

“เมืองปกครองดี” ธรรมชาติในการบริหารเมือง

ศ.ดร. เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ *

1. บทนำ: ทำไม “เมือง” จึงต้องมีการจัดการปกครองที่ดี

ในทุกสังคมต้องมีการแบ่งงานกันทำ เพราะไม่มีใครที่สามารถจะทำทุกอย่างที่ชีวิตต้องการได้เองทั้งหมด บางคนทำหน้าที่ผลิตสินค้าและบริการเพื่อตอบสนองการบริโภคสิ่งจำเป็นในชีวิต เช่น หน่วยธุรกิจต่าง ๆ หน่วยงานการค้า หน่วยงานด้านอุตสาหกรรม ในขณะที่บางคนทำหน้าที่ผลิตความรู้และพัฒนาทรัพยากรบุคคลของสังคม เช่น โรงเรียนหรือมหาวิทยาลัย หรือบางกลุ่มคนทำหน้าที่ดูแลรักษาผู้ที่เจ็บป่วยและแก้ไข ให้ความเหล่านี้นี้มีสุขภาพที่ปกติสมบูรณ์ดังเดิม เช่น แพทย์ พยาบาล บางส่วนทำหน้าที่ป้องกันประเทศและรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม จับคนที่ทำผิด เช่น ตำรวจ ทหาร โดยที่แต่ละคนรับผิดชอบบทบาทหน้าที่ที่อันแตกต่างกัน

แต่งานเหล่านี้อาจแบ่งได้เป็นงานของ “รัฐ” และของ “เอกชน” โดยที่เอกชนจะทำในสิ่งที่เป็นประโยชน์ส่วนบุคคล ใครทำคนนั้นก็ได้รับประโยชน์ ในขณะที่รัฐทำในสิ่งที่เป็นประโยชน์ส่วนรวม ไม่ได้เป็นผลประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งเจาะจง เพราะบางอย่างอาจเป็นสิ่งที่เอกชนไม่สนใจที่จะทำแต่เป็นสิ่งที่จำเป็นของสังคม บางเรื่องเป็นสิ่งที่คุ้มกว่าและประหยัดทรัพยากรกว่าหากหน่วยงานเดียวดำเนินการเพื่อทั้งสังคม

ในสังคมของเมืองทุกแห่งก็มีการแบ่งบทบาทหน้าที่เหล่านี้เช่นกัน ส่วนที่เป็นรัฐ อาจหมายถึงรัฐบาลท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น คนเหล่านี้ทำหน้าที่บริหารจัดการกิจการที่เป็นของส่วนรวมให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่คนทุกคนในเมืองหรือท้องถิ่นโดยรวม ประชาชนในเมืองเลือกผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อเข้าไปทำหน้าที่บริหารเมืองให้เกิดประโยชน์โดยรวมแก่ประชาชนทุกคน

ทั่วถึงกัน

ผู้บริหารเมืองที่สามารถจัดการบริหารปกครองเมืองได้อย่างดี จะทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์

ผู้บริหารที่สามารถบริหารจัดการกิจการต่าง ๆ ได้ดีมีประสิทธิภาพประสิทธิผล ก็ทำให้ประชาชนในเมืองได้รับบริการสาธารณะที่ดี

ผู้บริหารที่ปกครองอย่างดี โปร่งใส ไม่คอร์รัปชัน ก็ช่วยให้การใช้ทรัพยากรทุกอย่างถูกเอาไปใช้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย เกิดประโยชน์คุ้มค่า

ผู้บริหารที่เปิดกว้าง รับฟังความเห็นของประชาชน ไม่เอาแต่ความคิดของคนเป็นสำคัญ ก็ทำให้คนทุกคนมีส่วนร่วมในกิจการต่าง ๆ ของเมือง

ผู้บริหารที่บริหารเมืองอย่างมีหลักมีเกณฑ์ มีหลักการ ไม่ได้ยึดพวกพ้องหรืออำนาจใจ ทำให้ไม่มีการเลือกปฏิบัติ ประชาชนทุกคนจะได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

การทำให้เมืองมีการจัดการปกครองที่ดี จึงส่งผลโดยตรงต่อคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในเมืองนั้น

2. ธรรมชาติกับการบริหารเมือง: ลักษณะเมืองที่มีการจัดการปกครองดี

แนวคิดเรื่องธรรมชาติ (good governance) หรืออาจเรียกว่า การปกครองที่ดี ได้ถูกนำไปประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการทั้งในระดับประเทศและระดับองค์กร ทั้งในหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรไม่แสวงหากำไรต่าง ๆ แนวคิดนี้ได้รับการสนับสนุนและผลักดัน โดยองค์กรระหว่างประเทศจำนวนมาก ในช่วงเกือบ 2 ทศวรรษที่ผ่านมาและได้รับการตอบรับอย่างดีในหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทยด้วย

* นักวิชาการอาวุโส ศูนย์ศึกษาธุรกิจและรัฐบาล มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด

แนวคิดนี้ยังสามารถนำมาปรับใช้กับการบริหารเมืองได้ด้วย ซึ่งไม่ได้หมายความว่าเพียงการทำให้เกิดการจัดการปกครองที่ดีในระดับภายในหน่วยงานปกครองท้องถิ่นระดับองค์กรแต่ละแห่งเท่านั้น หากยังหมายถึง การบริหารจัดการเมืองในขอบเขตพื้นที่ของเมือง ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลากหลาย กว้างขวาง เกินกว่าเพียงหน่วยงานราชการหรือองค์กรปกครองท้องถิ่น แต่รวมถึงบทบาทของธุรกิจ ร้านค้า สถานศึกษา สถานประกอบการของเอกชน และองค์กรการกุศล มูลนิธิ สมาคมต่าง ๆ ด้วย

อย่างไรก็ดี แนวคิดการปกครองที่ดีในระดับเมืองยังถูกพูดถึงน้อยไปในประเทศไทย โดยเฉพาะในบริบทของการบริหารมหานครต่าง ๆ เช่น กรุงเทพมหานคร ใช้อำนาจทางการบริหาร การปกครอง ของผู้บริหารเมือง เป็นสิ่งสำคัญที่ประชาชนต้องพิจารณาในการเลือกผู้บริหารเมือง และในการติดตามตรวจสอบการทำงานที่ของผู้บริหารเมือง

เมืองที่มีการจัดการปกครองที่ดี จะเห็นได้จากการที่ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคม ทุกภาคส่วนร่วมกัน ขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะของเมือง การจัดการปกครอง และการบริหารเมืองจะยึดหลักการที่สำคัญของหลัก "ธรรมาภิบาล" ซึ่งมีลักษณะสำคัญ ดังนี้

2.1 มีนิติธรรม ยึดตามกฎหมาย มีใจตามใจ

ประชาชนทุกคนในเมือง รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคน ต้องยึดกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่ตกลงกันไว้แล้วเป็นบรรทัดฐาน ไม่มียกเว้น ทุกคนเคารพและยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย ไม่มีผู้ใดมีสิทธิใช้อำนาจเหนือกฎหมาย หรือตัดสินใจตามอำเภอใจ โดยเฉพาะผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่ง ยังต้องยึดหลักนี้เพราะถือว่าได้รับมอบอำนาจจากประชาชน โดยตรงให้มาบริหารเมือง เพื่อให้เกิดความผาสุกและความยุติธรรมของประชาชน จะต้องรับผิดชอบต่อประชาชน จะบริหารงานตามอำเภอใจโดยไม่มีหลักเกณฑ์ไม่ได้ รวมทั้งจะบริหารงานโดยพยายามบิดเบือนกฎหมาย ตีความ

กฎหมายเพื่อประโยชน์ส่วนตนไม่ได้ เจ้าหน้าที่รัฐต้องไม่ใช้อำนาจทำตัวอยู่เหนือกฎหมาย

2.2 ประชาชนมีส่วนร่วม ไม่รวมอำนาจ

ผู้บริหารเมืองต้องเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นและประชาชนโดยทั่วไป มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเหมาะสม ทั้งการมีส่วนร่วมทางตรงและทางอ้อมในการริเริ่มหรือดำเนินโครงการต่าง ๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อประชาชน ทั้งทางตรงหรืออ้อม นอกจากนี้ จะต้องต้องมีช่องทางที่ให้ประชาชนร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ ในหลายรูปแบบทุกระดับ

โครงสร้างการจัดการปกครองของเมืองต้องมีลักษณะของการมีส่วนร่วม มิใช่ในรูปแบบ แต่ในทางปฏิบัติจริง เช่น เปิดโอกาสให้มีการพูดคุยแลกเปลี่ยนความเห็นและข้อมูลข่าวสาร ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชนที่ได้รับผลกระทบ มีการเปิดกว้างให้ประชาชนรวมตัวเป็นกลุ่มตามความสนใจ หรือกลุ่มตัวแทน และให้กลุ่มเหล่านี้เข้าร่วมดำเนินโครงการสาธารณะกับผู้บริหารเมือง มีการกำหนดให้ตัวแทนประชาชนในแต่ละกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการดำเนินงาน ฯลฯ

2.3 บริหารโปร่งใส ไม่ลับลอมคมใน

ผู้บริหารเมืองให้ความสำคัญกับการบริหารที่เปิดเผย โปร่งใส ประชาชนสามารถตรวจสอบการดำเนินงานและการตัดสินใจของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่รัฐได้ทุกขั้นตอน ทั้งในเรื่องของข้อมูลข่าวสาร สถานะทางการเงิน กระบวนการทำงาน ผลการทำงาน และกฎเกณฑ์กติกาต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้น ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย สามารถเข้าถึงข้อมูลได้ง่าย สามารถตรวจสอบและติดตามผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ของเมือง หากผู้บริหารเมืองสามารถบริหารงานด้วยความเปิดเผย โปร่งใส ประชาชนจะสามารถตรวจสอบและมั่นใจว่ารักษาผลประโยชน์ของประเทศได้

2.4 ยึดฉันทานุมัติ ไม่ใช่ฉันทานุมัติ

การตัดสินใจเรื่องสำคัญของเมืองที่จะส่งผล

กระทบต่อประชาชนในวงกว้าง หลายหลายกลุ่ม และ มีผลเชื่อมโยงกับการเปลี่ยนวิถีชีวิตของประชาชน เช่น การดำเนินการโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ (mega-project) การปรับสภาพภูมิทัศน์ ฯลฯ จะต้องเกิดจากการเห็นพ้องต้องกันในแนวการดำเนินนโยบาย พัฒนาเมือง โดยที่การสร้างฉันทานุมติควรมีลักษณะของการให้ทุกภาคส่วนในสังคมได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็น ซึ่งจำเป็นต้องมีการประสานความต้องการ หรือผลประโยชน์ที่แตกต่างหลากหลายในสังคม ให้เกิดเป็นความเห็นร่วมกัน โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของ สิ่งที่เป็นประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม

ฉันทานุมติจะเกิดเมื่อมีการเปิดรับฟังเสียงของ ฝ่ายต่าง ๆ ไม่เพียงแต่ฟังเสียงข้างมาก แต่รับฟังเสียง ส่วนน้อย และพยายามประสานประโยชน์ เพื่อให้ทุกฝ่ายได้รับประโยชน์สูงสุด แม้กระบวนการดำเนินการเหล่านี้จะใช้เวลา แต่ก็เป็นที่รากฐานที่สำคัญของการจัดการปกครองที่ดีที่ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างสูง

2.5 เสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติ

ผู้บริหารเมืองจะต้องไม่เลือกปฏิบัติ แต่ให้เกียรติ และเห็นคุณค่าและให้ความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ ของรัฐ และประชาชนทุกกลุ่มอย่างเท่าเทียม ต้องไม่มี ข้ออ้างในการเลือกปฏิบัติเป็นพิเศษให้กับบุคคลใด บุคคลหนึ่ง อย่างไรสมเหตุผล หรือการเลือกที่ไม่ปฏิบัติ ต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยไม่เท่าเทียมกัน เพราะอ้าง ความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ สัญชาติ เผ่าพันธุ์ การศึกษา หรือสภาพร่างกาย แต่ไม่ได้หมายความว่า จะไม่มีการปฏิบัติเป็นพิเศษกับกลุ่มที่สมควรได้รับการดูแล เป็นพิเศษ เช่น กลุ่มผู้พิการ กลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม

2.6 ตอบสนองเร็ว ไม่เฉื่อยช้า เพิกเฉย

ผู้บริหารเมืองต้องวางโครงสร้างและกระบวนการ ทำงานที่คล่องตัว สามารถตอบสนองต่อข้อเรียกร้องและ ความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว และมี ประสิทธิภาพ สามารถจัดสรรกำลังคน กำลังทรัพยากร ต่าง ๆ ไว้เพื่อตอบสนองความต้องการได้อย่างทันทั่วทั้งที่ สามารถแก้ปัญหาเฉพาะหน้าได้รวดเร็ว ไม่มีขั้นตอน

ยุ่งยากซับซ้อน

2.7 มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ใช้ทรัพยากร อย่างคุ้มค่า

กระบวนการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ จะต้อง สามารถดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งประสิทธิผล (effectiveness) บรรลุตามเป้าหมาย ในขณะที่เดียวกัน ต้องเกิดประสิทธิภาพด้วย (efficiency) คือการจัดสรร และใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ได้อย่างประหยัด คุ้มค่า และ เหมาะสม โดยที่พยายามแสวงหาแนวทางใหม่ ๆ ในการดำเนินการที่ช่วยแก้ปัญหา บรรลุผลที่ตั้งไว้ ด้วย การใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ไม่สิ้นเปลืองโดยไม่จำเป็น ทรัพยากรใดที่นำกลับมาใช้ใหม่ หมุนเวียนได้ ก็นำเอา มาใช้ ตลอดจน ต้องมีการวิเคราะห์ศึกษาหาแนวทางที่ ประหยัด และบรรลุผล เพื่อให้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ

2.8 มีพันธะผูกพันรับผิดชอบ

การดำเนินการทุกอย่างของผู้บริหารเมืองต้องมี พันธะที่ผูกพันรับผิดชอบกับประชาชน โดยเฉพาะ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับเรื่องนั้น โดยเฉพาะในส่วนของ ความผิดพลาด ล้มเหลว หรือความขาดตกบกพร่อง ที่เกิดขึ้นในงานซึ่งตนเองรับผิดชอบ ซึ่งหมายความว่า กระบวนการดำเนินงานต้องพร้อมที่จะถูกตรวจสอบ และถูกวัดผลการดำเนินงานได้ ทั้งผลงานเชิงปริมาณ คุณภาพ และประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร ที่สำคัญ เมื่อทำสิ่งใดบกพร่อง ผิดพลาด ล้มเหลว ต้องมีผู้ที่รับผิดชอบ เพื่อให้มีกลไกที่ทำให้เจ้าหน้าที่ทุกระดับต้องทำงาน ด้วยความระมัดระวัง รอบคอบ แต่ทั้งนี้ต้องไม่ใช่การหา "แพะรับบาป" ผู้บริหารเมืองต้องมีระดับจริยธรรมสูง ต้องกล้าที่จะลาออกจากตำแหน่ง หากทำผิดจริง โดยไม่ โทษหรือกล่าวหาผู้อื่น

การที่จะประเมินหรือกำหนดแนวทางในการสร้าง ให้เกิดการจัดการปกครองที่ดีในเมืองนั้น จำเป็นต้อง อาศัยตัวชี้วัดการดำเนินงานที่ชัดเจนและเจาะจง เพื่อ ให้เกิดการประเมินที่เป็นรูปธรรม ขอบกตัวอย่างของ ตัวชี้วัดบางตัวดังนี้

ลักษณะ	ตัวชี้วัด
การบริหาร โดยหลักนิติธรรม	<ul style="list-style-type: none"> ■ จำนวนเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติผิดจากกฎระเบียบหรือการละเมิดกฎระเบียบในรอบปี
การบริหาร โดยประชาชนมีส่วนร่วม	<ul style="list-style-type: none"> ■ สัดส่วนของเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับความไม่ธรรมที่ได้รับการแก้ไข ■ วิธีการได้มาซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงหรือโดยอ้อมของประชาชน ■ สัดส่วนของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่น ■ จำนวนองค์กรสาธารณะประโยชน์ที่จดทะเบียนและมีที่ตั้งอยู่ในเขตเมืองนั้น ต่อจำนวนประชากร 10,000 คน ■ จำนวนครั้งและประเภทของการ โอกาสให้มีการเสวนาสาธารณะ (Public forum) เช่น ประชาหาหรือ (city consultation) ประชาคมเมือง (town hall meetings) ■ สัดส่วนของตัวแทนประชาชนที่เข้าเป็นสมาชิกของสภาภาคประชาชนหรือคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ของท้องถิ่น ■ สัดส่วนและจำนวนงบประมาณที่สนับสนุนแผนงาน/โครงการของภาคประชาชนในรอบปี
การบริหารอย่างโปร่งใสตรวจสอบได้	<ul style="list-style-type: none"> ■ มีการจัดพิมพ์เผยแพร่ข้อมูลอย่างเป็นทางการเกี่ยวกับเรื่องสัญญาที่ทำกับผู้รับเหมาต่าง ๆ รวมถึงประกาศเรียกประมูลโครงการของรัฐ งบประมาณ และบัญชีต่าง ๆ ■ สัดส่วนของข้อมูลการประมูลของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เปิดเผยต่อสาธารณะ ■ มีหน่วยงานตรวจสอบที่เป็นอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีและการใช้จ่ายขององค์กรปกครองท้องถิ่นและเผยแพร่ผลการตรวจสอบให้สาธารณชนทั่วไปรับทราบ
การบริหารอย่างเสมอภาคไม่เลือกปฏิบัติ	<ul style="list-style-type: none"> ■ จำนวนเรื่องร้องเรียนของเจ้าหน้าที่ เกี่ยวกับการไม่ได้รับความเป็นธรรมในการทำงาน / การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง ■ การมีกฎบัตรว่าด้วยสิทธิพลเมืองในการเข้าถึงบริการสาธารณะ (Citizens' Charter) ■ จำนวนของตัวแทนสตรีในคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ที่แต่งตั้ง โดยผู้บริหารท้องถิ่น

ลักษณะ	ตัวชี้วัด
<p>การบริหารที่ตอบสนองเร็ว ต่อความต้องการและ ความเปลี่ยนแปลง</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ มีช่องทางและอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่เอื้อต่อการรับเรื่องร้องเรียนของประชาชน และกำหนดมาตรฐานการตอบสนองต่อข้อร้องเรียนเหล่านี้ ■ สัดส่วนงบประมาณที่ใช้ในการพัฒนาด้านสังคมและคุณภาพชีวิตต่อหัวประชากรในรอบปี
<p>การบริหารมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ สัดส่วนงบประมาณที่ใช้ในรอบปีต่อจำนวนและประเภทของโครงการที่ดำเนินการ ■ มีการรักษาวินัยทางการเงิน/การคลัง (เช่น การหารายได้ครบถ้วนตามประมาณการ การใช้จ่ายงบประมาณได้อย่างตรงตามเป้าหมายที่กำหนด) ■ มีความพยายามในการปรับปรุงการให้บริการ เพื่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว เป็นกันเอง และทันสมัยมากขึ้น ■ สามารถดำเนินโครงการได้สำเร็จตามแผนงานที่ตั้งไว้ในปีงบประมาณที่ผ่านมา (อย่างน้อยร้อยละ 80)
<p>การบริหารที่มีพันธมิตร รับผิดับชอบ</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ มีหน่วยงานที่ต่อต้านคอร์รัปชันในการบริหารเมืองทำหน้าที่ตรวจสอบกรณีต่าง ๆ ที่มีการร้องเรียนเรื่องการทุจริตในการบริหารจัดการเมือง ■ มีประมวลมาตรฐานการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐโดยมีการเปิดเผยให้ประชาชนทราบโดยทั่วไป และประชาชนสามารถฟ้องร้องได้ หากเจ้าหน้าที่รัฐไม่ทำตามประมวลฯ ■ การเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้บริหารท้องถิ่นก่อนเข้ารับตำแหน่ง

3. แนวทางการสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารเมือง: กรณีกรุงเทพมหานคร

ในส่วนสุดท้ายนี้จะได้ลงประยุกต์แนวคิดธรรมาภิบาลที่ได้พบทวนไว้ในส่วนที่ II และทดลองนำเสนอแนะแนวทางการสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารเมืองโดยประยุกต์ใช้กับกรณีของกรุงเทพมหานคร ซึ่งบางส่วนได้เคยนำเสนอไว้ในหนังสือ "กรุงเทพเมืองน่าอยู่" และ "กรุงเทพที่ผสมผสาน" พร้อมกับมีบางส่วนที่เสนอเพิ่มเติมด้วย

3.1 การจัดอันดับสำนักต่าง ๆ และสำนักงานเขตด้วยตัวชี้วัดธรรมาภิบาล

เริ่มจากการพัฒนาตัวชี้วัดระดับธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการเมืองของกรุงเทพมหานครแล้วเชื่อมโยงไปสู่ตัวชี้วัดการทำงานของหน่วยงานระดับสำนักต่าง ๆ ภายในศาลาว่าการกรุงเทพฯ และสำนักงานเขตทั้ง 50 เขต เพื่อใช้ประเมินการทำงานแต่ละปี โดยมีการให้คะแนนที่เป็นวัตถุวิสัย (objectivity) และจัดอันดับหน่วยงานต่าง ๆ พร้อมทั้งรายงานให้ประชาชนรับทราบ

การประเมินนี้จะกระทำผ่านการรวบรวมข้อมูล ทั้งจากหน่วยงานเจ้าของเรื่อง ผสมผสานกับการสุ่ม ตัวอย่างความคิดเห็นของประชาชนในแต่ละเขต เพื่อช่วยให้สะท้อนผลการดำเนินการและการบริการ ประชาชนที่แท้จริง ผลการประเมินตามตัวชี้วัดเหล่านี้ จะช่วยกระตุ้นให้หน่วยงานต่าง ๆ ของ กรุงเทพฯฯ ต้องพัฒนาการทำงานอย่างต่อเนื่อง

3.2 การลดขนาดรัฐบาลท้องถิ่น เสริมพลังภาค สังคม

กรุงเทพฯฯ อาจเปรียบได้กับ "รัฐบาลท้องถิ่น" ที่ต้อง ดูแลงานต่าง ๆ ที่กว้างขวางมาก ทั้งในแง่พื้นที่ ประชากร และหน้าที่ความรับผิดชอบ แนวทางหนึ่งในการเพิ่ม ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงาน ของกรุงเทพฯฯ คือ การลดบทบาทในการดำเนินการเอง ลงและปรับไปสู่วิธีการเป็นผู้สนับสนุนและ กำกับดูแล กรุงเทพฯฯ จะดำเนินการเองเพียงในส่วนที่ จำเป็น เช่น เรื่องการศึกษา สาธารณสุข เป็นต้น ในกิจการใด ๆ ที่ภาคธุรกิจเอกชนหรือภาคสังคม สามารถดำเนินการเองได้ หรือสามารถรับผิดชอบ แทนกรุงเทพฯฯ ได้ ก็ควรเปิดให้ภาคส่วนเหล่านี้ดำเนินการ แทน โดยการสร้างกลไกเปิดโอกาสให้ภาคอื่น ๆ โดยเฉพาะภาคสังคมให้มีบทบาท เช่น หน่วยงานด้าน วิสาหกิจเพื่อสังคม

3.3 การจัดตั้ง "สภาที่ปรึกษาพลเมืองประจำเขต" ในแต่ละประเด็นปัญหาของเขต

ในปัจจุบัน ผู้บริหารกรุงเทพฯฯ ยังไม่มีกลไกที่จะรับ รู้ปัญหาของแต่ละเขตอย่างครบถ้วน ในลักษณะที่เป็น มุมมองหรือเสียงสะท้อนจากประชาชนผู้รับบริการ จากกรุงเทพฯฯ โดยเฉพาะในชุมชน ดังนั้นหากแต่ละเขต จะมีกลไกหนึ่งที่น่าจะเรียกว่า "สภาที่ปรึกษาพลเมือง ประจำเขต" ขึ้นมาทำหน้าที่เป็นตัวแทนของชุมชนใน เขตต่าง ๆ เป็นปากเสียงให้กับประชาชนในเขตตลอด จนทำหน้าที่ให้คำปรึกษา เสนอแนะ ในปัญหาของ แต่ละเขต ย่อมช่วยให้ผู้อำนวยการเขต รับทราบข้อมูล ตลอดจนความเดือดร้อนของประชาชนอย่างแท้จริง อันจะทำให้เกิดการประสานการทำงานร่วมกันระหว่าง เขตและภาคประชาชน

นอกจากนี้ การจัดตั้งสภาประชาชนเป็นการเปิด โอกาสให้กับทุกกลุ่มคน ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มที่ได้ประโยชน์ หรือกลุ่มที่เสียประโยชน์ได้มีโอกาสมาร่วมแสดง ความคิดเห็นในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ซึ่งถือว่าเป็นช่องทางหนึ่งที่สามารถสะท้อนเสียงจาก ประชาชนมาสู่คณะผู้บริหารและเป็นการสร้างการมีส่วนร่วม ของประชาชนอย่างแท้จริง โดยผลลัพธ์จะนำมาสู่ นโยบายต่าง ๆ ที่ผู้บริหารกรุงเทพฯฯ จะดำเนินการ

แนวทางการดำเนินงาน เริ่มต้นโดยทาง กทม. ออก เป็นคำสั่งในแต่ละเขตให้ริเริ่ม "สภาที่ปรึกษาพลเมือง เขต" โดยระบุถึงบทบาท หน้าที่ ในการให้คำปรึกษาให้ เขตพร้อม ๆ กับบรรณรักษ์ให้ภาคประชาชนทุกอาชีพ ทุกกลุ่ม ทุกสถานะ ฯลฯ ในแต่ละเขตสมัครเป็นสภา ที่ปรึกษาพลเมืองเขต ซึ่งจะทำให้เขตสามารถดำเนินงาน ได้ตรงกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง อนึ่งสภานี้จะต้องสามารถดำเนินงาน ได้อย่างเป็นอิสระ ปลอดจากการถูกรวบงำ

3.4 การจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนากรุงเทพฯฯ ระดับแขวง

การจัดระบบการบริหารปกครองในกรุงเทพฯฯ จะแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบเป็นเขต และในแต่ละเขต จะมีหน่วยการปกครองย่อยเป็นแขวง ซึ่งในหลายพื้นที่ มีขนาดอาณาบริเวณที่กว้างขวางมาก ประกอบด้วยแขวง การปกครอง 3-4 แขวง ซึ่งอาจทำให้การลงรายละเอียด ในการดูแลแต่ละแขวงอาจไม่ทั่วถึง ในขณะที่บางปัญหา เป็นปัญหาหาร่วมกันระหว่างหลายชุมชน ซึ่งต้องอาศัยการ ร่วมมือและบูรณาการทรัพยากรระหว่างชุมชน การแก้ปัญหาโดยใช้การจัดระบบในระดับแขวงน่าจะมี ประสิทธิภาพมากกว่าระดับชุมชน ดังนั้นแนวทาง ที่จะช่วยแก้ปัญหาดังกล่าวน่าจะอยู่ที่การจัดตั้งกลุ่ม ประสานงานระหว่างประชาชนและเจ้าหน้าที่ในระดับ แขวงขึ้น เพื่อช่วยทำให้เกิดการดูแลประชาชนในพื้นที่ ได้ทั่วถึงมากยิ่งขึ้น

คณะกรรมการเหล่านี้อาจร่วมกับประชาชนในพื้นที่ ร่วมกันนำเสนอประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นเฉพาะ ในแขวง ของตนเองระดับเขต เพื่อให้เขตเข้ามาเร่งดำเนินการ แก้ไข ซึ่งกิจกรรมที่ทำอาจมีได้หลากหลาย เช่น

การช่วยกันตรวจตราตามพื้นที่อาคารร้าง พื้นที่สาธารณะ ที่มีผู้เร่ร่อนจรจัดมาจับจอง ช่วยกันร้องเรียนให้เข้าไปตรวจสอบในชุมชนที่เห็นว่ามีคนที่ไม่น่าไว้วางใจ คนที่ไม่เคยเห็นหน้ามาก่อน หรือคนต่างดาวลักลอบเข้าเมือง เพื่อให้ทางการเข้าไปตรวจสอบ เป็นต้น อันจะช่วยแก้ปัญหาและพัฒนาชุมชนได้อย่างสัมฤทธิ์ผล และทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ปัญหาด้วย

แนวทางดำเนินการทำได้โดยผู้ว่า กทม. มอบหมายให้เป็นนโยบายของเขต และจัดตั้ง "คณะกรรมการพัฒนากรุงเทพฯ ระดับแขวง" และให้ชุมชนต่าง ๆ ในแขวง คัดสรรตัวแทนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการพัฒนากรุงเทพฯ ระดับแขวง

3.5 ตั้งคณะที่ปรึกษาผู้ว่าฯ ภาคพลเมือง

แนวคิดนี้มุ่งไปที่การเปิดโอกาสให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพฯ ได้ปฏิบัติร่วมกับประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ใน กทม. อย่างใกล้ชิดมากขึ้น เนื่องจากโดยปกติผู้ว่าฯ กทม. จะมีที่ปรึกษาส่วนตัวซึ่งส่วนใหญ่มาจากคนผู้ทรงคุณวุฒิหรือคนที่เกี่ยวข้องกัน อย่างไรก็ตาม คณะที่ปรึกษาดังกล่าวอาจจะให้คำแนะนำในปัญหาระดับภาพรวมของกรุงเทพฯ แต่ยังไม่ทราบปัญหาของ กทม. ในระดับรากแก้วหรือในแต่ละพื้นที่ได้อย่างชัดเจน ดังนั้นหากการจัดตั้งคณะที่ปรึกษาพิเศษของผู้ว่าฯ กทม. เป็นคณะที่ปรึกษาผู้ว่าฯ ภาคพลเมืองที่มาจากตัวแทนของกลุ่มต่าง ๆ ใน กทม. อย่างครบถ้วน ย่อมทำให้ผู้ว่าฯ กทม. ได้คนที่เข้าใจในปัญหารากฐานของแต่ละกลุ่ม/พื้นที่ ตลอดจนข้อเสนอแนะที่เหมาะสมกับสภาพการณ์จริง และเป็นประโยชน์ในทางปฏิบัติ

คณะที่ปรึกษานี้ยังควรที่จะจัดตั้งตามรายประเด็นปัญหาสำคัญของกรุงเทพฯ เช่น เรื่องน้ำเสีย มลพิษ ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ความปลอดภัยของอาหาร การศึกษา การสันตนาการ สิ่งแวดล้อม เป็นต้น หากสามารถตั้งที่ปรึกษาได้ครอบคลุมทุกแง่มุม ทุกมิติ ปัญหาของกรุงเทพฯ ก็จะช่วยช่วยให้ผู้ว่าฯ มีข้อมูล และมุมมองต่อปัญหาต่าง ๆ ในกรุงเทพฯ อย่างบูรณาการรอบด้าน ย่อมช่วยให้การแก้ไขปัญหาของกรุงเทพฯ มีประสิทธิผลยิ่งขึ้น

แนวทางดำเนินการอาจทำได้โดยการออกกฎระเบียบ

จัดตั้งคณะที่ปรึกษาพิเศษของผู้ว่าฯ กทม. อาจเรียกว่า "คณะพลเมือง" พร้อม ๆ กับบรรณรักษ์ให้กลุ่มต่าง ๆ ส่งตัวแทนเข้าร่วม และเมื่อมีการพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มใด ให้เชิญที่ปรึกษาพิเศษกลุ่มนั้นเข้าร่วมในการแสดงความคิดเห็นและเสนอแนะในฐานะที่ปรึกษา ทั้งทางตรงโดยการประชุมร่วมกัน หรือทางอ้อมโดยการเสนอความคิดเห็นผ่านทางเอกสาร อีเมล ฯลฯ

3.6 การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารการทำงานของ กทม. เพื่อตรวจสอบได้

อาจจะอยู่ในรูปของการจัดตั้งศูนย์ข่าวสารกลางของกรุงเทพฯ เพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับการทำงานของ กทม. ในทุกเรื่อง เช่น ความก้าวหน้าในโครงการต่าง ๆ ที่ กทม. รับผิดชอบ ข้อมูลเกี่ยวกับการทำงานของสมาชิกสภากรุงเทพฯ และสมาชิกสภาเขต เช่น การอภิปราย การตั้งกระทู้ถาม การออกเสียงเพื่อรับหรือไม่รับร่างกฎหมายท้องถิ่น รายงานการประชุมและมติที่ประชุมของคณะกรรมการการชูดต่าง ๆ ฯลฯ ซึ่งก็อยู่บนหลักที่ว่า ประชาชนควรมีโอกาสเข้าถึงข้อมูลผลการทำงานของคณะผู้บริหารกรุงเทพฯ ผู้สมัครสมาชิกสภากรุงเทพฯ และสภาเขต ทั้งก่อนและหลังการเลือกตั้ง

3.7 การปรับระบบการให้ผลตอบแทนให้ผูกโยงกับผลงาน

การให้ผลตอบแทนและการให้ความดีความชอบแก่ข้าราชการต้องผูกโยงกับผลการปฏิบัติงาน โดยมีการสร้างตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ของการทำงานที่ชัดเจน วัดได้จริง เพื่อกำกับการทำงานของทุกสำนักทั้ง 17 สำนัก และสำนักงานเขต ทั้ง 50 เขต ทำให้รู้ว่าแต่ละหน่วยงานต้องบรรลุผลสัมฤทธิ์เรื่องใด มากน้อยเพียงใด ตัวชี้วัดนี้ต้องถูกย่อยจากระดับองค์กรลงไปสู่ระดับข้าราชการแต่ละคน ผลตอบแทนของข้าราชการแต่ละคนจะได้ตามผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติงานที่ทำได้

นอกจากนี้ การกำหนดเกณฑ์การแต่งตั้งโยกย้ายตำแหน่งราชการต้องมีความชัดเจน ซึ่งควรตั้งอยู่บนเกณฑ์ชี้วัดมาตรฐานการเลื่อนตำแหน่งราชการในทุกระดับที่เป็นธรรม เปรียบเทียบได้ สะท้อนผลการปฏิบัติงานจริง โดยให้ครอบคลุมตั้งแต่ผู้ปฏิบัติระดับล่างสุดจนถึงผู้บริหารระดับสูงสุดของทุกสำนักงาน

เพื่อป้องกันการแสวงหาผลประโยชน์จากการโยกย้ายตำแหน่ง โดยกำหนดให้มีระบบฐานข้อมูลผลการปฏิบัติงานของข้าราชการทุกคน เพื่อเป็นข้อมูลในการนำมาพิจารณาแต่งตั้งโยกย้าย รวมถึงการพิจารณาเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งทุกครั้ง

3.8 การจัดตั้งอาสาสมัครตรวจเงินแผ่นดิน กทม

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกลไกสำคัญของการสร้างระบบตรวจสอบและป้องกันการคอร์รัปชันที่มีประสิทธิภาพที่สุด ข้อเสนอหนึ่งอยู่ที่การเปิดโอกาสและส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามาทำงานร่วมกับสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เพื่อแก้ปัญหาจำนวนเจ้าหน้าที่ตรวจเงินแผ่นดินที่มีจำกัด และเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยอาจเริ่มด้วยการคัดเลือกประชาชน 10 คน เพื่อทำหน้าที่และบทบาทการตรวจสอบ การทำงานของสำนักงานเขตในด้านต่างๆ ตามความเหมาะสม หรือการให้เบาะแสการทุจริตในหน่วยงานราชการของ กทม. ตลอดจนการเสนอแนะการตรวจสอบการเงินด้านต่าง ๆ ของกรุงเทพฯ แก่ สตง. อาทิ การรับจ่าย และการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สิน หรือการร่วมกับ สตง. ในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุภัณฑ์ใน กทม. การพิจารณาอนุมัติโครงการขนาดใหญ่ใน กทม. เป็นต้น โดยทาง กทม. ประสานกับ สตง. ให้มีการมอบรางวัลแก่อาสาสมัครตรวจเงินแผ่นดิน กทม. เพื่อเชิดชูคนดีที่เสียสละทำงานเพื่อส่วนรวม

3.9 การกำหนดให้ข้าราชการหรือพนักงานการเมืองอื่น จะต้องขอใช้ทางแพ่งหากถูกจับได้ว่าคอร์รัปชัน

ที่ผ่านมา การลงโทษข้าราชการหรือพนักงานเมืองที่คอร์รัปชัน เป็นมาตรการทางกฎหมายเพียงกฎหมายอาญา แต่ยังไม่มีการลงโทษให้มีการขอใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นกับรัฐอย่างจริงจัง ดังนั้นหากมีการเพิ่มมาตรการการลงโทษโดยเพิ่มว่า หากตรวจสอบแล้วมีความผิดจริง จะมีเพียงรับโทษทางอาญาเท่านั้น แต่จะต้องรับโทษทางแพ่งด้วย โดยจะต้องขอใช้ตามมูลค่าความเสียหายที่เกิดขึ้นกับรัฐรวมทั้งผู้ที่ได้รับความเสียหายด้วย อีกทั้งจะมีได้คำนวณเพียงตัวเลขค่าเสียหายจริง แต่จะต้องเพิ่มในส่วนของการเสียโอกาสไปด้วย ซึ่งมาตรการเช่นนี้จะช่วยป้องกันการคอร์รัปชัน เพราะ

หากถูกตรวจสอบจากระบบและพบว่าผิดจริง จะต้องเกิดความสูญเสียนอกจากชื่อเสียงแล้ว ยังจะต้องขอใช้ ในอัตราที่สูงกว่าที่คอร์รัปชันไปอีกด้วย

3.10 ผู้รับเหมาต้องรับประกันงานที่รับสัมปทาน

แนวทางหนึ่งในการป้องกันปัญหาการคอร์รัปชันและเป็นการสร้างหลักประกันว่าสิ่งก่อสร้างสาธารณะ จะมีคุณภาพ นั่นคือ การให้ผู้รับเหมาจะต้องทำประกันผลผลิตที่สร้างขึ้น ในระยะเวลาที่เหมาะสมกับสิ่งก่อสร้างนั้น ไม่ว่าจะเป็น ถนน สะพาน อาคาร และอื่น ๆ การรับประกันจะช่วยลดปัญหาการคอร์รัปชันในระยะยาว เพราะทางผู้รับเหมาในโครงการต่าง ๆ จะต้องรับผิดชอบหากเกิดความเสียหายในสิ่งก่อสร้าง/ ในโครงการต่าง ๆ และเป็นการช่วยให้ข้าราชการหรือฝ่ายบริหารใช้งบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การประกันสิ่งปลูกสร้างในระยะยาวจะทำให้ผู้รับเหมาการก่อสร้างโครงการต่าง ๆ จำเป็นต้องใช้วัสดุในช่วงการก่อสร้างที่ดีเพื่อลดต้นทุนในการที่ต้องมาซ่อมหากเกิดความเสียหาย ซึ่งในประเด็นนี้จะสามารถตัดตอน/ลดการคอร์รัปชันได้

ในส่วนของระยะเวลาการทำประกันผลผลิต/ การก่อสร้างจะขึ้นอยู่กับประเภทของโครงการ เช่น กรณีการก่อสร้างถนนทางผู้รับเหมาจะต้องรับประกันว่าจะไม่มีการซ่อมถนนภายใน 15 ปี ซึ่งระยะเวลาอาจมากหรือน้อยกว่านี้ขึ้นอยู่กับมาตรฐานของวัสดุที่นำมาใช้ในการก่อสร้าง เช่น ถนนลาดยางมะตอย ถนนคอนกรีต เป็นต้น

นอกจากนี้ ในกรณีการวางโครงสร้างอื่น ๆ จะต้องกำหนดลงไปอย่างชัดเจนเช่นกัน เพื่อเป็นการควบคุมคุณภาพและเป็นการป้องกันการคอร์รัปชัน ซึ่งการประกันจะนำไปสู่การประเมินผลงาน โดยจะมีการจัดอันดับบริษัทผู้รับเหมา หากไม่ผ่านการประเมินบริษัทผู้รับเหมาจะติดชื่ออยู่ในบัญชีดำ (Blacklist) / อยู่ในลำดับท้ายๆ ในการพิจารณาสำหรับโครงการอื่นๆ

4. สรุป

ปัจจุบัน เมืองใหญ่หลายเมืองในโลกได้ค้นคว้าที่จะสร้างตัวชี้วัดระดับการพัฒนาเมืองที่สอดคล้องกับแนวคิดธรรมาภิบาลมากขึ้น เช่น เมือง Nanjing

ในประเทศจีน เมือง Vancouver ประเทศแคนาดา เมือง Latrobe และ Melbourne ประเทศออสเตรเลีย เป็นต้น สิ่งนี้สะท้อนให้เห็นว่า การนำแนวคิดธรรมาภิบาลในการบริหารเมืองมาใช้ในการปกครองบริหารเมืองนั้น ไม่เพียงจะต้องอาศัยเจตจำนงที่แน่วแน่มั่นคงของผู้บริหารเมืองเท่านั้น หากยังต้องอาศัยองค์ความรู้ และเครื่องมือในการกำกับดูแล ประเมิน ตรวจสอบ การทำงานอย่างเป็นระบบ เชื่อมถือได้ ซึ่งย่อมต้องอาศัย การลงมือกระทำและผลักดันให้เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ นำเสียดายที่แนวคิดนี้ยังถูกนำมาใช้น้อยอยู่มากในกรณีของประเทศไทย โดยเฉพาะในกรณีมหานครเช่น กรุงเทพมหานครนี้

5. เอกสารอ้างอิง

- [1.] เกரியงศ์ศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2546) กรุงเทพฯที่ผสมผสาน กรุงเทพฯ: ชัคเชสมิเดีย
- [2.] เกரியงศ์ศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2547) กรุงเทพฯเมือง นำอยู่ กรุงเทพฯ: ชัคเชสมิเดีย

- [3.] Daniel Hoorweg, Fernanda Nuñez, Mila Freire, and Natalie Palugyai (2006) City indicators: Now to Nanjing, a Paper presented by The World Bank at the Third World Urban Forum, Vancouver, 22 June, 2006.
- [4.] Kennedy Stewart (2006) 'Designing good urban governance indicators' Cities Vol. 23, No. 3, pp. 196-204
- [5.] Rosario G. Manasan (1999) Indicators of Good Governance: Developing an Index of Governance Quality at the LGU Level DISCUSSION PAPER SERIES NO. 99-04, Philippine Institute for Development Studies
- [6.] World Bank (2007) Global city indicators program report Washington DC: World Bank

