

บทที่ 3

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ของประเทศไทยและต่างประเทศ

การปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) ถือเป็นระบบการปกครองรูปแบบหนึ่งที่มีการโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง โดยมอบอำนาจให้ชุมชนในท้องถิ่นที่มีความแตกต่างในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดพื้นที่ เป็นผู้ดำเนินการเพื่อให้เป็นตามหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) ซึ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เรียกว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ของไทยในปัจจุบันได้จัดแบ่งเป็น 2 รูปแบบ ได้แก่

1. รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล
2. รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรัฐจะต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระ (Autonomy) แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในท้องถิ่น (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550) การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและมีวิธีการที่เหมาะสมตามแต่ละรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองตอบต่อความต้องการและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนในท้องถิ่น

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและจัดตั้งขึ้นในเขตชุมชนที่มีความเจริญและใช้ในการบริหารเมืองเป็นหลัก ซึ่งหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาล โครงสร้าง อำนาจหน้าที่และการบริหารงานของเทศบาลประกอบกับที่มาและการแต่งตั้งที่ปรึกษาของนายกเทศมนตรีเป็นไปตามกฎหมายดังต่อไปนี้

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลของประเทศไทย

1. โครงสร้างของเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2546 ได้มีการแก้ไขปรับปรุงโครงสร้างขององค์การเทศบาลโดยยกเลิกโครงสร้างองค์การเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี และใช้โครงสร้างองค์การเทศบาลรูปแบบเดียว คือ รูปแบบสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี ซึ่งทั้งสองส่วนมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สำหรับการปฏิบัติงานในหน้าที่ประจำของเทศบาล จะมีโครงสร้างของเจ้าหน้าที่อีกส่วนหนึ่ง เรียกว่า พนักงานเทศบาล

1.1 สภาเทศบาล

สภาเทศบาล (ฝ่ายนิติบัญญัติ) ทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหาร (นายกเทศมนตรี) เพื่อถ่วงดุลอำนาจหน้าที่ซึ่งกันและกัน สภาเทศบาลประกอบด้วย สมาชิกสภาเทศบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งได้คราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้งโดยจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาล ดังนี้

- (1) สภาเทศบาลตำบล ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 12 คน
- (2) สภาเทศบาลเมือง ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 18 คน
- (3) สภาเทศบาลนคร ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 24 คน

1.1.1 เขตเลือกตั้งของสมาชิกสภาเทศบาล

- (1) เทศบาลตำบล ให้แบ่งเขตเทศบาลออกเป็นเขตเลือกตั้ง 2 เขต และมีจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลได้เขตละ 6 คน รวม 12 คน
- (2) เทศบาลเมือง ให้แบ่งเขตเทศบาลออกเป็นเขตเลือกตั้ง 3 เขต และมีจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลได้เขตละ 6 คน รวม 18 คน
- (3) เทศบาลนคร ให้แบ่งเขตเทศบาลออกเป็นเขตเลือกตั้ง 4 เขต และมีจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลได้เขตละ 6 คน รวม 24 คน

1.1.2 อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล

- (1) เลือกประธานสภาเทศบาล และรองประธานสภาเทศบาล เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง หรือมีมติให้ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาล พ้นจากตำแหน่ง

(2) เลือกสมาชิกสภาเทศบาลตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญของสภาเทศบาลและมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญของสภาเทศบาลเพื่อทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาลแล้วรายงานต่อสภาเทศบาล

(3) รับทราบนโยบายของนายกเทศมนตรี ก่อนนายกเทศมนตรีเข้ารับหน้าที่ และรับทราบรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่นายกเทศมนตรีได้แถลงไว้ ต่อสภาเทศบาลเป็นประจำทุกปี

(4) อนุมัติร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาและแผนพัฒนา 3 ปี ของเทศบาล

(5) ให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติเทศบาลร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของเทศบาล

(6) ในที่ประชุมสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาลมีสิทธิตั้งกระทู้ถามนายกเทศมนตรี หรือรองนายกเทศมนตรีในข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่นายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าข้อความนั้น ๆ ยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของเทศบาล

(7) ในกรณีการอื่นใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของเทศบาล หรือประชาชนในท้องถิ่น สมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่หรือนายกเทศมนตรีสามารถเสนอต่อประธานสภาเทศบาล เพื่อให้มีการออกเสียงประชามติได้ และประกาศให้ประชาชนทราบผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ การออกเสียงประชามตินี้ให้มีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่สภาเทศบาลหรือนายกเทศมนตรีในเรื่องนั้น

1.1.3 สมัยประชุมของสภาเทศบาล

การประชุมของสภาเทศบาลย่อมเป็นการเปิดเผยตามลักษณะที่จะได้กำหนดไว้ในระเบียบข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล โดยการประชุมของสภาเทศบาลได้แบ่งประเภทการประชุมเป็น 2 สมัย ได้แก่

(1) การประชุมสมัยสามัญ

ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องกำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลมาประชุมสภา ครั้งแรกภายใน 15 วัน นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลครบตามจำนวน และให้มีการเลือกตั้งประธานสภาเทศบาล 1 คน และรองประธานสภาเทศบาล 1 คน ซึ่งประธานสภาเทศบาลและรองประธานสภาเทศบาลนี้จะดำรงตำแหน่งจนครบอายุของสภาเทศบาล

ในกรณีที่สภาเทศบาลไม่อาจจัดให้มีประชุมครั้งแรกได้กำหนดเวลา 15 วัน ดังกล่าว หรือมีการประชุมแต่ไม่อาจเลือกประธานสภาเทศบาลได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจเสนอ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้มีคำสั่งยุบสภาเทศบาล

ในปีหนึ่งให้สภาเทศบาลมีสมัยประชุมสามัญ 4 สมัย สมัยหนึ่ง ๆ ไม่เกิน 30 วัน แต่อาจขยายเวลาออกได้แต่ต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด วันเริ่มประชุมสมัยสามัญ ประจำปีให้สภาเทศบาลกำหนด

(2) การประชุมสมัยวิสามัญ

นอกจากสมัยประชุมสามัญ เมื่อเห็นว่ามีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของ เทศบาลประธานสภาเทศบาล หรือนายกเทศมนตรีหรือสมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่เกินกว่า กึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่อาจทำคำร้องยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดขอให้เปิดประชุมวิสามัญ ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควรก็ให้เรียกประชุมวิสามัญได้

สมัยประชุมวิสามัญมีกำหนดไม่เกิน 15 วัน แต่จะขยายเวลาออกไปอีกต้อง ได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด

1.2 นายกเทศมนตรี

นายกเทศมนตรี (ฝ่ายบริหาร) ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย วางระเบียบ และรับผิดชอบ ในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติ โดยไม่ขัดต่อ กฎหมาย นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง

1.2.1 เขตเลือกตั้ง

การกำหนดเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี พระราชบัญญัติการ เลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 ให้ใช้เขตเทศบาลเป็นเขตเลือกตั้ง และ ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ปลัดเทศบาล) กำหนดหน่วย เลือกตั้งและที่เลือกตั้งที่จะพึงมีในเขตเลือกตั้ง

1.2.1.1 ฝ่ายบริหารของนายกเทศมนตรี

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2552 กำหนดให้นายกเทศมนตรี (หัวหน้าฝ่ายบริหาร) อาจแต่งตั้งทีมงานฝ่ายบริหารเพื่อทำหน้าที่ ช่วยเหลือนายกเทศมนตรีในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายตาม จำนวนและหลักเกณฑ์ดังนี้

1.2.1.1.1 รองนายกเทศมนตรี มาจากการแต่งตั้งโดยนายกเทศมนตรี ซึ่งนายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาล (ส.ท.) เป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ตามเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

ก. เทศบาลตำบล ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 2 คน

ข. เทศบาลเมือง ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 3 คน

ค. เทศบาลนคร ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 4 คน

ทั้งนี้ คุณสมบัติรองนายกเทศมนตรีกฎหมายเทศบาลกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีจะต้องไม่เป็นสมาชิกสภาเทศบาลและต้องมีคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเหมือนกับผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรี

1.2.1.1.2 ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีกฎหมายเทศบาลกำหนดให้นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีได้ โดย

ก. เทศบาลตำบล ให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันได้ไม่เกิน 2 คน

ข. เทศบาลเมือง ให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันได้ไม่เกิน 3 คน

ค. เทศบาลนคร ให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันได้ไม่เกิน 5 คน

1.2.1.1.3 อำนาจหน้าที่นายกเทศมนตรี

(1) ก่อนนายกเทศมนตรีเข้ารับหน้าที่ให้นายกเทศมนตรีแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาลโดยไม่มีการลงมติ ทั้งนี้ภายในสามสิบวัน นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี หากนายกเทศมนตรีไม่สามารถแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาลได้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งให้นายกเทศมนตรีจัดทำนโยบายแจ้งเป็นหนังสือต่อสมาชิกสภาเทศบาลทุกคน ภายใน 7 วัน และจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้แถลงต่อสภาเทศบาลเป็นประจำทุกปี

(2) อำนาจหน้าที่ ตามมาตรา 48 เศรศ แห่งกฎหมายเทศบาล ดังนี้

ก. กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาล ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติและนโยบาย

ข. สั่งอนุญาตและอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล

ค. แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี เลขานุการนายกเทศมนตรี และที่ปรึกษานายกเทศมนตรี

ง. วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

จ. รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ

จ. ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมาย
อื่น

(3) ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาลและเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาล

(4) เป็นผู้เสนอร่างเทศบัญญัติ

(5) เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาในการปฏิบัติหน้าที่

(6) มีสิทธิเข้าประชุมสภาเทศบาลและมีสิทธิแถลงข้อเท็จจริงตลอดจนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของตนต่อที่ประชุมแต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน

(7) ในกรณีฉุกเฉินซึ่งจะเรียกประชุมสภาเทศบาลให้ทันท่วงทีมิได้ นายกเทศมนตรี อาจออกเทศบัญญัติชั่วคราวได้ เมื่อได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดและเมื่อได้ประกาศไว้โดยเปิดเผยที่สำนักงานเทศบาลแล้วก็ใช้บังคับได้

(8) กรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งประธาน และรองประธานสภาเทศบาล หรือสภาเทศบาลถูกยุบ หากมีกรณีที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วนซึ่งปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะกระทบต่อประโยชน์สำคัญของราชการหรือราษฎรนายกเทศมนตรีจะดำเนินการไปพลางก่อนเท่าที่จำเป็นก็ได้

(9) เมื่อพ้น 1 ปี นับแต่วันประกาศยกฐานะท้องถิ่นได้เป็นเทศบาลเมืองและเทศบาลนครแล้ว ให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกันกับอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่นหรือกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เทศบาลตำบลที่ยังคงมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลหรือสารวัตรกำนันอยู่ ให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกับอำนาจหน้าที่ของบุคคลดังกล่าวที่กำหนดในกฎกระทรวง

1.1.3 พนักงานเทศบาล

พนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของเทศบาลที่ปฏิบัติงานอันเป็นภารกิจประจำสำนักงานหรืออาจจะนอกสำนักงานก็ได้ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างใกล้ชิด เพราะหน้าที่ของเทศบาลนั้นต้องติดต่อและให้บริการแก่ประชาชนตั้งแต่เกิดจนตาย ทั้งในเรื่องงานการทะเบียน การสาธารณสุข โภค การศึกษา การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งนับว่าเป็นภาระหน้าที่ที่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นมาก ซึ่งต่างกับคณะเทศมนตรีที่ว่าคณะเทศมนตรีรับผิดชอบและภารกิจในลักษณะของ “ทำอะไร” ส่วนการ “ทำอย่างไร” ก็จะเป็นหน้าที่ของพนักงานเทศบาล โดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบ

พนักงานเทศบาลจะมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับปริมาณและคุณภาพของงาน ส่วนการบรรจุแต่งตั้ง การให้ความดีความชอบ ตลอดจนการออกจากตำแหน่งเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกา ระเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ.2519 เป็นสำคัญ

พนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ประจำ มีการแบ่งหน่วยงานของเทศบาลออกเป็น 6 ส่วน (ระเบียบคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) ว่าด้วยการกำหนดส่วนการบริหารของเทศบาล การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนของพนักงาน พ.ศ.2519) เพื่อที่จะให้บริการแก่ประชาชนได้ดังนี้ (โกวิทย์ พวงงาม, 2552, หน้า 194-195)

1.1.3.1 สำนักปลัดเทศบาล มีหน้าที่ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนและนโยบายของเทศบาล ทั้งมีหน้าที่เป็นเลขานุการของสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี เกี่ยวกับงานสารบรรณ งานธุรการ งานประชาสัมพันธ์ งานนิติการ งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานทะเบียน ตลอดจนงานอื่น ๆ ที่มีได้กำหนดไว้เป็นงานของหน่วยงานใดโดยเฉพาะ เช่น สถานธนาภิบาลของเทศบาล (โรงรับจำนำ)

1.1.3.2 กองคลัง มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและการบัญชี การจัดเก็บภาษีต่าง ๆ เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ฯลฯ งานจัดทำงบประมาณ งานผลประโยชน์ของเทศบาล ควบคุมดูแลพัสดุและทรัพย์สินของเทศบาล ตลอดจนงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเงินที่มีได้กำหนดไว้เป็นงานของส่วนใดหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

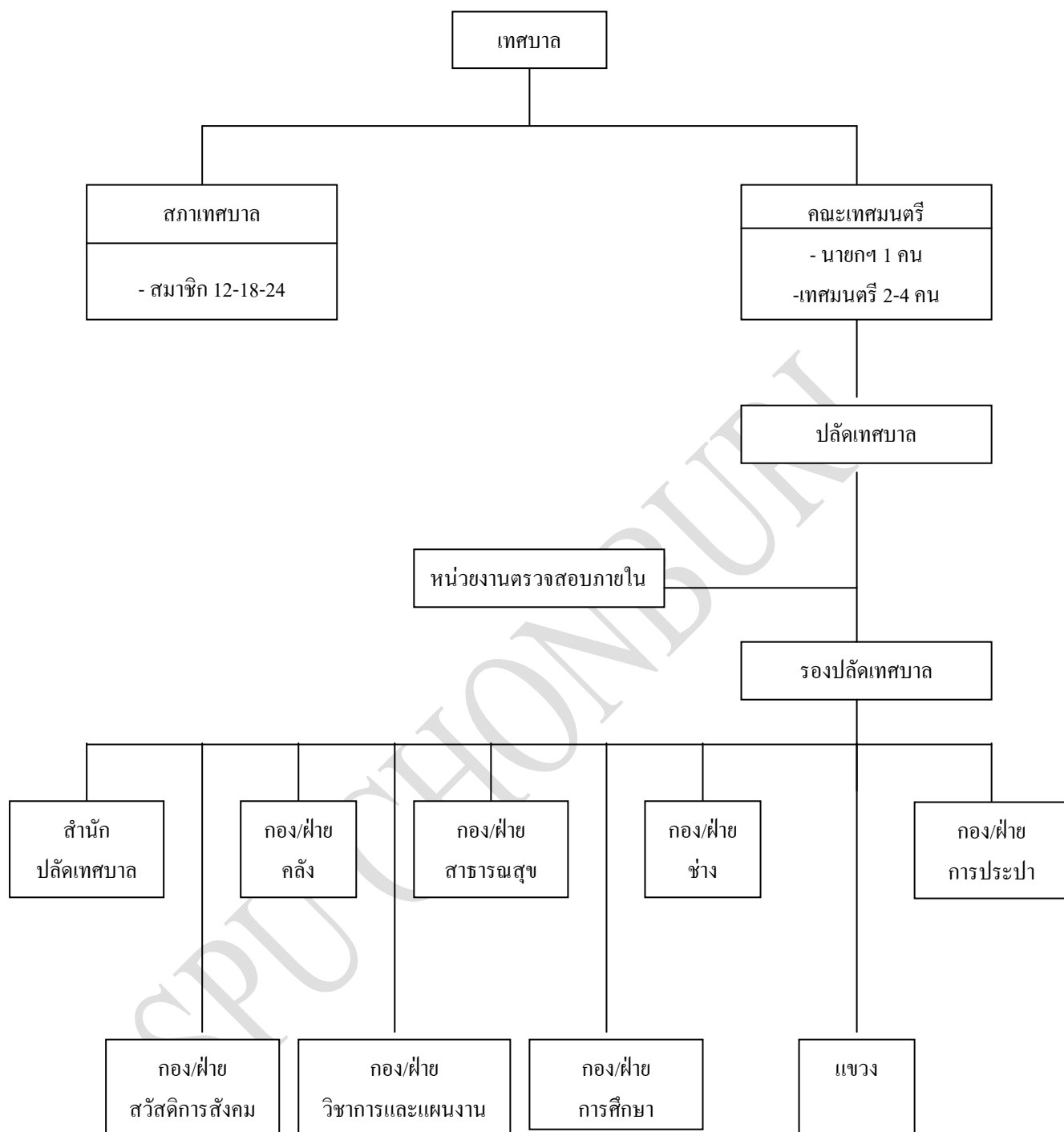
1.1.3.3 กองสาธารณสุข มีหน้าที่แนะนำช่วยเหลือด้านการเจ็บป่วยของประชาชน การป้องกันและระงับโรค การสุขาภิบาล การรักษาความสะอาด งานสัตว์แพทย์ ตลาดสาธารณะ สุสาน และฌาปนสถานสาธารณะ ตลอดจนควบคุมการประกอบอาชีพที่เกี่ยวกับสุขภาพอนามัยของประชาชน เช่น การแต่งผม การจำหน่ายอาหาร เป็นต้น ซึ่งรวมเรียกว่า การประกอบการค้า อันอาจจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน รวมทั้งงานสาธารณสุขอื่น ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายหรืองานที่ได้รับมอบหมายเทศบาลแห่งที่มีรายได้เพียงพอก็จัดตั้งโรงพยาบาลขึ้นเอง เช่น โรงพยาบาลเทศบาลนครเชียงใหม่ นอกจากนี้แล้วเทศบาลเล็ก ๆ ก็จะจัดให้มีสถานอนามัย ศูนย์บริการสาธารณสุข

1.1.3.4 กองช่าง มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานโยธา งานบำรุงรักษาทางบก ทางระบายน้ำ สวนสาธารณะ งานสำรวจและแบบแผน งานสถาปัตยกรรมและผังเมืองและงานสาธารณูปโภค งานควบคุมการก่อสร้างอาคารเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง งานเกี่ยวกับไฟฟ้าหรืองานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

1.1.3.5 กองการประปา มีหน้าที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการให้บริการและจำหน่าย น้ำสะอาด ตลอดจนจัดเก็บผลประโยชน์ในการนี้

1.1.3.6 กองการศึกษา มีหน้าที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในด้าน การศึกษาระดับประถมศึกษาของเทศบาล งานด้านการสอน การนิเทศ การศึกษา งานสวัสดิการ สังคมและนันทนาการ ตลอดจนปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

กองต่าง ๆ เหล่านี้อาจจัดให้มีฐานะเป็นสำนัก กอง ฝ่าย แผนก หรืองานก็ได้ โดย คำนึงถึงลักษณะงานในหน้าที่และความรับผิดชอบ ปริมาณ และคุณภาพของงานได้ตามความ เหมาะสมของแต่ละเทศบาล แต่หากงานใดยังไม่มีความจำเป็นจะต้องแยกจัดเป็นส่วนการ บริหารงานต่างหาก ก็ให้รวมกิจการนั้นเข้ากับส่วนอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันได้หรือเทศบาลใดมี งานอื่นเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้และไม่อาจรวมไว้กับส่วนใดได้ก็อาจจัดเป็นส่วนต่างหากก็ได้ตาม หลักเกณฑ์ข้างต้นโดยอนุโลม



ภาพที่ 1 โครงสร้างและการแบ่งส่วนการบริหารของเทศบาล

2. อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ที่ต้องทำในเขตเทศบาล และอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล นอกจากนั้น ยังมีอำนาจตามที่กฎหมายเฉพาะอื่น ๆ กำหนด โดยอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร กำหนดไว้แตกต่างกันดังมีรายละเอียดกล่าวคือ

2.1 อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552

2.1.1 หน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล

เทศบาลตำบล

(1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
 (2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
 (3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัด
 มูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

(4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
 (5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
 (6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
 (7) ส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ
 (8) บำรุงศิลปจาริตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของ
 ท้องถิ่น

(9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

เทศบาลเมือง

- (1) มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลตำบล ตามข้อ (1) ถึง ข้อ (9)
- (2) ให้มีน้ำสะอาดและการประปา
- (3) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
- (5) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- (6) ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ
- (7) ให้มีการบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (8) ให้มีการดำเนินการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น

เทศบาลนคร

- (1) มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลเมือง ตามข้อ (1) ถึง ข้อ (8)
- (2) ให้มีการบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- (3) กิจการอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- (4) การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหารในร้านจำหน่าย

อาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น ๆ

- (5) จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- (6) จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (7) การวางผังเมืองและควบคุมการก่อสร้าง
- (8) การส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว

2.2.2 หน้าที่อาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล

เทศบาลตำบล

- (1) ให้มีน้ำสะอาด หรือการประปา
- (2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- (4) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- (5) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (6) ให้มีการบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์คนเจ็บไข้
- (7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (8) ให้มีการบำรุงระบายทางน้ำ
- (10) เทศพาณิชย์

เทศบาลเมือง

- (1) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- (2) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- (3) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (4) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- (5) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
- (6) ให้มีการสาธารณสุข
- (7) จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- (8) จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา

- (9) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา
- (10) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (11) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น
- (12) เทศพาณิชย์

เทศบาลนคร

เทศบาลนครอาจจัดทำกิจการอื่น ๆ เช่นเดียวกับเทศบาลเมือง ดังกล่าวข้างต้น

2.2 อำนาจหน้าที่ของเทศบาล ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

2.2.1 เทศบาลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (4) การสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ
- (5) การสาธารณูปการ
- (6) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- (7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- (8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (9) การจัดการศึกษา
- (10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชราและผู้ด้อยโอกาส
- (11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (14) การส่งเสริมกีฬา
- (15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

- (18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย
- (19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัวและการรักษาพยาบาล
- (20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัยโรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ
- (24) การจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (25) การผังเมือง
- (26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- (27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (28) การควบคุมอาคาร
- (29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- (31) กิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

2.3 อำนาจหน้าที่ของเทศบาล ต้องดำเนินการตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.4 การปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล และตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบและการประเมินผลการปฏิบัติงานและการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

ความสัมพันธ์ระหว่างนายกเทศมนตรีกับสภาเทศบาล

การแบ่งโครงสร้างของเทศบาล พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ได้แบ่งโครงสร้างของเทศบาลเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่

1. ฝ่ายนายกเทศมนตรี

การบริหารราชการของเทศบาล กำหนดให้นายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการโดยไม่ขัดต่อกฎหมายและเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับและเทศบัญญัติ โดยการบริหารราชการของนายกเทศมนตรีกำหนดให้มีการดำเนินการดังนี้

1.1 ก่อนนายกเทศมนตรีเข้ารับหน้าที่ นายกเทศมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาลภายใน 30 วัน นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีแต่สภาเทศบาลไม่สามารถลงมติใด ๆ ในการแถลงนโยบายดังกล่าวได้ โดยการแถลงนโยบายของนายกเทศมนตรีต้องกระทำอย่างเปิดเผย และนายกเทศมนตรีต้องจัดทำนโยบายเป็นลายลักษณ์อักษรแจกให้สมาชิกสภาเทศบาลทุกคนที่มาประชุม กรณีที่นายกเทศมนตรีไม่สามารถแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาลได้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งให้นายกเทศมนตรีจัดทำนโยบายแจ้งเป็นหนังสือส่งให้สมาชิกสภาเทศบาลทุกคนภายใน 7 วัน โดยให้นำวิธีการแจ้งคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับโดยอนุโลม ในกรณีนี้ถือว่านายกเทศมนตรีได้แถลงนโยบายต่อสภาเทศบาลแล้ว (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2540, หน้า 152)

1.2 นายกเทศมนตรีต้องจัดทำรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาเทศบาลเป็นประจำทุกปี

1.3 นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรีหรือผู้ซึ่งนายกเทศมนตรีมอบหมายมีสิทธิเข้าประชุมสภาเทศบาลและมีสิทธิแถลงข้อเท็จจริง ตลอดจนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของตนต่อที่ประชุมแต่ไม่มีสิทธิออกเสียงคะแนน

1.4 เมื่อเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งเทศบาล นายกเทศมนตรีอาจทำคำร้องยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดขอให้เปิดประชุมวิสามัญได้เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแล้วเห็นสมควรก็ให้เรียกประชุมวิสามัญได้ สมัยประชุมวิสามัญให้มีกำหนดไม่เกิน 15 วันแต่ถ้าขยายเวลาออกไปอีกจะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด

1.5 ในกรณีฉุกเฉินซึ่งจะเรียกประชุมสภาเทศบาลให้ทันท่วงที่ไม่ได้นายกเทศมนตรีอาจออกเทศบัญญัติชั่วคราวได้เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดและเมื่อได้ประกาศไว้โดยเปิดเผยที่สำนักงานเทศบาลแล้วให้ใช้บังคับได้และในการประชุมสภาเทศบาลคราวต่อไป ให้นำ

เทศบัญญัติชั่วคราวนั้น เสนอต่อสภาเทศบาลเพื่ออนุมัติถ้าสภาเทศบาลอนุมัติแล้ว เทศบัญญัติชั่วคราวนั้นก็จะเป็นเทศบัญญัติต่อไป ถ้าสภาเทศบาลไม่อนุมัติ เทศบัญญัติชั่วคราวนั้นก็ตกไป แต่ทั้งนี้ ไม่กระทบถึงกิจการที่ได้เป็นไประหว่างมีการใช้เทศบัญญัติชั่วคราวนั้น คำอนุมัติและไม่อนุมัติของสภาเทศบาลดังกล่าวให้ทำเป็นเทศบัญญัติ

1.6 ความสัมพันธ์ของนายกเทศมนตรีกับสภาเทศบาล ในกรณีการเสนอเพื่อขอความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติใดหรือร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมตามกฎหมายเทศบาล

2. ฝ่ายสภาเทศบาล (กิริพงษ์ แนวมาลี และวิน พรหมแพทย์, 2540, หน้า 21-22)

2.1 ในที่ประชุมสภาเทศบาล สมาชิกเทศบาลมีสิทธิตั้งกระทู้ถามนายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีในข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับการใช้งานในหน้าที่ได้ แต่นายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีมีสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อเห็นว่าข้อความนั้น ๆ ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของเทศบาล

2.2 สภาเทศบาลมีอำนาจเลือกสมาชิกสภาเทศบาลตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญของสภาเทศบาลและมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นหรือไม่ได้เป็นสมาชิกสภาตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญของสภาเทศบาล เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล แล้วรายงานต่อสภาเทศบาล ในการตั้งคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าว นายกเทศมนตรีมีสิทธิเสนอชื่อบุคคลผู้เป็นหรือไม่เป็นสมาชิก เพื่อให้สภาเทศบาลแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการวิสามัญได้ไม่เกิน 1 ใน 4 ของจำนวนกรรมการทั้งหมด ประกอบกับคณะกรรมการที่สภาเทศบาลได้ตั้งขึ้นดังกล่าว จะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามที่คณะกรรมการมอบหมายก็ได้

2.3 สภาเทศบาลเป็นฝ่ายพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปี ร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมและอื่น ๆ ที่กฎหมายกำหนด ซึ่งนายกเทศมนตรีเป็นผู้เสนอ

2.4 สภาเทศบาลไม่สามารถลงมติใด ๆ เพื่อให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งได้

ความสัมพันธ์ระหว่างสภาเทศบาลกับนายกเทศมนตรี ในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 กำหนดให้นายกเทศมนตรี จัดทำร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม เพื่อเสนอต่อสภาเทศบาลพิจารณา 3 วาระ ได้แก่ วาระที่ 1 ชั้นรับหลักการ วาระที่ 2

ชั้นพิจารณา และวาระที่ 3 ชั้นลงมติเพื่อให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบกับร่างเทศบัญญัติดังกล่าว ซึ่งมีกระบวนการ ดังนี้

1. การเสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ในกรณีที่นายกเทศมนตรีเสนอร่างเทศบัญญัติเข้าสู่สภาเทศบาลแล้วสภาเทศบาลไม่รับหลักการหรือลงมติไม่เห็นชอบกับร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่ง ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 15 คน โดย 7 คนมาจากสภาเทศบาล ซึ่งสภาเทศบาลเป็นผู้เสนอ และอีก 7 คน เป็นผู้ซึ่งนายกเทศมนตรีเป็นผู้เสนอซึ่งต้องไม่ใช่สมาชิกสภาเทศบาล แล้วให้คณะกรรมการทั้ง 14 คน ร่วมกันปรึกษาและเสนอบุคคลซึ่งมิใช่ นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และมีได้เป็นสมาชิกสภาเทศบาลคนหนึ่งมาเป็นประธานกรรมการ โดยคณะกรรมการ 15 คนนี้ต้องพิจารณาร่างเทศบัญญัติให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้แต่งตั้งประธานกรรมการในคราวแรกแล้วรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2540, หน้า 145)

จากนั้นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งร่างที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการหรือประธานกรรมการให้นายกเทศมนตรีโดยเร็ว แล้วให้นายกเทศมนตรีเสนอร่างเทศบัญญัติดังกล่าวต่อสภาเทศบาลภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด หากนายกเทศมนตรีไม่เสนอร่างเทศบัญญัตินั้นต่อสภาเทศบาลภายในเวลาที่กำหนด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง ให้สภาเทศบาลพิจารณาร่างเทศบัญญัติที่ปรับปรุงแก้ไข โดยคณะกรรมการที่ได้รับจากนายกเทศมนตรีให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติจากนายกเทศมนตรีหากสภาเทศบาลพิจารณาไม่แล้วเสร็จใน 30 วัน หรือสภามีมติไม่เห็นชอบให้ตราร่างเทศบัญญัตินั้น ให้ร่างเทศบัญญัตินั้นตกไป และให้ใช้เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณปีที่แล้วไปพลางก่อน กรณีนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งให้ยุบสภาเทศบาล

2. การพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้นายกเทศมนตรีเสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณแก่สภาเทศบาลในกรณีที่สภาเทศบาลรับหลักการและลงมติเห็นชอบกับร่างเทศบัญญัติ ให้สภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัติให้นายอำเภอในกรณีเทศบาลตำบลแล้วให้นายอำเภอส่งร่างต่อไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือในกรณีของเทศบาลเมืองและเทศบาลนครให้ส่งร่างไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องพิจารณาร่างให้เสร็จภายใน 15 วัน (ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา ไม่แล้วเสร็จภายใน 15 วัน ให้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบ) ในกรณีที่

ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบให้ส่งร่างนั้นพร้อมเหตุผลไปให้สภาเทศบาลยื่นยันมติเดิมด้วยเสียง 2 ใน 3 ของสมาชิกเทศบาลที่มีอยู่ให้ประธานสภาเทศบาล ส่งร่างเทศบัญญัตินั้นให้แก่นายกเทศมนตรี เพื่อลงนามใช้บังคับต่อไป และให้แจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ แต่ถ้าสภาเทศบาลไม่ยื่นยันภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติคืนจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือยื่นยันตามร่างเทศบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่าสองในสามของสมาชิกสภาเทศบาลเท่าที่มีอยู่ให้ร่างเทศบัญญัติเป็นอันตกไป

การจัดทำกิจการของเทศบาล

การจัดทำกิจการของเทศบาล เพื่อดำเนินการ โครงการหรือกิจกรรมตามอำนาจหน้าที่ของกฎหมายอันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในเขตเทศบาล ได้มีการกำหนดให้มีการจัดทำกิจการและพื้นที่ในการจัดกิจการไว้ใน พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 ดังนี้

1. พื้นที่จัดทำ

แต่เดิมพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 กำหนดให้เทศบาลจัดทำกิจการได้เฉพาะในเขตพื้นที่ของเทศบาลเท่านั้น แต่ต่อมาในปี พ.ศ.2511 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2511 กำหนดให้เทศบาลอาจทำกิจการนอกเขตเทศบาลได้ ทั้งนี้เพื่อให้เทศบาลดำเนินกิจการในอำนาจหน้าที่ให้เป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นยิ่งขึ้น ดังนั้น เทศบาลจึงอาจจัดทำกิจการในหน้าที่ได้ ดังนี้

1.1 ภายในเขตเทศบาล ตามหลักการเทศบาลต้องจัดทำกิจการในเขตท้องที่ของเทศบาลเอง ทั้งนี้เพราะกิจการที่เทศบาลต้องจัดทำหรืออาจจัดทำเป็นกิจการที่มีขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนที่อยู่อาศัยในเขตเทศบาลนั้น ๆ

1.2 ภายนอกเขตเทศบาล ในบางกิจการเทศบาลอาจทำกิจการนอกเขตเทศบาลได้หากปรากฏว่ากิจการดังกล่าว เป็นกิจการที่จำเป็นต้องทำและเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่ดำเนินตามอำนาจหน้าที่อยู่ภายในเขตเทศบาลของตน โดยเทศบาลที่จะจัดทำกิจการนอกเขตจะต้องได้รับความยินยอมจากสภาแห่งท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เช่น สภาเทศบาล สภาจังหวัดหรือสภาตำบลและจะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามมาตรา 57 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2511

2. วิธีการจัดทำ

การจัดทำกิจการต่าง ๆ ของเทศบาลนั้น แต่เดิมพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ได้กำหนดวิธีในการจัดทำกิจการไว้เพียงแต่เฉพาะเทศบาลเป็นผู้จัดทำเท่านั้น ต่อมาในปี พ.ศ.2511 กำหนดให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2511 กำหนดให้เทศบาลสามารถลงทุนร่วมกับบุคคลอื่นได้ เทศบาลจึงสามารถทำกิจการในอำนาจหน้าที่ได้หลายวิธี ได้แก่

2.1 เทศบาลจัดทำเอง

2.2 เทศบาลจัดทำร่วมกับบุคคลอื่น โดยก่อตั้งบริษัทจำกัด หรือถือหุ้นในบริษัท จำกัด

สหการ

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2546 กำหนดกิจการใดอันอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไป ที่จะร่วมทำเพื่อประโยชน์ของเทศบาล ให้จัดตั้งเป็นองค์การขึ้นเรียกว่า สหการ โดยหลักการจัดตั้งสหการมีดังนี้

1. กรณีเทศบาลจัดทำกิจการเองนั้น หมายถึง กิจการที่พนักงานเทศบาลเป็นผู้ดำเนินการ รวมถึงกิจการที่เทศบาลจ้างผู้อื่นดำเนินการในลักษณะการจ้างแรงงาน หรือจ้างทำของ เช่น หน้าที่ในการกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น

2. กรณีเทศบาลจัดทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่น โดยก่อตั้งบริษัทจำกัด หรือถือหุ้นในบริษัท จำกัด วิธีการนี้เทศบาลสามารถจัดทำได้ต่อเมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยมีเงื่อนไขในการจัดทำสำหรับการร่วมทุนกับบริษัทจำกัด ที่มีเอกชนถือหุ้นอยู่ด้วยว่า บริษัทที่จัดตั้งขึ้นจะต้องมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค และเทศบาลจะต้องถือหุ้น

3. กรณีเทศบาลจัดทำกิจการในรูปแบบสหการนั้น หมายถึง การที่เทศบาลตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปร่วมกันจัดตั้งองค์การ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเพื่อจัดทำกิจการใด ๆ อันอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของเทศบาล โดยมีรายได้จากการสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์รวมทั้งอาจได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล สหการมีคณะกรรมการบริหารที่ประกอบด้วยผู้แทนของเทศบาลที่เกี่ยวข้องอยู่ด้วยการ ขุดลอกสหการ ต้องกระทำโดยตราพระราชกฤษฎีกา เช่นกันดังที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาล

เทศบัญญัติ

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติ โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อบทกฎหมาย

1. เหตุที่จะต้องออกเทศบัญญัติ กฎหมายเทศบาลบัญญัติให้เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติได้ในกรณีดังต่อไปนี้

1.1 เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาล

1.2 เมื่อกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลตราเทศบัญญัติหรือให้อำนาจตราเทศบัญญัติสำหรับการทำเทศพาณิชย์ให้ตราเป็นเทศบัญญัติ เว้นแต่กิจการที่มีรายได้หรือผลพลอยได้อันเกิดจากการกระทำตามอำนาจหน้าที่จะไม่ตราเป็นเทศบัญญัติก็ได้

2. ขั้นตอนในการตราเทศบัญญัติเป็นไปตามกฎหมายเทศบาล โดยมี 2 กรณี คือ

2.1 กรณีเทศบัญญัติทั่วไป เมื่อสภาเทศบาลมีมติเห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติเสร็จแล้ว ในกรณีเทศบาลเมืองและเทศบาลนครให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัติไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนกรณีเทศบาลตำบลให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัติไปยังนายอำเภอเพื่อส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดภายใน 7 วัน ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องพิจารณาร่างเทศบัญญัติให้แล้วเสร็จและส่งคืนประธานสภาเทศบาลภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัตินั้น ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดให้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัตินั้นแล้ว ในกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติดังกล่าว ให้ส่งนายกเทศมนตรีลงนามใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติต่อไป แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยให้ส่งร่างเทศบัญญัตินั้นพร้อมด้วยเหตุผลคืนไปยังสภาเทศบาลและให้สภาเทศบาลพิจารณาใหม่ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติคืนมาถ้าสภาเทศบาลมีมติยืนยันตามร่างเทศบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกสภาเทศบาลเท่าที่มีอยู่ให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัตินั้นให้นายกเทศมนตรีลงนามใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติและแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบต่อไป แต่ถ้าสภาเทศบาลไม่ยืนยันภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติคืนจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือยืนยันตามร่างเทศบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกสภาเทศบาลเท่าที่มีอยู่ให้ร่างเทศบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

2.2 กรณีเทศบัญญัติชั่วคราวในกรณีฉุกเฉินสภาเทศบาลไม่อาจเรียกประชุมได้ทันท่วงที คณะเทศมนตรีอาจออกเทศบัญญัติชั่วคราวได้เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดและเมื่อประกาศไว้โดยเปิดเผยที่สำนักงานเทศบาลแล้วก็ให้ใช้บังคับได้ อนุกรรมการ

ประชุมสภาเทศบาลคราวต่อไปคณะเทศมนตรีจะต้องนำเสนอเทศบัญญัติชั่วคราวนั้นต่อสภาเทศบาลเพื่ออนุมัติ ถ้าสภาเทศบาลอนุมัติแล้ว เทศบัญญัติชั่วคราวนั้นก็เป็นที่บัญญัติต่อไป ถ้าสภาเทศบาลไม่อนุมัติเทศบัญญัติชั่วคราวนั้นเป็นอันตกไปใช้บังคับต่อไปไม่ได้ส่วนกิจการที่ได้

การคลังและทรัพย์สินของเทศบาล

โดยที่เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีฐานะเป็นนิติบุคคลเทศบาลจึงมีงบประมาณของตนเอง และสามารถเป็นเจ้าของทรัพย์สินและมีสิทธิที่จะจำหน่ายโอนทรัพย์สินของตนเองได้ ในส่วนงบประมาณประจำปีของเทศบาลต้องตราขึ้นเป็นเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีสำหรับการจัดการเกี่ยวกับการเงินและทรัพย์สินของเทศบาลนั้นให้เป็นไปตามระเบียบหรือข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการคลัง รวมตลอดถึงวิธีการ งบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุ และการจ้างเหมาตามกฎหมาย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะต้องจัดให้มีการตรวจสอบการคลัง การบัญชีหรือการเงินอื่น ๆ ของเทศบาลปีละครั้งตามกฎหมายเทศบาล

สำหรับรายได้และรายจ่ายของเทศบาลนั้นกฎหมายเทศบาลได้กำหนดไว้ ดังนี้

1. รายได้ของเทศบาล

เทศบาลอาจมีรายได้จากเงิน ดังต่อไปนี้

1.1 รายได้จากภาษีตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งแบ่งเป็น 3 ประเภท คือ

(1) ภาษีอากรที่เทศบาลจัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้ายและอากรฆ่าสัตว์

(2) ภาษีที่รัฐจัดเก็บและแบ่งให้แก่เทศบาล ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต และภาษีธุรกิจตามที่กฎหมายกำหนด

(3) ภาษีอากรที่รัฐจัดเก็บและมอบให้เทศบาลทั้งจำนวน ได้แก่ ภาษีและค่าธรรมเนียม รถยนต์และล้อเลื่อน

1.2 รายได้จากค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับตามที่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

1.2.1 รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล

1.2.2 รายได้จากสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์

1.2.3 รายได้จากพันธบัตรเงินกู้หรือเงินกู้ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

1.2.4 เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์กรและนิติบุคคลต่าง ๆ ซึ่งกรณีการกู้เงินนี้แต่เดิมพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 กำหนดให้กู้เงิน ได้แก่ เฉพาะจากกระทรวง ทบวง

กรมและองค์การต่าง ๆ เท่านั้น แต่ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2498 ให้มีการกู้เงินจากนิติบุคคลได้ด้วย

- 1.2.5 รายได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 1.2.6 รายได้จากเงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- 1.2.7 รายได้อื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

2. เทศบาลอาจมีรายจ่าย ดังต่อไปนี้

- 2.1 เงินเดือน
- 2.2 ค่าจ้าง
- 2.3 เงินค่าตอบแทนอื่น ๆ เช่น เงินค่าพยาบาลให้แก่นายกเทศมนตรี และเทศมนตรี ซึ่งเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาล เงินค่าพยาบาลให้แก่ประธานสภา รองประธานสภา สมาชิกสภาเทศบาล เงินค่าเบี้ยประชุม ซึ่งเป็นไปตามข้อบังคับที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดตามฐานะของเทศบาลเป็นต้น

- 2.4 ค่าใช้สอย
- 2.5 ค่าวัสดุ
- 2.6 ค่าครุภัณฑ์
- 2.7 ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้างและทรัพย์สินอื่น ๆ
- 2.8 เงินอุดหนุน

2.9 รายจ่ายอื่นใดที่มีผลผูกพันตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

การควบคุมเทศบาล

กฎหมายเทศบาลได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นปกครองส่วนกลางกับเทศบาลไว้ ดังนี้

1. การกำกับดูแล การกระทำมีการกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดนั้น ให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งอำนาจดังกล่าวผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถชี้แจง แนะนำ ตักเตือน และตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานและเอกสารหรือสถิติใด ๆ จากเทศบาลมาตรวจ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจง หรือสอบสวนก็ได้ ในกรณีนี้กฎหมายยังได้กำหนดให้อำนาจแก่นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมดูแลเทศบาลตำบลในอำเภอให้ปฏิบัติตามหน้าที่

โดยถูกต้องตามกฎหมาย ประกอบกับมีอำนาจหน้าที่ชี้แจงแนะนำคัดเตือน ตรวจสอบกิจการ เรียก รายงานและเอกสารหรือสถิติใด ๆ จากเทศบาลมาตรวจ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือ พนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนได้อีกด้วย

เมื่อนายอำเภอในกรณีเทศบาลตำบล หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีเทศบาลเมืองและ เทศบาลนคร เห็นว่านายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีผู้ใดปฏิบัติหน้าที่ไปในทางที่อาจเป็น การเสียหายแก่เทศบาลหรือเสียหายแก่ราชการ นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี ได้ ชี้แจงแนะนำ คัดเตือน แล้วไม่ปฏิบัติตามนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณีมีอำนาจ หน้าที่จะสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติของนายกเทศมนตรี หรือรองนายกเทศมนตรีนั้นไว้ ก่อนได้ แล้วให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรับรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบภายใน กำหนด 15 วัน นับแต่วันที่มีคำสั่ง เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยสั่งการตาม สมควร คำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่สั่งการข้างต้นไม่กระทบกระเทือนสิทธิของ บุคคลภายนอกผู้กระทำโดยสุจริต

นอกจากนี้ เมื่อเห็นจำเป็นที่จะให้เทศบาลใดอยู่ในความควบคุมดูแลของ กระทรวงมหาดไทยโดยตรงก็ให้ทำได้โดยตรงเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยให้อำนาจหน้าที่ของ นายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดอันเกี่ยวกับเทศบาลนั้นให้เป็นอำนาจ หน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยหรือผู้ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย

2. การกำกับดูแลตัวบุคคลในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า นายกเทศมนตรี รองนายก เทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาล ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตาม หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมี ความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่เทศบาลหรือแก่ราชการให้ เสนอความเห็น ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย พร้อมด้วยหลักฐาน รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยอาจใช้ดุลยพินิจอาจสั่งให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภา เทศบาลหรือรองประธานสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่งก็ได้ คำสั่งของรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยให้เป็นที่สุด

3. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยังมีอำนาจยุบสภาเทศบาล เพื่อคุ้มครองประโยชน์ ของประชาชนในเขตเทศบาลหรือประโยชน์ประเทศเป็นส่วนรวมโดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัด รายงาน เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อยุบสภาเทศบาลก็ได้ เมื่อมีการยุบสภา เทศบาลข้างต้นหรือกรณีอื่นที่กำหนดไว้ในกฎหมายเทศบาล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมี อำนาจยุบสภาเทศบาลและต้องแสดงเหตุผลในการยุบสภาเทศบาลไว้ในคำสั่งด้วย เมื่อมีการยุบสภา

เทศบาลแล้วให้มีการเลือกสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นใหม่ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลภายใน 45 วัน

คณะกรรมการที่ปรึกษาการเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ได้บัญญัติให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาการเทศบาลเพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับกิจการของเทศบาล

1. คณะกรรมการที่ปรึกษาการเทศบาล ประกอบด้วย

- 1.1 ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน
- 1.2 อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
- 1.3 อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง
- 1.4 อธิบดีกรมตำรวจ
- 1.5 อธิบดีกรมสามัญศึกษา
- 1.6 อธิบดีกรมวิสามัญศึกษา
- 1.7 อธิบดีกรมการแพทย์
- 1.8 อธิบดีกรมอนามัย
- 1.9 ผู้อำนวยการสำนักงานประมาต

1.10 ผู้อำนวยการส่วนการปกครองท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็น
เลขานุการ

1.11 กรรมการอื่นซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งไม่เกิน 5 คน
กรรมการตามข้อ 2 ถึงข้อ 10 เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง โดยคณะกรรมการที่ปรึกษา
เทศบาลมีหน้าที่ให้คำปรึกษาและเสนอข้อแนะนำแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับ
กิจการเทศบาลโดยทั่วไป ส่วนวาระการดำรงตำแหน่งกำหนดให้อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี เมื่อพ้น
จากตำแหน่งกรรมการที่ปรึกษาการเทศบาลอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้

2. การพ้นตำแหน่งของกรรมการที่ปรึกษาการเทศบาลนอกจากจะพ้นตำแหน่งตามวาระ
แล้วสามารถพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- 2.1 ตาย
- 2.2 ลาออก
- 2.3 เป็นบุคคลล้มละลาย
- 2.4 เป็นบุคคลไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ

2.5 ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่คดีความผิดที่เป็นลหุโทษ หรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท

เมื่อกรรมการที่ปรึกษาเทศบาลพ้นตำแหน่งก่อนวาระ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาจแต่งตั้งผู้อื่นทำหน้าที่แทนได้ โดยให้กรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งใหม่อยู่ในตำแหน่งตามวาระ เท่าผู้ที่ตนแทน

3. การประชุมของคณะกรรมการที่ปรึกษาการเทศบาล ให้ประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม ประกอบกับการประชุมของกรรมการที่ปรึกษาการเทศบาลทุกครั้งต้องมีกรรมการมาประชุม ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม ส่วนการวินิจฉัยชี้ขาดการประชุมให้ถือเสียงข้างมากของกรรมการในที่ประชุม โดยให้กรรมการคนหนึ่งมีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงในที่ประชุมเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาดในการประชุม

ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรี

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 กำหนดให้นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี เพื่อเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาล ดังนี้

1. คุณสมบัติของที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีต้องมีใช้ สมาชิกสภาเทศบาล ส่วนจำนวนที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรี นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งได้จำนวนดังนี้

1.1 เทศบาลตำบลให้แต่งตั้งได้จำนวนไม่เกิน 2 คน

1.2 เทศบาลเมืองให้แต่งตั้งได้จำนวนไม่เกิน 3 คน

1.3 เทศบาลนครให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกิน 5 คน

จำนวนที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีเป็นไปตามมาตรา 48 อัญญาแห่งกฎหมายเทศบาล

2. ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีต้องไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

2.1 ดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เว้นแต่ตำแหน่งที่ดำรงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

2.2 รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ เป็นพิเศษจากส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจนอกเหนือไปจากที่ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติกับบุคคลใน ธุรกิจการงานตามปกติ

2.3 เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็น คู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลนั้นหรือที่เทศบาลนั้นจะกระทำ

บทบัญญัติดังกล่าวมิให้ใช้บังคับกับกรณีที่บุคคลที่ได้รับเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ หรือเงินปีพระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกันและมีให้ใช้บังคับกับกรณีบุคคล ดังกล่าวตามวรรคหนึ่งรับเงินตอบแทนค่าเบี้ยประชุมหรือเงินเดือนอื่นใดเนื่องจากการดำรง ตำแหน่งกรรมการของรัฐสภาหรือวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรหรือ สภาเทศบาลหรือสภา ท้องถิ่น หรือกรรมการที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นโดยตำแหน่ง

3. การพ้นตำแหน่งของที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานายกเทศมนตรี มีดังต่อไปนี้

3.1 นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง

3.2 นายกเทศมนตรีมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง

3.3 ตาย

3.4 ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกจากนายกเทศมนตรี

3.5 กระทำการฝ่าฝืนตามมาตรา 48 จดุทศ แห่งกฎหมายเทศบาล

3.6 ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

เมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับความเป็นที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการ นายกเทศมนตรี ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการ จังหวัดให้เป็นที่สุด

4. เงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการ นายกเทศมนตรีให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลของ ต่างประเทศ

1. รูปแบบการบริหารราชการของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส (French Republic) เป็นรัฐเดี่ยวและจัดการปกครองใน ลักษณะที่เน้นหลักการรวมศูนย์อำนาจที่คล้ายคลึงกับประเทศไทยมาก เป็นสมาชิกของสหภาพ ยุโรป (European Union : “EU”) และเป็นประเทศที่ใหญ่ที่สุดในยุโรปตะวันตก มีเนื้อที่ทั้งหมด ประมาณ 547,026 ตร.กม. (211,207 ตารางไมล์) (โกวิท พวงงาม, 2552, หน้า 89)

การปกครองของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบสาธารณรัฐ (Republic) มีประธานาธิบดีเป็นประมุข และมีรัฐสภา (Parliament) ประกอบด้วย 2 สภา

(1) วุฒิสภา (Senate) มีสมาชิก 321 คน เลือกตั้งทางอ้อมโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาจังหวัด และผู้แทนของคณะเทศมนตรีของแต่ละท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 9 ปี แต่ทุก ๆ 3 ปี 1 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมดจะต้องออกจากตำแหน่ง และเลือกตั้งซ่อมใหม่

(2) สภาผู้แทนราษฎร (House of Representative) มีสมาชิก 577 คน เลือกตั้งโดยประชาชนทั่วประเทศ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี

ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ชื่อว่าเป็นแม่บทของระบบกึ่งประธานาธิบดี อันเป็นการผสมผสานระหว่างระบบรัฐสภากับระบบประธานาธิบดี อีกทั้งยังเป็นประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าทางด้านการเมืองและการบริหารสืบต่อกันมาช้านาน

การบริหารราชการของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส จัดระบบเป็น 3 ชั้น แบ่งออกเป็น การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีสาระสำคัญโดยสังเขป ดังนี้

1.1 โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน

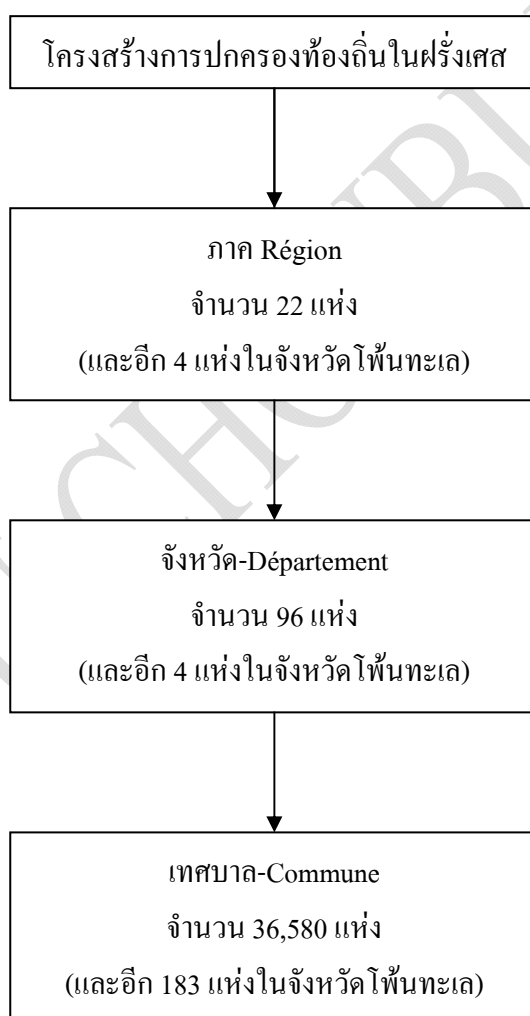
(1) การบริหารราชการส่วนกลาง ประกอบด้วย กระทรวง (Ministers) และหน่วยงานต่าง ๆ ในส่วนกลาง โดยมีรัฐบาลกลาง (Central Government) ได้แก่ ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี ประธานาธิบดีซึ่งเป็นประมุขของประเทศ (Head of State) จะได้รับเลือกตั้งจากประชาชนทั่วประเทศ และนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้ารัฐบาล (Head of Government) จะถูกแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีและประธานาธิบดีจะแต่งตั้งรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของนายกรัฐมนตรี

(2) การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ถือได้ว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ (Local state government) และเป็นวิธีการจัดระเบียบบริหารราชการที่ใช้มานานในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสการบริหารราชการส่วนภูมิกาคนี้ เป็นการบริหารราชการที่ราชการส่วนกลางได้แบ่งอำนาจหน้าที่จากราชการส่วนกลางออกไปส่วนภูมิภาค (Deconcentration) เพื่อให้ตัวแทนของรัฐเข้าไปดูแลและบริหารกิจการต่าง ๆ ในพื้นที่นอกศูนย์กลาง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดประจำจังหวัดที่เป็นเมืองหลวงของภาคทำหน้าที่เป็นผู้ว่าราชการภาคประจำภาคนั้น ๆ ไปพร้อมกันเพื่อทำหน้าที่ประสานงานหน่วยงานต่าง ๆ ของราชการส่วนกลางในระดับภาค รวมถึงเป็นหัวหน้าผู้บริหารหน่วยงานพิเศษอื่น ๆ ที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ด้านการพัฒนา การบริหารราชการส่วนภูมิภาคจึงมีเขตการปกครองเพิ่มขึ้น ประกอบกับมีองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ส่วน กล่าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดและหน่วยงานของกระทรวงประจำส่วนภูมิภาค

(3) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นระบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสในปัจจุบันมีการจัดโครงสร้างในแบบสามชั้น (Three-tiers system) ซึ่งประกอบไปด้วย ภาค (Région) จังหวัด (Département) และเทศบาล (Commune) ครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศนอกเหนือจากนี้จะมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ ซึ่งประกอบไปด้วย

- การบริหารงานในเขตนครปารีสและเขตเมืองใหญ่ (เมือง Lyon และเมือง Marseille) และ

- การปกครองนอกแผ่นดินใหญ่ (Mainland) ประกอบด้วย เกาะ Cosica จังหวัดโพ้นทะเล (DOM) และดินแดนโพ้นทะเล (TOM) (โกวิทย์ พวงงาม, 2552, หน้า 89)



ภาพที่ 2 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นภายในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

1.2 รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นภายในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้แบ่งรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น 4 ประเภท คือ เทศบาล (Commune) จังหวัด (Département) ภาค (Région) และการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ส่วนรูปแบบการดำเนินการของแต่ละประเภท มีสาระสำคัญดังนี้

1.2.1 เทศบาล (Commune)

คอมมูนหรือเทศบาล ถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับรากฐานที่มีความเก่าแก่และมีขนาดเล็กที่สุดเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ ปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้นถึง 36,580 แห่ง (และอีก 183 แห่งในจังหวัดโพ้นทะเล) มีจำนวนสมาชิกสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งถึงประมาณ 550,000 คน เทศบาลโดยส่วนใหญ่ถึงกว่าร้อยละ 90 จะมีลักษณะเป็นเมืองขนาดเล็กและอยู่ในพื้นที่ชนบท ซึ่งมีจำนวนประชากรต่ำกว่า 1,500 คน

การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบนี้ถือเป็นสถาบันทางการเมืองที่เก่าแก่และฝังรากลึกมาอย่างช้านาน อีกทั้งยังสะท้อนถึงลักษณะทางประวัติศาสตร์สังคมของชุมชนอย่างแท้จริง คอมมูนหรือเทศบาลในสมัยปัจจุบันมีพื้นฐานทางพัฒนาการมาจากเขตทางศาสนา (Parishes) ตั้งแต่ศตวรรษที่ 10-12 และต่อมาในสมัยหลังการปฏิวัติฝรั่งเศสก็ได้มีการจัดเขตพื้นที่ใหม่ แต่โดยรวมก็ยังคงอยู่บนฐานของเขตทางศาสนาเดิม สถานะของคอมมูนในฐานะที่เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่เกิดขึ้นในปี ค.ศ.1884 อันเป็นผลจากการออกกฎหมายพระราชบัญญัติเทศบาล (Municipal Government Act 1884) ครอบคลุมชุมชนต่าง ๆ ทั่วประเทศตั้งแต่เมืองขนาดใหญ่ไปจนถึงหมู่บ้านเล็ก ๆ ในชนบท

โดยทั่วไป แม้เทศบาล (Commune) จะถูกมองว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กและขาดศักยภาพทางการบริหาร แต่ในอีกด้านหนึ่งประชาชนชาวฝรั่งเศสกลับมีความผูกพันและระบุดตนเอง (Identify) เข้ากับคอมมูนที่ตนอยู่อาศัยอย่างแนบแน่น เนื่องจากคอมมูนนั้นเปรียบเสมือนกับสัญลักษณ์ของการแสดงตนเองในฐานะพลเมือง (Symbol of civic identification) ด้วยจำนวนที่มากและความหลากหลายที่มีอยู่ ทำให้เป็นการยากที่จะอธิบายถึงลักษณะร่วมของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับนี้

1.2.2 จังหวัด (Département)

จังหวัดมิใช่เขตการปกครองตามธรรมชาติดังเช่นกรณีของเทศบาล หากแต่เป็นเขตการปกครองที่ถูกกำหนดขึ้นภายหลังการปฏิวัติฝรั่งเศส โดยความมุ่งหมายให้เป็นองค์กรระหว่างกลาง (Intermediate) ที่เชื่อมโยงการปกครองในระดับท้องถิ่นเข้ากับรัฐส่วนกลาง กลายเป็นการปกครองส่วนภูมิภาคที่ดำรงอยู่คู่กับระบบการเมืองการปกครองของฝรั่งเศสมาช้านาน โดยอยู่

ภายใต้การบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งแต่งตั้งจากส่วนกลาง และศาลาว่าการจังหวัดก็เปรียบเสมือนกับเป็นศูนย์รวมหรือจุดบรรจบของผลประโยชน์ในระดับท้องถิ่นที่นักการเมืองท้องถิ่น ชนชั้นนำท้องถิ่น และข้าราชการส่วนกลางจะเข้ามานั่งเจรจาต่อรองและทำความเข้าใจการเมืองและการบริหารในระดับท้องถิ่น

ต่อมาภายหลังกระบวนการกระจายอำนาจในต้นทศวรรษที่ 1980 พื้นที่จังหวัดได้มีการมีสถานะใหม่เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ซ้อนทับอยู่กับการปกครองส่วนภูมิภาค เมื่อรัฐบาลได้มีการโอนอำนาจทางการบริหารกิจการสาธารณะต่าง ๆ ให้อยู่ในความรับผิดชอบของสภาจังหวัด (Conseil général) ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และบทบาทในฐานะผู้บริหารของผู้ว่าราชการจังหวัดก็ถูกแทนที่โดยประธานสภาจังหวัด (Président du conseil général) โดยมีงบประมาณอำนาจหน้าที่ บุคลากร และทรัพย์สินเป็นของตนเองแยกออกจากจังหวัดในฐานะการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ปัจจุบันการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบจังหวัดมีจำนวนทั้งสิ้น 96 แห่ง (และอีก 4 แห่งในจังหวัดโพ้นทะเล) จัดทำบริการสาธารณะที่เกินขีดความสามารถของเทศบาลหรือกิจการที่ครอบคลุมพื้นที่ขนาดใหญ่ รวมถึงบทบาทในฐานะผู้ประสานงานระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นหรือองค์กรความร่วมมือเพื่อจัดทำบริการต่าง ๆ

1.2.3 ภาค (Région)

การจัดตั้งเขตการปกครองในรูปแบบของภาคเป็นผลมาจากความพยายามของรัฐบาลกลางนับแต่ปลายยุคทศวรรษที่ 1950 ซึ่งต้องการจัดตั้งเขตการบริหารขนาดใหญ่เพื่อกระจายภารกิจและอำนาจหน้าที่ซึ่งรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง ขณะเดียวกันต้องสามารถรองรับนโยบายด้านการพัฒนาขนาดใหญ่ที่ครอบคลุมพื้นที่เกินกว่าจังหวัดที่มีอยู่เดิม ดังนั้น ในปี ค.ศ.1956 รัฐบาลจึงได้ริเริ่มโดยการจัดให้มี “เขตจัดตั้งในระดับภาค” (Programme régions) จำนวน 22 แห่งขึ้นและเริ่มมีความชัดเจนในยุคทศวรรษที่ 1960 เมื่อรัฐบาลต้องการเร่งการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับภูมิภาค จึงได้มีการรวบเอาจังหวัดต่าง ๆ เข้าไว้ด้วยกัน โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในเขตภาค เป็นผู้ดูแลคณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับภาค (CODERS) ชุดต่าง ๆ ซึ่งเป็นกลไกพิเศษที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อผลด้านการพัฒนา

ความพยายามจัดตั้งภาคให้เป็นเขตการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1969 เมื่อนายพลเดอโกลล์ (Le General Charles de Gaulle) ได้ขอให้มีการออกเสียงประชามติเกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ในระดับภาคแต่กลับไม่ประสบความสำเร็จ ต่อมาในปี ค.ศ.1972 จึงได้มีการออกพระราชบัญญัติ ลงวันที่ 5 กรกฎาคม จัดตั้งภาคขึ้นมาโดยไม่มีสถานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ให้มีสถานะเป็น “องค์กรมหาชนอิสระ”

(Etablissement public) ทำหน้าที่ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตภาค (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2544, หน้า 58) อย่างไรก็ตาม ความพยายามจัดตั้งภาคให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงมีอยู่ต่อ โดยเหตุผลของความจำเป็นปรากฏอยู่ในรายงานที่มีความสำคัญยิ่งของคณะกรรมการที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นเพื่อศึกษาเกี่ยวกับการบริหารงานในภาครัฐ (The “Guichard Report”) ซึ่งกล่าวได้ว่า “รัฐบาลกลางได้ดูดซับเอากิจกรรมทางการบริหารเกือบทั้งหมดเข้ามาอยู่ในมือของตนและเป็นการเข้าไปควบคุมดูแลแม้แต่เรื่องที่เป็นรายละเอียดปลีกย่อยหน่วยงานราชการส่วนกลางได้เกิดการขยายตัวทั้งในแง่จำนวนองค์กรและขอบข่ายภารกิจของตน แต่ทั้งนี้ เป็นไปอย่างกระจัดกระจายไร้ทิศทาง จึงนำไปสู่สภาพปัญหาของการรวมศูนย์อำนาจแต่ขาดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Centralization without the benefits of unity) การบริหารกิจการสาธารณะในระดับท้องถิ่นจึงมิได้เป็นเรื่องของชุมชนท้องถิ่นที่จะจัดการกันเอง กลับถูกส่วนกลางเข้ามาแทรกแซงทั้งในด้านงบประมาณและการกำกับดูแลในรูปแบบต่าง ๆ ” (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2545, หน้า 77) ดังนั้น กระบวนการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นในต้นทศวรรษที่ 1980 ภาคในฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงได้เกิดขึ้น โดยมีสภาภาค (Conseil régional) ที่มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งทำหน้าที่ฝ่ายสภา มีประธานสภาภาค (Président du conseil régional) เป็นผู้นำฝ่ายบริหาร และมีคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม (Comité économique et social) ทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษา

ปัจจุบันภาคมีจำนวนทั้งสิ้น 22 แห่ง (และอีก 4 แห่งในจังหวัดโพ้นทะเล) มีลักษณะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในโครงสร้างส่วนบน (Upper tier) เพื่อทำหน้าที่ด้านยุทธศาสตร์และการวางแผนในระดับท้องถิ่น และถูกจัดวางบทบาทในฐานะองค์กรพี่เลี้ยงเพื่อทำหน้าที่วางกรอบ สนับสนุน และจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นต่าง ๆ ให้กับจังหวัดและเทศบาลซึ่งถูกจัดวางให้เป็นองค์กรในระดับปฏิบัติการ

1.2.4 การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

นอกเหนือจากองค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งสามรูปแบบข้างต้นแล้ว ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสยังได้มีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเพื่อทำหน้าที่ในเขตเมืองใหญ่ (Les grandes villes) ที่มีจำนวนประชากรหนาแน่นและมีสภาพความเป็นเมืองสูง ซึ่งประกอบไปด้วยการปกครองท้องถิ่นในนครปารีส (Ville-de-Paris) และการปกครองท้องถิ่นในเขตเมืองใหญ่อีกสองแห่งคือ Lyon และ Marseille

1.2.4.1 นครปารีส

นครปารีส หรือ Ville-de-Paris ถือเป็นเมืองหลวงของประเทศและมีสถานะเป็นเขตจังหวัดพิเศษ โดยตั้งอยู่ในภาค ที่ชื่อว่า “Ile-de-France” แต่เดิมนครปารีสก็มีสถานะเป็นเขต

พิเศษอยู่แล้วตั้งแต่การออกกฎหมายในปี ค.ศ.1884 ในปัจจุบันการบริหารปกครองในเขตมีพื้นที่รวม 12,000 ตารางกิโลเมตรนครปารีสจะมีสองสถานะพร้อม ๆ กัน กล่าวคือ เป็นทั้งเทศบาล (Commune) และจังหวัด (Département) นอกจากนี้ ผลจากกฎหมายสองฉบับที่ออกในปี ค.ศ.1982 ได้มีการกระจายอำนาจลงไปยังเขตหรืออำเภอ (Arrondissement) ทำให้นครปารีสมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นทั้งหมด 3 รูปแบบซ้อนทับกันอยู่ภายใน (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2544, หน้า 64)

1.2.4.1.1 เทศบาลนครปารีส

นับแต่กฎหมายที่ออกในปี ค.ศ.1975 กำหนดให้นครปารีสมีเทศบาลเมืองปารีสโดยโครงสร้างทางการบริหารก็เช่นเดียวกันกับเทศบาลโดยทั่วไป กล่าวคือประกอบไปด้วยสภานครปารีส (Le Conseil de Paris) มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงและมีจำนวนทั้งสิ้น 163 คน และฝ่ายบริหารได้แก่ นายกเทศมนตรีนครปารีส (Le maire de Paris) มีที่มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมโดยเลือกจากบรรดาสมาชิกสภาด้วยกันเอง โดยทั่วไปแล้วอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีนครปารีสมีลักษณะเช่นเดียวกับนายกเทศมนตรีของเทศบาลอื่น ๆ เว้นแต่ได้มีการกำหนดภารกิจที่เกี่ยวกับกิจการตำรวจเทศบาล (Police municipale) เพิ่มเติมเข้ามาให้นายกเทศมนตรีนครปารีสต้องรับผิดชอบ เช่น การรักษาความสะอาดของถนน การรักษาความเป็นระเบียบของตลาดและการดูแลการจราจร เป็นต้น

1.2.4.1.2 จังหวัดปารีส พื้นที่ทางการบริหารในนครปารีสนอกจากจะเป็นเทศบาลแล้ว ยังมีสถานะเป็นจังหวัดมาตั้งแต่ครั้งที่ได้ออกกฎหมายกลางเกี่ยวกับจังหวัด ตั้งแต่ปี ค.ศ.1871 ดังนั้น พื้นที่ของนครปารีสจึงเป็นทั้งเทศบาลและจังหวัดไปพร้อม ๆ กัน ด้วยเหตุนี้หลังจากกระบวนการกระจายอำนาจในปี ค.ศ.1982 ที่ได้มีการถ่ายโอนอำนาจกเทศการณบริหารในระดับจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น จึงทำให้สภานครปารีสและนายกเทศมนตรีนครปารีสทำหน้าที่เป็นสภาจังหวัด (Conseil générale) และประธานสภาจังหวัด (Président de conseil général) ในเวลาเดียวกัน

นอกจากนี้ อำนาจหน้าที่เดิมซึ่งเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้ถ่ายโอนลงมาจึงกลายเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีนครปารีส (ที่ดำรงตำแหน่งในฐานะประธานสภาจังหวัดอีกตำแหน่งหนึ่ง) ที่ต้องรับผิดชอบภารกิจดังกล่าวเพิ่มเติมจากนายกเทศมนตรีโดยทั่วไปแต่ในแง่ของการบริหารงบประมาณแล้ว จะมีระบบงบประมาณที่แยกขาดออกจากกันกล่าวคือ สภานครปารีสจะมีหน้าที่พิจารณาขออนุมัติรายจ่าย 3 ประเภท คือ งบประมาณของเทศบาลนครปารีส งบประมาณของจังหวัดปารีส และงบประมาณสำหรับกิจการด้านตำรวจ (ซึ่งจัดเตรียมและบริหารงานโดยหน่วยงานพิเศษที่ตั้งขึ้นมาดูแลกิจการด้านตำรวจโดยเฉพาะ เรียกว่า “Prefect of Police”)

1.2.4.1.3 เขต (Arrondissements) พื้นที่ของนครปารีสได้มีการจัดแบ่งออกเป็นเขตหรืออำเภอ (Arrondissements) จำนวน 20 เขต ซึ่งจากกฎหมายลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ.1982 ได้มีการกระจายอำนาจลงไปยังพื้นที่เหล่านี้ กล่าวคือ แต่ละเขตจะมีสภาเขต (Conseil d'arrondissements) และนายกเทศมนตรีเขต (Le maire d'arrondissements) เป็นของตนเอง สภาเขตจะประกอบไปด้วยสมาชิกสองประเภท ประเภทแรกได้แก่ สมาชิกสภานครปารีสซึ่งได้รับเลือกตั้งในเขตนั้น และประเภทที่สอง ได้แก่ สมาชิกสภาเขต (Conseillers d'arrondissements) มาจากการเลือกตั้งภายในเขตนั้น ๆ โดยจำนวนสมาชิกประเภทนี้จะมีจำนวนเท่ากับสองเท่าของจำนวนสมาชิกสภานครที่ได้รับเลือกในเขตนั้น (แต่ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า 10 คนและไม่เกิน 40 คน) ส่วนนายกเทศมนตรีเขต จะเลือกจากสมาชิกสภาเขตที่เป็นสมาชิกสภานครปารีสประจำเขตนั้น

สภาเขตมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการกิจการต่าง ๆ ตามมติของสภานครปารีส รวมถึงกิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเขต มีอำนาจในการตั้งกระทู้ถามในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของเขตต่อนายกเทศมนตรีนครปารีสหรือสภานครปารีส ทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษาต่อสภานครปารีสในเรื่องสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเขต เช่น การผังเมือง การวางแผนการใช้ที่ดิน เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีอำนาจในการวางแผนกฎเกณฑ์การใช้เงินงบประมาณที่สภานครปารีสเป็นผู้จัดทำในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการด้านสถานดูแลเด็กก่อนวัยเรียน สวนสาธารณะ สนามกีฬา เป็นต้น ส่วนนายกเทศมนตรีเขต มีหน้าที่เกี่ยวกับการทะเบียนราษฎร การเกณฑ์ทหาร การจัดทำบัญชีผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เป็นประธานกองทุนโรงเรียน อำนาจในการอนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดิน เป็นต้น ทั้งนี้ เขตจะมีงบประมาณเพื่อใช้ในการบริหารที่เป็นของตนเอง โดยจะเป็นหมวดหนึ่งซึ่งแนบอยู่ในงบประมาณของเทศบาลนครปารีส ส่วนในด้านบุคลากรของเขตจะถือว่าเป็นบุคลากรของเทศบาลนครปารีส

1.2.4.2 เมืองใหญ่ (Lyon และ Marseille)

การบริหารงานในเขตเมือง Lyon และเมือง Marseille แต่เดิมจะมีรูปแบบการบริหารในรูปของเทศบาล (Commune) เช่นเดียวกับที่อื่น ๆ แต่ผลจากการเติบโตของเมืองทั้งในด้านประชากรและสภาพความเป็นเมือง ทำให้การบริหารงานในแบบเดิมไม่สอดคล้องกับสภาวะแวดล้อมและปัญหาใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติของเมืองใหญ่ ดังนั้น กฎหมายที่ออกในปี ค.ศ. 1982 ฉบับเดียวกันกับที่ใช้แก้ไขระบบการบริหารในเขตนครปารีส ก็ไม่มีการปรับปรุงระบบการบริหารในเขตเมืองทั้งสองด้วย กล่าวคือ กฎหมายดังกล่าวได้เพิ่มจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลของทั้งสองเมือง โดยเมือง Lyon เพิ่มเป็น 73 คน และเมือง Marseille เพิ่มเป็น 101 คน (ปกติเทศบาลจะมีจำนวนสมาชิกสภาได้ไม่เกิน 69 คน) และภายในพื้นที่เทศบาลยังได้มีการขอแบ่งพื้นที่ออกเป็นเขตย่อย ๆ (Arrondissements) โดยเมือง Lyon มี 9 เขต และเมือง Marseille มี 16 เขต และภายในเขต

ต่าง ๆ ก็มีรูปแบบการบริหารงานโดยมีสภาเขตและนายกเทศมนตรีเขตเช่นเดียวกันกับการบริหารของนครปารีส

1.3 โครงสร้างการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้จัดแบ่งโครงสร้างการบริหารภายในของแต่ละรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยโครงสร้างการบริหารราชการของเทศบาล (Commune) และโครงสร้างการบริหารของจังหวัดจะมีลักษณะเดียวกัน คือ แยกเป็น 2 ฝ่ายระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร ส่วนโครงสร้างองค์กรของภาคจะประกอบไปด้วย 3 ส่วนคือสภาภาค ประธานสภาภาค และคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม โดยแต่ละรูปแบบมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

1.3.1 เทศบาล

เทศบาลทุกแห่งจะมีการจัดโครงสร้างการบริหารแยกออกเป็นสองส่วนประกอบด้วยสภาเทศบาล (Conseil municipal) ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ และนายกเทศมนตรี (Maire) ทำหน้าที่ด้านการบริหาร ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1.3.1.1 สภาเทศบาล

สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาล มีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนและมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี สำหรับจำนวนสมาชิกสภาจะแปรผันไปตามจำนวนประชาชนภายในเทศบาลแต่ละแห่งซึ่งกำหนดไว้ตายตัวเป็นลำดับชั้น เช่น จำนวนประชากรต่ำกว่า 100 คน จะมีสมาชิกสภาได้ 9 คน จำนวนประชากร 100-499 คน จะมีสมาชิกสภาได้ 11 คน จำนวนประชากร 500 -1499 คน จะมีสมาชิกสภาได้ 15 คน และจะเรียงลำดับชั้นเช่นนี้ไปเรื่อย ๆ โดยจำนวนสมาชิกสภาสูงสุดที่มีได้ คือ 69 คนในเทศบาลที่มีประชากรมากกว่า 300,000 คน

การประชุมสภาปกติจะต้องมีขึ้นอย่างน้อยทุก ๆ 3 เดือน หรือมีการเรียกประชุมโดยนายกเทศมนตรีในเรื่องที่เห็นว่ามีความสำคัญ นอกจากนี้ หากตัวแทนของรัฐที่ประจำอยู่ในเขตจังหวัด หรือสมาชิกสภาจำนวน 1 ใน 3 ของสภาเทศบาลที่มีจำนวนประชากรตั้งแต่ 3,500 คนขึ้นไป หรือสมาชิกสภาเทศบาลจำนวนกึ่งหนึ่งในเทศบาลที่มีจำนวนประชากรน้อยกว่า 3,500 คน สามารถร้องขอให้มีการประชุมสภาได้ ซึ่งการตัดสินใจของสภาจะยึดถือเสียงข้างมาก (Absolute majority)

โดยทั่วไปสภาเทศบาลมีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจในเรื่องดังต่อไปนี้ การจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สินของเทศบาล การจัดการด้านการคลังและการงบประมาณ การจัดการด้านการบริหารงานบุคคลและการเข้าร่วมหรือลงทุนในองค์กรวิสาหกิจ

นอกจากนี้สมาชิกสภาอาจมีบทบาทหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ได้รับการแต่งตั้งหรือมอบหมาย เช่น การเข้าดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีหรือคณะเทศมนตรี (Adjoint) คณะกรรมการของสภาเทศบาล หรือคณะกรรมการบริหารของหน่วยงานอื่น ๆ เช่น โรงพยาบาล หน่วยงานวิสาหกิจรวม องค์กรความร่วมมือรัฐกับเอกชนหรือหน่วยงานระดับชาติ เป็นต้น อีกทั้งยังมีบทบาทในฐานะผู้ให้ความคิดเห็นและคำปรึกษาในกิจการทั้งหลายทั้งปวงที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของสาธารณะหรือได้รับการร้องขอจากตัวแทนของรัฐ เช่น การกำหนดเงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือจากรัฐ การจัดระบบและปรับปรุงถนนสายหลัก การจัดตั้งหน่วยงานและกระจายความช่วยเหลือในด้านการศึกษาและสาธารณสุข และการจัดตั้งองค์กรสาธารณกุศล เป็นต้น

สภาเทศบาลยังอาจมีการจัดตั้งคณะกรรมการสามัญ (Standing committees) เพื่อวัตถุประสงค์ต่าง ๆ เช่น การวางแผนเมือง การวางแผนพัฒนา การพิจารณางบประมาณ การคลัง และการดูแลตรวจสอบการส่งมอบบริการสาธารณะ เป็นต้น นอกจากนี้ อาจจัดตั้งคณะกรรมการพิเศษแห่งคอมมูน (Extra-municipal committees) โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนภายในท้องถิ่นเข้าร่วมเพื่อพิจารณาประเด็นต่าง ๆ อันเกี่ยวเนื่องกับกิจการของชุมชนท้องถิ่นร่วมกัน

1.3.1.2 นายกเทศมนตรี (Maire)

นายกเทศมนตรี (Maire) มีฐานะเป็นผู้นำฝ่ายบริหารของเทศบาล มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อม กล่าวคือมาจากการเลือกตั้งในหมู่สมาชิกสภาเทศบาล นายกเทศมนตรีจะมีบทบาทหน้าที่ 2 ด้านด้วยกัน กล่าวคือ ในด้านหนึ่งจะมีสถานะเป็นผู้บริหารของเทศบาล และในอีกด้านหนึ่งกฎหมายก็ได้กำหนดให้นายกเทศมนตรีเป็นตัวแทนของรัฐในเวลาเดียวกัน ที่น่าสนใจคือนายกเทศมนตรีไม่สามารถถูกเพิกถอนโดยสภาเทศบาลได้ การเพิกถอนจะทำได้โดยพระราชกฤษฎีกาของคณะรัฐมนตรี (Décret en Conseil des ministres)

นอกจากนี้ ยังมี การจัดตั้ง “คณะเทศมนตรี” (Adjoints) เพื่อช่วยเหลือนายกเทศมนตรีในการบริหารงาน และทำการแทนในกรณีที่นายกเทศมนตรีไม่อยู่หรือกำลังมีการเปลี่ยนแปลงตัวนายกเทศมนตรี โดยกฎหมายได้กำหนดให้สภาเทศบาลจะต้องมีเทศมนตรี อย่างน้อย 1 คน และอย่างมากต้องไม่เกินร้อยละ 30 ของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาล เทศมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาเทศบาลและได้รับการเลือกตั้งจากสภาเทศบาลภายหลังจากที่ได้มีการเลือกนายกเทศมนตรีเรียบร้อยแล้ว นอกจากนี้ ยังอาจมีการจัดตั้ง “เทศมนตรีพิเศษ” (Special adjoints) เพื่อรับผิดชอบงานอันเป็นกิจการของรัฐที่นายกเทศมนตรีได้รับมอบหมายในฐานะตัวแทนของรัฐ เช่น งานด้านกิจการตำรวจ และการดูแลท้องที่ห่างไกล เป็นต้น ซึ่งเทศมนตรีพิเศษนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกสภาเทศบาล

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีจะแยกออกเป็นสองด้าน กล่าวคือ บทบาทในฐานะตัวแทนของรัฐส่วนกลาง (Agent de l'Etat) และบทบาทในฐานะผู้บริหารของเทศบาล (Organe exécutive de la commune)

1.3.2 จังหวัด

การจัดโครงสร้างการบริหารของจังหวัดมีลักษณะเช่นเดียวกับเทศบาล กล่าวคือ แยกออกเป็น 2 ฝ่ายระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภาจังหวัด (Conseil général) และฝ่ายบริหารคือ ประธานสภาจังหวัด (President du conseil général) และนอกจากนี้ยังมี “คณะกรรมการธิการจังหวัด” (Departemental bureau) ทำหน้าที่เป็นองค์กรระหว่างกลางเพื่อคอยเชื่อมโยงการทำงานของฝ่ายสภา และฝ่ายบริหาร

1.3.2.1 สภาจังหวัด

สภาจังหวัดประกอบไปด้วยสมาชิกสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งภายในเขต จังหวัดนั้น ส่วนการเลือกตั้งจะแบ่งไปตามเขตที่เรียกว่า “กิ่งตือง” (Canton) แต่ละกิ่งตืองต้องมีสิทธิเลือกสมาชิกสภาจังหวัดจำนวน 1 คน ส่วนจำนวนกิ่งตืองในเขตจังหวัดจะขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรของจังหวัดนั้น ๆ สมาชิกสภาจังหวัดมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี แต่ทุก ๆ 3 ปี สมาชิกสภาจังหวัดจำนวนกึ่งหนึ่งจะต้องมีการเลือกตั้งใหม่

สำหรับอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัด โดยทั่วไปก็คล้ายคลึงกับสภาเทศบาล เว้นแต่ในเรื่องอำนาจหน้าที่บางอย่างที่กำหนดไว้เพิ่มเติมสำหรับจังหวัด โดยเฉพาะ เช่น ด้านเศรษฐกิจ ซึ่งให้อำนาจสภาจังหวัดสามารถจัดตั้งองค์กรเพื่อให้บริการทางด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมโดยได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากสภาจังหวัด เป็นต้น กล่าวได้ว่า สภาจังหวัดมีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางตามหลัก “ความสามารถทั่วไป” (Général compétence) ที่สามารถตัดสินใจและดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้ทุกเรื่องที่เห็นว่าเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของจังหวัด (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2545, หน้า 84)

1.3.2.2 ประธานสภาจังหวัด

ประธานสภาจังหวัดมีที่มาจาก การเลือกตั้งของสมาชิกสภาจังหวัด และมีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี ซึ่งภายหลังกระบวนการกระจายอำนาจในปี ค.ศ.1982 ได้มีการถ่ายโอนอำนาจการบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัดไปให้กับประธานสภาจังหวัด ทำให้ประธานสภาจังหวัดดำรงตำแหน่งผู้นำทางการบริหารควบคู่ไปกับตำแหน่งประธานสภา สำหรับบทบาทและอำนาจหน้าที่ในฐานะผู้นำทางการบริหารก็มีลักษณะเช่นเดียวกันกับนายกเทศมนตรี

1.3.2.3 คณะกรรมการจังหวัด

คณะกรรมการจังหวัดมีสมาชิกอยู่ระหว่าง 10-15 คน โดยประกอบด้วย ประธานสภาจังหวัด รองประธานสภาจังหวัด 4-10 คน และสมาชิกสภาจังหวัดอีกจำนวนหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากสภาจังหวัดในลักษณะที่เป็นส่วนขยายจากฝ่ายบริหาร และเชื่อมโยงการทำงานของฝ่ายบริหารเข้ากับฝ่ายสภา คณะกรรมการจังหวัดไม่ถือว่าเป็นคณะผู้บริหารของประธานสภาจังหวัดและไม่ได้ร่วมใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร มีบทบาทในการทำการต่าง ๆ แทนสภาตามที่ได้รับมอบหมาย ยกเว้นแต่ในเรื่องการงบประมาณ

1.3.3 ภาค

โครงสร้างองค์กรของภาคประกอบไปด้วย 3 ส่วน คือ สภาภาค (Conseil régional) ทำหน้าที่ฝ่ายสภา ประธานสภาภาค (Président du conseil régional) ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร และ คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม (Comité économique et social: ECOSOCS) ทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษา ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1.3.3.1 สภาภาค

สมาชิกสภาภาคมาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยใช้เขตจังหวัดที่มีอยู่ในภาคนั้น ๆ เป็นเขตเลือกตั้ง ตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ สมาชิกสภาภาคมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี มีบทบาทคล้ายกับเป็นองค์กรด้านยุทธศาสตร์และการวางแผน กล่าวคือ ทำหน้าที่ในการร่วมพิจารณาและดำเนินการตามแผนพัฒนาระดับชาติ (National Plan) และกำหนดแผนพัฒนาภาคเพื่อพัฒนาและปรับปรุงพื้นที่ในระดับภาคโดยอยู่ภายใต้กรอบของแผนระดับชาติ และต้องผ่านกระบวนการปรึกษาหารือกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ ที่อยู่ในภาค

นอกจากนี้ ยังมีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การสาธารณสุข วัฒนธรรมและวิทยาศาสตร์ แต่ทั้งนี้การใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวต้องไม่กระทบต่อบทบาทของจังหวัดและเทศบาล สมาชิกสภาภาคยังมีอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมซึ่งไม่มีในสภาเทศบาลและสภาจังหวัด คือ การทำหน้าที่เลือกสมาชิกวุฒิสภา (Sénateur) สภาภาคยังอาจมอบหมายอำนาจบางอย่างไปยัง “คณะกรรมการภาค” (Régional bureau) เพื่อทำหน้าที่บางอย่างแทนสภาได้ เช่นเดียวกันกับกรณีของคณะกรรมการจังหวัด

1.3.3.2 คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม

คณะกรรมการนี้จะมีสมาชิกอยู่ระหว่าง 40 ถึง 110 คน มีองค์ประกอบของสมาชิกตามที่อยู่ด้วยกัน 4 ประเภท คือ ตัวแทนของวิสาหกิจและผู้ประกอบอาชีพอิสระ ตัวแทนของสหภาพแรงงาน ตัวแทนขององค์กรที่มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมของภาค และผู้ทรงคุณวุฒิต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี

คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม มีบทบาทหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษาของสภาภาคและประธานสภาภาคในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนาระดับชาติ การจัดทำร่างประมาณรายจ่ายของภาค และจัดทำรายงานแสดงความเห็นไปยังรัฐบาล นอกจากนี้ ยังถูกกำหนดให้มีบทบาทในฐานะองค์กรที่ปรึกษาในโครงการพัฒนาต่าง ๆ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

1.3.3.3 องค์กรฝ่ายบริหารประธานสภาภาค

มีสถานะเป็นฝ่ายบริหารของภาค มีที่มาโดยการเลือกตั้งจากสมาชิกสภาภาคและมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี มีขอบข่ายอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกับประธานสภาจังหวัด (เว้นแต่ในบางเรื่องที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของประธานสภาจังหวัดโดยเฉพาะ เช่น ดำรวจจรรยา) แต่จะเน้นหนักในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนและการวิจัยและจะทำหน้าที่ในฐานะผู้บริหารจัดการกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม ประธานสภาภาคอาจแบ่งเบาภาระโดยมอบหมายภารกิจหน้าที่และอำนาจในการลงนามให้กับรองประธานสภาภาค หรือมอบหมายเฉพาะอำนาจในการลงนามให้กับข้าราชการดำเนินการแทนได้

1.4 รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศส มีน้อยมาก ส่วนใหญ่จะเป็นการควบคุมโดยราชการส่วนกลาง กล่าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจฟ้องต่อศาลปกครองให้เพิกถอนการกระทำ หรือการออกกฎขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าเห็นว่าการกระทำนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประชาชนไม่มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายหรือถอดถอนผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น อย่างไรก็ตามประชาชนอาจมีส่วนร่วมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยวิธีการประชาพิจารณ์ได้

ประชาพิจารณ์ในประเทศไทย (ชกาจ วรธรรมไพบุลย์, 2544, หน้า 56-83) อาจให้ความหมายได้ว่าเป็นขั้นตอนการขอความคิดเห็นก่อนที่จะมีคำสั่งทางปกครอง เป็นวิธีการที่เป็นประโยชน์ในการรวบรวมข้อโต้แย้ง และเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพในการประเมินความชอบของโครงการที่จัดทำกรทำประชาพิจารณ์นั้น ไม่มีผลผูกพันฝ่ายปกครอง แต่กรณีที่ฝ่ายปกครองยังยืนยันตามโครงการเดิม ฝ่ายปกครองจะออกคำสั่งได้ต่อเมื่อได้รับฟังความคิดเห็นที่ไม่เห็นด้วยของกรรมการประชาพิจารณ์แล้วเรื่องที่จะทำประชาพิจารณ์ในประเทศไทยแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

(1) การประชาพิจารณ์ตามประมวลกฎหมายวินคีนอสังหาริมทรัพย์
 (2) การประชาพิจารณ์ตามกฎหมายลงวันที่ 12 กรกฎาคม ค.ศ.1983 หรือ “กฎหมาย Bouchardeau” เกี่ยวกับการปรับปรุงจัดสรรและใช้ประโยชน์พื้นที่การก่อสร้างหรืองานโยธาที่จัดทำโดยนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนหรือกฎหมายเอกชน

(3) การประชาพิจารณ์ก่อนการก่อสร้าง หรือติดตั้งสิ่งก่อสร้างประเภทที่ถูกรควบคุมพระราชบัญญัติ ลงวันที่ 19 กรกฎาคม ค.ศ.1976 ได้กำหนดให้มีการประชาพิจารณ์

1.5 คณะกรรมการที่ปรึกษานายกเทศมนตรี

มาตรา 2143-2 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Code général des collectivités territoriales) กำหนดให้สภาเทศบาล (Conseil municipal) สามารถแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษา (Comité consultatif) โดยมีสมาชิกสภาเทศบาลคนหนึ่งทำหน้าที่ประธานกรรมการที่ปรึกษา ส่วนกรรมการประกอบด้วยประชาชนในเขตเทศบาล (Commune) ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาเทศบาลและตัวแทนของสมาคมในเทศบาลนั้น คณะกรรมการที่ปรึกษามีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของนายกเทศมนตรี (Maire) และสามารถเสนอข้อคิดเห็นที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ท้องถิ่น (Intérêt communal) ของตนคณะกรรมการที่ปรึกษาจะต้องจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อสภาเทศบาล

นอกจากนี้ในเขตเทศบาล (Commune) ที่มีประชากรกว่า 3,500 คน ก็มีคณะกรรมการที่ผู้ให้บริการสาธารณะระดับท้องถิ่น (Une commission consultative des usagers des services publics locaux) โดยมีนายกเทศมนตรี (Maire) ทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการที่ปรึกษา ส่วนกรรมการ ประกอบด้วย ตัวแทนของผู้ให้บริการสาธารณะระดับท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ คณะกรรมการที่ปรึกษาชุดนี้มีหน้าที่ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 แห่งกฎหมายกำหนดแนวทางของเมือง (La loi d'orientation sur la ville) ลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ.1991 คือ เสนอข้อคิดเห็นต่อสภาเทศบาลเกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นต่อชีวิตของคนในเทศบาล อันมีที่มาจากกาจัดทำหรือจะจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจการต่าง ๆ ของเทศบาล (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2544, หน้า 29-30)

2. รูปแบบการบริหารราชการของประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกา (United States of America) มีรูปแบบการปกครองแบบสหพันธรัฐ (Federal Republic) แบ่งอำนาจการปกครองออกเป็น 3 ฝ่ายภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ดังนี้

- 1) ฝ่ายบริหาร มีประธานาธิบดี (President) เป็นประมุขและหัวหน้ารัฐบาล
- 2) ฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วย 2 สภา

2.1) วุฒิสภา มีสมาชิกจากแต่ละรัฐ รัฐละ 2 คน รวมเป็น 100 คน ดำรงตำแหน่งสมัยละ 6 ปี

2.2) สภาผู้แทนราษฎร มีสมาชิก 435 คน แบ่งตามสัดส่วนของประชาชนในรัฐ คือ ประชากร 575,000 คน ต่อสมาชิก 1 คน ดำรงตำแหน่งสมัยละ 2 ปี

3) ฝ่ายตุลาการ ประกอบด้วย ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา การบริหารราชการของประเทศสหรัฐอเมริกา แบ่งออกเป็น 3 ชั้น คือ การปกครองส่วนกลาง การปกครองในมลรัฐ และการปกครองท้องถิ่นซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

2.1 โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน

สหรัฐอเมริกาใช้รูปแบบการปกครองประเทศแบบรัฐรวมที่เป็นสหพันธรัฐ (Federal State) ประกอบด้วยมลรัฐต่าง ๆ 50 มลรัฐ มีประชากรเมื่อ ค.ศ.2000 ราว 281,421,906 คน แบ่งการปกครองหรือมีโครงสร้างภายนอกเป็นสามส่วน (Three-tier system) คือ การปกครองส่วนกลาง (Federal Government) การปกครองในมลรัฐ (State Government) และการปกครองท้องถิ่น (Local Government) (นิยม รัฐอมฤต, พรชัย เทพปัญญา และชาญชัย ลวิตรังสีมา, 2520, หน้า 110-111)

2.1.1 การปกครองส่วนกลาง (Federal Government) มีรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลสหพันธ์ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการปกครองทั่วทั้งประเทศ คือ เป็นหน่วยการปกครองสูงสุดและมีรัฐธรรมนูญของสหพันธ์ มีฝ่ายบริหารซึ่งมีประธานาธิบดีเป็นผู้นำ มีรัฐสภา (Congress) ประกอบด้วยสองสภาได้แก่

สภาสูงหรือวุฒิสภา (House of Senate) จำนวน 100 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนมลรัฐละ 2 คน และสภาล่างหรือสภาผู้แทนราษฎร (House of Representative) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน เช่นกัน จำนวนของสมาชิกสภาขึ้นอยู่กับจำนวนของประชาชนในแต่ละมลรัฐ สุดท้าย คือ ศาลสูง (Supreme Court) ทำหน้าที่ฝ่ายตุลาการในกรณีที่มีการอุทธรณ์มาจากศาลอุทธรณ์ หรือทำหน้าที่ตัดสินความขัดแย้งในเรื่องอำนาจระหว่างรัฐบาลแต่ละรัฐบาล หัวหน้าศาลสูงจะมาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี

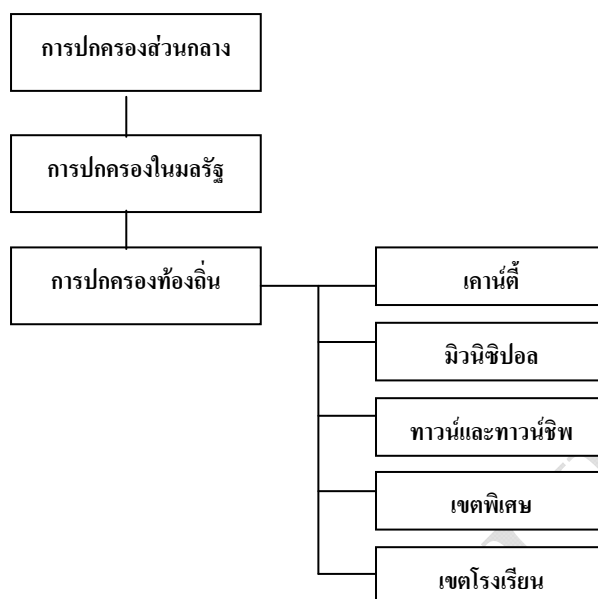
2.1.2 การปกครองในระดับมลรัฐ (State Government) แต่ละมลรัฐจะมีรัฐธรรมนูญเป็นของตนเองเพื่อกำหนดรูปแบบการปกครองหรือความสัมพันธ์ของอำนาจต่าง ๆ การปกครองในมลรัฐจะแยกอำนาจในการปกครองออกเป็น 3 ฝ่าย เช่นเดียวกับรัฐบาลกลาง หรือฝ่ายบริหารมีผู้ว่าการมลรัฐ (Governor) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเป็นหัวหน้าสูงสุด ฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนเช่นกันทำหน้าที่ในการออกกฎหมายต่าง ๆ และฝ่ายตุลาการประกอบด้วยผู้พิพากษาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทำหน้าที่ในการตัดสินคดีต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในมลรัฐ

2.1.3 การปกครองท้องถิ่น (Local Government) เป็นหน่วยการปกครองในระดับล่างสุดและมีจำนวนหน่วยและความหลากหลายมากที่สุด ในรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐไม่มีการบัญญัติเนื้อหาใดที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ระบบของอเมริกาเป็นการผสมกันของรัฐบาลสหพันธ์ รัฐบาลมลรัฐและการปกครองท้องถิ่น ตามหลักการแล้วการปกครองท้องถิ่นเป็นผลผลิตของรัฐบาลมลรัฐ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2545, หน้า 274) กฎหมายต่าง ๆ ที่บังคับใช้เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นขึ้นอยู่กับแต่ละมลรัฐ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2545, หน้า 274)

หน่วยการปกครองท้องถิ่นทั้งชาติ (City) ทาวน์และทาวน์ชิพ (Town and Township) เคาน์ตี (County) เขตพิเศษ (Special District) และเขตโรงเรียน (School District) ถูกจัดตั้งขึ้นโดยมลรัฐ มลรัฐจะเป็นผู้กำหนดขอบเขตอำนาจ เป็นผู้กำหนดรูปแบบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น กระทั่งเป็นผู้ยกเลิกหน่วยการปกครองท้องถิ่น (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2545, หน้า 274) แต่ในความเป็นจริงองค์กรปกครองท้องถิ่นจำนวนมากเกิดขึ้นหรือถูกจัดตั้งขึ้นจากการเรียกร้องของประชาชน มลรัฐเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่รับรองสถานภาพเท่านั้น ข้อสังเกตจากเอกสารจำนวนมากที่ศึกษาเรื่องการปกครองท้องถิ่นของอเมริกามักจะอ้างถึงคำกล่าวของอเล็กซิส เดอ ต็อกเกอะวิลด์ (Alexis de Tocqueville) ชาวฝรั่งเศสที่เขียนหนังสือชื่อประชาธิปไตยในอเมริกา เป็นหนังสือที่ได้รับการยอมรับอย่างมากในการอธิบายการเมืองการปกครองของอเมริกา ต็อกเกอะวิลด์ ชี้ให้เห็นว่ารูปแบบรัฐบาลท้องถิ่นของอเมริกาสะท้อนถึงความปรารถนาของชาวอเมริกันที่จะมีอำนาจอธิปไตยของปวงชน เมื่อปัจเจกชนและครอบครัวรวมตัวกันก็จะนำไปสู่การก่อตั้งชุมชนท้องถิ่น และเมื่อชุมชนท้องถิ่นหลาย ๆ ชุมชนรวมตัวกันก็นำไปสู่การก่อตั้งรัฐและนำไปสู่การจัดตั้งรัฐบาลของประเทศในที่สุด คำกล่าวของต็อกเกอะวิลด์ประการหนึ่งที่ว่ารัฐบาลระดับท้องถิ่นนั้นมิได้ถูกจัดตั้งโดยผู้มีอำนาจระดับสูง เช่น รัฐบาลระดับมลรัฐหรือระดับสหพันธ์ แต่ประชาชนเป็นผู้ก่อตั้งขึ้นเอง คำกล่าวนี้แม้จะมากเกินไปในสภาพการณ์ปัจจุบัน แต่ก็สะท้อนให้เห็นแนวคิดในการจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นในอเมริกาได้เป็นอย่างดี

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกาได้โดยใช้ลักษณะของจำนวนภารกิจหน้าที่เป็นตัวแบ่ง กล่าวคือ ในอเมริกามีหน่วยการปกครองท้องถิ่น 2 ประเภท

ประเภทแรก เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีหน้าที่ทั่วไปหรือทำหน้าที่หลายอย่างในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งโดยเฉพาะ (General-Purpose) หน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทนี้ก็ได้แก่ เคาน์ตี มินิชิพอล ทาวน์ และทาวน์ชิพ อีกประเภทหนึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ตั้งขึ้นมาให้มีหน้าที่ใดหน้าที่หนึ่งหรือสองสามหน้าที่โดยเฉพาะ (Special Purpose) (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2545, หน้า 275) ได้แก่ เขตโรงเรียนซึ่งจะมีหน้าที่จัดการเรื่องโรงเรียนอย่างเดียว และเขตพิเศษต่าง ๆ ถ้าเป็นเขตพิเศษจัดให้มีน้ำ ก็มีหน้าที่จัดหา น้ำให้ประชาชนใช้เท่านั้น



ภาพที่ 3 การจัดโครงสร้างหรือจัดชั้นในการปกครองของสหรัฐอเมริกา

2.2 โครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้จัดแบ่งโครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ออกเป็น 5 รูปแบบ คือ เคาน์ตี มิวนิซิพอล ทาวน์และทาวน์ชิพ เขตพิเศษ และเขตโรงเรียน โดยการปกครองท้องถิ่นมีโครงสร้างภายในและอำนาจหน้าที่แตกต่างกันในรายละเอียดการบริหารงาน ดังนี้

2.2.1 เคาน์ตี

ทุกมลรัฐยกเว้นคอนเนคติกัต และโรดไอแลนด์จะมีเคาน์ตี แต่ในหลุยเซียน่าเรียกชื่อว่า แพริช (Parishes) และในอลาสก้าจะเรียกว่าเบอร์โรว์ (Borough) เคาน์ตีถูกสร้างขึ้นหรือริเริ่มให้มีโดยมลรัฐ เพื่อเป็นหน่วยการปกครองที่มีหน้าที่ตอบสนองงานที่มลรัฐอยากให้ทำ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2545, หน้า 276) กล่าวคือ เป็นแขนงของมลรัฐนั่นเอง ดังนั้นเคาน์ตีจึงไม่ใช่ บริษัทเทศบาล (Municipal Corporation) กล่าวคือไม่ได้เป็นหน่วยการปกครองสาธารณะที่เกิดการเรียกร้องให้มีโดยประชาชน (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2545, หน้า 276) และเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทมีหลายหน้าที่ (General Purpose) เคาน์ตีมักจะครอบคลุมพื้นที่ทางภูมิศาสตร์กว้างขวาง และขนาดของพื้นที่ของแต่ละเคาน์ตีมีความแตกต่างกันมาก ในขณะที่เดียวกันจำนวนประชากรในแต่ละเคาน์ตีก็มีความแตกต่างกันอย่างมากเช่นเดียวกัน

ยกตัวอย่างเคาน์ตีที่มีประชากรน้อยที่สุดคือเคาน์ตีเลิฟวิง (Loving County) ในรัฐเท็กซัส มีประชากรเพียง 67 คน ถัดมาคือเคาน์ตีกาลาวา (Kalawao County) ในรัฐฮาวายมีประชากร 147 คน ในทางตรงข้ามเคาน์ตีลอส เองเจลีส (Los Angeles County) ในรัฐแคลิฟอร์เนีย มีประชากรอาศัยอยู่กว่า 9,519,338 คน รองลงมาคือเคาน์ตีคูก (Cook County) ในรัฐอิลลินอยส์มีประชากรอาศัยอยู่กว่า 5,376,741 คน จะเห็นว่าในเคาน์ตีมีความแตกต่างกันมากในเรื่องของจำนวนประชากร เพราะกฎหมายของมลรัฐโดยทั่วไปจึงจำแนกประเภทของเคาน์ตี้ออกตามขนาดของประชากร เคาน์ตีที่มีจำนวนประชากรแตกต่างกันเช่นเคาน์ตีในเขตเมือง เขตชานเมืองและเขตชนบทอาจมีอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน แต่โดยหลักแล้วหน้าที่ของเคาน์ตี ได้แก่ งานด้านตุลาการ การรักษาความปลอดภัยแก่สาธารณชน การจัดการเลือกตั้ง โดยในระยะหลังเคาน์ตีได้รับภาระหน้าที่ใหม่เพิ่มขึ้น เช่น การกำจัดขยะ สาธารณสุข ห้องสมุด การจัดวิทยาลัยเทคนิคและวิทยาลัยชุมชน การคุ้มครองสภาวะแวดล้อม เป็นต้น

แม้เคาน์ตีต่าง ๆ จะมีการจัดองค์กรที่แตกต่างกันหลากหลาย แต่ก็สามารถกล่าวโดยกว้าง ๆ ได้ดังนี้ (นกรินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2545, หน้า 276) มีการเรียกชื่อขององค์กรที่แตกต่างกัน เช่น คณะกรรมการเคาน์ตี (County Commissioner) คณะผู้บริหารเคาน์ตี (County Board), (Board of Supervisor) หรือตุลาการ (Judges) ซึ่งคณะกรรมการเหล่านี้จะมีจำนวนสมาชิกที่มาจากเลือกตั้ง 3-50 คน แล้วแต่กรณี นอกจากนี้มีสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งแล้วเจ้าหน้าที่จำนวนหนึ่งของเคาน์ตี เช่น เจ้าหน้าที่ปกครอง นายความของเคาน์ตี ผู้ตรวจสอบบัญชี ผู้พิพากษาและเจ้าหน้าที่การเงินมาจากการเลือกตั้งแยกต่างหากจากสมาชิกสภา เคาน์ตีในอเมริกาจะมีโครงสร้างภายในหลายรูปแบบ ได้แก่

(1) โครงสร้างภายในแบบคณะกรรมการเคาน์ตีดั้งเดิม (Traditional County Commission Structure) มากกว่าครึ่งหนึ่งของเคาน์ตีในอเมริกาใช้โครงสร้างแบบนี้โครงสร้างนี้จะมีคณะกรรมการ 3 หรือ 5 คนที่มาจากการเลือกตั้ง มีวาระ 4 ปี และมีเจ้าหน้าที่ที่มาจากการเลือกตั้งหลายตำแหน่ง รูปแบบนี้ไม่มีใครคนใดคนหนึ่งรับผิดชอบการบริหารงานของเคาน์ตีโดยตรง คณะกรรมการเคาน์ตีจะร่วมดูแลภารกิจหน้าที่ร่วมกับเจ้าหน้าที่ที่มาจากการเลือกตั้ง ยกตัวอย่างเช่น คณะกรรมการเคาน์ตีดูแลงานเรือนจำร่วมกับเจ้าหน้าที่ปกครอง (ที่มาจากการเลือกตั้ง) ด้วยเหตุนี้ความรับผิดชอบต่อเคาน์ตีจึงมีการแยกหรือกระจายออกไป ดังนั้น โครงสร้างเคาน์ตีแบบดั้งเดิมนี้อาจเป็นรูปแบบที่ขาดประสิทธิภาพและความรับผิดชอบ ภารกิจขององค์กรมักจะอยู่ในมือของผู้ที่มีผู้ใช้ชำนานาญหรือมืออาชีพ

(2) โครงสร้างภายในแบบผู้บริหารเคาน์ตี (County Administration Structure) การเพิ่มและการขยายภารกิจหน้าที่ของเคาน์ตี ทำให้มีความต้องการการบริหารงานแบบมืออาชีพ เมื่อ

คณะกรรมการบริหารเคาน์ตีไม่สามารถจัดการกับความซับซ้อนและจำนวนของงานได้ ดังนั้นจึงมองหาผู้ช่วยที่เป็นมืออาชีพ การณ์นี้จึงนำไปสู่โครงสร้างการบริหารงานแบบ ผู้บริหารเคาน์ตี (County Administrator) หรือผู้จัดการเคาน์ตี (County Manager) เป็นรูปแบบการบริหารงานที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของโครงสร้างแบบสภาผู้จัดการ (Council-Manager) รูปแบบนี้คณะกรรมการจะเป็นผู้กำหนดนโยบายและแต่งตั้งผู้บริหารหรือผู้จัดการให้เป็นผู้นำนโยบายออกปฏิบัติ ผู้บริหารหรือผู้จัดการจะเป็นผู้จัดทำงบประมาณเพื่อให้คณะกรรมการเคาน์ตีพิจารณาและเป็นผู้ที่ควบคุมการบริหารทั้งหมดในเคาน์ตี รูปแบบผู้จัดการนี้กำลังได้รับความนิยมเพิ่มขึ้นในอเมริกา โครงสร้างการบริหารงานรูปแบบนี้ประชาชนไม่สามารถควบคุมการบริหารงานของเคาน์ตีได้โดยตรง เพราะผู้บริหารมาจากการแต่งตั้งของคณะกรรมการเคาน์ตี แต่ประโยชน์ของการบริหารงานรูปแบบนี้ก็คือทำให้เคาน์ตีมีผู้นำที่เป็นมืออาชีพซึ่งทำให้การบริหารงานเกิดประสิทธิภาพ

(3) โครงสร้างภายในแบบชุดผู้บริหารเคาน์ตีที่มาจากเลือกตั้ง บางเคาน์ตีในอเมริกามีโครงสร้างที่ผู้บริหารเคาน์ตี (County Executive) มาจากเลือกตั้ง ประชาชนจะเลือกตั้งทั้งคณะกรรมการเคาน์ตีและชุดผู้บริหารเคาน์ตีแยกจากกัน ซึ่งชุดผู้บริหารเคาน์ตีนี้จะเป็นผู้รับผิดชอบงานสำนักงานของเคาน์ตี และเป็นผู้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการเคาน์ตี โครงสร้างรูปแบบนี้จะมีการแยกอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารออกจากกันเหมือนโครงสร้างของรัฐบาลมลรัฐหรือรัฐบาลสหพันธ์ โดยโครงสร้างรูปแบบนี้ได้ใช้อยู่ในเคาน์ตีที่มีความเป็นเมืองอยู่หลายเคาน์ตี

2.2.2 มิวนิซิพอล (Municipal)

มิวนิซิพอล คือ ชิตี ชิตีต่างจากเคาน์ตีในแง่ของกำเนิดและภารกิจหน้าที่ ชิตีเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นปฐมภูมิในสังคมส่วนใหญ่ ชิตีมีสถานะทางกฎหมายดำเนินงานภายใต้กฎบัตรที่ออกโดยมลรัฐ โดยมากชิตีตั้งขึ้นโดยการเรียกร้องจากประชาชน โดยการทำประชามติ ประชาชนสามารถเลือกได้ว่าอยากให้มีมิวนิซิพอลแบบบรรษัท (Municipal Corporation) หมายถึงหน่วยการปกครองที่เกิดจากการร้องขอให้มีหรือริเริ่มโดยประชาชนเพื่อจัดการผลประโยชน์ที่ประชาชนร้องขอ ซึ่งจะต่างกับมิวนิซิพอลแบบกึ่งบรรษัท (Quasi-Municipal Corporation) ซึ่งจัดตั้งหรือริเริ่มโดยมลรัฐ เพื่อจัดทำบริการหรือหน้าที่ที่มลรัฐจัดทำไม่ได้ไม่ทั่วถึง นอกจากนี้ประชาชนยังสามารถออกเสียงเพื่อเลือกชื่อและรูปแบบโครงสร้างของชิตีได้ ถ้ากระบวนการทำประชามติสำเร็จ มลรัฐก็จะออกกฎหมายมารองรับและจัดตั้งชิตีเพื่อให้มีการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ และจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนที่เรียกร้อง ดังนั้นกฎบัตรที่ออกโดยมลรัฐจึงสอดคล้องกับลักษณะความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ในแง่ที่คล้ายคลึงกับเคาน์ตีนั้น ชิตีเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ตั้งขึ้นมามีภาระหน้าที่หลายอย่าง (General Purpose) ส่วนในแง่ของความแตกต่าง

ซีตีมีอำนาจในการตัดสินใจมากกว่า ซีตีเป็นนิติบุคคลที่ถูกสร้างขึ้นมาสามารถถือครองทรัพย์สิน ขายทรัพย์สิน ยื่นฟ้องหรือถูกฟ้องกู้ยืมเงินหรือให้กู้ยืมเงิน หรือทำสัญญาหรือร่วมทำธุรกิจได้ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2545, หน้า 279)

โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของซีตีถูกกำหนดไว้ในกฎบัตร (Charter) ซึ่งตราขึ้นโดยมลรัฐ ทุกซีตีถูกจัดตั้งโดยมลรัฐแม้จะเกิดจากการริเริ่มของประชาชนก็ตาม กฎบัตรที่ใช้กับซีตีจะมีหลายประเภทหลัก ๆ เช่น กฎบัตรธรรมดา (General Charter) กฎบัตรโฮมรูล์ (Home-Rule Charter) และกฎบัตรพิเศษ (Special Charter) เป็นต้น

กฎบัตรเหล่านี้มลรัฐจะตราขึ้นมาเพื่อใช้กับแต่ละซีตี กล่าวคือ แต่ละซีตีจะมีกฎบัตรเฉพาะของตัวเองเหมือนกับพระราชบัญญัติกรุงเทพมหานครหรือพระราชบัญญัติเมืองพัทยาในประเทศไทยกฎบัตรจะกำหนดว่าซีตีสามารถทำอะไรได้บ้างหรือห้ามทำอะไรบ้าง

กฎหมายฉบับนี้มีลักษณะการบัญญัติสาระไว้อย่างแคบ ๆ เช่นเดียวกับหลักของคิลลอน (Dillon's Rule) เป็นหลักการที่ใช้ในการวินิจฉัยเมื่อเกิดข้อพิพาทระหว่างมลรัฐและท้องถิ่นในเรื่องที่เกี่ยวกับขอบเขตของอำนาจหน้าที่หลักดังกล่าวเกิดจากการตีความโดยผู้พิพากษามลรัฐที่ชื่อจอห์น เอฟ คิลลอน โดยตีความว่า “เมื่อมีข้อสงสัยว่าเทศบาลมีอำนาจหน้าที่หรือไม่ ศาลย่อมพิพากษาให้เป็นผลร้ายแก่เทศบาล” กล่าวคือตีความในลักษณะที่แคบ เช่นเมื่อกฎหมายกำหนดให้ท้องถิ่นจัดทำรถเมล์ประจำทางได้ ท้องถิ่นก็ทำได้เพียงรถประจำทางเท่านั้นจะไปจัดทำรถไฟไม่ได้แต่กฎบัตรที่สำคัญที่อยากกล่าวถึงคือกฎบัตรโฮมรูล์เป็นกฎบัตรที่ตราขึ้นมาเพื่อต้องการให้ซีตีมีอิสระมากขึ้นในการจัดทำภารกิจหน้าที่ที่กว้างขวางขึ้นภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นที่ไม่ใช่ของมลรัฐ ซึ่งการที่จะระบุว่าภารกิจหน้าที่ใดควรเป็นของท้องถิ่นหรือเป็นของมลรัฐนั้นเป็นการยากและคลุมเครือ ดังนั้นเมื่อเกิดข้อพิพาทดังกล่าวขึ้นเรื่องก็จะถูกนำเข้าศาลเพื่อให้ศาลวินิจฉัยว่าหน้าที่ดังกล่าวควรเป็นของใครกฎบัตรโฮมรูล์นี้มีลักษณะสำคัญ 4 ประเด็นคือ

- (1) ช่วยลดการแทรกแซงจากฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐลงซึ่งจะทำให้กิจการของท้องถิ่นเป็นอิสระมากขึ้น
- (2) เป็นการมอบอำนาจของมลรัฐนั้น ๆ ให้แก่ประชาชนในการที่จะกำหนดรูปแบบในการปกครองตนเองที่จะจัดการเกี่ยวกับกิจการส่วนท้องถิ่น
- (3) เป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของมลรัฐโดยการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นและช่วยลดปัญหาให้แก่มลรัฐ
- (4) เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายในการปกครองท้องถิ่นนั้น และยังเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนของมลรัฐเข้ามารับผิดชอบต่อผลประโยชน์ในท้องถิ่นมากขึ้น

ในเรื่องของรูปแบบโครงสร้างของซิตี้ในอเมริกานั้นมีรูปแบบที่หลากหลาย แต่สามารถกล่าวสรุปได้ว่ารูปแบบโครงสร้างที่ใช้ในซิตี้ ได้แก่ รูปแบบนายกเทศมนตรี-สภา (Mayor-Council) รูปแบบคณะกรรมการ (Commission) รูปแบบสภาผู้จัดการ (Council -Manager) และรูปแบบที่ประชุมเมือง (Town Meeting) หรือรูปแบบที่ประชุมเมืองแบบตัวแทน (Representative Town Meeting) ซึ่งเกินกว่าครึ่งหนึ่งของซิตี้ในอเมริกาใช้โครงสร้างแบบนายกเทศมนตรี-สภา รองลงมา คือ รูปแบบสภาผู้จัดการ

(1) โครงสร้างภายในแบบนายกเทศมนตรี สภา (Mayor-Council) ซิตี้ขนาดใหญ่ในอเมริกาส่วนใหญ่ใช้โครงสร้างรูปแบบนี้รูปแบบนายกเทศมนตรี-สภานี้เป็นรูปแบบที่เก่าแก่ที่สุดของซิตี้ ออกแบบมาเพื่อให้มีการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารซึ่งรูปแบบนี้ยังสามารถแบ่งย่อยออกเป็นแบบนายกเทศมนตรีที่เข้มแข็ง (Strong Mayor) และแบบนายกเทศมนตรีที่อ่อนแอ (Weak Mayor) ความแตกต่างคือนายกเทศมนตรีที่เข้มแข็งจะเป็นหัวหน้าสูงสุดของฝ่ายบริหารมีอำนาจในการจัดงบประมาณ มีโอกาสที่จะเสนอกฎหมายและสามารถยับยั้งกฎหมายที่ออกโดยสภาอีกด้วย ส่วนนายกเทศมนตรีที่อ่อนแอ อำนาจดังกล่าวจะอยู่ที่สภาตัวนายกเทศมนตรีมักจะมีหน้าที่ในทางพิธีการเท่านั้น

นายกเทศมนตรีจะใช้อำนาจร่วมกับเจ้าหน้าที่คนอื่นที่มาจากการเลือกตั้งแยกต่างหาก เช่น ทนายความของซิตี้ ที่ปรึกษาทางกฎหมายของซิตี้ เจ้าหน้าที่การเงินและผู้ตรวจสอบบัญชี เป็นต้น และไม่นานมานี้ซิตี้ขนาดใหญ่ได้เพิ่มอำนาจให้แก่นายกเทศมนตรี โดยเฉพาะอำนาจในการจัดงบประมาณ และอำนาจในการจัดซื้อจัดจ้างและอำนาจในการควบคุมบุคลากร ซึ่งโครงสร้างแบบนายกเทศมนตรี

(2) โครงสร้างภายในแบบคณะกรรมการ (Commission) เป็นรูปแบบที่รวมทั้งอำนาจนิติบัญญัติและบริหารให้แก่คนกลุ่มเล็ก ๆ ส่วนใหญ่ประมาณ 5 คน โดยมีกรรมการคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นประธานแต่ไม่มีอำนาจเหนือกรรมการคนอื่น ๆ คณะกรรมการทุกคนมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงต่องานของซิตี้ แต่ในทางปฏิบัติกรรมการแต่ละคนจะมีหน้าที่รับผิดชอบงานแต่ละอย่าง เช่น คนหนึ่งดูแลงานด้านคลัง คนหนึ่งดูแลด้านความปลอดภัย เป็นต้น รูปแบบคณะกรรมการนี้ถ้าทุกคนมีความเห็นสอดคล้องกันการบริหารงานก็มักจะไม่เกิดปัญหา แต่ถ้าเมื่อไหร่ที่คณะกรรมการมีความเห็นที่ต่างกันและแยกเป็นฝักฝ่าย การประสานงานต่าง ๆ ก็จะไม่ราบรื่น

(3) โครงสร้างภายในแบบสภาผู้จัดการ (Council-Manager) รูปแบบนี้เป็นการแยกการจัดทำนโยบายและการบริหารจัดการในซิตี้ออกจากกัน การจัดทำนโยบายจะเป็นหน้าที่ของสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้ง ส่วนการบริหารจัดการได้มอบหมายให้ผู้บริหารมืออาชีพที่แต่งตั้งขึ้นโดย

สภาชิตีที่เรียกว่าผู้จัดการ งานบริหารทุกอย่างของชิตีอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้จัดการ ผู้จัดการมีอำนาจจ้างหรือไล่ออกพนักงานของชิตีได้โดยระบบคุณธรรม ทั้งนี้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาชิตี ซึ่งสภาชิตีมีอำนาจที่จะเลิกจ้างผู้จัดการได้ รูปแบบสภาผู้จัดการนี้นอกจากจะแยกการจัดทำนโยบายและการบริหารจัดการออกจากกันแล้ว ยังต้องการให้การบริหารงานของชิตีเกิดประโยชน์สูงสุดแต่ใช้ต้นทุนที่ต่ำที่สุด ซึ่งเป็นหลักการทางธุรกิจ

(4) โครงสร้างภายในแบบที่ประชุมเมืองและรูปแบบที่ประชุมเมืองแบบตัวแทน (Town Meeting and Representative Town Meeting) รูปแบบที่ประชุมเมืองและที่ประชุมเมืองแบบตัวแทนพบได้ในคอนเนคติกัตแมสซาชูเซต นิวแฮมเชียร์ และเวอร์มอนต์ การประชุมเมืองจะเปิดให้ประชาชนทุกคนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจนิติบัญญัติได้เข้าประชุม การเรียกประชุมเมืองจะเกิดขึ้นปีละหนึ่งหรือสองครั้ง และกิจกรรมที่สำคัญที่สุดของการประชุมเมืองคือการผ่านหรืออนุมัติงบประมาณประจำปี

ที่ประชุมเมืองจะทำการเลือกคณะกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อดูแลงานระหว่างที่ยังไม่มีการประชุม ประชาชนจะเลือกเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ เช่น เจ้าหน้าที่ปกครอง เจ้าหน้าที่การคลัง ที่ปรึกษากฎหมาย ตำรวจ คณะกรรมการ โรงเรียนและเจ้าหน้าที่อื่น ๆ

แม้ในทางปรัชญาการเมือง การประชุมเมืองจะเป็นประชาธิปไตยที่แท้จริงหรือบริสุทธิ์ เพราะเป็นประชาธิปไตยทางตรง แต่ในความเป็นจริงนั้นการเข้ามามีส่วนร่วมมีน้อยมาก ประชาชนที่เข้าร่วมประชุมเมืองมักจะมีไม่ถึงร้อยละ 10 ในเมืองใหญ่ ๆ ประชาชนเข้าร่วมประชุมเมืองเพียงร้อยละ 1-2 เท่านั้น ดังนั้นการประชุมเมืองจึงมักจะถูกครอบงำโดยกลุ่มการเมืองกลุ่มเล็ก ๆ ที่มีโอกาสเข้าประชุมเสมอ ๆ

ที่ประชุมเมืองแบบตัวแทนเป็นพันทางของรูปแบบที่ประชุมเมืองที่ประชาชนออกมาประชุมกันน้อยที่ประชุมเมืองแบบตัวแทนนี้ประชาชนจะเลือกตัวแทนซึ่งมีจำนวนค่อนข้างมากเข้าไปประชุมและใช้สิทธิในการออกเสียงแทนในเรื่องต่าง ๆ

2.2.3 ทาวน์และทาวน์ชิพ (Town and Township)

การปกครองท้องถิ่นของประเทศสหรัฐอเมริกา ในรูปแบบทาวน์และทาวน์ชิพเป็นหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นส่วนย่อยในเขตเคาน์ตี ใช้ในมลรัฐแถบนิวอิงแลนด์ หน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้มีรูปแบบการบริหารจัดการในรูปแบบของการประชุมเมือง (Town Meeting) ซึ่งเป็นลักษณะของประชาธิปไตยโดยตรง (Direct Democracy) ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนเข้าร่วมประชุมประจำปีเพื่อเลือกทำความตกลงในเรื่องต่าง ๆ ดังมีรายละเอียด ดังนี้

(1) ทาวน์ ในมลรัฐแถบนิวอิงแลนด์ จะพบธรรมเนียมการปกครองเข้มแข็งของท้องถิ่นที่ปกครองตนเองในรูปแบบที่เก่าแก่ที่สุดคือ การประชุมเมือง (Town Meeting) ซึ่งเป็นการ

ใช้อำนาจประชาธิปไตยโดยตรงเป็นรูปแบบที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะมาประชุมกันทุกปีเพื่อพูดคุยถึงเรื่องต่าง ๆ ของชุมชนและวางกฎระเบียบ ทาวน์ถือเป็นหน่วยย่อยของเคาน์ตี รูปแบบนี้ประชาชนจะเลือกคณะทำงาน 3-7 คนขึ้นมาเพื่อดูแลกิจการของทาวน์ระหว่างที่ยังไม่ประชุม แต่ด้วยการที่ทุกวันนี้จำนวนประชากรเพิ่มขึ้นและปัญหาต่าง ๆ ได้ซับซ้อนมากขึ้น เช่นเดียวกันคดี ทาวน์หลาย ๆ แห่งจึงได้เปลี่ยนจากประชาธิปไตยตรงไปใช้ระบบการเลือกตัวแทนเข้าไปประชุมแทน ทาวน์นี้เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทมีหลายหน้าที่ โครงสร้างของทาวน์ แต่ด้วยจำนวนที่มากขึ้นและความซับซ้อนของปัญหาต่าง ๆ ทำให้บางทาวน์ปรับโครงสร้างให้มีอาชีพเข้ามาทำหน้าที่

บริหารจัดการในตำแหน่งผู้จัดการ โดยประชาชนจะเลือกคณะผู้คัดเลือกจำนวนหนึ่งขึ้นมาหน้าที่ในการมองหาและแต่งตั้งผู้จัดการแต่ก็มีบางตำแหน่งที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนด้วย เช่น เจ้าหน้าที่ปกครองและเจ้าหน้าที่การเงิน

(2) ทาวน์ชิพ มีภารกิจหน้าที่คล้าย ๆ เคาน์ตี ซึ่งในเคาน์ตีหนึ่ง ๆ จะมีทาวน์ชิพอยู่ประมาณ 10-20 แห่ง ทาวน์ชิพไม่ได้มีอยู่ทุกมลรัฐหรือไม่ได้มีอยู่ทุกพื้นที่ของมลรัฐจะพบประมาณครึ่งหนึ่งของมลรัฐต่าง ๆ ในอเมริกา ทาวน์ชิพเป็นหน่วยย่อยของเคาน์ตีและทำหน้าที่หลายอย่างแทนเคาน์ตีในระดับรากหญ้า เช่น การเลือกตั้ง การบำรุงรักษาถนน เก็บภาษี ดับเพลิงหรือแม้กระทั่งงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายในการรักษาความสงบเรียบร้อย ทาวน์ชิพไม่มีกฎหมายรองรับอำนาจและความเป็นอิสระในการจัดทำหน้าที่หรือบริการต่าง ๆ พื้นที่ของทาวน์ชิพอาจจะมีขนาดหลายตารางไมล์และเป็นพื้นที่ในชนบทซึ่งมีผู้คนเบาบาง โดยทุกวันนี้ประชากรของอเมริกาประมาณ 40 ล้านคนหรือ 1 ใน 5 ของประชากรทั้งหมดอาศัยอยู่ในทาวน์ชิพ ในส่วนของโครงสร้างของทาวน์ชิพพบว่าใช้โครงสร้างแบบคณะกรรมการที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งอาจจะมีเจ้าหน้าที่บางส่วนมาจากการเลือกตั้งแยกต่างหากเช่นกัน

2.2.4 เขตพิเศษ (Special District)

เขตพิเศษเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ตั้งขึ้นมาให้มีหน้าที่ใดหน้าที่หนึ่งหรือสองสามหน้าที่โดยเฉพาะ (Special Purpose) และยังคงสร้างขึ้นมาทำงานหรือบริการที่หน่วยการปกครองอื่นไม่ทำหรือทำไม่ได้ เช่น ประชาชนที่ไม่ได้อยู่ในเขตที่มีการป้องกันอัคคีภัยและคดีที่อยู่ใกล้ที่สุดปฏิเสธที่จะขยายพื้นที่ในการดูแลให้ครอบคลุมพื้นที่ดังกล่าว ประกอบกับเคาน์ตีไม่มีศักยภาพที่จะทำหรือกฎหมายไม่ได้อนุญาตให้ทำ ดังนั้นประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวอาจจะสามารถริเริ่มเพื่อสร้างเขตพิเศษในการป้องกันอัคคีภัยขึ้นมาเอง ขั้นตอนคือ ประชาชนไปขอให้มลรัฐจัดทำประชามติ ถ้าผลออกมาว่าประชาชนส่วนใหญ่ต้องการ มลรัฐสามารถประกาศจัดตั้งเขตพิเศษเพื่อป้องกันอัคคีภัยขึ้นมีการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งคณะผู้บริหารมีการจ้างบุคลากรมีการเตรียมการป้องกันอัคคีภัยและประชาชนต้องเสียภาษีสำหรับบริการดังกล่าวด้วย (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ,

2545, หน้า 286) เขตพิเศษส่วนใหญ่จะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบเพียงอย่างเดียว เช่น เขตพิเศษควบคุมยุง มีหน้าที่ในการควบคุมหรือลดจำนวนยุงเพียงอย่างเดียวจะมีบ้างที่เขตพิเศษมีหน้าที่มากกว่า 1 อย่าง แต่มักจะไม่เกิน 2-3 อย่าง ถ้าไม่นับรวมเขตโรงเรียน เขตพิเศษส่วนใหญ่จะเป็นเขตทรัพยากรธรรมชาติ รองลงมาเป็นเขตป้องกันอัคคีภัย เขตจัดหาน้ำ เขตควบคุมอาคาร และพัฒนาชุมชน เขตกำจัดสิ่งปฏิกูลเขตจัดการฅาปนกิจศพและอื่น ๆ

เขตพิเศษเกือบจะทั้งหมดบริหารงานโดยคณะกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวมีที่มาแล้วแต่กรณี แต่ส่วนใหญ่จะมาจากการเลือกตั้งของประชาชน นอกจากนั้นก็มาจากการแต่งตั้งของเคาน์ตี ซีตี หรือมลรัฐ ขึ้นอยู่กับว่าเขตพิเศษดังกล่าวนั้นถูกสร้างขึ้นและถูกกำหนดโครงสร้างอย่างไร

2.2.5 เขตโรงเรียน (School District)

เขตโรงเรียนเป็นเขตพิเศษประเภทหนึ่งที่มีหน้าที่เดียว ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 อเมริกาเคยมีเขตโรงเรียนมากกว่า 1 แสนเขต กล่าวคือ เกือบจะ 1 โรงเรียนเป็น 1 เขตเลยทีเดียว แต่ด้วยขนาดของเขตที่เล็ก ทำให้ค่าใช้จ่ายต่อเขตสูง ดังนั้นจำนวนเขตโรงเรียนจึงลดลงในเวลาต่อมา เขตโรงเรียนบริหารโดยคณะกรรมการซึ่งโดยทั่วไปมีจำนวน 5-7 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง คณะกรรมการนี้มีหน้าที่จัดทำนโยบายต่าง ๆ ของเขตโรงเรียน และนโยบายที่สำคัญที่สุดคือเรื่องการเงิน ความจริงขณะนี้ในอเมริกามีระบบโรงเรียนอยู่กว่า 15,178 ระบบ แต่มีเพียง 13,726 ระบบเท่านั้นที่เป็นอิสระและนับได้ว่าเป็นเขตโรงเรียนในทันทีที่เหลืออีกประมาณ 1,452 ระบบไม่นับว่าเป็นเขตโรงเรียนเพราะไม่มีอิสระและยังต้องพึ่งพิงองค์กรอื่นเช่นมลรัฐ เคาน์ตี ซีตี ทาวน์หรือทาวน์ชิพ ดังนั้นจึงถือว่า 1,452 ระบบโรงเรียนที่เหลือเป็นส่วนหนึ่งหรือแผนกหนึ่งของมลรัฐ เคาน์ตี ซีตี ทาวน์หรือทาวน์ชิพ ไม่นับเป็นหน่วยการปกครองเนื่องด้วยความหลากหลายในการออกกฎหมายที่แตกต่างกันในมลรัฐต่าง ๆ ดังนั้นการจัดการศึกษาในอเมริกาจึงมีความแตกต่างหลากหลายยกตัวอย่าง ใน ดิสตริกต์ ออฟ โคลัมเบีย อลาสกา ฮาวาย แมรีแลนด์และนอร์ทแคโรไลนาจะไม่มีเขตโรงเรียนเลย โรงเรียนทั้งหมดจะอยู่ในการจัดการของเคาน์ตี มิวนิซิพอล หรือมลรัฐแล้วแต่กรณี ในขณะที่แคลิฟอร์เนียและเท็กซัสกลับมีเขตโรงเรียนกว่า 1,000 เขต ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 16 ของเขตโรงเรียนทั้งหมดที่มีอยู่ในอเมริกา

เขตโรงเรียนบริหารงานโดยคณะกรรมการเขตโรงเรียนซึ่งส่วนใหญ่มาจากการเลือกตั้งมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเพื่อใช้ในเขตโรงเรียน เช่น กำหนดค่าเล่าเรียน หลักสูตร ตำรา จำนวนครู ค่าจ้างครู เป็นต้น ปัจจุบันนี้เขตโรงเรียนมักจะมีหัวหน้าสำนักงานซึ่งเป็นมีอาชีพในการรับนโยบายของคณะกรรมการเขตโรงเรียนไปปฏิบัติ ส่วนจำนวนของเจ้าหน้าที่ก็ขึ้นอยู่กับขนาดของเขตโรงเรียนต่าง ๆ

2.3 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนกลางมีอำนาจในเรื่องต่อไปนี้ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2545, หน้า 290-291)

1. ผลิตธนบัตรและเหรียญ
2. ดำเนินนโยบายระหว่างประเทศ
3. ออกกฎหมายพาณิชย์ที่ใช้ระหว่างประเทศและระหว่างมลรัฐ
4. จัดเตรียมกำลังทหารและกองทัพเรือ
5. ประกาศสงคราม
6. จัดตั้งศาลที่ต่ำกว่าให้เป็นศาลสูง
7. ออกกฎหมายที่จำเป็นเพื่อรองรับหน้าที่ที่กล่าวมานี้

ส่วนอำนาจมลรัฐมีดังนี้

1. จัดตั้งรัฐบาลท้องถิ่น
2. ออกกฎหมายพาณิชย์ที่ใช้ภายในมลรัฐ
3. ดำเนินการจัดการเลือกตั้ง
4. อนุมัติการแก้ไขรัฐธรรมนูญของสหพันธ์
5. ออกกฎหมายหรือมาตรการในเรื่องสาธารณสุข ความปลอดภัยและศีลธรรม
6. ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญสหพันธ์

นอกจากนี้ยังมีอำนาจที่ส่วนกลางและมลรัฐมีอำนาจเหมือนกัน คือ

1. การกำหนดภาษี
2. การกู้ยืมเงิน
3. การจัดตั้งศาล
4. การบังคับใช้กฎหมาย
5. การออกกฎหมายเกี่ยวกับการธนาคารและความร่วมมือต่าง ๆ
6. การใช้จ่ายเพื่อสวัสดิการสาธารณะ
7. การเวนคืนที่ดินและการจ่ายค่าชดเชย

จะเห็นว่าอำนาจของส่วนกลางและมลรัฐจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการกิจโดยรวมเป็นเรื่องใหญ่ ๆ และสำคัญ ดังนั้นจึงมอบภารกิจในการจัดบริการสาธารณะส่วนใหญ่ที่ใกล้ชิดกับประชาชนให้อยู่ในการจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีหน้าที่รับผิดชอบหลากหลาย ได้แก่ บริการด้านการป้องกันอัคคีภัย การรักษาความสงบเรียบร้อย การจัดการศึกษา การสาธารณสุข สวนสาธารณะ สนามบินและการควบคุม การจอดรด

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเน้นไปทางด้านการจัดการผังเมืองหลัง ค.ศ.1980 โดยขอยกตัวอย่างภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มเติม ดังนี้ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2545, หน้า 291)

(1) การวางแผนและการพัฒนาของเมืองและประเทศ

มิวนิชิปอล มีอำนาจดำเนินการทำการวางแผนโดยผ่านทางคณะกรรมการ โดยปกติจะมีประมาณ 5-7 คน เป็นสมาชิกนอกเวลา (Part-time member) ซึ่งอาจรวมทั้งเจ้าหน้าที่สาธารณะที่ถูกแต่งตั้งขึ้น (Designated Public Official) และประชาชนที่ไม่ต้องจ่ายค่าตอบแทนหรือทั้งสองกลุ่ม งานหลัก ๆ อาจจะต้องให้บริษัทต่าง ๆ เข้าดำเนินการในลักษณะของแผนที่เป็นรูปแบบมาตรฐาน หรือติดต่อไปยังที่ปรึกษาท้องถิ่น ซึ่งในเมืองใหญ่ ๆ จะมี Substantial Planing Department

(2) บ้านเรือน และการซ่อมแซมบำรุงรักษาเขตเมือง

มิวนิชิปอล ส่วนใหญ่มักไม่มองว่าที่พักอาศัยเป็นงานหลักของการปกครองท้องถิ่นในช่วง ค.ศ.1970 ได้เคยทำการกระตุ้นให้ท้องถิ่นเห็นความจำเป็นของการจัดผังเมือง องค์การพิเศษของการวางผังเมืองจึงมักถูกสร้างขึ้นโดยซีดีหรือเคาน์ตี ซึ่งได้รับการสนับสนุนโดยการรับรองของรัฐบาลกลางในด้านโครงสร้างด้านการเงิน

(3) ทางหลวงและถนนอื่น ๆ

รัฐบาลทุกระดับเข้ามามีส่วนร่วม รวมทั้งเขตพิเศษ งานสามารถทำสัญญาเพื่อจ้างเอกชน ซึ่งสัญญาดังกล่าวจะมีระยะเวลา 20-30 ปี เพื่อที่จะครอบคลุมโครงการพัฒนาระยะยาว ซึ่งสมาชิกหรือคณะกรรมการท้องถิ่นจะเข้าทำงานร่วมกันกับมลรัฐหรือรัฐบาลกลางในโครงการขนาดใหญ่

(4) การขนส่ง

ซีดีขนาดใหญ่จะดำเนินการด้านขนส่งเองหรืออาจจะดำเนินการโดยเขตพิเศษขนส่งมวลชน รถไฟใต้ดิน ทางเดินรถรางและรางรถไฟฟ้ ทั้งหมดเป็นของสาธารณะในทางกฎหมาย การให้เงินสนับสนุนการบริการรถโดยสารประจำทางของเอกชนเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นแต่ซีดีมักจะเข้ามาดำเนินการแทนเอกชนดังกล่าวถ้าหากว่ากิจการเดินรถประจำทางนั้นไม่มีผลกำไรและผู้ประกอบการจะทำการทิ้งสายการเดินรถไป ซึ่งบางครั้งก็ถูกช่วยเหลือด้านเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางเพื่อทำการเจรจาขอซื้อยานพาหนะเหล่านั้น

(5) การศึกษาและการฝึกอบรม

ในแต่ละรัฐจะมีหน่วยงานที่ดูแลด้านการศึกษาซึ่งทำหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายของรัฐและมลรัฐ กระจายความรับผิดชอบให้เขตโรงเรียน เขตโรงเรียนส่วนใหญ่

ดำเนินงานภายใต้คณะกรรมการ โรงเรียนที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวจะเป็นผู้จัดทำหลักสูตรและรายการหนังสือ คณะกรรมการ โรงเรียนอาจจะมีอำนาจที่จะสั่งคดีในเรื่องที่เกี่ยวกับภาษีของคณะกรรมการ โรงเรียนเขตโรงเรียนส่วนใหญ่จะมีขนาดเล็ก

(6) กิจกรรมด้านวัฒนธรรม

กิจกรรมด้านวัฒนธรรมจะถูกจัดการโดยองค์กรอิสระของท้องถิ่นซึ่งนาน ๆ ครั้งจะมีกิจกรรมเหล่านี้ จะมีการสนับสนุนกิจกรรมทางด้านดนตรีและศิลปะ และในเมืองใหญ่ ๆ จะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการด้านศิลปะด้วย

(7) ห้องสมุดและพิพิธภัณฑ์

ห้องสมุดและพิพิธภัณฑ์มักจะได้รับเงินสนับสนุนจากท้องถิ่นและควบคุมดูแลโดยคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้น นอกจากนี้ยังมีเขตพิเศษที่ดูแลเรื่องห้องสมุดและซิติยังให้การสนับสนุนด้านการเงินเป็นจำนวนมากแก่พิพิธภัณฑ์ด้วย

(8) สันทนาการ

สวนสาธารณะจะได้รับการดูแลโดยซิติและเคาน์ตี โดยในซิติขนาดใหญ่จะมีฝ่ายหรือแผนกสันทนาการ ซึ่งดูแลสระน้ำและสนามกอล์ฟ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีเขตพิเศษที่ดูแลทางด้านสันทนาการด้วย

(9) สุขภาพและสวัสดิการสังคม

เคาน์ตีมักจะมีบทบาทในเรื่องสุขภาพและสวัสดิการมากกว่ามิวนิซิพอล ซึ่งการดูแลสุขภาพและสวัสดิการสังคมนี้จะมีเขตพิเศษด้วย แผนกสุขภาพของซิติจะเน้นเรื่องการรักษาสุขภาพ การตรวจร้านอาหาร มิวนิซิพอลจะแต่งตั้งคณะกรรมการด้านสุขภาพ แต่มีบทบาทเพียงให้คำปรึกษาเท่านั้น งานด้านสวัสดิการสังคมจะได้รับการสนับสนุนจากมลรัฐและเคาน์ตี แต่ก็มีบางซิติที่เข้ามาสนับสนุนงานด้านสวัสดิการสังคม

(10) ตำรวจ

งานด้านตำรวจส่วนใหญ่จะอยู่ภายใต้อำนาจของซิติและเคาน์ตี การควบคุมตำรวจจะอยู่ภายใต้หัวหน้าตำรวจซิติหรือรายงานไปยังหัวหน้าฝ่ายบริหาร

(11) การป้องกันอัคคีภัย

ฝ่ายการป้องกันอัคคีภัยของซิติส่วนมากอยู่ภายใต้หัวหน้าผู้บริหารของซิติ ส่วนในพื้นที่ชนบทและชานเมืองงานด้านการป้องกันอัคคีภัยจะดูแลโดยเคาน์ตีและเขตพิเศษ

(12) การพัฒนาเศรษฐกิจและการจ้างงานท้องถิ่น

เศรษฐกิจท้องถิ่นได้รับการสนับสนุนเป็นอย่างมากโดยซิติ โดยอาศัยมาตรการต่าง ๆ เช่น การลดภาษีและการอัดฉีดเม็ดเงิน เป็นต้น

(13) สาธารณูปโภค

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งเขตพิเศษมีการให้ความสำคัญต่อการผูกขาด สาธารณูปโภคทางธรรมชาติ ประมาณร้อยละ 15 ของภาษีของมิวนิซิพอล ได้มาจากการผูกขาด สาธารณูปโภคทางธรรมชาติ ซึ่งหลัก ๆ ได้แก่ การจัดสรรน้ำ ก๊าซ ไฟฟ้า การกำจัดสิ่งปฏิกูล การระบายน้ำและสนามบิน ซึ่งการบริการเหล่านี้อาจจะดำเนินการโดยมิวนิซิพอล เขตพิเศษหรือ บริษัทเอกชนที่ดำเนินการภายใต้ข้อกำหนดของมลรัฐ การจัดการด้านสาธารณูปโภคอาจทำได้ภายใต้ ใบอนุญาตของมิวนิซิพอล และมีการคืนกำไรเป็นเปอร์เซ็นต์ให้กับมิวนิซิพอล (นครินทร์ เมฆไตร รัตน์ และคณะ, 2545, หน้า 293) ในบางกรณีซีดีจะแบ่งองค์กรเพื่อให้อิสระในการบริหารและการ คลัง เช่น องค์กรการบิน

(14) การตลาดบางครั้งการตลาดจะอยู่ภายใต้การดูแลของคณะกรรมการของ ท้องถิ่นต่าง ๆ

(15) การผังศพบและการฌาปนกิจศพจะเป็นหน้าที่ของมิวนิซิพอลหรืออาจจะ ดำเนินการโดยคณะกรรมการฌาปนกิจกิจอิสระ

(16) การบริการอื่น ๆ

- การลงโทษ เป็นหน้าที่ของเคาน์ตี แม้งานเรือนจำจะเป็นหน้าที่ของซีดีซึ่งอยู่ใน แผนกตำรวจ

- การควบคุมมลพิษมีผลกระทบหลายด้าน ในนิวยอร์กมีคณะกรรมการควบคุม มลพิษทางอากาศ ซึ่งมีอำนาจในการออกกฎข้อบังคับ

- การรักษาและควบคุมทรัพยากรธรรมชาติอยู่ภายใต้เขตพิเศษซึ่งมีอยู่ประมาณ 6,500 เขต ซึ่ง 2 ใน 3 ของเขตดังกล่าวนี้เป็นเขตที่มีการอนุรักษ์ดิน

2.4 แหล่งที่มาของรายได้และระบบการคลัง

การบริหารงานของการปกครองท้องถิ่นของประเทศสหรัฐอเมริกาต้องอาศัยเงิน งบประมาณที่ได้จากภาษี และค่าธรรมเนียมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง ซึ่งแหล่งที่มา ของรายได้และระบบการคลังของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นสามารถสรุปได้โดยสังเขป ดังนี้

2.4.1 ภาษีและรายจ่ายของรัฐและท้องถิ่น

เนื่องจากภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของมลรัฐและองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นมีเพิ่มขึ้น ทำให้งบประมาณรายจ่ายเพิ่มขึ้นกว่า ค.ศ.1972 ถึง 4 เท่า งบประมาณรายจ่าย (Expenditure) มีเพิ่มขึ้นอย่างมากเนื่องจากปัจจัยหลายประการ มลรัฐมีการเพิ่มขึ้นอย่างมากของ ส่วนแบ่งด้านเงินทุน แก่โครงการต่าง ๆ เช่น ด้านการศึกษา สวัสดิการ ซึ่งก่อนหน้านี้อาจจะให้

เงินทุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเจริญเติบโตของประชากรและ Urbanization ถูกวางให้เป็นการบริการเพิ่มเติม การเพิ่มค่าแรง (Inflation (เงินเฟ้อ)) และการวางแผนการขยายเงินบำนาญ บำนาญ ทั้งหมดที่กล่าวมาเป็นแรงกดดันต่อรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้หาทางเพิ่มรายได้

มลรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วง ค.ศ.1990 ซึ่งเป็นช่วงกลางของวิกฤติเศรษฐกิจ มีการลดการเพิ่มเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลกลาง การถดถอยของเศรษฐกิจเกิดความไม่พอใจในการเก็บภาษีเพิ่มขึ้นและความกดดันในการใช้จ่ายเพิ่มขึ้นในด้านสุขภาพ อาชญากรรม การศึกษา และการออกกฏข้อบังคับของรัฐบาลกลางก็ยังคงเป็นการเพิ่มให้เกิดวิกฤต รวมถึงการแก้ไขกฎหมายภาษีของรัฐบาลกลางของ ค.ศ.1986 ได้ตัดภาษีของมลรัฐที่ต้องคืนให้แก่รัฐบาลกลางทำให้เป็นการยากแก่หลาย ๆ มลรัฐที่จะทำการประมาณการรายได้ ซิตีมีภาระมากกว่ามลรัฐในเรื่องปัญหาสังคมและการทำตามคำสั่งของรัฐบาลกลางและของมลรัฐ มลรัฐมีการใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้นในด้านห้องซังและยารักษาโรคในช่วง ค.ศ.1970 และ ค.ศ.1980 และมีการลดรายจ่ายในเรื่องการดำเนินการด้านโรงเรียนและสถาบันด้านจิตเวช และในช่วง ค.ศ.1990 ได้มีการเพิ่มภาษี มีการเลิกจ้างงานและตัดงบประมาณ

2.4.2 ข้อจำกัดของความสามารถในการหาเงิน (Raise money) ในความพยายามที่จะเพิ่มรายได้ มลรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกจำกัดโดยปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่ ระดับรายได้ของประชาชนในเขตที่รับผิดชอบ อย่างไรก็ตามเมื่อมลรัฐและซิตีทำการเพิ่มภาษีก็จะมีความเสี่ยงในธุรกิจ อุตสาหกรรมเพราะจะทำให้ประชาชนระดับกลาง ออกไปอยู่ในพื้นที่ที่มีการเก็บภาษีน้อยกว่า

2.4.3 ประเภทของรายได้ (Types of Revenue) ในช่วง ค.ศ.1990 เมื่อประสบปัญหาการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายด้านการบริการสาธารณะ รัฐบาลทุกระดับได้พยายามเก็บภาษีเพิ่มขึ้นมี 13 มลรัฐ ได้จัดให้มีภาษีรายได้ และ 11 มลรัฐ เริ่มมีการเก็บภาษีการขายทั่วไป ทำให้มลรัฐมีความสมดุลของภาษีมักกว่าในอดีตและมีการเก็บเงินได้มากกว่าซิตี ซึ่งใน ค.ศ.1963 มลรัฐและซิตีมีการเก็บเงินได้เพิ่มขึ้นเท่ากัน แต่ปัจจุบันมลรัฐเก็บได้มากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้อยละ 50 ความแตกต่างนี้เกิดจากมีการใช้ส่วนที่มากกว่าของภาษีรายได้ของมลรัฐ ซึ่งมีผลต่อการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ ซิตีได้มีการเพิ่มการใช้ภาษีรายได้ส่วนบุคคลเพิ่มขึ้นและทั้งซิตีและเคาน์ตีได้มีการใช้ภาษีการขายเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่ซิตีและเคาน์ตี มลรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเก็บภาษีได้เป็น 1 ใน 3 ในอเมริกา

(1) ภาษีทรัพย์สินทั่วไป (General Property Tax) สำหรับองค์กรท้องถิ่น ภาษีทรัพย์สินทั่วไปยังคงเป็นรายได้หลัก ภาษีทรัพย์สินเป็นแหล่งรายได้หลักของรัฐตั้งแต่ ค.ศ.1920

กระบวนการทำโดยการตีค่าทรัพย์สินประมาณอัตราภาษี (Millage) จำนวนภาษีและเก็บภาษี ซึ่งภาษีทรัพย์สินได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก

การบริหารด้านภาษีทรัพย์สินนั้นไม่มีประสิทธิภาพเนื่องจากผู้ประเมินมักได้รับการฝึกฝนน้อย มีความลำบากที่จะประเมินค่าของทรัพย์สิน ยิ่งไปกว่านั้นผู้ประเมินมักอยู่ภายใต้แรงกดดันเมื่อทำการประเมินค่าทรัพย์สินของผู้มีอำนาจและมีความแตกต่างกันอย่างมากในการประเมินอัตราภาษีระหว่างชาติในมลรัฐเดียวกัน ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาความเท่าเทียมกันของภาษี

(2) ภาษีการขายทั่วไป (General Sales Tax) ปัจจุบัน มีเพียง 5 มลรัฐ ที่ไม่มีภาษีการขาย คือ อลาสก้า เดลาแวร์ มอนทาน่า นิวแฮมเชียร์ และ โอเรกอน ทุกมลรัฐมีภาษี บุหรี่ เครื่องดื่ม แอลกอฮอล์และน้ำมัน ภาษีการขายนั้นเริ่มมีที่มลรัฐมิสซิสซิปปี ใน ค.ศ.1932 และอีก 22 มลรัฐ ประกาศเป็นกฎหมายภาษีการขายในช่วงตกต่ำทางเศรษฐกิจ ปัจจุบันภาษีการขายเป็นหนึ่งในแหล่งขายได้หลักที่มีมูลค่าสูงของมลรัฐ

ภาษีการขายนั้นเป็นที่พอใจแก่มลรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเนื่องจากการจัดการได้ง่ายและเป็นเงินจำนวนมาก แต่ผู้บริโภคมักมองว่าภาษีเป็นส่วนหนึ่งของราคาขายของการซื้อ ยิ่งไปกว่านั้น รัฐบาลพบว่าเป็นการง่ายที่จะขึ้นอัตราภาษีโดยการเพิ่มเปอร์เซ็นต์โดยไม่ทำให้ผู้เสียภาษีเกิดความไม่พอใจ

(3) ภาษีรายได้ (Income Tax) 43 มลรัฐใช้ภาษีกับรายได้ที่ได้มา และอีก 45 มลรัฐ มีการเก็บภาษีรายได้ด้วยโดยมลรัฐวิสคอนซินเป็นมลรัฐแรกที่มีการเก็บภาษีรายได้ใน ค.ศ.1911 ชาติและแคนาดาใน 14 มลรัฐ มีการใช้ภาษีรายได้ แต่มีเพียงบางชาติในบางรัฐที่มีการใช้ภาษีที่ซึ่งมีชาติเป็นร้อยชาติในโอไฮโอและเพนซิลเวเนีย มีการใช้ภาษีรายได้ เป็นเวลาหลายปีมาแล้วที่รัฐบาลกลาง มีภาษีบุคคลที่สูงมากทำให้เผชิญกับปัญหาทางการเงินเป็นอย่างมาก ในช่วง ค.ศ.1950 หลายรัฐ และชาติเริ่มมีการเก็บภาษีรายได้คล้ายกับรัฐบาลกลาง อัตราภาษีรายได้ของรัฐจะต่ำกว่าอัตราของรัฐบาลกลาง ภาษีรายได้หรือผลกำไรจากการผลิตมีมากเป็น 1 ใน 3 ของรายได้ของรัฐ เช่น ภาษีรายได้ส่วนบุคคล อย่างไรก็ตามการใช้ภาษีเหล่านี้ใช้กันอย่างหนักเพียงบางรัฐ เช่น แคลิฟอร์เนีย แมสซาชูเซต นิวเจอร์ซีย์ เพนซิลเวเนียและวิสคอนซิน

(4) ภาษีอากรและภาษีแยกเก็บ (Excise and Severance Tax) รัฐทุกรัฐได้มีการใช้ภาษีอากรกับบุหรี่ เครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ และน้ำมัน อัตราภาษีของบุหรี่อยู่ที่ช่วง 0.02 เซ็นต์ต่อห่อในแคลิฟอร์เนียเหนือ ถึง 41 เซ็นต์ต่อห่อในเท็กซัส รัฐยังมีการเก็บค่าธรรมเนียมจากใบอนุญาตขับขี่และจากใบอนุญาตการขายเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์

ความหลากหลายของการเก็บภาษี ในการอนุญาตกิจกรรมทางด้านความบันเทิง การรับมรดก การโอนย้ายเงิน ของขวัญในรัฐที่มีทรัพยากรธรรมชาติที่มีค่า เช่น ถ่านหิน น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ ไม้สัก ภาษีแยกเก็บมีการนำมาใช้

(5) แหล่งรายได้อื่น (Other Revenue Sources) มลรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังได้รับเงินจากบริการพิเศษ เช่น ในแคลิฟอร์เนีย ได้รับเงินมากกว่า 50,000,000 เหรียญ จากค่าธรรมเนียมการค้าสัตว์ ค่าธรรมเนียมจากการขอใบอนุญาตอื่น ๆ เงินจากศาล ค่าปรับ และจากการจอดรถ ยังเป็นตัวเพิ่มรายได้ให้แก่เมืองด้วย ในบางมลรัฐมีการดำเนินการด้านสาธารณูปโภคเอง (ก๊าซและไฟฟ้า) ซึ่งให้ผลกำไรดีและมลรัฐยังมีรายได้มาจากการออกล็อตเตอรี่

2.4.4 นโยบายการขยืมและหนี้สิน (Borrowing and Debt Policies) เมื่อรายได้ภาษีไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานทั่วไป เมื่อรัฐและองค์กรท้องถิ่นต้องการที่จะให้การสนับสนุนด้านเงินทุนต่อโครงการหลัก เช่น ทางหลวงหรือโรงเรียนทำให้ต้องมีการยืมเงินเงินขึ้น แม้ว่าการยืมเงินมาเพื่อพอต่อรายจ่ายไม่เป็นที่พึงปรารถนานัก แต่ก็มีกรรมวิธีการยืมเงินระยะยาวเพื่อการปรับปรุงที่ถาวร เนื่องจากการจัดการด้านการเงินที่ไม่ประสบผลในช่วงศตวรรษที่ 19 สถาบันของรัฐวางข้อจำกัดที่แคบมากในการยืมเงินมีการวางข้อจำกัดในจำนวนหนี้สินที่สามารถเกิดขึ้น

2.5 ระบบการบริหารงานบุคคล

ในทศวรรษแรก ๆ ลูกจ้างสาธารณะ (Public Employee) หลักมักจะมาจากผู้มีการศึกษาและมีฐานะเป็นชนชั้นสูง ในช่วงสมัยของประธานาธิบดีแอนดรูว์ แจ็คสัน (ค.ศ. 1829-1837) มีการเปิดกว้างด้านงานราชการของชาติในทุก ๆ แขนง ระบบอุปถัมภ์ได้ถูกนำมาใช้ในการหาบุคคลมาทำงานในหลาย ๆ ตำแหน่ง การจ้างงานมักใช้ความสัมพันธ์ส่วนบุคคลมากกว่าการพิจารณาคุณสมบัติ ระบบอุปถัมภ์ยังมีการใช้แพร่หลายในหลาย ๆ รัฐและชาติ ต่อมาระบบอุปถัมภ์ทำให้การเมืองและการบริหารงานเสียหาย ดังนั้นแนวความคิดเรื่องการบริหารงาน โดยระบบคุณธรรมจึงได้ถูกนำมาใช้

แนวความคิดเรื่องระบบคุณธรรมเริ่มต้นจากกฎเพนเดิลตันใน ค.ศ. 1883 (Pendleton Act of 1883) กฎเพนเดิลตันมีกำหนดให้เลือกสรรด้วยความยุติธรรมในการหาคนเข้าทำงาน ซึ่งระบบคุณธรรมนี้มีการปรับปรุงโดยนำ Civil Service Reform Act ของ ค.ศ. 1883 และได้รับความนิยมนำเพิ่มขึ้นในมลรัฐและท้องถิ่นต่าง ๆ ระบบงานบุคคลของรัฐและท้องถิ่นได้ยึดระบบคุณธรรมเป็นสำคัญในการบริหารงานบุคคล และได้ปรับปรุงการบริหารงานบุคคลไปในทางที่ดีขึ้นในเวลาต่อมา ได้มีการทำการทดลองของแผนการจ่ายค่าจ้างด้านคุณธรรมและระบบอื่น ๆ ที่จูงใจ เช่น การเปลี่ยนแปลง การต่อรองราคา การใช้กระบวนการการตีความราคาแบบใหม่ ระบบผู้บริหารอาวุโส

หลักสูตรการฝึกอบรม การกระจายงานด้านบุคคลจากศูนย์กลาง และอื่น ๆ (นกรินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2545, หน้า 302-303)

2.6 การควบคุมของมลรัฐต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(1) การควบคุมโดยสภานิติบัญญัติของมลรัฐ สภานิติบัญญัติของมลรัฐมีส่วนเข้ามาควบคุมเกี่ยวกับการกำหนดอัตราภาษีของท้องถิ่น การออกกฎหมายของท้องถิ่นและเป็นที่ปรึกษาการทำงานต่าง ๆ ของท้องถิ่น

(2) การควบคุมโดยฝ่ายตุลาการของมลรัฐ ฝ่ายตุลาการของมลรัฐเป็นผู้ตัดสินข้อขัดแย้งในปัญหาระหว่างท้องถิ่นกับมลรัฐท้องถิ่นกับเอกชนหรือท้องถิ่นด้วยตนเอง นอกจากนี้ตุลาการยังมีหน้าที่ตรวจสอบท้องถิ่นว่าใช้อำนาจหน้าที่เกินกว่าอำนาจที่กฎหมายกำหนดหรือไม่

(3) การควบคุมโดยเจ้าหน้าที่ของมลรัฐ การควบคุมโดยเจ้าหน้าที่ของมลรัฐเป็นไปในลักษณะที่หน่วยงานของมลรัฐแต่ละหน่วยงานจะเป็นผู้ดูแลเรื่องเฉพาะที่เกี่ยวกับหน่วยงานของตน เช่น หน่วยการศึกษาของมลรัฐจะเป็นผู้ดูแลเกี่ยวกับการศึกษาของท้องถิ่น เช่น กำหนดมาตรฐานครู มาตรฐานหนังสือหรือหลักสูตร เป็นต้น

(4) การควบคุมทางการเงิน รัฐบาลมลรัฐจะเป็นผู้ให้การสนับสนุนหรือช่วยเหลือการเงินแก่ท้องถิ่นเป็นไปในลักษณะที่เรียกว่า State grant-in-aid ซึ่งจะนำไปใช้เกี่ยวกับการศึกษา การสาธารณสุข การประชาสัมพันธ์ และการสร้างถนนหนทางต่าง ๆ นอกจากนี้เงินจากรัฐบาลกลางบางประเภทที่อุดหนุนท้องถิ่นจะต้องได้รับคำปรึกษาจากมลรัฐก่อน เช่น การสร้างสนามบิน และการสร้างที่อยู่อาศัย เป็นต้น

(5) การควบคุมโดยรัฐธรรมนูญของมลรัฐ รัฐธรรมนูญของมลรัฐจะกำหนดโครงสร้างตลอดจนอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ของท้องถิ่น นอกจากนี้กฎหมายของท้องถิ่นจะต้องไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของมลรัฐ

2.7 คณะกรรมการที่ปรึกษานายกเทศมนตรี

การที่สหรัฐอเมริกา มีโครงสร้างหลักเป็นระบบสหพันธรัฐ (Federation) ซึ่งเป็นรูปแบบของรัฐที่สหรัฐอเมริกาเป็นผู้ริเริ่มขึ้น ระบบสหพันธรัฐมีรัฐบาล 2 ระดับ คือ รัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐที่มีการแบ่งอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจน ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจที่ไม่ได้กำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐบาลกลางและอำนาจที่ไม่ได้ห้ามให้เป็นอำนาจของมลรัฐให้เป็นอำนาจของมลรัฐและอำนาจของประชาชน แต่ละมลรัฐมีรัฐธรรมนูญของตนเอง แต่จะต้องไม่ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา

เทศบาล (Municipalities) ถือเป็นหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดกับประชาชนชาวอเมริกัน นอกจากนั้นเทศบาลยังมีรูปแบบที่หลากหลายสะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นที่เกิดขึ้นจาก

การมีระดับความหนาแน่นของประชากรที่แตกต่างกัน แต่รูปแบบทั่วไปของเทศบาล ได้แก่ เทศบาลนคร (City) เทศบาลเมือง (Town) และเทศบาลหมู่บ้าน (Village) โดยทั่วไปแล้วเทศบาลจะถูกจัดตั้งขึ้น เมื่อชุมชนนั้นได้เปลี่ยนสภาพจากชนบทมาเป็นชุมชนเมือง เมื่อชุมชนมีความหนาแน่นของประชากรเพิ่มมากขึ้นก็มักมีความต้องการบริการสาธารณะเพิ่มมากขึ้น เช่น การป้องกันอัคคีภัย ระบบระบายน้ำเสีย การบำรุงรักษาถนน การกำจัดขยะ การควบคุมระบบขนส่งมวลชน เป็นต้น

คณะกรรมการที่ปรึกษานายกเทศมนตรี ของคณะกรรมการต่าง ๆ เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษานายกเทศมนตรี ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการบางประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเป็นตัวแทนจากประชาชนในท้องถิ่น ตัวแทนจากสถาบันต่าง ๆ หรือตัวแทนจากองค์กรที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ท้องถิ่นมีหน้าที่และต้องการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่น โดยให้นายกเทศมนตรี (Mayor) มีสิทธิเสนอชื่อบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งเป็นที่ปรึกษาของตน ต่อสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นให้ความยินยอมบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งเป็นที่ปรึกษานายกเทศมนตรี โดยคณะกรรมการที่ปรึกษามีหน้าที่ให้คำปรึกษาและคำแนะนำในกิจการที่ได้รับการแต่งตั้ง เช่น

คณะกรรมการที่ปรึกษาการขนส่ง ของเทศบาลเมือง Salt Lake City ที่กำหนดให้นายกเทศมนตรี (Mayor) สามารถแต่งตั้งที่ปรึกษาในรูปแบบคณะกรรมการ (Board) ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 15 คน มาจากผู้แทนของประชาชนในท้องถิ่น ผู้แทนจากสถาบันการศึกษาของวิทยาลัยการขนส่ง หรือองค์กรเชิงธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการขนส่ง ซึ่งคณะกรรมการที่ปรึกษามาจากคำแนะนำของนายกเทศมนตรี (Mayor) โดยผ่านความเห็นชอบจากสภาเทศบาลเมือง Salt Lake City และมีหน้าที่ให้คำแนะนำแก่นายกเทศมนตรี สภาเทศบาลเมือง หรือผู้อำนวยการการขนส่งในท้องถิ่น ส่งเสริมการศึกษาของปัญหาการขนส่งสาธารณะที่มีผลกระทบต่อเมืองหรือพลเมืองในเทศบาล การจัดทำแผนปฏิบัติการด้านการขนส่งและจัดทำแผนแม่บทเกี่ยวกับการขนส่ง เป็นต้น ประกอบกับ การดำเนินการของคณะกรรมการที่ปรึกษาต้อง กำหนดให้มีการประชุมมีวาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นตำแหน่งของที่คณะกรรมการที่ปรึกษานายกเทศมนตรี

3. รูปแบบการบริหารราชการของประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นถือได้ว่าเป็นประเทศหนึ่งในเอเชียที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขเช่นเดียวกับประเทศไทย สำหรับการปกครองประเทศญี่ปุ่นในปัจจุบันนี้เป็นผลมาจากการปฏิรูปของคณะยึดครองสหรัฐอเมริกา ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งญี่ปุ่นพ่ายแพ้สงครามให้กับประเทศสัมพันธมิตรทั้งหลาย และสหรัฐอเมริกาได้เข้าครอบครองพร้อมกับปฏิรูปเศรษฐกิจ ระบบการเมือง และการบริหารของญี่ปุ่น โดยให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นให้ท้องถิ่นมีอิสระที่จะปกครองตนเองตามหลักการของระบอบ

ประชาธิปไตย การปกครองส่วนท้องถิ่นใช้มาตั้งแต่สมัยเมจิ จึงถูกยกเลิกและแทนที่ด้วยระบบใหม่ ที่ประกันสิทธิและเสรีภาพในการปกครองตนเองของประชาชน

รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ.1947 ที่ร่างโดยคณะยึดครองสหรัฐอเมริกา ถือได้ว่าเป็น รัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้รับหลักการ “ความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Local Autonomy)” ไว้ใน หมวด 8 จากมาตรา 92-95 นอกจากประกาศหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีการออกกฎหมายสำคัญในการปกครองท้องถิ่น ได้แก่ “กฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น” (Local Autonomy Law) กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดโครงสร้างใหม่ของการบริหารส่วนท้องถิ่น และได้กระจายอำนาจของรัฐบาลกลางไปให้กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างมากพร้อมกันนั้นได้ ยกเลิกกระทรวงมหาดไทย (ซึ่งเคยเป็นกระทรวงที่ดูแลกิจการเกี่ยวกับท้องถิ่น และเปลี่ยนไปเป็น กระทรวงกิจการภายในแทน) กระจายกิจการต่าง ๆ ให้แก่ท้องถิ่น จัดตั้งเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น และ ปฏิรูประบบการคลังของท้องถิ่น รวมทั้งกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่นตาม หลักการว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น โดยรายละเอียดต่าง ๆ จะกล่าวถึงต่อไปนี้ (โกวิทย์ พวงงาม, 2552, หน้า 63)

3.1 โครงสร้างและรูปแบบของการปกครองท้องถิ่น

ประเทศญี่ปุ่นมีสถานะเป็นรัฐเดี่ยวเหมือนประเทศไทยแต่การจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินที่มีการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 2 ส่วน หรือ 2 ระดับชั้นคือ “การบริหารราชการส่วนกลาง” และ “การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น” (โดยญี่ปุ่นไม่มี ส่วนภูมิภาคเหมือนดังประเทศไทย)

3.1.1 การบริหารราชการส่วนกลาง ญี่ปุ่นได้ใช้รูปแบบรัฐสภา ที่มีนายกรัฐมนตรี รับผิดชอบในการบริหารสูงสุด มาจากเสียงสนับสนุนส่วนใหญ่ในสภา โดยนายกรัฐมนตรีจะ บริหารงานของรัฐบาลผ่านกระทรวง (Ministries) หน่วยงาน (Agencies) และองค์กรบริหารงานต่าง ๆ (Administrative Bodies) ในปัจจุบันญี่ปุ่นมีกระทรวงและหน่วยงานต่าง ๆ เทียบเท่ากระทรวงอยู่ ทั้งหมด 11 กระทรวง โดยมีหน่วยงานและองค์กรบริหารงานอื่น ๆ อีกไม่น้อยกว่า 30 หน่วยงาน

3.1.2 การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ญี่ปุ่นแบ่งออกเป็น 2 ระดับหรือถือเป็น แนวคิดการปกครองท้องถิ่น 2 ชั้น โดยผู้บริหารท้องถิ่นในระดับจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดและ ในระดับล่างที่เป็นเทศบาลมีนายกเทศมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ของประชาชน โดยรายละเอียดต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังต่อไปนี้

3.2 รูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่น

รูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ รูปแบบทั่วไปและรูปแบบพิเศษ

3.2.1 รูปแบบทั่วไป

โครงสร้างของรูปแบบทั่วไปสามารถแบ่งออกเป็น 2 ระดับ (Two Tier System) ได้แก่ ระดับบน (Upper Tier) ได้แก่ จังหวัด (Prefectures) และระดับกลาง (Lower Tier) ได้แก่ เทศบาล (Municipal) ซึ่งหน่วยการปกครองในระดับจังหวัดจะมีพื้นที่การดำเนินการที่ครอบคลุมหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับเทศบาลทั้งหมดที่ขึ้นตรงกับจังหวัดแต่ลักษณะเช่นนี้ไม่ได้หมายความว่าเทศบาลจะเป็นหน่วยงานภายใต้สังกัดของจังหวัด ฉะนั้น จึงเห็นว่าจังหวัดไม่สามารถใช้อำนาจสั่งการเทศบาล ได้จะมีเฉพาะอำนาจในการให้คำแนะนำและให้แนวทางเทศบาลเท่านั้น ดังนั้น ทั้งจังหวัดและเทศบาลจึงมีสถานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เท่าเทียมกันจะแตกต่างกันก็เฉพาะในด้านขนาดพื้นที่รับผิดชอบและศักยภาพในการให้บริการแก่ประชาชนเท่านั้น สำหรับรายละเอียดของหน่วยการปกครองท้องถิ่นของแต่ละระดับมีดังนี้

3.2.1.1 ระดับบน (Upper Tier) ได้แก่ จังหวัด

จังหวัดจะทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางที่เชื่อมการติดต่อระหว่างรัฐบาลกลางกับเทศบาล และเป็นหน่วยงานที่ดำเนินกิจการครอบคลุมพื้นที่กว้างขวางดำเนินการที่ต้องการมาตรฐานเดียวกัน และดำเนินกิจการที่ใหญ่เกินกว่าศักยภาพของเทศบาลจะกระทำได้รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง ในปัจจุบันญี่ปุ่นมีจังหวัดทั้งสิ้น 47 แห่ง หรือ 47 จังหวัด ซึ่งมีชื่อเรียกในภาษาญี่ปุ่นแตกต่างกันไป ดังเช่น

(1) โทะ (To) มี 1 จังหวัด คือ กรุงโตเกียว และด้วยความที่มีสถานะเป็นเมืองหลวงของประเทศ ทำให้โตเกียวมีลักษณะโครงสร้างที่แตกต่างจากจังหวัดอื่น ๆ คือ มีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า เขตพิเศษ (Special Ward/Ku) จำนวน 23 แห่ง

(2) โด (Do) มี 1 จังหวัด คือ ฮอกไกโด

(3) ฟุ (Fu) มี 2 จังหวัด คือ โอซาก้า และเกียวโต

(4) เคง (Ken) มี 43 จังหวัด

สำหรับการเรียกชื่อที่แตกต่างกันนี้เป็นเพียงเหตุผลทางประวัติศาสตร์ ไม่ได้ส่งผลต่อความแตกต่างในด้านโครงสร้างและการบริหารงานแต่อย่างใด ยกเว้นแต่จังหวัดโตเกียวเท่านั้นที่มีลักษณะที่แตกต่างจากจังหวัดอื่นอย่างเด่นชัด

3.2.1.2 ระดับล่าง (Lower Tier) ได้แก่ เทศบาล

เทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับล่างสุด ให้บริการขั้นพื้นฐานทั่วไปแก่ประชาชน ในปัจจุบันมีเทศบาลทั้งสิ้นจำนวน 3,218 แห่ง แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลนคร (Cities/Shi) เทศบาลเมือง (Towns/Cho or Machi) เทศบาลหมู่บ้าน (Villages/Son or Mura) ซึ่งในส่วนของเทศบาลนครยังมี เทศบาลมหานคร (Designate Cities) ซึ่งเป็นเทศบาลนครที่มี

ขนาดใหญ่ คือ มีประชากรเกิน 500,000 คนขึ้นไป ตามมติของคณะรัฐมนตรีซึ่งเทศบาลนครพิเศษนี้มีอยู่ด้วยกัน 12 แห่ง ได้แก่ Osaka Lyoto Nagoya Yokohama Kobe Kitakyusyu, Sapporo Kawasaki Fukuoka Hiroshima Sendie และ Chiba (โกวิทย์ พวงงาม , 2544, หน้า 43) โดยเทศบาลนครพิเศษเหล่านี้จะมีสถานะที่พิเศษกว่าเทศบาลนครทั่วไป คือ จะได้รับอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการต่างๆ อย่างกว้างขวางเท่าเทียมกันในระดับจังหวัด และใน ค.ศ.1994 รัฐบาลได้ริเริ่มจัดตั้งเทศบาลนครขนาดใหญ่ที่มีพื้นที่เกินกว่า 100 ตารางกิโลเมตร และมีประชากรเกิน 300,00 คนขึ้นไป ขึ้นเป็นเทศบาลนครศูนย์กลาง (Core Cities) มีอำนาจหน้าที่กว้างขวางเช่นเดียวกับเทศบาลนครพิเศษขึ้นอีกด้วย

3.2.1 รูปแบบพิเศษ

นอกจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปที่กล่าวไปข้างต้นแล้ว กฎหมายก็ยังกำหนดให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้น เพื่อช่วยให้การดำเนินงานสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมกับท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น หน่วยปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษประกอบด้วยชื่อต่าง ๆ ในเขตการปกครองรูปแบบพิเศษ (ปรัชญา เวสารัชช, 2542, หน้า 43) ดังนี้

3.2.1.1 เขตพิเศษ (Special Wards/Ku)

การปกครองท้องถิ่นรูปแบบนี้มีเฉพาะในนครโตเกียวเท่านั้น โดยเขตพิเศษนี้แต่เดิมเรียกว่า “เขตปกครอง” มีขึ้นในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง ต่อมาในสมัยหลังสงครามโลกได้กลายมาเป็น “เขตพิเศษ” และในระยะหลังได้มีการเพิ่มความสำคัญให้แก่หน่วยการปกครองนี้ในฐานะเป็นหน่วยย่อยที่จะสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น โดยเขตพิเศษแต่ละแห่งจะมีนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งร่วมกันเป็นผู้ดูแล ส่วนอำนาจหน้าที่ของเขตพิเศษก็จะเพิ่มขึ้นจนมีการประปา การระบาย และการวางแผนงานในบางเรื่องเหมือนอย่างเทศบาล เป็นต้น (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2545, หน้า 153)

3.2.1.2 สหภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Cooperatives of Local Authorities/Jimu-kumiai)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจตกลงกันก่อตั้งสหภาพท้องถิ่น โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี เพื่อร่วมกันดำเนินกิจการที่ศักยภาพของท้องถิ่นขนาดเล็ก ไม่สามารถจัดทำได้โดยรูปแบบสหภาพท้องถิ่นตามกฎหมายกำหนด ให้มีอยู่ด้วยกัน 4 ประเภท (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2545, หน้า 153) ได้แก่

(1) สหภาพบูรณาการทั่วไป (Partial Cooperative/Ichibu-jimukumiai) เป็นสหภาพที่ท้องถิ่น มอบหมายการจัดกิจการสาธารณะในพื้นที่พิเศษบางพื้นที่ ให้สหภาพดำเนินการ

แทนดังเช่นกิจการเกี่ยวกับการกำจัดขยะ กิจการเกี่ยวกับการอัครคิภย และกิจการเกี่ยวกับการศึกษาภาคบังคับ ซึ่งสหภาพประเภทนี้เป็นที่นิยมจัดตั้งกันมากในท้องถิ่น

(2) สหภาพเขตกว้าง (Wide Area Union/Koiki-rengo) เป็นสหภาพรูปแบบใหม่ที่จัดตั้งขึ้นใน ค.ศ.1994 โดยสหภาพนี้ไม่ได้รับผิดชอบเฉพาะการดำเนินการในพื้นที่กว้างเท่านั้น แต่ยังดำเนินการในกิจการบางอย่างที่รัฐบาลกลางมอบหมายให้ด้วย

(3) สหภาพธุรกรรม (Full Cooperative) เป็นสหภาพที่ท้องถิ่นมอบหมายหน้าที่ทั้งหมดของตนเองให้กับหน่วยงานของสหภาพ ซึ่งสหภาพนี้ยังไม่มีการจัดตั้งขึ้น

(4) สหภาพธุรการราชการ (Join-Office Cooperative) เป็นสหภาพที่ท้องถิ่นที่รวมสำนักงานบริหารไว้ด้วยกัน สหภาพประเภทนี้ยังไม่ปรากฏ

3.2.1.3 เขตทรัพย์สิน (Property Wards) เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่บริหารและจัดการกับทรัพย์สินของหน่วยการปกครองท้องถิ่นบางประการ เช่น คลองชลประทานหนอง บึง สุสาน พื้นที่ทำการเกษตร ฯลฯ บางครั้งยังเป็นการจัดตั้งขึ้นเพื่อดูแลทรัพย์สินที่เกิดจากการรวมตัวกันของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2545, หน้า 153-154)

3.2.1.4 บรรษัทพัฒนาท้องถิ่น (Local Development Corporations) กิดจากการร่วมกันดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสองแห่งขึ้นไป โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดหาและเตรียมสถานที่สำหรับการก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาภูมิภาค โครงการดังกล่าวได้แก่ การสร้างสนามบินและการพัฒนาการเมือง เป็นต้น

ประเภทและรูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น ขอสรุปโดยจำแนกประเภท รูปแบบและจำนวนของหน่วยการปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่นได้

3.3 โครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง รูปแบบของการจัดโครงสร้างองค์กรภายในหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีการจัดองค์กรของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับจังหวัดและระดับเทศบาล ประกอบด้วย สภาท้องถิ่นเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร การบริหารงานภายในและอำนาจหน้าที่ของแต่ละฝ่าย มีลักษณะดังนี้ คือ

3.3.1 สภาท้องถิ่น ประกอบด้วย สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในพื้นที่ของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ให้อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี สำหรับจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นจะแตกต่างกันไปตามขนาดของประชากร โดยในแต่ละขนาดจะมีสมาชิกสภาท้องถิ่น ดังนี้

3.3.1.1 สภาจังหวัดจะมีจำนวนสมาชิกอยู่ระหว่าง 40-120 คน

3.3.1.2 สภาเทศบาลนครจะมีจำนวนสมาชิกอยู่ระหว่าง 30-100 คน

3.3.1.3 สภาเทศบาลเมืองและหมู่บ้านจะมีจำนวนสมาชิกอยู่ระหว่าง 12-30 คน
จำนวนดังกล่าวนี้อาจถูกลดลงได้ตามกฎหมายลูกบทหรือจำนวนประชากรที่ลดลง
อำนาจหน้าที่ของสภาท้องถิ่นกฎหมายกำหนดไว้ดังนี้

(1) อำนาจในการออกกฎหมาย เปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกกฎหมายและ
ข้อบัญญัติต่าง ๆ

(2) อำนาจในการอนุมัติงบประมาณประจำปีที่เสนอเข้ามาโดยฝ่ายบริหาร

(3) อำนาจในการกำหนดหลักการเกี่ยวกับการสร้างอัตราภาษีอากรของท้องถิ่น
ค่าธรรมเนียม และขอข่ายการกระทำสัญญาต่าง ๆ

(4) อำนาจในการอนุมัติจัดซื้อหรือยกเลิกทรัพย์สินสาธารณะ

(5) อำนาจในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เพื่อตรวจสอบบัญชีของเทศบาล

(6) อำนาจในการตั้งกระทู้ถามข้อข้องใจเกี่ยวกับการใช้อำนาจต่าง ๆ ของฝ่าย
บริหารซึ่งรวมทั้งการลงมติไม่ไว้วางใจ อันเป็นผลให้ฝ่ายบริหารต้องลาออก หรืออาจยุบสภาได้
ภายในสิบวันนับจากวันที่ลงมติ หากไม่ยุบสภาหลังจากสิบวันก็ให้ถือว่าพ้นตำแหน่ง เป็นต้น

3.3.2 ฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย 2 ส่วนใหญ่ ๆ คือ หัวหน้าฝ่ายบริหาร (ผู้ว่าราชการ
จังหวัด และนายกเทศมนตรี) และคณะกรรมการบริหารด้านต่าง ๆ ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการ
อิสระ รับผิดชอบบริหารงานเฉพาะด้าน เช่น ในด้านการศึกษา และด้านความปลอดภัย เป็นต้น ซึ่ง
โครงสร้างภายในแต่ละส่วนมีรายละเอียด ดังนี้

(1) หัวหน้าฝ่ายบริหาร เป็นบุคคลที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนไม่ว่า
จะเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกเทศมนตรี โดยมีระยะเวลาในการอยู่ในตำแหน่ง 4 ปี สำหรับผู้
มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรี กฎหมายกำหนดให้มีคุณสมบัติ ดังนี้ เป็นพลเมืองญี่ปุ่น
ที่พำนักอยู่ในเขตปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่ต่ำกว่าสามปี มีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปี และไม่เป็น
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระดับชาติ (Diet) และสมาชิกสภาท้องถิ่นในเวลาเดียวกัน ส่วนผู้มีสิทธิ
สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดก็มีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็น
นายกเทศมนตรียกเว้นต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปี

ในส่วนของการปฏิบัติงาน หัวหน้าฝ่ายบริหารสามารถแต่งตั้ง รองผู้ว่าราชการ
จังหวัดหรือรองนายกเทศมนตรี และหัวหน้าฝ่ายบัญชี (Chife accountant) และสมุหบัญชี
(Treasurer) มาช่วยในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ที่รับผิดชอบได้ โดยการแต่งตั้ง นี้ต้องได้รับความ
เห็นชอบจากสภาท้องถิ่นก่อนและจะอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี

อำนาจของหัวหน้าฝ่ายบริหารตามที่กฎหมายกำหนด มีดังนี้

- 1.1 อำนาจในการบริหารงานตามที่บัญญัติว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของจังหวัด
- 1.2 อำนาจในการเสนอร่างกฎหมายให้สภาท้องถิ่นพิจารณา
- 1.3 อำนาจในการจัดเตรียมและบริหารงบประมาณรวมทั้งควบคุมดูแลบัญชี

การเงิน

- 1.4 อำนาจในการจัดเก็บภาษี ค่าธรรมเนียมและค่าปรับ
- 1.5 อำนาจในการแต่งตั้งและควบคุมดูแลเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น
- 1.6 อำนาจในการอนุมัติสัญญา จัดตั้งบริหารกิจการสาธารณะ และธุรกิจ

สาธารณะตลอดจนการเข้าถือสิทธิ์ จัดการ ชำย โอนทรัพย์สินและการเก็บรักษาเอกสารสาธารณะ

- 1.7 อำนาจในการเรียกประชุมสภา

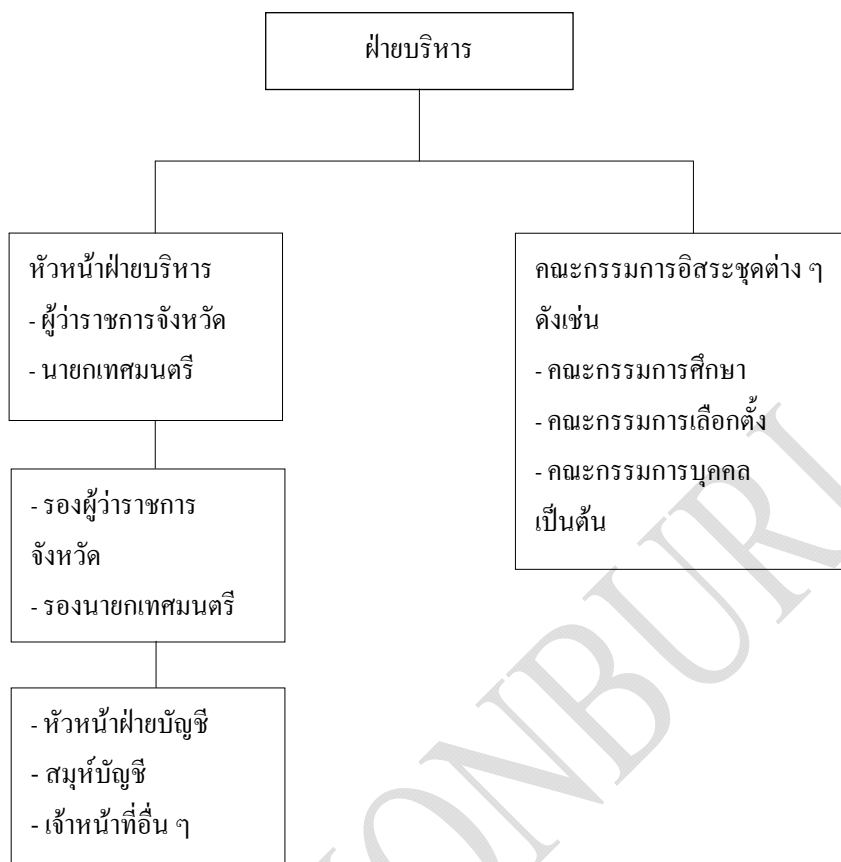
- 1.8 อำนาจที่จะเสนอเรื่องหรือปัญหาต่าง ๆ ที่เห็นสมควรให้สภาเทศบาล

ประชุมพิจารณา

- 1.9 อำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย

- 1.10 อำนาจในการยุบสภาท้องถิ่น เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า การจัดโครงสร้างองค์กรภายในหน่วยการปกครองท้องถิ่นของผู้ปู้น ทั้งฝ่ายสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นนั้น ยึดระบบการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเป็นหลักทั้ง หัวหน้าฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่น ตามหลักการแบ่งอำนาจ (Separation of powers) และหลักการ ถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน (Check and Balance) ซึ่งหลักการจัดองค์กรในรูปแบบนี้ผู้ปู้นได้รับ อิทธิพลมาจากรูปแบบประธานาธิบดีที่ใช้กันในสหรัฐอเมริกา แต่อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติจริง ฝ่าย บริหารกลับมีความเข้มแข็งมากกว่าฝ่ายสภา ทั้งนี้เนื่องจากอำนาจในการปฏิบัติกิจการต่าง ๆ ใน ท้องถิ่นเกือบทุกด้านนั้น เป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร



ภาพที่ 4 โครงสร้างของฝ่ายบริหารของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

3.4 การกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่น

ภาระหน้าที่ที่ท้องถิ่นมีอำนาจกระทำได้นั้นสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

3.4.1 หน้าที่โดยตรงของท้องถิ่น เป็นหน้าที่ที่ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่กระทำได้ตามหลักการการปกครองตนเอง ซึ่งครอบคลุมกิจการต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง ดังเช่น (ปรัชญา เวสารัชช์, 2540, หน้า 26-32)

3.4.1.1 สาธารณสุขและอนามัย (Health) เป็นการบริการที่มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการดูแลและปรับปรุงสุขภาพของผู้อยู่อาศัย โดยครอบคลุมด้านสาธารณสุข การรักษาพยาบาล และเภสัชกรรม ซึ่งท้องถิ่นในระดับจังหวัดจะรับผิดชอบในการจัดบริการด้านการอนามัยและสาธารณสุขในพื้นที่ใหญ่ ๆ ในขณะที่เทศบาลจะดูแลและให้บริการเฉพาะผู้อยู่อาศัยในเขตพื้นที่ของตนเอง เช่น การฉีดวัคซีน การออกใบอนุญาตตามปณิกิจสพ การจัดการศูนย์อนามัยแม่และเด็กและการให้บริการพยาบาล เป็นต้น

3.4.1.2สวัสดิการสังคม (Social Welfare) การให้บริการที่สำคัญในด้านนี้ ได้แก่สวัสดิการเล็ก ซึ่งจัดในรูปแบบศูนย์ฟื้นฟูสำหรับเด็กพิการหรือเด็กที่มีปัญหาด้านการฟังการพูด การจัดศูนย์ดูแลช่วงกลางวัน บ้านเด็ก และสวัสดิการผู้สูงอายุ ซึ่งจัดในรูปแบบการให้ประโยชน์ต่อผู้สูงอายุที่อยู่บ้านตนเอง การจัดสิ่งอำนวยความสะดวกและบริการสำหรับผู้สูงอายุ และการให้คำแนะนำปรึกษา เป็นต้น

3.4.1.3 โครงสร้างพื้นฐาน (Public Work) เป็นกิจการที่เกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่น และการส่งเสริมการปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ดังเช่น การวางผังเมือง การดูแลถนนหนทาง ลำน้ำ ท่อระบายน้ำ และที่พักอาศัย เป็นต้น

3.4.1.4 ด้านการพาณิชย์และอุตสาหกรรม (Commerce & Industry) เป็นกิจการที่เกี่ยวกับการพัฒนาธุรกิจของท้องถิ่น โดยท้องถิ่นมีบทบาทในการปรับปรุงวิธีการจัดการด้านพาณิชย์และอุตสาหกรรม สร้างศูนย์อุตสาหกรรมเพื่อดึงดูดการลงทุน ทำวิจัยด้านการพาณิชย์และอุตสาหกรรม และกำหนดนโยบายปรับปรุงการบริโภคและการแจกจ่ายผลผลิต ซึ่งในกรณีเทศบาลอาจจะมีหอการค้าและอุตสาหกรรมท้องถิ่น สมาคมการพาณิชย์และอุตสาหกรรมเพื่อส่งเสริมความช่วยเหลือและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างสมาชิก

3.4.1.5 ด้านเกษตรกรรมป่าไม้ และประมง (Agriculture, Forestry & Fisheries) เป็นกิจการที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการเกษตร ป่าไม้และประมง เพื่อให้มีการผลิตอาหารได้เพียงพอ โดยท้องถิ่นจะเน้นผลักดันให้มีการปลูกพืชในพื้นที่ที่เหมาะสม

3.4.1.6 การศึกษา (Education) เป็นกิจการที่เกี่ยวกับการสนับสนุนการศึกษาในโรงเรียนและในสังคม สำหรับการศึกษาระบบโรงเรียนของญี่ปุ่นตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองได้มีการปฏิรูปขยายการศึกษาภาคบังคับออกเป็น 9 ปี อันประกอบด้วย ระดับประถม ระดับมัธยมต้น และระดับมัธยมปลาย ซึ่งในส่วนของการศึกษาภาคบังคับนี้เทศบาลจะเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบในการจัดการโรงเรียนในระดับประถมศึกษา และระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ส่วนจังหวัดจะดูแลรับผิดชอบในการจัดการโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย และโรงเรียนพิเศษ เช่น โรงเรียนสำหรับเด็กพิการ นอกจากนี้จังหวัดยังรับผิดชอบในเรื่องเงินเดือนของครูด้วย

3.4.1.7 สิ่งแวดล้อม (Environment Protection) เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลกลางและท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการส่งเสริมมาตรฐานการควบคุมมลภาวะ โดยท้องถิ่นมีหน้าที่สอดส่องควบคุมมลภาวะและกำจัดมลภาวะ ซึ่งมลภาวะดังกล่าวจะครอบคลุมทั้งในด้านอากาศ น้ำ ดิน เสียง การสิ้นเสทือนและกากของเสีย

3.4.1.8 ตำรวจ (Police) ในปัจจุบันกิจการด้านตำรวจทั้งหมดได้ถูกยกให้จังหวัดเป็นผู้ดำเนินการ โดยในแต่ละจังหวัดจะมีการตั้งคณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะ (Public Safety Committee) ขึ้นมาดูแลและจัดการเกี่ยวกับกิจการตำรวจ

3.4.1.9 การป้องกันอัคคีภัย (Fire Fighting) ก่อนสงครามโลกครั้งที่สองกิจการด้านนี้อยู่ในหน้าที่รับผิดชอบของตำรวจ แต่หลังสงครามเทศบาลได้เป็นผู้เข้ามารับผิดชอบดูแลแทนเป็นส่วนใหญ่ กิจการในด้านนี้ส่วนใหญ่เป็นเรื่องการป้องกันและต่อสู้อัคคีภัย ควบคุมน้ำท่วม ให้บริการช่วยเหลือประชาชนระหว่างเกิดพายุและให้บริการกู้ภัยในกรณีอุบัติเหตุและเหตุฉุกเฉิน การดำเนินการเหล่านี้เทศบาลอาจดำเนินการเองโดยลำพังหรือร่วมมือกับเทศบาลอื่น

3.4.1.10 วิสาหกิจและบริษัทท้องถิ่น (Local Public Enterprises and Corporation) เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์ของท้องถิ่น และเป็นกิจการที่มีการจัดการที่พิเศษแตกต่างจากกิจการทั่วไปโดยท้องถิ่นสามารถเกี่ยวข้องกับกิจการประเภทนี้ได้ 2 ทาง คือ

ทางตรงผ่านวิสาหกิจท้องถิ่น (Local Pupil Enterprises) ที่มีการจัดการคล้ายกับบริษัทเอกชน โดยท้องถิ่นจะดำเนินการเองหรือร่วมกับท้องถิ่นอื่นในการดำเนินการก็ได้ สำหรับระบบการเงินของวิสาหกิจท้องถิ่นนี้จะมีระบบการเงินของตนเองที่แยกออกจากระบบการเงินทั่วไป และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการมักมาจากการเก็บค่าบริการจากผู้ใช้ กิจการประเภทนี้ได้แก่ ระบบน้ำประปา การขนส่ง การกำจัดของเสียและการไฟฟ้าและก๊าซ เป็นต้น

ทางอ้อมผ่านบริษัทท้องถิ่น (Local Public Corporations) ในลักษณะของการเข้าร่วมลงทุนกับเอกชนหรือหน่วยงานอื่นเพื่อบริหารกิจการบางอย่าง โดยบริษัทท้องถิ่นสามารถที่จะกู้ยืมเงินจากภาคเอกชน และมีการจัดการจากผู้ชำนาญการ นอกจากนี้ บริษัทท้องถิ่นยังเป็นอิสระจากกฎเกณฑ์ของท้องถิ่น ซึ่งส่งผลให้กิจการที่ดำเนินการโดยบริษัทท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังจะเห็นได้จากจำนวนบริษัทที่เกิดขึ้นทั่วประเทศคือจำนวน 9,344 แห่ง ใน ค.ศ.1996 และ 12,572 แห่ง ใน ค.ศ.2000 สำหรับบริษัทท้องถิ่นนี้โดยส่วนใหญ่แล้วจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีเป็นประธานและมีกรรมการและคณะทำงานมาจากภาคเอกชน (จะเข้ามาในสัดส่วนที่มากที่สุด) เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ที่เกษียณแล้ว ในส่วนของกิจการและโครงการที่บริษัทท้องถิ่นเข้าไปเกี่ยวข้องด้วยนั้นจะมีประเภทต่าง ๆ ดังนี้ โครงการพัฒนาภูมิภาคและเมือง เช่น การปลูกบ้านพักอาศัย, การอุตสาหกรรมและการก่อสร้าง โครงการเกษตร ป่าไม้และประมง โครงการท่องเที่ยวและความบันเทิงต่าง ๆ และโครงการที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา/ภาควัฒนธรรม โดยอาจจะดำเนินการผ่านวิทยาลัยชุมชน ห้องแสดงภาพ ห้องสมุด การป้องกัน และอนุรักษ์มรดกทางประวัติศาสตร์

3.4.1.11 ด้านวิเทศสัมพันธ์ เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความสัมพันธ์กับเมืองอื่น ๆ ในต่างประเทศ โดยหลักการอิสระของท้องถิ่นที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน นั้นเปิดทางให้แก่ท้องถิ่นต่าง ๆ ที่จะเนินกิจกรรมด้านต่างประเทศได้ โดยไม่ต้องผ่านรัฐบาลกลาง ลักษณะของกิจกรรมประเภทนี้ ดังเช่น จังหวัดไอซี ซึ่งมีเทศบาลนครนาโงย่าเป็นนครใหญ่ ได้สถาปนาความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้องกับมลรัฐวิกตอเรีย ซึ่งมีนครใหญ่คือเมืองเมลเบิร์ ประเทศออสเตรเลีย และมณฑลเจียงซู ซึ่งมีนครใหญ่คือเมืองนานกิง ประเทศจีน เป็นต้น (ประเสริฐ จิตติวัฒน์พงศ์, 2542, หน้า 136-173)

3.4.2 หน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย (Delegate function) เป็นหน้าที่ที่รัฐบาลกลางหรือองค์กรอื่น ๆ มอบหมายให้กับท้องถิ่นเป็นผู้กระทำ ซึ่งสามารถแบ่งย่อยไปได้อีก 2 ประเภท คือ

3.4.2.1 เป็นการมอบหน้าที่ที่ท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจดำเนินการต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง (Mandate function) โดยการมอบหน้าที่ให้แก่ท้องถิ่นนี้รัฐบาลจะกระทำโดยการประกาศออกเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา ดังเช่น การก่อสร้างโรงพยาบาลสำหรับผู้ป่วยที่เป็นโรคติดต่อ และการก่อสร้างโรงเรียนในระดับประถมและมัธยม

3.4.2.2 เป็นการมอบอำนาจหน้าที่ให้กับท้องถิ่นในฐานะตัวแทนของรัฐบาลกลาง (Agency delegate function) หน้าที่นี้มีลักษณะแตกต่างจากประเภทแรก คือรัฐบาลกลางไม่ได้มอบหมายหน้าที่ให้กับหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะองค์กรรวม แต่มอบหมายให้กับหัวหน้าฝ่ายบริหาร หรือหน่วยงานบริหารอื่น ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง ซึ่งจะต้องดำเนินการไปตามทิศทางและคำสั่งที่รับจากรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ในหลักการนี้ท้องถิ่นไม่มีสิทธิที่จะโต้เถียงและตัดสินใจในประเด็นที่มีความเกี่ยวข้องกับหน้าที่นี้ สำหรับจำนวนของหน้าที่ประเภทนี้ที่มอบให้แก่ท้องถิ่นมีประมาณ 561 เรื่อง ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 70-80 ของกิจกรรมทั้งหมดของจังหวัด (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2545, หน้า 165) ซึ่งถือได้ว่าเป็นสัดส่วนที่สูงมากเมื่อเปรียบเทียบกับหน้าที่โดยตรงที่ท้องถิ่นมีตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น ลักษณะเช่นนี้ส่งผลให้ท้องถิ่นถูกควบคุมจากรัฐบาลกลางมากขึ้นและในทางตรงกันข้ามก็จะมีอิสระในการปกครองตนเองน้อยลง

3.5 การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น

บุคคลในองค์กรบริหารส่วนบุคคลท้องถิ่นทุกระดับของญี่ปุ่น ประกอบด้วย 2 ส่วนใหญ่ ๆ คือ ส่วนของเจ้าหน้าที่ประจำที่กฎหมายเข้มงวดให้มีความเป็นกลางทางการเมืองด้วย และ ส่วนของเจ้าหน้าที่ฝ่ายการเมือง ได้แก่ เจ้าหน้าที่ที่มาจากการเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็น รองผู้ว่าราชการจังหวัด รองนายกเทศมนตรี คณะกรรมการบริหารอื่น คณะกรรมการการศึกษาและที่ปรึกษา

ชั่วคราวต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งงานบุคคลในส่วนของเจ้าหน้าที่ฝ่ายการเมืองนี้จะไม่อยู่ภายใต้ข้อกำหนดของ “Local Public Service Law” (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2545, หน้า 165)

สำหรับการอธิบายการบริหารงานบุคคลในที่นี้จะขอกกล่าวถึง แต่ในส่วนของเจ้าหน้าที่ประจำเท่านั้น ซึ่งแต่เดิมเจ้าหน้าที่ในส่วนนี้ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการสังกัดส่วนกลาง แต่ภายหลังจากได้มีการปฏิรูปการประกอบอาชีพ (Occupation reforms) ได้มีการออกกฎหมาย “Local Public Service Law” ในปี ค.ศ.1950 เพื่อแยกการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นออกจากส่วนกลาง โดยหลักใหญ่ ๆ ในการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นจะถูกกำหนดให้จัดตามที่กฎหมายกำหนดเอาไว้เป็นมาตรฐาน เช่น หลักการเลือกสรรบุคคล การจำแนกตำแหน่ง และการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง (โดยยึดวิธีการสอบแข่งขันและการพิสูจน์ความสามารถอื่นตามระบบคุณธรรม) การกำหนดอัตราเงินเดือนและค่าตอบแทนอื่น ๆ (โดยวิธีการเปรียบเทียบกับมาตรฐานการครองชีพทั่วไป และเงินเดือนค่าจ้างภาคธุรกิจเอกชนด้วย) การกำหนดสภาพและเงื่อนไขการปฏิบัติงาน (โดยเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น [ยกเว้นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นบางประเภทอันได้แก่ ครู ตำรวจ พนักงานดับเพลิง และเจ้าหน้าที่วิสาหกิจท้องถิ่นอื่น ๆ มีสิทธิที่จะตั้งกลุ่มเจรจาเรียกร้องในเรื่องชั่วโมงการทำงานและเงื่อนไขการทำงาน แต่ไม่สามารถจัดทำข้อตกลงแรงงานดังเช่นสหภาพของภาคเอกชนได้] ตลอดจนการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรด้วย (ในประเทศญี่ปุ่นให้ความสนใจและส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสถาบันที่ทำหน้าที่พัฒนาบุคลากรทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น ดังนั้นในแต่ละท้องถิ่นจึงมักจะมีสถาบันฝึกอบรมของตนเอง)

นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้ในแต่ละท้องถิ่นมีองค์กรกลางในรูปของคณะกรรมการมารับผิดชอบการบริหารงานในส่วนนี้ (ในระดับจังหวัดและเทศบาลใหญ่ ๆ บางแห่งจะมีคณะกรรมการบุคลากรหรือ Personal Committee ส่วนในเทศบาลจะมี คณะกรรมการความเสมอภาค หรือ Equity Committee) โดยคณะกรรมการเหล่านี้จะทำงานเป็นอิสระจากฝ่ายการเมือง เพื่อที่จะรักษาความเป็นกลางทางการเมืองในการบริหารและการกำหนดเงื่อนไขที่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นและยังเป็นหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นสามารถเสนอมาตรการปรับปรุงเงื่อนไขการทำงาน และร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมได้อีกด้วย

3.6 คณะกรรมการบริหารด้านต่าง ๆ และคณะกรรมการที่ปรึกษานายกเทศมนตรีเป็นหน่วยงานที่กฎหมายกำหนดขึ้นมาเพื่อถ่วงดุลไม่ให้อำนาจบริหารอยู่ในมือของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีมากเกินไป โดยคณะกรรมการนี้จะเข้ามาช่วยในการบริหารงานและดำเนินกิจการพิเศษที่ต้องการความเป็นกลางทางการเมืองและไม่มีอคติในการปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการนี้จึงทำงานเป็นอิสระจากหัวหน้าฝ่ายบริหารพอสมควร

สำหรับที่มาของสมาชิกของคณะกรรมการบริหารนี้โดยส่วนใหญ่ ยังคงได้รับการแต่งตั้งจากหัวหน้าฝ่ายบริหาร กรณีเทศบาล คือ นายกเทศมนตรี ภายใต้การอนุมัติจากสภาท้องถิ่น และอยู่ในตำแหน่งคราวละ 3-4 ปี จะมีเฉพาะคณะกรรมการบริหารการเลือกตั้ง (Election Administration Committee) เท่านั้น ที่อำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกเป็นของสภาท้องถิ่นโดยการคัดเลือกจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่

ส่วนการทำงานของคณะกรรมการบริหารนี้จะทำงานแบบไม่เต็มเวลา เว้นแต่กฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น และคณะกรรมการเหล่านี้จะไม่มีอำนาจในการจัดทำหรือบริหารงบประมาณ ไม่มีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมาย ไม่มีอำนาจกำหนดอัตราภาษีหรือเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมอื่น ๆ และไม่มีอำนาจในการส่งหลักฐานบัญชีให้กับสภาท้องถิ่น

หน่วยการปกครองท้องถิ่นในแต่ละระดับจะมีคณะกรรมการบริหารชุดสำคัญ ๆ ดังนี้ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2545, หน้า 158-159)

6.1 มีทั้งในระดับจังหวัดและเทศบาล

6.1.1 คณะกรรมการการศึกษา (Education Committee)

6.1.2 คณะกรรมการบริหารการเลือกตั้ง (Election Administration Committee)

6.1.3 คณะกรรมการบุคคล (Personal (or Equity) Committee)

6.1.4 สำนักงานผู้สอบบัญชี (Inspection Committee)

6.2 มีเฉพาะในระดับจังหวัด

6.2.1 คณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะ (Public Safety Committee)

6.2.2 คณะกรรมการแรงงานท้องถิ่น (Local Labour Committee)

6.2.3 คณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะ (Expropriation Committee)

6.2.4 คณะกรรมการประสานการประมง (Maritime District Fishery Adjustment Committee)

6.2.5 คณะกรรมการบริหารพื้นที่ตกปลา (Internal Fishing Grounds Administration Committee)

6.3 มีเฉพาะในระดับเทศบาล

6.3.1 คณะกรรมการการเกษตรกรรม (Agricultural Committee)

6.3.4 คณะกรรมการกำหนดราคาที่ดิน (Realty Valuation Re-examination Committee)