) เพื่อให้ผู้คนเข้ามาร่วมกันในกิจกรรมต่างๆ การจัดแบ่งพื้นที่ใช้สอยในเขตเมืองไร้ระเบียบ ปลดปล่อยให้เกิดการปะปนกันอย่างแยกไม่ออก เช่น แหล่งอบายมุขตั้งกระจายกันในทุกพื้นที่ ปลดปล่อยให้ตึกสูงผุดขึ้นทั่วไปโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อชุมชนโดยรอบ เมืองสร้างขยะขึ้นมากมายซึ่งสิ้นเปลืองในการขจัดและไม่มีทางขจัดได้สิ้นเชิง คุณภาพสิ่งแวดล้อมของเมืองเสื่อมโทรมลงอย่างมาก เป็นต้น

^{๒๑} ท่านสามารถดาวน์โหลดเอกสารภาคผนวกเลขที่ ๑๒ คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในเมือง เรื่อง "ข้อเสนอการปฏิรูปเพื่อคุณภาพชีวิตของคนในเมือง" ได้ที่เว็บไซต์ สำนักงานปฏิรูป (สปร.) www.reform.or.th

ข้อเสนอ

อันที่จริงปัญหาของเมืองไม่ได้อยู่ที่ตัวเมืองเพียงอย่างเดียว แต่เกิดขึ้นในโครงสร้างทางเศรษฐกิจ, สังคม, วัฒนธรรมและการเมือง ของประเทศไทยทั้งหมด ซึ่งรวมส่วนที่เป็นชนบทอยู่ด้วย การปฏิรูปเมือง จึงหมายถึง การปรับเปลี่ยนสิ่งอื่นๆ นอกจากที่อยู่ในเมืองอีกหลายอย่างด้วย ซึ่งรวมอยู่ในข้อเสนอของ คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) แล้ว

คณะอนุกรรมการฯ มีข้อเสนอในลักษณะที่พิจารณาเมืองร่วมไปกับโครงสร้างทั้งหมดดังนี้

๑) เมืองคือ"ท้องถิ่น"อีกประเภทหนึ่ง ซึ่งจะได้รับการปรับโครงสร้างอำนาจตามข้อเสนอของ คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) ฉะนั้นเมืองย่อมจะได้รับการถ่ายโอนอำนาจหลายอย่าง หลายประการจาก ส่วนกลาง รวมทั้งมีงบประมาณเพิ่มขึ้นทั้งจากการแบ่งสรรของส่วนกลางและจากอำนาจการเก็บภาษีของ ท้องถิ่นอีกหลายอย่าง (ดูเรื่อง "การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ")

๒) การพัฒนาชนบทและเมืองต้องมีความสมดุล ความเสื่อมโทรมของชนบทบังคับให้คน ชนบทต้องอพยพเข้าเมือง หรือเข้ามาใช้บริการของเมือง ทำให้จำนวนประชากรของเมืองเติบโตรวดเร็ว จนเกินกำลังของสาธารณูปโภคและสาธารณูปการของเมืองจะรับได้ ฉะนั้นการแก้ปัญหาของเมืองจึงขาด ไม่ได้ซึ่งการพัฒนาชนบท จนทำให้คนสามารถมีชีวิตเป็นปรกติสุขในชนบทได้ เช่นมีรายได้เพียงพอแก่ การดำรงชีพและพัฒนาตนเอง มีโอกาสได้รับบริการที่จำเป็นของชีวิตคนสมัยใหม่ เช่นด้านการศึกษา, การรักษาพยาบาล, การเข้าถึงข่าวสารข้อมูล และบริการที่จำเป็นของรัฐและสังคมอื่นๆ เป็นต้น กล่าว โดยสรุป ชนบทจะต้องมีสมรรถนะที่จะอำนวยให้ชีวิตประชากรดำรงอยู่ได้โดยปรกติสุข และมีโอกาสของ การพัฒนาไม่ต่างจากคนในเมือง

ในการนี้ควรเร่งกระจายการพัฒนาให้ทั่วถึง อย่าปล่อยให้กระจุกอยู่เฉพาะในเขตเมือง การพิจารณาความคุ้มค่าของโครงการพัฒนา ต้องพิจารณาให้ครอบคลุมถึงสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิต ในขณะเดียวกันก็ต้องพัฒนาระบบโลจิสติกส์ของประเทศเสียใหม่ ให้สอดคล้องกับการกระจายเขตเมือง ของประเทศออกเป็นเมืองระดับต่างๆ ที่เชื่อมโยงกัน โดยหลีกเลี่ยงการเกิดเมืองขนาดใหญ่เพียงไม่กี่ เมือง

ในส่วนการปฏิรูปเมืองในตัวของมันเอง คณะอนุกรรมการฯ มีข้อเสนอดังนี้

๑) ควรจัดให้มีการกระจายอำนาจโดยเร็ว ตามข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) เรื่อง"การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ"

๒) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการมีความจำเป็น ซึ่งทำได้ยากในเมือง ขนาดใหญ่ ฉะนั้นจึงควรแบ่งการเขตบริหารของเมืองขนาดใหญ่ออกเป็นหลายเทศบาล และภายใต้แต่ละ เทศบาล ก็ยังมีหน่วยบริหารจัดการบางเรื่องที่เล็กลงไปกว่านั้นได้อีก ทั้งที่เป็นส่วนหนึ่งขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นและเป็นองค์กรประชาสังคม

๓) ปฏิรูปที่ดินในเขตเมือง บางส่วนก็สอดคล้องกับข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) เรื่อง "ปฏิรูปการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร" เช่น ระบบข้อมูลที่ดินในเมืองต้องเป็นปัจจุบัน, มีเอกภาพ และเป็นสาธารณะ โดยอาศัยมาตรการทางภาษีเข้ามาช่วยกระจายที่ดิน สร้างกองทุนเพื่อซื้อที่ดินที่ถูก ปลดปล่อยออกมาในราคาที่ลดลงกว่าปัจจุบัน เพื่อใช้เป็นประโยชน์สาธารณะ นำที่ดินของรัฐวิสาหกิจ, หน่วย ราชการรวมถึงกองทัพ ซึ่งไม่ได้ใช้ประโยชน์ในการกิจของหน่วยงาน กลับมาให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นจัดการตามความเหมาะสม เช่น สร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย หรือเปลี่ยนเป็นพื้นที่เพื่อ

การเรียนรู้และนัดพบกันเป็นต้น หยุคการไร้ชุมชนโดยไม่มีการแสวงหาทางออกร่วมกัน

ในส่วนที่ดินของกองทัพในเขตเมืองใหญ่ โดยเฉพาะ กทม. ควรจะได้มีการทบทวนถึงความจำเป็นในการดำรงอยู่ของหน่วยทหารในเขตเมือง เพื่อนำที่ดินเหล่านั้นมาใช้ประโยชน์ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในเมือง

๔) ปฏิรูปการจัดการสิ่งแวดล้อมของเมือง โดยอย่ากระจุกการตัดสินใจ และการบังคับควบคุมไว้กับราชการส่วนกลางหรือท้องถิ่นเพียงอย่างเดียว แต่ต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและบทบาทโดยตรงมากขึ้น สร้างกลไกภาษี และการบริหารเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อมซึ่งรวมถึงการเผชิญความเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศด้วย พัฒนาระบบการจัดการกับขยะและน้ำเสียที่ได้ผลและเหมาะสมกับท้องถิ่น

๕) สร้างความเป็นชุมชนให้เกิดขึ้นในทุกระดับ ความเป็นชุมชนนั้นเกิดขึ้นจากการรวมตัวกัน เพื่อทำกิจกรรมที่มุ่งประโยชน์ส่วนรวม เฉพาะในกลุ่มของตนหรือกว้างกว่านั้น ชุมชนเหล่านี้มีสิทธิในการได้รับการสนับสนุนทั้งด้านการเงินและอื่นๆ จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ดังที่กล่าวไว้แล้วในข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) เรื่อง"ปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ") องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรสร้างกิจกรรมและกลไกเพื่อให้เกิดการดำรงรักษาและพัฒนาความเป็นชุมชนของคนในเมือง ชุมชนดังกล่าวย่อมเป็นองค์กรประชาสังคม ซึ่งย่อมมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเชิงนโยบายได้ตามกระบวนการที่กล่าวไว้แล้วในเรื่อง "ปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ"

๓.๗ ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน²²

โดยตัวของมันเอง การบริหารเพื่อให้เกิดความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินในสังคมไทยก็เป็นเหตุแห่งความเหลื่อมล้ำ เช่น ในทำเลที่อยู่อาศัยของคนจนเมือง จะมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินน้อย ทำให้ไม่กล้าออกจากบ้านในยามวิกาล เสียโอกาสทางเศรษฐกิจและการศึกษา ยังไม่พูดถึงความสูญเสียทรัพย์สินจากโจรกรรม, อัคคีภัย, หรือภัยพิบัติที่หลีกเลี่ยงได้ต่างๆ อำนาจการรักษาความปลอดภัยไปกระจุกไว้กับหน่วยงานของรัฐ โดยคนในท้องถิ่นไม่มีส่วนในการช่วยกันดูแลรักษา หรือตรวจสอบควบคุมการดำเนินงานหน่วยงานของรัฐ

ในขณะเดียวกัน กลไกตามประเพณีที่ชุมชนเคยมีในการปกป้องดูแลรักษาความปลอดภัยของตนเองก็ไม่อาจทำงานได้ในบริบทของสังคมปัจจุบันแล้ว แต่เพราะมีการรวมศูนย์ด้านนี้ไว้ที่หน่วยงานของรัฐมาเป็นเวลานาน เป็นเหตุให้ภาคประชาสังคมไม่ได้พัฒนากลไกใหม่ๆ ขึ้นเพื่อช่วยตัวเองในเรื่องเหล่านี้

อย่างไรก็ตาม หากมีการปฏิรูประบบความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินให้ครอบคลุมทุกส่วนของสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ ก็เท่ากับเปิด"ทรัพย์สิน"ทางสังคมให้กลุ่มผู้ด้อยโอกาสได้ใช้ในการพัฒนาตนเองขึ้นได้ด้วย

²² ท่านสามารถดาวน์โหลดเอกสารภาคผนวกเลขที่ ๑๒ คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในเมือง เรื่อง "ข้อเสนอการปฏิรูปเพื่อคุณภาพชีวิตของคนในเมือง" ได้ที่เว็บไซต์ สำนักงานปฏิรูป (สปร.) www.reform.or.th

๔. ทรัพยากรการเมือง

การเมืองคือการจัดสรรอำนาจเพื่อแบ่งปันทรัพยากรว่าจะให้ใครทำอะไร, ใช้อย่างไร และใช้ในคราวใดหรือในเงื่อนไขอะไร ฉะนั้นทุกฝ่ายในสังคมจึงควรมีโอกาสในการต่อรองกับฝ่ายอื่น เพื่อเข้าถึงทรัพยากรต่างๆ ที่สังคมมีอยู่ แต่โอกาสของการต่อรองไม่ได้เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติ เพราะในความเป็นจริง การต่อรองไม่ได้เกิดขึ้นบนโต๊ะเจรจา หากเกิดขึ้นบน "เวทีสาธารณะ" ที่เป็นนามธรรม เช่น การที่คนชั้นกลางมีสื่อในมือจำนวนมาก ก็สามารถส่งเสียงแสดงความสนับสนุนหรือคัดค้านนโยบายสาธารณะได้ ซึ่งจำเป็นต้องรับฟัง การต่อรองของคนชั้นกลางในการใช้ทรัพยากรสาธารณะจึงบังเกิดผลเปรียบเทียบกับคนจนในชนบท ซึ่งเข้าไม่ถึงสื่อ ย่อมไม่สามารถมีอำนาจต่อรองได้เท่ากับคนชั้นกลางในเมือง การตัดสินใจใช้ทรัพยากรจึงไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของพวกเขา

อำนาจการต่อรองจึงเกิดขึ้นจากเครื่องมือเครื่องมือต่างๆ ทั้งที่เป็นรูปธรรม เช่น สื่อหรือระบบการบริหาร และทั้งที่เป็นนามธรรม เช่น วัฒนธรรมที่เกี่ยวกับอำนาจ เช่น ความเชื่อที่ว่า การขัดขืนอำนาจของรัฐ แม้โดยสงบก็ทำให้เกิดความวุ่นวาย และปรี่มๆ กับการก่อกบฏ ย่อมรอนอำนาจการต่อรองของผู้คนไปโดยปริยาย เพราะการขัดขืนอำนาจรัฐนั้นเป็นปกติธรรมดา แต่ต้องทำโดยวิธีใดก็ได้หรือในรูปแบบที่รัฐยอมรับเท่านั้น อันเป็นวิธีที่คนทั่วไปเข้าไม่ถึง จึงเท่ากับอำนาจต่อรองให้เฉพาะคนบางกลุ่มเท่านั้น เห็นได้ชัดว่าสังคมไทยกระจายอำนาจต่อรองเช่นนี้ไว้อย่างไม่เท่าเทียมกัน ปิดโอกาสการต่อรองของคนส่วนใหญ่ในประเทศ โดยทำให้โครงสร้างอำนาจในการบริหารกระจุกตัวอยู่เฉพาะที่ส่วนกลาง ทำให้กระบวนการยุติธรรมเข้าถึงได้ยากแก่คนบางพวก ทำให้การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทั้งในแนวตั้งและแนวนอนไม่เปิดกว้างอย่างเท่าเทียมกันแก่คนทุกฝ่าย ฯลฯ ดังนั้นการปฏิรูปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรม จึงต้องปรับเปลี่ยนสิ่งที่ในที่นี้เรียกว่า "ทรัพยากรการเมือง" เหล่านี้ มากบ้างน้อยบ้างอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพื่อให้ทุกฝ่ายมีอำนาจต่อรองใกล้เคียงกัน เพื่อทรัพยากรทุกอย่างของประเทศจะถูกใช้ร่วมกันอย่างเป็นธรรม

ทรัพยากรการเมืองที่สำคัญซึ่งต้องเร่งปฏิรูปคือ โครงสร้างอำนาจรัฐ, กองทัพ, กระบวนการยุติธรรมและระบบข่าวสารข้อมูล

๔.๑ ปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ

(ดูเอกสารภาคผนวกเลขที่ ๓ คณะกรรมการปฏิรูป เรื่อง "ข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ")

การปฏิรูปด้านนี้มีหลักการพื้นฐานว่า ระเบียบอำนาจรัฐไทยถูกจัดโครงสร้างไว้ในลักษณะรวมศูนย์อย่างยิ่ง รัฐบาลมีอำนาจบริหารจัดการสังคมในทุกขอบเขตและทุกปริมาณ อำนาจสั่งการจากเบื้องบนเช่นนี้ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงที่สลับซับซ้อนขึ้น จนในหลายกรณีกลายเป็นเหตุแห่งปัญหาเสียเอง เช่น ไม่มีพื้นที่ทางการเมืองแก่คนส่วนใหญ่ซึ่งประกอบด้วยคนหลากหลายผลประโยชน์, วัฒนธรรมและโลกทัศน์ ความอ่อนแอในภาคสังคมซึ่งเกิดจากการรวมศูนย์ ทำให้ปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นมีปริมาณมากเกินกว่าที่รัฐบาลใดจะสามารถแก้ปัญหาได้ เกิดความตึงเครียดทางการเมืองอยู่ตลอดเวลา

การบริหารแบบรวมศูนย์ซึ่งมีความจำเป็นในยุคสมัยที่มีการล่าอาณานิคมเชิงดินแดน บัดนี้หมดความจำเป็นแล้ว สถานการณ์ในโลกปัจจุบันกลับเกิดความจำเป็นที่จะต้องให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการปกครองตนเองมากขึ้น เพื่อกำหนดและกำกับให้การพัฒนาสอดคล้องกับศักยภาพของคนในท้องถิ่น ใน

ขณะเดียวกันอำนาจของรัฐที่จะเป็นผู้กรองอำนาจจากภายนอกซึ่งหลังไหลเข้ามาตามกระแสโลกาภิวัตน์ ก็ลดน้อยลงไปเรื่อยๆ ท้องถิ่นควรมีอำนาจในการเป็นผู้กรองอำนาจจากภายนอกเองมากขึ้น เพื่อให้ประชาชนสามารถป้องกันตนเองจากผลกระทบภายนอก มีโอกาสและเวลาที่จะปรับตัวเองไปตามจังหวะของแต่ละท้องถิ่นซึ่งไม่เหมือนกัน อันนับเป็นแนวโน้มการบริหารรัฐกิจของรัฐหลายแห่งในโลกปัจจุบัน

ดังนั้นในการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจจึงต้องยึดหลักการพื้นฐาน ๒ ข้อคือ

๑) กระจายอำนาจบริหารจัดการจากรัฐบาลไปสู่ท้องถิ่น

๒) กระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปสู่ประชาชน, ชุมชน และภาคประชาสังคม อันจะเป็นหลักประกันว่าอำนาจจะกระจายไปถึงประชาชนจริงๆ ไม่กระจุกอยู่แต่กับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ดังจะขยายความในด้านปฏิบัติดังนี้

อำนาจหน้าที่ของรัฐบาล

รัฐบาลยังคงมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบต่อกิจการต่างประเทศ, การป้องกันประเทศ, การดูแลความสงบเรียบร้อยของสังคมโดยรวม, การบริหารเศรษฐกิจมหภาค, การดำเนินการโดยส่วนใหญ่ในกระบวนการยุติธรรม และการจัดให้มีระบบสวัสดิการพื้นฐานสำหรับประชาชนทั่วประเทศ, จัดเก็บภาษี, ป้องกัน บรรเทา และวางแผนเผชิญภัยพิบัติขนาดใหญ่, วางและกำกับควบคุมมาตรฐานกลางที่จำเป็นในด้านต่างๆ เป็นต้น

ในการกำกับดูแลการบริหารจัดการท้องถิ่น ควรมีอำนาจเท่าที่จำเป็น เพื่อปฏิบัติการกิจของรัฐบาลตามที่กล่าวข้างต้น รัฐบาลย่อมไม่มีอำนาจเข้าไปแทรกแซงหรือยับยั้งการบริหารจัดการท้องถิ่น หรือถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น

ด้วยเหตุดังนั้นจึงควรยุบเลิกราชการส่วนภูมิภาค เพราะหมดความจำเป็นแล้ว

อำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น

ท้องถิ่นประกอบด้วย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนและองค์กรประชาสังคม โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสองระดับ คือ ระดับจังหวัด ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด และระดับต่ำกว่าจังหวัด ได้แก่ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

อำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นประกอบด้วยสี่มิติคือ

๑) **การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม** ท้องถิ่นต้องมีอำนาจและสมรรถนะบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์ของคนในท้องถิ่น เช่น จัดสรรที่ดินเพื่อการทำกินหรือที่อยู่อาศัย กำหนดกฎเกณฑ์ในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสาธารณะของท้องถิ่น เป็นต้น

๒) **การจัดการเศรษฐกิจ** เช่น ส่งเสริมและพัฒนาการประกอบการทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น สนับสนุนตลาดและการแลกเปลี่ยนในท้องถิ่น ป้องกันการผูกขาดและการค้าที่ไม่เป็นธรรม เป็นต้น

๓) **การจัดการสังคม** ท้องถิ่นต้องมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาหลายรูปแบบ สร้างเสริมสุขภาพ ค้ำครองชีวิตและทรัพย์สินและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยเฉพาะผู้ด้อยสิทธิและโอกาส

๔) **การจัดการทางการเมือง** ท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจและวางแผนพัฒนาท้องถิ่น รวมทั้งมีอำนาจตำรวจ (policing power) ระดับหนึ่งในการดูแลรักษาความสงบพื้นฐานในพื้นที่ ตลอด

จนถึงมีกลไกที่จะระงับหรือไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

เนื่องจากภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเพิ่มขึ้นเช่นนี้ จึงจำเป็นต้องเสริมสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสองด้านคือ ด้านการคลังและการบริหารจัดการบุคลากร

ในด้านการคลัง รัฐบาลควรถ่ายโอนอำนาจการจัดเก็บภาษีให้แก่ท้องถิ่นมากขึ้น เช่น ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่คิดจากมูลค่าทรัพย์สิน ภาษีสิ่งแวดล้อม, ภาษีสรรพสามิตบางประเภท ในขณะที่เดียวกันก็ควรแบ่งสรรสัดส่วนภาษีที่ส่วนกลางจัดเก็บให้แก่ท้องถิ่นมากขึ้น เช่น เพิ่มส่วนแบ่งของภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่ท้องถิ่นให้ถึงร้อยละ ๓๐ นอกจากนี้ท้องถิ่นจะมีสมรรถนะด้านการคลังมากขึ้นเพื่อรับภาระของตนแล้ว ท้องถิ่นยังสามารถใช้อัตราภาษีที่สร้างขึ้นเองเพื่อเสริมนโยบายของท้องถิ่นให้เกิดผลหรือถ่วงดุลอำนาจทุนซึ่งประกอบการที่ขัดต่อสาธารณประโยชน์ของท้องถิ่นด้วย

รัฐบาลยังควรใช้งบประมาณของตนเองมาจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่ท้องถิ่น เพื่อลดความเหลื่อมล้ำระหว่างพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ (ดังที่ คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) มีข้อเสนอดังกล่าว รวมทั้งได้ศึกษาร่วมกับประชาชนหลากหลายกลุ่มในพื้นที่ เพื่อทำโครงการนำร่องในบางจังหวัด ดูเอกสารภาคผนวกเลขที่ ๕ คณะกรรมการปฏิรูป เรื่อง "ข้อเสนอการสร้างความเป็นธรรมในระบบงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคม"²³)

นอกจากนี้รัฐบาลยังสามารถกระจายงบประมาณของตนเอง ไปยังท้องถิ่นได้อีกในหลายรูปแบบ เช่น สนับสนุนกิจการใดของท้องถิ่นด้วยงบประมาณพิเศษจางหรือส่งเสริมให้ท้องถิ่นทำโครงการที่รัฐบาลส่งเสริมและท้องถิ่นเห็นชอบ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดการระบบการคลังของตนเอง เช่น การลงทุน การกู้ยืม การร่วมทุนและการจัดตั้งกองทุน เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติการกิจของท้องถิ่น

ในแง่บุคลากรจะต้องไม่มีระบบบริหารงานบุคคลกลาง โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถสร้างระบบและรูปแบบการบริหารบุคลากรที่เหมาะสมสำหรับท้องถิ่นของตน โดยประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการประเมินผลงานของบุคลากรในท้องถิ่นด้วย

รูปแบบการบริหารจัดการและการปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื่องจาก คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) มีความเห็นว่า การกระจายอำนาจปกครองไม่ควรหมายถึงการกระจุกอำนาจที่ได้รับโอนจากส่วนกลางมาไว้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงจุดเดียว แทนที่จะเป็นการกระจายอำนาจนั้นให้ถึงมือประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้นจึงใคร่เสนอว่า กลไกการบริหารท้องถิ่นควรประกอบด้วย ๒ กลไก หนึ่งคือ กลไกการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสองคือ อำนาจการจัดการบริหารจัดการตนเองของประชาชนในท้องถิ่นด้วยรูปแบบและกลไกของกลุ่มประชาสังคม อันเป็นรูปแบบการบริหารซึ่งมีอยู่แต่ดั้งเดิมและหลากหลายในพื้นที่

ปัญหาก็คือ จะทำให้กลไกที่สอง เข้าไปมีส่วนกำกับถ่วงดุลหรือชี้แนะ การบริหารจัดการของกลไกแรกอย่างเป็นรูปธรรมได้อย่างไร คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) จึงเสนอรูปแบบการบริหารท้องถิ่นดังนี้

ในแต่ละท้องถิ่นจะมีคณะกรรมการประชาสังคม อันประกอบด้วยผู้แทนจากองค์กรชุมชน, องค์กรอาชีพ, องค์กรศาสนา และองค์กรประชาสังคมอื่นๆ เช่น ผู้ใช้น้ำในเหมืองฝายลูกเดียวกัน, คณะกรรมการ

²³ ท่านสามารถดาวน์โหลดเอกสารภาคผนวกเลขที่ ๕ คณะกรรมการปฏิรูป เรื่อง "ข้อเสนอการสร้างความเป็นธรรมในระบบงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคม" ได้ที่เว็บไซต์ สำนักงานปฏิรูป (สปร.) www.reform.or.th

ป้าชุมชน, กลุ่มส่งเสริมเพลงพื้นบ้าน ฯลฯ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเปิดเวทีเพื่อการปรึกษาหารือกับคณะกรรมการประชาสังคมในการตัดสินใจที่มีผลสำคัญต่อการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น และ/หรือต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน หรือเมื่อคณะกรรมการประชาสังคมร้องขอ

คณะกรรมการประชาสังคมประกอบด้วย คณะกรรมการประจำ ซึ่งแต่ละท้องถิ่นจะเลือกสรรหมุนเวียนตามวาระ มีจำนวนไม่เกินหนึ่งในสาม ส่วนที่เหลือเป็นกรรมการเฉพาะกิจที่หมุนเวียนเข้ามาทำหน้าที่ตามประเด็นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการปรึกษาหารือ โดยผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงได้มีส่วนร่วม ทั้งในฐานะบุคคลและในฐานะองค์กรประชาสังคม ทั้งนี้รูปแบบการจัดตั้งและดำเนินงานของคณะกรรมการประชาสังคม อาจปรับให้สอดคล้องกับวัฒนธรรมอันหลากหลายของแต่ละชุมชนหรือกลุ่มชาติพันธุ์ เช่น ในท้องถิ่นของชาวมลายูมุสลิม อาจเลือกเป็นสภาชูรอห์ เป็นต้น

คณะกรรมการประชาสังคมจะทำหน้าที่ถ่วงดุลการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีอำนาจในการแสวงหาข้อมูล ข้อเท็จจริง ความเห็นและแนวทางเลือกต่างๆ ในการตัดสินใจจากประชาชน, ผู้ที่เกี่ยวข้อง หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการประชาสังคมไม่มีอำนาจยับยั้งการตัดสินใจของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่คณะกรรมการประชาสังคมอาจมีมติบังคับ ให้นำความขัดแย้งนั้นไปสู่การลงประชามติของประชาชนในท้องถิ่นได้

องค์กรประชาสังคมอาจจัดแจ้งความมีอยู่ของตนเองกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถมีฐานะเป็นนิติบุคคล และรับการสนับสนุนด้านงบประมาณจากรัฐบาลหรือท้องถิ่นได้

องค์กรประชาสังคมเหล่านี้ย่อมมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ (เช่น ป่าชุมชน หรือการจัดการน้ำ) การอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม (เช่น การฟื้นฟูและปรับปรุงยุคตึกระฟ้าท้องถิ่น) การให้บริการสาธารณะ (เช่น การดูแลฟื้นฟูผู้พิการหรือผู้สูงอายุ) การวางแผนการพัฒนาท้องถิ่น (เช่น การกำหนดแผนการใช้ที่ดิน, การตรวจสอบและเสนอแนะโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม)

ในส่วนองค์กรที่ให้บริการสาธารณะ เช่น โรงเรียน, โรงพยาบาล, วิทยาลัยชุมชน, ศูนย์ดูแลผู้สูงอายุ ฯลฯ อันเป็นหน่วยงานที่ไม่จำเป็นต้องสั่งการหน่วยอื่น อีกทั้งสามารถจัดระบบการเงินการคลังในการให้บริการของตนเองได้ ควรสามารถแปลงสภาพตนเองเป็นนิติบุคคลที่ไม่มุ่งกำไรในรูปแบบอื่นๆ ได้ จึงไม่จำเป็นต้องรับการสั่งการโดยตรงจากรัฐบาลหรือท้องถิ่น แต่รัฐบาลและท้องถิ่นก็ยังสามารถ "ซื้อ" บริการพิเศษเหนือบริการพื้นฐานจากหน่วยงานอิสระเหล่านี้ โดยผ่านงบประมาณอุดหนุนพิเศษ

นอกจากนี้ ประชาชนในท้องถิ่นจำนวนหนึ่งตามที่กำหนดขึ้น อาจลงชื่อเรียกร้องให้ถอดถอนผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ซึ่งจะมีผลให้ต้องจัดการเลือกตั้งตำแหน่งนั้นใหม่

เพื่อให้องค์กรภาคประชาสังคมสามารถทำหน้าที่ถ่วงดุลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างอิสระ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องจัดตั้งกองทุนในระดับจังหวัด เพื่อสนับสนุนองค์กรภาคประชาสังคม โดยใช้กลไกเครือข่ายองค์กรภาคประชาสังคมเป็นผู้บริหารจัดการ

การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจด้วยวิธีที่กล่าวมานี้ ไม่ใช่การรื้อถอนอำนาจรัฐ ไม่มีผลต่อฐานะความเป็นรัฐเดี่ยวของประเทศไทย กลับจะเสริมความเข้มแข็งให้รัฐไทยและช่วยลดแรงกดดันที่มีต่อรัฐไปพร้อมกัน นอกจากนี้หากทำได้สำเร็จ ก็จะมีผลอย่างสูงต่อการเมืองระดับชาติ เนื่องจากอำนาจและผลประโยชน์ของผู้สั่งการในส่วนกลางจะลดลง ทำให้การแข่งขันบนเวทีการเมืองระดับชาติลดความรุนแรงลงไปพร้อมกัน เพราะฉะนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจทางการเมืองดังที่กล่าวนี้ คือการปฏิรูป

๔.๒ ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม²⁴

สิทธิการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ทั้งนี้ย่อมมีนัยว่าสิทธินี้เป็นของมนุษย์ทุกคน ไม่เฉพาะแต่พลเมืองไทยเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติประชาชนในประเทศไทยไม่ได้มี "โอกาส" เท่าเทียมกันในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ซึ่งมีความหมายสองประการคือกระบวนการที่เป็นธรรมอย่างหนึ่ง และความยุติธรรมโดยเนื้อหาอีกอย่างหนึ่ง โอกาสที่ไม่เท่าเทียมนี้ทำให้เกิดสภาพที่คนทั่วไปเรียกว่า "สองมาตรฐาน" อันเป็นสิ่งที่คนไทยรับได้ยากขึ้นทุกที

ปรากฏการณ์สะท้อนความผิดปกติของกระบวนการยุติธรรมที่เห็นได้ชัดอย่างหนึ่งก็คือ ในปัจจุบันมีผู้ต้องขังอยู่ ๒.๔ แสนคนทั่วประเทศ เกือบทั้งหมดหรือเกินร้อยละ ๙๐ เป็นคนจน ในจำนวนนี้มีผู้ถูกขังก่อนตัดสินคดี ๕๐,๐๐๐ คน ส่วนหนึ่งเพราะไม่มีหลักทรัพย์ประกันตัว นอกจากนี้ยังมีผู้ต้องขังที่ต้องคำพิพากษาแล้ว แต่ไม่มีเงินเสียค่าปรับจึงต้องจำขังแทน รองปลัดกระทรวงยุติธรรมผู้ให้ข้อมูลนี้ใช้คำว่า "แต่มตอสำหรับคนจนมันมีน้อย"

ปัญหาของกระบวนการยุติธรรมไทยที่ตอกย้ำและขยายความเหลื่อมล้ำจนเป็น "สองมาตรฐาน" นี้ เมื่อวิเคราะห์ถึงที่สุดแล้ว เกิดขึ้นทั้งในกระบวนการที่จะเข้าถึงความยุติธรรม นับตั้งแต่กระบวนการบังคับใช้กฎหมาย, ระบุข้อพิพาท, ไปจนถึงตัวกฎหมายเอง และเนื้อหาแห่งความยุติธรรมที่เป็นผลบันปลาย หากไม่ปฏิรูป ความยุติธรรมในประเทศไทยจะเป็นความยุติธรรมแบบที่เรียกกันในภาษาสันสกฤตว่า "ความยุติธรรมของฝูงปลา"

๔.๓ ปฏิรูปการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร²⁵

แม้ว่าประเทศไทยมี พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของทางราชการอยู่แล้ว แต่ในทางปฏิบัติยังไม่ค่อยบังเกิดผลมากนัก เพราะความล่าช้าในการวินิจฉัยว่า สมควรเปิดเผยหรือไม่ในกรณีที่เกิดความขัดแย้ง และราชการหลบเลี่ยงไม่เปิดเผยได้หลายวิธี แต่ที่สำคัญกว่านั้นก็คือ

๑) ข้อมูลซึ่งควรเปิดเผยให้เป็นที่รับรู้แก่สาธารณชน หรือแก่ผู้ที่ต้องการรู้ มีกว้างกว่าข้อมูลข่าวสารของราชการ แต่อาจกล่าวได้ว่า ข้อมูลใดๆ ที่สาธารณชนมีส่วนได้เสียย่อมต้องถือว่าเป็นข้อมูลสาธารณะทั้งสิ้น เช่น ข้อมูลการถือครองที่ดิน หรือการที่หน่วยราชการที่กำกับดูแลการทำโครงการขนาดใหญ่ ไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม อ้างว่าเป็นสัญญาระหว่างบริษัทเอกชนกับผู้วิจัย หรือเงื่อนไขการสัมปทานในบางกรณีก็ถูกปิดบัง ด้วยเหตุผลว่าเป็นความลับทางการค้าของบริษัท แท้ที่จริงแล้วข้อมูลเหล่านี้เป็นข้อมูลสาธารณะ หากธุรกิจผู้รับทำโครงการไม่สามารถเปิดเผยได้ ก็แสดงว่าธุรกิจนั้นไม่มีคุณสมบัติพอจะประมูลงานโครงการขนาดใหญ่ อันเป็นโครงการสาธารณะ หรือไม่มีความสมบัติเป็นผู้รับสัมปทานสิ่งที่เป็นสมบัติสาธารณะได้

๒) การเปิดเผยข้อมูลสาธารณะต้องทำในลักษณะที่สะดวกและง่ายแก่การเข้าถึงของทุกคน แม้แต่

²⁴ ข้อเสนอแนะ คณะกรรมการปฏิรูปยังมิได้ทำการศึกษาค้นคว้าข้อมูลสรุปที่ชัดเจน ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปมีข้อสังเกตและหลักการเบื้องต้นดังนี้

²⁵ ข้อเสนอแนะ คณะกรรมการปฏิรูปยังมิได้ทำการศึกษาค้นคว้าข้อมูลสรุปที่ชัดเจน ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปมีข้อสังเกตและหลักการเบื้องต้นดังนี้

ในบางกรณีอาจต้องเผยแพร่เป็นพิเศษเพื่อให้มั่นใจว่าทั่วถึงจริง เช่นการประกาศใช้ผังเมืองที่เปิดให้ประชาชนคัดค้านได้ใน ๙๐ วัน เป็นต้น

หากไม่ทำสองข้อนี้ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะ ก็ไม่ได้ให้กำลังแก่สาธารณชนในการตรวจสอบ, เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ, และแก้ไขปรับปรุง ได้จริง กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ประชาชนไม่มีอำนาจต่อรองในกิจการซึ่งเป็นสาธารณะ และอาจส่งผลกระทบต่อตนหรือท้องถิ่นของตนได้

ในเมืองไทยทุกวันนี้ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารซึ่งเป็นสาธารณะยังขาดซึ่งคุณสมบัติสำคัญสองประการดังกล่าวเป็นอย่างยิ่ง ลิตรอนอำนาจของคนส่วนใหญ่ของประเทศในการกำกับควบคุมกิจการสาธารณะ และลิตรอนอำนาจต่อรองของประชาชนไปอย่างมาก

๔.๔ ปฎิรูปกองทัพ^{๒๖}

ทุกคนในประเทศต้องการและสนับสนุนให้กองทัพมีสมรรถนะสูงสุดในการป้องกันประเทศ ในการนี้ต้องยึดหลักการสำคัญ ๓ ประการ คือ

๑) ทหารจะต้องยอมรับอำนาจสูงสุดในการกำหนดนโยบายแห่งชาติและในการบริหารประเทศของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง

๒) ทหารควรมุ่งเน้นปฏิบัติการหลัก โดยลดภารกิจที่ไม่ใช่กิจการโดยตรงของกองทัพลง โดยเฉพาะการเข้ามามีบทบาททางการเมือง

๓) ควรปรับขนาดของกองทัพให้เล็กลง กะทัดรัด และสอดคล้องกับภารกิจหลัก โดยเฉพาะการลดกำลังคน ตำแหน่ง และยุทโธปกรณ์ที่ไม่จำเป็นลง เพื่อนำทรัพยากรที่มีอย่างจำกัดไปใช้ในการสร้างเสริมสมรรถนะในการปฏิบัติการหลักของกองทัพ

²⁶ ข้อเสนอแนะ คณะกรรมการปฏิรูปยังมิได้ทำการศึกษาจนได้ข้อสรุปที่ชัดเจน ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปมีข้อสังเกตและหลักการเบื้องต้นดังนี้