

ธรรมาภิบาลท้องถิ่น : บทเรียนจากต่างแดน

ดร.ถิรวดี บุรีกุล (๒๕๕๒). ธรรมาภิบาลท้องถิ่น : บทเรียนจากต่างแดน. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า

หนังสือเล่มนี้เป็นหนังสือที่สอดคล้องกับยุคสมัยอย่างยิ่ง เปิดโลกให้เห็นเรื่องราวการสร้างประชาธิปไตย สร้างการมีส่วนร่วม สร้างธรรมาภิบาล และมีการเจาะลึกในประเด็นต่างๆ ที่เกิดขึ้นในมุมโลกต่างๆ เรื่องราวของหนังสือเล่มนี้ แม้จะเกิดขึ้นในต่างประเทศ แต่สามารถสะท้อนปัญหาท้องถิ่นของไทยเราได้อย่างดี และสามารถนำมาเทียบเคียงปรับใช้เพื่อเป็นข้อคิดในการบริหารชุมชนได้



การสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือการบริหารกิจการสาธารณะที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนผู้รับบริการ ซึ่งส่งผลต่อภาพลักษณ์อันดีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ทำให้ประชาชนยอมรับนับถือ และเชื่อมั่นได้ว่าผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่บริหารงานท้องถิ่นนั้น มีความตั้งใจทำงานเพื่อความสุขของประชาชนอย่างแท้จริง หลักธรรมาภิบาลเป็นสิ่งที่ทำให้ประชาธิปไตยมีความยั่งยืน ซึ่งมีองค์ประกอบ ๑๐ ประการ ได้แก่ หลักประสิทธิภาพ หลักประสิทธิภาพ หลักการตอบสนอง หลักการรับผิดชอบ หลักความโปร่งใส หลักนิติธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักการกระจายอำนาจ หลักความเสมอภาค และหลักมุ่งเน้นฉันทามติ

ชีวาธิปไตยคือประชาธิปไตยที่มีชีวิต ต้องเริ่มที่ท้องถิ่น : บทเรียนจากไอโฮโอ

ที่ไอโฮโอ สหรัฐอเมริกา มีประชาธิปไตยแบบเสวนาทางออก (Deliberative Democracy) ซึ่งเป็นการให้ความสำคัญกับการเมืองสาธารณะ ทำให้สังคมปรับตัวง่ายต่อสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้ชุมชนสามารถอยู่รอดได้ไม่ว่าจะมีผลกระทบใดเข้ามา ประชาชนที่นั่นได้แสดงความเป็นพลเมืองอย่างแท้จริง ทุกคนมีส่วนร่วมในเสวนาทางออกและแก้ปัญหาเพื่อการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ มีเวทีประชาเสวนาให้ประชาชนมาตัดสินใจร่วมกันและหาทางออกให้ชุมชนตนเอง

สิ่งที่เอื้อให้ชาวไอโฮโอมีประชาธิปไตยแบบนี้ได้ก็คือ การมีระบบนิเวศ สังคม และการศึกษา ผู้คนที่นั่นถูกปลูกฝังให้ปฏิบัติตามแบบประชาธิปไตยทุกวันจนเป็นนิสัย รับผิดชอบต่อสังคม รับผิดชอบต่อธุรกิจ เศรษฐกิจ กฎหมาย เศรษฐกิจ สิทธิผู้อื่น รู้จักหน้าที่ตนเอง ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นการฝังรากการมีชีวิตสาธารณะขึ้น หลักการของชีวาธิปไตยคือ ทำอย่างไรมนุษย์จะอยู่ในสังคมได้



อย่างเหมาะสมที่สุด ทั้งนี้เกิดจากการปรับตัวร่วมกัน รู้สึว่าตนเองมีค่าในสังคม นำมาสู่การเรียนรู้ร่วมกัน ซึ่งประชาธิปไตยเช่นนี้ทำได้ง่ายที่สุดในระดับท้องถิ่น ประชาธิปไตยจึงไม่ใช่แค่การเลือกตั้งเท่านั้น ตัวอย่างของชุมชนนี้คือ กรณีเหตุการณ์เฮอริเคน ทำให้น้ำท่วม ชุมชนประสบภัยอย่างร้ายแรง ความช่วยเหลือจากภายนอกเข้าถึงไม่ได้ ทำให้ประชาชนในชุมชนร่วมกันหาทางออก ร่วมคิด ร่วมทำ รวมตัวกันสร้างชุมชนของพวกเขาขึ้นมาใหม่ได้

จากผู้นำท้องถิ่นสู่ผู้นำประเทศ : กรณีเกาหลีใต้และไต้หวัน

ลี มยอง บัค (Lee Myung-bak) ประธานาธิบดีคนปัจจุบันของเกาหลีใต้ เขาเคยเป็นนายกเทศมนตรีนครโซลมาก่อน ขณะที่เขาเป็นนายกเทศมนตรีนั่น เขาได้ปรับสภาพแวดล้อมของกรุงโซล โดยปรับปรุงระบบขนส่งมวลชน สร้างพื้นที่สีเขียวกลางใจเมือง สร้างโครงการลำน้ำเยียงโกเอียง สร้างสถานที่พักผ่อน จนคนที่นี่ให้ฉายาว่า “ผู้นำการเปลี่ยนแปลง” เช่นเดียวกับหม่า ยิง เจียว (Ma Ying-jeou) ประธานาธิบดีคนปัจจุบันของไต้หวัน ที่เคยเป็นนายกเทศมนตรีนครไทเปมาก่อน ทั้งสองประเทศนี้ได้แสดงให้เห็นว่า ประชาชนได้เลือกผู้ที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำหน้าที่ในท้องถิ่นของพวกเขา และเมื่อผลงานท้องถิ่นเด่นชัดจนเป็นที่ประจักษ์แล้ว ๒ ท่านนี้จึงได้รับเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่ในระดับประเทศ



ประชาธิปไตยท้องถิ่น : บทเรียนจากฟิลาเดลเฟีย

การเป็นประชาธิปไตยของสหรัฐอเมริกาได้ฝังรากลึกมานาน ครูทุกคนต้องผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรการเมืองการปกครองของสหรัฐ เพื่อไปสอนให้เด็กๆ รู้จักประชาธิปไตย ทำให้เด็กๆ กล้าแสดงออก ซึ่งส่งผลดีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมาก การเมืองระดับท้องถิ่นเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผ่านช่องทางต่างๆ โดยเฉพาะช่องทางอินเทอร์เน็ต มีการสร้างกลุ่มประชาสังคมและอาสาสมัครต่างๆ ครูและนักเรียนรวมตัวกันเรียกร้องเพื่อปฏิรูปการศึกษา และเชิญชวนผู้นำชุมชนและกลุ่มประชาสังคมมาร่วมกันดำเนินการให้บรรลุเป้าหมาย



นอกจากนี้ ยังเปิดให้คนในชุมชนที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเข้ามาเป็นกรรมการจริยธรรมของเมือง ที่มีคณะกรรมการจริยธรรมอยู่ ๕ คน ที่น่าสนใจคือ บรรดาคณะกรรมการมีทั้งชาย หญิง และชนผิวดำต่างๆ คณะกรรมการนี้มีหน้าที่ตรวจสอบนักการเมืองและข้าราชการท้องถิ่นทุกคน ซึ่งเป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการปกครองท้องถิ่น ที่สำคัญกรรมการจริยธรรมนี้ไม่มีค่าตอบแทน ฟิลาเดลเฟียจึงถือเป็นเมืองที่เสริมสร้างประชาธิปไตยอย่างแท้จริงทั้งในระดับชาติ เพราะประชาธิปไตยมีทั้งที่บ้าน ที่โรงเรียน และในชีวิตประจำวัน

เรียนหา : นครแห่งธรรมชาติ

เวียนนาเป็นเมืองที่มีความพิเศษ เพราะเป็นทั้งเมืองและเป็นจังหวัดด้วย นายกเทศมนตรีจึงต้องทำหน้าที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไปด้วย ขณะที่สภาเมืองก็ทำหน้าที่เป็นรัฐสภาของจังหวัด โครงสร้างของเทศบาลนครเวียนนาประกอบด้วยสภาเมือง วุฒิสภา และนายกเทศมนตรี เทศบาลมีอิสระในการปกครองตนเอง นอกจากเทศบาลมีหน้าที่ในการบริหารงานสาธารณะแล้วยังสามารถดำเนินการทางธุรกิจได้ด้วย เทศบาลเมืองเวียนนามีการบริหารจัดการที่ดีอย่างมาก ทำให้เวียนนาได้รับการจัดอันดับให้เป็นเมืองที่ผู้คนมีคุณภาพชีวิตสูงสุดเมืองหนึ่ง คุณภาพของถนนก็ได้มาตรฐานสูงสุด เทศบาลที่นี่ดูแลเรื่องความสะอาดในทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นแม่น้ำดานูบที่ไหลผ่านเมือง หรือแม้เป็นเรื่องเล็กน้อย เช่น การติดตั้งที่ใส่ถุงพลาสติกในสวนสาธารณะสำหรับเก็บมูลสุนัข พลเมืองที่นี่สามารถเข้าถึงการบริการด้านสาธารณสุขได้ทุกคน การคมนาคมสะดวก และเป็นเมืองแรกในโลกที่ให้รถเมล์ใช้เชื้อเพลิงก๊าซปิโตรเลียมเหลวที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม



สิ่งที่หายากในระบบการบริหารงานท้องถิ่นคือ เทศบาลเมืองเวียนนาได้ลงทุนด้านการวิจัยและการทดลอง ถึงร้อยละ ๓.๕ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) ซึ่งถือว่าสูงกว่าหลายประเทศ นอกจากนี้ เทศบาลยังร่วมมือกับหอการค้าเวียนนาทำให้เวียนนาเป็นศูนย์การค้าพาณิชย์ มีการก่อตั้งกองทุนส่งเสริมลูกจ้างเพื่อให้มีการฝึกอบรมลูกจ้าง ทำให้คนทำงานที่เวียนนามีคุณภาพสูงขึ้น

เทศบาลมิวนิค : จะทำอะไรต้องถามประชาชน



ที่เยอรมันนี้ ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งระดับใดจะไม่มีการกำหนดวงเงินหาเสียง เพราะคนเยอรมันไม่คิดว่าผู้สมัครที่ใช้เงินมากๆ จะได้เปรียบผู้สมัครที่มีความสามารถ ดังนั้น เมืองมิวนิคจึงได้นายกเทศมนตรีที่มีความสามารถ นั่นคือ Mayor Christian Ude ซึ่งเคยได้รับเลือกให้เป็นนายกเทศมนตรีดีเด่นระดับโลกลำดับที่ ๗ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ เพราะเขาให้ความสำคัญกับปัญหาที่อยู่อาศัย ความมั่นคง ความปลอดภัย การลดอาชญากรรม การดูแลเด็ก และการลดความตึงเครียดระหว่างชนชั้น เทศบาลมิวนิคถือเป็นเทศบาลขนาดใหญ่ ที่เน้นเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมาก โดยมีเรื่องประชาติในระดับท้องถิ่นในด้านต่างๆ แม้แต่การเลือกผู้อำนวยการเพลงวงออเคสตราของเทศบาลยังต้องถามประชาชนก่อนเลย นอกจากนี้ เทศบาลและชุมชนจะไม่ยอมให้สิ่งแปลกปลอมเข้ามาทำลายวัฒนธรรมท้องถิ่นเด็ดขาด จะเห็นได้ว่าอาคารเก่าสวยงามในมิวนิคจึงได้รับการดูแลอย่างดีเสมอ

เอเธนส์ : จากฉีกกำเนิดประชาธิปไตยถึงเมืองแห่งนายกเทศมนตรีคนเก่ง

เอเธนส์คือที่กำเนิดประชาธิปไตย พลเมืองชาวเอเธนส์ออกเสียงครั้งประวัติศาสตร์โดยใช้ระบบประชาธิปไตย ถึงแม้เวลาผ่านไปหลายพันปี แต่ชาวกรีกยังคงความเป็นประชาธิปไตยได้อย่างเหนียวแน่น อีกทั้ง ชาวกรีกยังช่วยกันดูแลรักษาเมืองเก่าเอาไว้ในขณะที่ได้ผสมผสานกับเมืองที่สร้างใหม่ได้อย่างลงตัว มีโครงการที่แสดงถึงความรักในเมืองและการเสียสละเพื่อส่วนรวมมากมาย เช่น ที่เทศบาลนครเอเธนส์ ที่นี้เคยมีเทศมนตรีหญิงคนแรกของเอเธนส์ ชื่อ Dora Bakoyannis เธอได้ตั้งโครงการ “Show them the Athens you love” ช่วงที่เอเธนส์จัดแข่งขันกีฬาโอลิมปิก เพื่อให้ข้อมูลและให้การบริการแก่ผู้มาเยือน โครงการนี้ทำให้เธอได้รับรางวัลนายกเทศมนตรีโลกประจำปี ๒๐๐๕ (World Mayor Award)



ปัจจุบัน เอเธนส์มีนายกเทศมนตรีชื่อ Nikitas Kakkamanis เขาจัดให้มีการประเมินตนเองเสมอๆ โดยผลการประเมินนี้จะมีผลต่อการได้รับคัดเลือกเป็นนายกเทศมนตรีในวาระต่อไป เขาให้ประชาชนเข้ามาประเมินผลการทำงานของเขามผ่านทางเว็บไซต์ โดยประชาชนสามารถเลือกลงคะแนนผลงานที่ดีที่สุดและแย่ที่สุดของเขาได้

บราติสลาวา สโลวาเกีย : “เมืองแห่งเทพนิยายและสวรรค์บนดิน” ไม่ถึงซักไปไม่ถึง

เมืองบราติสลาวาเริ่มการปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อไม่นานมานี้ คือปี พ.ศ. ๒๕๔๓ นี้เอง เมืองจะแบ่งเขตการปกครองออกเป็น ๑๗ ส่วน แต่ละส่วนมีสถานะเป็นนิติบุคคลแยกออกจากกัน มีงบประมาณของตนเอง มีนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งเป็นของตนเอง ภาคประชาชนในเมืองนี้มีความเข้มแข็ง มีองค์กร NGO เพื่อความโปร่งใส ชื่อ Slovak Governance Institute ซึ่งองค์กรนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมธรรมาภิบาล การบริการสาธารณะที่ดี ความโปร่งใส และประสิทธิภาพ จากการวิจัยขององค์กรนี้พบว่า คนในเมืองนี้รับข้อมูลข่าวสารได้ดีทีเดียว เพราะเทศบาลที่นี่ใช้เว็บไซต์ในการลดช่องว่างในการมีส่วนร่วมของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการรับข้อมูลข่าวสารในเรื่องการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การแสดงความคิดเห็น การรายงานปัญหาสิ่งแวดล้อม



นายกเทศมนตรีเมืองไฮเดลเบิร์กกับการปกป้องโลกใบนี้

เมืองไฮเดลเบิร์ก เยอรมัน จัดว่าเป็นเมืองที่มุ่งมั่นที่จะอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมอย่างมาก ทำให้เมืองนี้ได้รับรางวัลด้านสิ่งแวดล้อมมากมาย มีโครงการหนึ่งที่น่าสนใจคือ การมีส่วนร่วมในการป้องกันสภาวะโลกร้อน โดยได้รับความเห็นชอบจากสภาเมืองเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๗ โครงการนี้มีเป้าหมายคือ การป้องกันการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศ โดยจะลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ลงร้อยละ ๒๐ ภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๘ โครงการนี้เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยเชิญชวนให้



ประชาชนแลกเปลี่ยนวิธีการปกป้องโลก เช่น ปรับพฤติกรรมของตนเอง นอกจากนี้ ยังมีโครงการจัดการพลังงานในโรงเรียนอีกด้วย ทำให้สามารถรณรงค์ได้ทั้งครู นักเรียน และผู้ปกครองในเวลาเดียวกัน ทางเทศบาลจะจัดศูนย์การให้คำแนะนำด้านการใช้พลังงานเคลื่อนที่ไปตามโรงเรียนต่างๆ และจัดหาเครื่องมือในการติดตามการใช้พลังงานของนักเรียน โดยนักเรียนจะทำงานร่วมกับเทศบาลในการตรวจการใช้พลังงาน และสำรวจว่าบริเวณใดที่สามารถลดการใช้พลังงานได้

การตรวจสอบโดยประชาชนในประเทศปากีสถาน



แม้ปากีสถานจะถูกมองว่าเป็นประเทศที่มีทหารปกครองมายาวนาน แต่การเมืองภาคประชาชนก็สามารถถือกำเนิดขึ้นได้ การทำงานที่ล้มเหลวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งในปากีสถาน เป็นตัวอย่างที่ดีของการเรียกร้องของภาคประชาชน เช่น เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ที่เมืองมัวรีมีอาคารจำนวน ๑๖๒ หลัง ซึ่งเป็นอาคารที่อันตรายมาก เคยเกิดเหตุการณ์พังถล่ม แต่นายก อบต. ที่นั่นได้ปิดความรับผิดชอบ และไม่ดำเนินการใดๆ กับอาคารเหล่านี้ โดยอ้างว่าอาคารเหล่านี้สร้างมาก่อนที่เขาจะดำรงตำแหน่งประชาชนและสื่อมวลชนจึงได้เรียกร้องให้ทำลายอาคารเหล่านี้เพื่อความปลอดภัยของประชาชน จนในที่สุดศาลได้สั่งให้นายก อบต. ต้องดำเนินการทำลายอาคารภายใน ๒ เดือน อีกกรณีหนึ่งที่เมืองเปชวา มีนายแพทย์ท่านหนึ่งสร้างอาคารลูกค้าเข้าไปในฟุตบอล ทำให้ประชาชนสัญจรลำบาก ประชาชนจึงร้องเรียนไปยัง อบต. แต่ อบต. กลับไม่ดำเนินการใดๆ ประชาชนและสื่อมวลชนจึงสรุปได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความสามารถในการดำเนินการเรื่องนี้ ประชาชนจึงฟ้องศาลว่า เจ้าหน้าที่ละเลยการปฏิบัติหน้าที่ และเดินขบวนเพื่อเรียกร้องให้รื้ออาคารนั้นด้วย

มองจีนเดียวผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชนชาวบังกลาเทศ

เมืองบังกลาเทศของอินเดียมีชื่อเสียงด้านการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยผ่านกระบวนการที่เรียกว่า บัตรรายงาน หรือ Report Card เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บัตรรายงานนี้ได้มีการจัดทำขึ้นมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๖ การให้บริการสาธารณะที่สำรวจในบัตรรายงานมักจะเป็นเรื่องน้ำดื่ม น้ำใช้ การศึกษา สาธารณสุข การคมนาคม เป็นต้น หลังจากการดำเนินการในพักหนึ่ง ประชาสังคมเริ่มมีความสนใจและตื่นตัวในการสะท้อนปัญหาของประชาชน หน่วยงานต่างๆ ก็ปรับปรุงการให้บริการให้ดีขึ้น ทำให้ผลสำรวจในปีต่อๆ มา พบว่าประชาชนมีความพึงพอใจมากขึ้น บัตรรายงานนี้จัดเป็นเครื่องมือหนึ่งของกระบวนการยกระดับการให้บริการสาธารณะอย่างมีส่วนร่วม และยังสะท้อนได้อีกว่าคุณภาพการให้บริการนั้นสัมพันธ์กับระดับการทุจริต เพราะเมื่อมีกระบวนการที่ไม่โปร่งใส การให้บริการจะตกต่ำลง และจะมีเสียงสะท้อนลงไปบัตรรายงานของประชาชนนั่นเอง



เกาหลีใต้กับการป้องกันทุจริต : การทุจริตแบบพหุภาคี



เกาหลีใต้เป็นประเทศที่มีชื่อเสียงด้านการต่อต้านทุจริต เพราะความสามารถของภาคประชาชนและสื่อมวลชนที่มีอิสระและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ ที่ได้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระที่เรียกว่า Korea Independent Commission Against Corruption (KICAC) องค์กรนี้ได้ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันต่อต้านทุจริต โดยมีโครงการเมืองสะอาด (Clean City) ซึ่งเป็นโครงการที่ให้เทศบาลต่างๆ ปรารถนาเพื่อความโปร่งใสในการทำงานทาง KICAC จะร่างมาตรฐานการทำงาน และมอบให้เป็นตัวอย่างแก่หน่วยงานที่เข้าร่วม แล้วจัดตั้งกรรมการตรวจสอบและคณะกรรมการภาคประชาชนร่วมตรวจสอบการทำงานของเทศบาล

นอกจากนี้ยังมีการทำงานร่วมกันของหลายภาคส่วนแบบพหุภาคีในการต่อต้านการทุจริต คือการรวมตัวของภาครัฐ การเมือง ภาคประชาชน ภาคเอกชน ในการจัดตั้งสภาความร่วมมือในการต่อต้านการทุจริตและเสริมสร้างความโปร่งใส (Korean Pact on Anti-Corruption and Transparency หรือ K-PACT) ในท้องถิ่นต่างๆ ก็จะมี K-PACT ที่มาจากการรวมตัวลักษณะเดียวกัน และเป็นเครือข่ายกับส่วนกลาง