

บทที่ 3

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมาตรการทาง กฎหมายเกี่ยวกับการบังคับจัดเก็บภาษี ในต่างประเทศเปรียบเทียบกับประเทศไทย

การศึกษาข้อจำกัดบางประการด้านการคลัง ในงานวิจัยฉบับนี้ ผู้เขียนทำการศึกษา ปัญหาใน 3 ประการ ประการที่หนึ่ง ปัญหาการใช้จ่ายงบประมาณตามหลักความเป็นอิสระของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจำเป็นที่จะต้องศึกษาเปรียบเทียบหลักการปกครองท้องถิ่น และหลักการด้านการคลังและการใช้จ่ายงบประมาณของต่างประเทศ เพื่อนำมาวิเคราะห์ศึกษาเป็น แนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทย โดยจะศึกษาในเรื่องความเป็นอิสระด้านการ คลังและการใช้จ่ายงบประมาณ และหลักการควบคุมหรือกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านการคลังและการใช้จ่ายงบประมาณในต่างประเทศ ในส่วนนี้ผู้เขียนได้เลือกศึกษาหลักกฎหมาย ใน 2 ประเทศ ได้แก่ ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส เนื่องจากประเทศไทยได้รับอิทธิพลและ หลักการการปกครองท้องถิ่นจากประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นส่วนใหญ่ และประเทศญี่ปุ่น เนื่องจากเป็นประเทศที่ได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลายในด้านการพัฒนาหลักการปกครองส่วน ท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพ ปัญหาประการที่สอง ปัญหาในเรื่องการจัดเก็บรายได้ อย่างมีประสิทธิภาพ ในประเด็นที่องค์กรบริหารส่วนจังหวัดไม่มีอำนาจกำหนดเบี้ยปรับ เงินเพิ่ม แก่ผู้ที่ไม่ชำระภาษี บำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามที่องค์กรบริหารส่วนจังหวัดกำหนด ในส่วนนี้ผู้เขียนได้เลือก ศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีในประเทศฝรั่งเศส ประเทศออสเตรเลีย และประเทศ สหรัฐอเมริกา เปรียบเทียบประเทศไทย และปัญหาประการที่สาม ปัญหาในเรื่องการจัดเก็บรายได้ อย่างมีประสิทธิภาพในประเด็นที่องค์กรบริหารส่วนจังหวัดไม่มีอำนาจในการเรียกผู้มีหน้าที่ จัดเก็บค่าธรรมเนียม ตามมาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 มาได้ส่วน หรือแสดงพยานหลักฐาน เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบความถูกต้องของ ค่าธรรมเนียมที่องค์กรบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บ ในส่วนนี้ผู้เขียนได้ทำการศึกษาเฉพาะมาตรการ ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีในประเทศไทย เนื่องจากพบว่ามาตรการทางกฎหมายของ ประเทศไทยในปัจจุบันที่ผู้เขียนนำมาเปรียบเทียบนั้น มีความเหมาะสมเพียงพอที่จะนำมา ทำการศึกษาเปรียบเทียบแล้ว โดยไม่ต้องศึกษาเพิ่มเติมกฎหมายต่างประเทศอีก

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ

3.1 ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

การจัดโครงสร้างบริหารราชการส่วนท้องถิ่นประเทศฝรั่งเศส แบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ ได้แก่

รูปแบบที่หนึ่ง องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป

รูปแบบที่สอง องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

3.1.1 การปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป

มีการจัดตั้งกระจายอยู่ในพื้นที่ทั่วประเทศแบ่งโครงสร้างในระบบได้ 3 ชั้น คือ เทศบาล จังหวัด และภาค¹

3.1.1.1 เทศบาล (Commune) เป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เล็กที่สุดและเป็นองค์กรที่สามารถเข้าถึงประชาชนได้มากที่สุด เทศบาลเริ่มวิวัฒนาการมาจากเขตของศาสนาในช่วงศตวรรษที่ 12 เกิดการรวมกลุ่มของประชาชน (Commune) ขึ้นเพื่อรักษาผลประโยชน์ของชุมชนเป็นหลัก โดยใช้หลักการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนในพื้นที่ที่รวมตัวกัน โครงสร้างการบริหารงานภายในเทศบาล แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาเทศบาล ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ และนายกเทศมนตรี ทำหน้าที่ด้านการบริหาร²

สภาเทศบาล (Conseil Municipal) ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาล มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน โดยจำนวนสมาชิกจะถูกกำหนดไว้ตายตัวให้สอดคล้องกับจำนวนประชากรในพื้นที่ ยกตัวอย่าง เช่น เทศบาลที่มีประชากรต่ำกว่า 100 คน จะมีจำนวนสมาชิกสภาขึ้นต่ำได้ไม่เกิน 7 คน ในส่วนเทศบาลที่มีจำนวนประชากรอยู่ระหว่าง 20,000 – 29,999 คน สามารถมีสมาชิกสภาได้ 35 คน และเทศบาลที่มีจำนวนประชากรตั้งแต่ 300,000 คนขึ้นไป สามารถมีสมาชิกสภาได้มากที่สุด 69 คน มีวาระในการดำรงตำแหน่ง คราวละ 6 ปี

¹ นันทวัฒน์ บรมนนท์. (2561). *การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส*. กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง. หน้า 48.

² Hunt & Chander. (1993). *Local Government in Liberal Democracy: An Introductory Survey*. London: Routledge.

นายกเทศมนตรี (Mair) นายกเทศมนตรีมีที่มาจากการเลือกตั้งกันเองในสมาชิกสภาเทศบาล ภายหลังจากที่มีการประชุมสภาเทศบาลครั้งแรก นายกเทศมนตรีของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสทำหน้าที่ใน 2 สถานะ ดังนี้³

สถานะที่หนึ่ง นายกเทศมนตรีมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐ มีหน้าที่ในการรักษาความสงบภายในชุมชน การสำรวจสำมะโนประชากร การทะเบียน การเลือกตั้ง การเกณฑ์ทหาร เจ้าหน้าที่ด้านงานตำรวจ (Officers of the judicial police) ฯลฯ โดยทั่วไปแล้วหน้าที่ในฐานะตัวแทนรัฐจะถูกถ่ายโอนให้เจ้าหน้าที่เทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบ

สถานะที่สอง นายกเทศมนตรีมีฐานะเป็นตัวแทนของเทศบาลที่มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในสถานะที่สองนี้ นายกเทศมนตรีมีหน้าที่ในการขับเคลื่อนนโยบายหรือแผนการปฏิบัติงานที่ผ่านความเห็นชอบสภาเทศบาลรวมถึงมีอำนาจในการลงนามในสัญญาที่จะผูกพันกับเอกชน⁴ และสภาเทศบาลยังมีอำนาจในการแต่งตั้งเทศมนตรี เพื่อเป็นผู้ช่วยในการบริหารงานของนายกเทศมนตรี ทั้งนี้ เทศบาลแต่ละแห่งจะต้องมีเทศมนตรีอย่างน้อย 1 คน และมากที่สุดต้องไม่เกินร้อยละ 30 ของจำนวนสมาชิกเทศบาลทั้งหมด โดยนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีมีวาระในการดำรงตำแหน่ง คราวละ 6 ปี เช่นเดียวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งในปัจจุบันมีข้อกำหนดห้ามมิให้ประธานสภาภาค ประธานสภาจังหวัด สมาชิกสภายุโรป กรรมการธนาคารกลางยุโรป หรือกรรมการในสถานนโยบายการเงินการธนาคารเป็นนายกเทศมนตรีในคราวเดียวกัน⁵

อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 7 สิงหาคม 2015 – 991 หรือเรียกแบบย่อว่า NOTRe เป็นกฎหมายที่กำหนดอำนาจของเทศบาล โดยเทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวที่ยังคงมีหน้าที่ทั่วไปในการจัดบริการสาธารณะในทุกกิจการเหนือผลประโยชน์ของท้องถิ่น เว้นแต่จะมีกฎหมายยกเว้นอำนาจให้เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น และกล่าวถึงการรวมตัวกันเป็นกลุ่มของเทศบาลโดยให้มีอำนาจหน้าที่ร่วมกันในการพัฒนาเศรษฐกิจ การป้องกันน้ำท่วม การบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่ของเทศบาลยังมีปรากฏในกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับ หรืออาจจะพิจารณาจากงบประมาณที่เทศบาลจัดสรรหรืออาจเกิดจากกฎหมายกระจายอำนาจในแต่ละช่วงเวลา หรืออาจเป็นอำนาจดั้งเดิมของเทศบาล ดังนั้น จึงอาจแบ่งอำนาจหน้าที่ของเทศบาลได้ 2 แบบ คือ

³ วรรณภา ดิระสังขะ. (2562). *ฝรั่งเศส: สาธารณรัฐ รัฐธรรมนูญโครงสร้างสถาบันการเมืองการปกครอง*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

⁴ Loughlin, J. (2007). *Subnational Government: The French Experience*. New York : Palgrave Macmillan.

⁵ นันทวัฒน์ บรมนันทน์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 51 – 52.

แบบที่หนึ่ง อำนาจหน้าที่ดั้งเดิม เช่น อำนาจในการในการบำรุงรักษาทางในเขตเทศบาล หรืออำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อยในเขตเทศบาล เป็นต้นและแบบที่สอง อำนาจหน้าที่จากการกระจายอำนาจทั่วไป เช่น การกีฬา ท่าเทียบเรือ วัฒนธรรม การพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น ทางสาธารณสุข การผังเมือง สถานที่สาธารณะ การขนส่ง สุขอนามัยและสังคม ที่พักอาศัย และการเก็บขยะ เป็นต้น⁶

3.1.1.2 จังหวัด (Province) การปกครองท้องถิ่นรูปแบบจังหวัด เป็นเขตการปกครองที่ถูกกำหนดให้จัดตั้งขึ้นภายหลังจากการปฏิวัติฝรั่งเศส เมื่อปี ค.ศ. 1789 โดยรัฐบัญญัติลงวันที่ 8 มกราคม ค.ศ. 1790 กำหนดให้จังหวัด มีสถานะเป็นนิติบุคคลและเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 27 มกราคม ค.ศ. 2014 กำหนดให้จังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต้นเกี่ยวกับการช่วยเหลือด้านสังคม จนกระทั่งมีการตราบัญญัติ ลงวันที่ 7 สิงหาคม ค.ศ. 2015 เกี่ยวกับการจัดการ โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับสาธารณรัฐ ส่งผลให้จังหวัดถูกลดอำนาจลงและให้ใช้อำนาจร่วมกับภาค ⁷ ซึ่งจังหวัดจะเป็นองค์กรกลางที่เชื่อมระหว่างการปกครองระดับท้องถิ่นเข้ากับรัฐบาลกลาง ดังนั้น จังหวัดจึงไม่ใช่เขตการปกครองที่สะท้อนลักษณะทางชุมชน (artificial community) จังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่ถูกแต่งตั้งจากส่วนกลาง โดยประธานาธิบดี อยู่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่เป็นตัวแทนของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีในการกำกับดูแลการบริหารราชการของหน่วยการปกครองท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมายและดูแลผลประโยชน์ของชาติในพื้นที่นอกเขตเมืองหลวง โดยจะมีศาลว่าการจังหวัดเป็นศูนย์รวมในการเจรจาผลประโยชน์ของท้องถิ่น ซึ่งนักการเมืองท้องถิ่น ข้าราชการส่วนกลาง และชนชั้นนำในท้องถิ่นจะทำการตกลงเจรจาทางการเมืองและการบริหารงานท้องถิ่นร่วมกัน ต่อมาในปี ค.ศ.1982 เกิดการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินโดยการกระจายอำนาจ กล่าวคือรัฐบาลได้ถ่ายโอนอำนาจการบริหารจากผู้ว่าราชการจังหวัดไปยังประธานสภาจังหวัด ส่งผลให้ จังหวัดในฐานะหน่วยราชการส่วนภูมิภาคมีสถานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นด้วยในคราวเดียวกัน โดยการบริหารราชการของจังหวัดในฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น จะดำเนินการ โดยสภาจังหวัด ซึ่งมีสมาชิกสภาจังหวัดที่มาจาก การเลือกตั้ง โดยตรงจากประชาชน และมีประธานสภาจังหวัดเป็น

⁶ CMER. (2016). *Local and Regional Government in Europe: Structures and Competences*. Brussels: CCRE-CEMR. p.29

⁷ นันทวัฒน์ บรมานนท์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 57.

ประมุขฝ่ายบริหารทำหน้าที่อำนวยความสะดวกและประสานงานของคณะกรรมการประจำของสภาจังหวัด⁸

จากการปฏิรูปการบริหารราชการของท้องถิ่นดังกล่าว ส่งผลในปัจจุบันอำนาจหน้าที่ที่สำคัญของผู้ว่าราชการจังหวัดคงเหลืออยู่ 2 ประการ

ประการที่หนึ่ง ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐในจังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีหน้าที่ในการรักษาและดูแลผลประโยชน์ของพื้นที่นอกศูนย์กลางในฐานะตัวแทนของรัฐให้อยู่ในขอบเขตที่ชอบด้วยกฎหมาย รวมไปถึงการดูแลความสงบเรียบร้อยภายในจังหวัด และมีอำนาจในการลงนามแทนรัฐในสัญญา ที่ทำกับนิติบุคคลมหาชนอื่น

ประการที่สอง ทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาภายในจังหวัด เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการประจำที่ได้รับการแต่งตั้งมาจากรัฐบาล ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีอำนาจในการบังคับบัญชาข้าราชการจากทุกหน่วยงานทุกกระทรวงที่ได้รับการแต่งตั้งให้มาปฏิบัติหน้าที่ภายในจังหวัด ยกเว้น ข้าราชการทหาร ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการครู และพนักงานการสื่อสาร⁹

โครงสร้างของจังหวัด ประกอบด้วย สภาจังหวัด และประธานสภาจังหวัด

สภาจังหวัด ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งภายในจังหวัด โดยแต่ละจังหวัดจะแบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็นเขตๆ เรียกว่า Canton โดยแต่ละ Canton จะมีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 1 คน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี ซึ่งในแต่ละจังหวัดจะมีสมาชิกต่ำสุดไม่น้อยกว่า 13 คน และสูงสุดไม่เกิน 76 คน โดยนับตั้งแต่ ค.ศ.2015 เป็นต้นมา Canton ในฐานะเขต สามารถเลือกสมาชิกสภาจังหวัดได้ 2 คน เป็นชาย 1 คน และหญิง 1 คน โดยจะใช้วิธีการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในเขต Canton นั้น¹⁰ ซึ่งคุณสมบัติของผู้ที่จะสมัครเป็นสมาชิกสภาจังหวัดจะต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปี บริบูรณ์ จะต้องมิใช่คนต่างชาติหรือมีการเสียภาษีในเขตจังหวัดนั้น และจำนวน 3 ใน 4 ของสมาชิกสภาจังหวัดทั้งหมดต้องมีภูมิลำเนาในเขตจังหวัดนั้น ในการประชุมสภาจังหวัดสามารถให้ประชาชนเข้ารับฟังการประชุมได้ ในส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดหากจะเข้าร่วมฟังการประชุมจะต้องได้รับอนุญาตจากประธานสภาจังหวัดก่อน ทั้งนี้ สภาจังหวัดจะต้องจัดให้มีการประชุมไม่ต่ำกว่า เดือนละ 3 ครั้ง และอาจจัดให้มีการประชุมพิเศษได้ จากการร้องขอของสมาชิกสภาจังหวัดด้วยเสียงไม่ต่ำกว่า 1 ใน 3¹¹

⁸ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. (2556). รายงานการศึกษาคุณงาน ณ สำนักงานคณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนูญ สาธารณรัฐฝรั่งเศส โครงการอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย”. หน้า 15 – 16.

⁹ นันทวัฒน์ บรมนันท์. อ่างแล้วเชิงอรธที่ 1. หน้า 10 – 11.

¹⁰ นันทวัฒน์ บรมนันท์. อ่างแล้วเชิงอรธที่ 1. หน้า 57 – 60.

¹¹ นันทวัฒน์ บรมนันท์. อ่างแล้วเชิงอรธที่ 1. หน้า 58.

ประธานสภาจังหวัด มีที่มาจาก การเลือกตั้งกันเองในสมาชิกสภาจังหวัด มีวาระการดำรงตำแหน่ง คราวละ 4 ปี ประธานสภาจังหวัดทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารของจังหวัด ในวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ.1982 ได้มีรัฐบัญญัติให้ถ่ายโอนอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคมาให้ประธานสภาจังหวัด จึงทำให้ประธานสภาจังหวัดมีสถานะที่สำคัญ 2 ประการคือ

ประการแรก ทำหน้าที่เป็นประธานการประชุมสภาจังหวัด

ประการที่สอง ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของจังหวัดในฐานะที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประธานสภาจังหวัดจึงมีบทบาทในการจัดทำงบประมาณของจังหวัดและนำมติของสภาจังหวัดไปดำเนินการ

อำนาจหน้าที่ของจังหวัด

จังหวัดมีหน้าที่ที่สำคัญ ได้แก่ กางวางผังเมือง วัฒนธรรมและการท่องเที่ยว ความปลอดภัย กิจกรรมทางสังคมและสุขอนามัย เช่น การสงเคราะห์ผู้พิการ เด็ก และผู้สูงอายุ ในส่วนภารกิจที่เกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือทางสังคมซึ่งถือเป็นภารกิจที่มีความสำคัญของจังหวัดโดยสามารถพิจารณาได้จากงบประมาณรายจ่ายจังหวัดในปี ค.ศ. 2014 ซึ่งจัดสรรงบประมาณ ร้อยละ 14.8 ของงบประมาณจังหวัดในการให้ความช่วยเหลือผู้ตกงานและผู้มีรายได้น้อย ร้อยละ 29.20 ในการให้ความช่วยเหลือครอบครัวที่มีปัญหา ร้อยละ 7.8 ในการให้ความช่วยเหลือคนชรา ร้อยละ 7.2 ในการใช้จ่ายเกี่ยวกับการบริหารงานของจังหวัด ร้อยละ 8.9 ใช้จ่ายในการดูแลทางสาธารณะ ถนน สนามบินและท่าเรือ และร้อยละ 5.5 เป็นค่าใช้จ่ายด้านรถโดยสารสาธารณะสำหรับนักเรียนและบุคคลทั่วไป¹²

จากการศึกษาผู้วิจัยสามารถสรุป ได้ว่า อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสในช่วงก่อนการปฏิรูปในปี ค.ศ.1982 นั้น เป็นอำนาจที่รวมเบ็ดเสร็จทั้งการบริหารและการตรวจสอบกำกับดูแล ซึ่งภายหลังการปฏิรูปการกระจายอำนาจในปี ค.ศ.1982 อำนาจการบริหารแต่เดิมที่อยู่ในมือของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคที่ได้รับการแต่งตั้งมาจากรัฐบาล ได้ถูกโอนไปเป็นอำนาจของประธานสภาจังหวัด ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับเลือกจากสมาชิกสภาจังหวัดด้วยกันเอง ทั้งนี้ เมื่อมาพิจารณาถึงที่มาของสมาชิกสภาจังหวัดอันมีที่มาจากประชาชนในเขต (Canton) ทำการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดมานั้น เห็นว่า เป็นกระบวนการการบริหารที่ต้องการสะท้อนปัญหาและความต้องการของประชาชนได้ดียิ่งกว่าการบริหารโดยผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาล

3.1.1.3 ภาค การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบภาค เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 1950 ที่ต้องการให้มีหน่วยงานการบริหารราชการแผ่นดินขนาดใหญ่ เพื่อผลักดันภารกิจ

¹² นันทวัฒน์ บรมนนท์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 60 – 61.

ใหญ่ๆจากรัฐบาลอันเกินขีดความสามารถของจังหวัด¹³ เริ่มแรกในปี ค.ศ.1956 มีการจัดตั้งภาคขึ้น 22 แห่ง เป็นการรวมกลุ่มจังหวัดที่มีพื้นที่ติดต่อกัน 3 – 4 จังหวัด โดยกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่อยู่ในศูนย์กลางของแต่ละภาคเป็นผู้ว่าราชการภาคอีกตำแหน่ง ซึ่งในขณะนั้นภาคยังไม่มีสถานะทางกฎหมาย มีฐานะเป็นองค์การมหาชนอิสระ (Etablissement Public) ทำหน้าที่ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตของภาค ต่อมาได้มีการตรารัฐบัญญัติ ลงวันที่ วันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 ในการจัดตั้งภาค ภาคจึงได้รับการรับรองสถานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 72 ว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารงานของตนเองได้อย่างอิสระ โดยสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งและมีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎเกณฑ์เพื่อให้สามารถใช้อำนาจหน้าที่ของตนได้” ส่งผลให้ภาคมีสภาภาคที่มาจากเลือกตั้ง¹⁴ โครงสร้างของภาค แบ่งออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่หนึ่ง สภาภาค ประกอบด้วยสมาชิกสภาภาคที่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ใช้เขตจังหวัดที่อยู่ตามภาคเป็นเขตจังหวัด สามารถมีสมาชิกน้อยที่สุดไม่ต่ำกว่า 43 คน และมากที่สุดไม่เกิน 209 คน มีวาระการดำรงตำแหน่งไม่เกิน 6 ปี สภาภาคมีหน้าที่ที่สำคัญในฐานะการเป็นฝ่ายสภามีหน้าที่สำคัญในการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายของภาค การให้ความเห็นชอบแผนการพัฒนากภาคภายใต้กรอบแผนพัฒนาแห่งชาติ (National Plan) การกำหนดวิธีการบริหารงาน เป็นต้น¹⁵

ส่วนที่สอง ประธานสภาภาค ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารของภาค มีที่มาจาก การเลือกตั้งของสมาชิกด้วยกันเอง มีวาระการดำรงตำแหน่ง คราวละ 6 ปี ประธานสภาภาคมีหน้าที่ในการเรียกประชุมสภาภาค และมีหน้าที่ปฏิบัติตามมติของสภาภาค โดยเฉพาะในเรื่องของงบประมาณ และยังมีอำนาจในการแต่งตั้งข้าราชการที่ปฏิบัติงานในภาคด้วย¹⁶

ส่วนที่สาม คณะกรรมการเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยคณะกรรมการชุดนี้จะเป็นคณะกรรมการที่มีอยู่ประจำในแต่ละภาค มีวาระการดำรงตำแหน่ง คราวละ 6 ปี โดยที่รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 12 ตุลาคม 2010 กำหนดให้คณะกรรมการในแต่ละภาคต้องประกอบด้วยตัวแทน 4 ประเภท ดังนี้

ประเภทที่หนึ่ง ตัวแทนจากวิสาหกิจและผู้ประกอบอาชีพอิสระ

¹³ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2546). *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

¹⁴ นันทวัฒน์ บรมนันท์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 62.

¹⁵ นันทวัฒน์ บรมนันท์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 64 – 66.

¹⁶ นันทวัฒน์ บรมนันท์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 65.

ประเภทที่สอง ตัวแทนสหภาพแรงงาน

ประเภทที่สาม ตัวแทนองค์กรที่มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมของภาค

ประเภทที่สี่ ผู้ทรงคุณวุฒิต่างๆ

คณะกรรมการ เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาให้คำแนะนำแก่ประธานสภาภาค และสภาภาค ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมต่างๆ

อำนาจหน้าที่ของภาค

รัฐบัญญัติลงวันที่ 7 สิงหาคม ค.ศ. 2015 กำหนดให้ภาคมีหน้าที่ ในการจัด ทำแผนต่างๆ ที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในระดับเทศบาลและจังหวัดที่อยู่ในเขตภาค และมีหน้าที่ในการกำหนดแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจ เช่น การจัดรูปที่ดิน การช่วยเหลือวิสาหกิจ เอกชนการจัดทำแผนภาค การศึกษาระดับมัธยม การขนส่ง วัฒนธรรมและการท่องเที่ยว การฝึกอาชีพการทำอากาศยาน เป็นต้น ทั้งนี้ ตามรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 27 มกราคม ค.ศ. 2014 ยังให้สภาภาคมีหน้าที่ด้านการบริหารจัดการเงินทุนเพื่อโครงสร้างพื้นฐานยุโรป ซึ่งเดิมนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐ¹⁷

ตัวอย่าง อำนาจและภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส¹⁸

¹⁷ CEMR. *Supra*. p.30

¹⁸ J. Loughlin. (2007). *Subnational Government*. New York: Palgrave Macmillan. อ้างถึงใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, วสันต์ เหลืองประภัสร์, สุวดี โภชนพันธุ์, อลงกรณ์ อรรถแสง, มรุฒ วันทนาการ, และจรงค์ จารุพันธุ์งาม. (2564). *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ตารางที่ 1 ด้านเศรษฐกิจ

เทศบาล	จังหวัด	ภาค
<p>- ให้การสนับสนุนภาคในเรื่องการจัดสรรเงินอุดหนุน รวมถึงการช่วยเหลือทั้งทางตรงและทางอ้อม</p> <p>การช่วยเหลือทางตรง เช่น ยกเว้นการเก็บค่าธรรมเนียม การก่อตั้งกิจการ การปรับปรุงอัตราดอกเบี้ย การออกเงินล่วงหน้า การให้ยืมเงิน เป็นต้น</p> <p>การช่วยเหลือทางอ้อม เช่น การเข้าเป็นผู้ค้ำประกันในกู้ยืมเงินของภาคเอกชนแก่วิสาหกิจเอกชนต่างๆ การยกเว้นภาษีประกอบวิชาชีพ การให้เช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อทำอุตสาหกรรมในราคาถูก</p> <p>- ดำเนินการผ่านความร่วมมือระหว่างเทศบาลในการพัฒนาพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งร่วมกัน</p> <p>- ให้ความช่วยเหลือธุรกิจในพื้นที่ที่ประสบปัญหา</p>	<p>- สนับสนุนงานด้านการจัดสรรเงินอุดหนุน และความช่วยเหลือทางตรง เช่น การปรับปรุงอัตราดอกเบี้ย การออกเงินล่วงหน้า การเก็บค่าธรรมเนียมในการก่อตั้งกิจการ การให้ยืมเงิน</p> <p>ความช่วยเหลือทางอ้อม เช่น การยกเว้นภาษีประกอบวิชาชีพ การให้เช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อทำอุตสาหกรรมในราคาถูก การเข้าไปเป็นผู้ค้ำประกันการกู้ยืมเงินของภาคเอกชนแก่วิสาหกิจเอกชนต่างๆ</p> <p>- การให้ความช่วยเหลือด้านการเงินโดยตรงแก่ธุรกิจในพื้นที่ที่ประสบปัญหา</p>	<p>- การส่งเสริมธุรกิจท้องถิ่น และการสร้างงาน</p> <p>- การช่วยเหลือและจัดสรรเงินอุดหนุนทางตรง เช่น การยกเว้นค่าธรรมเนียมในการก่อตั้งกิจการ การออกเงินล่วงหน้า การให้ยืมเงิน การปรับปรุงอัตราดอกเบี้ย การช่วยเหลือทางอ้อม เช่น การยกเว้นภาษีประกอบวิชาชีพ การให้เช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อทำอุตสาหกรรมในราคาถูก การเข้าเป็นผู้ค้ำประกันการกู้ยืมเงินของภาคเอกชนแก่วิสาหกิจเอกชนต่างๆ</p>

ตารางที่ 2 ด้านการผังเมือง ที่พักอาศัย และทางสัญจร

เทศบาล	จังหวัด	ภาค
<ul style="list-style-type: none"> - ควบคุมและออกใบอนุญาตในงานก่อสร้าง - จัดทำแผนการถือครองที่ดิน - จัดทำแผนพัฒนาที่พักอาศัยร่วมกับวิสาหกิจอื่นๆ - จัดทำแผนพัฒนาขององค์กรความร่วมมือระหว่างเทศบาล - จัดทำแผนแม่บทด้านการผังเมือง - ด้านการสัญจร มีอำนาจในการดูแลรักษาทางหลวงแผ่นดิน 	<ul style="list-style-type: none"> - ให้คำปรึกษาในโครงการพัฒนาเมืองที่จังหวัดทำการลงทุน - ดูแลรับผิดชอบถนนที่อยู่ในความรับผิดชอบของจังหวัด - เข้าร่วมและให้คำปรึกษาด้านการผังเมืองและแผนการถือครองที่ดินของเทศบาล - มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลพื้นที่สีเขียว 	<ul style="list-style-type: none"> - การดูแลสิ่งแวดล้อมรวมถึงสาธารณสมบัติของแผ่นดิน - การพิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนการถือครองที่ดิน - แผนแม่บทด้านการผังเมืองของเทศบาล และแผนพัฒนาขององค์กรความร่วมมือระหว่างเทศบาล - การพัฒนาชุมชน วัสดุก่อสร้างอาคารหรือการพลังงานร่วมกับรัฐ (เฉพาะที่ดินขนาดใหญ่)

ตารางที่ 3 ด้านวัฒนธรรม

เทศบาล	จังหวัด	ภาค
<ul style="list-style-type: none"> - จัดตั้งสถานศึกษาสาธารณะเพื่อส่งเสริมการสอนดนตรี การละคร การสอนศิลปะ - การจัดให้มีห้องสมุดเทศบาล และการสนับสนุนด้านการเงิน - การดูแลข้อมูลหอจดหมายเหตุในพื้นที่ของตนเอง รวมถึงข้อมูลของรัฐที่ส่งมาจากส่วนกลาง 	<ul style="list-style-type: none"> - มีหน้าที่ในการจัดให้มีพิพิธภัณฑ์ในเขตพื้นที่ โดยรัฐจะเป็นผู้ควบคุมการจัดระบบ ในส่วนบุคลากรจะเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ (จังหวัด) - ดูแลข้อมูลหอจดหมายเหตุในพื้นที่ของตนเอง ทั้งข้อมูลของรัฐที่มาจากส่วนกลาง เช่น ข้อมูลของคนในพื้นที่และข้อมูลงานทะเบียนต่างๆ 	<ul style="list-style-type: none"> - การดูแลข้อมูลหอจดหมายเหตุในพื้นที่ของตนทั้งข้อมูลของรัฐที่มาจากส่วนกลาง เช่น ข้อมูลของคนในพื้นที่และข้อมูลงานทะเบียนต่างๆ - การจัดตั้งสถานศึกษาสาธารณะ เพื่อส่งเสริมการเรียนการสอนศิลปะ ดนตรี และละคร - จัดให้มีพิพิธภัณฑ์ในพื้นที่ โดยรัฐจะเป็นผู้ควบคุมการจัดระบบ ในส่วนบุคลากร

<p>เช่น ข้อมูลเฉพาะของคนในพื้นที่ และงานทะเบียน</p> <p>- จัดให้มีพิพิธภัณฑ์ในเขตพื้นที่ของตน โดยรัฐจะเป็นผู้ควบคุมการจัดระบบ แลดูแลบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น (เทศบาล)</p>	<p>- การจัดตั้งสถานศึกษา สาธารณะ เพื่อส่งเสริมการเรียนการสอนศิลปะ ดนตรี และละคร</p>	<p>จะเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ (ภาค)</p>
---	---	--

ตารางที่ 4 ด้านการขนส่ง

เทศบาล	จังหวัด	ภาค
<p>- รับผิดชอบดูแลท่าเรือพาณิชย์</p> <p>- ดูแลการขนส่งภายใน ด้วยการจัดให้มีสหการ โดยการจัดตั้งองค์การขึ้นมา ดำเนินการ หรือให้สัมปทาน บริการสาธารณะส่วนการขนส่งทางบกนอกเขตเมือง</p>	<p>- การจัดให้มีและดำเนินการ กิจกรรมรถรับส่งนักเรียน</p> <p>- การจัดให้มีการขนส่งทางบก นอกเขตเมือง เช่น รถประจำทาง โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากเทศบาลที่เกี่ยวข้อง</p> <p>- บริหารท่าเรือพาณิชย์เพื่อการพาณิชย์และกิจการประมง</p> <p>- อาจจัดให้มีสนามบินพลเรือน</p>	<p>- การจัดทำแผนการขนส่งของภาค</p> <p>- การจัดให้มีคลองและท่าเรือขนาดเล็กและระบบการเดินเรือภายในเขตคลองและท่าเรือนั้นด้วย</p> <p>- จัดให้มีการกำหนด โครงสร้างและเครือข่ายของการขนส่งทางรถไฟที่เป็นประโยชน์ต่อภาคไว้ในแผนพัฒนาภาคว่าด้วยการขนส่ง โดยต้องหารือกับสภาจังหวัดและเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในด้านดังกล่าว และต้องทำสัญญากับการรถไฟแห่งประเทศไทย ในการจัดให้มีการขนส่งทางรถไฟภายในภาค</p>

ตารางที่ 5 ด้านสุขอนามัยและสังคม

เทศบาล	จังหวัด	ภาค
<ul style="list-style-type: none"> - จัดทำแฟ้มประวัติด้านสวัสดิการสังคมในชุมชนเพื่อเสนอต่อหน่วยงานรัฐ - ทำความตกลงกับรัฐในการขอทำภารกิจบางด้านแทนรัฐ - จัดตั้งและสนับสนุนทางการเงินให้แก่หน่วยงานด้านสุขอนามัยและการป้องกันโรค 	<ul style="list-style-type: none"> - ให้การสนับสนุนงานป้องกันและรักษาโรคร้ายแรง - ส่งเสริมสุขภาพของเยาวชนและครอบครัว - เป็นหน่วยงานหลักในการส่งเสริมด้านสวัสดิการ เช่น งานบริการสังคม ให้แก่ คนพิการ ครอบครัว เยาวชน และผู้สูงอายุ การรักษาพยาบาล 	<ul style="list-style-type: none"> - ภาคอาจทำการแทรกแซงการดูแลสุขภาพของประชาชน ภายใต้การหารือและการทำข้อตกลงร่วมกับรัฐเมื่อมีความจำเป็นหรือเหตุเร่งด่วน

ตารางที่ 6 ด้านสิ่งแวดล้อม

เทศบาล	จังหวัด	ภาค
<ul style="list-style-type: none"> - ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับแผนการท่องเที่ยวจังหวัด - การจัดให้มีน้ำประปาและการรักษาความสะอาด - เสนอและทำข้อตกลงร่วมเพื่อกำหนดเขตอนุรักษ์สถาปัตยกรรมและโบราณสถาน - การเก็บขยะมูลฝอยและดูแลรักษาพื้นที่สาธารณะในเขตเทศบาล 	<ul style="list-style-type: none"> - ภารกิจในการดูแลพื้นที่ป่าเพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชน - การดับเพลิง พร้อมทั้งให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับสาธารณภัย เช่น อุทกภัย วาดภัย เป็นต้น - การดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ - การป้องกันดูแลสถานที่ท่องเที่ยวที่เป็นธรรมชาติต่างๆ - การกำหนดแผนและเส้นทางการท่องเที่ยวทางเท้า 	<ul style="list-style-type: none"> - ยกร่างแผนพัฒนาภาคเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน - กำหนดเขตเพื่อการอนุรักษ์สถานะนิเวศน์ - อาจจัดตั้งอุทยาน ได้ ตามบทบัญญัติในมาตรา 29-4 แห่งรัฐธรรมนูญตีลงวันที่ 7 มีนาคม ค.ศ.1983 - การปรับปรุงรักษาสภาพแวดล้อม และการต่อต้านมลพิษทางอากาศและทางเสียง

ตารางที่ 7 ด้านการศึกษา

เทศบาล	จังหวัด	ภาค
<ul style="list-style-type: none"> - การจัดการศึกษาระดับอนุบาลและประถมศึกษา โดยสามารถจัดตั้งโรงเรียนได้โดยได้รับความเห็นชอบจากตัวแทนของรัฐ - การปรับชั่วโมงเรียน และเพิ่มเติมกิจกรรมพิเศษนอกหลักสูตร - การจัดหลักสูตรฝึกอบรม 	<ul style="list-style-type: none"> - การจัดให้มีหอสมุดกลางของจังหวัด การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ - รับผิดชอบการก่อสร้าง การซ่อมแซม การจัดหาวัสดุ อุปกรณ์ และการบริหารโรงเรียนในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น - การเพิ่มเติมกิจกรรมพิเศษนอกหลักสูตร - การให้ความช่วยเหลือด้านการลงทุนในสถานศึกษาระดับมัธยมศึกษา 	<ul style="list-style-type: none"> - การกำหนดนโยบายด้านการศึกษาอบรม - รับผิดชอบด้านการก่อสร้าง ซ่อมแซม การจัดหาวัสดุ อุปกรณ์ และการบริหารโรงเรียนในการศึกษาระดับมัธยมศึกษา

3.1.2 การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือกลุ่มที่เป็นเมืองใหญ่และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในดินแดนโพ้นทะเล

กลุ่มที่เป็นเมืองใหญ่ ได้แก่ เขตนครปารีส, เมืองใหญ่ (เมือง Lyon เมืองMarseille) และเกาะ Corse

3.1.2.1 นครปารีส

นครปารีส เป็นเมืองหลวงของประเทศฝรั่งเศส มีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ตั้งอยู่ในภาค Ile de france ซึ่งภายหลังจากการกระจายอำนาจใน ปี ค.ศ.1982 ได้มีการถ่ายโอนอำนาจเขตในการบริหารระดับจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น ส่งผลให้นครปารีสมี 2 สถานะ คือ มีสถานะเป็นเทศบาลนครปารีสและจังหวัดปารีส¹⁹

1) เทศบาลนครปารีส

¹⁹ วรรณภา ดิระสังขะ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 3. หน้า 247.

กฎหมายปี ค.ศ.1975 กำหนดให้นครปารีส มีเทศบาลเมืองปารีสโดยให้มีโครงสร้างการบริหารเช่นเดียวกันกับเทศบาลทั่วไป ประกอบไปด้วย สภานครปารีสมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ประกอบด้วยสมาชิกสภา จำนวน 163 คน ซึ่งจะทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติในส่วนฝ่ายบริหารจะนำโดยนายกเทศมนตรี จำนวน 1 คน ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารมีที่มาจากการที่สภาเมืองปารีสเลือกตั้งทางอ้อมซึ่งเลือกจากสมาชิกสภาด้วยกันเอง อำนาจโดยทั่วไปของนายกเทศมนตรีนครปารีส จะมีอำนาจทั่วไปเช่นเดียวกับนายกเทศมนตรีในเทศบาลทั่วไป แต่จะมีการกำหนดภารกิจด้านกิจการตำรวจท้องถิ่น (municipal police) เช่น การดูแลด้านการจราจร การรักษาความสะอาดของถนน การรักษาความเป็นระเบียบของตลาด ฯลฯ²⁰

2) จังหวัดปารีส

นครปารีสนอกจากจะมีสถานะเป็นเทศบาลแล้ว ยังมีสถานะเป็นราชการส่วนภูมิภาคในรูปแบบจังหวัดด้วย เรียกว่านครปารีส ซึ่งรัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทยจะแต่งตั้งผู้ว่าราชการนครปารีส เพื่อทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของนครปารีสในฐานะที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกชั้น ซึ่งนครปารีสมีสถานะเป็นจังหวัดมาตั้งแต่มีการออกกฎหมายกลางเกี่ยวกับจังหวัดเมื่อปี ค.ศ.1871 จนกระทั่งมีการกระจายอำนาจในปี ค.ศ.1982 ได้เกิดกระบวนการถ่ายโอนอำนาจเขตการบริหารของจังหวัดให้เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น ส่งผลให้สภานครปารีสและนายกเทศมนตรีนครปารีส ทำหน้าที่สภาจังหวัด และประธานสภาจังหวัดไปในขณะเดียวกัน และยังได้มีการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด มาเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีนครปารีส

ทั้งนี้ ในกฎหมายฉบับลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ.1982 ยังได้กำหนดแบ่งเขตนครปารีสออกเป็นเขต จำนวน 20 เขต โดยแต่ละเขตจะมีโครงสร้างการบริหารที่ประกอบไปด้วยสภาเขตและนายกเทศมนตรีเขต สภาเขตประกอบไปด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ สมาชิกสภาเมืองปารีส ผู้ได้รับการเลือกตั้งในเขตนั้น และสมาชิกสภาเขต มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในเขตนั้น ซึ่งจำนวนสมาชิกสภาเขตจะพิจารณาจากจำนวนสมาชิกสภาเมืองปารีส โดยสมาชิกสภาเขตจะมีจำนวนสมาชิกเป็นสองเท่าของจำนวนสมาชิกสภานครปารีสในเขตนั้น โดยต้องมีสมาชิกสภาเขตขั้นต่ำไม่น้อยกว่า 10 คน แต่มากที่สุดไม่เกิน 40 คน ในส่วนนายกเทศมนตรีเขตจะมีที่มาจากการเลือกสมาชิกสภาเขตคนหนึ่งที่เป็นสมาชิกสภานครปารีสในเขตนั้น ซึ่งสภาเขตต้องดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ ในส่วนด้านการบริหารงบประมาณ สภานครปารีสจะทำการ

²⁰ วรณภา ศิริสังขะ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 3. หน้า 74.

พิจารณางบประมาณครั้งนี้ งบประมาณของจังหวัดปารีสงบประมาณของเทศบาลนครปารีส และ งบประมาณในกิจการด้านตำรวจ ซึ่งเป็นระบบงบประมาณที่แยกขาดออกจากกันอย่างสิ้นเชิง²¹

3.1.2.2 เมืองใหญ่ (เมือง Lyon และ เมือง Marseille)

แต่เดิมนั้น เมือง Lyon และ เมือง Marseille มีโครงสร้างการบริหารงานเหมือนเทศบาลอื่นทั่วไป ต่อมามีการออกรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ.1982 เพื่อจัดระบบบริหารงาน ในเมือง Lyon และ เมือง Marseille ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดเพิ่มจำนวนสมาชิกสภาเทศบาล เมือง Lyon ให้มีจำนวนเพิ่มเป็น 73 คน และสมาชิกสภาเทศบาลเมือง Marseille ให้มีจำนวนเพิ่มเป็น 101 คน และมีการกำหนดแบ่งย่อยพื้นที่ออกเป็นเขตเช่นเดียวกันกับนครปารีส โดยเมือง Lyon จะแบ่งพื้นที่ออกเป็น 9 เขต ในส่วน เมือง Marseille จะแบ่งพื้นที่ออกเป็น 16 เขต และเขตต่างๆก็จะอยู่ภายใต้การบริหารของสภาเขตและนายกเขต เหมือนการบริหารงานของเมืองปารีส²²

3.1.2.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่โพ้นทะเล เกาะ Corse

เกาะ Corse เป็นเกาะที่ตั้งอยู่บริเวณทางตอนใต้ของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีสถานะเป็นภาคที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างไปจากภาคอื่นๆ โดยจะมีโครงสร้างการบริหารที่ประกอบด้วยฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภาเกาะ Corse มีสมาชิกสภา จำนวน 51 คน ซึ่งมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี และฝ่ายบริหารจะมีประธานสภา Corse ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ซึ่งมีที่มาจากการเลือกตั้งกันเองในสมาชิกสภา เกาะ Corse โดยประธานสภา Corse จะมีคณะทำงานประกอบไปด้วย รองประธานสภา และผู้ช่วยประธานสภา จำนวน 6 คน ทั้งนี้ นอกจากสภาเกาะ Corse แล้ว ในกฎหมายฉบับลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ.1982 มาตรา 38 ยังกำหนดให้เกาะ Corse มีสภาอีก 2 สภาเพื่อทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาให้แก่สภา Corse ได้แก่ สภาเศรษฐกิจและสังคม และสภาวัฒนธรรม²³

3.1.2.4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ในดินแดนโพ้นทะเล

ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศสาธารณรัฐ ที่ตั้งอยู่นอกเขตประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสภาคพื้นทวีป มีอยู่ 10 แห่ง ได้แก่ La Guadeloupe, La Guyane, La Martinique, La Reunion, Mayotte ,Saint-Barthelemy, Saint Martin, Saint- Pierre-et-Miquelon, หมู่เกาะ Wallis และหมู่เกาะ Futuna และ La Polynesie Francaise รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส มาตรา 73 ได้บัญญัติให้ La Guadeloupe และ La Reunion มีสถานะเป็นจังหวัดโพ้นทะเล และภาคโพ้นทะเลและบัญญัติ ให้ Mayotte มีสถานะเป็นจังหวัดโพ้นทะเล แต่มีการจัดโครงสร้าง

²¹ วรรณภา ติระสังขะ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 3. หน้า 248-249.

²² นันทวัฒน์ บรมนนท์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 76-77.

²³ นันทวัฒน์ บรมนนท์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 77-78

การบริหาร อำนาจหน้าที่และการดำเนินการต่างในลักษณะเดียวกันกับภาค ในส่วน Martinique และ La Guyane มีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดี่ยว มีอำนาจเหมือนจังหวัดและภาค โป้นทะเล และในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส มาตรา 74 ได้บัญญัติให้ La Polynesie Francaise, Saint-Barthelemy, Saint Martin, Saint- Pierre-et-Miquelon หมู่เกาะ Wallis และ หมู่เกาะ Futuna มีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโพ้นทะเล โดย การปกครองท้องถิ่นของแต่ละที่จะมีความแตกต่างกันไปในแต่ละดินแดน²⁴

3.1.3 หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้รับการยอมรับในระดับรัฐธรรมนูญ ตามที่ปรากฏในคำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ 82 -137 ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1982 ดังนี้ “หากกฎหมายสามารถกำหนดเงื่อนไขความเป็นอิสระในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ก็จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า กฎหมายนั้นจะต้องเคารพต่ออำนาจรัฐ การแทรกแซงของฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องเป็นไปตามที่ มาตรา 72 แห่งรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้” หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นหลักการที่คุ้มครองให้รัฐไม่เข้ามาแทรกแซงการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น²⁵ แต่ทั้งนี้ หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจถูกจำกัดโดยหลักการที่มีคุณค่าเป็นรัฐธรรมนูญ เช่น หลักการที่แบ่งแยกมิได้ ของรัฐตาม มาตรา 1 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958²⁶และมาตรา 72 วรรคท้ายแห่งรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958²⁷ บัญญัติว่า “ในทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแทนของรัฐซึ่งเป็นรัฐมนตรีทุกคนทำหน้าที่ดูแลผลประโยชน์ของชาติ กำกับดูแลการบริหารงานและดูแลให้มีการเคารพต่อกฎหมาย” โดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัย ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1982 อีกว่าการให้อำนาจที่เป็นอำนาจของรัฐแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจกระทำได้หากเห็นว่าจะกระทบกับการเป็นเอกภาพของรัฐ เช่น การมอบอำนาจนิติบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษบางแห่ง เพราะอำนาจนิติบัญญัติเป็นหนึ่งในอำนาจอธิปไตยซึ่งจะต้องใช้โดยฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น ไม่สามารถมอบอำนาจดังกล่าวให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้²⁸ และหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังถูกจำกัดด้วยหลักการความเสมอ โดยพิจารณาได้จากคำวินิจฉัยของศาล

²⁴ วรรณภา ทิระสังขะ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 3. หน้า 246.

²⁵ J. Loughlin. *Supra*. p.27

²⁶ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958. มาตรา 1.

²⁷ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958. มาตรา 72.

²⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 26.

ปกครองสูงสุด ได้มีคำวินิจฉัยในคดี Abbe bouteyre เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม ค.ศ.1912 จากคำวินิจฉัยดังกล่าวส่งผลให้หลักความเสมอเป็นหลักกฎหมายทั่วไปด้วย และยังเป็นหลักที่มีคุณค่าเป็นรัฐธรรมนูญ โดยคำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 27 ธันวาคม ค.ศ.1973 ด้วย²⁹

3.1.4 ความสัมพันธ์ระหว่างหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับอำนาจในการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ

บทบัญญัติเกี่ยวกับความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกบัญญัติไว้ใน มาตรา 72 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958 และบทบัญญัติที่เกี่ยวกับอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรากฎหมายจะถูกบัญญัติไว้ใน มาตรา 34 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958 โดยมีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ให้ความคุ้มครองและรับรองหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ³⁰ โดยตั้งแต่ปี ค.ศ.1960 เป็นต้นมา คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองสูงสุด ได้วางหลักการแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้ในฐานะหลักการพื้นฐานอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นขอบเขตอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ เป็นหลักการ ที่ห้ามฝ่ายบริหารออกกฎหมายเพื่อแทรกแซงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่มีเงื่อนไขหรือไม่มีฐานอำนาจตามกฎหมาย ซึ่งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ได้วางแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการจำกัดอำนาจรัฐในการออกกฎหมายที่จะเป็นการแทรกแซงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้ในคำวินิจฉัย เลขที่ 67 - 49 ลงวันที่ 12 ธันวาคม ค.ศ.1967 ได้วินิจฉัยวางหลักการว่า การถ่ายโอนอำนาจจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาเป็นของรัฐ รัฐธรรมนูญเรียกร้องให้การแทรกแซงดังกล่าวจะต้องกระทำในรูปแบบของกฎหมาย คำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เลขที่ 75 - 84 ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน ค.ศ.1975 วินิจฉัยวางหลักการว่า การที่รัฐจะแทรกแซงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญเรียกร้องให้กระทำแบบกฎหมาย และคำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เลขที่ 69 -52 ลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1969 วินิจฉัยวางหลักการว่า อำนาจของรัฐที่จะควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย กล่าวคือ หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหลักการที่ทำหน้าที่จำกัดการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ และเป็นหลักการที่มีคุณค่าระดับรัฐธรรมนูญ ส่งผลให้หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหลักการที่เป็นฐานอำนาจให้ฝ่ายนิติบัญญัติใน

²⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 26 – 27.

³⁰ V.J Boulouis. (2022). *La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale.*

(Online). Available: [http://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/la-libre-administration-des-collectivites-territoriales-est-elle-une-liberte-fondamentale.](http://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/la-libre-administration-des-collectivites-territoriales-est-elle-une-liberte-fondamentale)

การออกกฎหมายควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นหลักการในการควบคุมกฎหมายที่ของฝ่ายนิติบัญญัติด้วยในคราวเดียวกัน³¹ โดยหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าร่างกฎหมายใดสอดคล้องหรือขัดแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเรื่องความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหลักการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือไม่ สามารถพิจารณาได้จากหลัก 3 ประการ ดังนี้³²

ประการที่หนึ่ง หลักความได้สัดส่วน ในการตรากฎหมายที่มีบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการจำกัดความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมถึงสิทธิในการปกครองตนเอง ต้องตระหนักถึงความได้สัดส่วนระหว่างการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะรวมถึงความสงบเรียบร้อย กับการรับรองความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไปพร้อมกัน การตรากฎหมายที่จำกัดความเป็นอิสระขององค์กรต้องทำเท่าที่จำเป็น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กฎหมายมุ่งคุ้มครอง

ประการที่สอง หลักความเหมาะสม เป็นส่วนหนึ่งของหลักความได้สัดส่วน ซึ่งในการตรากฎหมายจะต้องเหลือพื้นที่ในการใช้ดุลพินิจ หรือกำหนดนโยบายการบริหารให้เหมาะสมกับบริบทในพื้นที่และความต้องการของประชาชน ในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ ต้องดำเนินการให้เหมาะสมกับความต้องการและสถานการณ์ที่แตกต่างกันออกไป โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อบรรลุประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น การพิจารณากฎหมายที่มีลักษณะจำกัดความเป็นอิสระและสิทธิในการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชนในพื้นที่ โดยใช้หลักวิญญูชนเป็นฐานในการพิจารณา หรืออาจกล่าวได้ว่ากฎหมายที่จะบังคับใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นกฎหมายที่มีความอ่อนตัวทั้งในด้านหลักเกณฑ์และวิธีการนั่นเอง³³

ประการที่สาม หลักการเริ่มต้นที่ท้องถิ่น เป็นหลักการที่เป็นเหตุผลที่เหมาะสมในการจัดการองค์กร เพื่อจัดทำบริการสาธารณะในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น เนื่องจากการจัดทำมาตรฐานการบริการสาธารณะจากส่วนกลางนั้น ส่วนกลางอาจไม่มีประสบการณ์ของท้องถิ่นทุกพื้นที่ ไม่มีความรู้ความเข้าใจในบริบทในท้องถิ่นต่างๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องมีอิสระในการพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ การที่ส่วนกลางจะออกกฎเกณฑ์ใดกฎเกณฑ์หนึ่งเพื่อ

³¹ อริย์รัช บุญถึง. (2563). *ปัญหาความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษากรณีการตรวจเงินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 66.

³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 67.

³³ อริย์รัช บุญถึง. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 31. หน้า 68.

นำมาบังคับใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกพื้นที่เป็นสิ่งที่ไม่สามารถกระทำได้ ดังนั้นกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่จะใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคตจึงจำเป็นต้องเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เลือกว่าจะทำสิ่งใด หรือไม่ทำอะไร ได้ตามความสมัครใจ การพิจารณาว่ากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน หรือไม่นั้น ควรพิจารณาจากโดยยึดหลักทฤษฎีของนักทฤษฎีว่ากฎหมายนั้นได้เหลือพื้นที่ดุลพินิจในการกำหนดนโยบายอย่างแท้จริงหรือไม่³⁴ และเหลือพื้นที่ให้ฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนสามารถกระทำได้โดยอิสระ ซึ่งเป็นการรับรองความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ และเป็นหลักประกันว่าการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ³⁵

ผู้วิจัยเห็นว่าหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นหลักการที่ได้ถูกให้คุณค่าในระดับรัฐธรรมนูญ ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในมาตรา 72 วรรคสี่ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958 ที่กำหนดว่า ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจบริหารงานของตนได้อย่างมีอิสระ โดยสภาที่มาจากการเลือกตั้ง และมีอำนาจในการออกกฎเกณฑ์เพื่อใช้อำนาจหน้าที่ของตนได้ In the manner provided by statute, these units shall be – governing through elected councils and have power to make regulation.³⁶ แต่อย่างไรก็ตาม หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ดังที่ถูกระบุไว้ใน มาตรา 34 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งกำหนดให้ รัฐสภาเป็นผู้ออกกฎหมาย Statutes shall determine by Parliament. ให้กฎหมายกำหนดกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องต่อไปนี้ Statutes shall determine rules concerning. การบริหารงานโดยอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งรายได้และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น The self-government of territorial units, their powers and their resources.³⁷ นอกจากหลักความเป็นอิสระที่ได้ถูกรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958 แล้ว หลักการดังกล่าวยังได้รับการคุ้มครองจากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ โดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะทำหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบขอบเขตของ

³⁴ อริยรัช บุญถึง. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 31. หน้า 69.

³⁵ ALAIN LAMBERT et de Jean-Clause BOULARD. (2022). *MISSION pour la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales Rapport 13 septembre*. p.30 (Online). Available: <http://www.actu-environnement.com/media/pdf/news-32025-Rapport-Lambert-Boulard.pdf>.

³⁶ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958. มาตรา 72 วรรคสี่.

³⁷ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958. มาตรา 34.

กฎหมาย ที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐบัญญัติ) โดยจะเห็นได้จากคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยในทำนองเดียวกัน ในการรับรองหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้วิจัยสามารถสรุปได้จากการศึกษาคำวินิจฉัยที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นได้ว่า หากรัฐจะออกกฎหมายที่มีผลเป็นการแทรกแซงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐต้องกระทำด้วยกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ หรือการที่รัฐจะควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะต้องทำในรูปแบบของกฎหมายเช่นว่านั้นด้วย จึงสามารถสรุปได้ว่า ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958 และคำวินิจฉัยของตุลาการรัฐธรรมนูญได้วางหลักการในการคุ้มครองความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้โดยกำหนดให้กฎหมายที่มีบทบัญญัติในการแทรกแซงหรือควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกระทำในรูปแบบของรัฐบัญญัติ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น การออกกฎหมายที่มีลักษณะดังกล่าวโดยกระทำเป็นกฎหมายลำดับรอง (รัฐกฤษฎีกา) ที่ออกโดยฝ่ายบริหารนั้นไม่สามารถกระทำได้ ผู้วิจัยจึงเห็นว่า กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัตินั้นเป็นข้อยกเว้นหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือความเสมอภาคของพลเมือง และในขณะเดียวกันหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เป็นข้อยกเว้นของฝ่ายนิติบัญญัติในการออกกฎหมายที่มีผลเป็นการแทรกแซงหรือควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งหากฝ่ายนิติบัญญัติจะออกกฎหมายที่มีผลเช่นว่านั้น ก็จะต้องพิจารณาตาม หลักความได้สัดส่วน หลักความเหมาะสม และหลักการเริ่มต้นที่ท้องถิ่นที่กล่าวไปแล้วข้างต้น และแม้รัฐจะได้พิจารณาตามหลักการ 3 ประการ เช่นว่านั้นแล้ว ก็ไม่เป็นการจำกัดอำนาจในการควบคุมตรวจสอบบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น โดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญอีก

3.1.5 ความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

มาตรา 1 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958 กำหนดไว้ว่า ฝรั่งเศสเป็นสาธารณรัฐที่เป็นประชาธิปไตย เป็นกลางทางศาสนา และเป็นสังคมอันแบ่งแยกมิได้ สาธารณรัฐรับรองความเสมอภาคตามกฎหมายของพลเมือง โดยไม่แบ่งแยกแหล่งกำเนิด เชื้อชาติ หรือศาสนา รวมทั้งเคารพต่อความเชื่อของทุกศาสนา และให้ประเทศฝรั่งเศสมีการบริหารโดยใช้หลักการกระจายอำนาจการปกครอง

Article 1 France shall be and indivisible, secular, democratic and social Republic. It shall ensure the equality of all citizens before the law, without distinction of origin, race or religion. It shall respect all beliefs. It shall be organized on decentralized basis.³⁸

³⁸ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958. มาตรา 1.

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น จึงสรุปได้ว่าประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีโครงสร้างของรัฐในรูปแบบรัฐเดี่ยว จัดโครงสร้างแบบสาธารณรัฐในรูปแบบการกระจายอำนาจ และมีระบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ในส่วนการพิจารณาว่าภารกิจใดจะต้องดำเนินการ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องพิจารณาตามหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส เพราะภารกิจในการบริการสาธารณะเป็นกฎหมายปกครองฝรั่งเศส จึงเป็นอำนาจวินิจฉัยของศาลปกครอง โดยพิจารณาจากคำว่า บริการสาธารณะ หมายถึงกิจกรรมเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะซึ่งกระทำโดยองค์กรของรัฐภายใต้กฎหมายปกครอง ดังจะเห็นได้ว่าบริการสาธารณะนั้นมีความเชื่อมโยงกับประโยชน์สาธารณะโดยการดำเนินการของฝ่ายปกครองต้อง เป็นไปเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของประโยชน์สาธารณะ ซึ่งประโยชน์สาธารณะจะเป็นองค์ประกอบ หนึ่งในการบริการสาธารณะ จึงสามารถสรุปได้ว่า บริการสาธารณะมีองค์ประกอบ 2 ประการ ประการแรก บริการสาธารณะต้องมีความสัมพันธ์กับการตอบสนองความต้องการของประชาชน ประการที่สอง บริการสาธารณะต้องสัมพันธ์อยู่ในองค์ประกอบมหาชนเสมอ บริการสาธารณะจึงหมายถึง การดำเนินการรูปแบบหนึ่งของฝ่ายปกครอง โดยมีนิติบุคคลมหาชนเป็นผู้ดำเนินการภายใต้ความรับผิดชอบของนิติบุคคลมหาชนนั่นเอง³⁹

ประโยชน์สาธารณะของท้องถิ่นปรากฏในบทบัญญัติของประมวลกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจในช่วงปี ค.ศ.1982-1983 ในมาตรา L.1111-2 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บัญญัติว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจตราข้อกำหนด กฎเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวกับกิจการที่อยู่ในเขตอำนาจ โดยออกเป็นมติของ สภาท้องถิ่นในมาตรา L.2121-29 มาตรา L.3211-1 และ มาตรา L.4221-1 แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน กำหนดให้องค์กรที่มีอำนาจออกมติ ออกกฎเกณฑ์ในเรื่องภารกิจของเทศบาล ภารกิจของจังหวัด และภารกิจของภาค ตามมาตรา L.2121-29 ใช้คำว่า “ประโยชน์ท้องถิ่น” และมาตรา L.3211-1 บัญญัติว่า สภาจังหวัดมีอำนาจออกคำสั่งทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์สาธารณะของจังหวัด⁴⁰

โดยศาลปกครองฝรั่งเศสได้วางหลักในเรื่องประโยชน์สาธารณะของท้องถิ่นไว้ 4 ประการ ดังนี้

ประการแรก ประโยชน์สาธารณะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของมหาชนไม่ใช่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของเอกชน เช่น การสร้างทางส่วนบุคคลที่มีใช้ทางสาธารณะ (คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 11 ตุลาคม ค.ศ. 1929, แปรกตอง (CE 11 octobre 1929 Berton ,Rec.894))

³⁹ อริย์รัช บุญถึง. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 31. หน้า 75.

⁴⁰ อริย์รัช บุญถึง. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 31. หน้า 76.

การสนับสนุนเงินค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานศาลในคดีความส่วนตัวของนายกเทศมนตรี (คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 1932, ลัลเลอมองด์, (CE 1er juillet 1932, Lallemand, Rec. 655))

ประการที่สอง ประโยชน์สาธารณะของท้องถิ่นต้องไม่เกินไปกว่าข้อจำกัดที่กำหนดไว้โดยกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น บทบัญญัติตามกฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 ห้ามมิให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรมหาชนท้องถิ่นให้เงินสนับสนุนโดยตรงไม่ว่ารูปแบบใดๆ แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนภูมิภาค หรือองค์กรมหาชนของรัฐ เพื่อสนับสนุนกิจการที่อยู่ในอำนาจรัฐ

ประการที่สาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถนำเรื่องประโยชน์สาธารณะของท้องถิ่นมาใช้ทำการก้าวล่วงอำนาจหน้าที่ของรัฐ หรือองค์กรมหาชนของรัฐ และไม่อาจใช้อำนาจควบคุมกำกับเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น (คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น (TA) แห่งเมืองโปล์ ลงวันที่ 13 มีนาคม ค.ศ. 1997)

ประการที่สี่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามหลักความเป็นกลาง โดยห้ามให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับข้อพิพาทหรือความขัดแย้งที่ไม่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือความขัดแย้งภายในประเทศ (คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 12 พฤศจิกายน ค.ศ. 1990, คดีเทศบาลเมืองเบรโนด์แลส์ปงต์อามูส์ซง (CE 12 novembre 1990, Commune de Blénod-lès-Pont-à-Mousson, n° 95219))⁴¹

ในส่วนการพิจารณาถึงความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ต้องพิจารณาจากบริบทเฉพาะของท้องถิ่นนั้นๆ การจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่นจึงไม่จำกัดเฉพาะบริการสาธารณะที่กฎหมายกำหนด แต่ยังเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น รวมถึงการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองกลุ่มคนบางประเภทแต่ไม่จำกัดจำนวนผู้ใช้บริการตามหลักความเสมอภาคด้วย เช่น การสร้างบ้านพักคนชรา⁴²

ประเทศฝรั่งเศสมีการกำหนดในกฎหมายอย่างชัดเจนว่าบริการสาธารณะใดเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้บริการสาธารณะอื่นโดยทั่วไปที่ไม่อยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐส่วนกลาง อันเป็น

⁴¹ อริย์รัช บุญถึง. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 31. หน้า 76 – 77.

⁴² อริย์รัช บุญถึง. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 31. หน้า 79.

บริการสาธารณะระดับชาติ ได้แก่ กิจกรรมที่เกี่ยวกับการพัฒนาสังคมและวัฒนธรรม และกิจกรรมที่เกี่ยวกับความมั่นคง แบ่งออกเป็น 7 ประเภท ดังนี้⁴³

ประเภทที่หนึ่ง บริการสาธารณะด้านการรักษาความมั่นคงของประเทศ เป็นกิจกรรมเกี่ยวกับการรักษาสันติภาพ การทหาร การสงคราม และการปกป้องและรักษาอธิปไตยของประเทศ

ประเภทที่สอง บริการสาธารณะด้านวัฒนธรรม เช่น โรงละคร พิพิธภัณฑ์ ห้องสมุดแห่งชาติ เป็นต้น

ประเภทที่สาม บริการสาธารณะด้านการยุติธรรม เป็นกิจกรรมด้านศาล ในการตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทหรือพิจารณาอรรถคดี ไม่ว่าจะเป็น กิจกรรมศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลทหาร

ประเภทที่สี่ บริการสาธารณะด้านการศึกษาระดับชาติ เป็นกิจกรรมเกี่ยวกับการรักษามาตรฐานการศึกษา การวางแผนและวัดระดับการศึกษาการจัดการศึกษาในด้านที่ขาดแคลนการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา เป็นต้น

ประเภทที่ห้า บริการสาธารณะด้านการท่องเที่ยว เช่น หน่วยงานส่งเสริมการท่องเที่ยวระดับชาติ เป็นต้น

ประเภทที่หก บริการสาธารณะทางด้านการรักษาความปลอดภัยของสังคม คือภารกิจด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม โดยใช้อำนาจมหาชนในลักษณะตำรวจทางปกครอง ในการออกนิติกรรมทางปกครองที่มีผลเป็นการทั่วไป หรือเฉพาะกรณีเฉพาะบุคคล รวมถึงการวางกฎระเบียบการอนุมัติ การอนุญาต เพื่อป้องกันความไม่สงบเรียบร้อยที่อาจเกิดขึ้นในสังคม ทั้งนี้ ความปลอดภัยทางสังคมยังแบ่งเป็น 2 ระดับ คือ ความปลอดภัยในระดับชาติ และความปลอดภัยในระดับท้องถิ่นโดยจะเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดว่าจะให้องค์กรใดมีอำนาจหน้าที่ในกรณีใด

ประเภทที่เจ็ด บริการสาธารณะด้านสังคม เช่นการจัดที่พักอาศัยและการจัดหางาน เป็นต้น⁴⁴

ในส่วนบริการสาธารณะทั่วไปในระดับท้องถิ่นจะมีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ บริการสาธารณะระดับชาติที่รัฐมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ เรียกว่า อำนาจที่ได้รับมอบหมาย และบริการสาธารณะอันเป็นอำนาจหน้าที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยแท้ เรียกว่า อำนาจในการปกครองตนเอง ซึ่งสามารถ

⁴³ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2560). *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 54-64.

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 65.

แบ่งย่อยได้อีกตามขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น บริการสาธารณะท้องถิ่นระดับเทศบาล บริการสาธารณะท้องถิ่นระดับจังหวัด แบ่งออกเป็น 4 ประเภท

ประเภทที่หนึ่ง บริการสาธารณะด้านสุขอนามัย ได้แก่ บริการสาธารณะเกี่ยวกับสุสาน และพิพิธ การจัดให้มีน้ำสะอาด การทำให้น้ำสะอาดเพื่อนำมาใช้ใหม่ และการเก็บขยะและของเหลือใช้

ประเภทที่สอง บริการสาธารณะด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ การผลิตและการจ่ายพลังงาน ตลาดการขนส่ง

ประเภทที่สาม บริการสาธารณะด้านสังคมและการศึกษา ได้แก่ ศาสนา สังคมและการศึกษา

ประเภทที่สี่ บริการสาธารณะด้านวัฒนธรรม ได้แก่ พิพิธภัณฑ หอจดหมายเหตุ การรักษาโบราณสถาน โรงเรียนดนตรี โรงเรียนศิลปะ ห้องสมุดระดับท้องถิ่น เป็นต้น⁴⁵

ผู้วิจัยเห็นว่า ในกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสมีการรับรองประโยชน์สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจนดังที่ปรากฏในกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวไปแล้วข้างต้น ซึ่งเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับบทบัญญัติของกฎหมายไทยไม่ว่าจะเป็นกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ และกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจของประเทศไทย จะพบว่าไม่มีการรับรองประโยชน์ของท้องถิ่นไว้ในกฎหมายฉบับใด ในส่วนนี้จึงอาจกล่าวได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสสามารถพิจารณาดำเนินการใดๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะของท้องถิ่นนั้นๆ ได้อย่างอิสระมากกว่าประเทศไทย โดยการพิจารณาดำเนินการต้องมาจากความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และการดำเนินการนั้นจะอยู่ภายใต้การควบคุมโดยกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อประโยชน์สาธารณะของท้องถิ่น และการดำเนินการนั้นต้องไม่ละเมิดกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติ กำหนดไว้ ทั้งนี้ หากเกิดความไม่ชัดเจนหรือเกิดข้อพิพาทระหว่างการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการกระทำละเมิดขอบเขตของกฎหมาย ศาลปกครองฝรั่งเศส จะทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทและวางหลักเกณฑ์ไว้เพื่อเป็นแนวทางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

⁴⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 43. หน้า 65.

3.1.6 การคลังและการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศ สาธารณรัฐฝรั่งเศส

การจัดทำงบประมาณ

ความเป็นอิสระในการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ กระบวนการที่ สภาท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการลงมติอนุมัติงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างอิสระ ไม่ว่าจะงบประมาณนั้นจะถูกต้องตามหลักการงบประมาณหรือไม่ โดยกระบวนการอนุมัติงบประมาณ จะเริ่มขึ้นเมื่อฝ่ายบริหารเสนอร่างงบประมาณพร้อมเอกสารรายละเอียดต่างๆ ให้แก่สมาชิกสภาท้องถิ่น⁴⁶

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส จะดำเนินการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีจากการวางแผนรายรับรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งเอกสารงบประมาณ จะเป็นการคาดการณ์รายรับรายจ่ายล่วงหน้าโดยฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทำในรูปแบบร่างข้อบัญญัติ โดยสาระสำคัญของข้อบัญญัติงบประมาณ ประกอบไปด้วย 2 ส่วน ได้แก่

ส่วนที่หนึ่ง ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ประกอบด้วย ค่าจ้าง ค่าตอบแทนบุคลากร และค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อจัดจ้างรูปแบบต่างๆ

ส่วนที่สอง ค่าใช้จ่ายในการลงทุน ประกอบด้วย งบประมาณที่ใช้ในการก่อสร้าง และงบประมาณที่ใช้ในการจัดซื้ออสังหาริมทรัพย์ หรือสังหาริมทรัพย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁴⁷

ในส่วนการพิจารณาร่างงบประมาณ เมื่อฝ่ายบริหารเสนอร่างงบประมาณต่อสภาท้องถิ่นแล้ว สภาท้องถิ่นจะเปิดประชุมอภิปรายงบประมาณและทำการลงมติ เมื่อร่างงบประมาณผ่านการพิจารณาจากสภาท้องถิ่นด้วยเสียงข้างมากแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะส่งร่างงบประมาณไปยัง ผู้ว่าราชการภายใน 15 วัน ทั้งนี้ เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำการส่งงบประมาณให้ผู้ว่าราชการแล้ว งบประมาณฉบับนั้นก็จะมิผลใช้บังคับในทันที

รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส แบ่งออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

⁴⁶ ฌูว์ลี คล้ายซ่า และ นนทวัฒน์ สุวรรณ. (2565). การควบคุมงบประมาณโดยศาลตรวจเงินแผ่นดินฝรั่งเศส. *วารสารสังคมวิจัยและพัฒนา*, 4(2). หน้า 47.

⁴⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 101.

ส่วนที่หนึ่ง รายได้ประเภทภาษี แบ่งออกเป็นภาษีทางตรงของท้องถิ่น และภาษีทางอ้อมของท้องถิ่น

ภาษีทางตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งออกเป็น 4 ประเภท ดังนี้

ประเภทที่หนึ่ง ภาษีที่พักอาศัย เรียกเก็บจากบุคคลผู้เป็นเจ้าของ โรงเรือน ผู้เช่า และผู้ครอบครองโรงเรือนผู้มีเครื่องเรือนพร้อม ไม่ว่าบุคคลดังกล่าวจะอยู่ชั่วคราวหรือถาวรก็จำเป็นต้องเสียภาษีในส่วนนี้

ประเภทที่สอง ภาษีบำรุงท้องที่ คือภาษีที่เก็บจากเจ้าของที่ดิน ที่ไม่มีโรงเรือนปลูกสร้างอยู่บนที่ดินนั้น

ประเภทที่สาม ภาษีโรงเรือนและที่ดิน คือภาษีที่เรียกเก็บจากผู้เป็นเจ้าของ โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง โดยจะคำนวณจากค่าเช่าเฉลี่ยของโรงเรือนนั้น หากทรัพย์สินนั้นได้มีการให้เช่าหรือทำประโยชน์

ประเภทที่สี่ ภาษีจากการประกอบวิชาชีพ คือภาษีที่เรียกเก็บจากบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลที่ประกอบวิชาชีพอย่างสม่ำเสมอและเป็นผู้ที่ไม่ได้รับเงินเดือนประจำ เช่น วิชาชีพอิสระภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภาษีทางอ้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ภาษีจากใบอนุญาตขับจี้รถยนต์ ภาษีจากการต่อทะเบียนรถยนต์ประจำปี ภาษีจากรถยนต์ ภาษีจากค่าไฟฟ้า เป็นต้น

ส่วนที่สอง เงินอุดหนุนจากรัฐบาล คือเงินที่รัฐจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการจ้างพนักงาน ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับประกันสังคม การดูแลรักษาอาคาร เป็นต้น

ส่วนที่สาม เงินอุดหนุนเพื่อการลงทุน เป็นเงินอุดหนุนที่รัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อการลงทุนภายในพื้นที่ของท้องถิ่นนั้น เช่น การสร้างการปรับปรุงซ่อมแซมถนน การสร้างตึกสร้างอาคาร

ส่วนที่สี่ เงินกู้ ตั้งแต่ปี ค.ศ.1982 เป็นต้นมาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกู้ยืมเงินได้โดยตรงตามเงื่อนไขที่ปรากฏทั่วไป โดยไม่ต้องขออนุมัติการกู้ยืมเงินจากส่วนกลาง⁴⁸

รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส แบ่งออก เป็น 2 ส่วน

ส่วนที่หนึ่ง รายจ่ายเพื่อการดำเนินงาน คือ รายจ่ายประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ค่าตอบแทน เงินเดือนบุคลากร ดอกเบี้ยเงินกู้ ค่าครุภัณฑ์ เป็นต้น

⁴⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 102 - 103

ส่วนที่สอง ค่าใช้จ่ายเพื่อการลงทุน คือรายจ่ายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับการลงทุนเป็นครั้งคราว เช่น การดูแลถนน การซ่อมแซมโรงเรียนในสังกัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การชำระเงินกู้ การซื้อที่ดิน หรือสิ่งปลูกสร้าง เป็นต้น⁴⁹

3.1.7 ความเป็นอิสระในการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศ สาธารณรัฐฝรั่งเศส

การปกครองท้องถิ่นของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสในช่วงก่อนที่จะเกิดกระบวนการกระจายอำนาจในปี ค.ศ.1982 การกระทำทางปกครองใดๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น การงบประมาณ โดยเฉพาะการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการ ซึ่งกระบวนการควบคุมเช่นนี้ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถบริหารงาน หรือบริหารงบประมาณได้อย่างอิสระ จนกระทั่งได้มีการตรารัฐบัญญัติเลขที่ 182-213 ลงวันที่ 2 มีนาคม 1982 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีผลก่อให้เกิดการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น โดยมีการยกเลิกการควบคุมโดยผู้ว่าราชการที่มีลักษณะเป็นการควบคุมก่อนการที่การกระทำจะมีผลใช้บังคับ และสร้างระบบการควบคุมแบบใหม่ เรียกว่า การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายเป็นการควบคุมภายหลังจากการดำเนินการมีผลใช้บังคับแล้ว ในกรณีที่เป็นการกระทำทางปกครองโดยปกติการตรวจสอบการใช้อำนาจจะกระทำโดยศาลปกครองทั่วไป แต่หากเป็นกรณีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องการกระทำทางงบประมาณจะอยู่ในอำนาจของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคเป็นผู้ตรวจสอบ เรียกว่าการควบคุมทางงบประมาณ การควบคุมทางงบประมาณเปรียบเหมือนกึ่งกลางระหว่าง หลักการ 2 ประการ คือ หลักการตรวจสอบองค์กรของรัฐ และหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหลักการตรวจสอบองค์กรของรัฐได้ถูกรับรองไว้ใน มาตรา 15 แห่งคำประกาศสิทธิมนุษยชนพลเมือง ลงวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ.1789 ที่กำหนดไว้ว่า “สังคมย่อมมีสิทธิให้ข้าราชการรายงานการบริหารราชการได้”

3.1.8 การรับรองหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส ตามรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ.1958

ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้รับรองหลักความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ลงวันที่ 28 มีนาคม ค.ศ.2003 มาตรา 72 – 2 ที่กำหนดให้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับประโยชน์จากรายได้ซึ่งตนสามารถใช้สอยได้อย่างอิสระภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดโดยรัฐบัญญัติ

⁴⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 104

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจได้รับรายได้ทั้งหมดหรือบางส่วนจากการจัดเก็บภาษีทุกประเภท รัฐบัญญัติสามารถอนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดฐานภาษีและอัตราภาษีได้ตามเงื่อนไขที่รัฐบัญญัติกำหนด

รายรับจากการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นส่วนสำคัญของรายได้ทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ให้รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดเงื่อนไขการบังคับใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าว

การถ่ายโอนอำนาจระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการโอนรายได้ที่ได้สัดส่วนกับการสร้างหรือขยายอำนาจที่มีผลเป็นการเพิ่มรายจ่ายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการไปพร้อมกับการเพิ่มรายได้ตามที่กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติ

รัฐบัญญัติกำหนดมาตรการในการจัดสรรเฉลี่ยรายได้เพื่อให้เกิดความเสมอภาคระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ⁵⁰

กฎหมายในลำดับรอง

(2) รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ 29 กรกฎาคม 2004 เป็นกฎหมายที่กำหนดกรอบในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 72-2 วรรคสาม โดยมีสาระสำคัญในการพิจารณากำหนดสัดส่วนรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดฐานและอัตราภาษีรวมถึงรายได้ทุกประเภทที่จัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(1) ประมวลกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา L.111-2 “บัญญัติว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจตราข้อกำหนด กฎเกณฑ์ต่างๆที่เกี่ยวกับกิจการที่อยู่ในเขตอำนาจ โดยออกเป็นมติของสภาท้องถิ่น”⁵¹

ผู้วิจัยเห็นว่าในกฎหมายฝรั่งเศสได้มีการกำหนดกลไกในการคุ้มครองความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการกำหนดรายรับหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีที่มาจากรายรับเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจในการควบคุมรายรับ เช่น รายได้จากภาษีที่กฎหมายให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการกำหนดฐานภาษี แม้ว่ารัฐธรรมนูญได้วางหลักเกี่ยวกับความเป็นอิสระในการใช้จ่ายเงินไว้ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีหน้าที่ต้องจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อเสนอต่อสภาท้องถิ่น เพื่อให้สภาพิจารณาเห็นชอบ และการจัดทำงบประมาณก็ต้องเป็นไปตามหลักทั่วไปของงบประมาณเช่นเดียวกันกับของรัฐบาลกลาง แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการใช้

⁵⁰ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958. มาตรา 72 – 2.

⁵¹ ประมวลกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา L.111-2.

จ่ายเงินแต่ก็ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลในระบบตรวจสอบโดยศาลปกครอง ที่จะทำการตรวจสอบ โดยพิจารณาจากหลัก 2 ประการ คือ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือท้องถิ่นต้องใช้จ่ายเงินให้เป็นไปตามที่ระเบียบกฎหมายกำหนด และ ประการที่สองหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่น คือการกำกับดูแลต้องไม่กระทบต่อหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่น

3.2 ประเทศญี่ปุ่น

3.2.1 ความเป็นมาและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นในปัจจุบัน

ภายหลังจากที่สงครามโลกครั้งที่ 2 จบลง ประเทศญี่ปุ่นตกเป็นประเทศผู้แพ้สงคราม ฝ่ายสัมพันธมิตร ที่นำโดยสหรัฐอเมริกา ได้บังคับให้ประเทศญี่ปุ่นเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นแบบประชาธิปไตยอันมีจักรพรรดิทรงเป็นประมุขเชิงสัญลักษณ์ และฝ่ายสัมพันธมิตรได้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น ซึ่งได้รับอนุมัติจากรัฐสภาในปี ค.ศ.1946 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม ปี ค.ศ.1947 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เปลี่ยนแปลงการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศญี่ปุ่นไปอย่างสิ้นเชิง โดยรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองหลักการปกครองตนเองของประชาชนในระดับท้องถิ่นไว้ในบทที่ 8 ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ส่วนความเป็นอิสระในการปกครองตนเองรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ใน มาตรา 92 ถึง 95 โดยเฉพาะใน มาตรา 92 ได้กำหนดให้ งบประมาณที่จัดหาได้ของในท้องถิ่นจะต้องถูกนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ของการปกครองตนเองในท้องถิ่นเป็นหลัก และยังได้บัญญัติหลักการและการดำเนินการปกครองท้องถิ่นเอาไว้ในกฎหมายความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Autonomy Law) กฎหมายฉบับนี้ถือเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่สำคัญที่สุดในการบริหารราชการแผ่นดินของญี่ปุ่น กฎหมายความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 17 เมษายน 1947 และได้กลายเป็นกฎหมายหลักในการจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นจนถึงปัจจุบัน ซึ่งในกฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น ได้จัดระดับชั้นการปกครองท้องถิ่นไว้ 2 ระดับ คือ ระดับบน ได้แก่ จังหวัด และระดับล่าง ได้แก่ เทศบาล⁵²

การปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ประกอบด้วย จังหวัด และ เทศบาล

3.2.1.1 จังหวัด เป็นโครงสร้างส่วนบนของการปกครองท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่น ซึ่งจังหวัดจะรับผิดชอบภารกิจที่มีความยุ่งยากซับซ้อน หรือภารกิจที่เทศบาลไม่มีศักยภาพที่จะ

⁵² ชานานู จันทร์เรือง. (2563). *มองญี่ปุ่น มองไทย*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://prachatai.com/journal/2020/05/87548> [2022, 29 กันยายน]

ดำเนินการได้ และมีพื้นที่ความรับผิดชอบที่กว้างขวาง จังหวัดเป็นโครงสร้างที่ทำหน้าที่เชื่อมระหว่างรัฐส่วนกลางกับเทศบาล โดยในปัจจุบันจังหวัดของประเทศญี่ปุ่นมีจำนวนทั้งสิ้น 47 จังหวัด โครงสร้างการบริหารของจังหวัด แบ่งออกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ คือสภาจังหวัด และฝ่ายบริหาร คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด

สภาจังหวัด ประกอบด้วยสมาชิกสภาจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนภายในเขตจังหวัด มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี มีจำนวนสมาชิกไม่ต่ำกว่า 40 คน และไม่เกิน 130 คน โดยจำนวนสมาชิกในแต่ละจังหวัดจะขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรของในแต่ละจังหวัด ซึ่งในการประชุมสภาจังหวัดครั้งแรก สมาชิกสภาจังหวัดจะเลือกตั้งกันเองเพื่อเป็นประธานรองประธานสภาจังหวัดสภาจังหวัด

สภาจังหวัดมีหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบร่างงบประมาณรายจ่ายปี เห็นชอบนโยบายการบริหารจังหวัด รวมถึงให้ความเห็นชอบกฎหมายต่างๆที่จังหวัดเป็นผู้ตราขึ้น⁵³

ผู้ว่าราชการจังหวัด มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตจังหวัด มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ผู้ว่าราชการจังหวัดจะทำหน้าที่บริหารกิจการของจังหวัด เป็นผู้มียอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายและระเบียบงบประมาณประจำปีให้สภาจังหวัดพิจารณา และผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีอำนาจในการแต่งตั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัด คณะกรรมการบริหารด้านต่างๆ รวมถึงพนักงานในระดับสูงบางตำแหน่ง⁵⁴

คณะกรรมการบริหาร ใน โครงสร้างการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่นจะกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารด้านต่างๆ เพื่อให้ข้อเสนอแนะแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดและอาจตัดสินใจแทนผู้ว่าราชการจังหวัดในบางเรื่อง และยังทำหน้าที่ถ่วงดุลการใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย คณะกรรมการบริหารจะไม่มีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมาย ใดๆ ไม่มีอำนาจในการบริหารและจัดทำงบประมาณ ไม่มีอำนาจในการกำหนดอัตราภาษี โดยคณะกรรมการบริหารของจังหวัด ประกอบไปด้วย

คณะกรรมการด้านที่หนึ่ง คณะกรรมการด้านการศึกษา (Education Committee)

คณะกรรมการด้านที่สอง คณะกรรมการบุคคล (Personal Committee)

คณะกรรมการด้านที่สาม คณะกรรมการตรวจสอบบัญชี (Inspection Committee)

คณะกรรมการด้านที่สี่ คณะกรรมการบริหารการเลือกตั้ง Election

Administration Committee)

⁵³ ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล. (2563). *การปกครองท้องถิ่นมุมมองจากประเทศฝรั่งเศส ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกาและไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานสัญญาธรรมศักดิ์เพื่อประชาธิปไตย. หน้า 136.

⁵⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 137.

คณะกรรมการด้านที่ห้า คณะกรรมการพิทักษ์ทรัพย์สิน (Expropriation Committee)

คณะกรรมการด้านที่หก คณะกรรมการบริหารพื้นที่ที่ผูกปลา (Internal Fishing Grounds Administration Committee)

คณะกรรมการด้านที่ห้า คณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะ (Public Safety Committee)

คณะกรรมการด้านที่หก คณะกรรมการประสานการประมง (Maritime District Fishing Adjustment Committee)

คณะกรรมการด้านที่หก คณะกรรมการแรงงานท้องถิ่น (Local Labour Relation Committee)

คณะกรรมการบริหารส่วนใหญ่มีที่มาจากแต่งตั้งของผู้ว่าราชการจังหวัด ภายใต้ความเห็นชอบของสภาจังหวัด มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 3 – 4 ปี⁵⁵

3.2.1.2 เทศบาล เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในระดับล่าง ในจังหวัดต่าง ๆ จะประกอบด้วยเทศบาล และด้วยเหตุที่ว่าเทศบาลเป็นหน่วยการปกครองระดับล่างจึงเป็นหน่วยการปกครองที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ในส่วนการจำแนกประเภทของเทศบาล ประเทศญี่ปุ่นได้ทำการแบ่งเทศบาลตามความเจริญและตามความหนาแน่นของประชากรออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ เทศบาลหมู่บ้าน (Village) เทศบาลเมือง (City) และเทศบาลนคร(Town) นอกจากนี้ประเทศญี่ปุ่นยังกำหนดให้เทศบาลนครที่มีภารกิจความรับผิดชอบมากกว่าเทศนครทั่วไป เช่น มีจำนวนประชากรมากกว่า 300,000 คน และมีพื้นที่มากกว่า 100 ตารางกิโลเมตร มีสถานะเป็นเทศบาลศูนย์กลาง นอกจากเทศบาลศูนย์กลางแล้ว ในเขตเทศบาลนครที่มีประชากรไม่เกิน 500,000 คน เป็นพื้นที่ที่มีความเจริญสูง โดยคณะรัฐมนตรีจะมีประกาศให้เทศบาลนครนั้นมีสถานะภาพเป็น “เทศบาลนครพิเศษ” หากเทศบาลแห่งใดได้ประกาศยกฐานะ เทศบาลนั้นจะมีอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางโดยจะสามารถจัดบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจของจังหวัดได้ เช่น ภารกิจด้านสาธารณสุข การผังเมือง หรือการศึกษาที่สูงกว่าการศึกษาคณะบังคับ เป็นต้น⁵⁶

โครงสร้างการบริหารงานภายในเทศบาล จะมีการจัดรูปแบบโครงสร้างการบริหารคล้ายกับจังหวัด ซึ่งประกอบไปด้วย ฝ่ายบริหารและสภา

สภาเทศบาล ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติของเทศบาล มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบร่างงบประมาณประจำปี ให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายหรือระเบียบ และยังมีอำนาจในการ

⁵⁵ ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 53. หน้า 138.

⁵⁶ ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 53. หน้า 139.

ควบคุมและตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายบริหารด้วย โดยสภาเทศบาลมีอำนาจขอให้ฝ่ายบริหารจัดทำรายงาน พร้อมทั้งชี้แจงการบริหารงานในกรณีที่มีความน่าสงสัย สมาชิกสภาเทศบาลมีที่จากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตเทศบาล มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ในส่วนจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลจะอยู่ระหว่าง 16 – 96 คน แปรผันตามจำนวนประชากรในเขตเทศบาลนั้นๆ⁵⁷

นายกเทศมนตรี ทำหน้าที่เป็นผู้นำในฝ่ายบริหารของเทศบาล มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตเทศบาลเช่นเดียวกับสมาชิกสภาเทศบาล มีหน้าที่สำคัญในการบริหารกิจการทั้งหมดของเทศบาล เสนอบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อสภาเทศบาล และเสนอร่างระเบียบร่างกฎหมายต่างๆ รวมถึงมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหาร ซึ่งมีหน้าที่ในการช่วยนายกเทศมนตรีบริหารงานเทศบาลและถ่วงดุลการบริหารไปในขณะเดียวกัน คณะกรรมการบริหารบริหารต้องได้รับการแต่งตั้งจากนายกเทศมนตรีภายใต้ความเห็นชอบจากสภาเทศบาล มีวาระการดำรงตำแหน่ง คราวละ 3 - 4 ปี เช่นเดียวกับคณะกรรมการบริหารของจังหวัด โดยมีโครงสร้างคณะกรรมการ ดังนี้

คณะกรรมการด้านที่หนึ่ง คณะกรรมการด้านการศึกษา (Education Committee)

คณะกรรมการด้านที่สอง คณะกรรมการบุคคล (Personal Committee)

คณะกรรมการด้านที่สาม คณะกรรมการประเมินราคาที่ดิน (Fixed Assets Assessment Examination Committee)

คณะกรรมการด้านที่สี่ คณะกรรมการตรวจสอบบัญชี (Inspection Committee)

คณะกรรมการด้านที่ห้า คณะกรรมการบริหารการเลือกตั้ง (Election Administration Committee)

คณะกรรมการด้านที่หก คณะกรรมการเกษตรกรรม (Agricultural Committee)⁵⁸ การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เขตปกครองพิเศษ โตเกียว และองค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เขตปกครองพิเศษ โตเกียว มีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบไปด้วยพื้นที่ทั้งหมด 23 เขต โดยเขตทั้ง 23 เขต มีลักษณะคล้ายกับเทศบาลทั่วไป แต่จะมีภารกิจบางอย่างที่จะอยู่ในความรับผิดชอบของจังหวัด โตเกียวไม่ใช่ภารกิจของเขต เช่น ระบบการระบายน้ำ ระบบ

⁵⁷ ภิรมย์พร ไชยยนต์. (2557). *การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น : ศึกษากรณีการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในระดับจังหวัด*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

⁵⁸ ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล. *อ่าวแล้วเชิงอรรถที่ 53*. หน้า 141 – 142.

ประปา เป็นต้น ในส่วนการบริหารงานภายในเขตจะมีโครงสร้างการบริหารเช่นเดียวกับเทศบาล คือ มีสมาชิกสภาเขต และนายกเทศมนตรีเขต มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขต

องค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกฎหมายว่าด้วยการปกครองตนเองของญี่ปุ่น ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไป สามารถร่วมกันจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ ได้ ทั้งนี้ การจัดตั้งองค์กรความร่วมมือจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นที่ร่วมเป็นภาคีและจะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย โดยรูปแบบขององค์กรจะมีความแตกต่างหลากหลาย แต่จะมีหลักการสำคัญ คือ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไป ทำข้อตกลงร่วมกันที่จะจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน โดยมีสมมติฐานว่าการร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขีดความสามารถในการให้บริการแก่ประชาชนมากขึ้น ภารกิจที่มักจะจัดทำโดยองค์กรความร่วมมือ เช่น การป้องกันอัคคีภัย การดูแลเด็กและผู้สูงอายุ เป็นต้น ในส่วนการบริหารงานขององค์กรความร่วมมืออาจจะดำเนินงานโดยคณะกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน หรืออาจจะแต่งตั้งจากผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมเป็นภาคีสมาชิกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นคณะกรรมการบริหารองค์กรความร่วมมือที่ได้จัดตั้งขึ้น และในบางกรณีอาจมีการแต่งตั้งหรือเลือกสมาชิกสภาท้องถิ่นให้มาทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการบริหารองค์กรความร่วมมือด้วย⁵⁹

ผู้วิจัยเห็นว่า โครงสร้างทางการเมืองของประเทศญี่ปุ่นกับประเทศไทยโดยรวมแล้วมีความใกล้เคียงกัน เช่น ใช้รัฐธรรมนูญลาย ลักษณะอักษรเหมือนกัน เป็นรัฐเดี่ยว มีกษัตริย์เป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ ใช้ระบบรัฐสภาแบบ สองสภาเช่นเดียวกับประเทศไทย

3.2.2 หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น ค.ศ.1947

ประเทศญี่ปุ่นได้ให้ความสำคัญกับการบริหารแบบกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม “หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ซึ่งเป็นหลักการที่ปรากฏขึ้นครั้งแรกใน รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น ค.ศ.1947 หมวดที่ 8 ตั้งแต่มาตรา 92 – 95

มาตรา 92 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดองค์กรและการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องตราขึ้นโดยอำนาจแห่งกฎหมาย โดยให้สอดคล้องกับหลักว่าด้วยความเป็นอิสระของท้องถิ่น

⁵⁹ ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 53. หน้า 143 -145.

มาตรา 93 องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วยสภาท้องถิ่น และหัวหน้าฝ่ายบริหาร ท้องถิ่น ทั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของ ประชาชนในเขตท้องถิ่นนั้น

มาตรา 94 องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิจัดการทรัพย์สิน ดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับการบริหารทั่วไป ปฏิบัติการและออกข้อบัญญัติได้ตามที่กฎหมายกำหนด

มาตรา 95 รัฐสภาจะตรากฎหมายพิเศษเพื่อใช้บังคับแก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งโดยมิได้รับความยินยอมจากประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งข้างมาก ภายในเขตปกครองท้องถิ่น นั้นไม่ได้⁶⁰

3.2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างหลักความเป็นอิสระขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับการกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น ค.ศ.1947 มาตรา 92 บัญญัติให้ ข้อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้างและการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติโดยให้สอดคล้องกับหลักแห่งการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น⁶¹ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญรัฐบาลกลางมีอำนาจในการกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้หลายลักษณะเช่น การอนุมัติ อนุญาต การขอให้แก้ไขหรือปรับปรุงการดำเนินการ และการสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง เป็นต้น ทั้งนี้ ในการใช้อำนาจดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้กรอบ หรือขอบเขตที่กฎหมายกำหนดโดยต้องคำนึงถึงหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นด้วย⁶²

การกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เดิมนั้นเป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย โดยผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับการแต่งตั้งมาจากรัฐบาลกลาง ต่อมาภายหลังจากที่มีการประกาศใช้กฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น เมื่อปี ค.ศ.1947 เป็นผลให้มีการยุบกระทรวงมหาดไทยและจัดตั้งกระทรวงกิจการภายในขึ้น เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผลของกฎหมายดังกล่าวได้มีการกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น การกำกับดูแลจึงให้ความสำคัญกับเรื่องภาษี และการที่ให้ท้องถิ่นสามารถบริหารงานด้วยตนเอง และยังได้มีการตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เพื่อดำเนินการในเรื่องกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีการยกเลิกระบบการมอบหมายงานจากส่วนกลาง⁶³ และ

⁶⁰ รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น ค.ศ.1947. มาตรา 92 – 95.

⁶¹ รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น ค.ศ.1947. มาตรา 92.

⁶² ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล. อ่างแล้วเชิงอรธที่ 53. หน้า 151 – 152.

⁶³ ภิรมย์พร ไชยยนต์. อ่างแล้วเชิงอรธที่ 57. หน้า 1.

กำหนดกรอบหลักการในการอนุญาตให้ส่วนกลางแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของท้องถิ่นได้ หากการแทรกแซงนั้น เป็นไปตามหลักการที่เรียกว่า "เสาหลัก 4 เสา ดังนี้

เสาหลักที่หนึ่ง หลักการทั่วไปของการแทรกแซง (General Principles of Intervention) การที่รัฐบาลกลางจะเข้าแทรกแซงกิจการของรัฐบาลท้องถิ่น รัฐบาลกลางต้องคำนึงถึงหลักการสำคัญ 3 ประการ คือ ประการที่หนึ่ง ต้องยึดหลักการข้อกำหนดของกฎหมาย กล่าวคือต้องมีกฎหมายระบุให้แทรกแซงได้เป็นการเฉพาะ ประการที่สอง ต้องยึดหลักการทั่วไปแห่งกฎหมายเป็นพื้นฐานในการทำข้อตกลงระหว่างกัน และประการที่สาม ต้องยึดหลักความเป็นธรรมและความโปร่งใสในการทำสัญญาตกลงระหว่างกัน

เสาหลักที่สอง ประเภทพื้นฐานของการแทรกแซงแบ่งออกเป็น 2 ประเภทดังนี้ ประเภทที่หนึ่ง การแทรกแซงความเป็นอิสระในหน้าที่รับผิดชอบของรัฐบาลท้องถิ่น โดยทั่วไปจะแทรกแซงได้ต้องอยู่ในกรอบขอบเขต 4 ลักษณะ คือ (1) การให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะ (2) การร้องขอให้ผลิตข้อมูลเอกสาร (3) การให้คำปรึกษา (4) ขอให้แก้ไข ประเภทที่สอง การแทรกแซงโดยมีกฎหมายของส่วนกลางที่อนุญาตให้ส่วนกลางแทรกแซงได้ต้องอยู่ในขอบเขต 7 ลักษณะ ดังนี้ (1) คำแนะนำและข้อเสนอแนะ (2) ร้องขอให้ผลิตข้อมูลเอกสาร (3) สามการปรึกษา (4) การยินยอมของท้องถิ่น (5) การอนุญาตอนุมัติและข้อตกลงระหว่างกัน (6) การชี้แนะทิศทาง (7) การให้ทำแทน

เสาหลักที่สาม หลักเกณฑ์วิธีการในการแทรกแซงของรัฐบาลกลางหากรัฐบาลกลางต้องการแทรกแซงกิจการของรัฐบาลท้องถิ่นต้องทำการความต้องการเป็นรายลักษณะอักษรแต่ในกรณีที่รัฐบาลท้องถิ่นร้องขอต้องกระทำด้วยวิธีการที่รับประกันความโปร่งใสและความยุติธรรมและต้องทำให้เชื่อมั่นได้ว่าเป็นการดำเนินการที่รวดเร็วโดยวิธีการข้างต้นถือว่ามีความถูกต้องยุติธรรม

เสาหลักที่สี่ กลไกระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับการแทรกแซงของรัฐบาลกรณีเกิดข้อพิพาท ในการแทรกแซงของรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น เพื่อให้ข้อพิพาทระงับลงได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรม จึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการระงับข้อพิพาทระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่นในกรณีที่การแทรกแซงของรัฐบาลกลางถูกปฏิเสธโดยรัฐบาลท้องถิ่นและอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสาธารณะ หากคณะกรรมการระงับข้อพิพาท ได้รับคำร้องให้ทำการสอบสวนและวินิจฉัยคณะกรรมการฯ ก็จะมีอำนาจในการรับเรื่อง สอบสวน วินิจฉัย และสั่งการ เพื่อให้การแทรกแซงเป็นไปตามกฎเกณฑ์ข้างต้นได้⁶⁴

ผู้วิจัย เห็นว่า การกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น กับหลักการกำกับดูแลของรัฐบาลกลางถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจน โดย

⁶⁴ อุดม ทุมโฆสิต. (2564). *ประสบการณ์การกระจายอำนาจในญี่ปุ่น*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. หน้า 23 – 25.

กฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น ค.ศ.1947 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นมาเพื่อรองรับหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น ที่ได้บัญญัติไว้รัฐธรรมนูญดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น ทั้งนี้ นอกจากกฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่นจะทำหน้าที่คุ้มครองหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นแล้ว ยังได้กำหนดหลักการในการที่รัฐบาลกลางจะเข้าไปกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้อย่างชัดเจนเช่นกัน ตามหลักการ 4 เสา ที่กล่าวไปแล้วข้างต้น

3.2.4 ความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

กฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นตนเอง ค.ศ.1947 มาตรา 1 เป็นกฎหมายที่แบ่งภารกิจระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น ไว้อย่างชัดเจน โดยให้รัฐบาลท้องถิ่น “ถือบทบาทการปกครองพื้นที่โดยรวมอย่างเป็นอิสระในส่วนรัฐบาลกลาง “ให้แบ่งภารกิจกันกับรัฐบาลให้เหมาะสม” และ “ให้รัฐบาลท้องถิ่นบริหารจัดการภารกิจโดยมีความเป็นเอกเทศ”⁶⁵

ในส่วนอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ถูกกำหนดไว้โดยกฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น (The Local Autonomy Law of 1947) และจากผลของการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ได้มีการยกเลิกภารกิจที่ส่วนราชการมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทน และจำแนกภารกิจในส่วนนั้นใหม่ จึงทำให้ในปัจจุบันหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง และหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติตามกฎหมาย

หน้าที่โดยตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการได้ตามหลักการปกครองตนเอง ยึดหลักความสามารถทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลักในการปฏิบัติ หรืออาจกล่าวได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการกิจการด้วยการตัดสินใจของท้องถิ่นเองได้ โดยการดำเนินการนั้นต้องมาจากความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ตามขีดความสามารถของท้องถิ่นและตามนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น⁶⁶

3.2.4.1 ภารกิจโดยตรงที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภารกิจที่หนึ่ง ภารกิจด้านการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น เป็นภารกิจที่สำคัญที่จะแสดงถึงความสามารถในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ โดยแผนพัฒนาท้องถิ่นประกอบไปด้วย 3 ส่วนที่สำคัญ คือ วิสัยทัศน์และเป้าหมายในการพัฒนาท้องถิ่นของผู้บริหารท้องถิ่น แนวทางหรือวิธีการที่จะทำให้บรรลุเป้าหมาย และงบประมาณในการดำเนินการตามแผน

⁶⁵ กฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นตนเอง ค.ศ.1947. มาตรา 1.

⁶⁶ ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 53. หน้า 145.

ภารกิจที่สอง ภารกิจด้านสาธารณสุขและอนามัย เป็นภารกิจเพื่อการส่งเสริมและดูแลประชาชนในพื้นที่ ด้านการพยาบาล การเกษักรรม การสาธารณสุข เป็นต้น

ภารกิจที่สาม ภารกิจด้านสิ่งแวดล้อม เป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐบาลกลาง เพราะขอบเขตเรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่กว้างขวางจำเป็นต้องอาศัยนโยบายในระดับชาติร่วมด้วย โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีบทบาทหลักในด้านการปฏิบัติการ มีหน้าที่ควบคุมมลภาวะ กำจัดมลภาวะ เป็นต้น

ภารกิจที่สี่ งานด้านการทะเบียน เป็นภารกิจที่ส่วนราชการเคยมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ แต่ภายหลังการปฏิวัติในสมัยเฮเซ งานทะเบียนได้ถ่ายโอนมาเป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภารกิจที่ห้า ภารกิจด้านการเกษตร ป่าไม้ และการประมง เป็นภารกิจด้านการส่งเสริมการเกษตร ป่าไม้ และประมง เพื่อการผลิตอาหารที่เพียงพอ

ภารกิจที่หก ภารกิจด้านการบริการและสวัสดิการสังคม เช่น การจัดทำสวัสดิการเด็กและเยาวชน และการจัดการสิ่งอำนวยความสะดวกให้ผู้สูงอายุ เป็นต้น

ภารกิจที่เจ็ด ภารกิจด้านการจัดตั้งวิสาหกิจและบริษัทท้องถิ่น เป็นกิจการการพาณิชย์ของท้องถิ่น เช่น การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว การไฟฟ้า การประปา เป็นต้น ซึ่งวิสาหกิจเหล่านี้เป็นการจัดบริการสาธารณะให้ประชาชนและเป็นการหารายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปในคราวเดียวกันด้วย

ภารกิจที่แปด ภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานและการเคหะ เป็นการจัดบริการสาธารณะเกี่ยวกับการจัดทำโครงสร้างพื้นฐาน เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชนในท้องถิ่น เช่น การทำถนน การระบายน้ำเสีย เป็นต้น

ภารกิจที่เก้า ภารกิจด้านการประกันสังคม ได้แก่ ระบบการประกันสุขภาพ ระบบบำนาญ ในส่วนของการลงทะเบียนผู้ประกันตน การเก็บเบี้ย ในส่วนของการบริหารจัดการกองทุนรัฐบาลกลางจะเป็นผู้ดำเนินการ

ภารกิจที่สิบ ภารกิจด้านตำรวจ ในปัจจุบันอยู่ในการดูแลของจังหวัด โดยการจัดตั้งคณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะมาจัดการด้านงานตำรวจโดยเฉพาะ

ภารกิจที่สิบเอ็ด ภารกิจด้านการพัฒนาเมือง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการจัดทำผังเมือง ซึ่งภายหลังจากที่มีผังเมืองแล้วท้องถิ่นต้องควบคุมและบังคับใช้ผังเมืองนั้นด้วย โดยภารกิจนี้เป็นภารกิจที่ท้องถิ่นต้องดำเนินการร่วมกับจังหวัด

ภารกิจที่สิบสอง การจัดเก็บและจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ในการดำเนินการเพื่อจัดเก็บและทำลายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจ้างเอกชนมาดำเนินการแทนได้

ภารกิจที่สิบสาม ภารกิจด้านการพาณิชย์ และอุตสาหกรรม เป็นภารกิจที่สำคัญ ในการจัดการกิจการปกครองส่วนท้องถิ่นเอาไว้ให้หรือจัดหาแหล่งเงินกู้ให้แก่ภาคอุตสาหกรรมในท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมและพัฒนาการธุรกิจในพื้นที่

ภารกิจที่สิบสี่ ภารกิจด้านการศึกษา เป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาทั้งในโรงเรียนนอกโรงเรียน การศึกษาภาคบังคับ 9 ปี ในระดับประถมศึกษา และในระดับมัธยมต้นจะเป็นภารกิจของเทศบาล ในส่วนการศึกษานอกภาคบังคับ ในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย โรงเรียนพิเศษต่างๆ และในระดับอุดมศึกษาจะอยู่ในความรับผิดชอบของจังหวัด

ภารกิจที่สิบห้า ภารกิจด้านการบรรเทาอัคคีภัย เป็นภารกิจในการดำเนินการในเรื่องอัคคีภัยเป็นหลัก รวมถึงภัยธรรมชาติต่างๆ และเหตุอุทกภัยอื่นๆด้วย⁶⁷

3.2.4.2 ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติตามกฎหมาย

ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบหมาย ไม่ใช่ภารกิจโดยแท้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะภารกิจเหล่านี้ยังคงเป็นของรัฐบาลกลาง ในการจัดทำภารกิจ จะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งกฎหมายในรูปแบบพระราชบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากสภา และในบางกรณีอาจจะเป็นกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องดำเนินการ ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจตัดสินใจดำเนินการตามที่ท้องถิ่นเห็นว่าเหมาะสม รัฐบาลกลางจึงมีหน้าที่สำคัญในการกำกับดูแลการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ภารกิจการจัดการเลือกตั้ง การออกหนังสือเดินทาง การดูแลรักษาแม่น้ำ เป็นต้น⁶⁸

3.2.5 การคลังและการงบประมาณของประเทศญี่ปุ่น

3.2.5.1 รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่น จะต้องประกอบด้วยรายได้และรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจจำแนกประเภทออกเป็นกลุ่มใหญ่ได้ ดังนี้ คือ รายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาล รายได้จากภาษี รายได้จากพันธบัตรรัฐบาลท้องถิ่น และรายได้อื่น ๆ⁶⁹

⁶⁷ ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล. อ่างแล้วเชิงอรุณที่ 53. หน้า 146 – 148.

⁶⁸ ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล. อ่างแล้วเชิงอรุณที่ 53. หน้า 149.

⁶⁹ Ministry of Internal Affairs and Communication

รายได้จากภาษี

แบ่งออกเป็นภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง และภาษีที่รัฐบาลจัดสรรให้ ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ได้แก่

ภาษีเพื่อการอยู่อาศัย (Local Inhabitants Tax) เป็นภาษีที่จัดเก็บจากบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลในท้องถิ่น โดยคำนวณจากรายได้ของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลนั้นเป็นเกณฑ์

ภาษีการบริโภคของท้องถิ่น (Local Consumption Tax) เป็นภาษีที่จัดเก็บจากการบริษัทหรือรัฐวิสาหกิจ ที่เคลื่อนย้ายทุนหรือสินทรัพย์ต่างๆระหว่างพื้นที่ และผู้นำเข้าทุนหรือทรัพย์สินบางประเภทจากต่างประเทศเพื่อการผลิต

ภาษียรถยนต์ (Automobile Tax) จัดเก็บเป็นรายปีจากผู้เป็นเจ้าของรถยนต์ในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภาษีอสังหาริมทรัพย์ (Property Tax) เป็นภาษีที่จัดเก็บตามมูลค่าที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง จากผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

ภาษีนุหรี (Tobacco Tax) จัดเก็บจากผู้ผลิตและผู้ค้าส่งนุหรี คำนวณจากจำนวนของนุหรี

รายได้จากภาษีที่รัฐบาลกลางเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บและจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่

ภาษีอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Allocation Tax) ภาษีที่รัฐโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาษีอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีที่มาจากภาษีที่รัฐเป็นคนจัดเก็บ เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (Individual Income Tax) ภาษีสุรา (Liquor Tax) ภาษียรายได้ธุรกิจ (Corporate Tax) เป็นต้น

ภาษีที่รัฐโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Transfer Tax) ภาษีชนิดนี้จะมีการกำหนดวัตถุประสงค์ว่าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้จ่ายในภารกิจใด เช่น ภาษีเชื้อเพลิงการบิน จะกำหนดให้ใช้ในการบำรุงสนามบิน เป็นต้น⁷⁰

รายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (National Treasure Disbursement)

เงินอุดหนุนในส่วนนี้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับมาจากหน่วยงานต่างๆของรัฐบาล โดยจะมีการกำหนดวัตถุประสงค์ไว้อย่างชัดเจนว่าจะต้องนำไปใช้ในโครงการใด โดยเงินอุดหนุนในส่วนนี้มีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ ให้องค์กรปกครองส่วน

⁷⁰ ภิรมย์พร ไชยยนต์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 57. หน้า 34.

ท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างเหมาะสมและเป็นแบบแผนเดียวกัน และเพื่อเป็นแรงจูงใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนงานหรือโครงการให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล

รายได้จากเงินกู้ยืม (Borrowing)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่นสามารถออกพันธบัตร เพื่อกู้ยืมเงินของเอกชน กรณีพันธบัตรเทศบาลต้องให้จังหวัดให้ความเห็นชอบ และต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐบาลกลาง และในกรณีพันธบัตรจังหวัดก็ต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐบาลกลางเช่นกัน

รายได้อื่นๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น รายได้จากค่าบริการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำให้ประชาชน หรือกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบกิจการที่สามารถสร้างรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การจัดแข่งเรือ การให้เช่าทรัพย์สิน เป็นต้น⁷¹

3.2.5.2 รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นใช้จ่ายไปมากที่สุด 3 อันดับแรกได้แก่

ส่วนที่หนึ่ง รายจ่ายด้านสวัสดิการสาธารณะ เช่น การจัดสวัสดิการสำหรับผู้พิการ เด็ก ผู้สูงอายุ โดยใช้งบประมาณสำหรับภารกิจในด้านนี้คิดเป็น ร้อยละ 25.7 ของรายจ่ายเพื่อการบริการสาธารณะทั้งหมด

ส่วนที่สอง รายจ่ายด้านการศึกษา โดยใช้งบประมาณสำหรับภารกิจในด้านนี้คิดเป็น ร้อยละ 17.1 ของรายจ่ายเพื่อการบริการสาธารณะทั้งหมด

ส่วนที่สาม รายจ่ายด้านการใช้ที่ดินดอกเบี้ยและเงินต้นที่กู้ยืม โดยใช้งบประมาณสำหรับภารกิจในด้านนี้คิดเป็น ร้อยละ 13.1 ของรายจ่ายเพื่อการบริการสาธารณะทั้งหมด⁷²

จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเทศญี่ปุ่นผู้วิจัยเห็นว่า หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น เป็นหลักการที่มีคุณค่าในระดับรัฐธรรมนูญ ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น ค.ศ. 1947 มาตรา 92 ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น และใน มาตรา 94 ก็ได้รับรองความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เช่นกัน ซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติอำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสภาท้องถิ่นมีอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในการกำหนดรายการใช้จ่ายของตนเอง ในส่วนการปฏิบัติการกิจการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจของรัฐบาลกลางนั้น จะถูกกำหนดแบ่งแยกออกจากกันอย่างชัดเจน โดยกฎหมายว่าด้วยการ

⁷¹ ภิรมย์พร ไชยยนต์. อ่างแล้วเชิงอรธที่ 57. หน้า 35.

⁷² สุกสวัสดิ์ ชัชวาลย์. อ่างแล้วเชิงอรธที่ 53. หน้า 162.

ปกครองท้องถิ่นตนเอง ค.ศ.1947 และด้วยผลของการแบ่งแยกภารกิจนั้น ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่น มีภารกิจที่เป็นหน้าที่ของท้องถิ่น โดยตรง ซึ่งท้องถิ่นมีอำนาจตัดสินใจดำเนินการได้ตามความสามารถและตามความต้องการของท้องถิ่น ในส่วนการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นตนเอง ค.ศ.1947 กำหนดให้รัฐบาลกลางสามารถกระทำได้ตามกรอบหลักการในการแทรกแซงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ นอกจากจะกำหนดกรอบการแทรกแซงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังมีการกำหนดกลไกระดับข้อพิพาทในกรณีการแทรกแซงของรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น โดยให้มีคณะกรรมการระดับข้อพิพาท ซึ่งคณะกรรมการฯ จะทำหน้าที่รับคำร้อง เพื่อทำการสอบสวนวินิจฉัยและสั่งการ เพื่อให้การแทรกแซงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามกฎเกณฑ์กฎหมายที่กำหนด

3.3 ประเทศไทย

3.3.1 ที่มาและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบัน

การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยก่อนการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง ในปี พ.ศ.2475 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงปฏิรูปการปกครองประเทศ ในประเด็นที่สำคัญคือการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ ทรงมีพระราชดำริให้ตรา พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพมหานคร ร.ศ.116⁷³ ก่อให้เกิดสุขาภิบาลกรุงเทพมหานครขึ้น หลังจากนั้นอีก 8 ปีต่อมา พระองค์ได้มีพระบรมราชโองการ ร.ศ.124 จัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอมขึ้นที่จังหวัดสมุทรสาคร จนในที่สุดได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ.127⁷⁴ ในการจัดตั้งสุขาภิบาลตามหัวเมืองต่างๆ ภายหลังเกิดการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองในปี พ.ศ.2475 แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจการปกครองไปให้ประชาชนตามหลักประชาธิปไตยเริ่มแพร่หลาย ได้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเป็นครั้งแรก ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารเทศบาล พ.ศ.2476

ต่อมา ในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงครามได้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปขึ้นมา 5 รูปแบบ ได้แก่ 1. จัดตั้งสุขาภิบาล ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2495⁷⁵ 2. จัดตั้งเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496⁷⁶ 3. จัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด

⁷³ พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพมหานคร ร.ศ.116.

⁷⁴ พระราชบัญญัติจัดสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ.127.

⁷⁵ พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2495.

⁷⁶ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496.

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498⁷⁷ 4. จัดตั้งสภาตำบล ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 5. จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ.2499⁷⁸ และได้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้น 2 แห่ง ในภายหลัง คือ 1. เมืองพัทยาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2521 2. กรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518⁷⁹

การปกครองท้องถิ่นภายหลังจากการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540⁸⁰ ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้เสนอแก้ไขกฎหมายต่างๆที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งในส่วนนี้จะนำเสนอถึงรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการปรับปรุงให้สอดคล้องกับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร ในส่วนสุขาภิบาล เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบสุขาภิบาลไม่เหมาะสมกับการรองรับการกระจายอำนาจที่เพิ่มขึ้น จึงได้มีการตรา พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ.2542⁸¹ เพื่อเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาลและยกเลิกการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบสุขาภิบาลในวันที่กฎหมายใช้บังคับ (24 พฤษภาคม 2542)

3.3.1.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด

จัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540⁸² ซึ่งได้รับการปรับปรุงแก้ไขล่าสุด คือพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2562 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบนและดูแลรับผิดชอบพื้นที่ทั้งจังหวัดร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบอื่นในจังหวัด จังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ถูกกำหนดไว้โดย มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540⁸³ ให้เป็นพื้นที่ในเขต

⁷⁷ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498.

⁷⁸ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ.2499.

⁷⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2550). *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: ธรรมการพิมพ์. หน้า 136 – 139.

⁸⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.

⁸¹ พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ.2542.

⁸² พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540.

⁸³ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540. มาตรา 9.

จังหวัดนั้นๆ ในส่วนการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบันใช้รูปแบบของสภาและผู้บริหาร

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีโครงสร้างหลักประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตจังหวัดมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีจำนวนสมาชิกสภาจังหวัดกำหนดตามเกณฑ์ของจำนวนประชากรในแต่ละจังหวัดตามหลักฐานที่ปรากฏในทะเบียนราษฎร จำนวนตั้งแต่ 24 – 48 คน สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมายและมีหน้าที่ในการพิจารณาระเบียบกฎหมายและร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีของจังหวัดด้วย

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดและเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของจังหวัดมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตจังหวัดมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในการบริหารอื่นๆ ได้แก่ รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการและที่ปรึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัด⁸⁴

การงบประมาณและการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

การงบประมาณและการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะแยกส่วนออกจากรายได้และรายจ่ายของแผ่นดิน โดยจัดทำเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ประกอบไปด้วย

รายได้ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดถูกกำหนดไว้ใน มาตรา 73⁸⁵ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 เช่น ภาษีอากรตามที่กฎหมายกำหนด ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น

รายจ่าย ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดถูกกำหนดไว้ใน มาตรา 74 เช่น เงินเดือน ค่าจ้าง เงินตอบแทนอื่นๆ รายจ่ายอื่นใดตามที่มีข้อผูกพัน หรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ เป็นต้น⁸⁶

⁸⁴ ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 53. หน้า 162.

⁸⁵ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540. มาตรา 73.

⁸⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2557). *กฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 209 – 210.

3.3.1.2 เทศบาล

เทศบาลจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติเทศบาลพ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยในมาตรา 7⁸⁷ ได้มีการแบ่งประเภทของเทศบาลออกเป็น 3 ประเภทได้แก่ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ซึ่งการจัดประเภทของเทศบาล ขึ้นอยู่กับความหนาแน่นของประชากร ความเจริญทางเศรษฐกิจ โดยอาจประเมินได้จากรายได้ของเทศบาลให้สามารถจัดเก็บได้โดยเกณฑ์ขั้นต่ำที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้ยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ต้องมีขนาดเล็กที่สุด คือ มีจำนวนประชากรในพื้นที่ไม่น้อยกว่า 7000 คน มีการจัดเก็บได้มีการจัดเก็บรายได้โดยเฉลี่ยไม่น้อยกว่า 12 ล้านบาท ในส่วนโครงสร้างการบริหารงานภายในของเทศบาลจะมีลักษณะเหมือนกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดคือ โครงสร้างการบริหารในรูปแบบสภาและผู้บริหาร โดยผู้บริหารมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน⁸⁸

สภาเทศบาล

สภาเทศบาลมีหน้าที่สำคัญสามประการคือพิจารณาและให้ความเห็นชอบแผนการพัฒนาเทศบาลการพิจารณาให้ความเห็นชอบเทศบัญญัติและการกำกับดูแลการทำงานของผู้บริหารเทศบาลให้มีความสุขต้องเป็นไปตามระเบียบกฎหมายสมาชิกสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตเทศบาลมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ในส่วนจำนวนของสมาชิกจะขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาล ดังนี้

เทศบาลตำบลมีสมาชิกสภาเทศบาลได้จำนวนทั้งสิ้น 12 คน

เทศบาลเมืองมีสมาชิกสภาเทศบาลได้จำนวนทั้งสิ้น 18 คน

เทศบาลนครมีสมาชิกสภาเทศบาลได้จำนวนทั้งสิ้น 24 คน

นายกเทศมนตรี

นายกเทศมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดและเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของเทศบาล นายกเทศมนตรีมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตพื้นที่ของเทศบาลมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปีและสามารถดำรงตำแหน่งติดต่อกันได้ไม่เกิน 2 วาระ นายกเทศมนตรียังมีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนบุคลากรในฝ่ายบริหารอื่นๆ ได้แก่ รองนายกเทศมนตรีเลขานุการนายกเทศมนตรี และที่ปรึกษานายกเทศมนตรี รวมถึงมีหน้าที่สำคัญในการจัดทำร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเสนอต่อสภาเทศบาลด้วย⁸⁹

⁸⁷ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม. มาตรา 7.

⁸⁸ ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. อ่างแล้วเชิงอรุณที่ 53. หน้า 285.

⁸⁹ ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. อ่างแล้วเชิงอรุณที่ 53. หน้า 285 - 286.

การคลังและการงบประมาณของเทศบาล

เทศบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีงบประมาณและทรัพย์สินแยกจากส่วนกลาง

รายได้ของเทศบาลได้ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เช่น ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล เป็นต้น

รายจ่าย ของเทศบาลถูกกำหนดไว้ใน มาตรา 76 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เช่น เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน ค่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง รายจ่ายอื่นตามข้อผูกพันหรือตามที่กฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ เป็นต้น⁹⁰

3.3.1.3 องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับพื้นฐานของประเทศไทยในโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด องค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบันจัดตั้งขึ้นตาม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537⁹¹ ในส่วนของโครงสร้างการบริหารงานภายในองค์การบริหารส่วนตำบลมีลักษณะคล้ายกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลคือมี โครงสร้างเป็นระบบสภาและผู้บริหาร โดยมีผู้บริหารที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งเป็นตัวแทนของทุกหมู่บ้านในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยให้ในแต่ละหมู่บ้านสามารถเลือกตัวแทนเข้ามาเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้หมู่บ้านละ 1 คนแต่ไม่ต่ำกว่า 6 คน สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537⁹² โดยมีหน้าที่สำคัญสามประการคือ ประการที่หนึ่งพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลที่เสนอขึ้นมาโดยฝ่ายบริหารการพิจารณาประการที่สอง ให้ความเห็นชอบต่อข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล และประการที่สาม กำกับดูแลให้ฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมาย

นายกองค์การบริหารส่วนตำบล

นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดและหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีมีที่มาจาก การเลือกตั้ง

⁹⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 86. หน้า 220 – 222.

⁹¹ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537.

⁹² พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537. มาตรา 46.

โดยตรงของประชาชนดำรงตำแหน่งติดต่อกันได้ไม่เกินสองวาระและมีอำนาจในการแต่งตั้งผู้บริหารคนอื่นขององค์การบริหารส่วนตำบลได้แก่รองนายกขององค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยในการบริหารและเลขานุการนายกขององค์การบริหารส่วนตำบล⁹³

การคลังและการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 23⁹⁴ และในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มาตรา 74 ถึง มาตรา 84⁹⁵ เช่น ภาษีป้าย ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร เป็นต้น และรายจ่ายกำหนดไว้ใน มาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537⁹⁶

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

3.3.1.4 กรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงของประเทศไทย และมีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษโดยมีกฎหมายจัดตั้งเฉพาะเป็นของตนเอง คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528⁹⁷ กรุงเทพมหานครยังเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะโครงสร้างแบบชั้นเดียวดูแลพื้นที่ของกรุงเทพมหานครทั้งหมด กรุงเทพมหานครมีหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา 89 โครงสร้างของกรุงเทพมหานคร ประกอบไปด้วย สภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพมหานคร⁹⁸

สภากรุงเทพมหานคร

มีหน้าที่พื้นฐานใกล้เคียงกับสภาท้องถิ่นในรูปแบบอื่นมีหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครการใช้จ่ายงบประมาณและการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่มีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี

⁹³ นันทวัฒน์ บรมานันท์. อ่างแล้วเชิงอรุณที่ 86. หน้า 287.

⁹⁴ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542. มาตรา 23.

⁹⁵ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537. มาตรา 74 – มาตรา 84.

⁹⁶ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537. มาตรา 85.

⁹⁷ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.

⁹⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์. อ่างแล้วเชิงอรุณที่ 86. หน้า 229.

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดและหัวหน้าฝ่ายบริหารของกรุงเทพมหานคร โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้แก้ไขเพิ่มเติมให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีที่มาจาก การเลือกตั้ง โดยตรงของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปีห้ามดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระ

ในการบริหารงานของกรุงเทพมหานครอาจมีความแตกต่างจากโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นเพราะว่าในการบริหารงานแต่ละเขตสามารถเปรียบเทียบได้กับอำเภอในจังหวัดได้ให้แต่ละเขตมีสภาเขตเพื่อทำหน้าที่หลักในการเสนอข้อคิดเห็นและคำปรึกษาต่อผู้อำนวยการเขตตามที่อยู่อาศัยเขตร้องขอ โดยแต่ละเขตมีสมาชิกสภาเขตได้เจ็ดคนแต่หากมีประชากรมากกว่า 100,000 คนให้เพิ่มสมาชิกสภาเขตได้อีกหนึ่งคนต่อจำนวนประชากรทุก 100,000 คนโดยหากมีเศษประชากรเกินกว่า 50,000 คนให้นับเป็น 100,000 คน⁹⁹

การคลังและการงบประมาณของกรุงเทพมหานคร

รายได้ของกรุงเทพมหานคร เป็นไปตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542.¹⁰⁰ และมาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528¹⁰¹ โดยให้กรุงเทพมหานครอาจมีรายได้จากค่าธรรมเนียม ภาษีอากร และเงินอื่นๆ เช่น ภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีการพนัน ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ รายได้จากทรัพย์สินของกรุงเทพมหานคร ภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมตามที่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นของเทศบาลหรือมี กฎหมายบัญญัติให้เป็นของกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะ เป็นต้น

รายจ่ายของกรุงเทพมหานคร ได้ถูกกำหนดไว้ใน มาตรา 118 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528¹⁰² เช่น เงินเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว เงินอุดหนุน รายจ่ายอื่นตามที่กฎหมายหรือระเบียบของกรุงเทพมหานครกำหนดไว้ รายจ่ายตามข้อผูกพัน เป็นต้น¹⁰³

⁹⁹ ชูชาติ อัสวโรจน์. (2563). *คำอธิบายกฎหมายปกครองสำคัญที่ใช้ในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: เดือนตุลา. หน้า 196 – 199.

¹⁰⁰ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528. มาตรา 25.

¹⁰¹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528. มาตรา 117.

¹⁰² พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528. มาตรา 118.

¹⁰³ นันทวัฒน์ บรมานันท์. *อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 86*. หน้า 193.

3.3.1.5 พัทยา

เมืองพัทยาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอีกองค์กรหนึ่งของประเทศไทยได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542¹⁰⁴ เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลมีโครงสร้างการบริหารงานที่มีลักษณะเฉพาะ กล่าวคือเป็นการบริหารงานในระบบสภาและผู้จัดการโดยให้มีการว่าจ้างนักบริหารมืออาชีพมาทำหน้าที่เป็นปลัดเมืองพัทยา รับผิดชอบงานทั้งปวงของเมืองพัทยา

สภาเมืองพัทยา

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 4¹⁰⁵ กำหนดให้สภาเมืองพัทยาประกอบด้วยสมาชิกสภาเมืองพัทยาจำนวน 24 คนมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตพื้นที่เมืองพัทยา มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี

สภาเมืองพัทยามีหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542¹⁰⁶ ทำหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อแผนและนโยบาย ข้อบัญญัติเมืองพัทยา และกำกับดูแลให้ผู้บริหารงานเมืองพัทยา บริหารงานให้เหมาะสมถูกต้องตาม ระเบียบ กฎหมาย

นายกเมืองพัทยา

นายกเมืองพัทยาทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดและหัวหน้าฝ่ายบริหารของเมืองพัทยาโดยเมืองพัทยาได้กำหนดให้นายกเมืองพัทยาที่มีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเมืองพัทยา มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปีและห้ามดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระ โดยนายกเมืองพัทยาใช้อำนาจในการแต่งตั้งรองนายกเมืองพัทยาจำนวนไม่เกิน 4 คน เลขานุการ และที่ปรึกษานายกเมืองพัทยาได้ตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด¹⁰⁷

การคลังและการงบประมาณของเมืองพัทยา

รายได้ของเมืองพัทยาถูกกำหนดไว้ใน มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และใน มาตรา 80 - มาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542¹⁰⁸ เช่น ภาษีป้าย อากรถยนต์ ค่าธรรมเนียม ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน เป็นต้น

¹⁰⁴ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542.

¹⁰⁵ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542. มาตรา 4.

¹⁰⁶ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542. มาตรา 39.

¹⁰⁷ ชูชาติ อัสวโรจน์. อ่างแล้วเชิงอรธที่ 99. หน้า 381.

¹⁰⁸ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542. มาตรา 80 – 90.

รายจ่ายของเมืองพัททยาได้ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัททยา พ.ศ. 2542¹⁰⁹ เช่น เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน ค่าตอบแทน รายจ่ายอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือข้อบัญญัติกำหนด เป็นต้น¹¹⁰

3.3.2 หลักความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ได้ถูกรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 249¹¹¹

วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 1 ให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามวิธีการและรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติ”

วรรคสอง บัญญัติว่า “การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใดให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบ ประกอบกัน”

ในส่วนการรับรองความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ได้ถูกรับรองไว้ใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 วรรคห้า¹¹² ที่บัญญัติไว้ว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งและกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพโดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการป้องกันการก้าวร้าวการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้วย”

¹⁰⁹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัททยา พ.ศ. 2542. มาตรา 91.

¹¹⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 86. หน้า 234.

¹¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560. มาตรา 249.

¹¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560. มาตรา 250 วรรคห้า.

3.3.3 ความสัมพันธ์ระหว่างหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งบังคับใช้ในปัจจุบัน มาตรา 250 วรรคห้า ได้กำหนดขอบเขตการใช้อำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ โดยมีเงื่อนไข 4 ประการ

1) การกำกับดูแลต้องกำหนดไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือกฎหมายอื่นตามรัฐธรรมนูญมาตรา 250 วรรคหนึ่ง

2) กฎหมายดังกล่าวต้องบัญญัติการกำกับดูแลเพียงเท่าที่จำเป็น

3) บทบัญญัติของกฎหมายอื่นจะกำกับดูแลนั้น ต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์และการป้องกันการก้าวล้ำการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้วย

4) การกำกับดูแลตามบทบัญญัติของกฎหมายจะกระทบถึงสาระสำคัญของการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้ตามมาตรา 249 วรรคหนึ่ง มิได้

3.3.4 ความเป็นอิสระในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกฎหมายกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในประเทศไทยได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ได้แก่ หน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และหน้าที่ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และในกฎหมายลำดับรอง ได้แก่ กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 เป็นต้น นอกจากนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ใน พระราชกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 16 (กรณีอำนาจและหน้าที่ของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล) มาตรา 17 (กรณีอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด) มาตรา 18 (กรณีอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร) และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะเรื่องอื่นๆ เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2535 เป็นต้น

จากการศึกษาในประเด็นนี้พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยไม่สามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาคำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้โดยอิสระ การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นเท่านั้น

จากการศึกษาเปรียบเทียบหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศเปรียบเทียบกับประเทศไทยแล้ว ผู้วิจัยเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย จะถูกจำกัดให้เป็นไปตามที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจกำหนด หรือหน้าที่ตามกฎหมายอื่นเท่านั้น หากมีอำนาจในการพิจารณาคำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามหลักความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังเช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นและประเทศฝรั่งเศส ในส่วนความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น ได้รับการรับรองไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 250 เช่นเดียวกับการรับรองความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศฝรั่งเศส ก็ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส มาตรา 72 และความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่น ก็ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญญี่ปุ่น มาตรา 92 จะเห็นได้ว่าประเทศที่ได้ศึกษามารวมถึงประเทศไทยได้ให้หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหลักการพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ แต่ในขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง ผ่านทางกลไกต่างๆ เช่น กลไกทางกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ การควบคุมทางการคลัง โดยเงินอุดหนุน หรือ การจัดสรรสัดส่วนรายได้ด้านภาษี เป็นต้น

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับจัดเก็บภาษีในประเด็นการเรียกเก็บเบี้ยปรับ เงินเพิ่ม ในกฎหมายภาษีในต่างประเทศและประเทศไทย

มาตรการทางปกครองเกี่ยวกับการกำหนดเบี้ยปรับเงินเพิ่มทางภาษีเป็นมาตรการทางแพ่งของมาตรการบังคับทางปกครอง ฝ่ายปกครองมีอำนาจตามกฎหมายภาษีอากรที่มีโทษทางแพ่ง เพราะการจัดเก็บภาษีของรัฐมีลักษณะบังคับเพียงฝ่ายเดียว หรืออาจกล่าวได้ว่ารัฐมีอำนาจเหนือกว่าผู้เสียภาษี ภาษีจึงมีลักษณะบังคับ ซึ่งฝ่ายปกครองสามารถกำหนดมาตรการบังคับรวมถึงมาตรการในการลงโทษผู้เสียภาษี เพื่อให้ชำระภาษี จึงสามารถสรุปได้ว่า โทษทางแพ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของโทษทางปกครอง ทาทางแพ่งจึงไม่เหมือนค่าเสียหายทางแพ่ง ที่เกิดขึ้นจากการผิดสัญญาหรือการทำละเมิด ดังนั้น การกำหนดเบี้ยปรับเงินเพิ่มจึงเป็นการวางหลักเกณฑ์การจัดการทางภาษีของรัฐเพื่อความสัมฤทธิ์ผลในการจัดเก็บภาษีให้มีประสิทธิภาพ โดยให้เจ้าหน้าที่รัฐมีเครื่องมือในการบังคับจัดเก็บภาษี ซึ่งเป็นแนวทางที่รัฐสภาให้อำนาจฝ่ายปกครองในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งหากมีการฝ่าฝืนจะมีการบังคับทางปกครอง กรณีผู้เสียภาษีไม่ยื่นแบบแสดงรายการเสียภาษี หรือยื่นแบบแล้วแต่ไม่ชำระภาษีตามกำหนด หรือยื่นแบบรายการแล้วแต่ไม่ถูกต้องตามความ

จริง เบี้ยปรับและเงินเพิ่มคือมาตรการทางปกครองที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อให้การจัดเก็บภาษีอากร เป็นไปอย่างสัมฤทธิ์ผล ซึ่งในส่วนนี้จะทำการศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนด เบี้ยปรับ เงินเพิ่ม ในกฎหมายภาษีของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศออสเตรเลีย ประเทศ สหรัฐอเมริกา เปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศไทย¹¹³

3.4 การกำหนดโทษปรับทางปกครอง เบี้ยปรับ เงินเพิ่ม ในกฎหมายภาษีของประเทศ ฝรั่งเศส

ภาษี เป็นรายได้หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส เป็นแหล่ง รายได้ที่เป็นหลักประกันความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งออก เป็น 2 ประเภท คือ ภาษีทางตรง เป็นภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนด อัตราภาษีได้เอง โดยสรรพากรแห่งชาติจะเป็นผู้ทำหน้าที่จัดเก็บภาษี และจัดสรรคืนให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น และภาษีอากรทางอ้อม

ภาษีทางตรง ได้แก่ ภาษีที่อยู่อาศัย เรียกเก็บจากเจ้าของ หรือผู้เช่า หรือผู้ครอบครองเรือน เรือน ไม่ว่าผู้นั้นจะพักอาศัยเป็นการชั่วคราวหรือถาวรก็ตาม ภาษีโรงเรือนและที่ดิน เรียกเก็บจากผู้ เป็นเจ้าของ โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง คำนวณจากค่าเช่าเฉลี่ยของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น ภาษีบำรุงท้องที่ เก็บจากเจ้าของที่ดินที่ไม่มีโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง คำนวณจากราคาประเมิน ค่าเช่าที่ดินเฉลี่ย และภาษีวิชาชีพและธุรกิจ ทำการเรียกเก็บจากบุคคลหรือนิติบุคคลที่เป็น ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม เจ้าของธุรกิจ ฯลฯ

ภาษีทางอ้อม เช่น ภาษีป้าย ค่าธรรมเนียมเพื่อการลงทุน รวมถึงค่าบริการที่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ให้บริการ เช่น ค่ากำจัดขยะ เป็นต้น

การจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีที่ดิน จะดำเนินการ โดยรัฐบาลกลาง ในกรณีที่มีผู้ไม่ชำระภาษี จะมีการดำเนินการใน 2 ขั้นตอน คือขั้นตอนที่หนึ่ง รัฐบาลจะแจ้งเตือนโดยส่งเป็นหนังสือแจ้งเตือนไปยังผู้ไม่ชำระภาษี พร้อมคิดค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้น ร้อยละ 10 จากยอดภาษีที่ต้องจ่าย ขั้นตอนที่สอง รัฐบาลจะดำเนินการหักเงินค่าภาษีที่ค้างชำระและ ค่าธรรมเนียมตามที่ได้แจ้งเป็นหนังสือไปแล้วตามขั้นตอนที่หนึ่ง จากบัญชีธนาคารของผู้ที่ต้อง ชำระภาษีนั้น โดยค่าธรรมเนียมที่เพิ่มขึ้น เป็นการให้ผู้ที่ต้องชำระภาษีต้องชำระเงินเพิ่มขึ้นจากยอด

¹¹³ Jaap Rooding. (1996). *The Punishment of Tax Fraud*. Criminal Law review. p.241

ภาษีที่ค้างชำระ เพื่อเป็นการลงโทษผู้ที่ไม่ชำระภาษี ซึ่งกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองในการลงโทษผู้ไม่ชำระภาษี โดยไม่ต้องฟ้องศาล อันมีลักษณะเป็นโทษปรับทางปกครอง¹¹⁴

3.5 การกำหนดโทษปรับทางปกครองในกฎหมายภาษีในประเทศออสเตรเลีย

3.5.1 พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดเก็บภาษี ค.ศ.1953 Taxaation Administration Act 1953)

ประเทศออสเตรเลียมีการกำหนดโทษปรับทางปกครองไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดเก็บภาษี ค.ศ.1953 (Taxaation Administration Act 1953) Section 8 AAC 4 กรณี ดังนี้

- 1) ค่าปรับทั่วไป แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดเก็บภาษี ค.ศ.1953 ค่าปรับทั่วไปใช้บังคับในกรณีที่บุคคลผู้มีหน้าที่เสียภาษีไม่มาชำระภาษีตามระยะเวลาที่กำหนด
- 2) เงินเพิ่ม (Penelty additional taxes) ใช้บังคับกรณี บุคคลประเมินภาษีของตนไม่ถูกต้อง เงินเพิ่มจึงเป็นเงินที่ผู้เสียภาษีต้องเสียนอกเหนือไปจากเงินภาษีที่ขาดอยู่
- 3) โทษเฉพาะ (Specific penalties taxes) กรณีไม่แจ้งแบบประเมินภาษี หรือยื่นคำชี้แจงภาษีล่าช้า
- 4) โทษทั่วไป (General penalties) ลงโทษในกรณีกรณีทำหรือละเว้นการกระทำ เช่น ไม่จัดหาข้อมูลหรือให้ข้อมูลไม่ถูกต้อง ไม่ชำระภาษีทางอิเล็กทรอนิกส์ การคำนวณค่าปรับสำหรับโทษเป็นตัวเงิน จะถูกกำหนดไว้ในกฎหมาย เช่น ความผิดที่ไม่แจ้งแบบประเมินภาษี ต้องเสียค่าปรับร้อยละ 8 ต่อปี ตามจำนวนภาษีที่ค้างชำระ¹¹⁵

การกำหนดโทษปรับทางปกครองในประเทศออสเตรเลียมีอยู่ในกฎหมายหลายเรื่อง โดยเฉพาะ กฎหมายว่าด้วยการจัดเก็บภาษี เช่น การไม่ยื่นเอกสารภายในระยะเวลาที่กำหนด การไม่จ่ายภาษี การไม่ให้ข้อมูลตามที่เจ้าหน้าที่ร้องขอ จ่ายภาษีไม่ถูกต้องครบถ้วน และการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีของประเทศออสเตรเลีย แบ่งออกเป็น 2 หน่วยงาน คือ Common Wealth Government Tax Revenue มีหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีนิติบุคคล ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เป็นต้น และ State and Local Government tax Revenue มีหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีโรงเรือน ภาษีที่ดินภาษียานพาหนะขนส่ง เป็นต้น

¹¹⁴ ทวีสรรพ พัดทอง. (2557). *การนำโทษปรับทางปกครองมาใช้กับภาษีโรงเรือนและที่ดิน*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. หน้า 37 – 39.

¹¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 50 – 53.

3.6 การกำหนดโทษปรับทางปกครองในกฎหมายภาษีของประเทศสหรัฐอเมริกา

3.6.1 The Internal Revenue Code of 1986

ได้กำหนดให้มีการเรียกเบี้ยปรับ หรือ เงินเพิ่มไว้ 3 กรณี

กรณีทีหนึ่ง มาตรา 6651 (a) เบี้ยปรับเมื่อผู้มีหน้าที่เสียภาษีไม่ชำระภาษี เช่น ไม่ยื่นแบบตามเวลาที่กำหนด ผู้นั้นต้องเสียเบี้ยปรับ 5 เปอร์เซ็นต์ ต่อเดือน หรือเศษของเดือนของภาษีที่ต้องชำระ แต่ไม่เกิน 25 เปอร์เซ็นต์ ของภาษีที่ต้องชำระ หรือตาม มาตรา 6651(a) (2) ไม่ชำระภาษีตามกำหนดเวลาที่ได้อื่นแบบไว้ หรือไม่ชำระก่อนครบกำหนด และไม่ชำระส่วนภาษีที่ขาด ภายใน 1 เดือน นับแต่ที่ได้รับแจ้งให้ชำระ เสียเบี้ยปรับ 0.5 เปอร์เซ็นต์ ของจำนวนภาษีที่ต้องชำระแต่ไม่เกิน 25 เปอร์เซ็นต์ จนกว่าจะชำระเสร็จสิ้น

กรณีที่สอง การประมาทเลินเล่อ เช่น แสดงรายได้ในแบบต่ำกว่าความเป็นจริง โดยประมาทเลินเล่อ ไม่เข้าใจกฎหมาย หรือข้อบังคับเกี่ยวกับภาษี เสียค่าปรับ 5 เปอร์เซ็นต์ จากจำนวนภาษีที่ผู้ยื่นแบบได้คำนวณขาดไป ในกรณีที่ไม่ได้ระบุจำนวนภาษีในแบบ จะถือว่าเป็นการประมาทเลินเล่อโดยอัตโนมัติ

กรณีที่สาม ตามมาตรา 6653 (a) กรณีการฉ้อฉล คือการยื่นแบบแสดงรายได้ต่ำกว่าความเป็นจริงโดยเจตนาฉ้อฉลของผู้เสียภาษี กล่าวคือมีการกระทำที่ไม่สุจริตและจงใจเลี่ยงภาษี เช่น จงใจยื่นแบบแสดงรายการด้วยข้อมูลอันเป็นเท็จ กรณีนี้ต้องเสียเบี้ยปรับ 75 เปอร์เซ็นต์ของจำนวนภาษีที่ขาดไป

3.7 การกำหนดโทษปรับทางปกครองในกฎหมายภาษีของประเทศไทย

กฎหมายภาษีของไทยกำหนดมาตรการลงโทษของฝ่ายปกครองในลักษณะเบี้ยปรับหรือเงินเพิ่มกรณีมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เช่น ไม่ยื่นแบบแสดงรายการภาษี หรือยื่นแบบรายการแสดงภาษีไม่ถูกต้อง หรือไม่ได้จัดทำใบกำกับภาษี เป็นต้นโดยกำหนดโทษให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีต้องชำระภาษีพร้อมจำนวนเงินส่วนที่เพิ่มขึ้นจากภาษีที่ต้องชำระ เรียกว่าเบี้ยปรับหรือเงินเพิ่ม ซึ่งเบี้ยปรับจะคิดจำนวนเป็นเท่าตัวหรือคิดเป็นร้อยละของจำนวนภาษี ในส่วนเงินเพิ่มมีลักษณะคิดเป็นดอกเบี้ยจากการเสียภาษีล่าช้า ตัวอย่างเช่น ในประมวลรัษฎากรได้บัญญัติเบี้ยปรับและเงินเพิ่ม เบี้ยปรับเป็นเงินที่กฎหมายกำหนดให้ผู้เสียภาษีเสียเพิ่มเนื่องจากผู้เสียภาษียื่นรายการเพื่อแสดงภาษีหรือยื่นแล้วแต่ไม่ถูกต้องหรือผู้เสียภาษีไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้และถือว่าเป็นเบี้ยปรับเป็นเงินภาษี

3.7.1 กรณีเบี้ยปรับตามประมวลรัษฎากร

มาตรา 22 กำหนดว่า ในการประเมินภาษีตาม มาตรา 20 หรือ 21 ผู้ต้องเสียภาษีต้องรับผิดชอบเสียเบี้ยปรับ 1 เท่า ของจำนวนเงินที่ต้องชำระ¹¹⁶

มาตรา 26 กำหนดว่า เว้นแต่จะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในลักษณะนี้ในการประเมินตาม มาตรา 24 หรือมาตรา 25 ผู้ต้องเสียภาษีต้องรับผิดชอบเสียเบี้ยปรับอีกสองเท่าของจำนวนเงินภาษีที่ต้องชำระ มาตรา 89 กำหนดว่า ให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีหรือบุคคลตามมาตรา 86/13 เสียเบี้ยปรับ...¹¹⁷

3.7.2 กรณีเงินเพิ่มตามประมวลรัษฎากร

จะเรียกเก็บใน 2 กรณี คือ กรณีที่ 1 ผู้มีหน้าที่เสียภาษียื่นแบบประเมินไว้แต่ไม่มาชำระตามกำหนดเวลา กรณีที่สอง ผู้มีหน้าที่เสียภาษียื่นแบบแสดงรายการไม่ถูกต้อง หรือไม่ยื่นแบบแสดงรายการและถูกเจ้าหน้าที่ประเมินออกหมายเรียกตรวจสอบภาษี เช่น

มาตรา 27 กำหนดว่า บุคคลใดไม่เสียภาษีหรือไม่นำส่งภาษีภายในเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายหมวดต่างๆ แห่งลักษณะนี้แห่งอากรประเมิน ให้เสียเงินเพิ่มอีกร้อยละ 1.5 ต่อเดือน...¹¹⁸

มาตรา 67 ตรี กำหนดว่า กรณีบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ไม่ยื่นรายการและชำระภาษีตามมาตรา 67 ทวิ (1) หรือยื่นรายการและชำระภาษีตาม มาตรา 67 ทวิ (1) โดยแสดงประมาณการกำไรสุทธิขาดไปเกินร้อยละ 25 ของกำไรสุทธิที่ได้จากกิจการที่กระทำในรอบระยะเวลาบัญชีใดไม่มีเหตุอันสมควร บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนต้องเสียเงินเพิ่มอีกร้อยละ 20 ของจำนวนเงินภาษีที่ต้องชำระ...¹¹⁹

ในส่วนการกำหนดเบี้ยปรับเงินเพิ่มในกฎหมายภาษีท้องถิ่น พบว่ามีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ.2562¹²⁰ กำหนดหลักเกณฑ์ในการเสียเบี้ยปรับเงินเพิ่ม ดังนี้

3.7.3 กรณีเบี้ยปรับ ตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ.2562

มาตรา 68 กำหนดให้ เสียเบี้ยปรับ ร้อยละ 40 ของภาษีที่ค้างชำระกรณีได้รับใบแจ้งเดือน และชำระภาษีเกินกำหนดเวลาในหนังสือแจ้งเดือน¹²¹

¹¹⁶ ประมวลรัษฎากร พ.ศ.2486. มาตรา 22.

¹¹⁷ ประมวลรัษฎากร พ.ศ.2486. มาตรา 26.

¹¹⁸ ประมวลรัษฎากร พ.ศ.2486. มาตรา 27.

¹¹⁹ ประมวลรัษฎากร พ.ศ.2486. มาตรา 67 ตรี.

¹²⁰ พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ.2562.

¹²¹ พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ.2562. มาตรา 68.

มาตรา 69 เสียเบี้ยปรับ ร้อยละ 20 กรณีได้รับใบเตือนแล้วชำระภาษีภายในกำหนดเวลาที่ปรากฏในหนังสือแจ้งเตือน¹²²

มาตรา 68 เสียเบี้ยปรับร้อยละ 10 กรณีชำระภาษีล่าช้า แต่ชำระก่อนได้รับหนังสือแจ้งเตือน¹²³

3.7.4 กรณีเงินเพิ่มตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562

มาตรา 70 กำหนดให้ กรณีผู้เสียภาษีชำระภาษีล่าช้า กฎหมายได้กำหนดให้คิดเงินเพิ่มร้อยละ 1 ต่อเดือนของจำนวนภาษีที่ค้างชำระ แต่ไม่เกินจำนวนภาษีที่ค้างชำระ¹²⁴

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับทางภาษีในประเด็นอำนาจของเจ้าพนักงานประเมินในการเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ หรือแสดงพยานหลักฐาน

การศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษี และรายได้อื่นๆ ซึ่งเป็นรายได้ประเภทหนึ่งของรัฐและรัฐบาลท้องถิ่น ในประเด็นอำนาจของเจ้าพนักงานประเมินในการเรียกผู้ชำระภาษีหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ หรือส่งเอกสารหลักฐาน เป็นกระบวนการที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการจัดเก็บรายได้ เนื่องจากการจัดเก็บต้องกระทำโดยถูกต้องตามระเบียบ ครบถ้วนในด้านจำนวนเงินภาษี หรือค่าธรรมเนียม และครบถ้วนในจำนวนผู้ชำระภาษีที่ควรชำระ

3.8 อำนาจของเจ้าพนักงานประเมินในการเรียกผู้ชำระภาษี ผู้เกี่ยวข้อง หรือพยานมาไต่สวนให้ถ้อยคำและแสดงหลักฐานในกฎหมายไทย

3.8.1 การประเมินภาษีเงินได้ตามประมวลรัษฎากร พ.ศ.2486

การประเมินตามแบบแสดงรายการที่ผู้เสียภาษียื่นแบบแสดงมาเจ้าพนักงานมีอำนาจเรียกประเมินภาษีเพิ่มได้อีก หากเห็นว่ารายการที่ยื่นมาไม่ถูกต้องตรงความเป็นจริง เจ้าพนักงานมีอำนาจเรียกตรวจสอบ ไต่สวน หรือประเมินภาษีเพิ่มเติมได้

มาตรา 19 กำหนดว่า เว้นแต่จะมีบทบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น กรณีที่เจ้าพนักงานประเมินมีเหตุอันควรเชื่อว่า ผู้ใดแสดงรายการตามแบบที่ยื่นไม่ถูกต้องตามความจริงหรือไม่บริบูรณ์ให้เจ้าพนักงานประเมินมีอำนาจออกหมายเรียกผู้ยื่นรายการนั้นมาไต่สวน และออกหมายเรียกพยานกับสั่งให้ผู้ยื่นรายการหรือพยานนั้นนำบัญชี เอกสาร หรือหลักฐานอันอันควรแก่เรื่องมาแสดงได้ แต่ต้องให้ เวลาล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวันนับแต่วันส่งหมาย...¹²⁵

¹²² พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ.2562. มาตรา 69.

¹²³ พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ.2562. มาตรา 68.

¹²⁴ พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ.2562. มาตรา 70.

¹²⁵ ประมวลรัษฎากร พ.ศ.2486. มาตรา 19.

การประเมินเพื่อการตรวจสอบ กระทำเมื่อเจ้าพนักงานประเมินออกหมายเรียกผู้เสียภาษี มาทำการไต่สวน เกี่ยวกับรายการที่ขึ้นภาษีเงินได้ หรือที่ไม่ได้ขึ้นภาษี โดยวิธีการตรวจสอบแยกได้ 2 กรณี ดังนี้

กรณีที่หนึ่ง ผู้มีเงินได้ยื่นแบบแสดงรายการ มาตรา 21¹²⁶ ถ้าผู้ต้องเสียภาษีอากรไม่ ปฏิบัติตามหมายหรือคำสั่งของเจ้าพนักงาน ประเมินตามมาตรา ๑๕ หรือไม่ยอมตอบคำถามเมื่อ ซักถาม โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เจ้าพนักงาน ประเมินมีอำนาจประเมินเงินภาษีอากรตามที่รู้เห็น ว่าถูกต้องและแจ้งจำนวนเงินซึ่งต้องชำระไปยัง ผู้ต้องเสียภาษีอากร ในกรณีนี้ห้ามมิให้อุทธรณ์การ ประเมิน

กรณีที่สอง ผู้มีเงินได้ไม่ได้ยื่นแบบแสดงรายการ มาตรา 23¹²⁷ ผู้ใดไม่ยื่นรายการให้ อำเภอรหรือเจ้าพนักงานประเมิน แล้วแต่กรณี มีอำนาจออกหมายเรียกตัวผู้นั้นมาไต่สวน และออก หมายเรียกพยานกับสั่งให้ผู้ที่ไม่ยื่นรายการหรือ พยานนั้นนำบัญชีหรือพยานหลักฐานอื่นอันควรแก่ เรื่องมาแสดงได้...”

3.8.2 อำนาจของเจ้าพนักงานประเมินในการเรียกผู้ชำระภาษีมาให้ถ้อยคำ สอบถาม ข้อเท็จจริง และแสดงหลักฐาน ตามพระราชบัญญัติที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ.2562

มาตรา 45 ในการประเมินภาษี ให้พนักงานประเมินมีอำนาจเรียกผู้เสียภาษีหรือบุคคลซึ่ง เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ หรือส่งเอกสารหรือหลักฐานอื่นใดมาเพื่อตรวจสอบภายในระยะเวลา ที่ กำหนด โดยจะต้องมีหนังสือแจ้งให้บุคคลดังกล่าวทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน¹²⁸

โดยจากการศึกษาวิธีการตามกฎหมายจัดเก็บภาษีของประเทศไทย เห็นว่า ในประเด็นนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า มาตรการตามกฎหมายจัดเก็บภาษีของประเทศไทยได้กำหนด แนวทางในการแก้ ไขปัญหาในประเด็นนี้ไว้อย่างเหมาะสมแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวทางที่กำหนดไว้ใน มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ฯ ซึ่งกฎหมายนี้เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจ รัฐบาลท้องถิ่น โดยเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้จัดเก็บรายได้จากภาษีนี้เอง เช่นเดียวกันกับกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีอำนาจในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้เข้าพัก ในโรงแรมในพื้นที่จังหวัดของตน ในส่วนนี้ผู้วิจัยจึงมิได้ทำการศึกษาแนวทางตามกฎหมาย ต่างประเทศมาเปรียบเทียบกับประเด็นนี้อีก

¹²⁶ ประมวลรัษฎากร พ.ศ.2486. มาตรา 21.

¹²⁷ ประมวลรัษฎากร พ.ศ.2486. มาตรา 23.

¹²⁸ พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ.2562. มาตรา 45.

ตารางที่ 8 ตารางเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศและประเทศไทย

ประเทศ ปัญหาทางกฎหมาย	ฝรั่งเศส	ญี่ปุ่น	ไทย
<p>1. การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดความเป็นอิสระหรือมีผลเป็นการแทรกแซงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p>	<p>✓</p> <p>1. รัฐธรรมนูญ แห่งประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958 มาตรา 34 วางหลักการออกกฎหมายที่จะมีผลกระทบต่อความเป็นอิสระของท้องถิ่นต้องเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ</p> <p>2. คำวินิจฉัยของตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสและศาลปกครองฝรั่งเศส วางหลักการที่ รัฐจะต้องพิจารณาหากจะตรากฎหมายที่มีผลเป็นการแทรกแซงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสรุปได้ 3 หลักการ</p> <p>2.1 หลักความได้สัดส่วน คือการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดความเป็น</p>	<p>✓</p> <p>1. รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น ค.ศ. 1947 มาตรา 92 วางหลักการว่า หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดองค์กรและการดำเนินการขององค์กรปกครองท้องถิ่น จะต้องตราขึ้นโดยอำนาจแห่งกฎหมาย โดยให้สอดคล้องกับหลักว่าด้วยความเป็นอิสระของท้องถิ่น</p> <p>2. กฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นตนเอง (The Local Autonomy Law of 1947) วางหลักการในกรณี ที่รัฐบาลกลางจะตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดความเป็นอิสระหรือแทรกแซงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ เรียกว่า หลักการ 4 เสา</p>	<p>x</p> <p>- ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้รัฐบาลกลางต้องพิจารณาก่อนที่รัฐบาลกลางจะออกกฎหมายใดที่มีผลเป็นการจำกัดความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p>

ประเทศ ปัญหาทางกฎหมาย	ฝรั่งเศส	ญี่ปุ่น	ไทย
	<p>อิสระของท้องถิ่น ต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ กับ ความเป็นอิสระของท้องถิ่น ประกอบกันว่าสิ่งใดจะได้ประโยชน์มากกว่า</p> <p>2.2 หลักความเหมาะสม คือการตรากฎหมายใดขึ้น กฎหมายนั้นต้องเหลือพื้นที่ให้ท้องถิ่นสามารถใช้ดุลพินิจในการกำหนดนโยบายให้เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ท้องถิ่นนั้นด้วย</p> <p>2.3 หลักการเริ่มต้นที่ท้องถิ่น คือหลักการที่เปิด โอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เลือกจะทำสิ่งใด หรือไม่ทำสิ่งใด ได้ตามความสมัครใจของท้องถิ่น เนื่องจากกฎหมายนั้นจะต้องมีผลบังคับใช้กับท้องถิ่นนั้นๆในอนาคต</p>	<p>เสาที่หนึ่ง หลักการทั่วไปของการแทรกแซง รัฐบาลต้องคำนึงถึงข้อกำหนดของกฎหมาย กล่าวคือต้องมีกฎหมายให้อำนาจแทรกแซงได้ และต้องยึดหลักความเป็นธรรมและความโปร่งใส</p> <p>เสาที่สอง ประเภทของการแทรกแซง แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ประเภทที่หนึ่ง การแทรกแซงความเป็นอิสระในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น ประเภทที่สอง การแทรกแซงโดยมีกฎหมายของส่วนกลางอนุญาต</p> <p>เสาที่สาม หลักเกณฑ์และวิธีการในการแทรกแซง ต้องทำความเข้าใจเป็นลายลักษณ์อักษร</p> <p>เสาที่สี่ กลไกระงับข้อพิพาท มีการแต่งตั้งคณะกรรมการระงับข้อพิพาท</p>	

ประเทศ ปัญหาทางกฎหมาย	ฝรั่งเศส	ญี่ปุ่น	ไทย
		กรณีเกิดข้อพิพาทในการแทรกแซงของ รัฐบาลกลางกับท้องถิ่น	

ตารางที่ 9 ตารางเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศและประเทศไทย

ประเทศ ปัญหาทางกฎหมาย	ฝรั่งเศส	ญี่ปุ่น	ไทย
<p>1. ความเป็นอิสระในการพิจารณา ดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ตาม หลักความสามารถขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น</p>	<p>✓</p> <p>1. กฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจ ค.ศ.1982 ได้แบ่งประเภทบริการ สาธารณะที่เป็นอำนาจหน้าที่ของ ท้องถิ่นไว้โดยชัดเจน ส่งผลให้บริการ สาธารณะอื่นที่ไม่ได้ถูกกำหนดไว้เป็น อำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลาง</p> <p>2. กฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจ ค.ศ.1982 ได้ยกเลิกระบบการตรวจสอบ ก่อนการดำเนินการโดยผู้ว่าราชการ จังหวัด ไปเป็นระบบตรวจสอบ ความชอบด้วยกฎหมายหลังการ ดำเนินการโดยศาล ตรวจเงินแผ่นดิน ภูมิภาค ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วน</p>	<p>✓</p> <p>- กฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ตนเอง (The Local Autonomy Law of 1947)</p> <p>มาตรา 1 ได้แบ่งภารกิจระหว่างรัฐบาล กลางกับรัฐบาลท้องถิ่น โดยให้รัฐบาล ท้องถิ่น “ถือบทบาทการปกครองพื้นที่ โดยรวมอย่างเป็นอิสระ ในส่วนรัฐบาล กลาง “ให้แบ่งภารกิจกับรัฐบาลให้ เหมาะสม” และ “ให้รัฐบาลท้องถิ่น บริหารจัดการภารกิจโดยมีความเป็น เอกเทศ” โดยภารกิจของท้องถิ่น แบ่ง ออกเป็น 2 ประเภท คือ ภารกิจที่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ตามหลัก การปกครองตนเอง โดยยึดหลัก</p>	<p>x</p> <p>- อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ถูกกำหนดไว้ในพ.ร.บ.จัดตั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภท ต่างๆ พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการ กระจายอำนาจ ประกาศคณะกรรมการ กระจายอำนาจฯ และอำนาจตามกฎหมาย ในเรื่องอื่นๆ โดยไม่มีกฎหมายใดให้อำนาจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพิจารณา ดำเนินการได้ตามหลัก ความสามารถของท้องถิ่น</p>

ประเทศ ปัญหาทางกฎหมาย	ฝรั่งเศส	ญี่ปุ่น	ไทย
	<p>ท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส สามารถใช้ ดุลยพินิจในการพิจารณาจัดทำบริการ สาธารณะได้ตามหลักความสามารถของ ท้องถิ่น โดยยึดหลักประโยชน์สาธารณะ ของท้องถิ่นเป็นสำคัญ</p>	<p>ความสามารถทั่วไปของท้องถิ่น ความ ต้องการของประชาชน และนโยบายของ ผู้บริหารท้องถิ่น ประเภทที่สอง หน้าที่ที่ มอบหมายให้ท้องถิ่นต้องปฏิบัติตาม กฎหมาย โดยท้องถิ่นไม่มีอำนาจ ตัดสินใจดำเนินการตามที่ท้องถิ่นเห็นว่า เหมาะสม</p>	

ตารางที่ 10 ตารางเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศและประเทศไทย

ประเทศ ปัญหาทางกฎหมาย	ฝรั่งเศส	ญี่ปุ่น	ไทย
<p>1. ความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเด็น ความเป็นอิสระในการกำหนดรายการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p>	<p>✓ รัฐธรรมนูญแห่งประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958 มาตรา 72 วรรคสาม กำหนดว่า ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ในรัฐบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจบริหารงานของตนได้อย่างมีอิสระโดยสภาพที่มาจาก การเลือกตั้ง และมีอำนาจในการออกกฎเกณฑ์ เพื่อใช้อำนาจหน้าที่ของตนได้ มาตรา 72 – 2 วรรคแรก กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับประโยชน์จากรายได้ซึ่งตนสามารถใช้ได้ อย่างอิสระ ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติ</p>	<p>✓ - รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น ค.ศ. มาตรา 94 ได้รับรองความเป็นอิสระในเรื่องการกำหนดรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ โดยได้บัญญัติให้อำนาจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสภาท้องถิ่นมีอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในการกำหนดรายการใช้จ่ายของตนเอง</p>	<p>x 1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด ไม่มีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องการกำหนดรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ✓ 2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ เมืองพัทยา ตามมาตรา 91 (10) แห่งพ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยาพ.ศ.2542 กรุงเทพมหานคร ตามมาตรา 118 (11) แห่งพ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 ให้อำนาจเมืองพัทยาและกรุงเทพมหานครใน</p>

ประเทศ ปัญหาทางกฎหมาย	ฝรั่งเศส	ญี่ปุ่น	ไทย
			การ ออกข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อกำหนด รายจ่ายใช้จ่ายของตนเอง

จากตารางเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศและประเทศไทย ผู้วิจัยสามารถสรุปได้ว่าในต่างประเทศนั้นมีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะการคุ้มครองความเป็นอิสระทางการคลัง ซึ่งในรัฐธรรมนูญประเทศญี่ปุ่นและรัฐธรรมนูญประเทศฝรั่งเศส ต่างก็ได้รับรองอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อกำหนดรายจ่ายการใช้จ่ายของท้องถิ่นได้เองตามมติของสภาท้องถิ่น ซึ่งกระบวนการดังกล่าวถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของกลไกการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น รวมถึงได้มีการกำหนดกลไกในการจำกัดการใช้จ่ายฟิสิกซ์ของรัฐบาลกลางในการออกกฎหมายที่จะมีผลกระทบต่อท้องถิ่น และยังให้ท้องถิ่นสามารถพิจารณาจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่นได้ตามหลักความสามารถของท้องถิ่นด้วย ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาในส่วนของประเทศไทย พบว่าไม่มีการวางหลักการคุ้มครองดังกล่าวไว้ในกฎหมายใดเลย ส่งผลให้ในปัจจุบันกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบทั่วไป โดยในนี้ศึกษาเฉพาะกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีบทบัญญัติบางประการที่จำกัดความเป็นอิสระในการใช้จ่ายเงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นปัญหาที่ผู้วิจัยต้องศึกษาต่อไป

ตารางที่ 11 ตารางเปรียบเทียบมาตรการทางปกครองกรณีการกำหนดเบี้ยปรับและเงินเพิ่ม เพื่อการบังคับทางภาษีของต่างประเทศและประเทศไทย

ประเทศ	ฝรั่งเศส	ออสเตรเลีย	อเมริกา	ไทย
ปัญหากฎหมาย				
2. มาตรการทางปกครองในการบังคับทางภาษีกรณีการกำหนดเบี้ยปรับและเงินเพิ่ม	<p>✓</p> <p>- รัฐจะแจ้งเตือน โดยส่งเป็นหนังสือ แจ้งเตือน ไปยังผู้ไม่ชำระภาษี พร้อมคิดค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้น ร้อยละ 10 จากยอดภาษีที่ต้องจ่าย</p> <p>- เมื่อดำเนินการแจ้งเตือนเป็นหนังสือแล้ว และผู้เสียภาษียังไม่ชำระภาษี รัฐจะดำเนินการหักเงินค่าภาษีที่ค้างชำระและค่าธรรมเนียมตามที่ได้แจ้งเป็นหนังสือไปแล้วตามขั้นตอนที่หนึ่ง จากบัญชีธนาคารของผู้ที่ต้องชำระภาษีนั้น โดยค่าธรรมเนียมที่เพิ่มขึ้น เป็น</p>	<p>✓</p> <p>- พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดเก็บภาษี ค.ศ.1953 Section 8 AAC</p>	<p>✓</p> <p>- The Internal Revenue Code of 1986</p> <p>มาตรา 6651 (a) มาตรา 6651(a) (2)</p>	<p>✓</p> <p>- ประมวลรัษฎากร พ.ศ.2486</p> <p>มาตรา 22 มาตรา 26</p> <p>มาตรา 89</p> <p>-พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ.2562</p> <p>มาตรา 68 มาตรา 69</p> <p style="text-align: center;">x</p> <p>- พ.ร.บ. (ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด)</p> <p>มาตรา 64 (1) น้ำมัน (2) ยาสูบ</p> <p>(ไม่มีบทบัญญัติกำหนด มาตรการทางปกครองในการ</p>

ประเทศ ปัญหากฎหมาย	ฝรั่งเศส	ออสเตรเลีย	อเมริกา	ไทย
	การให้ผู้ที่ต้องชำระภาษีต้องชำระเงินเพิ่มขึ้นจากยอดภาษีที่ค้างชำระ เพื่อเป็นการลงโทษผู้ที่ไม่ชำระภาษี			บังคับทางภาษี กรณีการกำหนดเบี้ยปรับ (เงินเพิ่ม)

จากตารางการเปรียบเทียบมาตรการบังคับทางปกครองในการบังคับทางภาษีของต่างประเทศและประเทศไทย พบว่า มีการกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองในลักษณะเบี้ยปรับและเงินเพิ่มอยู่ในกฎหมายเกี่ยวกับภาษีไม่ว่าจะเป็นภาษีที่รัฐบาลกลางจัดเก็บ หรือภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บ แต่เมื่อพิจารณาถึง พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด มาตรา 64 (1) และ (2) ซึ่งเป็นการเรียกเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยเรียกเก็บจากผู้ค้ำน้ำมันและยาสูบในพื้นที่จังหวัด กลับไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่มีสภาพบังคับแก่ผู้มีหน้าที่ชำระภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ฝ่าฝืนไม่ชำระภาษีตามกำหนดเวลา ซึ่งเป็นปัญหาที่ผู้วิจัยจะได้ศึกษาต่อไป

ตารางที่ 12 ตารางเปรียบเทียบอำนาจของเจ้าพนักงานประเมินในการเรียกผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและพยานมาไต่สวนให้ข้อเท็จจริง ให้ถ้อยคำ และแสดงหลักฐาน

กฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีของประเทศไทย	ประมวลรัษฎากร พ.ศ.2486	พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ.2562	พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2542
ปัญหาทางกฎหมาย			
<p>3. อำนาจของเจ้าพนักงานประเมินในการเรียกผู้เกี่ยวข้องและพยานมาไต่สวนให้ข้อเท็จจริง และแสดงพยานหลักฐาน</p>	<p>✓</p> <p>1.มาตรา 19 กำหนดว่า เว้นแต่จะมีบทบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น กรณีที่เจ้าพนักงานประเมิน มีเหตุอันควรเชื่อว่า ผู้ใดแสดงรายการตามแบบที่ยื่นไม่ถูกต้องตามความจริงหรือไม่บริบูรณ์ให้เจ้าพนักงานประเมินมีอำนาจออกหมายเรียกผู้ยื่นรายการนั้นมาไต่สวน และออกหมายเรียกพยานกับสั่งให้ผู้ยื่นรายการหรือพยานนั้นนำบัญชี เอกสาร หรือหลักฐานอื่นอันควรแก่เรื่องมาแสดงได้ แต่ต้องให้ เวลาล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวันนับแต่วันส่งหมาย...”</p>	<p>✓</p> <p>- มาตรา 45 ในการประเมินภาษี ให้พนักงานประเมินมีอำนาจเรียกผู้เสียภาษีหรือบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ หรือส่งเอกสาร หรือหลักฐานอื่นใดมาเพื่อตรวจสอบภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยจะต้องมีหนังสือแจ้งให้บุคคลดังกล่าวทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน</p>	<p>x</p> <p>- ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจ</p>

กฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บ ภาษีของประเทศไทย	ประมวลรัษฎากร พ.ศ.2486	พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ.2562	พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2542
ปัญหาทางกฎหมาย			
	2. มาตรา 23 ผู้ใดไม่ยื่นรายการให้อำเภอหรือเจ้าพนักงานประเมิน แล้วแต่กรณี มีอำนาจออกหมายเรียกตัวผู้นั้นมาไต่สวนและออกหมายเรียกพยานกับสั่งให้ผู้ที่ไม่ยื่นรายการหรือ พยานนั้นนำบัญชีหรือพยานหลักฐานอื่นอันควรแก่เรื่องมาแสดงได้...”		

จากการเปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีของประเทศไทยในประเด็นอำนาจของเจ้าพนักงานประเมินภาษีในการเรียกผู้เกี่ยวข้องและพยานมาไต่สวนให้ข้อเท็จจริง และแสดงพยานหลักฐาน พบว่าในประมวลรัษฎากร พ.ศ.2481 ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีของรัฐและพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ.2562 ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่ากฎหมายทั้ง 2 เรื่องดังกล่าว มีการบัญญัติให้อำนาจเจ้าพนักงานประเมินภาษีในการเรียกผู้เกี่ยวข้องและพยานมาไต่สวนให้ข้อเท็จจริง และแสดงพยานหลักฐาน แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2542 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดเก็บรายได้ประเภท ค่าธรรมเนียม และภาษีต่างๆ อันเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กลับไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจดังกล่าวไว้ จึงเป็นประเด็นปัญหาที่ผู้วิจัยจะได้ทำการศึกษาต่อไป

