

## ร่วมฝ่าวิกฤตความไม่เป็นธรรม นำสังคมสู่สุขภาพ

### ๑. สถานการณ์และกระบวนการปฏิรูปประเทศไทย

#### ๑.๑ ทำไมต้องปฏิรูปประเทศไทย

(๑) ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา คนไทยมีความรู้สึกวิตกกังวลต่ออนาคตของประเทศ เนื่องจากมีปัญหาเรื้อรังเรื้อรังทั้งจากเศรษฐกิจโลก และปัญหาภายในประเทศ ไม่ว่าจะเป็นระบบเศรษฐกิจที่ไม่นำไปสู่ความสมดุลในการพัฒนา ทั้งการกระจายรายได้ การจัดการทรัพยากร ตลอดจนปัญหาทางการเมืองที่ลุกลามเป็นการแยกชั้นและความรุนแรงในสังคม การทุจริตคอร์รัปชัน และปัญหาทางสังคมด้านต่าง ๆ ที่เข้าขั้นวิกฤต เช่น ปัญหายาเสพติด อบายมุข ผู้หญิงตั้งครภโดยไม่พร้อม ปัญหาอาชญากรรม ความขัดแย้งและความรุนแรงในครอบครัวและชุมชน ฯลฯ จึงเป็นสาเหตุที่นำมาสู่ความคิดว่าจะต้องมีการปฏิรูประบบและโครงสร้างต่างๆ ในสังคมไทย มีการศึกษาวิจัยต่างประเทศหลายชิ้นที่นำเสนอในเรื่อง “ความเสมอภาคทางเศรษฐกิจกับประชาธิปไตย” อาทิการศึกษาของ Terry Lynn Karl ที่ชี้ว่าความไร้เสถียรภาพของประเทศประชาธิปไตยเกิดใหม่ในละตินอเมริกานั้นมีสาเหตุมาจากรากฐานความเหลื่อมล้ำทางสังคม<sup>๑</sup> การศึกษาของ Christian Houle ใน ๑๑๖ ประเทศ ที่ได้ข้อสรุปว่าความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจเป็นอุปสรรคต่อการสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาธิปไตย และประเทศประชาธิปไตยที่มีระดับความเสมอภาคค่อนข้างมากมีแนวโน้มที่จะสามารถรักษาประชาธิปไตยได้ยั่งยืนมากขึ้น<sup>๒</sup> หรือในงานของ Carles Boix ที่ชี้ว่าในสังคมที่มีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจสูง อาจส่งผลทำให้คนจนส่วนมากที่ถูกกีดกันออกจากโครงสร้างอำนาจรัฐตอบโต้ด้วยการใช้ความรุนแรงทางการเมือง<sup>๓</sup>

(๒) ปัญหาเชิงโครงสร้างทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำ จากการวิเคราะห์ข้อมูลการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของประชากร โครงสร้างการทำงาน ชุมชน วัฒนธรรมและวิถีคิดของผู้คน เทคโนโลยี จิตสำนึกทางการเมืองและนักรการเมือง รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างเศรษฐกิจ สามารถจำแนกมิติของความไม่เป็นธรรมออกเป็น ๕ มิติ คือ

มิติที่ ๑ ความไม่เป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจ รายได้ ทรัพย์สิน การออม หนี้สิน คนฐานล่างมีอาชีพการงานที่ไม่มั่นคง มีความเสี่ยงสูง<sup>๔</sup> มีความไม่เสมอภาคในการประกอบธุรกิจ<sup>๕</sup> ปัญหาการกระจายรายได้และความเหลื่อมล้ำในสังคมนับจากปี พ.ศ. ๒๕๓๕ มีความแตกต่างกันสูงมาก โดยรายได้คนของคนที่รวยที่สุดร้อยละ ๒๐ สูงถึงร้อยละ ๕๔ ของรายได้ประเทศ ขณะที่คนจนที่รวยที่สุดร้อยละ ๒๐ ของประเทศ มีรายได้รวมกันเพียงร้อยละ ๔.๘ ของรายได้ประเทศ<sup>๖</sup>

มิติที่ ๒ ความไม่เป็นธรรม และความเหลื่อมล้ำด้านที่ดินและทรัพยากร พบว่า การครอบครองที่ดินในประเทศไทยยังมีกระจุกตัว<sup>๗</sup> และทรัพยากรถูกทำให้เสื่อมโทรมจากการพัฒนา ทั้งยังเชื่อมโยงกับปัญหาหนี้สินจึงทำให้ที่ดินหลุดมือจากเกษตรกรมากยิ่งขึ้น ขณะเดียวกัน มีที่ดินที่ปล่อยทิ้งร้างว่างเปล่าจำนวนมาก ในปัจจุบันมีข้อพิพาทหรือความขัดแย้งในเรื่องที่ดินและทรัพยากร ทั้งระหว่างรัฐกับชุมชน และระหว่างเอกชนกับเกษตรกร ซึ่งมาสู่ความขัดแย้งและการชุมนุมประท้วงของชาวชนบทในประเด็นทรัพยากร ดิน น้ำป่ามากขึ้นเรื่อย ๆ<sup>๘</sup>

มิติที่ ๓ ความไม่เป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำด้านโอกาสในด้านการศึกษา แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ประกันสิทธิให้คนไทยทุกคนได้รับการศึกษาอย่างมีคุณภาพ แต่ในปัจจุบัน ยังมีเด็กและเยาวชนในวัยเรียนจำนวนไม่น้อยที่ตกหล่นจากระบบการศึกษา ด้วยเหตุแห่งความพิการ ความยากไร้ เชื้อชาติ และปัญหาอุปสรรคอื่น ๆ<sup>๔</sup> อีกทั้งระบบการศึกษาในปัจจุบันยังเน้นระบบโรงเรียน ทำให้คนไทยศึกษาอยู่ในระบบโรงเรียนโดยเฉลี่ยเพียง ๘.๗ ปี ขาดโอกาสที่จะพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต ส่วนในด้านการสร้างเสริมและดูแลสุขภาพ ถึงแม้ว่าในปัจจุบันประเทศไทยจะมีระบบหลักประกันสุขภาพที่ครอบคลุม ทั้งระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า ระบบประกันสังคม และสวัสดิการข้าราชการ/รัฐวิสาหกิจ แต่ยังมีปัญหาความเหลื่อมล้ำของชุดสิทธิประโยชน์ของระบบหลักประกันสุขภาพ ๓ ระบบ และความเหลื่อมล้ำด้านทรัพยากรทางการแพทย์และการสาธารณสุข ทั้งระหว่างกรุงเทพมหานครกับต่างจังหวัด ระหว่างเมืองกับชนบท ทั้งยังมีปัญหาภัยคุกคามต่อระบบสุขภาพที่มีมากขึ้นเรื่อย ๆ นอกจากนี้ยังพบว่า โอกาสในการเข้าถึงแหล่งทรัพยากรของผู้คนกลุ่มต่าง ๆ ยังคงมีความแตกต่างกันมาก โดยเฉพาะระหว่างผู้ที่อยู่ในเมืองกับชนบท ผู้ที่มั่งมีกับผู้ที่ยากจน และผู้ที่เข้าถึงอำนาจรัฐกับประชาชนหรือชุมชนที่ไม่สามารถเข้าถึงอำนาจรัฐ

มิติที่ ๔ ความไม่เป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำด้านสิทธิ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้รับรองสิทธิพื้นฐานของบุคคลและชุมชนอย่างกว้างขวาง แต่ในความเป็นจริงประชาชนจำนวนมากยังไม่สามารถเข้าถึงหรือใช้สิทธิได้อย่างเท่าเทียมกัน เนื่องจากความไม่รู้เรื่องสิทธิของตนเองและการใช้อิทธิพลเถื่อน การเพิกเฉยและการใช้อำนาจที่มีขอบของเจ้าหน้าที่รัฐ ข้อจำกัดทางกฎหมายและระเบียบ รวมถึงการตีความกฎหมายซึ่งขัดกับหลักการแห่งสิทธิตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ๆ เช่น กฎหมายอุทยานแห่งชาติที่ขัดกับสิทธิชุมชนในการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

มิติที่ ๕ ความไม่เป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำด้านอำนาจต่อรอง สังคมไทยประกอบด้วยกลุ่มคนที่มีความหลากหลายทางความคิด วัฒนธรรม และมีลักษณะผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน นับวันความแตกต่างดังกล่าวยิ่งจะก่อให้เกิดความขัดแย้งมากขึ้น ยิ่งไปกว่านั้น อำนาจต่อรองที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างคู่อริ มักเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การเจรจาหาข้อตกลงระหว่างคู่อริไม่ประสบความสำเร็จ หรือไม่เป็นที่ยอมรับโดยฝ่ายผู้เดือดร้อน

## ๑.๒ สาเหตุวิกฤตของประเทศไทย

มีการวิเคราะห์สาเหตุวิกฤตที่ทำให้ประเทศต้องเผชิญวิกฤตอันเนื่องมาจากความไม่เป็นธรรมในสังคมไว้ ดังนี้

(๑) ระบบทุนนิยมและการจัดการทรัพยากรที่ไม่เป็นธรรม ระบบทุนนิยมที่เติบโตและเชื่อมโยงกับโลกาภิวัตน์อย่างเข้มข้น คำนึงถึงชีวิตและการอยู่ร่วมกันน้อย ทำลายจิตวิญญาณ สังคม สิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรมอย่างรุนแรง ทำให้ช่องว่างและความเหลื่อมล้ำขยายมากขึ้น นอกจากนี้การที่ทุนเข้าไปสู่การเมืองทำให้เกิดธนาธิปไตย ก่อให้เกิดการเมืองที่ต่อคุณภาพ อันมีผลกระทบใหญ่หลวงต่อการพัฒนาประเทศ

(๒) ความเป็นสังคมทางตั้ง (Vertical society) ซึ่งหมายถึงสังคมที่มีความสัมพันธ์ระหว่างสังคมข้างบนที่มีอำนาจกับสังคมข้างล่างที่ไม่มีอำนาจ ทำให้สังคมมีสมรรถนะในการเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงน้อย ผู้คนมีพฤติกรรมทางลบ เห็นแก่ตัว มีการเรียนรู้น้อย มีการคอร์รัปชันในสังคม ขาดเป้าหมายร่วม และไม่สามารถอยู่ร่วมกันอย่างปรกติสุข เกิดปัญหาจากการใช้อิทธิพลและระบบอุปถัมภ์ จึงเป็นอุปสรรคที่สำคัญในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจ การเมือง และศีลธรรม

(๓) ระบบการเมืองและระบบราชการที่ด้อยคุณภาพ ระบบการเมืองที่ดำรงอยู่ทำให้ได้นักการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีความสุจริตน้อย มีความรู้ความสามารถน้อย ใช้อำนาจมากกว่าปัญญาและความดี ระบบการเมืองที่ด้อยคุณภาพเป็นปัจจัยหลักของวิกฤตการณ์ของบ้านเมือง ประกอบกับระบบราชการที่รวมศูนย์อำนาจการปกครอง<sup>๑๐</sup> จึงไม่มีสมรรถนะในการบริหารจัดการในสภาพใหม่ที่ซับซ้อน และถูกรอบงำด้วยอำนาจและการเมือง ทำให้ชุมชนท้องถิ่นอ่อนแอ เกิดความขัดแย้งระหว่างอำนาจรัฐรวมศูนย์กับวัฒนธรรมท้องถิ่น ระบบราชการจึงไม่สามารถเป็นหลักในการแก้ไขปัญหาในภาวะวิกฤต ผนวกกับกับกระบวนการยุติธรรมที่ไม่ทั่วถึง จึงก่อให้เกิดการสะสมความแค้นในสังคม

(๔) ระบบการศึกษา การเรียนรู้/จิตสำนึก ความขาดปัญญาเป็นต้นตอของปัญหาทั้งปวง ในสภาวะที่ระบบการศึกษาในปัจจุบันใช้วิชาเป็นตัวตั้ง ไม่รวมทุกข์ร่วมสุขกับปัญหาในสังคม ทำให้ชาติอ่อนแอ ระบบการสื่อสารยังไม่เป็นพลังของชาติ

### ๑.๓ กระบวนการปฏิรูปประเทศไทย

หลังจากวิกฤตการณ์และความรุนแรงทางการเมืองที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปี ๒๕๔๙ - ๒๕๕๓ มีความพยายามเสนอแนะให้มีการเคลื่อนกระบวนกรปฏิรูปประเทศไทย เพื่อชวนคนไทยมาร่วมคิดร่วมทำเพื่อนำสังคมไทยก้าวให้พ้นความวิกฤต โดยทำให้เกิดการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเชิงอุดมการณ์ ความคิด ระบบและโครงสร้างสำคัญ ๆ ในสังคม รวมไปถึงการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติในทุกเรื่อง ทุกระดับ ซึ่งต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของคนทั้งสังคม

เมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบให้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิรูป ตั้งคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) มีนายอาณัติ ปันยารชุน เป็นประธาน และตั้งคณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป (คสป.) มีนายแพทย์ประเวศ วะสี เป็นประธาน มีสำนักงานปฏิรูป (สปร.) ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ ชวนคนไทยทุกภาคส่วนของสังคมร่วมขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศไทยด้วยวิธีการและช่องทางที่หลากหลาย โดยมีการกำหนดเวลาทำงานต่อเนื่อง ๓ ปี โดยคณะกรรมการปฏิรูปและคณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป ได้กำหนดเป้าหมายร่วมของการปฏิรูป คือ “สร้างความเป็นธรรมเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคม”

## ๒. การปฏิรูปกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะกับการปฏิรูปสังคม

๒.๑ นโยบายสาธารณะมีความสำคัญต่อการกำหนดทิศทางและความเป็นไปของสังคม ดังนั้น กระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะที่ดี ควรมุ่งเน้นให้เกิดการมีส่วนร่วมของสังคมทุกภาคส่วนอย่างกว้างขวาง ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๗ ได้กำหนดไว้ว่า “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนดังต่อไปนี้

(๑) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

(๒) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ

(๓) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพ หรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลาย หรือรูปแบบอื่น

(๔) ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง และจัดให้มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง เพื่อช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบ ให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่”

๒.๒ สถานการณ์ความไม่เป็นธรรมที่เกิดจากกระบวนการนโยบายสาธารณะ ครึ่งศตวรรษของการพัฒนาเศรษฐกิจไทยได้ทำให้โครงสร้างเศรษฐกิจ สังคมไทยเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก โดยในขณะที่นโยบายการพัฒนาทำให้เศรษฐกิจขยายตัวอย่างมาก แต่ก็เกิดการทำลายฐานทรัพยากร ความหลากหลายทางวัฒนธรรมอันเป็นที่พึ่งพาของชุมชนอย่างรุนแรง ก่อให้เกิดผลกระทบทางสังคมอย่างกว้างขวางกับคนหลายกลุ่มในสังคม มีการแย่งชิงทรัพยากรจากชุมชนและชนบท ขณะที่มีการเรียกร้องให้คนหลากหลายกลุ่มเสียสละในนามของผลประโยชน์ส่วนรวม

ในยุคโลกไร้พรมแดน เปิดโอกาสให้มีตัวกระทำจากภายนอก โดยเฉพาะกลุ่มทุนขนาดใหญ่เข้าไปแทรกแซงกับชุมชน โดยไม่มีกลไกในการรองรับ ทำให้ความขัดแย้งในพื้นที่สลับซับซ้อนมากขึ้น ชุดเคลื่อนไหวแบบเดิมที่แบ่งราชการกับทุน ไม่เพียงพอที่จะใช้เข้าจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้น ผลจากความไม่เป็นธรรมทำให้คนเหล่านี้เพิกขาคหาความเป็นธรรมจากรัฐบาลและพยายามต่อสู้เพื่อให้ได้มาเพื่อความเป็นธรรม ผลจากการต่อสู้ของกลุ่มทางสังคมได้ส่งผลทำให้ช่องทางในการมีส่วนร่วมเปิดกว้างมากขึ้น ดังจะเห็นบทบาทนิติที่เปิดช่องให้มีการมีส่วนร่วมของชุมชนและภาคประชาชนในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๐ และ ๒๕๕๐ อย่างไรก็ตาม กรอบการมีส่วนร่วมที่กว้างขวางขึ้นในหลายส่วนก็ยังไม่เป็นจริงหรือเป็นเพียงมายาคติ การมีส่วนร่วมในเชิงเนื้อหาและกระบวนการของภาคประชาชนเพื่อความเป็นธรรมยังมีได้เป็นผลบางครั้งแม้จะเป็นมติหรือข้อตกลงได้ แต่ก็ไม่ได้นำไปสู่การนำไปปฏิบัติจริง

๒.๓ ความไม่เป็นธรรมในกระบวนการนโยบายสาธารณะ จากกรณีศึกษา ๕ กรณี ที่ใช้ “สมัชชาสุขภาพ” เป็นกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพแบบมีส่วนร่วม พบว่า

(๑) เกษตรและอาหารในภาวะวิกฤติ พบว่า ผลจากการกระบวนการนโยบายทางเกษตรและอาหารที่ไม่เป็นธรรม ปิดกั้นการมีส่วนร่วมของเกษตรกรและผู้บริโภค เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มทุนและภาคอุตสาหกรรม รับเอากระแสทุนนิยมโลกอย่างขาดความตระหนักคิด รู้เท่าทัน และมีสติ และทัศนคติของภาคราชการที่มองภาคเกษตรกรรมและอาหารเป็นเพียงเครื่องมือสำหรับบรรลุเป้าประสงค์เชิงนโยบายในด้านอื่น ๆ เป็นผลให้เกิด ๑) วิกฤตที่ดินทำกิน เกษตรกรไทยสูญเสียที่ดิน และต้องกลายเป็น “แรงงานรับจ้างในที่ดินของตน” มากขึ้นเรื่อย ๆ ๒) วิกฤตการณ์หนี้สิน ๓) วิกฤตการณ์ฐานทรัพยากรอาหาร เกษตรกรถูกแย่งชิง กีดกัน และทำให้แปลกแยกจากฐานทรัพยากรในพื้นที่ ๔) วิกฤตการณ์องค์ความรู้และปัญญา เกษตรกรถูกผูกมัดไว้กับความรู้และเทคโนโลยีสมัยใหม่ และทำให้แปลกแยกกับองค์ความรู้และภูมิปัญญาดั้งเดิม ๕) วิกฤตการณ์สุขภาวะทั้งเกษตรกรและผู้บริโภคอันเป็นผลจากการใช้สารเคมีในการผลิตอาหาร และ ๖) วิกฤตการณ์ความไม่มั่นคงทางอาหาร แม้ว่าประเทศไทยจะเป็นหนึ่งในสิบผู้ส่งออกอาหารของประเทศก็ตาม แต่พลเมืองกว่าร้อยละ ๒๐ ของประเทศยังขาดความมั่นคงทางอาหาร และเด็กกว่าร้อยละ ๑๐ อยู่ในสภาวะทุพโภชนา<sup>๑๑</sup>

(๒) การจัดการลุ่มน้ำ ผลจากนโยบายภาคราชการที่พยายามเข้าไปจัดการลุ่มน้ำเพื่อเพิ่มปริมาณน้ำให้เพียงพอต่อการสนองตอบการขยายตัวของเกษตรกรรมเชิงเดี่ยว อุตสาหกรรม และชุมชนเมือง ทำให้สิทธิในการเข้าถึงน้ำของคนหลายกลุ่มและระบบนิเวศน์กลับถูกละเมิด องค์ความรู้และระบบการจัดการน้ำแบบดั้งเดิมที่เคยสร้างสมดุลถูกละเลยและแทนที่ด้วยองค์ความรู้และระบบการจัดการน้ำแบบใหม่ ซึ่งเป็นความรู้เฉพาะของบางกลุ่มคนที่มีอำนาจ และถือเอาความรู้เพียงชุดเดียวเข้าจัดการ โดยเฉพาะในเรื่องปัญหาการจัดการจัดสรรน้ำและการจัดการน้ำท่วม

ยังเรื่องผูกขาดขององค์กรราชการ กลไกการมีส่วนร่วมของผู้ใช้น้ำในระดับพื้นที่ ไม่สามารถผลักดันให้เกิดการจัดสรรน้ำที่เป็นธรรมได้ เพราะยังตกอยู่ภายใต้ข้อจำกัดการทำงานแบบแยกส่วนของราชการ ขาดฐานข้อมูลที่ชัดเจนเพียงพอ ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างภาคการผลิตที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่พัฒนาอุตสาหกรรม นอกจากนี้ ผลกระทบจากน้ำท่วมที่เกิดขึ้นในปี ๒๕๔๙ - ๒๕๕๓ ยังชี้ให้เห็นความไม่เป็นธรรมที่เกิดจากการวางแผนพัฒนาที่ให้ความสำคัญกับตัวเมืองใหญ่ในฐานะศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ ประกอบกับความได้เปรียบในด้านทรัพยากรและการจัดการน้ำท่วมของเมืองใหญ่ที่มีมากกว่า ยิ่งซ้ำเติมและผลักดันทุนความสูญเสียจากการน้ำท่วมให้อยู่ที่ภาคชนบทมากยิ่งขึ้น

(๓) แผนพัฒนาภาคใต้ ผลจากนโยบายภาครัฐราชการจากส่วนกลางที่พยายามเข้าไปพัฒนาเศรษฐกิจภาคใต้ โดยส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ และการสร้างโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ ได้ส่งผลทำให้ฐานทรัพยากรอันเป็นทุนเดิมถูกทำลายลงอย่างมาก คนในพื้นที่ถูกเรียกร้องให้เสียสละผลประโยชน์บางส่วนของตนเองเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมในนิยามของการพัฒนาประเทศ สิทธิของคนหลากหลายกลุ่มในพื้นที่ถูกกลืนลง ขาดศักยภาพในการจัดการชุมชนของตนเอง ถูกผลักดันให้เป็นชายขอบของการพัฒนา

(๔) ระบบและกลไกการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพของสังคมไทย กรณีมาบตาพุด ผลจากนโยบายภาครัฐราชการที่เน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่เร่งรัดและรวดเร็ว จนเกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมหนักและเคมีภัณฑ์ในพื้นที่โดยขาดมาตรการ ป้องกันและรองรับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งแม้ว่าจะก่อให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูงขึ้นอย่างมากในพื้นที่ แต่ได้สร้างต้นทุนสำคัญต่อสิ่งแวดล้อม และชีวิตความเป็นอยู่ของคนในพื้นที่ โดยปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษสร้างผลกระทบต่อสุขภาพให้คนในพื้นที่ ประกอบกับปัญหาการอพยพย้ายถิ่นเข้ามาในพื้นที่มาบตาพุดที่มากเกินไป ยังทำลายระบบชีวิตและวัฒนธรรมของคนพื้นถิ่น ต้นทุนทางวัฒนธรรมถูกลดทอน แทนที่ด้วยความสัมพันธ์แบบทฤติภูมิ ระหว่างกลุ่มคนที่แตกต่างหลากหลาย

(๕) การเข้าถึงยาถ่วงหน้าของประชากรไทย ผลจากนโยบายของรัฐบาลที่ให้ความสำคัญกับการค้ามากกว่าความมั่นคงทางสุขภาพของผู้ป่วย ได้ส่งผลทำให้ผู้ป่วยที่มีฐานะยากจนจำนวนมากในประเทศไทยถูกกีดกันจากการเข้าถึงยา เพราะยาบางชนิดยังมีราคาแพงเนื่องมาจากปัญหาการผูกขาดและปัญหาเรื่องสิทธิบัตรยานอกจากนี้ในส่วนของหลักประกันสุขภาพของคนไทย พบว่ายังมีผู้ที่ตกหล่นไม่ได้รับสิทธิในการเข้าถึงหลักประกันสุขภาพประเภทต่าง ๆ รวมถึงกลุ่มด้อยโอกาสต่าง ๆ ในสังคม และยังพบกับความเหลื่อมล้ำในเรื่องคุณภาพในการรักษาพยาบาลสำหรับพื้นที่และกลุ่มประชากรที่มีความแตกต่างกันด้วย

## ๒.๕ สาเหตุของปัญหาความไม่เป็นธรรมในกระบวนการนโยบายสาธารณะ

(๑) ผลจากโครงสร้างอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน จึงส่งผลให้กระบวนการนโยบายไม่เปิดกว้างให้กับตัวแสดงหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากนโยบายทุกกลุ่มให้เข้าไปมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกัน

(๒) โครงสร้างที่ให้ความชอบธรรมกับชุดความรู้บางประเภท และกดทับชุดความรู้อื่น ๆ ที่มีอยู่เดิม โดยเฉพาะภูมิปัญญาท้องถิ่นและความรู้ตลอดจนประสบการณ์ของผู้ที่ได้รับผลกระทบ รวมทั้งปัญหาการผูกขาดความรู้ข้อมูลโดยหน่วยราชการ ซึ่งทำให้ประชาชนหลายกลุ่มไม่อาจเข้าถึงข้อมูลความรู้ได้

(๓) การตัดสินใจนโยบายยังไม่คำนึงถึงความเสี่ยงหรือผลกระทบในทางลบที่จะเกิดขึ้นกับคนบางกลุ่มขณะที่ยังเน้นเรียกร้องให้คนกลุ่มน้อยเสียสละเพื่อผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่

(๔) การเกิดขึ้นของนโยบาย ๆ ไม่ได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดความรับผิดชอบที่ชัดเจนทำให้เกิดช่องโหว่ในการแก้ไขเชิงนโยบายเมื่อเกิดปัญหา ผลกระทบจากนโยบายนั้น ๆ ขึ้น

(๕) การบริหารจัดการนโยบายที่แยกส่วน แยกหน่วยงาน ไม่มีแผนรวม แยกกันนำเสนอ ทำให้หาผู้รับผิดชอบและแก้ปัญหาไม่ได้ มีการผลักภาระกันไปมาระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

(๖) ภาคประชาชนขาดโอกาสในการเข้าถึงข้อมูลในชั้นต่าง ๆ ขาดการมีส่วนร่วม ขาดเครือข่ายที่จะช่วยนำประเด็นปัญหาให้กลายเป็นประเด็นสาธารณะ

#### ๒.๖ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

(๑) ผลักดันภาคีเครือข่ายประชาชน และองค์กรที่เกี่ยวข้องให้ร่วมกันสนับสนุนให้เกิดกระบวนการนโยบายสาธารณะที่เป็นธรรม ตระหนักถึงคุณค่าของการอยู่ร่วมกัน รวมไปถึงการยอมรับขบวนการต่อสู้ของผู้เกี่ยวข้องเพื่อความเป็นธรรมอย่างสันติวิธี

(๒) ผลักดันให้มีการกำหนดกรอบและกติการ่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะที่ให้ความสำคัญกับสิทธิชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน เสริมพลังและให้การศึกษากับสาธารณะ โดยมีการศึกษาผลกระทบทั้งในด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนอย่างรอบด้าน รวมทั้งมีระบบการรับผิดชอบต่อผลและความเสี่ยงในการดำเนินนโยบาย

(๓) สร้างเสริมยุทธศาสตร์ความรู้/การวิจัย ให้ “เปิดพื้นที่ความรู้” และ “เปิดพื้นที่ทางนโยบาย” ในการยอมรับองค์ความรู้ จากภูมิปัญญาท้องถิ่นและจากองค์ความรู้จากการปฏิบัติ รวมทั้งข้อมูลของท้องถิ่นที่เคยถูกกดทับ ปิดกั้น โดยพัฒนากลไกการจัดการที่เปิดกว้างให้สามารถเข้าถึงข้อมูลความรู้ที่เป็นองค์รวม ร่วมกับการกำหนดแนวทางมาตรการทางวิชาการ

(๔) สนับสนุนและส่งเสริมให้มีการแสวงหาและใช้เครื่องมือในการจัดการความขัดแย้ง โดยเน้นการรับฟังความทุกข์จากผู้เกี่ยวข้องเพื่อทำความเข้าใจต่อสาเหตุและปัญหาที่ถ่องแท้ เพื่อให้สามารถเข้าจัดการกับปัญหาได้อย่างแท้จริงและทันที่

(๕) จัดให้มีกลไกการจัดการความไม่เป็นธรรมใน ระดับชาติ ระดับภูมิภาค หรือกลุ่มจังหวัด และระดับจังหวัด ระดับท้องถิ่น ที่มีองค์ประกอบพื้นที่ผู้แทนตามเขตการปกครอง ทั้งท้องที่และท้องถิ่น พื้นที่เชิงประเด็น และพื้นที่เชิงภูมิโนเวศ โดยกลไกนี้มีหน้าที่ในการกำหนดทิศทาง แผนงาน วิธีการ เครื่องมือ ในการแก้ปัญหาความไม่เป็นธรรมทั้งในเชิงประเด็นและเชิงพื้นที่

#### ประเด็นพิจารณาของสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ

ขอให้สมัชชาสุขภาพแห่งชาติพิจารณาเอกสาร สมัชชาสุขภาพ ๓ / ร่างมติ ๑

## เอกสารอ้างอิง

- ๑ Terry Lynn Karl. “Economic Inequality and Democratic Stability”. *Journal of Democracy*. 11:1 (2000): 149-156.
- ๒ Christian Houle. “Inequality and Democracy: Why Inequality Harms Consolidation but Does Not Affect Democratization”. *World Politics*. 61:4 (October 2009): 589-622.
- ๓ Carles Boix. *Democracy and Redistribution*. (Cambridge: Cambridge University Press, 2003). p. 3.
- ๔ แรงงานมีความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจมากขึ้น เมื่อจำนวนผู้มีงานทำมากกว่าร้อยละ ๕๘.๓ กลายเป็นแรงงานนอกระบบ ซึ่งไม่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายแรงงาน อยู่นอกระบบประกันสังคม จึงมักไม่ได้รับโอกาสในการพัฒนาศักยภาพ รวมถึงการได้รับค่าจ้างที่ไม่เป็นธรรม (สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติประจำประเทศไทย, ความมั่นคงของมนุษย์ในปัจจุบันและอนาคต รายงานการพัฒนาคนของประเทศไทย ปี ๒๕๕๒)
- ๕ ที่ผ่านมามีวิสาหกิจขนาดเล็ที่ต้องการความช่วยเหลือที่แท้จริง มีข้อจำกัดในการเข้าถึงมาตรการทางด้านภาษี เนื่องจากเงื่อนไขการให้สิทธิไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และการเมืองเข้ามาแทรกแซงเบียดบังทรัพยากร (เดือนเด่น นิคมบริรักษ์, ศิริกาญจน์ เลิศอำไพพนธ์, การเข้าถึงสิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีและแหล่งเงินทุนของธุรกิจขนาดเล็-กลาง, เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปีของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยประจำปี ๒๕๕๓ เรื่อง “การลดความเหลื่อมล้ำและสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๓”)
- ๖ จากข้อมูลการกระจายตัวของ “คนจน” หรือประชากรที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนคือ ๑๔๔๓ บาท ต่อเดือน ในปี ๒๕๕๐ พบว่า ร้อยละ ๕๒.๒ อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และร้อยละ ๒๘ อยู่ภาคเหนือ ในขณะที่ “คนจน” ในกรุงเทพฯและปริมณฑล ภาคกลางและภาคตะวันออกซึ่งเป็นพื้นที่ศูนย์กลางของการพัฒนามีสัดส่วนน้อยกว่าอย่างชัดเจน (การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนสำนักงานสถิติแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๐) และเมื่อเปรียบเทียบรายได้ต่อหัวของประชากรระหว่างภาคเกษตรและนอกภาคเกษตร จะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างกันเกินเท่าตัว (ข้อมูลจากการสำรวจภาวะการมีงานทำของประชากร สำนักงานสถิติแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๐)
- ๗ ตัวอย่างจากข้อมูลการถือครองที่ดินในพื้นที่กรุงเทพฯ ชี้ให้เห็นว่า บุคคลและนิติบุคคลเพียง ๕๐ ราย ถือครองที่ดินเป็นจำนวนถึงร้อยละ ๑๐ ของพื้นที่ทั้งหมด (ดวงมณี เลาวกุลและเอื้อมพร พิชัยสนธิ, ๒๕๕๑)
- ๘ เฉพาะในปี ๒๕๓๗-๒๕๓๘ ประภาส ปิ่นตบแต่ง ได้รวบรวมจำนวนการชุมนุมประท้วงในกรุงเทพฯและปริมณฑลที่ตีพิมพ์ใน *การเมืองบนถนน ๙๙ วันสมัชชาคนจน*, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกริก, ๒๕๔๑, หน้า ๕
- ๙ จากข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการพบว่าสัดส่วนของนักเรียนต่อจำนวนประชากรในวัยที่ควรได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ช่วงอายุระหว่าง ๓-๑๗ ปีนั้น มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง แต่สัดส่วนของเด็กนักเรียนที่ต้องออกจากระบบการศึกษากลางคันหรือหายไประหว่างปีการศึกษานั้นมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นด้วย โดยสาเหตุส่วนใหญ่จากการสำรวจนั้นยังเป็นปัญหาความยากจน มีปัญหาครอบครัว การอพยพย้ายถิ่นตามผู้ปกครองและการออกมาทำงานหาเลี้ยงตัวเองเป็นส่วนใหญ่

- ๑๐ ถึงแม้จะมีการออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๕๒ ซึ่งกำหนดว่าภายใน ๕ ปีต้องมีการกระจาย ๒๔๕ ภารกิจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมกับให้ท้องถิ่นมีรายได้ร้อยละ ๓๕ ของรายได้รัฐบาล แต่จนถึงปี ๒๕๕๒ มีการถ่ายโอนภารกิจเพียง ๑๘๐ ภารกิจ และงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคิดเป็นร้อยละ ๒๕.๒๕ ของรายได้รัฐบาลเท่านั้น (ข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักนายกรัฐมนตรี อ้างถึงในความมั่นคงของมนุษย์ในปัจจุบันและอนาคต รายงานการพัฒนาคนของประเทศไทย ปี ๒๕๕๒, หน้า ๕๘)
- ๑๑ แผนงานฐานทรัพยากรอาหาร (๒๕๕๐-๒๕๕๓) แผนงานสนับสนุนความมั่นคงทางอาหาร ผ่านการพัฒนาต้นแบบระดับชุมชนและการขับเคลื่อนนโยบายระดับชาติ (๒๕๕๓-๒๕๕๖), จากฐานทรัพยากรสู่ความมั่นคงทางอาหาร การฟื้นฟูฐานทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพเพื่อความมั่นคงทางอาหารของชุมชนและสังคมไทย