

บทที่ 3

การจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ

รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่สุดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความสัมพันธ์และสำคัญต่อการจัดสรรงบประมาณในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญก้าวหน้า ด้วยเหตุนี้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ จึงได้มีการบัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในแนวทางเดียวกัน จะมีข้อแตกต่างเฉพาะในรายละเอียดและวิธีการจัดหมวดหมู่ที่เกี่ยวกับบทบัญญัติการเงินการคลังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้เขียนเลือกที่จะศึกษาการจัดเก็บรายได้ของประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น เนื่องจากทั้ง 3 ประเทศดังกล่าวมีลักษณะการปกครองเป็นประเทศที่ใช้รูปแบบรัฐเดี่ยว (Unitary state) และมีระบอบการปกครองที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับประเทศไทย ดังตัวอย่างที่จะนำมาประกอบการศึกษาในเชิงวิเคราะห์เปรียบเทียบกับประเทศไทยที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550¹

3.1 การจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษมีการปกครองเป็นรูปแบบรัฐเดี่ยวและมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ประเทศอังกฤษมีรัฐธรรมนูญไม่เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ได้สร้างกฎเกณฑ์การปกครองประเทศโดยกระจายอยู่ตามกฎหมาย คำพิพากษาต่างๆ รวมทั้งธรรมเนียมปฏิบัติที่สืบทอดกันมาจนกลายเป็นจารีตประเพณี จึงมีความยืดหยุ่นและเปลี่ยนแปลงได้เสมอ ซึ่งในการจัดเก็บรายได้ของประเทศอังกฤษได้มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน การปกครองหน่วยงานท้องถิ่นและการจัดเก็บรายได้ของหน่วยงานท้องถิ่นในประเทศอังกฤษจะมีความคล้ายคลึงกับ

¹ ปรีชา สุวรรณทัต. (2553). *กฎหมายการเงินการคลังมหาชนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน จำกัด. หน้า 31 - 34.

ประเทศไทย ผู้เขียนจึงเลือกประเทศอังกฤษมาเปรียบเทียบกับประเทศไทยโดยจะได้ศึกษาในรายละเอียดต่อไปนี้²

3.1.1 การปกครองท้องถิ่นประเทศอังกฤษ

อังกฤษ (England) เป็นเขตปกครองหนึ่งในสี่เขตใหญ่ของประเทศสหราชอาณาจักร (United Kingdom) มีพื้นที่ 244,800 ตารางกิโลเมตร ซึ่งประกอบด้วย อังกฤษ เวลส์ (Wales) สก๊อตแลนด์ (Scotland) และไอร์แลนด์เหนือ (Northern Ireland) การปกครองส่วนกลางเป็นการแบ่งอำนาจระหว่างรัฐสภา (ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร และสภาขุนนาง) คณะรัฐมนตรี และระบบศาลส่วนกลาง การปกครองในอังกฤษแบ่งได้ ดังนี้³

3.1.1.1 จังหวัด (counties) เขต (districts) และองค์การปกครองเอกภาพ (unitary authorities)

ในประเทศอังกฤษ (ยกเว้นมหานครลอนดอน) มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า จังหวัด (counties) ซึ่งยังแบ่งย่อยลงไปอีกเป็นเขต (districts) แต่ละจังหวัดจะมีสภาจังหวัด (county councils) ที่มาจากการเลือกตั้งในท้องถิ่น สภาจังหวัดดังกล่าว ประกอบด้วย สมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งจำนวน 60 - 100 คน มีวาระคราวละ 4 ปี โดยที่ประชุมสภาจะเลือกสมาชิกสภา 1 คนขึ้นเป็นประธานคราวละ 1 ปี โดยมีหน้าที่เป็นประธานที่ประชุมเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจบริหารที่แท้จริง สภาจังหวัดมีอำนาจบริหารเต็มรูปและมีหน้าที่ให้บริการสาธารณะที่ครอบคลุมหลายเขต เช่น การดูแลทางหลวง การจราจร ดับเพลิง การกำจัดขยะมูลฝอย สถาบันการศึกษาระดับท้องถิ่น หรือเป็นบริการสาธารณะที่ต้องการทรัพยากรจำนวนมากเกินกว่าระดับเขต เช่น ห้องสมุด พิพิธภัณฑ์ สวนสาธารณะ สวัสดิการเด็ก สตรี คนว่างงาน และคนชรา ภายในสภามีการจัดตั้งเป็นคณะกรรมการเพื่อดูแลกิจการด้านต่างๆ ข้างต้น โดยมีคณะกรรมการนโยบายและทรัพยากร (Policy and Resource Committee) เป็นคณะกรรมการชุดใหญ่ประกอบด้วยประธานคณะกรรมการชุดต่างๆ มารวมเป็นคณะบริหารสูงสุดขององค์การ

ส่วนสภาเขต (district councils) มาจากการเลือกตั้งภายในเขตนั้นๆ ประกอบด้วย สมาชิกสภาจำนวน 50-80คน และมีรูปแบบการบริหารราชการของสภาเหมือนสภาจังหวัดสภาเขต มีหน้าที่ให้บริการสาธารณะเฉพาะในเขตของตน เช่น การเคหะสงเคราะห์ น้ำประปา การระบายน้ำ

² มหาวิทยาลัยรามคำแหง. (ม.ป.ป.). *เอกสารการสอนรายวิชา PS 305 การปกครองส่วนท้องถิ่นเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

³ มานิตย์ ผิวขาว. (2552). *เอกสารการสอนรายวิชา 962322 การคลังท้องถิ่น*. ขอนแก่น: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

ถนนสายย่อยและสะพาน ควบคุมตึกอาคาร สวนสาธารณะ ห้างน้ำสาธารณะ พิพิธภัณฑ และห้องสมุด ตลอดจนการรักษาความสงบเรียบร้อยโดยทั่วไป การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศนั้น แบ่งออกเป็นเขตเลือกตั้งย่อย (wards) โดยแต่ละเขตย่อยมีสมาชิกสภาได้ 3 คน ทั้งนี้ สมาชิกสภาจากเขตย่อยจะมารวมกันเป็นสภาเขต (district councils) โดยแต่ละคนมีวาระ 4 ปี โดยการเลือกตั้งมีได้ทั้งในรูปหมวดและเลือกตั้งทั้งสภาพร้อมกันทุก 4 ปีหรือ ให้หมวดวาระคราวละหนึ่งในสามทุก 3 ปีก็ได้

ต่อมามีการปฏิรูปการปกครองในปี ค.ศ. 1995 ได้มีการปรับเปลี่ยนแขวงที่ไม่ใช่จังหวัด (non - county boroughs) ขึ้นเป็นหน่วยปกครองเดี่ยวที่เรียกว่า องค์การปกครองเอกภาพ (unitary authorities) ซึ่งเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นเดี่ยวที่สมบูรณ์ในตัวเองโดยไม่มีการแยกเป็นเขตหรือแขวงย่อยๆ มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน ค.ศ. 1998 องค์การปกครองเอกภาพ มีสภาท้องถิ่นเป็นของตนเอง ประกอบด้วย สมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งจำนวน 40 - 70 คน มีวาระคราวละ 3 ปี รูปแบบการบริหารราชการของสภาเหมือนกับสภาจังหวัดและสภาเขต

ปัจจุบัน อังกฤษมีสภาจังหวัด (county councils) จำนวน 34 แห่ง แต่ละแห่งมีประชากร 200,000 ถึง 1,000,000 คน ส่วนสภาเขต (district councils) มีจำนวนประมาณ 240 แห่ง แต่ละแห่งมีประชากร 20,000 ถึง 200,000 คน และองค์การปกครองเอกภาพมีจำนวน 56 แห่ง แต่ละแห่งมีประชากร 30,000 ถึง 300,000 คน ส่วนการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การนั้น มีวิธีการเหมือนกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขต (district councils) ข้างต้น ภายในแต่ละเขต โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ เขตในชนบท (rural districts) ยังมีองค์กรระดับพื้นที่ซึ่งมีลักษณะประเพณีสืบทอด คือ สภาประชาคม (parish councils) ประมาณ 8,000 แห่งทั่วอังกฤษ สภาแต่ละแห่งประกอบด้วยสมาชิกสภา 5 - 25 คนมาจากการเลือกตั้งโดยตรงในท้องถิ่นและมีหน้าที่ให้บริการท้องถิ่นในขอบเขตจำกัดมาก โดยมีพื้นที่ครอบคลุมประชากรตั้งแต่ 35 คนไปถึง 48,000 คน ทั้งนี้จะมีการประชุมทั้งประชามปีละหนึ่งครั้งโดยทุกคนที่มีสิทธิ์เลือกตั้งมีสิทธิ์เข้าร่วมประชุม บทบาทของสภาประชาคมมีความแตกต่างกันมากตั้งแต่งบประมาณรายจ่ายปีละไม่ถึง 100 ปอนด์ไปถึงปีละกว่า 1 ล้านปอนด์

3.1.1.2 องค์การมหานครลอนดอน (Greater London Authority) และจังหวัดนคร (metropolitan counties)

มหานครลอนดอนมีการจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นในรูปบรรษัทนครลอนดอน (The Corporation of the City of London) โดยแบ่งย่อยเป็นแขวง (boroughs) จำนวน 32 แห่ง แต่ละแขวงมีหน้าที่ให้บริการสาธารณะเกือบทุกชนิดภายในพื้นที่ของตน ยกเว้น การตำรวจ ถนนหนทาง การจราจร สมาชิกสภาแขวง (borough councils) มาจากการเลือกตั้งภายในพื้นที่ของตน แต่ละแขวง

จะแบ่งเป็นเขตเลือกตั้งย่อย (wards) โดยรูปแบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาเหมือนกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขต

ในปี ค.ศ. 1995 - 1997 มีการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นจัดตั้งองค์การมหานครลอนดอน (Greater London Authority) ขึ้น โดยมีอำนาจหน้าที่ดูแลบริการสาธารณะที่ครอบคลุมแขวงต่างๆ ทั้ง 32 แขวง ได้แก่ การตำรวจ การดับเพลิง ถนนหนทาง การจราจร ปัญหาสิ่งแวดล้อม การวางผังเมือง เป็นต้น สภามหานครจะเลือกสมาชิกสภา 1 คน ขึ้นเป็นประธาน ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1998 มีการลงประชามติในนครลอนดอนเห็นชอบให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี (Mayor) ของมหานครโดยตรงและแยกต่างหากจากสภามหานคร แทนที่ระบบเดิมซึ่งให้สมาชิกสภาจังหวัด (London County Council) เลือกสมาชิกสภาคนใดคนหนึ่งขึ้นเป็นนายกเทศมนตรี ส่วนมหานครอื่นๆ นอกเหนือจากลอนดอนได้จัดตั้งขึ้นเป็นจังหวัดนคร (metropolitan counties) ปัจจุบันมีจำนวน 6 แห่ง โดยแบ่งย่อยเป็นเขตมหานคร (metropolitan districts) อีก 36 แห่ง แต่ละแห่งมีสภาเขต (district councils) เป็นของตนเอง โดยมีประชากรตั้งแต่ 1 แสนถึง 1 ล้านคน สภาเขตแต่ละแห่งมีอำนาจหน้าที่ดูแลบริการสาธารณะทุกชนิดภายในพื้นที่ของตน การเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตมหานคร (metropolitan district councils) นั้นเป็นระบบแบ่งเขตย่อย (wards) โดยแต่ละเขตย่อยจะมีจำนวนประชากรที่เท่ากันโดยประมาณ และแต่ละเขตย่อยมีสมาชิกสภาได้ 3 คน ผู้ได้รับเลือกตั้งในแต่ละเขตย่อยจะมารวมกันเป็นสภาเขตมหานคร สมาชิกสภาเขตแต่ละคนมีวาระ 4 ปี โดยทุกๆ หนึ่งในสามจะพ้นวาระเพื่อเลือกตั้งใหม่ทุกสามปี⁴

3.1.2 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศอังกฤษ

พระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่นปี ค.ศ. 1972 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นทุกระดับไว้อย่างละเอียด ทำให้องค์กรเหล่านี้มีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางให้บริการสาธารณะแก่ประชากรในพื้นที่อย่างรอบด้านทั่วถึง ยิ่งกว่านั้นคือ วิธีการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ก็มีความยืดหยุ่น ในบางกรณี องค์กรปกครองท้องถิ่นอาจไม่ต้องลงมือให้บริการด้วยตนเอง แต่ให้เอกชนประมูลรับเหมาโครงการให้บริการไป เช่น การกำจัดขยะมูลฝอย การทำความสะอาดถนนและบาทวิถี เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัดและระดับเขตก็มิได้แยกขาดจากกันทั้งหมด แต่มีบริการสาธารณะหลายประเภทที่จะต้องร่วมมือกันจัดทำขึ้น ได้แก่ การจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆ การป้องกันและระงับอัคคีภัย การตำรวจ การกำจัดขยะมูลฝอยและรักษาสิ่งแวดล้อม และการขนส่งสาธารณะ

⁴ มานิตย์ ผิวขาว. อ้างแล้ว.

3.1.3 รายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณรายรับ 2 แหล่งใหญ่ๆ คือ งบประมาณร้อยละ 40 มาจากการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมในท้องถิ่น ส่วนอีกร้อยละ 60 เป็นเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางผ่านกระทรวงการคลัง (The Treasury) รายรับจากท้องถิ่น ประกอบด้วยภาษี ค่าธรรมเนียม ให้บริการสาธารณะต่างๆ และค่าเช่า (เช่น ค่าเช่าอาคารสงเคราะห์ เป็นต้น) ในส่วนภาษีที่มีความสำคัญ ได้แก่ ภาษีสภา (council tax) และภาษีธุรกิจมาตรฐาน (uniform business tax)

ภาษีสภา (council tax) นับเป็นภาษีท้องถิ่นอย่างแท้จริง คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดอัตราภาษี ดำเนินการจัดเก็บ และจัดสรรเป็นรายจ่ายต่างๆ ได้ด้วยตนเองทั้งหมด ภาษีดังกล่าวคำนวณจากราคาประเมินที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของครัวเรือนซึ่งจดทะเบียนไว้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีส่วนลดร้อยละ 25 สำหรับผู้อยู่อาศัยคนเดียว และยกเว้นการเก็บภาษีจากที่ดินเพื่อการเกษตร ส่วนการกำหนดอัตราภาษีนับขึ้นอยู่กับรายจ่ายท้องถิ่นในแต่ละปี ทั้งนี้ให้พิจารณาถึงแหล่งรายรับอื่นๆ ประกอบเทียบกับรายจ่ายที่ตั้งไว้ในแต่ละปี รวมถึงค่าใช้จ่ายก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นอีกด้วย

ภาษีที่สำคัญรองลงมาคือ ภาษีธุรกิจมาตรฐาน (uniform business tax) ซึ่งจัดเก็บจากธุรกิจทุกแห่งในท้องถิ่นในอัตราเดียวกัน (flat rate) ภาษีประเภทนี้มีใช้ภาษีท้องถิ่นเต็มรูปแบบ นัยหนึ่งการกำหนดอัตรา การจัดเก็บ และการจัดสรรเป็นรายจ่ายเหล่านี้ขึ้นอยู่กับรัฐบาลเป็นสำคัญ ภาษีที่จัดเก็บคำนวณจากอัตราภาษี (ratepoundage) คูณด้วยราคาประเมินอสังหาริมทรัพย์ (rateable value) ที่ซึ่งธุรกิจนั้นตั้งอยู่ โดยผู้จ่ายคือเจ้าของธุรกิจหรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์นั้น อัตราภาษีดังกล่าวกำหนดเป็นรายปีโดยรัฐบาลและเห็นชอบโดยสภาผู้แทนราษฎร ส่วนราคาประเมินอสังหาริมทรัพย์นั้นกำหนดโดยสำนักงานประเมินราคา (Valuation Office) โดยคำนวณจากราคาตลาดและค่าเช่าอสังหาริมทรัพย์นั้นๆ อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจยกเว้นภาษีธุรกิจแก่องค์กรการกุศล มูลนิธิไม่หวังผลกำไร และธุรกิจเอกชนที่กำลังประสบปัญหาทางการเงินอย่างร้ายแรง การจัดเก็บภาษีกระทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง แต่ให้นำไปรวมไว้ที่ส่วนกลาง จากนั้นรัฐบาลจึงจะจัดสรรปันส่วนกลับคืนมาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ตามสัดส่วนจำนวนประชากรในพื้นที่

เงินอุดหนุนจากรัฐบาลมี 2 ประเภทคือ ประเภทเจาะจง และประเภททั่วไปเงินอุดหนุนจากรัฐบาลประเภทเจาะจง เป็นการให้เงินงบประมาณโดยเจาะจงรายการใช้จ่าย เช่น ให้เงินอุดหนุนร้อยละ 90 ของเงินอุดหนุนนักเรียนในท้องถิ่น ร้อยละ 50 ของค่าใช้จ่ายการตำรวจ หรือเงินช่วยเหลือค่าเช่าที่อยู่อาศัยสำหรับผู้เช่าที่มีรายได้น้อย เป็นต้น เงินอุดหนุนจากรัฐบาลประเภททั่วไปเป็นเงินที่รัฐบาลส่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดเก็บภาษีทรัพย์สินได้น้อยด้วยสาเหตุทาง

เศรษฐกิจสังคมหรือทางกายภาพ (เช่น พื้นที่ห่างไกล มีการพัฒนาเศรษฐกิจล่าช้า เป็นต้น) จำนวนเงินที่จ่ายอุดหนุนในแต่ละปีจะถูกกำหนดโดยกระทรวงการคลังร่วมกับกระทรวงสิ่งแวดล้อมตามหลักการ Standard Spending Assessment (SSA) ทั้งนี้อาศัยหลักการพิจารณาจากจำนวนและโครงสร้างทางประชากร ตลอดจนระดับการพัฒนาเศรษฐกิจของพื้นที่นั้นๆ เกือบทั้งหมดของรายรับข้างต้นจะถูกนำไปใช้จ่ายในค่าใช้จ่ายประจำด้านต่างๆ ของท้องถิ่น เช่น เงินเดือนเงินอุดหนุนสวัสดิการ การศึกษา สาธารณสุข อคติภัย ฯลฯ อย่างไรก็ตาม หากองค์การปกครองท้องถิ่นใดต้องการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานใหม่ๆ เช่น สร้างถนน สะพาน พิพิธภัณฑ์ อาคารสำนักงาน เป็นต้น องค์การปกครองท้องถิ่นก็มักจะใช้วิธีกู้ยืมเงินเพื่อมาดำเนินโครงการดังกล่าว

3.1.4 การควบคุมทางการคลังท้องถิ่น

ในอดีตองค์การปกครองท้องถิ่นอังกฤษมีความเป็นอิสระสูงมากในการบริหารการเงิน การคลังของตนเอง นายหนึ่ง สามารถจัดเก็บภาษี กำหนดอัตราภาษี และแบบแผนการใช้จ่ายของตนเองได้โดยปราศจากการแทรกแซงควบคุมจากรัฐบาล ทั้งหมดนี้มีผลให้เกิดปัญหาขัดแย้งในท้องถิ่นเมื่อองค์การปกครองท้องถิ่นมีแนวโน้มจัดเก็บภาษีในอัตราสูงมากและมีรายการใช้จ่ายมากมายเกินตัว (ส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายด้านสวัสดิการประชาชน) ครอบคลุมถึงทศวรรษ 1977 รัฐบาลจึงได้เริ่มพยายามที่จะลดอำนาจและความเป็นอิสระทางการคลังขององค์การปกครองท้องถิ่นลง เช่น ห้ามมิให้กำหนดอัตราภาษีท้องถิ่นสูงเกินไป และบังคับให้มีการตัดทอนรายจ่ายต่างๆ ลงเป็นจำนวนมาก ปัจจุบันองค์การปกครองท้องถิ่นอังกฤษยังมีความเป็นอิสระสูงและมีหน้าที่รับผิดชอบที่กว้างขวางมาก โดยที่การคลังท้องถิ่นได้ถูกควบคุมจากรัฐบาลในรูปแบบต่างๆ มากขึ้น เช่น^๕

- รายงานการเงินและงบประมาณประจำปีทั้งด้านรายรับและรายจ่ายขององค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องถูกตรวจสอบและรับรองโดยผู้ตรวจบัญชีที่แต่งตั้งโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (Audit Commission)

- รัฐบาลกลางแต่งตั้งผู้ตรวจการปกครองท้องถิ่น (Commissioners for Local Government or Local Government Ombudsmen) เข้าดำเนินการสอบสวนกรณีกล่าวหาเรื่องทุกข์ต่างๆ ที่ประชาชนมีต่อองค์การปกครองท้องถิ่นใดๆ

- รัฐบาลมีการกำหนดเพดานงบประมาณรายจ่ายประจำปีสำหรับองค์การปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่ง เพดานดังกล่าวกำหนดด้วยวิธีการประเมินแบบมาตรฐาน (Standard Spending Assessment) ซึ่งกระทำทุกปีโดยพิจารณาจากปัจจัยทางประชากร ตลอดจนสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นนั้น

^๕ มานิตย์ ศิวชาว. อ้างแล้ว.

- รัฐบาลให้เงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองท้องถิ่น และติดตามตรวจสอบการใช้เงินอุดหนุนนั้น
- รัฐบาลกำหนดให้องค์กรปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะ (uniform business tax) ในอัตราที่ไม่เกินกว่าอัตราเงินเพื่อแต่ละปี
- การใช้จ่ายเพื่อการลงทุนในท้องถิ่นถูกควบคุมจากรัฐบาลอย่างเข้มงวด รัฐบาลห้ามมิให้องค์กรปกครองท้องถิ่นกู้ยืมเงินจากสาธารณชนอย่างเป็นทางการ
- จัดตั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งมีฐานะเป็นองค์กรสาธารณะที่เป็นอิสระจากกระทรวงทบวงกรมและจากรัฐบาล ให้มีอำนาจหน้าที่แต่งตั้งผู้ตรวจบัญชีจากภายนอกเพื่อเข้าไปตรวจสอบการเงินการคลังขององค์กรปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะ เพื่อการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น ให้มีการประหยัดรายจ่าย และมีการใช้เงินที่คุ้มค่าเมื่อเทียบกับคุณภาพของบริการสาธารณะ พร้อมทั้งมีหน้าที่ศึกษาและออกแบบดัชนีวัดผลงาน (performance indicators) เพื่อใช้วัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการคลังและการให้บริการท้องถิ่น ทั้งนี้ องค์กรปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่จะต้องปรับปรุงการทำงานของตนให้ได้มาตรฐานขั้นต่ำของดัชนีวัดคุณภาพด้วย นอกจากนี้ยังได้แต่งตั้งผู้ตรวจเงินแผ่นดิน (auditor) ไปประจำอยู่ตามองค์กรปกครองท้องถิ่นทุกแห่งทั่วอังกฤษ โดยมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองท้องถิ่นอยู่ตลอดเวลา เพื่อให้การใช้จ่ายเป็นไปอย่างถูกต้อง โปร่งใส และประหยัดคุ้มค่า และองค์กรปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่จัดทำรายงานต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อแสดงว่าตนได้บรรลุมาตรฐานขั้นต่ำในดัชนีรายการต่างๆ อย่างไรบ้าง โดยรายงานดังกล่าวจะต้องครอบคลุมไปด้วย รายงานตารางและรูปภาพแสดงผลงานจำแนกตามดัชนีวัดผลงานเป็นข้อๆ อย่างละเอียด, รายชื่อเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่รับผิดชอบต่อบริการสาธารณะหัวข้อต่างๆ, ข้อเปรียบเทียบผลงานในปีปัจจุบันกับปีที่ผ่านมา, ข้อเปรียบเทียบผลงานกับองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่นที่มีลักษณะพื้นที่และประชากรคล้ายคลึงกัน, คำอธิบายและเหตุผลในกรณีที่ผลงานมีความแตกต่างจากมาตรฐานที่กำหนด โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน, เป้าหมาย แผนงาน และดัชนีชี้วัด สำหรับการปรับปรุงการทำงานในปีต่อไป⁶

องค์กรปกครองท้องถิ่นมิได้อยู่ภายใต้อำนาจควบคุมโดยตรงจากรัฐบาลหรือหน่วยงานภายนอกใดๆ หากแต่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งภายในท้องถิ่นของตนเองเป็นหลัก ตลอดจนอาจถูกฟ้องร้องเอาผิดได้ตามกฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญา เช่นเดียวกับองค์กรนิติบุคคลทั่วไป หน่วยงานรัฐบาลกลางที่ประสานร่วมมือกับองค์กรปกครอง

⁶ มานิตย์ ผิวขาว. อ้างแล้ว.

ท้องถิ่นอยู่ตลอดเวลาคือ กระทรวงสิ่งแวดล้อม (Department of the Environment) นอกจากนี้ ก็ยังมีผู้ตรวจการรัฐสภา (Ombudsmen) ซึ่งรับเรื่องราวร้องทุกข์และสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติมิชอบของรัฐบาลและองค์การปกครองท้องถิ่น

3.1.5 การประกันคุณภาพของบริการท้องถิ่น

เนื่องจากองค์การปกครองท้องถิ่นมีการให้บริการที่กว้างขวางหลากหลายมาก โดยครอบคลุมชีวิตประจำวันของประชาชนทุกด้าน คุณภาพของการให้บริการดังกล่าวจึงมีผลอย่างยิ่งต่อคุณภาพชีวิตและความพึงพอใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นในปี ค.ศ. 1972 และในช่วงปี ค.ศ. 1995 - ค.ศ. 1997 ได้ทำให้มีการพัฒนาแนวทางการประกันคุณภาพของบริการที่องค์การปกครองท้องถิ่นรับผิดชอบ โดยในช่วงทศวรรษ 1977-1997 หน่วยงานราชการท้องถิ่นต้องลดกำลังคน ลดรายจ่าย และลดอำนาจหน้าที่ลง และใช้วิธีจัดซื้อจัดจ้างให้เอกชนเข้ามาให้บริการแทนหน่วยราชการ เช่น การจัดเก็บขยะ การซ่อมแซมถนนสะพาน การบริหารอาคารสงเคราะห์ สถานีอนามัย โรงพยาบาลท้องถิ่น แม้กระทั่ง การบริหารการศึกษาในท้องถิ่น การถ่ายโอนการให้บริการสาธารณะไปให้เอกชนได้พัฒนาขึ้นพร้อมกับการประกันคุณภาพ เพื่อให้มั่นใจว่า บริการสาธารณะดังกล่าวจะมีคุณภาพ ประสิทธิภาพ และเป็นที่ยอมรับของประชาชน การประกันคุณภาพของบริการในท้องถิ่นในหลายรูปแบบ ดังนี้

รูปแบบที่ 1 ดัชนีวัดผลงาน (performance indicators) เป็นดัชนีที่กำหนดขึ้นร่วมกันโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (Audit Commission) มีหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณขององค์การปกครองท้องถิ่น และหน่วยงานรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับบริการนั้นๆ และมีการปรับปรุงใหม่ทุกปี ดัชนีดังกล่าวอยู่ในรูปของร้อยละของประชาชนผู้ใช้บริการ เช่น ผู้ใช้บริการ (เช่น การจัดเก็บขยะ) อย่างน้อยร้อยละ 75 ต้องตอบในแบบสอบถามว่าพอใจกับบริการที่ได้รับ, ผู้ยื่นขอความช่วยเหลือจากปัญหาว่างงานอย่างน้อยละ 75 ต้องได้รับคำตอบภายใน 14 วัน, จำนวนไฟถนนที่ชำรุดมีไม่เกินร้อยละ 1.0 เป็นต้น

รูปแบบที่ 2 มาตรฐานผลงาน (performance standards) เป็นมาตรฐานระดับชาติที่รัฐบาลกำหนดให้องค์การปกครองท้องถิ่นต้องบรรลุ เช่น จำนวนร้อยละขั้นต่ำของเยาวชนที่ได้รับการศึกษาระดับวิทยาลัย เป็นต้น

รูปแบบที่ 3 เป้าหมายผลงาน (performance targets) เป็นเป้าหมายระยะยาวที่กำหนดโดยองค์การปกครองท้องถิ่นเอง เพื่อมุ่งปรับปรุงคุณภาพของบริการในท้องถิ่นให้ดีขึ้น และทัดเทียมกับผลงานขององค์การปกครองท้องถิ่นดีเด่นในภูมิภาคเดียวกันภายใน 5 ปี

รูปแบบที่ 4 การทบทวนผลงานพื้นฐาน (fundamental performance reviews) กระทำ โดยองค์การปกครองท้องถิ่นเอง เป็นการทบทวนปริมาณและคุณภาพของผลงานบริการของตนทุก 5 ปี เพื่อประเมินจุดอ่อนและปรับเปลี่ยนดัชนีวัดผลงานใหม่ให้สอดคล้องยิ่งขึ้น

รูปแบบที่ 5 แผนผลงานท้องถิ่น (local performance plan) จัดทำโดยองค์การปกครอง ท้องถิ่นภายในสองเดือนนับจากวันสิ้นปีงบประมาณ เป็นการเสนอแผนงานต่อสาธารณชนเกี่ยวกับ ปริมาณและคุณภาพของบริการท้องถิ่นที่องค์การจะสนองตอบต่อประชาชนในปีงบประมาณถัดไป

จากศึกษาการจัดเก็บรายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศอังกฤษพบว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศอังกฤษมีรายรับ 2 แหล่งใหญ่ๆ คือ ภาษีย่อยละ 40 มาจาก การจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมในท้องถิ่น ส่วนอีกร้อยละ 60 เป็นเงินอุดหนุนจากรัฐบาลผ่าน กระทรวงการคลัง (the Treasury) รายรับจากท้องถิ่นประมาณร้อยละ 40 ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ประกอบด้วย ภาษี ค่าธรรมเนียมให้บริการสาธารณะต่างๆ และค่าเช่า (เช่น ค่าเช่าอาคารสงเคราะห์ เป็นต้น) ภาษีที่สำคัญขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ภาษีสภา (council tax) และภาษีธุรกิจ มาตรฐาน (uniform business tax) ส่วนเงินอุดหนุนจากรัฐบาลประมาณร้อยละ 60 มี 2 ประเภท คือ ประเภทเจาะจง และประเภททั่วไป เงินอุดหนุนจากรัฐบาลประเภทเจาะจง เป็นการให้เงิน งบประมาณโดยเจาะจงรายการใช้จ่าย เงินอุดหนุนจากรัฐบาลประเภททั่วไป เป็นเงินที่รัฐบาลส่งให้ องค์การปกครองท้องถิ่นที่จัดเก็บภาษีทรัพย์สินได้น้อยด้วยสาเหตุทางเศรษฐกิจสังคมหรือทาง กายภาพ (เช่น พื้นที่ห่างไกล มีการพัฒนาเศรษฐกิจล่าช้า เป็นต้น) จำนวนเงินที่จ่ายอุดหนุนในแต่ละ ปีจะถูกกำหนดโดยกระทรวงการคลังร่วมกับกระทรวงสิ่งแวดล้อมตามหลักการ Standard Spending Assessment (SSA) หากองค์การปกครองท้องถิ่นใดต้องการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานใหม่ๆ องค์การปกครองท้องถิ่นก็มักจะใช้วิธีกู้ยืมเงินเพื่อมาดำเนินโครงการดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการ บริหารการจัดการเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศอังกฤษมีการปรับตัวอยู่ตลอดเวลา โดยใช้บทบัญญัติของกฎหมายกำหนดการทำงานของท้องถิ่น (Ultra Vires) ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญทำ ให้รัฐบาลอังกฤษมีแนวความคิดและนโยบายที่จะจัดตั้งสภาเขตต่างๆ (Regional Councils) เพื่อลด ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ที่มีความทับซ้อนกัน การบริหารจัดการด้านการคลังขององค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นในอดีต จากปัญหาการขัดแย้งในท้องถิ่นและมีการใช้จ่ายมากมายเกินความจำเป็น เป็น สาเหตุให้รัฐบาลแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจเงินแผ่นดินและผู้ตรวจบัญชี เป็น หน่วยตรวจสอบประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางการคลังและการให้บริการของท้องถิ่น โดยเฉพาะ เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานให้มีการประหยัดค่าใช้จ่ายและใช้เงินอย่างคุ้มค่า เมื่อเทียบกับคุณภาพการบริการสาธารณะ ซึ่งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้วิธีจัดซื้อจัดจ้างให้ เอกชนเข้ามาให้บริการแทนหน่วยราชการ โดยการถ่ายโอนการให้บริการสาธารณะไปให้เอกชนได้

พัฒนาขึ้นพร้อมกับการประกันคุณภาพ เพื่อให้มั่นใจว่าบริการสาธารณะดังกล่าวจะมีคุณภาพ ประสิทธิภาพ และเป็นที่พอใจของประชาชนในการประกันคุณภาพของบริการในท้องถิ่น ดังนั้น แม้ประเทศอังกฤษจะมีการจัดเก็บรายได้ที่สูงเนื่องจากการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างอิสระ แต่การกระจายอำนาจทางการคลังให้กับท้องถิ่นมากเกินไปก็ไม่ได้เกิดผลดีกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นกัน

3.2 การบริหารการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสมีชื่อเรียกอย่างเป็นทางการว่า สาธารณรัฐฝรั่งเศส (French Republic) เป็นประเทศที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในแถบทวีปยุโรปตะวันตก มีเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ 547,026 ตารางกิโลเมตร ประชากรประมาณ 65 ล้านคน⁷ มีการจัดแบ่งระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศออกเป็นสามส่วนคือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ฝรั่งเศสถือเป็นประเทศที่มีระบบกฎหมายการคลังมหาชนที่สมบูรณ์และมีระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญที่มีเสถียรภาพ คือ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1958 เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อความบางหมวดเท่าที่จำเป็นเท่านั้น ฝรั่งเศสได้มีการเพิ่มหลักเกณฑ์ใหม่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการคลัง คือ หลักความเป็นอิสระทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักการกำหนดฐานภาษีและจำนวนภาษีตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย หลักการถ่ายโอนอำนาจทางการคลังกับกรอบความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหลักการขจัดความเหลื่อมล้ำทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 72 ซึ่งจะศึกษาในรายละเอียดดังหัวข้อต่อไปนี้⁸

3.2.1 การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส

ตามรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นในมาตรา 72 ไว้ว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้แก่ เทศบาล จังหวัด และดินแดนโพ้นทะเล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นจะจัดตั้งได้ก็โดยแต่กฎหมาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นมีอำนาจที่จะบริหารงานของตนเองได้อย่างอิสระ โดยมีสภาพท้องถิ่นที่มาจาก การเลือกตั้งและภายใต้เงื่อนไขที่บัญญัติโดยกฎหมาย ในจังหวัดและดินแดนต่างๆ

⁷ Benoit Sablayrolles. (2554, 26 เมษายน). *ระบบงบประมาณและการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศส*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์อิมพีเรียล ควีนส์ปาร์ค.

⁸ วรลักษณ์ สงวนแก้ว. (2549, ม.ค. - ก.พ.). กฎหมายที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการคลังของประเทศฝรั่งเศส. *อุทธรณ์*, 3(1).

ให้มีผู้แทนของรัฐบาลทำหน้าที่ในการดูแลรักษาผลประโยชน์ของชาติ กำกับดูแลการบริหารงาน และดูแล ให้มีการเคารพต่อกฎหมาย” จะเห็นได้ว่า ตามมาตรา 72 วรรคแรก ได้บัญญัติให้องค์กร บางประเภทเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เทศบาล (Commune) จังหวัด (Département) ซึ่งเท่ากับรับรองการมีอยู่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 2 รูปแบบเอาไว้โดยมิอาจยกเลิกได้ ในขณะที่องค์กรบางประเภทอาจได้รับการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายได้ เช่น ภาคหรือมณฑล (Région) ซึ่งได้รับการจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกฎหมายการกระจายอำนาจในปี ค.ศ. 1982 ตามมาตรา 72 วรรคสอง เป็นการเน้นให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีอิสระ ซึ่งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (Conseil Constitutionnel) และศาลปกครอง (Conseil d's Etal) ได้อาศัย บทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นในการชี้ขาดตัดสินใจในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อขัดแย้ง กับรัฐ ส่วนวรรคสามของมาตรา 72 กล่าวถึงการควบคุมดูแลของรัฐที่มีต่อองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นว่า ต้องเป็นไปเพื่อการรักษาผลประโยชน์ของชาติ และการบังคับการให้มีการเคารพ กฎหมายเท่านั้น จะควบคุมมากกว่านี้ไม่ได้ นอกจากนี้ ยังเน้นย้ำให้เห็นว่า การปกครองส่วนภูมิภาค ยังต้องมีอยู่ต่อไป เพราะแต่ละจังหวัดยังต้องมีผู้แทนของรัฐบาลอยู่ โครงสร้างของการปกครองส่วน ท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบด้วยกันคือ องค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบทั่วไป และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โดยมีรายละเอียดโครงสร้าง ดังนี้

3.2.1.1 โครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบทั่วไป

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปของประเทศฝรั่งเศสมี 3 ระดับ (3 - tier) ได้แก่ เทศบาล (Commune) จังหวัด (Département) และภาคหรือมณฑล (Région) ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้ คือ

(1) เทศบาล (Commune) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับพื้นฐานของ ประเทศฝรั่งเศสที่เก่าแก่ที่สุด มีทั้งหมด 36,682 เทศบาล และมีการรวมกลุ่มเทศบาลหรือเรียกว่า สหการ รวม 2,600 กลุ่มเทศบาล โดยร้อยละ 80 ของเทศบาลเป็นสมาชิกของกลุ่มเทศบาล (สหการ) มีเทศบาลประมาณ 31,927 แห่ง ที่มีประชากรอาศัยอยู่น้อยกว่า 2,000 คน และ 10,000 แห่งที่มี ประชากรน้อยกว่า 200 คน⁹ แต่ก็มีเทศบาลขนาดใหญ่ เช่น Paris, Lyons และ Marseille มีประชากร มากกว่า 1,000,000 คน ดังนั้น บริการของเทศบาลจึงแตกต่างกันไปตามขนาดและจำนวนประชากร ในการบริหารงานของเทศบาล ประกอบด้วย สภาเทศบาล (Conseil Municipal) และนายกเทศมนตรี (Maire) ซึ่งเป็นผู้บริหารของเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาลจะได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มี วาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี และสมาชิกสภาเทศบาลจะเลือกสมาชิกคนหนึ่งเป็น

⁹ Benoit Sablayrolles. (2554, 26 เมษายน). อ้างแล้ว, เชิงบรรณที่ 7.

นายกเทศมนตรี การบริการขั้นพื้นฐานของเทศบาล ได้แก่ ถนนหนทาง สุวีดิการสังคม การสุขภาพอนามัยของประชาชน เช่น การจัดเก็บขยะ น้ำประปา สุสาน เป็นต้น เทศพาณิชย์ เช่น ตลาดสด การขนส่ง เป็นต้น สิ่งอำนวยความสะดวกด้านวัฒนธรรม เช่น โรงเรียนดนตรี หอประชุม โรงมหรสพ เป็นต้น

(2) จังหวัด (Département) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับที่สูงกว่าเทศบาลมีทั้งขนาดใหญ่และขนาดเล็ก และเป็นหน่วยงานของส่วนภูมิภาคด้วยในขณะเดียวกันและมีพื้นที่เดียวกัน ปัจจุบันมีทั้งหมด 101 จังหวัด แต่ละจังหวัดมีประชากรตั้งแต่ 70,000 คน ไปจนถึง 2.5 ล้านคน การบริหารงานของจังหวัดในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะประกอบด้วยสภาจังหวัด (Conseil Général) และประธานสภาจังหวัด (Président du Conseil General) เป็นผู้บริหารของจังหวัดสมาชิกสภาจังหวัด จะได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี และสมาชิกสภาจังหวัดจะเลือกสมาชิกคนหนึ่งเป็นประธานสภาจังหวัด สำหรับหน้าที่ความรับผิดชอบของจังหวัดในฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ถนน (Main Roads) ถนนศึกษา (Junior High Schools) และการนันทนาการและวัฒนธรรม

ส่วนจังหวัดในฐานะหน่วยงานของส่วนภูมิภาคจะมีผู้ว่าราชการจังหวัด (Préfet de Département) แต่งตั้งโดยที่ประชุมคณะรัฐมนตรีสังกัดกระทรวงมหาดไทย (Ministère de l'Intérieur) ซึ่งนอกจากจะเป็นหัวหน้าหน่วยงานต่างๆ ของรัฐบาลที่ไปตั้งอยู่ในจังหวัดนั้นๆ แล้วยังมีหน้าที่ให้คำแนะนำและกำกับดูแลให้สภาจังหวัดและประธานสภาจังหวัดปฏิบัติตามนโยบาย กฎ และระเบียบของรัฐบาลด้วย

(3) ภาคหรือมณฑล (Région) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใหม่ที่สุดของประเทศฝรั่งเศส (จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายการกระจายอำนาจในปี ค.ศ. 1986) โดยรัฐบาลเห็นว่าจังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เล็กเกินไปสำหรับเป็นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งเห็นควรรวมหลายๆ จังหวัดขึ้นเป็นภาคหรือมณฑลจะเหมาะสมกว่า โดยแบ่งออกเป็น 26 ภาคหรือมณฑล (รวมดินแดนโพ้นทะเล จำนวน 4 แห่งด้วย) ในการบริหารงานของภาคหรือมณฑล จะประกอบด้วย สภาภาคเขตหรือมณฑล (Conseil Régional) และประธานสภาภาคหรือมณฑล (Président du Conseil Regional) ซึ่งเป็นผู้บริหารของภาคหรือมณฑล สมาชิกสภาภาคหรือมณฑล จะได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี และสมาชิกสภาภาคหรือมณฑลจะเลือกสมาชิกคนหนึ่งเป็นประธานสภาภาคหรือมณฑลในแต่ละภาคหรือมณฑล จะมีผู้ว่าราชการภาคหรือมณฑล (Préfet de Région) ซึ่งแต่งตั้งโดยที่ประชุมคณะรัฐมนตรี สังกัดกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่ให้คำแนะนำและกำกับดูแลให้สภาภาคหรือมณฑลและประธานสภาภาคหรือมณฑลปฏิบัติตามนโยบาย กฎและระเบียบของรัฐบาล ผู้ว่าราชการจังหวัด (Préfet de

Département) ของจังหวัดที่เป็นที่ตั้งของเมืองหลวงภาคหรือมณฑล จะทำหน้าที่เป็นผู้ว่าราชการภาคหรือมณฑล (Préfet de Région) ไปด้วย สำหรับอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของภาคหรือมณฑลในฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องในด้านการพัฒนา ซึ่งได้แก่ การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ การพัฒนาด้านสุขภาพอนามัยและบริการทางสังคม การพัฒนาด้านวัฒนธรรมและวิทยาศาสตร์ การบริหารการจัดการในพื้นที่

3.2.1.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เกิดขึ้นด้วยเหตุผลหลายประการไม่ว่าจะเป็นเหตุผลทางด้านประวัติศาสตร์ การเมือง หรือภูมิศาสตร์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษได้แก่ เมืองขนาดใหญ่ (les grandes villes) คือ เมือง Paris เมือง Lyon เมือง Marseille เกาะ Corse จังหวัดโพ้นทะเล (départements d' Outre - Mer หรือ DOM) และดินแดนโพ้นทะเล (territoires d' Outre - Mer หรือ TOM) โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 73 และมาตรา 74 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสปี ค.ศ. 1958¹⁰ ที่เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษประเภทจังหวัดโพ้นทะเลที่จะจัดวางระเบียบกฎหมายและจัดระเบียบการปกครอง “ให้เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่น” ได้ ในขณะที่ดินแดนโพ้นทะเลก็สามารถ “จัดองค์การบริหารเป็นพิเศษโดยคำนึงถึงผลประโยชน์เฉพาะของดินแดนให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ทั่วไปของสาธารณรัฐ” และนอกจากนี้ บทบัญญัติมาตรา 72 แห่งรัฐธรรมนูญเองก็ยังสามารถได้กล่าวไว้ในตอนท้ายของวรรคแรกว่า “...องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นอาจจัดตั้งขึ้นได้โดยกฎหมาย...” ดังนั้น เมืองใหญ่ๆ อย่างเช่น เมือง Paris เมือง Lyon เมือง Marseille และเกาะ Corse จึงมีระบบการปกครองที่แตกต่าง

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ปี ค.ศ. 1958.

มาตรา 73 การวางระบบกฎหมายและการจัดระเบียบการปกครองจังหวัดโพ้นทะเลอาจปรับเปลี่ยนได้ตามความจำเป็นเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่น.

มาตรา 74 ดินแดนโพ้นทะเลของสาธารณรัฐจะมีการจัดองค์การบริหารเป็นพิเศษโดยคำนึงถึงผลประโยชน์เฉพาะของดินแดนโดยสอดคล้องกับผลประโยชน์ทั่วไปของสาธารณรัฐ สถานภาพของดินแดนโพ้นทะเลกำหนดโดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะต้องกำหนดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสถาบันต่างๆ ของดินแดนโพ้นทะเล การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเหล่านี้จะได้กระทำได้ในรูปแบบอย่างเดียวกันภายหลังจากที่ได้ปรึกษาหารือกับสภาท้องถิ่นของดินแดนนั้นๆ แล้ว

การกำหนดหลักเกณฑ์อื่นๆ เกี่ยวกับการจัดองค์การบริหารเป็นพิเศษของดินแดนโพ้นทะเล ให้กำหนดและแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติและจะกระทำได้ภายหลังจากที่ได้ปรึกษาหารือกับสภาท้องถิ่นของดินแดนนั้นๆ แล้ว

ไปจากภาค จังหวัด และเทศบาล โดยลักษณะการปกครองรูปแบบพิเศษแบ่งเป็น เมืองใหญ่ จังหวัด โป้นทะเล และดินแดน โป้นทะเล แยกพิจารณาได้ ดังนี้¹¹

(1) เมืองใหญ่ (les grandes villes) แบ่งเป็น 3 ประเภท คือ เมือง Paris เมือง Lyon กับเมือง Marseille และเกาะ Corse

(1.1) เมือง Paris เป็นเมืองหลวงของประเทศฝรั่งเศสตั้งอยู่ในภาค (région) ที่ชื่อว่า ile – de – France เป็นเมืองที่มีสองสถานะ คือ เป็นทั้งเทศบาล (commune) และจังหวัด (département) โดยกำหนดให้พื้นที่ของเมือง Paris ประกอบด้วย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสอง องค์กรแยกต่างหากจากกัน มีงบประมาณ ทรัพย์สิน และบุคลากรของตนเอง ต่อมาก็ได้มีการออกกฎหมายในปี ค.ศ.1982 ให้มีการกระจายอำนาจลงไปยังเขต (arrondissement) ดังนั้นเมือง Paris จึงมีการปกครองในพื้นที่เดียวกัน 3 ลักษณะ คือ

(1.1.1) เทศบาล กฎหมายปี ค.ศ.1975 กำหนดให้เมือง Paris มีเทศบาลเมือง (la ville de Paris) ประกอบด้วยนายกเทศมนตรี (le maire de Paris) และสภาเมือง (le conseil de Paris) โดยนายกเทศมนตรีเมือง Paris ได้รับการเลือกตั้งจากสภาเมือง Paris เช่นเดียวกับเทศบาลทุก แห่ง มีอำนาจในการบริหารในเขตเมือง Paris เฉพาะอำนาจของตำรวจทางปกครอง (police administrative) เท่านั้น กล่าวคือ ดูแลรักษาความสะอาดของถนนหนทางสาธารณะ รักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของตลาดและตลาดนัด ดูแลรักษาสาธารณสมบัติของเมือง Paris รวมทั้งทำหน้าที่ ดูแลเรื่องการจราจรในเขตเมือง Paris ซึ่งโดยปกติ แล้วหน้าที่ดังกล่าวเป็นของตำรวจ ส่วนสภาเมือง Paris นั้น กฎหมายปี ค.ศ. 1982 กำหนดให้มีจำนวน 163 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของ ประชาชน ทำหน้าที่เป็นฝ่ายสภาของเมือง โดยมีผู้ว่าการ Paris (préfet de Paris) ซึ่งแต่งตั้งโดย กระทรวงมหาดไทย (Minist`re de l` intérieur) ทำหน้าที่กำกับดูแลดำเนินงานของเมือง Paris

(1.1.2) จังหวัด กฎหมายปี ค.ศ. 1871 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางเกี่ยวกับจังหวัด (département) ได้ถูกนำมาใช้กับเมือง Paris ด้วย กล่าวคือ สภาเมือง Paris และนายกเทศมนตรีเมือง Paris จะเป็นสภาจังหวัด (conseil général) และประธานสภาจังหวัด (président du conseil général) ไปพร้อมๆ กัน ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายลงวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ.1982 ได้ถ่ายโอนอำนาจของผู้ว่าการเมือง Paris ในฐานะที่เป็นฝ่ายบริหารของเมืองไปยังประธานสภาจังหวัด ซึ่งก็คือ นายกเทศมนตรี เมือง Paris นั่นเอง สภาเมือง Paris ในฐานะสภาจังหวัดจะทำหน้าที่ลงมติในร่างงบประมาณของ จังหวัดแยกต่างหากจากงบประมาณของเทศบาลเมือง Paris

¹¹ มานิตย์ ศิวขาว. อ้างแล้ว.

(1.1.3) เขต กฎหมายปี ค.ศ.1982 ได้แบ่งเมือง Paris ออกเป็น 20 เขต (arrondissements) แต่ละเขตจะมีสภาเขต (conseil d'arrondissement) และนายกเขต (le maire d'arrondissement) เป็นของตนเอง สภาเขตประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท ประเภทแรกได้แก่ สมาชิกสภาเมือง Paris (le conseil de Paris) ซึ่งได้รับการเลือกตั้งในเขตนั้น และประเภทที่สองได้แก่ สมาชิกสภาเขต (conseil d'arrondissement) ซึ่งได้รับการเลือกตั้งในเขตนั้น จำนวนของสมาชิกเขตเป็นไปตามจำนวนสมาชิกสภาเมือง Paris กล่าวคือ หากในเขตดังกล่าวมีสมาชิกสภาเมือง Paris อยู่จำนวนเท่าใด ก็ต้องมีกาเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตจำนวน 2 เท่าของสมาชิกสภาเมือง Paris โดยกฎหมายกำหนดจำนวนไว้ว่าจะต้องไม่น้อยกว่า 10 คน แต่ไม่เกิน 40 คน มีอำนาจที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามมติของสภาเมือง Paris รวมทั้งรับผิดชอบในกิจการทุกประเภทที่เกี่ยวกับเขต มีอำนาจในการตั้งกระทู้ถามในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของเขตต่อนายกเทศมนตรีเมือง Paris หรือสภาเมือง Paris สามารถให้คำปรึกษาต่อสภาเมือง Paris ในกิจการสำคัญๆ ที่เกี่ยวข้องกับเขต เช่น การผังเมือง (urbanismes) หรือการวางแผนการใช้ที่ดิน (POS) เป็นต้น นอกจากนี้ ยังสามารถวางกฎเกณฑ์ในการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่สภาเมือง Paris เป็นผู้จัดทำในส่วนที่เกี่ยวกับสถานรับเลี้ยงเด็ก ที่พักอาศัย สวนสาธารณะ สนามกีฬา เป็นต้น ส่วนนายกเขตนั้นได้รับการเลือกตั้งโดยสภาเขตจากบรรดาสมาชิกสภาเขตที่เป็นสมาชิกสภาเมือง Paris ในเขตนั้น มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการทะเบียนราษฎร การเกณฑ์ทหารและการจัดทำบัญชีผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (listes électorales) ในเขต เป็นประธานกองทุน โรงเรียน (caisse des écoles) ในเขตของตน อนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดิน เป็นต้น สำหรับงบประมาณของเขตนั้น แต่ละเขตมีงบประมาณของตนเองซึ่งจะแนบอยู่ในงบประมาณของเทศบาลเมือง Paris ส่วนบุคลากรของเขตนั้นถือเป็นบุคลากรของเทศบาลเมือง Paris

(1.2) เมือง Lyon และเมือง Marseille ยกฐานะเป็นการปกครองรูปแบบพิเศษ เพราะมีประชากรเพิ่มขึ้น โดยได้เพิ่มจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลเมือง Lyon ขึ้นไปจนถึง 73 คน และสมาชิกสภาเทศบาลเมือง Marseille จำนวน 101 คน และมีการแบ่งพื้นที่ย่อยเล็กลงไปเป็นเขต เช่นเดียวกับเมือง Paris โดยเมือง Lyon มี 9 เขต และเมือง Marseille มี 16 เขต เขตต่างๆ บริหารงานโดยสภาเขตและนายกเขตเช่นเดียวกับเขตของเมือง Paris

(1.3) เกาะ Corse เป็นเกาะที่อยู่ทางตอนใต้ของประเทศฝรั่งเศส เดิมประกอบด้วย 2 จังหวัด ต่อมาเมื่อมีการปฏิรูประบบการกระจายอำนาจจึงยกฐานะเป็นภาค (région) ที่อยู่ภายใต้ระบบพิเศษ โครงสร้างการบริหารงานของเกาะ Corse ประกอบด้วย สภา Corse (l'Assemblée de Corse) จำนวน 51 คน ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน Corse มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี ประธานสภา Corse (le président de l'assemblée de Corse) ได้รับการเลือกตั้งจากบรรดาสมาชิก

สภา Corse ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารของเกาะ Corse โดยมีคณะทำงาน (le bureau de l'assemblée) จำนวน 6 คน ทำหน้าที่เป็นทั้งรองประธานสภาและผู้ช่วย สำหรับอำนาจหน้าที่ของเกาะ Corse นั้น ก็เป็นเช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ของภาค คือ รับผิดชอบเกี่ยวกับศิลปวัฒนธรรมต่างๆ การศึกษา สิ่งแวดล้อม การพัฒนาเศรษฐกิจ การผังเมือง การเกษตร การท่องเที่ยว การเคหะ การขนส่ง การพลังงาน และการฝึกอาชีพ นอกเหนือจากสภา Corse กับประธานสภาและคณะทำงานแล้ว มาตรา 38 แห่งกฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 ยังได้กำหนดให้เกาะ Corse ประกอบด้วยสภา อีก 2 สภาคือ สภาเศรษฐกิจและสังคม (le conseil économique et social) และสภาวัฒนธรรม การศึกษาและคุณภาพชีวิต (le conseil de la Culture, de l'Éducation et du Cadre de vie) โดยสภา เศรษฐกิจและสังคมมีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่สภา Corse ในเรื่องเกี่ยวกับแผนพัฒนาเกาะ Corse ใน ด้านต่างๆ เช่น การผังเมือง การขนส่ง ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาของชาติ ส่วนสภาวัฒนธรรม การศึกษาและคุณภาพชีวิตมีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่สภา Corse ในเรื่องการศึกษาต่างๆ วัฒนธรรม และคุณภาพชีวิตของพลเมือง Corse

(2) จังหวัดโพ้นทะเล (les départements d'outre-mer) แต่เดิมดินแดนของฝรั่งเศสที่มี ใ้ได้อยู่ภายในฝรั่งเศส 4 แห่งคือ Guadeloupe, Martinique, Guyane และหมู่เกาะ Reunion นั้น มีสถานะเป็นจังหวัด (département) ตามกฎหมายลงวันที่ 19 มีนาคม ค.ศ. 1946 และต่อมาก็ได้รับฐานะภาค (région) อีกตามกฎหมายลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1982 สถานะพิเศษของจังหวัดโพ้นทะเลทั้ง 4 แห่ง ก็คือ ต่างก็เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสถานะเป็นภาคแต่ประกอบด้วย จังหวัด (département) เพียงจังหวัดเดียว โดยแต่ละจังหวัดโพ้นทะเลมีสภาซึ่งมีอำนาจของสภา จังหวัดและสภาภาค เรียกว่าสภาภาค (conseil régional) มีประธานสภาภาคเป็นฝ่ายบริหารเช่นเดียวกับ ภาคทั่วไป นอกจากนี้ ในแต่ละภาคที่เป็นจังหวัดโพ้นทะเลยังต้องประกอบด้วยคณะกรรมการ เศรษฐกิจและสังคม (le comité économique et social) คณะกรรมการวัฒนธรรม การศึกษาและ สิ่งแวดล้อม (le comité de la culture, de l'éducation et de l'environnement) ทำหน้าที่ให้คำปรึกษา แก่สภาภาคในกิจการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งยังมีองค์กรต่างๆ ที่สภาภาคจัดตั้งขึ้นมา เพื่อประกอบ กิจการบริการสาธารณะประเภทต่างๆ ที่เหมาะสมกับภาคของตนด้วย มีข้อนำสังเกตประการหนึ่ง คือ สภาภาคมีอำนาจที่จะเสนอร่างกฎหมายหรือร่างกฎฎีกาของตนต่อรัฐบาลได้ด้วยตัวเองหรือ โดยการร้องขอของนายกรัฐมนตรี รวมทั้งเสนอ ข้อเสนอเกี่ยวกับเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ต่อรัฐบาล ให้คำแนะนำต่อนายกรัฐมนตรีถึงการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐในเขตพื้นที่ของตน ด้วย

(3) ดินแดนโพ้นทะเล (les territoires d'outre-mer) ดินแดนโพ้นทะเลของประเทศ ฝรั่งเศส ได้แก่ หมู่เกาะทั้งหลายที่เป็นอาณานิคมของฝรั่งเศสมาแต่โบราณ คือ la Nouvelle –

Caledonie, la Polynesie francaise, หมู่เกาะ Wallis – et – Futuna และ les terres australes et antarctiques francaises (les TAAF) ดินแดนเหล่านี้ได้รับการสถาปนาเป็นดินแดนโพ้นทะเลโดยรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ฉบับปี ค.ศ. 1946 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ได้ให้การรับรองไว้เช่นเดียวกันในมาตรา 72 วรรคแรก และมาตรา 74 “ดินแดนโพ้นทะเลของสาธารณรัฐจะมีการจัดองค์การบริหารเป็นพิเศษ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์เฉพาะของดินแดนซึ่งจะต้องสอดคล้องกับผลประโยชน์ทั่วไปของสาธารณรัฐ สถานภาพของดินแดนโพ้นทะเลกำหนดโดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งจะต้องกำหนดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสถาบันต่างๆ ของดินแดนโพ้นทะเล การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเหล่านี้จะกระทำได้ในรูปแบบอย่างเดียวกันภายหลังจากที่ได้ปรึกษาหารือกับสภาท้องถิ่นของดินแดนนั้นๆ แล้ว”

จากบทบัญญัติดังกล่าวทำให้การจัด โครงสร้างของดินแดนโพ้นทะเลแต่ละแห่งเป็นไปโดยกฎหมายพิเศษของตนที่มีลักษณะแตกต่างกันไป และนอกจากนี้แล้วยังมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีก 2 แห่ง คือ Mayotte และ Saint – Pierre – Miquelon โดยทั้งสององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างก็มีกฎหมายจัดวาง โครงสร้างและอำนาจหน้าที่เฉพาะของตนเองเช่นกัน

3.2.2 อำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ก่อนปี ค.ศ. 1982 ประเทศฝรั่งเศสมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 รูปแบบ คือ เทศบาลและจังหวัด ทั้งเทศบาลและจังหวัดต่างก็มีอำนาจและหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตน ซึ่งเทศบาลมักจะทำการพื้นฐานทั่วไป ในขณะที่จังหวัดจะทำการที่มีขนาดใหญ่และเทศบาลไม่สามารถทำได้ ภายหลังจากปี ค.ศ. 1982 ได้มีการประกาศใช้กฎหมายหลายฉบับบัญญัติอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทไว้อย่างชัดเจน ซึ่งเทศบาลและจังหวัดยังมีอำนาจและหน้าที่ทั่วไปเช่นเดิม แต่เนื่องจากการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบที่ 3 ขึ้น คือ ภาคหรือมณฑล และรัฐบาลต้องการโอนอำนาจและหน้าที่ที่เดิมเคยเป็นของตนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น กฎหมายหลายฉบับหลังปี ค.ศ. 1982 จึงได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทและรัฐบาลไว้ ดังนี้

(1) การฝึกอบรมวิชาชีพ ได้มีการแบ่งกันระหว่างภาคหรือมณฑลและรัฐบาล โดยภาคหรือมณฑลเป็นผู้มีอำนาจทั่วไป คือ สามารถจัดตั้งศูนย์ฝึกอบรมวิชาชีพหรือจัดโปรแกรมการฝึกอบรมของภาคหรือมณฑลประจำปี และจัดตั้งกองทุนเพื่อการฝึกอบรมวิชาชีพได้โดยมติของสภาภาคหรือมณฑลส่วนรัฐบาลมีอำนาจในเรื่องการเงิน การศึกษา และการฝึกอบรมทักษะ กิจกรรมการฝึกอบรมวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกันตั้งแต่ 2 ภาคหรือมณฑลขึ้นไป หรือการฝึกอบรมบุคคลพิเศษ เช่น

คนพิการ คนไม่มีสัญชาติฝรั่งเศส หรือคนอพยพเข้ามา รวมตลอดถึงการเป็น ผู้ประสานงานในภาพรวม

(2) ที่อยู่อาศัย อำนาจและหน้าที่นี้เป็นอำนาจหน้าที่ที่ซับซ้อนมากที่สุด เพราะทั้งเทศบาล จังหวัด ภาคหรือมณฑล และรัฐบาล ต่างก็มีอำนาจและหน้าที่ในเรื่องนี้ กล่าวคือ รัฐบาลก็มีหน้าที่ในการให้เงินอุดหนุนการก่อสร้างซึ่งมีจำนวนเงินในแต่ละปีสูงมาก ส่วนนโยบายการก่อสร้างที่อยู่อาศัยเป็นเรื่องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอาจเป็นเทศบาล จังหวัด ภาคหรือมณฑลก็ได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้อาจจะสมทบเงินเพิ่มเติมเข้าไปนอกเหนือจากที่รัฐบาลให้ความช่วยเหลือแล้วก็ได้

(3) การวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและการจัดการพื้นที่ เทศบาลสามารถกำหนดและจัดทำข้อตกลงระหว่างเทศบาลเพื่อพัฒนาและจัดการพื้นที่ได้ ข้อตกลงเหล่านี้มีลักษณะยืดหยุ่นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนให้มีความร่วมมือระหว่างเทศบาลด้วยกันเอง การกำหนดแนวโน้มการพัฒนาในระยะกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องเกี่ยวกับการก่อสร้างและการบริการสาธารณะ

สำหรับจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่เฉพาะในเรื่องการก่อสร้างในชนบทคือการกำหนดโครงการให้ความช่วยเหลือการให้ยืมหรือการให้เงินสนับสนุน

ส่วนภาคหรือมณฑลจะรับหน้าที่มาจากสำนักนายกรัฐมนตรีในเรื่องการจัดการเกี่ยวกับการท่องเที่ยว และมีอำนาจและหน้าที่ในเรื่องของการประสานงานกับจังหวัดและควบคุมบริษัทที่ทำการพัฒนาต่างๆ ในภาคหรือมณฑล กฎหมายลงวันที่ 29 กรกฎาคม ค.ศ. 1982 ได้มอบให้ภาคหรือมณฑลมีหน้าที่สำคัญมากในเรื่องเกี่ยวกับการวางแผน

(4) การพัฒนาเมือง อำนาจและหน้าที่ของรัฐบาลและเทศบาลมีลักษณะคาบเกี่ยวกันเป็นอย่างมาก หลักเกณฑ์ในการพัฒนาเมืองของท้องถิ่นมีลักษณะไม่บังคับและมีข้อจำกัด การทำเอกสารเกี่ยวกับการพัฒนาเมือง ใบอนุญาตก่อสร้างและเอกสารเกี่ยวกับการใช้พื้นที่เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาล แต่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล

(5) การทำเรือและการขนส่งทางน้ำ การก่อสร้าง การปรับปรุง และการใช้ทางน้ำและทำเรือในแม่น้ำเป็นอำนาจของภาคหรือมณฑล ส่วนการใช้ทำเรือทางทะเลและทำเรือการท่องเที่ยวเป็นอำนาจของเทศบาล แต่รัฐบาลอาจจะเข้าไปแทรกแซงในกรณีที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ระดับประเทศ

(6) การศึกษาแนวคิดหลักถือว่ารัฐบาลเป็นผู้รับผิดชอบในทางวิชาการและการจัดการในเรื่องบุคลากร สำหรับโรงเรียนระดับอนุบาลและประถมศึกษาเป็นความรับผิดชอบของเทศบาล

ส่วน โรงเรียนระดับมัธยมต้นเป็นความรับผิดชอบของจังหวัด ภาคเหนือมณฑลจะรับผิดชอบ โรงเรียนระดับมัธยมปีที่ 4 - 5 และการศึกษาพิเศษต่างๆ

(7) การขนส่งนักเรียน จังหวัดจะเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการทั้งหมด

(8) กิจกรรมทางสังคมและสุขภาพอนามัย โดยหลักการแล้วจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบ ยกเว้นที่ได้กำหนดให้ภาระหน้าที่ของรัฐบาลกลางในเรื่องที่เกี่ยวกับความเป็นเอกภาพระดับชาติ และเทศบาลอาจจะมีอำนาจในเรื่องที่เกี่ยวกับสำนักงานอนามัยและหน่วยป้องกันโรคได้

(9) สิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรม ในหลักการเป็นอำนาจของภาคหรือมณฑล แต่มี บางอย่างเป็นอำนาจและหน้าที่ของจังหวัดและเทศบาล เช่น เรื่องห้องสมุด พิพิธภัณฑ์ โรงเรียน ศิลปะ หอจดหมายเหตุ เป็นต้น

การปฏิรูปท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสล่าสุด คือการออกกฎหมายการปกครองส่วน ท้องถิ่น เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม ค.ศ. 2009 มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดหรือปรับ โครงสร้างขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีพื้นที่การปกครองง่ายขึ้น โดยแต่ละเทศบาลจะเป็นสมาชิกของสหการ ซึ่ง ปัจจุบันมีเทศบาลน้อยกว่าร้อยละ 10 ที่ไม่ใช่สมาชิกของสหการ ดังนั้นในปี ค.ศ. 2013 จะมีกฎหมาย ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นออกมาบังคับใช้¹²

3.2.3 การเงินและการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเทศฝรั่งเศสได้วางหลักการงบประมาณสำหรับใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่

3.2.3.1 หลักความสมดุลระหว่างรายรับ - รายจ่าย (Equilibrium Rule) เป็นลักษณะ ของงบเกินดุลหรือขาดดุลหรือเท่าดุล ผลของหลักความสมดุล คือ ห้ามจัดทำหรืออนุมัติงบประมาณ ที่มีลักษณะเกินดุล รวมทั้งแต่ละส่วนของงบประมาณจะต้องมีลักษณะเฉพาะหรือมีอิสระต่อกัน เช่น กรณีการห้ามกู้ยืมเงินเพื่อนำไปใช้ในการให้เงินช่วยเหลือในส่วนของ การลงทุนอื่นๆ ใน ลักษณะที่เป็นเงินค่าจ้าง หรือค่าตอบแทนของบุคลากร ข้อยกเว้น คือ สามารถอนุมัติงบประมาณ เพื่อการดำเนินงานในลักษณะเกินดุล เพื่อนำไปใช้เป็นงบประมาณเพื่อการลงทุนก่อสร้าง สาธารณูปโภค ถือเป็นหลักการเฉพาะในการจัดการด้านการเงินด้วยตนเอง เป็นลักษณะการให้ อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นำเงินภาษีไปลงทุนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภท อื่นๆ ได้ กล่าวได้ว่า หลักความสมดุลระหว่างรายรับ - รายจ่าย ถือเป็นหลักการสำคัญของหลักการ จัดทำงบประมาณ

¹² Benoit Sablayrolles. (2554, 26 เมษายน). อ้างแล้ว, เจริญรุดที่ 7.

3.2.3.2 หลักสำคัญการก่อกำหนดนี้สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (The Golden Rule) คือ ห้ามกู้เงินใหม่มาใช้คืนเงินกู้เก่า เป็นหลักการที่นำไปใช้ค่อนข้างเคร่งครัด ไม่อนุญาตให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นำเงินที่กู้ยืมมาไปลงทุนในระบบสาธารณูปโภค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคืนเงินที่กู้มา โดยจะต้องมีรายรับเฉพาะที่ถูกกำหนดไว้ แล้วนำเงินนี้ไปใช้คืน ไม่ใช่ไปกู้เงินใหม่ ซึ่งถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย

นอกจากนี้ทั้ง 2 หลักการ ยังเป็นหลักการพื้นฐานของการทำงานงบประมาณแผ่นดินด้วยการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสมีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างผู้มีอำนาจสั่งจ่ายเงิน และสมุหบัญชีมีหน้าที่จ่ายเงิน เพื่อให้เกิดความเป็นกลางในการทำหน้าที่¹³

รายได้หลักหรือภาษีหลักของท้องถิ่นฝรั่งเศส (The Main Local Revenues) ได้แก่ ภาษีรายจ่าย และภาษีรายได้ โดยภาษีรายจ่าย ที่สำคัญ คือ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งรัฐเก็บได้มากกว่าร้อยละ 50 ส่วนภาษีรายได้ คือ ภาษีเงินได้นิติบุคคล และภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา สำหรับภาษีที่จัดเก็บระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ภาษีมรดก ได้แก่ ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียน และภาษีที่เก็บจากรายจ่ายที่สำคัญ ได้แก่ ภาษีน้ำมัน ในส่วนของภาษีท้องถิ่น แบ่งได้เป็น 2 ประเภท ประเภทแรกคือ ภาษีท้องถิ่นโดยตรง ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีที่อยู่อาศัย และภาษีธุรกิจ และประเภทที่สอง คือ ภาษีท้องถิ่นอื่นๆ ได้แก่ ภาษีที่จัดเก็บจากการกำจัดขยะ ภาษีท่องเที่ยว ภาษีจากการก่อสร้าง เป็นต้น ซึ่งรวมเป็นรายได้ของท้องถิ่นคิดเป็นร้อยละ 47 (89 billion euro) ส่วนอีกร้อยละ 33 (62 billion euro) เป็นเงินอุดหนุนที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาล และร้อยละ 9 (17 billion euro) เป็นรายได้ที่มาจากเงินกู้ ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 11 เป็นรายได้อื่นๆ¹⁴ ในที่นี้จะแยกพิจารณาออกเป็น 2 ด้าน คือ ด้านรายได้ และด้านรายจ่าย ดังนี้¹⁵

(1) รายได้ รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสนั้น มีหลายประเภทด้วยกัน แต่สามารถจำแนกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ ซึ่งได้แก่ รายได้จากภาษีและอากร และรายได้อื่นๆ นอกจากภาษีและอากร

(1.1) รายได้จากภาษีและอากร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส มีรายได้หลักจากภาษีและอากร 4 ประเภทด้วยกัน คือ ภาษีโรงเรือน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีที่อยู่อาศัย

¹³ Benoit Sablayrolles. (2554, 26 เมษายน). อ่างแล้ว, เชียงรอตที่ 7.

¹⁴ *Local taxes and duties* (Online). Available: http://en.wikipedia.org/wiki/Decentralisation_in_France#Financial_Autonomy.

¹⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์. (มีนาคม 2531). งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฝรั่งเศส. *วารสารนิติศาสตร์*, 18(1).

และภาษีการประกอบอาชีพ รายได้หลักทั้ง 4 ประเภทนี้ถือว่ามีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะเป็นรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหามาได้เอง มิใช่รายได้ที่มาจากรัฐบาลหรือมาจากการกู้เงิน สำหรับเทศบาลแล้ว รายได้ทั้ง 4 ประเภทนี้มีอัตราสูงถึงร้อยละ 50 ของรายได้ทั้งหมดในการดำเนินงาน ส่วนจังหวัดประมาณร้อยละ 33 ของรายได้ทั้งหมด โดยมีรายละเอียดของรายได้แต่ละประเภท ดังต่อไปนี้

(1.1.1) ภาษีโรงเรือนเป็นภาษีที่เรียกเก็บจากเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง โดยคำนวณจากค่าเช่าเฉลี่ยของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นๆ ถ้าได้มีการให้เช่าทรัพย์สินนั้น โดยปกติแล้วค่าเช่าเฉลี่ยนั้นจะถือเอาตามค่าเช่าที่ได้ให้มีการให้เช่ากันจริง แต่โดยทั่วไปแล้วค่าเช่าเฉลี่ยนี้ มักถือตามที่เจ้าพนักงานได้ประเมินมากกว่า อย่างไรก็ตามค่าเช่าเฉลี่ยที่มีการคำนวณกันนั้น มักจะได้รับการวิพากษ์วิจารณ์เสมอมาว่า ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของผู้เสียภาษี อัตราภาษีที่เรียกเก็บอยู่ในปัจจุบัน ก็คือร้อยละ 50 ของค่าเช่าเฉลี่ย ทรัพย์สินที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีนั้น นอกจากจะได้แก่ทรัพย์สินของทางราชการ ซึ่งมีลักษณะบริการสาธารณะและมีได้มุ่งหวังในทางการค้ากำไรแล้ว ยังรวมถึงทรัพย์สินของศาสนิกและทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาน้ำดื่ม เป็นต้น ภาษีโรงเรือนมีอัตราส่วนประมาณร้อยละ 20 ของภาษีทั้ง 4 ประเภท

(1.1.2) ภาษีบำรุงท้องที่เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากเจ้าของที่ดินซึ่ง ไม่มีโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินนั้น โดยคำนวณจากค่าเช่าเฉลี่ยของที่ดินนั้น อัตราที่เรียกเก็บอยู่ในปัจจุบัน ก็คือร้อยละ 20 ของค่าเช่าเฉลี่ย โดยมีทรัพย์สินที่ได้รับการยกเว้น ได้แก่ ทรัพย์สินของทางราชการที่มีลักษณะบริการสาธารณะและมีได้มุ่งหวังทางการค้ากำไร ภาษีชนิดนี้มีอัตราส่วนประมาณร้อยละ 6 ของภาษีหลักทั้ง 4 ประเภท¹⁶

ทั้งภาษีโรงเรือน (ภาษีสิ่งปลูกสร้าง) และภาษีบำรุงท้องที่ (ภาษีที่ดิน) ซึ่งเรียกรวมกันว่าภาษีทรัพย์สิน (Property Taxes) แตกต่างจากภาษีที่อยู่อาศัย เนื่องจากจะจัดเก็บภาษีจากเจ้าของทรัพย์สินเท่านั้น คือ เจ้าของกรรมสิทธิ์ที่มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ของปีภาษี สำหรับอัตราภาษีก็จะเป็นลักษณะเดียวกันกับภาษีที่อยู่อาศัย คือ เป็นภาษีที่กำหนดโดยสภาท้องถิ่น โดยกำหนดตามเพดานที่ส่วนกลางกำหนดไว้ ภาษีประเภทนี้ได้มีระบบการยกเว้นหรือลดหย่อนให้กับทรัพย์สินประเภทที่เป็นของรัฐ ทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง หรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ในเกษตรกรรมหรือการเกษตรอินทรีย์ที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐ และจะคำนึงถึงรายได้ของผู้มีรายได้น้อย เช่น ผู้มีรายได้เท่ากับอัตราเงินเดือนขั้นต่ำของฝรั่งเศส

¹⁶ ปรีชา สุวรรณทัต, อรพิน ผลสุวรรณย์ สบายรูป, และสมคิด เลิศไพฑูรย์. (2537). *รวมบทความกฎหมายการคลัง* 2. กรุงเทพฯ: วิทยุชน จำกัด. หน้า 131 - 134.

เนื่องจากผู้เสียภาษีต้องเสียภาษีทั้ง 2 ประเภท คือ ทั้งภาษีที่อยู่อาศัยและภาษีทรัพย์สิน ซึ่งมีมูลค่าเท่ากับ 2 เท่าของเงินเดือนของผู้เสียภาษี โดยในปี ค.ศ.2009 สามารถรัฐสามารถจัดเก็บภาษีโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างได้ 21 พันล้านยูโร และภาษีที่ดินได้ 900 ล้านยูโร¹⁷

(1.1.3) ภาษีที่อยู่อาศัย (Residence Tax) เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากบุคคลที่อยู่อาศัยในโรงเรือน ไม่ว่าจะเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ ผู้เช่า หรือผู้ครอบครองโรงเรือนนั้นตั้งแต่วันที่ 1 มกราคมของปีภาษี จึงอาจกล่าวได้ว่า ไม่ว่าจะใครก็ตามที่พักอาศัยมีหน้าที่เสียภาษีที่อยู่อาศัยจะคำนวณโดยพิจารณาจากมูลค่าของที่อยู่อาศัย ทั้งนี้ มูลค่าของที่อยู่อาศัยและฐานภาษีจะคำนวณโดยเจ้าพนักงานประเมินซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่สำหรับอัตรากาฬจะถูกกำหนดโดยสภาเทศบาลของแต่ละท้องถิ่น แล้วนำอัตรากาฬที่กำหนดนั้นมาคำนวณกับฐานภาษีที่รัฐบาลเป็นผู้กำหนด เนื่องจากการเก็บภาษีที่อยู่อาศัยจะจัดเก็บต่อผู้มีรายได้ จึงถือเป็นภาษีที่สร้างภาระให้ผู้เสียภาษีอยู่บ้าง ดังนั้น จึงมีมาตรการยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีที่อยู่อาศัย โดยพิจารณาจากคุณสมบัติของผู้เสียภาษี เช่น ผู้มีรายได้น้อยก็จะได้รับการยกเว้นภาษี เช่น ในกรณีเมือง Bordeaux ถือเป็นเมืองใหญ่เมืองหนึ่งของฝรั่งเศสที่ฐานภาษีมีมูลค่าสูง โดยปกติจะมีมูลค่าประมาณ 1,100 ยูโร เทียบเท่ากับฐานเงินเดือนขั้นต่ำของฝรั่งเศส (คือ 1,100 ยูโร) ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการออกมาตรการยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีประเภทนี้ให้กับผู้มีรายได้ไม่เพียงพอที่จะเสียภาษีได้ จากข้อมูลทางสถิติในปี ค.ศ. 2009 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีที่อยู่อาศัยได้ประมาณ 16 พันล้านยูโร

การให้รัฐเป็นผู้จัดเก็บภาษี มีผลดี คือ รัฐสามารถคาดการณ์การบริหารจัดการเพื่อจัดเก็บภาษีออกแบบวิธีการจัดเก็บที่เหมาะสมได้ สำหรับท้องถิ่นเมื่อไม่จำเป็นต้องไปจัดเก็บภาษีเอง ก็ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บ เพราะรัฐบาลจะเป็นผู้รับภาระ ซึ่งหากท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเองจะถือเป็นภาระหนักสำหรับท้องถิ่น ดังนั้น การจัดเก็บแบบนี้ท้องถิ่นจะได้รับการประกันว่าจะได้รับเงินจากรัฐโดยไม่ต้องกังวลว่าจะมีภาษีค้างที่จัดเก็บไม่ได้ เพราะรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบ

สำหรับผู้ที่ไม่ชำระภาษีจะมีกระบวนการลงโทษ 2 ขั้นตอน ขั้นตอนแรกคือ การเตือน โดยรัฐจะส่งหนังสือเป็นลายลักษณ์อักษรเตือนไปยังผู้ที่ไม่ชำระภาษี และจะมีการคิดค่าธรรมเนียมอีกร้อยละ 10 เพิ่มขึ้นจากจำนวนภาษีที่ต้องจ่าย ขั้นตอนต่อไป คือ การติดตาม รัฐจะมีอำนาจในการไปดึงจำนวนภาษีที่บวกค่าธรรมเนียมร้อยละ 10 แล้ว จากบัญชีธนาคารของผู้เสียภาษีนั้น เนื่องจากรัฐจะมีฐานข้อมูลบัญชีธนาคาร

¹⁷ Benoit Sablayrolles. (2554, 27 เมษายน). การจัดการด้านภาษีและภาระงบประมาณของท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์อิมพีเรียล ควินส์ปาร์ค.

(1.1.4) ภาษีธุรกิจที่จัดเก็บจากวิสาหกิจในท้องถิ่น (Local Business Tax) ภาษี ประเภทนี้ถูกจัดเก็บแทนภาษีรูปแบบเดิมที่มีนักวิชาการบางท่านเรียกว่าเป็น ภาษีประกอบวิชาชีพ (Profession Tax) ภาษีที่จัดเก็บจากวิสาหกิจในท้องถิ่น แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ประเภทแรก คือ อากรที่จัดเก็บจากทรัพย์สินของวิสาหกิจนั้น มีหลักการคล้ายกับภาษีทรัพย์สิน ประเภทที่สอง คือ อากรที่จัดเก็บจากมูลค่าเพิ่มของวิสาหกิจนั้น โดยภาษีประเภทนี้ เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อวิสาหกิจในภาคอุตสาหกรรม เนื่องจากผู้ประกอบการวิสาหกิจจะรับภาระรายจ่ายน้อยกว่าเดิม โดยจะจ่ายภาษีเฉพาะส่วนของตัวอาคารหรือทรัพย์สิน ซึ่งเป็นที่ดินของวิสาหกิจซึ่งไม่ต้องจ่ายในส่วนของทุน หรือทรัพย์สินประเภทรถยนต์ของวิสาหกิจนั้น สำหรับอัตราภาษีที่จัดเก็บจากทรัพย์สินของวิสาหกิจนั้นถูกกำหนดโดยสภาท้องถิ่น ส่วนภาษีมูลค่าเพิ่ม รัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดเหมือนกันทั้งประเทศ เช่น วิสาหกิจที่มีผลประกอบการที่มีมูลค่ามากกว่า 50 ล้านบาท อัตราภาษีก็ถูกกำหนดไว้ที่ร้อยละ 1.5 ภาษีประเภทนี้ก็มีการกำหนดยกเว้นหรือลดหย่อนเช่นกัน คือ ยกเว้นการจัดเก็บให้กับวิสาหกิจของรัฐหรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือวิสาหกิจที่มีการจัดตั้งใหม่ขึ้นเป็นปีแรกหรือวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นในเขตปลอดภาษี เช่น ตั้งอยู่ใน โซนที่รัฐต้องการให้มีการส่งเสริมการลงทุน เป็นต้น โดยในปีค.ศ.2009 รายได้จากการจัดเก็บภาษีประเภทนี้มีมูลค่าทั้งสิ้นประมาณ 29 พันล้านบาท¹⁸

นอกจากภาษีหลักทั้ง 4 ประเภทดังกล่าวข้างต้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอำนาจในการเพิ่มรายได้ของตนเองได้อีกหลายทางด้วยกัน เช่น การเก็บภาษีรถยนต์ อากรกรมสรรพภาษีสุราและเครื่องดื่ม เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปแล้วรายได้จากภาษีและอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีลักษณะที่ถูกกำกับดูแลจากรัฐบาลอยู่มาก ทั้งนี้ เนื่องจากภาษีและอากรทุกชนิดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเรียกเก็บได้จะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐบาล ฐานภาษีของภาษีและอากรที่กำหนดโดยรัฐบาล แม้รัฐบาลจะเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดอัตราของภาษีและอากรได้เอง แต่รัฐบาลก็ได้กำหนดเพดานขั้นสูงไว้ โดยห้ามมิให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มอัตราภาษี เช่น ภาษีการประกอบวิชาชีพในแต่ละปี ในอัตราที่สูงกว่า 2 เท่าของอัตรากลางที่รัฐบาลกำหนดไว้ในปีที่ผ่านมา

(1.2) รายได้อื่นๆ (Other Revenue) นอกจากภาษีและอากร รายได้อื่นๆ ที่สำคัญประกอบด้วย รายได้จากทรัพย์สิน จากสาธารณูปโภค และจากการประกอบการพาณิชย์ ซึ่งเป็นรายได้ที่เกิดจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทรัพย์สินบางประเภทอยู่แล้ว ได้นำทรัพย์สินเหล่านั้นไปหารายได้จากการขาย ให้เช่า หรือโดยวิธีการอื่นใด รวมทั้งการดำเนินการใน

¹⁸ Benoit Sablayrolles. (2554, 26 เมษายน). อ้างแล้ว, เซิงอรรถที่ 7.

ลักษณะการให้บริการ เช่น การเก็บเงินค่าผ่านทาง เงินที่ได้จากการขายต้นไม้ การให้เช่าที่ดินหรือที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ค่าน้ำประปา เป็นต้น รายได้ชนิดนี้ นับว่าเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอย่างเต็มที่ในการตัดสินใจ จึงถือได้ว่าเป็นรายได้ที่มีอิสระมากที่สุดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(1.3) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล นับเป็นรายได้อื่นๆ นอกจากภาษีและอากรอีกชนิดหนึ่ง ซึ่งจะสามารถแยกได้ออกเป็น 3 ประเภทด้วยกัน คือ¹⁹

(1.3.1) เงินอุดหนุนเพื่อการดำเนินงาน เป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจ่ายให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในส่วนที่เกี่ยวกับการจ้างเจ้าหน้าที่ การดูแลรักษาอาคาร ถนนหนทาง ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการประกันสังคม เป็นต้น เงินอุดหนุนประเภทนี้รัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดเป็นร้อยละของภาษีมูลค่าเพิ่มของรัฐบาลในแต่ละปี

(1.3.2) เงินอุดหนุนเพื่อการลงทุน เป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจ่ายให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการลงทุน เช่น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องก่อสร้างอาคาร ต้องซื้อที่ดินเพื่อสร้างถนน เป็นต้น เงินอุดหนุนประเภทนี้แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนหนึ่งเป็นส่วนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระเต็มที่ในการตัดสินใจที่จะนำไปใช้จ่ายในด้านใดๆ ได้ อีกส่วนหนึ่งจะเป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจะกำหนดเป็นการเจาะจงว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจ่ายเพื่อการใด รัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดอัตราของเงินอุดหนุนประเภทนี้

(1.3.3) เงินอุดหนุนเพื่อการกระจายอำนาจ เป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจ่ายให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกๆ ปีเช่นกัน เพื่อทดแทนให้กับอำนาจหน้าที่ใหม่ที่รัฐบาลได้ออนไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภาระเพิ่มขึ้น เงินอุดหนุนประเภทนี้จะถูกกำหนดไว้ในงบประมาณของรัฐบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระที่จะนำไปใช้จ่ายในด้านใดๆ ก็ได้

กล่าวโดยสรุป เงินอุดหนุนทั้งหลายที่รัฐบาลจัดสรรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจน้อยมาก เพราะการกำหนดประเภทอัตราและการจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทขึ้นอยู่กับรัฐบาลทั้งหมด

(1.4) เงินกู้ นับเป็นแหล่งเงินได้อีกประเภทหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาล สามารถติดต่อกับธนาคารหรือสถาบันการเงินได้โดยตรงในอัตราเดียวกับอัตราทั่วไปที่ธนาคารหรือสถาบัน

¹⁹ ปรีชา สุวรรณทัต, อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, และสมคิด เลิศไพฑูรย์. อ่างแล้ว, หน้า 134 - 137.

การเงินนั้นๆ ให้ผู้ สถาบันการเงินที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกู้ยืมได้มักจะอยู่ภายใน การควบคุมของรัฐบาลหรือไม่ก็เป็นวิสาหกิจที่ถูกเวนคืนเป็นของรัฐ และการกู้ยืมจากสถาบัน เหล่านี้ก็มีเงื่อนไขอยู่หลายประการ ซึ่งเท่ากับว่ารัฐบาลยังมีการควบคุมกำกับในทางอ้อมอยู่นั่นเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่ได้มีอิสระอย่างจริงจังในเรื่องการกู้ยืมแต่อย่างใด

(2) รายจ่าย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายจ่ายคิดเป็นร้อยละ 50 ของรายจ่าย ของประเทศ รายจ่ายจำนวนมากนี้มีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นอาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 ลักษณะคือ

(2.1) การแบ่งแยกรายจ่ายตามลักษณะทางเศรษฐศาสตร์ ประกอบด้วย รายจ่าย เพื่อการดำเนินงาน และรายจ่ายเพื่อการลงทุน ได้แก่

(2.1.1) รายจ่ายเพื่อการดำเนินงาน เป็นรายจ่ายที่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นต้องจ่ายเป็นประจำทุกปี เช่น รายจ่ายเพื่อการซ่อมแซมบำรุงรักษาอาคารสถานที่ ถนน หนทาง เงินเดือนและค่าจ้าง ค่าครุภัณฑ์ รายจ่ายเพื่อการประกันสังคม รายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับ นักศึกษา เงินอุดหนุนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจ่ายให้กับองค์กรอื่นๆ รวมตลอดถึงดอกเบี้ย เงินกู้ที่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นกู้ยืมมา เป็นต้น รายจ่ายเพื่อการดำเนินงานนี้ สำหรับเทศบาล แล้วมีอัตราส่วนประมาณร้อยละ 68.29 ของรายจ่ายทั้งหมดของเทศบาล ส่วนจังหวัดและภาคหรือ มณฑลมีอัตราส่วนประมาณร้อยละ 75.06 และร้อยละ 35.10 ตามลำดับ

(2.1.2) รายจ่ายเพื่อการลงทุน เป็นรายจ่ายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จ่ายเป็นครั้งคราว เช่น รายจ่ายเพื่อซื้อที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง รายจ่ายเพื่อชำระเงินต้นของเงินกู้ เป็นต้น

(2.2) การแบ่งแยกรายจ่ายตามลักษณะทางกฎหมาย ประกอบด้วย รายจ่ายที่ จำเป็นและรายจ่ายที่ต้องห้าม ได้แก่

(2.2.1) รายจ่ายที่จำเป็นตามนัยของกฎหมาย ก็คือ รายจ่ายที่จำเป็นเพื่อการ ชดใช้หนี้ที่จะต้องใช้ในทันทีและรายจ่ายที่กฎหมายระบุไว้อย่างชัดเจน กล่าวโดยสรุป รายจ่ายที่ จำเป็น ก็คือ รายจ่ายเพื่อการบำรุงรักษาอาคารสถานที่ ถนนหนทาง เงินเดือนและค่าจ้าง ค่าครุภัณฑ์ เงินช่วยเหลือซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องจ่ายในส่วนที่เกี่ยวกับการประกันสังคม การป้องกันอัคคีภัย ดอกเบี้ยเงินกู้ เงินเพื่อชำระค่าภาษี เป็นต้น รายจ่ายที่จำเป็นนี้มีอัตราส่วน ประมาณร้อยละ 50 ของรายจ่ายทั้งหมด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องบรรจุรายจ่ายที่จำเป็นนี้ ไว้ในงบประมาณของตนและในจำนวนที่เพียงพอ มิฉะนั้นแล้วรัฐบาลจะเข้ามาแทรกแซง การที่ รายจ่ายที่จำเป็นมีจำนวนมากเช่นนี้ ทำให้ความเป็นอิสระในการตัดสินใจเกี่ยวกับรายจ่ายองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีน้อยมาก

(2.2.2) รายจ่ายที่ต้องห้ามเป็นรายจ่ายที่กฎหมายบัญญัติห้ามไว้หรือรายจ่ายที่ไม่มีส่วนสัมพันธ์กับผลประโยชน์ของเทศบาล จังหวัดและภาคหรือมณฑล เช่น เงินช่วยเหลือที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจ่ายให้กับศาสนาต่างๆ ถือว่าขัดกับมาตรา 2 แห่งกฎหมายลงวันที่ 9 ธันวาคม ค.ศ. 1905 จึงเป็นรายจ่ายที่ต้องห้าม หรือการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความช่วยเหลือแก่เอกชนคนใด โดยการช่วยเหลือนั้นไม่มีส่วนสัมพันธ์กับผลประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่น ก็ถือว่าเป็นรายจ่ายที่ต้องห้ามเช่นกัน²⁰

3.2.4 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

3.2.4.1 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันการกระทำใดๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตกอยู่ภายใต้การควบคุมของศาลปกครอง ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งแต่เดิมทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบ สั่งยกเลิก หรือยับยั้งการกระทำใดๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถใช้อำนาจเหล่านี้ได้อีกต่อไป ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจแต่เพียงนำการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นฟ้องร้องต่อศาลปกครองเท่านั้น เพื่อให้ศาลปกครองมีคำสั่งเพิกถอนการกระทำต่างๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมทางการคลัง ได้มีการจัดตั้งศาลบัญชีระดับภาคหรือมณฑลขึ้นทำหน้าที่ควบคุมบัญชีและการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยศาลบัญชีจะทำหน้าที่ตรวจสอบใน 3 ลักษณะด้วยกัน คือ ควบคุมงบประมาณ ควบคุมบัญชี และ ควบคุมการบริหารงาน

ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีสถานะเป็นผู้บริหารจังหวัดที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการกำกับทางปกครองด้วยวิธีการฟ้องศาลและผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะเป็นผู้แทนของรัฐบาลในจังหวัดที่ได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีตามมติคณะรัฐมนตรี โดยจะมีอำนาจหน้าที่สำคัญ 2 ประการ คือ

(1.1) อำนาจหน้าที่โดยทั่วไปและมีลักษณะเป็นนามธรรม คือ เป็นผู้ถืออำนาจของรัฐบาล เป็นผู้แทนโดยตรงของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีแต่ละคน ดังนั้นจึงเป็นผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการต่างๆ ประจำจังหวัดนั้นๆ และเป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ของชาติ การปฏิบัติตามกฎหมาย การบังคับการให้เป็นไปตาม กฎระเบียบและมติคณะรัฐมนตรี

(1.2) อำนาจหน้าที่ที่มีลักษณะเป็นรูปธรรม ได้แก่ ดูแลความสงบเรียบร้อยในจังหวัด มีอำนาจในการลงนามแทนรัฐบาลในสัญญาที่ทำกับนิติบุคคล มหาชนอื่น เป็นผู้แทนของ

²⁰ ปรีชา สุวรรณทัต, อรพิน ผลสุวรรณีย์ สบายรูป, และสมคิด เลิศไพฑูรย์. อ่างแล้ว. หน้า 137 - 140.

รัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบริษัทวิสาหกิจ หรือองค์กรอื่นๆ ที่รัฐบาลให้เงินอุดหนุน เป็นผู้มีอำนาจแทนรัฐบาลในการแสดงความคิดเห็นในสภาจังหวัด เป็นประธานคณะกรรมการทางปกครองต่างๆ ในจังหวัดนั้นๆ ยกเว้นองค์กรทางศาลและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการลงโทษทางวินัย เป็นศูนย์รวมของข้อมูลข่าวสารและการประสานงานภายในจังหวัด

(2) ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บังคับบัญชาโดยตรงของข้าราชการจากกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ที่มาตั้งอยู่ในจังหวัดนั้นๆ กฎหมายให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการต่างๆ ประจำจังหวัดนั้น ยกเว้นข้าราชการทหาร ข้าราชการครู การสื่อสาร และข้าราชการตุลาการ

3.2.4.2 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากมีความเป็นอิสระจากรัฐบาลแล้วยังมีความเป็นอิสระในความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นด้วย คือ ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจหน้าที่หนึ่งอำนาจหน้าที่ใดเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งท้องถิ่นใดแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นจะเข้าไปแทรกแซงในอำนาจหน้าที่นั้นไม่ได้เลย และห้ามมีการกำกับดูแลระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเทศบาลจังหวัด และภาคหรือมณฑล ต่างก็มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดในเรื่องดังต่อไปนี้ คือ

- การให้ความช่วยเหลือในเรื่องวิชาการ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทศบาลในชนบท มักจะขอรับความช่วยเหลือจากจังหวัดและภาคหรือมณฑล

- การสนับสนุนทางการเงินซึ่งกันและกัน ซึ่งจะเกิดขึ้นในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่ง ต้องการให้บริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งในเขตพื้นที่ของตน แต่เนื่องจากบริการสาธารณะดังกล่าว อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นซึ่งมีงบประมาณไม่เพียงพอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องการบริการสาธารณะดังกล่าวด้วย ก็อาจให้ความสนับสนุนทางการเงินซึ่งจะทำให้เกิดประโยชน์กับทั้ง 2 ฝ่าย

- การให้ความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะต่างๆ ซึ่งมักจะเกิดขึ้นในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่กว่า เช่น ภาคหรือมณฑลและจังหวัดต้องการดำเนินกิจการหรือกำหนดทิศทางการพัฒนาภายในภาคหรือจังหวัด ก็จะขอความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะไปยังจังหวัดหรือเทศบาลแล้วแต่กรณี

- การร่วมกลุ่มระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง จัดตั้งสหการในรูปแบบต่างๆ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง สหการนี้มีฐานะเป็นองค์การมหาชนที่เป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทั้งเทศบาล

จังหวัด และภาคหรือมณฑลต่างก็สามารถจัดตั้งสหการได้ทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม ที่นิยมทำกันมาก ก็คือ เทศบาล เพราะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กและมีเป็นจำนวนมาก

3.2.4.3 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่นในด้านการเงินการคลัง

(1) ความเป็นอิสระด้านงบประมาณและภาษี (Financial and Tax Autonomy) จากที่กล่าวมาว่าในปี ค.ศ. 2010 มีระบบการจัดเก็บภาษีประเภทใหม่ของวิสาหกิจ ทำให้ท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระในบางด้าน เช่น การคำนวณอากรมูลค่าเพิ่มของวิสาหกิจนั้น รัฐบาลเป็นผู้กำหนดให้ คือ ร้อยละ 1.5 ท้องถิ่นไม่มีอำนาจกำหนดเองได้

รายได้จากการจัดเก็บภาษีบางประเภทจะขึ้นอยู่กับสภาวะทางเศรษฐกิจในขณะนั้น เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บจากวิสาหกิจ ถ้าประสบปัญหาทางเศรษฐกิจก็จะทำให้รายได้้น้อยลง การจัดเก็บภาษีนี้น้อยลงตามไปด้วย ในกรณีที่เงินภาษีน้ำมันหรือภาษีจดทะเบียนนิติบุคคลก็จะลดลงด้วยเช่นกัน การจัดเก็บก็จะน้อยลงไปด้วย ซึ่งเมื่อประสบวิกฤติเศรษฐกิจ จังหวัด (Département) ต้องรับภาระหนักในการช่วยเหลือผู้ที่มีรายได้น้อย เนื่องจากเป็นหน้าที่ของจังหวัด จึงมีประเด็นปัญหาระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการจำนวนเงินเพิ่มขึ้นสำหรับการใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น แต่รัฐกำหนดอัตราไว้คงที่ไม่สามารถจ่ายเงินเพิ่มให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

(2) ปัญหาการขาดดุลงบประมาณและหนี้สาธารณะ (Deficit and Debt Reduction) เนื่องจากรัฐประสบปัญหาการขาดดุลงบประมาณและหนี้สาธารณะ จะเห็นได้ว่า ในปี ค.ศ. 2010 ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) ขาดดุลงบประมาณ ร้อยละ 7.7 แต่มีเป้าหมายจะลดลงเหลือ ร้อยละ 3 ภายในปี ค.ศ. 2013 ซึ่งเป็นไปตามข้อตกลงของสหภาพยุโรป ประเทศฝรั่งเศสกำลังประสบปัญหาหนี้สาธารณะ โดยมีมูลค่าร้อยละ 83 ของ GDP ใน ค.ศ. 2010 จึงมีเป้าหมายจะลดอัตราตัวเลขนี้ลง โดยที่รัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องร่วมมือกันแก้ไขปัญหาดังกล่าว ในปี ค.ศ. 2010 จึงมีมาตรการว่า รัฐบาลจะริ้งการเพิ่มจำนวนเม็ดเงินในส่วนที่เป็นเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่น คือ ยังให้เงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจำนวนที่เคยให้โดยไม่เพิ่มจำนวนเงิน ทั้งนี้ ปัญหาหนี้สาธารณะ และการขาดดุลงบประมาณถือเป็นปัญหาที่ทุกฝ่ายต้องร่วมมือกันแก้ไข

(3) ปัญหาความเหลื่อมล้ำกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Equalisation) จากความเหลื่อมล้ำกัน จึงก่อให้เกิดมาตรการภาษีแบบใหม่ขึ้น คือ ภาษีธุรกิจที่จัดเก็บจากวิสาหกิจในท้องถิ่น (Local Business Tax) เพื่อเกลี่ยความแตกต่างระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้มาก และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้น้อย โดยการเกลี่ยในแนวนอน (Horizontal Equalization) คือ รัฐจะไปนำภาษีธุรกิจที่จัดเก็บจากวิสาหกิจในท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นที่มีรายได้มาก แล้วนำเงินดังกล่าวมาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้น้อยกว่า เนื่องจากในฝรั่งเศสมีเทศบาล (Commune) ถึง 1,800 แห่งที่สามารถจัดเก็บภาษีธุรกิจแบบใหม่ได้ถึงร้อยละ 80 จึงต้องเกลี้ยรายได้ให้แก่เทศบาลที่มีขนาดเล็กกว่า ยกตัวอย่างเช่น เทศบาลนครปารีส ได้นำเงินส่วนหนึ่งที่จัดเก็บได้จัดสรรให้ท้องถิ่นในภูมิภาคที่มีรายได้น้อยกว่า เป็นต้น โดยในปี ค.ศ. 2009 ได้มีการเกลี้ยในแนวระนาบเป็นมูลค่าถึง 2 พันล้านยูโร ถือเป็นระบบเกื้อกูลกัน (Solidarity) ที่ฝรั่งเศสค่อนข้างคำนึงถึงมาก ส่วนการเกลี้ยในแนวระนาบแนวตั้ง (Vertical Equalization) รัฐบาลจะเป็นผู้ให้ในรูปของเงินอุดหนุนด้านการดำเนินงาน ทั้งนี้จะเกลี้ยเงินโดยใช้ปัจจัยทางความร่ำรวย และปัจจัยทางสังคมของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง โดยมีรัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการเกลี้ยให้ และจากที่กล่าวมาในเบื้องต้นแล้วว่า เงินอุดหนุนเพื่อการดำเนินงานมีมูลค่าถึง 41 พันล้านยูโร ซึ่งรัฐบาลจะนำมาใช้เกลี้ยในแนวตั้งประมาณ 7 พันล้านยูโร

(4) การปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น (Latest Local Reform Act) รูปแบบการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายรูปแบบเกินไป คือ มีการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4 ระดับ ซึ่งรัฐบาลมองว่ามากเกินไป ทั้งนี้ในปี ค.ศ. 2014 จะมีการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นขึ้น ซึ่งมีมาตรการกำหนดไว้คร่าวๆ คือ การรวมสภาของจังหวัดของหลายจังหวัด เป็น 1 สภากาศ กล่าวคือ ยังมีจังหวัด ยังมีภาค แต่ให้คงเหลือเพียงสภาเดียว คือ สภากาศ ซึ่งกฎหมายนี้ได้ผ่านการพิจารณาของสภาแล้วในปี ค.ศ. 2010 แต่ยังไม่ได้มีการกำหนดรายละเอียดไว้ โดยในปัจจุบันสภาจังหวัดโดยส่วนใหญ่จะสังกัดการเมืองที่อยู่ฝั่งตรงข้ามกับรัฐบาลในปัจจุบัน ซึ่งมีความขัดแย้งระหว่างกันอยู่ อย่างไรก็ตาม เมื่อกฎหมายได้รับการโหวตแล้วต้องมีการบังคับใช้ ในปี ค.ศ. 2014

การเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส มีลักษณะที่ต้องพึ่งพิงหรืออาศัยรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การบริหารจัดการภาษีโดยตรงของท้องถิ่น เงินอุดหนุนที่ได้รับจากรัฐ หรือการจัดการเรื่องการเงินการคลัง และรายได้ที่เข้ามาในท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม การที่ให้รัฐเข้ามาจัดการก็ทำให้ท้องถิ่นได้รับประโยชน์หลายประการ²¹

จะเห็นได้ว่าประเทศฝรั่งเศสมีระบบกฎหมายมหาชนที่มีความก้าวหน้า องค์กรปกครองท้องถิ่นมีจารีตประเพณีของการทำงานร่วมกันเป็นอย่างสูง เป็นผลเนื่องมาจากองค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสในระดับล่างมีสถานะเสมอกันในทางกฎหมาย คือเป็นเทศบาลเหมือนกัน โดยไม่มีการแบ่งชั้นว่าส่วนใดเป็นเทศบาลนคร เทศบาลเมือง หรือเทศบาลตำบล รวมทั้งการที่หน่วยเทศบาลของประเทศฝรั่งเศสมีประวัติความเป็นมาช้านาน อีกทั้งมีวัฒนธรรมท้องถิ่นที่

²¹ Benoit Sablayrolles. (2554, 26 เมษายน). อ้างแล้ว. เจริญธรรมที่ 7.

เข้มแข็ง แต่การที่ประเทศฝรั่งเศสมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นจำนวนมาก เป็นเหตุให้เกิดความแตกต่างกันอย่างสูง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งมีพัฒนาการไปได้ด้วยดี ในขณะที่องค์กรปกครองท้องถิ่นอีกจำนวนมากมีลักษณะของการทำงานแบบเชิงซ้ำ ทำให้ต้องมีการรวมเทศบาลเป็นสหการเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะและการบริหารการจัดเก็บรายได้ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน การจัดสรรเงินให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศฝรั่งเศสจัดสรรให้ร้อยละ 20 โดยเทียบกับ GDP ซึ่งมีความมั่นคงมากกว่าที่จะมาเทียบกับงบประมาณรายจ่ายของประเทศ แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการจัดเก็บรายได้ แต่เมื่อประเทศประสบวิกฤติเศรษฐกิจรัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดเพดานภาษี ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาหาระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการจำนวนเงินเพิ่มขึ้น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสมีหน้าที่ในกำหนดอัตราภาษี แต่ไม่มีหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีซึ่งมีผลคือรัฐสามารถบริหารได้จัดเก็บได้และกำหนดได้ สำหรับท้องถิ่น ไม่ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บ และเป็นเครื่องรับประกันว่าท้องถิ่นได้รับเงินจากภาษีอย่างแน่นอนโดยไม่ต้องกังวลว่าจะจัดเก็บภาษีไม่ได้ การควบคุมการตรวจสอบมีการแบ่งแยกหน้าที่อย่างชัดเจนโดยใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ซึ่งถูกนำมาใช้อย่างเคร่งครัดและเข้มงวด ตั้งแต่การปฏิวัติฝรั่งเศส เพื่อป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้น

3.3 การบริหารการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นถือได้ว่าเป็นประเทศหนึ่งในเอเชียที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขเช่นเดียวกับประเทศไทย สำหรับการปกครองประเทศของญี่ปุ่นในปัจจุบันนี้เป็นผลมาจากการปฏิรูปของคณะยึดครองสหรัฐอเมริกา ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งญี่ปุ่นพ่ายแพ้สงครามให้กับประเทศสัมพันธมิตรทั้งหลาย และสหรัฐอเมริกาได้เข้าครอบครองพร้อมกับปฏิรูประบบเศรษฐกิจ ระบบการเมือง และการบริหารของญี่ปุ่น โดยให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นมีอิสระที่จะปกครองตนเองตามหลักการของระบอบประชาธิปไตยที่ประกันสิทธิและเสรีภาพในการปกครองตนเองของประชาชน

รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1947 ที่ร่างโดยคณะยึดครองสหรัฐ ถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้ระบุหลักการ “ความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Local Autonomy)” ไว้ในหมวด 8 จากมาตรา 92 ถึงมาตรา 95 นอกจากรัฐธรรมนูญแล้วยังมีการออกกฎหมายสำคัญในการปกครองท้องถิ่น คือ กฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Autonomy Law) กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดโครงสร้าง

ใหม่ของการบริหารส่วนท้องถิ่น และได้กระจายอำนาจของรัฐบาลไปให้กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างมาก กระจายกิจการต่างๆ ให้แก่ท้องถิ่น จัดตั้งเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น และปฏิรูประบบการคลังของท้องถิ่น และยกเลิกกระทรวงมหาดไทย (ซึ่งเคยเป็นกระทรวงที่ดูแลกิจการเกี่ยวกับท้องถิ่น และเปลี่ยนไปเป็นกระทรวงบริหารงานสาธารณะ กิจการภายใน บริการ ไปรษณีย์ และโทรคมนาคม (Ministry of Public Management, Home Affairs, Postal Service and Telecommunications) ซึ่งดูแลงานที่เกี่ยวกับท้องถิ่น) รวมทั้งกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและท้องถิ่นตามหลักการว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น

3.3.1 การปกครองท้องถิ่นของประเศญี่ปุ่น

การปกครองของญี่ปุ่นมีสถานะเป็นรัฐเดี่ยวมีการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 2 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (ญี่ปุ่นไม่มีส่วนภูมิภาค) การบริหารราชการในส่วนกลางนั้นญี่ปุ่นได้ใช้รูปแบบรัฐสภา ที่มีนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบในการบริหารสูงสุด มาจากเสียงสนับสนุนส่วนใหญ่ในสภา โดยนายกรัฐมนตรีจะบริหารงานของรัฐบาลผ่านกระทรวง (Ministries) หน่วยงาน (Agencies) และองค์การบริหารงานต่างๆ (Administrative Bodies) สำหรับในส่วนของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของญี่ปุ่น ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ระดับ แต่ใช้รูปแบบประธานาธิบดีตามอย่างสหรัฐอเมริกา ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยมีรูปแบบการปกครองท้องถิ่นแยกออกเป็นรูปแบบทั่วไปและรูปแบบพิเศษ ดังนี้²²

3.3.1.1 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป

สามารถแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับบน ได้แก่ จังหวัด (Prefectures) และระดับล่าง ได้แก่ เทศบาล (Municipal) ซึ่งการปกครองในระดับจังหวัดนี้จะมีพื้นที่การดำเนินการที่ครอบคลุมหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับเทศบาลทั้งหมดที่ขึ้นตรงกับจังหวัด แต่ลักษณะเช่นนี้ก็ไม่ได้หมายความว่าเทศบาลเป็นหน่วยงานภายใต้สังกัดของจังหวัด จังหวัดไม่สามารถใช้อำนาจสั่งการเทศบาลได้ จะมีก็เฉพาะอำนาจในการให้คำแนะนำและแนวทางแก่เทศบาลเท่านั้น จังหวัดและเทศบาลจึงมีสถานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เท่าเทียมกัน จะแตกต่างกันก็เฉพาะในด้านขนาดพื้นที่รับผิดชอบและศักยภาพในการให้บริการแก่ประชาชน

(1) ระดับบนหรือจังหวัด จะทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางที่เชื่อมการติดต่อระหว่างรัฐบาลกับเทศบาล และเป็นหน่วยงานที่ดำเนินกิจการครอบคลุมพื้นที่กว้างขวาง ดำเนิน

²² นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2545). รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 151 - 152.

กิจการที่ต้องการมาตรฐานเดียวกัน และดำเนินกิจการที่ใหญ่เกินกว่าศักยภาพของเทศบาลจะกระทำ ได้ รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาล ในปัจจุบันมีจังหวัดทั้งสิ้น 47 แห่ง ซึ่งมีชื่อเรียกใน ภาษาญี่ปุ่นแตกต่างกันไป คือ โทะ (To) มี 1 จังหวัด คือ กรุงโตเกียว และด้วยความที่มีสถานะเป็น เมืองหลวงของประเทศ ก็ทำให้โตเกียวมีลักษณะโครงสร้างที่แตกต่างจากจังหวัดอื่นๆ คือ มีการ จัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า เขตพิเศษ (Special Ward/Ku) จำนวน 23 แห่ง โด (Do) มี 1 จังหวัด คือ ฮอกไกโด ฟุ (Fu) มี 2 จังหวัด คือ โอซาก้า และเกียวโต เคง (Ken) มี 43 จังหวัด การ เรียกชื่อที่แตกต่างกันนี้เป็นเพียงเหตุผลทางประวัติศาสตร์ ไม่ได้ส่งผลต่อความแตกต่างในด้าน โครงสร้างและการบริหารงานแต่อย่างใด ยกเว้นแต่จังหวัดโตเกียวเท่านั้นที่มีลักษณะที่แตกต่างจาก จังหวัดอื่นอย่างเด่นชัด

(2) ระดับล่างหรือเทศบาล เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับล่างสุดที่ให้ บริการขั้นพื้นฐานทั่วไปแก่ประชาชน ในปัจจุบันมีเทศบาลทั้งสิ้นจำนวน 1,777 แห่ง แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลนคร (Cities/Shi) เทศบาลเมือง (Towns/Cho or Machi) และเทศบาลหมู่บ้าน (Villages/Son or Mura) อันเป็นผลมาจากการรวมตัวเทศบาลหลายแห่งเข้าด้วยกัน เพื่อตอบสนอง ความต้องการของประชาชนและการบริหารเทศบาลให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งในส่วนของเทศบาลนคร ก็ยังมี เทศบาลมหานคร (Designate Cities) ซึ่งเป็นเทศบาลนครที่มีขนาดใหญ่ คือ มีประชากรเกิน 500,000 คนขึ้นไป ตามมติของคณะรัฐมนตรี โตเกียวมหานคร ซึ่งมีเขตปกครองตนเองย่อย (ward) อีก 23 แห่ง ซึ่งเทศบาลนครพิเศษนี้มีอยู่ด้วย 12 แห่ง ได้แก่ Osaka, Kyoto, Nagoya, Yokohama, Kobe, Kitakyusyu, Sapporo, Kawasaki, Fukuoka, Hiroshima, Sendai และ Chiba โดยเทศบาลนคร พิเศษเหล่านี้จะมีสถานะที่พิเศษกว่าเทศบาลนครทั่วไปคือ จะได้รับอำนาจหน้าที่ในการดำเนิน กิจการต่างๆ อย่างกว้างขวางเท่าเทียมกับในระดับจังหวัด และ ในปี ค.ศ. 1994 รัฐบาลได้ริเริ่มจัดตั้ง เทศบาลนครขนาดใหญ่ที่มีพื้นที่เกินกว่า 100 ตารางกิโลเมตร และมีประชากรเกิน 300,000 คนขึ้น ไป ขึ้นเป็นเทศบาลนครศูนย์กลาง (Core Cities) มีอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางเช่นเดียวกับเทศบาลนคร พิเศษขึ้นอีกด้วย

3.3.1.2 โครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

นอกจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นทั่วไปแล้ว กฎหมายก็ยังกำหนดให้มีหน่วยการ ปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้น เพื่อช่วยให้การดำเนินงานสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมกับ ท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนี้ประกอบด้วย

(1) เขตพิเศษ (Special Wards/Ku) การปกครองท้องถิ่นรูปแบบนี้มีเฉพาะใน โตเกียว เท่านั้น โดยเขตพิเศษนี้แต่เดิมเรียกว่า “เขตปกครอง” มีขึ้นในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง ต่อมาในสมัยหลังสงครามได้กลายมาเป็น “เขตพิเศษ” และในระยะหลังได้มีการเพิ่มความสำคัญ

ให้แก่หน่วยการปกครองนี้ในฐานะเป็นหน่วยย่อยที่จะสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น โดยเฉพาะพิเศษแต่ ละแห่งจะมีนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งร่วมกันเป็นผู้ดูแล ส่วนอำนาจหน้าที่ของเขตพิเศษก็จะเพิ่มขึ้นจนมีลักษณะใกล้เคียงกับเทศบาลนคร โดยมีข้อยกเว้นบางประการ เช่น ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการดับเพลิง การประปา การระบาย และการวางแผนงานในบางเรื่อง เหมือนอย่างเทศบาล เป็นต้น

(2) สหภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Cooperatives of Local Authorities/ Jimu - kumiai) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจตกลงกันก่อตั้งสหภาพท้องถิ่น โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี เพื่อร่วมกันดำเนินกิจการที่ศักยภาพของท้องถิ่นขนาดเล็กไม่สามารถจัดทำได้ โดยรูปแบบสหภาพท้องถิ่นตามกฎหมายกำหนดให้มีอยู่ด้วยกัน 4 ประเภท คือ²³

- สหภาพธุรการทั่วไป (Partial Cooperative/Ichibu jimukumiai) เป็นสหภาพที่ท้องถิ่นมอบหมายการจัดกิจการสาธารณะในพื้นที่พิเศษบางพื้นที่ให้สหภาพดำเนินการแทน ดังเช่น กิจการเกี่ยวกับการกำจัดขยะ, กิจการเกี่ยวกับการอศศึกษา และกิจการเกี่ยวกับการศึกษาภาคบังคับ ซึ่งสหภาพประเภทนี้เป็นที่นิยมจัดตั้งกันมากในท้องถิ่น

- สหภาพเขตกว้าง (Wide Area Union/Koiki - rengo) เป็นสหภาพรูปแบบใหม่ที่จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1994 โดยสหภาพนี้ไม่ได้รับผิดชอบเฉพาะการดำเนินการในพื้นที่กว้างเท่านั้น แต่ยังคงดำเนินการในกิจการบางอย่างที่รัฐบาลมอบหมายให้ด้วย

- สหภาพธุรการรวม (Full Cooperative) เป็นสหภาพที่ท้องถิ่นมอบหมายหน้าที่ทั้งหมดของตนให้กับหน่วยงานของสหภาพ ซึ่งสหภาพประเภทนี้ยังไม่มีการจัดตั้งขึ้น

- สหภาพธุรการราชการ (Join - Office Cooperative) เป็นสหภาพที่ท้องถิ่นที่รวมสำนักงานบริหารไว้ด้วยกัน สหภาพประเภทนี้ก็ยังไม่ปรากฏ

(3) เขตทรัพย์สิน (Property Wards) เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่บริหารและจัดการกับทรัพย์สินของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นบางประการ เช่น คลองชลประทาน หนอง บึง สุสาน พื้นที่ทำการเกษตร ฯลฯ บางครั้งการยังเป็นการจัดตั้งขึ้นเพื่อดูแลทรัพย์สินที่เกิดจากการรวมตัวกันของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย

(4) บริษัทพัฒนาท้องถิ่น (Local Development Corporations) เกิดจากการร่วมกันดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสองแห่งขึ้นไป โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดหา

²³ เรื่องเดียวกัน. หน้า 153 - 154.

และเตรียมสถานที่สำหรับการก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ที่ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาภูมิภาคโครงการดังกล่าวได้แก่ การสร้างสนามบิน และการพัฒนาเมือง เป็นต้น

3.3.2 โครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย สภาท้องถิ่นเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และ ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร แต่ละฝ่ายมีลักษณะสำคัญ ดังนี้ คือ

3.3.2.1 สภาท้องถิ่น ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในพื้นที่ของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ให้อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี สำหรับจำนวนสมาชิกท้องถิ่นจะแตกต่างกันไปตามขนาดของประชากร โดยในแต่ละขนาดจะมีสมาชิกสภาท้องถิ่นดังนี้

- สภาจังหวัดจะมีจำนวนสมาชิกอยู่ระหว่าง 40 - 120 คน
- สภาเทศบาลนครจะมีจำนวนสมาชิกอยู่ระหว่าง 30 - 100 คน
- สภาเทศบาลเมืองและหมู่บ้านจะมีจำนวนสมาชิกอยู่ระหว่าง 12 - 30 คน

จำนวนอาจถูกลดลงได้ตามกฎหมายลูกบท หรือจำนวนประชากรที่ลดลง สำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องเป็นพลเมืองญี่ปุ่นที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปี และพำนักอยู่ในเขตปกครองท้องถิ่นไม่ต่ำกว่าสามเดือน ส่วนผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งจะมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งและอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปี และจะต้องไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระดับชาติ (Diet) และผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกเทศมนตรีในเวลาเดียวกัน การประชุมสภาท้องถิ่นครั้งแรก จะมีการเลือกตั้งสมาชิกด้วยกันเองเป็นประธานสภาและรองประธานสภา ทำหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาให้เป็นไปตามระเบียบของสภา อำนาจหน้าที่ของสภาท้องถิ่น ได้แก่ อำนาจในการออกกฎหมาย เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกกฎหมายและข้อบัญญัติต่างๆ, การอนุมัติงบประมาณประจำปีที่เสนอเข้ามาโดยฝ่ายบริหาร, การกำหนดหลักการเกี่ยวกับการสร้างอัตรากาสิโนอาครของท้องถิ่น ค่าธรรมเนียม และขอข่ายการกระทำสัญญาต่างๆ, การอนุมัติจัดซื้อหรือยกเลิกทรัพย์สินสาธารณะ, การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เพื่อตรวจสอบบัญชีของเทศบาล, การตั้งกระทู้ถามข้อข้องใจเกี่ยวกับการใช้อำนาจต่างๆ ของฝ่ายบริหาร ซึ่งรวมทั้งการลงมติไม่ไว้วางใจ อันเป็นผลให้ฝ่ายบริหารต้องลาออกหรืออาญุสภาได้ภายในสิบวันนับจากวันที่ลงมติ หากไม่ยุบสภาหลังจากสิบวันก็ให้ถือว่าพ้นตำแหน่ง เป็นต้น

3.3.2.2 ฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย 2 ส่วนใหญ่ๆ คือ หัวหน้าฝ่ายบริหาร (ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายกเทศมนตรี) และ คณะกรรมการบริหารด้านต่างๆ ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการ

อิสระ รับผิดชอบบริหารงานเฉพาะด้าน เช่น ในด้านการศึกษา และด้านความปลอดภัย เป็นต้น ซึ่งในแต่ละส่วนมีรายละเอียดดังนี้²⁴

หัวหน้าฝ่ายบริหาร เป็นบุคคลที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ไม่ว่าจะเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายกเทศมนตรี ระยะเวลาดำรงตำแหน่ง 4 ปี สำหรับผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรี ต้องเป็นพลเมืองญี่ปุ่นที่พำนักอยู่ในเขตปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ไม่ต่ำกว่า 3 ปี อายุไม่ต่ำกว่า 25 ปี และไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระดับชาติ (Diet) และสมาชิกสภาท้องถิ่นในเวลาเดียวกัน ส่วนผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรี ยกเว้นต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปี ในส่วนของการปฏิบัติงาน หัวหน้าฝ่ายบริหารสามารถแต่งตั้ง รองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองนายกเทศมนตรี และหัวหน้าฝ่ายบัญชี (chief accountant) และสมุหบัญชี (treasurer) มาช่วยในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ที่ได้รับผิดชอบได้ การแต่งตั้งต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นก่อน และจะอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี อำนาจของหัวหน้าฝ่ายบริหาร ได้แก่ อำนาจในการบริหารงานตามที่บัญญัติว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของจังหวัด, การเสนอร่างกฎหมายให้สภาท้องถิ่นพิจารณา, การจัดเตรียมและบริหารงบประมาณรวมทั้งควบคุมดูแลบัญชี การเงิน, การจัดเก็บภาษี ค่าธรรมเนียมและค่าปรับ, การแต่งตั้งและควบคุมดูแลเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น การอนุมัติสัญญา จัดตั้งบริหารกิจการสาธารณะ และธุรกิจสาธารณะ ตลอดจนการเข้าถือสิทธิ์ จัดการ ย้าย โอนทรัพย์สิน และการเก็บรักษาเอกสารสาธารณะ, การเรียกประชุมสภา, อำนาจที่จะเสนอเรื่องหรือปัญหาต่างๆ ที่เห็นสมควรให้สภาเทศบาลประชุมพิจารณา, การยับยั้งร่างกฎหมาย, การยุบสภาท้องถิ่น นอกจากอำนาจต่างๆ เหล่านี้แล้ว ฝ่ายบริหารยังมีอำนาจดำเนินกิจการบางอย่างแทนรัฐบาล ดังนั้นหัวหน้าฝ่ายบริหารจึงมีพันธะตามกฎหมายที่จะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลในการดูแลให้กิจการนั้นๆ สำเร็จลุล่วงไปตามกฎระเบียบและแนวทางที่รัฐบาลวางไว้

3.3.2.3 คณะกรรมการบริหารด้านต่างๆ เป็นหน่วยงานที่กฎหมายกำหนดขึ้นมาเพื่อถ่วงดุลไม่ให้อำนาจบริหารอยู่ในมือของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีมากเกินไป โดยคณะกรรมการนี้จะเข้ามาช่วยในการบริหารงานและดำเนินกิจการพิเศษที่ต้องการความเป็นกลางทางการเมืองและไม่มีอคติในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการนี้จึงทำงานเป็นอิสระจากหัวหน้าฝ่ายบริหารพอสมควร สมาชิกของคณะกรรมการบริหารได้รับการแต่งตั้งจากหัวหน้าฝ่ายบริหารภายใต้การอนุมัติจากสภาท้องถิ่น และอยู่ในตำแหน่งคราวละ 3 - 4 ปี จะมีก็เฉพาะคณะกรรมการบริหารการเลือกตั้ง (Election Administration Committee) เท่านั้น ที่อำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกเป็นของ

²⁴ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. อ้างแล้ว. หน้า 157 - 166.

สภาท้องถิ่น โดยการคัดเลือกมาจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่ ส่วนการทำงานของคณะกรรมการบริหารนี้จะทำงานแบบไม่เต็มเวลา เว้นแต่กฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น และคณะกรรมการเหล่านี้จะไม่มีอำนาจในการจัดทำหรือบริหารงบประมาณ ไม่มีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมาย ไม่มีอำนาจกำหนดอัตราภาษีหรือเก็บภาษี และค่าธรรมเนียมอื่นๆ และไม่มีอำนาจในการส่งหลักฐานบัญชีให้กับสภาท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นในแต่ละระดับจะมีคณะกรรมการบริหารชุดสำคัญๆ ดังนี้

- มีทั้งในระดับจังหวัดและเทศบาล ได้แก่ คณะกรรมการการศึกษา (Education Committee) คณะกรรมการบริหารการเลือกตั้ง (Election Administration Committee) คณะกรรมการบุคคล (Personal (or Equity) Committee) สำนักงานผู้สอบบัญชี (Inspection Committee)

- มีเฉพาะในระดับจังหวัด ได้แก่ คณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะ (Public Safety Committee) คณะกรรมการแรงงานท้องถิ่น (Local Labour Relations Committee) คณะกรรมการพิทักษ์ทรัพย์สิน (Expropriation Committee) คณะกรรมการประสานการประมง (Maritime District Fishery Adjustment Committee) คณะกรรมการบริหารพื้นที่ตกปลา (Internal Fishing Grounds Administration Committee)

- มีเฉพาะในระดับเทศบาล ได้แก่ คณะกรรมการการเกษตรกรรม (Agricultural Committee) คณะกรรมการกำหนดราคาที่ดิน (Realty Valuation Re – examination Committee)

จะเห็นได้ว่า การจัดองค์กรภายในท้องถิ่นของญี่ปุ่นนั้น ยึดระบบการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเป็นหลักทั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่น ตามหลักการแบ่งอำนาจ (separation of powers) และหลักการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน (check and balance) ซึ่งหลักการจัดองค์กรในรูปแบบนี้ญี่ปุ่นได้รับอิทธิพลมาจากรูปแบบประธานาธิบดีที่ใช้กันในสหรัฐอเมริกา แต่อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติจริง ฝ่ายบริหารกลับมีความเข้มแข็งมากกว่าฝ่ายสภา ทั้งนี้เนื่องจากอำนาจในการปฏิบัติกิจการต่างๆ ในท้องถิ่นเกือบทุกด้านนั้น เป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร

3.3.2.4 เกณฑ์การจัดตั้งและการยกฐานะในระดับต่างๆ ของประเทศญี่ปุ่นนั้น เป็นการจัดตั้งขึ้นตามระดับความเจริญทางเศรษฐกิจ สังคม และลักษณะภูมิหลังทางประวัติศาสตร์เป็นสำคัญ ทำให้มีลักษณะที่หลากหลายมากทั้งในเชิงประชากรและพื้นที่ ก่อให้เกิดท้องถิ่นขนาดเล็กขึ้นจำนวนมาก ต่อมารัฐบาลได้มีการปรับปรุงกฎหมายส่งเสริมการรวมท้องถิ่นและให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการรวมท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น สำหรับการยกฐานะเป็นเทศบาลหมู่บ้าน เทศบาลเมือง เทศบาลนคร เทศบาลมหานคร เทศบาลนครพิเศษ เทศบาลนครศูนย์กลาง มีการเพิ่มกฎเกณฑ์โดยใช้จำนวนประชากร

3.3.3 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยปัจจุบัน

กฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Autonomy Law) ได้แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลและท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน โดยท้องถิ่นจะต้องไม่แทรกแซงกิจกรรมที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการ ได้แก่ กิจการเกี่ยวกับตุลาการ, กิจการเกี่ยวกับการลงโทษทางอาญา, กิจการเกี่ยวกับการขนส่งและโทรคมนาคมระดับชาติ, กิจการเกี่ยวกับการไปรษณีย์, กิจการเกี่ยวกับสถาบันการศึกษาและการวิจัยระดับชาติ, กิจการเกี่ยวกับโรงพยาบาลและสถานอนามัยระดับชาติ, กิจการเกี่ยวกับการเดินเรือ อุตุนิยมวิทยา และอุทกศาสตร์, กิจการเกี่ยวกับพิพิธภัณฑสถานและห้องสมุดระดับชาติ ในส่วนภาระหน้าที่ที่ท้องถิ่นมีอำนาจกระทำได้ตามหลักการการปกครองตนเอง ได้แก่ หน้าที่โดยตรงของท้องถิ่น คือ สาธารณสุขและอนามัย (Health) สวัสดิการสังคม (Social Welfare) โครงสร้างพื้นฐาน (Public Work) ด้านการพาณิชย์และอุตสาหกรรม (Commerce & Industry) ด้านเกษตรกรรม ป่าไม้ และประมง (Agriculture, Forestry & Fisheries) การศึกษา (Education) สิ่งแวดล้อม (Environment Protection) ตำรวจ (Police) การป้องกันอัคคีภัย (Fire Fighting) วิสาหกิจ²⁵ และบริษัทท้องถิ่น²⁶ (Local Public Enterprises and Corporations) ด้านวิเทศสัมพันธ์ และหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย (delegate function) ได้แก่ การมอบหน้าที่ที่ท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจ ดำเนินการต่างๆ ได้ด้วยตนเอง (mandate function) โดยการมอบหน้าที่ให้แก่ท้องถิ่นนี้รัฐบาลจะกระทำโดยการประกาศออกเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา ดังเช่น การก่อสร้างโรงพยาบาลสำหรับผู้ป่วยที่เป็นโรคติดต่อ และการก่อสร้างโรงเรียนในระดับประถมและมัธยม และการมอบอำนาจหน้าที่ให้กับท้องถิ่นในฐานะตัวแทนของรัฐบาล (agency delegate function) หน้าที่นี้มีลักษณะแตกต่างจากประเภทแรก คือ รัฐบาลไม่ได้มอบหมายหน้าที่ให้กับหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะองค์กรร่วม แต่มอบหมายให้กับหัวหน้าฝ่ายบริหารหรือหน่วยงานบริหารอื่นๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐบาล ซึ่งจะต้องดำเนินการไปตามทิศทางและคำสั่งที่รับจากรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ในหลักการนี้ท้องถิ่นไม่มีสิทธิที่จะโต้เถียงและตัดสินใจในประเด็นที่มีความเกี่ยวข้องกับหน้าที่นี้ สำหรับจำนวนของหน้าที่ประเภทนี้ที่มอบให้แก่ท้องถิ่นมีประมาณ 561 เรื่อง ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 70 - 80 ของกิจกรรมทั้งหมดของจังหวัด

²⁵ เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์ของท้องถิ่น และเป็นกิจการที่มีการจัดการที่พิเศษแตกต่างจากกิจการทั่วไป โดยท้องถิ่นสามารถเกี่ยวข้องกับกิจการประเภทนี้โดยผ่านวิสาหกิจท้องถิ่น (Local Public Enterprises) ที่มีการจัดการคล้ายกับบริษัทเอกชน โดยท้องถิ่นจะดำเนินการเองหรือร่วมกับท้องถิ่นอื่นในการดำเนินการก็ได้.

²⁶ เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์ของท้องถิ่น และเป็นกิจการที่มีการจัดการที่พิเศษแตกต่างจากกิจการทั่วไป โดยท้องถิ่นสามารถเกี่ยวข้องกับกิจการประเภทนี้โดยผ่านบริษัทท้องถิ่น (Local Public Corporations) ในลักษณะของการเข้าร่วมลงทุนกับเอกชนหรือหน่วยงานอื่นเพื่อบริหารกิจการบางอย่าง.

ซึ่งถือได้ว่าเป็นสัดส่วนที่สูงมากเมื่อเทียบกับหน้าที่โดยตรงที่ท้องถิ่นมีตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น ลักษณะเช่นนี้ส่งผลให้ท้องถิ่นถูกควบคุมจากรัฐบาลมากขึ้นและในทางตรงกันข้ามก็จะมีอิสระในการปกครองตนเองน้อยลง

ถึงแม้กฎหมายจะมีการแบ่งแยกหน้าที่ในการบริหารจัดการของการปกครองในแต่ละระดับไว้อย่างชัดเจน คือ รัฐบาลมีหน้าที่ดูแลกิจการในระดับชาติ จังหวัดมีหน้าที่ดูแลกิจการในพื้นที่ที่ครอบคลุมกว้างขวางกว่าเทศบาลจะดำเนินการได้ และดูแลกิจการที่ต้องการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในระดับภูมิภาค และเทศบาลมีหน้าที่ดูแลกิจการในพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง อย่างไรก็ตาม การปกครองทั้งสามระดับก็ยังมีอำนาจหน้าที่กระทำกิจการในเรื่องเดียวกัน ซึ่งจำเป็นต้องมีการแบ่งแยกความรับผิดชอบไปตามระดับนั่นเอง²⁷

3.3.4 การคลังท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น

การคลังท้องถิ่นจะแยกพิจารณาออกเป็น 2 ด้าน คือ รายได้และรายจ่าย แหล่งที่มาของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในญี่ปุ่นนั้นมีด้วยกันหลายประเภท โดยมีรายละเอียด ดังนี้

3.3.4.1 รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นมีรายได้รายได้ในภาพรวมของโดยสามารถจำแนกได้ดังนี้คือ รายได้จากภาษีท้องถิ่นที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองคิดเป็นร้อยละ 42.90 (39,559 billion yen) รายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาลคิดเป็นร้อยละ 16.71 (15,406 billion yen) เงินคงคลังคิดเป็นร้อยละ 12.56 (11,583 billion yen) พันธบัตรรัฐบาลท้องถิ่นคิดเป็นร้อยละ 10.76 (99,22 billion yen) และรายได้จากเงินกู้ยืมหรือเงินอื่นๆ คิดเป็นร้อยละ 17.07 (15,743 billion yen) โดยสามารถแบ่งรายได้ออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ๆ ได้แก่²⁸

(1) รายได้จากภาษี (Local Tax) ถือได้ว่าเป็นแหล่งรายได้ที่มีความสำคัญอย่างมากต่อหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ประเทศญี่ปุ่นมีการจัดเก็บภาษีที่เกี่ยวกับการถือครองที่ดินที่สำคัญ คือ ภาษีทรัพย์สิน และภาษีการวางผังเมือง คือที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ตั้งอยู่ในเขตเมืองที่มีแผนจะพัฒนาอัตราภาษีสูงสุดที่ร้อยละ 0.3 ส่วนอัตราภาษีทรัพย์สินอยู่ในอัตรามาตรฐานที่ร้อยละ 1.4 และมีอัตราสูงสุดไม่เกินร้อยละ 2.1 เพราะเป็นรายได้ที่ท้องถิ่นหามาได้เอง มิใช่รายได้ที่มาจากรัฐบาลกลาง หรือมาจากการกู้ยืม โดยท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดประเภทและอัตราภาษีเอง ภายใต้กรอบกำหนดของกฎหมายภาษีท้องถิ่น (Local Tax Law) และการให้คำปรึกษาอย่างใกล้ชิดจากสำนักภาษีท้องถิ่น (Local Tax Bureau) ของกระทรวงกิจการภายใน รายได้ที่มาจากรัฐบาล

²⁷ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. อ้างแล้ว.

²⁸ *Local Government Finance* (Online). Available: <http://www.stat.go.jp/english/data/handbook/c04cont.htm>

ของจังหวัดมีประเภทหลักๆ คือ ภาษีเพื่อการอยู่อาศัย (Prefectoral Inhabitants Tax), ภาษีการค้า (Enterprise Tax), ภาษีบริโภคท้องถิ่น (Consumption Tax), ภาษีรถยนต์ (Automobile Tax), ภาษีค่าน้ำมันเบา (Light Oil Delivery Tax) และภาษีอสังหาริมทรัพย์ (Real Estate Acquisition Tax) เป็นต้น ในส่วนของเทศบาลภาษีประเภทหลักๆ ที่จัดเก็บ คือ ภาษีอสังหาริมทรัพย์ (Fixed Assets Tax), ภาษีเพื่อการอยู่อาศัย (Municipal Inhabitants Tax), ภาษีผังเมือง (City Planning Tax) และภาษีบุหรี่ท้องถิ่น (Tobacco Consumption Tax) เป็นต้น²⁹

(2) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล คือ เงินรายได้ที่รัฐบาลมอบหรือ โอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะช่วยลดช่องว่างระหว่างรายรับและรายจ่ายที่เกิดขึ้น ทำให้ทุกท้องถิ่นสามารถที่จะมีงบประมาณเพียงพอในการรักษามาตรฐานในการให้บริการสาธารณะของตน เงินอุดหนุนจากรัฐบาลนี้จะแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

(2.1) เงินอุดหนุนแบบทั่วไป (General grants) เป็นเงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่มีเงื่อนไข ดังนั้นท้องถิ่นจึงสามารถใช้ดุลยพินิจในการจ่ายเงินอุดหนุนประเภทนี้ได้เต็มที่ สำหรับเงินอุดหนุนแบบทั่วไปนี้ยังสามารถแบ่งออกได้อีก 2 ชนิดด้วยกัน คือ ภาษีอุดหนุนส่วนท้องถิ่น (Local Allocation Tax Grant/LAT) เป็นภาษีที่ทางรัฐบาลจัดเก็บแล้วแจกจ่ายกลับไปยังส่วนท้องถิ่นตามส่วนแบ่งที่คำนวณไว้ เพื่อที่จะลดความแตกต่างของศักยภาพทางการคลังของแต่ละส่วนท้องถิ่น เงินอุดหนุนประเภทนี้จึงเป็นเงินอุดหนุนที่รัฐนำมาใช้ในการสร้างความเท่าเทียมระหว่างท้องถิ่นต่างๆ และภาษีที่รัฐโอนให้ท้องถิ่น (Local Transfer Tax Grant) เป็นเงินภาษีที่รัฐโอนให้กับท้องถิ่น เงินอุดหนุนประเภทนี้จะมีคามสำคัญน้อยกว่าภาษีอุดหนุนส่วนท้องถิ่นมาก เมื่อเทียบกับรายได้ที่ได้มาจากเงินอุดหนุนทั่วไป (General grants)

ยอดรวมของภาษีอุดหนุนท้องถิ่นที่รัฐบาลได้จัดแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ร้อยละ 94 ของยอดรวมเป็นส่วนที่จะนำไปใช้อุดหนุนท้องถิ่นทั่วไป และร้อยละ 6 ของยอดรวมเป็นส่วนที่จัดไว้เป็นพิเศษ ที่จะนำมาให้กับท้องถิ่นที่ประสบกับเหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดปัญหาการคลังอย่างหนัก เช่น ท้องถิ่นที่ประสบกับปัญหาภัยธรรมชาติ อย่างไรก็ตามในปี ค.ศ. 1998 มีท้องถิ่นเพียง 120 แห่ง จากท้องถิ่นจำนวน 3,200 แห่งที่ไม่ได้รับเงินภาษีอุดหนุนท้องถิ่น ในสภาวะการณ์เช่นนี้ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากรายได้จากภาษีท้องถิ่นที่ลดลงอย่างรวดเร็ว อันเนื่องมาจากสภาพเศรษฐกิจที่ถดถอยของญี่ปุ่นในช่วงที่ผ่านมา ซึ่งก็ทำให้การคลังท้องถิ่นยังไม่เป็นอิสระเท่าใดนัก

²⁹ ชมพูนุท โกสลากร เพิ่มพูนวิวัฒน์. (2552). *โครงการศึกษานโยบายที่ดิน*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ประสานการศึกษานโยบายที่ดิน.

(2.2) เงินอุดหนุนพิเศษ (Specific grants /National Treasury Reimbursements) เป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจ่ายให้เพื่อนำไปใช้ในโครงการหรือกิจการตามนโยบายของรัฐบาล (ซึ่งการจัดสรรเงินอุดหนุนพิเศษนี้สัมพันธ์กับกลุ่มอำนาจหลายฝ่าย ไม่ว่าจะเป็น รัฐมนตรี, นักการเมือง หรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ) โดยเงินอุดหนุนประเภทนี้ท้องถิ่นไม่สามารถใช้ดุลพินิจในการใช้จ่ายเงินได้มากนัก ทำให้ท้องถิ่นไม่มีอิสระในการบริหารการคลังของตนเองได้อย่างเต็มที่

(3) เงินกู้ยืม (Borrowing) โดยทั่วไปแล้ว รายได้จากแหล่งอื่นๆ ที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น มักจะเป็นรายได้ที่ต้องใช้จ่ายเพื่อคงสถานะภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอาไว้เป็นรายปี การลงทุนดำเนินกิจการในโครงการระยะยาวหรือโครงการเพื่อพัฒนาท้องถิ่นใหม่ๆ จึงจำเป็นต้องแสวงหาด้วยการกู้ยืมจากแหล่งเงินทุน หรือรัฐบาล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน หรือออกพันธบัตรเงินกู้ (Bonds) ขายให้กับเอกชนและประชาชน สำหรับการออกพันธบัตรเงินกู้ของญี่ปุ่นนั้นผู้ที่ทำหน้าที่ออกพันธบัตรคือ หน่วยงานระดับชาติเท่านั้น

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า แหล่งที่มาของรายได้ของท้องถิ่นที่สำคัญที่สุดคือ ภาษีท้องถิ่น แต่รายได้ที่มาจากภาษีท้องถิ่นเพียงอย่างเดียวนั้นก็ไม่สามารถที่จะนำมาใช้จ่ายในกิจการต่างๆของท้องถิ่นได้อย่างเพียงพอ ประกอบกับในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมาสภาพเศรษฐกิจของประเทศประสบภาวะถดถอย ทำให้รายได้จากภาษีท้องถิ่นลดลงอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้ท้องถิ่นต้องอาศัยรายได้จากแหล่งอื่นๆ เพิ่มมากขึ้น เพื่อทดแทนรายได้จากภาษีที่ท้องถิ่นสูญเสียไป ไม่ว่าจะเป็นเงินอุดหนุนของรัฐบาล หรือเงินกู้ยืม อย่างไรก็ตาม การที่ท้องถิ่นพยายามแสวงหาแหล่งรายได้อื่นเข้ามาทดแทนรายได้จากภาษีท้องถิ่น โดยเฉพาะในส่วนของเงินกู้ยืมนั้น กลับส่งผลให้ปริมาณหนี้ค้างชำระของท้องถิ่นเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งลักษณะสภาวะฝืดเคืองทางการคลังของท้องถิ่นเช่นนี้ส่งผลให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นทั้งหลาย ต้องพิจารณามาตรการลดค่าใช้จ่ายและปรับปรุงการจัดเก็บภาษีเพื่อให้การคลังของตนเองเข้าสู่ภาวะสมดุลมากขึ้น

3.3.4.2 รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่น

รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคิดเป็นร้อยละ 60.4 ของรายจ่ายของรัฐ ซึ่งนับว่ามีความสำคัญมาก รายจ่ายจำนวนมากเหล่านี้เพิ่มปริมาณขึ้นทุกปี ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการขยายภารกิจหน้าที่ของท้องถิ่นให้มีความหลากหลายมากขึ้น ดังนั้นรายจ่ายส่วนใหญ่ของท้องถิ่นก็จะถูกนำไปใช้ในกิจการสาธารณะต่างๆ เหล่านี้เป็นหลัก ไม่ว่าจะเป็นกิจการเกี่ยวกับการศึกษา, สวัสดิการ, โครงสร้างพื้นฐาน, การบริการสาธารณสุขและอนามัย, การบริการด้านตำรวจ, การบริการด้านอศศึกษา, การบริการด้านเกษตรกรรม ป่าไม้ และประมง, การบริการด้านการพาณิชย์และอุตสาหกรรม นอกจากรายจ่ายที่เกี่ยวกับกิจการสาธารณะต่างๆ แล้ว ท้องถิ่นยังมีรายจ่ายในส่วนของการใช้หนี้พันธบัตรด้วย

3.3.5 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและส่วนท้องถิ่น

ตามหลักการทั่วไปแล้ว รัฐบาลกับท้องถิ่นต่างต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน รัฐบาลต้องเคารพความเป็นอิสระของท้องถิ่น โดยรัฐบาลต้องเข้าแทรกแซงท้องถิ่นให้น้อยที่สุด และควรเป็นในเรื่องของการให้คำแนะนำ สนับสนุน และการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการหรือทางเทคนิคเท่านั้น ตามปรัชญาพื้นฐานของกฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น แต่ในความเป็นจริงรัฐบาลกลับเข้ามามีบทบาทในกิจการส่วนท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องการกำหนดกฎหมายที่วางมาตรฐานในการบริหาร, การกำหนดให้ท้องถิ่นต้องขออนุมัติในบางเรื่อง, การมอบหมายหน้าที่ของส่วนกลางไปให้ท้องถิ่นดำเนินการ, การให้เงินสนับสนุน หรือการให้ความเห็นชอบในการกู้ยืมเงินของท้องถิ่น และการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ไปประจำในท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งลักษณะต่างๆ เหล่านี้สามารถประมวลการเข้าแทรกแซงของรัฐบาลได้ 3 วิธีทางใหญ่ๆ คือ

(1) การแทรกแซงโดยกฎหมาย โดยหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นถูกกฎหมายห้ามไม่ให้ออกกฎหมายและกฎระเบียบใดๆ ที่ขัดแย้งกับกฎหมายแห่งชาติ ซึ่งลักษณะเช่นนี้แตกต่างจากสหรัฐอเมริกาที่ระบุว่าอำนาจที่ไม่ได้ระบุว่าเป็นของรัฐบาลให้เป็นอำนาจของท้องถิ่น

(2) การแทรกแซงโดยฝ่ายบริหาร โดยท้องถิ่นจะถูกกำหนดให้ดำเนินการต่างๆ ตาม “การชี้แนะเชิงบริหาร” ที่กฎหมายเขียนไว้อย่างกว้างขวาง ซึ่งในบางครั้งมีลักษณะเป็นการก้าวล่วงเข้าสู่ความเป็นอิสระของท้องถิ่น นอกจากการชี้แนะเชิงบริหารแล้ว หน่วยงานในเข้าไปมีบทบาทในท้องถิ่น โดยส่วนหนึ่งมักจะลงไปจัดตั้งสำนักงานสาขาของตนในพื้นที่ระดับภาคหรือเขต (Region) และมีอำนาจในการบริหารจัดการที่ขึ้นตรงต่อเจ้าสังกัดที่ส่วนกลาง และบางส่วนเข้าไปมีบทบาทโดยการมอบหมายหน้าที่ให้แก่ฝ่ายบริหารของท้องถิ่นในฐานะที่เป็นตัวแทนของหน่วยงานระดับชาติ ซึ่งฐานะการเป็นตัวแทนนี้ฝ่ายบริหารของท้องถิ่นจะผูกพันกับหน่วยงานระดับชาติในลักษณะที่เป็นแขนขาหรือเครื่องมือในการบริหารที่ต้องฟังคำสั่งจากหน่วยงานที่สังกัด

(3) การแทรกแซงทางการคลัง ท้องถิ่นจะถูกควบคุมจากส่วนกลางอย่างมากในด้านการคลัง โดยเฉพาะในท้องถิ่นที่มีรายได้ไม่เพียงพอต่อรายจ่าย ซึ่งจำเป็นต้องพึ่งพาการเงินจากรัฐบาลในรูปของเงินอุดหนุนและการกู้ยืมเงินต่างๆ โดยรัฐบาลจะเป็นผู้ตัดสินใจในการแบ่งสรรเงินอุดหนุน และอนุมัติการกู้ยืมต่างๆ ของท้องถิ่น ซึ่งทำให้ท้องถิ่นไม่เป็นอิสระในการดูแลการใช้

จ่ายของตนได้อย่างเต็มที่ โดยมีสัดส่วนรายได้ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นเท่ากับ 3 : 2 และสัดส่วนรายจ่ายระหว่างรัฐกับท้องถิ่นเท่ากับ 2 : 3³⁰

อย่างไรก็ดี กระบวนการแทรกแซงต่างๆ เหล่านี้ ก็ไม่ได้เกิดขึ้นจากความต้องการของรัฐบาลเพียงอย่างเดียว แต่ยังเกิดขึ้นจากความต้องการของท้องถิ่นเองด้วย ที่ต้องการขอความช่วยเหลือทางการเงิน ขอโครงการพัฒนาต่างๆ และขอคำชี้แนะเชิงบริหาร จากกระทรวงและหน่วยงานระดับชาติต่างๆ เพื่อมาแก้ไขข้อจำกัดทางการคลังที่เป็นอยู่ของท้องถิ่น ในลักษณะเช่นนี้ ท้องถิ่นบางแห่งก็พยายามเข้าไปโน้มน้าวและกดดันให้ข้าราชการหรือหน่วยงานต่างๆ เสนอ นโยบายและโครงการที่เป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่นของตน วิธีการกดดันทางการเมืองที่ท้องถิ่นนิยมปฏิบัติคือ การเรียกร้องผ่านพรรคการเมืองในเวทีระดับชาติ ซึ่งในระยะหลังที่อิทธิพลและความรอบรู้ด้านนโยบายของฝ่ายนักการเมืองมีสูงขึ้นทัดเทียมหรือในบางด้านมากกว่าฝ่ายข้าราชการ เสียงเรียกร้องจากนักการเมืองและท้องถิ่นจึงเป็นเสียงที่ข้าราชการส่วนกลางจะต้องรับฟัง ดังนั้น ท้องถิ่นที่มีศักยภาพทางการเมืองมากพอก็สามารถเป็นผู้สร้างและผู้เรียกร้อง โครงการสวัสดิการสังคมต่างๆ ในฐานะที่เป็น “หุ้นส่วน” มากกว่าที่จะเป็น “ตัวแทน” ของรัฐบาล และความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นและรัฐบาลในแง่เช่นนี้ ก็มีลักษณะเป็นการร่วมมือและตอบสนองซึ่งกันและกันอย่างมาก³¹

จากการศึกษาการปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น จะเห็นว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นมี 2 รูปแบบ คือ รูปแบบทั่วไปและรูปแบบพิเศษ การปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นยึดระบบการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเป็นหลัก ตามหลักการแบ่งอำนาจ (separation of powers) และหลักการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน (check and balance) ซึ่งหลักการจัดองค์กรในรูปแบบนี้ญี่ปุ่นได้รับอิทธิพลมาจากรูปแบบประธานาธิบดีที่ใช้กันในสหรัฐอเมริกา ส่วนแหล่งที่มาของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในญี่ปุ่นนั้นสามารถจำแนกได้เป็น 3 ประเภทใหญ่ๆ คือ รายได้จากภาษีท้องถิ่น รายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาล และรายได้จากเงินกู้ยืม ซึ่งรายได้จากภาษี (Local Tax) ถือได้ว่าเป็นแหล่งรายได้ที่มีความสำคัญอย่างมากต่อหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดประเภทและอัตราภาษีเอง ภายใต้กรอบกำหนดของกฎหมายภาษีท้องถิ่น (Local Tax Law) และการให้คำปรึกษาอย่างใกล้ชิดจากสำนักภาษีท้องถิ่น (Local Tax Bureau) ของกระทรวงกิจการภายใน รายได้ที่มาจากภาษีของจังหวัดมีประเภทหลักๆ คือ ภาษีเพื่อ

³⁰ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. (2552, 12 - 23 พฤษภาคม). *โครงการอบรมหลักสูตร นวัตกรรมกรรมการบริหารท้องถิ่นสำหรับผู้บริหารระดับสูงรุ่นที่ 1*. กรุงเทพฯ และประเทศญี่ปุ่น: โครงการวิทยาลัยการเมือง สาขารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

³¹ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. อ้างแล้ว.

การอยู่อาศัย, ภาษีการค้า, ภาษีบริโภคท้องถิ่น, ภาษียรถยนต์, ภาษีค่าน้ำมันเบน และภาษีอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น ในส่วนของเทศบาลภาษีประเภทหลักๆ ที่จัดเก็บ คือ ภาษีอสังหาริมทรัพย์, ภาษีเพื่อการอยู่อาศัย, ภาษีผังเมืองและภาษีบุหรี่ท้องถิ่น เป็นต้น ส่วนเงินอุดหนุนจากรัฐบาล คือ เงินรายได้ที่รัฐบาลมอบหรือโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะช่วยลดช่องว่างระหว่างรายรับและรายจ่ายที่เกิดขึ้น ทำให้ทุกท้องถิ่นสามารถที่จะมีงบประมาณเพียงพอในการรักษามาตรฐานในการให้บริการสาธารณะของคน เงินอุดหนุนจากรัฐบาลนี้จะแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ เงินอุดหนุนแบบทั่วไป (General grants) เป็นเงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่มีเงื่อนไข ท้องถิ่นจึงสามารถใช้ดุลยพินิจในการจ่ายเงินอุดหนุนประเภทนี้ได้อย่างเต็มที่ สำหรับเงินอุดหนุนแบบทั่วไปนี้ยังสามารถแบ่งออกได้อีก 2 ชนิดด้วยกัน คือ ภาษีอุดหนุนส่วนท้องถิ่น (Local Allocation Tax Grant/LAT) เป็นภาษีที่ทางรัฐบาลจัดเก็บแล้วแจกจ่ายกลับไปยังส่วนท้องถิ่นตามส่วนแบ่งที่คำนวณไว้ เพื่อที่จะลดความแตกต่างของศักยภาพทางการคลังของแต่ละส่วนท้องถิ่น เงินอุดหนุนประเภทนี้จึงเป็นเงินอุดหนุนที่รัฐนำมาใช้ในการสร้างความเท่าเทียมระหว่างท้องถิ่นต่างๆ และภาษีที่รัฐโอนให้ท้องถิ่น (Local Transfer Tax Grant) เป็นเงินภาษีที่รัฐโอนให้กับท้องถิ่น เงินอุดหนุนประเภทนี้จะมีความสำคัญน้อยกว่าภาษีอุดหนุนส่วนท้องถิ่นมาก เมื่อเทียบกับรายได้ที่ได้มาจากเงินอุดหนุนทั่วไป (General grants) แต่เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจที่ถดถอยของญี่ปุ่นในช่วงที่ผ่านมา ซึ่งก็ทำให้การคลังท้องถิ่นยังไม่เป็นอิสระเท่าใดนัก เงินอุดหนุนพิเศษ (Specific grants หรือ National Treasury Reimbursements) เป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจ่ายให้เพื่อนำไปใช้ในโครงการหรือกิจการตามนโยบายของรัฐส่วนกลาง ท้องถิ่นไม่สามารถใช้ดุลยพินิจในการใช้จ่ายเงินได้มากนัก ทำให้ท้องถิ่นไม่มีอิสระในการบริหารการคลังของตนเองได้อย่างเต็มที่ และเงินกู้ยืม (Borrowing) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องแสวงหาด้วยการกู้ยืมจากแหล่งเงินทุน หรือรัฐบาล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน หรือออกพันธบัตรเงินกู้ (Bonds) ขายให้กับเอกชนและประชาชน สำหรับการออกพันธบัตรเงินกู้ของญี่ปุ่นนั้นผู้ที่ทำหน้าที่ออกพันธบัตรเพื่อการลงทุนดำเนินกิจการในโครงการระยะยาวหรือโครงการเพื่อพัฒนาท้องถิ่นใหม่ๆ

ตามที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า แหล่งที่มาของรายได้ของท้องถิ่นที่สำคัญที่สุดคือ ภาษีท้องถิ่น แต่รายได้ที่มาจากภาษีท้องถิ่นเพียงอย่างเดียวนั้นก็ไม่สามารถที่จะนำมาใช้จ่ายในกิจการต่างๆ ของท้องถิ่นได้อย่างเพียงพอ ส่งผลให้ท้องถิ่นต้องอาศัยรายได้จากแหล่งอื่นๆ เพิ่มมากขึ้น เพื่อทดแทนรายได้จากภาษีที่ท้องถิ่นสูญเสียไป ท้องถิ่นพยายามแสวงหาแหล่งรายได้อื่นเข้ามาทดแทนรายได้จากภาษีท้องถิ่น โดยการขอเงินกู้ยืม ส่งผลให้ปริมาณหนี้ค้างชำระของท้องถิ่นเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหลายต้องพิจารณาหามาตรการลดค่าใช้จ่ายและ

ปรับปรุงการจัดเก็บภาษี โดยรัฐบาลได้เข้ามาแทรกแซงทางการคลังของท้องถิ่น เพื่อให้การคลังเข้าสู่สถานะสมดุลมากขึ้น