

แถลงการณ์คณะกรรมการปฏิรูป ว่าด้วยแนวทางปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ

เรียนพี่น้องประชาชนไทยที่รักทุกท่าน

ท่ามกลางความวิปริตแปรปรวนของดินฟ้าอากาศ ภัยพิบัติทางธรรมชาติ ภาวะข้าวของแพง และความไม่แน่นอนของบรรยากาศทางการเมือง พวกเราทุกคนคงรู้สึกคล้ายกันคือ ชีวิตในประเทศไทยเวลานี้หาความเป็นปกติสุขมิได้

อันที่จริงการเผชิญกับความยากลำบากของชีวิตนั้น นับเป็นเรื่องธรรมดาของมนุษย์ แต่สิ่งหนึ่งที่ทำให้คนเราต่างกันมากในโอกาสเอาชนะอุปสรรค คือการมีอำนาจจัดการตัวเองไม่เท่ากัน ในสภาพที่เป็นอยู่ คนไทยจำนวนมากล้วนต้องขึ้นต่ออำนาจของผู้อื่น ขณะที่คนหยิบมือเดียวไม่เพียงกำหนดตัวเองได้ หากยังมีฐานะครอบงำคนที่เหลือ ความเหลื่อมล้ำในความสัมพันธ์ทางอำนาจเช่นนี้ ไม่เพียงเป็นปัญหาใหญ่ที่สุดอย่างหนึ่ง หากยังเป็นต้นตอบ่อเกิดของปัญหาสำคัญอีกหลายเรื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือปัญหาความไม่เป็นธรรมในสังคม

ความสัมพันธ์ทางอำนาจนั้นมีหลายแบบ และถูกค้ำจุนไว้ด้วยโครงสร้างทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ แต่เมื่อกล่าวอย่างถึงที่สุดแล้ว โครงสร้างอำนาจที่มีพลังสูงสุดและส่งผลกำหนดต่อโครงสร้างอำนาจอื่นทั้งปวงคือโครงสร้างอำนาจรัฐ ซึ่งรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง

แน่ละ เราคงปฏิเสธไม่ได้ว่าระบอบการปกครองแบบรวมศูนย์ดังกล่าวเคยมีคุณูปการใหญ่หลวงในการปกป้องแผ่นดินไทยให้รอดพ้นจากลัทธิล่าอาณานิคม อีกทั้งมีบทบาทสำคัญในการสร้างความเป็นปึกแผ่นของประเทศชาติช่วงระยะผ่านจากสังคมจารีตสู่สมัยใหม่

อย่างไรก็ดี เราคงต้องยอมรับด้วยเช่นกันว่าเมื่อเวลาผ่านไปนานนับศตวรรษ การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมได้ทำให้การบริหารจัดการประเทศแบบ รวมศูนย์ กลับกลายเป็นเรื่องไร้ประสิทธิภาพ ในบางกรณีก็นำไปสู่การฉ้อฉล อีกทั้งไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงที่สลับซับซ้อนขึ้น

ที่สำคัญคือการกระจุกตัวของอำนาจรัฐได้ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจอย่างสุดขีดระหว่างเมืองหลวงกับเมืองอื่น ๆ ขณะเดียวกันก็ทำให้ไม่สามารถเปิดพื้นที่ทางการเมืองได้เพียงพอสำหรับประชาชนที่นับวันยิ่งมีความหลากหลายกระจายกลุ่ม

การควบคุมบ้านเมืองโดยศูนย์อำนาจที่เมืองหลวงทำให้ท้องถิ่นอ่อนแอ ประชาชนอ่อนแอ กระทั่งดูแลตัวเองไม่ได้ในบางด้าน อำนาจรัฐที่รวมศูนย์มีส่วนทำลายอัตลักษณ์ของท้องถิ่นใน

หลายที่หลายแห่ง ยังไม่ต้องเอ่ยถึงว่าการดำเนินแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมด้วยวิธีกำหนดนโยบายจากส่วนกลางนั้น ยิ่งส่งผลให้ท้องถิ่นไร้อำนาจในการจัดการเรื่องปากท้องของตน

ยิ่งไปกว่านั้น สถานการณ์ดังกล่าวยังถูกซ้ำเติมให้เลวลงด้วยเงื่อนไขของยุคโลกาภิวัตน์ ซึ่งมีระบบเศรษฐกิจแบบไร้พรมแดนเป็นพลังขับเคลื่อนสำคัญ

การที่รัฐไทยยังคงรวมศูนย์อำนาจบังคับบัญชาสังคมไว้อย่างเต็มเปี่ยม แต่กลับมีอำนาจน้อยลงในการปกป้องสังคมไทยจากอิทธิพลข้ามชาตินั้น นับเป็นภาวะวิกฤตที่คุกคามชุมชนท้องถิ่นต่าง ๆ เป็นอย่างยิ่ง เพราะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นแทบจะป้องกันตนเองไม่ได้เลย เมื่อต้องเผชิญกับผู้ประกอบการรายใหญ่ที่มีทุนมากกว่า

เมื่อสังคมถูกทำให้อ่อนแอ ท้องถิ่นถูกทำให้อ่อนแอ และประชาชนจำนวนมากถูกทำให้อ่อนแอ ปัญหาที่ป้อนกลับมายังศูนย์อำนาจจึงมีปริมาณท่วมท้น ทำให้รัฐบาลทุกรัฐบาล ล้วนต้องเผชิญกับสภาวะข้อเรียกร้องที่ล้นเกิน ครั้นแก้ไขไม่สำเร็จทุกปัญหาก็กลายเป็นประเด็นการเมือง

ด้วยเหตุผลทั้งหลายทั้งปวงนี้ คณะกรรมการปฏิรูปจึงขอเสนอให้มีการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจของประเทศ ซึ่งจำเป็นต้องดำเนินการถึงระดับถอดสายบัญชาการของส่วนกลางที่มีต่อท้องถิ่นออกในหลาย ๆ ด้าน และเพิ่มอำนาจบริหารจัดการตนเองให้ท้องถิ่นในทุกมิติที่สำคัญ

อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นจะต้องไม่ใช่การสร้างระบบรวมศูนย์อำนาจขึ้นมาในท้องถิ่นต่าง ๆ แทนการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง หากจะต้องเป็นเนื้อเดียวกันกับการลดอำนาจรัฐ และเพิ่มอำนาจประชาชนโดยรวม

กล่าวอีกแบบหนึ่งก็คือ การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจมีเจตจำนงอยู่ที่การปลดปล่อยพลังสร้างสรรค์ของประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ซึ่งประกอบส่วนขึ้นเป็นองค์รวมของประชาชนทั้งประเทศ และด้วยเหตุนี้เราจึงจำเป็นต้องประสานประชาธิปไตยทางตรงเข้ากับประชาธิปไตยแบบตัวแทน มากขึ้น การเพิ่มอำนาจให้ชุมชนเพื่อบริหารจัดการตนเองต้องเป็นส่วนสำคัญของการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจตั้งแต่ต้น และอำนาจขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้นก็ต้องถูกกำกับและตรวจสอบโดยประชาชนในชุมชนหรือภาคประชาสังคมในท้องถิ่นได้ในทุกขั้นตอน

ส่วนอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลนั้น แม้จะลดน้อยลงในด้านการบริหารจัดการสังคม แต่ก็ยังคงมีอยู่อย่างครบถ้วนในเรื่องการป้องกันประเทศและการต่างประเทศ นอกจากนี้รัฐบาลยังคงมีบทบาทสำคัญในการประสานงานและอำนวยความสะดวกเรื่องอื่น ๆ ในระดับชาติ ดังที่ชี้แจงไว้ในข้อเสนอฉบับสมบูรณ์

คณะกรรมการปฏิรูปขอยืนยันว่าการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจในทิศทางดังกล่าวมิใช่การรื้อถอนอำนาจรัฐ และการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นก็จะมีผลต่อฐานะความเป็นรัฐเดี่ยวของประเทศไทย หากยังจะเสริมความเข้มแข็งให้กับรัฐไทย และช่วยลดแรงกดดันที่มีต่อรัฐไปด้วยกัน

นอกจากนี้ เรายังเชื่อว่าการกระจายอำนาจลงสู่ชุมชนท้องถิ่นที่ดี และการกระจายอำนาจจากรัฐสู่ภาคประชาสังคมโดยรวมก็ดี ไม่เพียงจะช่วยลดความเหลื่อมล้ำในสังคม แต่ยังจะส่งผลอย่างสูงต่อความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในระดับชาติ ทั้งนี้เพราะมันจะทำให้อำนาจสั่งการและผลประโยชน์ที่ได้จากการกุมอำนาจในส่วนกลางมีปริมาณลดลง ผู้ชนะบนเวทีแข่งขันซึ่งอำนาจไม่จำเป็นต้องได้ทุกอย่างไปหมด และความขัดแย้งก็ไม่จำเป็นต้องมีลักษณะเอาเป็นเอาตาย กระทั่งอาจกล่าวได้ว่าการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ แท้จริงแล้วคือการปฏิรูปการเมืองอีกวิธีหนึ่ง

ในด้านความอยู่รอดมั่นคงของสังคม การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจยังนับเป็นยุทธศาสตร์สำคัญที่จะทำให้ประเทศไทยมีความพร้อมมากขึ้นในการอยู่ร่วมกับกระแสโลกาภิวัตน์ ทั้งนี้เนื่องเพราะการปล่อยให้ประชาชนในท้องถิ่นที่อ่อนแอตกอยู่ภายใต้อำนาจของตลาดเสรี โดยไม่มีกลไกป้องกันตัวใดๆ ย่อมนำไปสู่หายนะของคนส่วนใหญ่อย่างเลื่องไม่พ้น

คณะกรรมการปฏิรูปตระหนักดีว่าการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจในระดับลึกซึ่งถึงรากไม่ใช่เรื่องง่าย และอาจจะส่งผลกระทบต่อหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง แต่เราก็เชื่อว่าการปรับปรุงประเทศชาติในทิศทางข้างต้นมีความเป็นไปได้ ถ้าหากประชาชนส่วนใหญ่มีฉันทานุมัติว่าสิ่งนี้คือกุญแจดอกใหญ่ที่จะนำไปสู่ความเจริญรุ่งโรจน์ของบ้านเมือง

ดังนั้น เรายังใคร่ขอเรียนเชิญประชาชนคนไทยทุกหมู่เหล่า สื่อมวลชนทุกแขนง ตลอดจนพรรคการเมืองทุกพรรคและกลุ่มการเมืองทุกกลุ่มมาช่วยกันพิจารณาข้อเสนอชุดนี้อย่างจริงจังตั้งใจ เพื่อจะได้นำบรรยากาศสังคมไปสู่การวางจิ้งหะก้าวขับเคลื่อนผลักดันให้การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจปรากฏเป็นจริง

ด้วยมิตรภาพ
คณะกรรมการปฏิรูป
๑๘ เมษายน ๒๕๕๕