

สรุปการทำงานสปช. – ข้อเสนอ “กรอบจักรวาล” 505 ข้อ ... ไม่ใหม่ ไม่มีรายละเอียด ไม่เสร็จในเร็ววัน



สรุปหลักคิด จากข้อเสนอปฏิรูปของสปช.



หลักคิดการปฏิรูปที่คาดหวัง	หลักคิดการปฏิรูปของ สปช.
ควรมีการจัดลำดับความสำคัญของประเด็น การปฏิรูปให้ชัดเจน 	ทุกเรื่องสำคัญเกือบจะเท่ากันหมด เป็น “เบี้ยหวัดแตก” 
พยายามทำให้ข้อเสนอเป็นรูปธรรมมากที่สุด 	ข้อเสนอจำนวนมากยังเป็นนามธรรม ไม่มีรายละเอียดที่ชัดเจน 
ข้อเสนอใหม่ ลึกซึ้ง และสร้างสรรค์ 	แทบไม่มีข้อเสนอใหม่ เป็นการสังเคราะห์ จากข้อเสนอที่มีอยู่แล้ว 
ลดระบบราชการ กระจายอำนาจ สู่ท้องถิ่นและประชาชน 	ขยายระบบราชการ รวมศูนย์อำนาจ แก้ปัญหาด้วยการ ตั้งหน่วยงานใหม่กว่า 100 แห่ง 
ส่งเสริมการมีส่วนร่วม เพื่อสร้างความเข้าใจของสังคม ในการเปลี่ยนแปลงกฎหมาย 	เสนอแก้ไขกฎหมายกว่า 150 ฉบับ และออกกฎหมายใหม่ กว่า 100 ฉบับ โดยขาดการรับฟังความเห็นต่าง 
เชื่อมมั่นในการวางระบบและกลไกที่ดี 	เชื่อมมั่นใน “คนดี” และ “ผู้ทรงคุณวุฒิ” 

สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) เป็นสภาที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) แต่งตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ (ชั่วคราว) พ.ศ. 2557 เพื่อทำหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์ และจัดทำแนวทางและข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปในด้านต่างๆ เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) คณะรัฐมนตรี (ครม.) คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ อาจกล่าวได้ว่า สปช. ถูกตั้งขึ้นเพื่อสนองตอบภารกิจของการยึดอำนาจที่ประกาศจะ “ปฏิรูปประเทศ” ให้สำเร็จก่อนจัดการเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญชั่วคราว พ.ศ. 2557 กำหนดให้ สปช. มีสมาชิกไม่เกิน 250 คน วันที่ 2 ตุลาคม 2557 มีพระบรมราชโองการแต่งตั้ง สปช. จำนวน 250 คน โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติคัดเลือกจากบุคคลที่คณะกรรมการสรรหาประจำจังหวัดเสนอ จังหวัดละ 1 คน จำนวน 77 คน และคัดเลือกจากที่คณะกรรมการสรรหาด้านต่าง ๆ จำนวน 11 ด้าน เสนอ จำนวนไม่เกิน 173 คน

สพช. เริ่มการประชุมนัดแรก เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2557 และประชุมนัดสุดท้ายในวันที่ 6 กันยายน 2558 ซึ่งเป็นวันที่ลงมติไม่รับร่างรัฐธรรมนูญ หลังจากนั้นการทำหน้าที่ของ สพช. ก็สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ (ชั่วคราว) พ.ศ.2557

ตลอดระยะเวลาการทำงานที่ผ่านมา สพช. แต่งตั้งคณะกรรมการทั้งสิ้น 18 คณะ เพื่อพิจารณาวาระการปฏิรูปรวม 37 วาระ และวาระการพัฒนา 7 วาระ รายงานการสังเคราะห์ภาพรวมเพื่อขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศของ สพช. ระบุว่า สพช.มีข้อเสนอการปฏิรูปที่เกี่ยวข้องรวม 505 ข้อเสนอ

กรรมการ 18 คณะ อนุกรรมการ 88 คณะ เพื่อวาระปฏิรูป “ครอบจักรวาล”

รัฐธรรมนูญ (ชั่วคราว) พ.ศ. 2557 มาตรา 27 บัญญัติว่า ให้สภาปฏิรูปแห่งชาติมีหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปในด้านต่างๆ ได้แก่ 1) การเมือง 2) การบริหารราชการแผ่นดิน 3) กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม 4) การปกครองท้องถิ่น 5) การศึกษา 6) เศรษฐกิจ 7) พลังงาน 8) สาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม 9) สื่อสารมวลชน 10) สังคม 11) อื่นๆ

จึงมีการแต่งตั้งคณะกรรมการ 18 คณะ เพื่อพิจารณาแนวทางการปฏิรูปแยกเป็น 18 ด้าน ได้แก่ 1) การเมือง 2) การบริหารราชการแผ่นดิน 3) กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม 4) การปกครองท้องถิ่น 5) การศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ 6) เศรษฐกิจ การเงิน และการคลัง 7) การเกษตร อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การท่องเที่ยวและบริการ 8) พลังงาน 9) ระบบสาธารณสุข 10) ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 11) การสื่อสารมวลชนและเทคโนโลยีสารสนเทศ 12) สังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้ด้อยโอกาส 13) การแรงงาน 14) การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ 15) ค่านิยม ศิลปะ วัฒนธรรม จริยธรรม และการศาสนา 16) การกีฬา 17) วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัย นวัตกรรม และทรัพย์สินทางปัญญา 18) การคุ้มครองผู้บริโภค โดยคณะกรรมการแต่ละด้านได้กำหนดประเด็นสำคัญที่ควรปฏิรูปและแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นรวม 88 คณะ

สพช. ยังแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญอีก 5 คณะ เช่น คณะกรรมการวิสามัญติดตามและให้ข้อเสนอแนะการยกร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการวิสามัญประชาสัมพันธ์เพื่อการปฏิรูป ฯลฯ และยังมีการแต่งตั้ง คณะกรรมการอื่น เพื่อดำเนินการศึกษาและเสนอแนะการปฏิรูปในประเด็นเฉพาะอีก 11 ชุด อาทิ การปฏิรูปคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล วิสาหกิจเพื่อสังคม ฯลฯ

สพช. มีการกำหนดวาระการปฏิรูป “ครอบจักรวาล” รวม 37 วาระ ประกอบด้วย 1) การป้องกันทุจริต 2) การเข้าสู่อำนาจ/ระบบพรรคการเมือง 3) ปรับโครงสร้างอำนาจส่วนกลางภูมิภาคท้องถิ่น 4) การงบประมาณ 5) ประสิทธิภาพและคุณภาพการบริหารงานภาครัฐ 6) กิจการตำรวจ 7) การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ 8) ระบบและโครงสร้างภาษี 9) ระบบงานรัฐวิสาหกิจ 10) ระบบพลังงาน 11) ปฏิรูปที่ดินและการจัดการที่ดิน 12) การผูกขาดและการแข่งขันที่เป็นธรรม 13) การเงินฐานรากและสหกรณ์ออมทรัพย์ 14) ปฏิรูปการเกษตร 15) การสร้างสังคมผู้ประกอบการ 16) ระบบจัดการการศึกษา 17) ระบบการคลังด้านการศึกษา 18) ระบบการเรียนรู้ 19) การกีฬา 20) ระบบวิจัยเพื่อโครงสร้างพื้นฐานทางนวัตกรรมของประเทศ 21) ระบบ วทน.เพื่อเป็นโครงสร้างพื้นฐานทางนวัตกรรมของประเทศ 22) ระบบสาธารณสุข 23) ระบบส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรคใหม่ๆ 24) ระบบการคลังด้านสุขภาพ 25) ระบบการบริหารจัดการทรัพยากร 26) การจัดการภัยพิบัติตามธรรมชาติและภาวะโลกร้อน 27) การเตรียมการเพื่อรับมือกับวิกฤตการณ์กรุงเทพฯ จม 28) ระบบเพื่อส่งเสริม

ชุมชนเข้มแข็ง 29) สวัสดิการสังคม 30) สังคมสูงวัย 31) การคุ้มครองผู้บริโภค 32) การกำกับดูแลสื่อ 33) สิทธิเสรีภาพบนความรับผิดชอบ 34) การป้องกันการแทรกแซงสื่อ 35) ศิลปวัฒนธรรมเพื่อสร้างคุณค่า 36) ส่งเสริมความเข้มแข็งของสถาบันศาสนาเพื่อให้เป็นสถาบันหลักของสังคมและ 37) ปฏิรูปการแรงงาน

นอกจากนี้ ยังมีวาระการพัฒนา 7 วาระ ประกอบด้วย 1) ศูนย์กลางแห่งความเป็นเลิศ 2) การวิจัยนวัตกรรม 3) ระบบโลจิสติกส์ 4) การพัฒนาเศรษฐกิจ 5) กลไกในการพัฒนาที่ไม่ใช่ภาครัฐ และ 6) พัฒนาระบบทักษะใหม่และความเชื่อที่มีผลต่อพฤติกรรม 7) แรงงานข้ามชาติ

ข้อเสนอ 505 ข้อ สำคัญเกือบจะเท่ากันหมด จนเป็น “เบ๊ยหัวแตก” ปฏิบัติไม่ได้

เนื่องจากทรัพยากร เวลา และงบประมาณของประเทศมีจำกัด ไม่สามารถดำเนินการปฏิรูปพร้อมกันทุกเรื่องในเวลาเดียวกันได้ มีคำศัพท์เรียกการปฏิรูปในเรื่องสำคัญว่า การปฏิรูปที่เป็นจุด “คานงัด” หรือการปฏิรูป “คอขวด” ซึ่งจะเป็นการแก้ปัญหาหลักๆ ที่จะเปิดกว้าง ไปสู่การแก้ปัญหาอื่นๆ ตามมา และนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงได้ ดังนั้น หลักคิดการปฏิรูปที่คาดหวัง คือ **ควรจัดลำดับความสำคัญของประเด็นการปฏิรูปให้ชัดเจน**

ทั้งที่ ในรายงานการสังเคราะห์ภาพรวมเพื่อขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศของ สปช. ได้มีการระบุแนวคิดแบบ “คานงัด” เอาไว้อยู่แล้ว โดยกำหนด โครงสร้างและระบบที่เป็นคานงัดสำคัญและมีความสำคัญสูง รวม 16 หัวข้อ ซึ่งแม้จะไม่มากเท่า 37 วาระ แต่ก็เกือบมีลักษณะ “ครอบจักรวาล” ได้แก่ 1) การปรับระบบการเลือกตั้งและการเข้าสู่อำนาจที่ใสสะอาด 2) การสร้างความตื่นรู้และมีส่วนร่วมทางการเมืองของพลเมือง 3) การเสริมสร้างบทบาทภาคพลเมืองในการจัดการตนเอง 4) การกระจายอำนาจและถ่ายโอนภารกิจ 5) ระบบงบประมาณตามพื้นที่ 6) ระบบบูรณาการการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ 7) การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างส่วนกลาง ภูมิภาค ท้องถิ่นให้ชัดเจน 8) กระบวนการตรากฎหมาย 9) การบริหารการจัดเก็บภาษี 10) การเชื่อมโยงระบบข้อมูลเพื่อการบริหารงานภาครัฐ 11) การปฏิรูปกิจการตำรวจ 12) ระบบบริหารจัดการและกำกับกิจการพลังงานของชาติ 13) การปรับโครงสร้างและอัตราค่าเล่าเรียน การศึกษา และปฏิรูปวิธีการเรียน 14) ระบบบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ 15) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัล และโครงสร้างพื้นฐานด้านบริการเพื่อพัฒนาระบบฐานข้อมูลภาครัฐที่มีมาตรฐาน 16) โครงสร้างระบบวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี นวัตกรรม และวิจัย

แต่จากรายงานข้อเสนอของ สปช. 37 วาระ รวม 505 ข้อ กลับให้ความรู้สึกที่ทุกเรื่องสำคัญเกือบจะเท่ากันหมด มีข้อเสนอขยับย่อยมากมายจนเป็นเสมือน “เบ๊ยหัวแตก” ไม่รู้ว่าควรทำอะไรก่อนหลัง และไม่มีการประเมินภาระทางงบประมาณและการจัดการที่อาจเกิดขึ้น สุดท้ายข้อเสนอจำนวน 505 ข้อ ของ สปช. จึงเป็นเหมือนการระดมสมอง “วาดฝันประเทศไทย” คิดอะไรได้ก็ใส่เข้ามาเป็นข้อเสนอทุกเรื่อง แต่ขาดการวางกลยุทธ์หรือจัดลำดับความสำคัญ เพื่อนำไปปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผลในโลกแห่งความเป็นจริง

ข้อเสนอจำนวนมากยังเป็นนามธรรม ไม่มีรายละเอียดที่ชัดเจน

หลักคิดในการปฏิรูปที่คาดหวัง คือ พยายามทำให้ข้อเสนอเป็นรูปธรรมมากที่สุด สามารถนำไปปฏิบัติหรือขับเคลื่อนได้ทันที แต่จากการศึกษาข้อเสนอของ สปช. กลับพบว่า ข้อเสนอจำนวนมากเป็นข้อเสนอที่เป็นนามธรรม ประเภท “พูดเมื่อไรก็ถูก” แต่ไม่รู้ว่ารูปธรรมในการนำไปปฏิบัติจะเป็นอย่างไร ซึ่งข้อเสนอนามธรรมเหล่านี้ก็กลายเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องรับไปคิดรายละเอียดใหม่ต่อ และหากจะนำไปสู่การปฏิบัติได้ก็ต้องใช้เวลาอีกมาก ตัวอย่างข้อเสนอที่เป็นนามธรรม เช่น ข้อเสนอให้ประชาชนได้รับรู้และมีส่วนร่วม ซึ่งมีอยู่ในหลายวาระปฏิรูป ข้อเสนอให้มีกระบวนการทำงานของกลไกปราบปรามทุจริตทั้งระบบ ข้อเสนอให้ส่งเสริมการใช้อำนาจที่โปร่งใสเป็นธรรม ข้อเสนอให้ปฏิรูปงานสอบสวนของตำรวจ ข้อเสนอให้รัฐอำนวยความสะดวกด้านการลงทุน ข้อเสนอให้พัฒนาศักยภาพของชุมชนให้มีกลไกพิทักษ์ผู้สูงอายุ ฯลฯ

แม้แต่ข้อเสนอที่ดูค่อนข้างเป็นรูปธรรม เช่น การจัดตั้งหน่วยงานใหม่ เมื่อดูรายละเอียดในรายงานของ สปช. เอง ข้อเสนอหลายอย่างกลับมีเพียงแนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ แต่ไม่มีรายละเอียดเกี่ยวกับที่มา ลักษณะองค์กร และอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน จึงต้องเป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีและกระทรวงที่เกี่ยวข้องที่รับข้อเสนอของ สปช. ไปคิดในรายละเอียดต่อไป

เช่นเดียวกับข้อเสนอให้ออกกฎหมายหรือแก้ไขกฎหมายหลายข้อ ก็มีแต่รายชื่อกฎหมายและประเด็นที่ควรพิจารณา แต่โดยส่วนมากยังไม่มีการยกร่างกฎหมาย หรือไม่มีความชัดเจนว่าจะต้องยกร่างอย่างไร หรือต้องแก้ไขในมาตราไหน ในบางประเด็น แม้แต่เรื่องว่าให้แก้ไขกฎหมายฉบับใดก็ยังไม่ทราบ เช่น ในรายงานของคณะกรรมการเตรียมการเพื่อรับมือวิกฤติการณ์ “กรุงเทพฯ จม” ระบุให้ “ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดิน” แต่ไม่ได้ระบุว่าหมายถึงกฎหมายฉบับใด ในมาตราใด และให้ปรับปรุงอย่างไร

แทบไม่มีข้อเสนอใหม่ เกือบทั้งหมดเป็นเรื่องที่คิดกันมาก่อนแล้ว

หลักคิดในการปฏิรูปที่คาดหวัง คือ มีการนำเสนอข้อเสนอใหม่ๆ ออกสู่สังคม หรืออย่างน้อยสิ่งที่คาดหวังจากสภาพปฏิรูป คือ ต้องมีข้อเสนอที่อาศัยผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะในประเด็นปัญหาต่างๆ ที่ลึกซึ้งหรือสร้างสรรค์กว่าข้อเสนอที่มีอยู่แล้ว

เขียนฉาย กิระนันท์ กล่าวขอรับในงาน “สปช.รายงานประชาชน” เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2558 ว่า ข้อเสนอของ สปช. ส่วนใหญ่เป็นการสังเคราะห์ข้อเสนอการปฏิรูปที่เคยมีมาก่อนหน้าแล้ว ทั้งข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูป (ชุดของอานันท์ ปันยารชุน) คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูปประเทศ (ชุดของ นพ. ประเวศ วะสี) คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (ชุดของคณิต ฒ นคร) ข้อเสนอตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจของสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมทั้งข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิรูปที่รวบรวมจากหน่วยราชการต่างๆ นอกจากนั้น จากการศึกษา ยังพบว่ายังมีหลายข้อเสนอที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลทั้งในอดีตและปัจจุบันที่แถลงต่อรัฐสภา

ตัวอย่างเช่น ข้อเสนอจัดตั้งธนาคารแรงงาน ก็เป็นข้อเสนอและข้อเรียกร้องของคณะกรรมการการแรงงานและสวัสดิการสังคม วุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎร และองค์กรแรงงานแห่งประเทศไทย เมื่อปี 2548 และมีการพูดถึงในสังคมมาโดยตลอด หรืออย่างข้อเสนอให้จัดตั้งกองทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อทำหน้าที่นำโครงการที่เกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานประเภทต่างๆ ได้แก่ ทางด่วน ท่าอากาศยาน โรงไฟฟ้า โรงผลิตน้ำและระบบโทรคมนาคม มารวมทุนจากนักลงทุนสถาบันและประชาชนทั่วไป ก็เป็นไปตามข้อเสนอเดิมที่กระทรวงการคลัง โดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ได้เคยเสนอไว้เมื่อปี 2552

นอกจากนี้ ยังพบว่าข้อเสนอของ สปช.บางเรื่องได้มีปรากฏในนโยบายของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งแถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ก่อนหน้านี้อยู่แล้ว เช่น การสนับสนุนผู้ประกอบการไทยไปลงทุนในต่างประเทศ การพัฒนาคน พัฒนาฝีมือแรงงานอย่างเป็นระบบ การจัดการแรงงานข้ามชาติ และปราบปรามค้ายาเสพติด ฯลฯ

ข้อเสนอการปฏิรูปหลายอย่าง มีหน่วยงานที่เป็นผู้รับผิดชอบขับเคลื่อนการปฏิรูปอยู่แล้ว เช่น ข้อเสนอเปลี่ยนเศรษฐกิจไทยให้ไปสู่สังคมที่มีผู้ประกอบการจำนวนมาก รวมทั้งมี SMEs ที่เข้มแข็งพร้อมแข่งขันในระดับสากล ซึ่งปัจจุบันมีหน่วยงานของรัฐขับเคลื่อนประเด็นนี้อยู่แล้ว คือ กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม และสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) หรือ อีกตัวอย่างหนึ่งในวาระการเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพการบริหารงานภาครัฐ เรื่องการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ สร้างช่องทางการสื่อสารกับประชาชน ก็เป็นเรื่องที่สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (สรอ.) หน่วยงานได้กำกับดูแลของกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ไอซีที) ดำเนินการผลักดันมาอย่างต่อเนื่องอยู่แล้ว

เน้นขยายระบบราชการ รวมศูนย์อำนาจ เสนอตั้งหน่วยงานใหม่กว่า 100 แห่ง

หลักคิดการปฏิรูปที่คาดหวัง คือ ลดขนาดของระบบราชการ และกระจายอำนาจ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ ให้คล่องตัว ลดการทำงานที่ซ้ำซ้อนและการใช้งบประมาณที่ไม่จำเป็น ลดขั้นตอนและการรวมศูนย์อำนาจที่อาจขัดขวางการปรับปรุงและปฏิรูปการทำงาน นอกจากนี้ ควรส่งเสริมให้แต่ละหน่วยงานมีอิสระที่จะพัฒนาแนวทางการทำงานให้เหมาะสมกับท้องที่หรือสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ด้วยความริเริ่มของตนเอง

จากการสังเคราะห์ข้อเสนอการปฏิรูปของ สปช. ทั้ง 505 ข้อ พบว่า สปช. เสนอให้จัดตั้งหน่วยงานใหม่มากกว่า 100 หน่วยงาน สะท้อนให้เห็นหลักคิดที่เน้นขยายระบบราชการ และรวมศูนย์อำนาจการบริหาร วิธีการแก้ปัญหาประเทศของ สปช. เน้นการจัดตั้งหน่วยงานเพิ่มเติมมาดำเนินการแก้ไขปัญหา มากกว่าการเน้นปรับปรุงประสิทธิภาพของหน่วยงานเดิม ลดทอนหน่วยงานราชการที่ไม่จำเป็น โดยส่งเสริมเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนหรือภาคพลเมืองให้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ทั้งนี้จากการศึกษาแทบไม่พบข้อเสนอของ สปช. ที่ให้ยุบหน่วยงานของรัฐที่ซ้ำซ้อนเลย

ตัวอย่างหน่วยงานใหม่ตามข้อเสนอของ สปช. เช่น ในวาระปฏิรูปด้านการเมือง และการบริหารราชการแผ่นดิน มีข้อเสนอให้จัดตั้งสมัชชาพลเมือง กองทุนสนับสนุนการต่อต้านการทุจริต คณะกรรมการกำหนดยุทธศาสตร์การเรียนรู้และการมีส่วนร่วมทางการเมือง ศาลคดีทุจริต สภาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ ฯลฯ ในวาระปฏิรูปด้านการศึกษา มีข้อเสนอให้จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายการศึกษาและพัฒนามนุษย์แห่งชาติ (ทั้งที่ ปัจจุบันมีคณะกรรมการนโยบายและพัฒนาศึกษาที่คณะรัฐมนตรีตั้งขึ้นอยู่แล้ว) สมัชชาการศึกษา สภาการศึกษาจังหวัด ฯลฯ ในวาระปฏิรูประบบภาษี มีข้อเสนอให้จัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปภาษีอากร และตั้งหน่วยงานภาษีอิสระ ในวาระปฏิรูปด้านกีฬา มีข้อเสนอให้จัดตั้งกระทรวงกีฬา มหาวิทยาลัยกีฬาแห่งชาติ สภาการกีฬาแห่งชาติ สภาวิชาชีพกีฬา ฯลฯ

ในวาระปฏิรูปด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีข้อเสนอให้จัดตั้งสภาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ศูนย์ป้องกันและจัดการภัยพิบัติแห่งชาติ (ทั้งที่ ปัจจุบันมีศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ อยู่แล้ว) ศาลสิ่งแวดล้อม สถาบันการแพทย์แผนไทยและสมุนไพรแห่งชาติ สถาบันพัฒนากลไกการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำหรับ

เรื่องการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน มีข้อเสนอให้จัดตั้งคณะกรรมการกำกับทิศทางการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางคุณภาพของประเทศ กรมการขนส่งทางราง สภาโลจิสติกส์แห่งชาติ สำนักงานโครงสร้างพื้นฐานและโลจิสติกส์แห่งชาติ กองทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน คณะกรรมการเขตเศรษฐกิจพิเศษ ฯลฯ

เห็นเสนอกฎหมายใหม่กว่า 100 ฉบับ และแก้ไขกฎหมายกว่า 150 ฉบับ

หลักคิดการปฏิรูปที่คาดหวัง คือ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน เพื่อสร้างความเข้าใจของสังคม สร้างความตระหนักรู้ในปัญหา จนนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงกฎหมาย ขณะที่การแก้ไขหรือเสนอกฎหมายที่กระทบต่อสิทธิของประชาชนก็ควรทำภายใต้ระบบและกลไกที่เป็นประชาธิปไตย ต้องเปิดรับฟังเสียงสะท้อนจากทุกภาคส่วน เปิดโอกาสให้สังคมถกเถียงเรียนรู้ร่วมกัน ก่อนที่จะคลอดเป็นตัวแทนกฎหมายที่ใช้อย่างเป็นธรรม และสุดท้ายต้องตัดสินใจโดยตัวแทนของประชาชน

จากการศึกษาข้อเสนอของ สปช. พบว่า สปช.ได้เสนอให้แก้ไขกฎหมายมากกว่า 150 ฉบับ และเสนอให้ออกกฎหมายใหม่กว่า 100 ฉบับ แต่เป็นการเสนอแก้ไขและขอร่างกฎหมายต่อสนช. ภายใต้ระบบและกลไกที่ปิดและไม่เป็นประชาธิปไตย สุดท้ายก็ยากที่จะประสบความสำเร็จได้ร่างกฎหมายที่เป็นที่ยอมรับจากทุกภาคส่วน และมีผลบังคับใช้ได้จริง

ตัวอย่างหนึ่ง คือ การที่ สปช. ผลักดัน ร่าง พ.ร.บ.คุ้มครองผู้รับผลกระทบบริการสาธารณสุข แต่ทว่าทางแพทยสภากลับออกมาคัดค้าน เพราะเห็นว่าร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวไม่สามารถแก้ไขปัญหาเรื่องการเยียวยาผู้ให้บริการและผู้รับบริการที่ได้รับผลกระทบจากการบริการทางสาธารณสุขอย่างเป็นธรรมได้จริง และอาจชักนำก่อให้เกิดกระแสการฟ้องร้องต่อบุคลากรทางการแพทย์

ตัวอย่างวาระการปฏิรูปที่น่าเห็นใจคงจะเป็น "การคุ้มครองผู้บริโภค" เพราะแม้ว่าคณะกรรมการการคุ้มครองผู้บริโภคจะผลักดันให้ม็อบคัดค้านการคุ้มครองผู้บริโภค แต่ที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติกลับโหวตคว่ำร่างกฎหมายของม็อบคัดค้านการคุ้มครองผู้บริโภคที่คณะกรรมการฯ เสนอ โดยให้เหตุผลว่าอาจจะซ้ำซ้อนกับคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) อีกทั้งอาจมีปัญหาเรื่องการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินอีกด้วย

เชื่อมั่นใน “คนดี” และ “ผู้ทรงคุณวุฒิ” ไม่ไว้ใจนักการเมือง

หลักคิดในการปฏิรูปที่คาดหวัง คือ เชื่อมั่นในระบบการมีส่วนร่วม และตรวจสอบถ่วงดุล ตามแนวทาง “รัฐสมัยใหม่” แต่ สปช. กลับมีหลักคิด เชื่อมั่นใน “คนดี” แบบ “รัฐศีลธรรม” สะท้อนพื้นฐานความเชื่อที่ว่า “คนดี” สามารถแก้ไขปัญหาได้ทุกอย่าง เช่น มีข้อเสนอให้เฟ้นหาผู้นำทางจิตวิญญาณ (นักปราชญ์ทางด้านศาสนาที่พร้อมทั้งความดี ความเก่ง และความเป็นนักปฏิบัติกร) อย่างน้อย 1 คน ต่อโรงเรียนหรือชุมชน, มีข้อเสนอให้หน่วยงานรัฐ เอกชน นำหลักศาสนาเป็นเกณฑ์การรับสมัครงาน เลื่อนตำแหน่ง ใช้ในการพิจารณาการขอหรือต่ออายุวิชาชีพ, มีข้อเสนอว่าในการต่อไปวิชาชีพครูต้องมีหลักฐานการปฏิบัติชัดเจน เช่น สมุดบันทึกความเป็นครูที่ดี หรือมีหลักฐานการผ่านการพัฒนาจิตใจด้วยการปฏิบัติธรรมหรือปฏิบัติกิจกรรมความดีที่เห็นเป็นรูปธรรม

นอกจากนั้น สปช. ยังยึดมั่นในระบบหา “ผู้ทรงคุณวุฒิ” มาดำรงตำแหน่งในหน่วยงานต่างๆ ที่เสนอให้จัดตั้งขึ้นในระบบราชการ หน่วยงานใหม่หลายหน่วยงานเป็นการตั้งคณะกรรมการขึ้นมากำกับและควบคุมนโยบายหรือแนวทางการปฏิรูปในเรื่องนั้นๆ เช่น คณะกรรมการกำหนดยุทธศาสตร์การเรียนรู้และการมีส่วนร่วมทางการเมือง คณะกรรมการนโยบายการศึกษาและพัฒนา มนุษย์แห่งชาติ คณะกรรมการปฏิรูปภาษีอากร คณะกรรมการกำกับทิศทางการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางคุณภาพของประเทศ ฯลฯ สะท้อนพื้นฐานความคิดไม่ไว้วางใจนักการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้ง และต้องการให้ประเทศขับเคลื่อนโดย “ผู้ทรงคุณวุฒิ” ในระบบราชการแทน ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งใช้หรืออ้างว่าใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญนั้นในการ กำหนดหรือนำเสนอ นโยบายในแต่ละเรื่อง

ปฏิรูป “ครอบจักรวาล” แต่ยังมี “หลุมดำ” ที่สปช. ไม่แตะต้อง

แม้ว่า สปช. จะจัดทำแผนการปฏิรูป “ครอบจักรวาล” แทบทุกประเด็นดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่กลับยังมี “หลุมดำ” บางเรื่อง ที่ สังกมพูดถึงกัน แต่ สปช. เองก็ไม่ได้หยิบประเด็นเหล่านี้มาพูดถึง ตัวอย่างเช่น การปฏิรูปกองทัพ และการปฏิรูปประมวล กฎหมายอาญามาตรา 112

ทั้งๆ ที่เรื่องการปฏิรูปกองทัพ เคยปรากฏอยู่ในข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูป ชุดของอานันท์ ปันยารชุน ซึ่งในรายงานของ คณะกรรมการชุดดังกล่าว ระบุว่า คณะกรรมการยังมีได้ศึกษาจนชัดเจน แต่มีหลักการเบื้องต้น 3 ประการ ได้แก่ 1) ทหารจะต้อง ขอมรับอำนาจสูงสุดในการกำหนดนโยบายแห่งชาติและในการบริหารประเทศของรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้ง 2) ทหารควรมุ่งเน้นปฏิบัติการหลัก โดยลดภารกิจที่ไม่ใช่กิจการโดยตรงของกองทัพลง โดยเฉพาะการเข้ามา มีบทบาททางการเมือง และ 3) ควรปรับขนาดของกองทัพให้เล็ก กะทัดรัด อย่างไรก็ตาม ในรายงานของ สปช. กลับไม่มีการกล่าวถึงเรื่องการปฏิรูปกองทัพ ไว้เลย มีเพียงแต่เรื่องการปฏิรูปตำรวจ ระบบข้าราชการพลเรือน รัฐวิสาหกิจ นักการเมือง ศาลยุติธรรม กิจการพระพุทธศาสนา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หรือเรื่องการปฏิรูปทบบัญญัติประมวลกฎหมายอาญามาตรา 112 ซึ่ง [อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ได้เคยเสนอ](#) ให้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อดูแลการบังคับใช้กฎหมายมาตรา 112 โดยคณะกรรมการชุดดังกล่าวต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญด้าน กฎหมาย และเข้าใจเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวเป็นอย่างดี เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวต้องไม่สร้างความขัดแย้ง หรือ [อาจารย์กลุ่มนิติราษฎร์ในคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ก็เคยจัดทำข้อเสนอ](#) เพื่อรณรงค์แก้ไขเพิ่มเติมประมวล กฎหมายอาญา มาตรา 112 จนเป็นที่ถกเถียงในสังคม แต่กลับไม่ปรากฏว่าวาระการปฏิรูปที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปกระบวนการ ยุติธรรมและการบังคับใช้กฎหมายของ สปช. จะกล่าวถึงประเด็นนี้

ปฏิรูป “ไม่มีวันเสร็จ” ขยายฝันประเทศไทย พ.ศ. 2575

ท่ามกลางกระแสเรียกร้องให้มีการ “ปฏิรูปก่อนเลือกตั้ง” เมื่อพิจารณาจากข้อเสนอในการปฏิรูปของ สปช. พบว่ามีการวาง ยุทธศาสตร์ปฏิรูปเป็นระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว โดยตั้งเป้าหมายให้ “การปฏิรูป” สัมฤทธิ์ผลในปี พ.ศ. 2575 ซึ่งจะเป็น ปีที่ประเทศไทย “หลุดพ้นจากกับดักประเทศรายได้ปานกลาง และก้าวขึ้นไปเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว”

ตัวชี้วัดความสำเร็จของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2575 ของ สปช. ได้แก่ 1) เพิ่มรายได้ต่อหัวประชากรเป็น 40,000 บาทต่อเดือน และมีเป้าหมายการเติบโตทางเศรษฐกิจเฉลี่ยร้อยละ 6 ต่อปี 2) ลดความเหลื่อมล้ำของกลุ่มผู้มีรายได้น้อยสุด (ร้อยละ 10 จากน้อย

ที่สุด) ต้องมีรายได้เฉลี่ยต่อคน 15,000 บาทต่อเดือน 3) ลดการทุจริตประพฤติมิชอบ ให้อยู่ในกลุ่ม 25% แรกของโลก และมีคะแนน CPI score มากกว่า 60% 4) เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ให้อยู่ในระดับสูงในกลุ่มประเทศ 15 อันดับแรกของโลก 5) ประเทศไทยเป็นพันธมิตรที่แน่นแฟ้นกับประเทศเพื่อนบ้านในสุวรรณภูมิ และกลุ่มประเทศอาเซียน ทั้งทางสังคม วัฒนธรรม และทางเศรษฐกิจ เพื่อสร้างความมั่นคงและอำนาจต่อรองของกลุ่มประเทศอาเซียนกับมหาอำนาจทางเศรษฐกิจโลก 6) คุณภาพการศึกษา ผลสัมฤทธิ์ของเด็กไทยเป็นอันดับ 2 ของอาเซียน และเป็นอันดับ 5 ของเอเชีย 7) ทรัพยากรธรรมชาติมีความยั่งยืน พื้นที่ป่าเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 40 และมีระบบการจัดการน้ำเพื่อการเกษตรครอบคลุมพื้นที่ ร้อยละ 70

แม้ สปช. จะมีดัชนีชี้วัดที่ชัดเจนและสวยหรูสำหรับปี พ.ศ. 2575 แต่กลับไม่มีดัชนีชี้วัดในแต่ละปีหรือแต่ละระยะการปฏิรูป นอกจากคำอธิบายว่า การปฏิรูปตามแนวทางของ สปช. นั้น

ในระยะสั้น 2559 – 2560 (ภายใน 2 ปี) จะเน้นการวางระบบโครงสร้างและกลไกขับเคลื่อนการปฏิรูป

ระยะกลาง 2561 – 2565 (ภายใน 7 ปี) เน้นการดำเนินการปฏิรูปประเทศแต่ละด้านให้เป็นที่ไปตามแผนและเป้าหมาย

ระยะยาว 2566 – 2575 (ภายใน 17 ปี) เน้นการดำเนินการให้บรรลุผลลัพธ์การปฏิรูปแต่ละด้านตามที่กำหนดไว้

ซึ่งเทียบฉาย ก็ระนันท์ กล่าวไว้ในงาน “สปช.รายงานประชาชน” ว่า เวลาที่จะนำแผนปฏิรูปไปดำเนินการจริง อาจต้องมีการปรับปรุงวิธีการ เช่น อาจพบว่ามีคนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ เพิ่มมากขึ้น เป็นไปได้ที่สภาปฏิรูปอาจไม่ได้พิจารณาครอบคลุมถึงทุกคนที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ข้อมูลและสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไปทุกวัน เวลาจะลงมือปฏิรูปจริง จึงต้องปรับแผนให้เข้ากับข้อมูลและสถานการณ์ใหม่ๆ ด้วย

จับตาให้ดี สปช. ก็มีช่องทางสืบทอดอำนาจเหมือนกัน

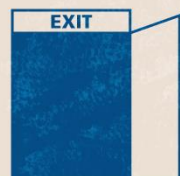
วันที่ 6 กันยายน 2558 ภายหลังจาก สปช. ลงมติไม่รับร่างรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาปฏิรูปที่ทำงาน “เข้าตา” อาจได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่ง

- 1.) คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญชุดใหม่ จำนวน 21 คน ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน นับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง
- 2.) สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ จำนวนไม่เกิน 200 คน ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง เพื่อดำเนินการให้เกิดการปฏิรูปด้านต่าง ๆ สืบต่อจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ โดยให้แต่งตั้งให้แล้วเสร็จภายใน 30 นับแต่วันที่สภาปฏิรูปแห่งชาติสิ้นสุดลง
- 3.) คณะกรรมการและหน่วยงานอีกมากมายในระบบราชการปกติ ซึ่งอาจจัดตั้งขึ้นใหม่ตามข้อเสนอของ สปช. และต้องใช้ “ผู้ทรงคุณวุฒิ” และ “ผู้เชี่ยวชาญด้านการปฏิรูป” เข้าไปทำงานเป็นจำนวนมาก เช่น คณะกรรมการกำหนดยุทธศาสตร์การเรียนรู้และการมีส่วนร่วมทางการเมือง คณะกรรมการนโยบายการศึกษาและพัฒนามนุษย์แห่งชาติ คณะกรรมการปฏิรูปภาษีอากร คณะกรรมการกำกับทิศทางการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางคุณภาพของประเทศ ฯลฯ



จับตา สปช. แผลงร่าง "สืบทอดอำนาจ"

เมื่อ สปช. โหวตไม่รับร่าง รธน. และตัว สปช.เอง สิ้นสุดลง

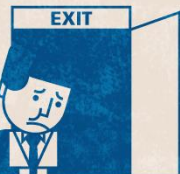


สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติที่ "ทำงานเข้าตา" อาจได้กลับมาดำรงตำแหน่ง

คณะกรรมการ
ร่างรัฐธรรมนูญ
จำนวน 21 คน

สภาขับเคลื่อน
การปฏิรูปประเทศ
จำนวน 200 คน

คณะกรรมการและหน่วยงานอีกมากมาย
ซึ่งอาจจัดตั้งขึ้นใหม่ตามข้อเสนอของ สปช.
และต้องใช้ "ผู้ทรงคุณวุฒิ" และ
"ผู้เชี่ยวชาญด้านการปฏิรูป" เข้าไปทำงาน
เป็นจำนวนมาก



**งบประมาณกว่า 700 ล้าน นอกจากรายงาน 62 เล่ม ยังแทบไม่เห็นความสำเร็จ
ของสปช.**

ยอดรวมเงินเดือนของสมาชิก สปช. ที่ปรึกษา เลขาธิการ คณะทำงานทางการเมืองของ สปช. รวมเป็นเงิน 534,074,700 บาท นอกจากนี้ ในกฎหมายงบประมาณแผ่นดิน ยังมีวงเงินงบประมาณเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของสปช. อีก 182,400,000 บาท ดังนั้น รวมงบประมาณแผ่นดินที่ใช้ในการดำเนินงานของสภาปฏิรูปแห่งชาติใช้เม็ดเงินประมาณ 716,474,700 ล้านบาท

โดยอำนาจหน้าที่ของ สปช. ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญชั่วคราว คือ มีหน้าที่ "ศึกษาและเสนอแนะ" เพื่อให้เกิดการปฏิรูปในด้านต่างๆ

เห็นได้ว่า สปช. ทำหน้าที่ "ศึกษา" แนวทางการปฏิรูปด้วยหลักคิดที่มีปัญหาตั้งแต่เริ่มต้น และรายงานผลการศึกษาก็ระบุแต่สภาพปัญหา โดยแทบจะไม่มีข้อเสนออะไรใหม่ เอาเข้าจริงจึงเป็นเพียงการ "ปะ-ติ-ลูป" ข้อเสนอปฏิรูปของคณะกรรมการปฏิรูปชุดก่อนๆ รัฐบาลในอดีต ตลอดจนหน่วยราชการ และสถาบันวิจัยต่างๆ ที่มีมาอยู่แล้ว

ส่วนหน้าที่ในการ “เสนอแนะ” แนวทางปฏิรูปนั้น สปช. ได้ทยอยนำเสนอข้อเสนอต่างๆ ส่งให้ คสช. และคณะรัฐมนตรีตลอดระยะเวลาการทำงาน รวมทั้งได้จัดงาน “สปช. รายงานประชาชน” เพื่อส่งมอบข้อเสนอทั้งหมดเป็นรายงานแยกตามวาระการปฏิรูปต่างๆ จำนวน 62 เล่ม ให้แก่พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2558 อันเป็นการเสร็จสิ้นภารกิจตามอายุ 11 เดือน ของสปช.

โดยในงานดังกล่าว เทียนฉาย กิระนันท์ ได้กล่าวย้ำตอนหนึ่งว่า สปช. เป็นสภาวิชาการ หากรัฐบาลมองว่าเรื่องไหนดีก็นำไปปฏิบัติ นำไปสู่การขับเคลื่อนจนบรรลุผล โดยยกตัวอย่างผลงานที่เป็นรูปธรรมของ สปช. 2 เรื่อง คือ ข้อเสนอคัดค้านสัมปทานปิโตรเลียมรอบที่ 21 ซึ่งได้เสนอต่อรัฐบาล และ ข้อเสนอเรื่องการเก็บค่าโทรศัพท์เป็นวินาที ซึ่งได้เสนอต่อ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ไปแล้ว

ส่วนผลงานอื่นๆ ที่สำเร็จเป็นรูปธรรมยังไม่มีปรากฏให้เห็นว่าจะสามารถตอบสนองความฝันการ “ปฏิรูปก่อนเลือกตั้ง” ที่ประชาชนจำนวนหนึ่งกำลังเฝ้ารอ อันเป็นภารกิจที่คณะรัฐประหารใช้อำนาจและยังคงรักษาอำนาจอยู่ในตำแหน่งได้