

ภาคผนวก

ผนวก ก.

กรณีตัวอย่างองค์การปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศ

(1) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

กฎหมาย และ ระเบียบต่าง ๆ ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้ระบุเกี่ยวกับหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่น เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

(1.1) นายกเทศมนตรีต้องเรียกประชุมสภาพลเมืองอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง และหากสภาเทศบาลขอร้อง สภาพลเมืองอาจจัดประชุมบ่อยครั้งก็ได้ ในขณะเดียวกันพลเมือง(ในที่นี้หมายถึงผู้มีสิทธิเลือกตั้ง) มีสิทธิเข้าชื่อกันเรียกร้องให้เปิดประชุมสภาพลเมือง โดยสามารถเรียกร้องให้เปิดประชุมได้ปีละหนึ่งครั้งเท่านั้น และสามารถกำหนดวาระการประชุมเองได้ด้วย ในกรณีนี้เทศบาลต้องจัดให้มีการประชุมภายใน 3 เดือน สภาพลเมือง ถือเป็นสถานที่ซึ่งเปิดโอกาสให้มีการอภิปรายกิจการของเทศบาล และให้ข้อมูลข่าวสารแก่พลเมือง ซึ่งรูปแบบการประชุมของเมือง (town meeting) นี้จะพบเห็นในเกือบทุกประเทศของประชาธิปไตยตะวันตกทั้งในยุโรปและอเมริกาเหนือ ถือได้ว่าเป็นวัฒนธรรมหรือวิถีชีวิตของคนในประเทศเหล่านี้

(1.2) พลเมืองของเทศบาลมีสิทธิเข้าร่วมในการอภิปรายปัญหาหรือประเด็นสำคัญในที่ประชุมสภาพลเมืองของเทศบาลตนเอง เช่น การให้ความเห็นชอบโครงการใหญ่ ๆ และการเปลี่ยนแปลงอัตราการเก็บภาษี เป็นต้น นอกจากนี้สภาพลเมืองอาจให้ข้อเสนอแนะแก่เทศบาล ซึ่งเทศบาลต้องดำเนินการภายในสามเดือน

(1.3) สิทธิเรียกร้องการตัดสินใจของสภาท้องถิ่น ประชากรผู้อยู่อาศัยที่มีคุณสมบัติตามที่ท้องถิ่นกำหนด มีสิทธิยื่นญัตติให้สภาท้องถิ่น พิจารณาและตัดสินใจดำเนินการในเรื่องที่สภารับผิดชอบได้ การยื่นต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร ในขณะเดียวกัน ตัวแทนของผู้เสนอต้องมีโอกาสอธิบายข้อเสนอของตนในการประชุมสภา

(2) สหราชอาณาจักร

ผู้วิจัยได้เยี่ยมเทศบาลเมืองลีดส์ ในราวปี 2547 เพื่อศึกษาหาข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารงานของเทศบาลเมือง ในประเทศอังกฤษ และพบว่า ปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นของสหราชอาณาจักร เริ่มมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1992 มีจุดเน้นสำคัญประการหนึ่ง คือ การให้ความสำคัญแก่ประชาชนทั้งในแง่การทำงานร่วมกันและการปรับปรุงการให้บริการขององค์กรท้องถิ่น และการสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนแก่องค์กรท้องถิ่น โดยสภาท้องถิ่นในยุคใหม่ ต้องมีวัฒนธรรม

การทำงานที่เปิดเผยและรับผิชอบ มีการแจ้งข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนสม่ำเสมอ ให้ประชาชนเข้ามาร่วมแสดงความคิดเห็นและรับฟังความคิดเห็นของคนในท้องถิ่น โดยผู้แทนสภาท้องถิ่นมักจะเปิดเวทีเคลื่อนที่ไปตามย่านต่าง ๆ ในพื้นที่ที่ตนเองเป็นผู้แทนเพื่อรับฟังความเห็นประชาชนในบางท้องถิ่น ยังมีหลักการปฏิบัติที่สำคัญที่นำไปสู่การมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

(2.1) การประชุมของสภาท้องถิ่นต้องเป็นไปอย่างเปิดเผย ให้ประชาชนสามารถเข้าร่วมรับฟังการประชุมได้ โดยที่ประชาชนในท้องถิ่นต้องได้รับรู้ถึงวาระการประชุม ซึ่งประกาศให้ทราบหนึ่งอาทิตย์ล่วงหน้าก่อนการประชุม

(2.2) การตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ของสภาท้องถิ่น ต้องประกาศให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นรับรู้อย่างเป็นประจําภายหลังการประชุมประมาณสองอาทิตย์

(2.3) ประชาชนในท้องถิ่นต้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องการเก็บภาษีและการใช้จ่ายเงินของสภา ที่ต้องดำเนินไปอย่างเปิดเผยโปร่งใสและง่ายต่อการทำความเข้าใจ

(2.4) ในการบริหารงาน จะต้องพิจารณาถึงสิ่งท้าทายใหม่ ๆ (challenge) จากสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนไป ไม่ว่าจะเป็นเทคโนโลยี วิทยาการใหม่ ๆ หรือความต้องการของประชาชนที่เปลี่ยนไป การปรึกษา (consult) กับผู้เสียภาษีท้องถิ่น ผู้ใช้บริการ และกลุ่มธุรกิจในการวางกรอบเป้าหมายงานใหม่ การส่งเสริมให้มีการแข่งขัน (competition) เพื่อให้บริการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง และมีการกำหนดมาตรฐานบริการและประกาศมาตรฐานบริการของท้องถิ่นตนให้ประชาชนได้รับทราบทั่วไป เช่น การรับโทรศัพท์ภายในกี่วินาที หรือดังไม่เกินกี่ครั้ง การตอบจดหมายภายในกี่วันตั้งแต่วันได้รับ หรือการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ภายในกี่วัน กี่เดือน เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบบริการที่ตนได้รับว่าเป็นไปตามนั้นหรือไม่ ตลอดจนกระบวนการตรวจสอบผลงาน (audit and inspection) ทั้งจากภายในและภายนอก เพื่อให้เกิดความรับผิดชอบต่อท้องถิ่น

### (3) นิวซีแลนด์

เทศบาลเมืองไอคแลนด์ (Auckland city) ซึ่งเป็นเมืองใหญ่อันดับหนึ่งของนิวซีแลนด์ เป็นตัวอย่างของการเปิดโอกาสอย่างเต็มที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารเมือง ในการวางแผนการบริหารเมืองประจำปี ผู้บริหารท้องถิ่นจะจัดทำเป็นร่างแผนประจำปี (draft annual plan) ซึ่งมีรายละเอียดต่าง ๆ อย่างครบถ้วน เช่น กิจการที่จะดำเนินการ ขั้นตอนและวิธีการดำเนินการ ใช้งบประมาณ เป็นต้น แล้วนำส่งร่างแผนนี้ให้แก่ประชาชนทุกครัวเรือน และวางแผนพร้อมตามสถานที่ต่าง ๆ อาทิ ที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของเทศบาล และหน่วยงานย่อยตามชุมชนต่าง ๆ เพื่อให้เข้าถึงประชาชนให้มากที่สุด ในเอกสารร่างแผน ยังมีแบบให้กรอกความคิดเห็น เพื่อให้ผู้สนใจ

สามารถแสดงความคิดเห็น และส่งคืนทางไปรษณีย์โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใด ๆ นอกจากนี้ ยังสามารถเข้าร่วมประชุมที่เทศบาลจัดขึ้นตามจุดต่าง ๆ ซึ่งมีกำหนดวันเวลา สถานที่ไว้อย่างชัดเจนในเอกสารวางแผนประจำปี

#### (4) บราซิล, เมืองปอร์โต อัลเลเกร (Porto Alegre, Brazil)

ผู้วิจัย ได้เข้าร่วมประชุม World Social Forum ที่เมืองปอร์โต อัลเลเกร ประเทศบราซิล เมื่อราวต้นปี 2548 และมีโอกาสได้เยี่ยมชมเทศบาลเมืองปอร์โต อัลเลเกร เพื่อหาข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารงานของเทศบาลเมืองที่มีชื่อเสียงในเรื่อง “ระบบการบริหารงบประมาณแบบการมีส่วนร่วม” (participatory budget – PB) PB เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางงบประมาณ ถูกเริ่มนำมาใช้ในปี 2532 เป็นระบบที่ให้ประชาชนเป็นผู้จัดลำดับความสำคัญรายการใช้จ่าย รายการลงทุนต่าง ๆ ของงบประมาณที่เทศบาลจะนำไปใช้ โดยมีเวทีให้ประชาชนมาถกเถียงถึงความสำคัญของการใช้จ่ายและการลงทุนในโครงการสาธารณะ และการบริการต่าง ๆ ที่น่าสนใจคือว่า ประชาชนผู้ยากจน ซึ่งเป็นชนส่วนใหญ่ของบราซิล ต่างมีโอกาสได้เข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการทางงบประมาณดังกล่าว ต่อมา รูปแบบ PB นี้ ได้ถูกนำไปใช้ในที่อื่นด้วย เช่น ที่เมืองซานโต อังเดร ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของเขตอุตสาหกรรมของเมืองเซาเปาโล เป็นต้น

ระบบการบริหารงบประมาณแบบการมีส่วนร่วม มีโครงสร้างที่สำคัญ ประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวกับการจัดการทางงบประมาณของเทศบาล เช่น สำนักงานวางแผนงบประมาณ (GAPLAN) สำนักงานประสานสัมพันธ์กับชุมชน (CRC) เป็นต้น องค์การชุมชนในระดับภูมิภาค และสภา Participatory Budgeting Council - COP สมัชชา เวทีประชุมต่าง ๆ ที่เป็นพื้นที่สำหรับการแลกเปลี่ยนต่อรองระหว่าง หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณของเทศบาล และองค์การชุมชน เป้าหมายสำคัญของ PB คือ การส่งเสริมพลวัต และตั้งกลไกการจัดการทรัพยากรสาธารณะโดยผ่านการตัดสินใจแบบการมีส่วนร่วม ในเรื่องการทำหนดงบประมาณ รวมตลอดถึงกลไกความรับผิดชอบของรัฐบาลในการนำผลการตัดสินใจไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ หัวใจสำคัญของ PB คือ การจัดเวทีการประชุมตามภาคต่าง ๆ ผู้เข้าร่วมประชุม และ สภา COP การจัดเวทีประชุมตามภาค มีขึ้นเป็นประจำทุกปี ๒ ครั้ง เพื่อกำหนดความต้องการของชุมชนต่าง ๆ จัดลำดับความสำคัญ ความต้องการ ตามกรอบเรื่องที่กำหนดไว้ เช่น (1) การสื่อสารและคมนาคม (2) การศึกษา สันทนาการ วัฒนธรรม (3) สุขภาพอนามัย และสวัสดิการ (4) การพัฒนาทางเศรษฐกิจ และภาษี (5) การพัฒนาเมือง เป็นต้น และเพื่อเลือกตัวแทนเข้าร่วมประชุม COP และเพื่อประเมินการทำงานที่ผ่านมาของเทศบาล ผู้แทนที่ได้รับเลือกยังต้องทำหน้าที่ติดตามการทำงานของเทศบาลในการนำงบประมาณไปใช้อีกด้วย

PB เป็นรูปแบบที่ถือเป็นความสำเร็จของประชาธิปไตยในท้องถิ่น เป็นความภาคภูมิใจของชาวเมืองปอร์โต อัลเดเกร ที่แสดงถึงความร่วมมือกันในสัญญาประชาคมระหว่างประชาชนองค์กรชุมชน และฝ่ายรัฐ คือ เทศบาล นับได้ว่าเป็นรูปแบบของการจัดสรรอำนาจทางการเมือง ด้วยการผ่านกระบวนการถกเถียงเรียนรู้ การต่อรอง การประนีประนอม เพื่อบรรลุถึงซึ่งการตัดสินใจร่วมกัน

