



สังคมไทยเข้าใจว่ารัฐประหาร 19 กันยายน 2549 คือจุดเริ่มต้นของความขัดแย้งแห่งปัจจุบัน นั่นคือความจริงเพียงส่วนเดียว หากเปรียบรัฐประหารเป็นต้นไม้พิษ ผลที่เกิดจากต้นไม้นี้ย่อมเป็นพิษ ถึงที่สุดแล้ว รัฐประหารอาจเป็นเพียงผลไม้พิษของต้นไม้อันใหญ่โตกว่า มีรากเหง้าที่แข็งกระด้าง ปักลึกแน่นหนาอยู่ใต้ดิน และแผ่ปกคลุมทุกองคาพยพของสังคมไทยมานาน และเพราะรากมันชุกชอนอยู่ใต้ดินจึงไม่มีใครมองเห็น ต้นไม้นี้ อาจเรียกด้วยถ้อยคำสั้นๆ ได้ว่า “โครงสร้างสังคมอันอยู่ยงคงกระพัน”

“ปฏิรูปประเทศไทย” ภารกิจถอนต้นไม้อันพิษ ที่ยังไปไม่ถึงฝั่งฝัน



ความเหลื่อมล้ำ บนโครงสร้างอันบิดเบี้ยว ต้นไม้อันพิษที่แท้จริง

‘ปัญหาเชิงโครงสร้าง’ กลายเป็นคำติดหูคนไทยมากขึ้นเมื่อมีความพยายามอธิบายต้นสายปลายเหตุของปรากฏการณ์ความขัดแย้งทางการเมือง อันเป็นพื้นผิวของปัญหาที่แท้จริงทุกวันนี้

ภาพชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจากเขื่อนปากมูล-ราษีไศล ต้องหอบผ้าผ่อนมาชุมนุมหน้าทำเนียบความเจ็บป่วยจากโรงไฟฟ้าแม่เมาะ หรือนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด



อำนาจครอบงำตลาดของบริษัทขนาดใหญ่เพียงร้อยละ 10 แต่กวาดรายได้มากกว่าร้อยละ 89 ของจำนวนบริษัทจดทะเบียนทั้งหมดในปี 2550¹ หรือกรณีอุบัติเหตุรถถังซิวิคชนกับรถตู้บนทางด่วน ที่สังคมต้องกดดันเพราะไม่มั่นใจกระบวนการยุติธรรมว่า ตำรวจจะโอนเอียงตามอำนาจและความมั่งมีหรือไม่

เหล่านี้เป็นเพียงตัวอย่างเล็กน้อยที่เปิดเปลือยสังคมไทยว่า มีความผิดปกติบางประการที่ทำให้โครงสร้างต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการเมือง เศรษฐกิจ สังคม อำนาจกฎหมาย กระบวนการยุติธรรม ฯลฯ กระจุกตัวและขับเคลื่อนเพื่อคนจำนวนน้อย เกิดสิ่งที่คอยกัดกร่อนสังคมไทย นามว่า “ความเหลื่อมล้ำ”

ความเหลื่อมล้ำอาจแบ่งได้เป็น 4 ด้านคือ สิทธิ โอกาส อำนาจ และศักดิ์ศรี² หมายความว่าคนส่วนใหญ่ในสังคมไทยถูกกีดกันออกจาก 4 สิ่งนี้มานาน จวบจนสายลมแห่งความเปลี่ยนแปลงรอบด้านพัดสู่สังคมไทย ประชาชนเริ่มตระหนักในสิทธิและเสียงของตนมากขึ้น จากรัฐธรรมนูญปี 2540 และประชาธิปไตยกินได้ที่รัฐบาลสมัย พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร หยิบยื่นให้

ไม่ว่าระบบทักษิณมิกส์จะดี-เลวอย่างไร แต่ก็ทำให้พวกเขาได้มีที่อยู่ที่ยืน มีปากมีเสียง อย่างที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนกับระบอบประชาธิปไตยที่วางเน้นอยู่บนพาน กระทั่งรัฐประหารปี 2549 พรากมันไป แปรเปลี่ยนเป็นความขัดแย้งทางการเมืองที่ทวีความรุนแรงขึ้น

ก่อเกิดคณะกรรมการปฏิรูป

หลังเหตุการณ์จลาจลพฤษภาคม 2553 ความบอบช้ำบิบบสังคมไทยให้ต้องหาทางออก เมื่อรากเหง้าปัญหาแท้จริงคือโครงสร้างสังคมและความเหลื่อมล้ำ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้จุดกระแสการปฏิรูปประเทศ พร้อมกับบอกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิรูป พ.ศ. 2553 ตามมาด้วยการตั้งคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) มีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นประธาน และคณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป มีนายแพทย์ประเวศ วะสี เป็นประธาน มุ่งเน้นการแก้ปัญหาเชิงโครงสร้าง และลดความเหลื่อมล้ำ³ ใน 5 ด้าน คือ รายได้ สิทธิ โอกาส อำนาจ และศักดิ์ศรี⁴

และสร้างความเป็นธรรมใน 5 มิติ คือ ความเป็นธรรมด้านเศรษฐกิจและสังคม ด้านที่ดินและทรัพยากร ด้านโอกาส ด้านสิทธิ และด้านอำนาจต่อรอง⁵

แม้กลุ่มคนเสื้อแดงจะไม่ร่วมสังฆกรรมกับคณะกรรมการทั้งสองชุด แต่ก็ต้องยอมรับว่าสามารถจุดกระแสสังคมให้ใส่ใจต่อการปฏิรูปอย่างจริงจัง ดึงดูดหลายภาคส่วน ทั้งภาคธุรกิจ ราชการ เอ็นจีโอ ชาวบ้าน สื่อมวลชน หรือกลุ่มที่ขับเคลื่อนในประเด็นต่างๆ เช่น กลุ่มผู้หญิง คนพิการ ป่าชุมชน ผู้บริโภค และศิลปิน มาร่วมถกเถียง แลกเปลี่ยน วิเคราะห์ สังเคราะห์ปัญหา และค้นหาแนวทางแก้ไข โดยชุดของนายอานันท์เปรียบเสมือนมันสมองที่คิดในเชิงยุทธศาสตร์ รวบรวมนักคิด นักวิชาการที่มีชื่อเสียงระดับประเทศไว้ไม่น้อย อาทิ เสกสรรค์ ประเสริฐกุล นิธิ เอียวศรีวงศ์ ม.ร.ว.อดิชนรพิพัฒน์ เป็นต้น และมีสมัชชาปฏิรูปเป็นผู้สร้างกระบวนการมีส่วนร่วม รวบรวมข้อมูล ความคิด ความเห็นจากสังคม

การระดมความคิดเห็นผ่านเวทีสมัชชาปฏิรูปครั้งที่ 1 เมื่อเดือนมีนาคม 2554 เห็นพ้องว่าจะลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรม โดยให้คณะกรรมการปฏิรูปและสมัชชาปฏิรูปวิเคราะห์ข้อเสนอเชิงนโยบายและจัดสมัชชาปฏิรูปทุกระดับอย่างต่อเนื่อง โดยดำเนินการเป็นอิสระจากรัฐบาล ใน 8 ประเด็น⁶

1. การจัดสรรที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน
2. การจัดการทรัพยากรทะเลและชายฝั่ง
3. การคืนความเป็นธรรมกรณีที่ดินและทรัพยากร
4. การปฏิรูประบบประกันสังคม
5. หลักประกันและการสร้างเสริมสุขภาพะผู้สูงอายุ
6. สังคมที่คนไทยอยู่เป็นสุขร่วมกัน
7. การกระจายอำนาจ และ
8. ศิลปวัฒนธรรมกับการสร้างสรรค์และเยียวยาสังคม

“ปฏิรูปที่ดิน” “รี้อโครงสร้างอำนาจรัฐ” ยาวแรงที่ไร้คำตอบจากรัฐบาล

ผ่านไป 6 เดือนนับจาก คปร. เป็นรูปเป็นร่าง วันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2554 คปร. จึงจัดแถลงข่าวเรื่อง

“การปฏิรูปการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร” เป็นข้อเสนอแรกต่อรัฐบาล เพราะเห็นว่าโครงสร้างเศรษฐกิจทุนนิยมกำลังเปลี่ยนที่ดินจากที่เคยเป็นฐานชีวิตไปสู่สินค้า นำไปสู่การครอบครองที่ดินเพื่อเก็งกำไรโดยมิได้ใช้ประโยชน์

ข้อมูลจากเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย มูลนิธิสถาบันที่ดินแห่งประเทศไทย ประเมินว่า คนไทยร้อยละ 90 ถือครองที่ดินไม่เกิน 1 ไร่ ส่วนคนกลุ่มน้อยเพียงร้อยละ 10 ถือครองที่ดินมากกว่าคนละ 100 ไร่ และสูงถึงร้อยละ 70 ของที่ดินที่มีการจับจองถูกทิ้งร้างโดยมิได้ใช้ประโยชน์ แต่เพื่อเก็งกำไร⁷ คณะกรรมการปฏิรูปได้เสนอ 5 แนวทางการปฏิรูปการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร ได้แก่

1. จำกัดเพดานการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรไว้ไม่เกิน 50 ไร่ต่อครัวเรือน เพื่อลดการกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน

2. จัดระบบข้อมูลการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรทั่วประเทศเป็นข้อมูลสาธารณะ เพื่อใช้ในการบริหารจัดการที่ดินให้เกิดประโยชน์และเกิดความเป็นธรรม

3. จัดตั้งกองทุนธนาคารที่ดินเพื่อการเกษตร ทำหน้าที่จัดซื้อที่ดินที่ไม่ใช้ประโยชน์หรือที่มีการถือครองสิ้นเกินมาจัดสรรให้เกษตรกรที่ขาดแคลนที่ดินทำกิน

4. ให้มีการจัดเก็บภาษีที่ดินเกษตรกรรมในอัตราก้าวหน้า เพื่อลดแรงจูงใจในการสะสมที่ดินไว้โดยไม่ทำประโยชน์

5. ให้มีการกำหนดเขตการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรอย่างชัดเจน โดยกำหนดให้ผู้ถือครองต้องเป็นผู้ทำการเกษตรด้วยตนเองเท่านั้น⁸

มีต้องสงสัยว่า ข้อเสนอของ คปร. ถือเป็นยาแรง แสลงใจแล่นดลอร์ดทั้งหลาย การแถลงข้อเสนอจึงเป็นการโยนหินถามทางให้สังคมช่วยกันถกเถียงและสร้างแรงกดดัน

“เจตนารมณ์ของข้อเสนอนี้คือ การสื่อสารกับสาธารณะ ให้ประชาชนเกิดความตื่นตัว นำเรื่องนี้มาเป็นข้อถกเถียงแลกเปลี่ยนกันเป็นวาระของสังคมและช่วยผลักดันให้เกิดขึ้น หลังจากนั้นจะส่งหนังสือไปถึงองค์กร

ภาคประชาชนต่างๆ สื่อสารมวลชน รัฐบาล รวมถึงพรรคการเมืองต่างๆ ที่อยากจะทำแนวคิดนี้ไปจัดทำเป็นนโยบายในการหาเสียงเลือกตั้ง”⁹

ต่อมาในวันที่ 18 เมษายน 2554 คปร. จัดแถลงข้อเสนอปฏิรูปประเทศอีกครั้ง คราวนี้พุ่งเป้าไปที่การรื้อโครงสร้างอำนาจรัฐรวมศูนย์และมุ่งกระจายอำนาจแทนโดยมิข้อเสนอตั้ง¹⁰

1. ยกเลิกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคโอนอำนาจบริหารจัดการทรัพยากรท้องถิ่น เศรษฐกิจท้องถิ่น และการเมืองท้องถิ่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)

2. สร้างกระบวนการทางการเมืองที่เปิดให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมกับ อปท. ในการบริหารอย่างเป็นรูปธรรม

3. รัฐบาลกลางมีภาระหน้าที่รับผิดชอบกิจการระดับชาติ แต่ไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะแต่งตั้งถอดถอนผู้บริหาร อปท. หรือพนักงานในสังกัด อปท.

4. ต้องปฏิรูประบบการคลังและการบริหารบุคลากรของท้องถิ่น เพื่อให้ อปท. มีกำลังในการปฏิบัติภาระหน้าที่

ไม่ต้องแปลกใจ หากข้อเสนอที่มุ่งถอนรากถอนโคนโครงสร้างอันเหลื่อมล้ำเช่นนี้จะถูกคัดค้านและไม่ได้รับการสานต่ออย่างจริงจังจากภาครัฐ

หลังการแถลงข้อเสนอครั้งที่ 2 ไม่ถึงเดือนนายอานันท์ ในฐานะประธาน คปร. ก็ได้ประกาศลาออกชุด ภายหลังกการประกาศยุบสภาของนายอภิสิทธิ์ เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2554 โดยนายอานันท์ได้เน้นย้ำความสำคัญถึงข้อเสนอของ คปร. 2 เรื่องนี้ว่า

“หัวใจของปัญหาสังคมไทยที่นำไปสู่ความเหลื่อมล้ำ คือโครงสร้างอำนาจ สิ่งนี้คือต้นเหตุ ราชการที่ไม่มีความยุติธรรมในอำนาจ ไม่เปิดโอกาส ไม่เปิดพื้นที่ให้กับคนทั่วไป มันก็จะนำไปสู่ปัญหาต่างๆ การกระจุกตัวอำนาจในเมืองหลวง เช่น ความมั่งคั่ง อุตสาหกรรมการคมนาคม โอกาสและอำนาจที่ได้รับ ที่สำคัญคือการรวมอำนาจจัดการสิ่งต่างๆ ในการดำเนินชีวิต โดยเฉพาะชาวรากหญ้า จะผิดจะถูกก็แล้วแต่

แต่ความรู้สึกเป็นเบี้ยล่าง ความรู้สึกที่ว่าอนาคตไม่มี นี่คือปัญหาที่ต้องแก้ไขโดยด่วน ซึ่งทางคณะกรรมการต้องเร่งดำเนินการ 2 เรื่อง ทั้งที่เกษตรและโครงสร้างอำนาจ”¹¹

คปร. ได้จัดทำรายงานชิ้นสุดท้ายเพื่อเสนอให้แก่ประชาชนและพรรคการเมืองนำไปสานต่อ นายอานันท์ ทิ้งท้ายเช่นเดียวกับเมื่อครั้งเสนอเรื่องการปฏิรูปที่ดินว่าการปฏิรูปประเทศจะสำเร็จหรือไม่ ขึ้นอยู่กับสังคมที่ต้องร่วมกันขับเคลื่อนต่อไป ขณะที่สมาชิกปฏิรูปของนายแพทย์ประเวศยังคงทำงาน เพื่อรวบรวมประเด็นปัญหา ข้อเสนอจากสังคมต่อไปตามระยะเวลา 3 ปี ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการปฏิรูป

เมื่อสายลมเปลี่ยนทิศ ก็ไร้คำตอบจากสภา

อย่างไรก็ตาม ขณะที่ คปร. ยังทำหน้าที่ร่วมกับสมาชิกปฏิรูปนั้น ได้สร้างความเคลื่อนไหวในหลายภาคส่วนของสังคม มีการเสนอแนวทางการปฏิรูปหรือหนุนข้อเสนอของ คปร. จากหลายกลุ่ม เช่น เครือข่ายองค์กรชุมชนเพื่อการปฏิรูปเสนอให้มีการออกแบบคณะกรรมการปฏิรูประดับจังหวัดทั่วประเทศ ตั้งแต่ระดับหมู่บ้านถึงจังหวัด เครือข่ายภาคประชาชนได้เสนอวาระเร่งด่วน เช่น ยุติโครงการพัฒนาของรัฐหรือโครงการลงทุนขนาดใหญ่ของเอกชนที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชุมชน ปัญหาหนี้สินเกษตรกรและหนี้ในระบบ เป็นต้น

ทั้งนี้รวมไปถึงข้อติติงที่น่าสนใจจากนักวิชาการ เช่น พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ ที่ให้ความเห็นว่า

“ประเด็นอยู่ที่ว่า คณะกรรมการชุดอานันท์-ประเวศนี้จะเกาะเกี่ยวกับประชาชนอย่างไร โดยเฉพาะประชาชนที่เป็นคนเสื้อแดง หรือจะให้กล่าวเน้นก็คือกับคนที่ไม่เห็นด้วยกับรัฐบาล

ประเด็นเรื่องการเกาะเกี่ยวจึงเป็นประเด็นที่สำคัญกว่าประเด็นการเป็นอิสระ เพราะเป็นเรื่องของการตอบคำถามความเป็นตัวแทนและความเป็นเจ้าของประเทศของคนที่ยืนอยู่ตรงข้าม และถูกกระทำจาก

รัฐบาล แต่เขาเป็นส่วนหนึ่งและเป็นเจ้าเข้าเจ้าของรัฐนี้เช่นกัน”¹²

หลายฝ่ายเห็นพ้องว่าข้อเสนอของ คปร. จัดเป็นยาแรง ซึ่งอาจเป็นการเสนอเชิงยุทธศาสตร์ที่ต้องการสร้างการแลกเปลี่ยนในสังคม และสร้างเงื่อนไขไว้สูงเพื่อเผชิญกับการประนีประนอมทางการเมือง ถึงกระนั้นสังคมกลับไม่มั่นใจว่า ข้อเสนอต่างๆ จะได้รับการตอบรับ ทั้งไม่แน่ใจด้วยซ้ำไปว่าการปฏิรูปประเทศจะได้ผลจริงจังและต่อเนื่อง ผลสำรวจจากสำนักวิจัยเอแบคโพลล์ ที่ทำการสำรวจระหว่างวันที่ 1-12 มิถุนายน 2553 ระบุว่า ผู้ตอบแบบสอบถามถึงร้อยละ 66 ไม่เชื่อมั่นว่าแผนปฏิรูปประเทศจะได้ผลจริงจังและต่อเนื่อง¹³

สันนิษฐานว่า ส่วนหนึ่งคงหนีไม่พ้นสายลมทางการเมืองอันไม่แน่นอน ระหว่างที่ คปร. ยังทำหน้าที่อยู่นั้น ทางมูลนิธิสถาบันศึกษาเพื่อสังคมที่เป็นธรรม ได้เสนอให้เพิ่มรัฐธรรมนูญ หมวด 16 ว่าด้วยคณะกรรมการปฏิรูป เพื่อเป็นหลักประกันว่า แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล คปร. ก็ยังคงสานงานต่อเนื่อง ทว่า ข้อเสนอดังกล่าวไม่ได้รับการตอบรับจากสภาอีกเช่นเคย

อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งเมื่อเดือนกรกฎาคม 2554 ได้แสดงให้เห็นแล้วว่า ไม่มีพรรคการเมืองใดนำข้อเสนอต่างๆ ของ คปร. ไปปรับเป็นนโยบาย แต่ละพรรคต่างมุ่งเน้นนโยบายประชานิยม เพื่อให้ได้รับเลือกตั้งเป็นหลัก และเมื่อพรรคเพื่อไทยเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล เรื่องการปฏิรูปประเทศไทยก็เงียบหายไปตามวัฏจักรแห่งการเมือง

ถึงที่สุดแล้ว การปฏิรูปประเทศจะสำเร็จหรือไม่ คงมิใช่การฝากผีฝากไข้ไว้กับการเมืองหรือใครคนใดคนหนึ่ง แต่น่าจะเป็นดังที่นายอานันท์มักกล่าวย้ำเสมอว่า การปฏิรูปประเทศควรเป็นเจตจำนงร่วมกันที่ทั้งสังคมต้องช่วยกันผลักดัน หากเห็นว่าจำเป็นที่จะต้องขุดรากถอนโคนต้นไม้พิษที่แท้จริงออกไปจากสังคมไทย

