

“ความไม่เป็นธรรมนั้นฆ่าคนได้” ...

“เหมือนอยู่คนละโลก” เป็นเรื่องราวของสังคมไทย
หนังสือเล่มนี้ต้องการนำเสนอในหน้าและดวงตาของความไม่เป็นธรรม
ที่ดำรงอยู่ในสังคมไทยปัจจุบัน
การมองเห็นช่องว่างความเหลื่อมล้ำ
และความไม่เป็นธรรมผ่านชีวิตชีวาของผู้คนกลุ่มต่างๆ
ย่อมทำให้เราเข้าใจความเสถียรซับซ้อนของสิ่งที่เรากำลังเผชิญ
และค่อยนำไปสู่ปฏิบัติการของการเปลี่ยนแปลง ...

... เพื่อ กลับมาอยู่ “โลกเดียวกัน”

... เพื่อ “โลกของเราทุกคน” จะได้ปรากฏขึ้นร่วมกัน



เหมือนอยู่คนละโลก

ชุดหนังสือ ๑๖ ช่องว่างทางสังคม ลำดับที่ ๒

เหมือนอยู่คนละโลก



“เหมือนอยู่คนละโลก”

ปฐมบทสู่สถานการณ์ความไม่เป็นธรรม

หนังสือชุด ๓ ช่องว่างทางสังคม ลำดับที่ 2 "เหมือนอยู่คนละโลก"

นพ.ขวัญประชา เชียงไชยสกุลไทย และคณะ

มีนาคม 2555

โดย: เครือข่ายชมช่องว่างทางสังคม

สมาชิกก่อตั้ง:

สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.), สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์

มหาวิทยาลัย (สวส.), สำนักงานพัฒนานโยบายสุขภาพระหว่างประเทศ (IHPP),

สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข(สวรส.) และกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

เจ้าของเนื้อหา : เครือข่ายชมช่องว่างทางสังคม

จัดพิมพ์ : สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.)

ที่ปรึกษา:

นพ. ณรงค์ศักดิ์ อังคะสุวพลา, นพ. พงษ์พิสุทธิ์ จงอุดมสุข, รศ. ดร. ชลิดาภรณ์ ส่งสัมพันธ์,

นพ. สมศักดิ์ สุขหรัศม์, อรรถพรณ ศรีสุขวัฒนา

คณะทำงาน:

นพ. ขวัญประชา เชียงไชยสกุลไทย, เกียรติกร พรพิพัฒน์กุล, นพ.นันท วรรณเทพสกุล,

สุรางค์รัตน์ จำเนียรพล, ลลิล ก่อวุฒิกุลรังสี, จารุปรภา วะสี, นันทินี มาลานนท์, เพิ่มสุข อัมพรจรัส,

สรัญญา กิตติเจริญกานต์, ชลนภา อนุกุล

นักเขียน:

กฤติกา เลิศสวัสดิ์, กิติมาภรณ์ จิตราทรร, กรรณจรรยา สุขรุ่ง, บรรพต แก้วสว่าง, นิภาพร ทัพหุ่น,

วีรดี ทะพิงค์แก, อัญจิรา อัครนนท์, อนัญญา มูลเพ็ญ, เอกชัย เอื้อธรรพสิริฐ

ผลิตร : เกียรติกร พรพิพัฒน์กุล (บรรณาธิการ), วรพงษ์ เวชมาลีนนท์ (พิสูจน์อักษร)

ออกแบบปก : รัฐภูมิ วงศ์ประดู่

พิมพ์ : ห้างหุ้นส่วนสามัญฯ กะเยะ

ส่วนประสานงานเครือข่ายชมช่องว่างทางสังคม:

สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ

ชั้น 2 อาคาร 88/37 ติวานนท์ 14 ต.ตลาดขวัญ อ.เมือง จ.นนทบุรี 11000 โทร. 02-832-9127

เว็บไซต์ : www.ThaiSocialHealth.net

เฟสบุ๊ก : เครือข่ายชมช่องว่างทางสังคม (SIRNet)

อีเมล : cholnapa@nationalhealth.or.th

“หากเธอดำรงความเป็นกลางในสถานการณ์ของความอยุติธรรม เธอก็ได้เลือกที่จะยืนอยู่ข้างผู้กดขี่ ถ้าข้างเหยียบหางหนูเอาไว้แล้วเธอยังบอกว่าเธอเป็นกลาง หนูยอมไม่อาจซาบซึ้งไปกับความเป็นกลางของเธอไปได้หรอก”

เดสมอนด์ ตูตู

คำนำ

“ความไม่เป็นธรรมนั้นฆ่าคนได้” ประโยคนี้อาจดูกล่าวเกินจริง แต่หากดูจากข้อค้นพบจากงานวิจัยทั่วโลกที่ว่า คนยิ่งจน ยิ่งป่วย หรือ คนยิ่งจน ยิ่งอายุสั้น ใน “ถมช่องว่างทางสังคม ในช่วงชีวิตเรา” โดย เซอร์ไมเคิล มาร์ม็อต และคณะ ย่อมยืนยันให้เห็นสถานการณ์ความไม่เป็นธรรมดังกล่าวได้ดี

ในปี พ.ศ. 2554 ข้อมูลว่าด้วยความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจที่ปรากฏในงานวิชาการของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย หรือทีดีอาร์ไอ ยิ่งชี้ให้เห็นช่องว่างความเหลื่อมล้ำทางรายได้และในการครอบครองทรัพย์สินที่น่าตกใจ แต่ดูเหมือนการรับรู้นี้แทบจะไม่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงใด-ใด ราวกับว่าจิตสำนึกของผู้คนได้สยบยอมอย่างเชื่องชื่อยต่อสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำที่ปรากฏนี้

“เหมือนอยู่คนละโลก” เป็นเรื่องราวของสังคมไทย หนังสือเล่มนี้ต้องการนำเสนอใบหน้าและดวงตาของความไม่เป็นธรรมที่ดำรงอยู่ในสังคมไทยปัจจุบัน การมองเห็นช่องว่างความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมผ่านชีวิตชีวาของผู้คนกลุ่มต่างๆ ย่อมทำให้

เราเข้าใจความสลับซับซ้อนของสิ่งที่เป็นอยู่ได้ดีขึ้น และค่อยนำไปสู่ปฏิบัติการของการเปลี่ยนแปลง

หนังสือเล่มนี้มีจุดมุ่งหมายในการกระตุ้นจิตสำนึกรับรู้ของผู้คนต่อประเด็นความไม่เป็นธรรม เนื้อหาโดยมากปราศจากข้อสรุปหรือทางออก และยังเต็มไปด้วยจุดอ่อนและความบกพร่องทางความคิด ความไม่สมบูรณ์เหล่านี้หาใช่ความผิดพลาดของนักเขียน หากเป็นความตั้งใจและความรับผิดชอบของคณะทำงานกลุ่มแกนขับเคลื่อนเครือข่ายถมช่องว่างทางสังคมโดยตรง โดยมุ่งหวังให้เกิดกระบวนการถกเถียงแลกเปลี่ยนบนพื้นฐานของเนื้อหาและเรื่องราวในหนังสือเล่มนี้ เพื่อก่อให้เกิดปัญญาร่วมของสังคมที่ดียิ่งขึ้น

ในยุคสมัยของปัจเจกชนนิยมนี้ ผู้คนจำนวนมากต่างเรียกร้องหาความเป็นธรรม โดยเฉพาะความเป็นธรรมทางสังคม ซึ่งเป็นนิมิตหมายอันดีที่แสดงให้เห็นถึงการหวนกลับมารู้สึกสัมพันธ์เชื่อมโยงกับคนอื่น ๆ ในสังคม ภารกิจการถมช่องว่างความเหลื่อมล้ำเพื่อสร้างความเป็นธรรมนี้ จึงมิใช่เรื่องของคนยากไร้หรือคนชายขอบที่ต้องต่อสู้แต่เพียงลำพัง หากเป็นความรับผิดชอบของพวกเราทั้งหมดร่วมกัน

คณะทำงานกลุ่มแกนขับเคลื่อนเครือข่ายถมช่องว่างทางสังคม

23 มีนาคม พ.ศ.2554, นนทบุรี

กิตติกรรมประกาศ

หนังสือเล่มนี้มีความมุ่งหวังและตั้งใจของผู้คนหลายคนเป็นแรงผลักดันสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจาก นพ. สุปรีดา อุดุลยนนท์ และ ทพ. ศิริเกียรติ เหลียงกอบกิจ ซึ่งพยายามทั้งยู่ทั้งยันให้มีการริเริ่มจัดทำหนังสือเล่มนี้ออกมา รวมทั้ง นพ. ภูษิต ประคองสาย ซึ่งพยายามจัดทำต้นร่างกรอบแนวคิดในการจัดทำหนังสือ และเน้นให้มีกระบวนการทำงานร่วมกับนักวิชาการแบบข้ามศาสตร์มากขึ้น

ที่ต้องขอบคุณเป็นอย่างยิ่งก็คือ นพ. อัมพล จินดาวัฒนะ ที่ชี้ให้เห็นช่องทางในการเข้าไปตั้งต้นรวบรวมข้อมูลวิชาการผ่านเครือข่ายวิชาการเพื่อการปฏิรูป ซึ่งต้องขอบคุณ นพ. สมศักดิ์ ชุณหรัศมิ์ ในฐานะประธานเครือข่ายวิชาการเพื่อการปฏิรูป สำหรับข้อเสนอแนะในการทำให้เรื่องความไม่เป็นที่ธรรมของคนชายขอบแสดงตัวมากขึ้น ผ่านปรากฏการณ์ความเหลื่อมล้ำด้านต่าง ๆ ที่ลืมไม่ได้ก็คือ ภัทชา ด้วงกลัด และสกลฤทธิ์ ชาญพุ่ม คนหนุ่มสาวรุ่นใหม่ในกลไกปฏิรูปที่ช่วยแบ่งปันข้อมูลวิชาการของเครือข่ายวิชาการปฏิรูปที่อุตสาหกรรมรวบรวมไว้จำนวนมากมาให้

เช่นเดียวกับ รศ. ดร. ชลิตาภรณ์ ส่งสัมพันธ์ ที่ยืนยันให้นำเสนอเรื่องราวของความไม่เป็นที่ธรรมผ่านมิติการรับรู้ของผู้คนสามัญธรรมดา เพื่อแสดงให้เห็นโครงสร้างความเป็นธรรมที่กำกับอยู่ ทั้งปวารณาตัวมาช่วยงานเต็มที่ แต่เราก็กังขามอาจารย์น้อยเหลือเกิน

และโดยเหตุที่ความคาดหวังต่อหนังสือเล่มนี้มีความหลากหลายมาก หากปราศจากการตะล่อมและพันธงอย่างมีศิลปะของ นพ. พงษ์พิสุทธิ์ จงอุดมสุข และ นพ. อำนาจ รัตนบัลย์ เกี่ยวพันแนวทางในการดำเนินงานแล้ว หนังสือเล่มนี้คงไม่อาจดำเนินการออกมาจนเป็นรูปร่างไปได้

การออกแบบการจัดทำหนังสือโดยใช้นักเขียนจำนวนมากนี้ ต้องอาศัยเครือข่ายความสัมพันธ์ที่กว้างขวางมากทีเดียว จากคำแนะนำของคุณจากรูป่า วะสี คุณเอกชัย เอื้อธารพิสิฐ และคุณกรรณจรรยา สุขรุ่ง ซึ่งนอกเหนือจะร่วมเขียนแล้ว ยังทำให้เรามีเพื่อนนักเขียนจำนวนมากมาร่วมงาน ซึ่งทุกคนก็ได้พยายามทำหน้าที่อย่างดียิ่งในการสื่อสารประเด็นความไม่เป็นที่ธรรมจากข้อมูลวิชาการที่มีอยู่ ที่ต้องแสดงความขอบคุณในที่นี่คือ คุณกฤติกา เลิศสวัสดิ์ คุณกิติมาภรณ์ จิตราทร คุณบรรพต แก้วสว่าง คุณนิภาพร ทับหุ่ณ คุณวิรตี ทะพิงค์แก คุณอัญจวิภา อัครนนท์ และคุณอนัญญา มูลเพ็ญ

ข้อมูลวิชาการจำนวนมากในประเด็นต่าง ๆ ที่มีการรวบรวมเป็นข้อมูลเบื้องต้นให้กับนักเขียน เป็นฝีมือของคุณลลิต ก่อวุฒิกุลรังสี ที่ช่วยทำให้การสืบค้นข้อมูลว่าด้วยดัชนีชี้วัดเรื่องความเป็นธรรม และการเขียนงานช่วงแรกดำเนินไปอย่างรวดเร็ว

หลายบทความมีผู้ทรงคุณวุฒิมาช่วยตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล ทั้งยังเปิดพื้นที่ในการแลกเปลี่ยนสนทนาให้ประเด็นสื่อสารมีความชัดเจนมากขึ้น ต้องขอขอบคุณอาจารย์พิภพ ธงไชย สำหรับคำวิพากษ์วิจารณ์ที่แหลมคมและข้อเสนอแนะต่อประเด็นการเรียนรู้กับการลดความเหลื่อมล้ำ รวมทั้งอาจารย์วีรญา เตียวกุล สำหรับประเด็นการกระจายรายได้ อาจารย์บัณฑิต ธนชัยเศรษฐวุฒิ และ ดร. ศยามล เจริญรัตน์ สองนักวิชาการต่างรุ่นก็มาร่วมให้ความเห็นในประเด็นเรื่องงานไว้อย่างน่าสนใจ ส่วนประเด็นฐานทรัพยากรมีอาจารย์สมพร เพ็งคำ อาจารย์วีรบูรณ์ วิสารทสกุล และ ดร. กฤษฎา บุญชัย มาช่วยให้ความเห็นที่มีประโยชน์ยิ่ง แต่ด้วยข้อจำกัดในการค้นหาข้อมูลเพิ่มเติม จึงไม่อาจปรับปรุงบทความตามข้อเสนอแนะได้ทั้งหมด ในประเด็นสิ่งแวดล้อมก็มีอาจารย์ภรณ์ สวัสดิ์รักษ์ นักวิชาการอิสระ และ ดร. วนิสา สุรพิพิธ กรมควบคุมมลพิษ มาช่วยชี้ประเด็นความไม่เป็นธรรมและตั้งคำถามปลายเปิดทิ้งไว้อย่างน่าสนใจ ส่วนดร. ชาญชัย สุขโกศล และ จุฬารัตน์ ดำรงวิถีธรรม นักวิชาการรุ่นใหม่ด้านสันติวิธีก็ทำให้บรรยากาศของการถกเถียงแลกเปลี่ยนมีชีวิตชีวาไม่น้อย ส่วนประเด็นระบบยุติธรรมนั้น ดร. สุนทรียา เหมือนพวงศ์ ผู้พิพากษาและนักวิชาการกฎหมายมหาชนและสิ่งแวดล้อม ก็ให้ความใส่ใจและตั้งข้อสังเกตอย่างละเอียดทีเดียว ทั้งยังกรุณามอบบทความพิเศษว่าด้วยความไม่เป็นธรรมในสถานการณ์น้ำท่วมมาร่วมตีพิมพ์ด้วย

นอกจากนี้ขอขอบคุณคุณอรพิน วิมลภูษิต และคุณมัทนา โกสุมภ์ ที่นำเอาบทความ “งาน คุณค่า และความเป็นธรรม: กรณีสาวใช้ข้ามชาติ” ไปใช้ในกระบวนการแลกเปลี่ยนสนทนาของแผนงานพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานอย่างน่าสนใจ กระทั่งว่าได้รับความคิดเห็นและข้อเสนอแนะกลับมาเป็นบทความอีกด้วย

ส่วนกำลังที่สำคัญยิ่งก็คือ อาจารย์ณพนันท์ วรรณเทพสกุล ดร. สุรางค์รัตน์ จำเนียรพล และคุณราณี หัสสรังษี แห่งสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ช่วยหนุนเสริมทั้งเชิงวิชาการและข้อมูลจำนวนมาก

ขอขอบคุณคุณอรพรรณ ศรีสุขวัฒนา และคุณณนุด มธุรพจน์ เป็นพิเศษในฐานะกำลังหนุนสำคัญเบื้องหลังที่ช่วยให้คำแนะนำและอำนวยความสะดวกที่เอื้อต่อการทำงานในครั้งนี้อันแต่ต้น

ขอบคุณคุณวรพงษ์ เวชมาลินนท์ ซึ่งมาช่วยงานพิสูจน์อักษรในรายละเอียดด้วยเวลาอันรวดเร็ว แต่ก็มีคุณสมบัติยิ่ง

และสุดท้ายต้องขอขอบคุณมดงานตัวเล็กที่ช่วยทำให้การประสานงานกับผู้คนจำนวนมาก ตลอดจนงานรายละเอียดยิบย่อยให้ลุล่วงไปได้ด้วยดี ไม่ว่าจะเป็นการประสานจัดประชุม ประสานจัดทำต้นฉบับ ประสานจัดทำรูปเล่มออกแบบปก ทั้งหลายทั้งปวงนี้เป็นผลงานของคุณนันท์นี่ มาลานนท์ และคุณสรัญญา กิตติเจริญกานต์

สารบัญ

- 18 ครอบครัว - จุดเริ่มของชีวิตที่เท่าเทียม
วิรตี ทะพิงค์แก
- 46 การศึกษากับการลดความเหลื่อมล้ำ
นิภาพร ทับหุ่น
- 70 งาน คุณค่า และความเป็นธรรม: กรณีสาวใช้ข้ามชาติ
เอกชัย เอื้อธารพิสิฐ
- 94 เศรษฐกิจที่เน้นการเติบโต ไม่นำไปสู่ความเป็นธรรม
อนัญญา มูลเพ็ญ
- 124 สังคมสวัสดิการ - ใครจะร่วมกำหนดทิศทาง?
กรรณจรียา สุขรุ่ง
- 156 ชุมชน สิทธิ และสุขภาวะ
กิติมาภรณ์ จิตราทร
- 178 ทรัพยากรธรรมชาติ: เงิน ชีวิต และสุขภาวะ
กฤติกา เลิศสวัสดิ์
- 202 ความขัดแย้ง ความรุนแรง และความเหลื่อมล้ำ
อัญจิรา อัครวนนท์
- 234 ระบบยุติธรรมที่นำไปสู่ความเหลื่อมล้ำ
เกรียงไกร พรพิพัฒน์กุล
- 256 ต้นทางสุขภาพ: สิ่งแวดล้อม
บรรพต แก้วสว่าง
- 280 อาหาร และชีวิตที่ดี ในกระแสโลกาภิวัตน์
เกรียงไกร พรพิพัฒน์กุล
- 310 ภัยพิบัติ ความเสี่ยง และความเป็นธรรม:
โจทย์แห่งการทบทวนตนเองเพื่อความอยู่รอด
ปกรณ์ เลิศเสถียรชัย
- 331 ความถูกต้องและความเป็นธรรมในการจัดการ
น้ำท่วมใหญ่: ประสบการณ์ไทยและเยอรมัน
สุนทรียา เหมือนพะวงศ์
- 376 บทตาม
- 390 ประวัตินักเขียน

บทนำ

“สอง” เด็กหนุ่มอายุ 15 ปีมาถึงโรงพยาบาลด้วยอาการของโรคทางเดินหายใจ หลังจากสองเริ่มหอบไม่หยุด พ่อกับแม่ก็พามาหาหมอเมื่อตอนหัวค่ำ หมอวินิจฉัยว่าเป็นหอบหืด แต่โรคหอบหืดของเขาเกิดจากสาเหตุอะไร?

สองทำงานในโรงงานผลิตรถไฟจำลองขนาดเล็กตั้งแต่ 2 ปีที่แล้ว มือเล็ก ๆ ของเขาทำให้ประกอบชิ้นส่วนขนาดเล็กได้เป็นอย่างดี นอกจากงานประกอบชิ้นส่วน ยังมีงานพ่นลงสีบนชิ้นส่วนแต่ละชิ้น หน้ากากป้องกันกลิ่นแม้จะราคาไม่มากนัก แต่เจ้าของโรงงานก็เป็นคนช่างประหยัดนักหนา คนงานคนไหนทนไม่ได้ก็ซื้อใช้เอง หน้ากากจึงกลายเป็นของฟุ่มเฟือยเกินความจำเป็น ทุกวันเขาต้องดมกลิ่นสีวันละ 12 ชั่วโมง เพื่อให้ได้ค่าจ้างบวกโอทีอย่างเพียงพอ

เด็กหนุ่มออกจากโรงเรียนหลังจากจบประถมหก พ่อแม่ของเขาเป็นชาวนาในจังหวัดแห่งหนึ่งที่อีสาน ฝนแล้งนาล่ม ต้องขายที่เพื่อใช้หนี้ หมดลื้อที่ดินทำกิน จึงไม่มีเงินส่งลูกเรียนหนังสือต่อ ทั้งครอบครัวย้ายเข้ามาอยู่แถวปริมณฑลของกรุงเทพฯ เข้าห้องพัก

ราคาถูกอยู่ในชุมชนแออัดใกล้โรงงาน สองไม่ได้เรียนหนังสือแล้ว แต่ก็ยังไม่โตพอที่จะไปหางานแบบผู้ใหญ่และค่าแรงแบบผู้ใหญ่ทำ

ดูเผิน ๆ สองก็ป่วยด้วยโรคที่ใครต่อใครป่วย แต่หากดูให้ดีก็จะเห็นว่า มีเหตุปัจจัยจำนวนมากที่เดียวที่นำมาสู่ความเจ็บป่วยของสองในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความยากจนของครอบครัว โอกาสในการเข้ารับการศึกษา ทางเลือกและความปลอดภัยในการประกอบอาชีพ สภาพการทำงาน ค่าจ้างที่เหมาะสมและเป็นธรรม ฯลฯ นี่ยังไม่นับว่าเมื่อเข้ารับการรักษาแล้ว ครอบครัวเขาอาจจะยากจนลงไปอีก หากไม่มีสวัสดิการการรักษาพยาบาลรองรับ และหากความเจ็บป่วยของเขากลายเป็นภาระตลอดไปของชีวิต เด็กหนุ่มในวัยก่อนทำงานเมื่อเริ่มเจ็บป่วย กำลังกายไม่แข็งแรง เรียนจบไม่สูง จะหาอาชีพการงานที่มีค่าตอบแทนดี ๆ ก็คงหาได้ไม่ถนัดนัก อนาคตของเด็กหนุ่มจะเป็นอย่างไรก็คงพอมองออก และถ้าสังคมไทยเต็มไปด้วยคนเจ็บป่วยแบบสอง นั่นคือ เป็นคนจน ขาดโอกาสในการศึกษา และเจ็บป่วยมากกว่าคนรวย ก็คงไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นสังคมที่ดีไปได้

เรื่องของสองเป็นเพียงตัวอย่างหนึ่งของผู้คนที่เจ็บป่วยด้วยเหตุปัจจัยทางสังคมซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากที่เดียว การรักษาเยียวยาแต่เพียงอย่างเดียวย่อมไม่อาจลดทอนจำนวนคนป่วยเจ็บลงไปได้ และดูเหมือนว่าเหตุปัจจัยทางสังคมเหล่านั้นจะเป็นสิ่งที่กำกับให้คนบางกลุ่ม โดยเฉพาะคนยากไร้ ป่วยเจ็บมากกว่าและอายุยืนน้อยกว่าคนอีกกลุ่มเสมอ ถือเป็นประเด็นทางจริยธรรมที่ไม่ควรยอมรับให้เกิดขึ้น กลายเป็นภาวะการณ์ที่เรียกว่า “ความไม่เป็นธรรมทางสุขภาพ”

โดยทั่วไปแล้ว การสร้างความเป็นธรรมทางสุขภาพนั้นมีเป้าหมายในการยกระดับสุขภาพของกลุ่มคนยากไร้หรือกลุ่มคนชายขอบ ซึ่งมักจะมีระดับสุขภาพต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่มคนทั่วไป ยกตัวอย่าง เช่น กลุ่มแรงงาน กลุ่มคนพิการ กลุ่มเกษตรกร เป็นต้น

สุขภาพและหรือคุณภาพชีวิตของกลุ่มแรงงานจะดีขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีอัตราค่าจ้างเพียงพอต่อการดำรงชีวิตและเลี้ยงดูครอบครัวได้ รวมทั้งการมีสภาพแวดล้อมในการทำงานที่มีความปลอดภัย นอกจากนี้ ยังต้องมีการหนุนเสริมให้รวมตัวกันเพื่อสร้างอำนาจต่อรองกับนายจ้าง ทั้งในประเด็นเรื่องค่าจ้างและความปลอดภัยในการทำงาน

สำหรับการยกระดับสุขภาพของกลุ่มคนพิการนั้น นอกเหนือจากการพัฒนาระบบบริการสุขภาพแล้ว การหนุนเสริมศักยภาพเครือข่ายคนพิการก็มีความสำคัญมาก เพื่อให้เข้าถึงโอกาสทางการศึกษาเรียนรู้ เข้าถึงอาชีพและรายได้ มีอำนาจต่อรองทางสังคม ลดความเหลื่อมล้ำทางศักดิ์ศรี นอกจากนี้ ยังรวมไปถึงการปรับสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมต่อคนพิการ เพื่อไม่ให้ความพิการเป็นอุปสรรคต่อการมีชีวิตที่ดี

กลุ่มเกษตรกรเองถือว่าเป็นแรงงานนอกระบบกลุ่มใหญ่ของสังคม สุขภาพของกลุ่มเกษตรกรจะดีขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการทำเกษตรกรรมแบบยั่งยืน ลดการนำเข้าและลดการใช้สารเคมีทางการเกษตร ป้องกันการผูกขาดทางการค้า และสนับสนุนการบริโภคผลผลิตจากเกษตรกรรมแบบยั่งยืน ทั้งหมดนี้ก็เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกร

จะเห็นได้ว่า การสร้างความเป็นธรรมทางสุขภาพในกลุ่มคนเหล่านี้ ต้องสร้างการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง และเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงสร้างสังคมที่ไม่เป็นธรรม ด้วยนัยยะเช่นนี้ ความไม่เป็นธรรมทางสุขภาพจึงเกี่ยวข้องกับความเป็นธรรมทางสังคมอย่างแนบแน่น และอาจกล่าวได้ว่า ช่องว่างความเหลื่อมล้ำนี้แหละเป็นเหตุปัจจัยเชิงโครงสร้างที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพ หรือปัจจัยสังคมกำหนดสุขภาพ (SDH - Social Determinants of Health) ในระดับฐานรากของปัญหาเลยทีเดียว

โจทย์หลักของการสร้างความเป็นธรรมทางสุขภาพจึงประกอบด้วย 2 โจทย์ ได้แก่ (หนึ่ง) การค้นหาว่าคนกลุ่มไหนบ้างที่ถือว่าเป็นคนยากไร้หรือคนชายขอบ และมีสถานการณ์ทางสุขภาพย่ำแย่กว่าคนกลุ่มอื่น (สอง) การทำความเข้าใจต่อสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำและโครงสร้างความไม่เป็นธรรมทางสังคม ที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของคนแต่ละกลุ่มไม่เหมือนกัน

ภายใต้สมมติฐานที่ว่า ปัจจัยสังคมกำหนดสุขภาพหรือเหตุปัจจัยเชิงโครงสร้างที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพในบริบทของสังคมไทยน่าจะประกอบไปด้วย (1) ครอบครัว (2) การศึกษา (3) งาน (4) การกระจายรายได้ (5) การเข้าถึงทรัพยากร (6) สวัสดิการทางสังคม (7) สิทธิชุมชน (8) ความขัดแย้ง (9) ระบบยุติธรรม (10) สิ่งแวดล้อม และ (11) โลกทัศน์ จึงเป็นที่มาของเนื้อหาหนังสือเล่มนี้ ซึ่งพยายาม

สืบค้นและตรวจสอบสถานการณ์เกี่ยวกับความไม่เป็นธรรมทางสุขภาพและสังคมในแง่มุมต่าง ๆ เพื่อตอบโจทย์หลักสองประการผ่านประเด็นปัญหาเชิงรูปธรรม

โดยเหตุที่ปรากฏการณ์ที่คนกลุ่มหนึ่งป่วยเจ็บมากกว่าคนกลุ่มหนึ่ง มีสาเหตุมาจากโครงสร้างทางสังคมบางอย่าง การแก้ไขป้องกันความป่วยเจ็บนี้ไม่อาจดำเนินการได้ด้วยบุคลากรทางการแพทย์แต่เพียงฝ่ายเดียว หากต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายภาคส่วนมากทีเดียว เรียกได้ว่า เราต้องการแพทย์ทางสังคมจำนวนมากในการแก้ไขปัญหาคือความไม่เป็นธรรมทางสุขภาพและสังคมนี้

การจัดทำหนังสือเล่มนี้ก็เช่นเดียวกัน เนื้อหาของบทความ 11 ชิ้นที่ปรากฏในหนังสือเล่มนี้ เกิดจากการรวบรวมข้อมูลวิชาการภายในประเทศเท่าที่มีอยู่ และได้เชิญให้นักเขียน 10 คนมาช่วยสื่อสารให้เห็นสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในประเด็นต่าง ๆ และได้เชิญนักวิชาการจากหลากหลายสาขาวิชามากกว่าสิบคนมาช่วยตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลเชิงวิชาการ และถกเถียงแลกเปลี่ยนความคิดเห็นต่อประเด็นสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำที่น่าเสียดใจในแต่ละประเด็น เพื่อปรับปรุงเนื้อหาบทความแต่ละบทให้สมบูรณ์ขึ้น

และในช่วงที่จัดทำหนังสือเล่มนี้ สังคมไทยได้เผชิญกับวิกฤตน้ำท่วมใหญ่ค่อนข้างรุนแรง จึงมีบทความพิเศษ 2 บท ว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและสังคมความเสี่ยงแบบตามมาด้วย

เนื้อหาในแต่ละบทมีลักษณะของบทความที่มีความเป็นเอกเทศจากกัน ผู้อ่านสามารถเลือกอ่านตามความสนใจ หากว่าในขณะที่อ่านมีความรู้สึกไม่เห็นด้วยเกิดขึ้นในใจเป็นระยะ ก็อาจถือได้ว่าหนังสือเล่มนี้ได้ทำหน้าที่ของตนเองสำเร็จไปแล้วในเบื้องต้น

ครอบครัว - จุดเริ่มของชีวิตที่เท่าเทียม

วีรตี ทะพิงค์แก

ชีวิตเริ่มตั้งแต่การปฏิสนธิอยู่ในครรภ์ของแม่ หากแม่มีสุขภาพดี ได้รับสารอาหารที่มีโภชนาการครบถ้วน ไม่เครียดเพราะกลัวถูกไล่ออกจากงานหลังตั้งท้อง เข้าถึงบริการตรวจครรภ์และรับฝากครรภ์ได้จากสถานพยาบาลใกล้บ้าน ก็เชื่อได้ว่า เด็กในท้องจะสามารถคลอดออกมาอย่างที่เราเรียกว่าเป็นเด็กมีสุขภาพดี

หากหลังจากคลอด แม่ได้รับสิทธิลาคลอดตามกฎหมาย 90 วัน ก็จะมีเวลาใกล้ชิดและให้นมลูกได้โดยไม่ต้องพึ่งนมผง ยิ่งสมัยนี้ข้าราชการผู้ชายลาคลอดมาดูแลภรรยาและลูกด้วยได้อีก 15 วัน หรือถ้ามีปู่ย่าตายายมาช่วยกันเลี้ยง ก็น่าจะช่วยลดความเครียดของแม่ได้บ้าง เมื่อแม่สุขภาพดี ทารกได้รับนมแม่ในช่วงที่สมองกำลังเจริญเติบโต ทารกสุขภาพดี อารมณ์ดี และสมองดี ก็น่าจะโตเป็นเด็กสุขภาพดี อารมณ์ดี และสมองดี ที่พร้อมเข้าสู่ระบบการศึกษาและการเรียนรู้ในสังคม

ในทางกลับกัน หากทารกคนไหนไม่ได้รับโอกาสดังกล่าว เป็นต้นว่า แม่ไม่ดูแลสุขภาพ ไม่พร้อมต่อการตั้งครรภ์หรือเลี้ยงดูเด็ก

คลอดแล้วต้องรีบกลับไปทำงานหารายได้ หากคนมาช่วยเลี้ยงเด็กยาก
เกิดความเครียด ไม่มีนมแม่ให้ทารก ต้องเลี้ยงด้วยนมผง เด็กที่
ถูกเลี้ยงในสภาพดังกล่าวจะมีโอกาสเป็นเด็กแข็งแรง อารมณ์ดี
สมองพร้อมต่อการเรียนรู้ ก็คงยากอยู่สักหน่อย

ในยุคที่กระทรวงโรงเรียนอนุบาลยังต้องสอบแข่งขันเข้าไปเรียน
เช่นนี้ เด็กที่แข็งแรงและหัวดีย่อมมีโอกาสทางการศึกษาและการ
เรียนรู้ที่เปิดกว้างกว่าเด็กอ่อนแอไข้โรคและหัวไม่ดี และหากครอบครัว
มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมไม่ค่อยดีด้วยแล้ว ปัจจัยช่วยเหลือ
ประคับประคองเด็กอ่อนแอไข้โรคและหัวไม่ดีก็ดูเหมือนจะน้อยลงไป
ตามลำดับ อนาคตของเด็กทั้งสองคนก็คงแตกต่างกันอย่างพอนึก
รู้ได้

ฉะนั้น การสร้างความเป็นธรรมในสังคมจึงจำเป็นต้องให้
ความสำคัญอย่างยิ่งกับคุณภาพของครอบครัว ในฐานะเป็นจุดเริ่ม
ของชีวิตอันเท่าเทียม เพราะเด็กทุกคนย่อมได้รับสิทธิที่จะเกิดและ
เลี้ยงดูอย่างมีคุณภาพ เพื่อที่จะมีสุขภาพตั้งต้นที่ดี เตรียมพร้อมจะ
เติบโตและฝ่าฟันอุปสรรคความไม่เป็นธรรมทั้งหลายในชีวิตต่อไป

อย่างไรก็ดี เมื่อมองดูสถานการณ์ครอบครัวไทยในปัจจุบัน
ก็พบว่ามีปัญหาไม่น้อยเลยทีเดียว ประเด็นท้องไม่พร้อมก็ดี แม่วัยรุ่น
ก็ดี เด็กติดเกมก็ดี ฯลฯ ล้วนเป็นอาการแสดงให้เห็นถึงความผิดปกติ
ของสถาบันครอบครัวในปัจจุบัน

บทความนี้จะเริ่มจากการสำรวจสถานการณ์ปัญหาดังกล่าว
เพื่อทำความเข้าใจต่อรูปแบบและสาเหตุของปัญหา และดูว่าน่าจะมี
ทางออกจากปัญหาอันมากมายเหล่านี้ได้อย่างไรบ้าง เพื่อที่จะทำให้
ครอบครัวไทยเป็นจุดเริ่มที่เท่าเทียมสำหรับเด็กทุกคน

วิกฤตครอบครัวไทย

*“สยองกลางกรุงพบซากทารก 348 ศพวัดไผ่เงินฯ เค้นเครียด
สัปเหร่อ สารภาพรับจ้างคลินิกทำแท้งเถื่อนเก็บรอกเผา” - มติชนรายวัน,
17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2553*

ปัญหาการทำแท้ง ท้องไม่พร้อม กลายเป็นประเด็นร้อน
ในสังคมไทยเพียงชั่วข้ามคืน เมื่อสื่อเปิดเผยถึงจำนวนศพทารกที่
เชื่อว่าเสียชีวิตจากการทำแท้งเถื่อนในสถานที่เก็บศพของวัดไผ่เงิน
โชตนาราม 348 ศพ ซึ่งต่อมาพบเพิ่มอีกรวมเป็นจำนวน 2,002 ศพ
เมื่อปลายเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2553¹

ศพทารกในวัดไผ่เงินโชตนาราม สะท้อนให้เห็นภาวะวิกฤต
ในเรื่องสถานการณ์ครอบครัวไทยที่สำคัญในเรื่องการมีเพศสัมพันธ์
ก่อนวัยอันควร ท้องไม่พร้อม และอนามัยเจริญพันธุ์ของผู้หญิงไทย
ทั้งยังเป็นความรุนแรงที่ผู้หญิงและเด็กเป็นฝ่ายถูกกระทำมานาน
นับสิบปี²

1 มติชนสุดสัปดาห์. “ยอดทะลุ 2,002 ศพ สุสาน ‘มารหัวชน’ จี้ ก.ม.ทำแท้ง ช่วยชีวิตเหยื่อสาว”.
26 พ.ย. 2553, น. 97-98.

2 มติชนรายวัน. คำกล่าวของนายจรัญ ภักดีธนากุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ในการเสวนาเรื่อง
“พลังบุรุษ ภาคีเครือข่าย หยุดการกระทำรุนแรงต่อเด็ก สตรีและครอบครัว” จัดโดย
สภาสตรีแห่งชาติ ในพระบรมราชินูปถัมภ์ ร่วมกับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคง
ของมนุษย์ ที่โรงแรมปรีnce พาเลซ. 23 พ.ย. 2553, น. 13.

จากสถิติของกระทรวงสาธารณสุข พบว่า ผู้หญิงไทยทำแท้งปีละ 150,000 คน ส่วนใหญ่เป็นวัยรุ่นและกลุ่มที่ท้องโดยไม่พร้อม³ นอกจากนี้ ยังพบว่า คนที่ทำแท้งมีอายุน้อยลงทุกปี ในรอบ 5 ปี พบแม่ที่อายุ 10 ปี จำนวน 60 ราย นอกจากนี้ แม่ที่เป็นวัยรุ่นวัยศึกษา ลาจากโรงเรียนไปคลอดบุตรแล้วไม่สามารถมาเรียนต่อได้ จึงขาดโอกาสในการพัฒนาคุณภาพชีวิต

รักจัดหนัก: เพศสัมพันธ์ของวัยรุ่นไทย

กรณีศพทกรก 2,002 ศพ เรียกร้องให้สังคมไทยทบทวนถึงสถานการณ์ครอบครัว และความเสี่ยงของวัยรุ่นไทย และการมีเพศสัมพันธ์ก่อนวัยอันควรของเยาวชน ถูกระบุเป็นสาเหตุอันดับต้น ๆ ของปัญหาการทำแท้ง และท้องไม่พร้อม

ผลการศึกษาพบว่า เด็กวัยรุ่นไทยมีเพศสัมพันธ์ครั้งแรกในช่วงอายุน้อยลง คือเฉลี่ยประมาณ 13 ปี โดยพบว่า วัยรุ่นหญิงอายุ 13 - 22 ปี มีประสบการณ์เพศสัมพันธ์แล้วถึงร้อยละ 27 โดยเป็นกลุ่มอายุ 13 - 15 ปี ร้อยละ 4 และกลุ่มที่มีประสบการณ์เพศสัมพันธ์สูงสุดคือช่วงอายุ 19 - 22 ปี⁴

ปัจจัยที่ทำให้วัยรุ่นมีเพศสัมพันธ์เร็วขึ้น ได้แก่ การมีสำนึกของความเป็นผู้ใหญ่ที่คิดว่าดูแลตัวเองได้ การมีรายได้เองและไม่ต้องพึ่งพาครอบครัว ทำให้การตัดสินใจเป็นอิสระ อยู่บนพื้นฐานความ

ต้องการของตนเองมากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลข้างต้นที่พบว่า วัยรุ่นอายุ 19 - 22 ปี เป็นกลุ่มที่มีประสบการณ์เพศสัมพันธ์สูงสุด และเป็นช่วงวัยที่ต้องเผชิญภาวะท้องไม่พร้อมสูงสุดด้วย เพราะเป็นช่วงเวลาของการเรียนในระดับอุดมศึกษา เริ่มแยกจากพ่อแม่มาอยู่หอพักต่างจังหวัด และเริ่มต้นการมีชีวิตอิสระของตนเอง

อย่างไรก็ตาม พบว่าการมีเพศสัมพันธ์ครั้งแรกของวัยรุ่นหญิงในประเทศไทย ส่วนใหญ่เกิดจากการถูกแฟนหรือคนที่กำลังคบหา บังคับหรือล่อลวง⁵ โดยอาจถูกบังคับข่มขืนใจ ด้วยวิธีข่มขู่ ล่อลวง ออกกลอุบายให้อยู่ในพื้นที่ที่ฝ่ายชายมีอำนาจเหนือกว่า หรือถูกกระตุ้นด้วยแอลกอฮอล์และถูกรุกเร้าจากฝ่ายชาย หรืออาจเกิดขึ้นจากความสมัครใจที่อยู่บนเงื่อนไขที่ฝ่ายชายสร้างขึ้น และเข้าข่ายล่อลวง เช่น อ้างว่าการมีเพศสัมพันธ์ระหว่างคนรักเป็นเรื่องปรกติ อ้างเรื่องสร้างอนาคตร่วมกัน การเล้าโลมให้ฝ่ายหญิงเกิดความต้องการ การตัดพ้อต่อว่าฝ่ายหญิงเมื่อไม่ยอม ความอยากรู้อยากเห็น ความกลัวฝ่ายชายเลิกคบ และการตีตหนี่งบุญคุณฝ่ายชาย

สิ่งที่น่าสนใจคือ วัยรุ่นหญิงเองกลับตกอยู่ในกับดักของปัญหา โดยไม่รู้ตัว และยังมีมองสิ่งที่เกิดขึ้นด้วยสายตาโรแมนติก โดยกล่าวถึงเหตุผลสำคัญ 2 อันดับแรกของการมีเพศสัมพันธ์ว่า เกิดจากความรักมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 91 รองลงมาคือความอยากรู้อยากลอง ร้อยละ 25

³ มติชนสุดสัปดาห์ 26 พ.ย. 2553, น. 97-98.

⁴ นาถฤดี เด่นดวง. (2551). อำนาจและความขัดแย้งบนร่างกายผู้หญิง.

⁵ พรพรหม วิเศษภู่วณิชชย์. (2551). อ้างใน อำนาจและความขัดแย้งบนร่างกายผู้หญิง.

ท้องไม่พร้อม

การมีเพศสัมพันธ์ในวัยเรียนทำให้เกิดปัญหาใหญ่ตามมา คือ การตั้งครรภ์ไม่พึงประสงค์ ซึ่งในปี พ.ศ. 2551 มีแม่อายุน้อยกว่า 20 ปี คลอดบุตร 94,529 ราย หรือเฉลี่ยวันละ 250 คน (สยามรัฐ, 27 มิถุนายน พ.ศ. 2554) ต่อมาในปี พ.ศ. 2552 มีวัยรุ่นตั้งครรภ์ เฉลี่ยวันละ 336 คน และเพิ่มขึ้นร้อยละ 10 ทุกปี โดยมีอายุลดลงเรื่อยๆ คือ 15 - 17 ปี และน้อยที่สุดคือ 12 ปี โดยเยาวชนที่ท้องไม่พร้อมสูงสุดคือกลุ่มอายุ 19 - 22 ปี ร้อยละ 24 รองลงมาคือ 13 - 15 ปี ร้อยละ 22

ทั้งนี้ ปัจจัยทางสังคมที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการท้องไม่พร้อม เกิดจากเนื้อหาสื่อช่วยุทำให้อายากเลียนแบบ วัฒนธรรมการถูกเนื้อต้องตัวและการเห็นว่าพรหมจรรย์ไม่ใช่เรื่องสำคัญ การเลี้ยงดูของครอบครัว และการเริ่มต้นชีวิตแบบอิสระ เช่น การอยู่หอพัก ส่วนปัจจัยจากตัวเยาวชนเอง ได้แก่ การไม่มีความรู้เรื่องเพศศึกษา การคุมกำเนิด การดื่มแอลกอฮอล์⁶

ปัจจัยที่ทำให้ปัญหาเพศสัมพันธ์ในวัยรุ่นรุนแรงขึ้น คือ การขาดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเรื่องการคุมกำเนิดและการป้องกันโรคติดต่อทางเพศ การคุมกำเนิดที่วัยรุ่นรู้จักมากที่สุดคือ ยาคุมกำเนิด ถุงยางอนามัย และยาคุมกำเนิดฉุกเฉิน โดยวิธีที่ใช้กันมากที่สุดคือ ยาคุมกำเนิดฉุกเฉิน และยาคุมกำเนิด รองลงมาคือการนับ

⁶ พัชรลักษณ์ สุวรรณ. (2549). ปัจจัยเสี่ยงจากการตั้งครรภ์ไม่พึงประสงค์ในวัยรุ่นเขตอำเภอเมืองจังหวัดเชียงใหม่.

ระยะปลอดภัย ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า แม้วัยรุ่นส่วนใหญ่จะกลัวการตั้งครรภ์ แต่ก็ไม่ได้เตรียมการเพื่อป้องกันอย่างจริงจัง รวมทั้งไม่ได้คำนึงถึงการป้องกันโรคติดต่อทางเพศ สอดคล้องกับที่พบว่า ร้อยละ 50 ของผู้ติดเชื้อเอชไอวีหน้าใหม่คือกลุ่มวัยรุ่น

วัยรุ่นหญิงที่ท้องในวัยเรียนส่วนใหญ่มาจากครอบครัวที่ปล่อยปละละเลย หรือพ่อชอบใช้อำนาจ ทำให้ลูกไม่ปรึกษาเมื่อมีปัญหา และเสาะแสวงหาความรักจากที่อื่นแทน ส่วนอีกกลุ่มหนึ่งคือวัยรุ่นที่ถูกเลี้ยงดูด้วยเงิน ทำให้เป็นคนยึดติดวัตถุ บริโภคนิยม ใช้เงินฟุ่มเฟือย และใช้ชีวิตเหลวไหล⁷ ที่เป็นเช่นนี้เพราะแท้จริงแล้ว เด็กวัยรุ่นต้องการเป็นที่รักของคนรอบข้าง แต่เมื่อครอบครัวไม่สามารถดำรงอยู่เพื่อมอบความรักให้ได้ พวกเขาจึงแสวงหาความรักจากผู้อื่น โดยมีความอยากรู้อยากเห็นและการเปลี่ยนแปลงของระดับฮอร์โมน เป็นปัจจัยผลักดันให้ทดลองพฤติกรรมต่าง ๆ ในชีวิต

ทำแท้ง หรือถูกไล่ออก?

เมื่อท้องไม่พร้อม วัยรุ่นหญิงจะถูกผลักให้แบกรับภาระนี้เพียงลำพัง รวมทั้งต้องเผชิญกับปัญหาอื่น ๆ ตามมาอีกมากมาย และอาจต้องเข้าสู่วงจรขายบริการทางเพศตั้งแต่อายุยังน้อย ทำให้ชีวิตดำเนินและเดินไปสู่จุดตีบตัน เมื่อตกอยู่ในสถานการณ์ท้องไม่พร้อม วัยรุ่นร้อยละ 53 เลือกทางออกโดยการทำแท้ง ขณะที่ร้อยละ 39

⁷ วิทิศา สุขทัญญาติ. (2551). บทเรียนที่ได้จากการสะท้อนคิดของนักเรียนหญิงที่ออกจากสถานประกอบการตั้งครรภ์ไม่พึงประสงค์.

เลือกดำรงครรภ์ไว้และเลี้ยงดูลูก⁸ แม้จะต้องถูกกดดันจากสังคมและถูกละเมิดสิทธิในด้านต่าง ๆ เช่น ถูกไล่ออกจากสถานศึกษา ถูกบังคับให้ออกจากงาน

ส่วนผู้ที่เลือกทำแท้ง เหตุผลสำคัญเป็นเพราะความกดดันจากสังคม ทั้งจากระบบการศึกษา เช่น กำลังเรียนอยู่ ทั้งจากระบบอำนาจของความสัมพันธ์ในครอบครัว และความสัมพันธ์หญิงชายในสังคม เช่น ผู้ชายไม่รับผิดชอบ ผู้ชายบังคับให้ทำแท้ง ไม่อยากท้องไม่มีพ่อ ครอบครัวขอให้เรียนจบก่อน กลัวครอบครัวเสียใจ กลัวถูกสังคมตราหน้า และจากเหตุผลทางเศรษฐกิจ เช่น ไม่มีเงิน ไม่มีงานทำ วัยรุ่นส่วนใหญ่ทำแท้งโดยการกินยาขับเลือด หรือยาปรับประจำเดือน รองลงมาคือการเหน็บยาในช่องคลอด และอาจใช้วิธีเดียวหรือหลายวิธีการร่วมกัน⁹ แต่ท้ายสุดแล้วมักจบลงที่การขูดมดลูกที่โรงพยาบาล เนื่องจากอาการช็อค ตกเลือด หรือแท้งไม่ครบ¹⁰

ทางเลือกของแม่วัยใส - ทางเลือกของครอบครัวไทย

เมื่อเด็กผู้หญิงมีเพศสัมพันธ์อย่างปราศจากภูมิคุ้มกันทั้งทางวัฒนธรรมและความรู้ เธอย่อมมีความเสี่ยงต่อเชื้อเอชไอวีและการตั้งครรภ์ไม่พร้อม

หากเป็นเอชไอวี แม้ไม่ท้อง ปัญหาสุขภาพที่รุนแรงก็คงต้องตามมา

และหากท้องขึ้นมา ทางเลือกระหว่างทำแท้งกับดำรงครรภ์ไว้ก็ไม่ใช่เรื่องง่ายนัก เพราะการเป็นผู้หญิงที่ผ่านการทำแท้งหรือเป็นแม่วัยใส ก็ไม่ใช่สถานะที่สังคมและวัฒนธรรมไทยจะยอมรับได้ง่าย

นี่ยังไม่นับว่า หากเลือกดำรงครรภ์ไว้ แต่เลือกจะเลี้ยงเองหรือให้คนอื่นเลี้ยง ทางเลือกเหล่านี้ก็ไม่ใช่ว่าจะมีให้เลือกมากนักสำหรับบางคน

สำหรับแม่วัยใส การเลี้ยงลูกนั้นอาจจะหมายถึงการสละโอกาสทางการศึกษา สำหรับผู้หญิงที่การศึกษาไม่สูงนัก และทางบ้านไม่รวยนัก โอกาสจะหางานที่มีค่าตอบแทนสูงก็ไม่ง่าย การเลี้ยงดูเด็กก็มีค่าใช้จ่าย ทั้งเรื่องกินเรื่องอยู่ เมื่อเจ็บไข้ได้ป่วยก็ต้องได้รับการรักษาพยาบาล ฯลฯ คุณภาพชีวิตของผู้หญิงในสภาวะบกร่องโอกาสทุกด้านเช่นนี้จะเป็นอย่างไร? เด็กที่เกิดในสภาวะครอบครัวเช่นนี้จะเป็นอย่างไร?

และถ้าหากสถานการณ์ท้องไม่พร้อมปีละเกือบแสนคนแย่งเรื่อง ๆ ไม่ว่าจะเป็นอายุของแม่ที่ลดน้อยหรือโสดไปเรื่อย ๆ หรือเพิ่มจำนวนท้องไม่พร้อมหรือแม่วัยใสมากขึ้นทุกปี นั้นย่อมหมายความว่าครอบครัวไทยที่ได้รับผลกระทบจากปัญหานี้ย่อมเพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว พลเมืองตัวน้อยที่เกิดใหม่ และแม่วัยใสที่ถูกกีดกันออกจากวิถีชีวิตที่ดีมีคุณภาพย่อมมีมหาศาล หน้าตาของสังคมไทยนับจากนี้จะเป็นอย่างไร? แล้วเราต้องทำอะไรบ้าง?

⁸ นาถฤดี เต๋นดวง. อ่างแล้ว.

⁹ นาถฤดี เต๋นดวง. เพิ่งอ่าง.

¹⁰ ยวนนาถ ทิฐิคำฉาย. (2552). อ่างโน อำนาจและความขัดแย้งบนร่างกายผู้หญิง.

กล่าวโดยสั้น ชีวิตของเด็กผู้หญิงที่ท้องไม่พร้อม ไม่ใช่ชีวิตที่เราอยากให้เกิดกับลูกสาว พี่สาว น้องสาว และ/หรือเพื่อนของเราเลย สังคมไทยจำต้องทำทุกวิถีทางที่จะปกป้องไม่ให้เด็กผู้หญิงตกอยู่ในภาวะท้องไม่พร้อม ซึ่งคงไม่ใช่การป่าวประกาศห้ามการมีเพศสัมพันธ์ในวัยเรียนทุกช่วงเดือนแห่งความรัก และคงไม่ใช่หน้าที่ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์แต่เพียงฝ่ายเดียว

เยาวชนในความเสี่ยง: เปลี่ยวเหงา พลังกล้าไปในชอกมิด

เมื่อสถานการณ์ครอบครัวไทยมีแนวโน้มว่าไม่อบอุ่น ผลกระทบทางตรงจึงตกอยู่ที่เยาวชน เมื่อพ่อแม่ไม่ค่อยมีเวลาใกล้ชิดลูก ทำให้เยาวชนหันไปพึ่งพาสื่อและกิจกรรมต่าง ๆ นอกบ้านมาช่วยสร้างความบันเทิงและคลายความเหงาในใจ จากการสำรวจของโครงการติดตามสภาวะการณ่เด็กและเยาวชนในปี พ.ศ. 2552 พบว่า เด็กชั้นมัธยมศึกษาถึงอุดมศึกษาใช้เวลากับสื่อประมาณ 6 ชั่วโมงครึ่งต่อวัน แบ่งเป็นคุยโทรศัพท์ 1 ชั่วโมงครึ่ง เล่นอินเทอร์เน็ต 2 ชั่วโมง ดูโทรทัศน์ 3 ชั่วโมง¹¹ โดยพฤติกรรมชมโทรทัศน์ของเยาวชน จะใช้โทรทัศน์เป็นเหมือนสิ่งแวดล้อมในบ้าน คือเปิดดูด้วยความเคยชิน และเปิดแทบทั้งวัน¹²

¹¹ <http://www.childwatchthai.org>.

¹² จันทร์เพ็ญ ชูประภววรรณ และคณะ. (2546). วัฒนีส เท้าทันสมัย. [อ้างใน มนสิริณี จันทะเลิศ. (2548): น. 7.].

ติดเกมหนีจากโลกที่ไม่มีพื้นที่

“เด็ก ม.6 โรงเรียนดัง เลียนแบบเกมออนไลน์ GTA ลวงไซเฟอร์แท็กเข้ามาฆ่าชิงทรัพย์ ตร.จับได้ทันควัน หลังก่อเหตุพยายามขับรถแท็กหลบหนี แต่ขับไม่เป็น เจ้าตัวสารภาพหมดเปลือกต้องการเงินใช้ เห็นในเกมคิดว่าทำง่าย เตรียมซื้อมีด ดูลาดเลาสถานที่ก่อเหตุไว้พร้อม ยันหวังแค่ชิงทรัพย์ไม่คิดฆ่า แต่ผู้ตายชดชื่น”
- ผู้จัดการออนไลน์, 3 สิงหาคม พ.ศ. 2551

การเล่นเกมคอมพิวเตอร์ เป็นพฤติกรรมที่พบได้ตั้งแต่วัยประถมศึกษาจนถึงอุดมศึกษา ซึ่งเด็กประถมเป็นสัดส่วนผู้เล่นสูงสุด แต่เด็กอุดมศึกษาใช้เวลาในการเล่นต่อครั้งนานที่สุด คือประมาณครึ่งละ 2 ชั่วโมง โดยกรุงเทพฯ ครองแชมป์เด็กติดเกมสูงสุด

นอกจากนี้ จำนวนเด็กที่เล่นเกมและจำนวนชั่วโมงที่เล่นต่อวัน ยังสอดคล้องกับปริมาณการเพิ่มขึ้นของร้านเกมด้วย กล่าวคือ จากร้านเกมที่เคยมีประมาณ 16,000 ร้านในปี พ.ศ. 2550 เพิ่มขึ้นเป็น 25,000 ร้านในปี พ.ศ. 2552¹³ และน่าสังเกตว่า ปัญหาเด็กติดเกมมักพบในกลุ่มครอบครัวเมืองที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีมากที่สุด¹⁴ โดยการติดเกมของเด็กและเยาวชน ทำให้เกิดปัญหาตามมาหลายประการ เช่น สายตาแย่งร้อยละ 82 ผลการเรียนลดลงร้อยละ 50

¹³ <http://www.childwatchthai.org>.

¹⁴ ศิวพร ปกป้อง. (2553). สถานการณ์สุขภาพครอบครัวไทยทั่วประเทศ.

ร่างกายไม่แข็งแรงร้อยละ 48 พฤติกรรมก้าวร้าวรุนแรงร้อยละ 31¹⁵ อีกทั้งยังสัมพันธ์กับพฤติกรรมอื่น ๆ อีก เช่น การดื่มน้ำอัดลม กินลูกอม ไม่ออกกำลังกาย การดูโทรทัศน์ การมีรถยนต์ และไม่ชอบไปโรงเรียน¹⁶

การติดเกมอย่างหนัก ทำให้เยาวชนต้องทำทุกทางเพื่อหาเงินมาเล่นเกม ยิ่งกว่านั้น เด็กติดเกมจำนวนไม่น้อยเริ่มแยกชีวิตจริงกับชีวิตในเกมไม่ออก และไม่สามารถจัดการตัวตนในโลกความเป็นจริงได้ แต่จะเอาการจัดการในโลกเสมือนจริงมาใช้ เพราะในเกม ผู้เล่นจะเป็นผู้ควบคุมทุกอย่าง และเป็นผู้เล่นเสมอ เช่น ทำให้ตัวเองรู้สึกว่าได้รับการยอมรับในสังคม ขณะที่ความเป็นจริงไม่มีเพื่อนหรือมีเพียงไม่กี่คน หรือรู้สึกว่าประสบความสำเร็จ ทั้งที่เรียนไม่จบ¹⁷ ทั้งนี้เนื่องจากเบื้องลึกของจิตใจเด็กที่เล่นเกม ต้องการหาพื้นที่ที่รู้สึกว่าตนเองมีคุณค่า ดังที่เยาวชนคนหนึ่งซึ่งเคยติดเกมอย่างหนักกล่าวว่า “โลกในเกมคือสิ่งที่ทุกคนในนั้นยอมรับผม”

ติดเหล้า ติดบุหรี่

“สังคมไทยน่าห่วง ผู้ป่วยติดสุรามีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ที่สำคัญมีอายุน้อยลงเรื่อย ๆ ล่าสุด พบผู้ที่เริ่มดื่มเหล้าจนติด และกลายเป็นผู้ป่วยทางจิตมีอายุเพียง 9 ปี และอายุผู้ติดเหล้าเฉลี่ยแล้วลดลง

จากอายุ 30 - 45 ปีขึ้นไป กลายเป็นวัยรุ่นอายุ 20 - 30 ปี เท่านั้นภายใน 1 เดือน มีคนใช้ซอร์รัักษาอาการติดเหล้ากว่า 20 ราย” - แนวหน้า, 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2553

ปัจจุบัน เด็กไทยเกี่ยวข้องกับอบายมุขในช่วงอายุที่น้อยลงอย่างมาก แม้แต่ระดับมัธยมต้น ก็มีผู้ดื่มเหล้าถึงร้อยละ 22 สูบบุหรี่ร้อยละ 10 แล้ว และเพิ่มจำนวนขึ้นเมื่ออยู่ระดับอุดมศึกษา คือดื่มเหล้าร้อยละ 50 และสูบบุหรี่ร้อยละ 20¹⁸ สอดคล้องกับการสำรวจสถานการณ์ครอบครัวไทย ของมหาวิทยาลัยมหิดล ที่พบว่า ปัญหาของเยาวชนที่ยังโตยิ่งเพิ่มขึ้น ได้แก่ การคุยโทรศัพท์ เล่นอินเทอร์เน็ตดื่มเหล้า และอยู่บ้านเพื่อน¹⁹

บุหรี่เป็นยาเสพติดตัวแรกที่เยาวชนติด และมักทำให้ติดสิ่งเสพติดชนิดอื่น ๆ ตามมา โดยเด็กไทยเริ่มสูบบุหรี่เมื่ออายุเฉลี่ย 13 - 14 ปี และเริ่มเสพติดเมื่ออายุ 18 ปี โดยสูบประมาณวันละ 8 มวน คิดเป็นเงินปีละ 7,300 บาท การสูบบุหรี่มักพบมากในเด็กชายมากกว่าเด็กหญิง โดยปัจจัยที่มีผลต่อการสูบบุหรี่ของวัยรุ่นมากที่สุดได้แก่ การที่เพื่อนในกลุ่มสูบบุหรี่ร้อยละ 70 รองลงมาคือการที่มีสมาชิกในครอบครัวสูบบุหรี่ร้อยละ 57 และความอยากลองร้อยละ 43²⁰

ส่วนการดื่มแอลกอฮอล์นั้น เด็กไทยมักเริ่มทดลองดื่มเมื่ออายุเฉลี่ย 14 - 15 ปี เนื่องจากความอยากลองอยากทดลองมากที่สุด

¹⁵ เอแบคโพลล์. (2550). พฤติกรรมการติดเกมออนไลน์ในกลุ่มเด็กและเยาวชนไทย.

¹⁶ Samdal, O. (2552). อ้างใน Health Fact Sheet. กระทรวงสาธารณสุข.

¹⁷ มาโนช ขาบรา. (2550). การจัดการตัวตนในโลกเสมือนจริงกับโลกที่เป็นจริง: กรณีศึกษาวัยรุ่นติดเกมออนไลน์.

¹⁸ “สถิติบ่งชี้สภาวะการเด็กและเยาวชน ปี 2553”. www.childwatchthai.org.

¹⁹ สายฤดี วรกิจโกศาทร. อ้างแล้ว.

²⁰ สมบัติ ดุลยรัตน์. (2552). ปัจจัยที่มีผลต่อพฤติกรรมสูบบุหรี่ของเยาวชน.

โดยวัยรุ่นชายมีทัศนคติว่า การตีมีแอลกอฮอล์จะทำให้ได้รับการยอมรับและยกย่องจากกลุ่มเพื่อน เป็นสิ่งบ่งบอกความเป็นชายและเป็นผู้ใหญ่ เป็นการเข้าสังคม และทำให้มีเพื่อนต่างกลุ่มหรือเพื่อนเพศตรงข้ามมากขึ้น²¹ ส่วนวัยรุ่นหญิงตีมีแอลกอฮอล์เพราะต้องการมีตัวตนในกลุ่มเพื่อน และต้องการการยอมรับจากกลุ่ม²² โดยอัตราการตีมีจะค่อย ๆ เพิ่มสูงขึ้นตามวัย จากประมาณร้อยละ 22 ในวัยมัธยมศึกษา เป็นร้อยละ 50 ในวัยอุดมศึกษา

ติดพนัน

“เผยวิธีชำระหนี้พนันบอลสุดฮิต ชายตัวใช้หนี้ ขณะที่นักศึกษาเล่นพนันบอลเปิดใจ ล้างพนันบอลให้หมดยาก เหตุสังคมยังเห็นคนมีเงินยิ่งใหญ่ ทำให้สะดวกสบาย แฉเด็กเล่นพนันบอลต่ำสุดอายุ 10 ขวบ แนะนำปลูกฝังค่านิยมรู้จักประมาณตน ผูกพ่อแม่สังเกตพฤติกรรมของลูก ถือนั่งส้อมพิมพ์กีฬา มีราคาต่อคู่ ฟันธงเล่นชั่ววีร์”
- คม ชัด ลึก, 8 มิถุนายน พ.ศ. 2553

การพนันเป็นอบายมุขอีกประเภทหนึ่งที่เยาวชนเข้าไปพัวพันมากขึ้นจนน่าตกใจ จากการสำรวจของโครงการติดตามสภาวการณ์เด็กและเยาวชนในปี พ.ศ. 2553 พบว่า เยาวชนไทยเล่นพนันหลายรูปแบบ คือ เล่นไพ่ ลอตเตอรี่ หวยใต้ดิน และพนันบอล

ตามลำดับ โดยในกลุ่มนักพนันบอล พบว่า เกือบร้อยละ 60 คือ นักศึกษา ซึ่งให้เหตุผลว่า เพราะหาเล่นง่าย ได้ค่าตอบแทนสูง และมีข้อมูลจากสื่อที่ทำให้ใกล้ชิดข่าวสารเรื่องฟุตบอลตลอดเวลา²³ สอดคล้องกับการให้ข้อมูลของเยาวชนอดีตนักพนันที่กล่าวว่า การเล่นพนันบอลนั้นไม่จำเป็นต้องเดินไปเล่นที่โต๊ะพนันเสมอไป แต่อาจเล่นผ่านเด็กเดินโพย และเล่นทางโทรศัพท์หรืออินเทอร์เน็ตก็ได้ โต๊ะรับแทงบอลก็มีอยู่รอบมหาวิทยาลัย และที่สำคัญคือได้ค่าตอบแทนสูงเป็นหลักล้าน

แต่ปัญหาหนี้พนันก็เป็นสิ่งที่ต้องเผชิญอย่างเลี่ยงไม่ได้ ทำให้เกิดการลักขโมยเพื่อหาเงินไปใช้หนี้ บ้างเลือกหนีหนี้โดยลาออกจากการเรียน ขณะที่บางรายเลือกจบชีวิตตัวเองอย่างหมดหนทาง ส่วนนักศึกษาหญิงมักใช้ร่างกายตัวเองแลกเปลี่ยนเป็นค่าพนันบอลหรือขายตัวใช้หนี้ ซึ่งไม่เพียงส่งผลกระทบต่อสุขภาพทางกายและจิตใจเท่านั้น ยังเป็นการผลักดันให้เข้าสู่วงจรของการขายบริการ การติดเชื้อโรคจากเพศสัมพันธ์ การท้องไม่พึงประสงค์ และการทำแท้งอีกด้วย

21 สุริยัน อ้นทองทิม. (2550). พฤติกรรมการตีมีเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์: กรณีศึกษา กลุ่มวัยรุ่นชาย.

22 ภูษณิศา บริหาร. (2549). พฤติกรรมการตีมีเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์: กรณีศึกษา กลุ่มวัยรุ่นหญิง.

23 วรณศักดิ์ จิตธรรม. (2551). การศึกษาพฤติกรรมของผู้เล่นพนันฟุตบอลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่.

ทางเลือกของวัยรุ่น - ไม่ติดเกม ไม่ติดเหล้า ไม่ติดบุหรี่ ไม่ติดการพนัน?

ดูเหมือนว่าวัยรุ่นไทยจะเป็นเหยื่อของผู้ใหญ่ในแทบทุกทาง ไม่น่าเชื่อว่าผู้ใหญ่ที่น่าจะอายเหล่านี้ทำธุรกิจที่มุ่งตักตวงผลประโยชน์จากเด็กและเยาวชน โดยไม่สนใจผลเสียต่ออนาคตของเด็กและเยาวชนของสังคมเลย

เป็นไปได้อย่างไรที่ผู้ใหญ่เปิดร้านเกมโดยไม่สนใจว่าเด็กเล่นกี่นาน ไปเรียนหนังสือบ้างไหม

เป็นไปได้อย่างไรที่ผู้ใหญ่ขายเหล้าและบุหรี่ให้กับเด็กและเยาวชนที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ

เป็นไปได้อย่างไรที่ผู้ใหญ่เล่นการพนันกันอย่างเปิดเผย ทั้งยังจัดทำและเผยแพร่สื่อเกี่ยวกับการพนันอย่างไม่เกรงใจใคร ทั้งที่การพนันในสังคมไทยเป็นเรื่องผิดกฎหมาย

เป็นไปได้ไหมที่สังคมไทยเต็มไปด้วยผู้ใหญ่ที่ปราศจากรูสึกรับผิดชอบต่อเด็กและเยาวชน? และเป็นไปได้ไหมที่โครงสร้างทั้งหลายทั้งปวงที่ผู้ใหญ่เหล่านี้เป็นคนออกแบบ จึงเป็นพิษเป็นภัยอย่างยิ่งต่อเด็กและเยาวชนของเรา? เราอาจจะต้องคิดให้มากถึงเรื่องธุรกิจที่เป็นมิตรต่อครอบครัว เป็นมิตรต่อเด็กและเยาวชน และหากสถานการณ์ความเสี่ยงในวัยรุ่นรุนแรงเพิ่มขึ้น ก็จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องหามาตรการที่ฉลาดมากขึ้นมาควบคุมธุรกิจที่มีความเสี่ยงเหล่านี้

แล้วเด็กและเยาวชนเหล่านี้เอาเงินจากไหนไปเล่นเกม ซื้อเหล้า ซื้อบุหรี่ หรือเล่นการพนัน? - ดูเหมือนว่าคำถามนี้ผู้ใหญ่ที่บ้านอาจจะจนปัญญาตอบ แต่ก็คงจำเป็นที่จะต้องตอบให้ได้

สถานะชีวิตคู่ เครื่องบ่งชี้คุณภาพครอบครัว

จุดเริ่มของครอบครัวไทยสมัยใหม่ก็คือการแต่งงาน แต่ดูเหมือนว่าสถานการณ์ชีวิตคู่จะเผชิญกับเรื่องนอกใจ หย่าร้าง จนเกิดเป็นครอบครัวเลี้ยงเดี่ยว ความสัมพันธ์ของสมาชิกในครอบครัวก็ห่างเหิน ขาดความรัก

มีกิ๊ก นอกใจ

“เมียหึงโหดฆ่ายกครัวตัวเอง ยิงหัวฟัวและลูกชายลูกสาว ก่อนระเบิดขมับตัวเอง แค้นหลังจับได้ว่าฟัวแอบไปมีกิ๊กหญิงสาวมานานกว่า 2 ปี เคยขึ้นอำเภอขอหย่ามาแล้ว แต่นายอำเภอไกล่เกลี่ยให้เห็นแก่ลูกจึงทนอยู่ แต่ฟัวยังไม่ยอมเลิกกับกิ๊ก มีเรื่องทะเลาะกันเรื่อยมา ก่อนตัดสินใจฉวยโอกาสตอนทุกคนนอนหลับ จ่อขมับยิงฟัวและลูก ก่อนยิงตัวเองตายรวม 4 ศพ” - ข่าวสด, 23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2550

การนอกใจไม่เพียงสร้างรอยร้าวและความทุกข์แก่สมาชิกในครอบครัวเท่านั้น แต่มักนำมาซึ่งการหย่าร้างหรือใช้ความรุนแรงเป็นทางออกจากปัญหา ดังที่เห็นเป็นข่าวประเภทสามีหรือภรรยา นอกใจ จนอีกฝ่ายหนึ่งแค้นด้วยการฆ่า และมีไม่น้อยที่ตัดสินใจ

ฆ่าตัวเองตายตาม แต่ที่น่าสลดใจกว่านั้น คือ การฆ่าลูกตายตามไปด้วย ซึ่งนับวันคติลักษณะนี้จะเพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ

ผลการสำรวจสุขภาพภาวะครอบครัวไทย โดยมหาวิทยาลัยมหิดล พบว่า คู่สามีภรรยาร้อยละ 76 มีรักเดียวใจเดียว ขณะที่ร้อยละ 10 ยอมรับว่า หลงรักคนอื่น หรือมีเพศสัมพันธ์กับคนอื่นที่ไม่ใช่คู่ครอง แม้ตัวเลขสถิติการนอกใจที่พบจะดูเหมือนไม่สูงมากนัก แต่กลับมีนัยสำคัญ เพราะเป็นสาเหตุลำดับต้น ๆ ของปัญหาการหย่าร้างและปรากฏการณ์พ่อแม่เลี้ยงเดี่ยว โดยพบการนอกใจกันมากที่สุดในกลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี ขณะที่กลุ่มฐานะขัดสนมีอัตรารักเดียวใจเดียวสูงสุด

หย่าร้าง เลี้ยงเดี่ยว

ข้อมูลปี พ.ศ. 2551 พบว่า ในคู่สมรส 3.03 คู่ จะมีการหย่าร้าง 1 คู่ ส่วนสถิติของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย พบอัตราการหย่าร้างเพิ่มสูงขึ้นต่อเนื่องทุกปี²⁴ ส่งผลให้ประเทศไทยมีครอบครัวเลี้ยงเดี่ยวที่ลูกต้องอยู่กับแม่หรือพ่อคนเดียวเพิ่มขึ้น

สถาบันแห่งชาติเพื่อการพัฒนาเด็กและครอบครัว มหาวิทยาลัยมหิดล มูลนิธิเครือข่ายครอบครัว และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ได้ศึกษาสถานการณ์ครอบครัวไทย

ในปี พ.ศ. 2552 พบว่า จากครอบครัวไทยทั้งสิ้น 17.9 ล้านครอบครัว คิดเป็นครอบครัวเลี้ยงเดี่ยวถึง 2.5 ล้านครอบครัว หรือราวร้อยละ 14 โดยสาเหตุหลักของการเป็นพ่อแม่เลี้ยงเดี่ยวคือการหย่าร้างที่มีต้นเหตุจากการนอกใจ ทั้งนี้ พบสถานการณ์พ่อแม่เลี้ยงเดี่ยวมากที่สุด ในภาคเหนือและอีสาน โดยมักเป็นครอบครัวแม่เลี้ยงเดี่ยวมากกว่าพ่อ เนื่องจากหลังจากหย่าร้างแล้ว ฝ่ายชายมักแต่งงานใหม่มากกว่าฝ่ายหญิง นอกจากนี้ ยังพบปัญหาสำคัญที่พ่อแม่เลี้ยงเดี่ยวต้องเผชิญคือ ความสัมพันธ์กับลูกลดลง คิดเป็นร้อยละ 43 และปัญหาการเงินร้อยละ 36²⁵

การศึกษาวิจัยเรื่องคุณภาพชีวิตครอบครัวไทย²⁶ พบว่า การที่พ่อแม่มีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน และมีความสัมพันธ์ที่ดีกับลูก ส่งผลโดยตรงต่อสุขภาพจิตของลูก และส่งผลทางอ้อมต่อพัฒนาการของลูก ในมิติต่าง ๆ กล่าวคือ ทำให้ลูกมีพัฒนาการทางสังคมที่ดี มีลักษณะมุ่งอนาคต เชื่อในอำนาจของตนเองสูง คบเพื่อนเหมาะสม และก้าวร้าวน้อย ปัจจัยที่ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างพ่อกับแม่ดี ได้แก่ มีความใกล้ชิดผูกพัน มีทัศนคติที่ดีต่อคู่สมรส มีทักษะการสื่อสารที่ดีต่อกัน และมีทักษะการจัดการความขัดแย้งเชิงบวก ส่วนปัจจัยที่ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างพ่อแม่กับลูกดี ได้แก่ การเลี้ยงลูกแบบใช้ความรักใช้เหตุผล คอยสนับสนุน และมีการสื่อสารในทางบวกต่อกัน

²⁴ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2553). สถานการณ์ครอบครัวไทย อย่่าปล่อยให้กลายเป็นวิกฤตสังคม.

²⁵ คิวพร ปกป้อง. (2552). สถานการณ์สุขภาพครอบครัวไทย.

²⁶ งามตา วนันทานนท์ และคณะ. (2545). "งานวิจัยเพื่อสร้างดัชนีคุณภาพชีวิตครอบครัวไทย และการประยุกต์ใช้ผลวิจัย" ใน มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, วารสารพฤติกรรมศาสตร์.

แม่สัมพันธภาพที่ดีในครอบครัวจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยบ่มเพาะให้เด็ก ๆ เติบโตอย่างมั่นคง แต่ผลการสำรวจกลับพบว่า ครอบครัวในปัจจุบันกลับมีปัญหาด้านความสัมพันธ์ เนื่องจากไม่มีเวลาพบกันหรือว่างไม่ตรงกัน โดยพ่อในกรุงเทพฯ และปริมณฑล ร้อยละ 70 ทำงานมากกว่าวันละ 8 ชั่วโมง และมีเวลาอยู่กับลูกเพียงวันละ 50 นาที²⁷ ขณะที่พ่อแม่เองก็รู้สึกห่างเหินกับลูก เพราะมีเวลาร่วมกันเพียงวันละ 1 - 3 ชั่วโมง²⁸ สอดคล้องกับการสำรวจของโครงการเฝ้าระวังเด็กที่พบว่า ร้อยละ 40 ของเด็กมัธยมปลายและอุดมศึกษา ไม่ได้ไปเที่ยวกับพ่อแม่เลยในรอบ 1 เดือน²⁹ นอกจากนี้สมาชิกครอบครัวอีกเกือบร้อยละ 60 ก็ไม่ได้อยู่พร้อมหน้ากับครอบครัว เนื่องจากต้องทำงาน³⁰ ห่างเหิน ขาดรัก

สภาวะที่ห่างเหินและขาดรัก สะท้อนออกมาในผลการสำรวจสภาวะครอบครัวประชาชนในกรุงเทพฯ และปริมณฑล โดยพบว่าแม่คนในครอบครัวจะคิดว่า ปัจจัยที่ทำให้ครอบครัวมีความสุขได้คือความรักร้อยละ 53 และสิ่งที่สมาชิกอยากได้จากครอบครัวมากที่สุดคือ กำลังใจ ความรัก ความเข้าใจ ความอบอุ่นร้อยละ 45 แต่สิ่งที่พ่อแม่ในปัจจุบันอยากทำให้ครอบครัวมากที่สุด กลับขัดแย้งกับความต้องการของคนในครอบครัวอย่างชัดเจน นั่นคือการหาเงิน

27 เอแบคโพลล์. (2554). "บทบาทพ่อในครอบครัวไทย".

28 สายฤดี วรกิจโกศาทร. (2553). สรุปรายงานเชิงวิชาการสถานการณ์ครอบครัวไทย.

29 เพิ่งอ้าง.

30 เอแบคโพลล์. (2551). "สภาวะครอบครัวปี 2551".

สิ่งที่น่าสนใจคือ ผลสำรวจพบคุณลักษณะของครอบครัวไทยที่มีความสุขในกลุ่มคนที่มีฐานะขัดสนมากกว่า ขณะที่กลุ่มที่มีฐานะดีมักพบปัญหาความไม่เข้าใจและดูด่ากันโดยไม่มีเหตุผลสูงสุด ซึ่งสะท้อนได้ว่า การมีเงินมากไม่ใช่ตัวแปรของการมีความสุขในครอบครัว

ศ. นพ. วิทยา นาควัชระ กล่าวว่า ปัจจุบันครอบครัวไทยมีช่องโหว่ 3 ประการที่ต้องรีบแก้ไข คือ หนึ่ง พ่อแม่ไม่รักกัน ทำให้เด็กขาดความรัก กลายเป็นคนเจ้าอารมณ์ สะเทือนใจง่าย ซื่อจฉฉา เสี่ยงต่อการมีเช็ลล์ก่อนวัย สอง เกิดการตามใจอย่างฟุ่มเฟือย ใช้เงินเลี้ยงลูก เพราะพ่อแม่ไม่มีเวลา ทำให้ลูกไม่มีวินัยและไม่มีเป้าหมายในการใช้ชีวิต และสาม พ่อแม่ใช้ความรุนแรงใส่กัน ทำให้ลูกซึมซับและอาจเลียนแบบพฤติกรรมรุนแรงได้ในอนาคต

ครอบครัวไทย เปลี่ยนไปแล้ว

ในขณะที่กรณีศพทารกวดไม่เงินโชตนารามแสดงให้เห็นถึงความไม่พร้อมของผู้คนจำนวนหนึ่งในการสร้างครอบครัวของตนเอง แต่ในอีกด้านหนึ่ง สถานการณ์ของครอบครัวไทยก็ไม่ได้มีแนวโน้มที่ดีเท่าไรนัก โดยครอบครัวในชนบท สภาพสังคมที่มุ่งแสวงหาความร่ำรวย ผลักดันให้คนหนุ่มสาวจำนวนมากออกมาขายแรงงานเพื่อแลกเงิน ครอบครัวที่เคยอยู่กันพร้อมหน้าก็เหลือเพียงคนแก่และเด็กเล็ก ความสัมพันธ์แบบเครือญาติที่ช่วยเหลือพึ่งพากันหายไป เพราะต่างคนต่างทำงานและรับผิดชอบชีวิตของตนเอง ประเพณีและ

วัฒนธรรมชุมชนเลื่อนหาย ไร้คนสืบสานต่อ ในขณะที่ครอบครัวในเมือง พ่อแม่ต่างตกอยู่ในสภาวะเคร่งเครียดบีบรัดจากการทำงาน ทำให้สมาชิกในครอบครัวห่างเหิน ลูก ๆ จึงต้องหันไปใช้เวลาคลายเหงาด้วยวิธีการต่าง ๆ และเกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมาไม่รู้จบ

ครอบครัวชนบท: ฝากเลี้ยง คนชรา ทุ่งนาร้าง และเด็ก

การที่สังคมไทยยุคนี้มีค่านิยมแสวงหาความร่ำรวย ส่งผลให้วิถีชีวิตและรูปแบบความสัมพันธ์ของคนในชนบทเปลี่ยนแปลงไปอย่างสิ้นเชิง คนหนุ่มสาวหรือวัยแรงงานเกือบทั้งหมดพากันอพยพออกจากชุมชนไปทำงานในเมือง ทำให้โครงสร้างสังคมชนบทบิดเบี้ยว และโครงสร้างครอบครัวเปราะบาง เพราะเหลือแต่คนแก่กับเด็ก ผู้สูงอายุต้องรับภาระในการเลี้ยงหลาน และอาจต้องทำงานมากขึ้นหากลูกส่งเงินมาให้ไม่พอ รวมทั้งยังเกิดช่องว่างระหว่างวัยของผู้เฒ่ากับเด็ก ๆ ทำให้เด็ก ๆ และวัยรุ่นในครอบครัวขาดที่ปรึกษาและคำแนะนำที่เหมาะสม ส่วนผู้สูงอายุเองก็รู้สึกถูกทอดทิ้งไว้กับภาระที่หนักเกินกำลัง ทุกฝ่ายล้วนถูกกัดกร่อนด้วยความรู้สึกเหงาและว้าเหว่

จากสถิติพบว่า แรงงานภาคเกษตรกรรมของไทยลดลงอย่างมาก จากเดิมร้อยละ 66 ในปี พ.ศ. 2525 เหลือเพียงร้อยละ 41 ในปี พ.ศ. 2550 ส่วนใหญ่ไปทำงานในภาคอุตสาหกรรมและบริการ³¹ และบางส่วนไปทำงานต่างประเทศ ซึ่งเกือบครึ่งหนึ่งคือประชากรจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีการศึกษาระดับประถมและ

มัธยมศึกษา โดยมีลักษณะงานเป็นผู้ปฏิบัติการควบคุมและประกอบชิ้นส่วนในโรงงานมากที่สุด³²

การที่พ่อแม่บ้านออกไปทำงานนอกชุมชน โดยเฉพาะในต่างประเทศ มีผลกระทบต่อแม่บ้านโดยตรง ทำให้ผู้หญิงต้องรับภาระเพิ่มขึ้น ทั้งการจัดการไร่นา งานในครัวเรือน และหากสามีส่งเงินมาไม่เพียงพอหรือไม่สม่ำเสมอ ผู้หญิงก็ต้องออกไปหารายได้เพิ่มอีกทางหนึ่ง ทำให้ไม่มีเวลาดูแลพ่อแม่และลูก เกิดความเครียด ความกดดัน ขาดความมั่นคงทางอารมณ์ รวมทั้งกังวลและหวาดระแวงว่าสามีจะมีคนอื่น จนเกิดความขัดแย้งระหว่างกัน และนำไปสู่การหย่าร้างได้ง่าย³³

ส่วนครอบครัวที่ยังอยู่ในภาคเกษตรกรรมพร้อมหน้าพร้อมตาก็ต้องเผชิญความเปลี่ยนแปลงเช่นกัน ระบบผลิตจากการเกษตรแผนใหม่ที่ต้องอาศัยการดูแลอย่างเข้มข้นเพื่อให้ได้ผลผลิตตรงความต้องการของตลาด ทำให้สมาชิกครอบครัวไม่ค่อยได้อยู่พร้อมหน้าแม่ไม่มีเวลาดูแลลูกทั้งด้านอาหาร สุขภาพ และไม่มีโอกาสให้ลูกกินนมแม่ได้นานเหมือนเมื่อก่อน ความสัมพันธ์และการทำกิจกรรมร่วมกันของครอบครัวลดลงเพราะไม่มีเวลา การดูแลเด็กเล็กกลายเป็นหน้าที่ของสมาชิกคนอื่นในบ้าน หรือจ้างคนมาเลี้ยง และเมื่อเด็กเริ่มเดินได้หรืออายุประมาณขวบครึ่ง ก็จะถูกส่งไปอยู่ที่ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กทั้งวัน ขณะที่เมื่อก่อน เด็กจะเข้าศูนย์เด็กเล็กเมื่ออายุราว 3 ขวบ³⁴

31 สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2550). การสำรวจภาวะการทำงานของประชากร.

32 สำนักบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ. (2552). สรุปสถานการณ์การไปทำงานต่างประเทศของแรงงานไทย.

33 พิมพรรณ ยอดคำ. (2544). ผลกระทบจากการย้ายถิ่นของสามีต่อสตรีแม่บ้านในชุมชนชนบท.

34 ปรียาภรณ์ กิติชัยวรรณ. (2545). การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการเกษตรของครอบครัวในชนบทและผลกระทบต่อการศึกษาของเด็กเล็ก.

เด็กไทยกินนมแม่น้อยลง³⁵

องค์การอนามัยโลกและยูนิเซฟ แนะนำให้คุณแม่เลี้ยงทารกเกิดใหม่ด้วยนมแม่เพียงอย่างเดียวอย่างน้อย 6 เดือน และให้กินนมแม่ควบคู่กับอาหารอื่นตามวัยไปจนเด็กมีอายุ 2 ขวบหรือมากกว่านั้น เพราะตระหนักถึงคุณค่ามหาศาลของน้ำนมแม่ ซึ่งถือเป็นอาหารที่ดีที่สุดสำหรับลูก และเป็นประโยชน์ทั้งต่อแม่และลูก แต่น่าเสียดายที่เด็กเกิดใหม่ในประเทศไทยประมาณ 800,000 คนในแต่ละปี มีเพียงร้อยละ 15 หรือประมาณ 120,000 คนเท่านั้น ได้กินนมแม่จนถึงอายุ 6 เดือน ทำให้เด็กจำนวนมากพลาดโอกาสได้รับสารอาหารที่ดีที่สุดในชีวิต

³⁵ ศิราภรณ์ สวัสดิ์วร และกรรมกร บางสายน้อย. (2550). ทำโม 6 เดือนแรกให้ลูกกินนมแม่อย่างเดียว.

บทส่งท้าย: ความท้าทายของสถาบันครอบครัว ความท้าทายของใคร?

บทความนี้นำเสนอปัญหาเกี่ยวกับครอบครัวตั้งแต่ประเด็นท้องไม่พร้อมของแม่วัยใส ปัญหาสิ่งแวดล้อมทางสังคมที่ไม่เป็นมิตรต่อวัยรุ่น ปัญหาชีวิตคู่ และปัญหาโครงสร้างครอบครัวที่เปลี่ยนแปลงไปเนื่องจากผลกระทบทางเศรษฐกิจ ปัญหาเหล่านี้ดูมากมาย หลายครั้งก็ดูน่าสับสนจนไม่รู้ว่าจะเริ่มอะไรก่อนหลัง และอะไรเป็นเหตุอะไรเป็นผล และที่สำคัญเกี่ยวข้องกับการลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคมอย่างไร?

ครอบครัวเป็นหน่วยที่เล็กที่สุด และเป็นส่วนสำคัญที่สุดในสังคม ดังมีคำกล่าวในพุทธพจน์ว่า “ลูกคือรากฐานของมนุษยชาติ” ครอบครัวจึงเป็นจุดเริ่มต้นของการสร้างสรรค์มนุษย์และสังคมที่ดีงาม โดยอาศัยความรักความอบอุ่นเป็นสิ่งหล่อเลี้ยงจิตใจ

ทั้งที่ความจริงข้อนี้ตระหนักชัดแก่ใจเรา แต่สถานการณ์ข้างต้นแสดงให้เห็นว่าครอบครัวไทยกลับห่างไกลคำว่า “ครอบครัวอบอุ่นผูกพัน” มากขึ้นทุกที หรือคำว่า “ครอบครัว” ในวันนี้ จะหมายถึงจุดจบของความสุข และเป็นจุดเริ่มต้นของความทุกข์โศกไปแล้ว

หากเรายอมรับว่า ข้อมูล สถิติ ตัวเลขที่ยกมาอ้างอิงทั้งหมดข้างต้น เป็นการแสดงความจริงอย่างตรงไปตรงมาถึงสถานการณ์ความยากลำบากของครอบครัวไทยในปัจจุบัน เรามีทางเลือกเดียวก็คือ ต้องกระทำการอะไรบางอย่าง และต้องสร้างการเปลี่ยนแปลง

โดยเหตุที่เราไม่อาจยอมรับให้สิทธิในการมีชีวิตและสุขภาพที่ดีของเด็กและเยาวชนต้องสูญเสียไป ตั้งแต่ต้นทางของชีวิตที่เริ่มจากสถาบันครอบครัว สังคมที่ไม่เอาใจใส่ดูแลเด็กและเยาวชน เป็นสังคมที่ไม่สร้างโอกาสที่เท่าเทียมให้กับเด็กและเยาวชนของตนเอง และอาจกล่าวได้ว่า สังคมนั้นกำลังโยนอนาคตของตนเองทิ้ง และกำลังสร้างช่องว่างความเหลื่อมล้ำตั้งแต่ต้นทาง

ดังนั้น คงต้องถามกันอย่างจริงจัง โดยไม่ผลักรถให้รัฐ ใหัโรงเรียน ใหัสื่อ ใหัคนอื่น ว่าครอบครัวไทยจะต้องทำอย่างไรบ้าง ในการเป็นจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงนี้?

การศึกษา กับการลดความเหลื่อมล้ำ

นิภาพร ทับหุ่่น

โดยทั่วไปแล้ว การศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้มีโอกาสเข้าถึงงานที่ดี มีรายได้สูงขึ้น และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สำหรับคนยากไร้ หรือมีสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมต่ำ การศึกษาถือว่าเป็นเครื่องมือสำคัญในการเลื่อนชั้นทางสังคมขึ้นมา และช่วยลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำ ดังที่หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 คณะราษฎรก็ได้จัดให้มีการศึกษาสำหรับพลเมืองอย่างแพร่หลาย และพัฒนาหลักสูตรของโรงเรียนและมหาวิทยาลัยให้เท่าเทียมอารยประเทศ เพื่อให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และพัฒนาคุณภาพประชาชนขึ้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศขณะนั้น จะเห็นได้ว่า เป้าหมายของการจัดระบบการศึกษาเพื่อการเปลี่ยนแปลงนั้น มุ่งไปที่เรื่องของ หนึ่ง การกระจายโอกาสในการเข้าถึงการศึกษา และ สอง คุณภาพการศึกษา

80 ปีผ่านไป ประเทศไทยมีจำนวนครูและโรงเรียนเพิ่มมากขึ้นทั่วประเทศ มีวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเพิ่มมากขึ้น มีคนเรียนจบในหลักสูตรระดับสูงมากขึ้น ดูเหมือนว่าผู้คนจะเข้าถึงการศึกษามากขึ้น และมีคุณภาพมากกว่าเดิม แต่ทำไมสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในปัจจุบันกลับรุนแรงขึ้น? เกิดอะไรขึ้นกับระบบการศึกษา? ผู้คนได้รับโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาอย่างเท่าเทียมกันหรือไม่? และการศึกษาได้ช่วยสร้างคนที่มีคุณภาพแบบไหน จึงไม่นำมาสู่การลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำในสังคมเลย?

เรียนไป ทุกข์ไป

ยุทธชัย เฉลิมชัย นักวิจัยมูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ เปิดเผยผลการศึกษาการใช้เวลาในห้องเรียนของเด็กไทยกับประเทศอื่น ๆ ว่า เด็กไทยเป็นชาติที่เด็กถูกบังคับให้เรียนในห้องเรียน โดยใช้ชั่วโมงเรียนในแต่ละวันมากที่สุดในโลก และไม่ว่าจะเป็นเด็กนักเรียนในเมืองหรือชนบท ต่างก็มีความทุกข์จากระบบการศึกษาไม่ต่างกัน คือใช้เวลาเรียนในห้องเรียนมาก แถมต้องเรียนกวดวิชาตั้งแต่วัยอนุบาล จนเกิดความเครียดและเบื่อหน่าย

“ผมคิดว่ามีเด็กจำนวนไม่น้อยอยากลุกขึ้นตะโกนบอกว่า อึดอัด ทุกข์จากความเครียดกับระบบการศึกษามากเพียงใด เปรียบเทียบกับเด็กนักเรียนในจีน ยังมีเวลาว่างให้ผ่อนคลายจากการเรียนในแต่ละวัน ดูได้จากตารางเรียนที่เน้นเรียนวิชาการในตอนเช้า และพักกลางวันเวลา 11 โมง จากนั้นโรงเรียนจะให้เด็กออกนอก

โรงเรียน กลับไปกินข้าวที่บ้าน หรือไปพักผ่อน ถึงบ่ายสองค่อยกลับมาเรียนใหม่ และวิชาในช่วงบ่ายจะเป็นวิชาเบา ๆ ไม่เครียด เป็นวิชาที่เน้นพัฒนาทักษะการดำเนินชีวิต ที่พัฒนาคุณภาพของเด็กทางด้านอารมณ์และสังคม”

ผูกขาดการจัดการ

การนำระบบการศึกษาไปใส่ไว้ในระบบราชการ ซึ่งเป็นระบบรวมศูนย์ ทั้งในด้านเป้าหมาย และวิธีการบริหารจัดการ ประกอบกับเมื่อแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ผ่าน ๆ มา ได้มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจ การศึกษาก็ได้เข้ามามีบทบาทในการสร้างคนให้เป็นแรงงานเศรษฐกิจ จนอาจจะทำให้วัตถุประสงค์ หรือ “ประโยชน์หลายสถาน” ของการศึกษา หดแคบลงไปเพียงเพื่อ “วุฒิ” สำหรับสร้างเงื่อนไขที่ดีของรายได้ เพื่อความสามารถและอยู่รอดในเชิง “เทคนิคการอาชีพ”

“เราควรจะให้การศึกษาไม่ใช่เพื่อเพียงแต่ให้ได้ชื่อว่าประเทศไทยมีคนรู้หนังสือร้อยละ 80-90 แล้ว หรือที่นักเศรษฐศาสตร์อ้างเสมอว่า เราต้องวางแผนการศึกษาให้ประกอบเข้ารอยเดียวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจนั้น ผมก็ยิ่งรู้สึกว่าคุณถูกแต่ยังไม่ถูกทีเดียว เพราะเขาไม่ได้ฟังเสียงถึงคุณธรรม และศักดิ์ศรีของมนุษย์ที่เป็นนักเรียนแต่ละคน อาจจะหลงคำนึงบูชาแผนพัฒนาเศรษฐกิจว่า เป็นของศักดิ์สิทธิ์ไปก็ได้” - ปวย อึ้งภากรณ์¹

“เรามีโรงเรียน มีมหาวิทยาลัย แต่วิธีเรียนของเราไม่ได้ทำให้คนฉลาด เน้นแต่ท่องจำ ความรอบรู้ไม่มี ความคิดไม่มี ระบบการศึกษาไม่ได้ทำให้เรารู้ความจริงของสังคม ความจริงของสภาพแวดล้อม... คนมีศาสตร์แต่ไม่เข้าใจความจริงของมนุษย์ สังคม และสภาพแวดล้อม ศาสตร์นั้นก็กลายเป็นศาสตราวุธ สำหรับทีมตำทำร้ายและประหัตประหารฆ่าฟันในสงครามแย่งชิงงานและการหาเงินมาจับจ่าย” - ประเวศ วะสี²

การผูกขาดการบริหารจัดการการศึกษาโดยรัฐนี้ ทำให้ระบบการศึกษามีเพียงลักษณะเดียว คือ เป็นโครงสร้างสามเหลี่ยมแบบปิรามิด เพราะชั้นการศึกษาที่สูงขึ้นไม่มีที่เพียงพอสำหรับทุกคน คนแพ้ต้องถูกคัดออก ช่องว่างความเหลื่อมล้ำระหว่างคนจึงสูงขึ้นด้วยเหตุนี้

ผูกขาดความรู้

กระทั่งสถานะของความรู้ก็ยิ่งถูกผูกขาด นั่นคือ อะไรที่อยู่ในกรอบห้องเรียนจะไม่ถูกนับว่าเป็นความรู้ การศึกษาที่จำกัดอยู่แต่ในห้องเรียนจึงปฏิเสธการเรียนรู้นอกห้อง ไม่เชื่อมโยงกับชีวิตจริงของชุมชนและสังคม ทั้งยังเป็นไปในลักษณะของการแข่งขัน การศึกษาในห้องเรียนจึงเป็นไปเพื่อสอบให้ผ่านมากกว่าเรียนเพื่อให้ได้ความรู้ ไม่น่าแปลกใจที่การศึกษาไม่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในตัวของผู้เรียน เพราะถ้าเข้าใจว่าเป้าหมายของการศึกษานั้นเป็นไปเพื่อให้คนที่ได้รับการศึกษามาช่วยกันแก้ไขปัญหาของสังคมส่วนรวม คนที่มีโอกาสได้รับการศึกษาย่อมนำเอาวิชาความรู้นั้นมารับใช้ประโยชน์สังคมมากกว่าเพื่อประโยชน์ส่วนตัว และช่องว่างความเหลื่อมล้ำในสังคมจะลดลงไปมากกว่านี้

1 ปวย อึ้งภากรณ์. (2530). การศึกษาในทศวรรษของข้าพเจ้า. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มูลนิธิโกมล คีมทอง. น. 5-6.

2 ยศ สันตสมบัติ. (2539). ประเวศ วะสี: อาจารย์แพทย์ผู้เชี่ยวชาญสังคม. น. 15.

การกระจายอำนาจยังด้อยประสิทธิภาพ

การปฏิรูปการศึกษารอบแรก ภายใต้พระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2542 แม้จะสร้างนิมิตใหม่ให้กับวงการศึกษาไทย โดยการพัฒนาการศึกษาในฐานะกลไกพื้นฐานของการพัฒนาคน แต่สิ่งที่ไกลกว่านั้น คือ “ประโยชน์หลายสถาน” ของการศึกษาที่แท้จริง

ผลของการปฏิรูปการศึกษารอบแรก ทำให้เกิดแรงกระเพื่อมใหม่ในสังคมการเรียนรู้ของไทย ทำให้เกิดหลักสูตรการเรียนการสอนทันสมัย เน้นการปรับโครงสร้าง และการจัดการศึกษาในระบบ รวมทั้งเกิดกฎหมายประกอบขึ้นมาอีกหลายฉบับ โดยมีความมุ่งหวังว่าการศึกษาของไทยจะได้รับการปฏิรูปในทุกมิติ ไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างการบริหาร การกระจายอำนาจ ตลอดไปจนถึงสาระที่สำคัญที่สุดคือปฏิรูปการเรียนรู้

แต่ในหลายทางเลือกของการศึกษาที่เกิดขึ้นในรอบหลายปีมานี้ ไม่ว่าจะเป็น หลักสูตรภาษาอังกฤษ และหลักสูตรส่งเสริมความสามารถพิเศษ ซึ่งถูกเอ่ยถึงมากที่สุดในฐานะที่เป็นการศึกษา “พันธุ์ใหม่” ซึ่งเกิดขึ้นในยุคที่ประเทศไทยต้องการผลิตผลทางการศึกษาที่มีคุณภาพ ล้วนมีต้นทุนสูง ต้องแลกมาด้วยราคาที่เหมาะสม ดังนั้น คนที่จะมีโอกาสเรียนต้องมีฐานะดีพอสมควร

ดูเหมือนว่า แม้จะมีแนวความคิดการกระจายอำนาจทางการศึกษาเริ่มขึ้นบ้างแล้ว และเปิดให้มีการจัดการศึกษาที่หลากหลายมากขึ้น แต่การบริหารจัดการโดยรวมก็ยังขาดประสิทธิภาพ

เมื่อหวนทบทวนหลัก 3 ประการ ในการจัดการศึกษาตาม มาตรา 8 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 คือ (1) การศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชน (2) ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาและ (3) ให้จัดกระบวนการเรียนรู้ให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง ภาพรวมของประเทศยังดูเหมือนจะไม่พบความเปลี่ยนแปลงมากนัก

คุณภาพที่ยังเหลื่อมล้ำ

ข้อมูลการวัดผลสัมฤทธิ์ทางวิชาการในปี พ.ศ. 2552 ขององค์การความร่วมมือการพัฒนาทางเศรษฐกิจ หรือ โออีซีดี ภายใต้โครงการประเมินนักเรียนนานาชาติ ซึ่งได้ประเมินศักยภาพนักเรียนอายุ 15 ปี ที่ถือว่าเป็นวัยจบการศึกษาภาคบังคับ โดยได้ประเมินทักษะการเรียนรู้ในด้านการอ่าน คณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ ที่เป็นความรู้และทักษะที่จำเป็นของการเรียนรู้ตลอดชีวิต พบว่าคะแนนเฉลี่ยของนักเรียนไทยยังมีแนวโน้มลดต่ำลงทุกวิชาเมื่อเปรียบเทียบกับผลการประเมินครั้งแรกในปีพ.ศ.2543 นักเรียนไทยเกือบครึ่งแสดงผลการประเมินการอ่านและวิทยาศาสตร์ต่ำกว่าพื้นฐาน และมากกว่าครึ่งในวิชาคณิตศาสตร์ ส่วนที่สมรรถนะระดับสูงมีน้อย

จะเห็นได้ว่า ปัญหาคุณภาพการศึกษาของไทยนั้นเริ่มตั้งแต่มูลฐานที่โรงเรียน ไปจนถึงระดับอาชีวศึกษาและอุดมศึกษา แม้ว่าจะมีลักษณะของปัญหาแตกต่างกันออกไป

โรงเรียนที่ดีมีคุณภาพมักจะเป็นโรงเรียนขนาดใหญ่อยู่ในเขตเมือง โรงเรียนขนาดกลางและเล็กส่วนใหญ่ยังด้อยคุณภาพ โดยเฉพาะในเขตชนบทและพื้นที่ห่างไกล ส่งผลให้พ่อแม่ที่มีกำลังทรัพย์ส่งลูกเข้ามาเรียนในโรงเรียนใหญ่ ส่วนพ่อแม่ที่ยากจนก็ไม่มีทางเลือก ต้องให้ลูกเรียนในโรงเรียนที่ด้อยคุณภาพกว่าโรงเรียนเหล่านี้มีจำนวนนักเรียนเฉลี่ยต่ำกว่า 200 คน มีอยู่ราว 20,000 แห่ง และจากข้อมูลของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) ร้อยละ 30 ของโรงเรียนเหล่านี้ยังไม่ผ่านการรับรองคุณภาพหรือมีคุณภาพระดับพอใช้เท่านั้น

สถาบันอาชีวศึกษาเองก็ประสบปัญหาขาดแคลนผู้เรียน เนื่องจากพ่อแม่นิยมส่งลูกเรียนระดับปริญญา นอกจากนี้ หลักสูตรอาชีวศึกษาก็ไม่ตอบสนองตลาดแรงงานและภาคการผลิตได้อย่างเต็มที่

ในส่วนของสถาบันอุดมศึกษากว่า 200 แห่งทั่วประเทศก็ประสบกับปัญหานักศึกษาล้นเกิน เพราะเร่งรัดขยายการเติบโตเชิงปริมาณ ทำให้คุณภาพลดลง ทั้งยังส่งผลให้เกิดภาวะบัณฑิตว่างงานและทำงานต่ำระดับ นั่นคือ มีการแย่งงานของคนที่มีระดับการศึกษาต่ำกว่ามาทำ

หากคุณภาพทางการศึกษาในสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ยังมีความเหลื่อมล้ำ ก็คงมีแต่พ่อแม่ที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจดีที่สามารถเลือกสถานศึกษาที่มีคุณภาพให้กับลูกตัวเองได้ ในขณะที่

พ่อแม่จน ๆ ก็ต้องยอมรับสภาพที่ไม่มีทางเลือกให้กับลูกตัวเองต่อไป ไม่น่าแปลกใจเลยที่ช่องว่างความเหลื่อมล้ำจะยังคงอยู่ ก็ในเมื่อคนระดับล่างมีโอกาสน้อยลงในการเลื่อนสถานะทางชนชั้นของตนเองผ่านการศึกษา

เหลื่อมล้ำทางโอกาส: เด็กน้อยไม่ได้เข้าโรงเรียน

ในประเทศไทยมีจำนวนเด็กในวัยระหว่าง 6 - 11 ปี ที่ไม่ไปโรงเรียนอยู่ประมาณ 620,000 - 720,000 คน โดยมีปัญหาหลัก ๆ อยู่ 3 ประการ ซึ่งอาจเป็นสาเหตุของการเข้าโรงเรียนล่าช้า

ปัญหาแรกก็คือ ผู้ปกครองเข้าใจผิดและยังคิดว่าอายุของการเข้าเรียนชั้นประถม 1 นั้นยังเป็น 7 ปีอยู่ แม้ว่ากฎหมายการศึกษาของเราได้เปลี่ยนจากอายุ 7 ปี เป็น 6 ปีแล้วก็ตาม และถ้าผู้ปกครองไม่ส่งลูกหลานเข้าโรงเรียนตามอายุที่ถูกต้องก็เท่ากับทำผิดกฎหมายนั่นเอง

ส่วนปัญหาถัดมาคือ ครูบางท่านรู้สึกว่าจะหากเด็กคนไหนไม่ได้เข้าศูนย์พัฒนาเด็กเล็กมาก่อน เด็กคนนั้นก็ยังไม่พร้อมที่จะเข้าเรียนในระดับประถม ซึ่งในความเป็นจริง มีเด็กประมาณร้อยละ 40 ที่ไม่ได้เข้ารับการเตรียมความพร้อมในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กไม่ว่าจะรูปแบบใดก็ตาม

และประการสุดท้าย ยังมีเด็กเกือบ 2 ล้านคนในประเทศไทยที่อยู่ในฐานะยากจน ซึ่งอาจเป็นเหตุผลที่บางครอบครัวไม่มีเงินพอที่จะส่งเด็กเข้าโรงเรียน ถึงแม้การศึกษาภาคบังคับซึ่งเริ่มใน

ชั้นประถมปีที่ 1 เป็นบริการที่รัฐต้องจัดให้โดยผู้ปกครองไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย แต่ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เช่น ค่ารถไปกลับ ค่าเครื่องแบบนักเรียน กระเป๋าหนังสือ อุปกรณ์การเรียน ฯลฯ ก็ยังเป็นสิ่งที่ผู้ปกครองต้องจัดหา เพราะฉะนั้น ในการแก้ปัญหาอย่างจริงจัง ทางรัฐบาลน่าจะให้การสนับสนุนผู้ปกครองให้ครบทุกด้าน เพื่อให้เด็กทุกคนสามารถไปโรงเรียนได้

เด็กด้อยโอกาส เด็กเสี่ยงล้มเหลวในการเรียน

ยังไร้คนดูแล

ศ. ดร. ไพฑูรย์ สินลารัตน์ ยืนยันว่าสถานการณ์นักเรียน ออกจากระบบโรงเรียนสะท้อนปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ในประเทศไทย ว่ายังมีค่อนข้างสูง โดยขึ้นกับฐานะทางสังคม การเงิน อาชีพการงานของพ่อแม่ ผู้ปกครอง และสถานที่เรียนว่าอยู่ในตัวเมือง หรือชนบท

สถิติในปี พ.ศ. 2551 พบว่า มีนักเรียนออกจากระบบ 3.1 ล้านคน จากทั้งหมด 14.3 ล้านคน ถัดมาในปี พ.ศ. 2552 มีนักเรียน ออกจากระบบ 2.9 ล้านคน จากทั้งหมด 13.9 ล้านคน ซึ่ง ศ. ดร. ไพฑูรย์ คาดการณ์ว่า หากประเทศไทยยังไม่ปรับวิธีคิดและโครงสร้างการบริหารที่มีลักษณะดึงเด็กเข้าส่วนกลาง หรือคัดเฉพาะ “เด็กหัวกะทิ” เข้าไปศึกษาในกรุงเทพมหานครหรือเมืองใหญ่ ๆ ปัญหาเด็กออกนอกระบบการศึกษาจะมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นในปี พ.ศ. 2554-2555

สถานการณ์ในปี พ.ศ. 2553 ประเทศไทยมีเด็กอายุ 3 - 17 ปี กว่า 1.7 ล้านคนไม่ได้เรียนหนังสือ อีก 5 แสนคนเป็นเด็กที่อยู่ในชนบทห่างไกล เข้าไม่ถึงการศึกษา จำนวนกว่า 5 หมื่นคนถูกดำเนินคดี มีเด็กพิการ 1 แสนคนที่ใช้ชีวิตอยู่ในสังคมไทย ยังไม่นับรวมกลุ่มประชากรที่ต้องการศึกษาต่อและเพิ่มทักษะในการประกอบอาชีพ เช่น กลุ่มแรงงาน อีก 8.8 ล้านคน นับรวม ๆ แล้วมีคนไทยตกอยู่ในสภาพ “ด้อยโอกาสทางการศึกษา” กว่า 13 ล้านคน³

จากการสำรวจของสถาบันรามจิตติ ได้ทำการรวบรวมข้อมูล ทั้งจากภาครัฐ และหน่วยงานเอกชน พบว่า มีจำนวนกลุ่มเด็กและเยาวชนที่ยังขาดโอกาสทางสังคมที่หลุดออกจากระบบการศึกษา และเป็นเด็กกลุ่มเสี่ยงของการหลุดออกจากระบบการศึกษาประมาณ 5 ล้านคน และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น กระจายอยู่ทั่วพื้นที่ในประเทศไทย

นายสมพงษ์ จิตระดับ อาจารย์ประจำคณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กล่าวว่า ขณะนี้ปัญหาเด็กนอกระบบ หรือเด็กที่ออกกลางคันเพิ่มขึ้นถึง 5 ล้านคน เท่ากับ 1 ใน 3 ของเด็กในระบบ และส่วนใหญ่จะเป็นเด็กที่ยังไม่จบระดับมัธยมศึกษาปีที่ 3 ส่วนใหญ่เรียนถึงแค่เทอมแรกของมัธยมศึกษาปีที่ 1 หรือมัธยมศึกษาปีที่ 2 เท่านั้น ยังไม่จบมัธยมศึกษาปีที่ 3 ซึ่งเด็กเหล่านี้ถือว่ามีปัญหา

³ ไพฑูรย์ สินลารัตน์. 8 มิ.ย. 2554. ปาฐกถาหัวข้อ “ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมด้านการศึกษา”. ภาควิชาการวางแผนภาคและเมืองคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ.

เชิงพฤติกรรมและเป็นเด็กกลุ่มเสี่ยงที่อันตรายมาก

ทั้งนี้ เด็กกลุ่มนี้กว่าร้อยละ 80 เป็นเด็กผู้ชาย สาเหตุหลักที่ต้องออกกลางคันมาจากปัญหาทะเลาะวิวาท และเมื่อโรงเรียน ขณะในตัวประเมินของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาระบุว่า นักเรียนต้องมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนไม่ต่ำกว่า 3.00 นั้น ทำให้โรงเรียนต้องผลักเด็กไม่เก่งออกเพื่อไม่ให้ดึงคะแนนรวมของทั้งโรงเรียนให้ต่ำลง สิ่งที่น่าห่วงคือ เมื่อเด็กเหล่านี้ออกนอกระบบโรงเรียน จะเข้าหาอบายมุขต่างๆ ทั้งยาเสพติด ร้านเกม รวมถึงนำไปสู่ปัญหาการตั้งครรภ์ก่อนวัยอันควรด้วย

ดังนั้น หากจะแก้ปัญหาดังกล่าวจะต้องทำอย่างจริงจัง แต่เท่าที่ดูขณะนี้ยังไม่มีหน่วยงานใดเข้ามาเป็นแกนหลักในการแก้ปัญหา ส่วนกระทรวงศึกษาธิการก็จะดูแลเฉพาะเรื่องคุณภาพการศึกษา และดูแลเฉพาะเด็กที่เก่งเท่านั้น ทำให้เด็กนอกระบบกลุ่มนี้ไม่ได้รับการดูแล

“ทางหนึ่งที่จะช่วยเด็กกลุ่มนี้ คือ ศธ.จะต้องไม่ผลักไสเด็กกลุ่มนี้ออกนอกระบบ ควรจะมีโรงเรียนที่สามารถรองรับเด็กกลุ่มนี้ได้จนกว่าจะจบชั้น ม.3 เพราะเมื่อผ่านช่วงนี้ไปแล้ว เขาก็จะมีทางไป เช่น อาจจะไปประกอบอาชีพ หรือศึกษาต่อ ซึ่งจะทำให้ปัญหาการออกกลางคันลดลงด้วย”⁴

⁴ ASTV ผู้จัดการออนไลน์. 26 ธ.ค. 2554. “สมพงษ์หนุนทำ “ไลฟ์ไซเคิล” แก่ นร.นอกระบบ หลังพบเด็กติดอบายมุขสูง”

โอกาส “เด็กจน” เรียนต่อมหาลัย

การขยายโอกาสทางการศึกษาไปถึงระดับมัธยมปลาย เป็นเรื่องที่ดี แต่ต้องทำต่อใน 2 เรื่อง ประการแรก คือ กระจายและสร้างคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมกัน สวัสดิการด้านการศึกษาควรเน้นเรื่องการพัฒนาและส่งเสริมคุณภาพของครูและโรงเรียน ให้ครูและโรงเรียนของรัฐและเอกชน มีคุณภาพทัดเทียมกัน และออกแบบหลักสูตรที่ตอบสนองชีวิตของคนและสังคมในอนาคต ประการที่สอง รัฐต้องขยายโอกาสทางการศึกษาขึ้นไปถึงระดับอุดมศึกษา เพราะปัจจุบัน การที่จะได้งานและผลตอบแทนดี ขึ้นกับการศึกษาในระดับ อุดมศึกษามากกว่า และเด็กที่ด้อยโอกาสจำนวนมากก็ ไม่สามารถเข้าถึงการศึกษาในระดับอุดมศึกษาได้ เพราะมี ค่าใช้จ่ายสูง และแม้รัฐจะจัดกองทุนเพื่อการศึกษาให้ ผู้ด้อยโอกาสสามารถกู้ยืมเป็นทุนเล่าเรียนได้ แต่ก็มีเพียง ร้อยละ 2.2 ของนักเรียนยากจนทั้งหมดที่ได้รับทุนการศึกษา จากรัฐ และเพียงร้อยละ 0.03 ของนักเรียนยากจนที่จะ กู้ยืมเงินจากโครงการกู้ยืมเงินของรัฐ ส่วนมากแล้ว ผู้ได้รับ ประโยชน์จากทุนการศึกษาและโครงการกู้ยืมเงินเพื่อการ ศึกษาของรัฐ จะเป็นเด็กที่มาจากครอบครัวที่มีรายได้พออยู่ พอกิน แต่ไม่จัดว่าขัดสน

โครงการเรียนฟรี 15 ปีให้สิทธิทางการศึกษาแก่เด็กทั่วประเทศกว่า 12.8 ล้านคน แต่ยังไม่เอื้อประโยชน์ต่อเด็กในกลุ่มเสี่ยง คือ เด็กไร้สัญชาติ เด็กเร่ร่อน เด็กที่ถูกไล่ออกจากระบบการศึกษา มูลนิธิสร้างสรรค์เด็กคาดการณ์ว่า ปัจจุบันมีเด็กเร่ร่อนทั้งคนไทยและต่างด้าวจำนวนกว่า 30,000 คน และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี แต่ครูข้างถนนของภาครัฐที่ทำงานกับเด็กเร่ร่อนมีไม่ถึง 100 คน

ดร. ดิลกะ ลัทธพิพัฒน์ นักวิชาการประจำ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย หรือ ทีดีอาร์ไอ ได้กล่าวในการศึกษาเรื่อง “คุณภาพการศึกษาและครอบครัวไทยตัดโอกาส “เด็กจน” เรียนต่อมหา’ลัย” โดยสรุปว่า ในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา อัตราการเข้าเรียนต่อในระดับมัธยมปลายของเยาวชนไทยที่มีอายุระหว่าง 16 - 19 ปี มีแนวโน้มสูงขึ้นมาก ทั้งจากเด็กที่มาจากครอบครัวยากจนและเด็กที่มาจากครอบครัวฐานะดี แสดงถึงความเหลื่อมล้ำที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง⁵

⁵ ดิลกะ ลัทธพิพัฒน์. (2554). รายงานการวิจัยหัวข้อ คุณภาพการศึกษาและครอบครัวไทยตัดโอกาส “เด็กจน” เรียนต่อมหา’ลัย. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

แต่เมื่อพิจารณาจากอัตราการเรียนต่อในระดับอุดมศึกษา กลับพบว่าความเหลื่อมล้ำนั้นเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดด จากกลุ่มตัวอย่างซึ่งเป็นเยาวชนอายุระหว่าง 19 - 25 ปี พบว่าช่องว่างในการเรียนต่อระหว่างเด็กที่มาจากกลุ่มครอบครัวที่รวยที่สุด กับกลุ่มที่จนที่สุดเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 20 ในปีพ.ศ.2529 เป็นร้อยละ 38 ในปีพ.ศ. 2552 หรือเกือบจะเท่าตัว และส่วนใหญ่เกิดขึ้นหลังจากปีพ.ศ. 2539

ปัจจุบัน เป็นที่ยอมรับกันว่า การที่จะได้งานและผลตอบแทนดี ขึ้นกับการศึกษาในระดับอุดมศึกษามากกว่า ทว่า เมื่อพิจารณาจากอัตราการเรียนต่อในระดับอุดมศึกษา กลับพบว่าความเหลื่อมล้ำนั้นเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดด มีเด็กยากจนจำนวนน้อยมากที่สามารถเข้าถึงการศึกษาในระดับอุดมศึกษาได้ นับเป็นความเหลื่อมล้ำอย่างหนึ่ง ซึ่งมีส่วนสำคัญต่อปัญหาโยงใยถึงความเหลื่อมล้ำในโอกาสด้านอื่น ๆ อย่างต่อเนื่อง

ดร. ดิลกะ กล่าวว่่า “ปัจจุบันประเทศไทยก้าวมาถึงจุดที่มีความสำเร็จในการขยายจำนวนปีการศึกษา แต่ที่ผ่านมามีหลักฐานชัดเจนว่า จำนวนปีการศึกษาที่เพิ่มขึ้นไม่สำคัญเท่าคุณภาพการศึกษาที่คนจนได้รับ ซึ่งเทียบกันไม่ได้กับเด็กที่มาจากครอบครัวที่มีความได้เปรียบทางสังคม เราควรจะทุ่มทรัพยากรลงไปพัฒนาคุณภาพเด็กตั้งแต่ก่อนวัยเรียนและการศึกษาขั้นพื้นฐานขึ้นมา จึงจะแก้ไขความเหลื่อมล้ำได้อย่างยั่งยืน หากจะมาทำในระดับอุดมศึกษาคงช้าเกินไป และน่าจะได้ผลน้อย อย่างไรก็ตาม การเปิดโอกาสศึกษาต่อในระดับ

อุดมศึกษาของเด็กเป็นสิ่งที่ดี แต่ไม่ควรลดคุณภาพการศึกษาเพื่อ
ซ้อนเด็กคุณภาพต่ำเข้ามาเรียน ซึ่งท้ายที่สุดจะส่งผลเป็นลูกโซ่ต่อ
คุณภาพแรงงานของไทยในอนาคต”

เด็กบกพร่องทางการเรียนรู้ กับความเท่าเทียมทางการศึกษา

ศ. ดร. กนก วงษ์ตระหง่าน เมื่อครั้งดำรงตำแหน่ง
ที่ปรึกษาอดีตนายกรัฐมนตรีอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ กล่าวถึงการ
ปลดล็อกระบบการศึกษาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม
(คม ชัด ลึก, 16 มีนาคม พ.ศ.2554) ว่า ควรให้ความสำคัญ
การปฏิรูปประเทศไทย และนโยบายเร่งด่วนด้านการปฏิรูป
การศึกษา เพื่อลดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา
ในสังคมไทย โดยขับเคลื่อนผ่าน 2 โครงการหลัก คือ โครงการ
สังคมไทยร่วมกันคืนครูดีให้ศิษย์ยกย่อง เชิดชูครูสอนดี และ
โครงการสร้างโอกาสทางการศึกษาและพัฒนาทักษะอาชีพ
ให้เด็กเยาวชนด้วยโอกาสให้สามารถพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืน
เพราะการเรียนระบบปกติในปัจจุบันไม่เอื้อต่อการเรียน
การสอนได้ตามปกติ ทำให้โรงเรียนรับภาระหนัก สำนักงาน
ส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และพัฒนาคุณภาพเยาวชน หรือ
สสค. จึงมีหน้าที่เข้าไปปลดล็อกระบบให้ยืดหยุ่น ให้โอกาส

เด็กที่มีความบกพร่องทางการเรียนรู้ได้รับความเสมอภาค
เท่าเทียมกับเด็กปกติ เพื่อให้เด็กที่มีความบกพร่องทางการ
เรียนรู้กลับเข้าไปในระบบ เพราะเชื่อว่าการที่เด็กได้มีส่วนร่วม
ในการเรียนการสอนตามปกติจะเป็นการเตรียมพร้อมการ
เข้าสู่สังคมในอนาคตได้ต่อไป

“อันดับแรก ต้องเข้าไปปลดล็อกระบบการศึกษา
ในปัจจุบันที่มีความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ยกตัวอย่างเช่น
การทดสอบคุณภาพนักเรียนทุกโรงเรียนทั่วประเทศ ปรากฏว่า
ผลคะแนนบางโรงเรียนที่มีเด็กที่มีความบกพร่องทางการเรียนรู้
จำนวนมาก ทำให้โรงเรียนสอบไม่ผ่านมาตรฐาน แต่ผลไปตก
กับเด็กที่มีความบกพร่องทางการเรียนรู้ที่ต้องถูกไล่ออกจาก
ระบบ ซึ่งมันไม่เป็นธรรมสำหรับเด็ก ความจริงควรจะแยก
การสอบออกต่างหาก แล้วจึงนำผลสอบนั้นมาเฉลี่ยกัน เมื่อ
นำเด็กกลับเข้าสู่ในระบบได้ สสค.จะทำให้ระบบยั่งยืนได้โดย
การสนับสนุนทุนในการว่าจ้างครูที่ทำหน้าที่ดี เข้ามาดูแลเด็ก
สอนเฉพาะหลักสูตรที่เด็กได้ใช้จริง และสนับสนุนอุปกรณ์ที่
เกี่ยวข้องกับการศึกษาอย่างเต็มที่”

นอกจากพัฒนาเด็กที่มีความบกพร่องทางการเรียนรู้
แล้ว ยังรวมไปถึงประชาชนวัยแรงงานที่ต้องการพัฒนาทักษะ

อาชีพจำนวนประมาณ 13.8 ล้านคน ประกอบด้วย 16 กลุ่ม ซึ่งบางกลุ่มเป้าหมายมีลักษณะเหลื่อมล้ำกัน ไม่ว่าจะเป็นเด็กยากจน 3 ล้านคน เด็กพิการ 1.7 ล้านคน เด็กไร้สัญชาติ 3 แสนคน เด็กชนบทห่างไกล 1.6 แสนคน แม่วัยรุ่น 1 แสนคน เด็กเร่ร่อน 9 หมื่นคน เด็กในสถานพินิจ 6 หมื่นคน เด็ก 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ 5 หมื่นคน และประชาชนที่ด้อยโอกาส 8.8 ล้านคน เฉพาะที่ต้องการพัฒนาศักยภาพ (คม ชัด ลึก, 16 มีนาคม พ.ศ.2554)

กระบวนการทัศน์ใหม่ในการปฏิรูปการศึกษา

รศ. ดร. ไพฑูรย์ สินลารัตน์ รองอธิการบดีฝ่ายวิจัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต ให้ความเห็นว่าการศึกษาในปัจจุบันจะเน้นการเอาไปใช้ประโยชน์ มุ่งหาทิศทางที่ทำให้ร่ำรวยขึ้นในอนาคต ระบบการศึกษาเองจึงเป็นแบบการแข่งขัน และเป็นการศึกษาที่แยกระหว่างคุณค่าที่สูงและต่ำ ทำให้เด็กต้องยึดติดกับการศึกษาที่สูงขึ้นไปเรื่อยๆ ยกตัวอย่างเช่น เด็กจะรู้สึกว่าการที่ไม่ได้เข้าเรียนในมหาวิทยาลัย ในขณะที่ตั้ง ๆ จะกลายเป็นคนด้อยค่า

“อยากให้มองว่า กระบวนการการศึกษาต้องเป็นตัวส่งเสริมให้คนเติบโตไปในทิศทางที่หลากหลาย ตามความถนัด และความพร้อมของเด็ก ไม่ใช่ไปผลักดันให้เขาต้องเดินในทิศทางเดียวกัน สำคัญที่สุดคือคนในสังคมต้องทำความเข้าใจกันว่า เราต้องการคนในสังคมอย่างไร นักการศึกษาจะมีบทบาทบ้างในการชี้แนะทิศทาง แต่บางครั้งก็ไม่สามารถจะไปผลักดันกระแสสังคมได้”⁶

ฐานคิดที่บิดเบี้ยวในการจัดการศึกษาเพื่อการแข่งขันและสร้างความร่ำรวยที่ผ่านมา ย่อมไม่อาจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเพื่อลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำได้ จำต้องอาศัยฐานคิด หรือกระบวนการทัศน์ใหม่หรือจินตนาการอย่างใหม่ต่อการศึกษา

ปัจจุบันมีผู้เสนอกระบวนการทัศน์ใหม่ในการปฏิรูปทางการศึกษาผ่านกระบวนการสมัชชาปฏิรูปและการทำงานของคณะกรรมการปฏิรูป ซึ่งพอสรุปได้เป็น 2 วิธีคิดหลัก คือ หนึ่ง การบริหารจัดการศึกษาต้องมีการกระจายอำนาจ และ สอง การศึกษาต้องเป็นไปเพื่อการเรียนรู้

⁶ การเสวนาทางวิชาการ เรื่อง “อัตนวิบาตกรรมวัยรุ่น : เงามืดในกระแสพัฒนาเอเชีย” จัดโดยสถาบันเอเชียศึกษา และสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2551.

“ห้องเรียนขอบฟ้ากว้าง”

เทศบาลนครขอนแก่น คือหนึ่งในพื้นที่ดังกล่าวนั้น โดย **พีระพล พัฒนพีระเดช** นายกเทศมนตรีนครขอนแก่น เล่าว่า เทศบาลนครขอนแก่นดำเนินการเรื่องการศึกษามาเป็นเวลานานนับสิบปี จนตอนนี้ถือว่าประสบความสำเร็จไปหลายขั้นแล้ว ซึ่งสาระสำคัญอยู่ที่การใช้วิธีสร้างโครงการห้องเรียนขอบฟ้ากว้าง เพื่อเก็บเด็กที่ใกล้จะตกหล่นจากระบบการศึกษาให้กลับมาภาคภูมิใจกับความสามารถของตัวเองอีกครั้ง

“เราเอาห้องเรียนขอบฟ้ากว้างมาเป็นแนวคิด โดยจัดโรงเรียนทางเลือกในโรงเรียนปรกติ เอนักเรียนที่อยู่หลังห้องมาคณะชั้น แล้วก็เรียนตามวิชาที่ตัวเองถนัดได้ เราตั้งศูนย์เยาวชนที่เป็นกระบวนการแบบไม่เป็นทางการแบบอาจารย์หมอบระเวศว่า แล้วใช้คนไม่เป็นทางการมาบริหารศูนย์เยาวชน เพื่อให้เยาวชนดูแลเยาวชน ให้ได้เรียนรู้ความถนัดของตัวเองผ่านกระบวนการปฏิบัติจริง มีห้องสมุดสวนคุณพยายามสร้างห้องสมุดให้อยู่นอกระบบ ให้เข้าออกง่าย ๆ วิ่งเล่นกันก็ได้ หนังสือฉีกขาดบ้างก็ไม่ใช่ไร เพียงแค่จุดประกายให้เด็กบางคนรู้สึกว่ารักการอ่านหรืออยากอ่านแล้วชีวิตเขาจะเปลี่ยน”

นายกเทศมนตรีนครขอนแก่นกล่าวว่า กระบวนการเหล่านี้เป็นกระบวนการที่พยายามคิดค้นหาวิถีเก็บเด็กที่เกือบหลุดออกจากระบบให้เป็นไปตามวิถีของเด็ก โดยไม่เอาผู้มีอำนาจเป็นตัวตั้ง ซึ่งจากการทดลองโครงการห้องเรียนขอบฟ้ากว้างโดยใช้การศึกษาแบบ “จิตตปัญญาศึกษา” ทำให้ 2 ปีที่ผ่านมานายกเทศมนตรีฯ พุดได้เต็มปากว่า ทำสำเร็จ

“การศึกษาไม่ได้หยุดอยู่กับเด็กเยาวชน หรืออยู่ในรั้วโรงเรียน แต่การศึกษามันหมายถึงการสร้างความเข้มแข็ง การศรัทธาตัวเองของคนในชุมชนที่จะลุกขึ้นมาดูแลตัวเองได้ การศึกษาจึงเป็นการศึกษาตลอดทุกช่วงอายุ และทุกช่วงอายุก็รับใช้กระบวนการจัดการศึกษา ซึ่งเป้าประสงค์ของการจัดการศึกษาก็เป็นเช่นนั้น” พีระพลบอก

โครงการห้องเรียนขอบฟ้ากว้างเป็นเพียงตัวอย่างหนึ่งในการแก้ไขปัญหาการศึกษาโดยท้องถิ่น ซึ่งนำเอาวิถีชีวิตและความต้องการเป็นตัวนำ ก่อนจะปล่อยให้ผู้เรียนเกิดกระบวนการเรียนรู้ในตัวเอง

หากทุก ๆ ฝ่ายช่วยกันค่อย ๆ คิด ความชินชาที่ติดอยู่กับคำว่า “การศึกษาแก้ไม่ได้” ก็จะค่อย ๆ หายไปจากความรับรู้ของคนในสังคม เช่นกัน

การกระจายอำนาจในการจัดการศึกษานั้น หมายถึง (1) การกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาให้ชุมชนมีส่วนร่วมจัดการศึกษาของตนเอง เพื่อสร้างความหลากหลายของหลักสูตรการเรียนการสอน ที่รองรับความหลากหลายของนักเรียน ให้ผู้เรียนมีอิสรภาพในการเลือกเรียนรู้ตามความสนใจและความถนัดของตนเองมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะช่วยให้การศึกษาเชื่อมโยงกับชีวิตมากขึ้น ทำให้เกิดความใฝ่รู้ ไม่ใช่การเรียนเพื่อวุฒิการศึกษาเหมือนเดิม และ (2) กระจายอำนาจในการจัดการงบประมาณ ให้โรงเรียนและท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการงบประมาณของตนเอง เพื่อสนับสนุนให้มีทรัพยากรในการจัดการเรียนการสอนที่เหมาะสมกับความหลากหลายของท้องถิ่นและลักษณะของผู้เรียน

การศึกษาที่เป็นไปเพื่อการเรียนรู้ นั้น หมายถึงการสร้างกระบวนการเรียนรู้ตลอดช่วงชีวิตของคนในสังคม โดยนัยยะนี้ การศึกษาจึงเป็นหน้าที่ของหลายฝ่าย ตั้งแต่ครอบครัว ชุมชน ท้องถิ่น สื่อ นายจ้าง ซึ่งต้องมีการออกแบบกระบวนการเรียนรู้ และสร้างพื้นที่การเรียนรู้ที่หลากหลายสำหรับผู้คนในแต่ละช่วงชีวิต นั่นคือ สำหรับเด็กปฐมวัย รากฐานการเรียนรู้ต้องเกิดจากความร่วมมือระหว่างครอบครัวและชุมชน เมื่อเข้าโรงเรียนก็ต้องมีกระบวนการสร้างความเป็นพลเมืองคู่ขนานไปกับทักษะความรู้พื้นฐาน ในการเรียนระดับอาชีวศึกษาและอุดมศึกษาก็ต้องมีพื้นที่การเรียนรู้กับตลาดแรงงานและภาคการผลิต เพื่อให้เกิดทักษะการเรียนรู้เพื่ออาชีพ

ในวัยทำงานซึ่งอยู่นอกวัยเรียน ก็ต้องสร้างช่องทางของการเรียนรู้ตลอดชีวิตไว้ให้ ฯลฯ

กระบวนทัศน์ใหม่ทางการศึกษาเหล่านี้ ปรากฏเป็นรูปธรรมบ้างแล้วในโรงเรียนทางเลือกแบบต่างๆ ความท้าทายก็คือ ทำอย่างไร การเปลี่ยนแปลงไปสู่กระบวนทัศน์ใหม่นี้จึงจะขยายวงกว้างออกไปยิ่งขึ้น-และยิ่งขึ้น?

งาน คุณค่า และ ความเป็นธรรม: กรณีสาวใช้ข้ามชาติ

เอกชัย เอื้อธารพิสิฐ

การงานนั้นถือเป็นต้นธารของชีวิตที่มีศักดิ์ศรี ความมั่นคงของครอบครัว และความสงบสุขในสังคม ทุกวัน ผู้คนในวัยแรงงานใช้เวลาของชีวิตกว่า 1 ใน 3 อยู่กับการงาน งานจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพได้มาก ด้วยเงื่อนไขของรายได้ สภาพการจ้างงาน และสภาพแวดล้อมในการทำงานเอง

การยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้คนผ่านการทำงานจึงมุ่งไปที่การพิจารณาคุณค่าของงาน นั่นคือ ดูว่างานนั้นก่อให้เกิดโอกาสและรายได้เพียงไร สิทธิพื้นฐานในการทำงานยังมีอยู่ไหม ได้รับการส่งเสริมหรือมีเสรีภาพในการรวมตัวเพื่อเจรจาต่อรองไหม มีสภาพการทำงานและได้รับผลตอบแทนที่เป็นธรรมโดยไม่ถูกเลือกปฏิบัติด้วยเหตุของสัญชาติ เชื้อชาติ เพศ ความเห็นทางการเมือง การเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน ฯลฯ หรือไม่

ดังนั้นเอง หากในสังคมมีงานที่มีคุณค่ามากขึ้น ย่อมนำไปสู่การลดปัญหาความยากจน ช่วยสร้างความเป็นธรรม หนุนเสริมการพัฒนาที่มีคุณธรรมจริยธรรมและหัวใจตั้งใจในการนึกถึงผู้อื่นมากขึ้น

นั่นคือ ตัวชี้วัดเรื่องงานที่มีคุณค่าจึงน่าจะเป็นเครื่องมือหนึ่งในการตรวจติดตามสถานการณ์ความไม่เป็นธรรมผ่านปัจจัยเรื่องงาน

อย่างไรก็ดี ตัวชี้วัดเรื่องงานที่มีคุณค่ากำลังอยู่ในระหว่างการพัฒนา องค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรือไอแอลโอ ในช่วง พ.ศ. 2552 - 2554 มีโครงการจัดทำตัวชี้วัดระดับประเทศเพื่อตรวจติดตามและประเมินสถานการณ์งานที่มีคุณค่าใน 10 ประเทศทั่วโลก น่าเสียดายที่ประเทศไทยไม่ได้เข้าร่วมโครงการนี้ด้วย

ฉะนั้น การสำรวจสถานการณ์ความไม่เป็นธรรมผ่านปัจจัยเรื่องงานในบทความนี้ จึงมุ่งนำเสนอผ่านกรณีศึกษาเรื่องสาวใช้ข้ามชาติ เพื่อทำความเข้าใจต่อปัจจัยเชิงโครงสร้างที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของคนทำงาน และคลี่คลายภาพช่องว่างความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมที่ดำรงอยู่ในเรื่องเล่าของแรงงาน - ผู้คนอันแสนธรรมดาและใกล้ตัวเรา - นี้

ภาพรวมของสาวใช้

“สาวใช้” จัดเป็นแรงงาน “รับใช้ในบ้าน”¹ ที่มีการว่าจ้างแรงงานชัดเจน แต่กลับไม่ได้รับการปกป้องคุ้มครองสิทธิและสวัสดิภาพจากรัฐเหมือนแรงงานประเภทอื่น

ทุกวันนี้ พวกเขาได้รับสิทธิเพียงการลาหยุด 6 วันต่อปี และการคุ้มครองแรงงานจากการคุกคามทางเพศของนายจ้าง ซึ่งในความเป็นจริง สิทธิและการคุ้มครองข้างต้นมีสถานะเพียงข้อความหรือลายลักษณ์อักษรในกฎหมายเท่านั้น

พ.ศ. 2535 ปีแรก ๆ ที่เกิดการไหลทะลักของแรงงานข้ามชาติเข้ามาในประเทศไทย ส่วนใหญ่เป็นชาวพม่า ซึ่งรัฐบาลไทยสมัยนั้นกำหนดเพียงให้นายจ้างที่อยากได้แรงงานเป็นผู้ชำระค่าประกันตัวสุดท้าย มาตรการนี้ก็ประสบความสำเร็จล้มเหลวเมื่อค่าจดทะเบียนสูงเกินไป สี่ปีต่อมา กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม หรือกระทรวงแรงงานในปัจจุบัน ตัดสินใจลดค่าจดทะเบียน พร้อมกับระบุแรงงานข้ามชาติที่ไม่มีหลักฐานการจดทะเบียนจำต้องถูกเนรเทศ แต่แผนปฏิบัติยังไม่ทันรู้ผล รัฐบาลไทยสมัยวิฤตเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 ก็เปลี่ยนใจ ดำเนินการผลักดันแรงงานข้ามชาติออกไป เพื่อปกป้องตำแหน่งงานให้แก่แรงงานไทยที่ตกงานจำนวนมหาศาลจากวิกฤตเศรษฐกิจ แต่ปรากฏว่าไม่เป็นผล เนื่องจากไม่มีแรงงานไทยเสี่ยงทำงานอันตราย งานที่ยากลำบาก รวมทั้งงานสกปรกอย่างอาชีพของสาวใช้ รัฐบาลจึงตกอยู่ในสถานการณ์ที่ถือหลักอหิวลาภัยระหว่างอุปสงค์แรงงานข้ามชาติที่เพิ่มขึ้น กับความต้องการที่จะควบคุมแรงงานข้ามชาติเหล่านี้ให้อยู่ในระบบระเบียบด้วยการขึ้นทะเบียนแรงงาน²

¹ ดูเปรียบเทียบกับคำเรียกในภาษาอังกฤษ เช่น “housekeeper”, “household worker”, “domestic worker”, “servant” และ “maid” เป็นต้น

² สุรีย์พร พันพืง และคณะ. (2548). คนรับใช้ในบ้าน: แรงงานอพยพจากพม่ามาไทย. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.

ประวัติศาสตร์กฎหมายไทยกับความพยายามควบคุมแรงงานของรัฐ ล้วนเต็มไปด้วยความเหลื่อมล้ำมาโดยตลอด หากย้อนกลับไปในอดีต แรงงานสาวใช้อาจหมายถึงแรงงานข้าทาสและเหล่าไพร่ในเรือนเบี้ย

เมื่อครั้งที่ชาวต่างประเทศเดินทางมาพักอาศัยบนแผ่นดินสยามในช่วงรัชกาลที่ 4 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ปราบกฎหมายรับสั่งพระราชานุญาตให้ข้าไพร่สามารถย้ายสังกัดมูลนายเพื่อเป็นสาวรับใช้ในเรือนชาวฝรั่งได้โดยไม่ต้องโทษอาญาแผ่นดิน ส่วนกฎหมายลายลักษณ์ที่ว่าด้วยแรงงานสาวใช้ในประเทศนั้น เคยปรากฏมาก่อนแล้ว อย่างน้อยตั้งแต่ต้นรัชกาลในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ในปี พ.ศ. 2454 ซึ่งระบุให้ “คนใช้ตามบ้าน” ต้องไปขึ้นทะเบียนแรงงาน และแจ้งวันเวลา รวมทั้งสาเหตุ หากมีการลาออก ทรนตำรวจ หรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติในปัจจุบัน³ ซึ่งหมายรับสั่งและกฎหมายที่กล่าวมา ล้วนตอบสนองความต้องการของผู้เป็น “นาย” เป็นสำคัญ ไม่ใช่ “ป่าว” อย่างพวกเขาและเธอ

ขณะที่ในมิติเชิงสังคมวัฒนธรรม คำว่า “สาวใช้” หรือ “คนใช้” หรือ “แจ่ว” ยังเป็นคำที่สื่อถึงภาพลักษณ์ของแรงงานหญิงผู้ขลาดเชิงขบขัน บ่อยครั้งที่เรื่องราวของพวกเธอมักได้รับการถ่ายทอดผ่านสื่อสมัยใหม่ ทั้งในละครโทรทัศน์และภาพยนตร์ไทยร่วมสมัย ด้วยอารมณ์แห่งความสนุก ดูไร้สาระ ไม่ต่างอะไรกับการแสดงของดาราประเภทตัวตลก ที่สร้างเสียงหัวเราะให้แก่ผู้ชมได้เสมอ ภาพของแจ่วยังถูกกำหนดบทบาทหรือถูกคาดหวังจากคนส่วนใหญ่ให้เป็น “ผู้น้อย” ที่ต้องให้ความเคารพนบต่อ “ผู้ใหญ่” หรือนายจ้าง

อย่างไรก็ดี ชีวิตของสาวใช้ในโลกแห่งความเป็นจริงกลับไม่น่าขันอย่างที่ปรากฏในสื่อ แรงงานอย่างพวกเธอยังไม่ได้รับการเหลียวแลจากรัฐ ประเทศไทยและอีกหลายประเทศยังไม่มีกฎหมายรองรับหรือให้หลักประกันด้านสวัสดิภาพที่เหมาะสมแก่คนรับใช้ในบ้านเหล่านี้

นอกจากนี้ ภาพของสาวใช้ในบ้านยังถูกมองว่าเป็นแรงงานที่ไร้ฝีมือเพราะงานหลักของพวกเธอคือ “งานบ้าน” ซึ่งถือว่าปราศจากมูลค่าเชิงเศรษฐกิจ และไม่เป็นที่ปรารถนาของ “คุณนาย” หรือแม่บ้านโดยทั่วไป งานบ้านจึงอยู่นอกกรอบนิยามคำว่า “ประสิทธิภาพ” ของแรงงานทั่วไป ซึ่งรัฐในสังคมแบบทุนนิยมย่อมไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญกับแจ่วอย่างพวกเธอแต่ประการใด

ที่สำคัญไม่แพ้กัน หากพิจารณาคำว่า “สาวใช้” อย่างพิถีพิเคราะห์จะพบว่า คำ ๆ นี้ยังแอบอิงนัยยะบางประการกับเพศสภาวะของแรงงานหญิง เพศที่ถูกจำกัดบทบาทการใช้แรงงานในกรอบของ

³ สุกชัย มนต์ไพบุลย์, แล ดิลกวิทยรัตน์ และคณะ. (2527). สิทธิมนุษยชนกับลูกจ้างในประเทศไทย. หนึ่งในชุดศึกษาวิจัยพัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.

“งานบ้าน” หรืองานที่ไม่ถือว่ามีความสำคัญใด ๆ ในสังคมทุนนิยมสมัยใหม่ ซึ่งเติบโตขึ้นมาบนพื้นฐานที่ให้ความสำคัญกับเพศชายเป็นใหญ่ หรือที่เรียกว่า “ปิตาธิปไตย”⁴

ด้วยเหตุนี้ เราจึงไม่เคยได้ยินใครพูดว่า “หนุ่มใช้” หรือ “ชายใช้”⁵ เพราะโลกวันนี้ ไม่มีงานบ้านสำหรับผู้ชาย โลกของพวกเขาอยู่นอกบ้าน บรรดาชายชาติถูกคาดหวังจากค่านิยมร่วมสมัยให้ออกไปทำงาน นอกบ้านเป็นหลัก งานที่เหลืปล่อยให้เป็นที่หน้าของเพศตรงข้าม

สังคมไทยปัจจุบัน อาชีพสาวใช้ยังขยายครอบคลุมไปถึง “แรงงานข้ามชาติ” ไม่ว่าจะเป็นแรงงานพม่า⁶ สลาวและสาวไทใหญ่ ส่งผลให้ค่านิยมดังกล่าวยิ่งถูกตอกย้ำ ทำให้เห็นร่องรอย “ความเป็นอื่น” เด่นชัดมากขึ้นตามพื้นที่ข่าวในสื่อสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ⁷ ทั้งนี้ น่าจะเป็นผลมาจากอคติทางเชื้อชาติ ที่ช่วยเปิดเผย “คติ” ความสูงต่ำของสถานะหรือตำแหน่งแห่งที่ซึ่งแฝงเร้นอยู่ในโครงสร้างความสัมพันธ์ทางชนชั้นระหว่างคุณนายกับสาวใช้ให้ปรากฏ

4 วรวิทย์ เจริญเลิศ. (2537). “เศรษฐกิจไทยภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์” ใน บัณฑิตย ันชัย เศรษฐวุฒิ (บ.ก.) สิทธิแรงงานไทยยุคโลกาภิวัตน์. กรุงเทพฯ: มูลนิธิธรรมณ์ พงศ์พันธ์ และ สถาบันการศึกษาแรงงานเสรีเอเชีย-อเมริกัน (อี้าฟลี). น. 29 - 54.

5 รองศาสตราจารย์ แล ดิลกวิทยรัตน์ ได้ตั้งข้อสังเกตไว้อย่างน่าจับฟังว่า โลกตะวันตก ช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 19 เคยมีการนำชายเชื้อสายอัฟริกา ผิวสี ำรงกำยำ มาเป็นทาส (slave) ำรับใช้ในบ้าน ดังปรากฏหลักฐานบนภาพจิตรกรรม ซึ่งคนเหล่านี้ นอกจากทำงานบ้านแล้ว ยังน่าจะให้บริการอื่น ๆ นอกเหนือจากงานบ้าน (ให้ความเห็นเมื่อ 23 พ.ย. 2551).

6 ประเมินกันว่า ปัจจุบัน (2548) มีเด็กหญิงและผู้หญิงจากพม่ากว่าหนึ่งแสนรายที่ประกอบอาชีพเป็นสาวใช้ในประเทศไทย (สุริย์พร. (2548): p. ix).

7 ดูข่าวตัวอย่างใน “เผยโฉมแจ้วพม่า มุเรียนจบโทจุฬาฯ สุดชมชื่นเพื่อนร่วมชั้นดูถูก” หนังสือพิมพ์คม ชัด ลึก 8 มิ.ย. 2547 และ “เด็กสาวหลายร้อยถูกลวงค่ากาม-ทาสรับใช้ในไทย” หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน 28 ต.ค. 2547.

มิติเชิงมานุษยวิทยาที่สำคัญอีกประการเกี่ยวกับสาวใช้เหล่านี้ คือ การเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติยังโยงโยงไปถึงประเด็นความหลากหลายทางชาติพันธุ์ และแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรแรงงานเหล่านี้ในอนาคต แน่نون “การกลืนกลายทางวัฒนธรรม” ย่อมไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ แต่รัฐจะมีมาตรการจัดการสิ่งที่กำลังตามมาอย่างไร จำเป็นต้องเริ่มขบคิดร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตั้งแต่นั้น

ในส่วนข้อสังเกตเกี่ยวกับกระบวนการเอาประโยชน์ผ่านการถ่ายเทแรงงานระหว่างประเทศไม่ต่างอะไรกับสินค้านำเข้า/ส่งออก ซึ่งกระบวนการดังกล่าวได้เผยให้เห็นความลักลั่นของนโยบายรัฐ ที่มีต่อแรงงานสาวใช้ชาวไทยกับแรงงานข้ามชาติที่ได้รับการปฏิบัติไม่เท่าเทียมกัน จากนั้นจึงจะกล่าวถึงข้อเรียกร้องที่บิดเบี้ยวของ “ขบวนการคนใช้” รวมทั้งการรณรงค์ที่อาจหลงทางของพวกเขาผ่านการนำขององค์กรภาคสังคม และสุดท้าย “การแบ่งงานกันทำอย่างไม่เท่าเทียม” ซึ่งจะแจกแจงให้เห็นกระบวนการชุดรีด “มูลค่าส่วนเกิน” จากแรงงานสาวใช้ที่สัมพันธ์เชื่อมโยงกับมิติเชิงวัฒนธรรมที่เกิดขึ้นในบ้าน พื้นที่ที่อำนาจรัฐเข้าไม่ถึง

สาวใช้ : สินค้าแรงงานนำเข้า-ส่งออก

“พ่อแม่ทั้งสองของฉันทายไปแล้ว ตอนนี ฉันท้อง ตะเกียกตะกายสู้เพื่อครอบครัวฉันท สามีฉันทไปทำงานในโรงงานที่ ประเทศไทย สำหรับคนที่แต่งงานแล้ว ฉันทู้สึกกังวลว่า ถ้าหากสามีของฉันทจากครอบครัวไปนาน เขาก็อาจจะมีเมียคนอื่นได้ และเมื่อชีวิต

ในพม่าไม่ดีขึ้นเลย ฉันจึงตัดสินใจพาลูก ๆ มา และพยายามอยู่รอดให้ได้ในประเทศไทย” หญิงรับใช้ในบ้านชาวพม่าวัย 30 ปี จากอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก กล่าวถึงมูลเหตุของการอพยพมาทำงานในประเทศไทยเมื่อกว่าสิบปีก่อน⁸ ซึ่งพวกเธอมีทางเลือกไม่มากนัก โดยประเทศไทยเป็นแหล่งงานยอดนิยมที่สาวใช้ข้ามชาติหลายคนใฝ่ฝันที่จะเก็บเกี่ยวรายได้เพื่อฟื้นฟูสภาพชีวิต

ในปี พ.ศ. 2539 เป็นปีที่กระทรวงแรงงานของประเทศไทย เริ่มรวมแรงงาน “คนทำงานบ้าน” อยู่ในประเภทของงานที่อนุญาตให้มีการจดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมาย และในปีเดียวกันนั่นเอง ก็มีการส่งออกแรงงานสาวไทยไปเป็น “คนรับใช้” ยังต่างประเทศ เช่นกัน โดยรัฐไทยได้เรียกร้องให้ประเทศนั้น ๆ ต้องให้หลักประกันว่าจะต้องให้ค่าตอบแทนพวกเธออย่างสมเหตุสมผล จะต้องพัฒนาทักษะแรงงานให้แก่สาว ๆ เหล่านั้น รวมทั้งให้การคุ้มครอง ไม่ให้ถูกเอารัดเอาเปรียบ และจะต้องดูแลสุขภาพกายและใจ ซึ่งหมายถึงคุณภาพชีวิตโดยรวมของพวกเธอด้วย⁹

การถ่ายเทแรงงานสาวใช้ข้ามชาติที่วุ่นวายนี้ได้เกิดขึ้นในประเทศไทยเท่านั้น เพราะหลังจากนั้น เช่น ในปี พ.ศ. 2546 ปรากฏว่าสาวใช้ข้ามชาติเหล่านี้ได้เดินทางไปทำงานบ้านตามที่ต่าง ๆ อย่างต่อเนื่องเพิ่มมากขึ้น เช่น ฮองกง 200,000 ราย และมาเลเซีย

⁸ สุรีย์พร พันพิ่ง และคณะ. (2548). คนรับใช้ในบ้าน: แรงงานอพยพจากพม่ามาไทย. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล. น. 77.

⁹ เพิ่งอ้าง น. 16-17.

155,000 ราย (ไทยโพสต์ 15 พฤศจิกายน 2549) ข้อมูลล่าสุดจากกรมการจัดหางานของประเทศไทยได้ออกมาประกาศว่า อาชีพที่แรงงานข้ามชาติมาต่ออายุใบอนุญาตมากที่สุด คืออาชีพ “สาวใช้ในบ้าน” ซึ่งมีจำนวนมากถึงร้อยละ 90 ของแรงงานข้ามชาติที่มาขึ้นทะเบียน หรือประมาณ 20,000 ราย มากกว่าจำนวนแรงงานรับจ้างทั่วไป และแรงงานในภาคอุตสาหกรรม (ผู้จัดการรายวัน 30 มิถุนายน 2551) แรงงานสาวใช้ในโลกลสมัยใหม่จึงมีความหมายไม่ต่างอะไรกับสินค้านำเข้า/ส่งออก ซึ่งโดยมากมักถูกส่งออกมาจากประเทศที่กำลังพัฒนา โดยเฉพาะฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย มาเลเซีย พม่า ไทย โดยมีจุดหมายปลายทาง ณ ประเทศในโลกรตะวันตกหรือประเทศที่พัฒนาแล้ว อาทิ อังกฤษ เยอรมนี สเปน อิตาลี สหรัฐฯ แคนาดา รวมทั้งประเทศแถบตะวันออกกลางและเอเชียบางแห่ง อย่างเช่น ในเขตปกครองพิเศษไต้หวัน ฮองกง และประเทศสิงคโปร์ นอกจากนี้ ยังมีผลการสำรวจจำนวนแรงงานข้ามชาติซึ่งระบุว่ามีการไหลเวียนทั่วโลกสูงถึง 4.264 ล้านคน และกว่าครึ่งของตัวเลขนี้มาจากประเทศฟิลิปปินส์¹⁰ โดยเดินทางไปขายแรงงานเป็นสาวใช้ในไต้หวัน และฮองกง¹¹

¹⁰ Lyons, Lenore. (2004). Organizing for Domestic Worker Rights in Southeast Asia: Feminist Responses to Globalisation. Asia Examined: Proceedings of the 15th Biennial Conference of the ASAA, Canberra, Australia.

¹¹ สังคมจีนฮองกงมีความจำเป็นต้องการแรงงานฟิลิปปินส์ เพื่อมาทดแทนตำแหน่งแรงงานสาวใช้ดั้งเดิมที่เรียกว่า “mujjai” หรือ “amahs” ยิ่งสาวใช้คนไหนมีใบหน้าละม้ายคล้ายชาวจีนจะได้รับการพิจารณาคัดเลือกก่อนเสมอ และจากการสำรวจจำนวนแรงงานสาวใช้ชาวฟิลิปปินส์ในฮองกงแห่งเดียว เมื่อปี ค.ศ. 1995 (พ.ศ. 2538) พบว่ามีจำนวนมากกว่า 130,000 คน มากกว่าสาวใช้ชาติอื่น ๆ รวมกันถึง 7 เท่า หรือราว 20,000 คน อาทิ คนไทย อินโดนีเซีย อินเดีย ศรีลังกา และเนปาล [Constable. (1997): pp. xii - xiv].

ด้วยเหตุนี้ รัฐไทยจึงควรทบทวนบทบาทของตนเองในกระแสธารโลกาภิวัตน์ของสาวใช้ และเร่งหามาตรการคุ้มครองแรงงานสาวใช้ข้ามชาติเหล่านี้ไม่ต่างจากที่เคยเรียกร้องให้แก่สาวใช้ชาวไทย

บทบาทของรัฐควรทำหน้าที่มากกว่าเพียงขึ้นทะเบียนแรงงานเพื่อประโยชน์ในการควบคุมแรงงานและการปกครอง โดยอาจเริ่มต้นที่การปรับปรุงกฎหมายฉบับที่ 1 ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่ระบุ “ข้อยกเว้น” การคุ้มครองลูกจ้างทำงานบ้าน ซึ่งไม่มีการกำหนดอัตราค่าแรงขั้นต่ำ ไม่มีการกำหนดวันหยุดประจำสัปดาห์ ไม่มีการระบุชั่วโมงการทำงานในแต่ละวันหรือต่อสัปดาห์ ไม่มีการกำหนดอายุขั้นต่ำของแรงงาน และแน่นอน ไม่มีการกล่าวถึงสวัสดิการขั้นพื้นฐานที่แรงงานพึงได้รับ เช่น ค่ารักษาพยาบาล อาหาร และที่พักอาศัย ข้อยกเว้นเหล่านี้คือที่มาของข้อเรียกร้องที่องค์กรภาคสังคมทั้งในและจากต่างประเทศรับอาสาเข้ามาบรรณรงค์แทนแรงงานหญิงทั่วโลก

อย่างไรก็ดี สภาพของแรงงานรับใช้ในต่างประเทศก็มีร่องรอยของความเหลื่อมล้ำไม่ต่างกันมากนัก จากการสำรวจขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ พบว่ามีเพียง 19 ประเทศ จากที่สำรวจทั้งหมด 65 ประเทศ ที่มีกฎหมายคุ้มครองแรงงานคนรับใช้ในบ้าน เช่น ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย ฮังการี อินเดีย และเนปาล¹² รัฐของประเทศ

เหล่านี้จะกำหนดเงื่อนไขหรือกฎเกณฑ์การคุ้มครองแรงงานที่แตกต่างกันไป ดังเช่น หากกล่าวถึงชั่วโมงการทำงาน บางประเทศจะกำหนดจำนวนชั่วโมงการทำงานสูงสุดเป็นรายวัน เช่น คอสตาริกา บังกลาเทศ เป็นรายสัปดาห์ อาทิ ฝรั่งเศส สเปน และโปรตุเกส บางประเทศ อย่างเช่น ฟิลิปปินส์ เม็กซิโก เปรู เวเนซุเอลา และแคนาดา แม้จะไม่ระบุชั่วโมงการทำงาน แต่กลับให้ความสำคัญกับชั่วโมงพักผ่อนแทน ซึ่งโดยเฉลี่ยตกราว 10 ชั่วโมงต่อวัน¹³

หากย้อนกลับไปทบทวนหลักการในกฎหมายแห่งรัฐที่พูดถึงแรงงานภายในประเทศไทยอีกครั้ง จะพบว่ามีการระบุข้อความไว้ชัดเจนเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของรัฐต่อแรงงาน กล่าวคือ การออกมาตรการใด ๆ ทั้งทางกฎหมายและการปฏิบัตินั้น จะต้องเป็นไปเพื่อให้การคุ้มครองแรงงานและให้ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย ไม่ว่าจะ เป็นนายจ้างหรือลูกจ้าง นั้นหมายความว่า รัฐมิได้มีหน้าที่เพียงสร้างสันติสุขใน “วงการธุรกิจอุตสาหกรรม” เท่านั้น แต่จำต้องคำนึงถึงสภาพ “ความเป็นอยู่ของแรงงาน” ไม่น้อยไปกว่ากันด้วย¹⁴

ทว่า ที่ผ่านมา รัฐมิได้ปฏิบัติตามหน้าที่ดังกล่าว คงแต่เพียงการสนับสนุนภาคผู้ประกอบการธุรกิจเป็นหลัก โลกทุนนิยมสมัยใหม่ มุ่งให้ความสำคัญกับนายทุนเหล่านี้ ด้วยเข้าใจว่าเป็นผู้สร้าง “ความมั่งคั่ง” ให้แก่ประเทศชาติ สะสมมูลค่าทางเศรษฐกิจให้แก่สังคม

¹² ดูรายละเอียดใน <http://www.ilo.org>.

¹³ ดูเงื่อนไขวันหยุดพักผ่อนประจำสัปดาห์และการกำหนดโอกาสเพื่อพัฒนาทักษะแรงงานเพิ่มเติมใน <http://www.iamchild.org>.

¹⁴ เน้นเป็นของผู้เขียน และดูความเห็นที่ต่างออกไปใน สุขชัย. (2527): น. 123.

โดยรวม ไม่ใช่แรงงานหรือสาวใช้ชาติใด บรรดาขบวนแถวของแรงงานสาวใช้ ไม่ว่าจะเป็นคนไทยและไม่ใช่ไทย จึงถูกผลักไสไปอยู่ชายขอบสุดหรืออาจนอกกรอบของนิยามคำว่า “แรงงาน”

สำหรับประเทศไทย กิจกรรมการซื้อขายแรงงานสาวใช้ข้ามชาติเกิดขึ้นอย่างเป็นทางการนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 เป็นต้นมา ดังที่กล่าวไปแล้ว สาวใช้ชาวไทยที่หายไปในตลาดแรงงานนั้น ได้รับการทดแทนด้วยแรงงานข้ามชาติที่ถูกกฎหมายกว่า 82,000 ราย ที่สำคัญการส่งออกและนำเข้าสินค้าแรงงานดังกล่าว รัฐไทยมีอาจปฏิเสธได้เลยว่าแรงงานสาวใช้ไร้มูลค่าเชิงเศรษฐกิจ¹⁵ อย่างน้อยที่สุดกระบวนการถ่ายเทสินค้าแรงงานข้างต้นได้ก่อให้เกิดการสะสมทุนจากมูลค่าส่วนเกินที่คุณนายไทยได้รับจากอัตราค่าจ้างที่ต่ำลงของสินค้าสาวใช้ข้ามชาติ ขณะที่สาวใช้เหล่านั้นก็ได้รับค่าจ้างมากกว่าที่ตนได้รับหากทำงานในประเทศของตน เช่นเดียวกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นกับสาวใช้ไทยในต่างแดน¹⁶

สังคมทุนนิยมอุตสาหกรรมทั่วโลกมีแนวโน้มการจ้างแรงงานลักษณะนี้เพิ่มมากขึ้น แรงงานมนุษย์มีความหมายใกล้เคียงหรือเท่ากับมูลค่าของสินค้ายิ่งขึ้น แม้โลกจะมีความต้องการแรงงานที่

ถนัดเฉพาะด้านอย่างเด่นชัด แต่โลกในบ้านก็ไม่อาจขาดพวกเธอได้สาวใช้อย่างพวกเธอจึงไม่ไร้(มูล) ค่า พวกเธอคือผู้สร้างรายได้เข้าประเทศไม่ต่างจากสินค้าส่งออก

เมื่อสาวใช้ไทยออกนอกประเทศเพื่อขายแรงงานในอัตราค่าจ้างที่มากกว่าที่ได้รับในประเทศ แรงงานข้ามชาติทั้งหลายก็มีจุดมุ่งหมายไม่ต่างกัน สาวใช้ไทยเข้าไปหารายได้ในประเทศที่ให้ค่าครองชีพที่สูงกว่า โดยเฉพาะไต้หวัน ฮองกง และสิงคโปร์ สาวใช้จากประเทศทุนนิยมล่าหลัง อาทิ สาวชาวพม่า ลาว และไทใหญ่ในพม่า จึงมีโอกาสเข้ามาแทนที่ด้วยค่าจ้างแรงงานที่ต่ำกว่าหรือเท่ากับระดับค่าจ้างที่สาวใช้ชาวไทยเคยได้รับ ยิ่งหากพิจารณาปัญหาการว่างงานและความยุ่งยากภายในบ้านเมืองของแรงงานข้ามชาติเหล่านั้น การเสี่ยงมาหางานทำในประเทศไทยของพวกเขาเป็นหนึ่งในทางเลือกที่ดีที่สุด แม้บางครั้งอาจต้องแอบลักลอบเข้าเมืองก็นับว่าคุ้มค่า ด้วยความหวังของการมีชีวิตอยู่ที่ดีขึ้นกว่าสภาพชีวิตในแผ่นดินของตน

ขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อความเป็นธรรมของสาวใช้

ขณะที่สาวใช้ไทยได้รับค่าจ้างเพิ่มขึ้นจากนายจ้างชาวฮองกง คุณนายชาวไทยก็ได้รับประโยชน์จากค่าตอบแทนแรงงานสาวใช้ข้ามชาติที่ลดต่ำลง ทั้งยังไม่ต้องแบกรับรายจ่ายสำหรับสวัสดิการใด ๆ ให้แก่สาวใช้ต่างเชื้อชาติและภาษา แบบแผนชีวิตในบ้านระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเช่นนี้เกิดขึ้นกับ “คุณนาย” ชาวฮองกงเช่นกัน ที่นั่น

¹⁵ ปี พ.ศ. 2550 ทางศูนย์วิจัยกสิกรไทย เผยจำนวนผู้หญิงไทยที่ไปประกอบอาชีพสาวใช้ทั้งในและต่างประเทศสูงถึง 400,000 ราย. เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2539 หลายเท่าตัว ศูนย์วิจัยแหล่งเดิมยังชี้ด้วยว่า รายได้ของพวกเธอสามารถสร้างเม็ดเงินเข้าประเทศได้มากถึง 2.6 - 2.7 หมื่นล้านบาท.

¹⁶ ข้อมูลจากศูนย์วิจัยกสิกรไทยปี พ.ศ. 2550 ยังระบุว่า อัตราค่าจ้างของสาวใช้ชาวไทยในไต้หวัน ประมาณเดือนละ 18,000 - 19,000 บาท ซึ่งมากกว่าค่าจ้างของสาวใช้ชาวไทใหญ่ในจังหวัดเชียงใหม่ถึงกว่า 10 เท่า (ค่าตอบแทนสาวใช้ไทใหญ่เท่ากับ 1,500 - 2,000 บาทต่อเดือนเท่านั้น).

คุณนายได้รับประโยชน์จากการจ้างสาวใช้ชาวฟิลิปปินส์¹⁷ และอินโดนีเซีย ขณะที่พวกเขาเองกลับต้องแลกรายได้ด้วยรายจ่ายของชีวิตมากมาย ทั้งเวลาในชีวิต โอกาสในการแต่งงานและมีครอบครัวเหมือนใครๆ รวมทั้งความสัมพันธ์ที่จำต้องเห็นห่างจาก “บ้าน” หรือสมาชิกในชุมชนและครอบครัว¹⁸ แรงงานสาวใช้ชาวฟิลิปปินส์ในฮ่องกงเหล่านี้หาทางออกจากความเครียดสะสมให้แก่ตัวเองด้วยการไปโบสถ์ทุกวันอาทิตย์ แล้วรัฐบาลท้องถิ่นควรทำอะไร กรณีของประเทศไทย หนึ่งในกรณียุทธศาสตร์ขององค์การภาคสังคมคือ การรณรงค์สร้างค่านิยมให้ปฏิบัติต่อสาวใช้เสมือน “เพื่อนในบ้าน”¹⁹ ซึ่งดูผิวเผินอาจเข้าใจในระดับเพียงหลักมนุษยธรรม แต่สำหรับมุมมองของเศรษฐศาสตร์การเมืองแล้ว นี่คือการตอกย้ำความเหลื่อมล้ำผลิตซ้ำโครงสร้างความสัมพันธ์ทางชนชั้นที่ไม่เท่าเทียมให้แน่นหนายิ่งขึ้นอีกในนามของผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชน

อันที่จริง เมื่อรัฐเพิกเฉยต่อการออกกฎหมายคุ้มครองแรงงานสาวใช้ดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้น ขบวนการเรียกร้องสิทธิและสวัสดิการแรงงานขั้นพื้นฐานระหว่างประเทศจึงเป็นปฏิกริยาที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะจากแรงผลักดันของเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านแรงงานและสิทธิสตรีสากล เช่น กิจกรรมการเคลื่อนไหว

ของกลุ่มเรียกร้องสิทธิสตรีข้ามชาติ²⁰ ซึ่งหยิบยกปัญหาแรงงานสาวใช้เป็นวาระสำคัญตั้งแต่ทศวรรษที่ 1990 ช่วงเดียวกับการขับเคลื่อนประชาสังคมโลก ดังเช่น การเดินขบวนประท้วงเพื่อเรียกร้องสิทธิ สวัสดิการ และความเป็นธรรมของสาวใช้ต่างด้าวชาวฟิลิปปินส์ในฮ่องกงผ่านสหภาพของคนที่เรียกว่า ยูนิฟิล²¹

อนึ่ง ต้องยอมรับก่อนว่าอาชีพสาวใช้ถือเป็นงานในภาคบริการประเภทหนึ่ง ข้อเท็จจริงนี้คงไม่มีใครปฏิเสธ เพราะฉะนั้น รัฐไหนๆ ก็จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับแรงงานภาคบริการนี้ไม่ต่างจากแรงงานภาคอุตสาหกรรมอื่น ๆ กล่าวเฉพาะในประเทศไทย หนึ่งในข้อเสนอจากกระแสต้านคือการรณรงค์ให้นายจ้างปฏิบัติต่อพวกเขาเสมือน “สมาชิกหรือเพื่อนในบ้าน” กลุ่มที่ขับเคลื่อนข้อเสนอนี้ นำโดยมูลนิธิเพื่อแรงงานหญิง²² องค์กรระหว่างประเทศในเมืองไทยที่ปักหลักทำงานด้านแรงงานหญิงโดยเฉพาะ ซึ่งมูลนิธินี้ได้รับการสนับสนุนเงินทุนจากองค์กรอ็อกซ์แฟม²³

¹⁷ Constable, Nicole. (1997). *Maid to Order in Hong Kong: Stories of Filipina Workers*. Ithaca: Cornell University Press.

¹⁸ แรงงานอพยพบางรายอาจเป็นทั้งสาวใช้ ภรรยา และมารดา ในเวลาเดียวกัน เช่น กรณีของสาวใช้ไทยในเยอรมนี ในญี่ปุ่น และสาวใช้ชาวฟิลิปปินส์ในสเปน และอิตาลี (โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Piper. (2003).

¹⁹ “เสนอรัฐยกระดับแจ่วเป็นเพื่อนในบ้าน”. ผู้จัดการรายวัน 23 ม.ค. 2548.

²⁰ กลุ่มนี้ตั้งใจใช้คำว่า “Transnational” แทน “International” ด้วยเหตุผลว่าคำหลังนั้นสื่อถึงความเป็นผลมาจากคำสั่งของรัฐ และยังได้ให้คำนิยามของ “Transnational Activism” ไว้ว่า หมายถึง “กิจกรรมที่จัดขึ้นเป็นประจำข้ามพรมแดน ซึ่งข้องเกี่ยวกับฝ่ายที่ไม่ใช่รัฐเป็นอย่างน้อย” (regular activity crossing national borders that involves at least one nonstate actor). โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Lyons. (2004): p. 2.

²¹ ดู Constable. (1997): p. xii. *Homenet SEA Vol.5 No.1, Dec 2007 pp. 11 - 12.* และดูภาพประกอบใน *Asian Women Workers, Vol. 25 - 26, Oct 2006 - Jan 2007.*

²² ออกมาจากการเคลื่อนไหวภาคสังคม โดยเดินขบวนรณรงค์และตั้งเวทีกลางปราศรัยอย่างสงบบริเวณย่านสยามสแควร์ ถนนพระราม 1 ของขบวนการสาวใช้เมื่อวันที่ 26 ส.ค. 2551 โดยมีชื่องาน “รวมพลังคนทำงานบ้านระดับนานาชาติ” ซึ่งถือเป็นผลงานอีกครั้งของมูลนิธิเพื่อแรงงานหญิง โดยร่วมมือกับมูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก (มพด.) และดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน <http://www.cawinfo.org>.

²³ <http://www.oxfam.org> และจากบทสัมภาษณ์ Lucia Victor Jayaseelan, Coordinator, Committee for Asian Women (CAW) เมื่อวันที่ 27 ส.ค. 2551.

ข้อเสนอเบื้องต้นของมูลนิธิเพื่อแรงงานหญิง คือการเรียกร้องให้รัฐออกกฎกระทรวงคุ้มครองลูกจ้างทำงานบ้าน ได้แก่ ประการแรก การระบุอัตราค่าตอบแทนหรือค่าจ้างขั้นต่ำที่เป็นธรรม ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ประการที่สอง การคุ้มครองสิทธิเด็กที่ทำงานบ้าน เช่น ห้ามจ้างแรงงานเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี และต้องไม่ใช่แรงงานเกินวันละ 8 ชั่วโมง รวมทั้งให้กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการดูแลลูกจ้างเด็ก ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 ประการที่สาม เน้นการส่งเสริมและเปิดโอกาสให้ลูกจ้างได้พัฒนาทักษะ เช่น การเปิดโอกาสได้อบรมหรือศึกษาต่อ ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยนับเวลาการอบรมเป็นส่วนหนึ่งของชั่วโมงการทำงานของลูกจ้าง ส่วนประการที่สี่ เป็นเรื่องการรักษาความปลอดภัย อนามัย และสวัสดิการแก่ลูกจ้าง เช่น การกำหนดวันหยุดประจำสัปดาห์ให้ชัดเจน สัปดาห์ละ 1 วัน และให้นายจ้างจัดสรรความจำเป็นขั้นพื้นฐานให้แก่ลูกจ้างทำงานบ้านอย่างเหมาะสมกับฐานานุรูปของผู้นายจ้าง ทั้งสถานที่พัก อาหาร สิทธิในการรักษาพยาบาลจากประกันสังคม ประการสุดท้ายคือ การกำหนดแนวทางการให้ความคุ้มครองแรงงานด้วยการขึ้นทะเบียนลูกจ้างทำงานบ้าน สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานในแต่ละพื้นที่ รวมทั้งการลงมือปฏิบัติอย่างจริงจังตามแนวทางที่วางแผนไว้ แต่ที่สำคัญที่สุดคือ ข้อเสนอให้ยกระดับสาวใช้ป็นสมาชิกในบ้าน

แม้ข้อเสนอจะให้เหตุผลด้านมนุษยธรรมนำทางระบบระเบียบการจ้างแรงงาน แทนที่จะเป็นความสัมพันธ์ระหว่างลูกจ้างและ

นายจ้าง ก็เปลี่ยนเป็นความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในครอบครัวเดียวกัน ปราศจากความแตกต่างทางชนชั้นและศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ แต่ข้อเสนอเช่นนี้จะเป็นไปได้เพียงใดในเมื่อโครงสร้างความสัมพันธ์ในบ้านยังคงเป็นแนวดิ่ง ที่มี “คุณนาย” และ “สาวใช้” มี “ผู้ปกครอง” และ “ผู้ถูกปกครอง” ใต้หลังคาเดียวกัน มโนทัศน์ความเท่าเทียมกันด้านสิทธิและเสรีภาพที่เสนอจึงน่าจะเป็นเพียงเรื่องเกินจริง ตราบใดที่ยังมีนายเป็นผู้จัดการคอยสั่งการและมีคนรับใช้คอยรับคำสั่ง แรงงานสาวใช้จะได้รับสิทธิการปกป้องคุ้มครองแรงงานจากรัฐก็ต่อเมื่อโครงสร้างความสัมพันธ์ภายในบ้านเป็นลักษณะแนวราบเท่านั้น ซึ่งไม่อาจเป็นไปได้เลยในขณะนี้

ชนชั้นในบ้าน: คุณนาย/รัฐ - ลูกจ้าง

สาวใช้ทั้งหลาย ทุกวันนี้ ยังคงทำงานตลอด 24 ชั่วโมง โดยไม่มีวันหยุดพักผ่อนประจำสัปดาห์ ซึ่งในทางทฤษฎีแล้ว เธอได้สิทธิเพียงลาหยุด 6 วันต่อปี ดังที่กล่าวแล้วข้างต้น ถึงที่สุด “งานบ้าน” ของสาวใช้ก็ยังคงถูกมองว่าไม่มีมูลค่าเชิงเศรษฐกิจ ซึ่งสังคมได้มอบหน้าที่นี้ให้แก่เพศหญิง ไม่ว่าจะป็นงานทำความสะอาดบ้าน การเตรียมอาหารสำหรับสมาชิกในครอบครัว รวมทั้งการเลี้ยงดูเด็กในบางครัวเรือน และการดูแลสัตว์เลี้ยงบางกรณี

ครอบครัวชนชั้นกลางในเมือง ส่วนใหญ่จะถ่ายโอนงานบ้านเหล่านี้ให้แก่สาวใช้อีกทอดหนึ่ง ส่งผลให้ “คุณนาย” มีเวลาสำหรับการงานนอกบ้านเช่นเดียวกับผู้ชาย รวมทั้ง “เวลาว่าง” สำหรับการ

พักผ่อน การออกกำลังกาย และการท่องเที่ยว ตลอดจนเติมเต็มวิถีชีวิต หรือคุณสมบัติทางชนชั้นของตน ด้วยเหตุนี้ บางครั้งเราจึงเรียกชนชั้นกลางอีกชื่อหนึ่งว่า “ชนชั้นที่มีเวลาว่าง”²⁴

บ้านในโลกของสาวใช้จึงกลายเป็นสถานที่ทำงาน ที่ต้องรักษาวินัยการทำงาน มารยาทหรือแบบแผนของพฤติกรรมตนเอง²⁵ ตรงข้ามกับโลกของนายจ้างที่มองบ้านเป็นดังสวรรค์วิมาน ที่บันดาลทั้งความรู้สึกปลอดภัยและเติมไปด้วยความสงบสุข หรืออาจเป็นที่พักผ่อนนอกเวลาทำงานซึ่งให้ความรู้สึกแห่งอิสรภาพ ไร้กรอบปราศจากกฎเกณฑ์ เป็นที่ที่ตนรู้สึกเป็นเจ้าของชีวิตของตนเองอย่างแท้จริง สามารถใช้ชีวิตได้ตามอำเภอใจ บ้านในความหมายนี้จึงเป็นเสมือนพื้นที่ที่ทำหน้าที่ผลิตซ้ำบทบาทของชนชั้นทางสังคมประเภทหนึ่ง ระหว่างสาวใช้-ชนชั้นแรงงาน กับนายจ้าง-ชนชั้นกลางหรือระหว่าง “คุณนาย” กับ “นางแจ้ว”

ความสัมพันธ์ทางชนชั้นและการแบ่งงานกันทำภายในบ้านดังที่กล่าวมา อาจเรียกในภาษาของมาร์กซ์ซี่สม์ว่าเป็นการแบ่งงานกันทำในบ้าน ซึ่งเปรียบบ้านเป็นดังสังคมในมิติเชิงโครงสร้างที่สมาชิกในบ้าน/สังคมต่างถูกกำหนดบทบาทหน้าที่และรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างกัน งานบ้านจึงเป็นวิธีการผลิตประเภทหนึ่งที่มีสาวใช้

เป็นแรงงานอิสระ ผู้ขายแรงงานและเวลาของตนให้แก่นายจ้างเพื่อแลกเปลี่ยนกับค่าจ้างหรือค่าตอบแทน

การทำงานของพวกเธอที่อาจดูเหมือนไม่มีมูลค่าเชิงเศรษฐกิจแท้ที่จริง กลับจัดเป็น “งาน” ประเภทหนึ่งสมควรได้รับการคำนวณค่าแรงอย่างเสมอภาคกับแรงงานทั่วไป ถ้าพวกเธอไม่รับทอดงานเตรียมอาหาร ทำความสะอาดบ้าน รวมทั้งดูแลเด็กและสัตว์เลี้ยงมาจากการถ่ายโอนของนายจ้างแล้ว นายจ้างย่อมไม่อาจมีเวลาเพื่อการทำงานนอกบ้านหรือทำงานที่สร้างมูลค่าเชิงเศรษฐกิจอย่างอื่น เพราะฉะนั้น พวกเธอจึงจัดเป็น “ผู้ใช้แรงงาน” ที่ทำงานบ้านในเคหสถานของนายจ้าง

ความสัมพันธ์ทางการผลิตในแง่นี้จึงหมายถึงความสัมพันธ์ทางชนชั้นระหว่างสาวใช้กับเจ้าของบ้าน โลกในเคหสถานของคุณนาย สำหรับพวกเธอแล้วจึงเป็นเพียงสถานที่ทำงาน ไม่ใช่บ้านของเธอ เป็นพื้นที่สาธารณะ ไม่ใช่พื้นที่ส่วนตัวเหมือนที่คุณนายนึกคิด

พื้นที่สาธารณะที่พอจะอำนวยความสะดวกเป็นส่วนตัวให้แก่สาวใช้ อย่างพวกเธอได้บ้าง จึงเหลือเพียงช่วงเวลาในห้องสุขา ห้องนอน และช่วงเวลาอันมีค่าขณะที่ได้พูดคุยกับใครสักคนทางโทรศัพท์ พื้นที่และช่วงเวลาส่วนตัวที่ทั้งนายจ้างและรัฐไม่อาจเข้ามาสอดส่องดูเห็นได้อย่างถูกต้องชอบธรรม

การสร้างพื้นที่ส่วนตัวเช่นนี้อาจเป็นยุทธวิธีของสาวใช้ในการตัดทอนกับอำนาจของคุณนายและรัฐ โดยไม่จำเป็นต้องมีการเผชิญหน้า หรือแสดงออกด้วยการเดินขบวนเรียกร้องบนท้องถนน

²⁴ Gregson, Nicky and Michelle Lowe. (1994). Servicing the Middle Classes: Class, Gender, and Waged Domestic Labour in Contemporary Britain. London: Routledge. pp. 69 - 75.

²⁵ Constable, Nicole. (1997). Maid to Order in Hong Kong: Stories of Filipina Workers. Ithaca: Cornell University Press. Chapter 6.

ลำพังการอาศัยพื้นที่ในห้องน้ำ ห้องนอน และการโทรศัพท์ หรือ แม้แต่การเขียนเช็คก็เพียงพอต่อการขัดแย้งกับสถาบันเชิงอำนาจ ดังที่กล่าวมา²⁶

ข้อเสนอบางประการ

แรงงานข้ามชาติสตรีที่ทำงานรับใช้ในครัวเรือน ควรได้รับการปฏิบัติเช่นเดียวกับแรงงานปรกติ เนื่องจากงานบริการที่พวกเขาประกอบเป็นอาชีพนั้น ได้ก่อให้เกิดมูลค่าทางเศรษฐกิจโดยไม่ต้องสงสัย หากขาดแรงงานอย่างพวกเขา ผู้หญิงสมัยใหม่ในเมืองย่อมไม่อาจทำงานนอกบ้านได้อย่างสุขสบายและราบรื่น นั่นคือ “งานบ้าน” ที่แม้ในอดีต เคยถูกมองว่าเป็นงานของเพศหญิงที่ปราศจากมูลค่าทางเศรษฐกิจใด ๆ สมควรได้รับการยกระดับให้เป็น “งานของสังคม” ชนิดหนึ่งที่ต้องใช้ทักษะความชำนาญหรือฝีมือในการทำงาน อาจไม่ต่างกับงานชนิดอื่น ๆ และยิ่งสังคมไทยขาดแคลนแรงงานอาชีพนี้ โดยมีความต้องการสาวใช้ในครัวเรือนเป็นอันดับรองจากอาชีพเกษตร การประมง และอุตสาหกรรมก่อสร้าง รัฐจึงควรดูแลรักษา ให้ความคุ้มครองสิทธิของแรงงานกลุ่มนี้อย่างเสมอภาคกับแรงงานกลุ่มอื่น ไม่ว่าจะเป็ค่าจ้าง ชั่วโมงการทำงาน และการพักผ่อน รวมทั้งขอบเขตของภารกิจในแต่ละวัน

²⁶ อาจพิจารณาเปรียบเทียบกรณีการดื้อแพ่งของสาวใช้ในที่นี้กับเรื่องราวของภรรยาชาวเปรู ในคริสต์ศตวรรษที่ 19 ที่ดิ้นรนเพื่อหาทางออกจากความอึดอัดขัดแย้งในครอบครัวชาวคริสต์ ที่ยกฝ่ายชายเป็นใหญ่ใน Hunefeldt. (2000).

แม้กฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติ เฉพาะอย่างยิ่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2551 เป็นต้นมา จะอนุโลมให้แรงงานเหล่านี้สามารถประกอบอาชีพคนรับใช้ในบ้านได้ รวมทั้งกำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อการส่งแรงงานออกนอกประเทศไทย แต่จากข้อเท็จจริง ใช่ว่างานประเภทที่อนุญาตนี้จะเป็นที่ปรารถนาของพลเมืองไทยมากนัก

อย่างไรก็ดี ดังที่มีการเสนอไว้บ้างแล้ว²⁷ ว่ารัฐบาลไทยควรเปิดโอกาสให้แรงงานกลุ่มนี้ได้ทำงานกึ่งฝีมือได้บ้าง โดยมีการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาทักษะบางอาชีพที่ขาดแคลน ดังเช่นในระบบบริการสาธารณสุขและล่าม รวมทั้งให้ความเคารพในฐานะเพื่อนมนุษย์ที่มีศักดิ์ศรีและความต้องการขั้นพื้นฐานในชีวิต ตลอดจนการยอมรับในตัวตนไม่น้อยไปกว่าประชาชนไทย

บทส่งท้าย

แรงงานสาวใช้ข้ามชาติเป็นตัวอย่างหนึ่งของแรงงานจำนวน 38.5 ล้านคน ตามสถิติของสำนักแรงงานสัมพันธ์ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2553 โดยเป็นลูกจ้างถึง 16.42 ล้านคน และเป็นเกษตรกร 13.54 ล้านคน เรื่องเล่าที่ปรากฏในบทความนี้

²⁶ กฤตยา อาชวนิจกุล และกุลภา วจนสาระ. รายงานการวิจัย การจ้างแรงงานข้ามชาติ ตาม พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 กับการจัดทำบัญชีรายชื่ออาชีพสำหรับคนต่างชาติ. สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล. (2552): น. ix.

คงพอจะทำให้เราเห็นภาพชีวิตของแรงงานคนอื่น ๆ ได้ชัดเจนมากขึ้น บทความนี้มุ่งสะท้อนประเด็นสถานการณ์ความไม่เป็นธรรมผ่านมิติ 5 ด้าน คือ (หนึ่ง) มิติของสิทธิประโยชน์ เนื่องจากการเป็นแรงงานภาคบริการ ซึ่งมีลักษณะการจ้างงานที่หลากหลาย เป็นต้นว่า จ้างผ่านนายจ้างโดยตรง จ้างผ่านบริษัทจัดหางาน จ้างแบบเข้าไป-เย็นกลับ การติดตามการคุ้มครองสิทธิจึงมีอุปสรรคอยู่มาก (สอง) มิติของความเป็นผู้หญิง ซึ่งต้องการมุมมองความละเอียดอ่อนทางเพศเข้ามากำกับเพิ่มเติมในบางกรณี เช่น การตั้งครรภ์ การลาคลอด ฯลฯ (สาม) มิติความเป็นคนต่างด้าว ที่เผยให้เห็นอคติระหว่างเชื้อชาติ และความลึกลับในการคุ้มครองสิทธิของแรงงานแม้เป็นคนต่างด้าว (สี่) มิติของงานที่มีคุณค่า งานบ้านที่ไม่ได้รับการยอมรับว่าเป็นงานที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจ รวมถึงการเป็นงานที่มีคุณค่าในความรับรู้ของคนทั่วไป (ห้า) มิติของการสร้างอำนาจต่อรองผ่านกลไกการรวมตัว คนทำงานบ้านถือว่ามียุทธศาสตร์มากกว่าอาชีพอื่นในการรวมตัวกันเพื่อสร้างอำนาจต่อรองกับรัฐหรือนายจ้าง

จะว่าไปแล้ว แรงงานประเภทอื่นก็กำลังประสบกับปัญหาในมิติทั้ง 5 ด้านแทบไม่ต่างกัน แต่การเป็นสาวใช้ข้ามชาติ ดูเหมือนจะเป็นอาชีพที่รวมเอาลักษณะของความเปราะบางทั้งหมดเอาไว้ ดังนั้น หากหาแนวทางในการยกระดับคุณภาพชีวิตแรงงานที่เป็นกลุ่มเปราะบางมากที่สุดนี้ไว้ได้ ก็เชื่อได้ว่าน่าจะช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตแรงงานประเภทอื่นไปด้วยได้เช่นกัน

ในขณะที่กระแสการขับเคลื่อนปัจจุบันมุ่งไปที่เรื่องค่าจ้างเป็นธรรมและการปรับเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจระหว่างนายจ้าง-ลูกจ้าง คำถามที่อยากเชื่อเชิญให้ลองขบคิดกันเล่น-เล่นอาจจะเห็นว่า ค่าจ้างเป็นธรรมของคนทำงานบ้านควรมีหน้าตาอย่างไร? และลักษณะการรวมตัวกันของคนทำงานบ้านเพื่อปกป้องสิทธิประโยชน์ของตนเองควรจะเป็นไปอย่างไร? หวังว่าคำตอบที่ดีคงเริ่มปรากฏตัวขึ้นในกระบวนการสนทนาสาธารณะในไม่ช้า นับจากนี้

เศรษฐกิจที่เน้นการเติบโต ไม่นำไปสู่ความเป็นธรรม

อนัญญา มุลเพ็ญ

ความไม่เป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ในทางเศรษฐศาสตร์ถือเป็นตัวบ่งชี้ความล้มเหลวในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจและแนวทางการพัฒนาประเทศ ทั้งยังเป็นชนวนสำคัญของความขัดแย้งในสังคม

ภาครัฐโดยเฉพาะรัฐบาลซึ่งถืออำนาจและใช้อำนาจรัฐแทนประชาชน มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการวางกรอบ กฎเกณฑ์ กฎหมาย นโยบาย และแนวทางการพัฒนาเพื่อลดความไม่เป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำ เพราะเครื่องชี้ความสำเร็จของการพัฒนาแท้จริงแล้ว หาใช่อยู่ที่อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว แต่อยู่ที่การลดความเหลื่อมล้ำของประชาชน ทั้งด้านรายได้ ทรัพยากร การศึกษา ยกระดับคุณภาพชีวิต การมีสุขภาพที่ดี ความอยู่ดีกินดีอย่างถ้วนหน้า

สำหรับประเทศไทยเอง ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจสังคม เป็นสิ่งที่มีอยู่ และเป็นชนวนของความขัดแย้งได้ในบริบทต่าง ๆ ตั้งแต่กรณีเล็กน้อยเรื่องความขัดแย้งระหว่างนายจ้างลูกจ้างไปจนถึง

การเมืองระดับประเทศ¹ โครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองไทยที่ไม่เป็นธรรม ก่อให้เกิดธุรกิจผูกขาดตัดตอนหรือกึ่งผูกขาดหลายประเภท เอื้อต่อการสะสมความมั่งคั่งส่วนตัวจนสามารถผลิตมหาเศรษฐีระดับหมื่นล้านหลายคนในประเทศไทยตลอดช่วงเวลา 20 ปีที่ผ่านมา ดังข้อเท็จจริงที่เห็นประจักษ์ชัดในธุรกิจ โทรคมนาคม อุตสาหกรรม เกษตร สื่อสารมวลชน พลังงาน เป็นต้น

แม้ว่าบทความนี้จะมุ่งนำเสนอประเด็นความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจเป็นหลัก แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าภายใต้สิ่งแวดล้อมทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปตามแนวทางการพัฒนาประเทศ ยังมีความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้นและดำเนินอยู่ในหลายมิติ ซึ่งนำไปสู่ความขัดแย้งภายในสังคมปัจจุบัน

สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจของไทย

แม้ความไม่เป็นธรรมในสังคมจะก่อเกิดจากองค์ประกอบของสังคมในหลายมิติ แต่ทุกครั้งที่ต้องกล่าวถึงความไม่เท่าเทียม ความไม่เป็นธรรมหรือความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจดูเหมือนจะเป็นส่วนที่ถูกกล่าวถึงเป็นกรณีแรก ๆ เพราะเป็นความเหลื่อมล้ำในมิติที่จับต้องและเข้าใจได้ง่ายที่สุด

โดยในหัวข้อความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจนี้ จะเกี่ยวเนื่องถึงประเด็นการกระจายรายได้ ความยากจน ตลอดจนความเหลื่อมล้ำในการถือครองทรัพย์สินของประชาชนในประเทศ ซึ่งโดยรวมพบว่าสภาพการณ์ในปัจจุบัน ประเทศไทยยังคงมีปัญหาในทุกส่วน

ภายใต้สถานการณ์ที่ตลาดแรงงานตึงตัว กล่าวคืออัตราว่างงานเพียงร้อยละ 0.4² เช่นปัจจุบัน แต่กลับมีแรงงานทั่วประเทศอีกจำนวนมากที่ได้รับค่าจ้างในอัตราที่ต่ำกว่าระดับค่าจ้างขั้นต่ำ แสดงให้เห็นว่ากลไกตลาดไม่ได้ช่วยดึงให้ค่าจ้างแรงงานสูงขึ้นตามที่ควรจะเป็น

ศ. ดร. ปราณี ทินกร คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้นำเสนอข้อมูลในเวทีนำเสนอวิจารณ์นโยบายรัฐบาล ภายใต้โครงการจับตามนโยบายรัฐบาลปีที่ 2 ระบุให้เห็นถึงความไม่เป็นธรรมในระบบจ้างแรงงาน ที่นอกจากจะพบว่าอัตราการขยายตัวของค่าจ้างที่แท้จริงในปัจจุบันยังอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าช่วงก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 นั่นคือ ค่าจ้างที่ปรับตัวขึ้นในระยะที่ผ่านมาี้เพียงพอเพียงการเลี้ยงชีพที่สอดคล้องกับภาวะค่าครองชีพที่สูงขึ้นตามอัตราเงินเฟ้อ แต่ไม่เพียงพอต่อการยกระดับคุณภาพชีวิตให้สูงขึ้น

¹ รวมถึงล่าสุดที่ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจถูกฉวยใช้เป็นประเด็นเคลื่อนไหวทางการเมืองกับประชาชน ผ่านวาทกรรม โพร - อามัตย์ อย่างมีพลัง เพราะความสอดคล้องตัวกับพื้นเพปัญหาดังเดิม คือความไม่เป็นธรรมในสังคมอันเนื่องจากความไม่เป็นประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจ

² ข้อมูลการว่างงาน ณ สิ้นปี พ.ศ. 2554. สำนักงานสถิติแห่งชาติ.

จำนวนแรงงานที่ได้รับค่าจ้างต่อวันต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำในแต่ละพื้นที่
(คำนวณเฉพาะถูกจ้างภาคเอกชน จากการสำรวจแรงงาน รอบ 1 พ.ศ. 2554)

		จำนวนคน	ร้อยละ
กรุงเทพฯ และปริมณฑล	ค่าจ้างมากกว่า min w	1,830,267	88.8
	ค่าจ้างน้อยกว่า min w	231,139	11.2
ภาคกลาง	ค่าจ้างมากกว่า min w	3,523,364	79.0
	ค่าจ้างน้อยกว่า min w	934,328	21.0
ภาคเหนือ	ค่าจ้างมากกว่า min w	1,407,466	67.2
	ค่าจ้างน้อยกว่า min w	689,464	32.8
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ค่าจ้างมากกว่า min w	2,457,711	72.1
	ค่าจ้างน้อยกว่า min w	961,632	27.9
ภาคใต้	ค่าจ้างมากกว่า min w	1,394,321	80.0
	ค่าจ้างน้อยกว่า min w	349,542	20.0
ทั่วประเทศ	ค่าจ้างมากกว่า min w	10,613,129	77.1
	ค่าจ้างน้อยกว่า min w	3,154,105	22.9
	รวม	13,767,234	100.0

ที่มา: คำนวณจากข้อมูลการสำรวจแรงงานของ NSO รอบ 1 พ.ศ. 2554 จำนวนโดย TDRI

นอกจากนี้ ยังมีข้อมูลที่แสดงให้เห็นว่ายังมีแรงงานอีกจำนวนมากที่ได้รับค่าจ้างต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย (ดูตาราง: จำนวนแรงงานที่ได้รับค่าจ้างต่อวันต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำเฉลี่ยในแต่ละพื้นที่) และทางหน่วยงานราชการเองไม่มีความเข้มงวดที่จะลงโทษกับนายจ้างที่เพิกเฉย ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

แรงงาน: ปัญหาพิพาท เกี่ยวกับรายได้และสวัสดิการ

การเลิกจ้างพนักงาน 3 คนของบริษัทยัม เรสเทอรองตส์ อินเตอร์เนชั่นแนล (ประเทศไทย) จำกัด ปรากฏเป็นข่าวบนหน้าหนังสือพิมพ์ครั้งแรกเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2554³ เมื่อพนักงานทั้ง 3 คน ในเครือเคเอฟซี บริษัทยัม เรสเทอรองตส์ อินเตอร์เนชั่นแนล (ประเทศไทย) จำกัด ได้เข้าร้องเรียนต่อคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ (ครส.) โดยระบุว่านายจ้างได้เลิกจ้างอย่างไม่เป็น

ฝ่ายพนักงานที่ถูกเลิกจ้าง⁴ เชื่อว่าการเลิกจ้างมีสาเหตุมาจากการที่พนักงานทั้ง 3 คนเป็นผู้นำสหภาพแรงงานอาหารและบริการประเทศไทย ซึ่งเป็นตัวแทนในการล่ารายชื่อเรียกร้องสวัสดิการให้พนักงาน⁵ เพราะข้อความที่ส่งไปยังคอมพิวเตอร์ของพนักงานอีก 260 คนนั้น เป็นเพียงชื่อเรียกร้องสวัสดิการให้กับพนักงาน และอยากให้นายจ้างยอมรับชื่อเรียกร้องของสหภาพแรงงานตามกฎหมาย

- หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน หัวข้อข่าว "ร้อง "เคเอฟซี" เลิกจ้างไม่เป็นธรรม". 10 พ.ค. 2554 น. 5.
- สรุปจากข่าว หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน หัวข้อข่าว "ร้อง "เคเอฟซี" เลิกจ้างไม่เป็นธรรม". 10 พ.ค. 2554 หน้า 5, หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน หัวข้อข่าว "เคเอฟซีเชือด 3 ผจก.เขตเพิ่มสวัสดิการหั่นลาม". 11 พ.ค. 2554, หนังสือพิมพ์พิมพ์ไทย หัวข้อข่าว "ครสท.บุกร้างกรมสวัสดิการฯ ช่วย 3 พนักงาน KFC ถูกเลิกจ้าง". 15 มิ.ย. 2554 น.11 และหนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ หัวข้อข่าว "3 ลูกจ้างเคเอฟซียื่น ครส. โกล่เกลี่ยบริษัทเลิกจ้าง". 7 ก.ค. 2554 น.12.
- "ช่วยพนักงานเคเอฟซีที่ถูกเลิกจ้าง". thaipbs. Mon, 13/06/2011.

มิลินท์ พันที⁶ กรรมการผู้จัดการ บริษัท ยัม เรสเทอรองตส์ อินเตอร์เนชั่นแนล (ประเทศไทย) จำกัด ชี้แจงว่า ในแง่ของการเรียกร้องของการเปลี่ยนสภาพการจ้างทั้ง 10 ข้อ ที่อดีตพนักงาน 3 คนต้องการนั้น ทางบริษัทพร้อมยอมรับไว้เพื่อพิจารณา และการที่ต้องถูกให้ออกจากงานและพ้นจากสภาพการเป็นพนักงานนั้น เนื่องจากทั้ง 3 คน ได้ละเมิดต่อกฎระเบียบของบริษัทในเรื่องของการใช้อีเมลบริษัทส่งข้อมูลไปยังพนักงานในระดับตำแหน่งต่ำกว่า ทำให้เกิดความเข้าใจผิดพลาด จึงต้องให้ออก⁷

หลังถูกเลิกจ้าง การเรียกร้องความเป็นธรรมของพนักงานทั้ง 3 คน ได้ดำเนินอย่างต่อเนื่องหลายเดือน ทั้งยื่นขอเจรจาและเข้าร้องเรียนต่อกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน รวมทั้งยื่นหนังสือต่อ ครส. เพื่อให้เข้าช่วยไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่าง 2 ฝ่าย เมื่อ ครส. มีมติว่าการกระทำการเลิกจ้างของนายจ้างขัดต่อพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มาตรา 121 เป็นการกระทำไม่เป็นธรรม ให้นายจ้างรับพนักงานทั้ง 3 คน กลับเข้าทำงานหลังจากได้รับคำสั่ง⁸ ใดๆ ก็ดี บริษัทฯ กำลังพิจารณานำประเด็นดังกล่าวให้ศาลแรงงานตัดสินชี้ขาด

กรณีการเลิกจ้างพนักงาน 3 คน ของบริษัท ยัม เรสเทอรองตส์ อินเตอร์เนชั่นแนล (ประเทศไทย) จำกัด ผู้ดำเนินกิจการร้านไก่ทอดเคเอฟซี และพิซซ่าฮัท ในช่วงกลางปี พ.ศ. 2554 นี้ เป็นเพียงหนึ่งในหลาย กรณีที่ชี้ให้เห็นถึงข้อพิพาทเกี่ยวกับรายได้และสวัสดิการ ที่มักเป็นความขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างตลอด 5 ทศวรรษของการพัฒนาเศรษฐกิจไทย ภายใต้ระบบทุนนิยม

เมื่อพิจารณาถึงความไม่เป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในระดับโครงสร้าง จะเห็นว่า การพัฒนาเศรษฐกิจไทยภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-10 ช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2504-2554 ตลอด 50 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ โดยการมุ่งสู่ประเทศผู้ผลิตด้านอุตสาหกรรม เปิดประเทศสู่การค้าระหว่างประเทศเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพราะเชื่อว่า การผลักดัน

6 หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน หัวข้อข่าว “เคเอฟซีเชือด 3 ผจก.เขต เพิ่มสวัสดิการวันลาม”. 11 พ.ค. 2554

7 หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน หัวข้อข่าว “เคเอฟซีเชือด 3 ผจก.เขต เพิ่มสวัสดิการวันลาม”. 11 พ.ค. 2554

8 หนังสือพิมพ์ออนไลน์วอยซ์เลเบอร์. “เคเอฟซีเชือด 3 ผจก.เขต เพิ่มสวัสดิการวันลาม”. 30 ก.ย. 2554. <http://voicelabour.org>.

ให้เศรษฐกิจเติบโต ผลผลิตแห่งความมั่งคั่งจะตกไปยังประชาชนในวงกว้าง และยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในชาติให้ดีขึ้น

การเติบโตทางเศรษฐกิจและปัญหาการกระจายรายได้

โดยในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 ช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2530 - 2534⁹ ถือเป็นช่วงที่เศรษฐกิจของประเทศไทยมีการปรับโครงสร้างครั้งใหญ่ที่สุด โดยในช่วงเวลานั้นพบว่า สัดส่วนการค้าระหว่างประเทศคิดเป็นร้อยละ 80 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ การขยายตัวทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับสูงที่ร้อยละ 10.5 สูงกว่าที่ตั้งเป้าหมายไว้ที่ร้อยละ 5 การจ้างงานและค่าแรงเฉลี่ยสูงขึ้นเป็นลำดับ ภายใน 5 ปี รายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรเพิ่มขึ้นจาก 21,000 บาทในปี พ.ศ. 2529 มาเป็น 41,000 บาทในปี พ.ศ. 2534

กระนั้น แม้ว่าเศรษฐกิจจะเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่ความมั่งคั่งไม่ได้ถูกกระจายไปสู่ประชาชนในวงกว้างดังที่คาดหวัง ประเด็นความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจได้ถูกหยิบยกขึ้นมาว่าต้องได้รับการแก้ไข ดังที่ปรากฏ ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ที่เริ่มมีการระบุถึงความจำเป็นของการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ แต่ปรากฏว่าความเหลื่อมล้ำของรายได้ยังคงรุนแรงมากขึ้น ขณะนั้น คนระดับบนร้อยละ 20 มีสัดส่วนรายได้ร้อยละ 54.9 เกินครึ่งหนึ่งของรายได้

ทั้งประเทศ ขณะที่ครัวเรือนรายได้ต่ำสุดร้อยละ 20 มีรายได้เฉลี่ยเพียงร้อยละ 4.5 ของรายได้ทั้งประเทศ หลังจากนั้น การลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและการแก้ไขปัญหาการกระจายรายได้ก็ได้กลายเป็นภารกิจสำคัญของแผนพัฒนาฯ ทุกฉบับ

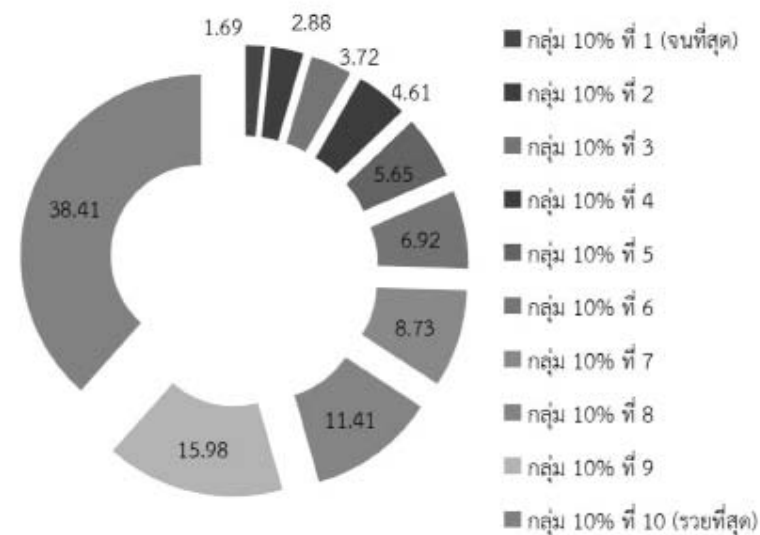
อย่างไรก็ดี ตลอดช่วงเวลากว่า 30 ปีหลังของการตั้งเป้าหมายเพื่อลดความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ พบว่า ในส่วนของความยากจนปรับตัวดีขึ้นเกินความเป้าหมาย แต่สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำยังไม่ดีขึ้น ทั้งกลับเลวลง

รายงานภาวะสังคมไตรมาสที่ 2 ปี พ.ศ. 2554 ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) รายงานการลดลงอย่างต่อเนื่องของจำนวนประชากรที่ยากจนของไทย โดยพบว่า ปลายปี พ.ศ. 2553 ประเทศไทยมีประชากรที่อยู่ใต้เส้นความยากจน โดยวัดจากรายจ่ายเพื่อการบริโภค อยู่ที่ 5.51 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 7.75 ของจำนวนประชากรทั้งประเทศ เทียบกับ 5.80 ล้านคน หรือร้อยละ 8.95 ในปี พ.ศ. 2552 และ 22.12 ล้านคน หรือร้อยละ 42.21 ในปี พ.ศ. 2531 ซึ่งเป็นปีแรกที่เริ่มเก็บสถิติความยากจน โดยข้อมูลความยากจนล่าสุดนี้ถือว่าบรรลุเป้าหมายที่ สศช. วางไว้ว่า จะลดจำนวนประชากรยากจนให้เหลือร้อยละ 50 ของปีที่เริ่มเก็บข้อมูล

⁹ เจริญพงศ์ พรหมศรี. แผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย พ.ศ. 2504-2554. สถาบันสันติศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.

ข้อมูลของ สสช.¹⁰ ชี้ให้เห็นว่า แม้จำนวนประชากรที่ยากจนจะลดลงในเชิงปริมาณ แต่เมื่อพิจารณาลงไปในกลุ่มของคนยากจนพบว่า ความยากจนยังคงกระจุกตัวอยู่ในชนบทและภาคเกษตร โดยปัจจุบันมีคนจนอยู่ในภาคเกษตร 2.8 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 53 ของคนจนทั้งหมด โดยเป็นกลุ่มที่จนมากถึง 1.2 ล้านคน หรือร้อยละ 43 และหากคำนึงถึงกลุ่มเกือบจนหรือประชากรที่มีระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคสูงกว่าเส้นความยากจนไม่เกินร้อยละ 20 ซึ่งสามารถตกเป็นคนจนได้ง่ายๆ หากได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติหรือวิกฤตเศรษฐกิจ มีจำนวนกว่า 5 ล้านคน เมื่อรวมสองกลุ่มนี้เข้าด้วยกัน จะเห็นว่า มีกลุ่มที่รัฐต้องกำหนดเป็นกลุ่มเป้าหมายในการยกระดับรายได้และคุณภาพชีวิตกว่า 10 ล้านคน หรือสูงถึงร้อยละ 15.3 ของประชากรทั้งประเทศ

สัดส่วนรายได้ของประชากร ปี 2552



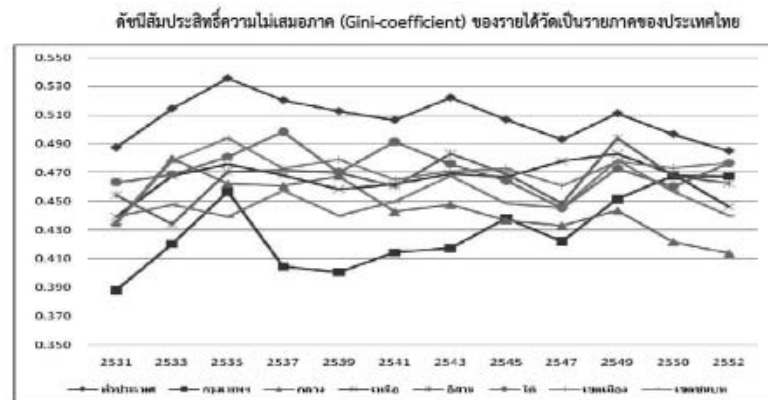
ที่มา: การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ส่วนสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำของรายได้ที่ไม่ได้ปรับตัวดีขึ้นจากอดีตเท่าใดนั้น แสดงตัวผ่านข้อมูลการสำรวจล่าสุดในปี พ.ศ. 2552 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช.) ซึ่งพบว่า ประชากรร้อยละ 20 ของกลุ่มที่รวยที่สุดเป็นผู้ที่ครอบครองรายได้ร้อยละ 54.19 ของรายได้ประชากรทั้งหมด ขณะที่ร้อยละ 20 ของประชากรที่จนที่สุดได้ส่วนแบ่งรายได้ไปร้อยละ 4.79 หรือแตกต่างกันอยู่ 11.31 เท่า แม้จะปรับตัวดีขึ้นกว่า ปี พ.ศ. 2549 และ 2550 ซึ่งแตกต่างกัน

¹⁰ “ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในปี 2553”. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ: กรุงเทพฯ. 2554.

ที่ 13.92 เท่า และ 12.47 เท่า ตามลำดับ แต่จะเห็นว่าความเหลื่อมล้ำแทบไม่แตกต่างจากปี พ.ศ. 2531 ซึ่งเป็นปีที่เริ่มเก็บข้อมูลที่ประชากรที่รวยที่สุด และจนที่สุดมีความแตกต่างกันด้านรายได้ที่ 11.88 เท่า (ดูตาราง: สัดส่วนรายได้ของประชากร ปี 2552)

ข้อมูลอีกชุดหนึ่งที่แสดงว่าความเหลื่อมล้ำที่ไม่ได้รับการแก้ไขให้ดีขึ้น นั่นคือการเปลี่ยนแปลงของค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคของรายได้ หรือเรียกว่าดัชนีวัดการกระจายรายได้ หรือสัมประสิทธิ์จีนิ โดยที่เครื่องมือวัดการกระจายรายได้นี้มีค่าอยู่ระหว่าง 0 ถึง 1 ยิ่งค่าเข้าใกล้ 1 มากเท่าไร แสดงว่ามีความไม่เท่าเทียมของรายได้มาก



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ปีละรอบละโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศท.
: ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี 2549, ปี 2550 และปี 2552 ได้ปรับเทียบรายได้ให้มีความสอดคล้องกัน (จากทุน) ให้เป็นศูนย์

สัมประสิทธิ์จีนิไม่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากปีก่อนหน้ามากนัก อยู่ที่ 0.485 เทียบกับปี พ.ศ. 2549 และพ.ศ. 2550 ที่ 0.511 และ 0.497 ตามลำดับ และใกล้เคียงกับระดับเมื่อปี พ.ศ. 2531 ที่ 0.487 (ดูตาราง: ดัชนีสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคของรายได้วัดเป็นรายภาคของประเทศไทย)

สุวรรณีย์ คำมัน¹¹ รองเลขาธิการ สศช. แสดงทัศนะว่า การลดความความยากจนไม่อาจเป็นเครื่องบ่งชี้ถึงความสำเร็จของการพัฒนา เพราะต้องมีแนวทางที่จะทำให้ออกจากความยากจนอย่างยั่งยืนโดยการให้อาชีพ ขณะเดียวกันแม้เรื่องของรายได้อาจไม่ใช่ประเด็นหลักที่ต้องดำเนินการแก้ไข แต่ตัวชี้วัดความสำเร็จประการหนึ่งคือความเหลื่อมล้ำ ส่วนนี้ดีขึ้นไม่มาก โดยยังต้องมีการจัดการให้เกิดการกระจายรายได้ไปลดความเหลื่อมล้ำ ความเหลื่อมล้ำยังอยู่ในระดับสูง โดยกลุ่มคนจนรวยสุดยังคงครองรายได้ร้อยละ 40 คนจนครองส่วนแบ่งเพียงร้อยละ 1 จะเห็นว่าภายใต้รายได้ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว แต่โครงสร้างความเหลื่อมล้ำแทบไม่เปลี่ยนแปลง

¹¹ สุวรรณีย์ คำมัน รองเลขาธิการ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. สัมภาษณ์ วันที่ 29 ส.ค. 2554.

เกษตรกรรม อุตสาหกรรม กับความเหลื่อมล้ำทางรายได้

ในการจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ในส่วนของยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมในสังคม¹² ก็เล็งเห็นว่า แม้การพัฒนาประเทศใน 5 ทศวรรษที่ผ่านมาจะทำให้รายได้โดยเฉลี่ยของประชากรสูงขึ้น แต่ยังคงมีความไม่เท่าเทียมของประชากรกลุ่มต่างๆ โอกาสของคนเมืองและชนบทในการเข้าถึงบริการสาธารณะที่ยังมีช่องว่างมาก เหล่านี้ล้วนเป็นเครื่องสะท้อนถึงความเหลื่อมล้ำหลายด้าน

หากประเมินในเชิงโครงสร้างเศรษฐกิจไทย จะเห็นว่ามีความไม่เท่าเทียมภาคเศรษฐกิจแต่ละส่วนอยู่ กล่าวคือ ภาคอุตสาหกรรมและส่งออกมีสัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศสูง แต่รองรับแรงงานในสัดส่วนที่ต่ำกว่าภาคเกษตร ส่วนภาคเกษตรมีผลิตภาพต่ำกว่า แต่ต้องรองรับแรงงานในสัดส่วนสูงกว่า ส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำของรายได้ โดยข้อมูล สศช. ระบุว่า ในปี พ.ศ. 2552 ภาคอุตสาหกรรมมีสัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศร้อยละ 34 แต่จ้างงานเพียงร้อยละ 15 ขณะที่ภาคเกษตรกรรมมีสัดส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศร้อยละ 9 แต่เป็นแหล่งจ้างงานของแรงงานถึงร้อยละ 38 รายได้ของภาคเกษตรมีส่วนแบ่งในรายได้รวมของแรงงานทั้งประเทศเพียงร้อยละ 4 เท่านั้น

แม้จะปรากฏข้อมูลของความเหลื่อมล้ำทางรายได้ระหว่างภาคเศรษฐกิจเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม แต่ก็ยังไม่มียุทธศาสตร์เพื่อลดความเหลื่อมล้ำดังกล่าว นโยบายในปัจจุบันก็ดูเหมือนจะเป็นการซ้ำเติมปัญหารายได้ของเกษตรกรไปเสียอีก

รศ.ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร ประธานสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย หรือทีดีอาร์ไอ ได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาในภาคเกษตรกรรมที่ทำให้เกษตรกรไม่ได้ประโยชน์เต็มเม็ดเต็มหน่วยจากกลไกราคาในปัจจุบัน และนำไปสู่ปัญหาเรื่องรายได้ของเกษตรกรว่า ตลาดสินค้าเกษตรส่วนใหญ่เป็นตลาดที่มีการแข่งขันมาก แต่รัฐบาลไม่ปล่อยให้มีการแข่งขัน กลับสร้างกลไกที่ผูกขาด เป็นต้นว่า ในการจัดการข้าว รัฐบาลจะรับซื้อข้าวตามโครงการรับจำนำและมีข้าวที่รัฐบาลจะประมูลออกจำนวนมาก เมื่อถึงเวลาการประมูลข้าวจะมีปัญหาและในการพิจารณาขายข้าวก็จะขายลืมหูลือใหญ่ๆ มีผู้เข้าร่วมการประมูลน้อย เปิดโอกาสให้มีการฮั้วประมูลกันง่าย

นอกจากประเด็นเรื่องของรายได้แล้ว เมื่อพิจารณาลงไปถึงลักษณะครัวเรือนของภาคเกษตรกรรม จะเห็นประเด็นที่ต้องให้ความสนใจในเชิงนโยบาย

รายงานของ สศช. ระบุว่า ครัวเรือนเกษตรมีลักษณะร่วมประการหนึ่ง คือ หัวหน้าครอบครัวมีการศึกษาน้อย มีรายได้ต่ำ ไม่แน่นอน และอยู่นอกระบบประกันสังคม ซึ่งกรณีการสร้างหลักประกันให้แก่แรงงานนอกระบบ เป็นประเด็นที่ภาครัฐต้องให้

¹² ร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559). สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2554.

ความสนใจเช่นเดียวกัน โดยข้อมูลช่วงสิ้นปี พ.ศ. 2553 พบว่าแรงงานเพียงร้อยละ 36.6 เท่านั้นที่เข้าถึงหลักประกันทางสังคม ขณะที่แรงงานนอกระบบหลักประกันทางสังคมมีถึงร้อยละ 62.1 แม้ว่าจะได้มีการขยายความคุ้มครองแรงงานนอกระบบภายใต้การประกันสังคมมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2553 แล้วก็ตาม

นอกจากนี้ คริวเรือนเกษตรหากเป็นครอบครัวใหญ่ที่มีทั้งเด็กและผู้สูงอายุ จะทำให้ภาคเกษตรกรรมมีประชากรยากจนอยู่มากกว่าภาคเศรษฐกิจอื่น โดยรายได้ที่แตกต่างกันมากระหว่างกลุ่มคนสะท้อนโอกาสที่ไม่เท่าเทียมในการเข้าถึงโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคม การเข้าถึงทรัพยากร และสิทธิที่มีพึงได้ รวมถึงความไม่เป็นธรรมด้านอำนาจต่อรอง

หากวางเป้าหมายที่จะลดความเหลื่อมล้ำ แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจจำเป็นต้องสร้างความสมดุลระหว่างภาคเศรษฐกิจทั้งอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมที่รองรับการจ้างงานสูง โดยการจัดสมดุลโครงสร้างเศรษฐกิจนี้ เป็นความเห็นพ้องของหลายฝ่ายที่เห็นว่าเป็นแนวทางที่ถูกต้องเหมาะสมในการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจที่ดำเนินอยู่

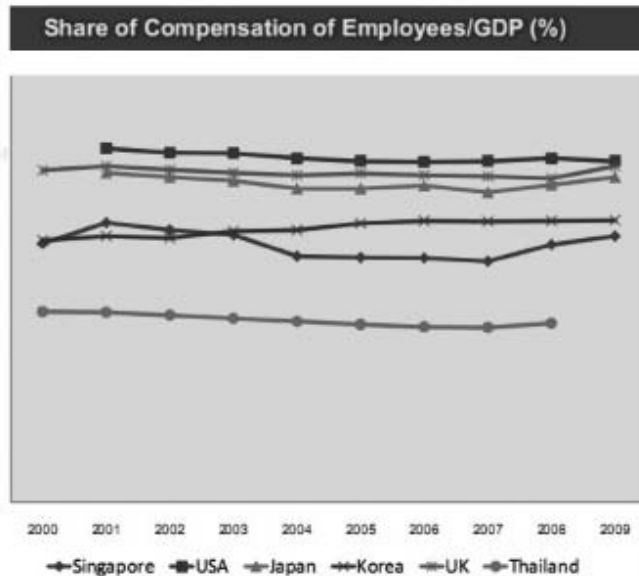
ดร. อัจฉา ไควความดี รองผู้อำนวยการธนาคารแห่งประเทศไทย หรือ ธปท.¹³ ก็มีทัศนะที่สอดคล้องกันในเรื่องนี้ โดยมองว่า 30 กว่าปี

ที่ผ่านมา การพัฒนาประเทศไทยอยู่ในลักษณะไม่สมดุล โดยคิดว่าหากยอมให้คนกลุ่มหนึ่งหรือภาคส่วนหนึ่ง ได้แก่ นายทุนหรือภาคอุตสาหกรรมเติบโต ผลประโยชน์กระจายของมันเอง คนส่วนใหญ่ก็จะได้รับประโยชน์ ร่ำรวยขึ้นพร้อมกัน แต่ความเชื่อดังกล่าวก็เป็นเพียงทฤษฎีหนึ่งของการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งหากไม่เป็นไปตามนั้นก็จะสร้างปัญหาการกระจายรายได้ และความไม่เท่าเทียมทางด้านสังคมการเมืองก็จะตามมา

ขณะนี้ เป็นช่วงเวลาที่ประเทศไทยต้องจุกคิดและถามตัวเองว่า จะยังโตไปในทิศทางเดิมอีกหรือไม่ ปัญหาสังคมที่ดำเนินอยู่เหมือนเป็นสัญญาณเตือนว่า ในการพัฒนาที่ผ่านมา ผลประโยชน์ไม่ได้ตกอย่างทั่วถึงคนส่วนใหญ่

นั่นคือ ถ้าจะให้คนส่วนใหญ่ของประเทศไทย หรือร้อยละ 60 ของประชากรดีขึ้น ก็จำเป็นต้องทำให้ราคาสินค้าเกษตรดีขึ้น ผู้บริโภคเองก็ต้องยอมรับภาระไปบางส่วน ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีของประเทศญี่ปุ่น ช่วงแรกของการพัฒนาอุตสาหกรรมก็มีการกดให้ค่าจ้างถูก ภาคเกษตรกรรมถูกกดให้ราคาพืชผลถูกเพื่อดูแลอุตสาหกรรม แต่เมื่อผ่านไประยะหนึ่ง ญี่ปุ่นไม่ปล่อยให้ภาคเกษตรรองรับอุตสาหกรรมอีกต่อไป

¹³ อัจฉา ไควความดี รองผู้อำนวยการ ด้านเสถียรภาพการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย. สัมภาษณ์ วันที่ 4 ก.ย. 2554.



ที่มา: ข้อมูลนำเสนอในโครงการจับตามนโยบายภาครัฐ(Policy Watch) ปีที่2

การพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวทางที่ดำเนินอยู่ในปัจจุบัน จึงเป็นแนวทางที่สั่งสมความเหลื่อมล้ำด้านการกระจายรายได้ของประชากรในประเทศ เจ้าของแรงงานมีส่วนแบ่งในมูลค่าเศรษฐกิจในสัดส่วนที่ต่ำ โดยข้อมูลของ สศช. ระบุว่า แรงงานมีส่วนแบ่งจากค่าจ้างและสวัสดิการคิดเป็นเพียงร้อยละ 40 ของรายได้ประชาชาติเท่านั้น ซึ่งส่วนอีกร้อยละ 60 ตกไปเป็นของเจ้าของปัจจัยการผลิตอื่นๆ เช่น เจ้าของทุน [ดูตาราง: Share of Compensation of Employees/GDP (%)]

ส่วนแบ่งที่ไม่เป็นธรรมนี้ส่งผลเห็นชัดต่อการถือครองทรัพย์สินในสังคม ไม่ว่าจะเป็นเงินและที่ดินที่กระจุกตัวอยู่ในคนส่วนน้อย และลดทอนโอกาสในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนส่วนใหญ่ เช่น โอกาสในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการยกระดับชีวิต และโอกาสทางสังคมอื่นๆ

ความเหลื่อมล้ำด้านทรัพย์สินกับโอกาสที่ไม่เท่าเทียม

สศช. รายงานถึงความเหลื่อมล้ำทางทรัพย์สินว่า ปัจจุบันการถือครองทรัพย์สินยังคงมีความกระจุกตัวมาก เช่นพิจารณาจากบัญชีเงินฝากประจำ เงินฝากออมทรัพย์ระยะ 3 เดือนขึ้นไป ในระบบธนาคารพาณิชย์ พบว่ามีบัญชีเงินฝากจำนวนเพียงร้อยละ 0.09 เท่านั้นที่มีเงินฝากตั้งแต่ 10 ล้านบาทขึ้นไป แต่มีวงเงินรวมกันถึงร้อยละ 40 ขณะที่บัญชีเงินฝากขนาดเล็กมีจำนวนบัญชีในสัดส่วนร้อยละ 99.9 ของบัญชีเงินฝากทั้งหมด มีวงเงินรวมร้อยละ 60 ส่วนนี้แสดงการกระจุกตัวของทรัพย์สินทางการเงิน

ในขณะที่การถือครองที่ดินก็กระจุกตัวสูงเช่นกัน โดยพบว่ามีบุคคลธรรมดาที่ถือครองที่ดินเกิน 300 ไร่ จำนวน 4,613 ราย โดยมีเพียง 113 ราย ที่ถือครองที่ดินเกินกว่า 1,000 ไร่ ในขณะที่เกษตรกร 6.6 แสนรายไร้ที่ดินทำกิน

ผลจากความเหลื่อมล้ำด้านทรัพย์สินที่ส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำของโอกาสด้านเศรษฐกิจและสังคมที่ชัดเจนมากกรณีหนึ่งก็คือ มีเด็กในครัวเรือนยากจนเพียงจำนวนน้อยที่สามารถเข้าถึงการศึกษา

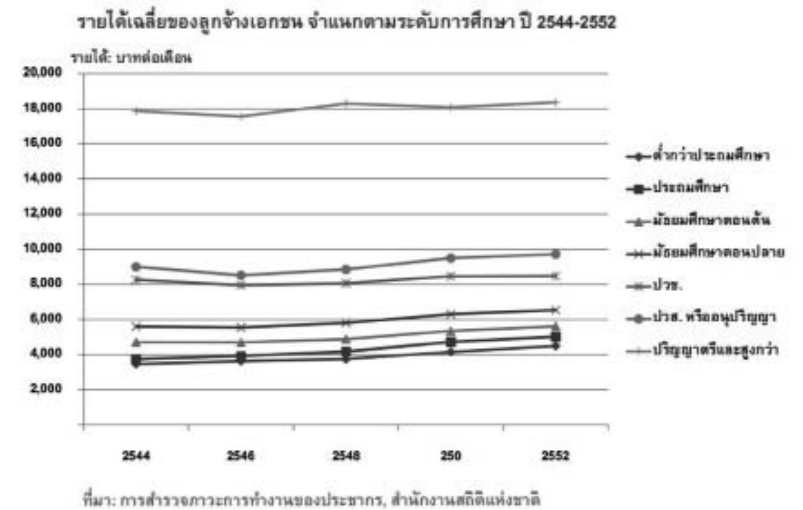
ในระดับที่สูงขึ้น

ข้อมูลการสำรวจความคิดเห็นและทัศนคติรายไตรมาสเรื่องความยากจนและความเหลื่อมล้ำระดับชุมชน ของ สศช. ชี้ให้เห็นว่า ไตรมาสที่ 2 ของปี พ.ศ. 2554 สมาชิกในครัวเรือนยากจนในช่วงอายุ 6-15 ปี สามารถเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานในสัดส่วนสูง คือ ร้อยละ 92.2 โดยในกลุ่มนี้ ร้อยละ 2.7 ได้เรียนบางคน ส่วนร้อยละ 5.1 ทุกคนไม่ได้เรียน และเมื่อขึ้นสู่ระดับการศึกษาที่สูงขึ้น พบว่าสมาชิกครัวเรือนยากจนที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไป ได้เรียนหนังสือในสัดส่วนที่ลดลงเหลือร้อยละ 67.2 มีสมาชิกบางคนได้เรียนร้อยละ 6.9 และสมาชิกทุกคนไม่ได้เรียนร้อยละ 25.9

แสดงให้เห็นว่าโอกาสของเด็กในครัวเรือนที่ยากจนหรือเด็กที่เสียเปรียบในทรัพย์สินตั้งแต่ต้นนั้น นอกจากจะด้อยโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาที่สูงแล้ว ยังด้อยโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพอีกด้วย ซึ่งทั้งระดับการศึกษาที่สูงและมีคุณภาพล้วนเป็นต้นทุนในการมีงานที่ดีทำ มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และเพิ่มโอกาสในการสะสมทรัพย์สินให้กับคนรุ่นต่อ ๆ ไป

รศ.ดร.ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ และคณะ จากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย หรือทีดีอาร์ไอ นำเสนองานวิจัยเรื่อง *โอกาสเข้าถึงงานที่ดีมีความมั่นคง* ระบุว่าการศึกษาทั้งด้านปริมาณและคุณภาพนำไปสู่การทำงานที่มีรายได้สูง ซึ่งมีส่วนทำให้ครัวเรือนมีความสามารถในการออมและสามารถสะสมความมั่งคั่งได้มากขึ้น

และข้อมูลของสำนักงานสถิติได้สะท้อนให้เห็นเช่นกันว่า ระดับการศึกษามีผลอย่างมากต่อระดับรายได้ (ดูกราฟรายได้เฉลี่ยของลูกจ้างเอกชน จำแนกตามระดับการศึกษา ปี 2544-2552)



จะเห็นได้ว่าหากความเหลื่อมล้ำยังไม่ได้รับการแก้ไข ประชากรที่เสียเปรียบด้านทรัพย์สินยังถูกกีดกันโอกาสเข้าถึงการศึกษาที่สูงและมีคุณภาพ ความยากจนและด้อยโอกาสจะถูกส่งต่อจากรุ่นสู่รุ่น หรือแม้ประชากรบางกลุ่มที่เสียเปรียบด้านทรัพย์สินจะไม่จัดอยู่ในกลุ่มยากจน แต่ก็พบว่าความไม่เท่าเทียมด้านทรัพย์สินจะทำให้ประชากรกลุ่มนี้ต้องทำงานที่หนักขึ้น คุณภาพชีวิตด้อยลงเพื่อแลกกับรายได้ที่สูงขึ้น

นโยบายรัฐกับการแก้ปัญหา

โดยหลักการแล้ว แนวทางการลดความเหลื่อมล้ำผ่านกลไกของรัฐจะผ่าน 2 ช่องทางหลัก คือ (1) นโยบายรายจ่ายงบประมาณ และ (2) นโยบายภาษีเพื่อสร้างความเป็นธรรม

รายละเอียดงบประมาณด้านการพัฒนาสังคม คุณภาพชีวิต และลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม
(หน่วย: ล้านบาท)

การพัฒนาสังคม คุณภาพชีวิต และลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม	ปี 2553 จำนวน	สัดส่วน ปี 2553	ปี 2554 จำนวน	สัดส่วน ปี 2554
1.การขยายโอกาสและพัฒนาการศึกษา	280,889	55.6	317,467	50.8
2.การพัฒนาและยกระดับมาตรฐานแรงงาน	21,365	4.2	29,080	4.7
3.การพัฒนาด้านสาธารณสุข	172,750	34.2	211,445	33.9
4.การส่งเสริมและพัฒนาศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม	8,218	1.6	7,990	1.3
5.การสวัสดิการสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	7,682	1.5	47,076	7.5
6.การสนับสนุนการประกอบอาชีพของผู้มีรายได้น้อย	491	0.1		
7.การพัฒนาที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อม	4,343	0.9		
8.การพัฒนาคุณภาพชีวิตและการสงเคราะห์ผู้สูงอายุ	365	0.1		
9.การคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค	178	0.0		
10.การป้องกันแก้ไขปัญหายาเสพติด	4,547	0.9	4,948	0.8
11.การส่งเสริมและพัฒนากีฬาและนันทนาการ	5,811	1.1	6,413	1.0
รวม	505,640	100.0	624,419	100.0

ที่มา: สำนักงบประมาณ

หากพิจารณาจากงบประมาณที่จำแนกตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550-2554 จะเห็นว่าการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและขยายความเจริญสู่ชนบท ถือเป็นยุทธศาสตร์หลักของทุกรัฐบาลและจัดสรรงบประมาณ

ลงไปในส่วนที่สูง (ดูตาราง: รายละเอียดงบประมาณด้านการพัฒนาสังคม คุณภาพชีวิต และลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม)

ดังนั้น การที่ความเหลื่อมล้ำยังคงดำเนินอยู่ ไม่ได้ปรับตัวดีขึ้นตามการจัดสรรงบประมาณลงไป การดำเนินการลดความเหลื่อมล้ำผ่านนโยบายรายจ่ายจึงไม่ใช่ขาดงบประมาณ แต่อยู่ที่ประสิทธิภาพการใช้งบไปกับแต่ละโครงการ ว่าได้มีการใช้ไปเพื่อลดปัญหาความเหลื่อมล้ำได้จริงหรือไม่? อย่างไร? มากน้อยเพียงใด?

ส่วนแนวทางการลดความเหลื่อมล้ำผ่านนโยบายภาษีนั้น ยังคงเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยาก ความไม่ต่อเนื่องของรัฐบาลส่งผลให้ไม่มีความคืบหน้า ทั้งการปรับโครงสร้างภาษีเงินได้ และการปรับปรุงแนวทางการจัดเก็บภาษีบุคคลธรรมดา หรือปรับภาษีมูลค่าเพิ่มเพื่อให้รัฐบาลมีรายได้สำหรับใช้จ่ายงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม

สภาพโครงสร้างภาษีของประเทศไทยในปัจจุบันยังคงไม่เอื้อต่อการกระจายประโยชน์จากการพัฒนาประเทศ เป็นต้นว่า ประชาชนที่ทำงานรับจ้างหรือมีเงินเดือนประจำจะมีระบบภาษีควบคุมที่เข้มงวด ขณะที่ผลประโยชน์จากทรัพย์สินและผลตอบแทนจากเงินทุน มักจะมีภาระภาษีในสัดส่วนต่ำกว่าและมีช่องโหว่ทางกฎหมายให้สามารถหลบเลี่ยงภาระภาษีได้ง่าย หรือในขณะที่มีการลดหย่อนและการให้ประโยชน์ทางภาษีเอื้อต่อกลุ่มที่มีรายได้ระดับบนมากกว่าระดับล่าง กลายเป็นว่าแทนที่ระบบภาษีจะช่วยสนับสนุนกลไกการกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนา กลับเป็นกลไกที่ซ้ำเติมให้เกิดความ

เหลื่อมล้ำด้านรายได้¹⁴ ส่งผลให้การกระจายรายได้ของประชากร ไม่ได้ปรับตัวดีขึ้นดังที่นำเสนอข้อมูลไปแล้วในช่วงต้น

อย่างไรก็ตาม องค์ประกอบของการเกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจนั้น มาจากหลายส่วน ทั้งด้านการกระจายรายได้และทรัพย์สิน เริ่มตั้งแต่โครงสร้างที่ใหญ่ที่สุดนั่นคือแนวทางการพัฒนาประเทศ ซึ่งจะนำไปสู่การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ นโยบายการศึกษา นโยบายด้านแรงงาน การพัฒนาฝีมือแรงงาน นโยบายด้านภาษี ซึ่งเมื่อทั้งหมดมีความเกี่ยวเนื่องส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ การแก้ปัญหาจึงไม่อาจแก้แยกส่วน หรือนโยบายใดนโยบายหนึ่งไม่สามารถแก้ความเหลื่อมล้ำทั้งโครงสร้างได้

อาทิเช่น การที่รัฐบาลชุดปัจจุบันได้พยายามเดินหน้านโยบายยกระดับค่าจ้างแรงงานโดยยกระดับแรงงานขั้นต่ำขึ้นเป็น 300 บาททั่วประเทศนั้น เป็นนโยบายที่มีเป้าหมายที่ดีและยกระดับคุณภาพชีวิตแรงงาน แต่การดำเนินนโยบายแบบแยกส่วนอาจทำให้ในที่สุดไม่สามารถแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำและการกระจายรายได้ได้อย่างยั่งยืน เพราะปัญหาในส่วนอื่นไม่ได้ถูกแก้ไขไปพร้อมกัน

กล่าวคือ การบังคับให้ผู้ประกอบการต้องขึ้นค่าแรงขั้นต่ำ โดยที่ยังไม่ได้มียุทธศาสตร์ด้านแรงงาน ทั้งการยกระดับฝีมือแรงงาน

ในปัจจุบัน การจัดเตรียมแรงงานใหม่ที่จะเข้าสู่ระบบ ซึ่งต้องโยงถึงนโยบายการศึกษาด้วย เพราะหากผู้ประกอบการถูกบีบทางนโยบาย อาจสร้างปัญหาอื่นตามมา เช่น การเล็งไปใช้แรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านที่พร้อมจะรับค่าจ้างราคาถูก ซึ่งในปัจจุบันก็มีแนวโน้มดังกล่าวนี้สูงขึ้นเรื่อย ๆ ส่งผลให้เกิดการว่างงานในกลุ่มแรงงานไทยมากขึ้น

ขณะเดียวกัน นโยบายด้านการคลังก็ยังไม่มีส่วนที่เอื้อต่อการลดความเหลื่อมล้ำ เช่น ยังไม่มีนโยบายที่จะปรับโครงสร้างภาษีรวมทั้งการเก็บภาษีทรัพย์สินโดยเฉพาะที่ดิน ภาษีมรดก ตลอดจนการจำกัดการถือครองที่ดินเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการกระจายทรัพย์สินที่กระจุกตัวจากคนรวยคืนสู่สังคม ซึ่งใช้กันในประเทศที่ให้ความสำคัญกับการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ทั้งหมดนี้ หากไม่มีการแก้ไขอย่างบูรณาการ นโยบายรัฐเองอาจจะเข้าไปซ้ำเติมความเหลื่อมล้ำให้รุนแรงมากขึ้นไปอีก

ความยากจนในความรู้สึก

อย่างไรก็ตาม ที่กล่าวมาทั้งหมดเป็นความไม่เป็นธรรมในเชิงเศรษฐกิจและเป็นตัวเลขเสียส่วนใหญ่ แต่ในการพิจารณาถึงแนวทางเพื่อลดปัญหาความขัดแย้งในสังคม การลดความยากจน ลดความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ หรือความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ อาจไม่เพียงพอที่จะลดปัญหาดังกล่าวให้กับสังคมไทยได้

¹⁴ การประเมินความเสี่ยง ภายใต้การกำหนดแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ส่วนยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมในสังคม. อ้างแล้ว.

ในประเด็นเหล่านี้ ได้เคยมีการศึกษาและเสนอแนะในทางวิชาการมาแล้ว แต่อาจจะยังไม่ได้นำมาปรับเข้าสู่กระบวนการในทางนโยบายเท่าที่ควร เช่น งานศึกษาเรื่อง “ความยากจนคืออะไร และวัดอย่างไร” ของทีดีอาร์ไอ ในปี พ.ศ. 2545 ที่มุ่งศึกษาความยากจนในมุมมองของคนแต่ละกลุ่ม ทั้งคนจน นักวิชาการ และผู้ที่อยู่ในฐานะที่ต้องเกี่ยวข้องหรือติดตามสถานการณ์คนยากจน ปรากฏว่าความยากจนในมุมมองของคนแต่ละกลุ่มมีทั้งจุดต่างและจุดร่วม แต่มีประเด็นน่าสนใจว่า งานศึกษานี้พบข้อมูลที่สอดคล้องกับปัจจุบันคือ ระดับความยากจนเชิงสัมบูรณ์ของคนไทยลดลงอย่างต่อเนื่อง แต่คนกลับ “รู้สึก” ว่าตนมีความยากจนมาก

เรื่องนี้จะไม่สามารถอธิบายได้เลยหากเราละเลยต่อการพิจารณาความยากจนในมิติของการเปรียบเทียบ ที่มีความหมายมากกว่าความยากจนที่เกิดขึ้นจากชีวิตความเป็นอยู่ที่ไม่ดีเท่ากับคนอื่นในสังคม ความยากจนโดยเปรียบเทียบยังหมายถึง การได้รับการยอมรับนับถือ หรือแม้กระทั่งการมีสิทธิมีเสียง ซึ่งบอกได้ว่าคนจนขาดแคลนสิ่งเหล่านี้ เพราะฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมต่ำกว่า “โดยเปรียบเทียบ” กับคนส่วนใหญ่ในสังคม แต่ไม่ได้หมายความว่า มีฐานะทางเศรษฐกิจหรือมาตรฐานชีวิตที่ต่ำกว่า

งานศึกษาสรุปว่า ความยากจนโดยเปรียบเทียบเป็นประเด็นสำคัญในสายตาของชาวบ้าน การใช้นโยบายแก้ปัญหาความยากจนที่มุ่งไปที่การยกระดับฐานะความยากจนให้อยู่เหนือ “เส้นความยากจน” จึงไม่อาจแก้ปัญหา เพราะยังละเลยความเหลื่อมล้ำทาง

สังคมที่ทวีความรุนแรงขึ้น ดังนั้นเอง แม้สังคมไทยจะปฏิเสธเรื่องชนชั้น แต่ในทางปฏิบัติแล้วก็ยังเกิดความรู้สึกไม่เสมอภาคไม่เท่าเทียม ความเหลื่อมล้ำในมิติทางสังคมและวัฒนธรรมนี้ก็ต้องการการหล่อหลอมให้เกิดความเท่าเทียมเช่นเดียวกับมิติทางเศรษฐกิจ

บทส่งท้าย

ทิศทางการพัฒนาที่มุ่งการเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลักตลอดช่วง 50 ปีที่ผ่านมา ส่งผลต่อปัญหาการกระจายรายได้ และก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมทางเศรษฐกิจ ทำให้มีคนส่วนน้อยที่ได้ประโยชน์และถือครองทรัพย์สินส่วนใหญ่ เกิดเป็นความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจที่ส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำทางรายได้ โอกาสในการพัฒนาคุณภาพชีวิต มีสิทธิ์มีเสียง มีศักดิ์ศรี มีเกียรติ และมีอำนาจต่อรอง ฯลฯ และนำไปสู่ความขัดแย้งภายในสังคมในที่สุด

ระบบเศรษฐกิจที่มุ่งขจัดความเหลื่อมล้ำจึงจำต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ ในที่นี้คือการคำนึงถึงผู้คนที่ยังอยู่ภายใต้เส้นความยากจน และหรือความยากจนเชิงเปรียบเทียบให้มากขึ้น ซึ่งต้องยกระดับให้ผู้คนเหล่านี้ได้รับการกระจายรายได้ที่เหมาะสม มีการกระจายการถือครองทรัพย์สินอย่างเป็นธรรม รวมไปถึงการให้ความสำคัญต่อความเหลื่อมล้ำในมิติอื่นควบคู่กันไป โดยเฉพาะความเหลื่อมล้ำทางด้านเกียรติ ศักดิ์ศรี และอำนาจต่อรอง ซึ่งไม่อาจแก้ไขได้ด้วยมิติทางเศรษฐกิจเพียงด้านเดียว

การขับเคลื่อนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรม
ในสังคมนี้ มิใช่หน้าที่ของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว ทุกองค์ประกอบ
ในสังคมจำเป็นต้องตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ของตนเองที่จะ
ขับเคลื่อนให้เกิดความเป็นธรรมในกรอบของตนเอง แม้แต่ในระดับ
ปัจเจก ประชาชนทั่วไปก็ต้องตระหนักถึงการปฏิบัติที่เท่าเทียมต่อ
เพื่อนมนุษย์ แม้เขาจะอยู่ในชนชั้นหรือเชื้อชาติใด เพราะมีทั้งข้อมูล
และงานศึกษาที่ระบุเป็นหลักฐานให้เราเห็นแล้วว่า ความยากจน
ความไม่เท่าเทียม และความไม่เป็นธรรมทั้งหลายมิได้เกิดจากปัจจัย
ทางเศรษฐกิจ หากยังเกิดจากความรู้สึกถึงความมีศักดิ์ศรี ความ
ได้รับการยอมรับนับถือ และการมีสิทธิมีเสียงในสังคม

สังคมสวัสดิการ - ใครจะร่วมกำหนดทิศทาง?

กรรณจรียา สุขรุ่ง

“ผมต้องการสุขภาพอนามัยอันดี และรัฐบาลจะต้องให้บริการ
ป้องกันโรคแก่ผมฟรี กับบริการการแพทย์ รักษาพยาบาลอย่างถูก
อย่างดี เจ็บป่วยเมื่อใดหาหมอพยาบาลได้สะดวก...

เมื่อแก่ ผมและเมียก็ควรได้ประโยชน์ตอบแทนจากการประกัน
สังคม ซึ่งผมได้จ่ายบำรุงตลอดมา

เมื่อตายแล้ว ยังมีทรัพย์สินสมบัติเหลืออยู่ เก็บไว้ให้เมียผมพอใจ
ในชีวิตของเธอ ถ้าลูกยังเล็กอยู่ก็เก็บไว้ เลี้ยงให้โต แต่ลูกที่โตแล้ว
ไม่ให้ นอกนั้นรัฐบาลควรเก็บไปหมด จะได้ใช้เป็นประโยชน์ในการ
บำรุงชีวิตของคนอื่น ๆ บ้าง” (ป่วย อึ้งภากรณ์, “คุณภาพแห่งชีวิต
ปฏิทินแห่งความหวัง จากครรภ์มารดาถึงเชิงตะกอน”)

สายใจเป็นชาวนาในจังหวัดชัยภูมิ ชีวิตชาวนาปลูกข้าวพอมี
พอกิน เหลือกก็ขายและเก็บเงินไว้บ้าง ชีวิตมีความสุขสบายและมั่นคง
พอประมาณ จนกระทั่งเมื่อเธอล้มป่วยลงเมื่อกว่าสิบปีที่แล้ว แพทย์ที่
โรงพยาบาลวินิจฉัยว่า เธอมีภาวะโรคหัวใจและต้องได้รับการผ่าตัด

เพื่อรักษาชีวิต

ในเวลานั้น ยังไม่มีหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าหรือบัตรทอง และสายใจเองก็ไม่ว่ารัฐมีโครงการสงเคราะห์ประชาชนผู้มีรายได้น้อยด้านการรักษาพยาบาลอยู่บ้าง เธอกับสามีจึงตั้งใจกันว่า จะใช้เงินที่เก็บหอมรอมริบมาช่วยชีวิตในการรักษาชีวิตของสายใจ หรือเก็บไว้เป็นค่าเล่าเรียนสำหรับลูก 3 คนที่กำลังจะเข้าเรียนในระดับอุดมศึกษา

“เงิน 2 แสนกว่าบาทอาจจะไม่มากมายในสายตาใคร แต่สำหรับครอบครัวชาวนาอย่างเรา มันเป็นเงินสำรองของทั้งครอบครัวเลยทีเดียว เป็นเงินที่พ่อกับแม่หวังจะดูแลตนเองในวัยแก่เฒ่า ทำนาไม่ไหวแล้ว” ลูกสาวคนหนึ่งของสายใจเล่า “แต่ถึงเราจะต้องหมดตัวก็ต้องรักษาแม่”

ชาวนาเป็นอาชีพหลักที่เลี้ยงดูปากท้องของคนในประเทศมาช้านาน ทว่า ชีวิตความเป็นอยู่ของชาวนาไม่ได้มั่นคงและอุดมสมบูรณ์ขึ้นเลย ในยุคเศรษฐกิจใหม่และอุตสาหกรรม ชาวนาต้องเผชิญกับความเสี่งนานา ตั้งแต่ภัยธรรมชาติ ทั้งน้ำท่วมฝนแล้ง พืชผลไม่พอเก็บเกี่ยว ปัญหาสุขภาพ การเอาโรคเอาเปรียบจากกลุ่มทุน และรัฐไม่ให้ความคุ้มครอง

ชีวิตอัตคัดขัดสนและขาดหลักประกันในชีวิตของชาวนา เป็นหนึ่งในแรงบันดาลใจที่ทำให้นายปรีดี พนมยงค์ นักการเมืองหนุ่ม และลูกชายชาวนา เสนอร่างเค้าโครงเศรษฐกิจ เมื่อปี พ.ศ. 2476

โดยริเริ่มแนวคิดให้ราษฎรทุกคนได้รับการประกันสังคมจากรัฐ และจัดเก็บภาษีแบบก้าวหน้า คือ ผู้มีรายได้จำนวนมาก ก็ต้องจ่ายเงินจำนวนมากให้เป็นค่าภาษี ซึ่งในเวลานั้น ร่างเค้าโครงเศรษฐกิจ ถูกกล่าวหาว่าเป็นสังคมนิยมมากเกินไปและถูกปฏิเสธ

กระนั้น แนวคิดที่จะให้ประเทศไทยเป็นสังคมนสวัสดิการที่ให้หลักประกันพื้นฐานชีวิตแก่ทุกคน ตั้งแต่เกิดจนสิ้นลมหายใจ ก็ยังดำรงอยู่และค่อย ๆ พัฒนาเป็นลำดับ และปรากฏชัดเจนในบทความ “คุณภาพแห่งชีวิต ปฏิทินแห่งความหวัง จากครรภ์มารดาถึงเชิงตะกอน” ของนายป๋วย อึ๊งภากรณ์ ในปี พ.ศ. 2516 และในช่วงไม่กี่ทศวรรษที่ผ่านมา บรรดานักการเมืองก็หิบบกประเด็นสวัสดิการสังคมที่กระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนจำนวนมากมาเป็นฐานเสียงเรียกคะแนนนิยม นโยบายด้านสวัสดิการจึงเติบโตขึ้นมาก และให้ความหวังกับผู้คนว่า ทุกคนจะได้รับหลักประกันชีวิตโดยเท่าเทียมถ้วนหน้าและเป็นธรรม

แต่ - เราอยู่ใกล้ความหวังนี้เพียงใด?

สวัสดิการสังคม: ไม่ครอบคลุม ไม่ถ้วนหน้า ไม่ทั่วถึง

สวัสดิการสังคมที่ถ้วนหน้าและเท่าเทียม เป็นเครื่องมือที่จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมได้ ทุกคนเกลียดทุกข์-เกลียดสุขกันไม่ว่าจะอยู่ในสถานภาพทางสังคมและเศรษฐกิจใด ทุกคนสามารถเข้าถึงทรัพยากรและปัจจัยพื้นฐานเพื่อการดำรงชีวิตให้มีคุณภาพที่ดีระดับหนึ่ง และอุ่นใจได้ว่า จะได้รับความคุ้มครองในชีวิตด้านต่าง ๆ

ไม่ว่าเรื่องการรักษาพยาบาล หลักประกันรายได้และคุณภาพชีวิต ในวัยชรา การศึกษาของลูกหลาน และภาวะเสี่ยงจากภัยธรรมชาติ

แต่ระบบสวัสดิการของไทยยังไม่ถึงเป้าที่มุ่งหวังดังกล่าว ความเป็นจริงในปัจจุบัน แม้จะพยายามดูแลคนอย่างทั่วถึง แต่ระบบสวัสดิการสังคมของประเทศไทยยังไม่ครอบคลุมถ้วนหน้า

ประเทศไทยมีประชากรราว 66 ล้านคน ในจำนวนนี้ อาจแบ่งเป็นผู้ที่ได้รับสิทธิและสวัสดิการตามกฎหมายได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ ระบบสวัสดิการข้าราชการครอบคลุมข้าราชการและครอบครัวราว 5 ล้านคน ระบบประกันสังคมให้หลักประกันกับแรงงานจำนวนกว่า 9 ล้านคน และโครงการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ หรือ บัตรทอง และกองทุนที่รับผิดชอบสวัสดิการต่าง ๆ ให้กับประชากรส่วนใหญ่ของประเทศอีกประมาณ 48 ล้านคน ทว่า สวัสดิการสังคมยังไม่ครอบคลุมแรงงานนอกระบบ ผู้สูงอายุ คนพิการ คนไร้สัญชาติ คนไร้บ้าน เด็กเร่ร่อน มีพักต้องพุดถึงแรงงานข้ามชาติที่เป็นกลุ่มที่ด้อยโอกาสที่สุด

นอกจากนี้ คนในแต่ละกลุ่มระบบสวัสดิการก็ได้รับสิทธิประโยชน์และการเข้าถึงบริการที่มีคุณภาพไม่เท่าเทียมกัน อีกทั้งสิทธิประโยชน์จากสวัสดิการที่ได้รับก็ยังไม่เพียงพอและไม่เหมาะสมกับความต้องการของคนบางกลุ่ม เกิดเป็นความเหลื่อมล้ำของระบบสวัสดิการขึ้น

แรงงานนอกระบบ คนกลุ่มใหญ่ที่ถูกถล่ม

แรงงานนอกระบบ ได้แก่ คนประกอบอาชีพเกษตรกร คนรับงานไปทำที่บ้าน คนทำงานบ้าน หาบเร่ แผงลอย คนขับรถรับจ้าง ลูกจ้างชั่วคราว และลูกจ้างเหมาค่าแรง ฯลฯ ตามข้อมูลจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2553 แรงงานนอกระบบในประเทศไทยคาดว่ามีจำนวนถึง 24.1 ล้านคน จากจำนวนผู้มีงานทำในประเทศไทยทั้งสิ้น 38.7 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 62.3 ของแรงงานทั้งประเทศ

ในฐานะผู้มีส่วนสร้างสรรค์สังคมและเป็นเสาหลักของเศรษฐกิจชาติ แรงงานนอกระบบเหล่านี้ยังไม่ได้ได้รับความคุ้มครองด้านสวัสดิการเท่าเทียมกับแรงงานในระบบประกันสังคม อาทิ ความคุ้มครองค่าตอบแทนที่เป็นธรรม การฝึกและพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน การประกันในกรณีอุบัติเหตุอันเกิดจากการทำงาน การประกันการว่างงาน กรณีทุพพลภาพ กรณีเสียชีวิต หรือในเรื่องสวัสดิการทั่วไปอย่างที่แรงงานในระบบได้รับ เช่น เงินคลอดบุตร เงินสงเคราะห์ ฯลฯ

แม้แรงงานนอกระบบจะได้รับสิทธิประโยชน์อื่น ๆ เช่น การรักษาพยาบาลจากหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า และได้รับเบี้ยยังชีพ 500 บาทต่อเดือนในกรณีสูงอายุ แต่เบี้ยยังชีพสูงอายุนี้ก็จัดว่าน้อยกว่าสิทธิประโยชน์ในระบบประกันสังคม ที่จะได้รับสิทธิประกันรายได้วัยชราในลักษณะเงินบำเหน็จหรือบำนาญ ซึ่งเป็นตัวเงินที่มากกว่าเบี้ยยังชีพหลายเท่า

ที่ผ่านมา ระบบประกันสังคมเปิดช่องให้แรงงานนอกระบบเข้าสู่ระบบประกันสังคมตามความสมัครใจ แต่ก็มีเงื่อนไขที่ไม่เป็นธรรมและไม่ตอบโจทย์ความต้องการของคน อย่างแรงงานนอกระบบที่ไม่เคยสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมเลย สามารถสมัครประกันตนตามมาตรา 40 ของพระราชบัญญัติประกันสังคม โดยจ่ายเงินสมทบ 3,360 บาทต่อปี เพื่อรับสิทธิประโยชน์คุ้มครอง 3 รายการ คือ ในกรณีทุพพลภาพ คลอดบุตร และเสียชีวิต ซึ่งไม่ใช่สิ่งที่คุณกลุ่มนี้และกลุ่มไหนๆ ให้ความสำคัญเป็นอันดับต้นๆ หลักประกันที่แรงงานโดยทั่วไปต้องการ คือ (๑) การรักษาพยาบาล (๒) หลักประกันการว่างงาน และ (๓) หลักประกันรายได้ในวัยชรา

นอกจากนี้ นพ. ภูษิต ประคองสาย ผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนานโยบายสุขภาพระหว่างประเทศ กระทรวงสาธารณสุข ตั้งข้อสังเกตว่า มาตรการต่าง ๆ ในระบบประกันสังคมหรือนโยบายต่างๆ ของรัฐที่พยายามช่วยเหลือแรงงานนอกระบบ คุณจะมุ่งเน้นไปที่แรงงานนอกระบบที่อาศัยอยู่ในเขตเมือง เช่น คนขับแท็กซี่ คนขายอาหารเร่ และแม่บ้าน แต่ยังไม่ครอบคลุมไปถึงแรงงานนอกระบบในภาคการเกษตรที่มีจำนวนกว่าร้อยละ 50 ของจำนวนแรงงานนอกระบบทั้งหมด หรือราว 12 ล้านคนทั่วประเทศ¹

¹ หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ ฉบับวันที่ 9 พ.ค. 2554.

ผู้สูงอายุ ยิ่งยากจน ยิ่งไม่ได้รับเบี้ยยังชีพ

ถึงแม้ว่ารัฐจะเน้นขยายสวัสดิการสังคมให้ครอบคลุมคนอย่างถ้วนหน้า โดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาส เช่น ผู้สูงอายุ ผู้พิการ เด็กยากจน ทว่า ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากสวัสดิการถ้วนหน้าที่รัฐจัดสรรให้มักเป็นผู้ที่สามารถดูแลตัวเองได้พอสมควร ส่วนผู้ด้อยโอกาสที่ลำบากจริงๆ กลับเข้าไม่ถึงสวัสดิการของรัฐอย่างแท้จริง ด้วยข้อจำกัดหลายประการ และการบริหารจัดการที่ยังขาดประสิทธิภาพ

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 ระบุให้ผู้สูงอายุที่มีสิทธิ์ได้รับการสนับสนุนและสงเคราะห์เบี้ยยังชีพอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม โดยรัฐจัดให้คนละ 500 บาทต่อเดือน และในปี พ.ศ. 2553 รัฐทุ่มเงินกว่า 48,000 ล้านบาทเพื่อจ่ายเบี้ยยังชีพให้ผู้สูงอายุยากจนทั่วประเทศจำนวน 5 ล้านคน แต่ผู้สูงอายุที่ยากจนและถูกทอดทิ้งอยู่ลำพังจำนวนกว่าร้อยละ 61.8 ไม่ได้รับเบี้ยยังชีพ²

ผู้สูงอายุหลายคนสะท้อนว่า ไม่สะดวกเดินทางไปรับเบี้ยยังชีพ ด้วยข้อจำกัดด้านสุขภาพ บ้างก็บอกว่าการจะเปิดบัญชีเพื่อรับเงินส่วนนี้และเดินทางไปถอนเงินเพื่อมาใช้ ไม่ค่อยสะดวกเท่าไรและก็มีค่าใช้จ่ายในการเดินทางด้วย ซึ่งบางทีก็ไม่คุ้มกับการเดินทางไปเอาเงิน 500 บาท ผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพจึงมักเป็นผู้ที่พอมีสักยภาพในการดูแลตนเองบ้าง

² สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ. http://www.oppo.opp.go.th/info/sitti_older291154.ppt. 2552.

ตรงนี้เองที่ทำให้สวัสดิการสังคมไม่ช่วยลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำทางสังคมเท่าที่ควร เพราะผู้ที่มีสถานภาพทางสังคมและเศรษฐกิจต่ำ ได้รับการดูแลไม่มากพอที่จะยกระดับคุณภาพชีวิตของตนเองได้

คนพิการ กับความไร้ศักดิ์ศรี

คนพิการเป็นกลุ่มที่ได้รับเงินสงเคราะห์ 500 บาทต่อคนต่อเดือนเหมือนกับผู้สูงอายุ ซึ่งแน่นอนว่าไม่เพียงพอ สำหรับคนพิการและครอบครัวแล้ว จำนวนเบี้ยยังชีพที่พอจะช่วยประคับประคองชีวิตพวกเขาได้บ้าง อย่างต่ำน่าจะอยู่ที่ 1,000-1,500 บาทต่อเดือน นอกจากเบี้ยยังชีพจะไม่เพียงพอแล้ว เงินยังเข้าไม่ถึงผู้พิการที่ยากจนด้วย

สถิติจากสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ (พก.) ในปี พ.ศ. 2555 แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยมีคนพิการ 1.23 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 1.7 ของประชากรทั้งประเทศ ในจำนวนนี้ได้รับการจดทะเบียนกับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) แล้วประมาณ 6 แสนคนเท่านั้น ซึ่งเหตุผลหนึ่งที่ผู้พิการขึ้นทะเบียนน้อยกว่าจำนวนประมาณการกว่าครึ่งเป็นเรื่องที่ซับซ้อน คนพิการบางคนยังทำใจยอมรับสภาพ “ความพิการ” ของตนเองไม่ได้ และไม่อยากถูกตีตรา เหมือนอย่างที่ว่า “เบี้ยคนจน” ทำให้คนรู้สึกไร้ศักดิ์ศรี หมดประสิทธิภาพ และคุณค่า นอกจากนั้น การประสานงานเดินทางติดต่อเรื่องเอกสาร

ในการจดทะเบียนก็ยุ่งยาก

สำหรับกลุ่มคนพิการ สวัสดิการที่สำคัญซึ่งจะช่วยเหลือคนในกลุ่มเหล่านี้ได้มากขึ้นในระยะยาว คือ การสนับสนุนโครงสร้างที่เอื้ออำนวยให้ผู้พิการดำเนินชีวิตให้อยู่ได้อย่างสง่างาม พึ่งพาตัวเองได้

สิ่งที่คนพิการปรารถนาจึงเป็นเรื่อง “โอกาส” ในการเข้าทำงาน ทั้งในภาครัฐและเอกชน การฝึกอาชีพ สวัสดิการเรียนฟรีและจัดหาอุปกรณ์การเรียนการสอนที่เหมาะสม การส่งเสริมด้านการบำบัดฟื้นฟูสุขภาพ อุปกรณ์อำนวยความสะดวกสำหรับความพิการรูปแบบต่าง ๆ การเข้าถึงบริการสาธารณะต่าง ๆ และให้สถานที่ต่าง ๆ มีพื้นที่อำนวยความสะดวกเพียงพอกับคนพิการ

คนไร้รัฐ คนไร้สัญชาติ ขาดสิทธิ ไร้รัฐสิทธิ

ครั้งหนึ่งมีภาพข่าวหญิงชราชาวปากกษะญอคนหนึ่งถือเงินที่เป็นธนบัตรใบต่าง ๆ 20 บาท 50 บาท 100 บาท และ 500 บาท รวมถึงเศษเหรียญบาทอีกมาก ซึ่งนับรวมกันทั้งหมดได้ 4,000 บาท เธอหอบเอาเงินทั้งหมดนี้ไปที่โรงพยาบาลประจำจังหวัด เพื่อจ่ายคืนค่ารักษาพยาบาลที่เธอเคยไปคลอดลูกไว้เมื่อ 30 ปีก่อน เธอยืนยันว่า “เราติดเงินเอาไว้ ก็ต้องเอาไปคืน”

ในขณะที่คนหลายกลุ่มในประเทศได้รับหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าที่เข้าถึงบริการรักษาพยาบาลฟรี คนไร้สัญชาติจำนวนมากเชื่อว่าตนต้องจ่าย เพื่อที่จะได้รับการบริการรักษาพยาบาลและบริการสวัสดิการสังคมด้านอื่น ๆ โดยเฉลี่ยคนกลุ่มนี้จ่ายค่ารักษาพยาบาล

270 บาทต่อคนต่อครั้ง³ บางคนที่ไม่มีเงินพอจะจ่ายก็หาซื้อยากินเอง และเสี่ยงต่อปัญหาสุขภาพอื่น ๆ ตามมา

สำหรับผู้ที่จำเป็นต้องเข้ารับการรักษาพยาบาลแต่ไม่มีเงิน ภาระค่าใช้จ่ายก็จะตกอยู่ที่สถานพยาบาล เพราะจะไม่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ เนื่องจากมีการอ้างว่า “บุคคล” ที่ปรากฏในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 คือ “ผู้มีสัญชาติไทย” เท่านั้น

จากข้อมูลของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติระบุว่า ในประเทศไทย มีกลุ่มคนไร้สัญชาติอยู่กว่า 1,150,000 คน คนเหล่านี้เป็นผู้ที่เกิด เติบโต และอยู่ในพื้นแผ่นดินไทยมาหลายชั่วอายุคน แต่ด้วยวิถีชีวิตพันธุ์ที่ไกลจากระบบเมือง เช่น อยู่ตามภูเขา เกาะแก่ง ที่ห่างไกล ตกสำรวจประชากร หรือไม่ได้ทำทะเบียนราษฎร ทำให้พวกเขากลายเป็นคนไร้สัญชาติ และขาดสิทธิความเป็นพลเมืองที่จะเข้าถึงสวัสดิการและบริการต่าง ๆ ของรัฐตั้งแต่เกิดจนตาย ไม่ว่าจะค่ารักษาพยาบาล เบี้ยยังชีพสูงอายุ ความคุ้มครองด้านแรงงาน ตลอดจนโอกาสทางการศึกษา

ในโลกที่กำลังให้ความสำคัญกับการพัฒนาคุณภาพของคน เพื่อยกระดับความเจริญทางเศรษฐกิจและหนุนเสริมความมั่นคงของสังคม เราขอมองไม่อาจละเลยกลุ่มคนไร้สัญชาติภายในประเทศได้นอกเหนือจากการเปิดโอกาสให้เข้าถึงบริการทางสุขภาพแล้ว ต้อง

³ วารสารวิจัยระบบสาธารณสุข. ก.ค.-ก.ย. 2552. “ความเป็นธรรมทางสุขภาพกับสิทธิมนุษยชน: กรณีชาวเขาไร้สัญชาติในประเทศไทย”. บุญมา สุนทรารัตน์ และคณะ.

เปิดโอกาสในการให้ฐานะบุคคลอย่างถูกต้องตามกฎหมายด้วย เพื่อที่สังคมไทยจะไม่สูญเสียโอกาสด้านแรงงาน รายได้จากภาษี ตลอดจนป้องกันปัญหาทางสังคมและวัฒนธรรมในอนาคต

อาชีพต่างกัน การคุ้มครองต่างกัน

ระบบสวัสดิการสังคมในประเทศไทยมีหลายรูปแบบ หลัก ๆ คือ (๑) สำหรับข้าราชการ (๒) สำหรับแรงงาน และ (๓) สำหรับประชาชนทั่วไป ความมีหลายระบบที่แนวทางการคุ้มครองและครอบคลุมพื้นฐานไม่สอดคล้องกันเป็นภาพใหญ่ทั้งสังคม นำไปสู่ “ระบบสวัสดิการสังคมที่มีหลายมาตรฐาน” สร้างความเหลื่อมล้ำในด้านสิทธิประโยชน์และการเข้าถึงบริการที่มีคุณภาพ คนบางกลุ่มได้รับสิทธิประโยชน์สูงกว่าประชากรในกลุ่มอื่น ๆ ได้รับความคุ้มครองและเข้าถึงคุณภาพของบริการที่ดีกว่า คนบางกลุ่มต้องจ่ายเงินเพื่อได้รับหลักประกันในชีวิตในขณะที่คนกลุ่มอื่น ๆ ได้รับการดูแลฟรีจากรัฐ

สมปองเป็นพนักงานกวาดถนนของหน่วยงานรัฐแห่งหนึ่ง ในฐานะแรงงานเหมาค่าแรงมาเป็นเวลาหลายปีแล้ว ตลอดเวลา เธอหวังว่าจะได้รับการบรรจุเป็นพนักงานประจำเพื่อให้เธอเข้าสู่ระบบสวัสดิการข้าราชการ เพื่อที่ว่าเธอจะได้รับสิทธิประโยชน์จากการรักษาพยาบาลที่ดี และเงินบำนาญที่เธอหวังพึ่งพิงในวัยชรา แต่เมื่ออายุใกล้วัยเกษียณเข้าไปทุกที ความหวังที่เธอมีก็ริบหรี่ลง เธอจึงถ่างโอนความหวังไปยังลูกสาวที่เธอพยายามส่งเสริมให้สมัครเข้ารับราชการ เพื่อที่เธอจะได้ผลพวงของสวัสดิการบางอย่างไปด้วย อย่างค่ารักษาพยาบาล

หลายคนแสดงความเห็นคล้ายๆ กับสมปองว่า อาจจะได้รับการเทียบเท่ากับกลุ่มข้าราชการ เพราะสวัสดิการครอบคลุมหลายเรื่องในชีวิตและให้สิทธิประโยชน์ที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องค่ารักษาพยาบาลและเงินบำนาญ ซึ่งเป็นสวัสดิการที่หลายคนให้ความสำคัญ รองจากสวัสดิการด้านการศึกษา⁴

รายจ่ายด้านสวัสดิการการรักษาพยาบาลของรัฐในปี พ.ศ. 2551⁵

กลุ่มผู้รับสวัสดิการ	จำนวน (คน)	งบประมาณ (ล้านบาท)	เฉลี่ย (บาท/คน/ปี)	ลักษณะของสิทธิ
ข้าราชการและครอบครัว	5 ล้าน	55,000	12,000	เบิกจ่ายตามจริง ครอบคลุมทุกโรค ได้รับยาคุณภาพสูง
ประชาชนทั่วไป ในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า	50 ล้าน	50,000	2,000	ครอบคลุมไม่ทุกโรค ไม่ครอบคลุมคนทุกกลุ่ม
ผู้ประกันตน	9 ล้าน	5,600	2,500	ร่วมจ่าย 1 ใน 3 และจำกัดสถานบริการ
ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ ผู้ป่วยเอดส์	-	300	-	

4 สุวรรณา ตุลยวสินพงษ์. "ทางเลือกของสวัสดิการสังคมสำหรับคนไทย: ทศนะจากประชาชน". 2552.

5 สุวรรณา ตุลยวสินพงษ์. 2552.

เมื่อดูตัวเลขค่าใช้จ่ายที่รัฐจัดสรรเพื่อสวัสดิการด้านต่างๆ จะเห็นได้ว่า ประมาณร้อยละ 50 เป็นสิทธิประโยชน์ที่ตกอยู่กับข้าราชการและครอบครัว ส่วนอีกร้อยละ 50 ที่เหลือ นำไปดูแลสวัสดิการให้กับประชาชนทั่วประเทศ

สวัสดิการผู้สูงอายุในประเทศไทย⁶

กลุ่ม	จำนวนคน (ล้านคน)	จำนวนเงิน (ล้านบาท)
บำเหน็จบำนาญข้าราชการ ปี พ.ศ. 2552	1	73,145
เบี้ยยังชีพสูงอายุสำหรับประชากรสูงวัยทั่วประเทศ ปี พ.ศ. 2553	5	48,000
บำเหน็จชราภาพ จากกองทุนประกันสังคม	1	2,266

สำหรับหลักประกันรายได้ในวัยชรา กลุ่มข้าราชการและผู้ประกันตนในระบบประกันสังคม เป็น 2 กลุ่มหลักที่ได้รับเงินบำนาญอย่างเป็นระบบ ข้าราชการมีเงินบำนาญ และลูกจ้างเอกชนได้เงินจากประกันสังคมและกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ซึ่งเงินบำนาญที่ข้าราชการได้รับก็มากกว่าเงินที่คนทั่วไปจะได้รับจากเอกชนหรือระบบประกันสังคม

6 วรธรรม ชาญด้วยวิทย์. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย บทความเรื่อง "ทางเลือกของสวัสดิการสำหรับคนไทย".

อย่างไรก็ดี คนสูงอายุที่ไม่ใช่ข้าราชการและไม่ใช้ลูกจ้างเอกชน โดยเฉพาะกลุ่มประชาชนทั่วไป กลุ่มแรงงานไร้ระบบ และกลุ่มคนไร้สัญชาติ ซึ่งคาดว่าจะมีราว 33 ล้านคนในอนาคต ก็ยังไม่มีระบบประกันรายได้ในวัยชรา

ดร. วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ ให้ความเห็นว่า “เรายังขาดกลไกสำคัญที่จะเป็นหลักประกันรายได้สำหรับผู้สูงอายุเป็นระบบที่มีความเป็นธรรม กำหนดบำนาญพื้นฐานที่จะช่วยคนทุกกลุ่มว่าควรเป็นเท่าใด และสอดคล้องกับอัตราเงินเฟ้อและบริบทสังคม”

อยู่กันต่างที่ ความคุ้มครองต่างกัน

นอกจากสิทธิประโยชน์ที่คนแต่ละกลุ่มได้รับไม่เท่าเทียมกันแล้ว ปัญหาสำคัญระดับโครงสร้างอีกอย่าง คือ คุณภาพของบริการที่ไม่ทัดเทียมกันระหว่างเขตเมืองและชนบท อย่างด้านบริการสาธารณสุข แพทย์ยังคงกระจุกตัวอยู่ในเมือง ทำให้ชนบทประสบปัญหาขาดแคลนแพทย์ และคุณภาพของสถานพยาบาลในเมืองและชนบทก็แตกต่างกัน

สัดส่วนแพทย์ต่อจำนวนประชากรที่ดูแลมีผลอย่างยิ่งต่อการให้บริการสาธารณสุข สุขภาวะและคุณภาพชีวิตของคนในสังคม แม้ที่ผ่านมา จะมีความพยายามผลิตแพทย์เพิ่ม โดยรัฐเปิดสถาบันการแพทย์อีก 6 แห่งทั่วประเทศ และมีโครงการผลิตแพทย์เพื่อชาวชนบทเป็นเวลา 10 ปี เพื่อจัดสรรแพทย์สู่พื้นที่ชนบทมากขึ้น แต่ปัญหาที่สำคัญก็ยังคงอยู่ คือ ปัญหาแพทย์ที่ศึกษาจบออกมาเลือก

ทำงานกับภาคเอกชนมากกว่าภาครัฐ และทำงานในเขตเมืองซึ่งให้ผลตอบแทนดีกว่า และเหนี่ยวน้อยกว่า เพราะไม่ต้องดูแลจำนวนประชากรมากนัก

ภาค	สัดส่วนแพทย์ต่อประชากร			
	แพทย์	ทันตแพทย์	เภสัชกร	พยาบาล
กลาง	1,357	11,601	7,609	443
อีสาน	1,113	19,313	11,766	611
เหนือ	995	11,829	7,728	455
ใต้	772	11,417	7,598	454
กรุงเทพฯ	875	6,517	3,667	251
รวม	5,112	12,427	7,810	458

ที่มา: สำนักงานวิจัยและพัฒนากำลังคนด้านสุขภาพ, 2553

กองทุนประกันสังคม: คุณภาพบริการ

ศิริรัตน์จ่ายค่าประกันสังคมทุกเดือน ๆ ละ 750 บาท ตามกฎหมายผู้ประกันตนในกองทุนประกันสังคม แต่ก็ไม่เคยไปรับบริการจากสถานพยาบาลที่ลงทะเบียนไว้เลย เธอระบายความในใจว่า “โรงพยาบาลประกันสังคมมีจำกัด ในจังหวัดที่อยู่ เราไปได้เพียง 2 แห่ง และก็ยังอยู่ไกลบ้านเราอีก คนก็มารอรับบริการมาก ทำให้ต้องรอคิวนานมาก เสียงานไปทั้งวัน เสียรายได้ คุณภาพการบริการไม่ดี”

พรศรี พนักงานบริษัทเอกชนแห่งหนึ่งกล่าวสมทบว่า “โรงพยาบาลหลายแห่งมีแผนกเฉพาะสำหรับผู้ประกันตนโดยเฉพาะ ทำให้เรารู้สึกเหมือนผู้รับบริการชั้นสอง รู้สึกแบ่งแยกแตกต่างระหว่างผู้รับบริการ ในฐานะผู้ประกันตนและผู้รับบริการจ่ายเงิน เราก็จ่ายเงินเหมือนกัน และยาที่ได้โดยมากก็เป็นยาพื้นฐานที่ราคาไม่สูงอะไร มักได้ยาเดิม ๆ อย่างไม่หาที่ไร ได้ยาพาราเซตามอลเป็นประจำ”

“บริการไม่ดี ยาคุณภาพต่ำ แถมยังต้องเสียเงิน” คือเสียงสะท้อนจากผู้ประกันตนที่รู้สึกเหมือนเป็นพลเมืองชั้นสอง

ในความรู้สึกของผู้ประกันตนหลายคน ความไม่เป็นธรรมของระบบประกันสังคมยังอยู่ที่การจ่ายเงินสมทบแบบเท่ากันอย่างถวนหน้า ที่อัตราร้อยละ 5 จากฐานเงินสมทบสูงสุดที่ 15,000 บาทต่อเดือน แม้เงินที่จ่ายสมทบจะเท่ากัน แต่บางคนรู้สึกว่าตนจ่ายมากกว่า

ศิริศักดิ์ได้เงินเดือนเดือนละ 15,000 ต้องจ่ายเงินเข้ากองทุนประกันสังคมเดือนละ 750 บาท เพื่อนรุ่นพี่ของเขาก็จ่ายเข้ากองทุนในอัตราเดียวกัน แต่ว่ารุ่นพี่ได้เงินเดือนเดือนละ 40,000 บาท “คนที่มีเงินเดือน 15,000 เวลาถูกหักเงินไป 750 บาท มันสะท้อนเหมือนกันนะ แต่คนที่มีเงิน 40,000 บาท มันคงไม่กระทบกับเงินที่มีทั้งหมดเท่าไร”

นอกจากนี้ การกำหนดอัตราการจ่ายเงินสมทบสูงสุดไม่เกิน 15,000 บาท ทำให้การคำนวณสิทธิประโยชน์ที่ได้รับต่ำไปด้วย ยกตัวอย่างเช่น ผู้ประกันตนที่ส่งเงินสมทบมาตลอดเป็นเวลาติดต่อกัน

20 ปี เมื่ออายุครบ 55 ปีบริบูรณ์และความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง จะได้รับเงินบำนาญชราภาพเดือนละ 4,125 บาทต่อเดือนจนตลอดชีวิต ในขณะที่ข้าราชการที่ทำงานเป็นเวลา 30 ปีอาจจะได้รับเงินบำนาญถึง 20,000 บาทต่อเดือน

หากความเท่าเทียมอยู่ที่การกระจายทรัพยากร และเฉลี่ยสิทธิประโยชน์ให้ทุกคนได้รับพอ ๆ กันแล้ว การจ่ายเงินสมทบในอัตราก้าวหน้าอาจเป็นทางออกในอนาคต ผู้ที่มีรายได้มากจ่ายมากขึ้น และองค์กรก็จ่ายสมทบมากขึ้นด้วย โดยมีเงื่อนไขว่า กองทุนประกันสังคมต้องสามารถจัดสรรสวัสดิการให้ผู้ประกันตนได้อย่างมีคุณภาพทัดเทียมกับกลุ่มข้าราชการ และได้สิทธิประโยชน์มากขึ้นจริง

สวัสดิการในสังคมเสี่ยงต่อภัยพิบัติ

เมื่อมหาอุทกภัยกลืนบ้านและโรงงานในพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยา คนทำงานจำนวนมากไม่มีที่อยู่อาศัย และไม่อาจเดินทางไปทำงาน เพราะบริษัทและโรงงานต้องหยุดงานชั่วคราว ส่วนใหญ่ไม่มีรายได้ แต่ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการดำเนินชีวิตยังคงมีอยู่

กองทุนประกันการว่างงานอยู่ที่ไหนในเวลานี้ จะช่วยแรงงานที่จ่ายเงินสมทบในกองทุนประกันการว่างงานอย่างไร? เป็นคำถามดัง ๆ จาก ดร. วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ จากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย⁷

⁷ ประชาไท www.prachatai.com. 14 พ.ย. 2554.

“สิ่งที่ระบบประกันการว่างงานของเราควรทำแต่ไม่ทำ คือการให้หลักประกันแก่ลูกจ้างที่ว่างงานเพราะนายจ้างประสบภัยพิบัติจนต้องหยุดกิจการชั่วคราว ไม่ว่าภัยพิบัตินั้นจะเกิดขึ้นเพราะธรรมชาติหรือน้ำมีมนุษย์ ... มาวันนี้ ลูกจ้างที่สมทบเงินมาตลอดขาดรายได้เพราะสถานประกอบการประสบภัยพิบัติต้องหยุดดำเนินการสมควรเป็นอย่างยิ่งที่ระบบประกันการว่างงานจะจ่ายเงินชดเชยให้แก่ลูกจ้างเหล่านี้ จำนวนเงินที่จะต้องใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือลูกจ้างที่ขาดรายได้เพราะภัยพิบัติก็มีได้มากเกินความสามารถในการจ่ายของกองทุนประกันการว่างงาน ที่ในขณะนี้มีเงิน สะสมเกือบ 60,000 ล้านบาท”

“ปัจจุบันจังหวัดปทุมธานีและอยุธยามีลูกจ้างผู้ประกันตนประมาณ 800,000 คน และสถานประกอบการในระบบประกันสังคมประมาณ 17,000 แห่ง ถ้าเหตุภัยพิบัตินี้ทำให้ลูกจ้างรายวันขาดรายได้ประมาณ 200,000 คน กองทุนประกันการว่างงานจะจ่ายเงินประมาณ 600 ล้านบาทในการจ่ายเงินชดเชย 30 วัน ให้ลูกจ้างเหล่านั้น”

แต่ดูเหมือนสำนักงานประกันสังคมได้เตรียมมาตรการอื่นเพื่อเยียวยาแรงงานในระบบกองทุนประกันการว่างงาน เช่น มาตรการลดเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมในอัตราร้อยละ 1-2 ของค่าจ้างเพื่อลดภาระของผู้ประกอบการและผู้ประกันตนที่ประสบอุทกภัย ซึ่งเป็นมาตรการชั่วคราวมีระยะเวลา 1-2 ปี กรณีหากมีการเลิกจ้างพนักงานเป็นจำนวนมาก สำนักงานประกันสังคม (สปส.) จะเร่งช่วยเหลือตามสิทธิประโยชน์กรณีว่างงาน และอีกหลายโครงการเพื่อช่วยเหลือผู้ประกันตนที่ประสบอุทกภัย เช่น กู้ยืมเพื่อซ่อมแซมบ้าน

ในอัตราดอกเบี้ยคงที่ 2 ปี ฯลฯ

แล้วเงินที่ต้องใช้จ่ายเพื่อการยังชีพในช่วงน้ำท่วม และขาดรายได้แรงงานผู้ประกันตนจะเรียกร้องความเป็นธรรมได้จากหน่วยงานใด? ในอนาคต โอกาสเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ และภัยอื่น ๆ อาจเกิดขึ้นอีก กองทุนประกันการว่างงานจะวางแผนอะไรเพื่อรองรับสถานการณ์อย่างนี้ในอนาคต?

ไม่เพียงระบบประกันสังคม ระบบสวัสดิการสังคมอื่น ๆ ที่มีอยู่ทั้งเพื่อข้าราชการและประชาชนทั่วไป ต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับบริบททางสังคมที่เปลี่ยนไปด้วย เพื่อให้ความคุ้มครองตอบสนองชีวิตของคนในสังคมได้อย่างทันสถานการณ์และเข้าถึงความต้องการของคน

ผลสำรวจความคิดเห็นเรื่องสวัสดิการสังคมที่คนไทยต้องการจากกลุ่มตัวอย่างทั่วประเทศ โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ เดือนเมษายน พ.ศ. 2553 เผยว่า สวัสดิการที่คนไทยเห็นพ้องต้องกันว่าควรทำมากที่สุด คือ การช่วยเหลือผู้ประสบภัยธรรมชาติต่าง ๆ การช่วยเหลือผู้พิการทุกคน การฝึกอาชีพฟรีทุกหลักสูตร ช่วยจัดหางานให้นักศึกษาจบใหม่ คนตกงาน และคนที่ต้องการเปลี่ยนงาน และรักษาพยาบาลฟรีด้วยสวัสดิการที่มีเกียรติเหมือนข้าราชการ⁸

8 ดร.วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

จากผลสำรวจนี้ เราจะเห็นว่าความกังวลและความต้องการของคนในสังคมอยู่ที่เรื่องใด เหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ปี พ.ศ. 2554 เป็นโอกาสให้เราทบทวนระบบสวัสดิการสังคมทั้งระบบเพื่อให้ตอบสนองความต้องการและความเสี่ยงที่สังคมไทยกำลังเผชิญ หากเรามีระบบสวัสดิการที่ช่วยบรรเทาทุกข์ของผู้ประสบภัยน้ำท่วมที่บ้านเรือนทรัพย์สินเสียหาย ว่างงานและขาดรายได้ ความขัดแย้งทะเลาะกันในบางพื้นที่ การทำลายคั่นกันน้ำและสิ่งสาธารณะก็จะลดทอนไป เพราะผู้เสียหายได้รับการเยียวยา และสามารถประกอบชีวิตต่อไปได้

เงินสงเคราะห์ผู้ประสบภัยน้ำท่วมครัวเรือนละ 5,000 บาท คงเป็นเพียงการปลอบขวัญสร้างกำลังใจในเบื้องต้นเท่านั้น ระบบสวัสดิการสังคมในวาระภัยพิบัติต่าง ๆ ควรพิจารณาการฟื้นฟูชีวิตคนได้มากกว่านี้ ไม่ว่าจะเรื่องที่อยู่อาศัย สถานประกอบการ การทำงาน หลักประกันเพื่อการว่างงาน และการให้ความสงเคราะห์ที่ถ่วงหน้า และในจำนวนเท่า ๆ กัน ไม่ได้หมายความว่าเท่าเทียม เพราะความเสียหายเดือดร้อนของคนไม่เท่ากัน ความเป็นธรรมจึงอยู่ที่การกระจายทรัพยากรและความช่วยเหลือให้คนที่เดือดร้อนในระดับที่เยียวยาความเสียหายให้ทุกคนได้กลับมามีสภาพมาตรฐานชีวิตที่ใกล้เคียงกัน บางพื้นที่อาจจะได้รับ 5,000 บาท แต่สำหรับผู้ที่เสียหายมากอาจได้รับมากกว่านั้น

กระบวนการมีส่วนร่วม

ขึ้นส่วนที่หายไปในการกำหนดนโยบายสวัสดิการ

ข้าราชการเป็นกลุ่มที่ได้รับสวัสดิการครอบคลุมถ้วนทั่วทุกมิติของชีวิต และสิทธิประโยชน์ที่ได้รับก็สูงกว่ากลุ่มประชากรอื่น ๆ ทั้งนี้ส่วนหนึ่งก็มาจากประวัติศาสตร์ที่กลุ่มข้าราชการเป็นแรงงานกลุ่มแรก ๆ ที่เกิดขึ้นในประเทศ มีวิวัฒนาการการคุ้มครองและสวัสดิการมายาวนานและต่อเนื่องกว่ากลุ่มใด ที่เพิ่งเริ่มขึ้นไม่นานมานี้ อย่างกลุ่มแรงงานก็เริ่มมีจริงจังกษัตริย์พระราชนิพนธ์ปฏิวัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 หรือกลุ่มประชาชนทั่วไปก็เมื่อพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าราวปี พ.ศ. 2545 ที่สำคัญ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ นักวิชาการจากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ให้ความเห็นว่า ข้าราชการเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทับซ้อน เพราะข้าราชการเป็นผู้กำหนดนโยบายร่วมกับนักการเมืองในเรื่องสวัสดิการต่าง ๆ และได้รับผลประโยชน์จากระบบสวัสดิการต่าง ๆ ในฐานะลูกจ้างของภาครัฐด้วย จึงไม่แปลกที่ข้าราชการจะเป็นกลุ่มที่ได้รับสิทธิประโยชน์ด้านสวัสดิการดีกว่ากลุ่มอื่น ๆ

ไม่เพียงเท่านั้น ระบบประกันสังคม และระบบสวัสดิการอื่น ๆ ล้วนอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐและระบบราชการทั้งสิ้น จึงขาดการมีส่วนร่วมและตรวจสอบจากภาคประชาชนและเอกชน ซึ่งนำไปสู่ปัญหาใหญ่ที่ตามมา คือ ธรรมมาภิบาลของระบบสวัสดิการสังคมต่าง ๆ และความเสี่ยงในการขาดทุนหรือล้มละลายของกองทุนสวัสดิการสังคม อย่างเช่น กองทุนประกันสังคม

นักวิชาการหลายคนและสมาชิกสภาปฏิรูปประเทศไทย พ.ศ. 2554 เสนอว่า ระบบประกันสังคมต้องเป็นอิสระจากระบบราชการและการเมือง และเปิดพื้นที่ให้ภาคแรงงานทั้งในระบบและนอกระบบ รวมถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงเข้าร่วมกำหนดนโยบายและระเบียบเพื่อสิทธิประโยชน์ร่วมกัน

ชุมชนสวัสดิการ

ที่ผ่านมา รัฐบาลพยายามขยายแนวทางของชุมชนสวัสดิการไปทั่วประเทศ โดยออกนโยบาย กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง กองทุนละ 1 ล้านบาท เพื่อหวังเสริมกระบวนการพึ่งพาตนเอง สร้างแหล่งเงินทุนหมุนเวียนในหมู่บ้าน และสร้างสวัสดิภาพที่ดีให้ชุมชน แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ เพราะมองข้ามทุนทางสังคมและความเข้มแข็งของชุมชน

กลุ่มออมทรัพย์ไม่ได้ตั้งต้นที่ทุนทางวัตถุหรือตัวเงิน แต่เป็นทุนทางสังคม คือ ทุนทางความสัมพันธ์ของคนในเครือญาติและชุมชน ทุนทางคุณค่าจิตใจที่ยึดถือร่วมกัน เช่นว่า ชื่อสัตย์ ขยันอดทน เห็นแก่ส่วนรวม และยังมีทุนจากฐานทรัพยากรในท้องถิ่นที่ยังอุดมสมบูรณ์ เช่น ป่า ดิน น้ำ ทะเล เป็นต้น ชุมชนที่เข้มแข็งและผู้นำชุมชนอย่างพระหรือปราชญ์ชาวบ้านที่มีวิสัยทัศน์ ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้กลุ่มออมทรัพย์เติบโตและยั่งยืน

ชาวบ้านหลายคนสะท้อนว่า ชาวบ้านไม่มีความจำเป็นต้องกู้ยืมเงินจากกองทุนหมู่บ้าน ก็เลยไม่ได้กู้เงินมาทำอะไร แต่เมื่อกองทุน

ไม่มีความเคลื่อนไหว รัฐมองว่า ชุมชนนั้นจัดการกองทุนไม่ดี ทำให้ชาวบ้านต้องพยายามกู้เงินไป แต่ก็ไม่รู้จะทำอะไร บางคนก็เลยเอาไปซื้อข้าวของเครื่องใช้ส่วนตัวที่ไม่ได้งอกเงยต่อยอดอะไรให้กับอาชีพของตน หรือชุมชน หน้าที่หลายคนยังรู้สึกด้วยว่า เงินนี้เป็นเงินที่รัฐแจก จึงไม่คิดจะคืน นานวันเข้า กองทุนจึงหดตัวและติดลบ

สัจจะออมทรัพย์และกองทุนหมู่บ้าน

หลายชุมชนในประเทศไม่รอให้รัฐจัดสรรสวัสดิการสังคมให้ พวกเขาลงมือสานฝันนี้ด้วยตัวเองและทำมานานแล้ว อย่าง กลุ่มออมทรัพย์คลองเปี้ยะ อำเภोजะนะ จังหวัดสงขลา แต่ก่อนชาวบ้านตำบลคลองเปี้ยะมีหนี้สินมาก เพราะกู้เงินทั้งในระบบและนอกระบบในอัตราดอกเบี้ยสูงเพื่อมาทำการเกษตรและอาชีพ ทำให้ชาวบ้านไม่สามารถจ่ายเงินคืนได้ตามเงื่อนไข หนี้สินจึงทับถม เหตุนี้ อัมพร ด่วงปาน จึงร่วมกับชาวบ้านตั้งกลุ่มออมทรัพย์คลองเปี้ยะขึ้นในปี พ.ศ. 2523 เพื่อแก้ปัญหาความยากจน โดยการระดมเงินออมเพื่อปล่อยกู้ให้สมาชิก ทุกคนในกลุ่มต้องให้สัจจะว่าจะออมเงินกับกลุ่มเป็นประจำทุกเดือน ๆ ตามที่กำหนดไว้ เงินออมจากสมาชิกแต่ละคนไม่ได้มากมายอะไร บางคนเริ่มต้นที่วันละ 1 บาท บ้างก็เดือนละ 100 บาท แต่สมาชิกทุกคนรักษาสัจจะที่จะออมอย่างสม่ำเสมอ

ในระยะเริ่มต้น กลุ่มออมทรัพย์มีสมาชิก 51 คน และมีทุนเงินออมครั้งแรก 2,850 บาท ผ่านไปเพียง 10 กว่าปีเท่านั้น สมาชิกของกลุ่มพ้นสภาพความยากจน เงินทุนงอกงามจนเกิดแนวคิดนำเงินกำไรสะสมมาจัดสรรเป็นสวัสดิการชุมชนที่ดูแลคนในชุมชนอย่างถ้วนหน้าและครบวงจรชีวิต เช่น ค่ารักษาพยาบาลที่ให้สวัสดิการรักษายาบาล 100 เปอร์เซ็นต์ โดยจะรักษาที่แห่งใดก็ได้ กองทุนผู้ยากไร้และพิการ โครงการพิเศษผู้สูงอายุให้ปลูกผักสวนครัว กองทุนส่งเสริมการศึกษา บรรเทาสาธารณภัย กองทุนคนชรา และกองทุนบริหารธุรกิจชุมชน ฯลฯ

ในปีที่ 30 ของการดำเนินงาน ปี พ.ศ. 2553 กลุ่มออมทรัพย์คลองเปียบะมีเงินกว่า 250 ล้านบาท⁹ และมีสมาชิกกว่า 7,000 คน จาก 11 หมู่บ้าน กิจกรรมการดำเนินงานของกลุ่มทำให้สมาชิกมีรายได้ดี พึ่งตนเองได้ สายสัมพันธ์ในชุมชนเหนียวแน่นขึ้น และทุกคนมีหลักประกันที่มั่นคงในชีวิตเท่าเทียมกันทั้งชุมชน

ข้อดีประการสำคัญของชุมชนสวัสดิการ คือ ความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดของคนในชุมชน ทำให้เมื่อใครกำลังประสบ

ปัญหาอะไรในชีวิต ก็รู้กันได้รวดเร็วและจัดสรรความช่วยเหลือได้อย่างเข้าใจ อย่างกรณีที่เสาหลักของครอบครัวเสียไป คนในชุมชนก็จะเข้ามาดูแลให้สวัสดิการการศึกษากับลูก ๆ ของสมาชิกที่จากไป ในแง่นี้ ชุมชนสวัสดิการจะตอบโจทย์การเข้าถึงสวัสดิการที่รัฐไม่อาจดูแลได้ทั่วถึง อย่างผู้พิการหรือคนชราที่ด้อยโอกาส ชุมชนจะรู้ว่า ใครมีความจำเป็นและต้องการมากน้อยแค่ไหน และดูแลให้สอดคล้องกับต้นทุนพื้นฐานชีวิตที่แตกต่างกัน

เป็นที่น่าดีใจว่า ปัจจุบันมีชุมชนกว่า 1,600 แห่งที่จัดตั้งกองทุนออมทรัพย์ในลักษณะนี้ ซึ่งอาจจะแตกต่างกันบ้างตามสภาพชุมชน จำนวนสมาชิกและสวัสดิการที่จัดสรรให้คนในชุมชน

จัดเก็บภาษีเพื่อความเป็นธรรมเพิ่ม เพื่อสวัสดิการดีถ้วนหน้า

ข้ออ้างหนึ่งที่มักใช้อธิบายเหตุที่ระบบสวัสดิการสังคมไทยยังไม่เท่าเทียมและไม่ถ้วนหน้า คือ รัฐมีรายได้จำกัด จึงไม่สามารถจัดสรรเป็นสวัสดิการด้านต่างๆ ให้ประชาชนได้อย่างเพียงพอ จริงหรือไม่?

ในปี พ.ศ. 2552 ประเทศไทยมีค่าใช้จ่ายสวัสดิการทั้งหมด

⁹ หนังสือพิมพ์สยามรัฐรายวัน 8 ก.ย. 2553.

3 แสกล้านบาทหรือร้อยละ 3.2 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ หรือจีดีพี ซึ่งจัดว่าเป็นค่าใช้จ่ายสวัสดิการที่ค่อนข้างต่ำ ถ้าเปรียบเทียบกับประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวีย ที่มีค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการสังคมประมาณร้อยละ 20 ของจีดีพี

ดร. วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย กล่าวว่า ถ้าคนไทยต้องการได้รับสวัสดิการที่มีความครอบคลุมและคุณภาพเท่าเทียมกับข้าราชการ เอาเป็นว่าใน 3 ส่วนหลัก คือ การศึกษา การรักษาพยาบาล และหลักประกันรายได้ ผู้สูงอายุ ค่าใช้จ่ายสวัสดิการทั้ง 3 ประเภทจะเท่ากับ 1.2 ล้านล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 12 ของจีดีพี หรือ 4 เท่าของการจัดสรรงบประมาณใช้จ่ายด้านสวัสดิการที่ผ่านมา

ระบบสวัสดิการเป็นระบบที่มีรายจ่าย ซึ่งรายจ่ายเพื่อสวัสดิการสังคมมาจากภาษีที่รัฐจัดเก็บ ถ้ารัฐเก็บภาษีได้มาก ก็จะสามารถนำมาจัดสรรสวัสดิการให้กับคนทุกคนอย่างทั่วถึง เท่าเทียม และครอบคลุมในด้านต่าง ๆ

ปัจจุบันการจัดเก็บภาษียังมีรั่วอยู่ ทำให้รายได้จากภาษีที่ควรจะได้ตกหายไปจากคลัง ฉะนั้น หากรัฐจัดเก็บภาษีให้เต็มเม็ดเต็มหน่วยและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ขยายฐานภาษีบางประเภท ปฏิรูปภาษีให้เกิดความเป็นธรรม และหยุดกระบวนการคอร์รัปชัน เหล่านี้ก็จะช่วยให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้น ซึ่งประเมินว่า จะได้ถึงเกณฑ์ที่จะช่วยให้รัฐสามารถจัดสรรสวัสดิการสังคมที่ดี มีคุณภาพให้กับประชากรทุกกลุ่มโดยถ้วนหน้า อย่างครอบคลุมและเป็นธรรม

นักวิชาการบางคนเสนอให้ปรับภาษีมูลค่าเพิ่ม จากปัจจุบันร้อยละ 7 ไปเป็นร้อยละ 10 ซึ่งจะช่วยให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้นมาก ภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นแหล่งรายได้ร้อยละ 70 ของรัฐ ที่นำไปจัดสรรเป็นงบประมาณด้านต่าง ๆ รวมถึงสวัสดิการดูแลคนไทยตั้งแต่เกิดจนตาย และเป็นลักษณะภาษีที่คนเลี่ยงได้ยาก เพราะต้องจ่ายทุกครั้ง ที่จับจ่ายใช้สอย อย่างไรก็ตาม มีความเห็นขัดแย้งว่า ภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นโครงสร้างภาษีที่ไม่เป็นธรรมอยู่แล้ว เพราะเป็นภาษีในอัตราคงที่ ซึ่งไม่ว่าบุคคลจะมีรายได้สูงหรือต่ำก็ต้องจ่ายภาษีในอัตราที่เท่ากัน ผู้ที่มีรายได้น้อยจึงเสียเปรียบผู้ที่มีรายได้มากกว่า ถ้าภาษียิ่งเพิ่ม คนที่มีรายได้น้อยจะยิ่งลำบาก

นอกจากการปรับอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มแล้ว รัฐจะมีรายได้เพิ่มขึ้น หากดูแลการเก็บภาษีรายได้บุคคลและนิติบุคคลให้มีประสิทธิภาพกว่าที่เป็นอยู่ จากการพัฒนาเศรษฐกิจที่ผ่านมา คนไทยมีรายได้เพิ่มขึ้นเท่าตัว คือจาก 4,000 ดอลลาร์สหรัฐต่อคนต่อปี เป็น 8,000 ดอลลาร์สหรัฐต่อคนต่อปี ทว่ารัฐไม่สามารถจัดเก็บภาษีรายได้ให้ได้มากขึ้นตามอัตรารายได้ที่เพิ่มขึ้นเลย เนื่องจากมีการหลบเลี่ยงภาษี และจ่ายภาษีต่ำกว่าที่ควร มีการประมาณว่า หากประเทศไทยสามารถจัดเก็บภาษีได้เท่ากับศักยภาพในการเสียภาษีของคนไทย จากที่ผ่านมาเฉลี่ยร้อยละ 15-18 ของรายได้ประชาชาติให้เป็นร้อยละ 21.35 ก็จะสามารถรับภาระสวัสดิการพื้นฐานได้อย่างทั่วหน้าและครอบคลุมกว่าปัจจุบัน¹⁰

¹⁰ สมชัย จิตสุชน. 2553. "การสร้างระบบสวัสดิการพื้นฐาน: การจัดหาและจัดสรรทรัพยากรทางการเงินเพื่อรองรับระบบสวัสดิการ". สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

รายได้จากภาษีอีกส่วนหนึ่งที่รัฐพึงเรียกเก็บได้เพื่อสวัสดิการสังคมที่ดี คือ ภาษีที่มีฐานเกี่ยวกับความมั่งคั่ง ซึ่งปัจจุบันมีเพียงการเก็บภาษีโรงเรือนและบำรุงท้องที่ แต่รัฐยังไม่ได้เรียกเก็บภาษี เช่น บ้าน สิ่งปลูกสร้าง ที่ดิน โดยเฉพาะที่ดินที่ทิ้งไว้รกร้างว่างเปล่า ไม่ได้ทำประโยชน์อะไร และการเพิ่มค่าของทรัพย์สินไม่ว่าจะมูลค่าหุ้น ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ ฯลฯ

การจัดเก็บภาษีที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม นอกจากจะช่วยให้รายได้เพื่อการจัดสวัสดิการ ยังช่วยลดความเหลื่อมล้ำในสังคมได้ด้วย การสำรวจโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติในเดือนเมษายน พ.ศ. 2553 คนไทยประมาณร้อยละ 47 ไม่ต่อต้านและเต็มใจที่จะจ่ายภาษีเพิ่มขึ้นเพื่อให้รัฐนำไปจัดสวัสดิการสังคม

สวัสดิการเชิงรุก

ค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการนับวันจะสูงขึ้น แนวทางที่รัฐจัดสรรสวัสดิการแบบตั้งรับ เช่น การรักษาพยาบาล การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ คนพิการ ฯลฯ ช่วยให้คนรับมือกับความเสี่ยงในชีวิต แต่ยังไม่ได้คุ้มครองป้องกันความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น ดังนั้น สวัสดิการสังคมควรจะเน้นเรื่องการส่งเสริมความมั่นคง ปลอดภัย และสุขภาวะของคนทุกกลุ่มโดยรวมด้วย

สวัสดิการสังคมที่สำคัญ คือ สวัสดิการสังคมที่ให้อำนาจประชาชนเพื่อทุกคนสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้ตัวเองและสังคมได้ ซึ่งปัจจุบันนี้หลายประเทศ และองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development - OECD) เริ่มพูดถึงคำว่า “สุขภาวะ” ว่าเป็นแนวทางของสวัสดิการสังคม

สวัสดิการสังคมเชิงรุกเพื่อสร้างสุขภาวะดูน่าจะมีค่าใช้จ่ายน้อยกว่าสวัสดิการสังคมเชิงตั้งรับ โดยรัฐเพียงเป็นผู้จัดสรรโครงสร้างที่จะเอื้ออำนวยให้เกิดสวัสดิการเพื่อสุขภาวะของสังคม เป็นต้นว่า

- > เปิดพื้นที่ให้มีสวนสาธารณะมากขึ้น เพื่อเป็นที่ออกกำลังกาย และสันทนาการ
- > ให้แรงจูงใจด้านภาษีสำหรับผู้ผลิตอาหารที่มีคุณภาพปลอดภัยและมีพิษ
- > จัดให้มีศูนย์สุขภาพสำหรับเด็กเล็กในชุมชน จะช่วยให้พ่อแม่เลี้ยงเดี่ยวสามารถทำงานได้อย่างสบายใจมากขึ้น เพื่อจะได้มีรายได้มาดูแลครอบครัว ศูนย์สุขภาพชุมชนเป็นแหล่งข้อมูลให้ความรู้ด้านสุขภาพ ชุมชนผู้สูงอายุของชุมชน จัดให้มีกิจกรรมออกกำลังกาย ทัศนศึกษา สนุกสนานเกี่ยวกับสังสรรค์ ให้ความรู้ด้านต่าง ๆ ฝึกทักษะเพื่ออาชีพเสริม ฯลฯ

- > รัฐออกมาตรการทางกฎหมายที่เข้มงวดและเอาจริง เพื่อป้องกันและลดอุบัติเหตุบนท้องถนน รวมถึงอันตรายในการทำงานของคนในกลุ่มอาชีพต่าง ๆ เพื่อลดภาวะทุพพลภาพ ค่ารักษาพยาบาล และการเสียเสาหลักในครอบครัว
- > ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนและส่งเสริมการรวมตัวของกลุ่มคนในอาชีพต่าง ๆ เช่น เกษตรกร ชาวไร่ ครู เป็นต้น เพื่อให้เกิดการรวมตัวและดูแลสวัสดิการในหมู่ผู้ประกอบการอาชีพ
- > ส่งเสริมการพัฒนาทักษะแรงงาน ให้แหล่งเงินทุนเพื่อการพัฒนาอาชีพ
- > ออกมาตรการทางภาษีที่จูงใจให้คนดูแลผู้พิการ ผู้ด้อยโอกาส และคนชรา หรือจูงใจธุรกิจที่สร้างนวัตกรรมเพื่อสังคม ฯลฯ
- > โครงสร้างสวัสดิการพื้นฐานในการส่งเสริมสุขภาพเหล่านี้ จะช่วยลดภาระรายจ่ายด้านสวัสดิการสังคม และยังทำให้ประชาชนมีสุขภาพและคุณภาพชีวิตที่ดีด้วย

ความท้าทายของระบบสวัสดิการของไทยในอนาคต

สาเหตุที่ทำให้สวัสดิการสังคมมีความเหลื่อมล้ำด้านสิทธิประโยชน์ คือ ระบบสวัสดิการสังคมในประเทศเป็นแบบตัวใครตัวมันทำงานเป็นแท่ง ๆ ไม่ประสานสัมพันธ์กัน แต่หน่วยงานดูแล

สวัสดิการให้กับคนของตน ระบบสวัสดิการข้าราชการดูแลข้าราชการ กองทุนเงินทดแทน กองทุนประกันสังคมดูแลแรงงาน โครงการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติดูแลประชาชนส่วนใหญ่ เป็นต้น

การขาดการมองภาพรวมสวัสดิการสังคมสำหรับคนไทย และภาพในระยะยาว จะทำให้การบริหารจัดการมีปัญหาและให้สิทธิประโยชน์ที่เหลื่อมล้ำกัน ดังนั้นกวีชากรจากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ดร. วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ กล่าวว่า “เรายังขาดคำถามโดยภาพรวมว่า สวัสดิการพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนต้องได้รับคืออะไร? คุณภาพตามเกณฑ์พื้นฐานเป็นอย่างไร? การประกันสุขภาพพื้นฐานขั้นต่ำควรครอบคลุมอะไรบ้าง? อะไรคือความเสี่ยงที่จะทำให้คุณภาพชีวิตลดลง?”

ชุมชน สิทธิ และสุขภาวะ

กิติมาภรณ์ จิตราท

สิทธิของชุมชน

บ้านโนนป่าก่อ จังหวัดมุกดาหาร เป็นหมู่บ้านประกอบด้วย 63 ครัวเรือน เริ่มประวัติการก่อตั้งชุมชนย้อนหลังไปได้ถึงปี พ.ศ. 2496 ยุคแรกเริ่มดำรงชีพด้วยการเลี้ยงสัตว์ หาของป่า เรื่อยมาถึงยุคเปิดป่า ให้ภาคธุรกิจเข้าไปทำไม้ และปลูกพืชเศรษฐกิจ จนกระทั่งยุคปิดป่า ที่เริ่มในปี พ.ศ. 2533 กรมป่าไม้ได้ประกาศเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ภูสีฐาน ทำให้บ้านโนนป่าก่อกลายเป็นชุมชนผิปกฎหมายอยู่กลางป่า อนุรักษ์ และขับไล่ชาวบ้านออกจากที่ดินทำกิน จนถึงปัจจุบัน ชาวบ้านส่วนหนึ่งยังคงรวมกลุ่มกันต่อสู้เพื่อยืนยันสิทธิในที่ดินทำกินของตนเอง จนกว่าจะมีการจัดสรรที่ดินทำกินและจ่ายค่าชดเชยที่เหมาะสม

บ้านท่าหลาด จังหวัดร้อยเอ็ด หมู่บ้านขนาดกลางประกอบด้วย 207 ครัวเรือน เริ่มก่อตั้งเป็นชุมชนตั้งแต่ปีพ.ศ.2440 อยู่บนฝั่งขวาของแม่น้ำชี ความอุดมสมบูรณ์ของระบบนิเวศแถบนี้ทำให้เป็นแหล่งทรัพยากรหลักของชุมชนในการดำรงชีวิต ชุมชนจึงร่วมกันรักษา

พื้นที่แถบนี้อย่างแข็งขัน และปกป้องการใช้ประโยชน์ที่อาจส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ ดังที่ในปี พ.ศ. 2527 เมื่อบริษัท ร้อยเอ็ด จำกัด เสนอกับสภาตำบลภูคุดน้ำใส และตำบลแสนสุข ขอเข้ามาใช้พื้นที่ป่าดงเค็งปลูกไผ่ตง สับปะรด และข้าวโพดฝักอ่อน โดยจะไถปรับพื้นที่ให้เหมาะสมกับการเพาะปลูก แต่กลุ่มชาวบ้านคัดค้านเรื่องนี้ เพราะป่าธรรมชาติจะถูกตัดทิ้งหมด บริษัทพยายามเสนอใหม่ โดยเปลี่ยนเป็นขอใช้พื้นที่ปลูกมะม่วงหิมพานต์ โดยเจ้าหน้าที่รัฐเข้ามาสนับสนุน แต่ชาวบ้านก็ไม่ยินยอม

จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2533 กรมป่าไม้เสนอปลูกต้นไม้พื้นบ้านเพื่อฟื้นฟูป่าดงเค็ง เมื่อชาวบ้านเห็นด้วย และสภาตำบลทั้ง 2 แห่งเห็นชอบ แต่กลายเป็นว่าเจ้าหน้าที่ไถป่าธรรมชาติออกจนโล่งเตียนและนำไม้ยูคาลิปตัสมาปลูกเป็นจำนวนมาก กินพื้นที่ราว 2,700 ไร่ ทำให้แหล่งน้ำธรรมชาติ 6 แห่งในป่าแห้งขอด ชาวบ้านไม่อาจเข้าไปเลี้ยงวัวและหาปลาได้อีก ทั้งยังมีการออกกระเปียบห้ามนำสัตว์เลี้ยงเข้าไปในสวนป่ายูคาลิปตัสอีกต่างหาก เมื่อชาวบ้านรวมตัวกันร้องเรียนแต่ไม่ได้รับการตอบสนอง จึงมีการชุมนุมคัดค้านช่วงกลางปี พ.ศ. 2536 เรียกร้องให้รื้อถอนต้นยูคาลิปตัส แต่ก็ไม่มีการตอบสนองจากภาครัฐ ชาวบ้านกว่า 2,000 คนจึงเข้ารื้อถอนต้นยูคาลิปตัส และเป็นที่มาของการจับกุมแกนนำชาวบ้าน 6 คน แม้ว่าจะมีคำสั่งรื้อถอนยูคาลิปตัสในปีถัดมาก็ตาม การเรียกร้องของชาวบ้านส่งผลให้รัฐตัดสินใจสนับสนุนงบประมาณในการฟื้นฟูป่าดงเค็ง กลุ่มชาวบ้านได้ตั้งป่าดงเค็งเป็นป่าชุมชน จัดระเบียบในการจัดการป่า ตั้งกองทุนสู้คดีให้

ผู้นำ และมีกิจกรรมพัฒนาด้านต่าง ๆ

จะเห็นได้ว่า ทั้งกรณีของบ้านโนนป่าก่อและบ้านท่าลาด ชุมชนที่เข้มแข็งนั้นมีการรวมตัวกันเพื่อยืนยันสิทธิในที่ดินทำกิน และสิทธิในการจัดการฐานทรัพยากรอย่างสมดุลและยั่งยืน ถึงแม้ว่าในกรณีของบ้านโนนป่าก่อ มีแนวโน้มว่าในที่สุดแล้วชุมชนทั้งหมดจะต้องย้ายออกมาจากถิ่นทำกินเดิม แต่ชุมชนยังคงมีสิทธิที่จะได้รับจัดสรรที่ดินทำกินใหม่และค่าชดเชยอย่างเหมาะสม

ดังนั้น ชุมชนที่มีศักยภาพ ย่อมรู้จักใช้สิทธิของชุมชนในการสร้างอำนาจต่อรอง กำหนดอนาคตของตนเอง เพื่อประโยชน์สุขของชุมชนและสิ่งแวดล้อม

ในประเทศไทยนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้ให้การรองรับสิทธิชุมชนของประชาชนไทยไว้ตั้งแต่ฉบับปี พ.ศ. 2540 ซึ่งต่อมาได้รับการสืบทอดเจตนารมณ์ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ซึ่งมีบทบัญญัติที่รองรับสิทธิชุมชนไว้ในมาตรา 66 ดังนี้

“บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน”

อย่างไรก็ดี สิทธิชุมชนมิได้มุ่งไปที่ประโยชน์ในการจัดสรรทรัพยากรอย่างยั่งยืนและเป็นธรรมแต่เพียงอย่างเดียว หากยังมุ่งไปที่ประโยชน์ในการดำรงวิถีชีวิตตามจารีตประเพณีและภูมิปัญญาดั้งเดิมอีกด้วย ประเด็นปัญหาที่ว่าด้วยการละเมิดสิทธิชุมชนในหลายครั้ง จึงทับซ้อนกับการละเมิดสิทธิทางวัฒนธรรมไปพร้อมกัน

การละเมิดสิทธิทางวัฒนธรรม

ประเทศไทยถือดินแดนที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรมและมีความหลากหลายทางชีวภาพสูง โดยเฉพาะการมีชนเผ่าพื้นเมืองหลากหลายกลุ่มชาติพันธุ์ที่อาศัยอยู่กระจายตามภูมิภาคต่าง ๆ ซึ่งชนเผ่าพื้นเมืองเหล่านี้ นับได้ว่าเป็นผู้ที่มีภาษา อัตลักษณ์ วัฒนธรรม และบริบทของสังคมที่แตกต่างกันออกไปจากสังคมใหญ่

กลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองเหล่านี้ ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มประชากรขนาดเล็ก มีจำนวนไม่มากนัก มีวิถีการดำเนินชีวิตที่ผูกพันและใกล้ชิดกับธรรมชาติ เน้นระบบการผลิต การตั้งถิ่นฐานและการใช้ทรัพยากรเพื่อการยังชีพเป็นหลัก มีระบบขัดเกลาทางสังคมและได้บ่มเพาะจนกลายเป็นอัตลักษณ์วัฒนธรรมและแบบแผนการดำเนินชีวิตของแต่ละกลุ่ม

แต่ในระยะหลัง เรื่องราววัฒนธรรมและระบบคุณค่าเหล่านี้เริ่มอ่อนแอและลดความสำคัญลงไป ส่วนหนึ่งเป็นผลพวงมาจากนโยบายการพัฒนาของรัฐที่ผ่านมา โดยเฉพาะการมุ่งเน้นการพัฒนาและสร้างความเจริญเติบโตภาคเศรษฐกิจเป็นหลัก และนโยบายการ

รวมพวก ซึ่งต้องการหลอมรวมเอากลุ่มสังคมเล็ก ๆ เหล่านี้เข้าไปสู่วัฒนธรรมกระแสหลัก

โดยปรกติแล้ว ข้อมูลสถานการณ์ความไม่เป็นธรรมอันเกิดจากการละเมิดสิทธิชุมชนนั้น เป็นส่วนหนึ่งของข้อมูลสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชน และส่วนใหญ่อยู่ในรูปของข้อมูลเชิงคุณภาพ ในบทความนี้จึงขอเสนอกรณีการละเมิดสิทธิชุมชนที่สำคัญในช่วงปี พ.ศ. 2554 ที่ผ่านมา 3 กรณี โดยเน้นไปที่กลุ่มชาติพันธุ์ซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อย และถือเป็นประชาชนกลุ่มเปราะบาง มีความเสี่ยงต่อการเป็นผู้ด้อยโอกาสในเกือบทุก ๆ ด้าน

กรณีตัวอย่างทั้ง 3 กรณี ประกอบด้วย การไล่รื้อตลาดชาวเขาดอยมูเซอ และชนเผ่ากะเหรี่ยงที่แก่งกระจาน ซึ่งถือเป็นตัวอย่างของการคุกคามสิทธิชุมชน สิทธิในการดำรงอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมของคนไทย ส่วนความขัดแย้งที่อำเภอภักดีพัฒนา สะท้อนให้เห็นถึงสถานะที่สิทธิราชการยังอยู่เหนือสิทธิชุมชนของคนท้องถิ่น

การไล่รื้อสิทธิชุมชนของชาวไทยภูเขาดอยมูเซอ

ตลาดชาวไทยภูเขาดอยมูเซอ เป็นจุดแวะพักสำหรับนักท่องเที่ยวตามเส้นทางสายตาก - แม่สอด ตลาดแห่งนี้เกิดจากชาวบ้านนำพืชผัก ไนโร้มาวางขายแก่บรรดาคนงานที่มาทำงานตัดเส้นทางสายตาก - แม่สอดเมื่อหลายสิบปีก่อน ซึ่งต่อมาทางศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา จังหวัดตาก ได้เข้ามาพัฒนาพื้นที่จากเพิงชั่วคราวเป็นอาคารถาวร มีการสร้างบ้านจำลองชาวเขาเผ่าต่าง ๆ เพื่อดึงดูดให้นักท่องเที่ยว

แวะเยี่ยมชมและซื้อสินค้าจากชาวบ้าน ภายหลังพื้นที่แถบนี้ถูกประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติตากสินมหาราช ศูนย์ฯ ก็ถอนตัวออกจากการเป็นหน่วยงานกำกับดูแลตลาด ไม่มีหน่วยงานใดมากำกับดูแลพื้นที่จึงมีชาวพื้นราบเริ่มเข้ามาจับจองและรุกพื้นที่ค้าขายของชาวบ้านมากขึ้น

ตลาดชาวเขาตอยมุเซอ เป็นที่รู้จักและแวะพักของนักท่องเที่ยวที่สัญจรผ่านไปมามากขึ้น ประกอบกับการทำมาหากินของชาวบ้านในวิถีแบบดั้งเดิมก็มีข้อจำกัดมากขึ้น ด้วยพื้นที่ทำกินถูกประกาศเป็นพื้นที่อุทยานฯ รวมทั้งประชากรก็มีจำนวนมากขึ้น ชาวบ้านที่เคยเป็นลูกจ้างหน่วยงานในพื้นที่ก็ถูกเลิกจ้าง การปลูกพืชผักเพื่อนำมาค้าขายในตลาดชาวเขาตอยมุเซอ เป็นทางเลือกสำคัญที่ทำให้ชาวบ้านอยู่รอดมีรายได้เพียงพอที่จะเลี้ยงครอบครัวและส่งบุตรหลานเรียนหนังสือ

นอกจากจะเป็นแหล่งสร้างรายได้ที่สำคัญให้แก่ชาวบ้านแล้วยังมีบทบาทสำคัญต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาต่างๆ เช่น การช่วยลดการบุกรุกพื้นที่ป่าเพื่อทำพืชไร่ ลูกหลานชาวบ้านมีงานทำอยู่ในพื้นที่ และชาวบ้านจำนวนไม่น้อยที่เลิกเกี่ยวข้องกับการค้าขายยาเสพติด หันมาประกอบอาชีพสุจริตด้วยการค้าขายในตลาด

อย่างไรก็ดี ในเวลาต่อมา ทางราชการได้อ้างเหตุผลว่าได้รับการร้องเรียนจากนักท่องเที่ยวในเรื่องความแออัด ความเป็นระเบียบ และการจำหน่ายสินค้าที่ไม่ปลอดภัย และกลายเป็นเหตุผลในการจัดทำโครงการปรับปรุงตลาดชาวไทยภูเขาตอยมุเซอ จังหวัดตาก

แม้จะมีเสียงคัดค้านจากชาวบ้านในพื้นที่ ทั้งการยื่นหนังสือและแสดงความคิดเห็นในการประชุมรับฟังความคิดเห็นว่าไม่เห็นด้วยกับการปรับปรุงตลาดชาวไทยภูเขาตอยมุเซอ จังหวัดตาก แต่เสียงคัดค้านและความเห็นของชาวบ้านก็ไม่ได้ได้รับความสนใจจากทางจังหวัด ในทางตรงกันข้าม ผู้ว่าราชการจังหวัดตากกลับยืนยันในสิ่งที่ได้ตัดสินใจไปแล้ว ด้วยการเดินทางระดมสรรพกำลังจากนอกพื้นที่เข้ามาดำเนินการรื้อถอน¹

โดยเหตุที่ตลาดมีความหมายความสำคัญมากกว่าสถานที่ค้าขายหรือพื้นที่ทางเศรษฐกิจ แต่รวมถึงการเป็นพื้นที่ที่มีความหมายทางสังคม วัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ การอยู่อาศัยของชาวมุเซอในพื้นที่ตอยมุเซอแห่งนี้ด้วย น่าสังเกตว่า การปรับปรุงตลาดให้เป็นตลาดการค้าขายอย่างจริงจัง และการจัดสรรพื้นที่ให้คนเมืองในการเข้ามาค้าขายโดยละเอียดบนทางสังคมวัฒนธรรมของผู้อยู่อาศัยเดิมนั้น จะได้รับการจัดการตามข้อเสนอที่ต้องการให้เกิดการบริหารจัดการร่วมกันของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องอย่างไร

ภายใต้ความขัดแย้งดังกล่าว ชาวไทยภูเขาตอยมุเซอจึงเป็นเหยื่อของกระบวนการพัฒนาที่ไม่เห็นความสำคัญของชุมชนในการ “อนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้ง

¹ เกียรติศักดิ์ ม่วงมิตร. (2554). ปรับปรุงตลาดชาวไทยภูเขาตอยมุเซอ เพื่อประโยชน์ใคร?. ประชาไท. 23 มี.ค. 2554, <http://www.prachatai.com>.

ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน” ทั้งยังกดดัน
วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นของชาวไทยภูเขาไปในเวลาเดียวกันด้วย

เมื่อสิทธิทางราชการอยู่เหนือสิทธิชุมชน:

เหตุเกิดที่อำเภอกัลยาณิวัฒนา²

อำเภอดั้งแบบ อำเภอนิฝน พื้นที่ในจินตนาการที่ต้องการ
นำความเจริญเข้ามาสู่พื้นที่ทางวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์ ฝืนที่
เป็นจริงหรือจะเป็นเพียงฝันท่ามกลางความหวังของคนในพื้นที่
ที่ปรารถนาว่าจะได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนบนพื้นฐานของ
วัฒนธรรมและภูมิปัญญาของตนเอง

26 ธันวาคม พ.ศ.2552 อำเภอกัลยาณิวัฒนา อำเภอที่ 25
ของจังหวัดเชียงใหม่ได้ถือกำเนิดขึ้น ประกอบด้วย 3 ตำบลที่แยก
ออกมาจากอำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ ได้แก่ ตำบลแจ่มหลวง
ตำบลบ้านจันทร์ ตำบลแม่แดด มีพื้นที่รวม 674.58 ตารางกิโลเมตร
ประชากรราว 1 หมื่นคน ส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 90 เป็นชาวปกากะญอ
รองลงมาเป็นชาวม้ง และลีซู

เดิมชาวปกากะญอเรียกดินแดนแห่งนี้ว่า “มือเจคี” หมายถึง
บริเวณที่เป็นต้นกำเนิดของน้ำแม่แจ่ม เป็นพื้นที่ที่ชาวปกากะญอ
ได้ตั้งถิ่นฐานมาช้านาน วันนี้ชาวปกากะญอต้องเผชิญกับความ
เปลี่ยนแปลงในหลายรูปแบบ ทั้งการเข้ามาครอบครองยึดพื้นที่ทำกิน

² อ่านเพิ่มเติม ชัยณรงค์ กิตินารถอินทราณี. (2554). เหตุเกิดที่ อ. กัลยาณิวัฒนา. กรุงเทพฯ: 5 ม.ค. 2554.

พื้นที่ธรรมชาติและวัฒนธรรมถูกเปลี่ยนเป็นทุนทางเศรษฐกิจ โดย
ชาวบ้านไม่ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางของการพัฒนา

ตั้งกรณีการสร้างที่ว่าการอำเภอกัลยาณิวัฒนาแห่งใหม่ ซึ่ง
ชาวบ้านได้ร่วมบริจาคที่ดินให้ แต่เมื่อถึงขั้นตอนของการมีส่วนร่วม
ในการสร้างอาคาร ชาวบ้านปกากะญอเสนอให้ติดสัญลักษณ์รูปไก่อ่
ที่ส่วนใดส่วนหนึ่งของตัวอาคารที่ว่าการอำเภอ ซึ่งชาวปกากะญอ
ถือว่าเป็นสัตว์ที่มีความขยันขันแข็ง ตั้งแต่เช้าตรู่และตรงต่อเวลา
แต่เมื่อทางการมีการเรียกประชุมชาวบ้านเพื่อพิจารณาเลือกรูปแบบ
ของที่ว่าการอำเภอ กลับไม่ได้รับฟังความคิดเห็นของชาวบ้าน ให้มี
การลงคะแนนเสียงเพื่อเลือกรูปแบบที่หน่วยงานของภาครัฐกำหนด
ขึ้นให้เหมือนกันทุกที่ และได้มีการเรียกชาวบ้านหลายๆ ชนเผ่ามา
ลงคะแนนเพื่อเลือกแบบ ทำให้ชาวบ้านเกิดความขัดแย้งกัน จากจุดนี้
เองที่ทำให้ชาวบ้านเริ่มใช้เวทีของการประชุมผู้นำในหมู่บ้าน หรือ
สภาแอะมือจะคี เพื่อหาวิถีในการต่อรองกับภาครัฐ และนำมาซึ่งการ
จัดเวทีสาธารณะเพื่อเรียกร้องให้ทางการยอมรับการมีส่วนร่วมของ
ประชาชนในการอนุรักษ์วัฒนธรรมท้องถิ่น แต่ก็ถูกเพิกเฉยและใช้วิธี
การประชาธิปไตยเสียงข้างมาก กลบเสียงและความต้องการของ
ผู้ที่มีเสียงส่วนน้อย เพื่อสร้างความชอบธรรมของการปฏิเสธการมี
ส่วนร่วมของชาวบ้าน โดยการระดมชาวบ้านอีกกลุ่มหนึ่งขึ้นมาเพื่อ
ลงมติสนับสนุนรูปทรงของอาคารตามที่ทางราชการต้องการ

การพัฒนาพื้นที่ที่มีความเจริญหลังไหลเข้ามาอย่างรวดเร็ว
จากบทเรียนที่ชัดเจนของอำเภอลำปาง จังหวัดแม่ฮ่องสอน ที่มีการ

พัฒนาทางวัตถุอย่างรวดเร็วเพื่อรองรับการท่องเที่ยว มีนายทุนมาจับจองพื้นที่ ทำให้ชาวบ้านเสียวิถีชีวิตความเป็นอยู่เดิม และเกิดผลกระทบที่ตามมาอีกมากมาย หากอำเภอกัลยาณิวัฒนาก้าวตามรอยให้การพัฒนาเข้ามาอย่างรวดเร็วจนไม่คำนึงถึงจารีตประเพณีและวัฒนธรรมความเป็นอยู่เดิมของชาวบ้าน อำเภอนี้คงจะเป็นฝันร้ายของชุมชน ที่ไม่สามารถส่งเสียงเรียกร้องให้ราชการและผู้มีอำนาจจับฟังความต้องการและเข้าใจการอยู่ร่วมกันของคนต่างชาติพันธุ์อย่างแท้จริง

ความเป็นอื่นของกะเหรี่ยงแก่งกระจาน

เหตุเสลาคอปเตอร์ของกองทัพตกถึง 3 ลำ ในปฏิบัติการอพยพ พลัดถิ่นชนกลุ่มน้อยออกจากอุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน จังหวัดเพชรบุรีระหว่างวันที่ 16 - 24 กรกฎาคม พ.ศ. 2554 มีผู้เสียชีวิตรวม 17 คน หลังเหตุการณ์สะเทือนใจผ่านไป มีคำถามถึงความไม่กระจ่างชัดของแผนอพยพชนกลุ่มน้อย ซึ่งนายชัยวัฒน์ ลิมลิตอักษร หัวหน้าอุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน ระบุว่าเป็นผู้บุกรุกทำลายป่า ปลูกพืชผลการเกษตรส่งเป็นเสบียงให้กองกำลังกะเหรี่ยงเคเอ็นยู และเกี่ยวข้องกับการผลิตยาเสพติด

ขณะเดียวกัน ก็มีข่าวออกมาจากตัวแทนชนกลุ่มน้อยว่า พวกเขาเป็นชาวกะเหรี่ยงดั้งเดิมในป่าแก่งกระจาน ไม่ใช่ชนกลุ่มน้อยจากประเทศเพื่อนบ้าน ใช้ชีวิตในป่าแต่ไม่ได้บุกรุกป่า การที่เจ้าหน้าที่ของทางราชการใช้ความรุนแรงถึงขั้นเผาบ้าน ยุ้งฉางข้าว ทำลาย

ทรัพย์สิน เพื่อกดดันให้ออกจากป่า เป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญ ละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อกลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทยอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนในประวัติศาสตร์

ในการเสวนา “*ส.ตค กับปัญหาอุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน*” 8 สิงหาคม พ.ศ. 2554 โดยสมาคมนักข่าวหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย ร่วมกับ สถาบันนิศรา มูลนิธิพัฒนาสื่อมวลชนแห่งประเทศไทย นายชัยวัฒน์ ลิมลิตอักษร หัวหน้าอุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน กล่าวถึงแผนอพยพพลัดถิ่นชนกลุ่มน้อยออกจากป่าแก่งกระจานว่า เนื่องจากมีชนกลุ่มน้อยจากประเทศเพื่อนบ้าน คือ “ชาวกะเหรี่ยง” เข้ามาทำไร่เลื่อนลอยในเขตอุทยานฯ มานานแล้ว โดยสภาพป่ามีพื้นที่กว้างใหญ่มาก การเดินป่าเพื่อปฏิบัติงานต้องใช้เวลานานถึง 15 วัน จึงสามารถเดินป่าได้เพียง 1 ใน 4 ของพื้นที่ จึงต้องใช้เฮลิคอปเตอร์ของทหารเข้าร่วมปฏิบัติงาน

นายสุรพงษ์ กองจันทิก ผู้อำนวยการศูนย์ศึกษากะเหรี่ยงเพื่อการพัฒนา กล่าวว่า ชาวกะเหรี่ยงที่หัวหน้าอุทยานแห่งชาติแก่งกระจานกล่าวถึง แท้จริงแล้วภาษาทางราชการที่ถูกต้องคือชาวกะเหรี่ยง ซึ่งเป็นกลุ่มชาติพันธุ์กลุ่มเดียวกัน “*โครงการแผนอพยพชาวกะเหรี่ยง ขัดต่อมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 3 สิงหาคม พ.ศ. 2553 ซึ่งคณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามที่กระทรวงวัฒนธรรมเสนอ โดยเห็นชอบหลักการแนวนโยบาย และหลักปฏิบัติในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง และมอบให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำนโยบายและหลักปฏิบัติไปปฏิบัติ โดยมาตรการระยะสั้นดำเนินการภายใน*

6 - 12 เดือน เฉพาะประเด็นการจัดการทรัพยากร ซึ่งกระทรวง
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กับกระทรวงมหาดไทย เป็น
หน่วยงานรับผิดชอบ ระบุว่าให้ยุติการจับกุมและให้ความคุ้มครอง
กับชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงที่เป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ที่อยู่ใน
พื้นที่ข้อพิพาทเรื่องที่ทำกินในพื้นที่ดั้งเดิม”

ผู้อำนวยการศูนย์ศึกษากะเหรี่ยงเพื่อการพัฒนา ชื่อว่า “การใช้
คำเรียกที่ไม่ชัดเจนว่าชนกลุ่มน้อยเป็นใคร เป็นการสร้างวาทกรรม
คลุมเครือ นำไปสู่การปฏิบัติต่อกลุ่มคนส่วนหนึ่ง เหมือนกับครั้งหนึ่ง
ที่เคยมีการเรียกคนกลุ่มหนึ่งว่า ผกค. (ผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์)
เช่น การใช้คำว่ากะเหรี่ยง ไม่เรียกกะเหรี่ยง ทำให้มีความชอบธรรม
ในการทำลายล้าง”

ดร. เพิ่มศักดิ์ มกรภิรมย์ นักวิชาการสถาบันพัฒนาสันติวิธี
มหาวิทยาลัยมหิดล กล่าวในการสัมมนา “มติ ครม. วันที่ 3 สิงหาคม
2553 กับสิทธิการอยู่อาศัยของกะเหรี่ยงดั้งเดิมในพื้นที่อุทยานแห่ง
ชาติแก่งกระจาน” ซึ่งศูนย์ศึกษาชาติพันธุ์และการพัฒนา ร่วมกับเครือข่าย
กะเหรี่ยงเพื่อวัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อมจัดขึ้น ว่าปฏิบัติการของ
อุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน ยังขัดต่อปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วย
สิทธิชนเผ่าพื้นเมืองซึ่งไทยลงนามด้วย

“ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง ที่ขอแก้
มาตรา 8 เกี่ยวกับการอนุรักษ์ในถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ ข้อ J
ภายใต้ข้อบังคับ ให้ความเคารพ ส่งเสริมรักษา และดำรงไว้ซึ่งความรู้
ประติษฐานกรรม และการถือปฏิบัติต่อชนพื้นเมืองและท้องถิ่น ซึ่งปรากฏ

ในการดำรงชีวิตที่สืบทอดกันมาตามประเพณี และใช้ประโยชน์ใน
ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน”

เป็นที่น่าสังเกตว่า ผู้ถูกผลักดันออกจากป่าแก่งกระจานเป็น
ชาวกะเหรี่ยง ซึ่งเป็นชนพื้นเมืองในประเทศไทยอยู่กันมาดั้งเดิม ทำไร
หมุนเวียนซึ่งไม่ใช่การทำลายป่า แต่กลับถูกเผาบ้าน เผาทุ่งข้าว ชูบังคับ
ไม่ให้อยู่ในพื้นที่เดิม จนต้องเตี้อร่อนหนีตายไปอยู่กับญาติพี่น้อง
ที่จังหวัดเพชรบุรีและจังหวัดราชบุรี และข้อร้องเรียนของเขาจะ
ได้รับความเป็นธรรมหรือไม่ แต่อย่างน้อยก็ยังมีหวัง เพราะ
คณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริงตามการร้องเรียนของชาวกะเหรี่ยง
แก่งกระจาน สภานายความ ได้ลงพื้นที่หาข้อมูล หาพยานหลักฐาน
เพิ่มเติม ซึ่งจะมีการประสานงานด้านข้อมูลกับคณะทำงานกรรมการ
สิทธิมนุษยชนแห่งชาติต่อไป

สิทธิชุมชนกับความเหลื่อมล้ำ

สถานการณ์การละเมิดสิทธิชุมชนในกรณีต่าง ๆ นั้น อาจแสดง
ให้เห็นลักษณะร่วมกัน 5 ประการ คือ (1) การละเมิดสิทธิทำกินและ
การใช้ประโยชน์ทรัพยากร (2) การละเมิดสิทธิการครอบครองที่ดิน
ทำกินของชุมชน (3) การละเมิดสิทธิการบริหารจัดการทรัพยากร
โดยชุมชน (4) การละเมิดสิทธิในการตั้งถิ่นฐานและอยู่อย่างมีศักดิ์ศรี
ด้วยความสงบสุขของชุมชน และ (5) การละเมิดสิทธิการรับรู้ข่าวสาร
และการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ

ความขัดแย้งในกรณีสิทธิชุมชนนั้น คู่ขัดแย้งฝ่ายหนึ่งมักจะเป็นรัฐหรือนายทุน อีกฝ่ายหนึ่งมักจะเป็นชาวบ้านหรือชนกลุ่มน้อย และฝ่ายหลังก็มักจะเป็นเหยื่อของการถูกละเมิดสิทธิ อาจกล่าวได้ว่าการละเมิดสิทธิชุมชนเป็นเครื่องบ่งชี้ช่องว่างความเหลื่อมล้ำอย่างหนึ่ง ซึ่งจะเห็นว่า ช่องว่างความเหลื่อมล้ำในมิติของอำนาจ ต่อรองและมิติทางวัฒนธรรมนั้น เป็นสิ่งที่เห็นได้อย่างชัดเจน

หากความเหลื่อมล้ำในมิติทางการเมืองและวัฒนธรรม ไม่ได้ได้รับการจัดการอย่างถูกต้องเหมาะสม สถานการณ์ความขัดแย้งก็จะนำมาซึ่งช่องว่างความเหลื่อมล้ำในมิติอื่นๆ เพิ่มเติม โดยเฉพาะในกระบวนการยุติธรรม ดังที่ผ่านมาแกนนำชาวบ้านในหลายพื้นที่ที่ออกมาคัดค้านเคลื่อนไหวโครงการต่างๆ มักถูกฟ้องร้องดำเนินคดีโดยเจ้าของโครงการหรืออำนาจรัฐ ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อการเคลื่อนไหวเรียกร้องของชาวบ้านไม่มากนัก

สุรชัย ตรงงาม ผู้อำนวยการโครงการนิติธรรมสิ่งแวดล้อม (EnLaw) กล่าวว่า คดีทำนองนี้มีเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งแต่ละคดีหากต่อสู้ถึงศาลฎีกา มักจะใช้เวลา 5 - 6 ปีขึ้นไป ในแง่ของต้นทุนการต่อสู้คดีแล้ว ถ้าชาวบ้านต้องจ้างทนายเอง ค่าใช้จ่ายส่วนนี้จะสูงมาก แต่โดยปกติแล้วจะมีทนายความ นักกฎหมาย จากหน่วยงานต่างๆ เช่น สภานายความ เอ็นลอว์ คอยให้ความช่วยเหลือ อย่างไรก็ตาม ชาวบ้านยังคงต้องแบกรับต้นทุนค่าเดินทาง ค่าเสียเวลาในการประกอบอาชีพ และต้นทุนทางด้านจิตใจ บางรายก็ถูกคุมขังระหว่างดำเนินคดี

ข้อมูลจาก EnLaw พบว่า พื้นที่ที่มีความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านและโครงการขนาดใหญ่ 4 พื้นที่

- > กรณีคัดค้านโครงการท่อส่งก๊าซ - โรงแยกก๊าซธรรมชาติ ไทย - มาเลเซีย อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา มีการจับกุมดำเนินคดี ตั้งแต่ปีพ.ศ.2545 เป็นต้นมา รวมทั้งสิ้น 4 คดี
- > กรณีโรงไฟฟ้าถ่านหินบ่อนอก - บ้านกรูด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พบว่าชาวบ้านถูกฟ้องในคดีปิดถนน บริเวณสี่แยกบ่อนอก 4 คน, คดีกักขังหน่วงเหนี่ยว - ทำร้ายร่างกาย เจ้าหน้าที่บริษัท 8 คน, คดีกักขังหน่วงเหนี่ยวเจ้าหน้าที่บริษัท 7 คน, คดีแพ่งที่บริษัทฟ้องเรียกร้องค่าเสียหายจากชาวบ้านอีก 7 คน
- > กรณีโรงถลุงเหล็ก อำเภอบางสะพาน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ มีชาวบ้านถูกฟ้องทั้งหมด 15 คดี เช่น หมิ่นประมาทโดยการโฆษณา ทำร้ายร่างกาย ร่วมกันทำร้ายร่างกายให้ได้รับอันตรายสาหัส มีและพกพาอาวุธปืน บุกรุก ลักทรัพย์ ร่วมกันฆ่า พยายามฆ่า เป็นต้น
- > โรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนร่วม อำเภอหนองแซง จังหวัดสระบุรี มีชาวบ้านถูกฟ้องทั้งจากทางบริษัทและอัยการในคดีแพ่งและคดีอาญา รวม 10 คดี

จะพบว่า บางคดีถือเป็นคดีร้ายแรง เช่น พยายามฆ่า ขณะที่บางคดีเป็นเรื่องของการกีดขวางทางจราจรหรือใช้เครื่องขยายเสียง คดีเหล่านี้เป็นเพียงจำนวนหนึ่งที่ทำกรรวบรวมมาได้ เพราะยังมี

อีกหลายพื้นที่ที่ชาวบ้านต้องเผชิญแรงกดดันจากการถูกดำเนินคดี
อย่างไรก็ดี แม้ว่าขณะนี้ศาลฎีกาจะมีการตั้งแผนคดีสิ่งแวดล้อม
ขึ้น ทว่า ศาลได้นิยามคดีสิ่งแวดล้อมว่า หมายถึงคดีอาญาและ
คดีแพ่งที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตาม
กลุ่มกฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรธรรมชาติและมลพิษ 24 ฉบับ
รวมทั้งคดีที่ประธานศาลฎีกาเห็นสมควรกำหนดให้เป็นคดีสิ่งแวดล้อม
ตามคำสั่งศาลฎีกาที่ 30/2547 ขณะที่สถานการณ์ด้านสิ่งแวดล้อม
ของชาวบ้านกลับมีความสลับซับซ้อนกว่า และเกี่ยวพันกับการใช้สิทธิ
ตามรัฐธรรมนูญ คดีที่ชาวบ้านถูกฟ้องร้องจากการเคลื่อนไหวต่าง ๆ
จึงไม่จัดเป็นคดีสิ่งแวดล้อม

ปกป้องสิทธิชุมชน แคนนำชาวบ้านถูกดำเนินคดี

เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2554 ศาลฎีกาพิพากษาจำคุก
นางจินตนา แก้วขาว แคนนำกลุ่มอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อมบ้านกรูด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เป็นเวลา
4 เดือน ในคดีการต่อสู้คัดค้านโครงการโรงไฟฟ้าถ่านหิน
ทำให้เกิดข้อสงสัยอย่างกว้างขวางต่อประเด็นกฎหมายและ
สิทธิตามรัฐธรรมนูญว่า หลังจากนั้น การใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือ
ของกลุ่มรัฐ กลุ่มทุน เพื่อสกัดการเคลื่อนไหวในการปกป้อง
ชุมชนของชาวบ้านจะเพิ่มปริมาณขึ้นเพียงใด เมื่อแรงกดดัน

ทางเศรษฐกิจและพลังงานของประเทศ บวกกับแรงผลักดัน
ของรัฐบาลที่มุ่งเข้มด้านการพัฒนาเศรษฐกิจด้วยโครงการ
ขนาดใหญ่จำนวนมาก

เมื่อมองจากมุมมองนักวิชาการ รศ. ดร. สมชาย ปรีชาศิลป์กุล
อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ได้ตั้ง
ข้อสังเกตก่อนห้วงเวลาที่จะมีคำพิพากษาคดีนางจินตนา
แก้วขาว ว่า “กรณีศาลอุทธรณ์และศาลฎีกาไม่ได้อ้างอิงสิทธิ
ตามรัฐธรรมนูญในคดีจินตนา แก้วขาว เหมือนดังศาลชั้นต้น
จะเห็นได้ว่าการพิจารณาของศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์มีการ
ให้ความสำคัญ และการให้ความหมายต่อข้อกฎหมายและ
ข้อเท็จจริงที่แตกต่างกันไป อย่างน้อยในประเด็นดังต่อไปนี้
ประการแรก สิทธิตามรัฐธรรมนูญ ประการที่สอง ความน่าเชื่อถือ
ของพยาน ประการที่สาม การให้ปากคำในชั้นศาลกับชั้นเจ้าหน้าที่
ตำรวจ อันนำมาซึ่งผลของการตัดสินที่แตกต่างกัน”³

นายแพทย์นิรันดร์ พิทักษ์วัชระ คณะกรรมการสิทธิ
มนุษยชนแห่งชาติ กล่าวว่า ยังมีการละเมิดสิทธิต่อนักต่อสู้
“สิทธิชุมชน” อยู่ในสังคม และบทเรียนการต่อสู้ที่ผ่านมาของ
จินตนา ก็ได้กลายเป็นต้นแบบการต่อสู้ของชุมชนอื่น ๆ อย่าง

³ สมชาย ปรีชาศิลป์กุล. (2554). อุโมงค์ผาเมืองเรื่องจินตนา แก้วขาว. กรุงเทพฯ: 29 ก.ย. 2554.

มากมาย เพราะสังคมไทยในขณะนี้กำลังมองดูนักต่อสู้ด้านสิทธิมนุษยชนที่เข้ามาต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องที่ดิน ป่า น้ำ แร่ ซึ่งก็มีการร้องเรียนมายังคณะกรรมการสิทธิฯ อย่างหลากหลาย อาทิ ชุมชนที่ลุกขึ้นมาต่อสู้ในเรื่องของแร่ เรื่องโครงการแผนพัฒนาต่างๆ ทั้งประเด็นเรื่องที่ดิน ที่ถูกคำพิพากษา อยู่ในระหว่างการดำเนินคดี หรือที่ตัดสินไปแล้ว ซึ่งมีอยู่จำนวนมาก และชาวบ้านที่ลุกขึ้นมาต่อสู้เหล่านี้เองที่ในบางกรณีไม่ได้รับการคุ้มครอง แล้วก็ยังได้รับการตัดสินที่ทำให้ต้องถูกจำคุก ตรงนี้ต้องทำให้สังคมไทยเข้าใจ

“คดีของนางจินตนาเป็นตัวอย่างหนึ่งที่มีการละเมิดสิทธิในกระบวนการยุติธรรมกับภาคประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคประชาชนที่ลุกขึ้นมาปกป้องทรัพยากร แต่คนทั่วไปกลับมองว่าเป็นการกระทำที่รุนแรงและส่งผลให้เกิดความไม่สงบอย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน พบว่าสังคมไทยได้มีมุมมองกับนักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชนในบทบาทที่ดีขึ้น เช่น ภาคประชาชนที่ลุกขึ้นมาต่อสู้เรื่องลุกขึ้นมาต่อสู้เรื่องลุ่มน้ำ ทะเล ที่บ่อนอก - หินกรูด ให้คงไว้เป็นสมบัติของประชาชน ไม่ให้ตกเป็นเหยื่อของการพัฒนา ด้วยระบบอุตสาหกรรม ซึ่งหากคิดเป็นตัวเงิน ก็คงมีค่าหลายแสนล้านบาท เพราะฉะนั้น การต่อสู้จะต้องมองเห็นถึงตรงนี้”⁴

ปัจจัยทางสังคมกับการละเมิดสิทธิทางชุมชน

แม้สิทธิชุมชนจะได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว แต่การละเมิดสิทธิดังกล่าวยังเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งสาเหตุส่วนหนึ่งนั้นมาจากความขัดแย้งในการตีความหมายของสิทธิระหว่างฝ่ายชุมชนและจากฝ่ายรัฐ

ศ. ดร. อานันท์ กาญจนพันธุ์ ได้ตั้งข้อสังเกตถึงความขัดแย้งในการตีความหมายของสิทธิว่า “กรณีต่างๆ เหล่านี้ ถ้าหากพิจารณาให้ลึกซึ้งแล้วจะพบว่า พื้นฐานของปัญหาล้วนแล้วแต่เป็นความขัดแย้งในการตีความหมายของสิทธิ หรือการเข้าใจความหมายของสิทธิแทบทั้งสิ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งความหมายของสิทธิชุมชน หรือสิทธิของกลุ่มชน เช่น สิทธิของชาวนา สิทธิชาวบ้าน และสิทธิของท้องถิ่นต่างๆ ที่เป็นความคิดที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ปี พ.ศ. 2540 อยู่แล้ว โดยให้ความสำคัญกับสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการจัดการทรัพยากร แต่ด้วยมีความหมายที่ไม่คุ้นเคยมานานในภาคปฏิบัติ จึงอาจจะยังมีความคลุมเครืออยู่บ้าง”⁵

เหตุแห่งการตีความขัดแย้งกันนี้ ผศ. ดร. กิตติศักดิ์ ปรกติอธิบายว่า “เมื่อเรามีรัฐชาติที่ต้องการเอกภาพทางการเมือง เราก็ต้องปฏิเสธความมีอยู่ของหน่วยอื่น ๆ ซึ่งไม่ได้สังกัดรัฐชาติ พร้อมกันนั้น

4 ศูนย์ข้อมูลและข่าวสืบสวนเพื่อสิทธิพลเมือง. (2554). กรรมการสิทธิฯ ไทย ร่วมกรรมการสิทธิฯ อาเซียน เยี่ยม “จินตนา แก้วขาว”. 21 ต.ค. 2554, <http://tcijthai.com/citizen-journalist-story/930>.

5 อานันท์ กาญจนพันธุ์. (2543). สิทธิชุมชนของเกษตรกรกับการจัดการทรัพยากร เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน. รายงานการสัมมนาาระบบเกษตรแห่งชาติ ครั้งที่ 1 กรุงเทพฯ, 15-17 พ.ย. 2543.

ความเป็นรัฐชาติหรือรัฐสมัยใหม่ ก็จะเน้นความทันสมัย ทำให้
ปฏิเสธชีวิตความเป็นอยู่ของชาวพื้นเมือง เพราะมันไม่สอดคล้องกับ
พัฒนาการแบบทันสมัย”

ด้วยเหตุนี้เอง “การพัฒนาแบบสมัยใหม่ซึ่งเป็นการพัฒนาที่
นำไปสู่ความเป็นเอกภาพทางการเมือง จึงปฏิเสธความหลากหลาย
นำไปสู่การยกย่องปัจเจกชนและปฏิเสธสิทธิรวมหมู่ นำไปสู่การ
บัญญัติกฎหมายตามที่รัฐสภากำหนด และปฏิเสธจารีตประเพณีของ
ท้องถิ่น”

ข้อเสนอทางเลือกในการขับเคลื่อนสิทธิชุมชนนั้นมีมาจาก
หลายฝ่าย นอกเหนือจากนักวิชาการด้านกฎหมายอย่าง ไพสิฐ พาณิชกุล
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และ ผศ. ดร. กิตติศักดิ์ ปรกติ มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์ แล้ว ยังมีข้อเสนอจากนักพัฒนาองค์กรพัฒนาเอกชน
นักวิจัยไต้หวัน และผู้นำชุมชน ที่ปรากฏในงานวิจัยเรื่อง สิทธิชุมชน
อีสาน โดยสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ช่วงระหว่าง
ปี พ.ศ. 2546 - 2549

ข้อเสนอเหล่านี้มุ่งไปที่การสร้าง ความเข้าใจเรื่องสิทธิชุมชนต่อ
ประชาชน และการปรับเปลี่ยนกระบวนการยุติธรรมให้มีความยืดหยุ่น
สอดคล้องกับสิทธิที่ได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญนี้

อย่างไรก็ตาม ดูเหมือนว่าสิทธิชุมชนเป็นเครื่องมือในการจัด
ความสัมพันธ์แบบใหม่ระหว่างชุมชนกับรัฐ และยังมีมุมมองต่อสิทธิ
ค่อนข้างลึกลับอยู่ ถือได้ว่าเป็นความท้าทายอย่างมากที่เดียวในการ
ขับเคลื่อนเรื่องสิทธิชุมชนเพื่อคุ้มครองสถานะของประชาชนนี้

6 ชุดโครงการพัฒนาการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านสิทธิที่เชื่อมโยงกับ
สู่สาธารณะ มูลนิธิสาธารณะแห่งชาติ. ขับเคลื่อนสิทธิชุมชนด้วยความเข้าใจ. 6 ส.ค. 2550,
<http://ppvoice.thainhf.org/index.php?module=article&page=detail&id=798>.

ทรัพยากรธรรมชาติ: เงิน ชีวิต และสุขภาพ

กฤติกา เลิศสวัสดิ์

หากจินตนาการว่า ขณะนี้เราเป็น “มด” สัตว์ตัวเล็ก ๆ ที่เป็น สิ่งมีชีวิตประเภทที่กินทั้งพืชและสัตว์ มดจะรับรู้เรื่องระบบนิเวศวิทยา ของมดแบบมีความสัมพันธ์กับสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ ให้สามารถอยู่รอดได้ ครบวงจรชีวิตของมด โดยใช้ทรัพยากรสิ่งมีชีวิตอื่นไปในการดำรงชีพ ตามสัญชาตญาณ

ส่วนเพื่อนของมดอย่าง “ต้นไม้” ที่มดทั้งเข้าอาศัยเป็นบ้าน เป็น สิ่งมีชีวิตที่มีคุณสมบัติและหน้าที่พิเศษในระบบนิเวศในฐานะตัวแทน ของผู้ผลิตที่ค้าจุนสิ่งมีชีวิตอื่น โดยดูดแร่ธาตุจากผิวดินขึ้นมาเป็น อาหาร และผลิโตอกซิเจนผ่านกระบวนการสังเคราะห์แสงออกมา เพื่อแผ่ให้แก่มดและสิ่งมีชีวิตอื่น

หากเราคลานไปบนผิวดินจะได้พบกับสิ่งมีชีวิตขนาดเล็กมาก ๆ อย่างเห็ด รา ยีสต์ จุลินทรีย์ซึ่งดำรงชีวิตด้วยการเปลี่ยนซากของ สรรพชีวิตให้กลับคืนสู่ผิวดินอีกครั้ง

ความสัมพันธ์ที่เกื้อกูลกันและไม่หยุดนิ่งของมด ต้นไม้ เห็ด รา แร่ธาตุ ดิน น้ำ อากาศ ฯลฯ พาเราไปรู้จักระบบนิเวศในฐานะ

แหล่งรวมทรัพยากรธรรมชาติ ฉะนั้น ทรัพยากรธรรมชาติที่เรามักแยกประเภทเป็นทรัพยากรดินและที่ดิน ทรัพยากรป่าไม้ ทรัพยากรน้ำ ทรัพยากรอากาศ ทรัพยากรแร่และปิโตรเลียม ทรัพยากรสัตว์ป่า ทรัพยากรประมงและสัตว์น้ำชายฝั่ง ฯลฯ ในอีกความหมายหนึ่งก็คือ หน่วยบริการทางนิเวศวิทยาอันซับซ้อนและอ่อนไหวนี้เอง

การมองทรัพยากรแบบแยกประเภทนั้น บ่อยครั้งนำพาเราไปสู่การบริหารจัดการอย่างแยกส่วน ไม่เพียงแต่แยกส่วนระหว่างดิน ที่ดิน น้ำ ป่าไม้ อากาศ แร่ธาตุ หากยังนำมาสู่การแยกส่วนระหว่างเรา - มนุษย์ - ออกจากระบบนิเวศของโลกนี้ไปด้วย

“สุขภาวะที่ดีย่อมปรากฏและดำรงอยู่ในชีวิตของคนคนหนึ่ง ซึ่งแวดล้อมหรืออยู่ในสถานที่ที่คนคนนั้นใช้ในการเจริญเติบโต ทำมาหากิน ศึกษาเรียนรู้ เพลิดเพลิน หรือมีความรัก” - นี่เป็นใจความสำคัญหนึ่งของกฎบัตรรอดตายา โดยองค์การอนามัยโลก ในปีพ.ศ.2529

ดังนั้น การบริหารจัดการสุขภาวะของมนุษย์ จึงไม่อาจแยกส่วนจากการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติไปได้ และสุขภาวะของผู้คนในสังคมหนึ่งย่อมเป็นผลลัพธ์สำคัญจากการบริหารจัดการทรัพยากรในระบบนิเวศอย่างมีประสิทธิภาพนั่นเอง

การบริหารจัดการทรัพยากรที่ไม่เป็นธรรมย่อมก่อให้เกิดผลกระทบกับหลายฝ่าย สำหรับคนยากจน การไม่มีที่ดินทำกินนั้น หมายถึงการขาดแคลนปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต สำหรับเกษตรกร

การขาดแคลนน้ำและหรือน้ำท่วมพื้นที่เพาะปลูก หมายถึงความอดอยากขาดทุน และอาจจะหมดตัว สำหรับคนทั่วไป อาจจะหมายถึงการขาดโอกาสในการใช้ทรัพยากรเหล่านั้น สำหรับแม่ธรรมชาติย่อมหมายถึงการที่ระบบนิเวศเสียสมดุล ซึ่งอาจจะหมายถึงความไม่เป็นธรรมต่อลูกหลานของเรายังไม่ได้เกิดมา และไม่มีโอกาสเข้าถึงทรัพยากรที่เคยมีอยู่อย่างอุดมสมบูรณ์และไม่มีมลพิษปนเปื้อน

ความเป็นธรรมนั้นมีหลายมิติ เราจำเป็นต้องมองความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ ความเป็นธรรมทางสังคมและสุขภาพ ตลอดจนมิติความเป็นธรรมทางนิเวศและสิ่งแวดล้อม ควบคู่กันไป การบริหารจัดการทรัพยากรอย่างเป็นธรรมนั้น ต้องเกิดจากการซึ่งตรงหลักความเป็นธรรมเหล่านี้และสร้างข้อตกลงบางอย่างร่วมกัน

บทความนี้จะเริ่มจากการสำรวจสถานการณ์ปัญหาความไม่เป็นธรรมในการบริหารจัดการทรัพยากรในประเทศไทย โดยเน้นที่ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ ทรัพยากรน้ำ และทรัพยากรอากาศ จากนั้นจะพยายามสืบค้นทำความเข้าใจถึงสาเหตุ และค้นหาแนวทางแก้ไขเท่าที่ปรากฏอยู่มาเสนอ

คนจำนวนน้อยถือครองที่ดินมาก

คนจำนวนมากถือครองที่ดินน้อย

ปัญหาที่ดินและป่าไม้เป็นปัญหาความขัดแย้งในเรื่องทรัพยากรที่เรียกได้ว่ามีความเป็นมาที่ยาวนานที่สุดในบรรดาความขัดแย้งเรื่อง

ทรัพยากรของไทย มีงานวิจัย บทความ ข่าว เอกสารสิ่งพิมพ์ มากมาย ที่ได้ศึกษา ทำความเข้าใจ วิเคราะห์ถึงข้อมูลปัญหาและสาเหตุของปัญหานี้ ในด้านของประชาชนที่ได้รับผลกระทบ ก็ร่วมกันต่อสู้มา ยาวนาน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องสิทธิชุมชน สิทธิในการเข้าถึงและดูแล ทรัพยากรธรรมชาติ

ข้อมูลจากเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยในปี พ.ศ. 2545 พบว่าพื้นที่ 320 ไร่ในประเทศแบ่งเป็นพื้นที่ป่าไม้ 100 ล้านไร่ อีก 130 ล้านไร่เป็นพื้นที่การเกษตร แต่มีประชาชนเพียงร้อยละ 10 ที่ถือครองที่ดินมากกว่า 100 ไร่ต่อคน ในขณะที่ประชาชนร้อยละ 90 ถือครองที่ดินไม่ถึง 1 ไร่ต่อคน

จากการวิจัยของมูลนิธิสถาบันที่ดินแห่งประเทศไทย ปี พ.ศ. 2554 พบว่าร้อยละ 70 ของที่ดินที่มีการถือครองถูกปล่อยทิ้งร้าง วางเปล่าไม่ได้ใช้ประโยชน์ ประเมินความสูญเสียทางเศรษฐกิจ เป็นมูลค่าราว 127,000 ล้านบาทต่อปี

นอกจากนี้ ยังพบว่าพื้นที่ของกรุงเทพมหานครเอง ซึ่งมีจำนวน ประชากรอย่างเป็นทางการ 5.7 ล้านคน แต่มีบุคคลและนิติบุคคล เพียง 50 รายที่ถือครองที่ดินรวมกันแล้วคิดเป็นร้อยละ 10 ของพื้นที่ ทั้งหมด ทั้งนี้ข้อมูลจากการจดทะเบียนคนจนของกระทรวงมหาดไทย ยืนยันว่า มีคนไร้ที่ดินและคนที่มีปัญหาเรื่องที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย ไม่ต่ำกว่า 3.2 ล้านครอบครัว

ข้อมูลจากการสำรวจของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย ยังพบว่า เกษตรกรรายย่อยไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง 811,892 ครอบครัว และต้องเช่าที่ดินทำกินอีก 1.5 ล้านครอบครัว

นอกจากนี้ยังมีชุมชนสลัม 3,700 ชุมชนทั่วประเทศ ซึ่งขาด ความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัย พร้อมถูกไล่รื้อ ทั้งจากรัฐและเอกชน ดังเช่น ล่าสุด ชุมชนบริเวณซอยทองหล่อ ซึ่งเข้าไปตั้งชุมชนมากกว่า 40-50 ปีในที่สาธารณประโยชน์ของกรุงเทพฯ ต่อมาถูกผู้อำนวยการ เขตทำหนังสือแจ้งจับชาวบ้าน ด้วยข้อหาชาวบ้านไปบุกรุกที่สาธารณ ประโยชน์ ไปสร้างทัศนียภาพที่ไม่สวยงามให้กับคอนโดมิเนียม ในซอยทองหล่อ ไปสร้างสลัมติดกับคอนโดสวยหรู มีการเรียก หมายจับชาวบ้านทั้งหมด 44 คน ชุมชนสลัมเหล่านี้ยังประสบปัญหา การเข้าถึงสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน ทั้งไฟฟ้าและน้ำประปาแพงกว่า คนทั่วไป เพราะถูกกีดกันสิทธิในการมีทะเบียนบ้านถาวร

ข้อมูลเหล่านี้ชี้ให้เห็นว่า มีการกระจุกตัวของที่ดินอยู่ใน คนจำนวนน้อย และเป็นการสั่งสมที่ดินในฐานะสินทรัพย์แห่งความ มั่งคั่ง ทั้งที่สำหรับคนจำนวนมาก โดยเฉพาะคนยากไร้ กลับขาดแคลน ที่ดินสำหรับเป็นที่ทำกินและที่อยู่อาศัย

การจัดสรรน้ำเพื่อวัตถุประสงค์ต่าง ๆ

ที่ลุ่มน้ำป่าสักตอนล่าง โครงการโรงไฟฟ้าหนองแขง ประมาณการความต้องการใช้น้ำเพื่อผลิตไฟฟ้า 53,200 ลูกบาศก์เมตร/วัน ทั้งที่ยังมีการขาดแคลนน้ำใช้ในลุ่มน้ำถึงปีละ 701.97 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อปี ทำให้เกิดความขัดแย้งกลายเป็นข้อพิพาทระหว่างตัวแทนท้องถิ่นและโรงไฟฟ้า เป็นเรื่องฟ้องร้องขึ้นศาลปกครอง

ที่ลุ่มน้ำปราจีนบุรี-บางปะกง บริษัทน้ำใส 304 ขออนุญาตใช้น้ำจากกรมชลประทานจำนวน 11,000,400 ลูกบาศก์เมตร/ปี เพื่อการอุปโภคบริโภคและการเกษตร แต่บริษัทได้ทำหนังสือแสดงคำมั่นจะชื้อขายน้ำดิบกับโครงการโรงไฟฟ้าถ่านหิน 600 เมกะวัตต์ กลายเป็นการใช้น้ำเพื่อการอุตสาหกรรมไป และถูกคัดค้านอย่างหนัก

น้ำเป็นทรัพยากรที่เราใช้ทั้งในการเกษตรและอุตสาหกรรม ใช้ในการอุปโภคบริโภค ตลอดจนใช้เพื่อรักษาระบบนิเวศและขนส่งทางน้ำ การจัดสรรน้ำเพื่อวัตถุประสงค์ต่าง ๆ เหล่านี้ จำต้องมีการกำหนดสัดส่วนภาพรวมในการใช้น้ำอย่างเหมาะสม มิฉะนั้นจะเกิด

เป็นความขัดแย้ง ไม่ว่าจะเป็นความขัดแย้งจากการจัดสรรน้ำไม่เท่าเทียมระหว่างเกษตรกรที่อยู่ต้นน้ำและท้ายน้ำ ความขัดแย้งจากการสูบน้ำใต้ดินขึ้นมาใช้ทางการเกษตรระหว่างผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจดีเท่ากับเกษตรกรรายย่อย ความขัดแย้งจากการใช้น้ำของภาคอุตสาหกรรมและบริการกับภาคเกษตรกรรม และความขัดแย้งอันเนื่องมาจากน้ำจากภาคอุตสาหกรรมทำลายคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำธรรมชาติ เป็นต้น

ความขัดแย้งในเรื่องน้ำไม่ใช่เรื่องใหม่ในสังคมไทย แต่ในระยะเวลาสี่ห้าปีที่ผ่านมา อาจจะมีวิกฤตถึงขั้นที่หลายคนเรียกว่า “สงครามน้ำ” การแย่งน้ำส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นในหน้าแล้ง กิจกรรมต่าง ๆ ในชีวิตประจำวันไม่ได้ใช้น้ำทั้งในคุณภาพและปริมาณเท่ากันน้ำเพื่อการอุปโภคและบริโภคอยู่ในลำดับความสำคัญแรกที่รองรับได้ด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานในรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง น้ำเพื่อการอื่น ๆ ก็ต้องจัดสรรกันไปตามลำดับความสำคัญในแต่ละเวลาและสถานที่ที่แตกต่างกันออกไป

ปัญหาความขัดแย้งอันเนื่องมาจากการแย่งชิงอำนาจในการจัดการทรัพยากร “น้ำ” กำลังกลายเป็นปัญหาที่ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งคู่ของความขัดแย้ง นอกจากจะเป็นการแย่งชิงกันเองของคนในพื้นที่แล้ว ประเด็นความขัดแย้งมักจะเกิดขึ้นจากกลุ่มที่เป็นเจ้าของพื้นที่เดิมซึ่งอยู่ใกล้ชิดกับทรัพยากรธรรมชาติ กับกลุ่มที่เคลื่อนย้ายเข้ามาในภายหลัง ในขณะเดียวกัน คู่ของความขัดแย้งอีกประเภทหนึ่งก็คือ กลุ่มชุมชนดั้งเดิมที่อยู่ในพื้นที่ซึ่งจับคู่

กับกลุ่มนักอนุรักษ์ และกลุ่มนักพัฒนาธุรกิจที่มองทรัพยากรธรรมชาติในเชิง “ทุนนิยม” พยายามที่จะแปรทรัพยากรธรรมชาติเป็น “เงิน” หรือ “แปรรูปเป็นวัตถุดิบอื่น ๆ”^{1 2}

น้ำท่วม-น้ำแล้งซ้ำซาก

ทุกปีเราจะได้รับข่าวสารเรื่องน้ำท่วม-น้ำแล้งที่มีลักษณะคล้ายคลึงคลึง หรืออาจเรียกได้ว่าหมุนเวียนมาเหมือนวัฏจักรของน้ำเกิดเหตุการณ์ที่เหมือนกันอย่างกับฟ้าผ่าแลเหยที่เดียวในแต่ละปี จนอาจทำให้บางคนจะคุ้นชินกับการออกไปทำกิจกรรมอาสาสมัครช่วยเหลือน้ำท่วม หรือแจกถังน้ำไว้เก็บน้ำตอนน้ำแล้ง

เมื่อเข้าฤดูฝนและมรสุมของทุกปี หลายพื้นที่ในประเทศไทย ก็จะต้องเผชิญหน้าภาวะน้ำหลากที่อาจจะมีน้ำท่วมขังและดินถล่มติดตามกันมาได้ ในทุก ๆ ปีก็จะเกิดปรากฏการณ์ “แย่งกันปลักน้ำออก” โดยเฉพาะในพื้นที่ลุ่มน้ำท่วมถึงภาคกลาง โดยอาศัยการระบายน้ำลงทุ่งรับน้ำหรือบริเวณที่มีประชากรหนาแน่นต่ำ และระบบคันกันน้ำก็มีอยู่หลากหลายทั้งแบบถาวรและชั่วคราว ของแต่ละบ้านแต่ละชุมชน แต่ละฝ่าย แต่ก็มิได้คำนึงถึงปัจจัยสภาพแวดล้อมทางกายภาพของพื้นที่ที่จะสอดคล้องกับการระบายน้ำในพื้นที่น้ำท่วมถึงอย่างเหมาะสมกับธรรมชาติของน้ำที่จะต้องปล่อยให้น้ำไหลจาก

ที่สูงลงสู่ที่ต่ำ ไม่กักขังน้ำไว้จนมีการสะสมพลังงานศักย์ของน้ำ ซึ่งพร้อมที่จะพังสิ่งกีดขวางทุกอย่างร่วมกับแรงดึงดูดของโลกที่เกิดจากพลังงานที่น้ำสะสมไว้ไหลผ่านไปด้วยความเร็ว อีกทั้งยังมีได้คำนึงถึงว่า น้ำล้นเกินที่ไม่มีใครต้องการนั้น จะไปสร้างความเสียหายและภาวะเกินสมควรให้แก่ใครหรือฝ่ายใดในสังคมโดยบ้าง

รายงานความก้าวหน้าของมนุษย์ ประจำปี พ.ศ. 2552 โดยสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ หรือยูเอ็นดีพี นำเสนอข้อมูลของปี พ.ศ. 2550 ว่ามีผู้ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยในประเทศไทยร้อยละ 13 ของจำนวนประชากรทั้งหมด โดยประชาชนในภาคอีสานได้รับผลกระทบมากที่สุด คือเฉลี่ยร้อยละ 6.5 ของจำนวนประชากรทั้งหมดในพื้นที่ ส่วนประชาชนในภาคกลางได้รับผลกระทบน้อยที่สุด คือเฉลี่ยร้อยละ 1.4 ของจำนวนประชากรทั้งหมดในพื้นที่

รายงานฉบับเดียวกันยังแสดงให้เห็นว่า ในกรณีของภัยแล้งซึ่งมีผู้ได้รับผลกระทบร้อยละ 15 ของจำนวนประชากรทั้งหมด ประชาชนภาคอีสานก็ยังคงเป็นผู้ได้รับผลกระทบมากที่สุด คือเฉลี่ยร้อยละ 38.1 ของประชากรทั้งหมดในพื้นที่ โดยประชาชนในภาคกลางได้รับผลกระทบน้อยที่สุด คือเฉลี่ยร้อยละ 11.0 ของจำนวนประชากรทั้งหมดในพื้นที่

นอกจากนี้ 6 จังหวัดที่ไม่ได้รับผลกระทบจากภัยน้ำท่วมและภัยแล้งเลย เป็นจังหวัดที่ตั้งอยู่ในภาคกลาง นั่นคือ กรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรสาคร และสมุทรสงคราม

¹ <http://www.gotoknow.org/blogs/posts/324518> (access 30 September 2011).

² http://www.mcu.ac.th/site/articlecontent_desc.php?article_id=827&articlegroup_id=187 (access 30 September 2011).

ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นจังหวัดที่มีรายได้ต่อครัวเรือนค่อนข้างสูง มีครัวเรือนที่มีหนี้สินต่ำ และสัดส่วนคนจนต่ำ

เป็นไปได้ไหมว่า แนวทางการบริหารจัดการน้ำของรัฐเพื่อรับมือภัยพิบัตินั้น เน้นไปที่การปกป้องพื้นที่อุตสาหกรรมมากกว่าพื้นที่เกษตรกรรม และเน้นปกป้องเมืองมากกว่าชนบท? และหากพื้นที่เกษตรกรรมและ/หรือพื้นที่ชนบทต้องกลายเป็นพื้นที่รับน้ำแทนพื้นที่อุตสาหกรรมและเมืองแล้ว ความช่วยเหลือในการฟื้นฟูและเยียวยานั้นถือว่าเป็นธรรมหรือไม่? - คำถามเหล่านี้คงต้องพยายามช่วยกันตอบ

อากาศดี ราคาเท่าไร?

อากาศเป็นสิ่งจำเป็นที่สุดสำหรับชีวิต หากขาดไปจะตายในไม่กี่นาที หรืออาจพิการจนไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ ดังนั้นองค์ประกอบของอากาศที่สะอาดเพียงพอที่สิ่งมีชีวิตจะอาศัยอยู่ รวมถึงมนุษย์ด้วยจึงเป็นเรื่องที่สำคัญอย่างมาก กิจกรรมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทั้งหลายที่กล่าวมาในข้างต้นล้วนมีส่วนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในองค์ประกอบของอากาศที่เกี่ยวข้องด้วยความสกปรกและสะอาดทั้งสิ้น

เนื่องจากอากาศอยู่ในทุกที่ และไหลเลื่อนเคลื่อนไปโดยไม่ต้องรอรับการจัดสรรจากใคร ปัญหาของทรัพยากรอากาศจึงอยู่ที่เรื่องคุณภาพเสียมากกว่า ทั้งประเด็นเรื่องมลพิษในอากาศ และมลพิษทางเสียง อย่างไรก็ตามในหัวข้อนี้จะขอเน้นไปที่คุณภาพของอากาศเป็นหลัก

โดยยกกรณีคุณภาพอากาศที่มาบตาพุดซึ่งเป็นเขตอุตสาหกรรมตามโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกตั้งแต่ปี พ.ศ. 2524 ขึ้นมาพิจารณา เพราะปฏิเสธไม่ได้ว่า ค่าตัดสินของศาลปกครองในคดีมาบตาพุดที่เกิดขึ้นเมื่อปีพ.ศ.2554 ที่ผ่านมานั้นส่งผลสะท้อนไปทุกภาคส่วนในสังคมไทย โดยชี้ให้เราตระหนักถึงอิทธิพลที่ทำให้สังคมเปลี่ยนแปลงแล้วอย่างสิ้นเชิงจากในอดีต คดีมาบตาพุดมีความเกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติทุกอย่างในพื้นที่ แต่เหยื่อที่ถูกกระทำทารุณอย่างหนักเห็นจะเป็นทรัพยากรอากาศนั่นเอง

ในรายงานวิจัย การกำหนดและการดำเนินการนโยบายเพื่อสาธารณประโยชน์: กรณีนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมมาบตาพุด โดย รศ. ดร. จวีวรรณ สายบัว มีข้อมูลว่า ในปีพ.ศ.2548 กรมควบคุมมลพิษตรวจพบสารอินทรีย์ระเหยง่ายในบรรยากาศที่มาบตาพุดกว่า 40 ชนิด จำนวนนี้มีสาร 20 ชนิดที่มีปริมาณเกินค่ามาตรฐานซึ่งกำหนดโดยหน่วยงานควบคุมสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา หรือยูเอสนีพีเอ

จากนั้น กรมควบคุมมลพิษติดตามตรวจสอบสารเหล่านี้ 9 ชนิดจากการตรวจวัดช่วงเดือนกันยายน พ.ศ. 2549 - ธันวาคม พ.ศ. 2553 พบว่ามี 3 ชนิดที่มีค่าเกินมาตรฐานอย่างต่อเนื่อง และมีค่าสูงสุดราว 60 เท่าของค่ามาตรฐาน

เมื่อดูข้อมูลความเจ็บป่วย ในช่วงปี พ.ศ. 2544 - 2549 พบว่าชาวระยองเป็นโรกระบบทางเดินหายใจสูงเป็นอันดับ 1 และสูงกว่า

ค่าเฉลี่ยทั้งประเทศ และเป็นโรครุุมิแพ้งกันมากทั้งเด็กและผู้ใหญ่

นอกจากนี้ อัตราการเกิดโรคมะเร็งเม็ดเลือดขาวและมะเร็งทุกชนิดในเขตอำเภอเมืองสูงกว่าเขตอำเภออื่นในระยอง และสูงกว่าค่าเฉลี่ยในประเทศ โดยเฉพาะมะเร็งปอด มะเร็งหลอดอาหาร มะเร็งเม็ดเลือดขาว มะเร็งปากมดลูก และมะเร็งเต้านม

ที่น่าสนใจก็คือ เมื่อพิจารณาว่ารายได้ต่อหัวของจังหวัดระยองสูงที่สุดในประเทศ แต่จากรายงานความก้าวหน้าของมนุษย์ ในปี พ.ศ.2550 โดยยูเอ็นดีพี มีข้อมูลแสดงว่า ภาระหนี้สินครัวเรือนลัดส่วนคนยากจน และอัตราการว่างงานสูงมาก นี่ทำให้เห็นว่า แม้เศรษฐกิจของจังหวัดจะดี แต่คุณภาพชีวิตผู้คนกลับไม่ดีขึ้น ดังที่ข้อมูลของกรมสุขภาพจิต กระทรวงสาธารณสุข ในปี พ.ศ. 2552 ก็ชี้ให้เห็นว่า อัตราค่าตัวตายของคนระยองสูงเป็นอันดับ 1 ของประเทศ

ในรายงานของยูเอ็นดีพีฉบับเดียวกัน แสดงให้เห็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองและสังคมของชาวระยอง ว่าอยู่ที่อันดับ 72 จาก 76 จังหวัดทั่วประเทศ

แม้จังหวัดระยองจะมีรายได้มากที่สุดจังหวัดหนึ่งของประเทศ แต่ก็มีปัญหามลภาวะทางอากาศ ซึ่งเกิดจากนายทุนนอกพื้นที่เข้าไปลงทุนด้านอุตสาหกรรมในระยองเป็นจำนวนมาก และกิจกรรมเหล่านั้นก็ส่งผลกระทบต่อคุณภาพของอากาศ ขณะเดียวกัน ชาวระยองเองกลับไม่มีโอกาสแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการฟื้นฟูสภาพ

แวดล้อมที่ตนเองต้องอยู่อาศัย แต่กลับต้องเป็นผู้รับผลกระทบของสิ่งที่เกิดขึ้น

สิทธิในการเข้าถึงคุณภาพอากาศที่ดีของชาวระยองได้หายไป หลังจากที่รัฐสนับสนุนให้มีการสร้างนิคมอุตสาหกรรม - สุขภาพหรือสุขภาวะของคนระยองที่เสียไปเมื่อแลกกับรายได้ที่เกิดขึ้นนั้น ถือว่าเป็นเรื่องที่จะเกิดขึ้นใหม่?

การผูกขาดปิดกั้นการบริหารจัดการโดยรัฐ

ในอดีตย้อนไปกว่าร้อยปีที่ประเทศไทยได้รับผลกระทบจากการมาถึงดินแดนตะวันออกของชาวตะวันตก ที่เราเรียกพวกเขาว่า “คนต่างชาติ” อิทธิพลของความเป็นรัฐชาติเข้ามาบีบบทบาทที่บังคับให้ไทยต้องปรับตัวอย่างมาก และพยายามจะเลียนแบบอย่างคนต่างชาติเพื่อให้เกิดการยอมรับจากคนเหล่านั้น เพียงเพื่อมิให้คนเหล่านั้นใช้ความรุนแรงข่มขู่เอาทรัพยากรธรรมชาติไปอย่างป่าเถื่อน

การเข้ามาของความเป็นรัฐชาติ นำเข้ามาซึ่งข้อความคิดหลักประการหนึ่งที่สำคัญมากในยุคนั้น คือ การปกครองโดยใช้อำนาจรัฐแบบรวมศูนย์ ซึ่งก็ส่งอิทธิพลเข้าไปในทุกเรื่อง ไม่เว้นแม้แต่เรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่รัฐก็ใช้อำนาจแบบรวมศูนย์ในการจัดการตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

นับตั้งแต่เรามีการเปลี่ยนแปลงระบบกฎหมายไทยในยุคที่กล่าวมานั้น ด้วยความจำเป็นที่ต้องดำเนินการอย่างรีบเร่งเพื่อแลกกับสิทธิสภาพนอกอาณาเขต ซึ่งได้กำหนดให้ “ทรัพยากรธรรมชาติ

เป็นของรัฐ” หลักการนี้ถูกถ่ายทอดไว้ในกฎหมายทุกฉบับที่เกี่ยวข้อง

หลังประกาศเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเทือกเขาบรรทัด ในปี พ.ศ. 2531 เรวัต อินทร์ช่วย หนึ่งในชาวบ้านตระ อำเภอลือประเหลียน จังหวัดตรัง ที่ถูกขับไล่ออกจากที่ของตัวเอง ซึ่งเป็นทั้งที่อยู่ที่ทำสวนยางขนาด 20 ไร่ 87 ตารางวา เขาถูกจับในข้อหาบุกรุกและยึดถือครอบครองเขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่า บนที่ดินมรดกของตัวเองถึง 4 ครั้ง และต้องรื้อถอนบ้านไปปลูกใหม่ที่อื่นโดยย้ายที่ไปเรื่อย ๆ

“เขาเห็นมนุษย์ตรงไหน ก็มาพาไปจากตรงนั้น เขาคิดอย่างเดียวว่าทุกคนอยู่บนแผ่นดินของเขา เขาคิดหรือว่าชาวบ้านอยู่บนผืนดินของตัวเอง เขาถือว่าที่นี่เป็นเขตอนุรักษ์ชาวบ้านจะอยู่ไม่ได้”

การใช้ทรัพยากรเพื่อประโยชน์สาธารณะ เป้าหมายที่ถูกบิดเบือน

กว่าร้อยปีมาแล้วที่เราถูกสอนและบ่มเพาะให้เชื่อว่า รัฐเท่านั้นที่เป็นเจ้าของทรัพยากร และมีสิทธิ์ขาดในการจัดการทรัพยากรบนพื้นฐานความคิดเชิงอุดมคติว่า “รัฐจะต้องจัดการทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้นอย่างเป็นธรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะ” ผ่านระบบบริหาร

ราชการแบบรวมศูนย์อำนาจที่เข้มแข็งอย่างมาก

แต่ในช่วงไม่เกิน 50 ปีมานี้เอง ที่แนวคิดเรื่องการอนุรักษ์และคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเริ่มเข้ามามีอิทธิพลร่วมจากกฎหมายระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุค พ.ศ. 2513 ซึ่งหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนแพร่ขยายไปทั่วโลก จึงได้มีการบัญญัติเพิ่มเติมในเรื่องการใช้และจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืนเข้ามาไว้ในตัวบทกฎหมายด้วย นั่นหมายถึงการเข้ามามีส่วนร่วมและตัดสินใจของประชาชนและชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดเรื่องระบบบริหารราชการแบบกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

อย่างไรก็ดี จนถึงปัจจุบัน กรณีต่าง ๆ ที่ปรากฏในสังคม แสดงให้เห็นว่าการเข้าถึงอำนาจในการใช้ประโยชน์และจัดการทรัพยากรธรรมชาตินั้น ยังคงถูกผูกขาดอยู่ที่ฝ่ายรัฐ ซึ่งจะต้องทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของสาธารณะ สร้างความสมดุลให้เกิดขึ้นในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติร่วมกันทั้งสังคม แต่ก็หาได้ทำอย่างที่ควรจะเป็นไปไม่ และยังคงอาจจะมีแนวโน้มที่ถูกครอบงำจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งในอันที่จะส่งเสริมหรือเอื้อเอียงไปทำให้เกิดการผูกขาดอำนาจที่เอื้อประโยชน์แก่ฝ่ายตน โดยกล่าวอ้างความจำเป็นจากมิติทางเศรษฐกิจด้านเดียว ละเลยมิติอื่นไปเสียสิ้น ดังที่ พงษ์ทิพย์ สำราญจิตต์ ที่ปรึกษาเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.) กล่าวว่า “กรมป่าไม้ได้ฟ้องร้องชาวบ้านประมาณ 1,200 คดี กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืชฟ้องร้องประมาณ 2,000 กว่าคดี ในสมาชิก

ของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินฯ มีผู้ต้องหาทั้งหมด 267 ราย จำนวน 34 คดี ถูกเรียกค่าเสียหายทางแพ่งให้จ่ายเงินคืนให้กรมอุทยานทั้งหมด 32 ล้านบาท ซึ่งเรื่องนี้สภาพนายความพยายามจะเข้ามาช่วยเหลือ นี่เป็นผลสืบเนื่องจากการถูกละเมิดสิทธิ และการถูกกีดกันไม่ให้ชาวบ้านใช้ทรัพยากร”

ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในการเข้าถึงทรัพยากร

นอกจากนี้ ยังมีภาวะการณ์ที่กลุ่มคนที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมสูงกว่าสามารถเข้าถึงอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติแบบผูกขาด และแสวงหาผลประโยชน์เพื่อตนและพวกพ้องพร้อมกับสร้างนโยบายและโครงสร้างทั้งทางกฎหมายและสังคมมารองรับเหตุผลที่ฝ่ายตนจะผลักระเก็นสมควรให้แก่กลุ่มคนที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมอ่อนด้อยกว่า ซึ่งขาดโอกาสในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเพื่อยังชีพ หรือถูกล่อลวงให้กระทำการผิดกฎหมายเพียงแค่ส่วนแบ่งเล็กน้อยในทางเศรษฐกิจ

เมื่ออำนาจแห่งการรวมศูนย์ยังคงอยู่กับอำนาจทางการเมือง ผลพลอยได้จากการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองจะส่งผลต่ออำนาจในการเข้าถึงและใช้ทรัพยากรธรรมชาติด้วย คุณภาพของนักการเมืองก็สะท้อนออกมาในคุณภาพของกฎหมายที่ออกโดยสภานิติบัญญัติ คุณภาพของนโยบายจะสะท้อนว่าคนที่มาเป็นรัฐบาลเป็นอย่างไร และส่งผลไปถึงว่า มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างไร

ดังนั้น เหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เป็นข้อขัดแย้งที่มาจากความรู้ของคนในสังคมผ่านกระบวนการเรียกร้องของประชาชนในท้องถิ่น หรือหน้าอาคารที่ทำการของรัฐบาลหรือหน่วยงานรัฐ แสดงให้เห็นว่าประสิทธิภาพของระบบบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของรัฐเป็นอย่างไร และความคาดหวังของประชาชนที่มีต่ออำนาจจัดการทรัพยากรธรรมชาติแบบผูกขาดของภาครัฐเป็นอย่างไร

อย่างไรก็ดี การยอมรับว่าเรากำลังมีปัญหาอยู่ ก็อาจจะเป็นอีกปัญหาหนึ่งในสังคมไทย ซึ่งทำให้เกิดความยากลำบากอย่างมากในการก้าวเดินไปในทิศทางของการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่มุ่งไปให้ห่างไกลจากความเหลื่อมล้ำ และนำมาซึ่งสุขภาวะที่ดีของคนในสังคมไทย

เมื่อทรัพยากรธรรมชาติกลายเป็นสินค้า

ในยุคที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจโดยใช้ฐานทรัพยากรมาสร้าง ความมั่งคั่ง หลังจากการค้นพบเครื่องจักรไอน้ำ โลกเราก็เข้าสู่ยุค เสพติดคาร์บอน โดยพัฒนาให้ใช้เชื้อเพลิงคาร์บอนหลายอย่างได้ การใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีองค์ประกอบคาร์บอนอยู่อย่างสิ้นเปลืองก็เริ่มต้นขึ้น และสังคมเราก็ใช้ทรัพยากรธรรมชาติไปในลักษณะที่ เสพติดคาร์บอน ไม่ได้โน้มเอียงไปในแนวทางแห่งความยั่งยืนเลย แม้แต่น้อย

ดังนั้น ในยุคหนึ่งประเทศไทยจึงภาคภูมิใจในฐานะผู้ส่งออก ไม้สักและดีบุกรายใหญ่ของโลก ต่อมาก็เป็นยุคของข้าว ที่เราก็ กระจือหรือล้นจะทำหน้าที่เป็นครัวของโลก

เห็นได้ว่า แนวความคิดเบื้องหลังที่เริ่มมีอิทธิพลต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างมาก คือการมองฐานทรัพยากรธรรมชาติที่เปลี่ยนแปลงไป จากรากฐานของชีวิตไปสู่สินค้า เป็นต้นทุนหนึ่งในทางเศรษฐกิจที่นำไปสู่ความมั่งคั่ง

แนวความคิดพื้นฐานของคนที่มึต่อทรัพยากรธรรมชาติที่แตกต่างกันนี้เอง จึงส่งผลให้การออกแบบสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในสังคม มีความแตกต่างกันอย่างมาก นำไปสู่ข้อขัดแย้งระหว่างกลุ่มคนต่าง ๆ ในสังคม โดยเฉพาะประเด็นการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากหน่วยบริการทางนิเวศวิทยา-ฐานะเดิมของทรัพยากรธรรมชาติ

ทรัพยากรน้ำถูกมองเป็นปัจจัยการผลิต นอกเหนือจากน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคแล้ว เมื่อผลตอบแทนสูง ก็มีการท่มเพื่อแลกได้มาซึ่งน้ำ และหากผลกระทบความรับผิดชอบในการจัดการความเสียหายที่เกิดขึ้นหลังการใช้น้ำแล้วไปให้ผู้อื่น หรือใช้บริการบำบัดโดยระบบนิเวศเองโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายได้ก็จะทำ

ทรัพยากรแร่ธาตุและปิโตรเลียมถูกมองเป็นสินค้าและปัจจัยการผลิตของอุตสาหกรรมต่อเนื่องอื่น ๆ โดยเฉพาะปิโตรเลียม มีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูงที่สุดในสังคมเสพติดคาร์บอน แม้ว่าผลตอบแทนทางเศรษฐกิจสูง แต่ความเสียหายอาจเกิดภายหลังจากการปิดเหมืองแร่ไปแล้วในระดับที่ถือว่ารุนแรงและก่ออาชญากรรมต่อสิ่งมีชีวิตในบริเวณนั้นไปยาวนานหลายชั่วอายุคน

ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่าถูกมองเป็นสินค้าและปัจจัยการผลิต ไม่ว่าจะป็นเนื้อไม้ สมุนไพร ยารักษาโรค สัตว์ป่า แร่ธาตุ แหล่งที่พักอาศัยและพักผ่อนหย่อนใจ นอกจากนี้ ป่าไม้ยังเป็นพื้นที่ดูดซับน้ำ ชะลอการไหลบ่าของน้ำผิวดิน ป้องกันการพังทลายของดินจากการกัดเซาะของน้ำและลม ถ้าหากถางออกให้โล่งก็ใช้เป็นพื้นที่ทางการเกษตรเชิงพาณิชย์ที่ไม่สอดคล้องกับธรรมชาติ กิจกรรมเหล่านี้ล้วนมีเดิมพันเป็นค่าตอบแทนสูง

ทรัพยากรดินและที่ดินซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานในการผลิตทางเศรษฐศาสตร์ที่สำคัญที่สุด ถูกใช้เป็นช่องทางผ่านเข้าไปหาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ ทั้งที่อยู่ในที่ดินหรือเคลื่อนที่ผ่านที่ดินนั้น ในลักษณะที่จะต้องแก่งแย่งมาให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ โดยไม่จำกัดวิธีการ และเป็นปัญหารากฐานหนึ่งของความขัดแย้งในสังคมไทย

ทรัพยากรอากาศ นื่องใหม่ล่าสุดที่ถูกทำให้เป็นสินค้า โดยกำหนดให้มี “สิทธิในการปล่อยมลพิษสู่อากาศ” ผ่านกติกาเรื่องฉลากคาร์บอน เพื่อใช้อากาศเป็นที่ระบายของเสียและมลพิษ แล้วนำมาตีค่าเป็นเงินเพื่อแลกเปลี่ยนกับผลประโยชน์อื่นในทางเศรษฐกิจ

การที่คนกลุ่มหนึ่งในสังคมมองทรัพยากรธรรมชาติเป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต ไม่ว่าจะขาดไปหรือด้อยคุณภาพไป ก็กระทบกระเทือนถึงการใช้ชีวิตในทุกวัน ในขณะที่คนอีกกลุ่มหนึ่งของสังคมมองเห็นว่าทรัพยากรเป็นแค่สินค้า เป็นต้นทุนการผลิตที่สำคัญ

นำมาซึ่งความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจและความมั่นคงในสังคม ดังนั้น พฤติกรรมการเข้าถึงและใช้ทรัพยากรธรรมชาติของทั้งแนวคิดนี้ ก็จะแตกต่างกันไปอย่างสิ้นเชิง

การแกว่งของตาซึ่งความเป็นธรรมทางด้านการใช้ทรัพยากรธรรมชาติจะถูกครอบงำจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง โดยมีแนวความคิดพื้นฐานทั้งสองประการรองรับความชอบธรรมในพฤติกรรมของทั้งสองฝ่ายอยู่

การวิเคราะห์ปัญหาความขัดแย้งเรื่องทรัพยากรจะต้องพิจารณาถึงการวิเคราะห์ผลประโยชน์ได้เสียของผู้ที่มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายไปพร้อม ๆ กับการวิเคราะห์สาเหตุของปัญหา ในรูปแบบที่ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมได้ ก่อนที่จะลงมือวางแผนเพื่อแก้ไขปัญหานั้นเสมอ

ระบบนิเวศที่ยั่งยืน สังคมมีความเป็นธรรม

ดังได้กล่าวไว้ข้างต้นว่า หลักแนวคิดเชิงปรัชญาว่าด้วยความ เป็นธรรมมีหลายลักษณะ ในทางสากลอาจแบ่งได้เป็น 2 แนวทาง คือ (1) การจัดการที่ถือเอามนุษย์เป็นศูนย์กลาง ทรัพยากรธรรมชาติย่อมถูกนำมาใช้เพื่อประโยชน์ของมนุษย์ โดยต้องจัดสรรให้เกิดความเป็นธรรมระหว่างกลุ่มคนในสังคมที่มีโอกาสแตกต่างกัน และ (2) การจัดการที่ถือเอาระบบนิเวศเป็นศูนย์กลาง ซึ่งมองว่า ทรัพยากรธรรมชาติเป็นรากฐานแห่งชีวิต ทั้งของคน สัตว์ ต้นไม้ ก้อนหิน แร่ธาตุ และถูกมองว่าเป็นไปเพื่อดำรงความสัมพันธ์แบบ สมดุลเกื้อกูลระหว่างกัน มนุษย์จะรู้ร้กก้าเกินสมดุลของระบบ

ธรรมชาตินั้นไปไม่ได้

หากมองสถานการณ์ในประเทศไทย จะเห็นว่าหลักการของ ความเป็นธรรมทั้ง 2 แบบถูกละเมิดเหมือนกัน ไม่ว่าจะการจัดสรร การใช้ทรัพยากรระหว่างมนุษย์ด้วยกันเองก็ยิ่งขาดความเป็นธรรม ขาดการจัดลำดับความสำคัญของกลุ่มคนที่ควรจะเข้าถึงทรัพยากร อย่างเหมาะสม และเอื้อให้กับกลุ่มคนที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจ และสังคมสูงมากกว่าประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะคนยากไร้ ขณะ เดียวกัน ก็มีการใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลือง ไม่คำนึงถึงข้อจำกัด และสมดุลของธรรมชาติ

การหาสมดุลของหลักแนวคิดทั้งสองแบบในเมืองไทย ยังคง เป็นความท้าทายอยู่มาก จำต้องเปิดพื้นที่ให้มีการแลกเปลี่ยน ถกเถียงถึงแนวทางความเป็นธรรมของสังคมร่วมกัน และต้องใช้ หลักการซึ่งตรงประโยชน์เสมอ เป็นต้นว่า การกำหนดสัดส่วน ทรัพยากรธรรมชาติที่จะอนุรักษ์ไว้และที่จะใช้ประโยชน์ โดยวาง หลักเกณฑ์ให้มีการกระจายทรัพยากรดังกล่าวอย่างเป็นธรรม โดย คำนึงถึงความเหมาะสมของกลุ่มคนที่เข้ามาใช้ประโยชน์ เช่น ระหว่างการให้กลุ่มทุนหรือองค์กรขนาดใหญ่เข้ามาบริหารจัดการ กับการบริหารจัดการให้ประชาชนคนธรรมดาเป็นผู้รับประโยชน์ และ ระหว่างปัจเจกบุคคลกับชุมชน เป็นต้น

ในส่วนการจัดสรรทรัพยากรให้กับประชาชนนั้น หากเพิ่มเติม ทักษะที่ว่า สุขภาพเป็นสิทธิ์ ทุกคนย่อมมีสิทธิ์ที่จะมีสุขภาพที่ดี หรือ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การมีสุขภาพดีคือสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ดังนั้น

การเข้าถึงทรัพยากรในฐานะปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพจึงเป็น
สิทธิขั้นพื้นฐานด้วย

โดยเหตุนี้ ทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งดิน ที่ดิน ป่าไม้ น้ำ อากาศ
 ฯลฯ จำต้องเปิดโอกาสให้ทุกคนเข้าถึงได้โดยง่าย เพื่อบรรลุเป้าหมาย
ของการมีสุขภาพและคุณภาพชีวิตที่ดี ไม่ปล่อยให้กลไกตลาด
เป็นผู้ควบคุมกติกา อันนำไปสู่ทัศนคติที่มองทรัพยากรเป็นสินค้า และ
สร้างปัญหาแบบเดิม-เดิม

นอกจากนี้ แนวความคิดในเรื่องทิศทางการแก้ไขปัญหาที่ควร
จะมุ่งไป มีประเด็นที่ควรให้ความสนใจที่อาจนำไปสู่ทางออกซึ่ง
อยากจะทำไว้นานที่นี้ 2 ประเด็น คือ (1) การส่งเสริมให้กระบวนการ
มีส่วนร่วมของประชาชนเกิดขึ้นได้จริง โดยอ้างอิงและโต้แย้งกัน
บนเหตุผลและข้อมูล อันจะนำมาสู่การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ
ซึ่งจะลดความแตกต่างด้านอำนาจของฝ่ายต่างๆ ด้วย และอีก
ประการหนึ่งคือ (2) การส่งเสริมให้ภาครัฐทำหน้าที่ตามกฎหมาย
โดยไม่เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งในการรักษากติกาในการเข้าถึง
และใช้ทรัพยากรธรรมชาติไปในแนวทางที่จะทำให้เกิดความยั่งยืน
และเป็นธรรม

บทความนี้คงไม่อาจแสดงให้เห็นถึงปัญหาความเหลื่อมล้ำใน
การเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสุขภาพได้อย่าง
ครบถ้วน และคงไม่สามารถที่จะชี้แนะหนทางแก้ไขที่เฉียบคม
หรือมีสูตรสำเร็จให้นำไปใช้ได้ทันที แต่หวังเพียงให้เกิดเป็นพื้นที่

ในการตั้งคำถามถึงเรื่องความเป็นเจ้าของทรัพยากร ตลอดจนกลไก
และแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรที่ถูกต้อง เหมาะสม และ
เป็นธรรมร่วมกัน

ความขัดแย้ง ความรุนแรง และความเหลื่อมล้ำ

อัญจิรา อิศวนนท์

ในรอบหลาย ๆ ปีที่ผ่านมา คนไทยได้ผ่านพบและตกอยู่ในความขัดแย้งในสังคมอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน สถานการณ์ที่มีความขัดแย้งและความรุนแรงแพร่ขยายทุกระดับ แทบทุกพื้นที่ ความรุนแรงมีสาเหตุจากความขัดแย้งทางการเมืองเป็นหลัก มีความสลับซับซ้อน มีทั้งเหตุปัจจัยเชิงโครงสร้างและเชิงปัจเจกบุคคล ซึ่งต้องมีความละเอียดรอบคอบในการจัดการความขัดแย้ง เพราะไม่เช่นนั้นอาจสร้างปัญหาที่รุนแรงมากขึ้นไปอีก

ในสังคมมนุษย์ที่เต็มไปด้วยความหลากหลาย ความขัดแย้งนั้นถือเป็นเรื่องปรกติ โดยเฉพาะความขัดแย้งทางการเมือง แต่ที่จุดสิ้นสุดของความขัดแย้งนั้น อาจจะเป็นสันติภาพปรองดองหรือความรุนแรงนองเลือดก็ได้ ขึ้นกับวิธีการจัดการกับความขัดแย้ง ไม่ว่าจะเป็นวิธีการนำเสนอประเด็นความขัดแย้ง วิธีการถกเถียงแลกเปลี่ยนความคิดเห็นที่ไม่ต้องตรงกัน หรือวิธีการที่ใช้เผชิญกับความขัดแย้งระหว่างคู่กรณี นั่นคือ หากขาดความระมัดระวัง ก็จะกลายเป็นความรุนแรงทางกายภาพ ดังที่ปรากฏผ่านเหตุการณ์เสื้อเหลือง/เสื้อแดงตลอดช่วง 6 - 7 ปีที่ผ่านมา

ความรุนแรงทางกายภาพที่เกิดขึ้น ย่อมก่อให้เกิดความสูญเสีย โดยตรงทั้งต่อชีวิตและทรัพย์สิน ผู้ได้รับผลกระทบจากความรุนแรง อาจจะได้รับบาดเจ็บ สูญเสียอวัยวะ หรือสูญเสียชีวิต นี้ยังไม่นับผลกระทบต่อครอบครัว ชุมชน และสังคมโดยรวม

เมื่อเกิดเหตุปะทะรุนแรงขึ้นจนเกิดการบาดเจ็บ พิการ หรือเสียชีวิต สำหรับคนยากไร้ คนชั้นกลาง คนมั่งมี ซึ่งมีสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมแตกต่างกัน ย่อมมีทางเลือกในการรักษาเยียวยา ฟันฟูต่างกันไป ผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรงเดียวกันย่อมแตกต่างกัน เรียกได้ว่าความรุนแรงกระทำซ้ำเติมให้เกิดความเหลื่อมล้ำมากขึ้นไปอีก

ความเหลื่อมล้ำนี้เองก็ถือว่าเป็นความรุนแรงเชิงโครงสร้าง ในอีกรูปแบบหนึ่ง และหากพิจารณาวิเคราะห์ให้ดี เหตุแห่งความขัดแย้งทั้งหลายทั้งปวง โดยเฉพาะความขัดแย้งทางการเมืองที่ผ่านมา ก็มีเหตุจากความเหลื่อมล้ำหรือความรุนแรงเชิงโครงสร้าง ที่ทำให้เกิดการเบียดเบียนเอารัดเอาเปรียบกันมาก อย่างที่เรียกได้ว่าปราศจากวัฒนธรรมสันติวิธีมากำกับ และเมื่อขัดแย้งมากขึ้น ก็ปะทุออกมาเป็นความรุนแรงในที่สุด

บทความนี้ใคร่นำเสนอความสัมพันธ์เชื่อมโยงของ ความขัดแย้ง ความรุนแรง (ทุกสถานะทางกายภาพ) และความเหลื่อมล้ำ (ความรุนแรงเชิงโครงสร้าง) รวมทั้งสำรวจข้อเสนอทางออกเท่าที่มีอยู่ เพื่อเชื่อเชิญให้สังคมไทยขบคิดแสวงหาแนวทางการจัดการความขัดแย้งที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน ให้พ้นไปจากวิถีแห่งความรุนแรงร่วมกัน

ขัดแย้ง รุนแรง สูญเสีย:

ผลกระทบต่อสุขภาพที่ไม่อาจเรียกคืน

ความขัดแย้งรุนแรงที่เกิดขึ้น ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพตามมาอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ไม่ว่าจะเป็นสึนามิ หรือเข้าไปเกี่ยวข้องโดยตรงหรือไม่ก็ตาม ผลกระทบที่เกิดขึ้นเห็นได้ชัดทั้งผลกระทบต่อสุขภาพทางกายและทางใจ ซึ่งต้องอาศัยการเยียวยาเป็นระยะเวลายาวนานตลอดช่วงชีวิตที่เหลืออยู่เลยทีเดียว

ฟอร์ด เส้นทางสีแดง นักเคลื่อนไหวที่สนับสนุนการต่อสู้ของ นปช. คนหนึ่ง หลังจากทหารเข้ากดดันเพื่อจะสลายการชุมนุม จนแกนนำเสื้อแดงต้องประกาศยุติการชุมนุมในวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2553 ฟอร์ดยังคงเดินทางจัดกิจกรรมเพื่อคนเสื้อแดงอย่างต่อเนื่อง และหนึ่งในนั้นคือกิจกรรม “เส้นทางสีแดง” ซึ่งฟอร์ดและเพื่อนผู้เข้าร่วมกิจกรรม ร่วมกันปั่นจักรยานทางไกลไปเยี่ยมเยียนผู้ได้รับผลกระทบจากการเข้าร่วมชุมนุมในหลายพื้นที่ทั่วประเทศ

“บางคนที่เราไปพบเป็นนักโทษที่ถูกจับข้อหาฝ่าฝืน พรก. ฉุกเฉิน พอถูกจับก็มีผลกระทบไปถึงครอบครัว บางคนภรรยาที่ทิ้งไป ลูกก็ต้องไปอยู่กับย่าเพราะไม่มีใครดูแล บางคนถูกยิงบาดเจ็บขาพิการ บางครอบครัวสูญเสียผู้นำที่เคยหาเลี้ยงครอบครัว ทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ไม่เหมือนเดิม”

นอกเหนือจากพิการหรือเสียชีวิตจากเหตุการณ์ความรุนแรง ผลพวงของปัญหายังนำไปสู่ความขัดแย้งที่ร้ายลึกไม่ว่าจะเป็นในระดับภาค ระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล ชุมชน ที่ทำงาน หรือแม้แต่

หน่วยเล็ก ๆ อย่างสถาบันครอบครัว พอร์ดเล่าว่า กิจกรรมเส้นทาง สีแดงที่เขาเดินทางไปสัมผัสกับผู้คนในท้องถิ่นต่าง ๆ ทั่วประเทศ ทำให้ตระหนักว่า ความขัดแย้งระหว่างคนเสื้อแดงและเสื้อเหลือง มันร้ายลึกกว่าที่คิด และแทรกซึมไปในทุกวงการ

“ผมเคยไปเจอบางครอบครัว มีพี่น้อง 5 คน 2 คนโตเป็นทหาร สนับสนุนคนเสื้อเหลือง ในขณะที่อีก 3 คนเป็นตำรวจ สนับสนุน ฝ่ายแดง ยิ่งความขัดแย้งทางการเมืองบานปลายกลายเป็นความ รุนแรง ก็ยิ่งเป็นเรื่องยากที่พี่น้องจะคุยกันได้โดยไม่มีเรื่องให้ชวนข้อง หมองใจ นอกจากนี้เรายังพบว่าครอบครัวที่หย่าร้างเนื่องมาจาก ปัญหาความขัดแย้งแบ่งสีนี้เยอะมาก ผลเสียก็ไปตกกับลูกซึ่งไม่รู้ อีไหนอีไหน ต้องกลายเป็นเด็กบ้านแตกไป พอไปดูในระดับชุมชน เราก็พบว่าแม้แต่วัดก็ยังแบ่งสี”

เกียรติศักดิ์ มาอาสา เป็นหนึ่งในผู้ได้รับผลกระทบที่ พอร์ดตัดสินใจไปเยี่ยมถึงจังหวัดอุดรธานี เขาเป็นเกษตรกร ที่ตัดสินใจเข้าร่วมชุมนุมกับกลุ่มเสื้อแดงเพื่อทวงถามความ ยุติธรรมและประชาธิปไตยที่เขาต้องการ ในวันที่ 10 เมษายน พ.ศ. 2553 ซึ่งทหารได้ปฏิบัติการขอคืนพื้นที่บนถนนราชดำเนิน โดยมีการใช้แก๊สน้ำตาเพื่อสลายกลุ่มผู้ชุมนุม

เกียรติศักดิ์เล่าว่า ผลของแก๊สน้ำตา ทำให้มีอาการ แสบตา แสบคอ คอแห้ง แต่ยังไม่คิดว่าจะมีอะไรร้ายแรง ก่อนเข้าร่วมชุมนุม ตาซ้ายของเขาพิการมองไม่เห็นอยู่แล้ว โดยกำเนิด หลังจากทหารยุติปฏิบัติการในวันนั้น เขาได้รับการ ปฐมพยาบาลเบื้องต้นจนอาการทุเลา และอยู่ร่วมการชุมนุม ต่อจนแกนนำประกาศยุติในวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2553 เมื่อกลับบ้านที่อุดรธานี ตาข้างขวาที่โดนแก๊สน้ำตา ก็เริ่มมีอาการระคายเคืองและพร่ามัว จึงไปรับการรักษาที่ โรงพยาบาลศูนย์จังหวัดอุดรธานี พบว่ามีหนองในตา แพทย์ รักษาจนอาการปวดทุเลาลง แต่สายตาที่พร่ามัวยังไม่ดีขึ้น จนในที่สุดก็มีตสนิทประมาณกลางเดือนมิถุนายน

“หลังจากเสียตา ชีวิตก็เปลี่ยนแปลงไปโดยสิ้นเชิง ก่อนไปชุมนุมเราเคยทำนา ทำงานก่อสร้าง แต่ตอนนี้มัน ไม่เหมือนเดิม เราทำอย่างที่เคยทำไม่ได้แล้ว”

เกียรติศักดิ์โชคดีที่ครอบครัวยังคอยเอาใจใส่ดูแล แต่ เขายังมีลูก 2 คนซึ่งอยู่ในวัยรุ่น เมื่อตนเองไม่สามารถเป็น กำลังหลักในการหาเลี้ยงครอบครัวได้เหมือนก่อน ก็ยังไม่รู้ว่า อนาคตข้างหน้าจะเป็นอย่างไร

ธัญญา กุลแก้ว เจ้าของสวนยางจากชุมพร การ์ดของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (พธม.) ก็เป็นหนึ่งในผู้ได้รับผลกระทบจากความรุนแรงทางการเมือง และเข้าร่วมชุมนุมปิดล้อมรัฐสภาในวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2551 ด้วย

ในการเปิดทางให้รัฐบาลและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปฟังการแถลงนโยบายของนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ นายกรัฐมนตรีคนใหม่ในขณะนั้น เจ้าหน้าที่ได้ยิงกระสุนแก๊สน้ำตาจำนวนมากใส่ผู้ชุมนุม

ธัญญาผลึกผู้เข้าร่วมชุมนุมผู้หญิงคนหนึ่งออกไปจากวิถีกระสุน กระดูขาซ้ายของธัญญาแตกละเอียด หลังจากส่งเข้าโรงพยาบาล แพทย์ต้องตัดขาของเขาตั้งแต่เข่าลงไป เขาอยู่ในห้องไอซียู 23 วัน ก่อนจะฟื้นขึ้นมา และคอยรับการบำบัดฟื้นฟูตามลำดับรวมทั้งใส่ขาเทียม

“ตอนนั้นผมวางแผนไว้ว่าถ้าหายแล้วก็จะกลับไปขายอาหารตามสั่งเหมือนเดิม เพราะว่าถึงเสียขาไปแต่มือไม้เรายังดีอยู่ แต่สวนยางที่เคยทำอยู่คงทำไม่ไหวแล้ว”

หลังเกิดเหตุ ครอบครัวของธัญญาก็มาร่วมชุมนุมด้วยจากเดิมไม่เคยมา ลูกชายเขาก็สมัครมาเป็นการ์ด พธม. เหมือนพ่อ แม่ของเขามีความเครียดก็เพียงแต่ว่า มีคนกล่าวหาว่า “ลูกเขาไม่ได้ขาดจากระเบิดที่ใช้สลายการชุมนุม แต่ว่าเป็นคนพิการที่มาหลอกว่าขาดเพราะระเบิด”

ครอบครัวแก้วสาร เป็นอีกครอบครัวหนึ่งที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความขัดแย้งซึ่งฟอร์ดได้ไปพบ ครอบครัวนี้สูญเสียหัวหน้าครอบครัว คือ สมศักดิ์ แก้วสาร อายุ 34 ปี ซึ่งถูกยิงที่หน้าอกจนเสียชีวิตในเหตุการณ์ความรุนแรงเมื่อวันที่ 10 เมษายน พ.ศ. 2553 ทั้งให้ภรรยาและลูกอีก 3 คน ต้องอยู่ในความดูแลของพ่อซึ่งอายุ 74 ปี

การเสียชีวิตของสมศักดิ์ ทำให้ครอบครัวแก้วสารต้องได้รับผลกระทบทั้งในด้านรายได้ ซึ่งนายสมศักดิ์เคยมาจุนเจือครอบครัว และในด้านจิตใจ ที่ดูเหมือนต้องใช้เวลาเยียวยากันอีกยาวนาน

ลูกหนู แก้วสาร บิดานายสมศักดิ์ ยังทำใจไม่ค่อยได้หนักกับการสูญเสีย และบางครั้งก็ยังน้ำตาไหลเมื่อคิดถึงลูก ในขณะที่ลูกทั้ง 3 คนของสมศักดิ์มีพฤติกรรมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างเห็นได้ชัด ลูกชายคนโตอายุ 12 ปีกลายเป็นเด็กเงียบขรึมไม่ค่อยยิ้มหรือพูดจาเล่นหัว ลูกสาวคนกลางอายุ 5 ปีกลายเป็นเด็กพูดน้อย มีแวตาศิมเศร้า และหวาดกลัวคนแปลกหน้า ส่วนลูกชายคนเล็กอายุประมาณ 3 ขวบ มีปฏิกิริยาต่อต้านไม่ยอมรับความจริงว่าพ่อเสียชีวิตแล้ว ช่วงหลังเหตุการณ์ใหม่ๆ เขายังบอกครอบครัวข้างว่า พ่อมาหา มาพาไปเที่ยว หรือไม่ก็มารับที่โรงเรียน

¹ เจ็ก-ธัญญา วีรบุรุษชุมพร, ASTV ผู้จัดการออนไลน์, 3 เมษายน 2552.

หลังจาก เจนกิจ กัลดสาคร² อายุ 48 ปี ถูกสะเก็ดระเบิด บริเวณคอทะเล้นเลือดใหญ่และเสียชีวิตจากเหตุระเบิดภายในท่าเรือรัฐบาล เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2551 ภรรยาเขากลายเป็นม่าย และต้องเลี้ยงดูลูกชาย 1 ลูกสาว 1 ที่อายุยังน้อย

ความสูญเสียของครอบครัวกัลดสาครนั้นเป็นไปอย่างกะทันหัน หลังการเสียชีวิตของเขา 3 วัน โรงศพของเจนกิจ ถูกแห่ไปหน้ากองบัญชาการตำรวจนครบาล เพื่อเร่งให้หาตัวผู้กระทำผิดมารับโทษ

แม้ว่าชีวิตจะต้องดำเนินต่อไป ผู้เป็นแม่ต้องทำหน้าที่พ่อ และรับภาระเรื่องการหารายได้แต่เพียงผู้เดียวจากธุรกิจขายของชำของครอบครัว แต่ผลกระทบทางจิตใจต่อสมาชิกครอบครัวนั้นส่งผลต่อเนื่องยาวนาน เวลาผ่านไป 2 ปีกว่าแล้ว แต่ความโศกเศร้ายังปรากฏอยู่บนดวงหน้าของแม่และลูกสาว

ความรุนแรงที่เกิดขึ้นนั้นไม่เลือกสีเสื้อ ผู้ร่วมชุมนุมเพื่อแสดงความเห็นทางการเมือง บ้างก็เป็นเกษตรกร บ้างก็ค้าขาย และดูเหมือนว่า เมื่อเกิดเหตุรุนแรง คนเจ็บ คนพิการ หรือคนตาย มักจะเป็นคนเล็ก

คนน้อยเสียโดยมาก ที่เจ็บหรือพิการก็ต้องรักษาเยียวยากันไป นอกจากค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น หลายครั้งรายได้ก็ลดลง หากคนเจ็บหรือพิการเป็นกำลังหลักของครอบครัว หรืออยู่ในวัยทำงานเป็นแรงงานหลักของสังคม ที่ตายไปนอกจากจะนำความโศกเศร้ามาสู่ผู้เกี่ยวข้องบาดแผลในใจของคนในครอบครัวก็ดูเหมือนจะกลายเป็นแผลเป็นไม่รู้ว่าจะทำเริบออกฤทธิ์อีกเมื่อไหร่ในอนาคต

ยิ่งปฏิเสธสันติวิธี ความขัดแย้งยิ่งทวีความรุนแรง

ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น ก็ในเมื่อความขัดแย้งเป็นเรื่องปรกติ แล้วเหตุใดจึงได้ลุกลามกลายเป็นความรุนแรงขึ้น?

สถิติการชุมนุมทางการเมือง

ระหว่างวันที่ 13 มีนาคม - 6 กรกฎาคม พ.ศ. 2553³

พื้นที่	จำนวน (ครั้ง)	ร้อยละ
กรุงเทพฯ	165	40
เชียงใหม่	24	6
ขอนแก่น	14	3
นครราชสีมา	13	3
ปทุมธานี	13	3
อื่น ๆ	179	45

² “ญาติแห่งศพ “เจนกิจ กัลดสาคร” เขี่ยอ้อม จี้ ตร.ลากค่อมือสังหาร!”. ASTV ผู้จัดการออนไลน์ 20 พ.ย. 2551.

³ รายงานเชิงนโยบายเรื่อง “บทเรียนจากการชุมนุมและความรุนแรงทางการเมือง ในช่วงเดือน มีนาคม - พฤษภาคม 2553” โดย คณะทำงานโครงการ “ยุทธศาสตร์สันติวิธีสำหรับสังคมไทย ในศตวรรษที่ 21” ภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

ลักษณะ	จำนวนครั้ง	ร้อยละ
เหตุการณ์ไม่ใช้ความรุนแรง อาทิ การชุมนุมประท้วง การประท้วงโดยใช้สัญลักษณ์ การคว่ำบาตร การปิดล้อม การยึดครองพื้นที่ และวิธีที่ไม่ใช้ความรุนแรงอื่น ๆ	247	60.54
เหตุการณ์ความรุนแรง เช่น การปะทะหรือเผชิญหน้าโดยใช้กำลัง การยิง การระเบิด และวิธีอื่น ๆ ซึ่งส่วนใหญ่คือการเผา	153	37.50

สถิติผู้เสียชีวิต 92 ราย แทบทั้งหมดเกิดขึ้นในกรุงเทพฯ มี 2 ราย เสียชีวิตจากเหตุการณ์ประท้วงที่เกิดขึ้นที่ จังหวัดอุดรธานี และจังหวัดขอนแก่น ในวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2553 ผู้สนับสนุนเสื้อแดงส่วนใหญ่เสียชีวิตระหว่าง 2 เหตุการณ์ที่ริเริ่มปฏิบัติการโดยรัฐบาล คือการขอคืนพื้นที่ที่ผ่านฟ้า ถนนราชดำเนิน เมื่อวันที่ 10 เมษายน พ.ศ. 2553 และการปิดล้อมกระชับพื้นที่ที่แยกราชประสงค์ ระหว่างวันที่ 14 - 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2553 ส่วนทหารที่เสียชีวิตระหว่างเหตุการณ์ทั้งสองมีจำนวน 8 คน ขณะที่เจ้าหน้าที่ทหารเสียชีวิต 2 ราย บริเวณใกล้แยกศาลาแดงและหน้าสวนลุมพินี

คณะทำงานยุทธศาสตร์สันติวิธีสำหรับสังคมไทยในศตวรรษที่ 21 มองว่า⁴ ปัญหาความรุนแรงจากความขัดแย้งนี้เกิดจากกระบวนการตัดสินใจของคู่ขัดแย้งทั้ง 2 ฝ่าย ประกอบกับลักษณะของความขัดแย้ง คือ (1) การเจรจาต่อรองทำได้ยาก เนื่องจากอาจถูกขัดขวางจากกลุ่มที่เสียผลประโยชน์หรือไม่เห็นด้วย และ (2) ยุทธวิธีของกลุ่มผู้ชุมนุมมักจะอยู่ในขอบเขตของการไม่ใช้ความรุนแรง แต่ก็นำไปสู่การเผชิญหน้าทำร้าย และกดดันให้รัฐตอบโต้บางอย่างใดอย่างหนึ่ง

อาจกล่าวได้ว่า สังคมไทยยังไม่อาจหาทางออกจากความขัดแย้งที่ปราศจากความรุนแรงไปได้ อาจจะเป็นเพราะยังไม่ใคร่เข้าใจและไม่ยอมรับแนวทางสันติวิธี เมื่อเกิดความขัดแย้ง ก็ต้องการแต่เพียงชัยชนะ ซึ่งเป็นชัยชนะระยะสั้น ไม่มองว่าเราจะอยู่ร่วมกันอย่างไรในความขัดแย้ง และยิ่งเกิดความรุนแรง ก็ยิ่งอยู่ร่วมกันยากขึ้น นั่นคือ เมื่อปฏิเสธสันติวิธี ความรุนแรงก็ย่อมเป็นผลลัพธ์อย่างคาดคำนวณได้

กระนั้น สันติวิธีก็ใช้จะเป็นยาวิเศษที่พอเกิดเหตุรุนแรงแล้วจึงค่อยเรียกหา เพราะคนทำงานและเชื่อมั่นด้านสันติวิธีไม่ได้มีมากมาย หลายครั้งก็ถูกเรียกว่า “สันติวิธีหน่อมแน้ม” ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความไม่เชื่อมั่นในคนทำงานและกระบวนการสันติวิธีเอาเสียเลย และขณะที่เกิดเหตุความขัดแย้ง มีผู้คนข้องเกี่ยวอยู่ใน

4 “บทเรียนจากการชุมนุมและความรุนแรงทางการเมืองในช่วงเดือนมีนาคม - พฤษภาคม 2553”. คณะทำงานยุทธศาสตร์สันติวิธีสำหรับสังคมไทยในศตวรรษที่ 21. 2554.

กระบวนการความขัดแย้งมากมาย ทักษะและจิตใจแบบสันติวิธีที่จะอยู่ในเนื้อในตัวของผู้คนเหล่านี้จะเกิดขึ้นได้อย่างไรในเวลาอันสั้น หากจำเป็นต้องปมเพาะไว้ตั้งแต่ก่อนเกิดความขัดแย้ง

รากเหง้าความไม่เป็นที่ธรรม ก่อนจะถึงความรุนแรง

นอกจากนี้ การทำความเข้าใจต่อปัญหาความขัดแย้ง ก็จำเป็นต้องพยายามสืบสาวทำความเข้าใจไปถึงรากของปัญหา จากกรณีความขัดแย้งทางการเมืองในช่วงที่ผ่านมา จะพบว่า มีเหตุที่มาจากความไม่เป็นที่ธรรม ซึ่งเป็นเหตุความรุนแรงทางโครงสร้างที่กดทับสังคม ดังนั้นเอง ศ. ดร. ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ จึงเสนอว่า “หากประสงค์จะเข้าใจสังคม ตระหนักถึงรากเหง้าแห่งความไม่เป็นที่ธรรม เห็นร่องรอยโครงสร้างอำนาจในสังคม ก็ควรต้องศึกษาในห้วงขณะที่เกิดความรุนแรงขึ้น”⁵

มุมมองของ พระไพศาล วิสาโล⁶ นั้นน่าสนใจนัก ในข้อที่ว่า ความรุนแรงที่เกิดขึ้นมีรากเหง้ามาจากปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและความไม่เป็นที่ธรรมในสังคม ซึ่งเมื่อสืบสาวไปก็เห็นว่าทั้งหมดนี้เชื่อมโยงกับโครงสร้างการเมืองไทยที่รวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ซึ่งเอื้อให้คนส่วนน้อยเท่านั้นที่มีอำนาจในการตัดสินใจและจัดการทรัพยากร จากโครงสร้างดังกล่าว ไม่ว่าใครขึ้นมาจะมีอำนาจ

ก็จะก่อให้เกิดปัญหาและสร้างความขัดแย้งในสังคมจนลุกลามเป็นความรุนแรง

ย่อหน้าถัดไปจากนี้ จะนำเสนอทัศนะของนักวิชาการที่พยายามทำความเข้าใจต่อปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นที่ธรรม ซึ่งมีมุมมองต่อความเหลื่อมล้ำที่มีความซับซ้อนมากขึ้น และน่าที่จะช่วยให้เราเข้าใจมากไปกว่ามิติเรื่องช่องว่างความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจแต่เดิม

ชนชั้นไม่ได้ห่างกันด้วยรายได้

หากมองย้อนกลับไปตั้งแต่ก่อนรัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ. 2549 การเคลื่อนไหวของชนชั้นกลางจำนวนมากเพื่อต่อต้านการคอร์รัปชันของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นก็เกิดจากความไม่พอใจในเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนระหว่างธุรกิจส่วนตัวกับอำนาจของนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นตัวเลขที่สูงอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน ทำให้ผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็กทั้งหลายทนไม่ได้กับความอยุติธรรมที่เกิดขึ้น จึงทำให้ขบวนการประท้วง มีผู้สนับสนุนและเป็นแนวร่วมอย่างกว้างขวางรวดเร็ว จนกลายเป็นพลังมวลชนที่แข็งแกร่ง ภายใต้ชื่อพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย หรือกลุ่ม “คนเสื้อเหลือง”

หลังจากนั้นเมื่อเกิดการรัฐประหาร 19 กันยายน จึงนำไปสู่การเกิดกลุ่มและขบวนการประชาชนในการต่อต้านและคัดค้านรัฐประหารขึ้น จนพัฒนาไปเป็นแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้าน

⁵ ชัยวัฒน์ สถาอานันท์. “ฟังเสียงเด่นของ “ความจริง” ในสังคมไทย?”. ปรากฏาเปิดงานเสนอเอกสารข้อเท็จจริงกรณีเหตุรุนแรง เดือนพฤษภาคม 2553 และเปิดนิตยสารหัวข้อ “คำถามต่อความเป็นมนุษย์” อนุสรณ์สถาน 14 ตุลา. 2554.

⁶ พระไพศาล วิสาโล. (2553). บทความเรื่อง “ทางหลุดพ้นจากกับดักแห่งความรุนแรง”. มติชนรายวัน ฉบับวันที่ 16 พ.ค. 2553.

เผด็จการแห่งชาติ (นปช.) หรือกลุ่ม “คนเสื้อแดง” และเกิดวาทกรรม “ไพร่” ที่ใช้เรียกขานกลุ่มตัวเอง ซึ่งสะท้อนให้เห็นความรู้สึกแตกต่างระหว่างสีและ/หรือชนชั้น “เหลือง” กับ “แดง”

หากมองกันอย่างผิวเผิน อาจดูเหมือนว่าความเหลื่อมล้ำที่พูดถึงกันนี้ เป็นเพียงปัญหาของชนชั้นกรรมาชีพ ของประชาชนรากหญ้า แต่หากพิจารณากันให้ลึกลงไป เรื่องของความไม่เท่าเทียมหรือความอยุติธรรมที่เกิดขึ้น กลับไม่ใช่แค่เรื่องของความยากจน หรือชนชั้นล่างของสังคมเท่านั้น

งานวิจัยของ อภิชาติ สถิตินิรามัย⁷ ชี้ให้เห็นว่า คนเสื้อแดงมีรายได้เฉลี่ยต่อคนต่อเดือนน้อยกว่าคนเสื้อเหลือง แต่อย่างไรก็ตาม ก็ยังไม่ใช่กลุ่มคนที่จนที่สุด แต่เป็นชนชั้นกลางระดับล่าง ซึ่งมีวิถีชีวิตทางเศรษฐกิจที่ผูกพันกับระบบการตลาดอย่างแนบแน่น ทั้งในเมืองและชนบท ส่วนใหญ่เป็นผู้มีระดับการศึกษาค่อนข้างต่ำ และมีอาชีพที่กระแสรายได้ไม่สม่ำเสมอ เช่น เกษตรกรพาณิชย์ รับจ้างทั่วไป ประกอบอาชีพอิสระ หรือคนงานไร้ฝีมือที่มีทักษะต่ำ โดยมีลักษณะร่วมที่สำคัญคือ การขาดความมั่นคงในชีวิต หรือเป็นแรงงานนอกระบบที่ไม่ได้รับความคุ้มครองจากสถาบันประกันสังคมทุกประเภท

ในขณะที่ภาพรวมคนเสื้อเหลือง คือผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมดีกว่าคนเสื้อแดง ทั้งในแง่ระดับการศึกษาที่สูงกว่าและ

มีอาชีพที่มั่นคงกว่า เช่น ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ นักธุรกิจ หรือนักวิชาชีพ ทำให้มีศักยภาพในการรองรับความเสี่ยงจากทั้งความผันผวนของภาวะเศรษฐกิจ และความไม่แน่นอนในด้านอื่น ๆ ของชีวิต

อย่างไรก็ตาม เมื่อให้ประเมินฐานะของตนเอง กลับพบว่าทั้งคนเสื้อเหลืองและเสื้อแดงมีแนวโน้มที่จะคิดว่าตนเองมีฐานะแย่กว่าคนส่วนใหญ่ และเมื่อประเมินทัศนคติเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำทางรายได้ กลับพบว่ากลุ่มคนเสื้อเหลืองรู้สึกว่า ช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนนั้นห่างกันมากจนรับไม่ได้มากกว่าคนกลุ่มอื่น ๆ คิดเป็นร้อยละ 42.31 ในขณะที่มีเพียงร้อยละ 25 ของคนเสื้อแดงที่รู้สึกเช่นนี้

*“ทักษิณเขาเป็นนักประชาธิปไตย ช่วยเหลือคนยากจน
อย่างเท่าเทียมกัน ตอนอีกกลุ่มมาไล่ ลุงก็เป็นกลุ่มมาเชียร์”*

เป็นเสียงจากคุณลุงวัย 54 ปี ที่บอกเล่าถึงเหตุผลที่ตัดสินใจเข้าร่วมกับกลุ่มเสื้อแดงในการต่อสู้เรียกร้องประชาธิปไตยในช่วงเดือนมีนาคม - พฤษภาคม พ.ศ. 2553 ซึ่งนับเป็นการชุมนุมประท้วงของประชาชนรากหญ้าที่มีขนาดใหญ่โตที่สุด อย่างเป็นระบบและมีพลังเป็นครั้งแรก อันนำไปสู่เหตุการณ์ความรุนแรง และความสูญเสียครั้งใหญ่อีกวาระ

⁷ อภิชาติ สถิตินิรามัย. “เสื้อแดงคือใคร: มีอบเติมเงิน ไพร่ หรือชนชั้นกลางใหม่ กับทางแพร่งของสังคมไทย”. Red Why: สังคมไทย ปัญหา และการมาของคนเสื้อแดง. สำนักพิมพ์โอเพ่นบุ๊กส์. 2553.

หนึ่งในหน้าประวัติศาสตร์การเมืองไทย คำบอกเล่าของคุณลุงปรากฏอยู่ในบันทึกจากอาสาสมัครเพื่อนรับฟัง ของเครือข่ายสันติวิธี⁸ ซึ่งได้ลงพื้นที่ไปเยี่ยมเยียนและพูดคุยกับผู้ได้รับบาดเจ็บตามโรงพยาบาลต่าง ๆ หลังจากเกิดเหตุการณ์ความรุนแรงขึ้นที่บริเวณสี่แยกคอกวัว เมื่อวันที่ 10 เมษายน พ.ศ. 2553

ในวันที่พบกับกลุ่มอาสาสมัครฯ คุณลุงได้รับบาดเจ็บด้วยแรงกระแทกจากกระสุนยางบริเวณเข้าตาซ้าย แต่ยังไม่ยืนยันว่าจะกลับไปชุมนุมอีก ถ้าอาการดีขึ้น

“ถ้าลุงไม่ออกมาเรียกร้องอย่างนี้ รุ่นเรายังลำบากกันขนาดนี้ แล้วรุ่นลูกหลานจะลำบากขนาดไหน รัฐบาลนี้มาโดยไม่ชอบธรรม ลุงอยากเรียกร้องความยุติธรรมกลับคืนมา ให้ยุบสภา แล้วมาเลือกตั้งกันใหม่ ถ้าเขาดีจริง เขาก็ได้กลับมาจะกลัวอะไร” คุณลุงพูดด้วยแววตาจริงจัง

สมาชิกแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) อีกคนหนึ่ง ซึ่งได้รับบาดเจ็บถูกกระสุนยางยิงที่ใต้ตาซ้าย จนทำให้กระดูกแตก กะโหลก นปช. รายนี้มาจากราชบุรี เขาเล่าว่ามาเข้าร่วมกับ นปช. เพราะความคับแค้นใจที่ได้เห็นความไม่เท่าเทียม และการกดขี่ของคนในสังคม เขาบอกว่าตัวเองไม่ได้ร่ำรวยแต่ก็พออยู่ได้ แต่รู้สึกเหลืออดเวลาที่เห็นคนที่ยากจนกว่าถูกเอาเปรียบ กับเห็นคนที่มีอำนาจแล้วกลายเป็นคนไม่เห็นใจคน เขาอยากเห็นความยุติธรรมเกิดขึ้นในสังคมจริงๆ อยากให้สังคมไม่มีสองมาตรฐาน และอยากให้รับฟังเสียงคนจนและปัญหาของพวกเขาบ้าง

เขาบอกว่าถ้าเลือกได้ ก็ไม่อยากจะประท้วง แต่ไม่มาไม่ได้ เพราะต้องมาต่อสู้เพื่อลูกหลาน

“อยากให้คนรุ่นใหม่ออกมาเรียกร้องความเป็นธรรมในสังคมกันเยอะๆ ไม่ต้องเป็นสื่อแดงก็ได้ จะเป็นสื่ออะไรก็ได้”

8 บันทึกจากอาสาสมัครเพื่อนรับฟัง ของเครือข่ายสันติวิธี

สิ่งที่ผู้ชุมนุมทั้งสองพูดสะท้อนให้เห็นความจริง บางประการว่า เหตุที่ทำให้ประชาชนจำนวนมากในชนบท และบางส่วนของในเมืองใหญ่สามารถจัดตั้งรวมตัวกันได้ อย่างเหนียวแน่นถึงเพียงนี้ และในที่สุดกลายเป็นปัญหา ความขัดแย้งที่คุกรุ่นและยังคงแทรกซึมอยู่ทั่วทุกหัวระแหง ในสังคมไทย ไม่ใช่เพียงเพราะการสร้างกระแส ปลุกกระดมมวลชนเพื่อหาแนวร่วมของฝ่ายการเมืองเท่านั้น แต่ยังมี ต้นตอบางอย่างของปัญหาซึ่งปรากฏอยู่จริง และฝังรากลึก ในสังคมไทยมายาวนาน นั่นคือเรื่องของความเหลื่อมล้ำ ซึ่ง ทำให้ผู้คนจำนวนไม่น้อยรู้สึกถึงความไม่เท่าเทียม และถูก กดทับอยู่เสมอในสังคม ความรู้สึกเหล่านี้ทับถมสะสมมานาน จนในที่สุดก็กลายเป็นระเบิดเวลาที่รอวันปะทุ ขอเพียงมีใคร หรือกลไกอะไรสักอย่างมาเป็นตัวจุดชนวน

ชนชั้นที่ห่างไกลกันในความรู้สึก

โตมร สุขปริษา⁹ ได้อธิบายถึงต้นตอของความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ไว้ว่า ต้นตอของปัญหาอยู่ที่เรื่องชนชั้น แต่ไม่ใช่ชนชั้นในเชิงกรมาชีพ กับชนชั้นสูงที่มีมิติของปัญหาอยู่ที่ความเป็นอยู่ ชนชั้นในความหมาย

ของโตมรแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ (1) ชนชั้นที่สร้างความน้อยเนื้อต่ำใจให้คนอื่น กับ (2) ชนชั้นที่สร้างความน้อยเนื้อต่ำใจให้ตัวเอง

ความน้อยเนื้อต่ำใจเกิดจากความรู้สึกว่า ตัวเอง “ถูกกระทำ” โดยเกิดขึ้นทีละเล็กละน้อย ค่อย ๆ สั่งสม แม้คุณจะทำร้าย เป็นชนชั้นสูง ก็เกิดความน้อยเนื้อต่ำใจสั่งสมขึ้นมาได้ มันอาจเป็นความน้อยเนื้อต่ำใจทางสังคม ทางวัตรปฏิบัติ ทางเศรษฐกิจ ทางรสนิยม หรือ ทางไหนก็ได้ อาทิเช่น คนที่ไม่ได้เติบโตมาในสังคมชนชั้นสูง อาจจะไม่เข้าใจชนบทรสนิยมและวัฒนธรรมที่ถูกยกย่องว่าเป็นชั้นสูง แต่เมื่อทำมาหากินจนรวยล้นฟ้าขึ้นมา แล้วต้องเข้าไปคลุกคลีกับชนบทรสนิยมพวกนี้ ก็อาจถูกค่อนขอดว่าเป็นได้แค่พ่อค้า หรือ แม้แต่จะเป็นไฮโซก็ไม่ได้

นอกจากนี้ ที่น่าสนใจก็คือ ข้อมูลจากโครงการวิจัย “การเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจและสังคมของชนชั้นใหม่”¹⁰ ซึ่งชี้ให้เห็นว่า ในขณะที่คนเสื้อเหลืองถูกมองว่าเป็นอำมาตย์ แต่คนเสื้อเหลือง ในจังหวัดอุบลราชธานีซึ่งเป็นข้าราชการครูและนักธุรกิจ ก็แสดง ความรู้สึกน้อยเนื้อต่ำใจเช่นกัน เห็นได้ว่าความคับแค้นจากความไม่เท่าเทียมในสังคม เป็นความรู้สึกร่วมของคนอีสานทั้งเสื้อเหลือง และเสื้อแดง

ในเวลาเดียวกัน คนชั้นล่างก็ถูกกระทำจนเกิดความน้อยเนื้อต่ำใจเสมอมา ที่เห็นได้ชัดสุดคือถูกกระทำจากข้าราชการ ซึ่งอยู่ได้ก็

⁹ โตมร สุขปริษา. (2553). “เพราะฉะนั้น”. Red Why: สังคมไทย ปัญหา และการมาของคนเสื้อแดง. สำนักพิมพ์โอเพ่นบุ๊กส์. 2553.

¹⁰ โครงการวิจัย “การเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจและสังคมของชนชั้นใหม่”

ด้วยภาษีของประชาชน แต่กลับทำตัวเหมือนเป็นเจ้านายประชาชน ในขณะที่เดียวกัน ข้าราชการบางส่วนก็เกิดความน้อยเนื้อต่ำใจได้เช่นกัน ถ้าถูกกระทำจากส่วนอื่น ๆ ของสังคม ความน้อยเนื้อต่ำใจพวกนี้เมื่อสั่งสมรวมกันเข้า ในที่สุดก็กลายเป็น “ความน้อยเนื้อต่ำใจร่วม” ของสังคม โดยเฉพาะเมื่อมีพื้นที่ให้เกิดการแลกเปลี่ยน และเชื่อมโยงปัญหาของตัวเองเข้ากับคนอื่นที่เผชิญปัญหาคล้าย ๆ กัน

ปัญหาใหญ่ ๆ มักเกิดจากปัญหาเล็ก ๆ ที่กระทบถึงเนื้อถึงตัว ผู้คนที่ละเล็กละน้อย เมื่อแรงเหล่านี้สะสมตัว ในที่สุดก็เกิดแรงกระเพื่อมเป็นปฏิกริยารุนแรงเหมือนแผ่นดินเปลือกโลกสร้างแผ่นดินไหว การต่อสู้ที่เกิดขึ้นจึงไม่ใช่การต่อสู้ระหว่างชนชั้นสูง-ต่ำในเชิงเศรษฐกิจหรือสังคม แต่เป็นการต่อสู้ของชนชั้นที่มีความน้อยเนื้อต่ำใจไม่เท่ากัน จนก่อให้เกิด “ความน้อยเนื้อต่ำใจทางการเมือง” ขึ้น

ชนชั้นทางวัฒนธรรม ความเหลื่อมล้ำทางศักดิ์ศรี

อำนาจ และเขตแดนที่มองไม่เห็น

นอกเหนือจากความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ ยังมีความเหลื่อมล้ำทางศักดิ์ศรี คือ มีคนไทยจำนวนมากที่รู้สึกว่าคุณเลือกปฏิบัติ ถูกกดเอาไว้ด้วยกลไกต่าง ๆ ศ.ดร.ผาสุก ชี้ให้เห็นตัวอย่างง่าย ๆ จากกรณีความเหลื่อมล้ำระหว่างหญิงชาย ทำไมจึงมีผู้หญิงจำนวนน้อยนิดได้ดำรงตำแหน่งสูงระดับอธิบดีขึ้นไปในระบบราชการไทย คำตอบหนึ่งคือปัญหาการเลือกปฏิบัติ และระบบราชการที่อยู่ในมือของผู้ชายที่ร่วมมือกันโดยไม่ต้องมีการจัดตั้ง กีดกันผู้หญิงออกไปจาก

ตำแหน่งสูง ๆ หรือการดูถูกดูแคลนกันระหว่างคนในเมืองใหญ่ ๆ เช่น กรุงเทพฯ กับคนรอบนอก และระหว่างคนชั้นสูงกับคนที่ถูกมองว่าต่ำกว่า

ประชากรในภาคเกษตรที่เข้ามาหาเงินเป็นแรงงานอพยพในกรุงเทพฯ ได้พบเห็นมิติต่าง ๆ ของความไม่เป็นธรรม การดูถูกในชีวิตประจำวัน ดังนั้น จึงไม่น่าแปลกที่กลุ่มคนขับรถแท็กซี่ และมอเตอร์ไซค์รับจ้าง ได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของแกนนำผู้สนับสนุนเสื้อแดง

นอกจากที่กล่าวมาแล้ว ยังมีความลึกลับเกิดขึ้นอีกมากมายในสังคมไทย โดยเฉพาะความเหลื่อมล้ำทางอำนาจ ซึ่งรัฐบาลเป็นผู้รวมศูนย์อำนาจมาตลอด อำนาจกระจุกตัวอยู่ในเมืองหลวง ชาวบ้านหรือผู้มีอำนาจน้อยไม่สามารถเข้าถึงอำนาจส่วนกลางได้เต็มที่ ทำให้เกิดความลึกลับสูงในเรื่องการกระจายสินค้าและบริการสาธารณะ เช่น อัตราส่วนหมอต่อมต่อประชากรในกรุงเทพฯ เป็น 1 ต่อ 850 ในขณะที่จังหวัดเลยในภาคอีสาน เป็นอัตราส่วน 1 ต่อ 14,000 โรงเรียนมัธยมต่างจังหวัดมีคุณภาพด้อยกว่าที่กรุงเทพฯ หรือตัวเลขที่แสดงว่ามีครัวเรือนทั่วประเทศถึงร้อยละ 80 ไม่มีประปาใช้ในบ้าน

ในขณะที่ระบบการเมืองไทยร่วมสมัยมีลักษณะเป็นคณาธิปไตย คือ การปกครองโดยคนจำนวนน้อยกลุ่มหนึ่ง ไม่สามารถสร้างความเป็นธรรมในสังคมได้อย่างทั่วถึง ผนวกกับวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นส่งผลให้แรงผลักดันจากชนชั้นล่างเริ่มรุนแรงขึ้น มวลชนระดับกลางและล่างเริ่มเรียกร้องการมีส่วนร่วมในอำนาจการปกครองประเทศ

อย่างแท้จริง พวกเขาต้องการการปฏิบัติที่ดีกว่าเดิม และสินค้า
สาธารณะต่าง ๆ ที่จะช่วยปรับปรุงชีวิตเขาและลูกหลาน

ศ.ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร ฉายภาพให้เห็นชัดเจนขึ้นในการ
บรรยายเรื่อง “ภาพรวมของความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมฯ”
โดยอธิบายว่าเบื้องหลังการรวมพลังออกมาประท้วงบนท้องถนนของ
ขบวนการเสื้อแดง แม้จะมีเป้าหมายทางการเมืองเฉพาะหน้าชัดเจน
คือให้รัฐบาลยุบสภาแล้วเลือกตั้งใหม่ แต่ยังมีปัจจัยเบื้องลึก คือการ
ปะทุขึ้นของความผิดหวังที่ได้ทัณฑ์มาสักพักหนึ่ง กลายเป็นความ
ไม่พอใจสั่งสม มีรากฐานอยู่ที่การถูกเลือกปฏิบัติ ความรู้สึกว่าสิทธิ
และอำนาจทางการเมืองถูกกดไว้ เป็นความเหลื่อมล้ำด้านการเมือง
เสมือนมีเพดานที่มองไม่เห็นมากดทับอยู่ ซึ่งมีความสัมพันธ์เป็น
ลูกโซ่กับความเหลื่อมล้ำในด้านอื่น ๆ รวมทั้งด้านเศรษฐกิจด้วย
จากการสำรวจพบว่า สังคมไทยมีความลักลั่นทางเศรษฐกิจอยู่ใน
ระดับสูง ช่องว่างระหว่างคนรวยสุดร้อยละ 20 กับคนจนสุดร้อยละ 20
ห่างกันถึง 13.2 เท่า¹¹

ทางออกจากความรุนแรง:

ลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำ บ่มเพาะวัฒนธรรมสันติวิธี

ในท่ามกลางความขัดแย้ง มีหลายฝ่ายพยายามเรียกร้องหา
หนทางให้ 2 ฝ่ายหันมาปรองดองกันเพื่อสันติสุขในบ้านเมือง แต่

เสียงเรียกร้องนั้นดูเหมือนจะยังมีพลังไม่มากพอที่จะเปลี่ยนความคิด
หรือลดทอนทฤษฎีที่ 2 ฝ่ายมีต่อกันได้ ตราบใดที่ความเหลื่อมล้ำซึ่ง
หยั่งรากลึกมายาวนานในโครงสร้างของสังคมไทยยังดำรงอยู่ ความ
รู้สึกน้อยเนื้อต่ำใจในความไม่เท่าเทียม การถูกกดขี่ข่มเหงหรือดูหมิ่น
เหยียดหยามที่คนจำนวนไม่น้อยรู้สึก ก็ยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญ
ที่ทำให้ 2 ฝ่ายไม่สามารถหันหน้ามารับฟังกันได้ และความขัดแย้ง
จะยิ่งกลายเป็นความบาดหมางราวลึก

ถึงเวลาแล้วหรือยังที่เราต้องยอมรับกันว่า สังคมไทยเป็น
สังคมแห่งความอยุติธรรม การเลือกปฏิบัติ เป็นอคติที่หยั่งรากลึก
ในวัฒนธรรมไทยเกินกว่าจะเปลี่ยนได้ในชั่วข้ามคืน เราจึงได้เห็น
ผู้เดือดร้อนทั้งหลายพากันตั้งความหวังมองหาผู้นำแบบอัศวินขี่ม้าขาว
มาช่วย และนักการเมืองแนวประชานิยมจึงกลายเป็นตัวแทนของ
พลเมืองระดับล่างและกลางที่ต้องการสังคมที่ไม่เลือกปฏิบัติ เปรียบ
เหมือนคบไฟให้มวลชนได้ใช้เสียงเลือกตั้งเป็นเครื่องมือปรับปรุงชีวิต
และสถานะของพวกเขา

การชุมนุมครั้งใหญ่ของคนเสื้อแดงซึ่งยุติลงด้วยความรุนแรง
สร้างความสูญเสียแก่ชีวิตและทรัพย์สินเป็นจำนวนมาก ทำให้โอกาส
ที่ทุกภาคส่วนจะได้ร่วมมือกันเพื่อนำไปสู่การปฏิรูปสังคมและถอด
สลักความรุนแรงได้หลุดลอยไปอีก การนองเลือดที่เกิดขึ้นทำให้
สังคมไทยปริร้าวยิ่งกว่าเดิม ติดตรึงอยู่กับดักแห่งความรุนแรง
แน่นหนาขึ้น และยิ่งเป็นการเติมเชื้อไฟให้การต่อสู้ระหว่างกลุ่ม
พลังทางการเมืองด้วยตัวเอง หรือระหว่างผู้นำและชนชั้นนำทาง

¹¹ ผาสุก พงษ์ไพจิตร. (2554). ปาฐกถา ครั้งที่ 1 เรื่อง “ภาพรวมของความเหลื่อมล้ำและ
ความไม่เป็นธรรม ในการเข้าถึงทรัพยากรและบริการพื้นฐานของประเทศไทย”. 2 ก.พ. 2554.

อำนาจ โดยรัฐเองไม่ว่ายุคใดสมัยใดก็ยังไม่เคยแสดงบทบาทที่แท้จริง ในการแก้ปัญหาความขัดแย้งทางสังคมเลย

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ความขัดแย้งเป็นเรื่องปรกติ แต่จำเป็นต้องมีการจัดการไม่ให้เกิดเป็นความรุนแรง ซึ่งจำต้องดำเนินการ ใน 2 เรื่องหลัก คือ (1) การลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำเพื่อแก้ไข ปัญหาความรุนแรงเชิงโครงสร้าง และ (2) การบ่มเพาะวัฒนธรรม สันติวิธีเพื่อป้องกันและรับมือกับความรุนแรง

ในประเด็นการลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำนั้น คณะกรรมการ ปฏิรูปประเทศไทย ซึ่งตั้งขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรีในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2553 หลังจากเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมืองจากการ ชุมนุมของ นปช. ก็ได้เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำ ในสังคม 5 ด้าน ได้แก่ ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ สิทธิ โอกาส อำนาจ ศักดิ์ศรี และได้รวบรวมข้อเสนอออกมาเป็น แนวทางการ ปฏิรูปประเทศไทย: ข้อเสนอต่อพรรคการเมืองและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เผยแพร่ต่อสังคมไทยตั้งแต่ช่วงเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2554

ขณะเดียวกันนั้น *เริ่มที่ชีวิตจิตใจ: สู่วิถีความเป็นธรรมทางสังคม และสุขภาพ* โดย นพ.นันท วรรณเทพสกุล สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ก็ชี้ให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำที่ซ่อนเร้น หรือจิตสำนึกที่สยบยอมต่อความไม่เป็นธรรมและความไม่เท่าเทียม ทางชนชั้น ซึ่งเป็นเครื่องกำกับโครงสร้างความเป็นธรรมอีกทีหนึ่ง การเปลี่ยนแปลงจิตสำนึกกว่าด้วยความเหลื่อมล้ำที่ซ่อนเร้น ให้มอง

เห็นความไม่เท่าเทียมทางชนชั้นเป็นเรื่องของความไม่เป็นธรรม จะ กระตุ้นไปสู่การพยายามเลื่อนชั้นทางสังคมและการเขย่าโครงสร้าง สังคมที่ไม่เป็นธรรม

ความเหลื่อมล้ำที่ซ่อนเร้นนี้ดูเหมือนมีความรุนแรงยิ่งกว่า ความเหลื่อมล้ำที่จับต้องได้ จึงควรที่จะขยายมุมมองความเหลื่อมล้ำ ในมิติวัฒนธรรม อันเกิดจากการมีจุดเทียบเคียงเปลี่ยนไปใน โครงสร้างที่มีช่วงชั้น ซึ่งในปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมาก จำต้องเข้าใจการจัดช่วงชั้นใหม่ในสังคม ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มคนที่มี มุมมองต่อความเป็น/ไม่เป็นธรรมหลากหลาย เพื่อทราบสถานการณ์ และวางแผนลดความแตกต่างระหว่างชนชั้นลงได้ ทั้งด้วยการเพิ่ม โอกาสให้กับคนชั้นล่าง ไปจนถึงการสร้างโอกาสให้มีความทัดเทียม ทางการเมือง

ในส่วนของประเด็นการบ่มเพาะวัฒนธรรมสันติวิธีนั้น ต้อง ยอมรับว่า การทำงานเชิงวัฒนธรรมนั้นเป็นงานระยะยาว เพราะ เป็นการเปลี่ยนแปลงทัศนคติและวิถีชีวิตของผู้คน และคนทำงาน ในเครือข่ายสันติวิธีของประเทศไทยยังมีอยู่ค่อนข้างน้อย

วัฒนธรรมสันติวิธีอาจประกอบไปด้วย การเคารพความเป็น มนุษย์ของศัตรูหรืออีกฝ่าย การยอมรับในความแตกต่าง การพยายาม ทำความเข้าใจในคนที่เราอาจจะไม่เห็นด้วยได้เลย การมองเห็นวิถี การสำคัญกว่าเป้าหมาย การยึดมั่นในวินัยที่ปราศจากความรุนแรง การไม่สร้างความเกลียดชัง ความทนกันได้ นั่นคือ แม้จะไม่ชอบใจ

และมีอำนาจปฏิเสธ แต่ก็ไม่ทำ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังต้องชี้ให้เห็น ค่านิยมที่ผิดของสังคมที่มีส่วนในการสร้างความรุนแรง

รับฟัง เข้าใจ และเรียนรู้ เพื่ออยู่ร่วมบนความต่าง

วริศรา กริชไกรวรรณ หนึ่งในอาสาสมัครกลุ่มเพื่อนรับฟัง ให้ข้อมูลว่า จากการพูดคุยกับหลายฝ่าย พบว่าส่วนมากไม่มีความเกลียดชังกันเป็นการส่วนตัว ทหารหลายคนเข้าใจว่า ผู้ชุมนุมต้องการเรียกร้องความเป็นธรรม ในขณะที่ผู้ชุมนุมจำนวนหนึ่งก็เข้าใจว่าทหารชั้นผู้น้อยต้องทำตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย หรือแม้กระทั่งกลุ่มคนเสื้อหลากสีที่ออกมาต่อต้านการชุมนุม หรือโดนลูกหลงจากความรุนแรงที่เกิดขึ้น ก็ยังมีคนที่ไม่คิดโกรธแค้น และไม่อยากเห็นผู้ชุมนุมซึ่งเป็นคนไทยด้วยกันต้องมาบาดเจ็บล้มตาย

อีกตอนหนึ่งจากบันทึกของกลุ่มอาสาสมัครเพื่อนรับฟัง ซึ่งได้พูดคุยกับผู้บาดเจ็บจากเหตุการณ์ระเบิดที่ถนนสีลม เมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2553 บันทึกนี้เล่าถึงผู้บาดเจ็บหญิงรายหนึ่งซึ่งเพิ่งผ่านการผ่าตัด 4 ชั่วโมง เพื่อเอาสะเก็ดระเบิดที่ฝังลึกบริเวณลำคอด้านขวาเกือบจะโดนเส้นเลือดใหญ่ออก เหตุผลที่ออกมาชุมนุม คือ ต้องการแสดงออกถึงความรัก เหตุผลที่เธอมีต่อในหลวง และอีกเหตุผลหนึ่ง คือ ความรู้สึก

ห่วงใยในความเดือดร้อนของพนักงานที่ไม่ใช่ลูกจ้างประจำของห้างร้านบริเวณราชประสงค์ ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก ที่ตอนนี้ได้รับผลกระทบมากจากการชุมนุมของกลุ่มเสื้อแดง เพราะเขามีรายได้จากการทำงานรายวัน และตอนนี้ก็จะขาดรายได้ อย่างไรก็ตาม เธอไม่ได้ออกไปเพื่อต่อต้านหรือต่อสู้กับคนเสื้อแดง แต่เพียงต้องการจะแสดงออกในสิ่งที่เธอคิดเห็น “อยากให้ได้เห็นว่า คนที่คิดเห็นอีกแบบก็มีอยู่เยอะ”

“ที่ผ่านมา ประเทศเราไม่เคยมีที่ชาวบ้านมาขัดแย้งกับชาวบ้านด้วยตัวเอง มีแต่ชาวบ้านกับรัฐบาล ตอนนั้นมันไม่เป็นอย่างนั้น... เพื่อนพี่ที่มาชุมนุมด้วยกันก็เป็นคนต่างจังหวัด มีญาติ ๆ ที่เป็นเสื้อแดง... เราเห็นต่างกันได้ แต่คงไม่ได้อยากให้อีกฝ่ายต้องตายหรือบาดเจ็บไป”

วริศรา ให้คำอธิบายเพิ่มเติมว่า ในการลงพื้นที่ไปพูดคุย กลุ่มเพื่อนรับฟังมีความคิดตั้งต้นว่า ต้องการมองหาจุดร่วมของทุกฝ่าย โดยเชื่อว่ามนุษย์มีความกรุณาเป็นพื้นฐาน อาสาสมัครที่เข้าไปรับฟังใช้หลักการการสื่อสารอย่างสันติในการรับฟัง และด้วยหลักการการสื่อสารอย่างสันติแล้ว ไม่ว่าจะเป็นผู้ชุมนุม ทหาร หรือฝ่ายใด ล้วนมีความต้องการพื้นฐานในชีวิตไม่ต่างกัน อาทิ ต้องการความรัก ความมั่นคง ความปลอดภัย ความไว้วางใจ ความสงบ ฯลฯ

หลังการชุมนุมยุติลง อาสาสมัครจากกลุ่มเพื่อนรับฟัง บางส่วนยังคงมีกิจกรรมต่อเนื่อง โดยในปี พ.ศ. 2554 ได้มีโครงการเพื่อนรับฟังเพื่อความเข้าใจ ภายใต้การดำเนินงานของเครือข่ายพุทธิกา ดำเนินการให้อาสาสมัครลงไปเปิดพื้นที่รับฟังในชุมชน เริ่มจากชุมชนที่อยู่ใกล้พื้นที่ปะทะในกรุงเทพฯ ก่อน เพื่อส่งเสริมให้เกิดอาสาสมัครที่สามารถรับฟังด้วยหลักการสื่อสารอย่างสันติเพิ่มขึ้น และนำเรื่องการรับฟังเข้าไปเปิดพื้นที่ให้มีการฟังกัน ได้ยินกันในชุมชนที่มีความขัดแย้ง

ในการไปรับฟังนั้น ตัวอาสาสมัครที่ลงพื้นที่ก็ได้ฝึกฝนตัวเองให้รู้จักรับฟังผู้อื่น โดยเฉพาะคนที่มีความเห็นต่างด้วย

“แม้แต่อสาสมัครเอง แต่ละคนก็มีต้นทุนของตัวเอง กับบางเรื่องราว บางคนมีแนวคิดโอนเอียงไปทางกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย พอต้องไปฟัง นปช. ก็รู้สึกว่ายาก เสียงในใจเขาอาจจะคอยต่อต้านสิ่งที่ได้ยิน แต่พอเขาได้ฟังปากคนหนึ่งพูดให้ฟังว่า สาเหตุที่ไปร่วมชุมนุมเพราะค่าขายลำบาก ถูกขูดรีด และเจอกับความไม่เป็นธรรม มาหลายรูปแบบ อาสาสมัครคนนั้นก็รู้สึกว่าเป็นเหตุผลที่เขาทำได้ เขาสามารถทำความเข้าใจและกลับไปนั่งอยู่ในมุมของปากคนนั้น เห็นว่าคุณค่าที่ปากถืออยู่มีความสำคัญกับปากอย่างไร แม้จะไม่ตรงกับคุณค่าที่เขาเองถืออยู่ก็ตาม”

บางชุมชนที่ลงไปรับฟังมีบรรยากาศความไม่ไว้วางใจสูง โดยเฉพาะเมื่อมีคนนอกเข้าไปในพื้นที่ ช่วงแรก ๆ ที่การชุมนุมยุติลง บรรยากาศในชุมชนยังมีความตึงเครียด ประเด็นการเมืองกลายเป็นประเด็นร้อนที่คนเห็นต่างมักพยายามเลี่ยงที่จะไม่นำมาพูดคุยกัน

“ในชุมชนหนึ่งที่เราได้ลงไปรับฟัง ปรากฏว่าห้องสาธารณสุขของชุมชนต้องเอาตุ้มมากันเพื่อให้ชาวบ้าน 2 ฝ่าย แยกกันดูทีวี 2 เครื่อง เครื่องหนึ่งดูช่องพันธมิตร อีกเครื่องดูช่อง นปช. พอเริ่มคุยประเด็นการเมือง ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยจะเงี้ยวและค่อย ๆ ถอยออกไป หรือไม่บางทีก็มายืนด่ากัน”

โครงการเพื่อนรับฟังเพื่อความเข้าใจเชื่อว่า การฟังการได้ยินกันจะช่วยแก้ปัญหาได้มาก และแต่ละฝ่ายควรมองอีกฝ่ายแบบแยกแยะ ไม่ใช่การเหมารวม เพราะจะทำให้เราไม่เห็นความเป็นมนุษย์ในตัวคนแต่ละคน

“ยกตัวอย่างในสถานการณ์การชุมนุมที่ผ่านมา ถ้าเรามองทหารแบบเหมารวม ว่าเป็นพวกถืออาวุธมาทำร้ายประชาชน เราก็จะมองไม่เห็นว่ามีชีวิตยังไง เช่น บางคนอายุแค่ 22 ปี เป็นช่างซ่อมมอเตอร์ไซด์ เพิ่งมาเป็นทหารได้แค่ 6 เดือน อยู่ ๆ ก็ถูกส่งมารักษาความสงบเป็นเดือนแล้ว และเขากำลังจะกลายเป็นคนพิการ หรือผู้ชุมนุมรายหนึ่ง อายุ

เท่า ๆ กับทหารที่บาดเจ็บคนนี้ เขากำลังศึกษาปริญญาตรี ยังไม่จบ ก็ต้องมาโดนสะเก็ดระเบิดที่สมอง ถ้าเรามองผู้ชุมนุม นปช. แบบเหมารวม ก็จะสัมผัสไม่ได้ว่ามีชีวิตคนอยู่ในนั้น เช่นกัน และเมื่อมองไม่เห็นตัวคน ก็ง่ายที่จะตัดสินใจกระทำ ความรุนแรงใส่กัน”

“ถ้าเพียงแต่เราเริ่มหันมาฟังกัน ได้ยินกัน บางทีเราจะรู้ว่าเรื่องราวของแต่ละคนใกล้เคียงกันมาก ไม่ว่าจะเป็ฝ่ายไหน เหลืองหรือแดง ต่างก็ไม่ได้รับการตอบสนองในเรื่องความ จำเป็นของชีวิตคล้าย ๆ กัน มีปัญหาชีวิตคล้ายกัน และประสบ ปัญหาความไม่เท่าเทียมอาจจะคล้ายคลึงกัน ทางออกหนึ่งใน มุมของโครงการเพื่อนรับฟัง จึงอยู่ที่การมีพื้นที่ มีโอกาส ที่จะรับฟังกัน เรียนรู้ที่จะอยู่ร่วมบนความต่าง แต่ไม่ใช่ความ เจ็บ ซึ่งจากการทำงานมาครึ่งปีใน 2 ชุมชนที่ได้รับผลกระทบ อย่างน้อยก็ทำให้ผู้คนกลุ่มเล็ก ๆ ที่เห็นต่าง เริ่มตั้งต้นเรียนรู้ ว่าการฟังกันได้นั้นมีอยู่จริง และหนทางในการได้ยินกันยังรอ คอยเราอยู่”

ในช่วงของความขัดแย้งที่ผ่านมา รูปธรรมของกลุ่มสันติอาสา ลักชีพยาน และอาสาสมัครกลุ่มเพื่อนรับฟัง เครือข่ายสันติวิธี ไม่อาจ อธิบายปัญหาเชิงโครงสร้างของสังคม และไม่อาจแก้ปัญหา รากเหง้า ของสันติวัฒนธรรมได้ แต่ก็ชี้ให้เห็นว่า สังคมไทยยังมีความหวัง และ มีพื้นที่ให้กับเมล็ดพันธุ์ของสันติวิธี ซึ่งต้องอาศัยความอดทนในการ บ่มเพาะ และอาศัยความกล้าหาญอย่างยิ่งในการทำงานช่วงสถานการณ์ ความขัดแย้งรุนแรง

คำถามก็คือ เราจะต้องทำอะไรบ้างเพื่อให้เกิดวัฒนธรรมสันติ วิธีขึ้นได้จริง ๆ ในสังคมไทย? ใครบ้างที่จะต้องเข้ามามีส่วนร่วม ในการทำงานให้เกิดวัฒนธรรมสันติวิธี? และสันติวิธีที่รับมือกับความ รุนแรงทั้งเชิงโครงสร้างและเชิงวัฒนธรรมนั้น มีหน้าตาเป็นอย่างไร?

ระบบยุติธรรม ที่นำไปสู่ความเหลื่อมล้ำ

เกรียงไกร พรพิพัฒน์กุล

1. เกริ่น

เมื่อพูดถึงระบบยุติธรรม สิ่งแรกที่เรานึกถึงมักจะเป็นภาพของศาลและผู้พิพากษา แต่เมื่อไล่เรียงตามกระบวนการของกรณีพิพาทต่าง ๆ ก็พบว่าก่อนจะไปถึงคำพิพากษานั้น มีผู้คนเกี่ยวข้องในขั้นตอนต่าง ๆ มากมาย ไม่ว่าจะเป็นตำรวจหรือพนักงานสอบสวน ทนายความ อัยการ นี่ยังไม่นับว่าหลังคำพิพากษา หากเป็นคดีแพ่ง ก็จะมีพนักงานบังคับคดีเข้ามาเกี่ยวข้อง และถ้าเป็นคดีอาญา ก็จะเป็นพนักงานราชทัณฑ์

หากมองในภาพกว้างขึ้น ประมวลกฎหมายและตัวบททั้งหลายที่ผู้พิพากษาใช้เป็นหลักในการพิจารณาคดีนั้น ก็เป็นผลลัพธ์ของกระบวนการนิติบัญญัติ และบุคลากรทั้งหลายในระบบยุติธรรมก็เป็นผลผลิตของโรงเรียนกฎหมายนั่นเอง

ที่น่าสนใจก็คือ หากมองภาพที่กว้างออกไปอีก ก็พบว่าข้อพิพาททั้งหลายในโลกนี้ ก่อนจะเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ก็อาจจะมีนักยุติธรรมปรากฏตัวในรูปแบบของนักต่อสู้ชุมชนที่ปกป้อง

ประโยชน์สาธารณะ องค์กรคุ้มครองผู้บริโภค หน่วยงานภาคพลเมือง ที่เฝ้าระวังการทุจริตคอร์รัปชัน หรือการฉกฉวยโอกาสอย่างไม่เป็นธรรมของนายทุน ฯลฯ เหล่านี้ ล้วนเป็นการอำนวยความสะดวก โดยสมาชิกในสังคม และจะเห็นว่า ความหมายที่กว้างขึ้นของความ ยุติธรรมที่อำนวยความสะดวกนั้น ไม่ถูกผูกขาดอยู่แต่เพียงศาล และผู้พิพากษาเท่านั้น

อย่างไรก็ดี สำหรับผู้ที่ไม่อยู่ในแวดวงของระบบยุติธรรม การมองเห็นขั้นตอน กระบวนการ และผู้คนที่เกี่ยวข้องมากไปกว่าศาล และผู้พิพากษา ก็เป็นเรื่องสำคัญ ในที่นี้ บทความนี้จะจึงขอกำหนด ขอบเขตการพิจารณาไปที่ระบบยุติธรรมตามความเข้าใจแบบดั้งเดิม และเน้นจำเพาะไปที่กระบวนการยุติธรรมเป็นหลัก

โดยเหตุที่บทความนี้สนใจผลกระทบของระบบยุติธรรมที่ส่งผล ต่อช่องว่างความเหลื่อมล้ำของคนกลุ่มต่างๆ ในสังคม โดยเฉพาะ คนจน ซึ่งมักจะเข้าไม่ถึงข้อมูล ไม่รู้สิทธิ ไม่รู้กฎหมาย ทำให้กลายเป็นเหยื่อในกระบวนการยุติธรรมได้ง่าย ทั้งจากกระบวนการที่มีความล่าช้าและหรือการบังคับใช้กฎหมายที่มีการเลือกปฏิบัติ

และเนื่องจากกระบวนการยุติธรรมนั้นอาจแบ่งออกเป็น กระบวนการยุติธรรมทางอาญา กระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง ซึ่ง ต่างก็มีรายละเอียดค่อนข้างมาก นี้ยังไม่นับรวมกระบวนการยุติธรรม เยาวชน กระบวนการยุติธรรมแรงงาน ซึ่งก็มีความแตกต่างอยู่บ้าง แต่ในบทความนี้ไม่อาจกล่าวถึงกระบวนการยุติธรรมในรายละเอียด

ได้ทั้งหมดทุกขั้นตอน เพียงแต่ใช้วิธียกกรณีตัวอย่างข้อพิพาท บางประการ เพื่อให้เห็นรูปแบบสถานการณ์ปัญหาที่เกิดขึ้นโดยรวม

Infographic :

ผู้คนที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม

1. ประชาชน ได้แก่ ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลย พยาน
2. พนักงานสอบสวน ได้แก่ ตำรวจ ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ปลัดอำเภอ นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด
3. พนักงานอัยการ
4. ทนายความ
5. ศาล
 - > ศาลชั้นต้น ซึ่งมีทั้ง ศาลแขวง ศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร
 - > ศาลอุทธรณ์ ได้แก่ ศาลอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์ภาค 1 ศาลอุทธรณ์ภาค 2 และศาลอุทธรณ์ภาค 3
 - > ศาลฎีกา
6. กรณีเป็นคดีแพ่ง เจ้าพนักงานบังคับคดี กรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม ส่วนกรณีคดีอาญา พนักงานราชทัณฑ์ กรมราชทัณฑ์ กระทรวงมหาดไทย

2. คนจนในกระบวนการยุติธรรม

2.1 คนจนในคุก

ในเวทีสาธารณะเรื่อง “คดีคนจน ว่าด้วยคนจนกับความไม่เป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรมไทย” เมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม พ.ศ. 2553 ที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ต.อ.ทวิ สอดส่อง รองปลัดกระทรวงยุติธรรมขณะนั้น กล่าวว่า “เท่าที่ไปดูสถิติจากกรมราชทัณฑ์ มีผู้ต้องขัง 240,000 คน เป็นคนจนเกือบหมด และประมาณ 50,000 คน ถูกขังก่อนศาลตัดสินคดี”¹

ตัวเลขดังกล่าว จะไม่ต่างจากข้อมูลของศูนย์วิจัยและพัฒนาด้านอาชญาวิทยา กรมราชทัณฑ์ ในปี พ.ศ. 2547² ซึ่งแบ่งผู้ต้องขังไว้ 3 ประเภท ได้แก่ “คนฝาก” ซึ่งกฎหมายกำหนดว่าควบคุมตัวได้เพียง 3 วัน “ผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาคดี” และ “นักโทษเด็ดขาด” ซึ่งระยะเวลาคุมขังขึ้นอยู่กับคำตัดสินของศาล

คดี	รวม		ระยะเวลาในการถูกคุมขังระหว่างพิจารณาคดี		รวมสายพิจารณา
	ชาย (คน)	หญิง (คน)	ชาย	หญิง	
1. คดีอาชญากรรม	2,001	1,602	1 ปี 3 เดือน 22 วัน	1 ปี 7 เดือน 18 วัน	1 ปี 7 เดือน 14 วัน
2. คดีอาชญากรรม	1,139	81	6 เดือน 28 วัน	1 ปี 12 วัน	6 เดือน 17 วัน
3. คดีอาชญากรรมประเภท	340	70	1 ปี 17 วัน	2 ปี 3 เดือน 14 วัน	1 ปี 3 เดือน 18 วัน
4. คดีอาชญากรรม	226	1	11 เดือน 7 วัน	2 ปี 3 เดือน 18 วัน	11 เดือน 9 วัน
5. คดีอื่น ๆ (รวมคนไข้จิตเวช, สารเสพติด, เป็นต้น)	381	21	5 เดือน 17 วัน	1 ปี 3 เดือน 11 วัน	5 เดือน 25 วัน
รวม	4,077	1,805	11 เดือน 18 วัน	1 ปี 7 เดือน 11 วัน	1 ปี 7 เดือน

ตารางที่ 1 ระยะเวลาเฉลี่ยในการถูกคุมขังระหว่างการพิจารณาคดี (ภาพตารางจากบทความ)

ข้อมูลดังกล่าวเผยตัวเลขว่า ในจำนวนสถิติผู้ต้องขังทั่วประเทศ ปี พ.ศ. 2546 ที่มีทั้งสิ้น 210,395 คนนั้น เป็นผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาคดีมากถึง 52,667 หรือร้อยละ 25.03 เทียบเท่ากับ 1 ใน 4 ที่เดียว และในปี พ.ศ. 2547³ พบว่าระยะเวลาเฉลี่ยในการถูกคุมขังระหว่างพิจารณาคดี โดยภาพรวมทั้งหญิงและชายใช้เวลาจนถึง 1 ปี 2 เดือน (ดูตารางที่ 1) และผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาคดีเป็นคนอายุน้อย มีการศึกษาน้อย และเป็นคนจน⁴

แล้วทำไมคนจนถึงอยู่ในคุกมากกว่าคนกลุ่มอื่น? - สมมติฐานของบทความนี้ก็คือ การขาดโอกาสในกระบวนการยุติธรรม ทั้งการเข้าถึงข้อมูล ไม่รู้กฎหมาย ไม่รู้สิทธิ และนำไปสู่การเสียเปรียบในกระบวนการต่อสู้คดี

2.2 คนจนเข้าไม่ถึงข้อมูล ไม่รู้กฎหมาย

ตามหลักการที่ว่าทุกคนเท่าเทียมกันในกระบวนการยุติธรรม ได้เปิดโอกาสให้คู่กรณีสองฝ่ายต่อสู้กันบนพื้นฐานที่เสมอกัน ตาม

¹ ไทยโพสต์. เวทีสาธารณะเรื่อง “คดีคนจน ว่าด้วยคนจนกับความไม่เป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรมไทย”. 19 ก.ค. 2553.

² [เสด-ละ-สาด].com [เสด-ละ-สาด].com. บทความ “เราจะถูก “คุมขัง” นานแค่ไหน ในระหว่างการพิจารณาคดี?”. 13 ธ.ค. 2554. <http://sethasat.com/2011/12/13/jail-during-judgement/>.

³ เพิ่งอ้าง.

⁴ [เสด-ละ-สาด].com [เสด-ละ-สาด].com . (2554). บทความ “เราจะถูก “คุมขัง” นานแค่ไหน ในระหว่างการพิจารณาคดี?”. 13 ธ.ค. 2554. <http://sethasat.com/2011/12/13/jail-during-judgement/>.

หลักการปฏิบัติที่เหมือนกัน โดยไม่คำนึงถึงฐานะ แต่ในความเป็นจริง สังคมมีความเหลื่อมล้ำต่ำสูง คนมีชนชั้น มีสถานะ และมีความแตกต่างกันนอกเหนือมิติทางกฎหมาย ดังนั้น การต่อสู้อย่างเป็นธรรม ภายใต้อาณัติที่ไม่เท่าเทียม จึงไม่อาจนำมาซึ่งความเป็นธรรมได้

เช่นเดียวกับกรณีซึ่งชาวบ้านผู้เสียหายมักประสบปัญหาอุปสรรคในการต่อสู้คดี อาทิ การเข้าถึงและรวบรวมพยานหลักฐาน ผู้เสียหายขาดความรู้ความเข้าใจ รวมถึงการประสานความร่วมมือขอข้อมูลความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งระบบพิจารณาคดีระหว่างชาวบ้านซึ่งเป็นโจทก์ฟ้องร้องหน่วยงานองค์กรเอกชน มักจะเสียเปรียบ ขณะที่ปัจจุบัน การพิจารณาคดีระหว่างรัฐกับประชาชน ได้มีการนำระบบไต่สวนมาใช้แล้ว

ความไม่รู้กฎหมาย ยังเป็นเหตุให้คู่ความที่ไม่มีความรู้ ต้องเสียเปรียบจากปัญหาความยุ่งยากในวิธีพิจารณาความ ซึ่งต้องอาศัยทนายความ ผู้เชี่ยวชาญกฎหมาย กระบวนการตามกฎหมายวิธีพิจารณาความยุ่งยากซับซ้อนเกินกว่าที่คนธรรมดาจะใช้ภาษาทั่วไปต่อสู้คดีด้วยตนเองได้ เช่น ในคดีสิ่งแวดล้อม พบว่าความซับซ้อนในการสืบพยาน และภาระการพิสูจน์ความเสียหายจากมลพิษ เป็นข้อจำกัดของโจทก์ในคดีสิ่งแวดล้อม เพราะผู้เสียหายที่เป็นโจทก์ไม่สามารถแสวงหาพยานในการพิสูจน์ข้อเท็จจริง และในหลายกรณี ยังเป็นการยากที่จะเข้าถึงข้อมูลเหล่านั้น อาทิเช่น การเข้าไปตรวจสอบระบบกำจัดของเสียภายในโรงงาน การว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาด้าน

สิ่งแวดล้อมให้มาช่วยตรวจสอบ ตรวจสอบข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมที่เป็นประโยชน์ต่อผู้ก่อความเสียหาย เพื่อใช้ในการดำเนินคดีพิสูจน์ความรับผิดชอบของผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย⁵

อีกตัวอย่างหนึ่งก็คือ การเยียวยาผู้เสียหายในคดีทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือพิสูจน์ความเสียหายอย่างถูกต้องสมบูรณ์ บางครั้งก็ประสบปัญหาการกำหนดค่าเสียหายทางสุขภาพ กรณีที่ยังไม่ปรากฏอาการ ซึ่งต้องใช้หลักพิจารณาที่ต่างจากความเสียหายคดี “ละเมิด” ทั่ว ๆ ไป ที่มักเป็นความเสียหายที่เห็นได้ในทันที เพราะโดยส่วนใหญ่แล้ว ความเสียหายจากสารพิษหรือมลพิษเมื่อเข้าสู่ร่างกายนั้น จะเป็นการสะสมอยู่ในร่างกาย ก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบในร่างกายของมนุษย์ในระยะยาวมากกว่า

2.3 คนจนไม่รู้สิทธิ

การเข้าถึงข้อมูลและไม่รู้กฎหมายนั้น หลายครั้งก็นำไปสู่การไม่รู้สิทธิอีกด้วย ดังกรณีของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 67 วรรคสอง ซึ่งระบุว่า “การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟัง

⁵ สุรัชย์ ตรงงาม, สงกรานต์ ป็องบุญจันทร์, มณฑา ดวงประภา. (2554). “ปัญหาความยุติธรรมและการจัดการความขัดแย้งด้านสิ่งแวดล้อม: ศึกษากรณีตัวอย่างจากประสบการณ์การให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย”. โครงการนิติธรรมสิ่งแวดล้อม (EnLAW).

ความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติ หรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว”

นายเชาว์⁶ ตัวแทนคนที่มที่ติดอยู่ในเขตป่า กลุ่มชาติพันธุ์/กลุ่มชนเผ่า กล่าวว่าเจ้าหน้าที่จับกุมข้อหาบุกรุกที่ดินป่า เข้าหาของป่า ปัญหาที่สำคัญก็คือ คนในเขตป่าไม่รู้ภาษาไทย มีปัญหาเรื่องการสื่อสารกับเจ้าหน้าที่รัฐ บ่อยครั้งที่ถูกเจ้าหน้าที่ยึดเย็ดข้อกล่าวหา แม้เพียงแคไปหาของป่า หลังจากประกาศพื้นที่ที่อยู่อาศัยเป็นเขตป่า ทำให้ชาวบ้านในเขตป่าที่อยู่มาก่อนต้องสูญเสียวิถีชีวิตที่ต้องอพยพออกจากพื้นที่เพื่อรับจ้าง/ย้ายถิ่นฐาน และอาจจะก่อให้เกิดปัญหาการดำเนินคดีทำกินในที่ดินนอกเขตป่า

นายเชาว์เป็นตัวอย่างหนึ่งของคนชายขอบที่เข้าถึงข้อมูลไม่รู้สิทธิ ไม่รู้กฎหมาย เขาจึงไม่ทราบถึงเรื่องสิทธิที่ได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญ เป็นหนึ่งในหลายกรณีของผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายภาครัฐที่ก่อปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรจากชุมชนต่างๆ ทั่วประเทศ และถูกกระทำซ้ำเติมจากความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมนี้ อีกทีหนึ่ง

⁶ กลุ่มคดีที่ดิน กลุ่มคดีแม่น้ำและเขื่อน กลุ่มคดีเหมืองแร่ กลุ่มคดีแรงงาน กลุ่มคดีโรคร้อน กลุ่มคดีชาวเล และกลุ่มคดีคนจนเมือง. รายงานเวทีเสวนา “เปิดเผยเรื่องจริงผ่านคนจนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากกระบวนการยุติธรรม”. <http://www.thaireform.in.th/> มิถุนายน 2554.

3. เหยื่อจากความยุติธรรมที่ล่าช้า

การเป็นคนจนในกระบวนการยุติธรรมนั้น หมายถึงความยากจนด้านโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ทำให้เกิดความเสียเปรียบในกระบวนการยุติธรรมทั้งหมด และยิ่งได้รับผลกระทบมากยิ่งขึ้นเมื่อเผชิญกับความด้อยประสิทธิภาพ ซึ่งแสดงออกผ่านความล่าช้าในกระบวนการยุติธรรมทั้งหมด

และถึงแม้ว่าความล่าช้าในกระบวนการยุติธรรมนี้จะส่งผลกระทบต่อคนรวยคนจนได้เหมือนกัน แต่ผลกระทบต่อคนทั้งสองกลุ่มนั้นย่อมไม่เหมือนกันอย่างแน่นอน ดังกรณีของคดีฝุ่นฝ้าย ซึ่งเพิ่งมีคำพิพากษาในปี พ.ศ. 2554 ที่ผ่านมา และใช้เวลาในการพิจารณาคดียาวนานถึง 15 ปี

คดีฝุ่นฝ้ายเป็นกรณีพิพาทที่คนงาน 37 คน ฟ้องโรงงานทอผ้ากรุงเทพ ให้ชดใช้ค่าเสียหายให้อดีตคนงานที่เจ็บป่วยปอดบางส่วน ถูกทำลายจากฝุ่นฝ้ายในโรงงาน และเรียกร้องความเป็นธรรมผ่านกระบวนการยุติธรรมนาน 15 ปี กว่าจะได้เงินชดเชย

รศ. สมชาย ปรีชาศิลปกุล⁷ อดีตคณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ กล่าวถึงคดีแรงงานกับกระบวนการทางศาลว่า คดีนี้ สื่อหลายแห่งรายงานว่า ผู้ใช้แรงงานชนะ แต่เขามองว่าเป็น

⁷ สภาเครือข่ายผู้ป่วย. สานเสวนา “บทเรียน 15 ปี คดีกลุ่มผู้ป่วยปอดอักเสบจากโรงงานทอผ้า สังกมไทยได้เรียนรู้อะไรกับสิทธิทดแทนที่เป็นธรรม”. 5 ก.พ. 2554.

ความพ่ายแพ้ในชัยชนะ ดังคำกล่าวที่ว่า ความยุติธรรมที่ล่าช้าคือ ความอยุติธรรม โจทก์แต่ละรายได้เงินประมาณ 110,000 บาท หลังรอมมา 15 ปี หากคิดเป็นเงินต่อปี ตกปีละเจ็ดพันกว่าบาท นี่เป็น ปัญหาในการพิจารณาคดี นอกจากนี้ ในคำพิพากษาไม่ได้ระบุว่า บนฐานคิดอะไรจึงจ่ายแค่นี้ ทั้งที่ตอนฟ้องคดี โจทก์แจกแจงว่า แต่ละส่วนเป็นเงินเท่าไร แต่เมื่อเป็นเช่นนี้ต่อไป เวลาฟ้องคดีจะ ไม่มีหลักการว่าจ่ายเท่าไร ดังนั้น แม้ว่าแ่งหนึ่งศาลตัดสินให้ผู้ไ้ แรงงานชนะ แต่ก็คลุมเครือและใช้เวลาพิจารณานาน

สมบุญ สีคำดอกแค ประธานสภาเครือข่ายกลุ่มผู้ป่วยจาก การทำงานและสิ่งแวดล้อมแห่งประเทศไทย โจทก์ที่ 1 ในคดีกลุ่ม ผู้ป่วยโรคฝุ่นฝ้ายฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากบริษัท โรงงาน ทอผ้ากรุงเทพ จำกัด กล่าวว่า “ไม่ว่าจะแพ้หรือชนะ พวกเราทุกคน ก็คือคนป่วยด้วยโรคปอดอักเสบจากฝุ่นฝ้ายจากการทำงานใน โรงงาน และปัจจุบันก็ต้องกลายเป็นผู้ป่วยเรื้อรัง สูญเสียสมรรถภาพ การทำงานของปอดไปอย่างถาวร มีโรคแทรกซ้อนมากมาย 15 ปี ที่ผ่านมา ต้องต่อสู้ชีวิตด้วยความยากลำบาก กับปอดที่สูญเสีย สมรรถภาพอย่างถาวร”⁸

สำหรับผู้เสียหายในข้อพิพาทนั้น ความเสียหายทางสุขภาพ ได้เริ่มตั้งแต่ก่อนที่คำพิพากษาจะปรากฏ หากกระบวนการยุติธรรม ทอดเวลาออกไป ยิ่งกลายเป็นซ้ำเติมความเสียหายมากขึ้น ทั้งทาง

สุขภาพ รายได้ และอำนาจการต่อรองกับนายจ้าง

อย่างไรก็ตาม ดูเหมือนว่า ความล่าช้าในกระบวนการยุติธรรม จะเกิดขึ้นกับข้อพิพาทบางประเภทเท่านั้น ดังที่ รศ. สมชาย ปรีชาศิลปกุล ตั้งข้อสังเกตว่า ถ้าพิจารณาคดีแรงงานที่เกิดขึ้นโดยรวม จะพบว่า คดีบางคดี ศาลตัดสินเร็วมาก โดยเฉพาะคดีของสหภาพแรงงาน และคดีเลิกจ้างต่าง ๆ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า กระบวนการทางศาล ต่อให้เป็นศาลแรงงาน ก็มีปัญหามากในภาพรวม โดยมีความเข้าใจ แรงงาน ระบบการจ้างงานต่ำมาก⁹

ข้อสังเกตนี้ดูสอดคล้องกับความเห็นของ ไพโรจน์ พลเพชร หนึ่งในกรรมการปฏิรูปกฎหมายชุดปัจจุบัน ที่ว่า “ศาลแรงงานก่อตั้ง ขึ้นเพื่อพิจารณาข้อขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง โดยมีผู้พิพากษา ที่เป็นผู้ที่มีความรู้มีความเข้าใจในปัญหาแรงงาน ร่วมกับผู้พิพากษา สมทบฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง ทั้งการดำเนินคดีควรเป็นไปโดย สะดวก รวดเร็ว เสมอภาค และเป็นธรรม เพื่อให้คู่ความมีโอกาส ประนีประนอมยอมความ และสามารถกลับไปทำงานโดยไม่มี ความรู้สึกเป็นอริต่อกัน เมื่อดูกระบวนการพิจารณาคดีที่ยาวนานถึง 15 ปี ของคดีฝุ่นฝ้าย ดูเหมือนจะไม่สอดคล้องกับปรัชญาข้างต้น”¹⁰

⁸ เพิ่งอ้างฯ.

⁹ กลุ่มคดีที่ดิน กลุ่มคดีแม่น้ำและเขื่อน กลุ่มคดีเหมืองแร่ กลุ่มคดีแรงงาน กลุ่มคดีโรคร้อน กลุ่มคดีชาวเล และกลุ่มคดีคนจนเมือง. (2554). รายงานเวทีเสวนา “เปิดเผยเรื่องจริงผ่าน คนจนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากกระบวนการยุติธรรม”. <http://www.thaireform.in.th/> มิถุนายน 2554.

¹⁰ เพิ่งอ้างฯ.

4. การเลือกปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมาย

การบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เป็นธรรมในความรู้สึกของผู้คน โดยทั่วไปนั้น ก็คือการบังคับใช้กฎหมายที่มีการเลือกปฏิบัติ และเป็นที่มาของคำว่า “สองมาตรฐาน” นั่นเอง

ระบบสองมาตรฐานก็คือ ความแตกต่างกันออกไปในการจัดการกับปัญหาข้อเท็จจริงที่เหมือนกัน ซึ่งเป็นต้นเหตุสำคัญของความความรู้สึกไม่เป็นธรรม และความสับสนในหลักการเสมอภาคภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 ที่กำหนดให้บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกัน ห้ามเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมด้วยเหตุต่างๆ กัน

“มาตรา 30 บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

แม้ว่าจะมีหลักประกันความเสมอภาคในทางกฎหมายนี้ระบุในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน แต่ในหลายกรณีกลับพบว่ามี การเลือกปฏิบัติ ที่หนักหนามากก็คือ ในพื้นที่ 3 จังหวัดภาคใต้ ซึ่งมีสัดส่วนคนจนภายในพื้นที่สูงกว่าสัดส่วนคนจนของประเทศ และยิ่งสูงกว่าสัดส่วนคนจนภาคใต้ค่อนข้างมาก¹¹ และเป็นพื้นที่ที่เกิดเหตุการณ์ความรุนแรงอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 จนถึงปัจจุบัน

โดยเหตุที่พื้นที่ 3 จังหวัดภาคใต้ ประชากรส่วนใหญ่เป็นมุสลิม และใช้ภาษาชาววินในการสื่อสารเป็นหลัก ดังนั้นเอง จึงยากที่จะเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิและการคุ้มครองสิทธิของตนเองตามกฎหมาย ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในรูปของภาษาไทย ประกอบกับความแตกต่างทางวัฒนธรรมระหว่างข้าราชการซึ่งเป็นไทยพุทธกับประชาชนส่วนใหญ่ที่เป็นมุสลิม หลายครั้งการเลือกปฏิบัติจึงเกิดจากอคติทางวัฒนธรรมที่แอบแฝงอยู่ในโครงสร้างอำนาจนั่นเอง

อังคณา นีละไพจิตร¹² ประธานคณะกรรมการยุติธรรมเพื่อสันติภาพ และอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ฉบับ พ.ศ. 2550 กล่าวว่า “การปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียม เช่น ในกรณีคดีสังหารหมู่ที่มีสยิด ไอปาแย ที่มีคนเสียชีวิต 10 คน และบาดเจ็บ 12 นั้น หลังจากมีเหตุการณ์นี้ ก็ไม่ได้มีการใช้พระราชกำหนดสถานการณ์ฉุกเฉิน

¹¹ ศูนย์สารสนเทศแห่งชาติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2553). “ความยากจนใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้”. <http://services.nic.go.th/gsic/index.php?ds=Poverty>.

¹² สถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส. รายการ สิทธิ...วิภาวะ: “ไขข้อข้องใจ...ยุติธรรม 2 มาตรฐาน”, 21 ก.ย. 2553.

ในการจับกุมควบคุมตัวใครเลย ไม่ได้มีการปิดล้อมตรวจค้น ในขณะที่เดียวกัน ถ้าเหตุการณ์นี้เกิดขึ้นในชุมชน ถ้าเชื่อว่าผู้ต้องสงสัยเป็นมุสลิม ชุมชนนั้นก็จะถูกปิดล้อมตรวจค้นหมดเลย ใช้กฎอัยการศึกนำไปควบคุมตัว 7 วัน ต่อด้วยพระราชกำหนดฉุกเฉินฯ อีก 30 วัน”

ความรู้สึกว่าถูกเลือกปฏิบัตินี้ ยิ่งรุนแรงมากขึ้น หากมีการเปรียบเทียบว่ามีความเหลื่อมล้ำในการบังคับใช้กฎหมายระหว่างประชาชนทั่วไป และเจ้าหน้าที่ของรัฐกรณีที่มีการกระทำผิด ดังที่อังคณาตั้งคำถามว่า “ในคดีตากใบ ซึ่งได้มีการถอนฟ้อง ก็มีคำถามว่ามีคนตายตั้งร้อยกว่าคน ไม่มีใครต้องรับผิดชอบเลยหรือ ถ้าพูดไปก็ไปโยงถึงวัฒนธรรมการไม่ต้องรับผิดชอบ ซึ่งมีมานานแล้วในสังคมไทย แล้วก็เหมือนกับว่าจะมีความเหลื่อมล้ำในเวลาที่เจ้าหน้าที่รัฐกระทำผิดกับประชาชนกระทำผิดนั้น ได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันไหม ภายใต้กฎหมายเดียวกันนี้ เวลาที่เจ้าหน้าที่รัฐทำผิด กระบวนการยุติธรรมที่ล่าช้า ต้องส่งไป ปปช. แต่เวลาประชาชนทำผิด รวดเร็ว ส่งศาลตัดสินเสร็จ สิ่งเหล่านี้เป็นคำถามมาตลอด และทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกไม่ไว้วางใจ”¹³

ข้อมูลจากศูนย์ปฏิบัติการตำรวจจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศชต.) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ พบว่า ระหว่างปี พ.ศ. 2547 - 2554 นั้นมีเหตุรุนแรงเกิดขึ้นรวม 12,604 ครั้ง เฉลี่ยวันละ 2.77 เหตุการณ์ โดยมีผู้เสียชีวิตรวมทั้งสิ้น 5,243 ราย บาดเจ็บ 8,941 ราย

นอกจากนี้ ยังมีข้อมูลจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ในช่วงไตรมาสที่ 3 ของปี พ.ศ. 2554 เกี่ยวกับผู้รับผลกระทบใน 3 จังหวัดภาคใต้ เป็นเด็กกำพร้า 4,455 คน และผู้หญิงม่าย 2,295 คน

จากการจัดเวทีระดมความเห็นจากภาคส่วนต่างๆ ทั้งหน่วยงานภาครัฐและเอกชน นักวิชาการ และภาคประชาสังคม ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) เพื่อจัดทำรายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย พบว่าปัญหาความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีสาเหตุมาจากความไม่เป็นธรรมในการพัฒนา การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และปัจจัยด้านสังคม วัฒนธรรม เชื้อชาติ ศาสนา ของคนกลุ่มน้อย โดยการละเมิดสิทธิเกิดจากการใช้กฎหมายพิเศษ 3 ฉบับในพื้นที่โดยขาดกลไกป้องกันและตรวจสอบกรณีสำคัญ เช่น การสูญหายโดยถูกบังคับของนายสมชาย นีละไพจิตร กรณีกรือเซะ ตากใบ การซ้อมทรมาน

¹³ เพิ่งอ้างฯ.

จนเสียชีวิตโดยไม่สามารถนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษได้¹⁴

อาจกล่าวได้ว่า ปัญหาความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นอาการที่แสดงออกพร้อมกันของความเหลื่อมล้ำทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมือง และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมก็ว่าได้

5. คู่ความยุติธรรมและความเป็นธรรม

การสำรวจสถานการณ์ในระบบยุติธรรมที่ผ่านมา จะเห็นว่าระบบยุติธรรมที่เข้าถึงได้ยาก มีค่าใช้จ่ายสูง มีความล่าช้าในการพิจารณาคดี และไม่อำนวยความสะดวกเป็นธรรมนั้น ถือว่าเป็นเครื่องแสดงถึงความด้อยประสิทธิภาพ เมื่อประกอบกับความล่าช้าในกระบวนการยุติธรรม และการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เสมอภาคเท่าเทียมกันนั้น ยิ่งกระทำซ้ำความทุกข์ของผู้คนให้ทวีคูณขึ้นไปอีก โดยเฉพาะในกลุ่มคนจน คนยากไร้ ซึ่งมักจะเข้าไม่ถึงข้อมูล ไม่รู้กฎหมาย และไม่รู้สิทธิ

ดังนั้นเอง ระบบยุติธรรมจึงเป็นปัจจัยเชิงโครงสร้างปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดช่องว่างความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเหลื่อมล้ำทางสังคมและวัฒนธรรม นั่นคือ คนที่ด้อยโอกาสย่อมเข้าถึงระบบยุติธรรมได้ยากกว่า เสียค่าใช้จ่ายแพงกว่า และหากการพิจารณาคดียืดเยื้อ ก็ไม่มีต้นทุนมากพอที่จะต่อสู้ให้ได้มาซึ่งความยุติธรรม มีหน้า ต่อให้ชนะคดีก็อาจจะได้ไม่คุ้มเสีย

ในช่วงเวลาที่ผ่านมามีความพยายามที่จะเสนอแนวคิดในการพัฒนาระบบยุติธรรมอยู่อย่างต่อเนื่อง ดังที่สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และมูลนิธิพัฒนากระบวนการยุติธรรม ได้พยายามสนับสนุนงานวิจัยด้านนี้มาสิบกว่าปีแล้ว และปรากฏออกมาเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบงานยุติธรรมด้านต่าง ๆ ที่นำเสนอโดย ดร. กิตติพงษ์ กิตติยารักษ์ (ปัจจุบันดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงยุติธรรม) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 และที่สำคัญก็คือยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบการยุติธรรมเพื่อคนจนในปี พ.ศ. 2546

ส่วนองค์ความรู้เกี่ยวกับการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรม เริ่มแสดงตัวให้เห็นชัดเจนขึ้นผ่านงานวิจัยช่วงปี พ.ศ. 2550 โดย รศ. ดร. จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และเริ่มจัดตั้งเป็นศูนย์ยุติธรรมชุมชนในปี พ.ศ. 2554 ด้วยการผลักดันของ ชาญเชาวน์ ไชยานุกิจ รองปลัดกระทรวงยุติธรรม

ในบริบทของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองปัจจุบัน การกำเนิดของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ในปี พ.ศ. 2554 ที่ ศ. ดร. คณิต ณ นคร เป็นประธาน ก็เป็นที่น่าจับตามองถึงบทบาทของการสร้างความเปลี่ยนแปลงในอนาคต

ขณะเดียวกันนั้น การปฏิรูประบบยุติธรรมก็เป็นหัวข้อหนึ่งที่คณะกรรมการปฏิรูปและสมัชชาปฏิรูปให้ความสนใจค่อนข้างมาก แต่ก็ดูเหมือนว่ายังขาดเจตจำนงทางการเมืองจากภาคประชาสังคมเข้าไปสนับสนุน ซึ่งเป็นองค์ประกอบทางสังคมที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างนี้

¹⁴ กรุงเทพมหานครออนไลน์. "กรรมการสิทธิฯ ถกละเมิดสิทธิคนไทยพบ 5 ปัญหาหลัก". 1 มี.ค. 2554.

ในช่วงกลางปี พ.ศ. 2554 ที่ผ่านมา สถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส ได้จัดทำรายการโทรทัศน์ “เปลี่ยนประเทศไทย” และนำเสนอประเด็นว่าด้วยการปฏิรูประบบยุติธรรมติดต่อกันถึง 7 ตอน เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันในสาเหตุของปัญหาเชิงโครงสร้าง และกระตุ้นให้เกิดบทสนทนาสาธารณะในสังคม ด้วยความมุ่งหวังที่จะนำไปสู่การสร้างเจตนาธรรมทางการเมือง และหนุนเสริมกระแสการปฏิรูปประเทศไทยในขณะนั้น แต่ด้วยข้อจำกัดในบริบททางการเมือง และการเผชิญภัยพิบัติน้ำท่วมช่วงปลายปี ทำให้กระแสขับเคลื่อนประเด็นนี้อ่อนแรงลง

ความท้าทายในการพัฒนาระบบยุติธรรมให้มีความเป็นธรรมมากขึ้น โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อผู้ยากไร้ คนด้อยโอกาส หรือคนชายขอบอย่างคนพิการ แรงงาน เกษตรกร ฯลฯ นั้น จึงน่าจะอยู่ที่ (1) การหาเจ้าภาพกลางมาเชื่อมร้อยพลังแห่งการเปลี่ยนแปลงที่มีอยู่เดิม เข้ากับพลังใหม่ที่มีความหลากหลายยิ่งขึ้น เพื่อรักษาความต่อเนื่องของพลังขับเคลื่อนที่มีอยู่ และ (2) การเชื่อเชิญให้บุคลากรทุกภาคส่วนในระบบยุติธรรม ทั้งศาล อัยการ ทนาย ตำรวจ บุคลากรในกระทรวงยุติธรรม ตลอดจนโรงเรียนกฎหมาย ให้เข้ามามีส่วนร่วมในขบวนการขับเคลื่อนนี้

ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบการยุติธรรมเพื่อคนจน¹⁵

ดร.กิตติพงษ์ กิตยารักษ์

- (1) การขยายโอกาสการเข้าถึงความยุติธรรม สำหรับคนยากจน ผู้ไม่รู้กฎหมาย และผู้ด้อยโอกาส
 - > ศึกษาสภาพปัญหาที่ทำให้คนกลุ่มนี้ไม่สามารถเข้าถึงและพึ่งพากระบวนการยุติธรรมหลัก
 - > ให้ความรู้เกี่ยวกับสิทธิพื้นฐาน และสิทธิหน้าที่ด้านกฎหมายเบื้องต้นกับประชาชน
 - > สร้างกระบวนการในการแก้ไขข้อพิพาทเล็กน้อยในชุมชน
 - > ยุติธรรมชุมชน
 - > ยุติธรรมเชิงสมานฉันท์
- (2) การเสริมสร้างความเสมอภาค เพื่อช่วยเหลือในกระบวนการที่ต้องอาศัยความรู้ และเทคนิคทางกฎหมาย
 - > พัฒนาระบบการปล่อยชั่วคราวแก่ผู้ต้องหาและจำเลยให้มีทางเลือกมากกว่าหลักประกันที่เป็นทรัพย์สินเงินทอง

¹⁵ ดร. กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (มิถุนายน 2546). กระบวนการยุติธรรมกับความยากจน: ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบการยุติธรรมเพื่อคนจน.

- > พัฒนาระบบการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้ต้องหาและจำเลยในคดีอาญา
- > เพิ่มบทบาทกระบวนการยุติธรรมในการแสวงหาความจริงตามแนวทางของระบบไต่สวน
- > จัดตั้ง “กองทุนเพื่อการช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้ต้องหา จำเลย และผู้เสียหายในคดีอาญา”
- > พัฒนาร่างกฎหมายการดำเนินคดีแบบกลุ่ม เพื่อให้ผู้เสียหายสามารถร่วมกันฟ้องร้อง

(3) การพัฒนากระบวนการทศน์เกี่ยวกับคนจนในทุกมิติ ของกระบวนการยุติธรรม

- > ให้มีการบริการสังคมแทนการกักขังแทนค่าปรับ
- > ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมใหม่ เพื่อให้มีการจัดการคดีให้เหมาะสมกับประเภทความผิด
- > มีมาตรการที่หลากหลายในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด ไม่เน้นการจำคุกแต่เพียงอย่างเดียว

(4) การปรับปรุงกฎหมาย เพื่อแก้ปัญหาความยากจน

- > ปรับปรุงกฎหมายที่นำไปสู่การแก้ปัญหาความยากจน แก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่นำไปสู่การขยายช่องว่างเหล่านั้น
- > นำเอากฎหมายมาเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างของสังคม

6. บทสรุป

สังคมไทยในปัจจุบันกำลังอยู่ในความขัดแย้งและแตกแยกทางการเมืองและสังคมในระดับหยั่งรากลึกอย่างที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนภายใต้ประวัติศาสตร์การปกครองแบบประชาธิปไตย เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้น ผู้คนต่างมุ่งหวังให้กระบวนการยุติธรรมเป็นที่พึ่ง แต่หากระบบยุติธรรมไม่อาจอำนวยความสะดวกความเป็นธรรมได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อคนยากไร้หรือคนชายขอบที่ประสบกับความเหลื่อมล้ำในเกือบทุกด้านอยู่แล้ว ไม่ว่าจะเป็นความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม ช่องว่างความเหลื่อมล้ำโดยรวมก็จะยิ่งขยายใหญ่มากขึ้นตามลำดับ และนำไปสู่ความขัดแย้งรุนแรงเป็นวงจรไม่มีที่สิ้นสุด

โดยเหตุที่กระบวนการยุติธรรมถือเป็นที่พึ่งสุดท้าย ทั้งยังมีความจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงให้ตอบสนองต่อความต้องการของคนในสังคมได้มากขึ้น มีความสอดคล้องกับยุคสมัยมากขึ้น และต้องเน้นไปที่การสร้างความเป็นธรรมต่อสังคมโดยรวมมากขึ้น นั่นคือ การตระหนักถึงผลกระทบต่อคนเล็กคนน้อยในสังคม ซึ่งเป็นคนที่เข้าถึงข้อมูลได้น้อย ไม่รู้กฎหมาย ไม่รู้สิทธิของตนเอง

ก้าวแรกของการเปลี่ยนแปลงระบบยุติธรรม อาจจะต้องเริ่มจากการเปลี่ยนทัศนคติที่ว่า “ความยุติธรรม” เป็นเรื่องของศาล อัยการ ตำรวจ และเชื่อเชิญให้หลายฝ่ายเข้าร่วมเป็นเจ้าของความยุติธรรมร่วมกัน

ต้นทางสุขภาพ: สิ่งแวดล้อม

บรรพต แก้วสว่าง

เมื่อไม่นานมานี้ สหประชาชาติได้กำหนดให้วันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2554 เป็นสัญลักษณ์ของวันที่ประชากรโลกครบ 7,000 ล้านคน ซึ่งหลายประเทศได้ทำการเฉลิมฉลองในวันดังกล่าว แต่ในอีกด้านหนึ่ง จำนวนประชากรโลกที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วย่อมส่งผลกระทบต่อการบริโภคทรัพยากรที่ต้องเพิ่มสูงขึ้นไปด้วยเป็นเงาตามตัว

มนุษย์และสรรพชีวิตอื่นล้วนอาศัยอยู่ในโลก และถือว่าเป็นบ้านหลังเดียวกัน เราต่างดื่มกิน เติบโต เล่น เรียน ตั้งบ้านเรือน ทำงาน อยู่ในบ้านหลังใหญ่นี้ สิ่งแวดล้อมสำหรับเราจึงไม่ต่างไปจากบ้านแห่งชีวิต

อย่างไรก็ดี บ้านหรือสิ่งแวดล้อมนี้เป็นสิ่งที่เราต้องแบ่งกันกินกันใช้กับคนอื่นและสรรพชีวิตอื่น หากคุณภาพของสิ่งแวดล้อมนี้เปลี่ยนแปลงไป นอกจากจะกระทบกับตัวเราและเพื่อนมนุษย์ทั้งหลายแล้ว ยังกระทบกับดิน น้ำ ป่าไม้ อากาศ แร่ธาตุ ฯลฯ อันเป็นองค์ประกอบของสิ่งแวดล้อมนั่นเองด้วย

เมื่อมองไปที่กิจกรรมของมนุษย์อย่างการเกษตรและอุตสาหกรรม หากดำเนินการไปอย่างไม่ระมัดระวัง เป็นไปอย่างเกินพอดี เป็นต้นว่า ใช้น้ำและสารเคมีจำนวนมากในการเพาะปลูก ไม่มีการควบคุมโรงงานเพื่อป้องกันการปล่อยน้ำเสียลงแม่น้ำ ปล่อยก๊าซพิษหรือฝุ่นควันขนาดเล็กสู่อากาศ ใช้พลังงานอย่างฟุ่มเฟือย เหล่านี้ นอกจากจะส่งผลกระทบต่อผู้คนด้วยตนเอง ยังส่งผลกระทบต่อสิ่งมีชีวิตเผ่าพันธุ์อื่น และส่งผลกระทบต่อดิน น้ำ ป่าไม้ อากาศ อย่างที่ไม่อาจจะเรียกกรังสิทธิ์หรือป้องกันตัวด้วยถ้อยคำ หากประท้วงแสดงตัวออกมาในรูปของดินที่ปนเปื้อนสารเคมีเสียจนไม่อาจผลิตอาหารออร์แกนิกให้เราได้ น้ำที่เน่าเสียกระทั่งสัตว์น้ำ ไม่อาจดำรงชีวิตอยู่ได้ ป่าไม้ที่ขาดความหลากหลายทางชีวภาพ ทั้งของต้นไม้และสัตว์ป่า อากาศเป็นพิษหรือหมื่นเสียแทบหายใจ ไม่ออก ทั้งหมดนี้ล้วนส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของมนุษย์และลูกหลานที่กำลังตามมาโดยตรง

ดังนั้นเอง ความไม่เป็นธรรมด้านสิ่งแวดล้อมนั้น นอกจากจะเป็นเรื่องความไม่เป็นธรรมระหว่างคนต่อคนแล้ว ยังเป็นเรื่องความไม่เป็นธรรมระหว่างคนกับสิ่งแวดล้อมอีกด้วย ฉะนั้น เมื่อพูดถึงสิ่งแวดล้อมในฐานะปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพ จึงน่าที่จะมองไปที่สุขภาพของคนและสิ่งแวดล้อมไปพร้อมกัน และน่าจะทำให้เราเห็นสถานการณ์ความไม่เป็นธรรมทางสุขภาพในขอบเขตที่กว้างขวางขึ้น

บทความนี้พยายามสำรวจสถานการณ์ทางสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำทางสุขภาพของผู้คนในสังคมไทย โดยมุ่งพิจารณากิจกรรมหลักของมนุษย์ 2 ประการ คือ เกษตรกรรมและอุตสาหกรรม ผ่านกรณีตัวอย่างเรื่อง การนำเข้าและใช้สารเคมีทางการเกษตร และกรณีเหมืองแร่ถ่านหินและทองคำ

เกษตรกรรมไทย: อาหารหรือสารเคมี

แม้ว่าวันนี้ ปัญหาประสิทธิภาพการผลิตทางการเกษตรจะบรรเทาเบาบางลงไปด้วยเทคโนโลยีสมัยใหม่ แต่ก็ก่อให้เกิดปัญหาทางการเกษตรมากมาย อาทิ ความอุดมสมบูรณ์ของดินถูกทำลายต่อเนื่อง ส่งผลให้เกิดความไม่สมดุลของธาตุอาหารในดินจนต้องใช้น้ำปุ๋ยเคมีในปริมาณที่เพิ่มมากขึ้นทุกปี เพื่อให้ได้รับผลผลิตเท่าเดิม จนสารเคมีกระจายออกสู่สภาพแวดล้อม ระบบนิเวศถูกทำลายเสียหายจนยากจะเยียวยาให้กลับมาคืนดังเดิม

จากรายงานการสำรวจขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติเมื่อปี พ.ศ. 2543 พบว่าประเทศไทยใช้ยาฆ่าแมลงสูงเป็นอันดับ 5 ของโลก ใช้ยาฆ่าหญ้ามากเป็นอันดับ 4 ของโลก และใช้ฮอร์โมนเป็นอันดับ 4 ของโลก พื้นที่ใช้น้ำสารเคมีเหล่านี้ก็คือชนบท ซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยของคนส่วนใหญ่ประเทศ

ตาราง 1 เปรียบเทียบปริมาณการใช้สารเคมีกำจัดแมลงและวัชพืช
ในปี พ.ศ. 2543

อันดับ	ประเทศ	สัดส่วนการใช้สารเคมี (กก./เฮกเตอร์)
1	ตุรกี	0.79
2	บราซิล	0.87
3	สเปน	1.11
4	ฝรั่งเศส	1.48
5	ไทย	0.86

ที่มา: ธนาคารโลก และ องค์การสิ่งแวดล้อมโลก

หมายเหตุ 1: เฮกเตอร์ = 6.25 ไร่

นำเข้าสารเคมีมากขึ้นทุกปี กลไกการควบคุมอยู่ที่ไหน?

สำหรับประเทศไทยเอง แม้ว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) จะมีการสนับสนุนให้ขยายพื้นที่เกษตร
ที่ไม่พึ่งพาสารเคมีให้มีพื้นที่ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 20 ของพื้นที่เกษตร
ทั่วประเทศ กอปรกับแผนยุทธศาสตร์การจัดการสารเคมีแห่งชาติ
ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2550 - 2554) จะวางเป้าหมายลดการใช้สารเคมี
ในภาคเกษตรกรรมลงร้อยละ 30 แต่จากสถิติการนำเข้าสารเคมี

ในรอบสิบกว่าปีที่ผ่านมา พบว่าสถานการณ์การพึ่งพาสารเคมีทาง
การเกษตรนั้นกลับสวนทางกับแผนยุทธศาสตร์ทั้งหลายอย่างสิ้นเชิง

ในปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยมีการนำเข้าสารเคมีกำจัดศัตรูพืช
ประมาณ 42 ล้านกิโลกรัม คิดเป็นมูลค่ากว่า 4,980 ล้านบาท ซึ่ง
ตัวเลขดังกล่าวได้เพิ่มสูงขึ้นเป็น 137 ล้านกิโลกรัม คิดเป็นมูลค่ากว่า
16,000 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2552 หรือเพิ่มขึ้นมากกว่า 3 เท่าตัว
ภายในระยะเวลาเพียง 12 ปีเท่านั้น ซึ่งการใช้ปริมาณสารเคมีเพื่อ
การเกษตรมากมายขนาดนี้ ย่อมส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศและคนไทย
ผู้อาศัยอยู่ในระบบนิเวศซึ่งเต็มไปด้วยสารเคมีอย่างไม่ต้องสงสัย

ที่น่าสนใจก็คือ คณะกรรมการควบคุมวัตถุอันตราย ซึ่งมี
อำนาจตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 และเป็น
กลไกสำคัญในการควบคุมการนำเข้าและใช้สารเคมีในประเทศ มี
องค์ประกอบหรือวิธีการทำงานอย่างไร จึงทำให้เรากลายเป็นประเทศ
นำเข้าสารเคมีทางการเกษตรติดอันดับโลกต่อเนื่องกันมาสิบกว่าปี?

ประเทศไทยมีการจดทะเบียนวัตถุอันตรายทางการ
เกษตรมากถึง 27,126 รายการ จากสูตรของสารเคมีเพียง
439 สูตร ในขณะที่ประเทศลาวมีการจดทะเบียนวัตถุอันตราย
ทางการเกษตรแค่เพียง 100 รายการ จากสูตรของสารเคมี
เพียง 46 สูตรเท่านั้น

ตาราง 2 ประเทศที่ตรวจพบสารเคมีตกค้างในผักผลไม้ที่ส่งออกไปยังสหภาพยุโรปมากที่สุด (พ.ศ. 2553)

อันดับ	ประเทศ	จำนวนครั้งที่ตรวจพบ
1	ไทย	55
2	ตุรกี	50
3	อินเดีย	25
4	อียิปต์	18
5	โดมินิกัน	12

ที่มา: ระบบเตือนภัยเร่งด่วนด้านอาหารและอาหารสัตว์ของสหภาพยุโรป
6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2554

สารเคมีตกค้าง อาหารไม่ปลอดภัย

เมื่อวันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ. 2554 ที่ผ่านมา สหภาพยุโรปได้รับรายงานเตือนภัยเร่งด่วนจากระบบเตือนภัยเร่งด่วนด้านอาหารและอาหารสัตว์ ซึ่งระบุว่าในปี พ.ศ. 2554 มีการสุ่มตรวจพบสารเคมีกำจัดศัตรูพืชตกค้างในผักส่งออกจากไทยไปสหภาพยุโรป มีค่าเกินมาตรฐานทั้งสิ้น 15 ครั้ง โดยสารเคมี 2 ใน 6 ชนิดที่ตรวจพบเป็นสารเคมีที่หลายประเทศรวมถึงสหภาพยุโรปห้ามใช้ไปแล้ว ได้แก่ คาร์โบฟูราน และเมโทมิล

โดยมีการตรวจพบคาร์โบฟูรานตกค้างในผักกระเฉดสูงเกินกว่าค่ามาตรฐาน 18 เท่า ตรวจพบคาร์โบฟูรานตกค้างในผักชีสูงเกินกว่าค่ามาตรฐาน 45 เท่า ตรวจพบเมโทมิลตกค้างในต้นหอมสูงเกินกว่าค่ามาตรฐาน 17 เท่า และตรวจพบเมโทมิลตกค้างในมะละกอสูงเกินกว่าค่ามาตรฐาน 9 เท่า ซึ่งชวนให้น่าคิดเป็นอย่างยิ่งว่า ขนาดผักส่งออกที่ควรจะเป็นที่ขีดหน้าชูตาของประเทศยังมีการปนเปื้อนสารเคมีมากมายขนาดนี้ แล้วผักที่มีการบริโภคกันภายในประเทศไทยจะฉาบพาดารดาไปด้วยสารเคมีมากมายขนาดไหน?

อาหารไม่ปลอดภัย ใครป่วย ใครได้ประโยชน์?

องค์การอนามัยโลกและโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติได้ประเมินว่า แต่ละปีมีแรงงานในภาคเกษตรของประเทศกำลังพัฒนาทั่วโลกต้องเจ็บป่วยจากพิษของสารเคมีกำจัดศัตรูพืชอย่างรุนแรงถึงกว่า 3 ล้านคน และเจ็บป่วยรุนแรงจนถึงขั้นเสียชีวิตถึงปีละกว่า 18,000 คน

สถานการณ์ล่าสุดนั้น ปรากฏในรายงานฐานข้อมูลผู้ป่วยในระบบประกันสุขภาพปี พ.ศ. 2553 ระบุว่า มีผู้ป่วยจากพิษของสารเคมีกำจัดศัตรูพืชแบบเฉียบพลันมากถึง 8,546 คนต่อปี แต่หากรวมผู้ป่วยที่ไม่ได้เข้ารับการรักษาในสถานพยาบาล หรือผู้ป่วยจากพิษของสารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่สะสมเรื้อรังเข้าด้วยกันแล้ว ทางแผนงานวิจัยและพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพและระบบการ

ประเมินผลกระทบทางสุขภาพ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข ประเมินว่า อาจมีจำนวนผู้ป่วยสูงถึง 200,000-400,000 คนต่อปีเลยทีเดียว

ประเทศไทยมีผู้นำเข้าสารเคมีทางการเกษตร 236 ราย ผู้ผลิตสารเคมีทางการเกษตร 90 ราย ผู้ขายส่งสารเคมีทางการเกษตร 543 ราย ผู้ขายปลีกสารเคมีทางการเกษตร 15,822 ราย แต่ส่วนแบ่งการตลาดเกือบทั้งหมดตกอยู่ภายใต้บริษัทข้ามชาติขนาดใหญ่เพียง 6 รายเท่านั้น และเป็นกลุ่มธุรกิจที่ครอบครองตลาดสารเคมีโลกกว่าร้อยละ 70¹

ปัจจุบัน เรายังไม่มีข้อมูลว่าผู้ป่วยจากสารเคมีกำจัดศัตรูพืชเป็นใครบ้าง แต่เมื่อดูจากการวัดความเสี่ยงต่อการเกิดพิษจากการใช้สารเคมีเหล่านี้ ก็จะพบว่า กลุ่มเกษตรกร แม่บ้าน และผู้บริโภค ล้วนแล้วแต่ตกอยู่ในความเสี่ยงต่อการได้รับผลกระทบจากสารเคมีตกค้างในอาหารในสัดส่วนที่สูงมาก

จากการรวบรวมสถิติของประเทศไทย โดยสำนักโรคจากการประกอบอาชีพและสิ่งแวดล้อม กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข พบว่า ในปี พ.ศ. 2540 มีเกษตรกรที่ผลการตรวจเลือดอยู่ในเกณฑ์

ไม่ปลอดภัยและเสี่ยงต่อการเกิดพิษอันเนื่องมาจากการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืช เป็นจำนวนถึงร้อยละ 16.35 โดยความเสี่ยงดังกล่าวมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยยะสำคัญจากผลการสุ่มตรวจในปี พ.ศ. 2550 ที่พบผลการตรวจเลือดของเกษตรกรอยู่ในเกณฑ์ไม่ปลอดภัยถึงร้อยละ 39

ในปีถัดมา รายงานการตรวจเลือดของเกษตรกรและผู้บริโภคในจังหวัดเชียงใหม่ ในปี พ.ศ. 2551 จัดทำโดยสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า เกษตรกรและแม่บ้านมีสารเคมีกำจัดศัตรูพืชตกค้างในระดับเสี่ยงและระดับไม่ปลอดภัยรวมกันถึงร้อยละ 75 ขณะที่กลุ่มผู้บริโภคทั่วไปมีสารเคมีตกค้างในระดับเสี่ยงและระดับไม่ปลอดภัยสูงถึงร้อยละ 89.22

นี้อาจจะหมายความว่า หากผู้บริโภคไม่ตระหนักถึงต้นทางของอาหาร ย่อมยากที่จะมีโอกาสได้รับอาหารปลอดภัย ดังตัวอย่างจากผลการสำรวจผักสดในกรุงเทพฯ และปริมณฑล 359 ตัวอย่าง ในปี พ.ศ. 2543-2546 จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ร่วมกับกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ ที่พบว่า แม้แต่ผักในห้างสรรพสินค้าที่มีเครื่องหมายปลอดสารพิษ ก็ยังมีสารเคมีตกค้างมากถึงร้อยละ 51.8 ขณะที่ผักทั่วไปตามท้องตลาดนั้นมีสารเคมีปนเปื้อนมากถึงร้อยละ 63.7

ด้วยเหตุนี้จึงไม่น่าแปลกใจที่ “มะเร็ง” จะกลายเป็นสาเหตุการตายอันดับ 1 ของคนไทย ที่ทำสถิติพุ่งแรงแซงหน้าสาเหตุการตายจากอุบัติเหตุ โรคหัวใจ และโรคเอดส์ มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 และ

¹ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้. (2553). สถานการณ์การใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืช.

ยังคงครองแชมป์มาจนทุกวันนี้

อย่างไรก็ดี นำแปลกที่ว่า ในขณะที่สถานการณ์ความเสี่ยงทางสุขภาพในกลุ่มผู้สัมผัสกับสารเคมีอยู่ในภavnาวีตก แต่ในช่วงปลายปี พ.ศ. 2553 กระทรวงสาธารณสุขกลับตอบสนองด้วยโครงการ “เกษตรปลอดโรค ผู้บริโภคปลอดภัย สมุนไพรล้างพิษ กายจิตผ่องใส” ด้วยการตรวจคัดกรองสุขภาพเกษตรกรทั่วประเทศ ซึ่งหากพบว่ามีสารพิษในเลือดในระดับที่ไม่ปลอดภัย ก็จะทำให้การรักษาโดยชงชาวางจีดรับประทานติดต่อกัน 7 วัน

ยั้งใช้สารเคมี คัตรูพีชยั้งระบาด

นอกจากนั้น ผลข้างเคียงที่สำคัญอีกประการของการใช้สารเคมีแก้ปัญหาคัตรูพีช คือ นอกจากจะทำให้ตัวห้ำและตัวเบียนซึ่งเป็นสัตว์ที่กินคัตรูพีชเป็นอาหารมีปริมาณลดลงแล้ว ยังกระตุ้นให้คัตรูพีชพัฒนาภูมิคุ้มกันและความต้านทานต่อสารเคมีมากยิ่งขึ้น การระบาดของคัตรูพีชจึงทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นทุกปี ดังที่รายงานของสถาบันพัฒนามันสำปะหลังของประเทศไทย ได้กล่าวถึงการระบาดของเพลี้ยแป้งในปี พ.ศ. 2550-2552 ระบุว่าเป็นการระบาดอย่างรุนแรงชนิดที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน ซึ่งนั่นย่อมหมายความว่า หากเกษตรกรไทยต้องการคงผลผลิตให้ได้เท่าเดิม ก็ต้องเพิ่มปริมาณการใช้สารเคมีกำจัดคัตรูพีชมากขึ้นและแรงขึ้นทุกปี เป็นวัฏจักรเช่นนี้ไปไม่รู้จบสิ้น

อุตสาหกรรมไทย: ถ่านหิน จากเหมืองสู่เมือง

เนื้อหาในหัวข้อนี้ไม่อาจกล่าวถึงกิจกรรมในภาคอุตสาหกรรมทั้งหมดที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพได้ แต่จะพยายามใช้กรณีตัวอย่างจากเหมืองแร่ถ่านหินมาใช้แสดงสถานการณ์ความไม่เป็นธรรม เพราะมีแต่การทำความเข้าใจต่อห่วงโซ่การผลิตและการบริโภคโดยรวม จึงจะทำให้เราตระหนักถึงผลกระทบที่แท้จริงต่อสุขภาพ ทั้งสุขภาพของเราเองและสุขภาพของสิ่งแวดล้อม

อุตสาหกรรมแสนล้าน

เรื่องศักดิ์ วัชรพงษ์ วิศวกรเหมืองแร่อาวุโส ชี้ให้เห็นว่า ยังมีอุตสาหกรรมอีกหลายประเภทที่ใช้ถ่านหินในกระบวนการผลิต เนื่องจากถ่านหินเป็นพลังงานทดแทนน้ำมันเตาที่นับวันก็จะยังมีราคาแพงขึ้นตามทิศทางของราคาน้ำมันดิบในตลาดโลก ด้วยเหตุนี้ จึงมีโรงงานอุตสาหกรรมจำนวนมากเริ่มหันมาพึ่งพาพลังงานจากถ่านหินในกระบวนการผลิต

ดังจะเห็นได้ว่า ในช่วงปี พ.ศ. 2547 ที่ราคาน้ำมันในตลาดโลกถีบตัวสูงขึ้นจากบาร์เรลละ 10 ดอลลาร์สหรัฐ เป็น 38 ดอลลาร์สหรัฐ ปริมาณการนำเข้าถ่านหินของประเทศไทยก็ขยับขึ้นจาก 8.56 ล้านตัน ในปี พ.ศ. 2547 เป็น 11.2 ล้านตัน ในปี พ.ศ. 2548 หรือเพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ 30 ขณะที่ในปี พ.ศ. 2549 ที่ระดับราคาน้ำมันในตลาดโลกเริ่มทะยานสูงขึ้นไปอีกจนแตะระดับ 100 ดอลลาร์สหรัฐต่อบาร์เรลในอีกหนึ่งปีให้หลัง ปริมาณการนำเข้าถ่านหินของ

ประเทศไทยก็เพิ่มสูงขึ้นเป็นเงาตามตัว จาก 11.2 ล้านตัน ในปี พ.ศ. 2548 เป็น 14.4 ล้านตัน ในปี 2549 หรือเพิ่มขึ้นมากกว่าร้อยละ 28 เรื่องศักดิ์ประเมินว่า ขณะนี้มีโรงงานในภาคกลางที่ใช้ถ่านหินมากกว่า 280 โรง และมีหม้อไอน้ำที่ใช้ถ่านหินในการให้พลังงานความร้อนมากกว่า 400 ใบ แต่จากการตรวจสอบข้อมูลในปี พ.ศ. 2551 ของบริษัท เอเชีย กรีน เอนเนอจี จำกัด (มหาชน) ซึ่งนำเข้าและจัดจำหน่ายถ่านหิน พบว่า ลำพังแค่เอเชีย กรีน เอนเนอจี เพียงบริษัทเดียว ก็มีฐานลูกค้าที่ใช้บริการประจำมากกว่า 280 โรงงานแล้ว หากนับรวมการขยายฐานลูกค้าของทางบริษัทฯ ในอีก 3 ปีต่อมาบวกกับฐานลูกค้าของผู้จัดจำหน่ายถ่านหินรายอื่น ๆ อีกกว่า 20 รายในปัจจุบัน ก็น่าจะทำให้เห็นภาพได้ชัดเจนขึ้นว่า วันนี้นถ่านหินมีบทบาทต่อภาคการผลิตของไทยมากเพียงใด

อุตสาหกรรมที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับถ่านหินก็มีทั้งอุตสาหกรรมปูนซีเมนต์ อุตสาหกรรมอาหาร อุตสาหกรรมกระดาษ อุตสาหกรรมยาสูบ อุตสาหกรรมสิ่งทอ อุตสาหกรรมปูนขาว อุตสาหกรรมเซรามิค อุตสาหกรรมน้ำตาล หรือแม้แต่อุตสาหกรรมโรงแยกที่ราซบุรี ก็ใช้ถ่านหินในกระบวนการผลิตเช่นเดียวกัน ซึ่งหากนับรวมทุกอุตสาหกรรมเข้าด้วยกันแล้ว ก็น่าจะมีมูลค่าตลาดหลายแสนล้านบาทเลยทีเดียว

นอกจากนี้ หากพิจารณาดูให้ดี แม้ว่าเราอาจจะไม่ได้รู้สึกว่าเป็นผู้ใช้ถ่านหินโดยตรง แต่ในฐานะของผู้บริโภคที่มีความต้องการในการกินและใช้สินค้าต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นอาหาร เสื้อผ้า กระดาษ วัสดุก่อสร้าง ฯลฯ ซึ่งล้วนแล้วแต่ต้องใช้ถ่านหินเป็นแหล่งพลังงาน

ในการผลิตทั้งสิ้น ฉะนั้น ในทางหนึ่ง ผู้บริโภคก็เป็นลูกค้าโดยอ้อมของอุตสาหกรรมถ่านหินนั่นเอง

พิษจากอุตสาหกรรมถ่านหิน

ถ่านหินเป็นเชื้อเพลิงจากซากฟอสซิลที่ยังมีราคาถูก เมื่อเปรียบเทียบกับราคาน้ำมันดิบในตลาดโลก ด้วยเหตุนี้ จึงมีความพยายามในการนำถ่านหินมาใช้ประโยชน์ทั้งในอุตสาหกรรมการผลิตกระแสไฟฟ้า และอุตสาหกรรมการผลิตสินค้าต่าง ๆ เพื่อประหยัดต้นทุน ทว่า การใช้ถ่านหินก็ก่อมลพิษให้กับสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นตัวต้นเหตุชีวิตทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ก่อให้เกิดความขัดแย้งที่ลุกลามบานปลายในสังคมไทยมาเนิ่นนานจวบจนกระทั่งทุกวันนี้ เพราะคนในพื้นที่เหมืองถ่านหินและพื้นที่ใกล้เคียง ต้องแบกรับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น สิ่งที่น่าวิตกไปกว่านั้นคือ การลุกขึ้นเรียกร้องความเป็นธรรมหลายครั้ง มักนำมาสู่ความขัดแย้งรุนแรง

แม้ว่าศาลปกครองกลางจะมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวให้ระงับการประกอบกิจการถ่านหินทุกกรณีในจังหวัดสมุทรสาคร แต่บริษัทผู้นำเข้าและจัดจำหน่ายถ่านหินทั้งหลาย ก็ย้ายฐานการขนส่งและคัดแยกถ่านหินไปยังจังหวัดใกล้เคียงแทน โดยบางบริษัทย้ายไปที่จังหวัดอยุธยา บางบริษัทย้ายไปที่จังหวัดเพชรบุรี สุดแต่ที่ว่าใครจะมีโกดังกระจายสินค้าอยู่ในจังหวัดใด เพราะตามข้อมูลของหนังสือชี้ชวนเพื่อเสนอขายหุ้นเพิ่มทุนแก่ประชาชนในปี พ.ศ. 2547 ของบริษัทนำเข้าและจัดจำหน่ายถ่านหินรายใหญ่อ่าง ยูนิค ไมนิ่ง

เซอร์วิสเซส หรือยูเอ็มเอส² ซึ่งมีการวิเคราะห์กลุ่มเป้าหมายและโอกาสในการขยายฐานลูกค้าในกลุ่มอุตสาหกรรมโรงงานขนาดกลางและขนาดเล็ก ก็จะพบว่า ในพื้นที่ภาคกลางมีโรงงานที่ใช้น้ำมันเตาซึ่งสามารถเปลี่ยนมาใช้ถ่านหินในอนาคตได้ถึง 5,000 โรงงาน ตั้งอยู่ในพื้นที่ต่าง ๆ ครอบคลุมทั้งจังหวัดกรุงเทพมหานคร สมุทรสาคร สมุทรปราการ นครปฐม ราชบุรี ปทุมธานี และอยุธยา

คำถามก็คือ ในเมื่อการประกอบกิจการถ่านหินถูกห้ามเนื่องจากสร้างมลพิษทางสิ่งแวดล้อมและก่อเหตุเดือดร้อนให้กับผู้คนในพื้นที่หนึ่ง เหตุใดจึงสามารถย้ายไปประกอบกิจการต่อในพื้นที่อื่นได้ ทั้งที่ก็ยังมีแนวโน้มที่จะทำให้เกิดปัญหาเหมือนเดิม?

ศรีสุวรรณ จรรยา นายกสมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อน ได้กล่าวถึงปัญหาของถ่านหินที่สมุทรสาคร ว่า เริ่มตั้งแต่การที่ผู้ประกอบการบางรายลักลอบขนส่งถ่านหินเข้ามายังสมุทรสาครด้วยเรือบาร์จที่มีระวางบรรทุกมากถึง 1,000-3,000 ตันกรอส เข้ามาขนถ่ายที่ทำเรือซึ่งขออนุญาตไว้สำหรับการขนถ่ายสินค้าประมงและสินค้าเกษตรในระวางไม่เกิน 500 ตันกรอส เพื่อหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม หรืออีไอเอ

ระหว่างการขนส่ง เรือหลายลำไม่ได้ปกคลุมด้วยผ้าใบให้มิดชิด ทำให้ฝุ่นถ่านหินฟุ้งกระจายหรือปลิวตกลงในทะเลในการเดินเรือขากลับ ยังมีการสูบน้ำเข้าเรือเพื่อถ่วงน้ำหนักในการลดสะพาน เมื่อปล่อยน้ำออกก็จะมีถ่านหินที่ตกค้างไหลปะปนออกมาตกตะกอนที่บริเวณปากแม่น้ำ ทำให้ระบบนิเวศของแม่น้ำท่าจีนมีการเปลี่ยนแปลง สัญญาณบ่งชี้ก็คือการลดจำนวนลงของหอยพิม สัตว์น้ำเศรษฐกิจประจำท้องถิ่น และส่งผลกระทบต่ออาชีพและวิถีชีวิตของชาวประมงพื้นบ้านสมุทรสาคร

ในการขนถ่ายถ่านหินจากท่าเรือไปยังโกดังและจากโกดังไปยังปลายทาง ยังมีปัญหาการฟุ้งกระจายของฝุ่นถ่านหิน เนื่องจากไม่มีการปกคลุมรถขนถ่านหินและโกดังเก็บถ่านหินอย่างมิดชิด อีกทั้งสถานที่ตั้งของโรงคัดแยกและโกดังเก็บถ่านหิน ยังไปตั้งอยู่ในบริเวณชุมชนที่ผังเมืองประกาศให้เป็นพื้นที่สีเขียว ซึ่งห้ามไม่ให้มีโรงงานอุตสาหกรรมไปตั้งอยู่ในบริเวณดังกล่าว รถบรรทุกขนส่งถ่านหินที่วิ่งผ่านใจกลางชุมชนทั้งกลางวันและกลางคืน จึงเป็นอีกหนึ่งปัญหาที่กระทบกับสุขภาพของผู้คนจำนวนมากอย่างมีอาจหลีกเลี่ยง

2 หนังสือชี้ชวนบริษัท ยูนิค ไมนิ่ง เซอร์วิสเซส จำกัด (มหาชน) เสนอขายหุ้นสามัญเพิ่มทุน / บริษัท ยูนิค ไมนิ่ง เซอร์วิสเซส จำกัด (มหาชน), บริษัทยูนิค ไมนิ่ง เซอร์วิสเซส. กรุงเทพฯ: บริษัท. (2547).

ปัญหาที่เกิดขึ้นตลอดทั้งกระบวนการขนส่งถ่านหินนี้ ศรีสวรรณชี้ว่า เกิดจากความหละหลวมในการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นสำคัญ เริ่มตั้งแต่การที่กรมเจ้าท่าไม่เข้มงวดกับการใช้ท่าเรือผิดประเภท จากที่ขออนุญาตไว้ขนถ่ายสินค้าเกษตรและสินค้าประมง กลับนำมาใช้ขนถ่ายถ่านหิน และยังไม่เข้มงวดกับการที่ผู้ประกอบการนำเรือขนาดใหญ่เข้ามาเทียบท่าเรือขนาดเล็ก ถัดมาเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจ และเจ้าหน้าที่กรมทางหลวงชนบทที่ไม่ควบคุมการปกคลุมรถบรรทุกถ่านหินให้มิดชิด

ขณะที่การบังคับใช้กฎหมายผังเมือง ซึ่งให้ดุลพินิจกับองค์การบริหารส่วนตำบล หรือ อบต. ก็มีปัญหา เนื่องจาก อบต. วิจัยฉายว่า สถานประกอบการถ่านหินไม่เข้าองค์ประกอบของพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ทำให้ผู้ประกอบการถ่านหินไม่ต้องขออนุญาตตามกฎหมายโรงงาน และไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 สามารถเข้าไปตั้งโกดังในพื้นที่ผังเมืองสีเขียวซึ่งเป็นพื้นที่ชุมชนได้แทนที่จะไปสร้างในพื้นที่สีม่วงซึ่งอยู่ห่างไกลจากชุมชน

ความตายและทุกขภาวะแบบผ่อนส่ง

หากเราถามชาวบ้านแม่เมาะหลายพันคนในจังหวัดลำปาง ที่ต้องเผชิญกับวิกฤตการณ์ซัลเฟอร์ไดออกไซด์มานานร่วม 2 ทศวรรษ คำตอบที่ได้จากการประสบทุกขภาวะแบบตายผ่อนส่งคงไม่ใช่เรื่องที่ใครอยากเผชิญเป็นแน่

ปี พ.ศ. 2515 เป็นปีที่รัฐบาลอนุญาตให้โรงไฟฟ้าแม่เมาะเริ่มดำเนินกิจการโดยไม่มีระบบบำบัดอากาศ 20 ปีถัดมา ลมพัดก๊าซจากปากปล่องโรงไฟฟ้าเข้าหมู่บ้านสบป่าด ซึ่งอยู่ห่างจากโรงไฟฟ้าแม่เมาะ 5 กิโลเมตร ชาวบ้านต้องล้มป่วยลงพร้อมกันนับพันคน ในวันที่ 1-3 ตุลาคม พ.ศ. 2535 และทำให้ต้องรวมตัวกันเพื่อต่อสู้เรียกร้องความเป็นธรรมจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตเรื่อยมา

เมื่อชาวบ้านกลุ่มหนึ่งได้ร่วมกันฟ้องร้องต่อศาลปกครองจังหวัดเชียงใหม่ในปี พ.ศ. 2548 และศาลได้มีคำพิพากษาในปี พ.ศ. 2552 ให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิต หรือ กฟผ. ชดเชยค่าเสียหายเป็นค่าเสื่อมสุขภาพอนามัยและจิตใจแก่ราษฎรที่อยู่ในพื้นที่จริงตามพฤติการณ์และความร้ายแรงของการกระทำ ตามปริมาณ และจำนวนครั้งที่ กฟผ. ปล่อยก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ เฉลี่ยแล้วจะได้รับค่าชดเชยรายละ 246,900 บาท พร้อมดอกเบี้ย แต่ก็มีผู้ได้รับการชดเชยเพียง 125 คน เท่านั้น และจนถึงขณะนี้ พวกเขา ก็ยังไม่ได้รับเงินชดเชยดังกล่าวแม้แต่บาทเดียว เนื่องจากทาง กฟผ. ได้ยื่นอุทธรณ์ขอต่อสู้คดีในชั้นศาลปกครองสูงสุด แม้ว่าจะมีชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบต้องล้มหายตายจากไปแล้วหลายรายก็ตามที่ - บางที

การเยียวยาที่อาจจะไม่ใช่คำตอบของความเป็นธรรมก็เป็นได้

แม้ว่าชาวแม่เมาะมีแนวโน้มว่าจะชนะคดีในชั้นศาลปกครองสูงสุด ก็เชื่อว่าผลกระทบจากถ่านหินในภาคการผลิตไฟฟ้าจะหมดไปจากสังคมไทยไม่ เพราะทั้งแผนพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้หรือเซาท์เทิร์นซีบอร์ด และแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย ต่างก็พูดถึงการเพิ่มจำนวนโรงไฟฟ้าถ่านหินในอนาคต ซึ่งภาคประชาสังคมในหลายพื้นที่ได้รวมตัวกันคัดค้านอย่างชนิดต้องเอาชีวิตเข้าแลกมาแล้ว ดังเช่นกรณีของ เจริญ วัตอักษร ประธานกลุ่มรักษ์ท้องถิ่นบ่อนอก - กุยบุรี และแกนนำคัดค้านการก่อสร้างโรงไฟฟ้าบ่อนอก ที่ถูกคนร้ายลอบยิงเสียชีวิตในวันที่ 21 มิถุนายน พ.ศ. 2547 หลังเดินลงจากรถทัวร์สายกรุงเทพฯ - บางสะพานที่บริเวณปากทางเข้าวัดสี่แยกบ่อนอก ซึ่งผู้ที่อยู่เบื้องหลังการลอบสังหารชีวิตของเขาในวันนั้น ก็ยังคงลอยนวลหลุดรอดจากเงื้อมมือของกฎหมายมาจนถึงทุกวันนี้

ถ่านหินจึงไม่ใช่แค่เรื่องของการพรากความเป็นธรรมทางด้านสิ่งแวดล้อม อันส่งผลต่อสุขภาพทางกาย จิต สังคม และปัญญา ตามนิยามขององค์การอนามัยโลกเท่านั้น หากยังเป็นการพรากวิถีชีวิตและจิตวิญญาณของชุมชนในพื้นที่อุตสาหกรรม และรวมไปถึงผู้คนในวงกว้าง ซึ่งสัมพันธ์เชื่อมโยงกับความเป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรม ที่หากไม่ได้รับการเยียวยาแก้ไขอย่างถึงรากถึงโคน ก็อาจ

นำไปสู่ความรุนแรงในระดับโครงสร้าง จนฝังรากลึกลงกลายเป็นความรุนแรงในระดับวัฒนธรรมของสังคมก็เป็นได้

ผู้ได้รับผลกระทบต้องย้ายหนี แต่ผู้ก่อผลกระทบไม่ต้องย้าย

สำหรับชาวแม่เมาะ จังหวัดลำปาง หลังจากพวกเขาเริ่มเจ็บป่วยล้มตายจากพิษของก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ในถ่านหินมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 กว่าที่พวกเขาจะได้รับการอพยพไปยังถิ่นฐานแห่งใหม่ในปี พ.ศ. 2552 ก็ต้องใช้เวลาในการต่อสู้เรียกร้องสิทธิอยู่เกือบ 2 ทศวรรษ แต่ผู้ที่ได้รับการอพยพก็มีเพียงไม่กี่ร้อยรายและจำกัดวงอยู่เพียงรัศมี 5 กิโลเมตรรอบโรงไฟฟ้าเท่านั้น

ขณะที่ป่าเล็ก อ่ามระวี ชาวมาบตาพุดที่ต้องใช้ชีวิตอยู่ท่ามกลางดงอุตสาหกรรมปิโตรเคมีอย่างไม่สมัครใจ จนร่างกายของเธอเต็มไปด้วยสารหนูเกินกว่าค่ามาตรฐานนั้น ต้องกู้หนี้ยืมเงินเพื่อเตรียมอพยพโยกย้ายไปยังจังหวัดจันทบุรี ด้วยทุนรอนจากอาชีพรับจ้างของเธอและลูกสาวไม่เพียงพอต่อการรับสภาพความเจ็บป่วยที่เกิดขึ้นบนผืนดินมาบตาพุดอีกต่อไป

ส่วนลุงน้อย ใจตั้ง และครอบครัวที่อาศัยมาบตาพุดเป็นแผ่นดินถิ่นเกิดมาตั้งแต่รุ่นปู่ย่าตายาย บัดนี้เขาต้องสูญเสียบุคคลอันเป็นที่รักไปแล้วทั้งสิ้น 7 ชีวิต ทุกชีวิตจากไปด้วยโรคมะเร็งที่สืบเนื่องจากมลพิษของอุตสาหกรรม แต่ลุงน้อยยังคงยืนยันที่จะยืนหยัดต่อสู้บนแผ่นดินถิ่นเกิดของเขา

หลายชีวิตที่ได้รับความไม่เป็นธรรมทางด้านสิ่งแวดล้อมยังคงต้องดิ้นรนต่อสู้ชีวิตโดยไม่ได้รับการเหลียวแลจากผู้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม หลายชีวิตเลือกที่จะอพยพโยกย้าย บ้างได้รับการดูแลในการอพยพจากการต่อสู้ที่ยาวนาน ใครที่พอมีฐานะอาจเลือกทิ้งถิ่นฐานบ้านเกิดได้อย่างไม่มีหยرة แต่อีกหลายชีวิตยังต้องจำใจอยู่ร่วมกับมลพิษต่อไปด้วยไร่นารอน ที่พอมิทุนชีวิตอยู่บ้างก็ต้องกัดฟันสู้หนีเยี่ยมสินเพื่อปลดแอกตัวเองจากความอยุติธรรมที่เกิดขึ้นเบื้องหน้า

ความเหลื่อมล้ำของนโยบายการพัฒนา หนีเสือปะจระเข้

ใช้ว่าการอพยพจะเป็นคำตอบที่ช่วยดับทุกขภาวะให้หมดสิ้นไปไม่ จังหวัดจันทบุรีที่ป่าเล็กลำเลียงจะย้ายถิ่นฐานไปนั้นก็เป็นที่ตั้งของโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ตามแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย ส่วนที่แม่เมาะก็ยังมีกรณีการเดินหน้าสร้างโรงไฟฟ้าเฟสใหม่และชุดเหมืองถ่านหินให้ลึกลงไปเบื้องล่าง

ตราบโดที่นโยบายการพัฒนาที่ให้ความสำคัญกับเมืองมากกว่าชนบท ให้ความสำคัญกับเศรษฐกิจมากกว่าสุขภาพ ตราบนั้นผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมก็คงยังตามหลอกตามหลอนผู้คนในภาคชนบทและภาคเกษตรอยู่รำไปนั่นเอง

อิสราภาพ - เครื่องบ่งชี้ความเป็นธรรม

ในกรณีของอาหารปลอดภัยนั้น สำหรับกลุ่มผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจดีย่อมมีทางเลือกได้มากกว่ากลุ่มผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำ

เห็นได้ไม่ยากว่า กลุ่มคนที่เลือกซื้ออาหารสุขภาพหรืออาหารออร์แกนิกในห้างสรรพสินค้า ไม่ได้เป็นกลุ่มเดียวกับที่จ่ายตลาดในชุมชนหรือซื้ออาหารจากตลาดนัดรับประทาน นี่ยิ่งแสดงให้เห็นว่า อาหารไม่ปลอดภัยอันเกิดจากสภาพแวดล้อมที่ด้อยคุณภาพ ส่งผลกระทบต่อสุขภาพต่อคนที่สถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมไม่เท่ากัน

ส่วนในกรณีของเหมืองถ่านหินนั้น หากเป็นผู้ที่มีบ้านเรือนในพื้นที่ทำเหมืองหรือทำกิจกรรมเกี่ยวกับเหมือง โอกาสที่จะเจ็บป่วยย่อมมากกว่าคนที่อยู่ไกลกว่าอย่างเห็นได้ชัด การถกเถียงแลกเปลี่ยนว่าด้วยความจำเป็นในการใช้พลังงานจากถ่านหินยังต้องการพื้นที่สาธารณะอีกมากทีเดียว

อมาตยา เช่น นักเศรษฐศาสตร์รางวัลโนเบล ผู้ให้ความสนใจค่อนข้างมากเกี่ยวกับแนวคิดเรื่องความเป็นธรรม เขาได้แสดงทัศนะไว้ในหนังสือหลายเล่มของเขาเองว่า สังคมที่เป็นธรรมนั้นจะต้องเอื้อให้คนมีอิสราภาพในการเลือกวิถีชีวิตที่เขาหรือเธอปรารถนา ดังนั้นเองข้อจำกัดทางอิสราภาพประการต่าง ๆ นั้น จะต้องถูกขจัดออกไปเป็นต้นว่า รายได้ การไม่ได้รับการศึกษา ความยากจน ฯลฯ

ในประเด็นทางสิ่งแวดล้อมนั้น หากคุณภาพของสิ่งแวดล้อมกลายเป็นเครื่องจำกัดอิสราภาพในการใช้ชีวิตของผู้คนอย่างปลอดภัยไม่ว่าจะเป็นโอกาสในการกินอาหารที่ปลอดภัย โอกาสในการประกอบอาชีพอย่างปลอดภัย โอกาสในการดำรงชีวิตอย่างปลอดภัยรอบพื้นที่อุตสาหกรรม ฯลฯ เราจำต้องหาแนวทางในการป้องกันไม่ให้คุณภาพ

ของสิ่งแวดล้อมนั้นทรุดโทรมลงกว่าเดิม และต้องฟื้นฟูเยียวยาให้ดีขึ้น
ในกรณีที่สิ่งแวดล้อมนั้นถูกทำลาย

คำถามสำหรับสังคมไทยนั้น ในฐานะของพลเมือง เราจำเป็นต้อง
ตั้งคำถามให้มากต่อความรับผิดชอบของกลไกฝ่ายรัฐ ในฐานะ
ผู้กำหนดและควบคุมกติกาว่าด้วยกิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อ
สิ่งแวดล้อม ทั้งยังต้องเฝ้าติดตามธุรกิจและกลุ่มทุนในฐานะของ
ผู้ประกอบการที่มุ่งผลกำไรของตนเองเป็นหลัก และผลกระทบ
ค่าใช้จ่ายทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพให้กับประชาชนคนเล็กคนน้อย

และสุดท้าย ในฐานะผู้บริโภค - ผู้มีสิทธิ์เลือกโดยตรงต่อสินค้า
และบริการผ่านอำนาจการซื้อ - นอกเหนือจากการรณรงค์ให้ได้รับ
สินค้าและบริการที่ปลอดภัยแล้ว เราอาจจะต้องตั้งคำถามให้มากขึ้น
ต่อที่มาและกระบวนการในการผลิตสินค้าและบริการต่าง ๆ ในชีวิต
ประจำวันของเรา เพราะมีแต่ความรู้และตระหนักรู้ต่อห่วงโซ่ของ
การผลิตและการบริโภคอย่างชัดเจน เราจึงจะออกแบบกระบวนการ
แทรกแซงเชิงนโยบายได้ในระดับที่ลึกซึ้ง โดยเฉพาะที่ต้นทางการ
ผลิตนั่นเอง

อาหาร และชีวิตที่ดี ในกระแสโลกาภิวัตน์

เกรียงไกร พรพิพัฒน์กุล

“ผมต้องการให้ชาติของผมได้ขายผลิตผลแก่ต่างประเทศ ด้วยราคาอันเป็นธรรม ในฐานะที่ผมเป็นชาวไร่ชาวนา ผมก็อยากมีที่ดินของผมพอสมควรสำหรับทำมาหากิน มีช่องทางได้กู้ยืมเงินมา ขยายงาน มีโอกาสรู้วิธีการทำกินแบบใหม่ๆ มีตลาดดี และขายสินค้า ได้ราคายุติธรรม” (ปวย อึ้งภากรณ์, “คุณภาพแห่งชีวิต ปฏิทินแห่งความหวัง จากครรภ์มารดาถึงเชิงตะกอน”)¹

หากเดินเข้าไปในตลาดสด ผลไม้ที่เราพบดูเหมือนจะนัดกันมา ประชุมนานาชาติกันที่นี่ เพราะมีทั้งส้มจีน สาลี่ญี่ปุ่น องุ่นออสเตรเลีย กีวีนิวซีแลนด์ เซอร์รีอเมริกา ฯลฯ

แต่เมื่อมองหาผลไม้ไทยตามฤดูกาล เป็นที่น่าแปลกใจว่าผลไม้หลายชนิดที่คุ้นเคยในวัยเยาว์กลับหายไปจากตลาด ไม่ว่าจะ

¹ ปวย อึ้งภากรณ์. “คุณภาพแห่งชีวิต ปฏิทินแห่งความหวัง จากครรภ์มารดาถึงเชิงตะกอน” แปลจาก “The Quality of Life of a South East Asian: A Chronical of Hope from Womb to Tomb” (ต่อมารู้จักกันในชื่อ From Womb to Tomb). หนังสือพิมพ์บางกอกโพสต์ 18 ต.ค. 2516.

มะม่วงอกร่อง ชมพู่มาเหมี่ยว มะละกอแขกดำ ลำไยพันธุ์กะโหลก
ทุเรียนพันธุ์พื้นบ้าน นี่ยังไม่นับมะม่วงเบาสดจัด มะปรางที่เปรี้ยว
เซ็ดฟัน มะขามป้อม พุทราพื้นเมือง

เมื่อลองชะงู๋กดูแผนกอาหารสดในห้างสรรพสินค้าขนาดใหญ่
กลับพบว่าประดาหมู ไก่ เนื้อ และปลา เหมือนเดินออกมาจากฟาร์ม
ใหญ่ในเมืองไทยไม่กี่แห่ง

ยิ่งในช่วงรับมีอน้ำท่วมใหญ่ปลายปี พ.ศ. 2554 ที่ผ่านมา
อาหารแห่งประเภทบะหมี่กึ่งสำเร็จรูป ไก่ซอง ปลากระป๋อง และไข่
หายเกลี้ยงไปจากชั้นวางของเกือบทุกร้าน รวากับว่าเกือบทุกครัว
ต้องผลิตเมนูและกินอะไรเหมือนกันหมดในช่วงน้ำท่วม และแทบ
ไม่เห็นอาหารอย่างเนื้อแดดเดียว ปลาตากแห้ง ไก่ฝอย แหนมหมู
น้ำพริก ข้าวตัง ฯลฯ เลย

ความหลากหลายของอาหารในท้องตลาดที่มาจากประเทศ
ทั้งหลายเหล่านี้เป็นเครื่องยืนยันว่า เขตแดนทางการค้าของเราซึ่ง
เปิดกว้างตามกระแสโลกาภิวัตน์ด้านเศรษฐกิจ ได้นำมาซึ่งโอกาส
และทางเลือกในการเข้าถึงอาหารแบบใหม่มากกว่าเดิม

ขณะเดียวกัน การหายไปของอาหารดั้งเดิมบางอย่าง รวมทั้ง
ความไม่หลากหลายของอาหารบางประเภท ก็เป็นเครื่องแสดงถึง
อิทธิพลของโลกาภิวัตน์ด้านเศรษฐกิจ ซึ่งนำมาซึ่งการผูกขาดทาง
การค้าของทุนขนาดใหญ่ และไม่เหลือที่ทางให้กับการผลิตของ
เกษตรกรรายย่อยสักเท่าไร

ด้วยเหตุจากกรณีหลังนี้เอง จึงทำให้ไม่น่าแปลกใจเลยที่
จินตนาการเรื่องอาหารการกินของเราในภาวะวิกฤตจึงลดทอนเหลือ
เพียงปลากระป๋องและบะหมี่สำเร็จรูป เพราะความรับรู้ต่อความ
หลากหลายทางอาหารของเรานั้นหายไป แต่ข้อดีของวิกฤตน้ำท่วม
ที่ผ่านมาก็ทำให้เราต้องหันมาทบทวนเรื่องอาหารในฐานะของ
ความมั่นคงมากขึ้น นั่นคือ สิทธิที่เราจะได้รับอาหารที่เพียงพอกับ
ความจำเป็นในการดำรงชีวิต และอาหารนั้นมีคุณค่าทางโภชนาการ
ปลอดภัยจากสารพิษ มีระบบจัดการผลผลิตที่สามารถกระจายอาหาร
ให้ทุกคนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม และกระบวนการผลิตนั้นสร้าง
ความมั่นคงให้กับเกษตรกรผู้ผลิต มีความยั่งยืนต่อระบบนิเวศและ
สิ่งแวดล้อม

ดังนั้น ปฏิเสธไม่ได้เลยว่า เรื่องความมั่นคงทางอาหารนี้เกี่ยวโยง
กับกระแสโลกาภิวัตน์โลกเป็นอย่างยิ่ง การที่คนไทยจะมีอาหารที่ดี
มีคุณภาพ ปลอดภัย และแบ่งปันให้กับทุกคนได้อย่างเหมาะสมนั้น
ขึ้นกับปัจจัยเชิงโครงสร้างในระดับโลกอยู่มากทีเดียว ไม่ว่าจะเป็น
เรื่องของการค้าข้ามชาติ การตลาดข้ามชาติ และการลงทุนข้ามชาติ
ที่ทำให้เกิดอาหารข้ามชาติ และการหายไปของอาหารในชาติบางชนิด

โลกาภิวัตน์เป็นปรากฏการณ์ไร้พรมแดนของสังคมโลก และได้
ทำให้เกิดการเชื่อมโยงหน่วยสังคมและชุมชนต่าง ๆ ในโลกเข้าหากัน
กระบวนการนี้เปลี่ยนแปลงห่วงโซ่สัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ การเมือง
สังคม และวัฒนธรรม และส่งผลกระทบต่อวิถีการดำรงชีวิตของ
ประชาคมโลกทุกด้าน

กระแสโลกาภิวัตน์นั้นมีทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม การมองเรื่องโลกาภิวัตน์จึงมิได้มีแต่แง่มุมของการแข่งขันและช่วงชิงการนำทางเศรษฐกิจการค้าและการลงทุนเสมอไป หากยังเป็นโอกาสที่จะสร้างประชาคมโลกที่มีความเกื้อกูลและเอื้ออาทรต่อกันมากขึ้น มีการตรวจสอบถ่วงดุลธรรมาภิบาลระหว่างกันมากขึ้น และส่งเสริมสนับสนุนความเป็นธรรมทางสุขภาพและสังคม ให้แผ่ขยายไปมากขึ้น

เพื่อแสดงให้เห็นถึงผลกระทบของกระแสโลกาภิวัตน์ต่อคุณภาพชีวิตที่ดีของคนไทย ในบทความนี้จึงเลือกใช้ประเด็นความมั่นคงทางอาหารในการแสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างโลกาภิวัตน์กับสุขภาวะ ผ่านกรณีตัวอย่าง 2 เรื่อง เรื่องแรกคือ เกษตรพันธสัญญา ซึ่งแสดงให้เห็นถึงอำนาจของกระแสโลกาภิวัตน์ที่มีอิทธิพลต่อทิศทางการผลิตอาหาร และเรื่องการแพร่หลายของผลไม้ต่างประเทศในตลาดไท ซึ่งแสดงให้เห็นถึงอำนาจของกระแสโลกาภิวัตน์ที่มีอิทธิพลต่อทางเลือกในการบริโภค พร้อมกับข้อเสนอแนะบางประการ

1. เกษตรพันธสัญญา:

ความสัมพันธ์ใหม่ในกระแสโลกาภิวัตน์

1.1 เกษตรพันธสัญญาคืออะไร?

เมื่อการผลิตสินค้าเกษตรท้องถิ่นเชื่อมตัวเข้าสู่ความเป็น

อุตสาหกรรมอาหารระดับโลก ตามอำนาจของโลกาภิวัตน์ เกษตรกรรายย่อยท้องถิ่นที่ยังใช้ระบบผลิตแบบเดิม จึงได้รับการสนับสนุนชักชวนให้เปลี่ยนแปลงระบบการผลิตแบบเดิมมาเป็นระบบการผลิตใหม่ที่เรียกว่า “เกษตรพันธสัญญา” อันเป็นรูปแบบหนึ่งซึ่งเชื่อมโยงระหว่างเกษตรกรรายย่อย หรือเกษตรกรต้นน้ำ อุตสาหกรรมอาหารแปรรูป โรงงานแปรรูปกลางน้ำ ให้เข้าสู่ตลาดสินค้าส่งออก ตอบสนองลูกค้าผู้บริโภคปลายน้ำในตลาดโลก

โดยทั่วไปพันธสัญญามีด้วยกัน 3 รูปแบบ² คือ ระบบประกันตลาด ซึ่งเป็นระบบที่เกษตรกรขายวัตถุดิบให้กับผู้แปรรูป ภายใต้คุณภาพและเวลาที่กำหนด โดยเกษตรกรมีอำนาจการตัดสินใจด้านการผลิตเต็มตัว ระบบประกันราคา เป็นระบบที่บริษัทควบคุมปัจจัยการผลิตบางส่วน และเกษตรกรทำสัญญาขายผลผลิตให้กับบริษัทในราคา ปริมาณ และคุณภาพตามกำหนด และระบบประกันรายได้ ซึ่งเป็นระบบที่บริษัทควบคุมการผลิต ปัจจัยการผลิต และบริการต่าง ๆ โดยเกษตรกรจะได้รับรายได้ตามที่ตกลงกันไว้เบื้องต้น

ศจินทร์ ประชาสันต์ จากมูลนิธิเกษตรกรรมยั่งยืน (ประเทศไทย) กล่าวว่า เกษตรพันธสัญญา เป็นระบบการผลิตในภาคเกษตร ที่มักถูกนำเสนอจากภาครัฐและเอกชนว่าเป็นหนทางที่จะช่วยเหลือเกษตรกรให้มีรายได้และผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่แน่นอนขึ้น ทั้งยังช่วยให้เกษตรกรเข้าถึงแหล่งทุน เทคโนโลยีการผลิต และมี

² ศจินทร์ ประชาสันต์. (2551). “ด้านมืดของเกษตรพันธสัญญา สรุปรายข้อเท็จจริงเรื่องเกษตรพันธสัญญา. เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือก”. 1 ส.ค. 2551.

ตลาดที่แน่นอน ผ่านระบบหรือรูปแบบความสัมพันธ์ทางการผลิตและการตลาดระหว่างบริษัทธุรกิจและเกษตรกรประเภทหนึ่ง ซึ่งเกษตรกรและบริษัทกลางที่จะทำการผลิตและซื้อขายผลผลิตทางการเกษตรระหว่างกันล่วงหน้าพร้อมกับเงื่อนไขอื่น ๆ ได้แก่ เงื่อนไขการรับซื้อ เช่น การกำหนดและคำนวณราคารับซื้อ การกำหนดคุณภาพ เป็นต้น และ เงื่อนไขการผลิต เช่น วิธีการดูแลรักษา สินเชื่อ แหล่งที่มาของเมล็ดพันธุ์ วัสดุคูป หรือปัจจัยการผลิตอื่น ๆ โดยอาจตกลงกันทางวาจาหรือเขียนเป็นลายลักษณ์อักษร³

เกษตรพันธสัญญาเป็นระบบที่นำมาใช้ในธุรกิจการเกษตรไทยอย่างแพร่หลาย มีเกษตรกรทั่วประเทศเข้าสู่ระบบเกษตรพันธสัญญาจำนวนมาก ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ ๆ ได้แก่

> กลุ่มพืช เช่น ข้าวหอมมะลิ ข้าวโพดหวาน ข้าวโพดฝักอ่อน ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ มันฝรั่ง พักทอง แครอท มะม่วง น้ำดอกไม้ ส้มเขียวหวาน ส้มโอ มะขามหวาน ฯลฯ

> กลุ่มปศุสัตว์ เช่น ไก่เนื้อ ไก่ไข่ เป็ดเนื้อ สุกรขุน สุกรพันธุ์ ฯลฯ

> กลุ่มประมง เช่น ปลาทับติม ปลาดุก ฯลฯ

1.2 เกษตรพันธสัญญา ข้อเท็จจริงบางประการ

“ก่อนเข้าทำสัญญา บริษัทมาแนะนำและชักชวนว่า การเลี้ยงสุกรส่งบริษัทจะได้เงินมาก แต่เมื่อทำสัญญาไปแล้ว รายจ่ายเยอะ การทำเกษตรพันธสัญญาเปรียบเสมือนการแต่งงานได้คู่ชีวิต ต้องอยู่กันไปจนกว่าจะอยู่กันไม่ได้ เพราะเมื่อบริษัทมีเทคโนโลยีใหม่ๆ เพื่อเพิ่มผลผลิต ก็จะต้องให้ทำตามเงินที่ลงทุนสร้างโรงเรือนไปยังไม่ได้คืน เขาบอกให้ลงทุนใช้เทคโนโลยีใหม่ ก็ต้องไปกู้เงินมาลงทุนอีก จะไม่ทำก็ไม่ได้ เพราะลงทุนไปแล้ว เหมือนต้องจำใจอยู่กันไปทั้งที่ ‘ไม่รัก’ เกษตรกรผู้เลี้ยงหมูผู้ทำเกษตรพันธสัญญากับผู้ประกอบการรายหนึ่งเล่าให้ฟัง

ฉันทนา เจริญศักดิ์⁴ ผู้พิพากษาศาลแรงงาน กล่าวว่าแม้เกษตรพันธสัญญาจะเป็นการกระจายรายได้ไปสู่เกษตรกรตามพื้นที่ต่างๆ ทั้งเป็นการนำความรู้และเทคโนโลยีไปสู่ชุมชน แต่การทำเกษตรพันธสัญญาของทำให้เกษตรกรต้องเข้าผูกพันตนในสัญญาอย่างต่อเนื่อง และจำต้องยอมรับข้อผูกพันใหม่ที่ผู้ประกอบการกำหนดหรือหยิบยื่นให้

³ รศ.ดร. กัลปพฤกษ์ ผิวทองงาม รศ.ดร. ศุภชัย ปทุมนากุล และ ผศ.ดร. ศิริลักษณ์ ศุภชัย. “สร้างพันธมิตรธุรกิจด้วยเกษตรพันธสัญญา”. หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ. 6 ม.ค. 2555.

⁴ ฉันทนา เจริญศักดิ์. “สัญญาที่เป็นธรรมในระบบเกษตรพันธสัญญา”. โครงการศูนย์ยุทธศาสตร์วิชาการแรงงานนอกระบบแผนงานพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ.

เกษตรกรอีกรายหนึ่งกล่าวว่า “เวลาบริษัทส่งอาหารที่ใช้เลี้ยงเปิดให้ ก็ไม่รู้ว่าได้คุณภาพหรือไม่ บางครั้งให้ไปแล้ว เปิดก็ไม่โต เนื้อไม่ดี พอนำไปส่งก็ถูกหักเงิน ตอนหลังถึงมารู้ว่า ไม่ใช่อาหารเดิมที่เคยส่งมา คุณภาพต่ำกว่าเดิม”

นี่ชี้ให้เห็นว่า ในการลงทุนนั้นกลายเป็นว่าเกษตรกรรายย่อยเป็นผู้แบกรับความเสี่ยงค่อนข้างมาก เพราะหากผลผลิตไม่เป็นไปตามข้อกำหนด มีความผิดพลาดเสียหายเกิดขึ้น เกษตรกรรายย่อยนั้นแหละที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นทั้งหมด ฯลฯ

หากถามว่าความเสี่ยงนั้นมีมากน้อยเพียงไรศ. ดร. เบญจพรธเนศเอกะสิงห์⁵ ยืนยันว่า ในการทำเกษตรพันธสัญญาความเสี่ยงที่ปรากฏให้เห็นจะแตกต่างกันไปตามประเภทผลิตภัณฑ์ โดยเกษตรกรที่เลี้ยงสัตว์แม้จะมีรายได้จากเกษตรพันธสัญญาที่สูงกว่ากรณีของเกษตรกรที่ปลูกพืชผัก แต่มีแนวโน้มว่าเป็นกลุ่มที่มีการก่อหนี้สินสูงและนำไปสู่ความเสี่ยงด้านรายได้รวมที่ค่อนข้างสูง ตรงข้ามกับกรณีเกษตรกรพันธสัญญาด้านพืชซึ่งค่อนข้างมีทางเลือก และไม่พึ่งพิงรายได้จากพันธสัญญาเป็นหลัก

ในปี พ.ศ. 2551 ศจรินทร์ ประชาสันต์⁶ นักวิจัยเครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือก ได้เผยข้อค้นพบจากงานวิจัย กรณีการเลี้ยงปลา

⁵ เบญจพรธเนศเอกะสิงห์. “ความเสี่ยงในการเกษตรระบบพันธสัญญาในจังหวัดเชียงใหม่และลำพูน: ผลกระทบต่อเกษตรกรรายย่อยและความเชื่อมโยงต่อนโยบายสาธารณะ”. ประชุมวิชาการในหัวข้อ “สร้างความเป็นธรรม ในระบบเกษตรพันธสัญญา” แผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี (นสธ.). 23 ธ.ค. 2554.

⁶ ศจรินทร์ ประชาสันต์. (2551). “ด้านมืดของเกษตรพันธสัญญา สรุปข้อเท็จจริงเรื่องเกษตรกรพันธสัญญา”. เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือก. 1 ส.ค. 2551.

ในกระชัง ไก่เนื้อและหมู ในกลไกและเงื่อนไขการผลิตและการรับซื้อของเกษตรพันธสัญญาว่า จะแตกต่างกันไปตามประเภทของพืชหรือสัตว์หรือเมล็ดพันธุ์ที่เกษตรกรทำการผลิต รวมถึงรูปแบบที่บริษัทแต่ละบริษัทจะออกแบบ

ในกรณีที่บริษัทไม่ต้องการควบคุมการผลิตของเกษตรกรเท่าไรนัก อาจมีเพียงสัญญาซื้อขายระหว่างกันเท่านั้น ส่วนปัจจัยและวิธีการผลิตปล่อยให้เป็นการตัดสินใจของเกษตรกร แต่ในกรณีที่บริษัทต้องการควบคุมเกษตรกรอย่างมาก บริษัทจะมีเงื่อนไขในการขายวัตถุดิบ ปัจจัยการผลิตและเทคโนโลยีเกือบทุกอย่างให้เกษตรกร ซึ่งอาจอยู่ในรูปสินเชื่อ ที่บริษัทจะนำไปหักจากผลตอบแทนที่เกษตรกรจะได้รับจากบริษัทในภายหลัง ในลักษณะความสัมพันธ์เช่นนี้ เกษตรกรจำเป็นจะต้องทราบข้อมูลถึงเงื่อนไขต่าง ๆ ของบริษัท

อย่างไรก็ตาม พบว่าเกษตรกรจำนวนมากไม่ทราบเงื่อนไขบางอย่างที่ระบุในสัญญา เพราะไม่เคยเห็นหรือมีเวลาได้อ่านสัญญา และสัญญาถูกเก็บอยู่ฝ่ายเดียวโดยบริษัท หรือแม้ได้อ่านสัญญา ก็อาจพบว่ามีความหมายหลายอย่างที่ไม่ได้ระบุอยู่ในสัญญา แต่ถูกนำมาบังคับใช้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การระบุข้อความว่า “ระเบียบต่าง ๆ ที่บริษัทได้กำหนดขึ้นภายหลัง จะแจ้งให้ผู้เลี้ยงรับทราบ และผู้เลี้ยงตกลงให้ถือข้อกำหนดหรือระเบียบดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของสัญญานี้” ไว้ในสัญญา ยิ่งทำให้หลักเกณฑ์เงื่อนไขต่าง ๆ เป็นไปตามความต้องการของบริษัทแต่เพียงฝ่ายเดียว และถือได้ว่าเป็นลักษณะของสัญญาที่ไม่เป็นธรรม ยิ่งทำให้เกษตรกรไม่มีข้อมูลเพียงพอที่จะตัดสินใจอย่างรอบคอบว่า การเข้าร่วมเกษตรพันธสัญญาในทางปฏิบัติจะคุ้มค่าหรือไม่

ทั้งนี้ ประเด็นเงื่อนไขในสัญญาที่มักก่อให้เกิดปัญหาหลักมี 2 ประเด็น ได้แก่ (1) เงื่อนไขเกี่ยวกับการผลิตของเกษตรกร นั่นคือ การที่ต้องลงทุนเอง และบางครั้งก็หมายถึงเงินจำนวนมากที่ไม่ได้คาดการณ์ไว้ก่อน ต้องแบกรับความเสี่ยงจากความผิดพลาดทางการผลิตเอง หลายครั้งที่ไม่มีข้อมูลและไม่สามารถควบคุมคุณภาพปัจจัยการผลิตได้ และการที่ต้องใช้แรงงานของตนเองและครอบครัวอย่างเข้มข้น และ (2) เงื่อนไขการรับซื้อผลผลิตจากเกษตรกรของบริษัท นั่นคือระยะเวลาและราคาขายถูกกำหนดโดยบริษัท การชั่งน้ำหนักและการคิดคำนวณผลตอบแทนของเกษตรกรไม่สอดคล้องกับต้นทุนที่แท้จริง

เลี้ยงไก่เนื้อ กำไรเพียงซี่ไก่⁷

ละออง จันทร์อุไร นักวิจัยไต้หวัน ชาวลพบุรี อดีตผู้เลี้ยงไก่ในระบบเกษตรพันธสัญญาแบบประกันราคา เป็นเวลาต่อเนื่องมานาน 10 ปี ให้ข้อมูลว่า เคยลงทุนทำเล้าไก่แบบทันสมัยบนที่ดินเนื้อที่ 5 ไร่ของตัวเอง เป็นโรงเรือนปิดที่สามารถควบคุมอุณหภูมิ ความชื้น การระบายอากาศและแสงสว่างให้ลูกไก่ เงินลงทุนที่ต้องใช้เพื่อสร้างโรงเรือนปิดคิดเป็นเงินประมาณ

550,000-600,000 บาท โดยต้องสร้างตามแบบแปลนที่บริษัทกำหนด นอกจากนี้ เกษตรกรยังต้องรับผิดชอบค่าไฟของโรงเรือนอยู่ที่ประมาณ 40,000 บาทต่อรุ่นไก่ ใช้เงินราว 500,000-600,000 บาท

เธอเริ่มเลี้ยงด้วยการส่งลูกเจี๊ยบจากบริษัทมา 4,500 ตัว ซึ่งจะมาส่งพร้อมกับอาหาร ยา วัคซีน ในการเลี้ยงไก่ 1 รุ่น 50 วัน ถ้าตายไม่มาก เมื่อขายไก่ หักค่าลูกไก่ ค่าอาหารไก่ ค่ายา และค่าวัคซีน ซึ่งจะปรากฏในบัญชีค่าใช้จ่ายวันที่มาจับไก่ นอกจากนี้ยังมีค่าไฟฟ้าเดือนละหมื่นบาท ซึ่งจะพอมีกำไรเหลือ 20,000 บาท แต่หากคิดค่าแรง เรียกได้ว่าไม่คุ้ม

ผู้หญิงซึ่งเป็นผู้ดูแลไก่เป็นหลัก จะต้องยกถาดอาหารและแกลบไปให้ไก่ ต้องเก็บไก่ที่ตายออกจากเล้าในตอนเช้า ต้องให้ยา และเฝ้าไก่ตลอด 24 ชั่วโมงเพื่อให้มั่นใจว่าระบบควบคุมอุณหภูมิจะทำงานอยู่เสมอ จึงต้องคอยเงี่ยหูฟังเสียงพัดลมในโรงเรือนตลอดเวลา เพราะถ้าเกิดกรณีไฟดับนานเกิน 30 นาที ไก่จะตาย ซึ่งหมายถึงหนี้สินที่จะไม่มีเงินชดเชย

เธอเล่าว่าที่ทนเลี้ยงก็เพราะอยากได้ซี่ไก่เอาไปเลี้ยงปลาสวยในบ่อที่ขุดอยู่ด้านล่าง โดยต้องเลี้ยงไก่ 6 รุ่น เพื่อจับปลา 1 ครั้ง ดังนั้น รายได้จึงมาจากปลาไม่ใช่ไก่ ขณะเดียวกันก็ต้องคอยดูแลโรงเรือนอยู่ตลอด ผู้ที่ต้องซ่อม

⁷ ศูนย์ข้อมูลและข่าวสืบสวนเพื่อสิทธิพลเมือง. "ผ่าชีวิต 'คนเลี้ยงไก่' ในเกษตรพันธสัญญา แฉเจอชุดทุกเม็ด แทบไม่เหลืออะไร หวังแค่ 'ซี่ไก่' เป็นอาหารปลา-แหล่งรายได้ของจริง". <http://www.tcijthai.com/investigative-story/1167>.

เมื่อครั้งที่เกิดการระบาดของโรคไข้หวัดนกช่วงปี พ.ศ. 2546 เกษตรกรไม่ได้รับลูกไก่จากบริษัทโดยไม่ได้รับการชี้แจงแต่อย่างใด ขณะที่ได้ลงทุนกับโรงเรือนไปเป็นจำนวนมาก และมีดอกเบียที่ยังค้างชำระอยู่

เลี้ยงหมู กู้ธนาคารทำโรงเรือนบนที่ดินตัวเอง ค่าตอบแทนต่ำกว่าค่าแรงขั้นต่ำ

โชคสกุล มหาคำรุ่ง⁸ เลขาธิการเครือข่ายเกษตรกรพันธสัญญา (ภาคเหนือ) อดีตคนเลี้ยงหมูผู้ถูกชักชวนให้เข้าทำเกษตรพันธสัญญาแบบประกันราคาแล้วว่า เขาสนใจทำธุรกิจเลี้ยงหมูก็ด้วยเหตุที่ทีมส่งเสริมการเลี้ยงหมูยืนยันว่า จะมีรายได้อย่างต่ำเดือนละหนึ่งแสน ประกอบกับภาพลักษณ์ของบริษัทที่น่าเชื่อถือ และทีมงานที่แสดงความมุ่งมั่นตั้งใจในการช่วยเหลือเกษตรกร

การลงทุนเริ่มจากเขียนโครงการกู้เงินผ่านธนาคาร โดยบริษัทเป็นผู้ให้การรับรอง เพื่อนำเงินมาสร้างโรงเรือนให้แม่หมู ซึ่งบริษัทจัดส่งมาพร้อมอาหารและวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ โดยเป็นการซื้อจากบริษัททั้งหมด

นอกจากนี้ เขายังต้องสร้างห้องพักสำหรับสัตว์บาล พร้อมห้องอาบน้ำทำความสะอาดร่างกายก่อนเข้าโรงเรือน เพื่อป้องกันเชื้อโรคติดแม่หมู โดยต้องติดเครื่องปรับอากาศ และเครื่องทำน้ำอุ่นด้วย ทั้งที่ครอบครัวเขาเองยังไม่มีเครื่องใช้เหล่านี้เลย

หลังจากนั้น บริษัทก็แจ้งว่าให้สร้างโรงนอนและโรงคลอดของแม่หมูเพิ่ม โดยให้เหตุผลว่าให้เป็นไปตามมาตรฐาน เขาเริ่มตั้งคำถามกับการที่ไม่ได้รับข้อมูลที่สมบูรณ์เกี่ยวกับการจัดทำระบบการเลี้ยงมาตรฐานจากบริษัท เพราะเขาต้องขอเงินกู้จากธนาคารเพิ่ม

จากการสร้างโรงเรือนให้แม่หมูและโรงนอนสำหรับแม่หมูรอกคลอดบนที่ดินของตนเอง เพื่อเลี้ยงหมูของบริษัท โดยจ่ายค่าอาหาร ค่าวัสดุอุปกรณ์ และค่าน้ำค่าไฟเอง รวมแล้วเขาเป็นหนี้ธนาคารทั้งหมด 4,400,000 บาท เพื่อเลี้ยงแม่หมู 250 ตัว ซึ่งบริษัทแจ้งว่าจะจ่ายค่าตอบแทนในการเลี้ยงสูงสุดตัวละ 275 บาท ภายใต้งบเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่บริษัทกำหนด

เมื่อค่าตอบแทนในเดือนแรกไม่ปรากฏ โชคสกุลปฏิเสธที่จะสร้างโรงคลอด บริษัทก็ขนแม่หมูทั้งหมดกลับ โชคสกุลเหลือเพียงซากโรงเรือน 2 หลัง และหนี้ธนาคารก้อนโตพร้อมดอกเบีย

⁸ งานวิถีวิจัย ครั้งที่ 7 วิชาการรับใช้สังคม. เวทีเสวนาหัวข้อเรื่อง "เกษตรกรกรรมกรบวงจรเกษตรกรรมบวงจร". 25 พ.ย. 2554.

หลังจากนั้น บริษัทอีกแห่งเข้ามาชักชวนให้เลี้ยงลูกหมูขุน โดยส่งลูกหมูรุ่นแรกมาให้ 500 ตัว เมื่อเลี้ยงได้น้ำหนัก 90 กิโลกรัม ใช้เวลา 6 เดือน บริษัทก็มาจับหมูไป เขาได้ค่าตอบแทน 180,000 บาท แต่เมื่อหักค่าใช้จ่ายทั้งหมด เฉลี่ยแล้วเขามีรายรับเดือนละ 8,000 บาท น้อยกว่าค่าแรงขั้นต่ำด้วยซ้ำ

เกษตรกรเลี้ยงปลาในกระชัง

เบญจา จันทร์ดี⁹ ผู้เลี้ยงปลาทับทิมที่ปราจีนบุรีเริ่มเลี้ยงปลากระชังเมื่อ 10 ปีก่อนด้วยคำชักชวนจากบริษัท เธอกู้เงินจากญาติมาทำกระชังปลา และรับปลาจากบริษัทมาเลี้ยงจำนวน 4,000 ตัว หลังจากครบกำหนด 4 เดือน บริษัทไม่ยอมมาจับปลาตามสัญญาด้วยเหตุผลว่าปลาล้นตลาด เธอเชื่อว่าจะบุกไปที่สำนักงานใหญ่ บริษัทจึงมาจับปลา แต่ในขณะนั้นค่าอาหารปลาก็เริ่มบานปลาย และปลาโตเกินขนาดไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาด บริษัทขอซื้อในราคาต่ำกว่าราคาประกัน เธอไม่ยอมแบกรับภาระค่าเลี้ยงปลาต่อจึงต้องยอมกระนั้น เธอก็ได้กำไรราวห้าหมื่นบาท ทำให้อยากเลี้ยงปลาต่อ

ช่วงนั้น คุณภาพน้ำในแม่น้ำยังดีอยู่ เบญจาขยายจำนวนกระชังจาก 20 เป็น 45 กระชัง มีกำไรขาดทุนสลับกันไป ในแต่ละปี ขึ้นกับว่าน้ำเสียปลาตายมากน้อยเพียงไหน เธอต้องซื้อพันธุ์ปลา อาหารปลา ยา และเวชภัณฑ์จากบริษัทในราคาที่กำหนด ทั้ง ๆ ที่อาจจะแพงกว่าราคาในท้องตลาดด้วยซ้ำ เช่นอาหารสูตรเอ็ม 31 สำหรับเลี้ยงปลานิลเล็ก มีต้นทุนรวมค่าขนส่ง 385 บาทต่อกระสอบ แต่ร้านค้าปลีกขายให้เกษตรกรไม่น้อยกว่า 450 บาท การหาทางเลือกด้านปัจจัยการผลิตจากที่อื่น ทำให้เกษตรกรกลัวว่าจะกระทบความสัมพันธ์กับบริษัท นอกจากนี้ เมื่อพบปัญหา เช่น พันธุ์ปลาของบริษัทเลี้ยงแล้วเติบโตช้า ขณะที่ต้นทุนอาหารเพิ่มสูงขึ้นทุกวัน เกษตรกรก็ไม่สามารถดำเนินการอะไรได้

จนกระทั่งปี พ.ศ. 2548 แม่น้ำปราจีนบุรีประสบปัญหา น้ำเน่าเสียจากโรงงาน เธอต้องลงทุนซื้อพันธุ์ปลาที่ได้รับการฉีดวัคซีนป้องกันโรคในราคาที่แพงกว่าเดิม บวกค่าอุ้มปลากระชังละ 500 บาท นั่นคือ ใช้ฟาร์มลินผสมน้ำขลุกขลิกเพื่อฆ่าเชื้อไม่ให้ปลาติดเชื้อโรคระบาด และถ้าเกิดปัญหาปลาตายในลำน้ำจำนวนมาก บริษัทมีเงื่อนไขใหม่ว่าต้องนำเงินสดไปมัดจำค่าลูกปลากะชังละ 10,000 บาท เมื่อขายปลาและใช้หนี้หมดจึงจะคืนเงินมัดจำ

⁹ ศูนย์ข้อมูลและข่าวสืบสวนเพื่อสิทธิพลเมือง. "ฝ่าปลาทับทิม ตอน 2 ความเสี่ยงที่ต้องแบก "สัญญาหนี้" ครบวงจร". <http://www.tcijthai.com/investigative-story/483>.

เมื่อมีพ่อค้ารายอื่นมาขอซื้อในราคา กิโลกรัมละ 90 บาท ในขณะที่บริษัทให้ราคา กิโลกรัมละ 70 บาท บริษัทไม่ยอมให้ขายปลา กล่าวหาว่าเธอขโมยปลา ทั้งที่เธอเป็นคนจ่ายเงินซื้อลูกปลา อาหารปลา มาเลี้ยงในกระชังของตัวเอง

1.3 ความเป็นธรรมในเกษตรพันธสัญญาแบบไทย

ข้อเท็จจริงที่ว่า ระบบความสัมพันธ์และรูปแบบการผลิตที่ไม่เท่าเทียม ทำให้เกษตรกรไม่สามารถควบคุมกำหนดปัจจัยการผลิตด้วยตนเอง ไม่ว่าจะเป็น พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ ปุ๋ย อาหาร ยา ฯลฯ

ที่สำคัญ ยังต้องใช้ที่ดินหรือทรัพยากร รวมทั้งต้องแบกรับต้นทุนอื่นๆ ที่ซ่อนเร้น และไม่ได้ถูกคำนวณเป็น “ต้นทุนที่แท้จริง” รวมอยู่ในสัญญา

ขณะเดียวกัน เมื่อเกิดความเสี่ยงในการผลิตจากเหตุต่างๆ อาทิ ภัยพิบัติ อุบัติเหตุ มลพิษ หรือโรคต่างๆ ก็ต้องรับความเสี่ยงต่างๆ ที่เกิดขึ้นเพียงลำพัง

นอกจากนี้ เกษตรกรต้องประสบปัญหาขาดทุนหรือไม่ได้กำไรจากเงินลงทุนสูงและเป็นหนี้สินสะสมจากการลงทุน ประสบปัญหาสุขภาพจากการใช้สารเคมีจำนวนมาก ภายใต้อาตราฐานการผลิตที่เข้มงวด และจากความเครียดกลัวที่จะขาดทุน รวมทั้งยังต้องรับผิดชอบต่อการทำลายสิ่งแวดล้อม ซึ่งล้วนไม่อยู่ในความรับผิดชอบของบริษัท แต่เกษตรกร และสังคมต้องมาร่วมแบกรับ

ดร. อานันท์ กาญจนพันธุ์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เคยพูดถึงผลกระทบของโลกาภิวัตน์ที่มีต่อคนไทยทั้งประเทศ โดยเฉพาะกลุ่มเกษตรกรว่า ปัญหาใหญ่ที่สุดของโลกาภิวัตน์ก็คือ การทำให้ทุกอย่างเป็นสินค้า เพราะเป็นโลกที่จะคิดคำนึงถึงการค้าขายหรือกำไรอย่างเดียว ที่สำคัญคือ รัฐบาลได้รับนโยบายมาใช้อย่างเดียว โดยไม่ดูความเหมาะสม¹⁰

จากข้อเท็จจริงและข้อคิดเห็นเหล่านี้ จึงทำให้มีข้อถกเถียงจากหลายฝ่ายว่า การใช้ระบบเกษตรพันธสัญญาเพื่อแก้ปัญหาด้านการตลาด หรือการผลิต และราคา อีกทั้งแหล่งทุนนั้น ผลตอบแทนที่ได้รับมีความคุ้มค่ามากน้อยเพียงใด แท้ที่จริงเป็นทางเลือกที่ดีหรือไม่ หรือจะกลายเป็นการหิบบิ้นอำนาจการควบคุมตลาด และการผลิตจากเกษตรกร ไปให้กับบริษัทอย่างเบ็ดเสร็จ โดยเปลี่ยนสถานะเกษตรกรจากผู้ประกอบการเป็นเพียงแรงงานรับจ้าง พร้อมกับหนี้สินติดตัว ขณะที่บทบาทของรัฐซึ่งส่งเสริมสนับสนุนให้บริษัทและเกษตรกรเข้าสู่ระบบพันธสัญญานั้น ได้มีส่วนในการลดช่องว่างที่เหลื่อมล้ำ ปกป้องคุ้มครองเกษตรกร และกำกับดูแลให้ระบบนี้มีความเป็นธรรมอย่างไร

¹⁰ อานันท์ กาญจนพันธุ์. งานเปิดศูนย์ศึกษาศักยภาพผู้นำเกษตรกรของแนวร่วมเกษตรกรภาคเหนือ (นกน.) รายงานโดย ศรยุทธ เอื้อเอี่ยมยุทธ. “โลกาภิวัตน์กับผลกระทบต่อเกษตรกรคนจน”. 22 พ.ค. 2546.

“เราก็เลยเห็นว่าเกษตรกรมีทางเลือกชีวิตน้อยลงกว่าเดิมค่อนข้างเยอะ ก็คือตั้งแต่ตอนเริ่มต้นที่จะเลือกจะทำอะไร ก็ต้องไปดูว่ามีใครเอาทุน เอาปัจจัยการผลิตมาให้ เสร็จแล้วพอขาย จะเลือกขาย เลือกต่อรองกับผู้รับซื้อไม่ค่อยได้ เพราะมีพันธสัญญาที่ต้องขายให้กับคนนั้นคนนี้ ฉะนั้น เรื่องการกำหนดราคาก็ถูกผูกขาดโดยทุนธุรกิจการเกษตร”¹¹ ทศพล ทรรศนกุลพันธ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ นักวิจัย “โครงการเครือข่ายวิชาการเพื่อการสนับสนุนความเป็นธรรมสำหรับเกษตรกรในระบบพันธสัญญา” กล่าวแสดงความเห็น

เขาชี้แจงว่า เมื่อมองระบบเกษตรพันธสัญญาเพียงผิวเผิน จะเห็นว่าเกษตรกรได้รับเงินทุกรอบการผลิต แต่ในการวิจัยทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพกลับค้นพบว่า ในความเป็นจริงมีสิ่งที่เป็นอุปสรรคซ่อนเร้นอยู่หลายประการ โดยเฉพาะประเด็นความไม่เป็นธรรม 4 ประการ¹² คือ (1) การคำนวณต้นทุนการผลิตที่แท้จริงไม่เป็นธรรม (2) การคำนวณต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยไม่เป็นธรรม (3) เป้าหมายของเกษตรพันธสัญญาอยู่ที่กำไรของบริษัท ไม่ใช่คุณภาพชีวิตของเกษตรกร และ (4) การผูกขาดกระบวนการผลิตตั้งแต่ต้นทางทำให้เกิดการผูกขาดมาตรฐาน และการตั้งราคาอาหารที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค

¹¹ เพิ่งอ้างฯ.

¹² ทศพล ทรรศนกุลพันธ์. “เกษตรพันธสัญญา กับการหลุดพ้นจากความยากจน”. มติชนออนไลน์ http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1307455177&grp_id&catid=02&subcatid=0207. 7 มิ.ย. 2554.

1.4 สร้างความเป็นธรรมในเกษตรพันธสัญญา

ระบบเกษตรพันธสัญญา เป็นระบบผูกพันที่ต้องอาศัยความเชื่อมั่นและไว้วางใจใจ ตลอดจนความซื่อสัตย์ต่อกันของคู่สัญญา อีกทั้งมีข้อพิจารณาที่เกี่ยวข้องกับความเป็นธรรมในหลายมิติ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม กฎหมาย และสิ่งแวดล้อม การแก้ปัญหาจึงต้องอาศัยความร่วมมือกันในหลายฝ่าย ทั้งในส่วนของคู่สัญญา ระหว่างบริษัทผู้ว่าจ้าง กับเกษตรกรผู้รับจ้าง และบทบาทของรัฐ ในการเข้ามากำกับดูแลให้เกิดความเป็นธรรม พร้อมไปกับความตื่นตัวของภาคประชาสังคม และผู้บริโภคเพื่อให้ระบบพันธสัญญาสามารถสร้างพันธมิตรทางธุรกิจได้อย่างแท้จริง

ปัจจุบัน ในสังคมไทยได้เริ่มมีการขับเคลื่อนเกี่ยวกับประเด็นความเป็นธรรมในเกษตรพันธสัญญาบ้างแล้ว ดังเช่นการเกิดขึ้นของ “โครงการเครือข่ายวิชาการเพื่อการสนับสนุนความเป็นธรรมสำหรับเกษตรกรในระบบพันธสัญญา” และ “เครือข่ายเกษตรพันธสัญญา” ทำให้เริ่มเห็นโครงข่ายการทำงานด้านความรู้และคนทำงานขับเคลื่อนได้ชัดเจนขึ้น และเริ่มมีกิจกรรมสร้างองค์ความรู้และสื่อสารกับสังคมอยู่เป็นระยะ รวมถึงการจัดทำข้อเสนอทางเลือกเชิงนโยบายหลายประการ ซึ่งหากมีการยกระดับให้เข้าสู่กระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะ ก็น่าจะทำให้มีการร้อยเรียงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากทุกภาคส่วนเข้ามามากขึ้น เพื่อหาฉันทามติร่วมกัน และนำไปสู่เจตนารมณ์ทางการเมืองที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในที่สุด

ข้อเสนอในการถมช่องว่างความเหลื่อมล้ำต่อปัญหา ที่เกิดขึ้นกับเกษตรกรในระบบเกษตรพันธสัญญา

โดย เครือข่ายเกษตรกรพันธสัญญา¹³

1. จัดทำและกำหนดค่ามาตรฐานกลางของปัจจัยการผลิต เช่น พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ ปุ๋ย ยา อาหาร
2. ตรวจสอบสินค้าที่เป็นปัจจัยการผลิตทางการเกษตรและสินค้าทางการเกษตรให้เป็นไปตามค่ามาตรฐาน โดยมีตัวแทนของเกษตรกร ผู้บริโภค หน่วยงานภาครัฐ และผู้รับซื้อร่วมในการตรวจสอบ
3. ส่งเสริมผลักดันเกิดความยุติธรรมในระบบการทำธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรภายใต้ระบบเกษตรพันธสัญญา โดยนำหลัก “การค้าที่ยุติธรรม” มาเป็นหลักการในการดำเนินการ
4. จัดตั้งระบบการไกล่เกลี่ยและการระงับข้อพิพาทที่เกิดจากความขัดแย้ง หรือการไม่ปฏิบัติตามข้อสัญญาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับระบบเกษตรพันธสัญญา
5. กำหนดให้ข้อตกลงที่เกี่ยวข้องกับระบบเกษตรพันธสัญญาเป็นสัญญาที่มีแบบมาตรฐานความเป็นธรรม

6. ส่งเสริมให้เกิดระบบสนับสนุนการรวมกลุ่มเกษตรกรที่อยู่ภายใต้ระบบเกษตรพันธสัญญา รวมถึงการส่งเสริมให้เกษตรกรมีความรู้ มีข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับการตัดสินใจในการทำการเกษตร
7. ปรับปรุงและพัฒนาระบบการประกอบกิจการธุรกิจการเกษตรแบบพันธสัญญาที่ไม่เป็นธรรม
8. ส่งเสริมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานด้านการอำนวยความสะดวกและการค้าที่เป็นธรรมในระดับพื้นที่ และหน่วยงานกิจการธุรกิจการเกษตรแบบพันธสัญญาในระดับนโยบาย ให้มีการบูรณาการปฏิบัติงาน
9. ผลักดันให้มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเพื่อการคุ้มครองเกษตรกรที่ผลิตภายใต้ระบบเกษตรพันธสัญญาให้ได้รับความยุติธรรม สร้างความปลอดภัยและความมั่นคงทางอาหารให้แก่สังคมและผู้บริโภค
10. จัดตั้งกลไกระดับชาติเพื่อการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบในรูปแบบอนุญาโตตุลาการ ประกอบด้วยตัวแทนเกษตรกรพันธสัญญา ตัวแทนบริษัทผู้ประกอบการ ตัวแทนภาคประชาสังคม และเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง

¹³ “9 เครือข่ายเกษตรกรบุกเพื่อไทย ร้องแก้ความไม่เป็นธรรมระบบเกษตรพันธสัญญา”. เว็บไซต์ประชาไท <http://prachatai.com/journal/2011/08/36587>. 22 ส.ค. 2554.

เรื่องเกษตรพันธสัญญา¹⁴ คงพอทำให้เห็นภาพด้านหนึ่งของโลกาภิวัตน์ ที่ทำให้สายสัมพันธ์ของเกษตรกรกับผู้บริโภคจากแต่เดิม อยู่ในท้องถิ่นใกล้เคียงกับถิ่นที่อยู่ของผู้บริโภค ถูกเชื่อมเข้าเป็นข้อต่อหนึ่งของสายการผลิตขนาดใหญ่ที่ธุรกิจเกษตรเข้ามามีบทบาทเป็นผู้ควบคุมกระบวนการการผลิตผ่าน “พันธสัญญา” ที่มีกับเกษตรกร

ส่วนผลกระทบของโลกาภิวัตน์ที่จะกล่าวต่อไป คือผลกระทบที่อาจจะเข้าไปถึงตลาดซื้อขาย และบริโภค อาทิ ข้อสังเกตในรายงานเรื่อง “อนาคตส้มเขียวหวานพันธุ์แท้ดั้งเดิมของไทยที่กำลังถูกตีตลาดจากส้มจีน” และปัญหาความขาดแคลนอาหารในอนาคต ที่แม้การผลิตจะพอเพียง แต่ผู้ผลิตท้องถิ่นไม่สามารถเก็บอาหารเหล่านั้นได้ เพราะไม่มีสิทธิใดๆ กับผลผลิตของตน อันเป็นปัจจัยซึ่งหลายฝ่ายกังวลและเรียกว่า นี่คือ ผลของโลกาภิวัตน์ กับ “อธิปไตยความมั่นคงทางอาหาร”

2. ผักผลไม้ต่างประเทศ: อำนาจโลกาภิวัตน์เหนือตลาด

2.1 ลินค้าจีนบุกไทย

แกะรอย “ส้มจีน” ในตลาดไท

ในรายงานพิเศษ “แกะรอย “ส้มจีน” ทะลักถล่มตลาดไทย อนาคต “ส้มไทย” จะเดินต่อไปอย่างไร?” โดย กฤษณา ไพบูลย์ ผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์มติชน¹⁴ ได้รายงานสถานการณ์ค้าขายผลไม้ส้มในตลาด

ว่า หากใครไปเดินหาซื้อผลไม้วันนี้ คงไม่มีใครไม่เคยเห็นเจ้า “ส้ม” ลูกเล็ก ๆ ที่วางขายยัดครองแผงกันอยู่เกลื่อนกลาดตามริมฟุตบาท และในตลาดสดทั่วประเทศไทย จนหลายคนถึงกับตั้งคำถามว่า แล้ว “ส้มเขียวหวาน” พันธุ์สายน้ำผึ้ง บางมด พันธุ์ดั้งเดิมที่เกษตรกรไทยปลูกถูกกลืนหายไปไหน? เพราะเหลือวางขายแซมอยู่ข้าง ๆ แผงเพียงไม่กี่ลูก โดยเฉพาะช่วงต้นฤดูการที่ส้มเขียวหวานภายในประเทศไทยเริ่มออกผลผลิตในเดือนพฤศจิกายน แต่ดูเหมือนปริมาณของส้มลูกเล็ก ๆ เหล่านี้กลับมีปริมาณทวีขึ้นจนกลบส้มไทยหายไปจากตลาดกว่าร้อยละ 50

รายงานในมติชนออนไลน์ระบุว่า จากการสำรวจตลาดไท แหล่งค้าผัก-ผลไม้ใหญ่สุดของประเทศไทยถึงเส้นทางและที่มาของส้มเหล่านี้ เจ้าของแผงค้าส้มรายใหญ่ของตลาดไทหลายรายให้คำตอบตรงกันว่า ความจริงส้มลูกเล็ก ๆ เหล่านี้ได้เริ่มนำเข้ามาจากประเทศจีนมาขายในเมืองไทยตั้งแต่ต้นนโยบายการเปิดเสรีด้านภาษีในช่วงแรก ๆ มีปริมาณไม่มาก มีหลากหลายสายพันธุ์ที่นำเข้ามาขาย เช่น ส้มชาอัง ส้มหนานฟง ส้มแมนดาริน เป็นต้น เพิ่งจะมาปีนี้ที่มีการนำส้มดังกล่าวเข้ามาถล่มขายในตลาดเมืองไทยอย่างทะลักหลาย โดยเฉพาะช่วงเดือนพฤศจิกายน-ธันวาคม พ.ศ. 2554 เฉพาะบริเวณตลาดไท คาดว่ามีส้มจีนเข้ามาเฉลี่ยถึง 20 ตู้ต่อวัน หรือประมาณ 500,000 กิโลกรัมต่อวัน หากเทียบกับช่วงเดียวกันของปีก่อน ปริมาณส้มลูกเล็กเฉลี่ยเข้ามาน่าจะประมาณ 100,000 กิโลกรัมต่อวัน จะเห็นได้ว่าปริมาณของส้มจีนที่ผ่านตลาดไทเพียงปีเดียวเพิ่มขึ้นหลายเท่าตัว

¹⁴ กฤษณา ไพบูลย์. “แกะรอย “ส้มจีน” ทะลักถล่มตลาดไทย อนาคต “ส้มไทย” จะเดินต่อไปอย่างไร? (ตอน 1)”. มติชนออนไลน์. http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1324639863&groupid=01&catid=01. 24 ธ.ค. 2554.

ผักและผลไม้ในตลาดกว่าร้อยละ 50

ทุกวันนี้ นำเข้าจากประเทศจีน

ข้อสังเกตในรายงานข่าวมีว่า หากย้อนรอยเส้นทางมาของส้ม กลับพบว่าผู้ค้าส่วนใหญ่ในตลาดไทไม่ได้สั่งซื้อโดยตรงจากประเทศจีน แต่ในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา เส้นทางเดินของผักและผลไม้จากประเทศจีน จะมีพ่อค้าชาวจีนเข้ามาเดินเร่เสนอขายสินค้าให้ถึงหน้าแผงทุกวัน โดยมีลามาช่วยแปล แต่ปัจจุบันเริ่มพัฒนาพูดภาษาไทยกันได้คล่องปรือ พัฒนาการของพ่อค้าชาวจีนที่เข้ามายังตลาดไทนับว่าเติบโตไปอย่างรวดเร็วมาก ส่งผลให้พื้นที่แผงขายส่งผักและผลไม้ในตลาดไทกว่าร้อยละ 50 ทุกวันนี้ มีแต่ผัก และผลไม้นำเข้าจากประเทศจีนวางขายกันเกลื่อนตลาด ทั้งหอม กระเทียม พริก ส้ม สาลี่ แอปเปิ้ล ฯลฯ

กฤษฎา ไพฑูรย์ ผู้รายงานการสำรวจเปิดเผยว่า เฉพาะตัวเลขส้มจีนที่ผ่านตลาดไท ก็เป็นจำนวนมากถึง 500,000 กิโลกรัมต่อวัน ยังไม่นับรวมส้มจีนที่ผ่านไปยังตลาดต่าง ๆ ทั่วประเทศไทย ซึ่งหากเป็นเช่นนี้ต่อไป คำถามที่ตามมาคือ แล้วเกษตรกรผู้ปลูกส้มของไทยจะอยู่กันอย่างไรต่อไป? ขณะที่ส้มจากเมืองจีนที่เข้ามาตีตลาดมีปริมาณเพิ่มมากขึ้นและราคาถูกลงเรื่อย ๆ ซึ่งทำให้เกษตรกรหลายคนถอดใจ และหันไปปลูกพืชชนิดอื่นที่ให้ผลตอบแทนดีและดูแลรักษาได้ง่ายกว่า เช่น ปาล์ม และยางพารา เห็นได้จากพื้นที่จังหวัดกำแพงเพชร และอำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่ พื้นที่ปลูกลดลงมาก ขณะที่ผู้ปลูกส้มรายใหญ่ก็ต้องหาทางหนีทีไล่ด้วยการไปลงทุนปลูกส้มในลาวและพม่า ซึ่งมีดินฟ้าอากาศใกล้เคียงกับไทย และมีต้นทุนค่าแรงที่ถูกกว่า

บัณฑิต จิระวัฒนากุล เจ้าของสวนส้มธนาธร หนึ่งในผู้ปลูกส้มรายใหญ่ของประเทศไทย ให้สัมภาษณ์ถึงการนำเข้าส้มลูกเล็กจากประเทศจีนว่า มีผลกระทบบ้างสำหรับธนาธร แต่ไม่มาก เพราะส้มเขียวหวานของไทยมีกลุ่มลูกค้าที่บริโภคน้อย แต่หากพิจารณาในส่วนเกษตรกรรายกลาง และรายเล็กยอมรับว่ามีผลกระทบค่อนข้างมาก โดยเฉพาะช่วง 2 ปีที่ผ่านมา ผลผลิตส้มเขียวหวานของไทยออกสู่ตลาดน้อย เพราะมีปัญหาเรื่องโรคราบอด โดยเฉพาะโรครินนิ่ง ซึ่งเป็นโรคที่ยังไม่มีทางรักษา และมีแมลงเป็นพาหะ ทำให้ระบาดไปอย่างรวดเร็วมากในหลายพื้นที่ของประเทศไทย เป็นแล้วต้องตัดต้นทิ้งอย่างเดียว สวนส้มธนาธรเองประสบปัญหาเรื่องโรครินนิ่งมาก ดังนั้น ในช่วงปี พ.ศ. 2554-2555 ทางสวนส้มธนาธรจึงมีนโยบายย้ายฐานการปลูกส้มไปยังแขวงสะหวันนะเขต ประเทศลาว พื้นที่ประมาณ 10,000 ไร่ ซึ่งไม่มีปัญหาเรื่องโรคราบอด สภาพดิน น้ำ อากาศเหมาะสม คาดว่าจะให้ผลผลิตที่ดี

หากย้อนกลับไปดูตัวเลขผลผลิตส้มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 จะเห็นว่า มีผลผลิตส้มออกสู่ตลาดประมาณ 24-25 ล้านกิโลกรัม ราคาส้มเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณ 9.50 บาทต่อกิโลกรัม ปี พ.ศ. 2554 คาดว่าเหลือไม่ถึง 9 ล้านกิโลกรัมต่อปี แต่ราคาส้มพุ่งขึ้นไปถึง 21-22 บาทต่อกิโลกรัม

ข้อมูลในรายงานพิเศษนี้ระบุว่า อนาคตส้มเขียวหวานพันธุ์แท้ดั้งเดิมของไทยอาจจะถึงขั้นสูญพันธุ์จากประเทศไทยได้อีกไม่ช้าไม่นาน และต่อไปคงไม่ต้องแปลกใจ หากส้มเขียวหวานที่วางขายในตลาดเมืองไทย จะเป็นส้มสายน้ำผึ้ง นามสกุล ณ สะหวันนะเขต ประเทศลาว

2.2 ผู้บริโภคไทยกับทางเลือกที่ไม่มีสิทธิ์เลือก

ข้อมูลจาก “ผักผลไม้จีนกับทางเลือกที่ไม่มีสิทธิ์เลือก”¹⁵ พบว่า ภายหลังจากการทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีไทย-จีน ในปี พ.ศ. 2546 ปริมาณการบริโภคผลไม้ของคนไทยเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 0.44 ต่อปี เท่านั้น (ในระหว่างปี พ.ศ. 2545-2548) ซึ่งให้เห็นว่าเอฟทีเอไทย-จีน มีผลต่อปริมาณการบริโภคผลไม้ของคนไทยน้อยมาก

รายงานนี้ระบุถึงปริมาณการบริโภคผัก พบว่า หลังการทำข้อตกลงการค้าเสรีไทย-จีน ปี พ.ศ. 2546 คนไทยกลับบริโภคผัก ลดลงจาก 103.03 กรัม/คน/วัน ในปี พ.ศ. 2545 เหลือ 86.37 กรัม/คน/วัน ในปี พ.ศ. 2548 หรือลดลงร้อยละ 2.18 ต่อปี ดังนั้น การทำข้อตกลงการค้าเสรีไทย-จีน จึงไม่มีผลต่อการเพิ่มปริมาณการบริโภคผักของคนไทยเช่นกัน แต่สิ่งที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก หลังจากการทำข้อตกลงการค้าเสรีไทย-จีน ก็คือ การปรับเปลี่ยนชนิดของผักและผลไม้ที่บริโภค กล่าวคือ ผลไม้ที่คนไทยบริโภค เพิ่มขึ้นเป็นผลไม้นำเข้าจากจีน ได้แก่ กีวีฟรุต สตรอเบอร์รี่ แอปเปิ้ล และพลัม โดยมีอัตราเพิ่มตั้งแต่ร้อยละ 13.36 ต่อปี ถึงร้อยละ 569.43 ต่อปี ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2545-2548

เช่นเดียวกับพฤติกรรมการบริโภคผักของคนไทยที่บริโภคผักนำเข้าจากประเทศจีนมากขึ้น โดยกระเทียมมีการบริโภคเพิ่มขึ้นร้อยละ

10.73 ต่อปี พริกชนิดต่างๆ เพิ่มขึ้นร้อยละ 21.14 ต่อปี เห็ดชนิดต่างๆ เพิ่มขึ้นร้อยละ 29.36 ต่อปี และแครอทเพิ่มขึ้นร้อยละ 38.89 ต่อปี ซึ่งตัวเลขเหล่านี้ชี้ให้เห็นได้เป็นอย่างดีว่า ผักและผลไม้จากเมืองจีนได้เข้ามาเบียดแทรกพื้นที่การบริโภคผักและผลไม้ของคนไทย ภายใต้อัตราปริมาณการบริโภคที่แทบจะเท่าเดิม¹⁶

2.3 ทุกคนมีสิทธิในอาหารปลอดภัย แต่เลือกอาหารไม่ได้

รายงาน “ผักผลไม้จีนกับทางเลือกที่ไม่มีสิทธิ์เลือก”¹⁷ ยังได้กล่าวถึงประเด็นเรื่องความปลอดภัยของอาหารและคุณค่าทางโภชนาการ ว่าแม้จะเป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจซื้อของผู้บริโภค แต่ในทางปฏิบัติกลับกลายเป็นปัจจัยที่ไร้ผลต่อการตัดสินใจซื้อ เพราะผู้บริโภคขาดซึ่งความรู้และข้อมูลที่เพียงพอในการเลือกซื้อผักผลไม้ ทั้งเรื่องแหล่งกำเนิด มาตรฐานความปลอดภัย และคุณค่าทางโภชนาการ

ขณะที่การทำข้อตกลงการค้าเสรีไทย-จีนก็ไม่ได้นำไปสู่การปรับปรุงมาตรการด้านความปลอดภัยทางด้านอาหารภายในประเทศแต่อย่างใด ซ้ำยังถูกแทรกแซงมาตรฐานความปลอดภัยจากมาตรการตอบโต้ทางการทูตของประเทศจีนอีกด้วย

¹⁵ มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ (มสช.) โดยการสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.). 18 ส.ค. 2552. รายงาน “ผักผลไม้จีนกับทางเลือกที่ไม่มีสิทธิ์เลือก” ชุดโครงการพัฒนาการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านสิทธิที่เชื่อมโยงกับสุขภาวะขึ้นมา โดยอาศัยบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550. <http://ppvoice.thainhf.org/index.php?module=page&page=detail&id=79>.

¹⁶ เพิ่งอ้างฯ.

¹⁷ เพิ่งอ้างฯ.

รายงานได้ระบุว่า ต่อให้คนไทยมีทางเลือกในการบริโภคผักผลไม้ที่มีความหลากหลายขึ้นมามากมายเพียงใด แต่ภายใต้ความรู้ของผู้บริโภคชาวไทย ผักผลไม้เหล่านั้นก็เป็นเพียงแค่อีกชนิดที่เพิ่มขึ้นบนแผงขายผักผลไม้เท่านั้น หากได้มีความแตกต่างกันในแง่คุณค่าและความปลอดภัยไม่ทำให้คนไทยมีแคลิทีในการเลือกกินแครอทแทนผักนึ่ง แต่ก็ยังไม่มีสิทธิ์ในการเลือกแครอทที่ปราศจากสารเคมีตกค้างอยู่นั่นเอง

3. บทสรุป

ความมั่นคงทางอาหารอาจจะเป็นเพียงหนึ่งกรณีที่เกี่ยวข้องกับสุขภาวะของผู้คนจำนวนมาก ไม่ว่าจะเกษตรกรผู้ผลิต ธุรกิจอาหาร หรือผู้บริโภค ซึ่งมีเหตุปัจจัยมาจากโลกาภิวัตน์

ขณะที่ภาพรวมของกระแสโลกาภิวัตน์นั้นยังแผ่คลุมกว้างไกลไปยังมิติอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านสังคม วัฒนธรรม การเมือง และเศรษฐกิจในทุกภาคส่วน จึงจำเป็นที่จะต้องสร้างองค์ความรู้ในทุกภาคส่วน และกระตุ้นความรู้ต่อสาธารณะ เพื่อให้เท่าทันและสามารถรับมือกับความเปลี่ยนแปลงโลกทั้งในด้านดีและเสียเหล่านี้ได้อย่างสมดุลยั่งยืน

ภัยพิบัติ ความเสี่ยง และความเป็นธรรม: โจทย์แห่งการทบทวน ตนเองเพื่อความอยู่รอด

ปกรณ์ เลิศเสถียรชัย

ความนำ

ในระยะหลัง สถานการณ์ภัยพิบัติต่างๆ กลายเป็นข้อกังวลทางสาธารณะมากขึ้น ไม่ว่าจะทั้งในต่างประเทศ และในประเทศไทยเราเอง ล่าสุด อุทกภัยในบ้านเมืองเรา ซึ่งแม้จะสามารถกล่าวอ้างได้ในระดับหนึ่งว่าเป็นผลพวงจากธรรมชาติ แต่ก็น่าพิเคราะห์ว่า สภาพทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป เข้าไปเป็นตัวเร่งและซ้ำเติมความรุนแรงของภัยพิบัติได้อย่างไร

แต่เดิมนั้น การอภิปรายเรื่องความเป็นธรรมทางสังคม วนเวียนอยู่กับเรื่องการแบ่งสรรปันส่วนโภชนาการหรือการเลื่อนชั้นสถานะทางสังคม แต่ปัจจุบัน การกระจายความเสี่ยงอันตรายก็ได้เริ่มกลายมาเป็นข้อถกเถียงต่อเรื่องความเป็นธรรมด้วยเช่นกัน

บทความนี้จะกล่าวถึงภัยพิบัติ มิใช่ในมิติของผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิค หากด้วยแง่มุมทางสังคม นั่นคือ ความเสี่ยงอันประกอบสร้างการจัดการที่มีข้อพิเคราะห์ต่อเรื่องของคุณค่า และการทบทวนตนเอง เพราะท้ายที่สุดนั้น การหลุดพ้นจากความเสี่ยงที่เราช่วยสร้างนั้น

มิใช่การรุดหน้าไปบนเส้นทางอันวิบากดังเดิม แต่ตระหนักว่าเรายังมีความสามารถที่จะคิดด้วยเหตุผล เพื่อหาทางอื่นในการก้าวต่อไปได้เหมือนกัน

โลกสมัยใหม่กับความเสี่ยงอันยากแท้หยั่งถึง

เมื่อกล่าวถึงความเสี่ยง จำต้องแจ่มก่อนว่า ท่ามกลางกระบวนการเปลี่ยนแปลงโลกไปสู่ความทันสมัย อันใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นตัวขับเคลื่อนให้เกิด “ความก้าวหน้า” โดยเชื่อว่า จะนำคุณูปการมาสู่มวลมนุษยชนนั้น ได้สร้างโลกที่มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น มีความเกี่ยวโยงกันของแต่ละองค์ประกอบมากขึ้นนั้น นั่นคือ หากกล่าวโดยเจาะจง การที่โครงสร้างและเทคโนโลยีของมนุษย์เข้าไปสัมพันธ์กับระบบธรรมชาติ ย่อมทำให้สาระของความเสี่ยงเปลี่ยนแปลงไป

ความเปลี่ยนแปลงอาจแบ่งได้เป็นสองประการ ประการแรก จากแต่บรรพ์ ภัยธรรมชาติอันเป็นภาวะคุกคามจากธรรมชาติในฐานะผู้กระทำกร ก็ได้กลายมาเป็นว่า ภัยที่ขึ้นชื่อว่ามาจากธรรมชาตินั้น ยากจะแยกแยะได้ว่ามาจากธรรมชาติล้วน ๆ หรือไม่ ตัวอย่างที่ดีคือการเปลี่ยนแปลงสภาวะภูมิอากาศโลก ที่ชัดเจนว่า แม้ภัยคุกคามจะมาจากธรรมชาติ แต่ก็ยังเป็นธรรมชาติที่ได้รับการรบกวนโดยน้ำมือมนุษย์ ซึ่งปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นจำนวนมาก เกินกว่าธรรมชาติจะรับไหวได้ในสมดุลเดิม เช่นนี้เอง นักสังคมวิทยา นาม แอนโธนี กิดเดนส์ จึงเสนอว่า ความเสี่ยงในโลกสมัยใหม่นั้น เป็น “ความเสี่ยง

ประกอบสร้าง” อันว่ามนุษย์เป็นผู้สร้างให้เกิดขึ้นนั่นเอง¹

ประการถัดมาที่สำคัญนั้น ความเสี่ยงใหม่ ๆ นั้นได้หลุดพ้นไปจากการกะเทิงหรือองค์ความรู้แต่ดั้งเดิมไปเสียมาก แม้จะเป็นความรู้ทางวิทยาศาสตร์ที่อ้างความแน่นอน กล่าวคือ จากเดิมที่ความเสี่ยงสามารถคำนวณได้แน่นอน วางแผนจัดการได้แน่นอนนั้น ความเสี่ยงได้กลายเป็นความไม่แน่นอน นั่นคือ ต่อให้ตัวเลขระบุไว้อย่างไร ก็ไม่สามารถเชื่อได้สนิทใจว่าจะเป็นเช่นนั้น โดยสถานการณ์จริงมักเกิดขึ้นพ้นไปจากสมมติฐานของการคำนวณที่มักจะจัดทำอย่างหยาบ เช่น ระบุไว้ว่าอุบัติเหตุขนาดใหญ่ของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เกิดขึ้นได้ครั้งหนึ่งในรอบหมื่นปี แต่เอาเข้าจริงก็เป็นว่าเกิดขึ้นบ่อยกว่านั้นยิ่งนัก

ทั้งนี้ ก็เนื่องจากปฏิสัมพันธ์ในระบบได้รอดพ้นสายตาจากการทำความเข้าใจของผู้เชี่ยวชาญในเวลาจำกัด ซึ่งมีใช้เรื่องใหม่ แต่ประการใด เอาเข้าจริง ในทางประวัติศาสตร์เทคโนโลยี ก็เป็นที่ทราบกันดีว่า เทคโนโลยีเก่าบางอย่าง เช่น เครื่องจักรไอน้ำ แม้ยุคนี้เราจะเข้าใจมันไม่ได้เต็มที่ แต่จำต้องใช้งาน ก็เกิดอุบัติเหตุหลายครั้ง

ยิ่งมนุษย์ไปข้องเกี่ยวกับระบบธรรมชาติมากขึ้นเรื่อย ๆ การสร้างความเข้าใจของเราเพื่อให้ไร้ทันโดยครบถ้วนก็เป็นอย่างยากนัก ความข้อนี้เป็นที่ประจักษ์เมื่อนักสังคมวิทยา นาม ชาร์ลส์ เพอร์โรว์ ได้เข้าไปมีส่วนสอบสวนอุบัติเหตุทางนิวเคลียร์ที่เกาะทรีไมล์ เมื่อปี

¹ Giddens, Anthony. (1990). The Consequences of Modernity. Cambridge: Polity.

ค.ศ. 1979 และได้กลายมาเป็นมโนทัศน์ทางวิชาการว่า “อุบัติเหตุอันเป็นปกติ” ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ความสลับซับซ้อนและความสัมพันธ์ที่ยืดโยงกันของแต่ละองค์ประกอบทางเทคโนโลยี และปฏิสัมพันธ์กับองค์การในฐานะที่เป็นกลุ่มทางสังคม ย่อมทำให้อุบัติเหตุต้องเกิดขึ้นอย่างเลี่ยงไม่ได้ ราวกับเป็นปกติ และมักจะเกิดขึ้นจากข้อบกพร่องที่เล็ก ๆ น้อย ๆ หลายประการที่ประจวบเหมาะกัน และปะทุจนลุกลามขึ้นกลายเป็นอุบัติเหตุขนาดใหญ่นั่นเอง²

นัยสำคัญต่อเรื่องนี้มีว่า เราพึงสำเหนียกว่า มนุษย์เข้าไปมีส่วนสร้างความเสี่ยงให้มากขึ้น และเราต้องยอมรับว่ามีความรู้ความเข้าใจอันจำกัด ที่ต้องกล่าวเพิ่มคือ ต่อให้เป็นไปในเหตุอันเกิดจากภัยธรรมชาติ การจัดการที่ย่ำแย่ของมนุษย์ก็เข้าไปมีส่วนบ่อนเซาะให้สถานการณ์เลวร้ายลง กรณีตัวอย่างที่ร้ายแรงนัก คือ พายุเฮอริเคนแคทรีนา ที่ทางการสหรัฐอเมริกาดูเบาความเสี่ยงและประเมินความน่าจะเป็นไว้ต่ำเกินไป รวมทั้งการก่อสร้างระบบป้องกันภัยที่ยืดเยื้อไม่สำเร็จเสียที จนกระทั่งในปีค.ศ.2005 พายุกระหน่ำและตั้งรับไม่ทัน สูญเสียชีวิตผู้คนไปประมาณกว่า 1,800 คน คนจำนวน 5 ล้านคนไม่มีไฟฟ้าใช้กว่า 2 เดือน

นอกจากนี้แล้ว จากการศึกษาของนักสังคมวิทยา นาม ลี คลาร์ก ก็พบว่า การตอบสนองขององค์การที่เกี่ยวข้องเมื่อเกิดภัยพิบัตินั้น เป็นไปอย่างไม่ทันการ โดยในระยะต้นนั้นมีการผลักงานออกไปจากตัว

แปะป้ายว่าภาวะไม่ใช่ หรือ “ปิดสวระ”³ นี้ก็ชวนให้ขบคิดว่า การจัดการภัยพิบัติในบ้านเมืองเรานั้นมีช่วง “ปิดสวระ” เช่นนี้ด้วยหรือไม่

สังคมบ่มเพาะความเสี่ยง

และการกระจายอย่างไม่เป็นธรรม

จากความอันได้พรรณนาไปข้างต้นนั้น ก็พอสรุปความอย่างคร่าวได้ว่า ความเสี่ยงเป็นสิ่งที่แฝงฝังอยู่ในเส้นทางการสู่ความทันสมัย สู่การพัฒนาที่มุ่งเน้นไปสู่ระบบที่ซับซ้อนและยืดโยงแต่ละองค์ประกอบมากขึ้น โดยตัวอย่างปรากฏอยู่ ไม่ว่าที่เราพบเจอในปี พ.ศ. 2554 นี้ในเรื่องการจัดการน้ำ หรือเรื่องที่สะสมบ่มหนองมาพอควรแล้ว เช่น นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ในเส้นทางของความก้าวหน้า นั้น ทั้งผลดีและผลร้ายหาได้ตกต้องอย่างเท่าเทียมกันต่อทุกคน การกระจายความเสี่ยงอันตรายก็เช่นกัน โดยเหตุที่การกระจายความเสี่ยงเป็นเรื่องของการจัดการทางสังคม แม้ว่าจะปรากฏอยู่ใต้โฉมหน้าของการจัดการทางเทคนิค

เมื่อการกระจายความเสี่ยงเป็นการจัดการทางสังคม และหากมีแนวโน้มว่าสังคมนั้นสั่งสมความไม่เป็นธรรม ก็พึงสังเกตว่า การกระจายความเสี่ยงก็คือการผลักภาระไปให้ผู้อื่น ไม่ว่าจะในมิติทางเทศา หรือทางกาละ ก็ตาม

² Perrow, Charles. (1984). Normal Accidents: Living with High-Risk Technologies. NY: Basic Books.

³ Clarke, Lee. (1989). Acceptable Risk?: Making Decisions in a Toxic Environment. Berkeley: University of California Press.

ในทางเทคนิคนั้น ขอยกตัวอย่างให้เห็นภาพจากภัยพิบัตินิวเคลียร์ที่ฟูกูชิมะ ประเทศญี่ปุ่น แม้ลำดับความจะมีว่า เกิดแผ่นดินไหว และตามมาด้วยคลื่นยักษ์สึนามิ ที่ซัดเข้าถล่มโรงไฟฟ้านิวเคลียร์จนระบบหล่อเย็นทำงานผิดพลาด จนชวนให้เราคิดไปได้ว่า นี่คือผลงานของธรรมชาติ กระนั้น สาระหลักส่วนหนึ่งย่อมอยู่ที่การที่ญี่ปุ่นตัดสินใจเลือกใช้พลังงานนิวเคลียร์ แม้จะตั้งอยู่ใกล้เขตรอยเลื่อนแผ่นดินไหวเพื่อตอบสนองความต้องการพลังงานอันเร่งกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมนั่นเอง อันจัดได้ว่าเป็นต้นธารของความเสียหายที่มนุษย์เข้าไปก่อ

ทว่า การจัดการทางสังคมย่อมส่งผลในมิติความเป็นธรรมมากกว่านั้น กล่าวคือ ญี่ปุ่นยุคพัฒนาได้ผลักโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ให้ไปลงในพื้นที่ภาคอีสานของญี่ปุ่น ซึ่งก็ถูกทิ้งไว้ให้เป็นชนบทล่าหลังนับตั้งแต่หลังการปฏิวัติเมจิ เนื่องจากสนับสนุนข้าวอันอาจเก๋าก่อนการปฏิวัติ เช่นนี้ ครั้นญี่ปุ่นต้องเร่งเครื่องเศรษฐกิจประเทศเมื่อสัก 40 ปีที่แล้ว โรงไฟฟ้านิวเคลียร์จึงได้ไปตั้งในพื้นที่ชนบทเหล่านี้ อันล่มสลายเพราะคนหนุ่มสาวเข้ามาขายแรงงานในเมือง โดยแลกกับสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกที่ลงไปในห้องถิ่นเหล่านั้นเป็นการตอบแทน นี่เองที่เป็นที่มาที่ไปของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ฟูกูชิมะ และอีกหลายแห่ง

ที่น่าเศร้าคือ ห้องถิ่นญี่ปุ่นอีกหลายแห่งยังต้องพึ่งพิงการเกี่ยวพันจากโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในปัจจุบัน เนื้อความเช่นนี้เองที่ทำให้นักประวัติศาสตร์ชาวญี่ปุ่นนาม เอจิ โอกูมะ เห็นว่า ทางเลือกทางรอด

นั้นมิอาจเกิดขึ้นเป็นจริงได้เลย หากปราศจากการทบทวนความเป็นมาเป็นไปของการพัฒนาที่สร้างความไม่เท่าเทียมในแต่ละพื้นที่เพื่อให้เข้าใจตัวเอง⁴

ความเสี่ยงนั้นยังสามารถถูกผลักออกไปในทางทะเลได้เช่นกัน โดยอาจพิจารณาได้จากวิกฤตหนี้ที่สหรัฐอเมริกาและหลายประเทศในสหภาพยุโรปต้องเผชิญ อันเกิดจากการผ่อนผันการแก้ไขการลดการขาดดุลงบประมาณให้อยู่ในระดับที่ควบคุมได้ โดยอาจผ่านการปฏิรูประบบสวัสดิการ การปฏิรูปการใช้จ่ายภาครัฐ และการปฏิรูปสู่การเติบโตอย่างยั่งยืน ทว่าก็หาได้จริงจัง รังแต่ก็ยืมมาโปะการขาดดุลที่หนักข้อขึ้นเรื่อย ๆ

อีกนัยหนึ่ง นี่ถือเป็นความนิ่งนอนใจที่จะผลักภาระหนี้ให้คนรุ่นหลัง และการขาดความมุ่งมาดปรารถนาทางการเมืองจริงจังที่จะแก้ปัญหาหนี้ แม้ว่าสัญญาอันตรายจะระบุชัดแล้วก็ตาม และก็ยังยึดเยื้อต่อไปโดยไม่มีที่ท่าว่าจะแก้ไขได้ในระยะเวลาอันสั้น และคุกคามการเติบโตทางเศรษฐกิจของโลกไปได้อีกต่อเนื่อง แม้แต่ทำให้ระบบล่มสลาย

หรืออีกตัวอย่างหนึ่ง ในกรณีการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก ก็พบความมั่งก่ายที่จะแก้ปัญหาการปล่อยก๊าซเรือนกระจกด้วยกลไกตลาด หรือที่เรียกว่าการค้าคาร์บอน ทั้งที่รู้ว่าเป็นแค่การผ่องถ่ายเงินตรา ชื่อเวลาในระยะสั้นเท่านั้น หาได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้าง

⁴ จากการเล่นกับศาสตราจารย์ เอจิ โอกูมะ ที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ 25 ต.ค. 2554.

ในการผลิตและการบริโภคแต่ประการใด

ประเด็นสำคัญมีอยู่ว่า สถาบันทางสังคมนั้นมีแนวโน้มจะผลักภาระออกนอกตัว โดยหารู้ไม่ว่าสุดท้ายก็ขวางงูไม่พ้นคอ และมักจะดูเบาความเสี่ยง คิดแต่ได้ในระยะสั้น แทนที่จะพิจารณาในระยะยาวอย่างยั่งยืน หากขาดการคิดทบทวนตนเองอย่างจริงจัง การคิดตัดต้นตอของความเสี่ยงนั้น แทบเป็นไปไม่ได้เลย

อุทกภัยกับการพัฒนาที่ผิดทาง

เช่นเดียวกัน โจทย์เรื่องความเสี่ยงอันเพาะบ่มตัว และการกระจายอย่างไม่เป็นธรรม ก็ชวนให้เรามองย้อนดูต้นเมื่อคราวอุทกภัยนี้ด้วยเช่นกัน

คำถามครวญน้ำท่วมของเราอาจได้แก่ เราได้ผลักระน้ำให้ใครบ้าง เป็นการขวางงูพ้นคอหรือไม่ และพฤติกรรมเชิงบุคคลและองค์การทั้งของหน่วยงานรับผิดชอบและภาคการเมืองนั้นเป็นอย่างไร เราขาดการประสานงานเพื่อให้ได้ข้อมูลภาพรวมใช่หรือไม่ หรือคิดเอาแต่ได้เฉพาะหน้าจากการกักน้ำเอาไว้ให้มาก แต่ไม่ได้คาดการณ์ถึงความเสี่ยงที่ตามมาขึ้นใช่หรือไม่ การตัดสินใจที่เป็นไปนั้นเป็นแค่การดันทุรังโดยละเลยสัญญาณภัยน้ำท่วมใช่หรือไม่ วัฒนธรรมองค์กรเช่นนี้ เมื่อหลังภัยพิบัติต้องได้รับการศึกษาทบทวนโดยด่วน ก็ด้วยการแยกให้เห็นชัดว่า อย่างใดคือภัยพิบัติจากน้ำมือธรรมชาติ หรืออย่างใดคือภัยพิบัติจากน้ำมือมนุษย์

ที่สำคัญไม่แพ้กัน เราต้องหวนกลับไปพิจารณาต้นตอ หรือที่มาที่ไปของความวิบัติหนนี้ แต่ก็ด้วยจิตใจที่เป็นธรรม โดยอย่าได้รับไปกล่าวโทษหรือหาแพะ ทว่าเพื่อให้เห็นโครงสร้างของปัญหา หรือให้เกิดความรู้สึกร่วมรับผิดชอบร่วมกัน

ก่อนอื่น อยากให้พิจารณาข่าวจากสถานีโทรทัศน์ช่อง 7 ในวันที่ 8 กันยายน พ.ศ. 2554 ซึ่งเป็นช่วงที่ภัยน้ำท่วมเริ่มส่อเค้ากลางเป็นหายนะ โดยอย่าเพิ่งด่วนตัดสินว่าใครผิดใครถูก แล้วลองขบคิดว่ามีประเด็นอะไรบ้างจากเนื้อข่าวนี้ “ส.ส.ภาคกลาง ค้านผันน้ำล่งทุ่งป้องกันน้ำเข้ากรุง”⁵

โดย 5 ส.ส.ภาคกลางของพรรคชาติไทยพัฒนา ได้แถลงคัดค้าน แนวทางการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมกรุงเทพมหานคร ด้วยกรมฝนจากเมฆน้ำฝนใน 9 จังหวัดภาคกลาง เพื่อระดมการไหลของน้ำที่จะเข้าสู่กรุงเทพมหานคร โดยเห็นว่ามีปริมาณน้ำฝนที่มากกว่า 9 จังหวัด ที่หาวิธีกับเขมกลุ่มน้ำใน เป็นการสร้างปัญหาให้บ้านปลายออกไปอีก ซึ่งรัฐบาลควรบริหารจัดการโครงการไหลของน้ำที่ภาวะมีน้ำท่วมให้ 9 จังหวัดภาคกลางเดือดร้อนซ้ำอีก

นายบรรหาร ศิลปอาชา ประธานที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวง เกษตรและสหกรณ์พร้อม รัฐมนตรี ลงพื้นที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เพื่อรับทราบแนวทางการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมที่จังหวัด ที่เตรียมมีน้ำไหลทุ่งนา 6 ทุ่ง พื้นที่กว่า 60,000 ไร่ คาดว่าจะรับน้ำไว้ได้กว่า 336 ล้านลูกบาศก์เมตร เพื่อเตรียมรับน้ำจากภาคเหนือที่จะปล่อยลงมาในกลางเดือนนี้ ซึ่งจึงเห็น นายบรรหาร เห็นว่าเป็นเรื่องละเอียดอ่อน ถ้าเป็นลุ่มน้ำล่งทุ่ง โดยให้ผันน้ำเข้าพื้นที่ที่เก็บกักน้ำแล้วเท่านั้น

นางสาวอัมลิสณี ชินรัตน์ นายกรัฐมนตรี ได้ลงกระแสตอบรับโครงการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมว่า ตลอด 2 สัปดาห์ ที่เข้ารับตำแหน่ง ได้ลงพื้นที่เยี่ยมประชาชนเขมมาเยี่ยมที่ เมืองฉะเชิงเทรา ได้สั่งคณะกรรมการชำนาญการและบริหารจัดการน้ำ เพื่อเร่งจัดการกักเก็บน้ำประมาทให้กับผู้ประสบภัย ซึ่งจะระดมเวลาอีกจาก 3 เดือนเป็น 30 วัน ส่วนการแก้ปัญหาในระยะกลาง และระยะยาว ได้ให้รัฐมนตรีเร่งลงพื้นที่สำรวจพื้นที่ทั้ง 44 จังหวัด เพื่อศึกษาเพื่อเก็บน้ำและนำกลับความแนวทางการบริหารระยะยาวต่อไป

⁵ ส.ส.ภาคกลาง ค้านผันน้ำล่งทุ่งป้องกันน้ำเข้ากรุง. 8 ก.ย. 2554. http://www.ch7.com/news/news_thailand_detail.aspx?c=2&p=376&d=156751.

จากข่าวนี้นี้ เมื่อประมวลกับสิ่งที่ได้รับทราบก่อนหน้านี้ เราจะเห็นประเด็นดังนี้

1. ปกติภูมิประเทศบ้านเราแต่ไหนแต่ไร ถ้าฝนตกหนักมาก มันก็ต้องไหลล้นตลิ่งเข้าทุ่งอยู่แล้ว นี่เป็นไปตามธรรมชาติอย่างเลี่ยงไม่ได้
2. พอมีการขยายเมือง สร้างนิคมอุตสาหกรรม ขยายพื้นที่ทำการเกษตร รวมทั้งการแปลงที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามธรรมชาติ ให้มีราคาในตลาด ทุ่งที่เคยรับน้ำก็เป็นพื้นที่หาประโยชน์ไปเสียหมด
3. การผันน้ำเข้าทุ่งที่ทำตามปกติ คือ ผันเข้าที่นาเกษตรกร เพราะว่าความเสียหายทางเศรษฐกิจต่ำสุด เมืองมีความเสียหายทางเศรษฐกิจสูงสุด แต่นี่ก็สร้างความไม่พอใจมากขึ้นเรื่อยๆ ในหมู่เกษตรกร
4. มาปี พ.ศ. 2554 นี้ มีการเปลี่ยนจากการประกันรายได้มาเป็นการจํานําราคาข้าว ดังนั้น ทุกหัวระแหงเลยเร่งปลูกข้าวตามนโยบายรัฐบาล หวังว่าจะมีรายได้เอามาชำระหนี้เดิมที่มีอยู่
5. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงเลือกสนองความต้องการของประชาชน ละเลยข้อเสนอของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางการจัดการน้ำแต่โบราณมา
6. ครั้นเมื่อไม่มีที่ให้น้ำไป ก็ดึงน้ำลงมาจากท้ายเขื่อนไม่ได้ พอทำไม่ได้ น้ำจากต้นทางที่เขื่อนก็ต้องกักเอาไว้เรื่อยๆ รอวันทะเลักออกมา แม่น้ำผันออกทุ่งจะไม่มากนัก แค่ 300 กว่าล้านลูกบาศก์เมตร กระนั้น หากบริหารจัดการอย่างต่อเนื่องดี ๆ ก็สามารถบรรเทาได้ระดับหนึ่งทีเดียว

จากข้อพิเคราะห์ข้างต้น จะกล่าวโทษใครก็ย่อมได้ ทั้งนักการเมือง ทั้งชาวนบพ ทั้งชาวกุ้ง ทั้งหน่วยงานราชการ หรือแม้แต่น้ำเอง แต่ที่สำคัญ ย่อมเลี่ยงไม่พ้นที่จะต้องกล่าวโทษตัวเราเองด้วยว่าเราทุกคนได้เป็นส่วนหนึ่งของปัญหาอย่างเลี่ยงไม่พ้น

หากพินิจให้ดี ภัยพิบัติธรรมชาติหนี่ทวีความรุนแรงเนื่องจากปัญหาเชิงโครงสร้างของสังคมไทย ไม่ว่าจะเรื่องแนวทางการพัฒนาและความเป็นธรรมทางสังคมที่หมักหมมไว้นาน และเราปล่อยทิ้งไว้ไม่ใส่ใจนั่นเอง

กล่าวโดยสรุปคือ น้ำท่วมคราวนี้น่าจะเตือนใจว่า แนวทางการพัฒนาที่เค้นเอาอรรถประโยชน์จากธรรมชาติ และการจัดการความเป็นธรรมทางสังคมที่เอาอรรถประโยชน์เป็นตัวตั้ง คงไปไม่รอดเสียแล้วกระมัง ที่สำคัญคือ เราจะเปลี่ยนแนวทางการพัฒนาให้ลดการเอาสังคมมนุษย์เป็นศูนย์กลางลง และเสริมความสอดคล้องกับธรรมชาติได้อย่างไร

แต่จะหาทางออกจากรักบี้ดักเช่นนี้ได้ ก็ต้องมีความมุ่งมั่นและคุณค่าร่วมกัน ดังนั้น การคิดแบบแบ่งขั้วตามแต่เขตการปกครอง เช่น กทม. กับนอก กทม. หรือตามการถือครองวัตถุ เช่น พวกคนชนชั้นกลาง กับพวกคนชั้นล่าง หรือแม้แต่การคิดแค่ว่า ชนบทท่วม เมืองก็ต้องท่วมด้วย ไม่น่าจะพาเราไปไหนได้ไกลนัก มีแต่จะพาลงเหวไปอีกเรื่อยไป

การจัดการน้ำท่วม

คือการจัดการความเป็นธรรมทางสังคม

จากข้างต้นนั้น ได้ชี้ความให้เห็นว่า แนวทางที่เราขับเคลื่อนสังคมดังผ่านมา ได้สะสมความเสี่ยงไว้มาก และอย่างไม่เป็นธรรม รวบรวมปะทุออกมาเป็นภัย โดยได้กล่าวไปนับตั้งแต่แรกเริ่มเห็นสัญญาณหายนะของภัยน้ำท่วม

เมื่อมวลน้ำมาจ่อถึงหน้าเมืองหลวง ก็ได้เปิดประเด็นให้เราพิจารณาเพิ่มอีกประเด็นหนึ่ง การจัดการแก้ไขคลี่คลายมวลน้ำนั้น แม้จะเป็นเรื่องทางเทคนิคที่จากหน้า แต่เบื้องหลังนั้นก็เป็นเรื่องทางสังคมไม่แพ้กัน อุปมาดังเบื้องหลังของบิกแบคกันน้ำนั้น ย่อมมีทั้งการประท้วงและเสียงอิงอลแห่งความไม่พอใจของกลุ่มประชาชนอยู่ชัดเจน ขณะที่ความอิมคริมของเหตุผลสาธารณะในการตั้งแนวบิกแบคนั้นก็สำแดงมาโดยน่าน้ำคร่ำไม่แพ้กัน

กล่าวอีกนัยหนึ่ง การแก้ปัญหาหน้าท่วมให้บรรเทา ก็เป็นโจทย์ทางสังคมที่มากกว่าโจทย์ทางเทคนิคให้ต้องแก้ อันเรียกร้องการตัดสินใจเชิงคุณค่า

กล่าวคือ เมื่อเลือกว่าจะยอมให้พื้นที่ใดโดนท่วมบ้าง และจะผันน้ำออกไปที่ใดบ้างนั้น ไม่อาจตัดสินด้วยโมเดลทางคณิตศาสตร์แต่อย่างใด แต่มันก็โดยเลือกว่าจะตั้งมั่นกับคุณค่าแบบใด เช่น หากคิดแบบอรรถประโยชน์นิยม ก็คือดูภาพรวมให้เกิดความทุกข์น้อยที่สุด อาจปกป้องพื้นที่เศรษฐกิจไว้เพราะมูลค่าของมันเอง และกันไม่ให้เกิดผลกระทบลุกลามไปยังลูกจ้างทั่วไป และให้บางพื้นที่ต้องเสียสละ

โดนท่วมต่อไป หากคิดแบบกลุ่มภราดรภาพ ก็เท่ากับไม่มีพื้นที่ใดได้รับสิทธิ์ห้ามท่วมเป็นพิเศษ ก็มีแต่เสี่ยงด้วยกัน และร่วมหัวใจหัวใจเดียวกัน หากคิดแบบปกป้องความมั่นคงของมนุษย์อย่างน้อยในขั้นต่ำ ก็เป็นได้ว่า อาจยินยอมให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันว่า ที่ใดโดนน้ำท่วม และที่ใดไม่โดนท่วม แต่ก็ต้องสอดคล้องกับหลักการอันรับรองได้ว่า ที่ใดที่ไม่โดนน้ำท่วมนั้น ย่อมต้องสำคัญต่อการกู้ภัย และช่วยเหลือพื้นที่ที่ถูกน้ำท่วมไปแล้วได้

ดังนั้นเอง เมื่อในสังคมมีการเถียงกันเป็นตาว่า กรุงเทพมหานคร นั้นสามารถถูกน้ำท่วมได้หรือไม่ และในแนวคั้นกันน้ำนั้นก็มีชาวบ้านทั้งสร้างและทิ้งรื้อในเวลาเดียวกัน การตัดสินใจแก้ไขสถานการณ์น้ำท่วมนั้น จึงไม่ใช่แค่การกู้บ้านกู้เมืองเท่านั้น หากแต่ยังเป็นการกอบกู้หลักการในการอยู่ร่วมกันของสังคมไทยด้วย

ในที่นี้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจมากขึ้นโดยตัวท่านผู้อ่านเอง ผู้เขียนใคร่ขอแนะนำเสนอในรูปแบบของบททดลองทางความคิด ดังในกรอบที่ 1

คำถามตั้งต้น

1. การอธิบายด้วยความไม่เป็นธรรมระหว่าง กทม. กับ ต่างจังหวัด ด้วยระดับน้ำที่ต่างกัน เพียงพอหรือ?
2. การนำเอาเรื่องนี้จับเข้ากรอบคิดเรื่องอุดมการณ์ชนชั้น เช่น สลิม ชนชั้นกลาง หรือภาษายุทธการ เช่น กรุงแตก รัฐประหารน้ำ เพียงพอหรือ?

ข้อเท็จจริง

1. จริงๆ ไม่ใช่เรื่องระหว่าง กทม. กับ ต่างจังหวัด เพราะทุกจังหวัด ต่างก็พยายามปกป้องส่วนที่เป็น “เมือง” ของตนเองเอาไว้
2. ต่อให้น้ำท่วม กทม. ก็ไม่ได้มีนัยสำคัญต่อระดับน้ำในภาพรวมเลย
3. ถ้าน้ำท่วม กทม. โดยเฉพาะชั้นใน จะท่วม “ขัง” นานกว่าที่อื่น เพราะไม่ได้ออกแบบมาให้เป็นทางผ่านน้ำ แต่วางโครงสร้างให้ถูกล้อมรอบเอาไว้ด้วยระบบคันหลายชั้น เปรียบเสมือนเป็นอ่างน้ำอันหนึ่ง ที่ว่าถ้าน้ำเข้าอ่างแล้ว มีรูให้น้ำออกอยู่กระจัดริดนิดเดียว

ข้อพิจารณาเบื้องต้น

ภัยคุกคามเดียวกัน ใช่ว่าจะเกิดผลสะท้อนต่อความสามารถในการดำรงชีวิตอย่างมั่นคงของแต่ละคนได้เท่ากัน

ตัวอย่างตั้งต้น ให้ลองนึกภาพนักบอลซูเปอร์สตาร์ นักเขียน กับกระเป๋ารถเมล์ เหล่านี้ล้วนเจ็บขาเท่า ๆ กัน คำถามคือ เขาได้รับผลสะท้อนต่อความสามารถในการดำรงชีวิตอย่างมั่นคงเท่ากันหรือไม่?

ถัดมา ให้นึกนิเวศการใช้ชีวิตในเมือง เทียบกับในชนบท ให้เห็น “นิเวศของการใช้ชีวิต” ทั้งหมด การประทังชีวิต-พึ่งพิงระบบโครงสร้างพื้นฐานหรือสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ การไหลเวียนของน้ำท่วม-ขังนิ่งจนเน่าหรือไหลผ่าน แล้วพิจารณาว่า หากได้รับน้ำเท่ากัน จะสะท้อนต่อความสามารถในการดำรงชีวิตอย่างมั่นคงได้เท่ากันหรือไม่ อย่างไร?

ทางเลือกที่ใคร่ครวญมากขึ้น

ทางเลือกเรื่องการจัดการน้ำ ย่อมเป็นทางเลือกเชิงคุณค่า ทางเลือกของการสร้างแนวทางความเป็นธรรมในสังคม เลือกที่จะสร้างผลสะท้อนต่อความสามารถในการดำรงชีวิตอย่างมั่นคงของแต่ละคนอย่างไร ดังสถานการณ์สมมติต่อไปนี้

1. หากน้ำจะหลากไหลเข้ามาทางศูนย์บัญชาการความช่วยเหลือ ซึ่งเป็นโกดังและเป็นศูนย์กลางการกระจายถุงยังชีพ โดยที่ข้างๆ ศูนย์นั้นเป็นหมู่บ้านที่ยังไม่ท่วม แต่กระสอบทรายมีจำกัด ปกป้องได้อย่างใดอย่างหนึ่ง ท่านจะเลือกปกป้องอะไร? หรือเฉลี่ยให้ท่วมเท่ากัน?
2. เขตหนึ่งเป็นชุมชนที่เป็นทางน้ำผ่านตามธรรมชาติ เมื่อน้ำผ่านก็ท่วมมิดแน่ๆ กับในระยะเชื่อมถึงกันนั้น เป็นแหล่งของโรงพยาบาลชั้นนำที่มีผู้ป่วยรุนแรงอยู่มาก และแพทย์ที่นี่สามารถรักษาอาการป่วยจากน้ำท่วมได้แทบทุกชนิด แต่เช่นเดิม กระสอบทรายมีจำกัด ท่านจะเลือกปกป้องอะไร? หรือเฉลี่ยให้ท่วมเท่ากัน?
3. หากศูนย์อพยพที่จังหวัดลพบุรี วิถี อาหารอร่อย สามารถรองรับผู้อพยพได้ 2,000 คนมากที่สุด แต่น้ำกำลังจะเข้าพื้นที่ ก. ประชากรเบาบางอยู่กันสัก 1,500 คน กับพื้นที่ ข. ประชากรหนาแน่น ทาวน์เฮาส์ฟรีบ์ อยู่กัน 3,000 คน เช่นเคย กระสอบทรายมีจำกัด ท่านจะเลือกปกป้องอะไร? หรือเฉลี่ยให้ท่วมเท่ากัน?

ขอเน้นย้ำว่า การไม่ตัดสินใจก็คือการตัดสินใจแบบหนึ่ง และเสริมว่า ในที่นี้ยังไม่ได้ชวนพิจารณาเรื่องการปกป้อง

“พื้นที่เศรษฐกิจ” กับการปกป้อง “หน้าตาของประเทศ” ของพักไว้ก่อน เนื่องจากเป็นเรื่องใหญ่มากและซับซ้อน อีกเป็นเรื่องในระยะยาวมากกว่า และยิ่งขอยกเรื่องความเป็นธรรมในการชดเชยออกไปก่อน เพราะว่าเป็นอีกเรื่องที่ใหญ่เหมือนกัน

อนึ่ง ที่ชวนคิดแบบนี้ ก็เพราะว่า ความขัดแย้งทางสังคมจากการจัดการน้ำหนี้ ส่วนหนึ่งมาจาก การขาดการคิดคำนึงเชิงสาธารณะ ให้ทุกคนอภิปรายกันได้ว่า เรากำลังอยู่ร่วมกันด้วยการให้คุณค่าแบบไหน ต่ออะไร เพื่อว่าในขณะที่น้ำขยายตัวนั้น เรายังต้องเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน

คำถามสุดท้าย

หากท่านเป็นผู้บริหารประเทศ หรือผู้มีอำนาจตัดสินใจจากทางเลือกที่ท่านเลือกไปแล้ว ท่านจะอธิบายเป็น “เรื่องเล่าที่มีเหตุผล” ให้ประชาคมของท่านอย่างไร?

ดังนี้ จึงแสดงนัยสำคัญสองประการ ประการแรก เรื่องทางเทคนิคย่อมมีอาจแยกจากเรื่องเชิงคุณค่า ทางเลือกแห่งการใช้เทคโนโลยีย่อมเป็นทางเลือกเชิงคุณค่าไปด้วย ว่าเรายึดถือแนวทางของความเป็นธรรมในแบบใด อย่างไรก็ตามแต่การแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าในเรื่องอุทกภัยเลย การป้องกันปัญหามิให้เกิดขึ้นในอนาคตก็เช่นกัน

แม้แต่การเลือกใช้ระบบเทคโนโลยีขนาดใหญ่ที่รับรองการปกป้อง
แทบเต็มร้อยอันมาพร้อมกับคำมั่น ก็เสี่ยงไม่พ้นยกอำนาจให้กับกลุ่ม
ชนชั้นนำทางการเมือง และกลุ่มชนชั้นนำทางความรู้ ดังหนึ่งเราละทิ้ง
ความสามารถในการตรวจสอบความฉ้อฉล และความสามารถในการ
ตั้งคำถามทบทวนตนเองต่อสังคมไทยให้แก่คนอื่นคนไกลไปแล้ว
ทั้งที่จำเป็นต่อการก้าวไปสู่อนาคตอย่างยั่งยืน

และถัดมาประการที่สอง ทางเลือกของการจัดการย่อมเป็น
บททดสอบประชาธิปไตย ว่าประชาธิปไตยหาใช่การแสวงความมั่งคั่ง
ในเชิงตัวเลข หรือในการแข่งขันในตลาด หรือการยกอำนาจให้กับ
ผู้อ้างตนว่าเป็นผู้รู้ ดังที่คุณค่าของความเป็นธรรมนี้เป็นไปได้
หลายแง่ แล้วแต่จะเลือก ร่วมรับผิดชอบ และไม่อาจบอกได้โดย
หลุดลอยจากความเป็นจริงทางสังคมได้ว่า ความเป็นธรรมแบบใด
ดีที่สุด กล่าวคือ ก็ย่อมเป็นทางเลือกของประชาคมนั่นเอง ที่จะ
อภิปรายเลือกแนวทางความเป็นธรรมพร้อมกับเหตุผลแห่งความ
ดีงามที่นั่นยอมรับ และเหตุผลนั้นก็หาใช่เหตุผลอย่างแห้งแล้ง
ที่มาจากการเอาแต่ใช้ความคิดแต่เพียงอย่างเดียว แต่กอปรด้วย
ความเห็นอกเห็นใจ หรือความรู้สึกรู้สึทางศีลธรรม อันว่าโดยทั่วไป
แล้ว แม้กระบวนการนี้จะรับรองประโยชน์สูงสุด แต่ก็เปิดที่เปิดทาง
ให้เสียงของผู้อ่อนแอ ของผู้ที่ถูกคุกคามความมั่นคง ได้ถูกยินอย่าง
สะเทือนใจ และเป็นมาตรฐานขั้นต่ำของความเป็นธรรม ดังที่
นักเศรษฐศาสตร์และนักปรัชญ์นามกระเดื่อง อมาตยา เซ็น
ได้แถลงเอาไว้⁶

บทส่งท้าย

วิกฤตเป็นเครื่องเตือนใจเรา เรียกร้องความเข้มแข็งทางจิตใจ
ของเรา ให้สามารถเผชิญหน้ากับตัวเราเอง ทบทวนองค์ความรู้ด้วย
ความตระหนักว่า เครื่องมือที่เป็นปัญหาอยู่แล้วนั้นยากจะนำมาแก้
สถานการณ์ที่เป็นปัญหา และยิ่งกว่านั้น ย่อมเป็นบททดสอบความ
ร่วมทุกข์ร่วมสุขกัน ความรู้สึกสำนึก และความร่วมมือรับผิดชอบต่อกัน

ในระยะอันสั้นนี้ การปรับทิศทางของการผลิตสร้างความรู้
ย่อมจะสำคัญอย่างมาก ดังจะเห็นได้ว่า ในภาวะวิกฤต ความรู้
สำเร็จรูปและแบ่งสาขาวิชาโดด ๆ นั้นมิใคร่จะมีประโยชน์นัก ก็
น่าสนใจว่า องค์ความรู้ที่ชวนให้เราย้อนมองตนเอง ตั้งสติกับ
ตนเอง เห็นจุดยืนของตนเองกับธรรมชาติ เห็นข้อจำกัดของศาสตร์
ต่าง ๆ นึกทบทวนความเอาแต่ได้ในระยะสั้นและละเลยผู้อื่น พิสูจน์
พิเคราะห์ทางเลือกด้านคุณค่าต่อเรื่องความเป็นธรรม มีความจำเป็น
ยิ่งนัก นี่ชัดว่า การมองตนเองเป็นส่วนหนึ่งของปัญหานั้นสำคัญ
ต่อการเรียนรู้ ที่จำต้องเปลี่ยนทิศทาง หากเราจะต้องการอยู่รอด
ในโลกและสังคมที่ทวีความเสี่ยงภัย

⁶ Sen, Amartya. (2009). The Idea of Justice. Harvard University Press & London: Allen Lane.

ความถูกต้องและ ความเป็นธรรมในการ จัดการน้ำท่วมใหญ่: ประสบการณ์ไทยและ เยอรมัน

สุนทรียา เหมือนพะวงศ์

1. บทนำ

ปัญหาน้ำท่วมใหญ่ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันนำความสูญเสียให้คนไทยจำนวนมาก ปัญหาน้ำท่วมโยงกับเรื่องความถูกต้องและความเป็นธรรมในการจัดการน้ำ ทั้งในเชิงเทคนิค สังคม เศรษฐกิจ การเมือง และกฎหมาย หากสังคมไทยได้เรียนรู้ผ่านวิกฤตในครั้งนี้ อย่างจริงจัง ก็ถือได้ว่าเราสามารถแปรวิกฤตที่เกิดขึ้นให้เป็นโอกาสในการป้องกันและแก้ไขปัญหาไม่ให้เกิดความผิดพลาดอีก

ผู้เขียนในฐานะสมาชิกคนหนึ่งในสังคม ใคร่ขอนำบทเรียนจากประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งเคยเผชิญปัญหาน้ำท่วมใหญ่มาแล้วหลายครั้ง และพยายามแก้ไขปัญหาก็เกิดการจัดการน้ำท่วมอย่างยั่งยืนมานาน่าเสนอ และศึกษาเปรียบเทียบ เพื่อให้เกิดเป็นประเด็นในการค้นหาแนวทางในการปฏิรูปการจัดการน้ำท่วมอย่างถูกต้อง เป็นธรรม และยั่งยืนมากยิ่งขึ้นในสังคมไทยของเราต่อไป

2. สภาพปัญหาน้ำท่วม

ภาวะน้ำท่วมเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้ตามธรรมชาติ แต่การที่เหตุการณ์น้ำท่วมได้กลายเป็นปัญหาและเป็นภัยพิบัติ ทำให้แต่ละประเทศให้ความสำคัญกับเรื่องนี้มากขึ้น งานวิจัยของนักวิทยาศาสตร์จำนวนมากต่างยืนยันว่า นอกเหนือจากเหตุการณ์ภัยแล้งที่กำลังจะมีเพิ่มมากขึ้น เหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ก็จะเกิดบ่อยครั้งขึ้นควบคู่กันไป

ในช่วงที่ผ่านมา ประเทศเยอรมันเผชิญปัญหาน้ำท่วมใหญ่หลายครั้ง ได้แก่ ในช่วงปี ค.ศ. 1993 และ ค.ศ. 1995 ที่แม่น้ำไรน์ ค.ศ. 1997 ที่แม่น้ำโอเดอร์ ค.ศ. 2002 ที่แม่น้ำเอลเบ และ ค.ศ. 2005 ที่แม่น้ำดานูบ แม้ผู้คนเสียชีวิตไม่มาก แต่มีความเสียหายทางทรัพย์สินเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก สำหรับประเทศไทยก็ประสบความสูญเสียจากน้ำท่วมใหญ่อย่างต่อเนื่องเช่นเดียวกัน ความสูญเสียต่าง ๆ จำเป็นต้องรีบเร่งแก้ไข และป้องกันไม่ให้เกิดขึ้นอีก

3. สาเหตุของปัญหาน้ำท่วม

สาเหตุของปัญหาน้ำท่วมส่วนหนึ่งมาจากปัญหาสิ่งแวดล้อมในภาพรวม ไม่ว่าจะเป็นการปล่อยคาร์บอนไดออกไซด์สู่ชั้นบรรยากาศ การตัดไม้ทำลายป่าและทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก เกิดน้ำแข็งละลายมาก เกิดฝนไม่ตกตามฤดูกาล หรือเกิดฝนมากเกินไป

นอกเหนือจากนี้ ปัญหาน้ำท่วมยังอาจจะเกิดจากการบริหารจัดการน้ำที่ไม่ถูกต้อง ทำให้ไม่สามารถควบคุมกักเก็บและระบายน้ำ

ได้อย่างเหมาะสม ซึ่งเมื่อเกิดปัญหาแล้ว หากไม่มีการแก้ไขจัดการอย่างถูกต้องอีก ก็จะทำให้เกิดความเสียหายมากขึ้นเป็นทวีคูณ

ในประเด็นการจัดการทรัพยากรน้ำให้ถูกต้องนั้น คำว่า “ทรัพยากรน้ำ” คงมิได้หมายความถึงเพียงตัวน้ำ หากแต่หมายรวมถึงผืนดินที่เกี่ยวข้องกับน้ำ สิ่งปลูกสร้าง และวัฒนธรรมชีวิตความเป็นอยู่ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงถิ่นฐานที่อยู่อาศัยของมนุษย์ ซึ่งบ่อยครั้งกินพื้นที่เข้าไปในแนวทางเดินของน้ำ การออกแบบสิ่งปลูกสร้างให้คนสามารถอยู่ร่วมกับน้ำได้ การจัดระบบคูคลองแม่น้ำและแหล่งน้ำไม่ถูกต้อง เช่น การสร้างเขื่อนกักเก็บน้ำขนาดใหญ่ ทำให้มีการกักเก็บน้ำจำนวนมาก ขัดต่อธรรมชาติที่น้ำจะต้องไหลลงพื้นที่ต่ำ บางครั้งมีปัญหาในการระบายน้ำไม่ทัน การเปลี่ยนแปลงสภาพทางน้ำ เส้นทางน้ำ หรือการบุกรุกทางน้ำ ทำให้การไหลของน้ำเร็วเกินไป

ปัญหาน้ำท่วมจึงเชื่อมโยงโดยตรงกับการจัดการพื้นที่การใช้ที่ดิน การก่อสร้างสิ่งปลูกสร้าง และการดำเนินวิถีชีวิตที่ไม่เหมาะสม ไม่สอดคล้องกับระบบนิเวศของน้ำ และเชื่อมโยงกับระบบการผันน้ำ การกักเก็บน้ำ และการระบายน้ำ ที่อาจจะไม่ได้หลักวิชาหรือไม่มีประสิทธิภาพด้วย

4. หลักความเป็นธรรมทางสิ่งแวดล้อม ที่เกี่ยวกับการจัดการน้ำท่วม

การจัดการน้ำและน้ำท่วมเป็นเรื่องใหญ่และยาก เพราะน้ำมีหลายประเภท เช่น น้ำบนดิน น้ำใต้ดิน น้ำที่เป็นน้ำจืด น้ำกร่อย และน้ำทะเล นอกจากนี้ การจัดการน้ำยังเกี่ยวข้องกับจัดการดินที่อยู่ใต้น้ำ ที่ชายตลิ่ง ที่อยู่ริมน้ำ หรือที่ชายหาดริมทะเล และที่ดินที่น้ำอาจจะต้องไหลพัดผ่านในฤดูน้ำหลากด้วย

การจัดการน้ำมีวัตถุประสงค์หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการจัดการน้ำเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นการใช้น้ำในเชิงปริมาณเพื่อการอุปโภคบริโภค การเกษตร และอุตสาหกรรม การใช้น้ำเป็นทางเดินเรือเพื่อการคมนาคม การปล่อยน้ำทิ้ง และรวมถึงเรื่องน้ำท่วมด้วย เนื่องจากกฎหมายเกี่ยวกับน้ำมีเป็นจำนวนมาก การใช้บังคับจึงอาจทับซ้อนสับสน หรือมีความยากลำบาก

หลักความเป็นธรรมทางสิ่งแวดล้อมที่สำคัญที่เกี่ยวกับเรื่องการจัดการทรัพยากรและมลพิษ ซึ่งรวมถึงเรื่องการจัดการน้ำและน้ำท่วม ในมุมมองเรื่องความเป็นธรรมระหว่างมนุษย์ต่อมนุษย์ด้วยกันนั้น มีหลักการสำคัญสั้น ๆ ว่า จะต้องมีการกระจายโอกาสในการได้ประโยชน์และเสียประโยชน์ของบุคคลกลุ่มต่าง ๆ อย่างเป็นธรรม ดังนั้น เรื่องของการใช้น้ำ หากประชากรในกรุงเทพมหานครได้ประโยชน์จากการใช้น้ำมากกว่าที่อื่น ชาวกรุงเทพฯ ก็อาจจะต้องรับภาระในบางประการด้วย มิฉะนั้นจะกลายเป็นว่า ในยามปกติคนต่างจังหวัดขาดโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรน้ำอยู่แล้ว และ

เมื่อมีปัญหาน้ำท่วม ยังต้องรับภาระอยู่เพียงฝ่ายเดียวอีก ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องที่ไม่เป็นธรรมอย่างยิ่ง เพราะเมื่อฝ่ายใดได้ประโยชน์ ฝ่ายนั้นย่อมต้องรับภาระบางอย่างเป็นการชดเชย และฝ่ายที่เสียประโยชน์ก็จะต้องได้รับการเยียวยาบางอย่างควบคู่กันไป เรื่องนี้อาจจะเปรียบเทียบระหว่างพื้นที่ของฝ่ายอุตสาหกรรมกับพื้นที่เกษตรกรรมที่มักมีการจัดการกันอย่างไม่สมดุลในลักษณะเดียวกันด้วย

อย่างไรก็ตาม หากหลักการข้างต้นเป็นที่สุด อาจจะหมายความว่าทุกพื้นที่สามารถกระจายความเจริญ กระจายโอกาส กระจายความเสี่ยง และกระจายการรับภัยกันอย่างไม่มีข้อจำกัด ซึ่งไม่ใช่เรื่องที่น่าจะถูกต้อง เพราะผู้ที่จัดการทรัพยากรน้ำย่อมต้องเข้าใจธรรมชาติของน้ำ ระบบทางไหลเวียนของน้ำ และเคารพการมีอยู่ของทรัพยากรน้ำในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบนิเวศ ซึ่งหมายความว่ามนุษย์ไม่สามารถจะใช้ทรัพยากรน้ำอย่างไม่มีขอบเขตจำกัด หากแต่ต้องจัดการเพื่อให้ระบบนิเวศมีความสมดุลและยั่งยืนควบคู่กันไป หลักความเป็นธรรมในเรื่องนี้จึงคำนึงถึงความเป็นธรรมระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติที่ต้องหาจุดที่เหมาะสมให้พบ โดยมีธรรมชาติเป็นศูนย์กลาง มิใช่ผลประโยชน์ของมนุษย์เป็นศูนย์กลาง

5. กฎหมายว่าด้วยการจัดการน้ำท่วม

กฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยการจัดการสิ่งแวดล้อมฉบับต่าง ๆ ทั้งของประเทศเยอรมันและของประเทศไทย ได้วางหลักการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแบบยั่งยืนไว้ ซึ่ง

เกี่ยวข้องกับเรื่องการป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมด้วย

อย่างไรก็ตาม ในอดีต เรื่องน้ำท่วมถือเป็นปัญหาในเชิงปรากฏการณ์ธรรมชาติที่ไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายเข้ามาจัดการ แต่ในยุคปัจจุบันนี้ จะเห็นได้ว่าหลายประเทศได้พัฒนากฎหมายว่าด้วยการจัดการน้ำท่วมอย่างเป็นระบบมากขึ้น ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปรากฏการณ์ธรรมชาติที่เปลี่ยนแปลงนี้ มีความจำเป็นที่จะต้องมึลักษณะยืดหยุ่น ปรับตัวให้เหมาะสมตามสภาพความเป็นจริง

หลังเหตุการณ์อุทกภัยครั้งใหญ่ที่แม่น้ำเอลเบในปี ค.ศ. 2002 ที่เกิดความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้คนเป็นจำนวนมาก ประเทศเยอรมันได้ออกกฎหมายว่าด้วยการจัดการน้ำท่วมเพื่อการจัดการน้ำท่วมอย่างยั่งยืน โดยสังคมเยอรมันตระหนักว่า มนุษย์เข้าใช้ที่ดินและกระทำการกิจกรรมต่าง ๆ กระทบต่อทรัพยากรน้ำมากเกินไป ดังนั้น การปฏิรูประบบการจัดการน้ำท่วมอย่างยั่งยืนจึงเน้นการเปิดให้มีพื้นที่เพื่อทรัพยากรน้ำมากขึ้น นอกจากนี้ ยังมี การแก้ไขปัญหาคาราคาถอกฐาระเบียบต่าง ๆ ที่เหมาะสม และการขาดแคลนทรัพยากรของหน่วยราชการ รวมทั้งการสร้างระบบป้องกันความเสียหายไว้ล่วงหน้า รวมถึงการออกกฎหมายว่าด้วยการชดเชยความเสียหายให้แก่เหยื่อน้ำท่วมและการฟื้นฟู

นอกเหนือจากประเทศเยอรมัน ประชาคมยุโรปก็ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องนี้เป็นอย่างมาก และมีการออกกฎหมายยุโรปเพื่อบังคับให้ประเทศสมาชิกพัฒนาเรื่องกฎหมายน้ำท่วมอย่างจริงจังมากขึ้น ดังเช่น ประเทศออสเตรีย เพื่อนบ้านของเยอรมัน หลังมี

อุทกภัยครั้งใหญ่ ก็มีโครงการที่เน้นการจัดทำผังเมืองใหม่ เพื่อให้เกิดการจัดการน้ำที่เหมาะสมมากยิ่งขึ้นเช่นเดียวกัน

สำหรับประเทศไทย เมื่อหลายปีก่อน หน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมเคยมีความพยายามยกร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยทรัพยากรน้ำขึ้นมา ซึ่งได้กำหนดให้มีหมวดพิเศษว่าด้วยการจัดการน้ำท่วมและน้ำแล้งไว้ด้วย เป็นที่น่าเสียดายที่ร่างกฎหมายดังกล่าวยังไม่ถูกพัฒนาให้เป็นกฎหมาย แต่แม้ไม่มีกฎหมายเฉพาะเกิดขึ้น รัฐก็ยังสามารถใช้เครื่องมือในกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะเครื่องมือทางปกครองได้ หากรัฐเห็นความจำเป็น

6. กฎหมายรัฐธรรมนูญว่าด้วยน้ำท่วม

กฎหมายรัฐธรรมนูญของเยอรมันและไทย ต่างก็กำหนดเรื่องการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน มาตรา 20 เอ แห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญเยอรมัน ซึ่งเป็นแนวนโยบายแห่งรัฐด้านสิ่งแวดล้อม บัญญัติในเรื่องการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมไว้อย่างกว้าง ๆ ว่า รัฐจักต้องดูแลรักษาสุขภาพธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติจักต้องคำนึงถึงคนรุ่นต่อไป ซึ่งเน้นหลักการพัฒนาแบบยั่งยืนและหลักการความเป็นธรรมในระหว่งคนรุ่นปัจจุบันกับคนรุ่นถัดไป ดังนั้น การจัดการน้ำท่วมก็จักต้องกระทำการตามหลักการที่รัฐธรรมนูญได้วางแนวทางไว้ โดยถือว่ารัฐมีหน้าที่ผูกพันที่จะต้องดำเนินการตามหลักที่วางไว้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน ในหมวดว่าด้วย สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ก็ได้วางแนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อม แบบยั่งยืนไว้ไม่ต่างจากของเยอรมัน กล่าวคือ รัฐต้องดูแลทรัพยากร ธรรมชาติให้เป็นไปอย่างสมดุลและยั่งยืน โดยร่วมกับชุมชนและ ประชาชน ยิ่งไปกว่านั้น ในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ ก็ยังมี การกำหนดเรื่องการใช้ที่ดิน ผังเมือง และเรื่องการจัดการทรัพยากรน้ำ ไว้เป็นพิเศษ เป็นที่น่าเสียดายที่บทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง ยังไม่ถูกนำมา พิจารณาบังคับใช้ให้เกิดเป็นจริงเป็นจังขึ้น และหลายเรื่อง สามารถนำมาปรับใช้โดยตรงกับเรื่องการจัดการน้ำท่วมได้

การคุ้มครองและป้องกันน้ำท่วม ในมุมมองหนึ่งเป็นประเด็นเรื่อง สิทธิทางสิ่งแวดล้อมที่ประชาชนจำเป็นต้องมีชีวิตสุขภาพที่ดีและ ปลอดภัย และเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐที่จะวางมาตรการต่างๆ ในการ จัดการน้ำท่วมอย่างเหมาะสม อย่างไรก็ตาม มาตรการของรัฐ บางประการอาจกระทบสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของบุคคล ในส่วนอื่นได้ โดยเฉพาะเรื่องเสรีภาพในการดำเนินการต่างๆ ตัวอย่างเช่น เจ้าของกรรมสิทธิ์ในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงน้ำท่วม อาจ ถูกจำกัดไม่ให้ก่อสร้างอาคารบ้านเรือนตามประสงค์ ข้อจำกัดสิทธิ์ ที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม หากเป็นเรื่องเหมาะสมและได้สัดส่วน บุคคลดังกล่าวก็ไม่อาจโต้แย้งได้ นอกจากจะยอมรับค่าทดแทน ชดเชยเยียวยา ไม่ว่าจะในฐานะที่ถูกกริดรอนสิทธิมิให้กระทำการกรรม บางเรื่องหรือบางช่วงเวลา หรือในฐานะผู้ถูกเวนคืนในกรณีที่เป็น อย่างยิ่ง

7. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการน้ำท่วม

เครื่องมือทางกฎหมายว่าด้วยการจัดการน้ำท่วมทั้งของ เยอรมันและไทย ส่วนใหญ่เป็นมาตรการของฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะ การออกคำสั่งในทางปกครองเพื่อจัดระบบการระบายน้ำ การทำกฎ ทางปกครองเพื่อกำหนดผังเมืองในลักษณะต่างๆ หรือการออก กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมอาคารต่างๆ ยิ่งไปกว่านั้นอาจหมาย ความรวมถึงปฏิบัติการทางการปกครองในลักษณะต่างๆ ซึ่งมักก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เช่น เรื่องการสร้างพนัง หรือการทำเขื่อน กั้นน้ำแบบชั่วคราว การใช้มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการ น้ำท่วม อาจมีลำดับในการใช้ดังต่อไปนี้

7.1 การจัดระบบข้อมูลเรื่องน้ำท่วม

การจัดระบบข้อมูลน้ำท่วม จะกระทำต่อเมื่อผู้ที่เกี่ยวข้อง สามารถมองเห็นภาพรวมของการจัดการน้ำทั้งหมด ซึ่งความรู้เรื่อง ธรรมชาติของน้ำเป็นเรื่องสำคัญที่จะทำให้เข้าใจว่า มนุษย์จะอยู่ใน ระบบนิเวศของน้ำได้อย่างเหมาะสมอย่างไร และสมควรจะป้องกัน และแก้ไขปัญหาน้ำท่วมอย่างไร เพราะพื้นที่แต่ละพื้นที่อาจมีระบบ การไหลของน้ำแตกต่างกันไป

การเข้าใจระบบนิเวศของน้ำ หมายความว่าการศึกษาเรื่อง ระบบของแหล่งน้ำ การไหลเวียนของน้ำ เวลาการไหลของน้ำ การ ขึ้น-ลงของน้ำ เส้นทางน้ำ หลักการระบายน้ำ และเรื่องการจัดการ ที่ดินที่เกี่ยวข้องกับน้ำ

การจัดการน้ำท่วมจึงต้องเข้าใจสภาพธรรมชาติของน้ำในทุกมิติ ข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องการจัดการน้ำท่วม อาจมิใช่ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีโดยตรง เช่น เรื่องประวัติศาสตร์การตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ในแหล่งน้ำ วัฒนธรรมการใช้น้ำ หรือการจัดการน้ำท่วมตามแนวปฏิบัติของชุมชนต่าง ๆ นั้น จำเป็นต้องมีเครื่องมือในการหาข้อเท็จจริงทางสังคมศาสตร์อย่างเหมาะสมควบคู่กันไปด้วย

ความท้าทายของการจัดการน้ำท่วม คือ ความสามารถในการรู้ถึงภัยน้ำท่วม เรื่องนี้จะกระทำได้ต่อเมื่อมีระบบข้อมูลที่พร้อมในทุกแง่มุม ข้อมูลน้ำท่วมโยงกับข้อมูลเรื่องทรัพยากรน้ำที่หลายฝ่ายมีอยู่ ทั้งปริมาณน้ำที่มีในแต่ละช่วงเวลา ทั้งน้ำในเขื่อน น้ำทุ่ง น้ำท่า และการคาดการณ์เกี่ยวกับเรื่องน้ำฝน ข้อมูลที่เกี่ยวกับน้ำมีทั้งแผนที่แสดงแหล่งน้ำและทางเดินน้ำ สมุดวัดปริมาณน้ำ เส้นแสดงความสูงของน้ำที่อาคารบ้านเรือน หรือเส้นของน้ำใต้ดิน รวมทั้งเอกสารแสดงระดับของภัยที่น่าจะเกิด ในประเทศเยอรมัน ถือว่าเป็นหน้าที่ของหน่วยงานท้องถิ่น หรือหน่วยงานด้านทรัพยากรน้ำที่ต้องจัดทำขึ้น ประชาชนสามารถตรวจสอบเส้นขีดแสดงความสูงของน้ำได้ก่อนที่จะตัดสินใจซื้อบ้าน

เกี่ยวกับข้อมูลที่ต้องใช้ความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีนี้ รัฐอาจจำเป็นต้องลงทุนเรื่องอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้อง โดยเฉพาะเทคโนโลยีใหม่ๆ ที่จะช่วยทำให้หาความแม่นยำถูกต้องในเรื่องข้อเท็จจริงต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจาก

เครื่องมือแล้ว รัฐจำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีความรู้และมีความพร้อมที่จะใช้เครื่องมือต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย

7.2 การใช้มาตรการทางผังเมือง

การควบคุมการใช้ที่ดิน และการควบคุมการก่อสร้าง

มาตรการทางผังเมือง การควบคุมการใช้ที่ดิน และการควบคุมการก่อสร้างเป็นมาตรการทางปกครองที่สำคัญ เพื่อวางแนวทางในการป้องกัน แก้ไข และลดภัยน้ำท่วมได้ โดยมีเครื่องมือที่สำคัญ คือ การประเมินความเสี่ยงและภัยอันตรายหากจะมีน้ำท่วม และการจัดระดับความเสี่ยงภัยของพื้นที่ที่เสี่ยงภัยน้ำท่วม หรือพื้นที่ที่น้ำจะต้องท่วม ซึ่งแต่ละพื้นที่ที่มีความเสี่ยงแตกต่างกันไป

การประเมินความเสี่ยงและภัยอันตรายน้ำท่วม การจัดระดับของภัยอันตราย และการกำหนดพื้นที่เสี่ยงภัยข้างต้น จะต้องถูกประเมินโดยข้อมูลที่ถูกต้อง โดยหน่วยงานที่มีความรู้ความสามารถ และต้องดำเนินการเป็นระยะ เพื่อให้ข้อมูลได้รับการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง เช่น ทุก 6 ปี โดยในระยะยาว จะต้องมีการประเมินสถานการณ์ภาพรวมกันเป็นครั้ง ๆ ไป ซึ่งการประเมินเป็นเพียงการคาดการณ์ไว้ล่วงหน้า แต่ในสถานการณ์จริงอาจแตกต่างจากการคาดการณ์ก็ได้ ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนได้ทราบถึงความเสี่ยงภัยในพื้นที่ของตนเอง

การจัดระดับภัยของพื้นที่ต่าง ๆ อาจแบ่งเป็นพื้นที่ที่มีความเสี่ยงที่จะน้ำท่วมเล็กน้อย พื้นที่ที่มีความเสี่ยงระดับกลาง และพื้นที่

ที่เสี่ยงมีน้ำท่วมสูง ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาจกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันแก้ไข ลดความเสี่ยง และลดการลงทุนที่ผิดพลาดได้ หรือวางกฎเกณฑ์ข้อปฏิบัติหรือข้อห้ามที่สมควรก็ได้ โดยเฉพาะในพื้นที่ให้น้ำไหลผ่าน การใช้พื้นที่ในเชิงของการก่อสร้าง การผังเมือง เป็นเรื่องที่ต้องควบคุมอย่างเหมาะสม สำหรับพื้นที่ที่น้ำจะท่วมถึงอย่างแน่นอน อาจไม่ได้รับการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารที่อยู่อาศัย หรือทำเป็นพื้นที่อุตสาหกรรม

ฝ่ายปกครองยังอาจวางมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการก่อสร้างได้ เช่น การไม่ออกใบอนุญาต หรือการออกใบอนุญาตให้ได้ยากขึ้น หรือกระบวนการออกใบอนุญาตอาจจะต้องทำกระบวนการประชาพิจารณ์ที่กว้างขวางขึ้น สำหรับการสร้างสิ่งปลูกสร้างในพื้นที่น้ำท่วมหรือน้ำท่วม เพื่อให้เกิดการชั่งน้ำหนักของผลประโยชน์ของการอนุรักษ์ธรรมชาติเข้าไปมากขึ้น นอกจากนี้ ยังอาจควบคุมการออกแบบอาคารให้เหมาะสม หรือกำหนดลักษณะการใช้งานหรือการทำกิจกรรมในบางพื้นที่ เช่น การควบคุมการติดตั้งระบบไฟฟ้า การสร้างที่เก็บของ ที่โล่ง หรือที่จอดรถ ที่จะมีการใช้งานให้น้อยที่สุด มาตรการควบคุมการก่อสร้างและการวางระบบการจัดการต่าง ๆ ไว้ล่วงหน้านี้ ถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างมากกับการจัดการน้ำท่วม

มาตรการทางผังเมืองและการควบคุมการใช้ที่ดิน และการควบคุมการก่อสร้าง ที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่น้ำท่วม จึงอาจทำให้พื้นที่ต่าง ๆ กลายเป็นพื้นที่ที่ต้องรับภาระเกี่ยวกับน้ำที่แตกต่างกันไป เช่น

พื้นที่ทำเขื่อน พื้นที่ที่ต้องกันน้ำให้เป็นทางผ่านของน้ำ พื้นที่ที่เป็นที่รับน้ำ หรือเป็นพื้นที่ที่ต้องกั้นน้ำ ซึ่งทำให้เกิดการจำกัดสิทธิในการใช้ทรัพย์สินของบุคคลบางประการ เช่น อาจจะถูกควบคุมเรื่อง การก่อสร้าง หรือการทำกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งเจ้าของที่ดินบริเวณอื่น อาจไม่ถูกจำกัดสิทธิ ดังนั้น การชดเชยอย่างเป็นธรรมจึงเป็นประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาควบคู่กันไป

7.3 การจัดทำแผน

จัดการความเสี่ยงน้ำท่วมไว้ล่วงหน้า

การจัดทำแผนจัดการความเสี่ยงน้ำท่วม รวมทั้งแผนปฏิบัติการน้ำท่วมไว้ล่วงหน้า เป็นไปเพื่อการป้องกันภัยหรือลดภัยจากน้ำท่วม อาจมีได้ทั้งแผนระยะสั้นและแผนระยะยาว การทำแผนป้องกันน้ำท่วมนั้น กฎหมายเยอรมันกำหนดให้ต้องทำภายในเวลาที่กำหนด ทุกพื้นที่หลังจากกฎหมายมีผลใช้บังคับ และเจ้าพนักงานต้องวางระบบการเก็บน้ำ ปล่อยน้ำ ควบคุมติดตามการไหลเวียนของน้ำ อย่างมีมาตรฐานถูกต้องตามหลักวิชา และการกำหนดแผนล่วงหน้า ต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทำแบบคุ่มค่าในเชิงเศรษฐศาสตร์

นอกจากนี้ยังต้องคำนึงถึงหลักความเป็นธรรม ทั้งในเรื่องการกระจายความเสี่ยงและภาระ และหลักการเยียวยาผู้ที่ต้องเสียประโยชน์เป็นการพิเศษ

โดยทั่วไป เมืองใหญ่มักมีการจัดทำแผนป้องกันน้ำท่วมได้ดีกว่าเมืองเล็ก และทำให้เมืองเล็กได้รับผลกระทบมาก ซึ่งเรื่องนี้อาจ

ต้องปรับเปลี่ยน เพราะต้องกระจายประโยชน์ กระจายความเสียหาย และกระจายภัยอันตรายกันอย่างเป็นธรรม ไม่ใช่เฉพาะเมืองหลวง เมืองใหญ่ หรือฝ่ายอุตสาหกรรมได้รับประโยชน์แต่เพียงส่วนเดียว หากฝ่ายหนึ่งต้องรับภาระแทนอีกฝ่ายหนึ่งมากเกินไป รัฐก็อาจจะต้องหยุดการดำเนินการดังกล่าว หรือจัดให้มีการเยียวยากันมากขึ้น การจัดทำแผนการจัดการน้ำท่วมนี้ หากจะให้สมบูรณ์ ต้องทำทั้งในส่วนภายในประเทศและกับประเทศเพื่อนบ้านด้วย เพราะจะส่งผลกระทบต่อกันและกัน

7.4 การจัดทำระบบทางเทคนิคโครงสร้าง เกี่ยวกับการกักเก็บน้ำ และระบายน้ำ ที่เหมาะสม

การจัดทำระบบทางเทคนิคโครงสร้างนั้น มาตรการพื้นฐานดั้งเดิมที่ทำมาตั้งแต่อดีต ได้แก่ การสร้างเขื่อนกั้นน้ำ ฝาย และกำแพงต่าง ๆ ซึ่งในปัจจุบันจำเป็นต้องทบทวนว่า วิธีการเหล่านี้ยังมีความเหมาะสมหรือไม่ การจัดทำระบบทางเทคนิค นอกเหนือจากการสร้างแล้ว ยังหมายถึงการดูแลรักษา ได้แก่ การขุดคุ้ยคลองให้พร้อมใช้งานโดยตลอด โดยสะดวก มีการเตรียมอุปกรณ์และเครื่องมือ รวมทั้งบุคลากรในการดำเนินการที่พร้อมอยู่ตลอดเวลา

8. องค์การจัดการน้ำท่วม

องค์การจัดการน้ำท่วมโยงกับองค์ที่มีอำนาจจัดการทรัพยากรน้ำในภาพรวม ซึ่งอาจจะมีหลายองค์กร และมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการหลายแบบ มีทั้งในส่วนที่เป็นรัฐส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และหน่วยงานส่วนท้องถิ่น

การมีองค์กรจำนวนมากย่อมมีอุปสรรคในการทำงานร่วมกันอย่างไรก็ตาม ทุกหน่วยงานจำเป็นต้องช่วยกันออกแบบระบบการทำงานให้เหมาะสม เพื่อให้สามารถรวบรวมข้อมูลและองค์ความรู้ของแต่ละฝ่ายประสานเข้าเป็นแนวทางเดียวกัน เพื่อให้ระบบการทำงานสามารถเชื่อมโยงกันอย่างเป็นองค์รวม โดยอาจดำเนินการผ่านการวางแผนจัดการน้ำท่วมร่วมกันอย่างเป็นระบบ

ปัญหาการทำงานขององค์กรด้านน้ำคือ องค์กรต่าง ๆ ไม่สามารถทำแบบเชิงบูรณาการได้ ทั้งไม่ประสงค์จะประสานงานกัน และไม่สามารถจะประสานงานกัน ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งในระบบของไทยและเยอรมัน ดังนั้น เรื่องนี้จำเป็นต้องหาทางแก้ไขอย่างจริงจัง

นอกจากนี้ การทำงานร่วมกันของหน่วยงานต่าง ๆ คงจะต้องดูพื้นที่และปัญหาเป็นที่ตั้ง ธรรมชาติของน้ำไหลจากที่สูงไปที่ต่ำ มีระบบลุ่มน้ำตามธรรมชาติ พื้นที่ในทางการบริหารกับพื้นที่ในทางภูมิศาสตร์อาจไม่ไปด้วยกัน เรื่องระบบการบริหารจัดการต้องทำอย่างเป็นองค์รวม มิฉะนั้นจะแก้ไขปัญหไม่ได้

สำหรับระบบบริหารงานส่วนท้องถิ่น อาจใกล้ชิดกับพื้นที่ แต่ไม่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมด จึงจำเป็นต้องให้ระบบงานส่วนภูมิภาคหรือระบบของส่วนกลางเข้ามาช่วย เพราะแผนงานระดับชาติในหลาย ๆ ครั้งเป็นเรื่องจำเป็น และนอกเหนือจากหน่วยงานของรัฐยังอาจมีผู้รู้เกี่ยวกับเรื่องน้ำท่วมที่จะช่วยแสดงข้อมูลและความคิดเห็น ซึ่งอาจจะเป็นภาควิชาการหรือภาคประชาชนก็ได้ ซึ่งรัฐมีหน้าที่ระดมทรัพยากรจากฝ่ายต่าง ๆ เข้ามาสร้างปัญญาในการจัดการน้ำท่วมให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

ความท้าทายเกี่ยวกับเรื่องนี้จึงน่าจะเป็นเรื่องของการทำงานอย่างหลากหลายวิชาชีพ แบบบูรณาการ เพื่อให้ได้ทำงานร่วมกันเป็นองค์กรรวมได้อย่างแท้จริง

ในความเป็นจริง จะมีความเป็นไปได้อย่างไรที่นักวิทยาศาสตร์ วิศวกร นักนิเวศวิทยา จะทำงานร่วมกันอย่างดีกับนักสังคมศาสตร์ นักสังคมวิทยา นักเศรษฐศาสตร์ หรือนักกฎหมาย จะมีความเป็นไปได้อย่างไรที่ข้าราชการส่วนกลางจะร่วมมือกันทำงานอย่างดีกับข้าราชการส่วนท้องถิ่น จะมีความเป็นไปได้อย่างไรที่นักเทคโนโลยีจะทำงานร่วมกับชาวบ้านและชุมชน จะเป็นไปได้อย่างไรที่จะให้นักผังเมืองกับวิศวกรแหล่งน้ำ รวมทั้งนักธรณีวิทยา นักปฐพีวิทยา และนักนิเวศวิทยา จะทำงานกันอย่างสอดคล้อง โดยมีประเด็นใหญ่ของการทำงานร่วมกัน

นอกจากการคิดถึงวิธีการทำงานแนวใหม่แล้ว ยังอาจจะต้องคิดถึงการจัดองค์กรพิเศษขึ้นมาเพื่อดำเนินการป้องกัน และแก้ไข

ปัญหาน้ำท่วมอย่างเป็นองค์รวม ให้เกิดการแก้ปัญหาอย่างยั่งยืนต่อไป

9. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการน้ำท่วม

ในการจัดผังเมืองเกี่ยวกับน้ำและการก่อสร้างที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ เช่น การสร้างเขื่อนหรือท่าเทียบเรือในหลายกรณี กฎหมายไทยและเยอรมันให้สิทธิประชาชนที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจได้อยู่แล้ว สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการน้ำท่วม จึงเป็นเรื่องที่รัฐสมควรให้การสนับสนุนในลักษณะเดียวกัน

สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการน้ำท่วม หมายถึง สิทธิที่จะเข้าถึงข้อมูลที่สำคัญ สิทธิในการแสดงความคิดเห็น รวมทั้งสิทธิในการโต้แย้ง สิทธิที่จะร่วมตัดสินใจ และสิทธิในการฟ้องคดีหากสิทธิที่มีถูกละเมิด สิทธิในการมีส่วนร่วมตามระบบกฎหมายไทย เป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองจากรัฐธรรมนูญ กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กฎหมายด้านข้อมูลข่าวสาร และระเบียบว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รัฐจึงมีหน้าที่ให้ความคุ้มครองสิทธิอย่างถูกต้อง กฎหมายเยอรมันที่รับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยทรัพยากรน้ำ และกฎหมายข้อมูลข่าวสารทางสิ่งแวดล้อม

10. การจัดการน้ำท่วมที่มีลักษณะเป็นภัยพิบัติ

เหตุการณ์น้ำท่วมอาจจะเกิดขึ้นบ่อยครั้ง แต่ที่มีภาวะเป็นภัยพิบัติเกิดขึ้นไม่บ่อย เมื่อเกิดขึ้นแล้ว จำเป็นจะต้องนำระบบการจัดการภัยพิบัติและกฎหมายที่เกี่ยวข้องเข้ามาใช้บังคับควบคุมคู่กันไปกับกฎหมายเรื่องจัดการน้ำด้วย ทำให้ระบบต่างๆ ในการจัดการและทางกฎหมายมีความซับซ้อนมากขึ้นด้วย ซึ่งมีขั้นตอนในการดำเนินการดังต่อไปนี้

10.1 การประเมินความร้ายแรงของภัยพิบัติน้ำท่วม

การประเมินความร้ายแรงของภัยพิบัติน้ำท่วม ต้องกระทำโดยผู้ที่มีความรู้ความสามารถ โดยจะต้องประเมินสถานการณ์ตามข้อเท็จจริงให้เป็นไปอย่างถูกต้องเท่าที่จะสามารถกระทำได้ในสังคมแห่งการเสี่ยงภัยนั้น ประชาชนต้องเข้าใจหลักเรื่องความเสี่ยงภัยและภัยอันตราย และเตรียมความพร้อมสำหรับทั้งสองเรื่อง สังคมเยอรมันมีความเข้าใจในเรื่องดังกล่าว และพัฒนาหลักป้องกันไว้ก่อนมายาวนาน แต่สังคมไทยยังมีความตื่นตัวในเรื่องนี้น้อย กระทั่งรัฐเองก็ยังไม่เข้าใจ ว่าแม้เพียงมีความเสี่ยงภัยก็เป็นเรื่องที่ต้องเตรียมมาตรการต่างๆ มารองรับ โดยไม่ต้องรอให้ภัยอันตรายมาถึงตัวก่อน และมาตรการของรัฐต้องมีความก้าวหน้าพอที่จะป้องกันภัยล่วงหน้าให้ได้

10.2 การให้ข้อมูล การเตือนภัยพิบัติน้ำท่วม และการสื่อสารในระหว่างวิกฤต

การให้ข้อมูล การเตือนภัยพิบัติน้ำท่วม และการสื่อสารในระหว่างวิกฤต ถือเป็นเรื่องสำคัญของการจัดการความเสี่ยงของภัยพิบัติน้ำท่วม เพราะหากประชาชนสามารถเข้าใจสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้ ก็ย่อมจะเตรียมการรับภัยอย่างมีความพร้อม กฎหมายคุ้มครองทรัพยากรน้ำของเยอรมันจึงกำหนดบังคับให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่จะต้องเปิดเผยและให้ข้อมูลแก่ประชาชนอย่างเพียงพอ โดยเฉพาะต้องทำระบบการเตือนภัยที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้ประชาชนสามารถเตรียมตัวได้ทันการณ์

10.3 การจัดการแก้ไขปัญหาย่างเร่งด่วน เด็ดขาด และมีประสิทธิภาพ

ในสถานการณ์ภัยพิบัติ การจัดการแก้ไขปัญหาย่างเร่งด่วนและเด็ดขาดเป็นเรื่องจำเป็น กฎหมายว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติหรือสาธารณภัยของเยอรมันและไทย ต่างมีบทบัญญัติให้อำนาจรัฐในการจัดการปัญหาได้อย่างจริงจัง รวดเร็วกว่าในสถานการณ์ปกติ ผู้บริหารประเทศจำเป็นต้องรวบรวมทรัพยากรทั้งข้อมูล บุคลากร และเครื่องมือต่างๆ มาแก้ไขปัญหายของประเทศ ซึ่งต้องทำการหยุดยั้งภัยพิบัติโดยเร็ว และต้องช่วยเหลือผู้ประสบภัยอย่างทันการณ์ รวมทั้งต้องฟื้นฟูสถานการณ์อย่างรวดเร็ว

ภัยพิบัติบางประเภทเกิดขึ้นครั้งเดียวแล้วจบสิ้นลง เช่น เหตุการณ์แผ่นดินไหว หรือการเกิดพายุขนาดใหญ่ แต่ภัยพิบัติบางประเภทอาจเกิดขึ้นไม่พร้อมกันและกินเวลายาวนานต่อเนื่อง เช่น ปัญหาน้ำท่วมนี้ ทำให้ระบบการจัดการต้องแตกต่างกันออกไป ยิ่งภัยพิบัติเกิดขึ้นแบบยาวนาน มีความซับซ้อน และมีผลกระทบมาก ทุกฝ่ายยังต้องระดมสรรพกำลังในการแก้ไขปัญหาอย่างเต็มความสามารถ ในกรณีที่รัฐไม่มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเพียงพอ รัฐก็ต้องขอความร่วมมือจากฝ่ายอื่นหรือจากรัฐอื่นเพื่อแก้ไขปัญหาให้ลุล่วง ประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาจึงเป็นเรื่องที่รัฐต้องรู้จักรวบรวมทรัพยากรจากฝ่ายต่างๆ และเปิดพื้นที่ให้ทุกฝ่ายได้ช่วยแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบ มากกว่ารัฐจะทำงานเองอยู่เพียงฝ่ายเดียว

10.4 การช่วยเหลือผู้ประสบภัย

ในสถานการณ์ภัยพิบัติน้ำท่วม

แม้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจะพยายามช่วยเหลือตนเองในเบื้องต้น โดยเฉพาะการรักษาชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินแล้ว แต่รัฐยังมีหน้าที่โดยตรงในการดูแลรักษาชีวิตของประชาชน ซึ่งรัฐต้องเตรียมงานกู้ภัย หน่วยแพทย์เคลื่อนที่ และหน่วยเสบียงต่างๆ ให้พร้อมเพื่อช่วยเหลือตามหลักมนุษยธรรม ซึ่งรัฐต้องเรียงลำดับความสำคัญและความเร่งด่วนในการช่วยเหลืออย่างเหมาะสม สำหรับกลุ่มผู้ที่ได้รับผลกระทบมากเป็นพิเศษ เช่น ผู้ป่วย เด็ก สตรี

คนชรา คนพิการ จำเป็นต้องได้รับความดูแลตามความต้องการพิเศษในแต่ละประเภท

เมื่อเกิดภัยพิบัติน้ำท่วม ประชาชนทั่วไปที่มีได้เตรียมการอาจจะประสบปัญหาหลายประการ เช่น ที่อยู่อาศัยเกิดความเสียหาย ทำให้ต้องออกไปอยู่ตามศูนย์พักพิงต่างๆ การจัดเตรียมระบบศูนย์พักพิงที่เหมาะสม และการทำระบบข้อมูลผู้ประสบภัยถือเป็นเรื่องสำคัญ สำหรับปัญหาการขาดแคลนอาหาร น้ำดื่ม และยารักษาโรค เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอยู่เสมอ ซึ่งจะต้องมีการเตรียมการไว้ให้พร้อม ในสถานการณ์ภัยพิบัติ ความช่วยเหลือจากทุกฝ่ายเป็นเรื่องที่มีความจำเป็น

แม้ความช่วยเหลือจะมีจากหลายฝ่ายในสังคม แต่การดำเนินการของรัฐจำเป็นต้องเป็นไปอย่างเสมอภาคตามหลักนิติรัฐ ที่จะต้องดูแลประชาชนอย่างถูกต้อง เหมาะสม ไม่เลือกปฏิบัติ โดยมีการจัดการที่คำนึงถึงศักดิ์ศรีมนุษย์ และสิทธิมนุษยชน เคารพ และให้ความระมัดระวังในเรื่องเพศ อายุ ฐานะ และความต้องการที่แตกต่างกัน สำหรับชาวต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นผู้เข้ามาในฐานะนักท่องเที่ยว นักท่องเที่ยว หรือแรงงานต่างด้าว แม้มิใช่เป็นพลเมืองของประเทศ ก็สมควรได้รับการดูแลโดยเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามหลักมนุษยธรรม

10.5 การมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วม

ที่ผ่านมา ไม่ว่าจะเกิดภัยพิบัติที่ใด ประชาชนต่างพยายามช่วยเหลือตนเองและผู้อื่นควบคู่ไปกับการทำงานของรัฐเสมอ ในปัจจุบันองค์กรที่ให้ความช่วยเหลือประชาชนในสถานการณ์ภัยพิบัติได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก มีทั้งองค์กรที่เป็นรูปแบบทางการ และที่ไม่เป็นทางการ มีทั้งส่วนของงานช่วยเหลือลักษณะกาชาด หรืองานอาสาสมัครแบบก๊อช รวมทั้งอาสาสมัครในเชิงการดูแลเยียวยา ผู้ประสบภัยทั้งทางร่างกายและทางจิตใจ และมีทั้งองค์กรภายในประเทศและองค์กรมนุษยธรรมต่างประเทศ

นอกเหนือจากรัฐแล้ว หน่วยงานฝ่ายต่างๆ โดยเฉพาะภาคประชาสังคมเข้าไปมีบทบาทอย่างมากในการช่วยเหลือดูแลและฟื้นฟูเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ และในหลายกรณีการทำงานของภาคประชาสังคมกลับมีประสิทธิภาพดีกว่าการทำงานของหน่วยราชการ เพราะเจ้าหน้าที่ยังทำงานล่าช้าตามระบบราชการในยามปกติ โดยมีบุคลากรจำกัด และยังทำงานแบบราชการที่ไม่สนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในสถานการณ์ภัยพิบัติได้อย่างทันการณ์ ยิ่งไปกว่านั้นอาจมีการทำงานที่อิงกับการเมืองที่มีการแบ่งพรรคแบ่งพวกในการดำเนินการ หรือมีปัญหาการดำเนินการโดยทุจริต ซึ่งตรงกันข้ามกับการทำงานของฝ่ายประชาสังคม ที่มีลักษณะเป็นการทำงานแบบไม่เป็นทางการ ยืดหยุ่นคล่องตัว และตอบสนองต่อความต้องการของผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการทำงาน

ขององค์กรภาคเอกชน องค์กรภาคประชาชน และชุมชนท้องถิ่นต่าง ๆ ซึ่งหากทิศทางเป็นเช่นนี้ กฎหมายน่าจะต้องเปิดช่องทางให้หน่วยงานเอกชน หรือองค์กรภาคประชาชนและชุมชน สามารถเข้าใช้ทรัพยากรและเครื่องมือของรัฐเพื่อช่วยแก้ปัญหาให้กับส่วนรวมให้มากขึ้น โดยรัฐอาจจะเป็นผู้สนับสนุนทั้งด้านงบประมาณ บุคลากร และข้อมูลต่างๆ อย่างทันการณ์และยืดหยุ่นตามสภาพความเป็นจริง และหากผู้ประสบภัยหรือชุมชนที่ประสบภัยจะมีกิจกรรมเพื่อช่วยเหลือตัวเองได้เร็ว ก็เป็นเรื่องที่รัฐน่าจะต้องสนับสนุนอย่างเต็มที่

นอกเหนือจากการมีส่วนร่วมในรูปแบบการช่วยเหลือผู้ประสบภัยในลักษณะต่างๆ แล้ว องค์กรภาคประชาสังคมยังสมควรมีสิทธิที่จะเข้าร่วมในการตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติด้วย เพราะภัยพิบัติที่เกิดขึ้นมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง การตัดสินใจที่ผิดอาจจะต้องทำให้ภัยพิบัติมีความเลวร้ายทับถมทวีคูณ

ดังนั้น การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมแม้ในสถานะมีภัยพิบัติ ก็เป็นเรื่องที่มีความจำเป็น สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร สิทธิที่จะเข้าถึงเอกสาร สิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นหรือคัดค้าน หรือสิทธิในการมีส่วนร่วมตัดสินใจของประชาชน จักต้องมีอยู่เท่าที่จะเป็นไปได้ แม้ว่าสถานการณ์น้ำท่วมได้พัฒนาเป็นภัยพิบัติไปแล้ว

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ ผู้มีอำนาจมักจะคิดว่า การเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมอาจทำให้อำนาจในการควบคุมสถานการณ์ของตนไม่เด็ดขาด แต่การตัดสินใจของรัฐที่ปราศจากการมีส่วนร่วม

ของประชาชนก็ยากที่จะได้รับการยอมรับ เพราะอาจเป็นไปได้โดยไม่ถูกต้องได้

ดังนั้น หากการเปิดให้ประชาชนจำนวนมากเข้าร่วมในการดำเนินการหรือการตัดสินใจเป็นไปได้ยาก ก็อาจจะดำเนินการโดยมีความยืดหยุ่น เช่น จัดให้มีการรับฟังเฉพาะผู้ที่จะต้องเสียหายอย่างร้ายแรง หรือการจัดระบบให้มีการส่งตัวแทนเข้าร่วม

ทั้งนี้ รัฐต้องมีความเชื่อในหลักการมีส่วนร่วมตามหลักการประชาธิปไตย และพยายามแสวงหาแนวทางให้ประชาชนแต่ละฝ่ายเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการทำงานของรัฐอย่างมีคุณภาพ เท่าที่จะเป็นไปได้ แม้จะอยู่ในสภาวะวิกฤต ก็มีได้หมายความว่าความร่วมมือของประชาชนจะต้องถูกละเลยอย่างเด็ดขาด

จริงๆ แล้ว ในยามสถานการณ์ภัยพิบัตินั้น ไม่ว่าจะรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายใด ไม่อาจทำหน้าที่อย่างสมบูรณ์ได้ง่าย ยิ่งในเรื่องเกี่ยวกับการจัดการน้ำท่วมในเชิงเทคนิค ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการระบายน้ำ การผลักดันน้ำ การพร่องน้ำ การใช้ถนนเป็นทางน้ำ การเก็บน้ำ และการสร้างพังกั้นน้ำ ที่จำเป็นต้องทำอย่างมีหลักวิชาการที่ถูกต้องนั้น

นอกเหนือจากการมีส่วนร่วมของประชาชนทั่วไปแล้ว การมีส่วนร่วมของผู้เชี่ยวชาญในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วม ก็เป็นเรื่องที่สมควรสนับสนุนให้เกิดขึ้น เพื่อให้เกิดการตัดสินใจที่ถูกต้อง รอบคอบ และสมเหตุสมผลมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นผู้เชี่ยวชาญจากภายในประเทศ หรือในบางเรื่องที่ซับซ้อนและต้องการ

ความรู้ที่ก้าวหน้ามาก อาจจำเป็นต้องมีส่วนร่วมของผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศด้วย ระบบกฎหมายเยอรมันก็ให้ความสำคัญกับการรับฟังความเห็นของผู้เชี่ยวชาญในการตัดสินใจในเรื่องที่ความซับซ้อนและต้องการความรู้ทางวิชาการชั้นสูงด้วย

11. ความเสียหายจากน้ำท่วม

ความเสียหายจากน้ำท่วมมีได้หลายลักษณะ ทั้งเรื่องความเสียหายต่อชีวิตและร่างกาย ความเสียหายต่อทรัพย์สิน ความเสียหายต่อสังคมและเศรษฐกิจโดยรวม และความเสียหายต่อธรรมชาติและระบบนิเวศ

11.1 ความเสียหายต่อชีวิตและสุขภาพ

น้ำท่วมมักนำมาซึ่งความเสียหายต่อชีวิตและสุขภาพของประชาชน ทั้งในเรื่องโรคภัยไข้เจ็บและเรื่องอุบัติเหตุ โรคระบาดร้ายแรงอาจเกิดขึ้นได้บ่อยครั้งในหลายๆ ลักษณะ ทั้งโรคทางเดินอาหาร โรคจากยุง หรือโรคที่มากับน้ำ รวมทั้งความเสียหายจากสัตว์ร้ายต่างๆ ที่มากับน้ำ นอกจากนี้ การที่สารเคมีอันตรายในดินหรือน้ำ สารเคมีที่ใช้ในโรงงานอุตสาหกรรม หรือสารเคมีที่ใช้ในการเกษตรปนเปื้อนแพร่กระจาย ก็อาจเกิดความเสียหายได้อีกลักษณะหนึ่งด้วย

11.2 ความเสียหายต่อทรัพย์สินและเศรษฐกิจ

น้ำท่วมนำมาซึ่งความเสียหายทางทรัพย์สินได้ทั้งต่อบ้านเรือน รถยนต์ ผลผลิตทางการเกษตร หรือกิจการขนาดใหญ่ที่ต้องลงทุนสูงในระบบอุตสาหกรรม ในบางกรณีที่เจ้าของทรัพย์สินสามารถเอาประกันภัยทรัพย์สินไว้ได้ก่อน ก็อาจได้รับการเยียวยาในระดับหนึ่ง แต่ทรัพย์สินหลายอย่างไม่สามารถเอาประกันภัยได้ในระบบการประกันภัยตามปกติ ในกรณีเช่นนี้ ประชาชนก็จะไม่สามารถช่วยเหลือตนเองในเรื่องของการประกันภัยได้ สำหรับความเสียหายทางเศรษฐกิจในส่วนของประเทศรายบุคคล ได้แก่ การที่ต้องหยุดการประกอบอาชีพ หยุดการประกอบธุรกิจ มีค่าเสียโอกาสทางธุรกิจจำนวนมาก ประชาชนในฝ่ายแรงงานต้องตกงานและขาดรายได้

นอกเหนือจากความเสียหายทางทรัพย์สินของประชาชนแล้ว ความเสียหายทางทรัพย์สินของรัฐ ทั้งในฐานะที่เป็นทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของทางราชการ ทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม เช่น ระบบสาธารณูปโภคต่างๆ หรือโบราณสถาน โบราณวัตถุ ที่เป็นของล้ำค่าของประเทศ ก็ได้รับความเสียหายอย่างมากด้วย

11.3 ความเสียหายต่อระบบนิเวศและธรรมชาติ

ความเสียหายที่เกิดจากน้ำท่วม มิใช่แค่เรื่องความเสียหายต่อมนุษย์เท่านั้น แต่อาจเป็นความเสียหายต่อธรรมชาติและระบบนิเวศด้วย สภาพความเน่าเสียของน้ำ รวมทั้งการปนเปื้อนของสิ่งสกปรกและมลพิษจากเหตุการณ์น้ำท่วม ย่อมส่งผลกระทบต่อ

สภาพธรรมชาติโดยรวมได้ ทั้งในเรื่องของดิน น้ำจืด น้ำทะเล สภาพที่ขยาดถึงชายทะเล พืชน้ำและสัตว์น้ำต่างๆ ความเสียหายในบางครั้งเป็นเรื่องที่ไม่สามารถจะเยียวยากลับคืนได้อีก เช่น พืชน้ำหรือสัตว์น้ำบางชนิดอาจสูญพันธุ์ได้

เมื่อน้ำจากแผ่นดินไหลเข้าสู่ปากอ่าวลงสู่ทะเล อาจทำให้ทะเลเน่า กระทบถึงระบบนิเวศของน้ำจืดและน้ำทะเลโดยตรง มูลค่าความเสียหายของระบบนิเวศและธรรมชาตินั้น ในอดีตอาจจะไม่มีผู้ใดทำการคำนวณกันอย่างจริงจัง เพราะเสมือนเป็นทรัพย์สินของส่วนกลางที่ไร้เจ้าของ แต่ในปัจจุบัน นักสิ่งแวดล้อมและนักนิเวศวิทยาก็ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องดังกล่าว และได้พัฒนาระบบการคำนวณความเสียหายต่อระบบนิเวศและธรรมชาติอย่างจริงจังด้วย

11.4 ความเสียหายต่อสังคมและเศรษฐกิจโดยรวม

ความเสียหายทางทรัพย์สินของประชาชน รวมทั้งความเสียหายต่อทรัพย์สินของรัฐ นำมาซึ่งความเสียหายทางเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม ทำให้ตลาดสินค้าในประเทศมีปัญหา เกิดภาวะข้าวขาดแคลนแพง ธุรกิจการค้าไม่ต่อเนื่อง เกษตรกรหรือนักธุรกิจต้องสิ้นเนื้อประดาตัว นำมาซึ่งการล้มละลายของกิจการค้าซึ่งอาจมีผลกระทบโดยตรงต่อภาคแรงงานรายย่อย และอาจก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรม และปัญหาสังคมอื่นๆ ต่อไป น้ำท่วมยังนำมาซึ่งการเสียโอกาสที่จะต้องนำเงินมาแก้ปัญหาและฟื้นฟูเยียวยาประเทศ แทนการนำไปพัฒนาในด้านอื่น

11.5 การชดเชยและเยียวยาความเสียหาย

ในการจัดการน้ำท่วม มักจะมีคนบางกลุ่มเสียประโยชน์ และมีคนบางกลุ่มที่ได้ประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่ถูกจำกัดสิทธิมิให้พัฒนา เนื่องจากเป็นพื้นที่น้ำผ่าน หรือผู้ที่ต้องถูกน้ำท่วมเนื่องจากมีการผันน้ำผิดธรรมชาติ หรือการหลีกเลี่ยงน้ำท่วมในเขตอุตสาหกรรมที่ส่งผลให้เขตเกษตรกรรมต้องน้ำท่วม เป็นต้น ซึ่งปัญหาอาจจะเกิดขึ้นตั้งแต่การวางผังเมือง หรือเป็นผลจากการจัดการเฉพาะหน้าเมื่อเกิดภัยพิบัติน้ำท่วม ผู้ที่ได้รับความเสียหายเกินปกติเพื่อประโยชน์ส่วนรวมสมควรจะได้รับการเยียวยาอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม ผู้ที่ถูกจำกัดสิทธิอย่างมากจนมีลักษณะคล้ายการเวนคืน แม้ไม่สูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินและทรัพย์สินของตน ก็สมควรได้รับการชดเชยเยียวยาในลักษณะใกล้เคียงกับการเวนคืน

การชดเชยเยียวยาผู้เสียประโยชน์อาจไม่ใช่หน้าที่ของรัฐฝ่ายเดียว เพราะผู้ที่ได้รับประโยชน์ก็อาจจะต้องมีส่วนร่วมรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย ดังนั้น แนวคิดในการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้กับเรื่องน้ำท่วม โดยเฉพาะมาตรการในเชิงป้องกัน หรือมาตรการในเรื่องภาษีน้ำท่วมมาใช้ ก็เป็นเรื่องที่ควรจะได้รับพิจารณาอย่างจริงจังต่อไป

12. ข้อพิพาทเกี่ยวกับน้ำท่วม

ข้อพิพาทเกี่ยวกับน้ำท่วมมีได้หลายลักษณะ ได้แก่ ข้อพิพาทก่อนมีเหตุการณ์น้ำท่วม และข้อพิพาทเมื่อมีน้ำท่วมแล้ว ข้อพิพาท

ก่อนมีน้ำท่วม ได้แก่ กรณีที่ฝ่ายปกครองวางมาตรการทางด้านผังเมือง การใช้ที่ดิน หรือการควบคุมอาคาร ที่อาจจะกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล หรือเป็นกรณีที่มีการกำหนดประเภทที่ดินที่ไม่ถูกต้อง หรือการกำหนดแผนการจัดการน้ำท่วมที่ไม่เหมาะสม ซึ่งบุคคลที่ได้รับผลกระทบอาจใช้สิทธิทางศาลได้ โดยเฉพาะการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งผู้ชี้ขาดจำเป็นต้องคำนึงถึงหลักความเป็นธรรมทางสิ่งแวดล้อม โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม และผลประโยชน์ของสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศควบคู่กันไป

ข้อพิพาทเมื่อมีเหตุการณ์น้ำท่วม มีได้ทั้งความขัดแย้งระหว่างปัจเจกกับปัจเจก ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มบุคคลกับกลุ่มบุคคล และความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐ ความขัดแย้งในระหว่างปัจเจกส่วนใหญ่เป็นข้อพิพาททางแพ่งระหว่างผู้ที่อยู่อาศัยใกล้เคียงกัน ที่อาจขัดแย้งกันในเรื่องของการกั้นทางเดินน้ำ การเสริมคันดิน การทำระบบป้องกันตนเองที่กระทบสิทธิของเพื่อนบ้าน ข้อพิพาทที่เกิดอาจนำไปสู่การใช้ความรุนแรงในทางอาญาด้วย

นอกเหนือจากนั้น มิใช่เรื่องการจัดการน้ำท่วมโดยตรง แต่เชื่อมโยงกับปัญหาน้ำท่วมที่อาจทำให้เกิดการผิดข้อตกลงทางแพ่งที่ทำไว้เนื่องจากเหตุการณ์น้ำท่วม ส่งผลให้บางฝ่ายไม่สามารถกระทำตามข้อตกลงได้ ซึ่งคงจะต้องอ้างเหตุการณ์น้ำมาก ฝนตกหนัก ว่าเป็นเหตุสุดวิสัย หรือการชำระหนี้กลายเป็นพันธวิสัย ตามแต่ข้อเท็จจริง

ปัญหาระหว่างเอกชนกับเอกชนมีในทางอาญาด้วย ปัญหา
ระหว่างเอกชนในทางแพ่งที่เกี่ยวกับเรื่องน้ำท่วมยังอาจเป็นกรณีของ
บริษัทประกันภัยกับบุคคลที่เอาประกันภัย เพราะผู้รับประกันภัย
มักไม่ยอมรับประกันความเสียหายตั้งแต่ต้น หรือไม่ยอมรับผิดใน
ภัยพิบัติใหญ่ ๆ ที่เกิดขึ้น ประเด็นเรื่องการประกันภัยความเสียหาย
จากภัยพิบัติตามธรรมชาตินี้ ถือเป็นประเด็นสำคัญที่เกิดการพัฒนา
ระบบประกันภัยในเยอรมันและของประเทศอื่น ๆ ในยุโรป เช่น
ประเทศออสเตรียหรือสหราชอาณาจักรด้วย ทั้งนี้ ในขณะที่หลายฝ่าย
รณรงค์ให้ประชาชนป้องกันตนเองหรือรับผิดชอบตนเองโดยการทำ
ประกันภัยทรัพย์สิน ได้แก่ บ้าน รถยนต์ โรงงาน กิจการอุตสาหกรรม
และทรัพย์สินอื่น ๆ อันเป็นการประกันภัยความเสียหายจากภัย
ธรรมชาติ หรือการประกันภัยในเรื่องอุทกภัย แทนการรอความ
ช่วยเหลือจากรัฐ แต่อาจมีประเด็นว่า ความเสียหายที่เกิดจากภัย
พิบัติตามธรรมชาติจะสามารถเอาประกันได้หรือไม่

ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มบุคคลกับกลุ่มบุคคลอาจมีได้เมื่อมี
การจัดการน้ำในภาวะวิกฤตที่เป็นไปอย่างไม่ถูกต้อง หรือไม่เป็นธรรม
ในระหว่างชุมชนต่าง ๆ จนบางครั้งเกิดเป็นข้อขัดแย้งถึงขั้นใช้กำลัง
และเป็นความผิดอาญาได้ เหตุการณ์ความขัดแย้งถึงขั้นใช้กำลัง
ทำลายพังกั้นน้ำหรือแนวกระสอบทรายที่อีกฝ่ายได้กระทำไว้ เพื่อให้
อีกชุมชนหนึ่งได้รับภาระหรือความเสียหายในลักษณะเดียวกับของ
กลุ่มผู้กระทำ เป็นภาพที่เกิดขึ้นจนชินตาไปแล้วในสถานการณ์น้ำท่วม
ในสังคมไทย

สำหรับความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐในการจัดการ
แก้ปัญหา น้ำท่วม นับเป็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้เช่นเดียวกัน
โดยเฉพาะเมื่อรัฐตัดสินใจบางประการที่ส่งผลให้ฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ได้
ประโยชน์ กับอีกฝ่ายเป็นผู้เสียประโยชน์ ความขัดแย้งดังกล่าวจะ
ลดน้อยลง หากการตัดสินใจของรัฐผ่านการปรึกษาหารือและการมี
ส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย บนพื้นฐานที่จะกระทำเพื่อประโยชน์
ของส่วนรวมอย่างแท้จริง

ที่ผ่านมา หากกระบวนการมีส่วนร่วมยังมีจำกัด และรัฐยังไม่
สามารถชี้แจงเหตุผลได้ว่าเหตุใดฝ่ายหนึ่งต้องรับภาระมากกว่า
อีกฝ่ายหนึ่ง ความขัดแย้งจากการไม่ยอมรับคำตัดสินของรัฐจึงยังคง
มีอยู่ ความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐยังหมายความรวมถึง
การที่ประชาชนเห็นว่า รัฐไม่ทำหน้าที่ป้องกันหรือหลีกเลี่ยงภัยที่
เกิดขึ้น เช่น รัฐไม่ทำการเตือนภัยล่วงหน้า ทำให้ประชาชนต้องได้รับ
ความเสียหายจากการละเลยหน้าที่ของรัฐนั้น

การจัดการความขัดแย้งที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำท่วม เป็น
เรื่องที่จะต้องกระทำในเชิงรุก ตั้งแต่เรื่องการป้องกันและรับแรงแก้ไข
ก่อนที่ข้อพิพาทจะลุกลามใหญ่โตออกไป การนำกระบวนการสันติวิธี
ในลักษณะต่าง ๆ เช่น การนำระบบไกล่เกลี่ยระดับข้อพิพาทมาใช้
น่าจะช่วยแก้ไขสถานการณ์ต่าง ๆ ได้ดีขึ้น สำหรับกรณีที่ประชาชน
ต่อสู้กันเองนั้น รัฐมีหน้าที่ต้องป้องกันความขัดแย้งในลักษณะนี้ด้วย
มิใช่ปล่อยให้ประชาชนต้องต่อสู้กันเอง ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการ
จัดการน้ำท่วมในภาพรวม

13. องค์การระดับข้อพิพาทเกี่ยวกับน้ำท่วม

เนื่องจากข้อขัดแย้งเกี่ยวกับน้ำท่วมสามารถเกิดขึ้นได้ในทุกขั้นตอน และต้องการการตัดสินใจพิพาทอย่างรวดเร็ว องค์การของฝ่ายบริหารจำเป็นต้องเตรียมการที่จะมีวิธีการป้องกันและแก้ไข ปัญหาข้อพิพาทไว้อย่างเป็นระบบและทันการณ์ โดยเฉพาะในสถานการณ์เฉพาะหน้าเมื่อเกิดภัยพิบัติน้ำท่วม ข้อพิพาทต่างๆ หากตกลงกันไม่ได้ ในที่สุดก็ต้องส่งไปยังศาล ซึ่งศาลจะทำหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาทและมีผลเป็นที่สิ้นสุด

ในปัจจุบัน หลายประเทศที่มีความตื่นตัวเกี่ยวกับการพัฒนาระบบความเป็นธรรมทางสิ่งแวดล้อม มีการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมขึ้นมาตัดสินคดีเหล่านี้ไว้โดยเฉพาะ บางประเทศถึงขนาดจัดตั้งให้มีศาลทรัพยากรน้ำขึ้นเป็นพิเศษ โดยมีผู้พิพากษาที่เป็นผู้เชี่ยวชาญ เรื่องการจัดการน้ำแบบสหวิชาการเข้าร่วมทำหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำ

ทั้งนี้ เพราะการพิสูจน์ความจริงและความถูกต้องเกี่ยวกับการตัดสินใจในเชิงเทคนิคการจัดการน้ำท่วม มิใช่เรื่องที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง จะทำได้แต่เพียงฝ่ายเดียว อำนาจหน้าที่ของศาล รวมถึงการตรวจสอบความถูกต้องของแผนการจัดการน้ำท่วม หรือการกำหนดพื้นที่เสี่ยงภัยน้ำท่วม ที่ฝ่ายปกครองอาจกระทำไปโดยไม่ถูกต้อง

อย่างไรก็ตาม ในระบบกฎหมายเยอรมันและกฎหมายไทย นั้น อำนาจชี้ขาดในเรื่องดังกล่าว ยังเป็นเรื่องของศาลปกครองและศาลยุติธรรม แล้วแต่ลักษณะของคดี โดยไม่มีศาลพิเศษแต่อย่างใด

14. ความรับผิดชอบของรัฐเกี่ยวกับการจัดการน้ำท่วม

ในอดีต หากมีเหตุการณ์ภัยธรรมชาติเกิดขึ้นคงจะไม่มีใครได้คิดฟ้องร้องรัฐเพราะเป็นเรื่องภัยพิบัติตามธรรมชาติ แต่ในปัจจุบัน ภัยพิบัติต่างๆ แม้เกิดขึ้นโดยภัยธรรมชาติ แต่ก็เชื่อมโยงกับการจัดการภัยพิบัติของรัฐอย่างแยกไม่ออก หากรัฐไม่ป้องกันล่วงหน้าให้ดี หรือรัฐไม่ทำหน้าที่อย่างถูกต้องเหมาะสมในระหว่างเกิดภัย รัฐตัดสินใจผิดพลาด ไม่ได้มาตรฐานที่ควรจะเป็น รัฐก็อาจจะถูกฟ้องให้รับผิดชอบได้

ระบบกฎหมายเยอรมันมีทฤษฎีเรื่องหน้าที่ป้องกันคุ้มครอง ซึ่งหมายความว่า รัฐมีหน้าที่ทำตามขั้นตอนและวิธีการต่างๆ ที่กฎหมายกำหนด โดยเฉพาะเมื่อเป็นหน้าที่ที่สำคัญ รัฐต้องพยายามทำหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่เพื่อปกป้องประชาชน เช่น หน้าที่ในการหลีกเลี่ยงภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้น ซึ่งหากรัฐละเลยไม่กระทำหน้าที่ที่ต้องกระทำ รัฐต้องรับผิดชอบ

โดยทั่วไป ความรับผิดชอบของรัฐหากจัดการเรื่องน้ำท่วมโดยไม่ถูกต้อง รัฐอาจต้องรับผิดชอบทางรัฐสภาหรือรับผิดชอบทางการเมือง เช่นเดียวกับกรณีอื่น ๆ ที่ทำงานไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดความเสียหาย แต่รัฐจะต้องรับผิดชอบในเชิงคดีจากคำตัดสินของศาลได้หรือไม่ เป็นคำถามสำคัญ ทั้งนี้ เพราะประเทศเยอรมันและประเทศไทยมีหลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐ ซึ่งในหลายกรณีรัฐได้รับความคุ้มครองไม่ให้ถูกฟ้องรับผิดชอบ

อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมามีความพยายามที่จะฟ้องร้องรัฐหลายประการในคดีน้ำท่วม สำหรับการฟ้องคดีปกครองเพื่อให้รัฐทำหน้าที่ เป็นเรื่องที่ศาลปกครองเยอรมันให้การรับรอง ไม่ว่าจะเป็นการฟ้องคดีเพื่อเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องสิ่งแวดล้อม การฟ้องคดีเพื่อขอให้เปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกกฎทางปกครองเกี่ยวกับผังเมือง พื้นที่เสี่ยงภัยน้ำท่วม หรือแผนการจัดการน้ำท่วม หรือใบอนุญาตเกี่ยวกับการจัดการน้ำท่วม

นอกจากนี้ คดีที่มีการฟ้องสู่ศาลยังอาจเป็นคดีเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ซึ่งขัดต่อหลักความเสมอภาค หรือเรื่องการไม่กระทำตามกระบวนการของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เช่น การไม่รับฟังความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ หรือไม่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เป็นต้น การร้องเรียนและการฟ้องร้องคดีปกครองเป็นไปตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

สำหรับเรื่องการฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายทางแพ่งจากการเผชิญภัยพิบัติน้ำท่วม เป็นเรื่องที่มีการวิพากษ์วิจารณ์กันมากว่าเป็นไปได้ที่ให้ฟ้องร้องได้หรือไม่

ที่ผ่านมา เคยมีคดีฟ้องร้องเกิดขึ้น ซึ่งศาลเยอรมันได้วินิจฉัยแตกต่างกันไป ตามกฎหมายว่าด้วยเรื่องความรับผิดของข้าราชการ กฎหมายความรับผิดทางละเมิดที่เกิดจากความผิดหรือการเสี่ยงภัย และกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดเพื่อการรื้อถอนสิทธิในลักษณะ

คล้ายการเวนคืน ฝ่ายปกครองจะมีความคุ้มกันตามกฎหมายหลายประการ

ฝ่ายปกครองก็อาจจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายทางแพ่งต่อผู้ได้รับความเสียหาย หากฝ่ายปกครองละเลยที่จะทำหน้าที่ที่สำคัญ โดยเฉพาะการไม่ทำหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยทรัพยากรน้ำกำหนด เช่น การไม่กระทำการเกี่ยวกับบทบัญญัติว่าด้วยการสร้างหรือการดูแลคันกันน้ำ หรือการไม่ทำการเตือนประชาชนตามแนวทางของกฎระเบียบที่วางไว้ หรือการไม่ดูแลแหล่งน้ำอย่างเหมาะสม หรือการไม่รักษาพื้นที่ว่างริมทางน้ำอันเป็นผลให้เกิดน้ำท่วม รวมทั้งการประเมินภัยเรื่องน้ำท่วมต่ำเกินไป ทั้งที่มีน้ำท่วมใหญ่ รวมทั้งกรณีที่ฝ่ายปกครองตัดสินใจผิดพลาดอย่างรุนแรงโดยไม่มีพื้นฐานทางวิชาการและข้อมูลที่รองรับอย่างเหมาะสม ซึ่งผู้ถูกฟ้องอาจเป็นเจ้าหน้าที่ส่วนกลางหรือส่วนท้องถิ่นก็ได้ตามแต่กฎหมายจะได้กำหนดหน้าที่ไว้ โดยการฟ้องคดีแพ่งจึงต้องทำการคำนวณค่าเสียหายให้ถูกต้องเสียก่อน

สำหรับในประเทศไทยนั้น ในอดีตไม่มีคดีในลักษณะนี้ แต่ในปัจจุบัน ประชาชนที่เป็นผู้ประสบภัยน้ำท่วมเริ่มมีความคิดที่จะฟ้องเรียกค่าเสียหายจากรัฐในลักษณะเดียวกันแล้ว

15. การฟื้นฟูเยียวยาหลังน้ำท่วม

นอกเหนือจากการป้องกันความเสียหายแล้ว สิ่งหนึ่งที่รัฐจำเป็นต้องทำอย่างมีประสิทธิภาพ คือ การแก้ไขปัญหาและการฟื้นฟู

เชี่ยวชาญอย่างทันการณ์และเป็นธรรม แต่การฟื้นฟูเยียวยา มิใช่แค่เรื่องการดูแลระยะสั้น เช่น การฟื้นฟูซ่อมแซมสาธารณูปโภค การฟื้นฟูที่อยู่อาศัยและสังคม การกำจัดขยะต่าง ๆ หรือการฟื้นฟูอาชีพเท่านั้น แต่หมายความถึงการพัฒนาระบบการจัดการน้ำท่วมในระยะยาว เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นอีกในอนาคตด้วย

การฟื้นฟูเยียวยาหลังน้ำท่วม เป็นเรื่องที่รัฐจำเป็นต้องกระทำด้วยความเป็นธรรม การเลือกปฏิบัติเป็นสิ่งที่พึงหลีกเลี่ยง ผู้ที่รับผลกระทบเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ย่อมมีสิทธิได้รับการเยียวยามากกว่าฝ่ายอื่น การฟื้นฟูเยียวยาอาจหมายถึงความสนับสนุนทางการเงินหรือความสนับสนุนในลักษณะอื่นก็ได้ การฟื้นฟูเยียวยาโดยแท้จริงแล้วมิใช่แค่เรื่องความเสียหายจากภายนอก แต่รวมถึงความเสียหายทางจิตใจของบุคคลด้วย ความช่วยเหลือเยียวยาจึงต้องมีความละเอียดอ่อนที่จะให้ตามความต้องการของผู้เกี่ยวข้อง

การมีส่วนร่วมของประชาชนจากทุกภาคส่วนในขั้นตอนการฟื้นฟูระยะสั้นและการฟื้นฟูระยะยาว ยังเป็นหลักการพื้นฐานที่ต้องมีอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้การฟื้นฟูเยียวยาเป็นไปด้วยความถูกต้องและเป็นธรรม โดยคำนึงถึงหลักความเสมอภาค อย่างเหมาะสม และมีประสิทธิภาพ และให้เกิดผลสมประสงค์แก่ทุกฝ่ายอย่างแท้จริง

16. การแก้ไขปัญหา น้ำท่วมอย่างยั่งยืน

สังคมไทยน่าจะต้องเรียนรู้จากความสำเร็จในเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ครั้งนี้ ค้นหาสาเหตุ และค้นหาแนวทางในการป้องกัน

และแก้ไขปัญหาไม่ให้เกิดขึ้นอีก ซึ่งทิศทางข้างหน้าของการพัฒนาระบบการจัดการน้ำท่วมอย่างยั่งยืน อาจมีได้ดังต่อไปนี้

16.1 การแก้ไขปัญหา ระยะสั้น

การแก้ไขปัญหา ระยะสั้น ได้แก่ การจัดการกับปัญหาที่อยู่เฉพาะหน้าให้จบสิ้นโดยเร็ว และฟื้นฟูเยียวยาให้ประชาชนกลับมาใช้ชีวิตอย่างปรกติสุขได้อีกครั้ง ปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งหมดน่าจะได้มีการทบทวน ถอดบทเรียน เพื่อสำรวจความสำเร็จและข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะปัญหาทางเทคนิคโครงสร้างวิศวกรรมต่าง ๆ รวมทั้งปัญหาระบบบริหารราชการขององค์กรที่เกี่ยวข้อง และปัญหาในการประสานงานของฝ่ายต่าง ๆ

16.2 การแก้ไขปัญหา ระยะยาว

การพิจารณาหาทางแก้ปัญหาระยะยาวเป็นเรื่องจำเป็น ซึ่งต้องกลับไปพิจารณาหาสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นว่า เหตุใดจึงเกิดเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ เหตุใดจึงเกิดฝนตกและมีพายุมาก มนุษย์จะอยู่กับน้ำได้อย่างไร หรือจะสามารถลดปัญหาน้ำท่วมและฝนตกหนักได้อย่างไร จะปล่อยน้ำให้มีปริมาณที่เหมาะสมอย่างไร หากน้ำล้นเขื่อน จะกันพื้นที่น้ำผ่านให้เพิ่มขึ้นได้อย่างไร จะต้องจัดผังเมืองใหม่หรือไม่ จะแก้ไขและพัฒนาระบบการจัดการน้ำ ที่ดินสาธารณูปโภค และเทคนิคที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ จะพัฒนาระบบการจัดการอุบัติน้ำ รวมทั้งการเยียวยาฟื้นฟูผู้เสียหายและสังคมให้มี

ความถูกต้องและความเป็นธรรมมากขึ้นได้อย่างไร

แนวทางของประเทศเยอรมันในการปฏิรูปการจัดการน้ำท่วม เน้นการแก้ไขปัญหาในระยะยาวที่ต้องจัดระบบต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับธรรมชาติของน้ำและระบบนิเวศมากขึ้น เช่น การเพิ่มพื้นที่ให้น้ำ และต้องทำระบบการจัดการและกฎหมายว่าด้วยการจัดการน้ำท่วม ให้สัมพันธ์กับระบบนิเวศมากกว่าเดิม

ดังนั้น นอกเหนือจากการพัฒนาเรื่องการก่อสร้างในทางเทคนิควิศวกรรมแล้ว การดูแลปัจจัยทางธรรมชาติจึงถือเป็นเรื่องจำเป็นควบคู่กันไป เช่น การศึกษาธรรมชาติของไหลของน้ำ และการรักษาต้นน้ำ ลำน้ำ พื้นที่ริมแม่น้ำ และทะเลไม่ให้มีสิ่งกีดขวาง และการเพิ่มพื้นที่ป่าเพื่อช่วยซับและชะลอน้ำมากขึ้น

นอกจากนี้ ยังเน้นการคุ้มครองปกป้องดูแลประชาชน โดยเน้นการป้องกันภัยและลดปัญหา มากกว่าจะคอยตามแก้ไขปัญหา เพื่อมิให้เกิดความสูญเสียครั้งใหญ่ขึ้นอีก ไม่ว่าจะเป็นการทำแผนและการจัดระบบการป้องกันและลดภัยน้ำท่วมไว้ล่วงหน้า หรือการทำแผนเตรียมการและการสื่อสารเพื่อรับมือกับพิบัติภัยทางธรรมชาติ ซึ่งต้องใช้เครื่องมือในทางกฎหมาย ทั้งกฎหมายว่าด้วยการจัดการน้ำท่วม กฎหมายว่าด้วยการกำหนดผังเมืองและการใช้ที่ดิน กฎหมายควบคุมอาคาร และกฎหมายว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติให้ครบถ้วน

16.3 กระบวนการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมอย่างยั่งยืน

กระบวนการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมอย่างยั่งยืน คงต้องเริ่มเรียนรู้จากภัยที่ประสบขึ้นจริง โดยการเรียนรู้ผ่านฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การถอดบทเรียนความสำเร็จและความล้มเหลวของสิ่งที่เกิดขึ้น เป็นสิ่งสำคัญ และหากสังคมสามารถเรียนรู้ร่วมกันอย่างเป็นระบบ ก็จะเป็นการช่วยสร้างสติปัญญาให้เกิดขึ้นแก่สังคมในเรื่องการจัดการน้ำท่วมอย่างยั่งยืน เพื่อจะได้ไม่ให้เกิดความสูญเสียกันอีกในอนาคต

ประเด็นเรื่องความถูกต้องในการจัดการน้ำท่วม โยงกับความรู้ที่หลากหลาย ในเชิงวิชาการ จำเป็นต้องมีความรู้ข้ามพรมแดนจากสาขาต่าง ๆ เพราะความถูกต้องในการจัดการน้ำ มิใช่แค่เรื่องโครงสร้างทางเทคนิควิศวกรรมเท่านั้น แต่โยงกับเรื่องวิถีชีวิตและวัฒนธรรมผู้อยู่อาศัยอยู่กับน้ำด้วย การทำงานและแก้ไขปัญหาแบบสหวิชาชีพในเชิงบูรณาการ จึงเป็นเรื่องจำเป็นที่จะสังเคราะห์ความรู้ที่ตกลึกเพื่อแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น

หากจะมีคำถามในเชิงปรัชญาสิ่งแวดล้อมที่มองระบบนิเวศเป็นศูนย์กลาง คงจะมีคำถามสำคัญที่เกี่ยวข้องกับเรื่องความถูกต้องในการจัดการน้ำท่วมว่า จากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น มนุษย์จะกลับมายอมเคารพระบบนิเวศที่ยิ่งใหญ่ และจะมีวิถีชีวิตที่สอดคล้องกับกฎทางธรรมชาติได้มากขึ้นหรือไม่ และการขยายที่ตั้งถิ่นฐานที่อยู่อาศัย การขยายตัวของเมือง การทำเกษตรกรรม การประกอบกิจการอุตสาหกรรม หรือการกระทำกิจกรรมใด ๆ ที่ขัดขวางเส้นทางเดินน้ำอย่างผิดธรรมชาติ จะสามารถปรับปรุงแก้ไขได้หรือไม่ อย่างไร และ

การตัดไม้ทำลายป่าและการทำลายระบบนิเวศอันก่อให้เกิดผลกระทบต่อธรรมชาติอย่างรุนแรง จะสามารถแก้ไขได้อย่างทันการณ์ได้หรือไม่ อย่างไร

ในประเด็นเรื่องความเป็นธรรมในการจัดการน้ำท่วม มีหลายคำถามที่สังคมไทยอาจจะต้องช่วยกันตั้งและหาคำตอบร่วมกัน เริ่มตั้งแต่เรื่องการจัดการน้ำในภาพรวมว่า ทรัพยากรน้ำควรเอื้อประโยชน์ให้แก่บุคคลกลุ่มใดในสังคมเป็นพิเศษหรือไม่ เพราะในปัจจุบันยังมีความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงทรัพยากรน้ำของคนในสังคมไทยในยามปกติ

ถัดไปอาจจะเป็นคำถามที่ว่า การรับภัยพิบัติน้ำท่วม ผู้ใดควรต้องรับภาระมากกว่ากัน ด้วยเหตุผลอะไร และจะมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการตัดสินใจเพื่อให้เกิดการยอมรับได้อย่างไร ระหว่างการปล่อยให้ต่างจังหวัดหรือกรุงเทพมหานครเป็นพื้นที่น้ำท่วม ระหว่างการปล่อยน้ำท่วมไปยังภาคเกษตรกรรมหรือเขตอุตสาหกรรม หรือการปล่อยน้ำท่วมไปยังฝั่งตะวันตกหรือตะวันออกของกรุงเทพมหานคร ระหว่างการใช้พื้นที่ชานเมืองเป็นที่อยู่อาศัย หรือการโยกย้ายไปอยู่ที่อื่นนอกแนวทางเดินของน้ำ และในเรื่องผังเมือง ยังมีคำถามว่า การจัดการผังเมืองเกี่ยวกับน้ำท่วมจะมีประสิทธิภาพได้อย่างไร หากการจัดการผังเมืองในกรณีทั่วไปยังไม่มีประสิทธิภาพดีนัก

หรือในเรื่องของการช่วยเหลือเยียวยาฟื้นฟู ก็อาจมีคำถามว่า ในภาวะภัยพิบัติ หน่วยงานต่างตัวควรจะถูกดูแลเหมือนแรงงานไทย

หรือไม่ หรือคำถามที่ว่า ระหว่างนักลงทุนต่างชาติกับนักลงทุนไทย ผู้ใดควรได้รับการสนับสนุนมากกว่ากัน เป็นต้น

ตัวอย่างคำถามต่าง ๆ ข้างต้น เกี่ยวโยงกับประเด็นเรื่องความถูกต้องและความเป็นธรรมในการจัดการน้ำท่วมโดยตรง ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญที่คนในสังคมไทยควรจะได้มีการเรียนรู้จากกันและกัน ซึ่งมีใช่แค่เรื่องของวิศวกร นักผังเมือง นักกฎหมาย หรือเรื่องของรัฐบาลแต่เพียงฝ่ายเดียว หากแต่เป็นหน้าที่ของทุกฝ่ายในสังคมที่จะต้องช่วยตั้งประเด็นการเรียนรู้ และช่วยกันคิดหาทางออกร่วมกัน

นอกเหนือจากการตั้งประเด็นพูดคุย การเปิดวงเสวนา แลกเปลี่ยนข้อมูล ความรู้ ความคิด ประสบการณ์ และอารมณ์ความรู้สึกแล้ว จำเป็นต้องมีการศึกษาวิจัยอย่างต่อเนื่องทั้งในปัญหาใหญ่ในภาพรวม และในแต่ละปัญหาย่อย รวมทั้งการสร้างบุคลากรทางวิชาการชั้นสูง เพื่อจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยอาจจะมีข้อเสนอแนะที่จะนำไปสู่การปรับเปลี่ยนนโยบาย ระบบการทำงาน โครงสร้างงาน โครงสร้างองค์กร กฎหมาย และแนวปฏิบัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องต่อไป

17. บทสรุป

แม้เหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ในปี พ.ศ. 2554 จะนำความเสียหายมาสู่ประเทศไทยเป็นจำนวนมาก แต่ท่ามกลางการสูญเสียในครั้งนี้ หากเราจะตั้งใจเรียนรู้เพื่อสร้างความถูกต้องและความเป็นธรรมในการจัดการน้ำท่วมให้ดีขึ้น ก็คงจะทำให้ความเสียหายที่เกิดขึ้น

ไม่สูญเสียเปล่า เพราะจะทำให้เกิดการป้องกัน เยียวยา ฟันฟู ผู้ที่ได้รับ ความเสียหายและระบบนิเวศได้อย่างเหมาะสมต่อไป

ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่า บทความนี้จะช่วยจุดประกาย ให้เพื่อนร่วมสังคมไทยได้ตื่นตัวกับการเรียนรู้จากประสบการณ์ล้ำค่า ในครั้งนี้ และแปลงความโศกเศร้าสูญเสียให้กลายเป็นพลังทาง ปัญญาที่ร่วมกันกำหนดทิศทางของสังคมในวันข้างหน้า และหวังว่า ทุกท่านจะสามารถตกผลึกทางความคิดในเรื่องที่เกี่ยวข้อง เพื่อ ช่วยกันพัฒนาระบบการจัดการน้ำท่วมให้มีความถูกต้องและ เป็นธรรมมากขึ้น เช่นเดียวกับที่สังคมเยอรมันได้แปรเปลี่ยนความ ผิดพลาดให้กลายเป็นความสำเร็จในการจัดการน้ำท่วมอย่างยั่งยืน

หากสังคมไทยมีการเรียนรู้และสามารถจัดระบบการจัดการ น้ำท่วมแบบใหม่ได้อย่างเหมาะสมสอดคล้องกับระบบนิเวศและ วิถีชีวิตของคนไทยแล้ว สังคมของเราก็จะสามารถนำองค์ความรู้ ที่ได้รับไปปรับใช้ในการเผชิญหน้ากับอุบัติเหตุอื่น ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นอีก ไม่ว่าจะเป็นเหตุการณ์สึนามิ แผ่นดินไหว หรือภัยแล้ง เพราะทุกเรื่อง จะมีโครงสร้าง รูปแบบของปัญหา และทางแก้ไม่แตกต่างกัน

ที่สำคัญคือ ทุกเรื่องต้องการความถูกต้องและความเป็นธรรม ในการจัดการในทุกขั้นตอนไม่ต่างจากเรื่องการจัดการน้ำท่วมใหญ่ ในครั้งนี้

โจทย์ตั้งต้น

“สถานการณ์ความไม่เป็นที่ธรรมในสังคมไทยในปัจจุบันเป็นอย่างไรบ้าง?” - นี่อาจจะเป็นโจทย์ตั้งต้นของการจัดทำหนังสือเล่มนี้ คำถามต่อมาก็คือ “เรื่องอะไรจะสะท้อนให้เห็นความไม่เป็นที่ธรรมได้บ้าง” และ “ความไม่เป็นที่ธรรมนั้นเกิดขึ้นกับใคร?”

ความพยายามที่จะตอบคำถามนี้ได้ปรากฏผ่านเนื้อหาบทความในหนังสือเล่มนี้แล้ว ด้วยการสำรวจสถานการณ์ความไม่เป็นที่ธรรมผ่านประเด็นต่าง ๆ 11 ประเด็น ซึ่งพยายามแสดงให้เห็นถึงเรื่องราวและนำเสนอข้อมูลความเหลื่อมล้ำที่เกี่ยวข้องเท่าที่มีอยู่ในปัจจุบัน

จุดเริ่ม

จุดตั้งต้นของการบอกเล่าเรื่องราวของความไม่เป็นที่ธรรมทั้งหลายเกิดจากอะไรนะหรือ - ก็เกิดจากการหันกลับไปมองที่ชีวิตของคนคนหนึ่ง และตั้งคำถามว่าเขาหรือเธอจะสัมผัสสัมพันธ์กับความไม่เป็นที่ธรรมผ่านปัจจัยอะไรบ้าง?

จุดเริ่มต้นของความไม่เป็นที่ธรรมของเขาหรือเธอย่อมเกิดขึ้นที่ครอบครัว การเกิดและเติบโตในสภาพแวดล้อมที่ดีย่อมเป็นต้นทุนที่ดีของสุขภาพและการเข้าถึงโอกาสต่าง ๆ ของชีวิต ไม่ว่าจะเป็นการศึกษา การงาน รายได้ ฯลฯ ครอบครัวจึงเป็นสถานที่เบื้องต้นของการมอบความเป็นธรรมให้กับชีวิตที่ถือกำเนิดขึ้นมา

ในวัยเด็ก วัยที่ต้องเรียนรู้และสั่งสมต้นทุนก่อนวัยทำงาน เขาหรือเธอย่อมต้องเข้ารับการศึกษ หากมีโอกาสในการเรียนหนังสือได้เข้าโรงเรียนดี ๆ ก็ย่อมมีโอกาสเรียนต่อสูงขึ้น จบมามีงานดี ๆ รายได้ดี ๆ ทำ การศึกษาจึงถือเป็นกุญแจสำคัญที่ช่วยให้ลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำ เพราะทำให้คนระดับล่างสามารถขยับสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมขึ้นมาได้

หลังจากเรียนจบ การได้ทำงานที่มีรายได้เพียงพอต่อการดำเนินชีวิตอย่างมีคุณภาพ ดูแลตนเองและคนอื่นในครอบครัวได้ มีเงินเหลือพอสำหรับบำรุงรักษาสุขภาพตัวเอง มีความเครียดความกดดันน้อย สถานที่ทำงานก็สะอาดปลอดภัย มีการป้องกันอุบัติเหตุหรือพิษภัยอื่น ๆ อย่างเหมาะสม การงานจึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่กำหนดคุณภาพชีวิตของคน

อย่างไรก็ดี หากสังคมนั้นมีการกระจายรายได้ไม่เหมาะสมหรือไม่เป็นที่ธรรม นั่นคือ หากคนกลุ่มน้อยครอบครองทรัพย์สินจำนวนมาก หรือมีรายได้มหาศาลกว่าคนกลุ่มใหญ่ คุณภาพชีวิตและหรือทางเลือกของชีวิตของคนสองกลุ่มก็คงต่างกันมากทีเดียว โดยทั่วไปแล้ว การกระจายรายได้มักเป็นเครื่องบ่งชี้ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ

เช่นเดียวกันกับการเข้าถึงทรัพยากร ในขณะที่สำหรับคนบางกลุ่ม เช่น เกษตรกร ทรัพยากรเป็นที่อยู่ที่กิน เป็นที่ใช้ชีวิต แต่สำหรับคนบางกลุ่ม เช่น พ่อค้า ทรัพยากรเป็นสินค้า ไว้แก๊งกำไร เพื่อสะสมความมั่งคั่ง และหากคนกลุ่มแรกเข้าถึงทรัพยากรได้น้อยกว่าคนกลุ่มหลัง คุณภาพชีวิตของคนสองกลุ่มนี้ย่อมแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง

นอกจากนี้ สวัสดิการทางสังคมนั้นถือเป็นการคุ้มครองทางสังคมเบื้องต้นให้กับพลเมืองทุกคน หากคนกลุ่มหนึ่งมีสวัสดิการบางอย่างมากกว่าคนอีกกลุ่ม ไม่ว่าจะเรื่องหลักประกันทางสุขภาพ หลักประกันการว่างงานหรือเกษียณอายุ ย่อมส่งผลให้ความมั่นคงในชีวิตของคนสองกลุ่มไม่เหมือนกัน

และสำหรับสังคมที่มีความแตกต่างหลากหลายนั้น จำต้องมีการรับรองสิทธิชุมชน นอกเหนือจากการคุ้มครองสิทธิในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรสิ่งแวดล้อมในชุมชนอย่างสมดุลและยั่งยืนแล้วยังคุ้มครองสิทธิทางวัฒนธรรมอีกด้วย หากคนกลุ่มหนึ่งถูกละเมิดสิทธิชุมชนและหรือสิทธิทางวัฒนธรรม นั้นย่อมหมายความว่า ความเหลื่อมล้ำได้แสดงตัวขึ้นแล้ว

โดยเหตุที่สังคมไทยเผชิญหน้ากับความขัดแย้งทางการเมืองต่อเนื่องกันมาหลายปีแล้ว ซึ่งหลายครั้งส่งผลให้เกิดความรุนแรงและเกิดความสูญเสียต่อสุขภาพและชีวิต โดยเฉพาะคนเล็กคนน้อย ในสถานการณ์ความขัดแย้ง ความขัดแย้งจึงถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาวะ

ในช่วงหลายปีมานี้ ระบบยุติธรรมก็ถูกตั้งคำถามมากถึงความ เป็นธรรม เพราะเหตุของกระบวนการยุติธรรมส่วนใหญ่เป็นคนจน การสำรวจตรวจสอบระบบยุติธรรมจึงเป็นเรื่องจำเป็น เพราะส่งผลกระทบต่อ การสร้างช่องว่างความเหลื่อมล้ำในสังคม

ปัจจัยที่ดูใหญ่กว้างขึ้นก็คือสิ่งแวดล้อม ในฐานะบ้านแห่งชีวิต หากคนกลุ่มหนึ่งใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อม ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบ ทั้งต่อตัวสิ่งแวดล้อม และทั้งต่อชีวิตความเป็นอยู่ของคนอีกกลุ่มภายใต้สิ่งแวดล้อมนั้น ก็ในเมื่อฝ่ายหนึ่งได้ประโยชน์อีกฝ่ายหนึ่งเสียประโยชน์ สิ่งแวดล้อมจึงเป็นเครื่องบ่งชี้ภาวะแห่งความ ไม่เป็นธรรมได้

โลกาภิวัตน์นั้นถือว่าเป็นปัจจัยสังคมที่มีมิติกว้างที่สุด โดยเหตุที่เป็น “ปรากฏการณ์ไร้พรมแดนของสังคมโลก และได้ทำให้เกิดการเชื่อมโยงหน่วยสังคมและชุมชนต่าง ๆ ในโลกเข้าหากัน กระบวนการนี้เปลี่ยนแปลงห่วงโซ่สัมพันธ์เศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม และส่งผลกระทบต่อวิถีการดำรงชีวิตของประชาคมโลกทุกด้าน” แน่นนอนว่าย่อมส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตที่ดีของคนไทยด้วย

เหล่านี้ เป็นที่มาของการคัดเลือกประเด็นทั้ง 11 ประเด็นขึ้นมา

วิธีการ

จัดการประชุมผู้ทรงคุณวุฒิหลายครั้งเพื่อกำหนดทิศทางของหนังสือ และได้ข้อตกลงร่วมกันว่าน่าจะเป็นการจัดทำหนังสือเพื่อ

สื่อสารและสร้างความเคลื่อนไหวในสังคมเกี่ยวกับประเด็นความไม่เป็นที่ธรรม

นักเขียน 10 คนได้รับการเชื้อเชิญให้มาช่วยเขียนบอกเล่าเรื่องราวของความไม่เป็นที่ธรรมในแต่ละประเด็น มีบรรณาธิการวิชาการ 1 คน ทำงานร่วมกับบรรณาธิการหนังสือ 1 คน และมีผู้ประสานงานวิชาการ 1 คนทำหน้าที่ค้นข้อมูลที่เกี่ยวข้องให้กับนักเขียนภายใต้กรอบที่ร่วมกันกำหนด

ในการคัดเลือกประเด็นสถานการณ์ที่จะนำเสนอในแต่ละเรื่องนั้น ได้มีการประชุมระดมสมองระหว่างนักเขียนและนักวิชาการ เพื่อถกเถียงแลกเปลี่ยน และคัดเลือกสถานการณ์เด่นขึ้นมาสื่อสารในแต่ละประเด็น

หลังจากนักเขียนส่งบทความมาแล้ว คณะทำงานกองบรรณาธิการกลางประชุมร่วมกันเพื่อทบทวนว่าแต่ละบทความนั้นสามารถสื่อสารให้เห็นถึงประเด็นช่องว่างความเหลื่อมล้ำได้ชัดเจนหรือไม่ และเสนอประเด็นที่ต้องปรับปรุงแก้ไขส่งกลับไปให้นักเขียน

จากนั้นในแต่ละประเด็น ก็ได้เชิญนักวิชาการที่เกี่ยวข้อง 1-2 คน มาประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ช่วยทวนสอบความถูกต้องของข้อมูลที่นำเสนอในบทความ และให้ความเห็นเบื้องต้น

คณะทำงานกองบรรณาธิการกลางปรับแก้ต้นฉบับบทความเป็นขั้นตอนสุดท้าย

รวมระยะเวลาในการทำงาน ๙ เดือน

ภาพรวมสถานการณ์ความไม่เป็นที่ธรรม

บทความ 11 เรื่อง และบทความพิเศษอีก 2 เรื่องที่ว่าด้วยประเด็นน้ำท่วมมีท่วมที่และลีลาในการนำเสนอแตกต่างกันออกไป แต่สาระสำคัญร่วมกันก็คือ การนำเสนอเนื้อหาว่าด้วยความเป็น/ไม่เป็นที่ธรรม ซึ่งอาจสรุปโดยคร่าวได้ ดังนี้

ใน “ครอบครัว - จุดเริ่มของชีวิตที่เท่าเทียม” โดย วิรตี ทะพิงค์แก สถานการณ์ครอบครัวไทยดูเหมือนจะเข้าขั้นวิกฤติ ประเด็นเพศสัมพันธ์ก่อนวัยอันควรก็ดี ประเด็นท้องไม่พร้อมก็ดี ประเด็นแม่วัยใสก็ดี ประเด็นเด็กวัยรุ่นติดเกม ติดเหล้า ติดบุหรี่ ติดการพนันก็ดี ประเด็นชีวิตคู่ที่มีการนอกใจ หย่าร้าง เห็นทางขาดความรัก ล้วนแล้วแต่แสดงให้เห็นความล่มสลายของสถาบันครอบครัวในปัจจุบัน

ส่วน “การศึกษากับการลดความเหลื่อมล้ำ” โดย นิภาพร ทับทูน แสดงให้เห็น สถานการณ์ด้านการศึกษาที่น่ากังวลก็คือ ฐานคิดของการจัดการศึกษานั้นเป็นไปแบบผูกขาด โดยผูกขาดทั้งการบริหารจัดการและความรู้ นอกจากนี้ยังปรากฏช่องว่างความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาอย่างชัดเจนในงานวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยว่า คุณภาพการศึกษาของคนยากไร้นั้นด้อยกว่าของคนมั่งมีเป็นอันมาก

โดยเหตุที่ข้อมูลบ่งชี้เกี่ยวกับงานที่มีคุณค่ายังอยู่ในระหว่างการพัฒนา “งาน คุณค่า และความเป็นธรรม: กรณีสาวใช้ข้ามชาติ” โดย เอกชัย เอื้อธรรพพิสิฐ จึงขาดข้อมูลในเชิงปริมาณมาแสดงให้เห็น แต่เรื่องเล่าของแรงงานผ่านกรณีสาวใช้ข้ามชาตินั้น ก็ทำให้เห็น

ประเด็นความซับซ้อนของความเป็นธรรมในหลายมิติ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องสิทธิประโยชน์ ความเป็นผู้หญิง ความเป็นคนต่างด้าว งานที่มีคุณค่า และการสร้างอำนาจต่อรองผ่านกลไกการรวมตัว ซึ่งก็ล้วนแล้วแต่เป็นปัญหาที่คล้ายคลึงกันของแรงงานเกือบทั้งหมด

ในหัวข้อ “เศรษฐกิจที่เน้นการเติบโต ไม่นำไปสู่ความเป็นธรรม” โดย อนุญญา มูลเพ็ญ ได้แสดงให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ระหว่างภาคเกษตรกรรมกับอุตสาหกรรม นั่นคือ ภาคเกษตรกรรมมีประชากรยากจนมากกว่าภาคอุตสาหกรรม ทั้งที่มีการจ้างงานมากกว่า นอกจากนี้ยังพบว่าแรงงานมีส่วนแบ่งจากค่าจ้างและสวัสดิการน้อยกว่านายทุน ในส่วนของความเหลื่อมล้ำในการครอบครองทรัพย์สินก็พบว่าคนกลุ่มน้อยมีเงินในบัญชีเงินฝากและที่ดินมากกว่าคนกลุ่มมาก และในเรื่องของความยากจนพบว่า แม้ความยากจนสัมบูรณ์จะลดลง แต่ความยากจนในมิติของการเปรียบเทียบกับเพิ่มสูง ซึ่งแสดงให้เห็นมิติความเหลื่อมล้ำทางด้านศักดิ์ศรี สังคม และวัฒนธรรม ได้เพิ่มสูงขึ้นกว่าเดิม

ส่วนเรื่อง “สังคมสวัสดิการ - ใครจะร่วมกำหนดทิศทาง?” โดย กรรณจรียา สุขรุ่ง ก็ชี้ให้เห็นว่ายังมีคนอีกหลายกลุ่มที่ไม่ได้รับการคุ้มครองด้านสวัสดิการ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มแรงงานนอกระบบ ผู้สูงอายุ คนพิการ คนไร้สัญชาติ คนไร้บ้าน เด็กเร่ร่อน รวมทั้งแรงงานข้ามชาติที่เป็นกลุ่มที่ด้อยโอกาสที่สุด นอกจากนี้ ระบบสวัสดิการที่มีอยู่ก็ยังมีมาตรฐานแตกต่างกันทำให้เกิดความสับสน

ใน “ชุมชน สิทธิ และสุขภาวะ” โดย กิตติมาภรณ์ จิตรวาท ก็ได้พยายามแสดงให้เห็นถึงการละเมิดสิทธิชุมชนและวัฒนธรรมผ่านกรณีการไล่รื้อตลาดชาวเขาดอยมูเซอ การขับไล่ชนเผ่ากะเหรี่ยงที่แก่งกระจาน ความขัดแย้งที่อำเภอภักดีพัฒนา และการจำคุกจินตนา แก้วขาว โดยชี้ให้เห็นว่าส่วนใหญ่ของคู่ขัดแย้งมักจะเป็นนายทุนหรือรัฐ กับชาวบ้านหรือคนกลุ่มน้อย ซึ่งฝ่ายหลังมักเป็นผู้ถูกละเมิดสิทธิ อาจกล่าวได้ว่า ประเด็นสิทธิชุมชนเป็นปัจจัยแสดงความเหลื่อมล้ำในมิติทางวัฒนธรรมและอำนาจต่อรอง

ส่วนเนื้อหาใน “ทรัพยากรธรรมชาติ: เงิน ชีวิต และสุขภาวะ” โดย กฤติกา เลิศสวัสดิ์ มุ่งแสดงให้เห็นปัญหาเรื่องฐานคิดในการมองทรัพยากรเป็นสินค้า อันนำไปสู่การบิดเบือนเป้าหมายในการเข้าไปใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ทั้งที่ดิน ป่าไม้ น้ำ และอากาศ โดยในกรณีของที่ดินและน้ำนั้น กลุ่มทุนเข้าถึงได้มากส่วนชาวบ้านเข้าถึงได้น้อย ส่วนกรณีของอากาศ ก็แสดงให้เห็นถึงสิทธิในการเข้าถึงคุณภาพอากาศที่ดีที่ถูกลิตรอนไปของชาวบ้านในบริเวณเขตอุตสาหกรรม

“ความขัดแย้ง ความรุนแรง และความเหลื่อมล้ำ” โดย อัญจิรา อัครนนท์ ก็ได้หยิบยกสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองมาในการดำเนินเรื่อง โดยแสดงให้เห็นถึงผลเสียจากการไม่สามารถจัดการความขัดแย้งจนกระทั่งลุกลามเป็นความรุนแรง ซึ่งกระทำซ้ำต่อความเหลื่อมล้ำที่มีอยู่แล้วในสังคม และความเหลื่อมล้ำนั้นก็มีความรุนแรงทางโครงสร้างที่เป็นต้นเหตุหลักของความขัดแย้งทางการเมืองในปัจจุบัน

ใน “ระบบยุติธรรมที่นำไปสู่ความเหลื่อมล้ำ” โดย เกรียงไกร พรพิพัฒน์กุล ชี้ให้เห็นถึงจุดอ่อนของระบบยุติธรรมในปัจจุบันที่ไม่อาจอำนวยความสะดวกให้กับคนยากไร้ และทำให้กลายเป็นเหยื่อของกระบวนการยุติธรรม ไม่ว่าจะเป็นการที่คนจนเข้าถึงข้อมูลได้น้อย ไม่ค่อยรู้สิทธิและกฎหมาย ประกอบกับความล่าช้าในกระบวนการยุติธรรมและปัญหาการบังคับใช้กฎหมายแบบเลือกปฏิบัติ เหล่านี้ยังส่งผลให้ปรากฏการณ์คนจนอยู่ในคุกทวีความรุนแรงมากขึ้น

บทความ “*ต้นทางสุขภาพ: สิ่งแวดล้อม*” โดย บรรพต แก้วสว่าง ซึ่งยืนยันว่าสุขภาพของมนุษย์กับสุขภาพของสิ่งแวดล้อมนั้นเชื่อมโยงแทบจะเป็นเรื่องเดียวกัน โดยนำเสนอประเด็นความเป็นธรรมทางสิ่งแวดล้อมในฐานะความเป็นธรรมระหว่างคนต่อคนและความเป็นธรรมระหว่างคนกับสิ่งแวดล้อม ผ่านกรณีการนำเข้าและใช้สารเคมีทางการเกษตร และกรณีเหมืองแร่ถ่านหิน โดยชี้ให้เห็นถึงวิกฤติความเสี่ยงด้านสุขภาพที่น่ากังวล

ส่วนบทความสุดท้าย “*อาหาร และชีวิตที่ดีในกระแสโลกาภิวัตน์*” โดย เกรียงไกร พรพิพัฒน์กุล ก็พยายามแสดงให้เห็นผลกระทบจากโลกาภิวัตน์ต่อคุณภาพชีวิตคนไทยในประเด็นความมั่นคงทางอาหาร ผ่านเรื่องเล่าในกรณีเกษตรพันธะสัญญาและกรณีการบุกของผักผลไม้ต่างประเทศสู่ตลาดไทย และทำมองเห็นประเด็นความไม่เป็นธรรมในกรณีเหล่านี้ชัดเจนขึ้น

บทความพิเศษสองบทความสุดท้าย “*ภัยพิบัติ ความเสี่ยง และความเป็นธรรม: โจทย์แห่งการทบทวนตนเองเพื่อความอยู่รอด*” โดย ปกรณ์ เลิศเสถียรชัย และ “*ความถูกต้องและความเป็นธรรมในการจัดการน้ำท่วมใหญ่: ประสบการณ์ไทยและเยอรมัน*” โดย สุนทรียา เหมือนพะวงศ์ ต่างก็เป็นบทความที่เขียนขึ้นในวาระที่สังคมไทยเผชิญกับวิกฤติน้ำท่วมใหญ่ และทำให้ประเด็นความไม่เป็นธรรมทั้งหลายปรากฏและแสดงตัวเด่นชัดขึ้น บทความแรกนั้นเขียนโดยวิศวกรที่หันเหไปศึกษาด้านสังคมวิทยา ส่วนบทความหลังเขียนโดยผู้พิพากษา และนักวิชาการด้านกฎหมายมหาชนและสิ่งแวดล้อม

หากถามว่า แล้วภาพรวมสถานการณ์ความไม่เป็นธรรมเป็นอย่างไร? ก็คงตอบได้แต่ว่า จากบทความทั้งหมดในหนังสือเล่มนี้ สถานการณ์ดูแย่แย่ในทุกด้านอย่างน่าหมดหวัง โลกของคนที่ได้เปรียบกับโลกของคนที่ย่ำแย่เปรียบนั้นแตกต่างกันมาก - “*เหมือนอยู่คนละโลก*”

การเดินทางกลับมาสู่โลกเดียวกัน

โลกของเด็กที่เกิดจากพ่อแม่ที่มีความพร้อมนั้นย่อมต่างจากโลกของเด็กที่เกิดจากความไม่พร้อม

โลกของคนที่ได้เรียนโรงเรียนดี ๆ มีครูดี ๆ มีห้องสมุดดี ๆ นั้นต่างกับโลกของคนที่ไม่มียะไรอย่างนั้น

โลกของคนที่ทำสวนทำไร่ นั้นต่างกับคนที่อยู่ในโรงงาน ซึ่งก็ต่างกับคนที่นั่งทำงานในออฟฟิสอย่างยิ่ง

โลกของนายทุนเจ้าของที่ดินกลางเมืองหลวงย่อมต่างจากโลกของคนที่ต้องเช่าที่ของคนอื่นทำนา

โลกของคนที่เป็นค่ารักษาพยาบาลได้ทั้งหมดกับคนที่เบิกไม่ได้เลยก็ย่อมต่างกัน

โลกของคนที่ใช้ประโยชน์และครอบครองทรัพย์สินสาธารณะโลกก็ต่างจากของคนที่ต่อสู้เพื่อปกป้องสาธารณประโยชน์

โลกของคนที่สร้างความรุนแรงก็ต่างจากโลกของคนที่ถูกกระทำจากความรุนแรงเสียเหลือเกิน

โลกของเศรษฐีที่ถูกดำเนินคดีย่อมต่างจากโลกของคนจนที่ติดคุกเพราะไม่มีเงินประกันตัว

โลกของคนที่ยินไปสูดอากาศที่สวิสเซอร์แลนด์นั้นต่างจากโลกของคนที่อยู่ในเขตอากาศเป็นพิษอย่างแน่นอน

โลกของนายทุนย่อมต่างจากโลกของเกษตรกรพันธะสัญญามากมาย

โลกเหล่านี้อยู่กระจัดกระจาย เหลื่อมซ้อนทับกันบ้าง และพวกเราก็ “เหมือนอยู่คนละโลก”

ทำอย่างไรเราถึงจะเดินทางกลับมาสู่โลกใบเดียวกัน?

โลกบางโลก เราไม่อาจยอมรับได้เลยด้วยเส้นแบ่งทางจริยธรรมบางอย่าง

โลกบางโลก เราอาจจะต้องชั่งตวงและตัดสินใจเลือกระหว่าง “โลกของเธอ” และ “โลกของฉัน”

เพื่อที่ “โลกของเรา” จะได้ปรากฏขึ้นร่วมกัน

>> เกรียงไกร พรพิพัฒน์กุล

จบปริญญาตรีนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ แต่มาเริ่มต้นงานด้วยอาชีพนักข่าวที่หนังสือพิมพ์ผู้จัดการ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 เคยเป็นอดีตบรรณาธิการนิตยสารคอร์เปอร์เรต ไทยแลนด์ และอดีตบรรณาธิการร่วมนิตยสารเอ็มบีเอ นอกเหนือจากงานเขียนและบรรณาธิการ ยังเคยมีส่วนร่วมในการออกแบบเนื้อหาหนังสือพิมพ์พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ วัดไตรมิตร ปัจจุบันเป็นนักข่าวต่างประเทศประจำหน้า “มุขฉิ่น” หนังสือพิมพ์เอเอสทีวี ผู้จัดการ

>> กฤติกา เลิศสวัสดิ์

นักวิชาการอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและกฎหมาย อดีตผู้ตรวจประเมินมาตรฐานทางสิ่งแวดล้อมให้กับองค์กรเอกชน และอดีตข้าราชการฝ่ายวิชาการด้านมลพิษทางเสียงและอากาศประจำกรมควบคุมมลพิษ ปัจจุบันรับจ้างบริหารจัดการโครงการด้านสิ่งแวดล้อมและกฎหมาย

>> กิติมาภรณ์ จิตราท

นิเทศศาสตรบัณฑิต จุฬาฯ อดีตผู้สื่อข่าว/กองบรรณาธิการ/ผู้ประกาศข่าว ศูนย์ข่าวแปซิฟิก เคยควบคุมรายการคลินิกช่อง 5 ซึ่งได้รับรางวัลเมขลาในฐานะรายการส่งเสริมคุณภาพชีวิตดีเด่นในปี พ.ศ. 2537 สมรสกับ ธีภาพ โลหิตกุล ช่างภาพอิสระ ปัจจุบันเป็นนักเขียนและนักข่าวอิสระ

>> กรรณจรรยา สุขรุ่ง

เป็นนักเขียน นักข่าว และนักสื่อสารอิสระ เธอเคยทำงานเป็นผู้สื่อข่าวและนักเขียนข่าวเชิงสารคดีกับหน้าเอทูลุค หนังสือพิมพ์บางกอกโพสต์ กว่าสิบปี ก่อนที่จะออกมาทำงานอิสระในด้านการพัฒนาบุคลากรสื่อฯ จัดอบรมการเขียนเพื่อการพัฒนาชีวิต และการเขียนรายงานเชิงเรื่องเล่าให้กับองค์กรต่างๆ ที่ไม่หวังผลกำไร ตลอดจนการจัดรายการวิทยุ ผลงานหนังสือที่ผ่านมามี อาทิ สุขสุดท้ายที่ปลายทาง: เผชิญความตายอย่างสงบ หนังสือธรรมะประกอบภาพถ่าย ดั่งกันและกัน และล่าสุด คือ เมล็ดพันธุ์ชีวิตบูรณาการ ปัจจุบันเธอเขียนบทความคอลัมน์ “In Spirit” ประจำหน้า “Life” ของหนังสือพิมพ์บางกอกโพสต์

>> บรรพต แก้วสว่าง

เศรษฐศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ อดีตนายกองค้การ นักศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปี พ.ศ. 2542 ทำงานคลุกคลี ในแวดวงนิตยสารหลายฉบับ ปัจจุบันเป็นผู้จัดการโครงการปฏิบัติงาน สื่อสารออนไลน์เพื่อส่งเสริมสิทธิพลเมืองตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ สามารถติดตามผลงานได้ ทาง www.ppvoice.org

>> นิภาพร ทับหุ่น

นักข่าวหนังสือพิมพ์กรุงเทพฯธุรกิจ เซกซ์ชั่นจุดประกาย ล่าสุด เป็น ผู้ได้รับรางวัลข่าวและสารคดีเชิงข่าวส่งเสริมสิทธิเด็ก ประจำปี พ.ศ. 2552

>> วีรตี ทะพิงค์แก

จบการศึกษาจากคณะกรรมการสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (เกียรตินิยมอันดับสอง) อดีตเคยทำงานเป็นผู้ช่วยบรรณาธิการ นิตยสาร Health & Cuisine มีความสนใจในเรื่องชีวิตทางเลือก ทั้งใน ประเด็นสุขภาพ การศึกษา และการเติมเต็มทางจิตวิญญาณ ปัจจุบัน เป็นอาจารย์พิเศษพร้อมกับศึกษาต่อในระดับปริญญาโทใน คณะ การสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

>> อัญจิรา อัครนนท์

อักษรศาสตร์บัณฑิต จุฬาฯ อดีตผู้สื่อข่าวประจำบางกอกโพสต์ งานเขียนของเธอเคยรับรางวัลข่าวและสารคดีเชิงข่าวส่งเสริมสิทธิเด็ก ในปี พ.ศ. 2549 ปัจจุบันเป็นนักเขียนและนักข่าวอิสระ

>> อนัญญา มูลเพ็ญ

ปริญญาตรี คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์ ก่อนเข้าศึกษาต่อระดับปริญญาโท สาขาการเงินและ การธนาคาร บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม ปัจจุบัน เธอเป็นผู้สื่อข่าวประจำโต๊ะข่าวการเงิน กองบรรณาธิการหนังสือพิมพ์ ประชาชาติธุรกิจ บมจ.มติชน

>> เอกชัย เอื้อธวารพิสิฐ

สมาชิกเครือข่ายสื่อสร้างสรรค์ หรือแฮปปี้มีเดีย ที่วางภารกิจหลัก ของตนในการทำหน้าที่ “สื่อประชาสัมพันธ์” ข่าวสารหรือเรื่องราว เชิงสร้างสรรค์ที่เกิดขึ้นในสังคมเพื่อร่วมเปลี่ยนแปลงโลก ทั้ง “โลก ภายนอก” และ “โลกภายใน” ของมนุษย์

