

# แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย

ข้อเสนอต่อพรรคการเมือง  
และผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

โดย คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.)

๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๕

หน้าว่าง

แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย  
ข้อเสนอต่อพรรคการเมือง  
และผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย  
ข้อเสนอต่อพรรคการเมืองและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

โดย คณะกรรมการปฏิรูป

พิมพ์ครั้งที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๔ จำนวน ๑๐,๐๐๐ เล่ม

พิมพ์ครั้งที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๔ จำนวน ๑๐,๐๐๐ เล่ม

พิมพ์ครั้งที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ จำนวน ๑๐,๐๐๐ เล่ม

เลขมาตรฐานสากล ๙๗๘-๙๗๔-๓๕๐-๕๙๔-๒

จัดพิมพ์และเผยแพร่

สำนักงานปฏิรูป (สปร.)

ปก/รูปเล่ม

วัฒนสินธุ์ สุวรรตนานนท์

พิมพ์ที่

บริษัท หจก.บางกอกบลิ๊อค

สำนักงานปฏิรูป (สปร.)

๑๒๖/๑๔๖ ชั้น ๔ อาคาร ๑๐ ชั้น

สถาบันบาราศนราดูร ซอยติวานนท์ ๑๔

ถนนติวานนท์ อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี ๑๑๐๐๐

โทรศัพท์ ๐๒-๙๖๕-๙๕๓๑-๓ โทรสาร ๐๒-๙๖๕-๙๕๓๔

website : <http://www.reform.or.th>

ผู้ ปณ. ๑๖ ปทผ. กระทรวงสาธารณสุข อ.เมือง จ.นนทบุรี ๑๑๐๐๔

# ความนำ



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

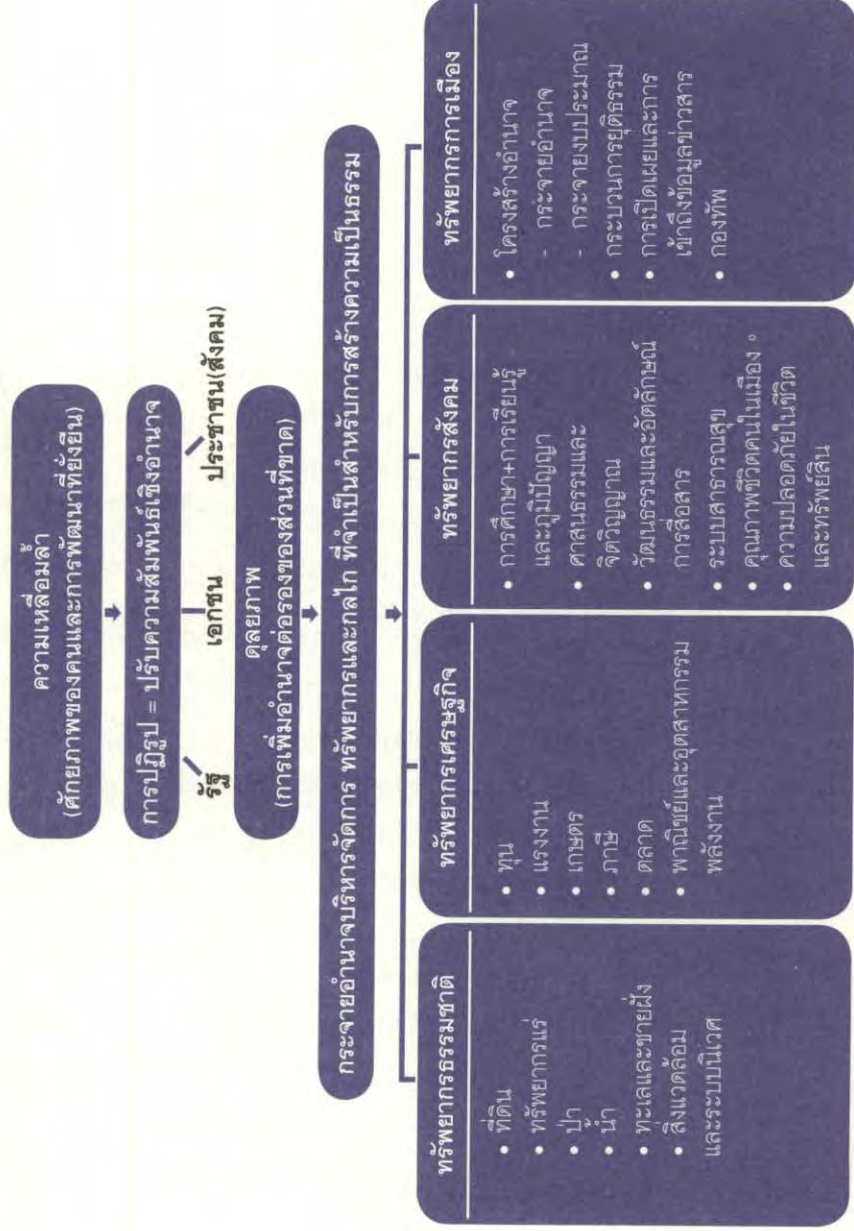
คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) ได้เสนอภาพรวมของปัญหาเชิงโครงสร้างซึ่งเชื่อมโยงกันเอง อันก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำอย่างรุนแรงในสังคมไทย กล่าวโดยสรุปก็คือตัวโครงสร้างของการจัดสรรอำนาจกีดกันมิให้คนจำนวนมากเข้าถึง “ทรัพยากร” หรือเข้าถึงได้อย่างไม่เท่าเทียมกัน คำว่า “ทรัพยากร” ที่ใช้ในที่นี่ มีความหมายกว้างกว่าทรัพยากรที่จับต้องได้เพียงอย่างเดียว แต่รวมถึงโอกาสและพลังที่เพิ่มพูนขึ้นในการใช้ประโยชน์จากเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ, สังคม, การเมืองด้วย ซึ่งในที่นี้รวมเรียกว่า “ทรัพยากร” ทั้งหมด หากไม่ปรับโครงสร้างของการเข้าถึงทรัพยากรตามที่กล่าวนี้ ก็ไม่มีทางที่จะลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ซึ่งนับวันจะเลวร้ายลงยิ่งขึ้น และเป็นสาเหตุแห่งการชะงักงันในเกือบทุกด้านของสังคมไทยเวลานี้

ทรัพยากรเหล่านี้นอกจากมีความสำคัญในตัวเองแล้ว ยังมี ความเชื่อมโยงกันอย่างแยกไม่ออก แม้เป็นคนละด้านกันก็ตาม เพื่อสะดวกแก่ความเข้าใจ คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) ได้ เสนอแผนภูมิของภาพรวมการปฏิรูปที่ตั้งใจจะทำได้จากนี้

คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) เจตนาจะศึกษาและทำข้อเสนอ ว่า ควรจะปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการทรัพยากรเหล่านี้อย่างไร แต่เนื่องจากมีเวลาจำกัด (๑๐ เดือน) คณะอนุกรรมการที่ คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) ตั้งขึ้นเพื่อศึกษาและทำข้อเสนอเรื่อง ต่างๆ สามารถทำได้สำเร็จจนเป็นที่รับรองของคณะกรรมการ ปฏิรูป (คปร.) เพียง ๕ เรื่อง อยู่ระหว่างการดำเนินการศึกษา เพื่อรอรับความเห็นชอบจากคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) อีก ๑๔ เรื่อง ในขณะที่มีอีก ๑๑ เรื่อง ที่คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) ยังไม่ได้ตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นศึกษาเลย

ดังนั้นในรายงานสรุปที่นำเสนอแก่สาธารณชนครั้งนี้ หัวเรื่อง ที่นำเสนอจึงประกอบด้วยเรื่องที่มีสถานะไม่เท่ากันทั้งสามประเภท ประเภทแรกคือเรื่องซึ่งเขียนขึ้นจากรายงานฉบับเต็มที่ คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) ให้ความเห็นชอบแล้ว และใน รายงานนี้จะอ้างถึงเอกสารที่คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) เป็นผู้รับผิดชอบ ประเภทที่สองเขียนขึ้นจากเอกสารของกรรมการและ อนุกรรมการทั้งคณะหรือบางท่าน ซึ่งรายงานฉบับนี้จะอ้างเอกสาร ว่าอยู่ในความรับผิดชอบของคณะอนุกรรมการด้านนั้นๆ หรือ ของบุคคลผู้เสนอรายงาน ประเภทสุดท้ายคือเรื่องที่ยังไม่ได้ตั้ง อนุกรรมการเพื่อศึกษา เป็นข้อเสนอของกรรมการและอนุกรรมการ รายบุคคล รวมและพูดถึงไว้แต่คร่าวๆ เพื่อให้สาธารณชนพอมองเห็นแนวทางในภาพรวมของการปฏิรูปเท่านั้น

# แผนภูมิของภาพรวมการปฏิรูปของคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.)



# สารบัญ



ความนำ

แผนภูมิของภาพรวมการปฏิรูป  
ของคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.)  
แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย

๑๑

ข้อเสนอต่อพรรคการเมืองและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

- ความล้มเหลวเชิงโครงสร้างของประเทศไทย ๑๑
- ความเหลื่อมล้ำ ๑๔
- การบริหารจัดการทรัพยากร ๑๘

๑) ทรัพยากรธรรมชาติ ๑๙

๑.๑ ปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร ๒๐

๑.๒ ปฏิรูปการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ ๒๕

๑.๓ ปฏิรูปการบริหารจัดการทรัพยากรป่า ๒๙

๑.๔ ปฏิรูปการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ๓๐

๑.๕ ปฏิรูปโครงสร้างการบริหารจัดการ  
ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ๓๔

๑.๖ ปฏิรูปสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศ ๓๗

๒) ทรัพยากรเศรษฐกิจ ๓๗

๒.๑ ปฏิรูปทุน ๓๘

๒.๒ ปฏิรูปด้านแรงงาน ๔๐

# สารบัญ



๒.๓	ปฏิรูปการเกษตรเพื่อสังคมที่เป็นธรรม	๕๙
๒.๔	ปฏิรูประบบภาษี	๖๕
๒.๕	ปฏิรูประบบตลาด	๖๕
๒.๖	ปฏิรูปด้านพาณิชย์และอุตสาหกรรม	๖๖
๒.๗	ปฏิรูประบบพลังงาน	๖๗
๓)	ทรัพยากรสังคม	๖๙
๓.๑	ปฏิรูปการศึกษา	๗๒
๓.๒	ศาสนธรรมและจิตวิญญาณ	๗๖
๓.๓	การเปิดพื้นที่ทางวัฒนธรรมและอัตลักษณ์	๘๒
๓.๔	ปฏิรูปด้านการสื่อสาร	๘๓
๓.๕	ปฏิรูประบบสาธารณสุข	๘๕
๓.๖	ปฏิรูปเมืองเพื่อคุณภาพชีวิต	๘๗
๓.๗	ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน	๙๑
๔)	ทรัพยากรทางการเมือง	๙๒
๔.๑	ปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ	๙๓
๔.๒	ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม	๑๐๒
๔.๓	ปฏิรูปการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร	๑๐๓
๔.๔	ปฏิรูปกองทัพ	๑๐๕

# สารบัญ



รายงานภาคผนวก	๑๐๗
คำนำ	๑๐๙
ยุทธศาสตร์การปฏิรูป	๑๑๑
กรอบการทำงานของคณะกรรมการปฏิรูป	๑๑๓
แถลงการณ์คณะกรรมการปฏิรูป	๑๒๗
ว่าด้วยแนวทางปฏิรูปการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร	
ข้อเสนอปฏิรูปการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร	๑๓๑
คำชี้แจงเพิ่มเติมเรื่องการจัดที่ดิน	
ถือครองที่ดินสำหรับนิติบุคคล	๑๔๗
แถลงการณ์คณะกรรมการปฏิรูป	๑๕๑
ว่าด้วยแนวทางปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ	
ข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ	๑๕๗
ข้อเสนอการสร้างความเป็นธรรม	๑๘๙
ในการจัดการทรัพยากรแร่	
ข้อเสนอการสร้างความเป็นธรรม	๑๙๗
ในระบบงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคม	
(ร่าง) ข้อเสนอการปฏิรูปฐานทรัพยากร	๒๑๗
เพื่อความยั่งยืนและเป็นธรรม	
(ร่าง) ข้อเสนอการปฏิรูปนโยบายการจัดการน้ำ	๒๓๓

# สารบัญ



(ร่าง) ข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้าง การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง	๒๔๗
(ร่าง) ข้อเสนอการปฏิรูประบบแรงงาน	๒๖๗
(ร่าง) ข้อเสนอการปฏิรูปการเกษตรเพื่อสังคมที่เป็นธรรม	๒๙๗
(ร่าง) ข้อเสนอการปฏิรูปการจัดการศึกษาของประเทศ	๓๓๕
(ร่าง) ข้อเสนอการปฏิรูปเพื่อคุณภาพชีวิตของคนในเมือง	๓๕๑
(ร่าง) ข้อเสนอการปฏิรูปความเหลื่อมล้ำ และความไม่เป็นธรรมด้านสาธารณสุขในประเทศไทย	๓๖๗
(ร่าง) ข้อเสนอการปฏิรูปความสัมพันธ์ระหว่าง ศาสนธรรมกับสังคม	๔๐๙
(ร่าง) ข้อเสนอการปฏิรูประบบการเกษตรแบบพันธะสัญญา	๔๒๑
(ร่าง) ข้อเสนอการปฏิรูประบบการประกันความเสี่ยง ของเกษตรกร	๔๓๕
(ร่าง) ข้อเสนอการปฏิรูปการแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกร	๔๕๓
(ร่าง) ข้อเสนอการปฏิรูปตลาดสินค้าเกษตร และโครงสร้างการตลาด	๔๖๙
(ร่าง) ข้อเสนอการปฏิรูประบบพลังงาน	๔๘๙
เอกสารเพิ่มเติมภาคผนวก	๔๙๗

หน้าว่าง

# แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย ข้อเสนอต่อพรรคการเมือง และผู้มีสิทธิเลือกตั้ง



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

ความล้มเหลวเชิงโครงสร้างของประเทศไทย

เห็นได้ชัดว่า ประเทศไทยประสบความล้มเหลวต่อเนื่องกันมาหลายปี ก่อนวิกฤตเศรษฐกิจใน พ.ศ.๒๕๔๐ มีเงินทุนไหลเข้า

ประเทศไทยจำนวนมาก แต่เราไม่ประสบความสำเร็จที่จะนำเงินทุนนั้นไปสู่การลงทุนที่ยั่งยืน ส่วนใหญ่ถูกใช้ไปในการปั่นฟองสบู่ทางเศรษฐกิจ จนนำไปสู่วิกฤตเศรษฐกิจครั้งใหญ่ ในขณะเดียวกันความเคลื่อนไหวกดดันให้มีการปฏิรูปการเมืองในช่วงนั้น ก็มีพลังพอที่จะผลักดันให้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๔๐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่เปิดพื้นที่การต่อรองแก่คนกลุ่มต่างๆ ในประเทศไทยอย่างกว้างขวางเป็นครั้งแรก แต่การปฏิรูปการเมืองไม่อาจทำได้ด้วยรัฐธรรมนูญที่ดีเพียงฉบับเดียว ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนั้นยังมีปัญหาเชิงโครงสร้างอีกมาก ทั้งในเชิงการเมือง, เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ซึ่งบ่อนทำลายเป้าหมายของรัฐธรรมนูญอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เช่น ไม่เกิดพรรคการเมืองแนวใหม่, ไม่เกิดการบริหารธุรกิจใหม่, ไม่เกิดการบริหารจัดการธุรกิจใหม่, ไม่เกิดการจัดสรรอำนาจขององค์กรทางการเมืองใหม่ ฯลฯ ความพยายามในการปฏิรูปการเมืองก็ซบเซาลงในสังคม ในขณะที่ไม่มีการศึกษาและกดดันให้เกิดการปฏิรูปด้านอื่นๆ คู่ขนานกันไปกับการปฏิรูปการเมือง

กล่าวโดยสรุปรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๔๐ ไม่สามารถทำให้การแข่งขันเชิงอำนาจทั้งหมดของสังคมไทย เข้ามายู่ในกรอบกติกาของรัฐธรรมนูญได้ จึงมีการแข่งขันเชิงอำนาจที่อยู่นอกกรอบอีกมากและในที่สุดก็นำไปสู่การล้มเลิกรัฐธรรมนูญฉบับนั้นด้วยการรัฐประหาร พ.ศ.๒๕๕๙ และจากนั้นเป็นต้นมา ก็เกิดความแตกแยกทางการเมืองอย่างหนักในสังคม จนนำไปสู่การนองเลือดที่ไม่จำเป็นหลายครั้ง ทั้งที่เป็นไปอย่างเปิดเผยและไม่เปิดเผย

รัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐ ก็ไม่อาจยุติหรือบรรเทาความแตกแยกอย่างรุนแรงนี้ได้ ในขณะที่เดียวกันปัญหาเชิงโครงสร้างที่มีอยู่ก็ยังคงดำรงอยู่สืบมา ก่อให้เกิดปัญหาเชิงปรากฏการณ์ที่น่าวิตกหลายอย่างแก่ประเทศไทย เช่น สินค้าเกษตรและหัตถอุตสาหกรรมหลายตัวของไทยถูกแข่งขันจนสูญเสียดุลขาดของตน ส่วนใหญ่ของแรงงานไทยอยู่ในภาคที่ไม่เป็นทางการหรือนอกระบบ ซึ่งไม่มีหลักประกันด้านใดอย่างเพียงพอ คุณภาพการศึกษาของไทยตกต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น

ความอยุติธรรมหรือการถูกเลือกปฏิบัติจากโครงสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ได้สร้างสภาวะความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เท่าเทียมกันในทุกด้าน จนทำให้อำนาจต่อรองของผู้คนต่างๆ ในสังคม ที่จะปกป้องสิทธิ เสรีภาพ หรือบรรลुकความเท่าเทียมกันเป็นไปได้ยาก โครงสร้างความอยุติธรรมหรือความเหลื่อมล้ำดังกล่าว คือความรุนแรงที่สังคมไทยกำลังเผชิญอยู่ในเวลานี้ ความล้มเหลวของประเทศดังที่กล่าวมานี้ คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) เห็นว่าจำเป็นต้องค้นหาปัญหาที่เป็นเงื่อนไขสำคัญสุด ซึ่งเป็นรากเหง้าที่ก่อให้เกิดปัญหาอื่นๆ ตามมาและลงความเห็นว่าความเหลื่อมล้ำอย่างสุดขั้วในทุกด้านเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่เป็นแกนกลาง อันก่อให้เกิดปัญหาเชิงโครงสร้างด้านอื่นๆ ตามมาอีกมาก การปฏิรูปจึงควรจัดการกับปัญหานี้เป็นหลัก

## ความเหลื่อมล้ำ

ความเหลื่อมล้ำนั้นมีหลายมิติ สรุปลักษณะของความเหลื่อมล้ำด้านรายได้, ด้านสิทธิ, ด้านโอกาส, ด้านอำนาจและด้านศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ แต่ทั้งห้ามิติดังกล่าวมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน เพราะความเหลื่อมล้ำด้านหนึ่งก็อาจนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำด้านอื่นๆ ด้วย

ในประเทศไทย หากจัดประชากรออกเป็น ๕ กลุ่มตามรายได้และการถือครองทรัพย์สิน ปรากฏว่ากลุ่มบนสุดมีทรัพย์สินครัวเรือนถึงร้อยละ ๖๙ ในขณะที่กลุ่มคนต่ำสุดมีทรัพย์สินครัวเรือนอยู่ที่ร้อยละ ๑ เท่านั้น ส่วนแบ่งรายได้ของกลุ่มรวยสุดมีถึง ร้อยละ ๕๕ ในขณะที่กลุ่มจนสุดมีส่วนแบ่งเพียงร้อยละ ๔.๔ เท่านั้น แม้แต่กลุ่มที่รวยเป็นอันดับสองรองลงมาก็ได้ส่วนแบ่งของรายได้เพียงร้อยละ ๑๘ ขณะเดียวกัน กว่าร้อยละ ๗๐ ของครัวเรือนไทยไม่ได้เสียภาษี กลุ่มรายได้ที่หลบเลี่ยงภาษีมากคือรายได้จากทรัพย์สิน, วิชาชีพอิสระและการค้า-ธุรกิจ และเมื่อพิจารณาการใช้จ่ายด้านการศึกษารัฐ พบว่ากลุ่มมีฐานะดี (ร้อยละ ๕๐ ข้างบน) ทุกกลุ่มได้ประโยชน์มากกว่าร้อยละ ๑๐ ของงบรวม ในขณะที่ครึ่งล่างทุกกลุ่มได้ประโยชน์น้อยกว่าร้อยละ ๑๐ ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในปัจจุบัน จึงยิ่งจะทำให้ความเหลื่อมล้ำที่มีอยู่แล้วในสังคมไทยปัจจุบันยิ่งเลวร้ายลงไปอีกในอนาคต

ฉะนั้นจึงไม่น่าประหลาดใจแต่อย่างไรที่จะมีปัญหาเชิงโครงสร้างจำนวนมาก จนทำให้ประเทศไทยล้มเหลวในหลายต่อ

หลายด้าน จะก้าวต่อไปได้ยากขึ้นเรื่อยๆ ท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงที่ดาโถมเข้ามาจากภายนอกและที่เกิดขึ้นภายในสังคมของเราเอง

อันที่จริงความเหลื่อมล้ำเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในทุกสังคมและทุกยุคสมัย แต่ในสังคมสมัยใหม่ ทุกคนถูกทำให้เชื่อว่าตนเองหรือลูกหลานจะดีขึ้น หรือสามารถเหยียบฐานะของตนให้สูงขึ้นได้ สังคมที่มีความเหลื่อมล้ำมากและสั่งสมมานาน ไม่อาจทำให้คนเชื่อได้ว่าอนาคตของตนหรือลูกหลานจะดีขึ้น คนจำนวนมากมองชีวิตของตนว่ามีแต่ตกต่ำไปเรื่อยๆ โดยมองไม่เห็นว่าจะเงยหน้าอ้าปากได้อย่างไร ในสังคมที่ประชาชนไม่เชื่อมั่นในอนาคตของตนเอง สังคมก็ไม่มีอนาคตไปเท่าๆ กัน

ที่สำคัญกว่านั้นก็คือ สภาวะเหลื่อมล้ำอย่างมากทำลายศักยภาพ หรือความสามารถที่แฝงเร้นอยู่ไม่ได้แสดงออกมา เพราะไม่มีโอกาสหรือไม่มีพลังหรือเพราะเสี่ยงเกินไปที่จะริเริ่มสิ่งใหม่ ความเหลื่อมล้ำจึงทำลายทั้งศักยภาพของบุคคลของกลุ่มต่างๆ และของสังคมประเทศชาติโดยรวม การปฏิรูปจึงต้องมุ่งปลดปล่อยพลังการผลิตของสังคม ซึ่งไม่ได้มีความหมายเพียงการผลิตด้านสินค้าและบริการที่มีมูลค่าเท่านั้น แต่รวมถึงการผลิตสิ่งที่เป็นคุณค่า เช่น ศิลปะ, วิชาความรู้, สติปัญญาและด้านจิตวิญญาณของสังคมด้วย

คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) วิเคราะห์สภาพการณ์ดังที่กล่าวนี้แล้ว เห็นว่าเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำอย่างหนักเช่นนี้ มีสาเหตุมาจากการที่คนกลุ่มต่างๆ มีอำนาจใน

การต่อรองทางไกลกันมาก อำนาจในที่นี้หมายรวมถึงอำนาจทางเศรษฐกิจ, การเมือง, สังคม และวัฒนธรรมทั้งหมด ไม่เฉพาะแต่อำนาจต่อรองในทางการเมืองหรือเศรษฐกิจเท่านั้น เช่น เพราะเป็นชาวเล ซึ่งจำนวนหนึ่งยังไม่ได้สถานะพลเมืองไทยด้วยซ้ำ ย่อมไม่สามารถถือครองที่ดินหรือรับบริการจากรัฐได้เสมอเหมือนคนไทยอื่นๆ ยังไม่พูดถึงไม่มีตัวแทนของตนในสภานิติบัญญัติ หรือไม่มีธุรกิจขนาดใหญ่ของตนเองเพื่อจ้างงานชาวเลด้วยกัน ในขณะที่การอ้างไว้ซึ่งอัตลักษณ์ของตนก็ทำได้ยากขึ้น เพราะเข้าไม่ถึงทรัพยากรที่จำเป็น ดังเช่นจะทำฟิสิกส์เรือชูชีพบรรพบุรุษได้อย่างไร เมื่อเข้าไม่ถึงชายหาดฝั่งทะเล

อำนาจที่ใกล้เคียงกันย่อมทำให้เกิดการต่อรองกันอย่างเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายได้ ดังนั้นเป้าหมายหลักของการปฏิรูป คือ การปรับความสัมพันธ์เชิงอำนาจ หรือเพิ่มอำนาจให้แก่กลุ่มคนที่มีอำนาจน้อย ด้วยความมุ่งหวังว่าจะเกิดดุลยภาพเชิงอำนาจระหว่างคนกลุ่มต่างๆ สามารถเข้าสู่เวทีการต่อรองได้อย่างมีพลังใกล้เคียงกัน หากพูดในภาพรวมการปฏิรูปมุ่งจะให้เกิดดุลยภาพเชิงอำนาจระหว่างรัฐ, ทูนและสังคมนั้นเอง

พลังในการต่อรองภายในที่กระจายไปยังคนกลุ่มต่างๆ อย่างเท่าเทียมกัน จะทำให้ประเทศไทยมีพลังในการต่อรองกับรัฐ-ทูน-สังคมข้ามชาติด้วย อันเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งในสภาพโลกาภิวัตน์ของปัจจุบันและอนาคต อำนาจต่อรองที่ไม่เท่าเทียมกันของกลุ่มคนภายในประเทศ มักทำให้การต่อรองกับประเทศอื่นมุ่งสนองประโยชน์ของคนกลุ่มน้อยที่มีพลังต่อรองภายในสูง

จึงยิ่งทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำมากขึ้น และทำให้ประเทศไทย  
โดยรวมอ่อนแอมากขึ้นจนตกเป็นเบี้ยล่างในการต่อรองตลอดไป

มนุษย์มีชีวิตอยู่ท่ามกลางการต่อรองเสมอ คนแต่ละคน  
หรือแต่ละกลุ่มจะสามารถนำเอาความต้องการและความจำเป็น  
ของตนเข้าไปในการตัดสินใจกิจการสาธารณะต่างๆ ได้มากน้อย  
เพียงไร ขึ้นอยู่กับว่ามีอำนาจต่อรองมากน้อยเพียงไร หากมี  
อำนาจน้อยความต้องการและความจำเป็นของตนก็จะถูกค้ำไว้  
ถึงน้อย แม้แต่ในสภาวะที่ไม่ได้เกิดการต่อรองกับใคร แต่  
สถานการณ์บีบบังคับ เช่น เกิดเศรษฐกิจตกต่ำ หรือไม่อาจ  
ต้านทานแรงกดดันของกลุ่มได้ มนุษย์ก็ยิ่งต้องต่อรอง  
(negotiate) กับสถานการณ์ คนมีอำนาจน้อยก็ย่อมมีช่องทาง  
ในการต่อรองกับสถานการณ์ได้น้อย เช่น เมื่อเกิดวิกฤต  
เศรษฐกิจ ต้องตกงาน ไม่มีอาชีพหรือรายได้อื่นรองรับ ช่องทาง  
ที่จะต่อรองกับสถานการณ์ก็ยิ่งน้อยลง หรือแม่น้ำที่เคยใช้ทำมา  
หากิน ถูกนำมาสร้างเขื่อนพลังงาน หมดยาชีพที่เคยทำมา ก็  
ไม่มีพลังจะสร้างอาชีพใหม่ที่ทำได้เท่าเก่า เหลือพลังต่อรอง  
แต่เลือกทำกินในอาชีพที่ให้รายได้น้อยลง เช่น เก็บขยะขาย  
หรือรับจ้างแรงงาน เป็นต้น

การปฏิรูปต้องเพิ่มพลังต่อรองของคนทุกกลุ่มในสังคม  
เพื่อให้เกิดดุลยภาพในการต่อรองทั้งกับกลุ่มอื่นๆ และกับ  
สถานการณ์ความผันผวนในชีวิต

## การบริหารจัดการทรัพยากร

พลังหรืออำนาจในการต่อรองนี้มาจากไหน กล่าวโดยสรุป ก็ล้วนมาจากความสามารถในการเข้าถึงทรัพยากรนั่นเอง หากทว่า ทรัพยากรไม่ได้หมายถึงสิ่งที่มีมาในธรรมชาติ เช่น ดิน, น้ำ, ป่า หรือแร่เพียงอย่างเดียว มนุษย์ในสังคมต้องการทรัพยากรด้านอื่นๆ ในการดำรงชีวิตไม่น้อยไปกว่าสิ่งที่มีมาในธรรมชาติ เช่น ต้องสามารถเข้าถึงทรัพยากรทางการเมืองในระดับหนึ่ง สามารถรู้ข่าวสารข้อมูลที่สำคัญเพื่อตรวจสอบหรือถ่วงดุลการตัดสินใจของรัฐ เมื่อการตัดสินใจนั้นกระทบต่อวิถีชีวิตของตน หรือสามารถเข้าถึงทุนที่จำเป็นในการพัฒนาตนเอง เข้าถึงทรัพยากรทางสังคม เช่น การศึกษาได้ตามความปรารถนาและความจำเป็นในชีวิต

ในสังคมไทย ความสามารถในการเข้าถึงทรัพยากรตามความหมายนี้ ไม่ได้กระจายไปยังคนกลุ่มต่างๆ อย่างเท่าเทียมกัน ความเหลื่อมล้ำที่มีผลร้ายแรงในสังคมไทยนั้น จะว่าไปก็เกิดจากการบริหารจัดการทรัพยากรด้านต่างๆ อย่างไม่เป็นธรรมจนทำให้การเข้าถึงทรัพยากรกระจุกตัวอยู่ในมือคนส่วนน้อย หากไม่ปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการทรัพยากรเสียใหม่ เพื่อสร้างความเป็นธรรม คือเปิดโอกาสให้คนทุกกลุ่มสามารถเข้าถึงทรัพยากรด้านต่างๆ ได้อย่างทั่วหน้า ก็เป็นไปไม่ได้ที่จะเกิดดุลยภาพในความสัมพันธ์เชิงอำนาจ และเป็นไปไม่ได้ที่จะเกิดการต่อรองอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรมขึ้นได้

คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) เห็นว่า การบริหารจัดการทรัพยากรที่ควรถูกปฏิรูปเพื่อสร้างความเป็นธรรมนั้น มีอยู่สี่ด้าน

คือ การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ, ทรัพยากรเศรษฐกิจ, ทรัพยากรสังคม, และทรัพยากรการเมือง และในทรัพยากรแต่ละประเภทนั้น คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) เห็นว่ามีทรัพยากรบางตัวที่มีความสำคัญเร่งด่วน ซึ่งการบริหารจัดการควรได้รับการปรับเปลี่ยนเพื่อความเป็นธรรมโดยเร็ว ดังจะกล่าวถึงดังต่อไปนี้

### ๑. ทรัพยากรธรรมชาติ

ธรรมชาติเป็นทรัพยากรพื้นฐานที่สุดในการดำรงชีวิตและการพัฒนา แต่นโยบายและมาตรการเร่งรัดการเติบโตทางเศรษฐกิจของรัฐที่ผ่านมา ซึ่งกระทำในโครงสร้างการบริหารจัดการแบบรวมศูนย์ จึงเปิดโอกาสให้อำนาจทุนใช้รัฐเป็นเครื่องมือดักตวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยไม่คำนึงถึงผลสมดุลและยั่งยืนของทรัพยากรและมีความไม่เป็นธรรม ส่งผลอย่างรุนแรงต่อคุณภาพชีวิตคนไทยและสิ่งแวดล้อม จนเกิดปัญหาตามมามากมาย เช่น ป่าต้นน้ำถูกทำลาย แหล่งน้ำถูกปนเปื้อนด้วยสารพิษ ชายฝั่งทะเลถูกกัดเซาะ สัตว์น้ำเหลือน้อย ฯลฯ เป็นต้น ผู้คนจำนวนมากถูกกีดกันออกไปจากการเข้าถึงทรัพยากรที่จำเป็น ทำให้ชีวิตตกต่ำลงในทุกด้านและยากที่จะพัฒนาศักยภาพของตนเองให้สูงขึ้นได้ ดังนั้นจึงสร้างความเหลื่อมล้ำให้เกิดแก่ผู้คนอย่างมาก เพราะเข้าไม่ถึงทรัพยากรธรรมชาติ จึงยิ่งยากจนลงและไร้โอกาสในด้านอื่นๆ

ทรัพยากรสำคัญที่คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) เห็นว่าต้องปฏิรูปการบริหารจัดการ ตลอดจนกลไกของการจัดการ มีอยู่

หกด้าน คือที่ดิน, แร่, ป่า, น้ำ, ทะเลและชายฝั่ง และสิ่งแวดล้อม  
กับระบบนิเวศ

## ๑.๑ ปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร

(ดูเอกสารภาคผนวกเลขที่ ๒ คณะกรรมการปฏิรูป เรื่อง  
“ข้อเสนอปฏิรูปการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร”<sup>๑</sup>)

ที่ดินเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญของฐานชีวิตสำหรับทุกคนและมี  
อยู่จำกัด ดังนั้นจึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นสินค้าเสรี เหมือน  
สินค้าทั่วไปในตลาดทุนนิยมเสรี การปล่อยให้รัฐและอำนาจทุน  
เข้าถือครองที่ดินอย่างไม่จำกัดสร้างความไม่เป็นธรรมให้สังคม  
อย่างใหญ่หลวง มีที่ดินจำนวนมากที่ถูกปล่อยให้รกร้างว่างเปล่า  
เพราะรัฐครอบครองโดยไม่ใช้ประโยชน์ หรือนายทุนถือครองเพื่อ  
เก็งกำไร สูญเสียกำลังการผลิตทางเศรษฐกิจจากที่ดินประเภทนี้  
ไปเป็นจำนวนมากมหาศาล แต่ในขณะเดียวกันก็มีเกษตรกรไร้ที่  
ทำกินหรือมีที่ทำกินไม่เพียงพอจำนวนมาก ต้องเช่าที่ดินอันเป็น  
เหตุให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้นและไม่สนใจจะพัฒนาคุณภาพของ  
ที่ดินเพื่อการเกษตร ที่ดินมีราคาแพงจนประชาชนทั่วไปเข้าถึง  
ได้ยาก

---

<sup>๑</sup> ท่านสามารถดาวน์โหลดเอกสารภาคผนวกเลขที่ ๒ คณะกรรมการปฏิรูป เรื่อง  
“ข้อเสนอปฏิรูปการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร” ได้ที่เว็บไซต์ สำนักงานปฏิรูป (สปร.)  
[www.reform.or.th](http://www.reform.or.th)

กลไกตลาดไม่เคยทำงานอยู่ในสุญญากาศ แต่ทำงานอยู่ท่ามกลางเงื่อนไขและกติกาหนึ่งๆ เสมอ เงื่อนไขและกติกาเกี่ยวกับการจัดการที่ดินในประเทศไทยก่อให้เกิดการกระจุกตัวของที่ดินในมือคนกลุ่มน้อย คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) จึงเสนอว่าจำเป็นต้องแก้ไขเงื่อนไขและกติกาเกี่ยวกับการจัดการที่ดิน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มผลิตภาพด้านการเกษตรของประเทศ โดยฝากภาระการสร้างความมั่นคงด้านอาหารทั้งของครอบครัวและของสังคมโดยรวมไว้กับเกษตรกรรายย่อยซึ่งย่อมสามารถพัฒนาไปสู่อาชีพที่มีความมั่นคงและให้รายได้ไม่น้อยไปกว่าภาคการผลิตอื่นๆ (ดังจะกล่าวข้างหน้า)

### ข้อเสนอ

คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) จึงมีข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดการที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เสนอให้สังคมไทยพิจารณาดังนี้

#### ๑) ปฏิรูประบบข้อมูลที่ดินเพื่อการเกษตร

ระบบข้อมูลต้องมีความเป็นปัจจุบัน จากแหล่งข้อมูลที่เป็นหนึ่งเดียว และเป็นข้อมูลสาธารณะที่ประชาชนสามารถเข้าถึงเพื่อตรวจสอบได้โดยง่าย

หากเงื่อนไขและกติกาที่จะเอื้อต่อการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรอย่างเป็นธรรมจะเกิดขึ้นได้จริง กระบวนการตรวจสอบมีความสำคัญ และการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพที่สุดก็คือ การตรวจสอบโดยสังคม อันประกอบด้วยสื่ออิสระ, องค์กรและบุคคลทางการเมืองทุกระดับ, ภาคประชาสังคม, หรือแม้ประชาชน

กลไกตลาดไม่เคยทำงานอยู่ในสุญญากาศ แต่ทำงานอยู่ท่ามกลางเงื่อนไขและกติกาหนึ่งๆ เสมอ เงื่อนไขและกติกาเกี่ยวกับการจัดการที่ดินในประเทศไทยก่อให้เกิดการกระจุกตัวของที่ดินในมือคนกลุ่มน้อย คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) จึงเสนอว่าจำเป็นต้องแก้ไขเงื่อนไขและกติกาเกี่ยวกับการจัดการที่ดิน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มผลิตภาพด้านการเกษตรของประเทศ โดยฝากภาระการสร้างความมั่นคงด้านอาหารทั้งของครอบครัวและของสังคมโดยรวมไว้กับเกษตรกรรายย่อยซึ่งย่อมสามารถพัฒนาไปสู่อาชีพที่มีความมั่นคงและให้รายได้ไม่น้อยไปกว่าภาคการผลิตอื่นๆ (ดังจะกล่าวข้างหน้า)

### ข้อเสนอ

คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) จึงมีข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดการที่ดินเพื่อเกษตรกร เสนอให้สังคมไทยพิจารณาดังนี้

#### ๑) ปฏิรูประบบข้อมูลที่ดินเพื่อการเกษตร

ระบบข้อมูลต้องมีความเป็นปัจจุบัน จากแหล่งข้อมูลที่เป็นหนึ่งเดียว และเป็นข้อมูลสาธารณะที่ประชาชนสามารถเข้าถึงเพื่อตรวจสอบได้โดยง่าย

หากเงื่อนไขและกติกาที่จะเอื้อต่อการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรอย่างเป็นธรรมจะเกิดขึ้นได้จริง กระบวนการตรวจสอบมีความสำคัญ และการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพที่สุดก็คือ การตรวจสอบโดยสังคม อันประกอบด้วยสื่ออิสระ, องค์กรและบุคคลทางการเมืองทุกระดับ, ภาคประชาสังคม, หรือแม้ประชาชน

ผู้สนใจ ดังนั้นจึงต้องเป็นข้อมูลสาธารณะ เข้าถึงได้ง่ายแก่ทุกคน อยู่ในลักษณะที่สืบค้นได้ง่าย

## ๒) กำหนดเขตแดนการถือครองที่ดินที่เหมาะสม

คือไม่เกิน ๕๐ ไร่ต่อครัวเรือน กรณีกลุ่มองค์กรเกษตรกร หรือสหกรณ์การเกษตร ให้มีการถือครองที่ดินตามสัดส่วนของ จำนวนสมาชิกขององค์กร ที่ร่วมทำเกษตรอยู่จริง โดยใช้อัตรา ภาษีก้าวหน้าเป็นกลไกควบคุม เกษตรกรที่ใช้ทุนเข้มข้นในการ ผลิตบนที่ดินขนาดใหญ่กว่า ๕๐ ไร่ ก็ยังสามารถผลิตบนที่ดิน ขนาดใหญ่ต่อไปได้ ตราบเท่าที่การผลิตมีประสิทธิภาพพอที่จะ คุ้มกับอัตราภาษีซึ่งก้าวหน้าขึ้นไปตามลำดับ

ในส่วนการทำเกษตรเชิงพาณิชย์ ซึ่งมีบริษัทขนาดใหญ่ ทำอยู่ไม่กี่รายในเวลานี้ ก็ยังอาจทำต่อไปได้ โดยเปลี่ยนวิธีการ จัดการธุรกิจ มาเป็นสร้างแรงจูงใจทางการตลาดตามปกติ เพื่อให้ผลิตได้มาตรฐานและรับผลตอบแทนตามมาตรฐานที่เป็นธรรม หรือการทำเกษตรเชิงพันธะสัญญาซึ่งต้องรับความเสี่ยงทางธุรกิจ อย่างเป็นธรรมของคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย ธุรกิจเกษตรก็ยังมีบทบาท ในการผลิตอาหารเหมือนเดิม แต่จะไม่เข้าไปแทนที่การผลิต อาหารของเกษตรกรรายย่อยลงโดยสิ้นเชิง หรือโดยที่เกษตรกร รายย่อยไร้อำนาจต่อรองสิ้นเชิง

จริงอยู่ในรอบหลายปีที่ผ่านมา คนหนุ่มสาวได้ไหลออก จากภาคเกษตรกรรมอย่างต่อเนื่อง จนดูเหมือนว่าเกษตรกรรม รายย่อยจะไม่มีอนาคตในประเทศนี้ แต่ทั้งนี้ก็เพราะผลตอบแทน ทางเศรษฐกิจในการทำเกษตรรายย่อยตกต่ำลงอย่างยิ่ง เมื่อเทียบ

กับงานในสาขาอาชีพอื่น อย่างไรก็ตามในปีที่พืชผลการเกษตรมีราคาดี กลับปรากฏว่ามีผู้คนหลังไหลกลับเข้าสู่การเพาะปลูก โดยเฉพาะข้าวเป็นจำนวนมาก แสดงให้เห็นว่าการไหลออกหรือการดำรงอยู่ หรือแม้แต่การเพิ่มขึ้นของแรงงานภาคเกษตรล้วนเป็นการตอบสนองต่อแรงกระตุ้นทางเศรษฐกิจตามปกติธรรมดา ฉะนั้นหากอาชีพการเกษตรให้ผลตอบแทนได้ไม่น้อยไปกว่าอาชีพอื่น (เพราะมีการปฏิรูปภาคเกษตรกรรมควบคู่ไปด้วย ดังจะกล่าวถึงข้างหน้า) เกษตรกรรมรายย่อยก็จะมีบทบาทสำคัญในเศรษฐกิจสังคมไทยต่อไป อีกทั้งจะเป็นฐานที่แข็งแกร่งสำหรับผลิตแรงงานฝีมือในภาคการผลิตอื่นๆ ต่อไปด้วย

### ๓) กำหนดเขตการใช้ที่ดินและแผนการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร และคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

พื้นที่เพื่อเกษตรกรรม ต้องมีความชัดเจน แม้อาจจะยืดหยุ่นได้ในระยะยาว จึงควรกำหนดเขตการใช้ที่ดินขึ้นทั่วประเทศ แต่ไม่ควรปล่อยให้รัฐเป็นผู้กำหนดขึ้นเอง หากต้องเริ่มจากระดับท้องถิ่นขนาดเล็กขึ้นไป รวมกันขึ้นเป็นแผนของจังหวัด จึงจะสามารถสร้างแผนระดับชาติขึ้นได้

พื้นที่ซึ่งถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่เพื่อเกษตรกรรมต้องได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมาย กล่าวคือไม่สามารถถูกแปรเปลี่ยนไปใช้ผิดประเภทได้ นอกจากนี้ผู้ที่ถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรจะต้องทำเกษตรด้วยตนเองเท่านั้น จะให้ผู้อื่นเช่าหรือปล่อยทิ้งร้างหรือกระทำอำพรางโดยไม่มีเจตนาทำเกษตรจริงไม่ได้ ควรใช้

มาตรการทางภาษีอัตราก้าวหน้าสูงเป็นกลไกควบคุมให้เป็นไปตามที่กล่าว

ในการนี้ ควรปรับปรุงระบบการให้สินเชื่อแก่เกษตรกรของสถาบันการเงิน เช่น ที่เสนอไว้ในเอกสารภาคผนวกเลขที่ ๑๐ คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบเกษตรกรรม เรื่อง "ข้อเสนอปฏิรูปการเกษตรเพื่อสังคมที่เป็นธรรม"<sup>๒</sup>

#### ๔) จัดตั้งกองทุนธนาคารที่ดินเพื่อการเกษตร

รัฐควรจัดตั้งกองทุนธนาคารที่ดินเพื่อการเกษตรขึ้น เพื่อนำเงินไปซื้อที่ดินที่ถือครองเกินขนาดจำกัด หรือที่ดินซึ่งเป็นหลักประกันหนี้เสียของธนาคาร ซึ่งควรมีราคาถูกลงอย่างรวดเร็ว เมื่อกฎหมายว่าด้วยภาษีที่ดินหรือภาษีทรัพย์สินที่ก้าวหน้าได้เริ่มใช้บังคับ ธนาคารที่ดินย่อมบริหารที่ดินซึ่งได้มานี้กระจายไปยังเกษตรกรไรที่ทำกินหรือมีไม่พอได้ ในขณะเดียวกัน ธนาคารก็ยังสามารถมีส่วนช่วยให้เกษตรกรเข้าถึงแหล่งทุนได้ในปริมาณที่จำเป็น และด้วยอัตราดอกเบี้ยที่เป็นไปได้ในการประกอบการด้านการเกษตร เช่น ร่วมค้าประกันหนี้กับสถาบันการเงินให้เกษตรกร

กองทุนธนาคารที่ดินควรมีโครงสร้างการบริหารแบบกระจายอำนาจ ในระดับตำบล ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับชาติ เพื่อกระจายภารกิจความรับผิดชอบและการมีส่วนร่วมไปยังชุมชนและท้องถิ่นทุกระดับ

---

<sup>๒</sup> ท่านสามารถดาวน์โหลดเอกสารภาคผนวกเลขที่ ๑๐ คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบเกษตรกรรม เรื่อง "ข้อเสนอปฏิรูปการเกษตรเพื่อสังคมที่เป็นธรรม" ได้ที่เว็บไซต์ สำนักงานปฏิรูป (สปร.) [www.reform.or.th](http://www.reform.or.th)

การปฏิรูปการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรให้มีความเป็นธรรม ในสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว นอกจากข้อเสนอเบื้องต้น ดังกล่าวนี้อันแล้ว สังคมยังอาจมีข้อเสนออื่นๆ ตามมาในช่วงเวลาที่ เหมาะสม รวมทั้งยังต้องมีการดำเนินการด้านอื่นๆ ควบคู่ไปด้วย เช่น การกระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่ประชาชนและท้องถิ่น การเสริมความเข้มแข็งของพลังประชาชน การเปิดโอกาสให้ ประชาชนและชุมชนสามารถร่วมกันบริหารจัดการที่ดินและ ทรัพยากร ตลอดจนการพัฒนาองค์กรประชาชนให้เป็นกลไก สำคัญของการปฏิรูปที่ดินและจัดการที่ดิน อันเป็นฐานชีวิตของ ตนเอง

## ๑.๒ ปฏิรูปการบริหารจัดการทรัพยากรแร่

(ดูเอกสารภาคผนวกเลขที่ ๔ คณะกรรมการปฏิรูป เรื่อง "ข้อเสนอการสร้างความเป็นธรรมในการจัดการทรัพยากรแร่"<sup>๓</sup>)

### สภาพปัญหา

การพัฒนาทรัพยากรแร่ในประเทศไทยได้ทิ้งผลกระทบต่อ สิ่งแวดล้อมและสุขภาพอย่างหนัก ทั้งนี้เนื่องจากความด้อย ประสิทธิภาพของกลไกการกำกับดูแลและข้อบกพร่องที่ก่อให้เกิด ความเป็นธรรมในโครงสร้างการบริหารจัดการ ดังกรณีการ

---

<sup>๓</sup> ท่านสามารถดาวน์โหลดเอกสารภาคผนวกเลขที่ ๔ คณะกรรมการปฏิรูป เรื่อง "ข้อเสนอการสร้างความเป็นธรรมในการจัดการทรัพยากรแร่" ได้ที่เว็บไซต์ สำนักงานปฏิรูป (สปร.) [www.reform.or.th](http://www.reform.or.th)

รั้วไหลของสารแคดเมียมที่แม่ดาว จังหวัดตากจากการทำเหมืองสังกะสี, ลุ่มน้ำคลิตี้ตอนล่าง เนื่องจากการทำเหมืองตะกั่ว, จังหวัดพิจิตรเนื่องจากการทำเหมืองทองคำ, หรือความขัดแย้งอย่างรุนแรงในจังหวัดอุดรธานีเนื่องจากโครงการทำเหมืองโปแตช คนที่เดือดร้อนบางครั้งแสวงหาที่พักคือประชาชนในท้องถิ่นซึ่งมีการทำเหมือง

ในแง่ของความไม่เป็นธรรมในโครงสร้างการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ มีความบกพร่องมาตั้งแต่ฐานคิดและหลักการ ซึ่งสืบทอดมาแต่โบราณนั่นคือ การเร่งขุดแร่ธาตุออกมาเพื่อหารายได้เข้ารัฐ ส่วนปัญหาผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสังคมที่จะตามมา นั้น ค่อยหาทางเยียวยาหรือบรรเทาเอาในภายหลัง ฐานคิดเช่นนี้ค้ำนึ่งแต่รายได้ โดยไม่ค้ำนวนต้นทุนทางธรรมชาติและสังคม ซึ่งต้องเสียไปรวมเข้าไปด้วย นอกจากนี้ยังไม่ค้ำนึ่งถึงต้นทุนเสียโอกาส หรือผลประโยชน์ในระยะยาวของทรัพยากรแร่ เพราะในอนาคตไทยอาจใช้ประโยชน์เพิ่มมูลค่าของแร่เหล่านี้ได้เอง ซึ่งจะสร้างรายได้ให้มากกว่าการส่งออกในฐานะวัตถุดิบในปัจจุบัน หรือแร่ชนิดนั้นๆ อาจมีมูลค่าสูงกว่านี้อีกมากในอนาคตเป็นต้น

อันที่จริงรัฐธรรมนูญได้กำหนดกติกาต่างๆ ในกระบวนการตัดสินใจ ทั้งสิทธิการเข้าถึงข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นในการกำหนดนโยบายแร่ไว้แล้ว แต่ในทางปฏิบัติไม่ได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ บางครั้งถึงกับกำหนดว่าเหมืองแร่ใต้ดินไม่อยู่ในรายการโครงการที่มีผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง

## ข้อเสนอ

- ๑) ปรับฐานคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ โดย ก) ให้ยึดหลักความเป็นเจ้าของร่วมกันระหว่างรัฐ, ท้องถิ่นและสาธารณะ ข) ให้นำต้นทุนทางธรรมชาติ, สังคมและค่าเสียโอกาสมาประเมินความคุ้มค่าของการทำเหมืองแร่ทุกชนิด การทำเหมืองแร่ต้องไม่ทำลายทุนที่มีอยู่เดิมนี
- ๒) ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยแร่ โดยกำหนดหลักการความเป็นเจ้าของทรัพยากรแร่ร่วมกันระหว่างรัฐ, ท้องถิ่นและสาธารณะ
- ๓) รัฐต้องดำเนินการตามมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญ ด้วย ก) เปิดเผยแหล่งแร่และศักยภาพแหล่งแร่ต่อชุมชนท้องถิ่นเป็นการสาธารณะ ข) ควรพิจารณาโครงการเหมืองแร่ไว้ในโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ฉะนั้นจึงต้องดำเนินการตามมาตรา ๖๗ วรรค ๒ แห่งรัฐธรรมนูญ
- ๔) ออกกฎหมายสนับสนุนให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรแร่ (ตามที่กล่าวไว้แล้วในข้อเสนอเรื่อง “ปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ” ของ คณะกรรมการปฏิรูป

ปฏิรูป<sup>๔</sup>)

---

<sup>๔</sup> ท่านสามารถดาวน์โหลดเอกสารข้อเสนอเรื่อง “การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ” ของ คณะกรรมการปฏิรูป ได้ที่เว็บไซต์ สำนักงานปฏิรูป (สปร.) [www.reform.or.th](http://www.reform.or.th)

- ๕) ปรับกระบวนการขอประทานบัตรและอาชญาบัตรให้สอดคล้องกับหลักการข้างต้น
- ๖) ให้เรียกเก็บเงินประกันความเสี่ยงจากกิจการเหมืองแร่ เพื่อดึงกองทุนขึ้นสำหรับการเยียวยาหรือฟื้นฟูพื้นที่ ดั้งที่ปฏิบัติกันในหลายประเทศ
- ๗) ให้มีระบบรับรองมาตรฐานการดำเนินการ สำหรับ พิจารณาต่ออายุสัมปทานหรือการขออาชญาบัตรและ/ หรือประทานบัตรใหม่ โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาสังคมในท้องถิ่นร่วมตรวจสอบ ทั้งใน ระดับพื้นที่, ระดับนโยบายและในภาพรวมและให้ คำรับรองมาตรฐาน
- ๘) ให้แบ่งรายได้จากทรัพยากรแร่อย่างเป็นธรรมระหว่าง รัฐและท้องถิ่นและควรจัดทำข้อกำหนดให้นำรายได้ จากทรัพยากรแร่ไปใช้ในกิจการที่ประกาศอย่างแน่ชัด ไว้ล่วงหน้า ว่าเป็นการลงทุนที่ให้ผลประโยชน์ต่อเนื่อง ในระยะยาวและกระจายผลประโยชน์จากทรัพยากร แร่ให้ทั่วถึงทั้งประเทศ เช่น การออมระยะยาว, การ ลงทุนในการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ หรือ การลงทุนในทรัพยากรมนุษย์ เป็นต้น

### ๑.๓ ปฏิรูปการบริหารจัดการทรัพยากรป่า <sup>๕</sup>

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

การบริหารจัดการป่าในประเทศไทยปัจจุบัน ไม่ช่วยทำให้ป่ามีความยั่งยืน อีกทั้งยังสร้างความไม่เป็นธรรมให้แก่คนจำนวนมาก ซึ่งใช้ประโยชน์ป่าไปในวิถีทางที่ไม่สอดคล้องกับระบบทุนนิยม ในทางตรงกันข้ามกลับเปิดให้ทุนเข้าไปใช้ป่าในลักษณะหากำไรเชิงพาณิชย์อย่างเข้มข้นมากขึ้นทุกที จนกระทั่งความอยู่รอดของป่าในประเทศไทยเหลือน้อยลงอย่างยิ่ง

ดังนั้น หากไม่ปฏิรูปการบริหารจัดการป่าเสียแต่ในตอนนี้ ผู้คนจำนวนมากจะยิ่งเข้าไม่ถึงการใช้ประโยชน์ป่าและสร้างความไม่เป็นธรรมให้กว้างขวางออกไปอีกเป็นอันมาก รวมทั้งก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมของระบบนิเวศ

---

<sup>๕</sup> ข้อเสนอนี้ คณะกรรมการปฏิรูปยังมีได้ทำการศึกษาจนได้ข้อสรุปที่ชัดเจน ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปมีข้อสังเกตและหลักการเบื้องต้นดังนี้

คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) จึงมีข้อเสนอเบื้องต้นไว้ดังต่อไปนี้

- ๑) ใช้ “หลักการอยู่ร่วมกันอย่างเกื้อกูลระหว่างคนกับป่า” ในการจัดการป่า
- ๒) มุ่งอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและวัฒนธรรม เพื่อการใช้ประโยชน์ป่าอย่างสมดุลและยั่งยืน
- ๓) ลดอำนาจการบริหารจัดการป่าของรัฐ ให้เหลือในระดับประสานนโยบายและแผน และรับรองสิทธิชุมชน ตลอดจนมอบอำนาจให้ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารจัดการป่าในรูปแบบที่หลากหลาย สอดคล้องกับระบบนิเวศและความต้องการของท้องถิ่นนั้นๆ

#### ๑.๔ ปฏิรูปการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

(ดูเอกสารภาคผนวกเลขที่ ๗ คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบการจัดการที่ดิน ฐานทรัพยากร สิ่งแวดล้อมและน้ำ เรื่อง “ข้อเสนอการปฏิรูปนโยบายการจัดการน้ำ”<sup>๖</sup>)

---

<sup>๖</sup> ท่านสามารถดาวน์โหลดเอกสารภาคผนวกเลขที่ ๗ คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบการจัดการที่ดิน ฐานทรัพยากร สิ่งแวดล้อม และน้ำ เรื่อง “ข้อเสนอการปฏิรูปนโยบายการจัดการน้ำ” ได้ที่เว็บไซต์ สำนักงานปฏิรูป (สปร.) [www.reform.or.th](http://www.reform.or.th)

## สภาพปัญหา

๑) การจัดการน้ำที่รัฐทำอยู่ในปัจจุบันมีลักษณะแยกส่วน กล่าวคือ มองน้ำโดดๆ โดยไม่ได้ผูกโยงเรื่องน้ำเข้ากับเรื่องอื่นๆ ที่สัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน เช่น ไม่สัมพันธ์กับที่ดิน, การอนุรักษ์, ระบบนิเวศ, ป่าต้นน้ำหรือฝั่งเมือง ดังนั้น รัฐจึงมุ่งไปในทางพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่ เช่น สร้างเขื่อน, ผันน้ำข้ามลุ่มน้ำ ฯลฯ โดยไม่คำนึงถึงข้อจำกัดด้านนิเวศ หรือความสอดคล้องกับวัฒนธรรมและการดำรงชีวิตของท้องถิ่น นอกจากนี้ยังกำหนดแผนการใช้น้ำที่มากเกินไปได้ ทั้งในด้านความคุ้มทุนหรือด้านระบบนิเวศ

๒) รวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลาง จนกระทั่งเกิดผลกระทบอย่างรุนแรงแก่ประชาชนในท้องถิ่น เช่น โครงการโขงชีมูลซึ่งทำลายพื้นที่เกษตรและระบบนิเวศที่เอื้อต่อการทำมาหากินของชาวบ้านไปเป็นอันมาก การแบ่งพื้นที่ลุ่มน้ำออกเป็น ๒๕ ลุ่มน้ำ ก็ใหญ่เทอะทะเกินไปจนไม่อาจปฏิบัติงานได้จริง ข้าประชาชนในพื้นที่ยังไม่มีส่วนร่วมในการจัดการอีกด้วย เพราะก็ยังคงรวมศูนย์อำนาจที่ส่วนกลางเหมือนเดิม

๓) การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมและเมือง แย่งชิงน้ำจากเกษตรกรไปเป็นอันมาก โดยไม่มีเวทีกลางสำหรับการต่อรองที่เป็นธรรมระหว่างภาคการผลิตต่างๆ ก่อปัญหาหนักขึ้นแก่เกษตรกรรายย่อย เพราะน้ำเป็นต้นทุนที่เพิ่มสูงขึ้นเสมอมา

๔) การจัดการน้ำที่ไร้ประสิทธิภาพนี้กลับทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณเป็นจำนวนมาก แต่ไม่บังเกิดผลดีแก่ฝ่ายใดจริง ใน

ทุกวันนี้ประเทศต้องเสียเงินสำหรับการบริหารจัดการน้ำถึงปีละหลายหมื่นล้านบาท ในจำนวนนี้ร้อยละ ๙๐ เป็นงบประมาณแหล่งน้ำ ซึ่งมักไม่เป็นประโยชน์แก่เกษตรกรรายย่อย

### ข้อเสนอ

๑) นโยบายน้ำต้องมีความเชื่อมโยงกันกับการจัดการทรัพยากรส่วนอื่น เช่นป่า, ที่ดิน, ระบบนิเวศ ฯลฯ ตลอดไปจนถึงวิถีชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ อย่างสมดุลทั้งทางนิเวศ เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม แต่ทราบเท่าที่การบริหารจัดการน้ำยังถูกรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลาง ก็เป็นไปได้ยากที่โครงสร้างระบบราชการซึ่งแยกการบริหารออกเป็นส่วนๆ ตามหน้าที่ จะสามารถจัดการในลักษณะที่เชื่อมโยงองค์ประกอบสำคัญๆ เหล่านี้เข้าด้วยกันในแผนได้ ดังนั้นหลักใหญ่ของการบริหารจัดการน้ำจึงควรเป็นของท้องถิ่น (ดังข้อเสนอเรื่องการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ) และเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรจัดทำฐานข้อมูลน้ำที่เป็นสาธารณะของท้องถิ่น และของแต่ละลุ่มน้ำขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็ต้องเพิ่มสมรรถนะของท้องถิ่นในการวางแผนจัดการน้ำให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

๒) ส่งเสริมองค์กรชุมชนจัดการน้ำที่มีอยู่เดิมในท้องถิ่น เช่น องค์กรเหมืองฝาย หรือส่งเสริมให้ประชาชนร่วมกันสร้างองค์กรและเครือข่ายองค์กรการบริหารจัดการน้ำขึ้นใหม่ในพื้นที่ลุ่มน้ำย่อยๆ ในท้องถิ่น โดยให้องค์กรเหล่านี้มีสิทธิในการ

บริหารจัดการน้ำในพื้นที่ของตน การตัดสินใจบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ขนาดใหญ่ นอกขอบเขตลุ่มน้ำในท้องถิ่น ต้องมีกลไกความร่วมมือระหว่างเครือข่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนมีส่วนร่วมบริหารจัดการน้ำกับรัฐที่เป็นอยู่

๓) การบริหารจัดการน้ำ ต้องจัดการแบบบูรณาการเบ็ดเสร็จ และไม่เก็นน้ำต้นทุนในพื้นที่ โดยเลี่ยงการผันน้ำข้ามลุ่มน้ำ ยกเว้นว่าประชาชนในลุ่มน้ำนั้นๆ ได้ประเมินแล้วว่ามือน้ำเหลือมากพอที่จะแบ่งปันไปให้ลุ่มน้ำอื่นได้ โดยทั้งนี้จะต้องมีการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางยุทธศาสตร์อย่างรอบด้าน

๔) การพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่ต้องทำด้วยความระมัดระวัง มีการศึกษาประเมินผลด้านยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment : SEA) และผลกระทบต่ออันอย่างรอบด้าน โดยต้องมีกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง โครงการขนาดใหญ่ที่รัฐยังดำเนินการค้างอยู่ และพิสูจน์ให้เห็นความเป็นไปไม่ได้ เพราะต้นทุนสูงหรือมีผลกระทบต่อร้ายแรง หรือไม่เหมาะในเชิงนิเวศ ก็ควรยกเลิก เช่น โครงการโขงชีมูล เป็นต้น ในทางตรงกันข้าม รัฐควรสนับสนุนให้ท้องถิ่นจัดการแหล่งน้ำขนาดเล็กที่เหมาะสมกับศักยภาพการผลิตของประชาชนในท้องถิ่น และเกษตรกรมีสมรรถภาพที่จะดูแลจัดการเองได้ เช่น สระน้ำในไร่นา หากเป็นแหล่งน้ำใหญ่กว่านั้น ก็ต้องคงอำนาจบริหารจัดการไว้กับท้องถิ่น แม้รัฐบาลเป็นผู้สนับสนุนค่าใช้จ่ายในการสร้างหรือฟื้นฟูขึ้นก็ตาม

๕) คู่มือกรองแหล่งน้ำตามธรรมชาติอย่างจริงจังโดยไม่ให้เปลี่ยนแปลง ทั้งจากโครงการของรัฐหรือการบุกรุกของเอกชน เพราะแหล่งน้ำตามธรรมชาติเหล่านี้ นอกจากเก็บน้ำไว้ให้ประชาชนได้ใช้แล้ว ยังมีหน้าที่สำคัญในระบบนิเวศอีกด้วย

## ๑.๕ ปฏิรูปโครงสร้างการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

(ดูเอกสารภาคผนวกเลขที่ ๘ คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบการจัดการที่ดิน ฐานทรัพยากร สิ่งแวดล้อมและน้ำ เรื่อง “ข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง”<sup>๗</sup>)

### สภาพปัญหา

๑) ทรัพยากรสัตว์น้ำเสื่อมโทรมและมีแนวโน้มรุนแรงมากขึ้น เนื่องจากการใช้เครื่องมือประมงที่ทำลายระบบนิเวศอย่างร้ายแรง สัตว์น้ำที่ถูกจับมีขนาดเล็กลง ทำลายการเจริญพันธุ์และทำลายห่วงโซ่อาหาร คุณภาพน้ำในแหล่งเพาะพันธุ์สัตว์เลวลงจนไม่เหมาะกับการขยายพันธุ์

---

<sup>๗</sup> ท่านสามารถดาวน์โหลดเอกสารภาคผนวกเลขที่ ๘ คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบการจัดการที่ดิน ฐานทรัพยากร สิ่งแวดล้อม และน้ำ เรื่อง “ข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง” ได้ที่เว็บไซต์สำนักงานปฏิรูป (สปร.) [www.reform.or.th](http://www.reform.or.th)

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

๓) ชายฝั่งถูกใช้เกินสมรรถนะทางธรรมชาติจะรับได้ ที่สำคัญคือการทำเหมืองที่ไม่ยั่งยืน, การสร้างโรงงานอุตสาหกรรมหนัก, การระบายของเสียลงสู่ทะเล, การขนส่งกับท่าเรือ

๔) แผนพัฒนาพื้นที่ฝั่งทะเลภาคใต้ เป็นโครงการขนาดใหญ่ที่เปลี่ยนโฉมหน้าของคาบสมุทรมไปอย่างมหัศจรรย์ เกิดขึ้นภายใต้กรอบคิดที่จะเปลี่ยนประเทศไปสู่อุตสาหกรรมอย่างรวดเร็ว โดยไม่มีการศึกษาทางเลือกการพัฒนาอื่นๆ ที่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ, สังคมและภูมิโนเวศวัฒนธรรมท้องถิ่น อีกทั้งประชาชนไม่มีส่วนร่วม ทั้งๆ ที่โครงการใหญ่นี้ย่อมกำหนดอนาคตของคนในภาคใต้ให้เปลี่ยนไปอย่างสิ้นเชิง

### ข้อเสนอ

๑) ให้อำนาจแก่ท้องถิ่นในการบริหารจัดการทะเลและชายฝั่ง ตามข้อเสนอเรื่องการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) ซึ่งจะสามารถบริหารจัดการทะเลและชายฝั่งแบบไม่แยกส่วนจากแม่น้ำ, ป่า และการใช้ประโยชน์จากที่ดินในพื้นที่ได้ การกำหนดผังเพื่อจำแนกพื้นที่ใช้ประโยชน์

ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, ประเภทหรือขนาดของสิ่งก่อสร้าง, การประกาศเขตคุ้มครองระบบนิเวศทางทะเล, รวมถึงการตราระเบียบกฎเกณฑ์การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ฯลฯ ย่อมอยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒) ทวงคืนพื้นที่สาธารณะ นับตั้งแต่ท้องทะเลซึ่งถูกยึดเป็นที่เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำขนาดใหญ่ ถนน สันทราญ ชายหาด ป่าชายเลน ป่าบกและป่าชายฝั่ง ฯลฯ ซึ่งถูกเอกชนยึดไปโดยมิชอบให้กลับมาเป็นสมบัติสาธารณะตามเดิม

๓) สร้างและเผยแพร่ความรู้ การจัดการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง ให้ท้องถิ่นต่างๆ สามารถบริหารจัดการได้ด้วยตนเอง

๔) ท้องถิ่นต้องมีอำนาจและสมรรถนะในการบังคับ ควบคุมการประมงชายฝั่ง ในขณะที่เดียวกันรัฐต้องคำนึงถึงความยั่งยืนของชายฝั่งทะเล ในการอนุมัติหรือดำเนินกิจการใดๆ ซึ่งอาจมีผลกระทบ เช่นการดูดทราย หรือการทำท่าเทียบเรือ เป็นต้น

๕) เพื่อให้สอดคล้องกับโครงสร้างการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่เสนอนี้ ควรยกเลิกแผนพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ลงทั้งหมด เพราะขัดแนวทางที่แบ่งอำนาจให้ท้องถิ่นบริหารจัดการด้วยตนเอง หากจะมีแผนประเภทนี้เกิดขึ้นในภายหน้า ก็ต้องมาจากการวางแผนร่วมกันระหว่างท้องถิ่นและส่วนกลาง

## ๑.๖ ปฏิรูปสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศ <sup>๘</sup>

ความเสื่อมโทรมด้านสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศในประเทศไทยนั้นเป็นที่รู้กันดีอยู่แล้ว หากรัฐและสังคมยังไม่ใส่ใจฟื้นฟู ปัญหาสภาพสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศยิ่งจะเป็นภัยคุกคามในทุกๆ ด้าน และต้นทุนทุกอย่างในประเทศไทยจะสูงขึ้นนับตั้งแต่ต้นทุนการผลิตไปถึงต้นทุนการมีและใช้ชีวิต

มิติที่สร้างความเหลื่อมล้ำอย่างมากในเรื่องสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศก็คือ การผลักภาระความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศแก่ผู้ไร้อำนาจในโครงการของรัฐ, ในแผนพัฒนา, ในการลงทุนภาคเอกชน, ในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

การปฏิรูปในด้านนี้จึงต้องนำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงนับตั้งแต่ระดับนโยบาย ไปจนถึงแนวทางการบริหารจัดการและอำนาจในการกำกับควบคุม

## ๒. ทรัพยากรเศรษฐกิจ

ทรัพยากรเศรษฐกิจในที่นี้หมายถึง โอกาสและพลังอันเป็นเงื่อนไขต่าง ๆ ของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งคนในสังคมเข้าไปร่วมทำ หรือรับผลกระทบจากการกระทำ เหตุที่นับว่าเป็น “ทรัพยากร” อย่างหนึ่ง ก็เพราะหากบริหารจัดการเงื่อนไขเหล่านี้

---

<sup>๘</sup> ข้อเสนอแนะ คณะกรรมการปฏิรูปยังมีได้ทำการศึกษาจนได้ข้อสรุปที่ชัดเจน ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปมีข้อสังเกตและหลักการเบื้องต้นดังนี้

เป็นธรรมและมีประสิทธิภาพแล้ว ย่อมเป็นช่องทางสำคัญอันหนึ่งที่จะลดความเหลื่อมล้ำและเปิดให้ศักยภาพของผู้คนได้พัฒนาสูงขึ้นเป็นอันมาก แต่การบริหารจัดการเงินไขเหล่านี้ในสังคมไทยดำเนินไปอย่างไม่เป็นธรรมและอย่างไม่มีประสิทธิภาพ จะยิ่งทำให้ความเหลื่อมล้ำเพิ่มมากขึ้น ฉะนั้นจึงต้องปฏิรูปการบริหารจัดการเงินไขเหล่านี้

## ๒.๑ ปฏิรูปทุน<sup>๙</sup>

แม้ว่าสิ่งที่นำมาใช้เป็นทุนอาจเป็นกรรมสิทธิ์ของบางคน แต่ที่จริงแล้วส่วนใหญ่ของทุนเป็นทรัพยากรของสังคมทั้งหมด หากการบริหารจัดการเปิดให้คนทั่วไปสามารถเข้าถึงได้ ก็เท่ากับเพิ่มศักยภาพของทุกคนในการลงทุน เพื่อประกอบการหากำไร, เพื่อประกอบการทางสังคม หรือเพื่อลงทุนพัฒนาตนเองและครอบครัว

ปัญหาของการบริหารจัดการทุนในประเทศไทย อาจสรุปได้ดังนี้

๑) บริหารจัดการทุนที่เป็นตัวเงินในลักษณะที่ทำให้คนส่วนใหญ่ ซึ่งบัดนี้ต้องการทุนประเภทนี้เพื่อการผลิตมากขึ้น เข้าไม่ถึง จำต้องอาศัยทุนนอกระบบซึ่งทำให้ยากที่จะประกอบการให้มีกำไรได้ ตัวเลขสินเชื่อกองธนาคารพาณิชย์ชี้ให้เห็นประเด็นนี้ได้ชัด

---

<sup>๙</sup> ข้อเสนอนี้ คณะกรรมการปฏิรูปยังมีได้ทำการศึกษานำได้ข้อสรุปที่ชัดเจน ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปมีข้อสังเกตและหลักการเบื้องต้นดังนี้

กรุงเทพฯมีประชากรประมาณร้อยละ ๑๐ ของประเทศ แต่ได้รับ  
สินเชื่อก็คิดเป็นมูลค่าถึงร้อยละ ๗๔ แรงงานในภาคเกษตรมีอยู่  
ร้อยละ ๓๔ แต่ได้รับสินเชื่อน้อยกว่าร้อยละ ๑

สถาบันการเงินยังขาดความพยายามที่จะสร้างนวัตกรรม  
ทางธุรกิจ เช่น การปล่อยเงินกู้ให้กับผู้กู้รายย่อย ยังคงอาศัย  
หลักทรัพย์ค้ำประกัน แทนที่จะอิงกับศักยภาพและความน่าเชื่อถือ  
ของผู้กู้ หรือมีกระบวนการเสริมสร้างแรงจูงใจในการชำระคืนของ  
ลูกหนี้ ดังนั้นโอกาสที่จะเข้าถึงทุนจึงไปกระจุกตัวอยู่ในมือคน  
กลุ่มน้อย

๒) อันที่จริงคนทั้งประเทศไทยต่างมี "สินทรัพย์" สำหรับ  
ประกันเงินกู้อยู่บ้างทั้งสิ้น เพียงแต่ว่า "สินทรัพย์" ของคน  
จำนวนมากต้องอาศัยการประเมินที่สลับซับซ้อนมากขึ้น เพื่อตี  
มูลค่าออกมาเป็นตัวเงิน เช่น ความซื่อสัตย์, ความสัมพันธ์ทาง  
สังคมที่ดีซึ่งย่อมเป็นปัจจัยเกื้อหนุนการประกอบการของกลุ่ม,  
ความรู้ซึ่งอาจพัฒนาไปเป็นสินค้าในตลาดได้ ฯลฯ トラบเท่าที่  
สถาบันการเงินไม่สนใจจะพัฒนาวิธีการประเมิน และการทำงาน  
ร่วมกันกับลูกค้า ก็ยากที่คนจำนวนมากจะเข้าถึงแหล่งทุนใน  
ต้นทุนที่สมเหตุสมผลได้

๓) แหล่งระดมทุนไร้สมรรถภาพที่จะระดมทุนจากสังคม  
ในวงกว้าง, เป็นแหล่งเงินออมที่ปลอดภัย, ให้ข้อมูลแก่สาธารณชน  
อย่างโปร่งใส ฯลฯ ดังนั้นตลาดหลักทรัพย์จึงเป็นเสมือนตลาด  
เก็งกำไรระยะสั้นเท่านั้น

๔) แหล่งทุนที่มีวิธีประเมินความเสี่ยงได้แบบเนียนกว่า เช่นสหกรณ์, กลุ่มออมทรัพย์, กองทุน, ตลอดจนถึงกองทุนที่รัฐจัดตั้งขึ้น ไม่ได้รับการส่งเสริมในทางที่ถูกจากรัฐ

๕) การร่วมทุนที่เป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายไม่แพร่หลาย

## ๒.๒ ปฏิรูปด้านแรงงาน

(ดูเอกสารภาคผนวกเลขที่ ๙ อนุกรรมการปฏิรูประบบแรงงาน เรื่อง “ข้อเสนอการสร้างความเป็นธรรมเพื่อลดความเหลื่อมล้ำด้านแรงงาน”<sup>๑๐</sup>)

### สภาพปัญหา

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

---

<sup>๑๐</sup> ท่านสามารถดาวน์โหลดเอกสารภาคผนวกเลขที่ ๙ อนุกรรมการปฏิรูประบบแรงงาน เรื่อง “ข้อเสนอการสร้างความเป็นธรรมเพื่อลดความเหลื่อมล้ำด้านแรงงาน” ได้ที่เว็บไซต์ สำนักงานปฏิรูป (สปร.) [www.reform.or.th](http://www.reform.or.th)

สภาวะที่ประชากรในวัยแรงงานจำนวนมากของประเทศ มีรายได้ไม่พอยังชีพและไม่มีโอกาสพัฒนาตนเองและครอบครัวต่อไป ก็เป็นปัญหาในตัวเองอยู่แล้ว สถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงด้านอื่นๆ ซึ่งเกิดขึ้นในเวลานี้ กลับยิ่งทำให้สถานการณ์ดังกล่าวเลวร้ายลงไปอีก ดังจะสรุปได้ดังนี้

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

๒) ภาวะวิกฤตเศรษฐกิจทั่วโลก ส่งผลให้หลายประเทศลดการนำเข้าสินค้าและหันมาส่งเสริมตลาดภายในเพื่อรองรับสินค้าของตนเอง เมื่อการส่งออกชะลอตัวลงประเทศไทยก็จำเป็นต้องทำอย่างเดียวกัน อีกทั้งตลาดภายในยังช่วยสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจแก่ประเทศอีกด้วย กำลังซื้อในตลาดภายในของไทยร้อยละ ๔๒ มาจากเงินเดือนและค่าจ้าง หากยกระดับกำลังซื้อนี้ด้วยการเพิ่มค่าจ้างได้ ก็จะมีผลไปถึงแรงงานนอกระบบ เช่น ตู๊กตุ๊ก, หาบเร่, ธุรกิจห้องแถว ฯลฯ ซึ่งล้วนทำมาหากินกับกำลัง

ชื่อภายในนี้ทั้งสิ้น ในขณะที่เดียวกัน เนื่องจากแรงงานไทยยังต้อง  
อุปการะครอบครัวในชนบท ค่าจ้างที่เพิ่มสูงขึ้นจึงมีผลต่อความ  
เป็นอยู่ของประชาชนในชนบทด้วย

๓) ไทยต้องไปให้พ้นจากการผลิตสินค้าราคาถูก เพราะไม่  
สามารถแข่งขันกับประเทศอื่นได้ จำเป็นต้องเพิ่มประสิทธิภาพ  
และผลิตภาพของแรงงานไทย นอกจากนี้หากไม่เตรียมตัวด้าน  
แรงงาน การเปิดเสรีอาเซียนใน พ.ศ.๒๕๕๘ จะทำให้แรงงาน  
ฝีมือของไทยย้ายไปทำงานต่างประเทศ ในขณะที่แรงงานฝีมือ  
จากประเทศที่ จ่ายค่าแรงถูกกว่า เช่น เวียดนามหรืออินโดนีเซีย  
จะเข้ามาแทนที่การพัฒนาฝีมือแรงงานเพื่อให้ได้รับค่าแรงเพิ่ม  
ขึ้นจึงมีความจำเป็นอย่างเร่งด่วน

### **ข้อเสนอ**

การแก้ปัญหาของผู้ขายแรงงานในภาคอุตสาหกรรมต้อง  
ทำสามด้านคือ เพิ่มค่าจ้าง (เพิ่มรายได้) เพิ่มสวัสดิการ และ  
เพิ่มผลิตภาพ

#### **๑) เพิ่มค่าจ้าง ควรทำโดยคำนึงถึงสองมิติ**

มิติแรกคือ ความจำเป็นของชีวิต ในส่วนของลูกจ้างไร้ฝีมือ  
และทำงานใหม่ ควรได้รับค่าจ้างที่พอจะทำให้ชีวิตดำรงอยู่ได้  
อย่างปกติ อย่างน้อยต้องได้ ๒๕๐ บาท หรือเดือนละ ๒๕๐ บาท x  
๒๖วัน คือ ๖,๕๐๐ บาท (เสนอใน พ.ศ.๒๕๕๔) ซึ่งตรงกับรายได้  
จากค่าจ้างบวกกับค่าล่วงเวลาของลูกจ้างในเวลานี้ พวกเขา  
มีโอกาสจะได้ทำงานเพียงวันละ ๘ ชั่วโมง ตรงตามมาตรฐาน

สากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ การลดชั่วโมงทำงานลง เพราะไม่ต้องตื่นนอนทำงานนอกเวลา จะทำให้ลูกจ้างมีโอกาสพัฒนาตนเองได้ ที่กล่าวนี้เป็น“ค่าจ้างขั้นต่ำ” ซึ่งหมายถึงค่าตอบแทนที่ให้แก่แรงงานไร้ฝีมือและเพิ่งเข้าทำงาน นอกจากนี้อัตราค่าจ้างดังกล่าวยังตรงกับมาตรฐานในอนุสัญญาที่ ๑๓๑ ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งไทยได้ให้สัตยาบันแล้ว

มิติที่สอง การจ่ายค่าจ้างควรคำนึงถึงค่าจ้างในฐานะที่เป็นค่าตอบแทนแก่ฝีมือการทำงานด้วย ลูกจ้างที่ทำงานมานาน มีประสบการณ์มากและมีฝีมือดีขึ้น ควรได้รับค่าตอบแทนส่วนที่เป็นฝีมือนี้ด้วย เพิ่มขึ้นจากค่าจ้างขั้นต่ำ การจ่ายค่าตอบแทนเพิ่มนี้จะเป็นแรงจูงใจให้ลูกจ้างพยายามพัฒนาฝีมือของตนเอง ผ่านการศึกษาในระบบ, นอกกระบบ, หรือผ่านการทำงานอย่างเอาใจใส่ ทั้งนี้ควรมีองค์กรที่ไม่ใช่องค์กรของรัฐ ซึ่งได้รับความเชื่อถือและสามารถประเมินฝีมือแรงงานได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย ค่าตอบแทนที่เพิ่มขึ้นนี้ นอกจากเป็นการเพิ่มกำลังซื้อของตลาดภายในแล้ว ยังช่วยเพิ่มกองทุนประกันสังคมได้ทันการณ์อีกด้วย

สิทธิของแรงงานต้องได้รับความคุ้มครองอย่างจริงจัง เช่น ได้ค่าล่วงเวลา, ได้ค่าชดเชย, ได้เงินทดแทน, ได้รับความปลอดภัยและความมั่นคงในการทำงาน และได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรม หน่วยงานภาครัฐซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบด้านนี้ ต้องเห็นความสำคัญของสิทธิดังกล่าว และบังคับใช้กฎหมายให้บรรลุผล เพื่อให้ลูกจ้างแรงงานมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เหมือนคนในอาชีพอื่น และขจัดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย

## ๒) เพิ่มสวัสดิการแรงงาน ควรจัดสวัสดิการแรงงาน ให้ครอบคลุมทั้ง ๓ ด้าน คือ

๒.๑ การบริการสังคม ได้แก่การศึกษา, สาธารณสุข, ที่พักอาศัย, ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ผู้มีบทบาทหลักในด้านนี้คือรัฐ ภาคนายจ้างและชุมชนจะเป็นฝ่ายเสริม โดยมีส่วนร่วมในการจัดการ

๒.๒ ประกันสังคม ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นในสังคมทุนนิยม ผู้เอาประโยชน์ร่วมสร้างขึ้นกับนายจ้างและรัฐ เพื่อให้ทุกคนมีหลักประกันในชีวิต ควรสนับสนุนให้ครอบคลุมแรงงานทุกประเภท ทั้งที่อยู่ในภาคเกษตรกรรมและอาชีพอิสระ

๒.๓ สังคมสงเคราะห์ แก่ผู้ที่ยังช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ หรือในยามที่เกิดพิบัติภัยต่างๆ นอกจากรัฐมีภาระโดยตรงแล้ว องค์กรทางสังคมต่างๆ ก็อาจเข้าไปมีส่วนร่วมได้มาก

การรวมกลุ่มเพื่อช่วยเหลือตัวเอง ก็เป็นอีกส่วนหนึ่งของสวัสดิการแรงงาน เช่นการซื้อขายผลผลิตโดยไม่ผ่านคนกลาง หรือกิจกรรมอื่นๆ ที่เพิ่มความมั่นคงในชีวิตของลูกจ้างแรงงาน ฉะนั้นรัฐและนายจ้างจึงต้องส่งเสริมฐานเศรษฐกิจของแรงงาน เพื่อเสริมสร้างรายได้ที่พอแก่การเลี้ยงชีพ และการพัฒนาตนเองและครอบครัว เช่น สหกรณ์, กลุ่มออมทรัพย์, ร้านค้าและเครือข่ายการซื้อขายระหว่างแรงงานในระบบและนอกระบบ

รัฐควรจัดตั้งธนาคารแรงงาน โดยรัฐขายพันธบัตรให้แก่กองทุนประกันสังคม และนำเงินมาปล่อยกู้ให้แก่คนงาน เพื่อให้แรงงานสามารถกู้ได้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำเพื่อผ่อนคลายภาระหนี้สิน

นอกระบบของแรงงาน ซึ่งมีอัตราดอกเบี้ยสูง แต่จำกัดวงเงินกู้ และมีส่วนบังคับการออมอยู่ด้วย

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

### ๓) การเพิ่มประสิทธิภาพแรงงาน ประกอบด้วยสองด้าน

ในด้านแรก ลูกจ้างแรงงานไทยมีพื้นฐานการศึกษาต่ำ (ประมาณร้อยละ ๖๐ ของแรงงานไทยจบการศึกษาระดับประถม หรือต่ำกว่าร้อยละ ๔๐ จบชั้นมัธยมหรือสูงกว่า ขณะที่ใน เวียดนามตัวเลขนี้กลับกัน) จึงควรถือเป็นปัญหาเร่งด่วนที่ต้องรีบ แก้ไข เกินครึ่งของแรงงานต้องทำงานวันละ ๑๐-๑๒ ชั่วโมง สัปดาห์ละ ๖ วัน เพื่อให้พอกิน จึงไม่มีเวลาศึกษาเพิ่มเติม หากรัฐ และนายจ้างร่วมมือกันส่งเสริมให้เปิดศูนย์การศึกษานอกโรงเรียน ในเขตอุตสาหกรรม รวมทั้งหน่วยเรียนรู้ต่างๆ เพื่อกระจายความรู้ ที่จำเป็นแก่แรงงาน (เช่น โรงเรียนสอนภาษาเพื่อรองรับการร่วม ในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน) ก็จะช่วยยกระดับการศึกษาของ แรงงานได้

ควรจัดสวัสดิการที่พิกให้คนงาน ในหรือใกล้ที่ทำงาน นอกจากจะช่วยลดค่าใช้จ่ายในการเดินทางและที่พัก (รวมกัน ประมาณร้อยละ ๓๐ ของรายได้) แล้ว ยังเปิดโอกาสให้คนงานมี ชุมชนของตนเอง และมีเวลามากขึ้นในการศึกษาเพิ่มเติม มี

สถานที่เลี้ยงเด็กอ่อนซึ่งแม่สามารถกลับไปให้นมลูกได้ รวมทั้ง  
สะดวกในการให้บริการด้านการศึกษาและสาธารณสุขด้วย

ในด้านที่สอง คือการเพิ่มความรู้และทักษะในอาชีพ ซึ่งจะ  
ช่วยเพิ่มค่าจ้างดังที่กล่าวแล้ว ภาคเอกชนควรมีบทบาทหลักใน  
ด้านนี้ ดีกว่าคอยพึ่งรัฐแต่ฝ่ายเดียว เพราะไม่บังเกิดผลมากนัก  
ควรลดบทบาทของภาครัฐ ให้เป็นเพียงผู้กำกับดูแลและสนับสนุน  
รัฐควรจัดตั้งกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานเพื่อให้เอกชนนำไปพัฒนา  
ฝีมือแรงงาน ในอัตราดอกเบี้ยต่ำ หรือเอกชนอาจส่งลูกจ้างไปฝึก  
อบรมในสถาบันต่างๆ ที่ตรงตามความต้องการของตน ในขณะที่  
เดียวกันก็อนุญาตเอกชนที่ลงทุนด้านนี้ลดหย่อนภาษีได้เพิ่มขึ้น

นายจ้างจะได้ผลตอบแทนจากการพัฒนาฝีมือแรงงาน ใน  
ขณะเดียวกันลูกจ้างแรงงานก็สามารถเลือกงานได้มากขึ้น อัน  
เป็นการเพิ่มอำนาจต่อรองของตนโดยปริยาย

อย่างไรก็ตาม จากตัวเลขการเพิ่มค่าจ้างของอุตสาหกรรม  
ไทยที่ผ่านมา สะท้อนให้เห็นว่านายจ้างไทยไม่ได้จ่ายค่าจ้างเพิ่ม  
ขึ้นตามสัดส่วนของประสิทธิภาพที่เพิ่มขึ้นของแรงงาน ระหว่าง  
ค.ศ. ๒๐๐๐-๒๐๐๕ ค่าจ้างแท้จริงของแรงงานไทยลดลงทุกปี ขณะที่  
ผลิตภาพของแรงงานไทยเพิ่มขึ้นจาก ๑๐๐ เป็น ๑๒๑.๙ ฉะนั้น  
ต้องมีมาตรการที่จูงใจและบังคับให้นายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างเพิ่ม  
ขึ้นตามสัดส่วนของผลิตภาพที่เพิ่มขึ้นในภายหน้าด้วย

ในส่วนของแรงงานที่สมัครใจไปทำงานต่างประเทศ ซึ่งจะ  
เพิ่มปริมาณขึ้นมากกว่านี้อีกมาก หลังการเริ่มประชาคมเศรษฐกิจ  
อาเซียน ควรได้รับความคุ้มครองสิทธิประโยชน์อย่างรัดกุม จึง

เสนอว่าต้องจัดตั้งบริษัทกำลังคน เป็นบริษัทกลางที่ร่วมทุนระหว่างรัฐและเอกชน ทำหน้าที่ฝึกกำลังคนตามความต้องการของแหล่งงานต่างประเทศ แสวงหาตลาดงานในต่างประเทศและเป็นผู้จัดส่งคนไปทำงาน รวมทั้งตรวจสอบการทำสัญญาจ้างงานให้เกิดความยุติธรรมแก่แรงงานไทย หาแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำให้แก่ผู้ต้องการไปทำงาน โดยใช้สัญญาจ้างเป็นหลักประกัน ธุรกิจจัดหางานในต่างประเทศต้องเป็นสมาชิกของบริษัทกำลังคน อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของบริษัท ทำให้การป้อนแรงงานแก่ตลาดต่างประเทศมีเอกภาพ เท่ากับเพิ่มอำนาจต่อรองให้แก่แรงงาน และป้องกันการทุจริตคดโกงแรงงานของธุรกิจจัดหางาน

ในส่วนแรงงานข้ามชาติซึ่งมีหลายล้านคนและนับวันจะเป็นปัญหาที่ซับซ้อนมากขึ้น รัฐควรมีนโยบายที่ชัดเจนและเป็นไปได้ว่าจะเปิดให้แรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานได้จำนวนเท่าไร ในขณะเดียวกันแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย ต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิตามหลักสิทธิมนุษยชน และต้องได้รับสิทธิประโยชน์และการคุ้มครองไม่ต่างจากแรงงานไทย

#### ๔) อำนาจต่อรองของแรงงาน

สิทธิอันพึงมีพึงได้ย่อมเป็นผลเพราะแรงงานมีอำนาจต่อรองซึ่งประกอบด้วยสองส่วน ส่วนแรกอำนาจต่อรองมาจากฐานความรู้และทักษะ ส่วนที่สองมาจากการจัดองค์กรเพื่อการต่อรองอย่างมีประสิทธิภาพ จนถึงทุกวันนี้รัฐบาลไทยยังไม่ยอมให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาเลขที่ ๘๗ และ ๙๘ ขององค์การแรงงาน

ระหว่างประเทศ อันเป็นอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิการรวมตัวเพื่อ  
การต่อรองของแรงงาน ฉะนั้นจึงมีข้อเสนอว่า

๑) รัฐต้องให้สัตยาบันอนุสัญญาทั้งสองโดยเร็ว

๒) รัฐจะต้องให้เสรีภาพ ในการรวมตัวของคนงานกลุ่ม  
ต่างๆ ทั้งเป็นการรวมตัวในกลุ่มอุตสาหกรรม ระหว่างกลุ่ม  
อุตสาหกรรม ระหว่างคนงานประเภทเดียวกันและต่างประเภทกัน  
ระหว่างคนที่เป็นลูกจ้างและไม่เป็นลูกจ้าง แรงงานต่างประเภท  
กันรวมกันในองค์กรเดียวกันได้

๓) ปฏิรูประบบการออกเสียงเลือกตั้ง ในระบบไตรภาคี  
(ลูกจ้าง+นายจ้าง+รัฐบาล) ให้เป็นไปตามระบอบประชาธิปไตย  
คือ ๑ คน ๑ เสียง โดยเฉพาะในระบบไตรภาคีของกองทุน  
ประกันสังคม ศาลแรงงานและคณะกรรมการค่าจ้างขั้นต่ำ เพราะ  
เป็นไตรภาคีที่ทำให้เกิดส่วนได้ส่วนเสียต่อลูกจ้างโดยตรง

๔) ต้องปฏิรูปสำนักงานประกันสังคม ให้เป็นองค์กรอิสระ  
มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ง่ายและให้มีตัวแทนของลูกจ้าง  
จากระบบเลือกตั้งโดยตรง เป็นคณะกรรมการไตรภาคี คอยกำกับ  
ดูแลและกำหนดนโยบาย

๕) ปฏิรูประบบการออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนราษฎร วุฒิสภา  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ลูกจ้าง ที่ทำงานในพื้นที่ใด  
นานตั้งแต่ ๓ ปีขึ้นไป มีสิทธิเลือกตั้งและรับเลือกตั้งตำแหน่ง  
ดังกล่าวของเขตพื้นที่นั้นๆ ได้ เพื่อเปิดโอกาสให้ลูกจ้าง เลือก  
ตัวแทนของตน ที่เป็นตัวแทนในเขตพื้นที่ที่ทำงานอยู่และเปิด  
โอกาสให้ผู้นำของลูกจ้างลงสมัครรับเลือกตั้ง เป็นตัวแทนของ  
เขตพื้นที่นั้นๆ

๖) จัดตั้งกองทุนพิทักษ์สิทธิแรงงาน โดยนายจ้างสมทบเงินเข้ากองทุน เพื่อเป็นหลักประกันว่า เมื่อมีการเลิกกิจการลูกจ้างมีสิทธิได้รับค่าชดเชยและลูกจ้างมีสิทธิขอรับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างได้

๗) ให้ปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมในศาลแรงงาน

### ๒.๓ ปฏิรูปการเกษตรเพื่อสังคมที่เป็นธรรม

(ดูเอกสารภาคผนวกเลขที่ ๑๐ คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบเกษตรกรรม เรื่อง “ข้อเสนอปฏิรูปการเกษตรเพื่อสังคมที่เป็นธรรม” <sup>๑๑</sup>)

แม้ว่าสัดส่วนของผลผลิตการเกษตรในปัจจุบันจะเหลือเพียงร้อยละ ๑๐ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ แต่แรงงานที่อยู่ในภาคการเกษตรก็ยังมีสูงถึง ๑๕ ล้านคน (๑๒ ล้านคนทำการผลิตในไร่นา ๓ ล้านคนเป็นแรงงานรับจ้างภาคเกษตร) ทั้งนี้ไม่นับประชากรอีกส่วนหนึ่งซึ่งต้องพึ่งพาถูกหลานผู้ทำเกษตร เช่น ผู้สูงอายุ ยิ่งไปกว่านี้ แม้อายได้ในครัวเรือนของคนเหล่านี้ไม่ได้มาจากภาคเกษตรเพียงอย่างเดียว เพราะยังต้องอาศัยเงินสดที่สมาชิกของครัวเรือนซึ่งออกจากไร่นาไปทำงานในอาชีพอื่นส่งมาจุนเจือ แต่ในทางกลับกัน แรงงานจำนวนมากใน

---

<sup>๑๑</sup> ท่านสามารถดาวน์โหลดเอกสารภาคผนวกเลขที่ ๑๐ คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบเกษตรกรรม เรื่อง “ข้อเสนอปฏิรูปการเกษตรเพื่อสังคมที่เป็นธรรม” ได้ที่เว็บไซต์ สำนักงานปฏิรูป (สปร.) [www.reform.or.th](http://www.reform.or.th)

ภาคธุรกิจอุตสาหกรรม ทั้งในระบบและนอกระบบ ก็สามารถดำเนินชีวิตไปได้เพราะฝากปากท้องของสมาชิกในครอบครัวส่วนหนึ่งไว้กับการผลิตด้านการเกษตรด้วย ดังนั้นจำนวนของคนที่ต้องพึ่งพาการเกษตร-มากบ้าง น้อยบ้าง-จึงมีมากกว่าตัวเลขประชากรในภาคการเกษตรเสียอีก

ส่วนใหญ่ของคนเหล่านี้อยู่ในการทำเกษตรกรรมรายย่อย แต่การทำเกษตรรายย่อยไม่เคยได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจังจากภาครัฐ แท้จริงแล้วนโยบายการเกษตรของภาครัฐยังคงค่อนข้างลำเอียงเป็นอริกับการทำเกษตรรายย่อยด้วยซ้ำ อดีตทางวิชาการในประเทศไทยก็คือ เกษตรกรรมรายย่อยเป็นการผลิตที่ล้าหลังไร้ประสิทธิภาพ ไม่มีทางบรรลุมาตรฐานการครองชีพที่ดีได้และไม่มีทางอยู่รอดได้ในเศรษฐกิจยุคใหม่ ปัญหาจึงเป็นแต่การหางานรองรับคนในภาคการเกษตรซึ่งต้องหลุดออกมาจากภาคการผลิตนี้ อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงแรงงานภาคเกษตรก็เริ่มร่อยหรอลงเพราะคนรุ่นใหม่ไม่ต้องการสืบทอดอาชีพเกษตรของครอบครัวอีกต่อไป

คำถามที่น่าสงสัยก็คือ เกษตรกรรมรายย่อยไม่มีสมรรถนะจะอยู่ได้ด้วยตัวเองจริง หรือเพราะทัศนคติของฝ่ายอำนาจที่รังเกียจเกษตรรายย่อย จึงวางนโยบายที่ขัดขวางบ่อนทำลายเกษตรกรรมรายย่อยกันแน่ หากเกษตรกรรมรายย่อยไม่สามารถดำรงอยู่ได้ในเศรษฐกิจยุคใหม่ เหตุใดประเทศไทยในยุโรปหลายประเทศจึงยังมีเกษตรกรรมรายย่อยซึ่งมีฐานะเศรษฐกิจ, การศึกษา, อำนาจต่อรอง ฯลฯ ที่ดีเหลืออยู่จำนวนมาก อีกทั้งเป็นภาคการ

ผลิตด้านเกษตรกรรมที่สำคัญทางเศรษฐกิจของประเทศเหล่านั้นด้วย

แต่ดังที่กล่าวข้างต้นแล้ว คนที่ต้องพึ่งการเกษตรทั้งทางตรงหรือทางอ้อม อาจมีมากกว่า ๒๐ ล้านคน เป็นไปได้หรือที่จะถ่ายโอนแรงงาน ๑๕ ล้านคนซึ่งไร้ทักษะไปสู่การผลิตด้านธุรกิจอุตสาหกรรม ทั้งนี้ยังไม่พูดถึงคนอีกหลายล้านที่ต้องพึ่งการผลิตด้านเกษตรกรรมทางอ้อมอยู่

ในขณะที่เดียวกัน ไม่ควรลืมด้วยว่า ท่ามกลางเงื่อนไขที่ไม่เอื้อต่อการผลิตของเกษตรกรรมรายย่อย เกือบทั้งหมดของผลิตภัณฑ์การเกษตรทั้งที่บริโภคภายในและส่งออก ล้วนมาจากเกษตรกรรมรายย่อย ประเทศไทยเป็นหนึ่งในน้อยประเทศในโลกที่มีสมรรถภาพส่งออกอาหารก็เพราะเกษตรกรรมรายย่อย วัสดุที่ใช้ทำอาหารไทยอันลือชื่อทั่วโลกก็มาจากเกษตรกรรมรายย่อย และจนถึงที่สุดแล้ว วัฒนธรรมไทยที่เรายกย่องกัน เช่น ความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่, ระเบียบที่ดีของความสัมพันธ์ทางสังคม, ความเคร่งครัดในศาสนาธรรม ฯลฯ ก็ล้วนมีฐานอยู่บนการผลิตในไร่นาขนาดเล็ก

ดังนั้น คณะอนุกรรมการฯ จึงมีความเห็นว่า หลักการสำคัญสุดของการปฏิรูปเกษตรกรรมต้องมุ่งไปที่การปรับปรุงเกษตรกรรมรายย่อย เพื่อให้ประชากรในภาคนี้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ในมาตรฐานการครองชีพที่ดี ในขณะที่เดียวกันก็มีโอกาสจะพัฒนาตนเองในทุกด้านในอนาคตไปได้พร้อมกัน หากเกษตรกรรมขนาดเล็กได้รับการสนับสนุนในทางที่ถูกต้องเหมาะสม เกษตรกรรม

จะเป็นส่วนหนึ่งของฐานรากทางเศรษฐกิจ, สังคมและการเมืองต่อไป แท้จริงแล้วเกษตรกรรมรายย่อยซึ่งใช้พื้นที่ไม่เกิน ๕๐ ไร่ (ตามข้อเสนอปฏิรูปการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรของคณะกรรมการปฏิรูป) มีผลิตภาพสูง ประหยัดและพึ่งตนเองได้สูง มีการหมุนเวียนใช้ทรัพยากรในไร่นาได้ดีและยังช่วยว่าจ้างแรงงานได้มากกว่าเกษตรขนาดใหญ่ เมื่อคิดในเชิงเปรียบเทียบต่อหน่วยพื้นที่

คณะอนุกรรมการฯ ไม่ประสงค์จะขัดขวาง กีดกันการเกษตรเชิงพาณิชย์ขนาดใหญ่, การทำธุรกิจเกษตรเชิงพันธะสัญญา, หรือธุรกิจการเกษตรของบริษัทขนาดยักษ์ แต่ต้องหามาตรการป้องกันมิให้ธุรกิจเหล่านี้เบียดเบียน เอารัดเอาเปรียบเกษตรกรรายย่อยอย่างไม่เป็นธรรม ดังที่เป็นอยู่ขณะนี้ แต่ควรทำธุรกิจ ในลักษณะที่เอื้อต่อกันและกันระหว่างธุรกิจใหญ่กับเกษตรกรรมรายย่อย

### สภาพปัญหา

สภาพปัญหาของเกษตรกรรายย่อยในปัจจุบัน อาจสรุปได้ดังนี้คือ

๑) ไร้อำนาจการต่อรองในทุกทาง ไม่ว่าจะเป็นการใช้ทรัพยากรสาธารณะ หรือการตลาด

๒) ระบบการศึกษาที่จัดอยู่ในขณะนี้มีส่วนในการร่วมบั่นทอนพลังของเกษตรกรรายย่อย นอกจากนี้เนื้อหาไม่มุ่งจะให้ความรู้แก่ผู้เรียนเพื่อไปใช้ในการทำเกษตรกรรมรายย่อยแล้ว

การสร้างความรู้ในระดับอุดมศึกษาก็เป็นไปเพื่อรับใช้ธุรกิจ  
เกษตรขนาดใหญ่มากกว่าสร้างความรู้สำหรับการพัฒนาของ  
เกษตรกรรายย่อย

๓) เกษตรกรรายย่อยเข้าไม่ถึงสิทธิและการคุ้มครอง มักถูก  
ละเมิดจนทำให้ไม่สามารถทำอาชีพต่อไปได้

๔) ได้รับความเสียหายทั้งในทางการทำเกษตรและในทางธุรกิจ  
แต่ฝ่ายเดียว โดยไม่มีกลไกใดๆ ช่วยบรรเทาหรือประกันความเสียหาย  
ให้เลย

๕) ตลาดสินค้าเกษตร ทั้งผลิตผลและปัจจัยที่ต้องใช้ในการ  
การผลิต มีลักษณะผูกขาด จึงไม่ใช่ตลาดเสรี เพราะมีอำนาจ  
เหนือตลาด ซึ่งเกษตรกรรายย่อยไม่มีอำนาจต่อรองเลย

๖) เกษตรกรมีหนี้สินสูงมาก ทำให้มีภาระด้านต้นทุนการ  
ผลิตสูงกว่าที่จะทำกำไรในการประกอบการ

๗) เกษตรกรรวมไทยในปัจจุบันไม่ช่วยสร้างความปลอดภัย  
ด้านอาหารและสิ่งแวดล้อม

๘) ระบบการสนับสนุนจากภาครัฐไม่มีประสิทธิภาพ อีกทั้ง  
บางครั้งกลับก่อให้เกิดผลร้ายแก่เกษตรกรรายย่อย

## ข้อเสนอ

### ไร้อำนาจต่อรอง

๑) รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสนับสนุนให้  
เกษตรกรรวมกลุ่มกันในทุกรูปแบบ นับตั้งแต่การรวมกลุ่มเพื่อ  
แลกเปลี่ยนแรงงาน, การเรียนรู้ทดลองปฏิบัติ, เผยแพร่ข่าวสาร

ข้อมูล, เชื่อมโยงระหว่างกลุ่มต่างๆ จนเป็นสหกรณ์ เพื่อต่อรองในตลาด

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

๓) นอกจากเป็นเจ้าของหรือมีอำนาจจัดการเครื่องมือการผลิตในไร่นาแล้ว เกษตรกรควรเป็นเจ้าของร่วมกันซึ่งอุปกรณ์ที่จำเป็นในการนำพืชผลเข้าสู่ตลาด เช่น ลานตากผลผลิต, โรงเก็บหรืออบผลผลิต, โรงงานแปรรูปขั้นต้น อันเป็นอุปกรณ์ที่จำเป็นในการนำพืชผลเข้าสู่ตลาดโดยมีพลังต่อรอง แม้ความพยายามของกลุ่มเกษตรกรที่จะเป็นผู้ทำการตลาดเองก็ควรได้รับการสนับสนุนอย่างแข็งขัน ทั้งจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐ

๔) ทรัพยากรพัฒนาการเกษตรต้องไม่อยู่ในมือรัฐฝ่ายเดียว กลุ่มเกษตรกรในรูปแบบต่างๆ ต้องมีอำนาจตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรส่วนนี้อย่างมีน้ำหนัก

## ระบบการศึกษาและเรียนรู้สำหรับเกษตรกรรายย่อย

๑) สร้างกระบวนการเรียนรู้เพื่อการพัฒนาในระบบเกษตรจากการปฏิบัติจริงในไร่นา เรียนรู้ระบบรวมกลุ่มรูปแบบต่างๆ รวมทั้งการทำธุรกิจในระบบตลาด จัดให้เกิดโรงเรียนเกษตรกรเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาทางเลือก ให้กระจายไปตามท้องถิ่นที่มีการทำเกษตรรายย่อยอยู่มาก

ในขณะเดียวกัน ควรสร้างความรู้ใหม่ที่เหมาะกับการทำเกษตรกรรมรายย่อย ส่วนหนึ่งย่อมาจาก การวิจัย โดยเฉพาะการวิจัยของเกษตรกรเองและอีกส่วนหนึ่งมาจากการเผยแพร่นวัตกรรมที่เกษตรกรบางท้องถิ่นค้นพบให้แพร่หลาย สามารถนำมาทดลองใช้ในท้องถิ่นอื่นได้ หากจำเป็นต้องจัดองค์กรรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งเพื่อการนี้ (เช่น มหาวิทยาลัยเกษตรกร) ก็พึงทำ

๒) ฝึกอบรมทักษะการทำอาชีพเสริม โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรกรรม เช่น การบำรุงและขยายพันธุ์พืชและสัตว์, การทำธุรกิจ, การแปรรูปผลิตภัณฑ์การเกษตร, การทำหรือซ่อมปัจจัยการผลิตเอง เป็นต้น

๓) ปรับปรุงหลักสูตรการเรียนการสอนในสถาบันการศึกษา ด้านเกษตรกรรม โดยผู้สอนต้องรู้บริบทของการทำเกษตรกรรมขนาดเล็ก ให้สอดคล้องกับศาสตร์และศิลป์ของการทำเกษตรตามบริบทของท้องถิ่น และบริบทสากล

## สิทธิและการคุ้มครองเกษตรกร

๑) ปรับปรุงกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของเกษตรกรดังนี้

ก. สิทธิในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ทรัพยากรสาธารณะ

ข. พัฒนาระบบป้องกันการกระทำที่ไม่เป็นธรรมแก่เกษตรกร เช่น การรวมกันกดราคาสินค้า, การขายปุ๋ยและอาหารสัตว์ที่คุณภาพต่ำกว่ามาตรฐาน, โกงค่าแรง, โกงน้ำหนัก, จงใจประวิงเวลารับซื้อ, การอ้างเกณฑ์มาตรฐานนอกเหนือสัญญา ฯลฯ หน่วยงานภาครัฐมีอำนาจหน้าที่ร่วมกับตัวแทนของกลุ่มเกษตรกรแต่ละพื้นที่ดำเนินการวางแผน, เตรียมการ, ตรวจสอบ, ติดตามและแก้ไขการกระทำที่ไม่เป็นธรรมนั้นอย่างมีประสิทธิภาพ

ค. สิทธิที่จะมีความมั่นคงด้านสวัสดิการ, ค่าตอบแทนและรายได้ที่ยุติธรรม รวมทั้งรายได้พื้นฐาน

ในส่วนของเกษตรกรตามพันธะสัญญา ซึ่งในปัจจุบันถูกเอารัดเอาเปรียบจากสัญญาที่ไม่เป็นธรรม ควรได้รับการประกันสิทธิและความคุ้มครองดังนี้

ก. รัฐสนับสนุนองค์กรที่ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร ให้มีความรู้ความเข้าใจด้านพันธะสัญญา ตลอดจนมีโทรศัพท์สายด่วนให้คำปรึกษาแก่เกษตรกรที่ต้องการทำเกษตรเชิงพันธะสัญญาอย่างทั่วถึง ในขณะที่เดียวกันก็รับเรื่องราวร้องทุกข์ และพร้อมจะเป็นตัวแทนของเกษตรกรที่ถูกละเมิดสัญญาต่อสู้ในเชิงกฎหมายเพื่อเรียกค่าชดเชยที่เหมาะสมและเป็นธรรมให้แก่เกษตรกร

ข. ปรับปรุงแก้ไขสัญญาให้มีความเป็นธรรม เช่น บริษัท และเกษตรกรเป็นหุ้นส่วนกัน จึงต้องรับความเสี่ยงเท่ากัน การทำสัญญาต้องมีความโปร่งใส ควรมีพยานรับรู้และฝ่ายเกษตรกร มีสิทธิที่จะถือสัญญาฉบับไว้ด้วย

ค. ต้องมีระบบตรวจสอบติดตามการปฏิบัติตามสัญญา บริษัทผู้ประกอบการเกษตรเชิงพันธะสัญญาต้องจดทะเบียน และแจ้งการทำพันธะสัญญากับหน่วยงานด้านยุติธรรม หน่วยงานของรัฐ องค์กรศึกษาวิจัยต้นทุนกำไรของการผลิต เพื่อกำหนดราคาขาย (หรือรับซื้อ) ขึ้นต่ำของผลิตผลนั้นๆ

ง. ศึกษาพัฒนาระบบกฎหมาย เพื่อจัดความสัมพันธ์ ระหว่างเกษตรกร, บริษัท และภาคีอื่นๆ ภายใต้ระบบเกษตรเชิงพันธะสัญญาให้มีความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

ในส่วนแรงงานรับจ้างในภาคเกษตร ควรปรับปรุงกฎหมาย แรงงานให้คุ้มครองถึงแรงงานรับจ้างในภาคเกษตร ซึ่งเป็นกลุ่มที่ยากจนที่สุด มีงานทำไม่ถึงปีละ ๑๘๐ วัน ฉะนั้นหากมีการประกันการมีงานทำก็จะอำนวยความสะดวกแก่คนกลุ่มนี้เป็นอย่างยิ่ง เช่น รัฐร่วมกับท้องถิ่นประกันว่าคนในวัยแรงงานทุกคนจะมีงานทำปีหนึ่งไม่ต่ำกว่า ๑๘๐ วัน เป็นต้น

สำหรับแรงงานรับจ้างที่เป็นชาวต่างด้าว ก็ต้องได้รับสิทธิประโยชน์ในด้านประกันสังคมเท่าเทียมกับแรงงานไทย ยกเว้นหลักประกันการมีงานทำ

## **หลักประกันความเสี่ยงทางการเกษตร**

๑) ให้มีระบบประกันความเสี่ยงหรือประกันผลผลิต การเกษตรในรูปแบบต่างๆ โดยผู้ได้รับประโยชน์จากการเกษตร คือภาคธุรกิจการค้า, ภาคอุตสาหกรรมเกษตร, สถาบันการเงิน, รัฐบาล และเกษตรกร ต้องร่วมกันลงทุนระบบหลักประกันความเสี่ยง เพื่อกระจายความเสี่ยงไปยังทุกภาคส่วนอย่างเท่าเทียมกัน ในระยะเริ่มแรก รัฐควรนำภาษีส่งออกสินค้าเกษตรมาสนับสนุน

๒) สร้างหลักประกันรายได้และคุณภาพชีวิตขั้นต่ำด้วยวิธีการอันหลากหลาย เช่น สร้างราคาผลผลิตให้เป็นธรรม, สร้างรายได้เสริมจากผลิตผลการเกษตรด้วยการบริหารจัดการ ฯลฯ เพื่อให้เกษตรกรมีรายได้ขั้นต่ำเพียงพอแก่การดำรงชีพ และพัฒนาตนเองต่อไป

## **ตลาดเสรีที่แท้จริง**

๑) รัฐควรลดบทบาทแทรกแซงกลไกตลาดสินค้าเกษตรลงให้น้อยที่สุด โดยเฉพาะการบิดเบือนกลไกราคา ซึ่งมักนำไปสู่การทุจริตฉ้อฉลต่างๆ

๒) จัดให้มีตลาดสินค้าเกษตรให้มากและหลากหลาย ตลาดทุกรูปแบบนับตั้งแต่ตลาดนัด, ตลาดสด, ตลาดค้าส่ง ฯลฯ ควรได้รับการสนับสนุนทั้งจากรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการแข่งขันด้านการกระจายสินค้า ทั้งนี้รวมถึงระบบการผลิตและการตลาดที่ผู้ประกอบการวางแผนร่วมกัน ทั้งในและต่างประเทศ ด้วยลดอำนาจเหนือตลาดด้วยวิธีต่างๆ เช่น

พัฒนาตลาดกลางสินค้าเกษตรที่สำคัญ เช่น ข้าว, ข้าวโพด, มันสำปะหลัง, ยางพารา ฯลฯ เป็นต้น

๓) การที่ไทยจะเป็นผู้ผลิตอาหารปลอดภัยแก่โลกได้ จำเป็นต้องมีตลาดภายในที่เข้มแข็งเป็นฐาน ดังนั้นจึงต้องพัฒนาตลาดภายในอย่างจริงจัง เช่น สร้างกลไกที่ทำให้เกษตรกรรายย่อยสามารถเข้าถึงตลาดจำเพาะ ด้วยการผลิตให้ได้มาตรฐาน ในตลาดสินค้าเกษตรทั่วไป, รัฐหรือท้องถิ่นสามารถวางมาตรฐานความปลอดภัยด้านอาหารในตลาด เพื่อผลักดันให้เกษตรกรผลิตสินค้าที่มีคุณภาพ, ให้อำนาจท้องถิ่นในการจัดการตลาดสินค้าเกษตรได้เอง และพัฒนาตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้า โดยปรับโครงสร้างให้เป็นอิสระจากกระทรวงพาณิชย์ ในขณะที่เดียวกันก็ควรขยายตลาดส่งออกให้กว้างและมีความหลากหลายมากขึ้นด้วย แต่ก็ต้องหาทางเปิดช่องให้กลุ่มเกษตรกรมีส่วนร่วมแบ่งในตลาดส่งออกโดยตรงด้วย ในขณะที่เดียวกันก็ต้องวางมาตรฐานของผู้ส่งออกที่ก่อให้เกิดการแข่งขันที่แท้จริง

### **การจัดการหนี้สินและทุน**

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

ใช้ประโยชน์ทางอื่น นอกจากนี้การสะสมที่ดินก็ไม่อาจทำกำไร  
ได้อีกต่อไป

๒) ให้จัดการหนี้สินกับกลุ่มเกษตรกรแทนบุคคล โดยกลุ่ม  
ที่ได้รับการจัดการหนี้ต้องมีแผนการออม และการจัดการการเงิน  
ด้วย ในขณะที่เดียวกันก็ให้การศึกษาเรื่องหนี้และการจัดการ  
ทางการเงินแก่ครอบครัวเกษตรกรไปพร้อมกัน

๓) บูรณาการการบริหารจัดการกองทุนที่เกี่ยวกับการแก้ไข  
หนี้สินเกษตรกรให้เป็นเอกภาพ แต่ก็ต้องจัดการบริหารกองทุน  
เสียใหม่เพื่อไม่ให้นักการเมืองและข้าราชการประจำแทรกแซงได้  
กองทุนควรมีหน้าที่มากกว่าฟื้นฟูหนี้ เพราะหนี้สินจะหมดไปได้ก็  
สัมพันธ์กับการพัฒนาเกษตรกรด้วย

๔) เกษตรกรอาจเข้าถึงแหล่งทุนได้ดีขึ้น หากปล่อยสินเชื่อ  
ให้ถึงมือเกษตรกรโดยตรง ไม่ต้องผ่านคนกลางหรือบริษัทค้า  
ปัจจัยการผลิต ซึ่งมักจะเรียกดอกเบี้ยขึ้นหรือบังคับซื้อสินค้าใน  
ราคาที่ไม่เป็นธรรม การให้สินเชื่อควรเปลี่ยนจากการใช้หลักทรัพย์  
ค้ำประกัน เป็นการให้สินเชื่อแก่กลุ่มแทนรายบุคคล โดยทั้งนี้  
กลุ่มต้องเป็นผู้รับประกันเงินกู้ร่วมกัน

๕) ส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาแหล่งทุนและการจัดการหนี้  
ของเกษตรกรโดยท้องถิ่น ควรรวมกองทุนประเภทต่างๆ ในหมู่บ้าน  
หรือตำบลเข้าด้วยกัน รัฐอาจให้กู้สมทบโดยปลอดดอกเบี้ยเป็น  
ระยะเวลาหนึ่งเพื่อให้มีพลังพอจะจัดการกับปัญหาได้ เพราะการ  
จัดการหนี้เกษตรกรให้ได้ผลนั้น ท้องถิ่นจะมีความสามารถจัดการ  
ได้ดีกว่าหน่วยงานจากภายนอก

๖) ให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เน้นภารกิจ ในการสนับสนุนเกษตรกรรายย่อยเพื่อลด ความเสี่ยง ลดหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ และเข้าถึงแหล่งทุนใน อัตราดอกเบี้ยที่เป็นธรรมโดยมีเงื่อนไขและความยุ่งยากน้อยที่สุด การบริหารจัดการทางการเงินของเกษตรกร เพื่อมุ่งลดหนี้และ หลุดพ้นจากการเป็นหนี้ รวมทั้งการปรับโครงสร้างและการ บริหารจัดการของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) กรรมการบริหารต้องมีตัวแทนของเกษตรกรเข้าร่วมด้วย ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ไม่ควรมุ่ง ขยายฐานลูกค้าเกษตรกรโดยไม่เตรียมลูกค้าของตนให้บริหาร จัดการเงินกู้ได้เป็น ต้องไม่ให้สินเชื่อในรูปของปุ๋ยเคมี, ยาปราบศัตรู พืช หรือวัสดุการเกษตรใดๆ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ การเกษตร (ธ.ก.ส.) ต้องปล่อยให้ลูกค้ามีอิสระในการเลือก และ คงอำนาจต่อรองในฐานะผู้ซื้ออิสระไว้ การให้เงินกู้แก่เกษตรกร ต้องคำนึงถึงความเสี่ยงในการประกอบการด้านการเกษตร และ ช่วงจังหวะของการเก็บเกี่ยวพืชผล ฉะนั้นอัตราดอกเบี้ยที่พึงคิด จากเกษตรกร จึงควรเป็นอัตราที่น้อยกว่าของลูกค้ารายย่อยขั้นต่ำ (Minimum Retail Rate : MRR) หากผิคนัดชำระหนี้เพราะ เหตุสุดวิสัยก็ไม่ควรคิดค่าปรับแต่ควรเข้าไปช่วยให้คำแนะนำใน การปรับปรุงแก้ไขและเยียวยาทั้งการเกษตรและการบริหาร จัดการเงิน ส่วนเกษตรกรที่ประสบภัยธรรมชาติจนผลผลิต เสียหายสิ้นเชิงให้ยกเลิกหนี้ทั้งหมด ควรผลักดันให้ธนาคารเพื่อ การเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เป็นแหล่งเงินของ

เกษตรกรรมตามเจตนารมณ์ จึงไม่ควรอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ทางกฎหมายของธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.)

### **ความปลอดภัยด้านอาหารและสิ่งแวดล้อม**

๑) กำหนดเป้าหมายลดการใช้สารเคมีการเกษตรให้ชัดเจน เช่น ให้เหลือร้อยละ ๕๐ ใน ๕ ปีเป็นต้น

๒) ปฏิรูประบบควบคุมสารเคมี โดยจำกัดการใช้สารเคมีโดยไม่ให้ขึ้นทะเบียนแก่สารที่มีอันตรายมาก เช่น คาร์โบฟูราน, ไดโครโทฟอส, อีพีเอน, และเมโธมิล อีกทั้งห้ามจำหน่ายอย่างเข้มงวด, ควบคุมการโฆษณาชวนเชื่อให้ใช้สารเคมีเกษตร กำหนดมาตรการ ตรวจสอบการใช้อย่างเคร่งครัด แก่ไขพ.ร.บ.วัตถุอันตราย โดยให้องค์กรด้านคุ้มครองผู้บริโภค, ด้านเกษตรกรรมยั่งยืนและด้านสิ่งแวดล้อมเข้ามาร่วมพิจารณาการขอขึ้นทะเบียน และยกเลิกวัตถุอันตราย ห้ามแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากผู้มีส่วนได้เสีย หากทางขจัดการจ่ายเงินในรูปแบบเงินเดือนหรือค่าที่ปรึกษาของบริษัทค้าสารเคมีแก่ข้าราชการ

๓) สนับสนุนระบบเกษตรที่ปลอดภัย โดยส่งเสริมให้เกิดระบบเกษตรยั่งยืนและเกษตรอินทรีย์ให้ครอบคลุมพื้นที่ร้อยละ ๕๐ ภายในหนึ่งทศวรรษ, ให้บริษัทจำหน่ายสารเคมีร่วมรับผิดชอบผลกระทบจากสารเคมี อีกทั้งบริษัทที่มีหน้าที่ต้องนำภาชนะบรรจุสารเคมีที่ใช้แล้วกลับคืน เพิ่มภาชนะสารเคมีการเกษตรในอัตราสูง สนับสนุนสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำให้แก่เกษตรกรที่ต้องการผลิตอาหารอย่างปลอดภัย กำหนดมาตรฐานความปลอดภัยด้านอาหารให้เป็นมาตรฐานเดียวกับสินค้าส่งออก สร้างตลาดอาหารปลอดภัยให้

ทั่วประเทศ, รณรงค์ให้ผู้บริโภคมีความรู้ความเข้าใจคุณค่าของอาหารปลอดภัยและโทษของอาหารอันตราย

### **ระบบการสนับสนุนจากภาครัฐ**

๑) บูรณาการระบบฐานข้อมูลการเกษตรให้เป็นเอกภาพ และเป็นข้อมูลสาธารณะ

๒) ปรับเปลี่ยนแนวคิดจากการให้เกษตรกรต้องพึ่งบริการจากรัฐมาเป็นการพึ่งตนเองและพึ่งกันเอง เช่น แทนที่นักวิชาการจะเป็นฝ่ายให้ความรู้แก่เกษตรกร ซึ่งมักเป็นความรู้ที่ทำให้เกษตรกรตกเป็นเบี้ยล่างของบริษัทธุรกิจมาเป็นผู้จัดการให้เกิดการถ่ายทอดเรียนรู้ระหว่างเกษตรกรด้วยกันเอง รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีบทบาทด้านนี้อย่างเข้มแข็ง

๓) ปรับนโยบายการเกษตรให้เป็นอิสระจากการแทรกแซงของกลุ่มทุนด้วยการทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายเป็นสาธารณะที่เกษตรกรและภาคส่วนอื่นๆ อาจมีส่วนร่วมได้

๔) ปรับระบบการบริหารของภาครัฐ ส่วนกลางควรเน้นเฉพาะด้านวิชาการ สามารถให้คำแนะนำได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปรับหน่วยงานของรัฐให้มีขนาดเล็กลง แต่มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยประสานข้อมูลและความคิดของภาคส่วนต่างๆ มาปรับเป็นทิศทางและยุทธศาสตร์การเกษตรของประเทศ รวมทั้งสร้างเกณฑ์มาตรฐานในกรณีที่ต้องติดต่อกับต่างประเทศ และบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม

๕) ยุบรวมกองทุนสงเคราะห์ช่วยเหลือเกษตรกรต่างๆ ให้เป็นเอกภาพ ทบทวนนโยบายและยุทธศาสตร์การช่วยเหลือเป็นการ

สร้างความเข้มแข็งแก่องค์กรเกษตรกร เพื่อให้มีความรู้ความ  
สามารถที่จะบริหารกองทุนได้ด้วยตัวเอง

## ๒.๔ ปฏิรูประบบภาษี <sup>๑๒</sup>

จุดมุ่งหมายของภาษีคือการเรียกเก็บส่วนแบ่งจากรายได้  
เพื่อใช้ในการทำนุบำรุงบ้านเมือง โดยอาศัยหลักการสองอย่างคือ  
ผู้มีรายได้มากย่อมได้ประโยชน์จากสังคมมาก ฉะนั้นจึงต้องสละ  
รายได้ให้แก่สังคมในสัดส่วนที่สูงกว่าผู้มีรายได้น้อยและสองการ  
เรียกเก็บส่วนแบ่งรายได้เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ ทั้งจากการเรียก  
เก็บส่วนแบ่งสูงและจากการนำภาษีไปบำรุงผู้ด้อยโอกาส

เพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายดังกล่าว มีวิธีการเรียกเก็บซึ่งแตกต่าง  
กันตามแต่สำนักคิดในเรื่องนี้ แต่ไม่ว่าจะใช้แนวคิดของสำนักใด  
ระบบภาษีในประเทศไทยมีผลให้ผู้มีรายได้น้อยกลับเสียภาษีมาก  
กว่าผู้มีรายได้มาก (โดยสัดส่วนของรายได้) ให้ข้อกำหนดค่า  
ลดหย่อนไว้มากและสลับซับซ้อน ซึ่งเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้มีรายได้  
และทรัพย์สินมาก ระบบภาษีเช่นนี้จึงยิ่งช่วยถ่วงความเหลื่อมล้ำ  
ซึ่งรุนแรงในสังคมไทยอยู่แล้วให้กว้างขึ้น

นอกจากนี้การที่ประเทศไทยมีฐานภาษีแคบ การเรียกเก็บ  
ภาษียังหละหลวม มีการหลบเลี่ยงและมีการยกเว้นการเก็บภาษี  
หลายประเภท ทำให้สัดส่วนของภาษีต่อจีดีพีของประเทศไทย

---

<sup>๑๒</sup> ข้อเสนอนี้ คณะกรรมการปฏิรูปยังมีได้ทำการศึกษาจนได้ข้อสรุปที่ชัดเจน  
ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปมีข้อสังเกตและหลักการเบื้องต้นดังนี้

ต่ำกว่าประเทศอื่นที่มีรายได้ใกล้เคียงกัน ในส่วนภาษีเงินได้นิติบุคคล บริษัทจำกัดขนาดกลางต้องจ่ายภาษีมากกว่าบริษัทจำกัดขนาดใหญ่ โดยสัดส่วนของรายได้ เพราะรัฐให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่บริษัทจำกัดขนาดใหญ่มากกว่า เช่น การวินิจฉัยให้สิทธิประโยชน์ของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ซึ่งหาความสม่ำเสมอและหลักเกณฑ์อะไรไม่ได้ตลอดมา สิ่งเหล่านี้ล้วนแต่ช่วยสร้างความถาวรยั่งยืนนานของความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยทั้งสิ้น

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

ฉะนั้นหากต้องการบรรเทาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย จึงหลีกเลี่ยงไม่พ้นที่จะต้องปฏิรูประบบภาษี

## ๒.๕ ปฏิรูประบบตลาด <sup>๑๓</sup>

ในทางทฤษฎี กลไกตลาดควรจะเป็นกลไกที่จัดสรรทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ชี้ให้เห็นว่าระบบตลาดของประเทศไทยยังมีความล้มเหลวในหลายด้าน ดังนี้

- ๑) ความไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลสารสนเทศอย่างเท่าเทียมกัน

---

<sup>๑๓</sup> ข้อเสนอแนะ คณะกรรมการปฏิรูปยังมิได้ทำการศึกษาจนได้ข้อสรุปที่ชัดเจน ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปมีข้อสังเกตและหลักการเบื้องต้นดังนี้

๒) ความเสียหายทางสังคมและสิ่งแวดล้อม มักไม่ถูกคิดรวมเข้าไปในต้นทุนหรือการตัดสินใจทางเศรษฐกิจทั้งของภาคเอกชนและภาครัฐ

๓) การมีอำนาจผูกขาดและการมีอำนาจเหนือตลาด ซึ่งเกิดขึ้นจากหลายปัจจัย เช่น กฎหมายเอื้อให้มีการผูกขาด, การขั้ว (หรือการสมยอมในการเสนอราคาและการทำธุรกรรมอื่นๆ), การไม่บังคับใช้กฎหมาย, การไม่มีกฎหมายที่ขัดขวางการมีอำนาจเหนือตลาด, การกีดกันคู่แข่งอย่างไม่เป็นธรรม, ความรู้และเทคโนโลยีที่สูงกว่าของผู้มีอำนาจเหนือตลาด

๔) ตลาดที่รวมศูนย์เกินไป ทำให้ผู้ผลิตส่วนใหญ่เข้าไม่ถึง

๕) การกีดกันและไม่พัฒนาตลาดใหม่ๆ ที่เหมาะกับกำลังของคนส่วนใหญ่ที่จะเข้าถึงตลาดโดยตรง นับตั้งแต่ทางเท้าไปจนถึงตลาดพืชผลการเกษตรของท้องถิ่นและการซื้อขายบนอินเทอร์เน็ต

## ๒.๖ ปฏิรูปด้านพาณิชย์และอุตสาหกรรม <sup>๑๔</sup>

การแลกเปลี่ยนที่เป็นธรรมและการผลิตที่เป็นธรรม ย่อมเป็นทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่ช่วยให้ทุกคนสามารถหาประโยชน์จากกิจกรรมนี้ได้ เปิดโอกาสให้ผู้เสียเปรียบสามารถใช้สินค้าที่ตนมีหรือผลิตได้ เข้าไปแลกเปลี่ยนกับผู้อื่น ได้รับผลตอบแทนคุ้มกับ

<sup>๑๔</sup> ข้อเสนอนี้ คณะกรรมการปฏิรูปยังมีได้ทำการศึกษาจนได้ข้อสรุปที่ชัดเจน ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปมีข้อสังเกตและหลักการเบื้องต้นดังนี้

การลงทุนลงแรง จึงเป็นการจัดสรรเชิงอำนาจที่จะลดความเหลื่อมล้ำได้อย่างดี

แต่การแลกเปลี่ยนและการผลิตในประเทศไทย กลับเปิดโอกาสให้มีการเอาเปรียบกันมาก ปิดกั้นโอกาสของคนจำนวนมากให้ไม่สามารถเข้าไปแข่งขันและสร้างนวัตกรรมที่เหมาะสมกับตนขึ้นได้ จึงจำเป็นต้องปฏิรูปการพาณิชย์และการอุตสาหกรรม

## ๒.๗ ปฏิรูประบบพลังงาน

แม้ว่าประเทศไทยประสบความสำเร็จในการสร้างความมั่นคงด้านพลังงานพอสมควร แต่เบื้องหลังความสำเร็จนี้มีปัญหาอยู่มาก ทั้งในแง่การบริหารจัดการด้านเศรษฐกิจและด้านทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำ ในปัจจุบันประเทศไทยนำเข้าเชื้อเพลิงเกือบทั้งหมด มีมูลค่าสูงเกินร้อยละ ๑๐ ของจีดีพี แม้ว่าประเทศไทยตั้งอยู่ในเขตภูมิศาสตร์ที่มีพลังงานหมุนเวียนในธรรมชาติอยู่มาก รวมทั้งโลกปัจจุบันได้พัฒนาเทคโนโลยีเพื่อใช้พลังงานหมุนเวียนเหล่านี้อย่างรวดเร็ว แต่เรากลับใช้พลังงานหมุนเวียนที่มีอยู่ในประเทศน้อยมาก อีกทั้งยังเลอย่างหนักที่จะก้าวต่อไปบนเส้นทางของพลังงานหมุนเวียนอีกด้วย

นอกจากนั้น การพัฒนาพลังงานหมุนเวียนที่ผ่านมาก็ยังเป็นไปในลักษณะรวมศูนย์ คือมีการตัดสินใจจากราชการส่วนกลางและใช้วิธีการที่ไม่เหมาะสม ทำให้เกิดมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งเป็นการแย่งชิงพื้นที่เกษตรที่ใช้ในการผลิตอาหารเพื่อบริโภค

ระบบพลังงานของไทยเป็นระบบรวมศูนย์ การตัดสินใจเกี่ยวกับพลังงาน นับตั้งแต่จะใช้และผลิตอย่างไร ใครควรได้ใช้ ภายใต้งบประมาณอะไร ล้วนอยู่ในมือของคนเพียงหยิบมือเดียว ด้วยเหตุคั้งนั้นการบริหารจัดการจึงล่าเอียงเข้าข้างภาคการผลิต บางภาค เช่น ความจำเป็นในการสร้างโรงไฟฟ้า ๓ ใน ๔ มาจากความต้องการของด้านอุตสาหกรรมและบริการ แต่แหล่งที่จะผลิตไฟฟ้ากลับเป็นแหล่งทรัพยากรสำคัญในการดำรงชีวิตของประชาชน หรือพื้นที่สาธารณะ ก่อให้เกิดความเดือดร้อนอย่างไพศาลแก่คนในพื้นที่ต่างๆ ในขณะที่ไม่มีมาตรการที่จริงจังในการส่งเสริมการประหยัดพลังงานหรือลดโทษการไม่ประหยัดพลังงาน ในภาคอุตสาหกรรมและบริการและเพื่อประกันความมั่นคงด้านพลังงานของภาคที่ได้รับการค้าจุนนี้ จึงคาดความต้องการด้านพลังงานไว้สูงกว่าความเป็นจริง ทำให้ต้องลงทุนเข้าไปในระบบเกินจำเป็น จนกลายเป็นภาระทางการคลังของคนทั้งประเทศ

ระบบรวมศูนย์ด้านพลังงานยังก่อให้เกิดความฉ้อฉลในทุกระดับ นักการเมืองเข้าไปแสวงหาสินบนในโครงการขนาดใหญ่ หรือมิฉะนั้น ก็ใช้มาตรการแทรกแซงราคา เพื่อหาเสียงทางการเมือง ข้าราชการเสนอโครงการขนาดใหญ่ เพื่อแสวงประโยชน์ โดยมีขอบในการประมูลขึ้นไปจนถึงการควบคุมการก่อสร้าง ผู้เชี่ยวชาญซึ่งนั่งในคณะกรรมการมีผลประโยชน์ผูกพันทั้งทางตรงและทางอ้อมกับบริษัทผลิตพลังงาน นักธุรกิจยึดเยียดโครงการเพื่อแสวงหากำไรจากสัญญาที่รัฐมักเสียเปรียบเสมอ

จำเป็นต้องปฏิรูประบบพลังงานของไทยมาสู่ระบบกระจายศูนย์ดังที่ใช้ในบางประเทศ เช่น เยอรมนีและเดนมาร์ก (ดูเอกสารภาคผนวกเลขที่ ๑๙ นายเดวิด สุขกำเนิด เรื่อง “ข้อเสนอการปฏิรูประบบพลังงาน”<sup>๑๕</sup>) และเพื่อให้สอดคล้องกับข้อเสนอปฏิรูปโครงสร้างอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) ระบบกระจายศูนย์ด้านพลังงาน จะกระจายการตัดสินใจไปพร้อมๆ กับความรับผิดชอบและจะไม่ผลักรားที่เกิดขึ้นจากการใช้พลังงานของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งไปสู่ประชาชนอีกกลุ่มหนึ่ง ในขณะที่การผลิตพลังงานแบบรวมศูนย์ก็ยังมีความสำคัญ และในอนาคตก็จะเป็นอีกหนึ่งของกำลังการผลิตด้านพลังงานของประเทศ แต่จำเป็นที่รัฐต้องเปิดโอกาสและสร้างกระบวนการให้ภาคประชาสังคมได้มีส่วนร่วมในการวางแผนพลังงาน นับตั้งแต่พยากรณ์ความต้องการ ไปจนถึงทางเลือกในการผลิตพลังงาน และการตรวจสอบควบคุม)

### ๓. ทรัพยากรสังคม

เมื่อมนุษย์รวมตัวกันเป็นสังคม ย่อมก่อให้เกิด “ทรัพยากร” ขึ้นมากมายนอกเหนือจากที่มีอยู่ตามธรรมชาติ “ทรัพยากร” เหล่านี้มีความสำคัญในการที่มนุษย์แต่ละคนจะนำไปใช้ เพื่อผดุงชีวิตของตนในสังคมและเพื่อพัฒนาตนเอง หาก “ทรัพยากร” ทางสังคม

---

<sup>๑๕</sup> ท่านสามารถดาวน์โหลดเอกสารภาคผนวกเลขที่ ๑๙ นายเดวิด สุขกำเนิด เรื่อง “ข้อเสนอการปฏิรูประบบพลังงาน” ได้ที่เว็บไซต์ สำนักงานปฏิรูป (สปร.) [www.reform.or.th](http://www.reform.or.th)

ส่วนนี้ไม่ได้เปิดให้กระจายไปยังทุกภาคส่วนในสังคมอย่างทั่วถึง และเท่าเทียมกัน ย่อมก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำที่ปิดตาย กล่าวคือไม่มีช่องให้คนด้อยโอกาสได้ขยับขับเคลื่อนขั้นสู่ข้างบนได้เลย

การที่คนจำนวนมากเข้าไม่ถึงทรัพยากรสังคมเหล่านี้ ไม่ได้เกิดขึ้นจากความบกพร่องของบุคคลเพียงอย่างเดียว แท้จริงแล้ว ความบกพร่องส่วนบุคคลเป็นปัจจัยที่ไม่สำคัญเลย เมื่อดูจากสถิติของความสามารถเข้าถึง จำนวนคนที่เข้าไม่ถึงนั้นมีมาก ช้ำยังจำแนกออกตามสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างชัดเจน แสดงว่าเกิดขึ้นจากความบกพร่องในการบริหารจัดการมากกว่า ความบกพร่องของบุคคล (มิฉะนั้นก็ต้องสรุปว่าคนจนโง่หมด หรือคนจนขี้เกียจหมด)

ตัวอย่างของความเหลื่อมล้ำเช่นนี้เห็นได้ดีในด้านการศึกษา

หากแบ่งประชากรไทยออกเป็น ๕ กลุ่ม เปรียบเทียบระหว่างหัวหน้าครอบครัวของกลุ่มที่มีการศึกษาสูงสุดกับหัวหน้าครอบครัวของกลุ่มที่มีการศึกษาดำสุด จะพบว่ามียาได้เฉลี่ยต่างกันมาก ยิ่งไปกว่านั้น ในครอบครัวที่ทำเกษตร จะมีการศึกษาต่ำสุดถึงร้อยละ ๓๒ และสูงสุดเพียงร้อยละ ๖ ส่วนในครอบครัวที่หัวหน้าประกอบวิชาชีพเฉพาะทาง จะมีสมาชิกได้การศึกษาต่ำสุดเพียงร้อยละ ๒ และสูงสุดถึงร้อยละ ๓๒ ระดับการศึกษาที่ต่างกันนั้นให้ผลต่อรายได้ในชีวิตอย่างมาก ผู้ที่มีการศึกษาระดับอนุปริญญาขึ้นไป จะมีรายได้มากกว่าผู้จบชั้นประถมถึง ๒ เท่า แต่เมื่อทั้งสองฝ่ายมีอายุ ๕๐-๕๕ ปี ก็จะมีรายได้ที่ต่างกันถึง ๕ เท่า ฉะนั้นหากลองคิดเลยไปถึงลูกของหัวหน้าครอบครัวที่จบ

ประถมในอนาคต เขาก็มีโอกาสรับการศึกษาได้สักเท่าไร และจะมีรายได้เฉลี่ยที่ต่างจากเพื่อนของเขาที่จบปริญญาขึ้นไปสิบเนื่องไปอย่างไม่มีที่สิ้นสุด ความเหลื่อมล้ำในประเทศไทยกำลังฝังรากลึกจนกลายเป็น“ชนชั้น” (หรือแม้แต่“วรรณะ”ไปแล้ว)

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

ทรัพยากรสังคมที่บริหารจัดการกันอย่างไม่เป็นธรรม และสร้างความเหลื่อมล้ำให้หนักขึ้น ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) เห็นว่าจะต้องปฏิรูปกันอย่างเร่งด่วนได้แก่ การศึกษา, ศาสนธรรม และจิตวิญญาณ, การเปิดพื้นที่ทางวัฒนธรรมและอัตลักษณ์, การสื่อสาร, ระบบสาธารณสุข และคุณภาพชีวิตของคนในเมือง

## ๓.๑ ปฏิรูปการศึกษา

(ดูเอกสารภาคผนวกเลขที่ ๑๑ คณะอนุกรรมการกลุ่มการศึกษา เรื่อง “ข้อเสนอการปฏิรูปการจัดการศึกษาของประเทศ”<sup>๑๖</sup>)

### หลักการ

เป้าหมายของการปฏิรูปการศึกษาในครั้งนี้คือจัดให้เกิดโอกาสทางการศึกษาที่มีความเท่าเทียมและทั่วถึง คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) ตระหนักดีว่าการศึกษาไม่ใช่การไปโรงเรียน แต่หมายถึงโอกาสที่ทุกคนได้เรียนรู้และสร้างความองงามแก่ชีวิตตน และสังคมอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิตทั้งในโรงเรียนและนอกโรงเรียน ดังนั้นหน้าที่การจัดการศึกษาจึงไม่ใช่ของรัฐแต่ผู้เดียว หากทุกฝ่าย นับตั้งแต่ครอบครัวขึ้นมา ย่อมต้องมีส่วนและอำนาจบทบาทในการจัดการศึกษาร่วมกัน

### ข้อเสนอ

คณะอนุกรรมการฯ แบ่งข้อเสนอหลักออกเป็นสองด้าน ในด้านแรกต้องมีกระบวนการและมาตรการที่จะขับเคลื่อนให้เกิดความเปลี่ยนแปลง และด้านที่สอง ต้องเสริมสร้างการเรียนรู้ใหม่ทั้งด้านกระบวนการและเนื้อหาของสังคมไทย

---

<sup>๑๖</sup> ท่านสามารถดาวน์โหลดเอกสารภาคผนวกเลขที่ ๑๑ คณะอนุกรรมการกลุ่มการศึกษา เรื่อง “ข้อเสนอการปฏิรูปการจัดการศึกษาของประเทศ” ได้ที่เว็บไซต์สำนักงานปฏิรูป (สปร.) [www.reform.or.th](http://www.reform.or.th)

## ข้อเสนอเพื่อขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลง

การปฏิรูปการศึกษาตามหลักการข้างต้นนั้นเกิดขึ้นได้ยากภายใต้การครอบงำการจัดการศึกษาของภาครัฐดังที่เป็นอยู่ขณะนี้ จึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนบทบาทด้านจัดการศึกษาของรัฐให้อยู่ในลักษณะที่ร่วมมือกับภาคส่วนอื่นๆ ของสังคม โดยเปลี่ยนจากอำนาจกำกับควบคุมไปสู่ความร่วมมืออย่างเท่าเทียมระหว่างรัฐ และผู้จัดการศึกษาซึ่งมีความหลากหลายในสังคม

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

๒) ดังนั้น กระทรวงศึกษาธิการต้องปรับระบบประกันคุณภาพและมาตรฐานให้มีความยืดหยุ่นและมีวิธีการประเมินที่หลากหลาย เพื่อให้เหมาะกับท้องถิ่น, วัฒนธรรม, จุดมุ่งหมายที่

แตกต่างกันของแต่ละหน่วยเรียนรู้ และกลุ่มชาติพันธุ์ ในขณะที่เดียวกันก็ต้องปรับระบบวัดและประเมินผลระดับชาติ ให้สามารถวัดความรู้ความสามารถเป็นองค์รวม ไม่อาศัยแต่มาตรฐานตายตัว

๓) บทบาทของภาครัฐในการส่งเสริมการศึกษา ไม่มีอยู่เฉพาะการส่งเสริมด้านงบประมาณเสริมเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของรัฐเพียงอย่างเดียว แต่ยังรวมถึงความช่วยเหลือด้านวิชาการ ด้านการประสานงานและด้านบุคลากร แม้ไม่ใช่ผู้บริหารบุคลากรเองก็ตาม

๔) ทางด้านการสนับสนุนด้วยงบประมาณ รัฐควรหันมาจัดการด้านการคลังด้วยการสนับสนุนโดยตรงแก่ผู้รับประโยชน์ เช่น สนับสนุนเด็กด้อยโอกาส ด้วยคูปองการศึกษา สนับสนุนสถานศึกษาและศูนย์เรียนรู้ตามภารกิจและรายหัว เป็นต้น

### **ข้อเสนอเพื่อเสริมสร้างการเรียนรู้ใหม่ของสังคมไทย**

๑) พัฒนาครูให้มีสมรรถนะเพิ่มขึ้นในการจัดการเรียนรู้ ทั้งในแง่ฝึกหัดครูและการพัฒนาต่อเนื่อง รวมทั้งเผยแพร่ส่งเสริมให้เกิดสมรรถนะการจัดการเรียนรู้ในสังคมวงกว้าง โดยเฉพาะพ่อแม่และครอบครัว เพราะครอบครัวเป็นหน่วยเรียนรู้ที่สำคัญสุดตลอดประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติ ครอบครัวไทยต้องมีสมรรถนะในการจัดการเรียนรู้ในสังคมและยุคสมัยที่เปลี่ยนไป

๒) สนับสนุนการศึกษาทางเลือกในรูปแบบที่หลากหลาย มีทั้งระบบครอบครัว ระบบโรงเรียน ระบบโรงเรียนที่มีปรัชญาการเรียนรู้ที่ต่างกัน โรงเรียนชุมชน สื่อและโรงเรียนศาสนา เป็นต้น

๓) ปรับให้ระบบการเรียนรู้สามารถเชื่อมต่อกันได้ ระหว่างการศึกษาในระบบ, นอกกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ทั้งนี้พึงกระทำในทุกระดับการศึกษารวมทั้งการศึกษาทางเลือก โดยมีความยืดหยุ่นด้านหลักสูตรและการประเมินผล เพื่อให้เกิด ความหลากหลายในกระบวนการเรียนรู้ที่เหมาะสมกับชีวิตของแต่ละคน

๔) สนับสนุนการเรียนรู้ที่บูรณาการกับงาน และ/หรือ ความสนใจของบุคคลในทุกระดับและทุกประเภทของการศึกษา เช่น พัฒนาสถาบันอาชีวศึกษาร่วมกับภาคการผลิตจริง เน้นการ เรียนรู้บนฐานการทำงานจริง, สร้างชุมชนฐานโรงงานและจัดการ เรียนรู้ที่เหมาะสมอันจะนำไปสู่การพัฒนาอาชีพในชุมชน มีการ เรียนรู้ที่เหมาะสมในกระบวนการเรียนรู้ของชุมชนเกษตร สนับสนุนให้นายจ้างใช้วิธีการประเมินบุคคลเพื่อรับเข้าทำงานที่ สะท้อนสมรรถนะในการทำงาน มากกว่าสถานะทางการศึกษา อย่างเดียว

๕) สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและ ภาคประชาสังคม สร้างสาธารณูปการเพื่อการเรียนรู้ในรูปแบบ ต่างๆ ที่เหมาะสมกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เช่น ห้องสมุด, รายการวิทยุชุมชนหรือโทรทัศน์ชุมชน, กิจกรรม เพื่อการเรียนรู้ต่างๆ, กลุ่มกิจกรรมที่ให้การเรียนรู้ ฯลฯ

๖) ในด้านหลักสูตร, การวัดผลและการสอบเข้า มหาวิทยาลัยควรให้ความสำคัญแก่ “ความรู้” ซึ่งหมายถึงการ สรุปรายข้อมูลออกมาเป็นแนวคิดหรือความเข้าใจอย่างหนึ่งและ กระบวนการสร้าง “ความรู้” มากกว่าตัวข้อมูลเพียงอย่างเดียว

เรื่องนี้มีความสำคัญและจะกระทบถึงการจัดการเรียนรู้ซึ่งเรียกกันว่าการสอนในการศึกษาทุกระดับชั้นและทุกประเภท

### ๓.๒ ศาสนธรรมและจิตวิญญาณ

(ดูเอกสารภาคผนวกเลขที่ ๑๔ พระไพศาล วิสาโล เรื่อง “ข้อเสนอปฏิรูปความสัมพันธ์ระหว่าง ศาสนธรรมกับสังคม” <sup>๑๖๗</sup>)

#### สภาพปัญหา

ชีวิตที่ผาสุกมีความหมายมากกว่าการมีอำนาจต่อรองเพื่อเข้าถึงทรัพยากรต่างๆ เท่านั้น แต่ที่สำคัญไม่น้อยกว่ากันคือ การมีชีวิตในสังคมและทางสังคมที่สงบสุขหนึ่งและความสามารถที่จะพัฒนาจิตใจของตนเองไปสู่ความสงบสุขอีกหนึ่ง ด้านแรกคือสิ่งที่เรียกกันว่าศีลธรรมหรือจริยธรรม ด้านที่สองคือสิ่งที่เรียกว่าจิตวิญญาณ แม้ว่าเป็นสองด้านหรือสองมิติ แต่ที่จริงแล้วมีความเกี่ยวโยงกันอย่างแยกออกจากกันไม่ได้

สังคมไทยปัจจุบันมีความพร่องทั้งสองด้าน ทำให้สังคมไทยไม่ใช่สังคมสงบสุขและคนไทยไม่มีใจที่สงบสุข อาชญากรรมและความรุนแรงเกิดขึ้นในสังคมไทยอย่างมาก ผู้หญิงถูกกระทำซ้ำเรากว่า ๑๔ คนต่อวัน เด็กถูกละเมิดทางเพศทุก ๒ ชั่วโมง ความรุนแรงเกิดในสังคมอย่างต่อเนื่องจนกลายเป็นความเคยชิน

---

<sup>๑๖๗</sup> ท่านสามารถดาวน์โหลดเอกสารภาคผนวกเลขที่ ๑๔ พระไพศาล วิสาโล เรื่อง “ข้อเสนอปฏิรูปความสัมพันธ์ระหว่างศาสนาธรรมกับสังคม” ได้ที่เว็บไซต์สำนักงานปฏิรูป (สปร.) [www.reform.or.th](http://www.reform.or.th)

สามีทำร้ายภรรยา พ่อแม่ทำร้ายเด็กอย่างโหดเหี้ยม ครูทำร้ายนักเรียนและนักเรียนทำร้ายกันเองจนบางครั้งถึงแก่ชีวิต รัฐทำร้ายประชาชนท่ามกลางความชื่นชมยินดีจากประชาชนอย่างเปิดเผย

การลักขโมยและการทุจริตเกิดขึ้นอย่างดกตื้น การฉ้อราษฎร์บังหลวงกระทำกันอย่างแทบไม่ต้องปิดบัง บ่อนทำลายเยื่อใยทางศีลธรรมของสังคมอย่างร้ายกาจ เพราะผู้คนยอมรับว่าเป็นพฤติกรรมปกติธรรมดาไปเสียแล้ว

สังคมไทยยังเต็มไปด้วยการเอารัดเอาเปรียบและรังเกียจเหยียดหยาม การเอารัดเอาเปรียบนั้นเกิดขึ้นให้เห็นได้เป็นธรรมดา ระหว่างนายจ้าง-ลูกจ้าง, ระหว่างทุนกับสังคมในวงกว้าง, ระหว่างผู้ผลิตและผู้บริโภค ฯลฯ โดยการเล็งกฎหมาย หรือใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในหลายกรณี ในขณะที่เดียวกันผู้คนก็แสดงการเหยียดหยามรังเกียจทางสถานภาพ, ทางเชื้อชาติและวัฒนธรรม, ทางเพศ ฯลฯ ระหว่างกันอย่างเปิดเผย นำไปสู่การล้วงละเมิด และใช้ความรุนแรงต่อกัน บางครั้งก็อย่างเหี้ยมโหดเพราะมองไม่เห็นความเป็นมนุษย์ของฝ่ายตรงข้าม

ทั้งหมดเหล่านี้ย่อมแสดงว่า คนในสังคมไทยปัจจุบันมีทุกข์ทางจิตวิญญาณอย่างหนัก กล่าวคือไม่สามารถค้นพบความสงบสุขจากภายใน ต้องแสวงหาความสงบสุขจากสิ่งอื่นภายนอก ยิ่งทุกข์มากก็ยิ่งต้องแสวงหามากขึ้น ดังนั้นผู้คนในสังคมไทยทุกวันนี้จึงหลงติดในวัตถุอย่างมาก อีกทั้งกระแสบริโภคนิยมยังทำให้นุคคลนิยามตนเองโดยอิงวัตถุที่ตนครอบครองหรือเข้าถึงได้ ใน

บรรดาสิ่งภายนอกที่คนต้องหันไปหาเพื่อบำบัดความทุกข์ชั่วคราว  
ช่วยยามนั้น ก็รวมถึงอบายมุข, การพนันและยาเสพติดซึ่งแพร่  
ระบาดอย่างน่ากลัวด้วย

ความทุกข์ทางจิตวิญญาณอย่างหนักนี้ทำให้ผู้คนรู้สึก  
แปลกแยกกับสิ่งรอบตัว นับตั้งแต่แปลกแยกกับสิ่งแวดล้อม, กับ  
คนอื่นแม้แต่คนในครอบครัวเดียวกัน และถึงที่สุดก็แปลกแยก  
กับตนเอง รู้สึกชีวิตว่างเปล่าไร้จุดหมาย หากความหมายของ  
ชีวิตไม่พบ

ความพร่องของศาสนธรรมและจิตวิญญาณในสังคมไทย  
เวลานี้ มีรากเหง้าอยู่หลายประการ ที่สำคัญคือ

๑) การแพร่ขยายของโลกทัศน์แบบวัตถุนิยมและวัฒนธรรม  
บริโภคนิยม ทำให้รู้สึกว่าคุณค่าเหนืออื่นใด ศาสนธรรม  
ไร้ความหมาย ยิ่งโลกทัศน์ดังกล่าวได้รับการสนับสนุนทั้งจากรัฐ,  
ทุนและการศึกษาก็ยิ่งทำให้ฝังรากลึกลงไปในจิตใจของผู้คน  
มากขึ้น

๒) องค์การศาสนาเองก็ไม่ปรับตัวให้ทันกับความเปลี่ยนแปลง  
ที่เกิดขึ้น ซ้ำยังไม่รู้เท่าทันความเปลี่ยนแปลงเสียอีก ในหลาย  
ครั้งกลับส่งเสริมโลกทัศน์แบบวัตถุนิยมและบริโภคนิยมเสียเอง

๓) การทำลายพลวัตของศาสนาในท้องถิ่น ศาสนาในท้องถิ่น  
มีพลวัตในการปรับตัวให้สอดคล้องกับบริบทแวดล้อมและความ  
ต้องการของคนในท้องถิ่น เพราะเป็นอิสระจากการครอบงำจาก  
ภายนอก แต่รัฐไทยสมัยใหม่พยายามเข้าไปกำกับควบคุมศาสนา  
เพื่อให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ผลก็คือพลวัตของ

ศาสนาในท้องถิ่นถูกทำลายไปหมด จึงไม่มีบทบาทในการเสริมสร้างจิตวิญญาณของผู้คนอีกต่อไป

ในขณะเดียวกัน ด้านวัฒนธรรมประเพณีในท้องถิ่นก็ถูกกำกับจากรัฐมากขึ้น ในระยะหลังยังถูกกำหนดจากทุนเพื่อหากำไรในธุรกิจท่องเที่ยวอีกด้วย แท้จริงแล้ววัฒนธรรมประเพณีของท้องถิ่นล้วนมีมิติด้านจิตวิญญาณแทรกอยู่ทั้งนั้น ความอ่อนแอของท้องถิ่นทำให้ไม่สามารถรักษาและปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมประเพณีของตนให้รับใช้ด้านสังคมและจิตวิญญาณของท้องถิ่นได้อีกต่อไป

### ข้อเสนอ

๑) ปฏิรูปการปกครองและการศึกษาของคณะสงฆ์อย่างจริงจัง จำเป็นต้องมีการกระจายอำนาจเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในขณะเดียวกันก็ต้องลงทุนและเอาใจใส่กับเรื่องการศึกษาของพระสงฆ์สามเณร เพื่อให้ได้พระเณรที่รู้ทางธรรมและทางโลกพอที่จะเป็นผู้นำด้านจิตวิญญาณของประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะประชาชนในท้องถิ่นได้

การปกครองขององค์กรศาสนาไม่ควรรวมศูนย์ ต้องกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นระดับต่างๆ รัฐควรทุ่มเทความพยายามอย่างเต็มที่ เพื่อให้บุคลากรในองค์กรศาสนาทุกระดับและทุกประเภทมีการศึกษาที่ดี ทั้งในทางศาสนาและในทางโลก แต่การจะทำได้เช่นนี้ได้ รัฐต้องเลิกผูกขาดการเป็นผู้ควบคุมและตีความความรู้ทั้งหลักธรรมของแต่ละศาสนา และความจริงทางโลกแต่ผู้เดียว

ยิ่งไปกว่านั้น ถึงรัฐจะเป็นผู้ปกป้องเสรีภาพทางศาสนา แต่รัฐไม่ควรทำหน้าที่เป็นผู้ปกป้องศาสนาเสียเอง หรือปกป้องการตีความศาสนาสำนวนใดทั้งสิ้น เพราะในโลกปัจจุบัน ความอยู่รอดของคำสอนทางศาสนาใดก็ตาม ควรเกิดขึ้นจากความสามารถในการปรับตัวขององค์กรศาสนาให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตของผู้คนที่เปลี่ยนแปลงไป ฉะนั้นทุกคำสอนจึงต้องเผชิญการทำทลาย, การคิดต่างเน้นต่างของคำสอนอื่นๆ แม้ในศาสนาเดียวกัน การปกป้องศาสนาในสำนวนที่รัฐเห็นชอบด้วย อำนาจรัฐเสียอีกที่ทำให้องค์กรศาสนานอนใจที่จะปรับตัวเองเพื่อนำคำสอนมาสู่สังคมที่เปลี่ยนแปลงไปแล้ว

๒) พื้นฟูชุมชนให้เข้มแข็ง ซึ่งหมายถึงความเข้มแข็งของสายสัมพันธ์ภายในของกลุ่มคนที่ร่วมในท้องถิ่นเดียวกัน ในโลกปัจจุบัน สายสัมพันธ์ที่เข้มแข็งไม่ได้วางอยู่บนระบบเครือญาติ, การทำอาชีพเดียวกัน, หรือการเผชิญโลกภายนอกพร้อมกันอีกแล้ว แต่วางอยู่บนกิจกรรมร่วมกันและการจัดการและใช้ประโยชน์จากสาธารณสมบัติร่วมกัน ดังนั้นจึงต้องกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่น ดังข้อเสนอเรื่อง “ปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ” ของคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) ชุมชนที่เข้มแข็งมีพลังทางศีลธรรมในการกำกับพฤติกรรมของผู้คน สายสัมพันธ์ในชุมชนยังทำให้ผู้คนไม่รู้สึกแปลกแยกจากกัน

ดังนั้นในด้านนการจัดการด้านศาสนาย่อมเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้มีการบำรุงการศึกษาของพระสงฆ์ สามเณรอย่างจริงจังมากขึ้น รวมทั้งการทำนุบำรุงศาสนสถานในท้องถิ่นด้วย

การทำให้ศาสนากลับเป็นของท้องถิ่นหรือชุมชน ย่อมทำให้องค์การศาสนาตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากขึ้น และอ่อนไหวต่อศาสนาหรือความเชื่อทางจิตวิญญาณอื่นๆ ซึ่งมีในท้องถิ่นมากขึ้น

๓) ปฏิรูปการศึกษาเพื่อเสริมสร้างจริยธรรมและจิตวิญญาณ การศึกษาควรให้ความสำคัญของมิติทางจิตวิญญาณและศีลธรรมมากขึ้น แต่ไม่ได้หมายความว่าให้บรรจุวิชาศาสนาเข้าไปในหลักสูตรเพิ่มขึ้น แต่หมายถึงการสอนวิชาความรู้ในเชิงโน้มนำให้ผู้เรียนคิดถึงคนอื่น เพราะคนอื่นคือหลักการพื้นฐานของศีลธรรมทุกชนิด นอกจากนี้ควรสอนให้ผู้เรียนคิดวิเคราะห์เป็นทั้งเรื่องของวิชาความรู้ และจิตใจของตนเอง อีกทั้งควรสอนในทางปฏิบัติด้วย เช่น ทำกิจกรรมเพื่อคนอื่น การรู้จักสงบใจ การรู้จักฝืนใจตนเอง ความมานะบากบั่นในสิ่งที่ถูกต้องดีงาม การรู้เท่าทันการโฆษณาและขังใจในการจับจ่ายใช้สอย เป็นต้น

๔) ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างศาสนา โดยมีจุดร่วมที่ลดความเห็นแก่ตัว มีเมตตากรุณาต่อเพื่อนมนุษย์และสิ่งแวดล้อม โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างทางภาษา, ศาสนา, เชื้อชาติและอุดมการณ์ เพื่อลดความโกรธเกลียดและอคติต่อกัน

### ๓.๓ การเปิดพื้นที่ทางวัฒนธรรมและอัตลักษณ์<sup>๑๘</sup>

วัฒนธรรม คือ 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 ทั้งนี้เพราะว่าสังคมไทยในปัจจุบันก็เหมือนสังคม

---

<sup>๑๘</sup> ข้อเสนอแนะ คณะกรรมการปฏิรูปยังมีได้ทำการศึกษาจนได้ข้อสรุปที่ชัดเจน ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปมีข้อสังเกตและหลักการเบื้องต้นดังนี้

ในโลกสมัยใหม่ทั่วไป กล่าวคือ มีความหลากหลายสูง นับตั้งแต่ อาชีพการงาน, ไปจนถึงศาสนา, วัฒนธรรม, กลุ่มชาติพันธุ์และ จุดยืนทางสังคม จึงยังมีเหตุจำเป็นในการต้องตรงกับผู้อื่นใน เกือบทุกเรื่อง วัฒนธรรมและอัตลักษณ์เป็นทรัพยากรสังคมที่ให้ พลังในการต่อรองอย่างมาก การเปิดพื้นที่ทางวัฒนธรรมและ อัตลักษณ์จึงเท่ากับเพิ่มอำนาจต่อรองให้แก่คนทุกกลุ่มและเป็น ส่วนสำคัญของการลดความเหลื่อมล้ำ

### ๓.๔ ปฏิรูปด้านการสื่อสาร <sup>๑๙๙</sup>

การสื่อสารมีสองลักษณะ คือการสื่อสารในแนวดิ่งจากศูนย์ใด ศูนย์หนึ่งกระจายสารที่ต้องการไปยังคนอื่นในวงกว้าง และการ สื่อสารในแนวนอน ได้แก่คนทั่วไปหรือในกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดสามารถ สื่อสารที่ต้องการระหว่างกันได้

การสื่อสารทั้งสองลักษณะนี้ มีปัญหาในสังคมไทยมากและ ทำลายศักยภาพของการสื่อสาร ซึ่งเป็นอำนาจสำคัญที่จะทำให้ คนกลุ่มต่างๆ สามารถต่อรองเชิงอำนาจอย่างได้ผลและสามารถ พัฒนาในวิถีทางที่เหมาะสมกับตนเองได้

การสื่อสารแนวดิ่ง ถูกรวมศูนย์ กลายเป็นเครื่องมือของรัฐ และทุน อันที่จริง “ศูนย์” ที่เป็นผู้กระจายสาร ไม่จำเป็นต้องเป็น รัฐหรือทุนเสมอไป อาจเป็นกลุ่มเคลื่อนไหวใดๆ ก็ได้ แต่การ

---

<sup>๑๙๙</sup> ข้อเสนอแนะ คณะกรรมการปฏิรูปยังมีได้ทำการศึกษาจนได้ข้อสรุปที่ชัดเจน ซึ่ง คณะกรรมการปฏิรูปมีข้อสังเกตและหลักการเบื้องต้นดังนี้

รวมศูนย์สื่อทั้งทางตรงและทางอ้อม ทำให้คนส่วนใหญ่ไม่สามารถใช้สื่อเป็นเครื่องมือในการต่อรองของตนเองได้

การสื่อสารแนวนอน แม้มีการขยายตัวของสื่อประเภทนี้เพิ่มขึ้นในระยะหลัง ก็ถูกแทรกแซงจากรัฐและทุนมากจนกระทั่งไม่ช่วยให้เกิดการสื่อสารระหว่างกลุ่มภายใน จึงยากที่จะสร้างความเข้มแข็งในการเคลื่อนไหวเพื่อต่อรอง

ทั้งนี้ยังไม่ได้พูดถึงการใช้สื่อเพื่อการศึกษาเรียนรู้ ซึ่งสื่อทั้งสองชนิดมีศักยภาพจะทำได้มาก แต่ก็ใช้สมรรถนะในเรื่องนี้น้อย

### ๓.๕ ปฏิรูประบบสาธารณสุข

(คู่มือสารภาคผนวกเลขที่ ๑๓ นายแพทย์วิชัย โชควิวัฒน์ เรื่อง “ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมด้านสาธารณสุขในประเทศไทย”<sup>๒๐</sup>)

#### ปัญหา

เมื่อเปรียบเทียบกับอีกหลายประเทศทั่วโลก ต้องถือว่าประเทศไทยประสบความสำเร็จด้านนี้ค่อนข้างมาก แม้กระนั้นก็ยังมีความเหลื่อมล้ำและการที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงบริการสาธารณสุข คือ

---

<sup>๒๐</sup> ท่านสามารถดาวน์โหลดเอกสารภาคผนวกเลขที่ ๑๓ นายแพทย์วิชัย โชควิวัฒน์ เรื่อง “ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมด้านสาธารณสุขในประเทศไทย” ได้ที่เว็บไซต์ สำนักงานปฏิรูป (สปร.) [www.reform.or.th](http://www.reform.or.th)

๑) การกระจายบริการสาธารณสุขที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างเมืองใหญ่และชนบท ไม่เฉพาะแต่เครื่องมือของบริการเท่านั้น แต่รวมถึงนโยบายบางอย่างซึ่งทำให้บริการสาธารณสุขยิ่งกระจุกตัวมากขึ้นด้วย เช่นโรงเรียนแพทย์ทั้ง ๑๗ แห่งซึ่งล้วนตั้งอยู่ในเมืองใหญ่ มีงบลงทุนสูงกว่างบลงทุนของกระทรวงสาธารณสุขทั่วประเทศ

๒) ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมระหว่างระบบบริการสามแบบ คือระบบสวัสดิการราชการ, ระบบบัตรทอง และระบบประกันสังคม ;

๓) ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรม ระหว่างผู้ประกอบการวิชาชีพกับประชาชนผู้รับบริการ

### ข้อเสนอ

๑) ควรกระจายอำนาจตามข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) เรื่อง "การปรับโครงสร้างทางอำนาจ" ในกรณีของสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุขจะไม่มีอำนาจบริหารโรงพยาบาลโดยตรง แต่โรงพยาบาลจะปรับเป็นองค์กรมหาชนดังเช่นโรงพยาบาลบ้านแพ้ว หรือขึ้นอยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่เป็นสถานีนามัยควรอยู่ในการดูแลและสนับสนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ปัจจุบันอยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพียง ๒๗ แห่ง จากเกือบหมื่นแห่ง) ส่วนกระทรวงสาธารณสุขทำงานด้านกฎหมาย, นโยบาย, แผนและการกำกับดูแลให้เป็นไปตามมาตรฐานเท่านั้น ส่วนผู้ให้บริการยังเป็นไปตามระบบเดิม

๒) จะต้องยกเครื่องระบบการรักษาพยาบาลข้าราชการในปัจจุบัน เพื่อให้รวดเร็ว สิ้นเปลือง และไร้ประสิทธิภาพ สำหรับข้าราชการใหม่ให้เข้าสู่ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า

ในส่วนระบบประกันสังคม ควรโอนบริการทางการแพทย์ไปให้ระบบบัตรทองเป็นผู้จัดการทั้งหมด โดยใช้เงินซึ่งรัฐต้องจ่ายสมทบอยู่แล้วเป็นค่าใช้จ่ายครอบคลุมสิทธิประโยชน์เท่ากับบัตรทอง ส่วนเงินสมทบที่แรงงานต้องจ่ายในการประกันสังคมก็ยั้งให้จ่ายต่อไป แต่ใช้เป็นค่าใช้จ่ายสำหรับสิทธิประโยชน์อีกสามกรณี คือ ตาย, ทุพพลภาพ และคลอดบุตร ส่วนที่เหลือนำไปหาผลประโยชน์ในระบบที่มีการตรวจสอบอย่างดีเพื่อเป็นเงินออมแก่ผู้ประกันตนให้ได้รับบำเหน็จบำนาญเพิ่มสูงขึ้น

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

## ๓.๖ ปฏิรูปเมืองเพื่อคุณภาพชีวิต

(คู่มือสารภาคผนวกเลขที่ ๑๒ คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในเมือง เรื่อง "ข้อเสนอการปฏิรูปเพื่อคุณภาพชีวิตของคนในเมือง"<sup>๒๑</sup>)

หากนับประชากรในเขตปริมณฑลของเมืองร่วมด้วย ปัจจุบันกว่าร้อยละ ๕๐ ล้วนมีชีวิตอยู่ในเขตเมือง ฉะนั้นเมืองจึงเป็นสิ่งแวดล้อมในชีวิตที่สำคัญของคนไทยส่วนใหญ่ แต่เมืองของไทยเป็นสถานที่ซึ่งมีปัญหาที่ไม่เอื้อต่อคุณภาพชีวิตอย่างยิ่ง เช่น ขาดขนส่งมวลชนที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสม ไม่มีทางเท้าที่สะดวก ไม่มีเส้นทางจักรยานที่ปลอดภัย ฯลฯ ทำให้การจราจรติดขัดและนับวันก็จะยิ่งติดขัดมากขึ้น ประชากรจำนวนมากในเขตเมืองขาดความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน ส่วนใหญ่ขาดชีวิตชุมชนเพราะไม่มีพื้นที่สาธารณะ (ทั้งในความหมายรูปธรรมและนามธรรม) เพื่อให้ผู้คนเข้ามาร่วมกันในกิจกรรมต่างๆ การจัดแบ่งพื้นที่ใช้สอยในเขตเมืองไร้ระเบียบปล่อยให้เกิดการปะปนกันอย่างแยกไม่ออก เช่น แหล่งอบายมุขตั้งกระจายกันในทุกพื้นที่ ปล่อยให้ตึกสูงผุดขึ้นทั่วไปโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อชุมชนโดยรอบ เมืองสร้างขยะขึ้นมากมายซึ่งสิ้นเปลืองในการขจัดและไม่มีทางขจัดได้สิ้นเชิง คุณภาพสิ่งแวดล้อมของเมืองเสื่อมโทรมลงอย่างมาก เป็นต้น

---

<sup>๒๑</sup> ท่านสามารถดาวน์โหลดเอกสารภาคผนวกเลขที่ ๑๒ คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในเมือง เรื่อง "ข้อเสนอการปฏิรูปเพื่อคุณภาพชีวิตของคนในเมือง" ได้ที่เว็บไซต์ สำนักงานปฏิรูป (สปร.) [www.reform.or.th](http://www.reform.or.th)

## ข้อเสนอ

อันที่จริงปัญหาของเมืองไม่ได้อยู่ที่ตัวเมืองเพียงอย่างเดียว แต่เกิดขึ้นในโครงสร้างทางเศรษฐกิจ, สังคม, วัฒนธรรม และการเมืองของประเทศไทยทั้งหมด ซึ่งรวมส่วนที่เป็นชนบทอยู่ด้วย การปฏิรูปเมืองจึงหมายถึง การปรับเปลี่ยนสิ่งอื่นๆ นอกจากที่อยู่ในเมืองอีกหลายอย่างด้วย ซึ่งรวมอยู่ในข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) แล้ว

คณะกรรมการฯ มีข้อเสนอในลักษณะที่พิจารณาเมืองรวมไปกับโครงสร้างทั้งหมดดังนี้

๑) เมืองคือ “ท้องถิ่น” อีกประเภทหนึ่ง ซึ่งจะได้รับการปรับโครงสร้างอำนาจตามข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) ฉะนั้นเมืองย่อมจะได้รับการถ่ายโอนอำนาจหลายอย่าง หลายประการจากส่วนกลาง รวมทั้งมีงบประมาณเพิ่มขึ้นทั้งจากการแบ่งสรรของส่วนกลางและจากอำนาจการเก็บภาษีของท้องถิ่นอีกหลายอย่าง (ดูเรื่อง “การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ”)

๒) การพัฒนาชนบทและเมืองต้องมีความสมดุล ความเสื่อมโทรมของชนบทบังคับให้คนชนบทต้องอพยพเข้าเมือง หรือเข้ามาใช้บริการของเมือง ทำให้จำนวนประชากรของเมืองเติบโตรวดเร็วจนเกินกำลังของสาธารณูปโภคและสาธารณูปการของเมืองจะรับได้ ฉะนั้นการแก้ปัญหามืองจึงขาดไม่ได้ซึ่งการพัฒนาชนบท จนทำให้คนสามารถมีชีวิตเป็นปรกติสุขในชนบทได้ เช่น มีรายได้เพียงพอแก่การดำรงชีพและพัฒนาตนเอง มีโอกาสได้รับบริการที่จำเป็นของชีวิตคนสมัยใหม่ เช่น ด้านการ

ศึกษา, การรักษาพยาบาล, การเข้าถึงข่าวสารข้อมูลและบริการ  
ที่จำเป็นของรัฐและสังคมอื่นๆ เป็นต้น กล่าวโดยสรุป ชนบทจะ  
ต้องมีสมรรถนะที่จะอำนวยให้ชีวิตประชากรดำรงอยู่ได้โดย  
ปรกติสุขและมีโอกาสของการพัฒนาไม่ต่างจากคนในเมือง

ในการนี้ควรเร่งกระจายการพัฒนาให้ทั่วถึง อย่าปล่อยให้  
กระจุกอยู่เฉพาะในเขตเมือง การพิจารณาความคุ้มทุนของ  
โครงการพัฒนา ต้องพิจารณาให้ครอบคลุมถึงสิ่งแวดล้อมและ  
คุณภาพชีวิต ในขณะเดียวกันก็ต้องพัฒนาระบบโลจิสติกส์ของ  
ประเทศเสียใหม่ ให้สอดคล้องกับการกระจายเขตเมืองของ  
ประเทศออกเป็นเมืองระดับต่างๆ ที่เชื่อมโยงกัน โดยหลีกเลี่ยง  
การเกิดเมืองขนาดใหญ่เพียงไม่กี่เมือง

ในส่วนการปฏิรูปเมืองในตัวของมันเอง คณะอนุกรรมการฯ  
มีข้อเสนอดังนี้

๑) ควรจัดให้มีการกระจายอำนาจโดยเร็ว ตามข้อเสนอ  
ของคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) เรื่อง "การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ"

๒) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการมี  
ความจำเป็น ซึ่งทำได้ยากในเมืองขนาดใหญ่ ฉะนั้นจึงควรแบ่ง  
เขตการบริหารของเมืองขนาดใหญ่ออกเป็นหลายเทศบาล และ  
ภายใต้แต่ละเทศบาล ก็ยังมีหน่วยบริหารจัดการบางเรื่องที่เล็ก  
ลงไปกว่านั้นได้อีก ทั้งที่เป็นส่วนหนึ่งขององค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่นและเป็นองค์กรประชาสังคม

๓) ปฏิรูปที่ดินในเขตเมือง บางส่วนก็สอดคล้องกับ  
ข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) เรื่อง "ปฏิรูปการจัดการ

ที่ดินเพื่อการเกษตร” เช่น ระบบข้อมูลที่ดินในเมืองต้องเป็นปัจจุบัน, มีเอกภาพและเป็นสาธารณะ โดยอาศัยมาตรการทางภาษีเข้ามาช่วยกระจายที่ดิน สร้างกองทุนเพื่อซื้อที่ดินที่ถูกปล่อยออกมาในราคาที่ลดลงกว่าปัจจุบัน เพื่อใช้เป็นประโยชน์สาธารณะ นำที่ดินของรัฐวิสาหกิจ, หน่วยงานราชการรวมถึงกองทัพ ซึ่งไม่ได้ใช้ประโยชน์ในภารกิจของหน่วยงาน กลับมาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการตามความเหมาะสม เช่น สร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย หรือเปลี่ยนเป็นพื้นที่เพื่อการเรียนรู้และนันทนาการ เป็นต้น หยุดการไล่รื้อชุมชนโดยไม่มีการแสวงหาทางออกร่วมกัน

ในส่วนที่ดินของกองทัพในเขตเมืองใหญ่ โดยเฉพาะกรุงเทพมหานคร ควรจะได้มีการทบทวนถึงความจำเป็นในการดำรงอยู่ของหน่วยทหารในเขตเมือง เพื่อนำที่ดินเหล่านั้นมาใช้ประโยชน์ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในเมือง

๔) ปฏิรูปการจัดการสิ่งแวดล้อมของเมือง โดยอย่ากระจุกการตัดสินใจและการบังคับควบคุมไว้กับราชการส่วนกลางหรือท้องถิ่นเพียงอย่างเดียว แต่ต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและบทบาทโดยตรงมากขึ้น สร้างกลไกภาษีและการบริหารเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อมซึ่งรวมถึงการเผชิญความเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศด้วย พัฒนาระบบการจัดการกับขยะและน้ำเสียที่ได้ผลและเหมาะสมกับท้องถิ่น

๕) สร้างความเป็นชุมชนให้เกิดขึ้นในทุกระดับ ความเป็นชุมชนนั้นเกิดขึ้นจากการรวมตัวกัน เพื่อทำกิจกรรมที่มุ่งประโยชน์ส่วนรวม เฉพาะในกลุ่มของตนหรือกว้างกว่านั้น ชุมชนเหล่านี้มี

สิทธิในการได้รับการสนับสนุนทั้งด้านการเงินและอื่นๆ จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ดังที่กล่าวไว้แล้วในข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) เรื่อง “ปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ”) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรสร้างกิจกรรมและกลไกเพื่อให้เกิดการดำรงรักษาและพัฒนาความเป็นชุมชนของคนในเมือง ชุมชนดังกล่าวย่อมเป็นองค์กรประชาสังคม ซึ่งย่อมมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเชิงนโยบายได้ตามกระบวนการที่กล่าวไว้แล้วในเรื่อง “ปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ”

### ๓.๗ ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน <sup>๒๒</sup>

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

---

<sup>๒๒</sup> ท่านสามารถดาวน์โหลดเอกสารภาคผนวกเลขที่ ๑๒ คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในเมือง เรื่อง “ข้อเสนอการปฏิรูปเพื่อคุณภาพชีวิตของคนในเมือง” ได้ที่เว็บไซต์ สำนักงานปฏิรูป (สปร.) [www.reform.or.th](http://www.reform.or.th)

ในขณะที่เดียวกัน กลไกตามประเพณีที่ชุมชนเคยมีในการปกป้องดูแลรักษาความปลอดภัยของตนเองก็ไม่อาจทำงานได้ในบริบทของสังคมปัจจุบันแล้ว แต่เพราะมีการรวมศูนย์ด้านนี้ไว้ที่หน่วยงานของรัฐมาเป็นเวลานาน เป็นเหตุให้ภาคประชาสังคมไม่ได้พัฒนากลไกใหม่ๆ ขึ้นเพื่อช่วยตัวเองในเรื่องเหล่านี้

อย่างไรก็ตาม หากมีการปฏิรูประบบความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินให้ครอบคลุมทุกส่วนของสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ ก็เท่ากับเปิด“ทรัพย์”ทางสังคมให้กลุ่มผู้ด้อยโอกาสได้ใช้ในการพัฒนาตนเองขึ้นได้ด้วย

#### ๔. ทรัพยากรการเมือง

การเมือง คือ การจัดสรรอำนาจเพื่อแบ่งปันทรัพยากรว่าจะให้ใครใช้อะไร, ใช้อย่างไรและใช้ในคราวใดหรือในเงื่อนไขอะไร ฉะนั้นทุกฝ่ายในสังคมจึงควรมีโอกาสในการต่อรองกับฝ่ายอื่นเพื่อเข้าถึงทรัพยากรต่างๆ ที่สังคมมีอยู่ แต่โอกาสของการต่อรองไม่ได้เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติ เพราะในความเป็นจริงการต่อรองไม่ได้เกิดขึ้นบนโต๊ะเจรจา หากเกิดขึ้นบน “เวทีสาธารณะ” ที่เป็นนามธรรม เช่น การที่คนชั้นกลางมีสื่อในมือจำนวนมาก ก็สามารถส่งเสียงแสดงความสนับสนุนหรือคัดค้านนโยบายสาธารณะได้ ซึ่งจำเป็นต้องรับฟัง การต่อรองของคนชั้นกลางในการใช้ทรัพยากรสาธารณะจึงบังเกิดผลเปรียบเทียบกับคนจนในชนบท ซึ่งเข้าถึงสื่อ ย่อมไม่สามารถมีอำนาจต่อรองได้เท่ากับคนชั้นกลางในเมือง การตัดสินใจใช้ทรัพยากรจึงไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของพวกเขา

อำนาจการต่อรองจึงเกิดขึ้นจากเครื่องมือเครื่องมือต่าง ๆ ทั้งที่เป็นรูปธรรม เช่น สื่อหรือระบบการบริหาร และทั้งที่เป็นนามธรรม เช่น วัฒนธรรมที่เกี่ยวกับอำนาจ เช่น ความเชื่อที่ว่า การขัดขืนอำนาจของรัฐ แม้โดยสงบก็ทำให้เกิดความวุ่นวาย และปรိ้ม ๆ กับการก่อกบฏ ย่อมรอนอำนาจการต่อรองของผู้คนไปโดยปริยาย เพราะการขัดขืนอำนาจรัฐนั้นเป็นปรกติธรรมดา แต่ต้องทำโดยวิธีใดดีหรือในรูปแบบที่รัฐยอมรับเท่านั้น อันเป็นวิธีที่คนทั่วไปเข้าไม่ถึง จึงเท่ากับอำนาจต่อรองให้เฉพาะคนบางกลุ่มเท่านั้น เห็นได้ชัดว่าสังคมไทยกระจายอำนาจต่อรองเช่นนี้ไว้อย่างไม่เท่าเทียมกัน ปิดโอกาสการต่อรองของคนส่วนใหญ่ในประเทศ โดยทำให้โครงสร้างอำนาจในการบริหารกระจุกตัวอยู่เฉพาะที่ส่วนกลาง ทำให้กระบวนการยุติธรรมเข้าถึงได้ยากแก่คนบางพวก ทำให้การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทั้งในแนวตั้งและแนวนอนไม่เปิดกว้างอย่างเท่าเทียมกันแก่คนทุกฝ่าย ฯลฯ ดังนั้นการปฏิรูปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรม จึงต้องปรับเปลี่ยนสิ่งทีในที่นี่เรียกว่า “ทรัพยากรการเมือง” เหล่านี้ มากบ้างน้อยบ้างอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพื่อให้ทุกฝ่ายมีอำนาจต่อรองใกล้เคียงกัน เพื่อทรัพยากรทุกอย่างของประเทศจะถูกใช้ร่วมกันอย่างเป็นธรรม

ทรัพยากรการเมืองที่สำคัญซึ่งต้องเร่งปฏิรูปคือ โครงสร้างอำนาจรัฐ, กองทัพ, กระบวนการยุติธรรมและระบบข่าวสารข้อมูล

#### ๔.๑ ปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ

(ดูเอกสารภาคผนวกเลขที่ ๓ คณะกรรมการปฏิรูป เรื่อง “ข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ”)

การปฏิรูปด้านนี้มีหลักการพื้นฐานว่า ระเบียบอำนาจรัฐไทย ถูกจัดโครงสร้างไว้ในลักษณะรวมศูนย์อย่างยิ่ง รัฐบาลมีอำนาจ บริหารจัดการสังคมในทุกขอบเขตและทุกปริมาณพล อำนาจสั่งการ จากเบื้องบนเช่นนี้ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงที่สลับซับซ้อนขึ้น จนในหลายกรณีกลายเป็นเหตุแห่งปัญหาเสียเอง เช่น ไม่มีพื้นที่ ทหารการเมืองแก่คนส่วนใหญ่ซึ่งประกอบด้วยคนหลากหลาย ผลประโยชน์, วัฒนธรรมและโลกทรรศน์ ความอ่อนแอใน ภาคสังคมซึ่งเกิดจากการรวมศูนย์ ทำให้ปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น มีปริมาณมากเกินกว่าที่รัฐบาลใดจะสามารถแก้ปัญหาได้ เกิด ความตึงเครียดทางการเมืองอยู่ตลอดเวลา

การบริหารแบบรวมศูนย์ซึ่งมีความจำเป็นในยุคสมัยที่มีการ ล่าอาณานิคมเชิงดินแดน บัดนี้หมดความจำเป็นแล้ว สถานการณ์ในโลกปัจจุบันกลับเกิดความจำเป็นที่จะต้องให้ท้องถิ่น มีอำนาจในการปกครองตนเองมากขึ้น เพื่อกำหนดและกำกับ ให้การพัฒนาสอดคล้องกับศักยภาพของคนในท้องถิ่น ในขณะที่ เดียวกันอำนาจของรัฐที่จะเป็นผู้กรองอำนาจจากภายนอกซึ่ง หลังไหลเข้ามาตามกระแสโลกาภิวัตน์ก็ลดน้อยลงไปเรื่อยๆ ท้องถิ่น ควรใช้อำนาจในการเป็นผู้กรองอำนาจจากภายนอกเองมากขึ้น เพื่อทำให้ประชาชนสามารถป้องกันตนเองจากผลกระทบภายนอก มีโอกาสและเวลาที่จะปรับตัวเองไปตามจังหวะของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งไม่เหมือนกัน อันนับเป็นแนวโน้มการบริหารรัฐกิจของรัฐหลาย แห่งในโลกปัจจุบัน

ดังนั้นในการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจจึงต้องยึดหลักการ  
พื้นฐาน ๒ ข้อคือ

- ๑) กระจายอำนาจบริหารจัดการจากรัฐบาลไปสู่ท้องถิ่น
- ๒) กระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปสู่  
ประชาชน, ชุมชน และภาคประชาสังคม อันจะเป็นหลักประกัน  
ว่าอำนาจจะกระจายไปถึงประชาชนจริงๆ ไม่กระจุกอยู่แต่กับ  
ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ดังจะขยายความใน  
ด้านปฏิบัติดังนี้

### อำนาจหน้าที่ของรัฐบาล

รัฐบาลยังคงมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบต่อกิจการ  
ต่างประเทศ, การป้องกันประเทศ, การดูแลความสงบเรียบร้อย  
ของสังคมโดยรวม, การบริหารเศรษฐกิจมหภาค, การดำเนิน  
การโดยส่วนใหญ่ในกระบวนการยุติธรรม และการจัดให้มีระบบ  
สวัสดิการพื้นฐานสำหรับประชาชนทั้งประเทศ, จัดเก็บภาษี,  
ป้องกัน บรรเทา และวางแผนเผชิญภัยพิบัติขนาดใหญ่, วางและ  
กำกับควบคุมมาตรฐานกลางที่จำเป็นในด้านต่างๆ เป็นต้น

ในการกำกับดูแลการบริหารจัดการท้องถิ่น ควรมีอำนาจ  
เท่าที่จำเป็น เพื่อปฏิบัติภารกิจของรัฐบาลตามที่กล่าวข้างต้น  
รัฐบาลย่อมไม่มีอำนาจเข้าไปแทรกแซงหรือยับยั้งการบริหาร  
จัดการท้องถิ่น หรือถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น

ด้วยเหตุดังนั้นจึงควรยุบเลิกราชการส่วนภูมิภาค เพราะ  
หมดความจำเป็นแล้ว

## อำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น

ท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน และองค์กรประชาสังคม 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 คุ้มครองชีวิตและทรัพย์สินและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยเฉพาะผู้ด้อยสิทธิและโอกาส

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

เนื่องจากภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเพิ่มขึ้น เช่นนี้ จึงจำเป็นต้องเสริมสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในสองด้านคือ ด้านการคลังและการบริหารจัดการบุคลากร

ในด้านการคลัง รัฐบาลควรถ่ายโอนอำนาจการจัดเก็บภาษี ให้แก่ท้องถิ่นมากขึ้น เช่น ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่คิดจากมูลค่า ทรัพย์สิน ภาษีสิ่งแวดล้อม, ภาษีสรรพสามิตบางประเภท ในขณะที่เดียวกันก็ควรแบ่งสรรสัดส่วนภาษีที่ส่วนกลางจัดเก็บให้แก่ ท้องถิ่นมากขึ้น เช่น เพิ่มส่วนแบ่งของภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่ท้องถิ่น ให้ถึงร้อยละ ๓๐ นอกจากนี้ท้องถิ่นจะมีสมรรถนะด้านการคลังมากขึ้นเพื่อรับภาระของตนแล้ว ท้องถิ่นยังสามารถใช้อัตราภาษีที่ตั้งขึ้น เองเพื่อเสริมนโยบายของท้องถิ่นให้เกิดผล หรือถ่วงดุล อำนาจทุน ซึ่งประกอบการที่ขัดต่อสาธารณประโยชน์ของท้องถิ่นด้วย

รัฐบาลยังควรใช้งบประมาณของตนเองมาจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่ท้องถิ่น เพื่อลดความเหลื่อมล้ำระหว่างพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ (ดังที่ คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) มีข้อเสนอ ดังกล่าว รวมทั้งได้ศึกษาร่วมกับประชาชนหลากหลายกลุ่มในพื้นที่ เพื่อทำโครงการนำร่องในบางจังหวัด ดูเอกสารภาคผนวก เลขที่ ๕ คณะกรรมการปฏิรูป เรื่อง “ข้อเสนอการสร้างความเป็นธรรมในระบบงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคม”<sup>๒๓</sup>)

---

<sup>๒๓</sup> ท่านสามารถดาวน์โหลดเอกสารภาคผนวกเลขที่ ๕ คณะกรรมการปฏิรูป เรื่อง “ข้อเสนอการสร้างความเป็นธรรมในระบบงบประมาณ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคม” ได้ที่เว็บไซต์ สำนักงานปฏิรูป (สปร.) [www.reform.or.th](http://www.reform.or.th)

นอกจากนี้รัฐบาลยังสามารถกระจายงบประมาณของตนเอง ไปยังท้องถิ่นได้อีกในหลายรูปแบบ เช่น สนับสนุนกิจการใดของท้องถิ่นด้วยงบประมาณพิเศษจ้างหรือส่งเสริมให้ท้องถิ่นทำโครงการที่รัฐบาลส่งเสริมและท้องถิ่นเห็นชอบ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดการระบบการคลังของตนเอง เช่น การลงทุน การกู้ยืม การร่วมทุน และการจัดตั้งกองทุน เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติการกิจของท้องถิ่น

ในแง่บุคลากรจะต้องไม่มีระบบบริหารงานบุคคลกลาง โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถสร้างระบบและรูปแบบการบริหารบุคลากรที่เหมาะสมสำหรับท้องถิ่นของตน โดยประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการประเมินผลงานของบุคลากรในท้องถิ่นด้วย

### รูปแบบการบริหารจัดการและการปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื่องจากคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) มีความเห็นว่าการกระจายอำนาจปกครองไม่ควรหมายถึง การกระจุกอำนาจที่ได้รับโอนจากส่วนกลางมาไว้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงจุดเดียว แทนที่จะเป็นการกระจายอำนาจนั้นให้ถึงมือประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้นจึงใคร่เสนอว่า กลไกการบริหารท้องถิ่นควรประกอบด้วย ๒ กลไก หนึ่งคือ กลไกการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสองคือ อำนาจการจัดการบริหารจัดการตนเองของประชาชนในท้องถิ่นด้วยรูปแบบและกลไกของกลุ่มประชาสังคม อันเป็นรูปแบบการบริหารซึ่งมีอยู่แต่ดั้งเดิมและหลากหลายในพื้นที่

ปัญหาก็คือ จะทำให้กลไกที่สอง เข้าไปมีส่วนกำกับถ่วงดุล หรือชี้แนะ การบริหารจัดการของกลไกแรกอย่างเป็นรูปธรรมได้อย่างไร คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) จึงเสนอรูปแบบการบริหารท้องถิ่นดังนี้

ในแต่ละท้องถิ่นจะมีคณะกรรมการประชาสังคม อันประกอบด้วยผู้แทนจากองค์กรชุมชน, องค์กรอาชีพ, องค์กรศาสนา และองค์กรประชาสังคมอื่นๆ เช่น ผู้ใช้น้ำในเมืองฝายลูกเดียวกัน, คณะกรรมการป่าชุมชน, กลุ่มส่งเสริมเพลงพื้นบ้าน ฯลฯ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเปิดเวทีเพื่อการปรึกษาหารือกับ คณะกรรมการประชาสังคมในการตัดสินใจที่มีผลสำคัญต่อการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น และ/หรือต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน หรือเมื่อคณะกรรมการประชาสังคมร้องขอ

คณะกรรมการประชาสังคมประกอบด้วย คณะกรรมการประจำ ซึ่งแต่ละท้องถิ่นจะเลือกสรรหมุนเวียนตามวาระ มีจำนวนไม่เกินหนึ่งในสาม ส่วนที่เหลือเป็นกรรมการเฉพาะกิจที่หมุนเวียนเข้ามาทำหน้าที่ตามประเด็นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการปรึกษาหารือ โดยผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงได้มีส่วนร่วมทั้งในฐานะบุคคลและในฐานะองค์กรประชาสังคม ทั้งนี้รูปแบบการจัดตั้งและดำเนินงานของคณะกรรมการประชาสังคม อาจปรับให้สอดคล้องกับวัฒนธรรมอันหลากหลายของแต่ละชุมชน หรือกลุ่มชาติพันธุ์ เช่น ในท้องถิ่นของชาวมลายูมุสลิม อาจเลือกเป็นสภาซุรอห์ เป็นต้น

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

องค์กรประชาสังคมอาจจัดแจ้งความมีอยู่ของตนเองกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถมีฐานะเป็นนิติบุคคล และรับการสนับสนุนด้านงบประมาณจากรัฐบาลหรือท้องถิ่นได้

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

ในส่วนองค์กรที่ให้บริการสาธารณะ เช่น โรงเรียน, โรงพยาบาล, วิทยาลัยชุมชน, ศูนย์ดูแลผู้สูงอายุ ฯลฯ อันเป็นหน่วยงานที่ไม่จำเป็นต้องสั่งการหน่วยอื่น อีกทั้งสามารถจัดระบบการเงินการคลังในการให้บริการของตนเองได้ ควรสามารถ

แปลงสภาพตนเองเป็นนิติบุคคลที่ไม่มุ่งกำไรในรูปแบบอื่นๆ ได้ จึงไม่จำเป็นต้องรับการสั่งการโดยตรงจากรัฐบาลหรือท้องถิ่น แต่รัฐบาลและท้องถิ่นก็ยังสามารถ “ซื้อ” บริการพิเศษเหนือบริการพื้นฐานจากหน่วยงานอิสระเหล่านี้ โดยผ่านงบประมาณ อุดหนุนพิเศษ

นอกจากนี้ ประชาชนในท้องถิ่นจำนวนหนึ่งตามที่จะ กำหนดขึ้น อาจลงชื่อเรียกร้องให้ถอดถอนผู้บริหารขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ซึ่งจะมีผลให้ต้องจัดการเลือกตั้งตำแหน่ง นั้นใหม่

เพื่อให้องค์กรภาคประชาสังคมสามารถทำหน้าที่ถ่วงดุล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างอิสระ รัฐบาลจึงจำเป็นต้อง จัดตั้งกองทุนในระดับจังหวัด เพื่อสนับสนุนองค์กรภาคประชาสังคม โดยใช้กลไกเครือข่ายองค์กรภาคประชาสังคมเป็นผู้บริหารจัดการ

การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจด้วยวิธีที่กล่าวมานี้ ไม่ใช่การ รื้อถอนอำนาจรัฐ ไม่มีผลต่อฐานะความเป็นรัฐเดี่ยวของประเทศไทย กลับจะเสริมความเข้มแข็งให้รัฐไทยและช่วยลดแรงกดดันที่มีต่อรัฐไปพร้อมกัน นอกจากนี้หากทำได้สำเร็จ ก็จะมีผลอย่าง สูงต่อการเมืองระดับชาติ เนื่องจากอำนาจและผลประโยชน์ของ ผู้สั่งการในส่วนกลางจะลดลง ทำให้การแข่งขันบนเวทีการเมือง ระดับชาติลดความรุนแรงลงไปพร้อมกัน เพราะฉะนั้น จึงอาจ กล่าวได้ว่าการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจทางการเมืองดังที่กล่าวนี้ คือการปฏิรูปการเมืองอีกวิธีหนึ่ง

## ๔.๒ ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม <sup>๒๔</sup>

สิทธิการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ทั้งนี้ย่อมมีนัยว่าสิทธินี้เป็นของมนุษย์ทุกคน ไม่เฉพาะแต่พลเมืองไทยเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติประชาชนในประเทศไทยไม่ได้มี “โอกาส” เท่าเทียมกันในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ซึ่งมีความหมายสองประการ คือ กระบวนการที่เป็นธรรมอย่างหนึ่ง และความยุติธรรมโดยเนื้อหาอีกอย่างหนึ่ง โอกาสที่ไม่เท่าเทียมนี้ทำให้เกิดสภาพที่คนทั่วไปเรียกว่า “สองมาตรฐาน” อันเป็นสิ่งที่คนไทยรับได้ยากขึ้นทุกที

ปรากฏการณ์สะท้อนความผิดปกติของกระบวนการยุติธรรมที่เห็นได้ชัดอย่างหนึ่งก็คือ ในปัจจุบันมีผู้ต้องขังอยู่ ๒.๔ แสนคนทั่วประเทศ เกือบทั้งหมดหรือเกินร้อยละ ๙๐ เป็นคนจน ในจำนวนนี้มีผู้ถูกขังก่อนตัดสินคดี ๕๐,๐๐๐ คน ส่วนหนึ่งเพราะไม่มีหลักทรัพย์ประกันตัว นอกจากนี้ยังมีผู้ต้องขังที่ต้องคำพิพากษาแล้ว แต่ไม่มีเงินเสียค่าปรับจึงต้องจำขังแทน รองปลัดกระทรวงยุติธรรมผู้ให้ข้อมูลนี้ใช้คำว่า “แถมต่อสำหรับคนจนมันมีน้อย”

ปัญหาของกระบวนการยุติธรรมไทยที่ตอกย้ำและขยายความเหลื่อมล้ำจนเป็น “สองมาตรฐาน” นี้ เมื่อวิเคราะห์ถึงที่สุดแล้ว เกิดขึ้นทั้งในกระบวนการที่จะเข้าถึงความยุติธรรม นับตั้งแต่กระบวนการบังคับใช้กฎหมาย, ระวังข้อพิพาท, ไปจนถึงตัว

---

<sup>๒๔</sup> ข้อเสนอ คณะกรรมการปฏิรูปยังมีได้ทำการศึกษาจนได้ข้อสรุปที่ชัดเจน ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปมีข้อสังเกตและหลักการเบื้องต้นดังนี้

กฎหมายเองและเนื้อหาแห่งความยุติธรรมที่เป็นผลมันปลาย หากไม่ปฏิรูป ความยุติธรรมในประเทศไทยจะเป็นความยุติธรรมแบบที่เรียกกันในภาษาสันสกฤตว่า “ความยุติธรรมของฝูงปลา”

#### ๔.๓ ปฏิรูปการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร <sup>๒๕</sup>

แม้ว่าประเทศไทยมี พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ อยู่แล้ว แต่ในทางปฏิบัติยังไม่ค่อยบังเกิดผลมากนัก เพราะความล่าช้าในการวินิจฉัยว่า สมควรเปิดเผยหรือไม่ในกรณีที่เกิดความขัดแย้งและราชการหลบเลี่ยงไม่เปิดเผยได้หลายวิธี แต่ที่สำคัญกว่านั้นก็คือ

๑) ข้อมูลซึ่งควรเปิดเผยให้เป็นที่รับรู้แก่สาธารณชน หรือแก่ผู้ที่ต้องการรู้ มีกว้างกว่าข้อมูลข่าวสารของราชการ แต่อาจกล่าวได้ว่า ข้อมูลใดๆ ที่สาธารณชนมีส่วนได้เสียย่อมต้องถือว่าเป็นข้อมูลสาธารณะทั้งสิ้น เช่น ข้อมูลการถือครองที่ดิน หรือ การที่หน่วยราชการที่กำกับดูแลการทำโครงการขนาดใหญ่ ไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม อ้างว่าเป็น สัญญาระหว่างบริษัทเอกชนกับผู้วิจัย หรือเงื่อนไขการสัมปทาน ในบางกรณีก็ถูกปิดบัง ด้วยเหตุผลว่าเป็นความลับทางการค้าของบริษัท แท้ที่จริงแล้วข้อมูลเหล่านี้เป็นข้อมูลสาธารณะ หากธุรกิจผู้รับทำโครงการไม่สามารถเปิดเผยได้ ก็แสดงว่าธุรกิจนั้น

---

<sup>๒๕</sup> ข้อเสนอนี้ คณะกรรมการปฏิรูปยังมีได้ทำการศึกษาจนได้ข้อสรุปที่ชัดเจน ซึ่ง คณะกรรมการปฏิรูปมีข้อสังเกตและหลักการเบื้องต้นดังนี้

ไม่มีคุณสมบัติพอจะประมุขงานโครงการขนาดใหญ่ อันเป็นโครงการสาธารณะ หรือไม่มีคุณสมบัติเป็นผู้รับสัมปทานสิ่งที่เป็นสมบัติสาธารณะได้

๒) การเปิดเผยข้อมูลสาธารณะต้องทำในลักษณะที่สะดวกและง่ายแก่การเข้าถึงของทุกคน แม้แต่ในบางกรณีอาจต้องเผยแพร่เป็นพิเศษเพื่อให้มั่นใจว่าทั่วถึงจริง เช่นการประกาศใช้ผังเมืองที่เปิดให้ประชาชนคัดค้านได้ใน ๙๐ วัน เป็นต้น

หากไม่ทำสองข้อนี้ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะ ก็ไม่ได้ให้กำลังแก่สาธารณชนในการตรวจสอบ, เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ, และแก้ไขปรับปรุง ได้จริง กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือประชาชนไม่มีอำนาจต่อรองในกิจการซึ่งเป็นสาธารณะ และอาจส่งผลกระทบต่อตนหรือท้องถิ่นของตนได้

ในเมืองไทยทุกวันนี้ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารซึ่งเป็นสาธารณะยังขาดซึ่งคุณสมบัติสำคัญสองประการดังกล่าวเป็นอย่างยิ่ง ลิตรอนอำนาจของคนส่วนใหญ่ของประเทศในการกำกับควบคุมกิจการสาธารณะ และลิตรอนอำนาจต่อรองของประชาชนไปอย่างมาก

#### ๔.๔ ปฏิรูปกองทัพ <sup>๒๖</sup>

ทุกคนในประเทศต้องการและสนับสนุนให้กองทัพมีสมรรถนะสูงสุดในการป้องกันประเทศ ในการนี้ต้องยึดหลักการสำคัญ ๓ ประการ คือ

๑) ทหารจะต้องยอมรับอำนาจสูงสุดในการกำหนดนโยบายแห่งชาติและในการบริหารประเทศของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง

๒) ทหารควรมุ่งเน้นปฏิบัติการกิจหลัก โดยลดภารกิจที่ไม่ใช่กิจการโดยตรงของกองทัพลง โดยเฉพาะการเข้ามามีบทบาททางการเมือง

๓) ควรปรับขนาดของกองทัพให้เล็กลง กะทัดรัด และสอดคล้องกับภารกิจหลัก โดยเฉพาะการลดกำลังคน ตำแหน่ง และยุทโธปกรณ์ที่ไม่จำเป็นลง เพื่อนำทรัพยากรที่มีอย่างจำกัดไปใช้ในการสร้างเสริมสมรรถนะในการปฏิบัติการกิจหลักของกองทัพ



---

<sup>๒๖</sup> ข้อเสนอนี้ คณะกรรมการปฏิรูปยังมีได้ทำการศึกษาจนได้ข้อสรุปที่ชัดเจน ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปมีข้อสังเกตและหลักการเบื้องต้นดังนี้

หน้าว่าง

รายงานภาคผนวก  
รวมเอกสารข้อเสนอและเอกสารทำงานฉบับร่าง  
ของคณะกรรมการปฏิรูป

คณะกรรมการปฏิรูป  
๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๔

ส่วนที่ ๑

# คำนำ



การปฏิรูปซึ่งมีจุดมุ่งหมายในการสร้างความเป็นธรรมเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคม จำเป็นจะต้องดำเนินการปฏิรูปเพื่อสร้างความเป็นธรรมในหลายมิติ ตามทรัพยากรและกลไกที่จำเป็นสำหรับการปฏิรูปในภาพรวมไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรและกลไกทางเศรษฐกิจ และทรัพยากรและกลไกทางการเมือง และทรัพยากรและกลไกทางสังคม

ตลอดระยะเวลา ๑๐ เดือนในการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูป คณะกรรมการปฏิรูปและคณะอนุกรรมการต่างๆ ได้มีการหารือและจัดทำเอกสารข้อเสนอต่างๆ ขึ้นมาอย่างกว้างขวาง เอกสารหลายชนิดได้มีการหารือ แก้ไขปรับปรุงหลายครั้ง จนได้ข้อยุติเป็นเอกสารข้อเสนอที่เป็นทางการของคณะกรรมการปฏิรูป ในขณะที่ เอกสารบางชิ้นเป็นร่างเอกสารที่คณะอนุกรรมการด้านต่างๆ ได้จัดทำขึ้น และได้หารือในคณะกรรมการปฏิรูป รวมถึงมีการแก้ไขปรับปรุง แต่ยังมีได้ข้อยุติ จึงยังมีได้ถือเป็นเอกสารของคณะกรรมการปฏิรูป เช่นเดียวกับเอกสารบางชิ้นที่เป็นร่างเอกสารซึ่งกรรมการและอนุกรรมการบางท่านเสนอให้คณะกรรมการปฏิรูปเพื่อพิจารณา แต่ยังไม่ได้แก้ไขปรับปรุงจนได้ข้อยุติ จึงยังมีได้ถือเป็นเอกสารของคณะกรรมการปฏิรูปเช่นกัน

เนื่องจากกระบวนการปฏิรูปจำเป็นต้องผ่านการขบคิดและการหารือกันอย่างกว้างขวาง จริงจัง และต่อเนื่องในสังคม แม้ว่าคณะกรรมการปฏิรูปจะยุติการทำงานลง แต่การแลกเปลี่ยนความคิดเพื่อการปฏิรูปยังคงจำเป็นต้องดำเนินต่อไป คณะกรรมการปฏิรูปจึงรวบรวมเอกสารต่างๆ ทั้งที่เป็นเอกสารข้อเสนอที่เป็นทางการ ซึ่งเผยแพร่ต่อสาธารณะไปแล้ว และเอกสารทำงานฉบับร่างต่างๆ ของคณะกรรมการปฏิรูปที่ยังมิได้เผยแพร่ต่อสาธารณะ ไว้ในรายงานภาคผนวกฉบับนี้ เพื่อประโยชน์สำหรับการถกแถลงและแลกเปลี่ยนแนวคิดเพื่อการปฏิรูป ร่วมกันในสังคมไทยสืบไป

คณะกรรมการปฏิรูป

๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๔



# ยุทธศาสตร์การปฏิรูป



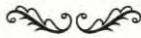
การปฏิรูปประเทศที่มีเป้าหมายในการสร้างความเป็นธรรม เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคม เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ทางอำนาจใหม่ ระหว่างรัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ปัญหาทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ส่วนหนึ่งเกิดจากการเปลี่ยนแปลงที่ควบคุมได้ยาก อีกส่วนหนึ่ง เกิดจากการใช้อำนาจรัฐ โดยเฉพาะจากการรวมศูนย์อำนาจของรัฐ ที่ครอบคลุมไปยังทุกส่วนของสังคม มีผลให้ปัจเจกบุคคลและชุมชนมีความอ่อนแอ ไม่สามารถมีพลังเพียงพอในการจัดการชีวิตและทรัพยากรของตนเองได้ ความไม่เป็นธรรมทางเศรษฐกิจหลายประการมีผลมาจากการจัดสรรทรัพยากรของรัฐ ที่เน้นภารกิจของกลไกของรัฐแทนที่จะกระจายลงไปสู่พื้นที่ ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจจึงมาจากการกระทำของรัฐโดยตรง

สำหรับความเป็นธรรมด้านโอกาส ด้านสิทธิ และด้านอำนาจการ  
ต่อรองเช่นกัน トラบไคที่อำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับวิถีชีวิต  
ของประชาชนยังเป็นของรัฐและทุนอยู่ ปัญหาต่างๆ ของ  
ประชาชนจึงไม่อาจแก้ไขได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น เงื่อนไขที่จะทำให้การปฏิรูปเป็นผลสำเร็จได้ ก็คือ  
การนำเอาเรื่องการกระจายอำนาจมาเป็นทั้งยุทธศาสตร์และ  
กลยุทธ์ของการเปลี่ยนแปลง แต่จะต้องเป็นการกระจายอำนาจ  
ไปสู่สังคมอย่างแท้จริง แทนที่จะเป็นการโอนถ่ายอำนาจระหว่  
องค์กรของรัฐ หรือองค์กรปกครองท้องถิ่นที่รัฐยังสามารถ  
ควบคุมได้ การกระจายอำนาจสู่สังคมนวมถึงการเปิดโอกาสให้  
ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมสำคัญในการจัดการศึกษา ทรัพยากร  
ของชุมชน ตลอดจนการพัฒนาองค์กรประชาชนให้เป็นฐาน  
สำคัญของการพัฒนา การกระจายอำนาจในความหมายนี้จึง  
เป็นการเพิ่มอำนาจให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนมีความรับผิดชอบ  
ในการจัดการกับชีวิตของเขาเอง ลดอำนาจของรัฐลง และปรับ  
เปลี่ยนการจัดสรรงบประมาณเสียใหม่ให้ลงสู่พื้นที่ เพื่อให้เกิด  
ความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง  
โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนในการ  
กำหนดเป้าหมายด้านคุณภาพชีวิต และจัดทำแผนการพัฒนา  
ด้วยตนเอง การเสริมอำนาจของประชาชนและการกระจาย  
อำนาจจึงเป็นกระบวนการเดียวกัน



# กรอบการทำงานของ คณะกรรมการปฏิรูป



## ๑. หลักการพื้นฐานในการทำงานของคณะกรรมการปฏิรูป

การปฏิรูปคือ การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง โดยมีเป้าหมายคือ การสร้างความเป็นธรรมเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคม แต่ความเป็นธรรมจะเกิดขึ้นได้ด้วยการเสริมอำนาจของประชาชนที่ยังไม่ได้รับความเป็นธรรม ดังนั้น การปฏิรูปจะเป็นผลได้ก็ด้วยพลังหรือแรงขับเคลื่อนของสังคม มิใช่จากรัฐบาลหรือคณะกรรมการชุดใดชุดหนึ่ง

การปฏิรูปของสังคมจะเกิดผลอย่างกว้างขวางมากขึ้นต่อเมื่อประชาชนได้รับการเสริมอำนาจ แต่ในปัจจุบันประชาชนและชุมชนยังอ่อนแอเพราะรัฐมีการรวมศูนย์อำนาจอย่างเข้มข้น และการกระจายอำนาจที่เป็นอยู่ก็เป็นเพียงการโอนถ่ายอำนาจจากรัฐส่วนกลางไปยังองค์กรรัฐระดับท้องถิ่น ซึ่งมีไข่การกระจาย

อำนาจไปสู่สังคมที่มีประชาชนเป็นฐานอย่างแท้จริง การกระจายอำนาจจึงเป็นทั้งยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ที่สำคัญในการปฏิรูป การเสริมอำนาจของประชาชนและการกระจายอำนาจจึงเป็น กระบวนการเดียวกัน

เป้าหมายการทำงานในระยะเวลา ๓ ปี คือ การเกิดความเปลี่ยนแปลงที่พึงปรารถนาอย่างเป็นรูปธรรม มิใช่เพียง ข้อเสนอแนะ โดยการเปลี่ยนแปลงที่มุ่งหวังนั้นจะต้องไม่มอง เฉพาะปัญหาที่เผชิญอยู่อย่างเดียว แต่จะต้องคาดการณ์ถึงความ เปลี่ยนแปลงในอนาคตที่จะเกิดขึ้น รวมถึงการพัฒนาโลก เจริญสถาบันที่เหมาะสม เพื่อให้สังคมสามารถปฏิรูปหรือมีกลไก การปรับตัวอย่างต่อเนื่องในด้านต่าง ๆ ภายหลังจากระยะเวลา ๓ ปีของกระบวนการปฏิรูป

## ๒. ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน

ในความเป็นจริงการปฏิรูปเกิดขึ้นควบคู่กับการเปลี่ยนแปลง ต่าง ๆ ในสังคม ทั้งจากปัจจัยภายในและภายนอก ซึ่งที่ผ่านมา สังคมไทยก็ผ่านการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้มาต่อเนื่อง และยังคง ต้องเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงต่อไปอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

การปฏิรูป หมายถึง ความพร้อมของสังคมในการ รับมือกับความเปลี่ยนแปลง ดังนั้น การพิจารณาประเด็นใดของ คณะกรรมการปฏิรูป จะต้องคำนึงถึงความเปลี่ยนแปลงในสังคม ควบคู่ไปด้วยเสมอ ไม่ว่าจะเป็น

- ความเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากร

- ความเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ทั้งโครงสร้างเศรษฐกิจภายในประเทศและภายนอกประเทศ
- ความเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างการทำงาน ซึ่งปัจจุบันการทำงานนอกภาคเกษตรมากกว่าภาคเกษตร
- ความเปลี่ยนแปลงของความสัมพันธ์ของผู้คนในสังคม และความเป็นชุมชน เนื่องจากสังคมไทยกำลังเป็นสังคมเมืองมากขึ้น
- ความเปลี่ยนแปลงของทรัพยากรธรรมชาติ สภาพแวดล้อม และภูมิอากาศ
- ความเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรม วิถีคิด และวิถีชีวิตของผู้คน
- ความเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี
- ความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

### ๓. อุดมคติคุณภาพชีวิตของคนไทย

ในฐานะที่การปฏิรูปเป็นกระบวนการหนึ่งในการจัดการกับความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในสังคม ไม่ว่าจะทั้งที่ทราบและไม่ทราบล่วงหน้า จึงจำเป็นที่จะต้องกำหนดเป้าหมายเชิงอุดมคติเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตของคนไทย เพื่อให้เป็นทิศทางหลักในการปฏิรูปควบคู่ไปกับการสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำ

การกำหนดอุดมคติคุณภาพชีวิตของคนไทยเป็นกระบวนการที่ต้องรับฟังและถ่วงถ่วงจากความเห็นของทุกๆ ส่วนของสังคม จนกว่าจะตกผลึกออกมาเป็นอุดมคติคุณภาพชีวิตของคนไทย

อย่างไรก็ดี ในเบื้องต้น คณะกรรมการปฏิรูปได้หารือกันว่า คุณภาพชีวิตของคนไทยควรมีเป้าหมายในระดับอุดมคติ ดังต่อไปนี้

- เป็นชีวิตที่มีศักดิ์ศรีและเท่าเทียมกันในฐานะความเป็นมนุษย์ มีส่วนร่วมทางสังคม มีสำนึกต่อประโยชน์สุขของส่วนรวม และมีโอกาสในการพัฒนาศักยภาพของตนทั้งในทางกาย ใจ ภูมิปัญญา และจิตวิญญาณ
- เป็นชีวิตที่สงบสุขตามวิถีวัฒนธรรมแห่งสันติภาพ ปราศจากภัยคุกคามจากผู้อื่น หรือการคุกคามซึ่งกันและกัน ตลอดจนอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ
- เป็นชีวิตที่มีหลักประกันในด้านเงินเือนไขการครองชีพ และมีกลไกการคุ้มครองทางสังคม

#### ๔. ความเป็นธรรมด้านเศรษฐกิจและสังคม

ความเป็นธรรมเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนและสัมพันธ์กับปัจจัยต่างๆ จำนวนมาก และสามารถพิจารณาได้ในหลายมิติ คณะกรรมการปฏิรูปจึงได้จำแนกมิติของความเป็นธรรมออกเป็น ๕ มิติ ได้แก่

- ๔.๑ ความเป็นธรรมด้านเศรษฐกิจและสังคม
- ๔.๒ ความเป็นธรรมด้านที่ดินและทรัพยากร
- ๔.๓ ความเป็นธรรมด้านโอกาส
- ๔.๔ ความเป็นธรรมด้านสิทธิ
- ๔.๕ ความเป็นธรรมด้านอำนาจต่อรอง

#### ๔.๑ ความเป็นธรรมด้านเศรษฐกิจและสังคม

ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในประเทศไทยปรากฏชัดเจนจากดัชนีชี้วัดการกระจายรายได้ และการถือครองทรัพย์สิน รวมถึงความเหลื่อมล้ำในการเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตที่มีผลต่อการสร้างรายได้ เช่น ที่ดิน เงินทุน ความรู้และทักษะของแรงงาน แม้ว่ากลไกตลาดภายใต้ระบบทุนนิยมจะทำหน้าที่ได้ดีในการสร้างความเจริญเติบโต และความมั่งคั่งโดยรวมให้แก่ประเทศ แต่ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจที่เพิ่มมากขึ้น เป็นประจักษ์พยานว่า เราไม่สามารถอาศัยกลไกตลาดในการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจได้ ดังนั้นรัฐจึงจำเป็นต้องมีบทบาทในการกระจายรายได้ เพื่อมิให้เกิดความเหลื่อมล้ำมากเกินไปจนมีผลบ่อนทำลายเสถียรภาพของสังคม

การขาดแคลนเงินทุนเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้ประชาชนจำนวนมากมีปัญหาหนี้สิน ทั้งในแง่หนี้สินเกษตรกร หนี้สินในระบบ และหนี้สินนอกระบบ ซึ่งปัจจุบันภาครัฐพยายามหามาตรการต่างๆ มาแก้ไขปัญหานี้ ปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินก็ทำให้เกิดข้อพิพาทและความขัดแย้งดังเป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้ว ในขณะที่เดียวกันเกษตรกรรายย่อยและแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ของประเทศก็ขาดความรู้ และ/หรือทักษะที่จะพัฒนาตนเองให้ก้าวทันการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการเปิดเสรีทางการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ รวมทั้งยังขาดหลักประกันทางสังคมที่พึงมีดังเช่นแรงงานในระบบ

นโยบายที่มุ่งสร้างเสริมการเติบโตในอดีตที่ผ่านมามักจะ  
เอียงไปทางด้านการส่งเสริมเจ้าของทุนมากกว่าผู้ใช้แรงงาน รัฐ  
ควรมีกฎกติกาที่กำกับดูแลมิให้ผู้ใช้แรงงานและเกษตรกร  
รายย่อยถูกเอารัดเอาเปรียบ และป้องกันมิให้ผู้ประกอบการรายใด  
ใช้อำนาจผูกขาดหรืออำนาจตลาดเหนือผู้อื่น ในการเอารัด  
เอาเปรียบผู้ประกอบการรายย่อยหรือผู้บริโภค

ข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ  
และสังคมแห่งชาติในปี พ.ศ.๒๕๕๐ พบว่า กลุ่มประชากร  
ร้อยละ ๒๐ ที่มีรายได้สูงสุดมีส่วนแบ่งรายได้ถึงร้อยละ ๕๔.๙  
ในขณะที่กลุ่มประชากรร้อยละ ๒๐ ที่มีรายได้ต่ำสุดมีส่วนแบ่ง  
รายได้เพียงร้อยละ ๔.๔ เท่านั้น ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจที่  
รุนแรงมากคือ ในกลุ่มที่มีรายได้ต่ำสุดนี้ มีคนยากจนที่มีรายได้ไม่  
เพียงพอในการดำรงชีวิตด้วยสิ่งจำเป็นพื้นฐานถึงประมาณ ๕.๔  
ล้านคน<sup>๒๗</sup> ในฐานะที่ประเทศไทยสามารถผลิตและส่งออกอาหาร  
ไปสู่ตลาดโลกได้ เราจึงไม่ควรมีคนยากจนที่ต้องอดอยาก และ  
ควรมีมาตรการให้คนยากจนสามารถสร้างรายได้ และมีโอกาส  
ในด้านต่างๆ เพื่อพัฒนาตนเองและลูกหลานให้หลุดพ้นจาก

---

<sup>๒๗</sup> ในปี ๒๕๕๐ มีผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน(poverty line) จำนวน  
๕.๔ ล้านคน โดยเส้นความยากจนคำนวณจากต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายของ  
ปัจเจกบุคคลในการได้มาซึ่งอาหารและสินค้าบริการที่จำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิต  
ซึ่งคิดรวมทั่วประเทศเท่ากับ ๑,๔๔๓.- บาทต่อคนต่อเดือน หรือ ๑,๗๐๕.- บาทต่อคน  
ต่อเดือนในเขตเทศบาล และ ๑,๓๓๓ บาทต่อคนต่อเดือนนอกเขตเทศบาล

ความยากจนได้ และเนื่องจากคนยากจนส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในชนบท จึงจำเป็นต้องเสริมสร้างฐานเศรษฐกิจของชุมชนในท้องถิ่นต่างๆ ให้มีความเข้มแข็ง และมีความสามารถที่จะพึ่งตนเองได้

การพัฒนาประเทศไม่ควรหมายถึง การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียว แต่ควรจะ หมายถึง การเจริญเติบโตควบคู่กับคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สิ่งแวดล้อมดีขึ้น และความเหลื่อมล้ำในด้านต่างๆ ของคนในฐานะที่เป็นพลเมืองของสังคมควรจะน้อยลง

#### ๔.๒ ความเป็นธรรมด้านที่ดินและทรัพยากร

ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติเป็นปัจจัยการผลิตและฐานชีวิตที่สำคัญสำหรับคนทุกคน แต่การครอบครองที่ดินในประเทศไทยยังมีความกระจุกตัว และทรัพยากรถูกทำให้เสื่อมโทรมจากการพัฒนา ทั้งยังเชื่อมโยงกับปัญหาหนี้สิน ที่อาจทำให้ที่ดินหลุดมือจากเกษตรกรมากยิ่งขึ้น ขณะเดียวกัน มีที่ดินที่ปล่อยทิ้งร้างว่างเปล่าจำนวนมาก ซึ่งกลายเป็นความสูญเสียโอกาสทางเศรษฐกิจ

ปัจจุบัน จึงมีข้อพิพาทหรือความขัดแย้งในเรื่องที่ดินและทรัพยากร ทั้งระหว่างรัฐกับชุมชน และระหว่างเอกชนกับเกษตรกร รัฐจึงต้องให้ความสำคัญกับ “สิทธิชุมชน” การมีส่วนร่วมของประชาชน การเข้าถึง การจัดการและการได้รับประโยชน์จากที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ขณะเดียวกัน ภาครัฐควรเน้นกลไกการบริหารและการใช้ มาตรการทางภาษี เพื่อลดการกระจุกตัว การเก็งกำไรในที่ดิน และการปล่อยที่ดินทิ้งร้างว่างเปล่า รวมทั้งมาตรการที่จะช่วยเหลือ เกษตรกรก่อนที่ดินจะหลุดมือ และช่วยให้เกษตรกรสามารถเป็น เจ้าของที่ดินได้มากขึ้น

ส่วนกรณีความขัดแย้งจากโครงการของรัฐ หน่วยงานรัฐ ต้องเคารพในสิทธิของชุมชนตามรัฐธรรมนูญโดยการประเมินผล กระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอย่างรอบด้าน ทั้งในระดับแผน พัฒนาเชิงพื้นที่และระดับโครงการ รวมถึงการเปิดโอกาสให้ ประชาชนในพื้นที่สามารถกำหนดทางเลือกของการพัฒนาได้ ด้วยตนเอง

### ๔.๓ ความเป็นธรรมด้านโอกาส

โอกาสเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาศักยภาพและการใช้ ศักยภาพของตนเอง และเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้ผู้คนสามารถ ใช้สิทธิของตน และมีอำนาจต่อรองกับผู้อื่น

๔.๓.๑ โอกาสด้านการศึกษา รัฐธรรมนูญได้ประกันสิทธิ ให้คนไทยทุกคนได้รับการศึกษา ๑๒ ปีอย่างมีคุณภาพและไม่ เสียค่าใช้จ่าย แต่ในปัจจุบัน ยังมีเด็กและเยาวชนในวัยเรียน จำนวนไม่น้อยที่ตกหล่นจากระบบการศึกษา ไม่ได้ได้รับการศึกษา ขั้นพื้นฐาน ด้วยเหตุแห่งความพิการ ความยากไร้ เชื้อชาติ และ ปัญหาอุปสรรคอื่น ๆ อีกทั้งระบบการศึกษาในปัจจุบันยังเน้น ระบบโรงเรียน ทำให้คนไทยส่วนใหญ่ที่อยู่นอกระบบโรงเรียน ซึ่ง

ได้รับการศึกษาโดยเฉลี่ยเพียง ๘.๗ ปี ขาดโอกาสที่จะพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต

คุณภาพของคนไทยโดยรวมและคุณภาพของผู้สำเร็จการศึกษาแต่ละระดับจึงเป็นปัญหาเร่งด่วนที่ต้องได้รับการดูแลแก้ไข คนไทยยังขาดวัฒนธรรมแห่งการเรียนรู้และคิดวิเคราะห์ อ่อนแอทางคุณธรรมจริยธรรม ไม่เห็นคุณค่าของภูมิปัญญาท้องถิ่นและรากเหง้าทางวัฒนธรรม ทั้งยังขาดภูมิต้านทานและด้อยความรู้ ความชำนาญที่จะเผชิญความเปลี่ยนแปลงในโลกปัจจุบันอย่างรู้เท่าทัน

สภาพที่เกิดขึ้นเป็นผลจากเหตุปัจจัยที่เชื่อมโยงจากปัญหาการอบรมเลี้ยงดูในครอบครัวที่ไม่เหมาะสมทำให้เด็กตั้งแต่ปฐมวัยมีปัญหาโภชนาการและพัฒนาการที่ล่าช้า ชุมชนและสังคมไม่มีบทบาทในการขัดเกลาทางสังคมหรือสร้างบรรยากาศในการเรียนรู้เท่าที่ควร บ่อยครั้งยังมีส่วนถ่ายทอดแบบอย่างและค่านิยมที่ไม่เหมาะสมอีกด้วย

ที่สำคัญ ระบบการศึกษายังมุ่งตอบสนองความต้องการทางเศรษฐกิจหรือเป็นเครื่องมือยกฐานะทางสังคม แม้จะมีการปฏิรูปต่อเนื่องมากกว่า ๑๐ ปี แต่ระบบการศึกษายังมีลักษณะรวมศูนย์ ขาดความยืดหยุ่น ไม่มีทางเลือกที่หลากหลาย ไม่ให้คุณค่าแก่ประสบการณ์จริง ยังมีความเหลื่อมล้ำในคุณภาพของสถานศึกษา ครู และบริการ ทั้งยังไม่ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนในการจัดการศึกษาภาคประชาชนและการสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ อย่างจริงจัง

**๔.๓.๒ โอกาสด้านสุขภาพ** การสร้างเสริมและการดูแลสุขภาพ สุขภาพ ซึ่งปัจจุบันประเทศมีระบบหลักประกันสุขภาพที่ค่อนข้างครอบคลุมทั่วถึง แต่ยังมีปัญหาความเหลื่อมล้ำในด้านทรัพยากรทางการแพทย์และการสาธารณสุข ทั้งระหว่างกรุงเทพมหานครกับต่างจังหวัด และระหว่างเมืองกับชนบท และยังมีปัญหาความเหลื่อมล้ำของชุดสิทธิประโยชน์และการเข้าถึงของระบบหลักประกันสุขภาพแต่ละระบบ ซึ่งความเหลื่อมล้ำดังกล่าวนอกจากจะเป็นปัญหาในด้านความไม่เป็นธรรม คุณภาพ และประสิทธิภาพแล้ว ยังมีผลกระทบต่อภาวะทางการคลังของประเทศ นอกจากนี้ ยังมีปัญหาช่องว่างระหว่างองค์วิชาชีพกับประชาชน และการมุ่งพึ่งพาเทคโนโลยีเป็นหลักทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้และผู้รับบริการเสื่อมลง การบริการด้วยหัวใจของความเป็นมนุษย์ลดลง

ประเด็นที่สำคัญอีกประการหนึ่งในด้านสุขภาพ คือ การป้องกันและการจัดการกับปัญหาที่ทำลายสุขภาพ เช่น สภาพแวดล้อมที่เป็นพิษ ถนนหนทางและระบบการจราจรที่ไม่ปลอดภัย อาหารและยาที่ไม่ปลอดภัย

ทางด้านการสร้างเสริมสุขภาพ แม้จะมีการจัดตั้งกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ และการจัดให้มีงบประมาณแยกต่างหากเพื่อการสร้างเสริมสุขภาพและป้องกันโรค ในกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ แต่งานด้านนี้ยังทำได้น้อย เช่น การละเลยในการส่งเสริมการออกกำลังกายและการเล่นกีฬาของเด็กและเยาวชน การส่งเสริมการเลี้ยงลูกด้วยนมแม่ทั้งในโรงงาน

และในครัวเรือน การส่งเสริมสุขภาพของประชาชนทั้งในสถานประกอบการ สถานศึกษา การป้องกันภาวะทุพโภชนาการ เช่น การขาดสารไอโอดีน การป้องกันภาวะโภชนาการเกิน และการละเลยการสร้างสิ่งแวดล้อมที่เป็นมิตรกับผู้พิการ ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาส

**๔.๓.๓ โอกาสด้านอื่นๆ** นอกเหนือจากการศึกษาและสุขภาพ ผู้คนยังต้องการโอกาสในการพัฒนาศักยภาพและการใช้ศักยภาพของตน เพื่อให้เกิดความมั่นคงและความก้าวหน้าในการประกอบอาชีพและการดำเนินชีวิต แต่โอกาสในการเข้าถึงแหล่งทรัพยากร โอกาสในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร โอกาสในการสร้างสรรค์กิจกรรม โอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินทุน โอกาสในการเข้าถึงงบประมาณสนับสนุนจากภาครัฐ และโอกาสในการเข้าถึงและได้รับความเป็นธรรมจากกระบวนการยุติธรรม ยังคงมีความแตกต่างกันมาก โดยเฉพาะระหว่างผู้ที่อยู่ในกรุงเทพฯ กับต่างจังหวัด ระหว่างผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจกับผู้ที่ยากจน และระหว่างผู้ที่เข้าถึงอำนาจรัฐกับประชาชนหรือชุมชนที่ไม่สามารถเข้าถึงอำนาจรัฐ

#### **๔.๔ ความเป็นธรรมด้านสิทธิ**

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญได้มีการรองรับสิทธิพื้นฐานของบุคคล และชุมชนอย่างกว้างขวาง อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงประชาชนจำนวนมากยังไม่สามารถเข้าถึงหรือใช้สิทธิได้อย่างเท่าเทียมกัน ทั้งนี้อาจเนื่องจาก ความไม่รู้เรื่องสิทธิของตนเองและการใช้

อิทธิพลเถื่อน การเพิกเฉยและการใช้อำนาจที่มีขอบของ  
เจ้าหน้าที่รัฐ ข้อจำกัดทางกฎหมายและระเบียบ รวมถึงการ  
ตีความกฎหมายซึ่งขัดกับหลักการแห่งสิทธิตามเจตนารมณ์ของ  
รัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นๆ เช่น กฎหมายอุทยานแห่งชาติที่  
ขัดกับสิทธิชุมชนในการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติตาม  
รัฐธรรมนูญ คณะกรรมการปฏิรูปจึงมุ่งที่จะขจัดอุปสรรคในการ  
ใช้สิทธิต่างๆ เพื่อปกป้องความเป็นธรรมของประชาชนแต่ละ  
กลุ่ม

ขณะเดียวกัน สังคมไทยก็เผชิญปัญหาการใช้สิทธิที่อาจมี  
กระบวนการที่ล่าช้า ยาวนาน และเป็นกระบวนการที่ก่อให้เกิด  
ความรำคาญแก่ทั้งสองฝ่าย เช่น การฟ้องร้องระหว่างผู้ป่วยและ  
แพทย์อันเนื่องมาจากความผิดพลาดในการให้บริการทางการแพทย์  
เพราะฉะนั้น สังคมไทยจึงจำเป็นต้องพัฒนาระบบยุติธรรมทาง  
เลือกที่จะช่วยเหลือ เยียวยา โกล่เกลี่ย และหาข้อยุติ เพื่อให้เกิด  
ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย และเพื่อการอยู่ร่วมกันด้วยดีในสังคม

#### ๔.๕ ความเป็นธรรมด้านอำนาจต่อรอง

สังคมไทยประกอบด้วยกลุ่มชนที่มีความหลากหลายทาง  
ความคิด วัฒนธรรม และมีลักษณะผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน  
โดยนับวันความแตกต่างดังกล่าวยิ่งจะก่อให้เกิดความขัดแย้ง  
มากขึ้น ดังนั้นการสร้างกระบวนการเจรจาต่อรองและการสร้าง  
สมดุลในด้านอำนาจต่อรองเพื่อแก้ไขความขัดแย้ง จึงเป็นสิ่งสำคัญ  
สำหรับการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสภาพความเหลื่อมล้ำในความสัมพันธ์ทางอำนาจดังที่ดำรงอยู่ อำนาจต่อรองที่ไม่เท่าเทียมกัน จึงมักเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การเจรจาข้อตกลงระหว่างคู่กรณี ไม่ประสบความสำเร็จ หรือไม่เป็นที่ยอมรับโดยฝ่ายผู้เดือดร้อน

ด้วยเหตุนี้การเสริมอำนาจต่อรองให้กับกลุ่มชนที่ตกเป็นฝ่ายถูกกระทำ ถูกละเมิดสิทธิหรือเป็นผู้เสียเปรียบในกรณีพิพาท จึงเป็นเรื่องจำเป็น

การเสริมอำนาจดังกล่าว สามารถทำได้ด้วยการปรับปรุง บทบัญญัติของกฎหมายเพื่อเพิ่มฐานะต่อรองของกลุ่มผู้เสียเปรียบ การเข้าถึงสื่อสาธารณะ การสนับสนุนการจัดตั้งรวมตัวของผู้น่าได้รับความเป็นธรรมด้วยมาตรการต่างๆ การสนับสนุนด้าน ทรัพยากร การปกป้องคุ้มครองผู้ที่อ่อนแอกว่ามิให้ถูกอิทธิพลเถื่อน หรือถูกข้าราชการของรัฐข่มขู่คุกคาม ซึ่งรวมทั้งการลดหรือขจัด หน้าที่ปฏิบัติจากฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย เป็นต้น <sup>๒</sup>

โดยสรุปแล้ว การปรับเปลี่ยนดุลอำนาจใหม่ จะส่งผลให้เกิดการถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างทั่วด้าน ซึ่ง จะทำให้นักการเมืองและข้าราชการต้องทำงานอย่างรับผิดชอบ มากขึ้น กับทั้งลดโอกาสที่จะมีการฉ้อราษฎร์บังหลวง และการใช้อำนาจหน้าที่ในการแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวด้วย

ดังนั้น การปฏิรูปจะก่อให้เกิดระบบการเมืองที่โปร่งใสและ รับผิดชอบ ก่อให้เกิดสิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อคุณภาพชีวิตที่ดี และ โอกาสการพัฒนาที่กระจายไปยังทั่วทุกส่วนของสังคม อันจะนำไปสู่การเป็นสังคมที่มีความขัดแย้งน้อยลง อยู่ร่วมกันอย่างสันติ และยั่งยืน

## หมายเหตุ

กรอบการทำงานของคณะกรรมการปฏิรูปเป็นเอกสารที่จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ในการทำงานของคณะกรรมการฯ เท่านั้น กรอบการทำงานต่างๆ ของคณะกรรมการสามารถปรับเปลี่ยนเพิ่มเติม หรือลดทอนได้ ตามความเห็นชอบร่วมกันของคณะกรรมการฯ ซึ่งอาจเกิดขึ้นภายหลังจากการได้รับข้อมูลและเหตุผลเพิ่มเติมจากการรับฟังและสังเคราะห์ปัญหา จากการรับฟังความเห็นของสมาชิกปฏิรูป รวมถึงจากข้อเสนอแนะของกรรมการเอง



# แถลงการณ์คณะกรรมการปฏิรูป ว่าด้วยแนวทางปฏิรูป การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร



ด้วยมิตรภาพ  
คณะกรรมการปฏิรูป  
๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔

เรียนพี่น้องประชาชนไทยที่รักทุกท่าน

ดังที่ท่านทั้งหลายทราบดีอยู่แล้ว ในระยะ ๒-๓ ปีมานี้ บ้านเมืองของเราตกอยู่ในภาวะระส่ำระสายไร้เสถียรภาพอย่างต่อเนื่อง สภาพดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อชาวไทยทุกหมู่เหล่า และไม่เป็นที่พึงปรารถนาของผู้ใด อีกทั้งยังสิ้นคลอนศักยภาพของประเทศในการสร้างสรรค์สังคมที่สงบสุขและเจริญรุ่งเรือง

คณะกรรมการปฏิรูปได้พิจารณาแล้วเห็นว่าสาเหตุพื้นฐานที่ทำให้ประเทศชาติปราศจากสันติสุข ล้วนมาจากโครงสร้างสังคมที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำอย่างสุดขั้วทั้งในทางเศรษฐกิจ การเมือง และโอกาสที่จะเข้าถึงชีวิตที่ดีในมิติต่างๆ

เช่นนี้แล้ว การปฏิรูปประเทศไทยอย่างรอบด้านเพื่อสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำจึงเป็นความจำเป็นเร่ง

ด่วนสำหรับบ้านเมืองของเรา และเป็นวาระแห่งชาติที่พี่น้องประชาชนทุกท่านควรเข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนผลักดัน

ปัญหาความไม่เป็นธรรมในการจัดสรรที่ดินทำกินนับเป็นปัญหาใหญ่อย่างหนึ่ง ซึ่งผูกโยงกับการล่มสลายของชุมชนท้องถิ่นและวิถีชีวิตในชนบทอย่างแยกไม่ออก อีกทั้งเป็นต้นตอก่อให้เกิดของปัญหาอื่นๆ อีกนานัปการ

ในปัจจุบันมีเกษตรกรไทยเรือนล้านที่ไร้ที่ดินทำกินหรือมีที่ดินไม่พอทำกิน ขณะที่ตลาดทุนนิยมและปัจจัยอื่นๆ ได้ส่งผลให้ที่ดินในชนบทปริมาณมหาศาลกระจุกตัวอยู่ในมือของคนจำนวนน้อย ซึ่งในหลายๆ กรณีมิได้เป็นผู้ประกอบอาชีพในด้านเกษตรกรรมด้วยตนเอง สภาพดังกล่าวส่งผลให้ที่ดินหลายแห่งถูกทิ้งไว้รกร้าง และไม่เกิดประโยชน์ต่อผู้ใด อย่างไรก็ตามแต่ไม่เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาพลังการผลิตของประเทศชาติโดยรวม

ในฐานะที่ที่ดินเป็นทั้งเครื่องมือการผลิต และเป็นฐานชีวิตของประชาชนจำนวนมาก การไม่มีที่ดินทำกินหรือสูญเสียที่ดินที่เคยมี จึงมิเพียงก่อให้เกิดปัญหาความอับจนในการประกอบสัมมาอาชีพและกลายเป็นทุกข์โศกของแผ่นดิน หากยังเป็นการสูญเสียวิถีชีวิตอันมีมาแต่เดิมของชาวไร่ชาวนา ซึ่งเป็นฐานวัฒนธรรมที่สำคัญอย่างหนึ่งของสังคมไทยด้วย

กล่าวอีกแบบหนึ่งก็คือ การขาดแคลนที่ดินทำกินของเกษตรกรมิเพียงบั่นทอนคุณค่าและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของชาวไทยในชนบทเพียงกลุ่มเดียว หากยังเป็นสภาพที่กัดกร่อนถอนรากการดำรงอยู่ของสังคมไทยในส่วนทั้งหมด อันนี้ย่อม

หมายถึงว่าประเด็นความไม่เป็นธรรมในการถือครองที่ดินทำกิน เป็นปัญหาาร่วมกันของพวกเราชาวไทยทุกคน

จากแนวคิดดังกล่าว คณะกรรมการปฏิรูปจึงเห็นพ้องต้องกันว่าควรจะลดฐานะความเป็นสินค้าเสรีของที่ดินเกษตรกรรมลง และหาทางให้เกษตรกรที่เดือดร้อนได้เข้าถึงที่ดินที่ถูกกักตุนทิ้งร้างไว้โดยเอกชนที่ไม่ใช่เกษตรกร ตลอดจนเข้าถึงที่ดินของรัฐที่ถูกกักไว้โดยไม่เป็นธรรมหรือไม่เกิดประโยชน์ นอกจากนี้ยังเห็นควรให้มีการกำหนดเงื่อนไขโดยกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้เกษตรกรต้องสูญเสียที่ดินทำกินอีกต่อไป

ทั้งนี้โดยเสนอให้ใช้มาตรการต่างๆ ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

๑) ให้มีการจำกัดเขตแดนการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรไว้ไม่เกิน ๕๐ ไร่ต่อครัวเรือนเพื่อลดการกระจุกตัวของ การถือครองที่ดิน

๒) ให้มีการจัดระบบข้อมูลการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรทั้งประเทศเป็นข้อมูลสาธารณะเพื่อใช้ในการบริหารจัดการที่ดินให้เกิดประโยชน์และเกิดความเป็นธรรม

๓) ให้จัดตั้งกองทุนธนาคารที่ดินเพื่อการเกษตรขึ้น เพื่อทำหน้าที่จัดซื้อที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือที่มีการถือครองล้นเกินมาจัดสรรให้เกษตรกรที่ขาดแคลนที่ดินทำกิน

๔) ให้มีการจัดเก็บภาษีที่ดินเกษตรกรรมในอัตราก้าวหน้าเพื่อลดแรงจูงใจในการสะสมที่ดินไว้โดยไม่ทำประโยชน์

๕) และให้มีการกำหนดเขตการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรขึ้น  
มาอย่างชัดเจน โดยกำหนดให้ผู้ถือครองที่ดินดังกล่าวจะต้อง  
เป็นผู้ทำการเกษตรด้วยตนเองเท่านั้น

อนึ่ง เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเฉพาะหน้าของเกษตรกร  
ที่มีกรณีพิพาทเรื่องที่ดินทั้งกับภาครัฐและภาคเอกชน คณะกรรมการ  
ปฏิรูปขอเสนอให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบระดับการจับกุมและ  
การดำเนินคดีประชาชนไว้ก่อน จนกว่าจะมีการหาทางออกที่ไม่  
เพิ่มความคับแค้นให้กับผู้ยากไร้เหล่านั้น หรือจนกว่าจะมีการ  
ปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมให้สอดคล้องกับทิศทางการแก้ไข  
ปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกิน

คณะกรรมการปฏิรูปขอยืนยันด้วยว่าในกระบวนการปฏิรูป  
ที่ดินเพื่อการเกษตร ภาคประชาชนควรเข้ามามีส่วนร่วมทุกขั้นตอน

การสร้างความเป็นธรรมและการลดความเหลื่อมล้ำนั้นจะ  
บังเกิดขึ้นได้ก็ด้วยฉันทานุมัติของประชาชนส่วนใหญ่ ที่มองเห็น  
ปัญหาในภาพรวมของประเทศ และพร้อมที่จะลงเรี่ยวลงแรง  
สร้างสังคมที่ผาสุกไว้อยู่อาศัยร่วมกัน คณะกรรมการปฏิรูปตระหนัก  
ดีว่าเราเป็นเพียงคนกลุ่มเล็กๆ กลุ่มหนึ่งที่อาสาทำงานเพื่อ  
บ้านเมืองโดยไม่มีอำนาจบริหารใดๆ เพราะฉะนั้นข้อเสนอเหล่านี้  
จึงเป็นแค่การจุดประกายความคิด ซึ่งเราหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะ  
นำไปสู่การขานรับจากทุกภาคส่วนของสังคม ทั้งเกษตรกรที่  
เดือดร้อนจากปัญหาที่ดินทำกิน ผู้รับผิดชอบในการบริหารประเทศ  
ผู้ถือครองที่ดินขนาดใหญ่ที่เห็นอกเห็นใจคนยากไร้ และสมาชิก  
ประชาสังคมที่รักความเป็นธรรมทั่วไป

# ข้อเสนอปฏิรูปการจัดการที่ดิน เพื่อการเกษตร



ฉบับสมบูรณ์

คณะกรรมการปฏิรูป

๗ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๕๔

ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติเป็นฐานชีวิตและปัจจัยการผลิตที่สำคัญสำหรับคนทุกคน แต่โครงสร้างการจัดการที่ดินของประเทศไทยโดยปล่อยให้รัฐและอำนาจทางทุนเข้าถือครองที่ดินอย่างไม่จำกัดได้สร้างความไม่เป็นธรรมให้แก่สังคม กล่าวคือ ขณะที่ประชาชนจำนวนมากต้องสูญเสียที่ดินซึ่งคนเคยถือครองหรือทำมาหากินมานาน แต่กลับมีที่ดินที่ปล่อยให้ทิ้งร้างว่างเปล่าจำนวนมาก มีการเก็งกำไรที่ดินจนมีราคาแพงทำให้ประชาชนเข้าถึงได้ยาก ไม่คุ้มกับการลงทุนทำการเกษตร มีปัญหาการใช้ที่ดินที่ไม่เหมาะสมกับระบบนิเวศ มีการประกาศเขตป่าอนุรักษ์และพื้นที่สาธารณะโดยไม่คำนึงถึงความมีอยู่ของชุมชนท้องถิ่น ซึ่งอยู่ในพื้นที่ดังกล่าวมาเป็นเวลาช้านาน ส่งผลให้เกษตรกรทำกินอยู่ในพื้นที่ซ้อนทับอย่างผิดกฎหมาย ถูกเจ้าหน้าที่จับกุมดำเนิน

คดีทั้งทางแพ่งและอาญาในข้อหาบุกรุกที่ดินของรัฐและของเอกชน เกษตรกรต้องประสบกับความทุกข์ยากทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมรวมทั้งถูกจำกัดในเรื่องการพัฒนา ซึ่งสร้างความอ่อนแอแก่สังคมการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศชาติโดยรวม

เมื่อวิเคราะห์ถึงรากฐานความขัดแย้งเรื่องที่ดินพบว่า มีปัญหาหลายระดับ ประการแรก ระดับความคิดเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจทุนนิยมเสรี ซึ่งได้เปลี่ยนคุณค่าที่ดินจากฐานชีวิตมาเป็นสินค้า กำหนดทิศทางการพัฒนาที่ให้ความสำคัญแก่การเติบโตทางเศรษฐกิจของกลุ่มทุนรายใหญ่มากกว่าความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของเกษตรกรรายย่อยตลอดจนความมั่นคงทางอาหารและฐานทรัพยากรและระดับโครงสร้างที่ให้ความสำคัญกับระบบกรรมสิทธิ์แบบปัจเจกที่ผูกติดกับกลไกตลาด รวมทั้งการครอบครองและจัดการที่ดินแบบรวมศูนย์อำนาจของรัฐเข้ามาเบียดขับระบบการจัดการที่ดินและทรัพยากรร่วมกันของชุมชนหรือสิทธิชุมชนในท้องถิ่นรวมทั้งการกระจายการถือครองที่ดินที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

หากสังคมไทยมีจินตนาการให้คนไทยทุกคน ซึ่งจะมีจำนวนสูงสุดราว ๗๐ ล้านคน ตามที่คาดไว้ในอีกสิบปีข้างหน้า มีที่อยู่อาศัยและที่ทำกินได้อย่างทั่วถึงและเพียงพอต่อการดำรงชีวิตที่ดี มีระบบการศึกษาที่สอนคนให้เห็นประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว มีความรักคุณค่าทางวัฒนธรรมและท้องถิ่น มีอาหารบริโภคที่มีคุณภาพและปลอดภัย เกษตรกรมีที่ดินทำการเกษตรเป็นของตนเองเพื่อเลี้ยงชีพและพัฒนาคุณภาพชีวิตด้วย

วิธีการเกษตรที่สมดุลยั่งยืน มีสภาพแวดล้อมที่ดี มีฐานทรัพยากร ดิน น้ำ ป่าที่สมบูรณ์ซึ่งชุมชนสามารถดูแลจัดการใช้ประโยชน์ ร่วมกันได้ เกษตรกรที่ประสงค์จะทำการผลิตเพื่อสร้างรายได้ เพิ่มขึ้นก็สามารถเข้าถึงที่ดินขนาดที่เพียงพอ คู่กับการลงทุน หรือบริหารจัดการร่วมกันในรูปกลุ่มหรือสหกรณ์เพื่อสร้างอำนาจ ต่อรองทางการตลาดได้ด้วย เหตุนี้จึงมีความจำเป็นต้องแก้ไข ปัญหาที่ดินเพื่อการเกษตรโดยวิธีการปฏิรูปโครงสร้างอย่างเป็น ระบบโดยเร็ว

กระบวนการปฏิรูปต้องเริ่มจากปัญหาความเดือดร้อนที่ ประชาชนประสบอยู่ โดยอาศัยความรู้และประสบการณ์ของชุมชน ท้องถิ่น รวมทั้งความเข้มแข็งมุ่งมั่นของเครือข่ายองค์กรภาค ประชาชน ควบคู่ไปกับการปรับปรุงโครงสร้างเชิงนโยบายและ สถาบัน ให้สอดคล้องกันไปด้วย

คณะกรรมการปฏิรูป จึงมีข้อเสนอเบื้องต้นเพื่อปฏิรูป โครงสร้างการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรทั้งระบบ ดังต่อไปนี้

## ๑. ให้โอกาสและสิทธิคนจนที่ต้องคดีที่ดินเข้าถึงกระบวนการ ยุติธรรม

### สภาพปัญหา

เกษตรกรในชนบทจำนวนมากประสบปัญหาการอยู่อาศัย และทำกินในพื้นที่ของรัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและถูกจับกุม ดำเนินคดีในข้อหาบุกรุกที่ดินของรัฐและของเอกชนอย่างไม่

เป็นธรรม เกษตรกรถูกดำเนินคดีและถูกคุมขังอยู่ในเรือนจำหรือสภาพที่ต้องขังแล้ว ๘๓๖ ราย (ข้อมูลถึงเดือนธันวาคม ๒๕๕๓) ประชาชนที่เกี่ยวข้องกับคดีที่ดินคนจนที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาคดีและที่ยังไม่ได้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมมีเป็นจำนวนหลายแสนครอบครัว

### ข้อเสนอ

เพื่อให้การพิจารณาคดีที่ดินทำกินของเกษตรกรยากจนที่ถูกจับกุมคุมขังขณะยังอยู่ระหว่างการแก้ปัญหาทางนโยบายของรัฐมีความเป็นธรรม โดยเกษตรกรได้รับโอกาสและสิทธิในการเข้าถึงความเป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรมที่หลากหลายและสอดคล้องกับกรณีพิพาท จึงมีข้อเสนอดังนี้

**๑.๑ คดีที่ดินที่ศาลพิพากษาถึงที่สุดแล้ว** ขอให้มีการพักโทษ ลดโทษและคุมประพฤติ โดยให้ผู้ต้องโทษกลับไปอยู่ดูแลครอบครัว ทำการเกษตรเลี้ยงครอบครัวในที่ดินเดิมและให้ทำงานเป็นอาสาสมัครดูแลรักษาทรัพยากรในท้องถิ่นแทนการจำคุก

**๑.๒ คดีที่ดินอยู่ระหว่างการพิจารณา** ขอให้มีการจำหน่ายคดีชั่วคราว อนุญาตให้เกษตรกรผู้ต้องหาและครอบครัวอยู่อาศัยทำกินในที่ดินเดิมและให้ทำงานเป็นอาสาสมัครดูแลรักษาทรัพยากรในท้องถิ่น จนกว่าการแก้ไขปัญหาตามนโยบายของรัฐบาลจะแล้วเสร็จ

**๑.๓ กรณีปัญหาที่ยังไม่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรม** เนื่องจากยังมีชุมชนที่อยู่ในเขตป่าอย่างผิดกฎหมายจำนวนมาก

ที่อยู่ระหว่างการดำเนินการแก้ไขปัญหาตามนโยบายของรัฐบาล จึงสมควรระงับการดำเนินการใดๆ ที่เป็นการเพิ่มความเดือดร้อนและความรุนแรงกับคนจน โดยขอให้ระงับการขยายเขตพื้นที่อนุรักษ์ ระงับการจับกุมประชาชนที่ทำกินอยู่ในพื้นที่ขัดแย้งเดิมที่ไม่ใช่การถางป่าใหม่ รวมทั้งระงับการจำกัดการพัฒนาชุมชนขั้นพื้นฐานที่จำเป็น จนกว่าการแก้ไขปัญหาคือข้อพิพาทเรื่องที่ดินทำกินตามนโยบายของรัฐบาลจะแล้วเสร็จ

**๑.๔ ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมคดีที่ดินทำกินที่อยู่ระหว่างการแก้ไขปัญหาเชิงนโยบาย** เพื่อลดจำนวนคดีและความรุนแรงของคดีลง โดย

๑.๔.๑ ปรับปรุงกองทุนยุติธรรมให้เกษตรกรผู้ต้องหาคดีที่ดินทำกินสามารถนำเงินกองทุนมาใช้จ่ายเป็นค่าประกันตัวผู้ต้องหา ค่าทนายในการต่อสู้คดีและเป็นค่าใช้จ่ายเยียวยาผู้ต้องหาและครอบครัวซึ่งเป็นคนจนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากคดีที่ดิน

๑.๔.๒ แก้ไขความไม่เป็นธรรมที่ต้นทาง เสนอให้รัฐสนับสนุนสถาบันวิชาการและผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมทุกฝ่ายทำการศึกษาวิเคราะห์เพื่อปรับปรุงแก้ไขระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินการเกษตรทุกฉบับที่ไม่เป็นธรรมและขัดรัฐธรรมนูญและการบังคับใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่เลือกปฏิบัติ

๑.๔.๓ การแก้ไขความไม่เป็นธรรมที่ปลายทาง โดยนำกระบวนการวิจัยพิจารณาคดีที่หลากหลายที่ไม่ใช่การกล่าวหามาใช้ให้สอดคล้องกับลักษณะของข้อพิพาท ได้แก่ การเดินเผชิญสืบ

ของผู้พิพากษา การพิจารณาจากหลักฐานบุคคลหรือหลักฐานทางประวัติศาสตร์ท้องถิ่น การเจรจาไกล่เกลี่ยโดยคนกลาง กระบวนการยุติธรรมชุมชน หรือการจัดตั้งศาลเฉพาะที่มีความเชี่ยวชาญในปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดินทำกิน ตลอดจนให้มีการกลั่นกรองคดีในระดับชุมชนก่อนการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางศาลเพื่อลดจำนวนคดีที่มีจำนวนมากให้น้อยลง

อนึ่ง กลยุทธ์ในการขับเคลื่อนการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมคดีที่ดินทำกินของเกษตรกร เสนอให้รัฐจัดเวทีสานเสนาอย่างต่อเนื่องของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม อันได้แก่นักการเมือง ผู้พิพากษา อัยการ เจ้าหน้าที่ตำรวจ ทนายความ นักวิชาการด้านกฎหมาย บุคลากรกระทรวงยุติธรรมและเครือข่ายภาคประชาชน เพื่อนำไปสู่การศึกษาทำความเข้าใจกับปัญหาที่ดินทำกินและการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมให้มีความเป็นธรรมร่วมกัน

## ๒) การแก้ปัญหาเกษตรกรไร้อำนาจหรือมีที่ดินไม่พอทำกิน

### สภาพปัญหา

ที่ดินในชนบทมีปัญหาเกษตรกรสูญเสียที่ดินจนไร้ที่ทำกิน หรือมีที่ดินไม่พอทำกิน ข้อมูลของศูนย์อำนวยการต่อสู้เอาชนะความยากจนแห่งชาติ (ศตจ.) ในปี ๒๕๔๗ รายงานว่ามีผู้ไม่มีที่ดินทำกิน จำนวน ๘๘๙,๐๒๒ ราย มีที่ดินทำกินแต่ไม่เพียงพอ จำนวน ๕๑๗,๒๖๓ ราย มีที่ดินแต่ไม่มีเอกสารสิทธิ ๘๑๑,๒๗๙ ราย

ที่ดินจำนวนมากกระจุกตัวอยู่ในคนกลุ่มน้อย ที่ดินจำนวนมาก ถูกปล่อยทิ้งร้างไม่ใช้ประโยชน์ จึงกระทบต่อเศรษฐกิจฐานราก เกิดปัญหาสังคมทั้งในชนบทและในเมือง รวมทั้งส่งผลให้เกิด ความเสื่อมโทรมของระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมของประเทศ

### **ข้อเสนอ**

การปฏิรูปแนวความคิดและวิธีการแก้ไขปัญหายังเป็นระบบ เพื่อแก้ไขปัญหาคความไม่เป็นธรรมในการถือครองและใช้ประโยชน์ ที่ดินเพื่อการเกษตร มีข้อเสนอ ดังนี้

**๒.๑ จัดระบบข้อมูลที่ดินเพื่อการเกษตรทั่วประเทศ ให้เป็นข้อมูลสาธารณะ** โดยบูรณาการข้อมูลการถือครองที่ดิน การเกษตร ทั้งข้อมูลการถือครองที่ดินและข้อมูลแผนที่ทั่วประเทศ ให้ทันสมัยตรงกับข้อเท็จจริงในปัจจุบันและเข้าถึงได้ง่าย เพื่อใช้ในการวางแผนกระจายการถือครองที่ดิน การตรวจสอบการถือครองและใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรให้เหมาะสมและเป็นไปตาม กฎหมายอย่างเคร่งครัด

**๒.๒ การกำหนดเขตการใช้ที่ดินและแผนการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรขั้นใหม่** ใช้ฐานข้อมูลที่ดินและการมีส่วนร่วม ของชุมชนกำหนดเขตและการทำงานแผนที่การใช้ที่ดินขั้นใหม่ เริ่ม จากแผนที่ดินเพื่อการเกษตรระดับชุมชน โดยแบ่งพื้นที่หลักออกเป็นพื้นที่เพื่อการเกษตร พื้นที่เมือง พื้นที่อุตสาหกรรม พื้นที่เพื่อ คุ่มครองรักษาระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม และที่สาธารณะประโยชน์ ที่ประชาชนใช้ร่วมกันให้ชัดเจน ซึ่งรวมทั้งเขตที่ดินของชุมชน

ดั้งเดิมที่ก่อตั้งมาแต่บรรพบุรุษเพื่อรักษาวิถีชีวิตและวัฒนธรรมอันดีงามในการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรอย่างยั่งยืนไว้ด้วย แล้วจึงบูรณาการแผนระดับชุมชนเป็นแผนระดับจังหวัดและแผนระดับชาติให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปี แล้วออกกฎหมายว่าด้วยแผนการใช้ที่ดินหลักของประเทศและแผนการใช้ที่ดินระดับชุมชนให้มีผลบังคับใช้ทันที

สำหรับที่ดินของส่วนราชการต่างๆ ที่ขอกันไว้เป็นจำนวนมากแล้วไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามภารกิจหลักของหน่วยงาน ขอให้รัฐนำที่ดินเหล่านั้นกลับคืนมาวางแผนใช้ประโยชน์ในการพัฒนาด้านอื่นๆ ที่จำเป็น ส่วนที่ดินที่เหมาะสมกับการเกษตรขอให้มอบให้กองทุนธนาคารที่ดินนำไปบริหารจัดการต่อไป

**๒.๓ คຸ້ມครອງที่ตื้นเพื่อเกษตรกรรม** ออกกฎหมายคຸ້ມครອງที่ตื้นเพื่อเกษตรกรรมเพื่อช่วยเหลือผู้ยากไร้ที่ซื้อที่ดินเพื่อซื้อขายเก็งกำไรรายใหม่ๆ ซึ่งจะทำให้ราคาที่ดินลดลง ลดค่าใช้จ่ายในการซื้อที่ดินคืนและเป็นการคຸ້ມครອງที่ตื้นเพื่อเกษตรไม่ให้นำไปใช้ผิดประเภท

**๒.๔ กำหนดเขตแดนการถือครองที่ดินที่เหมาะสม** เพื่อให้ที่ดินเพื่อการเกษตรที่จำแนกไว้แล้ว ได้กระจายไปยังเกษตรกรรายย่อยผู้ทำการเกษตรด้วยตนเองได้อย่างทั่วถึง เกษตรกรสามารถใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องกำหนดเขตแดนการถือครองที่ดินไว้ให้เหมาะสม สอดคล้องกับจำนวนพื้นที่การเกษตรที่มีอยู่อย่างจำกัด ตลอดจนให้เหมาะสมกับศักยภาพและความสามารถของครัวเรือนเกษตรกรรายย่อยในการใช้ที่ดินสร้าง

เศรษฐกิจในครอบครัวและชนบทให้เข้มแข็ง รวมทั้งการสร้าง  
ความมั่นคงด้านอาหารให้กับประเทศ และการดูแลรักษาระบบนิเวศ  
และสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลยั่งยืน

ควรจำกัดเขตแดนการถือครองที่ดินที่เหมาะสมไม่ให้เกิน  
ครัวเรือนละ ๕๐ ไร่ กรณีกลุ่มองค์กรเกษตรกรหรือสหกรณ์  
การเกษตร ให้มีการถือครองที่ดินตามสัดส่วนของจำนวนสมาชิก  
องค์กร โดยเฉลี่ยได้ไม่เกินรายละ ๕๐ ไร่ โดยใช้อัตราภาษีเป็น  
กลไกควบคุม

**๒.๕ ให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อการเกษตรกับเกษตรกร  
ที่ทำเกษตรด้วยตนเอง** ผู้ที่มีสิทธิถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อ  
การเกษตรจะต้องเป็นผู้ที่ครอบครองและทำการเกษตรด้วยตนเอง  
เท่านั้น ห้ามไม่ให้ผู้อื่นเช่า หรือปล่อยทิ้งร้าง หรือกระทำการ  
เป็นการอำพรางโดยไม่มีเจตนาทำการเกษตรจริงและควรใช้  
มาตรการทางภาษีอัตราก้าวหน้าสูงเป็นกลไกควบคุมการใช้ที่ดิน  
เพื่อการเกษตรดังกล่าว

กรณีที่ดินของรัฐตามโครงการจัดสรรที่ดินในรูปแบบต่างๆ  
ที่จัดให้เกษตรกรไว้ที่ทำกินแล้วถูกเปลี่ยนมือไปยังผู้อื่นโดยไม่  
ชอบด้วยกฎหมาย ให้รัฐนำกลับคืนมาเป็นที่ดินส่วนกลางเพื่อให้  
กองทุนธนาคารที่ดินฯ ได้นำไปจัดสรรอย่างเป็นธรรมให้เกษตรกร  
ผู้ไร่ทำกินหรือผู้มีที่ดินไม่พอทำกินต่อไป

**๒.๖ กำหนดมาตรการทางภาษีเพื่อจัดเก็บภาษีที่ดินที่  
ถือครองเกินขนาดจำกัดในอัตราก้าวหน้า** ที่ดินขนาดต่ำกว่า  
๑๐ ไร่ซึ่งเป็นขนาดที่จำเป็นต่อการทำกินยังชีพ ให้เสียภาษีใน

อัตราต่ำร้อยละ ๐.๐๓ ที่ดิน ๑๐-๕๐ ไร่ เสียภาษีอัตราปานกลาง ร้อยละ ๐.๑ สำหรับที่ดินปล่อยทิ้งร้างหรือส่วนที่เกินจาก ๕๐ ไร่ ให้เสียภาษีอัตราก้าวหน้าสูงร้อยละ ๕

**๒.๗ จัดตั้งกองทุนธนาคารที่ดินเพื่อการเกษตร** เสนอให้รัฐจัดตั้งกองทุนธนาคารที่ดินเพื่อการเกษตรเพื่อนำเงินทุนไปซื้อที่ดินที่ถือครองเกินขนาดจำกัด รวมทั้งจัดซื้อที่ดินที่เป็นทรัพย์สินประกันหนี้เสียของธนาคารและสถาบันการเงินมาบริหาร ให้กระจายไปยังเกษตรกรที่ไร้ที่ดินและที่มิที่ดินไม่พอทำกิน

กองทุนธนาคารที่ดินควรมีโครงสร้างการบริหารแบบกระจายอำนาจ ในระดับตำบล ระดับจังหวัดและระดับชาติ เพื่อกระจายภารกิจความรับผิดชอบและการมีส่วนร่วมไปยังชุมชนและท้องถิ่นทุกระดับ

เพื่อให้การบริหารกองทุนธนาคารที่ดินฯ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงเสนอให้รัฐ

๒.๗.๑ จัดตั้งสถาบันบริหารจัดการที่ดินและกองทุนธนาคารที่ดินเพื่อการเกษตร เพื่อมารับผิดชอบบริหารกองทุนฯ และการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร

๒.๗.๒ จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินเพื่อการเกษตรแห่งชาติมากำกับดูแลทิศทางและยุทธศาสตร์ของกองทุนฯ และสถาบันบริหารจัดการที่ดินและกองทุนฯ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีผู้แทนจากหน่วยงานของรัฐจากกระทรวงเกษตรฯ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงการคลัง

ตัวแทนเครือข่ายเกษตรกรที่มีประสบการณ์ด้านการปฏิรูปการ  
จัดการที่ดินและผู้ทรงคุณวุฒิด้านการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร  
เป็นคณะกรรมการ

๒.๗.๓ จัดหาเงินทุน ปีละ ๑ แสนล้านบาท ระยะเวลา  
๕ ปี รวมเป็นเงิน ๕ แสนล้านบาท มาให้กองทุนฯ จัดซื้อที่ดิน  
เพื่อกระจายไปให้เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินหรือมีที่ดินไม่พอทำกิน  
จำนวนประมาณ ๑ ล้านครัวเรือน

## ๒.๘ การจัดตั้งหน่วยงานบริหารจัดการที่ดินและกองทุน ธนาคารที่ดินเพื่อการเกษตร เสนอให้รัฐ

๒.๘.๑ มอบหมายให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อ  
เกษตรกรกรม เป็นเจ้าภาพรับผิดชอบจัดตั้งและบริหารสถาบัน  
บริหารจัดการที่ดินและกองทุนธนาคารที่ดินเพื่อการเกษตรที่จะ  
จัดตั้งขึ้นใหม่ โดยให้บูรณาการหน่วยงานย่อยของรัฐภายใต้  
กระทรวงและกรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน  
เพื่อการเกษตร ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรฯ  
และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เข้าด้วยกัน

๒.๘.๒ ให้สถาบันบริหารจัดการที่ดินและกองทุน  
ธนาคารที่ดินเพื่อการเกษตรสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีและออก  
ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีรองรับอำนาจการบริหาร โดยมอบ  
หมายให้รองนายกรัฐมนตรี ๑ ท่านเป็นผู้กำกับดูแล

๒.๘.๓ ให้สถาบันบริหารจัดการที่ดินและกองทุน  
ธนาคารที่ดินเพื่อการเกษตรทำหน้าที่อำนวยความสะดวก กำกับดูแลและ  
ประสานความร่วมมือ (facilitation & coordination) ในระดับ  
นโยบาย

๒.๘.๔ จัดตั้งกองทุนธนาคารที่ดินฯ ในระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิรูปการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรในแต่ละท้องถิ่น โดยประชาชนและองค์กรท้องถิ่นร่วมกันคิดวางแผน ตัดสินใจและดำเนินการไปอย่างสอดคล้องกับระบบนิเวศ และวัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่นให้มากที่สุด

๒.๘.๕ ใช้เงินกองทุนธนาคารที่ดินฯ จัดซื้อที่ดินจากผู้ประสงค์ต้องการขายให้รัฐในราคาไม่สูงกว่าราคาประเมิน แล้วนำที่ดินที่ซื้อมาจัดสรรให้กับเกษตรกรที่ไร้ที่ทำกินและเกษตรกรที่มีที่ดินไม่พอทำกินโดยวิธีการผ่อนส่งระยะยาว ๒๐ ปี คิดดอกเบี้ยอัตราต่ำร้อยละ ๑

๒.๘.๖ เมื่อสถาบันบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร และกองทุนธนาคารที่ดินเพื่อการเกษตรดำเนินการไปได้ครบ ๕ ปี ให้สถาบันฯ จัดทำข้อเสนอการปรับปรุงกองทุนธนาคารที่ดินเพื่อการเกษตร และสถาบันบริหารจัดการที่ดินและกองทุนธนาคารที่ดินเพื่อการเกษตร พร้อมทั้งจัดทำร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร เสนอต่อรัฐบาลเพื่อมารองรับการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรอย่างมั่นคงในระยะยาวต่อไป

๒.๙ ปรับปรุงแก้ไขประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๔๗ และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การจำกัดการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรและมาตรการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรมีผลบังคับใช้ตามข้อเสนอดังกล่าวนี้

## ๒.๑๐ สร้างกลไกประกันการสูญเสียที่ดิน เพื่อไม่ให้ที่ดิน เปลี่ยนมือไปอยู่กับนายทุนอีก โดยเสนอให้

๒.๑๐.๑ ยกเลิกการขายฝากที่ดินเพื่อการเกษตรซึ่งไม่  
เป็นธรรมกับเกษตรกร

๒.๑๐.๒ สนับสนุนเกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดินให้รวม  
ตัวกันเป็นกลุ่มเป็นองค์กรเครือข่ายที่เข้มแข็ง มีความช่วยเหลือ  
เกื้อกูลกันและมีอำนาจต่อรองในการประกอบอาชีพการเกษตร  
ได้อย่างมีพลัง

กล่าวโดยสรุป ได้เสนอให้รัฐดำเนินการปฏิรูปใน ๕ ประเด็น  
หลัก ได้แก่ ปฏิรูประบบข้อมูลที่ดินเพื่อการเกษตร ให้มีความ  
ทันสมัยเป็นเอกภาพและเป็นข้อมูลสาธารณะที่โปร่งใส ประชาชน  
เข้าถึงและตรวจสอบได้ ปฏิรูปการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร  
ให้มุ่งกระจายการถือครองที่ดินสู่ประชาชนระดับล่าง และมี  
มาตรการจำกัดการถือครอง มาตรการการแทรกแซงกลไกตลาด  
และมาตรการทางภาษี เพื่อป้องกันการผูกขาดที่ดินและสร้าง  
ความเป็นธรรมในการถือครองที่ดิน ปฏิรูประบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน  
เพื่อการเกษตร โดยกำหนดมาตรการทางกฎหมายรองรับระบบ  
การจัดการที่ดินและทรัพยากรโดยชุมชนควบคู่ไปกับระบบ  
กรรมสิทธิ์ที่ถือครองโดยปัจเจกและโดยรัฐ เพื่อความสมดุลเชิง  
อำนาจระหว่างรัฐ เอกชนและชุมชน และปฏิรูปการใช้ที่ดินเพื่อ  
การเกษตร โดยกำหนดเขตพื้นที่การใช้ที่ดินและทรัพยากรอย่าง  
เหมาะสมและได้คุณภาพทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมและระบบนิเวศ  
และให้การคุ้มครองพื้นที่เกษตรและเกษตรกรรายย่อยให้มีความ

มั่นคงและปฏิรูประบบการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร  
ให้เป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพ

กลยุทธ์การขับเคลื่อนข้อเสนอปฏิรูปการจัดการที่ดินเพื่อ  
การเกษตร ควรเริ่มต้นด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดิน  
เพื่อการเกษตรแห่งชาติ และกองทุนธนาคารที่ดินเพื่อการเกษตรขึ้น  
มาก่อน เพื่อช่วยกำหนดกรอบ ทิศทางและยุทธศาสตร์การ  
ทำงาน พร้อมกันนั้นควรมอบหมายให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อ  
เกษตรกรรมเป็นเจ้าภาพจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการที่ดินเพื่อ  
การเกษตรขึ้นมาโดยเร็ว ภายใน ๓ เดือนและขอให้รัฐบาลจัด  
งบประมาณเริ่มแรกในปีแรกจำนวน ๑ แสนล้านบาทและ  
งบบริหารจัดการอีกจำนวนหนึ่งให้เพียงพอ ประเดิมให้กับสถาบันฯ  
มาขับเคลื่อนกองทุนฯ บริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรให้  
สำเร็จลุล่วงต่อไป

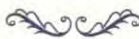
การปฏิรูปการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรให้มีความเป็นธรรม  
ในสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว นอกจากข้อเสนอเบื้องต้น  
ดังกล่าวนี้แล้ว ยังมีข้อเสนออื่นๆ ตามมาในช่วงเวลาที่เหมาะสม  
รวมทั้งยังต้องมีการดำเนินการในด้านอื่นๆ ควบคู่กันไปด้วย  
เช่นการกระจายอำนาจตัดสินใจไปสู่ประชาชนและท้องถิ่น การ  
เสริมความเข้มแข็งของพลังประชาชน การเปิดโอกาสให้ประชาชน  
และชุมชนสามารถมีส่วนร่วมสำคัญในการร่วมกันบริหารจัดการที่ดิน  
และทรัพยากร ตลอดจนการพัฒนาองค์กรประชาชนให้เป็น  
กลไกสำคัญของปฏิรูปที่ดินและจัดการที่ดินอันเป็นฐานชีวิตของ  
ตนเอง

การปฏิรูปแก้ปัญหาคความไม่เป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำในการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรของชาติจะสำเร็จลงได้ ต้องอาศัยพลังการขับเคลื่อนของภาคสังคมเป็นสำคัญ คณะกรรมการปฏิรูปเป็นเพียงกลไกชั่วคราวของสังคมที่อาสาเข้ามาช่วยเชื่อมโยงภาคประชาชนให้ร่วมกันคิดและสร้างโอกาสให้ขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมไปในทิศทางที่เหมาะสมได้เท่านั้น องค์กรภาคประชาชนด้วยตัวเองจึงต้องช่วยกันสร้างพื้นที่ปฏิบัติการให้มีรูปธรรมของความสำเร็จเป็นที่ยอมรับ สร้างสมาชิกประชาชนเพื่อสื่อสารกับสังคมทั้งในท้องถิ่นและในระดับชาติและสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนให้กว้างขวางและให้เข้มแข็งยิ่งๆ ขึ้นไป ภาคประชาชนจึงจะมีอำนาจต่อรองและมีพลังขับเคลื่อนข้อเสนอการปฏิรูปการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรให้ไปสู่ปฏิบัติการแก้ปัญหาคความไม่เป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำของสังคมได้จริง



หน้าว่าง

# คำชี้แจงเพิ่มเติมเรื่อง การจำกัดเขตแดนถือครองที่ดิน สำหรับนิติบุคคล



คณะกรรมการปฏิรูป  
๗ มีนาคม พ.ศ.๒๕๕๔

สืบเนื่องจากที่นายกรัฐมนตรีได้มีข้อซักถามถึงการนำ  
มาตรการการจำกัดการถือครองที่ดินไม่เกิน ๕๐ ไร่ ที่คณะ  
กรรมการปฏิรูปเสนอจะมีผลบังคับใช้สำหรับนิติบุคคลหรือองค์กร  
รวมถึงมีหลายฝ่ายในสังคมก็ได้แสดงความเป็นห่วงเกี่ยวกับการ  
ถือครองที่ดินสำหรับการเกษตรขนาดใหญ่ คณะกรรมการปฏิรูป  
จึงขอเสนอคำตอบข้อซักถามของนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการ  
จำกัดเขตแดนถือครองที่ดินกับนิติบุคคล เพื่อให้สาธารณชนได้รับทราบ  
และพิจารณาไปพร้อมกันด้วย โดยคำตอบข้อซักถามดังกล่าวมี  
เนื้อหาข้อความดังต่อไปนี้

๑) รูปแบบการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรในปัจจุบันมี  
หลายรูปแบบ ทั้งส่วนบุคคล สหกรณ์ บุคคลที่ทำพันธะสัญญา

กับบริษัทและบริษัทขนาดใหญ่ รวมทั้งหน่วยงานของรัฐด้วย  
ซึ่งที่กล่าวมาทั้งหมดนี้มีทั้งเป็นนิติบุคคลและไม่เป็นนิติบุคคล

๒) ข้อเสนอจำกัดการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรครัวเรือน  
ละไม่เกิน ๕๐ ไร่ มีจุดมุ่งหมายที่จะส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้ที่  
ถือครองที่ดินทุกกลุ่มดังกล่าวข้างต้น ได้ทำการถือครองและใช้  
ประโยชน์ที่ดินเพื่อการเกษตรอย่างแท้จริง อันจะส่งผลให้เกิดแรง  
จูงใจในการผลิต การเพิ่มผลผลิต การบริหารจัดการในระบบการ  
ผลิตและการตลาดที่ดี มีความก้าวหน้า มีความเป็นธรรม ลดความ  
เหลื่อมล้ำระหว่างเกษตรกรรายย่อย เกษตรกรรายใหญ่และกลุ่ม  
ธุรกิจการเกษตรให้เหลือน้อยลงและมีความสามารถในการแข่งขัน  
โดยมีประสงค์ที่จะไปทำให้บุคคลหรือองค์กรกลุ่มใดต้องเสียหาย  
โดยเฉพาะนิติบุคคลในรูปบริษัท สหกรณ์ หรือรูปแบบอื่นๆ ที่  
เขาทำดีอยู่แล้ว

๓) คณะกรรมการปฏิรูปเห็นว่าขนาดการถือครองที่ดิน  
ขนาดเล็กหรือใหญ่ มิได้บ่งชี้ถึงผลิตภาพการเกษตรและไม่ได้บ่งชี้  
ว่าประเทศจะขาดแคลนผลิตผลการเกษตรเพื่อส่งออกสร้างรายได้  
แต่ความเข้มแข็งและความสามารถของเกษตรกรและภาคธุรกิจ  
ต่างหากที่จะนำไปสู่การเพิ่มผลผลิตทั้งในเชิงปริมาณและ  
คุณภาพ ซึ่งจะนำไปสู่ความมั่นคงทางอาหารและความมั่งคั่งของ  
ประเทศชาติในอนาคตอันใกล้

๔) การปฏิรูปการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรจึงมุ่งเน้น  
กระจายการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรให้กับผู้ที่ทำการเกษตร  
ด้วยตนเองอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง ควบคู่ไปกับการส่งเสริม

สนับสนุนการเกษตรทั้งระบบอย่างครบวงจรให้ประสบความสำเร็จ ด้วยการจำกัดเขตแดนการถือครองที่ดินให้เป็นมาตรฐานเดียว และทำให้จริงจังไม่เลือกปฏิบัติ ไม่มีข้อยกเว้น ดังนั้นจึงจำเป็นต้องครอบคลุม นิติบุคคล องค์กร บริษัทขนาดเล็ขนาดใหญ่ ต่างๆ ตลอดจนหน่วยงานของรัฐด้วยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ มิฉะนั้น จะเป็นช่องว่างให้มีการหลบเลี่ยงได้และการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรโดยรวมประเทศก็จะไม่ได้ผล

๕) การทำการเกษตรขนาดใหญ่ในรูปสหกรณ์หรือบริษัท ซึ่งมีอยู่จำนวนหนึ่งนั้น ก็สามารถกระทำได้และพัฒนาได้ เพียงแต่จะต้องเสียภาษีในอัตราก้าวหน้า ตามที่คณะกรรมการปฏิรูป เสนอ<sup>๒๔</sup> หรือสามารถปรับปรุงวิธีการจัดการเสียใหม่ โดยแทนที่จะถือครองที่ดินจำนวนมากแล้วใช้วิธีจ้างเกษตรกรเป็นลูกจ้างทำ แทนโดยจ่ายค่าแรงราคาถูก ก็สามารถปรับเปลี่ยนมาเป็นวิธี กระจายที่ดินออกไปให้เกษตรกรรายย่อยในท้องถิ่นเป็นผู้ถือ ครองที่ดิน แล้วบริษัทใช้หลักธุรกิจในการบริหารจัดการให้เกษตรกร รวมกลุ่มกัน เสนอแผนการผลิตการตลาดที่มุ่งใจเกษตรกรทำการ ผลิต ทำสัญญาว่าจ้างที่เป็นธรรมและไม่เอาัดเอาเปรียบ และได้

---

<sup>๒๔</sup> ข้อเสนอคณะกรรมการปฏิรูป ดังปรากฏในเอกสาร "ข้อเสนอปฏิรูปการ จัดการที่ดินเพื่อการเกษตร" ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๕๔

๒.๖ กำหนดมาตรการทางภาษีเพื่อจัดเก็บภาษีที่ดินที่ถือครองเกินขนาดจำกัด ในอัตราก้าวหน้า ที่ดินขนาดต่ำกว่า ๑๐ ไร่ ซึ่งเป็นขนาดที่จำเป็นต่อการทำกิน ยังชีพให้เสียภาษีในอัตราดำ ร้อยละ ๐.๐๓ ที่ดิน ๑๐-๕๐ ไร่ เสียภาษีอัตราก้าวหน้า ร้อยละ ๐.๑ สำหรับที่ดินปล่อยทิ้งร้างหรือส่วนที่เกินจาก ๕๐ ไร่ ให้เสียภาษีอัตราก้าวหน้าสูงร้อยละ ๕

ผลตอบแทนจากการผลิตและการตลาดที่เป็นธรรมด้วย วิธีการใหม่นี้จะช่วยให้ทั้งบริษัทและเกษตรกรรายย่อยเป็นเจ้าของกิจการด้วยกัน ทำกิจการร่วมกัน รับผิดชอบต่อความเสี่ยงที่ทัดเทียมกัน และช่วยกันแก้ไขปัญหาอุปสรรค จะได้เติบโตก้าวหน้าไปพร้อมๆ กัน ถึงจะเร็วบ้างช้าบ้างก็เป็นไปตามความรู้ความสามารถของตนแต่ไม่ไขว่คว้าเพราะมีอำนาจเหนือผู้อื่นและใช้อำนาจนั้นอย่างไม่เป็นธรรม ในกรณีสหกรณ์ซึ่งใช้หลักการบริหารจัดการร่วมกันอยู่แล้ว ก็สามารถใช้เขตแดนการถือครองที่ดินเป็นหลักในการจัดสรรที่ดินให้สมาชิกทำกินได้ ตัวอย่างเช่น หากสหกรณ์มีสมาชิกเกษตรกรทั้งหมด ๒,๐๐๐ คน แต่มีสมาชิกที่ทำกินในที่ดินด้วยตนเองจำนวน ๑๐๐ คน ต้องการถือครองที่ดินเพื่อทำการเกษตรในนามสหกรณ์ สหกรณ์ก็จะถือครองที่ดินในนามสมาชิก ๑๐๐ คนๆ ละ ๕๐ ไร่ รวมกันได้ไม่เกิน ๕,๐๐๐ ไร่ เป็นต้น

เกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานเดียวโดยไม่เลือกปฏิบัติลักษณะนี้เชื่อว่าจะทำให้การเกษตรทุกกลุ่ม ทั้งรายย่อยและรายใหญ่ เติบโตได้โดยไม่เอารัดเอาเปรียบกัน เกษตรกรรายใหญ่หรือบริษัทขนาดใหญ่ไม่สามารถใช้อำนาจทุนและอำนาจรัฐเหนือในการจัดสรรทรัพยากรและอยู่เหนืออำนาจตลาด เกษตรกรรายย่อยมีอำนาจต่อรอง เพราะมีการกระจายที่ดินให้เกษตรกรผู้ผลิตเป็นเจ้าของที่ดิน กลุ่มธุรกิจการเกษตรหรือบริษัทการเกษตรขนาดใหญ่และเกษตรกรรายย่อยจะมีฐานะเป็นหุ้นส่วนเพื่อนร่วมงาน ซึ่งต่างจากสภาพนายจ้างลูกจ้างในไร่นาดังที่เคยเป็น จึงเป็นการส่งเสริมรูปแบบสหกรณ์หรือความร่วมมือกันเพื่อสร้างผลผลิตสร้างรายได้และกระจายรายได้ให้ทั่วถึงและเป็นธรรมทั่วหน้ากัน

# แถลงการณ์คณะกรรมการปฏิรูป ว่าด้วยแนวทางปฏิรูป โครงสร้างอำนาจ



## เรียนพี่น้องประชาชนไทยที่รักทุกท่าน

ท่ามกลางความวิปริตแปรปรวนของดินฟ้าอากาศ ภัยพิบัติทางธรรมชาติ ภาวะข้าวของแพง และความไม่แน่นอนของบรรยากาศทางการเมือง พวกเราทุกคนคงรู้สึกคล้ายกันคือ ชีวิตในประเทศไทยเวลานี้หาความเป็นปกติสุขมิได้

อันที่จริงการเผชิญกับความยากลำบากของชีวิตนั้น นับเป็นเรื่องธรรมดาของมนุษย์ แต่สิ่งหนึ่งที่ทำให้คนเราต่างกันอย่างมากในโอกาสเอชานะอุปสรรค คือการมีอำนาจจัดการตัวเองไม่เท่ากัน

ในสภาพที่เป็นอยู่ คนไทยจำนวนมากล้วนต้องขึ้นต่ออำนาจของผู้อื่น ขณะที่คนหยิบมือเดียวไม่เพียงกำหนดตัวเองได้ หากยังมีฐานะครอบงำคนที่เหลือ ความเหลื่อมล้ำในความสัมพันธ์ทางอำนาจเช่นนี้ ไม่เพียงเป็นปัญหาใหญ่ที่สุดอย่างหนึ่ง หากยัง

เป็นต้นตอให้เกิดของปัญหาสำคัญอีกหลายเรื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือปัญหาความไม่เป็นธรรมในสังคม

ความสัมพันธ์ทางอำนาจนั้นมีหลายแบบ และถูกค้ำจุนไว้ด้วยโครงสร้างทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ แต่เมื่อกล่าวอย่างถึงที่สุดแล้ว โครงสร้างอำนาจที่มีพลังสูงสุดและส่งผลกำหนดต่อโครงสร้างอำนาจอื่นทั้งปวงคือโครงสร้างอำนาจรัฐ ซึ่งรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง

แน่ละ เราคงปฏิเสธไม่ได้ว่าระบอบการปกครองแบบรวมศูนย์ดังกล่าวเคยมีคุณูปการใหญ่หลวงในการปกป้องแผ่นดินไทยให้รอดพ้นจากลัทธิล่าอาณานิคม อีกทั้งมีบทบาทสำคัญในการสร้างความเป็นปึกแผ่นของประเทศชาติช่วงระยะผ่านจากสังคมจารีตสู่สมัยใหม่

อย่างไรก็ดี เราคงต้องยอมรับด้วยเช่นกันว่าเมื่อเวลาผ่านไปนานนับศตวรรษ การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมได้ทำให้การบริหารจัดการประเทศแบบรวมศูนย์กลับกลายเป็นเรื่องไร้ประสิทธิภาพ ในบางกรณีก็นำไปสู่การฉ้อฉล อีกทั้งไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงที่สลับซับซ้อนขึ้น

ที่สำคัญคือการกระจุกตัวของอำนาจรัฐได้ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจอย่างสุดขั้วระหว่างเมืองหลวงกับเมืองอื่นๆ ขณะเดียวกันก็ทำให้ไม่สามารถเปิดพื้นที่ทางการเมืองได้เพียงพอสำหรับประชาชนที่นับวันยิ่งมีความหลากหลายกระจายกลุ่ม

การควบคุมบ้านเมืองโดยศูนย์อำนาจที่เมืองหลวงทำให้ท้องถิ่นอ่อนแอ ประชาชนอ่อนแอ กระทั่งดูแลตัวเองไม่ได้ใน

บางด้าน อำนาจอรัฐที่รวมศูนย์มีส่วนทำลายอัตลักษณ์ของท้องถิ่น ในหลายที่หลายแห่ง ยังไม่ต้องเอ่ยถึงว่าการดำเนินแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมด้วยวิธีกำหนดนโยบายจากส่วนกลางนั้น ยิ่งส่งผลให้ท้องถิ่นไร้อำนาจในการจัดการเรื่องปากท้องของตน

ยิ่งไปกว่านั้น สถานการณ์ดังกล่าวยังถูกซ้ำเติมให้เลวลง ด้วยเงื่อนไขของยุคโลกาภิวัตน์ ซึ่งมีระบบเศรษฐกิจแบบไร้พรมแดนเป็นพลังขับเคลื่อนสำคัญ

การที่รัฐไทยยังคงรวมศูนย์อำนาจบังคับบัญชาสังคมไว้ อย่างเต็มเปี่ยม แต่กลับมีอำนาจน้อยลงในการปกป้องสังคมไทย จากอิทธิพลข้ามชาตินั้น นับเป็นภาวะวิกฤตที่คุกคามชุมชนท้องถิ่น ต่างๆ เป็นอย่างยิ่ง เพราะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นแทบจะป้องกันตนเองไม่ได้เลย เมื่อต้องเผชิญกับผู้ประกอบการรายใหญ่ที่มีทุนมากกว่า

เมื่อสังคมถูกทำให้อ่อนแอ ท้องถิ่นถูกทำให้อ่อนแอ และ ประชาชนจำนวนมากถูกทำให้อ่อนแอ ปัญหาที่ป้อนกลับมายัง ศูนย์อำนาจจึงมีปริมาณท่วมท้น ทำให้รัฐบาลทุกรัฐบาล ล้วนต้องเผชิญกับสภาวะข้อเรียกร้องที่ล้นเกิน ครั้นแก้ไขไม่สำเร็จทุกปัญหา ก็กลายเป็นประเด็นการเมือง

ด้วยเหตุผลทั้งหลายทั้งปวงนี้ คณะกรรมการปฏิรูปจึงขอ เสนอให้มีการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจของประเทศ ซึ่งจำเป็นต้อง ดำเนินการถึงระดับถอดสายบัญชาการของส่วนกลางที่มีต่อท้องถิ่น ออกในหลายๆ ด้าน และเพิ่มอำนาจบริหารจัดการตนเองให้ ท้องถิ่นในทุกมิติที่สำคัญ

อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น จะต้องไม่ใช่การสร้างระบบรวมศูนย์อำนาจขึ้นมาในท้องถิ่นต่างๆ แทนการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง หากจะต้องเป็นเนื้อเดียวกับการลดอำนาจรัฐและเพิ่มอำนาจประชาชนโดยรวม

กล่าวอีกแบบหนึ่งก็คือ การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจมีเจตจำนงอยู่ที่การปลดปล่อยพลังสร้างสรรค์ของประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ ซึ่งประกอบส่วนขึ้นเป็นองค์รวมของประชาชนทั้งประเทศ และด้วยเหตุนี้เราจึงจำเป็นต้องประสานประชาธิปไตยทางตรงเข้ากับประชาธิปไตยแบบตัวแทนมากขึ้น การเพิ่มอำนาจให้ชุมชนเพื่อบริหารจัดการตนเองต้องเป็นส่วนสำคัญของการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจตั้งแต่ต้น และอำนาจขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้นก็จะต้องถูกกำกับและตรวจสอบโดยประชาชนในชุมชนหรือภาคประชาสังคมในท้องถิ่นได้ในทุกขั้นตอน

ส่วนอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลนั้น แม้จะลดน้อยลงในด้าน การบริหารจัดการสังคม แต่ก็ยังคงมีอยู่อย่างครบถ้วนในเรื่อง การป้องกันประเทศและการต่างประเทศ นอกจากนี้รัฐบาลยังคง มีบทบาทสำคัญในการประสานงานและอำนวยความสะดวกในเรื่องอื่นๆ ในระดับชาติ ดังที่ชี้แจงไว้ในข้อเสนอฉบับสมบูรณ์

คณะกรรมการปฏิรูปขอยืนยันว่าการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ ในทิศทางดังกล่าวมิใช่การ รื้อถอนอำนาจรัฐและการเปลี่ยนแปลง ที่เกิดขึ้นก็จะไม่มีผลต่อฐานะความเป็นรัฐเดี่ยวของประเทศไทย หากยังจะเสริมความเข้มแข็งให้กับรัฐไทยและช่วยลดแรงกดดัน ที่มีต่อรัฐไปด้วยพร้อมๆ กัน

นอกจากนี้ เรายังเชื่อว่าการกระจายอำนาจลงสู่ชุมชนท้องถิ่น  
ที่ดี และการกระจายอำนาจจากรัฐสู่ภาคประชาสังคมโดยรวมก็ดี  
ไม่เพียงจะช่วยลดความเหลื่อมล้ำในสังคม แต่ยังจะส่งผลอย่าง  
สูงต่อความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในระดับชาติ ทั้งนี้เพราะมัน  
จะทำให้อำนาจสั่งการและผลประโยชน์ที่ได้จากการกุมอำนาจ  
ในส่วนกลางมีปริมาณลดลง ผู้ชนะบนเวทีแข่งขันชิงอำนาจไม่  
จำเป็นต้องได้ทุกอย่างไปหมด และความขัดแย้งก็ไม่จำเป็นต้องมี  
ลักษณะเอาเป็นเอาตาย กระทั่งอาจกล่าวได้ว่าการปฏิรูปโครงสร้าง  
อำนาจ แท้จริงแล้วคือการปฏิรูปการเมืองอีกวิธีหนึ่ง

ในด้านความอยู่รอดมั่นคงของสังคม การปฏิรูปโครงสร้าง  
อำนาจยังนับเป็นยุทธศาสตร์สำคัญที่จะทำให้ประเทศไทยมี  
ความพร้อมมากขึ้นในการอยู่ร่วมกับกระแสโลกาภิวัตน์ ทั้งนี้  
เนื่องเพราะการปล่อยให้ประชาชนในท้องถิ่นที่อ่อนแอตกอยู่ภายใต้  
อำนาจของตลาดเสรี โดยไม่มีกลไกป้องกันตัวใดๆ ย่อมนำไปสู่  
หายนะของคนส่วนใหญ่อย่างเลื่องไม่พัน

คณะกรรมการปฏิรูปตระหนักดีว่าการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ  
ในระดับลึกซึ่งถึงรากไม่ใช่ว่าเรื่องง่ายและอาจจะส่งผลกระทบต่อ  
หลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง แต่เราก็เชื่อว่าการปรับปรุงประเทศชาติใน  
ทิศทางข้างต้นมีความเป็นไปได้ ถ้าหากประชาชนส่วนใหญ่มี  
ฉันทานุมติว่าสิ่งนี้คือกุญแจดอกใหญ่ที่จะนำไปสู่ความเจริญรุ่งโรจน์  
ของบ้านเมือง

ดังนั้น เราจึงใคร่ขอเรียนเชิญประชาชนคนไทยทุกหมู่เหล่า  
สื่อมวลชนทุกแขนง ตลอดจนพรรคการเมืองทุกพรรคและกลุ่ม  
การเมืองทุกกลุ่มมาช่วยกันพิจารณาข้อเสนอชุดนี้อย่างจริงจัง  
ตั้งใจ เพื่อจะได้นำบรรยากาศสังคมไปสู่การวางจังหวะก้าวขับเคลื่อน  
ผลักดันให้การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจปรากฏเป็นจริง

ด้วยมิตรภาพ  
คณะกรรมการปฏิรูป  
๑๘ เมษายน ๒๕๕๔



# ข้อเสนอการปฏิรูป โครงสร้างอำนาจ



ฉบับสมบูรณ์

โดย คณะกรรมการปฏิรูป

วันที่ ๑๘ เมษายน พ.ศ.๒๕๕๔

ความเหลื่อมล้ำในความสัมพันธ์ทางอำนาจนับเป็นปัญหาใหญ่ที่สุดอย่างหนึ่งของประเทศไทยและเป็นต้นตอของปัญหาสำคัญอื่นๆ อีกหลายเรื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือปัญหาความไม่เป็นธรรมในสังคม

ความสัมพันธ์ทางอำนาจมีหลายแบบและถูกค้ำจุนไว้ด้วยโครงสร้างทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ แต่เมื่อกล่าวอย่างถึงที่สุดแล้ว โครงสร้างอำนาจที่มีพลังสูงสุดและส่งผลกำหนดต่อโครงสร้างอำนาจอื่นทั้งปวงคือ โครงสร้างอำนาจรัฐ

ด้วยเหตุดังนี้ การปรับสมดุลหรือการลดความเหลื่อมล้ำในความสัมพันธ์ทางอำนาจ จึงจำเป็นต้องอาศัยการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจของรัฐ ซึ่งประกอบด้วยกลไกการปกครองต่างๆ เราจำเป็น

ต้องจัดระเบียบกลไกเหล่านี้เสียใหม่ เพื่อให้ประชาชนทุกหมู่เหล่าสามารถเข้าถึงอำนาจได้อย่างเท่าเทียมกัน

ตลอดระยะเวลาประมาณ ๑๒๐ ปีที่ผ่านมา ระเบียบอำนาจของรัฐไทยถูกจัดโครงสร้างไว้ในลักษณะ รวมศูนย์ที่ส่วนกลาง ทั้งนี้ โดยมีรัฐบาลเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของระบบบริหารราชการแผ่นดินอันประกอบ ด้วยกระทรวงทบวงกรมซึ่งมีกิ่งก้านสาขาครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศและมีอำนาจบริหารจัดการสังคมในทุกขอบเขต ทุกปริมณฑล

แน่ละ เราคงปฏิเสธไม่ได้ว่าระบอบการปกครองแบบรวมศูนย์ดังกล่าวเคยมีคุณูปการใหญ่หลวงในการปกป้องแผ่นดินไทยให้รอดพ้นจากลัทธิล่าอาณานิคม อีกทั้งมีบทบาทสำคัญในการสร้างความเป็นปึกแผ่นของประเทศชาติช่วงระยะผ่านจากสังคมจารีตสู่สมัยใหม่

อย่างไรก็ดี เราคงต้องยอมรับด้วยเช่นกันว่าเมื่อเวลาผ่านไปนานนับศตวรรษ การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมได้ทำให้การบริหารจัดการประเทศแบบสั่งการจากข้างบนลงมากลายเป็นเรื่องไร้ประสิทธิภาพ ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงที่สลับซับซ้อนขึ้น กระทั่งในหลาย ๆ กรณีได้กลายเป็นเหตุแห่งปัญหาเสียเอง

ที่สำคัญคือการทำอำนาจรัฐกระจุกตัวอยู่ตรงศูนย์กลางย่อมทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างเมืองหลวงกับเมืองอื่นอย่างมากมาย ขณะเดียวกันก็ทำให้ไม่สามารถเปิดพื้นที่ทางการเมืองได้เพียงพอสำหรับประชาชนที่นับวันยิ่งมีความ

หลากหลายกระจายเหล่า สภาพเช่นนี้ส่งผลให้เกิดความไม่เป็น  
ธรรมในหลายๆ ด้าน ซึ่งมักนำไปสู่ความไม่พอใจทางการเมือง

นอกจากนี้ โครงสร้างอำนาจที่ถือเอารัฐเป็นตัวตั้งและสังคม  
เป็นตัวตาม ยังเป็นอุปสรรคสำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตย  
เพราะมันทำให้การเติบโตของประชาสังคมที่จะทำหน้าที่ควบคุม  
กำกับรัฐเป็นไปได้ยาก ประชาชนพลเมืองจำนวนมากถูกทำให้  
เคยชินกับความเฉื่อยเนือยเรื่องส่วนรวม บ่มเพาะความคิดหวังพึ่ง  
และขยายตลาดกลัวที่จะแสดงพลังของตน

ในอีกด้านหนึ่ง การควบคุมบ้านเมืองโดยศูนย์อำนาจที่  
เมืองหลวงได้ทำให้ท้องถิ่นอ่อนแอ ประชาชนอ่อนแอ กระทั่งดูแลตัว  
เองไม่ได้ในหลายๆ กรณี โครงสร้างการปกครองแบบสั่งการจาก  
เบื้องบนได้มีส่วนทำลายอัตลักษณ์ของท้องถิ่นในหลายที่หลายแห่ง  
ผู้คนในท้องถิ่นต้องสูญเสียทั้งอำนาจในการจัดการชีวิตตัวเอง  
สูญเสียทั้งศักดิ์ศรีและความภาคภูมิใจในวิถีวัฒนธรรมของตน

ยังไม่ต้องเอ่ยถึงว่าการดำเนินแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ  
สังคมด้วยวิธีกำหนดนโยบายจากส่วนกลาง โดยเพิกเฉยต่อความ  
เรียกร้องต้องการของประชาชนในชุมชนท้องถิ่น ก็ยิ่งส่งผลให้  
ท้องถิ่นไร้อำนาจในการจัดการเรื่องปากท้องของตน กระทั่งเข้า  
ไม่ถึงทรัพยากรที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ

เมื่อสังคมถูกทำให้อ่อนแอ ท้องถิ่นถูกทำให้อ่อนแอและ  
ประชาชนจำนวนมากถูกทำให้อ่อนแอ ปัญหาที่ป้อนกลับมายัง  
ศูนย์อำนาจจึงมีปริมาณท่วมท้น การที่กลไกแก้ปัญหาในระดับ  
ล่างมีไม่พอ ทำให้รัฐบาลทุกรัฐบาล ล้วนต้องเผชิญกับสภาวะข้อ

เรียกร่องที่ล้นเกินจากทุกภาคส่วนของสังคม ซึ่งยิ่งทำให้ขาดทั้งประสิทธิภาพและเสถียรภาพในการทำงาน

สถานการณ์ดังกล่าวได้ถูกซ้ำเติมให้เลวลงด้วยเงื่อนไขของยุคโลกาภิวัตน์ ซึ่งมีระบบเศรษฐกิจแบบไร้พรมแดนเป็นพลังขับเคลื่อนสำคัญ ระบบการค้าเสรีและการลงทุนเสรีทำให้ประเทศไทยมีอำนาจลดลงในการบริหารจัดการเศรษฐกิจ ขณะที่กลไกตลาดกลับมีอำนาจมากขึ้นในการกำหนดชะตากรรมของประชาชน

การที่ไทยยังคงรวมศูนย์อำนาจบังคับบัญชาสังคมไว้อย่างเต็มเปี่ยม แต่กลับมีอำนาจน้อยลงในการปกป้องสังคมไทยจากอิทธิพลข้ามชาติและมีอำนาจน้อยลงในการดูแลทุกข์สุขของประชาชนนั้น นับเป็นภาวะวิกฤตที่คุกคามชุมชนท้องถิ่นต่างๆ เป็นอย่างยิ่ง เพราะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นแทบจะป้องกันตนเองไม่ได้เลย เมื่อต้องเผชิญกับผู้ประกอบการรายใหญ่ที่มีทุนมากกว่า มีเทคโนโลยีสูงกว่าหรือมีระบบบริหารจัดการที่เหนือกว่าอย่างสิ้นเชิง

ด้วยเหตุผลทั้งหลายทั้งปวงนี้ การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจด้วยการโอนอำนาจการบริหารจัดการตนเองไปให้ท้องถิ่นจึงกลายเป็นความจำเป็นเร่งด่วนและนับเป็นการปรับสมดุลของประเทศครั้งสำคัญ เพื่อให้สอดคล้องกับเงื่อนไขและสภาวการณ์ของยุคสมัยที่แปรเปลี่ยนไป

อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นจะต้องไม่ใช่เป็นแค่การถ่ายโอนอำนาจจากองค์กรปกครองใหญ่สู่องค์กรปกครองเล็ก หรือเป็นเพียงการสร้างระบบรวมศูนย์

อำนาจขึ้นมาในท้องถิ่นต่างๆ แทนการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ ศูนย์กลาง หากจะต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการลดอำนาจรัฐ และเพิ่มอำนาจประชาชนโดยรวมด้วย

เช่นนี้แล้ว หลักการเบื้องต้นของการกระจายอำนาจคือการ เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถจัดการชีวิตและชุมชน ของตนเองได้มากขึ้น โดยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการวางแผน และการพัฒนาคุณภาพชีวิต การตัดสินใจและการอนุมัติ/อนุญาต ให้มีการดำเนินการใดๆ ในท้องถิ่นที่อาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพ ชีวิตของประชาชน

ขณะเดียวกัน การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจะต้องสอดคล้อง ประสานไปกับการส่งเสริมให้ใช้ประชาธิปไตยทางตรงในการ ตัดสินใจและการบริหารจัดการด้านต่างๆ ในสังคม นอกเหนือจาก การอาศัยระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน อันเป็นรูปแบบหลัก อยู่ในปัจจุบัน

แน่นอน การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจในทิศทางนี้ ย่อมนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ชุมชนท้องถิ่น ภาคเอกชน ภาคประชาชนหรือภาคประชาสังคม หากเราต้องการลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย ก็ย่อมเลี่ยงไม่ พื้นที่ที่ต้องจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างภาคส่วนต่างๆ ของสังคมไทยอย่างลึกซึ้งถึงราก อีกทั้งจำเป็นต้องมีการปรับฐาน ความคิดเรื่องอำนาจจากความสัมพันธ์แนวตั้งเป็นแนวราบมากขึ้น

ดังนั้น ท้องถิ่นตามแนวทางปฏิรูปโครงสร้างอำนาจดังกล่าว จึงไม่ได้หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เพียงอย่างเดียว หากยังรวมถึงชุมชน ประชาชนและภาคประชาสังคมของแต่ละพื้นที่ไว้อย่างแยกไม่ออก การเพิ่มอำนาจให้ชุมชนเพื่อบริหารจัดการตนเองจะต้องเป็นส่วนสำคัญของการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจตั้งแต่ต้นและอำนาจของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่จะได้รับการถ่ายโอนเพิ่มขึ้นจากรัฐบาล จะต้องถูกกำกับและตรวจสอบโดยประชาชนในชุมชนหรือภาคประชาสังคมในท้องถิ่นได้ในทุกขั้นตอน โดยมีทั้งโครงสร้างและกระบวนการรองรับอย่างชัดเจน

กล่าวอีกแบบหนึ่งก็คือ การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจควรต้องเป็นกระบวนการเดียวกันกับการขยายและพัฒนาระบบประชาธิปไตย โดยมีเจตจำนงอยู่ที่การปลดปล่อยพลังสร้างสรรค์ของประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ ซึ่งประกอบส่วนขึ้นเป็นองค์รวมของประชาชนทั้งประเทศ

จากแนวคิดที่กล่าวมาข้างต้น คณะกรรมการปฏิรูปจึงมีข้อเสนอ ดังต่อไปนี้

## ๑. การกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น

### ๑.๑ บทบาทของรัฐบาลและท้องถิ่น

เพื่อความสงบเรียบร้อยและเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ รัฐบาลยังคงมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการต่างประเทศ การป้องกันประเทศ การดูแลความสงบ

เรียบร้อยของสังคมภาพรวม การจัดการสาธารณสุขขนาดใหญ่ การบริหารเศรษฐกิจมหภาค การดำเนินกระบวนการในระบบ ยุติธรรมและการจัดให้มีระบบสวัสดิการพื้นฐานสำหรับประชาชน ในประเทศ เป็นต้น

ขณะที่ท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยประชาชน องค์กรชุมชน องค์กรประชาสังคม คณะกรรมการประชาสังคมประจำท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในระดับจังหวัดและระดับต่ำกว่าจังหวัด ควรมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างเต็มที่ ในการพัฒนาท้องถิ่น การรักษาความสงบ การคุ้มครองชีวิตและทรัพย์สินในท้องถิ่นและการให้บริการพื้นฐานแก่ประชาชน ไม่ว่าจะเป็น การศึกษา การแพทย์และสาธารณสุข ศาสนธรรม ศิลปวัฒนธรรม การพัฒนาทางหลวงชนบท การดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ทรัพยากร การส่งเสริมการเกษตรและสหกรณ์ การพัฒนาแหล่งน้ำชลประทาน การพัฒนาฝีมือแรงงาน หรือบริการอื่นๆ ในจังหวัดและในท้องถิ่น

บทบาทของรัฐบาลในการกำกับดูแลการบริหารจัดการท้องถิ่น ควรมีเท่าที่จำเป็น เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและประโยชน์ของประเทศชาติเท่านั้น และรัฐบาลต้องไม่ใช้อำนาจเข้าไปแทรกแซงหรือยับยั้งการบริหารจัดการท้องถิ่น หรือถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น

ดังนั้น การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจจึงจำเป็นต้องถอดสายอำนาจบัญชาการของรัฐบาล ที่เข้าไปแทรกแซงการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นอำนาจในการพิจารณา

อนุมัติ/อนุญาต อำนาจในการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น อำนาจในการยับยั้งข้อบัญญัติของท้องถิ่น หรืออำนาจในการถอดถอนผู้บริหารและสภาท้องถิ่น

เนื่องจากราชการส่วนภูมิภาคเป็นสายอำนาจบัญชาการที่สำคัญของรัฐบาล ซึ่งสามารถเข้าไปแทรกแซงหรือทับซ้อนกับอำนาจในการจัดการตนเองของท้องถิ่น ดังนั้น จึงเสนอให้ยุบเลิกราชการส่วนภูมิภาค โดยปรับบทบาทของหน่วยราชการในระดับจังหวัดให้เหลือเพียง ๓ รูปแบบคือ

- ๑) สำนักงานประสานนโยบาย หรือ สำนักงานบริการทางวิชาการ เช่น ศูนย์วิจัยข้าว สถานีประมง ศูนย์วิจัยมลพิษสิ่งแวดล้อม เป็นต้น เพื่อสนับสนุนการทำงานของส่วนกลางหรือท้องถิ่น
- ๒) สำนักงานสาขาของราชการส่วนกลาง เฉพาะในภารกิจที่รัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการเอง เช่น การจัดเก็บภาษีรายได้และภาษีมูลค่าเพิ่มการจัดทำหนังสือเดินทาง เป็นต้น และ
- ๓) สำนักงานตรวจสอบและเสนอแนะการบริหารจัดการท้องถิ่น

ส่วนภารกิจอื่นๆ ในการให้บริการของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัด ให้ยกเป็นอำนาจในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองท้องถิ่นในระดับจังหวัดและระดับต่ำกว่าจังหวัด

## ๑.๒ รูปแบบของการบริหารจัดการและการปกครองส่วนท้องถิ่น

การบริหารจัดการตนเองของท้องถิ่นประกอบด้วย ๒ กลไกหลัก กลไกแรกเป็นการบริหารจัดการตนเองของชุมชนและประชาชนในท้องถิ่น ด้วยรูปแบบและกลไกแบบประชาสังคม ซึ่งมีอยู่แต่ดั้งเดิมและหลากหลายในแต่ละพื้นที่ สอดประสานกับกลไกที่สองคือ การบริหารราชการหรือการปกครองท้องถิ่น ซึ่งได้รับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่จากรัฐบาล

ผู้บริหารและสภาท้องถิ่น ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่บริหารราชการ ในฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดิม แต่องค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องรับรองและสนับสนุนบทบาทของชุมชนและภาคประชาสังคมในการมีส่วนร่วมในการบริหารราชการและการจัดบริการต่างๆ ภายในท้องถิ่น

ยิ่งไปกว่านั้น ในการตัดสินใจที่มีผลสำคัญต่อกำวางแผนพัฒนาท้องถิ่นและต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน ยังจำเป็นต้องสร้างความสัมพันธ์แบบใหม่ระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นและชุมชน ผ่านทางคณะกรรมการประชาสังคม ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนจากองค์กรชุมชน องค์กรอาชีพ องค์กรศาสนา หรือองค์กรประชาสังคมอื่นๆ เพื่อช่วยให้เกิดการปรึกษาหารือและต่อรองร่วมกัน รวมถึงเชื่อมโยงการบริหารราชการที่ผ่านตัวแทนในระบบประชาธิปไตย กับการใช้อำนาจการตัดสินใจโดยตรงของประชาชน อันเป็นประชาธิปไตยโดยตรงเช่น การลงประชามติ

หรือการลงลายมือชื่อเพื่อยับยั้งการตัดสินใจขององค์กรปกครอง  
ท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นจะแบ่งเป็น ๒ ระดับ โดยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บริหารท้องถิ่นในระดับจังหวัด และให้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้บริหารท้องถิ่นในระดับต่ำกว่าจังหวัด

ในอนุภาค ควรยกระดับองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอยู่ให้เป็นเทศบาล ทั้งนี้ ในการยกระดับดังกล่าวควรคำนึงถึงขนาดหรือจำนวนประชากรที่เหมาะสมต่อการให้บริการที่ดีและมีประสิทธิภาพและคำนึงถึงรูปแบบการเลือกตั้งผู้บริหารและสภาท้องถิ่น ที่จะไม่ให้เกิดความได้เปรียบหรือเสียเปรียบระหว่างชุมชนที่อยู่ในเขตเมืองและชุมชนในเขตชนบท (ซึ่งอาจมีจำนวนประชากรน้อยกว่าในเขตเมือง)

### ๑.๓ ขอบเขตอำนาจของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การกำหนดขอบเขตอำนาจที่เหมาะสมของท้องถิ่น จะพิจารณาจากอำนาจในการจัดการทรัพยากรและกลไกที่จำเป็นในการสร้างความเป็นธรรมในสังคมใน ๔ มิติ คือ

- **มิติการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม**  
ท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์ของคนในท้องถิ่น รวมถึงการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติและ การจัดหาและการจัดสรรที่ดินเพื่อการพักิน เพื่อที่อยู่อาศัยและเพื่อคุณภาพชีวิตของประชาชน

ในท้องถิ่น ขณะเดียวกัน ก็ต้องรับรองและขยายบทบาทและสิทธิของชุมชน/ประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นบทบาทที่มีอยู่เดิมเช่น การจัดการป่าชุมชน การจัดการเหมืองฝาย การคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำและประมงชายฝั่ง หรือบทบาทที่จะมีเพิ่มเติมขึ้นในอนาคต เช่น การจัดการสวนหรือพื้นที่สาธารณะในเขตเมือง เป็นต้น

• **มติการจัดการเศรษฐกิจ** ท้องถิ่นต้องมีบทบาทในการสนับสนุนการประกอบอาชีพของประชาชนและการสร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจชุมชนในท้องถิ่น โดยเฉพาะการส่งเสริมและพัฒนาการเกษตร การคุ้มครองและพัฒนาฝีมือแรงงาน การคุ้มครองและพัฒนาระบบสวัสดิการชุมชน การสนับสนุนตลาดและการแลกเปลี่ยนภายในท้องถิ่น และการป้องกันการผูกขาดและการค้าที่ไม่เป็นธรรม รวมถึงท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีและรายได้เพิ่มขึ้นและสนับสนุนให้เกิดการระดมทุนและจัดตั้งกองทุนต่างๆ ในท้องถิ่นและชุมชน

• **มติการจัดการสังคม** ท้องถิ่นต้องเข้ามามีบทบาทร่วมกับชุมชนและภาคประชาสังคมในการอนุรักษ์และฟื้นฟูวัฒนธรรมภูมิปัญญาและจิตวิญญาณของชุมชนและประชาชนในท้องถิ่น รวมถึงต้องมีบทบาทร่วมกับชุมชนและประชาชนในการจัดการศึกษา การสร้างเสริมสุขภาพ การคุ้มครองชีวิตและทรัพย์สิน และการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยเฉพาะประชาชนผู้ด้อยสิทธิและโอกาส

- **นิติการจัดการทางการเมือง** ท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการตัดสินใจ และการวางแผนพัฒนาซึ่งสามารถกำหนดอนาคตของตนเอง ร่วมกับชุมชนและภาคประชาสังคมในท้องถิ่น รวมถึงควรมีบทบาทและอำนาจร่วมกับชุมชนและภาคประชาสังคมในการดูแลรักษาความสงบพื้นฐานในพื้นที่ของตน เช่น การจัดการจราจร หรือการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เป็นต้น

- **องค์กรปกครองท้องถิ่น** ทั้งในระดับจังหวัด (อบจ.) และระดับต่ำกว่าจังหวัด (เทศบาลหรือ อบต.) ต้องมีบทบาทและอำนาจในการแก้ไขปัญหาและแก้ไขข้อขัดแย้งต่างๆ ในพื้นที่ ร่วมกับชุมชนและภาคประชาสังคมในพื้นที่ โดยไม่ต้องเฝ้ารอการแก้ไขปัญหากจากรัฐบาล เช่น การจัดการสาธารณสุข การแก้ไขข้อพิพาทกรณีป่าไม้ที่ดิน การปิดเปิดเขื่อนและประตูระบายน้ำ หรือการปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น

นอกจากนี้ ท้องถิ่นควรมีบทบาทหน้าที่ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านสาธารณสุขอย่างเป็นระบบ ทั้งระยะสั้นและระยะยาว โดยยึดหลักความเป็นธรรมระหว่างท้องถิ่น ทั้งในด้านการรับภาระการแก้ปัญหาและการชดเชยเยียวยา

#### ๑.๔ การเสริมอำนาจในการจัดการตนเองของท้องถิ่น

เพื่อสนับสนุนให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารจัดการตนเองได้ดีขึ้น จำเป็นต้องเสริมอำนาจของท้องถิ่น โดยเฉพาะอำนาจทางการคลังและอำนาจในการบริหารจัดการบุคลากร

ในแง่การคลัง ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน

มากยังคงต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ทำให้ขาดความคล่องตัวในการบริหารจัดการและไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างที่ควรจะเป็น ยิ่งไปกว่านั้น การพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลยังทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความรับผิดชอบต่อการดำเนินนโยบายจากรัฐบาล เพื่อที่จะได้รับงบประมาณสนับสนุนในการดำเนินงาน มากกว่าที่จะมีความพร้อมรับผิดชอบต่อประชาชนผู้เสียภาษีในพื้นที่โดยตรง

ดังนั้น เพื่อสนับสนุนให้เกิดความเป็นอิสระในการบริหารจัดการของท้องถิ่นมากขึ้น รัฐบาลควรถ่ายโอนอำนาจการจัดเก็บภาษีให้แก่ท้องถิ่นมากขึ้น (เช่น ภาษีที่ดิน ภาษีสิ่งแวดล้อม) หรือ แบ่งสรรสัดส่วนภาษีที่ส่วนกลางจัดเก็บให้แก่ส่วนท้องถิ่นมากขึ้น เช่น เพิ่มสัดส่วนภาษีมูลค่าเพิ่มที่ท้องถิ่นได้รับจากร้อยละ ๑๐ (หรือร้อยละ ๐.๗ ของมูลค่าเพิ่ม) เป็นร้อยละ ๓๐ (หรือร้อยละ ๒.๑ ของมูลค่าเพิ่ม)

ขณะเดียวกัน ท้องถิ่นก็ควรมีอำนาจโดยชอบธรรมในการใช้มาตรการทางภาษี ในการสนับสนุนการดำเนินนโยบายของตนในขอบเขตที่เหมาะสมและเป็นธรรม เช่น การเพิ่มอัตราภาษียานพาหนะเพื่อสนับสนุนนโยบายการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในจังหวัด หรือการลดหย่อนภาษีสำหรับผู้ลงทุนหรือสนับสนุนการสร้างพื้นที่สีเขียวหรือพื้นที่สร้างสรรค์สำหรับเยาวชน เป็นต้น

รัฐบาลควรใช้งบประมาณของรัฐบาล (เงินส่วนของรัฐไม่ใช่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) มาจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมุ่งอุดหนุนให้เกิดการลด

ความเหลื่อมล้ำระหว่างพื้นที่ต่างๆ ในประเทศ (เช่น เกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำที่คณะกรรมการปฏิรูปเสนอ<sup>๒๙</sup>) และไม่ควรมีเงื่อนไขในการใช้งบประมาณกำกับไปด้วย สำหรับในกรณีที่รัฐบาลมีนโยบายและงบประมาณสนับสนุนที่เฉพาะเจาะจงก็ให้ใช้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจและควรถือว่า งบประมาณดังกล่าวเป็นงบประมาณของรัฐบาล มิใช่บังคับโดยทางอ้อมให้นับเป็นงบประมาณของท้องถิ่นเช่นดังปัจจุบัน

ท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดการระบบการคลังของตน เช่น การลงทุน การกู้ยืม การร่วมทุนและการจัดตั้งกองทุน เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติการกิจของท้องถิ่นและเสริมหนุนความเข้มแข็งของชุมชน

ในแง่บุคลากร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสามารถพัฒนาระบบและรูปแบบการบริหารบุคลากรที่เหมาะสมสำหรับท้องถิ่น เช่น การคัดเลือกบุคลากรและระบบแรงจูงใจที่เอื้ออำนวยให้บุคลากรที่มีความสามารถและบุคลากรในท้องถิ่นได้เข้ามาทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการให้ชุมชนและประชาชนได้มีส่วนร่วมในการประเมินผลงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และบุคลากรภายในท้องถิ่น เป็นต้น

ในด้านเศรษฐกิจ แนวโน้มทั่วไปคือ การค้าและการลงทุนในโลกมีลักษณะไร้พรมแดนมากขึ้น เนื่องจากกระแสโลกาภิวัตน์

---

<sup>๒๙</sup> รายละเอียดดูในเอกสาร : ข้อเสนอการสร้างความเป็นธรรมในระบบงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ของคณะกรรมการปฏิรูป

ขณะเดียวกันอำนาจของรัฐในการบริหารจัดการเศรษฐกิจก็ลดลง ทำให้ผู้ประกอบการที่มีทุนมากกว่า มีเทคโนโลยีสูงกว่าหรือมีการบริหารจัดการที่ดีกว่าจะเป็นผู้ได้เปรียบ นานาประเทศจึงหันมาให้อำนาจท้องถิ่น ในการปกป้อง คุ้มครอง และสนับสนุนการปรับตัวของประชาชนในทางเศรษฐกิจและสังคมมากขึ้น

ดังนั้น นอกจากการเสริมอำนาจทางด้านการคลังและทางด้านบุคลากร จึงควรจัดระบบให้ ท้องถิ่นมีอำนาจมากพอที่จะสามารถป้องกันและแก้ไขความเสียหายหรือเสียเปรียบอันเกิดจากกระแสโลกาภิวัตน์ในทุกมิติ ทั้งทางเศรษฐกิจและทางสังคม ไม่ว่าจะความเสียหายหรือความเสียเปรียบนั้น จะเป็นผลแห่งการทำสัญญาระหว่างประเทศหรือไม่ก็ตาม

### ๑.๕ ความสัมพันธ์ในการบริหารจัดการท้องถิ่น

แม้ว่าการบริหารจัดการตนเองของท้องถิ่นจะเป็นหัวใจสำคัญของการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ แต่ในยุคสมัยที่มีเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและสภาพแวดล้อม มีความซับซ้อนและมีความเชื่อมโยงข้ามท้องถิ่น ข้ามภูมิภาค หรือแม้กระทั่งข้ามชาติมากขึ้นเรื่อยๆ การสร้างความสัมพันธ์ในการบริหารจัดการท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมาก คณะกรรมการปฏิรูปเห็นว่าการสร้างระบบความสัมพันธ์ที่สร้างสรรค์และจำเป็นต่อการบริหารจัดการตนเองของท้องถิ่นมีอยู่ด้วยกัน ๓ ส่วนคือ

๑.๕.๑ ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น  
เมื่อรัฐบาลได้ให้อำนาจแก่ท้องถิ่นในการบริหารจัดการตนเอง

รวมถึงการกำหนดแนวทางการพัฒนาให้แก่ท้องถิ่นมากขึ้นแล้ว บทบาทในการกำหนดนโยบายการพัฒนาต่าง ๆ จึงควรเป็นของท้องถิ่นมากขึ้น หน่วยราชการควรทำหน้าที่เป็นหน่วยงานทางวิชาการ ซึ่งเสนอทางเลือกในการจัดการและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ แก่ท้องถิ่น แต่มีไว้ตัดสินใจหรือดำเนินการแทน

หากหน่วยงานส่วนกลางเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องแนะนำทิศทางเชิงนโยบายต่อท้องถิ่นอย่างจริงจัง หน่วยงานก็ยังสามารถดำเนินการผ่านทางกลไกการสนับสนุนงบประมาณของส่วนกลาง ที่มีกำหนดเป้าหมายการดำเนินการที่ชัดเจน เพื่อโน้มน้าวให้นโยบายท้องถิ่นเป็นไปในทิศทางที่รัฐบาลหรือหน่วยงานเห็นว่าเหมาะสม

สำหรับการวางแผนการพัฒนาพื้นที่ (เช่น แผนพัฒนาชายฝั่งทะเลภาคใต้ หรือการให้สัมปทานเพื่อพัฒนาเหมืองแร่) รัฐบาลก็ยังคงนำเสนอทิศทางวางแผนต่อท้องถิ่นต่าง ๆ ได้ แต่การตัดสินใจจะต้องมาจากท้องถิ่น ชุมชนและประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องประสานงานกับท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด และต้องเคารพในการตัดสินใจของท้องถิ่น ที่อาจกำหนดทิศทางการพัฒนาในพื้นที่ของตน ซึ่งแตกต่างไปจากแนวทางที่รัฐบาลกำหนดไว้ก็เป็นได้

ทั้งนี้ รวมถึงการทำข้อตกลงการค้าหรือข้อตกลงทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบทางลบต่อคุณภาพชีวิตและการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น รัฐบาลควรปรึกษากับท้องถิ่น ก่อนที่จะมีการทำข้อตกลงกับต่าง

ประเทศ เพื่อป้องกันผลทางลบที่จะเกิดขึ้นกับท้องถิ่นและชุมชน แต่หากมีผลกระทบเกิดขึ้น ท้องถิ่นควรมีอำนาจและกลไกที่สามารถแก้ไข บรรเทาและเยียวยาผลกระทบที่เกิดขึ้นนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เมื่อเป็นเช่นนี้ สิ่งที่เป็นในอนาคตคือ การพัฒนารูปแบบการประสานงานระหว่างรัฐบาลกับท้องถิ่น โดยอาจใช้รูปแบบการทำข้อตกลงร่วมกันในการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการของแต่ละท้องถิ่น หรือการมีคณะกรรมการประสานงานเพื่อพัฒนาท้องถิ่น (ซึ่งจะต้องมีผู้แทนชุมชนหรือภาคประชาสังคมในสัดส่วนที่เหมาะสม) และสำนักงานประสานงานนโยบายประจำจังหวัด เพื่อประสานงานระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น

ในกรณีที่รัฐบาลจำเป็นต้องกำหนดให้ท้องถิ่นปฏิบัติตามเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติเป็นส่วนรวม รัฐบาลสามารถดำเนินการได้ตามขอบเขตอำนาจที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติเท่านั้น เช่น การจัดการภัยพิบัติฉุกเฉิน

ในกรณีที่เกิดข้อพิพาทระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองท้องถิ่น ก็ให้ใช้ระบบอนุญาโตตุลาการ (ตามข้อตกลงร่วมกัน) ในการไกล่เกลี่ยเป็นลำดับแรก แต่หากยังไม่สามารถตกลงกันได้ ก็จะต้องนำความขึ้นสู่ศาลปกครอง (ซึ่งมีการจัดตั้งแผนกคดีท้องถิ่นเป็นการเฉพาะ) โดยที่รัฐบาลจะต้องไม่มีอำนาจในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงดังเช่นที่ผ่านมา

**๑.๕.๒ ความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่น ในสภาพความเป็นจริง** ท้องถิ่นแต่ละแห่งมิได้ดำรงอยู่อย่างเป็นเอกเทศ หรือมี

เฉพาะความสัมพันธ์กับราชการส่วนกลางโดยตรงเท่านั้น ท้องถิ่นแต่ละแห่งต้องอยู่ร่วมกับท้องถิ่นอื่นๆ ในพื้นที่ หรือในระบบนิเวศวัฒนธรรมหรือในเงื่อนไขที่สัมพันธ์กัน การตัดสินใจและการดำเนินการของท้องถิ่นจึงต้องขึ้นอยู่กับความร่วมมือและการต่อรองระหว่างท้องถิ่น การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจมิได้หมายถึงการสร้างอำนาจของท้องถิ่นแต่ละแห่งขึ้นมาเป็นเอกเทศ โดยปราศจากความร่วมมือซึ่งกันและกัน

ความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นอาจเป็นไปเพื่อการจัดการรับมือกับเงื่อนไขทางทรัพยากรและสภาพแวดล้อม เช่น การบริหารจัดการลุ่มน้ำ การจัดการทรัพยากรทะเลและชายฝั่ง เป็นต้น ซึ่งไม่สามารถแยกการจากกันเป็นเอกเทศได้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องพัฒนากลไกการทำงานแนวราบเพื่อสนับสนุนการทำงานร่วมกันของท้องถิ่นต่างๆ ทั้งกลไกภาครัฐ เช่น คณะกรรมการลุ่มน้ำ และกลไกภาคประชาสังคม เช่น เครือข่ายอ่าวไทยตอนใน ให้สอดคล้องกันและกัน

ขณะเดียวกัน ความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นยังเกิดขึ้นด้วยเหตุจำเป็นทางเศรษฐกิจ เช่น การร่วมลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของท้องถิ่นหลายแห่ง (เช่น การจัดการขยะ หรือการลงทุนในโรงไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียน) เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าและความประหยัดในการดำเนินการ รวมถึงอาจเป็นไปเพื่อรับมือความเปลี่ยนแปลงทางการค้าและการลงทุน เช่น การบริหารจัดการพื้นที่ชายแดนที่เป็นแบบแผนเดียวกัน เพื่อให้เกิดความมั่นคงทางสังคมและการพัฒนาทางเศรษฐกิจในพื้นที่ไปพร้อมๆ กัน

การป้องกันและการจัดการภัยพิบัติต่างๆ ยังเป็นภารกิจสำคัญที่ท้องถิ่นต่างๆ ในระบบนิเวศหรือระบบลุ่มน้ำเดียวกันหรือใกล้เคียงกัน จะต้องประสานความร่วมมือกันโดยเร่งด่วน ทั้งเพื่อการพัฒนาาระบบป้องกันและระบบเตือนภัยร่วมกัน การกำหนดแผนตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉินร่วมกันหรือสัมพันธ์กัน และการวางระบบการช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการบรรเทาสาธารณภัย และการฟื้นฟูภายหลังจากการประสบภัย โดยรัฐบาลควรสนับสนุนการประสานความร่วมมือดังกล่าว และเสริมหนุนขีดความสามารถของท้องถิ่นในการจัดการภัยพิบัติ

**๑.๕.๓ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดและระดับต่ำกว่าจังหวัด** เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นหน่วยบริหารจัดการตนเองขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเป็นกลไกหลักในการสนับสนุนการบริหารจัดการตนเองของชุมชนและประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้นจึงจำเป็นต้องเสริมหนุนความเข้มแข็งของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในฐานะหน่วยบริการที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด เป็นลำดับแรก เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเป็นหน่วยงานท้องถิ่นในระดับจังหวัด ทำหน้าที่เชื่อมประสานและสร้างระบบความสัมพันธ์ของเทศบาลและอบต. ภายในจังหวัด รวมถึงการประสานนโยบายกับรัฐบาล อีกทั้ง องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังสามารถช่วยเสริมหนุนการปฏิบัติงานและการพัฒนาของเทศบาลและอบต.

ต่างๆ ภายในจังหวัด โดยช่วยสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพของเทศบาลและอบต. การให้บริการที่มีความซับซ้อนหรือมีการลงทุนขนาดใหญ่ (เช่น สถานีวิทยุกระจายเสียง หรือการตัดถนนระหว่างอำเภอหรือระหว่างจังหวัด เป็นต้น) ทั้งนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัด จะต้องไม่มีอำนาจที่เข้าไปก้าวร้าวการบริหารงานของเทศบาลและอบต.

## ๒. การจัดสรรอำนาจใหม่ระหว่างราชการกับองค์กรชุมชน/ภาคประชาสังคม

### ๒.๑ แนวคิดเบื้องต้น

แม้ว่าการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจะเป็นหัวใจสำคัญของการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจในสังคมไทย แต่การถ่ายโอนอำนาจและภารกิจต้องไม่ไปหยุดเพียงระดับองค์การปกครองท้องถิ่นเท่านั้น เพราะอาจทำให้เกิดกระจุกตัวของของอำนาจในระดับท้องถิ่นขึ้นมาอีก

หากมองย้อนกลับไปในอดีตจะเห็นว่า ชุมชนล้วนมีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการทรัพยากรและกลไกต่างๆ ภายในสังคม ไม่ว่าจะเป็นการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การจัดการระบบสวัสดิการในชุมชน หรืออื่นๆ ซึ่งกลไกชุมชนได้ช่วยสนับสนุนให้เกิดความเป็นธรรมและความยั่งยืนของชุมชนในภาพย่อยและของสังคมในภาพรวม ดังนั้น จึงเป็นที่ยอมรับกันในหลายประเทศว่า ชุมชนมีอำนาจที่มีมาแต่เดิมในการบริหารจัดการตนเองภายในชุมชนและภายในท้องถิ่น ก่อนที่จะมีการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียอีก

การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจครั้งนี้ จึงต้องการสร้างให้เกิดความสมดุล ระหว่างการใช้อำนาจที่ได้รับการถ่ายโอนมาจากรัฐบาลผ่านมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีกฎหมายและระบบราชการรองรับ กับการรับรองในบทบาทและอำนาจที่มีโดยธรรมชาติของชุมชน ซึ่งเน้นการแสวงหาข้อตกลงร่วมกันมากกว่าการบังคับใช้กฎหมาย และอาจมีกระบวนการที่แตกต่างหลากหลายไปตามระบบนิเวศวัฒนธรรมของแต่ละชุมชนหรือกลุ่มชาติพันธุ์

ทั้งนี้ ชุมชนในสภาพการณ์ปัจจุบันมิได้จำกัดอยู่ที่ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม หรือผู้มีทะเบียนราษฎรอยู่ในชุมชนนั้นเท่านั้น หากแต่ยังรวมถึงผู้ที่อยู่อาศัย ผู้ปฏิบัติงานและผู้ที่มีส่วนได้เสียในพื้นที่ เช่น ชุมชนแรงงานในท้องถิ่นด้วย

หลักการพื้นฐานที่สำคัญสำหรับการป้องกันการกระจุกตัวของอำนาจคือ การกระจายอำนาจแนวราบ หรือการกระจายอำนาจจากระบบราชการ (ไม่ว่าราชการส่วนกลาง หรือส่วนท้องถิ่น) ไปสู่ชุมชนหรือภาคประชาสังคม โดยยอมรับในการดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสมดุลของอำนาจตามกฎหมายที่ได้รับการถ่ายโอนจากส่วนกลาง กับอำนาจที่มีอยู่เดิมของชุมชน ซึ่งในการกระจายอำนาจที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน บทบาทและอำนาจของชุมชนยังไม่เป็นที่ยอมรับจากภาครัฐมากนัก เมื่อเปรียบเทียบกับอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่าชุมชนจะเป็นกลไกที่เกิดขึ้นและดำรงอยู่คู่กับสังคมไทยเป็นเวลานานแล้วก็ตาม

การเพิ่มบทบาทของชุมชนและภาคประชาสังคม ยังควรมองในมิติของการ “ถ่วงดุล” ระหว่างรัฐ (ไม่ว่าส่วนกลางหรือ

ส่วนท้องถิ่น) ทุน และประชาชน และจะต้องดำเนินการในทุก  
ระดับ ตั้งแต่ระดับส่วนกลางถึงระดับชุมชน

## ๒.๒ การสนับสนุนบทบาทของชุมชน/ภาคประชาสังคม

การจัดสรรอำนาจใหม่ จึงต้องปรับเปลี่ยนดุลยภาพของ  
บทบาทของราชการส่วนท้องถิ่น กับบทบาทของชุมชน องค์กร  
ชุมชน ภาคประชาสังคมและประชาชนภายในท้องถิ่นให้สอดคล้อง  
และสมดุลกัน โดยเน้นย้ำในหลักการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
จะต้องเอื้ออำนวยและสนับสนุนให้ชุมชนและประชาชนเข้ามามี  
บทบาทโดยตรงในการบริหารจัดการตนเองให้มากที่สุด และ  
หลีกเลี่ยงการ “รับเหมาทำแทน” ชุมชนและประชาชนโดยเฉพาะ  
ในภารกิจที่มีชุมชนหรือองค์กรชุมชนมีกลไกดำเนินการอยู่แล้ว

การสนับสนุนบทบาทของชุมชน องค์กรชุมชนและภาค  
ประชาสังคมสามารถดำเนินการได้หลายแนวทาง เช่น

- การยอมรับในบทบาทการจัดการของชุมชน ในการ  
จัดการทรัพยากรธรรมชาติ (เช่น การจัดการป่าชุมชน การจัดการ  
น้ำในชุมชน) การอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม (เช่น การฟื้นฟูและ  
ปรับปรุงยุคต์ประเพณีท้องถิ่น) การสืบสานภูมิปัญญาท้องถิ่น  
(เช่น การอนุรักษ์พันธุกรรมท้องถิ่น) การให้บริการสาธารณะ  
(เช่น การดูแลและผู้พิการและผู้สูงอายุ) และการวางแผนการ  
พัฒนาของท้องถิ่น (เช่น การกำหนดแผนการใช้ที่ดิน การอนุญาต  
โครงการที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม) โดยจะต้องยอมรับใน  
ความจำเพาะและความแตกต่างหลากหลายทางระบบนิเวศ  
วัฒนธรรมของแต่ละชุมชนและกลุ่มชาติพันธุ์ในท้องถิ่นด้วย

- การถืออำนาจความสะอาดในการจัดแจ้งองค์กรชุมชน/องค์กรประชาสังคม เพื่อให้สามารถมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งจะอำนวยความสะดวกให้องค์กรชุมชน/องค์กรประชาสังคมสามารถเข้ามามีส่วนร่วมบริหารจัดการในท้องถิ่นได้สะดวกขึ้น (รวมถึงการได้รับงบประมาณสนับสนุน) และการใช้สิทธิในด้านต่างๆ ในระบบการบริหารราชการ รวมถึง การใช้สิทธิความเป็นนิติบุคคล ในระบบกฎหมายและในกระบวนการยุติธรรม

- การสนับสนุนให้องค์กรชุมชน/ภาคประชาสังคมเป็นหน่วยให้บริการที่สามารถบริหารจัดการตนเองในรูปแบบต่างๆ ได้ และได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณโดยตรงจากท้องถิ่นและจากรัฐบาล ภายใต้มาตรฐานที่กำหนดอย่างเหมาะสม และคำนึงถึงในความจำเป็นและความหลากหลายของชุมชนและองค์กรชุมชนด้วย

- การถ่ายโอนงบประมาณลงไปสู่ประชาชน ในลักษณะของการให้งบประมาณตามตัวผู้ใช้ ซึ่งจะช่วยให้ประชาชนเป็นผู้มีอำนาจโดยตรงในการตัดสินใจใช้งบประมาณหรือเลือกผู้ให้บริการด้วยตนเอง ซึ่งผู้ให้บริการส่วนหนึ่งก็อาจจะเป็นองค์กรในชุมชนเอง

นอกจากนี้ การสนับสนุนให้ผู้ให้บริการสาธารณะ (เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล ศูนย์ดูแลผู้สูงอายุ วิทยาลัยชุมชน และอื่นๆ) ที่ไม่จำเป็นต้องใช้อำนาจสั่งการหน่วยงานอื่นๆ และสามารถจัดระบบการเงินการคลังในการให้บริการของตนเองได้ สามารถแปลงสภาพองค์กรของตนจากที่เป็นส่วนราชการ ไปสู่องค์กรที่เป็นนิติบุคคลรูปแบบอื่นๆ ที่ไม่หวังผลกำไร ซึ่งไม่

จำเป็นต้องได้รับการสั่งการโดยตรงจากราชการ (เช่น มูลนิธิหรือองค์การมหาชน) แต่รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังคงสามารถกำกับดูแลผ่านการควบคุมคุณภาพการให้บริการและการใช้กลไกงบประมาณแผ่นดินได้

**๒.๓ การถ่วงดุลระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน**  
เพื่อให้การกระจายอำนาจไปถึงมือของประชาชนอย่างแท้จริง การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจจึงจำเป็นต้องมีการใช้ประชาธิปไตยทางตรง ควบคู่ไปกับประชาธิปไตยแบบตัวแทน โดยผู้บริหารและสภาท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรง โดยเฉพาะในการตัดสินใจที่มีความสำคัญต่อคุณภาพชีวิตและทิศทางการพัฒนาของท้องถิ่น

ด้วยเหตุดังนี้ ในแต่ละท้องถิ่น จึงต้องมีการตั้ง “คณะกรรมการประชาสังคม” เข้ามาเป็นกลไกเชื่อมโยง สำหรับประชาชนและชุมชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการบริหารจัดการท้องถิ่น โดยคณะกรรมการประชาสังคมจะมีกรรมการ ๒ ลักษณะ คือ กรรมการประจำที่มีวาระการดำรงตำแหน่งแน่นอนไม่เกินหนึ่งในสาม โดยคัดเลือกมาจากผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรอาชีพ ศาสนาและผู้แทนองค์กรประชาสังคมอื่นๆ และกรรมการเฉพาะกิจที่หมุนเวียนเข้ามาทำหน้าที่ในภารกิจแต่ละด้าน โดยผู้ที่มีส่วนได้เสียและผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงได้มีส่วนร่วมด้วย เช่น ในประเด็นที่เกี่ยวกับการจัดการน้ำ ก็อาจจะมียุทธศาสตร์ผู้นำต่างๆ เข้ามาร่วมเป็นกรรมการเป็นต้น

ทั้งนี้ รูปแบบการจัดตั้งและการดำเนินงานของคณะกรรมการ  
ประชาสังคมอาจปรับให้สอดคล้องกับวัฒนธรรมอันหลากหลาย  
ของแต่ละชุมชนหรือกลุ่มชาติพันธุ์

คณะกรรมการประชาสังคมจะทำหน้าที่ในการถ่วงดุลการ  
ตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในระดับจังหวัดและ  
ต่ำกว่าจังหวัด โดยมีอำนาจในการแสวงหาข้อมูล ข้อเท็จจริง  
ความเห็นและแนวทางเลือกต่างๆ ในการตัดสินใจ จากชุมชน จาก  
ประชาชน และจากผู้ที่เกี่ยวข้องหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

การตัดสินใจที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งใน  
แง่ของการลงทุน (เช่น การจัดทำแผนงบประมาณประจำปี หรือ  
การอนุมัติโครงการที่ใช้งบประมาณมากกว่าเกณฑ์ที่กำหนด) ในแง่  
ของผลกระทบที่จะเกิดขึ้นสภาพแวดล้อม สุขภาพ วัฒนธรรม  
และคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชน (ซึ่งจำเป็นต้องมีการ  
ระบุนกรอบของโครงการหรือของผลกระทบต่อไป) หรือการวาง  
ผังเมืองและเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน หรือการออกข้อบัญญัติ  
ท้องถิ่นที่อาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในท้องถิ่น  
จะต้องผ่านการปรึกษาหารือและการให้ความเห็นของคณะ  
กรรมการประชาสังคม ซึ่งคณะกรรมการประชาสังคมก็ต้อง  
จัดและเอื้อให้มีกระบวนการรับฟังความเห็น ปรึกษาหารือ และ  
แสวงหาข้อเท็จจริงร่วมกัน โดยเฉพาะสำหรับสมาชิกในชุมชน  
และในท้องถิ่น

อย่างไรก็ดี คณะกรรมการประชาสังคมมิได้มีอำนาจ  
โดยตรงในการยับยั้งการตัดสินใจ หรือการถอดถอนผู้บริหารและ

สภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง แต่คณะกรรมการประชาสังคมจะต้องมีกลไกที่สามารถนำการตัดสินใจนั้นคืนให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ตัดสินใจโดยตรง ผ่านทางการลงประชามติ หรือการลงลายมือชื่อรับรองหรือยับยั้งการดำเนินการของท้องถิ่นตามจำนวนและวิธีการที่กำหนดไว้ในหลักเกณฑ์

ดังนั้น การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจจะยึดถือหลักการที่ว่า ผู้ที่มีอำนาจในการยับยั้งการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งใช้อำนาจผ่านระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่ได้รับมาจากการเลือกตั้งของประชาชนก็คือ ประชาชนเอง โดยผ่านการใช้ประชาธิปไตยทางตรงของประชาชนเท่านั้น ส่วนคณะกรรมการประชาสังคมจะเป็นเพียงตัวเชื่อมโยงระหว่างการใช้ประชาธิปไตยทางตรงกับประชาธิปไตยแบบตัวแทนให้เกิดขึ้นผ่านการปรึกษาหารือและการต่อรองระหว่างประชาชน ชุมชนและท้องถิ่น

การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจยังจำเป็นต้องเปิดช่องทางการคืนอำนาจกลับสู่ประชาชน โดยให้ประชาชนสามารถถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นได้โดยผ่านกลไกประชาธิปไตยโดยตรง ซึ่งนับเป็นการถ่วงดุลและควบคุมองค์กรปกครองท้องถิ่น อีกทางหนึ่งด้วย

## ๒.๔ การเติบโตของชุมชนและภาคประชาสังคม

การก่อตัวและการเติบโตขององค์กรชุมชน/ภาคประชาสังคมควรเกิดขึ้นตามธรรมชาติ มิใช่การบังคับกะเกณฑ์ให้เกิดขึ้นจากกลไกรัฐ ดังนั้น ในการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจก็จำเป็นต้องยอมรับว่า การเกิดขึ้นและความเข้มแข็งของความเป็นชุมชนและ

ความเป็นประชาสังคมอาจแตกต่างกันในแต่ละท้องถิ่น และสำหรับบางท้องถิ่นอาจต้องการเวลาระยะหนึ่ง จนกว่าที่ความเป็นชุมชนในท้องถิ่นนั้นจะเข้มแข็งอย่างที่หวังไว้

ในการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนนั้น การสนับสนุนของรัฐ และองค์กรภายนอกอื่นๆ เพื่อให้เกิดการก่อตัวและความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนและภาคประชาสังคมถือเป็นสิ่งที่มีประโยชน์ แต่การเสริมหนุนดังกล่าวต้องไม่ไปทำลายจุดแข็งและความเป็นอิสระของชุมชน/ประชาสังคม เช่น ต้องไม่ไปทำให้กระบวนการในชุมชนกลายเป็นระบบราชการ เป็นต้น

การส่งเสริมและสนับสนุนที่ดีที่สุดคือ การกระตุ้นและสนับสนุนให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ของชุมชนในเครือข่าย และการเรียนรู้จากจากความผิดพลาดและความสำเร็จขององค์กรชุมชน และภาคประชาสังคมด้วยกัน

เพื่อให้องค์กรภาคประชาสังคมสามารถทำหน้าที่ถ่วงดุลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างอิสระ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องจัดตั้งกองทุนในระดับจังหวัดเพื่อการพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคม โดยใช้กลไกเครือข่ายองค์กรภาคประชาสังคมเป็นผู้บริหารจัดการ

ขณะเดียวกัน ก็จำเป็นต้องส่งเสริมให้เกิดกลไกการเรียนรู้และต่อรองในการกำหนดแนวทางการพัฒนาประเทศและการพัฒนาท้องถิ่น ทั้งระหว่างส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และชุมชน โดยไม่ใช่อำนาจที่กดทับลงจากส่วนกลาง หรือจากราชการส่วนท้องถิ่นเช่นที่ผ่านมา

## สรุป

แนวทางปฏิรูปโครงสร้างอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปตามที่ลำดับมาในข้อเสนอข้างต้น มิได้เกิดจากจินตนาการทางอุดมคติ หรือผุดออกมาจากความเชื่อทางการเมืองที่ตายตัว หากเป็นผลจากการครุ่นคิดพิจารณาสภาพที่เกิดขึ้นตามความเป็นจริง

เราคงต้องยอมรับว่าในเวลานี้โครงสร้างอำนาจแบบรวมศูนย์แทบจะแก้ไขปัญหาใหญ่ๆ ของประเทศไม่ได้อยู่แล้ว เพราะตลอดระยะเวลา ๑๒๐ ปีที่ผ่านมา สังคมไทยได้เปลี่ยนไปมากในทุกๆ ด้าน ประชาชนไทยในปัจจุบันมีความหลากหลายทั้งในด้านความคิดและประเภทของผลประโยชน์จนไม่อาจใช้อำนาจสั่งการจากข้างบนหรือใช้สูตรสำเร็จสูตรเดียวมาแก้ปัญหาทุกหนแห่ง

เพราะฉะนั้น หนทางที่ดีที่สุดคือการให้อำนาจประชาชนแก้ปัญหาของตัวเอง ด้วยการเปิดพื้นที่ทางการเมืองให้ผู้คนทุกหมู่เหล่าอย่างเสมอภาคและสร้างเงื่อนไขให้ประชาชนสามารถอาศัยประชาธิปไตยท้องถิ่นเป็นฐานรากในการระดมความคิดเห็นและปรับปรุงชีวิตของตน

การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจในทิศทางดังกล่าวมิใช่การรื้อถอนอำนาจรัฐและการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นก็จะไม่มีผลต่อฐานะความเป็นรัฐเดี่ยวของประเทศไทย หากยังจะเสริมความเข้มแข็งให้กับรัฐไทยและเป็นการช่วยลดแรงกดดันที่มีต่อรัฐไปด้วยพร้อมๆ กัน

นอกจากนี้ การกระจายอำนาจลงสู่ชุมชนท้องถิ่นที่ดี และการกระจายอำนาจจากรัฐสู่ภาคประชาสังคมโดยรวมก็ดี หากทำได้สำเร็จไม่เพียงจะลดความเหลื่อมล้ำในสังคม อันเป็นปัญหาเรื้อรังของประเทศ แต่ยังจะส่งผลอย่างสูงต่อความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในระดับชาติ ทั้งนี้เพราะมันจะทำให้อำนาจสั่งการและผลประโยชน์ที่ได้จากการกุมอำนาจในส่วนกลางมีปริมาณลดลง ผู้ชนะบนเวทีแข่งขันชิงอำนาจไม่จำเป็นต้องได้ทุกอย่างไปหมดและความขัดแย้งก็ไม่จำเป็นต้องมีลักษณะเอาเป็นเอาตาย

การปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ทางอำนาจในระดับมหภาคนั้น ย่อมส่งผลต่อพฤติกรรมทางการเมืองของผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างเลี่ยงไม่พ้น เพราะฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจก็คือการปฏิรูปการเมืองอีกวิธีหนึ่ง

ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อพิจารณาสภาพการณ์ของโลกในยุคปัจจุบัน การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจยังนับเป็นยุทธศาสตร์สำคัญที่จะทำให้ประเทศไทยมีความพร้อมมากขึ้นในการอยู่ร่วมกับกระแสโลกาภิวัตน์ ทั้งนี้เนื่องเพราะการปล่อยให้ประชาชนในท้องถิ่นที่อ่อนแอตกอยู่ภายใต้อำนาจของตลาดเสรี โดยไม่มีกลไกป้องกันตัวใดๆ ย่อมนำไปสู่หายนะของคนส่วนใหญ่อย่างเลี่ยงไม่พ้น ทั้งในรูปของการสูญเสียเครื่องมือทำกิน คุณภาพสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรทุกประเภท

สภาพเช่นนี้เป็นภัยคุกคามความอยู่รอดของประเทศชาติโดยรวม ไม่ต่างอันใดกับภัยคุกคามของลัทธิล่าอาณานิคมเมื่อกว่าร้อยปีที่แล้ว เพียงแต่ว่าครั้งนั้นเราต้องเสริมความเข้มแข็ง

ของประเทศด้วยการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ส่วนครั้งนี้  
ความเข้มแข็งของประเทศจะเกิดขึ้นได้ก็ด้วยการกระจายอำนาจ  
ลงสู่ท้องถิ่นและประชาสังคมโดยรวม

ดังนั้นเราจะเห็นได้ว่าการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจไม่ใช่สิ่งใหม่  
สำหรับประเทศไทยและการปรับโครงสร้างอำนาจให้สอดคล้อง  
กับยุคสมัยเป็นเหตุผลสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้รัฐไทยอยู่รอด  
ตลอดมา



# การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ

ตามข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูป

สิทธิเลือกตั้ง

ประชาชน

นำสิทธิในการตัดสินใจ/ยื่นข้อ  
ถกก่อนคืนสู่ประชาชน

สิทธิจัดตั้ง/เข้าร่วม

ส่วนกลาง

ถ่ายโอนภารกิจ

รัฐสภา

↔

รัฐบาล

↔

ถ่ายโอน/สนับสนุนบาง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สนับสนุนบาง

องค์กรชุมชน/ภาคประชาสังคม

คณะกรรมการประจำจาก  
ผู้แทนองค์กรชุมชน

< ๑ ใน ๓

> ๑ ใน ๓

ตามประเด็น

พ.ศ.๒๕๕๔

สิทธิเลือกตั้ง/ลงประชามติ/  
ยื่นข้อ/ถอดถอน

ถ่ายโอนภารกิจ

รัฐสภา

↔

รัฐบาล

↔

ถ่ายโอน/สนับสนุนบาง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สนับสนุนบาง

องค์กรชุมชน/ภาคประชาสังคม

คณะกรรมการประจำจาก  
ผู้แทนองค์กรชุมชน

< ๑ ใน ๓

> ๑ ใน ๓

ตามประเด็น

พ.ศ.๒๕๕๔

ท้องถิ่น

รับรองสิทธิ/  
ถ่ายโอนภารกิจ

รัฐสภา

↔

รัฐบาล

↔

ถ่ายโอน/สนับสนุนบาง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สนับสนุนบาง

องค์กรชุมชน/ภาคประชาสังคม

คณะกรรมการประจำจาก  
ผู้แทนองค์กรชุมชน

< ๑ ใน ๓

> ๑ ใน ๓

ตามประเด็น

พ.ศ.๒๕๕๔

ศาลปกครอง  
แผนกคดีท้องถิ่น

สรุปข้อโดยเลขานุการคณะกรรมการปฏิรูป  
วันจันทร์ที่ ๑๘ เมษายน พ.ศ.๒๕๕๔

หน้าว่าง

# ข้อเสนอ การสร้างความเป็นธรรม ในการจัดการทรัพยากรแร่



คณะกรรมการปฏิรูป  
วันจันทร์ที่ ๑๗ มกราคม พ.ศ.๒๕๕๔

การพัฒนาทรัพยากรแร่ในประเทศไทย แม้จะสร้างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของชาติมหาศาล แต่ก็ได้ทิ้งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอย่างมากมาย โดยเฉพาะต้นทุนความเสียหายและเยียวยาปัญหาที่เกิดจากการดำเนินการเหมืองแร่และความด้อยประสิทธิภาพของกลไกในการกำกับดูแล ดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นในกรณีเหมืองแร่คลิตี้ กรณีเหมืองทองคำ จ.พิจิตร เป็นต้น รวมทั้งข้อร้องเรียนต่างๆ ที่คณะกรรมการปฏิรูปได้รับจากเครือข่ายผู้ได้รับผลกระทบจากเหมืองแร่ทั่วประเทศ

## ๑. ฐานคิดและหลักการในการจัดการแร่

ปัจจุบัน ฐานคิดหลักในการจัดการทรัพยากรแร่ยังมองว่า

ทรัพยากรแร่เป็นของรัฐและหน่วยงานรัฐที่จัดการนั้นเห็นว่าเป็น  
“แร่ธาตุเป็นสิ่งที่มูลค่าและแรงที่ขุดมาเพื่อทำประโยชน์ทาง  
เศรษฐกิจ ส่วนปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคมที่จะตาม  
มานั้น หน่วยงานรัฐเชื่อว่าเป็นเรื่องที่ป้องกัน แก่ไข หรือบรรเทา  
ได้ด้วยเทคโนโลยี หรือการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นและ  
ขตเขยอย่างเป็นธรรม”

อย่างไรก็ดี จากประสบการณ์ที่ผ่านมาพบว่า ฐานคิดดังกล่าว  
มีปัญหาตรงที่ค้ำนึ่งแต่ทุนทางเศรษฐกิจ ไม่ได้ประเมินหรือนับเอา  
ต้นทุนทางธรรมชาติ เช่น ความเสียหายต่อระบบนิเวศ มลภาวะ  
สิ่งแวดล้อม ฐานทรัพยากรอื่นๆ ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน  
ตลอดจนสุขภาพของประชาชน เข้ามาร่วมประเมินความเหมาะสม  
ในการตัดสินใจดำเนินการอย่างเหมาะสม

ขณะเดียวกัน แนวคิดดังกล่าวก็ยังละเลยการประเมินต้นทุน  
ค่าเสียโอกาสที่อาจเกิดขึ้นได้ เช่น ทางเลือกในการเก็บแร่เอาไว้  
ก่อนเพื่อที่จะได้มีมูลค่าเพิ่มในภายหลัง เนื่องจากในอนาคตมูลค่า  
ของแร่จะเพิ่มขึ้นอีกมาก การผลิตแร่เพื่อใช้ประโยชน์ในประเทศ  
เป็นหลัก การผลิตและส่งออกแร่ที่แปรรูปแล้วเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่ม  
แทนการส่งวัตถุดิบราคาถูกไปขายต่างประเทศและการมีนโยบาย  
จัดเก็บค่าภาคหลวงให้เหมาะสมกับมูลค่าและประโยชน์ที่  
ประเทศชาติพึงจะได้รับ

ข้อเสนอของคณะอนุกรรมการฯ คือ การปรับเปลี่ยนฐานคิด  
โดย (ก) ให้ยึดหลักความเป็นเจ้าของทรัพยากรแร่ร่วมกัน  
ระหว่างรัฐ ชุมชนท้องถิ่นและสาธารณะ (ข) ให้นำเอาต้นทุน

ทางธรรมชาติเข้ามาร่วมในการประเมินความเหมาะสมและความคุ้มค่าในการทำเหมืองแร่ทุกชนิด โดยการจัดทำเหมืองแร่ใดๆ จะต้องไม่ทำลายทุนธรรมชาติที่มีอยู่เดิม และ (ค) การพิจารณาทางเลือกในการจัดการทรัพยากรแร่ โดยรวมถึงทางเลือกที่จะเก็บทรัพยากรแร่ไว้ก่อน หรือรูปแบบและแนวทางการจัดเก็บรายได้ให้เหมาะสมกับประโยชน์ที่ประเทศชาติ ชุมชนท้องถิ่นและสาธารณะพึงจะได้รับ

## ๒. การดำเนินการตามกรอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

เนื่องจากการจัดการทรัพยากรแร่อาจส่งให้เกิดผลกระทบต่อทั้งทางบวกและทางลบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างกว้างขวาง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงมีการกำหนดกติกาต่างๆ ในกระบวนการตัดสินใจ ทั้งสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลและการร่วมรับฟังความคิดเห็นในการกำหนดนโยบายแร่และสิทธิของชุมชนในกรณีโครงการหรือกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ขณะเดียวกัน ก็ได้ระบุชัดถึงอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่และมีส่วนร่วมในโครงการซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อพื้นที่ของตน

อย่างไรก็ดี จากบทเรียนการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญของประชาชนในกรณีต่างๆ โดยเฉพาะในกรณีเหมืองแร่โปแตช และเหมืองแร่ทองคำ กลับพบความยุ่งยากและอุปสรรคหลาย

ประการ เนื่องจากยังไม่มี การปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญในหลาย มาตราด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นความพยายามในการกำหนดให้ เหมือนแร่ใต้ดิน ไม่อยู่ในรายการประเภทโครงการที่อาจส่ง ผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง เป็นต้น ดังนั้น คณะอนุกรรมการฯ จึงเสนอให้

๑) รัฐบาลควรดำเนินการตามมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญฯ ด้วย (ก) การเปิดเผยข้อมูลแหล่งแร่ ศักยภาพแหล่งแร่ต่อชุมชน ท้องถิ่น (ข) การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น และ (ค) การจัดทำ การประเมินผลกระทบเชิงยุทธศาสตร์ (strategic environmental assessment หรือ SEA) ในขั้นตอนการวางแผนยุทธศาสตร์แร่ และควรเร่งการกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการ ประเมินผลกระทบเชิงยุทธศาสตร์ โดยยึดหลักการมีส่วนร่วม ของประชาชน เพื่อให้เกิดการยอมรับร่วมกันจากทุกฝ่ายที่ เกี่ยวข้อง

๒) รัฐบาลควรพิจารณารวมโครงการเหมืองแร่ทองคำและ เหมืองแร่ใต้ดิน เข้าไว้ในประเภทโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อ ชุมชนอย่างรุนแรงและต้องดำเนินการตามมาตรา ๖๗ วรรค ๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๓) รัฐบาลควรประสานกับรัฐสภาเพื่อบัญญัติกฎหมายที่ สนับสนุนหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน การจัดการทรัพยากรแร่ ตามมาตรา ๒๙๐ และอำนาจของ ประชาชนในการขอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้มีการ รับฟังความคิดเห็นและการลงประชามติ ในเรื่อง ที่อาจมีผลกระทบ

ต่อความเป็นอยู่ของประชาชน ตามมาตรา ๒๔๗ ก่อนที่จะมีการ  
อนุมัติโครงการเหมืองแร่

### ๓. การปรับปรุงพระราชบัญญัติแร่หรือกฎหมายอื่น

เนื่องจาก การจัดการทรัพยากรแร่ที่สัมพันธ์อยู่กับฐาน  
ทรัพยากรอื่น รวมถึงการมีแหล่งแร่ที่ทับซ้อนอยู่กับพื้นที่เกษตรกรรม  
และชุมชน หากไม่สามารถสร้างกลไกและเงื่อนไขให้มีการปฏิบัติ  
ต่อกันอย่างสมดุลระหว่างรัฐ ผู้ประกอบการและชุมชนท้องถิ่นแล้ว  
ก็จะสร้างปัญหาผลกระทบและความขัดแย้งอย่างมากมาย ดังนั้น  
นอกเหนือจากการดำเนินการตามกรอบของรัฐธรรมนูญแล้ว คณะ  
อนุกรรมการเสนอให้มีการปฏิรูปการจัดการทรัพยากรแร่ ดังนี้

๑) ปรับปรุงพระราชบัญญัติแร่ โดยกำหนดหลักการความเป็น  
เจ้าของทรัพยากรแร่ร่วมกันระหว่างรัฐ ชุมชนท้องถิ่นและ  
สาธารณะ

๒) ปรับปรุงกระบวนการขออาชญาบัตรและประทานบัตร  
ต่างๆ ตามพระราชบัญญัติแร่ ให้สอดคล้องกับหลักการเป็น  
เจ้าของทรัพยากรแร่ร่วมกัน ระหว่างรัฐ ชุมชนท้องถิ่นและ  
สาธารณะ โดยปฏิบัติตามแนวทางของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับ  
บทบัญญัติว่าด้วยอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการ  
จัดการทรัพยากรแร่ ตามมาตรา ๒๕๐ และบทบัญญัติว่าด้วย  
การรับฟังความคิดเห็นและการลงประชามติของประชาชนใน  
พื้นที่ที่มีทรัพยากรแร่และในพื้นที่ได้รับผลกระทบจากประกอบ  
การเหมืองแร่ ตามมาตรา ๒๔๗

๓) ให้มีการเรียกเก็บเงินประกันความเสี่ยงและการจัดตั้งกองทุนประกันความเสี่ยงจากกิจการเหมืองแร่ รวมถึงระบบเงินประกันการฟื้นฟูพื้นที่จากการทำเหมือง ดังเช่นที่มีการดำเนินการในหลายประเทศ เพื่อเป็นกลไกในการแก้ไขและเยียวยาปัญหาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการทำเหมืองแร่

๔) ให้มีระบบการรับรองมาตรฐานการดำเนินการ เพื่อเป็นประวัติการทำงานของผู้ประกอบการ ซึ่งใช้หลักฐานสำคัญประกอบการต่ออายุประทานบัตรรายปี รวมถึงสนับสนุนและเสริมพลังของ อปท. และภาคประชาชนในการติดตามตรวจสอบการทำงานของผู้ประกอบการ (หรือ Mining Watch) ทั้งในระดับพื้นที่ ระดับนโยบายและในภาพรวม รวมถึงการรับรองมาตรฐานการดำเนินการของผู้ประกอบการด้วย

๕) พิจารณาглоไกการจัดเก็บรายได้ใหม่ทั้ง ค่าภาคหลวง ส่วนแบ่งผลผลิต (production sharing) และส่วนแบ่งรายได้ (revenue sharing) แทนที่จะมุ่งเน้นแต่การเก็บค่าภาคหลวงเพียงด้านเดียวเช่นที่ผ่านมา โดยระบบการจัดเก็บรายได้ใหม่ต้องสะท้อนต้นทุนค่าเสียโอกาสของแร่แต่ละชนิด (user cost) และต้นทุนผลกระทบต่อสังคม (social cost) เช่น ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนด้วย

๖) ปรับปรุงระบบการแบ่งสรรรายได้ที่เป็นธรรมระหว่างรัฐบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่น และควรจัดทำข้อกำหนดในการนำรายได้สาธารณะจากทรัพยากรแร่ไปเป็นการลงทุนที่สามารถให้ผลประโยชน์ต่อเนื่องในระยะยาวที่

ชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นการออมระยะยาว (เช่น ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๕ ของรายได้สาธารณะจากทรัพยากรแร่) หรือการลงทุนในการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ (เช่น ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๕) หรือการลงทุนในทรัพยากรมนุษย์ (เช่น ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๕) เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อกระจายผลประโยชน์จากทรัพยากรแร่ และลดความเสี่ยงภาวะเศรษฐกิจหดตัว เมื่อสิ้นสุดการทำเหมือง ดังเช่นที่ธนาคารโลกได้เสนอแนะไว้



หน้าว่าง

# ข้อเสนอ การสร้างความเป็นธรรม ในระบบงบประมาณ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคม

ฉบับสมบูรณ์

โดย คณะกรรมการปฏิรูป

วันที่ ๑๐ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๔



## ๑. สถานการณ์ปัญหา

### ๑.๑ ประชาชนไม่มีบทบาทในกระบวนการงบประมาณ

ความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในสังคมส่วนหนึ่งมาจากการจัดสรรงบประมาณของรัฐ ซึ่งมีได้จัดทำเพื่อลดความเหลื่อมล้ำระหว่างเมืองกับชนบท หากจัดทำตามคำขอของหน่วยราชการที่กำหนดขึ้นโดยภารกิจของรัฐ เป็นการจัดสรรงบประมาณที่ใช้กรมเป็นฐานมิได้ใช้พื้นที่หรือจังหวัดเป็นพื้นฐาน กรมที่ได้รับงบประมาณไปก็คำนึงถึงภารกิจของตนมิได้คำนึงถึงความต้องการของประชาชน ซึ่งไม่มีส่วนร่วมในการพิจารณางบประมาณและมิได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้งบประมาณของหน่วยงานรัฐ

## ๑.๒ การจัดสรรงบประมาณไม่มีความเป็นธรรม

ข้อมูลจากการวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างงบลงทุนรายจังหวัดต่อหัวและระดับความก้าวหน้าในการพัฒนามนุษย์ ตามดัชนีความก้าวหน้าของคน (Human Achievement Index) ในแต่ละจังหวัด พบว่า จังหวัดที่มีดัชนีความก้าวหน้าของคนอยู่ในระดับต่ำหรือต่ำมากกลับได้รับการจัดสรรงบลงทุนต่อหัวในระดับที่น้อยกว่าจังหวัดที่มีดัชนีความก้าวหน้าของคนในระดับสูง ทั้งในแง่ของงบลงทุนภาพรวม (ตารางที่ ๑) และงบลงทุนในรายสาขา (เช่น การศึกษา การขนส่งและการสื่อสาร โดยแสดงในภาคผนวก) หากการจัดสรรงบประมาณยังคงเป็นไปในลักษณะดังกล่าว ก็เป็นการยากที่จะทำให้ช่องว่างของคุณภาพชีวิตของผู้คนในจังหวัดต่างๆ แคบลง เพราะจังหวัดที่ยากจนก็มิได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อลดความยากจนและเพิ่มคุณภาพชีวิตด้านต่างๆ อย่างเพียงพอ

ตารางที่ ๑ การกระจายงบประมาณลงทุนทั้งหมดเมื่อเปรียบเทียบกับระดับการพัฒนาตามดัชนีความก้าวหน้าของคน (Human Achievement Index) ในแต่ละจังหวัด

ระดับการพัฒนา	จำนวนจังหวัด	ประชากร (พันคน)	ลงทุนทั้งหมด (ล้านบาท)	ลงทุนทั้งหมด ต่อหัว (บาท)
สูงมาก	๑๕	๑๔,๗๖๑.๕๕	๑๑๐,๔๕๒.๑๙	๗,๕๐๙.๕๒
สูงมากไม่รวม กทม.	๑๔	๙,๐๔๕.๓๐	๒๙,๒๑๒.๔๒	๓,๒๒๙.๖๑
สูง	๑๔	๘,๗๕๑.๘๙	๓๑,๖๗๙.๒๔	๓,๖๑๙.๗๐
ปานกลาง	๑๖	๙,๘๗๘.๔๒	๓๔,๖๘๓.๘๒	๓,๕๑๑.๐๗
ต่ำ	๑๓	๑๐,๘๙๖.๓๑	๓๑,๙๒๑.๑๙	๒,๙๑๑.๑๙
ต่ำมาก	๑๘	๑๘,๗๔๗.๑๐	๕๒,๔๒๒.๕๐	๒,๗๙๖.๓๐
<b>รวมทั้งประเทศ</b>	<b>๗๖</b>	<b>๖๓,๐๓๕.๒๗</b>	<b>๒๙๐,๕๗๑.๗๕</b>	<b>๔,๖๐๙.๖๗</b>

ที่มา : (๑) ระดับการพัฒนาตามดัชนีความก้าวหน้าของคนที่แต่ละจังหวัดมาจาก UNDP, 2009. Thailand Human Development Report 2009 และ (๒) งบประมาณลงทุนทั้งหมดรายจังหวัดมาจากข้อมูลของ ดร. สกนธ์ วรรณวิวัฒนา จากรายงาน "Decentralization and the Budget for Social Services at TAO Level" (2008) สัมภาษณ์โดย UNICEF และ NESDB

## ๒. แนวทางการแก้ไข

ดังนั้น การปรับระบบงบประมาณลงไปสู่พื้นที่โดยตรงมากขึ้น จึงถือเป็นการเพิ่มอำนาจของประชาชนที่สำคัญประการหนึ่ง พร้อมๆ กันกับการปรับกระบวนการจัดสรรงบประมาณที่จะต้องแปรผกผันกับระดับการพัฒนา เพื่อให้ช่องว่างของระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ต่างๆ ในประเทศแคบลงและจะต้องปรับกระบวนการงบประมาณให้เป็นกระบวนการที่ทุกฝ่ายเข้ามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ตั้งแต่เริ่มต้นกำหนดเป้าหมายการพัฒนา ร่วมกัน ไปจนถึงการติดตามตรวจสอบการใช้งบประมาณ

ข้อเสนอการปรับระบบงบประมาณนี้จึงเป็นบันไดขั้นแรก ในการสร้างความเป็นธรรมในระบบงบประมาณ โดยการเพิ่มอำนาจของประชาชนในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน อันจะเป็นรากฐานสำคัญสำหรับการลดความเหลื่อมล้ำในสังคม

## ๓. ข้อเสนอ

### ๓.๑ งบประมาณจังหวัดเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ

- (๑) เสนอให้แยกประเภทหมวดงบประมาณ ออกเป็นงบประมาณที่มีกรมเป็นฐาน กับงบประมาณจังหวัด (พื้นที่เป็นฐาน) ซึ่งเป็นหมวดงบประมาณจังหวัด (พื้นที่เป็นฐาน) เรียกว่า งบเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ
- (๒) ให้มีการระบุงบที่ภารกิจทั้งหมดหรือส่วนใหญ่อยู่ที่ ส่วนกลางและกรมที่มีภารกิจในพื้นที่ หรือ กรมที่มีภารกิจทั้งในส่วนกลางและในจังหวัด โดยให้งบรายจ่าย

ประจำยังคงอยู่กับส่วนกลาง ส่วนงบลงทุนให้จัดสรร  
ตรงไปยังจังหวัด

- (๓) กำหนดวงเงินงบประมาณระดับจังหวัดที่ร้อยละ ๕  
ของงบประมาณทั้งหมด หรือประมาณ ๑๐๐,๐๐๐  
ล้านบาท ในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ (โดยแยกออกมา  
จากงบประมาณจังหวัดบูรณาการ ที่ได้รับประมาณ  
๑๘,๐๐๐ ล้านบาท)

๓.๒ กระบวนการจัดสรรงบประมาณระหว่างจังหวัด ต้อง  
เป็นไปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ นั่นคือ ต้องจัดสรรลงไปในพื้นที่ที่  
ประสบปัญหาการพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยเกณฑ์ที่ใช้ในการ  
จัดสรรวงเงินงบประมาณแต่ละจังหวัดประกอบด้วย ๔ มิติคือ

- (๑) จำนวนประชากรในจังหวัด (นำหน้าการจัดสรรงบ  
ประมาณ ร้อยละ ๒๕) โดยจังหวัดที่มีประชากรมาก  
จะได้รับงบประมาณส่วนนี้มาก
- (๒) รายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนต่อปี (นำหน้าการจัดสรร  
งบประมาณ ร้อยละ ๒๕) โดยจังหวัดที่มีรายได้เฉลี่ย  
ต่อครัวเรือนน้อยจะได้รับงบประมาณมาก
- (๓) สัดส่วนคนจนในจังหวัด (นำหน้าการจัดสรรงบประมาณ  
ร้อยละ ๒๕) โดยจังหวัดที่มีสัดส่วนคนจนมาก จะได้รับ  
การจัดสรรงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำมาก
- (๔) ดัชนีความก้าวหน้าของคน (หรือ Human Achieve-  
ment Index) ในจังหวัด ที่คำนวณโดย UNDP (นำหน้า

การจัดสรรงบประมาณร้อยละ ๒๕) โดยจังหวัดที่มี  
ดัชนีความก้าวหน้าของคนในระดับต่ำ จะได้รับการ  
จัดสรรงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำมาก

โดยผลการคำนวณการจัดสรรงบประมาณ พบว่า จังหวัด  
ที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณมากที่สุดคือแม่ฮ่องสอน ได้รับงบ  
ประมาณ ๓,๗๖๔.๗๕ ล้านบาท ต่ำสุดคือ ภูเก็ต ได้รับงบ  
ประมาณ ๕๖๑.๘๗ ล้านบาท เมื่อเทียบเป็นงบประมาณเพื่อลด  
ความเหลื่อมล้ำต่อหัวมากที่สุดคือ แม่ฮ่องสอน ได้รับการจัดสรร  
งบประมาณ ๑๔,๗๗๕.๓ บาท/คน ส่วนกรุงเทพมหานคร ได้รับ  
งบประมาณต่อหัวน้อยที่สุดคือ ๔๗๒.๑ บาท/คน

เมื่อนำผลการจัดสรรงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำมา  
เปรียบเทียบกับระดับการพัฒนาตามดัชนีความก้าวหน้าของคน  
(ตามตารางที่ ๒) พบว่า จังหวัดที่มีดัชนีความก้าวหน้าของ  
คนในระดับที่สูงมากจำนวน ๑๕ จังหวัด ได้รับการจัดสรรงบ  
ประมาณ ๙๘๒.๔๗ บาท/คน ส่วนจังหวัดที่มีดัชนีความก้าวหน้า  
ของคนในระดับต่ำมาก จำนวน ๑๘ จังหวัด ได้รับการจัดสรรงบ  
ประมาณโดยเฉลี่ย ๑,๙๐๗.๐๒ บาท/คน (หรือมากกว่าจังหวัดที่  
มีดัชนีการพัฒนาในระดับสูงมากประมาณหนึ่งเท่าตัว) ซึ่ง  
สอดคล้องกับความมุ่งหมายในการลดความเหลื่อมล้ำ

ตารางที่ ๒ การจัดสรรงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ เมื่อเปรียบเทียบกับระดับการพัฒนาตามดัชนีชี้วัดความก้าวหน้าของคน (Human Achievement Index) ในแต่ละจังหวัด

ระดับการพัฒนา	จำนวนจังหวัด	จำนวนประชากร (พันคน)	งบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ (ล้านบาท)	งบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ ต่อหัว (บาท/คน)
สูงมาก	๑๕	๑๔,๘๖๑.๕๕	๑๔,๕๐๒.๘๓	๙๘๒.๔๘
สูงมากไม่รวม กทม.	๑๔	๙,๐๕๕.๓๐	๑๑,๘๐๕.๐๒	๑,๓๐๕.๙๙
สูง	๑๕	๘,๘๕๑.๘๙	๑๒,๘๗๐.๙๙	๑,๔๕๙.๒๓
ปานกลาง	๑๖	๙,๘๘๘.๕๒	๑๘,๘๔๓.๓๖	๑,๙๐๘.๕๓
ต่ำ	๑๓	๑๐,๘๙๖.๓๑	๑๘,๑๓๑.๘๙	๑,๖๖๕.๐๕
ต่ำมาก	๑๘	๑๘,๘๗๘.๑๐	๓๕,๘๕๑.๐๓	๑,๙๐๘.๐๒
<b>รวมทั้งประเทศ</b>	<b>๗๖</b>	<b>๖๓,๐๓๕.๒๗</b>	<b>๑๐๐,๐๐๐.๐๐</b>	<b>๑,๕๘๖.๔๑</b>

ที่มา: (๑) รัฐบาลพัฒนาตามดัชนีชี้วัดความก้าวหน้าของคนในแต่ละจังหวัดมาจาก UNDP, 2009. Thailand Human Development Report 2009 และ (๒) งบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำเป็นผลค่างบประมาณการระดมเงินของคณะรัฐมนตรีประจำปีงบประมาณ ๖๖ ในคณะกรรมการปฏิรูป

## ๔. ขั้นตอนการจัดทำแผนและงบประมาณ

### เพื่อลดความเหลื่อมล้ำระดับจังหวัด

กระบวนการในการจัดทำแผนและงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในระดับจังหวัดประกอบด้วยขั้นตอนทั้งสิ้น ๗ ขั้นตอนได้แก่

๔.๑ จัดตั้งคณะกรรมการบริหารแผนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในแต่ละจังหวัดโดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นที่ปรึกษา มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นประธาน และมีองค์ประกอบจาก ๕ ภาคส่วนได้แก่ หน่วยราชการในจังหวัด (โดยเฉพาะหัวหน้าสำนักงานจังหวัด) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ในจังหวัด สถาบันการศึกษา ภาคประชาสังคมและภาคธุรกิจเอกชน เพื่อเป็นกลไกหลักในการจัดการงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในแต่ละจังหวัด

๔.๒ การจัดทำแนวทางเบื้องต้น (Guidelines) โดยเน้นการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของกลุ่มคนที่มีความเปราะบางในแต่ละจังหวัดและประเด็นที่ควรเร่งแก้ไขปัญหาเป็นรายจังหวัด (ตามดัชนีองค์ประกอบทั้ง ๘ ด้านของ UNDP ได้แก่ ด้านสุขภาพ ด้านการศึกษา ด้านรายได้ครัวเรือน ด้านการทำงาน ด้านครอบครัว ด้านที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อม ด้านการคมนาคมและสื่อสาร และด้านการมีส่วนร่วม)

๔.๓ ยกร่างพระราชกฤษฎีกา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน รวมถึงการจัดตั้งและยก่างระเบียบกองทุนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำระดับจังหวัด เพื่อเตรียมรองรับ

การโอนเงินงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำลงสู่ระดับจังหวัด และเพื่อรองรับการเบิกจ่ายงบประมาณจากจังหวัดลงสู่การทำงานในพื้นที่ต่างๆ โดยสนับสนุนให้องค์กรชุมชน/องค์กรภาคประชาชนสามารถเป็นหน่วยให้บริการ (เช่น การจัดการศึกษา) และหน่วยรับงบประมาณโดยตรงได้

๔.๔. จัดตั้งสมัชชาปฏิรูปจังหวัด เพื่อเปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่างๆ ทั้ง ๕ ภาคส่วนในจังหวัด (กล่าวคือหน่วยราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันการศึกษา ธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคม) ได้มีส่วนร่วมในการร่วมกันกำหนดเป้าหมาย คุณภาพชีวิตของจังหวัด หรือเสนอแผนงานและโครงการที่จะช่วยให้บรรลุถึงเป้าหมายนั้น รวมถึงการพิจารณางบประมาณ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำด้วย

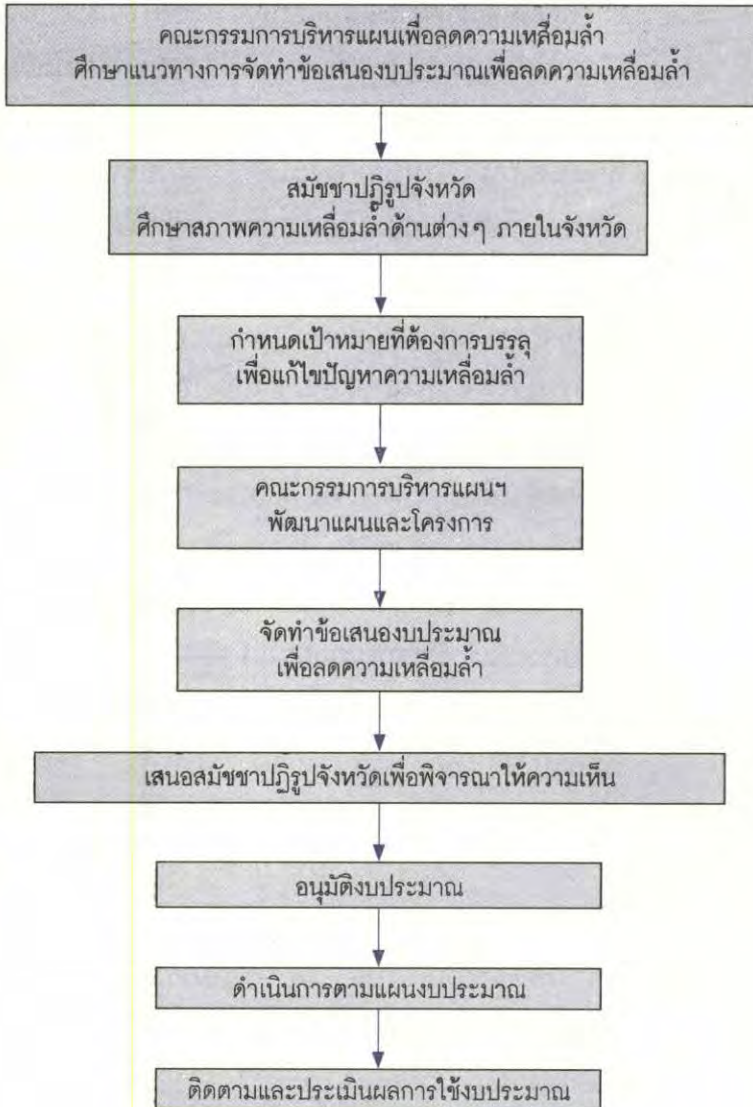
๔.๕. ในการกำหนดเป้าหมาย และการเสนอแผนงาน/โครงการต่างๆ คณะกรรมการบริหารแผนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำระดับจังหวัด และสมัชชาปฏิรูปจังหวัด จะต้องให้ความสำคัญกับ (ก) การวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำและปัญหาคุณภาพชีวิตของพื้นที่และกลุ่มคนต่างๆ ในจังหวัด (ข) กลไกและกระบวนการทำงานที่มีความพร้อมและเปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่างๆ ได้มีส่วนร่วมอย่างชัดเจน และ (ค) กลไกการติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน เพื่อให้เกิดผลในการทำงานที่ต่อเนื่องและยั่งยืน

๔.๖. ให้คณะกรรมการบริหารแผนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำระดับจังหวัด นำความเห็นที่ได้จากสมัชชาปฏิรูปจังหวัดมาพิจารณาและกำหนดเป็นเป้าหมายการพัฒนา แผนงานและ

โครงการสำหรับงบประมาณจังหวัด รวมถึงการกำหนดตัวชี้วัด  
ความสำเร็จที่ชัดเจน เพื่อนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณา  
รายจ่ายประจำปีของรัฐบาล

๔.๗ คณะกรรมการบริหารแผนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ  
ระดับจังหวัด ประสานงานให้เกิดกลไกและกระบวนการในการ  
ติดตามและประเมินผล โดยมีคณะกรรมการติดตามตรวจสอบ  
และประเมินผลการทำงาน ที่สรรหามาจากผู้แทนของผู้ว่า  
ราชการจังหวัด ผู้แทนของคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด  
และผู้แทนของสมาชิกวุฒิสภาจังหวัด

# แผนภูมิกระบวนการงบประมาณฐานพื้นที่ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในแต่ละจังหวัด



## ๕. แนวทางการจัดทำแผนงานและโครงการ ที่จะเสนอของบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ

- ๕.๑ สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาและลำดับความสำคัญในการแก้ไขปัญหาคุณภาพชีวิตของประชาชนที่จังหวัดนั้น เฝ้าระวังอยู่ ตามที่สมาชิกสภาปฏิรูปจังหวัดกำหนด
- ๕.๒ กำหนดกลุ่มเป้าหมายที่จะได้รับประโยชน์ได้อย่างชัดเจน โดยเน้นกลุ่มเป้าหมายที่เป็นครัวเรือนยากจนหรือเกือบจนและกลุ่มคนที่มีความเปราะบางต่างๆ รวมถึงการกำหนดตัวชี้วัดเชิงผลลัพธ์ที่จะมีต่อระดับคุณภาพชีวิตของกลุ่มเป้าหมายเหล่านั้น
- ๕.๓ กำหนดกลไกและกระบวนการทำงานที่มีความพร้อมในการดำเนินงานที่ชัดเจน ทั้งทางด้านเทคนิค ด้านการบริหารจัดการ (เช่น มีกลุ่มหรือกองทุนสนับสนุนการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง) และเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนได้เข้ามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง
- ๕.๔ ไม่ซ้ำซ้อนกับโครงการที่ได้รับงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยราชการอื่นๆ ยกเว้นการขยายผลหรือการต่อยอดจากโครงการที่ประสบความสำเร็จ โดยจะต้องมีข้อมูลหลักฐานที่ชัดเจนว่าจะทำให้เกิดผลลัพธ์เพิ่มเติมขึ้นอย่างไร
- ๕.๕ กำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จ ที่สามารถติดตามและประเมินผลได้อย่างชัดเจน ทั้งในระดับแผนภาพรวมและในรายโครงการ

### แผนงานหรือโครงการที่ไม่ให้/ไม่ควรเสนอของบประมาณ

- ๑) โครงการที่ไม่มีกลไกและไม่มีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจนในการบริหารจัดการโครงการ ให้มีความต่อเนื่องและยั่งยืน
- ๒) โครงการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดศึกษาดูงาน หรือฝึกอบรม นอกพื้นที่จังหวัด โดยไม่นำไปสู่การปฏิบัติการจริงที่มีเป้าหมายที่ชัดเจน ภายในปีงบประมาณเดียวกัน
- ๓) โครงการก่อสร้างถนน สะพานและอาคารต่างๆ ยกเว้นแต่จะเกี่ยวข้องกับยกระดับคุณภาพชีวิตของกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจนและสอดคล้องกับลำดับความสำคัญในการแก้ไขปัญหาคุณภาพชีวิตของประชาชนในจังหวัด ทั้งนี้จะต้องมีวงเงินงบประมาณในการก่อสร้างต่างๆ รวมกันไม่เกินร้อยละ ๒๐ ของงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำที่แต่ละจังหวัดได้รับ

### ๖. ตัวอย่างโครงสร้างของคณะกรรมการบริหารแผน

เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในระดับจังหวัด (จำนวนทั้งสิ้น ๑๙ ท่าน)

- ๖.๑ ผู้ว่าราชการจังหวัด ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา
- ๖.๒ นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำหน้าที่ประธานคณะกรรมการ
- ๖.๓ ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมและผู้แทนสหกรณ์การค้า ไม่เกิน ๓ ท่าน
- ๖.๔ ผู้แทนที่ผ่านการสรรหาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับเทศบาล ๒ ท่าน และระดับองค์การบริหารส่วนตำบล ๓ ท่าน

- ๖.๕ ผู้แทนที่ได้รับการสรรหาจากสภาองค์กรชุมชน องค์กรชุมชน หรือองค์กรเกษตรกรต่างๆ ๕ ท่าน
- ๖.๖ ผู้แทนที่ได้รับการสรรหาจากองค์กรพัฒนาเอกชน ๒ ท่าน
- ๖.๗ ผู้แทนที่ได้รับการสรรหาจากสถาบันการศึกษา ๒ ท่าน
- ๖.๘ หัวหน้าสำนักงานจังหวัด

ทั้งนี้ โดยรองประธานคณะกรรมการฯ มาจากการคัดเลือกกันเองของคณะกรรมการฯ และมีผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการฯ

## ๗. แนวทางการจัดสมัชชาปฏิรูปจังหวัด

- ๗.๑ ให้องค์กรชุมชน องค์กรภาคประชาสังคมในระดับจังหวัด ร่วมกันทำหน้าที่ในการจัดสมัชชาปฏิรูปจังหวัด โดยการสนับสนุนของจังหวัดและองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- ๗.๒ สมัชชาปฏิรูปจังหวัดเป็นเวทีรับฟังความคิดเห็นที่เปิดกว้างสำหรับทุกภาคส่วนภายในจังหวัด อย่างเท่าเทียมกัน โดยมีกระบวนการจัดเวทีอย่างเป็นระบบ เช่น
  - กำหนดวันเวลาสถานที่และเรียนเชิญล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๑๕ วัน
  - กำหนดช่องทางในการรับฟังความคิดเห็นไม่น้อยกว่า ๒ ช่องทาง รวมถึงเผยแพร่และ/หรือ

ถ่ายทอดเวทีสมัชชาปฏิรูปจังหวัดตามช่องทางที่เหมาะสม

- จัดทำรายงานสรุปเวทีสมัชชาปฏิรูปจังหวัดเป็นเอกสารที่สามารถเผยแพร่ต่อสาธารณะ และใช้เป็นข้อมูลสำคัญในการจัดทำแผนลดความเหลื่อมล้ำ

๗.๓ ในแต่ละปีงบประมาณ ควรมีการจัดเวทีสมัชชาปฏิรูปจังหวัดอย่างน้อย ๒ ครั้ง คือ ครั้งแรกเป็นการกำหนดเป้าหมายและการจัดลำดับความสำคัญในการแก้ไขปัญหาคุณภาพชีวิตของประชาชนและครั้งที่สองเป็นการให้ความเห็นต่อแผนและโครงการ รวมถึงค่าของงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำที่คณะกรรมการบริหารแผนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำเสนอมา

๗.๔ คัดสรรผู้แทนหรือคณะทำงานของสมัชชาปฏิรูปจังหวัด เพื่อติดตามการบริหารและดำเนินการตามแผนงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำของจังหวัดร่วมกับผู้แทนของผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้แทนของคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด

## ๘. การเปรียบเทียบงบประมาณ

### เพื่อลดความเหลื่อมล้ำกับงบประมาณอื่น

หากเปรียบเทียบงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำที่คณะกรรมการฯ เสนอกับงบประมาณฐานพื้นที่ที่ภาครัฐดำเนินการอยู่ ๒ ส่วนคือ งบประมาณขงพอเพียงและงบบูรณาการจังหวัด จะ

เห็นได้ว่า งบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำนั้นมีจุดเน้นอยู่การ  
เพิ่มอำนาจประชาชนและการลดความเหลื่อมล้ำ โดยการเปิด  
โอกาสให้ประชาชนและองค์กรทุกภาคส่วนในจังหวัดเข้ามามี  
ส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณอย่างแท้จริงและการจัดสรร  
งบประมาณที่แปรผกผันกับระดับของการพัฒนาเพื่อลดความ  
เหลื่อมล้ำของการพัฒนาในระหว่างจังหวัด ดังแสดงในตารางที่ ๓

### ตารางที่ ๓ การเปรียบเทียบงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ

ประเด็น	งบประมาณที่รัฐบาลดำเนินการอยู่		งบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ
	งบประมาณพอเพียง	งบบูรณาการจังหวัด	
วัตถุประสงค์	สนับสนุนชุมชนตามแนวเศรษฐกิจพอเพียง	พัฒนาตามยุทธศาสตร์จังหวัดและกลุ่มจังหวัด	เพิ่มอำนาจประชาชน และลดความเหลื่อมล้ำ
ระดับการดำเนินการ	ชุมชน	จังหวัดและกลุ่มจังหวัด	จังหวัด
หน่วยรับงบประมาณ	ชุมชน	จังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัด	อบจ. โดยกองทุนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ
เกณฑ์การจัดสรรงบประมาณ	รายโครงการ	ผันแปรตามจำนวนประชากร ขนาดของเศรษฐกิจ และอื่นๆ	แปรผันกับระดับของการพัฒนาของแต่ละจังหวัด เพื่อลดความเหลื่อมล้ำระหว่างจังหวัด
หน่วยตัดสินใจ	ส่วนกลาง	ส่วนภูมิภาค	คณะกรรมการฯ และสมัชชาปฏิรูปจังหวัด ซึ่งประกอบด้วยภาคส่วนต่างๆ ในจังหวัด
การมีส่วนร่วมของประชาชน	เสนอโครงการและดำเนินโครงการ	เสนอความเห็น	ร่วมกำหนดเป้าหมาย ลำดับความสำคัญ เสนอโครงการ ดำเนินโครงการ และติดตามตรวจสอบ
วงเงินงบประมาณ	๒๐,๐๐๐ ล้านบาท	๑๔,๐๐๐ ล้านบาท	๑๐๐,๐๐๐ ล้านบาท

หัวใจของความสำเร็จในการบริหารงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ จึงขึ้นอยู่กับความร่วมมือร่วมใจ และความพร้อมของกลไกการบริหารงานในแต่ละจังหวัดเป็นสำคัญ

ดังนั้น เพื่อให้กลไกการบริหารงานในแต่ละจังหวัดมีความพร้อมมากที่สุด สำหรับการจัดการงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำคณะกรรมการปฏิรูปจึงเสนอให้มีการดำเนินโครงการนำร่องในจังหวัดต่างๆ ประมาณ ๒-๔ จังหวัดทั่วประเทศ โดยมีกลไกการทำงานร่วมกับภาคส่วนต่างๆ ตามแนวทางที่ได้วางไว้ข้างต้น ทั้งนี้ โดยเริ่มต้นจากจังหวัดสระแก้ว เป็นจังหวัดแรก





ส่วนที่ ๒

# (ร่าง) ข้อเสนอ การปฏิรูปฐานทรัพยากร เพื่อความยั่งยืนและเป็นธรรม

โดย คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบการจัดการที่ดิน  
ฐานทรัพยากร สิ่งแวดล้อมและน้ำ  
วันที่ ๒ พฤษภาคม พ.ศ.๒๕๕๔



## บทนำ : ความจำเป็นการปฏิรูปฐานทรัพยากร

หายนะทางนิเวศ ความขัดแย้งแย่งชิงทรัพยากร การจัดการทรัพยากรอย่างไม่เป็นธรรมได้กลายเป็นปมปัญหาที่ใหญ่ที่สุดของมวลมนุษยชาติ ดังปรากฏจากวิกฤติโลกร้อนจากการพัฒนาอุตสาหกรรมได้สร้างความปั่นป่วนต่อนิเวศและการดำรงชีพของทุกสรรพชีวิต การเสื่อมสูญของความหลากหลายทางชีวภาพอย่างรวดเร็วได้ทำให้ต้นทุนธรรมชาติเพื่อการดำรงชีพของมนุษย์กำลังหมดไป ความขัดแย้งแย่งชิงทรัพยากรกลายเป็นความรุนแรงทางการเมืองที่ใหญ่ที่สุดของมนุษยชาติ โดยที่ระบบการเมืองการปกครอง ระบบเศรษฐกิจที่เป็นอยู่นอกจากจะไม่สามารถคลี่คลายปัญหาได้แล้วยังเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาเสียเอง

จากฐานปัญหาของนิเวศและทรัพยากรมาจากเติบโตของระบบทุนนิยมเสรีที่บริโภคทรัพยากรธรรมชาติอย่างล้าผลาญของกลุ่มทุนข้ามชาติในนาม “ทุนโลกาภิวัตน์” และการรวมศูนย์อำนาจของรัฐ-ชาติประเทศต่างๆ ไม่ว่าจะมึระบบการปกครองเพื่อแสวงหาความมั่งคั่งจากทรัพยากรธรรมชาติอย่างเสรีในนาม “ผลประโยชน์ของชาติ” โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อระบบนิเวศที่มีต่อการอยู่ร่วมกันของมวลมนุษยชาติและวิถีชีวิตวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่นที่พึ่งพาฐานทรัพยากร

ประชาชนที่เคยสุขสมบูรณ์ด้วยฐานทรัพยากรกลายเป็นคนยากจนเพราะทรัพยากรถูกลิตรอน สังคมที่เคยจัดการความขัดแย้งกันได้อย่างสันติต้องต่อสู้ ฆ่าฟันกันเพื่อแย่งชิงทรัพยากรสังคมที่เคยมีความสมดุลยั่งยืนกลายเป็นสังคมที่มีความเสี่ยงภัยพิบัติธรรมชาติที่เกิดการพัฒนา ระบบการเมือง การปกครองรูปแบบต่างๆ ล้มเหลว เพราะเผชิญปัญหาช่องว่างความสัมพันธ์อำนาจ ขาดประชาธิปไตยในการจัดการทรัพยากร

ขณะความรุนแรงระบบนิเวศเชิงโครงสร้างขยายตัวยิ่งขึ้นรัฐซึ่งเป็นสถาบันหลักของสังคมหาได้ทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากรเพื่อประโยชน์สุขและเป็นธรรมของประชาชน แต่ได้ยึดเอาทรัพยากรของชุมชนไปรวมศูนย์เพื่ออำนาจและความมั่งคั่ง ชุมชนท้องถิ่นหลายแห่งในสังคมไทยที่เผชิญความทุกข์ยากจึงได้พยายามหาทางปกป้องชีวิต ฐานทรัพยากรและสังคมวัฒนธรรม ชาวบ้านในอยู่กับป่ารวมตัวกันคัดค้านการสัมปทานไม้และพัฒนาระบบการจัดการป่าชุมชน ชาวประมงพื้นบ้านในภาคใต้ ตะวันออกที่เผชิญกับการกว้างล้างท้องทะเลโดยประมงพาณิชย์ก็รวมตัวกัน

ปกป้องทรัพยากรชายฝั่ง ชาวบ้านที่อยู่กับสายน้ำซึ่งได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อนผันน้ำก็ได้รวมตัวกันปกป้องสายน้ำ ทั้งโดยอาศัยกลไกทางสังคมเดิม เช่น ระบบเหมืองฝาย หรือองค์กรจัดการใหม่ เกิดเป็นเครือข่ายลุ่มน้ำปกป้องฟื้นฟูสายน้ำ เกษตรกรที่เห็นปัญหาความเสื่อมโทรมนิเวศและสุขภาพจากเกษตรเคมีได้สรรค์สร้างระบบเกษตรกรรมยั่งยืนที่เป็นมิตรกับนิเวศขึ้น เช่นเดียวกับชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนา เช่น เขื่อน เหมืองแร่ โรงไฟฟ้า อุตสาหกรรมและอื่นๆ ที่รวมตัวกัน ทั้งในภาคชนบทและภาคเมืองเพื่อปกป้องชีวิตและฐานทรัพยากรของชุมชนและสาธารณะเพื่อความยั่งยืนของนิเวศ เศรษฐกิจ สังคมของประเทศและของโลกด้วย

ในพุทธทศวรรษที่ ๓๐ ชุมชนต่างๆ ได้ร่วมกับกลุ่มประชาสังคมในเชิงนิเวศวัฒนธรรมและนิเวศการเมืองก่อรูปเป็นขบวนการสิทธิชุมชนฐานทรัพยากรเพื่อผลักดันการปฏิรูปโครงสร้างนโยบายการจัดการทรัพยากรและการพัฒนาที่กระทบต่อการดำรงอยู่ร่วมกันของชุมชนและสังคม เจตนารมณ์สิทธิชุมชนได้ถูกประกาศอย่างชัดเจนครั้งแรกจากการเคลื่อนไหวป่าชุมชน ปรากฏเป็นปฏิญญาว่าด้วยสิทธิชุมชน : รากเหง้าประชาธิปไตย” ในปี ๒๕๕๓ ที่ยกร่างโดยศาสตราจารย์เสน่ห์ จามริก อดีตประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยมีถ้อยความดังนี้<sup>๓๐</sup>

---

<sup>๓๐</sup> “ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิชุมชนท้องถิ่น : รากเหง้าประชาธิปไตย” มิถุนายน ๒๕๓๕ เป็นผลสืบเนื่องจากงานวิจัยเชิงปฏิบัติการป่าชุมชน ดูรายละเอียดในเสน่ห์ จามริก และยศ สันตสมบัติ บก. (๒๕๓๖) “ป่าชุมชนในประเทศไทย : แนวทางการพัฒนา”. กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.

๑. ทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพเป็นของปวงชน  
รัฐและชุมชนท้องถิ่นมีหน้าที่ร่วมกันในการอนุรักษ์  
และพัฒนาการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน
๒. สิทธิชุมชนท้องถิ่น พึ่งได้รับการสถาปนาส่งเสริมจากรัฐ  
ด้วยการกระจายอำนาจหน้าที่ การบริหารจัดการ และ  
สามารถแสดงออกซึ่งสิทธิเสียงได้ตามรัฐธรรมนูญ
๓. บรรดาชนบรกรรมนิยม จารีตประเพณี วัฒนธรรมและ  
กฎเกณฑ์การจัดการทรัพยากรป่าที่ชุมชนถือปฏิบัติ  
เป็นวิถีชีวิตสืบเนื่องกันมา ถือเป็นสิทธิชุมชนท้องถิ่นที่  
รัฐพึงให้การรับรองเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายแห่งชาติ
๔. สิทธิชุมชนที่ว่านี้ จะต้องปราศจากการแทรกแซงจากรัฐ
๕. รัฐพึงทบทวนกฎหมายและนโยบายทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง  
กัน การจัดการทรัพยากรป่า
๖. รัฐพึงทบทวนนโยบายและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ  
สังคมแห่งชาติและปรับแก้ไขให้ไปในทิศทางที่เป็นเสรี  
สมดุค ยั่งยืนและเป็นธรรม
๗. ชุมชนท้องถิ่นในฐานะเป็นผู้ดูแลและอนุรักษ์และพัฒนา  
ทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นต้นทุนของคนทั้งชาติ พึ่งต้อง  
ได้รับการส่งเสริมสนับสนุนด้านเงินอุดหนุน
๘. สิทธิที่จะควบคุมการเข้าถึงและแสดงความเป็นเจ้าของ  
ในพันธุ์พืช และแร่ธาตุอันจำเป็นยิ่งยวดต่อวัฒนธรรม  
ของชุมชนท้องถิ่น
๙. สิทธิในมาตรการพิเศษเพื่อคุ้มครองและพัฒนา  
วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการแสดงออกทาง

วัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่นรวมไปถึงทรัพยากรมนุษย์ และทรัพยากรทางพันธุกรรมอื่นๆ เมล็ดพันธุ์ ยา ความรู้ในคุณสมบัติของพืชและสัตว์ จารีตมุขปาฐะ วรรณกรรม งานออกแบบ และทัศนศิลป์ และศิลปะ การแสดง

๑๐. สิทธิในค่าสินไหมทดแทนที่เป็นธรรมเหมาะสมสำหรับการอันใดก็ตามที่ก่อให้เกิดผลกระทบคุกคามในทาง สภาพแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม หรือจิต วิญญาณ

ปฏิญญาสิทธิชุมชนฯ ยังได้กล่าวแนวทางปฏิบัติต่อไปว่า

“เพื่อให้สัมฤทธิ์ผลตามหลักการและเนื้อหาของสิทธิชุมชน ท้องถื่นดังกล่าว บรรดาชุมชนท้องถิ่นทั่วประเทศทั้งในระดับของ ชุมชนฐานทรัพยากรและในระดับเขตการปกครองท้องถิ่นพึง ประสานร่วมมือร่วมใจกัน เพื่อเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการ ปฏิรูปการเมืองและควบคุมดูแลให้สิทธิตามรัฐธรรมนูญบังเกิด ผลบังคับอย่างแท้จริงในทางปฏิบัติ

ควบคู่ไปกับการรวมตัวเตรียมการเข้าร่วมกระบวนการปฏิรูป การเมืองโดยตรง มวลชุมชนท้องถิ่นทั่วประเทศ พึงรวมตัวรวมใจ กันจัดตั้ง “สมัชชาสิทธิชุมชน” ขึ้นเพื่อส่งเสริมให้กระจายอำนาจ ได้เป็นมรรคเป็นผลอย่างแท้จริงในการปกป้องคุ้มครองฐาน ทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพอันเป็นต้นทุนของชาติ”

แม้เวลาผ่านไปเกือบ ๒๐ ปี สถานการณ์กลับยิ่งรุนแรงขึ้น มีการละเมิดสิทธิชุมชนต่อฐานทรัพยากรที่ซับซ้อนขึ้นครอบคลุม

ทั้งทรัพยากรบนดิน ใต้ดินและในอากาศ พร้อมไปกับปัญหา ความเสื่อมโทรมระบบนิเวศ ความยากจนและความขัดแย้งแย้งชิง ทรัพยากรที่รุนแรงขึ้น โดยที่รากฐานปัญหาจากการพัฒนาทุนนิยม และการรวมศูนย์ของรัฐยังไม่เปลี่ยนแปลง แม้หลักการใน ปฏิญญาสิทธิชุมชนปี ๒๕๓๕ ได้จะถูกรรจไว้ในรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ (มาตรา ๔๖, ๕๖, ๗๙ และ ๒๙๐) และรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ (มาตรา ๖๖, ๗๖ และ ๒๙๐) แต่ก็ขาดพลังทางสังคม ร่วมขับเคลื่อนเท่าที่ควร การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างทั้งในเชิง การเมือง (ระบบกฎหมาย การบริหาร ระบบยุติธรรม) ในเชิง เศรษฐกิจและในเชิงสังคมจึงเป็นไปอย่างล่าช้า

คณะอนุกรรมการปฏิรูปที่ดินและฐานทรัพยากร เห็นถึง ความจำเป็นอันเร่งด่วนในการปฏิรูปประเทศด้านฐานทรัพยากร ให้สำเร็จ โดยประมวลฐานความรู้และประสบการณ์การเคลื่อนไหว ของประชาชน มีความเห็นเบื้องต้นว่า การปฏิรูปฐานทรัพยากร จะเกิดขึ้นได้ต้องผลักดันให้สังคมทบทวนระบบคิด อุดมการณ์ ความเชื่อการพัฒนาทุนนิยมเสรี และร่วมกันแสวงหาทิศทางการ พัฒนาที่ยั่งยืนและเป็นธรรมอย่างหลากหลาย โดยหัวใจอยู่ที่การ เสริมพลังชุมชนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งและร่วมมือกันเป็น เครือข่ายที่เชื่อมโยงกัน พร้อมกับดึงพลังสังคมส่วนต่างๆ ให้มา ร่วมกันด้วยโดยชี้ให้เห็นถึงชะตากรรมร่วมกันจากหายนะทางนิเวศ และทรัพยากร และสานพลังร่วมมือกันการปฏิรูปฐานทรัพยากรให้ เกิดความยั่งยืนและเป็นธรรม โดยอาศัยเจตจำนงจากปฏิญญา สิทธิชุมชน และรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ เป็นตัวชี้นำ และผลักดัน

ให้เกิดการปฏิรูปการจัดการทรัพยากรให้สำเร็จโดยเร็วที่สุด เพื่อความอยู่รอดของสังคมไทย พร้อมกับจะได้เป็นที่ตัวอย่างให้แก่ประเทศอื่นๆ ทั่วโลกด้วย

### ข้อเสนอเชิงหลักการเพื่อการปฏิรูปฐานทรัพยากร

คณะอนุกรรมการปฏิรูปที่ดินและฐานทรัพยากรฯ ภายใต้คณะกรรมการปฏิรูป เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๕๓ - พฤษภาคม ๒๕๕๔ คณะอนุกรรมการฯ ได้มีบทบาทหน้าที่ในการลงพื้นที่เพื่อรับฟังปัญหา และข้อเสนอแนะจากชาวบ้านที่ประสบปัญหาฐานทรัพยากรในแต่ละภาค การจัดเวทีเสวนาวิชาการ การประมวลข้อมูลเอกสาร และการเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูล นอกเหนือจากข้อเสนอทรัพยากรในรายประเด็น เช่น ที่ดิน แร่ ทะเลและน้ำแล้ว คณะอนุกรรมการฯ ยังได้ประมวลข้อเสนอเชิงหลักการเพื่อการปฏิรูปฐานทรัพยากรทั้งระบบดังต่อไปนี้

- ๑) เป้าหมายของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อความยั่งยืนนิเวศ ประโยชน์สุขร่วมกันของสังคมอย่างยั่งยืนและเป็นธรรม เนื่องเพราะฐานทรัพยากรของประเทศอยู่ในระบบนิเวศเขตร้อนขึ้นอุดมด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ แต่ก็มีความเปราะบางสูง การจัดการทรัพยากรที่มุ่งแต่ประโยชน์สูงสุดทางเศรษฐกิจได้ทำลายนิเวศและฐานชีวิตของสังคมอย่างรุนแรงจนยากฟื้นคืนได้ เป้าหมายการ

จัดการทรัพยากรจึงต้องเป็นไปเพื่อความยั่งยืนทางนิเวศ  
ประโยชน์สุขร่วมกันของสังคมอย่างยั่งยืนและเป็นธรรม  
อีกทั้งระบบการจัดการทรัพยากรของประเทศต้องเป็น  
ไปแบบบูรณาการไม่แยกส่วน ให้ความสำคัญกับมิติ  
คุณค่าของทรัพยากรที่หลากหลาย เช่น มิติทางนิเวศ  
มิติทางวัฒนธรรม ไม่ได้อยู่ไปกว่ามิติทางเศรษฐกิจ

- ๒) **ทรัพยากรธรรมชาติเป็นของสาธารณะ** นับแต่  
อดีตประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันด้วยหลักการ  
จัดการร่วมของชุมชนท้องถิ่น ดังนั้นสิทธิชุมชนท้องถิ่น  
ในการจัดการทรัพยากรจึงเป็นสิทธิทางสังคม  
วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และการเมืองที่ฝังรากอยู่ใน  
สังคมไทยมาช้านาน หากแต่สิทธิดังกล่าวถูกเพิกเฉย  
ลิดรอนด้วยระบบการรวมศูนย์อำนาจของรัฐ-ชาติ  
ยุคใหม่ และการแย่งชิงจากกลุ่มทุนภายใต้ระบบ  
ทุนนิยมเสรี การพังทลายสิทธิชุมชนไม่เพียงแต่  
ทำลายสถาบันทางสังคมในการปกป้องดูแลระบบ  
นิเวศ ทรัพยากรธรรมชาติ จนให้สังคมอ่อนแอที่จะ  
ปกป้องฐานทรัพยากรให้ยั่งยืนต่อไปได้ ยังทำให้ชุมชน  
ประสบความเดือดร้อน ความยากจน และความขัดแย้ง  
แย่งชิงทรัพยากรและขยายไปสู่ความอ่อนแอของ  
สังคมในทุกด้าน ดังนั้นการปฏิรูปโครงสร้างการจัดการ  
ทรัพยากรต้องรื้อฟื้น ส่งเสริมสิทธิชุมชน และระบบ  
การจัดการทรัพยากรร่วมท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ  
ที่สอดคล้องกับระบบนิเวศและเป็นระบบที่มีความ

เท่าเทียม เป็นธรรม เพื่อต่อรอง ถ่วงดุลกับระบบ  
กรรมสิทธิทรัพยากรของรัฐ และกรรมสิทธิปัจเจกของทุน

๓) **ลำดับความสำคัญของสิทธิการจัดการทรัพยากร  
เพื่อความเป็นธรรม**ตามหลักการสังคมประชาธิปไตย  
แล้ว ประชาชนทั้งประเทศล้วนเป็นเจ้าของและได้  
ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างเท่าเทียมกัน แต่ด้วย  
โครงสร้างการจัดการทรัพยากรที่มีความเหลื่อมล้ำไม่  
เป็นธรรม การกำหนดสิทธิเข้าถึงและจัดการทรัพยากร  
แบบเท่ากันเชิงสมบูรณจึงไม่ได้แก้ปัญหาความไม่  
เป็นธรรมแต่อย่างใด ดังนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้อง  
จัดลำดับความสำคัญของสิทธิการจัดการทรัพยากร  
โดยกำหนดให้สิทธิแก่ผู้ที่มีความจำเป็นในการจัดการ  
ทรัพยากรเพื่อยังชีพมากที่สุด เพื่อเสริมให้พวกเขามี  
สิทธิและอำนาจต่อรองมากขึ้นและให้สิทธิแก่ผู้  
ทำหน้าที่ดูแลรักษาทรัพยากรโดยตรงเพื่อให้เกิดความ  
เป็นธรรม

๓.๑ สิทธิการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากร  
เพื่อการยังชีพอย่างมั่นคงและมีศักดิ์ศรี ถือเป็นสิทธิ  
มนุษยชนขั้นพื้นฐานที่สุด การอ้างสิทธิอื่นๆ เช่น  
สิทธิการแสวงประโยชน์เพื่อความเติบโตทางเศรษฐกิจ  
ความมั่งคั่งไม่ว่าของบุคคลหรือของรัฐ ย่อมไม่สามารถ  
รอนสิทธิการใช้ จัดการ หรือปกป้องฐานทรัพยากร  
เพื่อการยังชีพได้ เมื่อเกิดความจำเป็นในการใช้ประโยชน์  
จากทรัพยากรเพื่อการยังชีพร่วมกันก็จำเป็นที่จะต้อง

มีการจัดสรรทรัพยากรให้เกิดความเป็นธรรม ด้วย  
เหตุผลดังกล่าวสิทธิชุมชนที่พึงพิงฐานทรัพยากรและ  
อาจได้รับผลกระทบจากการที่ทรัพยากรจะถูกทำลาย  
ย่อมจะมีสิทธิในการจัดการทรัพยากรเหนือกว่าการ  
อ้างสิทธิทางเศรษฐกิจเพื่อความมั่งคั่งไม่ว่าจะเป็นไป  
เพื่อประโยชน์ของชาติก็ตาม

๓.๒ สิทธิชุมชนจัดการทรัพยากรทางตรงเหนือ  
กว่าสิทธิการเข้าถึงทรัพยากรทางอ้อมของฝ่ายอื่น ๆ  
ชุมชนที่อยู่ในหรือติดฐานทรัพยากรย่อมจะได้รับผล  
กระทบทางบวกและทางลบโดยตรงจากสภาพ  
ทรัพยากร ชุมชนเหล่านี้จึงมักจะมีบทบาทในการ  
จัดการทรัพยากรโดยตรง ความอยู่รอดของฐาน  
ทรัพยากรจึงขึ้นอยู่กับจิตสำนึก ความรู้และความ  
เข้มแข็งของชุมชนเหล่านี้เป็นสำคัญ เมื่อเปรียบเทียบกับ  
สังคมส่วนอื่นๆ ที่แม้ในทางหลักการประชาธิปไตย  
พวกเขาที่ย่อมจะมีสิทธิเข้าถึงและจัดการทรัพยากร  
ด้วยเช่นกัน แต่พวกเขาไม่ได้มีความสัมพันธ์โดยตรง  
ต่อทรัพยากร สภาพสิทธิของกลุ่มสังคมที่อยู่ห่างไกล  
จึงเป็นสิทธิทางอ้อมหรือเป็นสิทธิขั้นรองลงมา

เพื่อให้การจัดการทรัพยากรบรรลุเป้าหมายเรื่อง  
ประสิทธิภาพ ความยั่งยืนและเป็นธรรมไปพร้อมกัน  
จึงควรกำหนดให้ชุมชนที่ทำหน้าที่ปกป้องฐาน  
ทรัพยากรในพื้นที่ของตนมีสิทธิจัดการทรัพยากรใน

อาณาบริเวณนั้นๆ เหนือกว่าชุมชนอื่นที่ไม่ได้  
เกี่ยวข้องหรือมีบทบาทจัดการทรัพยากรโดยตรง  
เนื่องจากชุมชนที่ดูแลจัดการทรัพยากรต้องลงทุน  
ลงแรงดูแลปกป้องทรัพยากรอันเป็นฐานชีวิตของพวกเขา  
มากกว่าประชาชนอื่น ๆ ที่ไม่ได้เกี่ยวข้องหรือ  
ลงทุนลงแรงปกป้องทรัพยากร

อย่างไรก็ตาม แม้สิทธิของชุมชนที่มีบทบาท  
หน้าที่จัดการทรัพยากรจะมาเป็นอันดับแรก แต่กระนั้น  
ก็ต้องเป็นไปหลักการที่ว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิใน  
การเข้าถึงทรัพยากรเพื่อการยังชีพอย่างมีศักดิ์ศรี  
หลักการสิทธิจัดการทรัพยากรของชุมชนดังกล่าวย่อม  
ไม่สามารถไปละอนสิทธิของประชาชนส่วนอื่น ๆ ที่  
จำเป็นต้องการเข้าถึงทรัพยากรเพื่อการยังชีพได้

- ๔) **หลักการสนับสนุน ตรวจสอบและถ่วงดุล** ความ  
สัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่น (อปท.) ประชาสังคม องค์กรชุมชน และ  
ปัจเจกชนจะเป็นไปในลักษณะการสนับสนุนและ  
ถ่วงดุลซึ่งกัน ไม่ว่าการจัดการทรัพยากรของสถาบันใด  
(รัฐส่วนกลาง อปท. องค์กรชุมชน ปัจเจกชน) หากมี  
แนวโน้มที่จะสร้างความเสื่อมโทรมให้ทรัพยากรและ  
กระทบต่อการดำรงชีพของประชาชนโดยส่วนรวม ภาคี  
ต่างๆ ย่อมมีสิทธิที่จะตรวจสอบยับยั้ง ถ่วงดุลการใช้  
ทรัพยากรนั้นๆ ได้ โดยใช้ช่องทางศาล เช่น ศาล

ปกครอง ศาลแพ่งและศาลอาญา (ควรมีการจัดตั้ง ศาลด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมขึ้นมา)

- ๕) การกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรสู่ท้องถิ่น เป็นที่ประจักษ์ชัดว่าระบบการรวมศูนย์อำนาจของรัฐ ได้สร้างความขัดแย้ง แย่งชิงทรัพยากรอย่างรุนแรงมาตลอด ดังนั้นการปฏิรูประบบทรัพยากรให้เกิดความเป็นธรรมได้ ต้องกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรสู่ท้องถิ่น ความเป็นท้องถิ่นนั้นหาได้จำกัดแค่องค์กรทางการเมืองอย่างเช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) แต่ยังมีองค์กรทางสังคมของชุมชนทั้งที่มีอยู่ตามประเพณี เช่น องค์กรเหมืองฝาย หรือที่ชุมชนสร้างขึ้นใหม่ที่ทำหน้าที่จัดการทรัพยากร เช่น กลุ่มป่าชุมชน กลุ่มประมงพื้นบ้านและอื่นๆ

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นต้องมุ่งไปที่องค์กรทางสังคมที่มีอยู่เป็นอันดับแรก ให้องค์กรเหล่านั้นได้วางระบบ กติกา แผนการจัดการทรัพยากรที่เหมาะสมระบบนิเวศและวัฒนธรรมท้องถิ่น ตามมาด้วยกระจายอำนาจให้อปท. เพื่อให้ทำหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุนการจัดการทรัพยากรขององค์กรชุมชน หรือดำเนินการจัดการทรัพยากรในพื้นที่ที่ชุมชนดูแลไม่ทั่วถึงหรือไม่มีศักยภาพดูแลทรัพยากรได้ดีพอ (ในกรณีที่ชุมชนในพื้นที่นั้นๆ ยังไม่มีศักยภาพพอ ก็ให้อปท.ทำหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุนให้ชุมชนนั้นๆ มีความ

เข้มแข็งและผ่องถ่ายอำนาจการจัดการให้ชุมชนนั้น  
ในที่สุด)

๖) **เสริมสร้างสิทธิการเข้าถึงและการจัดการมากกว่ากรรมสิทธิ์แบบเบ็ดเสร็จ** ขณะที่ระบบการจัดการทรัพยากรที่เป็นอยู่มุ่งเน้นไปที่สิทธิผูกขาดเหนือทรัพยากร ไม่ว่าจะเป็นการรวมศูนย์จัดการของรัฐหรือกรรมสิทธิ์ของปัจเจกต่อทรัพยากร ทำให้เกิดการกีดกันการเข้าถึงทรัพยากรจากผู้อื่น โดยเฉพาะเมื่อผู้ถือครอง ผูกขาดทรัพยากรมีอำนาจการเมืองและเศรษฐกิจที่เหนือกว่า ก็ยิ่งส่งเสริมสถานะผูกขาดหรือช่องว่างในการเข้าถึงทรัพยากรที่รุนแรงขึ้น ดังนั้นการจัดการทรัพยากรที่เป็นธรรมจะเกิดขึ้นควรเน้นสิทธิการเข้าถึงและสิทธิการจัดการ โดยเฉพาะสิทธิการจัดการร่วมของภาคีที่หลากหลายในระดับพื้นที่ โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรร่วมของท้องถิ่น มุ่งผลลัพธ์ทั้งในเชิงการปกป้องนิเวศ การสร้างความมั่นคงทางอาหาร เศรษฐกิจ สังคมของชุมชนเป็นหลัก

๗) **เสริมสร้างระบบการจัดการทรัพยากรร่วม** การจัดการทรัพยากรโดยลำพังฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งย่อมไม่มีพลังเพียงพอในการปกป้องและจัดการทรัพยากรให้ยั่งยืนและตอบสนองความต้องการของสังคมที่หลากหลายได้ ดังนั้นจำเป็นต้องเสริมสร้างระบบการจัดการทรัพยากรร่วมของภาคีต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับ

ทรัพยากรนั้นๆ ในระดับต่างๆ (ระดับชุมชน ระดับท้องถิ่น ระดับจังหวัด ระดับลุ่มน้ำ) ซึ่งระบบดังกล่าวจะต้องสอดคล้องกับระบบนิเวศ โอกาสการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ สิ่งที่สำคัญอย่างยิ่งก็คือความเท่าเทียมกันทางอำนาจของฝ่ายต่างๆ ที่จะเข้ามาร่วมต่อรองในสถาบันการจัดการทรัพยากรร่วม ดังนั้นการสร้างระบบการจัดการทรัพยากรร่วมต้องดำเนินไปพร้อมกับการเสริมสร้างอำนาจต่อรองให้กับผู้ที่ด้อยโอกาส ซึ่งในความเป็นจริงที่ผ่านมา ประชาชนคนยากจน ชุมชนท้องถิ่นมีโอกาสและอำนาจการต่อรองน้อย การเสริมสร้างอำนาจและโอกาสแก่คนยากจน ชุมชนท้องถิ่นจึงมีความสำคัญต่อความเป็นสถาบันการจัดการทรัพยากรร่วม

- ๘) การจัดการบนขีดจำกัดของทรัพยากรในพื้นที่ ทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ ล้วนมีหน้าที่สำคัญในระบบนิเวศนั้น และตอบสนองต่อความต้องการใช้ทรัพยากรของประชาชนในแต่ละพื้นที่ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ยั่งยืนและเป็นธรรมต้องคำนึงถึงขีดจำกัดของทรัพยากรในแต่ละพื้นที่ ว่าปริมาณต้นทุนทรัพยากรมีเท่าใด ใช้เท่าใดที่จะไม่กระทบต่อสภาพความสมดุลของนิเวศและไม่กระทบต่อความต้องการของประชาชนในระบบนิเวศนั้นๆ การดึงจุดทรัพยากรข้ามพื้นที่ เช่น การผันน้ำข้ามลุ่ม การทำ

ประมงนอกขอบเขต การทำแร่ได้ดินและอื่นๆ ย่อมเป็นสิ่งที่ไม่ควรหลีกเลี่ยง ยกเว้นแต่ว่าการโยกย้ายทรัพยากรข้ามพื้นที่จะไม่กระทบต่อระบบนิเวศและสภาพการดำรงชีพของประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งได้รับความยินยอมจากประชาชนในพื้นที่

- ๙) **ออกแบบสถาบันการจัดการทรัพยากรร่วมในระดับย่อย** หน่วยการจัดการทรัพยากรร่วมที่มีขนาดใหญ่เกินไปจะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสเข้าถึงและต่อรองได้น้อย ดังเช่น การกำหนดองค์กรลุ่มน้ำ ๒๕ ลุ่มน้ำทั่วประเทศ ทำให้เกษตรกรผู้ใช้น้ำ ชุมชนท้องถิ่นมีอำนาจกำกับได้น้อย การออกแบบสถาบันการจัดการทรัพยากรจึงควรมีขนาดเล็กสอดคล้องกับภูมิวิเวศย่อย เพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในสถาบันจัดการทรัพยากรได้มากที่สุด โดยทั้งนี้ให้ยกเลิกระบบการจัดการทรัพยากรขนาดใหญ่ เช่น องค์กรลุ่มน้ำ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและอื่นๆ และแทนที่ด้วยสถาบันการจัดการทรัพยากรร่วมระดับพื้นที่ในระดับต่างๆ หากเป็นในระดับย่อยที่ชุมชนดูแลได้โดยตรงก็ให้องค์กรชุมชนทำหน้าที่บริหารจัดการทรัพยากร หากเป็นทรัพยากรที่ต้องอาศัยการจัดการเชิงพื้นที่ขนาดใหญ่ ก็ให้ประชาชนในท้องถิ่นร่วมกับรัฐจัดตั้งสถาบันการบริหารทรัพยากรร่วม โดยทั้งนี้ให้มีกฎหมายรองรับสถาบันการจัดการทรัพยากร

ร่วมประเภทต่างๆ ในเชิงหลักการ ส่วนรายละเอียด การบริหารจัดการให้เป็นไปตามกฎระเบียบที่สถาบัน แต่ละระดับกำหนดขึ้นโดยผ่านการรับฟังความคิดเห็น ของประชาชนอย่างทั่วถึง

**๑๐) การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ ระดับนโยบาย** การทำลายทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม จากโครงการพัฒนาต่างๆ มีที่มาจากนโยบายการ พัฒนาที่สำคัญ เช่น นโยบายการจัดการป่า น้ำ ทะเล แร่ พลังงาน อุตสาหกรรม เกษตรและอื่นๆ แต่การ ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพที่ผ่านมา ล้มเหลว เพราะเป็นการประเมินภายหลังการกำหนด นโยบายและริเริ่มโครงการผู้ประเมินมีผลประโยชน์ เกี่ยวข้องกับนโยบายและโครงการ และผลการประเมิน ไม่มีส่วนกำกับการตัดสินใจทางนโยบายของรัฐ ดังนั้น เพื่อปกป้องทรัพยากรตั้งแต่เบื้องต้น จึงควรใช้การ ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ระดับ นโยบายตั้งแต่ขั้นตอนแรกของการกำหนดนโยบาย โดยเปิดโอกาส สนับสนุนให้ประชาชนที่เดือดร้อนจาก นโยบาย โครงการพัฒนาได้มีส่วนร่วมประเมินกับ หน่วยงานกลาง หรือดำเนินการประเมินผลกระทบ ด้วยตนเอง ซึ่งรัฐและภาคีต่างๆ ต้องมีหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุนการประเมินผลกระทบอย่างมีส่วนร่วมของ ประชาชน อีกทั้งผลการประเมินที่ได้ต้องนำไปสู่การ ทบทวนนโยบาย โครงการต่างๆ ได้

# (ร่าง) ข้อเสนอ การปฏิรูปนโยบายการจัดการน้ำ

โดย คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบการจัดการที่ดิน

ฐานทรัพยากร สิ่งแวดล้อมและน้ำ

วันที่ ๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๔



## ๑. ความสำคัญและสถานการณ์ปัญหา

น้ำ เป็นปัจจัยสำคัญสำหรับการดำรงอยู่ของทุกชีวิต ทั้งด้าน การอุปโภคบริโภค การใช้น้ำในการผลิตทั้งภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรม การคมนาคม ฯลฯ มนุษย์เรียนรู้ที่จะปรับวิถีชีวิต ของตนให้สอดคล้องกับธรรมชาติ อีกด้านหนึ่งก็ดัดแปลงธรรมชาติมาปรับใช้การอยู่รอดของตน โดยมีแบบแผนการ “จัดการน้ำ” ให้เป็นประโยชน์แก่การผลิตและการดำรงชีวิตมาแต่โบราณ ปรากฏเป็นแบบแผนการจัดการน้ำในภูมิปัญญาที่หลากหลายไป ตามความแตกต่างของระบบนิเวศและวัฒนธรรม เช่น ภาคเหนือที่มีระบบนิเวศเป็นที่สูงในเขตภูเขาได้มีการสร้างระบบเหมืองฝายทด

น้ำจากลำห้วยแล้วระบายไปสู่แปลงนา ภาคอีสานซึ่งเป็นที่ยาก  
กว้างใหญ่สลับกับเนินเล็ก ๆ เกิดแบบแผนการจัดการน้ำที่หลากหลาย  
หลายเช่น รั้วตัดวิดน้ำในเขตต้นน้ำ การทำฝายดินและทำนบทดน้ำ  
การขุดสระหรือตระพังในชุมชน การขุดคลองน้ำล้อมรอบชุมชน  
และการใช้พื้นที่ หนอง บึง กุด ในการทำนาทาม ในภาคกลาง  
ซึ่งเป็นที่ราบลุ่มกว้างใหญ่อุดมไปด้วยดินตะกอน มีการขุดคลอง  
เชื่อมโยงน้ำเข้าสู่พื้นที่ปลูกข้าว ยก่องเพื่อทำสวน เก็บน้ำและ  
ระบายน้ำและเป็นเส้นทางคมนาคม ส่วนภาคตะวันออกและภาค  
ใต้เป็นเขตที่มีปริมาณน้ำฝนสูง มีแม่น้ำสายสั้น ๆ ไหลจากเทือกเขา  
สู่ทะเล มีป่าพรุและป่าชายเลนตามทีลุ่มและปากแม่น้ำ เขตนี้  
อาศัยน้ำฝนและน้ำใต้ดินในการทำสวน เก็บเกี่ยวผลผลิตจากป่า  
และจับสัตว์น้ำจากทะเล

การจัดการน้ำในรูปแบบเหล่านี้เกิดขึ้นใน “บ้าน” และ “เมือง”  
ยุคโบราณและในหลายพื้นที่ที่ยังสืบเนื่องถึงปัจจุบัน ชุมชนท้องถิ่น  
ต่างๆ ได้สร้างกฎ กติกาและองค์กรในการจัดการ จัดสรรน้ำ  
ขึ้นมาทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษรและที่แฝงฝังอยู่ในจารีตประเพณี  
เป็นกลไกทางสังคมเพื่ออยู่ร่วมและแบ่งปันกันอย่างเป็นธรรม

การแบ่งลุ่มน้ำ ออกเป็น ๒๕ ลุ่มน้ำตามหลักภูมิประเทศ มี  
ปริมาณต่อปี โดยรวมทั้งประเทศ ประมาณ ๘๐๐,๐๐๐ ล้าน-  
ลูกบาศก์เมตร มีน้ำที่อยู่ในแผ่นดินประมาณ ๒๕๐,๐๐๐ ล้าน-  
ลูกบาศก์เมตร และมีปริมาณกักเก็บในเขื่อนรวมกัน ประมาณ  
๗๘.๑๒๓ ล้านลูกบาศก์เมตร และสามารถใช้ได้ประมาณ  
๔๖.๑๑๔ ล้านลูกบาศก์เมตร

ในรอบ ๑๐๐ กว่าปีที่เกิดการชลประทานโดยรัฐส่วนกลาง ขึ้นและในรอบ ๕๐ ปีภายใต้แผนพัฒนา ที่มุ่งตอบสนองการเติบโตของชุมชนเมือง พัฒนาอุตสาหกรรม การค้า การเกษตร อุตสาหกรรม ได้เกิดแบบแผนการจัดการน้ำโดยภาครัฐ โดยการสร้างเขื่อน ฝ่าย อ่างเก็บน้ำ คูคลอง การผันน้ำข้ามลุ่มน้ำ ถึงปัจจุบัน เรามีเขื่อนขนาดใหญ่จำนวน ๔๕ เขื่อน เขื่อนขนาดกลาง และขนาดเล็กจำนวน ๑๔,๐๐๐ เขื่อน โครงการสูบน้ำด้วยไฟฟ้า จำนวน ๒,๕๐๐ แห่ง เขื่อนขนาดใหญ่-กลางสามารถเก็บกักน้ำได้ ๗๘,๑๒๓ ล้านลูกบาศก์เมตร ทั้งนี้ เรามีพื้นที่ชลประทานทั่วประเทศประมาณ ๓๙.๖ ล้านไร่ จากพื้นที่เกษตรกรรมของประเทศ ๑๕๐ ล้านไร่ ยังมีเขื่อนเพื่อการผลิตกระแสไฟฟ้าจำนวน ๑๖ เขื่อน ผลิตกระแสไฟฟ้าได้ ๒,๘๐๐ เมกกะวัตต์ หรือประมาณ ๕ เปอร์เซ็นต์ของไฟฟ้าทั้งระบบ

ปัจจุบันมีหน่วยงานรัฐที่มีบทบาทในการพัฒนาแหล่งน้ำ จำนวน ๓๓ หน่วยงานใน กระทรวง มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำมากกว่า ๕๐ ฉบับ และมีงบประมาณในการบริหารจัดการน้ำปีละประมาณ ๓๖,๐๐๐ ล้านบาท มากกว่า ๙๐ เปอร์เซ็นต์เป็นการพัฒนาแหล่งน้ำ ไม่รวมงบประมาณพิเศษต่างๆ เช่น งบประมาณของกรมชลประทานในปี ๒๕๕๔ ภายใต้แผนงานปรับโครงสร้างเศรษฐกิจเกษตรกร มีงบประมาณ ๔๑,๕๘๒,๕๑๙,๘๐๐ บาท เป็นงบสำหรับการจัดการน้ำชลประทานกว่า ๑๖,๔๓๒,๙๐๔,๕๐๐ บาท แยกย่อยเป็นงบสำหรับการจัดหาที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ๑๑,๐๖๐,๔๘๒,๔๐๐ บาท และเป็นค่าจัดทำ

รายงานความเหมาะสมโครงการต่างๆ ๗๘๑ ล้านบาท

การพัฒนาแหล่งน้ำและการจัดการน้ำโดยรัฐที่ผ่านมา ถือว่ามีส่วนเสริมสร้างการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศโดยภาพรวมได้พอสมควร แต่พร้อมกันก็ได้สร้างความเหลื่อมล้ำ ความไม่เป็นธรรมและความขัดแย้งทางสังคมขึ้นมาอย่างมากจนยากเยียวยา รวมทั้งการทำลายความสมดุลของระบบนิเวศ เช่น เดียวกันกับการจัดการทรัพยากรอื่นๆ กล่าวคือ

การบริหารจัดการ มีคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ เป็นกรรมการกำกับนโยบาย ภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี และมีอนุกรรมการลุ่มน้ำ ๒๕ ลุ่มน้ำ แต่งตั้งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ส่วนหน่วยงานปฏิบัติเป็นหน่วยงานหลักเช่น กรมชลประทาน กรมทรัพยากรน้ำและอื่นๆ แต่การจัดการเรื่องประปา เป็นของการประปานครหลวงและประปาภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น ก็ดำเนินการโดยท้องถิ่นเอง มีแนวโน้มที่จะโอนกิจการประปาบางหน่วยไปให้กับเอกชนดำเนินการแต่เป็นเพียงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ตามมติคณะรัฐมนตรีเท่านั้นไม่มีกฎหมายอื่นรองรับการดำเนินการ

๑) โครงการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อให้ประโยชน์กับคนกลุ่มหนึ่ง แต่สร้างความสูญเสียให้กับคนอีกกลุ่มหนึ่งเสมอ เช่น ผู้ได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อนจำนวนมากในรอบ ๕๐ ปีที่ผ่านมา เช่น เขื่อนสิรินธร เขื่อนน้ำอูน เขื่อนภูมิพล เขื่อนปากมูล และเขื่อนในโครงการโขงชีมูลเป็นต้น คนเหล่านั้น สูญเสียที่ดินทำกิน แหล่งอาหารธรรมชาติ สูญเสียวิถีชีวิตที่สงบสุข ครอบครัว

แตกแยก บางคนต้องไปเป็นขอทาน ผลกระทบเหล่านี้รุนแรง และบาดลึกสำหรับคนท้องถิ่น กรณียาไฮ ซันจินทา เป็นตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุด ประชาชน-เกษตรกรที่ประสบชะตากรรมเช่นนี้มีอยู่ทุกที่ที่มีการสร้างเขื่อนของรัฐบาล

กรณีน้ำท่วม ชาวนาภาคกลางหลายจังหวัดต้องเป็น “ผู้เสียสละ” เสมอ ให้รัฐบาลเบื่อน้ำให้ท่วมนาข้าว เพื่อป้องกันไม่ให้น้ำหลากเข้าท่วมพื้นที่เมืองและพื้นที่อุตสาหกรรม

กรณีฝนแล้ง ชาวนาจะต้องเป็น “ผู้เสียสละ” อีกเช่นเคยที่จะต้องงดเพาะปลูก เพื่อนำน้ำไปรักษาความอยู่รอดของเมืองและอุตสาหกรรม

กรณีภาคตะวันออก น้ำในอ่างเก็บน้ำที่สร้างขึ้นเพื่อการเกษตรกำลังถูกขาย(ในราคาที่แพงกว่า)ให้กับนิคมอุตสาหกรรม

กรณีการผันน้ำจากแม่น้ำแม่กลองเพื่อป้อนทำน้ำประปาสำหรับกรุงเทพและปริมณฑลนั้นก็เข้าไปในกระบวนการเดียวกัน

กล่าวได้ว่ารัฐกำลังกระทำการ “แย่ง” ทรัพยากรจากมือคนกลุ่มหนึ่งซึ่งด้อยโอกาสอยู่แล้ว ไปบำรุงบำเรอคนอีกกลุ่มหนึ่งที่มีอยู่แล้วให้สมบูรณ์พูนสุขมากขึ้น

**๒) เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชุมชนจนเสียโอกาสในการพัฒนา** หลายแห่งมีการเรียกร้องต่อสู้เพื่อสิทธิอยู่อย่าง ยึดเยื้อและเกิดความขัดแย้งแตกแยกกันเองของชาวชุมชนที่ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์ คนต้นน้ำกับคนปลายน้ำ คนน้ำจืดกับคนน้ำกร่อยน้ำเค็มในเขตนิเวศ ๓ น้ำที่ถูกสร้างเขื่อนกัน บางพื้นที่ถึงมีการยกพวกตีกันจนปรากฏเป็นข่าวอยู่เป็นประจำ

๓) เกิดการเสียภาวะสมดุลของธรรมชาติและกลไก  
หน่วยงานรัฐก็ไม่สามารถควบคุมผลกระทบจากโครงการ  
จัดการน้ำได้ สถานการณ์น้ำท่วมใหญ่ในกลุ่มน้ำชี มูล เจ้าพระยา  
ในเดือนตุลาคม ๒๕๕๓ เป็นที่ประจักษ์ว่า เกิดจากความผิดพลาดจากกระบวนการจัดการน้ำภาครัฐที่มี “เขื่อนขนาดใหญ่”  
เป็นเครื่องมือ ทั้งกระบวนการป้องกันแก้ไขและเยียวยา  
ผลกระทบที่ไม่ทันการ ไม่ทั่วถึงอันเกิดจากความเลื่อมของกลไก  
รัฐเอง

๔) ความไม่คุ้มค่าและด้อยประสิทธิภาพของการ  
จัดการน้ำ ดังปรากฏว่าระบบชลประทานของเขื่อนในกลุ่มน้ำมูล  
มีประสิทธิภาพเพียง ๒๐-๓๐ เปอร์เซ็นต์ เท่านั้นและสถานีสูบน้ำ  
ด้วยพลังงานไฟฟ้ามีประสิทธิภาพเพียง ๑๐ กว่าเปอร์เซ็นต์  
เท่านั้น ขณะที่โครงการน้ำระบบท่อ ๑๐ โครงการที่ใช้งบประมาณ  
๘๐๐ กว่าล้านบาทนั้นกล่าวได้ว่าล้มเหลวสิ้นเชิง แต่โครงการจัดการ  
น้ำของรัฐบาลก็ยังคงมีทิศทางและแผนงานเดินหน้าสร้างแหล่ง  
น้ำโดยไม่มี การประเมินทบทวน ถือเป็น การใช้งบประมาณภาษี  
ของประชาชนที่มีความสูญเปล่าสูงมาก ทั้งทำให้เสียโอกาสใน  
การพัฒนาตามทางเลือกอื่นๆ ที่เหมาะสมกว่า

เมื่อพิจารณาถึงทิศทางและนโยบายของรัฐในการ  
บริหารจัดการน้ำแล้วพบว่า เป็นเหตุโดยตรงต่อการสร้าง  
ผลกระทบให้เกิดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรม  
ดังกล่าวข้างต้น เพราะ

๑) การรวมศูนย์การกำหนดนโยบาย และอำนาจการตัดสินใจไว้ที่รัฐและหน่วย งานส่วนกลาง ขาดการมีส่วนร่วม และการคำนึงความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในพื้นที่ โดยรัฐเป็นผู้ผูกขาดความรู้ด้านการจัดการน้ำที่ต้องใช้ความรู้ด้าน ชลศาสตร์ วิศวกรรมและเศรษฐศาสตร์ โดยละเอียดและทำลาย องค์ความรู้ท้องถิ่นที่มีอยู่มากมายที่เหมาะสมกับระบบนิเวศและ วัฒนธรรม

๒) โครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่มักมีความ เกี่ยวพันกับวาระการดำเนินนโยบายของนักการเมืองเพื่อ หาเสียง และเกี่ยวพันแนบแน่นกับเครือข่ายธุรกิจก่อสร้าง เช่น ธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง ค้าวัสดุอุปกรณ์ ขนส่ง และบริษัทที่ บริक्षा จึงมักกำหนดเป็นโครงการที่ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ ราคา แพง ผลักดันให้เกิดโครงการใหม่ๆ โดยที่ไม่ได้มีการประเมินผล สัมฤทธิ์ของโครงการและคำนึงถึงการปรับปรุงต่อยอดระบบเดิม ให้มีประสิทธิภาพที่เป็นจริง

๓) การกำหนดแผนการใช้น้ำที่มากเกินไปจนความเป็นจริง ทำให้ภารกิจในการจัดหาแหล่งน้ำมากขึ้นไปด้วย การกำหนด นโยบายการจัดสรรน้ำที่เน้นการขยายตัวของเมืองและรายได้ เกษตรกร ปัจจุบันพื้นที่การเกษตรที่อยู่ในพื้นที่ชลประทานของ ประเทศประมาณ ๕๐ ล้านไร่และสามารถปลูกพืชในฤดูแล้ง ประมาณ ๑๑ ล้านไร่ ความต้องการใช้น้ำปัจจุบันประมาณ ๕๗,๓๐๓ ล้านลูกบาศก์เมตร โดยเป็นความต้องการในภาคเกษตร มากถึง ๙๐.๕% หรือประมาณ ๕๑,๗๖๘ ล้านลูกบาศก์เมตร

รองลงมาคือ อุตสาหกรรม ๒,๗๗๘ ล้านลูกบาศก์เมตร การ  
อุปโภคและการท่องเที่ยว ๒,๗๓๙ ล้านลูกบาศก์เมตร การ  
คาดการณ์ในอนาคตอีก ๒๐ ปีข้างหน้า ความต้องการใช้น้ำใน  
ประเทศจะมากถึง ๗๗,๓๖๐ ล้านลูกบาศก์เมตร แต่ต้องมีการ  
กักเก็บน้ำมากกว่า ๑๐๐,๐๐๐ ล้านลูกบาศก์เมตร อันหมายถึง  
พื้นที่ชลประทานจะเพิ่มขึ้นถึง ๕๙ ล้านไร่ และพื้นที่เพาะปลูก  
ในฤดูแล้งจะเพิ่มขึ้นจากเดิมอีก ๔ ล้านไร่ ซึ่งถือเป็นการ  
คาดการณ์ความต้องการน้ำที่สูงมาก ทำให้รัฐต้องวางแผนเพื่อ  
ที่จะจัดหาปริมาณน้ำเพื่อตอบสนองเป้าหมายดังกล่าว โดยที่  
ไม่ได้คำนึงถึงสภาพความเป็นจริงและระบบการผลิตหรือตัวแปร  
ที่จะทำให้พื้นที่การเกษตรลดลง

๔) ระเบียบกฎหมาย-โครงสร้างการบริหารงานด้านน้ำ  
ของหน่วยงานรัฐ มีความซ้ำซ้อนกันเป็นจำนวนมากและ  
ขาดเอกภาพในการทำงานร่วม ไม่มีการกำหนดภารกิจร่วม  
และบางหน่วยงานมีภารกิจซ้ำซ้อนกันมาก เป็นลักษณะของต่าง  
หน่วยงานก็ต่างดำเนินงานของตนเอง ทำให้ไม่สามารถที่จะ  
แก้ไขปัญหาเรื่องน้ำให้กับประชาชนได้อย่างแท้จริงและบาง  
หน่วยงานก็สร้างปัญหาผลกระทบให้กับชุมชนในท้องถิ่น ไม่มี  
หน่วยงานที่รับผิดชอบหลักชัดเจนในการจัดการทรัพยากรน้ำ  
ด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำมากกว่า ๕๐ ฉบับ  
และบางฉบับมีอายุมากกว่า ๕๐-๖๐ ปีที่ยังนำมาใช้อยู่

๕) การกำหนดนโยบายด้านการเกษตร เช่น นโยบาย  
ครัวไทยสู่ครัวโลก นโยบายประกันรายได้เกษตรกร นโยบายการ

ส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจ เช่น ข้าวโพด กะหล่ำปลี มันสำปะหลัง ยางพาราฯ ได้ทำลายพื้นที่ต้นน้ำในเขตภาคเหนือ และภาคใต้เป็นจำนวนมาก รวมไปถึงทำให้ความต้องการใช้น้ำมี ปริมาณสูงมาก เกิดปัญหาการแย่งชิงน้ำระหว่างเกษตรกรและ ชาติแดนน้ำในการรักษาระบบนิเวศ นโยบายประกันรายได้ เกษตรกรในการนำนาปรัง เป็นแรงจูงใจสำคัญที่ทำให้พื้นที่ นาปรังเพิ่มสูงมากในขณะที่สภาพพื้นที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการทำ นาปรัง ทำให้เกิดปัญหาเรื่องการใช้น้ำและปัญหาความสมดุล ทางระบบนิเวศกำลังเสื่อมโทรมเป็นอย่างหนัก

๖) เป็นโครงการขนาดใหญ่ที่เกิดขึ้นโดยไม่ผ่าน กระบวนการศึกษาผลกระทบอย่างรอบด้านตามกฎหมาย สิ่งแวดล้อม ไม่มีการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะและชุมชนท้องถิ่น และที่สำคัญไม่เคยมีกระบวนการประเมินผลหลังเสร็จโครงการ

## ๒. ข้อเสนอต่อการปฏิรูปนโยบายการจัดการน้ำ

๒.๑ ข้อเสนอด้านนโยบายการจัดการน้ำ “เน้นการจัดการน้ำ ขนาดเล็ก ชุมชนมีส่วนร่วม เป็นธรรมและเท่าเทียม”

๑) ควรกำหนดนโยบายการจัดการน้ำ ให้เป็นไปตาม ศักยภาพของกลุ่มน้ำ เพราะแต่ละลุ่มน้ำมีขนาดและพื้นที่ไม่เท่า กัน ตามทั้งทรัพยากรก็ไม่เท่ากัน ดังนั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นต่อการ แย่งชิงน้ำ เกิดจากมีการใช้น้ำในกลุ่มน้ำและผืนน้ำในกลุ่มน้ำมาก เกินไป ไม่สอดคล้องกับทรัพยากรน้ำมีให้และเกินกว่าศักยภาพที่ จะสนองได้ จึงต้องวางแผนให้สอดคล้องกับทรัพยากรที่สมดุลกับ ทรัพยากรอื่น เช่น ป่าไม้ ที่ดิน ชุมชนและการใช้ให้สอดคล้องกัน

๒) รัฐควรมีนโยบายสนับสนุนการจัดการแหล่งน้ำขนาดเล็ก ที่เหมาะสมต่อระบบการเกษตร ภูมิปัญญาและศักยภาพด้านการผลิตของชุมชน ต้องคำนึงถึงศักยภาพและความสมดุลของระบบนิเวศ ต้องตระหนักว่าเกษตรกรรายย่อยเป็นฐานหลักของเกษตรกรรมที่ผลิตเพื่อบริโภค สร้างความมั่นคงทางด้านอาหารและเพื่อขาย โดยแต่เดิมนั้นมีมีระบบการจัดการน้ำด้วยภูมิปัญญาท้องถิ่นที่หลากหลายตามสภาพนิเวศและวัฒนธรรมท้องถิ่น ใช้เทคโนโลยีขนาดเล็ก ขนาดกลางและลงทุนน้อย ควบคุมดูแลได้เองไม่เกิดผลกระทบและมีการจัดสรรอย่างเป็นธรรม

๓) ปฏิรูประบบการจัดการน้ำจากการจัดทำแผนบริหารจัดการลุ่มน้ำ ๒๕ ลุ่ม เป็นการจัดทำ “แผนยุทธศาสตร์พัฒนาลุ่มน้ำของประเทศ” ให้สอดคล้องกับบริบททางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมชุมชนท้องถิ่น ระบบนิเวศที่เหมาะสมและเน้นความหลากหลายในแต่ละพื้นที่ลุ่มน้ำของประเทศ

๔) ต้องมีนโยบายและกฎหมายคุ้มครองพื้นที่ลุ่มน้ำพื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น ป่าบุงป่าทาม บึง หนอง แม่น้ำและลำห้วย และทางระบายน้ำหลากที่เป็นพื้นที่เชื่อมต่อสำคัญในโครงข่ายระบบนิเวศลุ่มน้ำ ไม่ให้ถูกเปลี่ยนแปลงสภาพจากการพัฒนาแหล่งน้ำ การสร้างเขื่อน ประตูน้ำ คันดินและป้องกันไม่ให้เกิดการบุกรุก ทำลาย และยึดพื้นที่เพื่อประโยชน์ส่วนบุคคล โดยปล่อยให้พื้นที่เหล่านี้ได้ทำหน้าที่ทางระบบนิเวศให้ดีที่สุด และมีมาตรการตามกฎหมายที่เอื้อต่อการจัดการอย่างเป็นรูปธรรม

และมีผลต่อการปฏิบัติ เช่น ประกาศเป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม เป็นเขตอนุรักษ์ตามกฎหมาย รวมถึงส่งเสริมการจัดการโดย ชุมชนท้องถิ่น ที่มีเป้าหมายเพื่อการอนุรักษ์ พื้นฟูและใช้ ประโยชน์อย่างยั่งยืน เพื่อดำรงรักษาไว้ซึ่งความสมดุลของระบบ นิเวศและการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ

**๕) รัฐควรทบทวนโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่ ที่จะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของ ชุมชน และปฏิบัติต่อชุมชนท้องถิ่นในการเรียกร้องสิทธิมนุษยชน ตามหลักสากล รวมทั้งให้ดำเนินการให้มีความเป็นธรรม โปร่งใส และมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ กำหนดให้ โครงการขนาดใหญ่ เช่น การพัฒนาแหล่งน้ำ การสร้างระบบ โครงข่ายน้ำ (Water grid) โครงการพลังงานไฟฟ้า (Power Grid) โครงการขุดคลองลัดในลุ่มน้ำภาคกลาง โครงการและแผนพัฒนาใน ระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศในลุ่มน้ำโขง ต้องมีการประเมิน ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพตามรัฐธรรมนูญ รวมถึง จัดให้มีกระบวนการพิจารณาทางเลือกอย่างรอบด้านโดยใช้กลไก การประเมินสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ (Strategy Environment Assessment: SEA)**

**๖) ให้โครงการผันน้ำข้ามลุ่มน้ำ การขุดคลองลัด การปิด กั้นปากแม่น้ำ การสร้างสิ่งก่อสร้างขวางทางน้ำ การปรับปรุงเปลี่ยน สภาพลำน้ำที่ทำลายสภาพนิเวศดั้งเดิมของแหล่งน้ำ เป็นโครงการ รุนแรงตามมาตรา ๖๗ วรรค ๒**

๗) จัดทำนโยบายในการส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาพองค์กรชุมชน เพื่อการส่งเสริมศักยภาพในการวางแผนการจัดการน้ำในระดับท้องถิ่นที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนที่แท้จริงและไม่ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศและวิถีชีวิตของชุมชน

## ๒.๒ ข้อเสนอด้านกลไกการบริหารนโยบายการจัดการน้ำ

๑) ให้มีการจัดตั้งองค์กรในการบริหารจัดการลุ่มน้ำในนาม “องค์กรอิสระในกำกับของรัฐ” โดยมีตัวแทนภาคส่วนอื่นๆ (นอกเหนือจากฝ่ายบริหาร ภาครัฐและผู้ทรงคุณวุฒิด้านน้ำ) ไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่ง ได้แก่ ประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ ผู้ทรงคุณวุฒิ (ที่ไม่ใช่ด้านวิศวกรรมแหล่งน้ำ วิศวกรรมชลประทาน) ผู้แทนองค์กรภาคเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร (ไม่ว่าจะจดทะเบียนหรือไม่ก็ตาม) และผู้แทนจากคณะกรรมการลุ่มน้ำ โดยมาจากกระบวนการสรรหาของแต่ละกลุ่ม เพื่อจัดทำแผนนโยบายน้ำและสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมกับประชาชนในการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านการจัดการน้ำ

๒) สนับสนุนการจัดทำแผนแม่บทพัฒนา หรือวาระการจัดการพื้นที่ลุ่มน้ำแบบบูรณาการกับข้อมูล ภูมิปัญญา ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมชุมชนและเทคโนโลยีที่เหมาะสม โดยให้ภาคประชาชน วิชาการ ประชาสังคม ที่เป็นคณะกรรมการและเครือข่ายมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนอย่างต่อเนื่อง

๓) เสนอให้มีการจัดตั้งกองทุนลุ่มน้ำหรือกองทุนสิ่งแวดล้อมอย่างน้อย ๑ กองทุนเพื่อเป็นต้นทุนในการบริหารจัดการลุ่มน้ำ โดยงบประมาณของภาครัฐ

๔) การออกกฎหมายการเก็บภาษีการใช้น้ำในภาคอุตสาหกรรมที่มีการใช้น้ำจากธรรมชาติอย่างน้อยร้อยละ ๑ ต่อปีของภาษีสิ่งแวดล้อม หรือภาษีภาคอุตสาหกรรมที่มีการใช้น้ำจากธรรมชาติ

๕) การปฏิรูปหน่วยงานของรัฐในการจัดการน้ำให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นและปรับปรุงกฎหมายที่ไม่เอื้อต่อการบริหารจัดการพื้นที่ลุ่มน้ำและเสนอให้ออกกฎหมายใหม่ ที่เน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนที่โปร่งใสและเป็นธรรม

๖) ต้องมีการสำรวจและจัดทำฐานข้อมูลเพื่อติดตามสภาพการบุกรุก รุกกล้าและละเลย ต่อการทำลายพื้นที่ชุ่มน้ำ พื้นที่ลุ่มน้ำและทางระบายน้ำหลากให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ในประเทศไทย เพื่อเป็นฐานข้อมูลในการติดตามการพัฒนา

๓.ข้อเสนอต่อการปรับปรุงโครงการพัฒนาแหล่งน้ำที่ผ่านมา

๑) ศึกษา สำรวจ ทบทวนประเมินผลโครงการที่เกิดขึ้นแล้ว ด้วยกระบวนการทางวิชาการและการมีส่วนร่วมของชุมชน-ผู้มีส่วนได้เสีย ในด้านประสิทธิภาพ ประโยชน์และผลกระทบการบริหารจัดการ และการจัดสรรอย่างเป็นธรรมและการแสวงหาทางเลือก มาตรการและแผนในการป้องกัน แก้ไข ฟื้นฟูปรับปรุง

๒) ปรับปรุง พื้นฟูหรือรื้อถอนโครงการพัฒนาแหล่งน้ำ  
ที่ส่งผลกระทบต่อชุมชน ในปัจจุบัน โดยให้ชุมชนมีส่วนร่วม  
ในการปรับปรุง บริหารจัดการและออกแบบโครงการใหม่หรือ  
สร้างแผนชุมชนในการจัดการน้ำ เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อ  
ความต้องการของชุมชนได้



# (ร่าง) ข้อเสนอการปฏิรูป โครงสร้างการบริหารจัดการ ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

โดย คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบการจัดการที่ดิน  
ฐานทรัพยากร สิ่งแวดล้อม และน้ำ  
วันที่ ๒ พฤษภาคม พ.ศ.๒๕๕๔



## ๑. ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

ทะเลไทยมีพื้นที่ ๓๕๐,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร ชายฝั่งทะเลมีความยาว ๒,๘๐๕ กิโลเมตร ที่ดินชายฝั่งเนื้อที่ ๒๐.๕๔ ล้านไร่ ใน ๘๗ ตำบล ๑๓๖ อำเภอ ๒๔ จังหวัด ด้านอ่าวไทย ๑,๗๘๕ กิโลเมตร ด้านทะเลอันดามัน ๗๔๐ กิโลเมตร ทะเลสาบสงขลา ซึ่งเป็นทะเลสาบขนาดใหญ่มีพื้นที่ผิวน้ำ ๙๘๘.๓๑ ตารางกิโลเมตร หรือ ๖๑๘,๓๑๙ ไร่

ด้วยสภาพที่ตั้งทางภูมิศาสตร์อยู่ในเขตร้อน จึงมีความสมบูรณ์ และความหลากหลายของชนิดพันธุ์สัตว์น้ำ ความหลากหลายทางชีวภาพ ท้องทะเลไทยมีปลามากกว่า ๒,๐๐๐ ชนิด ซึ่ง

คิดเป็นร้อยละ ๑๐ ของทั่วโลก หอย ๒,๐๐๐ ชนิด สัตว์ไม่มีกระดูกสันหลังอื่นๆ รวมกัน ๑๑,๙๐๐ ชนิด ในทะเลสาบสงขลา มีปลามากกว่า ๗๐๐ ชนิด ปูและกุ้ง ๒๐ ชนิด พันธุ์ไม้น้ำสาหร่าย ประมาณ ๕๗ ชนิด

ทรัพยากรและระบบนิเวศที่สำคัญประกอบด้วย ป่าชายหาด ป่าชายเลน ปะการัง ภูเขาทะเล ระบบนิเวศมวลน้ำทะเลและมวลน้ำกร่อยซึ่งอุดมไปด้วยลูกสัตว์น้ำวัยอ่อน และแพลงตอน แร่ธาตุ น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ และสารออกฤทธิ์ทางยา

ป่าชายเลนซึ่งมีสภาพป่ามีเนื้อที่ ๑,๕๒๕ ล้านไร่ พื้นที่ป่าชายเลนซึ่งเป็นพื้นที่อนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี แต่มีการใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัย พื้นที่เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ พื้นที่เกษตรกรรม และพื้นที่อุตสาหกรรมรวม ๒.๓ ล้านไร่

ภูเขาทะเล ๖๕,๐๐๐ ไร่ ปะการัง ๙๖,๐๐๐ ไร่ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำขนาดเล็ก และเป็นระบบห่วงโซ่อาหารที่สำคัญ

ประชากรกว่า ๑๓ ล้านคน ใน ๒๔ จังหวัดชายฝั่งทะเล มีวิถีชีวิตและความเป็นอยู่พึ่งพาการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชายฝั่งและทะเลโดยตรง ในด้านเป็นที่อยู่อาศัย อาหารและรายได้จากการประมง เศรษฐกิจการท่องเที่ยว และการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ นอกจากนี้ทะเลเป็นแหล่งขุดเจาะก๊าซธรรมชาติ น้ำมัน และการขนส่งกว่าร้อยละ ๙๐ ของประเทศ

พื้นที่ชายฝั่งทะเลถูกใช้เพื่อเป็นที่ตั้งของอุตสาหกรรมหนัก รวมทั้งการถมทะเลเพื่อขยายพื้นที่อุตสาหกรรม และการก่อสร้าง

ท่าเรือขนส่งสินค้า โดยรัฐบาลมีแผนงานที่จะใช้พื้นที่ชายฝั่งทะเลเป็นที่ตั้งของอุตสาหกรรมหนักและโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในหลายพื้นที่ ทั้งในจังหวัดสตูล สงขลา นครศรีธรรมราช ปัตตานี สุราษฎร์ธานี ชุมพร ประจวบคีรีขันธ์ รวมทั้งการขยายพื้นที่อุตสาหกรรมในระยะอง

## ๒.สถานการณ์และปัญหาทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

### ๒.๑. ทรัพยากรสัตว์น้ำเสื่อมโทรมและมีแนวโน้มรุนแรงมากขึ้น

ทรัพยากรสัตว์น้ำในทะเลไทยอยู่ในสถานะเสื่อมโทรมเนื่องจากการจับสัตว์น้ำขึ้นมาใช้ประโยชน์จนเกินกำลังผลิตของทะเลด้วยเครื่องมือการประมงที่มุ่งกวาดจับสัตว์น้ำทุกชนิด และส่งผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพและระบบนิเวศ ปี ๒๕๐๙ อ่าวไทยสามารถจับสัตว์น้ำด้วยอวนลากได้ ๑๓๑.๗๗ กิโลกรัมต่อชั่วโมงลงแรงประมง ลดลงเหลือ ๒๒.๗๕ กิโลกรัมต่อชั่วโมง ในปี ๒๕๕๒ ด้านฝั่งทะเลอันดามัน อัตราการจับสัตว์น้ำต่อการลงแรงประมงในปี ๒๕๑๐ จับสัตว์น้ำได้ ๔๕.๗๑ กิโลกรัมต่อชั่วโมง ลดลงเหลือ ๔๔.๑๗ กิโลกรัมต่อชั่วโมงในปี ๒๕๕๒ โดยที่สัตว์น้ำมีแนวโน้มลดลงมากขึ้นเนื่องจากไม่มีนโยบาย และมาตรการที่เพียงพอในการจำกัดการทำประมง

การลดลงของสัตว์น้ำในทะเล ที่ถูกกวาดจับโดยกองเรือประมงขนาดใหญ่ที่เคลื่อนย้ายไปทำการประมงทั่วทั้งทะเลไทยส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางอาหาร และความยากจนของ

ชุมชนชายฝั่ง ก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำ ความไม่เป็นธรรม สัตว์น้ำร้อยละ ๙๑ จับโดยเรือประมงพาณิชย์ซึ่งมีจำนวนร้อยละ ๑๒ ของชาวประมงทั้งหมด ขณะที่สัตว์น้ำร้อยละ ๙ จับโดยชาวประมงพื้นบ้านซึ่งอยู่ใน ๓,๗๙๗ หมู่บ้าน ประมาณ ๖๐,๐๐๐ คร่าวเรือน

การประมงทะเลของไทยกำลังจับปลาที่มีขนาดเล็กลงทุกที ระดับชั้นอาหารของผลผลิตทางการประมงลดลงเรื่อยๆ องค์ประกอบชนิดของสัตว์น้ำในผลผลิตทางการประมงเปลี่ยนจากปลาที่มีอายุยืน อยู่ในระดับชั้นอาหารสูง กินปลาอื่นเป็นอาหาร มาเป็นปลาที่มีอายุสั้น อยู่ในระดับต่ำของชั้นอาหาร เป็นสัตว์ไม่มีกระดูกสันหลัง และปลาที่กินแพลงตอนเป็นอาหาร การลดระดับของผลผลิตทางการประมงในชั้นอาหารจะเริ่มจากผลจับทางการประมงจะเพิ่มขึ้น จากนั้นจะเข้าสู่ช่วงการคงที่ของผลจับ และลดลงในที่สุด ซึ่งเป็นการใช้ทรัพยากรในรูปแบบที่ไม่ยั่งยืน และจะส่งผลกระทบต่ออาชีพของชาวประมง ต่อเนื่องไปสู่ปัญหาการจ้างงาน ปัญหาสังคม และปัญหาเศรษฐกิจในอนาคต

ด้านการเพาะเลี้ยงชายฝั่ง กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งรายงานว่า มีการใช้พื้นที่ป่าชายเลน ๔๖๖,๔๙๗ ไร่ เป็นพื้นที่เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ โดยเฉพาะกุ้ง คุณภาพน้ำชายฝั่งและสิ่งแวดล้อมที่ดีมีผลสำคัญต่อการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ การเลี้ยงสัตว์น้ำในพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดอย่างหนาแน่นอาจก่อให้เกิดมลภาวะต่อทะเลทั้งจากสารอินทรีย์ที่ใช้เป็นอาหารสัตว์น้ำ และสารเคมีที่ใช้ในการเพาะเลี้ยง

การเพาะเลี้ยงกุ้งและปลาชายฝั่ง ไม่ใช่ทางออกที่จะช่วยลดแรงกดดันจากปัญหาการทำประมงจับจากแหล่งน้ำธรรมชาติ และเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้ทรัพยากรสัตว์ทะเลเสื่อมโทรม เพราะการเลี้ยงกุ้งและปลาที่มีราคาแพงเพื่อให้ได้กำไรจากการเลี้ยง กลับต้องการอาหาร คือปลาป่นที่มีราคาถูกลง ซึ่งได้จากการจับเป็นจำนวนมากโดยเรือประมงขนาดใหญ่ จากปลา ๑๐ เมตริกตัน ที่ใช้เลี้ยงประชาชนระดับทั่วไปได้ แต่กลับเอาไปเลี้ยงกุ้งได้เพียง ๑ เมตริกตัน และมีเพียงคนรวยเท่านั้นที่พอมีกำลังทรัพย์ซื้อบริโภคได้

## ๒.๒. สถานภาพและภาวะคุกคาม ป่าชายเลน ปะการัง และหญ้าทะเล

ปัจจุบันพื้นที่ป่าชายเลนที่มีสภาพป่า มีพื้นที่ ๑.๔๗ ล้านไร่ และคงสภาพที่ระดับนี้เนื่องจากการดูแลรักษาและความร่วมมือระหว่างชุมชนกับส่วนราชการ แต่มีบางส่วนมีความเสี่ยงที่จะถูกทำลายเนื่องจากการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งและการท่องเที่ยว

พื้นที่ที่มีแนวปะการังในประเทศไทยมีทั้งสิ้น ๙๖,๐๐๐ ไร่ ปัจจุบันคุกคามทั้งจากการทำการท่องเที่ยว และการประมงที่ไม่รับผิดชอบ กิจกรรมชายฝั่งที่ทำให้เกิดตะกอนดินทับถมแนวปะการัง ควบคู่กับความเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศ และภัยธรรมชาติอื่นทำให้เกิดปะการังฟอกขาว หรือการระบาดของดาวหนาม เป็นต้น

พื้นที่ที่เป็นแหล่งหญ้าทะเลในประเทศไทยมีทั้งหมด ๖๕,๐๐๐ ไร่ ปัจจุบันที่มีผลกระทบต่อแหล่งหญ้าทะเล ได้แก่ ตะกอนจาก

การก่อสร้างชายฝั่ง การตัดไม้ทำลายป่า และเกษตรกรรม การ  
ทิ้งน้ำเสียลงสู่ชายฝั่ง การทำการประมงโดยใช้เครื่องมือประมงที่  
ผิดกฎหมายในพื้นที่ที่ญาทะเล เช่น อวนรุน อวนลาก เป็นต้น

๒.๓. การกัดเซาะชายฝั่ง สูญเสียที่ดินปีละ ๒ ตารางกิโลเมตร  
ต่อปี และมีแนวโน้มรุนแรงมากขึ้น

ปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งมีสาเหตุสำคัญมาจากกิจกรรม  
ของคน และจะทวีความรุนแรงมากขึ้นหากระดับน้ำสูงขึ้น  
เนื่องจากความเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศโลก โดยทั่วไปการกัด  
เซาะชายฝั่งที่มีสาเหตุจากธรรมชาติจะก่อให้เกิดความเสียหาย  
ชั่วคราว จากนั้นธรรมชาติจะปรับตัวสร้างสมดุลชายฝั่งใหม่

ระบบนิเวศชายฝั่งทะเลเป็นพื้นที่ต่อเนื่องระหว่างระบบ  
นิเวศบกและทะเล ประกอบด้วยทรัพยากรชายฝั่งทะเลที่สำคัญ  
 อาทิ ป่าชายเลน ปะการัง ภูเขาทะเล ชายหาดทั้งหาดทรายและ  
หาดโคลน ตะกอนแม่น้ำ ลักษณะกายภาพของระบบนิเวศช่วย  
ลดพลังงานคลื่นและรักษาสภาพชายฝั่งทะเล รวมทั้งความหลากหลาย  
หลายทางชีวภาพ การทำลายกำแพงธรรมชาติที่ช่วยสลาย  
พลังงานคลื่นลม การดูดทรายแม่น้ำและการสร้างเขื่อนในแม่น้ำ  
รวมทั้งการขุดลอกร่องน้ำ มีผลให้มวลตะกอนเปลี่ยนแปลง มี  
ปริมาณลดลง ไม่เพียงพอต่อการสร้างสมดุลชายหาด ส่งผลให้  
เกิดการกัดเซาะชายฝั่ง ต่อเนื่องไปสู่ปัญหาการท่องเที่ยว ความ  
ไม่มั่นคงในที่อยู่อาศัย และการทำลายแหล่งการประมงของ  
ชุมชนชายฝั่งทะเล

อัตราการสูญเสียพื้นดินโดยรวมจะอยู่ที่ ๒ ตารางกิโลเมตร ต่อปี คิดเป็นมูลค่าความเสียหายทางเศรษฐกิจสูงถึง ๖,๐๐๐ ล้านบาท ชายฝั่งทะเลอ่าวไทยเกิดการกัดเซาะชายฝั่งทะเลในทุก จังหวัดชายทะเล โดยมีอัตราการกัดเซาะรุนแรงเฉลี่ยมากกว่า ๕ เมตรต่อปี ใน ๑๒ จังหวัด ระยะทางรวม ๑๘๐.๙ กิโลเมตร หรือ ร้อยละ ๑๐.๙ ของแนวชายฝั่งทะเลอ่าวไทย การกัดเซาะระดับ ปานกลางอัตราเฉลี่ย ๑-๕ เมตรต่อปี ใน ๑๔ จังหวัด ระยะทาง รวม ๓๐๕.๑ กิโลเมตร หรือประมาณร้อยละ ๑๘.๔ ของแนว ชายฝั่งทะเลอ่าวไทย ทั้งนี้ชายฝั่งทะเลบริเวณอ่าวไทยตอนบนตั้ง แต่ปากแม่น้ำบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา จนถึงปากแม่น้ำท่าจีน จังหวัดสมุทรสาคร เป็นพื้นที่ที่มีความอ่อนไหวและมีการกัดเซาะ ขันรุนแรงมากที่สุด บางพื้นที่มีอัตราการกัดเซาะชายฝั่งมากกว่า ๒๕ เมตรต่อปี

ชายฝั่งทะเลอันดามัน การกัดเซาะระดับรุนแรงใน ๕ จังหวัด คือ ระนอง ภูเก็ต กระบี่ ตรัง และสตูล ระยะทางรวม ๒๓ กิโลเมตร หรือประมาณร้อยละ ๒.๔ การกัดเซาะระดับปานกลาง ระยะทางรวม ๙๐.๕ กิโลเมตร หรือประมาณร้อยละ ๙.๕ ของ แนวชายฝั่งทะเลอันดามัน โดยทั่วไปพบว่า การกัดเซาะชายฝั่ง ทะเลด้านอันดามัน เกิดขึ้นในพื้นที่หาดทรายมากกว่าที่ราบ น้ำขึ้นถึงต่อเนื่องกับป่าชายเลน

การป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งโดยสร้างโครงสร้างแข็งที่จะ ด้านกระแสน้ำในทะเล เช่น กำแพงกันคลื่น รอบดักตะกอน เขื่อนกันตะกอนร่องน้ำ เขื่อนหรือกองหินกันคลื่นนอกชายฝั่ง

มีผลในการลดความรุนแรงของปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเล บริเวณนั้นได้บ้าง แต่ก็ยังเป็นสาเหตุหลัก ในการรบกวนความต่อเนื่องของการเคลื่อนตัวของกระแสน้ำชายฝั่งทะเล ตะกอน ททราย และชักนำให้เกิดการกัดเซาะชายหาดแพร่ขยายตัวไปสู่พื้นที่ข้างเคียง ปัจจุบันมีการพัฒนาองค์ความรู้การแก้ไขปัญหาการกัดเซาะซึ่งมีข้อสรุปว่า การแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งควรใช้โครงสร้างอ่อนหรือโครงสร้างธรรมชาติ ที่ไม่ปะทะแรงคลื่นโดยตรง แต่ช่วยสลายกำลังคลื่น สร้างการสะสมตัวของดินตะกอน เช่น แนวไม้ไผ่ชะลอคลื่นและกักเก็บดินตะกอน พร้อมกับปลูกต้นเสมและลำพู เพื่อช่วยยึดเกาะตะกอนดินที่เกิดขึ้น เช่น ที่บ้านโคกขาม ตำบลโคกขาม จังหวัดสมุทรสาคร เป็นต้น

#### ๒.๔. การพัฒนาการท่องเที่ยวที่ยั่งยืน

การพัฒนาการท่องเที่ยวเกินศักยภาพรองรับของธรรมชาติ เช่น ที่เกาะเสม็ด พัทยา ที่เกาะช้าง จังหวัดตราด หัวหิน ภูเก็ต พังงา หรือกระบี่ กำลังนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน นอกจากนี้ มีการท่องเที่ยวที่ไม่รับผิดชอบ จัดให้มีกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เช่น การเดินชมปะการังใต้น้ำ การเน้นปริมาณการท่องเที่ยวโดยไม่คำนึงถึงความสามารถในการรองรับของธรรมชาติ เป็นต้น

ในพื้นที่ท่องเที่ยวที่สำคัญ มีปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดินทับซ้อนกับพื้นที่ป่า สันทรายชายหาด การบุกรุกพื้นที่โดยไม่มีสิทธิครอบครอง การกัดเซาะชายหาดสาธารณะเป็นพื้นที่ของ

โรงแรม ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับ  
ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวซึ่งอ้างสิทธิในที่ดิน  
ทับซ้อนไปกับพื้นที่ป่าชายเลนหรือป่าธรรมชาติของชุมชน หรือที่  
ตั้งชุมชนหรือถนนสาธารณะ เช่น กรณีบ้านกู่กู บ้านยามู บ้าน  
ราไวย์ จังหวัดภูเก็ต หรือบ้านย่าหมี อ.เกาะยาว จังหวัดพังงา  
 เป็นต้น นอกจากนี้การไม่มีแผนการพัฒนากการท่องเที่ยวเฉพาะ  
พื้นที่ก่อให้เกิดการก่อสร้างที่ทำลายสภาพธรรมชาติอันเป็น  
จุดแข็งของการท่องเที่ยวทางทะเล เช่น กรณีอ่าวพังงา โรงแรม  
หรือรีสอร์ทขนาดใหญ่ที่ติดชายฝั่งทะเล สร้างหรือมีแผนจะสร้าง  
ท่าเทียบเรือขนาดกลางและขนาดใหญ่เป็นของตนเอง นอกจากนี้  
จะส่งผลกระทบต่อภูมิทัศน์การท่องเที่ยวแล้วยังส่งผลต่อการกัดเซาะ  
ชายฝั่ง การทำลายแหล่งหญ้าทะเล และการครอบครองพื้นที่  
ทำการประมงของชาวประมงพื้นบ้านในชุมชนท้องถิ่น

๒.๕ แผนพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ อนาคตของการพัฒนา  
ที่วางแผนจากส่วนกลาง ขาดการศึกษาทางเลือก การพัฒนา  
และละเมิดสิทธิในการกำหนดอนาคตตนเองของท้องถิ่น

พื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ลงไปทั้งสองฝั่งทะเล ถูกกำหนด  
ให้เป็นพื้นที่พัฒนาระบบการขนส่งขนาดใหญ่ เช่น ท่าเรือน้ำลึก  
และที่ตั้งของอุตสาหกรรมหนัก เนื่องจากสะดวกในการขนส่งวัตถุดิบ  
และผลผลิตอุตสาหกรรม รัฐบาลปัจจุบันยังคงพัฒนาพื้นที่  
ชายฝั่งต่อเนื่องมาจากรัฐบาลชุดก่อนหน้านี้ เช่น การขยายพื้นที่  
อุตสาหกรรมในจังหวัดระยอง และแผนพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเล

ภาคใต้โดยมีแผนพัฒนาท่าเรือ การขุดเจาะน้ำมัน คลังน้ำมันและ  
ท่อส่งน้ำมัน อุตสาหกรรมหนัก โรงไฟฟ้า คลอบคลุมพื้นที่  
ชายฝั่งทะเลอ่าวไทยตั้งแต่ประจวบคีรีขันธ์ ถึงปัตตานี และจังหวัด  
สตูลในฝั่งอันดามัน มากกว่า ๓๓๗ โครงการ อาทิเช่น

โครงการสะพานเศรษฐกิจสตูล-สงขลา ซึ่งประกอบด้วย  
ท่าเรือน้ำลึก นิคมอุตสาหกรรมอำเภอละงู จังหวัดสตูล และ  
นิคมอุตสาหกรรมฝั่งทะเลสงขลา ท่อส่งน้ำมันและคลังเก็บน้ำมัน  
สตูล-สงขลา

โรงไฟฟ้าถ่านหิน อ.หัวไทร อ.ท่าศาลา นครศรีธรรมราช  
อ.ปะทิว อ.ละแม จังหวัดชุมพร อ.สะบ้าย้อย ต.สงขลา โรงไฟฟ้า  
และการขุดเจาะน้ำมัน จ.สุราษฎร์ธานี นิคมอุตสาหกรรม  
ปิโตรเคมี และโรงถลุงเหล็ก

อ.สิชล อุตสาหกรรมฮาลาล จังหวัดปัตตานี โรงไฟฟ้า  
นิวเคลียร์ซึ่งมีกำลังศึกษาเพื่อจัดตั้งในจังหวัดชุมพร นครศรี-  
ธรรมราช และสุราษฎร์ธานี เป็นต้น

โครงการในแผนพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ เป็นการ  
พัฒนาภายใต้กรอบคิดที่ประสงค์จะเป็นประเทศอุตสาหกรรม  
โดยไม่มีการศึกษาทางเลือกการพัฒนาอื่นๆ ที่เหมาะสมกับ  
สภาพเศรษฐกิจ สังคมและภูมิโนเวศน์วัฒนธรรมท้องถิ่น ไม่เปิด  
โอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม และแสดงให้เห็นปัญหาการ  
รวมศูนย์อำนาจ ซึ่งเป็นปัญหาโครงสร้างที่ก่อให้เกิดความไม่  
เป็นธรรมในสังคม

## ๒.๖. โครงสร้างอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ผูกขาดและรวมศูนย์

การวางแผนพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งที่ผ่านมาถูกกำหนดจากอำนาจส่วนกลาง โดยขาดการพิจารณาทางเลือกการพัฒนาของพื้นที่ และไม่มีกระบวนการรับฟังหรือตระหนักในสิทธิการกำหนดการพัฒนาตนเองของชุมชนท้องถิ่น การผูกขาดอำนาจการอนุญาต การออกเอกสารสิทธิที่ดินไว้ที่หน่วยราชการ โดยไม่มีระบบตรวจสอบตามหลักธรรมาภิบาล ทำให้ส่วนราชการใช้อำนาจนั้นเอื้อประโยชน์ให้กับผู้มีอำนาจหรือมีทุน นอกจากนี้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ประมาณ ๑๕ หน่วยงาน และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกว่า ๒๐ ฉบับ ขาดการทำงานร่วมแบบบูรณาการ

อย่างไรก็ตามประสบการณ์ร่วมของส่วนราชการ ชุมชนองค์กรพัฒนาเอกชนและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ในหลายพื้นที่ที่สามารถสร้างความร่วมมือระหว่างภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และการริเริ่มดูแลรักษาทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของชุมชนโดยใช้พื้นที่เป็นหลักทำให้สามารถบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างยั่งยืน เช่น การบริหารจัดการป่าชายเลนชุมชน การควบคุม การป้องกันและปราบปรามเครื่องมือการประมงทำลายพันธุ์สัตว์น้ำ การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งโดยชุมชน

## ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูประบบการบริหารจัดการทรัพยากร ทางทะเลและชายฝั่ง

### ๑. หลักการ

ทะเลและทรัพยากรชายฝั่งเป็นทรัพยากรสาธารณะที่ประชาชนมีสิทธิเข้าถึงและได้รับประโยชน์บนหลักการความมั่นคงของระบบนิเวศ ความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งมีความสำคัญต่อเสถียรภาพของระบบนิเวศทางทะเลและตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของมนุษย์อย่างเท่าเทียมเป็นธรรม มุ่งประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ แก้ไขปัญหาความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างความเป็นธรรมทางสังคม

### ๒. ปฏิรูปโครงสร้างอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากร ทางทะเลและชายฝั่ง สิทธิชุมชน ประชาชนในท้องถิ่นกำหนด อนาคตตนเอง

ปฏิรูปโครงสร้างอำนาจและระบบงบประมาณ โดยให้ชุมชนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาสังคม และภาคีที่เกี่ยวข้องได้ร่วมกันกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ตลอดจนการอนุมัติ อนุญาตการก่อสร้างชายฝั่ง หรือการรับรองเอกสารสิทธิที่ดิน การจำแนกพื้นที่ที่ใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ด้วยกระบวนการปรึกษาหารือที่แต่ละท้องถิ่นกำหนดขึ้นตามวิถีวัฒนธรรมของแต่ละพื้นที่

โดยที่สิทธิชุมชนในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความ

หลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน มีสภาพบังคับตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ ตามนัยคำวินิจฉัย ของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓/๒๕๕๒ วันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๒ ความว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ มี เจตนารมณ์ ให้สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้มีสภาพ บังคับได้ทันทีที่รัฐธรรมนูญประกาศให้มีผลใช้บังคับโดยไม่ต้อง รอให้มีการบัญญัติกฎหมาย อนุวัติการมาใช้บังคับก่อน

ดังนั้นรัฐต้องบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ โดยอาจออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยแนวทางและ กระบวนการบังคับใช้สิทธิชุมชน การยกเลิกหรือลดอำนาจของ รัฐที่ขัดและแย้งกับสิทธิชุมชน ตลอดจนการกระจายอำนาจให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปรับปรุงระบบงบประมาณ และให้ ส่วนราชการมีบทบาทสนับสนุนชุมชน องค์กรชุมชน ให้เป็น องค์กรหลักในการวางแผน การกำหนดกติกา และปฏิบัติการให้ มีการใช้ประโยชน์ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อย่างยั่งยืนและสมดุล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดทำผัง ชุมชนเพื่อจำแนกพื้นที่การใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางทะเลและ ชายฝั่ง การกำหนดพื้นที่สาธารณะ แนวถอยร่นจากชายฝั่ง ประเภทหรือขนาดของสิ่งก่อสร้างที่ห้ามหรืออนุญาตได้โดยไม่ก่อ ผลกระทบต่ออนิเวศน์ชายฝั่ง รวมทั้งตราข้อบัญญัติหรือ เทศบัญญัติว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและ ชายฝั่ง หรือการประกาศเขตคุ้มครองระบบนิเวศน์ทางทะเล หรือ

การกำกับกิจการประมง การท่องเที่ยว ให้เป็นไปอย่างยั่งยืน<sup>๓๑</sup>

กระบวนการใช้สิทธิชุมชน และการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเป็นไปภายใต้ทิศทางและแผนการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งผ่านกระบวนการปรึกษาหารือร่วมกับภาคีการพัฒนาที่เกี่ยวข้อง กระบวนการอนุมัติ อนุญาต หรือการออกเอกสารสิทธิที่ดินต้องเป็นไปอย่างเปิดเผยโปร่งใสและเปิดให้มีการคัดค้าน การปรึกษาหารืออย่างทั่วถึงเพื่อแก้ไขปัญหาหรือหาข้อยุติร่วมกัน

### ๓. ดินพื้นที่สาธารณะและป่าให้กับชุมชนและสังคมไทย

จัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินการตรวจสอบและสนับสนุนกระบวนการของชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคีการพัฒนาในการทวงคืนพื้นที่สาธารณะ ดินท้องทะเลที่ถูกยึดเป็นที่เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำขนาดใหญ่ ดินถนน สันทนาการ ชายหาด ป่าชายเลน ป่าบกชายฝั่ง สุสานและที่ดินอยู่อาศัยของชาวเลชนเผ่าแห่งอันดามันที่เอกชนร่วมกับรัฐดำเนินการยึดไป เป็นของเอกชนโดยมิชอบให้กลับเป็นที่สาธารณะ โดยให้ชุมชนเป็นผู้ดูแลรักษาภายใต้การสนับสนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนราชการและภาคีที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้คณะทำงานดังกล่าวควรมีกำหนดเวลาดำเนินการที่ชัดเจนใน ๑ - ๒ ปี

---

<sup>๓๑</sup> แนวคิดและระบบการกระจายอำนาจ เป็นไปตามข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ โดย คณะกรรมการปฏิรูป เมษายน ๒๕๕๔

ในกรณีชนเผ่าทะเลชายฝั่งอันดามัน ซึ่งเรียกรวมว่า ชาวเล อันประกอบด้วย อูรักลาโว้ย มอแกน และมอแกน การคืนพื้นที่ สาธารณะต้องคำนึงถึงวิถีวัฒนธรรมชนเผ่าอันประกอบด้วย ที่อยู่อาศัย พื้นที่ชายหาด ทะเล สู่สาน ซึ่งเป็นพื้นที่ทางจารีตประเพณี

#### **๔. การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินและการจัดทำพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมบนฐานพื้นที่ เพื่อแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง มลภาวะทางทะเลและความเสื่อมโทรมของทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งบนฐานระบบนิเวศ**

ปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งส่วนใหญ่เกิดจากการก่อสร้างชายฝั่ง การขุดลอกร่องน้ำ และการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินชายฝั่งโดยขาดการวางแผนที่ดี ปัญหามลภาวะทางทะเลและความเสื่อมโทรมของทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเกิดจากการไม่มีมาตรการหรือกติกาที่ดีหรือการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพในการควบคุมการทิ้งของเสียลงทะเลหรือแม่น้ำ ลำคลองที่เชื่อมต่อกับทะเล การทำการประมงและการท่องเที่ยวที่ไม่รับผิดชอบ ตลอดจนการรวมศูนย์การแก้ไขปัญหาไว้ที่ส่วนราชการ

การแก้ไขปัญหาดังกล่าวต้องใช้พื้นที่เป็นฐานในการจัดทำแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินชายฝั่ง การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง การกำหนดกติกาการดูแลรักษา และใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง การประกาศพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม และการสนับสนุนงบประมาณโดยตรง

ไปยังองค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคีการพัฒนาที่เป็นองค์กรหลักในการอนุรักษ์ ป่าไม้ และบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามแผนงานและข้อตกลงของแต่ละพื้นที่ โดยมีมาตรการเสริมสร้างความสามารถให้ท้องถิ่นท้องที่ จังหวัด องค์กรชุมชน เพื่อให้มีความสามารถเพียงพอกับการจัดทำนโยบาย แผนงาน การปฏิบัติการ และการติดตามประเมินผลหลังดำเนินงาน

## ๕. มาตรการเฉพาะหน้าเพื่อก้าวไปสู่การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

๕.๑. ยกเลิกแผนพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้และจัดให้มีการจัดทำแผนพัฒนาโดยประชาชนเป็นหลัก แผนพัฒนาชายฝั่งทะเลภาคใต้มีธงนำที่จะเปลี่ยนพื้นที่ภาคใต้เป็นพื้นที่อุตสาหกรรมหนัก และ ปิโตรเคมี โรงไฟฟ้า ขณะที่วิถีดมธรรมชาติท้องถื่นปัจจุบันเป็นวิถีเกษตรกรรม เศรษฐกิจการท่องเที่ยว การศึกษาและอุตสาหกรรมขนาดเล็กที่เชื่อมโยงกับภาคการเกษตร การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจึงมีผลต่อการเปลี่ยนวิถีชีวิตและสังคมของภาคใต้ ทั้งการวางแผนที่ผ่านมาขาดการศึกษาทางเลือกการพัฒนาด้านอื่นๆ รวมทั้งขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้นจึงควรยกเลิกแผนพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ที่จัดทำไว้เดิม และเริ่มกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาใหม่ที่มีทางเลือกการพัฒนาที่หลากหลาย มีฐานอยู่บนวิถีวัฒนธรรมท้องถิ่นและ

ศักยภาพจริงของพื้นที่ ตลอดจนเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น

และเพื่อให้เกิดการบูรณาการในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งบนฐานนิเวศน์พื้นที่ต้องตราร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. .... ปรับปรุง พ.ร.บ.การประมง พ.ศ.๒๕๙๐ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดโครงสร้างอำนาจใหม่ ที่ประชาชนเป็นผู้กำหนด การพัฒนาท้องถิ่นด้วยตนเอง และรับรองสิทธิชุมชน ตลอดจนปฏิรูปหน่วยงานราชการด้านทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ซึ่งมีความซับซ้อนทั้งในด้านภารกิจและงบประมาณ โดยโอนย้ายส่วนงานด้านทะเลจากกรมประมงและกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ให้มาอยู่ร่วมในกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งองค์กรเดียว

๕.๒. เจริญการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๓ ว่าด้วยแนวนโยบายในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวเล ซึ่งประกอบด้วยการสร้างความมั่นคงในที่อยู่อาศัย การผ่อนปรนให้ชาวเลสามารถทำการประมงด้วยเครื่องมือการประมงดั้งเดิมในพื้นที่อุทยานและเขตอนุรักษ์อื่นๆ การจัดทำพื้นที่ทางวัฒนธรรมของชาวเล ตลอดจนการแก้ไขปัญหาคดีทางชาติพันธุ์ เพื่อให้ชาวเลสามารถมีชีวิตรอยู่อย่างมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

## ภาคผนวก

ก. กระบวนการจัดทำร่างข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

ข. รายงานลงพื้นที่รับฟังปัญหาของภาคประชาชนและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อรับฟังความเห็นและพัฒนาข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูประบบการจัดการที่ดินฐานทรัพยากรสิ่งแวดล้อมและน้ำ

ค. กรณีศึกษาพื้นที่ชายฝั่ง

**ภาคผนวก ก.** กระบวนการจัดทำร่างข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

- ๑) ยกร่างข้อเสนอโดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินและการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งพิจารณาและปรับปรุงร่างในช่วงเดือน
- ๒) ศึกษาดูงานพื้นที่ชายฝั่งภาคใต้เพื่อศึกษาสภาพพื้นที่จริงและรับฟังความคิดเห็นจากภาคประชาชน
- ๓) นำร่างข้อเสนอไปรับฟังความเห็นและปรับปรุงข้อเสนอร่วมกับการสัมมนาของสมาชิกปฏิรูป ๒ ครั้ง
- ๔) ปรับปรุงร่างข้อเสนอและนำเข้าพิจารณาในอนุกรรมการปฏิรูปที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ ๓ ครั้ง
- ๕) พิจารณาและจัดทำเป็นข้อเสนอโดยคณะกรรมการปฏิรูป ๒ ครั้ง

**ภาคผนวก ข.** รายงานการศึกษาดูงานและรับฟังปัญหาของภาคประชาชนและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องพื้นที่ชายฝั่งภาคใต้เพื่อรับฟังความเห็นและพัฒนาข้อเสนอของคณะอนุกรรมการปฏิรูประบบการจัดการที่ดินฐานทรัพยากรสิ่งแวดล้อมและน้ำ

**ภาคผนวก ค.** กรณีศึกษาพื้นที่ชายฝั่ง

- ๑) ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลท่าศาลาว่าด้วยการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างยั่งยืน พ.ศ.๒๕๕๓
- ๒) ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลบ่อหินว่าด้วยการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างยั่งยืน พ.ศ.๒๕๕๓
- ๓) รายงานการศึกษาปัญหาที่ดินชายฝั่งกรณีจังหวัดภูเก็ตและพังงา



หน้าว่าง

# (ร่าง) ข้อเสนอ การปฏิรูประบบแรงงาน

โดย คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบแรงงาน

วันที่ ๗ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๔



แรงงานในที่นี้หมายถึง กำลังแรงงาน (Labour force) ประกอบด้วย ประชากรวัยแรงงาน อายุ ๑๕-๖๐ ปี ที่สามารถทำงานได้และพร้อมจะทำงาน การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำด้านแรงงาน จำเป็นต้องพิจารณาจากปัญหาและแนวทางแก้ไขดังต่อไปนี้

## ๑. สภาพปัญหา

๑.๑ การเปลี่ยนแปลงของประชากรที่อัตราเกิดลดลง ทำให้กำลังแรงงาน เข้าสู่ตลาดแรงงานปีหนึ่งๆ เพียงประมาณ ๗๐๐,๐๐๐ คนเท่านั้น ขณะเดียวกันคนสูงวัยที่มีอายุตั้งแต่ ๖๐ ปี ขึ้นไปกลับเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ในปี ๒๕๕๓ ก็มีประมาณ

๘ ล้านคน อีก ๕ ปีข้างหน้าคือ ปี ๒๕๕๘ ก็จะเป็นประมาณ ๙.๕ ล้านคน คิดเป็นประมาณ ๑๔% ของจำนวนประชากร (๖๙ ล้านคน) ซึ่งตามมาตรฐานสากลนับว่า เข้าสู่สังคมวัยชราแล้ว ในภาวะเช่นนี้ กำลังแรงงานหรือคนที่ทำงานได้ ๑ คน ต้องเลี้ยงดูคนประมาณ ๒ คน คือ เลี้ยงดูตัวเองและคนอื่นอีก ๑ คน แต่ขณะนี้กำลังแรงงาน ๑ คน ไม่ว่าจะเป็กำลังแรงงานในระบบหรือนอกระบบ ล่าฝังจะเลี้ยงตัวเองก็ยากลำบากแล้ว จึงมีความจำเป็นตามโครงสร้างของประชากรที่กำลังแรงงาน ๑ คน จะต้องมียายได้สูงขึ้นเพียงพอที่จะดูแลคน ๒ คนได้ และนี่คือภาพที่สะท้อนให้เห็นการดำรงชีพของแรงงานและครอบครัวของแรงงาน

๑.๒ ความสำเร็จในการคุมกำเนิดที่ทำให้อัตราการเพิ่มประชากรลดถอยเร็วขึ้น ประชากรวัยเด็กและวัยทำงานเพิ่มช้าลง ขณะที่คนวัยชราเพิ่มเร็วขึ้น ทำให้เกิดปัญหาในระบบประกันสังคมและระบบสวัสดิการสังคม เพราะคนวัยเกษียณต้องใช้สวัสดิการมากขึ้น ใช้เงินประกันสังคมมากขึ้น แต่ไม่ได้สมทบเงินเข้ากองทุนประกันสังคมอีกแล้ว ส่วนคนวัยทำงานเพิ่มช้าลง ก็มีผลให้จำนวนคนทำงานที่จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมก็จะเพิ่มช้าตามไปด้วย จะทำให้เกิดปัญหาความไม่เพียงพอของกองทุนชำระรายภาคเอกชนยังปลดเกษียณคนงานวัยตั้งแต่ ๕๕-๕๙ ปีอีกด้วย ดังนั้นจึงต้องแก้ปัญหาโดยให้คนทำงานและลูกจ้างมียายได้สูงขึ้น เพื่อจะได้จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมได้มากขึ้น แรงงานปลดเกษียณจะได้มีหลักประกันความมั่นคงได้

๑.๓ ภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ ทำให้ประเทศต่างๆ อัดฉีดเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ ก่อภาระหนี้สินของรัฐบาล และสุดท้ายก็ต้องควบคุมรายจ่าย ลดการนำเข้า ส่งเสริมตลาดภายใน ประเทศไทยก็จำเป็นต้องปรับตัวพึ่งตลาดภายในมากขึ้น จึงจำเป็นต้องเพิ่มกำลังซื้อและกำลังซื้อที่สำคัญที่สุดขณะนี้ก็คือ กำลังซื้อที่มาจากค่าจ้างเงินเดือนคิดเป็นประมาณร้อยละ ๔๒ ของกำลังซื้อทั้งหมด เพราะฉะนั้นการเพิ่มค่าจ้าง จึงไม่ใช่เพียงยกระดับฐานะการครองชีพของกำลังแรงงานเท่านั้น แต่เป็นการยกระดับกำลังซื้อในประเทศด้วย และกำลังซื้อในประเทศนี้แหละ ที่จะทำให้แรงงานนอกระบบประเภทธุรกิจห้องแถว ทาบเร่ แผงลอย ตุ๊กตุ๊ก มอเตอร์ไซด์รับจ้าง สามารถจะเลี้ยงชีพอยู่ได้

๑.๔ จากนั้นไปการแข่งขันของสินค้าไทย ไม่ใช่การแข่งขันด้วยสินค้าราคาถูก เพราะประเทศที่ผลิตสินค้าราคาถูกได้ดีกว่าไทย คือ จีน เวียดนาม และอินโดนีเซีย ดังนั้นสินค้าไทยต้องแข่งขันด้วยคุณภาพ เน้นตลาดระดับกลางและระดับบนให้มากขึ้น การที่จะทำเช่นนี้ได้ก็ต้องเพิ่มประสิทธิภาพและผลิตภาพของแรงงาน เพราะฉะนั้น การเพิ่มผลิตภาพของกำลังแรงงานนอกจากจะเพิ่มโอกาสให้แรงงานมีอำนาจต่อรองด้วยทักษะฝีมือของตนแล้ว ยังเพิ่มศักยภาพการแข่งขันของประเทศด้วย

๑.๕ ตั้งแต่ปี ๒๕๕๘ เป็นต้นไป ประเทศอาเซียนจะเปิดเสรีมากขึ้นและเปิดโอกาสให้แรงงานฝีมือสาขาต่างๆ เคลื่อนย้ายเข้า-ออก ในประเทศอาเซียนได้อย่างเสรี จึงจำเป็นที่สังคมไทยต้องให้ความสำคัญกับค่าจ้างและฝีมือแรงงาน ถ้าค่าจ้างของไทย

ต่ำเกินไป แรงงานฝีมือไทยก็จะย้ายไปมาเลเซีย สิงคโปร์มากขึ้น  
ขณะเดียวกัน ถ้าไม่เร่งรัดพัฒนาฝีมือแรงงานไทย ตำแหน่งงาน  
ก็จะถูกถ่ายเทไปยังแรงงานฝีมือที่มาจากเวียดนาม พม่า เป็นต้น

๑.๖ สังคมไทยเป็นสังคมที่มีความเหลื่อมล้ำสูง ความ  
เหลื่อมล้ำนี้เห็นได้จาก ๕ มิติ คือ รายได้ สิทธิ โอกาส อำนาจ  
และศักดิ์ศรี แม้ว่าเรื่องเหล่านี้ไม่อาจทำให้เท่าเทียมกันได้ทุกคน  
แต่เราก็สามารถที่จะลดมันลงมา มิให้แตกต่างหรือเหลื่อมล้ำกัน  
มากเกินไปได้ และผู้ที่อยู่ในฐานะต่ำต้อยมาก ๆ ในสังคมที่  
เหลื่อมล้ำ ก็คือ เกษตรกรยากจน คนงานพื้นฐานโดยเฉพาะลูกจ้าง  
ภาคเกษตร และลูกจ้างในระบบจ้างเหมาช่วง (Sub contracting)  
ซึ่งคนเหล่านี้ คือ กำลังแรงงานที่ยังด้อยสิทธิ ด้อยโอกาส  
ไร้อำนาจ และขาดศักดิ์ศรีอีกด้วย

ปัจจุบันสังคมไทยเป็นสังคมที่ถูกครอบงำด้วยการค้าและ  
อุตสาหกรรม GDP นอกภาคเกษตรสูงถึง ๙๐% GDP ภาคเกษตร  
เหลือเพียง ๑๐% กำลังแรงงานที่เป็นลูกจ้างทั้งภาครัฐและเอกชน  
มีทั้งหมดประมาณ ๑๗ ล้านคน ขณะที่เกษตรกร (ที่ไม่ใช่ลูกจ้าง)  
มีเพียงประมาณ ๑๒ ล้านคน ดังนั้น การลดความเหลื่อมล้ำ จึง  
ต้องคำนึงถึงสถานะของมนุษย์ค่าจ้างรายได้ต่ำ ซึ่งเป็นคนกลุ่มใหญ่  
ที่สุดในปัจจุบัน เคียงคู่ไปกับการพิจารณาสถานภาพของเกษตรกร  
ยากจน

ประมาณร้อยละ ๖๐ ของคนงานมีรายได้ประจำไม่ถึงเดือนละ  
๖,๐๐๐ บาท ขณะที่การใช้ชีวิตในเมืองในเขตอุตสาหกรรม การ  
ดำรงชีพทุกอย่างต้องใช้เงินทั้งสิ้น และยังต้องแบ่งเงินส่วนหนึ่ง

ส่งไปให้พ่อ-แม่และลูกที่อยู่ในชนบทอีกด้วย ดังนั้นคนงานเหล่านี้จึงต้องทำงานวันละ ๑๐-๑๒ ชั่วโมง เพื่อให้มีรายได้จากการทำล่วงเวลามาชดเชยค่าจ้างที่ต่ำไม่พอเลี้ยงชีพ

๑.๗ ระบบเศรษฐกิจที่วิฤกษ์ที่นำโดยการค้าและอุตสาหกรรม แต่ยังคงมีภาคเกษตรขนาดใหญ่ มีกำลังแรงงานอยู่ในภาคเกษตรถึงร้อยละ ๔๐ ทำให้เกิดลักษณะ ๑ คราวเรือน ๒ วิถียังชีพ คือ คนรุ่นพ่อ แม่ ปู่ ยา ตายาย ยังคงอยู่ในภาคเกษตร แต่เยาวชน คนหนุ่มสาว ส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดอยู่ในภาคการค้าและอุตสาหกรรม คราวเรือนเกษตรกรปัจจุบันพึ่งรายได้จากนอกภาคเกษตรมากกว่ารายได้จากภาคเกษตร รายได้นอกภาคเกษตรที่สำคัญคือ เงินที่ลูกหลานส่งไปให้ ดังนั้นการที่ลูกจ้างมีรายได้มากขึ้น จึงมีนัยว่า รายได้ของครอบครัวเกษตรกรก็มีโอกาสมีรายได้เพิ่มขึ้นด้วย

๑.๘ ปัญหาความไม่เป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรม เมื่อแรงงานทั้งในระบบและนอกระบบเกิดความขัดแย้งกับฝ่ายธุรกิจ นายจ้าง หรือกลไกรัฐฯ แรงงานมักจะไม่ได้รับความเป็นธรรมเท่าที่ควร เพราะคู่มือของแรงงาน นอกจากจะมีอำนาจทุนอำนาจรัฐแล้ว เมื่อกรณีพิพาทเข้าสู่ระบบศาล แรงงานจะขาดความรู้ทางด้านกฎหมาย ด้านขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม และขาดแคลนทนายความที่จะว่าความให้ เพราะไม่มีเงินจะจ้าง และกว่าคดีความจะสิ้นสุดก็ต้องใช้ระยะเวลาานาน ต้องตกงานขาดรายได้ และที่สุุดก็มักจะยอมจำนนและยอมเสียเปรียบตามแรงกดดันของสภาพทางเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะในคดี

อาญาแรงงานทั้งในและนอกระบบมักจะติดคุกถ้าแพ้คดี แต่คู่กรณีผู้มีอำนาจมากกว่าไม่เคยติดคุก

การแก้ปัญหาตามข้อ ๑.๑-๑.๘ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาความเหลื่อมล้ำนั้น ต้องใช้ยุทธศาสตร์ ๓ เพิ่ม คือ เพิ่มรายได้ เพิ่มผลิตภาพ และเพิ่มสวัสดิการ และเนื่องจากกำลังแรงงานมีหลายประเภท โดยเฉพาะประเภทเกษตรกรที่นับเป็นแรงงานนอกระบบ (ไม่มีการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานต่างๆ ) มียุทธศาสตร์และมาตรการต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหเกษตรกรอยู่แล้ว จึงจะไม่เสนอยุทธศาสตร์และมาตรการเพื่อเกษตรกรอีก แต่ในที่นี้เน้นกำลังแรงงานที่ไม่ใช่เกษตรกร โดยเฉพาะแรงงานที่เป็นลูกจ้างยากจน (รวมลูกจ้างภาคเกษตร)

## ๒. แนวทางแก้ไข

### ๒.๑ การเพิ่มค่าจ้าง

แนวทางการเพิ่มค่าจ้างต้องเพิ่มใน ๒ มิติ

**มิติแรก** เป็นมิติความจำเป็นของชีวิต กล่าวคือ คนงานจะมีกำลังวังชาทำการผลิตได้อย่างสม่ำเสมอ ก็ต่อเมื่อได้รับปัจจัยสี่อย่างพอเพียง ดังนั้นคนงานพื้นฐานหรือคนงานไร้ทักษะที่เข้าทำงานเป็นครั้งแรก จึงจำเป็นต้องได้รับค่าจ้างขั้นต่ำที่พอเพียง ทำให้มีชีวิตอยู่ได้และทำงานได้อย่างสม่ำเสมอ ดังนั้น สำหรับลูกจ้างไร้ฝีมือและทำงานใหม่ ค่าจ้างที่พอจะทำให้ชีวิตดำรงอยู่ได้อย่างปกติประมาณวันละ ๒๕๐ บาท ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอเบื้องต้นของนายกรัฐมนตรีนายทักษิณ เหตุผลคือ คนงานไทยยากจน

ส่วนใหญ่เป็นลูกจ้างรายวัน ถ้าได้ค่าจ้างวันละ ๒๕๐ บาท เดือนหนึ่งก็จะมีรายได้ประมาณ ๒๕๐x๒๖ (เดือนหนึ่งๆ ทำงาน ๒๖ วัน) ซึ่งเท่ากับ ๖,๕๐๐ บาท โดยสภาพความเป็นจริง คนงานส่วนใหญ่ได้รายได้เฉลี่ยไม่ถึงเดือนละ ๖,๐๐๐ บาท (ถ้าทำงานวันละ ๘ ชั่วโมง สัปดาห์ละ ๖ วัน) พวกเขา พวกเขา จึงต้องดิ้นรนทำงานล่วงเวลารวันละ ๒-๔ ชั่วโมง เพื่อให้ได้รายได้ประมาณเดือนละ ๖,๕๐๐-๗,๐๐๐ บาท

ตามมาตราฐานสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ คนงานหรือลูกจ้างไม่ควรทำงานเกินวันละ ๘ ชั่วโมง ติดต่อกันนานๆ เพราะต้องการให้คนงานได้พักผ่อน พักผ่อนกำลัง และได้มีโอกาสศึกษาหาความรู้ให้ตัวเองมากขึ้น ดังนั้นถ้าพวกเขาพวกเขา ทำงานวันละ ๘ ชั่วโมง ได้ค่าจ้างวันละ ๒๕๐ บาท ก็จะมีรายได้พอจะยังชีวิตได้โดยปกติมากขึ้นและสามารถลดชั่วโมงการทำงานลงได้ โดยไม่ต้องทำงานล่วงเวลามากเกินไป มีเวลาพอที่จะดูแลลูกๆ ดูแลครอบครัวได้มากขึ้น

ต้องย้ำ ณ ที่นี้ว่า คำว่า “ค่าจ้างขั้นต่ำ” ที่เพิ่งเข้าทำงานเป็นครั้งแรก ไม่ใช่ค่าจ้างที่เป็นธรรม เพราะเป็นธรรมหมายถึง “ส่วนแบ่ง” ที่เป็นธรรมหรือยุติธรรม ซึ่งโดยทั่วไป ก็มักจะสูงกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ แต่บางกรณีก็อาจจะต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำได้ ถ้าธุรกิจกำลังจะล้มละลาย โดยทั่วไปค่าจ้างที่ทั้งฝ่ายลูกจ้างและนายจ้างพอจะยอมรับร่วมกันว่า “เป็นธรรม” นั้น มักจะเกิดจากการเจรจาต่อรองระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง แต่ในสังคมไทยลูกจ้างส่วนใหญ่ไม่มีโอกาสและไม่มีอำนาจเจรจาต่อรอง และถ้าจะถือ

ตามมาตรฐานสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ค่าจ้างที่น่าจะเป็นธรรมคือ ค่าจ้างของลูกจ้าง ๑ คน ที่เพียงพอเลี้ยงดูตนเองและบุตรอีก ๒ คน ตามที่คนงานกำลังเรียกร้องอยู่ขณะนี้ และโดยทั่วไปคนงานที่มีครอบครัวก็มักจะเป็นคนงานที่ผ่านงานมาหลายปีแล้ว

ในอนุสัญญาที่ ๑๓๑ ของ ไอ.แอล.โอ (International Labour Organizations = ILO) ว่าด้วยการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศด้อยพัฒนา ซึ่งประกาศใช้เมื่อปี ๑๙๗๐ เพื่อคุ้มครองผู้มีรายได้น้อยและด้อยโอกาส ในมาตรา ๓ แห่งอนุสัญญานี้มีความว่า :-

องค์ประกอบที่ต้องนำมาพิจารณาในการกำหนดระดับของค่าจ้างขั้นต่ำ ครอบคลุมเท่าที่เป็นไปได้และเหมาะสมกับแนวปฏิบัติและสภาพการณ์ภายในประเทศต้องรวมถึง

- ๑) ความจำเป็นของคนงานและครอบครัวของคนงาน โดยคำนึงถึงระดับค่าจ้างทั่วไปในประเทศ ค่าครองชีพ ประโยชน์ทดแทนต่างๆ จากการประกันสังคม และมาตรฐานการครองชีพโดยเปรียบเทียบกับกลุ่มสังคมอื่นๆ
  - ๒) ปัจจัยต่างๆ ทางเศรษฐกิจ รวมถึงความจำเป็นของการพัฒนาเศรษฐกิจ ระดับของผลิตภาพ และความปรารถนาในการได้รับและคงไว้ซึ่งระดับการจ้างงานที่สูง
- ถ้าถือตามมาตรฐานนี้ ค่าจ้างขั้นต่ำของคนงานไทย (คนงานใหม่) วันละ ๒๐๖ บาท ซึ่งเป็นอัตราสูงสุดแล้ว ก็ไม่เพียงพอ

จะเลี้ยงดูครอบครัวได้ แม้แต่คนงานที่ทำงานมา ๔-๕ ปีแล้ว ก็ยังมีรายได้ไม่ถึงวันละ ๒๐๐ บาท (ยกเว้น กทม.และจังหวัดบริวาร) และถ้าสมมติว่าครอบครัวหนึ่งมี ๔ คน ทั้ง ๔ คน ก็จะมีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน เพราะเดือนหนึ่งๆ จะมีรายได้เพียง ๕,๓๕๖ บาทเท่านั้น ส่วนเส้นความยากจนอยู่ที่เดือนละ ๑,๔๒๐ บาทต่อหนึ่งคน ถ้า ๔ คนรวมกันเท่ากับ ๕,๖๘๐ บาท และนี่คือที่มาของการที่ต้องทำล่วงเวลา เพื่อหารายได้เลี้ยงลูก ไม่มีเวลาพัฒนาตัวเอง ไม่มีเวลาดูแลครอบครัว บุตร ธิดา ของคนงาน เกิดมาก็ต้องตกอยู่ภายใต้ภาวะโง่ จน เจ็บ เหมือนพ่อแม่ไม่สิ้นสุด ดังนั้นการที่ ไอ แอล โอ กำหนดค่าจ้างขั้นต่ำให้เพียงพอเลี้ยงดูครอบครัว ก็เพราะคำนึงถึงสิทธิและโอกาสของคนงานที่ต้องมีครอบครัว มีคู่ครองตามธรรมชาติของสัตว์โลก เราอาจจะเรียกค่าจ้างระดับนี้ว่าค่าจ้างเพื่อครอบครัวมนุษย์

**มิติที่สอง** เป็นค่าจ้างที่เป็นค่าตอบแทน “ทักษะและฝีมือ” ของลูกจ้าง กล่าวคือ ถ้าลูกจ้างมีทักษะฝีมือที่สูงขึ้น ค่าจ้างก็จะสูงขึ้น ค่าจ้างเช่นนี้จึงเท่ากับค่าจ้างขั้นต่ำ+ค่าทักษะและฝีมือ หรือค่าจ้างที่เป็นธรรม ซึ่งขณะนี้กระทรวงแรงงานเองก็กำลังพยายามจัดระบบจำแนกสาขาทักษะฝีมือ และกำหนดค่าตอบแทนของแต่ละสาขานั้น เช่น ช่างไฟฟ้าระดับ ๑ ค่าจ้างวันละ ๓๐๐ บาท ระดับ ๒ วันละ ๔๐๐ บาท และระดับ ๓ วันละ ๕๐๐ บาท เป็นต้น ถ้าปรับให้เข้ากับยุทธศาสตร์การเพิ่มค่าจ้างคือ ๒๕๐+๕๐, ๒๕๐+๑๕๐ และ ๒๕๐+๒๕๐ นั่นเอง ค่าทักษะและฝีมือตามตัวอย่างนี้คือ ช่างไม้ ช่างอิฐ ช่างปูน ช่างเย็บ ช่างเจียรไน ช่างเฟอร์นิเจอร์ เป็นต้น

การจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ทักษะฝีมือ จะเป็นแรงจูงใจให้  
ลูกจ้างและแรงงานประเภทอื่นๆ ที่ต้องการจะเป็นลูกจ้าง สนใจ  
การฝึกทักษะและฝีมือของตน

ค่าจ้างที่เพิ่มขึ้นนี้จะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้แรงงานลูกจ้าง  
จับจ่ายใช้สอยได้มากขึ้นและกระจายลงไปยังแรงงานนอกระบบ  
ประเภท ทหารเรือ แม่ลอย ตุ๊กตุ๊ก และมอเตอร์ไซด์รับจ้าง ฯลฯ  
แรงงานอิสระหรือแรงงานนอกระบบเหล่านี้ ล้วนแต่ต้องอาศัย  
กำลังซื้อจากภายในประเทศ และกำลังซื้อภายในประมาณร้อยละ  
๔๒ มาจากค่าจ้างดังที่กล่าวแล้ว เพราะฉะนั้น การเพิ่มค่าจ้าง  
ก็จะช่วยยกระดับรายได้ของแรงงานอิสระด้วย เพราะทำให้เกิด  
สภาพคล่องของการซื้อขายเล็กๆ น้อยๆ ยกเว้นระดับรายได้ของ  
แรงงานอิสระให้ดีขึ้นด้วย นอกจากนี้ค่าจ้างที่เพิ่มขึ้น จะทำให้  
เงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมเพิ่มเร็วขึ้น เพียงพอที่จะช่วย  
แรงงานปลดเกษียณที่ต้องพึ่งเงินบำนาญชราภาพจากกองทุน  
ประกันสังคม ซึ่งกำลังเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจากนี้ไป

ที่สำคัญอย่างยิ่งก็คือ ค่าจ้างที่เพิ่มขึ้นนี้จะช่วยเพิ่มรายได้  
ให้แก่พ่อ แม่ ปู่ ย่า ตา ยาย และลูกๆ ที่อยู่ในชนบทด้วย

ค่าจ้างที่ต้องปรับให้สูงขึ้นนี้ นอกจากจะช่วยยกระดับ  
ความเป็นอยู่ของแรงงาน ช่วยการประกันสังคมของคนชราแล้ว  
ยังช่วยยกระดับกำลังซื้อและตลาดภายในด้วย และถ้าเปรียบ  
เทียบกับประเทศที่มีระดับการพัฒนากอุตสาหกรรมที่ใกล้เคียงกับ  
ไทย เช่น มาเลเซีย ฮองกง ไต้หวัน สิงคโปร์ เกาหลีใต้ ประเทศ  
เหล่านี้ล้วนมีค่าจ้างสูงกว่าไทยทั้งสิ้นสูงกว่าเป็น ๓-๔ เท่าตัว

แรงงานไทยที่พอจะมีทักษะและมีฝีมือ ก็มักจะแสวงหาช่องทางไปทำงานในประเทศเหล่านี้

## ๒.๒ การเพิ่มสวัสดิการแรงงาน

สวัสดิการในความหมายโดยกว้าง คือการทำให้เกิดภาวะกินดี อยู่ดี มีสุข และมีสิทธิ ถ้าคนงานพอจะดำรงชีวิตสะดวกสบายตามอัตภาพ ระบบการผลิตก็จะขับเคลื่อนไปได้ราบรื่น ปัญหาสังคมก็จะลดลง ถ้ารายได้ของแรงงานสูงขึ้น ไม่ว่าจะเป็นแรงงานในระบบหรือนอกระบบ ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ก็จะลดลง

การเพิ่มรายได้ โดยการเพิ่มค่าจ้าง เป็นการเพิ่มทางตรง แต่การเพิ่มรายได้ทางอ้อมคือ การเพิ่มสวัสดิการ เพราะทำให้มีการลดรายจ่ายเป็นตัวเงิน และเพิ่มรายได้เป็นสิ่งที่ของ ซึ่งทางเศรษฐศาสตร์นับว่าเป็นการเพิ่มรายได้ที่แท้จริง

ดังนั้นการเพิ่มสวัสดิการ จึงเป็นการลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ กระจายโอกาส ตามลักษณะต่อไปนี้

**ประการแรก** ถ้าเป็นสวัสดิการโดยรัฐ เช่น บริการ การศึกษาฟรี บริการสาธารณสุขฟรี ให้แก่แรงงานและบุตรธิดา ก็ทำให้ประหยัดรายจ่าย และได้รับโอกาสในการศึกษา สร้างโอกาสให้แก่การดำรงชีวิตที่ดีขึ้น สวัสดิการเหล่านี้เรียกว่า บริการสังคม ควรจัดให้ทั่วหน้า

**ประการที่สอง** ถ้าเป็นสวัสดิการโดยบริษัท เช่น ที่พักราคาถูก อาหารฟรี(บางอย่าง) รถรับส่งฟรี ก็ทำให้ประหยัดรายจ่ายได้มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายจ่ายค่าเดินทาง คิดเป็นประมาณ

๑๐% ของรายได้ ค่าที่พักประมาณ ๒๐% ของรายได้ แม้ว่าบริษัท อาจจะไม่ปรับค่าจ้างให้ลูกจ้าง แต่ถ้าสามารถเพิ่มสวัสดิการ เหล่านี้ให้ลูกจ้างได้ ก็เท่ากับเพิ่มรายได้ให้ลูกจ้างเช่นกัน

ห้องพักโรงงาน นอกจากเป็นสวัสดิการของลูกจ้างแล้ว ยัง สร้างเงื่อนไขให้เกิดการร่วมมือเกื้อกูลกันของคนงาน ทำให้สมาชิก ครอบครัวยู่ร่วมกันได้ แม้สามารถให้นมลูกได้ เป็นสิ่งที่สังคม ต้องการให้เกิดขึ้น

**ประการที่สาม** ประเด็นของสวัสดิการ ถ้าสามารถจัดให้ ครอบคลุม ๓ ด้านอย่างทั่วถึง ก็จะสามารถลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมได้มาก สวัสดิการ ๓ ด้านคือ ด้านแรกการ บริการสังคม ได้แก่ การศึกษา การสาธารณสุข ที่พักอาศัย ความ มั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เรื่องเหล่านี้ผู้มีบทบาทหลัก คือ รัฐบาล ภาคธุรกิจและภาคชุมชนจะเป็นฝ่ายเสริม โดยมีส่วนร่วม ในการจัดการและสร้างสรรค์ ด้านที่สอง คือ ประกันสังคม ซึ่งเป็นการดูแลคนตั้งแต่เกิดจนตาย ประกันสังคมเป็นสวัสดิการ ที่ผู้เอาประโยชน์จะต้องร่วมสร้างขึ้นมามีบทบาทสำคัญพอๆ กับธุรกิจและรัฐบาล สวัสดิการประกันสังคมเป็นเรื่องจำเป็นของ สังคมทุนนิยมที่คนส่วนใหญ่เป็นลูกจ้างต้องทำงานให้นายจ้าง ดังนั้นนายจ้างจึงต้องร่วมรับผิดชอบ โดยมีรัฐบาลเป็นผู้ออกกฎ คอยกำกับและร่วมสร้างสรรค์ด้วย ถ้าในสังคมไทยสามารถจัดให้ มีประกันสังคมทั่วหน้า คือ ทุกคนเข้าร่วมโครงการหมด โดย รัฐบาลส่งเสริมสนับสนุนไม่ว่าจะเป็นลูกจ้าง เกษตรกรและอาชีพ อิสระ ก็จะทำให้ทุกคนมีหลักประกันในชีวิต สามารถลดความ

เหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมได้ สวัสดิการด้านที่สาม คือ การช่วยเหลือทางสังคมหรือมักจะรู้จักกันในเรื่องสังคมสงเคราะห์ สวัสดิการด้านนี้ เป็นการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ที่ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ หรือได้ไม่เต็มที่ หรือกำลังประสบภัยพิบัติบางอย่างที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เช่น การช่วยเหลือคนชรา คนพิการ เด็ก คนถูกไฟไหม้ น้ำท่วม เป็นต้น สวัสดิการด้านนี้ แม้บทบาทหลักจะเป็นรัฐบาล แต่ภาคธุรกิจ ภาคชุมชน องค์กรกุศล ก็สามารถมีบทบาท มีส่วนร่วมได้มาก

**ประการที่สี่** คนงาน “มีสิทธิ” ที่จะได้รับความคุ้มครองแรงงาน เช่น ได้ค่าล่วงเวลา ได้ค่าชดเชย ได้เงินทดแทน ได้รับความปลอดภัย และความมั่นคงในการทำงาน ได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรม ก็เป็นการลดความเหลื่อมล้ำได้ ซึ่งตามหลักการขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศ หมายถึง การทำให้มีการจ้างงานที่มีคุณค่า ยังมีลูกจ้างอีกมากที่ไม่อยู่ภายใต้งานที่มีคุณค่า เช่น ลูกจ้างการเกษตร เป็นต้น

**ประการที่ห้า** สวัสดิการแรงงานสามารถเกิดขึ้นได้จากการรวมตัวสร้างเครือข่ายของแรงงาน เช่น เครือข่ายแรงงานอิสระที่ทำการผลิตสามารถเชื่อมต่อกับแรงงานลูกจ้างที่มีเครือข่ายมีองค์กร จำหน่ายและซื้อขายผลผลิตโดยไม่ผ่านคนกลาง ทำให้แรงงานนอกระบบหรือแรงงานอิสระมีเครือข่ายตลาด แรงงานลูกจ้างได้ชื่อของถูกลด เป็นการสร้างสวัสดิการให้แก่กันและกัน

### ๒.๓ การเพิ่มประสิทธิภาพแรงงาน

แนวทางการเพิ่มผลผลิตภาพแรงงานก็มีสองมิติเช่นเดียวกัน

**มิติแรก** คือ การเพิ่มความรู้พื้นฐาน โดยทั่วไปก็เป็นการให้การศึกษาในระบบ ศึกษาในสถานการศึกษาทั้งระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา และอุดมศึกษา ทั้งสายสามัญและสายอาชีวะ การศึกษานอกโรงเรียนเพื่อเพิ่มความรู้พื้นฐานก็ถือเป็นการศึกษาในระบบเช่นกัน

ประเด็นปัญหาของแรงงานไทยก็คือ แรงงานส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาพื้นฐานต่ำ ตัวเลขที่เป็นทางการผู้มีอายุตั้งแต่ ๑๕ ปีขึ้นไป ที่ไม่รู้หนังสือมีประมาณ ๓ ล้านคน การที่จะศึกษาเพิ่มเติมในวัยทำงานก็เป็นไปได้ยาก เพราะเกินครึ่งของจำนวนแรงงานพื้นฐาน (โดยเฉพาะลูกจ้างรายวัน) ต้องทำงานสัปดาห์ละ ๖ วันๆ ละ ๑๐-๑๒ ชั่วโมง (รวมทำล่วงเวลา) จึงไม่มีเวลาเพียงพอที่จะศึกษาเพิ่มเติม ระบบการทำงานวันละ ๑๐-๑๒ ชั่วโมงเป็นการขัดกับมาตรฐานสากลที่เห็นว่า คนงานควรทำงานเพียงวันละ ๘ ชั่วโมง พักผ่อน ๘ ชั่วโมง และศึกษาหาความรู้ ๘ ชั่วโมง เรียกว่าระบบ "สามแปด" ซึ่งกว่าจะได้ระบบนี้มา คนงานในยุโรปและอเมริกาต้องต่อสู้อย่างหนักและยาวนาน อย่างไรก็ตาม การเปิดศูนย์การศึกษาออกโรงเรียนในโรงงานหรือในเขตอุตสาหกรรมจะเป็นทางหนึ่งที่จะช่วยยกระดับการศึกษาของแรงงานได้

**มิติที่สอง** คือ การเพิ่มความรู้และทักษะในอาชีพ เช่น การพัฒนาทักษะฝีมือช่าง ทักษะการใช้คอมพิวเตอร์ ทักษะการทำบัญชี ทักษะการขาย ทักษะการบริการ ทักษะทางด้านภาษา

ต่างประเทศเป็นต้น การพัฒนาทักษะเหล่านี้จะทำให้คนงานมีรายได้มากขึ้นตามข้อ ๒ มิติที่สอง และถ้าแรงงานสามารถพัฒนาทักษะหลักและทักษะรอง ก็จะทำให้มีโอกาสเพิ่มรายได้ให้ตนเองมากขึ้น เช่น คนงานโรงงานอิเล็กทรอนิกส์ คนงานทอผ้า ถ้ามีทักษะการขายบ้าง ก็สามารถจะหารายได้เสริมจากการขายสินค้าบางชนิดได้ เป็นต้น

การพัฒนาฝีมือแรงงาน ก็ไม่จำเป็นต้องคอยแต่พึ่งหน่วยงานของรัฐ แต่หน่วยงานของรัฐ ควรทำหน้าที่กำกับดูแลอำนวยความสะดวกจะดีกว่า เช่น รัฐจัดตั้งกองทุนพัฒนาฝีมือให้ธุรกิจไปพัฒนาแรงงาน ในอัตราดอกเบี้ยต่ำ ๒-๓% ธุรกิจที่ต้องการพัฒนาฝีมือแรงงานของตนเอง สามารถไปกู้มาและส่งลูกจ้างของตนไปฝึกอบรมในสถาบันต่างๆ หลากหลายได้ง่าย และตามความต้องการของตนได้ดีกว่า หรือถ้าธุรกิจจะลงทุนพัฒนาลูกจ้างด้วยทุนของตนเองก็สามารถนำไปหักลดภาษีได้เป็นต้น เป็นการส่งเสริมบทบาทภาคเอกชนและลดบทบาทภาครัฐ

การทำให้แรงงานมีความรู้พื้นฐานดีและมีทักษะฝีมือ ก็จะทำให้คนงานเพิ่มผลิตภาพ และประสิทธิภาพได้มากขึ้น แม้ทำให้ค่าจ้างสูงขึ้น ก็จะไม่สร้างปัญหาด้านต้นทุนของนายจ้าง เพราะได้ผลผลิตที่สูงขึ้นทั้งปริมาณและคุณภาพ การเพิ่มผลิตภาพก็มีได้หมายความว่าเฉพาะเพิ่มปริมาณและคุณภาพของงานเดิมเท่านั้น แต่ยังหมายถึงการที่คนงานสามารถไปทำงานอื่น ที่ต้องใช้ความสามารถเพิ่มขึ้นได้ค่าตอบแทนสูงขึ้นด้วย ทำให้คนงานมีทางเลือกมากขึ้น การมีทางเลือกก็เป็นอำนาจต่อรองที่สำคัญ

อย่างไรก็ตาม จากดัชนีค่าจ้างที่แท้จริง (ค่าจ้างเป็นตัวเงิน  
ปรับด้วยอัตราเงินเฟ้อ) พบว่า ค่าจ้างที่แท้จริงเพิ่มขึ้นน้อยมาก  
เมื่อเทียบกับการเพิ่มขึ้นของผลิตภาพแรงงาน (Labour  
productivity) กล่าวคือ ถ้าให้ปี ค.ศ.๒๐๐๐ เป็นปีฐานหรือ  
กำหนดให้ค่าจ้างแท้จริงและผลิตภาพแรงงานเท่ากับ ๑๐๐ ก็  
พบว่า เมื่อถึงปี ค.ศ.๒๐๐๘ ค่าจ้างที่แท้จริงของคณงานจะเพิ่ม  
จาก ๑๐๐ เป็น ๑๐๕ หรือเพิ่มขึ้นเพียง ๕ จุด ขณะที่ผลิตภาพ  
ของแรงงานเพิ่มขึ้นจาก ๑๐๐ เป็น ๑๒๑.๙ (หรือ ๑๒๒) แปลว่า  
ค่าจ้างแท้จริงหรือค่าจ้างที่คิดเป็นตัวสินค้าเพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละ  
๐.๖๒๕ เท่านั้น ขณะที่ผลิตภาพหรือความสามารถในการสร้าง  
ผลผลิตของคณงานเพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละ ๒.๗๕ หรือผลิตภาพของ  
แรงงานไทยคิดเป็น ๔.๔ เท่าของค่าจ้าง ซึ่งต้องถือว่า แรงงาน  
ได้สร้างประโยชน์เชิงกำไรให้แก่นายจ้างได้มาก ดังนั้นนายจ้าง  
จึงควรแบ่งปันให้แก่คณงานในรูปของค่าจ้างให้มากกว่านี้

**๒.๔. อำนาจต่อรอง คือ เครื่องมือของการเพิ่มรายได้ค่าจ้าง  
และสวัสดิการ**

อำนาจต่อรองของแรงงานมีสองมิติ

**มิติแรก** เป็นอำนาจต่อรองจากฐานความรู้และทักษะฝีมือ

**มิติที่สอง** เป็นอำนาจต่อรองจากการจัดตั้งและจัดการ มีการ  
รวมตัวเป็นองค์กร มีการจัดการที่เหมาะสม รู้ประโยชน์ รู้ประมาณ  
ของการใช้อำนาจต่อรอง

ในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ ๘๗

ต้องการให้แรงงานมีเสรีภาพในการรวมกลุ่ม จัดตั้งองค์กร ใน  
อนุสัญญาที่ ๙๘ ต้องการให้กลุ่มและองค์กรมีอำนาจต่อรอง  
โดยการเจรจาต่อรองร่วม (คือ รวมกลุ่มกันเจรจาต่อรอง)

ในรัฐธรรมนูญไทย ฉบับ ๒๕๕๐ มาตรา ๖๔ ก็ส่งเสริมให้  
มีการจัดตั้งสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ และยังเปิดโอกาสให้  
ข้าราชการมีเสรีภาพที่จะรวมตัวกันในลักษณะดังกล่าวด้วย แต่ดู  
เหมือนว่าในทางปฏิบัติ “สังคมไทย” ยังมีปัญหาเกี่ยวกับประเด็น  
เหล่านี้

สรุปว่าอำนาจต่อรองคือกลไกหลักที่จะทำให้การเพิ่มค่าจ้าง  
และสวัสดิการเป็นจริง และทำให้แรงงานปกป้องสิทธิของตนเองได้  
และต้องขอย้ำอีกครั้งว่า คำว่า “แรงงาน” ในที่นี้เป็นความหมาย  
กว้างที่หมายถึง “กำลังแรงงาน” คือ บุคคลที่มีวัยตั้งแต่ ๑๕-๖๐ ปี  
มีความสามารถ มีเวลาที่จะทำมาหาเลี้ยงชีพตนเองได้ ไม่ได้  
เฉพาะลูกจ้าง (หรือกรรมกร) เท่านั้น แต่ “ลูกจ้าง” กำลังกลายเป็น  
คนกลุ่มใหญ่ที่สุดในยุคสังคมอุตสาหกรรมปัจจุบัน

กล่าวโดยสรุป ประเด็นการปฏิรูปแรงงานที่สำคัญมีดังนี้

### ๑. ด้านสิทธิและการสร้างความเข้มแข็ง

๑) รัฐบาลไทยจะต้องให้สัตยาบันอนุสัญญาไอแอลโอ  
ที่ ๘๗ ว่าด้วยเสรีภาพในการรวมตัวจัดตั้ง และอนุสัญญา  
ที่ ๙๘ ว่าด้วย เสรีภาพในการเจรจาต่อรอง

๒) รัฐจะต้องให้เสรีภาพในการรวมตัวของคนงาน  
กลุ่มต่างๆ ทั้งเป็นการรวมตัวในกลุ่มอุตสาหกรรม ระหว่าง

กลุ่มอุตสาหกรรม ระหว่างคนงานประเภทเดียวกันและต่างประเภทกัน ระหว่างคนที่เป็นลูกจ้างและไม่เป็นลูกจ้าง และแรงงานต่างประเภทกันรวมกันในองค์กรเดียวกันได้

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

๔) ต้องปฏิรูปสำนักงานประกันสังคมให้เป็นองค์กรอิสระ มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ง่าย และให้มีตัวแทนของลูกจ้างที่แท้จริงจากระบบเลือกตั้งโดยตรง เป็นคณะกรรมการไตรภาคี คอยกำกับดูแลและกำหนดนโยบาย

๕) ปฏิรูประบบการออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนราษฎร วุฒิสภา องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภากรุงเทพ สมาชิกสภาเขตของกรุงเทพ โดยให้ลูกจ้างที่ทำงานในพื้นที่ใดๆ ในจังหวัดใดๆ มีเวลานานตั้งแต่ ๓ ปีขึ้นไป ให้มีสิทธิเลือกตั้งและรับเลือกตั้งตัวแทนของเขตพื้นที่นั้นๆ ได้เพื่อเปิดโอกาสให้ลูกจ้างเลือกตัวแทนของตนที่เป็นตัวแทนในเขตพื้นที่ที่ทำงานอยู่ และเปิดโอกาสให้ผู้นำของลูกจ้างลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของเขตพื้นที่นั้นๆ ได้

๖) จัดตั้งกองทุนพิทักษ์สิทธิแรงงาน โดยมีวัตถุประสงค์หลักสองประการคือ

**ประการแรก** ให้นายจ้างสมทบเงินเข้ากองทุน เพื่อเป็นหลักประกันว่า เมื่อมีการเลิกกิจการ ลูกจ้างมีสิทธิได้รับเงินชดเชย ถ้านายจ้างไม่จ่ายลูกจ้างก็ทวงสิทธิ์จากกองทุน ถ้านายจ้างจ่าย นายจ้างก็สามารถเบิกเงินจากกองทุนคืนไปได้

**ประการที่สอง** ลูกจ้างมีสิทธิขอรับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีระหว่างนายจ้างลูกจ้างได้

๗) หญิง-ชาย ต้องมีสิทธิและโอกาสเท่าเทียมกัน ลูกจ้างในกิจการเดียวกันและอยู่ภายใต้สภาพการจ้างงานเดียวกันต้องมีสิทธิและโอกาสเท่าเทียมกัน

## ๒. ด้านรายได้และสวัสดิการ

๑) ให้มีค่าจ้างที่เป็นธรรม ที่สอดคล้องกับทักษะและวิชาชีพของลูกจ้าง สอดคล้องกับประสิทธิภาพและผลผลิตภาพของลูกจ้าง

๒) ให้มีค่าจ้างขั้นต่ำพอเพียงเลี้ยงชีพ สำหรับลูกจ้างไร้ฝีมือและเพิ่งเริ่มทำงานเป็นครั้งแรก

๓) ให้มีการคุ้มครองแรงงานทุกประเภท ทั้งแรงงานนอกระบบและในระบบ รวมทั้งแรงงานต่างด้าวด้วย โดยเฉพาะการคุ้มครองด้านสิทธิและเสรีภาพของแรงงาน

๔) ให้มีการประกันสังคมทั่วหน้า ทั้งแรงงานนอกระบบและในระบบ รวมทั้งแรงงานต่างด้าวด้วย

๕) ให้มีหลักประกันความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและสุขภาพของแรงงานทั้งในระบบและนอกระบบ รวมทั้งแรงงานต่างด้าว โดยให้มีมาตรการหรือ พ.ร.บ.ที่ประกันความปลอดภัยของแรงงานที่สอดคล้องกับความต้องการของแรงงาน

๖) จัดให้มีที่อยู่อาศัยให้แก่แรงงาน ในบริเวณใกล้ๆ เขตอุตสาหกรรมหรือสถานที่ทำงาน เพื่อช่วยประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ถ้าเป็นการจัดสร้างโดยนายจ้างเพื่อเป็นสวัสดิการก็จะช่วยประหยัดค่าเช่า เพราะค่าใช้จ่ายสองประเภทนี้รวมแล้วเป็นประมาณ ๓๐% ของรายได้ของลูกจ้างพื้นฐาน ที่มีค่าจ้างประมาณเดือนละ ๕,๕๐๐-๖,๕๐๐ บาท และที่สำคัญมาก การที่คนงานจำนวนมากมีที่พักอาศัยใกล้ที่ทำงาน สามารถจัดให้มีสถานที่เลี้ยงเด็กอ่อนที่แม่สามารถกลับมาให้นมลูกได้

๗) ส่งเสริมฐานเศรษฐกิจของแรงงานทั้งในระบบและนอกระบบ เพื่อเสริมสร้างรายได้ที่พอเพียงต่อการเลี้ยงชีพ (เช่น สหกรณ์ กลุ่มออมทรัพย์ ร้านค้า และเครือข่ายการซื้อขายระหว่างแรงงานในระบบและนอกระบบ)

๘) ให้มีการจัดตั้งธนาคารแรงงาน เพื่อเป็นแหล่งทุนกู้ยืมดอกเบี้ยต่ำ บรรเทาภาระหนี้สินนอกระบบที่มีอัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๑๐-๒๐ ต่อเดือน โดยให้รัฐขายพันธบัตร

ให้แก่งกองทุนประกันสังคม แล้วนำมาให้แรงงานกู้ผ่านธนาคารของรัฐ ลูกจ้างสามารถกู้ได้ในวงเงินเป็น ๒ เท่าของเงินเดือน แต่ไม่เกิน ๑๕,๐๐๐ บาท ผ่อนส่ง ๓ ปี แต่ผู้กู้ทุกคนต้องหักเงิน ๑๐% จากวงเงินกู้ ผากประจำไว้กับธนาคาร เพื่อเป็นการบังคับออม ด้านหนึ่งเป็นเงินประกันหนี้เบื้องต้น อีกด้านหนึ่งที่สำคัญ เมื่อผู้กู้ชำระหนี้หมดแล้วเงินที่ฝากประจำไว้ นี้ จะนำไปจัดตั้งธนาคารของแรงงานเอง โดยมีแรงงานเป็นเจ้าของที่แท้จริง

### ๓ ด้านการพัฒนาความรู้ ทักษะ และเพิ่มผลิตภาพ

๑ ให้บรรจุวิชาด้านแรงงาน เช่น แรงงานสัมพันธ์ การคุ้มครองแรงงาน การประกันสังคมในหลักสูตรระดับมัธยมและอุดมศึกษา

๒ ให้จัดตั้งศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนและศูนย์พัฒนาทักษะในเขตอุตสาหกรรมต่างๆ

๓ ให้มีศูนย์การสอนภาษาสำหรับแรงงาน ทั้งภาษาไทยสำหรับแรงงานต่างด้าว และภาษาต่างประเทศสำหรับแรงงานไทย ทั้งนี้เพื่อรองรับการเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่ประชากรและแรงงานในภูมิภาคอาเซียน จะโยกย้ายถ่ายเทไปมาระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน การเรียนรู้ภาษาจะสร้างศักยภาพให้แก่ทั้งแรงงานไทย และแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย

๔ จัดกองทุนพัฒนาทักษะและฝีมือแรงงาน เพื่อเป็นแหล่งทุนดอกเบี้ยต่ำ (๒-๓%) ให้ธุรกิจนำไปพัฒนาฝีมือลูกจ้าง ตามความต้องการและความจำเป็นของธุรกิจแต่ละราย และลดบทบาทภาครัฐให้เป็นผู้กำกับดูแลและสร้างเกณฑ์มาตรฐานฝีมือเช่นเดียวกับมาตรฐานอุตสาหกรรม มาตรฐานอาหารและยา

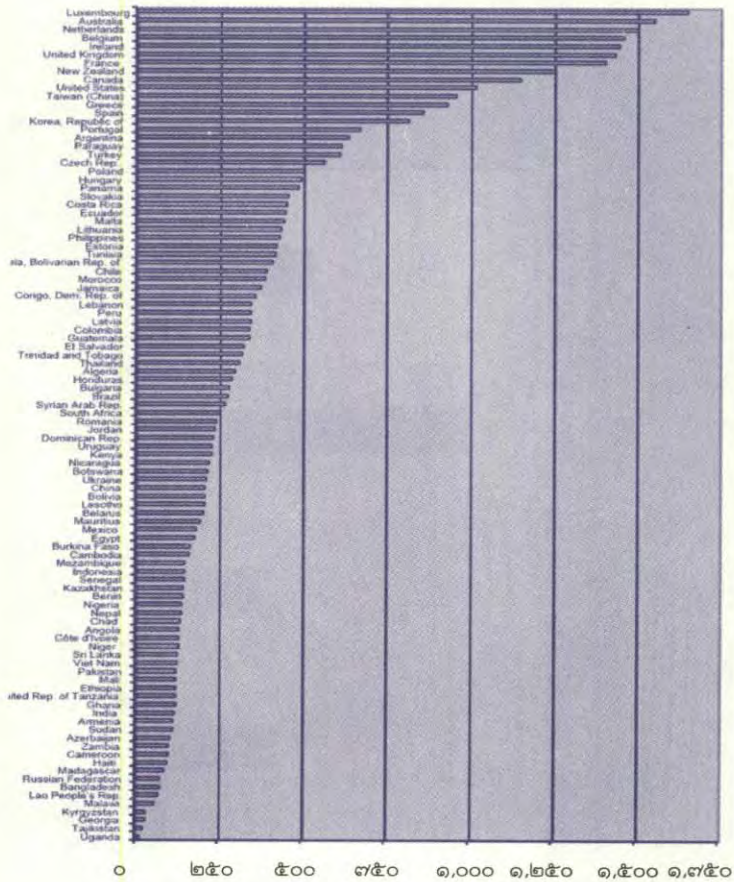
๕ ให้นายจ้างที่จ่ายเงินลงทุนเพื่อพัฒนาความรู้และฝีมือลูกจ้างสามารถนำเงินลงทุนนี้ไปลดหย่อนภาษีได้เพิ่มขึ้น

#### ๔ ด้านการส่งเสริมและพัฒนา

เพื่อส่งเสริมและพัฒนากำลังแรงงานให้มีศักยภาพทางเศรษฐกิจและสังคม และมีนโยบายด้านแรงงานที่เหมาะสม สอดคล้องกับสภาวการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคม จึงควรมีการจัดตั้งสถาบันส่งเสริมพัฒนานโยบายและองค์กรแรงงาน โดยให้เป็นหน่วยงานอิสระทำหน้าที่ด้านศึกษาวิจัย ส่งเสริมพัฒนาองค์กรแรงงาน เสนอแนะเชิงนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านแรงงาน ให้สอดคล้องกับความเป็นประเทศอุตสาหกรรมยุคใหม่ ที่มีศักยภาพในการแข่งขัน มีศักยภาพของตลาดภายใน เป็นสังคมที่มีความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำ และมีประชาธิปไตยที่แท้จริง

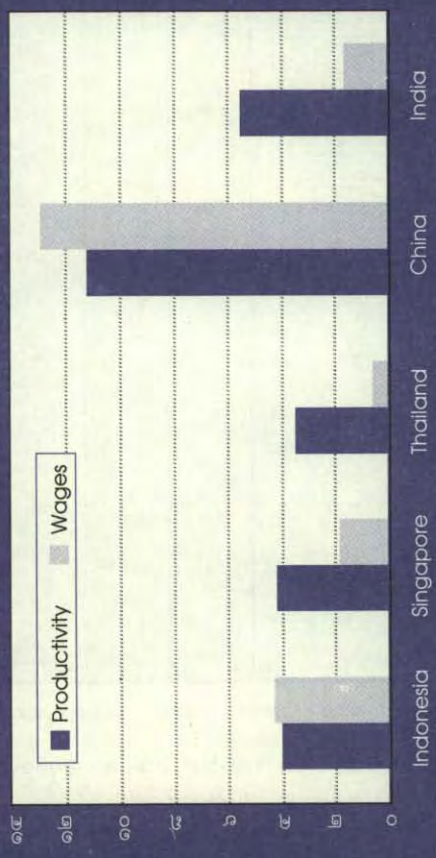


## The level of minimum wages in ๒๐๐๗ (PPP US\$)



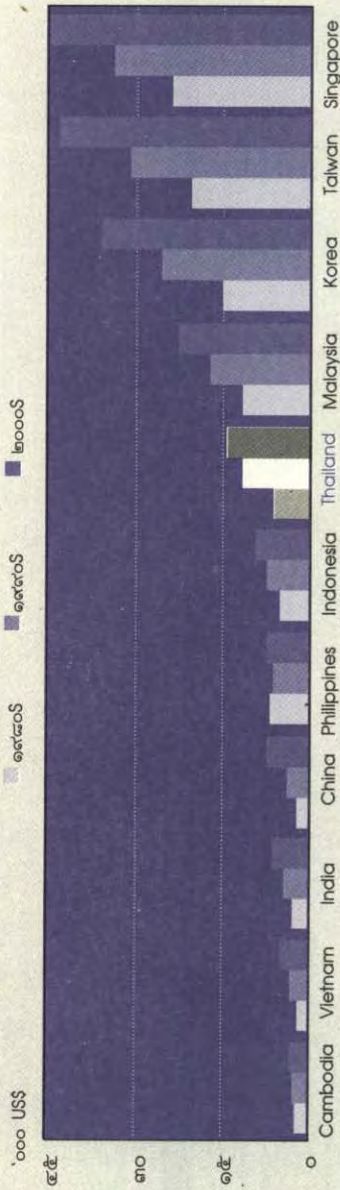
ที่มา : International Labour office, Geneva March ๒๐๐๘, "Update on minimum wage developments"

Productivity and real wages, average annual growth, ๒๐๐๑-๒๐๑๗ (%)



Sources : ILO : Global Wage Report ๒๐๑๘/๑๙; Conference Board and Groningen Growth and Edvelopment. Centre Total Economy Database, January ๒๐๑๐

### Labour Productivity per Employed Person (constant ๑๙๙๐ US\$ at PPP)



Sources : Key Indicators of Labour Market (KILM), International Labour Organization (ILO).



Table ๔ : The aggregated Index

Dimension	Indonesia	Brunei	Malaysia	Singapore	Myanmar	Thailand	Philippine	Cambodia	Vietnam	Laos
Manpower Utilization	eff.mort (๔)	ser.ente (๓)	eff.ente (๖)	ser.ente (๖)	lab.ente (๓)	ser.ente (๔)	lab.đibb (๔)	ser.ente (๓)	ser.ente (๕)	lab.ente (๔)
costs of Wages and Employee Benefit	ser.đerb (๔)	ser.ente (๔)	ser.ente (๔)	ser.ente (๓)	ser.ente (๓)	ser.ente (๖)	ser.ente (๖)	ser.ente (๔)	ser.ente (๕)	lab.ente (๓)
Turnover	ser.ente (๓)	lab.đerb (๕)	lab.đerb (๔)	ser.ente (๔)	ser.ente (๓)	ser.ente (๔)	lab.đerb (๖)	lab.đerb (๓)	ser.ente (๕)	ser.ente (๖)
Labour Disputer or Industrial Disputes and Union Power	ser.đerb (๓)	ser.ente (๔)	ser.ente (๕)	ser.ente (๔)	ser.ente (๓)	ser.ente (๖)	ser.ente (๓)	ser.ente (๕)	ser.ente (๖)	ser.ente (๕)
Aggregate d Index	ser.ente (๓)	ser.ente (๖)	ser.ente (๔)	ser.ente (๔)	ser.ente (๔)	ser.ente (๖)	ser.ente (๔)	ser.ente (๓)	ser.ente (๕)	ser.ente (๖)

Note : Inside the parentheses in the rank

Source : The table ๔ is calculated from Equation (๓) and table ๕.

Table ๘ : Percentage Difference Between Labour Productivity and Real wage

	Total	Agriculture	Industry	Service
๑๙๙๕	๐.๘๕	-๘.๐๙	๓.๘๕	๒.๓๐
๑๙๙๖	๐.๙๗	๖.๓๓	๓.๐๑	-๑.๐๓
๑๙๙๗	๒.๙๐	๑๑.๙๗	-๓.๒๖	๖.๒๔
๑๙๙๘	๔.๔๕	๘.๘๙	๒.๑๘	๕.๒๙
๑๙๙๙	๑.๖๓	๙.๕๓	๔.๐๘	๐.๙๔
๑๙๙๐	-๑.๙๓	-๓.๒๙	-๒.๔๗	๒.๕๕
๑๙๙๑	-๑.๔๔	๑.๖๙	-๐.๕๔	-๒.๓๒
๑๙๙๒	-๖.๔๓	-๖.๓๙	-๘.๙๓	-๔.๐๑
๑๙๙๓	-๔.๙๓	-๑๗.๒๐	-๔.๙๘	-๑.๑๔
๑๙๙๔	๐.๐๖	๑๐.๑๙	-๒.๕๑	๑.๑๔
๑๙๙๕	-๓.๘๕	-๒.๖๘	-๒.๘๖	-๕.๓๒
๑๙๙๖	-๐.๙๐	-๓.๖๐	-๒.๐๙	-๐.๖๖
๑๙๙๗	-๓.๑๙	-๘.๓๕	-๔.๓๙	-๒.๐๕
๑๙๙๘	-๓.๓๓	-๔.๖๑	-๑.๘๑	-๖.๘๙
๑๙๙๙	-๒.๑๖	-๒๒.๔๘	-๒.๙๙	-๒.๒๐
๑๙๙๐-๑๙๙๙ Average	-๒.๘๑	-๕.๖๙	-๒.๙๖	-๑.๙๓
๑๙๙๕-๑๙๙๙ Average	-๑.๑๙	-๑.๘๖	-๑.๘๘	-๐.๓๗

Source : National Economic and Social Development Board

Table ๑๐ : Percentage of Workers Receiving Wages of Minimum Wage

	Less than Minimum Wage	Minimum Wage	More than Minimum Wage
๑๙๙๘	๕.๖	๒๐.๐	๗๒.๔
๑๙๙๑	๖.๓	๑๓.๒	๘๐.๕
๑๙๙๕	๔.๕	๓๖.๒	๕๙.๓
๑๙๙๖	๖.๔	๒๓.๐	๗๐.๖
๑๙๙๗	๕.๙	๑๘.๐	๗๖.๑
๑๙๙๘	๖.๔	๒๑.๗	๗๑.๘๘
๑๙๙๙	๖.๐	๑๙.๙	๗๓.๓

Source : Department of Labour Protection and Welfare

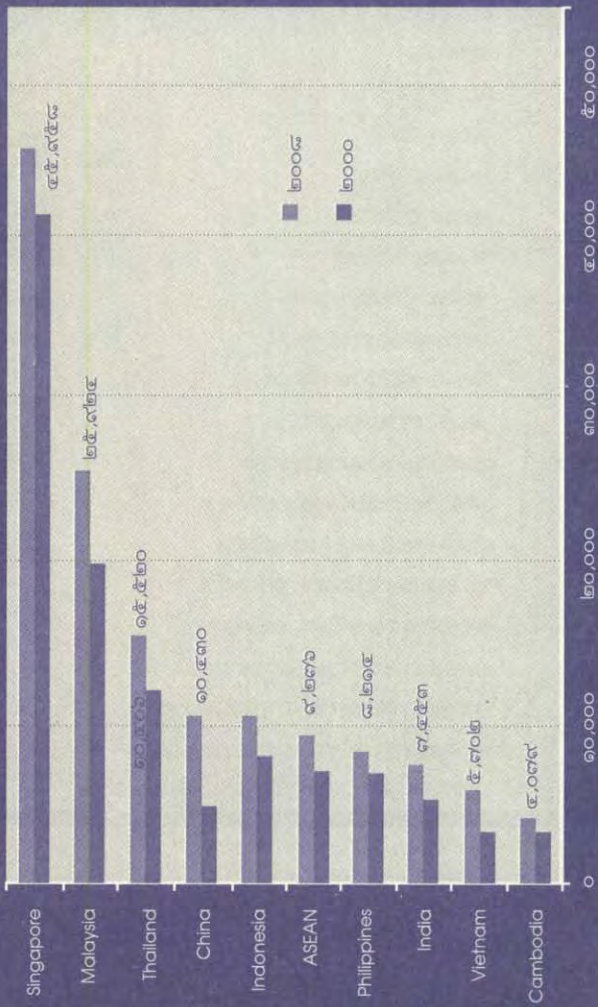
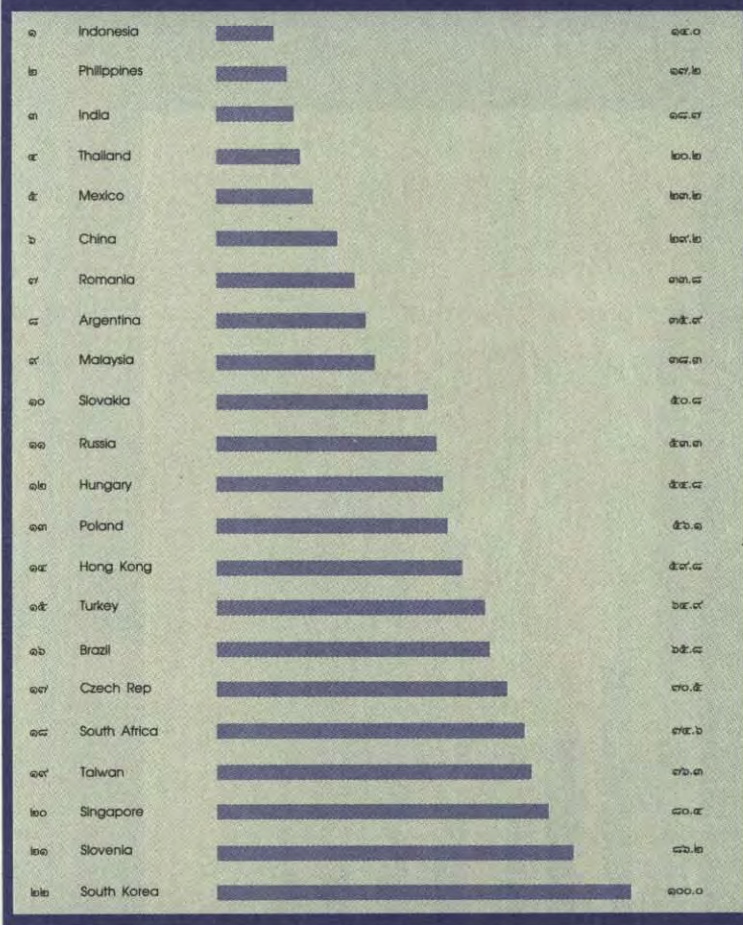


Figure 3 : Output per worker, 1980 and 2000, constant 1990 US\$ (The Conference Board and Groningen Growth and Development Centre Total Economy Database, January 2000)

Rank

Index, hourly wage cost (South Korea = ๑๐๐.๐)



# (ร่าง) ข้อเสนอการปฏิรูป การเกษตรเพื่อสังคมที่เป็นธรรม

โดย คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบเกษตรกรรม

วันที่ ๙ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๔



การเกษตรเป็นวิถีชีวิต วัฒนธรรม และระบบการใช้ที่ดิน เพื่อการผลิตขั้นพื้นฐาน ที่ทำให้คนไทยมีข้าวปลาอาหารกิน มียา รักษาโรค มีปัจจัยอีกหลายสิ่งหลายอย่างที่จำเป็นสำหรับการ ดำรงชีวิต การเกษตรมีความสำคัญทางเศรษฐกิจ สร้างผลผลิต อาหาร พลังงาน และสินค้าเกษตรส่งออกเป็นอันดับต้นๆ ของ โลก ผลผลิตการเกษตรยังนำไปสู่การแปรรูป การตลาด สร้าง มูลค่าเพิ่มอีกหลายเท่าตัว

เกษตรกรไทยจึงมีศักยภาพและความสามารถทำให้ ประเทศไทยเป็นหนึ่งในไม่กี่ประเทศที่สามารถผลิตอาหารพอ เลี้ยงประชากรในประเทศและส่งออกได้ อีกทั้งวัฒนธรรมอาหาร การกินของไทยยังดึงดูดผู้คนทั่วโลกให้มาท่องเที่ยวเมืองไทย กิน

อาหารไทย ช่วยสร้างงานสร้างรายได้ให้กับภาคธุรกิจท่องเที่ยวและบริการ อาหารและการเกษตรจึงเป็นรากฐานความมั่นคงและเป็นจุดแข็งของประเทศไทย

แต่โครงสร้างการเกษตรและนโยบายการเกษตรของชาติที่รวมศูนย์อำนาจรัฐไว้ที่ส่วนกลาง ได้สร้างกลไกตลาดซึ่งแม้จะมุ่งให้เกิดประโยชน์แก่เกษตรกร แต่อำนาจและกลไกรัฐกลับถูกซื้อไปด้วยกลุ่มทุนผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมือง ทำให้ระบบตลาดไม่เสรีแต่ผูกขาดลำเอียงเข้าข้างกลุ่มทุนผู้มีอำนาจเหนือกว่าเกษตรกร ทั้งกลไกตลาดยังเอื้อให้กลุ่มผู้มีอำนาจเหนือกว่าได้ครอบครองเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตและฐานทรัพยากรเพื่อการผลิต เกษตรกรจึงตกเป็นเบี้ยล่าง ถูกกดขี่ทรัพยากรและรายได้ไปให้กลุ่มทุน กลุ่มทุนจึงได้รับผลตอบแทนสูงกว่า และเติบโตเร็วกว่าจนเกิดความเหลื่อมล้ำอย่างรุนแรง

จึงเห็นได้ชัดอย่างมีต้องสงสัยว่าระบบผูกขาดเอารัดเอาเปรียบเกษตรกรเกิดจากการรวมศูนย์อำนาจรัฐและใช้อำนาจรัฐที่ควบคุมทั้งการผลิตและการค้า ไปค้ำจุนอำนาจและผลประโยชน์ของกลุ่มทุน ทั้งพ่อค้าคนกลาง เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมและผู้ส่งออก ทำให้คนในภาคเกษตรอ่อนแอไร้อำนาจต่อรองและเพราะรัฐไม่จัดการแก้ปัญหาโครงสร้างนโยบายและกลไกทางการเกษตรให้มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม ผลกระทบเสียหายจึงตกอยู่กับเกษตรกร

ปัญหาการผูกขาดเอารัดเอาเปรียบเกษตรกร ส่งผลให้เกษตรกรนับล้านครัวเรือนมีชีวิตที่ลำบากยากจน ต้องแบกรับ

ภาระต้นทุนและความเสี่ยงในการผลิตและการตลาดโดยไร้อำนาจ  
ต่อรอง จึงมักขาดทุน เป็นหนี้สิน<sup>๓๒</sup> เป็นเหตุให้ต้องสูญเสียที่ดิน  
ต้องเช่าที่ดินทำกิน ค่าเช่าก็เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนไม่อาจพึ่ง  
ตนเองและแข่งขันได้ เกษตรกรที่เข้าระบบเกษตรพันธสัญญา  
ซึ่งมีสัดส่วนเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ<sup>๓๓</sup> ก็ไม่ได้รับความเป็นธรรม  
จากสัญญาและการปฏิบัติ

เกษตรกรรายย่อยจำนวนนับล้านเหล่านี้ มีจำนวนมากเกิน  
กว่าที่จะผลัดภาระไปให้ใคร เพราะเกษตรกรส่วนใหญ่สูงอายุ  
และมักจะต้องเลี้ยงดูให้ความอบอุ่นแก่ลูกหลานในครอบครัว ที่มี  
จำนวนรวมกันกว่า ๒๐ ล้านคนหรือราวหนึ่งในสามของ  
ประชากรไทย การเคลื่อนย้ายแรงงานเกษตรกรที่สูงอายุและขาด  
ความรู้ทักษะทางธุรกิจไปทำงานภาคอุตสาหกรรมหรือบริการจึง  
อาจไม่ช่วยเพิ่มผลผลิตดังหวัง ครัวเรือนเกษตรกรเหล่านี้จะ  
ล่มสลาย ประเทศก็คงจะอยู่ดีมีสุขได้ยาก

หากไม่มีการแก้ไขปัญหาก็เกษตรทั้งระบบอย่างจริงจัง  
เกษตรกรรายย่อยจะอยู่ไม่รอด ระบบเศรษฐกิจและสังคมฐาน  
รากจะอ่อนแอ ประเทศจะสูญเสียความมั่นคงทางอาหารและ

---

<sup>๓๒</sup> มีเกษตรกรที่มาลงทะเบียนหนี้สินกับกองทุนฟื้นฟูเกษตรกรตั้งแต่ปี ๒๕๔๓  
เป็นจำนวนถึง ๖.๓ ล้านคน รวมหนี้สินกว่า ๘ แสนล้านบาท ช่วงสิบปีที่รื้อการแก้  
ปัญหา หนี้ยังได้เพิ่มขึ้นเท่าตัว เป็นหนี้เฉลี่ยครัวเรือนละ ๑๓๔,๖๙๙ บาท

<sup>๓๓</sup> สถิติของสำนักงานสถิติแห่งชาติเมื่อปี ๒๕๕๒ อยู่ที่ประมาณ ๑๖๐,๐๐๐ ราย  
แต่องค์กรที่ทำงานด้านแรงงานนอกระบบประมาณการว่ามีจำนวนสูงกว่านี้มาก

การเกษตร อาจนำไปสู่สถานการณ์ข้าวยากหามาแพง และยังมี  
วิกฤติทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ปัญหาการเปลี่ยนแปลง  
ของสภาพภูมิอากาศของโลก ตลอดจนปัญหาภัยพิบัติทาง  
ธรรมชาติที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง ยิ่งทำให้การขาดแคลนอาหารและ  
ราคาอาหารมีแนวโน้มที่จะเกิดสูงขึ้นเป็นลำดับ ประเทศไทยซึ่ง  
แม้จะเป็นประเทศผู้ส่งออกอาหารก็จะได้รับผลกระทบไปด้วย

จึงเป็นโอกาสในท่ามกลางวิกฤติ ที่จะพัฒนาการเกษตรให้  
เป็นฐานรากทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของประเทศ ด้วย  
การสนับสนุนเกษตรกรรายย่อยให้เข้มแข็ง มีอำนาจต่อรอง มี  
ปัจจัยการผลิตเป็นของตนเอง มีระบบการเกษตรที่มีผลิตภาพสูง  
แต่ต้นทุนต่ำ ใช้น้ำแรงงานในครัวเรือนเป็นหลัก มีกำไรเลี้ยง  
ครอบครัวได้แข่งขันได้ ด้วยการเกษตรและสหกรณ์ขนาดเล็ก ที่  
มีการบริหารจัดการที่ดี มีสหกรณ์และวิสาหกิจท้องถิ่นที่ช่วยให้  
ผลิตได้ขายเป็น และมีการกระจายความรับผิดชอบและผล  
ประโยชน์แก่เกษตรกรอย่างเป็นธรรม

รัฐจึงต้องช่วยเกษตรกรรายย่อยมีพลังอำนาจต่อรอง และม  
ีความรู้ความสามารถในการบริหารจัดการ ตลอดจนมีส่วนร่วม  
ในการตัดสินใจทางนโยบายเพื่อให้เกิดนโยบายเกษตรของชาติที่  
ปลอดภัยจากอิทธิพลของบริษัทธุรกิจเกษตรขนาดใหญ่ และยังคง  
ช่วยกันลดเงื่อนไขต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการเกษตร  
ของเกษตรกรรายย่อย เช่น การผูกขาดเออาร์ดีเอเปริยบ การใช้  
อิทธิพลอำนาจเหนือตลาด การเลือกปฏิบัติ รวมทั้งความไร้  
ประสิทธิภาพและการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐให้หมดไป

คณะกรรมการปฏิรูป จึงมีข้อเสนอเพื่อปฏิรูปการเกษตรทั้งระบบ ดังต่อไปนี้

## ๑. การสร้างพลังต่อรองเพื่อเพิ่มรายได้และคุณภาพชีวิตของเกษตรกร

### สภาพปัญหา

เกษตรกรส่วนใหญ่เป็นรายย่อยอยู่โดดเดี่ยวหรือรวมเป็นกลุ่มเล็กๆ ในท้องถิ่น เข้าไม่ถึงข้อมูลข่าวสารและความรู้ภายนอกต่างคนต่างผลิต ต่างคนต่างขาย ปริมาณผลผลิตๆ ไม่แน่นอนและไม่อาจควบคุมคุณภาพให้ได้มาตรฐาน ไม่อาจต่อรองราคาผลผลิตได้ จึงมักขาดทุน เป็นหนี้สิน โดยเฉพาะระบบตกเขียวสินเชื่อ จึงเป็นเงื่อนไขและช่องทางให้พ่อค้าเอารัดเอาเปรียบได้โดยไร้อำนาจต่อรอง

### ข้อเสนอ

๑.๑ มุ่งสร้างความเข้มแข็งของเกษตรกรด้วยการสนับสนุนเกษตรกรอย่างเป็นระบบและเป็นขั้นตอน ดังนี้

๑.๑.๑ สนับสนุนการเกษตรฐานครัวเรือน สนับสนุนครัวเรือนเกษตรกรให้เป็นฐานการเกษตรที่เข้มแข็ง สมาชิกในครัวเรือนร่วมกันคิดร่วมกันทำ พึ่งแรงงานและความคิดอ่านกันในครอบครัว เพิ่มขีดความสามารถในการผลิตและแปรรูปที่สามารถทำให้ครัวเรือนเกษตรพึ่งพาตนเองทางอาหารได้เพิ่มขึ้น

๑.๑.๒ สนับสนุนเกษตรกรรวมกลุ่มให้เข้มแข็ง และสนับสนุนกิจกรรมการเกษตรทุกชนิดผ่านกลุ่มเกษตรกรแทนที่จะทำกับเกษตรกรเป็นรายๆ

๑.๑.๓ ยกกระตือรือร้นการบริหารจัดการเชื่อมโยงกลุ่มเกษตรกรให้เป็นสหกรณ์

- สนับสนุนกลุ่มเกษตรกรให้มีความรู้ความสามารถและความเข้มแข็ง รวมตัวกันบริหารจัดการระบบการผลิต ซื่อขายปัจจัยการผลิต รวบรวมผลผลิต และการจำหน่ายผลผลิต การเกษตรในรูปแบบสหกรณ์

- แก้ไขกฎหมายให้สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร และกลุ่มวิสาหกิจชุมชน เป็นอิสระจากการกำกับดูแลและการครอบงำของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้กลุ่มองค์กรเกษตรกรสามารถพัฒนายกระดับขึ้นเป็นสหกรณ์ และมีความเข้มแข็งได้ด้วยตัวเอง

๑.๑.๔ สนับสนุนให้มีเวทีสาธารณะของเกษตรกรระดับตำบล เพื่อช่วยให้เกษตรกรได้ร่วมกันปรึกษาหารือ วางแผน และขับเคลื่อนการพัฒนาการเกษตรในท้องถิ่นด้วยตัวเอง โดยมีระบบเชื่อมประสานกับสภาเกษตรกรระดับจังหวัดและสภาเกษตรกรระดับชาติที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ

๑.๒ สนับสนุนกลุ่มเกษตรกรเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต ช่วยให้เกษตรกรเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตที่สำคัญ เช่น ที่ดิน แหล่งน้ำ และสนับสนุนให้มีความรู้ความสามารถในการพัฒนาปัจจัยการผลิตที่จำเป็น เช่น พันธุ์พืชพันธุ์สัตว์ อาหารสัตว์ ปุ๋ย อินทรีย์ ผลิตสารกำจัดศัตรูพืชและสัตว์ได้เองในท้องถิ่น เพื่อช่วย

ลดต้นทุนการผลิต ช่วยนำวัสดุการเกษตรที่เหลือในไร่เข้ามา  
หมุนเวียนใช้ประโยชน์ และช่วยรักษาพันธุกรรมทางการเกษตร  
ไว้ในไร่นา

**๑.๓ สนับสนุนสหกรณ์ให้รวบรวมผลผลิตและทำการ  
ตลาด** โดยสนับสนุนงบประมาณเพื่อซื้อวัสดุอุปกรณ์เครื่องจักรกล  
และสิ่งก่อสร้างที่จำเป็นให้ทุกสหกรณ์ทำลานตากผลผลิต โรงเก็บ  
หรืออบผลผลิต และโรงงานแปรรูปขั้นต้น เพื่อช่วยให้เกษตรกร  
สามารถเก็บรวบรวมผลผลิตได้ มีอำนาจต่อรองกับพ่อค้า และมี  
โอกาสสร้างมูลค่าเพิ่มจากการแปรรูปและการตลาดได้เอง

**๑.๔ กระจายอำนาจและงบประมาณให้กลุ่มเกษตรกร  
และองค์กรท้องถิ่นวางแผนและพัฒนาการเกษตรด้วยตนเอง**  
รัฐต้องกระจายอำนาจและงบประมาณในการวางแผนพัฒนาการ  
เกษตร การบริหารงบประมาณ และการตัดสินใจแก้ปัญหาของ  
เกษตรกร ด้วยกลไกกลุ่มเกษตรกรโดยความร่วมมือและสนับสนุน  
ขององค์กรในท้องถิ่น

๒) การสร้างกระบวนการศึกษาเรียนรู้และพัฒนาระบบการวิจัย  
และพัฒนาที่เกษตรกรเป็นศูนย์กลาง

### **สภาพปัญหา**

ระบบการศึกษามีส่วนทำให้เกษตรกรต้องขายไร่ขายนาหรือ  
กู้เงินส่งลูกเรียนและเมื่อเรียนจบแล้วมักไม่กลับมาช่วยพ่อแม่สืบทอด  
อาชีพ ระบบการศึกษาด้านเกษตรยังไม่สอนให้ผู้จบการศึกษานำ  
ความรู้กลับมาทำการเกษตรด้วยตนเอง แต่สร้างค่านิยมเลือก

งานรับเงินเดือน อีกทั้งระบบการศึกษาที่จัดให้กับเกษตรกรไม่ช่วยให้เกษตรกรคิดเป็นทำเป็นแก้ปัญหาเป็น ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและความรู้เพื่อคิดวิเคราะห์แก้ปัญหาที่ซับซ้อนได้ ในขณะที่สถาบันวิจัยการเกษตรของรัฐมีลักษณะส่วนใหญ่มักจะรวมศูนย์และไม่ได้มีเป้าหมายในการสร้างขีดความสามารถในการพัฒนาเทคโนโลยีของเกษตรกร การวิจัยและพัฒนาการเกษตรถูกชี้นำโดยบริษัทยักษ์ใหญ่ทางการเกษตรทั้งระดับประเทศและบริษัทข้ามชาติ

## ข้อเสนอ

### ๒.๑ ปรับปรุงระบบการศึกษาเรียนรู้ของเกษตรกร

๒.๑.๑ จัดการเรียนรู้ในรูปแบบโรงเรียนเกษตรกร รัฐต้องสนับสนุนการสร้างกระบวนการเรียนรู้เพื่อพัฒนาระบบเกษตรจากการปฏิบัติจริงในไร่นา เรียนรู้ระบบสหกรณ์และการทำธุรกิจในระบบตลาด ให้เกิดขึ้นกับเกษตรกรทุกชุมชน

๒.๑.๒ สร้างนักวิจัยเกษตรกรและสถาบันวิจัยและพัฒนาการเกษตรท้องถิ่น ให้เกษตรกรเป็นนักวิจัย และเป็นเจ้าของ โดยสนับสนุนให้เกษตรกรที่มีความรู้มาร่วมมือกันศึกษาค้นคว้าทดลองแนวคิดเพื่อสร้างคนและองค์ความรู้ใหม่ในด้านต่างๆ เช่น การปรับปรุงพันธุ์พืชพันธุ์สัตว์ การพัฒนาเทคโนโลยีเพิ่มผลผลิตและเทคโนโลยีหลังการเก็บเกี่ยว การแปรรูปผลผลิต เทคโนโลยีที่เหมาะสมกับท้องถิ่น การวิจัยเพื่อรองรับการปรับตัวจากการเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศ การทำธุรกิจเกษตร และรวมทั้ง

กระบวนการถ่ายทอดความรู้ไปยังเกษตรกรอื่นๆ ทั้งนี้จะต้องกำหนดนโยบายให้สถาบันการศึกษาและสถาบันวิชาการเข้ามสนับสนุนการทำงานพัฒนาองค์ความรู้ของเกษตรกรอย่างใกล้ชิด

๒.๑.๓ **ฝึกอบรมทักษะและอาชีพเสริม** หน่วยงานวิชาการของรัฐร่วมกับองค์กรเกษตรกรจัดฝึกอบรมให้เกษตรกรมีความรู้และทักษะประกอบอาชีพเสริม เช่นความรู้ในการทำธุรกิจ การแปรรูปผลิตภัณฑ์ และฝึกอบรมทักษะทางการเกษตรเพิ่มเติม เช่น การปรับปรุงพันธุ์พืชพันธุ์สัตว์ การขยายพันธุ์พืชพันธุ์สัตว์

๒.๑.๔ **จัดสรรงบประมาณตั้งกองทุนสนับสนุนการศึกษาเรียนรู้ของเกษตรกร**อย่างเพียงพอในลักษณะงบประมาณตามตัวผู้ใช้ เพื่อให้เกษตรกรหรือกลุ่มเกษตรกรสามารถตัดสินใจในการศึกษาเรียนรู้ด้วยตนเอง

๒.๒ **ปรับปรุงหลักสูตรการเรียนการสอนในสถาบันการศึกษา** ให้ครูอาจารย์เกษตรกรรู้จักบริบทของชุมชนท้องถิ่น เข้าใจปัญหาความต้องการของเกษตรกร และปรับปรุงหลักสูตรการเรียนการสอนเพื่อให้นักศึกษามีความรู้ความเข้าใจในศิลปะและศาสตร์แห่งการเกษตรที่สอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่นและสากล เห็นคุณค่าและความสำคัญของการเกษตรและเกษตรกร ไม่ดูถูกเกษตรกร ไม่นำความรู้มาขูดรีดเกษตรกร มีสำนึกรักท้องถิ่น เรียนจบแล้วกลับทำการเกษตรได้ด้วยตนเอง

๒.๓ **จัดคูปองเรียนฟรีแก่ลูกหลานเกษตรกร**เพื่อให้โอกาสทางการศึกษาแก่บุตรหลานเกษตรกร และช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายก้อนใหญ่ของเกษตรกร ทั้งนี้จะต้องครอบคลุมทั้งค่าเล่าเรียนและค่าใช้จ่ายเพื่อการยังชีพที่จำเป็นของนักเรียนระหว่างการเรียนด้วย

## ๓) การเข้าถึงและการคุ้มครองสิทธิและโอกาสของเกษตรกร สภาพปัญหา

เกษตรกรเข้าไม่ถึงสิทธิและโอกาสที่จำเป็นในด้านต่างๆ เนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจอย่างเพียงพอ เกษตรกรจึงมักถูกละเมิดสิทธิจนได้รับความเดือดร้อน และนโยบายรัฐมักลำเอียงต่อภาคการเกษตรและเกษตรกรรายย่อย แต่สนับสนุนการเกษตรขนาดใหญ่และภาคอุตสาหกรรม

### ข้อเสนอ

๓.๑ เกษตรกรทั่วไป เปรียงปรับปรุ่กฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของเกษตรกร ดังนี้

๓.๑.๑ สิทธิเกษตรกรในการถือครองปัจจัยการผลิต เช่น ที่ดินทำกิน พันธุ์พืชพันธุ์สัตว์ ให้มีอย่างเพียงพอและมีความมั่นคง

๓.๑.๒ สิทธิในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ทรัพยากรส่วนรวม เช่น แหล่งน้ำ พื้นที่ทำเลเลี้ยงสัตว์สาธารณะ เพื่อสนับสนุนการผลิตอย่างพอเพียงและเท่าเทียม

๓.๑.๓ สิทธิที่จะมีหลักประกันความมั่นคงต่อคุณภาพชีวิต เช่น มีสวัสดิการ ค่าตอบแทน และรายได้ที่มั่นคงต่อการยังชีพ และการพัฒนาคุณภาพชีวิต

๓.๑.๔ สิทธิที่จะสืบทอดวิธีการผลิตที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมของตน เช่น การเพาะปลูกระบบไร่หมุนเวียน การทำประมงพื้นบ้าน การจัดการใช้ประโยชน์จากป่าชุมชน

๓.๑.๕ สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและความรู้ เพื่อ  
การวางแผนและการประกอบการเกษตรทั้งระบบอย่างมีประสิทธิภาพ

๓.๑.๖ สิทธิเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน ให้เกษตรกรผู้เช่า  
ที่ดินได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรมจากการกำหนดค่าเช่า การบอกเลิก  
การเช่า การได้รับประโยชน์จากนโยบายของรัฐเช่นการประกัน  
ราคา การชดเชยความเสียหายจากภัยพิบัติ

**๓.๒ เกษตรกรในระบบพันธะสัญญา** เกษตรพันธะสัญญา  
เป็นนโยบายของรัฐบาลที่สนับสนุนให้ภาคเอกชนมีบทบาทนำใน  
การจัดการด้าน เงินทุน สินเชื่อ บัณฑิตการผลิตและกลไกการตลาด  
ด้วยการเชื่อมโยงการตลาดกับผู้ผลิตเข้าด้วยกันแบบบูรณาการ

แต่ในความเป็นจริงเมื่อเกษตรกรเข้าสู่ระบบการผลิตภายใต้  
ระบบพันธะสัญญา ด้วยอำนาจการต่อรองที่ด้อยกว่า และตกอยู่  
ในภาวะจำยอมต้องผูกพันตนตามที่ตกลงกันด้วยความรู้ที่ไม่เท่าทัน  
ในที่สุดก็ทำให้เกษตรกรตกอยู่ในสถานะเสมือนเป็นแรงงานผู้รับ  
จ้างบนที่ดินและปัจจัยการผลิตของเกษตรกร โดยบริษัทธุรกิจ  
การเกษตรสามารถที่จะกำหนดคุณภาพและราคาในการรับซื้อ  
รวมถึงการที่ไม่ต้องแบกรับความเสี่ยงอย่างใดในกระบวนการผลิต  
รวมทั้งไม่ต้องรับผิดชอบด้านสวัสดิการ แต่กลับสามารถแสวงหา  
ผลกำไรจากการตกเป็ยปัจจัยการผลิต รวมทั้งสินเชื่อ เครื่องจักร  
เครื่องมือเทคโนโลยี วัสดุการผลิตและเวชภัณฑ์ โดยกำหนดเป็น  
เงื่อนไขผูกมัดให้เกษตรกรจำต้องรับซื้อผูกมัดดังกล่าวเพื่อแลกกับ  
การรับซื้อผลผลิต ทั้งนี้ยังมีได้กล่าวถึงการผลักรภาวะปัญหา  
สิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นไปให้สังคมแบกรับ โดยกลไกการควบคุม

ทางกฎหมายภายใต้ระบบราชการ และตามนโยบายของรัฐไม่เข้าไป  
ดำเนินการบังคับใช้อย่างจริงจังและมีประสิทธิภาพ

นอกจากนั้น โดยพฤตินัยยังมีพันธะสัญญาจำนวนมากที่ทำ  
กันแบบปากเปล่าไม่เป็นสายลักษณะอักษรทำให้เป็นช่องทางให้บริษัท  
ธุรกิจการเกษตรที่ไร้ธรรมาภิบาลฉวยโอกาสทุจริตรีดเอาไรต์เอาเปรียบ  
เกษตรกรได้โดยง่าย จึงมีข้อเสนอให้รัฐ

๓.๒.๑ *เตรียมความพร้อมให้แก่เกษตรกร* ช่วยเหลือ  
เกษตรกรที่ต้องการทำเกษตรพันธะสัญญาให้มีความพร้อมด้วยการ  
จัดระบบการให้ความรู้ความเข้าใจในพันธะสัญญาด้วยวิธีการต่างๆ  
เช่น ฝึกอบรม ทำคู่มือให้ศึกษา มีโทรศัพท์สายด่วนให้คำปรึกษา  
แก่เกษตรกรอย่างพอเพียงก่อนที่จะเข้าสู่ระบบเกษตรพันธะสัญญา

๓.๒.๒ *ปรับปรุงแก้ไขพันธะสัญญาให้มีความเป็นธรรม*  
ด้วยหลักปฏิบัติที่สำคัญ ดังนี้

- “ความเป็นหุ้นส่วน” โดยบริษัทผู้ประกอบการ  
และเกษตรกรร่วมกันทำข้อตกลง ร่วมกันรับความเสี่ยงอย่าง  
เท่าเทียมกัน และมีการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม”

- “ความโปร่งใส” โดยให้มีตัวแทนหน่วยงาน  
ของรัฐและองค์กรท้องถิ่น หรือองค์กรที่เกษตรกรเห็นสมควร ร่วม  
เป็นพยานรับรู้ในการทำพันธะสัญญา และเกษตรกรถือสัญญาคู่  
ฉบับไว้ด้วย

๓.๒.๓ *พัฒนาระบบการตรวจสอบติดตามการปฏิบัติ*  
ตามพันธะสัญญา

- ให้มีการจดทะเบียนบริษัทผู้ประกอบ

การเกษตรพันธะสัญญา และแจ้งรายการทำพันธะสัญญากับ  
หน่วยงานด้านยุติธรรม

- ให้มีหน่วยงานหรือองค์กรที่เป็นกลางของรัฐ  
ดูแลตรวจสอบการทำสัญญาและการปฏิบัติตามสัญญาที่โปร่งใส  
และมีประสิทธิภาพโดยหน่วยงานด้านยุติธรรมและกลุ่มองค์กร  
เกษตรกร

- ศึกษาวิจัยข้อมูลห่วงโซ่ต้นทุนและกำไรเพื่อ  
การกำหนดต้นทุนการผลิต ราคารับซื้อผลผลิต และราคาขายที่  
เป็นธรรมระหว่างเกษตรกร บริษัท พ่อค้าคนกลาง และผู้บริโภค

๓.๒.๔ พัฒนากลไกทางกฎหมาย จัดตั้งกลไกการ  
ไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทและการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบในรูปแบบ  
อนุญาโตตุลาการ ประกอบด้วยตัวแทนเกษตรกรพันธะสัญญา  
ตัวแทนบริษัทผู้ประกอบการ ตัวแทนภาคประชาสังคม และ  
เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง และมีมาตรการเยียวยาเกษตรกรที่เสียเปรียบ  
หรือต้องการออกจากระบบพันธะสัญญา

ศึกษาและพัฒนาระบบกฎหมายเพื่อจัดความสัมพันธ์  
ระหว่างเกษตรกร บริษัทและภาคีอื่นๆ ภายใต้ระบบเกษตร  
พันธะสัญญาให้มีความเป็นธรรม

๓.๓ เกษตรกรรับจ้างแรงงาน ภาคเกษตรมีการจ้างแรงงาน  
เกือบครึ่งหนึ่งของครัวเรือนเกษตรกรทั้งหมด นอกจากนั้นยังมี  
แรงงานต่างด้าวทำงานในภาคเกษตรจำนวนมาก ซึ่งมีทั้งผลดี  
สำหรับท้องถิ่นที่ขาดแคลนแรงงาน แต่ก็มีผลกระทบกับเกษตรกร  
รับจ้างในท้องถิ่นด้วย จึงเสนอให้

๓.๓.๑ สนับสนุนให้เกษตรกรในชุมชนท้องถิ่นร่วมมือตั้งกลุ่มแลกเปลี่ยนแรงงาน เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานในท้องถิ่นตนเอง

๓.๓.๒ ปรับปรุงกฎหมายแรงงานเพื่อคุ้มครองเกษตรกรรับจ้าง โดยคุ้มครองเกษตรกรรับจ้างซึ่งส่วนใหญ่ทำงานเหมาและงานรายวันตามฤดูกาลไม่เกินปีละ ๑๘๐ วัน ซึ่งไม่เข้าเกณฑ์ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน ให้ได้รับการคุ้มครองแรงงานตามกฎหมายแรงงาน และสามารถเข้าถึงระบบสวัสดิการของรัฐ

๓.๓.๓ เกษตรกรรับจ้างที่เป็นชาวต่างชาติ

- ให้มีการปฏิบัติต่อแรงงานตามกฎหมายแรงงานอย่างเสมอภาคกันโดยไม่มีข้อยกเว้นและข้อกีดกันสำหรับแรงงานต่างด้าว

- ให้มีการฝึกอบรมความรู้และทักษะในการทำงานด้านเกษตร และความรับผิดชอบต่อสังคม

๓.๓.๔ จัดการอบรมให้ความรู้และข้อมูลข่าวสารแก่เกษตรกรลูกจ้างให้มีความรู้ความเข้าใจในสิทธิและมีความสามารถในการต่อสู้รักษาสิทธิของตนเอง

๓.๔ พัฒนาระบบการป้องกันการกระทำที่ไม่เป็นธรรมแก่เกษตรกรทั้งหลาย เช่น การรวมหัวกันกดราคาสินค้า การขายปู้ย อาหารสัตว์ที่มีคุณภาพต่ำกว่าที่มาตรฐานกำหนด การโกงค่าแรง การโกงน้ำหนัก การจงใจประวิงเวลารับซื้อ การอ้างเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพนอกเหนือข้อสัญญาเพื่อกดราคา หรือไม่รับซื้อ

ที่เกิดขึ้นสืบเนื่องจากความไม่รู้ ความไม่เท่าทัน และการตกอยู่ในภาวะจำยอมของเกษตรกร โดยการบูรณาการหน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องร่วมกับตัวแทนของกลุ่มเกษตรกรในแต่ละพื้นที่ดำเนินการเพื่อวางแผน เตรียมการตรวจสอบ ติดตาม และ แก้ไขการกระทำที่ไม่เป็นธรรมนั้นอย่างมีประสิทธิภาพ

## ๔) การสร้างโอกาสให้เกษตรกรเข้าถึงและมีอำนาจในการจัดการทรัพยากร

### สภาพปัญหา

เกษตรกรเข้าไม่ถึงฐานทรัพยากรที่สำคัญในการผลิตทางการเกษตร เช่น ที่ดิน แหล่งน้ำ และพันธุกรรม ทำให้การเกษตรไม่สมบูรณ์ กลุ่มๆ ดอนๆ ดันทุนการผลิตสูง ความเสี่ยงสูง

### ข้อเสนอ

ได้มีข้อเสนอการปฏิรูปการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรต่อสาธารณะไปแล้ว จึงมีข้อเสนอต่อการเข้าถึงทรัพยากรอื่นๆ ดังนี้

**๔.๑ การเข้าถึงแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร** แรงขับของตลาดและปัญหาภัยพิบัติอันเนื่องมาจากความแปรปรวนของสภาวะอากาศทำให้เกษตรกรต้องการน้ำทำการเกษตรนอกฤดูกาลมากขึ้น แต่เนื่องจากพื้นที่เกษตรส่วนใหญ่อยู่นอกระบบชลประทาน จึงต้องเร่งรัดสร้างแหล่งน้ำและระบบกระจายน้ำขนาดเล็กในไร่นา เพื่อให้เกษตรกรรายย่อยเข้าถึงน้ำได้ง่าย ท่วถึง และสามารถควบคุมกันเองได้

รัฐต้องกระจายอำนาจการตัดสินใจและงบประมาณในการสร้างและพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กให้กลุ่มเกษตรกรร่วมกับท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดแผน และปฏิบัติการเพื่อให้มีแหล่งน้ำขนาดเล็กในไร่นาระดับหมู่บ้านอย่างทั่วถึงในระยะเวลา ๕ ปี

**๔.๒ การพัฒนาระบบการบริหารจัดการน้ำเพื่อการเกษตร** ให้มีกลไกร่วมตัดสินใจในการบริหารจัดการน้ำเพื่อการเกษตรร่วมกันระหว่างเครือข่ายองค์กรเกษตรกร ท้องถิ่น กับรัฐ เพื่อแก้ปัญหาสถานะน้ำท่วมขัง ฝนแล้งเป็นประจำ และแก้ปัญหาความขัดแย้งจากการบริหารจัดการน้ำของรัฐ เช่น กรณีผันน้ำเข้าทุ่ง การผันน้ำข้ามลุ่มน้ำ การจัดสรรน้ำจากเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำที่ไม่เป็นธรรมกับเกษตรกร

**๔.๓ การคุ้มครองและสนับสนุนการพัฒนาพันธุกรรมพืชและสัตว์ท้องถิ่น** มีข้อเสนอเพื่อแก้ปัญหาการถูกแย่งชิงทรัพยากรพันธุกรรม ซึ่งเป็นพื้นฐานการพัฒนาการเกษตรและการสร้างสรรค์นวัตกรรมด้านต่างๆ ประเทศไทยดังนี้

**๔.๓.๑ สนับสนุนการอนุรักษ์ทรัพยากรพันธุกรรมในท้องถิ่น** สนับสนุนองค์กรชุมชนและท้องถิ่นให้มีความรู้ความสามารถในการสำรวจและจัดทำข้อมูลฐานทรัพยากรทางชีวภาพ การประกาศเขตอนุรักษ์ทรัพยากรชีวภาพโดยชุมชนเพื่อป้องกันการนำพื้นที่ที่เป็นฐานทรัพยากรของชุมชนไปใช้อย่างไม่เหมาะสม การวางแผนคุ้มครองและใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมในท้องถิ่น ทั้งด้านการจัดการและพัฒนาพันธุกรรม การศึกษาวิจัย และการปรับปรุงพันธุกรรมพื้นบ้าน

๔.๓.๒ ให้มีกฎหมายรองรับสิทธิชุมชนเหนือทรัพย์สินสาธารณะในท้องถิ่น โดยหลักการใช้ทรัพย์สินสาธารณะจะต้องได้รับการยินยอมจากชุมชนและมีการแบ่งปันผลประโยชน์ให้กับชุมชนท้องถิ่นอย่างเป็นธรรม ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ และอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบัน

๔.๓.๓ ควบคุมกลไกการผูกขาดพันธุกรรมท้องถิ่นให้เกิดความเป็นธรรมแก่เกษตรกรในท้องถิ่น ไม่ให้บริษัทขนาดใหญ่มาผูกขาดพันธุกรรมทั้งในแง่การผูกขาดตลาดพันธุ์พืชพันธุ์สัตว์และการใช้ระบบกฎหมายที่อนุญาตให้บริษัทขนาดใหญ่ผูกขาดพันธุกรรม ปิดกั้นไม่ให้เกษตรกรใช้พันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์ไปปลูกไปขยายต่อ หรือแลกเปลี่ยนกับเพื่อนบ้าน เช่น กฎหมายสิทธิบัตรพันธุ์พืชพันธุ์สัตว์ เป็นต้น

๔.๓.๔ สนับสนุนกลุ่มเกษตรกรให้มีความรู้ความสามารถในการปรับปรุงพันธุกรรมพืชและสัตว์ โดยส่งเสริมให้เกษตรกรมีความสามารถในการผลิตพันธุ์พืชพันธุ์สัตว์ที่สามารถพึ่งตนเองทางพันธุกรรม และจนถึงขั้นที่สามารถพัฒนาเป็นวิสาหกิจชุมชนที่แข่งขันกับตลาดได้ โดยเฉพาะพันธุกรรมพืชที่สำคัญ เช่น ข้าว ข้าวโพด มันสำปะหลัง อ้อย พืชผัก ยาง ปาล์ม โดยหน่วยงานวิจัยของรัฐจะต้องให้การสนับสนุนทุกรูปแบบ เช่น การฝึกอบรม การทดสอบคุณภาพเมล็ดพันธุ์ และการสนับสนุนพ่อพันธุ์แม่พันธุ์แก่เกษตรกรอย่างเพียงพอ

๔.๔ กระจายอำนาจให้ชุมชนเข้าถึงทรัพยากร รัฐต้องเร่งรัดออกกฎหมายรองรับสิทธิชุมชนในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญต่อการเกษตรได้แก่ ดิน น้ำ ป่า และพันธุกรรมท้องถิ่น

## ๕) การสร้างระบบหลักประกันความเสี่ยง รายได้และคุณภาพชีวิตของเกษตรกร

### สภาพปัญหา

เกษตรกรแบกรับความเสี่ยงสูงจากความแปรปรวนของดินฟ้าอากาศ และความผันผวนของราคาตลาดแต่มีผลตอบแทนต่ำ ความเสี่ยงยังมีแนวโน้มสูงขึ้นจากกระแสการค้าเสรี การช่วยเหลือเยียวยาของรัฐทำได้ไม่ทั่วถึง และไม่เป็นธรรมกับเกษตรกร

### ข้อเสนอ

#### ๕.๑ สร้างระบบหลักประกันความเสี่ยงผลผลิตการเกษตร

๕.๑.๑ ให้มีระบบประกันความเสี่ยงหรือประกันภัยผลผลิตการเกษตร ในรูปแบบต่างๆให้ครอบคลุมผลผลิตการเกษตรที่สำคัญ โดยหลักการผู้ที่ได้รับประโยชน์จากภาคเกษตรซึ่งได้แก่ ภาคธุรกิจการค้า ภาคอุตสาหกรรมเกษตร สถาบันการเงิน เกษตรกร และรัฐบาล จะต้องร่วมกันลงทุนพัฒนาระบบหลักประกันความเสี่ยงของผลผลิตเกษตรของเกษตรกรรายย่อย เพื่อจะได้กระจายความเสี่ยงและประโยชน์จากการผลิตทางการเกษตรไปยังทุกภาคส่วนอย่างเท่าเทียมกัน

๕.๑.๒ สนับสนุนงบประมาณเพื่อพัฒนาระบบประกัน  
ความเสี่ยง ในระยะเริ่มแรกรัฐต้องนำเงินรายได้จากภาษีส่งออก  
สินค้าเกษตรมาสนับสนุนงบประมาณเพื่อพัฒนาระบบประกัน  
ความเสี่ยงให้เพียงพอ และช่วยประสานและอำนวยความสะดวก เพื่อสร้าง  
และพัฒนาสถาบันกองทุนระบบประกันความเสี่ยงทางการเกษตร  
ให้เกิดขึ้นโดยเร็ว รวมทั้งในระยะแรกรัฐจะต้องช่วยสนับสนุนการ  
จ่ายค่ากรรมธรรม์ประกันภัยให้แก่เกษตรกรรายย่อยด้วย

**๕.๒ สร้างหลักประกันรายได้และคุณภาพชีวิตขั้นต่ำ**  
จะต้องสร้างมาตรการที่หลากหลายเพื่อเป็นหลักประกันรายได้  
และความสามารถที่จะดำรงชีพและพัฒนาคุณภาพชีวิต เช่น  
การประกันราคาผลผลิต การประกันรายได้ขั้นต่ำที่ช่วยให้  
เกษตรกรมีรายได้พอเลี้ยงชีพ

๕.๒.๑ การป้องกันไม่ให้พ่อค้ารวมหัวกันกดราคา  
ผลผลิตของเกษตรกร ด้วยการสร้างหลักประกันราคาผลผลิตให้  
เป็นธรรม ในรูปแบบที่หลากหลายโดยไม่ทำลายกลไกตลาด

๕.๒.๒ การประกันรายได้ขั้นต่ำ สร้างหลักประกัน  
ให้เกษตรกรมีรายได้ขั้นต่ำที่สามารถเลี้ยงครอบครัวได้ ด้วยการ

- คำนวณต้นทุนการผลิตเพื่อกำหนด  
หลักประกันรายได้ของเกษตรกร ต้องคำนึงถึงรายจ่ายที่จำเป็น  
แก่การดำรงชีพขณะที่รอเก็บเกี่ยวผลผลิตจากไร่นาด้วย

- การสร้างหลักประกันรายได้เกษตรกรด้วย  
การประกันราคา หรือการรับจำนำผลผลิตผลการเกษตร ควรทำใน  
กรณีจำเป็น และเน้นช่วยเหลือเฉพาะเกษตรกรยากจนและไร้  
อำนาจต่อรองจริงๆ

๕.๒.๓ การพัฒนาคุณภาพชีวิต ด้วยการพัฒนาครัวเรือนเกษตรกรให้มีความอบอุ่น เข้มแข็ง ด้วยการพัฒนาอาชีพหลักอาชีพเสริม และการสร้างมูลค่าเพิ่มจากผลผลิตการเกษตรด้วยแรงงานในครัวเรือน

## ๖) การปรับปรุงโครงสร้างและกลไกการตลาดให้เป็นธรรม

### สภาพปัญหา

ตลาดสินค้าเกษตรทั้งปัจจัยการผลิตและผลิตผลเกษตร แม้จะเป็นกลไกที่สำคัญในการกระจายสินค้าจากผู้ผลิตไปสู่ผู้บริโภค แต่การจัดการและพัฒนาตลาดสินค้าเกษตรของภาครัฐที่ผ่านมา ขาดการจัดการที่มีประสิทธิภาพ ทำให้หลายกิจกรรมทางการตลาดเกิดอำนาจผูกขาดและสร้างความไม่เป็นธรรมกับเกษตรกรซึ่งขาดอำนาจต่อรอง โดยเฉพาะเกษตรกรขนาดเล็ก นอกจากนี้มาตรการและนโยบายของรัฐที่ผ่านมา ได้มีวัตถุประสงค์อย่างหนึ่ง เช่น เพื่อยกระดับรายได้ให้เกษตรกร แต่มาตรการดังกล่าวกลับส่งผลกระทบต่อเชิงลบกับประสิทธิภาพของตลาด เช่น มาตรการรับจำหน่ายสินค้าเกษตรหลายชนิด

### ข้อเสนอ

๖.๑ รัฐควรลดบทบาทในการแทรกแซงกลไกตลาดสินค้าเกษตรในระดับต่างๆ ให้น้อยที่สุด โดยเฉพาะการบิดเบือนกลไกราคา ซึ่งในท้ายที่สุดจะนำไปสู่การสร้างอำนาจผูกขาดให้กับคนบางกลุ่มและนำมาซึ่งปัญหาการทุจริตและ

น้อยโคง ในขณะที่เดียวกันก็เป็นการบั่นทอนประสิทธิภาพของกลไกตลาด ตลอดจนการสร้างความปลอดภัยให้เกิดขึ้นในระบบ

## ๖.๒ รัฐควรสร้างและพัฒนาประสิทธิภาพของระบบตลาดอาหารและสินค้าเกษตรเพื่อสนับสนุนให้เกิดการแข่งขันทางการค้าในทุกระดับ

๖.๒.๑ รัฐต้องจัดพื้นที่ให้ทำตลาดและสนับสนุนการขยายตลาดภายใน ทั้งตลาดขนาดเล็ก ขนาดกลาง ขนาดใหญ่ทุกรูปแบบ เช่น ตลาดสด ตลาดนัด ตลาดค้าส่ง ปรับปรุงตลาดเก่า และเปิดตลาดใหม่ทั้งในเมืองและในท้องถิ่นระดับหมู่บ้าน ตำบล และจังหวัด เพื่อสนับสนุนให้เกิดการแข่งขันในช่องทางการกระจายสินค้า เช่น ในกิจกรรมการซื้อขาย การขนส่ง การเก็บรักษา และการแปรรูป เป็นต้น ทั้งนี้ให้รวมถึงระบบการผลิตและการตลาดที่เกษตรกรและผู้บริโภควางแผนการผลิตและการกระจายผลิตรายการเกษตรร่วมกัน และเพิ่มประสิทธิภาพการตลาด โดยเฉพาะสินค้าเกษตรที่เน่าเสียง่ายโดยการลดการสูญเสียอันเกิดจากขั้นตอนทางการตลาดให้มากที่สุด

๖.๒.๒ เร่งพัฒนาตลาดกลางสินค้าเกษตรหลักที่สำคัญ เช่น ข้าว ข้าวโพด มันสำปะหลัง ยางพารา เพื่อขยายช่องทางการกระจายสินค้าเกษตรจากไร่นาไปสู่ผู้บริโภคหรือตลาดส่งออก และช่วยถ่วงดุลการมีอำนาจเหนือตลาดของพ่อค้า

## ๖.๓ พัฒนาการตลาดภายในให้เข้มแข็ง โดย

๖.๓.๑ สร้างกลไกให้เกษตรกรรายย่อยเข้าถึงการตลาดจำเพาะ ด้วยการสนับสนุนให้เกษตรกรมีการผลิตสินค้าที่มี

มาตรฐาน มีความปลอดภัย และมีการรวมตัวกันในรูปของกลุ่ม หรือเครือข่ายเพื่อสร้างอำนาจต่อรองทำการตลาดได้เอง แลกเปลี่ยนผลิตผลการเกษตร และการเข้าถึงช่องทางการจำหน่าย

๖.๓.๒ สนับสนุนให้ตลาดมีคุณภาพ ด้วยการสนับสนุน งานวิจัยพัฒนาให้รอบด้านเพื่อยกระดับคุณภาพตลาด ส่งเสริม ให้มีสินค้าเกษตรที่หลากหลาย สะอาด มีระบบรับรองมาตรฐาน ความปลอดภัยและคุณภาพของอาหารและสินค้า มีสถานที่กว้าง พอที่ผู้บริโภคสามารถเข้าถึงได้สะดวก

๖.๓.๓ กระจายอำนาจการจัดการตลาดสินค้าเกษตรไป ให้ท้องถิ่น ให้กระจายอำนาจและงบประมาณการดูแลรวมทั้ง การแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรให้สหกรณ์กลุ่มเกษตรกรและ ท้องถิ่น เพื่อลดปัญหาผูกขาด ปัญหาคอร์ปชั่น และปัญหาการ เลือกปฏิบัติต่อเกษตรกร รวมถึงเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถบริหาร จัดการอุปสงค์และอุปทานของสินค้าเกษตรในพื้นที่ เพื่อป้องกัน ราคาสินค้าเกษตรในท้องถิ่นไม่ให้ตกต่ำ

๖.๔ พัฒนากลไกตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้า เพื่อสร้าง โอกาสของประเทศในการเป็นแหล่งศูนย์กลางการค้าและการ กระจายสินค้าเกษตร และควรยกระดับความสำคัญของตลาด สินค้าเกษตรล่วงหน้าโดยการปรับโครงสร้างของตลาดดังกล่าว ให้เป็นอิสระจากกระทรวงพาณิชย์

๖.๕ ขยายตลาดส่งออก สนับสนุนงบประมาณเพื่อวิจัย พัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารทางการตลาดและการสร้างบุคลากร ทางการตลาดเพื่อสร้างศักยภาพการส่งออกของประเทศให้เข้มแข็ง

และแข่งขันได้ พร้อมกันนี้จะต้องส่งเสริมให้เกิดช่องทางการตลาดใหม่ๆ เช่นการตลาดระหว่างสหกรณ์การเกษตรในประเทศกับสหกรณ์หรือองค์กรผู้บริโภคในต่างประเทศโดยตรง

**๖.๖ สนับสนุนวิสาหกิจทุกระดับ** เชื่อมโยงผลผลิตการเกษตรในไร่นากับอุตสาหกรรมการเกษตรและผู้บริโภค และเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มของผลผลิตการเกษตร

## ๗) การจัดการหนี้สินและทุนของเกษตรกรทั้งระบบ

### ๗.๑ การจัดการปัญหาหนี้สิน

#### สภาพปัญหา

เกษตรกรมีหนี้สินเพิ่มขึ้นทุกปี ทั้งๆ ที่เกษตรกรส่วนใหญ่ชำระหนี้เงินต้นไปแล้วแต่ยังไม่หมดหนี้ หนี้สินเกษตรกรจึงเป็นปัญหาใหญ่มาของชาติและเป็นเรื่องแรกๆ ที่ต้องแก้ไขโดยเร็ว เพราะทำให้เกษตรกรขาดอิสระในการตัดสินใจ ไร้อำนาจต่อรอง และเหตุแห่งหนี้ไม่ใช่ความผิดของเกษตรกรฝ่ายเดียว แต่เกิดจากนโยบายของรัฐสนับสนุนให้เกษตรกรเพิ่มการลงทุนและผลผลิตโดยไม่รับผิดชอบเรื่องราคา การแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกรไม่ก้าวหน้า ทั้งๆ ที่มีกฎหมายและแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจน และรัฐ สถาบันการเงิน และเกษตรกรให้การสนับสนุนอยู่แล้ว

#### ข้อเสนอ

๗.๑.๑ เร่งรัดแก้ปัญหาหนี้สิน ให้แล้วเสร็จใน ๑ ปี โดย

- ให้มีการจัดการหนี้สินเกษตรกรควบคู่ไป

กับการฟื้นฟูเกษตรกรอย่างเป็นระบบตามแนวทางที่รัฐกำหนดไว้ในระเบียบกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรที่ให้รัฐซื้อหนี้เกษตรกรจากสถาบันการเงินโดยให้ตัดดอกเบี้ยและเงินต้นครึ่งหนึ่งออก เพื่อให้เกษตรกรเป็นไทแก่ตัว และพร้อมที่จะพัฒนาการเกษตรต่อไป

- ให้การจัดการหนี้เกษตรกร กระจายเป็นกลุ่มกับกลุ่มเกษตรกร โดยกลุ่มเกษตรกรที่จะได้รับการจัดการหนี้จะต้องมีแผนการออมและการจัดการการเงิน และแผนการฟื้นฟูเกษตรกร มาเป็นหลักประกัน

๗.๑.๒ ไม่ยึดที่ดินซึ่งเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันเงินกู้ไปขายทอดตลาด ระหว่างการแก้ปัญหาหนี้สิน แต่ให้ซื้อกลับมาเข้ากองทุนธนาคารที่ดิน และจัดสรรไปยังเกษตรกรไร้ที่ดินหรือมีที่ดินไม่พอทำกิน

๗.๑.๓ ให้การศึกษาเรียนรู้เรื่องหนี้และการจัดการทางการเงินแก่เกษตรกร สนับสนุนให้ครัวเรือนเกษตรกรมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องหนี้สิน ทุน และการจัดการทางการเงินในครัวเรือน

๗.๑.๔ บูรณาการบริหารจัดการกองทุนที่เกี่ยวข้องกับแก้ปัญหาหนี้สินทั้งในระบบและนอกระบบ รวมทั้งการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรเข้าด้วยกันให้เป็นเอกภาพ และให้ความสำคัญกับองค์กรเกษตรกรเป็นสำคัญในการบริหารจัดการ

### ๗.๑.๕ ปฏิรูปกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

- ให้มีกลไกการบริหารกองทุนฟื้นฟูฯ ที่เป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ

- ขยายบทบาทหน้าที่ในการเป็นแหล่งทรัพยากรให้กับเกษตรกรที่อยู่ระหว่างการจัดการหนี้ เพื่อให้การจัดการหนี้ การฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรเป็นไปอย่างเป็นระบบครบวงจร

### ๗.๒ สร้างโอกาสให้เกษตรกรเข้าถึงแหล่งทุน

#### สภาพปัญหา

สภาพหนี้สินสะสมและความเสี่ยงสูงทำให้มีหนี้เสียอยู่ในสถาบันการเงินจำนวนมาก เกษตรกรจำนวนมากขาดโอกาสเข้าถึงสินเชื่อในระบบ ต้องหมุนเงินจากเงินกู้ยืมดอกเบี้ยสูงมาใช้จ่ายและลงทุนทำการเกษตร ทำให้เป็นหนี้เพิ่ม จึงไม่อาจหลุดพ้นจากวังวนหนี้สินและความยากจนได้

#### ข้อเสนอ

สร้างโอกาสให้เกษตรกรเข้าถึงแหล่งทุน ด้วยวิธีการดังนี้

๗.๒.๑ ปลดปล่อยสินเชื่อให้ถึงมือเกษตรกรโดยตรง ปรับปรุงแก้ไขระบบสินเชื่อของสถาบันการเงินของรัฐให้ปล่อยเงินกู้แก่เกษตรกรโดยตรงโดยไม่ผ่านกลุ่มธุรกิจการเกษตรหรือพ่อค้าคนกลางซึ่งมักเพิ่มดอกเบี้ยเข้าไปด้วย เป็นการเพิ่มภาระให้แก่เกษตรกร

๗.๒.๒ ให้สินเชื่อผ่านกลุ่มเกษตรกร โดยเปลี่ยนการให้สินเชื่อรายบุคคลใช้หลักทรัพย์ค้ำประกันมาเป็นการให้สินเชื่อผ่านกลุ่มหรือองค์กรเป็นผู้ค้ำประกันกันเองแทนการใช้หลักทรัพย์ส่วนบุคคลค้ำประกัน

๗.๒.๓ ส่งเสริมหลักคุณธรรมและหลักประสิทธิภาพในระบบสินเชื่อรายย่อย เพื่อให้เกิดวินัยในกลุ่มและวินัยทางการเงินของสมาชิก ด้วยการสร้างระบบการออม ทั้งออมเงิน ออมแรง ฯลฯ ให้เกษตรกรช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรให้มีความรู้ทางธุรกิจและการบริหารจัดการเงินทุนที่ดี และพัฒนากระบวนการตรวจสอบดูแลกันเองในกลุ่มตามหลักคุณธรรมและหลักประสิทธิภาพ

๗.๒.๔ ส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาแหล่งทุนและการจัดการหนี้ของเกษตรกรโดยชุมชนท้องถิ่น ด้วยการ

- รวมกองทุนต่างๆ ในหมู่บ้านเข้าเป็นสถาบันองค์การการเงินชุมชนระดับตำบลเพื่อให้มีพลังเงินและสมาชิกมากพอที่จะจัดการปัญหาทางการเงินและการพัฒนาของชุมชน

- สนับสนุนยกระดับการบริหารจัดการกองทุนชุมชนให้เป็นสถาบันองค์การการเงินชุมชนที่เข้มแข็งสามารถจัดการหนี้ของเกษตรกรในชุมชนท้องถิ่นของตัวเอง และยกระดับองค์การการเงินชุมชนเป็นธนาคารเกษตรกรเมื่อมีโอกาส

๗.๒.๕ ควบคุมการโฆษณาชวนเชื่อเงินกู้ยืมนอกระบบต่อสาธารณะ เพื่อควบคุมป้องกันการกู้ยืมเงินนอกระบบที่ผิดกฎหมายและไม่เป็นธรรมแก่เกษตรกรเช่นเรียกเก็บดอกเบี้ยอัตรา

ร้อยละ ๒๐ ต่อเดือน หรือตั้งโต๊ะให้กู้เงินดอกเบี้ยสูงมากในระบบ  
ซูเปอร์เงินด่วนหน้าธนาคารเพื่อเอาเงินไปชำระหนี้และกู้ยืมต่อ  
จากธนาคารให้จำกัดตัวลงและหมดไปในที่สุด

๗.๒.๖ *ปรับโครงสร้างและกลไกการบริหารของ  
ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.)*

- ปรับโครงสร้าง ธ.ก.ส. ในส่วนของ  
คณะกรรมการบริหาร ให้มีผู้แทนเกษตรกรเข้าร่วมเป็น  
กรรมการบริหารด้วยในสัดส่วนที่เหมาะสม และในสัดส่วนผู้ถือหุ้น  
ต้องเปิดโอกาสให้เกษตรกรและสถาบันองค์กรการเงินของเกษตรกร  
เข้ามาถือหุ้นให้มากขึ้นจนกลายเป็นธนาคารของเกษตรกรไปในที่สุด

- ปรับปรุงเป้าหมายและพันธกิจของ ธ.ก.ส.  
ไม่มุ่งขยายฐานลูกค้าเกษตรกร แต่เน้นการลดหนี้สินและเพิ่ม  
รายได้เกษตรกรด้วยการให้ความรู้ความเข้าใจในการบริหาร  
จัดการการเงินและทุนกับเกษตรกรและสถาบันองค์กรการเงิน  
ของเกษตรกร และสร้างเงื่อนไขด้านบวกก่อนการให้สินเชื่อ เช่น  
การเข้ารับการฝึกอบรมในเรื่องที่จำเป็นและเกษตรกรต้องการ  
และต้องไม่ให้สินเชื่อแก่เกษตรกรด้วยการจ่ายเป็นปุ๋ยเคมี ยา  
ปราบศัตรูพืช และวัสดุการเกษตรแทนเงินกู้

- การกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้แก่เกษตรกร  
ต้องคำนึงถึงความเสี่ยงของเกษตรกร เช่นจากภัยทางธรรมชาติ  
ความผันผวนของตลาด และต้นทุนทางเวลาที่ต้องรอคอย  
ผลผลิต มาเป็นเงื่อนไขคำนวณอัตราดอกเบี้ยให้ต่ำกว่าอัตราเงิน  
กู้ของลูกค้ารายย่อยขั้นดี (MRR) และกรณีผิดนัดชำระหนี้

อันเนื่องจากเหตุสุดวิสัย จะต้องไม่คิดค่าปรับ แต่ต้องมีส่วนร่วมรับผิดชอบโดยเข้าไปให้คำแนะนำในการปรับปรุงแก้ไขและเยียวยาเกษตรกร

- ผลักดันให้ ธ.ก.ส. เป็นแหล่งทุนของเกษตรกรตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้ง ธ.ก.ส. โดยไม่ควรมีการฟ้อง ยึดที่ดินและขายที่ดินของเกษตรกร ตามกฎเกณฑ์ทางกฎหมายของธนาคารแห่งประเทศไทย

## ๘) ความมั่นคงปลอดภัยด้านอาหารและสิ่งแวดล้อม

### สภาพปัญหา

สารเคมีตกค้างในสินค้าเกษตรและอาหารที่ทำให้อาหารไม่ปลอดภัยเป็นประเด็นสำคัญที่ไม่เพียงส่งผลต่อสุขภาพของเกษตรกรและผู้บริโภค แต่ยังส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม และส่งผลกระทบต่อการผลิตและการส่งออกสินค้าเกษตรด้วย โดยขณะนี้สถานการณ์ปัญหาความเสี่งที่เกิดขึ้นจากระบบเกษตรและอาหารอยู่ในขั้นวิกฤตแล้ว ทั้งในแง่ความเสี่งของเกษตรกรที่ได้รับสารเคมีกำจัดศัตรูพืชเกินระดับความปลอดภัย และผู้บริโภคที่ได้รับสารพิษจากการปนเปื้อนของสารเคมีในผลผลิตทางการเกษตรและอาหาร

## ข้อเสนอ

### ๘.๑ ปฏิรูประบบการควบคุมสารเคมีเกษตร ด้วยการ

๘.๑.๑ จำกัดการใช้สารเคมีเกษตร ด้วยการไม่อนุญาตให้ขึ้นทะเบียนทางการค้าแก่สารและชื่อการค้าของสารเคมีเกษตรที่มีความเป็นพิษสูงมาก เช่น Carbofuran, Dicrotophos, EPN, และ Methomyl ซึ่งถูกตรวจสอบพบการปนเปื้อนในผักระดับอันตรายและเคยถูกเตือนหลายครั้งจนต้องระงับการส่งออกไปสหภาพยุโรป และรวมถึงสารเคมีกำจัดศัตรูพืชกลุ่มอื่นๆ ซึ่งแม้ไม่มีพิษเฉียบพลัน แต่อาจทำให้เกิดปัญหาต่อสุขภาพในระยะยาว

๘.๑.๒ ป้องกันไม่ให้มีการจำหน่ายสารเคมีเกษตรอันตรายที่ถูกห้ามใช้อย่างเข้มงวด ต้องควบคุมการจำหน่ายสารเคมีอันตรายที่ห้ามใช้ซึ่งในทางปฏิบัติยังมีจำหน่ายอยู่แบบไม่เปิดเผยตามร้านค้า

๘.๑.๓ ควบคุมการโฆษณาชวนเชื่อให้ใช้สารเคมีเกษตร ต้องควบคุมการโฆษณา และการส่งเสริมการตลาดสารเคมีเกษตรอย่างเข้มงวด โดยจำกัดชื่อการค้าของสารเคมีกำหนดรายละเอียดของฉลาก รวมทั้งกำหนดพื้นที่และช่องทางโฆษณาตามที่ได้รับอนุญาตล่วงหน้าก่อนเท่านั้น

๘.๑.๔ กำหนดมาตรการตรวจสอบการใช้สารเคมีอย่างเคร่งครัด ทั้งการใช้สารเคมีในไร่นา และสารเคมีที่ตกค้างในอาหาร และสร้างระบบเตือนภัยการปนเปื้อนสารเคมีในอาหาร และผลิตภัณฑ์เกษตรให้ประชาชนได้รับรู้โดยช่องทางสื่อสารสาธารณะ

๘.๑.๕ แก้ไข พ.ร.บ. วัตถุประสงค์รายและปรับปรุงกลไก การควบคุมสารเคมีกำจัดศัตรูพืช โดยสนับสนุนและส่งเสริมให้ องค์การสาธารณสุขประโยชน์ด้านคุ้มครองผู้บริโภค เกษตรกรรมยั่งยืน และด้านสิ่งแวดล้อม เข้ามามีบทบาทในการพิจารณาการขอขึ้น ทะเบียนและการยกเลิกวัตถุประสงค์ราย รวมทั้งการเผยแพร่ข้อมูล และเอกสารที่เกี่ยวข้องต่อสาธารณชนอย่างโปร่งใส ทั้งนี้ให้ ป้องกันมิให้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากผู้มีส่วนได้ เสียเข้ามาเป็นกรรมการ

๘.๒ กำหนดเป้าหมายลดการใช้สารเคมีการเกษตรให้ ชัดเจน ให้เหลือร้อยละ ๕๐ ภายใน ๕ ปี และกำหนดเป้าหมาย ควบคุมการใช้สารเคมีอย่างปลอดภัยต่อไปอีก เพื่อให้เมืองไทย เป็นประเทศอาหารและการเกษตรปลอดภัยในอีก ๑๐ ปีข้างหน้า

๘.๓ สนับสนุนระบบการเกษตรที่ปลอดภัย โดยการ กำหนดนโยบายระดับชาติ รวมทั้งมาตรการและกลไกต่างๆ ดังนี้

๘.๓.๑ การส่งเสริมให้เกิดระบบเกษตรกรรมยั่งยืน และเกษตรกรรมอินทรีย์ ให้ครอบคลุมพื้นที่เกษตรไม่น้อยกว่า ร้อยละ ๕๐ ของพื้นที่เกษตรทั้งประเทศภายในหนึ่งทศวรรษ โดย ต้องมีพื้นที่เกษตรกรรมอินทรีย์ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๑๐

๘.๓.๒ การส่งเสริมการเกษตรและการผลิตอาหารที่ ปลอดภัยจากพิษตกค้างจากสารเคมี ในพื้นที่ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ ๕๐ ของพื้นที่เกษตรทั้งประเทศให้ได้ภายใน ๕ ปี

๘.๓.๓ ให้บริษัทจำหน่ายสารเคมีเกษตรรับผิดชอบผลกระทบจากสารเคมีเกษตร โดยกำหนดให้มีมาตรการที่หลากหลาย เช่น การเก็บภาษีอัตราสูงจากการนำเข้าสารเคมีเกษตรที่มีพิษรุนแรง ให้บริษัทรับผิดชอบต่อภาชนะบรรจุสารเคมีที่ใช้แล้วกลับคืนบริษัท การจ่ายค่าเยียวยาผลกระทบจากสารเคมีแก่เกษตรกรหรือเพื่อการบำบัดมลพิษสิ่งแวดล้อม ฯลฯ เพื่อให้บริษัทจำหน่ายสารเคมีเกษตรมีความรับผิดชอบต่อผลกระทบของสารเคมีต่อเกษตรกร ประชาชน และสิ่งแวดล้อม

๘.๓.๔ การสนับสนุนสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำอัตราพิเศษ เช่น MRR - ๓ ให้แก่เกษตรกรที่ต้องการผลิตอาหารอย่างปลอดภัยในระบบเกษตรอินทรีย์หรือทำตลาดสีเขียว

๘.๓.๕ ให้ท้องถิ่นกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยทางอาหารและสินค้าเกษตรขึ้นเองทุกจังหวัด ให้เป็นมาตรฐานเดียวกันกับสินค้าเกษตรเพื่อการส่งออก เพื่อให้คนไทยกินอาหารที่มีคุณภาพและมีความปลอดภัยในราคาที่เป็นธรรมอย่างเท่าเทียมกัน

๘.๓.๖ สนับสนุนผู้บริโภคให้มีความรู้ความเข้าใจอาหารปลอดภัย ด้วยการสื่อสารให้มีความรู้ความเข้าใจและมีส่วนร่วมต่อการสร้างความมั่นคงและความปลอดภัยด้านอาหาร โดยสื่อมวลชนจะต้องช่วยสื่อสารให้สังคมได้เข้าใจและตระหนักถึงพิษภัยของอาหารและการเกษตรที่ไม่ปลอดภัยอย่างต่อเนื่อง

**๘.๔ สร้างตลาดอาหารปลอดภัยให้ทั่วประเทศ** รัฐต้องให้การสนับสนุนให้มีตลาดหรือพื้นที่ในตลาดที่เพียงพอเพื่อขายอาหารปลอดภัยจากสารพิษทั่วทุกตำบลและจังหวัด รวมทั้งการปรับปรุงตลาดที่มีอยู่เดิมให้มีมาตรฐานความปลอดภัยด้านอาหาร เพื่อจูงใจให้เกษตรกรผลิตอาหารอย่างปลอดภัยและเป็นการสร้างตลาดทางเลือกให้แก่ผู้บริโภค

#### ๙) การปฏิรูประบบการสนับสนุนจากภาครัฐ

##### สภาพปัญหา

การกำหนดนโยบายการเกษตรถูกแทรกแซงจากกลุ่มทุนขนาดใหญ่ การบริหารการเกษตร ใช้งบประมาณและเจ้าหน้าที่จำนวนมาก แต่แยกส่วนกันทำไปตามความรับผิดชอบของหน่วยงานจนไร้ประสิทธิภาพ ข้อมูลความรู้ไม่ทันสมัยการณณ์ ดูแลช่วยเหลือเกษตรกรรายย่อยไม่ทั่วถึง ไม่มีประสิทธิภาพและไม่คุ้มกับงบประมาณจากภาษีอากรที่ใช้ไป

##### ข้อเสนอ

**๙.๑ ปรับปรุงระบบฐานข้อมูลการเกษตร** โดยบูรณาการระบบฐานข้อมูลการเกษตรให้เป็นเอกภาพและเป็นข้อมูลสาธารณะ ทั้งข้อมูลระดับมหภาค ข้อมูลระดับท้องถิ่น ข้อมูลกลุ่มองค์กร และข้อมูลระดับครัวเรือนเกษตรกร และจัดทำรายงานในรูปแบบเอกสารรายงานไตรมาส รายงานประจำปี รายงานทางสื่อมวลชน ทั้งส่วนกลางและท้องถิ่น รวมทั้งให้มีการบริการแก่ประชาชนในเวปไซด์สาธารณะที่เกษตรกรเข้าถึงได้ง่าย

**๙.๒ ปรับเปลี่ยนแนวคิด** วิธีคิดเดิมๆ ทำให้เกษตรกรเคยชินกับการรับความช่วยเหลือจากรัฐและการโฆษณาชวนเชื่อของธุรกิจเอกชนจนพึ่งตนเองไม่ได้ จึงต้องเปลี่ยนวิธีคิดที่ให้เจ้าหน้าที่ส่งเสริมหรือนักวิชาการถ่ายทอดความรู้ให้เกษตรกร มาเป็นการสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้เกษตรกรรวมกลุ่มกัน พัฒนาการเกษตร ปรับเปลี่ยนแนวคิดการส่งเสริมการเกษตรจากรัฐสู่เกษตรกร มาเป็น จากเกษตรกรสู่เกษตรกร สนับสนุนให้องค์กรเครือข่ายเกษตรกรทำหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรจากเกษตรกรสู่เกษตรกรกันเองโดยรัฐส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานวิชาการให้การสนับสนุน

**๙.๓ ปรับปรุงกระบวนการกำหนดนโยบายการเกษตร** ให้เป็นอิสระพ้นจากอิทธิพลแทรกแซงของกลุ่มอำนาจทุน ด้วยกระบวนการนโยบายสาธารณะที่เกษตรกรและภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรมีส่วนร่วม

#### **๙.๔ ปรับปรุงการบริหารจัดการ ด้วยการ**

**๙.๔.๑ ยกเลิกระบบการบริหารงานด้านการเกษตร** โดยราชการส่วนภูมิภาค และมอบอำนาจและภารกิจการส่งเสริมสนับสนุนการเกษตรไปยังท้องถิ่นและองค์กรเครือข่ายเกษตรกรในท้องถิ่น และปรับบทบาทหน่วยงานส่วนกลางให้เน้นภารกิจทางวิชาการอย่างเป็นระบบ เพื่อให้สามารถให้คำปรึกษาแนะนำและบริการด้านวิชาการแก่เกษตรกรได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๙.๕.๒ ยุบรวมกองทุนที่เกี่ยวข้องกับการสงเคราะห์ช่วยเหลือเกษตรกร ที่มีมากกว่า ๑๐ กองทุน ซึ่งกระจัดกระจายอยู่หลายหน่วยงานของรัฐและต่างฝ่ายต่างทำ ให้มาบริหารจัดการร่วมกันอย่างบูรณาการโดยการมีส่วนร่วมของเกษตรกร และต่อไปควร ทบทวนนโยบายและยุทธศาสตร์การช่วยเหลือเกษตรกรใหม่ให้เน้นไปในทิศทางการสร้างความเข้มแข็งขององค์กรเกษตรกรให้มีความรู้ความสามารถในการบริหารกองทุนได้ด้วยตัวเอง

## ๑๐. การเปลี่ยนแปลงที่จำเป็น

การปฏิรูปการเกษตรให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมจะประสบผลสำเร็จได้ เกษตรกรและผู้ที่เกี่ยวข้องจะต้องสร้างการเปลี่ยนแปลงที่จำเป็นด้วยตนเอง

เกษตรกรรายย่อยในท้องถิ่นต้องรวมตัวกัน ใช้หลักสหกรณ์สร้างกลุ่มองค์กรให้เข้มแข็ง และเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายในท้องถิ่นและข้ามท้องถิ่นจนถึงระดับชาติเพื่อสร้างพลังอำนาจต่อรองทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ มีกระบวนการเรียนรู้เพื่อเสริมความรู้ความสามารถในการจัดการไร่นา และการบริหารจัดการความเสี่ยง มีการออมและการจัดการทุน เรียนรู้ธุรกิจและนวัตกรรมใหม่ๆ เพื่อลดต้นทุนและสร้างมูลค่าเพิ่ม ตลอดจนจรรยาหลักคุณธรรมมาใช้เพื่อให้มีความรับผิดชอบต่อสังคม

เกษตรกรในระบบพันธะสัญญาต้องพยายามเรียนรู้ทำความเข้าใจกับเงื่อนไขในสัญญาและการปฏิบัติตามสัญญา

และรวมตัวกันต่อรองไม่ให้ถูกเอาเปรียบจากบริษัทและ  
พ่อค้าคนกลาง

เกษตรกรรายใหญ่ซึ่งสามารถเข้าถึงแหล่งทุนและปัจจัย  
การผลิตได้อย่างไม่จำกัด มีพลังอำนาจต่อรองสูง จึงต้องไม่ใช่  
อำนาจเหนือตลาด ไม่ครอบครองที่ดินขนาดใหญ่ตลอดจนแหล่ง  
น้ำสาธารณะที่เกษตรกรรายย่อยใช้สอยร่วมกัน ไม่เอาเปรียบ  
เปรียบเกษตรกรลูกจ้าง แต่ปรับเปลี่ยนรูปแบบการผลิตด้วยการ  
สร้างหุ้นส่วนการเกษตรกับเกษตรกรรายย่อยหรือเกษตรกรรับจ้าง  
เพื่อการเพิ่มผลผลิตและการบริหารจัดการธุรกิจการเกษตรที่มี  
ประสิทธิภาพและมีความเป็นธรรมกับเกษตรกรรายย่อยและ  
ผู้บริโภคในสังคม

ธุรกิจและอุตสาหกรรมการเกษตร เป็นฝ่ายทุนและ  
เทคโนโลยีที่มีบทบาทสำคัญในการสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับภาค  
การผลิต มีอำนาจขึ้นนำตลาดมาก ต้องไม่เอาเปรียบเกษตรกร  
ต้องสร้างการเปลี่ยนแปลงด้วยการปรับปรุงระบบธุรกิจการเกษตร  
ให้เป็นธรรมกับเกษตรกรรายย่อยและผู้บริโภค ไม่เอาเปรียบ  
เกษตรกร ไม่ใช่ใช้อิทธิพลอำนาจบีบบังคับเกษตรกรให้ทำตาม  
ความต้องการของบริษัท เช่น ในกรณีที่ทำพันธะสัญญากับ  
เกษตรกรรายย่อย ต้องดูแลทั้งกระบวนการให้มีความเป็นธรรม  
ร่วมรับผิดชอบต่อเกษตรกรอย่างเท่าเทียม ไม่ปล่อยให้พ่อค้า  
คนกลางใช้อิทธิพลขูดรีดเกษตรกร และไม่ควรรครอบครองที่ดิน  
และปัจจัยการผลิตขนาดใหญ่สำหรับการผลิตเพื่อแข่งขันกับ  
เกษตรกรรายย่อย

ผู้บริโภคควรจะต้องตระหนักถึงพิษภัยของอาหารและการเกษตรที่ไม่ปลอดภัย ปรับค่านิยมและพฤติกรรมผู้บริโภคอาหารให้ถูกต้อง รู้จักเลือกซื้ออาหารที่ปลอดภัยต่อสุขภาพ และต้องช่วยกันเฝ้าระวังตรวจสอบการปนเปื้อนของสารเคมีเกษตรและสิ่งอื่นๆ ที่จะกระทบต่อความมั่นคงและความปลอดภัยด้านอาหารและสุขภาพ

หน่วยงานของรัฐในปัจจุบันมีบทบาทไม่สอดคล้องกับสถานการณ์สังคมและสร้างความไม่เป็นธรรมกับเกษตรกร เช่น กำหนดนโยบายเอื้อต่อกลุ่มทุน การส่งเสริมให้สินเชื่อเกษตรกรโดยไม่ร่วมรับผิดชอบความเสี่ยง ส่งเสริมให้เกษตรกรเร่งผลิตรายมาก ๆ โดยไม่ให้ความรู้ความเข้าใจและหลักประกันทางการตลาด ส่งเสริมการใช้สารเคมีเกษตรจนเกิดวิกฤติอาหารไม่ปลอดภัย

จึงควรปรับเปลี่ยนบทบาทและภารกิจของหน่วยงานของรัฐส่วนกลาง โดยยกเลิกการส่งเสริมการลงทุนทางการเกษตรที่เอื้อประโยชน์ให้กับบรรษัทขนาดใหญ่ แต่หันมาส่งเสริมสนับสนุนกลุ่มและสหกรณ์การเกษตรของเกษตรกรรายย่อย ปรับหน่วยงานของรัฐให้มีขนาดเล็กลงแต่ประสิทธิภาพสูงขึ้น ด้วยการเน้นการทำงานที่ประสานเชื่อมโยงข้อมูลและความคิดของภาคส่วนต่างๆ มากำหนดเป็นทิศทางนโยบายและแผนยุทธศาสตร์การเกษตรที่เป็นภาพรวมระดับชาติ เพิ่มงบประมาณและบุคลากรในการพัฒนาการศึกษาวิจัยทางวิชาการเชิงลึกเพื่อสร้างองค์ความรู้ใหม่ๆ รวมทั้งการสร้างเกณฑ์มาตรฐานกลางในเรื่องต่างๆ ที่สำคัญระดับชาติและที่ต้องเกี่ยวข้องกับต่างประเทศ

และควรเร่งรัดทบทวนปรับปรุงกฎหมายให้มีประสิทธิภาพ ลดความซ้ำซ้อน รวมทั้งจะต้องทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพและมีความเป็นธรรม โดยเฉพาะการดูแลเกษตรกรระบบพันธะสัญญา ซึ่งนับวันจะขยายตัวมากขึ้น

ส่วนภารกิจด้านการส่งเสริมทุกประเภท เช่น ส่งเสริมการตั้งกลุ่ม ส่งเสริมสหกรณ์ ส่งเสริมการผลิต ส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน ตลอดจนงานสงเคราะห์บริการเกษตรกร เช่น แจกเมล็ดพันธุ์ แจกปุ๋ย แจกยา แจกดินมาร์ล รวมทั้งการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดซ้ำซากเช่นภัยจากน้ำท่วม ฝนแล้งที่ไม่ใช่ภัยพิบัติรุนแรง ต้องกระจายอำนาจและงบประมาณไปให้ท้องถิ่น และองค์กรเครือข่ายเกษตรกรดำเนินการ

ในส่วนของสถาบันการศึกษาและหน่วยงานวิชาการของรัฐ ต้องสร้างจิตสำนึกและแรงจูงใจให้นักวิชาการมุ่งการวิจัยและพัฒนาเพื่อพัฒนาองค์ความรู้ใหม่ๆ ร่วมกับเกษตรกรในไร่นาอย่างใกล้ชิด รวมทั้งให้คำปรึกษาแนะนำทางวิชาการในการแก้ไขปัญหาทางการเกษตร

กล่าวโดยสรุป ได้เสนอให้รัฐดำเนินการปฏิรูปในเรื่องสำคัญๆ ได้แก่ ระบบการสร้างพลังอำนาจต่อรองของเกษตรกร การศึกษาเรียนรู้ของเกษตรกร การคุ้มครองสิทธิของเกษตรกร การเข้าถึงและเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต การแก้ปัญหาหนี้สิน และทุนทั้งระบบ การตลาด ความมั่นคงปลอดภัยด้านอาหาร และสิ่งแวดล้อม และระบบกลไกการสนับสนุนจากภาครัฐ

การปฏิรูปการเกษตรเพื่อสังคมที่เป็นธรรมจะประสบผลสำเร็จได้มากน้อยแค่ไหนขึ้นอยู่กับความมุ่งมั่นและพลังการขับเคลื่อนของภาคเกษตรกร ตลอดจนการรับรู้และมีส่วนร่วมของสังคมเป็นสำคัญ และจะต้องทำควบคู่กันไปกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ การปฏิรูปการจัดการฐานทรัพยากร และการปฏิรูปประเทศด้านอื่นๆ ซึ่งจะได้นำเสนอควบคู่กันไป



# (ร่าง) ข้อเสนอการปฏิรูป การจัดการศึกษาของประเทศ

โดย คณะอนุกรรมการกลุ่มการศึกษา

วันที่ ๑๑ เมษายน พ.ศ.๒๕๕๔



การศึกษาที่ “มีคุณภาพและเท่าเทียม” เป็นกลไกสร้างโอกาสและสันติสุขความปรองดองในสังคม การศึกษาเป็นเครื่องมือเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและความสามารถแข่งขันของประเทศ การศึกษาที่มีความเท่าเทียมและทั่วถึง (Inclusive Education) รองรับหลักการเชิงอุดมคติ “แผ่นดินไทยไม่ทอดทิ้งใคร” (Inclusive Thailand) ทั้งในแง่ของโอกาสและคุณภาพ

กระบวนทัศน์ใหม่ทางการศึกษาเป็น “การศึกษาเพื่อคนทั้งสังคม” เป็น “การศึกษาเพื่อคุณค่าของชีวิตและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” และต้องเป็น “การศึกษาเพื่อชีวิตแห่งการเรียนรู้ที่เริ่มจากฐานครอบครัว และนำไปสู่การเรียนรู้ต่อเนื่องตลอดชีวิต” เพื่อตอบโจทย์และความต้องการที่หลากหลายในชีวิตคนไทยทั้ง

เพื่อการทำงาน คุณภาพชีวิต และการมีส่วนร่วมต่อสังคม ในการนี้ การศึกษาจึงต้องมี “หลายหน้าที่ หลายผู้จัด” สังคมเป็นผู้ร่วมจัดการศึกษาและร่วมรับผิดชอบ

การปฏิรูปการจัดการศึกษาวางยุทธศาสตร์การจัดการเชิงระบบใหม่ที่รัฐลดบทบาทการจัดการและการครอบงำวิธีจัดการศึกษาลง ตลอดจนใช้มาตรการทางการเงินการคลังใหม่เป็นคานงัดความเปลี่ยนแปลง

การปฏิรูปการจัดการศึกษาเปิดพื้นที่ให้แก่การริเริ่มและสร้างนวัตกรรมและทางเลือกใหม่ๆ ที่หลากหลาย ในการช่วยให้คนไทยทุกกลุ่มเป้าหมายสามารถเข้าถึงและได้ประโยชน์จากการเรียนรู้ที่มีคุณภาพอย่างเท่าเทียมกัน บนฐานการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นและทุกภาคส่วน ตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจลงสู่ชุมชนท้องถิ่น และการกระจายอำนาจจากรัฐสู่ภาคประชาสังคมโดยรวม ตามแนวทางการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ นอกจากนี้ การปฏิรูปการศึกษาต้องใช้ประโยชน์จากความรู้ถึงพร้อมด้านเทคโนโลยีของประเทศให้เต็มศักยภาพ

ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปการจัดการศึกษาของประเทศประกอบด้วยสองส่วนหลักคือ

- ก. ข้อเสนอเพื่อการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลง
- ข. ข้อเสนอเพื่อเสริมสร้างการเรียนรู้ใหม่ของคนไทยและสังคมไทย

### ก. ข้อเสนอเพื่อการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลง

ข้อเสนอสำคัญในการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลง เน้นที่ การปฏิรูประบบบริหารจัดการการศึกษา ลดขนาดของการ จัดการศึกษาทุกระดับโดยภาครัฐ ลดขนาดระบบบริหารการ ศึกษาส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ควบคู่กับการเพิ่มความ สามารถและขยายพื้นที่การจัดการศึกษาของภาคประชาชนและ ชุมชน การเรียนรู้ทุกระดับและเพื่อพัฒนาวัยแรงงาน พร้อมไป กับการปฏิรูประบบการเงินงบประมาณด้านการศึกษา เพื่อเป็น แรงจูงใจและเงื่อนไขสนับสนุนการปฏิรูประบบบริหารจัดการ

๑. เปลี่ยนบทบาทการจัดการศึกษาโดยรัฐทั้งส่วนกลางและ ระดับท้องถิ่น จากผู้จัดการศึกษา (Education service providers) เป็นผู้จัดให้มีการศึกษา (Education service deliverers) ในโรงเรียน สถานศึกษา และระบบเรียนรู้ที่มี คุณภาพ ทัว้ถึง ตรงกับกลุ่มเป้าหมาย รัฐมีบทบาทเชิงอำนวยการ การพัฒนานโยบายและมาตรฐานการศึกษา การกำกับ ติดตามตรวจสอบ และให้การสนับสนุนด้านงบประมาณและ ทรัพยากร

#### ข้อเสนอ

: แก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบ เพื่อลดบทบาทการจัดการ และอำนาจด้านการบริหารงบประมาณและครูและบุคลากรการ ศึกษาส่วนกลางและท้องถิ่น โดยกระจายและถ่ายโอนอำนาจลง

ไปสู่ท้องถิ่นและสถานศึกษา เน้นการพัฒนารูปแบบ “คณะกรรมการการศึกษาจังหวัด” หรือ “คณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นและคณะกรรมการสถานศึกษา” ที่รัฐสนับสนุนส่งเสริมและกำกับติดตามตรวจสอบอย่างต่อเนื่อง เพื่อสร้างตัวแบบการบริหารจัดการการศึกษาในระดับท้องถิ่นและสถานศึกษาที่มีประสิทธิภาพและความยั่งยืน บนฐานการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น

: แกไขกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อเพิ่มอำนาจการบริหารจัดการให้กับคณะกรรมการสถานศึกษา โดยเน้นการมีกลไกติดตามสนับสนุนและตรวจสอบอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เช่นเดียวกัน เพื่อสร้างแบบอย่างการบริหารจัดการที่ดีระดับฐานโรงเรียน (school-based management) ที่สามารถขยายผลไปสู่ทุกพื้นที่ได้

: ปรับปรุงและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาสังคมในท้องถิ่นให้มีส่วนร่วมกันในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น ตามเจตนารมณ์เดียวกันกรรมการประชาสังคมของการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ ให้พลังของภาคประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วม วางแผน ดำเนินการ ตลอดจนติดตามตรวจสอบและคานอำนาจอย่างสร้างสรรค์ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่พึงมีบทบาทให้การสนับสนุน ร่วมจัด และรับผิดชอบ การศึกษาเพื่อท้องถิ่นของตนอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้นในอนาคต

: ส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชนและภาคประชาสังคม ในการจัดการศึกษา โดยได้รับการอุดหนุนหรือลดหย่อนภาษีทางการศึกษา

: ปรับระบบประกันคุณภาพและมาตรฐาน ให้มีความยืดหยุ่น หลากหลายวิธีการประเมิน ที่สามารถประกันคุณภาพมาตรฐาน การศึกษาได้ รวมถึงระบบการรับรองการศึกษาทางเลือกเฉพาะกลุ่ม สามารถเชื่อมต่อกับระบบวัดและประเมินผลระดับชาติ มีกลไกการทำงานร่วมกันที่มีประสิทธิภาพระหว่างหน่วยงานต้นสังกัดของ สถานศึกษาประเภทต่างๆ กับหน่วยงานกลางด้านการประเมิน และรับรองมาตรฐานการศึกษาในการนำผลการประเมินไปใช้ พัฒนาสถานศึกษา

: ข้อเสนอการปฏิรูปการจัดการศึกษาของประเทศ ให้ สามารถวัดความรู้ความสามารถองค์รวม ทั้งด้านผลสัมฤทธิ์ ทักษะชีวิต และประสบการณ์ชีวิต

: ลดขนาดของครูและบุคลากรทางการศึกษาในระบบราชการ ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคโดยส่งเสริมสถานศึกษารูปแบบใหม่เช่น สถานศึกษารัฐที่เป็นนิติบุคคล (มีอิสระในการบริหารจัดการการเงิน บุคลากร วิชาการของตนเอง) สถานศึกษาเอกชน สถาน ศึกษาการศึกษาทางเลือก รวมทั้งใช้กลไกการออกจางานของ ข้าราชการก่อนเกษียณอายุ และการจัดสรรอัตราใหม่

๒. ใช้มาตรการคลังเพื่อการศึกษาที่ใช้อุปสงค์หรือการ สนับสนุนโดยตรงต่อผู้รับประโยชน์เป็นฐาน (demand-side financing) สร้างแรงจูงใจและเงื่อนไขขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้ต้องมีการศึกษาวิจัยและกำหนดค่าใช้จ่ายต่อหัวตามภารกิจ (function) และกลุ่มเป้าหมาย (target group) กลุ่มต่างๆ

อย่างเป็นทางการและทั่วถึง เน้นบทบาทภาคเอกชนในการจัดการศึกษาที่รัฐให้การสนับสนุนและส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันด้านคุณภาพ ควบคู่ไปกับการใช้มาตรการด้านการเงินและงบประมาณกระตุ้นและส่งเสริมโรงเรียนและสถาบันการศึกษาของรัฐพัฒนาคุณภาพได้อย่างต่อเนื่อง รวมถึงการใช้มาตรการด้านงบประมาณแทรกแซงและสกัดการจัดการศึกษาที่ไม่มีคุณภาพหรือเอาเปรียบผู้บริโภค

### ข้อเสนอ

: ปรับปรุงมาตรการการคลังการศึกษาและการจัดการงบประมาณและทรัพยากรให้เป็นระบบการจัดสรรงบประมาณ/เงินต่อหัวซึ่งรวมเงินเดือนตามตัวผู้เรียน เป็นเงื่อนไขสร้างความเปลี่ยนแปลงต่อความเท่าเทียมและเป็นธรรมทางการศึกษา การส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพการศึกษา และการจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณลงไปสู่ฐานพื้นที่/ท้องถิ่น ควบคู่ไปกับการพัฒนากลไกการจัดการระดับท้องถิ่น ในรูปแบบของ “คณะกรรมการการศึกษาจังหวัด” หรือ “คณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่น” โดยแก้ไขกฎหมายหรือกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อการกระจายอำนาจการจัดการงบประมาณและทรัพยากรให้ชุมชนท้องถิ่น

: พิจารณาค่าใช้จ่ายต่อหัวทางการศึกษา (unit cost) ใหม่ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความเป็นธรรม โดยคิดค่าใช้จ่ายต่อหัวที่เป็นค่าใช้จ่ายดำเนินการ (operating cost) ที่รวมงบดำเนินการทั้งหมด (รวมเงินเดือนค่าตอบแทนครู) มีค่าใช้จ่ายต่อหัวเพิ่ม

เป็นพิเศษแก่ผู้เรียนในโรงเรียนหรือสถานศึกษาเฉพาะกลุ่ม เป้าหมายหรือเฉพาะพื้นที่ เพื่อความเท่าเทียมเป็นธรรมทั้งในมิติของโอกาสและมิติของการพัฒนาคุณภาพการศึกษา ในกรณีของโรงเรียนรัฐให้คำนึงถึงช่วงเวลาการโอนถ่าย (phasing) งบประมาณจากส่วนกลางสู่โรงเรียนที่ชัดเจน

: ส่งเสริมผู้พิการและผู้ด้อยโอกาสให้สามารถเรียนฟรีไปจนถึงระดับการศึกษาสูงสุดตามศักยภาพ ตามแนวคิด “บัตรทอง”ทางการศึกษาสำหรับกลุ่มผู้พิการและผู้ยากไร้ด้อยโอกาสในสังคมให้สามารถเข้าเรียนในสถานศึกษาที่มีคุณภาพ ตั้งแต่ระดับปฐมวัยไปจนถึงระดับอุดมศึกษา รวมถึงสนับสนุนค่าใช้จ่ายอื่นตามความจำเป็น

: ส่งเสริมการพัฒนากำลังแรงงานทุกภาคเศรษฐกิจ โดยการให้รัฐทำงานกับองค์กรที่ทำงานกับกลุ่มกำลังแรงงานเป้าหมาย มีมาตรการทางภาษีสนับสนุนให้ผู้ประกอบการและองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรร่วมพัฒนากำลังแรงงาน รัฐจัดให้ผู้พลาดโอกาสทางการศึกษาที่ผ่านวัยเรียนและมาเป็นกำลังแรงงานได้เรียนและพัฒนาตนเองฟรีตามแนวคิดบัตรทองเพื่อการเรียนรู้และอาชีพ

: ทบทวนระบบเงินกู้ยืมทางการศึกษา พิจารณาระบบเงินกู้ยืมที่อิงฐานรายได้ในอนาคต (Income Contingency Loan-ICL) ในช่วงกลางทศวรรษ ๒๕๔๐ โดยปรับปรุงเงื่อนไขการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รวมถึงการมีมาตรการแทรกแซงเพื่อประกันโอกาสและให้ลำดับความสำคัญแก่ผู้ด้อยโอกาสที่มีระดับรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์

: แกไขกฎหมายหรือกฎระเบียบให้รัฐสามารถให้การสนับสนุนองค์กร กลุ่มบุคคล บุคคลในการจัดการศึกษาทางเลือกได้อย่างกว้างขวาง เน้นการสนับสนุนองค์กรพัฒนาเอกชนและกลุ่มประชาสังคม ชมรมครูที่ไม่เป็นนิติบุคคล เป็นต้น เพื่อให้สามารถริเริ่มและสร้างความหลากหลายของรูปแบบการเรียนรู้ให้แก่กลุ่มเป้าหมายต่างๆ ควบคู่ไปกับการปรับระบบวัดผลประเมินผลและรับรองความรู้ดังที่กล่าวไปแล้ว เพื่อให้การศึกษาทางเลือกขยายตัวได้อย่างต่อเนื่องและเป็นประโยชน์สูงสุดต่อผู้เรียน

: ส่งเสริมให้เกิดการใช้ทรัพยากรและทุนวัฒนธรรมของท้องถิ่น ตลอดจนทรัพยากรของท้องถิ่นในการเข้ามาร่วมจัดการศึกษา โดยรัฐให้แรงจูงใจผ่านกลไกของรัฐเองหรือกองทุนที่รัฐตั้งขึ้นในรูปเงินทุนสมทบ (matching funds) ให้แก่ท้องถิ่นที่แสดงเจตน์จำนงค์ในการพัฒนาการศึกษาหรือการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้แก่คนในท้องถิ่นของตน

: ปรับปรุงระบบการตรวจสอบทางการเงินการคลัง (financial accountability) และภาวะรับผิด (liability) ให้มีประสิทธิภาพและความเข้มแข็งขึ้น เพื่อต่อสู้กับปัญหาการคอร์รัปชันเงินงบประมาณทางการศึกษา ตั้งแต่ระดับสถานศึกษาขึ้นมาจนถึงระดับหน่วยงานกลาง เพื่อให้การใช้ทรัพยากรงบประมาณสามารถเข้าถึงตัวผู้เรียนและเป็นประโยชน์สูงสุดต่อผู้เรียน

## ข. ข้อเสนอเพื่อเสริมสร้างการเรียนรู้ใหม่ของคนไทย และสังคมไทย

๑. พัฒนาครูและพ่อแม่ให้สามารถใช้สื่อและเทคโนโลยีเพื่อการเรียนรู้ และการเรียนที่สอดคล้องกับพัฒนาการสมอง (Brain Based Learning)

### ข้อเสนอ

: สร้างกลไกระดับประเทศเพื่อพัฒนาครูประจำการรวมทั้งพ่อแม่ ให้ใช้สื่อและเทคโนโลยีเพื่อการเรียนรู้ และการจัดการเรียนตามพัฒนาการสมอง

: จัดระบบให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาได้เพิ่มสมรรถนะการจัดการเรียนรู้กับโลกที่มีอยู่ เช่น สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน

๒. สร้างความเท่าเทียมกันในโอกาสและคุณภาพการศึกษาอย่างทั่วถึง

### ข้อเสนอ

: พัฒนาศูนย์เด็กเล็กและกลไกดูแลเด็กปฐมวัย (๐-๖ ปี) ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชุมชน และครอบครัว เพื่อวางรากฐานความพร้อมของเด็กไทยทุกคนให้สามารถพัฒนาตนเองได้เต็มศักยภาพ

: ปรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้เชื่อมต่อระหว่างการศึกษาระบบโรงเรียน นอกโรงเรียนและการศึกษาตามอัธยาศัย และเป็นการเชื่อมต่อทั้งระบบตั้งแต่การศึกษา

ระดับปฐมวัยจนถึงระดับอุดมศึกษา โดยยึดหยุ่นเน้นการบูรณาการบนฐานท้องถิ่น ยึดหยุ่นการจัดการหลักสูตรและคาบเวลาเรียน และปรับวิธีการวัดและประเมินผลให้มีความยืดหยุ่นหลากหลายตามกลุ่มเป้าหมายผู้เรียนและเป้าหมายการเรียนรู้

: จัดโรงเรียนขนาดเล็กให้เป็นโรงเรียนที่มีประสิทธิภาพและคุณภาพในเชิงผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน โดยใช้กลไกทางเลือกต่างๆ ที่มีหลักฐานความสำเร็จชัด เช่น

- การสอนแบบคละชั้น การจัดชั้นเรียนที่ขนาดต่างกันตามความสามารถในการเรียน

- การรวมกลุ่มโรงเรียนหรือการจัดการเครือข่ายโรงเรียน สู่การมี “โรงเรียนดีทุกตำบล”

- การถ่ายโอนโรงเรียนหรือกลุ่มโรงเรียนขนาดเล็กให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพ

- การพัฒนาโรงเรียนเล็กที่อาจอยู่ในพื้นที่ห่างไกลหรือที่มีศักยภาพ โดยพัฒนาให้เป็นโรงเรียนนวัตกรรม

: พัฒนาโรงเรียนขนาดกลางและขนาดใหญ่รวมทั้งโรงเรียนในพื้นที่เฉพาะที่มีความพร้อมให้เป็นโรงเรียนนิติบุคคลเต็มรูปมีอัตตาภิบาล (autonomy) ให้โรงเรียนที่มีความพร้อมมีอิสระในการบริหารจัดการการเงิน บุคลากร วิชาการของตนเอง เน้นให้มีการจำกัดขนาดชั้นเรียน และขนาดโรงเรียนเพื่อรักษาคุณภาพ และประกันโอกาสและการให้ทุนแก่นักเรียนที่ขาดแคลนทุนทรัพย์

: ส่งเสริมการอาชีวศึกษาที่มีรูปแบบหลากหลายขึ้น

- จัดการสอนและฝึกอาชีพในระดับมัธยมสำหรับ  
โรงเรียนทั่วไป

- เพิ่มจำนวนสถาบันอาชีวศึกษาระดับสูงกว่า  
มัธยมศึกษาสายสามัญในพื้นที่ชนบท

- พัฒนาสถาบันอาชีวศึกษาร่วมกับภาคการผลิตจริง  
เน้นรูปแบบการเรียนรู้บนฐานการ

- ทำงานจริง(Work-based Learning)เช่น สหกิจ  
ศึกษา ระบบทวิภาคี

- รณรงค์ทางสังคมให้คนรุ่นใหม่เห็นคุณค่าการทำงาน

: ปฏิรูปการจัดการอุดมศึกษาที่หลากหลายรูปแบบและ  
ภารกิจ

- สนับสนุนการเรียนรู้ที่บูรณาการกับงาน

- สร้างระบบและกิจการอุดมศึกษาทั้งระดับปริญญา  
ต่ำกว่าปริญญา และฝึกอบรบ เพื่อให้อุดมศึกษาทำงานให้จังหวัด  
พื้นที่

- เพิ่มความสำคัญแก่การคัดเลือกผู้เข้าเรียนอุดมศึกษา  
ที่เป็นเยาวชนที่ภาคประชาสังคม

- สนับสนุน ผู้ด้อยทางเศรษฐกิจและสังคม ผู้ที่เป็น  
กำลังแรงงาน

- เพิ่มความสำคัญแก่ระบบการเรียนรู้แบบสะสม  
หน่วยกิตและการเทียบโอนประสบการณ์

: พัฒนาศักยภาพของวิทยาลัยชุมชน ให้เป็นรอยต่อระหว่าง การศึกษาขั้นพื้นฐานกับการเรียนรู้เพื่ออาชีพ จุดเน้นอยู่ที่วัย กำลังแรงงาน สร้างและรักษากำลังคนไว้กับท้องถิ่น

๓. การจัดการศึกษาและการส่งเสริมการเรียนรู้เฉพาะกลุ่ม เป้าหมาย โดยเน้นกลุ่มเป้าหมายนอกระบบการศึกษา รวมถึงกลุ่มวัยแรงงานนอกระบบการศึกษาทั้งหมด

#### ข้อเสนอ

: กลุ่มผู้อยู่นอกวัยเรียนหรือกลุ่มแรงงาน

พัฒนารูปแบบการเรียนรู้ “ชุมชนฐานโรงงาน” (Plant Community) บูรณาการความเป็นบ้าน ความเป็นชุมชน และความเป็นแหล่งเรียนรู้ ในพื้นที่ภายในและรอบสถานประกอบการ

: กลุ่มเกษตรกร

เน้นชุดความรู้ที่ครบวงจรร่วมกับเกษตรกร ตั้งแต่ความเข้าใจเรื่องการจัดการนาและพื้นที่เกษตร การตลาด การลดต้นทุน การผลิต การเพิ่มผลผลิตภาพ ไปจนถึงการเรียนรู้เกี่ยวกับการรวมกลุ่มเป็นวิสาหกิจชุมชนหรือบริษัทมหาชนที่เกษตรกรร่วมกัน

: กลุ่มเด็กแรงงานต่างด้าว

จัดการศึกษาบนหลักสิทธิมนุษยชนและการศึกษานานาชาติ พหุวัฒนธรรมที่หลากหลาย จัดในรูปแบบศูนย์การเรียนรู้เฉพาะและศูนย์การเรียนในโรงเรียน (School Within School) ตลอดจน การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

รณรงค์ทางสังคมเพื่อปรับเปลี่ยนทัศนคติของหน่วยงาน  
รวมทั้งสาธารณชน ให้เข้าใจและมองเห็นประเด็นอย่างสมดุล ระหว่าง  
ความมั่นคงของรัฐกับมนุษยธรรมและสิทธิมนุษยชน

: กลุ่มเด็กนอกระบบการศึกษา

เน้นการศึกษาทางเลือกและการศึกษานอกระบบเพื่อสร้าง  
โอกาสการเรียนรู้และการมีงานทำให้แก่เด็กที่ถูก “ผลัก” หรือ  
“แพ็คตัดออก” จากระบบโรงเรียน

การมีส่วนร่วมจากชุมชนท้องถิ่นผ่านการส่งเสริมรูปแบบการ  
จัดการศึกษาที่หลากหลาย และสนับสนุนให้เกิดกลไกจัดการศึกษา  
จากภาคส่วนต่างๆ

สนับสนุนให้มีการวิจัยติดตามสภาวะการณ์เด็กนอกระบบ  
การศึกษา

: กลุ่มเด็กด้อยโอกาส รวมถึงเด็กยากจน เด็กพิการ เด็ก  
เร่ร่อน เด็กลูกคนงานก่อสร้างเด็กด้อยโอกาส

เน้นมาตรการสนับสนุนด้านทุนการศึกษาในรูปแบบ “คู่มือการศึกษา” หรือ “บัตรทองการศึกษา” และทุนประกอบอาชีพหรือ  
มาตรการช่วยเหลืออื่นๆ

: โรงเรียนพระปริยัติธรรม

สนับสนุนและให้การส่งเสริมโรงเรียนปริยัติธรรมสายสามัญ  
ให้จัดการศึกษาที่มีคุณภาพแก่เด็กด้อยโอกาส

๔. ส่งเสริมการศึกษาทางเลือกและกลไกการจัดการระดับชุมชนท้องถิ่นและองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดกลุ่มเป้าหมาย ให้สามารถริเริ่มและได้รับการสนับสนุนจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ เชื่อมต่อบูรณาการการศึกษาทางเลือกกับการศึกษาในระบบ ให้ประสานสัมพันธ์กันทั้งในเชิงหลักคิดและวิธีการ

#### ข้อเสนอ

: ใช้กลไกกองทุนส่งเสริมการจัดการศึกษาทางเลือก เฉพาะกลุ่มใน ๗ กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มการจัดการศึกษาโดยครอบครัว กลุ่มการจัดการศึกษาโดยสถาบันศาสนา กลุ่มครูภูมิปัญญา กลุ่มการจัดการโดยองค์กรพัฒนาชุมชน/ภาคประชาสังคม กลุ่มการจัดการศึกษาที่อิงระบบของรัฐเชื่อมกับระบบโรงเรียน กลุ่มการเรียนรู้อิสระ และกลุ่มที่พัฒนาสื่อทางเลือกและแหล่งเรียนรู้ทางเลือกต่างๆ โดย

: สนับสนุนสื่อการเรียนรู้ท้องถิ่น การพัฒนาคลังความรู้ชุมชน คลังสมองชาวบ้าน การใช้สื่อพื้นบ้าน กลไกสื่อสารสาธารณะในท้องถิ่น

: ส่งเสริมงานวิจัยรูปแบบที่เหมาะสมของการศึกษากับชุมชนและการศึกษาทางเลือกในกลุ่มเป้าหมายต่างๆ ประมวลและพัฒนาชุดความรู้ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นและชุดความรู้ชุมชนเพื่อการเรียนรู้ตลอดจนองค์ความรู้และชุดความรู้สำคัญสำหรับการส่งเสริมการศึกษาเฉพาะกลุ่มเป้าหมาย

: ส่งเสริมหน่วยงาน/สถาบันในการฝึกอบรมและพัฒนาคนทำงานด้านการศึกษาทางเลือก

: เปิดพื้นที่การเรียนรู้/พื้นที่สาธารณะเพื่อการพัฒนาแหล่งเรียนรู้ทางเลือกอย่างกว้างขวางเต็ม

: สร้างกลไกประสานและสนับสนุนการจัดการศึกษาทางเลือก เช่น ศูนย์ประสานการศึกษาทางเลือก ศูนย์ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาตลอดชีวิต

: ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การปฏิรูปหลักสูตรบูรณาการบนฐานท้องถิ่น

: พัฒนาและหนุนเสริมครูภูมิปัญญาท้องถิ่น ครูชุมชน

๕. ส่งเสริมสังคมการเรียนรู้โดยการสร้างวัฒนธรรมการเรียนรู้ วิจัยและใช้เทคโนโลยีและสื่อเพื่อการเรียนรู้ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนไทย เพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ของทุกกลุ่มเป้าหมาย รวมถึงพ่อแม่ ครูและบุคลากรทางการศึกษา

#### ข้อเสนอ

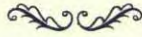
: สร้างระบบการเรียนรู้ตามความต้องการ/ตามอัธยาศัย (Learning on Demand) โดยใช้สื่อและเทคโนโลยีเพื่อการเรียนรู้ โดยใช้ระบบการเรียนรู้ชุมชน วิทยุชุมชน โทรทัศน์ และอินเทอร์เน็ต

: ปรับหลักสูตรให้ยืดหยุ่นเพื่อให้ผู้เรียนสามารถเรียนรู้ผ่านสื่อเทคโนโลยี ได้มากขึ้น รวมถึงการปรับวิธีการวัดผล ประเมินผล และรับรองผลการเรียน

: ขับเคลื่อนกองทุนสื่อการเรียนรู้และเทคโนโลยีเพื่อการเรียนรู้

: วิจัยเชิงยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาการศึกษา ทั้งในหน่วยงานวิจัยและกองทุนวิจัยที่มีอยู่ ไปจนถึงการจัดตั้งสถาบันวิจัยระบบการเรียนรู้แห่งชาติ

: พัฒนากลไกระดับชาติเพื่อเพิ่มสมรรถนะครูและบุคลากรการศึกษา ด้านเทคโนโลยีและสื่อเพื่อการเรียนรู้



# (ร่าง) ข้อเสนอการปฏิรูป เพื่อคุณภาพชีวิตของคนในเมือง

โดย คณะอนุกรรมการปฏิรูป  
ระบบการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในเมือง  
วันที่ ๑๑ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๔



## ความนำ

มนุษย์เป็นสัตว์สังคม จำเป็นต้องร่วมกันสร้างบ้านแปลงเมือง เพื่อให้สามารถดำรงอยู่ สร้างความเจริญเติบโตและเข้มแข็งให้ผู้คนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นและสะดวกสบายขึ้น ปัจจุบันในทุกสังคมโลก เมืองมีบทบาทสำคัญในการเป็นศูนย์กลางการเมือง การปกครอง และการพัฒนาทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การศึกษา ความรู้ เทคโนโลยี ทั้งภายในประเทศและเชื่อมโยงกับสังคมโลก

ปัจจุบันเมืองต่างๆ ในประเทศมีสภาพเป็น “เมืองไม่น่าอยู่” ไม่สามารถทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางของการพัฒนาที่ดี สร้างความทุกข์และความเครียดให้แก่ผู้คนที่จำเป็นต้องอาศัยอยู่และเข้ามาทำงาน โดยปัญหาเกิดขึ้นกับคนยากจนรุนแรงมากกว่า จำเป็นต้องแก้ไขถึงขั้นปฏิรูป

## สภาพปัญหา

ปัญหาของเมืองในปัจจุบัน โดยเฉพาะในเมืองหลวงและเมืองใหญ่ๆ สรุปได้ดังนี้

ในปี พ.ศ.๒๕๔๓ มีประชากรในเขตเมือง ประมาณ ๓ ล้านคน จากประชากรทั้งประเทศประมาณ ๒๐ ล้านคน ปัจจุบันมีประชากรในเขตเมือง กว่า ๒๓ ล้านคน จากจำนวนทั้งสิ้น ๖๘ ล้านคน<sup>๓๔</sup> สัดส่วนประชากรในเขตเมือง เพิ่มจากร้อยละ ๑๗ เป็นกว่าร้อยละ ๓๔ ในปัจจุบัน มีการคาดการณ์ว่า ประชากรในเขตเมืองจะเพิ่มถึงร้อยละ ๔๗ ในปี พ.ศ.๒๕๗๐ ทั้งนี้ หากนับรวมประชากรในเขตปริมณฑลของเมือง ปัจจุบันประชากรในเขตเมือง น่าจะมากกว่าร้อยละ ๕๐ แล้ว

ปัญหาประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ประกอบกับการพัฒนาที่ไม่เป็นระบบและไม่ถูกต้อง ก่อให้เกิดปัญหาแก่เมืองในทุกด้าน ดังนี้

๑. **ปัญหาการจราจร** ที่บั่นทอนคุณภาพชีวิตของผู้คน อยู่ทุกเมื่อเชื่อวัน สร้างปัญหาทั้งทางร่างกายและจิตใจ ทำลายผลิตภาพและทำลายเศรษฐกิจอยู่ตลอดเวลา แม้เมืองใหญ่อย่างเชียงใหม่ก็ยังไม่มียระบบขนส่งมวลชนราคาถูกลงอย่างทั่วถึง ทำให้ผู้คนต้องใช้รถยนต์

---

<sup>๓๔</sup> ที่มา: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2008 Revision and World Urbanization Prospects: The 2009 Revision, <http://esa.un.org/wup2009/unup/>.

หรือรถจักรยานยนต์ ทำให้ต้องแบกรับค่าใช้จ่าย และทำให้ใช้พลังงานอย่างฟุ่มเฟือย การใช้จักรยานยนต์ซึ่งเป็นพาหนะเพื่อการกีฬา (Sport vehicle) มาเป็นพาหนะเพื่อการคมนาคมขนส่ง ทำให้เสี่ยงอันตรายสูงมาก

๒. ปัญหาการขาดชีวิตชุมชน ต่างคนต่างอยู่ ขาดสถานที่และกลไกเชื่อมโยงผู้คนในสังคมให้อยู่ร่วมกันเป็นชุมชนที่เข้มแข็ง
๓. ปัญหาการขาดความมั่นคงในที่อยู่อาศัย ภาระค่าใช้จ่ายด้านที่พักสูงมาก และขาดความมั่นคง โดยเฉพาะสำหรับผู้มีรายได้น้อยและผู้
๔. ปัญหาอาชญากรรม ยาเสพติด และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
๕. ปัญหาการขาดสถานพักผ่อนหย่อนใจและแหล่งเสริมสร้างความผาสุก สงบเย็น เช่น สวนสาธารณะ ศูนย์ศิลปวัฒนธรรม สนามเด็กเล่น สถานปฏิบัติธรรม
๖. ปัญหาถนนหนทางและตรอกซอยที่ทางเท้าแคบหรือไม่มีทางเท้า และไม่มีสิ่งอำนวยความสะดวกแก่ผู้พิการ และผู้สูงอายุ ซึ่งนับวันจะเพิ่มมากขึ้นทั้งจำนวนและสัดส่วน
๗. ปัญหามลภาวะทั้งทางอากาศ ทางเสียง ทางน้ำ สิ่งแวดล้อมอื่นและทัศนียภาพ ทั้งจากลักษณะอาคารและป้ายโฆษณาที่รกรุงรังไปทั่ว

๘. ปัญหาแหล่งอบายมุขที่มีอยู่มากมาย โดยเฉพาะรอบสถานศึกษา วัด และในบริเวณที่อยู่อาศัยของประชาชน
๙. ปัญหาการขาดความมั่นคงทางสังคม คนยากจน คนขายขอบ คนย้ายถิ่น เด็กและเยาวชนถูกละเลยทอดทิ้ง
๑๐. ปัญหาขยะล้นเกินและการกำจัดขยะที่ล่าช้า
๑๑. ปัญหาการก่อสร้างที่ขาดการคำนึงความปกตีสวยของชุมชน

## สาเหตุของปัญหา

สาเหตุของปัญหาต่างๆ ของเมือง สรุปได้ดังนี้

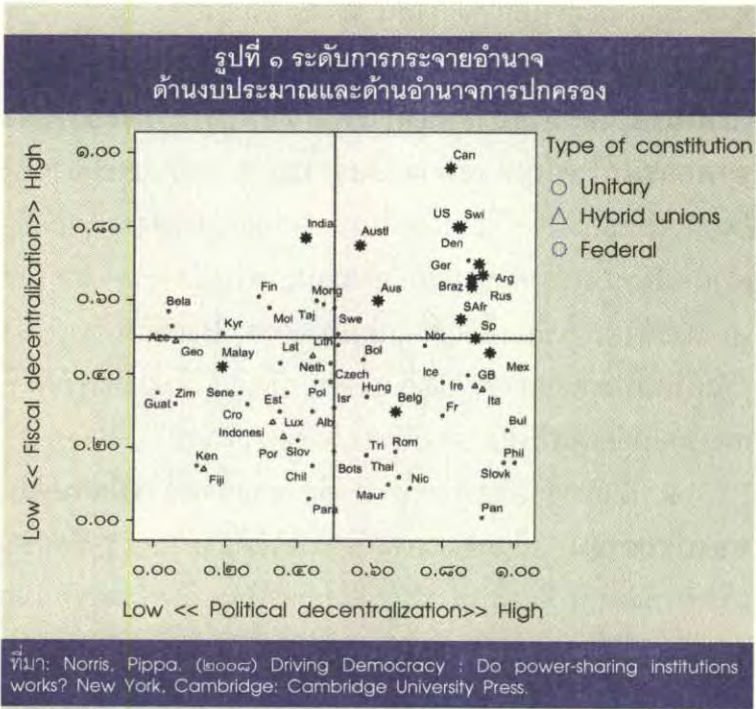
๑. ปัญหาใหญ่ที่สุดของการพัฒนาเมือง คือ ระบบการเมืองการปกครองที่รวมศูนย์อำนาจไว้ในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

การรวมศูนย์อำนาจไว้ในส่วนกลาง ทำให้กรุงเทพฯ เติบโตจนเกินไป เพราะต้องทำหน้าที่ทั้งเป็นเมืองหลวง เมืองศูนย์กลาง การค้าและอุตสาหกรรม การศึกษา การคมนาคมขนส่ง และเมืองท่า การรวมศูนย์เหล่านี้ทำให้เกิดการดึงดูดประชากรเข้ามาแออัด จนทำให้เกิดปัญหาต่างๆ มากมาย ยากแก่การแก้ไข

การแก้ปัญหของกรุงเทพฯ โดยมีอำนาจเบ็ดเสร็จรวมศูนย์อยู่ในตัว กลับเป็นการสร้างปัญหาให้แก่เมืองรอบๆ กรุงเทพฯ ที่ชัดเจนที่สุด คือ การแก้ปัญหาน้ำท่วมกรุงเทพฯ ทำให้จังหวัด

ต่างๆ เช่น อยุธยา สุพรรณบุรี อ่างทอง ต้องแบกรับภาระ  
ปัญหาน้ำท่วมซึ่งอย่างยาวนาน ทุกปี

การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่รัฐบาลในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค  
ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถพัฒนาได้อย่างอิสระ  
และคล่องตัว แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะมีบทบัญญัติ  
ที่ส่งเสริมการกระจายอำนาจอย่างชัดเจน แต่ผลการกระจาย  
อำนาจในช่วงเวลาที่ผ่านมา เป็นการกระจายอำนาจทางการเมือง  
ตามรูปแบบเป็นหลักการกระจายอำนาจทางการเงินยังต่ำ (ดูรูป)



ที่มา: Norris, Pippa. (๒๐๐๘) Driving Democracy : Do power-sharing institutions work? New York, Cambridge: Cambridge University Press.

๒. ปัญหาสำคัญประการที่สอง คือ **การขาดสมดุลของการพัฒนาระหว่างเมืองและชนบท** ทำให้ชนบทขาดทั้งแหล่งงานและโอกาสในความก้าวหน้าของชีวิต เช่น สถานศึกษา สถานบริการสาธารณสุข และสิ่งอำนวยความสะดวกในชีวิต ราคาผลิตผลทางการเกษตรต่ำเกินสมควร ทั้งข้าว และพืช ผัก ผลไม้ต่างๆ โดยเฉพาะราคาที่เรา็กรสวนของเกษตรกร รวมทั้งความเสี่ยงต่ออันตรายจากสารเคมีเป็นพิษ ที่มีการโฆษณาทุกรูปแบบให้เกษตรกรใช้จนเกินสมควร ส่งผลให้ชาวชนบทมีคุณภาพชีวิตตกต่ำหมดสิ้นหนทางที่จะอยู่ในชนบทได้ต่อไป ต้องย้ายถิ่นฐานเข้าไปหางานทำ และหาโอกาสก้าวหน้าของชีวิตในเมือง

๓. ปัญหาสำคัญประการที่สาม คือ **การขาดทิศทางการเป้าหมาย และนโยบายของการพัฒนาเมืองในระยะยาวและขาดการแก้ไขปัญหอย่างเป็นระบบ** การพัฒนาเมืองของไทยทั้งอดีตและปัจจุบัน ตกอยู่ใน ๓ ลักษณะของสังคมไทย คือ ๑) เป็นสังคมรณรงค์ ชอบแก้ปัญหแบบไฟไหม้ฟาง ตามกระแส ๒) เป็นสังคมที่เน้นแก้ปัญหแบบโครงการ ไม่แก้เชิงระบบ ๓) เป็นสังคมที่แก้ปัญหโดยบังเอิญ เช่น บังเอิญได้ผู้บริหารที่ดี ที่เก่ง พอเปลี่ยนผู้บริหาร การพัฒนายก็หยุดชะงัก

๔. ปัญหาสำคัญประการที่สี่ คือ **การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน** แม้กฎหมายจะกำหนดให้ต้องทำประชาพิจารณ์หรือรับฟังความคิดเห็นประชาชนในการพัฒนาโครงการที่มีผลกระทบต่อชีวิตของประชาชนในชุมชน ผู้มีอำนาจบริหารก็มักหลีกเลี่ยง เช่น ไปจัดประชาพิจารณ์กับคนในชุมชนอื่นที่ไม่มีผลกระทบ

**ข้อสำคัญ** แม้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะเปลี่ยนเป้าหมายการพัฒนาจากการมุ่งสู่ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมาเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๘ (พ.ศ.๒๕๓๐-๒๕๓๔) แล้ว แต่โครงการพัฒนาส่วนมากยังมุ่งความเติบโตทางเศรษฐกิจ ไม่สนใจเรื่องคุณภาพชีวิตของประชาชนเท่าที่ควร นอกจากนี้ โครงการพัฒนาดังกล่าวยังสร้างปัญหาให้แก่ประชาชน โดยเฉพาะคนยากคนจนที่ต้องถูกไล่ที่เป็นประจำ โดยไม่มีการบรรเทาความเดือดร้อนเท่าที่ควร

## ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป

เพื่อให้สามารถแก้ปัญหของประเทศได้ในระยะยาว ให้เมืองสามารถทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางของการพัฒนาที่มุ่งแก้ปัญหของประเทศ และพัฒนาคุณภาพชีวิตของทั้งคนในเมืองและคนทั้งประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำ ทั้งระหว่างคนในเมืองและคนชนบทและผู้คนทุกภาคส่วนในเมือง จำเป็นต้องมีการปฏิรูปในเรื่องต่างๆ ดังนี้

### ๑ ต้องมีการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้น ในเรื่องต่างๆ ได้แก่

๑.๑ การถ่ายโอนบทบาทและอำนาจตัดสินใจของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้แก่ท้องถิ่น โดยรัฐบาลและหน่วยราชการส่วนกลางทำหน้าที่ให้คำแนะนำทางวิชาการและตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่น แทนบทบาท

หน้าที่ในการบริหารและการปกครองที่มีอยู่เดิม เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความอิสระและคล่องตัวมากขึ้น สามารถแก้ปัญหาของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

๑.๒ เพิ่มสัดส่วนงบประมาณให้แก่ท้องถิ่น โดยลดบทบาทหน้าที่ราชการบริหารส่วนกลางลง ให้ทำหน้าที่เท่าที่จำเป็นเช่นเดียวกับประเทศที่เจริญแล้วโดยมาก เช่น ด้านความมั่นคง ด้านการต่างประเทศ เป็นต้น

สัดส่วนของงบประมาณส่วนท้องถิ่นควรเร่งให้ถึงเป้าหมายร้อยละ ๓๕ โดยเร็ว โดยลดบุดหนุนเฉพาะกิจลง และไม่ควรมีเยียดบังสัดส่วนงบประมาณนี้โดยนโยบายจากส่วนกลาง แล้วบังคับให้ใช้งบประมาณในสัดส่วนของท้องถิ่น ซึ่งสัดส่วนร้อยละ ๓๕ นี้ควรเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ตามเจตนารมณ์เดิมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐

๑.๓ ปรับเปลี่ยนบทบาทของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น มิให้ทำหน้าที่ควบคุมกำกับ แต่ให้ทำหน้าที่ส่งเสริมและพัฒนาอย่างแท้จริง โดยควรพิจารณายุบกรมดังกล่าว ให้เป็นเพียงคณะกรรมการ และไปอยู่ในสังกัดของสำนักนายกรัฐมนตรี แทนที่จะอยู่ที่กระทรวงมหาดไทย

**๒. ต้องมีการกำหนดเป้าหมายและทิศทางการพัฒนา เพื่อให้เกิดสมดุลระหว่างเมืองและชนบทและให้เกิดการเกื้อหนุนระหว่างเมืองและชนบท โดยกลไกต่าง ๆ ดังนี้**

๒.๑ กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

และแผนบริหารราชการแผ่นดินที่รัฐบาลจะต้องแถลงต่อรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ ตลอดจนแผนปฏิบัติการของส่วนราชการ ต่างๆ

๒.๒ จะต้องปรับสมดุล โดยเพิ่มการพัฒนาชนบทในด้านต่าง ๆ เช่น

(๑) การพัฒนาระบบบริการสาธารณสุข

(๒) การพัฒนาสถานศึกษา

(๓) การพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมในชุมชน เช่น การดูแลผู้สูงอายุ ผู้พิการ

๒.๓ จะต้องพัฒนากลไกเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่ภาคชนบท เช่น การสร้างงานในชนบท การปรับปรุงราคาพืชผลทางการเกษตรให้ทัดเทียมกับราคาสินค้าอุตสาหกรรมและบริการ

**๓. ลดการพัฒนาที่กระจุกตัวในกรุงเทพมหานคร และส่งเสริมให้มีการกระจายศูนย์การพัฒนาไปอย่างเมืองหลัก เมืองรอง และเมืองรอบนอกอย่างเป็นระบบ โดย**

๓.๑ หาแนวทางการลดขนาดกรุงเทพฯ ทั้งด้านกายภาพ และบทบาทในด้านต่างๆ โดยการจำกัดการขยายตัวของศูนย์ความเป็นเลิศในการให้บริการ (เช่น โรงเรียนชั้นนำ ศูนย์บริการทางการแพทย์ ศูนย์วิจัยและพัฒนา) ในกรุงเทพมหานคร และสนับสนุนให้สร้างศูนย์ความเป็นเลิศในการให้บริการ (เช่น โรงเรียนสาขา ศูนย์บริการทางการแพทย์ ศูนย์วิจัยและพัฒนา) ในเมืองหลักหรือเมืองรองในภูมิภาคอื่นๆ แทน

๓.๒ ในขณะที่เดียวกัน การป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว ของชาวกรุงเทพมหานคร จะต้องไม่สร้างผลกระทบทางลบ ให้กับพี่น้องที่อยู่ในจังหวัดรอบนอกโดยไม่เป็นธรรมอีกต่อไป ไม่ว่าจะเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วม การผันน้ำมาใช้ใน กรุงเทพฯ หรือการจัดการขยะชุมชน เป็นต้น

๓.๓ กรุงเทพมหานครจำเป็นต้องให้แต่ละเขตมีการบริหารจัดการที่คล่องตัวและมีประสิทธิภาพในการทำงานกับ ประชาชนร่วมกันในแต่ละเขตมากขึ้น โดยการสร้างองค์การ ปกครองส่วนท้องถิ่นย่อยขึ้นมาภายในกรุงเทพมหานคร เช่น การจัดตั้งเทศบาลนคร ๕-๕ แห่งในพื้นที่กรุงเทพมหานคร

๓.๓ กำหนดเป้าหมายการพัฒนาคุณภาพชีวิตของ ประชาชนในเมืองหลัก เมืองรอง และเมืองรอบนอก เพื่อเป็น บรรทัดฐานและแนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในเขต เมืองต่างๆ ให้มีมาตรฐานคุณภาพชีวิตทัดเทียมกันโดยเร็วที่สุด

๓.๔ พัฒนาระบบโลจิสติกส์ และการขนส่งมวลชน ระหว่างเมือง เพื่ออำนวยความสะดวกในการเชื่อมต่อกับเมืองหลัก ในภูมิภาคต่างๆ แทนที่การมุ่งเข้ามาใช้บริการในกรุงเทพมหานคร

#### ๔. พัฒนาเมืองอย่างเป็นระบบ ไม่ทำแบบบรรจงค์ แบบ เป็นโครงการ หรือโดยบังเอิญ ดังนี้

๔.๑ วางทิศทางและเป้าหมายในการพัฒนาเมืองให้ เป็นรูปธรรมชัดเจนอย่างมีส่วนร่วม

๔.๑.๑ สร้างแนวทางการพัฒนาเมืองอย่างมีส่วนร่วม

โดยการสร้างและเชื่อมโยงเครือข่ายของผู้เกี่ยวข้อง ทุกฝ่าย และ  
ทุกระดับ ทั้งภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรชุมชน  
ภาคเอกชน คณะกรรมการประชาสังคม สถาบันการศึกษา  
นักวิชาการรวมถึงปราชญ์ชาวบ้าน และภาคประชาชนทั่วไป ให้  
เข้ามามีส่วนร่วมกำหนดแนวทางการพัฒนาเมือง การปฏิบัติการ  
การประเมินผล และการดูแลรักษาเมืองร่วมกัน

๔.๑.๒ สร้างการจัดการ แลกเปลี่ยนข้อมูล และองค์  
ความรู้เพื่อการพัฒนาเมือง จัดทำเป็นข้อมูลสาธารณะเพื่อเผยแพร่  
ไปสู่เครือข่ายและประชาชน โดยใช้ชื่อของรัฐให้เป็นประโยชน์  
เพื่อเปิดพื้นที่ในการแลกเปลี่ยน สร้างจิตสำนึกสาธารณะ และ  
เพิ่มขีดความสามารถในการตัดสินใจร่วมกัน

๔.๑.๓ จัดทำโครงการนำร่อง เพื่อให้เกิดการเรียนรู้  
และการสร้างองค์ความรู้จากการปฏิบัติจริง โดยแบ่งโครงการ  
นำร่องให้ครอบคลุมทั้งที่เป็นการพัฒนาเชิงพื้นที่ และเชิงประเด็น  
นำไปสู่การสร้างรูปแบบการพัฒนาเมือง การสื่อสาร การตรวจสอบ  
ที่เหมาะสมกับแต่ละพื้นที่

๔.๑.๔ สนับสนุนให้เกิดกระบวนการศึกษา ค้นคว้า  
และวิจัย และการสร้างองค์ความรู้ เพื่อหาแนวทางการพัฒนาเมือง  
ตามโครงสร้างระบบ ผู้คน และวิถีเชิงวัฒนธรรมของท้องถิ่น

๔.๒ การปฏิรูประบบเมืองและการพัฒนาเมืองอย่าง  
มีส่วนร่วม

๔.๒.๑ เปลี่ยนกระบวนการทัศน์ของการวางผังเมือง  
ปรับแนวคิดการวางผังเมืองที่เน้นการควบคุม มาเป็นนโยบาย

เพื่อเอื้ออำนวย โดยการ “คืน” อำนาจการวางผังเมืองให้แก่ประชาชนแต่ละเมือง โดยการปฏิรูปองค์กรปกครองท้องถิ่นและระบบการถ่วงดุลการตัดสินใจในท้องถิ่น เพื่อให้เป็นกลไกหลักในการวางผังและการจัดการพัฒนาเมืองร่วมกับประชาชน ทำให้บทบาทขององค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นองค์กรของภาคประชาชนที่มีศักยภาพ และมีความรู้ความสามารถ ตลอดจนมีความโปร่งใสในการทำงานร่วมกับประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ และมีความสอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่น

๔.๒.๒ การที่จะต้องมีแนวทางของการพัฒนาเมือง โดยมุ่งให้คนเป็นศูนย์กลาง โดยการวางผัง การพัฒนา การจัดการ การใช้พื้นที่ของเมืองเพื่อสร้างความเป็นธรรม คุณภาพชีวิต และสังคมวัฒนธรรมที่ดีเป็นแนวทางใหม่ในการพัฒนา มากกว่าการมุ่งพัฒนาทางวัตถุ หรือความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ

๔.๒.๓ กระจายทรัพยากรโดยปฏิรูประบบกลไกภาษี จัดสรรงบประมาณลงสู่ท้องถิ่นตามนโยบายการกระจายอำนาจ และสร้างระบบแรงจูงใจทางภาษีเพื่อสามารถสร้างรายได้ของท้องถิ่นเองในการพัฒนาเมือง

๔.๒.๔ สร้างกลไกร่วมระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นกับประชาชนในการพัฒนาเมือง ให้ทำงานร่วมกับประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีความสอดคล้องกับบริบทของคนในเมืองในแต่ละท้องที่ อาทิ การสร้างกลไกหรือองค์กรเพื่อการพัฒนาเมืองต่างๆ หรือการสร้างคณะกรรมการประชาสังคม เพื่อช่วยปรับระบบการจัดการงบประมาณของเมืองให้มีความยืดหยุ่น และสามารถกระจายให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้เต็มที่

๔.๒.๕ ยุติการไล่รื้อชุมชน โดยไม่มีการแสวงหาทางออกร่วมกัน และแผนรองรับในการสร้างความมั่นคงในที่อยู่ให้แก่ชุมชนที่ถูกไล่รื้อ การตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการต้องมีการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนโดยเฉพาะผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง มีมาตรการที่สามารถแก้ปัญหาและสร้างการพัฒนาที่เป็นธรรมให้กับทุกฝ่าย สร้างกลไกเพื่อบรรเทาผลกระทบจากการพัฒนาแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาเมืองของภาครัฐและเอกชน ผ่านการชดเชยอย่างเป็นธรรม หรือสร้างโอกาสและทางเลือกในการพัฒนาให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบ

#### ๔.๓ การปฏิรูปที่ดินเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม

๔.๓.๑ สร้างฐานข้อมูลการถือครองที่ดินของภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ วัด และเอกชนอย่างเป็นระบบ โดยมีเครือข่ายองค์กรชุมชนเป็นผู้ร่วมปฏิบัติการ สำหรับข้อมูลที่มีอยู่แล้วต้องมีการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานอย่างมีประสิทธิภาพ แล้วเปิดเผยเป็นข้อมูลสาธารณะ

๔.๓.๒ วางแผนการใช้ที่ดินในภาพรวมเพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ โดยการศึกษาความเป็นไปได้ในการใช้ที่ดินทุกส่วนของเมือง เพื่อนำไปสู่การวางผัง การวางแผน พัฒนาเมือง แผนที่อยู่อาศัย แผนการใช้พื้นที่สาธารณะ ที่ช่วยพัฒนาคุณภาพชีวิตและลดความเหลื่อมล้ำ

๔.๓.๓ นำที่ดินรัฐ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานราชการ รวมกองทัพ ที่มีได้ใช้ประโยชน์ในภารกิจหลักของแต่ละหน่วยงาน มาบริหารจัดการ เพื่อสร้างที่อยู่อาศัย และชุมชนสำหรับผู้มีราย

ได้น้อย และสร้างพื้นที่สาธารณะและพื้นที่เรียนรู้ของสาธารณชน  
ในเขตเมือง และไม่อนุญาตให้หน่วยราชการนำพื้นที่ทางราชการ  
ไปแสวงหาผลประโยชน์ทางธุรกิจ

๔.๓.๔ สร้างเครื่องมือในการปฏิรูปที่ดินเพื่อให้เกิด  
ความเป็นธรรม โดยเฉพาะมาตรการด้านภาษีและกฎหมาย เพื่อ  
ให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดิน สร้างกองทุนเพื่อการซื้อ  
ที่ดินเพื่อมาประโยชน์สาธารณะ สร้างการเจรจาต่อรอง รวมถึง  
คิดค้นเครื่องมืออื่นๆ ในการปฏิรูปที่ดิน

๔.๓.๕ ควบคุมอัตราค่าเช่าสำหรับพื้นที่ที่ทำกิน  
ต่างๆ ให้เหมาะสม เพื่อกระจายโอกาสทางเศรษฐกิจสำหรับ  
ผู้คนในพื้นที่เมือง และลดความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้ถือครองที่ดิน  
และผู้ไม่มีที่ดินทำกินในเขตเมือง

๔.๓.๖ สร้างกลไกส่งเสริมให้ชุมชนและประชาคม  
วางแผนการใช้ที่ดินชุมชนของตน เป็นผู้พัฒนาและดูแลรักษา  
พื้นที่เพื่อการเรียนรู้และนันทนาการ ไม่ว่าจะเป็นพื้นที่สีเขียว  
สวนสาธารณะ พื้นที่ริมเส้นทางสัญจร หรือพื้นที่เพื่อให้เกิด  
กิจกรรมของผู้คนในเมือง เยาวชน เด็ก ผู้สูงอายุ เป็นต้น

#### ๔.๔ การจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง

๔.๔.๑ เพิ่มบทบาทภาคประชาชนในโครงสร้าง  
คณะกรรมการระดับชาติ ที่ทำงานด้านสิ่งแวดล้อม อาทิ  
คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คณะกรรมการผังเมือง  
คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ คณะกรรมการอนุรักษ์และ  
พัฒนารูขุจรต้นโกสินทร์และเมืองเก่า

๔.๔.๒ จัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมชุมชน และส่งเสริมการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองของชุมชน โดยให้เครือข่ายองค์กรชุมชนเดิมที่มีอยู่ให้เป็นประโยชน์ เช่น การรักษาระบบคูคลอง เพื่อฟื้นฟูระบบนิเวศน์และช่วยป้องกันน้ำท่วม

๔.๔.๓ ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองและสิ่งแวดล้อม อาทิ ปรับปรุงให้ พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร หรือข้อกำหนดท้องถิ่นครอบคลุมประเด็นเกี่ยวกับคุณภาพสิ่งแวดล้อม และเพิ่มความสำคัญของผลกระทบทางสังคมและวัฒนธรรมต่อชุมชน ในการทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม

๔.๔.๔ สร้างจิตสำนึกให้คนเห็นคุณค่าของพื้นที่เกษตรกรรมต่อคุณภาพชีวิตเมือง โดยเฉพาะการรักษาวัฒนธรรมเกษตรของชุมชนเกษตรกรรมรอบเมือง รวมไปถึงการสร้างให้คนเมืองใช้การเกษตรขนาดเล็กเพื่อพึ่งพาตนเอง ใช้พื้นที่รกร้างว่างเปล่าในเมืองและพื้นที่อาคารเพื่อการเกษตรกรรม ปลูกพืชผักสวนครัว หรือปลูกป่า

๔.๔.๕ สร้างกลไกภาษีเพื่อให้เกิดการปรับตัวเพื่อรับมือกับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ อาทิ พื้นที่เกษตร พื้นที่สีเขียว ควรเสียภาษีน้อยกว่าพื้นที่ปลูกสร้างอาคารที่ก่อให้เกิดการใช้พลังงานและการเพิ่มอุณหภูมิของเมือง

๔.๔.๖ จัดการกับแหล่งอบายมุขที่ตั้งอยู่ในที่ผิดกฎหมาย เช่น ตั้งอยู่ใกล้ศาสนสถาน สถานศึกษา และที่อยู่อาศัย ให้ไปอยู่ในย่านต่างหาก

๔.๔.๗ เพิ่มสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ เช่น สวน  
สาธารณะ สนามเด็กเล่น แหล่งเรียนรู้ สถานปฏิบัติธรรม

๔.๔.๘ เพิ่มพื้นที่ทางเท้าและสิ่งอำนวยความสะดวก  
สำหรับผู้สูงอายุและผู้พิการ

๔.๕ การสร้างความเป็นชุมชนให้เกิดขึ้นในทุกระดับใน  
ทุกลักษณะการอยู่ร่วมกัน

๔.๕.๑ เปิดโอกาสให้ชุมชนหลากหลายรูปแบบมีส่วนร่วม  
ร่วมในการพัฒนาเมืองโดยครอบคลุมทั้งชุมชนที่มี “พื้นที่ร่วม  
กัน” อาทิ อยู่อาศัย ทำมาหากินในที่เดียวกัน และชุมชนที่มี  
“ประเด็นร่วมกัน” อาทิ มีความสนใจร่วมกัน เผชิญปัญหาาร่วมกัน

๔.๕.๒ เชื่อมโยงเครือข่ายของคนและชุมชนลักษณะ  
ต่างๆ เพื่อเป็นกลไกในการพัฒนาพื้นที่และพัฒนาเมืองอย่างมี  
ส่วนร่วมด้วยกัน เปิดโอกาสให้คนได้มีเครือข่าย มีพื้นที่ และมี  
โอกาสในการทำงานร่วมกัน

๔.๕.๓ จัดตั้งกองทุนชุมชนที่หลากหลาย เพื่อให้เกิด  
ความต่อเนื่องทางนโยบายและเปิดโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากร  
สำหรับกลุ่มคนที่หลากหลาย อาทิ กองทุนสิ่งแวดล้อมชุมชน  
กองทุนเพื่อการอนุรักษ์และฟื้นฟูย่านเมืองเก่า กองทุนเพื่อการ  
พัฒนาเยาวชน กองทุนพัฒนาที่อยู่อาศัย

๔.๕.๔ สร้างกิจกรรมและกลไก เพื่อส่งเสริมให้เกิด  
การดำรงรักษาและพัฒนาความเป็นชุมชนของคนในเมือง



# (ร่าง) ข้อเสนอการปฏิรูป ความเหลื่อมล้ำและ ความไม่เป็นธรรมด้าน สาธารณสุขในประเทศไทย

โดย นายแพทย์วิชัย โชควิวัฒน์  
วันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๔



## บทนำ

ช่วงห้าทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศไทยประสบความสำเร็จ  
ในการพัฒนาการสาธารณสุขในเรื่องสำคัญๆ ถึงขั้นเป็นที่ยอมรับ  
ในระดับนานาชาติอย่างน้อย ๕ เรื่อง ได้แก่

๑. การวางแผนครอบครัว ทำให้จำนวนประชากรไทย  
ปัจจุบันมีประมาณ ๖๕ ล้านคน เทียบกับฟิลิปปินส์และเวียดนาม  
ซึ่งมีจำนวนประชากรใกล้เคียงกับไทยในช่วงที่ประเทศไทยเริ่ม  
“นโยบายวางแผนครอบครัวโดยสมัครใจ” อย่างเป็นทางการเมื่อปี  
พ.ศ.๒๕๑๓ ปัจจุบันฟิลิปปินส์และเวียดนามมีจำนวนประชากร  
ถึงกว่า ๙๐ ล้านคน

ก่อนรัฐบาลจะตัดสินใจเริ่มนโยบายวางแผนครอบครัว มีความเห็นขัดแย้ง (Controversy) ว่าทราบใดที่ประชากรยังมีปัญหาความยากจน และส่วนใหญ่มีอาชีพเกษตรกรรม ควรจะมีนโยบายวางแผนครอบครัวหรือไม่ หรือควรพัฒนาประเทศให้เจริญถึงขีดหนึ่งเสียก่อน สุดท้ายประเทศไทยตัดสินใจดำเนินนโยบายวางแผนครอบครัวควบคู่กับการพัฒนาประเทศ และก็ประสบความสำเร็จน่าพอใจ

ปัจจุบัน แม้จำนวนประชากรเพียง ๖๕ ล้านคน ก็ยังมีปัญหาการแย่งชิงทรัพยากร ทั้งที่ดิน น้ำ บริการด้านการศึกษา สาธารณสุข และอื่นๆ อีกมากมาย ข้อสำคัญคือมีความไม่เป็นธรรม และความ เหลื่อมล้ำในการเข้าถึงทรัพยากรและบริการพื้นฐานของประเทศเป็นอันมาก หากประชากรของประเทศมีจำนวนถึง ๙๐ ล้านคน ปัญหาจะรุนแรงมากกว่านี้มาก

**๒. การพัฒนาระบบบริการสาธารณสุข และการสาธารณสุขมูลฐาน** การประกาศนโยบายเมื่อปี พ.ศ.๒๕๑๔ ให้มีโรงพยาบาลอำเภอทุกอำเภอของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งชุดแรก หลังเหตุการณ์วันที่ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๑๖ การประกาศนโยบายสาธารณสุขมูลฐาน เพื่อขานรับนโยบาย “สุขภาพดีถ้วนหน้า เมื่อปี ๒๕๔๓” (Health For All By the Year ๒๐๐๐) ขององค์การอนามัยโลก ตั้งแต่ต้นทศวรรษ ๒๕๒๐ และการดำเนินนโยบาย “ทศวรรษการพัฒนาชนบท” ตั้งแต่ก่อนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ (พ.ศ.๒๕๒๕-๒๕๒๙) ทำให้มีการสร้างโรงพยาบาลชุมชนจนครบทุกอำเภอ และการสร้างสถานี

อนามัยครบทุกตำบลในประเทศไทย เป็นโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญต่อการพัฒนา และการสร้างความเสมอภาคในการพัฒนาสุขภาพ นโยบายนี้ส่งผลสำคัญทำให้งบประมาณของกระทรวงสาธารณสุข มีการกระจายลงสู่ชนบทในสัดส่วนสูงกว่าในเขตเมือง (คุณภาพที่ ๑) และทำให้ประชาชนสามารถไปรับบริการใกล้บ้านได้มากขึ้น (คุณภาพที่ ๒) การประกาศนโยบายสาธารณสุขมูลฐาน นอกจากมีการพัฒนาระบบอาสาสมัครสาธารณสุขขึ้นทั่วประเทศแล้ว ผลสำคัญคือการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานสาธารณสุข ให้ทุกภาคส่วนตระหนักหรือมีบทบาทในงานสาธารณสุข (All For Health) และการมองสุขภาพครอบคลุมทุกมิติ ทั้งกาย จิต และสังคม

๓. การรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่ ประเทศไทยประสบความสำเร็จอย่างสูงในการรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่ โดยมีกฎหมายควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ และกฎหมายคุ้มครองสุขภาพผู้ที่ไม่สูบบุหรี่ที่ก้าวหน้าอย่างมาก มีนโยบายของรัฐที่สนับสนุนการรณรงค์เพื่อการไม่สูบบุหรี่อย่างเข้มแข็งและต่อเนื่อง มีขบวนการภาคประชาชนและภาคประชาสังคมที่เข้มแข็งและกว้างขวางและขับเคลื่อนงานด้านนี้อย่างเป็นระบบ บนฐานความรู้ทั้งกว้างและลึก ข้อสำคัญมีการสร้างองค์กรนวัตกรรมทางสังคม คือ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ ที่ใช้เงินค่าธรรมเนียมที่เก็บเพิ่มร้อยละ ๒ จากภาษีสรรพสามิตของบุหรี่และสุรา มาทำงานเชิงรุกเพื่อสุขภาพในความหมายที่กว้างขวางอย่างแท้จริง

ผลที่เกิดขึ้นชัดเจนคือปริมาณการบริโภคบุหรี่ยี่ลดลง อัตราการสูบบุหรี่ลดลง จากกว่าร้อยละ ๓๐ ในปี ๒๕๓๐ เป็นร้อยละ ๑๙ ในปี ๒๕๕๒

**๔. การป้องกันและแก้ไขปัญหาเอดส์** ไทยเป็นประเทศแรกในเอเชียที่มีการแพร่ระบาดและได้รับผลกระทบจากปัญหาเอดส์ เร็วที่สุด รุนแรง และกว้างขวางที่สุด แต่ประเทศไทยสามารถแก้ปัญหาได้ทั้งในด้านการลดอัตราผู้ติดเชื้อรายใหม่ ด้วยโครงการถุงยางอนามัยร้อยเปอร์เซ็นต์ และการรณรงค์ให้ความรู้และการสร้างความตระหนักอย่างกว้างขวาง โครงการถุงยางอนามัยร้อยเปอร์เซ็นต์ได้รับการนำไปปฏิบัติอย่างได้ผลในประเทศอื่นๆ เช่น กัมพูชา ฟิลิปปินส์ มองโกเลีย จนได้รับการยกย่องชมเชยจากองค์การระหว่างประเทศอย่างองค์การอนามัยโลก โครงการเอดส์ของสหประชาชาติ (UNAIDS) และโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) รวมทั้งทำให้มหาวิทยาลัย-โรงพยาบาล ซึ่งเป็นผู้บุกเบิกเรื่องนี้ ได้รับรางวัลสมเด็จพระเจ้าฟ้ามหิดลอันทรงเกียรติเมื่อปีพ.ศ.๒๕๕๒ด้วย

นอกจากนี้ประเทศไทยยังดำเนินการ ให้ผู้ป่วยเอดส์สามารถเข้าถึงยาต้านไวรัสถ่วงหน้าได้ตั้งแต่ ปีพ.ศ.๒๕๔๖ ที่สำคัญประเทศไทย สามารถพัฒนาองค์กรภาคประชาชน และภาคประชาสังคม รวมทั้งกลุ่มผู้ติดเชื้อ ทำให้สามารถ รณรงค์แก้ปัญหาอื่นๆ เช่น การกีดกันและรังเกียจ ตลอดจนการคุ้มครองสิทธิต่างๆ และการพัฒนาคุณภาพของงานป้องกันและแก้ไขปัญหาเอดส์ได้อย่าง มีพลังและตรงทิศทาง ส่งผลทำให้การเสียชีวิตจากโรคเอดส์ซึ่ง

เคยสูงถึงกว่า ๕ หมื่นรายต่อปี ในช่วงพ.ศ.๒๕๓๐-๒๕๔๕  
เหลือเพียงประมาณ ๑ หมื่นรายต่อปีในปัจจุบัน

**๕. การสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า** ประเทศไทย  
สามารถสร้างหลักประกันสุขภาพให้แก่ประชาชนชาวไทย และยังสามารถ  
ขยายครอบคลุมประชากรที่รือพิสุจน์สัญชาติอีกกว่าสี่แสนคน  
ได้ด้วย ข้อสำคัญได้เปลี่ยนกระบวนการให้บริการสาธารณสุข  
แก่ประชาชนจาก “การสงเคราะห์” ตั้งแต่เริ่มตั้งโรงพยาบาล  
แห่งแรกของประเทศคือโรงพยาบาลศิริราช และตามที่บัญญัติไว้ใน  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ มาเป็น  
“สิทธิ” ตามรัฐธรรมนูญในฉบับหลังๆ และในพระราชบัญญัติ  
หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๕ นับเป็นประเทศกำลัง  
พัฒนา หนึ่งในไม่กี่ประเทศที่ทำได้สำเร็จ และที่สำคัญสามารถ  
ทำได้ด้วยค่าใช้จ่ายที่ไม่สูงด้วย

ความสำเร็จทั้ง ๕ ประการดังกล่าวแล้ว ทำให้ภาพรวมของ  
การสาธารณสุขของประเทศไทย มีความเจริญและพัฒนาขึ้นมาก  
อย่างไรก็ดี ยังมีปัญหาที่ต้องแก้ไขอีกมาก โดยเฉพาะปัญหา  
ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรม ซึ่งเป็นปัญหาใหญ่และยัง  
ฝังรากลึก เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างและเชิงระบบ ที่ต้องมีการแก้ไข  
อย่างจริงจัง ไม่เช่นนั้น จะเป็นเชื้อปะทุของความขัดแย้งและ  
ความรุนแรงต่อไป

## สภาพปัญหา

ปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมด้านการสาธารณสุขในประเทศไทย สรุปลงได้ ๓ ประการ ได้แก่

๑. ปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมระหว่างเมืองหลวง-เมืองใหญ่-ชนบท

๒. ปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมระหว่างระบบบริการสาธารณสุข ๓ ระบบ คือ สวัสดิการข้าราชการ ประกันสังคมและระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ซึ่งต่อไปจะขอเรียกสั้นๆ ว่า “ระบบบัตรทอง”

๓. ปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมระหว่างวิชาชีพกับประชาชน

จะขออธิบายสภาพปัญหาแต่ละด้านโดยสังเขป ดังนี้

### ๑. ปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมระหว่างเมืองหลวง-เมืองใหญ่-ชนบท

ระบบการเมืองการปกครองของประเทศที่รวบอำนาจไว้ที่รัฐบาลกลางและระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมที่ประเทศไทยยึดถือมานาน ทำให้ความเจริญและความมั่งคั่งทุกอย่างรวมทั้งทรัพยากรสาธารณสุขรวมศูนย์อยู่ในเมืองหลวงและเมืองใหญ่ กระจายสู่ชนบทน้อยกว่าที่ควรตามระบบ “มือใครยาว สาวได้สาวเอา” แม้จะ “เคย” มีการให้ความสำคัญกับการพัฒนาชนบทใน “ทศวรรษแห่งการพัฒนาชนบท” ช่วงสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ แต่ก็มีค่าเหมือนเพียงจุดเริ่มต้นที่ขาดการสานต่อ ข้อสำคัญนโยบาย

ดังกล่าวมีผลอย่างจริงจังเฉพาะต่อหน่วยงานในกระทรวงสาธารณสุขเท่านั้น ไม่ครอบคลุมถึงหน่วยงานในกระทรวงศึกษาธิการ ได้แก่ โรงเรียนแพทย์ต่างๆ กองทัพ และภาคเอกชน แม้ในกระทรวงสาธารณสุขเอง เมื่อมีโครงการตามแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็งเมื่อปีพ.ศ.๒๕๕๒ ก็มีความพยายาม เพิ่มการลงทุนในเมืองหลวงและเมืองใหญ่มากกว่าในชนบท ผลคือเมืองใหญ่โดยเฉพาะเมืองหลวงมีทรัพยากรต่างๆ มากมาย จน “ล้นเกิน” ขณะที่เมืองเล็กและชนบท ขาดแคลนสิ่งจำเป็น เกิดสภาพที่ภาษาอีสานสรุปว่า “ไทใหญ่ล้น ไทน้อยบ่เต็ม”

ทรัพยากรสาธารณสุขทุกประเภท มีความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรม อย่างชัดเจน (ดูภาคผนวก) สะท้อนจากสัดส่วนแพทย์ ทันตแพทย์ ต่อประชากรในภูมิภาคต่างๆ (ภาพที่ ๑-๕) และภาระงานของแพทย์ในชนบท เปรียบเทียบกับภาระงานของแพทย์ใน โรงพยาบาลในเมืองหลวง โรงพยาบาลมหาวิทยาลัย และในภาคเอกชน (ตารางที่ ๑)

สถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย โดยศาสตราจารย์ ดร.อัมมาร์ สยามวาลา วิเคราะห์พบว่า ในปัจจุบันงบลงทุนของโรงเรียนแพทย์ทั้ง ๑๗ แห่ง ซึ่งล้วนตั้งอยู่ในเมืองหลวงและเมืองใหญ่ มีมากกว่างบลงทุนของกระทรวงสาธารณสุขซึ่งเป็นการลงทุนในชนบททั่วประเทศ

นโยบายการพัฒนาประเทศไทยให้เป็นศูนย์กลางสุขภาพนานาชาติ (Medical Hub) มีข้อดีคือ สามารถนำเงินตราเข้าประเทศและสร้างรายได้ให้แก่คนที่มีฐานะดีจำนวนหนึ่ง แต่มีผล

กระทบทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำ และความเป็นไม่ธรรมในระบบบริการสาธารณสุขต่างกว้างขึ้น เพราะเป็นแหล่งจ้างงานที่ให้ค่าจ้างสูง จึงดึงดูดทรัพยากรกำลังคนโดยเฉพาะสาขาที่ขาดแคลน ได้แก่ แพทย์ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทาง พยาบาล ทั้งทางตรงและทางอ้อม จากชนบทสู่เมือง จากเมืองเล็กสู่เมืองใหญ่และจากเมืองใหญ่สู่เมืองหลวง เพื่อบริการคนที่มีฐานะดีในเมืองหลวงและจากต่างประเทศ ที่สำคัญรัฐยังมีนโยบายสนับสนุนผ่านระบบการส่งเสริมการลงทุนและท่องเที่ยวอีกด้วย ประเด็นนี้ก็เช่นเดียวกับแนวทางการพัฒนาในอดีต คือใช้วิธีคิดแบบให้ชนบทหรือคนยากจนรอรับผลจากการพัฒนาที่ “กระเด็นกระสาย” จากเมืองหลวง-เมืองใหญ่ หรือ ที่อึมจนล้นจากคนมั่งมี (Trickling Down Effect) ซึ่งในที่สุดก็ทำให้ช่องว่างทางสังคมของไทยต่างกว้างขึ้นเรื่อยๆ

## ๒. ปัญหาความเหลื่อมล้ำและความเป็นธรรมระหว่างระบบบริการสาธารณสุข ๓ ระบบ

ปัจจุบันระบบสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาลของข้าราชการที่ดูแลโดยกรมบัญชีกลาง เป็นระบบที่ใช้จ่ายเงินภาษีอากรของประเทศในอัตราสูงสุด แต่เป็นระบบที่มีความประสิทธิภาพต่ำที่สุดและน่าจะมีการไม่ชอบมาพากลมากที่สุด กล่าวคือ ดูแลข้าราชการและครอบครัวราว ๕ ล้านคน แต่ใช้เงินในปีงบประมาณ ๒๕๕๓ กว่า ๖ หมื่นล้านบาท เฉลี่ยคนละประมาณ ๑๒,๐๐๐ บาท ต่อปี ขณะที่ระบบบัตรทองซึ่งดูแลประชากร ๔๗-๔๘ ล้านคน

ใช้เงินในปีงบประมาณ ๒๕๕๒ เพียง ๙๓,๙๙๙.๔๑ ล้านบาท เฉลี่ยประมาณ คนละ ๑,๙๕๘.๔๖ บาทต่อปี ระบบสวัสดิการ รักษาพยาบาลข้าราชการเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพต่ำสุด เพราะเป็นระบบเดียวที่ใช้ระบบการเงินการคลังแบบปลายเปิด โดยจ่ายผู้ให้บริการแบบการจ่ายตามรายการให้บริการ (Fee-For-Service) จึงไม่สามารถคาดการณ์ค่าใช้จ่ายได้อย่างชัดเจนตั้งแต่ ต้นปีงบประมาณ ซึ่งเห็นได้ชัดเจนว่า กระทรวงการคลังไม่เคย ตั้งงบประมาณที่เพียงพอ และต้องหันมาขอใช้เงินงบกลาง เพิ่มปีละเป็นหมื่นล้านบาททุกปี ขณะที่ระบบบัตรทองและ ประกันสังคมเป็นระบบการเงินการคลังแบบปลายปิดและจ่าย ผู้ให้บริการโดยวิธีการเหมาจ่ายรายหัว (Capitation) โดยระบบ บัตรทอง มีการพัฒนาเป็นแบบเหมาจ่ายรายหัวสำหรับผู้ป่วยนอก ร่วมกับการจ่ายด้วยระบบกลุ่มวินิจฉัยโรคร่วม (Diagnosis-Related Groups หรือ DRGs) ในวงเงินเกินที่ตั้งงบประมาณไว้ จึงไม่เคยมีกรณีงบประมาณบานปลายเหมือนระบบสวัสดิการ ข้าราชการ

ข้อแตกต่างระหว่างระบบการเงินการคลังใน ๒ ระบบ คือ ระบบการจ่ายตามรายการการให้บริการจะเปิดให้ผู้รับบริการ เลือกใช้บริการได้โดยเสรี และเปิดให้แพทย์และโรงพยาบาลมีเสรี ในการให้บริการตรวจรักษาชนิดแทบไม่มีข้อจำกัด

แพทย์และโรงพยาบาลมีเสรีในการให้บริการการตรวจและ รักษาแทบไม่มีข้อจำกัด เพราะระบบการควบคุมตรวจสอบอ่อนแอ หละหลวมมาก ระบบสิทธิประโยชน์ด้านยาซึ่งมีเพดานการจ่าย

คือ บัญชียาหลักแห่งชาติของไทยเป็นบัญชียา “สูงสุด” ที่จำเป็นต้องใช้ในระบบสุขภาพของไทย โดยมีจำนวนรายการยากว่าเจ็ดร้อยรายการ ขณะที่บัญชี “ยาจำเป็น” (Essential Drug List) ขององค์การอนามัยโลก มีประมาณ สามร้อยกว่ารายการเท่านั้นที่แย่งที่สุดคือระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการยังเปิดทางให้แพทย์และโรงพยาบาลสามารถใช้ดุลยพินิจจ่ายยานอกบัญชียาหลักได้ด้วย

ขณะที่รายการยาและการตรวจรักษาที่แทบไม่มีเพดานจำกัดโรงพยาบาลทั้งของรัฐและเอกชนยังมีแรงจูงใจสูงในการที่จะให้บริการที่ “เกินจำเป็น” แก่ข้าราชการ เพราะยิ่งให้บริการจะยิ่งเพิ่มรายได้ให้แก่โรงพยาบาล โดยรายได้ดังกล่าวโรงพยาบาลของรัฐไม่ต้องส่งเป็นรายแผ่นดินตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.๒๕๐๒ แต่สามารถเก็บเป็นเงินบำรุงหรือเงินรายได้ของโรงพยาบาลซึ่งโรงพยาบาลสามารถใช้จ่ายเองได้โดยมีเพียงระเบียบหลวมๆ กำกับไว้เท่านั้น ถ้าไปตรวจสอบตัวเลขเงินบำรุงสุทธิที่หักภาระหนี้สินแล้ว จะพบว่าโรงพยาบาลใหญ่ๆ ของรัฐ โดยเฉพาะโรงเรียนแพทย์ใน กทม. มีเงินบำรุงสุทธิเพิ่มขึ้นอย่างมากทุกปี และมีการนำเงินบำรุงดังกล่าวไปใช้ในการขยายการก่อสร้างอาคารต่างๆ นับเป็นพันล้าน หมื่นล้าน อยู่อย่างน้อยสามแห่งเป็นการดึงดูตเงินและกำลังคนเข้ามาใน กทม.และถ่างขยายช่องว่างทางสังคมมากขึ้นเรื่อยๆ

ระบบการควบคุมจรรยาบรรณวิชาชีพที่อ่อนแอ เพราะองค์กรวิชาชีพโดยเฉพาะแพทยสภา นอกจากมีองค์คาพยพที่

จำกัดมาก ไม่สามารถทำงานเชิงรุกในด้านควบคุมจรรยาบรรณวิชาชีพของแพทย์แล้ว ปัจจุบันยังกลายเป็น “สหภาพวิชาชีพ” โดยกฎหมายเปิดช่องให้เป็นองค์กร “ของแพทย์ โดยแพทย์ และเพื่อแพทย์” โดยสิทธิขาด แทนที่จะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ “คุ้มครองสวัสดิภาพของประชาชน” ตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมาย ความอ่อนแอของระบบควบคุมจรรยาบรรณวิชาชีพดังกล่าว ส่งผลให้ไม่สามารถกำกับดูแลให้แพทย์และโรงพยาบาลให้บริการการตรวจ และการรักษาตามกรอบของจรรยาบรรณวิชาชีพได้

ในอดีตการแพทย์ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลครอบงำของธุรกิจยา ปัจจุบันการแพทย์ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของธุรกิจโรงพยาบาล อิทธิพลของธุรกิจยาและธุรกิจโรงพยาบาลแผ่ซ่านไปทั่วประเทศ นอกจากในโรงพยาบาลเอกชนซึ่งเป็นธุรกิจโดยตรงแล้ว ยังครอบคลุมไปถึงโรงพยาบาลของรัฐ ตลอดทั้งองค์กรวิชาชีพด้วย

ตัวอย่างที่ชัดเจนที่ปรากฏเป็นข่าวครึกโครมเมื่อต้นปีนี้ คือ ปัญหาการจ่ายยารักษาข้อเสื่อมที่ไม่มีหลักฐานทางการแพทย์ ชัดเจนว่ามีประสิทธิศัถ์ (Efficacy) ในการรักษาและยังพิจารณาความคุ้มค่า (Cost-Effectiveness) แล้วยิ่งไม่มีความคุ้มค่า ยาดังกล่าวไม่อยู่ในบัญชียาหลักแห่งชาติด้วย เหตุผลทั้งสองดังกล่าว และรายการนี้กรมบัญชีกลางได้แสดงความกล้าหาญให้ระงับการเบิกจ่าย แต่กลับมีแพทย์ผู้เชี่ยวชาญออกมาขัดขวาง

ตัวอย่างที่แสดงความอับยศในวงการวิชาชีพเช่นนี้มีมากมาย

ระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ ปัจจุบันเป็นระบบที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำอย่างรุนแรงกับอีกสองระบบคือ ประกันสังคม ระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ และระบบบัตรทอง เป็นระบบที่ยอมให้อิทธิพลของธุรกิจยาและธุรกิจโรงพยาบาลครอบงำวิชาชีพได้สูงสุด

ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมที่ตอกย้ำซ้ำเติมประชาชนทุกครั้งที่ไปรับบริการ คือ ทุกคนจะถูกถามว่าใช้สิทธิอะไร ถ้าเป็นสิทธิข้าราชการ หรือจ่ายเงินเองหรือมีระบบประกันเอกชนเสริมเพิ่มเติมจะได้รับบริการแบบหนึ่ง แต่ถ้าเป็นระบบประกันสังคมหรือระบบบัตรทองจะได้รับบริการอีกแบบหนึ่ง หลักการของจรรยาบรรณวิชาชีพสามารถคุ้มครองประชาชนได้เพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น ตัวตัดสินใจอยู่ที่ผลประโยชน์ของธุรกิจยา ธุรกิจโรงพยาบาลและของแพทย์เอง ยังโชคดีที่ยังมีแพทย์และโรงพยาบาลส่วนหนึ่งที่ยึดมั่นในหลักมนุษยธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพโดยไม่ยอมอยู่ภายใต้อิทธิพลครอบงำของธุรกิจยาและธุรกิจโรงพยาบาลแพทย์และโรงพยาบาลเหล่านี้ ต้องประสบกับปัญหาทางการเงินและบางกรณีถึงขั้น “ขมขื่น” กับปัญหาที่รุนแรง เช่น ที่โรงพยาบาลอุ้มผาง จังหวัดตาก เป็นต้น

ระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการในปัจจุบันนับว่าเป็นระบบ “อภิสิทธิ์” เหนือระบบประกันสังคมและระบบบัตรทอง ขณะที่ข้าราชการและครอบครัวมีสิทธิเลือก ไปรับบริการที่ไหนก็ได้ตามใจชอบ โดยราชการเปิดช่องให้สามารถ “เบิกตรง” ค่ารักษายาบาลจากกรมบัญชีกลางได้ ครอบคลุมกรณีคนไข้

นอกเหนือที่จะต้องจ่ายเงินทดรองไปก่อนเหมือนแต่ก่อนซึ่งเป็นการเพิ่มสวัสดิการให้แก่ข้าราชการแบบ “ไม่ยั้งคิด” และยังเป็นการเปิดช่องให้มีการทุจริตฉ้อฉล ทั้งโดยโรงพยาบาล แพทย์และข้าราชการดังปรากฏเป็นข่าว ที่ทราบกันทั่วไปแล้ว

ทุกครั้งที่จะมีการแก้ไขปัญหาความไร้ประสิทธิภาพและความฉ้อฉลในระบบสวัสดิการรักษาพยาบาลข้าราชการจะมีเสียงคัดค้านของฝ่ายราชการซึ่งเป็น กลุ่มที่มีอิทธิพลทางการเมืองการปกครองสูงสุด วาทกรรมที่มีการหยิบยกขึ้นมาอ้างเสมอคือ ข้าราชการมีเงินเดือนน้อย รัฐจึงต้องให้สวัสดิการด้านรักษาพยาบาลชดเชย วาทกรรมดังกล่าวเป็นมายาคติ (myth) ไม่ใช่ความจริง เพราะปัจจุบันข้าราชการ ส่วนใหญ่มีเงินเดือนสูงกว่าผู้ใช้แรงงานทั่วไปมากและสูงกว่าชาวไร่ชาวนาและแรงงานนอกระบบอื่นส่วนใหญ่เป็นอันมากและยังได้รับสวัสดิการอื่นๆ อีกมากมาย

**ทางด้านประกันสังคม** ปัญหาความไม่เป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำสำคัญมี ๒ ประการ

**ประการแรก** ผู้ประกันตนจำนวนเกือบ ๑๐ ล้านคน ในปัจจุบัน เป็นกลุ่มเดียวที่ต้องเสียภาษีสองต่อ ต่อแรกคือการเสียภาษีเหมือนประชาชนทั่วไป ต่อที่สองคือต้องถูกหักเงินเดือนร้อยละไม่เกิน ๑.๕ เพื่อสมทบเป็นค่ารักษาพยาบาล ขณะที่ระบบสวัสดิการรักษาพยาบาลข้าราชการและระบบบัตรทอง รัฐออกให้ทั้งหมดจากเงินภาษีอากร

**ประการที่สอง** ผู้ประกันตนในระบบประกันสังคมได้รับ

บริการทางการแพทย์คล้ายคลึงกับระบบบัตรทองแต่สิทธิประโยชน์น้อยกว่าและประสิทธิภาพในการให้บริการต่ำกว่า กล่าวคือ จ่ายให้โรงพยาบาลแพงกว่าระบบบัตรทองแต่โรงพยาบาลให้บริการน้อยกว่า เมื่อมีกรณีพิพาทระหว่างผู้ประกันตนกับผู้ให้บริการ ทั้งเรื่องมาตรฐานการรักษาและค่าใช้จ่ายที่ต้องจ่ายเพิ่ม ซึ่งอาจเป็นเงินนับหมื่น นับแสน หรือนับล้าน องค์คณะผู้ชี้ขาดในระบบคือ คณะกรรมการการแพทย์ของประกันสังคม ซึ่งมักเอียงข้างผู้ให้บริการมากกว่าที่จะเห็นใจผู้ประกันตน

รายละเอียด โปรดดูเรื่อง “บริการการแพทย์ประกันสังคม ถึงเวลาต้องปฏิรูป” ของผู้เขียน

ปัจจุบัน หลังจากถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากเรื่องการให้สิทธิประโยชน์ด้อยกว่าระบบบัตรทองแต่จ่ายแพงกว่าประกันสังคม มีความพยายามเร่งรัดที่จะเพิ่มสิทธิประโยชน์ให้ตามทันระบบบัตรทอง และบางกรณีมีการเพิ่มสิทธิประโยชน์ให้มากกว่า แต่ผลสะท้อนกลับคือ ต้องใช้เงินมากขึ้นประสิทธิภาพจึงยิ่งต่ำลง ข้อสำคัญเงินที่ต้องนำมาใช้ ล้วนเป็นเงินของผู้ประกันตน และนายจ้างที่ถูกบังคับให้จ่ายสมทบทั้งสิ้น

**สำหรับระบบบัตรทอง** เป็นระบบที่ใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด ขณะเดียวกันสามารถให้สิทธิประโยชน์และพัฒนาระบบบริการอย่างต่อเนื่อง สูงกว่าระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการและระบบประกันสังคมหลายรายการ เช่น

(๑) มีระบบการจ่ายค่าเสียหายที่อาจเกิดจากการรับบริการสุขภาพเบื้องต้น เช่น กรณีตายหรือพิการ ตามมาตรา ๔๑

แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๕ เมื่อเริ่มระบบดังกล่าวนี้ กำหนดเพดานการจ่ายไว้ที่ ๕๐,๐๐๐ บาท ปัจจุบันเพิ่มเป็น ๒ แสนบาท สำหรับกรณีตาย และ ๑.๒ แสนบาท สำหรับกรณีพิการ โดยมีการพัฒนาระบบการพิจารณา จนสามารถจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นได้เฉลี่ยภายในเวลา ๑ เดือนเท่านั้น นับแต่เริ่มระบบนี้ในปี พ.ศ.๒๕๔๗ ถึงปัจจุบัน มีผู้ยื่นขอรับค่าเสียหายรวม ๓.๓ พันราย คณะกรรมการตัดสินจ่ายให้รวม ๒.๘ พันราย ที่เหลือมีน้อยมากที่ไปฟ้องร้องต่อศาล

สิทธิดังกล่าวนี้ ไม่มีในระบบประกันสังคมและสวัสดิการข้าราชการ สองสามปีที่ผ่านมา ภาคประชาชนพยายามเสนอกฎหมายเพื่อเพิ่มขอบเขตการจ่ายค่าเสียหายให้รวมทั้งค่าชดเชยเบื้องต้นและค่าเสียหายที่ควรจะได้รับ รวมทั้งให้ครอบคลุมประชาชนทั่วประเทศ แต่น่าแปลกใจที่ไม่มีตัวแทนข้าราชการและประกันสังคมออกมาสนับสนุนกฎหมายนี้เลย มีแต่คอยรอรับแต่ผลประโยชน์เท่านั้น และร่างกฎหมายนี้ก็กลับได้รับการต่อต้านจาก "สหภาพวิชาชีพแพทย์" อย่างรุนแรง ทำให้ยังไม่สามารถคลอดออกมาเป็นกฎหมายได้ เป็นที่น่าประหลาดใจว่ากลุ่มที่ต่อต้านร่างกฎหมายนี้เสนอ ให้ขยายขอบเขตของมาตรา ๔๑ ของพรบ.หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เพื่อให้ครอบคลุมคนไทยทุกคน ทั้งๆที่เมื่อพ.ศ. ๒๕๔๕ ตอนที่เริ่มต้นระบบบัตรทอง คนกลุ่มเดียวกันนี้คัดค้านมาตรา ๔ ดังกล่าวอย่างรุนแรง

(๒) ระบบบัตรทอง เป็นผู้ริเริ่มพัฒนาระบบบริการการแพทย์ฉุกเฉิน (Emergency Medical Service หรือ EMS) โดย

ใช้งบประมาณที่ต่ำกว่าทุกระบบอยู่แล้ว สร้างระบบจนสำเร็จ สามารถให้บริการปฐมพยาบาลและขนส่งผู้ป่วยอุบัติเหตุและฉุกเฉิน จุดเกิดเหตุสามารถลดการเสียชีวิตและความพิการลงได้อย่างชัดเจนและได้พัฒนาเป็นระบบแยกต่างหาก มีพ.ร.บ.การแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติของตนเอง ขยายอานิสงส์ครอบคลุมถึงคนในระบบประกันสังคมและระบบสวัสดิการการรักษาพยาบาลข้าราชการด้วย

(๓) ระบบบัตรทองมีความพยายามให้ประชาชนเข้าถึงยาจำเป็นเพิ่มขึ้นตลอดเวลา ควบคู่กับการเพิ่มประสิทธิภาพโดยการประหยัดค่าใช้จ่าย เช่น กรณีการทำซีแอลยาเอดส์ ยาโรคหัวใจ และยามะเร็งรวม ๗ รายการ ทำให้ผู้ป่วยเข้าถึงยาเพิ่มขึ้นจำนวนมาก ตัวอย่างคือ ผู้ป่วยเอดส์ที่ดื้อยา เคยเข้าถึงยาจำเป็นสำหรับผู้ป่วยดื้อยาที่ติดสิทธิบัตรเพียง ๖๐ กว่าราย ที่เหลือต้องเสียชีวิตเป็นส่วนใหญ่ หลังทำซีแอลเพียงปีเศษ ผู้ป่วยกลุ่มนี้ได้ยาเพิ่มขึ้นราว ๗ พันราย ซึ่งเป็นการต่อชีวิตคนเป็นพันเป็นหมื่นคนอย่างแท้จริง การทำซีแอลนี้ผลประโยชน์ก็ตกกับคนในระบบประกันสังคมและสวัสดิการข้าราชการด้วยเช่นกัน แต่ปรากฏว่ากว่าที่ระบบประกันสังคมจะจ่ายยาซีแอล ก็ต้องใช้เวลาราวถึงเกือบสองปี และสำหรับระบบสวัสดิการข้าราชการก็ยังไม่จ่ายยาซีแอล แต่ยังคงจ่ายที่ติดสิทธิบัตรและมีราคาแพงอย่างมากจนถึงปัจจุบัน

ด้านการประหยัดค่าใช้จ่าย ตัวอย่างเช่น การพัฒนาระบบการจัดซื้อหายาและอุปกรณ์การแพทย์ราคาแพง เช่น ขดลวดค้ำยันเส้นเลือดเพื่อรักษาโรคหลอดเลือดหัวใจตีบ สามารถลด

ราคาจากขึ้นละกว่า ๘ หมื่นบาท เหลือเพียงสองหมื่นบาทเศษ  
วัดขึ้นใช้หัวดีใหญ่จากเข็มละกว่าสองร้อยบาท เหลือเพียงเข็มละ  
๑๒๐ บาทเท่านั้น

(๔) ระบบบัตรทองมีโครงการสำรอง “ยากำพร้า” คือ  
ยาจำเป็นต้องใช้เพราะเป็นยาช่วยชีวิต หรือมีความจำเป็นอื่นๆ  
เช่น ยาแก้พิษกรณีอาหารเป็นพิษจากเชื้อโบทูลิซึม ซึ่งเคยเกิดใน  
คนที่กินหน่อไม้ปิ้งที่จังหวัดน่าน ซึ่งทำให้ถึงตายได้ในเวลาค่อนข้าง  
เร็ว โรคดังกล่าวระบาดนานๆ ครั้ง ทำให้บริษัทยาไม่สนใจผลิต  
หรือนำมาจำหน่ายเพราะราคาแพง แต่มีคนใช้น้อยมาก ทำกำไร  
ยาก และอาจขาดทุนด้วยเพราะยามีอายุ หากไม่ได้ใช้เมื่อหมด  
อายุก็ต้องทิ้งไป โรงพยาบาลต่างๆก็มักไม่สำรองยาเหล่านี้ไว้  
ระบบบัตรทองจึงทำหน้าที่สำรองยากลุ่มนี้แทนโรงพยาบาลต่างๆ  
และยังใช้ได้กับบุคคลในระบบประกันสุขภาพและระบบสวัสดิการ  
ข้าราชการด้วย

(๕) ระบบบัตรทองมีการพัฒนาคุณภาพการให้บริการ  
โดยการจัด “ระบบบริหารจัดการเฉพาะ” สำหรับโรคที่ต้องการ  
การดูแลรักษาที่ซับซ้อน และมีค่าใช้จ่ายสูง เพื่อช่วยทั้งคนไข้ให้  
ได้รับบริการที่ดี และช่วยโรงพยาบาลเรื่องค่าใช้จ่าย เช่น โรค  
เลือดออกง่ายฮีโมฟีเลีย ระบบบัตรทองจ่ายให้สถานบริการคนละ  
๗๒,๐๐๐-๑๔๔,๐๐๐ บาทต่อปี สำหรับคนไข้อายุ ๑๐ ปีขึ้นไป  
กรณีเลือดออกรุนแรงหรือต้องผ่าตัดฉุกเฉิน จ่ายเพิ่มให้ในวงเงิน  
๑๒๐,๐๐๐ บาทต่อครั้งการนอนโรงพยาบาลและไม่จำกัดจำนวนครั้ง  
การนอนโรงพยาบาล

โรคอื่นๆ ก็ยังมีอีกมาก เช่น โรคหลอดเลือดอุดตัน ในสมอง โรคกล้ามเนื้อหัวใจขาดเลือด โรคนี้วุ่นในทางเดินปัสสาวะ โรคหอบหืด การผ่าตัดต่อกระดูก และโรคมะเร็ง เป็นต้น

(๖) ระบบบัตรทองมีการพัฒนาสิทธิประโยชน์ทั้งกรณีโรคเฉียบพลันและโรคเรื้อรังเพื่อเพิ่มคุณภาพชีวิต ลดการพึ่งพาโรงพยาบาลและประหยัดค่าใช้จ่าย เช่น การริเริ่มให้วัคซีนป้องกันไข้หวัดใหญ่แก่กลุ่มเสี่ยงสูง ซึ่งสามารถลดการเจ็บป่วย ลดอัตราการตายลดภาระของครอบครัวและลดภาระของโรงพยาบาลลง โดยมีความคุ้มค่าอย่างชัดเจนและการพัฒนาระบบล้างไตทางช่องท้อง ซึ่งทำให้คนไข้จำเป็นต้องพึ่งพาโรงพยาบาลน้อยลง เพราะสามารถทำเองได้ที่บ้าน และมีการล้างของเสียออกจากร่างกายอย่างต่อเนื่อง ทำให้คุณภาพชีวิตดีขึ้นด้วย โดยระบบบัตรทองสามารถพัฒนาไปจนถึงขั้นจัดส่งน้ำยาล้างช่องท้องให้ถึงสถานือนามัยใกล้บ้านด้วย

(๗) ระบบบัตรทองมีระบบสายด่วนให้คำปรึกษา หมายเลข ๑๓๓๐ เปิดให้บริการทุกวันตลอด ๒๔ ชั่วโมง โดยจัดระบบบริการที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพอยู่ในเกณฑ์ดีมาก สามารถให้คำปรึกษาแก้ปัญหาทั้งกรณีการใช้สิทธิและกรณีการใช้บริการ เพื่อความปลอดภัยของผู้ป่วยและป้องกันการเสียค่าใช้จ่ายเองในราคาแพงโดยไม่สมควร ซึ่งบางกรณีอาจต้องเสียเงินเป็นหมื่นเป็นแสนหรือเป็นล้าน ระบบดังกล่าวประกันสังคมจัดเฉพาะในวันเวลาราชการ ขณะที่ระบบสวัสดิการรักษายาบาลของข้าราชการไม่มีระบบให้คำปรึกษาอยู่แล้ว

(๘) ระบบบัตรทองเป็นระบบเดียวที่ยอมลงทุนสนับสนุนการพัฒนา “ระบบการพัฒนาและรับรองคุณภาพมาตรฐานสถานพยาบาล” ที่เรียกกันทั่วไปว่า “เฮชเอ” (Hospital Accreditation : HA) ทั้งนี้เพราะระบบบัตรทองต้องการให้บริการสุขภาพได้มาตรฐาน ไม่ต้องการระบบ “ราคาถูก และไร้คุณภาพ” ขณะที่อีกสองระบบไม่มีการลงทุนในเรื่องนี้แต่อย่างใด มักจะมีผู้กล่าวหา (โดยเฉพาะจากฝ่ายวิชาชีพ) ว่าระบบบัตรทองทำให้คุณภาพบริการเสื่อมลงและผู้ให้บริการไม่พอใจ โดยไม่ได้มีข้อมูลใดมาประกอบการกล่าวอ้างแต่อย่างใด ระบบบัตรทองมีการทำโพลสำรวจความพึงพอใจของผู้รับบริการและผู้ให้บริการทุกปี ซึ่งก็พบว่าความพึงพอใจเพิ่มขึ้นตลอด ผู้รับบริการมีความพึงพอใจเกินร้อยละ ๘๕ และผู้ให้บริการมีความพึงพอใจเกินร้อยละ ๖๕ ซึ่งเพิ่มจากในระยะแรกที่มีเพียงร้อยละ ๕๐ เท่านั้น ทั้งนี้เพราะระบบบัตรทอง “เอาใจใส่ทั้งผู้รับ และผู้ให้บริการ”

ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมที่ข้าราชการและผู้ประกันตนในระบบประกันสังคมถูกละเลยโดยไม่สมควร ทั้งๆ ที่ใช้เงินในระบบแพงกว่า

เห็นได้ชัดเจนว่า ระบบบัตรทอง ซึ่งเป็นระบบที่ใช้จ่ายเงินต่อหัวของประชากรต่ำที่สุด แต่ให้ประโยชน์แก่ประชาชนมากที่สุด ทั้งนี้ก็เพราะผู้ที่ริเริ่มเรื่องนี้ คือ นพ.สงวน นิตยารัมภ์พงศ์ ซึ่งล่วงลับไปแล้ว ได้วางหลักการในการบริหารจัดการที่มุ่งการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและมุ่งการขยายประโยชน์ให้แก่ประชาชน รวมทั้งพัฒนาประสิทธิภาพและ

คุณภาพการให้บริการ คือเป็นบริการที่มุ่งประชาชนเป็นหลัก ไม่ใช่มุ่งรักษาเงินกองทุนหรือผลประโยชน์ของ โรงพยาบาลและธุรกิจยาเป็นหลัก คุณหมอสงวนนี้เป็นบุคคลสำคัญในประวัติศาสตร์ การแพทย์และสาธารณสุขไทยที่ทุ่มเทชีวิตทั้งชีวิต ดำเนินการ จนทำให้คนไทยได้มีสิทธิหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า สมควรที่ ประเทศไทยจะยกย่องเชิดชูให้เป็น “บิดาแห่งการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า”

**๓. ปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมระหว่างวิชาชีพกับประชาชน** โดยธรรมชาติแล้ว วิชาชีพโดยเฉพาะแพทย์และประชาชนต้องพึ่งพาซึ่งกันและกัน เมื่อเจ็บป่วยประชาชนต้องพึ่งความรู้ความสามารถ ความเอาใจใส่และความไว้วางใจได้ของแพทย์ แพทย์ก็ต้องได้รับความเชื่อถือไว้วางใจ และความเคารพนับถือจากประชาชน วิชาชีพของตนจึงจะเจริญก้าวหน้าและใช้ประโยชน์ได้เต็มที่ ความสัมพันธ์อันดีระหว่างแพทย์กับผู้ป่วยจึงเป็นสิ่งสำคัญ

ปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมเกิดขึ้น เพราะเหตุปัจจัยหลัก ๖ ประการ ได้แก่

**ประการแรก** คือความไม่เท่าเทียมในด้านข้อมูลข่าวสาร ความรู้ทางการแพทย์พัฒนาไปมาก จนเป็นเทคนิคเฉพาะ มีราคาแพงมาก ทำให้ประชาชนต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงขึ้น และอยู่ในฐานะพึ่งพิงมากขึ้นๆ ประชาชนโดยทั่วไปพึ่งตนเองได้น้อยลง แม้ประชาชนบางกลุ่มจะสามารถเข้าถึงข้อมูลความรู้ใหม่โดย

ผ่านทางอินเทอร์เน็ต แต่ก็ยังไม่สามารถเทียบเคียงกับความรู้  
ของแพทย์ที่ได้รับการฝึกอบรมมาเป็นอย่างดี

**ประการที่สอง** นอกจากการพัฒนาด้านความรู้และข้อมูล  
ข่าวสารแล้ว เพื่อดำรงและพัฒนาความเป็น “วิชาชีพ” แพทย์  
จำเป็นต้องมี “อาชีพปฏิญาณ” หรือจรรยาบรรณ หรือจริยธรรม  
วิชาชีพ และต่อมาได้ก่อตั้งเป็นองค์กรวิชาชีพ เพื่อควบคุมดูแล  
กันเองเหมือนสงฆ์ที่ต้องเอาใจใส่ทั้ง “ธรรม” และ “วินัย” และมี  
การจัดองค์กรขึ้นดูแลกันเอง

องค์กรวิชาชีพ เช่น แพทยสภา มีหน้าที่หลักในการพัฒนา  
วิชาชีพสองด้านคือ การพัฒนามาตรฐานวิชาการ และการ  
ควบคุมด้านจรรยาบรรณ เพื่อเป้าหมายสำคัญคือ “การคุ้มครอง  
สวัสดิภาพของประชาชน” โดยสังคมไทยได้ออกกฎหมายให้  
แพทยสภาเป็น “องค์กรอิสระ” ที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จทั้งนิติบัญญัติ  
บริหาร และตุลาการ และยังให้การยอมรับให้ทำหน้าที่เป็นตัวแทน  
ของแพทย์ในองค์กรอื่นๆ ด้วย

น่าเสียดายที่แพทยสภาไม่สามารถดำรงรักษาบทบาทหน้าที่  
ที่พึงควรไว้ได้ ทั้งนี้อาจเป็นไปตาม อมตพจน์ของลอร์ดแอกตันที่  
ว่า “อำนาจทำให้อ่อนล อำนาจเบ็ดเสร็จทำให้อ่อนลเบ็ดเสร็จ”  
(Power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely.)  
ปัจจุบันแพทยสภาได้กลายสภาพเป็น “สหภาพแรงงานแพทย์”  
ไปเกือบโดยสิ้นเชิง ละทิ้งอุดมการณ์ที่ปกป้องประชาชน ตาม  
เจตนารมณ์ของกฎหมายไปอย่างน่าเสียดาย

เพราะกฎหมายปัจจุบัน กำหนดให้คณะกรรมการแพทยสภา ประกอบด้วยแพทย์ทั้งหมด ทำให้แพทยสภาปัจจุบันกลายเป็นองค์กร “ของแพทย์ โดยแพทย์ เพื่อแพทย์” ทำให้เกิดช่องว่าง และความขัดแย้งกับประชาชนมากขึ้นเรื่อยๆ เป็นปัญหาความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรมที่พอกพูนมากขึ้นๆ โดยเฉพาะในการทำหน้าที่ด้านตุลาการของแพทยสภา รวมทั้งการแทรกแซงกระบวนการยุติธรรมของสังคม ที่สำคัญคือ

- การพิจารณาตัดสินคดีด้านจริยธรรมของแพทย์โดยมีแนวโน้มเอียงเข้าข้างแพทย์

- การแทรกแซงกระบวนการยุติธรรม ทั้งในขั้นตอนของตำรวจและขั้นตอนการพิจารณาคดีของศาล โดย

- การขอให้ตำรวจแจ้งต่อแพทยสภาเมื่อมีการแจ้งความดำเนินคดีแพทย์ในคดีอาญา เพื่อให้แพทยสภาทำความเข้าใจประกอบคดีตั้งแต่ต้น

- การแจ้งให้แพทย์และโรงพยาบาลส่งเวชระเบียน อันเป็นหลักฐานสำคัญแห่งคดีให้แพทยสภาตรวจสอบก่อนส่งให้แก่ผู้ป่วยหรือตำรวจ ซึ่งอาจนำไปสู่การทำลายหลักฐานหรือการปลอมแปลงเอกสารในคดี

- การส่งแพทย์ผู้เชี่ยวชาญไปเป็นพยานให้แพทย์ แทนที่จะเป็นพยานให้แก่ประชาชนโดยหน้าที่ แพทยสภาต้องดำรงตนเป็นกลางระหว่างแพทย์กับประชาชน โดยยึดความถูกต้องเที่ยงธรรมทั้งทางวิชาการและจรรยาบรรณ เพื่อดำรงรักษาความเชื่อถือไว้วางใจของประชาชนไว้ แต่การดำเนินการในปัจจุบัน

ของแพทยสภาทำให้ไม่สามารถดำรงสถานะความเป็นกลาง และความน่าเชื่อถือไว้ได้

**ประการที่สาม** ปัจจุบันการแพทย์มีการพัฒนาจนแตกแขนง ความเชี่ยวชาญออกไปมากมาย ซึ่งแม้จะมีประโยชน์อย่างสูงที่ทำให้คนไข้ได้รับบริการที่มีคุณภาพดีขึ้น แต่ก็ทำให้เกิดระบบที่คนไข้คนเดียวมักต้องถูกดูแลโดยแพทย์หลายคน ตามแขนงความเชี่ยวชาญ ทำให้เกิดปัญหา ที่คนไข้ได้รับการอย่างแยกส่วน ไม่มีแพทย์คนเดียวที่ดูแลอย่างเป็นองค์รวม นอกจากนี้ยังเป็นการเพิ่มความต้องการบริการสุขภาพขึ้นอย่างมากมาย แทนที่แพทย์หนึ่งคนจะดูแลคนไข้หนึ่งคน กลับเป็นว่าแพทย์สามสี่คน ดูแลคนไข้หนึ่งคน จึงทำให้เกิดปัญหาการ “ขาดแคลนแพทย์” อย่างไม่สิ้นสุด ทั้งๆที่มีการผลิตแพทย์เพิ่มขึ้นตลอดเวลา บริการทางการแพทย์จึงอยู่ในสภาพที่อุปสงค์มากกว่าอุปทานตลอดเวลา และมีแต่จะมากขึ้นเรื่อยๆ ทำให้ประชาชนอยู่ในสถานะต้องพึ่งพิงแพทย์มากขึ้นๆ ด้วย

**ประการที่สี่** ระบบบริการสาธารณสุขปัจจุบัน ทั้งระบบบัตรทองและสวัสดิการข้าราชการ ซึ่งครอบคลุมประชากรกว่าร้อยละ ๘๐ เป็นระบบบริการที่รัฐจัดให้ ส่วนระบบประกันสังคม แม้ผู้ประกันตนจะมีส่วนร่วมจ่ายแต่ก็ไม่มีอำนาจหรือบทบาทในการกำหนดในเรื่องการให้บริการ อำนาจ “อธิปไตย” ในการให้บริการจึงอยู่ในมือผู้ให้บริการแทบทั้งสิ้น แม้ระบบบัตรทองจะดำเนินการให้มีภาคประชาชนเข้ามาอยู่ในกลไกระดับนโยบายตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับจังหวัด แต่ความเข้มแข็งของภาคประชาชนก็ยังไม่เพียงพอที่จะเทียบเคียงได้กับผู้ให้บริการ

**ประการที่ห้า** ปัจจุบันธุรกิจมีบทบาทครอบงำวิชาชีพ โดยเฉพาะธุรกิจยาและธุรกิจโรงพยาบาล ระบบจรรยาบรรณวิชาชีพ ไม่มีการพัฒนาให้เข้มแข็งเพียงพอที่จะต้านทานอิทธิพลของธุรกิจทั้งสองได้ ทำให้เกิดทั้งปัญหาการตรวจรักษาที่เกินความจำเป็นในระบบการเงินการคลังแบบจ่ายตามรายการ การให้บริการ และปัญหาการตรวจรักษาที่น้อยกว่าที่ควรในระบบเหมาจ่ายของบัตรทองและประกันสังคม

ประชาชน มีความพยายามจะมี “อธิปไตย” ในการใช้บริการ โดยการสละสิทธิประโยชน์ที่รัฐมอบให้ ตามระบบทั้งสาม โดยยอมหันไปเป็น “ผู้ซื้อบริการ” คือการจ่ายเงินเองหรือไปซื้อประกันสุขภาพเอกชนและบางคนที่กำลังซื้อสูงถึงขั้นซื้อกิจการโรงพยาบาลเพื่อเพิ่มอธิปไตยในการใช้บริการ แต่มีผู้ทำเช่นนั้นได้เพียงส่วนน้อยเท่านั้น

**ประการที่หก** พระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ มีเจตนาเพื่อคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้เสียหายได้รับการชดเชยโดยสมควร แต่กลับมีผลทำให้ประชาชนที่เสียหายจากการรับบริการและไม่ได้ความเป็นธรรม จนมีความจำเป็นที่ต้องไปการฟ้องร้องดำเนินคดี ต้องต่อสู้ทั้งกับระบบทั้งระบบ คือ ต่อสู้กับบุคคลผู้ให้บริการ และต้องต่อสู้กับหน่วยงานทั้งหน่วยงานด้วย รวมทั้งปัจจุบัน แพทยสภาได้ละทิ้งหน้าที่ไปมุ่งปกป้องแพทย์ ทำให้ประชาชนต้องต่อสู้กับแพทยสภาเพิ่มขึ้นด้วย

## ข้อเสนอ

เพื่อสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในระบบบริการสาธารณสุข ควรดำเนินการแก้ไข ดังนี้

### ๑. การแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมระหว่าง เมืองหลวง-เมืองใหญ่-ชนบท มีข้อเสนอ ดังนี้

๑.๑ ต้องมีการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ทั้งฉบับ พ.ศ.๒๕๕๐ และพ.ศ.๒๕๕๐ และตามข้อเสนอเรื่อง "การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ" โดยคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) เมื่อ ๑๘ เมษายน พ.ศ.๒๕๕๔ โดยเฉพาะ

(๑) ลดอำนาจราชการบริหารส่วนกลาง ให้ทำหน้าที่เฉพาะเท่าที่จำเป็นและสมควร เช่น งานด้านความมั่นคง ด้านการเงินการคลังและด้านการต่างประเทศ เป็นต้น

(๒) ยุบเลิกราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นระบบเดียวกับที่อังกฤษเคยใช้ปกครองอาณานิคม คงเหลือแต่ราชการบริหารส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ตามแนวคิด "เทศาภิวัฒน์" ของศาสตราจารย์นายแพทย์ประเวศ วะสี ราชการบริหารส่วนภูมิภาคหากจะคงไว้ ก็ให้ทำหน้าที่เพียงเป็นผู้ตรวจราชการของส่วนกลางเท่านั้น

(๓) เพิ่มทั้งงบประมาณและอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะต้องเร่งรัดสัดส่วนให้ถึงร้อยละ ๓๕ โดยเร็ว และเพิ่มมากขึ้นในอนาคต รวมทั้งต้องเป็นงบอุดหนุนทั่วไป ไม่ใช่งบอุดหนุนเฉพาะกิจที่ส่วนกลางเป็นผู้กำหนดภารกิจ นอกจากนี้ ต้องเพิ่มอำนาจการหารายได้ให้แก่ส่วนท้องถิ่นด้วย

ข้อสำคัญจะต้องยุบกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งปัจจุบันทำหน้าที่ควบคุมมากกว่าส่งเสริม และให้สร้างระบบการส่งเสริมและดูแล โดยจัดตั้งเป็นคณะกรรมการขึ้นต่อสำนักนายกรัฐมนตรีแทนกระทรวงมหาดไทย

เพื่อให้ท้องถิ่นที่ห่างไกล ยากจน ทุรกันดารสามารถพัฒนาเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนได้ รัฐบาลมีหน้าที่ดูแลสนับสนุนงบประมาณให้พอเพียงและสมควร แก่ท้องถิ่นดังกล่าว โดยการจัดสรรงบประมาณต้องคำนึงถึงจำนวนประชากร และความยากลำบากในแต่ละพื้นที่ด้วย

๑.๒ ในส่วนของกระทรวงสาธารณสุข ควรยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น ให้ทำหน้าที่หลัก เฉพาะงานด้านกฎหมาย นโยบาย แผน และการกำกับดูแล โดยคงไว้เฉพาะหน่วยงานที่จำเป็น ได้แก่ สำนักงานปลัดกระทรวงฯ กรมควบคุมโรค กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา และกรมพัฒนาการแพทย์แผนไทยฯ กรมอื่นๆ ให้ยุบเลิกโดยเลิกงานที่ไม่จำเป็น และส่งมอบงานที่ยังมีความจำเป็นให้แก่กรมที่เหลืออยู่

โรงพยาบาลต่างๆ ควรส่งเสริมให้เป็นองค์การมหาชน  
อย่างโรงพยาบาลบ้านแพ้ว

ขอให้ดูตัวอย่างประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งการกระจายอำนาจเป็นไปอย่างสมบูรณ์ กระทรวงสาธารณสุขของสหรัฐอเมริกา มีเพียงสามกรม คือ กรมควบคุมโรค สถาบันวิจัยสุขภาพแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา รวมทั้งสำนักงานรัฐมนตรีเท่านั้น

สาธารณรัฐประชาชนจีน มีประชากรถึง ๑,๔๐๐ ล้าน แต่กระทรวงสาธารณสุขมีเจ้าหน้าที่ ประมาณสองร้อยคนเท่านั้น และสำนักงานอาหารและยา มีเจ้าหน้าที่ประมาณร้อยคนเท่านั้น

๑.๓ ชะลอการลงทุนทั้งสิ่งก่อสร้างและเครื่องมือแพทย์ ราคาแพงในเมืองหลวงและเมืองใหญ่ ทั้ง

ด้านเงินงบประมาณและการระดมเงินบริจาค เป็นเวลา อย่างน้อยหนึ่งทศวรรษ ขณะเดียวกันต้องเพิ่มการลงทุนภาครัฐ และส่งเสริมการลงทุนภาคเอกชนในเมืองเล็กและชนบท อย่าง กว้างขวาง การดำเนินการเช่นนี้ไม่ใช่เรื่องใหม่ แต่เป็นการดำเนินการเช่นเดียวกับที่ได้กระทำอย่างได้ผลในช่วงทศวรรษพัฒนา ชนบท (พ.ศ.๒๕๒๒-๒๕๓๑) สมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์

๑.๔ ส่งเสริมการกระจายบุคลากรสาธารณสุขสู่ส่วน ภูมิภาคโดยเฉพาะชนบทโดย

(๑) เพิ่มสัดส่วนการผลิตแพทย์เพื่อชาวชนบท โดย ขยายระบบการคัดเลือกนักศึกษาแพทย์โดยตรงจากระดับอำเภอ ให้เป็นระบบการรับนักศึกษาแพทย์ส่วนใหญ่ของประเทศ จาก จำนวนน้อยกว่าร้อยละห้าในปัจจุบัน ให้ถึงอย่างน้อยร้อยละ ๗๐ ของนักศึกษาแพทย์ที่จะรับเข้ามาใหม่ทั้งหมด

(๒) เพิ่มมาตรการสร้างแรงบันดาลใจ(motivation) และแรงจูงใจ (incentive) ต่อการปฏิบัติงานในชนบทและเมืองเล็ก โดยระบบการสร้างคุณค่าในการทำงานที่เสียสละ การยกย่องคน ทำงานในชนบทให้มีเกียรติอย่างสูง การส่งเสริมความก้าวหน้า ในทางราชการ ระบบการศึกษาต่อเนื่องโดยไม่ต้องลามาเรียนใน

เมืองใหญ่ ระบบเงินค่าตอบแทน และระบบเงินสะสมตามระยะเวลาการทำงาน เป็นต้น

๑.๕ ยืนยันนโยบายเรื่องศูนย์กลางสุขภาพนานาชาติให้ดำเนินการไปตามธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ ข้อ ๕๑ “รัฐไม่เพียงให้การสนับสนุนหรือสิทธิพิเศษ ทางภาษีและการลงทุนกับบริการสาธารณสุข ที่มุ่งเน้นผลประโยชน์เชิงธุรกิจ” และมติสมัชชาสุขภาพแห่งชาติครั้งที่ ๓ พ.ศ.๒๕๕๓ ข้อ ๔ เรื่อง นโยบายการเป็นศูนย์กลางสุขภาพนานาชาติ ในข้อ ๑.๒ “ให้คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนพิจารณาดำเนินการตามธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๒ ข้อ ๕๑ โดยไม่เพียงให้การสนับสนุนหรือสิทธิพิเศษทางภาษีและการลงทุนกับบริการสาธารณสุขที่มุ่งเน้นผลประโยชน์เชิงธุรกิจ” ซึ่งนายกอภิสิทธิ์ ได้ลงนามในประกาศของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนให้ยกเลิกสิทธิพิเศษดังกล่าวไปแล้ว แต่ยังมีความเคลื่อนไหวจากภาคเอกชน รวมทั้งสมาคมธุรกิจยาข้ามชาติที่จะให้ข้อพื้นใหม่อีก

**๒. การแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมระหว่างระบบบริการสาธารณสุข ๓ ระบบ มีข้อเสนอ ดังนี้**

**๒.๑ สำหรับระบบสวัสดิการการรักษาพยาบาลข้าราชการ ควรดำเนินการดังนี้**

๒.๑.๑ มาตรการระยะสั้น

(๑) ยกเลิกระบบเบิกตรงสำหรับข้าราชการประจำถ้าจะคงไว้ก็คงไว้เฉพาะข้าราชการบำนาญและบิดา มารดา ข้าราชการ

(๒) กำหนดหลักเกณฑ์ให้เบิกจ่ายค่ายาได้ เฉพาะยาชื่อสามัญ ตามบัญชียาหลักแห่งชาติ กรณีมียาชื่อสามัญในท้องตลาด หากต้องการใช้ยาชื่อการค้า ต้องมีหลักฐาน พิสูจน์ชัดเจนว่า มีประสิทธิภาพและความคุ้มค่าเหนือยาชื่อสามัญ อย่างชัดเจน และมีความจำเป็นต้องใช้ หากไม่เข้ากรณีดังกล่าวให้จ่ายส่วนต่างค่ายาเอง เรื่องนี้ไม่ใช่เป็นเรื่องยาก คณะแพทยศาสตร์มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ และคณะแพทยศาสตร์โรงพยาบาลศิริราชพยาบาล ได้ดำเนินการเป็นปกติอยู่แล้ว ถ้าขนาดโรงเรียนแพทย์ยังทำได้ โรงพยาบาลทุกโรงก็ควรจะทำให้ได้

(๓) ทบทวนรายการยาราคาแพงที่อยู่นอกบัญชียาหลัก ทั้งด้านความปลอดภัย ประสิทธิภาพ และความคุ้มค่าของการใช้รายการใดที่ไม่จำเป็นและไม่สมควรให้ตัดออกไม่ให้เบิก

(๔) สร้างระบบการทบทวนเวชระเบียน และตรวจสอบการเบิกจ่ายให้เข้มแข็งและมี ประสิทธิภาพ มีระบบการเรียกเงินคืนและระบบการสอบสวนลงโทษกรณีเบิกเท็จ และการจ่ายยาหรือการสั่งการรักษาที่ผิดจรรยาบรรณ อย่างเข้มงวด

(๕) ตรวจสอบการรับผลประโยชน์จากรูกรัก ยา ทั้งทางตรงและทางอ้อมของแพทย์ที่สั่งการตรวจและรักษาอย่างไม่เหมาะสม และผู้ที่ออกมาให้ความเห็นสนับสนุนการใช้ยาที่ไม่เหมาะสม

## ๒.๑.๒ มาตรการระยะยาว

สำหรับข้าราชการบรรจุใหม่ ให้เข้าสู่ระบบ บัตรทองทั้งหมด โดยให้เพิ่มเงินเดือนขึ้นเป็น ๑.๓ เท่าของเงิน

เดือนปัจจุบัน ระบบนี้ไม่ใช่ของใหม่ เพราะขณะนี้ปฏิบัติอยู่แล้ว  
ในระบบ ของพนักงานมหาวิทยาลัยของรัฐต่างๆ อยู่แล้ว

สำหรับข้าราชการเดิมให้เป็นไปด้วยความ  
สมัครใจ ซึ่งจะมีข้าราชการจำนวนไม่น้อยที่จะสมัครใจออกจาก  
ระบบราชการเข้าสู่ระบบการจ้างแบบใหม่นี้ เพราะจะได้ทั้งบำนาญ  
และเงินเดือนใหม่ที่สูงกว่าเดิม รวมแล้วอาจได้รับรายได้ต่อเดือน  
เพิ่มกว่าเดิมเกือบสองเท่า ดังสังเกตได้จากกรณีข้าราชการ  
มหาวิทยาลัยจำนวนมาก ลาออกจากระบบราชการมาเข้าสู่ระบบ  
พนักงานมหาวิทยาลัย

## ๒.๒ สำหรับระบบประกันสังคม

เพื่อแก้ปัญหาทั้งเรื่องความเป็นธรรม คุณภาพ และ  
ประสิทธิภาพของระบบบริการทางการแพทย์ ของประกันสังคม  
ควรแก้ปัญหา ดังนี้

๒.๒.๑ โอนงานบริการทางการแพทย์จากประกันสังคม  
ไปให้ระบบบัตรทองเป็นผู้บริหารจัดการทั้งหมด โดยใช้เงินเฉพาะ  
ส่วนที่รัฐบาลจ่ายสมทบ ร้อยละ ๑.๕ ของเงินเดือน ซึ่งปัจจุบัน  
เงินเดือนเฉลี่ยเดือนละ ๘ พันบาท เงินสมทบร้อยละ ๑.๕ เท่ากับ  
๑,๔๔๐ บาทต่อคนต่อปี ซึ่งสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่ง  
ชาติ คิดคำนวณเบื้องต้นแล้วพบว่า พอเพียง สามารถรับไปบริหาร  
จัดการได้ โดยไม่ต้องเก็บเงินเพิ่มจากลูกจ้างและนายจ้าง วิธีการ  
ดังกล่าว สามารถแก้ปัญหาได้ทุกข้อ ได้แก่

(๑) แก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรม โดยเงินที่นำมาใช้จ่ายบริการทางการแพทย์แก่ผู้ประกันตนนำมาเฉพาะส่วนที่รัฐบาลจ่ายสมทบ

(๒) ผู้ประกันตนจะได้รับบริการที่ดีกว่าประกันสังคม ทั้งในปัจจุบันและอนาคต เพราะประกันสังคมมิใช่ “มืออาชีพ” ในการจัดบริการทางการแพทย์ การตัดสินใจส่วนใหญ่อยู่ในมือของ ก) “คณะกรรมการการแพทย์” ซึ่งมองประโยชน์ของแพทย์และโรงพยาบาลเป็นหลัก และ ข) คณะกรรมการประกันสังคม ซึ่งขาดความรู้ความชำนาญ และห่วงใยความมั่นคงของกองทุนมากกว่าประโยชน์ของผู้ประกันตน

เพราะข้อจำกัดที่กล่าวแล้ว สิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตนของระบบประกันสังคมจึงด้อยกว่า และตามหลังสิทธิในระบบบัตรทองตลอดเวลา

(๓) -ประกันสังคมจะได้สามารถใช้ศักยภาพไปทำงานที่ตนถนัด คือ การดูแลเรื่องสิทธิประโยชน์และงานอื่นๆ ซึ่งเพิ่มขึ้นอย่างมาก เมื่อเริ่มนำแรงงานนอกระบบเข้าสู่ระบบประกันสังคม

๒.๒.๒ การเก็บเงินสมทบร้อยละ ๑.๕ ทั้งจากนายจ้างและลูกจ้าง ควรคงไว้ต่อไป โดยนำไปเป็นค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมสำหรับสิทธิประโยชน์อีก ๓ อย่างที่เหลือ คือ กรณีตาย ทูพพลภาพ และคลอดบุตร รวมทั้งสิทธิด้านการว่างงาน และชราภาพด้วย ซึ่งเงินค่าใช้จ่ายส่วนนี้ไม่สูงมาก ทั้งนี้ หากโอนงานด้านรักษาพยาบาลไปให้ระบบบัตรทองดูแล จะมีเงินเหลือในกองทุนปีละ

๘-๙ พันล้านบาทหรือมากกว่า เงินที่ประหยัดได้นี้ยังสามารถนำไปหาผลประโยชน์และ เก็บไว้เป็นเงินออมให้แก่ผู้ประกันตน เป็นบำเหน็จบำนาญในอนาคตเพิ่มขึ้นได้อีกด้วย

### ๓. การแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมระหว่างวิชาชีพ กับประชาชน มีข้อเสนอ ดังนี้

๓.๑ สร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชน โดยเน้นระบบ “สร้างนำซ่อม” และส่งเสริมให้ประชาชนสามารถดูแลตนเอง (Self Care) ได้มากขึ้นพึ่งแพทย์น้อยลง ที่สำคัญคือการสร้างความเข้มแข็งของระบบบริการปฐมภูมิ โดยเฉพาะในเขตเมืองให้มีเครือข่ายของ “คลินิกใกล้บ้านใกล้ใจ” อย่างกว้างขวาง ครอบคลุมประชากรทุกคน

๓.๒ ต้องฟื้นฟู อารมณ์รักษาและพัฒนาระบบความสัมพันธ์อันดีระหว่างแพทย์กับผู้ป่วย ให้เป็นความสัมพันธ์ในลักษณะของความเคารพนับถือและไว้วางใจซึ่งกันและกัน ฉันทมิตรหรือเครือญาติ ด้วยการพัฒนาระบบ “บริการสุขภาพที่มีหัวใจความเป็นมนุษย์” (Humanized Health Care) และพัฒนากลไกให้บุคลากรในวิชาชีพได้ทำงานร่วมกับประชาชนในฐานะเท่าเทียมกัน

๓.๓ เมื่อเกิดปัญหาจากการรับบริการ ซึ่งย่อมต้องเกิดขึ้นได้เสมอ ต้องใช้ระบบการชดเชยโดยไม่ต้องพิสูจน์ถูกผิด (No Fault Compensation) โดยการเร่งออกพระราชบัญญัติคุ้มครองความเสียหาย จากการรับบริการสาธารณสุขให้มีผลบังคับใช้โดยเร็ว กฎหมายดังกล่าวยึดหลักการชดเชยโดยไม่ต้องพิสูจน์

ถูกผิด นอกจากจะช่วยให้ประชาชนที่ได้รับ ความเสียหายจาก การเข้ารับบริการสุขภาพได้รับการช่วยเหลือ เยียวยา และชดเชย อย่างเหมาะสมและรวดเร็วแล้ว จะลดการฟ้องร้องแพทย์ทั้งคดี แพ่งและคดีอาญาลงอย่างแน่นอน

๓.๔ จะต้องปฏิรูปโครงสร้างของแพทยสภาให้เป็นอย่าง ประเทศที่เจริญแล้ว เช่น ประเทศอังกฤษ ซึ่งเดิมไว้วางใจให้ แพทย์ปกครองกันเอง ต่อมาให้มีประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม เริ่มแรก ก็มีจำนวนน้อย แต่ไม่สามารถทาน “เสียงหมุ่มมาก” ของแพทย์ได้ ปัจจุบันจึงปรับระบบให้มีประชาชนเป็นกรรมการครึ่งหนึ่ง แพทย์ ครึ่งหนึ่ง

นอกจากนี้ในการพิจารณาคดีจรรยาบรรณแพทย์ ต้อง เป็นการพิจารณาโดยเปิดเผย มิใช่ปกปิดอย่างที่เป็นอย่างในปัจจุบัน

๓.๕ ให้สภานายความให้ความช่วยเหลือเน้นหนักที่ ประชาชน ไม่จำเป็นต้องไปให้ความช่วยเหลือต่อแพทยสภา เพราะแพทยสภาเป็นองค์กรของรัฐ เมื่อถูกฟ้องร้องย่อมสามารถ ขอให้ “ทนายแผ่นดิน” คือ อัยการเป็นทนายแก้ต่างให้ได้อยู่แล้ว สภานายความควรยืนอยู่ข้างประชาชน ไม่ควรไปมีบทบาทร่วมกับ แพทยสภาเป็นคู่กรณี กับประชาชน หรือองค์กรภาคประชาชน

## unสรุป

ประเทศไทยมีการพัฒนาระบบสาธารณสุขมาอย่างต่อเนื่อง และประสบความสำเร็จในหลายเรื่อง โดยเฉพาะการจัดระบบ บริการสาธารณสุขได้อย่างทั่วถึงทุกตำบล และหมู่บ้านและการ

ให้หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าแก่ประชาชนชาวไทยรวมทั้งกลุ่มบุคคลที่รอฟิวส์จนสัญชาติอีกประมาณเกือบ ๕ แสนคนด้วย จนเป็นที่ยอมรับไปทั่วโลก อย่างไรก็ตามก็ดียังมีความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในระบบสาธารณสุข สรุปได้ ๓ ประการ คือ

- ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมระหว่างเมืองหลวง-เมืองใหญ่-ชนบท
- ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรม ระหว่างระบบสวัสดิการข้าราชการ ประกันสังคม และระบบบัตรทอง
- ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมระหว่างวิชาชีพกับประชาชน

**การแก้ไขความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมระหว่างเมืองหลวง-เมืองใหญ่-ชนบท คือ**

- ๑) ต้องกระจายอำนาจการเมืองการปกครองอย่างจริงจัง โดยลดอำนาจส่วนกลาง เพิ่มอำนาจส่วนท้องถิ่น ลดบทบาทหรือยุบเลิกราชการบริหารส่วนภูมิภาค
- ๒) ปฏิรูปโครงสร้างกระทรวงสาธารณสุข ให้ทำงานเฉพาะเรื่องกฎหมาย นโยบาย แผนและการกำกับดูแล โดยคงหน่วยงานไว้เท่าที่จำเป็น คือ กรมควบคุมโรค กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ กรมพัฒนาการแพทย์แผนไทย และสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา

- ๓) ชะลอการลงทุนในเมืองหลวงและเมืองใหญ่ เพิ่มการลงทุนในชนบท และเมืองเล็กโดยเฉพาะของภาครัฐ ทั้งเงินงบประมาณและการระดมเงินบริจาค
- ๔) ส่งเสริมการกระจายบุคลากรสู่ภูมิภาค และชนบทโดยเพิ่มสัดส่วนการผลิตแพทย์เพื่อชาวชนบท ด้วยระบบคัดเลือกนักศึกษาแพทย์โดยตรงจากนักเรียนในระดับอำเภอ
- ๕) ยืนยันนโยบายไม่สนับสนุน หรือให้สิทธิพิเศษทางภาษีแก่การลงทุนในศูนย์กลางสุขภาพนานาชาติ ตามธรรมเนียมว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ และมติสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ ครั้งที่ ๓ พ.ศ.๒๕๕๓

**การแก้ปัญหาระบบสวัสดิการด้านรักษาพยาบาล**  
**ข้าราชการ** ระยะสั้นต้องแก้ปัญหาค่าการเบิกเท็จ และการสั่งการตรวจรักษาที่ผิดหลักวิชาการและจรรยาบรรณ โดยยกเลิกการเบิกจ่ายตรงสำหรับข้าราชการประจำ ให้เบิกจ่ายได้เฉพาะยาชื่อสามัญ ทบพจนการเบิกจ่ายยาราคาแพง ต้องมีความปลอดภัย ประสิทธิภาพ และความคุ้มค่าอย่างแท้จริง มีการสอบสวนลงโทษการเบิกเท็จ การตรวจสอบกรณีการตรวจรักษาที่ผิดจรรยาบรรณ การรับผลประโยชน์โดยมิชอบของแพทย์

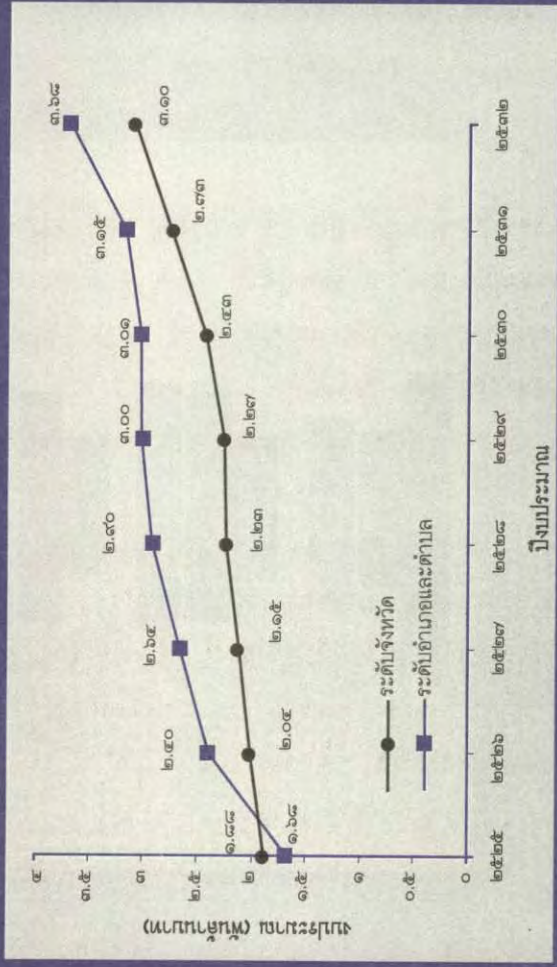
ระยะยาวต้องกำหนดให้ข้าราชการบรรจุใหม่ เข้าสู่ระบบบัตรทองทั้งหมด โดยเพิ่มเงินเดือนให้สูงกว่าในปัจจุบัน

สำหรับระบบประกันสังคม ต้องแก้ปัญหาความไม่เป็นธรรม คุณภาพและประสิทธิภาพโดยโอนงานบริการทางการแพทย์เข้าสู่ระบบบัตรทองทั้งหมด โดยใช้เงินเฉพาะที่รัฐบาลจ่ายสมทบ เงินที่เก็บจากผู้ประกันตนและนายจ้างให้คงไว้ต่อไป จะประหยัดเงินได้ปีละ ๘-๙ พันล้านบาท สามารถเก็บไว้เป็นเงินออมแก่ผู้ประกันตนได้ต่อไป

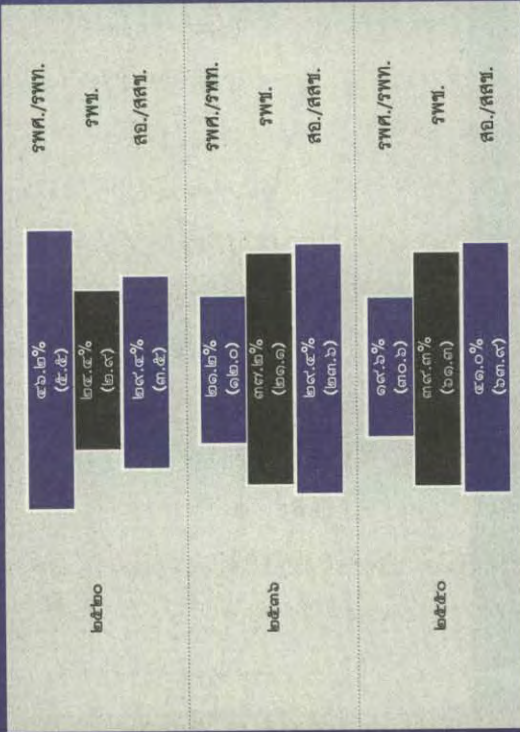
สำหรับปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมระหว่างวิชาชีพ กับประชาชน แก้ไขโดยการสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชน เน้นระบบ “สร้างนำซ่อม” และให้ประชาชนสามารถดูแลตนเองได้มากขึ้น เน้นระบบบริการปฐมภูมิ เครือข่ายคลินิกใกล้บ้านใกล้ใจ ฟันฟู อ่างรักษาและพัฒนาระบบความสัมพันธ์อันดีระหว่างแพทย์กับผู้ป่วย ด้วยการพัฒนาระบบสุขภาพที่มีหัวใจความเป็นมนุษย์ เมื่อมีความเสียหายจากการรับบริการควรใช้ระบบชดเชยโดยไม่ต้องมีการพิสูจน์ถูกผิด โดยการเร่งรัดออกพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข ให้มีผลบังคับใช้โดยเร็ว และควรปฏิรูปโครงสร้างแพทยสภา ให้มีประชาชนเป็นกรรมการครึ่งต่อครึ่งอย่างอังกฤษ การพิจารณาคดีจริยธรรมของแพทย์ ก็ให้พิจารณาอย่างเปิดเผย ไม่กระทำเป็นความลับอย่างปัจจุบัน



ภาพที่ ๑ เปรียบเทียบการจัดสรรงบประมาณระหว่างงานบริการสาธารณสุขระดับอำเภอ และตำบล กับงานบริการสาธารณสุขระดับจังหวัด ปีงบประมาณ ๒๕๒๕-๒๕๓๒



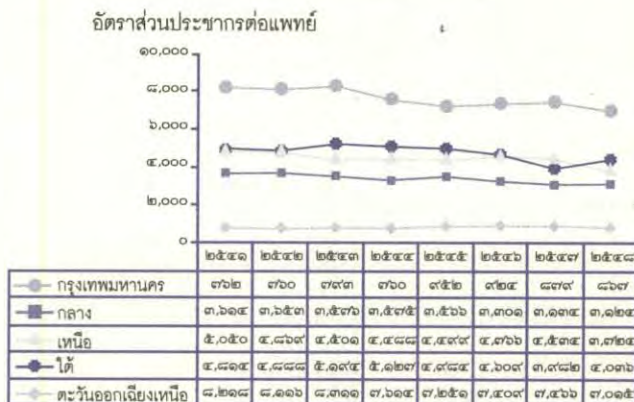
ภาพที่ ๒ จำนวนและสัดส่วนผู้ป่วยนอก  
ตามระดับของสถานบริการสังกัดกระทรวงสาธารณสุข



( ) : จำนวนผู้ป่วยนอก (ล้านคน)

ที่มา : กองสาธารณสุขภูมิภาค, สำนักงานพัฒนาระบบบริการสุขภาพ, กระทรวงสาธารณสุข

## ภาพที่ ๑ อัตราส่วนประชากรต่อแพทย์ จำแนกตามภาค พ.ศ.๒๕๕๑-๒๕๕๘



ที่มา : รายงานการสำรวจทรัพยากรสุขภาพ สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์

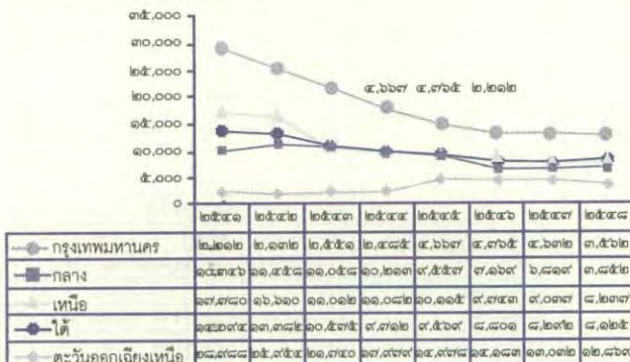
## ภาพที่ ๒ อัตราส่วนประชากรต่อทันตแพทย์ จำแนกตามภาค พ.ศ.๒๕๕๑-๒๕๕๘



ที่มา : รายงานบุคลากรด้านทันตสาธารณสุข ประจำปี ๒๕๕๒-๒๕๕๘, กรมอนามัย

### ภาพที่ ๓ อัตราส่วนประชากรต่อเภสัชกร จำแนกตามภาค พ.ศ.๒๕๕๑-๒๕๕๘

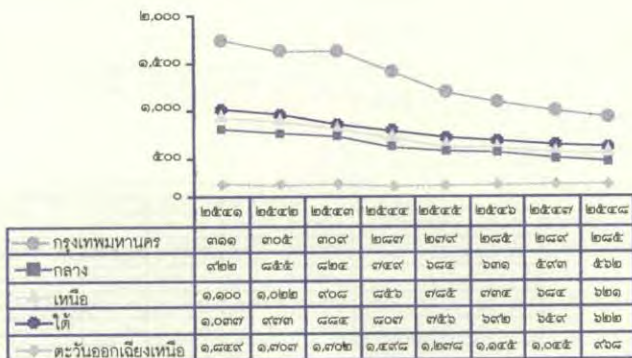
อัตราส่วนประชากรต่อเภสัชกร



ที่มา : รายงานการสำรวจทรัพยากรสุขภาพ สำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์

### ภาพที่ ๔ อัตราส่วนประชากรต่อพยาบาลวิชาชีพ จำแนกตามภาค พ.ศ.๒๕๕๑-๒๕๕๘

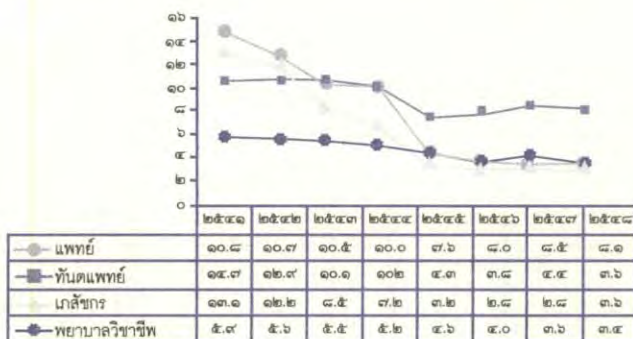
อัตราส่วนประชากรต่อพยาบาลวิชาชีพ



ที่มา : รายงานการสำรวจทรัพยากรสุขภาพ สำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์

## ภาพที่ ๕ ความแตกต่างของประชากรต่อกำลังคน ด้านสุขภาพของกรุงเทพมหานคร เทียบกับภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

อัตราส่วนกำลังคนกรุงเทพ : ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ



ที่มา : รายงานการสำรวจทรัพยากรสุขภาพ สำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์

ตารางที่ ๑ ภาระงานของแพทย์ พ.ศ. ๒๕๔๘

สังกัด	ผู้ช่วยนอก (ครึ่ง) (๑)	ผู้ช่วยใน (ครึ่ง) (๒)	ผู้ช่วยในที่ ประจำ*	ระบบ ภาระงาน (๑)+(๒)	แพทย์ (คน) (๔)	ภาระงานต่อ แพทย์ (๑)+(๒)+(๔)	ดัชนี เปรียบเทียบ
รพท.	๕๕,๐๐๕,๕๙๖	๓,๐๖๑,๐๑๕	๕๒,๙๔๔,๑๙๖	๙๖,๙๔๕,๙๙๒	๓,๒๒๙	๒๙,๙๙๗	๑,๙
รพท.	๑๕,๖๒๓,๙๖๐	๑,๕๕๒,๑๙๖	๒๗,๙๓๙,๓๕๘	๕๓,๕๖๓,๓๐๘	๒,๕๒๒	๑๗,๙๘๗	๑,๑๕
รพศ.	๑๐,๙๕๕,๕๙๙	๑,๑๗๑,๕๕๐	๒๑,๐๘๖,๑๐๐	๒๒,๒๕๗,๒๕๐	๒,๕๕๖	๑๓,๐๕๖	๐,๘๓
รพ.มหาวิทยาลัย	๖,๓๙๖,๗๓๑	๓๑๗,๘๗๘	๕,๙๗๘,๘๕๓	๑๒,๑๑๘,๕๓๕	๓,๑๗๙	๓,๘๑๒	๐,๒๕
เอกชน	๓๕,๒๙๙,๕๕๕	๑,๗๙๐,๑๕๒	๒๕,๐๖๑,๙๘๘	๖๐,๓๖๑,๕๕๓	๕,๒๒๙	๑๕,๒๕๗	๐,๙๐
รวม	๑๒๒,๒๘๐,๓๕๑	๗,๘๙๒,๖๗๐	๑,๒๒๖,๖๖๓,๕๓๖	๒๕๕,๙๕๓,๙๗๗	๑๕,๕๑๕	๑๕,๘๘๘	๑,๐๐

ที่มา : รายงานการสำรวจทรัพยากรสุขภาพ สำนักร่วมชายและยุทธศาสตร์  
หมายเหตุ : \* การรับค่าผู้ช่วยในของโรงพยาบาลแต่ละประเภทเพื่อให้เป็นผลผลิตเดียวกัน โดยกำหนดดังนี้

- รพช. และ รพ.เอกชน ปรับค่าจำนวนคนให้เป็น X๑๕
- รพศ./รพท. รพ.มหาวิทยาลัย และ กทม. ปรับค่าคนเป็น X๑๘

# (ร่าง) ข้อเสนอ การปฏิรูปความสัมพันธ์ระหว่าง ศาสนธรรมกับสังคม

โดย พระไพศาล วิสาโล  
วันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๔



ความผาสุกของมนุษย์มิได้อยู่ที่การมีความเป็นอยู่ที่ดี มีกิน มีใช้ไม่ขาดแคลน หากยังเป็นเพราะมีความมั่นคงหรือความเจริญงอกงามทางจิตวิญญาณด้วย สภาวะทางจิตวิญญาณดังกล่าวเกิดขึ้นได้ก็เพราะศาสนาเป็นปัจจัยสำคัญ ศาสนาไม่เพียงทำให้ผู้คนมีที่พึ่งทางจิตใจหรือเกิดแรงบันดาลใจในการดำเนินชีวิตท่ามกลางอุปสรรคและความผันผวนปรวนแปรอันเป็นธรรมดาโลกแล้ว ยังเป็นพลังทางศีลธรรมที่กำกับผู้คนให้มีความเอื้อเพื่อเกื้อกูลกัน ไม่เอาเปรียบเบียดเบียนกัน เคารพกติกาของส่วนรวม จึงทำให้สังคมมีความสงบสุข ส่งผลถึงความผาสุกของแต่ละบุคคล

ในอดีตศาสนา เป็นแกนกลางของทุกมิติของชีวิตและสังคม ครอบคลุมทั้งการทำมาหากิน การดูแลรักษาสุขภาพ และการจัดการสิ่งแวดล้อม อีกทั้งยังเป็นพื้นฐานของระเบียบสังคม กล่าวได้ว่าศาสนาเป็นจิตวิญญาณของชุมชน อย่างไรก็ตามในช่วง

หลายทศวรรษที่ผ่านมา มีความเปลี่ยนแปลงมากมายเกิดขึ้นกับศาสนา ทำให้ศาสนามีความอ่อนแอลงอย่างมาก จนไม่สามารถเสริมสร้างความเจริญงอกงามทางจิตวิญญาณแก่ผู้คน อีกทั้งยังไม่มีพลังทางศีลธรรมดังแต่ก่อน ดังจะเห็นได้ว่าปัจจุบันศาสนามีความสามารถน้อยมากในการกำกับพฤติกรรมของผู้คนมิให้เอารัดเอาเปรียบกัน

## ความเสื่อมถอยทางจริยธรรม

สภาพการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นจากปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมไทยเวลานี้ อาทิ

### ๑. อาชญากรรมและความรุนแรง

ทุกวันนี้ประเทศไทยมีอาชญากรรมในอัตราที่สูงมาก มีคนถูกรุมฆ่าตายวันละเกือบ ๒๐ คนหรือตายเกือบทุกชั่วโมง และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี เช่นเดียวกับคดีอุกฉกรรจ์อื่นๆ เช่น คดีข่มขืน ปัจจุบันจึงมีผู้หญิงถูกรุมทำชำเราไม่ต่ำกว่า ๑๔ คนต่อวัน ในขณะที่เด็กถูกละเมิดทางเพศทุก ๒ ชั่วโมง

นอกจากนั้นประเทศไทยยังมีปัญหาความรุนแรงในลักษณะอื่นอีกมาก เช่น ความรุนแรงในครอบครัว มีเด็กและผู้หญิงถูกบิดาและสามีทำร้ายเป็นจำนวนมาก ขณะที่ในโรงเรียนนั้นมีการรุมตบตีและทำร้ายร่างกายกันอย่างแพร่หลาย นอกจากนั้นยังมีการรุมทำร้ายหรือการตีกันระหว่างนักเรียนต่างสถาบัน จนบางครั้งถึงแก่ชีวิต มิพักต้องพูดถึงความรุนแรงโดยรัฐ ซึ่งได้

รับการชื่นชมจากจากประชาชน อาทิ การฆ่าตัดตอนหรือ  
ทำวิสามัญฆาตกรรมในสงครามปราบปรามยาเสพติดซึ่งมีคนตาย  
มากกว่า ๒,๕๐๐ คนภายในเวลา ๒ เดือน การใช้ความรุนแรง  
กับผู้ชุมนุมทั้งในต่างจังหวัด และกลางกรุง

## ๒. การลักขโมยและการทุจริต

การปล้น จี้ ลักขโมยเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างดกตื้น เช่น  
เดียวกับการคอร์รัปชัน ซึ่งแพร่หลายไปทุกวงการและทุกระดับ  
สร้างความเสียหายอย่างมหาศาล มิใช่ในด้านเศรษฐกิจเท่านั้น  
หากยังส่งผลเสียต่อจิตสำนึกของผู้คน จนมีทัศนคติอย่างแพร่หลาย  
ว่า การคอร์รัปชันเป็นเรื่องธรรมดา ถึงแม้ว่าการเมืองจะโกงบ้าง  
ก็ไม่เป็นไร หากมีผลงานหรือทำประโยชน์แก่สังคม

นอกจากการคดโกงที่เกี่ยวข้องกับเงินทองแล้ว ยังมีการ  
คดโกงอีกประเภทหนึ่งซึ่งนิยมกระทำอย่างดาษดื่นมาก ได้แก่  
การทุจริตในการสอบทุกระดับ ทั้งในแวดวงของฆราวาสและ  
ภิกษุสามเณร รวมไปถึงการวิ่งเต้นใช้เส้นสายซึ่งสร้างความไม่  
เป็นธรรมแก่ผู้ที่มีความสามารถเหมาะสมกว่า

## ๓. การเอารัดเอาเปรียบและรังเกียจเหยียดหยาม

มีการเอารัดเอาเปรียบเกิดขึ้นอย่างมากมาย อาทิ ระหว่าง  
นายจ้างกับลูกจ้าง นายทุนกับกรรมกร พ่อค้ากับขานาชาวไร่  
เจ้านั้นกับลูกหนี้ ผู้ผลิตกับผู้บริโภค แม้กระทั่งเจ้าหน้าที่กับ  
ราษฎรทั้งในรูปของการเบียดบังผลประโยชน์ แหยงชิงทรัพย์สิน  
หรือการใช้อำนาจในทางมิชอบ ทั้งโดยอาศัยช่องโหว่ของกฎหมาย

และใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือ นอกจากนั้นยังมีการรังเกียจเหยียดหยามผู้ที่มีสถานะต่ำกว่า มีเศรษฐกิจระดับต่ำกว่า หรือการเหยียดหยามด้วยเหตุผลทางด้านเชื้อชาติ ชาติพันธุ์ หรือเพียงเพราะว่ามีความคิดความเชื่อที่ต่างกัน อันนำไปสู่การล่วงละเมิดและใช้ความรุนแรงต่อกัน

ปัญหาดังกล่าวเป็นเครื่องบ่งชี้ถึงความเสื่อมถอยทางจริยธรรมของผู้คนในสังคม ด้านหนึ่งมันสะท้อนให้เห็นถึงความอ่อนแอของศาสนาที่ไม่มีพลังทางศีลธรรมในการกำกับพฤติกรรมของผู้คนดังแต่ก่อน แต่ในอีกด้านหนึ่งก็บ่งชี้ถึงความทุกข์ทางจิตวิญญาณที่เกิดขึ้นกับผู้คนในสังคม

## ความทุกข์ทางจิตวิญญาณ

ความทุกข์ทางจิตวิญญาณหมายถึงภาวะที่ไร้ความสงบสุขในจิตใจเนื่องจากไม่สามารถค้นพบความสุขจากภายใน จึงผลักดันให้ผู้คนแสวงหาความสุขจากสิ่งอื่นแทน อาทิ ทรัพย์สินสมบัติ สิ่งเสพสิ่งบริโภคนิยม ยิ่งทุกข์ทางจิตวิญญาณมากเท่าไร ก็ยิ่งพยายามแสวงหา ตักตวง และครอบครองสิ่งเหล่านี้มากเท่านั้น ทำให้เกิดพฤติกรรมและปรากฏการณ์หลายประการ เช่น

### ๑. ความฟุ้งเฟ้อและหลงติดในวัตถุ

วัตถุและทรัพย์สินสมบัติกลายเป็นจุดมุ่งหมายของชีวิต ผู้คนต่างแข่งขันกันเพื่อแสวงหาสิ่งเหล่านี้มาให้มากที่สุด และใช้เวลาส่วนใหญ่ในการเสพการบริโภคนิยม รวมทั้งใช้วัตถุสิ่งเสพเหล่านี้เป็น

เครื่องวัดคุณค่าของชีวิตและแสดงอัตลักษณ์ของตน ค่านิยม  
บริโภคดังกล่าวทำให้เงินเป็นสิ่งสำคัญในชีวิตที่ต้องมีให้มากเท่า  
ที่จะมากได้

## ๒. การหมกมุ่นในอบายมุข

การพนันและการซื้อหวยเป็นอบายมุขที่ได้รับความนิยม  
อย่างสูง เนื่องจากผู้คนเชื่อว่าเป็นทางลัดในการมีเงินเพื่อซื้อวัตถุ  
สิ่งเสพมาสนองความต้องการของตนโดยไม่ต้องทำงานให้เหน็ด  
ยาก ประมาณว่า ๑ ใน ๓ ของครัวเรือนทั่วประเทศซื้อหวยทั้งใต้ดิน  
และบนดินถึงเดือนละ ๑,๘๕๐ บาทโดยเฉลี่ย จำเพาะหวยใต้ดิน  
มูลค่าการเล่นทั่วประเทศมีจำนวนสูงถึงปีละ ๔ แสนล้านบาท  
ยังไม่ับการพนันบอล ซึ่งคาดว่าสูงถึง ๑๒,๐๐๐-๑๕,๐๐๐ ล้านบาท  
ต่อปี

## ๓. ความเครียดและการแพร่ระบาดของสิ่งเสพติด

แม้มีวัตถุสิ่งเสพและสิ่งอำนวยความสะดวกมากมาย แต่  
ทุกวันนี้ผู้คนกลับมีความเครียดมากและความวิตกกังวลสูงมาก  
ปัจจุบันยาที่ขายดีที่สุดคือยาคลายเครียด รวมทั้งยานอนหลับ  
โรงพยาบาลชุมชนทั่วประเทศมีการสั่งยาคลายเครียดหรือยาที่  
ออกฤทธิ์ต่อจิตประสาทราว ๑ ใน ๔ ของใบสั่งยาทั้งหมด ส่วน  
ในกรุงเทพมหานครและภาคกลางก็พบว่ามีการใช้ยาคลายเครียด  
เพิ่มสูงขึ้นมาก ในช่วงเวลาเพียง ๒ ปี คือระหว่างปี ๒๕๔๔ ถึง  
๒๕๔๖ มีการใช้ยาคลายเครียดเพิ่มขึ้น ๔ เท่าตัว ในเวลา

เดียวกันความเครียดที่เพิ่มขึ้นก็ทำให้มีการใช้สิ่งเสพติด อาทิ สุรา ไปจนถึงยาเสพติด ซึ่งมีการขยายตัวเร็วมาก ยังไม่ต้องเอ่ยถึงอัตราการเป็นโรคจิตโรคประสาทรวมทั้งการฆ่าตัวตายที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง

#### ๔. ความรู้สึกแปลกแยก

นับวันผู้คนจะมีความรู้สึกแปลกแยกกับสิ่งรอบตัว ไม่รู้สึกถึงความเชื่อมโยงสัมพันธ์กับคนรอบข้างหรือผู้คนในสังคม ตลอดจนจรรยาบรรณวัฒนธรรม การดั่งกล่าวขยายตัวจนรู้สึกแปลกแยกมิใช่กับคนในครอบครัวเท่านั้น หากยังแปลกแยกแม้กระทั่งกับตัวเอง รู้สึกชีวิตว่างเปล่า ไร้จุดหมาย หากความหมายของชีวิตไม่พบ

ความทุกข์ทางจิตวิญญาณไม่เพียงก่อให้เกิดพฤติกรรมที่เป็นโทษแก่ตัวเองเท่านั้น หากยังนำไปสู่การเบียดเบียนเอาัดเอาเปรียบผู้อื่นเพื่อครอบครองวัตถุสิ่งเสพและผลประโยชน์อื่นๆ ให้ได้มากที่สุด ทำให้เกิดปัญหาอื่นๆ ตามมามากมาย อาทิ ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ความไม่เป็นธรรมทางสังคม และการเสื่อมโทรมของระบบนิเวศ กล่าวได้ว่าปัญหาสังคมมากมายนั้น ล้วนมีรากเหง้ามาจากความทุกข์ทางจิตวิญญาณของผู้คน

#### รากเหง้าของปัญหา

ความเสื่อมถอยทางจริยธรรมนั้น กล่าวโดยสรุป มีสาเหตุมาจากความอ่อนแอของศาสนา และความทุกข์ทางจิตวิญญาณ

ของผู้คน อันที่จริงทั้งสองประการนี้มีความสัมพันธ์กันอย่างมาก เพราะหน้าที่ประการหนึ่งของศาสนาคือการเสริมสร้างความมั่นคงและความผาสุกทางจิตวิญญาณให้แก่ผู้คน เมื่อศาสนามีพลังน้อยลง ก็ย่อมไม่สามารถให้คำตอบทางจิตวิญญาณแก่ผู้คน ได้ดังแต่ก่อน อย่างไรก็ตามความผาสุกทางจิตวิญญาณนั้น สามารถเกิดขึ้นได้โดยปัจจัยอื่น เช่น วัฒนธรรม ประเพณี ความเกื้อกูลกลมเกลียวในชุมชน

ความอ่อนแอของศาสนาและความทุกข์ทางจิตวิญญาณของผู้คนนั้นเป็นผลมาจากความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมหลายประการ ที่สำคัญได้แก่

#### ๑. การแพร่ขยายของโลกทัศน์แบบวัตถุนิยมและวัฒนธรรมบริโภคนิยม

โลกทัศน์แบบวัตถุนิยมที่ให้คุณค่าแก่วัตถุและประโยชน์ที่จับต้องได้ รวมถึงประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ทำให้มิติด้านจิตวิญญาณถูกลดความสำคัญลงจนบางครั้งถึงกับถูกปฏิเสธ ผลก็คือศาสนาถูกลดคุณค่า ผู้คนละเลยการเสริมสร้างความสุขทางจิตวิญญาณ หันไปหาความสุขจากวัตถุ และเปิดรับวัฒนธรรมบริโภคนิยมได้อย่างง่ายดาย ซึ่งทำให้คิดถึงแต่ความสุขเฉพาะตน โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อผู้อื่น ยิ่งโลกทัศน์ดังกล่าวได้รับการสนับสนุนจากรัฐผ่านระบบการศึกษา ขณะที่วัฒนธรรมบริโภคนิยมได้รับการเผยแพร่อย่างกว้างขวางผ่านสื่อมวลชนและระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ก็ยิ่งเป็นเงื่อนไขให้ศาสนามีอิทธิพล

ต่อผู้คนน้อยลง ส่วนจิตวิญญาณของผู้คนเมื่อไม่ได้รับการดูแลเอาใจใส่ ก็เสื่อมทรุดและเป็นที่มาแห่งความทุกข์

## ๒. การไม่ปรับตัวของศาสนา

ท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงที่ลดบทบาทและอิทธิพลของศาสนา เช่น กระบวนการพัฒนาให้ทันสมัย ซึ่งดึงการศึกษาและบริการทางสังคมอื่นๆ ออกจากสถาบันทางศาสนา ตลอดจนการแพร่ขยายของโลกทัศน์แบบวัตถุนิยมและวัฒนธรรมบริโภคนิยมดังได้กล่าวมาข้างต้น ศาสนากลับไม่มีการปรับตัวเพื่อรักษาบทบาททางสังคมและจิตวิญญาณเอาไว้ จึงถูกผลักดันให้เหินห่างจากชีวิตของผู้คน หรือถึงกับอยู่ชายขอบของสังคม ซึ่งไม่เพียงทำให้ศาสนามีอิทธิพลลดลงเท่านั้น แต่ยังอ่อนแอลงด้วยเพราะขาดการสนับสนุนของสังคม และเมื่อศาสนาอ่อนแอลง ก็ยิ่งถูกรอบงำด้วยโลกทัศน์แบบวัตถุนิยมและกลายเป็นเครื่องมือของวัฒนธรรมบริโภคนิยมได้ง่าย ทำให้ศาสนาไม่สามารถเป็นคำตอบทางด้านจิตวิญญาณให้แก่ผู้คนที่มีความทุกข์จากบริโภคนิยมได้

## ๓. การทำลายพลวัตของศาสนาในท้องถิ่น

ศาสนาในชุมชนท้องถิ่นนั้นมีพลวัตในการปรับตัวให้สอดคล้องกับบริบทแวดล้อมและเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้คนในท้องถิ่น ส่วนหนึ่งเพราะมีความอิสระจากการครอบงำของภายนอก ดังนั้นศาสนาท้องถิ่นจึงมีความหลากหลายสูง แต่เมื่ออำนาจรัฐจากศูนย์กลางเข้ามาควบคุมศาสนาในท้องถิ่นเพื่อสร้าง

ความเป็นหนึ่งเดียวของรัฐชาติและเพื่อสร้างเอกภาพทางศาสนา ศาสนาในท้องถิ่นก็กลายเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ ไม่มีพลวัตที่จะปรับตัวเพื่อรับมือกับความเปลี่ยนแปลงอีกต่อไป หากแต่เป็นเครื่องมือของรัฐเป็นประการสำคัญ ดังนั้นบทบาทในการเสริมสร้างจิตวิญญาณของผู้คนจึงลดน้อยลงไปมาก สภาพการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นทั้งกับสถาบันทางศาสนา และคำสอนทางศาสนา

#### ๔. การทำลายปัจจัยเสริมสร้างจิตวิญญาณของผู้คน

อำนาจจากศูนย์กลางที่มุ่งสร้างเอกภาพในชาตินั้น ได้มีส่วนอย่างมากในการครอบงำและทำลายวัฒนธรรมประเพณีของท้องถิ่น ซึ่งมีลักษณะเฉพาะตัว วัฒนธรรมประเพณีเหล่านี้เป็นสิ่งเสริมสร้างจิตวิญญาณของผู้คนที่สำคัญไม่น้อยกว่าศาสนา ในขณะที่วัฒนธรรมที่ถูกหยิบย่นหรือยึดเยียดจากศูนย์กลางนั้นเป็นสิ่งแปลกแยกจากชีวิตและบริบทของผู้คนในท้องถิ่น จึงไม่สามารถมาแทนที่ของเดิมได้ ไข่แต่เท่านั้นความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมจากภายนอก รวมทั้งนโยบายพัฒนาของรัฐ ยังมีส่วนในการบั่นทอนชุมชนซึ่งเคยมีบทบาทในการกล่อมเกลาปลูกฝังศีลธรรมและเสริมสร้างจิตวิญญาณของผู้คน เมื่อชุมชนอ่อนแอหรือถึงกับแตกสลาย สถาบันทางศีลธรรมอื่นๆ เช่น ครอบครัว และวัด ก็พลอยอ่อนแอตามไปด้วย ไม่สามารถทำหน้าที่ได้เหมือนก่อน ในขณะที่สถาบันอย่างใหม่ เช่น โรงเรียน ก็ไม่สามารถมาทดแทนได้ ซ้ำกลับล้มเหลวในการปลูกฝังศีลธรรมของผู้คน ผลก็คือผู้คนอยู่อย่างตัวใครตัวมัน และมุ่งแสวงหาความสุขทางวัตถุมากขึ้น

## แนวทางปฏิรูป

### ๑. การฟื้นฟูบทบาทของวัดและสถาบันสงฆ์

ควรมีการปฏิรูปการปกครองและการศึกษาของคณะสงฆ์อย่างจริงจัง กล่าวคือ มีการกระจายอำนาจเพื่อให้การปกครองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมให้พระภิกษุสามเณรได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึง โดยมีการศึกษาทางธรรมและทางโลกอย่างสมสมัย เพื่อให้พระสงฆ์สามารถเป็นผู้นำในทางสติปัญญาและจิตวิญญาณ สามารถสื่อธรรมให้ผู้คนเข้าใจและนำไปปฏิบัติ จนพบความสุขทางจิตวิญญาณ ไม่หลงติดในวัตถุนิยมหรือบริโภคนิยม นอกจากนี้ควรมีการฟื้นฟูความสัมพันธ์ระหว่างวัดกับชุมชนให้แน่นแฟ้นขึ้น เพื่อพลังทางศีลธรรมของวัดจะสามารถถ่ายทอดไปยังชุมชน และส่งอิทธิพลต่อผู้คนได้มากขึ้น

### ๒. การฟื้นฟูชุมชนให้เข้มแข็ง

ชุมชนที่เข้มแข็งสามารถมีพลังทางศีลธรรมในการกำกับพฤติกรรมของผู้คนได้ สายสัมพันธ์ในชุมชนช่วยให้ผู้คนไม่รู้สึกแปลกแยกต่อกัน มีความสุขที่จะได้ช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ซึ่งช่วยบรรเทาความรู้สึกว่างเปล่าภายใน การฟื้นฟูชุมชนสามารถทำได้ด้วยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ให้สามารถดูแลจัดการตัวเองได้ ซึ่งจะช่วยให้ได้รับประโยชน์จากทรัพยากรท้องถิ่นอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย

### ๓. การกระจายอำนาจการจัดการศาสนาให้แก่ท้องถิ่น

การส่งเสริมพุทธศาสนาโดยราชการส่วนภูมิภาคต้องโอนให้เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยร่วมกับชุมชนและภาคประชาสังคมในท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีบทบาทมากขึ้นในการส่งเสริมการศึกษาสงฆ์ (ซึ่งนับวันจะเสื่อมโทรมลงเนื่องจากขาดการดูแลเอาใจใส่จากส่วนกลางทั้งฝ่ายรัฐและฝ่ายสงฆ์) รวมทั้งการทำนุบำรุงวัดวาอาราม และการส่งเสริมให้เกิดสัมมาทัศนะและสัมมาปฏิบัติในหมู่ประชาชน โดยควรมีกลไกที่เชื่อมประสานระหว่างฝ่ายคฤหัสถ์กับฝ่ายสงฆ์ในท้องถิ่นเพื่อจัดทำภารกิจดังกล่าว

การทำให้พุทธศาสนากลับเป็นของท้องถิ่นหรือชุมชน ยังทำให้พุทธศาสนาตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น และอ่อนไหวต่อศาสนาและความเชื่อทางจิตวิญญาณอื่น ๆ ที่อาจมีอยู่ในชุมชน เอื้อให้อยู่ร่วมกันได้อย่างสันติ มากกว่าพุทธศาสนาที่กำหนดหรือเผยแพร่จากส่วนกลาง ซึ่งมักสนองนโยบายของรัฐเป็นหลัก

### ๔. การปฏิรูปการศึกษาเพื่อเสริมสร้างจริยธรรมและสุขภาวะทางจิตวิญญาณ

การศึกษาควรให้ความสำคัญแก่มิติทางจิตวิญญาณมากขึ้น ซึ่งไม่ได้หมายถึงการสอนวิชาศีลธรรมหรือพุทธศาสนาให้มากขึ้น แต่เกิดขึ้นได้ด้วยการปฏิรูปกระบวนการเรียนการสอน เพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ของนักเรียนอย่างแท้จริง หากนักเรียนรู้จักคิด วิเคราะห์ทั้งในเรื่องวิชาความรู้และภาวะสุขทุกข์ภายในใจตน

รวมทั้งมีการเรียนรู้ผ่านการปฏิบัติ เช่น การทำสมาธิภาวนา หรือการเป็นจิตอาสา ก็จะทำให้เห็นความสำคัญของการฝึกฝนจิตใจ การเกื้อกูลผู้อื่นรวมทั้งการกำกับพฤติกรรมของตนให้ถูกต้อง

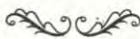
#### ๕. การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างศาสนา

การร่วมมือระหว่างศาสนาโดยมีจุดร่วมที่การลดความเห็นแก่ตัว มีเมตตากรุณาต่อเพื่อนมนุษย์โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างทางศาสนา ภาษา เชื้อชาติ และอุดมการณ์ นอกจากจะลดความโกรธเกลียดหรืออคติ อันอาจนำไปสู่ความรุนแรงแล้ว ยังจะช่วยให้เกิดการร่วมมือกันเพื่อสร้างสรรค์ประโยชน์สุขในสังคม รวมทั้งเกิดพลังทางศีลธรรมที่สามารถกำกับวัฒนธรรมวัตถุนิยม และบริโภคนิยมไม่ให้มีอิทธิพลครอบงำมากเกินไป



# (ร่าง) ข้อเสนอการปฏิรูป ระบบการเกษตร แบบพันธะสัญญา

โดย นายไพสิฐ พาณิชย์กุล  
วันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๔



ทิศทางและนโยบายทางการเกษตรของประเทศซึ่งดำเนินการภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ผ่านมา มีลักษณะที่ภาครัฐส่งเสริมให้บทบาทของภาคธุรกิจการเกษตรเป็นผู้มีบทบาทนำ และครอบงำกระบวนการกำหนดทิศทางในการพัฒนาระบบเกษตรกรรม ดังนั้น แม้เราเห็นตัวเลขมูลค่าการส่งออกสูงขึ้น มีแนวโน้มการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง แต่ในขณะเดียวกันก็มีตัวเลขมูลค่าการนำเข้าปัจจัยการผลิตทางเกษตร เช่น ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง ยาปราบศัตรูพืช เมล็ดพันธุ์ พืชพันธุ์ ที่สูงขึ้น ตัวเลขหนี้สินของเกษตรกรทั้งในระดับครัวเรือน และในระดับภาพรวมที่สูงขึ้นด้วยเป็นเงาตามตัว ในขณะที่มีสถิติของการเกิดขึ้นและการขยายตัวของผู้ประกอบการทางธุรกิจทางการเกษตรที่สูงขึ้น และมีบทบาทที่มีลักษณะมีอำนาจเหนือ ครอบงำตลาดสินค้าทางการ

เกษตรแบบครบวงจรทั้งในด้านปัจจัยการผลิต ที่ดิน และกลไก การกำหนดราคา และที่สำคัญที่สุดด้วยพัฒนาการของระบบ ดังกล่าวข้างต้นที่ดำเนินความสัมพันธ์ภายใต้ความสัมพันธ์ ทางอำนาจของกลุ่มต่างๆ ที่ไม่เท่าเทียมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เกษตรกรที่ไร้อำนาจต่อรอง โดยค่อยๆ สร้างโครงสร้างทั้งที่เป็น ทางการและไม่เป็นทางการให้เกิดขึ้นกระจายและแทรกซึมอยู่ใน กลไกภาครัฐในระดับต่างๆ รวมถึงในกลไกทางเศรษฐกิจ และ กลไกทางสังคม

ระบบการผลิตในภาคการเกษตรภายใต้ทิศทางและนโยบาย ดังที่กล่าวมาข้างต้น เพื่อสร้างความมั่นคงในการจัดหาผลผลิตที่ ได้มาตรฐาน ภาคธุรกิจการเกษตรจึงนำเอาระบบการบริหารการ จัดการการผลิตภาคเกษตรกรรมสมัยใหม่มาใช้ โดยระบบการ ผลิตแบบพันธะสัญญาหรือที่เรียกว่า “เกษตรพันธะสัญญา” ซึ่ง เป็นส่วนหนึ่งของระบบการบริหารจัดการสมัยใหม่

แม้ระบบการผลิตแบบเกษตรพันธะสัญญาจะเป็นระบบการ บริหารจัดการระบบการผลิตที่มีประโยชน์ก็ตาม แต่หากขาด ระบบการจัดการที่เหมาะสมแล้วก็จะกลายเป็นกลไกที่นำไปสู่ การสร้างความไม่เป็นธรรม ความเหลื่อมล้ำให้เกิดขึ้นดังที่ ปรากฏให้เห็นได้โดยทั่วไป

ภาพการขยายตัวของภาคธุรกิจการเกษตรดังที่กล่าวมา ถูกเสนอให้เห็นว่ามีความสำคัญและจำเป็นที่จะต้องคงไว้เพื่อ ความมีประสิทธิภาพ และเป็นความชอบธรรมของภาคเอกชน เพื่อให้สามารถที่จะแข่งขันได้ในเวทีการค้าโลกและยังคงจำเป็นที่

จะต้องยกระดับการผลิตการเกษตรให้มีประสิทธิภาพสูงยิ่งขึ้นไป ในขณะที่ภาพความเป็นกลางของบทบาทภาครัฐและระบบกฎหมายสัญญาซึ่งต้องวางตนเป็นกลางเพื่อความยุติธรรมก็ยังคงถูกตอกย้ำให้สังคมเชื่อและยอมรับเช่นนั้น ด้วยเหตุดังนั้น การปล่อยให้คู่สัญญาภายใต้ระบบเกษตรพันธะสัญญาดำเนินความสัมพันธ์ไปตามที่ได้ตกลงกัน จึงสอดคล้องกับหลักเสรีภาพทางเศรษฐกิจ และ หลักสิทธิ-หน้าที่ของเกษตรกรแต่ละคนในฐานะปัจเจกบุคคลที่จะเข้าทำสัญญาหรือไม่ก็ได้ จึงเป็นหลักการที่ศักดิ์สิทธิ์และจะต้องยึดถือต่อไป

แต่ในโลกความเป็นจริง กรณีความสัมพันธ์ระหว่างผู้ที่เป็นเกษตรกรรายย่อยกับผู้ประกอบการในภาคธุรกิจการเกษตรมิได้เป็นเช่นนั้น เพราะในโลกของความเป็นจริงเกษตรกรรายย่อยซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศตกอยู่ในโครงสร้างทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม และกฎหมายที่ไม่มีอิสรภาพ ไม่มีสิทธิ-เสรีภาพและโอกาสที่เพียงพอ รวมถึงการขาดระบบการคุ้มครองของรัฐจากความเหลื่อมล้ำ ไม่เท่าเทียมทั้งหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเป็นความสัมพันธ์ภายใต้ระบบการผลิตสินค้าทางการเกษตรภายใต้ระบบที่เรียกว่า “ระบบเกษตรพันธะสัญญา”

ด้วยเหตุดังนั้น หลักการที่ว่าด้วยประสิทธิภาพของกลไกระบบตลาดที่ถูกนำมาใช้ในระบบการผลิตสินค้าทางการเกษตร จึงไม่ได้เป็นหลักการที่พูดถึงประสิทธิภาพของสังคมโดยรวมจริงๆ แต่เป็นประสิทธิภาพที่จำกัดเฉพาะของกลุ่มธุรกิจการเกษตรที่มีศักยภาพในการเข้าถึง โอกาส อำนาจ และความสามารถใน

การครอบงำตลาดทั้งตลาดปัจจัยการผลิตและตลาดสินค้าทางการเกษตร ดังนั้นโดยสภาพเช่นนี้ กฎหมายสัญญาและหนี้ภายใต้ระบบเกษตรพันธสัญญาโดยที่ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากสัญญาซึ่งมักจะเป็นผู้ที่มีอำนาจเหนือกว่าคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งทั้งทางตรงและทางอ้อม จึงกลายเป็นเครื่องมือที่จะใช้ในการเอารัดเอาเปรียบบุตริตโดยชอบด้วยกฎหมาย แทนที่จะเป็นเครื่องมือกลไกที่สร้างความสัมพันธ์ที่เป็นธรรม และเมื่อเครื่องมือทางกฎหมายดังกล่าวถูกนำมาใช้อย่างเป็นระบบภายใต้ระบบการบริหารจัดการของธุรกิจการเกษตรสมัยใหม่อย่างกว้างขวางไร้พรมแดน ผนวกกับการที่กลไกของรัฐมิได้เข้ามาแทรกแซงหรือดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อกำกับให้เกิดความเป็นธรรมอย่างจริงจังด้วยแล้ว ระบบการบริหารจัดการและการใช้เครื่องมือทางกฎหมายเช่นนี้ก็นำไปสู่การค่อย ๆ พัฒนาเป็นโครงสร้างความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นธรรม และโครงสร้างที่ไม่เป็นธรรมเช่นนี้มีงานศึกษาวิจัยจำนวนหนึ่งที่ยืนยันข้อเท็จจริงทั้งภายในและภายนอกประเทศว่าได้ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำให้เกิดขึ้นระหว่างกลุ่มทุนธุรกิจการเกษตรขนาดใหญ่กับเกษตรกรรายย่อยจำนวนมาก และในขณะเดียวกันภายใต้ระบบการบริหารจัดการและการใช้เครื่องมือทางกฎหมายเช่นนี้โดยปราศจากการกำกับของรัฐ หรือจากสังคม นำไปสู่ปัญหาผลกระทบอื่นๆ ต่อสังคมอีกมากมาย เช่น ปัญหาสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม การเลียงกฎหมายและบิดเบือนการใช้อำนาจของกลไกของรัฐ การแย่งชิงทรัพยากรของชุมชน ความแตกแยกภายในชุมชน รายได้ของเกษตรกร

กลับลดน้อยลง ภาระหนี้สินสูงขึ้นและมีหนี้สินที่ค้างชำระติดต่อกันเป็นเวลานาน การผูกขาดการครอบงำตลาด และยังเห็นแนวโน้มการผูกขาดอำนาจรัฐโดยผ่านกลไกทั้งทางการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่น และผ่านทางระบบราชการแบบรวมศูนย์อำนาจ ฯลฯ

หากมองย้อนกลับไปดูพัฒนาการของภาคการเกษตรของประเทศภายใต้แนวทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ผ่านมามีข้อบกพร่องให้เห็นถึง แนวนโยบายและเป้าหมายของการพัฒนาภาคเกษตรกรรมที่ไม่สมดุลได้เป็นอย่างดี ดังจะเห็นได้จาก การให้ความสำคัญกับการพัฒนาภาคเกษตรกรรมเพื่อการแข่งขัน การส่งออก โดยที่ปัญหาของเกษตรกรรายย่อยในฐานะคนส่วนใหญ่ของประเทศไม่ได้ถูกให้ความสำคัญ ทิศทางและเทคนิคที่นำมาใช้ในการพัฒนาภาคเกษตรกรรม เช่นนี้ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตทางการเกษตร โดยหวังว่าจะเป็นการเพิ่มผลตอบแทนให้แก่เกษตรกร การส่งเสริมการผลิตพืชเศรษฐกิจ การส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาปรับปรุงพันธุ์พืชพันธุ์สัตว์ การจัดหาปัจจัยการผลิตระบบเงินทุน และโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ รวมตลอดถึงการส่งเสริมให้มีการนำเอาเทคโนโลยีใหม่ๆ ทางเกษตรมาใช้เพื่อลดต้นทุน รวมทั้งการส่งเสริมให้มีการขยายพื้นที่เพื่อผลิตพืชอาหารและพืชพลังงาน โดยไม่มีการพัฒนากลไกพื้นฐานที่สำคัญๆ และจำเป็นที่จะต้องมีทั้งในระดับนโยบาย กฎระเบียบ องค์กรของรัฐ และความเป็นสถาบันของเกษตรกรรายย่อยและเกษตรกรที่ไร้ที่ดินที่มีพลังใน

การต่อรองอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาที่เหมาะสมและเป็นธรรม และสิ่งที่สำคัญที่สุดซึ่งขาดหายไปจากทิศทางของการพัฒนาภายใต้แนวทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คือ การขาดเจตจำนงอันแน่วแน่ในการพัฒนาให้เกิด กลไกที่เป็นรูปธรรมที่จะคุ้มครองสร้างความเป็นธรรมและความมั่นคงในด้านรายได้และสวัสดิการให้แก่ เกษตรกรรายย่อย และเกษตรกรที่ไร้ที่ดินทำกิน

การดำเนินการตามแนวทางและทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในลักษณะนี้บนโครงสร้างทางเศรษฐกิจ โครงสร้างของสังคม และกลไกภาครัฐ นำไปสู่การสร้างความสัมพันธ์ของระบบการผลิตในภาคการเกษตรแบบใหม่ที่เรียกว่า “ระบบเกษตรพันธะสัญญา” ซึ่งภาครัฐให้การสนับสนุนในฐานะที่เป็นนโยบายในการพัฒนาของประเทศ โดยหน่วยงานต่างๆของรัฐให้การสนับสนุนแก่ภาคธุรกิจการเกษตรของเอกชนเข้ามาดำเนินการ และมีบทบาทสำคัญในการจัดการแบบครบวงจร ตั้งแต่จัดหาปัจจัยการผลิตทั้งหลาย และจัดการด้านการตลาดแบบบูรณาการผูกขาดครบวงจร รวมถึงการกำหนดเงื่อนไขของแหล่งเงินทุนจากภาครัฐให้เอื้อต่อระบบเกษตรพันธะสัญญา ทั้งๆ ที่รูปแบบความสัมพันธ์เช่นนี้ ภาคเอกชนที่เข้ามาดำเนินการจะต้องแบกรับความเสี่ยงต่างๆ ไว้ด้วย แต่ในทางความเป็นจริงปรากฏว่า ภาคเอกชนที่เข้ามาดำเนินการนอกจากจะสามารถผูกขาดปัจจัยการผลิตทั้งหมดแบบครบวงจรแล้ว กลับไม่ต้องแบกรับความเสี่ยงอย่างใด ๆ ทั้งนี้เนื่องจากด้วย

อำนาจที่เหนือกว่าทั้ง ทางด้านความรู้ ข้อมูล เทคโนโลยีการผลิต การผูกขาดปัจจัยการผลิตและกลไกตลาด รวมถึงความสามารถที่จะเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากอำนาจทางการเมือง อำนาจของกลไกระบบราชการและกฎหมายทั้งทางตรงและทางอ้อม ทำให้เกษตรกรที่ตกอยู่ภายใต้ระบบการผลิตแบบจำยอมดังกล่าวต้องแบกรับภาระความเสี่ยงทั้งหลายเสียเอง ทั้งนี้ยังมีต้องกล่าวถึงภาวะอื่นๆ ที่เกิดขึ้นจากระบบการผลิตภายใต้ระบบเกษตรพันธะสัญญาที่มีการผลักดันให้เป็นภาวะของสังคม อาทิเช่น ต้นทุนทางสิ่งแวดล้อม ต้นทุนทางสังคมทั้งหลายที่มักจะมีการปกปิดไม่กล่าวถึงเพื่อบิดเบือนให้เห็นว่าระบบเกษตรพันธะสัญญาตามที่เป็นอยู่ในปัจจุบันในพื้นที่ต่างๆ เป็นระบบการผลิตที่มีประสิทธิภาพ เป็นระบบที่เกิดความเป็นธรรมกับฝ่ายต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับเกษตรกร

สภาพความไม่เป็นธรรมของระบบเกษตรพันธะสัญญาที่เกิดขึ้นจากการสร้างระบบการผูกขาดข้อมูล ความรู้ ปัจจัยการผลิต กลไกตลาดของธุรกิจการเกษตร รวมถึงการบิดเบือนผูกขาดกลไกอำนาจรัฐ กฎหมาย โดยกลไกทางสังคมไม่ได้เข้ามาตรวจสอบถ่วงดุลเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมได้ จนนำไปสู่สภาพทางสังคมในระบบการเกษตรที่เรียกกันว่า “รวบกระจุก จนกระจาย” เกิดสภาพความไม่เป็นธรรมที่เกษตรกรในฐานะที่เคยเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต เป็นเจ้าของที่ดินทำกิน และมีอำนาจต่อรอง กลายเป็นเกษตรกรที่มีหนี้สินล้นพ้นตัว ไร้ที่ดินทำกิน และกลายเป็นผู้ไร้แรงงานรับจ้างในที่ดินของตนเองในที่สุด

จากงานที่ศึกษาเกี่ยวกับระบบเกษตรพันธะสัญญาส่วนหนึ่ง สามารถสะท้อนให้เห็นถึงกลไกจากระบบความสัมพันธ์ที่นำไปสู่ความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นธรรม มาจากสาเหตุต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

๑. การขาดการเตรียมความพร้อมให้กับเกษตรกรให้มีความรู้ความเข้าใจระบบการผลิตแบบพันธะสัญญาเกี่ยวกับปัญหาความเสี่ยงภายใต้วงจรของระบบการผลิตแบบพันธะสัญญาในขณะเดียวกันความไม่รู้ดังกล่าว ส่วนหนึ่งเกิดขึ้นโดยการจงใจปิดบังอำพรางข้อมูลความรู้ ทั้งโดยผู้ประกอบการธุรกิจการเกษตรเอง รวมถึงการอาศัยอำนาจโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ส่งเสริมดูแลให้ความคุ้มครองแก่เกษตรกร การขาดพลังในเชิงกลุ่มเพื่อการต่อรอง อย่างรู้เท่าทันและเท่าเทียม การตกอยู่ในภาวะจำยอมที่ต้องผูกพันตนภายใต้ระบบการผลิตแบบพันธะสัญญา การตกอยู่ภายใต้ความกลัว การที่ไม่สามารถเข้าถึงกลไกตลาดทุน ตลาดปัจจัยการผลิต และการไม่มีอำนาจในการต่อรองกับกลไกตลาดที่ถูกผูกขาดของเกษตรกร

๒. ในด้านของบริษัทธุรกิจการเกษตรได้ใช้ประโยชน์จากนโยบายของรัฐ ประกอบกับความไม่มีประสิทธิภาพของหน่วยงานรัฐ การไม่ทำหน้าที่ในการแทรกแซงเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมภายใต้การผูกขาดกลไกตลาดทั้งในตลาดปัจจัยการผลิต ตลาดทุน และตลาดสินค้าทางการเกษตร

การใช้ระบบสื่อสารมวลชนในการโฆษณาชวนเชื่อ หลากหลายรูปแบบและวิธีการโดยไร้การควบคุมให้เกษตรกรที่รู้ไม่เท่าทันให้เข้าสู่วงจรการผลิตภายใต้ระบบการผลิตแบบพันธะ

สัญญาและนำไปสู่ความเชื่อ ความเข้าใจในหน้าที่ของเกษตรกรแบบผิดๆว่า ตนเองมีหน้าที่ฝ่ายเดียวที่จะต้องแบกรับความเสี่ยงทั้งหลายที่อาจจะเกิดขึ้นจากระบบการผลิตแบบพันธะสัญญารวมตลอดถึงการใช้จ่ายความได้เปรียบในทางด้านการเข้าถึงความรู้และเทคนิค กลไกต่างๆ ทางกฎหมาย มาเป็นเครื่องมือกดขี่เอารัดเอาเปรียบเกษตรกร

๓. ในด้านบทบาทของภาครัฐซึ่งมีหน้าที่ที่จะต้องสร้างความเป็นธรรม ปกป้องและให้ความคุ้มครองผู้ที่ยากกว่า รวมตลอดถึงการต้องทำหน้าที่ในการดำเนินการเพื่อสร้างระบบการดูแลความมีสวัสดิภาพสวัสดิการของประชาชน ในกรณีภาคการเกษตร มีงานศึกษาที่ชี้ให้เห็นอย่างมากมายว่า นโยบายของรัฐมีความลำเอียงต่อภาคการเกษตรขนาดกลางและขนาดเล็ก รวมถึงรายย่อย แต่กลับให้การสนับสนุนทั้งทางตรงและทางอ้อมกับภาคอุตสาหกรรมการเกษตรขนาดใหญ่ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับระบบการเกษตรในระดับพื้นที่มุ่งส่งเสริมกึ่งบังคับทั้งทางตรงและทางอ้อมให้เกษตรกรที่ไม่มีอำนาจต่อรองเข้าสู่ระบบการผลิตแบบพันธะสัญญา โดยมีได้ค้ำนึ่งถึงหรือให้ความสำคัญกับความไม่เป็นธรรมที่จะเกิดตามมาและตกเป็นภาระของเกษตรกร ขณะเดียวกัน บทบาทขององค์กรหรือผู้แทนเกษตรกรที่เป็นทางการก็ยังไม่มีความเข้มแข็งและยังไม่สามารถที่จะทำหน้าที่ในการต่อรองเพื่อความเป็นธรรมต่อเกษตรกรได้

และภายใต้กลไกของกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักซึ่งมีหน้าที่โดยตรงทั้งโดยทางกฎหมายและโดยภารกิจของ

องค์กร แต่กลับไม่มีความรู้ความเข้าใจในสภาพความไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้นภายใต้ระบบเกษตรพันธะสัญญาที่มีการผูกขาดปัจจัยการผลิตและการผูกขาดตลาดสินค้าทางการเกษตร ประกอบกับอุปสรรคต่างๆ ที่มีอยู่ในระบบกระบวนการยุติธรรม ทำให้เกษตรกรที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมไม่สามารถที่จะเข้าถึงความยุติธรรมได้ แต่ในทางตรงกันข้ามโดยส่วนใหญ่แล้วบริษัท การเกษตรมักจะเป็นผู้ใช้กลไกกระบวนการยุติธรรมในการแสวงหาประโยชน์จากความไม่เป็นธรรมให้กลายเป็นสิทธิ เป็นผลประโยชน์ในรูปแบบทรัพย์สินที่ถูกกฎหมายแต่ไม่ยุติธรรม

ด้วยเหตุดังนั้น หากต้องการที่จะเปลี่ยนโครงสร้างระบบที่นำไปสู่ความไม่เป็นธรรมทั้งหลายที่เกิดขึ้นภายใต้ระบบเกษตรพันธะสัญญา จึงมีข้อเสนอเพื่อปฏิรูปโครงสร้างความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นธรรมอันเกิดจากระบบเกษตรพันธะสัญญา ดังต่อไปนี้

๑. ต้องปรับความสัมพันธ์ในสมการการผลิตในภาคการเกษตร โดย

๑.๑. ต้องสร้าง “ธรรมนูญการเกษตร” โดยกำหนดหลักการพื้นฐานในเชิงคุณธรรมเกี่ยวกับภาคการผลิตและภาคการตลาดของสินค้าเกษตรกรรม เพื่อเป็นจุดอ้างอิงถึงความชอบธรรมและความยุติธรรมในการดำเนินการในด้านอื่นๆที่เกี่ยวข้อง โดยหลักการพื้นฐาน ซึ่งควรที่จะประกอบด้วยหลักการ สิทธิของเกษตรกรต่างๆ ดังต่อไปนี้

- สิทธิในการรวมกลุ่ม

- สิทธิในการเข้าถึงและใช้สอยทรัพยากรของส่วนรวมและสิ่งแวดล้อมอย่างเท่าเทียม
- สิทธิที่จะได้รับค่าตอบแทน และหลักประกันรายได้ของเกษตรกรที่ยุติธรรม
- สิทธิในความมั่นคงและคุณภาพชีวิตเกษตรกร
- สิทธิในการรักษาและสืบทอด อัตลักษณ์ ภูมิปัญญา
- สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและความรู้

๑.๒ ต้องปรับบทบาทของหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับสาเหตุและผลกระทบทั้งหลายที่เกิดจากการผูกขาดตลาดปัจจัยการผลิต และตลาดสินค้าทางการเกษตรให้เข้ามาทำหน้าที่แทรกแซงเพื่อลดและขจัดการผูกขาดโดยรวมถึงหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับปัญหาความไม่เป็นธรรมแต่ไม่เคยเข้ามาร่วมในขบวนการแก้ปัญหาความไม่เป็นธรรม เช่น ศาลยุติธรรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฯลฯ

๒. ปัญหาความไม่เพียงพอของ (ระบบ) กฎหมายที่จะคุ้มครองผู้ที่อยู่ใต้ระบบเกษตรพันธะสัญญา ต้องทำหน้าที่ในการแทรกแซงเพื่อคุ้มครองผู้ที่อ่อนแอกว่าให้เกิดความเป็นธรรม ดังนี้

๒.๑ ต้องมีระบบกฎหมายเข้ามาจัดระบบความสัมพันธ์ภายใต้ระบบเกษตรกรรมแบบพันธะสัญญาที่ไม่เป็นธรรมใหม่ โดยกฎหมายดังกล่าวตั้งอยู่บนหลักการที่สำคัญคือ

๑) กำหนดให้เกษตรกรที่อยู่ในระบบเกษตรพันธะสัญญาซึ่งลงทุนด้วยการให้ใช้ที่ดิน หรือแรงงาน อยู่ใน

ฐานะที่เป็นหุ้นส่วนที่มีสิทธิในผลผลิตที่เกิดขึ้น และผู้ประกอบการ  
กิจการอีกฝ่ายหนึ่งต้องเข้ามาร่วมรับความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจาก  
กระบวนการผลิตด้วย

๒) นำหลักการแบ่งปันผลประโยชน์และหรือ  
ผลกำไรมาใช้ในการจัดสรรผลตอบแทนที่เป็นธรรม

๓) บุคลากรหน่วยงานในระดับพื้นที่ให้เข้า  
มาจดทะเบียน ตรวจสอบความไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้นจากข้อตกลง

๔) ในระยะเฉพาะหน้า จะต้องมีนโยบาย  
และกลไกที่เป็นรูปธรรมและรวดเร็วกับกรณีปัญหาเกษตรกรภาย  
ใต้ระบบเกษตรพันธะสัญญาที่ถูกดำเนินคดีที่สืบเนื่องจากข้อ  
สัญญาที่ไม่เป็นธรรม

๕) จัดตั้งระบบการไกล่เกลี่ยเพื่อระงับข้อ  
พิพาทที่เป็นปัญหาเกิดจากระบบการผลิตแบบพันธะสัญญา

๒.๒) ต้องสร้างระบบกฎหมายและกลไกที่มีประสิทธิภาพ  
เพื่อคุ้มครองพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการเกษตร รวมถึงลดถึง  
ทรัพยากรของส่วนรวมอื่นๆ

๒.๓) ต้องสร้างระบบกฎหมายเพื่อให้ความคุ้มครอง  
ผู้ใช้แรงงานภาคการเกษตรให้มีความปลอดภัยในการทำงาน

๒.๔) สำหรับกรณีพืชเกษตรพันธะสัญญาที่มีกฎหมาย  
เกี่ยวข้องโดยตรงอยู่แล้ว เช่น กรณีอ้อย ตามพระราชบัญญัติ  
อ้อยและน้ำตาล พ.ศ.๒๕๒๗ ต้องมีกลไกการตรวจสอบจาก  
สังคมเพื่อให้ผู้ที่มีหน้าที่ทำหน้าที่ติดตาม ตรวจสอบ ให้เป็นไป  
ตามกฎหมายอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

๒.๕) ต้องสร้างกฎหมายเพื่อกำหนดให้ข้อสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการผลิตภายใต้ธุรกิจการเกษตรแบบพันธะสัญญาเป็นสัญญาที่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมเพื่อไม่ให้เกิดเงื่อนไขของข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมหรือเอารัดเอาเปรียบกับเกษตรกร

๒.๖) กำหนดไว้ในกฎหมายให้ลักษณะของพฤติการณ์ในการทำสัญญา ดังต่อไปนี้ เช่น การกำหนดข้อสัญญาที่เป็นการเอารัดเอาเปรียบ การฉ้อฉล การปกปิดคู่สัญญาที่แท้จริง การใช้ความได้เปรียบที่ไม่เหมาะสม การไม่มอบสัญญาฉบับไว้กับเกษตรกร ฯลฯ ส่งผลให้สัญญาเป็นโมฆะ

๒.๗) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่คุ้มครองดูแลให้เกิดความเป็นธรรมจัดทำคู่มือในการทำสัญญาการผลิตแบบพันธะสัญญา เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้แก่เกษตรกร หน่วยงานของรัฐ ผู้ประกอบการ เข้าใจ



หน้าว่าง

# (ร่าง) ข้อเสนอการปฏิรูป ระบบการประกันความเสี่ยง ของเกษตรกร

โดย นายอดิศักดิ์ ศรีสรรพกิจ  
วันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๔



การประกอบอาชีพทางการเกษตรมักจะประสบกับความเสี่ยง ซึ่งประกอบด้วย ความเสี่ยงในด้านการผลิต และความเสี่ยงในด้านตลาดและราคา ความเสี่ยงด้านใดด้านหนึ่งหรือเกิดขึ้นพร้อมกันทั้งสองด้าน ล้วนแต่เป็นเหตุแห่งปัญหาในการประกอบอาชีพทางการเกษตร จำเป็นที่จะต้องจัดระบบการประกันความเสี่ยงเพื่อให้เกิดความมั่นคงในการประกอบอาชีพทางการเกษตรมากขึ้น

## ความเสี่ยงในด้านการผลิต

### ๑. ความเสี่ยงอาจเกิดจาก

๑.๑ ภัยธรรมชาติ : น้ำท่วม ฝนแล้ง ศัตรูพืชระบาด หรือภัยทางธรรมชาติอื่น ๆ

๑.๒ ความไม่รู้ ความไม่รับผิดชอบของเกษตรกรเอง

## ๒. การช่วยเหลือจากภาครัฐ (ในเรื่องภัยธรรมชาติ)

๒.๑ การช่วยเหลือเพื่อบรรเทาความเสียหายทางการเกษตร (หลังการเกิดภัย)

๒.๑.๑ แต่เดิมมีแนวคิดช่วยเหลือพันธุ์พืช (๑๐๐%) และปุ๋ยเคมี (๕๐%) โดยจ่ายเงินชดเชยเพื่อการปลูกใหม่ตามระเบียบกระทรวงการคลัง เช่น ข้าว ๖๐๖ บาทต่อไร่

๒.๑.๒ ในปี ๒๕๕๓ เกิดภัยน้ำท่วมและเพลิงกระโดดสีน้ำตาลระบาด มีมติ ครม. ปรับอัตราความช่วยเหลือมากขึ้นเป็น ๕๕% ของการลงทุน (ข้าว = ๒,๐๙๘ บาท พืชไร่ = ๒,๙๒๑ บาท และพืชสวน ได้แก่ ฝรั่ง ไม้ดอก ไม้ผล = ๔,๙๐๘ บาทต่อไร่) กรณีเพลิงกระโดดสีน้ำตาล ถ้าไกลบเพื่อลดวงจรการระบาด จะช่วย ๒,๒๘๐ บาทต่อไร่และพันธุ์ข้าวปลูกอีก

๒.๑.๓ ปัญหาการช่วยเหลือกรณีเกิดภัยธรรมชาติ

๑) การช่วยตามระเบียบกระทรวงการคลัง มีมูลค่าต่อไร่น้อย เพราะมีแนวคิดที่จะช่วยให้ปลูกใหม่ได้เป็นสิ่งสำคัญ

๒) กระบวนการมีหลายขั้นตอนและเป็นไปด้วยความล่าช้า : สำรองความเสียหาย ประมวลและรายงาน พิจารณาการช่วยเหลือและการจัดหางบประมาณ และการดำเนินการช่วยเหลือ โดยทั่วไปจะใช้เวลารวมกว่า ๖ เดือนหรือข้ามปีก็มี

๓) มีความฉ้อฉลในการดำเนินการทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐและจากตัวเกษตรกรเองที่แจ้งเท็จ

๒.๑.๔ ปัจจุบัน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์อยู่ระหว่างการศึกษาพิจารณาระบบการช่วยเหลือกรณีเกิดภัยธรรมชาติ โดยนำเอาแนวคิดเดิมและที่ดำเนินการในปี ๒๕๕๓ มาประกอบการพิจารณา เพื่อให้การช่วยเหลือเป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีมูลค่ามากกว่าที่เป็นอยู่เดิม

๒.๒ การช่วยเหลือให้เกษตรกรกรเข้าระบบการประกันภัย

๒.๒.๑ การทดลองทำประกันภัยพืชผล มีมานานแล้ว แต่ยังไม่ประสบผลสำเร็จ สาเหตุสำคัญคือ ความยุ่งยากและมีต้นทุนสูงในการวินิจฉัยและประเมินระดับของความเสียหายที่เกิดขึ้น รวมถึงการจ่ายสินไหมทดแทน

๒.๒.๒ รัฐบาลปัจจุบันยังคงพยายามพัฒนาระบบประกันภัยพืชผล โดยตั้งคณะกรรมการพิจารณากรอบแนวทางประกันภัยพืชผล (รองนายกรัฐมนตรีไตรรงค์ สุวรรณคีรี เป็นประธาน สำนักงานเศรษฐกิจการคลังเป็นเลขานุการ) มีความก้าวหน้าที่จะทดลองนำร่องการประกันภัยข้าว (นอกเขตชลประทาน) ใน ๒๔ จังหวัด (เหนือ ๗ อีสาน ๑๐ กลาง ๔ และใต้ ๓) เนื้อที่ประมาณ ๓๗ ล้านไร่ แต่จะเริ่มเฉพาะภัยแล้ง โดยใช้ “น้ำฝน” เป็นเครื่องมือในการกำหนดความแล้ง ซึ่งจะต้องศึกษากระบวนการประเมินความแล้ง อัตราค่าเบี้ยประกัน การจ่ายสินไหมทดแทน เป็นต้น

### ๓. การช่วยเหลือจากภาครัฐ (ในเรื่องความรู้ทางการเกษตร)

ในเรื่องการให้ความรู้ทางการเกษตรตลอดจนข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องแก่เกษตรกรทั้งในด้านการผลิตและการตลาด เพื่อให้เกษตรกรนำไปประกอบการตัดสินใจในการประกอบอาชีพการเกษตรซึ่งถือเป็นพันธกิจอันสำคัญของภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ แต่ในปัจจุบันมักจะมีแต่เกษตรกรรายใหญ่และเกษตรกรที่มีหัวก้าวหน้าที่เข้าถึงและได้รับประโยชน์จากองค์ความรู้และข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นแก่การผลิตและการตลาด เช่น เรื่องพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ เรื่องการใช้ปุ๋ยและการใช้ยาปราบศัตรูพืชที่ถูกต้อง เรื่องการตลาดรวมถึงการปรับระบบการผลิตให้สอดคล้องกับภาวะธรรมชาติที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นปัจจัยสำคัญต่อประสิทธิภาพและความสำเร็จในการประกอบอาชีพการเกษตรทั้งสิ้น

### ๔. การช่วยเหลือจากภาครัฐ (ในเรื่องการปรับระบบการผลิตที่มีความมั่นคงมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับชาวนาในเขตน่าน้ำฝน)

โดยข้อเท็จจริง พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ได้พระราชทานแนวทางการช่วยเหลือให้ชาวนาที่อยู่นอกเขตชลประทานที่เรียกว่าน่าน้ำฝน ลดความเสี่ยงจากภัยแล้งและลดการพึ่งพาเฉพาะการปลูกข้าวเพียงอย่างเดียวเพียงปีละครั้งด้วยการพระราชทานแนวคิดที่มีชื่อเฉพาะว่า “เกษตรทฤษฎีใหม่”

หลักการของ “เกษตรทฤษฎีใหม่” คือ ๑) ให้ชาวนานำดินแบ่งพื้นที่ส่วนหนึ่ง (ประมาณ ๓๐% ของพื้นที่) ไปขุดสระเพื่อสร้างแหล่งน้ำของตนเอง สามารถใช้น้ำที่มีอยู่ช่วยนาข้าวในกรณีที่เกิดภัยแล้งจนข้าวอาจเสียหาย ทำให้การทำนามีความมั่นคงมากขึ้น นอกจากนี้ ยังใช้เลี้ยงปลาและสัตว์น้ำอื่นๆ ปลูกพืชผักหรือพืชอายุสั้นก่อนและหลังทำนา ๒) ให้ชาวนานำดินแบ่งพื้นที่อีกส่วนหนึ่ง (อาจจะประมาณ ๓๐% ของพื้นที่) เพื่อปลูกพืชหรือทำการเกษตรอย่างอื่นที่ไม่ใช่การปลูกข้าว อันเป็นการลดความเสี่ยงจากการพึ่งพาแต่การปลูกข้าวแต่เพียงอย่างเดียว ๓) สำหรับพื้นที่อีกประมาณ ๓๐% ยังคงทำนา ส่วนอีกประมาณ ๑๐% ก็สามารถปลูกบ้านที่อยู่อาศัย ซึ่งสามารถทำพืชผักสวนครัวหลังบ้านได้อีก เป็นระบบเกษตรผสมผสานที่ทรงคุณค่ายิ่ง

ถึงแม้จะได้พระราชทานแนวคิด “เกษตรทฤษฎีใหม่” มานานแล้ว แต่การสนับสนุนให้เกษตรกรเข้าถึงแนวคิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลงทุนในการขุดสระและการให้การสนับสนุนการทำเกษตรผสมผสานกลับไม่มีความชัดเจนในการปฏิบัติจากภาครัฐ

## ๕. ข้อเสนอแนะ

๕.๑ ภาครัฐจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่จะต้องทบทวนระเบียบกระทรวงการคลังและระเบียบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับทำให้ความช่วยเหลือเกษตรกรเมื่อเกิดภัยธรรมชาติ รวมทั้งปรับปรุงระบบการตรวจสอบและการให้ความช่วยเหลือให้มีความรวดเร็วและ

เป็นธรรม ในกรณีที่จะต้องเพิ่มมูลค่าการให้ความช่วยเหลือสมควรเพิ่มสัดส่วนการให้ความช่วยเหลือจากอัตราเดิมโดยเน้นการให้ความสำคัญไปยังเกษตรกรขนาดเล็กเป็นลำดับแรกด้วย

๕.๒ ภาครัฐควรให้การสนับสนุนอย่างต่อเนื่องให้การดำเนินการโครงการนำร่องประกันภัยข้าวนาปี ๒๕๕๔ ใน ๒๔ จังหวัด ให้ดำเนินการจนสามารถกำหนดเป็นต้นแบบการประกันภัยข้าวและกับพืชสำคัญอื่นๆ ต่อไป นอกจากนี้ สมควรให้การสนับสนุนการพัฒนาระบบประกันภัยอันเนื่องมาจากภัยธรรมชาติอื่นๆ ต่อไป เช่น ภัยจากน้ำท่วม ภัยจากศัตรูระบาด เป็นต้น

อนึ่ง ในเรื่องการจ่ายค่ากรรมธรรม์ประกันภัย ในระยะแรกๆ รัฐอาจจะช่วยสนับสนุน (subsidize) เป็นพิเศษแก่เกษตรกรขนาดเล็กเพื่อให้มีโอกาสเข้าสู่ระบบประกันภัยได้อย่างทั่วถึง เป็นการสร้างความคุ้นเคยในการลงทุนเพื่อการประกันภัยในระยะยาวต่อไป ส่วนในอนาคตภาครัฐอาจจะต้องหามาตรการและแนวทางในการผลักภาระค่าเบี้ยประกันไปสู่ผู้บริโภค

๕.๓ ภาครัฐต้องตรวจสอบและทบทวนพันธกิจและระบบงานการถ่ายทอดความรู้และข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นให้กับเกษตรกร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกษตรกรขนาดเล็กและขนาดกลาง ทั้งนี้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตโดยรวมของประเทศด้วย

๕.๔ ภาครัฐต้องสนับสนุนให้ชาวนานำฝนสามารถเข้าถึงแนวคิด “เกษตรทฤษฎีใหม่” ได้อย่างแท้จริงโดยเฉพาะอย่างยิ่งการขุดสระน้ำและการทำการเกษตรผสมผสาน (ทำการเกษตรหลายอย่าง) แทนการทำนาแต่เพียงอย่างเดียว

## ความเสี่ยงในด้านการตลาด

ความเสี่ยงอาจเกิดขึ้นได้ทั้งในกรณีไม่มีตลาดรองรับผลผลิตอย่างต่อเนื่องกับมีตลาดแต่มีปัญหาในด้านราคาที่อาจผันผวน ที่เป็นปัญหาซ้ำซากคือราคาตกต่ำช่วงต้นฤดู ซึ่งรัฐบาลพยายามใช้มาตรการต่างๆ เข้าช่วย แต่ที่เป็นมาตรการหลักมาโดยตลอดคือการรับจำนำผลผลิต

### ๑. ที่มาของโครงการรับจำนำผลผลิต

พัฒนามาจากนโยบายและมาตรการแทรกแซงตลาดข้าว ตั้งแต่ปีเพาะปลูก ๒๕๒๓/๒๔ ที่ในช่วงแรกมีมาตรการหลายประเภท เช่น

- การแทรกแซงตลาดข้าวเปลือกต้นฤดู ด้วยการรับจำนำ
- การแทรกแซงตลาดข้าวสาร ชื้อจากผู้ส่งออก (เพื่อตั้งราคาข้าวสารและข้าวเปลือก) ต่อมาให้ อดส. และอดท. รับซื้อจากผู้ค้าข้าวสารอื่นๆ เช่น สหกรณ์การเกษตร/กลุ่มเกษตรกร โรงสี ผู้ค้าข้าวท้องถิ่น เพื่อนำมาขายแก่ผู้บริโภคในประเทศ รวมถึงการส่งออก

การดำเนินงานต่างๆ ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร สาเหตุหลักคือ วิธีการ หลักเกณฑ์และเงื่อนไขยังไม่เหมาะสม

### ๒. มาตรการจำนำข้าวเปลือก

๒.๑ ดำเนินการโดยมี ธกส.เป็นหน่วยงานหลัก พยายามปรับปรุงแบบการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง ทั้งการนำข้าวเปลือก

ไปจำหน่ายยังผู้กลางที่กำหนด และการรับจำหน่ายไว้กับผู้กลาง  
ของเกษตรกรเอง ตั้งแต่ปี ๒๕๒๔/๒๕ จนถึงปี ๒๕๒๗/๒๘  
ปรากฏว่ามาตรการดังกล่าวยังไม่จูงใจให้เกษตรกรมาเข้าโครงการ  
มากนัก เนื่องจากราคาที่รับจำหน่ายไม่สูงพอ ในขณะที่ยังต้องเสีย  
ดอกเบี้ยจำหน่ายในอัตราสูงและเสียค่าฝากข้าว รวมทั้งความไม่คุ้นเคย  
ของเกษตรกรอีกด้วย รัฐบาลในคณะต่างๆ พยายามปรับเปลี่ยน  
มาตรการเพื่อแก้ปัญหาการค้าข้าว เช่น การประกาศใช้ พ.ร.บ.  
กำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ.๒๕๒๒ ที่บังคับ  
ให้ผู้ขายต้องกำหนดราคาแต่เนื่องจาก พ.ร.บ. ดังกล่าวไม่ได้บังคับ  
ผู้ซื้อให้ซื้อตามราคาที่ผู้ขายกำหนด จึงไม่ประสบความสำเร็จอีก  
เช่นกัน

๒.๒ การพัฒนามาตรการรับจำหน่ายข้าวเปลือกยังคง  
ดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง โดยมีคณะกรรมการนโยบายข้าว (กนข.)  
ที่จัดขึ้นใหม่เป็นองค์กรกลางในเรื่องดังกล่าว จนกระทั่งในปี  
๒๕๓๔/๓๕ (ภายหลังจากมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดย  
รสช.) มีการตั้งคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือ  
เกษตรกร (คชก.) โดยมีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน อธิบดี  
กรมการค้าภายในเป็นกรรมการและเลขานุการ รวมทั้งมีการตั้ง  
กองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๓๔ เพื่อช่วยเหลือ  
เกษตรกรทั้งระบบและครอบคลุมสินค้าเกษตรทุกชนิด (พืช สัตว์  
สัตว์น้ำ) โดยยึดหลักการและวิธีการสำคัญ คือ แก้ปัญหาราคา  
ตกต่ำในช่วงต้นฤดูการเก็บเกี่ยว กำหนดราคาจำหน่ายให้เหมาะสม  
ไม่สูงหรือต่ำเกินไป (อัตราจำหน่าย ๘๐-๙๐% ของราคาเป้าหมายที่

คำนวณจากราคาเฉลี่ย ๓ ปีย้อนหลังและจากต้นทุนการผลิต) รับจํานำท้ทั้งที่ย่ຸงฉางกลางและย่ຸงฉางของเกษตรกร การดําเนินการรับจํานำผลผลิตทางการเกษตรพอที่จะเป็นมาตรการผ่อนปรนความเดือดร้อนของเกษตรกรได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงต้นฤดูการเก็บเกี่ยว ปัญหาที่มักจะมีเกิดขึ้นคือมีเกษตรกรจำนวนหนึ่งเท่านั้นที่ได้รับผลพวงจากมาตรการนี้ ในขณะที่การทุจริตและประพฤติมิชอบในกลุ่มบุคคลต่างๆ ในระดับต่างๆ เกิดขึ้นอย่างชัดเจน ในขณะที่ภาครัฐยังต้องรับภาระในเรื่องการดูแลและระบายสต็อกสินค้าอีกด้วย

๒.๓ การปรับเปลี่ยนหลักการรับจํานำ ถึงแม้รัฐบาลคณะต่างๆ จะมีการปรับปรุงมาตรการรับจํานำอยู่ตลอดเวลา แต่ที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากหลักการสำคัญเดิมที่ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่ราคาข้าวในตลาดโลกและราคาตลาดในประเทศสูงเป็นประวัติการณ์ คือ การกำหนดราคารับจํานำที่สูงเท่ากับราคาตลาดและต่อมายังสูงกว่าราคาตลาดด้วย ทำให้เกษตรกรนำข้าวเปลือกมาจํานำ หรือจะเรียกว่าขายให้กับภาครัฐก็ได้ ทำให้พ่อค้าไม่สามารถรับซื้อได้และยังส่งผลให้รัฐบาลต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก รวมถึงเป็นภาระมีสต็อกข้าวเปลือกมากเป็นประวัติการณ์ และในท้ายที่สุดเมื่อไม่สามารถระบายข้าวในสต็อกออกอย่างเหมาะสม ทำให้รัฐบาลต้องแบกภาระในเรื่องนี้อย่างไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้

### ๓. การประกันรายได้เกษตรกร

รัฐบาลคณะปัจจุบันได้ปรับเปลี่ยนหลักการและแนวทางการช่วยเหลือเกษตรกรในด้านการตลาด โดยใช้โครงการประกันรายได้เกษตรกรแทนโครงการรับจำนำผลผลิตตั้งแต่ปี ๒๕๕๒/๒๕๕๓ โดยดำเนินการกับพืชหลัก ๓ ชนิด คือ ข้าว ข้าวโพด และมันสำปะหลัง

๓.๑ แนวคิดของการประกันรายได้ เกษตรกรจะต้องมีกำไรจากการผลิต (ข้าว ข้าวโพด มันสำปะหลัง) ไม่ว่าราคาผลผลิตในตลาดจะเป็นเช่นใดก็ตาม

#### ๓.๒ แนวทางและเงื่อนไข

๓.๒.๑ การกำหนดราคาประกัน คำนึงถึงต้นทุนการผลิต ค่าขนส่ง บวกกับ % ที่จะเป็นกำไร เช่น ๒๕% จากต้นทุน เช่น ข้าวหอมมะลิตันละ ๑๕,๓๐๐ บาท ข้าวเปลือกเจ้าตันละ ๑๐,๐๐๐ บาท

๓.๒.๒ การกำหนดปริมาณผลผลิตของพืชชนิดต่างๆ ที่เกษตรกรสามารถนำเข้าโครงการได้ เช่น ข้าวหอมมะลิครัวเรือนละไม่เกิน ๑๔ ตัน ข้าวเปลือกเจ้าครัวเรือนละไม่เกิน ๒๕ ตัน

๓.๒.๓ เกษตรกรที่ต้องการเข้าโครงการต้องขึ้นทะเบียนเกษตรกรและทะเบียนผู้ปลูกพืชที่มีการประกันรายได้ โดยให้ประชาคมเป็นผู้ตรวจสอบทะเบียน

๓.๒.๔ เกษตรกรที่ขึ้นทะเบียนแล้วต้องทำสัญญากับ ธกส. ซึ่งจะเป็นผู้โอนเงินส่วนต่างระหว่างราคาประกันกับราคาอ้างอิงให้กับเกษตรกร

๓.๒.๕ การกำหนดราคาเกณฑ์กลางอ้างอิงหรือราคาอ้างอิง หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นราคาตลาดในช่วงเวลานั้น ๆ

๓.๓ วิธีการดำเนินการ

เมื่อมีการดำเนินการตามข้อ ๓.๒.๑ ถึง ๓.๒.๔ และมีการประกาศราคาอ้างอิง เช่น ข้าวหอมมะลิ มีราคาอ้างอิง ๑๔,๓๐๐ บาท หากเกษตรกรพอใจที่จะใช้สิทธิในช่วงดังกล่าวก็สามารถขอเงินชดเชยส่วนต่างได้ตันละ ๑,๐๐๐ บาท ตามจำนวนที่ผลิตได้แต่ไม่เกิน ๑๔ ตัน ถ้าเกษตรกรยังไม่ต้องการจะใช้สิทธิในช่วงดังกล่าวก็สามารถรอการประกาศราคาอ้างอิงใหม่ที่จะประกาศออกมาทุก ๆ ๑๕ วัน

- สมมุติว่าราคาอ้างอิงลดลงจาก ๑๔,๓๐๐ บาท เป็น ๑๔,๐๐๐ บาท เกษตรกรมีสิทธิได้รับเงินชดเชยเพิ่มอีก ๓๐๐ บาท เป็นต้นละ ๑,๓๐๐ บาท (๑๕,๓๐๐-๑๔,๐๐๐)

- ถ้าราคาอ้างอิงสูงขึ้นเป็น ๑๕,๐๐๐ บาท เกษตรกรก็จะมีสิทธิได้รับชดเชยลดลงเหลือเพียงตันละ ๓๐๐ บาท (๑๕,๓๐๐-๑๕,๐๐๐)

๓.๔ ความรับผิดชอบ/ค่าใช้จ่ายสำหรับเงินชดเชยส่วนต่างระหว่างราคาประกันกับราคาอ้างอิง รัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบทั้งหมด รวมถึงค่าบริหารจัดการต่างๆ

๓.๕ ผลการดำเนินงาน (ยังไม่รวมนาปรางปี ๒๕๕๓/๕๔)

พิก	จำนวนเกษตรกรที่ขึ้นทะเบียน		จำนวนเงินส่วนต่าง (ล้านบาท)	
	ปี ๒๕๕๒/๕๓	ปี ๒๕๕๓/๕๔	ปี ๒๕๕๒/๕๓	ปี ๒๕๕๓/๕๔
๑. ช้างโพน	๓๙๘,๓๙๖	๔๖๒,๓๑๐	๕,๖๓๗.๑	๐
๒. มั่นสำปะหลัง	๔๔๕,๗๘๙	๕๓๙,๕๘๑	๒,๔๓๓.๗	๐
๓. ช้าง (นาปี)	๓,๔๑๑,๘๓๘	๓,๗๓๖,๐๐๖	๒๘,๕๖๖.๑	๓๔,๔๗๐.๐
ช้าง (นาปรัง)	๘๓๒,๓๙๓	-	๑๙,๑๐๓.๗	-
รวม	๕,๐๘๘,๓๙๖	๔,๗๓๗,๘๙๗	๕๕,๗๔๐.๖	๓๔,๔๗๐.๐

จะเห็นได้ว่าในปี ๒๕๕๒/๕๓ รัฐต้องจ่ายเงินส่วนต่างของราคาประกันกับราคาอ้างอิง รวม ๓ พืชเป็นเงินถึง ๕๕,๗๔๐.๖ ล้านบาท ในขณะที่ในปี ๒๕๕๓/๕๔ ข้าวโพดและมันสำปะหลังที่ราคาอ้างอิงสูงกว่าราคาประกันรายได้ทำให้รัฐไม่ต้องจ่ายเงินส่วนต่างของทั้งสองพืชแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามรัฐต้องจ่ายเงินค่าส่วนต่างของข้าวนาปีถึง ๓๔,๔๗๐ ล้านบาท สูงกว่าปีที่ผ่านมาถึง ๕,๙๐๓.๙ ล้านบาท และคาดว่าจะต้องจ่ายเพิ่มในกรณีข้าวนาปรังด้วยเช่นกัน

ที่น่าสังเกตอีกประการหนึ่ง คือ จำนวนเกษตรกรที่ขึ้นทะเบียนในปีที่สองของโครงการมีมากกว่าในปีแรกประมาณ ๑๐% ซึ่งเป็นข้อสงสัยในการแยกครัวเรือนเพื่อการใช้สิทธิเพิ่มขึ้นในกรณีมีผลผลิตเกินกว่าปริมาณโควตาที่กำหนด

#### ๔. การวิเคราะห์และเสนอแนะ

##### ๔.๑ มาตรการรับจำหน่ายผลผลิต

- ๔.๑.๑ ข้อดี - ช่วยแก้ปัญหาราคาผลผลิตตกต่ำในช่วงต้นฤดูได้บ้าง
- ๔.๑.๒ ข้อด้อย - ต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก
  - ต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับ การเก็บรักษาผลผลิตและการระบายสต็อก ซึ่งเป็นปัญหา由来โดยตลอด
  - สต็อกยิ่งมากขึ้น เมื่อรัฐบาลประกาศราคาจำหน่ายสูงกว่าราคาตลาด

## ๔.๒ มาตรการการประกันรายได้

- ๔.๒.๑ ข้อดี - ทำให้เกษตรกรมีโอกาสที่จะมีรายได้ที่แน่นอนขึ้น
- รัฐไม่ต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับการเก็บรักษาผลผลิตและการระบายสต็อก

- ๔.๒.๒ ข้อด้อย-
- การประกาศราคาอ้างอิงทุก ๆ ๑๕ วัน เป็นการขึ้นนำตลาด
  - การเปิดโอกาสให้เกษตรกรทุกราย ทั้งรายเล็กและรายใหญ่สามารถเข้าโครงการ ทำให้รัฐต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก และอาจถูกฟ้องว่าผิดข้อตกลง WTO เพราะกระทำการบิดเบือนกลไกตลาดได้
  - การเปิดโอกาสให้เกษตรกรมีโอกาสได้สิทธิในส่วนต่างของราคาประกันกับราคาอ้างอิง อาจจะส่งผลกระทบต่อนโยบายการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตได้

## ๔.๓ ข้อเสนอแนะ

๔.๓.๑ โดยพื้นฐานรัฐควรจะต้องสำรวจ สนับสนุนให้ได้ตลาดในต่างประเทศอย่างสม่ำเสมอและมีจำนวนที่มากพอกับปริมาณการผลิตของไทย

๔.๓.๒ เมื่อจำเป็นต้องสร้างความมั่นคงในเรื่องรายได้ให้เกษตรกร การส่งเสริมการเพิ่มความสามารถในการผลิตทั้งด้านคุณภาพและต้นทุน เป็นเรื่องที่รัฐจำเป็นต้องทุ่มเทสนับสนุนสำหรับมาตรการทางการเงิน ตามมาตรการประกันรายได้ที่ดำเนินการในสองปีที่ผ่านมาควรจะปรับข้อด้วยที่ระบุในข้อ ๔.๒.๒ และควรจะจำกัดการช่วยเหลือไปในกลุ่มของเกษตรกรขนาดเล็กที่ยังต้องการความช่วยเหลือ มิใช่ดำเนินการโดยทั่วไปซึ่งสามารถทำได้ด้วยการจำกัดปริมาณผลผลิตที่จะเข้าโครงการให้ลดลงจากเดิม เพื่อมิให้มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพการผลิตของประเทศโดยรวมได้

## สรุป

ความเสี่ยงของเกษตรกรในการประกอบอาชีพทางการเกษตรประกอบด้วยความเสี่ยงในด้านการผลิต และความเสี่ยงในด้านตลาดและราคา

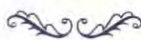
ในความเสี่ยงด้านการผลิตอาจเกิดจากภัยธรรมชาติ ทั้งน้ำท่วม ฝนแล้ง ศัตรูพืชระบาด ซึ่งรัฐมีมาตรการและระเบียบปฏิบัติในการให้ความช่วยเหลืออยู่แล้ว แต่ความช่วยเหลือมักจะอยู่ในอัตราจำกัดและเชิงรุกจึงไม่เพียงพอและไม่ทันกับความต้องการรับความช่วยเหลือ อย่างไรก็ตามในช่วงปี ๒๕๕๓-๒๕๕๔ รัฐได้เพิ่มอัตราการให้ความช่วยเหลือมากกว่าอัตราเดิมที่เป็นไปตามระเบียบกระทรวงการคลัง แต่ก็ยังเป็นเฉพาะกรณีๆ ไป จึงเห็นว่ารัฐจำเป็นต้องทบทวนมาตรการและระเบียบต่างๆ เพื่อ

ให้การช่วยเหลือสอดคล้องกับความเสียหายและมีความรวดเร็วยิ่งขึ้น สำหรับความพยายามที่จะทดลองนำเอาระบบประกันภัยมาใช้ โดยเริ่มที่การประกันภัยข้าวอันเนื่องจากภัยแล้งใน ๒๔ จังหวัดนั้น สมควรที่ภาครัฐต้องสนับสนุนให้สามารถพัฒนาระบบประกันภัยดังกล่าวได้ รวมทั้งการขยายการพัฒนาาระบบประกันภัยพืชผลไปยังพืชสำคัญๆ ชนิดอื่น และกับภัยธรรมชาติประเภทอื่นๆ นอกจากภัยแล้ง นอกจากนั้น ในการสนับสนุนให้เกษตรกรเข้าสู่ระบบประกันภัยในระยะแรก ภาครัฐควรให้การสนับสนุนการจ่ายค่ากรมธรรม์ประกันภัยแก่เกษตรกรขนาดเล็กเพื่อให้มีความคุ้นเคยและสามารถเข้าสู่ระบบประกันภัยด้วยตนเองในที่สุด อย่างไรก็ตาม ในระยะยาวภาครัฐอาจจะต้องหามาตรการและแนวทางในการลดภาระค่าเบี้ยประกันไปสู่ผู้บริโภค

ในด้านการปรับระบบการผลิตที่จะสร้างความมั่นคงในอาชีพเกษตรกร โดยเฉพาอย่างยิ่งกับชาวนานอกเขตชลประทาน (น่าน้ำฝน) ภาครัฐจะต้องสนับสนุนให้ชาวนาน้ำฝนสามารถเข้าถึงแนวคิด “เกษตรทฤษฎีใหม่” ได้อย่างแท้จริง ทั้งในเรื่องการสนับสนุนการขุดสระน้ำในนาและการทำเกษตรแบบผสมผสาน เพื่อที่ชาวนาน้ำฝนจะไม่ต้องพึ่งพิงเฉพาะการทำนาเท่านั้น นอกจากนั้น ภาครัฐควรทบทวนระบบถ่ายทอดความรู้และข้อมูลข่าวสารให้ถึงเกษตรกรขนาดเล็กและขนาดกลางให้มากขึ้น

ในความเสี่ยงด้านการตลาดและราคาที่เคยนำเอามาตรการรับจำนำผลผลิตมาใช้อย่างต่อเนื่อง ซึ่งก็ช่วยบรรเทาปัญหาราคา

ผลผลิตตกต่ำอย่างมากในช่วงต้นฤดูได้บ้างแต่ก็ต้องพบกับปัญหาที่รัฐต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับกรการรักษาผลผลิตและการระบายสต็อก รวมถึงการประพุดิมีขอบในขั้นตอนต่างๆ ซึ่งมักจะเป็นปัญหามาโดยตลอด ทั้งนี้ยังไม่นับรวมถึงกรณีของรัฐไปเพิ่มราคาจำหน่ายจนสูงกว่าราคาตลาด ทำให้เกษตรกรนำผลผลิตมาจำหน่าย (ขาย) ให้กับรัฐจนมีปัญหามากในการระบายสต็อก ในขณะที่รัฐบาลปัจจุบันได้ปรับเปลี่ยนเป็นมาตรการการประกันรายได้ ซึ่งเปิดโอกาสให้เกษตรกรมีรายได้ที่แน่นอนขึ้นโดยที่รัฐไม่ต้องเข้าไปเผชิญกับปัญหาการรักษาผลผลิตและการระบายสต็อกอย่างไรก็ตาม เนื่องจากมาตรการดังกล่าวรัฐเปิดโอกาสให้กับเกษตรกรทุกคน ทั้งขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ สามารถเข้าโครงการประกันภัยรายได้ดังกล่าว ทำให้ต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก และอาจถูกฟ้องร้องต่อองค์การค้าโลก ว่ามีพฤติกรรมการบิดเบือนกลไกตลาดได้ จึงเห็นว่า นอกจากที่ภาครัฐจะช่วยหาตลาดโดยเฉพาะอย่างยิ่งตลาดในต่างประเทศ ภาครัฐควรใช้มาตรการประกันรายได้แทนมาตรการจำหน่ายผลผลิต แต่ขอให้เน้นไปช่วยเกษตรกรขนาดเล็กเป็นสำคัญ



หน้าว่าง

# (ร่าง) ข้อเสนอการปฏิรูป การแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกร

โดย ดร.ชลธาร วิศรุตวงศ์  
วันที่ ๒ พฤษภาคม พ.ศ.๒๕๕๔



## ๑. สภาพหนี้เกษตรกรในปัจจุบัน

ข้อมูลจากกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรปี พ.ศ.๒๕๕๒ พบว่า เกษตรกรที่เป็นหนี้รวมกันทั้งระบบของประเทศไทยมี ๖ ล้านคน วงเงินรวม ๑ ล้านล้านบาท เป็นหนี้ที่ขาดการชำระ (NPL) ๓๐% จำนวน ๒ ล้านราย มูลหนี้ ๓ แสนล้านบาท ทั้งหมดนี้เป็นหนี้ในระบบจากสถาบันการเงินของภาครัฐและเอกชน รวมสหกรณ์การเกษตร ไม่รวมหนี้นอกระบบ ที่ดินที่ติดอยู่กับสถาบันการเงินถึง ๓๗ ล้านไร่

รายได้จากการทำการเกษตรมากกว่าต้นทุนการเกษตร น้อยมาก แม้ว่าจะมีการหารายได้เสริมอื่นๆ ทำให้เกษตรกรมี

รายได้เฉลี่ยพอๆ กับค่าจ้างรายวัน หรือประมาณ ๑๕๐-๒๐๐<sup>๓๕</sup> โดยมีภาระหนี้ในการลงทุนเบื้องต้น เฉลี่ยรายละ ๑-๑.๕ แสนบาท<sup>๓๖</sup> หากเพิ่มพื้นที่ทำการเกษตรเพิ่ม หรือเพิ่มความถี่ โอกาสตกในภาวะเสี่ยงสูงขึ้น โอกาสติดหนี้มากขึ้น ดังนั้น ไม่ว่าจะทำงานหนักเพิ่มขึ้นเท่าใดก็ไม่สามารถที่จะปลดหนี้ที่มีอยู่ได้ โครงการพักหนี้เกษตรกร และกองทุนหมู่บ้าน มีบทบาทเพียงทำให้ปัญหายืดเยื้อและยุ่งเหยิงขึ้น มีผลทำให้อัตราประชากรภาคเกษตรลดลงจนกลายเป็นปัญหาขาดแคลนแรงงานในภาคเกษตรกรรม สาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากความไม่มั่นคงในการประกอบอาชีพทางการเกษตร (ปี ๒๕๕๐ เฉลี่ยร้อยละ ๔๐ ของประชากรหรือ ๒๕.๒ ล้านคน คาดว่าจะลดลงเหลือเพียงร้อยละ ๓๗ ในปี ๒๕๕๖)

<sup>๓๕</sup> ทำนา ๕ ไร่ มีต้นทุน ๑๐,๒๐๐ บาท ผลผลิตข้าว ๕ ไร่ ๒,๕๐๐ ก.ก. ขายได้ ก.ก.ละ ๕.๕ บาท (ต้นละ ๕,๕๐๐ บาท) ขายข้าวได้เงินสุทธิ ๒,๕๐๐\* ๕.๕ = ๑๓,๗๐๐ บาท ถ้าไรจากการทำนา = ๑๓,๗๐๐- ๑๐,๒๐๐ = ๓,๕๐๐ บาท ใช้เวลาปลูกข้าวประมาณ ๔ เดือน นอกจากนั้นทำงานเสริม มีรายได้เฉลี่ยเดือนละ ๕,๐๐๐ บาทหรือวันละ ๑๕๐ บาท (พฤษ์ เกาดวิล: หนี้เกษตรกรในยุคประชานิยม)

<sup>๓๖</sup> จำนวนหนี้สินเฉลี่ยต่อครัวเรือนของเกษตรกรไทยในปี ๒๕๔๒ จำนวน ๗๑,๗๑๓ บาท เพิ่มเป็น ๑๑๖,๖๘๑ บาทในปี ๒๕๕๐ หรือเพิ่มขึ้น ร้อยละ ๖๒ ในเวลา ๕ ปี เฉลี่ยปีละร้อยละ ๑๐

ปี	๒๕๔๒	๒๕๔๓	๒๕๔๔	๒๕๔๕	๒๕๔๗	๒๕๔๙	๒๕๕๐
หนี้สิน	๗๑,๗๑๓	๖๘,๔๐๕	๖๘,๒๗๙	๘๒,๔๘๕	๑๐๕,๕๗๑	๑๑๖,๕๘๕	๑๑๖,๖๘๑

นโยบายของรัฐไม่เอื้อประโยชน์ต่อเกษตรกรเท่าที่ควร แต่เอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มทุนการเกษตรมากกว่า เกิดความผิดพลาดและล่าช้าของแผนพัฒนาประเทศ นโยบาย และกฎหมายทำให้รัฐถ่ายโอนทรัพยากรและมูลค่าส่วนเกินจากภาคเกษตรกรรมไปสู่ภาคส่วนอื่นๆ ในสังคม ผลทำให้โครงสร้างของตลาดผิดพลาด และขีดความสามารถของเกษตรกรโดยรวมในปัจจุบันไม่สามารถทำเงินคืนใช้หนี้ธนาคารได้ การยกหนี้ พักหนี้ หรือซื้อหนี้ให้เกษตรกรเป็นเพียงการแก้ปัญหาปลายเหตุ อีกทั้งเป็นการเปิดปมปัญหาต่อไปในอนาคต เพราะเกษตรกรจะมีหนี้เพิ่มขึ้นอีก และจะเป็นวงจรแบบนี้ไปไม่รู้จบ

๒. โจทย์ : แก้ไขปัญหานี้สินของเกษตรกรอย่างไรให้ยั่งยืน ทำอย่างไรต่อไปให้เกษตรกรหลุดจากภาวะการฉ้อโกง มีเงินใช้หนี้ (ยกหนี้ พักหนี้ บรื๋อหนี้) และต่อไปไม่ตกเป็นหนี้

### ๓. แนวคิดการแก้ไขปัญหานี้เกษตรกร

หนี้ = รายจ่ายมากกว่ารายได้ (รายได้มากกว่ารายจ่าย = เงินออม) ดังนั้น

การแก้ไขปัญหานี้สินของเกษตรกรจึงเกี่ยวข้องกับการหาวิธีที่จะทำให้รายได้เกษตรกรมากขึ้น และการลดรายจ่ายเกษตรกรลง เกษตรกรควรมีรายได้-รายจ่าย พอๆ กับอาชีพอื่น

## ๑ การลดรายจ่ายเกษตร

ลำดับ	รายจ่าย	ข้อเสนอแก้ไขเพื่อลดรายจ่าย
๑	รายจ่ายปัจจัยการผลิต (ต้นทุนเพิ่มปีละประมาณ ๕-๒๐%)	ลดรายจ่าย
๑.๑	ที่ดิน-ค่าเช่า	<p>การจัดสรรที่ดินเพื่อการเกษตร</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกิน ร้อยละ ๑๐ ประมาณ ๕-๖ แสนราย</li> <li>- เกษตรกรมีที่ดินทำกินน้อยกว่า ๕ ไร่ ร้อยละ ๑๐ หรือ ๖-๘ แสนราย</li> <li>- เกษตรกรมีที่ดิน ๕-๑๐ ไร่ (เกษตรพอเพียงหรือผสมผสาน)</li> <li>- เกษตรกรที่มีที่ดินมากกว่า ๑๐ ไร่ ร้อยละ ๗๕ พอลงได้แต่ต้องให้พึ่งพาตนเองมากขึ้น ลดการใช้ปุ๋ย สารเคมีและจักรกลการเกษตร</li> </ul>
๑.๒	แรงงาน-ค่าจ้างแรงงาน	<p>ลดต้นทุนการจ้างแรงงานด้วยการลงแขก การจัดให้มีการลงทะเบียนเกษตรกร การรวมกลุ่มเกษตรกร จัดกองทุนสวัสดิการเกษตรกรโดยรัฐสนับสนุน เพื่อเพิ่มสวัสดิการและสร้างพลังอำนาจต่อรอง ผ่านการรวมกลุ่มเกษตรกรต่างๆ นำมาซึ่งเครือข่าย การประสานงาน แลกเปลี่ยนประสบการณ์ ข้อมูล ร่วมทุน ร่วมแรง ร่วมมือ ร่วมคิด</p>
ก	ทุน-ดอกเบี้ยมีอัตราสูง แหล่งเงินทุนหรือแหล่งหนี้มีมากเกินไป และเข้าถึงได้ง่าย	<p>จัดระบบการเงินเพื่อการเกษตร (ดูข้อ (๓)) หยุดการพักชำระหนี้ หรือ</p>

ลำดับ	รายจ่าย	ข้อเสนอแก้ไขเพื่อลดรายจ่าย
ข	เครื่องมือ เครื่องจักร-ค่าเช่า ค่าน้ำมัน ค่าเสื่อมราคา ค่าซ่อมบำรุง	ขยายหนี้ให้แก่เกษตรกร ลดต้นทุน โดยใช้วัวควาย หรือลงแขก หรือรัฐ (อปท.) ลงทุนเครื่องจักรเป็น ส่วนกลาง และเก็บค่าซ่อมบำรุง ค่าน้ำมัน
ค	วัตถุดิบ (ส่วนใหญ่ ถูกผูกขาดโดยกลุ่มทุน)	ลดต้นทุนยกเลิกการผูกขาด ควบคุม ราคาวัตถุดิบ
ง	พันธุ์ กัญ (ส่วนใหญ่ ถูกผูกขาดโดยกลุ่มทุน)	ลดต้นทุน พัฒนาพันธุ์กัญเอง ภายในกลุ่มเกษตรกร
จ	ปุ๋ย (ส่วนใหญ่ถูกผูกขาด โดยรัฐและกลุ่มทุน)	ลดต้นทุน โรงปุ๋ยชีวภาพและ โรงสีขนาดเล็ก (รัฐลงทุนให้)
ฉ	น้ำ (ขาดแคลน)	จัดระบบชลประทาน/ประปา วางแผนการหาน้ำ แหล่งกักเก็บ รัฐลงทุนให้
ช	ยาฆ่าแมลง สารเคมี ฮอร์โมน (ส่วนใหญ่ ถูกผูกขาดโดยกลุ่มทุน)	ลดต้นทุน ใช้ชีวภาพ <sup>๓๗</sup>
ซ	ความเสี่ยงจากสภาพดิน ฟ้าอากาศ ภัยพิบัติ ภัยธรรมชาติ และ การตลาด ปัญหา สุขภาพร่างกาย	ระบบประกันราคา ระบบประกัน ความเสี่ยง ระบบประกันสังคมและ สุขภาพของเกษตรกร

<sup>๓๗</sup> ปัจจัยการผลิตต่างๆ ที่เกษตรกรเคยเป็นเจ้าของค่อยๆ ทอยออกไปอยู่ในมือพ่อค้าและนายทุนอย่างเบ็ดเสร็จ

ลำดับ	รายจ่าย	ข้อเสนอแก้ไขเพื่อลดรายจ่าย
จ	ปัญหาการตลาด (ตลาดถูกผูกขาดโดยพ่อค้าคนกลาง ผลิตสินค้าแล้วไม่คุ้มทุน หรือสินค้ามีคุณภาพไม่ตรงต่อความต้องการของตลาด ขาดข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความเคลื่อนไหวของตลาด ไม่มีการวางแผนการผลิตและการตลาด	ลดความเสี่ยง พัฒนาตลาดกลาง การเกษตร จัดให้ความรู้ด้านการตลาดและการวางแผนการผลิต (รัฐดำเนินการ) และเพิ่มช่องทางการขนส่ง การตลาดและการส่งออก
๑.๒	รายจ่ายทั่วไปในครัวเรือน (ร้อยละ ๓๐ ของเงินกู้เกษตรกรนำไปใช้ในการอุปโภคบริโภค)	ทำบัญชีครัวเรือน (สกว.) จัดบันทึกรายจ่ายเองทุกวัน และเรียนรู้จากข้อมูลที่เก็บเองอย่างต่อเนื่องเพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการจัดการด้านการเงิน ดัดทอนรายจ่ายที่ไม่จำเป็น จัดการรายจ่ายให้เหมาะสม สร้างนิสัยการออมทำเกษตรแบบผสมผสานแบ่งที่ดินส่วนหนึ่งไว้ปลูกพืชเลี้ยงสัตว์เพื่อผลิตไว้สำหรับบริโภคในครัวเรือน

## ๒ การเพิ่มรายได้เกษตรกร

ลำดับ	รายได้	ข้อเสนอแก้ไขเพื่อลดรายจ่าย
๒.๑	รายได้จากสินค้าเกษตร	ต่ำ ไม่สะท้อนต้นทุนและความเสี่ยงในการผลิต
ก	ราคาสินค้าเกษตรต่ำ (ราคาสินค้าเกษตรเพิ่มขึ้นปีละไม่ถึง ๕% และในบางปีติดลบ) ราคาน้ำมันสูงขึ้น ต้นทุนการประมงเพิ่มร้อยละ 13 แต่ราคาสินค้าประมง เพิ่มร้อยละ ๓.๙ ราคาสินค้าเกษตรโดยรวมเพิ่มร้อยละ ๑.๕	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ปรับราคาสินค้าเกษตรให้สูงขึ้นเพียงพอที่จะครอบคลุมต้นทุนการผลิตและการขาย ต้นทุนความเสี่ยง และมีกำไรที่เหมาะสม</li> <li>- ปัจจุบันราคาสินค้าเกษตรถูกรัฐอุดให้ต่ำ ราคาสินค้าเกษตรถูกกำกับและกดให้ต่ำโดยกระทรวงพาณิชย์ โดยเป็นสินค้าในการควบคุม (ข้าวเปลือก ข้าวสาร) หรือ Watch List (ไข่ ผัก) เป็นสินค้าที่ถูกจับตาดูเป็นพิเศษ หากราคาปรับขึ้นอาจถูกจัดให้อยู่ในสินค้าควบคุมทันที</li> <li>- ส่วนต่างกำไรเกือบทั้งหมดของสินค้าเกษตรตกกับพ่อค้าคนกลางเจ้าของโรงสี รัฐต้องก้าลดความได้เปรียบของพ่อค้าคนกลางลง แล้วนำส่วนต่างนี้มาเป็นกำไรให้เกษตรกรมากขึ้น (ถ้าจะควบคุมราคาสินค้าเกษตร ก็ต้องควบคุมให้ตลอดห่วงโซ่อุปทานของสินค้าเกษตร ไม่ใช่เฉพาะราคาต้นทุน (กระทบเกษตรกร) กับปลายทาง (กระทบผู้บริโภค) เท่านั้น)</li> </ul>

ลำดับ	รายจ่าย	ข้อเสนอแก้ไขเพื่อลดรายจ่าย
ข	ราคาสินค้าเกษตรมีความผันผวนมาก ๑๐% - ๓๐๐% จากราคาฐานในปีที่ผ่านมา (หมายถึงว่า ถ้าราคาปีนี้ กก.ละ ๑๐ บาท ปีหน้าราคาอาจเหลือ ๓ บาท หรือ ๓๐ บาทต่อ กก.) ทำให้เกษตรกรขาดความสามารถในการใช้คืนหนี้สูง	<ul style="list-style-type: none"> <li>- รัฐควรดำเนินการจัดให้มีตลาดกลางสินค้าเกษตรต่างๆ กำหนดมาตรฐานราคาและคุณภาพสินค้าเกษตร</li> <li>- รัฐควรดำเนินการจัดให้มีตลาดซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า(Future Market)</li> <li>- เพิ่มราคาในการประกันราคาพืชผลต่างๆ (ปัจจุบันรัฐใช้งบประมาณในการประกันราคาพืชผลและรับจำหน่ายสินค้าเกษตรประมาณปีละ ๑.๑-๑.๕ แสนล้านบาท)</li> </ul>
ค	ปริมาณและคุณภาพผลผลิตต่ำและไม่มีมาตรฐาน	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เพิ่มปริมาณและคุณภาพผลผลิตต่อไร่ (ส่งเสริมโดยรัฐ)</li> <li>- จัดมาตรฐานการผลิต (Brand) เพื่อให้สินค้าเกษตรมีมาตรฐานสามารถส่งออกได้ และมีราคา</li> </ul>
ง	สินค้าเกษตรเน่าเสียง่าย ยากต่อการเก็บรักษา มีฤดูกาลทำให้ผลผลิตออกมาในเวลาพร้อมๆ กัน	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เพิ่มช่องทางการแปรรูปสินค้าเกษตร</li> <li>- เพิ่มมูลค่าสินค้าเกษตรในการทำผลิตภัณฑ์อื่นๆ เช่น เครื่องสำอาง วิตามิน ยาบำรุงฯ</li> <li>- เพิ่มสถานที่การเก็บรักษาสินค้าเกษตร จัดให้มีการทำตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้า</li> </ul>
๒.๒	รายได้อื่นๆ มีจากหลายแหล่ง	ทำอาชีพเสริม และต้องรู้จักการบริหารจัดการด้านการเงินในเบื้องต้น

ปัจจัยหลักที่จะทำให้รายจ่ายเกษตรกรลดลง คือ การตระหนักถึงข้อมูลการเงินของตัวเองมากกว่าการคาดเดา (การทำบัญชีครัวเรือน (สกว.)) การจัดการบริหารการเงินเป็น การลดรายจ่ายที่ไม่จำเป็นทั้งต้นทุนการผลิต และรายจ่ายอุปโภคบริโภค ในแง่ของรัฐควรสนับสนุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน โครงสร้างการเงินและเงินทุน และกำกับดูแลห่วงโซ่มูลค่า (Value Chain) ของปัจจัยการผลิตสินค้าเกษตรตลอดห่วงโซ่อุปทานให้มีการแบ่งสรรมูลค่าอย่างเป็นธรรม ไม่เกิดการเอารัดเอาเปรียบ โดยเฉพาะพ่อค้าคนกลาง

การเพิ่มรายได้ให้เกษตรกรมีความจำเป็น แต่ดำเนินการได้ค่อนข้างยาก เพราะเกี่ยวข้องกับหลายปัจจัย การศึกษาพบว่า รายได้ของเกษตรกรไทยต่ำมาก น้อยกว่าหรือเท่ากับรายได้แรงงานขั้นต่ำ ทั้งๆ ที่เกษตรกรถือเป็นผู้ประกอบการประเภทหนึ่ง ทำให้แรงงานภาคเกษตรกรขาดแคลน และไม่มีใครอยากเป็นเกษตรกร (Vote by Foot) ปัจจัยหลักที่จะทำให้เกษตรกรมีรายได้มากขึ้น คือ การเพิ่มราคาสินค้าเกษตร การลดความเสี่ยง (ผ่านตลาดกลาง ตลาดล่วงหน้า การปลักความเสี่ยงรวมไปในราคาฯ) การปรับปรุงคุณภาพและมาตรฐานการผลิตและสินค้าเกษตร ตลอดจนการกำกับดูแลห่วงโซ่มูลค่า (Value Chain) ของสินค้าเกษตรตลอดห่วงโซ่อุปทานให้มีการแบ่งสรรมูลค่าอย่างเป็นธรรม ไม่เอารัดเอาเปรียบ โดยเฉพาะพ่อค้าคนกลาง

การออมของเกษตรกรจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการจัดทำบัญชีครัวเรือนอย่างต่อเนื่อง เพื่อรู้และตระหนักถึงข้อมูลรายจ่าย

และรายได้ที่แท้จริง การลดรายจ่ายที่ไม่จำเป็นของเกษตรกร การจัดการด้านการเงินอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งการปรับเพิ่มราคาสินค้าเกษตรกรให้คุ้มกับต้นทุนและความเสี่ยงต่างๆ เพื่อให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่ม เมื่อเกษตรกรมีเงินเหลือออมก็จะได้ไม่กี่ปีก่อนนี้

## ๒. การพัฒนาการบริหารจัดการด้านการเงินของเกษตรกร

เกษตรกรส่วนใหญ่มีการศึกษาระดับต่ำ ทำให้ขาดความรู้ด้านการจัดการ การบริหารเงิน เมื่อมีรายได้ รายจ่ายและต้นทุนจากหลายๆ ช่องทาง อีกทั้งต้องทำการค้ากับนายทุน ก็ทำให้เกษตรกรยากที่จะตามได้ทัน เกษตรกรส่วนใหญ่จึงตกเป็นเหยื่อของนายทุน จำเป็นต้องพัฒนาให้ความรู้ด้านการบริหารจัดการด้านการเงินให้แก่เกษตรกร หากจะยกระดับการทำกรเกษตรเป็นเพื่อการค้าหรือเพื่อการส่งออก ไม่ใช่เกษตรกรรมเพียงเพื่อยังชีพ ตัวอย่างโครงการที่รัฐควรส่งเสริม อาทิ (๑) โครงการหมอนี่ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) และธนาคารออมสิน มุ่งสร้างเสริมสุขภาพทางการเงินให้แก่เกษตรกร เป้าหมายอบรมหมอนี่ ๑.๘ แสนรายเข้าช่วยเหลือ ๘.๘ หมื่นหมู่บ้านทั่วประเทศ (๒) โครงการทำบัญชีครัวเรือน (สกว.) เพื่อเรียนรู้ข้อมูลการเงินของตนเอง ด้านรายได้และรายจ่าย และปรับเปลี่ยนพฤติกรรม หันมาจัดการการเงินของครัวเรือนอย่างต่อเนื่อง

๓.การจัดระบบการเงิน/ทุนเพื่อการเกษตรที่เหมาะสม  
แหล่งเงินทุน (สินเชื่อ) ของเกษตรกรมีมากเกินไป มีทั้ง  
นอกระบบและในระบบ ในระบบได้แก่ ธนาคารเพื่อการเกษตร  
และสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) สหกรณ์ ธนาคารพาณิชย์ <sup>๓๘</sup>  
การเข้าถึงแหล่งเงินทุน ทำได้ค่อนข้างง่าย มีการโฆษณาชวนเชื่อ  
เพื่อปล่อยสินเชื่อจำนวนมาก ทั้งสินเชื่อเพื่อการเกษตร สินเชื่อ  
เพื่อการอุปโภคบริโภค สินเชื่อจากบัตรเครดิตต่างๆ การปล่อย  
สินเชื่อตรวจสอบแค่สลิปเงินเดือนเดือนสุดท้าย หรือการมีบัตร  
เครดิตอื่นๆ มีผลทำให้คนหนึ่งๆ อาจมีบัตรเครดิตหรือสินเชื่อ

---

<sup>๓๘</sup> ธ.ก.ส.ซึ่งจัดตั้งแทนที่ธนาคารเพื่อการสหกรณ์ไม่ได้ให้สินเชื่อแบบกำกับและ  
แนะนำ เป็นที่เลี้ยงหรือหนุนส่วนกับเกษตรกรจริง ไม่เคยมียุทธศาสตร์ที่จะส่งเสริม  
สนับสนุนการเกษตร แต่ทำหน้าที่เหมือนธนาคารพาณิชย์ทั่วไป กลับแสวงหา  
ประโยชน์เพิ่มเติมจากเกษตร โดยนำสินค้าที่เป็นปัจจัยการผลิตมาบังคับขายทาง  
อ้อมในราคาต่ำตลาดหรือสูงกว่า ระบบการบริหารจัดการหนี้ของ ธ.ก.ส. เป็น  
ระบบที่ดีมีประสิทธิภาพ มีหนี้เสียน้อย แต่ส่วนใหญ่ปัญหาหนี้เสียเกิดจาก  
โครงการพิเศษของรัฐที่ดำเนินการผ่าน ธ.ก.ส. จึงควรจำกัดโครงการพิเศษเหล่านี้  
โดยแยกบัญชีออกมาต่างหากเป็นบัญชีการปล่อยหนี้ตามโครงการของรัฐบาลและ  
ควรสามารถวินิจฉัยโครงการดังกล่าวได้

กองทุนฟื้นฟูฯ ตั้งเพื่อดูแลฟื้นฟูแก้ปัญหาของเกษตรกรทั้งระบบ ไล่หนี้เสียพัน  
จาก ธ.ก.ส. สหกรณ์และสถาบันการเงินอื่นๆ และมาชดใช้กับกองทุนโดยการ  
พัฒนาการเกษตร แต่ทำได้เพียงช่วยเหลือปัญหาเฉพาะหน้าเรื่องหนี้ของเกษตรกร  
โดยซื้อหนี้เกษตรกรมาจากสถาบันการเงินมาไว้กับกองทุน และเข้าสู่กระบวนการ  
ฟื้นฟูให้เกษตรกรมีรายได้ เพียงพอที่จะอยู่ได้และผ่อนชำระหนี้ที่ค้างอยู่ในเวลา  
เดียวกัน ซึ่งปัจจุบันกองทุนฟื้นฟูฯ ดำเนินการได้จัดซื้อหนี้ได้เข้ามา นายสมยศ  
ภิกษาณ์ รองเลขาธิการรักษาการในตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานกองทุนฟื้นฟู  
และพัฒนาเกษตรกร เปิดเผยว่า ขณะนี้สำนักงานกองทุนฟื้นฟูฯ ได้มีแผนเปิดรับ  
ขึ้นทะเบียนองค์กรเกษตรกรและ ทะเบียนเกษตรกร (ทะเบียนหนี้ของเกษตรกร)

ได้จากหลายแหล่ง นำมาซึ่งการบริโภคเกินตัวและการกู้ยืมเงินเกินตัวได้ นอกจากนี้ยังมีการโฆษณาการหักดอกเบี้ยที่ซ่อนเงื่อนซับซ้อนเพื่อหลอกลวงผู้กู้ที่แท้จริงแล้วเป็นการคำนวณดอกเบี้ยแบบไม่หักเงินต้น และอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่แท้จริง (Effective Interest Rate) สูงมาก รัฐควรกำกับ ดูแล และตรวจสอบการปล่อยสินเชื่อที่มีจำนวนมากในขณะนี้ กำหนดให้มีข้อมูลเครดิตกลางซึ่งสามารถกำกับและตรวจสอบการปล่อยสินเชื่อได้อย่างครบถ้วน (ระบบเครดิตบูโร) กำหนดนิยามอัตราดอกเบี้ย และให้ประกาศอัตราดอกเบี้ยให้เป็นที่เข้าใจตรงกันก่อนที่จะมีการกู้ยืมเกิดขึ้น

---

ทั่วประเทศ ตาม พ.ร.บ.กองทุนฟื้นฟูโดยมอบหมายให้สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรสาขา จังหวัด เปิดรับขึ้นทะเบียนองค์กรเกษตรกรและขึ้นทะเบียนหนี้เกษตรกรตลอดทั้งปีโดยไม่ ต้องเสียค่าใช้จ่ายใดๆ ทั้งสิ้น เพื่อเร่งส่งเสริมและผลักดันให้เข้าสู่กระบวนการจัดการหนี้ รวมถึงการปรับโครงสร้างหนี้และฟื้นฟูอาชีพ ซึ่งปัจจุบันมีองค์กรเกษตรกรมายื่นขึ้นทะเบียนกับกองทุนฟื้นฟู แล้ว จำนวน ๕๑,๙๘๙ องค์กร เกษตรกรสมาชิก ๖,๐๑๒,๕๐๔ ราย นอกจากนี้ยังมีเกษตรกรมายื่นทะเบียนหนี้ทั้งสิ้น ๔๔๕,๙๘๒ ราย รวมมูลหนี้ ๖๕,๓๙๑,๕๔๙,๕๒๖.๒๗ บาท (ข้อมูล ณ วันที่ ๑๐ ม.ค. ๒๕๕๔)

สำหรับองค์กรเกษตรกรที่ยื่นขึ้นทะเบียนเพิ่มเติมต้องมีคุณสมบัติ คือ เป็นนิติบุคคล อาทิ กลุ่มเกษตรกร วิสาหกิจชุมชน สหกรณ์ สมาคมและมูลนิธิ หรืออาจไม่เป็นนิติบุคคลก็ได้ แต่เกษตรกรต้องรวมกลุ่มกันไม่น้อยกว่า ๕๐ คน เพื่อวัตถุประสงค์ในการประกอบการเกษตรร่วมกัน โดยขณะที่ขอขึ้นทะเบียนเกษตรกรต้องเป็นสมาชิกเพียงหนึ่งองค์กรเท่านั้น ยอดการซื้อหนี้ของกองทุนฯ เป็นไปอย่างล่าช้าและเป็นการแก้ไขปัญหามูลหนี้ที่ปลายเหตุ ประมาณปีละ ๔ พันราย มูลหนี้ประมาณ ๑-๒ พันล้านบาทต่อปี

แหล่งเงินทุนที่มีอยู่เพื่อการเกษตรมักมีเงื่อนไขที่ไม่ยืดหยุ่น และกำหนดเวลาการชำระหนี้ไม่ตรงกับรายได้ที่เกษตรกรสามารถทำได้ จนเกษตรกรมีภาระหนี้เรื้อรัง ไม่สามารถชำระหนี้ได้ และต้องไปพึ่งแหล่งเงินทุนนอกระบบ ได้แก่ผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น นักการเมืองฯ ความไม่สัมพันธ์ของนโยบายการเงิน อัตราดอกเบี้ยของธนาคารพาณิชย์และรายได้ที่เกษตรกรหาได้ เพราะดอกเบี้ยเริ่มคิดตั้งแต่ปีแรกที่เริ่มปล่อยกู้แต่เงินที่เกษตรกรจะได้จากการขายผลผลิตผลการเกษตรส่วนใหญ่ใช้เวลาเป็นช่วงๆ ตั้งแต่หลายเดือนจนถึงปีหรือหลายปีจึงจะได้รับผลตอบแทน เช่น ยางพาราใช้เวลา ๗ ปี ในช่วงเกษตรกรยังไม่ได้ผลผลิต ควรยกเว้นภาระต้องจ่ายดอกเบี้ยในช่วงแรกนี้ จึงจำเป็นที่รัฐควรจัดให้มีสถาบันการเงินเฉพาะสำหรับเกษตรกร เช่น ธนาคารชุมชน การเกษตร กองทุนเงินสำรองเลี้ยงชีพเพื่อเกษตรกร เพื่อส่งเสริมการออมให้เกษตรกร เป็นแหล่งเงินกู้ และเงินสำรองให้เกษตรกร ใช้กรณีเกิดเหตุสุดวิสัยและไข้ยามชรา

ในขณะที่สถาบันการเงินของรัฐ เช่น ธ.ก.ส.ไม่ควรมุ่งเน้นการปล่อยหรือขยายหนี้ให้แก่เกษตรกรเพียงอย่างเดียว แต่ควรเป็นการลดหนี้ หรือการปล่อยหนี้เพื่อการพัฒนาการเกษตรที่ยั่งยืนด้วย โดยอาจกำหนดตัวชี้วัดให้ ธ.ก.ส. เป็นหนี้สินต่อรายได้เกษตรกร เพื่อมุ่งเน้นการปล่อยหนี้เพื่อลดหนี้มากกว่าการขยายหนี้ การส่งเสริมเกษตรกรทำบัญชีครัวเรือนอย่างต่อเนื่อง เป็นต้น

#### ๔. บทสรุปข้อเสนอเพื่อการแก้ไขปัญหานี้เกษตรกร

ปัญหานี้สินเกษตรกรไม่ใช่เพราะเกษตรกรไม่มีแหล่งสินเชื่อ แต่มีแหล่งสินเชื่อมากเกินไป และดอกเบี้ยของสินเชื่อกลายเป็นส่วนหนึ่งของรายจ่ายที่สำคัญของเกษตรกร และเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกษตรกรมีรายจ่ายมากกว่ารายได้ หรือมีหนี้สินเพิ่มขึ้น กลายเป็นการเพิ่มปัญหานี้เกษตรกรอีก

ข้อเสนอคือ รัฐบาลควรทบทวนนโยบายสนับสนุนการให้สินเชื่อเพื่อแก้ไขปัญหานี้เกษตรกร เพราะเป็นการเพิ่มปัญหา มากกว่าแก้ปัญหา ปัจจุบันเกษตรกรมีโอกาสเข้าถึงแหล่งสินเชื่อ มากเพียงพอแล้ว ควรพัฒนาการปล่อยสินเชื่อให้รอบคอบและรัดกุมขึ้นว่า เป็นการกู้เพื่อการลงทุนหรือก่อให้เกิดรายได้หรือ ทำให้ต้นทุนการผลิตต่ำลงมากกว่ากู้ไปเพื่อการบริโภค รัฐควรเพิ่มการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการเกษตรมากขึ้น เช่น ระบบชลประทาน แหล่งเก็บน้ำ โรงปุ๋ยชีวภาพและโรงสีขนาดเล็ กพัฒนาตลาดกลางสินค้าเกษตรต่าง ๆ กำหนดมาตรฐานราคา และคุณภาพสินค้าเกษตร พัฒนาตลาดซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า (Future Market) กำกับดูแลห่วงโซ่มูลค่า (Value Chain) ของ สินค้าเกษตรตลอดห่วงโซ่อุปทานให้มีการแบ่งสรรมูลค่าอย่างเป็นธรรม ไม่เอาไรต์เอาเบรียบ โดยเฉพาะพ่อค้าคนกลาง เป็นต้น

รัฐควรเน้นการพัฒนาการบริหารการเงินหรือการใช้จ่ายเงิน ที่มีวินัยของเกษตรกร ส่งเสริมให้เกษตรกรลดหนี้ได้ด้วยตัว เกษตรกรเอง วิธีคือ ให้เกษตรกรจัดทำบัญชีครัวเรือนอย่างต่อเนื่อง เพื่อรู้ข้อมูลการเงินของตนเอง การลดต้นทุนการผลิตที่ไม่จำเป็น

และหันมาพึ่งพาตนเองด้านปัจจัยการผลิตมากขึ้น (ใช้วัวควายหรือลงแขก ใช้เกษตรอินทรีย์ เพาะกล้าฯ) ลดรายจ่ายอุปโภคบริโภคที่ไม่จำเป็น ออมเงินบางส่วนเพื่อลดหนี้และเก็บไว้ใช้จ่ายจำเป็น ส่งเสริมการเรียนรู้เรื่องการบริหารการเงินให้แก่เกษตรกร

สิ่งที่ควรดำเนินการควบคู่กันไป คือ การกำกับและตรวจสอบการปล่อยสินเชื่อโดยกำหนดให้มีข้อมูลเครดิตกลาง ทำหน้าที่กำกับและตรวจสอบการปล่อยสินเชื่อได้อย่างครบถ้วน (ระบบเครดิตบูโร) ในขณะที่สถาบันการเงินของรัฐ เช่น ธ.ก.ส. ไม่ควรมุ่งเน้นการปล่อยหรือขยายหนี้ให้แก่เกษตรกรเพียงอย่างเดียว แต่ควรเป็นการลดหนี้ หรือการปล่อยหนี้เพื่อการพัฒนาการเกษตรที่ยั่งยืนด้วย โดยอาจกำหนดตัวชี้วัดให้ ธ.ก.ส. เช่น การลดหนี้สินต่อรายได้เกษตรกร การส่งเสริมเกษตรกรทำบัญชีครัวเรือน เป็นต้น



หน้าว่าง

# (ร่าง) ข้อเสนอ การปฏิรูปตลาดสินค้าเกษตร และโครงสร้างการตลาด

โดย รศ.ดร.สมพร อิศวิลานนท์ <sup>๓๙</sup>

วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๔



## ๑. บทนำ

การเกษตรในประเทศไทยประกอบด้วยเกษตรกรขนาดเล็กหรือเกษตรกรรายย่อยจำนวนมาก ซึ่งลักษณะการทำการเกษตรของเกษตรกรรายย่อยจัดได้ว่าเป็นทั้งวิถีชีวิตและเป็นอาชีพ แต่ผลผลิตที่เกษตรกรรายย่อยแต่ละรายผลิตได้มีจำนวนไม่มากนักและเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของครัวเรือน เมื่อเก็บเกี่ยวผลผลิตได้แล้วเกษตรกรรายย่อยจึงมักที่จะเร่งขายผลผลิตไปสู่ตลาดในทันที ทำให้การพัฒนาการตลาดสินค้าเกษตรเกิดจากแรงกดดัน

<sup>๓๙</sup> สถาบันคลังสมองของชาติ

ที่ต้องการกระจายหรือเคลื่อนย้ายผลผลิตจากแหล่งผลิตไปสู่ผู้บริโภค เป็นที่กล่าวกันในอดีตว่าสาเหตุที่เกษตรกรมีรายได้ต่ำเพราะขาดอำนาจต่อรองและถูกเอารัดเอาเปรียบจากกระบวนการทางการตลาดทั้งในด้านการขายผลผลิตและการซื้อปัจจัยการผลิต การหาแนวทางในการปฏิรูประบบโครงสร้างการตลาดสินค้าเกษตร โดยมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม จึงเป็นประเด็นข้อหารือหนึ่งในคณะอนุกรรมการปฏิรูประบบเกษตรกรรม เอกสารนี้จัดทำขึ้นเพื่อเป็นฐานข้อมูลเบื้องต้นเพื่อใช้ประกอบในการหารือของคณะอนุกรรมการฯ

## ๒. การตลาดสินค้าเกษตรและปัจจัยที่นำไปสู่ความไม่เป็นธรรมในทางการตลาดของเกษตรกร

### ๒.๑ หน้าที่ที่สำคัญของการตลาดสินค้าเกษตร

ในภาคการเกษตร การตลาดสินค้าเกษตรจะมีช่องทางการตลาดเริ่มจากการที่เกษตรกรนำผลผลิตที่ผลิตได้มาจำหน่ายให้กับพ่อค้าคนกลางที่ออกไปรับซื้อและรวบรวมผลผลิตถึงในไร่นาของเกษตรกร หรือเกษตรกรอาจเป็นผู้จัดการขนส่งนำไปจำหน่ายให้กับพ่อค้าคนกลางในแหล่งรับซื้อหรือในตลาดกลางก่อนที่พ่อค้าคนกลางจะจัดส่งไปตามช่องทางการกระจายต่างๆ เพื่อส่งต่อไปให้ถึงผู้บริโภค การตลาดนอกจากจะมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการซื้อ การขาย การขนส่ง การกำหนดมาตรฐาน การแปรรูป และการเก็บรักษาแล้ว การตลาดยังอาจทำหน้าที่ในการให้ข้อมูลข่าวสาร การบริการทางการเงิน เป็นต้น เนื่องจากสินค้าเกษตรมีลักษณะของ

การเป็นฤดูกาล การนำเข้าเสียง่าย การตลาดสินค้าเกษตรจึงมีความซับซ้อน มีค่าใช้จ่าย และเป็นที่มาของสาเหตุที่เกษตรกรขนาดเล็กหรือเกษตรกรรายย่อยขาดอำนาจการต่อรองในขั้นตอนของการจำหน่ายสินค้าเกษตรที่ตนเองผลิตได้

## ๒.๒ ปัจจัยที่นำไปสู่ความไม่เป็นธรรมในระบบตลาดสินค้าเกษตร

### ๒.๒.๑ ปัจจัยทางด้านนโยบายและกฎหมายเพื่อการควบคุมในระบบการผลิตและการค้าสินค้าเกษตร

(๑) ปัจจัยทางด้านนโยบายของรัฐในอดีตที่ผ่านมา ได้มีบทบาทที่สำคัญต่ออำนาจทางการตลาดและหลายกรณีนำไปสู่เหตุของปัญหาของความไม่เป็นธรรมในระบบการผลิตและการตลาดสินค้าเกษตร ตัวอย่างที่พบในอดีต เช่น

- มาตรการการเก็บค่าธรรมเนียมนการส่งออกข้าวของกระทรวงพาณิชย์ ที่เรียกว่าค่า ‘พรีเมียมข้าว’ ซึ่งรัฐได้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าวต่อตันของปริมาณข้าวส่งออกจากพ่อค้าส่งออก ค่าธรรมเนียมดังกล่าวได้ถูกปิดภาระกลับมายังเกษตรกร ทำให้เกษตรกรขายข้าวเปลือกในระดับราคาที่ลดลงแล้วรัฐใช้กลไกค่าธรรมเนียนการส่งออกข้าวเป็นเครื่องมือในการสร้างรายได้ให้กับรัฐ การควบคุมราคาในตลาดข้าวสารภายในประเทศ และรวมถึงตลาดส่งออกข้าว การเก็บค่าพรีเมียมข้าวดำเนินมาตั้งแต่ปี ๒๔๙๕ และได้ยกเลิกการเก็บค่าธรรมเนียนดังกล่าวในปี ๒๕๒๙ (Siamwalla, ๑๙๙๕; อัมมาร สยามวาลาและวิโรจน์ ณ ระนอง ๒๕๓๓)

- มาตรการเชิงนโยบายของรัฐในด้านราคาสินค้าเกษตรหลายมาตรการ ที่รัฐได้เข้าไปแทรกแซงกลไกตลาด เพื่อยกระดับราคาผลผลิตสินค้าเกษตรบางชนิด เช่น นโยบายการรับจำนำสินค้าข้าว ข้าวโพด และมันสำปะหลัง โดยยกระดับราคาให้สูงกว่าระดับราคาตลาด มาตรการดังกล่าวแม้มีจุดมุ่งหวังเพื่อดีงราคาสินค้าเกษตรที่รับจำนำในระดับฟาร์มให้สูงขึ้นโดยหวังจะเพิ่มรายได้ให้กับเกษตรกร แต่มาตรการดังกล่าวได้สร้างความไม่เป็นธรรมในระบบการตลาด เพราะ (๑) มีเกษตรกรจำนวนน้อยที่ได้รับผลประโยชน์จากมาตรการดังกล่าวโดยที่เกษตรกรส่วนใหญ่ไม่ได้รับผลประโยชน์ (๒) มาตรการรับจำนำข้าวเปลือกโดยยกระดับราคาให้สูงกว่าระดับราคาตลาดได้สร้างความไม่เป็นธรรมในระบบการค้าข้าวกล่าวคือมาตรการดังกล่าวได้เอื้อประโยชน์ให้กับโรงสีข้าวในขณะที่ผู้ประกอบการในตลาดกลางข้าวเปลือกต้องเลิกกิจการไป ทำให้โรงสีผู้รับซื้อข้าวเปลือกมีช่องว่างในการเอาเปรียบเกษตรกร ทั้งในรูปของการวัดความชื้นที่ไม่ได้มาตรฐาน การเอาเปรียบในการโก่งตางค์ และรวมถึงการทุจริตในการหมุนเวียนข้าวที่รัฐฝากไว้ไปขาย เป็นต้น

- นโยบายการเปิดเสรีทางการค้า แม้จะมีความจำเป็นที่ประเทศไทยจะต้องก้าวไปสู่การเปิดเสรีทางการค้าภายใต้ข้อตกลงที่ทำไว้กับองค์การการค้าโลกและรวมถึงประชาคมการค้าต่างๆ เช่น ประชาคมการค้าอาเซียน การเปิดเสรีทางการค้าโดยนัยหนึ่งเป็นการขยายตลาดการค้าเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับผู้บริโภค ในอีกนัยหนึ่ง ภาวะของการแข่งขัน

ทางการค้าที่เกิดขึ้นจากการเปิดตลาดทำให้ประเทศที่มีความได้เปรียบใน resource base ที่เหนือกว่าก็จะเกิดความได้เปรียบในต้นทุนการผลิต หรือใครมีความได้เปรียบในเทคโนโลยีอะไรในกระบวนการผลิตก็จะทำให้เกิดความได้เปรียบในการแข่งขันในเวทีการค้าตามมา ดังนั้น การเปิดประตูประเทศไปสู่การค้าเสรีจะต้องมีการบริหารจัดการทั้งในด้านเทคโนโลยีและโครงสร้างทางการตลาดให้ทันกับบริบทของการเปลี่ยนแปลง เพราะหากไม่เตรียมความพร้อมให้เกิดขึ้นแล้ว นโยบายดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อเกษตรกรรายย่อยตามมา โดยมีกรณีตัวอย่างดังนี้

(๑) กรณีของการเปิดตลาดเสรีสินค้าข้าวภายใต้กรอบของข้อตกลงอาเซียนโดยลดภาษีการส่งออกให้เป็นศูนย์ในปี ๒๕๕๓ นโยบายดังกล่าวในอดีตมีประเทศไทยเป็นผู้ผลักดันที่สำคัญ ซึ่งไทยได้ลงนามข้อผูกพันและพยายามผลักดันให้มีการเปิดตลาดข้าวเสรีขึ้นภายในอาเซียนตั้งแต่ปี ๒๕๓๕ โดยหวังในขณะนั้นว่าไทยจะเป็นศูนย์กลางการค้าข้าวของอาเซียน แต่พบว่าหลังจากมีการลงนามดังกล่าวเรื่อยมา การบริหารจัดการในกลไกการตลาดข้าวเปลือกภายในประเทศของไทยตลอดจนนโยบายการเสริมสร้างศักยภาพในภาคการผลิตของไทยมิได้มีการเตรียมความพร้อมให้สามารถแข่งขันได้ ในด้านรัฐพบว่าได้ดำเนินนโยบายในการแทรกแซงกลไกตลาดอย่างหนักภายใต้โครงการรับจำนำข้าวเปลือกพร้อมๆ กับการยกระดับราคาจำนำให้สูงกว่าระดับราคาตลาด นโยบายดังกล่าวได้สร้างผลกระทบต่อตลาดข้าวเปลือกในประเทศและตลาดส่งออกข้าวของไทย

ขาดการพัฒนาเทคโนโลยีโครงสร้างของตลาดกลาง เพราะมาตรการ  
รับจำนำข้าวเปลือกที่ยกระดับราคาสูงกว่าราคาตลาดได้ทำให้  
ตลาดกลางข้าวเปลือกที่มีอยู่จำนวนมากต้องออกไปจากการทำ  
ธุรกิจและสร้างผลกระทบเชิงลบต่อคุณภาพข้าวและทำให้โรงสี  
ในพื้นที่มีอำนาจเหนือเกษตรกรในการกำหนดราคา นอกจากนี้  
ต้นทุนราคาข้าวของไทยในตลาดส่งออกที่สูงขึ้นได้ทำให้การส่ง  
ออกข้าวของเวียดนามได้เข้ามาแทนที่ตลาดอาเซียนของไทย  
โดยในปี ๒๕๕๓ การส่งออกข้าวของเวียดนามในตลาดอาเซียน  
ได้มีถึง ๒.๖ ล้านตัน ในขณะที่ประเทศไทยสามารถส่งออกใน  
ตลาดอาเซียนได้เพียง ๐.๘ ล้านตัน โดยเฉพาะข้าวขาว ๕%  
๑๐% ๑๕% และ ๒๕% ความไม่พร้อมในการบริหารจัดการ  
โครงสร้างตลาดข้าวของรัฐทำให้เกิดความไม่พร้อมในการที่จะ  
ต้องเปิดตลาดข้าวเสรีตามมา ดังนั้น การที่คาดหวังไว้ว่า  
ประเทศไทยจะได้โอกาสกับการเปิดเสรีการค้าข้าวกับอาเซียนนั้น  
กลับกลายเป็นว่าเป็นวิกฤตของปัญหาที่สร้างผลกระทบต่อ  
ชวามาตามมา

(๒) กรณีของสินค้าผักและผลไม้ภายใต้การเปิดเสรี  
การค้าเร่งด่วนกับจีน เพราะหากพิจารณาจากประชากรของไทย  
เทียบกับประชากรของจีนแล้วประชากรของจีนมีมากกว่าไทย  
หลายเท่าตัว การเปิดเสรีผักและผลไม้ น่าจะเป็นประโยชน์ต่อ  
สินค้าผักและผลไม้ของไทยที่จะนำไปขายในประเทศจีน แต่ใน  
ภาคปฏิบัติดูเหมือนว่าการนำเข้าสินค้าผักและผลไม้จากจีนมา  
ไทยได้เติบโตขยายตัวอย่างก้าวกระโดด แต่ในทางกลับกันการ

ขยายตัวของผักผลไม้ของไทยไปจีน(ไม่รวมสินค้ามันสำปะหลัง) ค่อยๆขยายตัวอย่างช้าๆ ปรากฏการณ์ดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อเกษตรกรที่ปลูกผักและผลไม้ของไทยที่ต้องแข่งขันกับสินค้าจากจีน นอกจากนี้ ในการส่งออกสินค้าจากไทยไปจีนมีลักษณะของการฝากขายส่วนการนำเข้าสินค้าจากจีนหากเป็นพ่อค้าไทย จะเป็นการซื้อขาดจากต้นทางหรือมิฉะนั้นจะมีพ่อค้าจีนมาทำกิจการขายส่งในตลาดค้าส่งผักและผลไม้ในประเทศไทย อีกทั้งยังมีข้อจำกัดจากจีนในส่วนของภาษีมูลค่าเพิ่ม ค่าธรรมเนียม การขออนุญาต และรวมถึงข้อจำกัดที่เป็น non-tariff barrier อื่นๆ (สมพร อิศวิลานนท์ และคณะ, ๒๕๔๙) ซึ่งจะเห็นว่า เกษตรกรรายย่อยจำนวนมากจะไม่สามารถใช้ประโยชน์จากการเปิดเสรีทางการค้า แต่ในขณะที่เดียวกันกลับเป็นผู้แบกรับความสูญเสียจากผลกระทบทางการตลาดและทำให้สูญเสียรายได้ตามมา

(๒) บั๊จจัยทางด้านกฎหมาย ซึ่งมีแนวทางในการแก้ปัญหา ด้านหนึ่งแต่ได้ส่งผลกระทบต่อความไม่เป็นธรรมในด้านอื่นๆ ตามมา โดยมีตัวอย่างดังนี้ :

- พระราชบัญญัติสำรวจและห้ามกักกันข้าวพุทธศักราช ๒๕๔๙ ซึ่งได้ห้ามขนย้ายข้าวออกนอกเขตที่คณะกรรมการประกาศเฉพาะการมีประกาศของคณะกรรมการสำรวจและห้ามกักกันข้าว ห้ามส่งออกข้าวจากภาคใต้โดยตรงในช่วงหลัง สงครามโลกครั้งที่ ๒ และต่อเนื่องมาอีกระยะหนึ่ง ได้ทำให้ ความรู้เรื่องของการปลูกข้าวและโรงสีในภาคใต้ต้องหดตัวลงใน ระยะเวลาต่อมา (ขวลิต อังวิทยาธร, ๒๕๔๐)

- พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ.๒๕๐๙ (ได้ปรับแก้ไขจาก พ.ร.บ.ยาสูบ พ.ศ.๒๔๘๖, ๒๔๙๐, และ ๒๔๙๒) ที่ให้องค์การอุตสาหกรรมยาสูบเป็นผู้ผูกขาดในตลาดรับซื้อใบยาสูบจากเกษตรกรผู้ปลูก ในมุมหนึ่ง พ.ร.บ. ดังกล่าวเป็นแหล่งสร้างรายได้ให้กับรัฐโดยผ่านทางโรงงานยาสูบที่รัฐเป็นผู้ควบคุม แต่ในอีกมุมหนึ่งการผูกขาดดังกล่าวได้สร้างอำนาจทางการตลาดใบยาสูบที่รัฐเป็นผู้รับซื้อแต่เพียงผู้เดียว

- พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาล พ.ศ.๒๕๒๗ ได้ให้อำนาจคณะกรรมการน้ำตาลทราย ได้มีอำนาจในการกำหนดและควบคุมปริมาณการผลิตอ้อย การกำหนดราคาอ้อยและน้ำตาลทราย การกำหนดส่วนแบ่งของรายได้ระหว่างเกษตรกรและผู้ประกอบการโรงงานน้ำตาล และรวมถึงการควบคุมตลาดการนำเข้าน้ำตาลทราย กฎหมายดังกล่าวได้ให้อำนาจในการต่อรองระหว่างเกษตรกรและโรงงานเพื่อสร้างความสมดุลในระบบการผลิตอ้อยและน้ำตาล แต่กฎหมายดังกล่าวกลับสร้างความไม่เป็นธรรมกับผู้บริโภคน้ำตาลภายในประเทศ ในกลุ่มเกษตรกรผู้ปลูกอ้อย พ.ร.บ.อ้อยและน้ำตาลทรายนี้ได้สร้างความไม่เป็นธรรมระหว่างเกษตรกรที่ได้รับโควตาและเกษตรกรที่ไม่ได้รับโควตาในระบบการผลิตอ้อย อย่างไรก็ตาม พ.ร.บ. ดังกล่าวได้ให้อำนาจในการรวมตัวกันของเกษตรกรผู้ปลูกอ้อยในรูปของกลุ่มชาวไร่อ้อยและกลุ่มชาวไร่อ้อยในอดีตนับได้ว่าเป็นกลุ่มที่มีพลังในการต่อรองในคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย

## ๒.๒.๒ ปัจจัยอันเป็นผลจากความไม่มีประสิทธิภาพ

### ของระบบการตลาด

ความไม่มีประสิทธิภาพของระบบตลาดสินค้าเกษตรอาจเกิดขึ้นเพราะสินค้าเกษตร ประกอบด้วยเกษตรกรขนาดเล็กเป็นผู้ทำการผลิต เกษตรกรเหล่านี้ขาดแคลนเงินทุน สินค้าที่ผลิตได้มีคุณภาพและมาตรฐานไม่เท่าเทียมกันในจำนวนผลผลิตที่นำมาส่งยังตลาด และรวมถึงแหล่งผลิตอยู่ในที่ห่างไกลทำให้ไม่สะดวกในการขนส่งหรือได้รับความเสียหายในขณะขนส่ง

- การศึกษาของ อุทิศ นาคสวัสดิ์ (๒๕๐๑) ได้สรุปว่าการที่ชาวนาในภาคกลางมีรายได้ต่ำนั้น ไม่ใช่เป็นเพราะชาวนาถูกกดขี่ในเรื่องการค้าข้าว แต่การที่เกษตรกรมีรายได้ต่ำนั้นมีสาเหตุมาจากประสิทธิภาพการผลิตที่ต่ำมาก และอีกประการหนึ่งเกิดจากการเป็นหนี้สินของชาวนา อันเป็นผลจากการที่สถาบันการเงินในชนบทขาดแคลนเกษตรกรไม่สามารถเข้าถึงและพึงพิงสินเชื่อจากสถาบันการเงินได้ จึงเป็นช่องทางให้พ่อค้าคนกลางในชนบทเป็นผู้ให้กู้ยืมแทนและเอาเปรียบชาวนาในรูปของเงินไต่และอัตราดอกเบี้ย นอกจากนี้ ชัยยงค์ ชูชาติและโสภณ ทองปาน (๒๕๐๓) ได้รายงานไว้เช่นเดียวกันว่าการที่กิจกรรมทางการตลาดมีประสิทธิภาพต่ำ โดยเฉพาะในขั้นตอนของการขนส่ง การเก็บรักษา และการแปรรูป ทำให้เกิดค่าใช้จ่ายทางการตลาดในระดับสูง นอกจากนี้ การจัดเกรดและมาตรฐานที่ขาดความชัดเจนก็เป็นอีกเงื่อนไขหนึ่ง ที่นำไปสู่การเอาเปรียบกันในด้านขั้นตอนของการซื้อขาย พร้อมกับการ

เสนอแนะให้มีการลดขั้นตอนของกิจกรรมทางการตลาดที่ไม่จำเป็นหรือเชื่อมโยงกิจกรรมทางการตลาดที่สอดคล้องในการทำธุรกิจเข้าด้วยกัน ในรูปของ “สหกรณ์การขายข้าว” จะอำนวยความสะดวกและเศรษฐกิจการค้าข้าวไทย

- ในกรณีของสินค้าพืชไร่ เช่น ข้าวโพด จำเนียร บุญมา และคณะ (๒๕๒๓) ได้รายงานว่าตลาดข้าวโพดในแหล่งผลิตทั้งแหล่งผลิตใหม่และแหล่งผลิตเก่ามีการแข่งขันในการรับซื้อจากพ่อค้าคนกลางและไม่ใช่เป็นการค้าแบบผูกขาด แต่เนื่องจากเกษตรกรผู้เพาะปลูกเป็นเกษตรกรขนาดเล็ก ทำให้ต้องอาศัยสินเชื่อจากพ่อค้าคนกลางและทำให้ชาวไร่ข้าวโพดผูกพันและขายผลผลิตให้กับพ่อค้าคนกลางที่ให้สินเชื่อ ทั้งนี้ยังได้พบว่าพ่อค้าในแหล่งผลิตข้าวโพดร้อยละ ๗๗ ของพ่อค้าทั้งหมดให้สินเชื่อกับชาวไร่ข้าวโพด รูปแบบของสินเชื่อมีทั้งที่เป็นสิ่งของ (เช่น ข้าว อาหารของใช้ ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง และเมล็ดพันธุ์) การให้บริการเครื่องจักรกล (การไถเตรียมดินให้ชาวไร่) และเงินสด ทั้งนี้พบว่าอัตราดอกเบี้ยที่เกษตรกรจะต้องจ่ายอยู่ในระดับสูงเฉลี่ยร้อยละ ๓๒.๓๕ ต่อปี ซึ่งแม้ว่าเกษตรกรจะไม่ได้มีการทำสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษรแต่เกษตรกรก็จะถือว่าเป็นพันธะที่ตนเองมีกับพ่อค้าและจะถือเป็นข้อผูกพันในการนำข้าวโพดไปขายให้เพื่อให้พ่อค้าได้หักหนี้สินก่อนที่จะขอรับเงินสดในส่วนที่เหลือ นอกจากนี้ การศึกษาดังกล่าวได้มีข้อสังเกตว่าการที่ไม่มีเครื่องตรวจวัดความชื้นที่ชัดเจน พ่อค้าจะใช้วิธีวัดความชื้นโดยอาศัยจากสายตาและการสัมผัส ก่อนการตกลงให้ราคา ประกอบ

กับความขึ้นถูกจัดอยู่ในกรอบกว้างๆ ได้แก่ ข้าวโพดแห้ง ข้าวโพด  
ขึ้น และข้าวโพดเปียก ทำให้พ่อค้าคนกลางในแหล่งผลิตเป็น  
ผู้ได้ประโยชน์จากความไม่ชัดเจนในการกำหนดมาตรฐาน  
ความขึ้นในตลาดซื้อขายข้าวโพด อีกทั้งได้พบด้วยว่าต้นทุนใน  
การขนส่งข้าวโพดและการขนาน้ำหนักเป็นรายจ่ายที่สูงที่สุดเมื่อ  
เทียบกับค่าใช้จ่ายในกิจกรรมการตลาดอื่นๆ ดังนั้น การศึกษา  
ได้ให้ข้อเสนอแนะว่าหากมีการพัฒนาการคมนาคมขนส่งใน  
แหล่งผลิตข้าวโพดให้มีประสิทธิภาพดีขึ้นทั้งในรูปของการขนส่ง  
ทางถนน ทางน้ำและทางรถไฟแล้วจะเป็นการช่วยลดต้นทุน  
การตลาดให้ลดต่ำลง และจะช่วยให้เกษตรกรได้รับราคาที่สูงขึ้น

### ๒.๒.๓ ปัจจัยเนื่องจากการขาดการลงทุนในด้านโครงสร้าง ของระบบตลาดกลาง

สำหรับสินค้าเกษตรจำพวกผักและผลไม้ เนื่องจากพืชผัก  
เป็นสินค้าที่เน่าเสียหายง่ายและเป็นการผลิตเพื่อผู้บริโภคใน  
ประเทศมากกว่าการผลิตเพื่อการส่งออก ทำให้ต้องอาศัยระบบ  
ตลาดที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้เกษตรกรสามารถขายผลิตผลได้  
อย่างรวดเร็วและลดการสูญเสียอันพึงเกิดขึ้นจากขั้นตอน  
ทางการตลาดให้มากที่สุด ในช่วงก่อนทศวรรษ ๒๕๓๐ แหล่ง  
ตลาดกลางขายส่งผักและผลไม้ในขณะนั้นจะมีที่ตั้งอยู่ที่ปาก  
คลองตลาด การคมนาคมขนส่งจากแหล่งผลิตมายังตลาดกลาง  
ที่ขาดความสะดวกทำให้เกิดการสูญเสีย ทั้งนี้เพราะพืชผักเป็น  
สินค้าที่เน่าเสียหายง่าย การเร่งพัฒนาตลาดกลางในรูปของ  
ตลาดสี่มุมเมืองน่าจะเป็นทางออกที่สำคัญต่อการเพิ่มช่อง

ทางการกระจายสินค้าจากเกษตรกรมายังผู้บริโภคในเมือง (เรื่องไรโดกฤษณะ และสมพร อิศวิลานนท์, ๒๕๒๓) การศึกษาดังกล่าวได้นำไปสู่ข้อเสนอแนะให้มีการปฏิรูประบบตลาดกลางขายส่งพืชผัก ทำให้ต่อมมาภาครัฐได้มีมาตรการส่งเสริมให้เอกชนพัฒนาตลาดกลางพืชผักแห่งใหม่ๆ ขึ้น เช่น ตลาดกลางสี่มุมเมือง ตลาดไท เป็นต้น

นอกจากนี้ สินค้าเกษตรหลัก ทั้งข้าว มันสำปะหลัง ยาง ข้าวโพด ยังขาดการพัฒนาให้เกิดกลไกตลาดกลางที่มีประสิทธิภาพ ทำให้ช่องทางการกระจายสินค้าเกษตรจากไร่นาไปสู่ผู้บริโภคหรือตลาดส่งออกมีค่าใช้จ่ายทางการตลาดที่สูง และทำให้คนกลางหรือผู้ประกอบการบางกลุ่มสามารถแสวงหาผลประโยชน์จากโครงสร้างการตลาดกลางที่ขาดประสิทธิภาพ เช่น กรณีของการขาดประสิทธิภาพของตลาดกลางข้าวเปลือก ตลาดกลางยางพารา ในปัจจุบัน เป็นต้น

#### **๒.๒.๔ ปัจจัยอันเนื่องมาจากอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันภายใต้การทำเกษตรพันธะสัญญา**

เกษตรพันธะสัญญาเป็นระบบที่ผู้ประกอบการแปรรูปส่งออก หรือห้างร้านค้าสมัยใหม่ ใช้ในการจัดหาอุปทานผลผลิตจากเกษตรกรแต่ละราย ทั้งนี้ ในการจัดหาอุปทานผลผลิตจะมีการตกลงวางแผนกันล่วงหน้าระหว่างกันผ่านทางพันธะสัญญา โดยมีเป้าหมายเพื่อการกระจายความเสี่ยงระหว่างผู้ผลิตและผู้ประกอบการ โดยฝ่ายแรกเป็นฝ่ายรับความเสี่ยงในการผลิต (production risk) ส่วนฝ่ายหลังเป็นผู้รับความเสี่ยงในการตลาด

(marketing risk) รูปแบบของเกษตรพันธะสัญญามีทั้งที่เป็น (๑) พันธะสัญญาเพื่อการตลาดของสินค้า เช่น การระบุถึงข้อตกลงที่จะรับซื้อในอนาคตตามคุณภาพ เวลา และราคาที่ตกลง และ (๒) พันธะสัญญาเพื่อการผลิตสินค้า เช่น ระบุถึงพืชที่จะผลิต วิธีการผลิต คุณภาพและมาตรฐานของสินค้า โดยผ่านทาง การจัดหาปัจจัยและเทคโนโลยีให้กับผู้ผลิต (Baumann, 2000)

ในช่วง ๒ ทศวรรษที่ผ่านมา ดูเหมือนว่าเกษตรพันธะสัญญาได้กลายเป็นนโยบายของรัฐที่สนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามา มีบทบาทในการจัดการด้านการส่งเสริม การผลิต และการตลาดแบบบูรณาการ โดยที่บริษัทเอกชนสนับสนุนปัจจัยการผลิต การตลาด และการประกันราคา ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้เกษตรกรรายย่อยได้มีโอกาสเข้าถึงตลาดและได้รับรายได้ที่แน่นอน รวมถึงการสนองนโยบายเพื่อลดปัญหาความยากจน ตลอดจนการให้เกษตรกรรายย่อยได้มีโอกาสเรียนรู้เทคโนโลยีสมัยใหม่ (Sriboonchitta and Wiboonpoongse, 2008; Setboonsang et al. 2005; Naritoom, 2000) แต่การพัฒนาการของการทำเกษตรแบบพันธะสัญญาในช่วงเวลาที่ผ่านมา กลับพบถึงความไม่ เป็นธรรมที่เกิดขึ้นกับเกษตรกรรายย่อย และนำมาซึ่งปัญหา ความขัดแย้งอย่างกว้างขวางในระบบเกษตรพันธะสัญญา (มติชนออนไลน์ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๒; โพสต์ทูเดย์ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๒; สำนักข่าวไทย ๑๒ กันยายน ๒๕๕๐) )

ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ (๒๕๔๑) รายงานว่าในการจัดหาวัตถุดิบสำหรับอุตสาหกรรมการแปรรูปสินค้าเกษตร

บางชนิด เช่น การผลิตพวกสับปะรด มะเขือเทศ และข้าวโพด ผักอ่อน ในหลายแห่งมีการดำเนินงานในลักษณะของตลาด ภายใต้อุตกลง ทั้งนี้ เพื่อช่วยในการจัดการอุปทานของวัตถุดิบ ให้เป็นไปตามแผนการผลิตของโรงงาน ระบบเกษตรพันธะสัญญา ในระยะเวลาต่อมาได้ขยายตัวไปสู่ธุรกิจสัตว์ปีกและปศุสัตว์ เช่น การเลี้ยงไก่เนื้อและไก่ไข่ การเลี้ยงหมู และรวมถึงการเลี้ยงปลา ในรูปแบบต่างๆ เป็นต้น (บุศรา ลีมนิรันดกุล และคณะ ๒๕๔๙)

อย่างไรก็ตาม การทำเกษตรพันธะสัญญายังมีช่องว่างโดยเฉพาะในเรื่องของการเสียโอกาสและความไม่เท่าเทียมที่เกิดขึ้นกับเกษตรกร เช่น โอกาสในการต่อรองในพันธะสัญญา การเสียโอกาสในค่าตอบแทนแรงงานที่ต้องใช้แรงงานอย่างเข้มข้นแต่ได้รับผลตอบแทนต่ำ การแบกรับความเสี่ยงที่เกิดจากเทคโนโลยีการผลิตของบริษัทเนื่องจากพันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์ที่มีความอ่อนไหวต่อสิ่งแวดล้อม และรวมถึงการเอาเปรียบจากบริษัทอันเป็นผลจากการผูกขาดในด้านปัจจัยการผลิต เช่น อาหารไก่ อาหารสุกร นอกจากนี้ เกษตรกรยังมีอำนาจในการต่อรองกับบริษัทที่ต่ำ และหลายกรณีถูกปิดกั้นการลงทุนในปัจจัยการผลิตคงที่ เช่น การสร้างโรงเรือนหรือที่ดินให้เป็นภาระกับเกษตรกรโดยไม่ได้คำนึงถึงโอกาสและค่าตอบแทนในปัจจัยดังกล่าวที่เกษตรกรควรจะได้รับ

เนื่องจากรูปแบบของการทำเกษตรแบบพันธะสัญญามีความละเอียดอ่อน โดยเฉพาะข้อตกลงในเรื่องของ ราคา

คุณภาพ ปริมาณผลผลิต และการส่งมอบสินค้า รวมถึงการ  
ลงโทษเมื่อมีการฝ่าฝืนข้อตกลง และจากพันธะสัญญาที่มีอำนาจ  
ต่อรองไม่เท่าเทียมกันระหว่างเกษตรกรและโรงงานแปรรูปทำให้  
เกษตรกรต้องเป็นผู้แบกรับความเสี่ยงในกระบวนการผลิต โดยเฉพาะเมื่อเกษตรกรต้องพบกับภัยธรรมชาติหรือเกิดจากปัจจัยที่  
ไม่สามารถควบคุมได้ทำให้ผลผลิตที่ได้รับไม่ได้มาตรฐานตามที่  
ฝ่ายโรงงานได้กำหนดขึ้น บุศรา ลีมนินันต์กุล และคณะ  
(๒๕๔๙) ได้สรุปว่า การเลี้ยงสัตว์และประมงในระบบเกษตร  
พันธะสัญญารูปแบบต่างๆ เกษตรกรไม่สามารถต่อรองกับบริษัท  
ได้ ถึงแม้ว่าเกษตรกรจำนวนไม่น้อยจะมีความใกล้ชิดกับนัก  
งานของบริษัท ดังจะเห็นได้ว่าเกณฑ์ในการกำหนดคุณภาพและ  
ราคาของผลผลิต จะขึ้นอยู่กับฝ่ายตลาดและเกษตรกรจะไม่ได้  
รับการอธิบายจากบริษัทเมื่อเกษตรกรได้ขายผลผลิต

### ๓. บทสรุป

กลไกระบบตลาดสินค้าเกษตรเป็นกลไกที่มีประโยชน์ทั้งต่อ  
เกษตรกรผู้ผลิตและผู้บริโภคเพราะกลไกตลาดที่มีประสิทธิภาพ  
จะทำให้ทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภคได้ประโยชน์จากการซื้อขาย  
แลกเปลี่ยนและรวมถึงการสร้างอรรถประโยชน์ การจัดการ  
ตลาดที่มีประสิทธิภาพจะต้องเริ่มจากการมีกลไกดำเนินนโยบาย  
ของรัฐต่อการส่งเสริมและพัฒนากิจกรรมทางการตลาดให้เกิด  
สภาพของการแข่งขันและการขจัดซึ่งการเอารัดเอาเปรียบใน  
ระบบ

ในอดีตที่ผ่านมาพบว่ากลไกในระบบการตลาดสินค้าเกษตรของไทยยังมีปัญหาในด้านต่างๆ ทั้งจากนโยบายของรัฐ จากการบริหารจัดการ การพัฒนาในโครงสร้างการตลาด และจากการสร้างอำนาจเหนือตลาดของผู้ประกอบการบางกลุ่ม ทำให้ประสิทธิภาพของการตลาดถูกตัดทอนไปอันเป็นการสร้างความสูญเสียทางเศรษฐกิจต่อสังคมที่จะได้รับ และรวมถึงการสร้างความเป็นธรรมในช่องทางการตลาดระดับต่างๆ ซึ่งสภาพของปัญหาดังกล่าวย่อมจะส่งผลต่อการพัฒนาภาคการเกษตรของไทยที่จะก้าวต่อไปในภายหน้า

การที่จะปฏิรูปภาคเกษตรกรรมจึงควรที่จะจัดให้มีการปฏิรูปโครงสร้างการตลาดเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านอำนาจการต่อรองในกระบวนการแลกเปลี่ยนสินค้าให้เป็นธรรม ตลอดจนกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในบทบาทและนโยบายของภาครัฐ เพื่อให้กิจกรรมทางการตลาดดำเนินได้อย่างมีประสิทธิภาพและเอื้อต่อการแข่งขันในทุกระดับ



## เอกสารอ้างอิง

### เอกสารภาษาต่างประเทศ

- Chatcharee Naritoom (2000). "Contract Farming in Central Plain : A Case Study of Asparagus Grower Groups in Nakhon Pathom Province" a paper presented at the conference on the Chao Phraya Delta: Historical, Development, Dynamic, and Challenges of Thailand Rice Bowl, 12-14 December 2000, Kasetsart University, Bangkok, Thailand
- Pari Baumann (2000) "Equity and efficiency in Contract Farming Schemes : The Experience of Agricultural Tree Crops". Overseas Development Institute, London.
- Songsak Sriboonchitta and Aree Wiboonpoongse (2008) "Overview of Contract Farming in Thailand: Lessons Learned" ADB Institute Discussion Paper No. 112, Asian Development Bank Institute, Japan.
- Ammar Siamwalla (1975) "A History of Rice Price Policies in Thailand" in Finance, Trade, and Economic Development in Thailand: Essays in Honour of Kunying Suparb Yossundara, edited by Puey Ungphakorn and Others. Sompong Press, Bangkok.
- Sununta Setboonsang; Ping S. Leung; and Junong Lai (2005). " Contract Farming and poverty Reduction: A case of Organic Rice Contract Farming in Thailand, Asean development Bank Institute, Japan.

## เอกสารภาษาไทย

ชวลิต อัจฉิยาภรณ์ (๒๕๕๐) การแลกเปลี่ยนและการค้าข้าวบริเวณชุมชน  
รอบทะเลสาบสงขลา สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

ไชยรงค์ ชูชาติ และโสภิต ทองปาน ๒๕๐๓. เศรษฐกิจการค้าข้าวของ  
ไทย แพร์พิทยา กรุงเทพฯ)

จำเนียร บุญมา และคณะ (๒๕๒๓) ระบบธุรกิจข้าวโพดไทย พิมพ์เผยแพร่  
โดยสมาคมพ่อค้าข้าวโพดและพืชพันธุ์ไทย

เรื่องไร โดกฤษณะ และสมพร อิศวิลานนท์ ๒๕๓๕ “รายงานผลการ  
ศึกษานโยบายราคาและการตลาดสินค้าเกษตร: ระบบตลาดสินค้า  
พืชผัก” รายงานเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจ  
และสังคมแห่งชาติ \*

สมพร อิศวิลานนท์ และคณะ (๒๕๕๒) “การศึกษาเศรษฐกิจการผลิต  
และการตลาดสินค้าเกษตรของโครงการหลวง: การศึกษาสถานการณ์  
การแข่งขันของสินค้าพืชผัก ผลไม้ และกาแฟของมูลนิธิโครงการ  
หลวงภายใต้เขตการค้าเสรี” ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ คณะ  
เศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

สำนักข่าวไทยออนไลน์ (๒๕๕๐) “ปัญหาเกษตรพันธสัญญา” วันที่ ๑๒  
กันยายน ๒๕๕๐..

หน่วยวิจัยธุรกิจเกษตร มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ๒๕๔๑ “รายงาน  
ฉบับสมบูรณ์โครงการสินค้ายุทธศาสตร์: กรณีของสับปะรด” เอกสาร  
วิจัยเสนอต่อสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและ  
สหกรณ์

หนังสือพิมพ์โพสต์ทูเดย์ออนไลน์ (๒๕๕๒) “เกษตรพันธสัญญาตัว  
ทำร้ายชาวนา” ฉบับวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๒.

หนังสือพิมพ์มติชนออนไลน์ (๒๕๕๒) “ใครจะแบกความเสี่ยงร่วมกับ  
เกษตรพันธสัญญา” ฉบับวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๒.

อุทิศ นาคสวัสดิ์ ๒๕๐๒. "ภาวะหนี้สินของชาวนาและการค้าข้าว ใน  
ภาคกลาง ประเทศไทย ๒๕๐๐-๐๑" จัดพิมพ์โดยกองเศรษฐกิจ  
การเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

หน้าว่าง

# (ร่าง) ข้อเสนอ การปฏิรูประบบพลังงาน

โดย ดร.เดชรัต สุขกำเนิด  
วันที่ ๒ พฤษภาคม พ.ศ.๒๕๕๔



## สภาพปัญหา

ปัจจุบัน ระบบพลังงานของประเทศไทยเป็นระบบรวมศูนย์ ทั้งการรวมศูนย์การวางแผน การตัดสินใจ การสั่งการดำเนินการ และการพึ่งพาแหล่งผลิตพลังงานขนาดใหญ่ ที่มักต้องนำเข้า เทคโนโลยีและเชื้อเพลิงจากต่างประเทศ

แม้ว่าในอดีตที่ผ่านมา ระบบพลังงานแบบรวมศูนย์จะมีข้อดี ในแง่ของการสร้างความมั่นคงในระบบพลังงาน แต่ระบบพลังงานแบบรวมศูนย์ก็นำมาซึ่งผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมต่อชุมชนที่อยู่รอบๆ แหล่งพลังงานดังกล่าว จนกลายเป็นข้อขัดแย้งเรื่อยมา ทั้งสำหรับโครงการที่เกิดขึ้นมาแล้ว และโครงการที่กำลังเกิดขึ้นใหม่ ไม่ว่าจะเป็นโครงการโรงไฟฟ้า โครงการท่อส่งก๊าซ หรือโครงการ ชุดเจาะน้ำมันต่างๆ

ยิ่งไปกว่านั้น ในช่วงหลังที่ระบบเศรษฐกิจมีความผันผวน และน้ำมันเชื้อเพลิงมีราคาเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ การวางแผนแบบรวมศูนย์ก็ส่งผลให้มีการลงทุนที่เกินจริง และทำให้ระบบพลังงานของไทยมีภาระต้นทุนด้านเชื้อเพลิงพลังงานเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จนกระทั่งเพิ่มขึ้นถึงประมาณร้อยละ ๑๐ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ อันจะส่งผลโดยตรงต่อภาระค่าครองชีพของประชาชนและความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

หากพิจารณาในแง่ความเป็นธรรมจะพบว่า แท้จริงแล้วความต้องการใช้ไฟฟ้าและความจำเป็นในการก่อสร้างโรงไฟฟ้าเกือบ ๓ ใน ๔ มาจากภาคอุตสาหกรรมและภาคธุรกิจ ห้างชั้นนำ ๓ ห้างในกรุงเทพมหานครใช้ไฟฟ้ามากกว่าประชาชนทั้งจังหวัด ในหลายจังหวัดเสียอีก การใช้พลังงานอื่นๆ ก็มีลักษณะกระจุกตัวในกลุ่มผู้ใช้รายใหญ่ไม่กี่รายเช่นกัน ที่สำคัญแนวโน้มการใช้พลังงานโดยภาพรวมของภาคอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นผู้ใช้พลังงานรายใหญ่ยังมีแนวโน้มดีขึ้นเพียงเล็กน้อยเท่านั้น โดยอุตสาหกรรมบางสาขามีการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่บางอุตสาหกรรมกลับมีประสิทธิภาพด้านพลังงานแย่ลง

ระบบพลังงานแบบรวมศูนย์ยังเป็นบ่อเกิดของการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ โดยอาศัยอำนาจรัฐในการผูกขาดและใช้อำนาจเหนือตลาด ทั้งในด้านการวางแผนและการดำเนินการต่างๆ จนกลายเป็นความเหลื่อมล้ำ ความไม่เป็นธรรม และความไม่มีประสิทธิภาพในระบบพลังงาน

ดังนั้น ระบบพลังงานรวมศูนย์จึงเป็นระบบที่ละเลยความ

สมดุลของความรับผิดชอบระหว่างผู้ที่ได้รับประโยชน์กับผู้ที่ต้องกลายเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการของระบบดังกล่าว จนกลายเป็นสาเหตุหลักของการเพิ่มขึ้นของภาระทางเศรษฐกิจ และความขัดแย้งทางสังคมที่พบอยู่ในปัจจุบัน

## หลักการ

ด้วยเหตุนี้ ประเทศที่พัฒนาแล้วหลายประเทศ (เช่น เดนมาร์ก เยอรมนี เป็นต้น) จึงได้ปรับเปลี่ยนทิศทางการดำเนินงานแบบรวมศูนย์มาสู่ระบบแบบกระจายศูนย์มากขึ้น ในช่วงระยะเวลา ๒ ทศวรรษที่ผ่านมา

ระบบพลังงานแบบกระจายศูนย์มุ่งเน้นการกระจายความรับผิดชอบในระบบพลังงานของประเทศไปยังกลุ่มต่างๆ โดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรมและภาคธุรกิจ เพื่อให้เกิดการใช้พลังงานที่มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง รวมถึงการร่วมรับผิดชอบในการผลิตและจัดการพลังงาน โดยใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ที่มีขนาดเล็กลง มีประสิทธิภาพสูงขึ้น และมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยลง

การกระจายศูนย์การจัดการพลังงานไปสู่ท้องถิ่นและภาคประชาสังคมก็เป็นกลไกที่สำคัญมาก ที่จะนำไปสู่การวางแผนการใช้พลังงานอย่างมี และความสามารถในการพึ่งตนเองทางด้านพลังงานมากขึ้น โดยอาศัยทรัพยากรและเทคโนโลยีที่เหมาะสมสำหรับแต่ละท้องถิ่น

ในประเทศไทยของเรา มีทรัพยากรพลังงานหมุนเวียน ที่สามารถนำมาใช้ในการผลิตไฟฟ้า ความร้อน และเชื้อเพลิงรูป

แบบอื่นๆ จำนวนไม่น้อย แม้ว่าที่ผ่านมารัฐบาลจะให้การส่งเสริมให้นำพลังงานหมุนเวียนดังกล่าวมาใช้มากขึ้น แต่การใช้พลังงานหมุนเวียนก็ยังถือว่าน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับศักยภาพของพลังงานหมุนเวียนที่ประเทศไทยมีอยู่ ที่สำคัญคือ การส่งเสริมพลังงานหมุนเวียนที่ผ่านมาก็ยังเป็นไปในลักษณะแบบรวมศูนย์ คือ มีการตัดสินใจจากราชการส่วนกลางเช่นเดิม

การกระจายศูนย์การจัดการพลังงานจึงจำเป็นต้องเปิดโอกาสให้ชุมชนและท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น โดยการวางแผนพลังงานในระดับท้องถิ่น เลือกสรรเทคโนโลยีที่เหมาะสมกับท้องถิ่นของตนเอง เพราะเทคโนโลยีในปัจจุบัน (รวมถึงที่กำลังพัฒนาขึ้นในอนาคต) สามารถลดขนาดที่มีความประหยัดทางเศรษฐกิจลงได้ถึงในระดับท้องถิ่น และระดับชุมชนต่างๆ ชุมชนและท้องถิ่นจึงสามารถมีอำนาจตัดสินใจด้วยตนเองว่าจะเลือกใช้พลังงานแบบใด สามารถที่จะพึ่งตนเองทางด้านพลังงานได้มากขึ้น ทั้งยังสามารถที่จะสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจจากทรัพยากรพลังงานที่ตนเองมีอยู่ในพื้นที่อีกด้วย

ดังนั้น ระบบการผลิตพลังงานแบบกระจายศูนย์จึงเป็นระบบที่กระจายอำนาจการตัดสินใจไปพร้อมๆ กับความรับผิดชอบระบบดังกล่าวจึงเป็นที่นิยมมากขึ้นในอารยะประเทศ เพราะมิได้ผลักโศกภาวะที่เกิดขึ้นจากการใช้พลังงานกลุ่มคนใดกลุ่มคนหนึ่งในสังคมไปสู่ประชาชนอีกกลุ่มหนึ่ง โดยอาศัยอำนาจรวมศูนย์ในการวางแผนและดำเนินการจากรัฐส่วนกลางเช่นที่ผ่านมา

อย่างไรก็ดี การสนับสนุนการผลิตพลังงานแบบกระจายศูนย์จำเป็นจะต้องทลายกำแพงกีดกันทางการตลาดของระบบพลังงานแบบรวมศูนย์ลง ไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างราคา มาตรการกีดกันการเข้าสู่ตลาด และโครงสร้างการลงทุน เพื่อให้การผลิตพลังงานแบบกระจายศูนย์มีความเป็นไปได้ทางการเงิน และสามารถเข้ามาสู่ระบบพลังงานได้มากขึ้น โดยไม่สร้างภาระให้กับผู้ลงทุนและระบบเศรษฐกิจจนเกินสมควร

ทั้งนี้ การสนับสนุนระบบการผลิตพลังงานแบบกระจายศูนย์มิได้หมายความว่าจำเป็นต้องมีการยกเลิกระบบพลังงานแบบรวมศูนย์ ในระยะต้นระบบกระจายศูนย์จะช่วยเสริมหนุนของระบบการผลิตแบบรวมศูนย์ให้มีเสถียรภาพและความมั่นคงมากขึ้น ในระยะยาว ระบบการผลิตแบบกระจายศูนย์จะเดินหน้าแบบเคียงบ่าเคียงไหล่กับระบบรวมศูนย์ ในฐานะของการแบ่งปันความรับผิดชอบระหว่างผู้ใช้พลังงาน และรัฐในฐานะของผู้จัดให้มีสาธารณูปโภคที่จำเป็นต่างๆ

## ข้อเสนอ

กำหนดมาตรฐานประสิทธิภาพการใช้พลังงานที่เข้มงวดมากขึ้น สำหรับภาคอุตสาหกรรม ภาคการขนส่ง และภาคธุรกิจขนาดใหญ่และภาคที่อยู่อาศัย (เช่น โครงการบ้านจัดสรรใหม่ๆ) พร้อมกันกับการสนับสนุนให้มีการลงทุนในเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพสูง เพื่อนำไปสู่การลดการใช้พลังงานที่ไม่มีประสิทธิภาพอย่างจริงจัง

สนับสนุนให้ท้องถิ่นและชุมชนสามารถจัดการตนเองทางด้านพลังงาน โดยการสนับสนุนให้ชุมชนสามารถวางแผนพลังงานท้องถิ่นของตนเอง และมีการจัดตั้งกองทุนและระบบการลงทุนในการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสมสำหรับท้องถิ่นและชุมชนต่างๆ ได้ด้วยตนเองมากขึ้น

พัฒนาระบบตลาดสำหรับพลังงานหมุนเวียน และการใช้พลังงานที่มีประสิทธิภาพ โดยยึดหลักผลตอบแทนทางสังคมต่อการลงทุน (หรือ social return on investment) หลักการสนับสนุนนวัตกรรมใหม่ (เช่น ระบบ Feed-in Tariff) และหลักการกระจายและประสานการลงทุนในเทคโนโลยีที่มีภาวะการลงทุนต่างๆ กัน เพื่อลดภาระต้นทุนทางการเงินและเพื่อเสริมความมั่นคงของระบบพลังงานไปพร้อมกันด้วย

สนับสนุนการวิจัยและพัฒนาระบบการผลิตแบบกระจายศูนย์และเทคโนโลยีพลังงานหมุนเวียนที่เหมาะสมต่างๆ โดยกำหนดเงื่อนไขการลงทุนขั้นต่ำไว้ให้ชัดเจน (เช่น ร้อยละ ๐.๕ ของมูลค่าตลาดพลังงานทั้งประเทศ) และกำหนดสัดส่วนที่จะต้องลงทุนผ่านกลไกภาคประชาสังคม และภาคท้องถิ่น ให้ทัดเทียมกับการลงทุนผ่านภาครัฐ (รวมถึงสถาบันการศึกษา) และภาคเอกชนด้วย

ในส่วนของระบบพลังงานแบบรวมศูนย์ซึ่งยังคงเป็นหลักอยู่ในระยะต้น ภาครัฐจำเป็นต้องเปิดโอกาสและกระบวนการให้ประชาชนและภาคประชาสังคมได้มีส่วนร่วมในการวางแผนพลังงานอย่างมีความหมาย ตั้งแต่การพยากรณ์ความต้องการการเสนอทางเลือกในการผลิตและการใช้พลังงาน การเสนอ

ข้อมูลและข้อเสนอเพื่อการตัดสินใจในการดำเนินโครงการต่างๆ การประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ไปจนถึงการตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐและภาคเอกชน

รัฐบาลต้องแก้ไขปัญหาค่าความทับซ้อนของผลประโยชน์ของข้าราชการกระทรวงพลังงานที่ควรทำหน้าที่กำกับดูแลทางนโยบาย แต่กลับไปรับตำแหน่งในบริษัทเอกชนโดยได้รับผลตอบแทนเฉพาะตน ซึ่งอาจนำไปสู่ปัญหาค่าความทับซ้อนของผลประโยชน์ในการกำกับดูแลเชิงนโยบาย รวมถึงการใช้อำนาจผูกขาดเหนือตลาดด้วย



หน้าว่าง

เอกสารเพิ่มเติม  
ภาคผนวก

## ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

### ว่าด้วยการปฏิรูป

พ.ศ. ๒๕๕๑

โดยที่เป็นการสมควรวางระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการปฏิรูป เพื่อให้การดำเนินการขับเคลื่อนการปฏิรูประบบและโครงสร้างต่าง ๆ ในประเทศไทยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ทั้งภาคประชาชนและชุมชน ภาคธุรกิจ ภาควิชาการ และภาครัฐ ที่มุ่งไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย เสริมสร้างสมรรถนะ และพลังปัจจัย ที่จะช่วยขับเคลื่อนสังคมไทยให้มีความเข้มแข็ง อยู่เย็นเป็นสุข มีศักดิ์ศรี และความเป็นธรรม อันจะนำไปสู่ความสามัคคี สันติสุข และความเจริญมั่นคงในชาติบ้านเมือง

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ (๘) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงวางระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการปฏิรูป พ.ศ. ๒๕๕๑”

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป เป็นกำหนดเวลาสามปี

ข้อ ๓ ในระเบียบนี้

“การปฏิรูป” หมายความว่า การใด ๆ ที่กระทำโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเชิงระบบและโครงสร้างในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นระบบคุณค่าของสังคม ระบบการจัดการทรัพยากร และสิ่งแวดล้อม ระบบภาษีและการเงินการคลัง ระบบเศรษฐกิจ ระบบการศึกษา ระบบยุติธรรม ระบบการเมือง ระบบราชการ ระบบการสื่อสาร ระบบสุขภาพ ระบบสวัสดิการสังคม และระบบอื่น ๆ เพื่อนำไปสู่การเพิ่มสุขภาวะ ความเข้มแข็งและความเป็นธรรมในสังคม

“สมาชิกปฏิรูป” หมายความว่า กระบวนการทางสังคมที่ให้ทุกภาคส่วน ทั้งภาคประชาชน และชุมชน ภาคธุรกิจ ภาควิชาการ และภาครัฐ ได้ร่วมแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันอย่างหลากหลายและกว้างขวาง บนฐานของปัญญา ความรู้ และความสามัคคี โดยมีการจัดกระบวนการอย่างเป็นระบบ และต่อเนื่อง เพื่อนำไปสู่การมีข้อเสนอเชิงนโยบายให้ผู้เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติหรือนำไปพิจารณา กำหนดเป็นนโยบายสาธารณะสำหรับการปฏิรูปประเทศไทย

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานปฏิรูป

“ผู้อำนวยการ” หมายความว่า ผู้อำนวยการสำนักงานปฏิรูป

ข้อ ๔ ให้มีคณะกรรมการปฏิรูป ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการอื่นอีกไม่เกินยี่สิบห้าคน ซึ่งประธานกรรมการแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ

ให้ประธานกรรมการแต่งตั้งบุคคลตามที่เห็นสมควรคนหนึ่งเป็นเลขานุการ และให้ผู้อำนวยการเป็นเลขานุการร่วม

ข้อ ๕ กรรมการตามข้อ ๔ มีวาระอยู่ในตำแหน่งเท่ากับระยะเวลาตามข้อ ๒ และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

ในกรณีที่กรรมการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระหรือในกรณีที่มีการแต่งตั้งกรรมการเพิ่มขึ้นในระหว่างที่กรรมการซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทนหรือเป็นกรรมการเพิ่มขึ้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว

ในกรณีที่มิประธานกรรมการหรือกรรมการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้กรรมการประกอบด้วยกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จนกว่าจะมีการแต่งตั้งประธานกรรมการหรือกรรมการตามข้อ ๔ และในกรณีที่ประธานกรรมการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระให้กรรมการที่เหลือเลือกกรรมการคนหนึ่งทำหน้าที่ประธานเป็นการชั่วคราว

ข้อ ๖ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๔) เป็นบุคคลล้มละลาย

(๕) ได้รับความผิดจากโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

ข้อ ๗ การประชุมของคณะกรรมการปฏิรูป ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุมคณะกรรมการ ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุม หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ให้ผู้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ข้อ ๕ ให้คณะกรรมการปฏิรูปมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดยุทธศาสตร์ แนวทาง มาตรการ และกระบวนการต่าง ๆ เกี่ยวกับการปฏิรูป

(๒) จัดทำข้อยุติและข้อเสนอแนะต่าง ๆ เกี่ยวกับกาปฏิรูปเสนอต่อสาธารณชนและภาครัฐ เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติอย่างแท้จริง

(๓) ประสานงานกับคณะกรรมการสมาชิกาปฏิรูป ในการให้ได้มาซึ่งข้อมูล ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะของสาธารณชนเกี่ยวกับการปฏิรูป

(๔) ประสานงานกับคณะกรรมการสมาชิกาปฏิรูป ในการสนับสนุน ติดตาม ผลักดันการขับเคลื่อนของสาธารณชนและภาครัฐต่อการปฏิรูปให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม

(๕) แต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะประเด็นหรือเฉพาะด้าน คณะอนุกรรมการหรือคณะทำงาน เพื่อดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการปฏิรูปมอบหมาย

ข้อ ๖ ให้มีคณะกรรมการสมาชิกาปฏิรูป ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการอื่นอีกไม่เกินสามสิบคนซึ่งประธานกรรมการแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ

ให้ผู้อำนวยการเป็นเลขาธิการ

ให้นำความในข้อ ๕ ข้อ ๖ และข้อ ๗ มาใช้บังคับกับการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และการประชุมของคณะกรรมการสมาชิกาปฏิรูปโดยอนุโลม

ข้อ ๑๐ ให้คณะกรรมการสมาชิกาปฏิรูปมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ทุกภาคส่วนในสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนเพื่อการปฏิรูป ตลอดจนสนับสนุนการสื่อสารทางสังคมเพื่อให้ทุกภาคส่วนได้รับรู้ เข้าใจ และเข้าร่วมในการปฏิรูปอย่างกว้างขวาง

(๒) ดำเนินการให้ได้มาซึ่งข้อมูล ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะของสาธารณชนเกี่ยวกับการปฏิรูป

(๓) จัดให้มีสมาชิกาปฏิรูประดับชาติ และสนับสนุนให้มีการจัดสมาชิกาปฏิรูปเฉพาะพื้นที่ และเฉพาะประเด็น ตามความจำเป็นและเหมาะสม เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเสนอเชิงนโยบายสำหรับการปฏิรูป

(๔) ประสานงานกับคณะกรรมการปฏิรูป ในการสนับสนุน ติดตาม ผลักดันการขับเคลื่อน ของสาธารณชนและภาครัฐต่อการปฏิรูปให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม

(๕) แต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะประเด็นหรือเฉพาะด้าน คณะอนุกรรมการหรือคณะทำงาน เพื่อดำเนินกรอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการสมาชิกปฏิรูปมอบหมาย

ข้อ ๑๑ ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้คณะกรรมการปฏิรูป และคณะกรรมการสมาชิกปฏิรูป มีอำนาจเชิญให้ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานอื่นในหน่วยงานของรัฐ มาสอบถาม ข้อเท็จจริง รวมทั้งมีอำนาจเรียกเอกสารจากหน่วยงานของรัฐมาเพื่อประกอบการพิจารณาได้ตามความ จำเป็น

ข้อ ๑๒ ให้มีสำนักงานปฏิรูปเป็นหน่วยงานภายในของสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพ แห่งชาติ ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการปฏิรูปและคณะกรรมการสมาชิกปฏิรูป โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) รับผิดชอบงานเลขานุการ ของคณะกรรมการปฏิรูป คณะกรรมการสมาชิกปฏิรูป คณะกรรมการเฉพาะประเด็นหรือเฉพาะด้าน คณะอนุกรรมการ และคณะทำงานที่เกี่ยวข้อง

(๒) ติดตามสถานการณ์สำคัญ และรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อสนับสนุน การดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูป และคณะกรรมการสมาชิกปฏิรูป

(๓) ประสานงานกับหน่วยงาน องค์กรทุกภาคส่วนและสาธารณชน เพื่อร่วมมือขับเคลื่อน การปฏิรูป

(๔) ปฏิบัติงานหรือดำเนินกรอื่นใดตามที่คณะกรรมการปฏิรูป หรือคณะกรรมการสมาชิก ปฏิรูปมอบหมาย

ข้อ ๑๓ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานของสำนักงาน นายกรัฐมนตรี อาจมีคำสั่งให้ข้าราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการ หรือสำนักงานขอให้คณะรัฐมนตรี มีมติให้พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐไปช่วยปฏิบัติงานเป็นเจ้าหน้าที่ ของสำนักงานได้ โดยถือว่าเป็นการปฏิบัติราชการหรือปฏิบัติงานตามปกติ โดยจะไปช่วยปฏิบัติงานตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา บางเวลา หรือนอกเวลาก็ได้

ข้อ ๑๔ ให้หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ให้ความร่วมมือและ สนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการต่าง ๆ และสำนักงาน คณะรัฐมนตรี

ข้อ ๑๕ ให้สำนักงานประมาณจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการตามระเบียบนี้

ข้อ ๑๖ให้นำบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ และ พ.ศ. ๒๕๕๓ ระเบียบและมติของคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ คณะกรรมการบริหารสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ และของสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ มาใช้โดยอนุโลมกับการดำเนินการตามระเบียบนี้

ข้อ ๑๗ ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามระเบียบนี้

ประกาศ ณ วันที่ ๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

นายกรัฐมนตรี



คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี  
ที่ ๑๗๑ / ๒๕๕๓  
เรื่อง แต่งตั้งประธานกรรมการปฏิรูป

เพื่อให้การดำเนินการขับเคลื่อนการปฏิรูประบบและโครงสร้างต่าง ๆ ในประเทศไทย เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มุ่งไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย เสริมสร้างสมรรถนะ และพลังปัจจัยที่จะช่วยขับเคลื่อนสังคมไทยให้มีความเข้มแข็ง อยู่เย็นเป็นสุข มีศักดิ์ศรี และความเป็นธรรม อันจะนำไปสู่ความสมานฉันท์ สันติสุข และความเจริญมั่นคงในชาติบ้านเมือง และเพื่อให้สอดคล้องกับข้อเสนอจากที่ประชุมระดมความคิดเห็นเพื่อหาแนวทางการปฏิรูปประเทศไทย เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๓ ณ ศูนย์ประชุมอิมแพคเมืองทองธานี ที่มีผู้เข้าร่วมประชุมจากทุกภาคส่วนของสังคม ซึ่งได้เสนอแนะให้นายกรัฐมนตรีเชิญผู้ทรงคุณวุฒิที่เหมาะสมมาเป็นหลักในการขับเคลื่อนการปฏิรูป

อาศัยอำนาจตามความในข้อ ๔ วรรคแรก แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิรูป พ.ศ. ๒๕๕๓ นายกรัฐมนตรี จึงแต่งตั้งให้ นายอาพันธ์ ปันยารชุน เป็นประธานกรรมการปฏิรูป

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๕ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

( นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ )  
นายกรัฐมนตรี

คำสั่ง คำสั่งคณะกรรมการปฏิรูป

ที่ ๑/๒๕๕๓

เรื่อง เรื่อง แต่งตั้งกรรมการปฏิรูป

.....

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการปฏิรูป พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๔ วรรคแรก กำหนดให้มีคณะกรรมการปฏิรูป และให้ประธานกรรมการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นกรรมการ นั้น

เพื่อ เพื่อให้การดำเนินการขับเคลื่อนการปฏิรูประบบและโครงสร้างต่างๆ ในประเทศไทย เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมุ่งไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย เสริมสร้างสมรรถนะ และพลังปัจจัยที่จะช่วยขับเคลื่อนสังคมไทยให้มีความเข้มแข็ง อยู่เย็นเป็นสุข มีศักดิ์ศรี และความเป็นธรรม อันจะนำไปสู่ความสามานฉันท์ สันติสุข และความเจริญมั่นคงในชาติบ้านเมือง จึงแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นกรรมการปฏิรูป ดังนี้

- |                                 |         |
|---------------------------------|---------|
| ๑. นายกฤษณพงศ์ กีรติกร          | กรรมการ |
| ๒. คุณหญิงเกษมา วรรณณ อนุชญา    | กรรมการ |
| ๓. นายชัยอนันต์ สมุทวณิช        | กรรมการ |
| ๔. นายณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ       | กรรมการ |
| ๕. นายนิธิ เอียวศรีวงศ์         | กรรมการ |
| ๖. นายบัณฑิต อ่อนคำ             | กรรมการ |
| ๗. นางปราณี ทินกร               | กรรมการ |
| ๘. นายพงศ์โพยม วาศภูติ          | กรรมการ |
| ๙. นายเพิ่มศักดิ์ มกราภิรมย์    | กรรมการ |
| ๑๐. พระไพศาล วิสาโล             | กรรมการ |
| ๑๑. นางรัชณี ธงไชย              | กรรมการ |
| ๑๒. นายวิชัย โชควิวัฒน์         | กรรมการ |
| ๑๓. นายวิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์ | กรรมการ |
| ๑๔. นายศรีศักร วัลลิโภดม        | กรรมการ |
| ๑๕. นายสมชัย ฤชุพันธุ์          | กรรมการ |
| ๑๖. นางสมปอง เวียงจันทร์        | กรรมการ |

๑๗. นางสาวสมสุข บุญยะบัญชา	กรรมการ
๑๘. นายเสกสรรค์ ประเสริฐกุล	กรรมการ
๑๙. ม.ร.ว.อศิน รพีพัฒน์	กรรมการ

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๗ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๓



(นายอานันท์ ปันยารชุน)  
ประธานกรรมการปฏิรูป



# สำเนา บันทึกข้อความ

หน่วยงาน คณะกรรมการปฏิรูป ฝ่ายสนับสนุนคณะกรรมการปฏิรูป สำนักงานปฏิรูป

โทร. ๐๒ ๙๖๕ ๕๕๑๑-๓ โทรสาร ๐๒ ๙๖๕ ๕๕๑๕

ที่ ครพ. ๑๔๐/๒๕๕๔

วันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๔

เรื่อง ขอลาออกจากคณะกรรมการปฏิรูป

เรียน นายกรัฐมนตรี

สืบเนื่องจากการประชุมระดมความคิดเห็นเพื่อหาแนวทางการปฏิรูปประเทศไทย เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๓ ณ ศูนย์ประชุมอิมแพค เมืองทองธานี ซึ่งจัดโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมกับสำนักงานกองทุนสนับสนุนการเสริมสุขภาพ (สสส.) และสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) และที่ประชุมดังกล่าวได้เสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับแนวทางและกลไกในการปฏิรูป รวมทั้งตัวบุคคลมาเป็นหลักในการขับเคลื่อนการปฏิรูป ซึ่งหลังจากนั้นต่อมาได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิรูป พ.ศ.๒๕๕๓ จัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูป คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป และสำนักงานปฏิรูป โดยกำหนดให้มีวาระอยู่ในตำแหน่ง ๓ ปี และนายกรัฐมนตรี โดยอาศัยอำนาจตามความในข้อ ๔ แห่งระเบียบดังกล่าว ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๗๑/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๓ แต่งตั้งผมเป็นประธานกรรมการปฏิรูป

บัดนี้ โดยที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาประกาศยุบสภา ซึ่งจะมีผลให้มีการจัดการเลือกตั้งทั่วไปของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ และหลังจากนั้นจะมีการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐบาลชุดใหม่ขึ้นบริหารราชการแผ่นดินต่อไป ตามครรลองประชาธิปไตย

ถึงแม้ว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับดังกล่าว จะกำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูปมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ๓ ปีก็ตาม แต่โดยที่คณะกรรมการปฏิรูปได้ตระหนักถึงหลักการในการทำงาน โดยเห็นว่าภายหลังการเลือกตั้ง น่าจะเปิดโอกาสให้นายกรัฐมนตรี (ไม่ว่าจะเป็นผู้ใด) และรัฐบาลชุดใหม่ได้มีความเป็นอิสระในการพิจารณานโยบายการบริหารประเทศว่าจะดำเนินการขับเคลื่อนการปฏิรูประบบและโครงสร้างต่าง ๆ ในประเทศไทยต่อไปหรือไม่ จะเป็นไปได้ในรูปใด และบุคคลใด

ด้วยเหตุนี้ ผมและกรรมการปฏิรูปทั้งคณะ จึงขอลาออกจากคณะกรรมการปฏิรูป ตั้งแต่วันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๔ แต่ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการปฏิรูป ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสำนักงานปฏิรูป จะยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อทราบ

(นายอนันท์ ปันยารชุน)

ประธานกรรมการปฏิรูป

สำนักงานปฏิรูป (สป.ร.) เป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นภายใต้สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) ทำหน้าที่เป็นหน่วยเลขานุการของคณะกรรมการปฏิรูป และคณะกรรมการสมัชชาปฏิรูปที่ตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการปฏิรูป พ.ศ. ๒๕๕๓

สำนักงานชั่วคราว : ๑๒๖/๑๐ ชั้น ๔ อาคาร ๑๐ ชั้น สถาบันวชิรานุสรณ์ ซ.วิภาวดี ๕๔ ต.คลองจั่น อ.เมือง จ.นนทบุรี ๑๑๐๐๐

โทรศัพท์ ๐๒ ๙๖๕ ๕๕๑๑-๓ โทรสาร ๐๒ ๙๖๕ ๕๕๑๕, ๐๒ ๙๖๕ ๕๕๑๕ เว็บไซต์ [www.reform.or.th](http://www.reform.or.th)

หน้าว่าง



## สำนักงานปฏิรูป

๑๒๖/๑๔๖ ชั้น ๔ อาคาร ๑๐ ชั้น

สถาบันบำราศนราดูร ซอยติวานนท์ ๑๔

ถนนติวานนท์ อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี ๑๑๐๐๐

โทรศัพท์ ๐-๒๙๖๕-๙๕๓๑-๓ โทรสาร ๐-๒๙๖๕-๙๕๓๔

website : <http://www.reform.or.th>

ตู้ ปณ. ๑๖ ปทพ. กระทรวงสาธารณสุข อ.เมือง จ.นนทบุรี