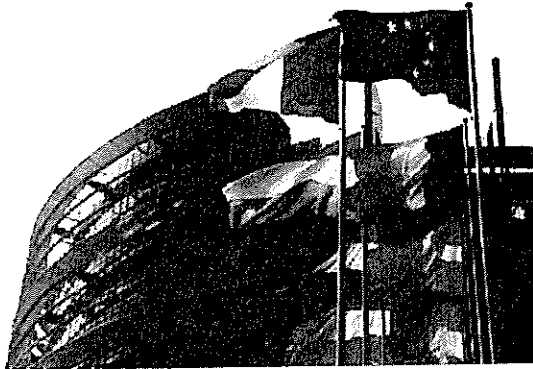




“...กระแสนการกระจายอำนาจเกิดขึ้นในยุโรป
เมื่อคนเข้าใจและตระหนักในความเป็นเอกลักษณ์ของท้องถิ่น...”

ABSTRACT

EU Integration: From Regional to Local - form Local to Regional

Napoo Wongpan

This article aims at presenting core reasons to boost potentialities of local governments so that European Union can thoroughly work at local level and illustrating missions including policies and programs of international organisations or associations beside of European Union with an eye to efficiently and effectively creating the European integration. The author assume that to foster the strength of local governments by promoting decentralisation and civil participation will significantly settle the national democracy and sustainable development, thereby bringing about the consolidation of European integration. Moreover, in addition to European Union, The Council of Europe and Council of European Municipalities and Regions also precede programs as well as policies in the way of supporting the hypothesis.

Keywords: European Integration, European Union

บูรณาภาพแห่งยุโรป: จากภูมิภาคสู่ท้องถิ่น-จากท้องถิ่นสู่ภูมิภาค

บูรณาภาพแห่งยุโรป: จากภูมิภาคสู่ท้องถิ่น-จากท้องถิ่นสู่ภูมิภาค

ณฐ วงศ์พันธ์

บทนำ

เมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ.2007 สหภาพยุโรป (European Union: EU) ได้มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ คือการเปิดรับสมาชิกใหม่อย่างเป็นทางการเพิ่มอีก 2 ประเทศ คือ บัลแกเรีย และ โรมาเนีย ส่งผลให้สหภาพยุโรปมีจำนวนประเทศสมาชิกเพิ่มเป็น 27 ประเทศ จากเดิม 25 ประเทศ คือ ออสเตรีย เบลเยียม ไชปรัส เช็ก เดนมาร์ก เอสโตเนีย ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมนี กรีซ ฮังการี ไอร์แลนด์ อิตาลี ลัตเวีย ลิทัวเนีย ลักเซมเบิร์ก มอลตา เนเธอร์แลนด์ โปแลนด์ โปรตุเกส สโลวีเนีย สเปน สวีเดน และสหราชอาณาจักร ยิ่งไปกว่านั้นการต่อรองและเจรจาให้ประเทศอื่นๆ เข้าเป็นสมาชิกยังคงดำเนินอย่างไม่หยุดยั้ง

สำหรับขั้นตอนของการขยายสหภาพยุโรปหรือการรวมกลุ่มยุโรปนั้นมีหลักการว่า ก่อนที่จะเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปได้ ประเทศนั้นจะต้องผ่านเงื่อนไขทางเศรษฐกิจและการเมืองที่เรียกว่า 'เกณฑ์โคเปนเฮเกน' ซึ่งกำหนดไว้ว่าประเทศที่มีสิทธิเข้าเป็นสมาชิกจะต้องเป็นรัฐอธิปไตย ซึ่งปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย มีองค์กรที่ส่งเสริมสิทธิเสรีภาพและเคารพต่อกฎหมาย ภายใต้สนธิสัญญาสหภาพยุโรป นอกจากนั้นแล้วการขยายสหภาพยุโรปยังต้องขึ้นอยู่กับข้อตกลงของแต่ละรัฐสมาชิกและต้องผ่านการรับรองจากสภายุโรปอีกด้วย

การเพิ่มบทบาทของสหภาพยุโรป (European Union) ซึ่งเป็นองค์การเหนือรัฐส่งผลให้กระบวนการกำหนดนโยบาย การจัดโครงสร้างองค์การทางการเมือง และการนำนโยบายไปปฏิบัติของรัฐขึ้นอยู่กับกฎเกณฑ์ และบรรทัดฐานของสหภาพยุโรปมากขึ้นตาม สภาวะการณ์ดังกล่าวเรียกว่า "กระบวนการของการกลายเป็นยุโรป" (Europeanization) อันหมายถึงการที่แบบแผนในการประพฤติปฏิบัติในการบริหารภาครัฐมีแนวโน้มที่จะดำเนินตามแบบแผนซึ่งกำหนดโดยสำนักงานของสหภาพยุโรปที่บรัสเซลส์ (Brussels) มากกว่าที่จะดำเนินการโดยรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลท้องถิ่นแต่เพียงฝ่ายเดียวอีกต่อไป¹

ในสมุดปกขาว (White Paper) ของคณะกรรมการยุโรปที่จัดทำขึ้นเพื่อรายงานเกี่ยวกับการปกครองในกลุ่มประเทศยุโรปได้เสนอไว้อย่างชัดเจนว่า

"ความชอบธรรมของสหภาพยุโรปในปัจจุบันขึ้นอยู่กับความร่วมมือและการมีส่วนร่วม นั่นหมายความว่านโยบายแนวราบที่สั่งการจากเบื้องบนต้องถูกเปลี่ยนเป็นระบบที่ชอบธรรมมากขึ้น มีการแสดงผลตอบรับ เครือข่ายและการร่วมมือ ตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดนโยบายจนถึงการลงมือปฏิบัติในทุกระดับ"

นอกจากนี้แล้วรายละเอียดเกี่ยวกับการปกครองที่ปรากฏในรายงานของสมุดปกขาวเล่มเดียวกันนั้น คณะกรรมาธิการได้ยืนยันชัดเจนว่า ตั้งแต่ปีค.ศ. 2002 เป็นต้นไป จะจัดให้มีการเจรจาสองฝ่ายที่เป็นระบบมากขึ้นกับสมาคมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศต่างๆ ในยุโรป โดยเริ่มตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย โดยคณะกรรมการยุโรป (European Commission) จะได้มีการเจรจากับประเทศที่มีความพร้อม และหารือร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มเติม

¹ Alistair Cole, "From Territorial Administration to Local Governance? Sub-national Politics and Policy-making in France", Paper presented at the Political Studies Association-UK 50th Annual Conference, London, 10 - 13 April 2000. อ้างในรายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ โดยรองศาสตราจารย์นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา - กันยายน 2545)

บูรณาภาพแห่งยุโรป: จากภูมิภาคสู่ท้องถิ่น-จากท้องถิ่นสู่ภูมิภาค

จูป แวน เดน เบิร์ก (Joop van den Berg) ประธานบริหารสมาคมเทศบาลแห่งเนเธอร์แลนด์ (Managing Director of The Association of Netherlands Municipalities) ได้กล่าวว่า พลังของกลุ่มชุมชนยุโรป ขั้นตอนการรวมกลุ่มที่กำลังคืบหน้าและความเป็นไปได้ในการขยายสมาชิกภาพนั้นเป็นสิ่งที่หลายคนตั้งคำถาม และหลายคนก็เริ่มตั้งคำถามกับโครงสร้างการปกครองแบบรวมอำนาจและแบบแนวดิ่ง การเปลี่ยนแปลงไปในทางบวกสู่การรวมกลุ่มยุโรป และศักยภาพในการขยายสมาชิกภาพนั้นเริ่มสั่นคลอนวิธีการทำงานที่เน้นการปกครองแนวดิ่งของยุโรป การโต้แย้งจากกลุ่มรวมอำนาจสู่ศูนย์กลางมีจุดอ่อนหลายประการ ซึ่งจุดอ่อนเหล่านั้นสำคัญมากต่อความสำเร็จของการรวมกลุ่มในขั้นแรกๆ กล่าวคือ ผู้คนเริ่มรู้สึกว่าองค์กรปกครองที่มีอยู่และวิธีการทำงานขององค์กรนั้นเป็นเครื่องมือที่ไม่อาจจะนำมาสู่ประชาธิปไตยอันแท้จริงและยังขาดโครงสร้างการตัดสินใจต่างๆที่เหมาะสมสำหรับการเป็นกลุ่มประเทศที่ซับซ้อนยิ่งขึ้น แรงกดดันให้มีการกระจายอำนาจจึงเริ่มต้นขึ้นและนั่นก็เพื่อการสร้างสหภาพยุโรป การมีตัวแทนตามวิถีประชาธิปไตยเมื่อต้องตัดสินใจร่วมกันอย่างเป็นทางการนั้นยังถือว่าไม่เพียงพอ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์คือ 1) นำเสนอเหตุผลของการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนการทำงานของสหภาพยุโรปในระดับท้องถิ่น

2) นำเสนอภารกิจขององค์กรหรือสมาคมระหว่างประเทศอื่นๆ นอกเหนือไปจากสหภาพยุโรปซึ่งดำเนินงานในระดับท้องถิ่นโดยหวังผลให้การรวมกลุ่มยุโรปเป็นอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ผู้เขียนยอมรับว่า บทความนี้ยังไม่สมบูรณ์ตามที่ปรารถนา เพราะเป็นการสรุปและการเรียบเรียงจากคำกล่าวหรือคำบรรยายของบุคคลสำคัญในสหภาพยุโรปและสหภาพยุโรปและภาคีส่วนใหญ่ หากแต่หวังผลเบื้องต้นให้ประชาคมวิชาการเมืองไทยตระหนักว่าในท่ามกลางการเรียกร้องให้มีการรื้อหรือปรับเปลี่ยนรัฐธรรมนูญหรือปฏิรูปการเมืองการปกครองระดับประเทศกันบ่อยครั้งนั้น ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบันสมัยองค์กรเหนือรัฐอย่างสหภาพยุโรปและองค์กรรวมทั้งสมาคมระหว่างประเทศเช่นสหภาพยุโรป

และสหภาพยุโรปและภาคใต้รณรงค์ ส่งเสริมและพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นมาอย่างแข็งขันและต่อเนื่อง ซึ่งมีได้คาดหวังเพียงให้ช่องว่างระหว่างประชาชนกับการบริการภาครัฐในทุกระดับลดลงและวางรากฐานของประชาธิปไตยที่ระดับท้องถิ่นเท่านั้น หากยังเอื้ออำนวยให้การรวมกลุ่มยุโรปซึ่งดำเนินการภายใต้ร่มของสหภาพยุโรปเป็นไปโดยไม่เน้นซ้ำและมีสัมฤทธิ์ผลยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นที่น่ากังขาว่า แม้แต่ประชาคมวิชาการเมืองไทยเองก็ยังไม่ได้มีการถกเถียงหรือการนำเสนอรูปแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่หลากหลาย หรือลักษณะของการเมืองและการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ควรจะเป็นในท่ามกลางปัญหาความขัดแย้งต่างๆ ที่รุดคืบไปทุกปริมณฑลไม่ว่าจะเป็นการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมหรือแม้กระทั่งชาติพันธุ์

เริ่มต้นที่ท้องถิ่น ปลายทางที่ภูมิภาค

เบร์กได้ยกเหตุผลอย่างน้อยสามข้อที่ควรตระหนักถึงการส่งเสริมประสิทธิภาพขององค์กรปกครองท้องถิ่นรวมทั้งการเมืองและการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของภูมิภาคยุโรปและอุดมการณ์เสรีประชาธิปไตย

เหตุผลข้อแรก สถานภาพของสหภาพยุโรปจึงขึ้นอยู่กับรัฐบาลของแต่ละประเทศ ลำพังแต่การดำเนินงานของรัฐบาลกลางไม่เพียงพอที่จะรับมือกับสภาพแวดล้อมที่ซับซ้อนขึ้น แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถรับมือกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงได้ ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการกระจายอำนาจโดยบริบูรณ์เท่านั้นที่จะส่งเสริมการปกครองที่มีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อความซับซ้อนของบริบททางสังคมรวมถึงความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมและสถานการณ์ที่อาจจะยากต่อการคาดคะเน ด้วยเหตุผลดังกล่าวการเมืองและการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นแหล่งเรียนรู้อันสำคัญของการเมืองและการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งและหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นภายใต้เงื่อนไข

ทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมที่แตกต่างกันในแต่ละท้องถิ่น เมื่อพิจารณา
ดังนี้แล้วในระดับของรัฐบาลกลางและกลไกของสหภาพยุโรปจึงตอบสนองต่อการ
เปลี่ยนแปลงอาจจะทำได้ช้าและไม่คล่องตัวเนื่องจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
นั้นเรียนรู้และตอบสนองได้เร็วกว่า ซึ่งนั่นก็เป็นเพราะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
มีความใกล้ชิดกับประชาชนที่สุด และอีกนัยหนึ่ง ประชาชนในท้องถิ่นเองก็ทำให้
เกิดการเปลี่ยนแปลงเหล่านั้น

เหตุผลข้อที่สอง การที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับ
ประชาชนนั้นยังหมายถึงการที่สามารถจัดสรรทรัพยากรใดๆก็ตามที่เป็นไปได้เพื่อ
สร้างการมีส่วนร่วม มีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนกระบวนการทางการเมืองให้เป็น
ขั้นตอนที่กลุ่มองค์กรการเมืองมีส่วนร่วมมากขึ้น ทั้งภายในสหภาพยุโรป การเมือง
ระดับชาติและระดับท้องถิ่น บ่อยครั้งที่การหาหรือไม่ได้ให้ความสำคัญแก่ประเด็นนี้
จึงความล้มเหลวระหว่างหน่วยการปกครองในแต่ละระดับกับประชาชนนั้นหมดไป
และกลายเป็นอุปสรรคต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง (แต่ประชาธิปไตยจะตั้งอยู่ได้หรือหังลงนั้น
ก็ขึ้นอยู่กับประชาชนที่รับผิดชอบ) ดังนั้นการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นหน่วยที่
สร้างปัจจัยพื้นฐานที่ทำให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการเมือง และด้วยวิธีนี้เองที่ทำให้
ให้การรวมกลุ่มและการผสมผสานเพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์เฉพาะของยุโรปและ
สหภาพยุโรปในฐานะที่เป็นสถาบันการเมืองก้าวหน้าไปได้

เหตุผลข้อที่สาม ประเด็นทางเศรษฐกิจและสังคมที่ซับซ้อนที่ทุกประเทศ
เผชิญอยู่ต้องได้รับการแก้ไขจากองค์การปกครองทุกระดับ ปัญหาเหล่านั้นต้อง
อาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศ เช่นเดียวกับความทุ่มเทและการลงมือทำจาก
องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับปัญหา เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ชัดว่า
หน้าที่หรืองานของรัฐบาลที่มีมากขึ้นเรื่อยๆนั้นต้องพึ่งพาความช่วยเหลือจากหลาย
ฝ่าย ดังนั้นกระบวนการกำหนดนโยบายและกระบวนการนำนโยบายไปสู่การ
ปฏิบัติจึงควรดำเนินการด้วยวิธีที่ยืดหยุ่นและเน้นการมีส่วนร่วม

ในปัจจุบัน การถกเถียงในกลุ่มประเทศยุโรปเกี่ยวกับรูปแบบการ
ปกครองนั้นถือเป็นแนวทางที่จะนำไปสู่แนวคิดหลักเกี่ยวกับการเมืองในลักษณะที่
รัฐไม่ได้เป็นศูนย์กลางอำนาจทางการเมือง โดยมีแนวคิดเบื้องต้นคือ ศูนย์กลาง

อำนาจการเมืองนั้นไม่จำเป็นต้องมีเขตแดนเช่น เขตแดนระหว่างประเทศและระดับขององค์กรการเมือง เพราะนั่นจะเป็นการเปิดโอกาสให้เราได้คิดหาวิธีการอำนาจการเมืองข้ามพรมแดนพร้อมกับองค์กรในระดับต่างๆที่ร่วมกันรับผิดชอบชุมชนทางการเมืองอาจมีการเปลี่ยนแปลงเป็นระยะและทำให้เครือข่ายในการถกเถียงเกี่ยวกับประเด็นการปกครองนั้นมีความคล่องตัว ยืดหยุ่นและเปลี่ยนตำแหน่งได้

อย่างไรก็ดี แนวคิดการปกครองที่ให้โอกาสแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจนนี้อาจประสบปัญหาบางประการเช่น การมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายแต่ละขั้นตอน ใครควรจะเข้ามามีส่วนร่วมหรือไม่ควรเข้ามาเกี่ยวข้อง จะใช้ปัจจัยใดในการตัดสินใจจึงเป็นเรื่องยาก และเสี่ยงต่อการถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า "ใช้หลายมาตรฐาน"

นอกจากนี้แล้ว ยังพบปัญหาในการหาจุดสมดุลระหว่างประสิทธิภาพของระบบและการเปิดโอกาสให้คนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายในระดับที่พึงประสงค์ แม้ประสิทธิภาพของนโยบายจะเกิดขึ้นได้ก็ด้วยความเห็นของผู้มีส่วนร่วมที่มากขึ้น แต่ความเด็ดเดี่ยวในขั้นตอนการกำหนดนโยบายอาจหมดไปหากมีคนมากเกินไปเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอน รวมถึงประเด็นเรื่องกฎหมายที่ซับซ้อน ผลเมืองทั้งภายในเขตเทศบาล ภายในประเทศหรือภายในกลุ่มสหภาพยุโรป ซึ่งต่างก็ต้องการขั้นตอนในการกระบวนการกำหนดนโยบายที่ยืดหยุ่นมากขึ้นอาจนำไปสู่ความเสี่ยงที่จะเกิดผลอันตรงต่อความมั่นคงและความเท่าเทียมทางกฎหมาย เนื่องจากนโยบายถูกกำหนดขึ้นในบริบทที่เครือข่ายการหารือมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

สรุปแล้ว ในกระแสถกเถียงกันเกี่ยวกับการปกครองนั้นยังละเลยที่พูดถึงอำนาจทางการเมืองและยังมองว่าการกำหนดนโยบายนั้นเป็นวิธีทางเทคนิคที่ไม่จำเป็นต้องระบุให้ชัดเจนว่าใครควรได้รับอะไร ที่ไหนและอย่างไร แต่เนื่องจากอำนาจทางการเมืองนั้นจะเริ่มมีบทบาทสำคัญที่ทำให้ผู้คนตระหนักถึงแนวคิดในการปกครอง เราจึงพอสันนิษฐานได้ว่าการมีศูนย์รวมอำนาจที่หลากหลาย ไม่ขึ้นอยู่กับระดับชั้นของอำนาจ และนอกเขตอำนาจ(แทรกแซงหรือควบคุม)ของรัฐ

บูรณาภาพแห่งยุโรป: จากภูมิภาคสู่ท้องถิ่น-จากท้องถิ่นสู่ภูมิภาค

จะสร้างการเปลี่ยนแปลงต่อการปกครองแบบประชาธิปไตยมากกว่า แต่ในขณะเดียวกัน “ความยืดหยุ่นและความหลากหลาย” นั้นอาจกลายเป็นอุปสรรคหนึ่งในการสร้างประชาธิปไตยด้วยเหตุที่อาจสร้างความสับสน ความขัดแย้งและสภาวะที่ไม่สามารถกำหนด “มาตรฐาน” ที่ทำให้หลายภาคส่วนหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ พึงพอใจได้²

สภายุโรป (The Council of Europe) และสภาเทศบาลยุโรปและภาค (Council of European Municipalities and Regions) กับการส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

บทบาทของสภายุโรป

สภายุโรปเป็นองค์กรที่แยกจากสหภาพยุโรป ตั้งอยู่ที่เมืองสตราสบูร์ก Strasbourg แห่งประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ครอบคลุมประเทศสมาชิกทั้งหมดทวีปยุโรป ควรด้วยทราบว่า ไม่มีประเทศใดซึ่งเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปนั้นเข้าร่วมโดยปราศจากการเข้าร่วมกับสภายุโรป องค์กรนี้ก่อตั้งเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม ค.ศ. 1949 ซึ่ง ณ ขณะนั้นมีประเทศสมาชิกเพียง 10 ประเทศ มีความมุ่งหมายที่จะแสวงหาหนทางในการพัฒนาประชากรยุโรปและหลักประชาธิปไตยที่ปรากฏอยู่ในอนุสัญญายุโรป (European Convention) ว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและข้อตกลงอื่นๆ เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคล

การปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นเป็นประเด็นที่สภายุโรปได้ให้ความสนใจมาเป็นเวลานานแล้ว สภายุโรปมองว่าประเด็นดังกล่าวเป็นองค์ประกอบพื้นฐานของประชาธิปไตย และเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้บรรลุเป้าหมายอันคือการเสริมความแข็งแกร่งของการรวมกลุ่มประเทศสมาชิก รวมทั้งการกำหนดและการสร้างกรอบมาตรฐานในการบริหารประเทศและโครงสร้างประกอบอื่นๆ ดังนั้นสภา

² สรุปรจากการบรรยายของ Joop von den berg เรื่อง The future of local governments in EU-are we watching a movie or we in it? (Available at www.im.dk)

ยุโรปจึงสนับสนุนให้มีการแบ่งปันประสบการณ์และวิธีที่ดีที่สุดเกี่ยวกับการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นในกลุ่มประเทศสมาชิกใหม่ตั้งแต่ปีค.ศ. 2000 ซึ่งมาตรการสำคัญนั้นก็คือการกระจายอำนาจ

มาตรการในการกระจายอำนาจของสภายุโรปนั้นย่อมไม่ใช่หลักการที่เห็นชอบกันทั้งหมดเพียงหนึ่งเดียว สภายุโรปเป็นองค์กรที่ความหลากหลาย ไม่เพียงแต่เปิดรับหน่วยงานรัฐบาลระหว่างประเทศ แต่ยังเป็นสมาชิกแห่งการปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคยุโรป (Congress of Local and Regional Authorities of Europe)³ ด้วย หากแต่ทั้งสองฝ่ายนั้นไม่เคยเผชิญหน้ากัน เนื่องด้วยมักจะดำเนินการในระดับประเทศมากกว่า อย่างไรก็ตามก็ยังมีความเป็นไปได้ที่จะสรุปมาตรการที่ใช้ร่วมกันได้

ประเด็นสำคัญของการกระจายอำนาจคือการจัดสรรบริการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นในระดับท้องถิ่น ซึ่งมีการคำนึงถึงความจำเป็นเฉพาะด้านของท้องถิ่นเอง ในบางกรณีการถ่ายโอนอำนาจถือว่าเป็นวิธีในการเข้าใจความรู้สึกของความเป็นเอกลักษณ์ในท้องถิ่น หรือคนกลุ่มน้อยของประเทศ โดยไม่ทำให้เกิดการแบ่งกลุ่มออกจากกันอย่างชัดเจน โดยทั่วไปแล้ว สภายุโรปมุ่งไปที่การเสริมสร้างประชาธิปไตย ความมีเสถียรภาพและรัฐบาลที่ดี สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่ดีอยู่แล้วและยังเป็นเงื่อนไขที่สำคัญอันจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน การกระจายอำนาจดูจะเป็นหนทางไปสู่เป้าหมายเหล่านี้ในยุโรปตะวันตก ในขณะที่ระบบการปกครองที่การรวมศูนย์นั้นมักปรากฏว่าขาดประสิทธิภาพ ไม่เฉพาะในยุโรปตะวันออกเท่านั้น แต่ยังมีในแถบละตินอเมริกาด้วย

สำหรับภูมิภาคยุโรปการกระจายอำนาจนั้นเป็นขั้นตอนที่ไม่หยุดนิ่ง ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญได้เกิดขึ้นอยู่ทั่วไป อาทิ ในปี ค.ศ.1998 โปแลนด์ได้มีการปฏิรูปองค์กรปกครองท้องถิ่นและมีการกระจาย

³ คณะกรรมาธิการปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคยุโรปจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ.1994 ประกอบด้วยตัวแทนทางการเมืองจากส่วนการปกครองท้องถิ่นและภูมิภาค เครื่องมือที่สำคัญที่สุดของสภายุโรปในการส่งเสริมการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นและภูมิภาคคือ กฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ปีค.ศ.1985) และอนุสัญญายุโรปว่าด้วยการร่วมมือข้ามเขตแดนระหว่างเขตชุมชนหรือเขตการปกครอง

ความรับผิดชอบและทรัพยากรสู่ท้องถิ่น ในปี ค.ศ.2000 สาธารณรัฐเช็กประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาบังคับใช้กฎหมายระดับท้องถิ่น นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงยังเกิดขึ้นในสหราชอาณาจักรโดยมีการถ่ายโอนอำนาจให้แก่สกอตแลนด์ เวลส์และเขตลอนดอนในอิตาลีได้ปรับเปลี่ยน “โครงสร้างภูมิภาคเข้มแข็ง” (the very strong regional structure) เป็นระบบสมาพันธรัฐ (federal system) ในขณะที่รัฐบาลเสนอให้มีการปฏิรูตรัฐธรรมนูญ เพื่อประกาศในบทบัญญัติแรกของรัฐธรรมนูญว่า องค์การของสาธารณรัฐมีการกระจายอำนาจ ให้แต่ละท้องถิ่นมีสิทธิในรัฐธรรมนูญ ให้เกิดองค์การระดับท้องถิ่นที่มีสถานภาพพิเศษ และเสริมสร้างอำนาจบริหารตนเองในหน่วยงานอื่นนอกเหนือรัฐบาล

ความหมายในเชิงรูปธรรมของคำว่า “การกระจายอำนาจ” นั้นต่างกันออกไปตามแต่ละประเทศ แม้หลายประเทศจะเห็นด้วยในหลักการกว้างๆของการกระจายอำนาจ แต่การตีความและการนำไปปฏิบัตินั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง ซึ่งแต่ละประเทศก็ต่างกันออกไป นั่นจึงเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดตัวแบบ (Model) การกระจายอำนาจที่หลากหลายในทุกวันนี้ จริงอยู่ที่หลักการและหลักเกณฑ์ที่สำคัญ และสิ่งเหล่านี้ก็ปรากฏอยู่ในกฎบัตรแห่งยุโรปว่าด้วยองค์กรปกครองท้องถิ่น (European Charter of Local Self Government)⁴ ซึ่งทำขึ้นเป็นอนุสัญญาโดยคณะกรรมการรัฐมนตรีในปี ค.ศ.1985 และได้รับการรับรองโดยประเทศสมาชิก 38 ประเทศจาก 44 ประเทศ แต่การนำหลักการและหลักเกณฑ์เหล่านี้มาปฏิบัตินั้นต้องคำนึงถึงลักษณะเฉพาะของแต่ละประเทศด้วย ในบางประเทศหน่วยงานท้องถิ่นสามารถบริหารกิจการสาธารณะและมีงบประมาณที่มาก

⁴ กฎบัตรแห่งยุโรปว่าด้วยองค์กรปกครองท้องถิ่น (European Charter of Local Self Government) ได้รับการปฏิบัติในวาระที่มีการลงนามของประเทศสมาชิกในการเปิดคองเกรสแห่งสภายุโรป วันที่ 15 ตุลาคม ค.ศ.1985 ประเทศสมาชิกเกือบทั้งหมดที่พันธสัญญากับกฎบัตรดังกล่าวยกเว้นรัฐเล็กๆ 3 รัฐคือ Monaco, Andorra และ San Marino. แม้ประเทศสมาชิกใหม่ของสภายุโรปที่เพิ่งก้าวเข้ามาก็ได้รับการเชิญให้ลงนามเพื่อยอมรับกฎบัตรนี้ สาเหตุสำคัญประการหนึ่งของกฎบัตรคือประเทศสมาชิกจะต้องมีหลักประกันในเรื่องความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในด้านการเมือง การบริหารและการเงิน นอกจากนี้ยังต้องรับรองสถานะทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญอีกด้วย

พอในการดำเนินการ แต่ในบางประเทศนั้นขั้นตอนการกระจายอำนาจเพียงไปกระทบพื้นผิวเท่านั้น สถานการณ์อย่างหลังนี้อาจจะไม่ใช่เรื่องการเลือกตัวแบบ (Model) มาปฏิบัติใช้ แต่เป็นการขาดความมุ่งมั่นตั้งใจจริงที่จะปฏิบัติตามเงื่อนไขเบื้องต้นในการปกครองโดยท้องถิ่นอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตามการประชุมสมัชชาแห่งการปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคยุโรป (Congress of Local and Regional Authorities of Europe) ของสภายุโรปก็ยังคงติดตามประเมินพัฒนาการต่างๆในประเทศแถบยุโรป แม้ว่าแต่ละประเทศจะมีความจำเป็น และลักษณะที่ต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ก็ตาม

ในบริบทของการส่งเสริมและพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น นอกจากจะมีการกำหนดมาตรฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้ในยุโรปทั้งในรูปแบบของกฎบัตรแห่งยุโรปว่าด้วยองค์การปกครองท้องถิ่น (European Charter of Local Self Government) และในรูปแบบของการเสนอแนะของคณะกรรมการรัฐมนตรีที่มีต่อประเทศสมาชิกแล้ว สภายุโรปยังมุ่งหาวิธีพัฒนาศาสนาในระดับท้องถิ่นอย่างกลมกลืน เพื่อให้เกิดความร่วมมือและการเจรจาที่เป็นประโยชน์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรัฐบาลกลาง เพื่อเสริมขีดความสามารถของท้องถิ่น และเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของพลเมืองในท้องถิ่นในการตัดสินใจ ซึ่งนั่นเป็นเงื่อนไขที่ต้องเกิดขึ้นก่อนที่มีการกระจายอำนาจอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นการพัฒนาอย่างยั่งยืน นอกจากนี้แล้วในกฎบัตรแห่งยุโรปว่าด้วยองค์การปกครองท้องถิ่น (European Charter of Local Self Government) มาตรา 9.3 ได้บัญญัติไว้ว่า “ทรัพยากรทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องได้มาจากภาษีในท้องถิ่นหรือค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการกำหนดอัตราได้” ซึ่งเป็นแนวคิดพื้นฐานของกฎบัตรด้าน “การกระจายอำนาจทางงบประมาณ” ซึ่งไม่ใช่แค่คำถามเกี่ยวกับรายได้ทั้งหมดในท้องถิ่น แต่ยังเป็นเรื่องของการตัดสินใจว่าจะกำหนดระดับของรายได้ได้อย่างไรภายใต้ขีดจำกัดที่เหมาะสมตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

ฟิลิป แบลร์ (Philip Blair) ประธานความร่วมมือเพื่อประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นและภาค (Director of Co-operation for Local and Regional Democracy) แห่งสภายุโรปเสนอว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอิสระในการกำหนดนโยบายของตนเองและควรมีความสามารถในการระดมการเงินเพิ่มในรูปแบบของภาษีซึ่งเป็นภาษีที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับอำนาจในการกำหนดอัตราภาษีเหล่านั้น เพื่อรองรับกับค่าใช้จ่ายในปัจจุบัน และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรพึงพิงเงินอุดหนุนให้น้อยที่สุด

แบลร์ยังกล่าวเสริมอีกว่าภาษีท้องถิ่นมีความจำเป็นต่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการกระจายคุณภาพและปริมาณของบริการให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น เนื่องจากจะทำให้หนักการเมืองท้องถิ่น เจ้าหน้าที่และผู้ลงคะแนนเสียงต้องรอบคอบเรื่องเงินที่มีการเรียไรในท้องถิ่นมากกว่าเงินที่ได้รับจากรัฐบาลกลาง หากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ผู้ตัดสินใจในท้องถิ่นอาจใช้เงินนั้นอย่างไม่มีประสิทธิภาพและตำหนิบริการที่ตกต่ำอันเป็นผลมาจากงบประมาณที่ขาดแคลนก็เป็นได้

ควรทราบด้วยว่า ในตอนที่เริ่มใช้กฎบัตรแห่งยุโรปว่าด้วยองค์การปกครองท้องถิ่น (European Charter of Local Self Government) ในตอนต้นช่วงปีทศวรรษ 1980 นั้น สภายุโรปตระหนักดีว่าการขยายสิ่งที่เป็นมาตรฐานของยุโรปจะช่วยป้องกันองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจากการเสนอความช่วยเหลือเพื่อแก้ปัญหาโดยการขยายอำนาจควบคุมของรัฐบาลกลาง ดังนั้นเมื่อสภายุโรปสร้างเครื่องมือทางกฎหมายใหม่ขึ้นมาได้โดยผ่านขั้นตอนการตัดสินใจในรูปแบบอนุสัญญา แม้จะมีการคัดค้านจากประเทศสมาชิกบางประเทศ แต่ก็มีประเทศสมาชิกที่สนับสนุนซึ่งก็คือประเทศแถบยุโรปตะวันตก

ตั้งแต่ปี ค.ศ.1989 เป็นต้นมา สภายุโรปสามารถใช้กฎบัตรเพื่อเป็นหลักเกณฑ์และตัววัดประเทศต่างๆ ที่พยายามสร้างระบบปกครองส่วนท้องถิ่นแบบใหม่ กฎบัตรกลายเป็นพื้นฐานในการเจรจาหรือเรื่องกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศยุโรปตอนกลางและยุโรปตะวันออก กฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่นหลายฉบับยังได้อ้างถึงกฎบัตร เช่นในกรณีของประเทศฮังการีในปี

ค.ศ.1990 และคองเกรสแห่งการปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคยุโรป(Congress of Local and Regional Authorities of Europe)ใช้กฎบัตรนี้อย่างสม่ำเสมอ และยังมีสมัชชารัฐสภา(Parlimentary Assembly)ของสภายุโรปอีกด้วยที่ใช้กฎบัตรนี้เพื่อประเมินความก้าวหน้าในการส่งเสริมประชาธิปไตย แม้สภายุโรปจะทำหน้าที่ช่วยเหลือประเทศที่ต้องการเปลี่ยนแปลงโดยการประเมินว่าตัวแบบใดที่เหมาะสมก็ตาม แต่ละประเทศต้องเลือกวิธีที่เหมาะสมด้วยตนเองโดยการเรียนรู้จากประสบการณ์ของประเทศอื่นๆ⁵

บทบาทของสภาเทศบาลยุโรปและภาค (Council of European Municipalities and Regions)

สภาเทศบาลยุโรปและภูมิภาคก่อตั้งขึ้นเมื่อเจนีวาใน ค.ศ.1954 โดยกลุ่มของนายกเทศมนตรีในยุโรป องค์กรนี้เป็นองค์กรด้านการปกครองระดับท้องถิ่นและระดับภาคที่ยิ่งที่สุดในยุโรป ประกอบด้วยสมาชิกจากกว่า 37 ประเทศทั้งในระดับเมือง (town) ระดับเทศบาล (municipality) และระดับภาค (regions) ซึ่งเป็นตัวแทนของภาคการปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่า 100,000 องค์กร ปัจจุบันมีประธานสภาคือ Michael Häupl

เจเรมี สมิธ (Jeremy Smith) ซึ่งดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะมนตรีแห่งการปกครองส่วนท้องถิ่นและภูมิภาคของยุโรป (Secretary General of Council of European Municipalities and Regions - CEMR) ในปี ค.ศ.2002 ได้กล่าวสุนทรพจน์ว่า การจัดการบริหารตามระบอบประชาธิปไตยภายในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปนั้นเป็นสิ่งรัฐบาลของประเทศนั้นต้องตัดสินใจ และการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีบทบาทสำคัญมากขึ้นเรื่อยๆภายในสหภาพยุโรป และสหภาพยุโรป

⁵ สรุปลจากคำบรรยายของ Philip Blair เรื่อง The Council of Europe and Decentralization (Available at www.im.dk)

บูรณาภาพแห่งยุโรป: จากภูมิภาคสู่ท้องถิ่น-จากท้องถิ่นสู่ภูมิภาค

ควรตระหนักเช่นนั้น การปกครองของประเทศยุโรป (ขณะนั้นสหภาพยุโรปมีประเทศสมาชิกทั้งหมด 12 ประเทศ) ไม่อาจจะถูกจำกัดอยู่แค่ความสัมพันธ์ระหว่างสหภาพยุโรปกับรัฐบาลกลางของประเทศ การแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นกับพลเมืองยุโรปนั้นอาศัยความร่วมมืออย่างแข็งขันจากการปกครองทุกระดับ

ในการกล่าวสุนทรพจน์เมื่อปี ค.ศ.2002 นั้น สมิธบรรยายว่า CEMR ได้ทำงานร่วมกับสมาคมยุโรปอื่นๆ และพยายามกำหนดบทบาทและเนื้อหาที่เกี่ยวข้อง พร้อมกับได้ตีพิมพ์ รายงานเกี่ยวกับหน้าที่และบทบาท (Position Paper) เพื่อนำไปประกอบกับอนุสัญญายุโรปและนำเสนอประเด็นที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นดังนี้

- I. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นหน่วยงานของราชการ ไม่ใช่ของเอกชน และต้องเข้าใจบทบาทเฉพาะด้านในการปกครองทั้งระบบ โดย CEMR จะทำงานเพื่อส่งเสริมประชาธิปไตยท้องถิ่นร่วมกับประเทศที่มีความพร้อม
- II. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติตามกฎหมายของสหภาพยุโรปในเนื้อหาร้อยละ 60-70 ดังนั้นทุกฝ่ายควรตระหนักว่า CEMR นั้นเป็นพันธมิตรสำคัญในยุโรปที่ทำงาน (ดังคำที่ปรากฏในมาตรา 1 ของสนธิสัญญาสหภาพยุโรป “ใกล้ชิดกับประชาชนที่สุดเท่าที่เป็นไปได้”)
- III. ในบรรดาหลักการทั้งหลายที่กำหนดขึ้นในยุโรป ต้องรวมเอาหลักประชาธิปไตยในท้องถิ่นเข้าไว้ด้วย และปฏิบัติอย่างเคร่งครัดตามหลักเกณฑ์ของกฎบัตรของยุโรปว่าด้วยการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น (European Charter of Local Self-Government)
- IV. หลักการอีกอันหนึ่งที่ต้องเราเข้าไปคือหลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะความโปร่งใส การร่วมมือ การมีส่วนร่วมและการปรึกษาหารือกัน

- V. ในด้านการปริญญานั้น ควรมีการปรึกษากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อเป็นเรื่องนโยบายหรือข้อเสนอทางกฎหมายทั้งหมดที่จะมีผลกระทบต่อ CEMR
- VI. หลักการกระจายอำนาจควรกำหนดไว้อย่างชัดเจน โดยมีการอ้างถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- VII. ในขณะที่สหภาพยุโรปออกกฎหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และความรับผิดชอบนั้น รัฐบาลกลางต้องประเมินต้นทุนในการบริหารและการเงิน และระบุทรัพยากรที่จำเป็นตั้งแต่ตอนต้น
- VIII. หากเป็นไปได้ สหภาพยุโรปควรใช้กรอบของกฎหมาย ไม่ใช่กฎระเบียบที่เป็นรายละเอียด และเปิดโอกาสให้องค์กรระดับประเทศหรือองค์กรที่มีระดับเหนือกว่าได้ใช้ดุลยพินิจในการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว
- IX. คณะกรรมการประจำแต่ละภูมิภาคควรกำหนดให้เป็นสถาบัน สมาชิกของคณะกรรมการควรมีหน้าที่เท่าเทียมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการแต่งตั้งคณะกรรมการนั้นต้องปรึกษากับสมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของแต่ละประเทศ
- X. สหภาพยุโรปควรพิจารณาความจำเป็นในการดูแลและรักษาสภาพการบริการสาธารณะที่สำคัญ (การบริการเพื่อประโยชน์ส่วนร่วม) ให้เป็นส่วนหนึ่งของวัตถุประสงค์
- XI. วัตถุประสงค์ของอนุสัญญาควรพิจารณาการรวมดินแดนและการร่วมมือทางสังคมและเศรษฐกิจ
- XII. ในวัตถุประสงค์ ควรมีการส่งเสริมความร่วมมือข้ามชาติ ข้ามพรมแดน หรือความสัมพันธ์คู่ขนาน และให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในทุกระดับ⁶

⁶ สรุปจากรายการของ Jeremy Smith เรื่อง The future of local government in EU-perspectives and issues (Available at www.im.dk)

บูรณาภาพแห่งยุโรป: จากภูมิภาคสู่ท้องถิ่น-จากท้องถิ่นสู่ภูมิภาค

แทบไม่ต้องสงสัยเลยว่า การกระจายอำนาจนั้นจะยังคงดำเนินอยู่ต่อไป ทั้งภายในและภายนอกสหภาพยุโรป กระแสการกระจายอำนาจเกิดขึ้นในยุโรป เมื่อคนเข้าใจและตระหนักในความเป็นเอกลักษณ์ของท้องถิ่น และในความจริงที่ว่าบริการทั้งหลายนั้นจะทั่วถึงหากมีการบริหารจัดการในระดับท้องถิ่นที่ดี เหตุผลทั้งสองประการนี้มีความสำคัญยิ่ง และในยุโรปเองก็เกิดความรู้สึกในวงกว้างว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต้องได้รับการเสริมสร้างศักยภาพมากขึ้น บางคนเน้นย้ำว่าการรวมตัวหรือรวมกลุ่มในยุโรปนั้นต้องมีการกระจายหน้าที่ออกไปให้ใกล้ชิดกับพลเมืองมากขึ้น เช่นในระดับท้องถิ่นหรือภูมิภาค ปรากฏการณ์นี้ยืนยันว่าสหภาพยุโรปเองยอมรับและส่งเสริมสังคมที่ความหลากหลายซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานที่สุดของประชาธิปไตยในการปกครองส่วนท้องถิ่น

บทสรุป

เส้นทางการเติบโตของอาเซียน (ASEAN) ซึ่ง (อาจจะ) หมายถึงการรวมกลุ่มประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จำเป็นต้องศึกษาวิธีการของยุโรปในการเริ่มต้นที่การพัฒนาการเมืองและการปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นประชาธิปไตย ด้วยเช่นกัน ด้วยเหตุว่า แม้การร่วมมือระหว่างประเทศจะขึ้นอยู่กับสถานะและการตัดสินใจของรัฐบาลกลาง แต่เสถียรภาพของรัฐบาลและความมั่นคงของรัฐใดๆ ต้องอาศัยความเข้มแข็งและความไวพสุทธ์ของแต่ละท้องถิ่นด้วย ด้วยเหตุดังกล่าว เราจึงเห็นภาพความเคลื่อนไหวในยุโรปในลักษณะที่องค์เหนือรัฐร่วมกับองค์กรระดับรัฐรวมถึงองค์กรหรือสมาคมระหว่างประเทศเข้ามา "ร่วมด้วยช่วยกัน" ในการพัฒนาองค์กรระดับท้องถิ่น

ข้อคิดประการหนึ่งที่ได้จากการเขียนบทความนี้คือ หากอาเซียนไม่สามารถเล่นบทบาทนำในการรวมกลุ่มประเทศอย่างเป็นทางการเนื่องจากประสบปัญหาและอุปสรรคต่างๆ โดยพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ที่ขัดแย้งกันในระหว่างประเทศสมาชิก ก็น่าจะมององค์กรหรือสมาคมระหว่างประเทศที่เป็นพันธมิตรหรือ

แนวร่วมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้แสดงบทบาทอย่างแข็งขันในการส่งเสริมศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาธิปไตยท้องถิ่นตามเยี่ยงในยุโรป อย่างน้อยที่สุดก็เพื่อแสดงความมุ่งมั่นและความจริงใจในการก้าวไปสู่บูรณาภาพแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในอนาคต (ถ้าต้องการเช่นนั้น)