

City of London ประเทศอังกฤษ ¹

โดย นายสงวน ชีระกุล
ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านนโยบายและแผน
สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย



การกระจายอำนาจเป็นประเด็นนโยบายระดับชาติของไทย ที่มีการพูดถึง มีความพยายาม และมีการดำเนินงานหลายประการ เพื่อให้มีการถ่ายเทบทบาทภารกิจและทรัพยากรหลายส่วนของรัฐ ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง สามารถพัฒนาพื้นที่และประชาชน ทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และมีความพึงพอใจต่อบทบาทและบริการที่ได้รับจากภาครัฐ มากขึ้น

ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาดูงาน City of London ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรหนึ่งของประเทศอังกฤษ น่าจะเป็นประโยชน์แก่ผู้มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจและการสนับสนุนดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย จึงได้จัดทำเอกสารความรู้ฉบับนี้ เพื่อเผยแพร่ต่อไป

ความเป็นมา

ใน London มี 2 องค์กร คือ City of London ซึ่งบริหารโดย Corporation of London และ the Metropolitan County of Greater London ซึ่งบริหารโดย Greater London Authority (GLA)

City of London เป็น 1 ใน 33 boroughs ซึ่งประกอบกันเป็น Metropolitan County of Greater London เมื่อคนพูดถึง London ก็มักหมายถึง the conurbation ซึ่งได้แก่ เขตชุมชนเมือง รวมทั้งเมืองและชาน

¹ ข้อมูลจาก (1) http://en.wikipedia.org/wiki/Court_of_Aldermen (2) คำบรรยายของวิทยากร City of London ณ City of London เมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2551

เมืองใกล้เคียง ที่รวมกันเป็น Metropolitan County of Greater London.

สรุปคือ GLA ถูกแบ่งออกเป็น 32 เขตปกครอง และ City of London รวมเป็น 33 เขต

Corporation of London หรือ City of London นี้ เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (local authority) ที่เก่าแก่ที่สุดของอังกฤษ ก่อตั้งมาตั้งแต่สมัยกลาง (medieval times) โดยนำรูปแบบของฝรั่งเศสมาใช้ มี maire ('mayor') เป็นหัวหน้า และมีสภา Court of Common Council ซึ่งเป็นโครงสร้างที่มีมาก่อนรัฐสภาของประเทศอังกฤษเสียอีก เนื่องจากมีพัฒนาการต่อเนื่องมานานนับร้อยนับพันปี จึงทำให้เป็นชุมชนและองค์กรที่เข้มแข็ง มีความโดดเด่น ไม่เหมือนใคร



ภาพด้านเหนือของตึก Guildhall ซึ่งเป็นที่ตั้งของสำนักงานส่วนใหญ่ของ City of London

ทุกวันนี้ City of London เป็นองค์กรที่ปลอดพรรคการเมือง การเลือกตั้งใช้วิธีแบบดั้งเดิม เมื่อพิจารณาในหลายๆ ด้านแล้ว จะเห็นว่า the Corporation หรือ City of London เป็นองค์กรประวัติศาสตร์ที่มีชีวิต และมีเอกลักษณ์ของตนเอง

บทบาทภารกิจ

City of London มีหน้าที่รับผิดชอบในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของบริเวณพื้นที่ธุรกิจหลัก ซึ่งเป็นใจกลางของปริมณฑลที่ทันสมัยของลอนดอน City of London ยังทำงานสืบเนื่องไปจนถึงพื้นที่ Londinium และรับผิดชอบสวนสาธารณะ และศูนย์สุขภาพ ที่อยู่นอกเขตพื้นที่ของตนเองด้วย

พื้นที่ของ City of London เป็นพื้นที่ใจกลางของการค้าและการเงินของประเทศอังกฤษ มีขนาดประมาณหนึ่งตารางไมล์ จึงมักเรียกพื้นที่ของ City of London ว่า the Square Mile

City of London มีพันธกิจสำคัญในการธำรงรักษา และเสริมสร้างสภาพภาพของลอนดอน ในฐานะเมืองธุรกิจ (business City) และการเงินชั้นนำของโลก โดยในการนี้ City of London ได้กำหนดนโยบายดำเนินการ และมาตรฐานการให้บริการที่มีระดับสูงมาก

ลักษณะพิเศษ : พื้นที่รับผิดชอบ

ลักษณะพิเศษประการหนึ่งของ City of London ซึ่งไม่เหมือนใคร คือมิได้มีขอบเขตการปฏิบัติงาน จำกัดเฉพาะภายในเขตพื้นที่ของตนเองเท่านั้น

หากแต่ได้ทำหน้าที่เอื้ออำนวยบริการ ข้ามออกไปนอกเขตพื้นที่ด้วย นับตั้งแต่พื้นที่ซึ่งมีประชาชนเบาบาง เช่นการดูแลป่า Epping Forest ไปจนถึงการดูแลศูนย์สุขภาพ Hampstead Heath และศูนย์ศิลปะ Barbican Arts Centre ที่มีชื่อเสียง เป็นต้น



British museum ที่มีชื่อเสียง

City of London ได้ดำเนินโครงการต่างๆ เพื่อช่วยเหลือสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานต่างๆ ที่อยู่ใกล้เคียง ให้สามารถเข้าถึงและได้รับประโยชน์จากความมั่งคั่งที่เกิดขึ้นในพื้นที่ 'Square Mile' ด้วย และเนื่องจาก City of London ยึดมั่นในปรัชญา "การพัฒนาที่ยั่งยืน" จึงคำนึงถึงการดูแลแบ่งสรรประโยชน์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ให้กับผู้ที่อยู่อาศัย องค์กรธุรกิจ และแรงงาน รุ่นต่อไปด้วย

ลักษณะพิเศษ : การกิจที่รับผิดชอบ

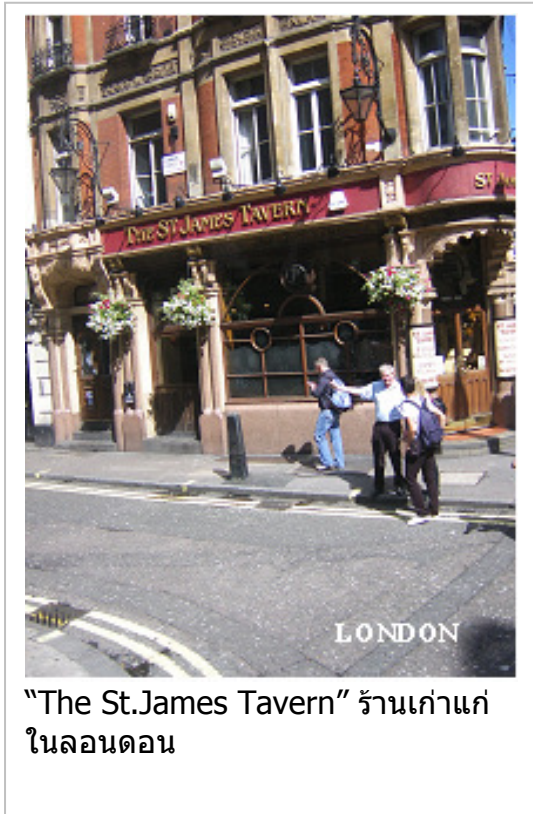
ลักษณะบทบาทของ The City of London มีตั้งแต่การอนุรักษ์ประเพณีดั้งเดิม (ancient traditions) การเป็นผู้ประกอบพิธีการต่าง (ceremonial functions) ไปจนถึงบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะที่ก้าวหน้า สมัยใหม่และทรงประสิทธิภาพ

นอกจากบทบาทหน้าที่ในทำนองเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไป เช่น การเคหะ การจัดเก็บขยะ การจัดการศึกษา บริการสังคม อนามัยสิ่งแวดล้อม และการผังเมืองแล้ว City of London ยังทำบทบาทหน้าที่พิเศษบางอย่างด้วย เช่น มีตำรวจของตนเอง ดูแลศาลอาญา (Central Criminal Court) หรือ the Old Bailey การสร้างและดูแลสะพานข้ามแม่น้ำเทม 5 แห่ง บริหารจัดการสถานีตรวจกักกันโรคพิษและสัตว์ (quarantine station) ที่สนามบิน Heathrow บริหารจัดการ the Port Health Authority รวมทั้ง บริหารจัดการตลาดขายส่งสินค้าบริโภคสำคัญ 3 แห่ง (คือ Billingsgate, Spitalfields and Smithfield) ซึ่งส่งอาหารสดไปเลี้ยงดูประชาชนในกรุงลอนดอนและบริเวณตะวันตกเฉียงใต้



Royal Albert Hall

บริการดังกล่าวนี้ หลายๆ อย่างเป็นบริการสาธารณะที่ไม่เสียค่าใช้จ่าย โดย City of London เป็นผู้สนับสนุนเงินทุนหรือลงทุนดำเนินการเอง



ลักษณะพิเศษ : ประชากรที่ รับผิดชอบ

City of London นอกจากเอาใจใส่ดูแลความต้องการผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ the Square Mile แล้ว ยังดูแลทั้งบริษัทธุรกิจร้านค้า และประชาชนกว่า 320,000 คน ที่เข้ามาทำงานในพื้นที่ 'Square Mile' ในแต่ละวันด้วย

ลักษณะพิเศษ : เป็นกลาง ทางการเมือง ไม่มีพรรค

ในระหว่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน City of London ไม่เหมือนใคร มิใช่เฉพาะการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เก่าแก่ที่สุดในประเทศเท่านั้น แต่ยังปฏิบัติงานในลักษณะปลอดจากอิทธิพลของพรรคการเมือง (non-party political) อีกด้วย

องค์กรของ City of London

City of London ปกครองบังคับบัญชาโดย Lord Mayor (ซึ่งเป็น Alderman คนหนึ่งด้วย) Court of Aldermen (มีสมาชิก 24 คน) Court of Common Council (มีสมาชิกจำนวน 112 คน) บุคคลทั้งหมดนี้มีความเป็นอิสระ และทำงานด้วยความสมัครใจ

Lord Mayor มีบทบาทสำคัญประการหนึ่งคือบทบาทด้านการทูตการเป็นเจ้าบ้านต้อนรับแขกเมืองที่มาเยือน รวมทั้งการดูแล Guildhall ที่มีประวัติศาสตร์มายาวนาน และการดูแลบ้านรับรอง (Mansion House) สำหรับแขกที่เป็นประมุขจากประเทศต่างๆ

นายกเทศมนตรี (Lord Mayor of London)²

Lord Mayor มาจากการเลือกตั้งโดย Aldermen ซึ่งจะเลือกรายชื่อ

² ต้องเข้าใจให้ถูกต้องว่า Lord Mayor of London' กับ Mayor of London เป็นคนละตำแหน่งกัน โดย Lord Mayor of London คือประมุขของ the Corporation of London หรือ City of London ส่วน Mayor of London คือประมุขของ GLA.

ผู้สมัครที่เสนอโดยสมาคมการค้า (Livery Companies) ของ City of London ในปัจจุบัน Lord Mayors มักดำรงตำแหน่งเพียง 1 ปี

ในฐานะผู้นำของ City of London นายกเทศมนตรีนครลอนดอนทำหน้าที่หลากหลายมาก ทั้ง หัวหน้าคณะบริหารของนครลอนดอน, ประธาน Court of Aldermen, ประธาน Court of Common Council รวมทั้ง ยังเป็น หัวหน้าเจ้าพนักงานผู้ตัดสินความผิดลหุโทษ (Chief Magistrate), เป็นผู้ว่าการ (Admiral) ท่าเรือ London ฯลฯ

นายกเทศมนตรีนครลอนดอนทำบทบาทด้านธุรกิจอย่างกว้างขวางเพื่อประเทศอังกฤษโดยรวม โดยปฏิบัติงานทั้งในและต่างประเทศ เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมบทบาทการเป็นศูนย์กลางการเงินการคลังระดับโลกของ City of London



“Burlington” ศูนย์การค้าเก่าแก่ในลอนดอน

การที่นายกเทศมนตรีนครลอนดอนได้รับการยอมรับเชื่อถือในบทบาทดังกล่าว ก็เพราะลักษณะของผู้ดำรงตำแหน่งที่เป็นกลาง ปลอดภัยจากพรรคการเมืองอย่างแท้จริง

Court of Aldermen

Court of Aldermen มาจากการเลือกตั้งโดยสมาคมการค้า (Livery Companies³) ประกอบด้วย Aldermen ของ City of London จำนวน 25 คน มี Lord Mayor เป็นประธาน Aldermen ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการของ Common Council - ปฏิบัติหน้าที่ประธานและกรรมการของมูลนิธิ การกุศลต่างๆ และรับผิดชอบกิจการบริหารโดยรวมทั้งหมดของ City of London สถานีมีการประชุม 9 ครั้งต่อปี

City of London แบ่งเขตการเลือกตั้ง (wards) ออกเป็น 25 เขต แต่ละเขต เลือก Aldermen ได้ 1 คน Aldermen ตามรากศัพท์ หมายถึง “ผู้อาวุโส” (elder man)

Court of Common Council

³ ข้อมูลจาก <http://www.wisegeek.com/what-is-a-livery-company.htm> : a livery company is a trade association in the City of London which has its origins in the ancient merchant guilds of that city; as of 2008, there are 108 livery companies in London, most of which have titles which start with “The Worshipful Company of.” .อีกนัยหนึ่ง คือ the modern descendants of the medieval trade guilds

เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาตัดสินใจในเบื้องต้นของ City of London สมาชิก Court of Common Council มาจากการเลือกตั้ง โดยแต่ละเขตเลือกตั้งจะมีสมาชิก (ซึ่งเรียกกันว่า Commoners หรือ common councilmen) ได้ประมาณ 4 - 12 คน

คนที่มีสิทธิเลือก Commoners คือ "freemen" ที่มีชื่ออยู่ในบัญชีเลือกตั้ง คนที่จะเป็น freeman (หรือ woman) ได้ ต้องมีคุณสมบัติดังนี้ : (1) ได้รับการเสนอชื่อโดยผู้สนับสนุน 2 คนที่สมัครเป็นสมาชิกของ Common Council หรือโดย Aldermen หรือโดยสมาชิกของสมาคมการค้า (Livery Company⁴) ของ City of London (2) เสนอชื่อโดยสมาคมการค้าฯ (3) เป็นลูกของ freeman (4) หรือเป็นคนที่เคยฝึกงานกับสมาคมการค้า (Livery Companies) แห่งใดแห่งหนึ่งของ City of London

ความสัมพันธ์ของ City of London กับรัฐบาลกลาง

เนื่องจาก City of London มีความเข้มแข็งมาก ทั้งในแง่ของรากฐาน พัฒนาการความเป็นมาของชุมชนและองค์กร ลักษณะการบริหารและรูปแบบองค์กรที่โดดเด่นไม่เหมือนใคร/ปลอดจากอิทธิพลการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายตามพรรคการเมือง รวมทั้งความมั่งคั่งด้านการเงินงบประมาณ สามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างแท้จริง City of London จึงพึ่งพาและให้ความสำคัญกับรัฐบาลกลางค่อนข้างน้อย ตรงข้าม บทบาทภารกิจหลายอย่าง City of London ยังเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการให้แก่รัฐบาลกลางด้วยซ้ำ ตัวอย่างเช่น การดูแลสถานี กักกันโรคพืชและสัตว์ที่สนามบิน เป็นต้น



⁴ ข้อมูลจาก <http://www.wisegeek.com/what-is-a-livery-company.htm> : สมาคมการค้า : a livery company is a trade association in the City of London which has its origins in the ancient merchant guilds of that city; as of 2008, there are 108 livery companies in London, most of which have titles which start with "The Worshipful Company of." อีกนัยหนึ่ง คือ the modern descendants of the medieval trade guilds