

บทที่ 2

ประวัติ แนวคิด หลักการและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยและของต่างประเทศ เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในระดับชาติทุกประเทศ และรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ก็มีแนวคิดและคติทางการเมืองในแบบประชาธิปไตยรวมทั้งได้รับอิทธิพลจากลัทธิเสรีนิยมใหม่ ซึ่งเน้นความคิดและวิสัยทัศน์ที่ต้องการจะเห็นการปกครองระดับต่าง ๆ ในประเทศของตน ประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผลของการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนมากขึ้นกว่าเดิม ตลอดจนมีการวางหลักการบริหารงานที่ประกอบด้วยหลักธรรมาภิบาล (Good governance)

ความเป็นมาการจ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม รัฐธรรมนูญของต่างประเทศ

การรวมอำนาจ หมายถึง การที่รัฐบาลกลางรวมเอาอำนาจการตัดสินใจและการบริหารงานทั้งหมดไว้ที่ส่วนกลาง โดยมีลักษณะดังนี้ มีลักษณะการรวมอำนาจบังคับบัญชาโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกหน่วยขึ้นอยู่กับส่วนกลาง ส่วนกลางมีอำนาจในการอนุมัติ อนุญาต ระบุแบเพิกถอนหรือการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพื่อการบริหารราชการแต่ผู้เดียว ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งการบริหารงานบุคคลของข้าราชการขึ้นอยู่กับส่วนกลาง

การแบ่งอำนาจ หมายถึง การแบ่งอำนาจของส่วนกลางไปให้เจ้าหน้าที่ เพื่อปฏิบัติ ตามนโยบาย และงบประมาณที่ทางส่วนกลางเป็นผู้กำหนดการแบ่งอำนาจจะต้องมีลักษณะดังนี้ ส่วนกลางเป็นผู้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่และข้าราชการออกไปประจำในพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ จะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายอันเดียวกัน เช่นเดียวกับข้าราชการและเจ้าหน้าที่ในส่วนกลาง การบริหารงานทั้งหมดจะตกอยู่ภายใต้ นโยบายของส่วนกลาง การบริหารงานหรือการดำเนินงานต่าง ๆ จะต้องทำจากงบประมาณที่ส่วนกลางจัดสรรให้ คือ จะเก็บรายได้เพื่อนำมาใช้จ่ายเองไม่ได้การบริหารงานจะต้องปลอดจากกิจกรรมทางการเมือง

การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่ส่วนกลางให้อำนาจแก่ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีโอกาสในการใช้อำนาจการบริหารและดำเนินกิจการต่าง ๆ ในพื้นที่ของตนเอง ซึ่งจะต้องยึดหลัก

ดังต่อไปนี้ มีการเลือกตั้งบุคคลในท้องถิ่นขึ้นทำหน้าที่บริหารและกำหนดนโยบาย ให้มีสภาท้องถิ่น เพื่อเป็นเครื่องมือของประชาชน ได้มีโอกาสเข้ามาแสดงออกซึ่งความต้องการของท้องถิ่นของตน หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ของตนเอง หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจในการตรากฎหมาย เพื่อบังคับใช้กับประชาชนในท้องถิ่น

การกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ท้องถิ่นนั้น แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะได้บัญญัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการคลังโดยให้อิสระ กับท้องถิ่น แต่ก็ยังมีการออกข้อบังคับในการใช้จ่ายเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เท่ากับว่ายังเป็น การควบคุมจากส่วนกลางเช่นเดิมทำให้การกระจายอำนาจดังกล่าวไม่เป็นไปตามกฎหมาย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และกฎหมายลำดับรอง

1. การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีการปกครองสาธารณรัฐครอบคลุมพื้นที่ 4 เขต คือ ฝรั่งเศส เกาะ Corsica จังหวัดโพ้นทะเล (les départements d' outre-mer: DOM) และดินแดนโพ้นทะเล (Les territoires d' outre-mer: TOM) เฉพาะภายในฝรั่งเศส (Metropolitan France) มีพื้นที่ทั้งหมด 549,000 ตารางกิโลเมตร และใน ค.ศ.2000 มีจำนวนประชากรทั้งหมด 58,892 คน เฉลี่ยจำนวน ประชากร 108 คนต่อตารางกิโลเมตร ประเทศฝรั่งเศสเป็นรัฐเดี่ยว (Unitary state) และมีการ จัดระบบบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น 3 ระดับ (Levels) ประกอบด้วย การบริหารราชการ ส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

1.1 โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน

ในเบื้องต้นนี้ จะได้กล่าวถึงโครงสร้างการบริหารในภาพรวมเพื่อให้เห็นถึงระบบการ บริหารราชการแผ่นดินของฝรั่งเศสในระดับต่าง ๆ ก่อนจะได้กล่าวถึงการบริหารราชการส่วน ท้องถิ่นเป็นการเฉพาะต่อไป

1.1.1 การบริหารราชการส่วนกลาง

โครงสร้างการจัดระเบียบการบริหารราชการ “ส่วนกลาง” ประกอบไปด้วย องค์ประกอบที่สำคัญ 3 ส่วน ดังต่อไปนี้ ส่วนที่หนึ่งประธานาธิบดี มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ของ ประชาชน มีฐานะเป็นประมุขสูงสุดและเป็นผู้นำในฝ่ายบริหารของประเทศ จะใช้อำนาจทางการ บริหารร่วมกับนายกรัฐมนตรี ส่วนที่สอง นายกรัฐมนตรี มาจากหัวหน้าพรรคการเมืองเสียงข้างมาก ในสภาผู้แทนราษฎรมีฐานะเป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรีในการบริหารกิจการต่าง ๆ ของประเทศ ส่วน ที่สาม รัฐมนตรีมีฐานะเป็นสมาชิกของคณะรัฐมนตรีเพื่อร่วมบริหารกิจการของประเทศกับ

นายกรัฐมนตรีขณะเดียวกันก็เป็นรัฐมนตรีประจำกระทรวงและกรมต่าง ๆ เพื่อดูแลงานเฉพาะด้านตามที่ได้รับมอบหมาย

1.1.2 การบริหารราชการส่วนภูมิภาค

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคถือได้ว่าเป็นการปกครองท้องถิ่น โดยรัฐ (Local State Government) และเป็นวิธีการจัดระเบียบบริหารราชการที่ใช้มานานในประเทศฝรั่งเศส ส่วนภูมิภาคนี้เป็นการบริหารราชการที่ส่วนกลางได้มีการแบ่งอำนาจออกไป (Centralization) เพื่อให้ตัวแทนของรัฐเข้าไปดูแลและบริหารกิจการต่าง ๆ ในพื้นที่นอกศูนย์กลาง

แต่เดิมการบริหารราชการส่วนภูมิภาคจะแบ่งเขตการปกครองออกเป็นสองระดับคือ จังหวัด (Département) และอำเภอ (Arrondissement) โดยมีข้าราชการที่แต่งตั้งจากส่วนกลางคือผู้ว่าราชการจังหวัด (Préfet) และนายอำเภอ (Sub-préfet) เป็นผู้มีอำนาจดูแลการปกครอง ในระดับนี้ต่อมาในยุคทศวรรษที่ 1960 ได้มีการจัดตั้งเขตพื้นที่ทางปกครองในระดับภาค (Région) ขึ้น จึงได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดประจำจังหวัดที่เป็นเมืองหลวงของภาคทำหน้าที่เป็นผู้ว่าราชการภาคประจำภาคนั้น ๆ ไปพร้อมกัน เพื่อทำหน้าที่ประสานงานหน่วยงานต่าง ๆ ของราชการส่วนกลางในระดับภาค รวมถึงเป็นหัวหน้าผู้บริหารหน่วยงานพิเศษอื่น ๆ ที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ด้านการพัฒนา การบริหารราชการส่วนภูมิภาคจึงมีเขตการปกครองเพิ่มขึ้นเป็นสามระดับ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคนี้ มีองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ส่วน กล่าวคือ

1) ผู้ว่าราชการจังหวัด (Préfet) อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดแบ่งออกเป็น 2 ประการ ดังนี้ ประการที่หนึ่ง เป็นตัวแทนของรัฐในจังหวัด (Representant de l' Etat) ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดีตามมติของคณะรัฐมนตรี จึงมีหน้าที่ในฐานะตัวแทนของรัฐและคณะรัฐมนตรีในการดูแลผลประโยชน์ของชาติในพื้นที่นอกศูนย์กลาง ให้การปฏิบัติขององค์กรและบุคคลต่าง ๆ ซอบด้วยกฎหมาย รวมถึงเป็นผู้แทนของรัฐในการทำนิติกรรมต่าง ๆ นอกจากนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดที่เป็นเมืองหลวงของภาค (Région) ก็จะทำหน้าที่เป็นผู้ว่าราชการของภาคนั้น ๆ อีกตำแหน่งหนึ่งด้วย ประการที่สอง เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในจังหวัด (Le chef des services de l' Etat dans le departement) แต่เดิมผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจแต่เพียงการประสานงานและดูแลการปฏิบัติงานโดยทั่วไปของข้าราชการภายในจังหวัดเท่านั้น แต่ภายหลังกระบวนการกระจายอำนาจใน ค.ศ.1982 ได้มีการกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการของกระทรวงต่าง ๆ ที่มาประจำในจังหวัด (ยกเว้นข้าราชการทหาร, ครู, พนักงานการสื่อสาร และข้าราชการตุลาการ)

2) หน่วยงานของกระทรวงประจำส่วนภูมิภาค

1.1.3 การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การปฏิวัติของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสในปี ค.ศ.1789 (French Revolution 1789) ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นการพัฒนาการของระบบการปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ในประเทศฝรั่งเศส รากฐานความคิดในการจัดการปกครองในยุคสมัยนี้ก็คือ การมุ่งขจัดความแตกต่างใน หมู่หน่วย หรือองค์กรทางการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ (Political Entities) ทั้งในเขตเมืองและ เขตชนบท ให้อยู่ภายใต้รากฐานของกฎหมายอันเดียวกัน ดังนั้น สิทธิพิเศษและความได้เปรียบต่าง ๆ ที่เคยมี จะต้องขจัดให้หมดไป หน่วยหรือองค์กรทางการเมืองแบบเดิมในชุมชนต่าง ๆ จึงถูกแปรเปลี่ยน ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรูปแบบเดียวกันทั่วทั้งประเทศ ซึ่งได้แก่ “คอมมูน” หรือ เทศบาล (Commune) กล่าวอีกนัยหนึ่ง ลักษณะเด่นของการจัดการปกครองในยุคสมัยนี้ก็คือ การมุ่ง สร้างความเป็นแบบแผนอันเดียวกันและความเสมอภาค (Standardization and Equalization) เพื่อ เป็นการลดช่องว่างระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับพื้นฐานคือคอมมูนหรือเทศบาลกับ รัฐบาลกลาง จึงได้มีการสร้างหน่วยการบริหารปกครองในรูปแบบใหม่ขึ้นมา ที่เรียกว่า “เดอปาร์ตม อง” หรือจังหวัด (Département) และแขวง (District) ขึ้นมาเพื่อเป็นองค์กรเชื่อมโยง (Intermediate) ระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นด้วยกันเองและระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นกับรัฐ โดย เริ่มแรกนั้นมีความพยายามที่จะจัดให้มีการเลือกตั้งเช่นเดียวกันกับ คอมมูน แต่เมื่อรัฐบาลของพวกเขา โจาคอบีน (Jacobin) ในขณะนั้นพบว่าฝ่ายต่อต้านซึ่งยังคงมีอยู่ทั่วไปในเขตชุมชนต่าง ๆ ทั่วประเทศ อาจจะชนะการเลือกตั้งจึงได้มีการเปลี่ยนแปลงไปสู่รูปแบบ “ผู้ตรวจการ” (Commissioners) ซึ่งเป็น ข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลาง โดยให้/อ้างเหตุผลว่า “สาธารณรัฐนั้นเป็นหนึ่งเดียว และแบ่งแยกไม่ได้” (The one and indivisible Republic)

ในสมัยการปกครองของนโปเลียน (Napoleon) ได้เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างมาก ในระบบการบริหารปกครองของประเทศ แต่ทั้งนี้ในส่วนของการปกครองในระดับท้องถิ่นนั้น เป็น ความเปลี่ยนแปลงภายใต้โครงสร้างเดิม (New System, Old Structure) โดยที่ใน ค.ศ.1800 การ บริหารในระดับจังหวัดได้ยกเลิกระบบคณะผู้ตรวจการ (Commissioners) ไปสู่ระบบการบริหาร ปกครองแบบภูมิภาคภายใต้การดูแลของ “ผู้ว่าราชการจังหวัด” (Préfet) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจาก ส่วนกลาง (ลงนามแต่งตั้งโดยตัวนโปเลียนเอง) โดยที่มีคณะของ “ชนชั้นนำท้องถิ่น” (Notables) ประมาณ 16-24 คนคอยช่วยเหลือการบริหารในลักษณะที่คล้ายกับสภา (General Councils) ส่วน เขตการปกครองในรูปของ “แขวง” (District) ก็ได้ถูกเปลี่ยนเป็น “อาร์รองดิสเซอมีอง” หรืออำเภอ (Arrondissement) โดยมีสภาที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นองค์กรบริหารภายใต้การควบคุมของ “นายอำเภอ” (Sub-préfet) จากแนวคิดทางการปกครองในสมัยนโปเลียนที่มุ่งสถาปนาระบบ

ราชการระดับชาติให้มีความแข็งแกร่งเพื่อเป็นกลไกหลักทางการบริหาร ของประเทศส่งผลให้ความ เป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีอยู่อย่างจำกัด ถูกแทนที่โดยระบบการบริหารที่ เข้มแข็งของส่วนกลางผ่านโครงสร้างการปกครองส่วนภูมิภาคหรือ การปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ โครงสร้างการบริหารนอกศูนย์กลางเช่นนี้ดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องยาวนานจนกระทั่งใน ค.ศ.1982 ใน สมัยรัฐบาลนำโดยพรรคสังคมนิยม (Socialist Party) กระบวนการกระจายอำนาจ ครั้งใหญ่ใน ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสจึงได้เกิดขึ้น

ในเบื้องต้นของการเข้าสู่ตำแหน่งประธานาธิบดีของนายฟรังซัวส์ มิตเตอ็อง (Francois Mitterrand) ได้ริเริ่มการปฏิรูประบบการปกครองท้องถิ่น โดยกฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ.1982 เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของเทศบาล จังหวัด และภาค กลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการ ผลักดันกระบวนการกระจายอำนาจ ซึ่งหลังกฎหมายฉบับนี้ก็ได้มีกฎหมายอื่น ๆ ออกตามมาอีก จำนวนหนึ่งเพื่อให้การปฏิรูปเป็นไปโดยสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ความเปลี่ยนแปลงสำคัญ ๆ จากการปฏิรูป ข้างต้น ได้แก่ การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ใหม่ ๆ ลงไปสู่ท้องถิ่น การถ่ายโอนอำนาจการบริหาร ในระดับจังหวัดที่เดิมอยู่ในมือของผู้ว่าราชการจังหวัดไปสู่สภาจังหวัด การจัดตั้งหน่วยการปกครอง ท้องถิ่นรูปแบบใหม่ในระดับภาค ยกเลิกอำนาจกำกับดูแลทางปกครองของ ผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ เหลือเพียงอำนาจกำกับดูแลภายหลังการกระทำ (Posteriori) ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น จัดตั้ง ศาลปกครองและศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค จัดตั้งระบบข้าราชการ ส่วนท้องถิ่น

จากที่กล่าวมาทำให้ระบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส ใน สมัยปัจจุบัน มีการจัดโครงสร้างในแบบสามชั้น (Three-tiers system) ซึ่งประกอบไปด้วย ภาค (Région) จังหวัด (Département) และเทศบาล (Commune) ครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศ นอกเหนือจากนี้จะมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ ซึ่งประกอบไปด้วย หนึ่ง การ บริหารงานในเขตนครปารีสและเขตเมืองใหญ่ (เมือง Lyon และเมือง Marseille) และสอง การ ปกครองนอกแผ่นดินใหญ่ (Mainland) ประกอบด้วย เกาะ (Cosica) จังหวัดโพ้นทะเล (DOM) และ ดินแดนโพ้นทะเล (TOM)

1.2 รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็น หน่วยการปกครองขนาดเล็กที่มีสิทธิตามรัฐธรรมนูญในการบริหารงานและปกครองตนเองโดย อิสระ ประกอบไปด้วย เทศบาล จังหวัด และภาค

1.2.1 เทศบาล (Commune)

คอมมูนหรือเทศบาล ถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับรากฐาน ที่มี ความเก่าแก่และมีขนาดเล็กที่สุดเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ ปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้นถึง 36,580 แห่ง (และอีก 183 แห่งในจังหวัดโพ้นทะเล) มีจำนวนสมาชิกสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งถึงประมาณ

550,000 คน เทศบาลโดยส่วนใหญ่ถึงกว่าร้อยละ 90 จะมีลักษณะเป็นเมืองขนาดเล็กและอยู่ในพื้นที่ชนบทซึ่งมีจำนวนประชากรต่ำกว่า 1,500 คน

การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบนี้ถือเป็นสถาบันทางการเมืองที่เก่าแก่และฝังรากลึกมาอย่างช้านาน อีกทั้งยังสะท้อนถึงลักษณะทางประวัติศาสตร์สังคมของชุมชน อย่างแท้จริง คอมมูนหรือเทศบาลในสมัยปัจจุบันมีพื้นฐานทางพัฒนาการมาจากเขตทางศาสนา (Parishes) ตั้งแต่ศตวรรษที่ 10-12 และต่อมาในสมัยหลังการปฏิวัติฝรั่งเศสก็ได้มีการจัดเขต พื้นที่ใหม่ แต่โดยรวมก็ยังคงอยู่บนฐานของเขตทางศาสนาเดิม สถานะของคอมมูนในฐานะ ที่เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่เกิดขึ้นใน ค.ศ.1884 อันเป็นผลจากการออกกฎหมายพระราชบัญญัติเทศบาล (Municipal Government Act, 1884) ครอบคลุมชุมชนต่าง ๆ ทั่วประเทศตั้งแต่เมืองขนาดใหญ่ไปจนถึงหมู่บ้านเล็ก ๆ ในชนบท โดยทั่วไปแม้เทศบาลหรือคอมมูน จะถูกมองว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กและขาดศักยภาพทางการบริหาร แต่ในอีกด้านหนึ่งประชาชนชาวฝรั่งเศสกลับมีความผูกพันและระบุตนเอง (Identify) เข้ากับ คอมมูนที่ตนอยู่อาศัยอย่างแนบแน่น เนื่องจากคอมมูนนั้นเปรียบเสมือนกับสัญลักษณ์ ของการแสดงตนเองในฐานะพลเมือง (Symbol of Civic Identification) ด้วยจำนวนที่มาก และความหลากหลายที่มีอยู่ ทำให้เป็นการยากที่จะอธิบายถึงลักษณะร่วมของหน่วยการ ปกครองท้องถิ่นในระดับนี้ อย่างไรก็ตาม เราอาจจัดแบ่งคอมมูนหรือเทศบาลได้ในสองลักษณะ ดังต่อไปนี้

1) เทศบาลขนาดเล็กและขนาดกลาง (ประชากรน้อยกว่า 20,000 คน)

เทศบาลขนาดเล็กและกลางเหล่านี้จะมีลักษณะทางชุมชนเป็นเมืองขนาดเล็กหรือเป็นหมู่บ้านตามชนบท ด้วยข้อจำกัดทางขนาดและทรัพยากรเทศบาลเล็ก ๆ เหล่านี้ จึงต้องพึ่งพาและรับการปกป้องจากองค์กรทางปกครองในระดับที่สูงกว่าโดยเฉพาะ อย่างยิ่งจังหวัด นอกจากนี้ยังต้องอาศัยความร่วมมือกันระหว่างเทศบาลผ่านองค์กรความร่วมมือหรือวิสาหกิจรวมเพื่อจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่เทศบาลแห่งหนึ่งแห่งใดจัดทำด้วย ตนเองไม่ได้

2) เทศบาลขนาดใหญ่

เทศบาลเหล่านี้จะอยู่ในชุมชนที่มีสภาพของความเป็นเมืองสูงมีศักยภาพและทรัพยากรทั้งในทางการเงินและบุคลากรไม่ต้องพึ่งพาองค์กรทางปกครองอื่น ๆ ดังเช่นเทศบาลขนาดเล็กจึงสามารถจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ได้อย่างหลากหลาย

1.2.2 จังหวัด (Département)

จังหวัดมิใช่เขตการปกครองตามธรรมชาติดังเช่นกรณีของเทศบาล หากแต่เป็นเขตการปกครองที่ถูกกำหนดขึ้นภายหลังการปฏิวัติฝรั่งเศส โดยความมุ่งหวังให้ เป็นองค์กรระหว่างกลาง (Intermediate) ที่เชื่อมโยงการปกครองในระดับท้องถิ่น เข้ากับรัฐส่วนกลางกลายเป็นการ

ปกครองส่วนภูมิภาคที่ดำรงอยู่คู่กับระบบการเมืองการปกครองของฝรั่งเศสมาช้านาน โดยอยู่ภายใต้การบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งแต่งตั้งจากส่วนกลาง และศาลว่าการจังหวัดก็เปรียบเสมือนกับเป็นศูนย์รวมหรือจุดบรรจบของผลประโยชน์ในระดับท้องถิ่นที่นักการเมืองท้องถิ่นชนชั้นนำท้องถิ่น และข้าราชการส่วนกลางจะเข้ามาแข่งขันเจรจาต่อรองและทำความเข้าใจทั้งทางการเมืองและการบริหารในระดับท้องถิ่น

ต่อมาภายหลังกระบวนการกระจายอำนาจในต้นทศวรรษที่ 1980 พื้นที่จังหวัดก็ได้มีสถานะใหม่เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ซ้อนทับอยู่กับการปกครองส่วนภูมิภาค เมื่อรัฐบาลได้มีการโอนอำนาจทางการบริหารกิจการสาธารณะต่าง ๆ ให้อยู่ในความรับผิดชอบของสภาจังหวัด (Conseil Général) ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และบทบาทในฐานะผู้บริหารของผู้ว่าราชการจังหวัดก็ถูกแทนที่โดยประธานสภาจังหวัด (Président du Conseil Général) โดยมีงบประมาณ อำนาจหน้าที่ บุคลากรและทรัพย์สินเป็นของตนเองแยกออกจากจังหวัดในฐานะการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ปัจจุบัน การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบจังหวัดมีจำนวนทั้งสิ้น 96 แห่ง (และอีก 4 แห่งในจังหวัดโพ้นทะเล) มีอำนาจหน้าที่ในการให้ความสนับสนุนการทำงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล จัดทำบริการสาธารณะที่เกินขีดความสามารถของเทศบาลหรือกิจการที่ครอบคลุมพื้นที่ขนาดใหญ่ รวมถึงบทบาทในฐานะผู้ประสานงานระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นหรือองค์กรความร่วมมือเพื่อจัดทำบริการต่าง ๆ

1.2.3 ภาค (Région)

การจัดตั้งเขตการปกครองในรูปแบบของภาคเป็นผลมาจากความพยายามของรัฐบาลกลางนับแต่ปลายยุคทศวรรษที่ 1950 ซึ่งต้องการจัดตั้งเขตการบริหารขนาดใหญ่เพื่อกระจายภารกิจและอำนาจหน้าที่ซึ่งรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง ขณะเดียวกันก็ต้องสามารถรองรับนโยบายด้านการพัฒนาขนาดใหญ่ที่ครอบคลุมพื้นที่เกินกว่าจังหวัดที่มีอยู่เดิม ดังนั้นใน ค.ศ.1956 รัฐบาลจึงได้ริเริ่มโดยการจัดให้มี “เขตจัดตั้งในระดับภาค” (Programme régions) จำนวน 22 แห่งขึ้น และเริ่มมีความชัดเจนในยุคทศวรรษที่ 1960 เมื่อรัฐบาลต้องการเร่งรัดการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับภูมิภาค จึงได้มีการรวมเอาจังหวัดต่าง ๆ เข้าไว้ด้วยกัน โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในเขตจังหวัดศูนย์กลางทำหน้าที่เป็นผู้ว่าราชการภาคเพื่อคอยประสานงานหน่วยราชการต่าง ๆ ในระดับภาค รวมถึงเป็นผู้ดูแลคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับภาค (CODERS) ชุดต่าง ๆ ซึ่งเป็นกลไกพิเศษที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อผลด้านการพัฒนา ความพยายามจัดตั้งภาคให้เป็นเขตการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ.1969 เมื่อนายพลเดอโกลล์ (Le Général Charles de Gaulle) ได้ขอให้มีการออกเสียงประชามติเกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ในระดับภาคแต่กลับไม่ประสบ

ความสำเร็จ ต่อมาในปี ค.ศ.1972 จึงได้มีการออกพระราชบัญญัติลงวันที่ 5 กรกฎาคม จัดตั้งภาคขึ้นมาโดยไม่ได้มีสถานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ให้มีสถานะเป็น “องค์กรมหาชนอิสระ” (Etablissement public) ทำหน้าที่ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตภาค (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2544, หน้า 58) อย่างไรก็ตาม ความพยายามจัดตั้งภาคให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงมีอยู่ต่อ โดยเหตุผลของความจำเป็นปรากฏอยู่ในรายงานที่มีความสำคัญยิ่งของคณะกรรมการที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นเพื่อศึกษาเกี่ยวกับการบริหารงานในภาครัฐ (the “Guichard Report”) ซึ่งได้กล่าวว่า “รัฐบาลกลางได้ดูดซับเอากิจกรรมทางการบริหารเกือบทั้งหมดเข้ามาอยู่ในมือของตนและเป็นการเข้าไปควบคุมดูแลแม้แต่เรื่องที่เป็นรายละเอียดปลีกย่อย หน่วยงานราชการส่วนกลางก็เกิดการขยายตัวทั้งในแง่จำนวนองค์กรและขอบข่ายภารกิจของตน แต่ทั้งนี้ ก็เป็นไปอย่างกระจัดกระจายไร้ทิศทางจึงนำไปสู่สภาพปัญหาของการรวมศูนย์อำนาจแต่ขาดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Centralisation without the benefits of unity) การบริหารกิจการสาธารณะในระดับท้องถิ่นจึงมิได้เป็นเรื่องของชุมชนท้องถิ่นที่จะจัดการกันเอง กลับถูกส่วนกลางเข้ามาแทรกแซงทั้งในด้านงบประมาณและการกำกับดูแลในรูปแบบต่าง ๆ” ดังนั้น กระบวนการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นในต้นทศวรรษ ค.ศ.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 (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2545, หน้า 69-77)

1.3 โครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 รูปแบบ จะมีการแยกชัดเจนระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งจะมีสภาท้องถิ่นโดยสมาชิกจะมาจากการเลือกตั้ง และฝ่ายบริหารจะมีนายกเทศมนตรีสำหรับการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ส่วนจังหวัดและภาคจะมีประธานสภาทำหน้าที่เป็นผู้บริหาร โดยจารีตทางการปกครองแล้วการจัดโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศสมีแนวโน้มที่จะเน้นความเข้มแข็งของฝ่ายบริหาร เนื่องจากสภาท้องถิ่นไม่มีอำนาจถอดถอนผู้บริหาร และการทำงานของฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารจะมีความใกล้ชิดกันเป็นอย่างมากดังจะเห็นได้ว่า หัวหน้าฝ่ายบริหารจะมีตำแหน่งทั้งในฐานะผู้นำฝ่ายบริหารและ

ประธานสภาท้องถิ่นไปพร้อม ๆ กัน โดยถือว่าผู้นำทางการบริหารของท้องถิ่นเปรียบเสมือนกับผู้นำขององค์กรและชุมชนท้องถิ่น มีบทบาทในการระดมสรรพกำลังต่าง ๆ ให้การบริหารกิจการสาธารณะเป็นไปโดยเรียบร้อยและตอบสนองต่อความต้องการของชุมชน (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2545, หน้า 80)

1.4 องค์ประกอบของระบบการปกครองท้องถิ่น

หน่วยทางการปกครองท้องถิ่นจะมีการพัฒนา หรือยกฐานะ ขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมหลายกรณี ซึ่งชุมชนจะเป็นผู้พิจารณาถึงปัจจัยดังกล่าวเอง

1.4.1 เกณฑ์การจัดตั้งและการยกฐานะ

การจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่นในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีลักษณะร่วมเช่นเดียวกันกับหลาย ๆ ประเทศในยุโรป กล่าวคือ เป็นเรื่องของเหตุผลทางประวัติศาสตร์ ขณะที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ ๆ ก็มักจะพัฒนามาจากเขตพื้นที่ทางการพัฒนาของรัฐบาลกลาง

สำหรับกรณีของเทศบาลนั้นเป็นที่ชัดเจนว่าพัฒนามาจากชุมชนดั้งเดิมที่สามารถสืบย้อนไปได้ไกลถึงสมัยกลางของยุโรป โดยแต่เดิมนั้นเป็นเขตชุมชนทางศาสนา (Parishes) ดังนั้นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบคอมมูนหรือเทศบาลจึงเป็นการจัดตั้งโดยอยู่บนฐานของชุมชนต่าง ๆ ที่กระจายอยู่ทั่วประเทศฝรั่งเศส กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ชุมชนเหล่านี้เกิดขึ้นมาก่อนที่จะมีการจัดตั้งหรือ ยกฐานะเป็นหน่วยทางการปกครอง ดังจะเห็นได้ว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบนี้มีความแตกต่างหลากหลายเป็นอย่างมาก ทั้งขนาดพื้นที่ จำนวนประชากร ลักษณะทางภูมิศาสตร์และสังคมวิทยา สภาพของความเป็นเมือง เหล่านี้ล้วนแต่เป็นผลมาจากความแตกต่างหลากหลายในระหว่างชุมชนนั่นเอง คอมมูนหรือเทศบาลจึงเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สะท้อนลักษณะทางประวัติศาสตร์สังคมและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับชุมชนอย่างแท้จริง

ส่วนหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปของจังหวัดนั้น พัฒนาดันเองมาจากเขตพื้นที่ทางการปกครองที่รัฐได้จัดตั้งขึ้นภายหลังการปฏิวัติฝรั่งเศสในศตวรรษที่ 18 โดยเป็นเขตการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเพื่อเชื่อมโยงการบริหารปกครองในระดับท้องถิ่นเข้ากับรัฐส่วนกลาง ดังนั้น เขตพื้นที่ระดับจังหวัดจึงมิใช่เขตการปกครองที่สะท้อนลักษณะทางชุมชน (Artificial community) หากแต่ถูกกำหนดโดยรัฐส่วนกลางเพื่อเหตุผลทางการปกครอง ซึ่งภายหลังกระบวนการกระจายอำนาจใน ค.ศ.1982 จังหวัดในฐานะหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคก็ได้รับการยกฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นอยู่ภายใต้การบริหารของสภาจังหวัดที่มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง

ในกรณีของภาคนี้ กล่าวได้ว่าเป็นผลมาจากนโยบายของรัฐบาลในยุคทศวรรษที่ 1970 โดยมีเหตุผลผลักดันสองประการ ได้แก่ ประการที่หนึ่ง เกิดจากสภาพปัญหาของ การบริหารราชการส่วนกลางที่มีการรวมศูนย์อำนาจแต่ขาดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันจึงต้องการที่จะกระจายภารกิจออกจากส่วนกลางไปยังเขตพื้นที่หนึ่ง ๆ ที่เกินกว่าเขตพื้นที่ระดับจังหวัด ประการที่สอง ความต้องการในการเร่งรัดการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมนอกศูนย์กลาง โดยครอบคลุมพื้นที่ขนาดใหญ่ ด้วยเหตุนี้เขตพื้นที่ในระดับภาคจึงได้เกิดขึ้น ด้วยการ รวบเอาเขตของจังหวัดต่าง ๆ เข้าไว้ด้วยกันกำหนดเป็นเขตการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ในระดับภาคขึ้น โดยให้หน่วยงานราชการส่วนกลางที่ลงไปทำงานในพื้นที่ระดับภาคขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการภาคขณะเดียวกันก็เป็นเขตเพื่อการวางแผนพัฒนาปรับปรุงพื้นที่ทั้งทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมและเช่นเดียวกันกับกรณีของจังหวัด เขตพื้นที่ของภาคก็ได้รับการยกฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่อยู่ภายใต้การบริหารของสภาภาคซึ่งมีสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง

1.4.2 ภารกิจและอำนาจหน้าที่

ขอบข่ายภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฝรั่งเศส ในการดำเนินกิจการต่าง ๆ นั้น มีลักษณะเป็นไปตามแนวคิดที่เรียกว่า “หลักความสามารถทั่วไป” (General competence) หรือ “การบริหารปกครองโดยอิสระ” (Free administration) ซึ่งเป็นกรอบแนวคิดทางกฎหมายที่ให้อำนาจกับท้องถิ่นในการกระทำหรือจัดทำ/จัดหาบริการสาธารณะใด ๆ ก็ได้เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนท้องถิ่นของตนตราบเท่าที่ไม่ไปก้าวล่วงหรือกระทบต่ออำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองอื่น ๆ นอกจากนี้โดยเหตุที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นในฝรั่งเศสได้ถูกกำหนดให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ดังนั้นหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงมีสิทธิตามรัฐธรรมนูญในการบริหารปกครองตนเองโดยอิสระตามแนวคิด เรื่องเสรีภาพสาธารณะ ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นในฝรั่งเศสจึงวางน้ำหนักไปที่ “ชุมชน” ที่จะต้องมีการบริหารจัดการ มิใช่ “ภารกิจ” หรือบริการสาธารณะที่จะต้องจัดทำ ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นจึงมิใช่การจัดทำภารกิจที่มีอยู่หากแต่หมายถึงการจัดทำบริการสาธารณะ ที่อาจจะมิขึ้นในอนาคตามความจำเป็นของชุมชนท้องถิ่นด้วย ด้วยเหตุนี้ อำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงมีอยู่อย่างกว้างขวางและไม่ถูกจำกัดโดยบทบัญญัติทางกฎหมาย แม้ว่าภายหลังการปฏิรูปใน ค.ศ.1982 เป็นต้นมาจะได้มีการออกกฎหมายต่าง ๆ เพื่อสร้าง ความชัดเจนในอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น แต่ในทางปฏิบัติแล้ว หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังคงสามารถริเริ่มจัดทำบริการต่าง ๆ ได้โดยอิสระ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทศบาลและจังหวัด ส่วนภาคนี้จะไม่มียุทธศาสตร์ในฐานะผู้จัดทำบริการ หากแต่จะเป็นหน่วยงานวางแผนและสนับสนุนการทำงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นหรือองค์กรอื่น อย่างไรก็ดี แม้ท้องถิ่น จะมีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง แต่ในทางปฏิบัติแล้วก็มี

ข้อจำกัดอยู่หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลที่มีขนาดเล็กมาก ๆ ทำให้มีศักยภาพทางการบริหารและทรัพยากรค่อนข้างจำกัด ทำให้รัฐส่วนกลางต้องเข้าไปช่วยเหลือและแทรกแซง โดยการจัดตั้งศูนย์การบริหารในระดับท้องถิ่น เพื่อระดมทรัพยากรจากท้องถิ่นเล็ก ๆ เหล่านี้เข้าไว้ด้วยกันในการร่วมกันจัดทำบริการภายใต้กรอบที่กำหนดโดยรัฐ

สำหรับกรณีของเทศบาลจะมีอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมซึ่งต่างจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น เนื่องจากกฎหมายกำหนดไว้ว่า นายกเทศมนตรีของเทศบาลนอกจากจะเป็นผู้บริหารของท้องถิ่นในระดับเทศบาล (Représentant de la Commune) แล้ว ยังมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐ (Agent de l' Etat) อีกด้วย กล่าวคือ มีหน้าที่ดูแลให้มีการเคารพต่อกฎหมายทั้งในด้านของการกระทำและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นการดูแลรักษาประโยชน์ของประเทศชาติและมีภารกิจหน้าที่ผูกพันที่ต้องจัดทำ (Compulsory functions) อยู่หลายประการด้วยกัน กล่าวคือ มีหน้าที่ประกาศให้ประชาชนในท้องถิ่นตนทราบถึงกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ จัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเป็นนายทะเบียนของเทศบาลมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและทำหน้าที่เป็น “ตำรวจยุติธรรม” (Police Judiciaire) ดังนั้น ภารกิจดังกล่าวจึงถือได้ว่าเป็นภารกิจของเทศบาลที่ถูกกำหนดให้จัดทำ

1.4.3 ขอบข่ายภารกิจหน้าที่

การจัดแบ่งขอบข่ายภารกิจหน้าที่ระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ และรัฐโดยสังเขป ซึ่งจะเน้นไปที่ภารกิจที่ท้องถิ่นได้รับการโอนอำนาจเพิ่มเติมภายหลังกระบวนการกระจายอำนาจ โดยทั่วไปแล้ว เทศบาลและจังหวัดจะมีฐานะเป็นหน่วยจัดทำบริการสาธารณะภายในพื้นที่รับผิดชอบของตนขณะที่ภาคจะเป็นหน่วยวางแผนและคอยให้การสนับสนุนทั้งทางด้านการศึกษาและเทคนิคแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่น ๆ เพื่อผลด้านการพัฒนาในระดับภาค

1.4.4 การบริหารกิจการสาธารณะในท้องถิ่น

ในการปฏิบัติภารกิจเพื่อจัดทำบริการสาธารณะหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอิสระในการเลือกวิธีการจัดทำบริการได้หลากหลายวิธี ซึ่งโดยทั่วไปสามารถจัดแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้ ประเภทที่หนึ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำเองเป็นการดำเนินการโดยอาศัยทรัพยากรทั้งทางการเงินและบุคลากรของท้องถิ่นเอง โดยอาจจัดตั้งเป็นแผนกต่าง ๆ ภายในสำนักงานท้องถิ่นเพื่อรับผิดชอบกิจการหนึ่ง ประเภทที่สองมอบให้องค์กรอื่นจัดทำแทนเป็นการมอบกิจการบางอย่างให้กับองค์กรอื่นเป็นผู้จัดทำแทนหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยองค์กรดังกล่าวอาจจะเป็นองค์กรภาครัฐหรือภาคเอกชนก็ได้ซึ่งก็มีอยู่หลากหลายรูปแบบ แต่โดยมากมักจะอยู่ในรูปขององค์กรความร่วมมือระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่น หรือไม่ก็เป็นบริษัท

จำกัดที่ท้องถิ่นเข้าไปถือหุ้นเพื่อดำเนินกิจการสาธารณะบางด้าน ประเภทที่สาม การมอบภารกิจโดย ใช้สัญญาเป็นการมอบภารกิจให้องค์กรอื่น ๆ ทำการแทนโดยอาศัยการทำข้อตกลงในรูปแบบของสัญญา ซึ่งจะต่างจากประเภทที่สองตรงที่ท้องถิ่นมิได้เข้าไปเกี่ยวข้องใด ๆ ภายในองค์กรผู้รับมอบหากแต่ อาศัยสัญญาเป็นข้อผูกมัดในการจัดทำกิจการ เช่น การให้สัมปทาน การใช้สัญญาว่าจ้าง บริษัทเอกชนจัดทำบริการสาธารณะ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี การบริหารกิจการในระดับท้องถิ่นของฝรั่งเศสส่วนใหญ่จะกระทำโดย อาศัยองค์กรความร่วมมือระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ จัดทำแทนโดยเฉพาะอย่างยิ่ง เทศบาล เนื่องจากมีเทศบาลน้อยแห่งที่มีศักยภาพและความพร้อมในการจัดทำภารกิจโดยส่วนใหญ่ ได้ด้วยตนเอง ขณะที่ความพยายามในการยุบรวม (Amalgamation) เทศบาลขนาดเล็ก ๆ เข้าไว้ด้วยกันเป็นประเด็นที่มีความอ่อนไหวทางการเมืองและประสบกับความล้มเหลวมาโดยตลอด รัฐบาลกลางจึงส่งเสริมกลไกความร่วมมือเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว ทำให้องค์กรความร่วมมือรูปแบบ ต่าง ๆ เพื่อร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะเกิดขึ้นมาเป็นจำนวนมากทั้งในด้านจำนวนและประเภท ของ องค์กร ตัวอย่างเช่น องค์กรประเภทวิสาหกิจรวมเทศบาล (Syndicats Intercommunaux) ในปี ค.ศ.1992 มีจำนวนถึงประมาณ 17,000 แห่ง แขวงพิเศษ (District) จำนวน 214 แห่ง ประชาคมนคร (Communauté urbaine) จำนวน 9 แห่ง องค์กรกลุ่มวิสาหกิจรวม (Syndicat d'agglomération nouvelle) จำนวน 9 แห่ง ซึ่งจากจำนวนที่มากมายและความหลากหลายในโครงสร้างขององค์กร ทำให้ใน ค.ศ.1992 รัฐบาลจึงได้พยายามปฏิรูประบบองค์กรความร่วมมือใหม่เพื่อสร้างมาตรฐานและ ลดความสับสนขององค์กรเหล่านี้ โดยผลักดันให้ท้องถิ่นยอมรับรูปแบบองค์กรใหม่ที่รัฐบาลได้ จัดทำเป็นข้อเสนอใน 3 รูปแบบ ซึ่งใช้เครื่องมือทางการคลังเป็นแรงจูงใจ แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จนัก ต่อมาใน ค.ศ.1999 ได้มีการผ่านกฎหมายเพื่อเร่งรัดกระบวนการดังกล่าวโดยเพิ่ม แรงจูงใจและใช้มาตรการอื่น ๆ เพิ่มขึ้นทำให้ภายใน ค.ศ.2002 องค์กรความร่วมมือของหน่วยการ ปกครองท้องถิ่นจะอยู่ใน 3 รูปแบบดังต่อไปนี้ 1) ประชาคมนคร 2) ประชาคมเมือง 3) ประชาคม เทศบาล

องค์กรทั้งสามรูปแบบนี้จะมีการจัดโครงสร้างการบริหารเช่นเดียวกันกับหน่วย การปกครองท้องถิ่นกล่าวคือมีสภาและผู้บริหาร โดยสมาชิกจะมาจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ อยู่ในประชคมนั้น นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่ งบประมาณ และอำนาจในการจัดเก็บภาษีเป็นของ ตนเอง ความแตกต่างขององค์กรทั้งสามรูปแบบอยู่ที่ขอบข่ายอำนาจหน้าที่และอำนาจในการจัดเก็บ ภาษี พิจารณาในแง่นี้ องค์กรทั้งสามรูปแบบจึงมีสถานะคล้ายกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่ยุบรวมหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กเข้าไว้ด้วยกัน โดยในเดือนมกราคม ค.ศ.2002 ผล จากนโยบายข้างต้นของรัฐบาลทำให้องค์กรความร่วมมือทั้งหมดลดจำนวนลงเหลือ 2,175 แห่ง โดย

แบ่งเป็นประชาคมนครจำนวน 14 แห่ง ประชาคมเมืองจำนวน 120 แห่ง ประชาคมเทศบาลจำนวน 2,033 แห่ง โดยยังคงเหลือองค์กรในรูปแบบเก่าคือ องค์กรกลุ่มวิสาหกิจรวม (Syndicat d'agglomération nouvelle) จำนวน 8 แห่ง ครอบคลุมพื้นที่เมืองขนาดต่าง ๆ จำนวน 26,748 แห่ง และให้บริการประชาชนมากกว่า 45 ล้านคน (คิดเป็นร้อยละ 75 ของประชากร ทั้งประเทศ)

1.5 ระบบการคลังท้องถิ่น

ระบบการคลังท้องถิ่นในฝรั่งเศสกล่าวได้ว่ามีส่วนที่น้อยเมื่อเทียบกับระบบ การคลังของภาครัฐเนื่องจากมีส่วนการใช้จ่ายเพียงประมาณร้อยละ 20 ของการใช้จ่ายในภาครัฐ ทั้งหมด แต่อย่างไรก็ดี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีอิสระเป็นอย่างมากในการใช้จ่ายเงินงบประมาณของตน โดยเฉพาะภายหลังกระบวนการกระจายอำนาจใน ค.ศ.1982 ทำให้การ แทรกแซงและควบคุมทางการคลังจากรัฐบาลกลางมีข้อจำกัดมากขึ้น เนื่องจากการจัดตั้งศาลตรวจ เงินแผ่นดินภาค (Les Chambres régionales des comptes) ในทุก ๆ ภาคเพื่อทำหน้าที่ควบคุมบัญชี และการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ท้องถิ่นยังมี อิสระในการกำหนดอัตราภาษี ภายในกรอบที่กำหนดไว้และมีอิสระในการใช้จ่ายตามความจำเป็นของตน

เทศบาลจะมีสัดส่วนการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดมากที่สุด กล่าวคือ ประมาณร้อยละ 52.4 รองลงมาได้แก่จังหวัดคิดเป็นร้อยละ 28 และภาคจะมีสัดส่วนการใช้จ่ายน้อย ที่สุด คือประมาณร้อยละ 9.6 โดยสัดส่วนการใช้จ่ายอีกร้อยละ 10 จะเป็นขององค์กรความร่วมมือ ระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ

1.6 การงบประมาณ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทจะต้องวางแผนงบประมาณรายรับรายจ่าย เป็นประจำทุกปีโดยจัดทำเป็นเอกสารคาดการณ์ล่วงหน้าที่ยึดทำขึ้น โดยฝ่ายบริหารขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องผ่านการพิจารณาอนุมัติจากสภาท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้บังคับระบบ บัญชีงบประมาณ โดยทั่วไปจะแยกออกเป็นสองกลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่หนึ่ง ระบบบัญชีงบประมาณเพื่อ การดำเนินการ (Fonctionnement) ได้แก่ ระบบงบประมาณรายรับรายจ่ายเพื่อใช้ในกิจการด้านงบ ประจำ การจัดซื้อจัดจ้าง ค่าจ้างและค่าตอบแทนบุคลากรและการใช้จ่ายเพื่อจัดทำภารกิจโดยทั่วไป กลุ่มที่สอง ระบบบัญชีงบประมาณเพื่อการลงทุน (Investissement) ได้แก่ ระบบงบประมาณรายรับ รายจ่ายเพื่อใช้ในกิจการที่เป็นการลงทุนในโครงการขนาดใหญ่ หรือมีระยะเวลาดำเนินการยาวนาน เช่น งานด้านการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เป็นต้น โดยทั่วไป รายจ่ายเพื่อการดำเนินการจะเป็น สัดส่วนหลักของการใช้จ่ายในภาคท้องถิ่น กล่าวคือ ประมาณร้อยละ 60-70 ส่วนที่เหลือจะเป็น รายจ่ายเพื่อการลงทุน

1.7 แหล่งที่มาแห่งรายได้

ความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฝรั่งเศส ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากฐานรายได้ เนื่องจากรายได้ส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 60 จะมาจากภาษี อากรและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่ท้องถิ่นสามารถกำหนดอัตราเรียกเก็บได้เอง ซึ่งสัดส่วนรายรับด้านนี้เพิ่มขึ้นอย่างมากภายหลังกระบวนการกระจายอำนาจใน ค.ศ.1982 ซึ่งเคยมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 18.2 ขณะเดียวกันเงินอุดหนุนจากรัฐก็มีการเปลี่ยนแปลงจากเงินอุดหนุนที่กำหนดเงื่อนไขไปสู่ระบบเงินอุดหนุนทั่วไปที่ยืดหยุ่นและให้อิสระในการใช้จ่ายแก่ท้องถิ่นมากขึ้นแหล่งที่มาของรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดแบ่งเป็น 3 ประเภทกว้าง ๆ ได้ดังต่อไปนี้

1.7.1 ภาษีอากร

1) รายได้จากภาษีอากรถือเป็นรายได้หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และถือเป็นแหล่งรายได้สำคัญที่จะเป็นหลักประกันความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่นซึ่งมีอยู่ด้วยกันสองประเภท ดังต่อไปนี้

1.1) ภาษีอากรทางตรง มีอยู่ด้วยกัน 4 ประเภท ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถกำหนดอัตราภาษีส่วนนี้ได้เอง แต่การจัดเก็บจะกระทำโดยสำนักงานสรรพากรแห่งชาติ จากนั้นจึงจะจัดสรรคืนให้ท้องถิ่นแต่ละแห่ง อันได้แก่ ภาษีเพื่อการพักอาศัย (Taxe d'habitation) ซึ่งภาษีส่วนนี้จะมีสัดส่วนอยู่ประมาณร้อยละ 26.2 ของรายได้จากภาษีทางตรงทั้งหมด ภาษีโรงเรือนและที่ดิน (Taxe fonciere des Proprietes beties) ภาษีส่วนนี้จะมีสัดส่วนอยู่ประมาณร้อยละ 25.1 ภาษีบำรุงท้องที่ (Taxe fonciere des Proprietes non beties) ภาษีบำรุงท้องที่ จะอยู่ที่ประมาณร้อยละ 4.4 ภาษีวิชาชีพและธุรกิจ (Taxe professionnelle) ภาษีส่วนนี้จะมีสัดส่วนสูงสุดคือประมาณร้อยละ 44.3

1.2) ภาษีอากรทางอ้อมนอกเหนือจากภาษีทางตรงแล้ว หน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งอาจเรียกเก็บค่าอากรและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เพิ่มเติมได้ เช่น ค่าระวางขนส่ง ค่าธรรมเนียมเพื่อการลงทุน ค่าธรรมเนียมอาคารสูง ภาษีป้าย ค่าธรรมเนียมการต่อทะเบียนรถยนต์ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขับขี่ เป็นต้น นอกจากนี้ยังอาจเรียกเก็บในรูปแบบของค่าบริการที่ท้องถิ่นหรือองค์กรความร่วมมือในรูปวิสาหกิจต่าง ๆ เป็นผู้จัดทำบริการ เช่น ค่าบริการกำจัดขยะและของเสีย ค่าไฟฟ้า เป็นต้น

2) เงินอุดหนุนจากรัฐ ในทุกปีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐ ซึ่งโดยทั่วไปจะมีอยู่ด้วยกัน 3 รูปแบบ ดังต่อไปนี้

2.1) เงินอุดหนุนเพื่อการดำเนินงาน (Donation Globale de Fonctionnement-DGF) เงินอุดหนุนประเภทนี้มีลักษณะเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป มีเป้าหมายเพื่อชดเชยรายได้ของ

หน่วยการปกครองท้องถิ่นในบัญชีงบประมาณเพื่อการดำเนินงาน ซึ่งในแต่ละปีรัฐจะเป็นผู้กำหนด สัดส่วนเงินอุดหนุนนี้ตามฐานการคำนวณต่าง ๆ เช่น อัตราการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม จำนวนผู้อาศัยและสภาพของชุมชน เป็นต้น ซึ่งจากตัวเลขใน ค.ศ.1995 หน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลจะได้รับเงินอุดหนุนส่วนนี้มากที่สุด (ร้อยละ 78.9) รองลงมาได้แก่จังหวัด (ร้อยละ 16.9) และภาค (ร้อยละ 4.2) ตามลำดับ

2.2) เงินอุดหนุนเพื่อการลงทุน (Donation Globale d' Equipement-DGE) เงินอุดหนุนประเภทนี้เป็นลักษณะของการสนับสนุนทางการเงินในรายจ่ายที่อยู่ในระบบบัญชีเพื่อการลงทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งฐานการจัดสรรเงินส่วนนี้จะแตกต่างกันไปตามลักษณะ และรูปแบบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น เช่น เทศบาลที่มีประชากรมากกว่า 2,000 คน และองค์กรความร่วมมือระหว่างเทศบาลจะได้รับตามสัดส่วนของงบลงทุน ส่วนจังหวัดจะได้รับตามโครงการเพื่อการลงทุนโดยตรง โดยจะวางน้ำหนักการพิจารณาไปที่จำนวนผู้ยากไร้ในจังหวัดนั้น ๆ รวมถึงความจำเป็นในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่เทศบาล เป็นต้น โดยกว่าครึ่งหนึ่งของเงินอุดหนุนด้านนี้จะจัดสรรให้กับเทศบาล ส่วนจังหวัดและภาคจะมีสัดส่วน ใกล้เคียงกัน

2.3) เงินอุดหนุนเพื่อการกระจายอำนาจ (Donation Globale de Décentralisation: DGD) เงินอุดหนุนประเภทนี้ริเริ่มมีขึ้นภายหลังกระบวนการกระจายอำนาจ เพื่อให้ท้องถิ่นมีเงินงบประมาณเพียงพอต่อการดำเนินการตามอำนาจและภารกิจหน้าที่ใหม่ ๆ ที่ได้รับการกระจายอำนาจมาโดยมากจะเป็นเงินอุดหนุนด้านการใช้จ่ายในภารกิจใหม่ ๆ การฝึกอบรมบุคลากร และการลงทุนในด้านโรงเรียน โดยจังหวัดถือเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับเงินอุดหนุนนี้มากที่สุด (เนื่องจากเป็นองค์กรที่รับภารกิจหน้าที่เพิ่มขึ้นมากที่สุดภายหลังกระบวนการกระจายอำนาจ) คือประมาณร้อยละ 74.1 รองลงมาได้แก่ภาค ส่วนเทศบาลได้รับเงินอุดหนุนส่วนนี้น้อยมาก

3) เงินกู้ยืม (Emprunts) ก่อนการกระจายอำนาจใน ค.ศ.1982 ท้องถิ่น มีข้อจำกัดเป็นอย่างมากในการกู้ยืมเงินเพื่อใช้ในการดำเนินกิจการของตน แต่ในปัจจุบันท้องถิ่นสามารถดำเนินการกู้ยืมเงินได้อย่างอิสระตามเงื่อนไขที่ปรากฏในท้องถิ่นทั่ว ๆ ไป โดยไม่จำเป็นต้องขออนุมัติหรือถูกกำหนดวงเงินกู้ยืมจากส่วนกลาง โดยแหล่งเงินทุนกู้ยืมที่สำคัญ จะมาจากองค์กรที่รัฐจัดตั้งขึ้น คือ กองทุนเพื่อการออมทรัพย์และกู้ยืม (The Caisse des Dépôts et Consignations) หรือ CDC โดยจะทำงานในลักษณะของที่ปรึกษาทางการเงินให้กับท้องถิ่น และทำงานประสานกับธนาคารออมทรัพย์และแหล่งทุนอื่น ๆ ซึ่งที่สำคัญได้แก่ กองทุนเพื่อการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (The Caisse d' Aide à l'Équipement des Collectivités Locales-CAECL) ซึ่งเป็นสาขาย่อยของ CDC ในการจัดสรรเงินทุนเพื่อให้ท้องถิ่นกู้ยืม อย่างไรก็ดี สัดส่วนของรายรับจากการกู้ยืมแม้

จะเพิ่มขึ้นมากภายหลังกระบวนการกระจายอำนาจ แต่ก็ไม่ใช่สัดส่วนที่สูงเมื่อเทียบกับแหล่งรายรับอื่น ๆ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2545, หน้า 86-96)

1.8 ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

ในอดีตมักจะมีการกล่าวกันว่าระบบการปกครองท้องถิ่นในฝรั่งเศสนั้น มีอิสระค่อนข้างน้อย เนื่องจากถูกควบคุมอย่างใกล้ชิดจากส่วนกลางผ่านทางตัวแทนของรัฐ ในโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค อย่างไรก็ตามก็ตีสภาพการณ์ดังกล่าวก็ได้เปลี่ยนแปลงไปมากภายหลังกระบวนการกระจายอำนาจใน ค.ศ.1982 โดยเรื่องหนึ่งที่เป็นประเด็นสำคัญ ในการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นก็คือ การยกเลิกอำนาจในการกำกับดูแลทางปกครอง (La Tutelle Administrative) ที่ส่วนกลางมีเหนือหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยตัวแทนของรัฐใช้อำนาจดังกล่าวซึ่งได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด สามารถควบคุมการตัดสินใจ “ก่อน” การกระทำของหน่วยการปกครองท้องถิ่น รวมถึงยังได้ยกเลิกอำนาจในการ “ให้ความเห็นชอบ” (Approbation) โดยแต่เดิมหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำนิติกรรมทางการปกครองจะต้องขอความเห็นชอบจากรัฐหรือตัวแทนของรัฐ นอกจากนี้อำนาจในการควบคุมทางการคลังที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเคยมีก็ถูกถอดออกไป โดยในปัจจุบันผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถดูแลท้องถิ่นได้เฉพาะ “ภายหลัง” การกระทำโดยอำนาจในการกำกับดูแลดังกล่าวจะถูกถ่ายโอนไปอยู่ในอำนาจของศาลปกครองและศาลตรวจเงินแผ่นดิน

นอกจากนี้ โดยสถานะทางกฎหมายแล้วหน่วยการปกครองท้องถิ่นในฝรั่งเศส ถือได้ว่ามีสถานะตามหลักกฎหมายมหาชนที่ก้าวหน้ามากที่สุดประเทศหนึ่ง ดังนั้น ท้องถิ่นจึงค่อนข้างมีอิสระในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ของชุมชนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ผลจากการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ใหม่ ๆ เพิ่มขึ้นให้กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นภายหลังกระบวนการกระจายอำนาจ ก็ทำให้ท้องถิ่นจำต้องพึ่งพิงส่วนกลางมากขึ้น โดยเฉพาะในด้านบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญ เนื่องจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นโดยส่วนใหญ่จะมีขนาดเล็กและขาดความพร้อมในหลาย ๆ ด้าน กระนั้นก็ดี การใช้อำนาจในการเข้ามาควบคุมจากส่วนกลางมักจะเป็นไปอย่างระมัดระวังโดยไม่ให้กระทบต่อผลประโยชน์ของท้องถิ่น เนื่องจากระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นในฝรั่งเศสมิได้มีแต่เพียงความสัมพันธ์ตามกรอบที่กำหนดไว้ในกฎหมาย หากแต่ยังมีระบบความสัมพันธ์ในอีกด้านหนึ่งซึ่งมีความสำคัญไม่น้อยไปกว่ากัน ได้แก่ ความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการในรูปของการ ใช้อิทธิพล เนื่องจากในฝรั่งเศสจะมีระบบที่เรียกว่า “การควบคุมตำแหน่ง” (Cumul des Mandats) โดยเปิดโอกาสให้นักการเมืองสามารถดำรงตำแหน่งทางการเมือง 2 ตำแหน่งได้ในเวลาเดียวกัน ดังนั้นนายกเทศมนตรีของเทศบาล หรือสมาชิกสภาจังหวัด จึงสามารถเข้าไปนั่งในสภาระดับชาติในเวลาเดียวกันได้ หรือแม้แต่การเข้าไปนั่งในตำแหน่ง

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่เคยปรากฏอยู่ ระบบดังกล่าวจึงสร้างช่องทางการติดต่อสื่อสารอย่างไม่เป็นทางการที่เปิดโอกาสให้นักการเมืองท้องถิ่นสามารถเข้าไปปกป้องผลประโยชน์ของท้องถิ่นและเจรจาต่อรองกับหน่วยงานราชการส่วนกลางได้

นอกจากนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นในระดับภูมิภาคก็มีลักษณะของระบบความสัมพันธ์ที่โดดเด่นมาช้านาน นั่นคือ ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นภายในศาลากลางจังหวัดดังที่มักจะมีการกล่าวไว้ว่า จังหวัดนั้นเปรียบเสมือนกับเป็นจุดบรรจบของผลประโยชน์ในระดับท้องถิ่น เนื่องจากในทางปฏิบัติแล้ว การบริหารปกครองภายในพื้นที่ท้องถิ่นของฝรั่งเศสล้วนเป็นผลมาจากการเจรจาต่อรองอย่างไม่เป็นทางการ โดยกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญ ได้แก่ กลุ่ม “ชนชั้นนำท้องถิ่น” (Notables) ที่มีอิทธิพลทางการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติซึ่งจะเข้ามามีปฏิสัมพันธ์ร่วมกับกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ทั้งตัวแทนของรัฐส่วนกลาง ข้าราชการส่วนภูมิภาคและนักการเมืองในระดับต่าง ๆ ซึ่งระบบเช่นนี้ทำให้ผลประโยชน์ และความต้องการของทั้งฝ่ายท้องถิ่นและฝ่ายส่วนกลางสามารถบรรจบกันได้ ดังนั้น เราจึงอาจกล่าวได้ว่าระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นในฝรั่งเศส เป็นระบบความสัมพันธ์ที่มีลักษณะที่เรียกว่า “การพึ่งพิงกันในเชิงอำนาจ” (Power-Dependence model) ที่แต่ละฝ่ายต่างก็มี “ทรัพยากร” ที่เป็นฐานอำนาจของตนเองไม่ว่าจะเป็นในแง่ของกฎหมาย ทรัพยากรทางการคลัง อำนาจทางการเมือง ข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น และก็ใช้ทรัพยากรดังกล่าวให้เป็นประโยชน์ในระบบความสัมพันธ์ภายใต้การเจรจาต่อรอง กับองค์กร หรือหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและโดยเหตุที่ต่างฝ่ายต่างก็มีทรัพยากรบางอย่างที่อีกฝ่ายไม่มี ดังนั้นการพึ่งพาซึ่งกันและกันภายใต้กระบวนการของการเจรจาต่อรองและการแลกเปลี่ยนจึงเกิดขึ้น

1.9 การตรวจสอบการปฏิบัติราชการโดยการควบคุมทางการคลัง

ในอดีตรัฐบาลและตัวแทนของรัฐมีอำนาจโดยตรงในการควบคุมทางการคลังและการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในปัจจุบันได้มีการยกเลิกอำนาจดังกล่าวไปโดยโอนให้อยู่ในความรับผิดชอบของกลไกที่สร้างขึ้นใหม่ นั่นคือ ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค ซึ่งมีลักษณะเป็นการควบคุมให้ถูกต้องหรือชอบด้วยกฎหมายทั้งในด้านระบบบัญชี ระบบงบประมาณ และการบริหารงบประมาณ ขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาทางการคลังให้กับท้องถิ่นเพื่อให้มีการปฏิบัติที่ถูกต้อง โดยเหตุที่อำนาจในการควบคุมของส่วนกลางต่อท้องถิ่นโดยตรงได้ถูกยกเลิกไป ดังนั้น องค์กรผู้ใช้อำนาจในการควบคุมดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน จึงมีบทบาทหน้าที่ในสามลักษณะ กล่าวคือ ในประการที่หนึ่ง มีบทบาทในการควบคุมท้องถิ่นที่เป็นแต่เพียงการ “ควบคุมให้ชอบด้วยกฎหมาย” มิใช่การเข้าไปแทรกแซง การทำงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น ประการที่สอง มีบทบาทในฐานะองค์กรกลางในการพิจารณาและตัดสินข้อขัดแย้งทาง

ปกครองระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยตนเอง หรือระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นกับองค์กรทางปกครองอื่น ๆ และประการที่สาม จะมีบทบาทในฐานะผู้ให้คำปรึกษาหรือแนะแนวการปฏิบัติให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้อง ในปัจจุบันองค์กรที่มีบทบาทดังกล่าวมีอยู่ด้วยกัน 3 องค์กร ดังต่อไปนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัด ศาลปกครอง และศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2545, หน้า 98-103)

2. การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศสหราชอาณาจักร

ประเทศสหราชอาณาจักร (United Kingdom) มีพื้นที่ 244,800 ตารางกิโลเมตรและมีประชากรประมาณ 60 ล้านคน อังกฤษ (England) เป็นเขตปกครองหนึ่งในสี่เขตใหญ่ของสหราชอาณาจักร ซึ่งประกอบด้วย อังกฤษ เวลส์ (Wales) สก็อตแลนด์ (Scotland) และไอร์แลนด์เหนือ (Northern Ireland) การปกครองส่วนกลางเป็นการแบ่งอำนาจระหว่างรัฐสภา (ประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎร และสภาขุนนาง) คณะรัฐมนตรี และระบบศาลส่วนกลาง

แต่เดิม เวลส์ สก็อตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือไม่มีรัฐสภาเป็นของตนเองแต่ประชาชนเลือกผู้แทนของตนเข้ามาทำหน้าที่ในรัฐสภาในกรุงลอนดอน การปฏิรูปการปกครองใน ค.ศ.1998 ได้ริเริ่มให้มีการจัดตั้งรัฐสภาของเวลส์ สก็อตแลนด์ขึ้น ตามมาด้วยการเตรียมทางกฎหมายและทางการเมืองเพื่อจัดตั้งรัฐสภาไอร์แลนด์เหนืออีกด้วย นอกจากนี้ก็ยังมีริเริ่มให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีมหานครลอนดอนโดยตรง แทนที่ระบบเดิมซึ่งให้สมาชิกสภาจังหวัด (London County Council) เลือกสมาชิกสภาคนใดคนหนึ่งขึ้นเป็นนายกเทศมนตรี

2.1 การปกครองท้องถิ่นก่อนคริสตศตวรรษที่ 20

ในเขตการปกครองของอังกฤษและเวลส์ การปกครองท้องถิ่นเริ่มต้นจาก 3 แนวทางที่ต่างพัฒนาขึ้นตาม ธรรมชาติ แนวทางแรกเป็นเขตปกครองโดยมีโบสถ์ท้องถิ่นเป็นศูนย์กลาง เรียกว่า Church Vestry ซึ่งก็คือที่ประชุมของประชาชนในท้องถิ่น โดยมีพระเป็นประธาน มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลกิจการสาธารณกุศล ตลอดจนเป็นผู้นำในการสร้างหรือซ่อมแซมถนน สะพาน อาคารโบสถ์ เป็นต้นแนวทางที่สองเป็นการพัฒนาจากประชาชนในท้องถิ่นโดยผู้มีอิทธิพลหรือผู้ที่ได้รับการเคารพนับถือในท้องถิ่นเริ่มมีอำนาจหน้าที่ปกครองท้องถิ่น โดยความยินยอมจากประชาชนในท้องถิ่นและจากขุนนางระดับที่สูงกว่า บุคคลหรือกลุ่มบุคคลนี้เรียกว่า “Justices” ซึ่งไม่มีเงินเดือน แต่มีความรับผิดชอบดูแลความสงบเรียบร้อยในท้องถิ่น ตลอดจนเป็นผู้นำประชาชนในการริเริ่มสร้างหรือซ่อมแซมสิ่งก่อสร้างสาธารณะต่าง ๆ แนวทางที่สามเป็นการพัฒนาของเมืองในยุคต้น โดยมีการจัดการปกครองเมืองในรูปของ “Town corporations” โดยมีอำนาจในขอบเขตที่ชัดเจนและรับรองโดยสิทธิบัตรที่พระราชทานจากพระมหากษัตริย์

ในช่วงเวลาหลายร้อยปี เมืองเล็ก ๆ จำนวนมากทยอยกันได้รับสิทธิการปกครองตนเองจากขุนนางท้องถิ่นและจากกษัตริย์ สิทธิดังกล่าวได้พัฒนาขึ้นเป็น Charters of Incorporation ตราบถึงสิ้นศตวรรษที่ 11 เขต (Shires) ก็ได้พัฒนาขึ้นเป็นรูปร่างในหน่วยปกครองขั้นพื้นฐานทางทหาร และได้กลายเป็นรากฐานของจังหวัด (Counties) ในปัจจุบัน ในศตวรรษที่ 13 กษัตริย์เริ่มแต่งตั้งบุคคลสำคัญและได้รับความเคารพนับถือจากประชาชนในท้องถิ่น ขึ้นเป็น “Justices of The Peace” ให้มีหน้าที่บริหารต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ รักษาความสงบในท้องถิ่น

การพัฒนาอุตสาหกรรมของอังกฤษที่เริ่มมาตั้งแต่ศตวรรษที่ 16 ทำให้การปกครองท้องถิ่นอังกฤษเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางกระจายอำนาจมากขึ้นไปอีก เพราะการเติบโตของเมืองเล็กและเมืองใหญ่ ตลอดจนการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของประชากรทำให้องค์การปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่เดิมไม่สามารถสนองความต้องการบริการสาธารณะได้อย่างพอเพียง ในหัวเมืองใหญ่ที่มีการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็ว เช่น ลิวอร์พูล เบอร์มิงแฮม เริ่มได้รับมอบอำนาจในรูปของพระราชบัญญัติเฉพาะผ่าน โดยรัฐสภาในลอนดอน ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อการปรับปรุง (Improvement Commissioners) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในท้องถิ่นอย่างกว้างขวางเทียบเท่าเทศบาลท้องถิ่นสมัยใหม่

การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นเมืองใหญ่ดังกล่าวได้กระตุ้นให้เกิดการปฏิรูป การปกครองท้องถิ่นทั่วประเทศในเวลาต่อมาองค์การปกครองท้องถิ่นที่พัฒนาขึ้น ในช่วงนี้ประกอบด้วยสภาท้องถิ่น โดยมีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่น และมีหัวหน้าฝ่ายบริหาร ต่อมา การปกครองท้องถิ่นทั่วอังกฤษและเวลส์จึงได้รับการปฏิรูป ให้มีโครงสร้างที่เป็นแบบแผนเดียวกันด้วยพระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลใน ค.ศ.1835 และ 1882 (Municipal Corporation Acts of 1835 and 1882) เขตปกครองท้องถิ่นโบราณจำนวนมาก ได้ถูกยุบรวมกับเทศบาลใกล้เคียง ตามมาด้วยการออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งแขวง (Boroughs) ขึ้นเป็นจำนวนมาก

ใน ค.ศ.1888 มีการจัดตั้งสภาจังหวัด (County Councils) โดยมีหน้าที่บริหารงานท้องถิ่นในขอบข่ายอำนาจแทนที่ “Justices of the Peace” ในช่วงเวลาเดียวกัน แขวง (Boroughs) ขนาดใหญ่ก็ถูกเรียกใหม่ว่า แขวงจังหวัด (County Boroughs) ซึ่งมีอำนาจในการปกครองท้องถิ่นแยกย่อยภายใต้สภาจังหวัด ต่อมาใน ค.ศ.1894 ได้มีการจัดตั้งสภาเขต (District Councils) ขึ้นแทนที่สุขาภิบาลเมืองและชนบทภายในพื้นที่ที่อยู่นอกแขวงจังหวัด (County Boroughs) ต่อมาก็ยังแบ่งย่อยเขต (Districts) ในชนบทเป็นสภาประชาคม (Parish Councils) เป็นจำนวนมาก

ในช่วงต้นศตวรรษที่ 20 ถึงก่อนสงครามโลกครั้งที่สองการปกครองท้องถิ่นอังกฤษยังมีการกระจายอำนาจมากขึ้นไปอีก เงินอุดหนุนที่รัฐบาลกลางส่งมอบให้องค์การปกครองท้องถิ่นเริ่มมีปริมาณมากขึ้นและมีความสำคัญมากขึ้นในรายรับท้องถิ่น องค์การปกครองท้องถิ่นที่สำคัญที่สุด

และมีอำนาจหน้าที่มากที่สุดในยุคนี้คือ จังหวัด (County) แต่หน้าที่การจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมท้องถิ่นคือ เขต (District) แต่โครงสร้างลำดับชั้นขององค์กรปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไปยังคงเหมือนกับปลายศตวรรษที่ 19

ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองเริ่มมีแนวโน้มที่จะปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นให้มีเอกภาพและประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น การกำหนดอัตราภาษีท้องถิ่นที่สัมพันธ์กับราคาที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ เริ่มรวมศูนย์เข้ามาที่กรมที่ดินในส่วนกลางเพื่อให้ระบบการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นทั่วประเทศมีเอกภาพและเป็นมาตรฐานเดียวกัน เป็นต้น นอกจากนี้รัฐบาลกลางก็เริ่มเข้ามา มีอิทธิพลต่อองค์กรปกครองท้องถิ่นมากยิ่งขึ้นโดยผ่านเงินอุดหนุนที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นต่าง ๆ ทั่วประเทศ

ส่วนการปกครองท้องถิ่นในสก๊อตแลนด์นั้น เริ่มต้นในต้นศตวรรษที่ 12 เมื่อมีการพัฒนาเมือง (Burghs) ซึ่งเป็นชุมชนการค้าในภูมิภาค ในช่วงศตวรรษที่ 15-16 สมาคมพ่อค้า (Merchant Guilds) และสภาชาวเมือง (Councils of Burghesses) ก็เริ่มใช้อำนาจในการบริหารงานท้องถิ่นของตน และได้กลายเป็นรากฐานการปกครองท้องถิ่นของสก๊อตแลนด์ในปัจจุบันตราถึงศตวรรษที่ 19 มีการจัดตั้งองค์กรท้องถิ่นมากมายหลายประเภท โดยแบ่งงานการให้บริการสาธารณูปโภคในท้องถิ่น ในปี 1889 มีการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นด้วยการยุบรวมองค์กรท้องถิ่นเหล่านี้เข้ามาและจัดตั้งเป็นสภาจังหวัด (County Councils) คล้ายกับในอังกฤษและเวลส์ การปฏิรูปอีกครั้งใน ค.ศ.1929 ได้ยุบรวมองค์กรปกครองท้องถิ่นเล็ก ๆ เข้ามาอีกและ ทำให้โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นสก๊อตแลนด์ลดความซับซ้อนลงไปมาก

ในไอร์แลนด์เหนือ การปกครองท้องถิ่นได้เริ่มขึ้นโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลในปี 1835 การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นในปี 1898 ทำให้การพัฒนาการปกครองท้องถิ่นของไอร์แลนด์เหนือมีแบบแผนอย่างเดียวกับอังกฤษและเวลส์

2.2 การปกครองท้องถิ่นอังกฤษก่อนการปฏิรูป พ.ศ.2515

2.2.1 จังหวัด (Counties) เทศบาลเมือง (Urban municipalities) และการปกครองท้องถิ่นในชนบท การปกครองท้องถิ่นในอังกฤษประกอบด้วย จังหวัด (Counties) และแขวงจังหวัด (County boroughs) แต่ละแขวงจังหวัดจะมีสภาแขวงจังหวัด (County borough councils) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดูแลบริการสาธารณะท้องถิ่นทุกชนิดภายในท้องที่ของตน ส่วนจังหวัด (Counties) นั้นแบ่งย่อยเป็นแขวง (Non-county boroughs) เขตเมือง (Urban districts) และ เขตชนบท (Rural districts) โดยที่เขตชนบทก็ยังแบ่งย่อยเป็นประชาคม (Parishes) สำหรับมหานครลอนดอนนั้น มีสภาจังหวัดลอนดอน (London County Council) เป็นของตนเองและแบ่งย่อยเป็นแขวงนคร (Metropolitan boroughs) ซึ่งเทียบเท่ากับแขวง (Non-county borough) ในจังหวัดอื่น ๆ

สภาจังหวัด (County councils) มีหน้าที่รับผิดชอบบริการสาธารณะเป็นบางส่วนภายในจังหวัดของตน แต่ไม่รวมถึงแขวงจังหวัด (County boroughs) ส่วนสภาแขวง (Borough council's หรือสภาแขวงนคร ในลอนดอน Metropolitan borough councils) สภาเขตเมือง (Urban district councils) และสภาเขตชนบท (Rural district councils) จะรับผิดชอบบริการสาธารณะอื่น ๆ ที่อยู่นอกเหนือหน้าที่ของสภาจังหวัด องค์กรปกครองท้องถิ่นภายใต้จังหวัดเหล่านี้ มีความเป็นอิสระ แยกเทศจากกันและกัน

2.2.2 สภาจังหวัด (County councils)

สามในสี่ของสมาชิกสภาจังหวัดได้มาจากการเลือกตั้งโดยมีวาระคราวละ 3 ปี ส่วนอีกหนึ่งในสี่เป็นผู้อาวุโสหรือบุคคลดีเด่นในท้องถิ่น ที่ได้รับเลือกจากสมาชิกสภาจังหวัดให้เข้ามาทำหน้าที่เป็นสมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาอาวุโสเหล่านี้มีวาระคราวละ 6 ปี โดยทุก ๆ สามปี จะมีสมาชิกสภาอาวุโสครั้งหนึ่งที่สิ้นสุดวาระแต่ทั้งสมาชิกสภาจังหวัดจากการเลือกตั้ง และสมาชิกสภาอาวุโส มีศักดิ์และอำนาจหน้าที่เท่าเทียมกันทุกประการ

ประธานสภาจังหวัดได้รับเลือกจากสมาชิกสภาจังหวัด โดยอาจมาจากคนใดคนหนึ่งในกลุ่มสมาชิกสภาหรือเลือกจากบุคคลภายนอกก็ได้ ประธานสภาจังหวัดมีวาระคราวละหนึ่งปี และมีฐานะในทางกฎหมายเป็น Justice of the Peace ด้วย สภาจังหวัดยังแต่งตั้งรองประธานสภาจำนวนสมาชิกสภาจังหวัดอยู่ในระหว่าง 28-162 คน

สภาจังหวัดมีหน้าที่รับผิดชอบบริการสาธารณะหลายประการ ได้แก่ การศึกษา สาธารณสุข ประชาสงเคราะห์ (เด็ก คนชรา คนจรจัด) ห้องสมุด การวางผังเมือง ถนนสายหลัก และสถานีตำรวจดับเพลิง สำหรับมหานครลอนดอน สภาจังหวัดยังมีอำนาจครอบคลุมถึง การระบายน้ำและอาคารสงเคราะห์ อย่างไรก็ตาม สภาจังหวัดสามารถแบ่งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในด้านการสร้างและบำรุงรักษาถนน ให้แก่สภาแขวง (Non-county boroughs) และ สภาเขตเมือง (Urban districts) ที่มีประชากรมากกว่า 20,000 คนขึ้นไป ตลอดจนอาจมอบอำนาจหน้าที่ด้านการศึกษา สาธารณสุข และสวัสดิการ ให้แก่สภาแขวงและสภาเขตเมืองที่มีประชากรมากกว่า 60,000 คนขึ้นไปอีกด้วย

สภาจังหวัดจะแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารคือ เลขาธิการเมือง (Town Clerk) เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ตำแหน่งบริหารสำคัญอื่น ๆ คือ เจ้าหน้าที่การเงินที่เรียกว่า “สมุห์บัญชี” (Treasurer) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดูแลงบประมาณและกระบวนการทางการคลังท้องถิ่นทั้งหมด นอกจากนี้ ตำแหน่งสำคัญได้แก่ ผู้อำนวยการการศึกษา (Director of Education) เจ้าหน้าที่งานสาธารณสุข (Medical Officer of Health) ผู้บัญชาการตำรวจ (Chief Constable) วิศวกรจังหวัดหรือแขวง (County or Borough Engineer) เป็นต้น

การทำงานในระดับท้องถิ่นอยู่ในรูปคณะกรรมการโดยที่ชุดที่สำคัญที่สุดคือ คณะกรรมการการเงิน (Finance Committee) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกับคณะรัฐมนตรีระดับท้องถิ่นโดยทำหน้าที่กำกับดูแลคณะกรรมการชุดอื่น ๆ ทั้งหมดให้ทำงานประสานกันอย่างเป็นเอกภาพ อย่างไรก็ตาม อำนาจที่แท้จริงยังคงอยู่ที่สภาจังหวัด ทั้งนี้ การทำงานและการตัดสินใจลงมติทั้งหมดของคณะกรรมการทั้งหลายจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาจังหวัดในที่สุดถึงกระนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างสภาจังหวัดกับคณะกรรมการปฏิบัติการก็มีความแตกต่างกันในท้องถิ่นต่าง ๆ เช่น ในบางท้องถิ่นที่ สภาจังหวัดจะมีอำนาจมากและกำกับดูแลคณะกรรมการชุดต่าง ๆ อย่างใกล้ชิด ในขณะที่ในท้องถิ่นอื่น ๆ สภาจังหวัดจะปล่อยให้คณะกรรมการมีความเป็นอิสระค่อนข้างมาก เป็นต้น

รัฐบาลกลางมีอิทธิพลต่อจังหวัดใน 3 แนวทางคือ โดยผ่านระบบเงินอุดหนุนที่จัดสรรแก่ท้องถิ่นต่าง ๆ ทั่วประเทศ นอกจากนี้ รัฐบาลกลางยังส่งเจ้าหน้าที่ตรวจเงินแผ่นดิน (Audit officers) เข้ามาตรวจกระบวนการรายรับรายจ่ายของท้องถิ่นอย่างสม่ำเสมอ ประการสุดท้ายคือ รัฐบาลกลางโดยรัฐสภามีข้อกำหนดที่จำกัดการกั๊ยมสาธารณะ โดยองค์การปกครองท้องถิ่น

2.2.3 สภาแขวงจังหวัด (County boroughs) แขวง (Non-county boroughs) และแขวงนคร (Metropolitan borough councils) โดยทั่วไปแล้ว แขวง (Non-county boroughs) เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นภายใต้จังหวัด (Counties) แต่แขวงที่มีประชากรเกินกว่า 75,000 คน จะสามารถยกระดับขึ้นเป็นแขวงจังหวัด (County boroughs) ได้ด้วยการผ่านพระราชบัญญัติในสภา โดยที่แขวงจังหวัดจะมีอำนาจหน้าที่เป็นเอกเทศแยกไปจากจังหวัด แม้ว่า แขวงจังหวัดจะมีอำนาจและหน้าที่แตกต่างไปจากแขวง แต่ทั้งสองก็มีโครงสร้างภายในที่เหมือนกันสภาแขวงจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกสภา 48-160 คนในขณะที่สภาแขวงมีสมาชิกสภา 12-48 คน สามในสี่ของสมาชิกสภา มาจากการเลือกตั้งและมีวาระคราวละ 3 ปี โดยสมาชิกสภาหนึ่งในสามจะพ้นสมาชิกภาพทุก ๆ สามปี ส่วนอีกหนึ่งในสี่ของสภา เป็นบุคคลในท้องถิ่นที่ได้รับการแต่งตั้งจากสภา โดยมีวาระคราวละ 6 ปี และครึ่งหนึ่งของสมาชิกส่วนนี้จะหมดสมาชิกภาพทุก ๆ 3 ปี สำหรับสภาแขวงนคร (ในลอนดอน) นั้น มีสมาชิกสภาจำนวน 30-60 คน โดยมีเพียงหนึ่งในเจ็ดเท่านั้นที่เป็นบุคคลแต่งตั้งจากท้องถิ่น สมาชิกสภาจากการเลือกตั้งและแต่งตั้งมีศักดิ์และสิทธิ์ที่เท่าเทียมกัน

สภาแขวงจังหวัดและสภาแขวงจะเลือกสมาชิกสภาคนหนึ่งขึ้นเป็นนายกเทศมนตรี (Mayor or Lord Mayor) โดยมีวาระคราวละ 1 ปี แต่มีสิทธิ์ได้รับการเลือกตั้งใหม่ได้ นายกเทศมนตรีมีอำนาจการบริหารสูงสุดภายในแขวงจังหวัดและแขวงของตน ตลอดจนมีตำแหน่งเป็น Justice of the Peace นายกเทศมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี ซึ่งสามารถทำการแทนนายกเทศมนตรีได้

สภาแขวงจังหวัด (County borough councils) มีอำนาจหน้าที่ที่ครอบคลุมกว้างขวาง เช่นเดียวกับสภาแขวง (Non-county borough councils) และมีอำนาจหน้าที่ที่เทียบเท่าสภาจังหวัด (County councils) อีกด้วย สภาแขวงจังหวัดยังมีอำนาจควบคุมตำรวจในเขตของตน ยกเว้นสภาแขวงนครสามแห่งในมหานครลอนดอน ซึ่งไม่มีอำนาจควบคุมตำรวจ โดยที่ตำรวจในพื้นที่เหล่านี้ อยู่ภายใต้การควบคุมของ London Metropolitan Police District แยกเป็นเอกเทศ ส่วนแขวง (Non-county boroughs) แขวงนคร (Metropolitan boroughs) เขตเมือง (Urban districts) เขตชนบท (Rural districts) นั้น มีอำนาจหน้าที่ร่วมกับสภาจังหวัด (County councils) ดูแลบริการสาธารณะในเขตรับผิดชอบของตน

บริการสาธารณะที่ดูแลโดยสภาแขวง ได้แก่ การเคหะสงเคราะห์ น้ำประปา การระบายน้ำ ถนนสายย่อยและสะพาน ควบคุมตึกอาคาร สวนสาธารณะ ห้องน้ำสาธารณะ พิพิธภัณฑสถาน และห้องสมุด ตลอดจนการรักษาความสงบเรียบร้อยโดยทั่วไป

2.2.4 สภาเขตเมืองและสภาเขตชนบท (Urban and Rural district councils)

สมาชิกทั้งหมดของสภาเขตเมืองและสภาเขตชนบท ได้มาจากการเลือกตั้ง โดยมีวาระคราวละ 3 ปี และจะมีสมาชิกจำนวนหนึ่งในสามที่หมดวาระลงทุกปี สภาจะเลือกสมาชิกสภาหนึ่งคนเป็นประธาน (Chairman) โดยมีวาระคราวละ 1 ปี แต่มีสิทธิ์ได้รับเลือกตั้งใหม่ ตลอดจนดำรงตำแหน่ง Justice of The Peace อีกด้วย สภาเขตเมืองและสภาเขตชนบทมีหน้าที่ให้บริหารสาธารณะคล้ายคลึงกับแขวง (Non-county boroughs) ยกเว้นแต่ว่า สภาเขตชนบทไม่มีหน้าที่รับผิดชอบถนนหลวง สะพาน และห้องสมุด

2.2.5 สภาประชาคม (Parish councils) และที่ประชุมประชาคม (Parish meetings)

ดังกล่าวแล้วว่า เขตชนบท (Rural districts) ยังแบ่งย่อยเป็นประชาคม (Parishes) ในแต่ละประชาคม จะมีการประชุมประชาคม (Parish meetings) ประกอบด้วยชาวบ้านทั้งหมดในประชาคมนั้น แต่ถ้าประชาคมมีประชากรมากกว่า 300 คน ก็จะมีการเลือกตั้งสภาประชาคม (Parish councils) โดยมีวาระคราวละ 3 ปี ส่วนประชาคมที่มีประชากรน้อยกว่า 300 คน ก็สามารถเลือกตั้งสภาประชาคมของตนได้ถ้าที่ประชุมประชาคมลงมติเห็นชอบ แต่ถ้าประชาคมนั้นมีประชากรน้อยกว่า 200 คนแล้ว สภาจังหวัด (County councils) มีอำนาจปฏิเสธไม่ให้มีการจัดตั้งสภาประชาคมก็ได้แม้ว่าประชาคมนั้นจะร้องขอ

สภาประชาคมมีสมาชิกสภา 5-21 คน และจะเลือกสมาชิกคนหนึ่งขึ้นเป็นประธาน (Chairman) ในกรณีที่ประชาคมนั้น ไม่มีสภา ก็จะมีการประชุมประชาคมปีละ 2 ครั้งและที่ประชุมดังกล่าวก็จะมีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกับสภาประชาคม สภาประชาคมมีหน้าที่รับผิดชอบสิ่งอำนวยความสะดวกในท้องถิ่น เช่น หอประชุมประจำหมู่บ้าน สนามเด็กเล่น เก้าอี้และม้านั่งสาธารณะ ป้าย

หยุดรถประจำทาง ไฟฟ้าตามถนนหนทาง และการดูแลรักษาบาทวิถี สภาพประชาคมมีอำนาจน้อยมากในด้านการเงินการคลัง

2.3 การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น พ.ศ.2515

การปกครองท้องถิ่นอังกฤษและเวลส์ได้รับการปฏิรูปครั้งใหญ่ด้วยการออกพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่นใน ค.ศ.1972 (พ.ศ.2515) โดยมีผลบังคับใช้ใน พ.ศ.2517 การปฏิรูปครั้งนี้ได้ลดความสลับซับซ้อนของโครงสร้างสร้างการปกครองท้องถิ่นลงอย่างมาก จากแต่เดิมที่มีกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นมากมายถึงกว่า 1,000 ฉบับ ก็ได้ทยอยและปรับปรุงใหม่จนปัจจุบันเหลืออยู่เพียง 50 ฉบับ ผลของการปฏิรูปอีกประการหนึ่งก็คือ องค์การปกครองท้องถิ่นของสหราชอาณาจักรซึ่งมีความสลับซับซ้อนแยกย่อยหน่วยงานมากมายก็ได้ลดจำนวนลงถึง 1,400 แห่ง เหลือเพียงประมาณ 420 แห่งในปัจจุบัน

จากการปฏิรูปใน พ.ศ.2515 องค์การปกครองท้องถิ่นอังกฤษประกอบด้วย สภานคร (Metropolitan councils) 6 แห่ง สภาจังหวัด (County councils) 47 แห่ง ทั้งนี้ ภายใต้สภาจังหวัด จะมีองค์การปกครองท้องถิ่นระดับย่อยคือ สภาเขตนคร (Metropolitan district councils) 36 แห่ง และสภาเขตจังหวัด (County district councils) อีก 333 แห่ง สำหรับกรุงลอนดอนนั้น ยังคงจัดตั้งเป็นสภาจังหวัดลอนดอน (London County Council) ซึ่งแบ่งย่อยเป็นแขวง (Metropolitan boroughs) จำนวน 32 แห่ง องค์การท้องถิ่นระดับต่ำสุดและเป็นแบบประชาธิปไตยทางตรงของอังกฤษ ยังคงเป็น ประชาคม (Parishes) ซึ่งได้รับอำนาจหน้าที่มากขึ้นจากการปฏิรูป พ.ศ.2515 คือสามารถจัดตั้งสภาประชาคมเป็นของตนเองได้ถ้ามีประชากรเกินกว่า 200 คน

ใน พ.ศ.2527 และ พ.ศ.2528 ได้มีการออกกฎหมายยกเลิกสภาจังหวัดลอนดอน และ สภานคร โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2529 และได้กระจายอำนาจหน้าที่ขององค์การเหล่านี้ไปสู่องค์กรระดับล่างคือ แขวงนคร (Metropolitan boroughs) และเขตนคร (Metropolitan districts)

ใน พ.ศ.2535 ได้มีการออกพระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่นฉบับใหม่ (Local Government Act, 1992) จัดตั้งคณะกรรมการปกครองท้องถิ่นเพื่อวางกรอบและรูปแบบการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นขึ้นใหม่ แต่กระบวนการได้ยืดเยื้อมาถึง พ.ศ.2538 จึงสามารถจัดตั้งรูปแบบการปกครองท้องถิ่นใหม่ขึ้นเรียกว่า องค์การปกครองเอกภาพ (Unitary Authorities) จำนวน 56 แห่งในระหว่างเดือนเมษายน พ.ศ.2538 ถึงเดือนเมษายน พ.ศ.2541 ครอบคลุมประชากรประมาณร้อยละ 35 ของประเทศ ในขณะที่ส่วนที่เหลือก็ยังคงมีรูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบจังหวัด (Counties) และแขวง (Districts) ต่อไป (มานิตย์ พิฆา, 2554, หน้า 1-8)

2.4 การปกครองท้องถิ่นอังกฤษปัจจุบัน

อำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2515 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นทุกระดับไว้อย่างละเอียด ทำให้องค์กรเหล่านี้มีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง ให้บริการสาธารณะแก่ประชากรในพื้นที่อย่างรอบด้านทั่วถึง ยิ่งกว่านั้นคือ วิธีการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ก็มีความยืดหยุ่น ในบางกรณี องค์การปกครองท้องถิ่นอาจไม่ต้องลงมือให้บริการด้วยตนเอง แต่ให้เอกชนประมุขรับเหมาโครงการให้บริการไป เช่น การกำจัดขยะมูลฝอย การทำความสะอาดถนนและบาทวิถี เป็นต้น

อำนาจหน้าที่ขององค์การมหานครลอนดอน จังหวัดนคร (Metropolitan counties) และองค์การปกครองเอกภาพ (Unitary authorities) มีดังนี้ หอจดหมายเหตุและห้องสมุดประชาชน พิพิธภัณฑ์และหอศิลป์ การควบคุมการก่อสร้าง ศาลจังหวัด ศาลเขต และศาลแขวง ส่งเสริมและฝึกอบรมอาชีพ การป้องกันและระงับอัคคีภัย การกำจัดขยะมูลฝอย ฌาปนกิจสงเคราะห์ สวัสดิการคนว่างงาน เด็ก สตรี และคนชรา อนามัยและสิ่งแวดล้อม ทะเบียนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง การเคหะชุมชน บริการขนส่งสาธารณะ การวางผังเมืองและการกำหนดพื้นที่ใช้ประโยชน์ (Zoning) การตำรวจ ทางหลวงท้องถิ่นและการจราจร

อำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัด (County councils) มีดังนี้ หอจดหมายเหตุและห้องสมุดประชาชน พิพิธภัณฑ์และหอศิลป์ ส่งเสริมฝึกอบรมอาชีพ ควบคุมการก่อสร้างอาคาร การป้องกันและระงับอัคคีภัย ทางหลวงท้องถิ่นและการจราจร ฌาปนกิจสงเคราะห์ การกำจัดขยะมูลฝอย การศึกษา การตำรวจ บริการขนส่งสาธารณะ การท่องเที่ยว การวางผังเมืองและการกำหนดพื้นที่ใช้ประโยชน์ (Zoning) ศาลจังหวัด สวัสดิการคนว่างงาน เด็ก สตรี และคนชรา

อำนาจหน้าที่ของสภาเขต (District councils) มีดังนี้ ควบคุมการก่อสร้างอาคาร หอจดหมายเหตุท้องถิ่น พิพิธภัณฑ์และหอศิลป์ การเคหะสงเคราะห์ อนามัยและสิ่งแวดล้อม สวัสดิการคนว่างงาน การกำจัดขยะมูลฝอย การท่องเที่ยว ทะเบียนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง สนามเด็กเล่น และสนามกีฬา จัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม การวางผังเมืองและการกำหนดพื้นที่ใช้ประโยชน์ (Zoning)

อำนาจหน้าที่ของสภาประชาคม (Parish councils) สนามเด็กเล่น สวัสดิการคนว่างงาน หมู่บ้าน สระว่ายน้ำ หอประชุมประชาคม ที่พักผู้โดยสารรถประจำทาง แก้วี่สาธารณะ ส้วมสาธารณะ ตู้โทรศัพท์สาธารณะ สุสานประจำหมู่บ้าน จดหมายข่าวหมู่บ้าน

อย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัดและระดับเขต ก็มีได้แยกขาดจากกันทั้งหมด แต่มีบริการสาธารณะหลายประเภทที่จะต้องร่วมมือกันจัดทำขึ้น เช่น

การจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ การป้องกันและระงับอัคคีภัย การตำรวจ การกำจัดขยะมูลฝอยและรักษาสิ่งแวดล้อม การขนส่งสาธารณะ

2.5 การคลังท้องถิ่นด้านรายรับ

องค์การปกครองท้องถิ่นมีงบประมาณรายรับสองแหล่งใหญ่ ๆ คือ ประมาณร้อยละ 40 มาจากการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมในท้องถิ่น ส่วนอีกร้อยละ 60 เป็นเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางผ่านกระทรวงการคลัง (The Treasury)

รายรับจากท้องถิ่น ประกอบด้วยภาษี ค่าธรรมเนียมให้บริการสาธารณะต่าง ๆ และ ค่าเช่า (เช่น ค่าเช่าอาคารสงเคราะห์ เป็นต้น) ในส่วนของรายรับภานี้ รายการสำคัญที่สุดคือ ภาษีสภา (Council tax) และภาษีธุรกิจมาตรฐาน (Uniform business tax)

เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางมีสองประเภทคือ ประเภทเจาะจง และประเภททั่วไป

เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางประเภทเจาะจง เป็นการให้เงินงบประมาณโดยเจาะจงรายการใช้จ่าย เช่น ให้เงินอุดหนุนร้อยละ 90 ของเงินอุดหนุนนักเรียนในท้องถิ่น ร้อยละ 50 ของค่าใช้จ่ายการตำรวจ หรือเงินช่วยเหลือค่าเช่าที่อยู่อาศัยสำหรับผู้เช่าที่มีรายได้น้อย เป็นต้น

เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางประเภททั่วไป เป็นเงินที่รัฐบาลกลางส่งให้องค์การปกครองท้องถิ่นที่จัดเก็บภาษีทรัพย์สินได้น้อยด้วยสาเหตุทางเศรษฐกิจสังคมหรือทางกายภาพ (เช่น พื้นที่ห่างไกล มีการพัฒนาเศรษฐกิจล่าช้า เป็นต้น) จำนวนเงินที่จ่ายอุดหนุนในแต่ละปีจะถูกกำหนดโดยกระทรวงการคลังร่วมกับกระทรวงสิ่งแวดล้อมตามหลักการ Standard Spending Assessment: SSA ทั้งนี้อาศัยหลักการพิจารณาจากจำนวนและโครงสร้างทางประชากร ตลอดจนระดับการพัฒนาเศรษฐกิจของพื้นที่นั้น ๆ

เกือบทั้งหมดของรายรับข้างต้นจะถูกนำไปใช้จ่ายในค่าใช้จ่ายประจำด้านต่าง ๆ ของท้องถิ่น เช่น เงินเดือน เงินอุดหนุนสวัสดิการ การศึกษา สาธารณสุข อัคคีภัย ฯลฯ อย่างไรก็ตามหากองค์การปกครองท้องถิ่นใดต้องการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานใหม่ ๆ เช่น สร้างถนน สะพาน พิพิธภัณฑ์ อาคารสำนักงาน เป็นต้น องค์การปกครองท้องถิ่นก็มักจะใช้วิธีกู้ยืมเงินเพื่อมาดำเนินโครงการดังกล่าว

2.6 การคลังท้องถิ่นด้านรายจ่าย

องค์การปกครองท้องถิ่นทั่วทั้งอังกฤษมีงบประมาณรายจ่ายเป็นประมาณร้อยละ 25 ของงบประมาณภาครัฐทั้งหมด และคิดเป็นร้อยละ 11 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP)

ในช่วงทศวรรษ 2510 งบประมาณรายจ่ายขององค์การปกครองท้องถิ่นมีการขยายตัวอย่างมากจนปราศจากการควบคุม ทำให้เกิดปัญหางบประมาณรัฐบาลขาดดุลเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว รัฐบาลกลางในช่วงทศวรรษ 2520 จึงได้บังคับใช้มาตรการกฎหมายจำนวนมากเพื่อจำกัดและลดทอนงบประมาณรายจ่ายท้องถิ่นลงมา เป็นผลให้องค์การปกครองท้องถิ่นสูญเสียความเป็นอิสระในการบริหารการคลังของตนเองลงไปอย่างมาก นอกจากนี้ รัฐบาลกลางยังได้มีมาตรการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นเพื่อให้การบริหารงานและการให้บริการสาธารณะในท้องถิ่นมีประสิทธิภาพมากขึ้น มีการปรับเปลี่ยนขั้นตอนวิธีการจัดซื้อจัดจ้างในท้องถิ่นเพื่อลดค่าใช้จ่าย

ตลอดจนเพิ่มมาตรการตรวจสอบทางการคลังจากส่วนกลางที่เข้มงวด อำนาจของรัฐบาลกลางที่เพิ่มขึ้นในการควบคุมการใช้จ่ายในท้องถิ่นเกิดจากการเพิ่มสัดส่วนเงินอุดหนุนที่รัฐบาลกลางจ่ายให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งทำให้องค์การปกครองท้องถิ่นต้องพึ่งพาเงินงบประมาณจากรัฐบาลกลางเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ยิ่งกว่านั้นคือ การกำหนดอัตราภาษีท้องถิ่นบางรายการ เช่น ภาษีธุรกิจมาตรฐาน (Uniform business tax) ก็เป็นอำนาจของรัฐบาลกลาง ที่สำคัญที่สุดคือ รัฐบาลกลางยังสามารถเสนอให้องค์การปกครองท้องถิ่นตัดทอนรายจ่าย (Capping) ให้ลงมาอยู่ในขอบเขตที่กำหนดหากเห็นว่า งบประมาณรายจ่ายปีนั้นมีจำนวนสูงผิดปกติ อย่างไรก็ตาม หากองค์การปกครองท้องถิ่นไม่ปฏิบัติตาม รัฐบาลอาจขอให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบในคำสั่งของตนเพื่อบังคับให้องค์การปกครองท้องถิ่นปฏิบัติตาม

กล่าวโดยสรุปคืออำนาจของรัฐบาลกลางที่เพิ่มขึ้นในการควบคุมรายจ่ายในท้องถิ่นมาจากวิธีการดังต่อไปนี้

- 1) รัฐบาลกลางเพิ่มสัดส่วนเงินอุดหนุนจากส่วนกลางที่ให้แก่ท้องถิ่น
- 2) การกำหนดอัตราภาษีท้องถิ่นบางรายการ
- 3) ข้อเสนอและคำสั่งให้องค์การปกครองท้องถิ่นตัดทอนรายจ่ายลงมาที่ระดับเหมาะสม (Capping) โดยความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร
- 4) การใช้จ่ายเพื่อโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลกลาง

2.7 การกำกับควบคุมการคลังท้องถิ่น

ในอดีตองค์การปกครองท้องถิ่นอังกฤษมีความเป็นอิสระสูงมากในการบริหารการเงินการคลังของตนเองน้อยหนึ่งสามารถจัดเก็บภาษี กำหนดอัตราภาษีและแบบแผนการใช้จ่ายของตนเองได้โดยปราศจากการแทรกแซงควบคุมจากรัฐบาลกลาง ทั้งหมดนี้มีผลให้เกิดปัญหาขัดแย้งในท้องถิ่นเมื่อองค์การปกครองท้องถิ่นมีแนวโน้มจัดเก็บภาษีในอัตราสูงมากและมีรายการใช้จ่ายมากมายเกินตัว (ส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายด้านสวัสดิการประชาชน) トラバจนถึงทศวรรษ 2520 รัฐบาล

กลางจึงได้เริ่มพยายามที่จะลดอำนาจและความเป็นอิสระทางการคลังขององค์การปกครองท้องถิ่นลง เช่น ห้ามมิให้กำหนดอัตรารายที่ท้องถิ่นสูงเกินไป และบังคับให้มีการตัดทอนรายจ่ายต่าง ๆ ลงเป็นจำนวนมาก

อย่างไรก็ตาม องค์การปกครองท้องถิ่นอังกฤษปัจจุบันก็ยังมีความเป็นอิสระสูงและมีหน้าที่รับผิดชอบที่กว้างขวางมาก โดยที่การคลังท้องถิ่นได้ถูกกำกับควบคุมจากรัฐบาลกลางในรูปแบบต่าง ๆ มากขึ้น

1) รายงานการเงินและงบประมาณประจำปีทั้งด้านรายรับและรายจ่ายขององค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องถูกตรวจสอบและรับรองโดยผู้ตรวจบัญชีที่แต่งตั้งโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (Audit Commission)

2) รัฐบาลกลางแต่งตั้งผู้ตรวจการปกครองท้องถิ่น (Commissioners for Local Government or Local Government Ombudsmen) เข้าดำเนินการสอบสวนกรณีกล่าวหาเรื่องทุกข์ต่าง ๆ ที่ประชาชนมีต่อองค์การปกครองท้องถิ่นใด ๆ

3) รัฐบาลกลางมีการกำหนดเพดานงบประมาณรายจ่ายประจำปีสำหรับองค์การปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่ง เพดานดังกล่าวกำหนดด้วยวิธีการประเมินแบบมาตรฐาน (Standard Spending Assessment) ซึ่งกระทำทุกปีโดยพิจารณาจากปัจจัยทางประชากร ตลอดจนสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นนั้น

4) รัฐบาลกลางให้เงินอุดหนุนแก่องค์การปกครองท้องถิ่น และติดตามตรวจสอบการใช้เงินอุดหนุนนั้น

5) รัฐบาลกลางกำหนดให้องค์การปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะ (Uniform business tax) ในอัตราที่ไม่เกินกว่าอัตราเงินเพื่อแต่ละปี

6) การใช้จ่ายเพื่อการลงทุนในท้องถิ่นถูกกำกับควบคุมจากรัฐบาลกลางอย่างเข้มงวด รัฐบาลกลางห้ามมิให้องค์การปกครองท้องถิ่นกู้ยืมเงินจากสาธารณชนอย่างเป็นทางการ

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจัดตั้งขึ้นใน พ.ศ.2526 มีอำนาจหน้าที่แต่งตั้งผู้ตรวจบัญชีจากภายนอกเพื่อเข้าไปตรวจสอบการเงินการคลังขององค์การปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะจุดมุ่งหมายของคณะกรรมการคือ การปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานขององค์การปกครองท้องถิ่น ให้มีการประหยัดรายจ่าย และมีการใช้เงินที่คุ้มค่าเมื่อเทียบกับคุณภาพของบริการสาธารณะ

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 20 คนจากสาขาอาชีพต่าง ๆ เช่น ภาคธุรกิจเอกชน สาธารณสุข องค์การปกครองท้องถิ่น สหภาพแรงงาน และผู้ตรวจบัญชีเอกชน เป็นต้น คณะกรรมการมีสำนักงานกลางในกรุงลอนดอน และมีเจ้าหน้าที่ประจำจำนวนน้อย ทำหน้าที่วิจัยศึกษาแนวทางการเงินการคลังท้องถิ่น และคอยให้การสนับสนุนผู้ตรวจ

บัญชีในท้องถิ่น ที่สำคัญคือคณะกรรมการเน้นการจ้างผู้ตรวจบัญชีอิสระที่มีข้าราชการเข้ามาตรวจสอบบัญชีในท้องถิ่น ผู้ตรวจบัญชีอิสระเหล่านี้เข้ามาทำงาน โดยสัญญาว่าจ้างเป็นคราว ๆ ภายใต้งบประมาณที่คณะกรรมการกำหนด หน่วยงานสำคัญของคณะกรรมการคือผู้ตรวจบัญชีเขต (District Audit) ซึ่งมีสำนักงานในท้องถิ่นกระจายอยู่ทั่วอังกฤษและเวลส์

คณะกรรมการมีรายรับจากค่าธรรมเนียมตรวจบัญชีและมีการทำงานที่เป็นอิสระจากรัฐบาลกลาง คณะกรรมการมีฐานะเป็นองค์กรสาธารณะที่เป็นอิสระจากกระทรวงทบวงกรมและจากรัฐบาล โดยได้รับเงินอุดหนุนบางส่วนจากกระทรวงสิ่งแวดล้อมและสำนักงานรัฐเวลส์

คณะกรรมการอาจให้ข้อเสนอแนะต่อผู้ตรวจบัญชีอิสระ แต่ไม่มีอำนาจในการสั่งการใด ๆ ที่เกี่ยวกับกระบวนการตรวจบัญชีในท้องถิ่น แต่คณะกรรมการก็ยังมีอำนาจเล็กจ้างผู้ตรวจบัญชีหากพบว่า มีการละเมิดกฎระเบียบและจรรยาบรรณในการตรวจบัญชี ผู้ตรวจบัญชีอิสระมีสิทธิ์เสนอข้อคิดเห็นแก่องค์กรปกครองท้องถิ่นในประเด็นการใช้จ่ายต่าง ๆ แต่ไม่มีอำนาจบังคับให้องค์กรปกครองท้องถิ่นปฏิบัติตาม ทั้งนี้เพราะองค์กรปกครองท้องถิ่นต้องรับผิดชอบต่อผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งในพื้นที่ของตน มิใช่รับผิดชอบต่อผู้ตรวจบัญชี

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินยังมีหน้าที่ศึกษาและออกแบบดัชนีวัดผลงาน (Performance Indicators) เพื่อใช้วัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการคลังและการให้บริการท้องถิ่น ทั้งนี้ องค์กรปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่จะต้องปรับปรุงการทำงานของตนให้ได้มาตรฐานขั้นต่ำของดัชนีวัดคุณภาพด้วย

องค์กรปกครองท้องถิ่นมิได้อยู่ภายใต้อำนาจควบคุมโดยตรงจากองค์กรรัฐบาลกลางหรือหน่วยงานภายนอกใด ๆ หากแต่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชนผู้มีสิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้งภายในท้องถิ่นของตนเองเป็นหลัก ตลอดจนอาจถูกฟ้องร้องเอาผิดได้ตามกฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญาเช่นเดียวกับองค์กรนิติบุคคลทั่ว ๆ ไป

หน่วยงานรัฐบาลกลางที่ประสานร่วมมือกับองค์กรปกครองท้องถิ่นอยู่ตลอดเวลาคือกระทรวงสิ่งแวดล้อม (Department of The Environment) นอกจากนี้ ก็ยังมีผู้ตรวจการรัฐสภา (Ombudsmen) ซึ่งรับเรื่องราวร้องทุกข์และสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติมิชอบของรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองท้องถิ่น (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2545, หน้า 11-22)

3. การปกครองส่วนท้องถิ่นของเทศญี่ปุ่น

เทศญี่ปุ่นถือได้ว่าเป็นประเทศหนึ่งในเอเชียที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขเช่นเดียวกับประเทศไทย สำหรับการปกครองประเทศของญี่ปุ่นในปัจจุบันนี้เป็นผลมาจากการปฏิรูปของคณะยึดครองสหรัฐอเมริกา ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง

ซึ่งญี่ปุ่นพ่ายแพ้สงครามให้กับประเทศสัมพันธมิตรทั้งหลาย และสหรัฐอเมริกา ได้เข้าครอบครอง พร้อมกับปฏิรูประบบเศรษฐกิจ ระบบการเมืองและการบริหารของญี่ปุ่น โดยให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นมีอิสระที่จะปกครองตนเองตามหลักการของระบอบประชาธิปไตย การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้มาตั้งแต่สมัยเมจิ จึงถูกยกเลิกและแทนที่ด้วยระบบใหม่ที่ประกันสิทธิและเสรีภาพในการปกครองตนเองของประชาชน (รศ.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2545, หน้า 149)

3.1 การปกครองท้องถิ่นจากการฟื้นฟูเมจิถึงสิ้นสงครามโลกครั้งที่สอง

จุดเปลี่ยนสำคัญของการเมืองการปกครองญี่ปุ่นคือ ค.ศ.1868 (พ.ศ.2411) ซึ่งเป็นการเริ่มต้นของกระบวนการฟื้นฟูเมจิ (Meiji Restoration) และเป็นการปฏิรูปทางการเมืองการปกครองทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น

การปกครองญี่ปุ่นก่อนการฟื้นฟูเมจิ เป็นรูปแบบปกครองศักดินาที่รวมศูนย์อำนาจไปที่ผู้นำทางทหารที่เรียกว่า โชกุน โดยมีองค์พระจักรพรรดิเป็นประมุขสูงสุดแต่ในนาม การปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่นแบ่งออกเป็นหน่วยเล็ก ๆ จำนวนมาก เรียกว่า Han ซึ่งโดยทั่วไปจะมีขนาดเล็กกว่าจังหวัด (Prefectures) ในปัจจุบัน ส่วนวิธีการปกครองก็เป็นลักษณะศักดินา คือปกครองโดยตระกูลขุนนางท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจเป็นอิสระจากรัฐบาลกลางอย่างมาก ระบบปกครองท้องถิ่นแบบศักดินาดังกล่าว ถูกยกเลิกใน ค.ศ.1871 (พ.ศ.2414) และแทนที่ด้วยการปกครองแบบจังหวัด (Prefectures) ต่อมาใน ค.ศ.1888 (พ.ศ.2431) ได้มีการแจกแจงการปกครองท้องถิ่นเพิ่มขึ้น มีการจัดตั้ง นคร (Shi หรือ City) เมือง (Sho หรือ Town) และหมู่บ้าน (Son หรือ Village) โดยแบ่งตามขนาดและความหนาแน่นของประชากร ตลอดจนระดับการพัฒนาความเป็นเมือง กระทั่งใน ค.ศ.1890 (พ.ศ.2433) จึงได้มีการปรับปรุงเพิ่มเติมโดยการจัดระบบจังหวัดเดิมเสียใหม่ให้เป็นจังหวัด (Prefectures) และแขวง (Counties) ผลของการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นก็คือ ได้เกิดมีเมืองและหมู่บ้านที่รับรองโดยรัฐบาลกลางเป็นจำนวนมากถึง 70,000 แห่งทั่วประเทศ แต่การปฏิรูปการปกครองหลังสงครามโลกครั้งที่สองก็ได้ค่อย ๆ ลดจำนวนเมืองและหมู่บ้านลงมา

ลักษณะการปกครองท้องถิ่นในยุคนี้มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจอย่างมากโดยรัฐบาลกลางสามารถเข้าไปแทรกแซงและสั่งการบริหารในระดับท้องถิ่นได้อย่างกว้างขวาง แม้แต่หัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่น เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรีก็ยังได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

สาเหตุที่ญี่ปุ่นจำต้องยกเลิกระบบศักดินาและหันมาปฏิรูปการปกครองทั่วประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทำให้การปกครองท้องถิ่นในยุคนี้มีการรวมศูนย์อำนาจมากเพราะประเทศญี่ปุ่นกำลังเผชิญกับการคุกคามจากมหาอำนาจตะวันตกที่บังคับให้ญี่ปุ่นเปิดประเทศทำให้ญี่ปุ่นต้อง

เร่งรัดพัฒนาการเมืองการปกครองและเศรษฐกิจของตนอย่างรีบด่วน จึงจำเป็นต้องยกเลิกการปกครองท้องถิ่นแบบศักดินา ซึ่งล้าหลังและไม่สามารถระดมสรรพกำลังเพื่อการพัฒนาประเทศได้อย่างพร้อมเพรียง หันมาสู่การรวมอำนาจในส่วนกลางเพื่อที่จะสามารถระดมกำลังคนและทรัพยากรไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมได้อย่างรวดเร็วให้ไล่ทันมหาอำนาจตะวันตก ในที่สุด

3.2 การปกครองท้องถิ่นหลังสงครามโลกครั้งที่สองถึง พ.ศ.2508

เมื่อญี่ปุ่นแพ้สงครามโลกครั้งที่สองและถูกยึดครองโดยฝ่ายสัมพันธมิตร รัฐบาลญี่ปุ่นหลังสงครามได้ร่วมกับฝ่ายสัมพันธมิตร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คือ สหรัฐอเมริกาทำการปฏิรูปการเมืองการปกครองอย่างทั่วด้าน โดยเนื้อหาหลักคือการทำให้โครงสร้างการปกครองของญี่ปุ่นทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นมีลักษณะประชาธิปไตยแบบเต็มรูปเพื่อขจัดลัทธิทหารให้หมดสิ้นไปจากสังคมญี่ปุ่นและเป็นการป้องกันมิให้ญี่ปุ่นกลายเป็นมหาอำนาจทางทหารที่จะก่อสงครามได้อีกต่อไป

การปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่นได้รับการปฏิรูปอย่างถาวร โดยเริ่มมีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ตลอดจนให้มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้การคุ้มครองการปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย รัฐธรรมนูญญี่ปุ่นมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม พ.ศ.2490 โดยเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีบทบัญญัติว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นอย่างชัดเจนว่าองค์การรัฐระดับท้องถิ่นมีสิทธิบริหารทรัพย์สิน กิจกรรมภายในการปกครอง ตลอดจนมีสิทธิร่างกฎระเบียบของตนเองภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายรายละเอียดระบุในหมวดที่ 8 เช่น

มาตรา 92 ระเบียบต่าง ๆ เกี่ยวกับองค์การและการดำเนินงานของหน่วยปกครองท้องถิ่นต้องกำหนดเป็นกฎหมายโดยสอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น

มาตรา 93 หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีสภาเป็นองค์กรที่เสนอข้อคิดเห็นต่าง ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ผู้บริหารสูงสุดขององค์การปกครองท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นและพนักงานท้องถิ่นต้องได้รับการเลือกตั้งโดยประชาชนในเขตชุมชนของตนตามที่กฎหมายกำหนด

มาตรา 94 องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิจัดการทรัพย์สิน ดำเนินกิจกรรม และบริหาร ตลอดจนออกกฎเกณฑ์หรือบทบัญญัติต่าง ๆ ได้ตามที่กฎหมายกำหนด

มาตรา 95 รัฐสภาไม่อาจตรากฎหมายพิเศษเพื่อใช้กับองค์การปกครองท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่งเป็นเฉพาะหากไม่ได้รับความเห็นชอบจากเสียงส่วนใหญ่ของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงในเขตปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นได้รับการขยายความโดยกฎหมายลูกที่ประกาศใช้ในปีเดียวกันคือ พระราชบัญญัติการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น (Local Autonomy Act, 1947) ซึ่งเป็นการวางรากฐานโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นใน

ปัจจุบัน แม้ว่าจะมีการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นเพิ่มเติมอีกหลายครั้งด้วยการออกพระราชบัญญัติการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นฉบับใหม่ ๆ อีกหลายฉบับ แต่การปฏิรูปเหล่านี้ยังคงอาศัยโครงสร้างเดิมที่ระบุไว้ใน พ.ศ.2490 เป็นหลัก ประการสำคัญ คือ กฎหมาย พ.ศ.2490 ระบุให้การปกครองท้องถิ่นมีสองระดับคือ จังหวัด (Prefectures) และ (Municipalities) โดยผู้ว่าราชการจังหวัด สมาชิกสภาจังหวัด นายกเทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาล ล้วนมาจากการเลือกตั้งในพื้นที่ทั้งสิ้น นอกจากนี้กฎหมายฉบับดังกล่าวยังระบุรายละเอียดถึงองค์ประกอบ การทำงาน ขอบข่ายความรับผิดชอบ การเงินการคลังท้องถิ่นและความสัมพันธ์กับรัฐบาลกลางอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น พ.ศ.2490 ได้ทำการกระจายอำนาจทางการปกครองและการคลังไปสู่ท้องถิ่นอย่างมาก กระทั่งทำให้องค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจและความเป็นอิสระอย่างสูงแม้ว่ากฎหมายจะยินยอมให้มีการเปลี่ยนแปลงเขตทางภูมิศาสตร์ของเขตการปกครองท้องถิ่นได้แต่ก็ห้ามมิให้มีการจัดตั้งเขตปกครองท้องถิ่นใหม่ขึ้น ตลอดจนห้ามยุบเลิกเขตปกครองท้องถิ่นเดิมอีกด้วย

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในช่วงนี้ประกอบด้วยการเพิ่มอำนาจให้กับสภาท้องถิ่น (ทั้งสภาจังหวัดและสภาเทศบาล) ให้สามารถออกกฎระเบียบของตนเอง ตลอดจนมีอำนาจแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ปกครองท้องถิ่นในตำแหน่งสำคัญต่าง ๆ นอกจากนี้ รัฐบาลกลางก็ได้ถ่ายโอนงานบริหารหลายประการไปให้องค์การปกครองท้องถิ่น เช่น การป้องกันอัคคีภัย งานตำรวจ การบริหารการศึกษาภาคบังคับ เป็นต้น

ในช่วงทศวรรษ 2490 การปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่นเริ่มประสบปัญหาหลายประการ ที่สำคัญคือ การที่องค์การปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่ให้บริการท้องถิ่นมากมาย ทำให้มีรายรับไม่พอกับรายจ่าย แม้ว่าจะได้มีการปฏิรูประบบภาษี และมีการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นเพิ่มขึ้นก็ตาม รายรับก็ยังไม่เพียงพอ เป็นผลให้องค์การปกครองท้องถิ่นจำนวนมากประสบภาวะขาดแคลนเงินทุนบริหาร ในปี 2496 จึงได้มีการออกกฎหมายปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นอีกครั้ง โดยให้มีการยุบรวมเทศบาล (Municipalities) ที่มีประชากรน้อยกว่า 8,000 คนเข้าด้วยกัน เพื่อลดจำนวนเทศบาลให้น้อยลงและเพิ่มขนาดเทศบาลให้ใหญ่ขึ้น เป็นผลให้เมืองและหมู่บ้านของญี่ปุ่นมีจำนวนลดลงถึงหนึ่งในสาม (ลดลงประมาณ 3,000 แห่งจากจำนวนกว่าหนึ่งหมื่นแห่งทั่วประเทศ) การเพิ่มขนาดเทศบาลสามารถแก้ปัญหาการคลังท้องถิ่นได้บางส่วนเมื่อฐานการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่น (จำนวนประชากร) ได้เพิ่มขึ้นมากขณะที่สามารถประหยัดรายจ่ายจากการดำเนินงานซ้ำซ้อนในเทศบาลขนาดเล็ก ๆ ได้ หลังจากนั้นก็ยังมีการปฏิรูปอีกหลายครั้งซึ่งทำให้องค์การปกครองท้องถิ่นมีจำนวนลดลงเรื่อย ๆ

ในช่วงทศวรรษ 2500 การปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่นมีการพัฒนาเพิ่มขึ้น โดยหันมาเน้นการเสริมสร้างการประสานร่วมมือกันระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์การปกครองท้องถิ่นได้มีการ

ปรับปรุงและจัดตั้งหน่วยงานสาขาของรัฐบาลกลางในระดับท้องถิ่นมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หน่วยงานสาขารัฐบาลกลางในระดับจังหวัด เพื่อเป็นองค์การติดตามดูแลและประสานงานระหว่าง รัฐบาลกลางกับเทศบาลที่อยู่ในพื้นที่จังหวัดนั้น ๆ

3.3 การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่น พ.ศ.2508 และ พ.ศ.2541

ประเทศญี่ปุ่นมีโครงสร้างการปกครองแบบรัฐเดี่ยว คือมีรัฐบาลกลางที่มีอำนาจ ครอบคลุมกว้างขวาง และมีการปกครองท้องถิ่นที่ขึ้นกับรัฐบาลกลาง

รัฐบาลกลางของญี่ปุ่นมีการปกครองในรูปแบบรัฐสภาที่มีพระจักรพรรดิเป็นประมุข และอยู่เหนือการเมือง อำนาจรัฐบาลกลางแบ่งออกเป็นรัฐสภาไดเอ็ต คณะรัฐมนตรีและศาล ยุติธรรม โดยโครงสร้างหลัก ๆ ก็คล้ายคลึงกับประเทศเสรีประชาธิปไตยทั่วไปคือ รัฐสภา ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและสภาสูง นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรีและเป็นผู้ ได้รับเสียงสนับสนุนเกินกว่ากึ่งหนึ่งในรัฐสภา

รัฐธรรมนูญญี่ปุ่นกำหนดไว้อย่างเข้มงวดให้มีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ตลอดจนให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการทรัพย์สินและกิจการภายในของตนได้อย่าง อิสระ ตลอดจนสามารถออกกฎระเบียบต่าง ๆ ภายในกรอบที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้อีกด้วย ยิ่งกว่านั้น รัฐธรรมนูญยังมีบทบัญญัติคุ้มครองการปกครองท้องถิ่นโดยห้ามมิให้รัฐสภาผ่าน กฎหมายที่ใช้บังคับกับองค์การปกครองท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นเฉพาะเว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบตามกระบวนการทางกฎหมายจากประชาชนส่วนใหญ่ในเขตปกครองนั้น ๆ

การปกครองท้องถิ่นปัจจุบันอาศัยพื้นฐานการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นหลายครั้ง ตั้งแต่สิ้นสงครามโลกครั้งที่สอง ที่สำคัญที่สุดคือ การออกพระราชบัญญัติการปกครองตนเองใน ระดับท้องถิ่น พ.ศ.2508 (Local Autonomy Act, 1965) การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นครั้งล่าสุดเริ่ม ขึ้นในช่วง พ.ศ.2538-2541 และยังคงดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน

3.4 คณะกรรมการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (Local Government Promotion Committee)

ใน พ.ศ.2538 รัฐสภาญี่ปุ่นได้ผ่านกฎหมายการปกครองท้องถิ่นฉบับใหม่และแต่งตั้ง คณะกรรมการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (Local Government Promotion Committee) ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ 7 คน ได้แก่ อาจารย์มหาวิทยาลัย 3 คน นักธุรกิจ 1 คน อดีตพนักงาน องค์การปกครองท้องถิ่น 3 คน คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่พิจารณาร่างข้อเสนอว่าด้วยการ ปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ตลอดจนนำข้อเสนอดังกล่าวขึ้นต่อรัฐบาล คณะกรรมการมีสำนักงาน และเจ้าหน้าที่ประจำสนับสนุน 22 คน คณะกรรมการได้ทำการศึกษารายละเอียดประกอบและปัญหา องค์การปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นและได้ทำข้อเสนอหรือบรรณแก่รัฐบาลทั้งหมด 5 ฉบับ คือ

3.4.1 ฉบับวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ.2539 ครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ ดังนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น การจัดระบบบริหารราชการท้องถิ่น การสร้างชุมชนและการกระจายอำนาจในท้องถิ่น การสร้างคุณภาพชีวิตและการกระจายอำนาจในท้องถิ่น

3.4.2 ฉบับวันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ.2540 ครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ ดังนี้การแบ่งหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นการทบทวนกฎระเบียบและโครงสร้างหน่วยงานของรัฐบาลกลางในระดับท้องถิ่น การทบทวนระบบภาษีอากรท้องถิ่น และเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การปกครองท้องถิ่นระดับต่าง ๆ ระหว่างจังหวัด เทศบาล อำเภอ หมู่บ้าน การจัดระบบบริหารราชการท้องถิ่นใหม่ มาตรการกระตุ้นการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นให้มากขึ้น

3.4.3 ฉบับวันที่ 2 กันยายน พ.ศ.2540 ครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ ดังนี้ ทบทวนการบริหารเจ้าหน้าที่พิเศษในระดับท้องถิ่น ความสัมพันธ์ระหว่างกองทัพกับองค์การปกครองท้องถิ่น

3.4.4 ฉบับวันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ.2540 ครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ ดังนี้ การยกเลิกภาระงานที่รัฐบาลกลางมอบหมายให้องค์การปกครองท้องถิ่น กฎเกณฑ์ว่าด้วยการแทรกแซงของรัฐบาลกลางต่อองค์การปกครองท้องถิ่น การแก้ไขข้อขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกลางและองค์การปกครองท้องถิ่น การกระจายอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่นระดับต่าง ๆ

3.4.5 ฉบับวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ.2541 ครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ ดังนี้ ทบทวนการให้บริหารสาธารณูปโภคในท้องถิ่น ทบทวนการให้บริการที่ไม่ใช่สาธารณูปโภคในท้องถิ่น ทบทวนแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นที่ทำโดยรัฐบาลกลาง

ทั้งหมดนี้ประกอบกันเป็นโครงการกระจายอำนาจ พ.ศ.2541 (Decentralization Action Program, 1998) ซึ่งเป็นแนวทางในการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นที่กำลังดำเนินการอยู่ในญี่ปุ่นปัจจุบัน จุดมุ่งหมายของการปฏิรูปการปกครองครั้งล่าสุดนี้อยู่ที่การกระจายอำนาจหน้าที่ไปสู่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นให้มากที่สุด ตลอดจนให้อำนาจแก่ท้องถิ่นมากขึ้นในการตัดสินใจเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติโดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลกลางยิ่งกว่านั้นคือยังมุ่งปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์การปกครองท้องถิ่น จากการสั่งการให้เป็นการปรึกษาหารือและประสานงานกันให้มากขึ้น

สาเหตุที่ต้องมีการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นอีกครั้งใน พ.ศ.2538-2541 ก็เพราะว่าระบบการปกครองท้องถิ่นก่อนหน้านี้ยังให้อำนาจแก่รัฐบาลกลางค่อนข้างมากในการกำกับควบคุมและแทรกแซงการดำเนินงานขององค์การปกครองท้องถิ่น ตลอดจนการพัฒนาเศรษฐกิจญี่ปุ่นในระยะ 50 ปีมานี้ ได้รวมศูนย์อยู่ที่เมืองใหญ่เช่น โตเกียว โยโกฮามา โดยให้ผู้นำนักการพัฒนาเศรษฐกิจในท้องถิ่นไม่มากเท่าที่ควร ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงทางประชากร คือ การมีจำนวน

ประชากรในวัยชราเพิ่มสูงขึ้นอย่างมากขณะที่อัตราการเกิดกลับลดลงโดยตลอดจนเป็นผลให้องค์การปกครองท้องถิ่นต้องมีการรับผิดชอบในด้านสวัสดิการและประชาสงเคราะห์เพิ่มสูงขึ้นมาก เป็นต้น

3.5 โครงการกระจายอำนาจ พ.ศ.2541 (Decentralization Action Program, 1998)

โครงการกระจายอำนาจ พ.ศ.2541 ประกอบด้วยหัวข้อการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นที่ครอบคลุมกว้างขวางมากที่สุดยิ่งกว่าทุกครั้งที่ผ่านมา ได้แก่

3.5.1 การเปลี่ยนจากระบบมอบหมายหน้าที่เป็นระบบให้อำนาจบริหารอิสระในอดีตที่ผ่านมา รัฐบาลกลางได้มอบหมายงานในองค์การปกครองท้องถิ่นไปปฏิบัติเป็นจำนวนมากถึง 561 เรื่อง ซึ่งผู้บริหารในระดับท้องถิ่น เช่นผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกเทศมนตรีจะต้องทำตามข้อกำหนดของรัฐบาลกลางในภาระงานดังกล่าว แต่การปฏิรูปที่เริ่มใน พ.ศ.1998 จะลดจำนวนงานที่มอบหมายให้ผู้บริหารท้องถิ่นลงเหลือเพียง 132 เรื่อง นอกนั้นให้เปลี่ยนวิธีการโดยเป็นการมอบอำนาจเต็มให้องค์การปกครองท้องถิ่นทำโดยอิสระ 398 เรื่อง ยกเลิก 11 เรื่อง และรัฐบาลกลางรับไปทำเอง 20 เรื่อง

3.5.2 กฎเกณฑ์ใหม่ที่จำกัดและลดการแทรกแซงของรัฐบาลกลางต่อองค์การปกครองท้องถิ่น มีการดำเนินการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับโดยอาศัยหลักการความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและองค์การปกครองท้องถิ่น ดังนี้ กฎหมายหรือคำสั่งใด ๆ ของคณะรัฐมนตรีที่แทรกแซงองค์การปกครองท้องถิ่น จะต้องมีความหมายที่ผ่านรัฐสภาให้การรับรองว่ากระทำได้นั้น การแทรกแซงกฎหมายดังกล่าวต้องมีกฎระเบียบในชั้นรายละเอียดรับรองเป็นมาตรฐานกลางที่ใช้กับองค์การปกครองท้องถิ่นอย่างเสมอหน้ากัน การแทรกแซงใด ๆ ของรัฐบาลกลางต่อองค์การปกครองท้องถิ่นต้องเป็นไปตามกระบวนการและขั้นตอนปฏิบัติที่ยุติธรรมและโปร่งใส การแทรกแซงของรัฐบาลกลางที่มีต่อภาระงานขององค์การปกครองท้องถิ่นสามารถกระทำได้ในรูปของการให้คำแนะนำทางเทคนิค การเรียกร้องให้รายงาน การให้ขอคำปรึกษาล่วงหน้าก่อนปฏิบัติและเรียกร้องให้ดำเนินการที่เหมาะสมเมื่อเกิดการกระทำผิดกฎหมายขึ้น การแทรกแซงของรัฐบาลกลางในภาระงานที่รัฐบาลกลางมอบหมายให้ผู้บริหารท้องถิ่นกระทำได้ในรูปของการให้คำแนะนำทางเทคนิค การเรียกร้องให้รายงาน การให้ขอคำปรึกษาล่วงหน้าก่อนปฏิบัติการอนุมัติหรือไม่อนุมัติในกรณีเฉพาะ การให้คำชี้แนะเชิงปฏิบัติการในกรณีจำเป็น และการแทรกแซงโดยผ่านตัวแทนของรัฐบาลกลางในระดับท้องถิ่นตามกระบวนการที่กฎหมายอนุญาต ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิเศษขึ้นเพื่อพิจารณาข้อขัดแย้งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐบาลกลางและองค์การปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นการแทรกแซงของรัฐบาลกลางที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งนั้น ๆ ให้มีการถ่ายโอนอำนาจจากรัฐบาลกลางไปสู่จังหวัดและจากจังหวัดไปสู่

เทศบาลให้มากขึ้นในประเด็นรูปธรรมหลายประเด็นให้ทบทวนและลดกฎเกณฑ์ของรัฐบาลกลางที่กำหนดให้องค์การปกครองท้องถิ่นต้องมีหน่วยงานหรือตำแหน่งพิเศษ ซึ่งขัดขวางการปฏิรูปโครงสร้างบริหารขององค์การปกครองท้องถิ่น

3.5.3 การปฏิรูปการคลังท้องถิ่น โครงการกระจายอำนาจ พ.ศ.2541 ยังครอบคลุมถึงการปฏิรูปอำนาจทางการคลังขององค์การปกครองท้องถิ่น คือ ทบทวนปรับปรุงระบบการจัดสรรเงินสนับสนุนที่รัฐบาลกลางให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่น โดยให้ท้องถิ่นมีส่วนมีเสียงในการกำหนดการจัดสรรดังกล่าวมากขึ้นปฏิรูประบบการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น โดยให้องค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บภาษีได้มากขึ้นและกว้างขวางขึ้น ให้ยกเลิกอำนาจของรัฐบาลกลางที่จะอนุมัติหรือไม่อนุมัติการกู้ยืมเงินโดยองค์การปกครองท้องถิ่น

3.5.4 การปฏิรูประบบการบริหารงานท้องถิ่น โครงการกระจายอำนาจ พ.ศ.2541 ได้วางแนวทางในการปฏิรูปโครงสร้างและวิธีการบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่น ได้แก่ ให้มีการวางแผนและศึกษารายละเอียดการปฏิรูปการบริหารงานในองค์การปกครองท้องถิ่น ให้มีการรวมเทศบาลเล็ก ๆ เข้ามาเป็นเทศบาลที่มีขนาดใหญ่ขึ้นเพื่อควมมีประสิทธิภาพในการบริหารปฏิรูปการทำงานของสภาจังหวัดและสภาเทศบาล ศึกษาหาทางขยายหนทางและวิธีการที่ประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการบริหารงานท้องถิ่นโดยตรง ส่งเสริมความเป็นธรรมและความโปร่งใสของการบริหารงานในท้องถิ่น ศึกษาทบทวนข้อกำหนดควาระการดำรงตำแหน่งและการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรี (มานิตย์ ศิวขาว, 2554, หน้า 1-9)

3.6 การคลังท้องถิ่น

ในที่นี้จะแยกพิจารณาออกเป็น 2 ด้าน คือ รายได้และรายจ่าย แหล่งที่มาของรายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในญี่ปุ่นนั้นมีด้วยกันหลายประเภท แต่เราสามารถจำแนกได้เป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ คือ รายได้จากภาษีท้องถิ่น รายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาลกลาง และรายได้จากเงินกู้ยืม

3.6.1 รายได้

1) รายได้จากภาษี

รายได้จากภาษีถือได้ว่าเป็นแหล่งรายได้ที่มีความสำคัญอย่างมากต่อหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะเป็นรายได้ที่ท้องถิ่นหามาได้เอง มิใช่รายได้ที่มาจากรัฐบาลกลาง หรือมาจากการกู้ยืม โดยท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดประเภทและอัตราภาษีเอง ภายใต้กรอบกำหนดของกฎหมายภาษีท้องถิ่น (Local Tax Law) และการให้คำปรึกษาอย่างใกล้ชิดจากสำนักภาษีท้องถิ่น (Local Tax Bureau) ของกระทรวงกิจการภายใน

ในส่วนรายได้ที่มาจากภาษีของจังหวัดมีประเภทหลัก ๆ คือ ภาษีเพื่อการอยู่อาศัย (Prefectural Inhabitants Tax) ภาษีการค้า (Enterprise Tax) ภาษีบริโภคท้องถิ่น (Consumption Tax) ภาษีรถยนต์ (Automobile Tax) ภาษีค่าน้ำมันเบา (Light Oil Delivery Tax) และภาษีอสังหาริมทรัพย์ (Real Estate Acquisition Tax) เป็นต้น

ในส่วนของเทศบาลภาษีประเภทหลัก ๆ ที่จัดเก็บ คือ ภาษีอสังหาริมทรัพย์ (Fixed Assets Tax) ภาษีเพื่อการอยู่อาศัย (Municipal Inhabitants Tax) ภาษีผังเมือง (City Planning Tax) และภาษีบุหรี่ท้องถิ่น (Tobacco Consumption Tax) เป็นต้น

2) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง

เงินอุดหนุนจากรัฐบาล คือ เงินรายได้ที่รัฐบาลกลางมอบหรือโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะช่วยลดช่องว่างระหว่างรายรับและรายจ่ายที่เกิดขึ้นทำให้ทุกท้องถิ่นสามารถที่จะมีงบประมาณเพียงพอในการรักษามาตรฐานในการให้บริการสาธารณะของตนเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางนี้จะแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ประเภทที่หนึ่ง เงินอุดหนุนแบบทั่วไป (General grants) เป็นเงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่มีเงื่อนไข ดังนั้นท้องถิ่นจึงสามารถใช้ดุลยพินิจในการจ่ายเงินอุดหนุนประเภทนี้ได้เต็มที่ สำหรับเงินอุดหนุนแบบทั่วไปนี้ยังสามารถแบ่งออกได้อีก 2 ชนิดด้วยกันชนิดที่หนึ่งคือ ภาษีอุดหนุนส่วนท้องถิ่น (Local Allocation Tax Grant/LAT) เป็นภาษีที่ทางรัฐบาลกลางจัดเก็บแล้วแจกจ่ายกลับไปยังส่วนท้องถิ่นตามส่วนแบ่งที่คำนวณไว้เพื่อที่จะลดความแตกต่างของศักยภาพทางการคลังของแต่ละส่วนท้องถิ่น เงินอุดหนุนประเภทนี้จึงเป็นเงินอุดหนุนที่รัฐนำมาใช้ในการสร้างความเท่าเทียมระหว่างท้องถิ่นต่าง ๆ สำหรับประเภทภาษีและอัตราส่วนที่รัฐบาลกลางจะนำมาจัดสรรให้กับภาษีอุดหนุนส่วนท้องถิ่นนี้ ในปัจจุบันกฎหมายได้กำหนดไว้ดังนี้ คือ ร้อยละ 32 ของยอดภาษีรายได้ส่วนบุคคลและภาษีสุรา (Income Tax and Liquor Tax) ร้อยละ 35.8 ของภาษีนิติบุคคล (Corporation Tax) (นับตั้งแต่ ค.ศ.1997) ร้อยละ 29.5 ของภาษีผู้บริโภค (Consumption Tax) (นับตั้งแต่ปี ค.ศ.1997) และร้อยละ 25 ของภาษีบุหรี่ (Tobacco Tax) ยอดรวมของภาษีอุดหนุนท้องถิ่นนี้รัฐบาลได้จัดแบ่งออกเป็นสองส่วน คือ ร้อยละ 94 ของยอดรวมเป็นส่วนที่จะนำไปใช้อุดหนุนท้องถิ่นทั่วไปและร้อยละ 6 ของยอดรวม เป็นส่วนที่จัดไว้เป็นพิเศษที่จะนำมาให้กับท้องถิ่นที่ประสบกับเหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดปัญหาการคลังอย่างหนัก อย่างเช่น ท้องถิ่น ที่ประสบกับปัญหาภัยธรรมชาติ ในส่วนของการคำนวณการแบ่งสรรเงินอุดหนุนประเภทนี้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับสัดส่วนของ ยอดประมาณการรายจ่ายลบยอดประมาณการรายรับเท่ากับงบประมาณส่วนที่ไม่เพียงพอต่อรายจ่าย ซึ่งท้องถิ่นที่มีศักยภาพทางการคลังที่ต่ำก็จะได้รับภาษีอุดหนุนท้องถิ่นในอัตราส่วนที่สูงกว่าท้องถิ่นที่มีศักยภาพทางการคลังที่สูงกว่าโดยใน ค.ศ.1997

ท้องถิ่นในระดับเมืองและหมู่บ้าน (Towns and Villages) มีรายได้จากภาษีอุดหนุนท้องถิ่นในอัตรา ร้อยละ 32.8 ของรายได้ทั้งหมด ในขณะที่เมืองมหานคร (Designated Cities) ได้รับเพียงร้อยละ 4.7 ของรายได้ทั้งหมด อย่างไรก็ตาม ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของญี่ปุ่นพึ่งพา รายได้จากภาษีอุดหนุนท้องถิ่นในปริมาณที่มากขึ้น ดังจะเห็นได้จาก รายได้ของท้องถิ่นในระดับ จังหวัดจำนวน 24 แห่ง จาก 47 แห่ง พึ่งพาเงินภาษีอุดหนุนท้องถิ่นมากกว่าเงินภาษีท้องถิ่น และ จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพทางการคลังสูง ซึ่งไม่ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุน ประเภทนี้มีจำนวนลดลง โดยในปี ค.ศ.1998 มีเพียง 120 แห่ง จากประมาณทั้งสิ้น 3,200 แห่งเท่านั้น ที่ไม่ได้รับเงินภาษีอุดหนุนท้องถิ่นสภาวการณ์เช่นนี้ในบางส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากรายได้จากภาษี ท้องถิ่นที่ลดลงอย่างรวดเร็ว อันเนื่องมาจากสภาพเศรษฐกิจที่ถดถอยของญี่ปุ่นในช่วงที่ผ่านมา ซึ่งก็ ทำให้การคลังท้องถิ่นยังไม่เป็นอิสระเท่าใดนัก ชนิดที่สอง ภาษีที่รัฐโอนให้ท้องถิ่น (Local Transfer Tax Grant) เป็นเงินภาษีที่รัฐโอนให้กับท้องถิ่น เงินอุดหนุนประเภทนี้จะมีความสำคัญน้อยกว่าภาษี อุดหนุนส่วนท้องถิ่นมาก เมื่อเทียบกับรายได้ที่ได้มาจากเงินอุดหนุนทั่วไป (General grants) ประเภทที่สองเงินอุดหนุนพิเศษ (Specific grants หรือ National Treasury Reimbursements) เป็น เงินอุดหนุนที่รัฐบาลกลางจ่ายให้เพื่อนำไปใช้ในโครงการหรือกิจการตามนโยบายของรัฐส่วนกลาง (ซึ่งการจัดสรรเงินอุดหนุนพิเศษนี้สัมพันธ์กับกลุ่มอำนาจหลายฝ่าย ไม่ว่าจะเป็น รัฐมนตรี นักการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ) โดยเงินอุดหนุนประเภทนี้ท้องถิ่นไม่สามารถใช้ดุลพินิจ ในการใช้จ่ายเงินได้มากนักทำให้ท้องถิ่นไม่มีอิสระในการบริหารการคลังของตนเองได้อย่างเต็มที่

3) เงินกู้ยืม

โดยทั่วไปแล้ว รายได้จากแหล่งอื่น ๆ ที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นมักจะเป็น รายได้ที่ต้องใช้จ่ายเพื่อคงสถานะภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอาไว้เป็นรายปีการลงทุน ดำเนินกิจการในโครงการระยะยาวหรือโครงการเพื่อพัฒนาท้องถิ่นใหม่ ๆ จึงจำเป็นต้องแสวงหา ด้วยการกู้ยืมจากแหล่งเงินทุน หรือรัฐบาลกลาง หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันหรือออก พันธบัตรเงินกู้ (Bonds) ขายให้กับเอกชนและประชาชน สำหรับการออกพันธบัตรเงินกู้ของญี่ปุ่น นั้นผู้ที่ทำหน้าที่ออกพันธบัตรคือ หน่วยงานระดับชาติเท่านั้น

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า แหล่งที่มาของรายได้ของท้องถิ่นที่สำคัญ ที่สุดคือ ภาษีท้องถิ่น แต่รายได้ที่มาจากภาษีท้องถิ่นเพียงอย่างเดียวนั้นก็ไม่สามารถที่จะนำมาใช้จ่าย ในกิจการต่าง ๆ ของท้องถิ่นได้อย่างเพียงพอ ประกอบกับในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมาสภาพเศรษฐกิจ ของประเทศประสบกับภาวะถดถอย ทำให้รายได้จากภาษีท้องถิ่นลดลงอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้ ท้องถิ่นต้องอาศัยรายได้จากแหล่งอื่น ๆ เพิ่มมากขึ้น เพื่อทดแทนรายได้จากภาษีที่ท้องถิ่นสูญเสียไป ไม่ว่าจะเป็น เงินอุดหนุนของรัฐบาลหรือเงินกู้ยืม

อย่างไรก็ดี การที่ท้องถิ่นพยายามแสวงหาแหล่งรายได้อื่นเข้ามาทดแทนรายได้จากภาษีท้องถิ่น โดยเฉพาะในส่วนของเงินกู้ยืมนั้น กลับส่งผลให้ปริมาณหนี้ค้างชำระของท้องถิ่นเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยในปี ค.ศ.1998 หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีหนี้ค้างชำระเพิ่มขึ้นถึง 150 ล้านล้านเยน (หรือประมาณ ร้อยละ 30 ของ GDP) ซึ่งลักษณะสภาวะฝืดเคืองทางการคลังของท้องถิ่นเช่นนี้ ส่งผลให้ออนาคตหน่วยการปกครองท้องถิ่นทั้งหลาย ต้องพิจารณาหามาตรการลดค่าใช้จ่ายและปรับปรุงการจัดเก็บภาษีเพื่อให้การคลังของตนเองเข้าสู่สภาวะสมดุลมากขึ้น

3.6.2 รายจ่าย

รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคิดเป็น ร้อยละ 60.4 ของรายจ่ายของรัฐ ซึ่งนับว่ามีความสำคัญมาก รายจ่ายจำนวนมากเหล่านี้เพิ่มปริมาณขึ้นทุกปี ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการขยายภารกิจหน้าที่ของท้องถิ่นให้มีความหลากหลายมากขึ้น โดยหน้าที่หลัก ๆ ของท้องถิ่นที่ขยายออกไปจะอยู่ในส่วนต่าง ๆ ดังนี้ การศึกษา (Education) สวัสดิการสังคม (Social Welfare) การให้บริการด้านสุขภาพอนามัย (Public Health Service) โครงสร้างพื้นฐาน

ดังนั้นรายจ่ายส่วนใหญ่ของท้องถิ่นก็จะถูกนำไปใช้ในกิจการสาธารณะต่าง ๆ เหล่านี้เป็นหลัก ไม่ว่าจะเป็นกิจการเกี่ยวกับ การศึกษา, สวัสดิการ, โครงสร้างพื้นฐาน, การบริการสาธารณสุขและอนามัย, การบริการด้านตำรวจ, การบริการด้านอศัตถิภย, การบริการด้านเกษตรกรรม ป่าไม้ และประมง, การบริการด้านการพาณิชย์และอุตสาหกรรม นอกจากรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะต่าง ๆ แล้ว ท้องถิ่นยังมีรายจ่ายในส่วนของค่าใช้จ่ายหนี้พันธบัตร โดยสัดส่วนของรายจ่ายในด้านต่าง ๆ เหล่านี้ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2545, หน้า 167-172)

3.7 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและส่วนท้องถิ่น

ตามหลักการทั่วไปแล้ว รัฐบาลกลางกับส่วนท้องถิ่นต่างต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน รัฐบาลกลางต้องเคารพความเป็นอิสระของท้องถิ่น โดยรัฐบาลกลางต้องเข้าแทรกแซงท้องถิ่นให้น้อยที่สุด และควรเป็นในเรื่องของการให้คำแนะนำ สนับสนุนและการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการหรือทางเทคนิคเท่านั้น ตามปรัชญาพื้นฐานของกฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น แต่ในความเป็นจริงรัฐบาลกลางกลับเข้ามามีบทบาทในกิจการส่วนท้องถิ่นอย่างกว้างขวางไม่ว่าจะเป็นในเรื่องการกำหนดกฎหมายที่วางมาตรฐานในการบริหาร การกำหนดให้ท้องถิ่นต้องขออนุมัติในบางเรื่อง การมอบหมายหน้าที่ของส่วนกลางไปให้ท้องถิ่นดำเนินการ การให้เงินสนับสนุนหรือการให้ความเห็นชอบในการกู้ยืมเงินของท้องถิ่น และการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ไปประจำในท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งลักษณะต่าง ๆ เหล่านี้สามารถประมวลการเข้าแทรกแซงของรัฐบาลกลางได้ 3 วิธีทางใหญ่ ๆ คือ

3.7.1 การแทรกแซงโดยกฎหมายโดยหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นถูกกฎหมายห้ามไม่ให้ออกกฎหมายและกฎระเบียบใด ๆ ที่ขัดแย้งกับกฎหมายแห่งชาติ ซึ่งลักษณะเช่นนี้

แตกต่างจากของสหรัฐอเมริกาที่ระบุว่าอำนาจที่ไม่ได้ระบุว่าเป็นของรัฐบาลกลางให้เป็นอำนาจของท้องถิ่น

3.7.2 การแทรกแซงโดยฝ่ายบริหาร โดยท้องถิ่นจะถูกกำหนดให้ดำเนินการต่าง ๆ ตาม “การชี้แนะเชิงบริหาร” ที่กฎหมายเขียนไว้อย่างกว้างขวาง ซึ่งในบางครั้งมีลักษณะเป็นการก้าวล่วงเข้าสู่ความเป็นอิสระของท้องถิ่น

นอกจากในเรื่องของการชี้แนะเชิงบริหารแล้ว หน่วยงานในระดับชาติบางหน่วยงานก็พยายามเข้าไปมีบทบาทในท้องถิ่น โดยส่วนหนึ่งมักจะลงไปจัดตั้งสำนักงานสาขาของตนในพื้นที่ระดับภาคหรือเขต (Region) ซึ่งในปัจจุบันนี้ญี่ปุ่นมีพื้นที่ระดับภาครวมทั้งสิ้นประมาณ 10 เขต ดังนี้

- 1) ภาคชูบุ (Chubu region)
- 2) ภาคชูโกกุ (Chugoku region)
- 3) ภาคโทหุกุ (Tohoku region)
- 4) ภาคชิโกกุ (Shikoku region)
- 5) ภาคคันโต (Kanto region)
- 6) ภาคคินกิน (Kinki region)
- 7) ภาคคิวชู (Kyushu region)
- 8) ภาคฮอนชูริกุ (Hokuriku region)
- 9) เขตโอกินาวา (Okinawa isles)
- 10) เขตทบวงฮอกไกโด (Hokkaido region)

โดยหน่วยงานเหล่านี้ได้แก่ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตร ป่าไม้และประมง กระทรวงการก่อสร้าง สุขภาพ และสวัสดิการ และกระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคม เป็นต้น ซึ่งสำนักงานย่อยของกระทรวงต่าง ๆ เหล่านี้ก็จะมียอำนาจในการบริหารจัดการที่ขึ้นตรงต่อเจ้าสังกัดที่ส่วนกลางเท่านั้น และอีกบางส่วนก็จะเข้าไปมีบทบาทโดยการมอบหมายหน้าที่ให้แก่ฝ่ายบริหารของท้องถิ่น ในฐานะที่เป็นตัวแทนของหน่วยงานระดับชาติเหล่านั้น ซึ่งฐานะการเป็นตัวแทนนี้ฝ่ายบริหารของท้องถิ่นจะผูกพันกับหน่วยงานระดับชาติในลักษณะที่เป็นแขนขาหรือเครื่องมือในการบริหารที่ต้องฟังคำสั่งจากหน่วยงานที่สังกัดเท่านั้น

3.7.3 การแทรกแซงทางการคลัง

ท้องถิ่นจะถูกควบคุมจากส่วนกลางอย่างมากในด้านการคลัง โดยเฉพาะในท้องถิ่นที่มีรายได้ไม่เพียงพอต่อรายจ่าย ซึ่งจำเป็นต้องพึ่งพาการเงินจากรัฐบาลกลางในรูปของเงินอุดหนุน และการกู้ยืมเงินต่าง ๆ โดยรัฐบาลกลางจะเป็นผู้ตัดสินใจในการแบ่งสรรเงินอุดหนุน และอนุมัติ

การกั๊ยืมต่าง ๆ ของท้องถิ่น ซึ่งทำให้ท้องถิ่นไม่เป็นอิสระในการดูแลการใช้จ่ายของตนได้อย่างเต็มที่

อย่างไรก็ดี กระบวนการแทรกแซงต่าง ๆ เหล่านี้ ก็ไม่ได้เกิดขึ้นจากความต้องการของรัฐบาลกลางเพียงอย่างเดียว แต่ยังเกิดขึ้นจากความต้องการของท้องถิ่นเองด้วยที่ต้องการขอความช่วยเหลือทางการเงิน ขอโครงการพัฒนาต่าง ๆ และขอคำชี้แนะเชิงบริหารจากกระทรวงและหน่วยงานระดับชาติต่าง ๆ เพื่อมาแก้ไขข้อจำกัดทางการคลังที่เป็นอยู่ของท้องถิ่น ในลักษณะเช่นนี้ ท้องถิ่นบางแห่งก็พยายามเข้าไปโน้มน้าวและกดดันให้ข้าราชการหรือหน่วยงานต่าง ๆ เสนอ นโยบายและโครงการที่เป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่นของตน วิธีการกดดันทางการเมืองที่ท้องถิ่นนิยมปฏิบัติคือ การเรียกร้องผ่านพรรคการเมืองในเวทีระดับชาติ ซึ่งในระยะหลังที่อิทธิพลและความรอบรู้ด้านนโยบายของฝ่ายนักการเมืองมีสูงขึ้นทัดเทียมหรือในบางด้านมากกว่าฝ่ายข้าราชการ เสียงเรียกร้องจากนักการเมืองและท้องถิ่นจึงเป็นเสียงที่ข้าราชการส่วนกลางจะต้องรับฟัง ดังนั้นท้องถิ่นที่มีศักยภาพทางการเมืองมากพอก็สามารถเป็นผู้สร้างและผู้เรียกร้องโครงการสวัสดิการสังคมต่าง ๆ ในฐานะที่เป็น “หุ้นส่วน” มากกว่าที่จะเป็น “ตัวแทน” ของรัฐบาลกลางและความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นและรัฐบาลกลางในเงื่อนไขเช่นนี้ ก็มีลักษณะเป็นการร่วมมือและตอบสนองซึ่งกันและกันอย่างมาก (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2545, หน้า 175-176)

3.8 การควบคุมจากส่วนกลาง

การบริหารการปกครองท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นก็เหมือนกับการปกครองท้องถิ่นในประเทศอื่น ๆ ในแง่ที่ว่ารัฐบาลกลางจำเป็นที่จะต้องเข้ามามีบทบาทในการควบคุม การปกครองในระดับท้องถิ่น เพราะอย่างน้อยที่สุดก็เพื่อจะได้เกิดความมั่นคงและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายในชาติเป็นสำคัญ และในเรื่องของการควบคุมหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นก็เป็นความรับผิดชอบของกระทรวงบริหารงานสาธารณะ กิจการภายใน บริการไปรษณีย์ และโทรคมนาคม (Ministry of Public Management, Home Affairs, Postal Service and Telecommunication) ซึ่งมีรัฐมนตรีรับผิดชอบดูแลและควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ ในการบริหารการปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไป และมีหน้าที่สำคัญในการประสานงานกับกระทรวงและหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจการของท้องถิ่น ดังเช่น กระทรวงการคลัง (Ministry of Finance) และกระทรวงก่อสร้าง สุขภาพ และสวัสดิการ (Ministry of Construction, Health and Welfare) เป็นต้น นอกจากนี้ยังต้องรายงานผลการดำเนินงานเกี่ยวกับท้องถิ่นต่อนายกรัฐมนตรีอีกด้วย อย่างไรก็ตาม อาจสรุปบทบาทการควบคุมจากส่วนกลางที่สำคัญ ๆ ดังนี้

1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายในมีอำนาจให้คำปรึกษาหารือ เรียกข้อมูล ตรวจสอบการดำเนินการ หรือขอให้ส่งรายงานในกิจการต่าง ๆ ของท้องถิ่น

2) ในกรณีที่พบว่าการดำเนินการของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นผิดกฎหมาย ละเลยการเก็บรายได้อย่างมาก ใช้เงินรายได้ของท้องถิ่นอย่างไม่เหมาะสม บกพร่องในการ ให้บริการ นายกรัฐมนตรีอาจเรียกร้องให้แก้ไขความบกพร่องผิดพลาด และหากผู้บริหารของ ท้องถิ่นยังไม่สามารถที่จะแก้ไขการทำงานให้ถูกต้องเหมาะสมแล้ว นายกรัฐมนตรีโดยการรับรอง ของศาลสูงสามารถถอดถอนฝ่ายบริหารได้ ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรีอาจจะมอบหมายให้ผู้ว่าราชการ จังหวัดดำเนินการแทนสำหรับในกรณีของเทศบาลก็ได้

3) นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายในอาจขอให้ผู้ว่า ราชการจังหวัดดำเนินการสอบสวนเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเทศบาล เมื่อได้รับอำนาจดังกล่าว รัฐมนตรีหรือ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจให้ผู้สอบบัญชีท้องถิ่นตรวจสอบ ในกรณีนี้ผู้สอบบัญชีทำหน้าที่ภายใน กรอบคำสั่ง และการบังคับบัญชาของรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี (นครินทร์ เมฆ ไตรรัตน์ และคณะ, 2545, หน้า 179)

4. การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย

4.1 วิวัฒนาการของการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

ก่อนที่จะมีการปฏิรูประบบการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินเข้าสู่ระบบ การกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นนั้น ประเทศไทยได้มีวิวัฒนาการระบบการปกครองมา เป็นลำดับ โดยสมัยก่อนกรุงสุโขทัยมีหลักฐานอ้างอิงจากพงศาวดารว่า การปกครองของไทยแต่เดิม มีลักษณะการรวมกลุ่มเป็นหมู่เหล่าหรือชุมชน มีหัวหน้าเป็นผู้ปกครองดูแลรับผิดชอบให้ความ ค้ำครองป้องกันภัยอันตรายแก่ผู้อยู่ใต้ปกครอง เป็นการปกครองแบบหัวหน้าปกครองลูกน้อง (Master and Slave) และเมื่อมีพลเมืองเพิ่มมากขึ้น ในสมัยน่านเจ้าได้แบ่งเขตการปกครองออกเป็น ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค การปกครองในส่วนกลางมีการกำหนดผู้ปกครอง ผู้บังคับบัญชา ตามลำดับ ส่วนการปกครองในส่วนภูมิภาคมีการแบ่งเขตการปกครองออกเป็น มณฑล แต่ละ มณฑลมีเมืองเอก โท ศรี จัตวา แต่ละเมืองแบ่งเป็นแขวง แต่ละแขวงแบ่งเป็นแคว้น และแต่ละ แคว้นแบ่งเป็นหมู่บ้าน โดยแต่ละหน่วยการปกครองจะมีหัวหน้าปกครองลดหลั่นกันไป

เมื่อเข้าสู่ พ.ศ.1800 พ่อขุนบางกลางท่าว เจ้าเมืองบางยาง และพ่อขุนผาเมือง เจ้าเมือง ราชได้ร่วมกันยกทัพไปตีเมืองสุโขทัย ปลดอำนาจการปกครองของขอม และได้สถาปนาอาณาจักร สุโขทัยขึ้น มีพ่อขุนบางกลางท่าวซึ่งปราบดาภิเษกเป็นกษัตริย์ทรงพระนามว่า พ่อขุนศรีอินทราทิตย์ เป็นผู้ปกครอง ระบบการปกครองในสมัยสุโขทัยนี้ยังคงเป็นรูปแบบการปกครองของไทยแต่เดิม โดยเป็นการปกครองในระบบพ่อปกครองลูก (Paternal Government) และมีการแบ่งเขตการ ปกครองออกเป็นชั้น ๆ ได้แก่ ราชธานี หัวเมืองชั้นใน หัวเมืองชั้นนอก และหัวเมืองประเทศราช

เมืองราชธานี คือ เมืองที่เป็นเขตที่ตั้งของกรุงสุโขทัยซึ่งเป็นนครหลวง มีหัวเมืองชั้นใน เรียกว่า เมืองลูกหลวงหรือเมืองหน้าด่านซึ่งพระมหากษัตริย์มอบให้ราชโอรสหรือราชนัดดาปกครองดูแลตั้งล้อมรอบราชธานีทั้งสี่ทิศ โดยยึดหลักว่าจะต้องเป็นเมืองที่อยู่ในระยะไม่เกินที่จะเดินติดต่อกันได้ภายใน 2 วัน ได้แก่ เมืองศรีสัชนาลัย (สวรรคโลก) เมืองสองแคว (พิษณุโลก) เมืองสระหลวง (พิจิตร) และเมืองกำแพงเพชร ถัดจากเมืองลูกหลวงเป็นหัวเมืองชั้นนอก เรียกว่า เมืองพระยามหานคร มีเจ้าเมืองที่ครองเมืองนั้นอยู่เดิมหรือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่พระมหากษัตริย์ไว้วางใจเป็นผู้ปกครองดูแล สำหรับหัวเมืองประเทศราชหรือเมืองขึ้นนั้นเป็นเมืองที่กรุงสุโขทัยยกทัพไปได้ อยู่ในอำนาจ เช่น เมืองเวียงจันทน์ เมืองทวาย เป็นต้น ซึ่งการจัดเขตการปกครองเช่นนี้เป็นการจัดเพื่อประโยชน์ในทางยุทธศาสตร์สมัยนั้นเป็นสำคัญ

ใน พ.ศ.1893 อาณาจักรสุโขทัยเสื่อมอำนาจลง พระเจ้าอู่ทองจึงได้ประกาศอิสรภาพและสถาปนาอาณาจักรกรุงศรีอยุธยาขึ้น ทรงพระนามว่าสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 ในสมัยนี้มีการจัดระบบการปกครองในลักษณะใกล้เคียงกับสมัยกรุงสุโขทัย มีเมืองราชธานี เมืองลูกหลวง เมืองชั้นนอกซึ่งแบ่งเป็นเมืองชั้นเอก โท ทริ จัตวา และเมืองประเทศราช มีผู้ปกครองเมืองต่าง ๆ ตามแบบสุโขทัย เว้นแต่การปกครองเมืองราชธานีได้ปรับปรุงเป็นแบบจตุสดมภ์โดยพระมหากษัตริย์จะแต่งตั้งขุนเมือง ขุนวัง ขุนคลัง และขุนนา ทำหน้าที่ช่วยพระองค์อำนวยการบริหารงานในราชธานีด้านต่าง ๆ

ต่อมาในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ได้มีการปรับปรุงรูปแบบการจัดระเบียบการปกครองใหม่โดยขยายราชธานีออกไป ยกเลิกเมืองลูกหลวงทั้งสี่ด้านจัดให้เป็นหัวเมืองจัตวาทั้งหมด รวมอำนาจการปกครองไว้ที่ส่วนกลางให้มากที่สุด โดยพระมหากษัตริย์ทรงอำนาจการปกครองราชธานีด้วยพระองค์เอง และมีเสนาบดีเป็นผู้ช่วยปกครองบริหารราชธานี ส่วนหัวเมืองชั้นในหรือเมืองจัตวามีการจัดแบ่งเขตการปกครองเป็นแขวง แขวงแบ่งเป็นตำบล และตำบลแบ่งเป็นหมู่บ้าน พระมหากษัตริย์จะแต่งตั้ง “ผู้รั้ง” ที่ไม่ใช่เจ้าเมืองอย่างเช่นในสมัยกรุงสุโขทัยหรือกรุงศรีอยุธยาตอนต้นเป็นผู้ปกครองดูแลเมืองผู้รั้งจะดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี และผู้รั้งก็จะเป็นผู้แต่งตั้งหมื่นแขวงเป็นผู้ปกครองแขวง กำนันเป็นผู้ปกครองตำบล และผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ปกครองหมู่บ้าน สำหรับหัวเมืองชั้นนอกหรือเมืองพระยามหานครเดิมนั้น ได้มีการจัดแบ่งเขตปกครองเป็นเมืองชั้นเอก โท ทริ จัตวา ตามขนาดและความสำคัญของเมือง โดยแต่ละเมืองจัดแบ่งเขตการปกครองออกเป็นแขวง ตำบล และหมู่บ้าน เช่นเดียวกับหัวเมืองชั้นใน ซึ่งการปรับปรุงรูปแบบการปกครองในรัชสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถนี้นับเป็นการปฏิรูปการปกครองครั้งสำคัญครั้งหนึ่งของประเทศไทย โดยได้ยึดถือเป็นแบบฉบับของการปกครองในสมัยต่อ ๆ มา แม้จะมีการ

เปลี่ยนแปลงไปบ้างก็แต่เพียงรายละเอียดเท่านั้นแต่โครงสร้างที่กำหนดขึ้นในรัชสมัยนี้ยังคงใช้ต่อมาจนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ในสมัยกรุงธนบุรีมีการจัดระเบียบการปกครองตามแบบสมัยกรุงศรีอยุธยาเนื่องจากนับตั้งแต่พระเจ้าตากสินทรงปราบดาภิเษกขึ้นเป็นกษัตริย์ เหตุการณ์บ้านเมืองในช่วงเวลาดังกล่าวได้มีการทำศึกสงครามอยู่เสมอ จึงไม่มีโอกาสปรับปรุงการจัดระเบียบการปกครองเลย

ใน พ.ศ.2325 พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกได้ทรงสถาปนาราชวงศ์จักรีขึ้นและได้ย้ายราชธานีมาอยู่ที่กรุงเทพมหานคร การจัดระเบียบการปกครองตามแบบกรุงศรีอยุธยาที่สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงวางรูปแบบไว้จนกระทั่งรัชสมัยของสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งนับเป็นช่วงเวลาที่เราเรียกว่าเป็นหัวเลี้ยวหัวต่อของประเทศไทย เนื่องจากในรัชสมัยนี้ประเทศไทยได้รับอิทธิพลจากจักรวรรดินิยมตะวันตก ประเทศไทยจึงเริ่มมีแนวคิดในการปรับปรุงประเทศตามแบบตะวันตกในด้านต่าง ๆ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้ทรงวางรากฐานการปรับปรุงประเทศโดยเปิดสัมพันธ์ทางการทูตกับประเทศตะวันตกอย่างกว้างขวาง การปรับปรุงประเทศในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้จึงเป็นรากฐานให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงดำเนินการปฏิรูปประเทศในเวลาต่อมา

ใน พ.ศ.2435 ในรัชสมัยสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงเล็งเห็นปัญหาการขาดเอกภาพและความมั่นคงของประเทศ จึงได้ทรงปฏิรูปการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินอย่างมากเพื่อนำประเทศเข้าสู่ความอารยะตามแบบประเทศตะวันตกที่กำลังแผ่อิทธิพลล่าอาณานิคมอยู่ในขณะนั้น โดยพระองค์ได้ทรงจัดระเบียบการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจสำหรับในส่วนกลางมีการยกเลิกระบบจตุสดมภ์ จัดตั้งเป็นกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ โดยถือเอางานที่จะปฏิบัติเป็นหลัก ในส่วนภูมิภาคได้ทรงยกเลิกการปกครองแบบ “ผู้รั้ง” มาเป็นการจัดระเบียบการปกครองแบบเทศาภิบาล มีข้าหลวงเทศาภิบาลหรือสมุหเทศาภิบาลทำหน้าที่ในฐานะเป็นตัวแทนของส่วนกลางควบคุมการบริหารราชการต่าง ๆ ในหัวเมือง ซึ่งในแต่ละหัวเมืองยังคงมีการแบ่งเขตการปกครองเป็นหมู่บ้าน ตำบล และอำเภอให้มีผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ปกครองหมู่บ้าน กำหนดเป็นผู้ปกครองตำบล และกรมการอำเภอเป็นผู้ปกครองอำเภอ แต่ตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้านนั้นมิได้เป็นผู้ที่เป็นเจ้าเมืองดังเช่นสมัยก่อน การปฏิรูปการปกครองแบบใหม่นี้ ราษฎรจะเป็นผู้เลือกตั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้านขึ้นเอง โดยทำการทดลองเลือกตั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้านครั้งแรกที่บ้านเกาะ บางประอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และเมื่อทรงเห็นว่าระบบการปกครองแบบเทศาภิบาลประสบผลสำเร็จ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องถิ่นอย่างชัดเจน และยังคงยึดถือเป็นหลักในการปกครองท้องถิ่นที่ดังปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พุทธศักราช 2457 ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

4.1.1 การจัดตั้งสุขาภิบาล ร.ศ.116 (พ.ศ.2440) จุดเริ่มต้นของการปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

นอกจากการปฏิรูปการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังได้ทรงเล็งเห็นถึงความสำคัญของการจัดกิจการบริการสาธารณะในเขตท้องที่ต่าง ๆ ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากการที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีโอกาสไปดูกิจการต่าง ๆ ในยุโรป ประกอบกับเจ้าพระยาอภัยราชา (โรแล็ง ยากแม็งส์) ที่ปรึกษาราชการทั่วไปของประเทศไทยในขณะนั้นได้กราบทูลกับพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า ชาวต่างประเทศมักคิดเทียบว่ากรุงเทพฯสกปรก ไม่มีถนนหนทางสมควรแก่ฐานะเมืองหลวง พระองค์จึงทรงโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพฯขึ้นภายในบริเวณตั้งแต่ปากคลองบางลำภูจนถึงปากคลองโอ่งอ่าง และได้มีพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. 116 ออกใช้บังคับ โดยกำหนดให้กรมสุขาภิบาลเป็นผู้จัดการดำเนินงานภายใต้การบังคับบัญชาของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย โดยอาศัยงบประมาณจากส่วนกลางทั้งหมด และให้สุขาภิบาลกรุงเทพฯมีหน้าที่ในการทำลายขยะมูลฝอย จัดให้มีส้วมสำหรับประชาชนทั่วไป ควบคุมอาคาร สิ่งปลูกสร้าง รวมทั้งยกย้ายสิ่งสกปรกโสโครกและสิ่งก่อความรำคาญแก่ประชาชน ในการจัดสุขาภิบาลกรุงเทพฯนี้ ประชาชนในเขตสุขาภิบาลยังไม่ได้มีส่วนร่วมในการจัดการแต่อย่างใด

4.1.2 การปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วง พ.ศ.2440 ถึงช่วงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475

หลังจากที่ได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพฯขึ้นเมื่อ พ.ศ.2440 แล้วพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ได้ทรงมีความคิดริเริ่มในการกระจายอำนาจการตัดสินใจดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องที่ต่าง ๆ โดยความคิดริเริ่มดังกล่าวได้เริ่มขึ้นตั้งแต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเดินชมตลาดและทรงมีพระราชปรารภว่า ตลาดท่าฉลอมสกปรกมาก เจ้าหน้าที่ทางราชการและราษฎรชาวตลาดจึงได้ร่วมมือกันทำความสะอาดท่าฉลอม แล้วเชิญเสด็จเปิดถนนที่ทำการใหม่ จึงทรงเล็งเห็นลู่ทางที่จะจัดให้ราษฎรช่วยกันดำเนินการของท้องถิ่นได้ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยกเขตตำบลท่าฉลอมขึ้นเป็นสุขาภิบาล มีการตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลท่าฉลอม ร.ศ.124 (พ.ศ.2448) ขึ้น กำหนดให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านที่อยู่ในเขตจัดการสุขาภิบาลร่วมเป็นกรรมการด้วย ให้สุขาภิบาลมีหน้าที่ดำเนินการซ่อมแซมถนนหนทางจุดโคมไฟ การรักษาความสะอาดและกิจการอื่นอันเป็นประโยชน์แก่ราษฎรในท้องถิ่น โดยในการทำกิจการใด ๆ คณะกรรมการต้องได้รับการอนุมัติจากเทศาภิบาล การออกกฎข้อบังคับคณะกรรมการก็จะต้องเสนอความเห็นไปยังกระทรวงมหาดไทยผ่านผู้ว่าราชการเมือง

จนถึงพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เมื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯแล้วเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย จึงออกกฎเสนาบดีขึ้นใช้บังคับในเขตสุขาภิบาลได้ นอกจากนี้ยังได้มีการประกาศแก่ภาษีโรงเรือนจัด สุขาภิบาลตลาดท่าลอมเมืองสมุทรสาคร ลงวันที่ 18 มีนาคม ร.ศ.124 (พ.ศ.2448) ขึ้น พร้อม พระราชทานเงินภาษีโรงเรือนที่เก็บได้ในเขตสุขาภิบาลเป็นทุนดำเนินการแก่สุขาภิบาล สุขาภิบาล ท่าลอมจึงมีงบประมาณในการดำเนินงานเป็นของตนเอง กำหนดให้มีการนำภาษีที่เก็บได้หลังจาก หักค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บแล้วไปใช้ในการดำเนินกิจการของสุขาภิบาล โดยอยู่ภายใต้การควบคุม ของเทศบาลที่จะคอยตรวจสอบบัญชีรายจ่าย รวมทั้งทักท้วงห้ามปรามการจ่ายเงินในทางที่ไม่ สมควรของสุขาภิบาล

ใน พ.ศ.2451 เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่าการจัดการ ปกครองรูปแบบสุขาภิบาลที่ตำบลท่าลอมเป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่นมาก พระองค์จึงมีพระราชดำริ ให้ขยายกิจการสุขาภิบาลให้แพร่หลายไปยังท้องถิ่นอื่น ๆ แต่โดยที่ทรงเห็นว่าท้องที่ที่จะจัดการ สุขาภิบาลตามหัวเมืองต่าง ๆ มีความแตกต่างกันซึ่งไม่เหมาะสมที่จะใช้รูปแบบสุขาภิบาลอย่าง เดียวกัน จึงได้ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลอย่างเดียวกัน จึง ได้ทรง โปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ.127 (พ.ศ.2451) ขึ้น กำหนดให้มีสุขาภิบาล 2 ประเภท คือ สุขาภิบาลที่จัดตั้งในท้องที่ที่เป็นเมืองและมีความเจริญ รุ่งลงมา เรียกว่าสุขาภิบาลตำบล โดยให้จัดตั้งสุขาภิบาลทั้งสองประเภทดังกล่าวขึ้นในท้องที่ที่ ประชาชนมีความพร้อม ซึ่งการจัดตั้งจะได้รับความเห็นชอบจากข้าหลวงเทศาภิบาล กำนัน และ ผู้ใหญ่บ้านในท้องที่ที่จะจัดตั้งสุขาภิบาลตามหัวเมืองนี้มีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสะอาดและ ความเป็นระเบียบเรียบร้อยในเขตสุขาภิบาลป้องกันและรักษาความเจ็บไข้ในท้องที่และบำรุงและ รักษาทางไปมาในท้องที่และจัดการศึกษาขั้นต้นให้แก่ราษฎร

ใน พ.ศ.2461 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ได้มี พระราชประสงค์ให้ประชาชนชาวไทยได้รู้จักการปกครองตนเองตามครรลองของการปกครอง ระบบประชาธิปไตย จึงได้ทรงจัดตั้ง “คูสิตธานี” ขึ้นเพื่อเป็นการทดลองโดยให้ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ และข้าราชการในสำนักเป็นสมาชิก เรียกว่า “ทวยนาคร” มีการตราธรรมนูญลักษณะการปกครอง คณะผู้บริหารเรียกว่า “คณะนคราภิบาล” โดยคณะนคราภิบาลนี้มีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่ภายใต้การ กำกับดูแลของส่วนกลาง มีสิทธิถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและมีอำนาจจำหน่ายโอนทรัพย์สินเพื่อ ประโยชน์ของตนเองได้ อำนาจหน้าที่ของของนคราภิบาลคูสิตธานีเป็นอำนาจหน้าที่ในการดูแล ทุกข์สุขของราษฎร จัดการบำรุงรักษาทางบกทางน้ำ รักษาความสะอาด กำจัดสิ่งสกปรก จัดการ สาธารณสุข จัดการศึกษา สอนสาธารณณะ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ทำนองเดียวกับสุขาภิบาลและ เทศบาลในสมัยต่อ ๆ มา ในการจัดการกิจการของนคราภิบาลคูสิตธานีอาศัยรายได้จากการเก็บภาษี

ในเขตนคราภิบาล ซึ่งการกำหนดและการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษี จะต้องเรียกประชุมทนายนครเพื่อ
 ทำความตกลงทุกครั้ง นอกจากนี้ นคราภิบาลยังมีรายได้จากการออกใบอนุญาต ขานพาหนะร้าน
 จำหน่ายสุรา และ โรงละคร อีกทั้งยังมีรายได้จากการตั้งกิจการที่ทำกำไร เช่น ธนาคาร โรงรับจำนำ
 ตลาด เป็นต้น

ใน พ.ศ.2469 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงมี
 พระราชดำริที่จะให้ประชาชนชาวไทยได้ปกครองตนเองอย่างจริงจังตามรูปแบบการปกครอง
 ตนเองในต่างประเทศ จึงได้ทรงตราพระราชบัญญัติการจัดการบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก
 ขึ้นใช้บังคับในเขตตำบลบ้านชะอำไปจนถึงหัวหิน ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดให้มีการ
 จัดตั้งสภาจัดการบำรุงสถานที่ชายทะเลให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีรายได้จากเงินจังกอบที่เก็บจาก
 ที่ดินและโรงเรือนในเขตชายทะเลตะวันตกตามพระราชบัญญัติจังกอบ พ.ศ.2471 มีหน้าที่จัดทำ
 บริการสาธารณะ เช่น ทำถนน จัดให้มีประปา ไฟฟ้า การสาธารณสุขในเขตชายทะเลตะวันตก โดย
 มีกรรมกรของสภาซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นจากเหล่า
 ข้าราชการเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งการจัดการบำรุงสถานที่ชายทะเลตะวันตกนี้ถือได้ว่าเป็นการทดลอง
 การปกครองในรูปแบบของเทศบาลเป็นครั้งแรก แต่การดำเนินงาน ไม่ได้ผลมากนัก ต่อมาจึงได้
 ล้มเลิกไป

ต่อมาใน พ.ศ.2470 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวยังทรงมุ่งมั่นที่จะให้
 ท้องถิ่นได้จัดการปกครองตนเองเพื่อเป็นแนวทางพัฒนาไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย
 พระองค์จึงได้ทรงแต่งตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการจัดการประชาภิบาล” มีนาย
 อาร์.ดี.เกรก ที่ปรึกษากระทรวงเกษตรธิการในขณะนั้นเป็นประธาน คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่
 ศึกษาการดำเนินงานกิจการท้องถิ่นในประเทศต่าง ๆ เพื่อให้ได้ข้อมูล มาพิจารณาจัดตั้งเทศบาลขึ้นใน
 ประเทศไทย ซึ่งปรากฏผลการศึกษาในสาระสำคัญ 5 ประการ คือ ประการที่หนึ่ง ควรตั้งกรม
 เทศบาลอยู่ในกระทรวงมหาดไทย ประการที่สอง การตราข้อบัญญัติและการทำงบประมาณต้อง
 ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ประการที่สาม ควรแบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ชั้น
 โดยอาศัยหลักรายได้และจำนวนราษฎร ให้มีบทบัญญัติยกฐานะหรือลดฐานะของเทศบาลได้ เมื่อ
 รายได้และจำนวนราษฎรในเทศบาลเพิ่มขึ้นหรือลดลง ประการ ที่สี่ควรให้มีการเลือกตั้งสมาชิกที่
 ไม่ได้เป็นข้าราชการ กำหนดคุณสมบัติผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งต้องเป็นผู้ที่อยู่ในเขตเทศบาลไม่
 น้อยกว่า 1 ปี และเสียภาษีถึงจำนวนที่กำหนด ประการ ที่ห้า ให้สภาเทศบาลมีผู้ว่าราชการจังหวัด
 เป็นประธาน ปลัดจังหวัด สาธารณสุขจังหวัด นายอำเภอ กำนัน และสมาชิกอีก 4 คน ซึ่งเลือกตั้งขึ้น
 เป็นกรรมการ

ผลจากการศึกษาของคณะกรรมการการจัดการประชากิจบาลดังกล่าวมีผลให้ในปี พ.ศ.2473 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นอีกชุดหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติเทศบาล” มีหม่อมเจ้าสกลวรรณกรเป็นประธานแต่การดำเนินการเพื่อร่างกฎหมายว่าด้วยเทศบาลยังไม่ทันแล้วเสร็จเป็นพระราชบัญญัติ ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ.2475 เสียก่อน การดำเนินการจัดตั้งเทศบาลในครั้งนั้นจึงถูกยกเลิกไป

4.1.3 จากการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ.2475 ไปสู่การกระจายอำนาจปกครองให้แก่ส่วนท้องถิ่นเป็นครั้งแรกด้วยการจัดตั้งเทศบาลใน พ.ศ.2476

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ.2475 โดยคณะราษฎรยึดอำนาจและเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญประเทศไทยก็ได้มีการจัดระเบียบการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ โดยใน พ.ศ.2476 ได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2476 ขึ้น กำหนดให้มีการจัดระเบียบบริหารออกเป็น 3 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งการจัดระเบียบราชการบริหารเช่นนี้เป็นการนำหลักการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นมาใช้อย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรก โดยมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 ขึ้นใช้บังคับ มีการยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่ในขณะนั้นขึ้นเป็นเทศบาลหลายแห่ง กำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่ในการจัดทำภารกิจต่าง ๆ ในเขตเทศบาลด้วย งบประมาณของเทศบาลเอง แต่พระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ได้ถูกยกเลิกในเวลาต่อมา จากนั้นก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2481 จนกระทั่งใน พ.ศ.2486 ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2481 โดยพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2486

หลังจากนั้นใน พ.ศ.2496 ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2486 และได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ขึ้นใช้บังคับ พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังคงใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน มีการแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสิ้นรวม 12 ครั้ง โดยในครั้งสุดท้ายที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม คือ พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546 รูปแบบและโครงสร้างของเทศบาลก่อนการปรับโครงสร้างตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) เป็นดังนี้ (นันทวัฒน์ บรรมานันท์, 2552, หน้า 25-32)

4.1.4 จากเทศบาลไปสู่การจัดตั้งสุขาภิบาลในปี พ.ศ.2495 (ในปัจจุบันสุขาภิบาลถูกยกเลิกแล้ว)

ใน พ.ศ.2495 มีการตรากฎหมายจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นใช้บังคับทั่วประเทศเพื่อรองรับการกระจายอำนาจ โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวได้ยกเลิกพระราชบัญญัติจัดตั้งสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ.127 กฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาลนี้ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติม 2 ครั้ง คือ ใน พ.ศ.2511 และใน พ.ศ.2528 และใช้เรื่อยมาจนกระทั่ง พ.ศ.2542 ได้มีการตราพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ.2542 ขึ้น เพื่อเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลตามกฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาลให้มีฐานะเป็นเทศบาลตำบลตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาล การเปลี่ยนแปลงฐานะดังกล่าวเนื่องมาจากการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลมีโครงสร้างไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลเองก็ยังไม่เหมาะสมที่จะรองรับการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่เพิ่มขึ้น (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2545, หน้า 44)

4.1.5 จากสุขาภิบาลไปสู่การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดใน พ.ศ.2498

รูปแบบการปกครองประเภทองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ปรากฏขึ้นครั้งแรกใน พ.ศ.2477 โดยปรากฏมีการจัดตั้งสภาจังหวัดขึ้น ซึ่งสภาจังหวัดที่จัดตั้งขึ้นนี้เป็นการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 ที่กำหนดให้สภาจังหวัดทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับงบประมาณที่ตั้งทางจังหวัด ตลอดจนการแบ่งสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาลระหว่างเทศบาลในจังหวัด ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ.2481 ให้สภาจังหวัดแยกออกจากกฎหมายเทศบาล ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการจังหวัด จากนั้นใน พ.ศ.2498 จึงมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 ทั้งนี้ เนื่องจากจอมพล ป.พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นเห็นว่าประชาชนที่อยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลควรจะได้มีการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยเช่นเดียวกับประชาชนในเขตเทศบาลและสุขาภิบาลด้วยกฎหมายดังกล่าวได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม มาโดยตลอดจนครั้งสุดท้ายแก้ไขเพิ่มเติมใน พ.ศ.2523 และใช้บังคับมาจนกระทั่งปี พ.ศ.2540 (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2545, หน้า 47)

4.1.6 จากองค์การบริหารส่วนจังหวัดไปสู่การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ใน พ.ศ.2499

ใน พ.ศ.2495 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2495 ขึ้นใช้แทนพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2476 ต่อมาในปี พ.ศ.2499 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2499 ขึ้นใช้บังคับ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดเพิ่มการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นอีกรูปแบบหนึ่ง ในครั้งนี้จึงเกิดมีเกิดการปกครองในรูปแบบ “สภาตำบล” ขึ้น โดยมี

แนวคิดมาจากการที่การปกครองท้องถิ่นตำบล หมู่บ้าน ยังไม่มีลักษณะเป็นชุมชนที่มีความเจริญพอจะยกระดับขึ้นเป็นการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลหรือสุขาภิบาลได้ ดังนั้นการจะพัฒนาระบบประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นจึงจำเป็นต้องฝึกสอนและให้ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศได้มีโอกาสร่วมฝึกปฏิบัติด้วยกระทรวงมหาดไทยจึงมีคำสั่งที่ 222/2499 ให้จัดตั้งสภาตำบลขึ้น

ต่อมาใน พ.ศ.2499 ได้มีการตราพระราชบัญญัติบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 จัดตั้งหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เรียกว่า “องค์การบริหารส่วนตำบล” ขึ้น ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด

ใน พ.ศ.2509 ได้มีการจัดรูปแบบการบริหารงานในตำบลใหม่กระทรวงมหาดไทยจึงได้มีคำสั่งที่ 275/2509 มายกเลิกคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 โดยปรับปรุงสภาตำบลที่เคยกำหนดแยกเป็นฝ่ายสภาและฝ่ายบริหาร เปลี่ยนเป็นรูปแบบการบริหารในรูปคณะกรรมการ เรียกว่า “คณะกรรมการสภาตำบล”

ใน พ.ศ.2515 ได้มีการออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ.2515 ขึ้น ยกเลิกหน่วยการปกครองแบบองค์การบริหารส่วนตำบลและสภาตำบลเดิม เปลี่ยนเป็น “สภาตำบล” มีคณะกรรมการสภาตำบลที่มีกำนันเป็นประธาน มีผู้ใหญ่บ้านแพทย์ประจำตำบล และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิคล้ายคลึงกับคณะกรรมการสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 275/2509

ใน พ.ศ.2537 ได้มีการยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ.2515 และตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ขึ้นใช้บังคับ โดยเหตุผลหลักในการตราพระราชบัญญัตินี้เนื่องจากสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลจึงไม่สามารถบริหารและดำเนินกิจการได้อย่างมีประสิทธิภาพ กฎหมายฉบับนี้ยังคงใช้บังคับอยู่จนถึงปัจจุบันมีการแก้ไขเพิ่มเติมในบางมาตรา (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2545, หน้า 56-57)

4.1.7 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กล่าวถึงการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น ให้มีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง มีการจัดทำบริการสาธารณะให้ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ อีกทั้งยังให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นของตนให้เจริญรุ่งเรือง โดยให้บุคคลากรที่มีความสัมพันธ์กับท้องถิ่นของตน ดังนี้ ประเด็นทั่วไป (หมวด 14 มาตรา 281-283) รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น การกำกับดูแล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ชัดเจน สอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการกำกับดูแลให้มีการ กำหนดมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกไปปฏิบัติได้เอง โดย คำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างในระดับของการพัฒนาและประสิทธิภาพในการบริหาร ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีความเป็นอิสระ ในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และมีอำนาจที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัด และประเทศเป็นส่วนรวมด้วย ประเด็นที่เกี่ยวข้อง (หมวด 14 มาตรา 283 และหมวด 15 มาตรา 303 (5)) ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่ และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้น ตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ รวมทั้งกำหนดระบบ ตรวจสอบ และประเมินผล ให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษี และรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษี แต่ละชนิด การจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐ การมีรายได้ที่เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้โดยคำนึงถึงระดับขั้นการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น สถานะ ทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความยั่งยืนทางการคลังของรัฐ ทั้งนี้การออก กฎหมายดังกล่าว รวมทั้งกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายเกี่ยวกับ ข้าราชการส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการภายใน 2 ปี นับแต่วันที่รัฐบาลแถลงนโยบายต่อรัฐสภา (แถลงนโยบายเมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2551 (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2552, หน้า 1)

แนวคิดว่าด้วยการกระจายอำนาจการปกครอง

แนวคิดและหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นหลักการที่ใช้ในการจัด ระเบียบการปกครองของประเทศ ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลจะต้องกระจายอำนาจ การบริหารการพัฒนาจากส่วนกลางไปสู่ประชาชน ถือว่าเป็นแนวคิดที่มีบทบาทสำคัญ ต่อการ พัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ แก้ไขปัญหา รวมไปถึงการพัฒนาท้องถิ่นของ ตนเอง ฉะนั้น การทำความเข้าใจเกี่ยวกับการให้ความหมายของแนวคิดหลักการกระจายอำนาจ จึง เป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้เข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดการกระจายอำนาจมากยิ่งขึ้น

1. แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในการบริหารจัดการบ้านเมืองของรัฐ ในระบบประชาธิปไตย โดยมุ่งลดบทบาทของรัฐส่วนกลาง (Decentralize) ลงเหลือภารกิจหลักเท่าที่จำเป็นต้องทำ เท่าที่จำเป็นและให้ประชาชนได้มีส่วนในการบริหารงานชุมชนท้องถิ่น ตามเจตนารมณ์ของประชาชนมากขึ้น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น จึงเป็นการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจ หน้าที่ใหม่ ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น ได้สอดคล้องกับสภาพการณ์บ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปในสถานะที่สังคมมีกลุ่มที่หลากหลายมีความต้องการ และความคาดหวังจากรัฐ ที่เพิ่มขึ้น และแตกต่างกัน ชัดแย้งกัน ในขณะที่รัฐเองก็มีขีดความสามารถ และทรัพยากรที่จำกัด ในการตอบสนองปัญหา ความต้องการ ที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องถิ่นได้ทันต่อเหตุการณ์ และตรงกับความต้องการของท้องถิ่น

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เป็นการกระจายสิ่งต่อไปนี้ จากส่วนกลางให้กับท้องถิ่น

- 1) หน้าที่ เป็นการกระจายหน้าที่ ที่เป็นประโยชน์โดยตรงกับท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นรับผิดชอบดำเนินการเอง
- 2) อำนาจการตัดสินใจ เป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจดำเนินการตามหน้าที่ ที่ส่วนกลางกระจายไปให้ท้องถิ่นดำเนินการ
- 3) ทรัพยากรการบริหาร เป็นการกระจายบุคลากร งบประมาณ เทคโนโลยี ที่เหมาะสมให้กับท้องถิ่น
- 4) ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ เป็นการกระจายความรับผิดชอบต่อภารกิจ หน้าที่ที่รัฐ กับผู้บริหารท้องถิ่น และประชาชนร่วมกันรับผิดชอบ
- 5) ความพร้อม เป็นการกระจายความพร้อม ที่มีอยู่ในส่วนกลางให้กับท้องถิ่น เพื่อสร้างขีดความสามารถให้แก่ท้องถิ่น เป็นการทำให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง สามารถบริหารจัดการท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.1 ความสำคัญของการกระจายอำนาจ

ลิจิต ชีร์เวคิน กล่าวไว้ว่าการกระจายอำนาจทางปกครองมีความสำคัญทั้งในทางการเมืองและสังคมโดยสรุปได้ 2 ประเด็นใหญ่ ๆ ดังนี้

- 1) การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องด้วยประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างส่วนบน คือ ระดับชาติ และโครงสร้างส่วนฐาน คือ

ระดับท้องถิ่น การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง คือรากแก้ว เป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

2) การกระจายอำนาจมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและสังคม ในด้านการพัฒนาชนบท โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีความอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็จะต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

สมบัติ ชำรงชัยวงศ์ กล่าวถึง การกระจายอำนาจเป็นเรื่องที่ส่วนกลางยินยอม ให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจในการปกครองตนเอง กล่าวคือ ประชาชนมีอำนาจในการกำหนดผู้บริหารของท้องถิ่นโดยตรง โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง และผู้บริหาร ท้องถิ่นจะมีหน้าที่ ในการนำเสนอปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นให้สภาท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณาก่อนการ เพื่อเลือกทางเลือกในการแก้ไขปัญหาให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนมากที่สุด ภายใต้ กระบวนการนี้ประชาชนจะเป็นผู้มีอำนาจในการควบคุม กำกับ และตรวจสอบผู้บริหารท้องถิ่น โดยตรง ด้วยเหตุนี้การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชน ในท้องถิ่นมีโอกาสที่จะได้รับบริการจากผู้บริหารอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนจะถูกตรวจสอบจากประชาชนอยู่ตลอดเวลา

ดังนั้น การกระจายอำนาจทางปกครองท้องถิ่นจึงเป็นกลไกที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและเป็นการฝึกประชาชนให้มีความรู้ ความเข้าใจ และตระหนักในคุณค่าของระบอบประชาธิปไตยอย่างดีที่สุด เพราะเป็นเรื่องที่ใกล้ชิดประชาชน สามารถสัมผัสได้โดยตรง และเป็นกลไกที่ส่งเสริมให้การบริหารงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพราะอนาคตของผู้บริหารขึ้นอยู่กับความพอใจของประชาชนโดยตรง จึงเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงส่งเสริมให้มีการพัฒนาท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

เห็นได้ว่าการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) มีความสำคัญต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย คือเป็นรากแก้วในการพัฒนาระบบการเมืองการปกครอง และเป็นกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งภายใต้กระบวนการนี้ประชาชนจะเป็นผู้ที่มีอำนาจธิปไตยคือมีอำนาจในการควบคุม กำกับ และตรวจสอบผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งส่งผลให้เศรษฐกิจและสังคมมีความเข้มแข็ง อันเป็นการแสดงถึงการปกครองตนเองได้อย่างยั่งยืน

1.2 ความหมาย การกระจายอำนาจ

การให้ความหมายหรือคำจำกัดความของคำว่า “การกระจายอำนาจ” ได้ผู้ให้ความหมายไว้หลากหลาย ดังนี้

ศิริน กุศลานุกา และ สุรเชษฐ์ ชีระมณี ได้ให้ความหมายว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การกระจายหน้าที่และอำนาจจากรัฐบาลกลางไปสู่หน่วยงานระดับรอง ๆ ลงไป

เสน่ห์ จุ้ยโต และคณะ แสดงทัศนะที่สอดคล้องกันเกี่ยวกับการกระจายอำนาจไว้ว่าเป็นวิธีที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางได้จัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีอิสระตามสมควรรวมถึง การให้อำนาจที่จะพิจารณาตัดสินใจในเรื่องที่สำคัญ ๆ เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นโดยไม่ต้องขึ้นอยู่กับ การบังคับบัญชาเพียงแต่ขึ้นอยู่กับหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางเท่านั้น

รวมถึงการมีนักคิดอีกหลายท่านที่มีความเห็นคล้ายกับการกระจายอำนาจ เช่น ธเนศวร์ เจริญเมือง วิทยากร เชียงกุล เดโช สวนานนท์ และสยาม คำปรีดา ได้นิยาม การกระจายอำนาจ หมายถึง การบริหารจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจบางส่วนให้แก่หน่วยปกครองท้องถิ่น เพื่อให้มีอำนาจดำเนินกิจการภายในอาณาเขตของตน ด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น หรือขององค์กรนั้นเอง โดยราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่ควบคุม แต่ไม่ได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการ

นอกจากนี้ ดิน ปรัชญพุทธิ ได้ให้นิยามคำว่า การกระจายอำนาจในศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์ หมายถึง การขยายและมอบหมายให้หน่วยที่เล็กลงไปเป็นผู้ดำเนินงานหรือตัดสินใจแทนสำนักงานใหญ่ การกระจายอำนาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1) ลดความแออัดของงานที่สำนักงานใหญ่ หรือ Deconcentration หมายถึง การที่สำนักงานใหญ่มอบหมายให้หน่วยย่อยเป็นผู้ดำเนินงานหรือตัดสินใจแทน แต่อำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายยังอยู่ที่สำนักงานใหญ่

2) การที่การดำเนินงานหรือการตัดสินใจตกเป็นของหน่วยย่อย หรือ Devolution ซึ่งหมายถึง การที่หน่วยย่อยสามารถตัดสินใจดำเนินงานได้เอง โดยไม่ต้องขออนุญาตหรือถูกกำกับจากสำนักงานใหญ่ (โกวิท พวงงาม, 2553, หน้า 34-37)

1.3 แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจและการบริหารการคลัง

Martin Cross และ David Mallen (1978) ชี้ว่าระบบการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นผลมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐเพื่อให้ประชาชนได้ปกครองตนเองตามครรลองของการปกครองระบอบประชาธิปไตย และการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Authorities) จะดำเนินการในหน้าที่ความรับผิดชอบซึ่งได้รับมอบหมายจากรัฐบาลกลางให้สำเร็จลุล่วงไปได้นั้น จำเป็นจะต้องมีอิสระในเรื่องการคลัง (Financial Freedom) กล่าวคือองค์กรท้องถิ่นนั้นจะต้อง มีเงิน

หรืองบประมาณ (Budget) มาดำเนินการ ดังนั้นด้วยความจำเป็นที่องค์กรท้องถิ่นจะต้องมีเงินหรืองบประมาณของตนเองนี้ หลักการสำคัญประการหนึ่งของการปกครองตนเองซึ่งเป็นกรรมวิธีของการกระจายอำนาจทางปกครอง (Decentralization) นั้น รัฐบาลก็ต้องทำการกระจายอำนาจทางการคลัง เช่น อำนาจในการจัดหารายได้ หรืออำนาจในการจัดหางบประมาณไปให้แก่ท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่ได้รับการกระจายอำนาจ ให้มีความเป็นอิสระและเป็นตัวของตัวเอง ซึ่งโดยทั่วไปนั้นพบว่าความเป็นอิสระทางการคลังเป็นเครื่องชี้ (Indicator) ที่สำคัญประการหนึ่งในการวัดถึงอัตราการกระจายอำนาจในแต่ละประเทศ (นภคล บุญมา, 2541, หน้า 12)

อำนาจการคลังท้องถิ่นเป็นอำนาจที่กฎหมายกำหนดให้ท้องถิ่นหารายได้และใช้จ่ายรายได้นั้น เพื่อบริการสาธารณะตามความต้องการของราษฎรในท้องถิ่น ท้องถิ่นจะกำหนดรายได้รายจ่ายเองโดยไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้มิได้

กฎหมายดังกล่าวรวมถึงกฎกระทรวงและระเบียบที่ออกภายใต้อำนาจบังคับแห่งกฎหมายนั้น กำหนดให้อำนาจท้องถิ่นไว้ 2 ลักษณะ คือ

1) ให้ท้องถิ่นหารายได้และใช้จ่ายรายได้ภายใต้การควบคุมของส่วนกลาง ซึ่งเป็นการควบคุมในลักษณะกำกับดูแล กล่าวคือ กฎหมายให้อำนาจส่วนกลางในการอนุมัติ หรือให้ความเห็นชอบ หรืออนุญาตให้ท้องถิ่นดำเนินการหารายได้ และใช้จ่ายรายได้นั้น หรือกำหนดให้ส่วนกลางมีอำนาจออกระเบียบข้อบังคับให้ท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าว

2) ให้ท้องถิ่นหารายได้และใช้จ่ายรายได้โดยส่วนกลางไม่ได้ควบคุม หมายถึงท้องถิ่นสามารถหารายได้และใช้จ่ายรายได้นั้น โดยไม่ต้องขออนุมัติ หรือ ขอความเห็นชอบหรือขออนุญาตจากส่วนกลาง และกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจส่วนกลางในการออกระเบียบข้อบังคับ เช่นกรณีดังกล่าวในข้อ 1 แต่อย่างไรก็ดี คงปล่อยให้เป็นเรื่องของท้องถิ่นดำเนินการภายใต้การกำกับดูแลภายในของท้องถิ่นเอง เช่น การกำกับดูแลโดยสภาท้องถิ่น เป็นต้น (ธัญสุตา เทพพิทักษ์, 2548, หน้า 20)

จะเห็นได้ว่าการดำเนินงานของท้องถิ่นต่าง ๆ มิได้แยกออกมาจากส่วนกลางทั้งหมด กฎหมายยังให้อำนาจส่วนกลางในการกำกับดูแลท้องถิ่นให้ปฏิบัติไปตามกฎระเบียบข้อบังคับ กฎหมาย หรือหนังสือสั่งการ เช่น กรณีการให้คลังจังหวัดเป็นผู้ตรวจราชการใช้จ่ายเงินว่าเป็นไปตามระเบียบหรือไม่ กรณีการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติการอุดหนุนเงินให้แก่กลุ่มต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ทั้งที่เป็นอำนาจในการบริหารงาน หรือจัดทำกรตามกรอบอำนาจของท้องถิ่นเอง

William A. Robson (1992) ได้ให้คำนิยามของคำว่า “การปกครองท้องถิ่น” เอาไว้ดังต่อไปนี้ “หมายถึงกระบวนการปกครองส่วนหนึ่ง ๆ ของประเทศโดยที่มีอำนาจและอิสระ

(Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร ซึ่งอำนาจและอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของท้องถิ่นที่ว่านี้จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เนื่องจากองค์กรปกครองท้องถิ่นมิได้เป็นชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเองและแต่ละองค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) รวมถึงการที่จะต้องมีการมีหน่วยงานที่จำเป็น (Necessary Organization) ต่าง ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการแก่ท้องถิ่นขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ เอง”

William V. Holloway (1951) ให้นิยามการ “ปกครองตัวเองของท้องถิ่น” ว่า หมายถึง “องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน”

Haris G. Montagu (1989) ให้นิยามของการปกครองท้องถิ่นว่า “หมายถึง การปกครองโดยวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่นได้รับการเลือกตั้งมาโดยอิสระเพื่อหน้าที่โดยเฉพาะ และได้รับอิสระตลอดจนถึงความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาค แต่ทั้งนี้การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศอยู่ โดยมีได้กลายเป็นรัฐที่มีอำนาจอธิปไตยอย่างอิสระแต่อย่างใด”

Daniel Wit (1991) ให้นิยามไว้ว่า “การปกครองส่วนท้องถิ่นหมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางได้ให้อำนาจหรือการกระจายอำนาจออกไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองตนเองและมีส่วนร่วมการรับผิดชอบทั้งหมดหรือบางส่วนในการบริหารท้องถิ่นของตนเองตามแนวคิดที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลท้องถิ่นย่อมจะเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้นในการดำเนินงานบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นที่จะต้องมีการมีองค์กรเป็นของตนเอง อันเกิดมาจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยที่องค์กรเหล่านี้จะต้องมีความเป็นอิสระมิได้เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการส่วนกลาง รวมถึงการที่องค์กรนั้น ๆ จะต้องมีความอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานต่าง ๆ ภายในท้องถิ่นในขอบเขตอำนาจของตนที่ได้รับการกระจายอำนาจมาจากรัฐบาลกลางอย่างเป็นอิสระอีกด้วย”

ธนสวรรค์ เจริญเมือง (2539, หน้า 7) ได้สรุปแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและการปกครองแบบประชาธิปไตยได้ดังนี้กล่าวคือ

การปกครองท้องถิ่น (Local Government) โดยทั่วไปหมายถึงระบบการจัดการท้องถิ่นที่ภายในรัฐ ๆ หนึ่ง เป็นท้องถิ่น ๆ มีขอบเขตที่ชัดเจน (Defined Boundaries) และมีสถานะทาง

กฎหมายเป็นนิติบุคคล (Legal Identity) มีกฎหมายที่กำหนดโครงสร้างและหน้าที่ ๆ ชัดเจนทั้งที่เป็นกฎหมายทั่วไปและกฎหมายพิเศษ (A degree of financial and other autonomy)

อภิชัย พันธเสน (2541, หน้า 6) แสดงความคิดเห็นว่าชุมชนในชนบทไทยเป็นชุมชนที่มีความสัมพันธ์ในลักษณะที่เป็นประชาธิปไตย คือสมาชิกของชุมชนเคารพความเป็นปัจเจกบุคคล ความคิดริเริ่ม เสรีภาพและศักดิ์ศรีของสมาชิกแต่ละคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องมีการกระจายอำนาจจากรัฐมาอยู่ที่องค์กรเล็ก ๆ ของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยชุมชนนั้นทำให้ชุมชนมีความสามารถต่อรองและยุติการเอารัดเอาเปรียบจากรัฐ

อภิชัย ให้ความหมายของคำที่เขาคิดขึ้นคือ“ชุมชนอนาธิปไตย”ว่ามีความหมายมากกว่าชุมชนที่มีขีดความสามารถพึ่งตัวเองในทางเศรษฐกิจแล้วยังมีความหมายกว้างขวางต่อไปถึงความสามารถในการผลิตและพัฒนาเทคโนโลยีด้วย

เกี่ยวกับการกระจายอำนาจนั้น อภิชัยให้ความสำคัญต่อปัญหาว่าทำอย่างไรที่จะทำให้ชุมชนในชนบทมีลักษณะเป็นอนาธิปไตยได้อย่างแท้จริงในความหมายที่มีการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางมาอยู่ที่องค์กรเล็ก ๆ ของประชาชนในชุมชนท้องถิ่น ซึ่งถ้าหากไม่มีแรงกดดันจากท้องถิ่นอย่างเพียงพอ รัฐจากส่วนกลางย่อมไม่กระจายอำนาจดังกล่าวไปให้กับชุมชนที่อยู่ในท้องถิ่นด้วยความยินดีทั้งนี้เพราะนัยที่สำคัญของการกระจายอำนาจดังกล่าวคือ การแสดงเจตจำนงค์ที่แน่วแน่ของรัฐจากส่วนกลางที่จะลดหรือขจัดเส้นการแย่งชิงทรัพยากรจากชุมชนท้องถิ่น

ก่อนที่จะมีพลังทางการเมืองจากชุมชนท้องถิ่นมากพอที่จะผลักดันให้อำนาจรัฐจากส่วนกลางกระจายอำนาจมาให้ชุมชนในชนบท เงื่อนไขที่สำคัญที่จะต้องทำให้เกิดขึ้นมาอีกครั้งหนึ่งก็คือความสามารถในการพึ่งตนเองของ ชุมชน ในทางเศรษฐกิจนั้นจะเป็นภูมิคุ้มกันที่ดีที่ทำให้วัฒนธรรมใหม่ที่ผสมผสานกันระหว่างวัฒนธรรมในชุมชนเดิมและวัฒนธรรมตะวันตกที่ก้าวหน้าสามารถหยั่งรากฝากไปต่อไปได้ ทั้งนี้เพราะความสามารถของชุมชนในการพึ่งตัวเองในทางเศรษฐกิจจะเป็นภูมิคุ้มกันให้การรุกเข้ามาของทุนนิยมในรูปแบบของลัทธิบริโภคนิยมจะต้องหยุดลงอยู่ภายนอกชุมชน ไม่อาจแทรกซึมเข้าไปบ่อนทำลายชุมชนให้ล่มสลายลงไปได้ ถ้าปราศจากเงื่อนไขดังกล่าวชุมชนจะตกอยู่ในสภาพตั้งตัวไม่ติด การผสมผสานวัฒนธรรมในระดับที่จะหยั่งรากลึกไปจนเกิดเป็นวัฒนธรรมใหม่ จึงไม่อาจจะเกิดขึ้นได้

2. การกระจายอำนาจและการบริหารการคลัง

Martin Cross และ David Mallen (1978) ชี้ว่าระบบการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นผลมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐเพื่อให้ประชาชนได้ปกครองตนเองตามครรลองของการปกครองระบอบประชาธิปไตย และการที่องค์กรปกครองท้องถิ่น (local Authorities) จะดำเนินการ

ในหน้าที่ความรับผิดชอบซึ่งได้รับมอบหมายจากรัฐบาลกลางให้สำเร็จลุล่วงไปได้นั้น จำเป็นจะต้องมีอิสระในเรื่องการคลัง (Financial Freedom) กล่าวคือองค์กรท้องถิ่นนั้นจะต้องมีเงินหรืองบประมาณ (Budget) มาดำเนินกิจการ ดังนั้นด้วยความจำเป็นที่องค์กรท้องถิ่นจะต้องมีเงินหรืองบประมาณของตนเองนี้ หลักการสำคัญประการหนึ่งของการปกครองตนเองซึ่งเป็นกรรมวิธีการกระจายอำนาจทางปกครอง (Decentralization) นั้น รัฐบาลก็ต้องทำการกระจายอำนาจทางการคลัง เช่น อำนาจในการจัดหารายได้ หรืออำนาจในการจัดทำงบประมาณไปให้แก่ท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่ได้รับการกระจายอำนาจ ให้มีความเป็นอิสระและเป็นตัวของตัวเอง ซึ่งโดยทั่วไปนั้นพบว่าความเป็นอิสระทางการคลังเป็นเครื่องชี้ (Indicator) ที่สำคัญประการหนึ่งในการวัดถึงอัตราการกระจายอำนาจในแต่ละประเทศ

Herbert M. Levien (1985) สรุปว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นก็เป็นเช่นเดียวกับหน่วยการปกครองอื่น ๆ ที่มีความจำเป็นต้องมีการจัดหารายได้ การกำหนดรายจ่าย การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อ การว่าจ้าง การทำบัญชี และการตรวจบัญชีเช่นเดียวกับระบบการบริหารงานคลังของรัฐ ดังนั้นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพต้องมีความสามารถในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นและดำเนินนโยบายการคลังอย่างอิสระ เจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นบุคคลที่อยู่ใกล้ชิดหรือสัมผัสกับประชาชนมากที่สุด บุคคลดังกล่าวจึงสามารถดำเนินนโยบายการคลัง (การจัดหารายได้ การกำหนดรายจ่าย การจัดทำงบประมาณ) ของท้องถิ่นได้ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้มากที่สุด ดังนั้นองค์กรท้องถิ่นจำเป็นต้องมีอิสระที่จะจัดหารายได้และสามารถกำหนดรายจ่ายได้ตามความต้องการของแต่ละท้องถิ่น นอกจากนี้แล้วองค์กรปกครองท้องถิ่นยังต้องมีอำนาจในการกำหนดการจัดเก็บภาษี (Tax Power) และกำหนดความต้องการของพลเมืองในท้องถิ่นของตนได้ตามสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในแต่ละท้องถิ่นนั้น ๆ

จรัส สุวรรณมาลา (2538) ได้เสนอให้ใช้การกระจายอำนาจทางการคลังเป็นวิธีการสำคัญในการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองสู่ท้องถิ่นเนื่องจากการกระจายอำนาจทางการคลังจะทำให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจโดยรวมเป็นการกระจายความเจริญ และความมั่งคั่งออกไปสู่ภูมิภาคต่าง ๆ อย่างเท่าเทียมและเสมอภาคกันรวมทั้งเป็นการส่งเสริม และกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาประสิทธิภาพของการปกครองตนเองของภูมิภาคและท้องถิ่นต่าง ๆ ด้วยนั่นเอง จรัสได้เสนอหลักการในการกระจายอำนาจทางการคลังไปสู่ท้องถิ่นเอาไว้ 3 ข้อด้วยกันคือ

- 1) การให้ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีท้องถิ่น (Local Tax) บางประเภทได้เองหรือการให้ท้องถิ่นได้รับส่วนแบ่งรายได้จากการจัดเก็บภาษีบางประเภทร่วมกับรัฐบาลกลาง (Revenue Sharing Taxes) ก็ได้

2) การที่จะต้องมีกาให้เงินอุดหนุนในการพัฒนาแก่ท้องถิ่นที่มีฐานะทางการเงินด้อยกว่าท้องถิ่นอื่นและรายได้ของท้องถิ่นนั้นไม่เพียงพอที่จะเลี้ยงตัวเองได้เพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนทุกคนจะได้รับการบริการด้านสาธารณูปโภคพื้นฐานของรัฐอย่างเท่าเทียมและเสมอภาคกันไม่ว่าบุคคลนั้นจะตั้งถิ่นฐานอยู่ ณ.ที่ใดของประเทศ

3) การให้สิทธิแก่ท้องถิ่นในการกู้ยืมเงินเพื่อใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นโดยรัฐอาจจะเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้ หรือจัดตั้งหรือหาสถาบันการเงินให้ท้องถิ่นกู้ยืมในอัตราดอกเบี้ยต่ำเพื่อให้ท้องถิ่นไปใช้ในโครงการลงทุน หรือใช้ดำเนินกิจกรรมหลักของตนเองได้ (นภคต บุญมา, 2541, หน้า 10-13)

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม กล่าวว่า วัตถุประสงค์ที่สำคัญของการให้เงินอุดหนุนมีอยู่ 4 ประการ คือ

1) เพื่อแก้ไขปัญหาผลล้นออก (Spillovers Effect)

การผลิตสินค้าสาธารณะบางประเภทจะมีผลกระทบที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นข้างเคียง (ผลล้นออกเชิงบวก) หรือเป็นผลเสียต่อท้องถิ่นข้างเคียง (ผลล้นออกเชิงลบ) ในกรณีที่เกิดผลล้นออกเชิงบวก รัฐบาลท้องถิ่นผู้ผลิตสินค้าสาธารณะชนิดนั้นก็จะไม่ยอมผลิตในระดับที่มีประสิทธิภาพ แต่จะทำการผลิตน้อยกว่าที่ควรจะเป็น ทั้งนี้เพราะค่าใช้จ่ายในการผลิตสูงเกินกว่าผลประโยชน์ที่ท้องถิ่นจะได้รับ รัฐบาลกลางจึงต้องให้เงินอุดหนุนเพื่อช่วยให้รัฐบาลท้องถิ่นสามารถผลิตสินค้าสาธารณะประเภทนั้นในระดับที่มีประสิทธิภาพสูงสุด อันจะก่อให้เกิดผลล้นออกเชิงบวกแก่ท้องถิ่นข้างเคียง ในทางตรงกันข้ามถ้าท้องถิ่นได้รับผลล้นออกเชิงลบจากการผลิตสินค้าสาธารณะของท้องถิ่นนั้น ท้องถิ่นนั้นก็จะมีภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นในการที่จะจัดผลเสียดังกล่าว และเพื่อให้มีรายได้เพียงพอเพียงกับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น รัฐบาลท้องถิ่นจำเป็นต้องเก็บภาษีจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นเพิ่มขึ้น ประชาชนจึงต้องแบกรับภาระภาษีอย่างไม่ยุติธรรม ฉะนั้นรัฐบาลกลางจึงต้องจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่นที่ได้รับผลล้นออกเชิงลบ เพื่อเป็นการลดภาระของท้องถิ่นแห่งนั้น

2) เพื่อส่งเสริมให้ท้องถิ่นผลิตสินค้าสาธารณะที่จำเป็น การผลิตสินค้าสาธารณะบางประเภทมีความจำเป็นต้องใช้เงินลงทุนสูงซึ่งเกินกว่าความสามารถของรัฐบาลท้องถิ่นที่จะดำเนินการผลิตเองได้ รัฐบาลกลางจึงต้องให้เงินอุดหนุนแก่รัฐบาลท้องถิ่น เพื่อทำการผลิตได้อย่างเพียงพอกับความต้องการของชุมชนถ้าหากรัฐบาลกลางไม่ให้เงินอุดหนุนแล้ว การผลิตสินค้าสาธารณะประเภทนี้อาจใช้เวลาหลายปี (เพื่อสะสมรายได้ให้เพียงพอ) หรือสามารถผลิตได้ แต่มีคุณภาพไม่ได้มาตรฐานขึ้นต่ำตามที่ต้องการ

สินค้าสาธารณะอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลางในการผลิต แต่เนื่องจากมีขอบข่ายกว้างขวางทั่วประเทศ รัฐบาลกลางอาจผลิตได้ล่าช้าและไม่เพียงพอกับความ ต้องการของประชาชน จึงต้องกระจายอำนาจหน้าที่ให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นผู้เป็นผู้ผลิตแทน แล้ว รัฐบาลกลางจะให้เงินอุดหนุนทั้งหมดหรือสมทบบางส่วน เพื่อการผลิตสินค้าสาธารณะประเภทนั้น

3) เพื่อให้เกิดความเสมอภาคระหว่างท้องถิ่น

ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันไป ตามสภาพภูมิศาสตร์และระดับการพัฒนา ท้องถิ่น ฉะนั้นท้องถิ่นบางแห่งจึงต้องมีศักยภาพทางรายได้สูง ในขณะที่บางแห่งมีศักยภาพทาง รายได้ต่ำ การมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้แก่ท้องถิ่นทุกแห่งอย่างเท่าเทียมกัน (ท้องถิ่นทุกแห่งที่จัด อยู่ในระดับเดียวกันจะมีภาระหน้าที่เหมือนกัน) จึงก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคทางการคลังระหว่าง ท้องถิ่น รัฐบาลกลางจำเป็นต้องให้เงินอุดหนุนแก่ท้องถิ่นที่ยากจนเพื่อความเสมอภาคระหว่าง ท้องถิ่น

4) เพื่อให้รัฐบาลกลางมีอำนาจครอบงำต่อนโยบายระดับท้องถิ่น

บางครั้งการให้เงินอุดหนุนของรัฐบาลกลางอาจใช้เพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง เพื่อ รัฐบาลกลางสามารถเข้าไปครอบงำ หรือมีบทบาทต่อกิจกรรมระดับท้องถิ่น โดยผ่านการกำหนด เงื่อนไขของเงินอุดหนุนที่ให้ ในทางปฏิบัติเงินอุดหนุนประเภทหนึ่งจะเหมาะสมสำหรับ วัตถุประสงค์อย่างหนึ่ง แต่ไม่เหมาะสมสำหรับวัตถุประสงค์อีกอย่างหนึ่ง ในขณะที่วัตถุประสงค์ในแต่ ละข้ออาจขัดแย้งกันเองก็ได้ การบรรลุวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอาจเป็นการทำลายวัตถุประสงค์อีก อย่างหนึ่งก็ได้ ดังนั้น การเลือกประเภทของเงินอุดหนุนจึงขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ที่ต้องการ (โสภา พินิจ, 2539, หน้า 18-20)

การกระจายอำนาจทางการคลัง เป็นการกระจายอำนาจทั้งในการบริหารและกระจาย อำนาจทางการคลัง ได้แก่ อำนาจในการจัดเก็บภาษี การใช้จ่ายเงินอุดหนุน ซึ่งท้องถิ่นจะสามารถ บริหารจัดการได้เท่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้

ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจการปกครองตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย

การแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักการทางเทคนิคทางรัฐธรรมนูญ โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะ หลีกเลี่ยงการผูกขาดอำนาจและเพื่อเป็นการรับประกันเสรีภาพดังปรากฏในมาตรา 16 ของคำ ประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองสากล ลงวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ.1989 “สังคมใดไม่มีการให้ หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพหรือไม่มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย จะถือว่า มีรัฐธรรมนูญไม่ได้” เทคนิคดังกล่าวมีวัตถุประสงค์แสดงความหมายหน้าที่ต่าง ๆ ของอำนาจทาง

การเมือง การกำหนดกรอบและการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรรัฐที่แตกต่างกัน อำนาจหน้าที่ดังกล่าวแบ่งแยกออกไปดังต่อไปนี้ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ

การแบ่งแยกอำนาจนั้นมีพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ ทางปรัชญาและทางตรรกศาสตร์ หลักดังกล่าวเป็นหลักในการจัดสรรอำนาจในรัฐเสรีนิยม แนวคิดดังกล่าวเป็นมากกว่าการแบ่งแยกหน้าที่ทางเทคนิคธรรมดาในกระบวนการกิจการทางการเมือง แต่เปรียบเสมือนพันธกรณีที่หน้าที่ที่แตกต่างกันของรัฐจะต้องได้รับการรับประกันโดยองค์กรที่มีความเป็นอิสระจากกันและกันอย่างน้อยก็ ต้องมีความเป็นอิสระในการแต่งตั้งภายในและการดำเนินกิจกรรมขององค์กรเอง รูปแบบในการใช้ก็อาจแตกต่างกันทั้งนี้ขึ้นอยู่กับระบบรัฐธรรมนูญ บางระบบก็สร้างการแบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาด บางระบบก็เป็น การแบ่งแยกอำนาจอย่างไม่เด็ดขาดทั้งนี้ขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญของประเทศนั้น ๆ แต่ในทางตรงกันข้ามในสังคมที่ไม่เป็นประชาธิปไตยก็จะปฏิเสธแนวคิดของการแบ่งแยกอำนาจดังกล่าว ความแตกต่างในเรื่องรูปแบบการแบ่งแยกอำนาจดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่แตกต่างตามรัฐธรรมนูญ รูปแบบของความแตกต่างดังกล่าวมาจากกระบวนการแบ่งเกณฑ์ของระบบการเมือง ยิ่งไปกว่านั้นความไม่แน่นอนที่เพิ่มมากขึ้นและมากขึ้นของการแบ่งแยกอำนาจไม่ได้เป็นเพียงแต่รูปแบบอย่างหนึ่งที่ไม่มีเนื้อหาแต่ได้กลายเป็นพื้นฐานของความแตกต่างของอำนาจหน้าที่ในรัฐ

1. หลักพื้นฐานของทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ

หลักการแบ่งแยกอำนาจสืบเนื่องมาจากแนวความคิดที่ไม่ต้องการให้อาณาจักรรวมอยู่ที่บุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดียวกันผูกขาดอำนาจไว้โดยไม่มีองค์กรใดมาตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจก็อาจเกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจซึ่งจะทำให้ผู้อยู่ใต้ปกครองถูกกดขี่ ดังที่ลอร์ด แอ็กตัน ได้กล่าวไว้ว่า “อำนาจมีแนวโน้มให้เกิดการใช้ที่มีขอบและการมีอำนาจที่อิสระที่สุดนั้นย่อมจะเกิดการกระทำที่มีขอบอย่างแน่นอน” ดังนั้นหากมีการใช้อำนาจโดยมีขอบเกิดขึ้นแล้วในทางกลับกันก็จะส่งผลให้เสรีภาพของผู้อยู่ใต้การปกครองมีอาจบังเกิดขึ้นได้และได้ปรากฏเป็นรูปธรรมโดยมีการเคลื่อนไหวทางการเมืองในศตวรรษที่ 18 เพื่อเรียกร้องเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจโดยนักปราชญ์ชาวฝรั่งเศส คือ มองเตสกีเออ ได้นำเสนอแนวคิดการแบ่งแยกการใช้อำนาจออกเป็นสามอำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยทั้งสามอำนาจนี้สามารถกันและกันและสามารถกันได้เพื่อยับยั้งการใช้อำนาจโดยมีขอบ นอกจากนี้มองเตสกีเออยังได้เสนอแนวคิดในการแยกบุคคลผู้ใช้อำนาจแต่ละอำนาจให้เป็นอิสระจากกัน แนวความคิดดังกล่าวปรากฏอยู่ในวรรณกรรมที่ชื่อว่า “L’Esprit des lois” แต่อย่างไรก็ตามชาวฝรั่งเศสเห็นว่าแนวความคิดดังกล่าว

ของมองเตสกิเอนั้นตั้งอยู่บนฐานของการวิเคราะห์ในบทที่ 8 ของวรรณกรรมดังกล่าวที่ชื่อว่าจากรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ

แนวคิดของการวางรากฐานการแบ่งแยกอำนาจเกิดขึ้นจากเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ของระบบการเมืองของอังกฤษมีลักษณะเป็นเกาะ ดังนั้นจึงไม่ได้รับอิทธิพลจากกฎหมายโรมันที่นิยมการเสริมและรวมอำนาจไว้ทั้งหมดที่อำนาจทางการเมือง รัฐที่มีการปกครองโดยกษัตริย์ก็มีองค์กรต่าง ๆ ที่จะทำให้เกิดความสมดุลต่อระบบการผูกขาดอำนาจ ประเทศอังกฤษก็เช่นเดียวกัน เป็นรัฐที่ยอมรับการรับรองสิทธิมนุษยชนที่ต่อต้านอำนาจ Bill of Rights ในปี ค.ศ.1689 ที่แสดงให้เห็นถึงการยอมรับทางเทคนิคของการแบ่งแยกหน้าที่โดยให้รัฐสภาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ออกกฎหมายโดยรับผิดชอบต่อพระมหากษัตริย์และต่อมุขมนตรีของกษัตริย์ สถานการณ์ดังกล่าวที่กระตุ้นให้ จอห์น ล็อก ต่อด้านแนวความคิดระบบการผูกขาดอำนาจในหนังสือที่ชื่อว่า Second treaties of civil government โดยกล่าวว่าอำนาจหน้าที่พื้นฐานประการแรกในการปกครองคืออำนาจในการทำสงครามและสันติภาพ การทำความสัมพันธ์กับต่างประเทศ อำนาจสองประการหลังนั้นมักจะตกอยู่ที่บุคคลเพียงคนเดียว ดังนั้นอำนาจนิติบัญญัติจึงเป็นอำนาจที่แยกออกมาและเป็นอำนาจอยู่สูงกว่าอำนาจอื่น มองเตสกิเอน ได้รับแนวความคิดดังกล่าวและสร้างทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจขึ้นมาในฝรั่งเศสเพื่อเป็นคำตอบต่อคำถามการผูกขาดอำนาจอยู่ที่กษัตริย์เพียงผู้เดียว โดยได้วิเคราะห์ถึงอำนาจหน้าที่ของกฎหมายสภาพบังคับของสิทธิเสรีภาพในหนังสือเล่มสองของเขาที่ให้ชื่อว่า “กฎหมายที่สร้างรูปแบบเสรีทางการเมืองในความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายและรัฐธรรมนูญ” ซึ่งมีผลต่อการวิเคราะห์ของเจ็อนโซที่เป็ประโยชน์ต่อการรับประกันเสรีภาพทางการเมืองของพลเมืองซึ่งในสมัยนั้นเสรีภาพเปรียบเสมือนเป็นการได้รับอภิสิทธิ์ นอกจากนี้ยังมีการวิพากษ์วิจารณ์สถาบันการปกครองฝรั่งเศสในสมัยนั้นอีกด้วย มองเตสกิเอนมีวัตถุประสงค์ต่อต้านการปกครองแบบทรราชย์ การปกครองแบบกษัตริย์จะต้องมีการประนีประนอมกับแนวความคิดสิทธิเสรีภาพซึ่งหมายความว่าระบบการปกครองแบบกษัตริย์จะต้องเอื้ออำนวยต่อการรับรองสิทธิ ดังที่ได้กล่าวไว้ว่า เมื่ออำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารได้รวมกันอยู่ในบุคคลเดียวกันหรือในองค์กรเดียวกัน เสรีภาพจะไม่มีเลยเพราะเราอาจเกรงว่ากษัตริย์หรือคณะบุคคลอันเดียวกันนั้นจะออกกฎหมายแบบทรราชย์และใช้บังคับกฎหมายโดยวิธีของทรราชย์... อีกอย่างหนึ่งกรณีจะไม่มีเสถียรภาพถ้าอำนาจในการตัดสินไม่แยกออกมาจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร ถ้าอำนาจนี้รวมกันเข้ากับอำนาจนิติบัญญัติ ชีวิตและเสรีภาพของผู้อยู่ในปกครองจะต้องเผชิญกับการควบคุมที่ลำเอียงเพราะผู้พิพากษาจะกลายเป็นผู้ออกกฎหมาย ถ้าอำนาจนี้รวมเข้ากับอำนาจบริหารผู้พิพากษาก็อาจประพฤติตัวแบบรุนแรงและกดขี่... กรณีจะเป็นการอวสานของทุกสิ่งทุกอย่างถ้าอำนาจทั้งสาม นั่นคือ การตรากฎหมาย การบังคับตามมติมหาชน และการพิจารณาคดี

ของเอกชนได้ถูกใช้โดยบุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นที่ปรึกษาของบรรดาขุนนางหรือประชาชนก็ตาม วัตถุประสงค์ของมองเตสกีเออก็คือต้องการต่อต้านระบบการปกครองแบบทรราชย์ ผลก็คือสำหรับมองเตสกีเออแล้วกษัตริย์ต้องประนีประนอมกับแนวคิดเสรีภาพกล่าวคือต้องปล่อยให้สิทธิเสรีภาพบ้าง ในส่วนนี้ได้แสดงให้เห็นว่ามองเตสกีเออได้นำแนวคิดของจอห์น ล็อก มาใช้แต่เน้นถึงอำนาจในการตัดสินคดี (La Puissance du Juger) ซึ่งต้องแยกอำนาจตุลาการออกจากอำนาจของกษัตริย์โดยให้อำนาจตุลาการมีความเป็นอิสระดังที่มองเตสกีเออได้กล่าวว่า “อำนาจตัดสินคดีนี้ไม่ควรมอบให้แก่คณะบุคคลใดเป็นการถาวร แต่ควรให้ใช้อำนาจนี้โดยผ่านกลุ่มบุคคลที่ได้รับเลือกมาจากประชาชนในช่วงระยะเวลาหนึ่งของรอบปี ตามรูปแบบที่กำหนดโดยกฎหมาย เพื่อประกอบเข้ากันเป็นศาลซึ่งตั้งอยู่เพียงความจำเป็นเรียกร้องเท่านั้น” แสดงว่ามองเตสกีเออเป็นผู้ตั้งอำนาจตุลาการออกมาวิเคราะห์ว่าควรแยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหาร แต่มิได้เสนอให้แยกเป็นลักษณะขององค์กรใช้อำนาจตุลาการ โดยเฉพาะเท่านั้นซึ่งเห็นได้จากการที่เขามองว่าอำนาจในการตัดสินคดีเป็นการเกิดขึ้นเพียงชั่วคราวทำนองเดียวกับระบบลูกขุนของประเทศอังกฤษ

ดังนั้นในทรราชระบอบของมองเตสกีเออจึงยังไม่มีองค์กรตุลาการเป็นประจำเด่นชัด อย่างไรก็ตามแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเออแม้จะยังไม่ได้เสนอให้มีการกำหนดถึงองค์กรที่จะมาใช้ตุลาการอย่างเด่นชัดก็ตามแต่ตามแนวคิดของเขาก็ได้แสดงให้เห็นปรากฏอย่างเด่นชัดแล้วว่าอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการควรเป็นอิสระจากกัน โดยเน้นการควนและดูแลระหว่างทั้งสามอำนาจร่วมด้วย ในเวลาต่อมา เซอร์วิลเลียม แบล็คสโตน (Sir William Blackstone) ผู้พิพากษาชาวอังกฤษได้พัฒนาแนวคิดของมองเตสกีเออโดยเน้นความมีอยู่ของอำนาจตุลาการในลักษณะของอีกองค์กรหนึ่งนอกจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร และกลุ่มบุคคลที่ใช้อำนาจตุลาการนี้ต้องได้รับการแต่งตั้งเข้ามาโดยกษัตริย์แต่มิใช่จะให้พ้นอำนาจตามอำเภอใจ แต่แบล็คสโตนก็มีได้เสนอให้มีการกานและดูแลกันของอำนาจเขานำเสนอเพียงความอิสระของศาลเท่านั้น กล่าวได้ว่าแนวคิดของมองเตสกีเออได้มีอิทธิพลครอบงำระบบการเมืองในศตวรรษที่ 19 และต้นศตวรรษที่ 20 เป็นอย่างมาก โดยแนวคิดของเขาทำให้คนยุคหลัง ๆ มุ่งความสนใจไปสู่จุดเดียวกันคือเป็นการก่อให้เกิดขบวนการรัฐธรรมนูญนิยมขึ้น ซึ่งจะเห็นได้จากปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ.1789 มาตรา 16 ว่า “ไม่ว่าในสังคมใดก็ตามหากไม่มีการค้าประกันเสรีภาพของปวงชนและไม่มีการแบ่งแยกอำนาจแล้วไซ้ สังคมนั้นหากรัฐธรรมนูญไม่” หลักการดังกล่าวได้ ปรากฏเป็นรูปธรรมชัดเจนในการร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาเมื่อ ค.ศ.1787 ที่ได้มีการนำหลักการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเออมาใช้อย่างเคร่งครัด และยังคงมีอิทธิพลมาจนถึงปัจจุบัน

2. ความหมายของการแบ่งแยกอำนาจ

จากแนวคิดของมองเตสกีเอตามหนังสือว่าด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น ได้มีการนิยามความหมายของการแบ่งแยกอำนาจเป็นครั้งแรกคือ “ในทุกรัฐบาลมีอำนาจอยู่สามอำนาจคือ อำนาจนิติบัญญัติ (Legislative) เกี่ยวข้องกับสิ่งที่ขึ้นอยู่กับกฎหมายของชาติ และอำนาจบริหาร (Executive) เกี่ยวข้องกับเรื่องที่เกิดขึ้นอยู่กับกฎหมายของประชาชน” ซึ่งพบว่าเป็นการกล่าวซ้ำถึงแนวคิดของล็อค ซึ่งได้กล่าวถึงอำนาจบริหารที่รวมถึงอำนาจในการปกครองและพิจารณาคดีด้วยจึงถือเป็นการยอมรับในขณะนั้นว่ามีการแบ่งแยกอำนาจออกเป็นสองประเภทคืออำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารเท่านั้น ในขณะที่มองเตสกีเอก็ได้ให้คำนิยามใหม่ในครั้งที่สองโดยมีการจำกัดอำนาจบริหารให้มีขอบเขตแต่เพียงอำนาจในการปกครองด้านการจัดให้มีการมีความมั่นคงสาธารณะแต่ก็มีแจ้งชัดว่าอำนาจจัดให้มีการมีความมั่นคงสาธารณะมีความหมายรวมถึงกิจการภายในของรัฐด้วย และยังกล่าวถึงอำนาจจัดให้มีการมีความมั่นคงสาธารณะมีความหมายรวมถึงกิจการภายในของรัฐด้วย คืออำนาจในการตัดสินซึ่งเป็นการประสานแนวคิดของล็อคเข้ากับการแยกอำนาจตุลาการออกจากอำนาจกษัตริย์ อย่างไรก็ตาม ในเวลาต่อมามองเตสกีเอก็ได้ละเลยในการนิยามความหมายในการแบ่งแยกอำนาจที่ได้ให้ไว้ทั้งสองครั้ง แต่เขากลับใช้นิยามในทางปัจจุบันมากขึ้น โดยได้นิยามความหมายในการแบ่งแยกอำนาจอันได้แก่ อำนาจในการตรากฎหมาย อำนาจในการบังคับตามมติมหาชนและการพิจารณาคดีระหว่างเอกชน และเป็นที่แน่ชัดว่าอำนาจบริหารได้รวมถึงกิจการภายในและภายนอกด้วย ความหมายตามนัยหลังนี้เองที่มองเตสกีเอใช้ในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจของรัฐบาลและได้กลายมาเป็นพื้นฐานของแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจในปัจจุบันที่มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยมีการแยกองค์การการใช้อำนาจดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ภายใต้หลักการคานและดุลอำนาจระหว่างกันอันเป็นวัตถุประสงค์สำคัญในการป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้ปกครองที่จะส่งผลกระทบต่อเสรีภาพของประชาชนได้

3. สาระสำคัญของหลักการแบ่งแยกอำนาจ

มองเตสกีเอได้ยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจโดยได้กล่าวว่รัฐมีการใช้อำนาจอยู่สามประการด้วยกันคือ ประการแรกรัฐมีอำนาจออกกฎหมายมาบังคับการดำเนินชีวิตของประชาชนทั่วไป อำนาจในการออกกฎหมาย การแก้ไขกฎหมาย และการยกเลิกกฎหมายนั้นคือ อำนาจนิติบัญญัติ

ประการที่สอง รัฐมีอำนาจในการดูแลความปลอดภัยภายในและภายนอกประเทศ และใช้กำลังเพื่อให้ประชาชนเคารพกฎหมาย การกีดกันนี้เป็นการกีดกันที่เป็นการปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย

ประการสุดท้าย รัฐจำเป็นต้องจัดให้มีการลงโทษบุคคลเมื่อมีการกระทำผิดกฎหมาย และจัดให้มีการพิพากษาวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างเอกชนที่อยู่ใต้กฎหมาย

การที่สภาพในสมัยนั้นมองเตสกิเออได้เห็นว่าการใช้อำนาจนิติบัญญัติควรให้ประชาชนและกลุ่มอภิชนเป็นผู้ใช้อำนาจผ่านทางรัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสภาอภิชน (สภาสูง) และสภาประชาชน (สภาล่าง) ถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ส่วนอำนาจการบริหารควรอยู่ในมือของกษัตริย์โดยมีขุนนางเป็นผู้ช่วย และอำนาจตุลาการควรอยู่ในมือขององค์กรที่มีชองค์กรประจำแต่เป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นเป็นครั้งคราวเมื่อมีคดีเกิดขึ้นและสิ้นสุดลงเมื่อพิจารณาคดีเสร็จเพื่อให้คนทรงกล้วอำนาจของสถาบันมิใช่ตัวบุคคล

การที่กล่าวมาจะเป็นว่าการแบ่งแยกอำนาจย่อมหมายถึงองค์กรที่ใช้อำนาจด้วย โดยมีจุดมุ่งหมายมิให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งของรัฐมีอำนาจมากเกินไปจนเป็นการผูกขาด โดยได้มีการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจออกดังนี้

1. องค์กรนิติบัญญัติเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการตรากฎหมายซึ่งใช้อำนาจนิติบัญญัติ
2. องค์กรบริหารเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในการปกครองประเทศ
3. องค์กรตุลาการเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในการอำนวยความยุติธรรมเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้น

โดยหลักการและทฤษฎีนั้นการแบ่งแยกอำนาจไม่จำเป็นต้องไปที่จะต้องให้องค์กรผู้ใช้อำนาจทั้งสามมีความเท่าเทียมกัน อำนาจใดอำนาจหนึ่งอาจอยู่เหนืออีกอำนาจได้ แต่มีข้ออยู่เหนือกว่าในลักษณะที่เด็ดขาดสมบูรณ์กล่าวคือจะต้องมีมาตรการที่เป็นประกันในการดำเนินการตามอำนาจในแต่ละองค์กร คือมีการคานและดุลอำนาจ (Checks and Balances) ระหว่างกันและถือได้ว่าหัวใจสำคัญอีกประการหนึ่งของการแบ่งแยกการใช้อำนาจ ก็คือการคานและดุลอำนาจนั่นเอง

4. ระบบการปกครองตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ

การปกครองตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ เป็นการแบ่งอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่ละองค์กร โดยจะมีการตรวจสอบการใช้อำนาจซึ่งกันและกันได้ แบ่งเป็น

4.1 ระบบการปกครองที่ไม่มีมีการแบ่งแยกอำนาจ

จากระบบการปกครองที่มีหลายระบอบจึงไม่อาจทำให้หลักการแบ่งแยกอำนาจเกิดผลในทางปฏิบัติได้ในทุกกรณีไป กล่าวคือ หากเป็นประเทศที่ปกครองโดยระบบเผด็จการจะไม่มี

แบ่งแยกอำนาจ ซึ่งการใช้อำนาจอาจเกิดได้ในสองกรณีคือ การใช้อำนาจทั้งหมดไปรวมอยู่กับฝ่ายบริหาร หรือกรณีการใช้อำนาจทั้งหมดไปรวมอยู่ที่ฝ่ายนิติบัญญัติ

ระบบการปกครองที่อำนาจทั้งหมดไปรวมอยู่ที่ฝ่ายบริหารนั้นอาจเกิดขึ้นได้ทั้ง ๆ ที่มีสภานิติบัญญัติอยู่ กล่าวคือ สภานิติบัญญัติไม่สามารถใช้อำนาจส่วนของตนได้ตามความเป็นจริง แต่ในทางกฎหมายอำนาจนั้นยังมีอยู่ ส่วนระบบการปกครองที่อำนาจไปรวมอยู่ที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้แก่ ระบบการปกครองแบบรัฐสภาของรัฐสภา ซึ่งในระบบนี้ฝ่ายบริหารเป็นเพียงองค์กรหรือเครื่องมือของฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น โดยฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนฝ่ายบริหารได้ และฝ่ายบริหารไม่สามารถในการโต้ตอบคือไม่สามารถยุบสภาได้นั่นเอง

4.2 ระบบการปกครองที่มีการแบ่งแยกอำนาจ

ระบบการปกครองที่ใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจ เป็นการแยกการใช้อำนาจโดยองค์กรที่ไม่ใช่องค์กรเดียวกัน หรือไม่ใช้องค์กรใดองค์กรหนึ่งผูกขาดอำนาจไว้ แต่ทั้งนี้การใช้อำนาจก็ยังมีความสัมพันธ์กันอยู่คือมีการคานและดุลอำนาจระหว่างกัน และความสัมพันธ์นี้อาจแตกต่างกันไปตามระบบการปกครองซึ่งระบบเหล่านี้ได้แก่ ระบบประธานาธิบดี ระบบรัฐสภา และระบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี ระบบการปกครองตามหลักการแบ่งแยกอำนาจแบ่งออกได้เป็นสองระบบคือ ระบบการแบ่งแยกอำนาจออกไปค่อนข้างเด็ดขาด และระบบการแบ่งแยกอำนาจออกไปแบบไม่เด็ดขาดดังนี้

4.2.1 ระบบการแบ่งแยกอำนาจออกไปค่อนข้างเด็ดขาด

ระบบนี้มีการใช้อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศต่าง ๆ ในทวีปอเมริกา ระบบนี้คือระบบประธานาธิบดี ซึ่งในทางทฤษฎีถือว่าเป็นระบบที่มีการแบ่งแยกอำนาจการใช้ อำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการอย่างเด็ดขาด เนื่องจากที่มาของฝ่ายบริหารและที่มาของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นต่างมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทั้งสองฝ่าย จึงทำให้ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีอำนาจเต็มที่ในการทำหน้าที่ให้บรรดามวลประชชนที่ ได้เลือกตนเข้ามาเป็นผู้แทน จึงทำให้ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีอำนาจเต็มที่ในการทำหน้าที่ให้บรรดามวลประชชนที่ ได้เลือกตนเข้ามาเป็นผู้แทน จึงส่งผลให้ฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนฝ่ายบริหารเพราะมาจากการเลือกตั้งของประชาชน และขณะเดียวกันประธานาธิบดีก็ไม่มีอำนาจในการยุบสภาเนื่องด้วยฝ่ายนิติบัญญัติก็มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเช่นกัน จึงแสดงถึงมีการแบ่งแยกการใช้อำนาจระหว่างค่อนข้างเด็ดขาด

อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติจะเห็นว่าไม่ได้เป็นการแบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาดตามที่เข้าใจกันซึ่งจะพบว่าแม้โดยหลักการรัฐสภาจะเป็นผู้ริเริ่มในการจัดทำกฎหมาย แต่การจะเป็น

กฎหมายได้ประธานาธิบดีต้องเห็นชอบด้วย ขณะเดียวกันประธานาธิบดีก็อาจใช้สิทธิออกคำสั่งของฝ่ายบริหาร “Executive Order” ในการยับยั้งร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติที่เรียกว่า “Veto Right” โดยไม่ยอมลงนามในความเห็นชอบในร่างกฎหมายได้ นอกจากนั้นรองประธานาธิบดีจะเป็นประธานสภาสูง (Senate) โดยตำแหน่งอีกด้วยสำหรับการใช้อำนาจตุลาการเพื่อลงโทษบุคคลในทางอาญา ในกรณีมีเหตุอันควรฝ่ายบริหารโดยประธานาธิบดีก็อาจให้อภัยโทษแก่ผู้ต้องคำพิพากษาได้ การให้บุคคลออกจากตำแหน่งสำคัญ (Impeachment) สภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้ริเริ่มกล่าวหา แต่สภาสูงจะทำหน้าที่ในทางตุลาการที่จะลงโทษให้ออกส่วนศาลก็มีการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยการตีความกฎหมาย ในสหรัฐอเมริกากระยะหลังจึงเข้าใจกันดีโดยทั่วไปว่าอำนาจทั้งสามชนิดมิได้แบ่งแยกเป็นสามองค์กรโดยเด็ดขาด และในความเป็นจริงจะมีการใช้อำนาจโดยผสมกันได้โดยความสำคัญอยู่ในการจัดองค์กรและกลไกของรัฐ อันเป็นไปตามทฤษฎีการกระจายอำนาจเพื่อการคานและดุลกันมากกว่า

4.2.2 ระบบแยกอำนาจออกไปอย่างไม่เด็ดขาด

ระบบนี้ถือได้ว่าเป็นระบบที่มีการกระจายอำนาจหน้าที่ให้อำนาจรวมอยู่ที่บุคคลคนเดียวแต่เป็นการกระจายอำนาจในการทำงานให้เกิดความสมดุลในกลไกของรัฐ โดยเน้นหลักการคานและดุลอำนาจระหว่างกัน เนื่องจากวิวัฒนาการของสถาบันการเมืองต่าง ๆ จะเห็นได้ว่าการแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาดนั้นไม่สามารถทำให้รัฐปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพได้ ดังที่ปรากฏในระบบการปกครองของประเทศฝรั่งเศสที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดขอบเขตของการออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติว่าสามารถออกกฎหมายในเรื่องใดบ้าง และเรื่องที่อยู่นอกเหนือจากนั้นให้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารในการออกกฎหมาย หรือในกรณีที่ประธานาธิบดีในฐานะประมุขของรัฐมีอำนาจในการยุบสภาอันอาจเนื่องมาจากรัฐบาลมีนโยบายไม่ตอบสนองต่อนโยบายของประธานาธิบดีได้และในขณะเดียวกันฝ่ายนิติบัญญัติโดยสภาผู้แทนราษฎรก็สามารถตั้งกระทู้ถามหรือลงมติไม่ไว้วางใจประธานาธิบดีในสมัยประชุมของฝ่ายบริหารได้ในกรณีที่ประธานาธิบดีทรยศต่อชาติเป็นต้น

ในส่วนของประเทศอังกฤษที่เป็นต้นแบบของระบบรัฐสภา จะพบว่าในทางปฏิบัติอำนาจทั้งสามเข้ามาเกี่ยวข้องกันได้ กล่าวคือ มีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจกันได้ซึ่งเห็นได้จากการที่รัฐสภาสามารถตั้งกระทู้ถามหรือเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ ในขณะเดียวกันฝ่ายบริหารก็มีอำนาจในการยุบสภาได้เป็นต้น ดังนั้นจะเห็นได้ว่าระบบการปกครองมิได้มีลักษณะที่มีการแบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาดแต่อย่างใด แม้ในประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่มีระบบการแบ่งอำนาจอย่างเด็ดขาดแต่เมื่อได้ศึกษาในรายละเอียดแล้วก็จะพบว่าอำนาจต่าง ๆ ก็มี

ความสัมพันธ์กันได้ในบางประการเพื่อประสิทธิภาพในการดำเนินด้านต่าง ๆ ของรัฐนั่นเอง (อนันต์ ชวรินทร์, 2551, หน้า 15-22)

ทฤษฎีการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจการปกครองให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจบางส่วนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ไปดำเนินการจัดทำกิจกรรมบางอย่างได้อย่างอิสระภายใต้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยลำพัง อย่างไรก็ตาม ในการให้อิสระต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น รัฐบาลยังคงต้องสงวนบทบาทของตนเองไว้โดยยังคงมีหน้าที่ “กำกับดูแล” กิจกรรมที่ได้มอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการ ทั้งนี้ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็น “หน่วยงานทางปกครอง” ซึ่งเมื่อส่วนกลางมอบภารกิจบางอย่างให้ไปดำเนินการส่วนกลางก็ต้องมีหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าเป็นไปโดยถูกต้องและชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงได้แก่การที่รัฐ (ส่วนกลาง) เข้าไปตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์หลักที่สำคัญ คือเพื่อปกป้องประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประโยชน์มหาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กล่าวถึงการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่าสามารถทำได้ แต่ต้องทำเท่าที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม

ภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญได้ประกาศใช้บังคับได้มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ รวมทั้งมีการแก้ไขบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับหลักการที่บัญญัติไว้ในบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญดังกล่าวมาแล้ว

นอกเหนือจากการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรัฐ (ส่วนกลาง) แล้วรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังเพิ่มบทบัญญัติให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถใช้อำนาจของตนในการ “กำกับดูแล” การปฏิบัติงานของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ โดยสามารถเข้าชื่อกันขอให้ถอดถอนผู้ไม่สมควรดำรงตำแหน่งออกจากตำแหน่งได้

1.1 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรัฐ

มาตรา 281 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2550) ได้วางหลักการปกครองเกี่ยวกับท้องถิ่นไว้ว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่

ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

บทบัญญัติดังกล่าวหมายความว่า การที่รัฐบาลจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นซึ่งจะต้องไม่กระทบถึงการเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวกันของประเทศไทยดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 1 แห่งรัฐธรรมนูญ

สำหรับหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ได้แก่ การที่

ก. ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ย่อมมีสิทธิปกครองตนเอง

ข. ท้องถิ่นมีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น

ค. ท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครองท้องถิ่นของตนเอง

ง. ท้องถิ่นมีอิสระในการที่จะวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ ของท้องถิ่นของตน

จ. ท้องถิ่นมีอิสระในทางการภาษีอากรและการเงินแห่งท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐบาลเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถปกครองตนเองได้ตามหลักการปกครองตนเองดังกล่าวมาแล้วด้วยการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบมีสถานะเป็นนิติบุคคลและมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่รวมทั้งดำเนินกิจการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติอนุญาตไว้ด้วยตนเอง รัฐยังคงต้องมีอำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นเพื่อปกป้องรักษาประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและประโยชน์มหาชนเอาไว้

1.1.1 หลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรัฐนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ.2550) บัญญัติไว้ในมาตรา 282 วรรคสอง ว่า “การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจน สอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องเป็นไป

เพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้

ในการกำกับดูแลตามวรรคหนึ่ง ให้มีการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกไปปฏิบัติได้เอง โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างในระดับของการพัฒนาและประสิทธิภาพในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ โดยไม่กระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจดำเนินงานตามความต้องการ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานโดยประชาชนเป็นหลัก”

ลักษณะสำคัญของการกำกับดูแลคือต้องเป็นการดำเนินการที่มาจากส่วนกลางที่มีขึ้นเพื่อความเป็นเอกภาพของรัฐ และเพื่อปกป้องประโยชน์ส่วนรวมของรัฐ และนอกจากนี้การกำกับดูแลจะทำได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจหน้าที่นี้อย่างชัดเจน และการใช้อำนาจดังกล่าวต้องใช้เท่าที่จำเป็น โดยมีวัตถุประสงค์หลักที่สำคัญ คือ การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลจะไม่มีอำนาจในการควบคุม “ความเหมาะสม” ของการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่การกระทำนั้นชอบด้วยกฎหมายแล้ว ซึ่งต่างจาก “ผู้บังคับบัญชา” ในระบบราชการปกติที่สามารถออกคำสั่งเพื่อควบคุมความเหมาะสมของการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาได้

1.1.2 รูปแบบในการกำกับดูแล

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรัฐตามที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบที่ได้ปรับปรุงให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 282 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2550) สามารถแยกพิจารณาได้ 6 กรณี คือ การกำกับดูแลผู้บริหารท้องถิ่น การกำกับดูแลสภาท้องถิ่น การสั่งให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอยู่ในความควบคุมดูแลของส่วนกลางโดยตรง การกำกับดูแลทางกิจการ การกำกับดูแลการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นและการกำกับดูแลทางการคลัง (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2552, หน้า 187-190) ในการศึกษาครั้งนี้จะกล่าวถึงเฉพาะการกำกับดูแลทางการคลังเท่านั้น

(1) การกำกับดูแลด้วยการตรวจสอบทางการเงิน การบัญชีและทรัพย์สินต่าง ๆ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยวิธีการตรวจสอบทางการเงินการบัญชีและทรัพย์สินเป็นวิธีการตรวจสอบที่รัฐวางมาตรฐานหรือกำหนดแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีมาตรฐานเดียวกัน โดยมีรายละเอียดดังนี้ คือ

(1.1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด มาตรา 76 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 บัญญัติให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้วางระเบียบเกี่ยวกับการคลัง การงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การดำเนินกิจการ การพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด การจัดหาพัสดุ การจัดจ้าง และการให้ได้รับสวัสดิการของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยระเบียบดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงความเป็นอิสระ ความคล่องตัวและความมีประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย

(1.2) เทศบาล มาตรา 69 และมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้วางระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการคลังรวมถึงวิธีการงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุและการจ้างเหมา และนอกจากนี้ ยังได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจัดให้มีการตรวจสอบการคลัง การบัญชี หรือการเงินอื่น ๆ ของเทศบาลปีละครั้งด้วย

(1.3) องค์การบริหารส่วนตำบล มาตรา 88 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยวางระเบียบว่าด้วยการคลัง การงบประมาณ การโอนการจัดการทรัพย์สิน การซื้อ การจ้าง ค่าตอบแทน และค่าจ้าง หรืออาจออกระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานอื่น ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้องค์การบริหารส่วนตำบลต้องปฏิบัติด้วยก็ได้ โดยการออกระเบียบดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงความเป็นอิสระ ความคล่องตัวและความมีประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลด้วย

ส่วนการตรวจสอบการคลัง การบัญชี หรือการเงินอื่น ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นไปตามมาตรา 89 และมาตรา 37 แห่งกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล คือ ให้กระทรวงมหาดไทยจัดให้มีการตรวจสอบ การคลัง การบัญชี หรือการเงินอื่น ๆ ของสภาตำบล (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2552, หน้า 207-208)

2. ลักษณะและหลักการกระจายอำนาจ

ชูวงศ์ ฉายะบุตร, ธเนศวร์ เจริญเมือง และสันติทิพย์ ชวลิตธำรง มีมุมมองเกี่ยวกับหลักการกระจายอำนาจทางปกครองว่า มีลักษณะสำคัญคล้ายคลึงกันดังต่อไปนี้

- 1) มีการจัดตั้งองค์การขึ้นเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลาง หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ มีหน้าที่ งบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น
- 2) มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างใกล้ชิด ถ้าไม่มี

การเลือกตั้งคณะผู้ปกครองท้องถิ่นเลขก็ไม่จำเป็นว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

3) มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควร การกระจายอำนาจทางปกครองนั้นต้องกำหนดให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารงานหรือจัดกิจกรรมที่ได้รับมอบหมายได้เองพอสมควร คือ มีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เองด้วยงบประมาณ และเจ้าหน้าที่ของตนเอง

4) มีงบประมาณและรายได้เป็นของท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจปกครองนั้น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณของตนเอง ซึ่งแตกต่างหากจากจากส่วนกลาง โดยมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากรค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และทรัพย์สิน ตลอดจนเงินอุดหนุน (ถ้ามี) เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ

5) มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เป็นของท้องถิ่นของตนเอง นอกจากจะมีงบประมาณแยกออกเป็นสัดส่วนของตนเองแล้ว การกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมีเจ้าหน้าที่อันเป็นพนักงานของตนเองเป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด เจ้าหน้าที่เหล่านี้มิได้ขึ้นในสังกัดกระทรวง ทบวง ในส่วนกลางโดยตรง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้นนั่นเอง

นอกจากนี้ ประยูร กาญจนกุล ได้กล่าวว่า ลักษณะของการกระจายอำนาจ คือ มีองค์การจัดตั้งขึ้นเป็นนิติบุคคล มีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เองด้วยงบประมาณและบุคลากรของตนเอง กล่าวคือ ต้องมีรายได้และงบประมาณเป็นของตนเองแตกต่างหากจากส่วนกลาง และอาจได้รับเงินอุดหนุนจากส่วนกลางตามความจำเป็นของท้องถิ่นและมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง นอกจากนี้ผู้บริหารท้องถิ่นบางส่วนหรือทั้งหมดมาจากการเลือกตั้งของประชาชน

ยุทธนา นาคผล ได้สรุปหลักของการกระจายอำนาจ ว่ามีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ

1) มีความเป็นนิติบุคคล (Artificial Person) การกระจายอำนาจการปกครองนั้นจะต้องมีองค์การเป็นนิติบุคคลแตกต่างหากจากองค์การของรัฐบาลกลาง ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง ซึ่งองค์การเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานของตนเอง

2) มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน (Autonomy) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจในอิสระในการปฏิบัติการกิจของตนเองตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายเหนือการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ แต่อำนาจอิสระจะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตย (Unity and Sovereignty) ของประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งองค์การปกครอง

ส่วนท้องถิ่นมิใช่เป็นสถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่มีอำนาจหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติ และบริหารกิจการ

3) ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและผู้ที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นดังกล่าว ได้แก่ การมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น การใช้สิทธิในการเลือกตั้ง การสมัครเข้ารับเลือกตั้ง การถอดถอนผู้บริหาร การควบคุม ตรวจสอบ ตลอดจนการแสดงความคิดเห็นในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4) มิ่งบประมาณของตนเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง รวมถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วย

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีหลักการสำคัญคือ มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน มีรายได้เป็นของตนเอง มีบุคลากรของตนเอง มีอำนาจหน้าที่ในฐานะที่เป็นองค์กรนิติบุคคลและที่สำคัญคือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อนำไปสู่การปกครองตนเอง (Self Government)

4.1 รูปแบบของการกระจายอำนาจ

รูปแบบของการกระจายอำนาจ สามารถพิจารณาได้ ดังนี้

4.1.1 การกระจายอำนาจทางพื้นที่ หรืออีกนัยหนึ่งเรียกว่า การกระจายอำนาจทางเขตแดนซึ่งศ.ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ และแก้วคำ ไกรสรพงษ์ มองว่ามีที่มาจากแนวความคิดทางการเมืองซึ่งเน้นความสำคัญของการเลือกตั้ง โดยเห็นว่าหากเจ้าหน้าที่ทำการบริหารหรือปกครองท้องถิ่นได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลาง ก็จะเป็นการปกครองแบบรวมอำนาจ (Centralization) มิใช่การกระจายอำนาจ (Decentralization) ฉะนั้น การกระจายอำนาจทางพื้นที่จึงต้องมีการจัดตั้งองค์กรปกครองทางเขตแดน เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการเลือกตั้งผู้บริหาร มีเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่เป็นอิสระจากส่วนกลางไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลาง แต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะจัดทำกิจกรรมต่าง ๆ ด้วยตนเองและ มิ่งบประมาณของตนเองเพื่อใช้ในการจัดกิจกรรมเหล่านั้น โดยรูปแบบการกระจายอำนาจดังกล่าว มีความคล้ายคลึงกับรูปแบบการกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administrative decentralization) เป็นไปตามหลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) ให้แก่ส่วนภูมิภาค โดยที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้แทนราชการบริหารส่วนกลางที่ถูกส่งไปปฏิบัติราชการในเขตปกครองต่าง ๆ ของประเทศ ตัวแทนดังกล่าวถูกแต่งตั้งจากส่วนกลาง และยังคงอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลางเช่นเดิม เช่น การที่อธิบดีกรมป่าไม้มอบอำนาจการดูแลภารกิจบางประการของกรมป่าไม้ในจังหวัดให้กับป่าไม้จังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบ โดยที่อำนาจการตัดสินใจ

สุดท้ายยังอยู่ที่อธิบดีกรมป่าไม้ เป็นต้น หรือกรณีของผู้ว่าราชการจังหวัด แบบซีอีโอ (Chief Executive Officer: CEO) ในกรณีของประเทศไทยสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ก็จัดอยู่ในรูปแบบของการกระจายอำนาจทางบริหาร โดยที่หน่วยงานส่วนกลางมอบอำนาจการตัดสินใจในการบังคับบัญชาหน่วยงานในสังกัดที่อยู่ในภูมิภาคให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด

4.1.2 การกระจายอำนาจทางกิจการ หรืออีกนัยหนึ่งที่เรียกกันว่า การกระจายอำนาจทางบริการซึ่งศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ และ แก้วคำ ไกรสรพงษ์ ได้อธิบายว่าเป็นวิธีการกระจายอำนาจโดยมอบบริการสาธารณะอย่างหนึ่งให้องค์กรซึ่งมิได้อยู่ในสังกัดของส่วนกลางรับไปจัดทำด้วยเงินทุนและเจ้าหน้าที่ขององค์กรนั่นเอง บริการสาธารณะที่แยกมาจัดทำนั้นอาจเป็นบริการสาธารณะทางด้านเศรษฐกิจ สังคม กีฬา หรือวัฒนธรรม วิธีการกระจายอำนาจทางกิจการนี้ไม่ใช่การกระจายอำนาจทางปกครอง แต่เป็นการ “มอบ” ให้องค์กรของรัฐบาลไปจัดทำบริการสาธารณะโดยแยกออกมาเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐ มีทรัพย์สินของตนเองและมีผู้บริหารของตนเอง โดยนิติบุคคลกระจายอำนาจนี้จะต้องตกอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเช่นกัน สอดคล้องกับการกระจายอำนาจทางการเมืองเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ (Political decentralization) ของ ปธาน สุวรรณมงคล ที่มองว่าการกระจายอำนาจทางการเมืองเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) โดยการที่ผู้มีอำนาจรัฐในส่วนกลางมอบอำนาจหน้าที่และการตัดสินใจในบางภารกิจบางระดับ รวมถึงการจัดสรรทรัพยากรการบริหารจำนวนหนึ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐจัดตั้งขึ้น เพื่อให้กระทำการกิจบางอย่างแทนรัฐบาลกลาง โดยให้มีอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้นภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

นอกเหนือจากนี้ ปธาน สุวรรณมงคล ได้กล่าวถึง การกระจายอำนาจทางการเมืองว่าเป็นการกระจายอำนาจที่เกี่ยวข้องกับมิติที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

1) การกระจายภารกิจหน้าที่ รัฐได้มอบหมายภารกิจหน้าที่บางประการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบดำเนินการแทนรัฐ เช่น การจัดการศึกษาบางระดับ การให้บริการสาธารณสุข เป็นต้น

2) การกระจายอำนาจการตัดสินใจ ในภารกิจหน้าที่ที่รัฐบาลมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องมีความตัดสินใจอิสระ ในภารกิจหน้าที่นั้นด้วย

3) การกระจายทรัพยากรการบริหารเมื่อรัฐบาลมอบหน้าที่และอำนาจตัดสินใจไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วจะต้องมอบทรัพยากรการบริหาร ได้แก่ รายได้จากการจัดเก็บภาษีในเขต จำนวนบุคลากรที่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ด้วย

4) การกระจายการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการบ้านเมืองให้แก่ประชาชน เป็นการเปิดมิติให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่น โดยทางตรงและทางอ้อม เช่น การให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าซื้อที่ดินของนักรการเมืองท้องถิ่นที่มีความประพฤติ ที่ไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งต่อไป

5) การกระจายความรับผิดชอบที่โปร่งใสและตรวจสอบได้ การกระจายอำนาจหน้าที่และทรัพยากรการบริหารให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องควบคู่ไปกับการทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นมีความรับผิดชอบ (Accountability) ที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ด้วย โดยมีการกำกับดูแลจากรัฐและประชาชนในท้องถิ่นด้วย (โกวิทย์ พวงงาม, 2553, หน้า 38-42)

SPU CHONBURI