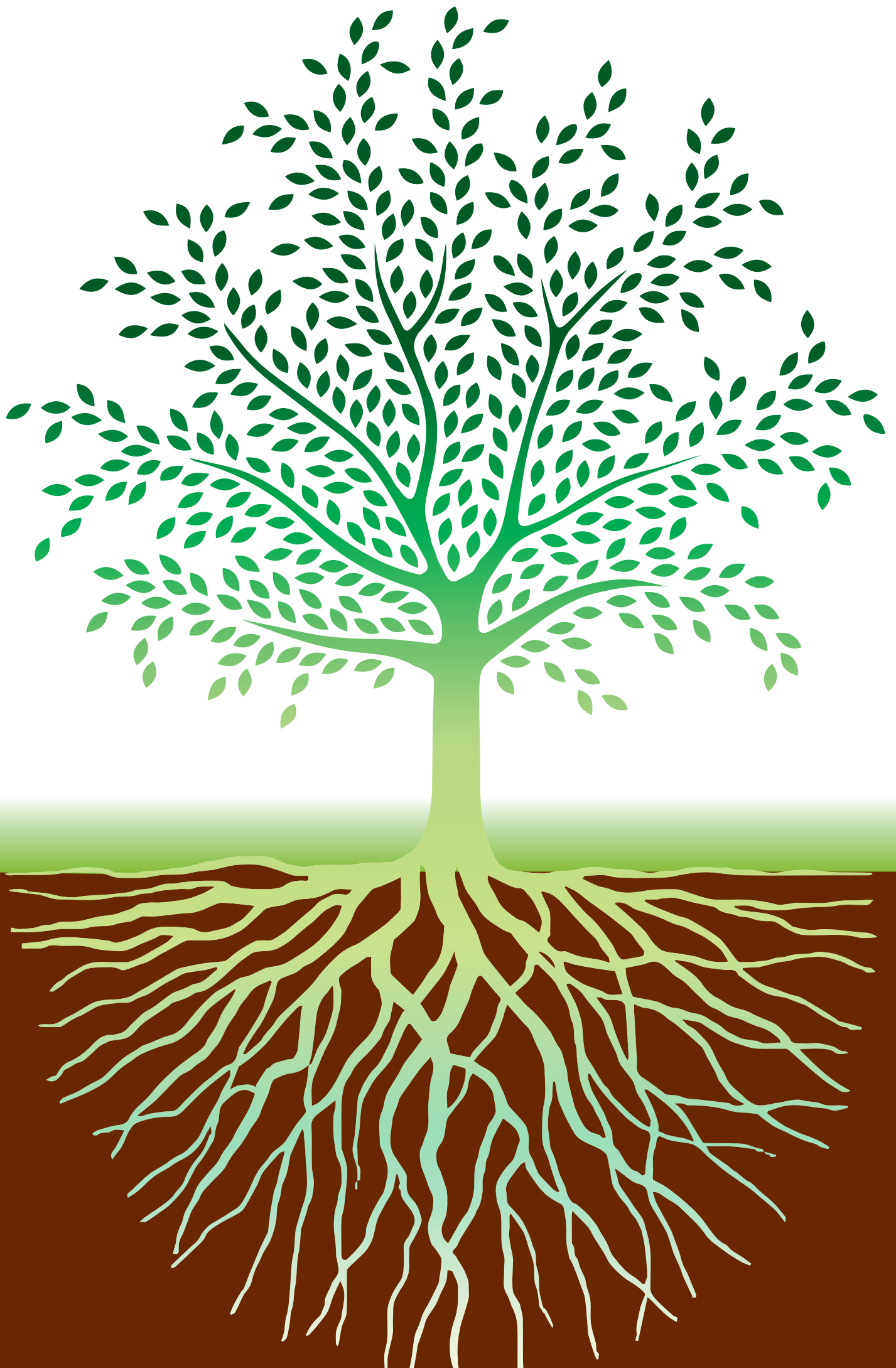




ปฏิรูป ประเทศไทย

ปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ เพิ่มพลังพลเมือง

สำหรับการอ้างอิงบทความ:

โครงการสุขภาพคนไทย. 2556. ปฏิรูปประเทศไทย ปฏิรูปโครงสร้างอำนาจเพิ่มพลังพลเมือง. *สุขภาพคนไทย 2556* (หน้า 154-177).

นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.

ปฏิรูปประเทศไทย

ปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ

เพิ่มพลังพลเมือง

ต้องปฏิรูปประเทศไทย?

ประเทศไทยในวันนี้มีปัญหาซับซ้อนหลายด้าน แต่ที่สำคัญมากกว่าเรื่องอื่นใดคือ ความไม่เป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำทางสังคม ซึ่งสะสมพอกพูนมายาวนาน

ความไม่เป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำนั้นเป็นโรคภัยชนิดหนึ่ง ที่บั่นทอนศักยภาพของบุคคลและสังคมให้อ่อนแอขาดพลังที่จะก้าวเดินไปข้างหน้าอย่างมั่นคง สังคมที่ตกอยู่ในสภาพเช่นนี้เป็นสังคมที่เสียดุลยภาพส่วนต่างๆ ทำงานได้ไม่เต็มศักยภาพเหมือนร่างกายที่เจ็บป่วย ถ้าไม่ได้รับการเยียวยาอย่างถูกวิธีก็จะถึงจุดเสื่อมที่ยากจะฟื้นฟู

แม้ที่ผ่านมาจะมีความพยายามหลายต่อหลายครั้งที่จะแก้ปัญหาคือความไม่เป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย แต่ก็ไม่สัมฤทธิ์ผลอย่างยั่งยืน ปัญหาบางอย่างอาจบรรเทาลงได้ชั่วระยะเวลาหนึ่งแต่ไม่นานก็กลับมาได้อีก บางอย่างรุนแรงมากขึ้นกว่าเดิมด้วยซ้ำ ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะการแก้ปัญหาที่แล้วมานั้นส่วนใหญ่เป็นการแก้ภายในกรอบวิธีคิดแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง โดยใช้กลไกภาครัฐเป็นหลัก ขณะที่โครงสร้างหลายอย่างที่เกี่ยวข้องกับความไม่เป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำก็ยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างถึงแก่น อีกทั้งชุมชน ท้องถิ่นและประชาชน ซึ่งเป็นผู้รับผลของความไม่เป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำโดยตรงก็ไม่ได้มีส่วนร่วมเท่าที่ควร จึงไม่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ต้นตอแท้จริงของปัญหา ความไม่เป็นธรรม

และความเหลื่อมล้ำที่ทำให้คนไทยแตกต่างกันอย่างสุดขั้ว จึงมีแต่เพิ่มทวีมากขึ้น

สถานการณ์และเงื่อนไขต่างๆ ที่เป็นอยู่ในวันนี้ สักถามพหุที่สังคมไทยจะได้รับการเยียวยา เพื่อขจัด “พยาธิสภาพทางสังคม” (social pathology) และสร้างภาวะสมดุลให้ส่วนต่างๆ ได้ทำหน้าที่อย่างเต็มสมรรถนะ และสอดคล้องประสานกัน เหมือนร่างกายของคนที่มีสุขภาพแข็งแรง

ถึงเวลาปฏิรูปประเทศไทย!

ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย

ในทุกสังคมมีความแตกต่างระหว่างผู้คน เพราะธรรมชาติของมนุษย์ที่เกิดมาย่อมไม่เหมือนกัน เหมือนนิ้วมือทั้งห้าที่มีขนาดไม่เท่ากันโดยธรรมชาติ แต่ความแตกต่างเช่นนั้นไม่ใช่ความเหลื่อมล้ำ และไม่ได้เป็นปัญหาสังคมที่รุนแรง ตราบเท่าที่ไม่มี “ปัจจัย” จากภายนอกเข้ามาเกี่ยวข้อง ปัจจัยที่ว่านั้นอาจมีที่มาจากหลายทาง แต่ที่สำคัญที่สุดคือโครงสร้างอำนาจสังคม ซึ่งทำให้ผู้คนมีสิทธิและโอกาสไม่เท่ากัน ในการเข้าถึงทรัพยากรอันเป็นฐานของการดำรงชีวิต

การที่สิทธิและโอกาสในเรื่องต่างๆ ของคนเราถูกโครงสร้างอำนาจทำให้แตกต่างกันนั้น ถ้าพูดในภาษาของนักวิชาการก็คือ “ความเหลื่อมล้ำในความสัมพันธ์

ตารางที่ 1 ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย

มิติความเหลื่อมล้ำ	รูปธรรมของความเหลื่อมล้ำ
ทรัพย์สิน และรายได้	• กลุ่มคนที่รวยสุด 20% แรก ครอบครองทรัพย์สินร้อยละ 69 ของทั้งประเทศ ขณะที่คนร้อยละ 20 ที่จนสุดมีทรัพย์สินเพียงร้อยละ 1 เท่านั้น • ปี 2553 บัญชีเงินฝากในธนาคารที่มีเงินตั้งแต่ 10 ล้านบาทขึ้นไป มี 70,181 บัญชี แต่เป็นของคนราว 35,000 คน เท่านั้น เงินในบัญชีของคนเหล่านี้รวมกันแล้วมี 2.9 ล้านล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 40 ของเงินฝากทั้งระบบ ขณะที่บัญชีเงินฝากที่มีเงินไม่เกิน 50,000 บาท มี 70.1 ล้านบัญชี แต่มีเงินรวมกัน 300,973 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 4 ของเงินฝากทั้งระบบเท่านั้น • ในปี 2553 คนไทย 500 คนแรกที่มีหุ้นในตลาดหลักทรัพย์มากที่สุด มาจากตระกูลคนรวย 200 ตระกูลเท่านั้น • จังหวัดระยองมีผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อหัวเฉลี่ย 1,035,536 บาท/ปี จังหวัดศรีสะเกษมีผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อหัวเฉลี่ย 29,174 บาท/ปี
ที่ดิน	• ปี 2547 คราวเรือนเกษตร 889,022 คราวเรือนไม่มีที่ทำกิน 517,263 คราวเรือนมีที่ดินแต่ไม่พอทำกิน และ 811,279 คราวเรือนมีที่ดินแต่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ ขณะที่ร้อยละ 30 ของที่ดินที่มีการถือครองทั้งหมด อยู่ในมือของคนรวยแต่ปล่อยให้รกร้าง ไม่ได้ทำประโยชน์ หรือทำไม่เต็มที่ • ปี 2553 ส.ส. และ ส.ว. 580 คน มีที่ดินในครอบครองรวมทั้งสิ้น 69,942 ไร่ หรือคนละประมาณ 120 ไร่ • การศึกษาการถือครองที่ดินใน 8 จังหวัดเมื่อปี 2551 พบว่าใน 4 จังหวัด เจ้าของที่ดินรายใหญ่ที่สุด 50 รายแรกในจังหวัดถือครองที่ดินรวมกันแล้วเกินร้อยละ 10 ของที่ดินทั้งจังหวัด
น้ำและพลังงาน	• ปี 2552 มีพื้นที่การเกษตรทั่วประเทศ 131 ล้านไร่ ในจำนวนนี้เป็นที่ดินที่ได้รับน้ำจากระบบชลประทานประมาณ 36 ล้านไร่ (ร้อยละ 27 ของทั้งหมด) อยู่ในภาคกลาง 17 ล้านไร่ ภาคเหนือ 9 ล้านไร่ ภาคอีสาน 6 ล้านไร่ และภาคใต้ 4 ล้านไร่ • การจัดการน้ำท่วมที่จังหวัดน้ำท่วมไม่ท่วมเมืองใหญ่ เช่น กรุงเทพมหานคร และนิคมอุตสาหกรรม แต่ปล่อยให้ท่วมพื้นที่รอบนอก และพื้นที่เกษตรกรรมในชนบท ดังที่เกิดขึ้นในกรณีน้ำท่วมใหญ่ในรอบ 5-6 ปีที่ผ่านมา เป็นปัญหาทั้งในด้านความเหลื่อมล้ำ ความไม่เป็นธรรม และการละเมิดสิทธิของประชาชนที่ได้รับผลกระทบ • ในปี 2549 ห้างสรรพสินค้าใหญ่ 3 แห่ง ในกรุงเทพมหานคร (สยามพารากอน มาบุญครอง และเซ็นทรัลเวิลด์) ใช้ไฟ 279 ล้านหน่วย มากกว่าปริมาณไฟฟ้าที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนใช้ในปีเดียวกัน 4 เท่า (ปี 2549 แม่ฮ่องสอนใช้ไฟ 65 ล้านหน่วย)
ทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่ง	• ปี 2552 ปริมาณสัตว์น้ำในอ่าวไทยที่จับโดยใช้อวนลากได้ประมาณ 23 กิโลกรัม/ชั่วโมง ลดลงจากเมื่อปี 2509 ซึ่งได้ประมาณ 132 กิโลกรัม/ชั่วโมง ร้อยละ 91 ของสัตว์น้ำที่จับนั้นเป็นการจับโดยเรือประมงเชิงพาณิชย์ ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 12 ของเรือประมงทั้งหมด ขณะที่ชุมชนประมงตามแนวชายฝั่ง ราว 6,000 ครอบครัว จับสัตว์น้ำเพียงร้อยละ 9 เท่านั้น
การกระจาย งบประมาณ เพื่อการพัฒนา	• 15 จังหวัด ที่มีระดับการพัฒนาสูงมาก (วัดจากดัชนีความก้าวหน้าของคน หรือ Human Achievement Index) ได้รับงบประมาณต่อหัวสูงสุด (7,509.52 บาท) ขณะที่ 18 จังหวัด ที่ระดับการพัฒนาต่ำมากได้รับงบประมาณต่อหัวต่ำสุด (2,796.30 บาท) ทั้งๆ ที่ควรจะกลับกัน เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ (ข้อมูลประมาณปี 2551)

ทางอำนาจ” (power relations) ในสังคมที่มีความเหลื่อมล้ำในความสัมพันธ์ทางอำนาจ คนบางคนหรือบางกลุ่มมีสิทธิและโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรที่สำคัญต่อการดำเนินชีวิตมากกว่าคนอื่นหรือกลุ่มอื่น ผลลัพธ์ที่ตามมาคือเกิดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมทางสังคมหลายด้าน ซึ่งในวิวัตจริงแล้วจะปรากฏเป็นรูปธรรมให้เห็นใน 5 ด้าน คือ ด้านรายได้ สิทธิ โอกาส อำนาจ และ ศักดิ์ศรี

ผลพวงของความเหลื่อมล้ำทางสังคม ทำให้กลุ่มคนที่อยู่ในชั้นล่างสุดของบันไดแห่งความเหลื่อมล้ำไม่สามารถกำหนดชะตาชีวิตของตนได้ ขณะที่คนอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งอยู่ชั้นบนสุดของบันไดนี้ ไม่เพียงแต่จะกำหนดชีวิตของตนได้ตามที่ต้องการเท่านั้น แต่ยังกำหนดชีวิตของคนที่อยู่บันไดขั้นต่ำกว่าได้ด้วย

มีผลการศึกษาในหลายประเทศ ที่นักวิจัยจำนวนมากทำในช่วงเวลาหลายสิบปีที่ผ่านมา ชี้ให้เห็นว่า

ตารางที่ 1 ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย (ต่อ)

มิติความเหลื่อมล้ำ	รูปธรรมของความเหลื่อมล้ำ
การเข้าถึง สินเชื่อ ธนาคาร	• เกือบ 3 ใน 4 ของสินเชื่อจากธนาคารพาณิชย์กระจุกตัวอยู่ในภาคอุตสาหกรรมและบริการ ซึ่งก็กระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ขณะที่ภาคการเกษตร (ชนบท) ซึ่งมีการจ้างงานราวร้อยละ 38 ของแรงงานทั้งหมดกลับมีมูลค่าสินเชื่อเพียงร้อยละ 1 เท่านั้น ทำให้ภาคเศรษฐกิจซึ่งได้เปรียบอยู่แล้ว ยังมีโอกาสได้เปรียบมากขึ้น
การแข่งขัน ในภาคธุรกิจ	• ในช่วง 30 ปี ที่ผ่านมา บริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ที่ใหญ่ที่สุด 20 แห่ง มีมูลค่าหลักทรัพย์ในตลาดรวมกันในปี 2553 มากกว่าร้อยละ 70 ของมูลค่ารวมทั้งหมด บริษัททั้ง 20 แห่งนี้เป็นกลุ่มบริษัทเดียวกัน หรืออยู่ในเครือเดียวกัน จึงมีความได้เปรียบสูงในเชิงการแข่งขัน • บริษัทที่ใหญ่ที่สุดในตลาดหลักทรัพย์มักคือบริษัทที่มีธุรกิจผูกโยงอยู่กับนโยบายของรัฐ เช่น ธุรกิจธนาคาร ธุรกิจโทรคมนาคม ธุรกิจก่อสร้างขนาดใหญ่ หรือรัฐวิสาหกิจผูกขาด
การศึกษา	• ปี 2549 รัฐให้ทุนอุดหนุนการศึกษาระดับมหาวิทยาลัย 30,150 บาท ต่อคนต่อปี แต่ให้แค่ระดับปฐมวัย ประถมศึกษา และมัธยมศึกษา เท่ากับ 13,397, 15,793 และ 17,295 บาท ต่อคนต่อปี การเน้นที่ระดับอุดมศึกษามากกว่าระดับอื่นเช่นนี้ ทำให้กลุ่มผู้เรียนที่มาจากครอบครัวฐานะดี ซึ่งมีแต้มต่อมากกว่ากลุ่มอื่นๆ อยู่แล้ว ได้เปรียบมากขึ้น เพราะกลุ่มนี้มีโอกาสเข้าเรียนในมหาวิทยาลัยได้มากกว่า • กลุ่มผู้มีรายได้สูงสุด (10% ที่รวยที่สุด) ได้รับเงินอุดหนุนต่อหัวสำหรับการศึกษาระดับชั้นมากกว่ากลุ่มผู้มีรายได้ต่ำสุด (10% ที่จนที่สุด) กว่า 2 เท่าตัว • จังหวัดร้อยเอ็ดมีประชากรที่ไม่ได้รับการศึกษาเพียงร้อยละ 0.7 ขณะที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนมีประชากรที่ไม่ได้รับการศึกษาร้อยละ 37.5 ความแตกต่างนี้เกิดขึ้นทั้งๆ ที่ประเทศไทยมีนโยบายให้เรียนฟรีในการศึกษาขั้นพื้นฐาน
แรงงาน	• ค่าจ้างของแรงงานไทยเพิ่มขึ้นน้อยมากเมื่อเทียบกับผลิตภาพ หรือความสามารถในการผลิตของตน กล่าวคือ ระหว่างปี 2543 ถึง 2551 ค่าจ้างที่แท้จริง (คือค่าจ้างที่คิดเป็นตัวสินค้า) เพิ่มขึ้นเพียง 5 จุด แต่ผลิตภาพของแรงงานเพิ่มขึ้นประมาณ 22 จุด นั่นคือผลิตภาพของแรงงานเพิ่มขึ้น 4.4 เท่าของค่าจ้าง โดยเฉลี่ยแล้วผลิตภาพของแรงงานเพิ่มขึ้นปีละ 2.75 จุด แต่ค่าจ้างแรงงานเพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละ 0.625 จุดเท่านั้น

ความเหลื่อมล้ำ (โดยเฉพาะความเหลื่อมล้ำทางรายได้) มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญกับตัวชี้วัดด้านสุขภาพ และตัวชี้วัดทางสังคมที่สำคัญ ข้อสรุปจากการศึกษาเหล่านั้นชี้ไปทางเดียวกันว่า ในสังคมที่มีความเหลื่อมล้ำทางรายได้สูง ปัญหาสุขภาพและปัญหาสังคม เช่น การเจ็บป่วยทางกายและทางจิต โรคอ้วน แม่วัยรุ่น ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของเด็ก ความรุนแรง อาชญากรรม

และการถูกล่วงละเมิดทางเพศเป็นประจำ เป็นต้น ก็สูงด้วย ดังนั้น หากจะบอกว่า ความเหลื่อมล้ำเป็นโรคชนิดหนึ่ง ก็อาจจะไม่ผิด

ในสังคมไทยปัจจุบัน ความเหลื่อมล้ำระหว่างคนกลุ่มบนกับคนกลุ่มล่าง เห็นได้ชัดในบริบทของการเข้าถึงและจัดการทรัพยากรอันเป็นฐานสำคัญของชีวิต 4 เรื่องใหญ่ คือ *ทรัพยากรเศรษฐกิจ ทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรสังคม และ ทรัพยากรการเมือง*

ตารางที่ 1 ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย (ต่อ)

มิติความเหลื่อมล้ำ	อุปสรรคของความเหลื่อมล้ำ
สุขภาพ	- ภาคอีสานมีจำนวนประชากรต่อแพทย์สูงกว่ากรุงเทพมหานคร 6 เท่า และมีจำนวนประชากรต่อเตียงคนไข้ในโรงพยาบาลสูงกว่าในกรุงเทพมหานคร 4 เท่า - ที่จังหวัดนครพนม แพทย์ 1 คน ต้องดูแลคนไข้ 9,537 คน แต่ที่จังหวัดนครนายก แพทย์ 1 คน ดูแลคนไข้เพียง 762 คน ต่างกันถึง 13 เท่า - ปี 2550 จังหวัดตากมีทารกแรกเกิดน้ำหนักต่ำกว่าเกณฑ์ร้อยละ 24.1 ขณะที่จังหวัดสตูลมีร้อยละ 8 - ปี 2553 สวัสดิการด้านการรักษาพยาบาลสำหรับข้าราชการและครอบครัว ซึ่งดูแลคนประมาณ 5 ล้าน ใช้งบประมาณเฉลี่ยต่อหัว 12,000 บาท ระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า (บัตรทอง) ซึ่งดูแลคนราว 48 ล้าน ใช้ค่าใช้จ่ายต่อหัวในปี 2552 เท่ากับ 1,958.46 บาท และระบบประกันสังคมซึ่งดูแลแรงงานนอกระบบราชการประมาณ 10 ล้านคน เป็นระบบที่ผู้เอาประกันตนต้องจ่ายเงินสมทบในอัตราร้อยละ 1.5 ของเงินเดือน ค่าใช้จ่ายต่อหัวที่รัฐจัดให้จึงไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับฐานเงินเดือนของแต่ละคน ในระบบประกันสังคมผู้เอาประกันเสียเปรียบกลุ่มอื่นๆ เพราะต้องออกเงินสมทบ แต่ระบบอื่นผู้ได้รับประโยชน์ไม่ต้องจ่ายเงินสมทบ
กระบวนการยุติธรรม	- ในปัจจุบันมีผู้ต้องขังทั่วประเทศอยู่ประมาณ 240,000 คน เกือบทั้งหมด คือ เกินร้อยละ 90 เป็นคนจน คำอธิบายที่ว่าคนจนละเมิดกฎหมายมากกว่าคนรายนั้นไม่มีน้ำหนักมากเท่ากับคำอธิบายที่ว่า เพราะคนจนกับคนฐานะดีที่ทำผิดกฎหมายมีความสามารถและ “มีอำนาจ” ในการ “หลบหลีก” การถูกจับกุมคุมขังต่างกัน - ในจำนวนผู้ต้องขังทั้งหมด มีผู้ที่ถูกคุมขังก่อนที่คดีจะถึงที่สุดประมาณ 50,000 ราย ส่วนใหญ่เป็นคนจนที่ไม่มีหลักทรัพย์ประกันตัว อีกส่วนหนึ่งเป็นผู้ที่คดีถึงที่สุดแล้วแต่ไม่มีเงินเสียค่าปรับตามคำพิพากษาของศาล จึงถูกจำขังแทน - ปี 2553 มีคดีเกี่ยวกับที่ดิน ป่าไม้ และที่สาธารณะประโยชน์รวมทั้งสิ้น 131 คดี มีผู้ถูกฟ้อง 500 ราย ในจำนวนนี้มี 38 ราย ที่ถูกฟ้องทางแพ่งตามมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 หรือที่รู้จักทั่วไปว่า “คดีโลกร้อน” หากศาลตัดสินให้แพคดีชาวบ้านผู้ยากจนที่ถูกฟ้องจะต้องจ่ายค่าเสียหายเป็นเงิน 32,841,608 บาท ข้อน่าสังเกตคือ ขณะที่มีการงานอุตสาหกรรมจำนวนมากปล่อยมลพิษ และนายทุนจำนวนมากลักลอบถางป่าสงวนเพื่อปลูกพืชเศรษฐกิจอย่างผิดกฎหมาย ซึ่งทั้งหมดนี้ล้วนเป็นต้นเหตุโดยตรงที่ทำให้โลกร้อน แต่ก็ไม่เคยถูกดำเนินคดี นี่เป็นตัวอย่างอันหนึ่งของการมี “สองมาตรฐาน” หรือความไม่เป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรม

ที่มา: สฤณี อาชวานันทกุล, 2554; เดชรัต สุขกำเนิด และสุพรรณิ ศฤงฆาร, *เมืองไทยที่ไม่เท่ากัน*, (ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์)



**“ในสังคมที่มีความเหลื่อมล้ำ
ทางรายได้สูง ปัญหาสุขภาพ
และปัญหาลังคมก็สูงด้วย...
ดังนั้น หากจะบอกว่า
ความเหลื่อมล้ำเป็นโรคชนิดหนึ่ง
ก็คงจะไม่ผิด”**

ข้อเท็จจริงที่ให้ไว้ในตารางที่ 1 เพียงพอที่จะชี้ให้เห็นว่า ประเทศไทยกำลังประสบวิกฤตความเหลื่อมล้ำทางสังคม ความเหลื่อมล้ำเหล่านี้เป็นโรคที่บั่นทอนศักยภาพของคน ซึ่งมีผลโดยตรงต่อการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน

การปฏิรูปประเทศไทยจะต้องเริ่มจากการค้นหาที่มาอันเป็นเหตุให้เกิดความเหลื่อมล้ำเหล่านี้ และจะต้องมุ่งให้เกิดความเปลี่ยนแปลงที่ต้นตอของความเหลื่อมล้ำนั้น เป็นสำคัญ

ต้นตอ...คือโครงสร้างอำนาจที่รวมศูนย์

ความเหลื่อมล้ำทางอำนาจ อันเป็นที่มาของความเหลื่อมล้ำทางสังคมหลายด้านนั้น มิได้ดำรงอยู่ในสุญญากาศ แท้จริงแล้วมันถูกค้ำจุนไว้ด้วยโครงสร้างหลายอย่างทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ แต่ที่สำคัญมากกว่าอื่นใดคือ โครงสร้างอำนาจรัฐที่รวมศูนย์อยู่ในส่วนกลาง

อำนาจรัฐที่รวมศูนย์อยู่ในส่วนกลางหมายความว่า การใดๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการของสังคมจะอยู่ในมือของรัฐบาลในส่วนกลาง ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบาย งบประมาณ ตลอดจนการดำเนินการทั้งหมด รวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง โดยมีกรมในกระทรวงต่างๆ เป็นกลไกสำคัญ ภายในระบบนี้แต่ละกรมมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเฉพาะของตน แตกต่างกันไปตาม

พันธกิจ แต่ที่เหมือนกันอย่างหนึ่งคือ ทุกกรมทำงานจากข้างบนลงข้างล่าง ดังนั้น กรมหนึ่งๆ จึงเปรียบเสมือนแท่งที่ยืนเป็นอิสระในระบบการบริหารประเทศ โดยไม่มีความสัมพันธ์กับแท่งอื่นเท่าที่ควร

ในสังคมไทย การรวมศูนย์อำนาจการปกครองและการบริหารไว้ที่ส่วนกลางนั้นมีประวัติศาสตร์ที่ยาวนาน เริ่มแรกในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อำนาจสูงสุดในการปกครองและบริหารกิจการของประเทศทั้งหมดทั้งมวลรวมศูนย์อยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์ แม้ว่าในบางครั้งจะมีความพยายามที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการรวมศูนย์อำนาจแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ไปสู่ระบอบที่มีการกระจายอำนาจ เหมือนที่เกิดขึ้นในอารยประเทศ แต่ก็ไม่เป็นผล แม้ต่อมาจะมีการปฏิวัติเปลี่ยนการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อ พ.ศ. 2475 การกระจายอำนาจจากส่วนกลางในลักษณะที่ทำให้ชุมชนและท้องถิ่นมีอำนาจจัดการตนเอง ก็ยังไม่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจน (ดูกรอบที่ 1)

ในระบบที่เป็นอยู่ปัจจุบันนี้ รัฐบาลเป็นศูนย์กลางของอำนาจในการบริหารจัดการการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมทั้งหมด แม้จะมีสายการบริหารเชื่อมต่อลงไปยังส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) รูปแบบต่างๆ (อบต. เทศบาล อบจ. กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา) อย่างเป็นอยู่ในปัจจุบัน แต่ทั้งหมดนั้นก็ยิ่งขึ้นตรงต่ออำนาจของรัฐบาลในส่วนกลางผ่านกลไกสำคัญคือกรมต่างๆ ขณะที่ท้องถิ่นและประชาชนไม่ได้มีส่วนเป็นเจ้าของอำนาจนั้นโดยตรง ประชาธิปไตย

ความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองในอดีต

ก่อนที่จะเกิดการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ได้มีความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ให้อำนาจไว้ที่องค์พระมหากษัตริย์ไปสู่ระบอบประชาธิปไตยที่อำนาจกระจายไปสู่ประชาชนหลายครั้ง ตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (ร. 5) เป็นต้นมา ถ้านับเฉพาะความเคลื่อนไหวที่สำคัญมีดังนี้

1. การเรียกร้องรัฐธรรมนูญของกลุ่มเจ้านายและข้าราชการ ซึ่งประจำอยู่ ณ สถานทูตไทยประจำกรุงลอนดอน และกรุงปารีส ร.ศ. 103 (พ.ศ. 2427) ที่เข้าซื้อกันกราบทูลขอให้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากรบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นระบอบที่มีรัฐธรรมนูญ โดยพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ มีสภาและมีคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่บริหารประเทศ เหมือนในอารยประเทศ หนึ่งในเจ้านายที่เป็นกำลังสำคัญในการทำหนังสือกราบทูลคือ *พระองค์เจ้าปฤษฎางค์ (พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าปฤษฎางค์, พ.ศ. 2394-2477)* พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชวินิจฉัยว่า ระบอบที่เสนอนั้นยังไม่เหมาะสมกับประเทศสยาม เพราะยังไม่ถึงเวลา กล่าวกันว่าตั้งแต่นั้นมา พระองค์เจ้าปฤษฎางค์ ไม่เป็นที่โปรดปราน ต้องออกไปอยู่ต่างประเทศและอุปสมบทอยู่ที่ศรีลังกาหลายปี จนเป็นเจ้าอาวาสวัดทิพุตตมาราม วัดไทยแห่งแรกในกรุงโคลัมโบ (พ.ศ. 2448-2453)

2. อุดมการณ์ประชาธิปไตยของเทียนวรรณ (เทียน วรรณโก, พ.ศ. 2385-2458) เป็นนักคิดนักเขียนและนักหนังสือพิมพ์หัวก้าวหน้า ใช้นามปากกาว่า ต.ว.ส. วรรณโก เขียนบทความและหนังสือหลายเรื่องวิจารณ์ระบอบการปกครองประเทศในสมัยนั้น จนเป็นเหตุให้รัชกาลที่ 5 ทรงโต้ตอบ ข้อเขียนเรื่อง “ว่าด้วยความฝิ่นละเมอ แต่ไม่ใช่นอนหลับ” ของเขาตอนหนึ่งกล่าวว่า “จะตั้งปาลิเมนต์ อนุญาตให้มีหัวหน้าราชกรมาพูดธุระชี้แจงของตนแก่รัฐบาลได้ ในข้อที่มีคุณและโทษทางความเจริญและไม่เจริญนั้นๆ ได้ ตามเวลาที่กำหนดอนุญาตไว้ในความฝิ่นที่เราฝิ่นนี้ ในขั้นต้นจะโหวตเลือกผู้มีสติปัญญาเป็นชั้นแรก คราวแรกที่เริ่มจัด ให้ประจำการในกระทรวงทุกอย่างไปก่อนกว่าจะได้ดำเนินการให้เป็นปกติเรียบร้อยได้” ต่อมาเทียนวรรณถูกจำคุกถึง 17 ปี

3. ความพยายามจะทำการปฏิวัติของคณะนายทหารหนุ่ม ร.ศ. 130 (พ.ศ. 2454) จำนวน 100 คน ซึ่งคบคิดกันวางแผนจะทำการปฏิวัติเพื่อเปลี่ยนระบอบการปกครองให้เป็นประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์อยู่ใต้กฎหมาย สาเหตุเพราะนายทหารหนุ่มเหล่านี้ (ซึ่งส่วนใหญ่เป็นทหารบก) ผิดหวังที่รัชกาลที่ 6 ซึ่งทรงได้รับการศึกษาจากตะวันตก แต่ไม่ดำเนินการเปลี่ยนแปลงการปกครองให้เหมือนกับอารยประเทศทั้งหลาย อย่างไรก็ตาม ยังไม่ทันได้เริ่มการปฏิวัติก็ถูกจับเสียก่อน ในวันที่ 27 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2554 เพราะความลับถูกเปิดเผย ผู้นำของคณะนายทหารหนุ่มเหล่านี้ คือ *นายร้อยเอกขุนทวยหาญพิทักษ์ (เหล็ง ศรีจันทร์ อายุ 28 ปี)* คณะ ร.ศ. 130 ถูกตัดสินประหารชีวิต 3 คน ให้จำคุกตลอดชีวิต 20 คน ที่เหลือมีโทษจำคุกลดหลั่นกันลงมา แต่ภายหลังได้รับพระราชทานอภัยโทษ และได้รับการปล่อยตัวทั้งหมด

การปฏิวัติเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตยใน พ.ศ. 2475 น่าจะเป็นโอกาสดีที่จะให้เกิดการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่น แต่ในความเป็นจริง ตั้งแต่ตอนนั้นจนถึงทุกวันนี้ แทบไม่มีอะไรที่ถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างอำนาจที่แท้จริงเลย ศูนย์กลางอำนาจเปลี่ยนจริง แต่ก็มากระจุกอยู่ที่รัฐในส่วนกลาง ผ่านกลไกบริหารคือกรมต่างๆ อำนาจยังไม่ได้กระจายจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น ในลักษณะที่ทำให้ชุมชนและท้องถิ่นสามารถจัดการตนเองได้ อย่างเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน

ที่มา: ความเคลื่อนไหวสู่การเปลี่ยนแปลงการปกครองสยาม, Wikipedia, 28 มกราคม 2556

ที่เกิดขึ้นก็เป็นประชาธิปไตยแบบตัวแทน หรือประชาธิปไตยทางอ้อมที่ประชาชนมีส่วนร่วมเฉพาะในการเลือกตั้งผู้แทนเป็นหลัก แต่ในเรื่องสำคัญ เช่น การดูแลกิจการต่างๆ ที่มีผลกระทบโดยตรงต่อคนในท้องถิ่นนั้น ประชาชนแทบไม่มีส่วนร่วมเลย

ความจริงแล้ว การรวมศูนย์อำนาจนั้นในตอนแรกๆ ก็มีคุณูปการต่อประเทศชาติและสังคมอยู่ไม่น้อย เพราะช่วยให้เกิดความเป็นเอกภาพช่วยให้ประเทศรอดพ้นจากอำนาจของลัทธิอาณานิคมได้ อีกทั้งยังมีส่วนช่วยให้ประเทศสามารถดำรงความเป็นชาติที่มีเอกลักษณ์อยู่ได้ในช่วงที่มีการเปลี่ยนผ่านสู่สมัยใหม่ แต่เมื่อเวลาผ่านไป และเมื่อโลกเปลี่ยนไป ระบบการบริหารจัดการที่รวมศูนย์อำนาจโดยประชาชนไม่มีส่วนร่วมนั้น นอกจากไม่เอื้อต่อความเจริญก้าวหน้าของสังคมอย่างที่ควรจะเป็นแล้ว ในหลายด้านยังเป็นตัวถ่วงความก้าวหน้าที่สำคัญของชาติด้วย

ที่เห็นและเป็นอยู่ทุกวันนี้ นอกจากท้องถิ่นและประชาชน ซึ่งเป็นผู้รับผลของการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลส่วนกลาง จะไม่มีส่วนร่วมในการบริหารกิจการสาธารณะอย่างที่ควรจะเป็นแล้ว การบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจยังเอื้อประโยชน์แก่ผู้คนจำนวนน้อยที่อยู่ใกล้ศูนย์กลางอำนาจ (เช่น นักการเมือง ข้าราชการ กลุ่มทุน เป็นต้น) มากกว่าคนส่วนใหญ่ที่อยู่ห่างจากศูนย์กลาง เป็นระบบที่คนที่อยู่ข้างบน (ผู้มีอำนาจ) มีสิทธิมีเสียงและมีโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรที่มีความสำคัญต่อการดำเนินชีวิต มากกว่าคนที่อยู่ข้างล่าง เปิดโอกาสให้ใช้อำนาจฉ้อฉลได้ง่าย นำไปสู่ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรม ทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคม อย่างที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน

นอกจากนี้ โครงสร้างอำนาจแบบรวมศูนย์ยังทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำอย่างสุดขั้ว ระหว่างเมืองหลวง เมืองใหญ่ และเมืองอื่นๆ กับชนบท ปิดกั้นโอกาสและศักยภาพของท้องถิ่นและประชาชน ในการบริหารจัดการตนเอง นานเข้าการรวมศูนย์อำนาจก็กลายเป็นระบบที่ทำให้ท้องถิ่นและประชาชนเฉื่อยเฉื่อย คอยแต่จะรับ

การจัดการดูแลจากรัฐบาล แม้ว่าสิ่งที่รัฐทำจะสำเร็จบ้าง ไม่สำเร็จบ้าง และถูกใจบ้างไม่ถูกใจบ้าง ก็ยอมรับ

สภาพเช่นนี้ทำให้ชุมชนท้องถิ่นอ่อนแอ จัดการปัญหาของตนเองไม่ได้ หวังแต่จะพึ่งกลไกรัฐของส่วนกลาง แต่กลไกรัฐของส่วนกลางนั้นนอกจากจะอยู่ไกลตัวแล้วยังหวังพึ่งได้ยากอีกด้วย เพราะมีข้อจำกัด ทั้งในด้านทรัพยากรและความรู้ความเข้าใจอย่างลึกซึ้งในปัญหาของท้องถิ่นและประชาชน ลงท้ายปัญหายากๆ หลายอย่างก็ยืดเยื้อเรื้อรัง ไม่ได้รับการแก้ไขอย่างทันที่ ยืงนานวันปัญหาก็ยิ่งทับถมทวีความรุนแรงมากขึ้น หลายอย่างนำไปสู่การชุมนุมเรียกร้อง ซึ่งบางทีก็มากจนล้นเกิน เหลือกำลังที่รัฐบาลใดๆ จะจัดการได้หมด บางเรื่องกลายเป็นประเด็นทางการเมือง ซึ่งก็ยิ่งซ้ำเติมให้ปัญหาที่แก้ได้ยากอยู่แล้ว ยากยิ่งขึ้น

โดยรวมแล้ว การที่รัฐยังคงรวมศูนย์อำนาจการบังคับบัญชาสังคมไว้อย่างเต็มเปี่ยม จึงมีแต่ทำให้เกิดความอ่อนแอ ทั้งในส่วนของท้องถิ่นและชุมชน และในส่วนของรัฐด้วย ท้องถิ่นและชุมชนอ่อนแอเพราะดูแลกิจการสำคัญของตนไม่ได้ รัฐอ่อนแอเพราะไม่สามารถแก้ปัญหาของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเมื่อปะทะกับอิทธิพลข้ามชาติที่มาพร้อมกับโลกาภิวัตน์ รัฐก็ปกป้องผลประโยชน์ของชาติแทบไม่ได้

โครงสร้างอำนาจที่ยึดเอาส่วนกลางเป็นตัวตั้งและเอาท้องถิ่นและชุมชนเป็นตัวตามนี้ ยังเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตย เพราะมันทำให้กระบวนการมีส่วนร่วม การกำกับตรวจสอบ หรือควบคุมการดำเนินงานของรัฐโดยภาคประชาชน/ประชาสังคมเป็นไปได้ยาก เนื่องจาก *เมื่ออำนาจของรัฐเข้มแข็ง อำนาจของประชาชนมักจะอ่อนแอ*

ในยุคที่โลกเปลี่ยนแปลงไปเร็วและไร้พรมแดนอย่างเช่นทุกวันนี้ การปกครองและการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจกลายเป็นระบบที่ล้าสมัย ทำให้เกิดความอ่อนแอที่มีผลร้ายแรงต่อทั้งประเทศโดยรวม (กรอบที่ 2) ทำให้ประเทศตกอยู่ในสภาพที่เสมือนหยุดอยู่กับที่ หรือในบางด้านก็เสมือนว่าถอยหลัง เพราะประเทศอื่นๆ เขาก้าวหน้าไปเร็วกว่า



พลรัยของการรวมศูนย์อำนาจ

ในช่วง 100 กว่าปีที่ผ่านมา การรวมศูนย์อำนาจได้ก่อให้เกิดวิกฤตปัญหาที่รุนแรงอย่างน้อย 6 ประการ

1) **ชุมชนท้องถิ่นอ่อนแอ ไม่สามารถจัดการตนเองได้** เพราะเอาอำนาจมาไว้ที่ส่วนกลาง ชุมชนควรจะทำอะไรได้เองตั้งร้อยละ 80-90 ก็ทำไม่ได้ หวังพึ่งแต่ส่วนกลาง แต่ส่วนกลางเองก็ทำอะไรไม่ได้มาก ไม่ว่าจะเป็นคณะรัฐมนตรี กระทรวง หรือกรมก็ตาม ทุกส่วนเหมือนกับหมดสภาพแล้ว

2) **เกิดความขัดแย้งระหว่างอำนาจที่รวมศูนย์กับวัฒนธรรมท้องถิ่น** วัฒนธรรมท้องถิ่นเป็นเรื่องสำคัญเพราะว่าเป็นวิถีชีวิตของผู้คน

ท้องถิ่น ซึ่งแตกต่างกันไป แต่ละท้องถิ่นก็มีวัฒนธรรมที่เป็นเอกลักษณ์ของตน ถ้าคนได้มีวิถีชีวิตตามวัฒนธรรมของเขา เขาก็จะมีความสุข แต่ว่าคนที่กุมอำนาจอยู่ที่ส่วนกลางต้องการให้คนในทุกพื้นที่เหมือนกันหมด จึงนำไปสู่ความขัดแย้งและบางทีก็เกิดความรุนแรง อย่างที่เกิดใน 3 จังหวัดภาคใต้ ที่จริงความขัดแย้งมันมีในรูปอื่นๆ อีกเยอะ แต่ไม่เคยแก้ไขได้ด้วยระบบรวมศูนย์อำนาจจากที่ส่วนกลาง

3) **ระบบรัฐอ่อนแอ** เพราะใช้อำนาจมากกว่าใช้ปัญญา ระบบรัฐจึงไม่เข้มแข็ง รัฐจะเข้มแข็งก็ต่อเมื่อใช้ปัญญา เพราะฉะนั้นระบบรัฐจึงแก้ปัญหาอะไรไม่ได้ แก้ความยากจนไม่ได้ แก้ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไม่ได้ ความรุนแรงก็แก้ไขไม่ได้ นี่เป็นเรื่องใหญ่มาก แทบจะกล่าวได้ทีเดียวว่า ในวันนี้รัฐได้เข้าสู่สภาวะล้มเหลวแล้ว

4) **มีปัญหาคอรัปชั่นมาก** เพราะอำนาจเข้มข้นอยู่ที่ไหน คอรัปชั่นก็จะงอกงามที่นั่น ยกตัวอย่างที่สวิตเซอร์แลนด์ย้อนหลังไป 100 กว่าปี เต็มไปด้วยคอรัปชั่น เพราะวาระรวมศูนย์อำนาจ ต่อมาเขามีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นทั้งหมด ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการปกครองและการบริหารใกล้ชิด กลุ่มองค์กรต่างๆ มีบทบาทโดยตรง คอรัปชั่นก็หายไปพูดได้เลยว่าการรวมศูนย์อำนาจเป็นบ่อเกิดของคอรัปชั่น ถ้าจะแก้ไขปัญหานี้ต้องแก้ที่ระบบรวมศูนย์อำนาจ

5) **การเมืองไร้คุณภาพ** ในระบบที่อำนาจรวมศูนย์ ใครได้อำนาจการเมืองสูงสุด คนนั้นก็จะกินรวบได้หมด เพราะเหตุนี้ คนจำนวนมากจึงอยากจะลงทุนทางเมือง เพราะถ้าชนะก็ได้หมดทุกอย่าง การต่อสู้เพื่อให้ได้อำนาจทางการเมืองจึงรุนแรง ใช้เงินรุนแรง กลายเป็นธนาธิปไตย และใช้อื่นๆ อีกหลายอย่าง รวมทั้งใช้กำลังด้วย เป้าหมายคือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจทางการเมือง เพราะได้มาแล้ว กินรวบได้หมดทั้งประเทศ แต่ถ้าอำนาจกระจายไปสู่ท้องถิ่น คนที่เข้ามาก็กินไม่ได้ เขาจะเข้ามาที่ต่อเมื่ออยากมาช่วยบ้านช่วยเมือง

6) **ทำรัฐประหารได้ง่าย** เพราะวาระรวมศูนย์อยู่ที่รัฐบาล ใช้ทหารไม่กี่ร้อยคนก็ยึดอำนาจได้ ถ้าอำนาจกระจายไปที่ท้องถิ่นหมดก็ยึดอำนาจไม่ได้ อย่างอินเดียเขากระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นหมด ไม่มีรัฐประหาร ยึดอำนาจไม่ได้ เพราะว่าไม่รู้ว่าจะยึดตรงไหน อำนาจมันกระจายไปหมดแล้ว ของเรายึดง่ายเพราะว่าอำนาจอยู่ตรงกลางเพียงที่เดียว

การรวมศูนย์อำนาจเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างของประเทศ ปัญหาเชิงโครงสร้างนี้ไม่ค่อยมีคนคิดกันในสังคมไทย จะคิดกันแต่เรื่องปัจเจก เรื่องสั่งสอนคนให้ทำดี แต่ว่าปัญหาเชิงโครงสร้างซึ่งเข้าใจยากและแก้ไขยาก ไม่ค่อยมีใครคิดกัน

ที่มา: 1) ศาสตราจารย์ นายแพทย์ประเวศ วะสี (สัมภาษณ์, 17 มกราคม 2556) และ
2) ประเวศ วะสี, *เทศาภิวัฒน์* (ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์)

ทุกวันนี้การรวมศูนย์อำนาจดูเหมือนจะได้กลายเป็น “วัฒนธรรม” ไปแล้ว เพราะมันเป็นการปฏิบัติที่แพร่หลายไปในแทบทุกเรื่อง ไม่เฉพาะแต่ในวงการปกครองและการออกแบบการบริหารกิจการสาธารณะเท่านั้น แต่ยังแพร่หลายในวงการอื่นในแทบทุกระดับของสังคม รวมถึงระบบวิธีคิดและการแก้ปัญหาต่างๆ ของคนไทยด้วย จนแทบจะกล่าวได้ว่า ไม่ว่าจะเป็นการใดๆ เช่น การวางแผนโครงการ การจัดองค์กร หรือการสร้างยุทธศาสตร์เพื่อแก้ปัญหาอย่างใดอย่างหนึ่ง สำหรับคนไทยแล้ว มักสะท้อนให้เห็นวิธีคิดและการทำงานแบบรวมศูนย์อำนาจอยู่ด้วยเสมอ ทั้งๆ ที่เป็นระบบที่มีประสิทธิภาพต่ำไปแล้วในยุคที่โลกเปลี่ยนแปลงไปเร็วเช่นในปัจจุบัน

เนื่องจากสังคมไทยถูกครอบงำด้วยวัฒนธรรมรวมศูนย์อำนาจมาช้านาน ถ้าไม่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญในโครงสร้างอำนาจ การปฏิรูปประเทศไทยก็จะเกิดขึ้นได้ยาก ดังนั้น สิ่งที่ต้องทำคือต้องกระจายอำนาจที่รวมศูนย์อยู่ที่รัฐบาลส่วนกลางไปสู่ชุมชนท้องถิ่นและประชาชน เพราะอำนาจที่รวมศูนย์อยู่ส่วนกลางนั้นทำให้รัฐบาลเข้มแข็งก็จริง แต่ประชาชนอ่อนแอ ซึ่งไม่ใช่สิ่งที่พึงปรารถนา

ต้องกระจายอำนาจ

ศาสตราจารย์นายแพทย์ประเวศ วะสี ได้วิเคราะห์สภาพที่เป็นอยู่ของสังคมไทยทุกวันนี้ไว้อย่างแหลมคม โดยเปรียบสังคมไทยว่าเป็นเหมือนเจดีย์ที่ส่วนยอดหรือส่วนบนแข็งแรง แต่ฐานหรือส่วนล่างอ่อนแอ เจดีย์ที่อยู่ในสภาพเช่นนั้นย่อมไม่มั่นคง ไม่นานก็จะพังทลายลง สังคมไทยปัจจุบันก็อยู่ในสภาพที่คล้ายกัน ส่วนบนของสังคมคือรัฐบาลกลางนั้นเข้มแข็ง เพราะมีอำนาจในทุกเรื่อง แต่ส่วนล่างคือท้องถิ่นและประชาชนในชุมชนไม่เข้มแข็ง ทั้งยังประสบกับปัญหาที่แก้ไขเองไม่ได้ อีกมากมาย สังคมที่ฐานล่างอยู่ในสภาพเช่นนี้ เป็นสังคมที่ไม่มั่นคง วิฤตความเหลื่อมล้ำที่ประสบอยู่ทุกวันนี้ก็คืออาการที่บ่งชี้ว่าสังคมไทยกำลังอยู่ในสภาพที่อ่อนแอและไม่มั่นคงนั่นเอง

ความจริงแล้ว ในอดีตชุมชนท้องถิ่นมีอำนาจจัดการตัวเองได้ในทุกเรื่อง และมีความเพียงพอในตัวเอง (self-sufficient) การศึกษาชุมชนชนบทไทยในอดีตก่อนที่จะเปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจแบบทุนนิยมสมัยใหม่ โดยศาสตราจารย์ ดร.ฉัตรทิพย์ นาถสุภา ให้ภาพที่ค่อนข้างชัดว่า ในอดีตก่อนที่อำนาจการปกครองและการบริหารจากภายนอก (ส่วนกลาง) จะเข้าไป “จัดระเบียบ” ทุกด้านนั้น ชุมชนชนบทไทยมีอำนาจและมีความเป็นอิสระสามารถจัดการดูแลตัวเองในเรื่องสำคัญๆ ได้ทุกเรื่อง ไม่ว่าจะเป็นด้านการปกครอง อาชีพ ความสงบเรียบร้อย สุขภาพ วัฒนธรรม ศาสนา ภูมิปัญญา การจัดการความขัดแย้ง และความยุติธรรม สังคมในอดีตจึงเป็นสังคมที่พึ่งตัวเองได้และเข้มแข็ง แต่เมื่ออำนาจส่วนกลางเข้าไปจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น ชุมชนท้องถิ่นจึงเริ่ม “เสียศูนย์” พึ่งตัวเองได้น้อยลง ทั้งๆ ที่ความจริงแล้วมีทรัพยากรและทุนทางสังคม ที่สามารถนำมาสร้างความเข้มแข็งได้มากมาย

เช่นนี้แล้ว หากจะปฏิรูปประเทศไทยอย่างจริงจัง ก็จำเป็นต้องการปลดล็อกอำนาจในโครงสร้างที่รวมศูนย์เพื่อปลดปล่อยพลังในท้องถิ่นให้จัดการตนเองได้

ประเทศไทยมีการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมานานแล้วก็จริง แต่โครงสร้างของการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ก็ยังไม่มีเปลี่ยนแปลงเท่าที่ควร ในสาระสำคัญแล้ว การปกครองและการบริหารท้องถิ่นในประเทศไทย จนถึงปัจจุบันนี้ก็ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับควบคุมของส่วนกลาง โดยมีกรมในกระทรวงต่างๆ เป็นศูนย์กลางกำหนดทุกอย่าง ตั้งแต่นโยบายไปจนถึงงบประมาณ การดำเนินงาน และการกำกับควบคุม กิจการสำคัญๆ ไม่ว่าจะเป็นแผนงานหรือโครงการต่างๆ แทบทุกอย่างเริ่มต้นที่ส่วนกลางแล้วจึงไหลลงไปตาม “ท่อแห่งการบริหารราชการแผ่นดิน” สู่ส่วนภูมิภาค ซึ่งแตกย่อยออกเป็นจังหวัด อำเภอ ตำบล และชุมชน แน่นอนว่าท่อที่ต่อลงไปจากส่วนกลางนั้นกว่าจะถึงชุมชนย่อมมีขนาดเล็ก จนทำให้สิ่งที่ไหลลงไปเหลือปริมาณน้อย เหมือนน้ำหยดที่ปลายท่อ แม้เมื่อมีการเลือกตั้งผู้บริหารองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ตามกฎหมายแล้ว อำนาจจากส่วนกลางก็ยังตามไปกำกับควบคุมการบริหารจัดการในส่วนท้องถิ่นได้มาก ขณะที่อำนาจของประชาชนแทบจะไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลงไปกว่าการหย่อนบัตรเลือกตั้งเมื่อถึงเวลาเท่านั้น

ด้วยลักษณะเช่นนี้ การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทยจึงมีลักษณะต่างจากการบริหารท้องถิ่นในสังคมที่มีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ที่ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจจัดการตนเองในเรื่องสำคัญๆ ทุกอย่าง

ในช่วงตั้งแต่มีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และ 2550 เป็นต้นมา มีความคาดหวังว่า การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นน่าจะเกิดขึ้นได้อย่างจริงจัง อปท. จะมีความเป็นอิสระในการจัดการตนเองได้อย่างเต็มรูปแบบ (ดูกรอบที่ 3) แต่จากการวิเคราะห์การกระจายอำนาจในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 ของ ผศ.ดร.อภิชาติ สถิตนิรามัย พบว่าการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นยังมีอุปสรรค และยังไม่เกิดขึ้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง เพราะแม้ว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และ

2550 จะกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น แต่ในความเป็นจริง กฎหมายหลายฉบับที่ว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้จะได้ผ่านการแก้ไขมาแล้วหลายครั้ง ก็ยังมีบทบัญญัติที่ขัดกับรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดอยู่หลายเรื่อง โดยเฉพาะในด้านงบประมาณและการบริหารบุคคล ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การวิเคราะห์งบประมาณของ อปท. ระหว่างปี 2546-2554 โดย ผศ.ดร.อภิชาติ สถิตนิรามัย ที่อ้างถึงข้างต้นชี้ให้เห็นว่า รายได้ที่มาจากการเก็บเองของ อปท. มีประมาณร้อยละ 10 ของงบประมาณทั้งหมด เท่านั้นที่เหลืออีกประมาณร้อยละ 90 เป็นรายได้จากภาษีที่รัฐจัดเก็บแล้วแบ่งกลับมาให้ รวมกับงบที่รัฐแบ่งให้จากเงินงบประมาณแผ่นดิน และเงินอุดหนุนจากรัฐบาล (ซึ่งแอบแฝงมากับการเมือง)





“เจตจำนงสำคัญของการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจคือการปลดปล่อยพลังสร้างสรรค์ของประชาชนในท้องถิ่น... เพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายนี้จำเป็นต้องประสานประชาธิปไตยทางตรงเข้ากับประชาธิปไตยแบบตัวแทน”

ในส่วนของการบริหารบุคคล ก็มีสิ่งที่เข้าใจได้ว่าอปท. จะต้องเอาใจราชการส่วนกลางอยู่ค่อนข้างชัดเจน เพราะถึงแม้ว่าประชาชนจะมีสิทธิเข้าชื่อกันยื่นถอดถอนผู้บริหารได้ก็จริง แต่การชี้ขาดขั้นสุดท้ายไม่ได้อยู่ที่เสียงของประชาชน หากแต่อยู่กับฝ่ายราชการในสายบังคับบัญชาของส่วนกลาง คือ นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ เพราะกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติในทั้งสองเรื่องนี้ไม่ได้มีการแก้ไขให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

การขาดความเป็นอิสระจากส่วนกลางใน 2 ด้านสำคัญที่กล่าวข้างต้น มีผลต่อ “พฤติกรรม” การบริหารของผู้บริหาร อปท. ได้นั่นเอง เพราะจะทำให้การทำหน้าที่ของผู้บริหารโน้มเอียงไปในทางรับผิดชอบต่อรัฐส่วนกลาง มากกว่ารับผิดชอบต่อประชาชนในท้องถิ่นได้

สรุปว่า แม้รัฐธรรมนูญจะได้เปิดทางให้มีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นสามารถปกครองและบริหารจัดการตัวเองได้อย่างเป็นอิสระ แต่รูปธรรมที่แท้จริงของการกระจายอำนาจยังมีอุปสรรค เพราะส่วนกลางคือกระทรวงและกรมที่เกี่ยวข้องยังคงกุมอำนาจไว้เหนียวแน่น ดังนั้น ถ้าจะปฏิรูปประเทศไทย ก็หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ

คืนอำนาจให้ประชาชน ชุมชน และท้องถิ่น

การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจก็คือการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ศาสตราจารย์ ดร.เอนก เหล่าธรรมทัศน์ พูดถึงการกระจายอำนาจด้วยวลีสั้นๆ แต่คมชัดว่าคือ “การคืนอำนาจให้ประชาชน ชุมชนและท้องถิ่น” ความข้อนี้แปลว่า แต่เดิมนั้นอำนาจเป็นของประชาชน ชุมชนและท้องถิ่นอยู่แล้ว แต่เมื่อรัฐเข้ามาจัดระเบียบการปกครองส่วนท้องถิ่นในเวลาต่อมา อำนาจที่อยู่กับประชาชน ชุมชนและท้องถิ่นถูก “ยึด” ไปอยู่ในมือของรัฐ เมื่อเป็นเช่นนี้ภาระในเบื้องต้นของการปฏิรูปก็ต้องคืนอำนาจให้ประชาชนชุมชนและท้องถิ่น

เป้าหมายสำคัญของการกระจายอำนาจคือการปรับดุลอำนาจระหว่างรัฐ ท้องถิ่น และประชาชน (สังคม) ไม่ให้อำนาจอยู่ในมือของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมากเกินไป เพื่อให้ท้องถิ่นซึ่งอยู่ใกล้ชีวิตประชาชนในชุมชนมากที่สุดสามารถจัดการตัวเองได้

จะกระจายอำนาจอย่างไร?

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น: สาระสำคัญในรัฐธรรมนูญ 2550 และปัญหาที่ยังคงอยู่

การกระจายอำนาจการปกครองและการบริหารจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นเพิ่งเริ่มปรากฏชัดในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และเมื่อรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ถูกยกเลิกไปเพราะการทำรัฐประหาร พ.ศ. 2549 เรื่องนี้ก็ยังคงอยู่ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ซึ่งมีสาระสำคัญต่อไปนี้

1. ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) รัฐต้องให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักเกณฑ์แห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ (มาตรา 281) การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรัฐต้องทำเฉพาะเท่าที่จำเป็น โดยมีหลักเกณฑ์และวิธีการที่ชัดเจน ไม่กระทบต่อสาระสำคัญของหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น (มาตรา 282)

2. อำนาจหน้าที่ของ อปท. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ (มาตรา 283)

3. งบประมาณและการจัดเก็บรายได้ ให้มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ ระหว่างราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจที่เพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่นที่ให้อำนาจองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่น

4. การบริหารงานบุคคล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง (มาตรา 284) การแต่งตั้งและการให้ข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีมาตรฐานสอดคล้องกัน และอาจได้รับการพัฒนาร่วมกันหรือสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ รวมทั้งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นก่อน (มาตรา 288) หากประชาชนในท้องถิ่นเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหาร หรือผู้บริหารบกพร่องในการปฏิบัติงาน ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิเข้าชื่อกันยื่นเรื่องถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหาร หรือผู้บริหารให้พ้นจากตำแหน่งได้ (มาตรา 285)

5. การมีส่วนร่วมของประชาชนและธรรมาภิบาล ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวได้ด้วย ในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น ในสาระสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนกระทำการเป็นเวลาพอสมควร และในกรณีที่เห็นสมควรหรือได้รับการร้องขอจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการกระทำนั้น หรืออาจจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจก็ได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชนในเรื่องการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่าย และผลการดำเนินงานในรอบปี เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 287)

อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงแล้วที่เป็นอยู่ในวันนี้ อปท. ก็ยังไม่มีความเป็นอิสระ และยังคงถูกกำกับควบคุมโดยส่วนกลางอยู่มากในเรื่องงบประมาณและการบริหารบุคคล ทั้งนี้เพราะกฎหมายที่เกี่ยวกับสองเรื่องนี้ยังไม่ได้รับการแก้ไขให้สอดคล้องกับที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

ที่มา: รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) เสนอเมื่อวันที่ 21 เมษายน 2554 ว่าการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจหรือการกระจายอำนาจนั้น “...จำเป็นต้องดำเนินการถึงระดับถอดสายบัญชาการของส่วนกลางที่มีต่อท้องถิ่นออกไปหลาย ๆ ด้าน” แต่ก็ไม่ใช่การยัดอำนาจจากรัฐส่วนกลางทั้งหมด รัฐส่วนกลางยังมีอำนาจเต็มในการบริหารจัดการเรื่องที่ใหญ่กว่าระดับท้องถิ่นทั้งหมด อำนาจที่ถ่ายโอนมาจากรัฐส่วนกลางนั้นจะต้องไปเพิ่มความมีอิสระในการบริหารจัดการตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(อปท.) ในทุกมิติที่สำคัญ อีกทั้งจะต้องถูกถ่วงดุลและตรวจสอบโดยอำนาจของประชาชน การกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นจะต้องไม่สร้างระบบรวมศูนย์อำนาจใหม่ขึ้นมาในท้องถิ่นแทนการรวมศูนย์อำนาจที่ส่วนกลาง “...หากจะต้องเป็นเนื้อเดียวกับการลดอำนาจรัฐ และเพิ่มอำนาจให้ประชาชนโดยรวม” นี่คือหลักการสำคัญของการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ ที่จะนำไปสู่การปฏิรูปประเทศไทย

ตารางที่ 2 ประเด็นสำคัญในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ตามข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูป

ประเด็นการกระจายอำนาจ	สาระสำคัญ
บทบาทของรัฐบาลกลางและท้องถิ่น	• รัฐบาลมีอำนาจเต็มในเรื่องที่มีความสำคัญต่อทั้งประเทศโดยรวม เช่น การต่างประเทศ การป้องกันประเทศ และการดูแลความสงบเรียบร้อยของสังคมโดยรวม • ท้องถิ่นรับผิดชอบทุกด้านที่เกี่ยวกับทุกข์สุขของประชาชนในพื้นที่...เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม สังคม วัฒนธรรม สุขภาพอนามัย ภัยพิบัติ ความสงบเรียบร้อย ความยุติธรรม ฯลฯ • ยกเลิกการส่วนภูมิภาค ให้จังหวัดเป็นหน่วยสนับสนุนทางวิชาการ และเป็นสาขาของส่วนกลาง เฉพาะภารกิจที่รัฐที่รัฐต้องดำเนินการเองเท่านั้น เช่น จัดเก็บภาษี การทำหนังสือเดินทาง
รูปแบบการบริหารจัดการท้องถิ่น	• ประกอบด้วย 2 กลไกหลัก คือ (1) กลไกบริหารจัดการตนเองที่มีอยู่แล้วของประชาชน เช่น ประชาสังคม และ (2) กลไกการบริหารส่วนท้องถิ่น (ราชการ) ซึ่งถ่ายโอนมาจากรัฐส่วนกลาง • ผู้บริหารและสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง ต้องให้การยอมรับการมีอยู่ของกลไกประชาสังคม และสนับสนุนให้ประชาชนและประชาสังคมมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการอย่างกว้างขวาง
ขอบเขตอำนาจของ อปท.	• มีอำนาจเต็มในการจัดการทรัพยากรและกลไกที่จำเป็นในการสร้างความเป็นธรรมในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม การจัดการเศรษฐกิจ การจัดการสังคม และการจัดการทางการเมือง • มีอำนาจในการปกป้องประชาชนของตนจากความเสียหายทุกด้านอันอาจเกิดจากอิทธิพลของโลกาภิวัตน์ ทั้งนี้ ไม่ว่าความเสียหายนั้นจะมาจากการทำสัญญาระหว่างรัฐบาลกับต่างประเทศหรือไม่ก็ตาม
การคลังและการบริหารบุคลากร	• รัฐบาลต้องถ่ายโอนอำนาจในการเก็บและบริหารเงินภาษีแก่ อปท. เช่น ภาษีที่ดิน ภาษีสิ่งแวดล้อม • รัฐควรจัดแบ่งรายได้จากภาษีให้ อปท. มากขึ้น และเพิ่มสัดส่วนรายได้ของท้องถิ่นต่อรายได้ของรัฐบาลจากร้อยละ 27 ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันขึ้นเป็นร้อยละ 35 • ให้ อปท. มีอำนาจในการพัฒนาระบบและรูปแบบการบริหารบุคคลที่เหมาะสมของตน โดยเฉพาะในการคัดเลือกและการสร้างแรงจูงใจ เพื่อให้ได้คนที่มีความสามารถเข้ามาทำงาน • ให้ประชาชนมีอำนาจตรวจสอบและประเมินการทำงานของผู้บริหาร อปท. ด้วยกระบวนการที่โปร่งใสและเป็นธรรม

เจตจำนงสำคัญของการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจคือการปลดปล่อย “พลังสร้างสรรค์ของประชาชน” ในท้องถิ่นต่างๆ ซึ่งประกอบกันเข้าเป็นองค์รวมของทั้งประเทศ และเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายนี้จำเป็นต้องประสานประชาธิปไตยทางตรง เข้ากับประชาธิปไตยแบบตัวแทน

ประชาธิปไตยทางตรง คือประชาธิปไตยที่ประชาชนในท้องถิ่นและชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการตนเองได้โดยตรงในทุกเรื่องที่สำคัญ เช่น ในการกำหนดนโยบาย กำหนดทิศทางการดำเนินงาน และการตรวจ

สอบประเมินผลงานของ อบต. ส่วนประชาธิปไตยแบบตัวแทน คือประชาธิปไตยที่มีการเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่บริหารในองค์กรท้องถิ่น เพื่อรักษาผลประโยชน์ของประชาชน แต่กลุ่มผู้บริหารที่ได้รับเลือกเข้าไบนั้นต้องทำงานในนามของประชาชน และถูกตรวจสอบโดยประชาชนในทุกขั้นตอน โดยนัยนี้ ท้องถิ่นก็จะมีประชาธิปไตยสองแบบที่หนุนเสริมซึ่งกันและกัน ทำให้เกิดความเข้มแข็ง และเมื่อท้องถิ่นเข้มแข็ง ประเทศชาติก็จะเข้มแข็งไปด้วย

ตารางที่ 2 ประเด็นสำคัญในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ตามข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูป (ต่อ)

ประเด็นการกระจายอำนาจ	สาระสำคัญ
ความสัมพันธ์ในการบริหารจัดการท้องถิ่น	• บรรดาแผน โครงการ และทางเลือกในการพัฒนาด้านต่างๆ ที่รัฐส่วนกลางเสนอ และที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของคนในท้องถิ่น จะต้องได้รับฉันทมติจากประชาชนในพื้นที่ การตัดสินใจเกี่ยวกับแผน โครงการและทางเลือกเหล่านั้นเป็นของท้องถิ่นและชาชน • สร้างเครือข่ายและร่วมมือกับ อบต. อื่นๆ ในพื้นที่เดียวกัน และเครือข่ายข้ามพื้นที่
การสนับสนุนบทบาทของชุมชน/ประชาสังคม	• ยอมรับบทบาทการจัดการของประชาชน/ชุมชน ในการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ การอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม การสืบสานภูมิปัญญาท้องถิ่น การดูแลฟื้นฟูผู้พิการและผู้สูงอายุ และการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น • อำนวยความสะดวกในการจัดตั้งองค์กรชุมชน/องค์กรประชาสังคม เพื่อให้สามารถมีฐานะเป็นนิติบุคคล • สนับสนุนองค์กรชุมชน/ประชาสังคมให้เป็นหน่วยบริการที่สามารถบริหารจัดการตนเองในรูปแบบต่างๆ ได้ • ถ่ายโอนงบประมาณลงสู่ประชาชนในลักษณะของการให้ตามจำนวนผู้ใช้
การถ่วงดุลอำนาจระหว่าง อบต. กับชุมชน	• ใช้ระบบประชาธิปไตยทางตรงควบคู่กับประชาธิปไตยแบบตัวแทน ผู้บริหารและสมาชิกสภา อบต. มาจากการเลือกตั้ง และมีคณะกรรมการประชาสังคมทำหน้าที่เป็นกลไกเชื่อมโยง สำหรับการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจและการบริหารจัดการท้องถิ่น • ให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอนผู้บริหารและสภาท้องถิ่น ผ่านการลงประชามติ
การเติบโตของชุมชนและประชาสังคม	• รัฐและองค์กรภายนอกที่เข้าไปสนับสนุน อบต. ต้องไม่ทำลายจุดแข็งที่มีอยู่ในชุมชนและท้องถิ่น • รัฐต้องจัดตั้งกองทุนในระดับจังหวัดเพื่อการพัฒนาองค์กรประชาสังคม โดยใช้กลไกเครือข่ายภาคประชาสังคมเป็นผู้บริหารจัดการ • ส่งเสริมการเรียนรู้และการต่อรองระหว่างส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชน ในการกำหนดแนวทางการพัฒนาประเทศและท้องถิ่น โดยไม่ใช้อำนาจแบบกดทับลงจากส่วนกลางอย่างที่เป็นมาแล้ว และที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ที่มา: สรุปจาก ข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ ของ คณะกรรมการปฏิรูป 2554

หากทำการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจเป็นผลสำเร็จ อำนาจอัฐส่วนกลางในการบริหารจัดการสังคมหลายด้าน จะลดลง แต่จะยังคงมีอยู่อย่างครบถ้วนในเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับท้องถิ่นโดยตรง เช่น การต่างประเทศและการป้องกันประเทศ รวมทั้งการกำหนดนโยบายที่มีผลต่อคนทั้งประเทศโดยรวม นอกจากนี้ รัฐจะยังมีบทบาทสำคัญในการประสานเรื่องต่างๆ ในระดับชาติ การเปลี่ยนแปลงนี้ จะไม่มีผลต่อฐานะความเป็นรัฐเดี่ยวของประเทศไทยแต่อย่างใด หากแต่จะเสริมความเข้มแข็งและช่วยลดแรงกดดันที่มีต่อรัฐไปพร้อมกันด้วย

ในการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจอย่างทีกล่าวก่อนข้างต้นมีประเด็นใหญ่ๆ อยู่ 2 ประเด็นคือ (1) ประเด็นที่ว่าเรื่องสำคัญที่ต้องทำในการกระจายอำนาจนั้นมีอะไรบ้าง และควรทำเรื่องเหล่านั้นอย่างไรอำนาจที่ถ่ายโอนมาจากส่วนกลางจึงจะไม่ไปกระจุกอยู่ที่ท้องถิ่นเหมือนที่เคยกระจุกอยู่ในส่วนกลางมาแล้ว และ (2) ประเด็นการจัดสรรอำนาจใหม่ระหว่างภาคราชการกับภาคประชาชน/องค์กรชุมชน ในทั้งสองประเด็นนี้มีรายละเอียดที่ คปร. ได้เสนอไว้แล้วในเอกสาร “ข้อเสนอ การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ” ดังได้สรุปไว้ในตารางที่ 2

นอกจากนี้ แล้ว เพื่อให้ประชาชนสามารถสัมผัสผลการปฏิรูปได้จริง คปร. ได้เสนอแนวทางการบริหารจัดการกลไกที่จำเป็นสำหรับสร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากร อันเป็นฐานของการดำรงชีวิตด้วย ได้แก่ กลไกในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรเศรษฐกิจ ทรัพยากรสังคม และทรัพยากรการเมือง ดังมีรายละเอียดใน “แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย-ข้อเสนอต่อพรรคการเมืองและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง” ข้อเสนอเนื้อนี้เป็นด้านสำคัญอีกด้านหนึ่งของการปฏิรูป แต่เนื่องจากเนื้อหาของข้อเสนอ คปร. ในเรื่องนี้มีรายละเอียดมากกว่าที่จะนำเสนอในที่นี้ได้ทั้งหมด จึงขอสรุปเป็นภาพรวมดังที่ใหไว้ในกรอบที่ 4 จุดมุ่งหมายก็เพียงเพื่อให้เห็นว่า ประเด็นต่างๆ ที่ควรได้รับการปรับปรุงบนเส้นทางการปฏิรูปนี้มีมากเพียงใด

ต้องยอมรับว่า การสร้างกลไกที่เป็นธรรมสำหรับคนไทยทุกกลุ่มในการเข้าถึงทรัพยากรเหล่านี้เป็นเรื่อง

ท้าทาย (เช่น การปฏิรูปที่ดิน การปฏิรูประบบภาษี ฯลฯ) ดังนั้น จึงต้องการความมุ่งมั่นทางการเมืองและสำนึกทางสังคมที่แรงกล้าของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

เสริมพลังประชาชน

เนื้อหาของการกระจายอำนาจที่กล่าวมาข้างต้นเกือบทั้งหมดเป็นเรื่องของการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างการปกครองและการบริหารท้องถิ่น รวมถึงการเปลี่ยนแปลงกลไกที่จะช่วยให้เกิดความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรต่างๆ (ซึ่งไม่ได้ลงในรายละเอียดในที่นี้) แต่กระบวนการปฏิรูปประเทศไทยก็ไม่ควรจะหยุดอยู่เพียงแค่นี้ เพราะปลายทางจริงๆ ของการปฏิรูปควรอยู่ที่ความเข้มแข็งของภาคประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ ลำพังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ภาคราชการ) ที่เข้มแข็งขึ้นเพราะได้รับการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางเท่านั้น ยังไม่พอประชาชนและภาคประชาสังคมในท้องถิ่นต้องเข้มแข็งด้วย

ประเด็นในที่นี้คือ อะไรคือกลไกที่จะเสริมพลังประชาชนและท้องถิ่นให้เข้มแข็งขึ้น?

เอาท้องถิ่นเป็นตัวตั้ง

ความจริง “ต้นทุน” ที่เป็นปัจจัยเอื้ออำนวยสำหรับการสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชนและชุมชนท้องถิ่นมีอยู่แล้วในระดับหนึ่ง นั่นคือ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มีบทบัญญัติให้ “ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวได้ด้วย” (มาตรา 287) นอกจากนี้ ในหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นที่ คปร. เสนอก็กำหนดให้ อบต. ยอมรับความมีอยู่ของอำนาจและบทบาทของประชาชน/ชุมชน/ประชาสังคม (ภาคนอกราชการ) ในฐานะ “ผู้แสดง” ที่สำคัญส่วนหนึ่ง และให้มีส่วนร่วมในขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการบริหารจัดการท้องถิ่นด้วย ทั้งหมดนี้เปิดทางให้ภาคประชาชนมีบทบาทสำคัญในการจัดการตนเอง

ปฏิรูปอะไร

โดยปรารถนาถึงสถานการณ์ที่สังคมไทยมีความเหลื่อมล้ำอย่างสุดขั้วในหลายด้าน จนนำไปสู่ความขัดแย้งและความรุนแรงมากขึ้น คณะรัฐมนตรีจึงออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิรูปเมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2553 และต่อมามีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูป (มีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นประธาน) และแต่งตั้งคณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป (มีนายแพทย์ ประเวศ วะสี เป็นประธาน) เพื่อดำเนินการขับเคลื่อนการปฏิรูป โดยให้ทำหน้าที่ต่อเนื่องไป 3 ปี (คณะกรรมการที่มีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นประธาน ได้ลาออกเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2554 เนื่องจากการยุบสภา) การปฏิรูปนี้มีเป้าหมายเชิงอุดมคติเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตของคนไทยที่สำคัญ 3 ประการ คือ

- ชีวิตที่มีศักดิ์ศรีและเท่าเทียมกันในฐานะความเป็นมนุษย์ มีส่วนร่วมทางสังคม มีสำนึกต่อประโยชน์สุขของส่วนรวม และมีโอกาสในการพัฒนาศักยภาพของตน ทั้งทางกาย ใจ ภูมิปัญญา และจิตวิญญาณ
- ชีวิตที่สงบสุขตามวิถีวัฒนธรรมแห่งสันติภาพ ปราศจากภัยคุกคามจากผู้อื่นหรือการคุกคามซึ่งกันและกัน ตลอดจนอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ
- ชีวิตที่มีหลักประกันในด้านเงื่อนไขการครองชีพ และมีกลไกการคุ้มครองทางสังคม

ภารกิจสำคัญในการปฏิรูปมุ่งที่จะให้เกิดการกระจายอำนาจบริหารจัดการทรัพยากรและกลไกที่จำเป็นสำหรับสร้างความเป็นธรรม 4 ด้าน คือ ทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรเศรษฐกิจ ทรัพยากรสังคม และ ทรัพยากรการเมือง โดยมีประเด็นย่อยที่ต้องทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในแต่ละมิติหลายประเด็น ดังแสดงในแผนภาพต่อไปนี้

การปฏิรูปต้องก่อให้เกิดกลไกที่เป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรต่อไปนี้

ทรัพยากรธรรมชาติ

- ที่ดิน
- ทรัพยากรแร่
- ป่า
- น้ำ
- ทะเลและชายฝั่ง
- สิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศ

ทรัพยากรเศรษฐกิจ

- พลังงาน
- แรงงาน
- เกษตร
- ภาษี
- ตลาด
- พาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม
- พลังงาน

ทรัพยากรสังคม

- การศึกษา+การเรียนรู้และภูมิปัญญา
- ศาสนธรรมและจิตวิญญาณ
- วัฒนธรรมและอัตลักษณ์
- การสื่อสาร
- ระบบสาธารณสุข
- คุณภาพชีวิตคนในเมือง
- ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

ทรัพยากรการเมือง

- โครงสร้างอำนาจ
 - กระจายอำนาจ
 - กระจายงบประมาณ
- กระบวนการยุติธรรม
- การเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร
- กองทัพ

ที่มา: คณะกรรมการปฏิรูป, 2554



อย่างไรก็ตาม แม้หลักการจะเปิดทางไว้ให้ แต่ด้านการบริหารจัดการท้องถิ่นยังไม่ตั้งอยู่บนแนวคิดหรือกระบวนการที่ถูกต้อง ความเข้มแข็งของภาคประชาชน ถึงแม้จะเกิดขึ้นได้ ก็อาจจะไม่ยั่งยืน แนวคิดที่ถูกต้องคือแนวคิดที่เอาท้องถิ่นเป็นตัวตั้งในการบริหารจัดการ

การเอาท้องถิ่นเป็นตัวตั้งมีค่าเท่ากับเอาประชาชน/ชุมชน/ประชาสังคมในท้องถิ่นเป็นศูนย์กลางของการบริหารจัดการ มีแต่การเอาท้องถิ่นเป็นตัวตั้งเท่านั้นที่จะทำให้การทิ้งปวงมุ่งไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนและชุมชน และมีแต่การเอาท้องถิ่นเป็นตัวตั้งเท่านั้น ที่จะทำให้ผู้บริหารใส่ใจและรับผิดชอบต่อประชาชนและชุมชน แม้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นเองก็จะกระตือรือร้นที่จะรวมตัวกันเข้าไปมีส่วนร่วมในการร่วมคิดร่วมทำ และจัดการตนเองอย่างยั่งยืน

ที่สุดแล้ว ประชาชนที่กระตือรือร้นและมีส่วนร่วมในการจัดการท้องถิ่นของตนเช่นนี้ จะเปลี่ยนโฉมจากการเป็นเพียง“ราษฎร” ที่อยู่ใต้การปกครองของรัฐ เป็น“พลเมือง” ที่รู้ร้อนรู้หนาวและเป็นพลังในการขับเคลื่อนกิจการของท้องถิ่นด้วยตนเอง

มีเหตุผลที่ดีหลายอย่างที่ควรเอาท้องถิ่นเป็นตัวตั้งในการบริหารจัดการ *ประการแรก* เพราะท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองและการบริหารที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด *ประการที่สอง* เพราะในท้องถิ่นมีทรัพยากรที่จำเป็นและพร้อมจะระดมมาเป็นประโยชน์ในการพัฒนาได้แทบทุกอย่าง ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม กำลังคน ภูมิปัญญา องค์กร สถาบัน หรือวัฒนธรรม ก็ตาม



จะสร้างความเข้มแข็งของท้องถิ่นได้อย่างไร

คณะกรรมการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อการปฏิรูปมืบทบาตะไรร้างในการปฏิรูปประเทศไทย

คณะกรรมการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการปฏิรูป เป็นหนึ่งในบรรดากลุ่มที่มีอยู่หลากหลาย ซึ่งมารวมพลังกันเพื่อขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศไทย เชื่อมโยงและเป็นส่วนหนึ่งกับคณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป หลักๆ แล้วกรรมการนี้มุ่งสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนท้องถิ่น โดยใช้พลังที่มีอยู่แล้วของภาคราชการ คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งอยู่ใกล้ชิดประชาชนในชุมชนมากที่สุด สร้างความเข้มแข็งให้ฐานล่าง โดยขับเคลื่อนคู่กันไปกับงานของแผนคณะที่ 3 (แผนสุขภาวะชุมชน) ของ สสส. (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ) ที่ผมเป็นประธานอยู่ ไปจุดประกายกระตุ้นให้เกิดความเข้มแข็งในชุมชน ที่ใช้ท้องถิ่นเป็นหน่วยการขับเคลื่อนก็เพราะในท้องถิ่นนั้นมีทั้งประชาชน ทรัพยากร และองค์กร ซึ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐ ที่มีหน้าที่หลัก

เกี่ยวกับคุณภาพชีวิตของคน ดูแลชีวิตคนตั้งแต่เกิดจนตายอยู่แล้ว

ความเข้มแข็งของชุมชนและท้องถิ่นขึ้นอยู่กับหลายส่วน การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นก็เป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่ง แต่เท่านั้นยังไม่พอ ชาวบ้านต้องมีวิสัยทัศน์และจิตสำนึกเกี่ยวกับการจัดการเรื่องของท้องถิ่นของตนด้วย ส่วนเรื่องการกระจายอำนาจมันต้องมีอยู่แล้ว ท้องถิ่นต้องมีความเป็นอิสระ แต่ทุกวันนี้ยังไม่มีความเป็นอิสระเท่าที่ควร เนื่องจากส่วนกลางยังไม่ถ่ายโอนอำนาจมาให้เต็มที่ ไม่ว่าจะเป็นด้านงบประมาณ ด้านบุคลากร และด้านภารกิจ เรื่องนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยยังห่างไกลจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศที่เจริญแล้วมาก

นอกจากนี้ การเอาท้องถิ่นเป็นตัวตั้งยังหมายถึง การให้ความสำคัญแก่การอยู่ร่วมกันอย่างสมดุลระหว่าง คนในท้องถิ่นด้วยกัน และระหว่างคนกับสิ่งแวดล้อม อย่างอื่น ไม่ว่าจะเป็นอำนาจหรือเงินตราเป็นเพียง ส่วนประกอบ มีความสำคัญเฉพาะในแง่ที่จะมาช่วยทำให้ วิถีชีวิตของคนในท้องถิ่นดำเนินไปอย่างปกติและราบรื่น เท่านั้น ยิ่งกว่านั้น การเอาท้องถิ่นหรือพื้นที่เป็นตัวตั้ง ยังสอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูปโครงสร้างการปกครอง คือการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น ซึ่งมี เป้าหมายสำคัญอยู่ที่การจัดการตนเองของประชาชน และชุมชนในท้องถิ่น ดังได้กล่าวมาแล้ว

ศาสตราจารย์นายแพทย์ประเวศ วะสี เรียก แนวคิดที่เอาท้องถิ่นหรือพื้นที่เป็นตัวตั้งนี้ว่า *เทศาภิวัฒน์*

หมายถึงการพัฒนาที่ยึดเอาพื้นที่และประชาชนในพื้นที่ เป็นตัวตั้งในทุกเรื่อง

การพัฒนาตามแนวคิดนี้ไม่เน้นอำนาจของคนที่อยู่ข้างบน (ทว่ายังให้ความสำคัญ) แต่เน้นความเข้มแข็ง ของวิถีชีวิตและการดำรงอยู่อย่างสมดุลของคนที่อยู่ ข้างล่างอันได้แก่ชุมชนท้องถิ่นเป็นหลัก ชุมชนท้องถิ่นนั้น มีมากและหลากหลายเต็มพื้นที่ของประเทศไทย เปรียบ เสมือนฐานที่กว้างใหญ่ของเจดีย์ ฐานที่แข็งแรงย่อมทำให้ องค์เจดีย์แข็งแรง ฉะนั้น ท้องถิ่นที่เข้มแข็งย่อมทำให้ ประเทศมั่นคง ฉะนั้น ธรรมชาติในเรื่องนี้จึงตรงไปตรงมา ไม่มีอะไรที่ซับซ้อน นั่นคือ การสร้างความมั่นคงของ ประเทศต้องเริ่มด้วยการสร้างฐานข้างล่างคือชุมชน ท้องถิ่นให้เข้มแข็ง เหมือนกับการสร้างเจดีย์ที่ต้องเริ่ม จากฐานรากในส่วนล่างนั่นเอง

คิดว่าท้องถิ่นของเราพร้อมที่จะรับการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางมากน้อยแค่ไหน

ท้องถิ่นอาจพร้อมไม่เท่ากัน แต่นั่นไม่ใช่ประเด็นสำคัญ สิ่งสำคัญคือเราไม่ต้องรอให้เขาพร้อมอย่างสมบูรณ์ ทุกด้านแล้วค่อยถ่ายโอนอำนาจและภารกิจ ต้องดูว่าสิ่งไหนที่เขาพอทำได้ก็ถ่ายโอนไปให้เขาทำเลย ถ้าเขายังไม่พร้อม หน้าที่ของเราคือช่วยให้เขาพร้อม ให้เงินเขา ให้คนเขา ให้เครื่องมือเครื่องมือ รวมทั้งแก้กฎหมายให้เขาทำงานได้

ในรอบ 10 ปีมานี้ มีท้องถิ่นที่พร้อมและเข้มแข็งจำนวนมาก ท้องถิ่นต่างๆ เขาแลกเปลี่ยนเรียนรู้กัน ในหลาย พื้นที่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับชาวบ้านเป็นเนื้อเดียวกัน เข้มแข็ง ดูแลชุมชนของตนเองได้ในระดับหนึ่ง ตามสภาวะ และข้อจำกัดที่เขาได้อยู่ และเท่าที่ความเป็นอิสระที่เขาได้อยู่จะอำนวยให้ ดังนั้น เรื่องพร้อมหรือไม่พร้อม ไม่ใช่ประเด็น แต่ประเด็นคือรัฐมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจไหม ถ้ามีนโยบายต้องทำให้เขาพร้อม

ระหว่างความเป็นอิสระด้านงบประมาณกับการรณรงค์ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการบริหารจัดการท้องถิ่น อะไรยากกว่ากัน

ที่ยากกว่าคือเรื่องงบประมาณ ซึ่งขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐ วันนั้นนโยบายของรัฐไม่ได้ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ด้วยการกระจายอำนาจเลย อีก 10 ปีข้างหน้า ก็อาจจะไม่ดีไปกว่านี้ เมื่อ 10 ปีที่แล้ว รัฐยังให้ความสำคัญกับเรื่อง การกระจายอำนาจมากกว่านี้ วันนี้ถ้ามองดูที่ข้างบนหรือที่รัฐบาลก็บอกได้คำเดียวว่าคงยาก แต่ถ้าดูที่ข้างล่างคือ ภาคประชาชนและท้องถิ่นเอง เขาก็ระตือรือร้นกันมาก เพราะเขาจัดการตนเองได้ ท้องถิ่นเขาคุยตัวอย่างกัน เรียนรู้ จากกัน เป็นเครือข่าย

ส่วนเรื่องพลังประชาชนนั้น เรื่องใหญ่คือการสร้างสำนึกของของคน ให้เปลี่ยนจากการเห็นว่าตัวเองเป็นเพียง “ราษฎร” ที่ได้อำนาจรัฐ เหมือนในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ให้เขามองว่าตัวเองเป็น “พลเมือง” คือเป็นคนที่ รู้ร้อนรู้หนาวกับปัญหาของชุมชน เป็นพลังที่จะขับเคลื่อนชุมชนและบ้านเมืองได้

ที่มา: เก็บความจากการสัมภาษณ์ นายสมพร ไข่บางยาง

อดีตรองปลัดกระทรวงมหาดไทย ประธานคณะกรรมการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการปฏิรูป วันที่ 8 มกราคม 2556

รวมพลังภาคีอย่างบูรณาการ

ถ้าเริ่มด้วยการเอาท้องถิ่นเป็นที่ตั้ง การระดมสรรพกำลังและทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อสร้างความเข้มแข็งจะทำได้ง่ายขึ้น การเชื่อมโยงกันของภาคส่วนต่างๆ ก็จะทำให้สะดวกขึ้นด้วย ดังนั้น บรรดาภาคีหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในท้องถิ่นทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นบุคคล กลุ่มองค์กร หรือสถาบัน เช่น อบท. องค์กรศาสนา องค์กรทางการศึกษา องค์กรทางเศรษฐกิจ องค์กรทางสาธารณสุข และองค์กรทางด้านยุติธรรม จะต้องมีส่วนร่วมคิดร่วมทำในการจัดการชุมชนท้องถิ่นของตนเองอย่างบูรณาการ

ในภาพรวม ภาคีในท้องถิ่นมี 3 กลุ่มหลักๆ คือ ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และภาคีพัฒนาอื่นๆ ภายในภาคีหลักแต่ละกลุ่มนี้มีทรัพยากรที่จะระดมมาเพื่อสร้างความเข้มแข็งในท้องถิ่นได้อย่างเพียงพอ นั่นคือ:

ชุมชน มีผู้นำ ผู้รู้ ผู้เชี่ยวชาญสาขาต่างๆ เช่น หมอพื้นบ้าน นักธุรกิจ กลุ่มคนที่รวมตัวกันตามวัยและตามอาชีพ สภาชุมชน (ซึ่งอาจจะเรียกชื่อต่างๆ กันไปในท้องถิ่นต่างๆ) และสถาบัน เช่น วัด โรงเรียน ตลาด ฯลฯ ทรัพยากรเหล่านี้สามารถระดมมาร่วมกันทำการได้มากมายเพื่อบรรลุเป้าหมายเดียวกัน คือความอยู่ดีมีสุขของชุมชน นอกจากนี้ ชุมชนหนึ่งๆ อาจร่วมมือหรือแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับชุมชนอื่นๆ ที่อยู่ใกล้หรือไกลเหมือนกัน หรือที่ใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานและทรัพยากรธรรมชาติร่วมกัน (เช่น แหล่งน้ำ ป่าไม้แหล่งพลังงาน ฯลฯ)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบต. เทศบาล อบจ. กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา) เป็นองค์กรรัฐที่มีหน้าที่บริหารจัดการกิจการสาธารณะต่างๆ ในท้องถิ่นร่วมกับชุมชนและประชาชน ความเข้มแข็ง ความโปร่งใสและการให้ความสำคัญแก่การมีส่วนร่วมของประชาชน/ชุมชน/ประชาสังคมในท้องถิ่นมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการสร้างความเข้มแข็งของ อบท. นอกจากนี้แล้ว การร่วมมือและแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับ อบท. อื่นๆ ในระแวกเดียวกันเป็นสิ่งจำเป็นในการพัฒนาท้องถิ่น

ภาคีการพัฒนาในพื้นที่ มีความหลากหลายแตกต่างกันไป แต่โดยมากแล้วในทุกพื้นที่ (เช่น จังหวัด) จะมีทั้งภาคีที่เป็นบุคคล (เช่น ผู้นำสาขาอาชีพ ปราชญ์ชาวบ้าน ศิลปิน ฯลฯ) องค์กร (เช่น องค์กรเพื่อการพัฒนา ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน) และสถาบัน (เช่น สถาบันการศึกษา ศาสนา สาธารณสุข สื่อท้องถิ่น ฯลฯ) ภาคีเหล่านี้มีทั้งความรู้และประสบการณ์แตกต่างกัน หากได้เชื่อมโยงกันเข้าอย่างเหมาะสมจะเป็นพลังที่เข้มแข็งอย่างยิ่ง

ถ้าภาคีหลักทั้ง 3 กลุ่มในพื้นที่เดียวกัน เชื่อมโยงกันได้อย่างบูรณาการ จะเป็นพลังมหาศาลในการขับเคลื่อนการจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่น

ท้องถิ่นจัดการตนเอง

ความจริงมีอยู่ว่า ความเข้มแข็งของท้องถิ่นจะเกิดขึ้นไม่ได้ ถ้าท้องถิ่นไม่จัดการตนเอง การเอาท้องถิ่นเป็นตัวตั้งนั้น ในทางปฏิบัติหมายความว่าท้องถิ่นจะต้องจัดการตนเองในกิจการทุกอย่าง ไม่ไปคอยให้อำนาจรัฐหรือพลังจากภายนอกมาจัดการให้

ปัจจุบันนี้แนวคิด “ท้องถิ่นจัดการตนเอง” (หรืออาจมีชื่ออย่างอื่นที่มีความหมายเดียวกันนี้ เช่น “ชุมชนจัดการตนเอง” “ตำบลจัดการตนเอง” “จังหวัดจัดการตนเอง”) กำลังเป็นวาทกรรมที่เริ่มเป็นที่รู้จักและขยายวงออกไปเรื่อยๆ ในวงการพัฒนาท้องถิ่น ความหมายที่แท้จริงของคำนี้คือ การระดมสรรพกำลังจากภาคีทั้งหมดในพื้นที่มาร่วมกันคิดร่วมกันทำ เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาด้วยพลังของพลเมืองในพื้นที่

ในระยะหลังๆ นี้ หลายพื้นที่ที่มุ่งพัฒนาเป็นท้องถิ่นจัดการตนเองได้ก้าวไกลไปถึงขนาดมีการสร้าง “ธรรมนูญ” ขึ้นมาเป็นแม่บทในการดำเนินงานภายในท้องถิ่นของตน ส่วนมากแล้วธรรมนูญที่หลายท้องถิ่นสร้างขึ้นมักเน้นหนักไปทางด้านสุขภาพ การวางน้ำหนักของการพัฒนาไว้ที่เรื่องของสุขภาพนั้นเหมาะสมโดยประการทั้งปวง เพราะการเอาสุขภาพของคนและชุมชนเป็นแกนกลางนั้น ทำให้สามารถขยายขอบเขตของกิจกรรม

ไปในเรื่องอื่นๆ ได้แทบจำกัด ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม ฯลฯ เหตุผลก็เพราะสุขภาพเป็นองค์รวมของ “ความเป็นปกติ” ในทุกด้านของชีวิต ตัวอย่างของธรรมนูญท้องถิ่นในระดับตำบล เช่น “ธรรมนูญสุขภาพตำบลเปือย” (จังหวัดอำนาจเจริญ) “ธรรมนูญสุขภาพตำบลชะแล้” (จังหวัดสงขลา) และตัวอย่างของธรรมนูญในระดับจังหวัด เช่น “ธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญ”



จังหวัดจัดการตนเอง: กรณีจังหวัดอำนาจเจริญ

เมื่อ 1 ปีที่ผ่านมา (13 กุมภาพันธ์ 2555) ประชาคมคนอำนาจเจริญได้ประกาศ “ธรรมนูญประชาชน คนอำนาจเจริญ” ตามฉันทมติของผู้แทนภาคจากทุกภาคส่วน ทั้งจากภาคราชการ ประชาชน องค์กรเอกชน องค์กรศาสนา ภาคธุรกิจ และภาควิชาการ ทัวทั้งจังหวัด ธรรมนูญฯ เป็นกลไกที่เกิดจากการร่วมเรียนรู้และร่วมคิดร่วมทำของประชาชน จนบรรลุเป็นฉันทมติที่วางแนวทางพื้นฐานสำหรับการก้าวสู่การเป็นจังหวัดจัดการตนเอง

อำนาจเจริญเป็นจังหวัดลำดับที่ 75 ของประเทศไทย มีประชากรจำนวน 372,137 คน (ร้อยละ 0.56 ของประชากรไทย) เป็นหนึ่งในจังหวัดที่ยากจนลำดับต้นๆ ของภาคอีสาน ประชาชนมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวต่อปี 31,800 บาท รายได้หลักของคนในจังหวัดนี้มาจากภาคเกษตร และภาคการขนส่งและขายปลีก ทรัพยากรธรรมชาติยังคงมีความอุดมสมบูรณ์ แต่ก็นับวันจะร่อยหลอลง สถานการณ์นี้นำไปสู่ความตระหนักของกลุ่มประชาคมในจังหวัด ซึ่งได้ร่วมกันวิเคราะห์ถึงที่มาของปัญหาว่าเกิดขึ้นจากความเหลื่อมล้ำอันเป็นปัญหาระดับโครงสร้าง

ประชาชนคนอำนาจเจริญมีการสังสมและปะทะปะสบการณ์การรวมตัวกันมายาวนาน ตั้งแต่สมัยที่มีการต่อสู้ระหว่างชาวบ้านที่เลื่อมใสอุดมการณ์คอมมิวนิสต์กับรัฐบาล นี่อาจเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้เกิดกลุ่มประชาคมที่สำคัญในจังหวัด เช่น กลุ่มครู กลุ่มนักพัฒนาท้องถิ่น และตัวแทนชาวบ้านบางส่วน ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นแกนนำสำคัญในการพัฒนาเพื่อบูม่งไปสู่การเปลี่ยนแปลงเป็นจังหวัดอยู่เย็นเป็นสุขในปัจจุบัน กลุ่มต่างๆ เหล่านี้ทำงานเคียงบ่าเคียงไหล่กับชุมชนขณะเดียวกันก็เชื่อมโยงกับองค์กรอื่นๆ ที่ทำงานโดยมีจุดหมายคล้ายกันนอกพื้นที่ด้วย

จุดสำคัญที่นำไปสู่การเริ่มต้นกระบวนการขับเคลื่อนการปฏิรูป คือ การที่บทบาทของประชาชนถูกยกระดับขึ้นมาให้เป็นที่ยอมรับ โดยผ่านกระบวนการเรียนรู้และการมีส่วนร่วมของประชาชน ตั้งแต่ในระดับหมู่บ้าน ตำบล สภาองค์กรชุมชน ไปจนถึงระดับจังหวัด เป้าหมายหลักคือการร่วมกันจัดการปัญหาในพื้นที่ด้วยพลังชุมชนท้องถิ่น ภายใต้การประสานงานของสภาองค์กรชุมชนซึ่งเป็นเวทีหลักในการสนับสนุนให้เกิดการขับเคลื่อน และเป็นฐานสำคัญของการเพิ่มอำนาจประชาชนคนอำนาจเจริญ โดยทำงานร่วมกับพลังภูมิปัญญาท้องถิ่น และพลังสื่อ นำไปสู่การเป็น *อำนาจเจริญ จังหวัดอยู่เย็นเป็นสุข* ภายใต้แนวทางที่ร่วมกันกำหนดไว้ใน *ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ*

กระบวนการทั้งหมดนี้ได้รับแรงสนับสนุนจากองค์กรภายนอกหลายองค์กร เช่น สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) สำนักงานปฏิรูป (สปร.) และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ให้มุ่งไปสู่เป้าหมายจังหวัดจัดการตนเองได้อย่างมีทิศทาง

วันนี้ อาจจะเร็วเกินไปที่จะประเมินว่า ประชาชนคนอำนาจเจริญจะบรรลุเป้าหมายการสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมลงได้มากน้อยเพียงใด แต่ที่แน่ๆ สัญญาณที่ดีได้เริ่มขึ้นแล้ว

ที่มา: ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ

ในปัจจุบัน หน่ออ่อนของชุมชน/ท้องถิ่นจัดการตนเองเหล่านี้กำลังผุดขึ้นในหลายพื้นที่ ของประเทศไทย และนับวันจะเติบโตขยายจำนวนขึ้นอย่างต่อเนื่อง

กลไกเสริมพลังพลเมืองเพื่อการปฏิรูป

ธรรมเนียมซึ่งเกิดขึ้นในระดับต่างๆ ที่กล่าวถึงข้างต้น เป็นผลผลิตจากการขับเคลื่อนภาคประชาชน โดยการเรียนรู้และร่วมกันคิดร่วมกันทำ ครั้งแล้วครั้งเล่า จนความรู้ ความคิดเห็น และแนวทางการแก้ปัญหา ตกผลึกเป็นข้อตกลงอย่างสมานฉันท์ในรูปของธรรมนูญชุมชน

ในช่วงเวลาหลายปีที่ผ่านมา มีการขับเคลื่อนโดยภาคพลเมืองในลักษณะดังกล่าวนี้เกิดขึ้นจำนวนมาก จุดมุ่งหมายหลักของการขับเคลื่อนเหล่านี้คือการหาข้อตกลงร่วมกันเพื่อกำหนดนโยบายสาธารณะ หรือการปฏิบัติร่วมกัน เกี่ยวกับประเด็นที่มีผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง เช่น ประเด็นทางสุขภาพ เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม การเมือง ฯลฯ ตั้งแต่ระดับท้องถิ่นจนถึงระดับชาติ กลไกสำคัญอันหนึ่งที่ใช้กันมากในการขับเคลื่อนของภาคพลเมืองคือการจัดสมัชชา

กล่าวสั้นๆ สมัชชา คือ กระบวนการทางสังคม ที่ให้ทุกภาคส่วน ทั้งภาคประชาชนและชุมชน ภาคธุรกิจ ภาควิชาการ และภาครัฐ ได้แลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน อย่างหลากหลายและกว้างขวาง บนฐานของปัญญา ความรู้ และความสมานฉันท์ โดยมีการจัดกระบวนการอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง เพื่อนำไปสู่การมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ให้ผู้เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติ หรือนำไปพิจารณากำหนดเป็นนโยบายสาธารณะต่อไป

สมัชชาเป็นกลไกสำคัญที่เสริมพลังพลเมืองให้เข้มแข็ง เพื่อการขับเคลื่อนไปสู่การเปลี่ยนแปลงอย่างสันติ จุดเด่นของสมัชชาอยู่ที่การมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางของทุกภาคส่วน บนฐานของความเป็นประชาธิปไตย

แม้ว่าการขับเคลื่อนในลักษณะของการจัดสมัชชา หรือที่คล้ายกับสมัชชา จะมีจุดเริ่มต้นในประเทศไทยมานานกว่า 10 ปีแล้ว แต่สมัชชาที่มีกฎหมายรองรับ เพิ่งมีขึ้นเป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 (ในหมวด 4 “สมัชชาสุขภาพ”) พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้คณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (คสช.) “จัดให้มีสมัชชาสุขภาพแห่งชาติอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง” (มาตรา 41) นอกจากนี้ ยังให้จัดสมัชชาสุขภาพเฉพาะพื้นที่ หรือสมัชชาสุขภาพเฉพาะประเด็น หรือสนับสนุนให้ประชาชนรวมตัวกันจัดสมัชชาสุขภาพเฉพาะพื้นที่ หรือสมัชชาสุขภาพเฉพาะประเด็น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ คสช. กำหนดด้วย



“ความสำเร็จของการปฏิรูปประเทศไทย ไม่ได้อยู่ที่การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจตามกฎหมาย เท่ากับการเสริมพลังของประชาชนในท้องถิ่นให้เข้มแข็ง โดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมแบบประชาธิปไตยทางตรง”

จนถึง พ.ศ. 2555 ได้มีการจัดสมัชชาสุขภาพระดับชาติมาแล้ว 5 ครั้ง ไม่นับรวมสมัชชาในระดับพื้นที่ และสมัชชาเฉพาะประเด็นอีกจำนวนมาก กล่าวได้ว่า สมัชชาสุขภาพเป็นนวัตกรรมทางสังคมและเป็นกลไกของการขับเคลื่อน อย่างมีพลังของภาคพลเมือง ที่เกิดขึ้นในระดับต่างๆ ในปัจจุบัน รวมถึง *สมัชชาปฏิรูป* ซึ่งเป็นผลมาจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิรูป พ.ศ. 2553 ด้วย

ณ วันนี้ แม้สมัชชาปฏิรูปประเทศไทยเป็นขบวนการขับเคลื่อนทางสังคมที่ยังใหม่ แต่ด้วยพลังแฝงที่มีอยู่อย่างมหาศาลในภาคส่วนต่างๆ ของพลเมือง บวกกับความกระตือรือร้นของชุมชนท้องถิ่น ทำให้กระแสการขับเคลื่อนเพื่อการปฏิรูปได้รับความสนใจจากสาธารณะอย่างรวดเร็ว สมัชชาปฏิรูปประเทศไทยที่จัดมาแล้วสองครั้ง (พ.ศ. 2554 และ 2555) เป็นเครื่องพิสูจน์ความที่กล่าวมานี้ได้เป็นอย่างดี

นี่เป็นปรากฏการณ์ที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในสังคมไทย

พลังพลเมืองคือคำตอบสุดท้าย

การผุดขึ้นของท้องถิ่นจัดการตนเองในพื้นที่ต่างๆ สะท้อนให้เห็นว่า การปฏิรูปประเทศไทยนั้นสามารถทำได้ ถ้าประชาชนเข้มแข็ง โดยไม่ต้องรอให้การกระจายอำนาจ (การปฏิรูปโครงสร้าง) เกิดขึ้นอย่างสมบูรณ์ก่อน ถ้าเขา

ชุมชนท้องถิ่นเป็นตัวตั้งแล้ว ประชาชนในพื้นที่สามารถรวมพลังกันบริหารจัดการและขับเคลื่อนชุมชน/ท้องถิ่นของตนได้ โดยใช้กระบวนการเรียนรู้และตัดสินใจร่วมกัน ผ่านกระบวนการร่วมกันคิดร่วมกันทำในรูปของเวทีสมัชชา ซึ่งเป็นกระบวนการประชาธิปไตยทางตรงที่ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

ชุมชนจัดการตนเองแต่ละแห่ง เปรียบเหมือนโคมไฟเล็กๆ แต่ละดวง ที่กระพริบแสงกระจายกันอยู่ในแต่ละท้องถิ่น ถ้าชุมชนเหล่านี้เชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายจาก 1 เป็น 2, 4, 8...ทวีคูณขึ้นเรื่อยๆ จนเต็มพื้นที่ แล้ววันหนึ่งท้องถิ่นก็จะเข้มแข็ง จัดการตนเองได้ทุกด้าน และถ้าท้องถิ่นจัดการตนเองได้หลายๆ แห่ง เชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายต่อกันไปอีกระดับหนึ่ง ก็จะก่อให้เกิดจังหวัดจัดการตนเองที่เข้มแข็ง... เกิดภาคที่เข้มแข็ง และเป็นประเทศที่เข้มแข็งมั่นคงได้ในที่สุด เป็นไปตามแนวคิดก่อดพระเจดีย์จากฐาน นั่นเอง

ที่สุดแล้ว ความสำเร็จของการปฏิรูปประเทศไทย ไม่ได้อยู่ที่การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจตามกฎหมาย เท่ากับการเสริมพลังของประชาชนในท้องถิ่นให้เข้มแข็ง โดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมแบบประชาธิปไตยทางตรง เพราะประชาชนที่เข้มแข็งก็คือ “พลเมือง” ที่เป็นพลังสำคัญในการพัฒนาบ้านเมืองนั่นเอง ดังนั้น พลังพลเมืองจึงเป็นคำตอบสุดท้ายของการปฏิรูปประเทศไทย

