รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการที่ 1
เหตุผลและความจำเป็นของการกระจายอำนาจทางการคลัง
(Rationale for Fiscal Decentralization)

เล่มที่ 1

ชุดโครงการ “การกระจายอำนาจทางการคลัง”

เสนอต่อ

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการที่ 1
เหตุผลและความจำเป็นของการกระจายอำนาจทางการคลัง
(Rationale for Fiscal Decentralization)

เล่มที่ 2

ชุดโครงการ “การกระจายอำนาจทางการคลัง”

เสนอต่อ

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

สัญญาเลขที่ RDG4/0024/2543

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการที่ 1
เหตุผลและความจำเป็นของการกระจายอำนาจทางการคลัง
(Rationale for Fiscal Decentralization)

คณะผู้วิจัย		สังกัด
1. ดร. ศุภัช ศุภชลาศัย	ผู้อำนวยการโครงการ	คณะเศรษฐศาสตร์ ม.ธรรมศาสตร์
2. รศ.ดร.ประยงค์ เนตยารักษ์	นักวิจัยอาวุโส	คณะเศรษฐศาสตร์ ม.ธรรมศาสตร์
3. ผศ.ดร.ปราการ อาภาศิลป์	นักวิจัย	คณะเศรษฐศาสตร์ ม.ธรรมศาสตร์
4. ผศ.ดร.พิชิต ลิขิตกิจสมบูรณ์	นักวิจัย	คณะเศรษฐศาสตร์ ม.ธรรมศาสตร์
5. ผศ. ภราดร ปรีดาศักดิ์	นักวิจัย	คณะเศรษฐศาสตร์ ม.ธรรมศาสตร์
6. รศ.ดร. อารยะ ปรีชาเมตตา	นักวิจัย	คณะเศรษฐศาสตร์ ม.ธรรมศาสตร์
7. อ.วิธาดา อนุกูลวรรธกะ	นักวิจัย	คณะเศรษฐศาสตร์ ม.ธรรมศาสตร์
8. นายสมชัย ตันติธนวัฒน์	นักวิจัย	-

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

ชุดโครงการวิจัย เรื่อง " การกระจายอำนาจทางการคลัง "

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

โครงการที่ 1

เหตุผลและความจำเป็นของการกระจายอำนาจทางการคลัง

(Rationale for Fiscal Decentralization)

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร
โครงการที่ 1 เหตุผลและความจำเป็นของการกระจายอำนาจทางการคลัง
(Rational for Fiscal Decentralization)

1. อุปสรรคในการพัฒนาที่เกิดจากการรวมศูนย์อำนาจรัฐ

แม้ว่าการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) จะมีข้อเด่นอยู่หลายประการก็ตาม แต่การรวมศูนย์อำนาจรัฐไว้ที่ส่วนกลางก็มีข้อด้อยหรือข้อบกพร่องอยู่หลายประการด้วยกัน ข้อด้อยเหล่านี้ได้แก่

(1) **การจัดสรรทรัพยากรไม่มีประสิทธิภาพ** โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดสรรบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น เพราะรัฐบาลกลางมีความจำกัดทางด้านข้อมูลข่าวสารและไม่ทราบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างครบถ้วน

(2) **ขาดการมีส่วนร่วมและจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในท้องถิ่น** เนื่องจากประชาชนไม่มีโอกาสในการเสนอความต้องการ ความคิดเห็น และการบริหารงานในท้องถิ่นของตน ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนา

(3) **สร้างความไม่เสมอภาคในการกระจายรายได้และบริการของรัฐระหว่างท้องถิ่น** ทั้งนี้ เพราะการรวมศูนย์อำนาจ ทำให้การตัดสินใจในการใช้จ่ายเงินงบประมาณขึ้นอยู่กับหน่วยงานกลาง และการตัดสินใจของผู้บริหารจากส่วนกลาง คือ นักการเมือง จึงเป็นไปได้ที่จะทำให้การจัดสรรผลประโยชน์ไปตกอยู่กับบางท้องถิ่นที่นักการเมืองปรารถนา

(4) **ลดโอกาสในการทำงานของประชากรในท้องถิ่น** เพราะเจ้าหน้าที่ที่ทำงานในท้องถิ่นมักเป็นตัวแทนที่ถูกส่งมาจากส่วนกลาง และการกำหนดกิจกรรมบางอย่างอาจไม่เอื้อต่อการจ้างแรงงานในท้องถิ่น

(5) **การรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นไม่มีประสิทธิภาพ** เพราะหากไม่มีการกระจายอำนาจในการดูแลรักษา แล้วสิ่งเหล่านี้ถือว่าเป็นสมบัติของส่วนรวมทำให้ไม่มีเจ้าของที่แท้จริง จึงมีแนวโน้มที่จะถูกทำลายได้มาก เพราะกำลังของส่วนกลางในการรักษาดูแลไม่เพียงพอหรือทั่วถึง

(6) **เป็นข้อจำกัดในการขยายขีดความสามารถในการแข่งขัน** การรวมศูนย์อำนาจการปกครองไว้ที่ส่วนกลาง จะมีผลให้เกิดการกระจุกตัวของอุตสาหกรรมภายในเขตกรุงเทพฯและปริมณฑล ซึ่งทำให้มีต้นทุนสูงทั้งในแง่ของค่าจ้างแรงงาน ค่าเช่าที่ดินและอาคารสำนักงาน การจราจรติดขัด ทำให้สินค้าและบริการบางอย่างมีราคาสูงกว่าที่ควรจะเป็น หากมีการส่งออกย่อมทำให้ความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลกลดลง

(7) **เป็นอุปสรรคในการพัฒนาบุคลากรในการบริหารงานระดับท้องถิ่น** การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางเป็นการสกัดกั้นมิให้บุคลากรในระดับท้องถิ่นมีเวทีสำหรับฝึกฝนและพัฒนาความรู้ความสามารถ ซึ่งมีความสำคัญและจำเป็นสำหรับกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศ ในอีกด้านหนึ่ง การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางยังเป็นการดูดซับเอาทรัพยากรบุคคลที่มีความรู้ความสามารถจากท้องถิ่นไปยังส่วนกลางอีกด้วย

(8) **เป็นอุปสรรคในการสร้างและขยายภูมิปัญญาชาวบ้าน** การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางมักจะมองข้ามความสำคัญของภูมิปัญญาในระดับท้องถิ่น รัฐบาลกลางมักจะเน้นเรื่องการเป็นมาตรฐานเดียวกัน และพยายามทำลายความหลากหลายของท้องถิ่นทั้งในแง่ของทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

2. เหตุผลและข้อสนับสนุนการกระจายอำนาจ

2.1 เหตุผลและข้อสนับสนุนทางด้านเศรษฐกิจ

(1) **ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดสรรบริการสาธารณะบางอย่าง** และยังช่วยตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดี เพราะองค์กรท้องถิ่นย่อมทราบความต้องการของประชาชนได้ดีกว่ารัฐบาลกลาง และสามารถปรับการใช้จ่ายตามความเหมาะสมกับฐานะทางการเงินของท้องถิ่นได้ดีกว่า อีกทั้งยังมีการตรวจสอบจากประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างใกล้ชิดกว่าการตรวจสอบจากส่วนกลาง

(2) **ช่วยให้ประชาชนมีจิตสำนึกในการเสียภาษีโดยสมัครใจมากขึ้น** เพราะการกระจายอำนาจเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและบริหารทรัพยากรของท้องถิ่น ทำให้ประชาชนรู้สึกเป็นเจ้าของและรับรู้ว่าภาษีของตนที่เสียไปถูกนำไปใช้ทำอะไรบ้าง และส่งผลประโยชน์กลับมายังตนอย่างไร

(3) **ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี** นอกจากนี้ยังทำให้ธุรกิจและประชาชนในท้องถิ่นเข้าสู่ระบบภาษีมากขึ้น เพราะองค์กรท้องถิ่นจะจัดเก็บภาษีท้องถิ่นได้ดีกว่ารัฐบาลกลาง เพราะมีข้อมูลและความใกล้ชิดกับธุรกิจและประชาชนในท้องถิ่นมากกว่า

2.2 เหตุผลและข้อสนับสนุนทางด้านการเมือง

(1) **เป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย** เพราะการกระจายอำนาจการปกครองและการคลัง เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการ

ปกครองและการบริหารทรัพยากรของท้องถิ่น เช่น การเลือกผู้แทนเข้าไปบริหารและปกครองท้องถิ่น ในขณะที่ผู้บริหารเองก็มีความใกล้ชิดกับประชาชน สามารถรับฟังความเห็นจากประชาชนได้ง่าย และยังเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางในการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นด้วย ช่วยให้รัฐบาลกลางสามารถทุ่มเทในการแก้ปัญหาระดับชาติได้มากขึ้น

(2) **เป็นรากฐานในการฝึกผู้นำทางการเมืองของประเทศ** เนื่องจากวิธีการกระจายอำนาจการปกครองและการคลัง เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนที่สนใจการเมืองและต้องการรับใช้สังคม สามารถฝึกฝนตนเองและมีประสบการณ์ในระดับย่อยๆ ก่อนที่จะพัฒนาไปสู่นักการเมืองในระดับชาติ ซึ่งจะช่วยแก้ปัญหาการขาดแคลนผู้นำในระดับประเทศได้

3. วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจรัฐ

ในการกระจายอำนาจรัฐมีวัตถุประสงค์สำคัญ 8 ประการดังนี้

(1) **เพื่อความผาสุกของประชาชน** การกระจายอำนาจให้คนในท้องถิ่นมีความเข้าใจและสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นทั้งทางด้านสังคมและโครงสร้างพื้นฐานมากขึ้น จะช่วยเพิ่มสวัสดิการให้กับท้องถิ่นนั้นๆ เพราะคนในท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นของตนเองได้ดีกว่าผู้ไม่อยู่ในท้องถิ่น จึงสามารถตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

(2) **เพื่อลดบทบาทโดยรวมของอำนาจทุกระดับรัฐ** การกระจายอำนาจทางด้านรัฐศาสตร์แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ การมอบอำนาจ (delegation) และการให้อำนาจ (devolution) ในการปกครองที่รัฐบาลให้กับหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการดำเนินการตอบสนองความต้องการของประชาชนในชุมชนหรือท้องถิ่นโดยส่วนกลางเข้าไปยุ่งเกี่ยวให้น้อยที่สุด การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ไปยังท้องถิ่นมีเหตุผลสนับสนุนหลายประการ เช่น ประเทศมีอาณาเขตกว้างใหญ่ มีอุปสรรคในการเดินทางและติดต่อสื่อสาร ความมีประสิทธิภาพและความได้เปรียบของแต่ละหน่วยปกครองส่วนท้องถิ่นในเชิงข้อมูลและการปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และความสามารถในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองที่ช่วยให้ภาระของรัฐบาลในการให้ความช่วยเหลือลดน้อยลง

(3) **เพื่อเพิ่มความสามารถในการสร้างผู้บริหารและการใช้ผู้บริหารอย่างมีประสิทธิภาพ** การมอบอำนาจให้กับท้องถิ่นในการปกครองตนเอง โดยการคัดเลือกบุคคลที่จะเข้ามาดูแลท้องถิ่นในฐานะตัวแทนของประชาชน ตัวแทนเหล่านั้นจะต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน (Accountability) และมีผลงานเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม ซึ่งเป็นการสร้างผู้นำท้องถิ่นให้สามารถ

พัฒนาศักยภาพและทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับสภาวะแวดล้อมในพื้นที่นั้นๆ นอกจากนี้ยังเป็นเวทีสร้างนักการเมืองระดับชาติให้มีคุณภาพสูงขึ้น

(4) **เพื่อสร้างระบบการบริหารแบบการบริหารปกครองที่ดี** การบริหารการปกครองที่ดีเกิดจากการตอบสนองที่รวดเร็วของผู้นำท้องถิ่นที่มีอำนาจในการตัดสินใจในการใช้นโยบาย มีความรู้และเข้าใจประเด็นปัญหาของท้องถิ่น และสามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ยิ่งแต่ละท้องถิ่นมีลักษณะปัญหาและปัจจัยแตกต่างกัน การกระจายอำนาจจะทำให้การทำงานของท้องถิ่นมีเอกภาพมากขึ้น

(5) **เพื่อให้เกิดการสร้างสรรค์สังคมแบบประชาสังคม** การเข้ามามีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการจัดการกับกิจการของบ้านเมือง รวมทั้งกำหนดทิศทาง วิสัยทัศน์ และยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำขึ้น โดยการเป็นตัวแทนร่วมอยู่ในองค์กรที่จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จะเกิดการสร้างสรรค์ทางสังคมเนื่องจากประชาสังคมจะสามารถให้ข้อมูลและสะท้อนความเป็นจริงและความต้องการของชุมชนที่แท้จริงได้

(6) **เพื่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพ** การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นจะทำให้รัฐบาลกลางสามารถนำข้อมูลของท้องถิ่นมาประสานงานกับรัฐบาลท้องถิ่นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือที่จะส่งเสริมการดำเนินนโยบายทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นได้มากกว่าการที่รัฐบาลกลางดำเนินการภายใต้แนวทางเดียวกันทุกท้องถิ่น โดยละเลยรายละเอียดทางด้านความแตกต่างกันไปตามเขตพื้นที่

(7) **เพื่อส่งเสริมการสร้างกระบวนการประชาธิปไตย** การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนเกิดความรอบรู้ทางการเมือง โดยรู้วิธีการเลือกตั้ง การบริหารการเมืองท้องถิ่น และการต่อสู้แข่งขันกันตามวิถีทางการเมือง ในที่สุดประชาชนจะรู้ว่าตนมีความเกี่ยวข้องและมีส่วนได้เสียกับการปกครอง เกิดความรับผิดชอบในการบริหารท้องถิ่น และหวงแหนประโยชน์อันพึงมีจากท้องถิ่นที่อยู่ และมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาและวางรากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตย

(8) **เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทางการเมืองและการตัดสินใจในเรื่องการจัดสรรทรัพยากร** การปกครองท้องถิ่นเป็นการเมืองที่มีผลกระทบต่อประชาชนอย่างเด่นชัดมากกว่าการเมืองที่เกิดจากการปกครองของรัฐบาลกลาง ซึ่งจะนำไปสู่ความสามารถในการตัดสินใจที่สำคัญ คือ การมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากร เนื่องจากการกระจายอำนาจเป็นการนำการเมืองลงสู่ท้องถิ่น โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง การหาเสียง การเสนอนโยบาย และการเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร จึงก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน นอกจากนี้ยังเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้ดูแลบ้านเมืองของตนเอง จัดการแก้ไข

ปัญหาชุมชนของตนเอง รู้สึกรับผิดชอบ ห่วงใย และหวงแหนท้องถิ่นของตนและดูแลรักษาทรัพยากรของท้องถิ่น

4. ผลการสำรวจความเห็นผู้บริหารการปกครองท้องถิ่น

เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นมีหลายประการ และการจะดำเนินการกระจายอำนาจเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ทุกประการพร้อมกันในเวลาเดียวกันเป็นไปได้ยาก เนื่องจากมีปัญหาและข้อจำกัดต่างๆ ทั้งด้านท้องถิ่นที่จะเป็นผู้รับการกระจายอำนาจและส่วนกลางซึ่งเป็นผู้ให้อำนาจ ดังนั้นจึงต้องจัดอันดับความสำคัญของวัตถุประสงค์ต่างๆ เพื่อให้สามารถเลือกดำเนินการกระจายอำนาจให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่สำคัญที่สุดก่อน และเมื่อมีความพร้อมในด้านต่างๆ มากขึ้น ก็ดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่มีความสำคัญลำดับรองลงมาเป็นลำดับต่อไป

จากการสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจจากผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับองค์กรส่วนท้องถิ่นโดยใช้แบบสอบถาม พบว่า มีผู้ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจถึง 19 วัตถุประสงค์ และได้ให้ความสำคัญต่อวัตถุประสงค์เพื่อให้การพัฒนาเศรษฐกิจตรงตามความต้องการของท้องถิ่นและเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริงมากที่สุด รองลงมา ได้แก่ เพื่อสร้างกระบวนการตัดสินใจในระบอบประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อสร้างความสามารถในการบริหารของคนในท้องถิ่น และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานทั้งทางด้านการบริหารและการจัดการของรัฐบาลระดับต่างๆ ตามลำดับ ส่วนวัตถุประสงค์ที่ผู้ตอบแบบสอบถามให้ความสำคัญน้อยที่สุด ได้แก่ เพื่อเป็นการกระจายรายได้อันเนื่องมาจากการกำหนดทิศทางของชุมชนเอง เพื่อเป็นพื้นฐานในการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยและส่งเสริมการกระจายอำนาจทางการเมือง เพื่อลดขั้นตอนในการทำงานและเพิ่มความมีอิสระในการบริหารการคลัง และเพื่อสร้างระบบการตรวจสอบความไม่โปร่งใสในการทำงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

5. การเปรียบเทียบการกระจายอำนาจการปกครองและการคลังของประเทศต่างๆ

จุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจทางการคลังส่วนใหญ่ของประเทศที่พัฒนานั้นเริ่มมาจากการกระจายอำนาจการปกครองซึ่งมักจะมีจุดเริ่มต้นมาจากประชาชนที่ต้องการการปกครองตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศอังกฤษ และฝรั่งเศส ซึ่งในประเทศอังกฤษนั้นมีจุดเริ่มต้น

ประมาณปี ค.ศ. 1830 ส่วนในประเทศฝรั่งเศสนั้นเริ่มต้นมาจากการปฏิวัติล้มอำนาจการปกครองในปี ค.ศ. 1789 แต่ก็ถูกรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางอีกครั้งหนึ่งในสมัยของนโปเลียน โปนาปาร์ต และต่อมาในปี ค.ศ.1831 ก็มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอีกครั้งจนถึงปัจจุบัน

สำหรับประเทศในเอเชียเช่นประเทศญี่ปุ่นนั้นเกิดจากการจัดระบบการปกครองใหม่หลังจากที่ประเทศญี่ปุ่นแพ้สงคราม ซึ่งนับว่ามีเวลาเพียงประมาณ 60 ปี ซึ่งแต่เดิมในยุคสมัยของเมจิประเทศญี่ปุ่นมีการปกครองในระบบรวมศูนย์ ซึ่งการกระจายอำนาจส่วนท้องถิ่นมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญปี 2490 ซึ่งเป็นรากฐานการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นในปัจจุบัน การกระจายอำนาจการปกครองของประเทศต่างๆ เหล่านี้ เป็นการกระจายอำนาจการปกครองพร้อมๆ กับการกระจายอำนาจทางการคลัง ในส่วนของประเทศนิวซีแลนด์ซึ่งเป็นประเทศอาณานิคมของอังกฤษนั้นมีการนำระบบการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษเข้ามาใช้ ซึ่งทำให้มีระบบการกระจายอำนาจการปกครองที่ค่อนข้างสมบูรณ์ ทั้งนี้เพราะระบบดังกล่าวได้ถูกนำมาใช้และมีการพัฒนาในประเทศอังกฤษเป็นระยะเวลาอันยาวนาน

ในส่วนของประเทศมาเลเซีย การกระจายอำนาจการปกครองจะแตกต่างกับประเทศอื่นๆ โดยสิ้นเชิง ทั้งจากภูมิหลังของประเทศที่มาจากรัฐอิสระที่มารวมกันในรูปของอาณานิคมของต่างชาติ ปัญหาเรื่องคนและเชื้อชาติ ทั้งที่เป็นชาวพื้นเมืองมาเลย์และชาวจีน ซึ่งในช่วงที่เป็นอาณานิคมของอังกฤษนั้น การกระจายอำนาจการปกครองของมาเลเซียจัดได้ว่าได้รับการพัฒนาไปอย่างก้าวหน้าที่สุดประเทศหนึ่ง มีการจัดตั้งสภาอำเภอ (District Councils) ขึ้นเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นระดับล่างที่สุดในทุกพื้นที่ มีการตรากฎหมายกำหนดให้มีการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2493 แต่ในช่วงหลังได้รับเอกราชปัญหาทางการเมืองและเชื้อชาติภายในมาเลเซีย ก็ส่งผลให้การกระจายอำนาจการปกครองของมาเลเซียต้องหยุดชะงักไปโดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากกรณีที่อินโดนีเซียได้แยกตัวเองออกไปในปีพ.ศ. 2507 กรณีดังกล่าวนี้ได้ส่งผลให้มีการยกเลิกการเลือกตั้งองค์กรปกครองท้งถิ่นของมาเลเซียไปนับแต่นั้น อย่างไรก็ตาม มาเลเซียจัดเป็นประเทศที่มีการกระจายอำนาจทางการคลังไปสู่องค์กรปกครองท้องถิ่นมากที่สุดประเทศหนึ่งในเอเชีย ทั้งทางด้านการจัดเก็บรายได้และระดับการใช้จ่ายขององค์กรปกครองท้องถิ่น ณ สิ้นปี พ.ศ. 2540 รัฐบาลท้องถิ่นของมาเลเซียสามารถจัดเก็บรายได้คิดเป็นกว่าร้อยละ 15 ของการจัดเก็บรายได้รวมของภาครัฐทั้งสิ้น และมีการใช้จ่ายคิดเป็นกว่าร้อยละ 15 ของการใช้จ่ายรวมของภาครัฐ

สำหรับกรณีของประเทศไทยนั้นมีความแตกต่างจากประเทศที่เป็นกรณีศึกษาอื่นๆ ทั้งนี้เพราะประเทศไทยไม่เคยเป็นอาณานิคม และการปกครองท้องถิ่นรวมถึงระบบการคลังท้องถิ่นที่เดิมเคยมีลักษณะของการกระจายอำนาจในช่วงก่อนรัชกาลที่ 5 ได้ถูกนำระบบเข้าสู่ระบบรวมศูนย์ในสมัยรัชกาลที่ 5 ทั้งนี้เพราะเป็นการต่อต้านการล่าอาณานิคมของประเทศตะวันตกในกลุ่ม

ประเทศอินโดจีน นับจากนั้นเป็นต้นมา ระบบการปกครองและระบบการคลังที่ถูกควบคุมโดยศูนย์กลางโดยตลอดจนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475

หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี พ.ศ.2475 เริ่มมีการจัดทำระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การปฏิบัติตามนั้นเป็นไปค่อนข้างล่าช้า และยังไม่สามารถที่จะเกิดการกระจายอำนาจการปกครองได้จนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาไม่มีความชัดเจนว่าการกระจายอำนาจการปกครองของไทยนั้น ประชาชนเข้ามามีบทบาทเรียกร้องมากน้อยเพียงใด แต่หากวิเคราะห์แล้วจะเห็นได้ว่ามีการเริ่มต้นจากฝ่ายผู้ปกครองเองซึ่งในช่วงต้นเกิดจากคณะทหารซึ่งได้อำนาจการบริหารประเทศจากการทำปฏิวัติรัฐประหาร ซึ่งจะเห็นได้ชัดเจนว่าอำนาจการปกครองที่เกิดจากการทำรัฐประหารนั้นมักจะมีลักษณะที่เป็นการปกครองแบบรวมศูนย์ และเบ็ดเสร็จ ดังนั้นในช่วง 60 ปีที่ผ่านมาจึงไม่มีการกระจายอำนาจการปกครองอย่างแท้จริงจากฝ่ายการเมือง ในขณะที่ทางส่วนข้าราชการประจำนั้นยังต้องการที่จะคงอำนาจการปกครองในระดับท้องถิ่น ซึ่งก็รวมถึงระบบการกระจายอำนาจทางการคลังด้วย อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจการปกครองก็ได้ดำเนินการอย่างช้าๆ จนกระทั่งปัจจุบันมีการเลือกตั้งและมีการจัดองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นทั้งในระดับตำบลและระดับจังหวัด แต่การกระจายอำนาจการปกครองยังอยู่ในลักษณะที่เป็น 2 ระบบในเวลาเดียวกัน โดยผู้ปกครองท้องถิ่นในระดับจังหวัดและอำเภอยังคงได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางองค์กร และการบริหารส่วนท้องถิ่นเดิมในระดับจังหวัด และอำเภอยังคงมีลักษณะรวมศูนย์ ในขณะเดียวกันก็มีองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ที่ได้รับการแต่งตั้งซึ่งทำให้ระบบการปกครองท้องถิ่นยังมีลักษณะลักลั่นและไม่เด่นชัด ในขณะเดียวกันการกระจายอำนาจการคลังเกิดขึ้นหลังการกระจายอำนาจการปกครองประมาณ 63 ปี ซึ่งจุดเริ่มต้นก็ไม่ได้มาจากการเรียกร้องของประชาชน หากเกิดขึ้นจากความต้องการของส่วนกลาง

ในปี พ.ศ. 2538 เริ่มมีแผนการกระจายอำนาจทางการคลังอย่างเป็นรูปธรรมและเป็นลำดับ สำหรับการกระจายอำนาจการปกครองถึงแม้ว่าจะมีการเลือกตั้งในระดับตำบลแล้ว แต่ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติ ทั้งนี้เพราะ การถ่ายโอนอำนาจจากการบริหารท้องถิ่นจากระบบการเลือกตั้งซึ่งยังคงปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน ยังมีผู้ครองอำนาจอยู่ในท้องถิ่น ในขณะเดียวกันนั้น มีการตั้งองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นในรูปของ อบต. และ อบจ. ซึ่งยังมีขอบเขตการดำเนินงานไม่ชัดเจน หรือแม้แต่ในส่วนของการบริหารที่เป็น อบต. และ อบจ. เองก็ยังไม่มีความชัดเจนเช่นเดียวกัน จึงทำให้การกระจายอำนาจในส่วนการปกครองของไทยยังคงไม่ก้าวหน้า สาเหตุหนึ่งน่าจะมาจากการที่ประชาชนในท้องถิ่นไม่ได้แสดงความต้องการการกระจายอำนาจที่แท้จริง จึงทำให้ขาดการผลักดันทางการเมือง เพราะที่ผ่านมา การกระจายอำนาจการปกครองของไทยเกิดจากการริเริ่มของผู้มีอำนาจปกครองทั้งสิ้น ไม่ใช่มาจากความต้องการของประชาชน

สารบาญ

หน้า

บทที่ 1 วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจทางการคลัง

1.1 วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจรัฐ 1 - 1

1.2 การให้อันดับความสำคัญของวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ 1 - 28

1.3 ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น 1 - 38

1.3.1 ความสัมพันธ์ในแนวตั้ง (Vertical relationship) 1 - 43

1.3.2 ความสัมพันธ์ในแนวนอน (Horizontal Relationship) 1 - 51

1.4 ลักษณะและปัญหาของความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นไทย 1 - 58

1.4.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) 1 - 58

1.4.2 เทศบาล 1 - 71

1.4.3 องค์การบริหารส่วนตำบล 1 - 87

1.4.4 เมืองพัทยา 1 - 95

1.4.5 กรุงเทพมหานคร 1 - 99

1.5 อุปสรรคในการพัฒนาที่เกิดจากการรวมศูนย์อำนาจรัฐ 1 - 102

1.6 ผลของการกระจายอำนาจรัฐสู่ท้องถิ่นต่อการพัฒนา 1 - 114

บทที่ 2 การกระจายอำนาจทางการคลังของประเทศอังกฤษ

2.1 การปกครองสหราชอาณาจักร 2 - 1

2.2 การปกครองท้องถิ่นก่อนคริสตศตวรรษที่ 20 2 - 1

2.3 การปกครองท้องถิ่นอังกฤษก่อนการปฏิรูปปี 2515 2 - 3

2.3.1 จังหวัด (counties) เทศบาลเมือง (urban manucipalities) และการปกครองท้องถิ่นในชนบท 2 - 3

2.3.2 สภาจังหวัด (county councils) 2 - 4

2.3.3 สภาแขวงจังหวัด (county boroughs) แขวง (non-county boroughs) และ แขวงนคร (metropolitan borough councils) 2 - 5

2.3.4 สภาเขตเมืองและสภาเขตชนบท (urban and rural district councils) 2 - 6

2.3.5 สภาประชาคม (parish councils) และที่ประชุมประชาคม (parish meetings) 2 - 6

2.4 การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นปี 2515 2 – 7

2.5 การปกครองท้องถิ่นอังกฤษปัจจุบัน 2 - 8
2.5.1 จังหวัด (counties) เขต (districts) และองค์การปกครองเอกภาพ (unitary authorities) 2 - 8
2.5.2 องค์การมหานครลอนดอน (Greater London Authority) และจังหวัดนคร (metropolitan counties) 2 - 10
2.5.3 อำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่น 2 - 11
2.6 การคลังท้องถิ่นด้านรายรับ 2 - 14
2.7 การคลังท้องถิ่นด้านรายจ่าย 2 - 16
2.8 การกำกับควบคุมการคลังท้องถิ่น 2 - 18
2.9 การประกันคุณภาพของบริการท้องถิ่น 2 - 20
2.10 การบริหารงานบุคคล 2 - 22

บทที่ 3 การกระจายอำนาจทางการคลังของประเทศญี่ปุ่น
3.1 การปกครองท้องถิ่นจากการฟื้นฟูเมจิถึงสิ้นสงครามโลกครั้งที่สอง 3 - 1
3.2 การปกครองท้องถิ่นหลังสงครามโลกครั้งที่สองถึงปี 2508 3 - 2
3.3 การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่นปี 2508 และปี 2541 3 - 4
3.3.1 คณะกรรมการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (Local Government Promotion Committee) 3 - 5
3.3.2 โครงการกระจายอำนาจปี 2541 (Decentralization Action Program 1998) 3 - 7
3.4 การปกครองท้องถิ่นปัจจุบัน 3 - 9
3.4.1 สภาท้องถิ่น 3 - 10
3.4.2 ฝ่ายบริหาร 3 - 11
3.4.3 คณะกรรมาธิการและคณะกรรมการต่าง ๆ 3 - 12
3.5 ประเภทขององค์การปกครองท้องถิ่น 3 - 13
3.5.1 จังหวัด (Prefectures) 3 - 13
3.5.2 เทศบาล (Municipalities) 3 - 14
3.5.3 องค์การปกครองท้องถิ่นพิเศษ 3 - 17
3.5.4 การปกครองท้องถิ่นมหานครโตเกียว 3 - 17
3.6 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์การปกครองท้องถิ่น 3 - 19
3.6.1 หน่วยงานรัฐบาลกลางที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น 3 - 21
3.6.2 อำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองระดับจังหวัด 3 - 23
3.6.3 อำนาจหน้าที่ของเทศบาล 3 - 24

3.7 **การคลังท้องถิ่นด้านรายรับ** 3 - 25
3.8 **การคลังท้องถิ่นด้านรายจ่าย** 3 - 27
3.9 **คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน** (Central Audit Board) 3 - 29
3.10 **การประกันคุณภาพของบริการในท้องถิ่น** 3 - 30

บทที่ 4 การกระจายอำนาจทางการคลังของประเทศฝรั่งเศส
4.1 **การปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นในอดีต** 4 - 1
4.2 **การปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน** 4 - 3
4.2.1 โครงสร้างของการปกครองส่วนท้องถิ่น 4 - 4
4.2.2 อำนาจและหน้าที่ของการปกครองส่วนท้องถิ่น 4 - 7
4.2.3 การเงินและการคลังของการปกครองส่วนท้องถิ่น 4 - 9
4.2.4 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง 4 - 17
4.2.5 การปกครองของมหานครปารีส 4 -19
4.3 **บทสรุป** 4 – 24

บทที่ 5 การกระจายอำนาจทางการคลังของประเทศนิวซีแลนด์
5.1 **โครงสร้างทางการเมืองและการปกครอง** 5 - 2
5.1.1 รัฐธรรมนูญ 5 - 2
5.1.2 สถาบันนิติบัญญัติ 5 - 4
5.1.3 สถาบันบริหาร 5 - 4
5.1.4 สถาบันตุลาการ 5 - 5
5.2 **การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น** 5 - 5
5.2.1 การปรับโครงสร้าง 5 - 5
5.2.2 อำนาจหน้าที่ 5 - 7
5.3 **รายรับของรัฐบาลท้องถิ่น** 5 - 14
5.4 **รายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่น** 5 - 15
5.5 **บทสรุป** 5 - 20

บทที่ 6 การกระจายอำนาจทางการคลังของประเทศมาเลเซีย
6.1 **ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์** 6 - 2
6.1.1 การเริ่มต้นยุคอาณานิคมตะวันตก 6 - 2

6.1.2 ภายใต้การปกครองของฮอลันดา 6 - 3
6.1.3 ภายใต้การปกครองของอังกฤษ 6 - 3
6.1.4 ในช่วงสงครามโลกครั้งที่สองจนได้รับเอกราช 6 - 5
6.2 โครงสร้างทางการเมืองและการปกครอง 6 - 7
6.2.1 การปกครองและการบริหารของสหพันธรัฐ 6 - 7
6.2.2 การปกครองและการบริหารของรัฐ 6 - 12
6.3 โครงสร้างฐานะทางการเงินการคลัง 6 - 16
6.3.1 ด้านรายรับ 6 - 16
6.3.2 ด้านรายจ่าย 6 - 18
6.3.3 ด้านดุลงบประมาณ 6 - 20
6.3.4 โครงสร้างการคลังของรัฐบาลท้องถิ่น 6 - 21
6.4 บทสรุป 6 - 23

บทที่ 7 ลำดับขั้นการพัฒนาการคลังท้องถิ่นของประเทศไทย
7.1 บทนำ 7 - 1
7.2 สมัยกรุงศรีอยุธยา 7 - 1
7.2.1 พื้นฐานระบบการคลังสมัยกรุงศรีอยุธยา 7 - 2
7.2.2 ช่วงกรุงศรีอยุธยาตอนต้น 7 - 4
7.2.3 ช่วงตั้งแต่เสียกรุงศรีอยุธยาครั้งที่ 1 เป็นต้นมา 7 - 6
7.2.4 ข้อสรุปเกี่ยวกับระบบการคลังสมัยกรุงศรีอยุธยา 7 - 8
7.3 สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น 7 - 10
7.3.1 ช่วงก่อนสนธิสัญญาเบาวริ่ง 7 - 10
7.3.2 ช่วงหลังสนธิสัญญาเบาวริ่ง 7 - 16
7.4 สมัยปฏิรูปในรัชกาลที่ 5 7 - 20
7.4.1 มูลเหตุของการปฏิรูป 7 - 20
7.4.2 ขั้นตอนการปฏิรูปการคลัง 7 - 24
7.4.3 รายละเอียดที่สำคัญของระบบการคลังใหม่ 7 - 27
7.4.4 ข้อสรุปเกี่ยวกับการคลังสมัยรัชกาลที่ 5 7 - 34
7.5 พัฒนาการการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2475 - 2543 7 - 37
7.5.1 การเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจระดับชาติตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 – ปัจจุบัน 7 - 39
7.5.2 การเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่นของไทยในช่วงปีพ.ศ. 2475 – 2534 7 - 44

7.5.3 การเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจทางการคลังของไทย
ในช่วงปี พ.ศ. 2535 ถึงปัจจุบัน 7 - 48
7.5.4 ความตื่นตัวของประชาชนในการปกครองตนเองหลังปี 2475 7 - 57
7.5.5 สาเหตุของความล้มเหลวในการปกครองท้องถิ่นของไทยในอดีตที่ผ่านมา 7 - 60
7.5.6 บทสรุป 7 - 62

ภาคผนวก

ภาคผนวก บทที่ 1 ก - 1
ภาคผนวก บทที่ 7 ข - 1

บรรณานุกรม

สารบาญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1.1 หน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศ 1 - 11
ตารางที่ 1.2 สรุปการให้ความสำคัญต่อวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจจากเอกสารต่างๆ 1 - 29
ตารางที่ 1.3 สรุปผลการทำวรรณกรรมปริทัศน์ในหัวข้อวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจจากบทความภาษาไทย 1 - 30
ตารางที่ 1.4 สรุปผลการทำวรรณกรรมปริทัศน์ในหัวข้อวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจจากหนังสือภาษาอังกฤษ 1 - 31
ตารางที่ 1.5 สรุปผลการทำวรรณกรรมปริทัศน์ในหัวข้อวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจจากเอกสารและหนังสือภาษาอังกฤษ 1 - 32
ตารางที่ 1.6 จำนวนผู้ตอบแบบสอบถาม แยกตามตำแหน่งสูงสุดปัจจุบัน 1 - 33
ตารางที่ 1.7 จำนวนผู้ตอบแบบสอบถาม แยกตามระดับการศึกษา 1 - 34
ตารางที่ 1.8 จำนวนผู้ตอบแบบสอบถาม แยกตามภาค 1 - 35
ตารางที่ 1.9 จำนวนผู้ตอบแบบสอบถามที่ให้ความสำคัญอันดับต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ 1 - 37
ตารางที่ 1.10 การกระจายอำนาจกับดัชนีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และรายได้ 1 - 138
ตารางที่ 2.1 ประชากรองค์การปกครองท้องถิ่นอังกฤษ 2 - 11
ตารางที่ 2.2 หน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่น 2 - 14
ตารางที่ 2.3 แหล่งรายรับขององค์การปกครองท้องถิ่นปี 2540 2 - 16
ตารางที่ 2.4 งบประมาณรายจ่ายประจำขององค์การปกครองท้องถิ่นปีงบประมาณ 2539/40 2 - 17
ตารางที่ 2.5 จำนวนลูกจ้างพนักงานภาครัฐปี 2538 2 - 23
ตารางที่ 3.1 จำนวนเทศบาลในประเทศญี่ปุ่น 3 - 4
ตารางที่ 3.2 พื้นที่และประชากรขององค์การปกครองท้องถิ่นปี 2538 3 - 15
ตารางที่ 3.3 การกระจายประชากรตามเทศบาลปี 2538 3 - 15
ตารางที่ 3.4 พนักงานงานลูกจ้างองค์การปกครองท้องถิ่นปี 2540 3 - 19
ตารางที่ 3.5 พนักงานลูกจ้างองค์การปกครองท้องถิ่นสามระดับปี 2540 3 - 19
ตารางที่ 3.6 รายรับขององค์การปกครองท้องถิ่นปี 2536 3 - 26

ตารางที่ 3.7 องค์ประกอบของรายรับจังหวัดปี 2535 3 - 27
ตารางที่ 3.8 องค์ประกอบของรายรับเทศบาลปี 2535 3 - 27
ตารางที่ 3.9 รายจ่ายประจำปีขององค์การปกครองท้องถิ่น ปีงบประมาณ 2535 3 - 28
ตารางที่ 3.10 ข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานรัฐบาลปี 2536 3 – 29
ตารางที่ 3.11 ข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานองค์การปกครองท้องถิ่นปี 2533 3 - 29
ตารางที่ 5.1 พื้นที่ และจำนวนประชากรขององค์การบริหารท้องถิ่น 5 - 7
ตารางที่ 5.2 รายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่นจำแนกตามประเภท (2537-38) 5 - 9
ตารางที่ 5.3 การจ้างงานของทางราชการในช่วงปี 2532-37 5 - 14
ตารางที่ 5.4 โครงสร้างรายรับของรัฐบาลกลางระหว่างปี 2533-2541 5 - 17
ตารางที่ 5.5 โครงสร้างงบประมาณรายจ่ายจำแนกตามหน้าที่ของรัฐบาลกลางนิวซีแลนด์ ระหว่างปี 2533-2541 5 - 18
ตารางที่ 5.6 โครงสร้างงบประมาณจำแนกตามลักษณะการใช้จ่ายของรัฐบาลกลางนิวซีแลนด์ ระหว่างปี 2533-2541 5 - 19
ตารางที่ 5.7 โครงสร้างรายรับ-รายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่นของนิวซีแลนด์ระหว่างปี 2535 – 2541 5 - 20
ตารางที่ 6.1 การปรับโครงสร้างการปกครองครองท้องถิ่นของมาเลเซียในแต่ละรัฐ 6 - 15
ตารางที่ 6.2 รายรับของรัฐบาลกลางมาเลเซีย 6 - 18
ตารางที่ 6.3 รายจ่ายของรัฐบาลกลางมาเลเซีย 6 - 20
ตารางที่ 6.4 ดุลงบประมาณของรัฐบาลกลางมาเลเซีย 6 - 21
ตารางที่ 6.5 โครงสร้างรายรับ/รายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่นของมาเลเซีย(ล้านริงกิต) 6 - 21
ตารางที่ 6.6 ประเภทรายได้และแหล่งที่มาของรายได้รัฐบาลท้องถิ่นปี พ.ศ. 2538 6 - 22
ตารางที่ 7.1 เงินรายได้เมื่อปรับปรุงการเก็บภาษีอากร 7 - 30
ตารางที่ 7.2 งบประมาณรายจ่ายของกระทรวงที่สำคัญ พ.ศ. 2437-2453 7 - 32
ตารางที่ 7.3 กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2476-2534 7 - 49

สารบาญรูปภาพ

หน้า

รูปที่ 1.1 รูปแบบการปกครองในส่วนของ Jarkata 1 - 54
รูปที่ 1.2 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 - 60
รูปที่ 1.3 แนวทางการประสานแผนพัฒนาในระดับจังหวัด 1 - 68
รูปที่ 1.4 แผนภูมิ เงื่อนไขในการจัดตั้งเทศบาลและประเภทของเทศบาล 1 - 72
รูปที่ 1.5 แสดงโครงสร้างและการแบ่งส่วนการบริหารของเทศบาล 1 - 76
รูปที่ 1.6 ขั้นตอนและกระบวนการทำงบประมาณของเทศบาล 1 - 80
รูปที่ 1.7 การกำกับดูแลการกระทำของเทศบาล 1 - 83
รูปที่ 1.8 การกำกับดูแลองค์กรและบุคคล 1 - 84
รูปที่ 1.9 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล 1 - 88
รูปที่ 1.10 โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างชุมชน อบต. และบริษัทธุรกิจชุมชน 1 - 110
รูปที่ 2.1 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในระดับทั่วไปของอังกฤษ 2 - 24
รูปที่ 2.2 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในระดับเมืองใหญ่ของอังกฤษ 2 - 25
รูปที่ 3.1 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในระดับทั่วไปของญี่ปุ่น 3 - 31
รูปที่ 3.2 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในระดับเมืองใหญ่ของญี่ปุ่น 3 - 31
รูปที่ 4.1 แผนภูมิโครงสร้างของการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส 4 - 7
รูปที่ 6.1 โครงสร้างการปกครองในระดับรัฐบาลสหพันธ์ 6 - 8
รูปที่ 6.2 โครงสร้างการปกครองในระดับรัฐบาลแห่งรัฐ 6 - 13
รูปที่ 7.1 สัดส่วนการใช้จ่ายของ 3 กระทรวงสำคัญ ระหว่าง พ.ศ. 2437-2453 7 - 33
รูปที่ 7.2 ลำดับเหตุการณ์ในระดับโลกและระดับประเทศที่มีผลกำหนดรูปแบบ
การปกครองท้องถิ่นของไทย 7 - 38
รูปที่ 7.3 การบริหารรัฐกิจในรูปแบบแนวตั้งโดยอาศัยกรม กองจากราชการส่วนกลาง
และภูมิภาค 7 - 61

บทที่ 1
วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจทางการคลัง

บทที่ 1 วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจทางการคลัง

1.1 วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจรัฐ

การเปลี่ยนแปลงระบบการจัดวางอำนาจด้านต่างๆ จากเดิมที่รวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลางมาเป็นการพยายามกระจายอำนาจหน้าที่การดำเนินโครงการต่างๆ รวมทั้งการรับผิดชอบจากผลของโครงการนั้นๆ ที่เริ่มมีพัฒนาการมากขึ้นเป็นลำดับ มีพื้นฐานอยู่บนจุดมุ่งหมายหลักดังนี้

1) ความผาสุกของประชาชน

หากกล่าวถึงความผาสุกของประชาชน ย่อมต้องพิจารณาสิ่งที่มีความจำเป็นกับการดำรงอยู่ของประชาชนในประเทศ องค์ประกอบที่สร้างความสุขให้แก่ประชาชนที่เห็นได้ชัดเป็นอันดับแรก คือ การบริโภคทางตรงในลักษณะมองเห็นได้ชัด ได้แก่ สินค้าและบริการ ที่สร้างความสุขจากการใช้สินค้าและบริการนั้นโดยตรง และการบริโภคทางอ้อมที่มนุษย์โดยส่วนใหญ่มักมองข้ามเนื่องจากเป็นสิ่งจับต้องไม่ได้ ในที่นี้จะกล่าวถึงหลักการดำเนินชีวิตหรือพื้นฐานทางวัฒนธรรมของแต่ละชุมชน ว่าทั้ง 2 ส่วนที่กล่าวมานั้น มีความสัมพันธ์กับประชาชนในด้านความผาสุกอย่างไร รวมทั้งเหตุผลที่ทำให้ต้องตั้งเป็นเป้าหมายในการกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่นผ่านองค์ประกอบทั้งสองอย่างไร

ในส่วนของความผาสุกที่เกิดจากการได้รับบริการหรือได้บริโภคสินค้า หรือในทางเศรษฐศาสตร์นิยามความสุขว่าเป็นสิ่งที่สร้างความพอใจในการบริโภค ซึ่งไม่ได้จำกัดแค่เพียงการใช้ประโยชน์จากสิ่งนั้น แต่รวมถึงการมีสิทธิครอบครองและการรับผลกระทบจากการกระทำของบุคคลอื่นๆ ด้วย

สินค้าและบริการในการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์สามารถแบ่งเป็น 2 ประเภทหลัก คือ สินค้าเอกชนและสินค้าสาธารณะ ซึ่งมีข้อแตกต่างกันตามพื้นฐานของสินค้านั้นว่า สามารถมีการกีดกันในการบริโภคต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือไม่ หรือการบริโภคของบุคคลหนึ่งมีผลกระทบต่อบุคคลอื่นในทางที่ลดความพอใจในการบริโภคหรือไม่ หากสินค้าใดมีลักษณะหนึ่งหรือสองประการที่กล่าวมาข้างต้น จะจัดอยู่ในสินค้าสาธารณะ ซึ่งโดยปกติเป็นหน้าที่ของรัฐบาลในการจัดให้มีสินค้าและบริการนั้นๆ ขึ้น

การเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถเลือกที่จะจัดสร้างสินค้าและบริการขึ้นในท้องถิ่นเองย่อมเป็นจุดมุ่งหมายแรกของการกระจายอำนาจ เพราะสามารถตอบสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ดียิ่งขึ้น บริการสาธารณะบางอย่างที่เกี่ยวกับประโยชน์เฉพาะท้องถิ่น ถ้าได้มอบให้ผู้บริหารท้องถิ่นที่ได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำย่อมจะได้ผลตรงกับ

ความต้องการในท้องถิ่นมากขึ้น เพราะย่อมรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นของตนเองดีกว่า โดยการมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นนั้นอยู่ภายใต้แนวความคิดที่ว่า ประชาชนในท้องถิ่นย่อมรับรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขปัญหาของตนเองอย่างแท้จริง

การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางในอดีตก่อให้เกิดข้อบกพร่องในการปฏิบัติงานหลายประการดังนี้

1.1) การจัดบริการสาธารณะจากส่วนกลางไม่สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนได้อย่างเต็มที่ ในอดีตรัฐบาลกลางทำหน้าที่ดำเนินนโยบายทางด้านสาธารณะหลายเรื่องบนพื้นฐานข้อมูลในหน่วยราชการนั้นๆ โดยละเลยปัญหาต่างๆ ดังนี้ ประการแรก การที่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนต่างๆ ทั่วประเทศได้รับบริการสาธารณะที่รัฐบาลระดับต่างๆ จัดให้เหมือนกัน ในขณะที่แต่ละท้องถิ่นมีปัญหาที่แตกต่างกันไป เช่น การให้บริการสาธารณสุข รัฐบาลจะจัดบริการผ่านสถานีอนามัยในแต่ละท้องถิ่นโดยยึดหลักเดียวกันทั้งประเทศ เพราะเป็นนโยบายจากส่วนกลาง ซึ่งในบางท้องถิ่นไม่มีความจำเป็นมากนัก แต่ในบางท้องถิ่นอาจมีความจำเป็นมาก ทำให้การจัดสรรบริการอยู่ในระดับที่ไม่เพียงพอต่อความต้องการในบางท้องถิ่นได้

ประการต่อมาในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความต้องการที่แตกต่างกันไปตามลักษณะภูมิประเทศ ศาสนา วัฒนธรรม และภูมิหลังของท้องถิ่น ดังจะเห็นได้จากหลักการปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนหนึ่งที่เน้นเพื่อบำบัดความต้องการของท้องถิ่นเอง[1]

โกวิทย์ พวงทอง (2543) ได้ระบุอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการดำเนินงานของรัฐบาลท้องถิ่น[2] ที่สะท้อนให้เห็นความแตกต่างกันในแต่ละท้องที่และสามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ได้ ในประเด็นต่อไปนี้

---

[1] อุทัย หิรัญโต (2523) นิยามว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่างโดยดำเนินการกันเอง เพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การ มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงานแต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐหาได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

[2] หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะต้องพิจารณาถึงกำลังเงิน กำลังงบประมาณ กำลังคน กำลังความสามารถของอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ และหน้าที่ความรับผิดชอบ ที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากเกินกว่าภาระหรือนโยบายซึ่งรัฐบาลต้องการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งประเทศก็ควรให้เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนกลาง

- งานที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น และงานที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ในท้องถิ่น เช่น การจัดทำถนน สะพาน สวนหย่อม สวนสาธารณะ การกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น
- งานที่เกี่ยวกับการป้องกันภัย เช่น งานดับเพลิง
- งานที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคม งานด้านนี้มีความสำคัญต่อประชาชนในท้องถิ่นมาก รวมทั้งมีความหลากหลายสูง เช่น การจัดให้มีหน่วยบริการสาธารณสุข การจัดให้มีสถานสงเคราะห์เด็กและคนชรา เป็นต้น
- งานที่เกี่ยวกับการพาณิชย์ท้องถิ่น เป็นงานที่หากปล่อยให้รัฐบาลกลางเป็นผู้ดำเนินงานทั้งหมด จะทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติและการปรับเปลี่ยนแผนงานขององค์กร

หากหน้าที่หลักในงานด้านต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นเป็นของรัฐบาลส่วนกลาง ข้อมูลที่ใช้ในการตัดสินใจจัดสรรทรัพยากรจะอยู่ในรูปของข้อมูลรวมทั่วประเทศโดยละเลยรายละเอียดปลีกย่อยของแต่ละท้องถิ่นที่แตกต่างกัน ซึ่งนอกจากการจัดบริการสาธารณะจะไม่ตรงตามความต้องการของประชาชนในชุมชนแล้ว ยังเกิดกรณีที่รัฐบาลละเลยบริการสาธารณะบางประการที่จำเป็นเฉพาะบางชุมชนไปด้วย ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงอำนาจจากรัฐบาลกลางซึ่งมีข้อมูลทางด้านความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นไม่สมบูรณ์และดำเนินนโยบายเดียวในทุกๆ ท้องถิ่น มาเป็นการกระจายอำนาจให้คนในท้องถิ่นที่มีความเข้าใจและสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นทั้งทางด้านสังคมและโครงสร้างพื้นฐานมากขึ้น โดยผ่านการจัดบริการสังคมขั้นพื้นฐานบางประเภทหรือการสร้างโครงสร้างพื้นฐานขนาดเล็กที่สอดคล้องกับความต้องการ จะเป็นการเพิ่มสวัสดิการให้กับท้องถิ่นนั้นๆ เพราะท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาและการจัดบริการโครงการในท้องถิ่นได้ดีกว่าผู้ซึ่งไม่อยู่ในท้องถิ่น หรือผู้ที่มีอำนาจจากนอกพื้นที่

1.2) การใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ในหลักการการจัดสรรสินค้าสาธารณะอาจเกิดปัญหาในด้านประสิทธิภาพการจัดสรรทรัพยากรในการผลิต เนื่องจากข้อจำกัดในการวัดต้นทุนและประโยชน์ของการจัดสรรทรัพยากรไม่ปรากฏชัดเจน ทำให้การผลิตอาจอยู่ในระดับที่มากหรือน้อยกว่าระดับการผลิตที่มีประสิทธิภาพ

หากรัฐบาลกลางมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดสรรสินค้าและบริการสาธารณะโดยใช้ทรัพยากรภายในชุมชน รัฐบาลอาจทำให้ระดับการผลิตไม่ครอบคลุมต้นทุนที่แท้จริง เนื่องจากรัฐบาลมิได้นำผลกระทบภายนอกมาพิจารณาประกอบการจัดสรร การผลิตจึงเป็นไปใน 2 ลักษณะ คือ มีระดับการผลิตน้อยเกินไป หากสินค้าและบริการนั้นมีผลกระทบภายนอกเป็นบวก

(Positive Externalities) เช่น กรณีการจัดบริการทางด้านจัดเก็บขยะมูลฝอย ในทางกลับกันการผลิตจะมีมากเกินไป หากสินค้านั้นก่อให้เกิดผลกระทบภายนอกเป็นลบ (Negative Externalities)[3]

การจัดสรรทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพดังกล่าว ก่อให้เกิดผล 2 ประการคือ ทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรไปในแนวทางการทำลายทรัพยากรให้ลดลงทั้งทางด้านปริมาณและคุณภาพ ซึ่งสร้างปัญหาสืบเนื่องไปสู่การขาดแคลนแหล่งอาหารตามธรรมชาติ จนทำให้เกิดปัญหาค่าครองชีพของประชาชนในชุมชนสูงขึ้น นอกจากนี้การจัดสรรทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพโดยรัฐบาลกลางจะลดความรู้สึกการเป็นเจ้าของทรัพยากรของคนในท้องถิ่น เมื่อขาดความรู้สึกของการเป็นเจ้าของทรัพยากรในท้องถิ่นจึงเท่ากับเป็นการส่งเสริมการใช้ทรัพยากรอย่างขาดความรับผิดชอบในการใช้ทรัพยากรนั้นๆ จากภายในชุมชนอีกทางหนึ่ง การมองข้ามประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างการใช้ทรัพยากรกับการดำรงอยู่ของทั้งตัวทรัพยากรและประชาชนในพื้นที่หรือการรักษาไว้ให้เกิดประโยชน์ในระยะยาว ยิ่งเป็นตัวเร่งให้เกิดปัญหากับการดำเนินชีวิตของคนในท้องถิ่น

หากรัฐบาลกระจายอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรให้ชุมชนรู้สึกถึงการเป็นเจ้าของทรัพยากรในท้องถิ่น นอกจากจะพัฒนาการใช้ทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นแล้ว ยังก่อให้เกิดกระบวนการควบคุมดูแลการใช้ทรัพยากรไปในด้านต่างๆ ที่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนอย่างมีบูรณาการ เนื่องจากท้องถิ่นมีทั้งอำนาจในการควบคุมดูแลที่เพิ่มขึ้นและอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรเป็นของตนเอง

1.3) การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางเป็นการลดทอนความเข้มแข็งของชุมชนและรัฐบาลท้องถิ่น เพราะชุมชนไม่ต้องมีการรวมกลุ่มกันในการตัดสินใจหรือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น มีเพียงหน้าที่ของผู้ปฏิบัติหรือยอมรับการกระทำที่ทางส่วนกลางเป็นผู้ตัดสินใจมาให้

เมื่อความสัมพันธ์ของชุมชนอยู่ในระดับต่ำ การพัฒนาโครงสร้างทางสังคมซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในปัจจัยที่กระตุ้นให้นักลงทุนเข้ามาลงทุนในท้องถิ่นลดน้อยลงด้วย[4] หากรัฐบาลเปลี่ยนแปลงระบบการตัดสินใจทั้งทางด้านอำนาจในการบริหารการจัดการ รวมทั้งอำนาจทางการเงินการคลังให้กับท้องถิ่น จะผลักดันให้ท้องถิ่นสร้างกลไกทางสังคมและเศรษฐกิจในการพัฒนาทั้งปัจจัยทางสังคมและโครงสร้างพื้นฐานอันเหมาะสมที่มาจากการตัดสินใจของชุมชน ผลที่ตามมาคือ การจ้างงานในชุมชนที่เพิ่มมากขึ้น นอกเหนือจากการขยายศักยภาพของชุมชนแล้ว ยังเป็นการสร้างแรงจูงใจให้นักลงทุนจากทั้งภายในและนอกชุมชนหันมาลงทุนในท้องถิ่นนั้นๆ มากขึ้น ทำให้การกระจายรายได้ภายในชุมชนเกิดขึ้นตามมา

---

[3] เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (2540)

[4] ธเนศวร์ เจริญเมือง (2540)

การที่มนุษย์ซึ่งถือว่าเป็นสัตว์สังคมประเภทหนึ่งที่ต้องมีการรวมกลุ่มทางสังคมในการดำเนินชีวิต โดยอาศัยกฎเกณฑ์หรือเงื่อนไขทางวัฒนธรรมของแต่ละชุมชนที่แตกต่างกันไปตามภูมิประเทศและพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ ดังนั้นวัฒนธรรมประเพณีของท้องถิ่นจึงถือได้ว่าเป็นสิ่งที่สร้างความผาสุกให้กับเจ้าของวัฒนธรรมนั้นๆ ได้เช่นกัน ปัจจุบันรัฐบาลกลางเข้ามามีบทบาทกำหนดทิศทางของวัฒนธรรมชุมชนโดยตั้งใจและไม่ตั้งใจหลายประการ อันส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของคนในท้องถิ่นนั้นๆ ธเนศวร์ เจริญเมือง (2540) ได้ยกตัวอย่างการเข้าไปมีบทบาทในวัฒนธรรมของชุมชนในงานเทศกาลสงกรานต์ที่มีความแตกต่างกันไปตามประวัติศาสตร์ของแต่ละท้องที่ โดยชี้ให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมชุมชนกับการปกครองท้องถิ่นใน 5 ประเด็นหลัก คือ

- เทศกาลสงกรานต์ซึ่งเป็นการแสดงออกอย่างหนึ่งของวัฒนธรรมก็คือ ภาพสะท้อนของความรู้สึกที่คนในท้องถิ่นมีต่อกันและกัน รวมถึงต่อธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- แต่ละสังคมมีปัจจัยภายในและภายนอกที่ต่างกัน เทศกาลสงกรานต์ในแต่ละภาคและสังคมก็แตกต่างกันไป และการอยู่ใกล้ชิดกัน รับรู้วัฒนธรรมของกันและกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมยุคข่าวสารและระบบสารสนเทศเช่นในปัจจุบัน การหยิบยืมวัฒนธรรมข้ามท้องถิ่นย่อมมีมากขึ้น
- เมื่อสังคมหนึ่งขาดอำนาจในการจัดการและปกป้องวัฒนธรรมของตนเอง แต่อำนาจดังกล่าวเป็นของสังคมภายนอก วัฒนธรรมท้องถิ่นย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามพลังของปัจจัยภายนอกและพลังปัจจัยภายในเอง
- ยิ่งท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการดูแลและจัดการวัฒนธรรมของตนเองเป็นเวลานาน โอกาสที่วัฒนธรรมจากภายนอกจะแสดงบทบาทนำก็มีมากขึ้น
- ในขณะที่อำนาจการครอบงำจากต่างถิ่นยังเข้มแข็ง และพลังในท้องถิ่นอ่อนแอ ทั้งวิธีคิดและระบบการปกครอง การเปลี่ยนแปลงเพื่อให้วัฒนธรรมดั้งเดิมกลับคืนมาจึงเป็นเรื่องยาก เช่น การยกเลิกการสาดน้ำที่ทำเกินเลย หรือการยกเลิกพิธีดำหัวด้วยการรดน้ำที่มือ

เมื่อรัฐบาลต้องการส่งเสริมการท่องเที่ยว หน่วยราชการส่วนภูมิภาคจึงปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าว ด้วยการนำเอาวัฒนธรรมท้องถิ่น เช่น งานเทศกาลสงกรานต์ในภาคเหนือตอนบนมาเป็นจุดขาย นำเสนอวัฒนธรรมในรูปแบบของสินค้ารายการแสดงและสินค้าที่ซื้อขายได้ มีการนำวัฒนธรรมที่เน้นความสวยงามและมีความหลากหลายเพื่อให้เกิดความน่าสนใจ โดยไม่สนใจว่าคนในท้องถิ่นทำกิจกรรมเหล่านั้นในชีวิตประจำวันหรือไม่ และเกิดการใช้วัฒนธรรมอย่างผิดๆ อันอาจเกิดจากความไม่รู้ ขาดการค้นคว้า หรือมักง่าย หรือเพื่อความสวยงามเป็นหลัก เช่น การใช้

ตุงเป็นผ้าคาดบ่า ประเพณีดำหัวกลายเป็นการใช้น้ำรดที่มือ การรดน้ำดำหัวผู้ว่าฯ แต่ไม่มีการรดน้ำดำหัวผู้มีอาวุโสของเมือง

แต่มิได้หมายความว่าหากการปกครองท้องถิ่นเข้มแข็งขึ้น วัฒนธรรมท้องถิ่นทุกอย่างจะหวนกลับคืน แต่ระบบการปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งย่อมมีบทบาทสำคัญในการเปิดโอกาสให้วัฒนธรรมท้องถิ่นได้รับการเผยแพร่ สนับสนุน และมีโอกาสที่จะกลับมามีบทบาทสำคัญมากขึ้น

นอกจากนี้นักเศรษฐศาสตร์จำนวนหนึ่งได้เสนอมุมมองเกี่ยวกับทางเลือก[5] ของผู้บริโภคและสินค้าในตลาด ทีบูตและโอตส์ (C. Teibout and W. Oates) ได้เสนอว่าประชาชนนั้นสามารถเลือกที่อยู่ของตนเองได้ โดยเปรียบเทียบอัตราภาษีและประสิทธิภาพขององค์กรท้องถิ่นในการให้บริการแก่ชุมชน ปัจเจกชนที่มีเหตุผลจะเลือกที่อยู่อาศัยในเขตที่ตัวเขาได้รับผลประโยชน์มากที่สุด ด้วยเหตุนี้ระบบการปกครองท้องถิ่นใดที่สามารถเสนอทางเลือกให้ประชาชนผู้บริโภคได้กว้างขวางกว่าและเสียภาษีในอัตราที่ต่ำกว่าก็ย่อมได้รับความนิยม ประชาชนจึงควรมีสิทธิเลือกตั้งผู้นำองค์กรท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ และย้ายภูมิลำเนาไปอยู่ในเขตอื่นหากไม่พอใจการทำงานในเขตที่ตนเองอาศัยอยู่

อีกส่วนเป็นแนวความคิดเกี่ยวกับทางเลือกสาธารณะ (Public-choice approach) ได้เสนอว่ารสนิยมของคนอันหลากหลายนั้นจะต้องได้รับการตอบสนองด้วยสินค้าและบริการอันหลากหลายเช่นกัน และประชาชนก็ควรมีสิทธิได้รับรู้ด้วยว่ามีสินค้าและบริการอะไรบ้างที่มีอยู่ในท้องถิ่น ข้อแตกต่างระหว่างสินค้าและบริการของเอกชนกับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ก็คือ สินค้าเอกชน ขึ้นอยู่กับว่าใครต้องการซื้อและมีเงินพอหรือไม่ ส่วนสินค้าสาธารณะนั้น ให้บริการแก่สมาชิกทุกคนในประเทศ ประเด็นสำคัญอยู่ที่ว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นจะให้หลักประกันว่าจะมีการจัดสินค้าและบริการแก่ท้องถิ่นในกรณีที่การทำงานแบบอาสาสมัครขาดประสิทธิภาพและโดยอาศัยระบบการเลือกตั้งและมาตรการทางการเมืองอย่างอื่น รสนิยมของประชาชนก็จะได้รับการเผยแพร่ให้ฝ่ายต่างๆ ได้ทราบ

หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงานเพื่อให้บรรลุกับจุดมุ่งหมายดังกล่าวตามความต้องการของคนในชุมชน พร้อมกับการตรวจสอบโดยคนในชุมชนนั้นๆ รวมทั้งยังเป็นการแก้ปัญหาอันเกิดจากระบบการปกครองแบบเดิม

---

[5] อ้างโดย ธเนศวร์ เจริญเมือง (2540)

2) การลดบทบาทโดยรวมของอำนาจทุกระดับรัฐ

ภายใต้แนวความคิดของการกระจายอำนาจทางด้านรัฐศาสตร์[6] แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ การมอบอำนาจ (delegation) และการให้อำนาจ (devolution) ในการปกครองที่รัฐบาลกลางให้กับหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระและเอกเทศในการดำเนินการปฏิบัติงานสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นหรือชุมชน โดยส่วนกลางมีส่วนร่วมน้อยที่สุด จะเห็นว่าแนวความคิดเรื่องการกระจายอำนาจได้ให้ความสำคัญในด้านการถ่ายโอนหน้าที่ของหน่วยงานกลางไปยังท้องถิ่นบนเหตุผลที่สนับสนุนการกระจายอำนาจหน้าที่ ดังนี้[7]

- เหตุผลทางกายภาพหรือลักษณะภูมิศาสตร์ ยิ่งประเทศมีขนาดกว้างใหญ่และภูมิประเทศเป็นอุปสรรคขัดขวางการเดินทาง หรือมีการพัฒนาด้านการสื่อสารต่ำ รัฐบาลย่อมไม่สามารถจัดบริการโครงสร้างพื้นฐานในการคมนาคมจากส่วนกลางให้แก่ชุมชนท้องถิ่นโดยตรงได้อย่างเต็มที่ จึงจำเป็นต้องกระจายอำนาจการปกครองให้ท้องถิ่นดำเนินการในบางส่วน

- เหตุผลทางด้านการบริหาร การที่รัฐบาลจะรวมอำนาจสู่ส่วนกลางและดำเนินกิจกรรมเองทุกประเภท ย่อมทำให้เกิดความไม่มีเสถียรภาพ เช่น หากรัฐบาลกลางต้องรับผิดชอบในการตัดสินใจปัญหาทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่นเป็นจำนวนมากย่อมมีผลเสียตามมา เนื่องจากไม่มีเวลาในการพิจารณาแก้ไขปัญหาอย่างรอบคอบได้ ซึ่งท้ายสุดจะส่งผลเสียต่อความรู้สึกของประชาชนที่มีต่อรัฐบาล

- เหตุผลทางด้านประสิทธิภาพและความได้เปรียบในการปฏิบัติงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างและความต้องการของประชาชนที่แตกต่างกัน รัฐบาลท้องถิ่นจึงสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้รวดเร็ว เพราะมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่ารัฐบาลกลาง การรอรับบริการจากรัฐบาลแต่ประการเดียวอาจไม่ตอบสนองความต้องการที่แท้จริงและเกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน อีกทั้งไม่สามารถเข้าใจปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นที่ต่างกันได้[8]

---

[6] การกระจายอำนาจในทางรัฐประศาสนศาสตร์ หมายถึง การมอบอำนาจที่เกี่ยวกับการตัดสินใจและการปฏิบัติให้แก่หน่วยงานรองลงไป หรือเจ้าหน้าที่ระดับต่ำลงไปที่อยู่ในสายการบังคับบัญชา กล่าวคือ หน่วยงานหรือผู้ที่ได้รับการมอบอำนาจมีอำนาจตัดสินใจและปฏิบัติการใดๆ ที่ได้รับมอบหมายอย่างอิสระเป็นเอกเทศ แต่ผู้มอบอำนาจหน้าที่มีข้อผูกพันต้องรับผิดชอบการดำเนินงานนั้นด้วย ดังนั้นความรับผิดชอบสุดท้ายยังคงอยู่ที่ผู้มอบหรือผู้ที่กระจายอำนาจหน้าที่นั้น

[7] จริวรรณ เดชานิพนธ์ (2536)

[8] คีสิน กุสสลานุภาพ, รูปแบบองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่ประชาชนชาวจังหวัดสงขลาพึงประสงค์ : ศึกษาความต้องการของประชาชนในการปกครองตนเองโดยการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด, 2542.

อำนาจการตัดสินใจอยู่กับส่วนกลางเป็นการสร้างข้อจำกัดในการแก้ไขเพราะต้องส่งเรื่องกลับไปยังฝ่ายบริหารนโยบายที่ทำงานภายใต้ระเบียบราชการ การกระจายอำนาจจึงมีจุดมุ่งหมายส่วนหนึ่งในการลดอำนาจในแต่ละระดับรัฐบาล ทั้งทางด้านการดำเนินนโยบายและการปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดความคล่องตัวทางด้านการแก้ไขปัญหาและการปรับเปลี่ยนนโยบายต่างๆ ให้เหมาะสม

การกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นในลักษณะจำลองแบบการปกครองระดับชาติลงสู่ท้องถิ่น[9] โดยให้อำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานบางประการโดยท้องถิ่นเอง หรือเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นจัดสรรบริการสาธารณะ การลดการทำงานและความซับซ้อนในการจัดการและการสื่อสารระหว่างรัฐบาลระดับต่างๆ ในส่วนนี้จะนำไปสู่การเพิ่มการผลิตสินค้าสาธารณะ (Public goods) รวมทั้งการเพิ่มคุณภาพในการให้บริการเนื่องจากเวลาในการทำงานหรือปฏิบัติงานลดลง การแบ่งงานให้กับท้องถิ่นเท่ากับเป็นการแบ่งเบาภาระและเปิดโอกาสให้รัฐบาลกลางสามารถจัดการปัญหาและภารกิจอันเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนรวมของประเทศมากขึ้น

- ความได้เปรียบเชิงข้อมูลของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีมากกว่ารัฐบาลกลาง จึงแก้ไขปัญหาได้ดีกว่า เพราะโดยปกติรัฐบาลกลางมักทำหน้าที่ในด้านการวางแผนจากส่วนกลางเท่านั้น

- เหตุผลทางด้านรายได้ การกระจายอำนาจเป็นการลดภาระบางประการจากส่วนกลาง กล่าวคือ การบริหารประเทศจะต้องอาศัยงบประมาณแผ่นดินเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัด งบประมาณที่ลงสู่ท้องถิ่นจะเป็นส่วนแรกที่ถูกตัดทอน ภารกิจที่จะต้องจัดบริการให้ชุมชนต่างๆ ย่อมลดน้อยลงและไม่เพียงพอกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ดังนั้นหากมีการจัดให้มีการกระจายอำนาจ หน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถมีรายได้เป็นของตนเองผ่านฐานภาษีในท้องถิ่น จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง นอกจากนี้การให้ท้องถิ่นจัดบริการสาธารณะและเก็บค่าบริการได้เองเท่ากับเป็นการขยายฐานะทางการคลังให้กับท้องถิ่น

ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจหน้าที่ไปให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังนี้[10]

1. เป็นการกระจายหน้าที่และอำนาจการตัดสินใจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินการด้วยตนเอง โดยมีการแทรกแซงจากส่วนกลางน้อยที่สุด

2. เป็นการกระจายทรัพยากรการบริหารที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติหน้าที่และการตัดสินใจให้ท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินการด้วยตนเอง

---

[9] ประกอบด้วย ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้ง

[10] ปธาน สุวรรณมงคล (2542)

3. เป็นการกระจายอำนาจที่มีการสร้างเสริมขีดความสามารถของท้องถิ่นให้สามารถรองรับหน้าที่และอำนาจการตัดสินใจที่ส่วนกลางกระจายไปให้ท้องถิ่น

การถ่ายโอนหน้าที่และอำนาจการตัดสินใจดำเนินการจากส่วนกลางไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ดังนี้

- เป็นหน้าที่ที่ไม่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง การป้องกันประเทศ การดำเนินนโยบายต่างประเทศและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รวมถึงนโยบายการเงินการคลังของประเทศ
- เป็นหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นหน้าที่ของท้องถิ่น
- เป็นหน้าที่ที่เป็นประโยชน์โดยตรงต่อท้องถิ่น
- เป็นหน้าที่ที่ท้องถิ่นสามารถดำเนินการเองได้โดยมีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับและไม่มีความยุ่งยากทางด้านเทคนิคหรือซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น หรือเป็นหน้าที่ที่ท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้หากได้รับการสนับสนุนทางด้านวิชาการและเทคนิคจากหน่วยงานรัฐ
- เป็นหน้าที่ที่เมื่อถ่ายโอนไปให้ท้องถิ่นแล้วก่อให้เกิดการประหยัดหรือมีความคุ้มค่าเมื่อให้ท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ

จากกฎเกณฑ์ทั้ง 5 ประการข้างต้น หน้าที่หลักของการปกครองท้องถิ่นที่รัฐบาลกลางจะมอบหมายให้ท้องถิ่นรับไปดำเนินการ สามารถจำแนกเป็น 8 ด้าน[11] ได้แก่

1. หน้าที่ด้านการบริหารงาน ได้แก่ การบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การบริหารงานการเงินและงบประมาณ
2. หน้าที่ด้านการรักษาความสงบและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในชุมชน ได้แก่ การป้องกันและบรรเทาสาธารณะภัย การดับเพลิง การป้องกันอาชญากรรม การคุ้มครองผู้บริโภค และการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชน
3. หน้าที่ด้านการส่งเสริมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ส่งเสริม คุ้มครอง อนุรักษ์ และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ การบำบัดน้ำเสีย การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การอนามัยชุมชน การจัดตั้งสถานพยาบาล สถานพักฟื้น สถานสงเคราะห์ และการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว

[11] พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2542

4. หน้าที่ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ การสร้างและบำรุงรักษาถนน สะพาน อ่างเก็บน้ำ ฝาย ระบบประปา การวางแผนการใช้ที่ดิน ผังเมือง และสิ่งอำนวยความสะดวกในการคมนาคมขนส่ง
5. หน้าที่ด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ได้แก่ การจัดการศึกษา การพัฒนาเด็ก สตรี และเยาวชน การส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น และการพัฒนาฝีมือ
6. หน้าที่ด้านนันทนาการและศิลปวัฒนธรรม ได้แก่ การสร้างสวนสาธารณะ พิพิธภัณฑ์ หอศิลปะ สนามกีฬาประจำท้องถิ่น การส่งเสริมขนบธรรมเนียมประเพณีวัฒนธรรม
7. หน้าที่ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน ได้แก่ การส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ การพัฒนาการท่องเที่ยว
8. หน้าที่ด้านการพัฒนาประชาธิปไตย ได้แก่ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน การส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในชุมชน และการคุ้มครองผู้บริโภค

หน้าที่ของการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้นมีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ[12] โดยที่อาจมีการกำหนดว่า หน้าที่ใดเป็นหน้าที่ที่ท้องถิ่นต้องดำเนินการและหน้าที่ใดที่ท้องถิ่นอาจดำเนินการได้ภายใต้กฎหมายที่กำหนดของแต่ละประเทศ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะทำหน้าที่เฉพาะที่กำหนดไว้เท่านั้น ไม่สามารถดำเนินการนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายได้ กับอีกกรณีที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากเป็นหน้าที่ที่กำหนดให้เป็นของรัฐบาลกลางเป็นการเฉพาะ นอกนั้นท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้หากเห็นว่าจำเป็นสำหรับท้องถิ่นนั้นๆ ทั้ง 2 หลักดังกล่าวใช้กันแพร่หลายในกลุ่มประเทศยุโรปและอังกฤษ โดยมีการปรับเปลี่ยนจากหลักเกณฑ์แรกมาใช้หลักเกณฑ์ที่ 2 มากขึ้น

[12] หลักเกณฑ์แรก Principle of ultra vires ที่นำมาใช้ในการกำหนดหน้าที่ของรัฐบาลกลางกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ยังให้อำนาจในการทำงานของท้องถิ่นอย่างจำกัด เมื่อมีการพัฒนาทั้งระบบการปกครองและระบบเศรษฐกิจทำให้กลุ่มประเทศยุโรปปรับการแบ่งหน้าที่ให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีความยืดหยุ่นมากขึ้น และท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจเอง (Principle of general competence)

ตารางที่ 1.1 หน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศ

หน้าที่	นอรเวย์	เดนมาร์ก	สวีเดน	อังกฤษ	ฝรั่งเศส	สเปน
การเคหะ	P	M	P	M	N/A	M
การศึกษา	M	M	M	N/A	M	P
สาธารณสุข	M	M	M	M	M	M
สวัสดิการสังคม	M	M	M	P	P	M
ตำรวจ	N/A	M	N/A	M	M	M
วัฒนธรรม	P	P	P	P	M	M

ที่มา : Edward C. Page. Localism and Centralism in Europe, (1991).

หมายเหตุ : M แสดงถึง หน้าที่ที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องดำเนินการ

P แสดงถึง หน้าที่ที่อาจดำเนินการหรือได้รับอนุญาตให้ดำเนินการได้

N/A แสดงถึง หน้าที่ที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจในการดำเนินงานเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

จากหน้าที่ที่ควรถ่ายโอนไปให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งเหตุผลของการสร้างประสิทธิภาพในการทำงานของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นดังที่กล่าวมาในประสบการณ์ของนานาประเทศ การลดบทบาทโดยรวมของอำนาจรัฐทุกระดับจึงเป็นเป้าหมายที่สอดคล้องกับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นที่ต้องการ

3) การเพิ่มความสามารถในการสร้างผู้บริหารและการใช้ผู้บริหารอย่างมีประสิทธิภาพ

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในทัศนะคติของ John Stuart Mill นักปรัชญารัฐศาสตร์ชาวอังกฤษ ได้กล่าวถึงหลักการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ดังนี้ [13]

ในระบอบประชาธิปไตยมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น เพราะสามารถช่วยให้คนในท้องถิ่นต่างๆ ได้เสนอปัญหาและหาทางแก้ไข ซึ่งงานในด้านการเพิ่มความสามารถในการสร้างผู้บริหารและการใช้ผู้บริหารอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลกลางไม่สามารถเข้าไปจัดการได้อย่างเต็มที่เนื่องจากความห่างระหว่างรัฐบาลกับท้องถิ่นและข้อจำกัดอันเกิดจากระบบตรวจสอบของรัฐบาลเอง นอกจากนี้การปกครองท้องถิ่นยังเป็นการให้การศึกษาทางการเมืองและเป็นแหล่งสร้างความสามัคคีในท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นปัจจัยเบื้องต้นของประชาธิปไตยและเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับประชาธิปไตยระดับชาติ เนื่องจากเป็นระบบที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความเห็นและมีส่วนร่วมในการจัดการชุมชนของตนเอง

[13] ธเนศวร์ เจริญเมือง (2540)

นอกจากนี้ยังมีการศึกษาในประเทศที่มีพัฒนาการทางด้านการปกครองระบอบประชาธิปไตยพบว่า การปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นก่อนการปกครองในระดับชาติ เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นลูกหลานของชุมชนโบราณ และยังสะท้อนประวัติศาสตร์ธรรมชาติของมนุษย์ยิ่งกว่าส่วนใดๆ ของอารยธรรมสมัยใหม่

การมอบอำนาจให้กับท้องถิ่นในการปกครองตนเองโดยเริ่มตั้งแต่การคัดเลือกบุคคลที่จะเข้ามาดูแลท้องถิ่น เป็นการสร้างวัฒนธรรมแบบใหม่ให้กับผู้บริหารท้องถิ่น อันเนื่องมาจากมีการสร้างสำนึกในความรับผิดชอบของผู้นำต่อประชาชน (Accountability) ที่ผ่านมา Accountability เป็นคำที่ไม่ค่อยปรากฏในสังคมไทย แต่เป็นคำที่รู้จักกันอย่างกว้างขวางในสังคมประชาธิปไตย เพราะว่าคำนี้หมายถึงพันธะสัญญาหรือความรับผิดชอบในทางการเมืองที่ผู้มาจากการเลือกตั้งมีต่อผู้เลือกตั้ง เนื่องจากประชาชนเป็นผู้เลือกตัวแทนของตน ตัวแทนเหล่านั้นจึงต้องมีความรับผิดชอบในแง่ที่ว่า ตนจะต้องทำเช่นไรในฐานะตัวแทนของประชาชน มีผลงานเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือส่วนตัว ต้องอธิบายให้ประชาชนทราบถึงเหตุผลของการกระทำดังกล่าว เช่น ทำไมจึงไม่มีส.ส. คนไหนเสนอร่าง พ.ร.บ. การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ทำไมสภาผู้แทนฯ ไม่พิจารณาดำเนินการให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในทุกๆ เทศบาล ทำไมนายอำเภอยังคงเป็นประธานกรรมการในหลายตำแหน่งของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ทำไมกระทรวงมหาดไทยยอมให้มีการเลือกตั้งระดับองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ไม่ปรับปรุงการเลือกตั้งในระดับเทศบาล และจังหวัด ทำไมผู้แทนของประชาชนจึงไปยกมือสนับสนุนบางนโยบายของรัฐบาล ทำไมรัฐบาลจึงจัดสรรงบประมาณแบบนั้น เมื่อไรรัฐบาลจะเริ่มดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนอย่างแท้จริงและใช้มาตรการควบคุมปริมาณรถยนต์ส่วนตัวและรถจักรยานยนต์ ประชาชนอยากรู้ในสิ่งดังกล่าวและต้องการมีเสียงในการกำหนดทิศทางของประเด็นเหล่านี้ผ่านตัวแทนของพวกเขา

John Stuart Mill[14] ถือว่าเป็นสิทธิของเอกชนและกลุ่มท้องถิ่นที่จะตรวจสอบและควบคุมการปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อป้องกันการใช้อำนาจที่ไร้ขอบเขต เช่นเดียวกับนักปรัชญารัฐศาสตร์ท่านอื่นๆ ที่มองว่า รัฐบาลกลางไม่ควรใช้อำนาจในระดับท้องถิ่นเกินขอบเขตหรือล่วงอำนาจของท้องถิ่น อีกทั้งรัฐบาลที่ดีต้องมีความรับผิดชอบต่อผู้เลือกตั้งทั้งในการปฏิบัติงานและจริยธรรมของผู้บริหาร นอกจากนี้ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจะต้องอยู่ใกล้ชิดกับแหล่งกำเนิดอำนาจของตนหรือประชาชนในท้องที่ และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความต้องการอย่างชัดเจนผ่านการดูแลท้องถิ่นอย่างจริงจัง

นอกจากการกระจายอำนาจจะสร้างจริยธรรมใหม่ในกลุ่มตัวแทนของประชาชนแล้ว การเมืองท้องถิ่นยังเป็นเวทีสร้างนักการเมืองระดับชาติ ในแง่นี้นับว่าการเมืองการปกครองท้องถิ่น

---

[14] ธเนศวร์ เจริญเมือง, อ้างแล้ว

ประสบความสำเร็จในการทำให้คุณภาพของนักการเมืองระดับชาติสูงขึ้นด้วยเหตุที่ได้รับการอบรมการเรียนรู้ทางการเมืองในท้องถิ่นมากขึ้น จากการที่ผู้แทนทางการเมืองเหล่านี้ได้รับความนิยมศรัทธาจากประชาชนจึงทำให้ได้รับการเลือกตั้งในระดับที่สูงขึ้น การเปลี่ยนตำแหน่งการได้รับความไว้วางใจจากการเป็นสมาชิกสภาเทศบาลมาเป็นสมาชิกสภาจังหวัดและก้าวไปเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในท้ายที่สุดนั้น จากที่กล่าวมาเป็นการสร้างผู้นำให้เหมาะสมกับระบบการปกครองในแนวดิ่งเพื่อการปกครองในระดับต่างๆ

ในอีกกรณี การกระจายอำนาจยังเป็นการพัฒนาผู้นำท้องถิ่นในแนวนอนด้วย กล่าวคือสามารถพัฒนาศักยภาพของผู้นำท้องถิ่นในระดับหนึ่งๆ ให้สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพกล่าวคือ การกระจายอำนาจเป็นการมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นทำการปรับปรุงบทบาทของบุคลากรของหน่วยการปกครองท้องถิ่นให้สอดคล้องกับสภาวะแวดล้อมในพื้นที่นั้นๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อมดังนี้

- ประชาชนในท้องถิ่นกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาบุคลากรในหน่วยปกครองให้มีความสามารถใช้เทคโนโลยีใหม่ในการปฏิบัติงานผ่านกระบวนการจัดสรรงบประมาณของท้องถิ่นของตนเอง เพราะประชาชนสามารถตรวจสอบได้ ทำให้ผู้บริหารจำต้องปรับตัวเพื่อหาแนวทางการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด การนำเทคโนโลยีใหม่มาช่วยในการทำงานจึงเกิดขึ้นมากกว่าระบบรวมศูนย์

- ผู้นำท้องถิ่นจำต้องพัฒนาองค์ความรู้ทั้งทางด้านการปกครองและกฎหมายให้สามารถสร้างหรือพัฒนากฎหมายของท้องถิ่นอันเป็นรากฐานของกฎหมายในระดับที่สูงขึ้น การฝึกทำความเข้าใจในระดับท้องถิ่นจะทำให้บุคลากรเข้าใจกลไกและการทำงานร่วมกับสถาบันต่างๆ ได้ดี และมีความพร้อมที่จะเผยแพร่ข่าวสารและข้อมูลดังกล่าวต่อไปยังประชาชนอีกทอดหนึ่ง

- การถ่ายโอนอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดแผนพัฒนาทั้งทางตรงผ่านการรับรู้ กำกับดูแลการทำงานของหน่วยปกครอง และทางอ้อมผ่านกระบวนการคัดสรรผู้บริหาร ทำให้ได้ผู้นำที่มีคุณสมบัติสอดคล้องกับความต้องการของชุมชนทั้งทางด้านการแก้ไขปัญหาและจริยธรรมในการทำงาน

4) เพื่อสร้างระบบการบริหารแบบการบริหารการปกครองที่ดี

การบริหารการปกครองที่ดีอันเกิดจากการตอบสนองที่รวดเร็วมากขึ้นของผู้นำท้องถิ่นที่มีอำนาจในการตัดสินและใช้นโยบายนั้น C. Wilson [15] แสดงความคิดเห็นในประเด็นที่ว่า ความรู้

[15] อ้างใน ธเนศวร์ เจริญเมือง , อ้างแล้ว

ความเข้าใจในประเด็นปัญหาของท้องถิ่นและการให้บริการแก่ท้องถิ่นเป็นเรื่องสำคัญ และยิ่งแต่ละท้องถิ่นมีลักษณะปัญหาและปัจจัยแตกต่างกัน การเรียนรู้ก็ยิ่งมีความสำคัญมากขึ้น

ส่วน John Stuart Mill เชื่อว่าข้อได้เปรียบของท้องถิ่นก็คือ มีผลได้ผลเสียโดยตรงในผลของงานแต่ละอย่าง ส่วนรัฐบาลกลางทำหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารงานที่แบ่งตามชนิด เช่น งานด้านสาธารณสุข กลาโหม การศึกษา พลังงาน โดยให้แต่ละกระทรวงเป็นผู้ดูแล แต่ปัญหาในแต่ละท้องถิ่นนั้น องค์กรท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ชิดสามารถรับรู้ได้ดี และในการจัดการกับปัญหาไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามการบริหารงานของรัฐบาลกลาง ผู้นำหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งจะมีการตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า ไม่เพียงแต่เป็นเพราะว่าผู้นำท้องถิ่นต้องคำนึงถึงความพอใจของประชาชนเพื่อผลของการได้รับเลือกตั้งในครั้งต่อไปแล้ว อีกประการที่สำคัญคือ ผู้นำท้องถิ่นย่อมเป็นคนในท้องถิ่นที่มีความรู้ความเข้าใจมากกว่าผู้นำที่แต่งตั้งมาจากส่วนกลางหรือแหล่งอื่น นอกจากนี้การที่ผู้นำท้องถิ่นส่วนใหญ่เป็นผู้มีภูมิลำเนาในท้องถิ่นนั้น ทำให้ต้องคำนึงถึงการปรับปรุงท้องถิ่นทั้งเพื่อตัวเองและเพื่อลูกหลานของตนเองในอนาคตอีกด้วย

ประเด็นที่ยังเป็นปัญหาในเรื่องดังกล่าวข้างต้นมี 2 ประการ คือ โครงการจัดการบางอย่างในท้องถิ่นอาจเกี่ยวพันกับท้องถิ่นอื่นๆ หรือระดับชาติ เช่น ปัญหาขยะและการผลิตพลังงานในรูปแบบต่างๆ ซึ่งมีผู้เสนอว่าหน่วยงานท้องถิ่นหลายแห่งอาจรวมโครงการของหลายท้องถิ่นเข้าเป็นแห่งเดียว เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของงานหรือลดต้นทุนการดำเนินงาน แต่ในระบบการตัดสินใจแบบประชาธิปไตย ก็อาจทำให้ท้องถิ่นบางแห่งไม่ต้องการที่จะร่วมมือกับฝ่ายอื่น ประเด็นต่อมาคือ องค์กรท้องถิ่นมิใช่องค์กรการบริหารของรัฐอิสระ หากต้องขึ้นกับการควบคุมโดยรัฐบาลกลาง ความยากลำบากประการหนึ่งได้แก่การประนีประนอมระหว่างปัญหาและความต้องการของผู้เลือกตั้งในท้องถิ่นและการควบคุมของรัฐบาลกลาง

ส่วนประเด็นของการให้อำนาจตัดสินใจในการบริหารงานด้านการเงินการคลังของท้องถิ่นนั้นจะทำให้การทำงานของท้องถิ่นมีเอกภาพมากขึ้น เนื่องจากการปกครองแบบรวมศูนย์เงินภาษีจะต้องนำส่งเข้าสู่ส่วนกลางก่อน แล้วจึงจัดสรรกลับไปให้แก่ท้องถิ่น แต่เมื่อพิจารณารายได้เปรียบเทียบกับรายจ่ายของท้องถิ่นปรากฏว่า ความไม่สมดุลและความไม่แน่นอนของงบประมาณเป็นสิ่งขัดขวางการพัฒนาท้องถิ่น หากรัฐบาลกลางลดอำนาจของตนพร้อมกับถ่ายโอนอำนาจเกี่ยวกับการคลังลงสู่ท้องถิ่น ทั้งทางด้านการจัดเก็บภาษีอากร การจัดทำงบประมาณท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นปรับเปลี่ยนตามสภาพของตนที่แตกต่างกันทั้งทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน ค่านิยมที่แสดงออกจากการจัดอันดับความสำคัญของท้องถิ่นจากการเปิดโอกาสในกิจกรรมดังกล่าว จะนำไปสู่กระบวนการตรวจสอบขึ้นภายในท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นและการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าการรวมศูนย์อำนาจเหมือนในอดีต

5) เพื่อให้เกิดการสร้างสรรค์สังคมแบบประชาสังคม

ประชาสังคมหรือคำว่า "Civil Society" [16] เป็นแนวความคิดที่เริ่มปรากฏขึ้นในกลุ่มประเทศตะวันตกมากว่าทศวรรษ เมื่อประชาชนเริ่มมีการตั้งคำถามถึงบทบาทของภาครัฐในการเป็นผู้ชี้นำสังคมมานานนับศตวรรษ ซึ่งแม้จะสร้างความเจริญให้เกิดขึ้นกับสังคมอย่างมากก็ตาม แต่ได้มาถึงจุดที่ภาครัฐไม่สามารถควบคุมการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่เกิดขึ้นภายในสังคมได้ เนื่องจากสภาพแวดล้อมมีความซับซ้อนมากขึ้น และที่สำคัญก็คือ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีการสื่อสารโทรคมนาคมที่ทำให้การติดต่อสื่อสารระหว่างคนต่างสังคมกระทำได้อย่างรวดเร็วและไร้ข้อจำกัด ข้อมูลข่าวสารที่ไหลเข้าสู่เกือบทุกส่วนของสังคมทำให้ประชาชนสามารถรับรู้ข่าวสารได้เท่าเทียมกัน

ในขณะเดียวกัน ความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับประชาชนในสังคมในการจัดการกับปัญหาเศรษฐกิจสังคมโดยเฉพาะด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีมากขึ้น การเรียกร้องจากภาคประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการกับกิจการของบ้านเมืองมีมากขึ้น ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นจึงนำไปสู่การรวมตัวและผนึกกำลังความคิดและการกระทำของประชาชนในชุมชนเมืองและชุมชนชนบทเพื่อสร้างความเข้มแข็งในการแสดงออกถึงปัญหาและความต้องการของตนและร่วมแก้ไขปัญหาด้วยวิถีทางของตนเอง รวมทั้งมีการสร้างเครือข่ายกับกลุ่มอื่นๆ ดังปรากฏให้เห็นว่าประเทศพัฒนาแล้วจะมีกลุ่มต่างๆ เกิดขึ้นมากมายทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับภาค ระดับประเทศ ไปจนถึงระดับระหว่างประเทศ

มักมีการใช้คำว่าประชาสังคมและประชาคมคู่กัน โดยคำว่า "ประชาสังคม" มักจะใช้ในความหมายที่กว้าง โดยอธิบายถึงบทบาทและความแข็งแกร่งของประชาชนที่มารวมตัวกันอย่างอิสระโดยมีวิถีทางการดำเนินการที่แตกต่างจากองค์กรของรัฐ ในขณะที่เมื่อถึงขั้นปฏิบัติในการ

---

[16] ศาสตราจารย์ ดร. ชัยอนันต์ สมุทวณิช ให้คำจำกัดความของคำว่า "ประชาสังคม" หมายถึง ส่วนของสังคมทุกส่วนที่ไม่ใช่ภาครัฐ เป็นประชาชนที่มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มก้อน เป็นองค์กรที่จัดตั้งโดยไม่ใช้อำนาจรัฐเข้ามาเกี่ยวข้อง ในขณะที่ประชาชนทั่วไปมีบทบาทสำคัญในการจัดการเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับชีวิตของประชาชนเอง โดยอาศัยกลไก องค์กร กระบวนการ และกิจกรรมที่หลากหลายของประชาชนที่สร้างขึ้น นอกจากนี้นายแพทย์ประเวศ วะสี ได้นิยามคำว่า "ประชาสังคม" โดยเน้นความสำคัญของชุมชนว่า การที่ประชาชนจำนวนหนึ่งมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีอุดมคติหรือมีความเชื่อร่วมกันในบางเรื่อง มีการติดต่อสื่อสารกันหรือมีการรวมกลุ่ม มีความเอื้ออาทรต่อกัน มีความรัก มีมิตรภาพ มีการเรียนรู้ร่วมกันในการรวมตัวหรือในการปฏิบัติการบางสิ่งบางอย่าง ดังนั้นจึงพอสรุปได้ว่า ประชาสังคม เป็นแนวความคิดและวิธีการในการสร้างความเข้มแข็งของประชาชนที่มีความเป็นรูปธรรม ในที่นี้ ประชาสังคมคือ การรวมตัวกันอย่างอิสระของประชาชนเพื่อร่วมกันดำเนินการให้ไปสู่เป้าหมายอันเป็นผลประโยชน์ร่วมกัน โดยมีวิถีปฏิบัติที่เป็นของตนเอง และในการดำเนินการอาจมีการร่วมกับภาครัฐ และภาคเอกชนในรูปหุ้นส่วนที่มีความเท่าเทียมกันได้

แปลงแนวคิดประชาสังคมสู่การปฏิบัติแล้วการใช้คำว่า “ประชาคม” จะสามารถสื่อให้เห็นความผูกพันและความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับชุมชนได้ดีกว่า

ประชาสังคมเกิดขึ้นจากหลายสาเหตุ โดยมีปัจจัยที่แตกต่างกันตามแต่สภาพของแต่ละชุมชน เช่น สภาวะผู้นำ สภาพทางวัฒนธรรม สภาพทางเศรษฐกิจ แต่สิ่งสำคัญคือ การก่อกำเนิดของประชาสังคมที่ยั่งยืนต้องมีรากฐานมาจากความเป็นธรรมชาติ ซึ่งหมายถึง ประชาสังคมต้องเกิดจากการที่ประชาชนมารวมกันอย่างอิสระเพื่อร่วมกันปรึกษาหารือประเด็นปัญหาที่ชุมชนเผชิญอยู่หรือสิ่งที่ชุมชนต้องการให้เกิดขึ้น ซึ่งอาจเกิดจากคนในชุมชนเป็นผู้นำเสนอหรือจากผู้อยู่นอกชุมชนที่เข้ามาในฐานะผู้กระตุ้นให้เกิดการหยิบยกประเด็นดังกล่าวมาอภิปรายเพื่อแสวงหาแนวทางที่เหมาะสมในการพัฒนาหรือแก้ไขก็ได้ มิใช่เกิดจากการสั่งการจากภาครัฐหรือโดยการจัดตั้งของรัฐ เช่น ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหายาเสพติด ปัญหาการประกอบอาชีพ ปัญหาดังกล่าวจะถูกคนจำนวนหนึ่งในชุมชนหยิบยกขึ้นมาถกเพื่อหาสาเหตุและวิธีการแก้ไข ซึ่งนำไปสู่กิจกรรมเล็กๆ ที่ประชาสังคมนั้นเห็นพ้องต้องกันว่าควรดำเนินการด้วยตนเอง หรือร่วมกับกลุ่มอื่นที่มีวัตถุประสงค์หรือดำเนินกิจกรรมแบบเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน อันเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาอย่างเป็นเครือข่าย เช่น ถกปัญหาการตัดไม้ทำลายป่าต้นน้ำทำให้เกิดการขาดแคลนน้ำในหน้าแล้งและน้ำท่วมในหน้าฝนและนำไปสู่การรวมคนทั้งภายในชุมชนและการสนับสนุนจากองค์กรภายนอกจัดตั้งกลุ่มอนุรักษ์ป่าต้นน้ำขึ้น เป็นต้น

ประชาสังคมจึงเป็นการต่อเติมจากแนวคิดประชารัฐ[17] โดยได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ และมีการประกาศใช้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่บทบัญญัติหลายมาตราให้ความสำคัญกับประชาชนและชุมชน ซึ่งก็ยิ่งเพิ่มน้ำหนักความสำคัญของประชาสังคมมากขึ้น และมีการร่วมมือกันระหว่างภาครัฐกับองค์กรพัฒนาเอกชน และสถาบันการศึกษาในการกระตุ้นให้เกิดประชาสังคมในภูมิภาคต่างๆ ตัวอย่างของประชาสังคมในหลายจังหวัด เช่น มหาสารคาม ขอนแก่น ราชบุรี น่าน พิษณุโลก และในหลายระดับ เช่น ประชาสังคมระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และระดับตำบล โดยมีข้อสังเกตว่า การเกิดประชาสังคมขึ้นนั้น นอกจากจะมีกลุ่มแกนนำในพื้นที่เป็นตัวตั้งแล้วยังต้องหาจุดมุ่งหมายร่วม (Common Goal) หรือกิจกรรมร่วม (Common Activity) ที่จะเป็นสิ่งที่ดึงสมาชิกเข้ามาเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

จากการที่ประชาคมเสมือนเป็นสมบัติของท้องถิ่น จึงควรเร่งให้เกิดความสัมพันธ์อย่างเป็นรูปธรรมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นองค์กรทางการเมืองระดับท้องถิ่นที่

---

[17] ประชารัฐ ในความหมายของการพัฒนา ให้รัฐและประชาชนมีความเข้าใจที่ดี มีความรับผิดชอบและมีความเอื้ออาทรต่อกัน เพื่อเปิดกระบวนทัศน์ใหม่ของรัฐในการพัฒนาที่ให้ความสำคัญอย่างเป็นรูปธรรมต่อแนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่ผ่านมาก็มักเป็นการระดมให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากกว่าที่จะเกิดจากการตระหนักหรือความเต็มใจของประชาชน

เป็นตัวแทนประชาชนในชุมชนที่มีบทบาทในการบริหารงานท้องถิ่นตามความต้องการของประชาชนกับประชาสังคม และในฐานะที่เป็นการรวมตัวของประชาชนอย่างอิสระเพื่อร่วมแก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นในรูปแบบความสัมพันธ์เชิงหุ้นส่วน กล่าวคือ เป็นความสัมพันธ์แบบแนวราบที่มีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน มีเป้าหมายร่วมกัน และร่วมกันดำเนินงานอย่างเป็นเครือข่าย

การเป็นเครือข่าย หมายถึง องค์กรปกครองท้องถิ่นและประชาคมจะปฏิบัติงานร่วมกันอย่างเป็นเครือข่าย มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นข้อมูลกันในวงกว้างกับองค์กรต่างๆ และมีการร่วมกันดำเนินการเพื่อไปสู่เป้าหมายที่ตกลงร่วมกัน รวมทั้งกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นด้วยการมีส่วนร่วมในการกำหนดวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำขึ้นโดยการมีตัวแทนร่วมอยู่ในองค์กรที่จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นหรือมีส่วนร่วมในการประชาพิจารณ์ร่างแผนพัฒนาท้องถิ่น ประชาสังคมจะสามารถให้ข้อมูลและสะท้อนความเป็นจริงและความต้องการของชุมชนที่แท้จริงได้

6) เพื่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพ

การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นนั้นทำให้รัฐบาลกลางศึกษาลักษณะของท้องถิ่นมากขึ้น ซึ่งส่งผลให้รัฐบาลกลางสามารถนำข้อมูลของท้องถิ่นและประสานงานกับรัฐบาลในท้องถิ่นนอกเหนือจากปัจจัยเกี่ยวกับเศรษฐกิจ[18] อันได้แก่ ภาวะเศรษฐกิจของโลกและภาวะเศรษฐกิจภายในประเทศ ซึ่งมีผลกระทบต่อกระบวนการกำหนดนโยบาย เนื่องจากการกำหนดนโยบายสาธารณะจะต้องพิจารณาปัจจัยด้านเศรษฐกิจที่สำคัญ ได้แก่ รายได้ต่อหัวของประชากร (per capita income) การขยายตัวของเมือง (urbanization) ระดับการศึกษาปานกลาง (median education) และอัตราการเจริญเติบโตทางอุตสาหกรรม (industrialization) ส่วนอีกระดับหนึ่ง คือ ระดับทรัพยากรทางเศรษฐกิจทั้งหมด และการกระจายทรัพยากรไปยังกลุ่มต่างๆ ของสังคม

ในส่วนนี้สามารถแก้ปัญหาการขาดความร่วมมือที่มักเกิดขึ้นระหว่างการดำเนินนโยบายในระดับภูมิภาค ในบางประเทศการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นสามารถเป็นเครื่องมือที่ช่วยเสริมการดำเนินนโยบายทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยการกระจายอำนาจเป็นการเพิ่มข้อมูลเกี่ยวกับท้องถิ่นมากขึ้น ซึ่งโดยปกติรัฐบาลท้องถิ่นจะเป็นช่องทางการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพระหว่างรัฐบาลกลางกับชุมชนในแต่ละท้องถิ่น การจัดสรรสินค้าและบริการสาธารณะในท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกันไปตามแต่ละพื้นที่นั้น หากดำเนินการผ่านรัฐบาลท้องถิ่นที่มีความรู้ความเข้าใจในลักษณะพื้นฐานและเอกลักษณ์ของท้องถิ่นย่อมก่อให้เกิดการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพมากกว่าการที่รัฐบาลกลางดำเนินการภายใต้แนวทางเดียวกันทุกท้องถิ่นโดยละเลยรายละเอียดทางด้านความ

[18] ไชยา ยิ้มวิไล (2536)

แตกต่างกันไปตามเขตพื้นที่ แต่การที่จะสามารถบรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้รัฐบาลกลางจะต้องมีข้อมูลในเรื่องความสามารถของรัฐบาลท้องถิ่นและนำข้อมูลดังกล่าวมาใช้ในการวางแผนและตัดสินใจวางนโยบายเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ

เป็นที่น่าสังเกตว่า การบริหารหน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยในยุคที่ผ่านมามักถือว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยราชการประเภทหนึ่ง ผู้บริหารท้องถิ่นมักบริหารท้องถิ่นแบบราชการ มีทัศนคติและท่าทีแบบข้าราชการทั่วไป คือ ทำงานตามรูปแบบที่เคยทำกันมาและทำตามกฎหมายเท่านั้น นอกจากนี้ผู้คนในท้องถิ่นต่างๆ มักจะมองหน่วยการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นสิ่งแปลกปลอมที่ถือกำเนิดมาจากภายนอก ดำรงอยู่อย่างหน่วยงานภายนอก เป็นระบบราชการที่แปลกแยกจากชุมชน ไม่ร่วมกับองค์กรในชุมชน บริหารโดยผู้คนที่มาจากภายนอก และสนองตอบความต้องการที่สั่งการมาจากภายนอก ไม่รับผิดชอบต่อประชาชนในท้องถิ่น พฤติกรรมที่ดูแปลกแยกของหน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวนี้ ส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากความเข้าใจผิดเกี่ยวกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น

พัฒนาการของการบริหารงานของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรปรับเปลี่ยนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพ โดยหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีพื้นฐานการทำงานดังนี้[19]

- ลดความเป็นทางการลงให้เหลือน้อยที่สุด (Debureaucratization) ระบบการจัดการท้องถิ่นควรมีความเป็นระบบราชการหรือระบบที่เป็นทางการน้อยที่สุด มีระเบียบ วิธีการ ขั้นตอนน้อยที่สุด มีการให้บริการที่ตรงไปตรงมา ไม่มีขั้นตอนมากมาย และมีระบบการให้บริการที่มีความพร้อมด้านฐานข้อมูลของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนหรือผู้คนทั่วไปสามารถเข้าถึง เข้าร่วม และเข้าใจวิธีการทำงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้โดยง่าย

- การให้ภาคเอกชนหรือองค์กรภายนอกเข้าร่วมดำเนินกิจกรรมมากขึ้น (more privatization) การดำเนินกิจกรรมของหน่วยการปกครองท้องถิ่นหลายประเภทอาจไม่จำเป็นต้องให้หน่วยราชการท้องถิ่นดำเนินการเอง ในทางตรงกันข้ามท้องถิ่นควรใช้วิธีการส่งเสริมชี้นำให้หน่วยงานในภาคเอกชน หน่วยธุรกิจ องค์กรอิสระไม่แสวงหากำไร หรือมูลนิธิการกุศลต่างๆ ดำเนินการแทน จะดำเนินการในรูปของการแสวงหากำไรหรือเพื่อการสาธารณะประโยชน์ไม่แสวงหากำไร โดยอิสระหรือรับจ้าง (Contracting out) รับสัมปทาน (Franchise) จากหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ได้ ซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดส่วนต่อไป

---

[19] ปธาน สุวรรณมงคล, อ้างแล้ว

- การใช้กลไกตลาดในการจัดบริการสาธารณะมากขึ้น (more market oriented) หน่วยการปกครองท้องถิ่นไม่ควรแยกตัวออกจากระบบตลาด หากควรเข้าไปอยู่ในระบบตลาดเช่นเดียวกับหน่วยธุรกิจและหน่วยอื่นๆ ของสังคม ควรใช้กลไกตลาดเป็นเครื่องมือในการจัดบริการสาธารณะ โดยการออกกฎหมายท้องถิ่นเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคในชุมชน พัฒนาคุณภาพของสินค้าและบริการ ให้ผู้ผลิต/ผู้ขายแสดงข้อมูลข่าวสารแก่ผู้บริโภค กระตุ้น/ส่งเสริมให้เกิดอุปสงค์บางประเภท เช่น การรณรงค์ใช้น้ำมันไร้สารตะกั่ว กระตุ้น/ส่งเสริมให้เกิดการผลิตสินค้าหรือบริการบางประเภท เช่น กิจกรรมส่งเสริมการลงทุนในด้านการจัดการศึกษาระดับวิชาชีพ ซึ่งโดยปกติผู้ประกอบการส่วนใหญ่ไม่สนใจที่จะลงทุน หรือทำหน้าที่เป็นคนกลาง (broker) ระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายเพื่อให้เกิดกิจกรรมทางธุรกิจ ในกรณีที่ผู้ซื้อกับผู้ขายมีโอกาสพบกันได้ยาก เช่น เป็นสื่อกลางระหว่างหน่วยธุรกิจที่ต้องการฝึกอบรมพัฒนาคนงานกับหน่วยงานที่ให้บริการด้านการฝึกอบรม การจัดให้นักลงทุนต่างถิ่นได้พบกับนักลงทุนในท้องถิ่น

นอกจากนั้นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้วิธีการตลาดในการจัดบริการสาธารณะโดยการเก็บค่าธรรมเนียมและค่าบริการจากผู้บริโภคโดยตรงแทนการจัดเก็บภาษีก็ได้ การเก็บค่าธรรมเนียมและค่าบริการดังกล่าวนี้เป็นการแปลงต้นทุนของชุมชน/สาธารณชนให้เป็นต้นทุนของบุคคล ซึ่งทำให้ท้องถิ่นสามารถบริหารอุปสงค์ของบริการสาธารณะแทนการแก้ปัญหาการขาดแคลนอุปทานบริการสาธารณะโดยการลงทุนสร้างถนน ซื้อที่ทิ้งขยะเพิ่มขึ้น เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน

- สร้างทัศนคติและท่าทีการบริหารแบบผู้ประกอบการของหน่วยธุรกิจ (Entrepreneurial local government) การบริหารหน่วยการปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่นั้น นอกจากจะไม่เป็นแบบราชการดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องถือเสมือนว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นหรือ ชุมชนเป็นหน่วยธุรกิจประเภทหนึ่งที่จะต้องมีผู้ประกอบการ (Entrepreneur) ที่มีความสามารถเข้ามาบริหารและพัฒนาชุมชนให้เจริญก้าวหน้า ผู้บริหารท้องถิ่นควรคิดค้นกลยุทธ์การพัฒนาด้านต่างๆ และผลักดันให้มีการทดลองทางเลือกใหม่ๆ อย่างไม่หยุดยั้ง เพื่อนำชุมชนของตนเองไปสู่จุดมุ่งหมาย ผู้บริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องเป็นทั้งผู้ที่มีความคิดริเริ่ม มีความกล้าที่จะเรียนรู้โดยการทดลองสิ่งใหม่ๆ กล้าลงทุนในโครงการนำร่อง มีทักษะในเรื่องนโยบายสาธารณะและการบริหารชุมชนสูง สามารถรับรู้การเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมทางการเมือง ความรู้สึก และความคิดเห็นของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว เป็นนักบริหารที่เน้นการพัฒนาระบบบริหารให้มีประสิทธิภาพอยู่เสมอ พร้อมกับพัฒนาคุณภาพการให้บริการสู่ความเป็นเลิศ ไม่ใช่เพียงแต่ดูแลหน่วยงานให้เรียบร้อยและเป็นไปตามระเบียบกฎหมายแบบหน่วยราชการทั่วไปเท่านั้น

ทางเลือกในการจัดบริการสาธารณะของหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่นิยมมี 4 วิธี คือ

1. ท้องถิ่นจัดบริการในระบบเก็บค่าบริการ

หน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถเลือกจัดบริการสาธารณะบางประเภทโดยเก็บค่าบริการจากผู้ใช้บริการโดยตรง ในการนี้ท้องถิ่นอาจกำหนดให้หน่วยงานของท้องถิ่น (หน่วยราชการหรือองค์กรประเภท " รัฐวิสาหกิจ" หรือกองทุนสาธารณะ หรือองค์กรอิสระนอกระบบราชการของท้องถิ่น) ทำหน้าที่ในการจัดบริการและจัดเก็บค่าบริการจากผู้ใช้โดยตรง รายได้จากค่าบริการดังกล่าวนี้อาจคุ้มกับต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรม หรืออาจไม่คุ้มทุนก็ได้ ผลดีของการจัดบริการแบบครบวงจรนี้ก็คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นเจ้าของกิจการสามารถกำหนดนโยบายด้านราคา คุณภาพการให้บริการ รวมทั้งการจัดสรรบริการไปยังกลุ่มประชากรเป้าหมายต่างๆ ในชุมชนได้ทั้งหมด อย่างไรก็ตาม ท้องถิ่นจะต้องแบกรับภาระความเสี่ยงในการดำเนินธุรกิจเองทั้งหมด ซึ่งเป็นจุดอ่อนที่สำคัญของทางเลือกนี้

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นทำสัญญาว่าจ้าง (Contracting out) ให้หน่วยงานในภาคเอกชนดำเนินการ

ทางเลือกของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอีกวิธีหนึ่งก็ คือ การ Contracting out ให้หน่วยงานภายนอก (หน่วยธุรกิจเอกชน หน่วยงานอิสระนอกระบบราชการ หรือรัฐวิสาหกิจระดับชาติ) เป็นผู้จัดบริการ หน่วยการปกครองท้องถิ่นในประเทศที่พัฒนาแล้วหลายประเทศนิยมการใช้วิธี Contracting out ในกิจกรรมของท้องถิ่นเพื่อให้ภาคเอกชนดำเนินการในเชิงพาณิชย์ได้อย่างกว้างขวาง

การจัดบริการแบบ Contracting out นี้ไม่ได้ดำเนินการในเชิงพาณิชย์หรือจัดเก็บค่าบริการจากผู้ใช้บริการโดยตรง แต่เป็นการให้บริการฟรี โดยหน่วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ว่าจ้าง (Contractee) เป็นผู้จ่ายเงินให้แก่หน่วยงานภายนอกที่รับจ้าง (Contractor) เพื่อจัดบริการดังกล่าว เช่น การ Contracting out ให้หน่วยงานภายนอกเพื่อดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการบำรุงรักษาถนน สะพาน ทางเท้า ระบบระบายน้ำและบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น หรือการ Contracting out ให้หน่วยงานภายนอกจัดบริการให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นการภายใน เช่น บริการเกี่ยวกับระบบข้อมูลข่าวสารเพื่อการบริหาร บริการรักษาความสะอาดสำนักงาน เป็นต้น

นอกจากนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นอาจเปิดโอกาสให้ประชาชนและองค์กรเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะโดยวิธี Contracting out ได้เช่นเดียวกัน กิจกรรมที่นิยม Contracting out ให้เอกชนไปดำเนินการมีดังนี้

1. การบริหารสำนักงาน (Internal management) เช่น บริการรับต่อโทรศัพท์ภายในระบบข้อมูลข่าวสาร การบำรุงรักษาสิ่งอำนวยความสะดวกในสำนักงาน และการรักษาความสะอาดสำนักงาน เป็นต้น
2. การจัดระบบบัญชีและข้อมูลเพื่อการบริหาร เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารภาษี การบริหารเงินเดือนค่าจ้าง และบำนาญ เป็นต้น
3. บริการรักษาความสะอาดให้ชุมชน เช่น การจัดเก็บ ขน และทำลายขยะ การบำรุงรักษาและรักษาความสะอาดสาธารณสถานต่างๆ เป็นต้น
4. บริการด้านสาธารณสุข เช่น การตรวจสุขภาพ เป็นต้น
5. บริการสังคมทั่วไป เช่น สถานบริการเลี้ยงเด็ก เป็นต้น
6. บริการที่ต้องการความชำนาญพิเศษหรือความต้องการเฉพาะด้าน เช่น บริการด้านสถาปนิก การสำรวจ การตรวจสอบ การวิจัย เป็นต้น
7. กิจกรรมอื่นๆ เช่น การประชาสัมพันธ์ อาหารกลางวันสำหรับเด็ก และการเก็บค่าธรรมเนียมต่างๆ เป็นต้น

เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมแบบ Contracting out มีประสิทธิภาพและเป็นรากฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจของชุมชนและประเทศต่อไป การทำ Contracting out ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจำเป็นต้องพิจารณาความเหมาะสมและความคุ้มค่าของทางเลือกดังกล่าวจากเงื่อนไขต่อไปนี้

1. scale and scope ควรเลือกใช้วิธีนี้เมื่อ Contractee มีขนาดใหญ่ หรือเล็กเกินไปที่จะได้ประโยชน์จากการทำกิจกรรมนั้นๆ ให้ได้ optimal economies of scale
2. Organization ควรให้หน่วยงานที่เป็น Contractee ในระดับที่เหมาะสมที่สามารถบริหาร Contract นั้นๆ ได้ดี
3. Competition (among Contractors) เป็นเงื่อนไขพื้นฐานที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพ ถ้าเป็น Monopolist Contractor ก็มักไม่ได้ประโยชน์ทางด้านประสิทธิภาพ
4. Costs of Managing Contracting out ต้นทุนในการบริหาร Contract ตั้งแต่วางแผนหา Contractor ทำสัญญา ตรวจสอบและประเมินผล ควรนำไปคิดรวมอยู่ในต้นทุนของการดำเนินการด้วย ถ้าคิดรวมแล้ว Contracting out ไม่ได้ประหยัดไปกว่าทำเอง ก็ไม่ควรใช้วิธี Contracting out

3. การให้สัมปทานแก่หน่วยงานภายนอก (Franchising)

การให้สัมปทานเป็นการให้อำนาจผูกขาดแก่หน่วยงานภายนอก ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานธุรกิจ องค์กรอิสระ หรือรัฐวิสาหกิจระดับชาติ เข้ามาดำเนินกิจกรรมของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

และให้หน่วยงานที่ได้รับสัมปทานจำหน่ายสินค้าและบริการแก่สาธารณชนตามสัญญาหรือเงื่อนไขที่ตกลงร่วมกับหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นทางเลือกหนึ่งของการดำเนินงานเชิงพาณิชย์ของท้องถิ่น กิจกรรมที่มักใช้วิธีการให้สัมปทานนั้นมักจะเป็นการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์ เช่น การตัดไม้ เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติเหล่านี้เป็นทรัพย์สินของรัฐ และรัฐโดยเฉพาะหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจผูกขาดจัดการเกี่ยวกับการนำมาใช้ประโยชน์เพื่อการพัฒนาประเทศ แต่รัฐไม่จำเป็นต้องดำเนินการเอง หากแต่เลือกใช้วิธีให้สัมปทานแก่หน่วยงานในภาคเอกชนหรือหน่วยงานภายนอกมาดำเนินกิจกรรมดังกล่าวแทนองค์การของรัฐก็ได้

โดยปกติ การให้สัมปทานมีวัตถุประสงค์หลัก 2 ประการร่วมกัน คือ

1. เพื่อให้การจัดการเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติก่อให้เกิดประโยชน์และมีประสิทธิภาพสูงสุดทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

2.เพื่อหารายได้เข้ารัฐ ดังนั้นการทำสัญญาให้สัมปทานแก่หน่วยงานภายนอกจึงต้องพิจารณาทั้งด้านรายได้ที่พึงได้รับจากหน่วยงานที่รับสัมปทานและเงื่อนไขเกี่ยวกับการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ประโยชน์ ซึ่งจะต้องไม่ส่งผลกระทบต่อสภาวะแวดล้อม ไม่เป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติให้หมดไปอย่างรวดเร็ว และไม่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างไร้ประสิทธิภาพหรือไม่เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคมส่วนรวมทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

การให้สัมปทานมีข้อแตกต่างกับ Contracting out ตรงที่วิธีการให้สัมปทานนั้นไม่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันในกิจกรรมที่รัฐให้สัมปทาน กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าหน่วยงานที่ได้รับสัมปทานมีอำนาจในการผูกขาดกิจกรรมนั้นๆ แต่เพียงผู้เดียว ในขณะที่วิธีการ Contracting out นั้น ส่งเสริมการแข่งขันในการดำเนินกิจกรรม กล่าวคือ หน่วยงานที่รับจ้างดำเนินกิจกรรม (Contractor) ไม่มีอำนาจผูกขาดในการดำเนินกิจกรรมแต่อย่างใด ดังนั้นหน่วยการปกครองท้องถิ่นหรือหน่วยงานอื่นๆ สามารถดำเนินกิจกรรมเดียวกันในเชิงการแข่งขันได้ตลอดเวลา

4. หน่วยการปกครองท้องถิ่นร่วมทุนกับหน่วยงานอื่น (joint venture)

หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถร่วมลงทุนกับหน่วยงานภายนอกเพื่อดำเนินกิจกรรมในเชิงพาณิชย์ได้เช่นเดียวกัน การใช้วิธีการร่วมทุนมักเกิดขึ้นเมื่อท้องถิ่นมีโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ที่ต้องการใช้เงินลงทุนและเทคโนโลยีชั้นสูง แต่มีเงินลงทุนจำนวนจำกัด นอกจากนี้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นอาจเลือกที่จะบริหารโครงการดังกล่าวในรูปของบริษัทมหาชน หรือบริษัทร่วมทุนกับรัฐวิสาหกิจระดับชาติที่รับผิดชอบดำเนินกิจกรรมนั้นๆ ก็ได้ เช่น โครงการพัฒนาระบบการขนส่งมวลชน โครงการพัฒนาระบบพลังงาน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการพัฒนาเขตส่งเสริมอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม ซึ่งประสบความสำเร็จในหลายประเทศ

การเลือกใช้วิธีการร่วมทุนมีข้อดี ดังนี้

1. หน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถดำเนินโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ที่ต้องใช้ทรัพยากรด้านการเงินและเทคโนโลยีได้โดยไม่ต้องกู้เงิน และไม่มีภาระหนี้สินตามมาเป็นจำนวนมาก
2. ช่วยลดภาระความเสี่ยงทางธุรกิจของหน่วยการปกครองท้องถิ่น
3. ช่วยให้โครงการลงทุนนั้นๆ มีระบบการบริหารแบบธุรกิจ มีการควบคุมตรวจสอบโดยผู้ร่วมทุนภาคเอกชน สภาท้องถิ่น และสาธารณชนผู้ใช้บริการโดยทั่วไป ในขณะเดียวกันระบบการให้บริการจะเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากกว่าการให้หน่วยราชการดำเนินการเองทั้งหมด หรือการจ้างแบบ Contracting out หรือการให้สัมปทานแก่หน่วยงานภายนอกไปดำเนินการแบบครบวงจร ซึ่งมักเกิดปัญหา Public Accountability
4. ช่วยเพิ่มศักยภาพในการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นและของรัฐบาลกลางให้สูงขึ้นจนอาจคุ้มกับเงินลงทุนในโครงการดังกล่าว

อย่างไรก็ตามวิธีดังกล่าวยังมีข้อจำกัดในแง่ที่ว่า ผู้บริหารของท้องถิ่นจะต้องมีลักษณะของผู้ประกอบการที่ดีหรือเป็นนักบริหารท้องถิ่นมืออาชีพ นอกจากนั้นโครงการพัฒนาที่จะใช้วิธีการร่วมทุนจะต้องมีศักยภาพในการให้ผลตอบแทนทางธุรกิจสูงเพียงพอที่จะจูงใจให้ผู้ประกอบการในภาคเอกชนเข้ามาร่วมโครงการด้วย

จะเห็นได้ว่าการเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถกำหนดทิศทางของท้องถิ่นได้เองจากการกระจายอำนาจเท่ากับเป็นการสร้างทางเลือกในการพัฒนาเศรษฐกิจของชุมชน

7) เพื่อส่งเสริมการสร้างกระบวนการประชาธิปไตย

การสร้างประชาธิปไตยหรือการพัฒนาการเมืองที่มั่งคงจะต้องเริ่มจากการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นก่อน จากนั้นจึงขยายไปถึงระดับประเทศ ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นจึงมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตยระดับชาติ เพราะจะทำให้เกิดการพัฒนาทางการเมืองในวงกว้าง ซึ่งในระยะยาวจะนำไปสู่ความเข้าใจระดับชาติโดยง่าย

การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนเกิดความรอบรู้ทางการเมือง (Political Maturity) นั่นคือ ประชาชนจะรู้ถึงวิธีการเลือกตั้ง การตัดสินใจ การบริหารการเมืองท้องถิ่น การต่อสู้แข่งขันกันตามวิถีทางการเมือง ในที่สุดประชาชนจะรู้สึกถึงการรักษาผลประโยชน์ของตน การมีส่วนได้เสียทางการเมืองการปกครองนั้นๆ ว่าควรเลือกใคร พรรคการเมืองใดที่คิดว่าดีที่สุด ทั้งนี้เพราะการ

ปกครองท้องถิ่นอยู่ใกล้ชิดประชาชน จึงสามารถติดต่อสื่อสารและเข้าถึงในนโยบายและติดตามพฤติกรรมทางการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่นได้ดีกว่านักการเมืองระดับชาติ

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจึงมีส่วนส่งเสริมกระบวนการพัฒนาและวางรากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นสถาบันฝึกสอนทางการเมืองการปกครองแก่ประชาชน ให้ประชาชนมีความรู้สึกว่าตนมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้เสียของการปกครอง ทำให้เกิดความรับผิดชอบในการบริหารท้องถิ่นและหวงแหนประโยชน์อันพึงมีจากท้องถิ่นที่อยู่ เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นสร้างค่านิยมแบบประชาธิปไตยที่สำคัญ 2 ประการคือ

- ความชอบธรรมของเหตุผลของแต่ละคน
- ความจำเป็นที่จะต้องคัดเลือกเหตุผลเหล่านั้นว่าอันไหนมีความเหมาะสมมากที่สุด ซึ่งปรากฏในการปกครองของประเทศอังกฤษ ที่ความเห็นเหล่านี้เป็นพื้นฐานสำคัญและนำมาซึ่งความมั่นคงของประเทศ

การส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เสนอและหาทางแก้ไขปัญหาที่อยู่นอกเหนือความสามารถของรัฐบาลกลาง จะช่วยเสริมสร้างความเข้าใจและศรัทธาในระบอบการปกครองมากขึ้น อย่างไรก็ตาม กระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยจากการกระจายอำนาจสามารถส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยผ่านขั้นตอนและกระบวนการของความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนท้องถิ่นกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยดังนี้[20]

7.1) ก่อให้เกิดความสำนึกในสิทธิและหน้าที่แห่งความเป็นประชาชนและการเรียนรู้กระบวนการทางการเมืองอย่างอัตโนมัติ เพราะการสร้างผู้นำทางการเมืองในระดับท้องถิ่นจะกระตุ้นความสนใจและการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่การเสนอนโยบายให้ประชาชนรับรู้ผ่านทางกระบวนการคิด ถกเถียง และตัดสินใจเลือก การกระตุ้นให้ประชาชนเข้าร่วมอย่างมีเหตุผลและสามารถจัดรูปแบบวิถีชีวิตได้จะสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของและความสามัคคีในชุมชนขึ้น

7.2) ก่อให้เกิดความเสมอภาคทางการเมือง (Political Equality) เมื่อการปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ การเลือกตั้ง การจัดกลุ่มทางการเมือง และการมีเสรีภาพในการแสดงความเห็นที่หลากหลาย ความเสมอภาคทางการเมืองก็มีความเป็นไปได้มากขึ้น และยังมีบทบาทสนับสนุนการพัฒนาการเมืองของประชาชนแต่ละคนอีกด้วย

นักวิชาการบางคน ได้ชี้ให้เห็นว่าในระดับท้องถิ่นมีหลักฐานการแบ่งอำนาจอย่างไม่เท่าเทียมกัน และการที่คนกลุ่มหนึ่งที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจสามารถครอบครองอำนาจทางการเมืองได้มากกว่า โดยกลุ่มที่สนับสนุนการปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตยมักพูดถึงอภิสิทธิ์และการ

---

[20] ธเนศวร์ เจริญเมือง , **100 ปีการปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540** , 2540.

ขูดรีดที่ดำรงอยู่ด้วยการเมืองท้องถิ่นน้อยครั้ง นอกจากนี้ยังชี้ให้เห็นว่าความไม่เท่าเทียมกันอาจมีจริงแต่การกระจายอำนาจจะทำให้อภิสิทธิ์และการเอาเปรียบลดน้อยลงในระยะยาว ในขณะที่การรวมศูนย์อำนาจไม่อาจก่อให้เกิดความเสมอภาคทางการเมืองได้

7.3) เป็นสถาบันที่ให้การศึกษาทางด้านการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน โดยเฉพาะในชุมชนท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตยก่อให้เกิดการศึกษาทางการเมือง (Political Education) โดยมีคำกล่าวที่ว่า [21]

"การประชุมระดับเมืองมีความหมายต่อเสถียรภาพมากเหมือนกับที่โรงเรียนมีความหมายต่อการเรียนรู้ทางวิทยาศาสตร์ เพราะว่าการประชุมในระดับเมืองนั้นทำให้ประชาชนมีโอกาสไขว่คว้าหาเสรีภาพได้ มันสอนประชาชนให้รู้จักการใช้เสรีภาพและมีความสุขในการใช้สิ่งนั้น"

บทบาทหลักของการปกครองท้องถิ่นอันหนึ่ง คือ การศึกษา เพราะการปกครองท้องถิ่นสอนสิ่งที่เป็นไปได้ที่เป็นประโยชน์ สอนวิธีการใช้และอันตรายของอำนาจ อีกทั้งจุดมุ่งหมายหลักของการปกครองท้องถิ่นอยู่ที่การสร้างความเข้าใจทางการเมืองที่ดี ประชาชนสามารถเรียนรู้พฤติกรรมของนักการเมืองมากขึ้น เรียนรู้ที่จะไม่เลือกผู้สมัครที่ขาดความสามารถหรือผู้แทนที่คอรัปชั่น สามารถเรียนรู้การอภิปรายประเด็นต่างๆ ได้ และเข้าใจงบประมาณรายรับรายจ่ายได้มากขึ้น

การที่การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะเป็นการสมัครรับเลือกตั้งเข้ามาเป็นฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติของฝ่ายปกครองท้องถิ่นหรือการมีส่วนร่วมในด้านอื่นๆ ที่จะกล่าวถึงในส่วนต่อไป จะมีส่วนช่วยส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองได้เป็นอย่างดี

7.4) ก่อให้เกิดเสถียรภาพทางการเมือง (Political Stability) กลุ่มคนที่เห็นว่าการปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตยมีบทบาทสำคัญก็เนื่องมาจากมีเหตุผลสนับสนุนในแง่ที่ว่า การปกครองท้องถิ่นช่วยให้สังคมพัฒนาได้ดีขึ้น โดยชี้ว่าเมื่อประชาชนสามารถเลือกผู้นำท้องถิ่นได้ ประชาชนก็จะมีความเชื่อมั่นในผู้นำเหล่านั้น ความเชื่อมั่นในผู้ปกครองจะเป็นเงื่อนไขจำเป็นที่ทำให้ประชาธิปไตยมีความมั่นคง และระบอบการเมืองมีเสถียรภาพ

8) การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทางการเมืองและกระบวนการตัดสินใจในเรื่องการจัดสรรทรัพยากร

จากที่ได้กล่าวมาแล้วในส่วนต้นว่า การกระจายอำนาจเสมือนกับการจำลองรูปแบบการปกครองระดับชาติมาสู่ท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนสามารถทำการตัดสินใจทางการเมืองของตนเอง

---

[21] อเล็กซิส เดอ ต็อกวิลล์ อ้างใน ธเนศวร์ เจริญเมือง (2540)

เป็น ซึ่งถือว่าเป็นการกระตุ้นการเข้าร่วมกระบวนการทางการเมืองของประชาชนในเบื้องต้น เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นเป็นการเมืองที่มีผลกระทบต่อประชาชนอย่างเด่นชัดมากกว่าการเมืองอันเกิดจากการปกครองของรัฐบาลกลาง อันจะนำไปสู่ความสามารถในการตัดสินใจด้านอื่นๆ ที่สำคัญในที่นี้ คือ กระบวนการตัดสินใจในเรื่องการจัดสรรทรัพยากรท้องถิ่นที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อท้องถิ่นนั้นๆ

8.1) การมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง

การกระจายอำนาจเป็นการนำการเมืองลงสู่ท้องถิ่นโดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง การหาเสียง การเสนอนโยบาย การเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร ซึ่งก่อให้เกิดและกระตุ้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน การปกครองท้องถิ่นที่มีผู้นำมาจากการเลือกตั้งมีประโยชน์เริ่มตั้งแต่กระตุ้นความสนใจของประชาชน และการที่ผู้นำเหล่านั้นมาจากการเลือกตั้ง มีการเสนอนโยบายให้ประชาชนได้รับฟัง ได้คิด ได้ถกเถียงและตัดสินใจเลือก ก็ย่อมส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น การเข้าร่วมทางการเมืองอย่างมีเหตุผลจะสร้างการจัดการรูปแบบของชีวิตด้านต่างๆ พร้อมกับการสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของท้องถิ่น เป็นสมาชิกของชุมชนเดียวกัน เกิดความสามัคคี และคิดถึงประโยชน์ส่วนรวม

ลักษณะของการมีส่วนร่วมในท้องถิ่นสามารถจำแนกได้ดังนี้[22]

การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง นับเป็นพื้นฐานอันดับแรกที่เห็นได้ชัดเจนมากที่สุด และยังสามารถครอบคลุมถึงขบวนการเลือกตั้ง ได้แก่ การใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง การเสนอตัวเข้ารับสมัครเลือกตั้ง การไปฟังการปราศรัย การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับนโยบายของผู้สมัคร นโยบายพรรค การชักชวนผู้อื่นไปใช้สิทธิเลือกตั้ง การดูแลมิให้เกิดการทุจริตในการเลือกตั้ง

การมีส่วนร่วมในกิจกรรมพรรคการเมือง แม้ว่าในปัจจุบันการมีส่วนร่วมดังกล่าวยังปรากฏไม่เด่นชัดในท้องถิ่น แต่ในอนาคตที่การเมืองระดับท้องถิ่นพัฒนามากขึ้น พรรคการเมืองจะเป็นสิ่งชี้ให้เห็นถึงการพัฒนาสถาบันหลักในทางการเมือง การมีส่วนร่วมโดยตรงคือ การเป็นสมาชิกพรรค สนับสนุนพรรคการเมืองในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ยึดมั่นในนโยบายพรรค ร่วมทำงานให้กับพรรค เช่น การรณรงค์หาเสียงและการต่อต้านการทุจริตในการเลือกตั้ง เป็นต้น

การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ได้แก่ การวิพากษ์วิจารณ์การกระทำของฝ่ายบริหารท้องถิ่นตามความเหมาะสม การอภิปราย การเขียนบทความผ่านสื่อมวลชน การปกครองท้องถิ่นอาจดำเนินการขอความคิดเห็นจากประชาชนได้ (Public Hearing) โดยการขอประชามติ ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น

---

[22] ชูวงค์ ฉายะบุตร. **การปกครองท้องถิ่นไทย**, หน้า 34

การมีส่วนร่วมโดยการจัดตั้งกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งเป็นการจำลองการเมืองในระดับชาติ แม้ว่าโอกาสที่เกิดขึ้นในระดับท้องถิ่นจะมีน้อยก็ตาม แต่ก็นับได้ว่าเป็นการสร้างการมีส่วนร่วมอีกรูปแบบหนึ่ง กล่าวคือ การที่กลุ่มอาชีพหรือกลุ่มที่มีความคิดเห็นคล้ายกันรวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ ต่อรองทางการเมือง เกิดการถ่วงดุลอำนาจทางการเมืองในท้องถิ่น

การมีส่วนร่วมโดยการแสดงออกของประชาชน การแสดงออกของประชาชนมีวิธีการต่างๆ ซึ่งเป็นการแสดงถึงปัจจัยนำเข้าสู่ระบบการเมืองท้องถิ่น เช่น การเดินขบวนประท้วง การกระทำดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการมีส่วนร่วมในทางการเมืองระดับหนึ่ง

การมีส่วนร่วมในรูปแบบอื่นๆ ได้แก่ การรวมเป็นพลังมวลชน การติดต่อผู้มีอำนาจหน้าที่อื่นๆ การยื่นหนังสือร้องทุกข์ ซึ่งถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมอย่างไม่เป็นทางการ การให้ข้อมูลทางการเมือง การปกป้องสิทธิทางการเมือง นอกจากนี้การมีส่วนร่วมยังหมายถึงการให้ความร่วมมือ เช่น การเคารพกฎระเบียบต่างๆ การร่วมมือกับเจ้าหน้าที่รัฐบาล การให้ความสนับสนุนซึ่งเป็นทางหนึ่งที่จะลดปัญหาในการปกครองและการบริหารงาน เช่นเดียวกับการให้ความร่วมมือในการเสียภาษีที่ถือว่าเป็นการร่วมมือทางอ้อม ที่สามารถลดปัญหาต่างๆ ได้อีกด้วย

ประเด็นต่อมาหลังการกระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองแล้ว จะนำไปสู่ความเสมอภาคทางการเมือง[23] ดังนั้นการเข้าสู่วิถีทางการเมืองในท้องถิ่นจึงมีความเป็นไปได้มากขึ้น กล่าวคือ มีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นเสมอ ในท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น ซึ่งกิจกรรมต่างๆ เหล่านี้ ถ้ามีมากพอจะส่งผลให้การเมืองการปกครองในท้องถิ่นมีชีวิตชีวา ประชาชนในท้องถิ่นมีความเกี่ยวพันและเข้าสู่ระบบการเมืองตลอดเวลา เพราะการเข้าสู่วิถีทางการเมืองเป็นหนทางที่จะนำไปสู่เมืองประชาธิปไตย[24] โดยการปกครองท้องถิ่นจะทำให้คนเข้าสู่ชุมชนเมืองและดูแลถิ่นที่อยู่ผ่านการเอาใจใส่ทางการเมือง มีความรู้สึกว่าตนเองจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับการเมืองไม่โดยตรงก็โดยอ้อม จะเห็นว่าการเมืองเป็นเรื่องสำคัญที่ควรให้ความสนใจ และที่สำคัญที่สุดคือ การบริหารกิจการท้องถิ่นมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของประชาชนอย่างรวดเร็วมากกว่าการบริหารงานของรัฐ

8.2) การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในเรื่องการจัดสรรทรัพยากร

การพัฒนาทางด้านประชาธิปไตยนำไปสู่กระบวนการตัดสินใจเรื่องการจัดสรรทรัพยากร ซึ่งมีพื้นฐานมาจากการมีส่วนร่วมทางการเมือง การเปิดโอกาสให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้ดูแลบ้านเมืองของตนเอง จัดการแก้ไขปัญหาชุมชนของตนเอง ในเชิงปรัชญาก็เป็นสิ่งที่สอดคล้องกับ

---

[23] เป็นจุดมุ่งหมายของการกระจายอำนาจอีกประเด็นหนึ่งในส่วนของการส่งเสริมการสร้างกระบวนการประชาธิปไตย

[24] โกวิทย์ พวงงาม, อ้างแล้ว

หลักการของแนวคิดที่เรียกว่า บริบททางสังคม (Social context) [25] ที่มองความสัมพันธ์ระหว่างคนกับสิ่งแวดล้อมรอบตัว คนที่อยู่ห่างไกลจากท้องถิ่นหนึ่งย่อมไม่สามารถเข้าใจท้องถิ่นได้ดีเท่ากับคนในท้องถิ่น และแม้ว่าจะมีคนบางคนจากท้องถิ่นที่มีความสามารถในการมองปัญหาต่างๆ ของท้องถิ่นอื่นได้ชัดเจน ในที่สุดแล้วการผลักดันให้คนในท้องถิ่นของตนเองสนใจและรับรู้ปัญหาของตน รู้สึกรับผิดชอบ ห่วงใยและหวงแหนท้องถิ่นของตน ย่อมเป็นเงื่อนไขสำคัญยิ่งที่จะทำให้ท้องถิ่นนั้นมีคนดูแลรักษาทรัพยากรของท้องถิ่นต่อไป

นอกจากนี้การกระจายอำนาจเป็นส่วนหนึ่งที่กระตุ้นการเจริญเติบโตของภาคเอกชนทั้งขนาดกลางและขนาดย่อม อีกส่วนหนึ่งเป็นการปลูกจิตสำนึกแก่ประชาชนในท้องถิ่นให้เกิดการตัดสินใจสร้างหรือว่าจ้างโครงการไปพร้อมๆ กับการควบคุมการผลิตในแต่ละโครงการที่เกิดขึ้นภายใต้ขบวนการประชาธิปไตยที่สนับสนุนความเห็นของคนหมู่มากและความโปร่งใสในการปฏิบัติและการตรวจสอบ

1.2 การให้อันดับความสำคัญของวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ

เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นมีหลายประการ และการจะดำเนินการกระจายอำนาจเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ทุกประการพร้อมกันในเวลาเดียวกันเป็นไปได้ยาก ทั้งนี้เนื่องจากมีปัญหาและข้อจำกัดต่างๆ ทั้งด้านท้องถิ่นที่จะเป็นผู้รับการกระจายอำนาจและส่วนกลางซึ่งเป็นผู้ให้อำนาจ เช่น ความรู้ความเข้าใจอย่างแท้จริงที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ความรู้ความสามารถและประสบการณ์ด้านการบริหารจัดการองค์กร การจัดการด้านรายได้ รายจ่าย และการจัดทำงบประมาณ ตลอดจนการแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องเหมาะสม เป็นต้น ดังนั้นจึงต้องจัดอันดับความสำคัญของวัตถุประสงค์ต่างๆ เพื่อให้สามารถเลือกดำเนินการกระจายอำนาจให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่สำคัญที่สุดก่อน และเมื่อมีความพร้อมในด้านต่างๆ มากขึ้น ก็ดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่มีความสำคัญลำดับรองลงมาเป็นลำดับต่อไป

ในการวิเคราะห์การให้ความสำคัญต่อวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ ในที่นี้จะวิเคราะห์จากความสำคัญที่ระบุไว้ในเอกสารต่างๆ ซึ่งประกอบด้วยบทความภาษาไทย บทความภาษาอังกฤษ หนังสือภาษาไทย และจากการเก็บข้อมูลปฐมภูมิโดยใช้แบบสอบถาม ที่ทำการสอบถามเจ้าหน้าที่ส่วนปกครองระดับท้องถิ่นจากหลายตำแหน่ง จำนวนทั้งสิ้น 173 คน

---

[25] โกวิทย์ พวงงาม, อ้างแล้ว

1) การให้ความสำคัญต่อวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจที่สรุปจากเอกสาร

จากการศึกษาเอกสารที่ศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจจำนวนทั้งสิ้น 37 ชิ้น แยกเป็นบทความภาษาไทย 13 ชิ้น บทความภาษาอังกฤษ 8 ชิ้น และหนังสือภาษาไทย 16 เล่ม สามารถสรุปความคิดเห็นในการให้ความสำคัญต่อวัตถุประสงค์ต่างๆ ในการกระจายอำนาจ ดังปรากฏในตารางที่ 2 ,3 ,4 และ 5 ดังนี้ ตารางที่ 1.2 มีเอกสารหรือผู้เขียนที่มีความเห็นว่าการกระจายอำนาจมีวัตถุประสงค์เพื่อความผาสุกของประชาชนมากที่สุดถึง 17 ชิ้น จากเอกสารทั้งหมด 37 ชิ้น หรือคิดเป็นร้อยละ 46 รองลงมา ได้แก่ เพื่อสร้างระบบการบริหารแบบการบริหารการปกครองที่ดี (ร้อยละ 43) และเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพ (ร้อยละ 43) เพื่อลดบทบาทโดยรวมของอำนาจทุกระดับรัฐ (ร้อยละ 41) เพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทางการเมืองและกระบวนการตัดสินใจในเรื่องการจัดสรรทรัพยากร (ร้อยละ 32) เพื่อสร้างผู้บริหารและการใช้ผู้บริหารอย่างมีประสิทธิภาพ (ร้อยละ 24) เพื่อสร้างสรรค์สังคมแบบประชาสังคม (ร้อยละ 16) และเพื่อส่งเสริมการสร้างกระบวนการประชาธิปไตย (ร้อยละ 14) ตามลำดับ โดยผู้เขียนได้ให้ความสำคัญของการกระจายอำนาจเพื่อเหตุผลทางเศรษฐกิจมากกว่าเหตุผลด้านการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและการปกครองท้องถิ่น ส่วนเหตุผลด้านการสร้างกระบวนการเรียนรู้โดยการกระทำในด้านต่างๆ ได้ให้ความสำคัญน้อยที่สุด

ตารางที่ 1.2

สรุปการให้ความสำคัญต่อวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจจากเอกสารต่าง ๆ

วัตถุประสงค์	จำนวนเอกสารที่ระบุแต่ละวัตถุประสงค์	
	(จำนวน)	(ร้อยละต่อจำนวนเอกสารทั้งหมด 37 ชิ้น)
1. เพื่อความผาสุกของประชาชน	17	46
2. เพื่อลดบทบาทโดยรวมของอำนาจทุกระดับรัฐ	15	41
3. เพื่อสร้างผู้บริหารและการใช้ผู้บริหารของภาครัฐ ระดับต่างๆ ให้มีประสิทธิภาพสูงสุด	9	24
4. เพื่อสร้างระบบการบริหารแบบการบริหาร การปกครองที่ดี	16	43
5. เพื่อสร้างสรรค์สังคมแบบประชาสังคม	6	16
6. เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพ	16	43
7. เพื่อสร้างกระบวนการประชาธิปไตย	5	14
8. เพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวน การทางการเมือง และกระบวนการตัดสินใจ ในเรื่องการจัดสรรทรัพยากร	12	32

ตารางที่ 1.3

สรุปผลการทำวรรณกรรมปริทัศน์ในหัวข้อวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ
จากบทความภาษาไทย

บทความ	1) เพื่อความผาสุกของประชาชน	2) เพื่อลดบทบาทโดยรวมของอำนาจทุกระดับรัฐ	3) เพื่อสร้างผู้บริหารและการใช้ผู้บริหารอย่างมีประสิทธิภาพ	4) เพื่อสร้างระบบการบริหารแบบการบริหารการปกครองที่ดี	5) เพื่อสร้างสรรค์สังคมแบบประชาสังคม	6) เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพ	7) เพื่อสร้างกระบวนการประชาธิปไตย	8) เพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทางการเมืองและกระบวนการตัดสินใจในเรื่องการจัดสรรทรัพยากร
1. หน้าที่ที่สำคัญของประชาชนในการพัฒนาตำบล					/			
2. นโยบายการเงินการคลังกับการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค	/					/		
3. เทศบาลกับบางมุมมองของคนเทศบาล	/							
4. การบริหารนโยบายการคลัง		/				/		
5. ความมุ่งมั่นสานฝันสร้างท้องถิ่น	/			/				
6. เทศบาลกับการพัฒนาท้องถิ่น	/	/						
7. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท					/	/		/
8. การบิดเบือนความจริงเพื่อการจัดตั้งการปกครองรูปแบบพิเศษ (สมุทรปราการ)				/				/
9. บทสัมภาษณ์พิเศษ "นายประโชติ เอกอุรุ" นายกเทศมนตรีเมืองสงขลา				/				
10. การจัดชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)				/				
11. ยุทธศาสตร์การพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่น					/			
12. การกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส	/	/						
13. เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง การกระจายอำนาจทางการคลังกับการส่งเสริมการปกครองตนเองของท้องถิ่น	/					/	/	/
รวม	6	3	1	4	3	4	1	3

ตารางที่ 1.4

สรุปผลการทำวรรณกรรมปริทัศน์ในหัวข้อวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ
จากหนังสือภาษาอังกฤษ

บทความ	1) เพื่อความผาสุกของประชาชน	2) เพื่อลดบทบาทโดยรวมของอำนาจทุกระดับรัฐ	3) เพื่อสร้างผู้บริหารและการใช้ผู้บริหารอย่างมีประสิทธิภาพ	4) เพื่อสร้างระบบการบริหารแบบการบริหารการปกครองที่ดี	5) เพื่อสร้างสรรค์สังคมแบบประชาสังคม	6) เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพ	7) เพื่อสร้างกระบวนการประชาธิปไตย	8) เพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทางการเมืองและกระบวนการตัดสินใจในเรื่องการจัดสรรทรัพยากร
1. รูปแบบองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่ประชาชนชาวจังหวัดสงขลาพึงประสงค์ : ศึกษาความต้องการของประชาชนในการปกครองตนเอง โดยการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด	/		/			/		
2. ปฏิรูประบบการคลังไทยกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น		/		/		/		
3. การปกครองท้องถิ่นไทย	/		/	/				/
4. 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ.2440-2540		/	/	/			/	/
5. องค์การบริหารส่วนจังหวัด	/			/	/	/		/
6. อบต. ในฝัน	/		/		/			
7. การปกครองท้องถิ่นไทย : หลักการและมิติใหม่ในอนาคต			/	/		/	/	/
8. ปัญหาการนำนโยบายการกระจายอำนาจในการพัฒนาชนบทไปปฏิบัติ						/		
9. รายงานความก้าวหน้าครั้งที่ 1 เรื่อง บทบาท หน้าที่และความสัมพันธ์ของการปกครองท้องถิ่นไทย		/				/		
10. การกระจายอำนาจในการบริหารงบประมาณและการคลังเทศบาล		/						
11. การปกครองท้องถิ่นประเทศฟิลิปปินส์	/			/		/	/	
12. ความเข้าใจเรื่อง การปกครองท้องถิ่นสำหรับเยาวชน		/	/		/			/
13. เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น	/		/	/				
14. การปกครองท้องถิ่นไทย		/		/		/		/
15. การบริหารงานของเทศบาลกับการดูแลจากส่วนกลาง	/	/						
16. วิวัฒนาการการปกครองท้องถิ่นไทย		/	/	/				/
รวม	7	8	8	9	3	8	3	7

ตารางที่ 1.5
สรุปผลการทำวรรณกรรมปริทัศน์ในหัวข้อวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ
จากเอกสารและหนังสือภาษาอังกฤษ

บทความ	1) เพื่อความมาสุขของประชาชน	2) เพื่อลดบทบาทโดยรวมของอำนาจรัฐกระตับรัฐ	3) เพื่อสร้างผู้บริหารและการใช้ผู้บริหารอย่างมีประสิทธิภาพ	4) เพื่อสร้างระบบการบริหารแบบการบริหารการปกครองที่ดี	5) เพื่อสร้างสรรค์สังคมแบบประชาสังคม	6) เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพ	7) เพื่อสร้างกระบวนการประชาธิปไตย	8) เพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทางการเมืองและกระบวนการตัดสินใจในเรื่องการจัดสรรทรัพยากร
1. Treading the fiscal labyrith : some issues in fiscal decentralization		/				/		
2. Policy-making in central-local government relations : balancing local autonomy, macroeconomic control and sectoral policy				/			/	
3. An essay on fiscal federalism	/					/		
4. Fiscal decentralization and economic development		/				/		
5. Decentralization in Indonesia	/							
6. Decentralization in developing countries: a review of recent experience	/	/						/
7. Central and Power in Central-Local Government Relations		/		/				/
8. Government reform in New Zealand	/			/		/		
รวม	6	3	1	4	3	4	1	3

2) การให้ความสำคัญต่อวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจที่สรุปจากแบบสอบถาม

ในการสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจโดยใช้แบบสอบถาม ให้ผู้ตอบแบบสอบถามตอบว่าในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นควรมีวัตถุประสงค์อะไรบ้าง และจัดอันดับความสำคัญของวัตถุประสงค์ต่างๆ ด้วย จำนวนแบบสอบถามที่ใช้ในการวิเคราะห์นี้มีทั้งสิ้น 173 แบบ แยกตามเพศ แบ่งเป็นเพศชาย 101 แบบ และเพศหญิง 72 แบบ กระจายตามตำแหน่งจากหน่วยงานต่างๆ คือ หน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเอกชน ดังปรากฏในตารางที่ 1.6

ตารางที่ 1.6 จำนวนผู้ตอบแบบสอบถามแยกตามตำแหน่งสูงสุดในปัจจุบัน

ตำแหน่งที่สูงสุดในปัจจุบัน		จำนวนแบบสอบถาม		
	ร้อยละ	ชาย	หญิง	รวม
หน่วยปกครองส่วนภูมิภาค	ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด	4	3	7
	ข้าราชการประจำ (ไม่ระบุตำแหน่ง)	1	3	4
	ปลัดเทศบาล	3	4	7
	รองปลัดเทศบาล	1	2	3
	ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล	9		9
	ผู้ใหญ่บ้าน	1		1
	ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน		1	1
	กำนัน	1		1
	ไม่ระบุตำแหน่ง	1		1
	รวม	21	13	34
	19.65			
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด	2	1	3
	รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด	1		1
	นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด	4		4
	รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด	8		8
	เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชีองค์การบริหารส่วนจังหวัด	1	9	10
	หัวหน้าส่วนวางแผนและงบประมาณองค์การบริหารส่วนจังหวัด	2	6	8
	หัวหน้าส่วนโยธาองค์การบริหารส่วนจังหวัด	4		4
	หัวหน้าส่วนการคลังองค์การบริหารส่วนจังหวัด	2	20	22
	เจ้าหน้าที่วิเคราะห์และวางแผนที่ส่วนราชการท้องถิ่น	2		2
	หัวหน้าส่วนอำนวยการ	2		2
	หัวหน้าส่วนกิจการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด	1		1
	หัวหน้างานวิจัยและประเมินผล	1		1
	หัวหน้าส่วนบริหารงานสาธารณสุข		1	1
	รวม	30	37	67
	38.73			
เทศบาล	นายกเทศมนตรีเทศบาลเมือง	2		2
	เทศมนตรีเทศบาล	3		3
	สมาชิกสภาเทศบาล	1		1
	รองประธานสภาเทศบาลเมือง	1		1
	เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนการดำเนินงานเทศบาล	2		2
	นักวิชาการคลังเทศบาล	3	7	10
	ผู้อำนวยการสำนักงานช่างเทศบาล	1		1
	นักวิชาการเงินและบัญชี		1	1
	นักวิชาการจัดเก็บรายได้		1	1
	พนักงานเทศบาล		2	2
	รวม	13	11	24
	13.87			

ตำแหน่งที่สูงสุดในปัจจุบัน		จำนวนแบบสอบถาม		
	ร้อยละ	ชาย	หญิง	รวม
องค์การบริหารส่วนตำบล	นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบล	1		1
	ประธานองค์การบริหารส่วนตำบล	12	2	14
	ประธานสภาตำบล	1		1
	เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล	1		1
	กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล	4		4
	พนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล	1	1	2
	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล	1	2	3
	หัวหน้าสำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล	1		1
	หัวหน้าส่วนช่างองค์การบริหารส่วนตำบล	2		2
	หัวหน้าส่วนการคลังองค์การบริหารส่วนตำบล		1	1
	รวม	24	6	30
	17.34			
เอกชน	องค์กรเอกชน	6	5	11
	อาชีพอิสระ	4		4
	ไม่ระบุอาชีพ	3		3
	รวม	13	5	18
	10.40			
รวม		101	72	173
100				

ตารางที่ 1.7 จำนวนผู้ตอบแบบสอบถาม แยกตามระดับการศึกษา

ระดับการศึกษา	จำนวน (คน)	สัดส่วน (ร้อยละ)
จบการศึกษาระดับประถมศึกษาปีที่ 4	4	2.31
จบการศึกษาระดับประถมศึกษาปีที่ 6	3	1.73
จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาปีที่ 3	6	3.47
จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาปีที่ 6	15	8.67
จบการศึกษาระดับอาชีวะ (ปวช. หรือ ปวส. หรือ ปวท.)	29	16.76
จบการศึกษาระดับปริญญาตรี	97	56.07
จบการศึกษาระดับปริญญาโท	19	10.98
รวม	173	100

ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับปริญญาตรี (ร้อยละ 56.07) รองลงมา คือ จบการศึกษาระดับอาชีวะ (ร้อยละ 16.76) และจบการศึกษาระดับปริญญาโท (ร้อยละ 10.98) ส่วนผู้จบการศึกษาระดับประถมศึกษาปีที่ 4 ถึงมัธยมศึกษาปีที่ 6 มีเพียงร้อยละ 16.18 เท่านั้น อาจกล่าวได้ว่าผู้ที่ทำงานในตำแหน่งต่างๆ ในองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นส่วนมากมีระดับการศึกษาค่อนข้างสูง (ตารางที่ 1.7) หากพิจารณาจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามแยกตามภูมิภาคต่างๆ ของประเทศ จะพบว่า มีจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจากภาคใต้มากที่สุด (ร้อยละ 34.10)

รองลงมา คือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ร้อยละ 32.37) ภาคตะวันออก (ร้อยละ 16.18) ภาคกลาง (ร้อยละ 14.45) และภาคเหนือ (ร้อยละ 2.89) ตามลำดับ (ตารางที่ 1.8)

ตารางที่ 1.8 จำนวนผู้ตอบแบบสอบถาม แยกตามภาค

จังหวัด		จำนวน (คน)	สัดส่วน (ร้อยละ)
ภาคเหนือ	เชียงใหม่	5	2.89
	รวม	**5**	**2.89**
ภาคกลาง	อยุธยา	5	2.89
	กรุงเทพฯ	2	1.16
	นครปฐม	1	0.58
	ลพบุรี	3	1.73
	ราชบุรี	4	2.31
	สุพรรณบุรี	1	0.58
	กาญจนบุรี	5	2.89
	อ่างทอง	1	0.58
	สิงห์บุรี	1	0.58
	ชัยนาท	1	0.58
	สมุทรสาคร	1	0.58
	รวม	**25**	**14.45**
ภาคใต้	พัทลุง	2	1.16
	สตูล	4	2.31
	ยะลา	9	5.20
	สงขลา	3	1.73
	ตรัง	2	1.16
	ปัตตานี	9	5.20
	เพชรบุรี	1	0.58
	นราธิวาส	7	4.05
	นครศรีธรรมราช	2	1.16
	กระบี่	3	1.73
	ระนอง	1	0.58
	ภูเก็ต	7	4.05
	สุราษฎร์ธานี	5	2.89
	ประจวบคีรีขันธ์	1	0.58
	ชุมพร	1	0.58
	พังงา	2	1.16
	รวม	**59**	**34.10**

จังหวัด		จำนวน (คน)	สัดส่วน (ร้อยละ)
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	สุรินทร์	3	1.73
	อำนาจเจริญ	3	1.73
	มุกดาหาร	3	1.73
	อุบลราชธานี	10	5.78
	ยโสธร	1	0.58
	ศรีสะเกษ	7	4.05
	ร้อยเอ็ด	3	1.73
	หนองคาย	6	3.47
	อุดรธานี	3	1.73
	สกลนคร	5	2.89
	เลย	2	1.16
	กาฬสินธุ์	4	2.31
	หนองบัวลำภู	1	0.58
	นครพนม	2	1.16
	ขอนแก่น	1	0.58
	เลย	2	1.16
	รวม	56	32.37
ภาคตะวันออก	ชลบุรี	4	2.31
	ระยอง	11	6.36
	ฉะเชิงเทรา	3	1.73
	จันทบุรี	3	1.73
	สระแก้ว	6	3.47
	ตราด	1	0.58
	รวม	28	16.18
รวม		173	100

ทางด้านความคิดเห็นเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจนั้นมีถึง 19 วัตถุประสงค์ ซึ่งมากกว่าวัตถุประสงค์ที่สรุปได้จากเอกสารถึง 11 วัตถุประสงค์ และผู้ตอบแบบสอบถามได้ให้ความสำคัญแต่ละวัตถุประสงค์ไม่เท่ากัน โดยได้ให้ความสำคัญต่อวัตถุประสงค์เพื่อให้การพัฒนาเศรษฐกิจตรงตามความต้องการของท้องถิ่นและเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริงมากที่สุด (ตารางที่ 1.9) ซึ่งสอดคล้องกับการให้ลำดับความสำคัญที่ปรากฏในเอกสารดังกล่าวข้างต้น คือ ให้ความสำคัญต่อวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจมากที่สุด

ตารางที่ 1.9
จำนวนผู้ตอบแบบสอบถามที่ให้ความสำคัญอันดับต่างๆ
ตามวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ

วัตถุประสงค์	จำนวนผู้ตอบแบบสอบถามที่ให้ความสำคัญในอันดับต่างๆ														
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	รวม
1. เพื่อให้การพัฒนาเศรษฐกิจตรงตาม ความต้องการของท้องถิ่นและเป็น ประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง	49	22	17	12	8	10	9	8	12	2	7	6	2	1	1,904
2. เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานทั้งทางด้านการ บริหารและการจัดการของส่วนราชการระดับต่างๆ	33	22	15	18	14	10	9	6	7	10	8	4	2	1	1,770
3. เพื่อสร้างความสามารถในการบริหารของคน ในท้องถิ่น	25	17	12	18	28	9	19	9	9	5	2	2	3	0	1,746
4. เพื่อสร้างกระบวนการตัดสินใจในระบอบ ประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชน	36	20	16	9	17	11	4	15	8	10	2	2	4	1	1,737
5. เพื่อสร้างการพึ่งพาตนเองในด้านงบประมาณท้องถิ่น	13	21	13	12	12	12	13	11	12	7	9	6	12	2	1,494
6. เพื่อลดปัญหาความยุ่งยากและซับซ้อน ในการจัดการและลดปัญหาการสื่อสารระหว่าง รัฐบาลส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น	30	9	14	10	10	7	10	8	8	11	14	7	5	1	1,449
7. เพื่อเพิ่มอำนาจและบทบาทของการบริหาร ส่วนท้องถิ่น	21	10	6	25	8	16	10	11	7	7	9	5	6	1	1,435
8. เพื่อสร้างสรรค์สังคมแบบประชาคม (เป็นสังคมประชาชนของท้องถิ่น)	15	13	13	6	15	9	15	9	13	18	9	5	10	0	1,404
9. เพื่อสร้างความสามารถในการบริหารแบบ การปกครองที่ดี	12	12	8	10	13	17	16	17	13	6	9	8	1	1	1,374
10. เพื่อลดอำนาจและบทบาทของรัฐบาลส่วนกลาง	16	11	12	8	7	13	10	8	7	7	11	11	15	0	1,242
11. เพื่อเพิ่มสวัสดิการสังคมท้องถิ่น	15	3	7	9	4	10	10	10	13	17	15	11	16	2	1,144
12. เพื่อลดความขัดแย้งในทางการเมืองระหว่าง ส่วนกลางกับท้องถิ่น	13	6	13	6	10	6	2	15	7	8	7	12	9	2	1,039
13. เพื่อสร้างความเชื่อถือของประชาชนที่มีต่อเจ้าหน้าที่	8	6	5	4	4	9	11	13	10	11	10	18	4	1	926
14. เพื่อเป็นการกระจายรายได้อันเนื่องมาจาก การกำหนดทิศทางของชุมชนเอง	2	0	0	2	0	0	0	0	1	0	0	0	0	4	69
15. เพื่อสร้างระบบการตรวจสอบความโปร่งใส ในการทำงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1	2	0	1	37
16. เพื่อเป็นพื้นฐานในการพัฒนาระบบประชาธิปไตย และส่งเสริมการกระจายอำนาจทางการเมือง	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	2	35
17. ลดขั้นตอนในการทำงานและเพิ่มความอิสระ ในการบริหารงานคลัง	0	0	0	0	0	1	1	0	2	0	0	0	0	0	33
18. เพื่อสร้างจิตสำนึกในการพัฒนาท้องถิ่นของ ประชาชน	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	19
19. เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	3

หมายเหตุ : 1) จากแบบสอบถามจำนวนทั้งสิ้น 173 แบบ

2) กรณีให้อันดับความสำคัญเท่ากันจะนับจำนวนตามนั้น

3) การให้คะแนนเรียงจากอันดับต้นไปยังอันดับสุดท้าย โดยอันดับ1 ให้น้ำหนักเท่ากับ 15 อันดับ 2 ให้น้ำหนักเท่ากับ 14 ตามลำดับ ในอันดับต่อๆ ไป

สำหรับการให้ความสำคัญต่อวัตถุประสงค์อันดับรองลงมาอีกสามอันดับ ได้แก่ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานทั้งทางด้านการบริหารและการจัดการของส่วนราชการระดับต่างๆ เพื่อสร้างความสามารถในการบริหารของคนในท้องถิ่น และเพื่อสร้างกระบวนการตัดสินใจในระบอบประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามลำดับ ส่วนวัตถุประสงค์ที่ผู้ตอบแบบสอบถามได้ให้ความสำคัญน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์อื่นๆ คือ เพื่อเป็นการกระจายรายได้อันเนื่องมาจากการกำหนดทิศทางของชุมชนเอง เพื่อสร้างระบบการตรวจสอบความโปร่งใสในการทำงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเป็นพื้นฐานในการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยและส่งเสริมการกระจายอำนาจทางการเมือง เพื่อลดขั้นตอนในการทำงานและเพิ่มความอิสระในการบริหารการคลัง เพื่อสร้างจิตสำนึกในการพัฒนาท้องถิ่นของประชาชน และเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน (ตารางที่ 1.9)

1.3 ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น

ก่อนที่จะพิจารณาถึงรูปแบบความสัมพันธ์ของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นระดับต่างๆ ควรเข้าใจถึงรูปแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีกี่ลักษณะ แตกต่างกันอย่างไรดังนี้

หากพิจารณารูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย สามารถจำแนกได้หลายลักษณะ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมและยุคสมัยที่ต่างกันในท้องถิ่นและสังคมแต่ละแห่ง

รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้กันในประเทศต่างๆ โดยส่วนใหญ่มี 6 แบบ คือ

1) แบบที่ประชุมเมือง (Town Meeting) หรือที่ประชุมเมืองที่เป็นตัวแทน (Representative town meeting)
2) แบบสภา-นายกเทศมนตรี (The Council-Mayor Form)
3) แบบนายกเทศมนตรีอ่อนแอ (The Weak Mayor Form)
4) แบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง (The Strong Mayor Form)
5) แบบคณะกรรมการ (The Commission Form)
6) แบบผู้จัดการ (The Manager form)

1. แบบที่ประชุมเมือง (Town Meeting) หรือที่ประชุมเมืองที่เป็นตัวแทน (Representative town meeting)

ที่ประชุมเมืองหรือที่ประชุมเมืองที่เป็นตัวแทนถือว่าเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เก่าแก่ที่สุด เป็นระบบการปกครองที่มีพื้นฐานของประชาธิปไตยโดยตรงหรือประชาธิปไตยที่ประชาชน

มีส่วนร่วม คำว่า Town คือ เมืองเล็กๆ ทั่วไป มีประชากรต่ำกว่า 20,000 คน จะจัดการประชุมปีละครั้ง ประชาชนทุกคนสามารถเข้าร่วมได้และที่ประชุมมีอำนาจเต็มในด้านนิติบัญญัติ คือ การออกกฎข้อบังคับ การกำหนดอัตราภาษี และการจัดสรรเงิน การปกครองรูปแบบนี้มีลักษณะพิเศษที่ว่า มติเก่าๆ สามารถปรับเปลี่ยนได้หากมีการตัดสินใหม่ด้วยมาตรการที่เรียกว่า การริเริ่มจากประชาชนและการลงมติจากประชาชน

ในการประชุม นอกจากงานที่กล่าวมาแล้ว ที่ประชุมก็จะเลือกคณะกรรมการชุดหนึ่งเรียกว่า Board of Selectmen ซึ่งจะทำหน้าที่บริหารในระหว่างที่ยังไม่มีการประชุม งานที่จะต้องดูแลก็คือ ทรัพย์สินของเมือง การออกใบอนุญาต การเรียกประชุมเมืองในวาระพิเศษ และดูแลงานของฝ่ายต่างๆ คือ งานทะเบียน งานคลัง ตำรวจ และการศึกษา ผู้รับผิดชอบด้านเหล่านี้อาจได้รับการเลือกตั้งจากที่ประชุมเมืองหรือคณะกรรมการเป็นผู้เลือกตั้ง

ส่วนที่ประชุมเมืองแบบมีตัวแทน เกิดขึ้นจากการที่เมืองขยายตัวมากขึ้น ชุมชนต่างๆ จึงคัดเลือกตัวแทนเข้ามาร่วมในที่ประชุมเมือง และดำเนินงานตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นเช่นเดียวกัน

ปัญหาที่พบเห็นจากระบบดังกล่าว คือ การที่ประชาชนมาร่วมประชุมน้อย ขณะเดียวกันก็มีคนบางกลุ่มเข้าร่วมประชุมมากเกินไป เกิดความไม่สมดุล โดยเฉพาะกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มเคลื่อนไหวทางการเมือง และเมื่อมีปัญหาสำคัญเกิดขึ้นก็จะมีประชาชนเข้าร่วมมากเป็นพิเศษเช่นกัน

2. แบบสภา-นายกเทศมนตรี (The Council-Mayor Form)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้รูปแบบเช่นนี้ โดยทั่วไปยึดหลักการปกครองแบบรัฐสภา ซึ่งอำนาจการปกครองของระบบนี้อยู่ที่สภานิติบัญญัติที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ฝ่ายบริหารมาจากการคัดเลือกของสภา คณะรัฐมนตรีจึงมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยทางอ้อม สภาเป็นผู้ควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารและสภามีอำนาจสูงสุด

การปกครองรูปแบบนี้เท่ากับเป็นการแบ่งอำนาจออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายสภา (Council) และฝ่ายบริหาร (Executive) โดยฝ่ายแรกทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ คือ ทำหน้าที่ด้านการออกข้อบังคับต่างๆ เช่น เทศบัญญัติที่ออกโดยเทศบาล สภาประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ส่วนฝ่ายบริหารประกอบด้วยสมาชิกของสภาจำนวนหนึ่งทำหน้าที่บริหารหน่วยปกครองนั้นๆ ซึ่งสามารถเห็นรูปแบบสภาดังกล่าวได้ในการปกครองท้องถิ่นของไทย ดังนั้นในระบบนี้ประชาชนเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติทางตรงและเลือกฝ่ายบริหารทางอ้อม

3. แบบนายกเทศมนตรีอ่อนแอ (The Weak Mayor Form)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้รูปแบบนี้โดยทั่วไปยึดหลักการปกครองระบบประธานาธิบดี ซึ่งเป็นการปกครองภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจที่มีจุดมุ่งหมายที่จะป้องกันการฉ้อฉล อำนาจโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ จะผ่านการเลือกตั้งโดยตรงทั้ง 3 ฝ่าย ทำให้มีอำนาจและศักดิ์ศรีทัดเทียมกัน เกิดการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน (System of checks and balances)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้รูปแบบนี้มีแนวคิดพื้นฐาน 2 ข้อ คือ

1. เห็นว่าฝ่ายบริหารควรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน แต่ต้องไม่มีอำนาจทางการเมืองมากเกินไป
2. ประชาชนควรมีสิทธิมีเสียงในการบริหารมากขึ้น

จากแนวคิดพื้นฐานทั้ง 2 ข้อ ทำให้ตำแหน่งผู้บริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชน รวมทั้งตำแหน่งอื่น เช่น หัวหน้ากองคลัง หัวหน้ากองทะเบียน เพื่อให้ผู้บริหารเหล่านี้เป็นอิสระจากนายกเทศมนตรี และให้ผู้บริหารเหล่านี้รับผิดชอบต่อประชาชน

ถึงแม้นายกเทศมนตรีจะมีอำนาจในการยับยั้งมติหรือข้อกำหนดของสภา แต่สภาเป็นผู้ที่กำหนดงบประมาณของฝ่ายบริหาร การที่นายกเทศมนตรีถ่วงดุลอำนาจของสภาแต่ขาดเครื่องมือในการบริหารที่เป็นผู้นำ สิ่งที่เกิดขึ้นก็คือ นายกเทศมนตรีมีอำนาจจำกัด ไม่มีอำนาจโดยตรงเหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารคนอื่นๆ เพราะคนเหล่านั้นมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนเหมือนกัน คนเหล่านั้นไม่จำเป็นต้องตอบสนองต่อคำสั่งของนายกเทศมนตรี

รูปแบบการปกครองท้องถิ่นเช่นนี้จึงเน้นที่การเปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกตั้งผู้บริหารได้มาก แต่ให้ความสนใจในประสิทธิภาพการบริหารงานน้อย หน่วยการปกครองส่วนใหญ่ที่ใช้รูปแบบนี้มักเป็นเมืองขนาดเล็ก

4. แบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง (The Strong Mayor Form)

หลังจากที่เมืองมีการเติบโตมากขึ้น ประกอบกับการพัฒนาอุตสาหกรรมขยายตัวในเขตเมืองมากขึ้น การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเดิมหรือแบบนายกเทศมนตรีอ่อนแอ (The Weak Mayor Form) ที่ฝ่ายบริหารหลายคนมาจากการเลือกตั้งโดยตรงเริ่มมีข้อจำกัดมากขึ้น การบริหารงานขาดประสิทธิภาพ แบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็งจึงเป็นทางเลือกใหม่แทนระบบเก่า องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่นี้ถ้ามีหลายคนเรียกว่า แบบบริหารเข้มแข็ง (The Strong Mayor Form)

ในการคิดหาแนวทางแก้ไขรูปแบบนายกเทศมนตรีอ่อนแอ โดยมีจุดมุ่งหมายหลักเพื่อเพิ่มอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหาร ให้นายกเทศมนตรีกุมอำนาจในการกำหนดนโยบายและการบริหาร ใน

ขณะที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเหมือนเดิม แต่ตำแหน่งบริหารอื่นๆ ไม่ให้มาจากการเลือกตั้ง แต่มอบอำนาจให้นายกเทศมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งหัวหน้าฝ่ายต่างๆ และสามารถถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ นอกจากนี้นายกเทศมนตรียังมีอำนาจในการยับยั้งมติของสภา กำหนดและปรับปรุงงบประมาณได้

ภายใต้การปกครองท้องถิ่นรูปแบบนี้ สภานิติบัญญัติจะมีขนาดเล็กลงและไม่จำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลา ส่วนนายกเทศมนตรีบางครั้งอาจมีการปรับเปลี่ยนไปในรูปแบบของการแต่งตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารขึ้นมา ที่เรียกว่า Chief Administrative Officer (CAO) เพื่อให้ได้คนที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์มาบริหารงานทุกอย่างตามนโยบายของนายกเทศมนตรี หน้าที่ของ CAO แต่ละคนในแต่ละท้องถิ่นนั้นมีความแตกต่างกัน แต่จุดที่เหมือนกัน ได้แก่ การจัดการด้านงบประมาณและการบริหารงานวันต่อวันของฝ่ายบริหาร การจัดระบบ CAO ขึ้นมา ช่วยให้นายกเทศมนตรีสามารถทุ่มเทในด้านการเป็นผู้นำทางการเมืองได้มากขึ้น โดยนายกเทศมนตรีจะเป็นคนเสนอแนวความคิดและนโยบาย ต่อจากนั้นก็จะแสวงหาการสนับสนุนจากส่วนต่างๆ เช่น ผลักดันการขอรับรองจากสภา ต่อรองกับศูนย์อำนาจในชุมชนนั้นๆ ในระดับรัฐและระดับประเทศ รวมทั้งเดินทางไปพบประชาชนตามพื้นที่ต่างๆ

ในประเทศไทย เมืองที่ใช้ระบบนี้มีเพียงกรุงเทพมหานคร โดยสภากรุงเทพมหานครและฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งเหมือนกัน แต่แตกต่างกันที่หัวหน้าฝ่ายบริหารของกรุงเทพมหานครเรียกว่า ผู้ว่าราชการจังหวัด ในขณะที่ประเทศตะวันตกเรียกว่า นายกเทศมนตรี

5. แบบคณะกรรมการ (The Commission Form)

เป็นการปกครองภายใต้หลักการที่ว่า การออกกฎหมายและการบริหารงานไม่จำเป็นต้องแยกจากกัน แต่สามารถใช้บุคลากรชุดเดียวกันทำงานทั้ง 2 อย่างได้ ส่วนที่เหมือนกับรูปแบบองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่นๆ คือ คณะกรรมการชุดดังกล่าวยังต้องมาจากการเลือกตั้ง

อาจกล่าวได้ว่า แนวความคิดหลักของรูปแบบการปกครองนี้ ประชาชนเป็นผู้เลือกคนจำนวนหนึ่งเข้ามาทำงานบริหาร โดยไม่คำนึงถึงการสังกัดพรรคการเมือง ในด้านนิติบัญญัติ คณะกรรมการชุดนี้จะทำหน้าที่ออกกฎข้อบังคับและกำหนดนโยบาย คณะกรรมการชุดนี้มักเป็นคณะกรรมการชุดใหญ่ ส่วนการบริหาร กรรมการแต่ละคนจะแยกกันไปดำเนินงานคนละอย่าง โดยไปคุมงานของแต่ละแผนก

จุดเด่นของการปกครองรูปแบบนี้ คือ ประสิทธิภาพที่น่าจะเกิดจากการบริหารดังกล่าว รวมทั้งการไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดของผู้บริหาร อย่างไรก็ตาม การบริหารรูปแบบนี้ก็มีจุดอ่อนคือ การขาดผู้ประสานงานและผู้กำหนดความสำคัญของงานต่างๆ การต่อสู้ทางการเมืองจะเกิดขึ้นในรูปของการประนีประนอมกันเอง

การปกครองรูปแบบคณะกรรมการ คือ การเลือกคนกลุ่มหนึ่งที่จะทำงานทั้งทางด้านนิติบัญญัติและการบริหาร เป็นคนกลุ่มเล็กๆ ที่มีประสิทธิภาพ แต่ในหลายๆ เมือง พบว่า มีความต้องการผู้บริหารหลักเพียง 1 คน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหาร จึงนำไปสู่การแสวงหาแนวทางการปกครองในรูปแบบที่เหมาะสมกับท้องถิ่นมากขึ้น

6. แบบผู้จัดการ (The Manager form)

เป็นรูปแบบการปกครองที่เกิดขึ้นด้วยอิทธิพลของความคิดด้านประสิทธิภาพการบริหารงานแบบธุรกิจ เพราะรูปแบบนี้เน้นการรวมศูนย์อำนาจในการบริหารและความเป็นมืออาชีพ

สาระสำคัญของรูปแบบการบริหารนี้อยู่ที่การมอบบทบาทนำในด้านบริหารให้แก่ผู้จัดการมืออาชีพหรือนักบริหารซึ่งสภาเป็นผู้จ้างและสภามีอำนาจไล่ออก เป็นการรวมศูนย์อำนาจแก่นักบริหารในการแบกรับภาระรับผิดชอบการบริหารและดูแลจัดการเมืองอย่างสมบูรณ์ นักบริหารหรือผู้จัดการเมืองมีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนหัวหน้าแผนกต่างๆ อีกทั้งยังเป็นผู้รับผิดชอบงบประมาณทั้งกระบวนการ ตลอดจนการเสนอมาตรการต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาเมือง

ระบบดังกล่าวมีการทำงานคล้ายหน่วยงานเอกชนหนึ่งที่ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเปรียบเสมือนผู้ถือหุ้น สภาเมืองเปรียบเสมือนคณะกรรมการบริหาร (City council = Board of director) และผู้จัดการหรือนักบริหารก็เปรียบเหมือนผู้บริหารหมายเลขหนึ่ง โครงสร้างการบริหารเช่นนี้ไม่มีการแบ่งเป็นฝักฝ่ายทางการเมือง

จากการที่สภาเมืองประกอบด้วยสมาชิกเพียง 4-5 คน ประชาชนจึงเลือกสมาชิกโดยไม่คำนึงถึงพรรคการเมือง สมาชิกสภาไม่มีอำนาจในการบริหาร ที่น่าสนใจก็คือ ข้อบังคับในเรื่องที่ห้ามสมาชิกสภาติดต่อโดยตรงกับหัวหน้าแผนกต่างๆ หากสมาชิกท่านใดมีข้อเรียกร้องสามารถแจ้งไปยังผู้จัดการ ภารกิจของสภาจึงได้แก่ การพิจารณาข้อเสนอของผู้จัดการ แล้วจึงกำหนดเป็นนโยบายออกมา เนื่องจากสภาต้องรับผิดชอบการบริหารงานของผู้จัดการ สภาก็ต้องร่วมรับผิดชอบถ้าหากเกิดเรื่องไม่ถูกต้องในการบริหาร

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น จะแยกพิจารณาใน 2 ส่วน คือ ความสัมพันธ์ในแนวตั้ง (Vertical relationship) ที่แสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางเป็นหลักกับหน่วยปกครองท้องถิ่นระดับต่างๆ โดยจะพิจารณาทั้งทางด้านการเมืองและการคลัง ส่วนที่ 2 เป็นความสัมพันธ์ในแนวนอน (Horizontal Relationship) ในส่วนนี้แสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยปกครองท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยจะพิจารณาร่วมกันในประเด็นทางด้านการเมืองและการคลัง พร้อมกับชี้ให้เห็นถึงข้อดีและข้อเสียของรูปแบบความสัมพันธ์ต่างๆ ที่

กล่าวมา ในส่วนสุดท้ายจะเป็นการนำเสนอรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทยรวมทั้งปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

1.3.1 **ความสัมพันธ์ในแนวตั้ง** (Vertical Relationship)

ความสัมพันธ์ทางด้านการเมือง

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองท้องถิ่นอยู่ภายใต้หลักความเป็นส่วนย่อยของรัฐบาลกลาง[26]

ในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น ควรอยู่บนหลักการพื้นฐานดังต่อไปนี้

- การกำกับดูแลและการเข้าแทรกแซงการบริหารงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นให้กระทำได้เท่าที่จำเป็น
- การกำกับดูแลและเข้าแทรกแซงต้องมีกฎหมายรองรับ
- การกำกับดูแลของส่วนกลางต่อส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปเพื่อให้ท้องถิ่นมีการปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบปฏิบัติซึ่งบัญญัติขึ้น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถปฏิบัติภาระหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างถูกต้องตามเจตนารมย์แห่งกฎหมายนั้น
- การเข้าแทรกแซงของส่วนกลางให้กระทำได้ในกรณีที่ท้องถิ่นได้กระทำผิดกฎหมาย ระเบียบวิธีปฏิบัติที่กำหนดไว้ หรือมีการกระทำที่แสดงให้เห็นว่าไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม
- หากมีข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการเข้ากำกับดูแลและการเข้าแทรกแซงของฝ่ายบริหาร ให้มีองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่วินิจฉัยตัดสินชี้ขาด
- ส่วนกลางสามารถมอบอำนาจหน้าที่ให้ท้องถิ่นดำเนินการได้นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้ท้องถิ่นต้องยินยอมรับมอบอำนาจหน้าที่นั้นด้วย

---

[26] หลักการเป็นส่วนย่อยของรัฐบาลกลาง (subordinate institution) หมายความว่า รัฐบาลกลางเป็นผู้จัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นขึ้นมาทำหน้าที่ที่รัฐบาลกลางมอบหมายให้ทำในพื้นที่นั้นๆ โดยจะมีความสัมพันธ์ระหว่างกันและกัน องค์กรปกครองท้องถิ่นแม้จะมีอิสระในการปกครองตนเองแต่มิได้เป็นอิสระเด็ดขาดแยกไปจากรัฐบาลกลางแต่ประการใด ทั้งนี้มักจะมีการบัญญัติหลักการนี้ไว้ในกฎหมายหลัก เช่น รัฐธรรมนูญ ถึงประเด็นนี้อย่างชัดเจน

ตัวแบบของความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถพิจารณาได้ใน 4 รูปแบบ คือ

<u>รูปแบบที่ 1</u> เป็นความสัมพันธ์ในลักษณะที่รัฐปฏิบัติต่อองค์กรปกครองท้องถิ่นในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐ (agency model) เป็นความสัมพันธ์แบบทางเดียวที่ฝ่ายหนึ่ง (รัฐบาลกลาง) มีอำนาจเหนือกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง (องค์กรปกครองท้องถิ่น) ภายใต้ความสัมพันธ์เช่นนี้ รัฐมักจะมีบทบาทในการควบคุมและกำกับดูแลการบริหารงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานในขอบเขตที่จำกัด

<u>รูปแบบที่ 2</u> เป็นความสัมพันธ์แบบหุ้นส่วน (partnership model) หรือมีความสัมพันธ์แบบสองทาง ที่ทั้งสองฝ่ายคือ รัฐบาลกลางและองค์กรปกครองท้องถิ่นร่วมมือกันในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ นอกจากนี้การดำเนินการใดๆ ของรัฐบาลกลางที่อาจส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองท้องถิ่นจำเป็นต้องมีการปรึกษาหารือร่วมกันอย่างใกล้ชิด เช่น การเปลี่ยนแปลงสถานภาพที่เป็นอยู่ขององค์กรปกครองท้องถิ่น หรือการที่รัฐมีโครงการที่จะดำเนินการในพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมของท้องถิ่นได้ จะต้องมีการปรึกษาหารือระหว่างกันเสียก่อน และได้รับการยินยอมจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น

<u>รูปแบบที่ 3</u> เป็นความสัมพันธ์แบบผู้ดูแล (stewardship model) ที่รัฐให้ความไว้วางใจท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลกิจการของรัฐในระดับท้องถิ่น โดยท้องถิ่นมีความเป็นอิสระตามสมควรและสามารถมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาลกลางได้ แต่ท้ายที่สุดรัฐก็สามารถที่จะเปลี่ยนแปลง ยับยั้ง ยกเลิกการกระทำใดๆ ของท้องถิ่นได้

<u>รูปแบบที่ 4</u> เป็นความสัมพันธ์แบบอำนาจ-พึ่งพิง (power-dependence) เป็นการมองความเป็นจริงเชิงพฤติกรรมว่า องค์กรปกครองท้องถิ่นก็เป็นเช่นเดียวกับองค์กรอื่นในสังคมที่เป็นผู้มีบทบาททางการเมืองและมีทรัพยากรทางการเมือง ได้แก่ ความชำนาญงาน องค์การ ข้อมูลข่าวสาร และบทบาทที่สำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความสัมพันธ์กับรัฐจึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครอง (inter-government relationship) อย่างพึ่งพิงกัน การที่ฝ่ายใดจะพึ่งพิงฝ่ายใดมากกว่ากันขึ้นอยู่กับทรัพยากรของแต่ละฝ่ายซึ่งโดยปกติแล้วรัฐบาลกลางมักจะมีความได้เปรียบมากกว่า โดยเฉพาะการพึ่งพิงในเรื่องเงินอุดหนุน

โดยทั่วไป ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองท้องถิ่นจะมีลักษณะผสมผสานกันทั้ง 4 รูปแบบ ขึ้นอยู่กับว่าจะเน้นรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งมากกว่ากันเท่านั้น เช่น อังกฤษ ออสเตรเรีย และไทย มีลักษณะของรูปแบบที่ 1 และ 4 มาก ในขณะที่กลุ่มประเทศสแกนดิเนเวียจะมีลักษณะของรูปแบบที่ 2 และ 3 มาก

ความสัมพันธ์ทางด้านการคลัง

ในทางเศรษฐศาสตร์การคลังไม่สามารถหาข้อสรุปของการแบ่งความรับผิดชอบในแต่ละระดับของรัฐบาลไว้อย่างตายตัว รวมทั้งการกระจายอำนาจทางการคลังเช่นกัน แต่สามารถจัดวางระเบียบทางด้านการคลังให้เหมาะสมกับแต่ละประเทศได้โดยอาศัยปัจจัยพื้นฐานของแต่ละประเทศนั้นๆ อันได้แก่ โครงสร้างสถาบัน ประวัติศาสตร์ การเมืองการปกครอง แต่จะมีลักษณะร่วมที่จุดมุ่งหมายของนโยบายการคลัง

จุดมุ่งหมายหลักของนโยบายการคลังของรัฐ คือ

1. ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพ
2. การกระจายรายได้
3. การกระจายทรัพยากรทางด้านการคลัง (Fiscal resources) [27]

โดยในประเด็นทั้ง 3 สามารถแยกเป็นหน้าที่ของรัฐบาลระดับต่างกันออกไป กล่าวคือ ในจุดมุ่งหมายของการสร้างการเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพและการกระจายรายได้นั้น ควรเป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลางในการจัดทำงบประมาณ

ในประเทศกำลังพัฒนาที่ขาดแคลนเงินลงทุน การที่ให้รัฐบาลกลางมีอำนาจในการตัดสินใจสร้างสาธารณูปโภคระดับชาติที่ส่งผลประโยชน์ให้กับคนส่วนใหญ่ของประเทศย่อมเป็นการดีกว่าการแบ่งอำนาจดังกล่าวให้แก่ท้องถิ่นเพื่อนำไปจัดสรรบริการเพียงเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่น ประเด็นที่น่าสนใจต่อมาซึ่งสนับสนุนการคงอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง คือ เรื่องการกระจายรายได้ ซึ่งเมืองใหญ่ที่มีเศรษฐกิจดีย่อมมีฐานภาษีและเงินลงทุนอันจะนำไปสู่การขยายฐานทางเศรษฐกิจของตนมากยิ่งขึ้น ในทางกลับกัน เขตการปกครองที่มีฐานเศรษฐกิจน้อยย่อมมีโอกาสในการพัฒนาชุมชนน้อยลงไปโดยเปรียบเทียบ หากรัฐบาลกลางมอบอำนาจทางการคลังให้ท้องถิ่นดูแลตัวเอง สุดท้ายปัญหาการกระจายรายได้จะยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น และประเด็นสุดท้ายเป็นการบริหารจัดการองค์กรภายในรัฐบาลแต่ละระดับโดยเปรียบเทียบ ซึ่งโดยปกติรัฐบาลกลางย่อมมีความสามารถในการบริหารภาษีทั้งทางด้านการวิเคราะห์ การทำบัญชี การประเมินการจัดเก็บ รวมถึงการจัดสรรบริการสาธารณะดีกว่ารัฐบาลท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนา

ในประเด็นเรื่องการตัดสินใจจัดทำงบประมาณในการจัดสรรบริการสาธารณะในท้องถิ่นย่อมเป็นอำนาจของท้องถิ่นในการจัดทำ เนื่องจากหน่วยปกครองท้องถิ่นสามารถเข้าถึงและเข้าใจความต้องการสินค้าและบริการสาธารณะของท้องถิ่น รวมทั้งกรณีการจัดเก็บภาษีต่างๆ ท้องถิ่น

---

[27] ทรัพยากรทางด้านการคลัง เป็นการมุ่งประเด็นไปสู่การแบ่งอำนาจในการจัดเก็บภาษีและความสามารถในการตั้งงบประมาณรายรับ

ย่อมรู้ถึงความเหมาะสมในการเลือกใช้วิธีการเก็บภาษีหรือค่าบริการในท้องถิ่นที่มีลักษณะแตกต่างกันตามพื้นที่ โดยในเรื่องของการจัดบริการสาธารณะให้กับท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถพิจารณาได้จากพื้นฐานของระบอบการปกครองที่การจัดสรรสินค้าและบริการมักใช้วิธีการลงมติ[28] (ทางอ้อม) ซึ่งเป็นการสะท้อนความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างถูกต้องชัดเจนมากกว่ารัฐบาลกลาง

ปัญหาที่พบเห็นในประเทศกำลังพัฒนาโดยทั่วไปนั้น คือ การไม่สามารถเข้าถึงความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในท้องถิ่นได้ เนื่องจากผู้นำท้องถิ่นในประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง แต่ดำรงตำแหน่งอย่างชอบธรรมจากการแต่งตั้งของรัฐบาลกลาง ทำให้นโยบายในด้านการจัดสรรทรัพยากรส่วนใหญ่เป็นนโยบายที่ควบคุมจากรัฐบาลกลาง นอกจากนี้รัฐบาลกลางยังเข้ามามีบทบาทในด้านต่างๆ[29] อีก เช่น การกำหนดบทบาทในการจัดเก็บภาษีของรัฐท้องถิ่น ระบบขั้นเงินเดือนของพนักงานประจำท้องถิ่น เป็นต้น อีกทั้งท้องถิ่นเองไม่มีเครื่องมือหรือมาตรการที่จะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นแสดงความต้องการของตนเองออกมา

ในเชิงหลักการจะพิจารณาใน 2 ประเด็นหลัก คือ

1. มีการรวมศูนย์อำนาจอย่างเบ็ดเสร็จ
2. มีการกระจายอำนาจอย่างสมบูรณ์

---

[28] ตัวอย่างเช่น ทฤษฎี Median Voter ในแนวคิดเศรษฐศาสตร์การคลังที่มีประสิทธิภาพทั้งในการจัดทำรายรับและรายจ่ายที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นมากกว่ากรณีที่ให้รัฐบาลกลางเป็นผู้จัดทำหน้าที่ดังกล่าว

[29] ประเทศกำลังพัฒนาต้องเร่งสร้างปัจจัยพื้นฐานบางประการให้สามารถตอบสนองต่อหน้าที่ต่างๆ ทางด้านการกระจายอำนาจทางการคลัง ดังต่อไปนี้

1. เร่งพัฒนาแรงงานให้มีทักษะ ทั้งการใช้เครื่องมือและพัฒนาการผลิตเพื่อรองรับการถ่ายโอนบริการสาธารณะที่จะเกิดขึ้น
2. มีระบบการจัดการภาษีที่มีประสิทธิภาพ
3. มีอำนาจในการจัดเก็บภาษีในส่วนรายได้ที่มีประสิทธิภาพสูง
4. กระตุ้นความต้องการบริโภคสินค้าสาธารณะและทำให้ประชาชนหันมาสนใจการกระจายอำนาจมากขึ้น
5. เจ้าพนักงานหรือผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งมากขึ้น
6. มีการมอบอำนาจในการปรับเปลี่ยนฐานภาษีและอัตราภาษีให้แก่ท้องถิ่น

ซึ่งในโลกความจริงไม่เกิดกรณีสุดขั้วดังกล่าว แม้แต่ประเทศสิงคโปร์ที่เป็นตัวอย่างของการกระจายอำนาจ แต่จะเป็นไปในลักษณะของการรวมศูนย์หรือการกระจายอำนาจมากน้อยโดยเปรียบเทียบ[30]

ประจักษ์พยานที่เกิดขึ้นอีกประการหนึ่ง คือ การกระจายอำนาจในประเทศใดประเทศหนึ่งนั้นไม่ได้เกิดขึ้นในรูปลักษณะแบบเดียวกันหมดทั้งประเทศ[31] จากความแตกต่างนี้เอง ทำให้กรอบในการพิจารณาโครงสร้างและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลต้องแบ่งระดับอำนาจการปกครองออกเป็น 3 ประเภทดังนี้ คือ

1. ท้องถิ่นชนบท (Small rural local government) เป็นระดับรัฐที่ถูกมองว่ามีเครื่องมือในการวางแผนและการจัดการด้านการคลังน้อย และมีอำนาจทางการคลังต่ำ ทำให้ระดับการปกครองถูกจัดการโดยตรงจากรัฐบาลกลาง เช่น กรณีประเทศเคนยา หรือภายใต้การดูแลของรัฐภูมิภาค เช่นประเทศฟิลิปปินส์

2. เทศบาล (Municipalities) เป็นระดับรัฐที่ถูกมองว่ามีอำนาจในการปกครองตัวเองมากและมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้และการตัดสินใจในเรื่องงบประมาณค่อนข้างสูง ในบางประเทศ เช่น จีนและฟิลิปปินส์ เทศบาลมีลักษณะใกล้เคียงกับจังหวัด

3.มหานคร (Largest cities) จะแตกต่างจากเทศบาลหลายด้านโดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจในการปกครองตัวเองและอำนาจทางการคลัง

จะเห็นได้ว่าระดับของการมีอำนาจปกครองตัวเองจะแตกต่างกันถึงแม้จะเป็นประเทศเดียวกันก็ตาม ซึ่งความแตกต่างดังกล่าวขึ้นอยู่กับขนาดของเมืองหรือหน่วยปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

ถึงแม้ว่ารูปแบบการปกครองระดับท้องถิ่นจะมีลักษณะดังที่กล่าวมาแล้ว แต่ยังมีความแตกต่างกันอีกหลายประเด็น เราไม่สามารถกำหนดได้ว่าโครงสร้างของรัฐบาลแบบหนึ่งแบบใดจะต้องมีการจัดการระหว่างรัฐบาลได้อย่างมีแบบแผนสำเร็จรูป โดยในทางหลักการเราบอกได้เพียงว่าสิ่งใดควรเป็นหน้าที่ของรัฐบาลระดับนั้นๆ (Positive analysis)

---

[30] ประเทศส่วนใหญ่มีรูปแบบการกระจายอำนาจอยู่ระหว่างขั้วทั้ง 2 ซึ่งจะมีลักษณะใดมากหรือน้อยนั้นขึ้นอยู่กับเงื่อนไขในการพิจารณาดังต่อไปนี้

1. ความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น
2. ภาระในการใช้จ่ายของท้องถิ่น
3. อำนาจของท้องถิ่นในการตัดสินใจเรื่องการผลิตบริการสาธารณะ

[31] บางหน่วยปกครองท้องถิ่นอาจได้รับมอบหมายหน้าที่ในด้านการจัดสรรงบประมาณมากกว่าหน่วยปกครองท้องถิ่นอื่นๆ อำนาจในการจัดเก็บภาษีกว้างหรือแคบ และบางครั้งอาจสะท้อนออกมาในรูปของข้อจำกัดที่ไม่เท่าเทียมกันของการกู้ยืมของหน่วยปกครองท้องถิ่น

รูปแบบที่พบโดยมากในประเทศกำลังพัฒนามีอยู่ 2 รูปแบบ คือ ภายใต้การปกครองแบบรัฐเดี่ยว (Unitary System) รัฐหรือจังหวัดและหน่วยปกครองท้องถิ่นจะมีสถานะทางกฎหมายที่รัฐบาลกลางเป็นผู้ให้คำจำกัดความ โดยอำนาจทางการคลังจะเป็นนโยบายของส่วนกลาง ในขณะที่รูปแบบสหพันธรัฐ (Federal System) อำนาจหน้าที่ตลอดจนความรับผิดชอบของแต่ละรัฐจะถูกระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ และการปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยหนึ่งที่เกิดจากการบริหารงานของรัฐ (State) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐภายใต้ระบบสหพันธรัฐจะมีการรับรองจากรัฐธรรมนูญ ในขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับหน่วยท้องถิ่นจะมีอยู่ในลักษณะของการปกครองแบบรัฐเดี่ยว (Unitary) ซึ่งจะพบได้ในการปกครองของ อินเดีย

<u>รัฐเดี่ยว</u> (Unitary state)

เป็นรูปแบบความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงระหว่างรัฐบาลกลางและหน่วยปกครองท้องถิ่นโดยตรง เนื่องจากหน่วยปกครองท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีสถานะทางกฎหมายอันอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง การควบคุมดังกล่าวมีรัฐภูมิภาคเป็นตัวกลางสานความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับหน่วยการปกครองท้องถิ่น ประเทศที่รัฐบาลกลางมีความสัมพันธ์ในรูปแบบนี้ เช่น เกาหลี ฟิลิปปินส์ ที่หน่วยปกครองส่วนภูมิภาคทำหน้าที่เสมือนตัวแทนของรัฐบาลกลาง ทำหน้าที่กำกับดูแลหน่วยการปกครองท้องถิ่น

ข้อดีและข้อเสียของความสัมพันธ์รูปแบบรัฐเดี่ยว เกิดจากการที่รัฐบาลกลางสามารถวางนโยบายบางประการหรือมีอำนาจในการอนุมัตินโยบายของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งอาจก่อให้เกิดทั้งข้อดีและข้อเสีย ดังนี้

ข้อดีของความสัมพันธ์รูปแบบรัฐเดี่ยว

1) รัฐบาลกลางสามารถใช้เครื่องมือทางการคลังได้อย่างเฉพาะเจาะจง กล่าวคือ รัฐบาลกลางสามารถระบุหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ต้องการจะโอนเงินงบประมาณไปให้ และยังสามารถกำหนดทิศทางการบริหารงบประมาณนั้นๆ ให้สอดคล้องกับนโยบายของส่วนกลาง

2) ความสัมพันธ์แบบรัฐเดี่ยว ก่อให้เกิดความโปร่งใสในการบริหารเงินงบประมาณ เพราะรัฐบาลกลางสามารถตรวจสอบผ่านตัวแทนในส่วนภูมิภาค จากรูปแบบความสัมพันธ์ดังกล่าวทำให้หน่วยปกครองในระดับต่างๆ ไม่จำเป็นต้องมีลักษณะเดียวกันทั้งประเทศ

ข้อเสียของความสัมพันธ์รูปแบบรัฐเดี่ยว

ข้อเสียของความสัมพันธ์รูปแบบรัฐเดี่ยวอยู่ที่การบริหารงาน เนื่องจากรัฐบาลกลางจำต้องดูแลหน่วยการปกครองทุกระดับชั้นทั้งประเทศ จึงเป็นการยากที่รัฐบาลจะสามารถควบคุมดูแลและพัฒนาการทำงานที่เป็นหน้าที่หลักของรัฐบาลในแต่ละระดับ[32] ได้อย่างสมบูรณ์

<u>ระบบสหพันธรัฐ</u> (Federal System)

เป็นความสัมพันธ์ที่รัฐบาลกลางส่วนใหญ่ถ่ายโอนอำนาจทางการคลังไปสู่รัฐในภูมิภาคในด้านการจัดหารายได้ (City Finance) เนื่องจากในรัฐใหญ่ๆ ย่อมมีความหลากหลายของความต้องการ รัฐบาลกลางจึงมอบหน้าที่ไปยังรัฐท้องถิ่น และยังเปิดโอกาสให้หน่วยปกครองท้องถิ่นตีความอำนาจของตนเอง ตัวอย่างประเทศที่มีการปกครองในระบบดังกล่าว คือ บราซิล มาเลเซีย ปากีสถาน และไนจีเรีย

ข้อดีและข้อเสียของความสัมพันธ์รูปแบบสหพันธรัฐเกิดจากการที่รัฐบาลกลางได้มอบความรับผิดชอบให้แก่รัฐบาลในเมืองใหญ่ ซึ่งอาจก่อให้เกิดทั้งข้อดีและข้อเสีย ดังนี้

ข้อดีของความสัมพันธ์รูปแบบสหพันธรัฐ

เป็นความสัมพันธ์ทางการคลังโดยตรงระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐในท้องถิ่น ทำให้รัฐในท้องถิ่นสามารถตัดสินใจจัดสรรงบประมาณได้ตรงตามความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น

ข้อเสียของความสัมพันธ์รูปแบบสหพันธรัฐ

โครงสร้างแบบสหพันธรัฐก่อให้เกิดการตัดสินใจในหลายๆ ระดับซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาซับซ้อนในเรื่องนโยบาย เนื่องจากแต่ละรัฐมีอำนาจในการตัดสินใจ การพัฒนารัฐบางรัฐอาจตรงหรือแตกต่างไปจากนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลกลาง

ไม่ว่าจะมีรูปแบบความสัมพันธ์ในลักษณะใดก็ตาม ประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณาและสามารถใช้เป็นแนวทางในการวิเคราะห์ทั้ง 2 รูปแบบ คือ อำนาจทางการคลังและการควบคุมกระบวนการบริหารเงินงบประมาณที่รัฐบาลกลางมีอำนาจต่อหน่วยการปกครองท้องถิ่นมากน้อยอย่างไร โดยใช้หลักการต่อไปนี้

- โครงสร้างรายได้และหน้าที่ความรับผิดชอบของทั้ง 2 รูปแบบเหมือนหรือแตกต่างกัน
- อำนาจในการหาแหล่งรายได้นอกเหนือจากการเก็บภาษี เช่น การกู้ยืม ว่ามีอำนาจในขอบเขตแตกต่างกันหรือไม่
- ขอบเขตการตรวจสอบทางการคลังจากรัฐบาลกลางมีแนวทางที่เหมือนกันหรือไม่

---

[32] หน้าที่ของรัฐบาลกลางที่ควบคุมส่วนท้องถิ่นได้แก่ การจัดสรรสินค้าและบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการของท้องถิ่น การจัดเก็บภาษีอันรวมถึงการจัดการฐานภาษี การพัฒนาขีดความสามารถของรัฐในการจัดสรรสินค้าและบริการสาธารณะ

- ประเด็นที่เกี่ยวกับการได้มาซึ่งฝ่ายบริหารของหน่วยการปกครองว่ามาจากการแต่งตั้งหรือมาจากการเลือกตั้งของประชนชนในทางตรงหรือทางอ้อม

เหตุที่ต้องพิจารณาประเด็นข้างต้นประกอบกันนั้น เนื่องจากถึงแม้รัฐบาล 2 รัฐบาลที่มีรายได้และรายจ่ายที่ใกล้เคียงกันแต่มิได้หมายความถึงการมีอำนาจทางการคลังที่เท่าเทียมกัน ประเด็นจึงไม่ได้อยู่ที่ขนาดของงบประมาณหรือรายได้ แต่การมีอำนาจทางการคลังอยู่ที่ความสามารถในการปรับเปลี่ยนนโยบายทางการคลังได้มากน้อยเพียงไร[33] ในประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ยังคงต้องพึ่งพิงการคลังจากส่วนกลาง เช่น ประเทศฟิลิปปินส์ที่โครงสร้างทางด้านรายได้จำนวนร้อยละ 50 เป็นรายได้ที่มีพันธะสัญญาในการใช้จ่าย (Earmarked for the specific purposes) ในด้านการกู้ยืมของหน่วยปกครองท้องถิ่นเองก็มีข้อจำกัดเป็นจำนวนมาก ทั้งทางด้านจำนวนเงินกู้ แหล่งเงินกู้ การชำระเงินกู้ ที่มักถูกกำหนดจากรัฐบาลส่วนกลาง

แต่ในปัจจุบันเริ่มมีการขยายขอบเขตดังกล่าวออกไป เช่น ที่เขตปกครองกัลกัตตาสามารถทำการกู้ยืมผ่านตลาดการเงิน[34]

ในด้านการบริหารงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น การได้มาซึ่งฝ่ายบริหารเป็นประเด็นที่สำคัญ เพราะหากหัวหน้าฝ่ายบริหารมาจากการแต่งตั้งของรัฐบาลส่วนกลาง โอกาสที่กระบวนการงบประมาณจะถูกครอบงำและควบคุมให้เป็นไปตามความต้องการของส่วนกลางย่อมมีมาก [35]

นอกจากนี้ในทุกๆ ประเทศย่อมมีเมืองที่มีลักษณะแตกต่างจากเมืองหรือชุมชนอื่นภายในประเทศ เช่น เมืองที่เป็นที่ตั้งเมืองหลวงของประเทศ หรืออันเนื่องมาจากความต้องการเฉพาะของคนในเมืองนั้นๆ หรือแม้กระทั่งเป้าหมายของประเทศ ทำให้เกิดหน่วยปกครองพิเศษขึ้น โดยส่วนใหญ่มักเป็นรูปแบบการปกครองในเขตเมืองหลวงของประเทศ ปัจจัยที่ทำให้รัฐบาลกำหนดความสัมพันธ์พิเศษกับหน่วยปกครองดังกล่าว ได้แก่

1. ท้องถิ่นดังกล่าวมีศักยภาพที่จะเป็นกลไกในการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศได้
2. เมืองหลวงของแต่ละประเทศมักเป็นเมืองดั้งเดิมที่มีการพัฒนาหลายด้านมากกว่าเมืองอื่นๆ ทำให้มีความพร้อมในการกระจายอำนาจมากกว่า

---

[33] อำนาจทางการคลังของรัฐบาลท้องถิ่นที่สำคัญ คือ อำนาจในการปรับเปลี่ยนอัตราภาษีเพื่อให้สอดคล้องกับท้องถิ่นและไม่เป็นการสร้างสิ่งขัดขวางการพัฒนาทางเศรษฐกิจในระดับท้องถิ่น

[34] โดยออกพันธบัตรที่มีการซื้อขายในตลาดการเงิน (Open market) หรือการกู้ยืมจากธนาคารและกองทุนร่วมต่างๆ

[35] หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่คณะกรรมการบริหารมาจากการแต่งตั้งจากส่วนกลางได้แก่ การปกครองในประเทศ เกาหลี ตูนิส ส่วนในกรณีตรงข้ามที่คณะกรรมการฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด ได้แก่ ประเทศบราซิล โคลัมเบีย และศรีลังกา เป็นต้น

3. การอพยพของแรงงานเข้าสู่เมืองเป็นปัจจัยที่ทำให้เมืองหลวงจำต้องมีระบบจัดการที่แตกต่างออกไป

จะเห็นได้ว่ามีความหลากหลายทั้งภายในและระหว่างประเทศอันเนื่องมาจากลักษณะเฉพาะของท้องถิ่น การมุ่งหารูปแบบเฉพาะของความสัมพันธ์จึงทำได้ยากและไม่สามารถอธิบายสิ่งที่เป็นอยู่ได้อย่างครอบคลุม ด้วยพื้นฐานดังกล่าวจึงควรมุ่งหาประเด็นร่วมของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐเพื่อใช้ในการวิเคราะห์แทน

Bahloud, W. Roy and Johannes, F. Linn (1998) ได้เสนอแนวทางในการวิเคราะห์บทบาทของรัฐบาลในด้านการแทรกแซงว่า สามารถควบคุมการปฏิบัติงานทางด้านการคลังได้ดังนี้

- กระบวนการงบประมาณและการกู้ยืมของหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบและรับรองของรัฐบาลกลาง
- การแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงของท้องถิ่นจากส่วนกลาง
- การกำหนดฐานภาษีของท้องถิ่นโดยรัฐบาลกลาง

1.3.2 **ความสัมพันธ์ในแนวนอน** (Horizontal Relationship)

ความสัมพันธ์ในแนวนอนหรือความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลแต่ละระดับ เป็นการแบ่งแยกหน้าที่และความรับผิดชอบระหว่างรัฐบาลกลางและหน่วยปกครองท้องถิ่นระดับต่างๆ เป็นการจัดลำดับความสัมพันธ์ในแนวตั้ง (Vertical Relationship) แต่ในทางปฏิบัติหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับต่างๆ ย่อมต้องมีการทำงานร่วมกันเนื่องจากพื้นที่รับผิดชอบของบางหน่วยปกครองซ้อนทับกับอีกหน่วยการปกครองหนึ่ง ความสัมพันธ์ในแนวนอน (Horizontal Relationship) จึงเป็นแนวทางปฏิบัติของท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่ต้องการจัดระบบทั้งทางด้านการคลังและการบริหารงานให้สอดคล้องกับหน่วยการปกครองย่อยที่มีพื้นที่ซ้อนทับกับตน รวมทั้งการจัดบริการที่สามารถสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ ดังนั้นความสัมพันธ์ในแนวนอนจึงต้องพิจารณาทั้งความสัมพันธ์ด้านการเมืองการปกครองควบคู่ไปกับความสัมพันธ์ทางด้านการคลัง

มหานครส่วนใหญ่จะมีอำนาจทางการคลังมากกว่าหน่วยปกครองท้องถิ่นย่อย ระบบการดำเนินงานในมหานครจึงมีหลายรูปแบบ เช่น จัดสรรสินค้าและบริการแบบเดียวกันทั่วทั้งเขตพื้นที่ด้วยหน่วยงานของตนเอง หรือมอบหมายให้หน่วยงานอิสระเป็นผู้ดูแล นอกจากนี้อาจแบ่งเขตพื้นที่เพื่อให้บริการทั่วถึงประชาชน การที่จะตัดสินใจเลือกดำเนินการแบบใดก็ตาม จะพิจารณาภายใต้ข้อดีและข้อเสียของแต่ละรูปแบบ ดังนั้นจึงไม่สามารถหารูปแบบสำเร็จให้กับท้องถิ่นได้ว่า

ควรมีรูปแบบไหน แต่จะเป็นไปในลักษณะหาจุดเด่นจุดด้อยของแต่ละความสัมพันธ์แล้วนำมาประยุกต์ใช้มากกว่า ในส่วนนี้จะพิจารณาความสัมพันธ์ใน 3 ลักษณะ[36] คือ

1. Centralized metropolitan government

เป็นรูปแบบที่พบเห็นเป็นปกติ ความสัมพันธ์ในแนวนอนดังกล่าวทำให้หน่วยปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่ทุกประการในเขตปกครองโดยไม่มีหน่วยงานพิเศษขึ้นมารับผิดชอบ การจัดบริการดังกล่าวจะครอบคลุมพื้นที่ของหน่วยปกครองย่อยที่มีพื้นที่คาบเกี่ยวอยู่ เช่น การขนส่งมวลชน จึงพบเห็นรูปแบบความสัมพันธ์ดังกล่าวในเขตเมืองขนาดใหญ่ เช่น กรุงโซล นครจาร์กาตา

Seoul รัฐประจำกรุงโซล เป็นการปกครองที่มีเป้าหมายหลายด้านและทำงานบนพื้นที่ความรับผิดชอบขนาดใหญ่ Seoul เป็นเขตปกครองพิเศษที่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลาง เนื่องจากรัฐบาลกลางมีอำนาจในการแต่งตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหาร (Mayor) และการตัดสินใจของสภาที่ไม่ถูกควบคุมจากรัฐท้องถิ่น ยกเว้นงานด้านการศึกษาที่มีการจัดตั้งหน่วยงานพิเศษขึ้นมารับผิดชอบโดยขึ้นตรงกับกระทรวงศึกษา รวมทั้งงบประมาณในด้านการศึกษาที่มิได้นำมารวมในงบประมาณท้องถิ่น เนื่องจากกฎหมายถือว่าเงินในส่วนนั้นเป็นงบประมาณพิเศษที่คณะกรรมการทางด้านการศึกษาของท้องถิ่นจัดทำขึ้น ซึ่งจะเห็นได้ว่ามีการกระจายอำนาจทางการคลังเพียงเล็กน้อย ทั้งในเมืองใหญ่และเขตปกครองเล็กๆ [37]

ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างรัฐท้องถิ่นนั้น Seoul มีความได้เปรียบในด้านการสร้างความร่วมมือ เนื่องจากการเป็นเมืองใหญ่จึงสามารถจัดบริการที่มีการประหยัดจากขนาด (Economies of scale) แต่ยังมีข้อบกพร่องในด้านการสะท้อนความต้องการของประชาชนที่แท้จริงและการบริหารงบประมาณขนาดใหญ่ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

---

[36] Centralized metropolitan government เป็นการจัดบริการสาธารณะครอบคลุมพื้นที่รับผิดชอบทั้งหมด ส่วน Functional fragmentation การจัดบริการสาธารณะในพื้นที่ทั้งหมดจะแยกตามประเภทของงานและมีหน่วยงานพิเศษรับผิดชอบโดยการบริการจะคาบเกี่ยวพื้นที่ของหลายหน่วยปกครอง ความสัมพันธ์รูปแบบที่ 3 คือ Jurisdictional fragmentation แต่ละหน่วยปกครองย่อยจะทำหน้าที่ดูแลกิจการและบริการให้คนในท้องถิ่นของตนเองทั้งหมด

[37] เมืองใหญ่จะประกอบด้วยเขตปกครองย่อย (gu) ประมาณ 6 เขต ที่ประชาชนในแต่ละเขตยังมีความต้องการหลากหลาย ถึงแม้ว่าการแบ่งเขตดังกล่าวเป็นผลมาจากประวัติศาสตร์ของแต่ละเขตก็ตาม การแบ่งเขตย่อยในลักษณะดังกล่าวเป็นการขยายขอบเขตของรัฐบาลกลางในด้านการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร อีกทั้งยังสามารถจัดบริการที่จำเป็นของท้องถิ่น อันได้แก่ การออกใบอนุญาต การจดทะเบียน

Kingston เป็นอีกตัวอย่างของหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดบริการครอบคลุมพื้นที่ต่างๆ โดยแบ่งเป็น 3 หน่วยงานหลักๆ คือ

1. สภาเมือง รับผิดชอบการจัดบริการสาธารณะทุกประเภท ยกเว้นเรื่องการจัดการน้ำ โดยสภาดังกล่าวจะมีการเลือกตั้งทุกๆ 3 ปี ประกอบด้วย ผู้ได้รับคะแนนเลือกตั้ง 2 ใน 3 ของประชากรที่มีสิทธิเลือกตั้ง และประธานสภาที่ได้รับการคัดเลือกจากสภาอีกชั้นหนึ่ง ตำแหน่งประธานสภาดังกล่าวมีอำนาจเพียงเป็นตัวแทนของสภาในการเป็นตัวแทนเท่านั้น โดยสิทธิและอำนาจของประธานสภายังคงเหมือนกับสมาชิกสภาท่านหนึ่งเท่านั้น

สภาเมืองจะเป็นผู้จัดเตรียมงบประมาณทั้งทางด้านรายรับและรายจ่าย โดยทางด้านรายรับสภาสามารถกำหนดอัตราภาษีของท้องถิ่นได้เองตามสมควร รวมทั้งการกู้ยืมซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลกลาง

2. ฝ่ายดำเนินการของเมือง จะมีองค์กร 3 องค์กรควบคุมการปฏิบัติงานต่างๆ ในเมือง[38] ดังนี้

- ฝ่ายบริหารงานเมือง
- ฝ่ายงานคลัง
- ฝ่ายโยธาประจำเมือง

ทั้ง 3 ฝ่ายได้รับการแต่งตั้งจากสภาเมืองและยังมีอำนาจในการโยกย้ายเจ้าหน้าที่ต่างๆ ได้หากได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลกลาง

3. ฝ่ายดูแลควบคุมการจัดการน้ำ มีหน้าที่ในการจัดสรรและดูแลระบบน้ำเสีย โดยทำงานภายใต้การกำกับของรัฐบาลกลาง [39]

โดยเปรียบเทียบแล้วประชาชนใน Kingston จะมีส่วนร่วมในการทำงบประมาณมากกว่า Seoul และยังอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลางน้อยกว่า

Jarkata เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งของหน่วยปกครองที่ทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะครอบคลุมเขตพื้นที่ทั้งหมด โดยมีลักษณะของการกระจายอำนาจการตัดสินใจเพียงเล็กน้อย เนื่องจากคณะกรรมการบริหารแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ส่วนแรก คือ สภาที่มาจากการเลือกตั้ง[40] และหัวหน้าฝ่ายบริหาร (Mayor) ที่มาจากการแต่งตั้งจากรัฐบาลกลาง

---

[38] ฝ่ายบริหารเมือง จะเป็นหัวหน้าในส่วนการดำเนินงานทั้งหมดของเมือง โดยฝ่ายโยธาจะทำงานขึ้นตรงต่อฝ่ายบริหารงานเมือง แต่ฝ่ายงานคลัง ถึงแม้จะดูแลกิจการต่างๆ ในเมือง กลับต้องขึ้นตรงต่อสภาเมืองเท่านั้น

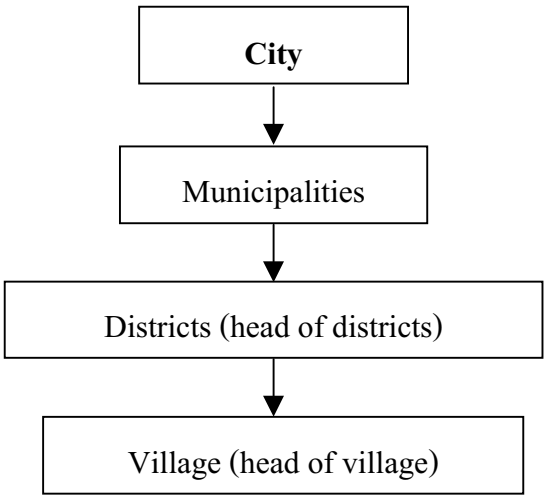
[39] Ministry of Public Utilities มีอำนาจในการโยกย้ายเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานดังกล่าว

[40] 2 ใน 3 ของสภา ได้รับการเลือกตั้งจากเสียงข้างมากของประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้ง ส่วนอีก 1 ใน 3 ของสภาได้มาจากการแต่งตั้งจากความเห็นชอบของรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย

หน้าที่หลักของสภา คือ การผ่านงบประมาณของเมือง ตรวจสอบการทำงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ออกกฎหมายที่ว่าด้วยโครงสร้างภาษีของท้องถิ่นและข้อบัญญัติต่างๆ ในท้องถิ่นประกอบกับยังทำหน้าที่ควบคุมการดำเนินงานขององค์กรอิสระที่จัดบริการสาธารณะ โดยองค์กรดังกล่าวอาจเป็นเอกชนหรือรัฐวิสาหกิจก็ได้ อำนาจในการพิจารณาผ่านงบประมาณในส่วนขององค์กรอิสระยังขึ้นอยู่กับหัวหน้าฝ่ายบริหาร (Mayor) เพียงผู้เดียว อำนาจในที่นี้รวมถึงการแต่งตั้งโยกย้ายผู้บริหารองค์กรดังกล่าวอีกด้วย

ประเด็นที่น่าสนใจกรณีเมืองในอินโดนีเซีย คือ การกระจายบทบาททางการคลังไปยังพื้นที่ต่างๆ โดยเมืองจะประกอบด้วยเทศบาล 5 แห่ง แต่ละแห่งมีผู้จัดการเทศบาลเป็นผู้ดูแลและควบคุม 27 ตำบล ผ่านหัวหน้าท้องถิ่นนั้นๆ หมู่บ้านเป็นหน่วยปกครองเล็กสุดที่รวมกันเป็นตำบลและมีหัวหน้าหมู่บ้านดูแลอีกชั้นหนึ่ง

รูปที่ 1.1 รูปแบบการปกครองในส่วนของ Jarkata



องค์ประกอบของเมืองดังกล่าว เป็นการสร้างช่องทางข้อมูลทั้ง 2 ทาง คือ ทั้งทางท้องถิ่นสู่ส่วนกลาง ในทางตรงกันข้าม อำนาจในการปกครองตัวเองลดน้อยลงตามลำดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจในการจัดทำงบประมาณของตนเองในแต่ละหน่วยการปกครอง ซึ่งไม่ปรากฏในกรณีเมือง Jarkata จึงกล่าวได้ว่ามีการรวมศูนย์คล้ายการปกครองใน Seoul [41]

[41] เมื่อเปรียบเทียบความเหมือนและความแตกต่างระหว่าง Jarkata กับ Seoul พบว่าทั้ง 2 เมืองเหมือนกันในแง่ของกระบวนการแต่งตั้ง Mayor และขอบเขตการจัดบริการสาธารณะ แต่ยังมีข้อแตกต่างกันบ้างใน 2 ส่วน คือ Jarkata เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณบางส่วน และมีกลไกทางสังคมที่สามารถสะท้อนความพอใจของสังคมในเรื่องการจัดสรรทรัพยากรไปในการผลิตสินค้าและบริการดีกว่า กรณี Seoul

2. Functional Fragmentation

ในหน่วยปกครองที่มีความสัมพันธ์แบบ Functional Fragmentation คณะผู้บริหารในเขตเมืองมีความรับผิดชอบต่อการจัดบริการสาธารณะเพียงเล็กน้อย และหน้าที่พื้นฐานในท้องถิ่นจะเป็นของตัวแทนในท้องถิ่นนั้น เห็นได้ว่าข้อแตกต่างระหว่าง Centralized metropolitan government และ Functional Fragmentation มีอย่างชัดเจน เพราะโดยส่วนใหญ่เขตการปกครองใหญ่หนึ่งๆ จะซ้อนทับกับพื้นที่ของหน่วยปกครองย่อย การจัดบริการบางประการจึงทับซ้อนกันได้ เช่น การจัดบริการเรื่องน้ำ การกำจัดขยะ

ข้อดีของรูปแบบ Functional Fragmentation คือ

1. สามารถแยกการจัดบริการสาธารณะออกจากระบบการเมือง
2. มีโอกาสสร้างผู้เชี่ยวชาญในกิจการแต่ละประเภทได้มากขึ้น
3. การดึงเงินรายได้จากการเรียกเก็บค่าบริการจากประชาชนไปใช้ในกิจการทั่วไปได้น้อยลง เป็นผลให้หน่วยปกครองย่อยต้องแสดงเจตจำนงค์ในการใช้จ่ายในกิจการต่างๆมากขึ้น

ส่วนข้อเสีย คือ ยิ่งหน่วยปกครองให้อำนาจแก่หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นพิเศษเพื่อกิจการหนึ่งๆ แล้ว อาจทำให้การพัฒนาท้องถิ่นโดยรวมลดน้อยลง เนื่องจากการประสานนโยบายข้ามหน่วยงานอิสระเป็นไปได้ยาก อีกทั้งโอกาสที่จะนำรายได้ไปจัดสรรบริการบางประเภทลดน้อยลง อันเนื่องมาจากความสามารถในการทำรายได้ของกิจการนั้นๆ ไม่จูงใจให้มีการเข้ามาลงทุน

โคลัมเบีย เป็นรัฐเดี่ยวที่ประกอบด้วย รัฐบาลกลาง รัฐ(Department) และเขตการปกครองระดับเทศบาล[42] โดยหน่วยการปกครองเทศบาลนำไปสู่การเชื่อมโยงของการปฏิบัติงานของรัฐและองค์กรอิสระที่รับผิดชอบงานบริการสาธารณะ โดยองค์กรอิสระมีรายได้จากการให้บริการเป็นของตนเอง[43]

---

[42] แต่ละรัฐ บริหารโดยผู้ว่าการที่มาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี ส่วนเขตการปกครองระดับเทศบาลบริหารงานโดยผู้ว่าการเขตเทศบาล (Mayor) ซึ่งผู้ว่าการรัฐมีอำนาจแต่งตั้ง ผู้ว่าการเขตเทศบาลมีอำนาจอิงอยู่กับสภาเทศบาลที่มาจากการเลือกตั้ง

[43] มีเหตุผลหลายประการที่สนับสนุนการเป็นอิสระในการจัดบริการสาธารณะจากระบบการเมือง คือ องค์กรดังกล่าวจะพ้นจากกระบวนการทางการเมืองในด้านการจัดการและการวางแผนการพัฒนา แต่ในทางกลับกัน การที่หน่วยงานอิสระสามารถทำงานภายนอกข้อจำกัดของงบประมาณจึงเป็นสิ่งจูงใจให้ผู้มีอำนาจทางการเมืองเข้ามาควบคุมได้

หน้าที่ของสภาประจำหน่วยปกครอง Cartagena [44] ในที่นี้ ประกอบด้วย

1. การผ่านร่างงบประมาณของหน่วยปกครอง
2. การกำหนดโครงสร้างและอัตราภาษี รวมทั้งอัตราค่าบริการ
3. การแต่งตั้งหัวหน้าของหน่วยปกครอง
4. การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานอิสระต่างๆ ในท้องถิ่น

ตัวอย่างหน่วยงานอิสระของ Cartagena คือ The Municipal Public Service Company (EPM) ที่จัดบริการสาธารณะจำนวนมาก [45]

EPM ควบคุมโดยคณะกรรมการชุดหนึ่ง[46] ที่สามารถกำหนดทิศทางของหน่วยงานเอง เช่น การเลือกผู้จัดการทั่วไป การผ่านงบประมาณและเห็นชอบกับข้อเสนอของฝ่ายบริหารในด้านค่าบริการและการจัดเก็บภาษี

ข้อได้เปรียบของการจัดตั้งหน่วยปกครองอิสระเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีที่ให้หน่วยปกครองจัดบริการเองนั้น ประการแรก คือ การบริหารงานและปฏิบัติงานมีลักษณะของผู้ชำนาญการมากกว่า ประกอบกับการแยกออกมาจากวิถีทางการเมือง ประการที่สอง การจัดทำงบประมาณของหน่วยงานจะมีความสะดวกมากขึ้นจากการที่หน่วยงานนั้น สามารถปรับเปลี่ยนค่าบริการได้ง่ายกว่าการปรับรายได้ทางภาษีให้เพียงพอกับรายจ่าย แต่การจัดหน่วยงานอิสระขึ้นมารับผิดชอบนั้นอาจก่อให้เกิดปัญหาในด้านการประสานงานระหว่างหน่วยงานอิสระที่มีคณะกรรมการบริหารแยกต่างหาก และการที่สามารถนำเงินรายได้ไปขยายการลงทุนอาจทำให้หน่วยงานนั้นลงทุนมากจนเกินไป ซึ่งปัญหาดังกล่าวไม่พบในความสัมพันธ์แบบ Centralized metropolitan government

3. Jurisdictional fragmentation และ Two tier system

เป็นรูปแบบที่เสนอให้มีหน่วยปกครองท้องถิ่นที่จัดบริการสาธารณะเองอยู่ในพื้นที่เป็นจำนวนมาก พบเห็นได้ชัดในสหรัฐอเมริกา ที่ในแต่ละรัฐจะมีหน่วยปกครองท้องถิ่นที่มีอำนาจใน

---

[44] หน่วยปกครองหนึ่งในโคลัมเบีย

[45] บริการที่เห็นได้ชัดเจน คือ การจัดบริการเรื่องน้ำ การกำจัดขยะ การก่อสร้างบำรุงและรักษาถนน การป้องกันอัคคีภัย โรงรับจำนำ การบำรุงส่วนสาธารณะ การรักษาความสะอาด

[46] คณะกรรมการประกอบด้วย สมาชิก 6 คน คือ

1. ผู้ว่าการ Cartagena
2. ตัวแทนของประธานาธิบดี
3. สมาชิกเพิ่มเติม 2 ท่าน ที่ได้รับความเห็นชอบจากสภา
4. ตัวแทนหอการค้าในท้องถิ่น
5. ตัวแทนจากธนาคารกลาง

การจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นเองอยู่เป็นจำนวนมาก จะเห็นได้ว่า Jurisdictional fragmentation กับ Functional fragmentation มีความแตกต่างกันในแง่ที่ว่า Functional fragmentation เกิดจากความตั้งใจของผู้บริหาร ในขณะที่ Jurisdictional fragmentation เกิดขึ้นโดยธรรมชาติของการพัฒนาเมือง

ข้อดีของรูปแบบความสัมพันธ์ Jurisdictional fragmentation คือ

สามารถสร้างหน่วยปกครองที่ใกล้ชิดประชาชนในท้องถิ่นได้ดีกว่ารูปแบบความสัมพันธ์อื่น เนื่องจากเป็นหน่วยปกครองขนาดเล็กที่เข้าถึงความต้องการของประชาชน

ข้อเสียของรูปแบบ Jurisdictional fragmentation นี้ คือ จะส่งผลให้หน่วยปกครองท้องถิ่นแต่ละหน่วยไม่สามารถดำเนินกิจการที่ก่อให้เกิดการประหยัดจากขนาด (Economy of scale) ได้ และอาจก่อให้เกิดภาระภาษีและการได้รับบริการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นไม่เท่าเทียมกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับรายได้ของท้องถิ่นนั้น เพื่อคงคุณสมบัติที่ดีของความสัมพันธ์ดังกล่าวไว้ จึงมีการสร้างหน่วยปกครองในระดับเมืองที่คาบเกี่ยวพื้นที่หลายหน่วยปกครองย่อย (Overlapping Metropolitan Government) เพื่อทำหน้าที่ในการประสานงาน เช่น ในกรุงมะนิลา ประเทศฟิลิปปินส์[47]

ในทางปฏิบัติการปกครองในลักษณะดังกล่าวค่อนข้างที่จะรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง เนื่องจากผู้บริหารของทุกระดับ รวมทั้งหัวหน้าส่วนแผนงานต่างๆ เป็นข้าราชการที่แต่งตั้งมาจากส่วนกลางทั้งสิ้น การทำงานของแต่ละหน่วยปกครองสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนตามเขตพื้นที่โดยมี The Metropolitan Manila commission เป็นผู้ควบคุมและสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยปกครองต่างๆ ให้มีเอกภาพ[48]

โครงสร้างของหน่วยปกครองต่างๆ จะนำความสัมพันธ์รูปแบบต่างๆ มาผสมกันอยู่ในการปกครองท้องถิ่น ซึ่งอาจจะมีรูปแบบใดปรากฏเด่นชัดมากน้อยแค่ไหนขึ้นอยู่กับพื้นฐานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

---

[47] มะนิลา ประกอบด้วยหน่วยปกครองย่อย 29 หน่วยปกครอง แบ่งเป็น

1. เมือง (Chartered cities) 4 แห่ง
2. เทศบาล (Municipalities) 13 แห่ง
3. The Metropolitan Manila Commission (MMC) 1 แห่ง
4. หน่วยงานอิสระ (An Autonomous Metropolitan Water and Server Authority) 1 แห่ง

[48] เงินงบประมาณรายรับของ The Metropolitan Manila Commission ส่วนหนึ่งมาจากรายได้ภาษีและอีกส่วนมาจากอำนาจทางกฎหมายที่รัฐบาลกลางจะปันส่วนมาให้

1.4 ลักษณะและปัญหาของสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นไทย

ในส่วนนี้เป็นการพิจารณารูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลทั้งความสัมพันธ์ในแนวตั้ง (Vertical Relationship) และความสัมพันธ์ในแนวนอน (Horizontal Relationship) ที่เหมาะสมกับการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย โดยในส่วนแรกจะพิจารณาสถานการณ์ปัจจุบันและข้อจำกัดของการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย[49] เพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมของความสัมพันธ์ในระดับการปกครองต่างๆ ต่อไป

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับการบริหารราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ในที่นี้จะพิจารณาใน 2 ประเด็น คือ

- ความสัมพันธ์ในเชิงการจัดภารกิจระหว่างรัฐกับการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ความสัมพันธ์ในเชิงการควบคุมดูแล

เหตุผลพื้นฐานในการพิจารณา 2 ประเด็นข้างต้น ประเด็นแรก เป็นการมองความสัมพันธ์ทั้งในรูปแบบหุ้นส่วนและรูปแบบอำนาจพึ่งพิง ซึ่งต่างจากประเด็นที่ 2 ที่พิจารณาบนพื้นฐานของความสัมพันธ์ในรูปแบบหน่วยงานหนึ่งของรัฐและแบบผู้ดูแล

1.4.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ในปัจจุบันถือว่าเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทยรูปแบบหนึ่งที่มีความเป็นมาและมีวิวัฒนาการปรับปรุงแก้ไขมาโดยตลอด ตาม พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายองค์การบริหารส่วนจังหวัดฉบับล่าสุดที่ใช้ในปัจจุบัน โดยมีการกำหนดโครงสร้างการทำงานดังนี้

1. โครงสร้างและองค์ประกอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังรูปที่ 1.2 ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฝ่ายนิติบัญญัติ) และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฝ่ายบริหาร)

---

[49] ปัจจุบันการปกครองส่วนท้องถิ่นมี 5 ประเภท คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.), เทศบาล, องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา จากเดิมที่มีสุขาภิบาลได้ประกาศยุบรวมเป็นเทศบาล เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่บัญญัติไว้ในหมวดการปกครองท้องถิ่น มาตรา 285

1.1 สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในจังหวัดหนึ่งจะมีสภาจังหวัดอันประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งตามกฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด และให้สภาจังหวัดเลือกตั้งสมาชิกสภาเป็นประธานสภา 1 คน และรองประธานสภา 2 คน

1.2 นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

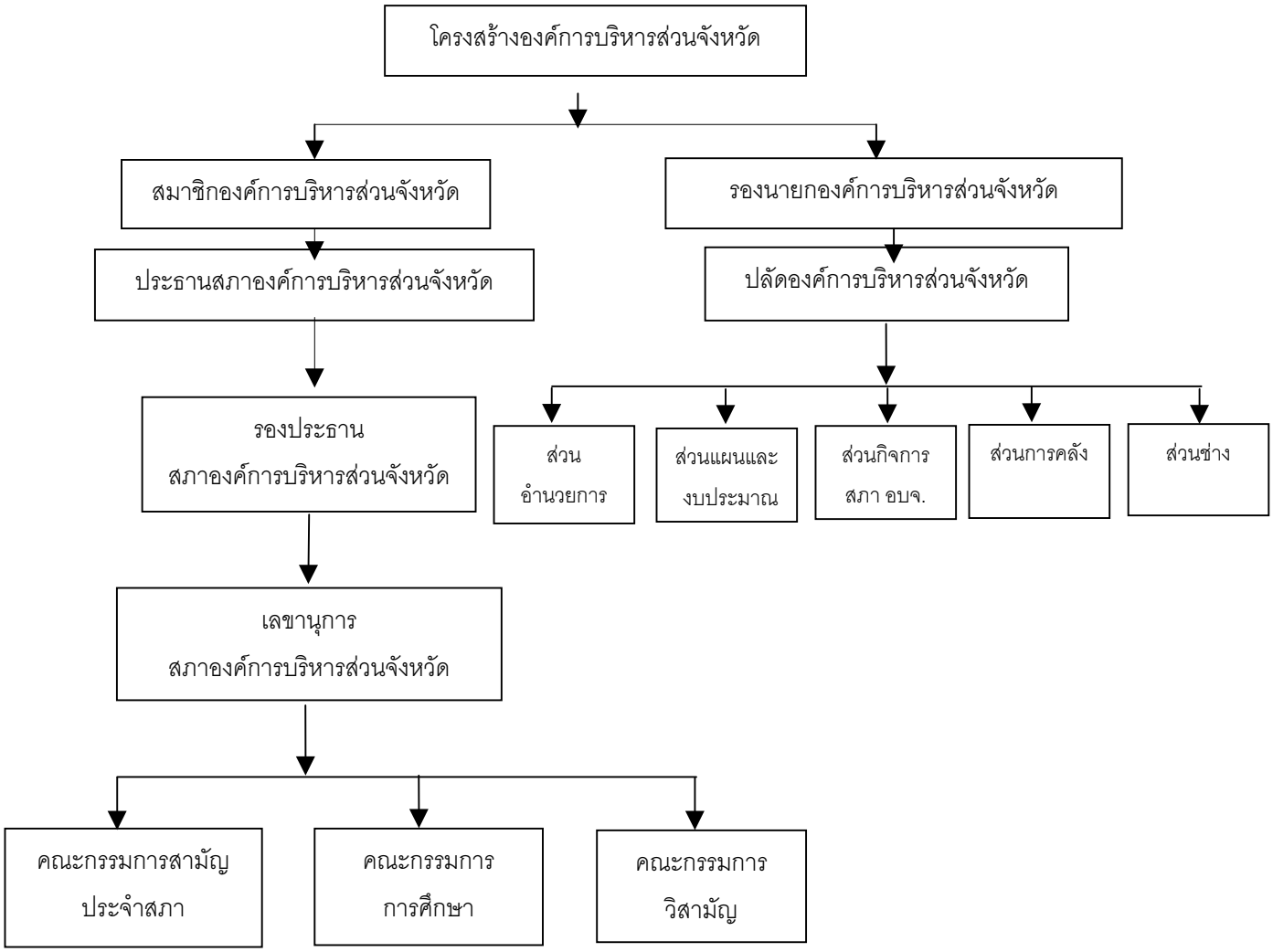
สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจในการแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามที่กฎหมายกำหนด

1.3 ข้าราชการส่วนจังหวัด

ข้าราชการส่วนจังหวัดซึ่งรับเงินเดือนจากงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา และมีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารองจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยการบริหารงานแบ่งออกเป็นส่วนต่างๆ ดังนี้

1. ส่วนอำนวยการดูแลกิจการทั่วไปขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. ส่วนแผนและงบประมาณรับผิดชอบเรื่องแผนและงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
3. ส่วนโยธา รับผิดชอบเรื่องงานช่างและการก่อสร้างโครงการสาธารณูปโภค
4. ส่วนการคลัง ดูแลด้านการเงินการคลังและการเบิกจ่ายเงิน
5. ส่วนกิจการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด รับผิดชอบงานของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

รูปที่ 1.2 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด[50]



อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

นับตั้งแต่ปี 2540 องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบอำนาจหน้าที่ไปจากเดิม โดยจะมีหน้าที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด ซึ่งเน้นการประสานงานการพัฒนาระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่ำกว่าภายในจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ดังนี้ [51]

1. จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
2. สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

---

[50] ตาม พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

[51] ตาม พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 45

3. ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นๆ
4. แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นๆ
5. อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498
6. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
7. จัดทำกิจกรรมใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจกรรมนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นร่วมกันดำเนินงานหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
8. จัดทำกิจกรรมอื่นๆ ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจจัดทำกิจกรรมใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นนอกเขตจังหวัดได้ เมื่อได้รับการยินยอมจากองค์กรนั้นๆ รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคที่มอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

อำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น ฝ่ายบริหารจะเป็นผู้ดำเนินการโดยได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ โดยการอนุมัติข้อบัญญัติต่างๆ เช่น ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นต้น

การบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

รายได้ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้จัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย และค่าธรรมเนียมต่างๆ บางส่วนมาจากภาษีบางชนิดที่รัฐบาลเป็นผู้จัดเก็บเองแล้วจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม จัดเก็บโดยกรมสรรพากร ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนที่จัดเก็บโดยกรมการขนส่งทางบก ค่าภาคหลวงแร่และค่าภาคหลวงปิโตรเลียมจัดเก็บโดยกรมทรัพยากรธรณี เป็นต้น นอกจากนี้รายได้บางส่วนมาจากเงินอุดหนุนของรัฐบาล

นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีอำนาจออกข้อบัญญัติเพื่อเก็บภาษีจากสินค้าบางประเภทเอง[52] เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้ก็จำเป็นต้องกำหนดแนวทางในการใช้จ่าย กล่าวคือ ฝ่ายบริหารจะต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน ฝ่ายบริหารคือ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงจะนำเงินงบประมาณไปใช้จ่ายได้ เช่นเดียวกับการบริหารงบประมาณแผ่นดินในระดับประเทศที่กระทำโดยร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับรัฐบาลกลาง

พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของรัฐบาลกลางต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดในเชิงการกำกับดูแลในด้านต่างๆ ดังนี้

1. การกำกับดูแลการกระทำขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กฎหมายกำหนดหน้าที่ดังนี้[53]
    1) การมอบอำนาจให้เอกชนทำกิจการซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือค่าตอบแทน ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน
    2) การดำเนินกิจการเชิงพาณิชย์ต้องทำตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด
    3) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุมัติข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดก่อนประกาศใช้
    4) การคลัง การงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การดำเนินกิจการพาณิชย์ การพัสดุและการจัดจ้าง ให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

---

[52] พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติในการจัดเก็บรายได้จากแหล่งรายได้ ดังต่อไปนี้

1) ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากสถานค้าปลีกน้ำมันเบนซิน น้ำมันดีเซล และน้ำมันที่คล้ายกัน และก๊าซปิโตรเลียม
2) ค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรม
3) ภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นจากภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร
4) ภาษีมูลค่าเพิ่ม เพิ่มขึ้นจากอัตราที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร
5) ค่าธรรมเนียมใดๆ จากผู้ใช้หรือผู้ได้ประโยชน์จากบริการสาธารณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดให้มีขึ้น

[53] กีรติพงษ์ แนวมาลี, วิน พรหมแพทย์ (2540)

5) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจยับยั้งการปฏิบัติการของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด กรณีที่พิจารณาเห็นว่าการกระทำนั้นอาจนำมาซึ่งความเสียหาย หรือฝ่าฝืนกฎหมาย หรือข้อบังคับของทางราชการ

6) ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งเพิกถอนมติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ไม่ใช้ข้อบัญญัติได้ ในกรณีที่ปรากฏว่ามตินั้นฝ่าฝืนกฎหมาย

2. การกำกับดูแลองค์กรและบุคคล มีทั้งการกำกับดูแลภายในองค์การบริหารส่วนจังหวัดและการกำกับดูแลจากภายนอก ดังนี้

1) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดออก เนื่องจากขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม

2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดออก เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนแล้วปรากฏว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัมปทานที่ทำกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

3) สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีมติให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดออก เพราะประพฤติเสื่อมเสีย หรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือกระทำการอันอาจเสื่อมเสียประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

4) ข้อบังคับการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

5) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดชี้แจงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

6) ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถดำเนินการสอบสวนนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดกรณีที่ละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ หรือปฏิบัติไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือประพฤติตนฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อยของประชาชน

การกำกับดูแลที่เข้มงวดมากที่สุดคือ การยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เนื่องจากเป็นคำสั่งให้ผู้ที่มาจากการเลือกตั้งต้องออกจากตำแหน่งทั้งหมดในคราวเดียวกัน ในทางทฤษฎีการกำกับดูแลจากส่วนกลางควรเป็นไปในลักษณะของการควบคุมตามกฎหมาย คือ ส่วนกลางมีอำนาจวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำนั้น แต่ไม่ควรมีอำนาจวินิจฉัยความเหมาะสมของการกระทำ ดังนั้นอำนาจในการยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่กล่าวข้างต้น ควรจะใช้เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่เพราะมีเจตนาใช้อำนาจในทางที่ผิดหรือปฏิเสธที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ไม่ใช่ยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพราะเห็นว่าปฏิบัติงานไม่ตรงกับความประสงค์

นอกจากนี้สาระสำคัญของการเปลี่ยนแปลงองค์การบริหารส่วนจังหวัดตาม พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 [54] นอกเหนือจากอำนาจการควบคุมจากรัฐบาลกลางแล้ว ประชาชนยังสามารถลงคะแนนเสียงเพื่อปลดนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้พ้นจากตำแหน่งได้ [55]

การควบคุมและดูแลการบริหารการดำเนินงานทางด้านการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ผ่านวิธีต่างๆ คือ

การอนุมัติการทำกิจการนอกเขต โดยปกติองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีหน้าที่ในการจัดทำกิจกรรมส่วนจังหวัดเฉพาะภายในเขตพื้นที่ของตนเท่านั้น คือ พื้นที่ของจังหวัดส่วนที่อยู่นอกเขตเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล แต่หากองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความจำเป็นต้องจัดทำกิจการนอกเขตพื้นที่ของตนจะต้องขออนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก่อน

การอนุมัติให้กู้เงิน ถึงแม้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายและมีอำนาจที่จะกระทำการต่างๆ ได้ในนามของตน แต่เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองที่เกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจของรัฐบาล จึงต้องอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบและการกำกับดูแลของรัฐบาล การกำหนดการให้กู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม นิติบุคคล หรือองค์กรต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยด้วย

การอนุมัติข้อบัญญัติจังหวัด ข้อบัญญัติจังหวัดเป็นกฎหมายท้องถิ่นซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดตราขึ้น เมื่อสภาจังหวัดได้ร่างข้อบัญญัติจังหวัดแล้ว ให้เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อขอความเห็นชอบ หากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ส่งร่างข้อบัญญัติดังกล่าวให้รัฐมนตรี

---

[54] ในรอบปี 2542 มีการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากผลของกฎหมายโดยมีการแก้ไข พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2542 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2542

[55] กรณีที่ประชาชนต้องการลงคะแนนเสียงให้พ้นจากตำแหน่งนั้น ตามกฎหมาย พ.ร.บ.ว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้กำหนดไว้ดังนี้

1) ต้องมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และมีคะแนนเสียงจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั้งหมดที่มาลงคะแนนเสียงเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันลงคะแนน

2) หากมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ให้การเข้าชื่อถอดถอนบุคคลนั้นเป็นอันตกไป และจะมีการร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนบุคคลดังกล่าวโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกไม่ได้

ว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณา ถ้ารัฐมนตรีเห็นชอบกับร่างดังกล่าว ก็ให้ส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดลงชื่อบังคับใช้ แต่ถ้ารัฐมนตรีไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ร่างข้อบัญญัตินั้นระงับไป การใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการอนุมัติข้อบัญญัติของจังหวัดนี้เป็นการใช้อำนาจกำกับดูแลของรัฐซึ่งจะตรวจสอบการออกกฎหมายของท้องถิ่นเสียก่อน จึงจะอนุมัติให้ประกาศใช้บังคับในท้องถิ่นได้

การเพิกถอนมติของจังหวัด ในกฎหมายท้องถิ่นทั่วไปจะมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจรัฐสั่งระงับหรือยกเลิกการกระทำของฝ่ายบริหารไว้ด้วย แต่เนื่องจากในองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นบุคลากรของรัฐซึ่งทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารเสียเอง จึงมิได้มีบทบัญญัติดังกล่าวได้ อย่างไรก็ตาม ได้มีบทบัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจเพิกถอนมติของสภาจังหวัดได้หากเห็นว่ามตินั้นมีลักษณะเป็นการเมืองแห่งรัฐ[56] หรือฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับทางราชการ หรือนอกเหนือกิจการส่วนจังหวัด แต่มติของสภาจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเพิกถอนได้นั้นจะต้องมิใช่เป็นข้อบัญญัติของจังหวัด และจะต้องเพิกถอนภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้

นอกจากนี้รัฐบาลกลางสามารถตรวจสอบการทำงานผ่านวิธีการยุบสภา กล่าวคือ สภาจังหวัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ทางนิติบัญญัติและควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร แต่หากรัฐบาลเห็นว่าสภาจังหวัดปฏิบัติงานไม่ตรงตามความประสงค์แล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็อาจใช้อำนาจออกคำสั่งยุบสภาได้ การออกคำสั่งดังกล่าวจะต้องแสดงเหตุผลของการยุบสภาด้วย อาจกล่าวได้ว่าการยุบสภาจังหวัดเป็นมาตรการตรวจสอบองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เข้มงวดที่สุด เนื่องจากเป็นคำสั่งที่ให้ผู้ที่มาจากการเลือกตั้งออกจากตำแหน่งทั้งหมดในคราวเดียวกัน

การให้การสนับสนุนการทำงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

รัฐบาลได้จัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดในแต่ละปีเป็นจำนวนมาก เพื่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดนำไปใช้ในการพัฒนาเขตชนบทในแต่ละพื้นที่ โดยกรมการปกครองนอกจากจะทำหน้าที่กำกับดูแลและให้การสนับสนุนแล้ว ยังมีหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุนด้านบุคลากรและการฝึกอบรมแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมทั้งการเป็นที่ปรึกษาให้คำแนะนำและร่วมหารือกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย

นอกจากนี้รัฐบาลกลางยังคงอำนาจบางส่วนไว้ที่ศูนย์กลาง ได้แก่ การออกกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติ โดยในส่วนที่เป็นพระราชบัญญัตินั้น

---

[56] ชูวงค์ ฉายะบุตร อ้างแล้ว หน้า 121

เป็นการดำเนินการโดยรัฐบาลและรัฐสภา ส่วนกฎหมายรองลงมาเป็นการดำเนินการของกระทรวงมหาดไทย

ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับต่างๆ

การประสานแผนพัฒนาจังหวัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญของงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยเฉพาะการกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด นอกจากนั้นการสนับสนุนและการประสานความร่วมมือกับราชการอื่นทั้งเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล นับเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมาย พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดระบบการบริการสาธารณะไว้ในลักษณะที่คล้ายคลึงและเหมือนๆ กับหน้าที่ของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นจำนวนมาก[57]

อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนอกจากมีลักษณะคล้ายคลึงกับอำนาจและหน้าที่ของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว ยังมีลักษณะซ้ำซ้อนกับภารกิจหน้าที่ของรัฐบาลในนามของราชการส่วนกลางและภูมิภาคในระดับจังหวัดและอำเภออยู่หลายประการ ประเด็นสำคัญอยู่ที่ว่าจะดำเนินการจัดแบ่งภารกิจและอำนาจหน้าที่ระหว่างกันอย่างไรภายใต้กรอบการทำงานหลักขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีหน้าที่ในการประสานแผนงานและหน่วยงานของรัฐทุกๆ ประเภทเข้าไว้ด้วยกัน

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จะเห็นว่าแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีดังนี้

1) ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นภายในระยะเวลาที่กำหนด อันได้แก่ภารกิจดังนี้

1.1) ภารกิจซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและท้องถิ่น

1.2) ภารกิจที่รัฐจัดบริการในเขตท้องถิ่นและกระทบถึงท้องถิ่นอื่น

1.3) ภารกิจที่ดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล

2) กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและท้องถิ่นและระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเองให้ชัดเจน

---

[57] โกวิทย์ พวงงาม (2540)

3) กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือการดำเนินงานท้องถิ่น

4) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่ท้องถิ่น[58]

5) จัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารสาธารณะในเขตท้องถิ่น[59]

จากแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นได้แต่งตั้งอนุกรรมการฯ จัดทำแผน โดยวางกรอบเงื่อนไขและการจัดทำแผนปฏิบัติการ เพื่อกำหนดแนวทางการถ่ายโอนอำนาจดังนี้

1. การถ่ายโอนตามศักยภาพของท้องถิ่นโดยการแบ่งความรับผิดชอบ
2. ประชาชนต้องได้รับบริการที่ไม่ด้อยกว่าเดิม
3. การถ่ายโอนต้องคุ้มค่ากับการลงทุนและทรัพยากร

รูปแบบภายหลังการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น มีดังนี้

1) ท้องถิ่นดำเนินการเอง
   - แต่ละองค์กรปกครองท้องถิ่นต่างคนต่างทำ
   - องค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยกันร่วมกันทำ
   - กิจกรรมใดที่องค์กรปกครองท้องถิ่นไม่ทำเอง อาจพิจารณาซื้อบริการหรือให้เอกชนเข้ามาดำเนินการจัดทำ

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรของรัฐในรูปของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค มีส่วนร่วมรับผิดชอบและช่วยกันทำหรือกระทำร่วมกัน

3) ภารกิจที่ซ้ำซ้อนทางกฎหมายรัฐจะต้องเป็นผู้ดำเนินการทำต่อไป หรือหากท้องถิ่นมีขีดความสามารถที่จะกระทำก็สามารถทำได้

---

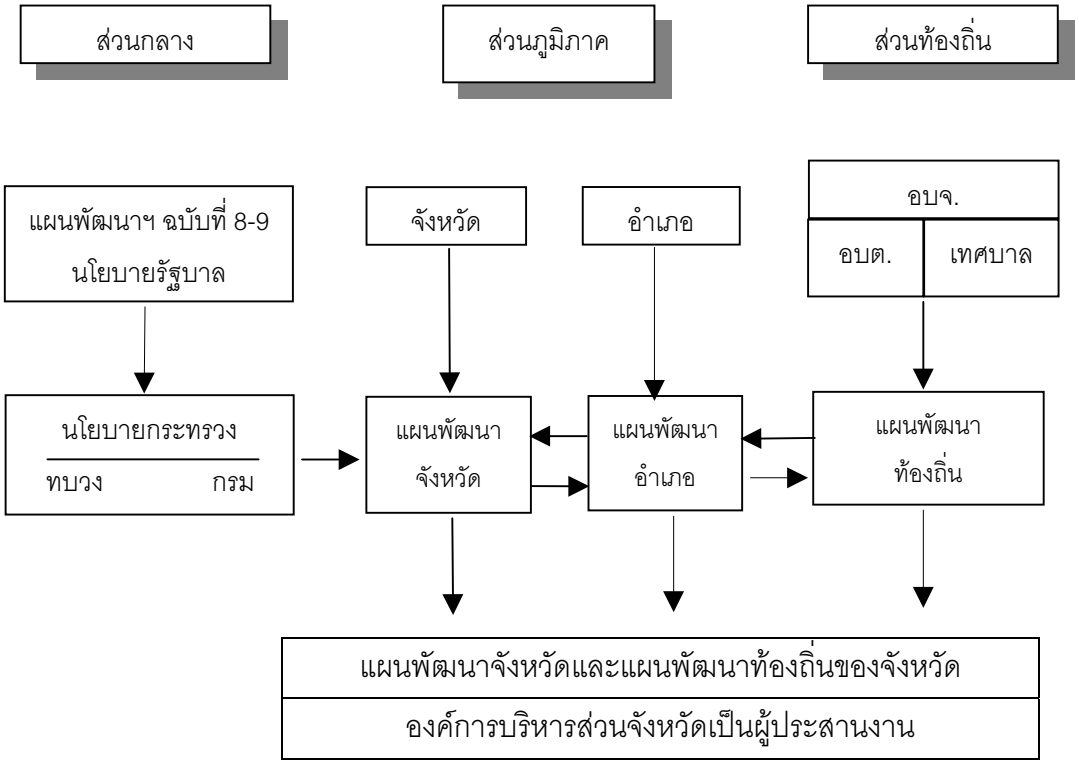
[58] ในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2544 ให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นเป็นสัดส่วนต่อรายรับของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2549 ให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นเป็นสัดส่วนต่อรายรับของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 35

[59] พิจารณาทั้งในรูปแบบที่รัฐบาลกลางเข้าไปจัดสรรเองและการจัดสรรเงินอุดหนุนไปยังหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นทำการจัดสรรบริการสาธารณะของท้องถิ่นเอง

ดังนั้นสิ่งที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องพิจารณาเพื่อให้การทำหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปตามเป้าหมาย คือ การปรับความคิดใหม่ ดังนี้[60]

1. เสริมสร้างความสามารถในการประสานแผนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด
2. เสริมสร้างศักยภาพและขีดความสามารถขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมทั้งสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อให้รองรับและสอดคล้องกับภารกิจการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น

รูปที่ 1.3 แนวทางการประสานแผนพัฒนาในระดับจังหวัด



จุดอ่อนและปัญหาของโครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ผ่านมา มีหลายประการดังนี้

1. นโยบายการปกครองท้องถิ่นถูกกำหนดโดยข้าราชการระดับสูงของกระทรวงมหาดไทยไม่ใช่จากรัฐบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็เป็นแหล่งสนองรายได้และวัสดุอุปกรณ์สำหรับข้าราชการระดับจังหวัดและอำเภอซึ่งเป็นผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด ด้วยเหตุนี้กระทรวงมหาดไทยจึงไม่คิดที่จะเปลี่ยนแปลงหรือถ่ายโอนอำนาจไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในเมื่อ

[60] โกวิทย์ พวงงาม, อ้างแล้ว

องค์การบริหารส่วนจังหวัดสนองผลประโยชน์ให้แก่ข้าราชการประจำได้เป็นอย่างดีตลอดมา จะเห็นได้จากรัฐบาลไม่มีนโยบายที่ชัดเจนในการแก้ไขปัญหาเรื่องการกระจายอำนาจ และในปัจจุบันยังมีข้าราชการส่วนภูมิภาคจำนวนมากเข้าไปดำรงตำแหน่งสำคัญในองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย เช่น ข้าราชการตำแหน่งต่อไปนี้

1. ผู้ว่าราชการจังหวัด	ในฐานะ หัวหน้า อบจ.
2. รองผู้ว่าราชการจังหวัด	ในฐานะ ผู้ช่วยหัวหน้า อบจ.
3. ปลัดจังหวัด	ในฐานะ ปลัด อบจ.
4. ผู้ช่วยปลัดจังหวัด	ในฐานะ ผู้ช่วยปลัด อบจ.
5. ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น	ในฐานะ เลขานุการสภาจังหวัด
6. เสมียนตราจังหวัด	ในฐานะ หัวหน้าส่วนการคลัง
7. นายอำเภอ	ในฐานะ หัวหน้าส่วนอำเภอ
8. ปลัดอำเภอฝ่ายปกครองและพัฒนา	ในฐานะ หัวหน้าหมวดการคลังอำเภอ
9. ปลัดอำเภอฝ่ายพัฒนาท้องที่	ในฐานะ หัวหน้าหมวดพัฒนาและโยธา
10. ปลัดอำเภอที่เป็นหัวหน้ากิ่งอำเภอ	ในฐานะ หัวหน้าส่วนกิ่งอำเภอ

2. องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่สามารถทำงานได้อย่างมีอิสระ เนื่องจาก พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 กำหนดให้หัวหน้าฝ่ายข้าราชการประจำเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองท้องถิ่น นอกจากนี้กฎหมายฉบับดังกล่าวยังมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมการทำงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างมาก ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่มีความเป็นอิสระในการทำงานเพื่อท้องถิ่นได้ เช่น ข้อบัญญัติจังหวัดที่ผ่านสภาจังหวัดจะมีผลบังคับใช้เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบและทำการลงนามแล้ว ในกรณีฉุกเฉินที่ไม่สามารถเรียกประชุมสภาจังหวัดได้ทันที ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถออกข้อบังคับจังหวัดได้ชั่วคราว หากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบกับร่างข้อบังคับจังหวัด ต้องส่งไปให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตัดสิน ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถเรียกประชุมสภาจังหวัด สามารถเพิกถอนมติสภาจังหวัด และห้ามสภาจังหวัดอภิปรายคำสั่งเพิกถอนมติดังกล่าว นอกจากนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้หรือข้อซักถามของสมาชิกสภาจังหวัด ทั้งยังมีอำนาจสอบสวนและสั่งให้สมาชิกสภาจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง เป็นต้น

3. พื้นที่การทำงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซ้ำซ้อนกับพื้นที่การทำงานของจังหวัด ทำให้หน่วยงานทั้ง 2 มีหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน การทำงานแบบไม่ประสานงานกันจึงเกิดขึ้น ทำให้เกิดการสูญเสียงบประมาณ ประกอบกับระบบราชการได้ขยายหน่วยงานจากส่วนกลางไปสู่ภูมิภาค

เป็นอย่างมาก ผิดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีงบประมาณน้อยและไม่ค่อยมีการเพิ่มงานด้านใหม่ๆ ทำให้ฝ่ายภูมิภาคอ้างสิทธิเหนือภารกิจขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

4. ปัญหางบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ผ่านมาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีได้เองเพียง 4 ประเภท คือ

- ภาษีโรงเรือนและที่ดิน
- ภาษีบำรุงท้องที่
- ภาษีป้าย
- อากรฆ่าสัตว์

ซึ่งทั้งหมดที่กล่าวมานั้นมีฐานภาษีต่ำ ทำให้จัดเก็บรายได้ได้น้อย ไม่สามารถนำมาพัฒนางานของท้องถิ่นได้อย่างเพียงพอ เป็นผลให้ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้เป็นภาษีเสริม ได้แก่ ภาษีการค้า ภาษีสุราและเครื่องดื่ม ภาษีการพนัน ภาษีน้ำมัน และอื่นๆ กลายเป็นรายได้หลักขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยเฉพาะภาษีรถยนต์และล้อเลื่อน ภาษีสุราและเครื่องดื่ม

ปธาน สุวรรณมงคล (2543) ได้สำรวจสถานะทางการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัด 4 จังหวัด ได้แก่ เชียงใหม่ ขอนแก่น พิจิตร และนนทบุรี พบว่า รายได้หลักขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากภาษีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บเองเพียงร้อยละ10-17 ของรายได้ทั้งหมดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในขณะที่รายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีถึงร้อยละ 36-76 ของรายได้ทั้งหมด ทำให้ฐานะทางการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องอาศัยการอุดหนุนจากรัฐบาลกลางอย่างมาก นอกจากนี้การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องเสียค่าจัดเก็บภาษีที่รัฐเป็นผู้เก็บให้ถึงร้อยละ 10 ของภาษีที่เก็บได้ ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้ลดลงไปอีก ประการต่อมาเกี่ยวกับวิธีการจัดสรรเงินให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น รัฐจะจัดสรรเงินอุดหนุนให้แต่ละองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยใช้วิธีจ่ายตามรายหัวประชากร ในอัตราคนละ 60 บาท เท่ากับว่าจังหวัดใหญ่ได้รับเงินเป็นจำนวนมากเมื่อเทียบกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีประชากรน้อย แทนที่จะจัดสรรเงินอุดหนุนแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีความจำเป็นในการใช้จ่ายมากเป็นอันดับต้นๆ

5. บทบาททางการเมืองอันจำกัดของประชาชน พบว่า ประชาชนมีความสนใจกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดน้อยมาก[61] การที่ประชาชนส่วนใหญ่ไม่สนใจองค์การบริหารส่วนจังหวัดและการที่จังหวัดต้องการให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังเป็นแบบเดิม ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้สมาชิกสภาจังหวัดจำนวนหนึ่งที่เป็นผู้รับเหมาและเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกันเอง สาเหตุของปัญหานี้เป็นเพราะประชาชนเลือกสมาชิกสภาจังหวัดที่ไม่มีคุณภาพและไม่ตรวจสอบควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกสภาจังหวัด ดังนั้นการแก้ไขต้นตอของปัญหาจึงอยู่ที่การปรับปรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่แท้จริง

6. สภาจังหวัดมีบทบาทจำกัดในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายองค์การบริหารส่วนจังหวัด เนื่องจากสมาชิกสภาจังหวัดมาจากการเลือกตั้งไม่ใช่ข้าราชการประจำที่ทำงานด้านการบริหารมายาวนาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อได้รับการเลือกตั้งใหม่ๆ จึงขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับตัวบทกฎหมาย และสภาจังหวัดยังขาดบุคลากรที่จะเสริมการทำงานด้านข้อมูลต่างๆ เนื่องจากมีงบประมาณจำกัด ผิดกับฝ่ายข้าราชการประจำซึ่งมีข้อมูลและบุคลากรที่พร้อมจะดำเนินงานตลอดเวลา สมาชิกสภาจังหวัดจึงมีจุดอ่อนในการติดตามควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร ประกอบกับการที่ฝ่ายบริหารมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้หรือมอบให้ข้าราชการประจำจากกระทรวงต่างๆ เป็นผู้ตอบซึ่งอาจจะไม่ตอบก็ได้ บทบาทของสภาจังหวัดจึงมีจำกัดมากขึ้น

1.4.2 **เทศบาล**

เทศบาลถือเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นในเขตชุมชนที่มีความเจริญและใช้ในการบริหารเมืองเป็นหลัก ซึ่งหลายประเทศประสบความสำเร็จในการใช้ “เทศบาล” เป็นเครื่องมือสำคัญในการปกครองประเทศโดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้ว สำหรับสังคมไทยเทศบาลเป็นรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในเขตชุมชนเมืองที่ใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ.2476 ที่ผ่านมาเทศบาล

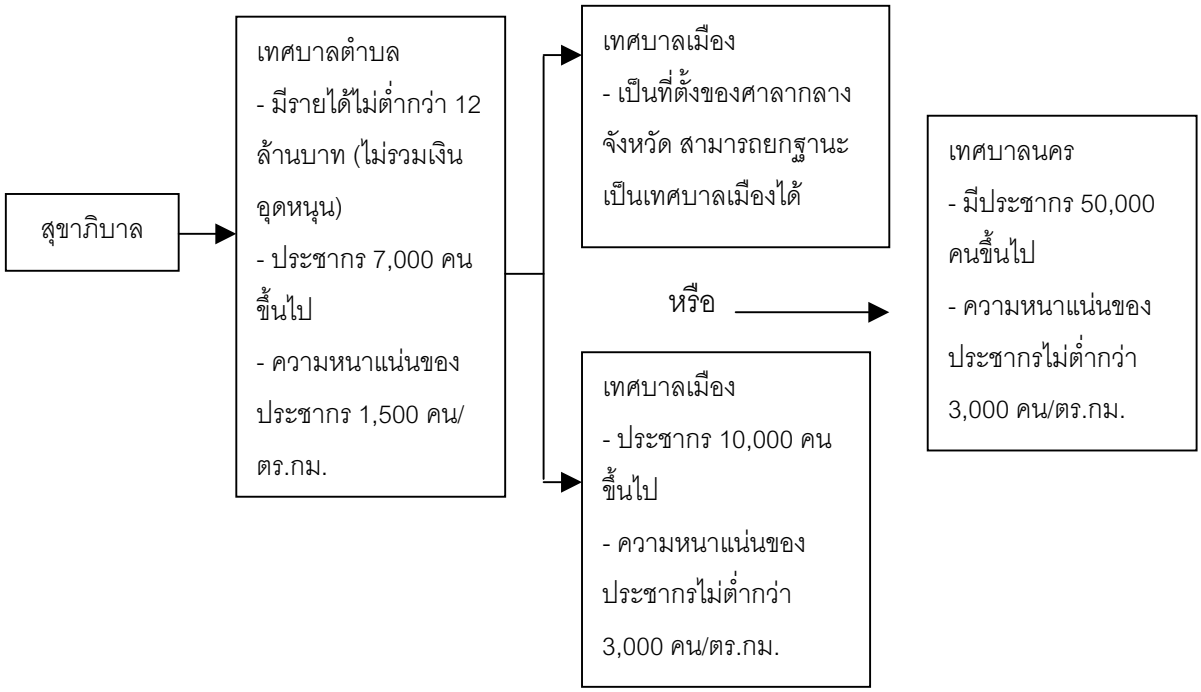
---

[61] จากการศึกษาของ พยูณ มีทองคำ (2537) เรื่อง ปัญหาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล : ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ประชากร อ.เมือง จ.เชียงใหม่ ใน 6 ตำบล ตำบลละ 2 หมู่บ้านที่ทำการสำรวจนั้น ส่วนใหญ่ไม่ทราบว่าตนอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และไม่ทราบว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ในการกำจัดขยะ ซึ่งสอดคล้องกับงานศึกษาของ สุรสิทธิ์ วัฒนาอุดมชัย (2535) เรื่อง บทบาทของผู้นำท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีสมาชิกสภาจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ประชาชนมีความสนใจกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและสภาจังหวัดน้อยมาก เนื่องจากเข้าใจว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีผลงานที่เป็นประโยชน์ไม่มากนักต่อประชาชน ขณะเดียวกันบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เป็นจริงก็มีจำกัด จึงเป็นเรื่องยากที่จะให้ประชาชนสนใจการทำงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและสมาชิกสภาจังหวัด

มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบองค์กร ปัจจุบันรูปแบบองค์กรของเทศบาลแบ่งเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร โดยมีเกณฑ์การพิจารณาเลื่อนเป็นเทศบาลในระดับต่างๆ ดังนี้

1. จำนวนและความหนาแน่นของประชากรในท้องถิ่น
2. ความเจริญทางด้านเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยพิจารณาจากการจัดเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด และงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น
3. ความสำคัญทางการเมืองของท้องถิ่น โดยพิจารณาถึงศักยภาพของท้องถิ่นนั้นว่าสามารถพัฒนาความเจริญได้รวดเร็วมากน้อยเพียงใด

รูปที่ 1.4 แผนภูมิ เงื่อนไขในการจัดตั้งเทศบาลและประเภทของเทศบาล



โครงสร้างและองค์ประกอบของเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (ฉบับแก้ไข พ.ศ. 2542) จนถึงการเปลี่ยนแปลงใน พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 ได้แบ่งโครงสร้างของเทศบาลแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาเทศบาล และ คณะเทศมนตรี สำหรับการปฏิบัติงานในหน้าที่ประจำในเทศบาล จะมีโครงสร้างทางเจ้าหน้าที่อีกส่วนหนึ่ง เรียกว่า พนักงานเทศบาล

1. สภาเทศบาล

ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ คอยควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหารอันเป็นวิถีทางแห่งการถ่วงดุลอำนาจ กำหนดให้สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และสมาชิกสภาเทศบาลนี้อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี [62] สภาเทศบาลมีประธานสภา 1 คน และรองประธานสภาอีก 1 คน โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล กล่าวคือ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เรียกประชุมสภาเทศบาล แล้วให้สมาชิกเลือกตัวแทนสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นมาดำรงตำแหน่งประธานสภาเทศบาล โดยสมาชิกสภาเทศบาลไม่สามารถเลือกบุคคลภายนอกมาดำรงตำแหน่งดังกล่าวได้ ประธานสภามีหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุมเทศบาล ควบคุมบังคับบัญชารักษาความสงบ และเป็นตัวแทนสภาในกิจการภายนอก

2. คณะเทศมนตรี

ฝ่ายบริหารกิจการของเทศบาล ได้แก่ คณะเทศมนตรี ซึ่งอำนาจในการบริหารงานอยู่ที่นายกเทศมนตรี และเทศมนตรีอีก 2-4 คน ตามฐานะเทศบาล[63] โดยโครงสร้างในเขตเทศบาลนครและเทศบาลเมืองให้เลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจากประชาชน ส่วนเทศบาลตำบลให้มีทางเลือกว่า เทศบาลแห่งใดจะมีการบริหารในรูปแบบคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรี ทั้งนี้ให้เป็นไปตามเจตนารมย์ของประชาชนในเขตเทศบาลนั้นๆ

โดยนายกเทศมนตรีจะมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1)กำหนดนโยบายที่ไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย เทศบัญญัติ และนโยบาย

2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล

---

[62] จำนวนสมาชิกสภาเทศบาลจะมากหรือน้อย ขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาลดังนี้

เทศบาลตำบล มีสมาชิกทั้งหมด 12 คน

เทศบาลเมือง มีสมาชิกทั้งหมด 18 คน

เทศบาลนคร มีสมาชิกทั้งหมด 24 คน

[63] จำนวนเทศมนตรีขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาลดังนี้

เทศบาลตำบล ให้มีเทศมนตรีได้ไม่เกิน 2 คน

เทศบาลเมือง ให้มีเทศมนตรีได้ไม่เกิน 2 คน

เทศบาลนคร ให้มีเทศมนตรีได้ไม่เกิน 4 คน

อย่างไรก็ตาม การจัดให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงหรือจะใช้โครงสร้างแบบให้สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้เลือกคณะเทศมนตรี ให้เป็นไปตามเจตนารมย์ของประชาชนโดยการลงมติ

3)แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี

4)วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

5)รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ

3. พนักงานเทศบาล

พนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของเทศบาลที่ปฏิบัติงานอันเป็นภารกิจประจำสำนักงานหรืออาจจะนอกสำนักงานก็ได้ ซึ่งมีความเกี่ยวพันกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างใกล้ชิด เพราะหน้าที่ของเทศบาลนั้นต้องติดต่อและให้บริการแก่ประชาชน ทั้งในเรื่องงานทะเบียน การสาธารณูปโภค การศึกษา การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งนับว่าเป็นภารกิจที่ใกล้ชิดประชาชนเป็นอย่างมาก ต่างกับคณะเทศมนตรีที่รับผิดชอบในเชิงนโยบายเท่านั้น ส่วนในเรื่องปฏิบัติเป็นภารกิจของพนักงานเทศบาล โดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบ

จำนวนพนักงานเทศบาลขึ้นอยู่กับปริมาณและคุณภาพของงาน ส่วนการบรรจุแต่งตั้งการให้ความดีความชอบ ตลอดจนการออกจากตำแหน่งให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519 เป็นสำคัญ

พนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ประจำ ประกอบด้วยหน่วยงานหลัก 6 ส่วน เพื่อให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึงดังนี้

1. สำนักปลัดเทศบาล มีหน้าที่ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนและนโยบายของเทศบาล และมีหน้าที่เป็นเลขานุการของสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีเกี่ยวกับงานสารบรรณ งานธุรการ งานประชาสัมพันธ์ งานนิติการ งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานทะเบียน ตลอดจนงานอื่นๆ ที่มิได้กำหนดไว้เป็นงานของหน่วยงานใด โดยเฉพาะ เช่น สถานธนานุบาลของเทศบาล (โรงรับจำนำ)

2. ส่วนการคลัง มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและการบัญชี การจัดเก็บภาษีต่างๆ เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย งานจัดทำงบประมาณ งานผลประโยชน์ของเทศบาล ควบคุมดูแลพัสดุและทรัพย์สินของเทศบาล ตลอดจนงานด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเงินที่มิได้กำหนดไว้ว่าเป็นงานของส่วนใดหรือว่าเป็นงานที่ได้รับมอบหมาย

3. ส่วนสาธารณสุข มีหน้าที่แนะนำช่วยเหลือด้านการเจ็บป่วยของประชาชน การป้องกันและระงับโรค การสุขาภิบาล การรักษาความสะอาด งานสัตวแพทย์ ตลาดสาธารณะ สุสาน ฌาปณสถานสาธารณะ และงานด้านสาธารณสุข ตลอดจนควบคุมการประกอบอาชีพที่เกี่ยวกับสุขภาพอนามัยของประชาชน เช่น การแต่งผม การจำหน่ายอาหาร ซึ่งรวมทั้งงานสาธารณสุขอื่นๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายหรืองานที่ได้รับมอบหมาย เทศบาลแห่งที่มีรายได้เพียงพอก็จัดตั้งโรง

พยาบาลขึ้นเอง เช่น โรงพยาบาลของเทศบาลนครเชียงใหม่ นอกจากนี้เทศบาลเล็กๆ ก็สามารถจัดให้มีสถานีอนามัย หรือ ศูนย์บริการสาธารณสุข

4. ส่วนช่าง มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานโยธา งานบำรุงรักษาทางบก ทางระบายน้ำ สวนสาธารณะ งานสำรวจและแบบแผน งานสถาปัตยกรรม ผังเมือง งานสาธารณูปโภค งานเกี่ยวกับไฟฟ้า และงานควบคุมการก่อสร้างอาคาร เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

5. ส่วนการประปา มีหน้าที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการให้บริการและจำหน่ายน้ำสะอาด ตลอดจนจัดเก็บผลประโยชน์ในการนี้

6. ส่วนการศึกษา มีหน้าที่ดำเนินการปฏิบัติงานในด้านการศึกษาระดับประถมศึกษาของเทศบาล งานด้านการสอน การนิเทศ การศึกษา งานสวัสดิการสังคม และนันทนาการ ตลอดจนการปฏิบัติงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

ส่วนต่างๆ เหล่านี้อาจจัดให้มีฐานะเป็นสำนัก กอง ฝ่าย แผนก หรืองานก็ได้ โดยคำนึงถึงลักษณะงานในหน้าที่และความรับผิดชอบ ปริมาณ และคุณภาพของงานได้ตามความเหมาะสมของแต่ละเทศบาล แต่หากงานใดยังไม่มีความจำเป็นจะต้องแยกจัดเป็นส่วนการบริหารงานต่างหาก ก็ให้รวมกิจการนั้นเข้ากับส่วนอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันได้ หรือเทศบาลใดมีงานอื่นเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้และไม่อาจรวมไว้กับส่วนใดได้ก็อาจจัดเป็นส่วนต่างหากก็ได้ตามหลักเกณฑ์ข้างต้นโดยอนุโลม

อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

1. อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล ปกติสภาเทศบาลจะทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมีอำนาจหน้าที่ 4 ลักษณะ คือ

อำนาจในการตราเทศบัญญัติ[64]

เทศบาลสามารถให้อำนาจในการตราเทศบัญญัติ โดยอำนาจสูงสุด คือ การพิจารณาตราเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี เนื่องจากหากร่างดังกล่าวไม่ได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาลแล้ว นั่นหมายถึงว่าคณะเทศมนตรีสิ้นสุดในหน้าที่ โดยมีเงื่อนไขที่น่าสังเกตว่า ผู้ว่า

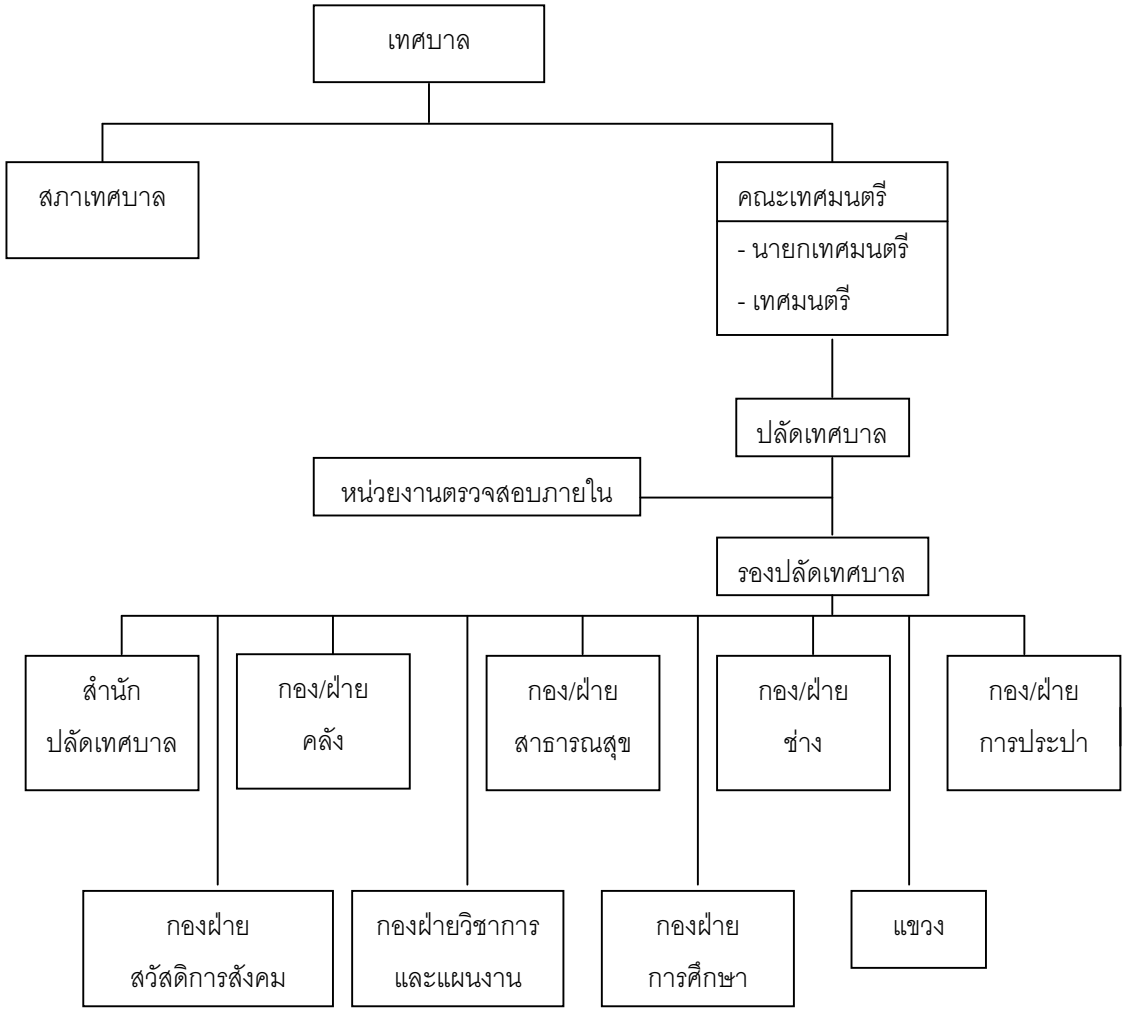
---

[64] เทศบัญญัติ คือ กฎข้อบังคับของท้องถิ่น ซึ่งมีผลบังคับใช้ได้เฉพาะในเขตเทศบาลนั้นๆ เท่านั้น โดยสภาเทศบาลเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อตัวบทกฎหมายในกรณีต่อไปนี้

1) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาล
2) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลตราเทศบัญญัติ หรือให้อำนาจตราเทศบัญญัติเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับนั้นๆ

ราชการจังหวัดจะต้องเห็นด้วย และในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วยนั้น การตัดสินใจในขั้นสุดท้ายจะขึ้นอยู่กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยว่าจะดำเนินการต่อไปอย่างไร

รูปที่ 1.5 แสดงโครงสร้างและการแบ่งส่วนการบริหารของเทศบาล



ส่วนการตราข้อบัญญัติทั่วไปจะมีหลักการคล้ายกัน แต่ต่างกันตรงที่ว่าร่างดังกล่าวจะได้รับการวินิจฉัยขั้นสุดท้ายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วย

อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร

สภาเทศบาลมีอำนาจในการควบคุมคณะเทศมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารให้ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบแบบแผนและนโยบายที่กำหนดไว้ โดยมีมาตรการควบคุมที่สำคัญอย่างน้อย 3 ประการ คือ

1. การตั้งกระทู้ถาม

สมาชิกสภาเทศบาลมีสิทธิที่จะตั้งกระทู้ถามคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรี ในข้อความที่มีข้อสงสัยอันเกี่ยวกับการงานของเทศบาล หรือการปฏิบัติหน้าที่ของคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรี [65]

2. การเปิดอภิปราย

สมาชิกสภาเทศบาลมีสิทธิที่จะขอเปิดอภิปรายต่อคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีคนใดคนหนึ่งได้ ตามกฎเกณฑ์ว่าด้วยเรื่องการปฏิบัติไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ละเลยไม่ปฏิบัติงาน และมีความประพฤติเสื่อมเสียซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตำแหน่ง

3. การอนุมัติงบประมาณประจำปี

ในแต่ละปีคณะเทศมนตรีจะต้องเสนองบประมาณประจำปีเพื่อขออนุมัติต่อสภาเทศบาลเสียก่อน เพื่อที่สภาเทศบาลซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นนั้นสามารถควบคุมการจัดหารายได้และการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหารให้เป็นไปอย่างถูกต้อง และตรงกับความต้องการของท้องถิ่น [66]

อำนาจในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งคณะเทศมนตรี[67]

ตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยเทศบาล ได้กำหนดเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีไว้ว่า ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีด้วยความเห็นชอบของสภาเทศบาล

อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสภาเทศบาล

เพื่อที่จะให้การดำเนินงานต่างๆของสภาเทศบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สภาเทศบาลมีอำนาจที่จะตั้งคณะกรรมการเพื่อให้ปฏิบัติภารกิจที่มอบหมายให้ทำ ซึ่ง

---

[65] ทั้งนี้ฝ่ายบริหารมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ถามดังกล่าวหากเห็นว่าการตอบกระทู้นั้นๆ อาจก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยหรือเสียประโยชน์ที่สำคัญของเทศบาล

[66] ในกรณีที่สภาเทศบาลพิจารณาแล้ว ลงมติไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีดังกล่าว จะมีผลให้คณะเทศมนตรีชุดนั้นพ้นจากตำแหน่งทันที

[67] ให้อำนาจในการเห็นชอบแต่งตั้งคณะเทศมนตรีโดยสภาเทศบาลจะเสนอการเห็นสมควรให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง มีข้อสังเกตว่าในปัจจุบันมีการจัดกลุ่มในลักษณะพรรคการเมืองขึ้น ดังนั้นกลุ่มที่ได้รับเลือกตั้งเป็นฝ่ายเสียงข้างมากจะมีโอกาสสูงที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นฝ่ายบริหาร

คณะกรรมการที่สภาเทศบาลจะแต่งตั้งนี้สามารถจำแนกได้เป็น 2 ประเภท[68] คือ คณะกรรมการสามัญ และคณะกรรมการวิสามัญ

2. อำนาจหน้าที่ของคณะเทศมนตรี

คณะเทศมนตรี มีอำนาจหน้าที่สำคัญๆ สรุปได้ 3 ประการ ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลและรับผิดชอบในการบริหารงานโดยทั่วไปของเทศบาลตามเทศบัญญัติที่กำหนดไว้
2. อำนาจหน้าที่ในการเปรียบเทียบคดีที่ละเมิดต่อเทศบัญญัติ [69]
3. อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการต่างๆ ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะการปกครองท้องที่[70]

เพื่อให้การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะเทศมนตรีดังกล่าวข้างต้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีการแบ่งอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยปัญหาและสั่งการระหว่างนายกรัฐมนตรีกับเทศมนตรี[71]

อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติหรือหน้าที่บังคับให้ปฏิบัติ และอำนาจหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติ นอกจากนั้นยังมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายเฉพาะอื่นๆ กำหนด[72] ส่วนทางด้านการบริหารงานของเทศบาลนั้น ประกอบด้วย คณะเทศมนตรีทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดนโยบายการปฏิบัติงานในการพัฒนาท้องถิ่น จึงเห็นได้ว่าหน้าที่สำคัญในการวางแผนดำเนินงาน ก็คือ คณะเทศมนตรี เป็นผู้รับผิดชอบควบคุมจัดทำให้เป็นไปตามแผนนั้น จึงเท่ากับว่า คณะเทศมนตรีรับผิดชอบในด้านการวางนโยบายนั่นเอง เมื่อเปรียบเทียบกับการบริหารงานของรัฐบาลแล้ว คณะเทศมนตรีก็เหมือนกับคณะรัฐมนตรีซึ่งบริหารราชการด้านนโยบาย ส่วนงานประจำทั้งหมดอยู่ในความรับผิดชอบของปลัดเทศบาล

---

[68] คณะกรรมการสามัญ คือ คณะกรรมการที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งได้รับเลือกจากสภาเทศบาล ส่วน คณะกรรมการวิสามัญ คือ คณะกรรมการที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกที่มิได้เป็นสมาชิกซึ่งได้รับการเลือกจากสภาเทศบาล โดยคณะกรรมการทั้ง 2 ประเภทมีจำนวนเท่ากัน

[69] นายกเทศมนตรีและคณะเทศมนตรีมีอำนาจที่จะเรียกผู้กระทำผิดและพยานมาบันทึกถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาได้

[70] ให้คณะเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในการปฏิบัติงานต่างๆ ในเขตเทศบาล

[71] โกวิทย์ พวงงาม(2543)

[72] ชูวงศ์ ชายะบุตร(2539)

สำหรับสภาเทศบาลจะทำหน้าที่ในการตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งกับตัวบทกฎหมาย ซึ่งใช้บังคับแก่คนทั่วไปในเขตเทศบาล หรือปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาล เสมือนสภาเทศบาลมีอำนาจในการวางนโยบายและการควบคุมการบริหารงานของคณะเทศมนตรี การใช้อำนาจที่นับว่าสำคัญมากที่สุดของสภาเทศบาล คือ การพิจารณาตราเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี นับว่าสภาเทศบาลได้ใช้อำนาจสูงสุดในการบริหารและควบคุมคณะเทศมนตรี

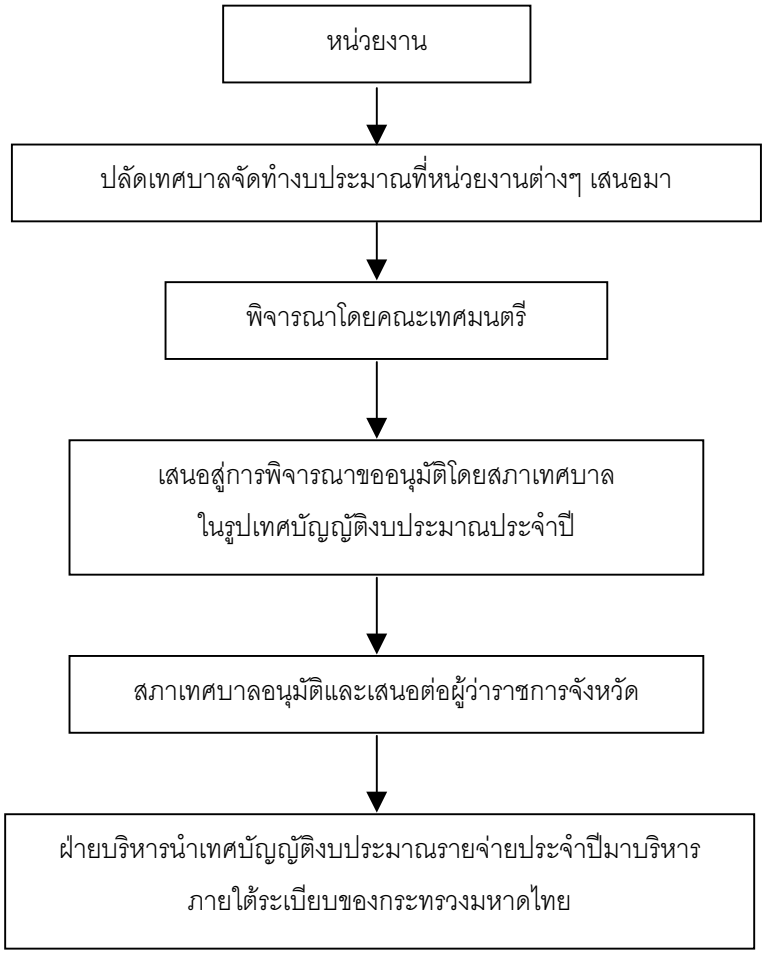
ส่วนทางด้านการบริหารงานบุคคลของเทศบาลไทยเป็นระบบที่ให้มีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลในระดับชาติของรัฐบาลเป็นผู้วางหลักและควบคุมการดำเนินงานต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาลทุกแห่งทั่วประเทศ โดยคาดหวังที่จะให้เกิดเสถียรภาพและความมั่นคงในการบริหารการปกครองประเทศเป็นสำคัญ จะเห็นว่า องค์กรบริหารงานบุคคลของเทศบาลตั้งแต่ในระดับชาติที่มีคณะกรรมการพนักงานเทศบาลและคณะอนุกรรมการพนักงานเทศบาลประจำจังหวัด ส่วนในระดับจังหวัดจะประกอบด้วยคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการที่ประกอบด้วยข้าราชการประจำของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเกือบทั้งหมด โดยเฉพาะข้าราชการจากกระทรวงมหาดไทย

การบริหารงานคลังของเทศบาล

การที่เทศบาลจะสามารถดำเนินการต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีรายได้เป็นของตนเอง การจัดเก็บรายได้และการใช้จ่ายของเทศบาลจะถูกควบคุมกำหนดโดยตรงจากรัฐบาล โดยรัฐบาลจะกำหนดเป็นกฎหมายว่า จะมีรายได้กี่ประเภท อะไรบ้าง และจะได้มาอย่างไร เช่น ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต รวมทั้งอัตราในการจัดเก็บ เป็นต้น

เมื่อเทศบาลมีรายได้แล้ว ก็จำเป็นจะต้องกำหนดแนวทางการใช้จ่ายในรูปเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี โดยผ่านความเห็นชอบจากสภาเทศบาลเสียก่อน และการตรวจสอบบัญชีจะเป็นการควบคุมขั้นสุดท้ายของสภาเพื่อตรวจสอบความถูกต้อง แต่ในปัจจุบันพบว่า รายได้ของเทศบาลไม่เพียงพอ เนื่องจากกฎหมายกำหนดหน้าที่ให้เทศบาลทำมากเกินกว่าความสามารถในการหารายได้ของเทศบาลเอง

รูปที่ 1.6 ขั้นตอนและกระบวนการทำงบประมาณของเทศบาล



ส่วนทางด้านเงินอุดหนุนของเทศบาลนั้น การที่รัฐบาลเข้ามาช่วยเหลือในส่วนดังกล่าวนอกจากจะไม่เป็นการช่วยเหลือเทศบาลให้มีการพัฒนาการใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ยังเป็นการสร้างพันธะอันเหนียวแน่นระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังใช้เกณฑ์ที่ไม่ก่อให้เกิดความเสมอภาคในเทศบาลด้วยกันเองอีกด้วย[73]

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับเทศบาล

รัฐบาลในที่นี้พิจารณาหน่วยปกครองส่วนภูมิภาคที่ทำหน้าที่ดูแลเทศบาล โดยความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองระดับอำเภอกับเทศบาลเป็นความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด จะเห็น

[73] การให้เงินอุดหนุนที่เป็นอยู่มีลักษณะเป็นเงินอุดหนุนรายหัว ซึ่งมีลักษณะที่ไม่ยุติธรรม เนื่องจากเทศบาลที่มีขนาดใหญ่จะได้รับเงินอุดหนุนมากกว่าเทศบาลที่มีขนาดเล็กที่โดยปกติมีรายได้จากภาษีน้อยอยู่แล้ว ในที่นี้ควรพิจารณาจากเกณฑ์ความจำเป็นหรือความช่วยเหลือจากสภาพความเจริญ คือ ถ้ามีความจำเป็นมากหรือมีความเจริญน้อย ก็ควรให้ความช่วยเหลือมากกว่าท้องถิ่นที่มีความเจริญมากกว่า

ได้ว่าเขตเทศบาลนั้นมักจะซ้อนทับกับเขตการปกครองของอำเภอ แต่อย่างไรก็ตามการปกครองของอำเภอก็ยังมิได้หายไป แต่ยังคงทำหน้าที่สำคัญในการปฏิบัติตามนโยบายเพื่อให้เกิดเทศบาลขึ้นในท้องที่ของอำเภอนั้นๆ

นอกเหนือจากความสัมพันธ์ในเชิงนโยบายที่ต้องประสานงานกันแล้ว นายอำเภอยังมีอำนาจใช้มาตรการกำกับและดูแลการกระทำของเทศบาลใน 2 ลักษณะ คือ

- การเพิกถอนหรือระงับการกระทำ ได้แก่ การสั่งยกเลิกการกระทำของเทศบาลตำบล[74]

- การชี้แจง แนะนำ หรือตักเตือน เป็นมาตรการที่ใช้ในกรณีที่พบว่าการกระทำของคณะเทศมนตรีอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่เทศบาล

นอกจากนี้ รัฐบาลกลางยังมีความสัมพันธ์ในเชิงการกำกับดูแลการทำงานของทั้งเทศบาลและบุคลากรในเทศบาลดังนี้

การกำกับดูแลการทำงานของเทศบาล

เป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับเทศบาลในการบริหารงานของเทศบาล โดยมีนายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และองค์กรส่วนกลางอื่นๆ มีอำนาจในการกำกับการทำงานของเทศบาลใน 3 ลักษณะดังนี้

มาตรการทั่วไป เช่น เรื่องการอนุมัติโครงการ การชี้แจงก่อนการเพิกถอน และการเพิกถอนโครงการ

1. การอนุมัติโครงการ เป็นการตรวจสอบความชอบทางกฎหมายของโครงการหรือเรื่องที่เทศบาลตัดสินใจจะกระทำการ เพื่อป้องกันมิให้เทศบาลกระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย แต่การตรวจสอบดังกล่าวเป็นการตรวจสอบว่ามีความสอดคล้องกับกฎหมายที่บัญญัติไว้หรือไม่ หากถูกต้องตามข้อบังคับก็สามารถกระทำการได้

2. การชี้แจงก่อนการเพิกถอน รวมทั้งการแนะนำและตักเตือน เป็นมาตรการก่อนใช้มาตรการเพิกถอนหรือระงับการกระทำของเทศบาล เช่น ในกรณีที่นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดพบว่าคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีกระทำการของเทศบาลไปในทางที่อาจเกิดผลเสีย นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถใช้มาตรการกำกับด้วยการขอคำชี้แจง แนะนำ หรือตักเตือน

3. การเพิกถอนหรือสั่งระงับการดำเนินงาน เป็นการสั่งยกเลิกการกระทำที่เทศบาลกระทำไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หากเมื่อนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดได้ขอคำชี้แจงแล้ว

---

[74] กรณีที่คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีกระทำการของเทศบาลตำบลไปในทางที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่เทศบาลหรือหน่วยราชการ ซึ่งก่อนมีการเพิกถอนนั้น นายอำเภอต้องชี้แจงแนะนำหรือตักเตือนก่อน

คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีไม่ปฏิบัติตาม นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถสั่งเพิกถอนโครงการดังกล่าวได้

มาตรการทางด้านกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ มีจุดมุ่งหมายให้การปฏิบัติงานสอดคล้องประสานกันทุกๆ เทศบาล เพื่อให้ประชาชนรับทราบ มาตรการนี้เป็นการลดความเป็นอิสระในการทำงานของเทศบาล แต่จะมีใช้ในกรณีจำเป็นเท่านั้นเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว

มาตรการตรวจสอบการเงินและทรัพย์สิน การกำกับดูแลการเงินและทรัพย์สินของเทศบาลนั้น นอกจากกฎหมายกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกระเบียบเกี่ยวกับการเงินและทรัพย์สินเพื่อให้เทศบาลปฏิบัติตามแล้ว ยังกำหนดให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยเข้าไปตรวจสอบการคลัง การบัญชี และการเงินอื่นๆ ของเทศบาล เพื่อให้เทศบาลปฏิบัติตามระเบียบที่วางไว้อย่างถูกต้อง

การกำกับดูแลองค์กรและบุคคล

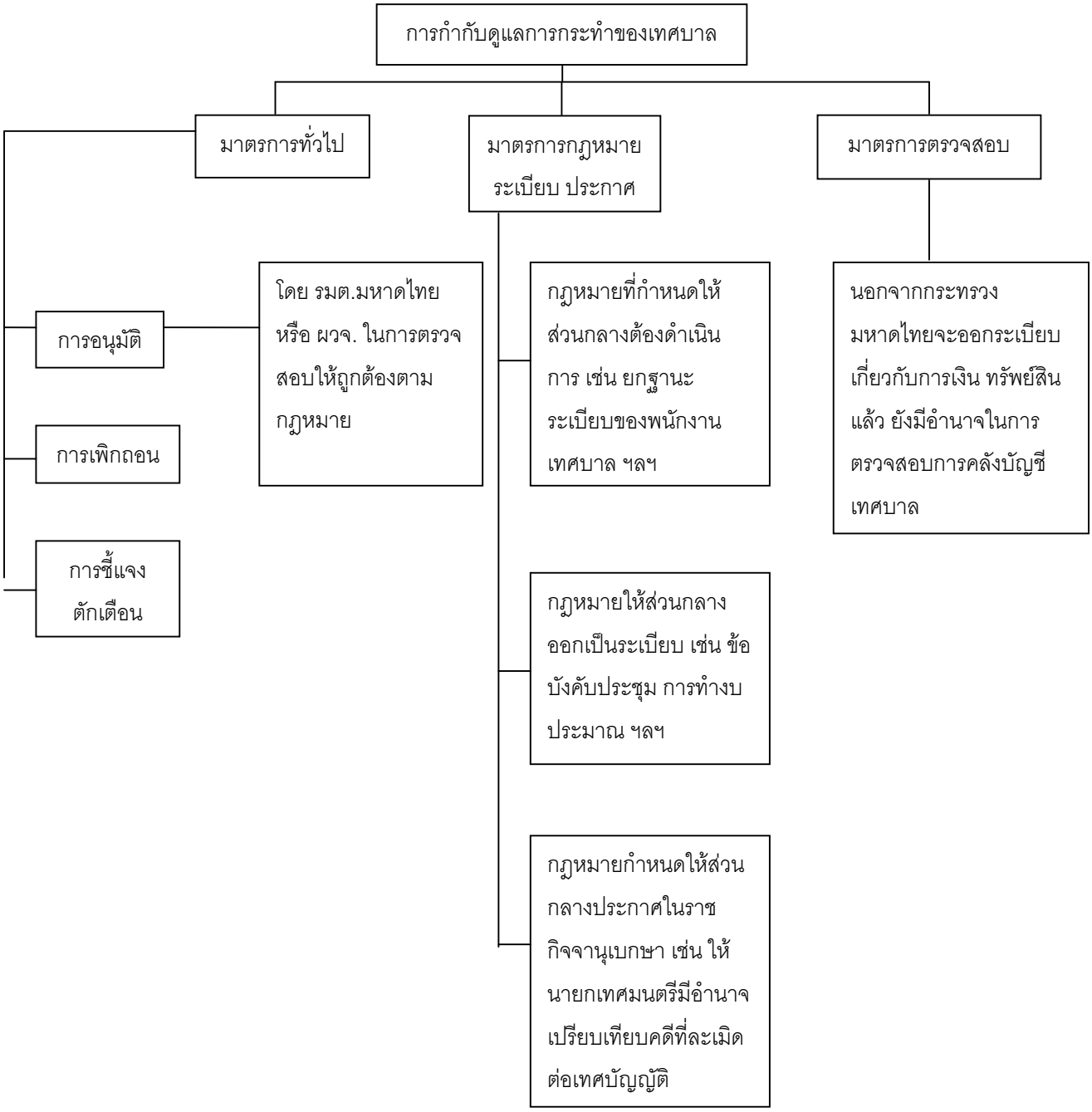
ความสัมพันธ์ในส่วนนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อแก้ไขความขัดแย้งระหว่างคณะเทศมนตรีกับสภาเทศบาล และกำกับดูแลความประพฤติและคุณสมบัติของบุคคลที่เป็นองค์ประกอบของคณะเทศมนตรีหรือสภาเทศบาล ความสัมพันธ์กับส่วนกลาง แยกพิจารณาได้ดังนี้

อำนาจการยุบสภา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจยุบสภาเทศบาลเพื่อระงับความขัดแย้งระหว่างคณะเทศมนตรีกับสภาเทศบาล

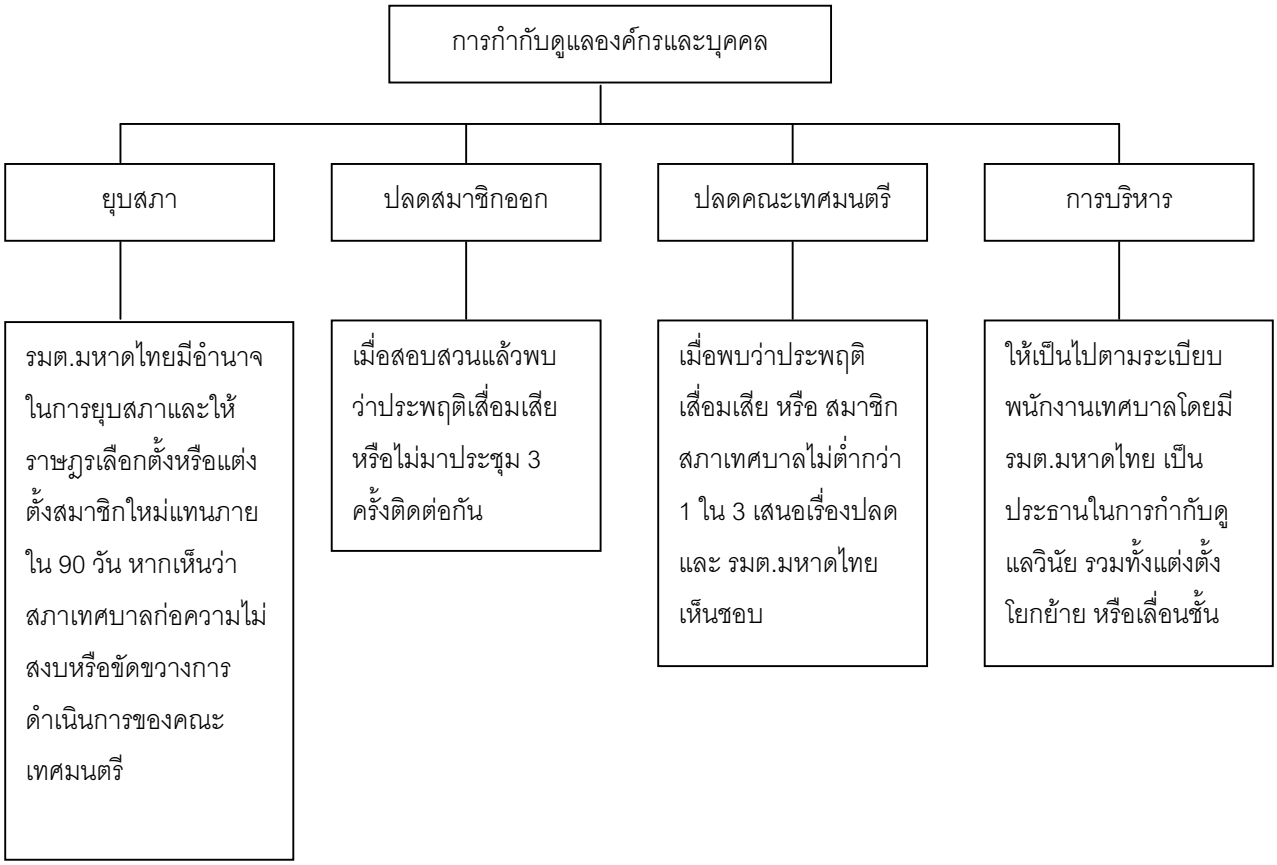
ให้สมาชิกสภาเทศบาลออกจากตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งให้สมาชิกสภาเทศบาลออกจากตำแหน่งได้หากบุคคลผู้นั้นขาดคุณสมบัติตามกฎหมายหรือมีพฤติกรรมที่ก่อความเสียหายให้กับเทศบาล

ให้คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีออกจากตำแหน่ง อำนาจดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อระงับความขัดแย้งระหว่างคณะเทศมนตรีกับสภาเทศบาล เพื่อกำกับดูแลความประพฤติของคณะเทศมนตรีและเทศมนตรี ซึ่งถือว่าเป็นมาตรการทางวินัยและเพื่อกำกับดูแลความถูกต้องของกฎหมายตามคุณสมบัติของเทศมนตรี ซึ่งจะมีผลทำให้คณะเทศมนตรีและเทศมนตรีกระทำการตามอำนาจหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและมีความรับผิดชอบ

รูปที่ 1.7 การกำกับดูแลการกระทำของเทศบาล



รูปที่ 1.8 การกำกับดูแลองค์กรและบุคคล



จุดอ่อนและปัญหาของโครงสร้างเทศบาล มีหลายประการดังนี้

ธเนศวร์ เจริญเมือง (2540) ได้วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคของเทศบาลดังนี้

1. เทศบาลถูกแทรกแซงและควบคุมโดยรัฐบาลกลางมากเกินไป โดยเฉพาะด้านกฎหมาย ทำให้เทศบาลมีอำนาจจำกัด ในขณะที่มีหน้าที่จำนวนมากและงบประมาณที่ไม่เพียงพอต่อภารกิจดังกล่าว โดยมาตรการที่รัฐบาลใช้ในการแทรกแซงการทำงานของเทศบาลมี 3 ด้าน คือ

-ด้านการปกครอง รัฐบาลกลางสามารถยุบสภาเทศบาล ปลดฝ่ายบริหาร ปลดสมาชิกสภาเทศบาล แต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ควบคุมพนักงานเทศบาล และเป็นผู้อนุมัติเทศบัญญัติ หรือข้อบังคับต่างๆ ทั้งๆที่เทศบัญญัติเป็นการกำหนดข้อบังคับภายใต้กรอบของกฎหมายระดับชาติ

ตามกฎหมายเทศบาล ปลัดเทศบาลเป็นข้าราชการของรัฐบาลกลาง มีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานของเทศบาลหลายระดับ ส่วนผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งกลับไม่มีอำนาจในการบังคับบัญชาปลัดเทศบาลและพนักงานของเทศบาลตั้งแต่ระดับ 4 ขึ้นไป มีผลทำให้อำนาจการบริหารอยู่ในมือของรัฐบาลกลางมาโดยตลอดโดยผ่านทางปลัดเทศบาล นอกจากนี้รัฐบาลกลางยัง

ตั้งคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของข้าราชการส่วนท้องถิ่นหรือคณะกรรมการพนักงานเทศบาล และกรรมการส่วนใหญ่เป็นข้าราชการของรัฐบาลกลาง ทำให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นรับฟังรัฐบาลกลางแทนที่จะรับฟังและปฏิบัติงานตามคำสั่งของผู้บริหารในท้องถิ่น

- ด้านการคลัง รัฐบาลกลางกำหนดประเภทของภาษีอากร อัตราการจัดเก็บภาษีอากร และค่าธรรมเนียมหลายชนิด ส่งผลให้เทศบาลมีรายได้จำกัด ไม่สามารถหารายได้ทางอื่นที่กฎหมายมิได้กำหนด ผลก็คือ เทศบาลมีรายได้น้อยและต้องพึ่งเงินอุดหนุนของรัฐบาลกลางซึ่งเต็มไปด้วยเงื่อนไขผูกมัดที่รัฐบาลกำหนดไว้ การมีรายได้น้อยย่อมทำให้เทศบาลไม่อาจทำงานให้ท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่[75] ซึ่งเท่ากับไม่อาจสร้างความเจริญให้แก่เทศบาลได้ และการรับเงินอุดหนุนยังทำให้เทศบาลขาดความเป็นอิสระในการกำหนดโครงการด้วยตัวเอง

-ด้านการบริหาร รัฐบาลกลางควบคุมการทำงานของสภาเทศบาลและฝ่ายบริหารด้วยการยับยั้งร่างกฎหมายของเทศบาล ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีอำนาจแนะนำและตรวจสอบการทำงานของเทศบาลและสมาชิกเทศบาล และสามารถเพิกถอนหรือสั่งระงับการทำงานของฝ่ายบริหารเทศบาลได้ทุกเมื่อ

2. ปัญหาความสัมพันธ์ที่ไม่ชัดเจนระหว่างรัฐบาลกลางกับเทศบาล ทำให้เกิดช่องว่างในทางปฏิบัติ เช่น ในทางกฎหมาย ตัวแทนรัฐบาลกลางมีอำนาจและหน้าที่ในการควบคุมการทำงานของเทศบาล แต่ในทางปฏิบัติ ผู้บริหารเทศบาลอาจมีความใกล้ชิดกับผู้นำของรัฐบาลกลาง ทำให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคไม่กล้าตรวจสอบหรือขัดขวาง หรือข้าราชการส่วนภูมิภาคหย่อนประสิทธิภาพในการทำงาน ไม่ยอมตรวจสอบหรือแนะนำการทำงานของเทศบาล

3. ปัญหารูปแบบของเทศบาล โครงสร้างของเทศบาลที่สภาเทศบาลเป็นผู้เลือกฝ่ายบริหารด้วยเสียงเกินครึ่งหนึ่ง โดยหลักการทำงานของฝ่ายบริหารถูกควบคุมโดยตรงจากสมาชิกสภาฝ่ายค้าน ในแง่โครงสร้างดังกล่าวสิ่งที่จำเป็นต่อประสิทธิภาพในการบริหารคือ

- ฝ่ายบริหารที่มีคุณธรรมในการทำงาน
- สมาชิกสภาฝ่ายค้านมีบทบาทในการตรวจสอบและควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร

แต่ในทางปฏิบัติพบว่า สมาชิกสภาฝ่ายค้านไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ เนื่องจากฝ่ายบริหารมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ใดๆ ก็ได้ ส่วนการลงมติ สมาชิกฝ่ายค้านก็ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เช่นกัน ในเมื่อฝ่ายเสียงข้างมากมักสนับสนุนฝ่ายบริหาร

---

[75] งบประมาณแต่ละปีเกือบ 75% ถูกนำไปใช้เป็นเงินเดือนของพนักงานและการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ภายในเทศบาล

ในต่างประเทศสมาชิกสภาไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหารหรือฝ่ายค้านมีคุณธรรมมากพอที่จะทำงานด้วยความรับผิดชอบต่อส่วนรวม ไม่ใช่เพื่อพวกพ้อง อันมีสาเหตุมาจากความเข้มแข็งของฝ่ายประชาชนที่จะตรวจสอบและถอดถอนนักการเมืองในประเทศที่พัฒนาแล้ว นักการเมืองในประเทศเหล่านั้นจึงไม่อาจทำงานเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ในกรณีที่นักการเมืองท้องถิ่นขาดคุณธรรม รูปแบบสภานายกเทศมนตรีที่เอื้อประโยชน์ให้แก่ฝ่ายเสียงข้างมากอยู่แล้ว จึงยิ่งจำกัดบทบาทของฝ่ายเสียงข้างน้อยที่เป็นฝ่ายค้าน และสนับสนุนให้ฝ่ายเสียงข้างมากบริหารงานได้อย่างเต็มที่ โดยไม่มีการตรวจสอบอย่างเพียงพอจากฝ่ายค้าน

4. ปัญหาประชาชนขาดความสนใจทางการเมือง ขาดบทบาทในการมีส่วนร่วมทางการเมือง ไม่สนใจเรื่องการใช้สิทธิเลือกตั้งมากเท่าที่ควร โดยเฉพาะในเขตเทศบาลที่มีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจสูง มีคนต่างถิ่นอพยพเข้าไปอยู่เป็นจำนวนมาก ไม่สนใจติดตามการทำงานของเทศบาล และไม่มีบทบาทตรวจสอบควบคุมการทำงานของนักการเมืองท้องถิ่น

เมื่อประชาชนมีบทบาททางการเมืองจำกัด ทำให้ไม่ไปลงคะแนนเสียง ทำให้ผู้สมัครบางกลุ่มได้เปรียบในการเลือกตั้ง อีกทั้งเมื่อประชาชนไม่ติดตามการทำงานของเทศบาล ทำให้ฝ่ายค้านมีอำนาจลดน้อยลง ในขณะเดียวกันเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารแสวงหาประโยชน์จากการเป็นฝ่ายบริหารได้อย่างเต็มที่

5. การที่เทศบาลมีงบประมาณจำกัด มีอำนาจไม่เต็มที่ แต่มีภารกิจเป็นจำนวนมาก และถูกควบคุมจากรัฐบาลกลาง ทำให้การเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีการเมืองสำหรับนักการเมืองบางประเภทเท่านั้น ไม่ใช่เวทีการเมืองของนักการเมืองที่มีความสามารถ สิ่งที่แสดงให้เห็นถึงการควบคุมจากรัฐบาลกลางอย่างเด่นชัด คือ ไม่มีเขตเมืองใดแสดงออกถึงเอกลักษณ์ของเมืองที่แตกต่างจากท้องถิ่นอื่นๆ [76]

6. การที่เทศบาลเป็นหน่วยงานปกครองท้องถิ่นที่กระทรวงมหาดไทยและประชาชนทั่วไปให้ความสนใจน้อยที่สุดในแง่การปฏิรูปองค์กร เนื่องจากถูกมองมาโดยตลอดว่าเทศบาลเป็นหน่วยงานที่มีความเป็นประชาธิปไตยสูงกว่าการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ และเทศบาลส่วนใหญ่เกี่ยวพันกับเขตเมืองที่กำลังเติบโต คนส่วนใหญ่มักเข้าใจว่าเทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ไม่มีปัญหา ฝ่ายกระทรวงมหาดไทยเองมักอ้างว่าต้องสร้างและพัฒนาประชาธิปไตยที่มีรากฐานมาจากชนบท จึงละเลยประเด็นของเทศบาล และหันไปสนใจแต่โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลแทน

---

[76] เขตเมืองทุกจังหวัดมีลักษณะที่เหมือนกัน เช่น มีศาลากลางจังหวัด ที่ทำการอำเภอเมืองที่มีรูปแบบเหมือนกัน อาคารที่ทำงานของเทศบาลก็เหมือนกันทั่วประเทศ และไม่ค่อยมีกิจกรรมเสนอต่อประชาชนในด้านการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

1.4.3 องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคลและราชการส่วนท้องถิ่น จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537[77]

โครงสร้างและองค์ประกอบขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล มีโครงสร้างและองค์ประกอบคล้ายกับเทศบาล ที่มีทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย

1. สภาองค์การบริหารส่วนตำบล
2. คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลใหม่ เกิดขึ้นจากการเสนอแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทำให้โครงสร้างของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเปลี่ยนแปลง[78] ไปดังรูปที่ 1.9

---

[77] พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันเป็นเวลาสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท สามารถตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล

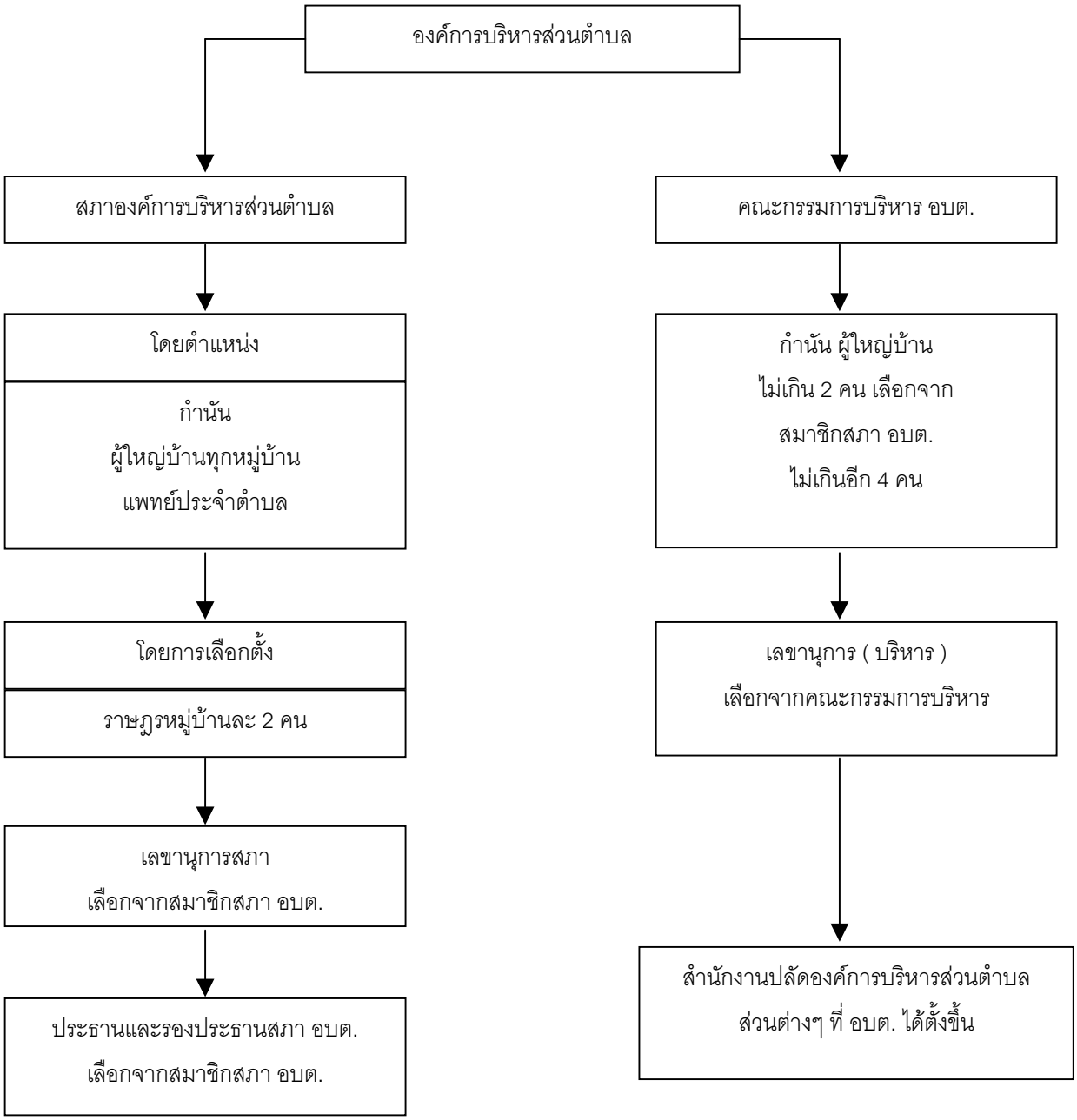
[78] โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย

1. โครงสร้างสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกหมู่บ้านละ 2 คน องค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 1 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิก 6 คน องค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 2 หมู่บ้านให้มีสมาชิกหมู่บ้านละ 3 คน

2. โครงสร้างฝ่ายบริหารประกอบด้วย ประธานกรรมการบริหาร 1 คน และกรรมการบริหาร 2 คน โดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้เลือกแล้วเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้ง ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเลขานุการกรรมการบริหาร

รูปที่ 1.9 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

ตาม พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537



อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และ คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีดังนี้

1. สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ดังนี้
    1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล
    2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
    3) ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล

2. คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ดังนี้
    1) บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติ ข้อบังคับ และแผนพัฒนาตำบล และรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
    2) จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ
    3) รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละครั้ง
    4) ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ทางราชการกำหนด

กลไกช่วยบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลนอกจากที่กล่าวไว้ในตอนต้นแล้วว่าประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ยังมีพนักงานฝ่ายประจำทำหน้าที่ช่วยในการบริหารและดำเนินการ คือ พนักงานส่วนตำบล และอาจแบ่งการบริหารออกเป็น

- สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล
- ส่วนต่างๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ตั้งขึ้น

พนักงานส่วนตำบล เป็นบุคลากรหลักที่ทำงานให้องค์การบริหารส่วนตำบล ถือเป็นข้าราชการประจำขององค์การบริหารส่วนตำบล จัดเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น คล้ายพนักงาน

เทศบาล นอกจากนั้นจะเป็นลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีทั้งลูกจ้างประจำและชั่วคราว ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของระเบียบกระทรวงมหาดไทยในการจ้างลูกจ้าง

นอกจากนั้น เพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการ องค์การบริหารส่วนตำบลอาจขอให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการชั่วคราวได้โดยไม่ขาดจากต้นสังกัดเดิม ทั้งนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติได้ตามความจำเป็น และในกรณีที่เป็นข้าราชการซึ่งไม่อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้กระทรวงมหาดไทยทำความตกลงกับหน่วยงานต้นสังกัดก่อนแต่งตั้ง

โครงสร้างการแบ่งส่วนบริหารในองค์การบริหารส่วนตำบล

การแบ่งส่วนบริหารในองค์การบริหารส่วนตำบล ขึ้นอยู่กับระดับชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดขึ้นเพื่อความเหมาะสมกับภารกิจ โดยได้แบ่งส่วนบริหารในองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างน้อยออกเป็น 3 ส่วน คือ

- สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจะต้องมีตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่เป็นหัวหน้าสำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล
- ส่วนการคลัง ซึ่งจะต้องมีหัวหน้าส่วนการคลัง หรือเจ้าหน้าที่การเงินและการบัญชี
- ส่วนโยธา ซึ่งจะต้องมีหัวหน้าส่วนโยธา หรือ นายช่างโยธา

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์การบริหารส่วนตำบล

กฎหมายกำหนดให้นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลดังนี้

1. นายอำเภอ
    1) ให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล
    2) เป็นผู้อนุมัติข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล
    3) สั่งให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง
    4) มีอำนาจเรียกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลแจ้งหรือสอบสวน ตลอดจนเรียกรายงานและเอกสารใดๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบล มาตรวจสอบ
    5) เสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้

6) เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งคณะหรือบางคนออกจากตำแหน่งได้

2. ผู้ว่าราชการจังหวัด

1) เป็นผู้อนุญาตให้ข้าราชการในสังกัดไปปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการชั่วคราว

2) เป็นผู้วินิจฉัยกรณีเกิดความขัดแย้งในเรื่องข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายระหว่างนายอำเภอกับองค์การบริหารส่วนตำบล

3) สั่งให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง

4) สั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ออกจากตำแหน่งเมื่อมีส่วนได้เสียในสัญญาขององค์การบริหารส่วนตำบล

5) สั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ออกจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

จุดอ่อนและปัญหาของโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล มีหลายประการดังนี้

1. ปัญหาเงื่อนไขการจัดตั้ง

กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง ชี้ประเด็นปัญหาการประกาศจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลโดยอาศัยเงื่อนไขตามรายได้เพียงอย่างเดียว ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ คือ

1) พื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลส่วนมากไม่มีสภาพเป็นชุมชน แต่มีสภาพเป็นป่าประเภทต่างๆ ทำให้ไม่สามารถดำเนินการตามภารกิจขององค์การบริหารส่วนตำบล

2) จำนวนหมู่บ้านที่น้อยเกินไปหรือมากเกินไป ส่งผลต่อจำนวนสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้ไม่สามารถจัดโครงสร้างการทำงานได้ในกรณีที่มีหมู่บ้านน้อย หรือส่งผลต่อค่าใช้จ่ายประจำมากเกินไปในกรณีที่มี หมู่บ้านเป็นจำนวนมากซึ่งจะต้องจ่ายให้แก่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

3) รายได้ที่กำหนดไม่เพียงพอต่อรายจ่ายประจำ [79]

[79] ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีรายได้เฉลี่ย 3 ปี ไม่น้อยกว่า 150,000 บาท (ไม่รวมเงินอุดหนุน) เพื่อนำมาใช้เป็นรายจ่ายประจำส่วนหนึ่งคือ ค่าเงินเดือน ค่าจ้างพนักงาน ลูกจ้าง และค่าตอบแทนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในที่นี้ไม่นับรวมงบประมาณค่าบริหารงานประจำสำนักงาน

2. ปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

1) อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลกำหนดไว้กว้างขวางไม่ชัดเจน โดยไม่คำนึงถึงฐานการคลังและขีดความสามารถทางการบริหาร รวมถึงทักษะด้านเทคนิควิชาการต่างๆ ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนมากที่มีรายได้น้อยและขาดความรู้ทางเทคนิคไม่สามารถดำเนินกิจการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ได้ ส่งผลต่อความเชื่อมั่นและความศรัทธาของประชาชนต่อองค์การบริหารส่วนตำบล

2) องค์การบริหารส่วนตำบล มุ่งเน้นดำเนินกิจกรรมที่มีลักษณะการจัดทำกิจการสาธารณะด้านกายภาพและโครงสร้างพื้นฐาน โดยมุ่งจัดสรรงบประมาณเพื่อการจัดซื้อจัดจ้างเป็นหลัก สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่ให้ความสำคัญต่อการดำเนินกิจกรรมที่เป็นเรื่องของคุณภาพชีวิตของประชาชนในเขตตำบล หรือดำเนินกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อม หรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ หรือกิจกรรมสาธารณสุข หรือกิจกรรมด้านการศึกษา

3) องค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่สามารถดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่บางประการได้ เนื่องจากหน่วยงานของรัฐยังไม่ได้มอบหมายภารกิจให้องค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำ เพราะกฎหมายระเบียบต่างๆ ยังไม่มีการปรับปรุงแก้ไขให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจดำเนินการได้

4) องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ยังไม่สนใจหรือไม่เข้าใจในการประสานการดำเนินกิจการร่วมกันกับหน่วยงานของรัฐ ตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลมักจะผลักภาระให้เป็นของหน่วยงานของรัฐ หรือยังไม่มีการร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ในการทำกิจการลักษณะของสหการ [80]

5) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่เข้าใจบทบาท อำนาจและหน้าที่ รวมถึงการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่นั้นๆ ว่าจะดำเนินการได้อย่างไร หรืออาจกล่าวได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดทักษะในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ ขาดคู่มือที่จะแนะนำการทำงานตามอำนาจหน้าที่ที่เป็นรูปธรรม เข้าใจง่ายและนำไปปฏิบัติได้

[80] สหการมีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีคณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วย ผู้แทนของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง

3. ปัญหาการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล

1) ฐานรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ทั่วประเทศยังไม่กว้างพอที่จะหารายได้ให้เพียงพอต่อภารกิจที่กฎหมายกำหนดไว้ ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนและขาดอิสระในการบริหารงาน

2) ขีดความสามารถในการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลต่ำ ที่ผ่านมาการจัดเก็บรายได้ต้องพึ่งพาส่วนราชการอื่นๆ หากองค์การบริหารส่วนตำบลต้องดำเนินการจัดเก็บรายได้เองจะประสบปัญหาด้านขีดความสามารถของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลและจำนวนพนักงานที่จะจัดเก็บ

3) องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ยังมีขีดความสามารถทางด้านการคลังอยู่ในระดับต่ำ ทั้งนี้เพราะมีปัญหาจากหลายสาเหตุ เช่น มีข้อจำกัดเรื่องรายได้ ไม่มีบุคลากรที่มีประสบการณ์และความรู้ทางด้านการคลัง

4. ปัญหาอำนาจอิทธิพล

1) อำนาจและอิทธิพลของระบบบริหารราชการของหน่วยงานราชการตั้งแต่สมัยที่เป็นสภาตำบลยังครอบงำการดำเนินงานด้านการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่มาก ในปีงบประมาณที่ผ่านมา องค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่งต้องตั้งงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนให้หน่วยราชการต่างๆ ของอำเภอเพื่อจัดทำกิจการบางอย่างตามความต้องการของหน่วยราชการนั้นๆ

2) อำนาจและอิทธิพลของคณะกรรมการบริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่งเหนือการใช้ดุลยพินิจโดยอิสระของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารที่มาจากการเลือกตั้ง ส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลประสบปัญหาความขัดแย้งและความไม่เห็นพ้องกันในการทำกิจการสาธารณะเพื่อท้องถิ่น

5. ปัญหาการขาดทักษะการบริหาร

1) องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่เกิดปัญหาการแบ่งแยกบทบาทและภารกิจระหว่างสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้แต่ละฝ่ายไม่ปฏิบัติตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน ซึ่งเป็นเหตุให้เกิดความขัดแย้งในองค์การบริหารส่วนตำบล

2) สมาชิกสภาและประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่เข้าใจบทบาทและหน้าที่ของกิจการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องดำเนินการ ทั้งในเรื่อง กฎ ระเบียบ ข้อบังคับการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล การควบคุมการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

การหาข้อมูลสนับสนุนการประชุมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งการจดบันทึกรายงานการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งยังขาดการบันทึกอย่างเป็นทางการและถูกต้อง[81]

3) คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลขาดทักษะในการบริหารจัดการองค์กร องค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่ง คณะกรรมการบริหารทำงานแบบอำนาจนิยม บริหารงานตามใจตัวเองและพวกพ้อง ไม่ยึดกฎระเบียบและข้อบังคับในการบริหารงาน โดยเฉพาะเกี่ยวกับเรื่องการเงิน การคลัง การบัญชี และการจัดซื้อจัดจ้าง [82]

4) ปัญหาการบริหารภายใต้กฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่มีมาก ยุ่งยาก ซับซ้อน จนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล หรือแม้แต่พนักงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเองไม่สามารถสร้างความเข้าใจกับกฎระเบียบต่างๆ ได้ เป็นเหตุให้การปฏิบัติงานมีความบกพร่องและผิดกฎหมาย โดยเฉพาะเรื่องการเงิน การบัญชี

6. ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน

1) ประชาชนโดยทั่วไปยังไม่เข้าใจทั้งโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มักเคยชินต่อรูปแบบสภาตำบลและบทบาทการทำงานของกำนันผู้ใหญ่บ้าน

2) ประชาชนส่วนมากยังขาดการมีส่วนร่วมในการควบคุม ตรวจสอบ ติดตามการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นเหตุให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรของรัฐในตำบล หมู่บ้าน มีอิทธิพลเหนือวิถีชีวิตของประชาชน เป็นเจ้านายใหม่ของประชาชน

3) ประชาชนบางแห่งให้ความคาดหวังกับองค์การบริหารส่วนตำบลสูงเกินไป โดยเข้าใจว่า องค์การบริหารส่วนตำบลจะเป็นองค์กรที่มาทำหน้าที่แทนหน่วยงานราชการ จึงเรียกร้องให้องค์การบริหารส่วนตำบลทำกิจการต่างๆ เช่นเดียวกับหน่วยราชการ โดยไม่คำนึงถึงรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลว่ามีเท่าใด

---

[81] สภาองค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งมีการแก้ไขรายงานการประชุมโดยไม่ถูกต้องตามระเบียบและข้อบังคับ ลักษณะปัญหานี้จะเกิดกรณีปัญหาความถูกต้องตามกฎหมาย ถ้ารายงานการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีผลต่อมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่เกี่ยวกับการอนุมัติ การอนุญาต การให้ความเห็นชอบในกิจการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบล

[82] หากปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลที่บรรจุใหม่ขาดประสบการณ์ทางการบริหาร มักจะตกอยู่ใต้อำนาจการบริหารแบบอำนาจนิยมของคณะกรรมการบริหาร หรือไม่ก็มีความขัดแย้งกับปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างรุนแรง

1.4.4 **เมืองพัทยา**

เมืองพัทยา เป็นการปกครองท้องถิ่นของไทยรูปแบบหนึ่งที่เคยทดลองใช้จัดการปกครองแบบผู้จัดการเมือง (City Manager) เพียงแห่งเดียวมาตั้งแต่ปีพ.ศ.2521 จนถึงปัจจุบัน เหมือนกับเมืองในหลายเมืองของสหรัฐอเมริกา โดยจัดให้ผู้บริหารมาจากการว่าจ้าง ซึ่งผู้บริหารต้องเป็นนักบริหารมืออาชีพ ปลอดจากความเป็นนักการเมือง

โครงสร้างและองค์ประกอบของเมืองพัทยา

เมืองพัทยา ตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา ปี 2542 ได้กำหนดรูปแบบแตกต่างไปจากเดิม โดยให้มีการเลือกตั้งนายกเมืองพัทยาโดยตรงจากประชาชน โครงสร้างการบริหารเมืองพัทยา จึงประกอบด้วย

- สภาเมืองพัทยา
- นายกเมืองพัทยา

1. สภาเมืองพัทยา ประกอบด้วย สมาชิกจำนวน 24 คน อยู่ในวาระคราวละ 4 ปี ซึ่งเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา โดยกำหนดให้มีประธานสภาเมืองพัทยา 1 คน รองประธานสภาเมืองพัทยา 2 คน แล้วเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง และให้มีหน้าที่ดำเนินการประชุมและดำเนินกิจการต่างๆ ตามข้อบังคับของเมืองพัทยา

2. นายกเมืองพัทยา ให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในเขตเมืองพัทยา ดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และนายกเมืองพัทยาสามารถแต่งตั้งรองนายกเมืองพัทยา จำนวนไม่เกิน 4 คน

นายกเมืองพัทยา มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1) กำหนดนโยบายและรับผิดชอบในการบริหารราชการเมืองพัทยาให้เป็นไปตามกฎหมาย ข้อบัญญัติ และนโยบาย
2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการเมืองพัทยา
3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเมืองพัทยา เลขานุการนายกเมืองพัทยา ผู้ช่วยเลขานุการนายกเมืองพัทยา ประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษาหรือคณะที่ปรึกษา
4) วางระเบียบเพื่อให้งานของเมืองพัทยาเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
5) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายหรือตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายกเมืองพัทยา หรือนายกเทศมนตรีหรือคณะเทศมนตรี

สำหรับปลัดเมืองพัทยา ให้ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าสำนักปลัดเมืองพัทยา เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเมืองพัทยาและลูกจ้างเมืองพัทยา รองจากนายกเมืองพัทยา

อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา

ตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 กำหนดให้เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตเมืองพัทยา ในเรื่องต่อไปนี้

1. การรักษาความสงบเรียบร้อย
2. การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
3. การวางผังเมืองและควบคุมการก่อสร้าง
4. การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
5. การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ
6. การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
7. การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
8. การจัดให้มีการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ และที่จอดรถ
9. การควบคุมอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถาบันบริการอื่นๆ
10. การควบคุมและส่งเสริมการท่องเที่ยว
11. หน้าที่อื่นๆ ตามมีกฎหมายระบุว่าเป็นหน้าที่ของเทศบาลหรือเมืองพัทยา

การบริหารงานคลังของเมืองพัทยา

เนื่องจากเมืองพัทยาเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นเช่นเดียวกับเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตลอดจนกรุงเทพมหานคร ในการนี้กฎหมายได้กำหนดให้เมืองพัทยา มีรายได้ดังนี้ คือ

1. ภาษีอากร
2. ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และค่าใบอนุญาต
3. รายได้จากทรัพย์สิน
4. รายได้จากการสาธารณูปโภค
5. รายได้จากการพาณิชย์
6. รายได้จากเงินกู้
7. รายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาล
8. รายได้จากทรัพย์สินอื่น หรือผู้อุทิศให้
9. รายได้อื่นๆ

การบริหารงานคลังของเมืองพัทยาที่ต้องมีรายจ่ายในการใช้จ่ายเงินจะต้องจัดทำเป็นข้อบัญญัติงบประมาณ ซึ่งกระบวนการจัดทำงบประมาณจะเหมือนกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่นๆ

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับเมืองพัทยา

เนื่องจากเมืองพัทยาเป็นระบบการปกครองท้องถิ่น ดังนั้นจึงต้องอยู่ในการกำกับดูแลโดยรัฐบาล ซึ่งกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง และรัฐบาลมอบอำนาจหน้าที่ให้จังหวัดกำกับดูแลแทน ตามรายละเอียดดังนี้

1) การควบคุมโดยจังหวัด หมายถึง ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของเมืองพัทยา โดยผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของเมืองพัทยาได้ นอกจากนี้กรณีที่ปลัดเมืองพัทยากระทำการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทยหรือข้อบัญญัติ และผู้ว่าราชการจังหวัดได้ชี้แจงแนะนำแล้วแต่มิได้ปฏิบัติตาม ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถรายงานให้รัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาตามที่เห็นควร แต่ในกรณีฉุกเฉินผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งระงับการปฏิบัติราชการของปลัดเมืองพัทยาไว้ก่อนได้

ความสัมพันธ์ของผู้ว่าราชการจังหวัดกับเมืองพัทยาอยู่ในรูปที่ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ กำกับดูแลให้เมืองพัทยาปฏิบัติงานเป็นไปตามกฎหมาย ดังนี้

ในฐานะของผู้ให้ความเห็นชอบและพิจารณา

เป็นผู้พิจารณาร่างข้อบัญญัติที่ปลัดเมืองพัทยามีความจำเป็นต้องเสนอเพื่อให้นายกเมืองพัทยาลงชื่อและประกาศใช้เป็นข้อบัญญัติชั่วคราว รวมทั้งข้อบัญญัติที่จะประกาศใช้เป็นข้อบัญญัติต่อไปนั้นต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน

ในฐานะผู้มีอำนาจ

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งระงับการกระทำของปลัดเมืองพัทยาที่กระทำการอันอาจนำมาซึ่งความเสียหายแก่เมืองพัทยาหรือฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย

ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งสืบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้เมืองพัทยาชี้แจงความเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเมืองพัทยา

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่เสนอคำแนะนำต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการยุบสภา และเป็นผู้ประกาศให้มีการเลือกตั้งใหม่

ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งหัวหน้าส่วนราชการเมืองพัทยา ทำหน้าที่ในการรักษาการปลัดเมืองพัทยา และแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปัญหาการทำกิจการที่อยู่นอกเขตเมืองพัทยาแต่มีผลกระทบต่อเมืองพัทยาทั้งทางด้านความสงบเรียบร้อยหรือความปลอดภัยของประชาชน

2) การควบคุมโดยกระทรวงมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย ควบคุมการบริหารราชการเมืองพัทยาโดยดำเนินการผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดก่อนไปถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งคำแนะนำของผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการยุบสภาเมืองพัทยาเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งหรือหนังสือสั่งการต่างๆ ของพัทยา โดยมีกรมการปกครองเป็นผู้ดูแลและดำเนินการ

กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำหนดแบบสัญญาจ้างและคุณสมบัติของปลัดและรองปลัดเมืองพัทยา ร่วมทั้งการตั้ง เปลี่ยนแปลง ยุบ กำหนดอำนาจส่วนราชการและอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการ

การดำเนินการทางด้านงบประมาณของเมืองพัทยาต้องได้รับความเห็นชอบจากราชการส่วนกลางก่อน ได้แก่

การกู้เงินจากแหล่งใดๆ ภายในประเทศต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทย

การกู้เงินจากต่างประเทศ ต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงคลัง

การจำหน่ายพันธบัตรเพื่อเป็นรายได้ของเมืองพัทยา ต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงคลัง

การควบคุมการบริหารราชการเมืองพัทยาดังกล่าวนี้ เป็นไปตามลักษณะของการควบคุมภายในการปกครองท้องถิ่นทั่วไป และเป็นไปตามสัญญาของความรับผิดชอบของรัฐบาลกลางที่มีต่อการปกครองท้องถิ่นนั่นเอง การควบคุมหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญที่สุดคือ การควบคุมโดยประชาชน ซึ่งจะทำให้เป็นการปกครองตนเองโดยสมบูรณ์และเป็นเครื่องบ่งชี้ถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองด้วย

จุดอ่อนและปัญหาของโครงสร้างเมืองพัทยา มีหลายประการดังนี้

ประสิทธิภาพและการไม่ประสบความสำเร็จในรูปแบบการปกครองท้องถิ่น ในระบบผู้จัดการเมืองมีปัจจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. การรับรู้และความเข้าใจของประชาชนในท้องถิ่นต่อรูปแบบการบริหารเมืองพัทยามีจำกัดมาก การที่ประชาชนไม่มีความรู้เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากนักย่อมเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการบริหาร และสะท้อนให้เห็นว่าที่ผ่านมาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ทำงานด้านประชาสัมพันธ์และการให้การศึกษาทางการเมืองแก่ประชาชนน้อยมาก

2. วิธีการจัดระบบการบริหารตั้งแต่เริ่มแรกมีจุดบกพร่องที่การเรียกประธานสภาเมืองพัทยาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติว่าเป็น “นายกเมืองพัทยา” แต่เรียกหัวหน้าฝ่ายบริหารว่า “ปลัดเมือง”

จึงก่อให้เกิดความสับสนว่านายกเมืองพัทยาเป็นบุคคลที่มีหน้าที่ในการบริหาร และเมื่อขาดการให้การศึกษาแก่ประชาชน ความเข้าใจผิดจึงดำรงอยู่ตลอดมา

3. ระบบการบริหารเมืองถูกควบคุมโดยรัฐบาลกลาง ทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นขาดอิสระในการทำงาน[83] ยิ่งฝ่ายบริหารมีอำนาจจำกัดมาก พนักงานระดับสูงของเมืองพัทยายิ่งไม่ให้ความร่วมมือในการทำงาน เนื่องจากคนเหล่านั้นมีคณะกรรมการเทศบาลเป็นผู้ดูแล และท้ายที่สุดผู้ที่ชี้ขาดการทำงานในระดับสำคัญของเมืองพัทยา ก็คือ รัฐบาลกลางนั่นเอง

1.4.5 **กรุงเทพมหานคร**

กรุงเทพมหานครเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นพิเศษอีกรูปแบบหนึ่งเช่นเดียวกับเมืองพัทยา ซึ่งมีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

โครงสร้างและองค์ประกอบของกรุงเทพมหานคร

โครงสร้างกรุงเทพมหานครในปัจจุบันเป็นไปตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ซึ่งประกอบด้วย

- สภากรุงเทพมหานคร
- ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
- เขตและสภาเขต

1. สภากรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครมีสภากรุงเทพมหานครที่มีสมาชิกสภากรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง[84] โดยมีหน้าที่ในการตราพระราชบัญญัติกรุงเทพมหานคร ควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร ผ่านการตั้งกระทู้ หรือการเข้าชื่อเพื่อขอเปิดอภิปราย ตลอดจนการเข้าประชุมเพื่อตราข้อบังคับต่างๆ

---

[83] เริ่มตั้งแต่ระบบแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเพียง 1 คน ปลัดเมืองพัทยาไม่มีอำนาจในการแต่งตั้ง เปลี่ยนแปลง ยุบ หรือกำหนดหน้าที่ของส่วนราชการต่างๆ ปลัดเมืองพัทยามีอำนาจแต่งตั้งบังคับบัญชา และให้คุณให้โทษแก่พนักงานเมืองพัทยาได้เพียงแค่ตั้งแต่ระดับ 4 ลงไป เท่านั้น

[84] สภากรุงเทพมหานครจะมีประธานสภากรุงเทพมหานคร 1 คน และรองประธานสภากรุงเทพมหานคร อีกไม่เกิน 2 คน ซึ่งสภาเลือกจากสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร โดยให้ดำรงตำแหน่งวาระละ 2 ปี

2. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ซึ่งประชาชนในกรุงเทพมหานครเป็นผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง โดยมีอำนาจในการกำหนดนโยบายการบริหาร แต่งตั้งผู้ช่วยราชการและควบคุมดูแลการทำงานของข้าราชการในกรุงเทพมหานคร อีกทั้งต้องปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาลกลาง

3. เขตและสภาเขต

กรุงเทพมหานครแบ่งการปกครองออกเป็นเขต ซึ่งแต่ละเขตมีฐานะคล้ายกับการปกครองระดับอำเภอ โดยมีการจัดองค์กรเป็น 2 ส่วน คือ

- สำนักงานเขต [85]
- สภาเขต[86]

โดยมีหน้าที่ในการจัดสรรเงินงบประมาณ สอดส่องดูแลการทำงานของฝ่ายปกครอง รวมทั้งมีส่วนในการกำหนดกฎหมายต่างๆ ของกรุงเทพมหานคร

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับกรุงเทพมหานคร

เนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในเขตเมืองหลวงของประเทศ ซึ่งเป็นที่ตั้งของรัฐบาล และส่วนราชการบริหารส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ดังนั้นความสัมพันธ์ของรัฐบาลกับกรุงเทพมหานครจึงเป็นไปโดยตรง ไม่ต้องมีส่วนภูมิภาคทำการกำกับดูแลแทนเช่นหน่วยปกครองอื่นๆ ทั้งนี้ราชการบริหารส่วนกลางที่มีหน้าที่กำกับดูแลการทำงานของกรุงเทพมหานครคือ กระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

กำกับดูแลการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานครและตรวจสอบการทำงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดชี้แจงความเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นว่าการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครขัดกับกฎหมาย หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายให้กับกรุงเทพมหานครได้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสามารถใช้อำนาจในการยับยั้งการปฏิบัติงานดังกล่าวได้

---

[85] สำนักงานเขตเป็นองค์การบริหารของเขต มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานปกครองของการพัฒนาชุมชน โดยสำนักงานเขตมีผู้อำนวยการเขตเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และลูกจ้างกรุงเทพมหานครรับผิดชอบการปฏิบัติราชการภายในเขต

[86] สภาเขตเป็นองค์กรที่ประชุมของเขต ประกอบด้วยสมาชิกสภาเขตซึ่งมาจากการเลือกตั้ง

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยมติของคณะรัฐมนตรี สามารถสั่งการให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่งได้หากมีกรณีที่แสดงให้เห็นว่าเกิดการกระทำอันเสื่อมเสียหรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่ อันจะเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายกับกรุงเทพมหานคร

รัฐมนตรีมีอำนาจในการสั่งยุบสภากรุงเทพมหานครหากเกิดกรณีการขัดแย้งกันระหว่างผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกับสภากรุงเทพมหานคร โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเสนอยุบสภากรุงเทพมหานครต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณา นอกจากการสั่งยุบสภาตามข้อเสนอของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสามารถกระทำการได้โดยอาศัยมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อปรากฏว่าการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครขัดแย้งกับสภากรุงเทพมหานครอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายให้กับกรุงเทพมหานครได้

การให้ความเห็นชอบในกิจกรรมหรือการปฏิบัติงานของกรุงเทพมหานคร

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในการที่กรุงเทพมหานครจะทำกิจกรรมร่วมกับบุคคลหรือเอกชนโดยก่อตั้งบริษัทหรือทำการถือหุ้นในบริษัทต่างๆ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในกรณีที่กรุงเทพมหานครจะมอบอำนาจในการทำกิจกรรมหรือมอบอำนาจในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมค่าบริการต่างๆ แทนกรุงเทพมหานคร รวมทั้งยังมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ให้เอกชนทำกิจกรรมดังกล่าวด้วย

การออกข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานครเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ใช้หรือได้ประโยชน์จากบริการสาธารณะที่กรุงเทพมหานครจัดให้มีขึ้น จะกระทำได้ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

อำนาจของรัฐบาลกลางในด้านรายได้ของกรุงเทพมหานคร

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอนุมัติการหารายได้จากการจำหน่ายพันธบัตรของกรุงเทพมหานคร

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจที่จะออกระเบียบเกี่ยวกับเงินอุดหนุนที่รัฐบาลให้แก่กรุงเทพมหานคร

ในด้านการตรวจสอบทางด้านการเงินของกรุงเทพมหานคร รัฐบาลกลางในอำนาจของสำนักตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบการรับเงิน การจ่ายเงิน การบัญชี การเงินและทรัพย์สินของกรุงเทพมหานคร

จุดอ่อนและปัญหาของโครงสร้างกรุงเทพมหานคร มีหลายประการดังนี้

1. ภาระหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ซ้ำซ้อนกับงานของหน่วยราชการส่วนกลางซึ่งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร จึงก่อให้เกิดความขัดแย้ง การขาดเอกภาพ และการเกี่ยงงานกันทำ

2. อำนาจและหน้าที่ของกรุงเทพมหานครไม่สมดุลกัน เนื่องจากกรุงเทพมหานครมีหน้าที่ความรับผิดชอบจำนวนมากแต่กลับไม่มีอำนาจในการแก้ไขปัญหาหรือป้องกันปัญหามิให้เกิดขึ้นได้ เพราะกฎหมายได้ให้อำนาจส่วนนั้นแก่หน่วยงานของส่วนกลางไว้แทบทั้งสิ้น

3. ปัญหาการบริหารภายในของกรุงเทพมหานคร เช่น อำนาจในการตัดสินใจมีการกระจุกตัว ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ การแบ่งงานระหว่างเขตและสำนักงานกลางไม่ชัดเจน

1.5 อุปสรรคในการพัฒนาที่เกิดจากการรวมศูนย์อำนาจรัฐ

ถ้าหากเรายอมรับกันว่า "การพัฒนา" ก็คือ การทำให้คนในสังคมไปสู่ชีวิตที่ดีขึ้น หรือบรรลุความเป็นคนมากยิ่งขึ้นอย่างยั่งยืนแล้วละก็ สิ่งที่ทำให้แต่ละคนเชื่อว่าจะนำมาซึ่งชีวิตที่ดีได้นั้น อาจจะเป็นข้อถกเถียงอยู่ได้ทุกยุคทุกสมัยตามแต่สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป แต่ก็น่าจะเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่า อย่างน้อยที่สุดสิ่งนั้นจะต้องทำให้คนในสังคมบรรลุเป้าหมายสำคัญสามประการคือ ความสามารถยังชีพอยู่ได้ (Sustenance) ความเคารพในตนเอง (Self – esteem) และเสรีภาพ (Freedom) การจะยังชีพอยู่ได้จะต้องมีความสามารถที่ได้รับความต้องการขั้นพื้นฐาน และการเคารพตนเองจะต้องให้ผู้นั้นบรรลุซึ่งความเป็นคน รู้จักตนเอง เห็นคุณค่าของตนเอง ส่วนเสรีภาพนั้นคือ การหลุดพ้นจากการตกเป็นเบี้ยล่าง และมีอิสระเสรีที่จะเลือกและตัดสินใจด้วยตนเอง ถ้ายอมรับตามแนวคิดข้างต้นแล้ว วัตถุประสงค์สำคัญของการพัฒนาอย่างน้อย 3 ประการคือ[87]

1) จะต้องเพิ่มการกระจายสินค้าและบริการที่เป็นการรักษาความเป็นอยู่ขั้นพื้นฐานเอาไว้ให้เพียงพอและกว้างขวางยิ่งขึ้น

2) ต้องยกระดับการครองชีพ รวมถึงระดับรายได้ การมีงานทำ การศึกษาที่ดีขึ้น และการใส่ใจ การมองเห็นคุณค่าทางวัฒนธรรมและมนุษยธรรม ไม่เฉพาะการกระตุ้นทางด้านวัตถุเท่านั้น แต่จะต้องเพิ่มพูนความเคารพตนเองทั้งในระดับปัจเจกชนและระดับชาติได้ด้วย

3) จะต้องขยายพิสัยหรือช่องทางในการเลือกทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคมแก่ประชาชนและประเทศชาติให้สามารถหลุดพ้นจากความต่ำต้อยและการพึ่งพา ไม่เฉพาะความสัมพันธ์กับบุคคลอื่นหรือชาติอื่นเท่านั้น แต่ยังรวมถึงพลังแห่งความไม่รู้และความทนทุกข์ด้วย

การที่จะบรรลุวัตถุประสงค์นี้ได้ อาศัยเฉพาะการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจอย่างเดียวคงไม่สัมฤทธิ์ผล จะต้องกระทำพร้อมไปกับการพัฒนาทางด้านสังคมและการเมืองควบคู่กันไป หาก

---

[87] Michael P. Todoro, Economic Development, 7th ed., A New York : Addison – Wesley, 2000, หน้า 16

พิจารณาในแง่การเมืองการปกครองแล้ว รูปแบบของการปกครองและการบริหารราชการก็น่าจะเป็นปัจจัยหนึ่งที่จะบ่งชี้ว่า "การพัฒนา" จะบรรลุตามวัตถุประสงค์สำคัญดังกล่าวหรือไม่ และแนวโน้มในปัจจุบัน หลายคนมีความเชื่อว่า การกระจายอำนาจทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจและดำเนินการด้านต่างๆ น่าจะเอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนามากกว่าการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง

การถกเถียงถึงข้อเด่นและข้อด้อยระหว่างการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) กับการกระจายอำนาจ (Decentralization) ทางการปกครองและการคลังได้ดำเนินมาเป็นเวลาช้านานตราบจนถึงปัจจุบัน ด้วยต่างฝ่ายต่างก็มีเหตุผลและมีทฤษฎีที่ยกขึ้นมากล่าวอ้างสนับสนุนด้วยกันทั้งสองฝ่าย

ในแง่ของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์นั้น แม้ว่าการรวมศูนย์อำนาจรัฐไว้ที่ส่วนกลางจะมีข้อเด่นตรงที่รัฐบาลสามารถจะขจัดปัญหาผลกระทบภายนอก ด้วยการรวมหน่วยงานที่สร้างผลกระทบและได้รับผลกระทบเข้าด้วยกัน (Internalize externalities) รวมทั้งก่อให้เกิดการประหยัดจากขนาด (economies of scale) ในการให้บริการสินค้าสาธารณะ และมีการประสานกันด้านนโยบายการคลังได้ดี[88] หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การรวมศูนย์อำนาจก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรได้ดีกว่าการกระจายอำนาจ หรือแม้แต่ในแง่ของการเมืองที่อาจจะเป็นไปได้ว่าการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางจะสามารถรักษาอิทธิพลของรัฐบาลกลางที่มีเหนือรัฐบาลท้องถิ่นให้คงต่อไปเพื่อให้สามารถบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของระบบการปกครองง่ายขึ้นและเป็นการสร้างพลังให้ประชาชนแต่ละท้องถิ่นให้หันมาให้ความร่วมมือและพยายามคิดถึงประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลักมากกว่าที่จะคิดแต่ประโยชน์ในท้องถิ่นของตนเองก็ตาม[89] แต่ข้อดีดังกล่าวของการรวมศูนย์อำนาจรัฐไว้ที่ส่วนกลางอาจจะเป็นได้หรือมีความเหมาะสมมากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมหลายประการทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ตามที่เราได้ทราบมาแล้ว ในกรณีศึกษาของประเทศต่างๆ ว่า แต่ละประเทศมีพัฒนาการของการปกครองและการบริหารราชการที่เริ่มต้นมาจากการรวมศูนย์อำนาจ แต่เมื่อสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไปโดยที่ระบบเศรษฐกิจมีลักษณะที่ขยายตัวเปิดกว้างและมุ่งสู่เวทีระหว่างประเทศมากขึ้น แต่ละประเทศต้องเผชิญกับกระแสโลกาภิวัฒน์ จึงมีความจำเป็นจะต้องปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ของประเทศให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว ในขณะเดียวกัน ก็

---

[88] Dethier,Jean-Jacques Some Remarks on Fiscal Decentralization and Governance Paper prepare for presentation at the Conference on Decentralization Sequencing, Jakarta Indonesia mareh,2000, หน้า 1

[89] เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, การคลังท้องถิ่นและการกระจายอำนาจการคลังในประเทศไทย,สำนักพิมพ์ดวงกมล, กรุงเทพฯ, 2522, หน้า 2

ต้องพร้อมที่จะแข่งขันกับนานาประเทศ ในแง่ของสังคมและการเมืองก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงจากอดีตเป็นอย่างมาก ประชากรขยายตัวเพิ่มขึ้น สังคมได้เปลี่ยนแปลงไปจากแบบดั้งเดิมไปเป็นแบบสมัยใหม่ ประชาชนในแต่ละประเทศมีการศึกษาสูงขึ้น มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและการปกครองตนเองมากยิ่งขึ้น มีการเรียกร้องความเป็นประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศและท้องถิ่นมากขึ้น จนในที่สุด การกระจายอำนาจการปกครองและการคลังได้กลายมาเป็นกระแสหลักของครรลองแห่งการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองและการคลังที่ได้ขับเคลื่อนมาจนถึงปัจจุบัน และจะยังคงดำเนินต่อไปในอนาคต ดังนั้น แม้ว่าการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางจะยังประโยชน์หรือมีข้อเด่นอยู่บ้างในทางบริบท การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางก็มีข้อด้อยหรือข้อบกพร่องอยู่หลายประการที่อาจเป็นอุปสรรคในการพัฒนา ข้อด้อยหรือข้อบกพร่องของการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางที่สำคัญได้แก่

1) การจัดสรรทรัพยากรไม่มีประสิทธิภาพ

การรวมศูนย์อำนาจหรือรวบอำนาจการปกครองและการคลังไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไปอาจก่อให้เกิดความผิดพลาดหรือความด้อยประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรได้ง่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประสิทธิภาพในการจัดสรรการบริการให้แก่ท้องถิ่นต่างๆทั่วประเทศ ทั้งนี้เพราะหน่วยงานที่มีอำนาจส่วนกลางมิได้มีขีดความสามารถอันไร้ข้อจำกัดในการรวบรวมข้อมูลข่าวสารและหน่วยงานในการตรวจตราดูแล[90] รัฐบาลอาจจะไม่ทราบข้อเท็จจริงหรือความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นว่าต้องการอะไร ดังนั้นสิ่งที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นนั้น จึงอาจไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ

ตัวอย่างที่ชี้ให้เห็นว่าการรวบอำนาจทางการคลังไว้ที่ศูนย์กลางจะทำให้การจัดสรรทรัพยากรหรือการดำเนินการกิจการของรัฐอาจเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพได้แก่ ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีบางประเภทที่ฐานภาษีมาจากรายได้ของกิจการหรือสถานประกอบการในท้องถิ่น ในแง่นี้ความสามารถในการประเมินรายรับของวิสาหกิจในท้องถิ่นนั้น

รัฐบาลท้องถิ่นน่าจะมีประสิทธิภาพมากกว่า เนื่องจากสามารถที่จะเข้าถึงแหล่งข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับวิสาหกิจนั้นได้อย่างรวดเร็วและถูกต้องมากกว่ารัฐบาลกลาง นอกจากนั้นในการจัดสรรบริการต่างๆ ของรัฐบาลให้แก่ประชาชนเพื่อให้ตรงกับความต้องการที่แท้จริงของท้องถิ่นนั้น แน่นอนว่ารัฐบาลกลางจะต้องมีข้อมูลที่ละเอียดและมีปริมาณมากพอ การจะกระทำเช่นนั้นได้อาจต้องใช้บุคคลากรและค่าใช้จ่ายรวมทั้งเวลาอย่างมหาศาล ทำให้ต้นทุนด้านข้อมูลข่าวสาร

---

[90] Dethier, อ้างแล้ว, หน้า 1

(Information Cost) สูงกว่าในกรณีที่ปล่อยให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ดังนั้นการดำเนินงานภายใต้การสั่งการจากศูนย์กลาง ซึ่งต้องผ่านการพิจารณาหลายขั้นตอนที่มีความล่าช้าและมีต้นทุนสูง ย่อมก่อให้เกิดการไม่ประหยัดจากขนาด (Diseconomies of Scale) นอกจากนั้นหากจะมองในแง่ของชนิดและคุณภาพของการบริการสาธารณะที่จัดให้กับประชาชนเพื่อก่อให้เกิดสวัสดิการสูงสุดแล้ว เป็นการยากที่การให้บริการภายใต้กรอบแห่งการรวมศูนย์อำนาจจะบรรลุถึงจุดนั้นได้ เพราะปัจจัยสนับสนุนอันสำคัญที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพได้จะต้องเกิดขึ้นตามหลักที่ว่า ยิ่งความสอดคล้องกันระหว่างความต้องการของผู้บริโภคแต่ละคนกับบริการที่รัฐจัดสรรให้มีมากเพียงใดประสิทธิภาพก็จะมีมากยิ่งขึ้น แต่จากสภาพความเป็นจริงที่พบก็คือ ผู้บริโภคหรือปัจเจกบุคคลมีความต้องการหลากหลายหรือต่างกัน ไม่มีสังคมใดหรือกลุ่มชนใดที่จะมีความพึงพอใจต่อบริการหนึ่งๆ เหมือนกันทั้งหมด ดังนั้นกลุ่มคนที่มีขนาดเล็กกว่ามักจะมีช่องว่างระหว่างความพึงพอใจของปัจเจกบุคคลกับบริการที่จัดให้น้อยกว่าสังคมที่มีขนาดใหญ่กว่า กล่าวอีกนัยหนึ่งคือสังคมขนาดเล็กย่อมมีความพึงพอใจที่คล้ายคลึงกันหรือเหมือนกันมากกว่าสังคมขนาดใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสังคมที่แต่ละคนสามารถแสดงความเห็นหรือเปิดเผยถึงความต้องการของตนเองได้ ฉะนั้นจึงมีความเป็นไปได้ยากที่สังคมขนาดใหญ่จะมีความได้เปรียบในแง่ของการจัดสรรทรัพยากรตามหลักการข้างต้นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่มีขนาดใหญ่และมีประชากรที่ประกอบไปด้วยประชาชนที่มีความแตกต่างกันมากในด้านเชื้อชาติ ภาษา และวัฒนธรรม หรือแม้กระทั่งสภาพทางภูมิศาสตร์ ในประเทศที่มีขนาดใหญ่ การจัดสรรบริการในลักษณะหรือรูปแบบเดียวกัน (uniformity in services) จะไม่มีทางเป็นไปได้ที่บริการชุดเดียวกันนี้จะสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชากรทุกคนได้ เพราะความต้องการและความพึงพอใจที่แตกต่างกันนั้นเอง

ข้อบกพร่องอีกประการหนึ่งของการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางที่อาจจะส่งผลต่อการจัดสรรทรัพยากรหรือบริการของรัฐแก่คนในท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพก็คือ อาจจะก่อให้เกิดการบิดเบือนเป้าหมายในการจัดสรรทรัพยากรของรัฐโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่เข้าไปรับผิดชอบดูแลในแต่ละภูมิภาคหรือแต่ละท้องถิ่น เนื่องจากบุคคลเหล่านี้ส่วนใหญ่มาจากการแต่งตั้ง แทนที่จะมาจากการเลือกตั้งหรือเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น จึงมีแนวโน้มที่ข้าราชการจากส่วนกลางจะเอาใจหรือปฏิบัติตามความต้องการของเจ้านายหรือผู้บังคับบัญชาในส่วนกลางอาจไม่มีส่วนรับรู้ หรือแม้ถ้ารู้ก็อาจจะไม่ถูกลงโทษ แต่กลับได้รับการปกป้องเพราะอาจจะมีผลประโยชน์ที่เกื้อกูลกันได้

2) ขาดการมีส่วนร่วมและจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในท้องถิ่น

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปแล้วว่า การมีส่วนร่วม (Participation) ของประชาชนในระดับต่างๆ มีความสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการพัฒนาประเทศ

องค์กรท้องถิ่นเป็นเสมือนเครื่องมืออันสำคัญของการมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมขององค์กรในท้องถิ่น (เช่น กลุ่มสตรี กลุ่มเกษตรกร และองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) สมาคมวัฒนธรรมในท้องถิ่น) ในรูปของการสะท้อนและการให้ข้อเสนอแนะที่เกิดขึ้นก่อนการตัดสินใจเป็นปัจจัยที่อำนาจสำคัญยิ่งสำหรับกระบวนการพัฒนา[91]

หากเปรียบเทียบกับสภาพการณ์ที่มีการกระจายทางการคลังแล้ว จะพบว่าการรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางมากจนเกินไป จะทำให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นไม่ค่อยมีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการเสนอความคิดเห็นและบริหารงานในท้องถิ่นของตน ในกรณีเช่นนี้ย่อมจะทำให้ประชาชนไม่พอใจการบริหารงานของรัฐบาลกลางได้ง่ายและมักจะไม่ให้ความร่วมมือกับรัฐบาลกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องความยินยอมที่จะเสียภาษีให้แก่รัฐบาลกลางโดยสมัครใจ เพราะประชาชนในแต่ละท้องถิ่นมักจะไม่ค่อยเห็นถึงประโยชน์ชัดแจ้งว่าเงินภาษีอากรที่ตนเสียให้แก่รัฐบาลกลางไปนั้นได้กลับมาทำนุบำรุงท้องถิ่นของตนอย่างไร[92]

ในการรวมอำนาจทางการคลังนั้น นอกเหนือจากการควบคุมประเภทของแหล่งรายได้และรายจ่ายต่างๆแล้ว โดยกฎหมายการบริหารการคลังส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมา รัฐบาลกลางยังคงมีบทบาทสำคัญในการพิจารณากำหนดอัตราและวิธีการจัดเก็บรายได้ประเภทต่างๆ ของท้องถิ่น ทำให้รัฐบาลท้องถิ่นต่างๆ เคยชินกับระบบเบื้องบนลงมาสู่เบื้องล่าง (Top-Down Approach) จึงขาดความเป็นตัวของตัวเองในการพัฒนาปรับปรุงให้สอดคล้องกับสภาพท้องถิ่นของตนเอง ดังนั้นผลกระทบที่สำคัญ คือ ในภาวะที่รัฐบาลท้องถิ่นใดมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม การมีฐานรายได้ที่คับแคบไม่สอดคล้องกับสภาพแท้จริง จึงนำไปสู่ปัญหาของการขาดการประหยัดจากขนาด (Economies of Scale) ของการให้บริการของรัฐบาลท้องถิ่นและขาดความ

---

[91] Thirion,Samuel Local Partnership as a key Tool of Participation and Decentralization Portugal Intercoopeacoa Desenvolvimente(INDE),1997, หน้า 2

[92] เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, อ้างแล้ว, หน้า 10

รับผิดชอบและตัดสินใจด้วยตัวเองในการลงทุนและให้บริการของรัฐบาลท้องถิ่นด้วย[93] สภาพดังกล่าวนี้ Ropchai Premsrirut ได้แสดงความเห็นเอาไว้ตอนหนึ่งว่า[94]

> *"ระบบการรวมศูนย์อำนาจทางการคลัง เป็นเหตุให้ส่วนท้องถิ่นต้องสูญเสียมากกว่าได้ประโยชน์ ในแง่ของกำลังคนที่มีทักษะและความรู้ความสามารถทางวิชาการ ระบบการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางยังเป็นอุปสรรคขัดขวางนวัตกรรม (Innovations) ในการปรับปรุงฐานภาษีในระดับท้องถิ่น รัฐบาลท้องถิ่นไม่มีแรงจูงใจในการเพิ่มขีดความสามารถในการเก็บภาษีท้องถิ่น นอกจากนั้น ด้วยเหตุที่ผลประโยชน์จากค่าใช้จ่ายสาธารณะมิได้สัมพันธ์กับภาษีที่จ่ายอย่างชัดแจ้ง การหลีกเลี่ยงภาษี (Tax Avoidance) จึงกลายมาเป็นปัญหาหลัก"*

การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิในการปกครองตนเอง การพิจารณาว่าสิทธิการปกครองตนเองของประชาชนจะมีมากน้อยเพียงใดย่อมพิจารณาได้จากการที่รัฐบาลได้กระจายอำนาจทางการเมือง การบริหารและการคลังไปให้แก่ท้องถิ่นมากน้อยเพียงใด หรือรัฐบาลกลางควบคุมเข้มงวดกวดขันเพียงใด ถ้าควบคุมมากสิทธิการปกครองตนเองก็มีน้อย ตรงกันข้ามถ้าควบคุมเพียงเล็กน้อย สิทธิการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นก็มีมาก ประชาชนก็มีโอกาสที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมากด้วย[95]

ประเทศที่มีรูปแบบการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองตามระบอบดังกล่าว ประชาชนทุกคนในประเทศมีสิทธิและหน้าที่ที่จะต้องร่วมมือกันในการบริหารกิจกรรมของประเทศและท้องถิ่น การรวมศูนย์อำนาจรัฐไว้ที่ส่วนกลางจึงมากเกินไป จึงขัดแย้งกับหลักการของระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จากงานศึกษา Ugo Panizza พบว่าระดับการศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วน

---

[93] สกนธ์ วรัญญูวัฒนา จะปฏิรูปการคลังท้องถิ่นได้อย่างไร เอกสารประกอบการสัมมนาประจำปี กรุงเทพฯ, คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,2536, หน้า 6

[94] Premrirat,Rophai An Economic Theory of Fiscal Decentralization and Its Application to Thailand,Ph.d.Thesis University of Wiscousin-milwaukee,1977, หน้า 130 - 131

[95] ไพบูลย์ ช่างเรียน การคลังท้องถิ่นกับการพัฒนาเศรษฐกิจ การเมืองและการบริหาร,รายงานการวิจัย กรุงเทพฯ,สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์,2532, หน้า 36

กลางมีความสัมพันธ์เชิงผกผันกับระดับของความเป็นประชาธิปไตยของประเทศ[96] การบริหารประเทศภายใต้การรวมศูนย์ทำให้ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการบริหารและพัฒนาท้องถิ่น เพราะประชาชนไม่มีองค์กรที่มีอิสระในระดับท้องถิ่นที่สามารถใช้ดุลยพินิจและดำเนินงานในท้องถิ่นภายใต้การดูแลของรัฐ การรวมศูนย์อำนาจทำให้ประชาชนมีความรู้สึกว่าอำนาจอยู่ไกลตัว อำนาจเป็นสิ่งที่อยู่สูงเกินไป ประชาชนเข้าไม่ถึงและสัมผัสไม่ได้

3) สร้างความไม่เสมอภาคในการกระจายรายได้และบริการของรัฐระหว่างท้องถิ่น

การรวมศูนย์อำนาจทางการคลังไว้ที่ส่วนกลาง ทำให้การตัดสินใจในการใช้จ่ายเงินงบประมาณขึ้นอยู่กับหน่วยงานกลาง (ได้แก่ สำนักงบประมาณ สำนักงบประมาณและสำนักข้าราชการพลเรือน) ภายใต้การอนุมัติของผู้มีอำนาจในการบริหารจากส่วนกลาง ซึ่งก็คือนักการเมืองนั่นเอง จึงเป็นไปได้ที่ฝ่ายบริหารอาจจะใช้อิทธิพลทางการเมืองเข้ามาเป็นเครื่องมือในการจัดสรรเงินไปยังท้องถิ่นที่จะเอื้อประโยชน์ให้แก่ตน นักการเมืองแต่ละคนอาจจะพยายามวิ่งเต้นเพื่อให้รัฐบาลกลางจัดสรรเงินงบประมาณไปใช้จ่ายทำนุบำรุงในท้องถิ่นของตนเป็นจำนวนมาก โดยมิได้คำนึงว่าประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้เสียภาษีให้แก่รัฐบาลมากน้อยแค่ไหน การกระทำดังกล่าวส่งผลให้การกระจายรายได้ใหม่ (Redistribution of Income) ระหว่างท้องถิ่นและบุคคลยิ่งมีความแตกต่างกันมากขึ้น การใช้อิทธิพลทางการเมืองเข้ามาแทรกแซงหรือวิ่งเต้นเพื่อการจัดสรรงบประมาณการใช้จ่ายดังกล่าว นอกจากจะก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคแก่ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นแล้ว ยังก่อให้เกิดความแตกต่างหรือขยายช่องว่างระหว่างเมืองใหญ่คือ กรุงเทพฯ และปริมณฑลกับภูมิภาคอื่นๆ อีกด้วย ผลพวงจากการรวมศูนย์ที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่าความเจริญกระจุกตัวอยู่ที่เมืองใหญ่มากกว่าส่วนภูมิภาค ช่องว่างนี้อาจจะเป็นสาเหตุหนึ่งที่ก่อให้เกิดการแตกแยกหรือขัดแย้งกันระหว่างประชาชนในแต่ละภูมิภาคอีกด้วย และในกรณีที่ร้ายแรงจริงๆ นั้น อาจทำให้บางภูมิภาคพยายามที่จะแยกตนเองออกเป็นอิสระโดยไม่ยอมขึ้นกับรัฐบาลกลางก็เป็นได้[97]

อย่างไรก็ตาม มีข้อคิดเห็นที่สนับสนุนว่าการรวมศูนย์อำนาจทางการคลังมีส่วนทำให้ประเทศมีความเท่าเทียบกันได้มากกว่าการกระจายอำนาจทางการคลัง ทั้งนี้เนื่องจากการกระจายอำนาจทางการคลังจะส่งผลให้รัฐบาลท้องถิ่นของเมืองที่มีความสามารถในการเก็บภาษีมากกว่าเกิดความมั่งคั่งกว่าท้องถิ่นอื่นๆ ได้ ซึ่งจะทำให้รัฐบาลกลางสามารถลดช่องว่างผ่านระบบเก็บภาษีและการให้บริการสาธารณะลงได้ และแนวทางเช่นนี้จะมีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับรัฐบาลที่มี

---

[96] Panizza,Ugo On the Determinants of Fiscal Centralization: Theory and Evidence Journal of Public Economics 74,1999,P97-139 หน้า 97 - 139

[97] เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, อ้างแล้ว, หน้า 11

ความประสงค์จะใช้นโยบายภาษีและเงินอุดหนุน เช่น นำเอาภาษีที่เก็บได้จากท้องถิ่นที่มีรายได้สูงอยู่แล้ว ไปใช้จ่ายสำหรับการให้บริการสาธารณะในท้องถิ่นที่มีฐานะยากจนกว่า เพื่อให้การกระจายการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นไปตามที่ต้องการ[98] ดังนั้น การกระจายรายได้เท่าเทียมกันจะเกิดขึ้นหรือไม่ นอกจากจะขึ้นอยู่กับทิศทางหรือแนวนโยบายของรัฐบาลแห่งชาติแล้ว ยังขึ้นอยู่กับว่าผู้กำหนดนโยบายและนักการเมืองได้มีการเลือกปฏิบัติเฉพาะบางท้องถิ่นหรือไม่ด้วย แต่ถ้าหากพิจารณาเฉพาะท้องถิ่นหนึ่งๆ แล้ว การกระจายอำนาจทางการคลังอาจจะช่วยการกระจายรายได้ในท้องถิ่นนี้มีความเท่าเทียมกันมากขึ้นได้ เพราะรัฐบาลท้องถิ่นย่อมทราบดีว่าควรจะเก็บภาษีจากใครมากหรือน้อยเท่าใด และอาจจะนำภาษีที่เก็บได้ในท้องถิ่นนี้ไปใช้จ่ายในโครงการที่ช่วยยกระดับฐานะของกลุ่มผู้ขายได้น้อยในท้องถิ่นได้

4) ลดโอกาสในการทำงานของประชาชนในท้องถิ่น

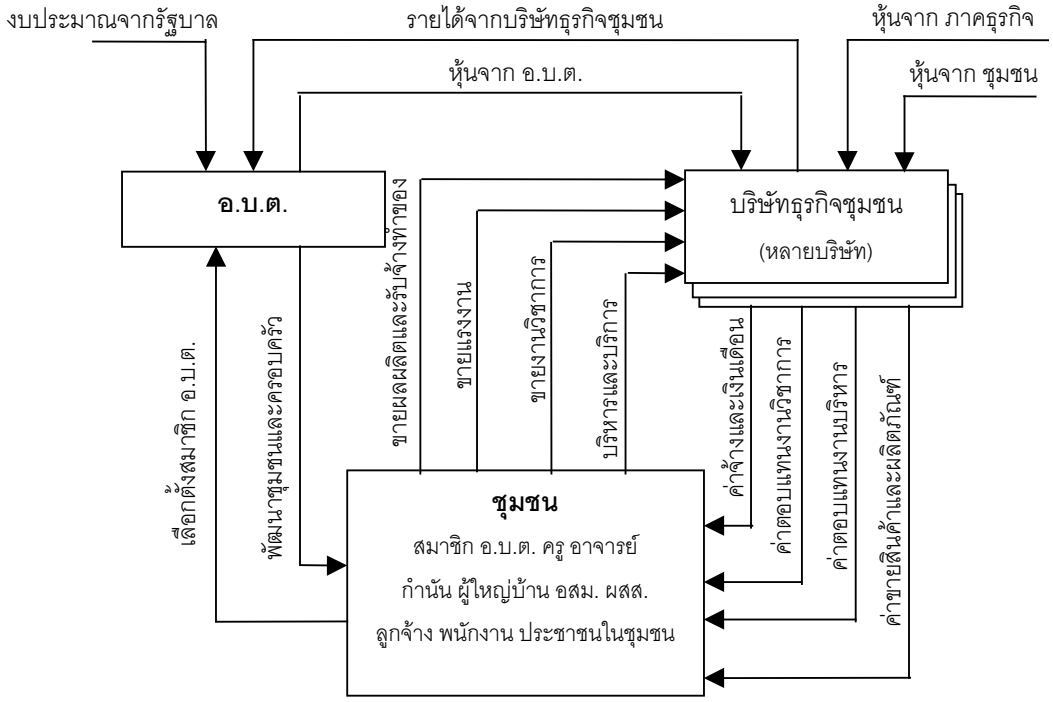
การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางเป็นการบิดเบือนหรือลดโอกาสในการทำงานของคนในท้องถิ่นโดยเฉพาะคนในชนบท ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้อย่างน้อยสามลักษณะ คือ **ลักษณะแรก** เจ้าหน้าที่หรือผู้ปฏิบัติงานที่มาจากการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ศูนย์กลางมักเป็นบุคคลที่รัฐบาลกลางเป็นผู้คัดเลือกและส่งให้ไปปฏิบัติงานในท้องถิ่นต่างๆ ทั่วประเทศ ผู้ปฏิบัติงานเหล่านี้ส่วนใหญ่มิใช่คนในท้องถิ่น การบริหารประเทศในลักษณะดังกล่าวจึงไม่เปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นได้ทำงานในท้องที่นั้นๆ ซึ่งอันที่จริงเป็นสิ่งที่ดีเพราะนอกจากจะทำให้เกิดความรู้สึกว่าตนได้ทำงานเพื่อท้องถิ่นของตนแล้ว ยังเป็นการสนับสนุนให้คนมีความผูกพันกับครอบครัวและเครือญาติในท้องถิ่น อันเป็นปัจจัยที่เสริมสร้างความรักความสามัคคีและเป็นภูมิคุ้มกันทางสังคมอย่างหนึ่ง **ลักษณะที่สอง** การตัดสินใจหรือการพิจารณาจัดสรรงบประมาณเพื่อการสร้างงานหรือโครงการลงทุนใหญ่ๆ ของรัฐภายใต้การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง มักจะมีเหตุผลทางการเมืองแฝงอยู่ จึงเป็นไปได้ที่งบประมาณหรือโครงการลงทุนนั้นจะไปตกอยู่แค่เฉพาะเมืองใหญ่ๆ หรือท้องถิ่นที่นักการเมืองคนสำคัญๆ ต้องการทำให้ท้องถิ่นที่อยู่ห่างไกลในเขตชนบทอันเป็นแหล่งพำนักอาศัยของประชาชนที่มีรายได้น้อยและมีการว่างงานตามฤดูกาลสูง ไม่มีโอกาสที่จะได้ทำงานในโครงการที่ส่วนกลางเป็นผู้อนุมัติจัดสรร นอกจากนั้น โครงสร้างงานรัฐบาลกลางส่วนใหญ่ มักจะเป็นโครงการที่ใช้หลักเกณฑ์หรือมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ และถ้ามีโครงการใหญ่ๆ ที่มุ่งจะสร้างงานและรายได้ก็มักจะจัดสรรงบประมาณในลักษณะที่กระจายไปทุกท้องถิ่น โดยไม่ได้คำนึงว่าท้องถิ่นนั้นๆ มีสภาพ

---

[98] Bahl,Roy Worldwide Trends in Fiscal Decentralization washington DC , The World Bank,1995, หน้า 4

การจ้างงานเป็นอย่างไร ชาวท้องถิ่นอาจหาผู้เข้าร่วมโครงการได้น้อย เนื่องจากประชาชนมีงานทำประจำอยู่แล้ว หรืองานที่รัฐบาลดำเนินโครงการไม่ตรงกับช่วงเวลาที่ประชาชนส่วนใหญ่กำลังว่างงาน ในขณะที่ที่บางท้องถิ่นที่ประชาชนว่างงานอยู่มาก ปริมาณงานที่มีอยู่ก็ไม่อาจรองรับจำนวนผู้ที่ต้องเข้าร่วมโครงการได้ **ลักษณะที่สาม** เนื่องจากความแตกต่างกันในเรื่องของความเจริญและสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ระหว่างท้องถิ่นและภูมิภาคที่มีอยู่เดิมอันเกิดจากการวางแผนพัฒนาโดยส่วนกลาง ทำให้การกระจายตัวของอุตสาหกรรมไปยังท้องถิ่นห่างไกลเกิดขึ้นได้น้อย เป็นผลให้ความต้องการแรงงานในชนบทพลอยต่ำไปด้วย โอกาสในการทำงานของประชาชนในท้องถิ่นห่างไกลหรือชนบทจึงเกิดขึ้นได้ยาก ถ้ามีการกระจายอำนาจไปยังส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ก็มีทางเป็นไปได้ที่ส่วนท้องถิ่นจะมีโอกาสสร้างการจ้างงานและรายได้ให้แก่คนในท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น กรณีของการร่วมลงทุนใน"ธุรกิจชุมชน" ซึ่ง อบต.อาจจะเข้าไปมีบทบาททั้งในแง่ของการนำเอางบประมาณไปร่วมลงทุน และ/หรือ ส่งตัวแทนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารธุรกิจชุมชน การบริหาร อบต. เข้ากับการบริหารธุรกิจชุมชนจะทำให้เกิดสิ่งที่เรียกว่า "ประชาธิปไตยที่กินได้" แนวความคิดในการเชื่อมโยง อบต.กับธุรกิจชุมชน จะก่อให้เกิดการสร้างงานผลผลิตและรายได้ดังแสดงในรูปภาพต่อไปนี้[99]

รูปที่ 1.10 โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างชุมชน อบต. และบริษัทธุรกิจชุมชน



[99] ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ ธุรกิจชุมชน:เส้นทางที่เป็นไปได้ กรุงเทพฯ,สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย,2542, หน้า 148 - 149

การกระจายอำนาจทางการคลังไปยังท้องถิ่นจะช่วยให้การส่งเสริมธุรกิจอุตสาหกรรมในท้องถิ่นได้มาก เพราะรัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้ที่ใกล้กับแหล่งข้อมูลในท้องถิ่นสามารถวิเคราะห์ได้ว่าท้องถิ่นนั้นเหมาะสมกับธุรกิจหรืออุตสาหกรรมประเภทใด แต่ถ้าหากเป็นการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางแล้ว โอกาสในการกระจายธุรกิจอุตสาหกรรมและการสร้างงานสร้างรายได้ให้แก่คนในท้องถิ่นจะลดน้อยลงไปด้วยเหตุผลที่ได้กล่าวมาแล้ว

5) การรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของคนในท้องถิ่นไม่มีประสิทธิภาพ

การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางแม้จะมีข้อดีในแง่ของการกำหนดนโยบายและการออกกฎหมายและการรณรงค์ให้ประชาชนและหน่วยงานต่างๆ ช่วยกันรักษาทรัพยากรธรรมชาติของประเทศที่ก่อให้เกิดการประหยัดจากขนาด (Economies of Scale) ได้ดีกว่าที่แต่ละท้องถิ่นต่างทำกันเอง แต่ก็มักจะล้มเหลวในแง่ของการปฏิบัติและการบังคับตามกฎหมาย เพราะตามแนวคิดของการรวมศูนย์อำนาจ แหล่งทรัพยากรที่สำคัญไม่ว่าจะเป็น ทรัพยากรป่าไม้ แม่น้ำลำคลอง หรือแหล่งทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ ถือว่าเป็นทรัพย์สมบัติของรัฐหรือของส่วนรวม (Common Property) กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ไม่มีใครเป็นเจ้าของที่แท้จริง ด้วยเหตุนี้จึงทำให้มีแต่ผู้ที่มุ่งหวังจะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรนั้นโดยปราศจากผู้ที่คอยระวังรักษา เนื่องจากประชาชนในท้องถิ่นที่เป็นผู้อยู่ใกล้ชิดกับแหล่งทรัพยากรมากที่สุดกลับไม่มีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของหรือมีกรรมสิทธิเหนือทรัพยากรและไม่มีส่วนร่วมในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรเหล่านั้น ทั้งๆ ที่มีความเป็นไปได้สูงที่การรักษาทรัพยากรโดยการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลและจัดการจะประสบผลสำเร็จได้มากกว่า

ตัวอย่างที่พอจะเห็นได้ก็คือการดูแลรักษาป่าชุมชนโดยองค์กรท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของ อบต.นับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการอนุรักษ์หรือเพิ่มพื้นที่ป่าให้มีมากขึ้น นับตั้งแต่มีการออกพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และผลบังคับใช้เมื่อเดือนมีนาคม 2538 เป็นต้นมา ถึงแม้ในยุคที่สภาตำบลยังไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ป่าชุมชนในภาคต่างๆ ก็ยังได้รับการดูแลและโดยคณะกรรมการหมู่บ้านและสภาตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคลหรือเป็น อบต.ด้วยแล้ว จะยิ่งสามารถทำงานในเรื่องนี้ได้ดีขึ้น เนื่องจากมีอำนาจและหน้าที่ในการรับผิดชอบโดยตรง สามารถจัดการทรัพยากรที่เป็นสมบัติร่วมกันของประชาชนในตำบลได้ระดับหนึ่ง[100] ตัวอย่างของความสำเร็จในการจัดการป่าชุมชนที่ดูแลโดยองค์การท้องถิ่น ได้แก่ ป่าชุมชน

---

[100] อภิชัย พันธเสน ทำอย่างไรจึงจะได้ป่าและพื้นที่สีเขียวคืนมา กรุงเทพฯ ,สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,2542, หน้า 45

ภูมดฮิ และโคกหนองควายในจังหวัดเลย ป่าชุมชนบ้านซำผักหนามในจังหวัดขอนแก่น ป่าชุมชนบ้านท่าทางเกวียนในจังหวัดชัยภูมิ ป่าชุมชนบ้านสามเส้า บ้านผามูก และบ้านแควัวดำในจังหวัดเชียงราย ป่าชุมชนม่อนปู่ย่า และป่าชุมชนตำบลต๋อมในจังหวัดพะเยา ป่าชุมชนป้านป่างิ้วและบ้านโป่งยางในจังหวัดเชียงใหม่ รวมทั้งป่าชุมชนตำบลละมอ-น้ำผุด และป่าชมชนบ้านป่าอมในจังหวัดตรังและจังหวัดสุราษฎร์ธานี ตามลำดับ

ตัวอย่างของการจัดการป่าชุมชนเป็นสิ่งหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นว่าการมอบอำนาจให้กับท้องถิ่นในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ย่อมมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลกว่าการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง

6) เป็นข้อจำกัดในการขยายขีดความสามารถในการแข่งขัน

ในส่วนของความสามารถในการแข่งขันนั้น การรวมศูนย์อำนาจจะเป็นอุปสรรคต่อการแข่งขัน ทั้งนี้เพราะผู้บริหารที่อยู่ในส่วนกลางนั้น ไม่สามารถรู้และเข้าใจถึงขีดความสามารถในการแข่งขัน ความจำเป็น ความเชี่ยวชาญ ความถนัด ในระดับท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี ดังนั้น ในการที่จะเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันให้สูงขึ้นก็จะไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ แตกต่างจากลักษณะของการบริหารที่เป็นการกระจายอำนาจ ซึ่งหน่วยงานการปกครองในระดับท้องถิ่นสามารถที่จะเข้าใจถึงขีดความสามารถในการแข่งขันในพื้นที่ของตนได้เป็นอย่างดี และสามารถหาแผนงานหรือโครงการต่างๆ เพื่อมาสนับสนุนให้อุตสาหกรรมหรือกิจกรรมในระดับท้องถิ่นให้สามารถแข่งขันกันในระดับท้องถิ่นหรือระดับโลกได้

7) เป็นอุปสรรคในการพัฒนาบุคลากรในการบริหารงานระดับท้องถิ่น

การรวมศูนย์อำนาจรัฐไว้ที่ส่วนกลางทั้งในทางการเมือง การปกครอง และการคลัง นับว่าเป็นอุปสรรคในการพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารงานของบุคลากรในระดับท้องถิ่น เพราะการกำหนดนโยบาย มาตรการ และอำนาจในการตัดสินใจต่างๆ มาจากส่วนกลาง ประชาชนในระดับท้องถิ่นมิได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย รวมทั้งการบริหารและการตัดสินใจ

การรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางจึงเป็นเสมือนการสะกัดกั้นมิให้บุคลากรในระดับท้องถิ่น มีเวทีสำหรับฝึกฝนและพัฒนาความรู้สามารถหรือทักษะในการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเอง และน่าจะเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้กระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย ตลอดจนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของไทยมิอาจคืบหน้าไปเท่าที่ควร

การกำหนดนโยบายและแผนงานรวมทั้งการส่งเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการเข้าไปกำกับดูแลในท้องถิ่นตามระบบการรวมศูนย์อำนาจการปกครองและอำนาจทางการคลังนั้นเป็นการปิดกั้นการมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนในระดับท้องถิ่น ทั้งทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญในการต่อการพัฒนาท้องถิ่น การที่ส่วนกลางมีอำนาจมากในขณะที่ท้องถิ่นมีอำนาจน้อย ความสามารถในการมีส่วนร่วมเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเองของท้องถิ่นย่อมมีน้อย ลักษณะดังกล่าวมีผลในการกีดกันประชาชนเป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศจากกระบวนการทางการเมือง โดยมีฐานะเป็นเพียงผู้เฝ้าดูเท่านั้น[101] ดังนั้นก็เท่ากับว่าประชาชนในท้องถิ่นไม่มีโอกาสเข้าร่วมในกระบวนการพัฒนาท้องถิ่นนับตั้งแต่การวางแผนไปจนถึงขั้นตอนในการประเมินการปฏิบัติงาน ทำให้ไม่เกิดความพยายามที่จะเรียนรู้วิทยากรต่างๆ ในด้านการวางแผน การบริหารโครงการ วิธีการจัดทำงบประมาณ การทำบัญชีวิทยาการในการก่อสร้าง และสภาวะสิ่งแวดล้อมต่างๆ อย่างน้อยก็ในพื้นฐาน ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะช่วยให้เกิดการพัฒนาทักษะและความรู้ความสามารถของคนในท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญของการพัฒนา

การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางยังเป็นการดูดซับเอาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในท้องถิ่นไปยังส่วนกลาง เนื่องจากส่วนกลางมีปัจจัยดึงดูดทั้งไนแง่ลักษณะของงานและค่าตอบแทนที่เหนือกว่า ทำให้ท้องถิ่นนั้นขาดแคลนบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในการสร้างประโยชน์ในด้านการพัฒนาท้องถิ่นไปโดยปริยาย อาจกล่าวได้ว่าการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ศูนย์กลางนั้นเป็นสาเหตุที่สำคัญของความล้าหลังในการพัฒนาท้องถิ่น[102]

8) เป็นอุปสรรคในการสร้างและขยายภูมิปัญญาชาวบ้าน

องค์ความรู้และเทคนิควิธีการที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมและความเป็นอยู่ในชีวิตประจำวันของประชาชนที่จะนำไปสู่ความอยู่ดีมีสุขของคนในสังคม มักจะก่อให้เกิดและพัฒนาจากจุดเล็กๆ ของชุมชนหรือท้องถิ่นก่อน เมื่อสิ่งนั้นเป็นที่ยอมรับในระดับชุมชนและท้องถิ่นแล้วจะค่อยๆ ขยายและแผ่กว้างไปสู่ระดับภูมิภาคและประเทศในที่สุด การส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นแต่ละแห่งได้มีโอกาสสร้างและแสดงภูมิปัญญาของตน จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะนำไปสู่นวัตกรรมและแนวคิดหรือปรัชญา ในอันที่จะเกื้อกูลให้การพัฒนาประเทศมีลักษณะที่เข้มแข็ง ยั่งยืน และสอดคล้องกับวิถีชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น การส่งเสริม พัฒนาเทคโนโลยีชาวบ้าน (เครื่องมือ

---

[101] อภิชัย พันธเสน, อ้างแล้ว, หน้า 157

[102] อภิชัย พันธเสน, อ้างแล้ว, หน้า 158

เครื่องใช้) วิชาการแพทย์และการผลิตยาสมุนไพร อาหารและขนมพื้นบ้าน เสื้อผ้าและเครื่องนุ่งห่ม เครื่องประดับ การนวดแผนโบราณ การละเล่นพื้นบ้าน ภาษา วัฒนธรรมประเพณี เป็นต้น

การส่งเสริมและรักษาไว้ซึ่งภูมิปัญญาของชาวบ้านเหล่านี้ นอกจากจะเป็นการเสริมสร้างเอกลักษณ์ไทยแล้ว ยังเป็นภูมิคุ้มกันสำหรับประชาชนให้สามารถเลี้ยงตนและดำเนินชีวิตอยู่ได้ด้วยการพึ่งพาตนเองและยังเป็นการสร้างงานและรายได้ให้กับประชาชนในท้องถิ่นด้วย ซึ่งความสำเร็จในการสร้างและขยายภูมิปัญญาของชาวบ้านจะเป็นไปได้มากก็ด้วยการสนับสนุนขององค์กรชุมชนและรัฐบาลในท้องถิ่นและความร่วมมือของคนในท้องถิ่นถิ่นนั้นเป็นสำคัญ

แต่ทว่าการรวมศูนย์อำนาจรัฐไว้ที่ส่วนกลางมักจะมองข้ามความสำคัญของภูมิปัญญาในระดับท้องถิ่น รัฐบาลกลางมักจะเน้นเรื่องการเป็นมาตรฐานเดียวกัน (Uniformity or single standard) และพยายามทำลายความหลากหลายของท้องถิ่น หรือแม้จะมีความพยายามในการส่งเสริมอยู่บ้าง แต่ก็มักจะไม่ประสบผลสำเร็จ เพราะขาดองค์กรที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างส่วนกลางกับประชาชนในท้องถิ่น นั่นคือ องค์กรของชาวบ้านหรือองค์กรในระดับท้องถิ่นนั่นเอง

1.6 ผลของการกระจายอำนาจรัฐสู่ท้องถิ่นต่อการพัฒนา

1) คำจำกัดความ

การกระจายอำนาจ (decentralization) เป็นคำที่มีความหมายกว้างๆ ว่า การโอนหรือถ่ายเทอำนาจและความรับผิดชอบในบทบาทและหน้าที่ต่อสาธารณะ จากรัฐบาลกลางไปสู่รัฐบาลท้องถิ่น หรือองค์กรบริหารท้องถิ่น หรือองค์กรที่เป็นอิสระของรัฐ หรือภาคเอกชน ในแต่ละประเทศมีการกระจายอำนาจในรูปแบบและลักษณะต่างกันไป นอกจากนี้การประสานงานระหว่างรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น ที่มีหลากหลายรูปแบบ รวมทั้งขนาดของการกระจายอำนาจในแต่ละประเทศก็มีความมากน้อยแตกต่างกันไปด้วย เช่น บางประเทศอาจจะกระจายอำนาจการตัดสินใจ การบริหาร การจัดการทางการเงินและความรับผิดชอบจากรัฐบาลกลางไปสู่ระดับต่างๆ ของรัฐบาลกลางที่ปกครองท้องถิ่นภายใต้การกำกัดการดูแลของรัฐบาลกลาง ลักษณะนี้เป็นการกระจายอำนาจอย่างอ่อน หรือในบางประเทศ โอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจ การบริหาร และการจัดการทางการเงินให้กับองค์กรกึ่งอิสระในระดับท้องถิ่น โดยที่ผู้บริหารองค์กรบริหารท้องถิ่นนี้จะมาจากการเลือกตั้ง ทั้งในระดับเทศบาล และในระดับตำบล และมีอำนาจในการบริหาร การตัดสินใจในด้านการหารายได้ และการใช้จ่ายของท้องถิ่นที่ถูกกำหนดอย่างแน่นอน ซึ่งลักษณะนี้เป็นการกระจายอำนาจอย่างเข้ม

2) ลักษณะของการกระจายอำนาจ

โดยทั่วไปแล้ว ในการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลางไปสู่รัฐบาลท้องถิ่นหรือองค์กรบริหารท้องถิ่น รัฐบาลจะโอนอำนาจทางการเมือง (political decentralization) อำนาจในการบริหาร (administrative decentralization) และอำนาจทางการคลัง (fiscal decentralization) นอกจากนี้ รัฐบาลอาจจะโอนอำนาจทางการตลาด (market decentralization) สู่ภาคเอกชนมากขึ้น การแยกลักษณะของการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลางออกเป็น 4 ลักษณะ จะมีประโยชน์ในการวิเคราะห์ถึงความสำเร็จของการกระจายอำนาจในรูปแบบต่างๆ รวมทั้งลักษณะความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น หรือองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น โดยทั่วไปแล้ว การโอนอำนาจทางการบริหาร การเมือง และการคลัง ในแต่ละประเทศจะมีความแตกต่างกัน และมีหลายรูปแบบในการผสมผสานของลักษณะการโอนอำนาจทั้งสามนี้ ในส่วนนี้ จะพูดถึงลักษณะที่เด่นชัดของการโอนอำนาจทั้ง 4 ประเภท

1. การกระจายอำนาจทางการเมือง (political decentralization) เป็นการโอนอำนาจการตัดสินใจ อำนาจการบริหารและกำหนดนโยบายจากส่วนกลางให้กับประชาชน หรือตัวแทนของประชาชน การโอนอำนาจทางการเมืองนี้ ทำให้ประชาชนกลุ่มต่างๆ ในสังคมท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และมีส่วนตัดสินใจนโยบายที่มีผลกระทบต่อท้องถิ่นของตน แทนที่จะถูกกำหนดและตัดสินใจโดยตัวแทนทางการเมืองในระดับชาติ วิธีการนี้จะช่วยทำให้การดำเนินนโยบายที่มีผลกระทบต่อท้องถิ่นตอบสนองความต้องการในท้องถิ่นนั้นๆ เนื่องจากตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นมีข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น และทราบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดีกว่าส่วนกลาง

การกระจายอำนาจทางการเมือง จำเป็นต้องมีการปฏิรูปทางด้านรัฐธรรมนูญ และการปกครอง การพัฒนาพรรคการเมือง และองค์กรทางการเมือง การออกกฎหมายรองรับ และส่งเสริมการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการกระจายอำนาจนี้

2. การกระจายอำนาจทางการคลัง (fiscal decentralization) เป็นการโอนความรับผิดชอบในการตัดสินด้านการเงินจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจทางการคลังนี้เป็นปัจจัยสำคัญของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น หรือรัฐบาลท้องถิ่นจะทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นได้ดี จะต้องมีอำนาจระดับหนึ่งในการตัดสินใจในการใช้จ่าย ซึ่งจะหามาส่วนหนึ่งจากรายได้จากการเก็บภาษีในท้องถิ่น และอีกส่วนหนึ่งจะมาจากเงินโอนของรัฐบาลกลาง รูปแบบของการกระจายอำนาจทางการคลังพอแบ่งออกได้ดังนี้

ก. บริการสาธารณะที่ให้กับท้องถิ่นจะจัดเก็บจากคนในท้องถิ่นที่ได้รับบริการนั้น

ข. ผู้ใช้บริการท้องถิ่นอาจจะจ่ายเงินค่าบริการบางส่วน รวมทั้งคนในท้องถิ่นอาจรวมการผลิตบริการสาธารณะร่วมกับองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น

ค. องค์กรบริหารท้องถิ่น หารายได้จากภาษีทรัพย์สินและภาษีการค้า รวมทั้งเรียกเก็บภาษีทางอ้อมอื่นๆ

ง. การโอนรายได้จากรัฐบาลกลางมาให้องค์กรบริหารท้องถิ่น สำหรับการใช้จ่ายบางอย่างหรือการใช้จ่ายทั่วไป

จ. อนุญาตให้องค์กรบริหารท้องถิ่นกู้ยืม ทั้งจากส่วนกลางและหาจากแหล่งรายได้ท้องถิ่น

3. การกระจายอำนาจทางการบริหาร (administrative decentralization) เป็นการกระจายอำนาจ ความรับผิดชอบ และการจัดการทางการเงินสำหรับการให้บริหารสาธารณะให้กับระดับต่างๆ ของรัฐบาล และองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น ทั้งในระดับจังหวัด ตำบล และหมู่บ้าน การกระจายอำนาจทางการบริหารนี้ สามารถแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบใหญ่ๆ คือ

ก. Deconcentration เป็นรูปแบบการกระจายอำนาจการตัดสินใจ ความรับผิดชอบทางการเงินและการบริหารจากส่วนกลางไปสู่หน่วยงานราชการต่างๆ ในระดับท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม หน่วยงานราชการในระดับต่างๆ ของท้องถิ่นนี้ยังอยู่ในการควบคุม กำกับดูแลจากรัฐบาลกลาง การกระจายอำนาจการบริหารแบบนี้เป็นการกระจายอำนาจที่อ่อนที่สุด

ข. Delegation เป็นรูปแบบการกระจายอำนาจที่เพิ่มขึ้นกว่าเดิม โดยรัฐบาลกลางจัดตั้งตัวแทนของรัฐบาลทำหน้าที่ในการตัดสินใจ การบริหารรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นองค์กรอิสระอยู่ภายใต้การกำกับของรัฐบาล ทำหน้าที่ในการผลิตและให้บริการสาธารณะ แต่มีอิสระในการบริหารและตัดสินใจ เช่น องค์การโทรศัพท์ การไฟฟ้าฝ่ายผลิต การประปาส่วนภูมิภาค และรัฐวิสาหกิจอื่นๆ

ค. Devolution เป็นการกระจายอำนาจในการตัดสินใจการบริหารและการเงินให้กับองค์กรบริหารท้องถิ่น นอกจากนี้ รัฐบาลกลางยังโอนความรับผิดชอบในการบริการสาธารณะให้กับเทศบาล หรือองค์กรบริหารท้องถิ่นที่มีผู้บริหารจากการเลือกตั้งจากท้องถิ่นนั้นเข้ามาเป็นนายกเทศมนตรี เพื่อจัดการบริหารเกี่ยวกับรายได้และการตัดสินใจในการลงทุนต่างๆ ในระดับท้องถิ่น ในระบบการกระจายอำนาจแบบนี้ องค์กรบริหารท้องถิ่นจะต้องมีอาณาเขตที่แน่นอน และได้ความรับรองตามกฎหมายเพื่อที่จะให้บริการสาธารณะในขอบเขตที่ตนเองปกครองอยู่ การกระจายอำนาจทางการบริหารแบบนี้ เป็นฐานสำคัญของการกระจายอำนาจทางการเมือง

4. การกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจ หรือการตลาด (Economic or Market decentralization) การกระจายอำนาจแบบนี้ จะเป็นการลดบทบาทของรัฐบาลกลางในการแทรก

แซงตลาด และให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการให้บริการสาธารณะมากขึ้น โดยทั่วไปการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจ หรือการตลาดมักจะทำพร้อมกับการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ (economic liberalization) และนโยบายการพัฒนาตลาด (market development policies) การกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจหรือการตลาดส่วนใหญ่มักจะออกมาในรูปของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (privatization) คือ โอนเจ้าของการผลิตสินค้าและบริหารของรัฐให้เอกชนบางส่วนหรือให้กับเอกชนทั้งหมด การแปรรูปรัฐวิสาหกิจอาจประกอบไปด้วย

ก. อนุญาตให้บริษัทเอกชนเข้ามาทำหน้าที่ในการผลิตสินค้าและบริการที่เคยผูกขาดโดยรัฐบาล

ข. การให้สัมปทานแก่เอกชนในการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะ หรือจะให้เอกชนและรัฐบาลร่วมกันผลิตในรูปของรัฐวิสาหกิจ

ค. การโอนหน้าที่ในการจัดการบริการสาธารณะให้กับเอกชนโดยการลดหุ้นของรัฐในรัฐวิสาหกิจลง

การผ่อนคลายกฎเกณฑ์ของรัฐ (deregulation) เป็นวิธีลดการแทรกแซงของรัฐในการให้บริการสาธารณะโดยอนุญาตให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นการส่งเสริมการแข่งขันกันในตลาด ซึ่งแต่ก่อนถูกจำกัดโดยรัฐบาล ในช่วงที่ผ่านมาประเทศกำลังพัฒนาได้กระจายอำนาจทางเศรษฐกิจและการตลาดโดยผ่านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และการผ่อนคลายกฎเกณฑ์ของรัฐ

3) ข้อสนับสนุนเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการคลังของรัฐบาล

ระบบการปกครองที่มีการกระจายอำนาจทางการคลังและอำนาจการปกครองขององค์กรบริหารท้องถิ่น ช่วยเปิดโอกาสให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนรับผิดชอบในการบริหารงานที่จะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของตนเองโดยตรง ข้อสนับสนุนในการกระจายอำนาจให้องค์กรบริหารท้องถิ่นสามารถสรุปในแง่ของเศรษฐกิจ และในแง่ของการเมืองดังนี้

ก.เหตุผลและข้อสนับสนุนในทางเศรษฐกิจ

1.ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดสรรบริการสาธารณะบางอย่างและสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้ดี ที่เป็นเช่นนี้เพราะ

1.1 องค์กรท้องถิ่นย่อมทราบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นของตนได้ดีกว่ารัฐบาลกลาง ดังนั้นเมื่อให้องค์กรท้องถิ่นเป็นผู้เข้ามามีบทบาทในการจัดสรรบริการสำหรับท้องถิ่น ย่อมจะทำให้บริการที่ผลิตขึ้นนั้นสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ดีที่สุด

1.2 องค์กรท้องถิ่นสามารถปรับการใช้จ่ายของตนให้เหมาะสมกับภาษีที่ได้จากประชาชนท้องถิ่นและฐานะการเงินของท้องถิ่นได้เหมาะสม โดยหลักการแล้ว รายจ่ายในการผลิตบริการต่างๆ เพื่อใช้ในท้องถิ่นนั้นจะต้องมาจากเงินภาษีอากรของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งจะช่วยเป็นการแบ่งเบาภาระในการจัดสรรบริการสาธารณะของรัฐบาลกลางแล้ว ยังช่วยให้การจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ถ้าองค์กรท้องถิ่นมีความโปร่งใสในการบริหารและได้รับการตรวจสอบจากประชาชนของท้องถิ่นนั้น โดยประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจในการควบคุมปฏิบัติงานและการเลือกตั้งองค์กรท้องถิ่น

1.3 การผลิตสินค้าหรือบริการแต่ละชนิดนั้นย่อมจะต้องคำนึงถึงขนาดหรือกำลังการผลิตที่มีประสิทธิภาพการผลิตที่ดีที่สุดที่จะทำให้ต้นทุนโดยเฉลี่ยของการผลิตบริการต่อหน่วยมีต้นทุนต่ำที่สุด ในกรณีที่ขนาดของตัวเมืองหรือท้องถิ่นเล็กเกินไป หรือมีขนาดใหญ่เกินไปย่อมจะทำให้ต้นทุนโดยเฉลี่ยของการผลิตบริการแต่ละหน่วยสูงเกินไป การกระจายอำนาจทางการคลังสู่ท้องถิ่นโดยพยายามส่งเสริมให้มีเมืองขนาดกลางที่มีประชากรในจำนวนที่เหมาะสมและพยายามจำกัดการขยายตัวของเมืองที่มีประชากรมากเกินไป

1.4 การกระจายการคลังและการปกครองท้องถิ่นช่วยทำให้เกิดการแข่งขันและการร่วมมือกันระหว่างท้องถิ่นเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในท้องถิ่น ในการผลิตบริการสาธารณะ การที่ให้ท้องถิ่นต่างๆ สามารถจัดเก็บรายได้และบริหารรายจ่ายรวมทั้งสามารถกำหนดนโยบายการจัดเก็บภาษีและบริหารรายจ่าย จะช่วยทำให้เกิดการแข่งขันกันระหว่างท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะและการทำความเจริญแก่ท้องถิ่นให้มากที่สุด นอกจากนี้การผลิตสินค้าสาธารณะบางอย่างจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นใกล้เคียงถึงจะทำการผลิตได้ และในต้นทุนที่ต่ำสุด

2.ช่วยให้ประชาชนมีจิตสำนึกในการเสียภาษีโดยสมัครใจมากขึ้น

การเปิดโอกาสให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการบริหารทรัพยากรส่วนท้องถิ่นให้ตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นได้ดีแล้ว ยังเป็นปัจจัยสำคัญอันหนึ่งที่จะช่วยให้จิตสำนึกในการเสียภาษีของประชาขนสูงขึ้นอีกด้วย ทั้งนี้เพราะว่าประชาชนผู้เสียภาษีส่วนใหญ่จะรู้ว่าเงินภาษีอากรต่างๆที่ตนเสียไปนั้นได้ถูกนำไปใช้ทำอะไร และส่งผลประโยชน์กลับมาสู่ตนเองและท้องถิ่นอย่างไร ในกรณีเช่นนี้ย่อมจะช่วยทำให้ความสมัครใจที่จะเสียภาษีแก่ท้องถิ่นมีมากขึ้น และประชาชนทุกคนจะให้ความสนใจต่อผู้ที่หลบเลี่ยงภาษีมากขึ้น ทั้งนี้เพราะว่า การหลบเลี่ยงภาษีของผู้อื่นย่อมจะส่งผลกระทบต่อสวัสดิการของคนในท้องถิ่น ในรูปที่จะต้องเสียภาษีให้ท้องถิ่นมากขึ้นเพื่อชดเชยเงินที่ขาดหายไป

3. ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีและ ทำให้ธุรกิจและประชาชนเข้ามาอยู่ในระบบภาษีมากขึ้น ภาษีที่จัดเก็บจากรัฐบาลกลางส่วนใหญ่จะมาจากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

ภาษีนิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งภาษีเหล่านี้จะมีช่องโหว่จากการที่ไม่สามารถจัดเก็บบริษัทเล็กๆ และบุคคลที่ค้าขายเล็กน้อยๆ นอกจากนี้บริษัทที่มีขนาดเล็กอาจจะไม่ได้เสียภาษีมูลค่าเพิ่มอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย และการติดตามเก็บภาษีจากบริษัทเล็กๆ และบุคคลที่มีรายได้จากการค้าขายเหล่านี้อาจทำได้ลำบาก เนื่องจากไม่ทราบบุคคลและบริษัทในพื้นที่ดีพอ หรือมีต้นทุนที่สูงเมื่อให้รัฐบาลส่วนกลางบริหารการจัดเก็บ ดังนั้นการโอนการจัดเก็บภาษีบางอย่างจากส่วนกลางมาสู่องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นอาจทำให้การจัดเก็บภาษีบริษัทเล็กๆ ในท้องถิ่นและบุคคลในท้องถิ่นเป็นไปอย่างทั่วถึง เนื่องจากมีความชำนาญในพื้นที่ และโดยวิธีนี้ขนาดของภาษีที่เก็บได้เพิ่มขึ้นแม้จะไม่มากนักในสัดส่วนของรายรับของรัฐบาลกลาง แต่จะมีสัดส่วนค่อนข้างสูงในงบประมาณขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งรายได้ที่เก็บได้เพิ่มขึ้นนี้มีความสำคัญในการนำไปใช้ในการบริหารสินค้าสาธารณะสำหรับท้องถิ่นนั้นๆ

ข.เหตุผลและข้อสนับสนุนทางการเมือง

1.เป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยหลักของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นจะต้องส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมและรับผิดชอบต่อการปกครองและบริหารประเทศ การกระจายอำนาจการปกครองและการกระจายอำนาจการคลังช่วยส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยดังนี้

1.1 การเปิดโอกาสให้ประชาชนท้องถิ่นมีโอกาสเลือกผู้แทนเข้าไปบริหารการปกครองท้องถิ่นพร้อมกับมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และบริหารการคลังท้องถิ่น จะช่วยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกและกำหนดนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นของตนโดยผ่านการเลือกตั้ง และเปิดโอกาสให้มีการถ่ายเทผู้นำที่บริหารงานของท้องถิ่นในกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นขาดประสิทธิภาพในการบริหารงาน

1.2 ช่วยให้องค์กรท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด และทราบดีถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งจะช่วยในการจัดสรรทรัพยากรให้เหมาะสมกับท้องถิ่น พร้อมทั้งการแก้ปัญหาจะกระทำได้รวดเร็วและตรงจุด

1.3 ช่วยลดภาระของรัฐบาลกลางในการแก้ไขปัญหาท้องถิ่น เนื่องจากอำนาจการตัดสินใจและบริหารส่วนใหญ่องค์กรท้องถิ่นดำเนินการ ซึ่งทำให้รัฐบาลกลางสามารถทุ่มเทในการบริหารเพื่อแก้ไขปัญหาส่วนรวมในระดับชาติอย่างจริงจัง

2.เป็นรากฐานในการฝึกผู้นำทางการเมืองของประเทศ การเปิดโอกาสให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นมีส่วนปกครองในท้องถิ่นตนจะเป็นการช่วยฝึกฝนผู้นำในระดับท้องถิ่นจนมีความสามารถที่จะพัฒนาจนเป็นผู้นำของประเทศไทย เนื่องจากวิธีการกระจายอำนาจการปกครองและการคลังนี้จะเป็นการเปิดให้ประชาชนที่สนใจการเมืองและรับใช้สังคมสามารถฝึกฝนตนเองพร้อม

กับประสบการณ์ในระดับย่อยๆ ก่อนที่จะพัฒนาไปเป็นนักการเมืองหรือผู้นำในระดับชาติ ขบวนการเหล่านี้จะช่วยทำให้ประเทศมีผู้นำและผู้แทนในระดับชาติที่มีความสามารถและมีจริยธรรมที่ดีจากการเลือกขึ้นมาจากระดับท้องถิ่น และช่วยทำให้ประชาชนมีโอกาสเลือกผู้แทนและผู้นำที่ดีมากขึ้น ซึ่งจะช่วยแก้ปัญหาการขาดแคลนผู้นำในระดับประเทศ

แม้ว่าการกระจายอำนาจทางการคลังจะมีประโยชน์ต่อการจัดสรรทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพและตรงต่อความต้องการของท้องถิ่น ซึ่งจะทำให้ความพึงพอใจของคนในท้องถิ่นสูง แต่การกระจายอำนาจทางการคลังจะส่งผลประโยชน์แก่ท้องถิ่นได้เต็มที่ ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่สำคัญดังต่อไปนี้

(1) มีสภาท้องถิ่นที่ได้มาจากการเลือกตั้ง การที่ผู้บริหารท้องถิ่นไม่ได้มาจากการเลือกตั้งแต่มาจากการแต่งตั้งจากส่วนกลาง จะทำให้ผู้บริหารเหล่านี้ดำเนินนโยบายไม่ตอบสนองต่อความต้องการท้องถิ่นอย่างเต็มที่ เนื่องจากผู้บริหารเหล่านี้ต้องให้ความสำคัญในการตอบสนองต่อความต้องการของส่วนกลางเป็นอันดับแรก นอกจากนี้ประชาชนท้องถิ่นก็ไม่สามารถแสดงความต้องการของตนในด้านนโยบายที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น เนื่องจากสามารถเลือกผู้บริหารที่เสนอแนวทางการดำเนินนโยบายตามที่หาเสียงเอาไว้

(2) องค์กรบริหารท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจในการบริหารภาษีท้องถิ่นระดับหนึ่ง กล่าวคือ องค์กรบริหารท้องถิ่นจะต้องสามารถเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงอัตราภาษีท้องถิ่นทั้งทางด้านรายได้และการใช้จ่ายเพื่อสามารถให้บริการสาธารณะแก่ท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและตรงต่อความต้องการของประชาชน แต่ถ้ารายได้ท้องถิ่นที่ได้รับมาจากการอุดหนุนของส่วนกลาง ดังนั้นส่วนกลางสามารถกำหนดขนาดของงบประมาณรายจ่ายได้

(3) องค์กรบริหารท้องถิ่นจะต้องได้รับความผิดในการบริหารรายจ่ายของท้องถิ่นในระดับเพียงพอ ที่เป็นเช่นนี้ เพราะองค์กรบริหารท้องถิ่นจะไม่สามารถสร้างผลงานได้ตามที่ได้ประกาศแก่สาธารณชน ถ้าไม่สามารถบริหารรายจ่ายของท้องถิ่นเพื่อให้บริการสาธารณะเป็นไปตามแนวนโยบายที่ได้วางเอาไว้

(4) องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจเพียงพอในการกำหนดระดับการให้บริการสาธารณะแก่ท้องถิ่นที่ตนเองปกครอง กล่าวคือ องค์กรบริหารท้องถิ่นควรมีอิสระในการจัดการรายได้สำหรับการใช้จ่ายต่างๆ สำหรับตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น แม้ว่ารายจ่ายบางอย่าง เช่น ค่าใช้จ่ายในด้านเงินเดือนขององค์กรจะถูกกำหนดให้คงที่และอยู่นอกเหนืออำนาจขององค์กรบริหารท้องถิ่น นอกจากนี้ค่าใช้จ่ายบางรายการจะถูกกำหนดโดยระเบียบว่าด้วยการใช้จ่ายตามกฎหมายและต้องได้รับความเห็นชอบจากส่วนกลาง

(5) องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความสามารถเพียงพอในการจัดเก็บภาษีจากแหล่งรายได้บางอย่างตามที่ได้รับมอบหมายมา โดยมากในตอนเริ่มแรกของการกระจายอำนาจทางการคลัง องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นเหล่านี้อาจมีปัญหาการจัดการในการจัดเก็บภาษีส่วนท้องถิ่น เช่น ภาษีทางด้านสินทรัพย์ เนื่องจากบุคลากรที่จัดเก็บมีประสบการณ์น้อย เนื่องจากเดิมการบริหารจัดเก็บนี้เป็นหน้าที่ของส่วนกลางในการจัดเก็บภาษีบางอย่างจากส่วนกลางซึ่งทำหน้าที่จัดเก็บแทน เมื่อมีการโอนอำนาจในการจัดเก็บภาษีบางอย่างจากส่วนกลางให้ส่วนท้องถิ่น จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาในการจัดการในระยะเริ่มแรก

4) ปัจจัยสำคัญที่ทำให้การกระจายอำนาจทางการคลังประสบความสำเร็จ

แม้ว่าในทางทฤษฎี การกระจายอำนาจทางการคลังจะช่วยให้มีการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและตรงต่อความต้องการของท้องถิ่น รวมทั้งช่วยส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย และเป็นการวางรากฐานที่สำคัญในการสร้างผู้นำ จนทำให้ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศได้มีการดำเนินนโยบายกระจายอำนาจการปกครองและการคลังออกจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การที่จะทำให้การกระจายอำนาจทางการคลังประสบความสำเร็จดังที่ต้องการนั้น จึงต้องคำนึงถึงปัจจัยที่สำคัญดังต่อไปนี้

(1) การมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนจะช่วยทำให้การจัดสรรสินค้าสาธารณะ (public goods) สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชนจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพทางการเมือง และการเมืองมีเสถียรภาพ การกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนนี้จะเป็นพื้นฐานสำคัญในการพัฒนาระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย การศึกษาของ Huther และ Shah (1998) จากการใช้ข้อมูล 80 ประเทศ พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นปัจจัยสำคัญในการกระจายอำนาจทางการคลังจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น และขณะเดียวกันการกระจายอำนาจทางการคลังก็ช่วยส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้เสถียรภาพทางการเมืองยังมีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการกระจายอำนาจทางการคลัง และขบวนการตัดสินใจของการกระจายอำนาจทางการคลัง

(2) ความเต็มใจของรัฐที่จะให้บริการประชาชน

ความเต็มใจของรัฐนี้เป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดคุณภาพของการให้บริการของรัฐแก่ประชาชน ซึ่งช่วยลดปัญหาเรื่องความล่าช้าของการให้บริการของรัฐแก่ประชาชน และปัญหาฉ้อราษฎร์บังหลวงของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ความเต็มใจของรัฐที่จะรับใช้ประชาชนมักจะมีน้อยในประเทศกำลังพัฒนาที่ส่วนใหญ่มักจะพบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐมักจะแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวทางเศรษฐกิจ

ดัชนีที่สำคัญที่สะท้อนถึงความเต็มใจของรัฐที่จะให้บริการประชาชนคือ ประสิทธิภาพของระบบราชการและระบบศาล และความไม่มีการฉ้อราษฎร์บังหลวง จากการทดสอบทางสถิติโดย Huther และ Shah (1998) ระหว่างขนาดของการกระจายอำนาจทางการคลังกับตัวแปรทั้งสามนี้แต่ละตัวหรือดัชนีรวม (composite index) ของตัวแปรทั้งสามนี้ จะพบว่ามีสหสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกัน และมีนัยยะสำคัญทางสถิติ จากผลทางสถิตินี้สะท้อนให้เห็นว่าประเทศที่มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นจะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดีกว่าประเทศที่รวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง นอกจากนี้จากการศึกษาของ Blair (1996) เกี่ยวกับการกระจายอำนาจส่วนกลางสู่ท้องถิ่นในประเทศฟิลิปปินส์ พบว่า องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นหลังจากการกระจายอำนาจส่วนท้องถิ่น ให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ดีกว่ารัฐบาล นอกจากนี้ยังมีการศึกษาอีกหลายชิ้นที่แสดงให้เห็นว่า การกระจายอำนาจทางการคลังสู่ท้องถิ่นทำให้องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารต้นทุนการให้บริการสาธารณะแก่ท้องถิ่น เช่น ต้นทุนการบริการทางการศึกษา และต้นทุนในการสร้างถนน ได้ถูกกว่าการรวมศูนย์อำนาจทางการคลังที่ส่วนกลาง

(3) การพัฒนาสังคม

การพัฒนาทางสังคมช่วยทำให้การกระจายอำนาจทางการคลังประสบความสำเร็จมีประสิทธิภาพ การที่ประชาชนในท้องถิ่นมีระดับการศึกษาสูงขึ้น จะช่วยให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความสนใจในการบริหารและตรวจสอบมากขึ้น นอกจากนี้ ผู้บริหารองค์กรท้องถิ่นจะต้องให้การบริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากประชาชนท้องถิ่นที่มีการศึกษาสูงจะเรียกร้องการบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพและตรงต่อความต้องการของท้องถิ่น จากค่าสหสัมพันธ์ของการพัฒนาสังคม โดยใช้ดัชนีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ จะพบว่า ดัชนีการกระจายอำนาจมีความสัมพันธ์โดยตรงกับดัชนีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และมีนัยยะสำคัญทางสถิติ

สหสัมพันธ์ระหว่างดัชนีการกระจายอำนาจการคลังกับ
ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระจายอำนาจ (ขนาดของตัวอย่าง : 80 ประเทศ)

	สหสัมพันธ์ Pearoom
1. **การมีส่วนร่วมของประชากร**	
เสรีภาพทางการเมือง	0.559**
เสถียรภาพทางการเมือง	0.604**
2. **ความเต็มใจของรัฐในการบริการประชาชน**	
ประสิทธิภาพของระบบราชการ	0.540*
ประสิทธิภาพของระบบศาล	0.544*
ความไม่มีฉ้อราษฎร์บังหลวง	0.532*
3. **การพัฒนาสังคม**	
ดัชนีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์	0.369*

หมายเหตุ : ** มีนัยยะสำคัญทางสถิติที่ระดับ 99%
* มีนัยยะสำคัญทางสถิติที่ระดับ 95%

ที่มา : Hulther, Jeff and Anwar Shah, A Simple Measure of Good Governance and its Application to the Debate on the Appropriate Level of Fiscal Decentralization. World Bank Policy Research paper Series, March 1990

5) **ปัจจัยที่ไม่เอื้อต่อการกระจายอำนาจการคลัง** (Factor Impeding Decentralization)

(1) การขาดกฎหมายรองรับ

การกระจายอำนาจการคลังถูกขัดขวางด้วยปัจจัยหลายประการ เช่น การขาดรัฐธรรมนูญและกฎหมายมารองรับ รวมทั้งฐานะทางการคลังที่อ่อนแอ ในกรณีของประเทศไทยซึ่งเป็นรัฐเดี่ยว โครงสร้าง หน้าที่ และอำนาจขององค์กรท้องถิ่นแต่ละระดับ มีกฎหมายรองรับโดยเฉพาะในประเทศฟิลิปปินส์ อิสระของรัฐบาลท้องถิ่นถูกระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ

(2) การขาดอิสระทางการคลัง

โดยส่วนใหญ่แล้ว องค์กรท้องถิ่นยังต้องพึ่งพาความช่วยเหลือด้านการเงินจากรัฐบาลกลาง ในรูปของภาษี subsidies และ grants ส่งผลให้การกระจายอำนาจหยุดชะงักลง โดยทั่วๆ ไปแล้ว รัฐบาลกลางสามารถควบคุมองค์กรท้องถิ่นได้ทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น ในประเทศไทย กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจโดยตรงในการควบคุมการบริหารงานองค์กรท้องถิ่นในทุกระดับ ในขณะที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรท้องถิ่นภายในจังหวัด นอกจากนี้ รัฐบาลยังสามารถแต่งตั้งตัวแทนเพื่อกำกับดูแลการดำเนินงานและนโยบายขององค์กร

ท้องถิ่นแต่ละแห่งด้วย ยิ่งไปกว่านั้นอำนาจในการขึ้นภาษีและใช้จ่ายของแต่ละท้องถิ่นต้องเป็นไปตามกฎระเบียบของรัฐบาล

(3) การจัดการด้านการคลังอย่างไร้ประสิทธิภาพ

การขาดประสิทธิภาพในการบริหารเงินขององค์กรท้องถิ่นในประเทศไทย ส่วนหนึ่งมาจากองค์กรท้องถิ่นเองที่ไร้ประสิทธิภาพ และการขาดความสามารถในการใช้อำนาจจัดเก็บภาษีที่มีอยู่ตามกฎหมาย นอกจากนี้ Tax rolls และ tax map ที่ล้าสมัย รวมไปถึงโครงสร้างภาษีและการบริหารงานที่ไร้ประสิทธิภาพด้วย จากประสบการณ์ของต่างประเทศ พบว่าปัญหาอื่นๆ ได้แก่ การประเมินรายได้จากภาษีต่ำเกินไป การขาดแคลนอุปกรณ์และบุคลากร การจัดเก็บข้อมูลที่ล้าสมัย

(4) ความอ่อนแอในการบริหารงานขององค์กรท้องถิ่น

ในหลายๆ ประเทศ องค์กรท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งระดับอำเภอ ตำบล เทศบาล และหมู่บ้าน ยังขาดกำลังคนที่จะสามารถจัดเก็บและจัดการภาษีที่มีประสิทธิภาพ ยิ่งไปกว่านั้น ตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการเลือกตั้งมาบริหารงานไม่ได้ทำงานอย่างทุ่มเทเพื่อท้องถิ่น แต่ทำงานเพื่อหาผลประโยชน์ให้ตนเอง

(5) ข้อโต้แย้งระหว่างประสิทธิภาพและกลยุทธ์เพื่อการพัฒนา

การนำกลยุทธ์เพื่อการพัฒนามาใช้จัดได้ว่าเป็นอุปสรรคอย่างหนึ่งของการกระจายอำนาจ เนื่องจากรัฐบาลกลางเป็นผู้ที่มีบทบาทและให้ความสำคัญกับกลยุทธ์ดังกล่าวไว้ในระดับชาติ เพื่อรักษาความต่อเนื่องและประสิทธิภาพของแผนงาน ถึงแม้ว่าการกระจายอำนาจอาจจะนำไปสู่การพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นในบริเวณที่ด้อยพัฒนา แต่การแทรกแซงและการจัดสรรทรัพยากรจากรัฐบาลกลางก็ยังจำเป็นต่อการให้บริการสาธารณะในระดับต่ำสุดแก่ทุกพื้นที่ นอกจากนี้การประหยัดต่อขนาด (economies of scale) อันเป็นผลมาจากเทคโนโลยีที่ทันสมัย และการขาดความชำนาญในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของรัฐบาลท้องถิ่นเป็นสิ่งที่เอื้อต่อการรวมอำนาจ

การคำนึงถึงประสิทธิภาพก็เป็นอีกสิ่งหนึ่งที่เอื้อต่อการรวมอำนาจ เช่น ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีโดยรัฐบาลกลาง เนื่องจากการขาดแคลนทักษะด้านบริหารและเทคนิคขององค์กรท้องถิ่น

6) ผลกระทบทางเศรษฐศาสตร์มหภาคของการกระจายอำนาจทางการคลัง

การกระจายอำนาจทางการคลังโดยให้รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารการใช้จ่ายและการจัดเก็บภาษี จะมีผลต่อประสิทธิภาพการดำเนินนโยบายของรัฐบาลกลาง โดยผ่านทางงบประมาณ เช่น การขึ้นภาษีหรือการลดค่าใช้จ่ายของรัฐบาลกลางในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจที่กำลังร้อนแรง เนื่องจากรัฐบาลกลางไม่สามารถควบคุมหรือมีอิทธิพลต่อการดำเนินนโยบายทางการคลังของรัฐบาลท้องถิ่นเพียงเล็กน้อย

นอกจากนี้แผนการและการจัดอันดับการกระจายอำนาจทางการคลัง (The sequencing of fiscal decentralization) ที่ไม่เหมาะสมอาจมีผลต่อเสถียรภาพและการปรับตัวทางเศรษฐกิจ เช่น การที่รัฐบาลกลางโอนอำนาจการใช้จ่ายไปสู่รัฐบาลท้องถิ่นมากขึ้น โดยไม่ให้อำนาจทางการหารายได้หรือให้เงินอุดหนุนไม่เพียงพอ จะก่อให้เกิดปัญหาต่อรัฐบาลท้องถิ่น นอกจากนี้ความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับขอบเขตและอำนาจความรับผิดชอบในการบริหารรายได้และการใช้จ่ายระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นกับส่วนกลาง จะก่อให้เกิดปัญหาต่อการให้บริการสาธารณะแก่ท้องถิ่นนั้นๆ และมีผลเสียต่อวินัยทางการคลังของท้องถิ่น เช่น รัฐบาลท้องถิ่นอาจจับจ่ายใช้สอยเกินตัวจนเกิดหนี้สินเป็นจำนวนมาก โดยทั่วไปแล้วแนวทางอย่างกว้างๆ ในการรักษาวินัยทางการคลังในทุกๆ ระดับของรัฐบาลท้องถิ่นสามารถทำได้โดยการให้ความรับผิดชอบในด้านรายได้และรายจ่ายของทุกระดับท้องถิ่นให้สอดคล้องกัน และให้มีความสมดุลระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น และระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นกับรัฐบาลท้องถิ่น ทั้งในเรื่องรายได้ การใช้จ่าย การ share กันในเรื่องรายได้และการใช้จ่าย และเงินอุดหนุนของรัฐบาลกลางสู่รัฐบาลท้องถิ่นทุกระดับ ความสมดุลนี้จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการวางระบบของความสัมพันธ์ที่ดี และมีความโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้

7) สิ่งที่ควรคำนึงถึงในการกระจายอำนาจทางการคลัง

แม้ว่าการกระจายอำนาจทางการคลังจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดสรรบริการสาธารณะและสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดี รวมทั้งเป็นการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมและรับผิดชอบต่อการบริหารการปกครองท้องถิ่น แต่การกระจายอำนาจทางการคลังอย่างไรจึงจะเหมาะสมและจะกระจายอำนาจการคลังอย่างไรนั้นควรจะคำนึงถึงสิ่งต่อไปนี้

1. การพิจารณาแนวทางการกระจายอำนาจทางการคลังจะต้องพิจารณาทั้งระบบมากกว่าจะพิจารณาเป็นส่วนๆ ระบบที่กล่าวนี้ประกอบด้วย สภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง ผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งจากสภาฯ อำนาจการจัดเก็บภาษี

ความรับผิดชอบด้านค่าใช้จ่าย ความเป็นอิสระในการจัดทำงบประมาณ ข้อจำกัดทางงบประมาณที่เป็นกรอบบังคับให้องค์กรท้องถิ่นมีวินัยทางการคลัง ความโปร่งใสซึ่งจะทำให้สภาฯ และผู้บริหารท้องถิ่นต้องรับผิดชอบต่อประชาชนในพื้นที่ สิ่งเหล่านี้จะต้องนำเข้ามาพิจารณาพร้อมๆ กันเพื่อวางแนวทางในการกระจายอำนาจทางการคลังจากส่วนกลางลงสู่ท้องถิ่น

2. รัฐบาลกลางจะต้องมีความสามารถที่จะติดตามประเมินผลการกระจายอำนาจการคลังได้เป็นอย่างดี ต้องสามารถตรวจสอบการใช้จ่ายขององค์กรท้องถิ่นได้ มีการกำหนดเงื่อนไขที่ชัดเจนเรื่องการให้เงินอุดหนุน มีระบบข้อมูลที่สมบูรณ์ในการติดตามประเมินผล มีนักวิเคราะห์ทางการคลังที่มีคุณภาพจำนวนมากพอที่จะรับมือกับงานกระจายอำนาจทางการคลัง

3. ไม่ควรใช้รูปแบบของการกระจายอำนาจทางการคลังเหมือนกันไปแต่ละท้องถิ่น องค์กรท้องถิ่นที่มีขนาดและความพร้อมที่แตกต่างกันควรมีอำนาจทางการเงินและการคลังแตกต่างกัน ท้องถิ่นขนาดใหญ่และมีฐานะทางเศรษฐกิจดีควรพึ่งพาภาษีเป็นแหล่งรายได้ใหญ่ ในขณะที่ท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กและยากจนควรพึ่งพาเงินอุดหนุนจากส่วนกลางมากกว่าท้องถิ่นขนาดใหญ่ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลกลางจะต้องมีหลักเกณฑ์แน่นอนเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการเงินและการคลัง รวมทั้งการให้เงินอุดหนุนแก่ท้องถิ่นที่แตกต่างกัน

4.องค์กรท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการกำหนดและจัดเก็บภาษี และภาษีนี้ต้องสูงพอที่จะทำให้คนในท้องถิ่นรู้สึกว่า ตัวเองมีภาระที่จะต้องสนใจติดตามสอดส่องการทำงานขององค์กรท้องถิ่นว่าคุ้มค่ากับภาษีที่จ่ายไปหรือไม่

5. ในการกระจายอำนาจทางการคลังจะต้องคิดเรื่องภารกิจของท้องถิ่นก่อนเพื่อจะได้รู้ว่าองค์กรท้องถิ่นต้องมีค่าใช้จ่ายอะไรบ้าง แล้วจึงพิจารณาต่อไปถึงเรื่องรายได้และแหล่งรายได้ที่จะมาสนับสนุนค่าใช้จ่ายดังกล่าว รายจ่ายการให้บริการสาธารณะบางอย่างที่มีผลโดยตรงต่อท้องถิ่นนั้น เช่น ค่าเก็บขยะก็ควรให้ท้องถิ่นมีอำนาจเก็บค่าบริการ

6. รัฐบาลกลางต้องปฏิบัติตามหลักการกระจายอำนาจและแนวทางที่ตั้งไว้ ไม่ควรออกกฎระเบียบบางอย่างซึ่งขัดหลักการและแนวทางการกระจายอำนาจที่กำหนดไว้

7. พยายามให้ระบบการคลังท้องถิ่นง่ายที่สุด อย่าให้ท้องถิ่นต้องดูแลรายได้รายจ่ายหลากหลายแหล่งมากนักเพราะ ท้องถิ่นอาจจะจัดการไม่ไหวหรือมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บไม่เพียงพอ นอกจากนี้ต้องหลีกเลี่ยงสูตรการคำนวณการจัดเก็บภาษีและเงินอุดหนุนที่ยุ่งยากและซับซ้อน เพราะทำให้ต้องมีค่าใช้จ่าย มีความยุ่งยากในการประเมินผล และความยุ่งยากในการจัดเก็บภาษี

8. ต้องแน่ใจว่าการกระจายอำนาจทางการคลังเกิดขึ้นตลอดทางจากรัฐบาลกลางไปสู่จังหวัด และจากจังหวัดไปสู่องค์กรท้องถิ่นต่างๆ ในจังหวัด เช่น เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

9. ต้องกำหนดกรอบวิธีการงบประมาณให้องค์กรท้องถิ่นมีวินัยทางการคลัง เพื่อหลีกเลี่ยงการที่รัฐบาลกลางจะต้องให้เงินอุดหนุนหรือโอบอุ้มท้องถิ่นที่ใช้จ่ายเกินตัวจนล้ม ละลาย

10. ระบบการกระจายอำนาจทางการคลังต้องมีความยืดหยุ่นสามารถปรับตามสภาพเศรษฐกิจ สังคมที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น มีการพิจารณาทบทวนระบบเงินอุดหนุนกันทุกสองถึงสามปี จัดโครงสร้างภาษีให้ยืดหยุ่นตามสภาพเศรษฐกิจ ตลอดจนหาแนวทางให้ท้องถิ่นสามารถพัฒนาและยกระดับตัวเองได้

8) การกระจายอำนาจทางการคลังกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

ได้มีการกล่าวถึงกันมากว่าการกระจายอำนาจทางการคลังสู่ท้องถิ่นจะช่วยทำให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นไปได้ดีขึ้น แนวคิดเช่นนี้ เกิดขึ้นบนพื้นฐานของความเชื่อที่ว่า การกระจายอำนาจจะช่วยทำให้ประสิทธิภาพโดยเฉพาะรัฐบาลท้องถิ่นหรือองค์กรบริหารท้องถิ่นดีขึ้นในการให้บริการสาธารณะกว่าการรวมอำนาจไว้ที่รัฐบาลกลาง ที่เป็นเช่นนี้เพราะ รัฐบาลท้องถิ่นหรือองค์กรบริหารท้องถิ่นมีข้อมูลเกี่ยวกับท้องถิ่นดีกว่ารัฐบาลกลาง ดังนั้นจะทำให้การให้บริการสาธารณะในท้องถิ่นนั้นๆ ทำได้ดีกว่าการให้บริการสาธารณะในท้องถิ่นนั้นๆ ทำได้ดีกว่าการให้บริการสาธารณะที่จัดสรรจากรัฐบาลกลาง ประการที่สอง การแข่งขันการให้บริการสาธารณะของรัฐบาลท้องถิ่นหรือองค์กรบริหารท้องถิ่น และการที่ประชากรมีการโยกย้ายระหว่างท้องถิ่นทำให้รัฐบาลท้องถิ่นหรือองค์กรบริหารท้องถิ่นต้องพยายามให้บริการสาธารณะตรงต่อความต้องการของท้องถิ่น ในแนวคิดของเศรษฐกิจการคลัง นโยบายที่ให้บริการสาธารณะ โดยเฉพาะการศึกษาและสิ่งสาธารณูปโภคต่างๆ มีผลอย่างมากต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งรัฐบาลท้องถิ่นหรือองค์กรบริหารท้องถิ่นน่าจะจัดสรรได้โดยตรงต่อความต้องการต่อคนในท้องถิ่นกว่ารัฐบาลกลาง ดังนั้น การกระจายอำนาจทางการคลังน่าจะเป็นผลดีต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยรวม

แบบจำลองของการกระจายอำนาจทางการคลังกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ[103]

ในการหาความสัมพันธ์ระหว่างการกระจายอำนาจทางการคลังกับอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ จะใช้แบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์อย่างง่ายๆ โดยสมมุติว่า ระดับการใช้จ่ายของรัฐบาลรวมแบ่งเป็น 3 ระดับคือ ส่วนกลาง ส่วนจังหวัด และส่วนตำบล โดยให้ระดับของการกระจายอำนาจทางการคลังพิจารณาถึงสัดส่วนของรายจ่ายของการบริหารส่วนท้องถิ่นต่อรายจ่าย

---

[103] Hamid Davoodi and Heng Fu Zon, 1998, “Fiscal Decentralization and Economic Growth : A Cross-Country Study”, Journal of Urban Economics43, P 244-257

รวมของรัฐ กล่าวคือ ระดับของการกระจายอำนาจทางการคลังจะเพิ่มขึ้นเมื่อสัดส่วนของรายจ่ายการบริหารท้องถิ่นต่อรายจ่ายรวมของรัฐเพิ่มขึ้น

จากแบบจำลองของ Barro (1990)[104] ฟังก์ชั่นการผลิตประกอบด้วย 2 ปัจจัยการผลิตคือ สินค้าทุนภาคเอกชน และรายจ่ายของภาครัฐ ถ้ารายจ่ายรวมภาครัฐถูกแบ่งออกเป็น 3 ระดับคือ ส่วนกลาง ส่วนจังหวัด และส่วนตำบล ให้ k เป็นสินค้าทุนภาคเอกชน g คือรายจ่ายส่วนจังหวัด f คือรายจ่ายส่วนกลาง s คือรายจ่ายส่วนจังหวัด และ ℓ คือรายจ่ายส่วนตำบล โดยตัวแปรทั้งหมดในแบบจำลองวัดบนพื้นฐานต่อหัว

ดังนั้น

$$f + s + \ell = g \qquad (1)$$

ภายใต้ฟังก์ชั่นการผลิตแบบ Cobb-Douglas

$$y = k^{\alpha} f^{\beta} s^{\gamma} \ell^{\omega} \qquad (2)$$

โดยที่ y คือ รายได้ต่อหัว, $0 < \alpha, \beta, \gamma, \omega < 1$ และ $\alpha + \beta + \gamma + \omega = 1$

ถ้ารายจ่ายของแต่ละระดับของรัฐบาลคิดเป็นสัดส่วนคงที่ของรายจ่ายรวมของภาครัฐ ดังนี้

$$f = \theta_f g \quad , \quad s = \theta_s g \quad , \quad \ell = \theta_\ell g \qquad (3)$$

โดยที่ $\theta_f + \theta_s + \theta\ell = 1$ และ $0 < \theta i < 1$ สำหรับ i = f, s, และ ℓ

ดังนั้น θ_f คือ สัดส่วนรายจ่ายของส่วนกลางต่อรายจ่ายรวมของรัฐ θ_s คือ สัดส่วนรายจ่ายของส่วนจังหวัดต่อรายจ่ายรวมของรัฐ และ $\theta\ell$ คือ สัดส่วนรายจ่ายของตำบลต่อรายจ่ายรวมของรัฐ ถ้าการใช้จ่ายรวมของรัฐมาจากการเก็บภาษีของรัฐในอัตราคงที่ τ ดังนั้น

---

[104] R. Barro, 1990, “Government spending in a simple model of endogenous growth”, Journal of Political Economy, 98, s103-s125

$$g = \tau y \quad (4)$$

สมมุติให้อรรถประโยชน์ของคนทุกคนในสังคมเหมือนกัน และสามารถเขียนเป็นรูปสมการได้ดังนี้

$$\cup = \int_0^{\infty} \frac{c^{1-\sigma} - 1}{1-\sigma} e^{-\rho\tau} d\tau \quad (5)$$

โดยที่ c คือ รายจ่ายเพื่อการบริโภคต่อหัว β คือ ตัวส่วนลดของ time preference

ฟังก์ชั่นอรรถประโยชน์ที่ได้รับจากการบริโภคในสมการที่ 5 ถูกจำกัดโดยรายได้แบบพลวัตของผู้บริโภค ดังนี้

$$\frac{dk}{dt} = (1 - \tau)\, y - cm$$

$$\frac{dk}{dt} = (1 - \tau)\, k^{\alpha} f^{\beta} g^{\gamma} \ell^{\omega} - c \quad (6)$$

ภายใต้การแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุดจากสมการที่ 5 ภายใต้ข้อจำกัดทางรายได้ในสมการที่ 6 จะหาทางเดินของอัตราการเติบโตที่สมดุลได้จากสมการดังนี้

$$\frac{dy/dt}{y} = \frac{1}{\sigma}\left[(1-\tau)\,\tau^{(1-\alpha)/\alpha}\alpha\theta_f^{\beta/\alpha}\theta_s^{\gamma/\alpha}\theta_\ell^{\omega/\alpha} - \rho\right] \quad (7)$$

สมการที่ 7 แสดงให้เห็นทางเดินของอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจต่อหัวในระยะยาวจะขึ้นอยู่กับอัตราภาษีและสัดส่วนของการใช้จ่ายในระดับต่างๆ สมการที่ 7 นี้ แสดงถึงความสัมพันธ์ในทิศทางของอัตราการเจริญทางเศรษฐกิจต่อหัว ประเทศที่มีการกระจายอำนาจการคลังสู่ท้องถิ่นน้อย เมื่อค่า θ_f มีค่าสูง

ถ้าสัดส่วนการใช้จ่ายรวมของรัฐต่อ GDP คงที่ สัดส่วนของการใช้จ่ายของรัฐในระดับต่างๆ ที่จะทำให้อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจต่อหัวสูงสุดจะหาได้จากการหาค่าสูงสุดของสมการที่ 7

โดยเลือก θ_f , θ_s และ $\theta\ell$ ที่ทำให้ $\frac{dy/dt}{y}$ มีค่าสูงสุดภายใต้ข้อจำกัดที่ว่า $\theta_f + \theta_s + \theta\ell = 1$ สัดส่วนของการใช้จ่ายของรัฐในระดับต่างๆ ที่จะทำให้อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจต่อหัวสูงสุดคือ

$$\theta^*_f = \frac{\beta}{\beta+\gamma+\omega} \quad (8a)$$

$$\theta^*_s = \frac{\gamma}{\beta+\gamma+\omega} \quad (8b)$$

$$\theta^*\ell = \frac{\omega}{\beta+\gamma+\omega} \quad (8c)$$

ตราบใดที่สัดส่วนของการกระจายรายจ่ายของรัฐในระดับต่างๆ แตกต่างจากสัดส่วนข้างบนนี้ อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจต่อหัว สามารถทำให้เพิ่มขึ้นได้โดยการปรับสัดส่วนของการกระจายรายจ่ายของรัฐในระดับต่างๆ ให้เข้ากับสมการที่ (8a) (8b) และ(8c)

จากแบบจำลองในสมการที่ 7 สนับสนุนแนวความคิดที่ว่าการกระจายอำนาจทางการคลังช่วยส่งเสริมการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะรายได้ต่อหัว อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาของ Davoodi และ Zou โดยใช้สมการที่ 7 เป็นพื้นฐาน พบว่า การกระจายอำนาจทางการคลังมีส่วนให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจดีขึ้นในประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งผลตรงกับการศึกษาของ Oates[105] ที่ว่าถ้าสิ่งอื่นๆ คงที่ ระบบการกระจายอำนาจทางการคลังที่รัฐบาลท้องถิ่นหรือองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการให้บริการสาธารณะ จะช่วยทำให้เศรษฐกิจขยายตัวได้เร็วขึ้น

แม้ว่าจะมีการศึกษาหลายชิ้นที่แสดงว่า การกระจายอำนาจทางการคลังกับอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกัน แต่ยังไม่มีการศึกษาที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระจายอำนาจทางการคลังกับการกระจายรายได้ว่ามีความสัมพันธ์อย่างไร หรือการกระจายอำนาจทางการคลังจะช่วยทำให้การกระจายรายได้ดีขึ้นหรือไม่ ในทางทฤษฎีแล้ว ความสามารถในการทำรายได้ของแต่ละบุคคลขึ้นอยู่กับทรัพยากรที่เขามีอยู่ ทั้งที่เป็นสินทรัพย์ที่จับต้องได้ (tangible asset) เช่น ที่ดิน โรงงาน ตึก และทรัพย์สินอื่นๆ และสินทรัพย์ที่จับต้องไม่ได้ (intangible asset) เช่น การศึกษา ทักษะการผลิต และประสิทธิภาพในการผลิต จากการศึกษาในประเทศต่างๆ[106] สรุปได้ว่าทรัพยากรมนุษย์หรือการศึกษาของประชากรเป็นปัจจัยสำคัญในการเพิ่ม

---

[105] Oates, 1993, “Fiscal decentralization and economic development”, National Tax Journal, p 237-243

[106] ตัวอย่างเช่น การศึกษาของ Joachim von Brown และ Ulrike Grote, 2000, “Does Decentralization Serve the Poor?”, IMF – conference on fiscal decentralization

รายได้ ช่วยเพิ่มความสามารถในการแข่งขันในการผลิต การลดช่องว่างระหว่างรายได้ของคนจนและคนรวย รวมทั้งการลดความยากจน ดังนั้นการกระจายอำนาจจะช่วยให้การกระจายรายได้ของประเทศได้ดีกว่าการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ทั้งนี้ การกระจายอำนาจช่วยทำให้องค์กรบริหารท้องถิ่นสามารถจัดสรรทรัพยากรให้ตรงกับความต้องการของคนท้องถิ่นได้ดี และเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพกว่าการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง โดยเฉพาะถ้าโครงสร้างของการจัดสรรทรัพยากร และสถาบันต่างๆ ในท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและพร้อมที่จะรับการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง

9) การรักษาทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น

การรักษาและจัดการทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นจะประสบผลสำเร็จเมื่อการกระจายอำนาจของรัฐบาลบางส่วนสู่องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น องค์กรภาคเอกชนต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในขบวนการรักษาและจัดการทรัพยากรธรรมชาติพร้อมกับรัฐ ในการจัดตั้งโครงการต่างๆ ในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น เช่น การจัดการและรักษาต้นน้ำลำธาร การรักษาพื้นดินและแหล่งน้ำธรรมชาติ การจัดการเรื่องระบบชลประทาน เขื่อน แม่น้ำ ลำธารต่างๆ การจัดการและบำรุงรักษาป่าชุมชน การรักษาและจัดการการประมงตามชายฝั่งทะเล และการรักษาความแตกต่างชีววิทยาของพืชและสัตว์ โครงการเหล่านี้จะสามารถทำให้ประสบความสำเร็จจะต้องได้รับความร่วมมือและประสานงานทุกฝ่ายทั้งของภาครัฐบาลกลาง องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น ประชาชนท้องถิ่น และองค์กรเอกชนต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการและบำรุงรักษาเพื่อประโยชน์แก่ท้องถิ่นนั้นๆ การที่ปล่อยให้องค์กรใดองค์กรหนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเข้ามาดูแลรักษาและจัดการทรัพยากรตามธรรมชาติของท้องถิ่นเพียงลำพัง อาจจะก่อความเสียหายให้กับทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นนั้น จากการหาผลประโยชน์ขององค์กรนั้นจากทรัพยากรธรรมชาติไปในทางเสียหายต่อท้องถิ่นที่อยู่ใกล้เคียง

นอกเหนือจากการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นเพื่อการรักษาและจัดการทรัพยากรธรรมชาติแล้ว การศึกษาและประสบการณ์ของต่างประเทศชี้ให้เห็นว่า การร่วมมือของรัฐบาลในระดับสูง และสถาบันต่างประเทศก็มีบทบาทที่สำคัญในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติทั้งในแง่การให้ข้อมูลข่าวสาร การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่และข้อเสนอแนะต่างๆ ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้เหมาะสมและยั่งยืน ดังนั้น ความร่วมมือกันในการรักษาและจัดการทรัพยากรธรรมชาติจึงเป็นความร่วมมือกันระหว่างต่างประเทศ ระหว่างรัฐบาลกับท้องถิ่น และระหว่างท้องถิ่นกับท้องถิ่น

ความสัมพันธ์ บทบาทและหน้าที่ของรัฐบาลและท้องถิ่นในการรักษาและจัดการทรัพยากรธรรมชาติท้องถิ่น พอจะสรุปได้ดังนี้

1. การร่วมมือและประสานงานในการแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลายจนเสียหาย ในหลายกรณีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มากเกินไปของท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง กลไกของตลาดในการเรียกเก็บค่าใช้ทรัพยากรธรรมชาติจากผู้ใช้อาจจะทำงานไม่ได้ผล ซึ่งการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มากเกินไปของท้องถิ่นหนึ่งอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายกับอีกท้องถิ่นหนึ่ง ดังนั้น จึงควรมีการชดเชยค่าความเสียหายให้กับท้องถิ่นที่ถูกกระทบ กรณีเช่นนี้ รัฐบาลกลางและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องเข้ามาแทรกแซงเพื่อหาแนวทางป้องกันความเสียหายจากการกระทำของท้องถิ่นหนึ่งในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่เกินขอบเขตจนก่อให้เกิดความเสียหายกับอีกท้องถิ่นหนึ่งที่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติร่วมกัน รัฐบาลอาจหาทางชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้นกับท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบ อาจจะมีการเรียกจัดเก็บความเสียหายจากท้องถิ่นที่ได้รับประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรธรรมชาตินั้น จนก่อให้เกิดความเสียหายกับอีกท้องถิ่นหนึ่ง

2. การนำกลยุทธ์ทางด้านการจัดการและรักษาทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ ในการนำกลยุทธ์มาใช้ให้ประสบความสำเร็จนั้น รัฐบาลกลางควรหาวิธีการที่ช่วยส่งเสริมการร่วมมือกันระหว่างท้องถิ่น รัฐบาลและองค์กรเอกชนอิสระต่างๆ อาจรวมทั้งความร่วมมือจากต่างประเทศในการสร้างแผนกลยุทธ์ขนาดใหญ่สำหรับการจัดการและรักษาทรัพยากรธรรมชาติร่วมกัน โดยท้องถิ่นจะนำแนวกลยุทธ์นี้ไปปฏิบัติในท้องถิ่นตน เช่น การเก็บค่าใช้ทรัพยากรธรรมชาติ การบริหารทางการเงินและการจัดการเพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้เหมาะสมและยั่งยืนในท้องถิ่นตน

เพื่อให้เข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างการจัดการทรัพยากรธรรมชาติท้องถิ่นกับการกระจายอำนาจ และทำให้การกระจายอำนาจช่วยจัดการและรักษาทรัพยากรธรรมชาติท้องถิ่นจะต้องพิจารณาความสัมพันธ์ของปัจจัยดังต่อไปนี้

1. แนวทางในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติกับองค์กรหรือสถาบันเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

การกระจายอำนาจช่วยส่งเสริมและทำให้องค์กรท้องถิ่นหรือสถาบันท้องถิ่นที่ดูแลสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติท้องถิ่นมีการพัฒนาเพื่อสามารถดูแลและจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นตน ก็ต่อเมื่อประชาชนในท้องถิ่นนั้นเห็นประโยชน์ของการจัดการและรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อมในท้องถิ่นตน ประโยชน์ของการจัดการร่วมกันเพื่อดูแล จัดการ และปกป้องสภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่นตนจะได้รับผลกระทบจาก

- ลักษณะของทรัพยากรธรรมชาติว่าเป็นสินทรัพย์ที่เป็นของท้องถิ่น หรือของบุคคล

- สถานะทางกฎหมายของสถาบันในท้องถิ่นที่ดูแลทรัพยากรธรรมชาตินั้น และองค์กรท้องถิ่นและสถาบันในท้องถิ่นสามารถหารายได้จากการที่เอกชนหรือบุคคล เข้าไปใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยการจัดเก็บค่าใช้จ่ายของการเข้าไปได้ประโยชน์ รวมทั้งการที่สถาบันในท้องถิ่นที่ดูแลและจัดการทรัพยากรธรรมชาติมีอำนาจในการหาเงินมาใช้จ่ายในการดูแลและจัดการ

2. ขบวนการของการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นเพื่อจัดตั้งกลุ่มเพื่อดูแลและจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นตน มีหลักฐานโดยทั่วไปว่า องค์กรท้องถิ่นหรือสถาบันท้องถิ่นสามารถเข้าไปดูแลและจัดการรักษาทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม นโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นโดยตัวของมันเอง จะเป็นเงื่อนไขสำคัญและจำเป็นในการจัดตั้งองค์กรท้องถิ่นหรือสถาบันท้องถิ่นในการดูแลและรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ในขณะที่การมีส่วนร่วมของประชาชนท้องถิ่น ซึ่งอาจจะได้รับการส่งเสริมจากองค์กรนอกท้องถิ่นต่างๆ เป็นสิ่งจำเป็นในการเสริมสร้างความสามารถองค์กรท้องถิ่นและจัดตั้งองค์กรท้องถิ่น รวมทั้งการควบคุมและจัดการการใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ สิ่งที่ต้องคำนึงถึงในการเสริมสร้างความสามารถและประสิทธิภาพขององค์กรท้องถิ่นในการดูแลรักษาและจัดการทรัพยากรธรรมชาติมีดังนี้

- ประโยชน์ที่เกิดจากการจัดการทรัพยากรธรรมชาติควรเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและเห็นชัดแก่ท้องถิ่น โดยที่จะต้องมีความโปร่งใสและตกอยู่กับท้องถิ่นอย่างเท่าเทียมกัน

- โครงการการจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นจะต้องให้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจซึ่งตกกับท้องถิ่นนั้นๆ ในขณะเดียวกันการจัดการทรัพยากรธรรมชาตินี้จะต้องเป็นการจัดการแบบยั่งยืนเพื่อไม่ให้เกิดผลเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นที่มีอยู่ในระยะยาว

3. ความเชื่อมโยงระหว่างองค์กรส่วนกลางและองค์กรท้องถิ่นต่างๆ เพื่อที่ส่งเสริมและผลักดันให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติในโครงการขนาดใหญ่เป็นไปได้ และประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติ แม้ว่าจะมีหลายกรณีที่การร่วมมือและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น ทำให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติประสบความสำเร็จ แต่ความสำเร็จที่เกิดขึ้นนั้นเป็นโครงการขนาดเล็กในท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่โครงการรักษา ดูแลและจัดการทรัพยากรธรรมชาติมีขนาดใหญ่และเกี่ยวข้องหลายท้องถิ่น สิ่งสำคัญที่จะให้โครงการขนาดใหญ่ประสบความสำเร็จจะต้องได้รับความร่วมมือและประสานกันระหว่างภาครัฐบาลกลาง ภาคเอกชน และองค์กรท้องถิ่นต่างๆ ซึ่งจะต้องพิจารณาประเด็นดังต่อไปนี้

- มีการปรับโครงสร้างและทบทวนบทบาทขององค์กรภาครัฐเพื่อที่จะตอบสนองต่อความต้องการท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

- มีการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบเกี่ยวกับการตัดสินใจด้านการจัดการให้กับระดับล่างอย่างเหมาะสม

- มีการสร้างเครื่องมือทางการเงิน เช่น กองทุนสังคม กองทุนพัฒนาท้องถิ่น และอื่นๆ สำหรับการใช้จ่ายในโครงการที่องค์กรท้องถิ่นริเริ่ม

- มีการกระจายเครื่องมือทางการเงินให้กับองค์กรท้องถิ่นในการจัดจ้าง และหาซื้อเครื่องมือสำหรับการดำเนินการ

เพื่อที่จะปรับปรุงแก้ไขระบบและโครงสร้างการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นสำหรับการจัดการและดูแลรักษาทรัพยากรท้องถิ่นให้ดีขึ้นและประสบความสำเร็จ จึงมีระบบตรวจสอบและประเมินผลของการกระจายอำนาจ ในการตรวจสอบและประเมินผลนี้จะต้องพิจารณาทั้งขบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนท้องถิ่น การโปร่งใสของการทำงาน ประสิทธิภาพขององค์กรที่ทำงานและความร่วมมือระหว่างองค์กรต่างๆ การตรวจสอบและประเมินผลนี้ควรทำทั้งทางด้านเทคนิค การจัดการและการเงิน รวมทั้งผลกระทบที่เกิดขึ้นของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นที่มีต่อคนยากจนในท้องถิ่นนั้น

10) การกระจายอำนาจกับการสร้างโอกาส สร้างงานให้ชาวบ้านในท้องถิ่น และแก้ปัญหาความยากจนในท้องถิ่น

ในการแก้ปัญหาความยากจนในท้องถิ่น โดยการสร้างโอกาสและสร้างงานให้ชาวบ้านในท้องถิ่นนี้ Basley (1997)[107] ได้ชี้ให้เห็นสองแนวทางสำหรับการแก้ปัญหาความยากจนในท้องถิ่น คือ ระบบราชการและสถาบัน การแก้ปัญหาโดยระบบราชการนั้นจะเน้นวิธีการกำหนดเป้าหมายพื้นที่ความยากจนและเสนอโครงการที่จะนำเงินลงไปสู่พื้นที่เป้าหมายเพื่อการลดระดับความยากจน ในขณะที่แนวทางการใช้สถาบันนั้น จะเน้นการพัฒนาสถาบันต่างๆ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองและเพิ่มประสิทธิภาพธรรมาภิบาล รวมทั้งมุมมองต่อการแก้ปัญหาความยากจนในแนวทางใหม่ การกระจายอำนาจสามารถนำแนวทางแก้ปัญหาความยากจนทั้ง 2 แนวทางมาใช้ร่วมกัน โดยที่การกระจายอำนาจจะช่วยทำให้การกำหนดพื้นที่เป้าหมายและโครงการที่จะลงไปยังพื้นที่เป้าหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น นอกจากนี้ หน่วยงานของรัฐที่อยู่ในพื้นที่เป้าหมายนั้นจะต้องมีหน้าที่และความรับผิดชอบต่อประชาชนในพื้นที่เป้าหมายเพิ่มมากขึ้น โดยวิธีนี้จะช่วยขยายผลของโครงการการแก้ปัญหาความยากจนในพื้นที่เป้าหมาย ในขณะเดียวกันการกระจายอำนาจจะช่วยให้มีการกำหนดกรอบนโยบายและการจัดตั้งสถาบันและองค์กรต่างๆ ตามกฎหมายเพื่อจะลดปัญหาความยากจน ซึ่งกรอบของนโยบายและสถาบันนี้จะช่วยเสริม

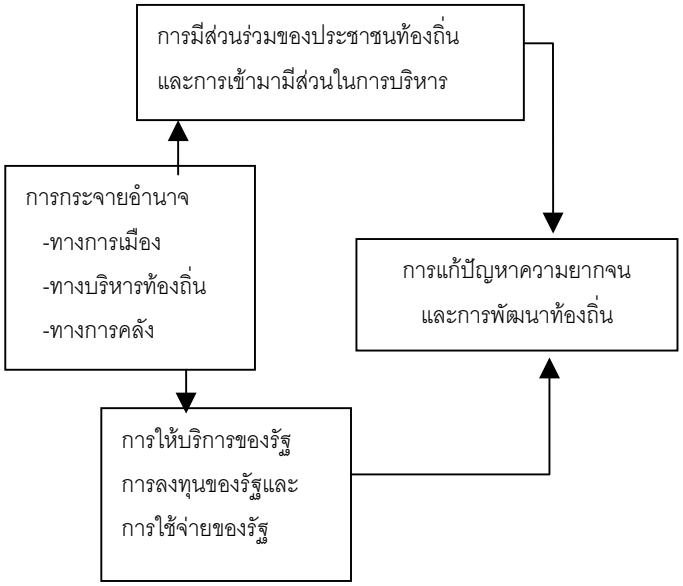
---

[107] Basley, T 1997, Political Economy of Allevating Poverty : Theory and Institutions, The World Bank, Washington DC.

อำนาจทางการเมืองของคนจน จากการเข้ามามีส่วนร่วมของคนจนในการแก้ปัญหาความยากจนในท้องถิ่นของตนเอง

ความสัมพันธ์ระหว่างการกระจายอำนาจกับการแก้ปัญหาความยากจน การสร้างงานและสร้างโอกาสให้กับชาวบ้าน

ในทางทฤษฎี การกระจายอำนาจจะช่วยแก้ไขปัญหาความยากจน โดยผ่านขบวนการทางการเมือง การกระจายอำนาจทางการจัดการและการกระจายอำนาจทางการคลัง เพื่อที่จะให้องค์กรบริหารท้องถิ่นมีอำนาจการจัดการบริหาร การจัดการทางการเงิน นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นซึ่งยังจะช่วยให้มีการสร้างงานและสร้างโอกาสให้กับชาวบ้านในการเสนอความคิดเห็นและจัดการบริการสาธารณะของรัฐให้ตรงกับความต้องการของท้องถิ่น โดยผ่านขบวนการที่พอสรุปได้อย่างง่ายๆ ดังนี้



การกระจายอำนาจจะช่วยแก้ปัญหาความยากจนและการพัฒนาท้องถิ่นได้ 2 ทาง ดังต่อไปนี้

ก. การกระจายอำนาจทางการคลังกับการมีส่วนร่วมของประชาชนท้องถิ่นและการเข้ามามีส่วนในการบริการ การกระจายอำนาจจะเป็นแนวทางหนึ่งที่ช่วยให้ประชาชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและการจัดการทรัพยากรเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นและการพัฒนาท้องถิ่นรวมทั้งการแก้ปัญหาความยากจนของท้องถิ่นนั้น ที่เป็นเช่นนี้เพราะคนในท้องถิ่นจะทราบดีถึงปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นมากกว่าส่วนกลาง ดังนั้น เมื่อประชาชนเข้ามามีส่วนในการบริหาร จึงสามารถตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นได้ดีกว่า และเข้าถึงประชาชนท้องถิ่นได้มากกว่า โดยเฉพาะถ้ามีความโปร่งใสของการบริหารการจัดการ ซึ่งจะช่วยทำให้

ประชาชนท้องถิ่นมีความสนใจเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและกำหับดูแลการจัดการทรัพยากร เพื่อท้องถิ่นนั้นให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

ข. การกระจายอำนาจกับการให้บริการ การลงทุนและการใช้จ่ายของรัฐ เมื่อประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารการจัดการทรัพยากร โดยผ่านองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นและสถาบันต่างๆในระดับท้องถิ่น การให้บริการของรัฐ การลงทุนอของรัฐ และการใช้จ่ายของรัฐจะถูกตรวจสอบและดูแลโดยคนท้องถิ่น ดังนั้น การใช้จ่ายของรัฐและการลงทุนของรัฐจึงเป็นไปเพื่อประโยชน์โดยรวมของท้องถิ่น รวมทั้งมีการจ้างคนในท้องถิ่นและบริษัทในท้องถิ่นที่มีความสามารถในการก่อสร้าง จัดการสาธารณูประโยชน์ต่างๆ เช่น ถนน สิ่งก่อสร้าง สาธารณะ และโรงเรียน เป็นต้น นอกจากนี้ การตรวจสอบและกำกับดูแลของคนในท้องถิ่น สำหรับให้บริการของรัฐ การลงทุนของรัฐ และการใช้จ่ายของรัฐจะช่วยลดปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงของเงินที่นำมาจัดสรรการให้บริการของรัฐในท้องถิ่นนั้น

ในอดีต ประเทศอินเดียเคยจัดสรรโครงการสาธารณะต่างๆ (Public Work) ซึ่งมักจะถูกจัดการจากส่วนกลาง แต่ในปัจจุบัน เมื่อการบริหารการจัดการโครงการสาธารณะได้กระจายสู่ระดับหมู่บ้าน สำหรับการจัดการโครงการสาธารณะ การบริหารและการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับหมู่บ้าน ทำให้หลายโครงการที่เกิดขึ้นตรงกับความต้องการของประชาชนในหมู่บ้านมากขึ้น มีการใช้แรงงานท้องถิ่น สำหรับการก่อสร้างบริการสาธารณะมากขึ้น พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้บริษัทในท้องถิ่นเจ้ามามีส่วนร่วมในการก่อสร้างและเข้าประมูลงานขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นนั้น ซึ่งจะช่วยยกระดับความเป็นอยู่และรายได้ของคนในหมู่บ้าน นอกจากนี้ บริษัทขนาดใหญ่ที่มาจากเมือง ก่อให้เกิดการถ่ายทอดทางการจัดการและเทคโนโลยีจากบริษัทขนาดใหญ่ไปสู่บริษัทขนาดเล็กในระดับท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นการช่วยเพิ่มขีดความสามารถและยกระดับการทำงานของบริษัทในท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่นอาจไม่ประสบผลสำเร็จดังที่คาดไว้ ตามทฤษฎี ถ้าผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นซึ่งมักจะเข้าถึงอำนาจที่ส่วนกลางที่โอนมาสู่ท้องถิ่นเข้าไปมีอิทธิพลและใช้อำนาจนั้น เพื่อประโยชน์ของตนเองและกลุ่มของตน โดยพยายามจะรวบและควบคุมอำนาจไว้เอง โดยไม่กระจายให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมบริหารและจัดการ ผลเสียที่เกิดขึ้นจากผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นที่เข้าไปควบคุมอำนาจที่ถูกกระจายจากส่วนกลางมาสู่ท้องถิ่นจะมีต่อการจัดสรรทรัพยากรและการให้บริการเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพและไม่ตรงต่อความต้องการของคนส่วนใหญ่ในท้องถิ่นนั้น รวมทั้งก่อให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงเพิ่มขึ้น ถ้าการจัดตั้งองค์การบริหารท้องถิ่นและระบบสถาบันในท้องถิ่น รวมทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนยังไม่เข้มแข็ง ผลประโยชน์ที่จะตกอยู่ประชาชนท้องถิ่นโดยรวม โดยเฉพาะคนยากจนในท้องถิ่นจึงมีไม่มากนัก

11) การกระจายอำนาจกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน

การกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นจะช่วยเพิ่มสิทธิเสรีภาพของประชาชนในท้องถิ่นในการแสดงออกถึงความต้องการบริการของรัฐที่จะให้กับท้องถิ่น รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและการจัดสรรทรัพยากรของท้องถิ่นโดยรวม การกระจายอำนาจทางการเมืองจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นนี้ ทำให้รัฐและองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นไม่สามารถละเลยกลุ่มประชาชนยากจนได้ เนื่องจากประชาชนเหล่านี้จะเข้ามาร่วมมีบทบาทในขบวนการเลือกผู้บริหารปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านการเลือกตั้ง ดังนั้น ผู้บริหารส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินนโยบายและแนวการจัดการให้ตรงกับความต้องการของกลุ่มประชากรที่ยากจนในท้องถิ่นมากกว่ากรณีที่มีการรวมอำนาจจากส่วนกลาง การกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นนี้จะทำให้ประชาชนในกลุ่มยากจนจะได้รับการดูแลจากรัฐมากขึ้นโดยผ่านงบลงทุนสำหรับบริการสาธารณะที่รัฐจัดสรรทรัพยากรลงมาสู่ประชากรกลุ่มนี้มากขึ้น รวมทั้งการจัดโครงการสาธารณะเพื่อเพิ่มระดับความเป็นอยู่ของประชาชนกลุ่มนี้ให้ดีขึ้นกว่าเดิม ด้วยเหตุนี้ การกระจายอำนาจทั้งทางการคลัง การปกครองและการเมืองจากสู่ส่วนกลางลงมาสู่ท้องถิ่น จะทำให้ประชากรกลุ่มที่ไม่ค่อยได้รับการเหลียวแลของรัฐ จะมีสิทธิและเสรีภาพในการได้รับบริการและการตอบสนองของรัฐมากขึ้น โดยผ่านขบวนการทางด้านการเมือง การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารและการจัดการของคนกลุ่มนี้จะทำให้การจัดสรรทรัพยากรของจากส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นมีความเท่าเทียมกันมากขึ้น พร้อมทั้งคนยากจนได้รับบริการสาธารณสุขเท่าเทียมกับประชาชนกลุ่มอื่นในท้องถิ่นนั้น นอกจากนี้ยังช่วยในการพัฒนาชนบทและการกระจายรายได้ของท้องถิ่นให้เท่าเทียมกันเพิ่มขึ้น

ดังที่กล่าวข้างต้นแล้ว การกระจายอำนาจทางการเมือง การคลังและการปกครองจะช่วยให้สิทธิการออกเสียงและน้ำหนักของประชากรในท้องถิ่นโดยเฉพาะประชากรที่ยากจนมีความสำคัญมากขึ้นดังนั้นจึงอาจคาดได้ว่าประเทศที่มีการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นระดับจังหวัดจะมีความยากจนน้อยกว่าประเทศที่มีแต่การเลือกตั้งแต่เพียงรัฐบาลกลางเพียงอย่างเดียว จากการศึกษาในปี 2543 ของ Joachin Von Braun และ Ulrike Grote[108] ความสัมพันธ์ระหว่างการกระจายอำนาจและดัชนีการพัฒนาของประเทศ เช่น การอ่านออกเขียนได้ ดัชนีพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human Development Index, HDI) ร้อยละของประชากรที่มีรายได้ต่ำกว่า 1 ดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อวัน และดัชนีคุณภาพขององค์การอนามัยโลก (WHO index) พบว่า ประเทศที่มีการ

[108] Joachin Von Braun and Ulrike Grote, 2000, “Does Decentralization Serve the Poor?”, IMF – Conference on Fiscal Decentralization, 20 – 21 November, Washington DC.

กระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ส่วนท้องถิ่น เมื่อพิจารณาจากการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น ระดับจังหวัด การเลือกตั้งจากส่วนกลางอย่างเดียวและไม่มีการเลือกตั้งเลย ประเทศที่มีการเลือกตั้งถึงระดับท้องถิ่นจะมีดัชนีการพัฒนาทางด้านคุณภาพของประชากรสูงสุด เช่น มีประชากรที่มีรายได้ต่ำกว่า 1 ดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อวันเท่ากับ 7.1% ของประชากรทั้งหมด HDI เท่ากับ 0.884 WHO index เท่ากับ 0.845 และคนที่ไม่รู้หนังสือประมาณร้อยละ 1.4 ของประชากรทั้งหมด ในขณะที่ประเทศที่ไม่มีการเลือกตั้งเลย ที่มีค่าดัชนีการพัฒนาทางด้านคุณภาพของประชากรต่ำสุด เช่น จำนวนประชากรที่มีรายได้ต่ำกว่า 1 ดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อวันเท่ากับ 20.9% ของประชากรทั้งหมด HDI เท่ากับ 0.575 WHO index เท่ากับ 0.533 และสัดส่วนคนที่ไม่รู้หนังสือประมาณร้อยละ 33.8 รายละเอียดได้แสดงไว้ในตารางข้างล่าง จำนวนประเทศที่ใช้ในการศึกษานี้มีทั้งหมดประมาณ 120 ประเทศทั่วโลก

ตารางที่ 1.10
การกระจายอำนาจกับดัชนีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และรายได้

	ไม่มีการเลือกตั้ง	การเลือกตั้งระดับ		
		ส่วนกลางอย่างเดียว	ระดับจังหวัด	ระดับท้องถิ่น
%ของประชากรที่มีรายได้ต่ำกว่า 1 ดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อวัน	20.9	29.3	29.9	7.1
HDI	0.575	0.644	0.746	0.884
WHO index	0.553	0.610	0.704	0.845
%ของประชากรที่ไม่รู้หนังสือ	33.8	24.5	22.5	1.4

ที่มา : Joachin Von Braun and Ulrike Grote,2000

จากตารางข้างบนนี้ แสดงให้เห็นว่า การกระจายอำนาจ (โดยใช้ระดับของการเลือกตั้งเป็นเกณฑ์) ซึ่งช่วยให้ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิและเสรีภาพมากขึ้นในการกำหนดนโยบายในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง จะนำไปสู่การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และการเพิ่มรายได้ในระดับท้องถิ่น นอกจากนี้การกระจายอำนาจจากส่วนกลางนี้ ยังช่วยให้ประชาชนที่ยากจนในระดับท้องถิ่นมีสิทธิ์และเสียงรวมทั้งการเข้าถึงบริการสาธารณะของรัฐมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากค่าของ HDI และ WHO index สูงขึ้นกว่าการกระจายอำนาจจากส่วนกลางที่น้อยกว่า และสัดส่วนของคนไม่รู้หนังสือมีน้อยกว่าในกรณีที่มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสูง ตัวแปรเหล่านี้สะท้อนถึงดัชนีการพัฒนาประเทศของประเทศที่มีการเลือกตั้งจนถึงระดับท้องถิ่นดีกว่าประเทศที่มีการกระจายอำนาจน้อยหรือประเทศที่ไม่มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง

บทที่ 2 การกระจายอำนาจทางการคลังของประเทศอังกฤษ

2.1 การปกครองสหราชอาณาจักร

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

แต่เดิม เวลส์ สก็อตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือไม่มีรัฐสภาเป็นของตนเอง แต่ประชาชนเลือกผู้แทนของตนเข้ามาทำหน้าที่ในรัฐสภาในกรุงลอนดอน การปฏิรูปการปกครองในปี 1998 ได้ริเริ่มให้มีการจัดตั้งรัฐสภาของเวลส์ สก็อตแลนด์ขึ้น ตามมาด้วยการตระเตรียมทางกฎหมายและทางการเมืองเพื่อจัดตั้งรัฐสภาไอร์แลนด์เหนืออีกด้วย นอกจากนี้ก็ยังริเริ่มให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีมหานครลอนดอนโดยตรง แทนที่ระบบเดิมซึ่งให้สมาชิกสภาจังหวัด (London County Council) เลือกสมาชิกสภาคนใดคนหนึ่งขึ้นเป็นนายกเทศมนตรี

2.2 การปกครองท้องถิ่นก่อนคริสตศตวรรษที่ 20

ในอังกฤษและเวลส์ การปกครองท้องถิ่นเริ่มต้นจาก 3 แนวทางที่ต่างพัฒนาขึ้นตามธรรมชาติ

แนวทางแรกเป็นเขตปกครองโดยมีโบสถ์ท้องถิ่นเป็นศูนย์กลาง เรียกว่า Church Vestry ซึ่งก็คือที่ประชุมของประชาชนในท้องถิ่น โดยมีพระเป็นประธาน มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลกิจการสาธารณกุศล ตลอดจนเป็นผู้นำในการสร้างหรือซ่อมแซมถนน สะพาน อาคารโบสถ์ เป็นต้น

แนวทางที่สองเป็นการพัฒนาจากประชาชนในท้องถิ่นโดยผู้มีอิทธิพลหรือผู้ที่ได้รับการเคารพนับถือในท้องถิ่นเริ่มมีอำนาจหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยความยินยอมจากประชาชนในท้องถิ่นและจากขุนนางระดับที่สูงกว่า บุคคลหรือกลุ่มบุคคลนี้เรียกว่า justices ซึ่งไม่มีเงินเดือน แต่มีความรับผิดชอบดูแลความสงบเรียบร้อยในท้องถิ่น ตลอดจนเป็นผู้นำประชาชนในการริเริ่มสร้างหรือซ่อมแซมสิ่งก่อสร้างสาธารณะต่าง ๆ

แนวทางที่สามเป็นการพัฒนาของเมืองในยุคต้น โดยมีการจัดการปกครองเมืองในรูปของ town corporations โดยมีอำนาจในขอบเขตที่ชัดเจนและรับรองโดยสิทธิบัตรที่พระราชทานจากพระมหากษัตริย์

ในช่วงเวลาหลายร้อยปี เมืองเล็กๆ จำนวนมากทะยอยกันได้รับสิทธิการปกครองตนเองจากขุนนางท้องถิ่นและจากกษัตริย์ สิทธิดังกล่าวได้พัฒนาขึ้นเป็น charters of incorporation ตราบถึงสิ้นศตวรรษที่ 11 เขต (shires) ก็ได้พัฒนาขึ้นเป็นรูปร่างในหน่วยปกครองขั้นพื้นฐานทางทหาร และได้กลายเป็นรากฐานของจังหวัด (counties) ในปัจจุบัน ในศตวรรษที่ 13 กษัตริย์เริ่มแต่งตั้งบุคคลสำคัญและได้รับความเคารพนับถือจากประชาชนในท้องถิ่น ขึ้นเป็น Justices of the Peace ให้มีหน้าที่บริหารต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ รักษาความสงบในท้องถิ่น

การพัฒนาอุตสาหกรรมของอังกฤษที่เริ่มมาตั้งแต่ศตวรรษที่ 16 ทำให้การปกครองท้องถิ่นอังกฤษเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางกระจายอำนาจมากยิ่งขึ้นไปอีก เพราะการเติบโตของเมืองเล็กและเมืองใหญ่ ตลอดจนการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของประชากรทำให้องค์การปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่เดิมไม่สามารถสนองความต้องการบริการสาธารณะได้อย่างพอเพียง ในหัวเมืองใหญ่ที่มีการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็ว เช่น ลิเวอร์พูล เบอร์มิงแฮม เริ่มได้รับมอบอำนาจในรูปของพระราชบัญญัติเฉพาะผ่านโดยรัฐสภาในลอนดอน ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมาธิการเพื่อการปรับปรุง (improvement commissioners) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในท้องถิ่นอย่างกว้างขวางเทียบเท่าเทศบาลท้องถิ่นสมัยใหม่

การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นเมืองใหญ่ดังกล่าวได้กระตุ้นให้เกิดการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นทั่วประเทศในเวลาต่อมา องค์การปกครองท้องถิ่นที่พัฒนาขึ้นในช่วงนี้ประกอบด้วยสภาท้องถิ่น โดยมีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่น และมีหัวหน้าฝ่ายบริหาร ต่อมาการปกครองท้องถิ่นทั่วอังกฤษและเวลส์จึงได้รับการปฏิรูปให้มีโครงสร้างที่เป็นแบบแผนเดียวกันด้วยพระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลปีค.ศ. 1835 และ 1882 (Municipal Corporation Acts of 1835 and 1882). เขตปกครองท้องถิ่นโบราณจำนวนมากได้ถูกยุบรวมกับเทศบาลใกล้เคียง ตามมาด้วยการออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งแขวง (boroughs) ขึ้นเป็นจำนวนมาก

ในปีค.ศ. 1888 มีการจัดตั้งสภาจังหวัด (county councils) โดยมีหน้าที่บริหารงานท้องถิ่นในขอบข่ายอำนาจแทนที่ Justices of the Peace ในช่วงเวลาเดียวกัน แขวง (boroughs) ขนาดใหญ่ก็ถูกเรียกใหม่ว่า แขวงจังหวัด (county boroughs) ซึ่งมีอำนาจในการปกครองท้องถิ่นแยกย่อยภายใต้สภาจังหวัด ต่อมาในปี 1894 ได้มีการจัดตั้งสภาเขต (district councils) ขึ้นแทนที่สุขาภิบาลเมืองและชนบทภายในพื้นที่ที่อยู่นอกแขวงจังหวัด (county boroughs) ต่อมา ก็ยังแบ่งย่อยเขต (districts) ในชนบทเป็นสภาประชาคม (parish councils) เป็นจำนวนมาก

ในช่วงต้นศตวรรษที่ 20 ถึงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง การปกครองท้องถิ่นอังกฤษยิ่งมีการกระจายอำนาจมากขึ้นไปอีก เงินอุดหนุนที่รัฐบาลกลางส่งมอบให้องค์การปกครองท้องถิ่นเริ่มมีปริมาณมากขึ้นและมีความสำคัญมากขึ้นในรายรับท้องถิ่น องค์การปกครองท้องถิ่นที่สำคัญที่สุดและมีอำนาจหน้าที่มากที่สุดในยุคนี้คือ จังหวัด (county) แต่หน้าที่การจัดเก็บภาษีและค่าธรรม

เนียมท้องถิ่นคือ เขต (district) แต่โครงสร้างลำดับชั้นขององค์การปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไปยังคงเหมือนกับปลายศตวรรษที่ 19

ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เริ่มมีแนวโน้มที่จะปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นให้มีเอกภาพและประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น การกำหนดอัตราภาษีท้องถิ่นที่สัมพันธ์กับราคาที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ เริ่มรวมศูนย์เข้ามาที่กรมที่ดินในส่วนกลาง เพื่อให้ระบบการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นทั่วประเทศมีเอกภาพและเป็นมาตรฐานเดียวกัน เป็นต้น นอกจากนี้ รัฐบาลกลางก็เริ่มเข้ามามีอิทธิพลต่อองค์การปกครองท้องถิ่นมากยิ่งขึ้นโดยผ่านเงินอุดหนุนที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นต่างๆ ทั่วประเทศ

ส่วนการปกครองท้องถิ่นในสก็อตแลนด์นั้น เริ่มต้นในต้นศตวรรษที่ 12 เมื่อมีการพัฒนาเมือง (burghs) ซึ่งเป็นชุมชนการค้าในภูมิภาค ในช่วงศตวรรษที่ 15-16 สมาคมพ่อค้า (merchant guilds) และสภาชาวเมือง (councils of burgesses) ก็เริ่มใช้อำนาจในการบริหารงานท้องถิ่นของตน และได้กลายเป็นรากฐานการปกครองท้องถิ่นของสก็อตแลนด์ในปัจจุบัน ตราบถึงศตวรรษที่ 19 มีการจัดตั้งองค์กรท้องถิ่นมากมายหลายประเภท โดยแบ่งงานการให้บริการสาธารณูปโภคในท้องถิ่น ในปี 1889 มีการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นด้วยการยุบรวมองค์กรท้องถิ่นเหล่านี้เข้ามาและจัดตั้งเป็นสภาจังหวัด (county councils) คล้ายกับในอังกฤษและเวลส์ การปฏิรูปอีกครั้งในปี 1929 ได้ยุบรวมองค์กรปกครองท้องถิ่นเล็กๆ เข้ามาอีก และทำให้โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นสก็อตแลนด์ลดความซับซ้อนลงไปมาก

ในไอร์แลนด์เหนือ การปกครองท้องถิ่นได้เริ่มขึ้นโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลในปี 1835 การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นในปี 1898 ทำให้การพัฒนาการปกครองท้องถิ่นของไอร์แลนด์เหนือมีแบบแผนอย่างเดียวกับอังกฤษและเวลส์

2.3 การปกครองท้องถิ่นอังกฤษก่อนการปฏิรูปปี 2515

2.3.1 จังหวัด (counties) เทศบาลเมือง (urban municipalities) และการปกครองท้องถิ่นในชนบท

การปกครองท้องถิ่นในอังกฤษประกอบด้วย จังหวัด (counties) และแขวงจังหวัด (county boroughs). แต่ละแขวงจังหวัดจะมีสภาแขวงจังหวัด (county borough councils) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดูแลบริการสาธารณะท้องถิ่นทุกชนิดภายในท้องที่ของตน ส่วนจังหวัด (counties) นั้น แบ่งย่อยเป็นแขวง (non-county boroughs) เขตเมือง (urban districts) และเขตชนบท (rural districts) โดยที่เขตชนบทก็ยังแบ่งย่อยเป็นประชาคม (parishes) สำหรับมหานครลอนดอนนั้น มี

สภาจังหวัดลอนดอน (London County Council) เป็นของตนเอง และแบ่งย่อยเป็น แขวงนคร (metropolitan boroughs) ซึ่งเทียบเท่ากับแขวง (non-county borough) ในจังหวัดอื่นๆ

สภาจังหวัด (county councils) มีหน้าที่รับผิดชอบบริการสาธารณะเป็นบางส่วนภายในจังหวัดของตน แต่ไม่รวมถึงแขวงจังหวัด (county boroughs) ส่วนสภาแขวง (borough councils หรือสภาแขวงนคร ในลอนดอน metropolitan borough councils) สภาเขตเมือง (urban district councils) และสภาเขตชนบท (rural district councils) ก็จะรับผิดชอบบริการสาธารณะอื่นๆ ที่อยู่นอกเหนือหน้าที่ของสภาจังหวัด องค์กรปกครองท้องถิ่นภายใต้จังหวัดเหล่านี้ มีความเป็นอิสระเอกเทศจากกันและกัน.

2.3.2 **สภาจังหวัด** (county councils)

สามในสี่ของสมาชิกสภาจังหวัดได้มาจากการเลือกตั้ง โดยมีวาระคราวละ 3 ปี ส่วนอีกหนึ่งในสี่เป็นผู้อาวุโสหรือบุคคลดีเด่นในท้องถิ่น ที่ได้รับเลือกจากสมาชิกสภาจังหวัดให้เข้ามาทำหน้าที่เป็นสมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาอาวุโสเหล่านี้มีวาระคราวละ 6 ปี โดยทุกๆ สามปี จะมีสมาชิกสภาอาวุโสครึ่งหนึ่งที่สิ้นสุดวาระ แต่ทั้งสมาชิกสภาจังหวัดจากการเลือกตั้ง และสมาชิกสภาอาวุโส มีศักดิ์และอำนาจหน้าที่เท่าเทียมกันทุกประการ

ประธานสภาจังหวัดได้รับเลือกจากสมาชิกสภาจังหวัด โดยอาจมาจากคนใดคนหนึ่งในหมู่สมาชิกสภาหรือเลือกจากบุคคลภายนอกก็ได้ ประธานสภาจังหวัดมีวาระคราวละหนึ่งปี และมีฐานะในทางกฎหมายเป็น Justice of the Peace ด้วย สภาจังหวัดยังแต่งตั้งรองประธานสภา จำนวนสมาชิกสภาจังหวัดอยู่ในระหว่าง 28 ถึง 162 คน

สภาจังหวัดมีหน้าที่รับผิดชอบบริการสาธารณะหลายประการ ได้แก่ การศึกษา สาธารณสุข ประชาสงเคราะห์ (เด็ก คนชรา คนจรจัด) ห้องสมุด การวางผังเมือง ถนนสายหลัก และสถานีตำรวจดับเพลิง สำหรับมหานครลอนดอน สภาจังหวัดยังมีอำนาจครอบคลุมถึง การระบายน้ำ และอาคารสงเคราะห์ อย่างไรก็ตาม สภาจังหวัดสามารถแบ่งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในด้านการสร้างและบำรุงรักษาถนน ให้แก่สภาแขวง (non-county boroughs) และสภาเขตเมือง (urban districts) ที่มีประชากรมากกว่า 20,000 คนขึ้นไป ตลอดจนอาจมอบอำนาจหน้าที่ด้านการศึกษา สาธารณสุข และสวัสดิการ ให้แก่สภาแขวงและสภาเขตเมืองที่มีประชากรมากกว่า 60,000 คนขึ้นไปอีกด้วย

สภาจังหวัดจะแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารคือ เลขาธิการเมือง (Town Clerk) เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ตำแหน่งบริหารสำคัญอื่นๆ คือ เจ้าหน้าที่การเงินที่เรียกว่า สมุหบัญชี (Treasurer) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดูแลงบประมาณและกระบวนการทางการคลังท้องถิ่นทั้งหมด นอกจากนี้ ตำแหน่ง

สำคัญได้แก่ ผู้อำนวยการการศึกษา (Director of Education) เจ้าพนักงานสาธารณสุข (Medical Officer of Health) ผู้บัญชาการตำรวจ (Chief Constable) วิศวกรจังหวัดหรือแขวง (County or Borough Engineer) เป็นต้น

การทำงานในระดับท้องถิ่นอยู่ในรูปคณะกรรมการ โดยที่ชุดที่สำคัญที่สุดคือ คณะกรรมการการเงิน (Finance Committee) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกับคณะรัฐมนตรีระดับท้องถิ่น โดยทำหน้าที่กำกับดูแลคณะกรรมการชุดอื่นๆ ทั้งหมดให้ทำงานประสานกันอย่างเป็นเอกภาพ อย่างไรก็ตาม อำนาจที่แท้จริงยังคงอยู่ที่สภาจังหวัด ทั้งนี้ การทำงานและการตัดสินใจลงมติทั้งหมดของคณะกรรมการทั้งหลายจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาจังหวัดในที่สุด ถึงกระนั้นความสัมพันธ์ระหว่างสภาจังหวัดกับคณะกรรมการปฏิบัติการ ก็มีความแตกต่างกันในท้องที่ต่างๆ เช่น ในบางท้องที่ สภาจังหวัดจะมีอำนาจมากและกำกับดูแลคณะกรรมการชุดต่างๆ อย่างใกล้ชิด ในขณะที่ในท้องที่อื่นๆ สภาจังหวัดจะปล่อยให้คณะกรรมการมีความเป็นอิสระค่อนข้างมาก เป็นต้น

รัฐบาลกลางมีอิทธิพลต่อจังหวัดใน 3 แนวทางคือ โดยผ่านระบบเงินอุดหนุนที่จัดสรรแก่ท้องถิ่นต่างๆ ทั่วประเทศ นอกจากนี้ รัฐบาลกลางยังส่งเจ้าหน้าที่ตรวจเงินแผ่นดิน (audit officers) เข้ามาตรวจกระบวนการรายรับรายจ่ายของท้องถิ่นอย่างสม่ำเสมอ ประการสุดท้ายคือ รัฐบาลกลางโดยรัฐสภามีข้อกำหนดที่จำกัดการกู้ยืมสาธารณะโดยองค์การปกครองท้องถิ่น

2.3.3 **สภาแขวงจังหวัด** (county boroughs) **แขวง** (non-county boroughs) **และแขวงนคร** (metropolitan borough councils)

โดยทั่วไปแล้ว แขวง (non-county boroughs) เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นภายใต้จังหวัด (counties) แต่แขวงที่มีประชากรเกินกว่า 75,000 คน จะสามารถยกระดับขึ้นเป็นแขวงจังหวัด (county boroughs) ได้ด้วยการผ่านพระราชบัญญัติในสภา โดยที่แขวงจังหวัดจะมีอำนาจหน้าที่เป็นเอกเทศแยกไปจากจังหวัด แม้ว่า แขวงจังหวัดจะมีอำนาจและหน้าที่แตกต่างไปจากแขวง แต่ทั้งสองก็มีโครงสร้างภายในที่เหมือนกัน สภาแขวงจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกสภา 48-160 คนในขณะที่สภาแขวงมีสมาชิกสภา 12-48 คน สามในสี่ของสมาชิกสภา มาจากการเลือกตั้งและมีวาระคราวละ 3 ปี โดยสมาชิกสภาหนึ่งในสามจะพ้นสมาชิกภาพทุกๆ สามปี ส่วนอีกหนึ่งในสี่ของสภา เป็นบุคคลในท้องถิ่นที่ได้รับการแต่งตั้งจากสภา โดยมีวาระคราวละ 6 ปี และครึ่งหนึ่งของสมาชิกส่วนนี้จะหมดสมาชิกภาพทุกๆ 3 ปี สำหรับสภาแขวงนคร (ในลอนดอน) นั้น มีสมาชิกสภาจำนวน 30-60 คน โดยมีเพียงหนึ่งในเจ็ดเท่านั้นที่เป็นบุคคลแต่งตั้งจากท้องถิ่น สมาชิกสภาจากการเลือกตั้ง และแต่งตั้งมีศักดิ์และสิทธิ์ที่เท่าเทียมกัน

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

สภาแขวงจังหวัด (county borough councils) มีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมกว้างขวางเช่นเดียวกับสภาแขวง (non-county borough councils) และมีอำนาจหน้าที่เทียบเท่าสภาจังหวัด (county councils) อีกด้วย สภาแขวงจังหวัดยังมีอำนาจควบคุมตำรวจในเขตของตน ยกเว้นสภาแขวงนครสามแห่งในมหานครลอนดอน ซึ่งไม่มีอำนาจควบคุมตำรวจ โดยที่ตำรวจในพื้นที่เหล่านี้อยู่ภายใต้การควบคุมของ London Metropolitan Police District แยกเป็นเอกเทศ ส่วนแขวง (non-county boroughs) แขวงนคร (metropolitan boroughs) เขตเมือง (urban districts) เขตชนบท (rural districts) นั้น มีอำนาจหน้าที่ร่วมกับสภาจังหวัด (county councils) ดูแลบริการสาธารณะในเขตรับผิดชอบของตน

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

2.3.4 **สภาเขตเมืองและสภาเขตชนบท** (urban and rural district councils)

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

2.3.5 **สภาประชาคม** (parish councils) **และที่ประชุมประชาคม** (parish meetings)

ดังกล่าวแล้วว่า เขตชนบท (rural districts) ยังแบ่งย่อยเป็นประชาคม (parishes) ในแต่ละประชาคม จะมีการประชุมประชาคม (parish meetings) ประกอบด้วยชาวบ้านทั้งหมดในประชาคมนั้น แต่ถ้าประชาคมมีประชากรมากกว่า 300 คน ก็จะมีการเลือกตั้งสภาประชาคม

(parish councils) โดยมีวาระคราวละ 3 ปี ส่วนประชาคมที่มีประชากรน้อยกว่า 300 คน ก็สามารถเลือกตั้งสภาประชาคมของตนได้ถ้าที่ประชุมประชาคมลงมติเห็นชอบ แต่ถ้าประชาคมนั้นมีประชากรน้อยกว่า 200 คนแล้ว สภาจังหวัด (county councils) มีอำนาจปฏิเสธไม่ให้มีการจัดตั้งสภาประชาคมก็ได้แม้ว่าประชาคมนั้นจะร้องขอ

สภาประชาคมมีสมาชิกสภา 5-21 คน และจะเลือกสมาชิกคนหนึ่งขึ้นเป็นประธาน (chairman) ในกรณีที่ประชาคมนั้น ไม่มีสภา ก็จะมีการประชุมประชาคมปีละ 2 ครั้งและที่ประชุมดังกล่าวก็จะมีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกับสภาประชาคม สภาประชาคมมีหน้าที่รับผิดชอบสิ่งอำนวยความสะดวกในท้องถิ่น เช่น หอประชุมประจำหมู่บ้าน สนามเด็กเล่น เก้าอี้และม้านั่งสาธารณะ ป้ายหยุดรถประจำทาง ไฟฟ้าตามถนนหนทาง และการดูแลรักษาบาทวิถี สภาประชาคมมีอำนาจน้อยมากในด้านการเงินการคลัง

2.4 การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นปี 2515

การปกครองท้องถิ่นอังกฤษและเวลส์ได้รับการปฏิรูปครั้งใหญ่ด้วยการออกพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่นปีค.ศ. 1972 (พ.ศ. 2515) โดยมีผลบังคับใช้ในปี 2517 การปฏิรูปครั้งนี้ได้ลดความสลับซับซ้อนของโครงสร้างสร้างการปกครองท้องถิ่นลงมาอย่างมาก จากแต่เดิมที่มีกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นมากมายถึงกว่า 1,000 ฉบับ ก็ได้ทยอยและปรับปรุงใหม่จนปัจจุบันเหลืออยู่เพียง 50 ฉบับ ผลของการปฏิรูปอีกประการหนึ่งก็คือ องค์กรปกครองท้องถิ่นของสหราชอาณาจักรซึ่งมีความสลับซับซ้อนแยกย่อยหน่วยงานมากมายก็ได้ลดจำนวนลงถึง 1,400 แห่ง เหลือเพียงประมาณ 420 แห่งในปัจจุบัน

จากการปฏิรูปในปี 2515 องค์กรปกครองท้องถิ่นอังกฤษประกอบด้วย สภานคร (metropolitan councils) 6 แห่ง สภาจังหวัด (county councils) 47 แห่ง ทั้งนี้ ภายใต้สภาจังหวัดจะมีองค์กรปกครองท้องถิ่นระดับย่อยคือ สภาเขตนคร (metropolitan district councils) 36 แห่ง และสภาเขตจังหวัด (county district councils) อีก 333 แห่ง สำหรับกรุงลอนดอนนั้น ยังคงจัดตั้งเป็นสภาจังหวัดลอนดอน (London County Council) ซึ่งแบ่งย่อยเป็นแขวง (metropolitan boroughs) จำนวน 32 แห่ง องค์กรท้องถิ่นระดับล่างสุดและเป็นแบบประชาธิปไตยทางตรงของอังกฤษ ยังคงเป็น ประชาคม (parishes) ซึ่งได้รับอำนาจหน้าที่มากขึ้นจากการปฏิรูปปี 2515 คือสามารถจัดตั้งสภาประชาคมเป็นของตนเองได้ถ้ามีประชากรเกินกว่า 200 คน

ในปี 2527 และ 2528 ได้มีการออกกฎหมายยกเลิกสภาจังหวัดลอนดอน และสภานคร โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2529 และได้กระจายอำนาจหน้าที่ขององค์กรเหล่านี้ไปสู่องค์กรระดับล่างคือ แขวงนคร (metropolitan boroughs) และเขตนคร (metropolitan districts)

ในปี 2535 ได้มีการออกพระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่นฉบับใหม่ (Local Government Act 1992) จัดตั้งคณะกรรมการปกครองท้องถิ่นเพื่อวางกรอบและรูปแบบการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นขึ้นใหม่ แต่กระบวนการได้ยืดเยื้อมาถึงปี 2538 จึงสามารถจัดตั้งรูปแบบการปกครองท้องถิ่นใหม่ขึ้นเรียกว่า องค์การปกครองเอกภาพ (Unitary Authorities) จำนวน 56 แห่งในระหว่างเดือนเมษายน 2538 ถึงเดือนเมษายน 2541 ครอบคลุมประชากรประมาณร้อยละ 35 ของประเทศ ในขณะที่ส่วนที่เหลือก็ยังคงมีรูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบจังหวัด (counties) และแขวง (districts) ต่อไป

2.5 การปกครองท้องถิ่นอังกฤษปัจจุบัน

2.5.1 จังหวัด (counties) เขต (districts) และ องค์การปกครองเอกภาพ (unitary authorities)

ทั่วประเทศอังกฤษ (ยกเว้นมหานครลอนดอน) มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่าจังหวัด (counties) ซึ่งยังแบ่งย่อยลงไปอีกเป็นเขต (districts)

แต่ละจังหวัดจะมีสภาจังหวัด (county councils) ที่มาจากการเลือกตั้งในท้องถิ่น สภาจังหวัดดังกล่าวประกอบด้วยสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งจำนวน 60-100 คน มีวาระคราวละ 4 ปี โดยที่ประชุมสภาจะเลือกสมาชิกสภา 1 คนขึ้นเป็นประธานคราวละ 1 ปี โดยมีหน้าที่เป็นประธานที่ประชุมเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจบริหารที่แท้จริง ทั้งนี้ สภาจังหวัดมีอำนาจบริหารเต็มรูปและมีหน้าที่ให้บริการสาธารณะที่ครอบคลุมหลายเขต เช่น การดูแลทางหลวง การจราจร ดับเพลิง การกำจัดขยะมูลฝอย สถาบันการศึกษาระดับท้องถิ่น หรือเป็นบริการสาธารณะที่ต้องการทรัพยากรจำนวนมากเกินกว่าระดับเขต เช่น ห้องสมุด พิพิธภัณฑ์ สวนสาธารณะ สวัสดิการเด็ก สตรี คนว่างงาน และคนชรา ภายในสภามีการจัดตั้งเป็นคณะกรรมการเพื่อดูแลกิจการด้านต่าง ๆ ข้างต้น โดยมีคณะกรรมการนโยบายและทรัพยากร (Policy and Resource Committee) เป็นคณะกรรมการชุดใหญ่ประกอบด้วยประธานคณะกรรมการชุดต่าง ๆ มารวมเป็นคณะบริหารสูงสุดขององค์การ

ส่วนสภาเขต (district councils) ก็มาจากการเลือกตั้งภายในเขตนั้นๆ ประกอบด้วยสมาชิกสภาจำนวน 50-80 คน มีวาระคราวละ 4 ปี โดยที่ประชุมสภาจะเลือกสมาชิกสภา 1 คนเป็นประธานคราวละ 1 ปีโดยไม่มีอำนาจบริหารโดยตรง ส่วนสภาเขตจะมีอำนาจบริหารเต็มรูป ภายในสภามีการจัดตั้งเป็นคณะกรรมการเพื่อดูแลกิจการด้านต่างๆ ข้างต้น โดยมีคณะกรรมการนโยบายและทรัพยากร (Policy and Resource Committee) เป็นคณะกรรมการชุดใหญ่ประกอบ

ด้วยประธานคณะกรรมการชุดต่างๆ มารวมกันเป็นคณะบริหารสูงสุดขององค์การ สภาเขตมีหน้าที่ให้บริการสาธารณะเฉพาะในเขตของตน เช่น การเคหะสงเคราะห์ น้ำประปา การระบายน้ำ ถนนสายย่อยและสะพาน ควบคุมตึกอาคาร สวนสาธารณะ ห้องน้ำสาธารณะ พิพิธภัณฑ์ และห้องสมุด ตลอดจนการรักษาความสงบเรียบร้อยโดยทั่วไป การเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตนั้น แบ่งออกเป็นเขตเลือกตั้งย่อย (wards) โดยแต่ละเขตย่อยมีสมาชิกสภาได้ 3 คน ทั้งนี้ สมาชิกสภาจากเขตย่อยจะมารวมกันเป็นสภาเขต (district councils) โดยแต่ละคนมีวาระ 4 ปี โดยการเลือกตั้งมีได้ทั้งในรูปหมดวาระและเลือกตั้งทั้งสภาพร้อมกันทุก 4 ปีหรือ ให้หมดวาระคราวละหนึ่งในสามทุกสามปี ก็ได้

การปฏิรูปการปกครองในปี 2538 ได้มีการปรับเปลี่ยนแขวงที่ไม่ใช่จังหวัด (non-county boroughs) ขึ้นเป็นหน่วยปกครองเดี่ยวที่เรียกว่า องค์การปกครองเอกภาพ (unitary authorities) ซึ่งเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นเดี่ยวที่สมบูรณ์ในตัวเองโดยไม่มีการแยกเป็นเขตหรือแขวงย่อย ๆ มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2541 องค์การปกครองเอกภาพมีสภาท้องถิ่นเป็นของตนเอง ประกอบด้วยสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งจำนวน 40-70 คน มีวาระคราวละ 3 ปี โดยที่ประชุมสภาจะเลือกสมาชิกสภา 1 คนขึ้นเป็นประธานสภาคราวละ 1 ปี อำนาจบริหารทั้งหมดอยู่ที่สภา โดยที่ภายในสภามีการจัดตั้งเป็นคณะกรรมการเพื่อดูแลกิจการด้านต่างๆ ข้างต้น โดยมีคณะกรรมการนโยบายและทรัพยากร (Policy and Resource Committee) เป็นคณะกรรมการชุดใหญ่ประกอบด้วยประธานคณะกรรมการชุดต่าง ๆ มารวมกันเป็นคณะบริหารสูงสุดขององค์การ

ปัจจุบัน อังกฤษมีสภาจังหวัด (county councils) จำนวน 34 แห่ง แต่ละแห่งมีประชากร 2 แสนถึง 1 ล้านคน ส่วนสภาเขต (district councils) มีจำนวนประมาณ 240 แห่ง แต่ละแห่งมีประชากร 2 หมื่นถึง 2 แสนคน และองค์การปกครองเอกภาพมีจำนวน 56 แห่ง แต่ละแห่งมีประชากร 3 หมื่นถึง 3 แสนคน ส่วนการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การนั้น มีวิธีการเหมือนกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขต (district councils) ข้างต้น

ภายในแต่ละเขต โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ เขตในชนบท (rural districts) ยังจะมีองค์กรระดับพื้นที่ซึ่งมีลักษณะประเพณีสืบทอดคือ สภาประชาคม (parish councils) ประมาณ 8,000 แห่งทั่วอังกฤษ สภาแต่ละแห่งประกอบด้วยสมาชิกสภา 5-25 คนมาจากการเลือกตั้งโดยตรงในท้องถิ่นและมีหน้าที่ให้บริการท้องถิ่นในขอบเขตจำกัดมาก โดยมีพื้นที่ครอบคลุมประชากรตั้งแต่ 35 คนไปถึง 48,000 คน ทั้งนี้จะมีการประชุมทั้งประชาคมปีละหนึ่งครั้งโดยทุกคนที่มีสิทธิ์เลือกตั้งมีสิทธิ์เข้าร่วมประชุม บทบาทของสภาประชาคมมีความแตกต่างกันมากตั้งแต่งบประมาณรายจ่ายปีละไม่ถึง 100 ปอนด์ไปถึงปีละกว่า 1 ล้านปอนด์

2.5.2 **องค์การมหานครลอนดอน** (Greater London Authority) **และจังหวัดนคร** (metropolitan counties)

มหานครลอนดอน มีการจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นในรูปบรรษัทนครลอนดอน (the Corporation of the City of London) โดยแบ่งย่อยเป็นแขวง (boroughs) จำนวน 32 แห่ง แต่ละแขวงมีหน้าที่ให้บริการสาธารณะเกือบทุกชนิดภายในพื้นที่ของตน ยกเว้น การตำรวจ ถนนหนทาง การจราจร

สมาชิกสภาแขวง (borough councils) มาจากการเลือกตั้งภายในพื้นที่ของตน แต่ละแขวงจะแบ่งเป็นเขตเลือกตั้งย่อย (wards) โดยแต่ละเขตเลือกตั้งจะมีสมาชิกสภาได้ตั้งแต่ 3 คนขึ้นไป ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจากแต่ละเขตย่อยจะมารวมกันเป็นสภาแขวง สมาชิกสภาแต่ละคนมีวาระคราวละ 4 ปี โดยสมาชิกสภาหนึ่งในสามจะพ้นวาระเพื่อเลือกตั้งใหม่ทุกๆ สามปี ที่ประชุมสภาจะเลือกสมาชิกสภา 1 คนขึ้นเป็นประธานสภาคราวละ 1 ปี ทั้งนี้ สภามีอำนาจบริหารเต็มรูป โดยที่ภายในสภามีการจัดตั้งเป็นคณะกรรมการเพื่อดูแลกิจการด้านต่างๆ ข้างต้น โดยมีคณะกรรมการนโยบายและทรัพยากร (Policy and Resource Committee) เป็นคณะกรรมการชุดใหญ่ประกอบด้วยประธานคณะกรรมการชุดต่างๆ มารวมกันเป็นคณะบริหารสูงสุดขององค์การ

การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นในปี 2538-40 ทำให้มีการจัดตั้งองค์การมหานครลอนดอน (Greater London Authority) ขึ้น โดยมีอำนาจหน้าที่ดูแลบริการสาธารณะที่ครอบคลุมแขวงต่างๆ ทั้ง 32 แขวง ได้แก่ การตำรวจ การดับเพลิง ถนนหนทาง การจราจร ปัญหาสิ่งแวดล้อม การวางผังเมือง เป็นต้น สภามหานครจะเลือกสมาชิกสภา 1 คนขึ้นเป็นประธาน ยิ่งกว่านั้นคือ การลงประชามติในนครลอนดอนเมื่อเดือนพฤษภาคม 2541 ปรากฏว่า ชาวลอนดอนเห็นชอบให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี (Mayor) ของมหานครโดยตรงและแยกต่างหากจากสภามหานคร

ส่วนมหานครอื่นๆ นอกเหนือจากลอนดอนนั้น ได้จัดตั้งขึ้นเป็น จังหวัดนคร (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) นั้น เป็นระบบแบ่งเขตย่อย (wards) โดยแต่ละเขตย่อยจะมีจำนวนประชากรที่เท่ากันโดยประมาณ และแต่ละเขตย่อยมีสมาชิกสภาได้ 3 คน ผู้ได้รับเลือกตั้งในแต่ละเขตย่อยจะมารวมกันเป็นสภาเขตมหานคร สมาชิกสภาเขตแต่ละคนมีวาระ 4 ปี โดยทุกๆ หนึ่งในสามจะพ้นวาระเพื่อเลือกตั้งใหม่ทุกสามปี

ตารางที่ 2.1ประชากรองค์การปกครองท้องถิ่นอังกฤษ

	จำนวนองค์การ	ประชากรน้อยสุด	ประชากรมากสุด
London Boroughs	33	132,996	313,510
Unitary Authorities	14	90,409	374,300
County Councils	35	304,694	1,541,547
Metropolitan District Councils	36	152,091	961,041
District Councils	274	24,068	270,493
Parish Councils	8,200		

ที่มา: Department of the Environment, UK

2.5.3 อำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่น

พระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่นปี 2515 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นทุกระดับไว้อย่างละเอียด ทำให้องค์การเหล่านี้มีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง ให้บริการสาธารณะแก่ประชากรในพื้นที่อย่างรอบด้านทั่วถึง ยิ่งกว่านั้นคือ วิธีการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ก็มีความยืดหยุ่น ในบางกรณี องค์การปกครองท้องถิ่นอาจไม่ต้องลงมือให้บริการด้วยตนเอง แต่ให้เอกชนประมูลรับเหมาโครงการให้บริการไป เช่น การกำจัดขยะมูลฝอย การทำความสะอาดถนนและบาทวิถี เป็นต้น

อำนาจหน้าที่ขององค์การมหานครลอนดอน จังหวัดนคร (metropolitan counties) และองค์การปกครองเอกภาพ (unitary authorities) มีดังนี้

- หอจดหมายเหตุและห้องสมุดประชาชน
- พิพิธภัณฑ์และหอศิลป์
- การควบคุมการก่อสร้าง
- ศาลจังหวัด ศาลเขต และศาลแขวง
- ส่งเสริมและฝึกอบรมอาชีพ
- การป้องกันและระงับอัคคีภัย
- การกำจัดขยะมูลฝอย
- ฌาปนกิจสงเคราะห์
- สวนสาธารณะ
- การท่องเที่ยว
- การศึกษา
- การจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ

- สวัสดิการคนว่างงาน เด็ก สตรี และคนชรา
- อนามัยและสิ่งแวดล้อม
- ทะเบียนผู้มีสิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้ง
- การเคหะชุมชน
- บริการขนส่งสาธารณะ
- การวางผังเมืองและการกำหนดพื้นที่ใช้ประโยชน์ (zoning)
- การตำรวจ
- ทางหลวงท้องถิ่นและการจราจร

อำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัด (county councils) มีดังนี้

- หอจดหมายเหตุและห้องสมุดประชาชน
- พิพิธภัณฑ์และหอศิลป์
- ส่งเสริมฝึกอบรมอาชีพ
- ควบคุมการก่อสร้างอาคาร
- การป้องกันและระงับอัคคีภัย
- ทางหลวงท้องถิ่นและการจราจร
- ฌาปนกิจสงเคราะห์
- การกำจัดขยะมูลฝอย
- การศึกษา
- การตำรวจ
- บริการขนส่งสาธารณะ
- การท่องเที่ยว
- การวางผังเมืองและการกำหนดพื้นที่ใช้ประโยชน์ (zoning)
- ศาลจังหวัด
- สวัสดิการคนว่างงาน เด็ก สตรี และคนชรา

อำนาจหน้าที่ของสภาเขต (district councils) มีดังนี้

- ควบคุมการก่อสร้างอาคาร
- หอจดหมายเหตุท้องถิ่น
- พิพิธภัณฑ์และหอศิลป์
- การเคหะสงเคราะห์

- อนามัยและสิ่งแวดล้อม
- สวนสาธารณะ
- การกำจัดขยะมูลฝอย
- การท่องเที่ยว
- ทะเบียนผู้มีสิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้ง
- สนามเด็กเล่น และสนามกีฬา
- จัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม
- การวางผังเมืองและการกำหนดพื้นที่ใช้ประโยชน์ (zoning)

อำนาจหน้าที่ของสภาประชาคม (parish councils)

- สนามเด็กเล่น
- สวนสาธารณะหมู่บ้าน
- สระว่ายน้ำ
- หอประชุมประชาคม
- ที่พักผู้โดยสารรถประจำทาง
- เก้าอี้สาธารณะ
- ส้วมสาธารณะ
- ตู้โทรศัพท์สาธารณะ
- สุสานประจำหมู่บ้าน
- จดหมายข่าวหมู่บ้าน

อย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัดและระดับเขต ก็มิได้แยกขาดจากกันทั้งหมด แต่มีบริการสาธารณะหลายประเภทที่จะต้องร่วมมือกันจัดทำขึ้น เช่น

- การจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆ
- การป้องกันและระงับอัคคีภัย
- การตำรวจ
- การกำจัดขยะมูลฝอยและรักษาสิ่งแวดล้อม
- การขนส่งสาธารณะ

ตารางที่ 2.2 หน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่น

County Councils	District Councils
การศึกษา	ทะเบียนผู้มีสิทธิ์เลือกตั้ง
สวัสดิการสังคมบุคคล	จัดเก็บภาษีท้องถิ่น
ตำรวจ	เคหะสงเคราะห์
อัคคีภัย	
วางแผนจังหวัด แผนระยะยาว ทางหลวงแผ่นดิน อาคารโบราณคดี เหมืองแร่	วางแผนแขวง แผนพัฒนาท้องถิ่น การปฏิบัติตามแผน
คมนาคม ขนส่งมวลชน ทางหลวงและที่จอดรถ บังคับจราจร บาทวิถีและสะพาน	คมนาคม ถนนสายย่อย ที่จอดรถ บาทวิถีและสะพาน แสงไฟถนนหลวง
สิ่งแวดล้อม กำจัดขยะมูลฝอย	สิ่งแวดล้อม จัดเก็บขยะมูลฝอย ความปลอดภัยตึกอาคาร ทำความสะอาดถนนหลวง
สันทนาการและศิลปะ สวนสาธารณะ พิพิธภัณฑ์และแกลเลอรี่ ส่งเสริมการท่องเที่ยว	สันทนาการและศิลปะ สวนสาธารณะ ศูนย์พักผ่อนและสระว่ายน้ำ พิพิธภัณฑ์และแกลเลอรี่ ส่งเสริมการท่องเที่ยว
พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น	พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น
ทะเบียนราษฎร์	สุสานและสถานฌาปนกิจ
คุ้มครองผู้บริโภค	
ห้องสมุด	

2.6 การคลังท้องถิ่นด้านรายรับ

องค์การปกครองท้องถิ่นมีงบประมาณรายรับสองแหล่งใหญ่ๆ คือ ประมาณร้อยละ 40 มาจากการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมในท้องถิ่น ส่วนอีกร้อยละ 60 เป็นเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางผ่านกระทรวงการคลัง (the Treasury)

รายรับจากท้องถิ่น ประกอบด้วยภาษี ค่าธรรมเนียมให้บริการสาธารณะต่างๆ และค่าเช่า (เช่น ค่าเช่าอาคารสงเคราะห์ เป็นต้น) ในส่วนของรายรับภาษีนั้น รายการสำคัญที่สุดคือ ภาษีสภา (council tax) และภาษีธุรกิจมาตรฐาน (uniform business tax)

ภาษีสภา (council tax) นับเป็นภาษีท้องถิ่นอย่างแท้จริง คือ องค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดอัตราภาษี ดำเนินการจัดเก็บ และจัดสรรเป็นรายจ่ายต่างๆ ได้ด้วยตนเองทั้งหมด ภาษีดังกล่าวคำนวณจากราคาประเมินที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของครัวเรือนซึ่งจดทะเบียนไว้กับองค์การปกครองท้องถิ่น โดยมีส่วนลดร้อยละ 25 สำหรับผู้อยู่อาศัยคนเดียว และยกเว้นการเก็บภาษีจากที่ดินเพื่อการเกษตร ส่วนการกำหนดอัตราภาษีนั้นขึ้นอยู่กับรายจ่ายท้องถิ่นในแต่ละปี ทั้งนี้ให้พิจารณาถึงแหล่งรายรับอื่นๆ ประกอบเทียบกับรายจ่ายที่ตั้งไว้ในแต่ละปี รวมถึงค่าใช้จ่ายก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นอีกด้วย

รายรับภาษีที่สำคัญรองลงมาคือ ภาษีธุรกิจมาตรฐาน (uniform business tax) ซึ่งจัดเก็บจากธุรกิจทุกแห่งในท้องถิ่นในอัตราเดียวกัน (flat rate) ภาษีประเภทนี้มิใช่ภาษีท้องถิ่นเต็มรูปแบบนัยหนึ่ง การกำหนดอัตรา การจัดเก็บ และการจัดสรรเป็นรายจ่ายเหล่านี้ขึ้นอยู่กับรัฐบาลกลางเป็นสำคัญ ภาษีที่จัดเก็บคำนวณจากอัตราภาษี (rate poundage) คูณด้วยราคาประเมินอสังหาริมทรัพย์ (rateable value) ที่ซึ่งธุรกิจนั้นตั้งอยู่ โดยผู้จ่ายคือเจ้าของธุรกิจหรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์นั้น อัตราภาษีดังกล่าวกำหนดเป็นรายปีโดยรัฐบาลกลางและเห็นชอบโดยสภาผู้แทนราษฎร (ในปีงบประมาณ 2541/42 อัตราอยู่ที่ 41.6 เพ็นซ์ต่อปอนด์ตามราคาประเมิน) ส่วนราคาประเมินอสังหาริมทรัพย์นั้นกำหนดโดยสำนักงานประเมินราคา (Valuation Office) โดยคำนวณจากราคาตลาดและค่าเช่าอสังหาริมทรัพย์นั้นๆ อย่างไรก็ตาม องค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจยกเว้นภาษีธุรกิจแก่องค์การการกุศล มูลนิธิไม่หวังผลกำไร และธุรกิจเอกชนที่กำลังประสบปัญหาทางการเงินอย่างร้ายแรง การจัดเก็บภาษีกระทำโดยองค์การปกครองท้องถิ่นเอง แต่ให้นำไปรวมไว้ที่ส่วนกลาง จากนั้น รัฐบาลกลางจึงจะจัดสรรปันส่วนกลับคืนมาให้องค์การปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ตามสัดส่วนจำนวนประชากรในพื้นที่

เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางมีสองประเภทคือ ประเภทเจาะจง และประเภททั่วไป

เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางประเภทเจาะจง เป็นการให้เงินงบประมาณโดยเจาะจงรายการใช้จ่าย เช่น ให้เงินอุดหนุนร้อยละ 90 ของเงินอุดหนุนนักเรียนในท้องถิ่น ร้อยละ 50 ของค่าใช้จ่ายการตำรวจ หรือเงินช่วยเหลือค่าเช่าที่อยู่อาศัยสำหรับผู้เช่าที่มีรายได้น้อย เป็นต้น

เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางประเภททั่วไป เป็นเงินที่รัฐบาลกลางส่งให้องค์การปกครองท้องถิ่นที่จัดเก็บภาษีทรัพย์สินได้น้อยด้วยสาเหตุทางเศรษฐกิจสังคมหรือทางกายภาพ (เช่น พื้นที่ห่างไกล มีการพัฒนาเศรษฐกิจล่าช้า เป็นต้น) จำนวนเงินที่จ่ายอุดหนุนในแต่ละปีจะถูกกำหนดโดยกระทรวงการคลังร่วมกับกระทรวงสิ่งแวดล้อมตามหลักการ Standard Spending

Assessment (SSA) ทั้งนี้อาศัยหลักการพิจารณาจากจำนวนและโครงสร้างทางประชากร ตลอดจนระดับการพัฒนาเศรษฐกิจของพื้นที่นั้นๆ

เกือบทั้งหมดของรายรับข้างต้นจะถูกนำไปใช้จ่ายในค่าใช้จ่ายประจำด้านต่างๆ ของท้องถิ่น เช่น เงินเดือน เงินอุดหนุนสวัสดิการ การศึกษา สาธารณสุข อัคคีภัย ฯลฯ อย่างไรก็ตาม หากองค์การปกครองท้องถิ่นใดต้องการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานใหม่ๆ เช่น สร้างถนน สะพาน พิพิธภัณฑ์ อาคารสำนักงาน เป็นต้น องค์การปกครองท้องถิ่นก็มักจะใช้วิธีกู้ยืมเงินเพื่อมาดำเนินโครงการดังกล่าว

ตารางที่ 2.3 แหล่งรายรับขององค์การปกครองท้องถิ่นอังกฤษปี 2540

	จำนวนเงิน (ล้านปอนด์)	**ร้อยละ**
Council tax	8,959	15.0
ค่าธรรมเนียม	274	0.5
เงินโอนจากส่วนกลาง		
Business tax	13,195	22.0
เงินอุดหนุนเฉพาะ	16,621	27.8
เงินอุดหนุนทั่วไป	19,792	33.0
อื่น ๆ	1,024	1.7
รวม	59,865	100.0

ที่มา: Department of Environment, UK.

2.7 การคลังท้องถิ่นด้านรายจ่าย

องค์การปกครองท้องถิ่นทั่วทั้งอังกฤษมีงบประมาณรายจ่ายเป็นประมาณร้อยละ 25 ของงบประมาณภาครัฐทั้งหมด และคิดเป็นร้อยละ 11 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (gross domestic product – GDP)

ในช่วงทศวรรษ 2510 งบประมาณรายจ่ายขององค์การปกครองท้องถิ่นมีการขยายตัวอย่างมากจนปราศจากการควบคุม ทำให้เกิดปัญหางบประมาณรัฐบาลขาดดุลเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว รัฐบาลกลางในช่วงทศวรรษ 2520 จึงได้บังคับใช้มาตรการกฎหมายจำนวนมากเพื่อจำกัดและลดทอนงบประมาณรายจ่ายท้องถิ่นลงมา เป็นผลให้องค์การปกครองท้องถิ่นสูญเสียความเป็นอิสระในการบริหารการคลังของตนเองลงไปอย่างมาก นอกจากนั้น รัฐบาลกลางยังได้มีมาตรการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นเพื่อให้การบริหารงานและการให้บริการสาธารณะในท้องถิ่นมีประสิทธิภาพมากขึ้น มีการปรับเปลี่ยนขั้นตอนวิธีการจัดซื้อจัดจ้างในท้องถิ่นเพื่อลดค่าใช้จ่ายตลอดจนเพิ่ม

มาตรการตรวจสอบทางการคลังจากส่วนกลางที่เข้มงวด อำนาจของรัฐบาลกลางที่เพิ่มขึ้นในการควบคุมการใช้จ่ายในท้องถิ่นเกิดจากการเพิ่มสัดส่วนเงินอุดหนุนที่รัฐบาลกลางจ่ายให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งทำให้องค์การปกครองท้องถิ่นต้องพึ่งพาเงินงบประมาณจากรัฐบาลกลางเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ยิ่งกว่านั้นคือ การกำหนดอัตราภาษีท้องถิ่นบางรายการ เช่น ภาษีธุรกิจมาตรฐาน (uniform business tax) ก็เป็นอำนาจของรัฐบาลกลาง ที่สำคัญที่สุดคือ รัฐบาลกลางยังสามารถเสนอให้องค์การปกครองท้องถิ่นตัดทอนรายจ่าย (capping) ให้ลงมาอยู่ในขอบเขตที่กำหนดหากเห็นว่า งบประมาณรายจ่ายปีนั้นมีจำนวนสูงผิดปกติ อย่างไรก็ตาม หากองค์การปกครองท้องถิ่นไม่ปฏิบัติตาม รัฐบาลอาจขอให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบในคำสั่งของตนเพื่อบังคับให้องค์การปกครองท้องถิ่นปฏิบัติตาม

กล่าวโดยสรุปคือ อำนาจของรัฐบาลกลางที่เพิ่มขึ้นในการควบคุมรายจ่ายในท้องถิ่นมาจากวิธีการดังต่อไปนี้

- รัฐบาลกลางเพิ่มสัดส่วนเงินอุดหนุนจากส่วนกลางที่ให้แก่ท้องถิ่น
- การกำหนดอัตราภาษีท้องถิ่นบางรายการ
- ข้อเสนอและคำสั่งให้องค์การปกครองท้องถิ่นตัดทอนรายจ่ายลงมาที่ระดับเหมาะสม (capping) โดยความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร
- การใช้จ่ายเพื่อโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลกลาง

ตารางที่ 2.4 งบประมาณรายจ่ายประจำขององค์การปกครองท้องถิ่นปีงบประมาณ 2539/40

รายการจ่าย	**ล้านปอนด์**	**ร้อยละ**
การศึกษา	17,979	39.6
สวัสดิการสังคมบุคคล	8,385	18.5
ตำรวจ	6,619	14.6
ทางหลวง	2,084	4.6
อัคคีภัย	1,358	3.0
สวนสาธารณะ	1,156	2.5
ขยะมูลฝอย	1,146	2.5
ห้องสมุด พิพิธภัณฑ์	789	1.7
พัฒนาเศรษฐกิจ	703	1.5
อื่น ๆ	5,182	11.4
รวม	45,401	100.0

ที่มา: Department of the Environment, 2000.

2.8 การกำกับควบคุมการคลังท้องถิ่น

ในอดีต องค์การปกครองท้องถิ่นอังกฤษมีความเป็นอิสระสูงมากในการบริหารการเงินการคลังของตนเอง นัยหนึ่ง สามารถจัดเก็บภาษี กำหนดอัตราภาษี และแบบแผนการใช้จ่ายของตนเองได้โดยปราศจากการแทรกแซงควบคุมจากรัฐบาลกลาง ทั้งหมดนี้มีผลให้เกิดปัญหาขัดแย้งในท้องถิ่นเมื่อองค์การปกครองท้องถิ่นมีแนวโน้มจัดเก็บภาษีในอัตราสูงมากและมีรายการใช้จ่ายมากมายเกินตัว (ส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายด้านสวัสดิการประชาชน) ตราบจนถึงทศวรรษ 2520 รัฐบาลกลางจึงได้เริ่มพยายามที่จะลดอำนาจและความเป็นอิสระทางการคลังขององค์การปกครองท้องถิ่นลง เช่น ห้ามมิให้กำหนดอัตราภาษีท้องถิ่นสูงเกินไป และบังคับให้มีการตัดทอนรายจ่ายต่างๆ ลงเป็นจำนวนมาก

อย่างไรก็ตาม องค์การปกครองท้องถิ่นอังกฤษปัจจุบันก็ยังมีความเป็นอิสระสูงและมีหน้าที่รับผิดชอบที่กว้างขวางมาก โดยที่การคลังท้องถิ่นได้ถูกกำกับควบคุมจากรัฐบาลกลางในรูปแบบต่างๆ มากขึ้น

- รายงานการเงินและงบประมาณประจำปีทั้งด้านรายรับและรายจ่ายขององค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องถูกตรวจสอบและรับรองโดยผู้ตรวจบัญชีที่แต่งตั้งโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (Audit Commission)
- รัฐบาลกลางแต่งตั้งผู้ตรวจการปกครองท้องถิ่น (Commissioners for Local Government or Local Government Ombudsmen) เข้าดำเนินการสอบสวนกรณีกล่าวหาร้องทุกข์ต่าง ๆ ที่ประชาชนมีต่อองค์การปกครองท้องถิ่นใดๆ
- รัฐบาลกลางมีการกำหนดเพดานงบประมาณรายจ่ายประจำปีสำหรับองค์การปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่ง เพดานดังกล่าวกำหนดด้วยวิธีการประเมินแบบมาตรฐาน (Standard Spending Assessment) ซึ่งกระทำทุกปีโดยพิจารณาจากปัจจัยทางประชากร ตลอดจนสภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมของท้องที่นั้น
- รัฐบาลกลางให้เงินอุดหนุนแก่องค์การปกครองท้องถิ่น และติดตามตรวจสอบการใช้เงินอุดหนุนนั้น
- รัฐบาลกลางกำหนดให้องค์การปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะ (uniform business tax) ในอัตราที่ไม่เกินกว่าอัตราเงินเฟ้อแต่ละปี
- การใช้จ่ายเพื่อการลงทุนในท้องถิ่นถูกกำกับควบคุมจากรัฐบาลกลางอย่างเข้มงวด รัฐบาลกลางห้ามมิให้องค์การปกครองท้องถิ่นกู้ยืมเงินจากสาธารณชนอย่างเป็นเอกเทศ

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจัดตั้งขึ้นในปี 2526 มีอำนาจหน้าที่แต่งตั้งผู้ตรวจบัญชีจากภายนอกเพื่อเข้าไปตรวจสอบการเงินการคลังขององค์การปกครองท้องถิ่นโดยเฉพาะ จุดมุ่งหมายของคณะกรรมการคือ การปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานขององค์การปกครองท้องถิ่น ให้มีการประหยัดรายจ่าย และมีการใช้เงินที่คุ้มค่าเมื่อเทียบกับคุณภาพของบริการสาธารณะ

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 20 คนจากสาขาอาชีพต่างๆ เช่น ภาคธุรกิจเอกชน สาธารณสุข องค์การปกครองท้องถิ่น สหภาพแรงงาน และผู้ตรวจบัญชีเอกชน เป็นต้น คณะกรรมการมีสำนักงานกลางในกรุงลอนดอน และมีเจ้าหน้าที่ประจำจำนวนน้อย ทำหน้าที่วิจัยศึกษาแนวทางการเงินการคลังท้องถิ่น และคอยให้การสนับสนุนผู้ตรวจบัญชีในท้องถิ่น ที่สำคัญคือคณะกรรมการเน้นการจ้างผู้ตรวจบัญชีอิสระที่มิใช่ข้าราชการเข้ามาตรวจสอบบัญชีในท้องถิ่น ผู้ตรวจบัญชีอิสระเหล่านี้เข้ามาทำงานโดยสัญญาว่าจ้างเป็นคราวๆ ภายใต้เงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด หน่วยงานสำคัญของคณะกรรมการคือ ผู้ตรวจบัญชีเขต (District Audit) ซึ่งมีสำนักงานในท้องถิ่นกระจายอยู่ทั่วอังกฤษและเวลส์

คณะกรรมการมีรายรับจากค่าธรรมเนียมตรวจบัญชีและมีการทำงานที่เป็นอิสระจากรัฐบาลกลาง คณะกรรมการมีฐานะเป็นองค์กรสาธารณะที่เป็นอิสระจากกระทรวงทบวงกรมและจากรัฐบาล โดยได้รับเงินอุดหนุนบางส่วนจากกระทรวงสิ่งแวดล้อมและสำนักงานรัฐเวลส์

คณะกรรมการอาจให้ข้อเสนอแนะต่อผู้ตรวจบัญชีอิสระ แต่ไม่มีอำนาจในการสั่งการใดๆ ที่เกี่ยวกับกระบวนการตรวจบัญชีในท้องถิ่น แต่คณะกรรมการก็ยังมีอำนาจเลิกจ้างผู้ตรวจบัญชีหากพบว่า มีการละเมิดกฎระเบียบและจรรยาบรรณในการตรวจบัญชี ผู้ตรวจบัญชีอิสระมีสิทธิ์เสนอข้อคิดเห็นแก่องค์การปกครองท้องถิ่นในประเด็นการใช้จ่ายต่างๆ แต่ไม่มีอำนาจบังคับให้องค์การปกครองท้องถิ่นปฏิบัติตาม ทั้งนี้เพราะองค์การปกครองท้องถิ่นต้องรับผิดชอบต่อผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งในพื้นที่ของตน มิใช่รับผิดชอบต่อผู้ตรวจบัญชี

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินยังมีหน้าที่ศึกษาและออกแบบดัชนีวัดผลงาน (performance indicators) เพื่อใช้วัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการคลังและการให้บริการท้องถิ่น ทั้งนี้ องค์การปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่จะต้องปรับปรุงการทำงานของตนให้ได้มาตรฐานขั้นต่ำของดัชนีวัดคุณภาพด้วย

องค์การปกครองท้องถิ่นมิได้อยู่ภายใต้อำนาจควบคุมโดยตรงจากองค์การรัฐบาลกลางหรือหน่วยงานภายนอกใดๆ หากแต่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชนผู้มีสิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้งภายในท้องถิ่นของตนเองเป็นหลัก ตลอดจนอาจถูกฟ้องร้องเอาผิดได้ตามกฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญาเช่นเดียวกับองค์กรนิติบุคคลทั่วๆ ไป

หน่วยงานรัฐบาลกลางที่ประสานร่วมมือกับองค์การปกครองท้องถิ่นอยู่ตลอดเวลาคือ กระทรวงสิ่งแวดล้อม (Department of the Environment) นอกจากนี้ ก็ยังมีผู้ตรวจการรัฐสภา

(Ombudsmen) ซึ่งรับเรื่องราวร้องทุกข์และสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติมิชอบของรัฐบาลกลางและองค์การปกครองท้องถิ่น

2.9 การประกันคุณภาพของบริการท้องถิ่น

เนื่องจากองค์การปกครองท้องถิ่นมีการให้บริการที่กว้างขวางหลากหลายมาก โดยครอบคลุมชีวิตประจำวันของประชาชนอย่างทั่วด้าน คุณภาพของการให้บริการดังกล่าวจึงมีผลอย่างยิ่งต่อคุณภาพชีวิตและความพึงพอใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นในปี 2515 และในช่วงปี 2538-40 ได้ทำให้มีการพัฒนาแนวทางการประกันคุณภาพของบริการที่องค์การปกครองท้องถิ่นรับผิดชอบ

การบริการสาธารณะในท้องถิ่นอังกฤษได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ทั้งนี้แต่เดิมเป็นบริการที่ให้โดยหน่วยงานราชการท้องถิ่นเกือบทั้งหมด อย่างไรก็ตาม การให้บริการโดยหน่วยราชการที่รับผิดชอบได้ก่อให้เกิดปัญหาเช่นเดียวกับในประเทศส่วนใหญ่คือ การให้บริการล่าช้า มีกฎระเบียบขั้นตอนมากมาย ประสิทธิภาพต่ำ ค่าใช้จ่ายสูง เป็นต้น การเปลี่ยนแปลงในช่วงทศวรรษ 2520-40 ทำให้หน่วยงานราชการท้องถิ่นต้องลดกำลังคน ลดรายจ่าย และลดอำนาจหน้าที่ลง แต่ใช้วิธีจัดซื้อจัดจ้างให้เอกชนเข้ามาให้บริการแทนหน่วยราชการ เช่น การจัดเก็บขยะ การซ่อมแซมถนนสะพาน การบริหารอาคารสงเคราะห์ สถานีอนามัย โรงพยาบาลท้องถิ่น แม้กระทั่ง การบริหารการศึกษาในท้องถิ่น การถ่ายโอนการให้บริการสาธารณะไปให้เอกชนได้พัฒนาขึ้นพร้อมกับการประกันคุณภาพ เพื่อให้มั่นใจว่า บริการสาธารณะดังกล่าวจะมีคุณภาพ ประสิทธิภาพ และเป็นที่พอใจของประชาชน

การประกันคุณภาพของบริการในท้องถิ่นในหลายรูปแบบดังนี้

- ดัชนีวัดผลงาน (performance indicators) เป็นดัชนีที่กำหนดขึ้นร่วมกันโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (Audit Commission) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระไม่ขึ้นกับฝ่ายการเมือง โดยมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณขององค์การปกครองท้องถิ่น และหน่วยงานรัฐบาลกลางที่เกี่ยวข้องกับบริการนั้นๆ ดัชนีชุดแรกถูกประกาศใช้ในเดือนมีนาคม 2538 และมีการปรับปรุงใหม่ทุกปี ดัชนีดังกล่าวอยู่ในรูปของร้อยละของประชาชนผู้ใช้บริการ เช่น
  - ผู้ยื่นขอเงินอุดหนุนค่าเช่าบ้านสำหรับผู้มีรายได้น้อยจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 75 จะต้องได้รับคำตอบภายใน 14 วัน

- ผู้ใช้บริการ (เช่น การจัดเก็บขยะ) อย่างน้อยร้อยละ 75 ต้องตอบในแบบสอบถามว่าพอใจกับบริการที่ได้รับ
- ผู้ยื่นขอความช่วยเหลือจากปัญหาว่างงานอย่างน้อยละ 75 ต้องได้รับคำตอบภายใน 14 วัน
- จำนวนไฟถนนที่ชำรุดมีไม่เกินร้อยละ 1.0
- อัตราส่วนขั้นต่ำของเด็กอายุ 3-4 ปี ที่ได้เข้าเรียนขั้นต้น
- จำนวนวันขั้นสูงที่บ้านสงเคราะห์ทิ้งว่างไว้
- งบประมาณขั้นต่ำสำหรับห้องสมุดท้องถิ่นต่อประชากรหนึ่งคนในพื้นที่
- สัดส่วนพื้นที่ครอบคลุมสำหรับบริการจัดเก็บขยะมูลฝอยต่อพื้นที่ทั้งหมด เป็นต้น

- มาตรฐานผลงาน (performance standards) เป็นมาตรฐานระดับชาติที่รัฐบาลกลางกำหนดให้องค์การปกครองท้องถิ่นต้องบรรลุ เช่น จำนวนร้อยละขั้นต่ำของเยาวชนที่ได้รับการศึกษาระดับวิทยาลัย เป็นต้น

- เป้าหมายผลงาน (performance targets) เป็นเป้าหมายระยะยาวที่กำหนดโดยองค์การปกครองท้องถิ่นเอง เพื่อมุ่งปรับปรุงคุณภาพของบริการในท้องถิ่นให้ดีขึ้น ไล่ทันและทัดเทียมกับผลงานขององค์การปกครองท้องถิ่นดีเด่นในภูมิภาคเดียวกันภายใน 5 ปี

- การทบทวนผลงานพื้นฐาน (fundamental performance reviews) กระทำโดยองค์การปกครองท้องถิ่นเอง เป็นการทบทวนปริมาณและคุณภาพของผลงานบริการของตนทุก 5 ปี เพื่อประเมินจุดอ่อนและปรับเปลี่ยนดัชนีวัดผลงานใหม่ให้สอดคล้องยิ่งขึ้น

- แผนผลงานท้องถิ่น (local performance plan) จัดทำโดยองค์การปกครองท้องถิ่นภายในสองเดือนนับจากวันสิ้นปีงบประมาณ เป็นการเสนอแผนงานต่อสาธารณชนเกี่ยวกับปริมาณและคุณภาพของบริการท้องถิ่นที่องค์การจะสนองตอบต่อประชาชนในปีงบประมาณถัดไป

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะแต่งตั้งผู้ตรวจเงินแผ่นดิน (auditor) ไปประจำอยู่ตามองค์การปกครองท้องถิ่นทุกแห่งทั่วอังกฤษ โดยมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์การปกครองท้องถิ่นอยู่ตลอดเวลา เพื่อให้การใช้จ่ายเป็นไปอย่างถูกต้อง โปร่งใส และประหยัดคุ้มค่า

ทั้งนี้ องค์การปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่จัดทำรายงานต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อแสดงว่า ตนได้บรรลุมาตรฐานขั้นต่ำในดัชนีรายการต่างๆ อย่างไรบ้าง ทั้งนี้ รายงานดังกล่าวจะต้องครอบคลุมประเด็นดังต่อไปนี้

- รายงาน ตารางและรูปภาพแสดงผลงานจำแนกตามดัชนีวัดผลงานเป็นข้อๆ อย่างละเอียด
- รายชื่อเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่รับผิดชอบต่อบริการสาธารณะหัวข้อต่างๆ
- ข้อเปรียบเทียบผลงานในปีปัจจุบันกับปีที่ผ่านมา
- ข้อเปรียบเทียบผลงานกับองค์การปกครองท้องถิ่นอื่นที่มีลักษณะพื้นที่และประชากรคล้ายคลึงกัน
- คำอธิบายและเหตุผลในกรณีที่ผลงานมีความแตกต่างจากมาตรฐานที่กำหนดโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
- เป้าหมาย แผนงาน และดัชนีชี้วัด สำหรับการปรับปรุงการทำงานในปีต่อไป

2.10 การบริหารงานบุคคล

เริ่มตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2539 ระบบราชการอังกฤษได้เปลี่ยนจากระบบบริหารงานบุคคลแบบเก่าที่ตายตัว มาสู่แบบใหม่ที่ไม่มีโครงสร้างการบริหารงานบุคคลที่เป็นเอกภาพหนึ่งเดียว แม้จะมีการแบ่งอย่างกว้างๆ ระหว่างระบบราชการส่วนกลางที่รับใช้รัฐบาลกลาง และระบบราชการท้องถิ่นที่รับใช้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว แต่การบริหารงานบุคคลก็มีความหลากหลายอย่างมาก โดยที่กระทรวงต่างๆ ในส่วนกลางจะมีโครงสร้างบริหารบุคคล ระดับชั้น ระดับเงินเดือน และกฎเกณฑ์การเลื่อนขั้นตำแหน่งเงินเดือนที่เป็นของตัวเอง แม้แต่ระบบราชการในองค์การปกครองท้องถิ่นก็มีความหลากหลายเช่นเดียวกัน ยกเว้นตำแหน่งราชการอาวุโสประมาณ 3,000 ตำแหน่งภายใต้ Senior Civil Service เท่านั้นที่ยังคงมีโครงสร้างเงินเดือนและกฎเกณฑ์การเลื่อนขั้นที่เป็นหนึ่งเดียวในลักษณะเดิม

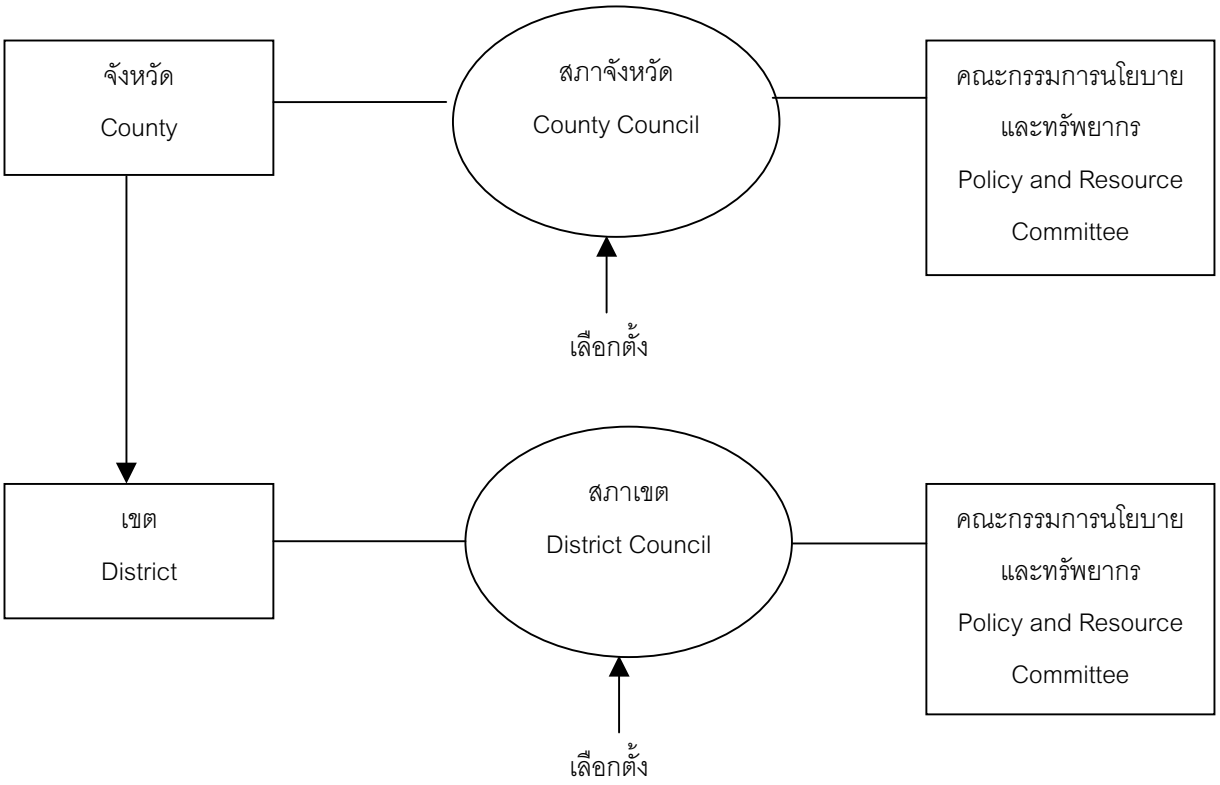
องค์การปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งมีอำนาจอิสระในการกำหนดรูปแบบการบริหารงานบุคคลของตนเอง อย่างไรก็ตาม รูปแบบที่แพร่หลายที่สุดคือ การต่อรองกลุ่ม (Collective bargaining) ซึ่งพนักงานลูกจ้างขององค์การปกครองท้องถิ่นทั่วประเทศจะต่อรองเงื่อนไขการจ้างงานร่วมกันเพื่อให้ได้โครงสร้างและสวัสดิการระหว่างท้องถิ่นที่ไม่แตกต่างกันมากจนเกินไป ทั้งหมด เป็นผลให้ลูกจ้างพนักงานองค์การปกครองท้องถิ่นได้รับเงื่อนไขเงินเดือนสวัสดิการไม่แตกต่างมากนักไปจากลูกจ้างระดับเดียวกันในภาคเอกชน

ตารางที่ 2.5 จำนวนลูกจ้างพนักงานภาครัฐปี 2538

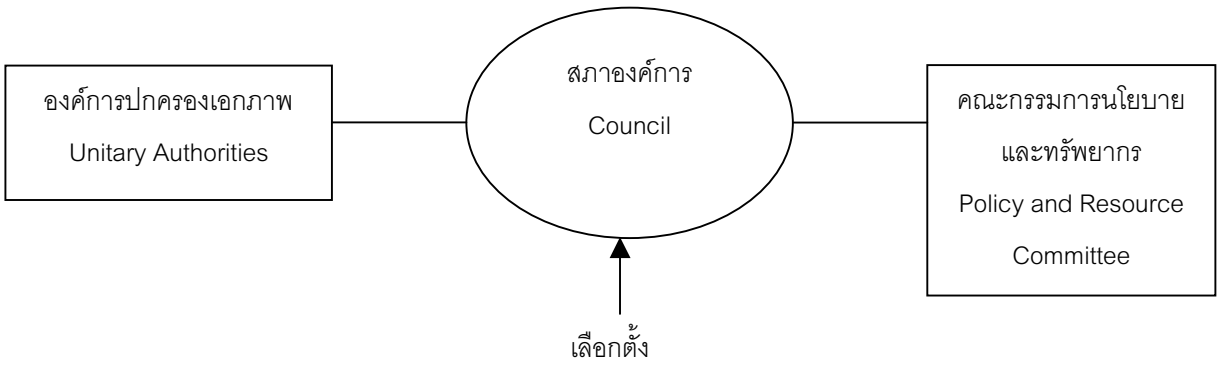
	จำนวน (พันคน)	ร้อยละ
รัฐบาลกลาง	1,020	23.4
พลเรือน	512	11.7
สาธารณสุขกลาง	80	1.8
ทหาร	230	5.3
อื่น ๆ	198	4.5
องค์การท้องถิ่น	2,040	46.8
การศึกษา	807	18.5
บริการสาธารณะ	295	6.8
ก่อสร้าง	82	1.9
ตำรวจ	202	4.6
อื่น ๆ	654	14.5
รวมรัฐบาลกลางและท้องถิ่น	3,060	70.2
องค์การของรัฐ	1,302	29.9
รัฐวิสาหกิจ	352	8.1
สาธารณสุขท้องถิ่น	876	20.1
อื่น ๆ	74	1.7
รวมทั้งสิ้น	4,362	100

ที่มา: Economic Trends No.508, February 1996

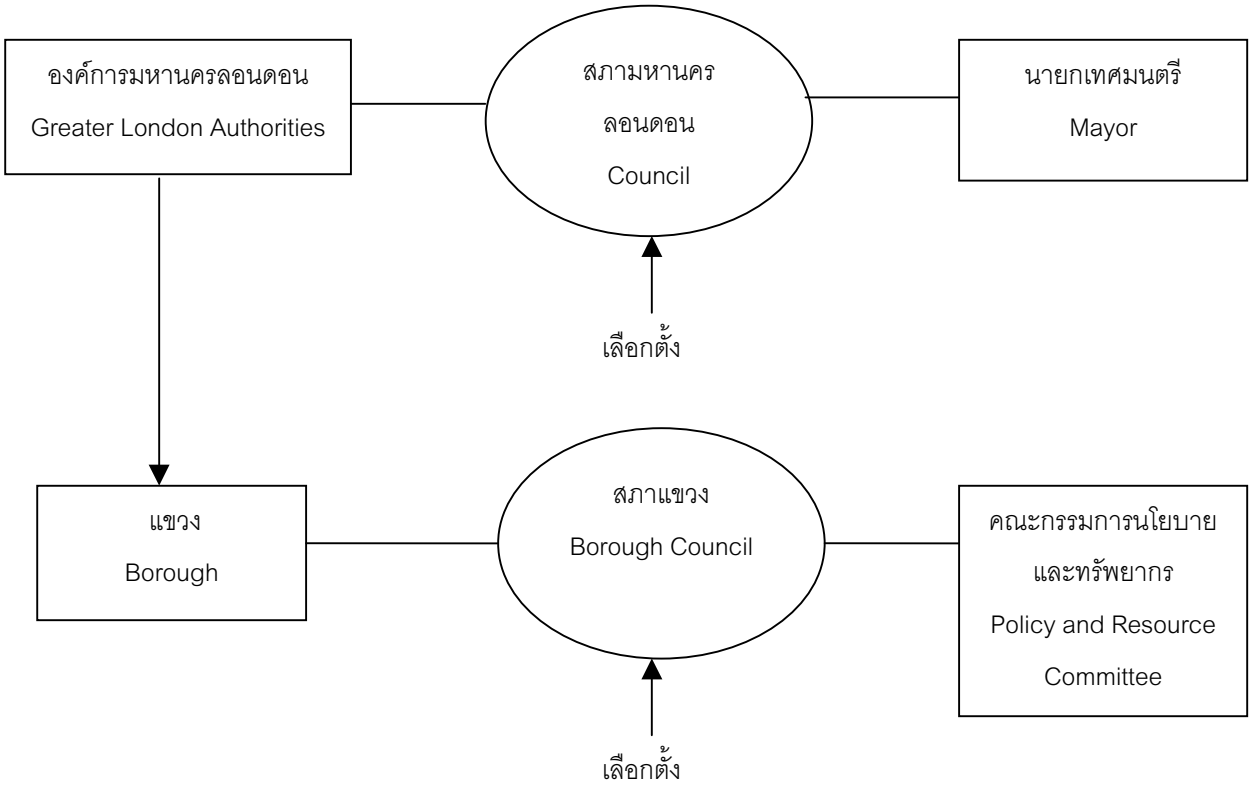
รูปที่ 2.1 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในระดับทั่วไปของอังกฤษ (1)



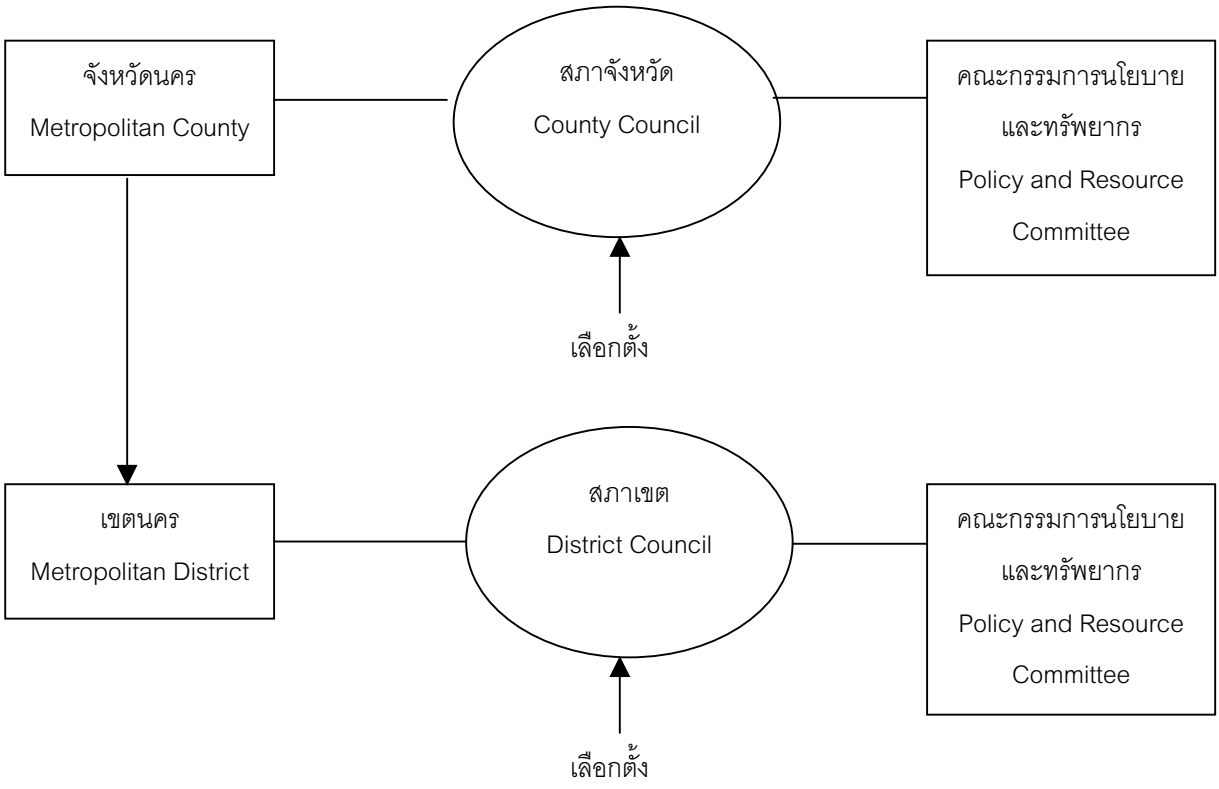
โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในระดับทั่วไปของอังกฤษ (2)



รูปที่ 2.2 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในระดับเมืองใหญ่ของอังกฤษ (1)



โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในระดับเมืองใหญ่ของอังกฤษ (2)



บทที่ 3 การกระจายอำนาจทางการคลังของประเทศญี่ปุ่น

3.1 การปกครองท้องถิ่นจากการฟื้นฟูเมจิถึงสิ้นสงครามโลกครั้งที่สอง

จุดเปลี่ยนสำคัญของการเมืองการปกครองญี่ปุ่นคือปี 1868 (พ.ศ. 2411) ซึ่งเป็นการเริ่มต้นของกระบวนการฟื้นฟูเมจิ (Meiji Restoration) และเป็นการปฏิรูปทางการเมืองการปกครองทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น

การปกครองญี่ปุ่นก่อนการฟื้นฟูเมจิ เป็นรูปแบบปกครองศักดินาที่รวมศูนย์อำนาจไปที่ผู้นำทางทหารที่เรียกว่า โชกุน โดยมีองค์พระจักรพรรดิ์เป็นประมุขสูงสุดแต่ในนาม การปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่นแบ่งออกเป็นหน่วยเล็กๆ จำนวนมาก เรียกว่า han ซึ่งโดยทั่วไปจะมีขนาดเล็กกว่าจังหวัด (prefectures) ในปัจจุบัน ส่วนวิธีการปกครองก็เป็นลักษณะศักดินา คือปกครองโดยตระกูลขุนนางท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจเป็นอิสระจากรัฐบาลกลางอย่างมาก ระบบปกครองท้องถิ่นแบบศักดินาดังกล่าว ถูกยกเลิกในปี 1871 (พ.ศ. 2414) และแทนที่ด้วยการปกครองแบบจังหวัด (prefectures) ต่อมาในปี 1888 (พ.ศ. 2431) ได้มีการแจกแจงการปกครองท้องถิ่นเพิ่มขึ้น มีการจัดตั้ง นคร (shi หรือ city) เมือง (sho หรือ town) และหมู่บ้าน (son หรือ village) โดยแบ่งตามขนาดและความหนาแน่นของประชากร ตลอดจนระดับการพัฒนาความเป็นเมือง กระทั่งในปี 1890 (พ.ศ.2433) จึงได้มีการปรับปรุงเพิ่มเติมโดยการจัดระบบจังหวัดเดิมเสียใหม่ให้เป็นจังหวัด (prefectures) และแขวง (counties) ผลของการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นก็คือ ได้เกิดมีเมืองและหมู่บ้านที่รับรองโดยรัฐบาลกลางเป็นจำนวนมากถึง 70,000 แห่งทั่วประเทศ แต่การปฏิรูปการปกครองหลังสงครามโลกครั้งที่สองก็ได้ค่อยๆ ลดจำนวนเมืองและหมู่บ้านลงมา

ลักษณะการปกครองท้องถิ่นในยุคนี้มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจอย่างมาก โดยรัฐบาลกลางสามารถเข้าไปแทรกแซงและสั่งการบริหารในระดับท้องถิ่นได้อย่างกว้างขวาง แม้แต่หัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่น เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรี ก็ยังได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

สาเหตุที่ญี่ปุ่นจำต้องยกเลิกระบบศักดินาและหันมาปฏิรูปการปกครองทั่วประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทำให้การปกครองท้องถิ่นในยุคนี้มีการรวมศูนย์อำนาจมาก ก็เพราะประเทศญี่ปุ่นกำลังเผชิญกับการคุกคามจากมหาอำนาจตะวันตกที่บังคับให้ญี่ปุ่นเปิดประเทศ ทำให้ญี่ปุ่นต้องเร่งรัดพัฒนาการเมืองการปกครองและเศรษฐกิจของตนอย่างรีบด่วน จึงจำเป็นต้องยกเลิกการปกครองท้องถิ่นแบบศักดินา ซึ่งล้าหลังและไม่สามารถระดมสรรพกำลังเพื่อการพัฒนาประเทศได้อย่างพร้อมเพรียง หันมาสู่การรวมอำนาจในส่วนกลาง เพื่อที่จะสามารถระดมกำลังคนและทรัพยากรไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมได้อย่างรวดเร็วให้ไล่ทันมหาอำนาจตะวันตก ในที่สุด

3.2 การปกครองท้องถิ่นหลังสงครามโลกครั้งที่สองถึงปี 2508

เมื่อญี่ปุ่นแพ้สงครามโลกครั้งที่สองและถูกยึดครองโดยฝ่ายสัมพันธมิตร รัฐบาลญี่ปุ่นหลังสงครามได้ร่วมกับฝ่ายสัมพันธมิตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ สหรัฐอเมริกา ทำการปฏิรูปการเมืองการปกครองอย่างทั่วด้าน โดยเนื้อหาหลักคือการทำให้โครงสร้างการปกครองของญี่ปุ่นทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นมีลักษณะประชาธิปไตยแบบเต็มรูปเพื่อขจัดลัทธิทหารให้หมดสิ้นไปจากสังคมญี่ปุ่นและเป็นการป้องกันมิให้ญี่ปุ่นกลายเป็นมหาอำนาจทางทหารที่จะก่อสงครามได้อีกต่อไป

การปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่นได้รับการปฏิรูปอย่างถาวร โดยเริ่มมีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ตลอดจนให้มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้การคุ้มครองการปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย รัฐธรรมนูญญี่ปุ่นมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2490 โดยเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีบทบัญญัติว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นอย่างชัดเจนว่า “องค์การรัฐระดับท้องถิ่นมีสิทธิ์บริหารทรัพย์สินกิจการภายใน การปกครอง ตลอดจนมีสิทธิ์ร่างกฎระเบียบของตนเองภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย รายละเอียดระบุในหมวดที่ 8 เช่น

มาตรา 92 ระเบียบต่างๆ เกี่ยวกับองค์การและการดำเนินงานของหน่วยปกครองท้องถิ่นต้องกำหนดเป็นกฎหมายโดยสอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น

มาตรา 93 หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีสภาเป็นองค์กรที่เสนอข้อคิดเห็นต่างๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ผู้บริหารสูงสุดขององค์การปกครองท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น และพนักงานท้องถิ่นต้องได้รับการเลือกตั้งโดยประชาชนในเขตชุมชนของตนตามที่กฎหมายกำหนด

มาตรา 94 องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิ์จัดการทรัพย์สิน ดำเนินกิจกรรม และบริหารตลอดจนออกกฎเกณฑ์หรือบทบัญญัติต่างๆ ได้ตามที่กฎหมายกำหนด

มาตรา 95 รัฐสภาไม่อาจตรากฎหมายพิเศษเพื่อใช้กับองค์การปกครองท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่งเป็นเฉพาะหากไม่ได้รับความเห็นชอบจากเสียงส่วนใหญ่ของผู้มีสิทธิ์ลงคะแนนเสียงในเขตปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ได้รับการขยายความโดยกฎหมายลูกที่ประกาศใช้ในปีเดียวกันคือ พระราชบัญญัติการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น (Local Autonomy Act, 1947) ซึ่งเป็นการวางรากฐานโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นในปัจจุบัน แม้ว่าจะมีการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นเพิ่มเติมอีกหลายครั้งด้วยการออกพระราชบัญญัติการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นฉบับใหม่ๆ อีกหลายฉบับ แต่การปฏิรูปเหล่านี้ยังคงอาศัยโครงสร้างเดิมที่ระบุไว้ในปี 2490 เป็นหลัก ประการสำคัญคือ กฎหมายปี 2490 ระบุให้การปกครองท้องถิ่นมีสองระดับคือ จังหวัด (prefectures) และเทศบาล (municipalities) โดยผู้ว่าราชการจังหวัด

สมาชิกสภาจังหวัด นายกเทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาล ล้วนมาจากการเลือกตั้งในพื้นที่ทั้งสิ้น นอกจากนี้กฎหมายฉบับดังกล่าวยังระบุรายละเอียดถึงองค์ประกอบ การทำงาน ขอบข่ายความรับผิดชอบ การเงินการคลังท้องถิ่น และความสัมพันธ์กับรัฐบาลกลางอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นปี 2490 ได้ทำการกระจายอำนาจทางการปกครองและการคลังไปสู่ท้องถิ่นอย่างมาก กระทั่งทำให้องค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจและความเป็นอิสระอย่างสูง แม้ว่า กฎหมายจะยินยอมให้มีการเปลี่ยนแปลงเขตทางภูมิศาสตร์ของเขตการปกครองท้องถิ่นได้ แต่ก็ห้ามมิให้มีการจัดตั้งเขตปกครองท้องถิ่นใหม่ขึ้นตลอดจนห้ามยุบเลิกเขตปกครองท้องถิ่นเดิมอีกด้วย

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

ในช่วงทศวรรษ 2490 การปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่นเริ่มประสบปัญหาหลายประการ ที่สำคัญคือ การที่องค์การปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่ให้บริการท้องถิ่นมากมาย ทำให้มีรายรับไม่พอกับรายจ่าย แม้ว่าจะได้มีการปฏิรูประบบภาษี และมีการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นเพิ่มขึ้นก็ตาม รายรับก็ยังไม่เพียงพอ เป็นผลให้องค์การปกครองท้องถิ่นจำนวนมากประสบภาวะขาดแคลนเงินทุนบริหาร ในปี 2496 จึงได้มีการออกกฎหมายปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นอีกครั้ง โดยให้มีการยุบรวมเทศบาล (municipalities) ที่มีประชากรน้อยกว่า 8,000 คนเข้าด้วยกัน เพื่อลดจำนวนเทศบาลให้น้อยลงและเพิ่มขนาดเทศบาลให้ใหญ่ขึ้น เป็นผลให้เมืองและหมู่บ้านของญี่ปุ่นมีจำนวนลดลงถึงหนึ่งในสาม (ลดลงประมาณ 3,000 แห่งจากจำนวนกว่าหนึ่งหมื่นแห่งทั่วประเทศ) การเพิ่มขนาดเทศบาลสามารถแก้ปัญหาการคลังท้องถิ่นได้บางส่วนเมื่อฐานการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่น (จำนวนประชากร) ได้เพิ่มขึ้นมาก ขณะที่สามารถประหยัดรายจ่ายจากการดำเนินงานซ้ำซ้อนในเทศบาลขนาดเล็กๆ ได้ หลังจากนี้ก็ยังมีการปฏิรูปอีกหลายครั้ง ซึ่งทำให้องค์การปกครองท้องถิ่นมีจำนวนลดลงเรื่อยๆ

ตารางที่ 3.1 จำนวนเทศบาลในประเทศญี่ปุ่น

	นคร	เมืองและหมู่บ้าน	รวม
ตุลาคม 2488	205	10,315	10,520
ตุลาคม 2496	286	9,582	9,868
กันยายน 2499	498	3,477	3,975
เมษายน 2536	663	2,573	3,236

ที่มา: *The Management and Reform of Japanese Government*, 2nd ed., The Institute of Administrative Management, 1995, Tokyo.

ในช่วงทศวรรษ 2500 การปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่นมีการพัฒนาเพิ่มขึ้น โดยหันมาเน้นการเสริมสร้างการประสานร่วมมือกันระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์การปกครองท้องถิ่น ได้มีการปรับปรุงและจัดตั้งหน่วยงานสาขาของรัฐบาลกลางในระดับท้องถิ่นมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานสาขารัฐบาลกลางในระดับจังหวัด เพื่อเป็นองค์กรติดตามดูแลและประสานงานระหว่างรัฐบาลกลางกับเทศบาลที่อยู่ในพื้นที่จังหวัดนั้นๆ

3.3 การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่นปี 2508 และปี 2541

ประเทศญี่ปุ่นมีโครงสร้างการปกครองแบบรัฐเดี่ยว คือมีรัฐบาลกลางที่มีอำนาจครอบคลุมกว้างขวาง และมีการปกครองท้องถิ่นที่ขึ้นกับรัฐบาลกลาง

รัฐบาลกลางของญี่ปุ่นมีการปกครองในรูปแบบรัฐสภาที่มีพระจักรพรรดิ์เป็นประมุขและอยู่เหนือการเมือง อำนาจรัฐบาลกลางแบ่งออกเป็นรัฐสภาไดเอ็ท คณะรัฐมนตรี และศาลยุติธรรม โดยโครงสร้างหลักๆ ก็คล้ายคลึงกับประเทศเสรีประชาธิปไตยทั่วไป คือ รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร และสภาสูง นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรี และเป็นผู้ได้รับเสียงสนับสนุนเกินกว่ากึ่งหนึ่งในรัฐสภา

รัฐธรรมนูญญี่ปุ่นกำหนดไว้อย่างแจ้งชัดให้มีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ตลอดจนให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมีสิทธิ์จัดการทรัพย์สินและกิจการภายในของตนได้อย่างอิสระ ตลอดจนสามารถออกกฎระเบียบต่างๆ ภายในกรอบที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้อีกด้วย ยิ่งกว่านั้น รัฐธรรมนูญยังมีบทบัญญัติคุ้มครองการปกครองท้องถิ่น โดยห้ามมิให้รัฐสภาผ่านกฎหมายที่ใช้บังคับกับองค์การปกครองท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นเฉพาะ เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบตามกระบวนการทางกฎหมายจากประชาชนส่วนใหญ่ในเขตปกครองนั้นๆ

การปกครองท้องถิ่นปัจจุบันอาศัยพื้นฐานการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นหลายครั้งตั้งแต่สิ้นสงครามโลกครั้งที่สอง ที่สำคัญที่สุดคือ การออกพระราชบัญญัติการปกครองตนเองในระดับ

ท้องถิ่นปี 2508 (Local Autonomy Act ,1965) การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นครั้งล่าสุดเริ่มขึ้นในช่วงปี 2538-2541 และยังคงดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน

3.3.1 **คณะกรรมการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น** (Local Government Promotion Committee)

ในปี 2538 รัฐสภาญี่ปุ่นได้ผ่านกฎหมายการปกครองท้องถิ่นฉบับใหม่ และแต่งตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (Local Government Promotion Committee) ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ 7 คน ได้แก่ อาจารย์มหาวิทยาลัย 3 คน นักธุรกิจ 1 คน อดีตพนักงานองค์การปกครองท้องถิ่น 3 คน คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่พิจารณาร่างข้อเสนอว่าด้วยการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ตลอดจนนำข้อเสนอดังกล่าวยื่นต่อรัฐบาล คณะกรรมการมีสำนักงานและเจ้าหน้าที่ประจำสนับสนุน 22 คน คณะกรรมการได้ทำการศึกษาองค์ประกอบและปัญหาองค์การปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่น และได้ทำข้อเสนอรูปธรรมแก่รัฐบาลทั้งหมด 5 ฉบับคือ

ฉบับวันที่ 20 ธันวาคม 2539 ครอบคลุมประเด็นต่างๆ คือ
- ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น
- การจัดระบบบริหารราชการท้องถิ่น
- การสร้างชุมชนและการกระจายอำนาจในท้องถิ่น
- การสร้างคุณภาพชีวิตและการกระจายอำนาจในท้องถิ่น

ฉบับวันที่ 8 กรกฎาคม 2540 ครอบคลุมประเด็นต่างๆ คือ
- การแบ่งหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น
- การทบทวนกฎระเบียบและโครงสร้างหน่วยงานของรัฐบาลกลางในระดับท้องถิ่น
- การทบทวนระบบภาษีอากรท้องถิ่น และเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง
- ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การปกครองท้องถิ่นระดับต่างๆ ระหว่างจังหวัด เทศบาล อำเภอ หมู่บ้าน
- การจัดระบบบริหารราชการท้องถิ่นใหม่
- มาตรการกระตุ้นการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นให้มากขึ้น

ฉบับวันที่ 2 กันยายน 2540 ครอบคลุมประเด็นดังนี้
- ทบทวนการบริหารเจ้าหน้าที่พิเศษในระดับท้องถิ่น

- ความสัมพันธ์ระหว่างกองทัพกับองค์การปกครองท้องถิ่น

ฉบับวันที่ 9 ตุลาคม 2540 ครอบคลุมประเด็นดังนี้

- การยกเลิกภาระงานที่รัฐบาลกลางมอบหมายให้องค์การปกครองท้องถิ่น
- กฎเกณฑ์ว่าด้วยการแทรกแซงของรัฐบาลกลางต่อองค์การปกครองท้องถิ่น
- การแก้ไขข้อขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกลางและองค์การปกครองท้องถิ่น
- การกระจายอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่นระดับต่างๆ

ฉบับวันที่ 19 พฤศจิกายน 2541 ครอบคลุมประเด็นต่อไปนี้

- ทบทวนการให้บริหารสาธารณูปโภคในท้องถิ่น
- ทบทวนการให้บริการที่ไม่ใช่สาธารณูปโภคในท้องถิ่น
- ทบทวนแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นที่ทำโดยรัฐบาลกลาง

ทั้งหมดนี้ประกอบกันเป็นโครงการกระจายอำนาจปี 2541 (Decentralization Action Program, 1998) ซึ่งเป็นแนวทางในการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นที่กำลังดำเนินการอยู่ในญี่ปุ่นปัจจุบัน จุดมุ่งหมายของการปฏิรูปการปกครองครั้งล่าสุดนี้อยู่ที่การกระจายอำนาจหน้าที่ไปสู่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นให้มากที่สุด ตลอดจนให้อำนาจแก่ท้องถิ่นมากขึ้นในการตัดสินใจเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติ โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลกลาง ยิ่งกว่านั้นคือ ยังมุ่งปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์การปกครองท้องถิ่น จากการสั่งการ ให้เป็นการปรึกษาหารือและประสานงานกันให้มากขึ้น

สาเหตุที่ต้องมีการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นอีกครั้งในปี 2538-2541 ก็เพราะว่า ระบบการปกครองท้องถิ่นก่อนหน้านี้ ยังให้อำนาจแก่รัฐบาลกลางค่อนข้างมากในการกำกับควบคุมและแทรกแซงการดำเนินงานขององค์การปกครองท้องถิ่น ตลอดจนการพัฒนาเศรษฐกิจญี่ปุ่นในระยะ 50 ปีมานี้ ได้รวมศูนย์อยู่ที่เมืองใหญ่เช่น โตเกียว โยโกฮามา โดยให้น้ำหนักการพัฒนาเศรษฐกิจในท้องถิ่นไม่มากเท่าที่ควร ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงทางประชากร คือ การมีจำนวนประชากรในวัยชราเพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก ขณะที่อัตราการเกิดกลับลดลงโดยตลอด จนเป็นผลให้องค์การปกครองท้องถิ่นต้องมีภาระรับผิดชอบในด้านสวัสดิการและประชาสงเคราะห์เพิ่มสูงขึ้นมาก เป็นต้น

3.3.2 **โครงการกระจายอำนาจปี** 2541 (Decentralization Action Program 1998)

โครงการกระจายอำนาจปี 2541 ประกอบด้วยหัวข้อการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นที่ครอบคลุมกว้างขวางมากที่สุด ยิ่งกว่าทุกครั้งที่ผ่านมา ได้แก่

1) การเปลี่ยนจากระบบมอบหมายหน้าที่ เป็นระบบให้อำนาจบริหารอิสระ

ทั้งนี้ ในอดีตที่ผ่านมา รัฐบาลกลางได้มอบหมายงานให้องค์การปกครองท้องถิ่นไปปฏิบัติเป็นจำนวนมากถึง 561 เรื่อง ซึ่งผู้บริหารในระดับท้องถิ่น เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายกเทศมนตรีจะต้องทำตามข้อกำหนดของรัฐบาลกลางในภาระงานดังกล่าว แต่การปฏิรูปที่เริ่มในปี 1998 จะลดจำนวนงานที่มอบหมายให้ผู้บริหารท้องถิ่นลงเหลือเพียง 132 เรื่อง นอกนั้นให้เปลี่ยนวิธีการ โดยเป็นการมอบอำนาจเต็มให้องค์การปกครองท้องถิ่นทำโดยอิสระ 398 เรื่อง ยกเลิก 11 เรื่อง และรัฐบาลกลางรับไปทำเอง 20 เรื่อง

2) กฎเกณฑ์ใหม่ที่จำกัดและลดการแทรกแซงของรัฐบาลกลางต่อองค์การปกครองท้องถิ่น

ทั้งนี้ ได้มีการดำเนินการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับโดยอาศัยหลักการความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและองค์การปกครองท้องถิ่นดังนี้

- กฎหมายหรือคำสั่งใดๆ ของคณะรัฐมนตรีที่แทรกแซงองค์การปกครองท้องถิ่น จะต้องมีกฎหมายที่ผ่านรัฐสภาให้การรองรับว่า กระทำได้เท่านั้น
- การแทรกแซงตามกฎหมายดังกล่าว ต้องมีกฎระเบียบในขั้นรายละเอียดรองรับ เป็นมาตรฐานกลางที่ใช้กับองค์การปกครองท้องถิ่นอย่างเสมอหน้ากัน
- การแทรกแซงใดๆ ของรัฐบาลกลางต่อองค์การปกครองท้องถิ่น ต้องเป็นไปตามกระบวนการและขั้นตอนปฏิบัติที่ยุติธรรมและโปร่งใส
- การแทรกแซงของรัฐบาลกลางที่มีต่อภาระงานขององค์การปกครองท้องถิ่นสามารถกระทำได้ในรูปของการให้คำแนะนำทางเทคนิค การเรียกร้องให้รายงาน การให้ขอคำปรึกษาล่วงหน้าก่อนปฏิบัติ และการเรียกร้องให้ดำเนินมาตรการที่เหมาะสมเมื่อเกิดการกระทำผิดกฎหมายขึ้น
- การแทรกแซงของรัฐบาลกลางในภาระงานที่รัฐบาลกลางมอบหมายให้ผู้บริหารท้องถิ่น กระทำได้ในรูปของการให้คำแนะนำทางเทคนิค การเรียกร้องให้รายงาน การให้ขอคำปรึกษาล่วงหน้าก่อนปฏิบัติ การอนุมัติหรือไม่อนุมัติในกรณีเฉพาะ การให้คำชี้

แนะเชิงปฏิบัติการในกรณีจำเป็น และการแทรกแซงโดยผ่านตัวแทนของรัฐบาลกลางในระดับท้องถิ่นตามกระบวนการที่กฎหมายอนุญาต

- ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิเศษขึ้นเพื่อพิจารณาข้อขัดแย้งต่างๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐบาลกลางและองค์การปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นการแทรกแซงของรัฐบาลกลางที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งนั้นๆ
- ให้มีการถ่ายโอนอำนาจจากรัฐบาลกลางไปสู่จังหวัด และจากจังหวัดไปสู่เทศบาลให้มากขึ้นในประเด็นรูปธรรมหลายประเด็น
- ให้ทบทวนและลดกฎเกณฑ์ของรัฐบาลกลางที่กำหนดให้องค์การปกครองท้องถิ่นต้องมีหน่วยงานหรือตำแหน่งพิเศษ ซึ่งขัดขวางการปฏิรูปโครงสร้างบริหารขององค์การปกครองท้องถิ่น

3) การปฏิรูปการคลังท้องถิ่น

โครงการกระจายอำนาจปี 2541 ยังครอบคลุมถึงการปฏิรูปอำนาจทางการคลังขององค์การปกครองท้องถิ่น คือ

- ทบทวนปรับปรุงระบบการจัดสรรเงินสนับสนุนที่รัฐบาลกลางให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่น โดยให้ท้องถิ่นมีส่วนมีเสียงในการกำหนดการจัดสรรดังกล่าวมากขึ้น
- ปฏิรูประบบการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น โดยให้องค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บภาษีได้มากขึ้นและกว้างขวางขึ้น
- ให้ยกเลิกอำนาจของรัฐบาลกลางที่จะอนุมัติหรือไม่อนุมัติการกู้ยืมเงินโดยองค์การปกครองท้องถิ่น

4) การปฏิรูประบบการบริหารงานท้องถิ่น

โครงการกระจายอำนาจปี 2541 ได้วางแนวทางในการปฏิรูปโครงสร้างและวิธีการบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่น ได้แก่

- ให้มีการวางแผนและศึกษารายละเอียดการปฏิรูปการบริหารงานในองค์การปกครองท้องถิ่น
- ให้มีการรวมเทศบาลเล็กๆ เข้ามาเป็นเทศบาลที่มีขนาดใหญ่ขึ้นเพื่อความมีประสิทธิภาพในการบริหาร
- ปฏิรูปการทำงานของสภาจังหวัด และสภาเทศบาล
- ศึกษาหาทางขยายหนทางและวิธีการที่ประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการบริหารงานท้องถิ่นโดยตรง

- ส่งเสริมความเป็นธรรมและความโปร่งใสของการบริหารงานในท้องถิ่น
- ศึกษาทบทวนข้อกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งและการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรี

3.4 การปกครองท้องถิ่นปัจจุบัน

ประเทศญี่ปุ่นมีพื้นที่ 377,800 ตารางกิโลเมตร และมีประชากรประมาณ 124,960,000 คนในปี 2540 การปกครองแบ่งออกเป็นสองระดับคือ ระดับชาติประกอบด้วยรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และระบบศาลยุติธรรม ในระดับท้องถิ่นประกอบด้วยจังหวัด (prefectures) และเทศบาล (municipalities)

การกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นในญี่ปุ่น ทำให้องค์การปกครองท้องถิ่นมีภาระหน้าที่ความรับผิดชอบกว้างขวางมาก การกระจายอำนาจและหน้าที่ไปสู่ท้องถิ่นจะเห็นได้ชัดเจนที่สุดในกรณีของการศึกษา ดังจะเห็นได้ว่า อำนาจในการบริหารการศึกษาปัจจุบันอยู่ที่ระดับจังหวัด (prefectures) ในขณะที่หน้าที่บริหารการประถมศึกษาและมัธยมต้นจะกระจายลงไปถึงระดับ เทศบาล (municipalities) อีกประการหนึ่งคือ ร้อยละ 95 ของครูในประเทศญี่ปุ่นจะเป็นพนักงานลูกจ้างขององค์การปกครองท้องถิ่น นอกจากการศึกษาแล้ว องค์การปกครองท้องถิ่นยังมีหน้าที่บริหารบริการสาธารณสุขและสวัสดิการสังคมอื่นๆ อีกด้วย

หน้าที่ความรับผิดชอบในระดับท้องถิ่นแบ่งออกเป็นสามประเภทใหญ่ๆ คือ

- การให้บริการสาธารณะ เช่น การศึกษาภาคบังคับ โรงพยาบาล การเคหะสงเคราะห์ การดูแลถนนหนทาง การบำบัดน้ำเสีย การเก็บขยะ น้ำประปา การดูแลสิ่งแวดล้อมและมลพิษ เป็นต้น
- กิจกรรมทางนิติบัญญัติ เช่น การออกกฎเกณฑ์ ระเบียบ หรือเทศบัญญัติ เพื่อควบคุมความปลอดภัยและสวัสดิการภายในชุมชน จัดการเลือกตั้งในท้องถิ่น การจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมเป็นรายได้ เป็นต้น
- หน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง เช่น งานทะเบียนและสถิติ การบริหารทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น เป็นต้น

โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่น ประกอบด้วยสองระดับที่สำคัญ คือ จังหวัด (prefectures) และเทศบาล (municipalities) องค์กรปกครองท้องถิ่นที่แท้จริงคือ เทศบาล ในขณะที่จังหวัดเป็นเสมือนทั้งตัวแทนของรัฐบาลกลางในการควบคุมดูแลนคร และก็เป็นตัวกลางระหว่างรัฐบาลกลางและเทศบาลอีกด้วย เทศบาลยังแบ่งออกเป็นสามประเภทคือ นคร (cities) เมือง (towns) และเทศบาลชนบท (rural municipalities) โดยขึ้นอยู่กับขนาดประชากรและกิจกรรมหลัก

(เช่น พาณิชย์ หรืออุตสาหกรรม) องค์กรเหล่านี้มีโครงสร้างการบริหารภายในและสถานภาพทางกฎหมายที่เหมือนกัน กรุงโตเกียว มีฐานะเป็นจังหวัดและอยู่ภายใต้กฎหมายพิเศษ แต่ก็มีโครงสร้างบริหารภายในที่เหมือนกับเทศบาลทั้งหลาย นครใหญ่ๆ เช่น โตเกียวและเมืองอื่นๆ ยังแบ่งย่อยลงเป็นเขตเทศบาลย่อย (sub-municipalities) อีกด้วย

ทั้งระดับจังหวัดและเทศบาลจะมีโครงสร้างพื้นฐานที่เหมือนกันคือ ประกอบด้วยฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่สภาจังหวัด และสภาเทศบาล ส่วนฝ่ายบริหารก็คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายกเทศมนตรี

3.4.1 **สภาท้องถิ่น**

สภาท้องถิ่นมีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรง มีวาระคราวละ 4 ปี ทั้งนี้จำนวนสมาชิกขึ้นอยู่กับกฎหมายเฉพาะ มีสมัยประชุมสามัญปีละ 4 สมัย และมีสมัยประชุมวิสามัญไม่จำกัดจำนวนครั้ง ผู้มีอำนาจเรียกประชุมคือ ประมุขฝ่ายบริหาร (ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกเทศมนตรี) สภาท้องถิ่นเลือกประธานสภา และรองประธานของตนเอง และแต่งตั้งคณะกรรมาธิการฝ่ายต่างๆ เพื่อดูแลกิจการท้องถิ่นเฉพาะเรื่อง การประชุมแต่ละครั้งต้องมีจำนวนสมาชิกไม่ต่ำกว่าครึ่งหนึ่งของทั้งสภา สภาท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- ตราบทกฎหมายระดับท้องถิ่นโดยไม่ขัดต่อกฎหมายในระดับที่สูงกว่า
- แก้ไขและยกเลิกกฎหมายท้องถิ่น
- พิจารณาเห็นชอบงบประมาณท้องถิ่น
- กำหนดอัตราและจัดเก็บภาษีในท้องที่ของตน กำหนดค่าจ้าง ค่าเช่า ค่าธรรมเนียมตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้
- พิจารณาเห็นชอบการทำสัญญานิติกรรมต่างๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น
- ดำเนินการแลกเปลี่ยน ขาย ซื้อ โอน หรือลงทุนในทรัพย์สินของท้องถิ่น
- พิจารณา คัดค้าน อุทธรณ์ ดำเนินการประนีประนอม ไกล่เกลี่ย การอนุญาโตตุลาการและระงับข้อพิพาทต่างๆ ที่องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นคู่กรณี
- พิจารณาเงินชดเชยค่าเสียหายต่างๆ ที่องค์การปกครองท้องถิ่นรับผิดชอบตามกฎหมาย
- ประสานกิจกรรมต่างๆ กับองค์การปกครองท้องถิ่นระดับล่างในเขตของตน
- ควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินและการจัดเก็บรายได้ของฝ่ายบริหาร
- ตรวจตราควบคุมและสอบสวนการปฏิบัติงานขององค์การปกครองท้องถิ่น ตลอดจนเสนอข้อคิดเห็นให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

- เห็นชอบการแต่งตั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัด (เสนอโดยผู้ว่าราชการจังหวัดต่อสภาจังหวัด) และรองนายกเทศมนตรี (เสนอโดยนายกเทศมนตรีต่อสภาเทศบาล)
- เห็นชอบการแต่งตั้งสมาชิกคณะกรรมการการศึกษาและคณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะ (เสนอโดยผู้ว่าราชการจังหวัดต่อสภาจังหวัด และโดยนายกเทศมนตรีต่อสภาเทศบาล)

3.4.2 ฝ่ายบริหาร

ฝ่ายบริหารในระดับจังหวัดคือ ผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนในระดับเทศบาลคือ นายกเทศมนตรี ทั้งสองตำแหน่งนี้ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนผู้มีสิทธิ์ในพื้นที่นั้นๆ โดยมีวาระคราวละ 4 ปี

ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีมีฐานะเป็นประมุขฝ่ายบริหารในระดับท้องถิ่นของตน และมีหน้าที่บริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่น ตลอดจนเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางในส่วนความรับผิดชอบที่รัฐบาลกลางมอบหมายให้อีกด้วย

โดยสรุปอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารองค์การปกครองท้องถิ่น ได้แก่

- เสนอกฎหมายต่อสภาท้องถิ่นเพื่อพิจารณา
- ยกร่าง เสนอ และบริหารงบประมาณท้องถิ่น
- กำหนดพิกัดอัตราภาษีท้องถิ่น ค่าเช่า ค่าธรรมเนียม ค่าปรับต่างๆ ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้
- จัดทำรายงานการใช้จ่ายและควบคุมบัญชีการใช้จ่ายเสนอต่อสภาท้องถิ่น
- จัดตั้ง ดำเนินการ หรือยกเลิกการให้บริการสาธารณะ
- เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางในกิจการที่รับมอบหมาย เช่น ส่งเสริมสวัสดิการเด็กและคนชรา สาธารณสุขชุมชน การบำรุงรักษาถนนหลวงของรัฐบาลกลาง การวางผังเมือง การจัดทะเบียนสำมะโนประชากร เป็นต้น
- บริหารงานบุคคลและทรัพย์สินขององค์การปกครองท้องถิ่น

ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกเทศมนตรีจะแต่งตัวรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองนายกเทศมนตรีได้หลายคน และมีสำนักงานบริหาร (executive office) เพื่อดำเนินงานประจำ ที่สำคัญคือ จะต้องมีฝ่ายการเงิน (treasury department) และฝ่ายการเจ้าหน้าที่ (personnel department)

3.4.3 **คณะกรรมาธิการและคณะกรรมการต่าง ๆ**

การบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่น นอกจากจะประกอบด้วยฝ่ายบริหารคือ ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายกเทศมนตรีแล้ว ก็ยังมีองค์กรบริหารที่มีลักษณะเป็นพนักงานประจำที่แยกจากฝ่ายการเมืองอีกจำนวนมาก ได้แก่

ระดับจังหวัดและเทศบาล

- คณะกรรมการการศึกษา (Education Committee)
- คณะกรรมการการเลือกตั้ง (Election Administration Committee)
- คณะกรรมการบุคลากร (Personnel Committee)
- คณะกรรมการตรวจบัญชีและสอบสวน (Audit and Inspection Committee)

ระดับจังหวัด

- คณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะ (Public Safety Committee)
- คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ท้องถิ่น (Local Labour Relations Committee)
- คณะกรรมการยึดทรัพย์ (Expropriation Committee)
- Maritime District Fishery Adjustment Committee
- Internal Fishing Grounds Administration Committee

ระดับเทศบาล

- คณะกรรมการเกษตรกรรม (Agricultural Committee)
- คณะกรรมการตรวจสอบการประเมินทรัพย์สิน (Realty Valuation Re-examination Committee)

คณะกรรมการตรวจบัญชีและสอบสวน เป็นส่วนหนึ่งขององค์การปกครองท้องถิ่น มีอำนาจในการตรวจสอบบัญชีและการบริหารวิสาหกิจของท้องถิ่น ควบคุมดำเนินการทั้งด้านรายรับและรายจ่าย และงานอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงิน คณะกรรมาธิการได้รับการเสนอชื่อต่อสภาท้องถิ่นโดยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกเทศมนตรี โดยมีจำนวน 4 คนในระดับจังหวัด และจำนวน 2-4 คนในระดับเทศบาล

คณะกรรมการการศึกษา มีทั้งในระดับจังหวัดและระดับเทศบาล ประกอบด้วยกรรมการ 5 คน แต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายกเทศมนตรี และได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น

คณะกรรมการมีหน้าที่จัดการและดำเนินการเกี่ยวกับสถาบันการศึกษาในพื้นที่ กำหนดหลักสูตร ตำรา อุปกรณ์การเรียนการสอน การบริหารสถานภาพครูอาจารย์ การทำงานของคณะกรรมการประกอบด้วยศึกษาธิการจังหวัด หรือศึกษาธิการเทศบาล โดยมีสำนักงานฝ่ายบริหารการศึกษาเป็นกำลังคนในการทำงาน

คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วยกรรมการ 4 คน แต่งตั้งโดยสภาท้องถิ่น มีหน้าที่จัดการและดำเนินการเลือกตั้งภายในพื้นที่สำหรับทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น

คณะกรรมาธิการรักษาความปลอดภัยสาธารณะดูแลกิจการตำรวจร่วมกับรัฐบาลกลาง

3.5 ประเภทขององค์การปกครองท้องถิ่น

3.5.1 จังหวัด (Prefectures)

การปกครองท้องถิ่นในระดับจังหวัดของญี่ปุ่นมีทั้งหมด 47 จังหวัด แบ่งออกเป็น 4 ประเภทคือ

- โทะ (To นครหลวง) มีอยู่แห่งเดียวคือ มหานครโตเกียว
- โด (Do หรือ District เขต) มีอยู่แห่งเดียวคือ เกาะฮ็อกไกโด
- ฟุ (Fu หรือ Urban Prefectures จังหวัดนคร) มี 2 แห่ง เป็นจังหวัดที่มีความเป็นเมืองสูงและมีพลเมืองหนาแน่นรองลงมาจากมหานครโตเกียว คือ เกียวโต และโอซากา
- เคน (Ken หรือ Rural Prefectures จังหวัดชนบท) มี 43 แห่งทั่วประเทศ เป็นจังหวัดที่มีความเป็นเมืองน้อยกว่าฟุ และมีพลเมืองหนาแน่นน้อยกว่า

แม้ว่าจะมีจังหวัดถึง 4 ประเภทที่มีความแตกต่างกันทั้งลักษณะความเป็นเมืองและความหนาแน่นของประชากร แต่ทุกจังหวัด (ยกเว้นกรุงโตเกียว) จะมีโครงสร้างภายในและอำนาจหน้าที่เหมือนกันโดยที่ภายในอาณาเขตของจังหวัด จะถูกแบ่งออกเป็นเทศบาลจำนวนมากน้อยแตกต่างกันไป ส่วนกรุงโตเกียวนั้นมีการจัดการปกครองภายในที่เป็นพิเศษแตกต่างจากจังหวัดอื่นๆ

จังหวัดมีความหลากหลายมาก เช่น กรุงโตเกียวมีขนาดเล็ก แต่มีประชากรถึง 12 ล้านคน รองลงมาคือ โอซากา มีพื้นที่ 2,000 ตารางกิโลเมตร และมีประชากร 8 ล้านคน ขณะที่ฮ็อกไกโดมีพื้นที่ถึง 80,000 ตารางกิโลเมตร แต่มีประชากรเพียง 7 แสนคน

โครงสร้างภายในของจังหวัดได้แก่ สภาจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงในพื้นที่ สมาชิกสภาจะคัดเลือกประธานสภา สมาชิกสภาและประธานสภาแต่ละคนมีวาระคราวละ 4 ปี จำนวนสมาชิกสภาแตกต่างกัน มีตั้งแต่ 40 ถึง 120 คนตามจำนวนประชากรของจังหวัด หัวหน้าฝ่ายบริหารคือ ผู้ว่าราชการจังหวัด ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงในพื้นที่

และมีวาระคราวละ 4 ปี เช่นกัน แม้ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อสภาจังหวัดในด้านนโยบายการบริหาร แต่ผู้ว่าฯ ก็ยังถูกควบคุมดูแลจากรัฐบาลกลางอย่างใกล้ชิดในกรณีที่ใช้อำนาจหน้าที่แทนรัฐบาลกลาง

หน้าที่ส่วนสำคัญของจังหวัดคือ เป็นตัวแทนทางการปกครองของรัฐบาลกลาง จังหวัดจึงมีหน้าที่กำกับดูแลการบริหารของเทศบาล เป็นผู้ประสานงานความร่วมมือระหว่างเทศบาลต่างๆ ตลอดจนเป็นตัวกลางระหว่างรัฐบาลกลางและเทศบาล จังหวัดยังมีหน้าที่ให้บริการและบริหารงานที่เกินกว่าหน้าที่ของเทศบาลแต่ละแห่ง ได้แก่ การกำกับดูแลสถาบันการศึกษาระดับสูง การก่อสร้างและบำรุงรักษาถนนหลวง รวมทั้งกิจการตำรวจภายในจังหวัดและเทศบาล

การแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการปกครองตนเองในท้องถิ่นปี 2499 ทำให้รัฐบาลจังหวัดมีอำนาจเพิ่มมากขึ้น และทำหน้าที่ใกล้เคียงกับรัฐบาลกลาง ในขณะที่รัฐบาลจังหวัดกำกับดูแลเทศบาล รัฐบาลกลางก็กำกับดูแลรัฐบาลจังหวัดอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ เรื่องการเงินการคลัง นอกจากนี้ ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดบกพร่องต่อหน้าที่ในส่วนที่ทำแทนรัฐบาลกลาง รัฐบาลกลางก็สามารถปลดผู้ว่าราชการจังหวัดได้ตามขั้นตอนของกฎหมาย

3.5.2 **เทศบาล** (Municipalities)

เทศบาลแบ่งออกเป็น 3 ประเภทคือ ชิ (Shi หรือ city นคร) มาจิ (machi หรือ town เมือง) และมุระ (mura หรือ village หมู่บ้าน) โดยมีนคร 656 แห่ง เมือง 2,003 แห่ง และหมู่บ้าน 586 แห่ง รวมทั้งสิ้น 3,245 แห่ง การจัดประเภทขึ้นอยู่กับจำนวนประชากร อาชีพหลักของพลเมืองในท้องถิ่น ชิ หรือนคร ต้องมีพลเมืองไม่น้อยกว่า 50,000 คน และประชากรไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 ประกอบอาชีพพาณิชย์ อุตสาหกรรม หรืออาชีพอื่นๆ ที่มิใช่เกษตรกรรม แต่ถ้านครแห่งใดมีประชากรเกินกว่า 500,000 คนก็จะได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้เป็น “นครพิเศษ” (designated cities) โดยมีโครงสร้างการบริหารเหมือนนครทั่วไป แต่จะมีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมกว้างขวางกว่าใกล้เคียงกับจังหวัด (prefectures) ปัจจุบันมี “นครพิเศษ” อยู่ 12 แห่ง โดยส่วนใหญ่จะมีประชากรเกินกว่า 1 ล้านคน ส่วนเมืองและหมู่บ้านจะมีประชากรไม่เกิน 50,000 คน ทั้งนี้หมู่บ้านต้องมีประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม

เทศบาลท้องถิ่นเหล่านี้มีความแตกต่างหลากหลายกันอย่างมากทั้งในแง่ขนาดพื้นที่และจำนวนประชากร ตั้งแต่เทศบาลที่มีพื้นที่เล็กๆ ไม่กี่ตารางกิโลเมตร ขึ้นไปถึงเทศบาลที่มีพื้นที่ถึง 1,400 ตารางกิโลเมตร และประชากรเพียงไม่กี่ร้อยคนขึ้นไปถึง 3 ล้านคน

ตารางที่ 3.2 พื้นที่และประชากรขององค์การปกครองท้องถิ่นปี 2538

	จังหวัด		เทศบาล	
	พื้นที่ (ตร.กม.)	**ประชากร**	**พื้นที่ (ตร.กม)**	**ประชากร**
ใหญ่ที่สุด	83,451	11,542,68	1,408	3,281,280
เล็กที่สุด	1,875	619,238	1.27	197

ที่มา: Japan Municipalities Handbook (1996); Residential Register (1996)

ตารางที่ 3.3 การกระจายประชากรเทศบาลปี 2538

ประชากร	จำนวนเทศบาล	ร้อยละ
น้อยกว่า 10,000	1,526	47.2
10,000-20,000	716	22.2
20,000-50,000	542	16.7
50,000-100,000	231	7.2
100,000-500,000	198	6.1
เกินกว่า 500000	19	0.6
รวม	3,232	100.0

ที่มา: Japan Municipalities Handbook (1996); Residential Register (1996)

โครงสร้างหน้าที่ของเทศบาลญี่ปุ่นปัจจุบันถูกกำหนดโดยกฎหมายว่าด้วย การปกครองตนเองในท้องถิ่น ปี 2490 (Local Autonomy Law) ซึ่งร่างขึ้นภายใต้บทบัญญัติมาตรา 8 แห่งรัฐธรรมนูญ

ตามกฎหมายดังกล่าว เทศบาลมีหน้าที่สองด้านคือ การบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่น และ การปกครองบังคับใช้กฎหมายของรัฐ

การบริการสาธารณะท้องถิ่น ได้แก่ การบริหารการคลังเทศบาล การเคหะชุมชน (แต่การวางผังเมือง เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการก่อสร้าง) การก่อสร้างและซ่อมแซมถนนสะพานในส่วนที่อยู่นอกเหนือความรับผิดชอบของจังหวัด สร้างและบริหารโรงพยาบาลและศูนย์อนามัย การจัดเก็บขยะมูลฝอย สถานธนานุเคราะห์ของรัฐ สถาบันการศึกษา ตลอดจนรัฐวิสาหกิจต่างๆ ส่วนตำรวจ เป็นอำนาจของจังหวัด ยกเว้นในบางเรื่องที่รัฐบาลกลางมีอำนาจโดยตรง

องค์กรตัวแทนมหาชนในระดับเทศบาลคือ สภาเทศบาลที่มาจากการเลือกตั้ง สภาเทศบาลมีขนาดเล็กสุดประกอบด้วยสมาชิกสภา 12 คน และมากที่สุดถึง 120 คนสำหรับสภาเทศบาลนครโตเกียว ทั้งสมาชิกสภาและประธานสภามีวาระคราวละ 4 ปี

สภาเทศบาลมีหน้าที่หลักคือ การพิจารณางบประมาณ จัดเก็บภาษี ค่าธรรมเนียม และค่าเช่าจากทรัพย์สินของเทศบาล กระทำนิติกรรม ซื้อและขายทรัพย์สินสาธารณะ รับรองบัญชีการใช้จ่ายและรายรับของเทศบาล ควบคุมกิจกรรมขององค์กรสาธารณะที่อยู่ในเขตพื้นที่ของเทศบาล ผ่านและแก้กฎหมายระเบียบต่างๆ ว่าด้วยกิจกรรมของเทศบาล ส่วนใหญ่แล้ว วาระและมติต่างๆ จะถูกเสนอต่อสภาเทศบาลโดยนายกเทศมนตรี เทศบาลจะมีคณะกรรมการประจำ (นัยหนึ่งสำนักงานเลขานุการ) ทำหน้าที่ศึกษาและเตรียมประเด็นวาระต่างๆ ให้แก่การประชุมสภาเทศบาล

นายกเทศมนตรีได้มาจากการเลือกตั้ง โดยมีวาระคราวละ 4 ปี เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของเทศบาลและเป็นผู้ประสานงานต่างๆ ของเทศบาล นายกเทศมนตรีมีอำนาจเรียกประชุมสภาเทศบาลและเสนอเรื่องเข้าสู่วาระการประชุม แม้ว่า นายกเทศมนตรีจะมีอำนาจและความเป็นอิสระสูง แต่ในทางนิตินัยแล้ว สภาเทศบาลมีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจนายกเทศมนตรีได้ ซึ่งในกรณีดังกล่าว นายกเทศมนตรีจะต้องลาออก หรือยุบสภาเทศบาลเพื่อเลือกตั้งใหม่ ในหลายกรณี ประธานสภาเทศบาล หรือหัวหน้าสำนักเลขานุการสภา มักจะเป็นนักการเมืองจากพรรคฝ่ายตรงข้าม แต่มีน้อยครั้งมากที่ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารจะลุกลามไปถึงขั้นยุบสภาหรือลงมติไม่ไว้วางใจดังกล่าว

นอกจากการบริหารงานไปตามนโยบายที่ผ่านสภาเทศบาลแล้ว นายกเทศมนตรียังมีอำนาจหน้าที่อื่นๆ ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลกลางและองค์กรสาธารณะต่างๆ (agency delegation) ในกรณีเหล่านี้ รัฐบาลกลางจะเป็นผู้ควบคุมดูแลนายกเทศมนตรีโดยตรง โดยที่สภาเทศบาลจะไม่เข้ามาเกี่ยวข้อง

คณะทำงานของนายกเทศมนตรีประกอบด้วย ผู้ช่วย สมุหบัญชี และคณะกรรมการเทศบาลที่มีหน้าที่ดูแลกิจการต่างๆ เช่น การศึกษา และการเลือกตั้ง คณะกรรมการการศึกษาประกอบด้วยกรรมการ 5 คน ส่วนคณะกรรมการการเลือกตั้งประกอบด้วยกรรมการ 5 คนสำหรับเทศบาลขนาดใหญ่ และกรรมการ 3 คนสำหรับเทศบาลขนาดเล็ก กรรมการเหล่านี้ก็คือ ประชาชนในเขตเทศบาล ที่ได้รับการแต่งตั้งโดยนายกเทศมนตรีและรับรองรายชื่อโดยสภาเทศบาล

อำนาจการควบคุมจากรัฐบาลกลางที่มีต่อเทศบาลขึ้นอยู่กับว่า กิจกรรมใดเป็นของเทศบาลโดยเฉพาะ และกิจกรรมใดเป็นการกระทำแทนรัฐบาลกลาง ในกิจกรรมที่เป็นของเทศบาลโดยเฉพาะนั้น รัฐบาลกลางและจังหวัดมีอำนาจควบคุมแทรกแซงน้อยมาก อย่างไรก็ตาม กิจกรรมท้องถิ่นที่สำคัญ เช่น การเปลี่ยนชื่อเทศบาล การกู้ยืมสาธารณะระยะยาว และการร่วมมืออย่างเป็นทางการระหว่างเทศบาลด้วยกันในภูมิภาค เป็นต้น จะต้องได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานที่เหนือกว่า เช่น จังหวัด หรือรัฐบาลกลาง ส่วนกิจกรรมที่เทศบาลกระทำแทนรัฐบาลกลางนั้น จะมีจังหวัดเป็นผู้ควบคุมดูแล

นายกเทศมนตรีมีอำนาจปลดเจ้าหน้าที่ฐานละเลยต่อหน้าที่หรือใช้อำนาจเกินขอบเขต แต่ในด้านการเงินการคลังแล้ว รัฐบาลกลาง (โดยผ่านจังหวัด) มีอำนาจควบคุมค่อนข้างมาก ถ้าเทศบาลได้รับเงินอุดหนุน (subsidies) จากรัฐบาลกลาง หรือใช้อำนาจแทนรัฐบาลกลาง ผู้ดูแลควบคุมเทศบาลก็คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด (provincial governor) และรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมให้เทศบาลใช้เงินอุดหนุนไปตามจุดประสงค์ที่กำหนด หรือให้การดำเนินงานของเทศบาลเป็นไปตามกฎหมายของรัฐบาลกลาง นอกจากนี้ เทศบาลยังต้องถูกตรวจสอบบัญชีโดย คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (Central Audit Board) ตลอดจนเสนอรายงานต่างๆ ตามที่จังหวัดหรือรัฐบาลกลางต้องการ

3.5.3 **องค์การปกครองท้องถิ่นพิเศษ**

นอกจากจังหวัดและเทศบาลแล้ว การปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่นยังมีรูปแบบการบริหารงานท้องถิ่นลักษณะพิเศษอีก 2 ประเภทคือ สหกรณ์องค์กรปกครองท้องถิ่น และแขวงสาธารณะสมบัติ

สหกรณ์องค์การปกครองท้องถิ่น (Cooperatives of Local Authorities) มีจำนวน 2,800 แห่งทั่วประเทศ เป็นองค์กรความร่วมมือระหว่างเทศบาลหลายๆ แห่งเพื่อดำเนินโครงการหรือให้บริการร่วมกัน เพื่อประโยชน์ในเชิงประสิทธิภาพและประหยัด เช่น กิจการโรงเรียน โรงพยาบาล การประปา ซึ่งให้บริการครอบคลุมเทศบาลหลายแห่งที่อยู่ใกล้เคียงกัน

แขวงสาธารณะสมบัติ (property wards) มีจำนวนประมาณ 4,000 แห่งทั่วประเทศ เป็นเขตปกครองท้องถิ่นพิเศษที่ครอบคลุมเหนือดินแดนของจังหวัดหรือเทศบาลหลายๆ แห่ง เพื่อบริหารสาธารณะสมบัติที่มีขอบเขตเกินกว่าจังหวัดหรือเทศบาล เช่น การบริหารวนอุทยาน ป่าสงวน ทุ่งหญ้าสาธารณะ เป็นต้น

3.5.4 **การปกครองท้องถิ่นมหานครโตเกียว**

มหานครโตเกียวมีฐานะเป็นเมืองหลวงของญี่ปุ่น และมีสถานภาพเป็นจังหวัด (prefecture) แต่มีโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นภายในที่แตกต่างไปจากจังหวัดอื่นๆ นั่นคือ ในขณะที่จังหวัดอื่น ๆ จะแบ่งย่อยเป็นเทศบาล (municipalities) แต่โตเกียวจะแบ่งย่อยออกเป็นแขวง (ku หรือ wards) มีจำนวนทั้งหมด 23 แขวง นอกจากนี้ มหานครโตเกียวยังประกอบด้วยนคร (city) 27 แห่ง เมือง (town) 5 แห่ง และหมู่บ้าน (village) อีก 8 แห่ง เขตปกครองย่อยๆ เหล่านี้มีพื้นที่และบริการครอบคลุมประชากรทั้งสิ้น 12 ล้านคน

องค์การปกครองระดับจังหวัดโตเกียวมีอำนาจหน้าที่ค่อนข้างกว้างขวางมากในการกำกับดูแลแขวงทั้ง 23 แห่ง ทั้งนี้จังหวัดมีอำนาจด้านการตำรวจ การกำจัดขยะมูลฝอย การป้องกันสิ่งแวดล้อม โรงพยาบาลขนาดใหญ่ และโรงเรียนระดับมัธยมต้นและมัธยมปลาย นอกจากนี้ยังมีอำนาจจัดเก็บภาษีท้องถิ่นภายใน 23 แขวง สามารถออกพันธบัตรเพื่อระดมเงินมาใช้จ่ายได้เอง ตลอดจนยังได้รับเงินสนับสนุนจำนวนมากจากรัฐบาล เช่นเดียวกับจังหวัดอื่นๆ อีกด้วย องค์การปกครองจังหวัดโตเกียวมีสภามหานคร (metropolitan assembly) ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง และมีฝ่ายบริหารคือ ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงเช่นกัน

สภามหานครโตเกียวทำหน้าที่เป็นองค์กรนิติบัญญัติของจังหวัด ให้ความเห็นชอบนโยบายและคอยกำกับดูแลการทำงานของฝ่ายบริหาร ตลอดจนสามารถออกกฎหมายบังคับใช้ภายในจังหวัดอีกด้วย การทำงานของสภามหานครนั้น แบ่งเป็นคณะกรรมาธิการหลายชุด เช่น คณะ กรรมาธิการประจำ การเงิน การศึกษา สิ่งแวดล้อม การตำรวจ อัคคีภัย การเคหะ เป็นต้น เพื่อคอยกำกับดูแลและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารในด้านต่างๆ สภามหานครโตเกียวมีอำนาจหน้าที่หลายด้าน ได้แก่

- ให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบต่อกฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ ตลอดจนกฎหมายงบประมาณ
- แก้ไขและยกเลิกกฎหมายและกฎระเบียบ
- เลือกตั้งประธานสภาและรองประธานสภา รับรองตำแหน่งบริหารที่แต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัด เช่น รองผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าฝ่ายบัญชี กรรมการการศึกษา เป็นต้น
- เสนอข้อคิดเห็นและคำร้องเรียนจากประชาชนในเขตจังหวัดโตเกียวไปยังฝ่ายบริหาร
- ตรวจสอบบัญชีฝ่ายบริหาร
- ตรวจสอบและสอบสวนการทำงานของฝ่ายบริหาร โดยมีอำนาจสั่งการให้บุคคลมาให้การเป็นพยาน
- ประชุมสภาด้วยจำนวนสมาชิกสภาไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3 และลงมติด้วยเสียงไม่ต่ำกว่า 3 ใน 4 ของผู้เข้าประชุมเพื่อไม่ไว้วางใจผู้ว่าราชการจังหวัด ขณะเดียวกันผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องยุบสภาภายใน 10 วันหรือพ้นจากตำแหน่ง

การเลือกตั้งสมาชิกสภามหานคร เป็นการเลือกตั้งโดยตรงจากเขตเลือกตั้งทั้งหมด 42 เขต เขตละ 1-8 คนโดยขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในแต่ละเขต เมื่อได้รับเลือกแล้ว จะมีวาระคราวละ 4 ปี กฎหมายกำหนดให้สมาชิกสภาจังหวัดโตเกียวมีจำนวนตายตัวคือ 127 คน ที่ประชุมสภามหานครเลือกประธานสภาและรองประธานสภา ซึ่งทำหน้าที่บริหารงานประชุมทั้งหมด รวมทั้งเป็น

ประธานในที่ประชุมสภา ตลอดจนดูแลกิจการของสภาให้เป็นไปตามกฎระเบียบและความเรียบร้อย สภามหานครมีสำนักงานประจำของตนคือ สำนักเลขาธิการสภามหานคร ประธานและรองประธานสภามีวาระคราวละ 4 ปี

แขวงภายใต้จังหวัดโตเกียวมีลักษณะคล้ายกับเทศบาลในจังหวัดอื่นๆ คือมีสภาแขวงที่มาจากการเลือกตั้งภายในท้องถิ่น มีหัวหน้าฝ่ายบริหารเป็นนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ประมาณครึ่งหนึ่งของงบประมาณรายรับแขวงเป็นเงินภาษีท้องถิ่นที่จังหวัดจัดเก็บแล้วจัดสรรมาให้แขวงต่างๆ ภาษีที่แขวงจัดเก็บได้เอง ได้แก่ ภาษีรายได้จากผู้มีถิ่นที่อยู่ภายในแขวงนั้น ภาษีสรรพสามิตบุหรี่ (โดยครึ่งหนึ่งของภาษีบุหรี่ต้องส่งให้แก่รัฐบาลกลาง)

ตารางที่ 3.4 พนักงานงานลูกจ้างองค์การปกครองท้องถิ่นปี 2540

	จำนวนคน	ร้อยละ
บริหารทั่วไป	1,062,570	32.8
ภาษีอากร	83,482	2.6
การศึกษา	1,297,566	40.0
สาธารณสุข	202,201	6.2
ตำรวจ	252,027	7.8
อัคคีภัย	135,494	4.2
อื่น ๆ	89,390	2.8
รัฐวิสาหกิจ	119,181	3.7
รวม	3,241,911	100.0

ที่มา: Public Service Personnel Department, Local Administration Bureau, Ministry of Home Affairs

ตารางที่ 3.5 พนักงานลูกจ้างองค์การปกครองท้องถิ่นสามระดับปี 2540

	จำนวนคน	ร้อยละ
รัฐบาลกลาง	1,169,303	26.5
จังหวัด	1,744,376	39.5
เทศบาล	1,497,535	34.0
รวม	4,411,214	100.0

ที่มา: Public Service Personnel Department, Local Administration Bureau, Ministry of Home Affairs

3.6 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์การปกครองท้องถิ่น

กระทรวงทบวงกรมในส่วนกลางจะมีเครือข่ายสำนักงานภูมิภาคกระจายอยู่ทั่วประเทศ ทั้งนี้แต่ละกระทรวงทบวงกรมจะแบ่งพื้นที่ทั่วประเทศออกเป็นสำนักงานภาค (regions) ซึ่งแบ่งย่อยลงไปอีกเป็นสำนักงานระดับจังหวัด (prefectures) และสำนักงานระดับเทศบาล (municipalities) กระทรวงทบวงกรมที่มีสำนักงานสาขาดังกล่าวได้แก่

- สำนักงานบริหารและประสานงาน (Management and Co-ordination Agency) ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างสำนักงานของกระทรวงทบวงกรมในระดับภาค จังหวัด และเทศบาล
- กระทรวงยุติธรรม (Ministry of Justice)
- กระทรวงการคลัง (Ministry of Finance)
- สำนักงานบริหารภาษีแห่งชาติ (National Tax Administration Agency)
- กระทรวงเกษตร (Ministry of Agriculture)
- สำนักงานป่าไม้และประมง (Forestry and Fisheries)
- กระทรวงการก่อสร้าง (Ministry of Construction)
- กระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคม (Ministry of Posts and Telecommunication)

องค์การปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นมีความเป็นอิสระค่อนข้างสูง แต่ก็ต้องทำงานที่สัมพันธ์ใกล้ชิดกับรัฐบาลกลางอย่างมาก รัฐบาลกลางยังมีอำนาจในการกำกับดูแลและสนับสนุนการทำงานขององค์การปกครองท้องถิ่นในหลายรูปแบบและหลายวิธีการ

รัฐบาลกลางจะเข้าไปมีอิทธิพลต่อการทำงานขององค์การปกครองท้องถิ่นได้ ก็ต่อเมื่อมีการตรากฎหมายจากรัฐสภาอย่างเป็นทางการ และต้องมีเนื้อหาที่ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญซึ่งมีบทบัญญัติคุ้มครองการปกครองท้องถิ่นไว้ค่อนข้างแน่นหนา

รัฐบาลกลางสามารถส่งอิทธิพลต่อการบริหารในท้องถิ่นได้หลายวิธีคือ

- มติคณะรัฐมนตรี คำสั่งคณะรัฐมนตรี
- รัฐบาลกลางร้องต่อศาลให้มีคำสั่งไปยังองค์การปกครองท้องถิ่น
- การให้คำแนะนำ คำปรึกษา การอนุมัติ การตรวจสอบ
- รัฐบาลกลางมอบหมายหน้าที่ซึ่งปรกติเป็นของรัฐบาลกลาง แต่ให้องค์การปกครองท้องถิ่นทำแทน เช่น การออกหนังสือเดินทาง

รัฐบาลกลางมีอำนาจหน้าที่ดูแลกิจการระดับประเทศ ได้แก่

- การฑูตและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

- การป้องกันประเทศ
- การยุติธรรม (อัยการ)
- การลงโทษทางอาญา
- ทางหลวง
- สถาบันการศึกษาและสถาบันวิจัยระดับชาติ
- มหาวิทยาลัยของรัฐ
- ห้องสมุดและพิพิธภัณฑ์ของรัฐบาลกลาง
- การอุดหนุนมหาวิทยาลัยเอกชน
- การออกใบอนุญาตแพทย์และเภสัชกร
- การบริหารเงินตรา
- ภาษีเงินได้ ภาษีศุลกากร ภาษีบริโภค ภาษีสรรพสามิตบุหรี่และสุรา
- การสื่อสารและการไปรษณีย์
- การขนส่งและคมนาคมระดับประเทศ
- นโยบายเศรษฐกิจ
- ทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นของรัฐ
- โรงพยาบาลของรัฐบาลกลาง

องค์การปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบกิจการดังต่อไปนี้

- สวัสดิการสังคมและสาธารณสุข
- การพัฒนาท้องถิ่น เช่น การวางผังเมือง และการประปา
- การพัฒนาเศรษฐกิจในท้องถิ่น
- การศึกษาระดับพื้นฐาน (ประถมและมัธยม)
- การฟื้นฟูและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

3.6.1 **หน่วยงานรัฐบาลกลางที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น**

หน่วยงานสูงสุดของรัฐบาลกลางที่รับผิดชอบดูแลกิจการปกครองท้องถิ่นโดยเฉพาะคือ กระทรวงกิจการภายใน (Ministry of Home Affairs) ซึ่งดูแลการบริหารงานส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ได้แก่ การจัดสรรรายได้ภาษีจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น การกู้ยืมเงินโดยองค์การปกครองท้องถิ่น การติดตามดูแล ให้คำปรึกษา และอนุมัติเห็นชอบการคลังและการบริหารท้องถิ่นทั้งหมด

กระทรวงกิจการภายในแบ่งหน้าที่ออกเป็น ทบวงบริหารท้องถิ่น (Local Administration Bureau) ทบวงการคลังท้องถิ่น (Local Finance Bureau) และทบวงภาษีท้องถิ่น (Local Tax Bureau)

ทบวงบริหารท้องถิ่นแบ่งเป็น

- กองบริหารท้องถิ่น (Local Administration Division) มีหน้าที่กำกับดูแลการปกครองท้องถิ่นทั้งหมดให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น (Local Autonomy Act) ตลอดจนการวางแผน ออกแบบ และกำกับกระบวนการปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไป
- กองปรับปรุงการบริหาร (Administration Improvement Division) เสนอแนวทางนโยบายระดับชาติว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น โดยเน้นการปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การปกครองท้องถิ่น กำหนดเขตพื้นที่การปกครองท้องถิ่น และการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารท้องถิ่น
- แผนกบุคลากรบริการสาธารณะ (Public Service Personnel Department) มีหน้าที่กำกับดูแลให้งานบริหารบุคคลในท้องถิ่นต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติบริการสาธารณะในท้องถิ่น (Local Public Service Act) ออกแบบ วางแผนระบบการบริหารงานบุคคลระดับท้องถิ่น ให้คำปรึกษาและคำแนะนำแก่องค์การปกครองท้องถิ่นในกิจการบริหารบุคคล
- แผนกการเลือกตั้ง (Election Department) วางแผนและพัฒนาระบบการเลือกตั้งในท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง (Public Election Act)

ทบวงการคลังท้องถิ่นมีหน้าที่วางแผนพัฒนาและออกแบบระบบการคลังท้องถิ่น แผนงานการคลังท้องถิ่นรวม (แผนระดับชาติ) การจัดสรรภาษีท้องถิ่น การอนุมัติให้ออกพันธบัตรองค์การปกครองท้องถิ่น ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการบริหารการคลังท้องถิ่นและการบริหารรัฐวิสาหกิจชุมชน วางแผนและกำกับโครงการให้ความช่วยเหลือด้านการเงินเพื่อการพัฒนาระดับภูมิภาค ดูแลงานทะเบียนและสถิติ ข้อมูลระดับท้องถิ่น ทบวงการคลังท้องถิ่นแบ่งออกเป็น 5 กองได้แก่

- กองการคลังท้องถิ่น (Local Finance Division)
- กองจัดสรรภาษีท้องถิ่น (Local Allocation Division)
- กองพันธบัตรท้องถิ่น (Local Bond Division)

- กองรัฐวิสาหกิจ 1 และ กองรัฐวิสาหกิจ 2 (Public Enterprise Division 1 and Division 2)
- กองวิจัยและชี้นำทางการคลัง (Finance Research and Guidance Division)

ทบวงภาษีท้องถิ่นมีหน้าที่วางแผนและออกแบบระบบภาษีท้องถิ่น ให้คำปรึกษาและแนะนำการบริหารภาษีท้องถิ่น กำหนดมาตรฐานการประเมินค่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการจัดเก็บภาษี ทำการโอนรายได้ภาษีจากส่วนกลางให้แก่ท้องถิ่น จัดสรรเงินอุดหนุนและเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางแก่ท้องถิ่น และกำกับดูแลการภาษีท้องถิ่นที่สัมพันธ์ถึงต่างประเทศ ทบวงภาษีท้องถิ่นแบ่งออกเป็น 4 กอง ได้แก่

- กองวางแผนภาษีท้องถิ่น (Local Tax Planning Division)
- กองภาษีจังหวัด (Prefectural Tax Division)
- กองภาษีเทศบาล (Municipal Tax Division)
- กองภาษีอสังหาริมทรัพย์ (Fixed Property Tax Division)

3.6.2 **อำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองระดับจังหวัด**

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดคือ การบริหารงานที่ครอบคลุมเกินกว่าเทศบาลจะกระทำได้ และเป็นหน่วยกลางประสานระหว่างรัฐบาลกลางและเทศบาล ได้แก่

- กิจการตำรวจ
- ถนนหลวงระหว่างจังหวัด
- แม่น้ำ ต้นน้ำลำธาร
- การท่าเรือ
- การเคหะสงเคราะห์
- การวางผังเมือง
- วิทยาลัยระดับมัธยมปลายและโรงเรียนเฉพาะทาง (เช่น โรงเรียนคนพิการ)
- บริหารบุคคลสำหรับครูและพนักงานโรงเรียนประถมและมัธยมต้น
- การอุดหนุนโรงเรียนเอกชนที่ต่ำกว่าระดับอุดมศึกษา
- การให้ความช่วยเหลือและกู้ภัยสาธารณะ
- สวัสดิการเด็กและผู้สูงอายุ
- ศูนย์อนามัยจังหวัด
- โรงพยาบาลจังหวัด

- การพัฒนาเศรษฐกิจภูมิภาค
- การจ้างงานและฝึกอบรมอาชีพ
- การสนับสนุนวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs)
- บริหารรัฐวิสาหกิจระดับเทศบาล

3.6.3 **อำนาจหน้าที่ของเทศบาล**

อำนาจหน้าที่ของเทศบาลจะจำกัดขอบเขตอยู่ที่งานบริหารที่สามารถกระทำได้ในระดับเขตเทศบาล โดยส่วนใหญ่เป็นการให้บริการสาธารณะโดยตรงแก่ประชาชน ได้แก่

- การป้องกันอัคคีภัย
- งานทะเบียนราษฎร์
- งานทะเบียนบ้านและผู้อยู่อาศัย
- งานทะเบียนคนต่างด้าว
- การบริหารผังเมือง
- แหล่งน้ำระดับชุมชน (คลอง ลำธาร แม่น้ำ)
- ถนนภายในเขตเทศบาล
- การท่าเรือท้องถิ่น
- เคหะสงเคราะห์
- การระบายน้ำและการบำบัดน้ำเสีย
- การรักษาสิ่งแวดล้อมชุมชน (ประสานกับรัฐบาลกลางและจังหวัด)
- การศึกษาระดับอนุบาล ประถม และมัธยมต้น
- การบรรเทาสาธารณภัยระดับชุมชน
- สวัสดิการเด็ก คนชรา และคนพิการ
- ศูนย์เด็กเล็กภาคกลางวัน (day-care centres)
- ศูนย์อนามัยแม่และเด็ก
- โรงพยาบาลและคลินิคชุมชน
- การฌาปนกิจ
- การประกันสุขภาพ (ประสานกับรัฐบาลกลางและจังหวัด)
- การประกันสังคม ประกันการว่างงาน ประกันอุบัติเหตุ (ทำงานทะเบียนแทนรัฐบาลกลาง)

- กองทุนบำเหน็จบำนาญทั้งรัฐและเอกชน (ทำงานทะเบียนแทนรัฐบาลกลาง)
- การประปา
- การกำจัดขยะมูลฝอย (ประสานกับจังหวัด)
- ศูนย์อนามัยชุมชน
- การปรับปรุงที่ดินเพื่อการเกษตร (เทศบาลในเขตเกษตรกรรม)
- การพัฒนาเศรษฐกิจภูมิภาค (ประสานกับจังหวัด)
- การบรรเทาสาธารณภัย (แผ่นดินไหว น้ำท่วม โดยประสานกับจังหวัด)

3.7 การคลังท้องถิ่นด้านรายรับ

ก่อนปี 2493 การจัดเก็บภาษีท้องถิ่นมิได้แยกเป็นอิสระจากการจัดเก็บภาษีรัฐบาลกลาง เมื่อรัฐบาลกลางจัดเก็บภาษีไปแล้ว จึงจะมาจัดแบ่งเป็นภาษีท้องถิ่นภายหลัง แต่ในปี 2493 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีท้องถิ่น โดยแยกระบบภาษีท้องถิ่นออกจากระบบภาษีรัฐบาลกลาง องค์การปกครองท้องถิ่นจึงเริ่มมีอิสระในการกำหนดภาษีในท้องถิ่นของตน อย่างไรก็ตาม องค์การปกครองท้องถิ่นยังต้องประสานร่วมมือกับทบวงภาษีท้องถิ่น (Local Tax Bureau) ของกระทรวงกิจการภายใน (Ministry of Home Affairs) ในการกำหนดโครงสร้างภาษีท้องถิ่นของตน ทำให้โครงสร้างภาษีท้องถิ่นทั่วประเทศยังคงมีลักษณะเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

องค์การปกครองท้องถิ่นมีรายรับจากสองแหล่งคือ เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง และรายได้จากการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมภายในท้องถิ่นของตน รายได้จากภาษีท้องถิ่นมีความสำคัญมาก คือคิดเป็นร้อยละ 40 ของรายรับในท้องถิ่นทั้งหมด รองลงมาคือเงินภาษีที่รัฐบาลจัดสรรมาให้แก่ท้องถิ่นคิดเป็นร้อยละ 32 ของรายรับท้องถิ่นทั้งหมด นอกจากนี้ก็ยังมีเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง และเงินกู้ยืมสาธารณะจากการออกพันธบัตรองค์การปกครองท้องถิ่น

ในกรณีของประเทศญี่ปุ่น รัฐบาลกลางมีสัดส่วนการโอนเงินไปให้องค์การปกครองท้องถิ่นค่อนข้างสูง โดยทั่วไปแล้ว รัฐบาลกลางจะสามารถจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นๆ ในแต่ละปี เป็นจำนวนสองเท่าของรายได้ภาษีที่จัดเก็บโดยองค์การปกครองท้องถิ่นทั่วประเทศ แต่เมื่อรัฐบาลกลางทำการจ่ายเงินอุดหนุนแก่องค์การปกครองท้องถิ่นแล้ว องค์การปกครองท้องถิ่นทั่วประเทศกลับมีรายรับรวมกันเป็นสองเท่าของรายรับของรัฐบาลกลาง ข้อนี้แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลกลางของญี่ปุ่นได้ให้ความสำคัญแก่การปกครองท้องถิ่นอย่างสูง และได้มีการโอนถ่ายเงินภาษีหรือทรัพยากรไปอุดหนุนท้องถิ่นในจำนวนมหาศาลทุกปี

รัฐบาลกลางและองค์การปกครองท้องถิ่นมีการแบ่งการจัดเก็บภาษีออกจากกัน รัฐบาลกลางจะจัดเก็บภาษีจากรายได้ ภาษีจากการประกอบการ และภาษีจากการบริโภค เป็นหลัก ใน

ขณะที่องค์การปกครองท้องถิ่นจะจัดเก็บภาษีจากที่อยู่อาศัย (residence tax) ภาษีจากวิสาหกิจท้องถิ่น (enterprise tax) และภาษีอสังหาริมทรัพย์ (fixed assets tax)

เงินอุดหนุนที่รัฐบาลกลางโอนให้องค์การปกครองท้องถิ่นมี 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ

- เงินอุดหนุนทั่วไป (global grants) เป็นเงินโอนที่องค์การปกครองท้องถิ่นสามารถจัดสรรการใช้จ่ายได้ด้วยตนเอง ได้แก่
  - ภาษีจัดสรรท้องถิ่น (local allocation tax grants) คิดเป็นร้อยละ 88.5 ของเงินโอนทั่วไปทั้งหมด
  - ภาษีเงินโอนแก่ท้องถิ่น (local transfer tax)
- เงินอุดหนุนเฉพาะ (grants in aid or National Treasury Reimbursements) เป็นเงินอุดหนุนที่องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องจัดสรรการใช้จ่ายตามที่รัฐบาลกลางกำหนด

ภาษีจัดสรรท้องถิ่นเป็นเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางที่มุ่งขจัดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจสังคมระหว่างท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นสามารถให้บริการสาธารณะในระดับปริมาณและคุณภาพขั้นมาตรฐานตามที่รัฐบาลกลางกำหนด ภาษีจัดสรรท้องถิ่นมีที่มาจากภาษีที่รัฐบาลกลางจัดเก็บ 3 แหล่งด้วยกันคือ ร้อยละ 32 ของภาษีเงินได้นิติบุคคลและภาษีสุรา ร้อยละ 24 ของภาษีการบริโภค และ ร้อยละ 25.5 ของภาษียาสูบ

ส่วนภาษีเงินโอนแก่ท้องถิ่น เป็นเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางในลักษณะของเงินให้เปล่าเพื่อสนับสนุนโครงการพัฒนาและสวัสดิการในท้องถิ่น เช่น งานก่อสร้างสาธารณะ การศึกษาภาคบังคับ สาธารณสุขมูลฐาน ตำรวจ การป้องกันอัคคีภัย สวัสดิการเด็ก สตรีและคนชรา เป็นต้น

ตารางที่ 3.6 รายรับขององค์การปกครองท้องถิ่นปี 2536

(หน่วย: ร้อยละ)

	จังหวัด	เทศบาล	รวม
ภาษีท้องถิ่น	31.2	35.6	35.2
เงินอุดหนุนทั่วไป	18.1	18.7	18.3
เงินอุดหนุนเฉพาะ	18.5	8.9	14.4
เงินอุดหนุนจากจังหวัดแก่เทศบาล	-	4.7	-
พันธบัตร	14.5	12.4	14.0
อื่น ๆ	17.7	19.7	18.0
รวม	100.0	100.0	100.0

ที่มา: Ministry of Home Affairs, Government of Japan, 1995

ตารางที่ 3.7 องค์ประกอบของรายรับจังหวัดปี 2535

	พันล้านเยน	ร้อยละ
ภาษีวิสาหกิจ	5,694	38.4
ภาษีรถยนต์	4,912	33.1
ภาษีน้ำมันชนิดเบา	1,412	9.5
ภาษีการโอนอสังหาริมทรัพย์	901	6.1
อื่น ๆ	670	4.5
รวม	1,244	8.4

ที่มา: *The Management and Reform of Japanese Government*. 2nd ed. The Institute of Administrative Management, 1995.

ตารางที่ 3.8 องค์ประกอบของรายรับเทศบาลปี 2535

	พันล้านเยน	ร้อยละ
ภาษีผู้อยู่อาศัยเทศบาล	10,179	51.6
ภาษีอสังหาริมทรัพย์	7,179	36.4
ภาษีผังเมือง	1,110	5.6
ภาษีบริโภคบุหรี่	648	3.3
อื่น ๆ	619	3.1
รวม	19,735	100.0

ที่มา: *The Management and Reform of Japanese Government*. 2nd ed. The Institute of Administrative Management, 1995

3.8 การคลังท้องถิ่นด้านรายจ่าย

การใช้จ่ายงบประมาณขององค์การปกครองท้องถิ่น ขึ้นอยู่กับที่มาของแหล่งเงิน โดยทั่วไปแล้ว องค์การปกครองท้องถิ่นจะมีอิสระอย่างสูงในการจัดสรรและใช้จ่ายเงินรายรับจากการจัด

เก็บภาษีภายในท้องถิ่นเอง แต่การใช้จ่ายเงินที่เป็นการอุดหนุนเฉพาะจากรัฐบาลกลางนั้น องค์การ ปกครองท้องถิ่นจะต้องทำตามข้อกำหนดและแนวทางของรัฐบาลกลาง

ประเภทรายจ่ายที่สำคัญขององค์การปกครองท้องถิ่น ได้แก่

- การศึกษา ครอบคลุมการศึกษาภาคบังคับทั้งหมด
- สวัสดิการสังคม เป็นเงินช่วยเหลือแก่คนว่างงาน เด็ก คนชรา และผู้ทุพพลภาพ
- สาธารณสุข โรงพยาบาลท้องถิ่น สถานีอนามัย
- จ้างงาน เช่น การก่อสร้างซ่อมแซมถนน สะพาน และโครงสร้างพื้นฐานอื่นๆ

รายจ่ายสำคัญขององค์การปกครองท้องถิ่นคือ รายจ่ายบริหารบุคคล บุคลากรในระดับท้องถิ่นแบ่งออกเป็น 3 ประเภทคือ พนักงานพิเศษจากการเลือกตั้ง (ผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรี สมาชิกสภาท้องถิ่น) พนักงานพิเศษจากการแต่งตั้ง (รองผู้ว่าราชการจังหวัด รองนายกเทศมนตรี คณะกรรมการการศึกษา และที่ปรึกษา) และพนักงานทั่วไป ซึ่งแบ่งเป็น พนักงานธุรการ และพนักงานที่มิใช่ธุรการ

ตารางที่ 3.9 รายจ่ายประจำปีขององค์การปกครองท้องถิ่นปีงบประมาณ 2535

	ล้านเยน	ร้อยละ
ก่อสร้างสาธารณะ	21,633,239	24.2
การศึกษา	18,405,977	20.6
บริหารทั่วไป	10,108,692	11.3
สวัสดิการสังคม	9,935,321	11.1
ชำระหนี้	7,114,956	7.9
เกษตร ป่าไม้ ประมง	5,676,190	6.3
สาธารณสุข	5,164,255	6.3
พาณิชย์และอุตสาหกรรม	4,445,366	5.0
ตำรวจ	2,970,319	3.3
อัคคีภัย	1,577,309	1.8
สาธารณกุศล เทศกาล	570,957	0.6
การจ้างงาน แรงงานสัมพันธ์	538,136	0.6
สาธารณภัย	536,560	0.6
อื่น ๆ	426,770	0.5
รวม	89,559,705	100.0

ที่มา: Local Government Finance Bureau, Ministry of Home Affairs, Government of Japan.

ข้าราชการส่วนกลางและพนักงานลูกจ้างองค์การปกครองท้องถิ่นมีโครงสร้างการบริหารที่แยกจากกัน ทั้งนี้ พนักงานลูกจ้างท้องถิ่นจะอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติกำลังพลท้องถิ่น (Local

Public Service Law) ซึ่งรับผิดชอบโดยกรมกำลังพลข้าราชการ (Public Service Personnel Department) ภายใต้กระทรวงกิจการภายใน พนักงานลูกจ้างของจังหวัดและของเทศบาลจะมีโครงสร้างเหมือนกันตามที่ระบุในพระราชบัญญัติกำลังพลท้องถิ่น เช่น กระบวนการคัดเลือก การรับเข้า การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นตำแหน่ง สถานภาพ ลักษณะงาน วินัย การฝึกอบรม การประเมินผลงาน เงินเดือน สวัสดิการและประโยชน์อื่นๆ ลูกจ้างพนักงานองค์การปกครองท้องถิ่นมิได้อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติแรงงานแห่งชาติ แต่มีระบบแรงงานสัมพันธ์ที่เป็นเฉพาะของตนเอง ทั้งนี้ ลูกจ้างพนักงานสามารถรวมตัวกันเป็นสหภาพและต่อรองเรียกร้องผลประโยชน์ได้ แต่ไม่มีสิทธิ์นัดหยุดงาน ลูกจ้างพนักงานที่มีลักษณะเฉพาะ เช่น ตำรวจ ครู ก็จะมีระบบแรงงานสัมพันธ์แยกเป็นเฉพาะไปอีก

พนักงานลูกจ้างองค์การปกครองท้องถิ่นมีจำนวน 3.3 ล้านคน ในจำนวนนี้ เป็นพนักงานลูกจ้างของมหานครโตเกียว 204,270 คน (รวมครู 64,000 คน ตำรวจ 41,000 คน)

ตารางที่ 3.10 ข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานรัฐบาลปี 2536

	จำนวนคน	ร้อยละ
รัฐบาลกลาง	1,163,943	26.3
จังหวัด	1,742,121	39.5
เทศบาล	1,512,170	34.2
รวม	4,418,234	100.0

ที่มา: *Public Management Development: Update 1995*, OECD, 1995.

ตารางที่ 3.11 ข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานองค์การปกครองท้องถิ่นปี 2533

	จำนวนคน	ร้อยละ
บริหารทั่วไป	1,062,570	32.8
จัดเก็บภาษีอากร	83,482	2.6
การศึกษา	1,297,566	40.0
สาธารณสุข	202,201	6.2
ตำรวจ	252,027	7.8
อัคคีภัย	135,494	4.2
อื่น ๆ	89,390	2.8
รัฐวิสาหกิจ	119,181	3.7
รวม	3,241,911	100.0

ที่มา: Public Service Personnel Department, Local Administration Bureau, Ministry of Home Affairs.

3.9 **คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน** (Central Audit Board)

รัฐธรรมนูญกำหนดให้การบัญชีและการเงินการคลังของรัฐบาลทุกระดับต้องถูกตรวจสอบโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (Central Audit Board) คณะกรรมการนี้ประกอบด้วยสองส่วนคือ คณะกรรมาธิการตรวจเงินแผ่นดิน (Audit Commission) และทบวงบริหารทั่วไป (General Executive Bureau)

คณะกรรมาธิการตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจตัดสินใจทางนโยบายและทางกฎหมาย ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิด้านตรวจบัญชี 3 คน แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีและรับความเห็นชอบจากรัฐสภา

ทบวงบริหารทั่วไป (General Executive Bureau) เป็นฝ่ายปฏิบัติและทำหน้าที่บังคับใช้กฎข้อบังคับและควบคุมการตรวจบัญชีของรัฐบาลทุกระดับรวมทั้งรัฐวิสาหกิจ

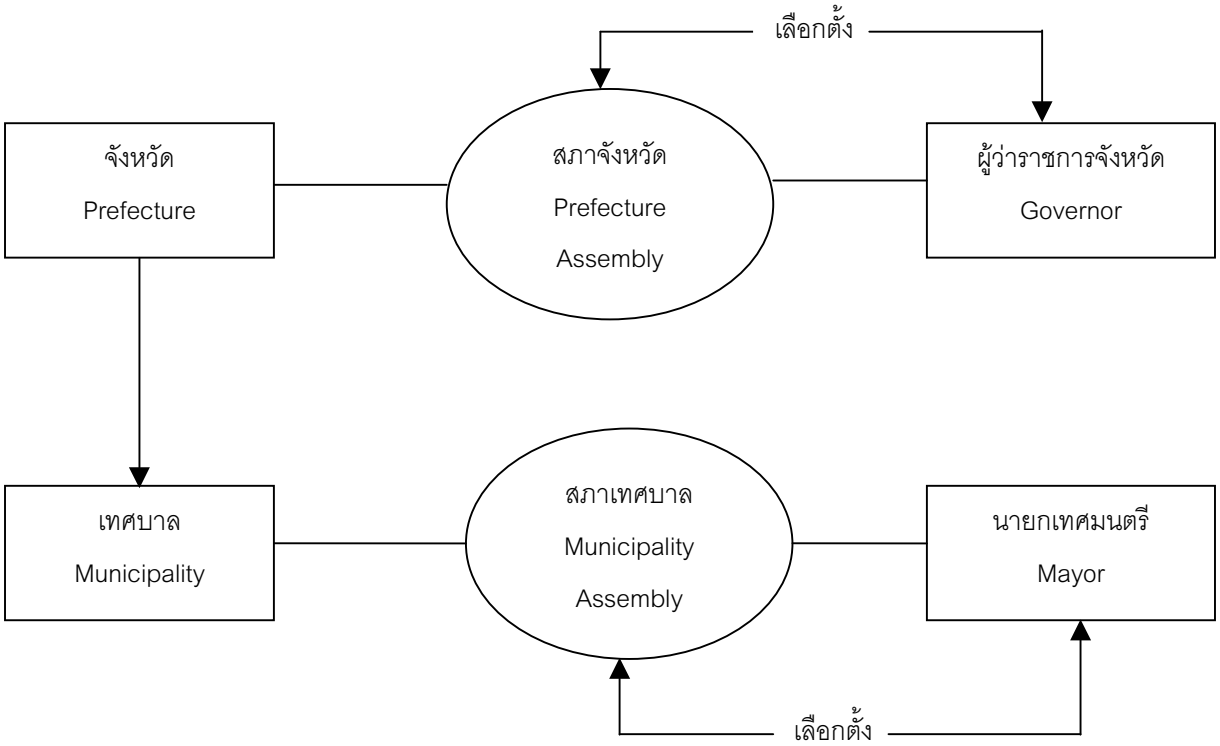
3.10 การประกันคุณภาพของบริการในท้องถิ่น

จังหวัด (prefectures) และเทศบาล (municipalities) ของญี่ปุ่นมีขนาดพื้นที่ จำนวนประชากร และลักษณะภูมิศาสตร์ที่แตกต่างกันหลากหลาย ตลอดจนมีระดับการพัฒนาเศรษฐกิจที่ต่างกัน เป็นผลให้องค์การปกครองท้องถิ่นในความสามารถที่แตกต่างกันมากในการจัดเก็บรายได้และแบบแผนการใช้จ่ายในท้องถิ่น

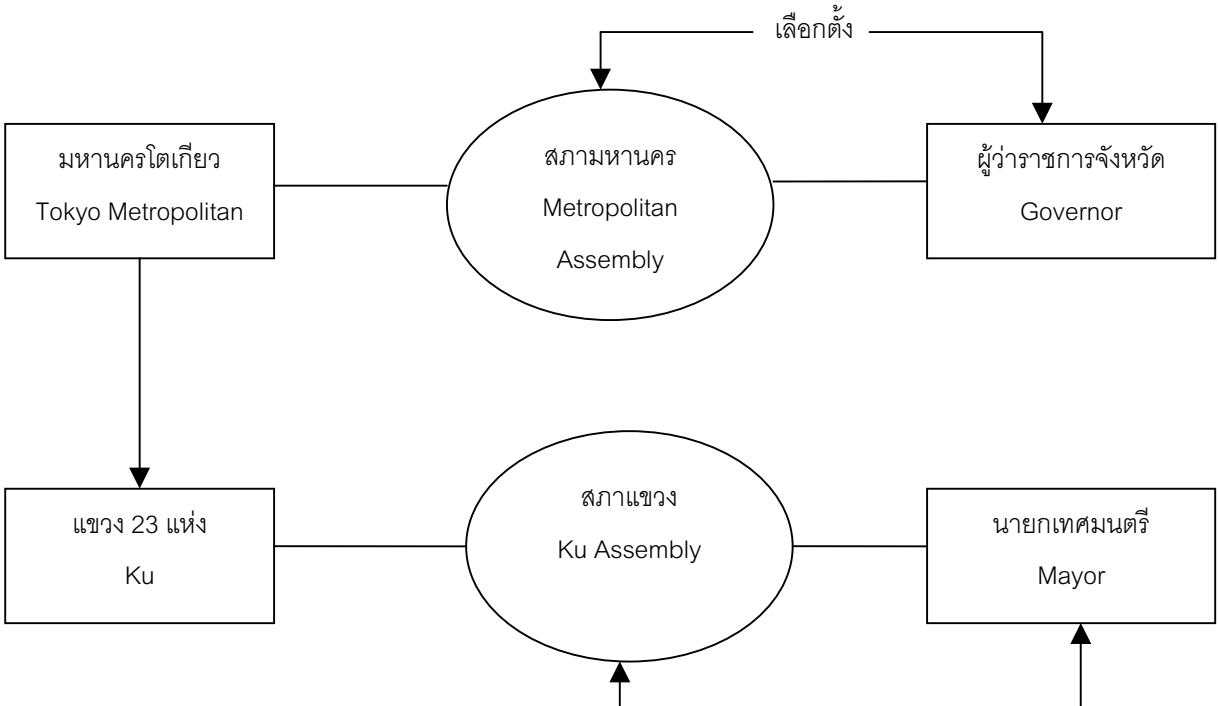
อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น (Local Autonomy Act) กำหนดให้องค์การปกครองท้องถิ่นทั่วประเทศต้องมีมาตรฐานบริการและมาตรการแก้ไขปัญหาที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันคือ

- คุณภาพและระดับของการให้บริการโดยองค์การปกครองท้องถิ่นต้องมีลักษณะเหมือนกันหรือใกล้เคียงกันทั่วประเทศ
- การดำเนินมาตรการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาในท้องถิ่นต้องดำเนินโดยอาศัยแนวทางที่ยึดถือเป็นมาตรฐานของประเทศ โดยจะใช้วิธีแก้ปัญหาแบบเฉพาะหน้า เช่น การจัดตั้งองค์กรหรือคณะกรรมการเฉพาะสำหรับท้องถิ่นนั้นๆ ไม่ได้
- การจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องขึ้นอยู่กับลักษณะทางการเงินการคลังในท้องถิ่น โดยเป็นไปเพื่อลดความแตกต่างระหว่างท้องถิ่น เช่น พื้นที่ที่มีเศรษฐกิจพัฒนามากและจัดเก็บรายได้ได้มาก จะต้องได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางน้อย เป็นต้น

รูปที่ 3.1 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในระดับทั่วไปของญี่ปุ่น



รูปที่ 3.2 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในระดับเมืองใหญ่ของญี่ปุ่น



บทที่ 4 การกระจายอำนาจทางการคลังของประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสมีชื่อเรียกอย่างเป็นทางการว่า สาธารณรัฐฝรั่งเศส (French Republic) เป็นประเทศที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในแถบทวีปยุโรปตะวันตก มีเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ 547,026 ตารางกิโลเมตร[1] มีประชากรประมาณ 60 ล้านคน มีเมืองหลวงชื่อกรุงปารีส (Paris)

ประเทศฝรั่งเศสถือได้ว่าเป็นแม่บทของการปกครองแบบกึ่งประธานาธิบดี กล่าวคือ มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบสาธารณรัฐ (Republic) โดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุข อันเป็นการผสมผสานกันระหว่างระบบรัฐสภากับระบบประธานาธิบดี มีการจัดแบ่งระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศออกเป็นสามส่วนคือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น[2] ประเทศฝรั่งเศสเป็นอีกประเทศหนึ่งที่ประเทศไทยจะสามารถเรียนรู้เกี่ยวกับระบบการปกครองและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เพราะในอดีตฝรั่งเศสมีระบบราชการที่ใหญ่เทอะทะเช่นเดียวกันกับที่ประเทศไทยกำลังเป็นอยู่ในขณะนี้ นอกจากนั้นฝรั่งเศสเป็นประเทศหนึ่งที่รัฐบาลเป็นผู้รวบอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางมากที่สุดในยุโรปและมีประวัติอันยาวนานเกี่ยวกับการพยายามกระจายอำนาจการปกครอง แต่ไม่ค่อยจะประสบผลสำเร็จในกระบวนการกระจายอำนาจมากนัก รายละเอียดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสอาจแยกเป็นประเด็นต่างๆ ดังนี้

4.1 การปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นในอดีต

ก่อนที่ประเทศฝรั่งเศสจะจัดให้มีการบริหารประเทศโดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ ประเทศฝรั่งเศสได้ผ่านวิวัฒนาการมาอย่างยาวนานโดยเฉพาะในเรื่องของการกระจายอำนาจหรือการปกครองส่วนท้องถิ่น

ในสมัยกลาง ราวๆ ศตวรรษที่ 12 ประชาชนในประเทศฝรั่งเศสได้มีการรวมกลุ่มกันในลักษณะที่เป็นชุมชนที่เรียกว่า “**คอมมูน**” (Commune) หรือเทศบาลในปัจจุบัน โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อป้องกันผลประโยชน์ของตนเองจากภยันตรายต่างๆ ไม่ว่าจากโจรผู้ร้าย คนจรจัด หรือแม้จากเจ้าผู้ครองนครเอง การรวมกลุ่มในลักษณะนี้ได้ก่อให้เกิดความผูกพันทางสังคมขึ้นและต้องการที่จะปกครองตนเองอย่างอิสระ ความเคลื่อนไหวที่จะแยกออกจากเจ้าผู้ครองนครจึงมีมาโดยตลอด ในเวลาใกล้เคียงกันนั้นก็มีการรวมกลุ่มของประชาชนในขอบเขตที่กว้างกว่าคอมมูน ซึ่ง

---

[1] สมาน รังสิโยกฤษฎ์, การปฏิรูปภาคราชการ : แนวคิดและยุทธศาสตร์, กรุงเทพฯ : สวัสดิการสำนักงาน ก.พ., 2542, หน้า 47

[2] นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส, กรุงเทพฯ สถาบันนโยบายศึกษา, 2544 หน้า 1

ในขณะนั้นเรียกว่า“**โปรวินซ์**” (Province)ซึ่งต่อมาได้พัฒนามาเป็น“**เดพาร์เตมองต์**” (Departement) หรือจังหวัดในปัจจุบัน

การรวมกลุ่มที่เรียกว่าคอมมูนหรือเทศบาลนี้ เป็นการรวมกลุ่มโดยธรรมชาติ จึงมีลักษณะหลากหลาย ใหญ่บ้าง เล็กบ้าง ไม่แน่นอน ขึ้นอยู่กับสภาพพื้นที่และประชาชน ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2307 - 2308 จึงได้มีความพยายามที่จะจัดระบบให้คอมมูนหรือเทศบาลมีความเป็นเอกภาพ แต่มาประสบผลสำเร็จอย่างจริงจังภายหลังการปฏิวัติในปี พ.ศ. 2332

การปฏิวัติในปี พ.ศ. 2332 ได้ก่อให้เกิดแนวโน้มการกระจายอำนาจอย่างสุดขั้วขึ้น ทั้งเทศบาลและจังหวัดต่างก็มีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งทั้งสิ้น จำนวน 3 องค์กร ได้แก่ สภา (Conseil) องค์กรบริหาร (Directoire) และผู้แทนกษัตริย์ (Procureur Syndic) นอกจากนั้น ในปีเดียวกันนี้เอง ยังมีการแบ่งแยกอย่างชัดเจนว่า อำนาจหน้าที่ของเทศบาลนั้นมี 2 ประการ คือ อำนาจหน้าที่ที่เป็นของเทศบาลโดยแท้ และอำนาจหน้าที่ที่เป็นของรัฐบาลกลางและรัฐมนตรีมอบให้เทศบาลดำเนินการแทน

ต่อมาในยุคของนโปเลียน โบนาปาร์ต ได้มีการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางด้วยการยกเลิกระบบการเลือกตั้งทั้งหมด โดยกฎหมายลงวันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2343 ได้บัญญัติให้การดำเนินงานของจังหวัดเป็นไปโดยองค์กรที่มาจากการแต่งตั้งทั้งหมด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด (Prefet) เป็นผู้รับผิดชอบ และผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลาง ถือกำเนิดโดยกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งคล้ายคลึงกับการถือกำเนิดของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งของไทยในสมัยการปฏิรูประบบราชการในสมัยรัชกาลที่ 5 ส่วนในระดับเทศบาล ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้แต่งตั้งนายกเทศมนตรี (Maire) และสมาชิกสภาเทศบาล (Conseillers)

เมื่อสิ้นยุคเผด็จการ การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเริ่มคลี่คลายโดยกฎหมายลงวันที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2374 ได้บัญญัติให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล แต่นายกเทศมนตรียังมาจากการแต่งตั้งของผู้ว่าราชการจังหวัดภายใต้เงื่อนไขว่า ต้องแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาล เช่นเดียวกับจังหวัดที่กฎหมาย ปี พ.ศ. 2376 บัญญัติให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด แต่ยังคงให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารจังหวัดเช่นเดิม ซึ่งระบบนี้ดำรงมาถึงปี พ.ศ. 2525 จึงได้ให้เทศบาลเลือกนายกเทศมนตรีด้วยตนเองอย่างในปัจจุบันนี้

แม้รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2489 มาตรา 87 วรรคแรก จะบัญญัติให้ท้องถิ่นปกครองตนเองโดยอิสระโดยสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง และในมาตรา 87 วรรคสอง และมาตรา 89 ยังแสดงความเห็นว่า ผู้บริหารท้องถิ่นควรจะมาจากการเลือกตั้งด้วยก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติผู้บริหารจังหวัดก็มิได้มาจากการเลือกตั้งจนถึงปี พ.ศ. 2525

ในระยะหลังๆ กระแสการกระจายอำนาจมีความรุนแรงมากขึ้นๆ ตลอดเวลา และรัฐบาลเองก็ตระหนักในเรื่องนี้มาโดยตลอดเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากการรณรงค์เพื่อหาเสียงในการเลือกตั้ง

ประธานาธิบดี นายฟรังซัวร์ มิตเตอร์รอง ได้ประกาศว่า ***"ถ้าเขาได้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี จะดำเนินการเรื่องการกระจายอำนาจให้เป็นงานชิ้นโบว์แดงของพรรคสังคมนิยม"*** ในช่วงแรกของการเข้าสู่ตำแหน่งประธานาธิบดีของนายมิตเตอร์รอง ประเทศฝรั่งเศสได้เริ่มมีการปฏิรูประบบการปกครองท้องถิ่น และกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นใหม่ โดยกฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2525 ได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของเทศบาลจังหวัดและภาคเอาไว้ นับได้ว่าเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะนำมาใช้สำหรับการกระจายอำนาจ หลังจากที่กฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับก็ได้มีกฎหมายอื่นๆ ทั้งที่เป็นกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารตามมาอีกจำนวนหนึ่งเพื่อจัดระบบการกระจายอำนาจ และทำให้การกระจายอำนาจมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วง พ.ศ. 2525 – 2529 โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการจัดตั้งภาค (Region) การปรับปรุงผู้บริหารจังหวัดและภาค การยกเลิกการกำกับดูแล การถ่ายโอนอำนาจ และการแบ่งแยกภาระกิจระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ[3]

แต่ในทางปฏิบัติก็ไม่สามารถดำเนินการตามที่กำหนดไว้อย่างสมบูรณ์ ต้องมีการแก้ไขปรับปรุงในภายหลังอีกหลายประการ

ต่อมาในปี พ.ศ. 2529 - 2535 ได้มีการแก้ไขกฎหมายเพื่อปฏิรูปการกระจายอำนาจให้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้ 4 ประการ คือ[4]

(1) เพื่อแบ่งอำนาจการปฏิบัติภารกิจหลักของรัฐบาลกลางไปให้การปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติมากขึ้น

(2) เพื่อปรับปรุงอำนาจของการปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

(3) เพื่อให้รัฐบาลกลางสามารถควบคุมการปฏิบัติของท้องถิ่นให้กระชับยิ่งขึ้น

(4) เพื่อส่งเสริมความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น

4.2 การปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน

ตามรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นในมาตรา 72 ไว้ว่า

"องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้แก่ เทศบาลจังหวัด และดินแดนโพ้นทะเล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นจะจัดตั้งได้ก็โดยแต่กฎหมาย

---

[3] นันทวัฒน์ บรมานันท์, อ้างแล้ว, หน้า 39 - 43

[4] สมาน รังสิโยกฤษฎ์, อ้างแล้ว, หน้า 52

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้[5] *มีอำนาจที่จะบริหารงานของตนเองได้อย่างอิสระ โดยมีสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งและภายใต้เงื่อนไขที่บัญญัติโดยกฎหมาย*

ในจังหวัดและดินแดนต่างๆ ให้มีผู้แทนของรัฐบาลทำหน้าที่ในการดูแลรักษาผลประโยชน์ของชาติ กำกับดูแลการบริหารงานและดูแล ให้มีการเคารพต่อกฎหมาย"

จะเห็นได้ว่า ตามมาตรา 72 วรรคแรก ได้บัญญัติให้องค์กรบางประเภทเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เทศบาล (Commune) จังหวัด (Departement) ซึ่งเท่ากับรับรองการมีอยู่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นทั้ง 2 รูปแบบเอาไว้โดยมิอาจยกเลิกได้ ในขณะที่องค์กรบางประเภทอาจได้รับการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายได้ เช่น ภาคหรือมณฑล (Region) ซึ่งได้รับการจัดตั้งเป็นองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกฎหมายการกระจายอำนาจในปี พ.ศ. 2525

ตามมาตรา 72 วรรคสอง เป็นการเน้นให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีอิสระ ซึ่งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (Conseil Constitutionnel) และศาลปกครอง (Conseil d's Etal) ได้อาศัยบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นในการชี้ขาดตัดสินใจ ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อขัดแย้งกับรัฐ

ส่วนวรรคสามของมาตรา 72 กล่าวถึงการควบคุมดูแลของรัฐที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า ต้องเป็นไปเพื่อการรักษาผลประโยชน์ของชาติ และการบังคับการให้มีการเคารพกฎหมายเท่านั้น จะควบคุมมากกว่านี้ไม่ได้ นอกจากนี้ ยังเน้นย้ำให้เห็นว่า การปกครองส่วนภูมิภาคยังต้องมีอยู่ต่อไป เพราะแต่ละจังหวัดยังต้องมีผู้แทนของรัฐบาลอยู่

4.2.1 โครงสร้างของการปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบด้วยกันคือ องค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบทั่วไป และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งในหัวข้อนี้ จะกล่าวถึงโครงสร้างของการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปก่อน ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะได้กล่าวต่อไปในหัวข้อ 4.2.5

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปของประเทศฝรั่งเศสในปัจจุบันมี 3 ระดับ (3 - tier) ได้แก่ เทศบาล (Commune) จังหวัด (Departement) และภาคหรือมณฑล (Region) ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้ คือ

---

[5] นันทวัฒน์ บรมานันท์, อ้างแล้ว, หน้า 31

1) เทศบาล (Commune) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับพื้นฐานของประเทศฝรั่งเศส มีทั้งหมด 36,736 เทศบาล ในจำนวนนี้มี 22,000 เทศบาลที่มีประชากรต่ำกว่า 500 คน และ 10,000 เทศบาล มีประชากรต่ำกว่า 2,000 คน แต่ก็มีเทศบาลขนาดใหญ่ เช่น Paris, Lyons และ Marseille มีประชากรมากกว่า 1 ล้านคน ดังนั้น บริการของเทศบาลจึงแตกต่างกันไปตามขนาดและจำนวนประชากร

ในการบริหารงานของเทศบาล จะประกอบด้วย สภาเทศบาล (Municipal Conseil) และนายกเทศมนตรี (Maire) ซึ่งเป็นผู้บริหารของเทศบาล

สมาชิกสภาเทศบาลจะได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี และสมาชิกสภาเทศบาลจะเลือกสมาชิกคนหนึ่งเป็นนายกเทศมนตรี

สำหรับบริการขั้นพื้นฐานของเทศบาล มีดังต่อไปนี้

(1) ถนนหนทาง

(2) สวัสดิการสังคม

(3) การสุขภาพอนามัยของประชาชน เช่น การจัดเก็บขยะ น้ำประปา สุสาน เป็นต้น

(4) เทศพาณิชย์ เช่น ตลาดสด การขนส่ง เป็นต้น

(5) สิ่งอำนวยความสะดวกด้านวัฒนธรรม เช่น โรงเรียนดนตรี หอประชุม โรงมหรสพ เป็นต้น

2) จังหวัด (Departement) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับที่สูงกว่าเทศบาล และเป็นหน่วยงานของส่วนภูมิภาคด้วยในขณะเดียวกันและมีพื้นที่เดียวกัน

ปัจจุบันมีทั้งหมด 100 จังหวัด แต่ละจังหวัดมีประชากรตั้งแต่ 70,000 คน ไปจนถึง 2.5 ล้านคน

การบริหารงานของจังหวัดในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะประกอบด้วยสภาจังหวัด (Conseil General) และประธานสภาจังหวัด (President du Conseil General) เป็นผู้บริหารของจังหวัด

สมาชิกสภาจังหวัด จะได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่ง คราวละ 6 ปี และสมาชิกสภาจังหวัดจะเลือกสมาชิกคนหนึ่งเป็นประธานสภาจังหวัด

สำหรับหน้าที่ความรับผิดชอบหรือบริการของจังหวัด ในฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังต่อไปนี้

(1) ถนน ซึ่งได้แก่ ถนนที่เรียกว่า Main Roads

(2) ถนนศึกษา ซึ่งได้แก่ Junior High Schools

(3) การนันทนาการและวัฒนธรรม

ส่วนจังหวัดในฐานะหน่วยงานของส่วนภูมิภาค ก็จะมีผู้ว่าราชการจังหวัด (Prefet de Departement) แต่งตั้งโดยที่ประชุมคณะรัฐมนตรี สังกัดกระทรวงมหาดไทย (Ministere de L'Interieur) ซึ่งนอกจากจะเป็นหัวหน้าหน่วยงานต่างๆ ของรัฐบาลกลางที่ไปตั้งอยู่ในจังหวัดนั้นๆ แล้วยังมีหน้าที่ให้คำแนะนำและกำกับดูแลให้สภาจังหวัดและประธานสภาจังหวัดปฏิบัติตามนโยบาย กฎ และระเบียบของรัฐบาลกลางด้วย

3) **ภาคเหนือมณฑล** (Region) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใหม่ที่สุดของประเทศฝรั่งเศส (จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายการกระจายอำนาจในปี พ.ศ. 2529) ในปัจจุบันมีทั้งหมด 26 ภาคหรือมณฑล

ที่มาของการจัดตั้งภาคหรือมณฑลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็เนื่องมาจากรัฐบาลเห็นว่า จังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เล็กเกินไปสำหรับเป็นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งเห็นควรรวมหลายๆ จังหวัดขึ้นเป็นภาคหรือมณฑลจะเหมาะสมกว่า โดยแบ่งออกเป็น 26 ภาคหรือมณฑล (รวมดินแดนโพ้นทะเล จำนวน 4 แห่งด้วย)

ในการบริหารงานของภาคหรือมณฑล จะประกอบด้วย สภาเขตหรือมณฑล (Conseil Regional) และประธานสภาภาคหรือมณฑล (President du Conseil Regional) ซึ่งเป็นผู้บริหารของภาคหรือมณฑล

สมาชิกสภาภาคหรือมณฑล จะได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี และสมาชิกสภาภาคหรือมณฑลจะเลือกสมาชิกคนหนึ่งเป็นประธานสภาภาคหรือมณฑลในแต่ละภาคหรือมณฑล จะมีผู้ว่าราชการภาคหรือมณฑล (Prefet de Region) ซึ่งแต่งตั้งโดยที่ประชุมคณะรัฐมนตรี สังกัดกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่ให้คำแนะนำและกำกับดูแลให้สภาภาคหรือมณฑลและประธานสภาภาคหรือมณฑลปฏิบัติตามนโยบาย กฎและระเบียบของรัฐบาลกลาง

ผู้ว่าราชการจังหวัด (Prefet de Departement) ของจังหวัดที่เป็นที่ตั้งของเมืองหลวงภาคหรือมณฑล จะทำหน้าที่เป็นผู้ว่าราชการภาคหรือมณฑล(Prefet de Region) ไปด้วย

สำหรับอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของภาคหรือมณฑลในฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องในด้านการพัฒนา ซึ่งได้แก่

(1) การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ

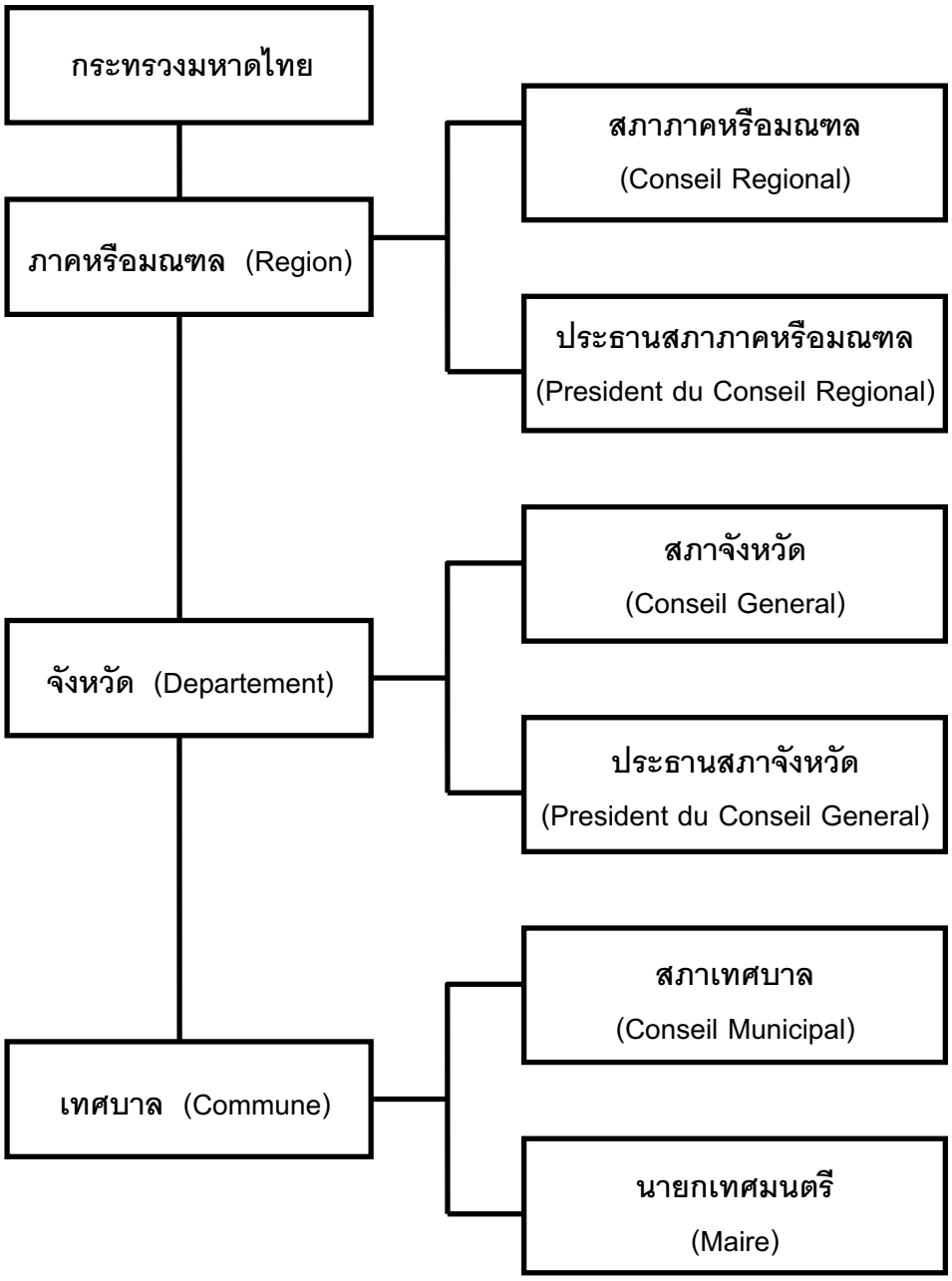
(2) การพัฒนาด้านสุขภาพอนามัยและบริการทางสังคม

(3) การพัฒนาด้านวัฒนธรรมและวิทยาศาสตร์

(4) การบริหารการจัดการในพื้นที่

โครงสร้างของการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส อาจสรุปได้ตามแผนภูมิที่ 4.1

รูปที่ 4.1 แผนภูมิโครงสร้างของการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส



4.2.2 อำนาจและหน้าที่ของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ก่อนปี พ.ศ. 2525 ประเทศฝรั่งเศสมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 รูปแบบ คือ เทศบาล และจังหวัด ทั้งเทศบาลและจังหวัดต่างก็มีอำนาจและหน้าที่ทั่วไปอย่างกว้างขวางในการให้บริการ

สาธารณะที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตน ซึ่งเทศบาลมักจะทำกิจการพื้นฐานทั่วไป ในขณะที่จังหวัดจะทำกิจการที่มีขนาดใหญ่และเทศบาลไม่สามารถทำได้

ภายหลังปี พ.ศ. 2525 เทศบาลและจังหวัดยังมีอำนาจและหน้าที่ทั่วไปเช่นเดิม แต่เนื่องจากมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบที่ 3 ขึ้น คือ ภาคหรือมณฑล และรัฐบาลกลางต้องการโอนอำนาจและหน้าที่ที่เดิมเคยเป็นของตนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น กฎหมายหลายฉบับหลังปี พ.ศ. 2525 จึงได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทและรัฐบาลกลางไว้ ดังนี้

(1) **การฝึกอบรมวิชาชีพ** ได้มีการแบ่งกันระหว่างภาคหรือมณฑลและรัฐบาลกลาง โดยภาคหรือมณฑลเป็นผู้มีอำนาจทั่วไป ภาคหรือมณฑลสามารถจัดตั้งศูนย์ฝึกอบรมวิชาชีพหรือจัดโปรแกรมการฝึกอบรมของภาคหรือมณฑลประจำปี และจัดตั้งกองทุนเพื่อการฝึกอบรมวิชาชีพได้โดยมติของสภาภาคหรือมณฑลส่วนรัฐบาลกลางมีอำนาจในเรื่องการเงิน การศึกษา และการฝึกอบรมทักษะ กิจกรรมการฝึกอบรมวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกันตั้งแต่ 2 ภาคหรือมณฑลขึ้นไป หรือการฝึกอบรมบุคคลพิเศษ เช่น คนพิการ คนไม่มีสัญชาติฝรั่งเศส หรือคนอพยพเข้ามา รวมตลอดถึงการเป็นผู้ประสานงานในภาพรวม

(2) **เรื่องที่อยู่อาศัย** อำนาจและหน้าที่นี้เป็นอำนาจหน้าที่ที่ซับซ้อนมากที่สุด เพราะทั้งเทศบาล จังหวัด ภาคหรือมณฑล และรัฐบาลกลาง ต่างก็มีอำนาจและหน้าที่ในเรื่องนี้ กล่าวคือ รัฐบาลกลางก็มีหน้าที่ในการให้เงินอุดหนุนการก่อสร้างซึ่งมีจำนวนเงินในแต่ละปีสูงมาก ส่วนนโยบายการก่อสร้างที่อยู่อาศัย มักจะเป็นเรื่องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอาจเป็นเทศบาล จังหวัด ภาคหรือมณฑลก็ได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้อาจจะสมทบเงินเพิ่มเติมเข้าไปนอกเหนือจากที่รัฐบาลกลางให้ความช่วยเหลือแล้วก็ได้

(3) **การวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและการจัดการพื้นที่** เทศบาลสามารถกำหนดและจัดทำข้อตกลงระหว่างเทศบาลเพื่อพัฒนาและจัดการพื้นที่ได้ ข้อตกลงเหล่านี้มีลักษณะยืดหยุ่นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนให้มีความร่วมมือระหว่างเทศบาลด้วยกันเอง การกำหนดแนวโน้มการพัฒนาในระยะกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องเกี่ยวกับการก่อสร้างและการบริการสาธารณะ

สำหรับจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่เฉพาะในเรื่องการก่อสร้างในชนบท คือ การกำหนดโครงการให้ความช่วยเหลือ การให้ยืมหรือการให้เงินสนับสนุน

ส่วนภาคหรือมณฑลจะรับหน้าที่มาจากสำนักนายกรัฐมนตรีในเรื่องการจัดการเกี่ยวกับการท่องเที่ยว และมีอำนาจและหน้าที่ในเรื่องของการประสานงานกับจังหวัดและควบคุมบริษัทที่ทำการพัฒนาต่างๆ ในภาคหรือมณฑล กฎหมายลงวันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2525 ได้มอบให้ภาคหรือมณฑลมีหน้าที่สำคัญมากในเรื่องเกี่ยวกับการวางแผน

(4) **การพัฒนาเมือง** ในเรื่องนี้ อำนาจและหน้าที่ของรัฐบาลกลางและเทศบาลมีลักษณะคาบเกี่ยวกันเป็นอย่างมาก หลักเกณฑ์ในการพัฒนาเมืองของท้องถิ่นมีลักษณะไม่บังคับและมีข้อจำกัด การทำเอกสารเกี่ยวกับการพัฒนาเมือง ใบอนุญาตก่อสร้างและเอกสารเกี่ยวกับการใช้พื้นที่เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาล แต่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรับบาลกลาง

(5) **การท่าเรือและการขนส่งทางน้ำ** การก่อสร้าง การปรับปรุง และการใช้ทางน้ำและท่าเรือในแม่น้ำเป็นอำนาจของภาคหรือมณฑล ส่วนการใช้ท่าเรือทางทะเลและท่าเรือการท่องเที่ยวเป็นอำนาจของเทศบาล แต่รัฐบาลกลางอาจจะเข้าไปแทรกแซงในกรณีที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ระดับประเทศ

(6) **การศึกษา** แนวคิดหลักถือว่า รัฐบาลกลางเป็นผู้รับผิดชอบในทางวิชาการและการจัดการในเรื่องบุคลากร สำหรับโรงเรียนระดับอนุบาลและประถมศึกษาเป็นความรับผิดชอบของเทศบาล ส่วนโรงเรียนระดับมัธยมต้นเป็นความรับผิดชอบของจังหวัด ภาคเหนือมณฑลจะรับผิดชอบโรงเรียนระดับมัธยมปีที่ 4-5 และการศึกษาพิเศษต่างๆ

(7) **การขนส่งนักเรียน** จังหวัดจะเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการทั้งหมด

(8) **กิจกรรมทางสังคมและสุขภาพอนามัย** โดยหลักการแล้วจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบ ยกเว้นที่ได้กำหนดให้ภาระหน้าที่ของรัฐบาลกลางในเรื่องที่เกี่ยวกับความเป็นเอกภาพระดับชาติ และเทศบาลอาจจะมีอำนาจในเรื่องที่เกี่ยวกับสำนักงานอนามัยและหน่วยป้องกันโรคได้

(9) **สิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรม** ในหลักการเป็นอำนาจของภาคหรือมณฑล แต่มีบางอย่างเป็นอำนาจและหน้าที่ของจังหวัดและเทศบาล เช่น เรื่องห้องสมุด พิพิธภัณฑ์ โรงเรียนศิลปะ หอจดหมายเหตุ เป็นต้น

4.2.3 การเงินและการคลังของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ในที่นี้จะแยกพิจารณาออกเป็น 2 ด้าน คือ ด้านรายได้ และด้านรายจ่าย ดังนี้

1) **รายได้** รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสนั้น มีหลายประเภทด้วยกัน แต่สามารถจำแนกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ ซึ่งได้แก่ รายได้จากภาษีและอากร และรายได้อื่น ๆ นอกจากภาษีและอากร

ก. **รายได้จากภาษีและอากร** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสมีรายได้หลักจากภาษีและอากร 4 ประเภทด้วยกัน คือ ภาษีโรงเรียน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีที่อยู่อาศัย และภาษีการประกอบอาชีพ

รายได้หลักทั้ง 4 ประเภทนี้นับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะเป็นรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหามาได้เอง มิใช่รายได้ที่มาจากรัฐบาลกลางหรือมาจากการกู้เงิน สำหรับเทศบาลแล้ว รายได้ทั้ง 4 ประเภทนี้มีอัตราสูงถึงร้อยละ 50 ของรายได้ทั้งหมดในการดำเนินงาน ส่วนจังหวัดประมาณร้อยละ 33 ของรายได้ทั้งหมด โดยมีรายละเอียดของรายได้แต่ละประเภท ดังต่อไปนี้

(1) **ภาษีโรงเรือน** เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากเจ้าของโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้าง โดยคำนวณจากค่าเช่าเฉลี่ยของโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นๆ ถ้าได้มีการให้เช่าทรัพย์สินนั้น

โดยปกติแล้วค่าเช่าเฉลี่ยนั้นจะถือเอาตามค่าเช่าที่ได้ให้มีการให้เช่ากันจริง แต่โดยทั่วไปแล้วค่าเช่าเฉลี่ยนี้ มักถือตามที่เจ้าพนักงานได้ประเมินมากกว่า

อย่างไรก็ตาม ค่าเช่าเฉลี่ยที่มีการคำนวณกันนั้น มักจะได้รับการวิพากษ์วิจารณ์เสมอมาว่า ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของผู้เสียภาษี อัตราภาษีที่เรียกเก็บอยู่ในปัจจุบัน ก็คือร้อยละ 50 ของค่าเช่าเฉลี่ย ทรัพย์สินที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีนั้น นอกจากจะได้แก่ทรัพย์สินของทางราชการ ซึ่งมีลักษณะบริการสาธารณะและมิได้มุ่งหวังในทางการค้ากำไรแล้ว ยังรวมถึงทรัพย์สินของศาสนกิจและทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาน้ำดื่ม เป็นต้น ภาษีโรงเรือนมีอัตราส่วนประมาณร้อยละ 20 ของภาษีทั้ง 4 ประเภท

(2) **ภาษีบำรุงท้องที่** เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากเจ้าของที่ดินซึ่งไม่มีโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินนั้น โดยคำนวณจากค่าเช่าเฉลี่ยของที่ดินนั้น อัตราที่เรียกเก็บอยู่ในปัจจุบัน ก็คือร้อยละ 20 ของค่าเช่าเฉลี่ย โดยมีทรัพย์สินที่ได้รับการยกเว้น ได้แก่ ทรัพย์สินของทางราชการที่มีลักษณะบริการสาธารณะและมิได้มุ่งหวังทางการค้ากำไร ภาษีชนิดนี้มีอัตราส่วนประมาณร้อยละ 6 ของภาษีหลักทั้ง 4 ประเภท

(3) **ภาษีที่อยู่อาศัย** เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากบุคคลไม่ว่าจะเป็นเจ้าของ ผู้เช่า หรือผู้ครอบครองโรงเรือนซึ่งมีเครื่องเรือนพร้อม และไม่ว่าบุคคลผู้นั้นจะอาศัยอยู่เป็นการชั่วคราวหรือเป็นการถาวรก็ตาม

อย่างไรก็ตาม ภาษีชนิดนี้จะไม่เรียกเก็บจากอาคารที่มีไว้เพื่อการค้าและอุตสาหกรรม ซึ่งจะต้องเสียภาษีเพื่อการประกอบอาชีพอยู่แล้ว

(4) **ภาษีการประกอบอาชีพ** เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากนิติบุคคลหรือบุคคลธรรมดาที่ประกอบวิชาชีพอย่างสม่ำเสมอโดยมิใช่ผู้ที่ได้รับเงินเดือนประจำ ดังนั้น จึงหมายถึงเจ้าของวิสาหกิจทางการค้าและอุตสาหกรรม เจ้าของกิจการบริการ และผู้ประกอบวิชาชีพอิสระต่างๆ

อย่างไรก็ตาม เกษตรกร ช่างหัตถกรรม วิสาหกิจที่เกี่ยวกับการพิมพ์ องค์การมหาชนต่างๆ โรงเรียนเอกชน เป็นต้น ต่างได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีชนิดนี้

ภาษีการประกอบวิชาชีพมีฐานภาษีอยู่ที่ค่าเช่าเฉลี่ยของโรงเรือนและที่ดิน ค่าเช่าเฉลี่ยของเครื่องจักรและเครื่องมือต่างๆ รวมกับเงินรายได้เฉลี่ยของบุคคลผู้ต้องเสียภาษีนั้น ส่วนอัตราภาษีที่เรียกเก็บนั้นขึ้นอยู่กับการกำหนดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ภาษีชนิดนี้มีอัตราส่วนประมาณร้อยละ 50 ของภาษีหลักทั้ง 4 ประเภท

ตารางที่ 4.1

แหล่งรายได้หลักของรัฐบาลท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส

หน่วย : ล้านฟรังซ์

แหล่งรายได้	ภาคหรือมณฑล			จังหวัด			เทศบาล		
	2528	2533	2536	2528	2533	2536	2528	2533	2536
รายได้จากภาษี	11,068	25,799	31,374	58,951	93,106	106,765	103,385	147,713	179,112
เฉพาะรายได้จากภาษี 4 ประเภท	4,750	12,248	17,443	38,766	52,391	69,278	87,228	113,765	138,287
เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง	3,781	13,505	18,537	49,153	60,904	65,680	87,841	116,897	133,657
เฉพาะเงินอุดหนุนเพื่อการดำเนินงาน	(1)	(1)	(1)	9,965	13,307	14,846	53,899	69,533	76,975
เงินกู้ยืม	2,647	4,967	10,327	10,197	10,444	27,444	29,459	40,440	43,686
Miscellaneous	701	3,338	2,851	4,085	7,857	8,438	32,082	50,930	58,423
รวม	18,197	47,609	63,089	122,386	172,380	208,327	252,767	356,070	41,487

หมายเหตุ : 1). ไม่สามารถปรับใช้กับระดับภาคได้

ที่มา : Direction de la comptabillite publique ,in : Les Collectivites en chiffres locales,Edition 1995,Direction generale des Collectives locates

ตารางที่ 4.2

รายจ่ายหลักของรัฐบาลท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส (ปี พ.ศ.2528,2533,2536)

ประเภทรายจ่าย	ภาค			จังหวัด			เทศบาล		
	2528	2533	2536	2528	2533	2536	2528	2533	2536
รายจ่ายเพื่อการดำเนินงาน	7,061	16,209	22,378	88,099	110,883	130,878	168,490	227,339	273,330
เงินเดือนและค่าจ้าง	417	889	1,375	11,982	14,306	18,681	71,241	95,883	116,180
ดอกเบี้ย	1,278	1,946	3,675	6,786	7,642	9,709	20,359	27,185	30,888
เงินโอน	4,891	11,802	14,965	58,450	74,264	87,648	36,892	50,302	59,853
รายจ่ายเพื่อการลงทุน	11,179	31,467	40,070	31,641	63,264	77,044	80,926	127,333	140,565
การชำระหนี้ (เงินต้น)	511	2,092	4,493	5,390	11,456	16,335	13,637	26,849	32,009
การลงทุนเบื้องต้น	781	9,911	10,724	16,216	30,523	34,389	59,449	88,622	92,044
เงินอุดหนุน	8336	14,123	18,431	0	0	0	0	0	0
รวม	18240	47,676	62,448	119,740	174,147	207,922	249,516	354,672	413,895

ที่มา ; Direction de la comptablite publique,in :les Collectivites locales en chiffres, Edition 1995,Direction generale des

นอกจากภาษีหลักทั้ง 4 ประเภทดังกล่าวข้างต้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอำนาจในการเพิ่มรายได้ของตนเองได้อีกหลายทางด้วยกัน เช่น การเก็บภาษีรถยนต์ อากรมหรสพ ภาษีสุราและเครื่องดื่ม เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปแล้วรายได้จากภาษีและอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีลักษณะที่ถูกกำกับดูแลจากรัฐบาลกลางอยู่มาก ทั้งนี้ เนื่องจากภาษีและอากรทุกชนิดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเรียกเก็บได้จะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐบาลกลาง ฐานภาษีของภาษีและอากรก็กำหนดโดยรัฐบาลกลาง แม้รัฐบาลกลางจะเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดอัตราของภาษีและอากรได้เอง แต่รัฐบาลกลางก็ได้กำหนดเพดานขั้นสูงไว้ โดยห้ามมิให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มอัตราภาษี เช่น ภาษีการประกอบวิชาชีพในแต่ละปี ในอัตราที่สูงกว่า 2 เท่าของอัตรากลางที่รัฐบาลกลางกำหนดไว้ในปีที่ผ่านมา

ข. รายได้อื่น ๆ นอกจากภาษีและอากร รายได้อื่นๆ ที่สำคัญประกอบด้วยรายได้จากทรัพย์สิน จากสาธารณูปโภค และจากการประกอบการพาณิชย์ ซึ่งเป็นรายได้ที่เกิดจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทรัพย์สินบางประเภทอยู่แล้ว ได้นำทรัพย์สินเหล่านั้นไปหารายได้จากการขาย ให้เช่า หรือโดยวิธีการอื่นใด รวมทั้งการดำเนินการในลักษณะการให้บริการ เช่น การเก็บเงินค่าผ่านทาง เงินที่ได้จากการขายต้นไม้ การให้เช่าตึกหรือที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ค่าน้ำประปา เป็นต้น รายได้ชนิดนี้ นับว่าเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอย่างเต็มที่ในการตัดสินใจ จึงถือได้ว่า เป็นรายได้ที่มีอิสระมากที่สุดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้จากทรัพย์สินเป็นจำนวนมาก มักจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ห่างไกลจากส่วนกลาง เช่น เทศบาลชนบทที่มีป่าไม้ในครอบครอง เป็นต้น นอกจากนั้น รายได้ชนิดนี้ ยังขึ้นอยู่กับทรัพย์สินที่มีอยู่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า มีมากหรือน้อยด้วย โดยทั่วไปแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะมีทรัพย์สินค่อนข้างน้อย ดังนั้น การตัดสินใจในการหาผลประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีผลต่อรายได้ชนิดนี้น้อยมาก

เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง นับเป็นรายได้อื่นๆ นอกจากภาษีและอากรอีกชนิดหนึ่ง ซึ่งจะสามารถแยกได้ออกเป็น 3 ประเภทด้วยกัน คือ

(1) **เงินอุดหนุนเพื่อการดำเนินงาน** เป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลกลางจ่ายให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในส่วนที่เกี่ยวกับการจ้างเจ้าหน้าที่ การดูแลรักษาอาคาร ถนนหนทาง ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการประกันสังคม เป็นต้น เงินอุดหนุนประเภทนี้รัฐบาลกลางจะเป็นผู้กำหนดเป็นร้อยละของภาษีมูลค่าเพิ่มของรัฐบาลกลางในแต่ละปี เช่น ปี พ.ศ. 2531 เงินอุดหนุน

เพื่อการดำเนินงานมีอัตราร้อยละ 16.21 ของภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งเท่ากับประมาณ 73,000 ล้านฟรังซ์

(2) **เงินอุดหนุนเพื่อการลงทุน** เป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลกลางจ่ายให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการลงทุน เช่น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องก่อสร้างอาคาร ต้องซื้อที่ดินเพื่อสร้างถนน เป็นต้น เงินอุดหนุนประเภทนี้แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนหนึ่งเป็นส่วนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระเต็มที่ในการตัดสินใจที่จะนำไปใช้จ่ายในด้านใดๆ ได้ อีกส่วนหนึ่งจะเป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลกลางจะกำหนดเป็นการเจาะจงว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจ่ายเพื่อการใด รัฐบาลกลางจะเป็นผู้กำหนดอัตราของเงินอุดหนุนประเภทนี้

(3) **เงินอุดหนุนเพื่อการกระจายอำนาจ** เป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลกลางจ่ายให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกๆ ปีเช่นกัน เพื่อทดแทนให้กับอำนาจหน้าที่ใหม่ที่รัฐบาลกลางได้โอนไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภาระเพิ่มขึ้น เงินอุดหนุนประเภทนี้จะถูกกำหนดไว้ในงบประมาณของรัฐบาลกลาง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระที่จะนำไปใช้จ่ายในด้านใดๆ ก็ได้

กล่าวโดยสรุป เงินอุดหนุนทั้งหลายที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจน้อยมาก เพราะการกำหนดประเภทอัตราและการจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทขึ้นอยู่กับรัฐบาลกลางทั้งหมด

เงินกู้ นับเป็นแหล่งเงินได้อีกประเภทหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2525 เป็นต้นมา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลางอีกต่อไป ในการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถติดต่อกับธนาคารหรือสถาบันการเงินได้โดยตรงในอัตราเดียวกับอัตราทั่วไปที่ธนาคารหรือสถาบันการเงินนั้นๆ ให้กู้

อย่างไรก็ตาม สถาบันการเงินที่สามารถให้กู้ยืมได้ มักจะอยู่ภายในการควบคุมของรัฐบาลกลางหรือไม่ก็เป็นวิสาหกิจที่ถูกเวนคืนเป็นของรัฐ เช่น สถาบันช่วยเหลือเพื่อการกู้ยืมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันกองทุนสินเชื่อเพื่อการเกษตรแห่งชาติ เป็นต้น และการกู้ยืมจากสถาบันเหล่านี้ก็มีเงื่อนไขอยู่หลายประการ ซึ่งเท่ากับว่า รัฐบาลกลางยังมีการควบคุมกำกับในทางอ้อมอยู่นั่นเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่ได้มีอิสระอย่างจริงจังในเรื่องการกู้ยืมแต่อย่างใด

2) **รายจ่าย** รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคิดเป็นร้อยละ 50 ของรายจ่ายของประเทศ ซึ่งนับว่ามีความสำคัญมาก รายจ่ายจำนวนมากนี้มีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ

รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 ลักษณะคือ

ก. การแบ่งแยกรายจ่ายตามลักษณะทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งก็สามารถแยกพิจารณาได้เป็น 2 ประเภท คือ รายจ่ายเพื่อการดำเนินงาน และรายจ่ายเพื่อการลงทุน ดังนี้

(1) **รายจ่ายเพื่อการดำเนินงาน** เป็นรายจ่ายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจ่ายเป็นประจำทุกปี เช่น รายจ่ายเพื่อการซ่อมแซมบำรุงรักษาอาคารสถานที่ ถนนหนทาง เงินเดือนและค่าจ้าง ค่าครุภัณฑ์ รายจ่ายเพื่อการประกันสังคม รายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับนักศึกษา เงินอุดหนุนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจ่ายให้กับองค์กรอื่นๆ รวมตลอดถึงดอกเบี้ยเงินกู้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกู้ยืมมา เป็นต้น รายจ่ายเพื่อการดำเนินงานนี้ สำหรับเทศบาลแล้วมีอัตราส่วนประมาณร้อยละ 68.29 ของรายจ่ายทั้งหมดของเทศบาล ส่วนจังหวัดและภาคหรือมณฑลมีอัตราส่วนประมาณร้อยละ 75.06 และร้อยละ 35.10 ตามลำดับ

(2) **รายจ่ายเพื่อการลงทุน** เป็นรายจ่ายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจ่ายเป็นครั้งคราว เช่น รายจ่ายเพื่อซื้อที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง รายจ่ายเพื่อชำระเงินต้นของเงินกู้ เป็นต้น

ข. การแบ่งแยกรายจ่ายตามลักษณะทางกฎหมาย ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้เป็น 2 ประเภท คือ รายจ่ายที่จำเป็นและรายจ่ายที่ต้องห้าม ดังนี้

(1) **รายจ่ายที่จำเป็น** ตามนัยของกฎหมาย ก็คือ รายจ่ายที่จำเป็นเพื่อการชดใช้หนี้ที่จะต้องใช้ในทันที และรายจ่ายที่กฎหมายระบุไว้อย่างชัดแจ้ง กล่าวโดยสรุป รายจ่ายที่จำเป็น ก็คือ รายจ่ายเพื่อการบำรุงรักษาอาคารสถานที่ ถนนหนทาง เงินเดือนและค่าจ้าง ค่าครุภัณฑ์ เงินช่วยเหลือซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องจ่ายในส่วนที่เกี่ยวกับการประกันสังคม การป้องกันอัคคีภัย ดอกเบี้ยเงินกู้ เงินเพื่อชำระค่าภาษี เป็นต้น รายจ่ายที่จำเป็นนี้มีอัตราส่วนประมาณร้อยละ 50 ของรายจ่ายทั้งหมด

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องบรรจุรายจ่ายที่จำเป็นนี้ไว้ในงบประมาณของตนและในจำนวนที่เพียงพอ มิฉะนั้นแล้วรัฐบาลกลางจะเข้ามาแทรกแซง การที่รายจ่ายที่จำเป็นมีจำนวนมากเช่นนี้ ทำให้ความเป็นอิสระในการตัดสินใจเกี่ยวกับรายจ่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีน้อยมาก

(2) **รายจ่ายที่ต้องห้าม** เป็นรายจ่ายที่กฎหมายบัญญัติห้ามไว้ หรือรายจ่ายที่ไม่มีส่วนสัมพันธ์กับผลประโยชน์ของเทศบาล จังหวัดและภาคหรือมณฑล เช่น เงินช่วยเหลือที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจ่ายให้กับศาสนาต่างๆ ถือว่าขัดกับมาตรา 2 แห่งกฎหมายลงวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2448 จึงเป็นรายจ่ายที่ต้องห้าม หรือการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความช่วย

เหลือแก่เอกชนคนใดโดยการช่วยเหลือนั้นไม่มีส่วนสัมพันธ์กับผลประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่น ก็ถือว่า เป็นรายจ่ายที่ต้องห้ามเช่นกัน

4.2.4 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

1) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ก่อนปี พ.ศ. 2525 ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมกำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย อำนาจหน้าที่ดังกล่าวถูกยกเลิกโดยกฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2525 ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมกำกับดูแลเหนือการกระทำ เหนือองค์กร หรือควบคุมกำกับดูแลทางการคลังก็ตาม

ในปัจจุบัน การกระทำใดๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตกอยู่ภายใต้การควบคุมของศาลปกครอง ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งแต่เดิมทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบ สั่งยกเลิก หรือยับยั้งการกระทำใดๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถใช้อำนาจเหล่านี้ได้อีกต่อไป ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจแต่เพียงนำการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นฟ้องร้องต่อศาลปกครองเท่านั้น เพื่อให้ศาลปกครองมีคำสั่งเพิกถอนการกระทำต่างๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมทางการคลัง ได้มีการจัดตั้งศาลบัญชีระดับภาคหรือมณฑลขึ้นทำหน้าที่ควบคุมบัญชีและการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยศาลบัญชีจะทำหน้าที่ตรวจสอบใน 3 ลักษณะด้วยกัน คือ

(1) ควบคุมงบประมาณ

(2) ควบคุมบัญชี

(3) ควบคุมการบริหารงาน

บางท่านอาจสงสัยว่า เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีสถานะเป็นผู้บริหารจังหวัดที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีอำนาจอะไรเหลืออยู่

นอกเหนือจากอำนาจในการกำกับทางปกครองด้วยวิธีการฟ้องศาลตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(ก) ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะเป็นผู้แทนของรัฐบาลกลางในจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีตามมติคณะรัฐมนตรี โดยจะมีอำนาจหน้าที่สำคัญ 2 ประการ คือ

(1) อำนาจหน้าที่โดยทั่วไปและมีลักษณะเป็นนามธรรม

- ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ถืออำนาจของรัฐบาลกลาง

- เป็นผู้แทนโดยตรงของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีแต่ละคน ดังนั้นจึงเป็นผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการต่างๆ ประจำจังหวัดนั้นๆ

- เป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ของชาติ การปฏิบัติตามกฎหมาย การบังคับการให้เป็นไปตาม กฎระเบียบและมติคณะรัฐมนตรี

(2) อำนาจหน้าที่ที่มีลักษณะเป็นรูปธรรม

- ดูแลความสงบเรียบร้อยในจังหวัด

- มีอำนาจในการลงนามแทนรัฐบาลกลางในสัญญาที่ทำกับนิติบุคคลมหาชนอื่น

- เป็นผู้แทนของรัฐบาลกลางในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบริษัทวิสาหกิจ หรือองค์กรอื่นๆ ที่รัฐบาลกลางให้เงินอุดหนุน

- เป็นผู้มีอำนาจแทนรัฐบาลกลางในการแสดงความคิดเห็นในสภาจังหวัด

- เป็นประธานคณะกรรมการทางปกครองต่างๆ ในจังหวัดนั้นๆ ยกเว้นองค์กรทางศาลและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการลงโทษทางวินัย

- เป็นศูนย์รวมของข้อมูลข่าวสารและการประสานงานภายในจังหวัด

(ข) ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บังคับบัญชาโดยตรงของข้าราชการจากกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่มาตั้งอยู่ในจังหวัดนั้น ๆ *ก่อนปี พ.ศ. 2525 ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเพียงส่งเสริมประสานงานและดูแลการปฏิบัติงานโดยทั่วไปของข้าราชการเท่านั้น แต่หลังปี พ.ศ. 2525 กฎหมายให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการต่างๆ ประจำจังหวัดนั้น ยกเว้นข้าราชการทหาร ข้าราชการครู การสื่อสาร และข้าราชการตุลาการ*

2) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิได้หมายความเพียงแต่การเป็นอิสระจากรัฐบาลกลางเท่านั้น ความเป็นอิสระนี้ยังหมายถึง ความเป็นอิสระในความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นด้วย ซึ่งมีนัยที่สำคัญ 2 ประการ คือ

(1) ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจหน้าที่หนึ่งอำนาจหน้าที่ใดเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งท้องถิ่นใดแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นจะเข้าไปแทรกแซงในอำนาจหน้าที่นั้นไม่ได้เลย

(2) ไม่ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีขนาดเล็กหรือขนาดใหญ่ แตกต่างกันก็ตาม ก็ห้ามมีการกำกับดูแลระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

อย่างไรก็ตาม จะพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเทศบาลจังหวัด และภาคหรือมณฑล ต่างก็มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดในเรื่องดังต่อไปนี้ คือ

(1) การให้ความช่วยเหลือในเรื่องวิชาการ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทศบาลในชนบท มักจะขอรับความช่วยเหลือจากจังหวัดและภาคหรือมณฑล

(2) การสนับสนุนทางการเงินซึ่งกันและกัน ซึ่งจะเกิดขึ้นในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่ง ต้องการให้บริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งในเขตพื้นที่ของตน แต่เนื่องจากบริการสาธารณะดังกล่าว อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นซึ่งมีงบประมาณไม่เพียงพอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องการบริการสาธารณะดังกล่าวด้วย ก็อาจให้ความสนับสนุนทางการเงินซึ่งจะทำให้เกิดประโยชน์กับทั้ง 2 ฝ่าย

(3) การให้ความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะต่างๆ ซึ่งมักจะเกิดขึ้นในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่กว่า เช่น ภาคหรือมณฑลและจังหวัดต้องการดำเนินกิจการหรือกำหนดทิศทางการพัฒนาภายในภาคหรือจังหวัด ก็จะขอความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะไปยังจังหวัดหรือเทศบาลแล้วแต่กรณี

(4) การร่วมกลุ่มระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง จัดตั้งสหการในรูปแบบต่างๆ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง สหการนี้มีฐานะเป็นองค์การมหาชนที่เป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทั้งเทศบาล จังหวัด และภาคหรือมณฑลต่างก็สามารถจัดตั้งสหการได้ทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม ที่นิยมทำกันมาก ก็คือ เทศบาล เพราะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กและมีเป็นจำนวนมาก

4.2.5 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

นอกเหนือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป 3 รูปแบบที่กำหนดไว้ในกฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ พ.ศ.2525 ดังได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 4.2.1 ในประเทศฝรั่งเศสยังมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งเกิดขึ้นมาด้วยเหตุผลหลายประการไม่ว่าจะเป็นเหตุผลทางด้านประวัติศาสตร์ การเมือง หรือภูมิศาสตร์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษได้แก่ เมืองขนาดใหญ่ (les grandes villes) คือ เมือง Paris เมือง Lyon เมือง Marseille เกาะ Corse จังหวัดโพ้นทะเล (departements d' outre – mer หรือ DOM) และ ดินแดนโพ้นทะเล (territoires d' outre – mer หรือ TOM)

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส พ.ศ.2501 ได้บัญญัติไว้ถึงเรื่องการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไว้ในมาตรา 73 และมาตรา 74 ดังนี้[6]

---

[6] นันทวัฒน์ บรมานันท์, อ้างแล้ว, หน้า 63

"มาตรา 73 การวางระบบกฎหมายและการจัดระเบียบการปกครองจังหวัดโพ้นทะเลอาจปรับเปลี่ยนได้ตามความจำเป็นเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่น"

"มาตรา 74 ดินแดนโพ้นทะเลของสาธารณรัฐจะมีการจัดองค์กรบริหารเป็นพิเศษโดยคำนึงถึงผลประโยชน์เฉพาะของดินแดนโดยสอดคล้องกับผลประโยชน์ทั่วไปของสาธารณรัฐ

สถานภาพของดินแดนโพ้นทะเลกำหนดโดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะต้องกำหนดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสถาบันต่างๆ ของดินแดนโพ้นทะเล การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเหล่านี้จะได้กระทำได้ในรูปแบบอย่างเดียวกันภายหลังจากที่ได้ปรึกษาหารือกับสภาท้องถิ่นของดินแดนนั้นๆ แล้ว

การกำหนดหลักเกณฑ์อื่นๆ เกี่ยวกับการจัดองค์กรบริหารเป็นพิเศษของดินแดนโพ้นทะเลให้กำหนดและแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติและจะกระทำได้ภายหลังจากที่ได้ปรึกษาหารือกับสภาท้องถิ่นของดินแดนนั้นๆ แล้ว"

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญทั้งสองมาตราเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษประเภทจังหวัดโพ้นทะเลที่จะจัดวางระเบียบกฎหมายและจัดระเบียบการปกครอง "ให้เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่น" ได้ ในขณะที่ดินแดนโพ้นทะเลก็สามารถ "จัดองค์กรบริหารเป็นพิเศษโดยคำนึงถึงผลประโยชน์เฉพาะของดินแดนให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ทั่วไปของสาธารณรัฐ" และนอกจากนี้ บทบัญญัติมาตรา 72 แห่งรัฐธรรมนูญเองก็ยังได้กล่าวไว้ในตอนท้ายของวรรคแรกว่า "...องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นอาจจัดตั้งขึ้นได้โดยกฎหมาย..." ดังนั้น เมืองใหญ่ๆ อย่างเช่น เมือง Paris เมือง Lyon เมือง Marseille และเกาะ Corse จึงมีระบบการปกครองที่แตกต่างไปจากภาค จังหวัด และเทศบาล สาระโดยสังเขปของลักษณะการปกครองรูปแบบพิเศษอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

1) **เมืองใหญ่** (les grandes villes) สามารถแบ่งได้เป็น 3 ประเภทด้วยกันคือ เมือง Paris เมือง Lyon กับเมือง Marseille เกาะ Corse

ก. เมือง Paris เป็นเมืองหลวงของประเทศฝรั่งเศสตั้งอยู่ในภาคที่ชื่อว่า (region) ที่ชื่อว่า ile – de – France เดิมเมือง Paris มีสถานะเป็นเมืองที่มีระบบการปกครองพิเศษอยู่แล้วตามกฎหมายปี พ.ศ. 2427 ปัจจุบันเมือง Paris เป็นเมืองที่มีสองสถานะพร้อมๆ กัน คือ เป็นทั้งเทศบาล (commune) และจังหวัด (departement) โดยกฎหมายลงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ.2518 ได้

สร้างระบบกฎหมายใหม่ให้กับเมือง Paris โดยกำหนดให้พื้นที่ของเมือง Paris ประกอบด้วย องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นสององค์กรแยกต่างหากจากกัน มีงบประมาณ ทรัพย์สิน และบุคลากรของ ตนเอง ต่อมาก็ได้มีการออกกฎหมายในปี พ.ศ.2525 ให้มีการกระจายอำนาจลงไปยังเขต (arrondissement)

(1) เทศบาล กฎหมายปีพ.ศ.2518 กำหนดให้เมือง Paris มีเทศบาลเมือง (la ville de Paris) ประกอบด้วยนายกเทศมนตรี (le maire de Paris) และสภาเมือง (le conseil de Paris) โดยนายกเทศมนตรีเมือง Paris ได้รับการเลือกตั้งจากสภาเมือง Paris เช่นเดียวกับเทศบาลทุกแห่ง มีอำนาจในการบริหารในเขตเมือง Paris เฉพาะอำนาจของตำรวจทางปกครอง (police administrative) เท่านั้น กล่าวคือ ดูแลรักษาความสะอาดของถนนหนทางสาธารณะ รักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของตลาดและตลาดนัด ดูแลรักษาสาธารณสมบัติของเมือง Paris รวมทั้งทำหน้าที่ดูแลเรื่องการจราจรในเขตเมือง Paris ซึ่งโดยปกติ แล้วหน้าที่ดังกล่าวเป็นของตำรวจ ส่วนสภาเมือง Paris นั้น กฎหมายปี พ.ศ.2525 กำหนดให้มีจำนวน 163 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทำหน้าที่เป็นฝ่ายสภาของเมือง โดยมีผู้ว่าการ Paris (prefet de Paris) ซึ่งแต่งตั้งโดยกระทรวงมหาดไทย (ministre de l' interieur) ทำหน้าที่กำกับดูแลดำเนินงานของเมือง Paris

(2) จังหวัด กฎหมายปี พ.ศ.2414 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางเกี่ยวกับจังหวัด (departement) ได้ถูกนำมาใช้กับเมือง Paris ด้วย กล่าวคือ สภาเมือง Paris และนายกเทศมนตรีเมือง Paris จะเป็นสภาจังหวัด (conseil general) และประธานสภาจังหวัด (president du conseil general) ไปพร้อมๆ กัน ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายลงวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ.2525 ได้ถ่ายโอนอำนาจของผู้ว่าการเมือง Paris ในฐานะที่เป็นฝ่ายบริหารของเมืองไปยังประธานสภาจังหวัด ซึ่งก็คือ นายกเทศมนตรีเมือง Paris นั่นเอง

สภาเมือง Paris ในฐานะสภาจังหวัดจะทำหน้าที่ลงมติในร่างงบประมาณของจังหวัดแยกต่างหากจากงบประมาณของเทศบาลเมือง Paris

(3) เขต กฎหมายปี พ.ศ.2525 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 ก็ต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตจำนวน 2 เท่าของสมาชิกสภาเมือง Paris โดยกฎหมายกำหนดจำนวนไว้ว่าจะต้องไม่น้อยกว่า 10 คน แต่ไม่เกิน 40 คน มี

อำนาจที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามมติของสภาเมือง Paris รวมทั้งรับผิดชอบในกิจการทุกประเภทที่เกี่ยวกับเขต (toute affaire interessant l' arrondissement) 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 มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการทะเบียนราษฎร์ การเกณฑ์ทหารและการจัดทำบัญชีผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (listes electorales) ในเขต เป็นประธานกองทุนโรงเรียน (caisse des ecoles) ในเขตของตน อนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดิน เป็นต้น

สำหรับงบประมาณของเขตนั้น แต่ละเขตมีงบประมาณของตนเองซึ่งจะแนบอยู่ในงบประมาณของเทศบาลเมือง Paris ส่วนบุคลากรของเขตนั้นถือเป็นบุคลากรของเทศบาลเมือง Paris

ข. เมือง Lyon และเมือง Marseille แต่เดิมนั้นเมือง Lyon และเมือง Marseille เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป คือ มีรูปแบบเป็นเทศบาล (commune) แต่ต่อมาเมื่อประชากรในเมืองทั้ง 2 มากขึ้น คือ เมือง Lyon มีประชากรกว่า 420,000 คน และเมือง Marseille มีประชากรกว่า 800,000 คน จึงทำให้การบริหารงานเป็นไปอย่างไม่สะดวกเรียบร้อย ดังนั้น จึงมีการจัดทำกฎหมายสองฉบับในปี พ.ศ. 2525 เพื่อจัดระบบการบริหารเมืองขนาดใหญ่ 3 เมืองเสียใหม่ คือ เมือง Paris เมือง Lyon และเมือง Marseille โดยได้เพิ่มจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลเมือง Lyon ขึ้นไปจนถึง 73 คน และสมาชิกสภาเทศบาลเมือง Marseille จำนวน 101 คน และมีการแบ่งพื้นที่ย่อยเล็กลงไปเป็นเขตเช่นเดียวกันกับเมือง Paris โดยเมือง Lyon มี 9 เขต และเมือง Marseille มี 16 เขต เขตต่างๆ บริหารงานโดยสภาเขตและนายกเขตเช่นเดียวกับเขตของเมือง Paris

ค. เกาะ Corse เป็นเกาะที่อยู่ทางตอนใต้ของประเทศฝรั่งเศส เดิมประกอบด้วย 2 จังหวัด ต่อมาเมื่อมีการปฏิรูประบบการกระจายอำนาจจึงได้มีการจัดระบบของเกาะ Corse เสียใหม่โดยให้มีฐานะเป็นภาค (region) ที่อยู่ภายใต้ระบบพิเศษ โครงสร้างการบริหารงานของเกาะ Corse ประกอบด้วย สภา Corse (l' assemblee de Corse) จำนวน 51 คน ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน Corse มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี ประธานสภา Corse (le president de l' assemblee de Corse) ได้รับการเลือกตั้งจากบรรดาสมาชิกสภา Corse ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร

ของเกาะ Corse โดยมีคณะทำงาน (le bureau de l' assemblee) 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 พ.ศ.2525 ยังได้กำหนดให้เกาะ Corse ประกอบด้วยสภาอีก 2 สภา คือ สภาเศรษฐกิจและสังคม (le conseil economique et social) และสภาวัฒนธรรมการศึกษาและคุณภาพชีวิต (le conseil de la Culture, de l' Education et du Cadre de vie) โดยสภาเศรษฐกิจและสังคมมีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่สภา Corse ในเรื่องเกี่ยวกับแผนพัฒนาเกาะ Corse ในด้านต่างๆ เช่น การผังเมือง การขนส่ง ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาของชาติ ส่วนสภาวัฒนธรรมการศึกษาและคุณภาพชีวิตมีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่สภา Corse ในเรื่องการศึกษาต่างๆ วัฒนธรรมและคุณภาพชีวิตของพลเมือง Corse

2) **จังหวัดโพ้นทะเล** (les departement d' outre – mer) แต่เดิมดินแดนของฝรั่งเศสที่มิได้อยู่ภายในฝรั่งเศส 4 แห่งคือ Guadeloupe, Martinique, Guyans และหมู่เกาะ Reunion นั้น มีสถานะเป็นจังหวัด (departement) ตามกฎหมายลงวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ.2489 และต่อมาก็ได้รับฐานะภาค (region) อีกตามกฎหมายลงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ.2525 สถานะพิเศษของจังหวัดโพ้นทะเลทั้ง 4 แห่ง ก็คือ ต่างก็เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสถานะเป็นภาคแต่ประกอบด้วยจังหวัด (departement) เพียงจังหวัดเดียว โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้แต่ละจังหวัดโพ้นทะเลมีสภาซึ่งมีอำนาจของสภาจังหวัดและสภาภาค เรียกว่า สภาภาค (conseil region) มีประธานสภาภาคเป็นฝ่ายบริหารเช่นเดียวกับภาคทั่วๆ ไป นอกจากนี้ ในแต่ละภาคที่เป็นจังหวัดโพ้นทะเลยังต้องประกอบด้วยคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม (le comite economique et social) คณะกรรมการวัฒนธรรม การศึกษาและสิ่งแวดล้อม (le comite de la culture, de l' education et du l' environnement) ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่สภาภาคในกิจการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งยังมีองค์กรต่างๆ ที่สภาภาคจัดตั้งขึ้นมา เพื่อประกอบกิจการบริการสาธารณะประเภทต่างๆ ที่เหมาะสมกับภาคของตนด้วย

มีข้อน่าสังเกตประการหนึ่ง คือ สภาภาคมีอำนาจที่จะเสนอร่างกฎหมายหรือร่างกฤษฎีกาของตนต่อรัฐบาลได้ด้วยตัวเองหรือโดยการร้องขอของนายกรัฐมนตรี รวมทั้งเสนอข้อเสนอเกี่ยวกับเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมต่อรัฐบาล ให้คำแนะนำต่อนายกรัฐมนตรีถึงการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐในเขตพื้นที่ของตนด้วย

3) ดินแดนโพ้นทะเล (les territoires d' outre – mer) ดินแดนโพ้นทะเลของประเทศฝรั่งเศส ได้แก่ หมู่เกาะทั้งหลายที่เป็นอาณานิคมของฝรั่งเศสมาแต่โบราณ คือ la Nouvelle – Caledonie, la Polynesie francaise, หมู่เกาะ Wallis – et – Futuna และ les terres australes et antarctiques francaises (les TAAF) ดินแดนเหล่านี้ได้รับการสถาปนาเป็นดินแดนโพ้นทะเลโดยรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ฉบับปี พ.ศ. 2489 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ได้ให้การรับรองไว้เช่นเดียวกันในมาตรา 72 วรรคแรก และมาตรา 74 ซึ่งมีเนื้อความดังนี้

"มาตรา 74 ดินแดนโพ้นทะเลของสาธารณรัฐจะมีการจัดองค์กรบริหารเป็นพิเศษโดยคำนึงถึงผลประโยชน์เฉพาะของดินแดนซึ่งจะต้องสอดคล้องกับผลประโยชน์ทั่วไปของสาธารณรัฐ

สถานภาพของดินแดนโพ้นทะเลกำหนดโดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งจะต้องกำหนดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสถาบันต่างๆ ของดินแดนโพ้นทะเล การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเหล่านี้จะกระทำได้ในรูปแบบอย่างเดียวกันภายหลังจากที่ได้ปรึกษาหารือกับสภาท้องถิ่นของดินแดนนั้นๆ แล้ว"

จากบทบัญญัติดังกล่าวทำให้การจัดโครงสร้างของดินแดนโพ้นทะเลแต่ละแห่ง เป็นไปโดยกฎหมายพิเศษของตนที่มีลักษณะแตกต่างกันไป และนอกจากนี้แล้วยังมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีก 2 แห่ง คือ Mayotte และ Saint – Pierre – Miquelon โดยทั้งสององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างก็มีกฎหมายจัดวางโครงสร้างและอำนาจหน้าที่เฉพาะของตนเองเช่นกัน

4.3 บทสรุป

จากการศึกษาการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสดังกล่าวข้างต้น อาจสรุปได้ดังนี้

(1) การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสได้เริ่มต้นอย่างจริงจังภายหลังการปฏิวัติในปี พ.ศ. 2332 โดยได้มีการกระจายอำนาจอย่างสุดขั้วขึ้น ทั้งเทศบาลและจังหวัดต่างก็มีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งทั้งสิ้น ตลอดจนได้มีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ 2 ประการ คือ อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยแท้ และอำนาจหน้าที่เป็นของรัฐบาลกลางและรัฐมนตรีต่างๆ มอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทน แม้ว่าในยุคของนโปเลียน โบนาปาร์ด จะมีการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางอีกครั้ง โดยการยกเลิกการเลือกตั้งทั้งหมดก็ตาม แต่ในยุคต่อๆ มาก็ได้มีการกระจายอำนาจกลับไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเดิม และเพิ่มขึ้นตามกระแสความต้องการของประชาชน

(2) โครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสในปัจจุบัน ใช้โครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบ 3 ระดับ (3 - tier system) คือ ระดับเทศบาล (Commune) มีนายกเทศมนตรี (Maire) เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ระดับจังหวัด (Departement) มีประธานสภาจังหวัด (President du Conseil General) เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร และระดับภาคหรือมณฑล (Region) มีประธานสภาภาคหรือมณฑล (President du Conseil Regional) เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร

(3) หัวหน้าฝ่ายบริหาร ซึ่งได้แก่ นายกเทศมนตรี ประธานสภาจังหวัด และประธานสภาภาคหรือมณฑล จะได้รับการเลือกตั้งโดยทางอ้อมจากสมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาจังหวัด และสมาชิกสภาภาค หรือมณฑลตามลำดับ และดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี

(4) หัวหน้าฝ่ายบริหารของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีอำนาจหน้าที่ 2 ประการ คือ อำนาจหน้าที่ที่เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยแท้ และอำนาจหน้าที่ที่เป็นของรัฐบาลกลางและรัฐมนตรีต่างๆ มอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทน ตามที่ได้กำหนดไว้เมื่อปี พ.ศ. 2332 ดังได้กล่าวมาแล้ว

(5) ในระดับจังหวัดและระดับภาคหรือมณฑล นอกจากจะมีประธานสภาจังหวัดและประธานสภาภาคหรือมณฑลเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารแล้ว กระทรวงมหาดไทยโดยที่ประชุมคณะรัฐมนตรีจะแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด (Prefet de Departement) และผู้ว่าราชการภาคหรือมณฑล (Prefet de Region) เพื่อทำหน้าที่ให้คำแนะนำและกำกับดูแลให้สภาจังหวัดและประธานสภาจังหวัด สภาภาคหรือมณฑลและประธานสภาภาคหรือมณฑลตามลำดับ ปฏิบัติตามนโยบาย กฎและระเบียบของรัฐบาลกลางอีกชั้นหนึ่งด้วย

(6) สำหรับอำนาจหน้าที่และบริการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ได้มีกฎหมายหลายฉบับภายหลัง ปี พ.ศ. 2525 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่และบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละระดับและรัฐบาลกลางไว้อย่างชัดเจน เช่น ด้านการศึกษา รัฐบาลกลางจะรับผิดชอบทางวิชาการและการจัดการด้านบุคลากร เทศบาลจะรับผิดชอบโรงเรียนระดับอนุบาลและระดับประถมศึกษา จังหวัดจะรับผิดชอบโรงเรียนระดับมัธยมต้น (ปีที่ 1-3) และภาคหรือมณฑลจะรับผิดชอบโรงเรียนระดับมัธยมปลาย (ปีที่ 4-5) และการศึกษาพิเศษต่างๆ เป็นต้น

(7) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีเจ้าหน้าที่ของตนเอง ยกเว้นเจ้าหน้าที่บางประเภท เช่น เจ้าหน้าที่ด้านการศึกษาหรือข้าราชการครู รัฐบาลจะเป็นผู้รับผิดชอบในด้านการจัดการ กล่าวคือ รัฐบาลกลางจะเป็นผู้รับผิดชอบในการบรรจุและแต่งตั้ง และจัดสรรให้ไปปฏิบัติงานในโรงเรียนต่างๆ ทั้งของเทศบาล จังหวัดและภาคหรือมณฑล ตลอดจนเป็นผู้รับผิดชอบในการจ่ายเงินเดือนให้ด้วย

(8) รายได้หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส ได้มาจากภาษีและอากร 4 ประเภท คือ ภาษีโรงเรือน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีที่อยู่อาศัย และภาษีการประกอบวิชาชีพ แต่ไม่เป็นการเพียงพอจำเป็นต้องมีรายได้อื่นๆ นอกจากภาษีและอากร ซึ่งได้แก่ รายได้จากทรัพย์สิน

จากสาธารณูปโภค และจากการประกอบการพาณิชย์ แต่ก็ยังไม่เป็นการเพียงพอ ดังนั้น เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง จึงเป็นรายได้อื่นๆ นอกจากภาษีอากรที่สำคัญอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งได้แก่เงินอุดหนุนเพื่อการดำเนินงาน เงินอุดหนุนเพื่อการลงทุน และเงินอุดหนุนเพื่อการกระจายอำนาจ

(9) การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส นอกจากจะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป 3 ระดับ ดังได้กล่าวมาแล้ว ยังมีองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ เมืองใหญ่ ดินแดนโพ้นทะเล และจังหวัดโพ้นทะเล เมืองใหญ่อย่างมหานครปารีสจะมีบทบาทและหน้าที่ 2 สถานะ คือ เป็นทั้งเทศบาลและจังหวัดไปพร้อมๆ กัน คือ สภามหานครปารีสจะทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติของเทศบาลมหานครปารีสและของจังหวัดมหานครปารีส และนายกเทศมนตรีมหานครปารีส ก็จะทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหารของเทศบาลมหานครปารีสและของจังหวัดมหานครปารีส

อนึ่ง ในการบริหารงานของมหานครปารีส ได้แบ่งออกเป็น 20 เขต โดยในแต่ละเขตจะมีสภาเขตและนายกเทศมนตรีเขตของตนเอง

บทที่ 5 การกระจายอำนาจทางการคลังของประเทศนิวซีแลนด์

นิวซีแลนด์ตั้งอยู่ในภาคพื้นแปซิฟิกตอนใต้กึ่งกลางระหว่างเส้นศูนย์สูตร และขั้วโลกใต้ ตั้งอยู่ห่างจากทิศตะวันตกเฉียงใต้ของทวีปอเมริกาประมาณ 10,400 กิโลเมตร และห่างจากทิศทางตะวันออกของออสเตรเลียประมาณ 1,500 กิโลเมตร ประกอบด้วยเกาะใหญ่ 2 เกาะ คือเกาะเหนือ และเกาะใต้ รวมพื้นที่ 270,534 ตารางกิโลเมตร มีประชากรประมาณ 3.79 ล้านคน ประกอบด้วย ชาวยุโรปที่อพยพย้ายถิ่นฐานเข้ามาในประเทศ ร้อยละ 88 และเป็นชาวพื้นเมืองเมารี ร้อยละ 8.9 ส่วนที่เหลืออีกประมาณอีกร้อยละ 3.1 เป็นชาวหมู่เกาะแปซิฟิกอื่นๆ

นิวซีแลนด์มีเมืองเวลลิงตันเป็นเมืองหลวง มีภาษาอังกฤษเป็นภาษาราชการ และใช้เงินสกุลดอลลาร์นิวซีแลนด์ รายได้ต่อหัวของคนนิวซีแลนด์เท่ากับ 15,200 ล้านเหรียญสหรัฐฯ

โครงสร้างทางเศรษฐกิจมีลักษณะเป็นประเทศเกษตรกรรมที่ให้ความสำคัญกับการผลิตเพื่อส่งออกโดยเฉพาะตลาดอังกฤษ ทั้งนี้ ร้อยละ 80 ของสินค้าส่งออกเป็นสินค้าเกษตรกรรม เช่น เนื้อสัตว์ นม เนย และขนสัตว์ ส่วนที่เหลือเป็นสินค้าอุตสาหกรรม นอกจากนั้นยังพบว่ารายได้จากการท่องเที่ยวก็เป็นแหล่งรายได้เงินตราต่างประเทศที่สำคัญอีกแหล่งหนึ่งของนิวซีแลนด์

การพึ่งพาตลาดอังกฤษในระยะหลังเริ่มลดความสำคัญลงและมีการกระจายไปยังประเทศในภูมิภาคเอเชียเพิ่มมากขึ้น ในปี 2541 สินค้าส่งออกกว่าร้อยละ 35 เป็นการส่งออกไปยังภูมิภาคเอเชีย ร้อยละ 19 จะมีตลาดปลายทางที่ออสเตรเลีย และร้อยละ 12 ไปภูมิภาคอเมริกาเหนือ เป็นที่น่าสังเกตว่า ในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศในภูมิภาคเอเชียได้ทวีความสำคัญขึ้น และกลายเป็นแหล่งรองรับสินค้าส่งออกจากนิวซีแลนด์ที่สำคัญ โดยกว่า 2 ใน 3 ของสินค้าส่งออกได้ไปยังกลุ่มประเทศ APEC

นิวซีแลนด์ ซึ่งเดิมเป็นถิ่นฐานของชนเผ่าเมารี ได้ถูกค้นพบโดยนักเดินเรือชาวอังกฤษ กัปตัน เจมส์ คุก (James Cook) เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ.2312 และได้สำรวจชายฝั่งรวมทั้งได้วาดแผนที่ไว้ด้วย ต่อมาประมาณปี พ.ศ.2357 ได้มีชาวอังกฤษทยอยอพยพเข้ามาโดยเริ่มจากคณะมิชชันนารีที่เข้ามาเผยแพร่คริสต์ศาสนาโดยเฉพาะกับชาวเมารี แต่กลับได้รับการต่อต้านและเกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างกันขึ้น เนื่องจากชาวเมารีไม่เข้าใจและยังไม่ไว้วางใจคนผิวขาว แต่ในที่สุดเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2383 ชาวเมารีและชาวผิวขาวได้ตกลงทำสัญญาที่จะอยู่ร่วมกันอย่างสันติขึ้นฉบับหนึ่ง เรียกว่า สนธิสัญญา Waitangi

นิวซีแลนด์ได้กลายเป็นอาณานิคมของอังกฤษ และชาวเมารียอมรับการปกครองของอังกฤษ และยอมรับว่าพระราชินีวิกตอเรียของอังกฤษ เป็นราชินีของชาวเมารีด้วย

ภายหลังสนธิสัญญา Waitangi พ่อค้าชาวอังกฤษได้เริ่มเข้ามาซื้อและพัฒนาที่ดินในประเทศนิวซีแลนด์ เพื่อใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติทางด้านการพาณิชย์เพิ่มขึ้น และเป็น

สาเหตุที่สำคัญที่ทำให้มีการอพยพเข้าไปตั้งถิ่นฐานในประเทศนิวซีแลนด์เพิ่มมากขึ้นโดยเฉพาะการค้นพบทองคำที่โอตาโก (Otago) ในปีพ.ศ.2404 และที่ Westland ในปีพ.ศ.2408 สินค้าส่งออกที่สำคัญของนิวซีแลนด์ได้แก่ ขนแกะ รองลงมาคือ ไม้ และทองคำ

5.1 โครงสร้างทางการเมืองและการปกครอง

5.1.1 รัฐธรรมนูญ

นิวซีแลนด์เป็นประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขเช่นเดียวกับประเทศไทยโดย Queen Elizabeth II (แห่งสหราชอาณาจักร) จะดำรงฐานะเป็นราชินีของนิวซีแลนด์ด้วย

รัฐธรรมนูญของนิวซีแลนด์จะมีประวัติย้อนกลับไปในปี 2383 เมื่อมีการเซ็นสัญญา Waitangi กับชนเผ่าเมารี ซึ่งมีผลทำให้นิวซีแลนด์กลายเป็นอาณานิคมของอังกฤษ จนถึงในปี 2529 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญของนิวซีแลนด์ที่เป็นกฎหมายสำคัญที่สุดที่กำหนดข้อบังคับที่ชัดเจนในการจัดการบริหารของรัฐบาล และจนถึงปัจจุบันเองนิวซีแลนด์ก็ยังมีกฎหมายของสหราชอาณาจักรหลายฉบับที่ยังมีผลบังคับใช้ในฐานะที่เป็นกฎหมายของประเทศนิวซีแลนด์ และบางส่วนของกฎหมายเหล่านี้จะเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญในอดีตได้แก่ กฎหมาย Magna Carta และ Habeas Corpus Act ปี 2222.

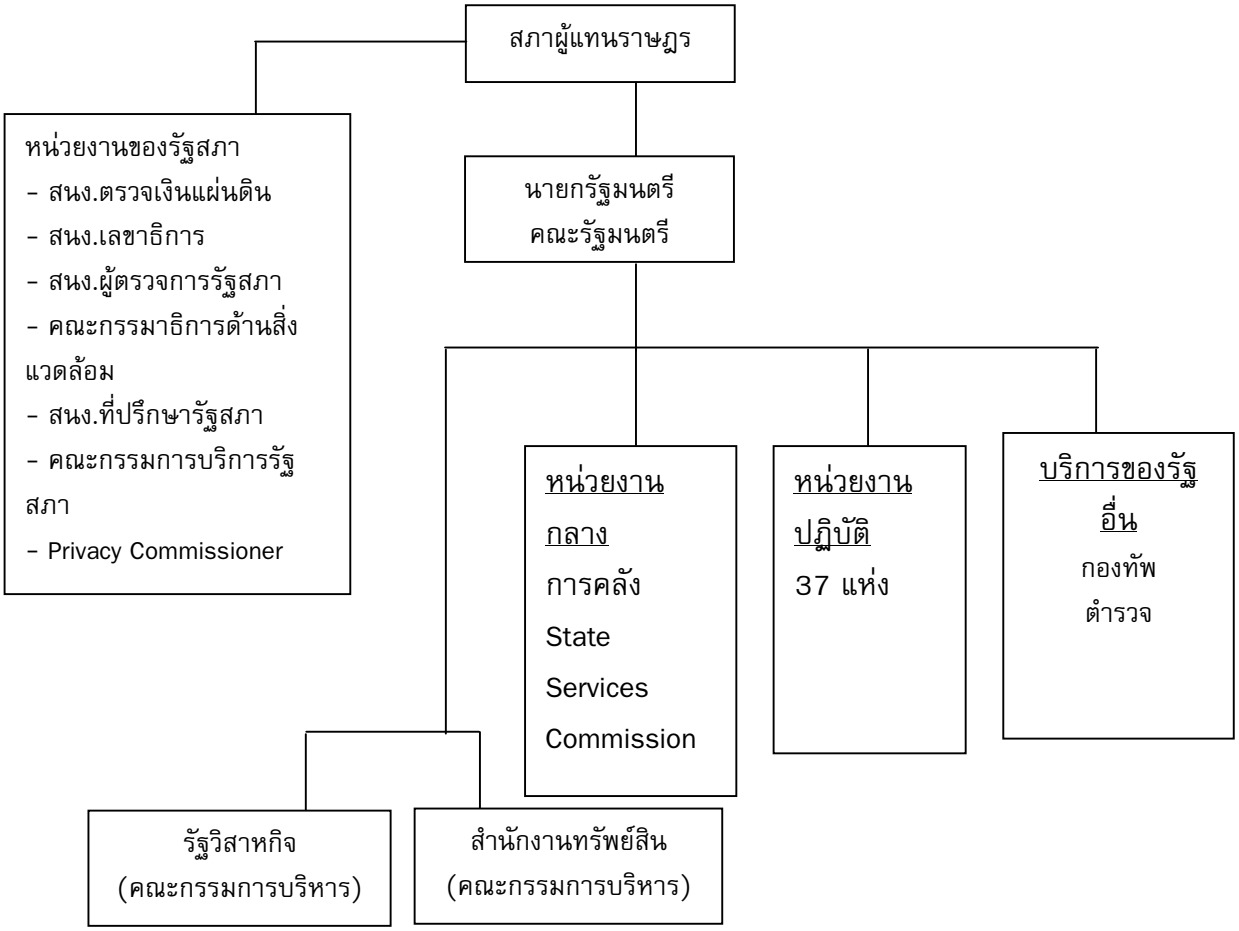
<u>บทบาทของกษัตริย์และข้าหลวงใหญ่</u>

ข้าหลวงใหญ่จะมีฐานะเป็นตัวแทนอำนาจอธิปไตยของนิวซีแลนด์ ที่จะใช้อำนาจดังกล่าวผ่านการออกพระราชบัญญัติและกฎหมายทั่วไป และจะทำหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญในอันที่จะจัดการให้ผู้นำพรรคการเมืองเสียงข้างมากดำเนินการจัดตั้งรัฐบาล

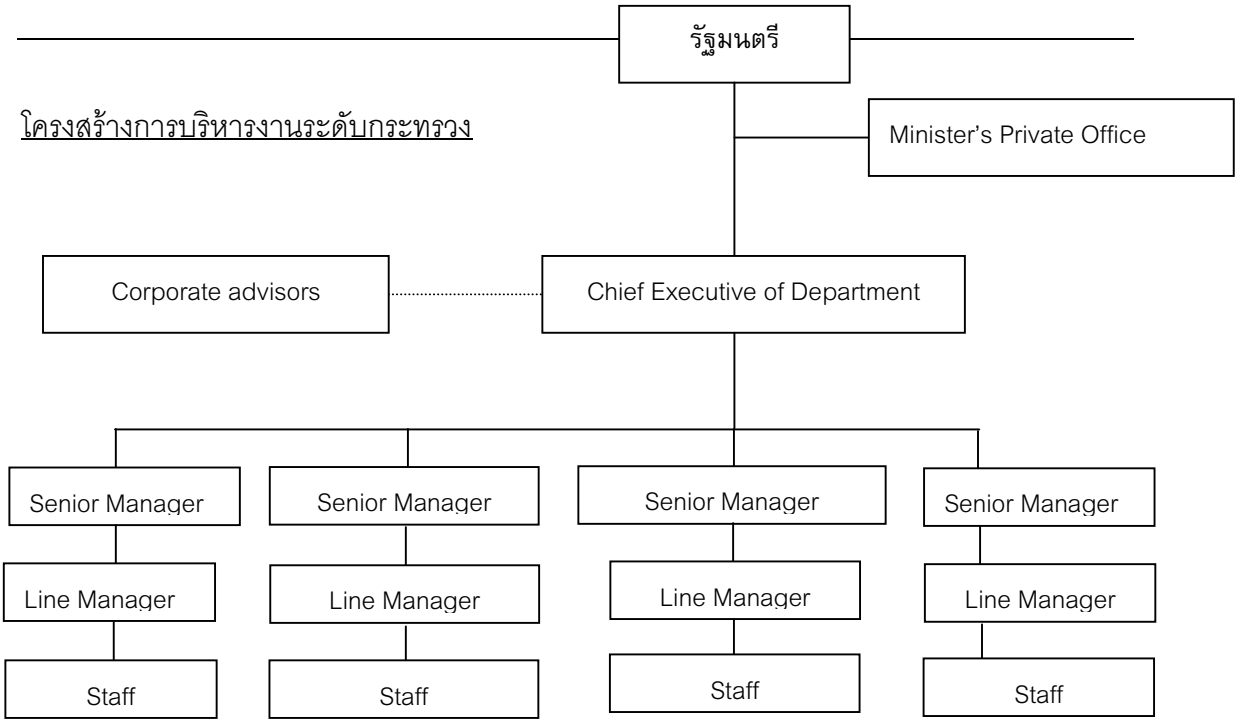
กษัตริย์จะเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสภา และข้าหลวงใหญ่จะเป็นผู้ลงนามในกฎหมายเพื่อให้มีผลบังคับใช้ภายใต้คำแนะนำของคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ตำแหน่งข้าหลวงใหญ่จะมีระยะเวลาการดำรงตำแหนงครั้งละ 5 ปี และจะมีการแต่งตั้งใหม่ภายใต้คำแนะนำของนายกรัฐมนตรี

ในเดือนกันยายน 2535 ได้มีการจัดให้มีการลงประชามติในการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งว่าจะยึดระบบการเลือกตั้งในแบบ first-past-the-post หรือจะให้มีการแก้ไขระบบการเลือกตั้ง และมีผลให้นิวซีแลนด์ออกกฎหมายเลือกตั้งใหม่ในปี 2536 เป็นการเลือกตั้งแบบ Mixed Member Proportional Representation (MMP) ซึ่งประกอบไปด้วยคะแนนเสียง 2 เสียง เสียงที่ 1 ใช้เลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เสียงที่ 2 ใช้เลือกพรรคการเมือง (Party List)

โครงสร้างการบริหารราชการ



โครงสร้างการบริหารงานระดับกระทรวง



5.1.2 **สถาบันนิติบัญญัติ**

รัฐสภาของนิวซีแลนด์เป็นระบบรัฐสภาเดี่ยว สภาผู้แทนราษฎรจะมีฐานะเป็นรัฐสภาที่มาจากระบบการเลือกผู้แทนฯ เหมือนกับระบบการเลือกของไทยในปัจจุบันที่มีลักษณะเป็น Mixed Member Proportional การเลือกตั้งจะมีขึ้นทุกๆ 3 ปี สมาชิกสภาจะประกอบไปด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง จำนวน 120 คน โดยเป็นสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งรายเขตจำนวน 67 คน และจากระบบบัญชีรายชื่อจำนวน 53 คน

สิทธิพิเศษของสมาชิกสภาผู้แทนของนิวซีแลนด์จะเป็นสิทธิในการอภิปรายที่จะได้รับการประกันโดยกฎหมายว่าด้วยสิทธิในปี 2231 ทั้งนี้ ข้าหลวงใหญ่จะเป็นผู้เรียกประชุมรัฐสภา และจะมีการคัดเลือกประธานรัฐสภาที่จะทำหน้าที่รักษาระเบียบการประชุมของรัฐสภา

ในการออกกฎหมาย ร่างกฎหมายจะเสนอเข้าพิจารณาในรัฐสภา โดยอาศัยระเบียบวิธีปฏิบัติเหมือนกันทุกฉบับ ภายใต้ระเบียบดังกล่าวร่างกฎหมายทุกฉบับจะต้องนำเสนอให้สมาชิกรัฐสภาพิจารณาร่วมกัน จำนวน 3 วาระ ในปี 2536 ก็ได้มีการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการลงประชามติ

5.1.3 **สถาบันบริหาร**

นายกรัฐมนตรีจะมีฐานะเป็นหัวหน้าคณะรัฐบาลที่มาจากหัวหน้าพรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากในรัฐสภา และได้รับมอบหมายจากข้าหลวงใหญ่ในฐานะตัวแทนขององค์พระประมุขให้เป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล แต่งตั้งคณะรัฐมนตรี และแบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐมนตรี โดยมีสำนักนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแนะนำแก่นายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและประเด็นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ

ในปัจจุบันคณะรัฐมนตรีประกอบด้วยรัฐมนตรี ซึ่งนับรวมนายกรัฐมนตรี จำนวน 20 คน รัฐมนตรีจะได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรีโดยคัดเลือกจากสมาชิกสภาพรรครัฐบาล ในจำนวนนี้จะมีการแต่งตั้งรัฐมนตรีที่ไม่ได้นั่งอยู่ในคณะรัฐมนตรีอีกจำนวน 5 คน

ในด้านการบริหารราชการส่วนกลางของนิวซีแลนด์จะประกอบด้วย กระทรวง ทบวง กรม จำนวน 39 แห่ง ซึ่งรวมถึงสำนักงานทรัพย์สินและรัฐวิสาหกิจแห่งรัฐ กองทัพและสำนักงานตำรวจ ซึ่งกระทรวงต่างๆ ของนิวซีแลนด์โดยทั่วไปจะเป็นหน่วยงานขนาดเล็กแต่มีความชัดเจนเกี่ยวกับบทบาททางด้านนโยบาย ภาระหน้าที่ในการให้บริการ กฎหมาย หรือหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเงินการคลังด้วย

5.1.4 สถาบันตุลาการ

สถาบันตุลาการจัดเป็นสถาบันหลักหนึ่งในสาม อันได้แก่ สถาบันนิติบัญญัติ สถาบันบริหาร และสถาบันตุลาการ ข้าหลวงใหญ่ในนามของสมเด็จพระราชินีจะเป็นผู้แต่งตั้งผู้พิพากษาศาลสูงจากองค์คณะผู้พิพากษา ภายหลังได้รับการแต่งตั้ง ผู้พิพากษาศาลสูงจะดำรงอยู่ในตำแหน่งจนกระทั่งเกษียณอายุหรือถูกถอดถอนโดยรัฐสภา อย่างไรก็ตาม ความเป็นอิสระของศาลในการตัดสินคดีจะเป็นหลักการสำคัญตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ระบบศาลของนิวซีแลนด์จะประกอบด้วยศาลแต่ละระดับดังนี้

1) ศาลสูง

2) ศาลอุทธรณ์

3) ศาลเขต

นอกจากนั้นยังมีองค์กรที่ทำหน้าที่ตามกฎหมายเกี่ยวกับชนพื้นเมืองอีกเช่น Waitangi Tribunal ที่จะทำหน้าที่ตัดสินข้อพิพาทระหว่างรัฐกับชนพื้นเมืองเพื่อให้เป็นไปตามสนธิสัญญา Waitangi และ Planning Tribunal จะคอยตัดสินข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการวางแผนเมือง การใช้ทรัพยากรที่ดิน น้ำ แร่ธาตุ และอากาศ เป็นต้น

5.2 การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

5.2.1 การปรับโครงสร้าง

นิวซีแลนด์มีระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีอิสระในการดำเนินการค่อนข้างมาก แต่มีบทบาทที่น้อยกว่ารัฐบาลกลางมาก เพราะจะดำเนินการได้เฉพาะเท่าที่ได้รับมอบอำนาจมาจากรัฐสภาเท่านั้น ทั้งนี้ องค์กรปกครองท้องถิ่นของนิวซีแลนด์จะแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบได้แก่ ภาค มลฑล และองค์กรพิเศษที่มีแหล่งรายได้ของตนเองเป็นอิสระจากรัฐบาลกลาง แหล่งรายได้หลักขององค์กรปกครองท้องถิ่นจะมาจากการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น โดยเฉพาะการจัดเก็บภาษีการถือครองที่ดิน

การเลือกตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นจะดำเนินการทุก 3 ปี ในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดให้ต้องดำเนินการให้สาธารณชนรับรู้และเห็นชอบก่อนที่จะดำเนินการตัดสินใจให้มีผลบังคับใช้

การแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นปี 2532 มีผลในการยุบเลิกภาคจาก 22 ภาคที่มีอยู่เดิมเหลือเพียง 14 ภาค ในจำนวนนี้เป็นสภาภาคที่มากจากการเลือกตั้งจำนวน 13 แห่ง

และมีสภาเขต Gisborne ที่จะมีฐานะเป็นองค์การปกครองพิเศษ ในส่วนขององค์การบริหารมลฑลก็มีการยุบรวมองค์การเหล่านี้จาก 205 แห่ง เหลือเพียง 74 แห่ง องค์การที่มีลักษณะพิเศษหรือองค์การเฉพาะกิจ เช่น คณะกรรมการกำจัดน้ำเสีย คณะกรรมการบริหารท่าเรือ คณะกรรมการกระต่าย เป็นต้น ซึ่งสมาชิกขององค์การส่วนใหญ่จะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจำนวนกว่า 400 คณะได้ถูกยกเลิกไปเหลือเพียง 7 คณะ ในขณะที่องค์การด้านการสาธารณสุข การศึกษา และการผลิตกระแสไฟฟ้าได้รับการปรับโครงสร้างโดยมีวิธีปฏิบัติที่แยกจากกัน

พื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเกิดขึ้นจากขบวนการที่นำโดยคณะกรรมาธิการด้านการปกครองท้องถิ่น โดยที่การพิจารณาเกี่ยวกับสภาภาคจะดูจากปัจจัยทางเศรษฐกิจ โดยจะพิจารณาจากโครงสร้างลักษณะทางภูมิศาสตร์ของภาค เช่น พิจารณาจากแนวแม่น้ำ เป็นต้น ส่วนข้อพิจารณาเกี่ยวกับองค์การบริหารมลฑลจะดูจากเกณฑ์ประสิทธิภาพในการบริหารงานจำนวนประชากร สังคม และวัฒนธรรม

ตั้งแต่ปี 2535 เป็นต้นมา การเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับอาณาเขตขององค์ปกครองท้องถิ่นหรือการโอนหน้าที่ความรับผิดชอบให้กับองค์การที่กำหนดไว้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองท้องถิ่นหนึ่งๆ และจนถึงปัจจุบันก็ยังไม่มีรูปแบบการดำเนินการที่เป็นทางการสำหรับกระทรวงในขบวนการพัฒนาข้อเสนอแนะต่างๆ ถึงแม้ว่ากฎหมายปี 2519 จะได้บัญญัติให้เลขาธิการองค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถจัดทำข้อเสนอการเปลี่ยนแปลงให้รัฐบาล

ทั้งนี้ ได้มีการกำหนดให้มีการทำข้อเสนอในการจัดตั้งภาคหรืออำเภอใหม่ที่แยกจากกันระหว่างข้อเสนอของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ข้อเสนอของกระทรวง หรือองค์การบริหารท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อนำเสนอตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่กำหนดให้คณะกรรมาธิการการปกครองท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดขึ้น ทั้งนี้ข้อเสนอของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องไม่รวมถึงการปรับโครงสร้างอำนาจหน้าที่ขององค์การถ้าไม่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงเขตการปกครอง

ในปัจจุบันนิวซีแลนด์จะมีองค์กรปกครองท้องถิ่นแต่ละระดับ ประกอบด้วย

- 12 สภาภาค (regional councils)
- 74 องค์การบริหารมลฑล (territorial authorities)
- 154 คณะกรรมการชุมชน (community boards)
- 6 องค์การบริหารพิเศษ (special authorities)

ทั้งนี้ องค์กรปกครองท้องถิ่นจะมีกระจายตัว ดังนี้

ตารางที่ 5.1 พื้นที่ และจำนวนประชากรขององค์การบริหารท้องถิ่น

	สภาภาค		องค์การบริหารพื้นที่(1)	
จำนวน	12		74	
	พื้นที่ (กม.^{2})	ประชากร	พื้นที่ (กม.^{2})	ประชากร
ใหญ่ที่สุด	42,200	1,002,700	31,000	327,800
เล็กที่สุด	4,518	33,800	21.7	5,057 (2)

หมายเหตุ : 1. รวม 4 องค์การบริหารพิเศษ(Unitary Authorities.)

2. ไม่รวม Chatham Islands Territory ที่มีผู้อยู่อาศัย 756 คน

ที่มา: New Zealand Official Yearbook, 1994.

5.2.2 อำนาจหน้าที่

1)การกำหนดนโยบายและการประสานงาน

ขบวนการปรึกษาหารือ และขบวนการหาข้อสรุปในระบบบริหารราชการระดับรองนั้นจะมีมากน้อยเพียงใดจะขึ้นกับความตั้งใจที่กำหนดขึ้นโดยรัฐบาลกลาง ดังตัวอย่างในการสร้างความปลอดภัยในการใช้ถนน ขบวนการจัดทำแผนที่พัฒนามาจากส่วนกลาง ภาค และระดับท้องถิ่นที่มีการประสานเข้าด้วยกันได้ และจะนำไปใช้ในการจัดทำแผนความรับผิดชอบในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนด้วย

โดยทั่วไป การปรึกษาหารือ การทำงานร่วมกัน และการประสานงานจะเป็นการจัดการที่จัดขึ้นเฉพาะกิจ ขบวนการดังกล่าวนี้ขึ้นกับวิธีการที่จะนำมาใช้โดยหน่วยงานของรัฐบาลกลาง ยกตัวอย่างในกิจการตำรวจจะประสานงานให้องค์กรท้องถิ่นเข้าร่วมโครงการป้องกันอาชญากรรม หรือการประสานงานโครงการสร้างความปลอดภัยในชีวิตและการสาธารณสุขในเขตเมือง เป็นต้น

การดำเนินการขององค์กรท้องถิ่นจะดำเนินการไปภายใต้กฎหมาย กลไกในการกำหนดนโยบายจะแตกต่างกันไปในแต่ละสาขา การเพิ่มบทบาทในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ขององค์กรท้องถิ่นจะเป็นเครื่องมือที่จะนำไปสู่การรวมตัว การประสานการทำงานระหว่างหน่วยงานโดยตรง สิ่งเหล่านี้จะเกิดขึ้นได้โดยไม่ต้องมีกฎหมายมากำหนดกฎเกณฑ์ แต่เป็นขั้นตอนปฏิบัติที่สำคัญเพื่อให้ได้มาซึ่งแผนงานขององค์กร อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ฉบับที่6 ในปี 2539 ที่กำหนดให้องค์กรท้องถิ่นต้องดำเนินการจัดทำแผนการเงินระยะยาวตั้งแต่ เดือนกรกฎาคม 2541 เป็นต้นมา นอกจากนี้ในการบริหารราชการระดับรองของการจัดการสาธารณสุขและการศึกษาเองก็จะดำเนินการไปในขบวนการแบบเดียวกัน

สำหรับการวางแผนจัดการทรัพยากรตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารทรัพยากรจะได้รวมเอาวิธีการในการให้รายละเอียดเกี่ยวกับหลักการและวัตถุประสงค์ไว้ด้วย ทั้งนี้องค์กรท้องถิ่นที่จะดำเนินการกำหนดนโยบายและหน้าที่ภายใต้กฎหมายดังกล่าวต้องปฏิบัติตาม สิ่งนี้จะสะท้อนให้เห็นระดับของอิทธิพลของรัฐบาลส่วนกลางในการรวมนโยบายเข้าด้วยกันเพื่อบรรลุนโยบายที่ได้แถลงไว้

รัฐสภายังต้องการให้มีการแยกการทำงานภายใต้กฎหมายและไม่เกี่ยวกับกฎหมายไว้ด้วย สิ่งนี้ก่อให้เกิดความจำเป็นในการเพิ่มวิธีการดำเนินการเพื่อการประสานงานและติดตามผล และยังต้องการให้เกิดการแยกงานต่างๆ ในองค์กรให้ชัดเจนและเปิดโอกาสในการแข่งขันโดยตรงกับภาคเอกชนซึ่งรวมถึงการจัดการขนส่งมวลชน การขนส่งทางถนน สิ่งนี้ทำให้สภาท้องถิ่นต้องดำเนินการให้เกิดการจัดตั้งหน่วยธุรกิจอิสระ(Stand alone business units: SABUs) หรือบรรษัทการค้าท้องถิ่น(Local authority trading enterprises: LATEs) โดยผู้บริหารบรรษัทจะผ่านการคัดเลือกและแต่งตั้งโดยสภาท้องถิ่น และรัฐบาลส่วนกลางจะใช้การให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ SABUs และ LATEs เป็นเครื่องมือในการบังคับให้ท้องถิ่นดำเนินการต่างๆ ให้เป็นไปตามความต้องการ เช่น จะให้เงินอุดหนุนด้านการขนส่งมวลชนเฉพาะกับองค์กรท้องถิ่นที่ได้แยกการดำเนินการกิจการขนส่งเป็นบริษัทอิสระเรียบร้อบแล้วเป็นต้น

การขนส่งทางบกเป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นการจัดทำแผน และโครงการตามลำดับขั้นบนพื้นฐานของการประสานงานและการให้เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางได้ค่อนข้างชัดเจน ภายใต้ขบวนการนี้ความจำเป็นในระดับท้องถิ่นจะถูกนำมาพัฒนาขึ้นเป็นข้อเสนอโครงการ ในขณะที่แผนการใช้จ่ายและลำดับความสำคัญของชาติจะได้รับการกำหนดขึ้นตามขั้นตอนดังนี้

- โครงการขนส่งทางบกของประเทศ (Transit New Zealand Authority)
- โครงการขนส่งทางบกของภาค (Regional Councils)
- โครงการขนส่งทางบกของอำเภอ (Territorial Authorities)

2) การบริหารการคลังท้องถิ่น

ที่มาของรายได้ของหน่วยบริหารราชการระดับรองนั้นจะแตกต่างกันไปตามระดับขององค์กร อย่างไรก็ตาม จะมีหลักการที่สามารถประยุกต์ให้เห็นได้โดยทั่วไปคือ ถ้าการดำเนินโครงการขององค์การปกครองระดับใดที่เป็นไปตามความต้องการของรัฐบาลกลาง ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการจะมาจากรัฐบาล ข้อมูลเกี่ยวกับความจำเป็นทางการเงินจะถูกจัดส่งไปยังรัฐบาลในช่วงการจัดเตรียมงบประมาณประจำปีแต่ไม่ใช่เป็นไปเพื่อการต่อรองว่าท้องถิ่นจะได้รับเงินช่วยจากรัฐบาลกลางจำนวนเท่าใด หน่วยงานจะได้รับการแนะนำเกี่ยวกับการตัดสินใจเกี่ยวกับรายรับและการจัดการงบประมาณตามลำดับ สำหรับการบริหารราชการระดับรองของการจัดการด้าน

สาธารณสุขและการจัดการศึกษานั้นรายรับที่จะใช้ในการดำเนินการจะกำหนดมาจากงบประมาณรายปีของรัฐบาล

สำหรับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้นการจัดสรรรายได้โดยรัฐบาลกลางจะถูกจำกัดไปที่เงินช่วยเหลือโครงการโดยตรง เช่น โครงการจัดการขนส่งทางบก การจ่ายภาษีทรัพย์สินในที่ดินที่เป็นของรัฐบาลกลาง เช่น การเคหะ จะทำการจ่ายภาษีทรัพย์สินให้กับองค์การบริหารพื้นที่สำหรับทรัพย์สินของการเคหะ ในช่วงปี 2537-2538 เงินช่วยเหลือ เงินอุดหนุนและส่วนแบ่งรายได้จากรัฐบาลกลางจะมีจำนวนทั้งสิ้น 310.4 ล้านเหรียญ NZ หรือเท่ากับประมาณร้อยละ 10 ของรายได้รวมขององค์กรปกครองท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม เงินช่วยเหลือและการสนับสนุนทางการเงินอื่นๆ ของรัฐบาลกลางยังมีลักษณะปนกันอยู่ ดังจะเห็นได้จากการจัดการขนส่งทางบกเงินช่วยเหลือจากรัฐจะมุ่งไปที่โครงการระดับชาติและโครงการระดับภาค

ที่มาของรายได้อื่นขององค์การปกครองท้องถิ่นจะมาจากภาษีทรัพย์สิน และภาษีพิเศษ เช่น ภาษีปิโตรเลียม ค่าปรับ รายรับจากการให้บริการ รายได้จากค่าเช่าทรัพย์สิน ในปี 2534/35 ภาษีเงินได้ปิโตรเลียมสร้างรายได้ให้กับองค์กรปกครองท้องถิ่น จำนวน 21 ล้านเหรียญ NZ เพื่อนำมาใช้จ่ายในการจัดการขนส่งคนโดยสารในแต่ละท้องถิ่น

รายจ่ายเพื่อการลงทุนจะมาจากการกู้ยืม โดยเป็นการก่อหนี้ระยะยาวจำนวน 1.7 พันล้านเหรียญ NZ (มิ.ย. 2536) และเป็นเงินกู้ยืมระยะสั้นจำนวน 0.5 พันล้าน ทั้งนี้ภาระหนี้ขององค์กรปกครองท้องถิ่นจะเท่ากับประมาณ 650 เหรียญต่อคน หรือเท่ากับ 134% ของรายรับจากภาษีบำรุงท้องถิ่น

สภาภาคจะมีรายได้หลักจากภาษีบำรุงท้องถิ่น (ภาษีทรัพย์สิน) โดยเกือบทุกแห่งจะมอบหมายให้องค์การบริหารพื้นที่ทำการจัดเก็บในนามของสภาภาค

ตาราง 5.2 รายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่นจำแนกตามประเภท (2537-38)

Source	%
ภาษีบำรุงท้องถิ่น	57
รายได้จากการขายและรายได้อื่น	19
เงินช่วยเหลือ เงินอุดหนุน และเงินภาษี	10
รายได้จากการลงทุน	8
ค่าธรรมเนียมและเงินค่าปรับ	4
ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม	1

หมายเหตุ : Figures are rounded and do not add up to 100 percent.

ที่มา: Statistics New Zealand.

แบบจำลองด้านการจัดการถูกนำมาประยุกต์ใช้โดยรัฐบาลกลางที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระหว่างความเป็นอิสระขององค์กรท้องถิ่น อิสระทางความคิด การกำหนดทิศทาง และการกำกับควบคุมจากส่วนกลางโดยหลักการแล้วโครงการและนโยบายจะได้รับการกำหนดขึ้นจากส่วนกลางขณะที่มอบอำนาจให้ส่วนราชการระดับรองตัดสินใจเกี่ยวกับวิธีการที่คาดว่าจะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดเพื่อให้ได้ผลลัพธ์และผลงานมากที่สุด สำหรับการเปลี่ยนแปลงในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านรัฐบาลกลางนั้นยังเห็นได้ไม่ชัดเจนจากภายนอกจนกระทั่งจะได้มีการกำหนดประเด็นที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบของชุมชนท้องถิ่น

ความรับผิดชอบในการบริหารการเงินภายในองค์กรที่ได้กำหนดไว้ตามกฎหมาย จะเริ่มต้นจากการจัดทำแผนธุรกิจที่มีความสมดุลกับการควบคุมโดยคณะกรรมการ หรือในกรณีองค์กรปกครองท้องถิ่นสมาชิกสภาจะทำการเลือกคณะกรรมการเพื่อกำกับดูแลการจัดทำแผน ขณะที่การการพัฒนาด้านสาธารณสุขจะได้รับการแต่งตั้งจากกระทรวงสาธารณสุข ส่วนการจัดการด้านการศึกษาจะเป็นภาระของคณะกรรมการจัดการทรัพย์สินของโรงเรียน

เจ้าหน้าที่อาวุโสของแต่ละงานจะทำหน้าที่ในนามของผู้บริหารองค์การ ขณะที่ความรับผิดชอบสูงสุดเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายจะอยู่ที่คณะกรรมการ การปฏิบัติงานประจำวันจะอยู่ภายใต้การดูแลของผู้บริหารองค์การ และผู้บริหารองค์การจะรับผิดชอบต่อคณะกรรมการในการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบาย และแผนงาน

สำหรับองค์กรปกครองท้องถิ่น กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับขั้นตอนการจัดเตรียมคำแถลงวัตถุประสงค์และผลลัพธ์ประจำปี และรายรับ-รายจ่ายขององค์กร ซึ่งจะนำเสนอในรูปของแผนประจำปี ทั้งนี้ ร่างแผนประจำปีจะนำเสนอเพื่อรับฟังความเห็นจากสาธารณชน ทั้งนี้การตรวจสอบผลการดำเนินการตามแผนจะเป็นขบวนการที่ต้องดำเนินการภายใต้ข้อกำหนดในกฎหมายที่สภาท้องถิ่นตั้งจัดทำ และในช่วงปลายปีการเงิน รายงานประจำปีจะต้องแสดงผลการดำเนินการจริงกับแผน

เครื่องมือที่ใช้ในการควบคุมการใช้จ่ายเงินและความสามารถในการเพิ่มรายได้ภายในระบบบริหารราชการระดับรองนั้นจะสะท้อนให้เห็นได้จากการวางมือของรัฐบาลกลางที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคลังสาธารณะ ปี 2532 และกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางด้านการคลัง ปี 2537 โดยกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางการคลังที่กำหนดขึ้นที่หลังนี้จะมีสาระสำคัญ ดังนี้คือ

หลักเกณฑ์ที่น่าพอใจทางการเงินของรัฐบาลจะประกอบ

- ต้องมีการจัดทำวัตถุประสงค์ในแต่ละปีเกี่ยวกับการใช้จ่ายโดยรวม การจัดเก็บภาษี การกู้ยืมสำหรับช่วงเวลาหนึ่ง ๆ

- ความชัดเจนทางบัญชีในการเปลี่ยนแปลงการใช้จ่ายเงินที่แตกต่างไปจากเป้าหมายที่กำหนดไว้

ในปัจจุบัน กฎหมายฉบับนี้ก็ยังไม่ได้บังคับให้องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องปฏิบัติตาม แต่ในช่วงเดือนกรกฎาคม 2541 กฎหมายว่าด้วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 6 จะมีผลบังคับใช้ และได้กำหนดให้รัฐบาลลดการควบคุมการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองท้องถิ่น และให้นำหลักการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางการเงิน ปี 2537 มาประยุกต์ใช้ในการบริหารการเงินของท้องถิ่น

กฎหมายยังได้กำหนดหลักการที่มุ่งสร้างหลักประกันในการจัดการกองทุน และรายได้ขององค์กรอย่างชาญฉลาด และกำหนดให้องค์กรปกครองท้องถิ่นจัดทำยุทธศาสตร์ทางการเงินระยะยาว (10 ปี) ขององค์กร และให้มีการทบทวนใหม่ทุก 3 ปี ซึ่งจะต้องพิจารณาถึง

- ประมาณการการใช้จ่าย
- วิธีการในการใช้เงินสำหรับกิจการที่กำหนด
- ประมาณการงบกระแสเงินสด
- สร้าง และรับรู้อย่างเป็นจริงเกี่ยวกับเงินทุนสำรอง การลงทุน และสินทรัพย์
- ประมาณการการเปลี่ยนแปลงมูลค่าสุทธิของทรัพย์สินและความจำเป็นในการกู้ยืมเงินในระยะยาว

กฎหมายยังได้กำหนดวิธีการที่จะจัดการทางการเงินในแต่ละลักษณะและนโยบายการจัดการใช้จ่าย การลงทุน และกู้ยืมเงิน วิธีการอย่างเดียวกันนี้ได้ถูกนำไปใช้ในการจัดทำรายงานประจำปีแก่สาธารณชนเกี่ยวกับรายละเอียดทางการเงิน และการวางน้ำหนักและวิธีการจัดเก็บค่าบริการที่เชื่อมโยงกับผลประโยชน์และต้นทุนการให้บริการด้วย โดยมีองค์ประกอบบางประการเกี่ยวกับระบบบริหารทางการเงิน ดังนี้คือ

- การกำหนดให้มีการรายงานผลการดำเนินการและคำแถลงนโยบายในรายงานงบการเงิน
- กำหนดให้รายงานงบการเงินที่จัดทำขึ้นยึดหลักการบัญชีแบบระหว่างงวดบัญชี

ระบบงบประมาณค่าใช้จ่ายรายปีจะเกี่ยวกับการวางแผนยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาขององค์กร ดังที่ได้กล่าวข้างต้นองค์การบริหารท้องถิ่นจะมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น รายงานงบการเงินจะเป็นองค์ประกอบที่สำคัญยิ่ง มีการดำเนินการให้บัญชีการคลังของรัฐมีความโปร่งใสและยังไม่มีการกำหนดอัตราภาษีแบบบังคับจำกัดอย่างเท่าเทียมกันในการรับเงินช่วยเหลือจากแหล่งต่างๆ

ได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในปี 2539 เพื่อแก้ไขข้อจำกัดอันเกิดจากการที่องค์การบริหารท้องถิ่นไม่สามารถทำการกู้ยืมเงินได้เพราะต้องผ่านการสอบถามความสมัครใจของผู้เสียภาษี และผ่านการแปรญัตติโดยคณะกรรมการเงินกู้ (ยกเลิกคณะกรรมการเงินกู้ขององค์การบริหารท้องถิ่น)

3) มาตรฐานการปฏิบัติงาน

มาตรฐานการดำเนินการในระดับการบริหารงานส่วนท้องถิ่นจะได้รับการกำหนดเป็นเป้าหมายในแผนงานประจำปี และใช้เป็นมาตรวัดสำหรับรายงานประจำปีที่จะจัดทำขึ้นในช่วงปลายปีงบประมาณ

เมือง Christchurch เป็นกรณีตัวอย่างของการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นของนิวซีแลนด์และการริเริ่มจากท้องถิ่นอย่างมีนัยสำคัญ โดยโครงสร้างองค์การ สภาบริหารเมืองได้แบ่งแยกหน่วยงานต่าง ๆ ออกเป็นหน่วยธุรกิจ ซึ่งมีหน้าที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับขีดความสามารถหรือจำนวนผู้รับบริการ ผู้ให้บริการหรือบริการสนับสนุน องค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่เหล่านี้จะมีดำเนินการได้อย่างอิสระทั้งทางด้านการบริหารการเงิน กำลังคน และการกำกับดูแลภายในองค์กร “Provider Units” จะเข้ามาเกี่ยวข้องเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ อาคาร อุปกรณ์ ยานพาหนะ และระบบคอมพิวเตอร์ ฯลฯ ความเชื่อที่อยู่เบื้องหลังความแตกต่างที่เกิดขึ้นนี้ก็คือ หน่วยธุรกิจควรมีความรับผิดชอบผลดำเนินการของตนเองและควรมีอิสระในการเลือกใช้บริการที่ดีที่สุดได้ทั้งจากภายในองค์กรเองหรือการจัดหาจากภาคเอกชนภายนอก Christchurch ประสบความสำเร็จในการนำแนวคิดการทำงานที่ได้รับการยอมรับมาใช้ ผลดำเนินการที่น่าประทับใจโดยเฉพาะใน 3 เรื่องต่อไปนี้ คือ ความร่วมมือระหว่างประชาชน นักการเมือง และนักบริหารในวงจรการจัดทำแผนและการกำกับควบคุม การให้คำแนะนำแก่ลูกค้า และการจูงใจลูกจ้างขององค์กรนำเอาแนวคิดการจัดการคุณภาพมาใช้ในการจัดให้บริการบนพื้นฐานความพอใจของลูกค้า

4) การบริหารทรัพยากรมนุษย์

ความแตกต่างของอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายนั้น เช่นเดียวกับการบริหารจัดการทางการเงินการจัดองค์การเจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นจะเป็นรูปแบบการจัดรูปองค์การของภาคเอกชน ซึ่งแตกต่างอย่างสิ้นเชิงกับสถานการณ์ก่อนการปฏิรูปภาคราชการในปี 2529 เมื่อระบบบริหารงานภาครัฐได้รับอิทธิพลเกี่ยวกับหลักปฏิบัติของภาคเอกชนและนำมาประยุกต์ใช้ ดังตัวอย่างที่เห็นได้ระเบียบปฏิบัติว่าด้วยการลาคลอดและการสร้างโอกาสในการจ้างงานอย่างเท่าเทียมกันได้ถูกนำมาใช้เป็นครั้งแรกในระบบการให้บริการของรัฐ และในที่สุดได้มีการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยภาคราชการปี 2531 และนำไปใช้ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการบริหาร

ราชการส่วนท้องถิ่นปี 2532 ด้วย และในปี 2534 กฎหมายว่าด้วยการทำสัญญาจ้างงานได้ถูกนำไปใช้แทนระบบการให้ผลตอบแทนแบบเดิม

ผลที่ตามมาจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปี 2532 ระบบนายจ้างของภาคเอกชนจะนำมาประยุกต์ใช้ทั้งในรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น ดังตัวอย่างที่เห็นได้ก็คือ องค์กรหนึ่งๆ จะทำการทบทวนตำแหน่งงานต่างๆ ในองค์กรเกี่ยวกับลักษณะงาน การเปรียบเทียบเนื้องานที่ทำและระดับงาน เพื่อให้สามารถเปรียบเทียบได้กับภาคเอกชน

ความรับผิดชอบตามกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐ (รัฐบาล ภาค และท้องถิ่น) ก็คือการปฏิบัติตัวให้มีฐานะเป็น "นายจ้างที่ดี" ซึ่งในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้นจะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ในกฎหมายด้วย ในเรื่องนี้หลักการ "นายจ้างที่ดี" เป็นเรื่องที่ต้องการความเที่ยงธรรมและมีการปฏิบัติอย่างเหมาะสมต่อลูกจ้างในทุกกรณี ซึ่งรวมถึงความจำเป็นที่จะต้องสร้างโอกาสในการจ้างงานอย่างเท่าเทียมกันที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายด้วย ความต้องการอย่างเดียวกันนี้จะเป็นเช่นเดียวกันในการจัดการด้านสาธารณสุขและการศึกษาด้วย

สำหรับความเป็นอิสระในการจัดการ โดยหลักการแล้ว การดำเนินการของผู้จัดการจะมีประสิทธิผลที่สุดได้ถ้าสามารถรับผิดชอบในการดำเนินการขององค์การได้อย่างสมบูรณ์โดยเฉพาะในเรื่องการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ดังนั้น ผู้บริหารองค์การจะได้รับเลือกจากสภาท้องถิ่นและจะมีฐานะเป็นนายจ้างของเจ้าหน้าที่และจะเป็นผู้รับผิดชอบต่อผลดำเนินการของเจ้าหน้าที่องค์การทั้งหมด ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจึงได้บัญญัติหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้บริหารองค์การไว้ ซึ่งรวมถึงการรับผิดชอบต่อองค์กรปกครองท้องถิ่นในด้านการจ้างเจ้าหน้าที่ การต่อรองในด้านระยะเวลาการจัดจ้างและอัตราเงินเดือนในนามขององค์กรภายในขอบเขตและความรับผิดชอบ

การเปลี่ยนแปลงสำคัญที่เกิดขึ้นตามกฎหมายฉบับนี้ก็คือ ผู้บริหารองค์การจะรับผิดชอบต่อสภาท้องถิ่น ในขณะที่เจ้าหน้าที่ขององค์การจะรับผิดชอบต่อผู้บริหารองค์การ สมาชิกสภาท้องถิ่นจะไม่สามารถเข้าแทรกแซงการดำเนินการตามปกติของเจ้าหน้าที่ได้ การตัดสินใจในระดับสายงาน จำนวนเจ้าหน้าที่ขององค์การจะขึ้นตรงต่อผู้บริหารองค์การที่ต้องการเพื่อบรรลุนโยบายของสภา ผู้บริหารอาจกระจายความรับผิดชอบให้กับผู้จัดการฝ่ายบริหารงานบุคคลหรือผู้จัดการที่ดูแลหน่วยธุรกิจ

ตาราง 5.3 การจ้างงานของทางราชการในช่วงปี 2532-37

	2532	2533	2534	2535	2536	2537
ราชการทั่วไป(3) :	**238,700**	**242,600**	**248,200**	**236,500**	**241,800**	**244,700**
- ส่วนกลางที่ไม่เกี่ยวการจัดเก็บค่าบริการ	215,700	214,500	219,000	212,800	218,800	221,200
- ส่วนท้องถิ่นที่ไม่เกี่ยวการจัดเก็บค่าบริการ	23,000	28,100	29,200	23,700	23,000	23,400
ส่วนกลางที่เกี่ยวกับการจัดเก็บค่าบริการที่ให้	**81,100**	**61,800**	**40,800**	**37,600**	**28,700**	**22,300**
ส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวกับการจัดเก็บค่าบริการที่ให้	**18,900**	**14,800**	**14,500**	**17,200**	**15,600**	**14,400**
ภาคราชการรวม(3)	**338,700**	**319,300**	**303,600**	**219,200**	**286,100**	**281,400**

หมายเหตุ : 1. Includes the armed forces (civilian and military employment).

2. Includes only activity units with more than two full-time equivalent employees.

3. Figures may not add due to rounding.

ที่มา: Public Management Developments: Update 1995, OECD, 1995.

5.3 รายรับของรัฐบาลท้องถิ่น

โครงสร้างรายรับของรัฐบาลท้องถิ่นของประเทศนิวซีแลนด์นั้นมีลักษณะไม่ต่างไปจากงบของรัฐบาลกลางมากนัก กล่าวคือประกอบด้วยรายได้ทั่วไป และรายได้จากเงินลงทุน เพียงแต่เพิ่มเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง จากข้อมูลระหว่างปี 2535-2541 ความสามารถในการจัดเก็บและแหล่งที่มาของรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นเพิ่มขึ้นมาก สะท้อนให้เห็นถึงระดับของการกระจายอำนาจไปยังส่วนรัฐบาลท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น และระดับการพึ่งพิงรัฐบาลกลางได้ลดลงอย่างต่อเนื่อง แนวโน้มรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นต่อรายรับทั้งหมดของประเทศมีลักษณะเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากร้อยละ 10.75 ในปี พ.ศ. 2535 เป็นร้อยละ 11.3 ในปี พ.ศ.2541

ในขณะที่สัดส่วนเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางที่มีให้กับรัฐบาลท้องถิ่นปรับลดลง แม้มูลค่าเงินอุดหนุนจะปรับเพิ่มขึ้น จาก 296 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี พ.ศ.2535 เป็น 371 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี พ.ศ.2541 ก็ตาม แต่สัดส่วนต่อรายรับทั้งหมดของรัฐบาลท้องถิ่นกลับมีแนวโน้มลดลง โดยลดลงจากร้อยละ 10.34 ของรายรับทั้งหมดของรัฐบาลท้องถิ่นในปี พ.ศ.2535 เหลือเพียงร้อยละ 9 ของรายรับทั้งหมดของรัฐบาลท้องถิ่นในปี พ.ศ. 2540 ก่อนจะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 9.7 ของรายรับทั้งหมดของรัฐบาลท้องถิ่น ในปี พ.ศ.2541

แหล่งที่มาของรายรับรัฐบาลท้องถิ่นที่สำคัญได้แก่ รายได้จากภาษีนั้นมีลักษณะเพิ่มขึ้นในสัดส่วนที่คงที่จาก 1,720 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี พ.ศ.2535 หรือคิดเป็น ร้อยละ 69.63 ของรายรับทั่วไป เป็น 2,135 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี พ.ศ.2541 หรือคิดเป็น ร้อยละ 68.98 ของรายรับ

ทั่วไป ในขณะที่รายได้จากภาษีนั้นส่วนใหญ่มาจากภาษีทรัพย์สินที่ดิน ที่มีลักษณะเพิ่มขึ้นในส่วนของปริมาณ แต่มีสัดส่วนที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยลดลงจาก 1,500 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี พ.ศ.2535 หรือคิดเป็น ร้อยละ 89 ของรายได้จากภาษี เป็น 1,822 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี พ.ศ.2541 หรือคิดเป็น ร้อยละ 85 ของรายได้จากภาษี

ในขณะที่ภาษีจากสินค้าและบริการในประเทศมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจาก 122 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปีพ.ศ.2535 หรือคิดเป็น ร้อยละ 7.1 ของรายรับจากภาษี เป็น 161 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปีพ.ศ.2541 หรือคิดเป็น ร้อยละ 8.03 ของรายรับจากภาษี ก่อนจะลดลงมาเหลือ 148 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือร้อยละ 6.93 ในปี พ.ศ.2541

นอกจากนั้นแล้วรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีได้ปรับเพิ่มขึ้นเล็กน้อย จาก 750 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปีพ.ศ.2535 หรือคิดเป็น ร้อยละ 30.37 ของรายรับทั่วไป เป็น 960 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี พ.ศ.2541 หรือคิดเป็น ร้อยละ 31.02 ของรายรับทั่วไป อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่า สัดส่วนรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีของรัฐบาลท้องถิ่นสูงกว่าเมื่อเทียบกับของรัฐบาลกลาง

องค์ประกอบของรายได้ที่ไม่ใช่ภาษี ได้แก่ รายได้จากธุรกิจ และที่ดินเป็นส่วนใหญ่และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจาก 155 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือร้อยละ 20.67 ของรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีในปี พ.ศ.2535 เป็น 319 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือร้อยละ 33 ของรายได้ที่ไม่ใช่ภาษี ในปี พ.ศ.2541 แต่เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับลักษณะโครงสร้างงบรายรับของรัฐบาลโดยรวมแล้ว พบว่ารายได้ในส่วนนี้ของรัฐบาลท้องถิ่นมีสูงกว่ามาก

5.4 รายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่น

งบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่นในนิวซีแลนด์ที่จำแนกตามประเภทเศรษฐกิจ พบว่าสัดส่วนของงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่นต่องบของรัฐบาลทั้งหมด มีแนวโน้มเพิ่มสูงอย่างต่อเนื่องจาก ร้อยละ 10.24 ในปี พ.ศ.2535 เป็นร้อยละ 11.95 ในปี พ.ศ.2541 ส่วนนี้แสดงให้เห็นรัฐบาลท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทให้บริการสาธารณะเพิ่มมากขึ้น แนวโน้มการกระจายอำนาจการใช้จ่ายงบประมาณให้รัฐบาลท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น

ในส่วนงบรายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่นนี้ แบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ รายจ่ายทั่วไป และรายจ่ายลงทุน ในส่วนของรายจ่ายทั่วไปนั้น มีสัดส่วนลดลงอย่างต่อเนื่องคือจากร้อยละ 84.74 ในปี พ.ศ.2535 เหลือเพียงร้อยละ 73.88 ในปี พ.ศ.2541 แต่กลับมีปริมาณที่เพิ่มขึ้นจาก 2,482 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี พ.ศ.2535 เป็น 2,913 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี พ.ศ.2541 หากเปรียบเทียบกับรัฐบาลกลางพบว่า สัดส่วนงบประมาณด้านนี้ของรัฐบาลท้องถิ่นมีน้อยกว่ามาก

ในส่วนของงบรายจ่ายทั่วไปนั้นส่วนใหญ่แล้ว เป็นส่วนของรายจ่ายด้านสินค้า และบริการ ซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นจาก 2,229 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือร้อยละ 89.8 ของรายจ่ายทั่วไปทั้งหมดในปี พ.ศ.2535 เป็น 2,591 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ร้อยละ 88.94 ของรายจ่ายทั่วไปทั้งหมดในปี พ.ศ.2541 ประเด็นที่น่าสังเกตคือ งบรายจ่ายทั่วไปของรัฐบาลท้องถิ่นนี้ มีสัดส่วนต่องบรายจ่ายทั้งหมดมากกว่าในส่วนของรัฐบาลกลาง

สุดท้ายคืองบรายจ่ายด้านการชำระดอกเบี้ย พบว่า ภาระดอกเบี้ยของรัฐบาลท้องถิ่นลดลงอย่างต่อเนื่องจาก 253 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือร้อยละ 10.19 ของงบรายจ่ายทั่วไปในปี พ.ศ.2535 เหลือเพียง 166 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือร้อยละ 5.7 ในปี พ.ศ.2541

ตารางที่ 5.4 โครงสร้างรายรับของรัฐบาลกลางระหว่างปี 2533-2541

หน่วย:ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ

รายการ	2533	2534	2535	2536	2537	2538	2539	2540	2541
I รายรับทั้งหมด = (II)+(III)	30,866	28,457	26,616	26,742	30,236	32,861	33,975	33,285	33,827
(II) รายรับทั่วไป = (ก)+(ข)	30,750	27,194	26,032	26,582	30,092	32,617	33,826	33,109	33,725
(ก) รายรับจากภาษี	26,260	24,287	23,063	24,225	27,571	28,797	31,110	30,432	31,672
1. ภาษีรายได้และกำไร	16,331	15,860	14,929	15,703	17,672	19,400	21,057	20,176	21,030
1.1 ภาษีบุคคลธรรมดา	12,917	12,692	11,884	12,330	13,413	14,476	15,363	14,921	15,382
1.2 ภาษีธุรกิจ	2,531	1,762	1,849	2,311	3,170	3,866	4,177	3,347	3,783
1.3 ภาษีจากรายได้อื่นๆ	883	1,406	1,196	1,062	1,089	1,058	1,517	1,908	1,865
2. ค่าประกันสังคม	-	-	-	-	-	-	-	-	-
3. ภาษีค่าจ้างแรงงาน	483	485	446	394	313	296	322	331	341
4. ภาษีทรัพย์สินที่ดิน	438	330	196	204	140	166	180	215	191
4.1 ภาษีอสังหาริมทรัพย์	271	172	9	-	-	-	-	-	-
4.2 ภาษีมรดก	80	80	79	91	-	-	-	-	-
4.3 ภาษีการโอนทรัพย์สิน	87	78	108	113	140	166	180	215	191
5. ภาษีสินค้าและบริการในประเทศ	8,331	7,065	6,945	7,345	8,790	8,171	8,708	8,810	9,281
5.1 ภาษีมูลค่าเพิ่ม	5,681	4,626	4,524	4,816	6,265	5,573	6,059	6,156	6,537
5.2 ภาษีสรรพสามิต	2,374	1,821	1,806	1,854	1,818	1,858	1,869	1,816	1,919
6.ภาษีการค้าระหว่างประเทศ	658	523	546	578	655	770	834	908	930
6.1 ภาษีนำเข้า	653	517	542	575	655	770	834	908	930
6.2 ภาษีส่งออก	5	6	4	3	-	-	-	-	-
7. ภาษีอื่นๆ	19	24	1	1	1	-6	9	-8	-1
(ข) รายได้ที่ไม่ใช่ภาษี	4,490	2,907	2,969	2,357	2,521	3,820	2,716	2,677	2,053
1. รายได้จากธุรกิจและที่ดิน	2,541	1,756	1,717	1,254	1,661	2,923	1,862	1,800	1,114
2. ค่าธรรมเนียม	1,892	820	873	710	705	672	627	643	676
3. ค่าปรับ	74	59	48	49	155	212	212	227	242
4. รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอื่นๆ	13	272	331	344	-	13	15	7	21
(III) **รายรับจากการขายสินทรัพย์**	116	1,263	584	160	144	244	149	176	102
1. การขายสินทรัพย์คงที่	16	140	159	144	…	…	…	…	…
2. การขายที่ดิน	100	1,123	425	16	…	…	…	…	…

ตารางที่ 5.5 โครงสร้างงบประมาณรายจ่ายจำแนกตามหน้าที่ของรัฐบาลกลางนิวซีแลนด์ระหว่างปี 2533-2541

หน่วย : ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ

รายการ	2533	2534	2535	2536	2537	2538	2539	2540	2541
งบประมารรายจ่ายรวม	31,758	30,084	28,598	28,440	29,662	29,954	30,593	31,465	33,005
1. การบริการสาธารณะทั่วไป	…	1,493	1,416	1,366	1,435	1,342	1,554	1,624	1,501
2. การป้องกันประเทศ	…	1,293	1,125	1,068	1,031	1,000	1,008	944	1,080
3. การรักษาระเบียบและความปลอดภัยในสาธารณะ	…	1,124	1,151	1,303	1,185	1,227	1,293	1,390	1,499
4. การศึกษา	…	3,993	3,982	4,002	4,539	4,323	4,502	4,882	5,341
5. สาธารณสุข	…	3,556	3,473	3,495	4,572	4,377	4,672	4,996	5,421
6. สวัสดิการและประกันสังคม	…	10,754	10,929	11,165	11,286	11,602	12,030	12,553	12,894
7. ความพึงพอใจบ้านและชุมชน	…	415	211	132	38	46	50	47	29
8. งานด้านบันเทิง วัฒนธรรม และศาสนา	…	271	264	264	254	259	278	292	311
9. พลังงาน และน้ำมัน	…	431	55	5	17	44	12	12	23
10. เกษตร ป่าไม้ ประมง และล่าสัตว์	…	498	447	291	298	319	312	354	430
11. เหมืองแร่ อุตสาหกรรม และก่อสร้าง	…	-	1	1	-	-	-	-	-
12. คมนาคม ขนส่ง และสื่อสาร	…	820	838	733	848	754	788	845	924
13. งบด้านเศรษฐกิจ และบริการอื่นๆ	…	769	500	614	702	618	655	387	823
14. งบประมาณรายจ่ายอื่นๆ	…	4,667	4,206	4,001	3,457	4,043	3,439	3,140	2,729

ตารางที่ 5.6 โครงสร้างงบประมาณจำแนกตามลักษณะการใช้จ่ายของรัฐบาลกลางนิวซีแลนด์ระหว่างปี 2533-2541

หน่วย : ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ

รายการ	2533	2534	2535	2536	2537	2538	2539	2540	2541
I. งบรายจ่ายสุทธิ (I = II- III)	27,972	27,038	28,293	26,658	29,557	32,465	29,043	29,372	33,343
II .รายจ่ายทั้งหมด (1+2)	31,758	30,084	28,598	28,440	29,662	29,954	30,593	31,465	33,005
1. .รายจ่ายสินค้าทั่วไป	31,131	28,524	27,665	27,619	28,833	29,355	29,837	30,601	32,105
1.1 รายจ่ายสินค้า และบริการ	6,168	11,903	11,391	11,485	14,517	14,431	15,034	15,473	16,975
1.1.1 ค่าจ้าง และเงินเดือน	3,731	3,132	3,084	2,971	...	...	...	...	...
1.1.2 รายจ่ายซื้อสินค้า และบริการอื่นๆ	2,455	8,771	8,307	8,514	...	...	...	...	...
1.2. ค่าชำระดอกเบี้ย	4,700	4,660	4,187	3,914	3,443	3,861	3,391	3,090	2,378
1.3 เงินอุดหนุน และเงินโอนอื่น	20,263	11,961	12,087	12,220	10,873	11,063	11,412	12,038	12,752
2. ค่าครอบครองสินทรัพย์ต้นทุนคงที่	627	773	756	707	829	599	756	865	900
III. เงินปล่อยกู้ ลบด้วยเงินชำระหนี้คืน	-3,786	-3,046	-305	-1,782	-105	2,511	-1,550	-2093	338

ตารางที่ 5.7 โครงสร้างรายรับ-รายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่นของนิวซีแลนด์ระหว่างปี 2535-2541

หน่วย : ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ

	2535	2536	2537	2538	2539	2540	2541
รายรับรวม (I+ II)	2,862	2,913	3,120	3,395	3,524	3,670	3,824
I. รายรับ	2,566	2,619	2,820	3,068	3,202	3,339	3,453
1..รายรับทั่วไป	2,470	2,480	2,577	2,678	2,819	2,951	3,095
1.1.รายรับจากภาษี	1,720	1,733	1,809	1,889	1,954	2,052	2,135
1.1.1 ภาษีที่ดิน	1,500	1,462	1,514	1,579	1,646	1,736	1,822
1.1.2 ภาษีสินค้า และบริการในประเทศ	122	171	182	175	157	161	148
1.1.3 ภาษีอื่นๆ	98	100	113	135	151	155	165
1.2 .รายได้ที่ไม่ใช่ภาษี	750	747	768	789	865	899	960
1.2.1 รายได้ธุรกิจ และทรัพย์สิน	155	192	202	232	246	262	319
1.2.2 รายได้อื่นๆ	595	555	566	557	619	637	641
2.รายรับจากสินทรัพย์	96	139	243	390	383	388	358
II..เงินอุดหนุน	296	294	300	327	322	331	371
งบรายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่น	2,929	2,954	3,061	3,351	3,635	3,723	3,943
1. รายจ่ายทั่วไป	2,482	2,450	2,481	2,575	2,729	2,848	2,913
1.1 รายจ่ายสินค้า และบริการ	2,229	2,161	2,174	2,297	2,433	2,549	2,591
1.2. ค่าชำระดอกเบี้ย	253	227	193	175	171	169	166
2. เงินอุดหนุน และค่าโอนอื่นๆ	-	62	114	103	125	130	156
3. ค่าใช้จ่ายสินทรัพย์	447	504	580	776	906	875	1,030

5.5 บทสรุป

<u>จุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจการปกครอง</u>

นิวซีแลนด์ จัดเป็นประเทศที่มีลักษณะการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นที่พัฒนาไปมากที่สุดในจำนวนประเทศที่ทำการศึกษา พัฒนาการด้านการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นมีจุดเริ่มต้นตั้งแต่ยุคที่เป็นอาณานิคมของอังกฤษ มีการจำลองภาพการปกครองท้องถิ่นแต่ละระดับของอังกฤษมาใช้ นับแต่การบริหารงานเทศบาลในปี 2383 การปกครองระดับเมืองหรือจังหวัดในช่วง ปี 2395 เป็นต้น อันเป็นผลมาจากการอพยพของคนอังกฤษมาตั้งถิ่นฐานเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ นั่นเอง

โครงสร้างการปกครอง

ประเทศนิวซีแลนด์เป็นประเทศในเครือจักรภพ ที่มี Queen Elizabeth II มีฐานะเป็นราชินีของนิวซีแลนด์ มีลักษณะการบริหารเป็นระบบรัฐสภาเดี่ยว มีข้าหลวงใหญ่ที่แต่งตั้งภายใต้คำแนะนำของนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่ในฐานะเป็นตัวแทนอำนาจอธิปไตยของนิวซีแลนด์ทำหน้าที่ลงนามในกฎหมายให้มีผลบังคับใช้ตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี

รูปแบบการปกครองท้องถิ่น

นิวซีแลนด์ มีระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีอิสระในการดำเนินการค่อนข้างมากทั้งนี้องค์กรปกครองท้องถิ่นของนิวซีแลนด์จะแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ ภาค มลฑล และองค์กรพิเศษ ที่มาจากการเลือกตั้งทุก ๆ 3 ปี และในปัจจุบันนิวซีแลนด์จะมีเขตการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 12 ภาค ประกอบด้วย 74 มลฑล และอีก 4 องค์การบริหารพิเศษ สภาภาคของนิวซีแลนด์ที่ใหญ่ที่สุดจะมีพื้นที่ 42,200 ตร.กม. ประชากร 1 ล้านคน ส่วนภาคที่เล็กที่สุดจะมีพื้นที่ 4,518 ตร.กม. ประชากร 33,800 คน

การดำเนินการขององค์กรปกครองท้องถิ่นของนิวซีแลนด์จะดำเนินการไปโดยเน้นการจัดทำยุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองท้องถิ่นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือที่นำไปสู่การประสานงานของหน่วยงานต่างๆ และได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ในปี พ.ศ.2539 กำหนดให้องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องดำเนินการจัดทำแผนการเงินระยะยาวขององค์กรไว้ด้วย**การคลังระดับท้องถิ่น**

รายรับของรัฐบาลท้องถิ่น

ที่มารายรับของรัฐบาลท้องถิ่นจะแตกต่างกันไปตามลักษณะขององค์กร และลักษณะของงาน ทั้งนี้ ถ้าการดำเนินโครงการขององค์กรปกครองท้องถิ่นในระดับใดที่เป็นไปตามความต้องการของรัฐบาลกลาง ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของโครงการนั้นจะมาจากรัฐบาล โดยองค์กรปกครองท้องถิ่นเหล่านั้นจะจัดส่งข้อมูลไปยังรัฐบาลเพื่อการจัดเตรียมงบประมาณประจำปี นอกจากนั้นรัฐบาลท้องถิ่นของนิวซีแลนด์จะมีรายได้ที่มาจาก ภาษีทรัพย์สิน และภาษีพิเศษ เช่น ภาษีปิโตรเลียม ค่าปรับ รายรับจากการให้บริการสาธารณะ และรายได้จากการให้เช่าทรัพย์สิน

ในปี 2538 รัฐบาลท้องถิ่นของนิวซีแลนด์จะมีรายรับรวม 1,944.7 ล้านเหรียญ NZ แบ่งเป็นรายได้จากภาษีบำรุงท้องถิ่นในสัดส่วนที่มากที่สุด ประมาณร้อยละ 57 ของรายรับรวม รายได้จากการขายและการให้บริการ ร้อยละ 19 เงินช่วยเหลือและเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางร้อยละ 10 รายได้จากการลงทุนร้อยละ 8 ค่าธรรมเนียมและค่าปรับร้อยละ 4 และค่าภาษีปิโตรเลียมที่จัดเก็บเพื่อใช้ในการบูรณะและซ่อมแซมเส้นทางคมนาคมอีกประมาณร้อยละ 1

ที่มา	ร้อยละ
ภาษีบำรุงท้องถิ่น	57
รายได้จากการขายและรายได้อื่น	19
เงินช่วยเหลือ เงินอุดหนุน	10
รายได้จากการลงทุน	8
ค่าธรรมเนียมและเงินค่าปรับ	4
ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม	1

<u>รายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่น</u>

โครงสร้างรายรับและรายจ่ายขององค์กรปกครองท้องถิ่นของนิวซีแลนด์แตกต่างจากมาเลเซียอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นอิสระทางด้านการเงินขององค์กรปกครองท้องถิ่นได้ดี กล่าวคือ ในด้านรายรับนั้นองค์กรปกครองท้องถิ่นของนิวซีแลนด์มีอิสระที่จะทำการกู้ยืมเงินมาใช้จ่ายด้านการลงทุนนอกเหนือจากการพึงพิงรายได้ท้องถิ่นแบบดั้งเดิมที่เน้นการจัดเก็บภาษี การเก็บค่าบริการหรือการรอความช่วยเหลือจากรัฐบาลกลาง โดยจะมีการกู้ยืมเงินทั้งในระยะสั้นและระยะยาวเพื่อใช้จ่ายด้านการลงทุน และพบว่าในขณะนี้เองภาระหนี้ขององค์กรปกครองท้องถิ่นของนิวซีแลนด์จะเท่ากับประมาณ 650 เหรียญNZต่อคน หรือเท่ากับประมาณร้อยละ 134 ของภาษีบำรุงท้องถิ่นที่จัดเก็บได้ในแต่ละปี

บทที่ 6 การกระจายอำนาจทางการคลังของประเทศมาเลเซีย

ประเทศมาเลเซียตั้งอยู่ทางตอนใต้ของประเทศไทย มีเนื้อที่ทั้งหมด 329,750 ตารางกิโลเมตร มีประชากรประมาณ 22.23 ล้านคน (ในปี 2544) พื้นที่ของประเทศมาเลเซียประกอบด้วย 2 ส่วนใหญ่ๆ คือ ส่วนที่ตั้งอยู่บนแหลมมาลายู (คิดเป็น 40%ของพื้นที่ทั้งหมด) อีกส่วนหนึ่งตั้งอยู่บนเกาะบอร์เนียวตอนเหนือ (เกาะกาลิมันตัน)

มาเลเซียเป็นประเทศหนึ่งที่มีความอุดมสมบูรณ์ในทรัพยากรธรรมชาติ และมีบทบาทสำคัญในการส่งออกทรัพยากรธรรมชาติแห่งหนึ่งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ในอดีตประเทศมาเลเซียส่งออกแร่ดีบุกเป็นอันดับหนึ่งของโลก (ร้อยละ 30 ของผลผลิตโลก) อาจกล่าวได้ว่ารายได้จากการขายแร่เป็นปัจจัยหนึ่งที่นำประเทศไปสู่ความเป็นเอกราช แต่ต่อมาภายหลังผลผลิตดีบุกที่ผลิตได้ลดน้อยลง ประกอบกับในช่วงปี พ.ศ. 2513 เป็นต้นมา ได้เริ่มมีการสำรวจแหล่งก๊าซธรรมชาติและน้ำมันปิโตรเลียม จนกลายมาเป็นสินค้าส่งออกที่ทำรายได้ให้กับประเทศเป็นจำนวนมาก มีความสำคัญเป็นอันดับสองรองจากสินค้าในหมวดอุตสาหกรรมในปัจจุบัน นอกจากนั้นมาเลเซียยังเป็นประเทศผู้ปลูกยางพาราและปาล์มน้ำมันที่สำคัญ และเป็นผู้ส่งออกที่สำคัญรายหนึ่งในโลก

ในช่วง 10 กว่าปีที่ผ่านมานี้ ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจของมาเลเซีย จากเศรษฐกิจที่พึ่งพิงภาคการเกษตรและทรัพยากรธรรมชาติไปเป็นระบบเศรษฐกิจที่พึ่งพิงภาคอุตสาหกรรม สัดส่วนผลผลิตภาคอุตสาหกรรมได้เพิ่มจากเพียงร้อยละ 20 ของ GDP ในปี 2523 เป็นกว่าร้อยละ 35 ในปี 2535 ในขณะที่การผลิตภาคการเกษตรได้ลดลงจากร้อยละ 23 ของ GDP เหลือเพียงร้อยละ 13 ของ GDP ในช่วงเวลาเดียวกัน

พร้อมๆ กับการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจ การขยายตัวของประชากรในเขตเมืองเองก็เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วด้วยเช่นเดียวกันในทุกรัฐของมาเลเซีย ทั้งนี้พบว่า ณ สิ้นปี พ.ศ. 2543 มีพื้นที่รัฐในมาเลเซียจำนวน 6 รัฐจาก 13 รัฐ (2 เขตปกครองพิเศษ) ที่มีประชากรเกินกว่าครึ่งหนึ่งอาศัยอยู่ในเขตเมือง และในส่วนของรัฐที่เหลืออยู่ก็มีอัตราการเพิ่มของประชากรในเขตเมืองในระดับสูง ด้วยสภาพเหล่านี้เป็นแรงกดดันอย่างสำคัญในการปรับเปลี่ยนระบบบริหารการจัดการองค์กรปกครองท้องถิ่นของมาเลเซียในขณะนี้โดยตรง

6.1 ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์

6.1.1 การเริ่มต้นยุคอาณานิคมตะวันตก

ดินแดนที่เป็นประเทศมาเลเซียเป็นที่รู้จักกันมาแต่อดีตในฐานะที่มีความสำคัญต่อการติดต่อค้าขายระหว่างอินเดียและจีน แต่กลับเป็นเพียงหมู่บ้านชาวประมงชายฝั่งขนาดเล็กไม่ได้มีฐานะเป็นเมืองท่าหรืออาณาจักรที่มีความสำคัญในดินแดนแถบนี้เลย จนถึงช่วงปี พ.ศ.1940 อาณาจักรที่ได้ชื่อว่าเป็นต้นตระกูลของมาเลเซียจึงได้ถือกำเนิดขึ้นมาจนกลายเป็นอาณาจักรและศูนย์การค้าระหว่างประเทศที่ยิ่งใหญ่ที่ชื่อว่า มะละกา(Melaka) มีอาณาเขตครอบครองตลอดคาบสมุทรมลายูและบางส่วนของเกาะสุมาตรา

ในช่วงพุทธศตวรรษ 2100 โปรตุเกสเป็นชาวตะวันตกชาติแรกที่แผ่อิทธิพลเข้ามาในเอเชียและใช้กำลังการเข้ายึดเมืองมะละกาอันเป็นเมืองหลวงของจักรวรรดิ์มะละกาไป เพื่อใช้เป็นเมืองท่าควบคุมการค้าระหว่างจีนและอินเดีย แม้ว่าการครอบครองดินแดนของโปรตุเกสในครั้งนี้จะเกิดขึ้นในอาณาบริเวณจำกัดมาก แต่เป็นการครอบครองดินแดนที่มีผลแผ่ไปไกล และมีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงดุลอำนาจในคาบสมุทรมลายูไปโดยสิ้นเชิง ทั้งที่เป็นการทำให้ยุคของจักรวรรดิ์มะละกาได้สิ้นสุดลงแล้วยังก่อให้เกิดอาณาจักรใหม่ๆ เกิดขึ้นอีกอย่างน้อย 3 อาณาจักร ได้แก่ จักรวรรดิ์ยะโฮร์ และเประ และจักรวรรดิ์อาเจะห์บนเกาะสุมาตรา แต่อาณาจักรทั้ง 3 ก็ไม่มีกำลังเพียงพอที่จะต่อต้านโปรตุเกสที่ยึดครองเมืองมะละกาได้

โปรตุเกสปกครองแหลมมลายูโดยการส่งกัปตันหรือผู้ว่าราชการซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากกษัตริย์โปรตุเกสมาดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปีและเป็นผู้ที่ได้รับเงินเดือน แต่เงินที่ได้รับจะน้อยมากเมื่อเทียบกับผลกำไรอันเกิดจากการค้า ผู้ว่าราชการจะได้รับคำแนะนำจากสภาที่ปรึกษาซึ่งประกอบด้วย หัวหน้าผู้พิพากษา นายกเทศมนตรีและพระราชาคณะ อนึ่ง ยังมีบุคคลสำคัญอีกตำแหน่งก็คือ Captain General ซึ่งเป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุดของกองทัพทั้งหมดในมะละกา ตำแหน่งนี้

การปกครองมะละกาของโปรตุเกสที่เกิดขึ้นในช่วงนี้จะเน้นการตักตวงผลประโยชน์ทางการค้าและทรัพยากรให้ได้มากที่สุดพร้อมทั้งเผยแพร่คริสต์ศาสนาไปด้วย โดยไม่ได้ช่วยในการปฏิรูปสังคมและการเมืองของมลายูให้ได้ก้าวไปสู่สังคมสมัยใหม่แบบตะวันตกหรือคิดที่จะปลูกฝังโครงสร้างการปกครอง ในแบบสังคมสมัยใหม่ไว้แต่ประการใด

6.1.2 ภายใต้การปกครองของฮอลันดา

ในช่วงต้นพุทธศตวรรษ 2200 ฮอลันดารบชนะปอร์ตุเกสและได้กลายเป็นชาติยุโรปประเทศที่สองที่เข้าปกครองมะละกาแทน แต่กลับใช้เมืองท่าแห่งนี้เป็นเพียงตลาดการค้าย่อยๆ ของตนเท่านั้น และให้ความสำคัญต่อการเข้ายึดครองเมืองปัตตาเวีย (บริเวณช่องแคบซุนดา หรือบริเวณที่เป็นประเทศอินโดนีเซียปัจจุบัน) มากกว่า

นโยบายทางด้านเศรษฐกิจและการปกครองของฮอลันดาในช่วงปี พ.ศ.2184 ยังคงยึดหลักแบบปอร์ตุเกสคือค้าขาย มีการตั้งบริษัทการค้าอีสต์อินเดียของฮอลันดาขึ้นด้วย และใช้นโยบายการผูกขาดการค้าอย่างได้ผล แต่ฮอลันดาไม่เน้นการเผยแพร่ศาสนาคริสต์แก่ชาวพื้นเมืองเหมือนดั่งเช่นที่ปอร์ตุเกสเคยกระทำและล้มเหลวมาแล้ว อย่างไรก็ตาม ฮอลันดาก็มิได้สร้างแก่นสารแห่งความเจริญทางการปกครองสมัยใหม่ให้แก่มลายูเช่นเดียวกับปอร์ตุเกส แต่กลับมุ่งให้มีการขยายและเพิ่มพูนผลผลิตทางการเกษตรให้มากขึ้นในมลายู เพื่อสนองความต้องการของตนเองในการที่จะกอบโกยเอาทรัพยากร และแร่ธาตุต่างๆ ที่อุดมสมบูรณ์ในดินแดนแถบนี้กลับไปประเทศของตน

จนถึงช่วงกลางพุทธศตวรรษ 2300 คาบสมุทรมลายูได้กลายเป็นอาณาบริเวณที่ไร้เอกภาพยิ่ง รัฐเคดาร์ กลันตันและตรังกานูได้ตกอยู่ภายใต้การปกครองอย่างหละหลวมของรัฐเประและสลังงอร์กลายเป็นรัฐอิสระ ในขณะเดียวกันบริษัทอิสต์อินเดียก็กลับมีฐานะการเงินที่ง่อนแง่นมากอันเกิดจากการทุจริตในหมู่พนักงานของบริษัทและต้องกลายเป็นบริษัทที่ล้มละลายลงในช่วงปลายศตวรรษดังกล่าวนี้ด้วย

6.1.3 ภายใต้การปกครองของอังกฤษ

ประมาณช่วงต้นพุทธศตวรรษ 2300 อังกฤษเป็นชาติยุโรปชาติสุดท้ายที่เข้ามาครอบครองอำนาจเหนือแหลมมลายูแทนฮอลันดา โดยมีวัตถุประสงค์นอกจากด้านการค้าแล้วก็เพื่อหาเมืองท่าใหญ่แทนฝั่งตะวันออกของอินเดีย ซึ่งประสบภัยในช่วงฤดูมรสุม รวมทั้งเป็นการหาที่พักรายทางในการนำแร่ดีบุกไปขายยังประเทศจีน

อังกฤษได้เข้าครอบครองมลายู โดยดำเนินการทีละขั้นตอนดังนี้

พ.ศ.2362	เช่าเกาะปีนัง (เกาะหมาก) จากสุลต่านรัฐเคดาร์หรือไทรบุรี และทำการเจรจาขอซื้อเกาะสิงค์โปร์จากสุลต่านรัฐยะโฮร์
พ.ศ.2367	เจรจาขอแลกเกาะชวาและสุมาตราให้กับฮอลันดา โดยอังกฤษขอเมืองท่ามะละกาเป็นเครื่องตอบแทน

พ.ศ.2383 เข้าครอบครองบรูไน ซาบาห์และซาราวัค บนเกาะบอร์เนียวเหนือ

พ.ศ. 2452 ได้รัฐเคดาห์ (ไทรบุรี) กลันตัน ตรังกานูและปะลิสจากประเทศไทย

ภายหลังจากแหลมมลายูและเกาะใกล้เคียงตกอยู่ใต้อิทธิพลของอังกฤษแล้ว ได้มีการจัดการปกครองอาณานิคมดังกล่าวออกเป็น 3 แบบ คือ

1) British Resident ได้แก่ บริเวณ 4 รัฐดังต่อไปนี้ คือ เปรัค ปะหัง สลังงอร์ และเนกริซัมปิลันซึ่งเป็นถิ่นที่อยู่ของชาวมลายูแท้ ๆ เป็นส่วนใหญ่ อังกฤษได้ดำเนินการปกครอง 4 รัฐดังกล่าว (ประชากรส่วนใหญ่ยังด้อยการศึกษาด้วย) โดยไม่มีรัฐบาลกลาง อังกฤษได้จัดส่ง Resident (คล้ายข้าหลวง) ไปประจำอยู่ครบทั้ง 4 รัฐ ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาแก่สุลต่านทั้งหลายในการบริหารงานรัฐของตน โดยตัวแทนของอังกฤษเป็นผู้ชี้ทาง แต่ในทางปฏิบัติจริงแล้ว Resident ได้เข้าเป็นผู้ปกครองโดยตรงมากกว่า โดยมีสภาแห่งรัฐ (State Council) จะทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา ซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่จะมาจากการแต่งตั้ง

ต่อมาในปี พ.ศ.2438 รัฐทั้งสี่ได้รวมตัวกันเป็นสหพันธ์ (Federation) โดยอังกฤษจะส่งผู้ปกครองสหพันธ์ (High Commisioner) ดูแล และมีสภาแห่งสหพันธ์ (Federation Council) ทำหน้าที่บริหารงานการปกครองในระยะแรก สภานี้จะประกอบไปด้วยสมาชิก 8 คน 4 คนแรกจะเป็น Resident ของอังกฤษที่ประจำอยู่ในแต่ละรัฐ ส่วนอีก 4 คนหลังเป็นสมาชิกชาวพื้นเมือง (ต่อมาสมาชิกชาวพื้นเมืองได้เพิ่มเป็น 8 คนและ12 คนตามลำดับ)

2) Unfederated State ได้แก่อาณาบริเวณ 5 รัฐ คือ ยะโฮร์ กลันตัน ตรังกานู ปะลิส และเคดาร์ (ไทรบุรี) อังกฤษจะทำการปกครองรัฐดังกล่าวนี้แบบให้อิสระ คือพยายามให้ชาวพื้นเมืองซึ่งส่วนใหญ่มีความรู้ความสามารถมากกว่าใน 4 รัฐสหพันธ์ ได้ทำการปกครองตนเองมากที่สุดภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลาง สำหรับที่ปรึกษาของอังกฤษซึ่ง Colonial office ส่งมาควบคุมดูแลดินแดนแถบนี้มีอำนาจควบคุมน้อยกว่าการปกครองแบบอื่น

3) State Settlement ได้แก่ เกาะปีนัง (เกาะหมาก) มะละกา และสิงค์โปร์ ซึ่งเรียกว่า Crown colony ซึ่งอังกฤษถือว่าพื้นที่ในเขตนี้จัดเป็นอาณานิคมโดยตรงในขณะที่รัฐอื่นๆ เป็นเพียงดินแดนในอารักขา ดังนั้นอังกฤษจึงได้จัดส่งข้าหลวง(Governor)มาดำเนินการปกครองโดยตรงมีฐานะเสมือนเป็นประมุขของประเทศ ทำการบริหารและรับผิดชอบโดยตรงต่อพระมหากษัตริย์อังกฤษ ทั้งนี้ จะมีสภานิติบัญญัติและสภาบริหาร (Executive and Legislative Council) ช่วยบริหารงาน ให้คำแนะนำปรึกษา สมาชิกสภาทั้งสองส่วนใหญ่มาจากการแต่งตั้ง ส่วนอำนาจการบริหารจะอยู่ที่ตัวข้าหลวง และเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารชั้นนำของอังกฤษ

6.1.4 ในช่วงสงครามโลกครั้งที่สองจนได้รับเอกราช

ในระยะก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง ดินแดนมลายูเกือบจะเป็นอาณานิคมเพียงแห่งเดียวที่ไม่มีการเรียกร้องเอกราชจากอังกฤษ วิถีทางการเมืองของมลายู เกิดการเปลี่ยนแปลงในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง เนื่องจากเป็นระยะที่ชาวอังกฤษในแหลมมลายูถูกญี่ปุ่นจับขังหมด ญี่ปุ่นได้พยายามชักชวนชาวมลายูให้ช่วยเหลือในการปกครองท้องที่ต่างๆ ส่วนพวกชาวจีนในแหลมมลายูกลับเป็นฝ่ายต่อต้านญี่ปุ่น หลังสงครามโลกครั้งที่สองกลุ่มชาวจีนเหล่านี้ได้กลายเป็นขบวนการที่เข้มแข็งมากและเริ่มเรียกร้องสิทธิการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองมากเกินไป อังกฤษจึงหันไปส่งเสริมชาวมลายูหัวอนุรักษ์นิยมแทน

หลังสงครามสงบใหม่ๆ อังกฤษได้เสนอโครงสร้างรัฐบาลมลายู โดยคิดจะให้ 4 รัฐมลายูรวมกับปีนังและมะละกา ตั้งเป็นประเทศชื่อ “สหภาพมลายู” หรือ “Malayan Union” แต่อังกฤษยังต้องการรักษาสิงค์โปร์ไว้ใน Crown Colony ก่อนเพราะเป็นเมืองท่าและศูนย์การค้าสำคัญ ซึ่งอำนวยประโยชน์ในทางเศรษฐกิจและสังคมแตกต่างไปจากอาณาบริเวณมลายูอื่นๆ

แผนการของอังกฤษที่จะจัดตั้งสหภาพมลายูนี้กระทบต่อสิทธิของชาวมลายูมากในแง่ที่เกิดการยุบอำนาจการปกครองของเจ้ามลายูผู้ครองรัฐต่างๆ ให้มาขึ้นตรงกับรัฐบาลส่วนกลาง และรัฐบาลส่วนกลางนี้จะขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์อังกฤษ มีการให้สิทธิแก่ชาวจีนและชาวอินเดียในแหลมมลายูเท่าเทียมกับชาวมลายูทุกประการ ไม่ว่าจะเป็นในด้านการเมือง การบริหาร หรือการเศรษฐกิจ และนี่เองที่เป็นต้นกำเนิดให้เกิดองค์การสหชาติมลายู (United Malayan National Organization-UMNO) เพื่อรักษาสิทธิและผลประโยชน์ของชาวมลายูทั้งมวลไม่ให้ถูกกระทบกระเทือน องค์การสหชาติมลายูได้ดำเนินการประท้วงแผนการของอังกฤษอย่างรุนแรง ผลที่สุดอังกฤษก็ต้องยอมอ่อนข้อให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง โดยตั้งคณะกรรมาธิการขึ้นชุดหนึ่งเพื่อพิจารณา ผลสุดท้ายคณะกรรมาธิการก็ได้มีมิติเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญการปกครอง ซึ่งเป็นข้อตกลงแห่งการก่อตั้งสหพันธ์มลายู พ.ศ.2491 ซึ่งร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้ใช้เป็นพื้นฐานแห่งโครงร่างการปกครองสหพันธ์มาเลเซียในปัจจุบัน

เนื่องจาก UMNO นี้มิได้ถือกำเนิดขึ้นมาเพราะความเกลียดชังชาวต่างชาติ(โดยเฉพาะชาวจีนและอินเดีย) ทำให้ต่อมาสามารถร่วมมือกับองค์การของชาวจีนในมลายู(The Malayan Chinese Association-MCA) และกลุ่มชองชาวอินเดียได้(The Malayan Indian Congress-MIC) ได้เป็นอย่างดี ซึ่งเป็นผลให้การเจรจาเพื่อให้อังกฤษมอบสิทธิการปกครองตนเองให้แก่มลายูดำเนินไปอย่างราบรื่น ที่สำคัญ ตั้งแต่ปี พ.ศ.2490 เป็นต้นมาดินแดนมลายูต้องเผชิยกับการคุกคามของโจรจีนคอมมิวนิสต์ซึ่งพวกนี้ชอบอ้างว่ากระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งเอกราชของดินแดนมลายู ดังนั้นจึงเป็นผลให้องค์การ UMNO MCA และ MCI ซึ่งได้รวมตัวกันตั้งพรรคการเมือง ชื่อพรรคพันธมิตร

(Alliance Party) เพื่อเรียกร้องเอกราชมาสู่ประเทศพร้อมๆ กับทำการขจัดอิทธิพลของโจรจีนคอมมิวนิสต์ไปด้วยในตัว ซึ่งผลก็ปรากฏว่าทางรัฐบาลอังกฤษเองก็ได้ให้ความร่วมมือกับองค์การทั้งสามหรือพรรคพันธมิตรเป็นอย่างดี ทั้งนี้โดยเริ่มการเจรจากันเป็นขั้นๆ เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ.2494 เป็นต้นมา

ในปี พ.ศ.2498 ได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นในมลายูผลปรากฏว่าพรรคพันธมิตรเป็นฝ่ายมีชัยได้รับที่นั่งจากการเลือกตั้งครั้งนี้อย่างท่วมท้นถึง 51 ที่นั่งจาก ทั้งหมด 52 ที่นั่ง และได้ทำการเจรจาเรียกร้องสิทธิการปกครองตนเอง (Self-government) จากอังกฤษ ขอเป็นเอกราชภายใน 2 ปีด้วย และเสนอให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อเอกราชของดินแดนมลายู (The Independent Commission) ขึ้นทางฝ่ายอังกฤษเองก็ได้สนองตอบข้อเรียกร้องดังกล่าวเป็นอย่างดีโดยตกลงให้มีการประชุมขึ้นในตอนต้นปี พ.ศ.2499 เพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้น ซึ่งคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญของมลายูฉบับนี้ประกอบไปด้วยชนหลายชาติ หลายกลุ่ม เช่น อังกฤษ อินเดีย ออสเตรเลีย ปากีสถาน ผู้แทนจากองค์การต่าง ๆ ในมลายา และผู้แทนจากพรรคพันธมิตร โดยร่างรัฐธรรมนูยที่จัดทำขึ้นที่เรียกว่า"รัฐธรรมนูญเมอร์เดก้า (The Merdeka Constitution)" มีการยอมรับอำนาจและสิทธิของเจ้าผู้ครองรัฐ ทำให้องค์สุลต่านผู้ครองรัฐต่างๆ ได้ให้ความร่วมมือในการเซ็นรับรองร่างดังกล่าวด้วย

ในปี พ.ศ.2500 อังกฤษได้ให้การรับรองรัฐธรรมนูญเมอร์เดก้า ประกาศมอบเอกราชให้และสถาปนาดินแดนมลายูเป็นสหพันธรัฐมลายู เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ.2500 และในปี พ.ศ.2506 สิงค์โปร์ พร้อมกับดินแดนอีก 2 แห่งคือซาบาห์ และซาราวัคได้เข้ามารวมอยู่กับสหพันธ์มลายาและก่อตั้งเป็นสหพันธ์มาเลเซีย แต่ในปี พ.ศ.2507 สิงค์โปร์ก็แยกตัวเป็นเอกราชจากสหพันธ์มาเลเซียด้วยสาเหตุอันเนื่องมาจากความขัดแย้งในด้านเชื้อชาติอย่างรุนแรง การมีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ขัดแย้งและแตกต่างกัน แต่การแยกตัวดังกล่าวนี้ไม่มีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองของสหพันธ์มาเลเซียแต่ประการใด

จากสภาพที่ต้องตกเป็นเมืองขึ้นมาเป็นระยะเวลายาวนาน ทำให้การบริหารการปกครองท้องถิ่นที่อังกฤษได้นำเข้ามาใช้กลายเป็นระบบบริหารการปกครองของมาเลเซียมีการจัดตั้งสภาท้องถิ่นและการเลือกตั้งในเกือบทุกระดับมีการออกกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นใน ปี พ.ศ. 2503 กฎหมายว่าด้วยสภาท้องถิ่นในปี พ.ศ.2505 และจนถึงปี พ.ศ.2510 ก่อนได้รับเอกราชเฉพาะในเขตพื้นที่แหลมมลายามีการจัดตั้งสภาท้องถิ่นและการเลือกตั้งภายใต้กฎหมายทั้งสองฉบับแล้วจำนวน 289 แห่ง

ในช่วงหลังจากได้รับเอกราชปัญหาการเมืองภายในทั้งปัญหาด้านเชื้อชาติและปัญหาการจัดตั้งสหพันธ์มาเลเซียที่เกิดการเผชิญหน้ากับอินโดนีเซียเกี่ยวกับการเข้าร่วมสหพันธ์ ทำให้รัฐบาลมาเลเซียตัดสินใจทำการระงับใช้กฎหมายว่าด้วยสภาท้องถิ่นและการเลือกตั้งท้องถิ่นไปตั้งแต่ปี

พ.ศ. 2518 และหลังจากนั้นเป็นต้นมาก็ไม่เคยมีการจัดการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นอีกเลยจนถึงปัจจุบัน

6.2 โครงสร้างทางการเมืองและการปกครอง

การปกครองของมาเลเซียเป็นแบบสหพันธรัฐ (Federation) ประกอบด้วย 13 รัฐ และ 2 Federal territories* อันได้แก่

(1) ยะโฮร์(JOHOR)

(2) เคดาห์(KEDAH)

(3) กลันตัน(KELANTAN)

(4) มะละกา(MELAKA)

(5) เนกริ ซัมบิลัน(NEGERI SEMBILAN)

(6) ปะหัง(PAHANG)

(7) เปรัค(PERAK)

(8) ปะลิศ(PERLIS)

(9) ปีนัง(PULAU PINANG)

(10) ซาบาห์(SABAH)

(11) ซาราวัค(SARAWAK)

(12) สลังงอ(SELANGOR)

(13) เทเรงกานู(TERENGGANU)

(14) ลาบวน(LABUAN)*

(15) วิลายา เปอเสเกอตวน(WILAYAH PERSEKUTUAN)*

โดยรัฐบาลกลางตั้งอยู่ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ในเขต WILAYAH PERSEKUTUAN

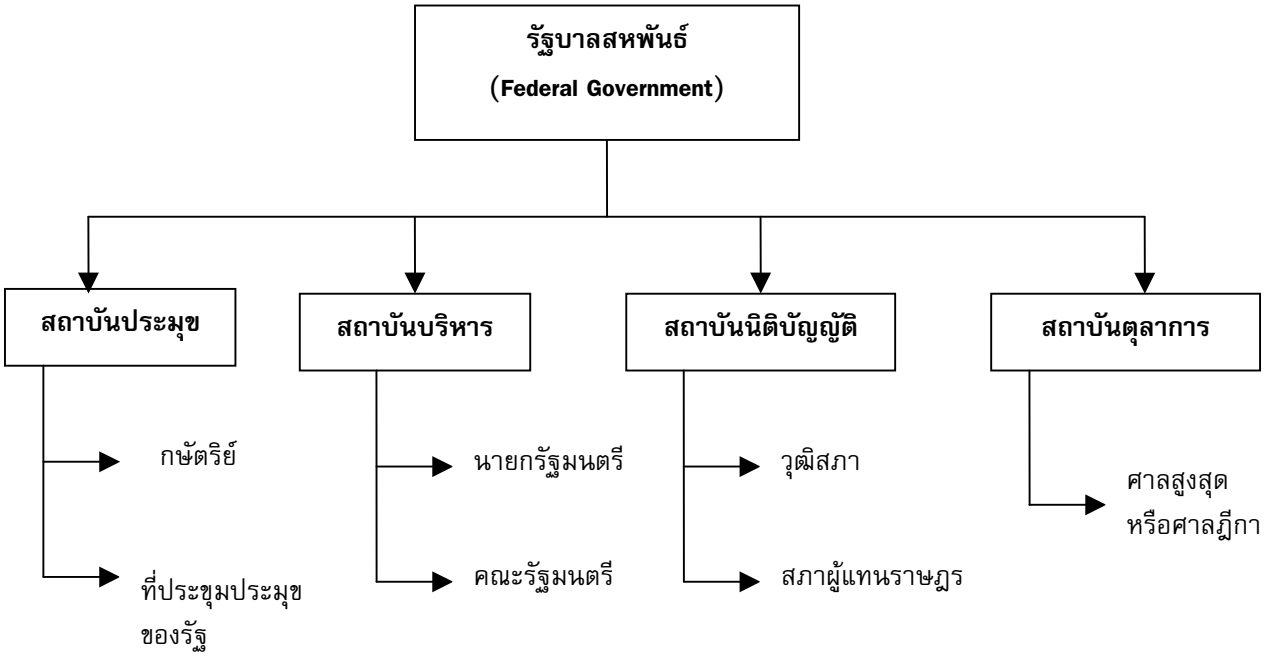
6.2.1 การปกครองและการบริหารของสหพันธรัฐ

สหพันธ์มาเลเซียจัดเป็นรัฐที่มีลักษณะที่เป็น “Strong Federation” ที่รัฐบาลกลางมีอำนาจส่วนใหญ่หรือทั้งหมด กฎหมายของรัฐที่ขัดกับกฎหมายของสหพันธ์ กฎหมายของสหพันธ์ย่อมมีผลบังคับสูงกว่า และกฎหมายของรัฐเฉพาะที่ขัดกับกฎหมายของสหพันธ์ย่อมเป็นโมฆะ (รัฐธรรมนูญของมาเลเซีย มาตรา 75) ทั้งนี้ มาเลเซียจะมีสถาบันทางการเมืองที่สำคัญดังนี้คือ

1) **สถาบันกษัตริย์**

การปกครองสหพันธ์ยังมีลักษณะที่เรียกว่า"Constitutional Monarchy" คือมีพระมหากษัตริย์หรือพระราชาธิบดีเป็นประมุขของสหพันธ์มีฐานะอยู่ใต้รัฐธรรมนูญ โดยตำแหน่งพระราชาธิบดีนี้มีที่มาจากที่ประชุมสภาประมุขของผู้ครองรัฐ(The Conference of Rulers) จากทั้ง 13 รัฐ ประกอบด้วย องค์สุลต่าน จาก 9 รัฐบนคาบสมุทรมลายู ข้าหลวง 3 คนจากปีนัง มะละกา และซาราวัคและประมุขของรัฐซาบาห์อีก 1 คน อย่างไรก็ดีในการเลือกตั้งพระราชาธิบดีของที่ประชุมแห่งนี้ บรรดาสุลต่านจาก 9 รัฐบนคาบสมุทรมลายูเท่านั้นจึงจะมีสิทธิได้รับการเสนอชื่อเข้ารับการเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งพระราชาธิบดี ส่วนข้าหลวงและปรุมุขของรัฐอีก 4 คนนั้นมีสิทธิเพียงเข้าร่วมในการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งเท่านั้น

รูปที่ 6.1 **โครงสร้างการปกครองในระดับรัฐบาลสหพันธ์**



พระราชาธิบดีทรงมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ดังนี้

ด้าน**รัฐสภา** ทรงมีอำนาจเกี่ยวกับการประกาศใช้กฎหมาย การยับยั้งร่างกฎหมาย อำนาจที่เกี่ยวกับสมัยประชุมสภา ตลอดจนการคัดค้านการขอให้มีการยุบสภา(มาตรา 40)

ด้าน**บริหาร** ทรงมีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งบุคคลที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีของสหพันธ์จากสมาชิกที่คุมเสียงข้างมากในสภาและทรงแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีตามคำเสนอแนะของนายกรัฐมนตรี

ด้าน**ตุลาการ** ทรงแต่งตั้งประธานศาลสหพันธ์ (Lord President) อันเป็นศาลสูงสุดของประเทศ ตลอดจนอำนาจในการแต่งตั้งผู้พิพากษาหัวหน้าศาลสูง และผู้พิพากษาอื่นของศาลสหพันธ์และศาลสูงตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีด้วย นอกจากนี้ ภายหลังจากที่ได้ทรงปรึกษาหารือกับสภาที่ประชุมผู้ครองรัฐแล้วก็ยังทรงมีอำนาจที่จะพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องหาคดีในศาลทหาร ทั้งนี้ ในฐานะที่พระองค์ทรงดำรงตำแหน่งจอมทัพของมาเลเซีย

ด้าน**อำนาจพิเศษ** โดยเฉพาะขององค์พระราชาธิบดีก็คือ การป้องกันและธำรงค์รักษาฐานะพิเศษและผลประโยชน์ตามกฎหมายของชาวมลายู นอกจากนี้ยังทรงมีอำนาจหน้าที่ในด้านการให้ความเห็นชอบกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญของรัฐที่พระองค์เป็นสุลต่านปกครองอยู่ และยังมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการรถไฟด้วยดุลยพินิจของพระองค์เอง

2) **สภาประมุขผู้ครองรัฐ** (The Conference of Rulers) จะมีอำนาจหน้าที่สำคัญๆ ตามรัฐธรรมนูญดังนี้

ก. ทำหน้าที่เลือกพระราชาธิบดี และอุปราชในทุก 5 ปี

ข. ทำหน้าที่คล้ายสภาที่ 3 ของรัฐสภา โดยเป็นที่ปรึกษาของพระราชาธิบดีในกรณีที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งข้าราชการชั้นสูงบางตำแหน่งเช่นผู้พิพากษา อธิบดีกรมอัยการ เป็นต้น

ค. เป็นที่ปรึกษาเกี่ยวกับการที่จะเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติต่างๆ ที่จะกระทบกระเทือนต่อสิทธิพิเศษของชาวมลายู และสุลต่านผู้ครองรัฐต่างๆ รวมทั้งคอยให้คำปรึกษาและรับรองร่างพระราชบัญญัติที่จะให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญของสหพันธ์ด้วย

ง. เป็นผู้ให้คำรับรองและยินยอมให้ร่างพระราชบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวพันกับการเปลี่ยนแปลงสภาพดินแดนและอาณาเขตของรัฐต่างๆ

จ. ประชุมร่วมกับพระราชาธิบดี นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี มุขมนตรีในรัฐต่างๆ ในเรื่องที่เกี่ยวพันกับการดำเนินนโยบายของประเทศ

3) **สถาบันนิติบัญญัติ**

รัฐสภาของสหพันธ์มาเลเซีย จะประกอบด้วย

ก.สภาสูงหรือวุฒิสภา (Senate) จะประกอบด้วยสมาชิกทั้งสิ้น 69 คน 43 คน จะมาจากการแต่งตั้งจากสภาประมุขผู้ครองรัฐที่ได้รับการแต่งตั้งจากพระราชาธิบดีตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี และอีก 26 คนจะมาจากรัฐต่างๆ ทั้ง 13 รัฐเลือกตั้งบุคคลจากสมาชิกสภานิติบัญญัติของรัฐแต่ละรัฐๆ ละ 2 คน

ข. สภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) ของมาเลเซียเป็นสภาที่ถอดแบบกระบวนการในทางนิติบัญญัติมาจากสภาสามัญ (House of Commons) ของอังกฤษ

โดยตรง จะมีข้อแตกต่างอยู่บ้างก็ตรงที่สภาผู้แทนราษฎรของมาเลเซียสามารถมีสมาชิก (ส.ส.) ที่ไม่สังกัดพรรคการเมืองได้ที่นั่งรวมอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรด้วย สภาผู้แทนราษฎรของมาเลเซียจะมีสมาชิกรวมทั้งสิ้น193 คน

อำนาจหน้าที่และบทบาทของรัฐสภา

(1) อำนาจในการ**ตรากฎหมายต่าง ๆ** การเสนอร่างกฎหมายเข้าพิจารณาในรัฐสภาสามารถเสนอผ่านสภาใดสภาหนึ่งก็ได้ ยกเว้นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินหรืองบประมาณ ซึ่งวุฒิสภาไม่มีสิทธิที่จะเสนอ และเมื่อร่างกฎหมายใดผ่านการพิจารณาจากทั้ง 2 สภาแล้ว จะต้องให้พระราชาธิบดีทรงให้ความเห็นชอบประทับตราแผ่นดินแล้วประกาศใช้เป็นกฎหมาย

ในสภาผู้แทนราษฎรนั้นการพิจารณาร่างกฎหมายใช้ระบบคณะกรรมาธิการ (Committee) แบบอังกฤษ

ตามปกติสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจที่จะยับยั้งร่างกฎหมายที่เสนอผ่านมาจากวุฒิสภาได้เต็มที่ แต่วุฒิสภากลับมีอำนาจเพียงแค่ยับยั้ง ถ่วงเวลาร่างกฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอขึ้นมาไว้ได้ชั่วระยะเวลาใดเวลาหนึ่งเท่านั้นเอง เช่น ถ้าเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการเงินการคลัง วุฒิสภาก็สามารถถ่วงไว้ได้แค่ระยะเวลา 1 เดือน

(2) อำนาจใน**การซักถามคณะรัฐมนตรี** สามารถดำเนินการได้ใน 2 ลักษณะ ดังนี้

- ถ้าต้องการให้รัฐมนตรีคนที่ถามตอบปากเปล่าในฉับพลันทันทีสมาชิกสภาผู้ถามมีสิทธิถามได้ไม่เกิน 3 ข้อในวันที่ถามนั้น และ

- สภาผู้แทน ฯ มีอำนาจที่จะตั้งกระทู้ถามคณะรัฐมนตรี ขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อซักฟอกคณะรัฐมนตรี การลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีอันจะมีผลให้คณะรัฐมนตรีทั้งชุดต้องลาออก หรือยุบสภาเสียเพื่อให้มีการเลือกตั้งกันใหม่

4) สถาบันบริหาร

สหพันธ์มาเลเซียเป็นประเทศในเครือจักรภพในเอเชียประเทศเดียวที่มีประมุขเป็นกษัตริย์ มีฐานะอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ และเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารโดยผ่านทางคณะรัฐมนตรี ขณะที่รูปแบบการบริหารประเทศซึ่งเรียกว่า สหพันธ์รัฐนั้นใช้รูปแบบผสมระหว่างอังกฤษกับสหรัฐอเมริกา กล่าวคือรัฐบาลกลาง (รัฐบาลของสหพันธ์) ได้สงวนอำนาจบริหารที่สำคัญบางประการไว้ เช่น ด้านการต่างประเทศและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ ด้านการเงินการคลังและอื่นๆ ในขณะเดียวกันรัฐบาลกลางก็จะแจกแจงอำนาจบริหารบางอย่างให้แก่รัฐบาลของรัฐต่างๆ รับไปดำเนินการเองโดยเด็ดขาด และในกรณีที่กิจการงานใดๆ อันเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมของประเทศซึ่งจะได้ระบุไว้ในกฎหมาย ทั้งรัฐบาลกลางและรัฐบาลของรัฐ

ต่างๆ จะจัดส่งเจ้าหน้าที่ติดต่อไปประจำในสำนักงานระหว่างกันเพื่อควบคุมดูแลการบริหารงานให้ดำเนินไปตามแนวนโยบายที่วางไว้ ที่ตั้งของรัฐบาลกลางจะอยู่ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ซึ่งเป็นเขตปกครองพิเศษ และเป็นเมืองหลวงของสหพันธ์ด้วย

นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี

ตามรัฐธรรมนูญนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีจะมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ในทางปฏิบัติคณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่จะมาจากพรรคการเมืองที่ครองเสียงข้างมากในรัฐสภา ซึ่งหัวหน้าพรรคการเมืองจะได้รับการแต่งตั้งจากพระราชาธิบดี ให้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ส่วนบรรดารัฐมนตรีร่วมคณะก็ได้รับการแต่งตั้งจากพระราชาธิบดีตามคำเสนอแนะของนายกรัฐมนตรี

อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญของมาเลเซียกำหนดให้รัฐมนตรีทุกคนในคณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภา ซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและอาจจะพ้นจากตำแหน่งได้หากสภาลงมติไม่ไว้วางใจ ทั้งนี้คณะรัฐมนตรีจะมีหน้าที่ในการริเริ่มสร้างสรรในการกำหนดเป้าหมาย และนโยบายสำคัญๆ ของชาติ มีส่วนร่วมในการเสนอร่างกฎหมายทั่วๆ ไปและเสนอญัตติในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภา จำนวนของกระทรวงและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะมีไม่แน่นอนตายตัว อาจเพิ่มขึ้นหรือลดลงได้

5) สถาบันตุลาการ

การบริหารทางด้านการยุติธรรมของมาเลเซียจะอาศัยแบบอย่างของประเทศอังกฤษ หรือ Common Law และสถาบันตุลาการทั้งประเทศยกเว้นศาลอิสลาม จะอยู่ภายใต้ระบบสหพันธ์ ส่วนอำนาจตุลาการนั้นมีความเป็นอิสระมากเพราะไม่ต้องถูกควบคุมโดยฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ และเพื่อไม่ให้การเมืองเข้ามายุ่งเกี่ยว ยังได้มีการห้ามสภาอภิปรายพฤติกรรมของผู้พิพากษาประจำศาลสูงต่างๆ ของสหพันธ์ และของรัฐ ยกเว้นจะมีสมาชิกรัฐสภาของสหพันธ์ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ขอให้เปิดอภิปราย ส่วนสภานิติบัญญัติแห่งรัฐจะไม่มีสิทธิในการขอเปิดอภิปรายเลย สำหรับการแต่งตั้งและโยกย้ายผู้พิพากษา รัฐธรรมนูญก็ได้ให้ความคุ้มครองด้วยเช่นกัน ทั้งนี้กษัตริย์จะทรงแต่งตั้งบุคคลตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี และจากการปรึกษากับที่ประชุมประมุขของรัฐ สำหรับประเภทของศาลในระดับสหพันธ์จะประกอบด้วย

ศาลสูงสุดหรือศาลฎีกา เป็นสถาบันตุลาการสูงสุดของสหพันธ์ ในช่วงก่อนปี พ.ศ.2518 ได้มีการแบ่งออกเป็นศาลสูงและศาลอุทธรณ์ นอกจากนี้ถ้าผู้ต้องหาไม่พอใจในการตัดสินอาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการตุลาการของสภาองคมนตรีของราชสำนัก ในลอนดอนได้ แต่ในช่วงปลายปี พ.ศ.2518 สภาผู้แทนราษฎรได้ผ่านกฎหมายเพื่อยกเลิกการอุทธรณ์ต่อสภาองคมนตรีของ

อังกฤษในกรณีความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรม และรัฐธรรมนูญ และในปีพ.ศ. 2526 จึงได้มีการถอดถอนความผูกพันทางตุลาการกับอังกฤษโดยสิ้นเชิง

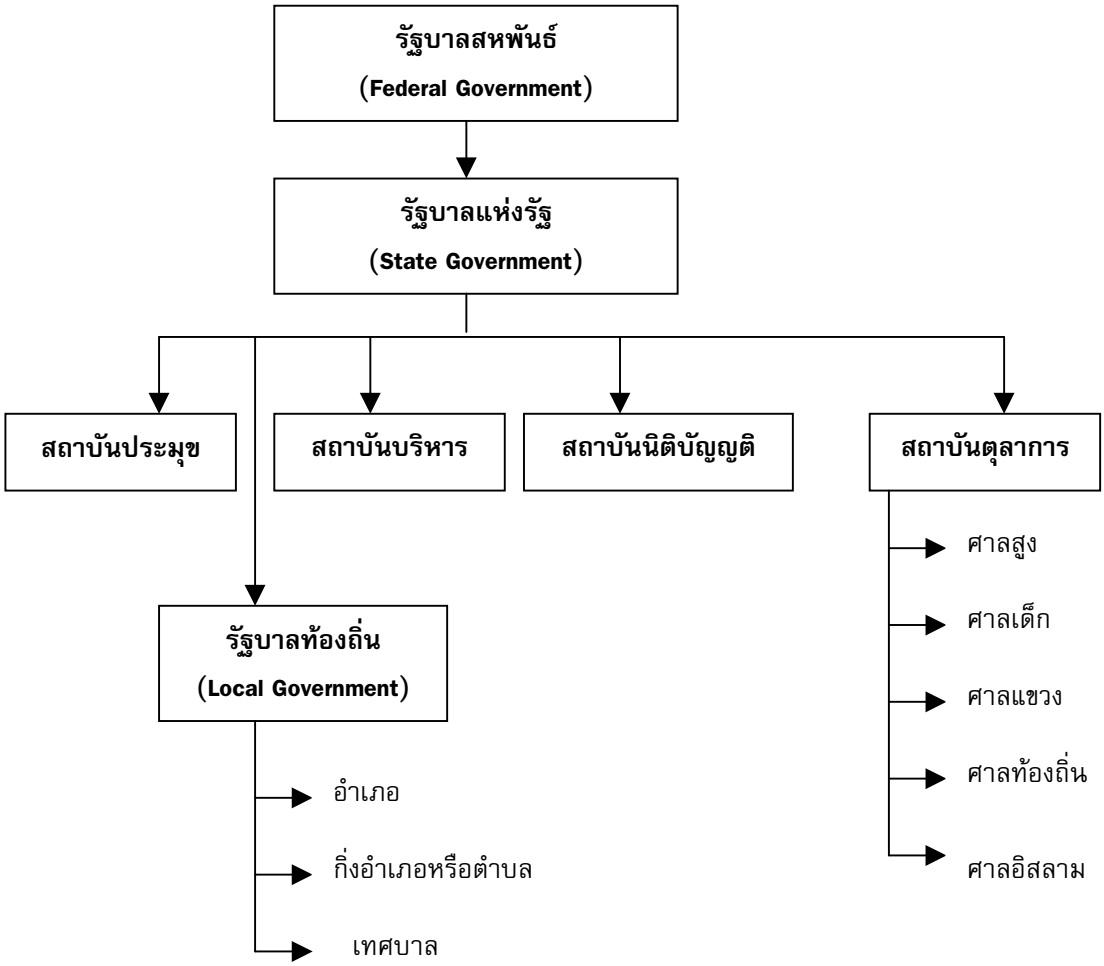
ในปัจจุบัน ได้มีการประชุมระบบสถาบันตุลาการด้วยการมีศาลสูงสุด หรือศาลฎีกาเพียง 1 สถาบัน โดยให้ประธานศาล (Lord President of the Federation Court) เป็นประมุขฝ่ายตุลาการ และมีผู้พิพากษาอาวุโสอีก 2 นาย ตำแหน่งหัวหน้าผู้พิพากษาซึ่งเป็นผู้พิพากษาหัวหน้าศาลสูงแห่งรัฐและผู้พิพากษาอื่นๆ อีก 4 นาย ศาลสูงสุดจะอยู่ที่เมืองหลวง และทำหน้าที่รับขอพิจารณาเรื่องอุทธรณ์จากการตัดสินของศาลสูงแห่งรัฐ และพิจารณาประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ และหลังจากการบัญญัติกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ และยังทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยความขัดแย้งระหว่างรัฐ ต่อรัฐ และระหว่างรัฐกับรัฐบาลกลางด้วย

นอกจากนี้ สถาบันตุลาการของมาเลเซียจะมีศาลประเภทต่างๆ ที่ประชาชนสามารถร้องเรียนเพื่อขอความเป็นธรรมได้ ซึ่งรวมปัญหาศาสนา (ศาลอิสลาม) และวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน (ศาลของชนพื้นเมือง) ในขณะเดียวกันก็มีความเป็นอิสระในการดำเนินการด้วย เช่น ในกรณีเงินเดือนของผู้พิพากษาจะได้มาจากกองทุนพิเศษเพื่อการใช้จ่ายของประเทศ (Consolidated Fund) หรือในกรณีการแต่งตั้งหรือปลดประธานศาลหรือผู้พิพากษาก็ต้องมีกระบวนการต่างๆ มากมายจนยากแก่การตัดสินใจลงไป

6.2.2 การปกครองและการบริหารของรัฐ

หลักการใหญ่ๆ ของโครงสร้างทางการเมืองการปกครองระดับรัฐจะมีลักษณะเดียวกับรัฐบาลของสหพันธ์ โดยผู้บริหารระดับสูงของแต่ละฝ่ายจะดูแลการทำงานของฝ่ายตนให้สอดคล้องกับความต้องการ โดยไม่ต้องคอยปฏิบัติตามคำสั่งของสุลต่าน ประมุขของรัฐ หรือข้าหลวงโดยมีรายละเอียดของแต่ละองค์กรดังนี้

รูปที่ 6.2 โครงสร้างการปกครองในระดับรัฐบาลแห่งรัฐ



1) *สภาผู้บริหาร*

ผู้นำของแต่ละรัฐจะมีอำนาจในการบริหารภายใต้การแนะนำของสภาผู้บริหารหรือ Executive Council (เฉพาะในรัฐซาบาห์และซาราวัคจะเรียกสภาของตนว่าสภาสูงสุดหรือ Supreme Council) ที่ทำหน้าที่เสมือนคณะรัฐมนตรีของรัฐ โดยมีมุขมนตรี (Mentri Besar) ที่มาจากหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีคะแนนสูงสุดจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนของรัฐ และได้รับการแต่งตั้งโดยประมุขของรัฐ ส่วนการปลดนั้นจะทำได้ด้วยการที่สภาแห่งรัฐลงคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจ

ส่วนคณะผู้บริหารจะได้รับการเลือกโดยประธานหรือมุขมนตรี เพื่อมาทำงานร่วมกันในฐานะคณะรัฐบาล และสามารถได้รับการถอดถอนจากสภาผู้แทนราษฎรแห่งรัฐลงมติไม่ไว้วางใจ

2) **สภานิติบัญญัติ**

มาเลเซียยังมีสภาของแต่ละรัฐเป็นของตนเอง แต่มีสภาเดียวเรียกว่า สภานิติบัญญัติแห่งรัฐ (State Assembly or State Legislative Assembly) เป็นสภาที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติแห่งรัฐ ซึ่งสมาชิกสภาดังกล่าวเป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนซึ่งจะอยู่ในตำแหน่งครั้งละ 5 ปี อย่างไรก็ดี จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติของแต่ละรัฐย่อมมีจำนวนไม่เท่ากันขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญของแต่ละรัฐจะได้บัญญัติไว้

อำนาจหน้าที่ของสภานิติบัญญัติแห่งรัฐนี้คือการออกกฎหมายในเรื่องที่มิได้สงวนไว้ให้เป็นอำนาจของรัฐสภาสหพันธ์โดยเฉพาะ และในกรณีที่กฎหมายที่สภานิติบัญญัติแห่งรัฐร่างออกมาเกิดขัดหรือแย้งกับกฎหมายของสหพันธ์ก็ให้ถือเอากฎหมายของสหพันธ์ใช้บังคับ

3) **สถาบันตุลาการแห่งรัฐ** จะมีศาลประเภทต่างๆ ดังนี้

1) <u>ศาลสูง</u> (High Court) ถือเป็นศาลรองลงมาจากศาลสูงสุด แต่เป็นศาลระดับรัฐ ที่มีจำนวน 2 แห่งคือส่วนที่ตั้งอยู่ในกรุงกัวลาลัมเปอร์จะแบ่งเป็น 18 ศาลด้วยกัน ส่วนที่ตั้งอยู่ในบอร์เนียว แบ่งออกเป็น 5 ศาล โดยมีอำนาจเต็มที่ในการพิจารณาคดีอาญาและคดีแพ่ง นอกจากนี้ยังมีอำนาจในการรับอุทธรณ์และตรวจดูแลศาลระดับต่ำๆ ลงมา

2) <u>Session Courts</u> มีอยู่จำนวน 17 แห่งเฉพาะในมาเลตะวันตกมีอำนาจหน้าที่พิจารณาคดีอาญาที่มีโทษจำคุกไม่เกิน 7 ปี และคดีแพ่งที่มีทุนทรัพย์ไม่เกิน 2 หมื่นเหรียญมลายู

3) <u>ศาลแขวง</u> (Magistrates courts) แบ่งออกเป็นศาลแขวงชั้นหนึ่งและชั้นสอง มีหน้าที่ในการพิจารณาคดีอาญาและคดีแพ่งที่มีโทษสถานเบา คือจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือคดีแพ่งเกี่ยวกับทรัพย์สินไม่เกิน 5,000 เหรียญมาเลเซีย

4) <u>ศาลท้องถิ่น</u> (Penghulu Courts) ศาลเหล่านี้จะพิจารณาคดีที่มีการกระทำผิดเล็กน้อยในระดับกิ่งอำเภอ หรือตำบล และจะเน้นการพิจารณาโดยพยายามแก้ปัญหาด้วยวิธีการออมชอม เพื่อหลีกเลี่ยงกระบวนการทางศาล แต่ถ้าจะมีการลงโทษก็จะปรับไม่เกิน 50 เหรียญ

5) <u>ศาลเด็ก</u> (Juvenile Courts) จะพิจารณาคดีเด็กและเยาวชนที่มีอายุไม่เกิน 18 ปี

6) <u>ศาลอิสลาม</u> (Islamic Court) จะพิจารณาคดีที่กระทบต่อหลักศาสนาโดยตรง ซึ่งรวมทั้งการแต่งงาน หรือการหย่าร้าง ในกรณีที่มีการอุทธรณ์ต้องเสนอต่อสุลต่านของรัฐนั้นๆ ที่มีคดีเกิดขึ้น

7) <u>ศาลของชนพื้นเมือง</u> (Native Courts) เป็นศาลที่ประจำอยู่ในรัฐซาราวัค และซาบาห์ เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่จะมีเผ่าพันธ์และวัฒนธรรมที่ต่างไปจากชาวมลายูที่อาศัยอยู่บนพื้นทวีป แต่อำนาจศาลจะมีเต็มที่ในกรณีที่คู่ครองเป็นชาวพื้นเมือง ไม่ว่าจะเป็นคดีอาญา แพ่ง หรือศาสนาอิสลาม นอกจากนี้ทั้ง 2 รัฐ ยังมีศาลอุทธรณ์ของชาวพื้นเมืองซึ่งเป็นศาลสูง

4) โครงสร้างและการจัดการอำนาจของหน่วยงานในท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นของมาเลเซียได้มีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในตั้งแต่ปีพ.ศ. 2521 เป็นต้นมา โดยมีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นจำนวน 4 ครั้ง และมีการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐในระดับท้องถิ่นเหลือเพียง 2 ระดับ ได้แก่ ระดับเทศบาล (Municipal Councils) ระดับอำเภอ (District Councils) และได้มีการยกเลิกการบริหารในระดับเมือง (City Councils) และระดับกลุ่มเมือง (City Halls) ไปและทำให้จำนวนองค์กรปกครองท้องถิ่นของมาเลเซียเหลืออยู่เพียง 138 แห่ง (จากเดิมที่มีอยู่ทั้งสิ้น 418 แห่ง)

ตารางที่ 6.1 การปรับโครงสร้างการปกครองครองท้องถิ่นของมาเลเซียในแต่ละรัฐ

	การปรับโครงสร้าง			
	ก่อน	หลัง	ระดับเทศบาล	ระดับอำเภอ
1. ยะโฮร์	96	14	1	13
2. เคดาร์	38	11	1	10
3. กลันตัน	28	11	1	10
4. มะละกา	4	3	1	2
5. เนกริ ซัมบิลัน	20	8	1	7
6. ปะหัง	35	7	1	6
7. เปรัค	97	15	2	13
8. ปะลิศ	4	1	1	-
9. ปีนัง	5	2	2	-
10. สลังงอ	33	11	3	8
11.เทเรงกานู	13	7	1	6
12.วิลายา เปอเสเกอตวน	-	1	1	-
13. ซาราวัค	23	22	2	19
14. ซาบาห์	22	25	4	21
รวม	418	138	23	115

Source: Report of Royal Commission (1968, Table XII, P.341) and MHLG (Local Government Division)

<u>หน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government Functions)</u>

รัฐบาลท้องถิ่นของมาเลเซียมีหน้าที่หลายประการ แบ่งเป็น ภาระหน้าที่โดยทั่วไปที่จำเป็น (Obligatory Functions) ในขณะที่หน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาและไตร่ตรอง (Discretionary Functions) นั้นจะขึ้นอยู่กับความสามารถและศักยภาพของหน่วยงานในท้องถิ่น หน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาและไตร่ตรองโดยส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบสาธารณูปโภค และการนำโครงการต่างๆ ไปใช้ในทางปฏิบัติ (Project Implementation)

ตามพระราชบัญญัติรัฐบาลท้องถิ่นปีพ.ศ. 2519 รัฐบาลท้องถิ่นในมาเลเซียมีหน้าที่มากมายหลายประการ ส่วนใหญ่จะเป็นงานขนาดใหญ่ สามารถแบ่งได้เป็น 5 ประเภท ได้แก่

(1) งานด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental)

(2) งานด้านสาธารณสุข (Public Health and Cleansing)

(3)งานด้านการดูแลให้เป็นไปตามข้อกำหนดของกฎหมาย (Enforcement and Licensing)

(4) สิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะ (Public Amenities)

(5) การบริการและพัฒนาสังคม (Social Services and Developmental Functions)

ตามกฎหมายอนุญาตให้หน่วยงานราชการท้องถิ่นสามารถปฏิบัติตามหน้าที่ต่างๆดังกล่าวได้ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว หน่วยงานเหล่านั้นมักประสบกับปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติภาระกิจดังกล่าว ทำให้ในระยะแรกการให้บริการหลายอย่างยังไม่เพียงพอกับความต้องการ และบริการบางอย่างก็ยังไม่สามารถดำเนินการได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสามารถด้านการเงินและบุคลากรที่มีอยู่ในแต่ละหน่วยงาน ส่วนหน้าที่จำเป็นด้านอื่นๆ ได้แก่ การพัฒนาและจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกจะแตกต่างกันอย่างชัดเจนในแต่ละหน่วยงานท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหน่วยงานขนาดใหญ่และหน่วยงานขนาดเล็ก

ถึงแม้ว่าหน่วยงานราชการท้องถิ่นจะมีหน้าที่ที่สำคัญและจำเป็นต้องทำหลายประการ แต่งานด้านการให้บริการด้านสุขภาพและความสะอาดยังคงเป็นหน้าที่ที่สำคัญที่สุด ซึ่งรวมถึงงานบริการด้านต่างๆ เช่น การเก็บขยะ การทำความสะอาดท่อระบายน้ำ การตัดหญ้า และควบคุมกำจัดยุง ก็เป็นหน้าที่ของหน่วยงานท้องถิ่นด้วย

อย่างไรก็ตามอาจมีความขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานท้องถิ่นในการให้บริการ ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้ว หน่วยงานที่มีขนาดใหญ่กว่ามักมีผลการดำเนินงานที่ดีกว่าหน่วยงานขนาดเล็ก ความจริงแล้วหน้าที่ของหน่วยงานท้องถิ่นคือการพัฒนาสิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิตของคนในท้องถิ่น อย่างไรก็ตามอาจมีปัญหาการขาดแคลนด้านกำลังเงินและกำลังคนซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญของหน่วยงานท้องถิ่น

6.3 โครงสร้างฐานะทางการเงินการคลัง

6.3.1 ด้านรายรับ

ในปี 2542 รัฐบาลกลางของประเทศมาเลเซียมีรายรับรวม 68,600 ล้านริงกิต เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี 2531 โดยมีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยของรายรับรวมสูงถึง 11.77% ต่อปี

หากย้อนไปดูในช่วงปี 2532-2537 จะเห็นได้ว่าอัตราการขยายตัวของรายรับรัฐบาลกลางมาเลเซียอยู่ในระดับที่สูงกล่าวคือ ประมาณ 15.18% ต่อปี แต่ในปีถัดมาหรือปี 2538 รัฐบาลกลางมีปัญหาในการจัดเก็บรายได้ จึงทำให้อัตราการขยายตัวของรายรับรวมลดลงเหลือ 0% หลังจากนั้นอัตราการขยายตัวก็กลับมาเป็นบวกอีกครั้ง การจัดเก็บรายได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วจนกระทั่งเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทำให้รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บได้ลดลงเล็กน้อย

องค์ประกอบที่สำคัญของรายรับของรัฐบาลกลางมาเลเซียประกอบไปด้วย รายได้จากภาษี รายได้ที่มิใช่ภาษี และเงินอุดหนุน โดยรายได้จากภาษีถือเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญที่สุด รองลงมาคือรายได้ที่มิใช่ภาษีและเงินอุดหนุน หากพิจารณาในโครงสร้างรายรับของรัฐบาลจะพบว่ามีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง

นับตั้งแต่ปี 2531 รายรับจากภาษีจะมีสัดส่วนประมาณ 68% ของรายรับรวม ในขณะที่รายได้ที่มิใช่ภาษีและเงินอุดหนุนมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 32% แต่มาในระยะหลัง ปรากฏว่าสัดส่วนรายได้จากภาษีมีบทบาทสำคัญมากขึ้น โดยเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 68 ในปี 2531 มาเป็นร้อยละ 71.7 และ 81.9 ในปี 2535 และ 2540 ตามลำดับ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจของมาเลเซียและประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ที่เพิ่มสูงขึ้นได้เป็นอย่างดี ส่วนด้านเงินอุดหนุนที่ได้รับจากต่างประเทศนั้น นับว่ามีความสำคัญน้อยเมื่อเทียบกับองค์ประกอบอื่นๆ เนื่องจากตั้งแต่ปี 2531 เป็นต้นมา ได้รับเงินอุดหนุนเพียง 2 ครั้ง คือในปี 2532 และ 2533 เป็นจำนวนเงินเพียง 1 และ 4 ล้านริงกิตตามลำดับ

รายรับจากภาษีประกอบด้วย ภาษีเงินได้นิติบุคคลที่เรียกเก็บจากกำไรและผลประกอบการ ภาษีประกันสังคม ภาษีอสังหาริมทรัพย์ ภาษีที่เรียกเก็บจากการผลิตและการค้าภายในประเทศ และภาษีที่เรียกเก็บจากการค้าระหว่างประเทศ และอื่นๆ แหล่งรายได้จากภาษีที่สำคัญของรัฐบาลกลางมาเลเซียนับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันมาจากภาษีเงินได้นิติบุคคล คิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 45 ของรายได้ภาษีรวม รองลงมาคือภาษีการผลิตและการค้าภายในประเทศ เช่น ภาษีสรรพสามิต ภาษีมูลค่าเพิ่ม คิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 32 ของรายรับภาษีรวม รายได้จากภาษีการผลิตและการค้าภายในประเทศนี้นับวันจะมีความสำคัญและทำรายได้มากยิ่งขึ้นตามความต้องการภายในประเทศที่ขยายตัว ภาษีการค้าระหว่างประเทศมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 15 โดยรายได้จากแหล่งดังกล่าวลดน้อยลงในปัจจุบันเนื่องจากภาวะการค้าระหว่างประเทศที่ซบเซาในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในภูมิภาค ส่วนรายรับจากภาษีชนิดอื่นๆ และการจัดเก็บเงินประกันสังคมมีบทบาทที่น้อยมาก คิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 6 และ 2 ตามลำดับ

ในส่วนของรายได้ที่มิใช่ภาษีนั้น ประกอบไปด้วย รายได้จากการประกอบธุรกรรมและทรัพย์สินของรัฐบาล ถือเป็นส่วนที่สำคัญที่สุด คิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 60 ของรายได้ที่มิใช่

ภาษี รองลงมาคือ รายได้จากค่าธรรมเนียม รายได้จากค่าปรับ และแหล่งรายได้อื่นๆ คิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 25 ,3 และ 12 ของรายได้ที่มิใช่ภาษีตามลำดับ

ตารางที่ 6.2 รายรับของรัฐบาลกลางมาเลเซีย

	2531	2532	2533	2534	2535	2536	2537	2538	2539	2540
รายรับรวม	23,373	26,380	31,428	37,241	52,925	45,817	54,339	54,337	62,408	65,153
Current Revenue	23,309	26,308	31,384	37,206	42,610	45,723	54,021	54,216	62,276	65,031
รายรับจากภาษี	15,910	17,964	22,710	27,467	30,763	33,913	39,778	44,181	50,064	53,355
รายรับมิใช่ภาษี	7,399	8,344	8,674	9,739	11,847	11,810	14,243	10,035	12,212	11,676
Capital Revenue	64	72	44	35	315	94	318	121	132	122
เงินอุดหนุน	0	1	4	0	0	0	0	0	0	0
รายรับรวมเงินอุดหนุน	23,373	26,381	31,432	37,241	52,925	45,817	54,339	54,337	62,408	65,153

ที่มา : Government Finances Statistics Yearbook 1999

6.3.2 ด้านรายจ่าย

รายจ่ายรวมการชำระคืนหนี้ต่างประเทศสุทธิของประเทศมาเลเซียในอดีตมีการขยายตัวในสัดส่วนที่สูงมากเมื่อเทียบกับปัจจุบัน กล่าวคือในช่วงปี 2531-2535 อัตราการขยายตัวโดยเฉลี่ยสูงถึงปีละ 14.53% แต่ในปี 2536 อัตราการขยายตัวมีค่าเป็น 0% หรือใช้จ่ายเท่ากับปีที่ผ่านมา และหลังจากนั้นจึงค่อยๆ ปรับตัวเพิ่มขึ้นตามลำดับ จนกระทั่งในปี 2540 รัฐบาลกลางมาเลเซียได้รับผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจในภูมิภาคเช่นเดียวกับประเทศเพื่อนบ้าน จึงจำเป็นต้องดำเนินนโยบายการคลังแบบเข้มงวด งบประมาณรายจ่ายที่ไม่จำเป็นต้องถูกตัดทอนลง ทำให้อัตราการขยายตัวของรายจ่ายในปีดังกล่าวเหลือเพียง 0%

โครงสร้างรายจ่ายของรัฐบาลกลางแบ่งออกเป็น 2 หมวดด้วยกันคือ หมวดแรกเป็นรายจ่ายทั่วไป ส่วนหมวดที่สองเป็นรายจ่ายเพื่อสินค้าทุน หากเปรียบเทียบความสำคัญของรายจ่ายใน 2 หมวดนี้ พบว่าหมวดรายจ่ายทั่วไปมีสัดส่วนที่สูงกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับหมวดรายจ่ายเพื่อสินค้าทุน แต่สัดส่วนดังกล่าวมีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ลดลง กล่าวคือในปัจจุบันสัดส่วนรายจ่ายในหมวดทั่วไปต่อหมวดสินค้าทุนลดลงจาก 88:12 ในปี 2531 ลดลงเหลือ 80:20 และ 77:23 ในปี 2536 และ 2540 ตามลำดับ การเปลี่ยแปลงของสัดส่วนดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการผลิตภายในประเทศ โดยหันมาใช้ปัจจัยทุนและเทคโนโลยีในการผลิตเพิ่มมากขึ้น

รายจ่ายในหมวดทั่วไปประกอบไปด้วย 3 ส่วนที่สำคัญ คือ รายจ่ายในการซื้อสินค้าและบริการ การให้เงินอุดหนุน และรายจ่ายดอกเบี้ยเงินกู้ยืม ในส่วนแรกหรือรายจ่ายเพื่อซื้อสินค้าและบริการนั้น ถือเป็นส่วนที่สำคัญที่สุด คือประมาณร้อยละ 54 ของรายจ่ายทั่วไป และสัดส่วนดังกล่าวค่อนข้างคงที่นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ส่วนที่สองหรือเงินอุดหนุนของรัฐบาลกลางนั้น ในปัจจุบันมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 30 ของรายจ่ายทั่วไป สูงขึ้นจากปี 2531 และ 2536 ที่เคยอยู่ที่ระดับร้อยละ 18.6 และ 23.4 ตามลำดับ แสดงให้เห็นว่าในปัจจุบันรัฐบาลกลางเล็งเห็นถึงความสำคัญของการพัฒนาท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ ซึ่งในช่วงแรกของการพัฒนาท้องถิ่นต้องอาศัยเงินทุนและบุคลากรเป็นจำนวนมาก จึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลางที่จะต้องสนับสนุนรัฐบาลท้องถิ่นให้สามารถยืนอยู่ได้ด้วยตนเอง ส่วนสุดท้ายของรายจ่ายในหมวดทั่วไปคือรายจ่ายดอกเบี้ยเงินกู้ยืม ซึ่งมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 16 ของรายจ่ายทั่วไปและมีแนวโน้มลดลงมาโดยตลอดเมื่อเทียบกับปี 2531 และ 2536 ที่เคยอยู่ที่ระดับร้อยละ 28.36 และ 21.2 ตามลำดับ

ในส่วนของการกู้ยืมสุทธินั้น ในช่วงปี 2531-2533 รัฐบาลกลางมาเลเซียจ่ายคืนหนี้เงินกู้มาโดยตลอด เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าว รัฐบาลกลางมีภาระหนี้อยู่เป็นจำนวนมาก สังเกตได้จากรายจ่ายดอกเบี้ยเงินกู้ยืมที่อยู่ในสัดส่วนที่สูงและเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วงเวลาเดียวกัน ดังนั้นเพื่อเป็นการลดภาระดอกรายจ่ายดอกเบี้ยเงินกู้ จึงมีการชำระหนี้เงินกู้เพิ่มมากขึ้น ต่อมานับตั้งแต่ปี 2534 เป็นต้นมารัฐบาลกลางมาเลเซียหันมากู้ยืมเพิ่มมากขึ้นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการกระตุ้นเศรษฐกิจ ทำให้อัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) นับตั้งแต่ปี 2533 จนถึงช่วงก่อนเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ มีอัตราการขยายตัวสูงถึง 13.7%ต่อปี อาจกล่าวได้ว่ารัฐบาลกลางมาเลเซียประสบความสำเร็จอย่างสูงในการใช้จ่ายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ

หากพิจารณาถึงรายจ่ายโดยจำแนกตามวัตถุประสงค์แล้วพบว่า รายจ่ายส่วนใหญ่ที่รัฐบาลมาเลเซียให้ความสำคัญนับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันคือ รายจ่ายเพื่อการศึกษา ในปี 2541 รายจ่ายเพื่อการศึกษาคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 22.9 ของรายจ่ายรวม รองลงมาคือรายจ่ายด้านเศรษฐกิจและการบริการ คิดเป็นร้อยละประมาณ 21.6 การป้องกันประเทศ ร้อยละ 11.1 และการบริการสาธารณะ ร้อยละ 11 เป็นต้น เห็นได้อย่างชัดเจนว่ากลยุทธ์ที่รัฐบาลมาเลเซียใช้ในการพัฒนาประเทศในระยะยาวนั้น คือการพัฒนาคนและประชากรของประเทศ นับตั้งแต่อดีตเป็นต้นมา รายจ่ายเพื่อการศึกษาของประเทศมาเลเซียมีสัดส่วนสูงขึ้นมาโดยตลอด โดยในปี 2531 สัดส่วนรายจ่ายด้านการศึกษาคิดเป็นร้อยละ 19.6 ของรายจ่ายรวม และเพิ่มสูงขึ้นเป็น 19.9% และ 21.7% ในปี 2536 และ 2538 ตามลำดับ

ตารางที่ 6.3 รายจ่ายของรัฐบาลกลางมาเลเซีย

	2531	2532	2533	2534	2535	2536	2537	2538	2539	2540
รายจ่ายรวม	25,385	29,711	34,848	37,825	42,935	42,805	45,538	48,905	54,811	55,481
Current Expenditure	22,337	24,516	26,940	31,451	34,495	34,267	37,063	38,459	44,705	42,730
Capital Expenditure	3,458	5,483	8,426	6,229	8,703	8,595	9,130	11,095	10,361	12,751
ตัวปรับรายจ่ายรวม	-410	-288	-518	145	-263	-57	-655	-649	-255	0
กู้ยืมต่างประเทศสุทธิ	-62	-1,077	-981	793	603	928	492	444	2,477	1,442
รายจ่ายรวมเงินกู้ยืมต่างประเทศสุทธิ	25,323	28,634	33,867	38,618	43,538	43,733	46,030	49,349	57,288	56,923

ที่มา : Government Finances Statistics Yearbook 1999

6.3.3 ด้านดุลงบประมาณ

ในช่วงก่อนหน้าปี 2536 รัฐบาลกลางมาเลเซียดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุลงบประมาณโดยตลอด ถือเป็นมาตรการที่สำคัญในการกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศ จนกระทั่งในปี 2536 มาตรการดังกล่าวเริ่มสัมฤทธิ์ผล ภาวะเศรษฐกิจที่ขยายตัวประกอบกับปริมาณการทำธุรกรรมในระบบเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้น ทำให้รัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้นอย่างมาก อัตราการขยายตัวของรายรับรวมในปี 2537 สูงถึง 18.6% ดุลงบประมาณของรัฐบาลกลางมีการเกินดุลเรื่อยมา และเพิ่มขึ้นสูงสุดในปี 2537 คือเกินดุลเท่ากับ 8,309 ล้านริงกิต

แหล่งเงินกู้ที่สำคัญของรัฐบาลกลางมาเลเซียประกอบไปด้วย 2 แหล่ง คือ แหล่งเงินกู้จากต่างประเทศและแหล่งเงินกู้ภายในประเทศ ในช่วงก่อนหน้าปี 2536 ซึ่งเป็นช่วงที่รัฐบาลกลางมาเลเซียดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุลนั้น ปรากฏว่าในช่วงดังกล่าวรัฐบาลจ่ายคืนหนี้เงินกู้ต่างประเทศมาโดยตลอด ในขณะเดียวกันก็หันมาระดมเงินออมและกู้ยืมภายในประเทศเพิ่มขึ้นแทน โดยแหล่งเงินกู้ภายในประเทศที่สำคัญได้แก่ เงินฝากธนาคารภายในประเทศ สถาบันการเงินภายในประเทศและธนาคารกลาง สาเหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลกลางมาเลเซียกู้ยืมเงินจากต่างประเทศเป็นจำนวนมาก การพึ่งพาแหล่งเงินออมภายนอกประเทศมากจนเกินไปย่อมแสดงให้เห็นถึงความอ่อนแอของระบบเศรษฐกิจของประเทศ อาจกล่าวได้ว่ารัฐบาลมาเลเซียประสบความสำเร็จในการลดการพึ่งพาแหล่งเงินออมต่างประเทศได้เป็นอย่างดี เนื่องจากนับตั้งแต่ปี 2530 เป็นต้นมา รัฐบาลกลางมาเลเซียมีการจ่ายคืนหนี้เงินกู้ต่างประเทศมากกว่ากู้ยืมมาโดยตลอด ในขณะเดียวกันก็หันมากู้ยืมภายในประเทศเพิ่มขึ้นจนกระทั่งในปี 2537 เป็นต้นมาจึงเริ่มมีการจ่ายคืนหนี้ภายในประเทศ เป็นที่น่าสังเกตว่านับตั้งแต่ปี 2537

เป็นต้นมา รัฐบาลกลางมาเลเซียมีการเกินดุลงบประมาณมาโดยตลอด และมีการใช้หนี้เงินกู้ทั้งภายในและภายนอกประเทศพร้อมกัน

ตารางที่ 6.4 ดุลงบประมาณของรัฐบาลกลางมาเลเซีย

	2531	2532	2533	2534	2535	2536	2537	2538	2539	2540
งบประมาณเกินดุล/ขาดดุล	-1,950	-2,253	-2,435	-1,377	-613	2,084	8,309	4,988	5,120	8,230
ชดเชยการขาดดุล/เกินดุล	1,950	2,253	2,435	1,377	613	-2,084	-8,309	-4,988	-5,120	-8,230
ต่างประเทศ	-3,161	-1,185	-860	-166	-3,390	-3,322	-4,865	-1,802	-2,351	-177
ในประเทศ	5,112	3,438	3,295	1,674	4,218	1,429	-3,287	-3,039	-2,598	-3,258
ตัวปรับการชดเชย	-1	0	0	-131	-215	-191	-157	-147	-171	-4,795

ที่มา : Government Finances Statistics Yearbook 1999

6.3.4 โครงสร้างการคลังของรัฐบาลท้องถิ่น

หลักการสำคัญในการจัดสรรเงินของรัฐบาลท้องถิ่นของมาเลเซีย มิได้มุ่งหวังแสวงหากำไร หากแต่มีหน้าที่ในการให้บริการเพื่อจัดสรรสวัสดิการให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ในด้านต่างๆ เช่น สังคม เศรษฐกิจ ตลอดจนด้านการเมืองการปกครอง อย่างไรก็ตามวัตถุประสงค์ต่างๆ ข้างต้นอาจไม่สามารถแยกออกจากกันได้อย่างเด่นชัด

ตารางที่ 6.5 โครงสร้างรายรับ/รายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่นของมาเลเซีย(ล้านริงกิต)

	2538	2539	2540	2541	2542
รายรับ	2,872	3,108	3,242	3,343	3,535
รายได้ท้องถิ่น	2,294	2,394	2,509	2,586	2,769
เงินโอนจากรัฐบาลสหพันธ์	169	171	203	151	150
เงินโอนจากรัฐบาลแห่งรัฐ	409	573	530	606	616
รายจ่าย	2,865	2,922	2,854	3,684	3,835
รายจ่ายดำเนินการ	2,105	2,140	2,030	2,256	2,573
รายจ่ายเพื่อการพัฒนา	760	782	824	1,428	1,262

ที่มา : IMF. Staff Country Report No.00/130 Malasia Statistical Appendix

1) รายรับของรัฐบาลท้องถิ่น

แหล่งรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นที่กำหนดโดยพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น พ.ศ.2519 (พ.ร.บ. 171) กำหนดให้รัฐบาลท้องถิ่นมีแหล่งรายได้สำคัญ จากภาษีท้องถิ่นที่จัดเก็บเอง รายได้ที่ไม่ใช่ภาษี ตลอดจนเงินอุดหนุนจากรัฐบาลรัฐและสหพันธ์ ทั้งนี้ในปี 2542 รัฐบาลท้องถิ่นของมาเลเซียมีรายได้รวม 3,535 ล้านริงกิต แบ่งเป็นรายได้ภาษี และที่ไม่ใช่ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ร้อยละ 78 ของรายได้ทั้งหมด และเป็นรายได้จากเงินโอนจากรัฐบาลกลางและรัฐบาลแห่งรัฐ ร้อยละ 22 อย่างไรก็ตามยังพบว่า รายได้ที่มาจากเงินโอนกว่าร้อยละ 85 เป็นเงินโอนจากรัฐบาลแห่งรัฐ

ถ้าหากจำแนกประเภทของรายรับของรัฐบาลท้องถิ่นของมาเลเซียพบว่า รายรับส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 47 จะมาจากภาษีทรัพย์สิน รองลงมาจะมาจากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมและค่าบริการต่างๆ คิดเป็นร้อยละ 20 เงินช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งรัฐร้อยละ 17

ตารางที่ 6.6 ประเภทรายได้และแหล่งที่มาของรายได้รัฐบาลท้องถิ่นปี พ.ศ. 2538

ที่มา	สัดส่วน
รายได้โดยตรง	**79.33**
ภาษีที่ดินและทรัพย์สิน	47.38
ค่าธรรมเนียม ค่าบริการ	20.1
ค่าใบอนุญาติ	5.97
ค่าเช่าทรัพย์สิน	5.27
รายได้อื่น ๆ	0.5
รายได้ทางอ้อม	**20.67**
เงินช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางและรัฐบาลแห่งรัฐ	17.07
เงินช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา	3.6
รวม	100.0

ที่มา : Ministry of Housing and Local Government

2) รายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่น

รัฐบาลท้องถิ่นของมาเลเซียมีหน้าที่สำคัญ 5 ประเภท ได้แก่ งานด้านสิ่งแวดล้อม สาธารณสุข การกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมาย สิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะ และการบริการและพัฒนาสังคม ทั้งนี้ การดำเนินการต่างๆ ของแต่ละท้องถิ่นจะแตกต่างกันขึ้นอยู่กับขีดความสามารถด้านกำลังคนและงบประมาณของหน่วยงานเอง

6.4 บทสรุป

จุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจการปกครอง

ลักษณะการกระจายอำนาจการปกครองของมาเลเซียแตกต่างจากประเทศอื่นๆ ที่ทำการศึกษาอย่างสิ้นเชิง ที่มีการเปลี่ยนแปลงการบริหารงานในแต่ละระดับในลักษณะที่รวมศูนย์ และมีการกำกับดูแลจากส่วนกลางมากขึ้นเรื่อยมานับแต่ได้รับเอกราชจากอังกฤษ อันเป็นผลมาจากความขัดแย้งเกี่ยวกับการที่รัฐบาลกลางพยายามจำกัดอำนาจประมุขระดับรัฐ ความพยายามที่จะจำกัดอิทธิพลทางการเมืองของคนจีนโดยเฉพาะในเขตที่ชาวจีนมีอิทธิพลสูง

โครงสร้างการปกครอง

ปัจจุบันโครงสร้างการปกครองของมาเลเซียเป็นแบบสหพันธรัฐ ประกอบด้วย 13 รัฐ และ 2 เขตปกครองพิเศษ โดยรัฐบาลกลางมีอำนาจส่วนใหญ่หรือทั้งหมด มีลักษณะการบริหารแบ่งเป็นรัฐบาลสหพันธ์ รัฐบาลแห่งรัฐ และรัฐบาลท้องถิ่น แบ่งเขตการปกครองออกเป็นอำเภอ และแต่ละอำเภอจะดูแลประมาณ 5-10 ตำบล และตำบลจะดูแลหมู่บ้านไม่จำกัดจำนวน

รูปแบบการปกครองท้องถิ่น

รัฐบาลแห่งรัฐ มีลักษณะการบริหารที่มีลักษณะเดียวกับสหพันธ์หรือรัฐบาลกลาง ประกอบขึ้นด้วย 13 รัฐ ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือกลุ่มรัฐที่มีประมุขสืบทอดมาทางราชวงศ์จำนวน 9 รัฐที่มีสุลต่าน ราชา หรือผู้นำท้องถิ่นของตนเองสืบทอดกันมา และมี 3 รัฐที่มีข้าหลวงที่ได้รับการแต่งตั้งจากกษัตริย์ดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ทั้งนี้รัฐต่างๆ จะมี สภาบริหาร สภานิติบัญญัติของตนเอง

รัฐบาลท้องถิ่น แบ่งออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่

การบริหารงานในระดับอำเภอ หน่วยงานนี้จะทำหน้าที่ในการดำเนินงานและประสานงานให้กับทั้งรัฐบาลส่วนกลาง รัฐบาลแห่งรัฐ และการบริหารท้องถิ่น โดยมีกระทรวงที่พักอาศัย และการปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่ดูแลการทำงาน นายอำเภอจะเป็นข้าราชการทำหน้าที่เป็นตัวแทนอำนาจรัฐที่จะคอยดูแลทุกข์สุขของประชาชนในด้านต่างๆ รวมทั้งทำหน้าที่เก็บภาษีและทำหน้าที่อัยการด้วย

การบริหารงานในระดับกิ่งอำเภอ หรือตำบล เป็นเขตพื้นที่ที่นำเอาหมู่บ้านต่างๆ มาไว้ในเขตเดียวกัน มีผู้นำท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นกึ่งข้าราชการ มาจากการเลือกตั้งซึ่งจะมีทุกๆ 5 ปี พวกนี้จะได้รับคำสั่งแต่งตั้งอย่างเป็นทางการจากรัฐบาลแห่งรัฐอีกทีหนึ่ง ผู้นำเหล่านี้จะมีผู้ช่วยอีกหลาย

คนทำหน้าที่ประสานงานระหว่างอำเภอกับชาวบ้าน จากการปฏิบัติหน้าที่นี้ จะได้รับเงินเดือนจากรัฐและได้รับการลดหย่อนค่าเช่าด้วย

การบริหารงานเทศบาล จัดเป็นการบริหารงานที่ไม่มีเอกภาพมากนักยังมีการเรียกชื่อต่างกันไป เช่น สภาเมือง คณะกรรมการเมือง สภาอำเภอ สภาเขต สภาเขตในชนบท และสภาท้องถิ่น เป็นต้น แต่ได้มีการยกเลิกการบริหารเหล่านี้ไปและให้อำเภอเป็นฝ่ายดำเนินการแทน

สำหรับกรุงกัวลาลัมเปอร์ ซึ่งเป็นเมืองหลวงได้รับสถานะพิเศษในฐานะที่เป็นศูนย์กลางรัฐบาลกลาง มีกฎหมายกำหนดให้มีฐานะพิเศษที่มีนายกเทศมนตรีที่ได้รับการแต่งตั้งจากกษัตริย์ อยู่ในการดูแลของกระทรวงดินแดนสหพันธ์

<u>รายรับของรัฐบาลท้องถิ่น</u>

แหล่งรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นที่กำหนดโดยพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น พ.ศ.2519 (พ.ร.บ.171) กำหนดให้รัฐบาลท้องถิ่นมีแหล่งรายได้สำคัญ จากภาษีท้องถิ่นที่จัดเก็บเอง รายได้ที่ไม่ใช่ภาษี ตลอดจนเงินอุดหนุนจากรัฐบาลรัฐและสหพันธ์ ทั้งนี้ในปี 2542 รัฐบาลท้องถิ่นของมาเลเซียมีรายได้รวม 3,535 ล้านริงกิต แบ่งเป็นรายได้ภาษี และที่ไม่ใช่ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ร้อยละ 78 ของรายได้ทั้งหมด และเป็นรายได้จากเงินโอนจากรัฐบาลกลางและรัฐบาลแห่งรัฐ ร้อยละ 22 อย่างไรก็ตามยังพบว่า รายได้ที่มาจากเงินโอนกว่าร้อยละ 85 เป็นเงินโอนจากรัฐบาลแห่งรัฐ

<u>รายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่น</u>

รัฐบาลท้องถิ่นของมาเลเซียมีหน้าที่สำคัญ 5 ประเภท ได้แก่ งานด้านสิ่งแวดล้อม สาธารณสุข การกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมาย สิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะ และการบริการและพัฒนาสังคม ทั้งนี้ การดำเนินการต่างๆ ของแต่ละท้องถิ่นจะแตกต่างกันขึ้นอยู่กับขีดความสามารถด้านกำลังคนและงบประมาณของหน่วยงานเอง

บทที่ 7 ลำดับขั้นการพัฒนาการคลังท้องถิ่นของประเทศไทย

7.1 บทนำ

ในบทนี้จะเป็นการศึกษาและรวบรวมถึงประวัติศาสตร์การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเมืองการปกครองและเศรษฐกิจ ซึ่งมีผลต่อการกระจายอำนาจทางการคลัง ทั้งนี้เพราะแนวคิดในการกระจายอำนาจทางการคลัง ซึ่งจะนำไปสู่ผลในทางปฏิบัตินั้นย่อมจะมาจากพื้นฐานความเข้าใจ วิวัฒนาการ และการพัฒนาประเทศของไทย ซึ่งได้พัฒนามาในช่วงระยะเวลาหลายร้อยปีที่ผ่านมา ในบทนี้จะกล่าวถึงประวัติศาสตร์การปกครองและการคลังของไทย ตั้งแต่สมัยอยุธยา วิวัฒนาการทางการค้า การจัดเก็บรายได้ รายจ่ายของรัฐ ความหมายของรัฐแบบโบราณ และรัฐสมัยใหม่ จนกระทั่งถึงยุคปัจจุบันหลังวิกฤติเศรษฐกิจ

7.2 สมัยอยุธยา

การดำรงอยู่อย่างยาวนานของอยุธยาทำให้ระบบที่สร้างขึ้นโดยอาณาจักรแห่งนี้หยั่งรากลึกในสังคมไทย ในด้านการคลัง ปัจจัยทางการเมืองการปกครองเป็นปัจจัยที่มีผลต่อการคลังของอยุธยามากที่สุด จนส่งผลให้การคลังของอยุธยามีลักษณะที่โดดเด่นของตนเอง นอกจากนี้ การทำความเข้าใจกับระบบการคลังของอยุธยา จะช่วยให้มองเห็นการพัฒนาโครงสร้างทางการคลังของยุคสมัยต่อไปได้ชัดเจนขึ้น

ในหัวข้อนี้จะพิจารณาถึงข้อจำกัดในการศึกษาเรื่องราวของอยุธยากับลักษณะพื้นฐานของระบบการคลังอยุธยาเสียก่อน เพื่อให้พอเห็นภาพระบบการคลังโบราณที่แตกต่างไปจากปัจจุบัน และทำความเข้าใจกับระบบการปกครองสมัยอยุธยาอันเป็นประเด็นที่หลีกเลี่ยงมิได้ จากนั้นจึงจะสามารถพิจารณามิติด้านการกระจายอำนาจการคลังเป็นลำดับถัดไป โดยอาศัยการแบ่งช่วงเวลาของอาณาจักรอยุธยาออกเป็นสองช่วงที่มีปัจจัยแห่งความสำเร็จแตกต่างกัน

หลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่บันทึกเรื่องราวในสมัยอยุธยามีทั้งหลักฐานของไทยเองคือพงศาวดาร กับหลักฐานที่มีลักษณะเป็นบันทึกของชาวต่างประเทศที่เข้ามาในราชอาณาจักร แม้ในเชิงปริมาณอาจนับว่ามีจำนวนหลักฐานค่อนข้างมาก แต่หลักฐานเหล่านี้ก็มีข้อจำกัดในการนำมาใช้ไม่น้อยเช่นกัน เนื่องจากเป็นหลักฐานที่เขียนขึ้นในสมัยหลังแทบทั้งสิ้น นอกจากนี้ หากจะนำหลักฐานมาศึกษาในเชิงการคลังจะยิ่งประสบปัญหามากขึ้น เพราะไม่ว่าหลักฐานของไทยหรือต่างชาติมักจะไม่มีการบันทึกเกี่ยวกับตัวเลขต่างๆ ที่ชัดเจนและแน่นอน

พงศาวดารของไทยเกี่ยวกับกรุงศรีอยุธยาที่เชื่อว่าเป็นหลักฐานร่วมสมัย (หมายถึงหลักฐานที่เวลาในการบันทึกเหตุการณ์ เกิดขึ้นพร้อมกันหรือใกล้เคียงกับเวลาที่เกิดเหตุการณ์) มีเพียงฉบับเดียว คือ *พงศาวดารฉบับหลวงประเสริฐฯ* ซึ่งเชื่อว่าเขียนขึ้นในสมัยอยุธยาในรัชกาลสมเด็จพระนารายณ์ ขณะที่พงศาวดารไทยฉบับอื่นๆนอกเหนือจากนี้ ล้วนเขียนขึ้นในสมัยธนบุรีหรือรัตนโกสินทร์แทบทั้งหมด เช่น *พงศาวดารฉบับพันจันทนุมาศ ฉบับสมเด็จพระพนรัตน์* สำหรับหลักฐานประเภทคำให้การ คือ *คำให้การขุนหลวงหาวัด* กับ *คำให้การชาวกรุงเก่า* ถูกเขียนขึ้นอย่างน้อยก็ต้องหลังจากกรุงศรีอยุธยาเสียให้แก่พม่าครั้งที่ 2 ล่วงไปแล้ว และคำให้การเหล่านี้ต้องแปลมาจากภาษาพม่าอีกทีหนึ่ง เห็นได้ว่าหลักฐานของไทยโดยมากเขียนขึ้นในสมัยหลัง ซึ่งไม่อยู่ในวิสัยที่จะบันทึกข้อมูลเชิงตัวเลขต่างๆได้ นอกจากนี้ ยังมีปัญหาในแง่จารีตในการบันทึกของไทย ที่เน้นด้านการสงคราม การเปลี่ยนรัชกาล หรือความมั่งคั่ง ซึ่งเป็นเชิงบารมีและการเสื่อมบารมีของกษัตริย์ มากกว่าที่จะให้ความสำคัญกับข้อมูลเชิงประจักษ์ทางการคลัง

สำหรับหลักฐานของต่างชาตินั้น มีหลายชิ้นที่เป็นหลักฐานร่วมสมัยเพราะมีชาวตะวันตกเดินทางมายังกรุงศรีอยุธยาค่อนข้างมาก การบันทึกเหตุการณ์ในรัชกาลใดๆ โดยตรงหรือรัชกาลก่อนหน้าจะไม่ทิ้งช่วงห่างมากเหมือนหลักฐานไทย นอกจากนี้หลักฐานต่างชาติค่อนข้างที่จะให้ความสนใจและบันทึกเรื่องราวต่างๆ ในเชิงปริมาณมากกว่าหลักฐานของไทย เช่น ความหนาแน่นของประชากร รูปแบบสินค้า แต่หากจะนำมาศึกษาในเชิงการคลังของรัฐก็มีอุปสรรคเช่นกัน เพราะผู้บันทึกเหล่านี้ไม่ใช่คนของราชสำนัก แม้จะมีโอกาสเข้าเฝ้ากษัตริย์บ้างก็เป็นเวลาสั้นๆ หรือไม่ได้เข้าเฝ้าเลยก็มี ดังนั้นการบันทึกเรื่องราวทางการคลังมักจะมาจากการสังเกต ซึ่งไม่น่าจะใช่ตัวเลขจริงเช่นกัน เนื่องจากไม่ได้มีส่วนร่วมในระบบการคลังอย่างแท้จริง

7.2.1 พื้นฐานระบบการคลังของอยุธยา

การคลังในสมัยอยุธยาแทบไม่น่าจะมีการใช้เงินตรา เกือบทั้งหมดล้วนอยู่บนพื้นฐานของสินค้า ลักษณะดังกล่าวยังคงถ่ายทอดมาจนถึงรัตนโกสินทร์ตอนต้นบ้าง แต่อะไรคือสิ่งที่เรียกว่า *การคลังบนพื้นฐานของสินค้า* เนื่องจาก การคลังคือการที่รัฐบาลดึงทรัพยากรจากระบบไปบริหารให้เกิดประโยชน์กับรัฐ การคลังบนพื้นฐานของสินค้าจึงหมายถึงการที่รัฐบาลเก็บผลประโยชน์จากราษฎรในรูปสินค้าแล้วก็นำสินค้านั้นไปบริหารให้เกิดประโยชน์

การคลังในลักษณะนี้จะดำรงอยู่ได้ก็ต่อเมื่อ รัฐบาลเห็นว่าการเรียกเก็บผลประโยชน์เป็นสินค้าช่วยให้เกิดความคล่องตัวกว่าการเรียกเก็บเป็นเงินตรา บริบทต่างๆ ในสมัยอยุธยาเอื้ออำนวยให้เกิดการคลังลักษณะเช่นนี้ เริ่มจากราชสำนักเองต้องมีการบริโภค ซึ่งรัฐบาลอยู่ในฐานะที่จะเก็บผลประโยชน์จากประชาชนเป็นสินค้าที่บริโภคได้โดยตรงจึงไม่มีความจำเป็นต้องใช้เงินตรา

ส่วนระบบไพร่ก็ช่วยตอบสนองความต้องการใช้แรงงานของราชสำนักโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย นอกจากนี้ รัฐแบบโบราณอย่างอยุธยา ยังไม่มีความคิดเรื่องการกระจายความเจริญหรือการกระจายรายได้เหมือนปัจจุบัน ทำให้รัฐบาลไม่จำเป็นต้องหาเงินตราเพื่อมาใช้เป็นงบประมาณให้ท้องถิ่น ในที่นี้อาจแบ่งปัจจัยที่กำหนดรูปแบบการคลังของอยุธยาได้ดังนี้

(1) รูปแบบและเป้าหมายของรัฐโบราณ

อยุธยาเป็นรัฐโบราณที่เป็นสังคมเกษตร มีราชสำนักเป็นรัฐบาล เป้าหมายของรัฐแบบนี้มิใช่การพัฒนาอาณาจักร รัฐบาลจะไม่มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบการกระจายความเจริญใดๆ สิ่งที่ราษฎรคาดหวังคือสังคมที่สงบเรียบร้อยซึ่งช่วยให้ดำรงชีวิตได้ตามปกติ เป้าหมายของรัฐโบราณจึงอยู่ที่ความสงบและเสถียรภาพในสังคม ราษฎรให้ผลประโยชน์แก่รัฐบาลเพื่อให้รัฐบาลดำรงอยู่และมีทรัพยากรที่จะทำหน้าที่ในลักษณะนี้ ดังนั้น รัฐบาลสามารถนำผลประโยชน์ทั้งในรูปวัตถุและแรงงานที่รวบรวมได้จากราษฎรมาบริหารให้รัฐบาลเกิดความมั่นคง และสามารถรักษาความสงบในสังคมตามความคาดหวังของราษฎร โดยราษฎรก็มิได้คาดหวังว่ารัฐบาลจะต้องให้เงินงบประมาณแก่ท้องถิ่นของตนเหมือนปัจจุบัน

(2) รูปแบบรายรับของรัฐบาล

ดังที่กล่าวมาแล้วว่ารัฐบาลของรัฐแบบโบราณใช้จ่ายเพื่อจรรโลงตัวรัฐบาลเองเป็นหลัก รัฐบาลราชสำนักจึงต้องการทรัพยากรที่สร้างความมั่งคั่งได้ง่ายที่สุด ทรัพยากรแรงงานที่เกณฑ์ได้จากระบบไพร่ช่วยตอบสนองความต้องการในการสร้างความมั่นคงแก่สถาบันได้เป็นอย่างดีแล้ว เพราะฉะนั้นรัฐบาลจึงต้องมีเครื่องมืออื่นๆที่ตอบสนองต่อความต้องการอุปโภคบริโภคและสร้างความมั่งคั่งแก่ราชสำนัก เครื่องมือเหล่านั้นคือรายได้ในรูปภาษีอากร

รูปแบบการเก็บรายได้สำคัญๆของอยุธยาอย่างแรกคือ *ส่วย* เมื่อไพร่ไม่สามารถเข้ามาเกณฑ์แรงงานได้ ไพร่ต้องส่งสินค้าบางอย่างมาแทนซึ่งเรียกว่าส่วย สำหรับ *อากร* คือการเก็บผลประโยชน์จากผลผลิตของราษฎร เช่น อากรนา อากรสวน *จังกอบ* คือ การเก็บผลประโยชน์จากสินค้าที่ผ่านด่านทั้งในและนอกประเทศ ราชสำนักสามารถเก็บผลประโยชน์จากกลไกภาษีเหล่านี้ในรูปสินค้าโดยตรงและใช้ในการอุปโภคบริโภค ซึ่งสะดวกกว่าการเรียกเก็บเป็นเงินตราแล้วต้องมาจัดซื้อสินค้าอีกทอดหนึ่ง นอกจากนี้ เมื่อราชสำนักมีส่วยเกินความจำเป็น ก็สามารถนำไปค้าขายแลกเปลี่ยนกับต่างชาติที่เข้ามาทำการค้า ทำให้ราชสำนักได้ผลประโยชน์จากการค้าระหว่างประเทศในรูปการส่งออกสินค้าส่วนเกินอีกทอดหนึ่ง ระบบเช่นนี้ช่วยให้ราชสำนักไม่มีความจำเป็นต้องใช้เงินตราในการทำการค้าเช่นกัน

(3) **รูปแบบของรายจ่ายรัฐบาล**

รูปแบบรายจ่ายย่อมสัมพันธ์กับเป้าหมายของรัฐ ซึ่งได้ชี้ให้เห็นแล้วว่าเป้าหมายของรัฐแบบโบราณอย่างอยุธยาคือเสถียรภาพของอาณาจักร รายจ่ายของรัฐบาลอยุธยาส่วนมากจึงมีเป้าหมายเพื่อสร้างความรู้สึกมั่นคงแก่ราษฎรภายในประเทศ จนทำให้เกิดจารีตในการสร้างถาวรวัตถุต่างๆขึ้น เนื่องจากการสร้างถาวรวัตถุเหล่านี้ต้องอาศัยความมั่งคั่งจำนวนมหาศาล ซึ่งมีเพียงราชสำนักเท่านั้นอยู่ในข่ายที่จะกระทำได้ จึงเห็นได้ว่า บริเวณเกาะเมืองอยุธยามีวัดจำนวนมาก รวมถึงปราสาทราชวังและกำแพงเมืองอันมั่นคง ซึ่งรัฐบาลในสมัยนั้นสร้างขึ้นเพื่อตอบสนองต่อเป้าหมายของรัฐแบบโบราณทั้งสิ้น เพราะในแง่จิตวิทยาการเมือง การแสดงความมั่งคั่งและความสวยงามของศูนย์กลางอาณาจักรย่อมบ่งบอกถึงศักยภาพของรัฐบาลในการสร้างความมั่นคงแก่อาณาจักร การใช้จ่ายทรัพยากรของรัฐบาลจึงตอบสนองต่ออุดมคติทางการเมืองสมัยนั้น

(4) **ระบบไพร่**

ระบบไพร่คือการที่ราษฎรหรือไพร่เดินทางเข้ามายังศูนย์กลางของอาณาจักร เพื่อสร้างประโยชน์ให้แก่รัฐบาลโดยรัฐบาลไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายให้ ไพร่หลวงในระบบไพร่จึงเป็นประโยชน์กับรัฐบาลราชสำนักอย่างมาก ราชสำนักสามารถใช้แรงงานไพร่ในการก่อสร้างต่างๆ เพื่อบรรลุเป้าหมายในการสร้างภาพลักษณ์ที่มั่นคงของรัฐบาล โดยไม่มีค่าใช้จ่ายในรูปการจ้างแรงงานแม้แต่น้อย เห็นได้ว่า ระบบไพร่ตอบสนองต่อความต้องการของราชสำนักได้เป็นอย่างดี ช่วยให้รัฐบาลไม่มีความจำเป็นต้องใช้เงินตราแต่อย่างใด

7.2.2 **ช่วงกรุงศรีอยุธยาตอนต้น**

สมัยอยุธยาตอนต้น (ก่อนการเสียกรุงศรีอยุธยาครั้งที่ 1 พ.ศ.2112) นี้ มีเหตุการณ์สำคัญด้านการเมืองการปกครองเกิดขึ้นคือการปฏิรูปของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ อย่างไรก็ตามการปฏิรูปนี้ยังไม่ประสบความสำเร็จในการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองมากนัก และไม่น่าที่จะประสบความในการรวมศูนย์อำนาจทางการคลังเช่นกัน เพราะรัฐบาลขยายขอบเขตอำนาจที่แท้จริงไปได้ไม่ทั่วถึง จึงอาจกล่าวได้ว่าในช่วงอยุธยาตอนต้นอำนาจทางการคลังยังกระจายอยู่กับท้องถิ่นค่อนข้างมาก เนื่องจากกลไกต่างๆของรัฐบาลราชสำนักจะมีประสิทธิภาพมากบริเวณใกล้เคียงกับกรุงศรีอยุธยาเท่านั้น

(1) **การปฏิรูปของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถและความสำเร็จ**

สิ่งที่สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงกระทำก็คือ การจัดระเบียบด้านการเมืองการปกครองและสังคม โดยในด้านการเมืองการปกครองนั้น ได้ทรงตั้งตำแหน่งสมุหนายก (มหาดไทย) และ

สมุหกลาโหมขึ้นมาเป็นขุนนางใหญ่ โดยเป็นตำแหน่งที่ใหญ่กว่าเสนาบดี 4 ตำแหน่งหรือจตุสดมภ์ที่มีมาแต่เดิม (เวียง วัง คลัง นา) ส่วนในด้านสังคม มีการตราทำเนียบศักดินาซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับลำดับสถานะของคนในสังคมทั้งที่เป็นขุนนางและไพร่

เนื่องจากรัฐแบบโบราณนั้นมิได้มีขอบเขตเป็นประเทศชัดเจนเช่นปัจจุบัน และการสื่อสารคมนาคมก็ทำได้ลำบาก เพราะฉะนั้น การบังคับใช้กฎหมายหรือเอาผิดผู้ละเมิดกฎหมายในเขตห่างไกลจึงทำได้ยาก เสนาบดีจตุสดมภ์จะมีอำนาจในอยุธยาและอาณาบริเวณโดยรอบใกล้ๆ ค่อนข้างมาก ในเขตห่างไกลการบริหารท้องที่ขึ้นอยู่กับเจ้าเมืองและระบบราชการขนาดเล็กของเมืองเป็นอย่างมาก ราษฎรอาจรับรู้ถึงการมีอยู่ของกษัตริย์ แต่ในเรื่องการปกครองและบริหารย่อมเป็นพันธะภายในท้องถิ่นมากกว่า

สำหรับสมุหนายกและสมุหกลาโหมนั้น เป็นตำแหน่งที่ตั้งขึ้นมาเพื่อดูแลพื้นที่ต่างๆ ของอาณาจักร โดยแบ่งให้สมุหนายกดูแลหัวเมืองฝ่ายเหนือและสมุหกลาโหมดูแลหัวเมืองฝ่ายใต้ เป็นการแบ่งตามพื้นที่เพื่อให้ทั้งสองตำแหน่งดูแลกิจการทั้งด้านทหารและพลเรือนในพื้นที่รับผิดชอบ การปรับปรุงระบบราชการครั้งนี้ถือว่าเป็นการปูพื้นฐานการเตรียมอยุธยาให้เป็นอาณาจักรขนาดใหญ่ แต่เป็นการเตรียมที่ประสบความสำเร็จหรือไม่นั้นเป็นอีกเรื่องหนึ่ง

ตามปกติ การสถาปนาตนของผู้ปกครองใดๆที่อยุธยาสามารถครอบงำเมืองอื่นแต่เพียงในนามเท่านั้น ลักษณะการเมืองภายในศูนย์อำนาจตามเมืองต่างๆค่อนข้างจะอิสระ ระบบราชการในแต่ละศูนย์อำนาจก็มีขนาดเล็กและผูกพันกันด้วยเหตุส่วนตัว เช่น เป็นญาติกับเจ้าเมือง การปฏิรูประบบราชการและสังคมของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถพยายามที่จะขยายอำนาจออกไปครอบงำระบบราชการของศูนย์กลางอำนาจย่อยๆให้เป็นหนึ่งเดียวภายใต้ระบบใหญ่ที่อยุธยา แต่ไม่มีผลมากไปกว่าการตรากฎหมายขึ้นรองรับสิ่งที่มีอยู่แล้ว (คือความเชื่อเรื่องความไม่เท่าเทียมกันของคน) และไม่สามารถกลืนอำนาจการปกครองท้องถิ่นที่มีลักษณะของบุคคลสูงระบบราชการที่ปฏิรูปขึ้นจึงมีความแข็งแกร่งในทางทฤษฎีเท่านั้น [1]

พอจะเห็นได้ว่า การปฏิรูปในครั้งนี้ประสบความสำเร็จในเชิงสังคมที่กระจายความคิดเรื่องการแบ่งศักดิ์ทางสังคมอย่างมีแบบแผนออกไป มากกว่าความสำเร็จในเชิงอำนาจการปกครองด้วยเหตที่การแบ่งลำดับศักดิ์นี้สอดคล้องกับระบบราชการท้องถิ่นที่มีเจ้าเมืองเป็นศูนย์กลางอยู่แล้ว ขณะที่การขยายอำนาจจากกรุงศรีอยุธยาอย่างเป็นรูปธรรมยังไม่ประสบความสำเร็จนัก แม้จะตั้งขุนนางระดับสูงขึ้นมาดูแลแต่ละภูมิภาคโดยเฉพาะ แต่สมุหทั้งสองตำแหน่งก็ยังเป็นขุนนางในกรุงศรีอยุธยา และไม่ปรากฏว่าจะต้องไปประจำในศูนย์กลางของพื้นที่ที่อยู่ในความดูแลเพื่อสร้างอำนาจที่แท้จริงสำหรับควบคุมบริเวณที่ห่างไกล

---

[1] นิธิ เอียวศรีวงศ์, *การเมืองไทยสมัยพระนารายณ์* (กรุงเทพฯ : มติชน, 2539), หน้า 9-10.

(2) **การปฏิรูปกับการกระจายอำนาจทางการคลัง**

แม้จะมีการปฏิรูปการปกครองในช่วงอยุธยาตอนต้นแต่ก็ไม่ปรากฏความสำเร็จที่ชัดเจน ด้วยเหตุนี้ ในเชิงการคลังของกรุงศรีอยุธยาจึงไม่น่าที่จะเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากพื้นที่ห่างไกลได้เต็มที่นัก เพราะอำนาจทางการคลังย่อมอยู่บนพื้นฐานความสำเร็จทางการปกครองด้วย อุปสรรคสำคัญในการรวมศูนย์อำนาจคือ ศูนย์กลางอำนาจย่อยๆในบริเวณห่างไกล ที่กลไกของรัฐบาลราชสำนักเข้าไปไม่ถึง หากรัฐบาลราชสำนักจะขยายพื้นที่ผลประโยชน์ทางการคลังภายใต้การปฏิรูปการปกครองออกไปได้บ้าง ก็ไม่น่าที่จะขยายวงกว้างไปกว่าเดิมสักเท่าไร อย่างไรก็ตาม การมีขุนนางตำแหน่งใหญ่ทั้งสองที่คอยดูแลพื้นที่ด้านเหนือและใต้ น่าจะช่วยให้การเก็บเกี่ยวผลประโยชน์ในพื้นที่รอบๆ ใกล้เคียงของกรุงศรีอยุธยามีความรัดกุมมากขึ้นบ้าง

ในช่วงเวลาดังกล่าว อาณาจักรยังไม่อยู่ในรูปรัฐชาติ (Nation State) ที่แบ่งอาณาเขตประเทศต่างๆ ด้วยแผนที่เหมือนปัจจุบัน ศูนย์กลางอำนาจย่อยๆ สัมพันธ์กับรัฐบาลราชสำนักในรูปแบบบรรณาการ ซึ่งปรากฏว่าศูนย์กลางอำนาจย่อยๆ สามารถที่จะส่งบรรณาการแก่ศูนย์กลางอำนาจใหญ่ในภูมิภาคได้มากกว่า 1 แห่ง เพื่อรักษาเสถียรภาพในท้องถิ่น เช่น เจ้าเมืองตากอาจเลือกที่ส่งบรรณาการให้ทั้งราชสำนักอยุธยา และราชสำนักตองอู เพื่อให้แน่ใจว่าท้องถิ่นของตนจะมีเสถียรภาพ เนื่องจากเมืองของตนอยู่ระหว่างอำนาจของราชสำนักทั้ง 2 แห่งนี้ ซึ่งการปฏิบัติในลักษณะนี้ถือเป็นเรื่องปกติ ในยุคที่ยังไม่มีการกำหนดเขตแดนและสังกัดเป็นประเทศที่แน่นอน จากจุดนี้จะเห็นได้ว่า ทรัพยากรภายในท้องถิ่นที่รวบรวมในรูปบรรณาการจะถูกระบบราชการท้องถิ่นจัดสรรอย่างเหมาะสมเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นเอง เพราะปัจจัยทางภูมิศาสตร์และการคมนาคมไม่เอื้ออำนวยให้รัฐบาลราชสำนักเข้ามาหาประโยชน์จากทรัพยากรเหล่านี้โดยตรง

7.2.3 **ช่วงตั้งแต่เสียกรุงศรีอยุธยาครั้งที่ 1 เป็นต้นมา**

หลังการเสียกรุงศรีอยุธยาครั้งที่ 1 รัฐบาลราชสำนักของอยุธยาได้กวาดต้อนผู้คนจากเขตห่างไกลให้เข้ามาอยู่ในบริเวณที่ราบภาคกลางซึ่งอำนาจของราชสำนักสามารถเข้าถึงได้ง่าย เหตุที่รัฐบาลเลือกทำเช่นนี้น่าจะเป็นเพราะ ผลประโยชน์ทางการคลังในสมัยอยุธยาล้วนมีรากฐานมาจากระบบไพร่ทั้งสิ้น ไม่ว่าจะในรูปของแรงงานหรือสินค้า การรวบรวมผู้คนไว้ในเขตที่รัฐบาลมีอำนาจมาก จึงช่วยให้รัฐบาลเก็บผลประโยชน์จากราษฎรได้เต็มที่มากขึ้นด้วย เท่ากับเป็นการดึงทรัพยากรมาไว้ใกล้ศูนย์กลาง ซึ่งการดำเนินการในลักษณะนี้ต่างจากรัฐบาลอยุธยาตอนต้นที่พยายามแผ่อำนาจจากศูนย์กลางไปปกครองเขตห่างไกล

หลังจากสมเด็จพระนเรศวรทรงตัดความสัมพันธ์ระหว่างกรุงศรีอยุธยากับหงสาวดีลงแล้ว อยุธยาต้องทำสงครามกับหงสาวดีอยู่หลายปีกว่าที่สงครามจะสงบลงอย่างแท้จริง ภายใต้นโยบายในรัชกาลสมเด็จพระนเรศวร ได้ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงแก่ราชอาณาจักรดังนี้

> **...อาศัยเหตุที่พระนเรศวรทรงกวาดต้องผู้คนจากทางเหนือลงไปรวมกันในลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนล่าง เป็นการทำลายระบบราชการที่ค่อนข้างเป็นอิสระในส่วนภูมิภาคลงอย่างมาก และด้วยเหตุดังนั้น ความใหญ่โตของระบบราชการอยุธยาจึงเกิดขึ้นในความเป็นจริงอีกด้วย มิได้เป็นเพียงในภาคทฤษฎีอย่างที่เคยเป็นมา การสงครามที่ยาวนานในรัชสมัยพระนเรศวรยิ่งทำให้เกิดจารีตของการบังคับบัญชาในระบบราช-การ....ในขณะเดียวกันกษัตริย์ก็สามารถเพิ่มพูนพระราชทรัพย์และอำนาจเหนือพระราชอาณาจักรของพระองค์เองโดยอาศัยระบบราชการนี้เช่นกัน....ราชอาณาจักรอยุธยาอุดมด้วยประชาชน โดยเฉพาะในส่วนตอนล่างเต็มไปด้วยหมู่บ้านและเมือง เช่น อยุธยา พิษณุโลก สวรรคโลก กำแพงเพชร สุโขทัย นครสวรรค์ บางกอก เพชรบุรี ราชบุรี มะริด ตะนาวศรี ฯลฯ ซึ่งล้วนเป็นที่อันอยู่ภายใต้การควบคุมของระบบราชการอยุธยาได้ใกล้ชิดทั้งสิ้น ประชาชนที่ถูกจัดให้รวมกันอยู่ในท้องที่อันอุดมสมบูรณ์นี้ทำความมั่งคั่งแก่ท้องพระคลังอย่างมาก...**[2]

จากประเด็นนี้จะเห็นได้ว่า การกวาดต้อนผู้คนช่วยเพิ่มอำนาจและผลประโยชน์รอบศูนย์กลางอาณาจักร ระบบราชการของอยุธยาสามารถเก็บเกี่ยวผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในพื้นที่ใกล้ๆได้มากขึ้น โดยไม่ต้องขยายขอบเขตอำนาจที่แท้จริงออกไป แต่ใช้การเพิ่มความหนาแน่นของประชากรในขอบเขตอำนาจเดิมแทน ทั้งนี้ต้องทำความเข้าใจพื้นฐานการคลังของรัฐแบบโบราณดังที่กล่าวมาแล้วด้วยว่า การคลังของอยุธยาใช้การดึงทรัพยากรแรงงานและวัตถุจากไพร่ แต่ไม่ดึงทรัพยากรเงินตรา เพราะในช่วงดังกล่าวการใช้เงินตรายังไม่ขยายตัว จึงมีการเรียกเก็บผลประโยชน์ในรูปเงินตราเป็นจำนวนน้อย นอกจากนี้ ในรัชกาลของสมเด็จพระเอกาทศรถซึ่งเป็นรัชกาลถัดจากสมเด็จพระนเรศวรนั้น เป็นสมัยที่มีมาตรการทางภาษีอากรอย่างมาก มีการสำรวจจำนวนประชากรให้ขึ้นสังกัดต่อ “นาย” มีการเก็บอากรจากผลผลิตโดยสำรวจจำนวนสวนเพื่อเก็บภาษีต้นไม้ที่ออกผล และมีการเก็บภาษีมรดกในหมู่ขุนนางด้วย [3]

ในอีกด้านหนึ่ง การคลังลักษณะนี้ช่วยให้ราชสำนักสามารถสร้างความมั่งคั่งต่ออีกทอดหนึ่งผ่านการค้าระหว่างประเทศ ในสมัยอยุธยาตอนต้น การค้าระหว่างประเทศมีคู่ค้าสำคัญคือจีน ภายใต้ระบบบรรณาการ โดยมีการค้ากับประเทศเอเชียอื่นๆด้วย จนเมื่อโปรตุเกสเป็นชาว

---

[2] นิธิ เอียวศรีวงศ์, เรื่องเดิม, หน้า 13-14.

[3] ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, *อยุธยา : ประวัติศาสตร์และการเมือง* (กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2542), หน้า 53.

ตะวันตกที่เริ่มเข้ามาในเอเชียเป็นพวกแรก หลังจากนั้นชาวตะวันตกพวกอื่นๆ ก็เริ่มเข้ามาค้าขายมากขึ้น ในสมัยของสมเด็จพระเอกาทศรถ เป็นช่วงการปูพื้นฐานด้านการค้าและการเมืองกับประเทศตะวันตก ซึ่งจะเห็นได้ชัดจากการที่พระองค์ทรงเป็นกษัตริย์อยุธยาองค์แรกที่ส่งฑูตไปถึงฮอลันดา เมื่อ พ.ศ.2151 (ค.ศ.1608)[4]

เสนาบดีกรมพระคลังเป็นผู้จัดเก็บรายได้ แล้วกรมพระคลังก็เป็นผู้ซื้อสิ่งของซึ่งต้องใช้ในราชการ และขายส่วยในท้องพระคลังที่เหลือใช้สอยภายใต้ระบบผูกขาดที่ตัวแทนกษัตริย์เท่านั้นจะเป็นผู้ซื้อขาย และสามารถทำกำไรให้แก่ราชสำนัก[5] เพราะว่าส่วยที่เก็บได้จากไพร่ส่วนมากเป็นของป่าซึ่งเป็นที่ต้องการของชาวต่างชาติ อย่างไรก็ตาม การค้าระหว่างประเทศของอยุธยาในบางครั้งมีการใช้อำนาจผูกขาดที่มีอยู่มากเกินขอบเขต จึงทำให้การค้าซบเซาลงเป็นครั้งคราว แต่การผูกขาดของพระคลังสินค้าไม่เป็นรายได้หลักของกษัตริย์ เพราะสินค้าที่จะให้ผูกขาดมีไม่มากชนิดนัก [6]

หากเปรียบเทียบกับอยุธยาตอนต้น นโยบายกวาดต้อนครัวเรือนคือกุญแจสำคัญของการรวมศูนย์อำนาจทางการคลังของรัฐบาลอยุธยา ความสนใจของรัฐบาลราชสำนักมีวงแคบลงอยู่บริเวณที่ราบลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนล่างเท่านั้น เห็นได้จากการเพิ่มชนิดภาษีและการสำรวจทรัพยากรพื้นฐาน ในรัชกาลสมเด็จพระเอกาทศรถ ซึ่งเป็นตัวบ่งชี้ว่าจะต้องมีทรัพยากรหนาแน่นพอที่จะทำให้การสำรวจคุ้มค่า และยังบ่งชี้ว่าความสนใจของรัฐบาลต่อบริเวณรอบๆ ศูนย์กลางอาณาจักรมีมากขึ้น เพราะการสำรวจลักษณะนี้คงทำได้ยากในเขตห่างไกลของอาณาจักร จึงอาจกล่าวได้ว่า ความสำเร็จทางการคลังของรัฐบาลในช่วงนี้ มาจากการทำลายระบบราชการเล็กๆ ที่ห่างไกลด้วยการกวาดต้อนทรัพยากรหลักในยุคนั้นมาไว้ใกล้ศูนย์กลางอำนาจมากขึ้น

7.2.4 ข้อสรุปเกี่ยวกับระบบการคลังสมัยกรุงศรีอยุธยา

การคลังสมัยอยุธยามีลักษณะการรวมอำนาจสู่ศูนย์กลาง (Centralized) แต่ความสำเร็จในการรวมอำนาจกลับปรากฏชัดเจนกว่าในช่วงหลังของอาณาจักร เนื่องจากช่วงอยุธยาตอนต้นรัฐบาลราชสำนักยังไม่อาจจะควบคุมบังคับระบบราชการท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง แม้จะมีการปฏิรูปการปกครองครั้งสำคัญก็ตาม การปฏิรูปยังไม่สามารถเอาชนะอุปสรรคทางภูมิศาสตร์และการคมนาคมได้ และยังไม่สามารถควบคุมระบบราชการท้องถิ่นอย่างแท้จริง หลังการเสียกรุงครั้ง

---

[4] ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, เรื่องเดิม, หน้า 52.

[5] ส.พลายน้อย, *สารานุกรมประวัติศาสตร์ไทย* (กรุงเทพฯ : บำรุงสาส์น, [ม.ป.ป.]), หน้า 26.

[6] นิธิ เอียวศรีวงศ์, *ปากไก่และใบเรือ* (กรุงเทพฯ : แพรวสำนักพิมพ์, 2538), หน้า 199.

ที่ 1 รัฐบาลประสบความสำเร็จในการรวมศูนย์อำนาจทางการคลังจากการกวาดต้อนผู้คนในเขตห่างไกลให้เข้ามาอยู่ใกล้ศูนย์กลางอำนาจมากขึ้น เพื่อที่จะหาประโยชน์จากราษฎรได้ง่ายขึ้น

ด้วยเหตุที่ทรัพยากรมนุษย์เป็นทรัพยากรสำคัญที่สุดสำหรับรัฐแบบโบราณอย่างอยุธยา วัตถุประสงค์ของการกวาดต้อนผู้คนหลังการเสียกรุงครั้งที่ 1 จึงน่าจะมีทั้งในแง่การปกครองและการคลัง ในด้านการปกครอง การเพิ่มประชากรรอบศูนย์กลางอาณาจักรทำให้การควบคุมคนและการเกณฑ์คนเมื่อเกิดสงครามทำได้สะดวกรวดเร็วขึ้น พร้อมกันนั้น ประชากรที่หนาแน่นขึ้นก็เพิ่มความมั่งคั่งทางการคลังแก่ราชสำนัก เพราะประชากรที่มากขึ้นย่อมบ่งบอกถึงการผลิตที่มากขึ้น ราชสำนักก็สามารถที่จะเก็บผลผลิตต่างๆ จากราษฎรได้มากขึ้นผ่านระบบภาษีอากร นอกจากนี้ เป้าหมายของรัฐบาลสมัยอยุธยาคือการสร้างภาพลักษณ์ที่มั่นคงให้แก่อาณาจักร ไม่ใช่การพัฒนาแบบปัจจุบัน ซึ่งระบบไพร่ตอบสนองต่อความจำเป็นนี้ได้เป็นอย่างดี การกวาดต้อนผู้คนเพื่อเพิ่มจำนวนไพร่ในระบบจึงเป็นสิ่งที่ชอบด้วยเหตุผล

มองในแง่รายรับรายจ่ายทางการคลัง เป็นที่เชื่อได้ว่าการคลังของอยุธยาเป็นการคลังบนพื้นฐานของสินค้าไม่ใช่เงินตรา ดังที่กล่าวไว้ในหัวข้อพื้นฐานระบบการคลังอยุธยาว่า ความจำเป็นในการใช้เงินตรายังไม่เกิดขึ้น รายรับและรายจ่ายของรัฐบาลราชสำนักอยุธยา จึงอยู่ในรูปทรัพยากรต่างๆ โดยตรง *รายรับ* ทางการคลังคือทรัพยากรในรูปสินค้าต่างๆ ที่ราชสำนักนำไปอุปโภคบริโภคหรือนำไปทำการค้าได้โดยตรง สำหรับรายรับในรูปแรงงาน รัฐบาลยิ่งสามารถใช้ในการก่อสร้างถาวรวัตถุตามเป้าหมายของรัฐแบบโบราณได้ ทั้งหมดนี้รัฐบาลได้รับโดยไม่มีต้นทุนในรูปเงินตราแม้แต่น้อย *รายจ่าย* ของรัฐบาลก็คือการใช้ทรัพยากรที่ได้มาเพื่อสร้างความมั่งคั่งของราชสำนัก และสร้างศรัทธาต่อเสถียรภาพของอาณาจักรโดยแปรรูปแรงงานไพร่ออกมาเป็นถาวรวัตถุ ซึ่งเป็นอุดมคติที่ต่างไปจากเป้าหมายของรัฐไทยในปัจจุบันเป็นอย่างยิ่ง และไม่น่าที่จะปรากฏรายจ่ายในรูปเงินตรามากนักในการคลังสมัยอยุธยา

โดยสรุปแล้ว ความพยายามในการดึงอำนาจทางการคลังจากท้องถิ่นประสบความสำเร็จหลังจากโครงสร้างความหนาแน่นของประชากรในอาณาจักรเปลี่ยนไป โดยประชากรในเขตที่ใกล้ศูนย์กลางอาณาจักรมีความหนาแน่นขึ้นจากนโยบายการกวาดต้อนผู้คน การเปลี่ยนแปลงการปกครองแต่ทางทฤษฎีในช่วงอยุธยาตอนต้นมิได้ช่วยในการดึงอำนาจการปกครองและการคลังสู่รัฐบาลราชสำนักอย่างแท้จริง การศึกษาการคลังสมัยอยุธยาชี้ให้เห็นว่า พื้นฐานทางการคลังของรัฐแบบโบราณในสมัยนั้นอยู่ที่ทรัพยากรมนุษย์ รายรับรายจ่ายสำคัญในรูปทรัพยากรต่างๆ ล้วนเกี่ยวพันอยู่กับระบบไพร่ ซึ่งเมื่อพิจารณาในเชิงผลประโยชน์อันหลากหลายแล้ว จึงไม่แปลกแต่อย่างไรที่รัฐบาลอยุธยาพยายามจะรวมศูนย์อำนาจทางการคลังไว้ตลอดระยะเวลาของอาณาจักรแห่งนี้

7.3 สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น*

การเปลี่ยนศูนย์กลางอำนาจของอาณาจักรมาสู่กรุงรัตนโกสินทร์ ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ อันได้แก่ ชนชั้นนำใหม่ นโยบายเศรษฐกิจใหม่ รวมถึงความเปลี่ยนแปลงของระบบการคลัง ในช่วงต้นของรัตนโกสินทร์นี่เองที่ประเทศไทยมีสนธิสัญญาเบาวริ่ง ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมไทยในวงกว้าง ซึ่งในการศึกษานี้จะแบ่งออกเป็น 2 ช่วงเวลา คือ ก่อนและหลังสนธิสัญญาเบาวริ่ง

7.3.1 ช่วงก่อนสนธิสัญญาเบาวริ่ง

ลักษณะเด่นของการคลังสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นก่อนสนธิสัญญาเบาวริ่งคือ รัฐบาลใหม่หันมาใช้การค้าระหว่างประเทศเป็นแหล่งที่มาของรายได้ทางการคลัง ด้วยเหตุที่ระบบไพร่ลดศักยภาพลงเพราะความเบาบางของประชากร พร้อมกันนี้รัฐบาลก็พัฒนารูปแบบของระบบภาษีอากรให้สามารถรวบรวมผลประโยชน์ได้มากขึ้นกว่าสมัยอยุธยา การรวมศูนย์อำนาจทางการคลังของรัตนโกสินทร์ตอนต้นจึงมีความเข้มข้นมากขึ้น ซึ่งในหัวข้อนี้จะศึกษาถึงบริบทต่างๆ ในสังคมรัตนโกสินทร์ที่เป็นแรงผลักดันให้รัฐบาลราชสำนักต้องปรับเปลี่ยนนโยบายและเครื่องมือทางการคลัง เพื่อวิเคราะห์ถึงผลสัมฤทธิ์ทางการคลังในตอนท้าย

ชนชั้นนำในราชวงศ์ใหม่ของรัตนโกสินทร์ล้วนเป็นบุคคลร่วมสมัยในกรุงศรีอยุธยา ระบบต่างๆโดยมากที่ถูกนำมาใช้จึงถ่ายแบบมาจากอยุธยา การควบคุมกำลังคนในสังคมยังกระทำผ่านระบบไพร่เช่นเดิม ราชสำนักรัตนโกสินทร์ยังคงมีรากฐานผลประโยชน์จาก แรงงานไพร่ ส่วย ภาษีในรูปแบบเดิมๆ เช่นเดียวกับอยุธยา แต่ใช่ว่าองค์ประกอบทุกอย่างจะเหมือนเดิม ส่วนหนึ่งที่แตกต่างกันมากก็คือความหนาแน่นของประชากร การเสียกรุงศรีอยุธยาทำให้คนจำนวนมากในแถบที่ราบภาคกลางถูกกวาดต้อนไปกรุงอังวะ การตั้งศูนย์กลางอำนาจใหม่บริเวณบางกอกซึ่งไม่ไกลจากอยุธยานักจึงทำให้รัตนโกสิททร์มีประชากรเบาบาง เมื่อสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกทรงชนะศึกพม่าและมีชัยเหนือดินแดนอินโดจีน จึงทรงกวาดต้อนผู้คนเข้ามาจำนวนไม่น้อย ซึ่งหากพิจารณาโดยรอบคอบจะเห็นได้ว่า ในช่วงเวลานั้นชนชั้นนำใหม่กำลังต้องการผลประโยชน์จากไพร่

---

*ในที่นี้ คำว่ารัตนโกสินทร์ตอนต้นจะใช้ครอบคลุมระยะเวลาใน 4 รัชกาลแรก (พ.ศ. 2325 ถึง พ.ศ. 2411) โดยแบ่ง รัตนโกสินทร์ที่ทรงอำนาจเต็มที่แบบรัฐโบราณ กับ รัตนโกสินทร์ที่ต้องเผชิญกับการคุกคามของพลังเศรษฐกิจโลกในคริสศตวรรษที่ 19 ออกจากกัน ด้วยสนธิสัญญาเบาวริ่ง

ไม่ว่าจะเป็นการก่อสร้างถาวรวัตถุในเมืองใหม่ การสะสมความมั่งคั่งของรัฐบาลใหม่ และการสงคราม การกวาดต้องผู้คนจากเขตห่างไกลจึงไม่ใช้เรื่องแปลกแต่อย่างใด

ภายใต้ระบบที่เหมือนกัน การหารายได้ของรัฐบาลรัตนโกสินทร์ช่วงแรกเริ่มจึงคล้ายคลึงกับอยุธยา กล่าวคือ วัตถุที่ใช้อุปโภคบริโภคในราชสำนักมาจากส่วยและอากรจากไพร่ การก่อสร้างที่อยู่อาศัยของชนชั้นปกครองก็มาจากแรงงานไพร่ แต่ในเมื่อการควบคุมไพร่ในช่วงแรกเริ่มของรัตนโกสินทร์ยังไม่เข้มแข็งเหมือนอยุธยารายได้เหล่านี้ของรัฐบาลจึงไม่น่าจะมีเพียงพอ ด้วยเหตุที่ประชากรยังเบาบาง ทำให้ชนชั้นนำใหม่ของรัตนโกสินทร์ไม่อยู่ในฐานะที่จะใช้ประโยชน์จากระบบไพร่ได้เท่าเทียมกับรัฐบาลอยุธยา ทั้งๆ ที่รัฐบาลใหม่ในขณะนั้นต้องการทั้งแรงงานและความมั่งคั่งจากไพร่เป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นการตั้งอาณาจักรขึ้นใหม่จึงไม่มีความมั่งคั่งทางการคลังสะสมไว้เหมือนอยุธยา รัฐบาลราชสำนักของรัตนโกสินทร์ตอนต้นต้องเปลี่ยนยุทธศาสตร์ในการสร้างความมั่นคงของรัฐบาล โดยปัจจัยที่รัฐบาลใหม่นำมาใช้ทดแทนการสูญเสียรายได้จากระบบไพร่ประกอบด้วย

(1) การค้าต่างประเทศ

สำหรับอยุธยา นโยบายการค้าคือการทำอยุธยาให้เป็นเมืองท่าและดึงให้มีการเข้ามาค้าขายจำนวนมากๆ ซึ่งจะทำให้รัฐบาลได้ประโยชน์ *ประการแรก* รัฐบาลผูกขาดการขายสินค้าในประเทศที่เป็นที่ต้องการ เช่น ของป่า การเป็นเมืองท่าเท่ากับช่วยเพิ่มคู่ค้าและมีโอกาสขายสินค้าเพิ่มขึ้นให้กำไรเพิ่มขึ้น *ประการที่สอง* การเป็นเมืองท่าทำให้อยุธยารองรับสินค้าจากตะวันออกไกล แล้วชาวตะวันตกเข้ามาซื้อสินค้าเหล่านั้นจากอยุธยาแทนการเดินทางไปถึงแหล่งกำเนิดสินค้า และเนื่องจากมีพระคลังสินค้าเป็นผู้ซื้อผูกขาด (จากตะวันออกไกล) และขายแบบผูกขาด (ให้ชาวตะวันตก) การเพิ่มปริมาณซื้อขายย่อมหมายถึงโอกาสได้กำไรเพิ่มขึ้นจากสินค้าส่งผ่าน (ไม่ใช่ผลิตขึ้นภายใน) อยุธยาจึงใช้ประโยชน์จากการเป็นจุดผ่านเป็นสำคัญ

การผูกขาดและเป็นเมืองท่าสร้างกำไรให้อยุธยาก็จริงแต่ไม่มากพอ และรายได้ในส่วนนี้ยังไม่เป็นรายได้หลักของรัฐบาล ในขณะที่รัตนโกสินทร์ต้องพึ่งพาการค้าเป็นรายได้หลักชดเชยการสูญเสียความมั่งคั่งเพราะระบบไพร่ยังไม่เข้มแข็ง รัฐบาลราชสำนักจึงหันมาใช้นโยบายการค้าใน “เชิงรุก” มากขึ้น ซึ่งนโยบายที่สร้างขึ้นใหม่นี้คือ การแต่งสำเภาออกไปค้าขายภายนอก โดยหากำไรจากการค้าขายแลกเปลี่ยนนอกราชอาณาจักร แทนการค้าขายอยู่แต่ภายในอาณาจักร ผลที่ตามมาคือเป้าหมายในการผูกขาดของรัตนโกสินทร์ตอนต้นเปลี่ยนไปจากอยุธยา กล่าวคือเป็นการผูกขาดเพื่อที่จะประกันได้ว่าสำเภาหลวงจะมีสินค้าเพียงพอที่จะบรรทุกไปทำกำไรในต่างประเทศ

แต่ไม่ใช่การผูกขาดเพื่อเอากำไรจากพ่อค้าต่างประเทศที่เดินทางเข้ามาในอาณาจักรอีกต่อไป[7] ทั้งนี้ในบางครั้งปรากฏว่ารัฐบาลต้องบังคับซื้อสินค้าจากราษฎร เพื่อนำมาลงสำเภาให้เพียงพอด้วย

ในการนี้ ผู้ที่จะแต่งสำเภาได้นอกจากกษัตริย์แล้ว ก็มีเชื้อพระวงศ์และขุนนางชั้นผู้ใหญ่ รวมถึงเอกชนจีนที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นมากในรัตนโกสินทร์ตอนต้น รัฐบาลเปิดโอกาสให้ทำการค้าสำเภาอย่างค่อนข้างอิสระ แม้ว่าจะมีการแข่งกับสำเภาหลวงบ้าง แต่โดยรวมรัฐก็ได้ประโยชน์จากการเก็บภาษีผลผลิตที่ขยายตัวตามปริมาณการค้าด้วย อย่างไรก็ตามปรากฏหลักฐานว่าผลประโยชน์โดยมากทางการค้าก็ยังคงตกอยู่กับชนชั้นสูง

> **...การค้าเสรีนี้จำกัดตัวเองอยู่เฉพาะกลุ่มบุคคลที่อยู่ชั้นสูงของโครงสร้างศักดินากับพันธมิตรของตนเท่านั้น แท้ที่จริงแล้ว 'พ่อค้า' เหล่านี้ยังมีอภิสิทธิ์ของตนในโครงสร้างศักดินา เพื่อประโยชน์ในธุรกิจของตนอย่างเต็มที่ ดังจะเห็นได้ว่า การค้าส่วนพระองค์ของกษัตริย์ได้จากส่วย และการเกณฑ์แรงงานไพร่ของระบบศักดินา พร้อมกันไปกับการปล่อยให้พ่อค้าต่างชาตินำสินค้าเข้าโดยเสรี ชนชั้นสูงเหล่านี้ก็ยังถือสิทธิที่จะให้พระคลังหลวงเป็นผู้เลือกซื้อสินค้าก่อนเอาไว้ แม้ว่าการคุมไพร่ในสังกัดมิใช่เป็นแหล่งที่มาเพียงอย่างเดียวของโภคทรัพย์ต่อไปอีกแล้ว แต่การคุมไพร่ (โดยตรงหรือโดยการมีอำนาจทางการเมืองเหนือผู้ที่คุมไพร่มากโดยตำแหน่งก็ตาม) ก็ยังเป็นช่องทางให้ได้มาซึ่งสินค้าราคาถูกลง เพื่อลดต้นทุนการค้าของตนลงไป...**[8]

โดยรวมแล้วราชสำนักและชนชั้นสูงได้ประโยชน์จากนโยบายนี้ในการสร้างความมั่งคั่ง ทั้งนี้ รัฐบาลราชสำนักก็ยังคงใช้ความได้เปรียบจากการเป็นเมืองท่าอยู่ แม้จะลดความเข้มข้นของการผูกขาดแบบอยุธยาลง แต่รัฐบาลหันมาให้ความสำคัญกับการเพิ่มปริมาณการค้าแทน

สำหรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายการค้าต่อระบบและฐานะการคลังของรัฐบาลรัตนโกสินทร์นั้น *ประการแรก*คือ ความสำคัญของฐานะการคลังที่ได้จากการค้าต่างประเทศในเชิงรุก ในปี พ.ศ.2378 เคยมีชาวต่างประเทศที่เดินทางเข้ามาในกรุงเทพฯ ได้เปรียบเทียบรายได้ของรัฐบาลไว้ว่า รายได้จากส่วย ฤชา และภาษีซึ่งเก็บในประเทศมีประมาณ 4 แสนกว่าบาท แต่เฉพาะผลกำไรทางการค้าต่างประเทศของหลวงอย่างเดียว ได้เงินถึงปีละ 1 ล้าน 9 แสนกว่าบาท [9] ซึ่งอาจไม่ใช่ตัวเลขที่ถูกต้องเสียทีเดียว แต่ในแง่ผลต่างของรายได้ทั้งสองแหล่งน่าจะอยู่ในระดับสูงจนเป็นที่ประจักษ์ได้จริง

---

[7] นิธิ เอียวศรีวงศ์, *ปากไก่และใบเรือ* (กรุงเทพฯ : แพรวสำนักพิมพ์, 2538), หน้า 125.

[8] นิธิ เอียวศรีวงศ์, ปากไก่และใบเรือ, หน้า 141-142.

[9] Ruschenberger, W.S.W., *Voyage Round the World Including an Embassy to and Siam* อ้างในนิธิ เอียวศรีวงศ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 108.

ประการถัดมา การขยายตัวของการค้ามีผลต่อระบบภาษี แทนที่จะหารายได้จากระบบส่วยและผูกขาดผ่านพระคลังสินค้า รัฐบาลหันไปหาประโยชน์จากการผลิตสินค้าภายในประเทศมากขึ้น เนื่องจาก เศรษฐกิจที่โน้มเอียงไปในทางเศรษฐกิจเพื่อการส่งออกมากขึ้น ถ้ายิ่งมีการผลิตเพื่อป้อนตลาดโลกมากเท่าใดรัฐบาลก็จะยิ่งได้ประโยชน์ โดยด้านหนึ่งได้จากการเก็บอากรสินค้าจากผู้ผลิตและอีกด้านหนึ่งเก็บภาษีพ่อค้าที่จะนำสินค้าออกนอกราชอาณาจักร ในรัชกาลที่ 2 มีรายงานว่า เก็บภาษีจากค่าอากร ผูกปี้* ฯลฯ ได้ถึง 2 ล้านกว่าบาท [10] ทั้งนี้ยังไม่นับภาษีที่เก็บเป็นผลผลิตโดยตรงอีกส่วนหนึ่ง ในรัชกาลที่ 3 ถึงกับยกเลิกการผูกขาดสินค้าลงเสียเป็นส่วนใหญ่ และหันไปเน้นการเก็บภาษีอากรการผลิตสินค้าเพื่อการตลาดแทน จนเกิดภาษีใหม่ขึ้นในรัชกาลนี้หลายสิบอย่าง [11] และพบว่า กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ตอบสนองต่อการส่งออกสินค้าสำคัญๆ กระจายตัวอยู่ทั่วไป เช่น การปลูกอ้อยทำน้ำตาลแถบนครไชยศรี บางปะกง และแปดริ้ว พริกไทยมีแหล่งปลูกมากที่สุดที่จันทบุรี การต่อเรือตามริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา ข้าวบริเวณที่ราบลุ่มเหนืออยุธยา เป็นต้น

(2) ระบบเจ้าภาษีนายอากร

ระบบเจ้าภาษีนายอากรคือ ระบบที่รัฐบาลให้อำนาจเอกชนไปรับเหมาจัดเก็บภาษี และมักจะเป็นเอกชนจีน ซึ่งเริ่มใช้ระบบนี้ในสมัยรัชกาลที่ 3 [12] เนื่องจากการค้าระหว่างภาคต่างๆ ในประเทศตกอยู่ในมือชาวจีนโดยสิ้นเชิง เพราะชาวจีนมีบทบาทในการแทรกซึมสู่ภูมิภาคต่างๆ เพื่อทำการซื้อขายแลกเปลี่ยนอย่างอิสระ ขณะที่ราษฎรไทยไม่เป็นอิสระจากระบบไพร่ส่วนชาวตะวันตกถูกสั่งห้ามเดินทางภายในประเทศโดยอิสระ จึงกล่าวได้ว่า ชาวจีนมีพลังในการแทรกซึมสูงและสามารถเข้าไปหาประโยชน์ตามภูมิภาคได้เต็มที่ การเลือกให้เจ้าภาษีนายอากรเป็นคนจีนจึงดึงราษฎรให้อยู่ภายใต้ระบบนี้ได้มากขึ้น นอกจากนี้ ชาวจีนยังแทรกซึมเข้าไปรับซื้อสินค้าจากราษฎรมาลงสำเภาจีน เข้าใจว่าจะมีปริมาณมากกว่าที่หลวงจัดซื้อจากราษฎรด้วยซ้ำ [13]

เห็นได้ว่ารัฐบาลใช้ศักยภาพที่มีอยู่ของชาวจีนในการดูดซับผลประโยชน์จากราษฎรมาเป็นอำนาจทางการคลังของรัฐ แม้โดยรูปแบบของระบบเจ้าภาษีนายอากรนี้จะดูเหมือนว่า รัฐบาลลด

---

* ผูกปี้ คือ เงินที่รัฐบาลเรียกเก็บเป็นรายปีจากชาวจีนในราชอาณาจักร เนื่องจากชาวจีนมิได้อยู่ในระบบไพร่จึงไม่ได้ให้ผลประโยชน์แก่รัฐในรูปการเกณฑ์แรงงานและส่วย รัฐบาลจึงเก็บผลประโยชน์เป็นเงินแทน

[10] *The Crawfurd Papers* อ้างใน นิธิ เอียวศรีวงศ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 126.

[11] เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, *พงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ ๓* อ้างใน นิธิ เอียวศรีวงศ์, ปากไก่และใบเรือ, หน้า 126.

[12] James C. Ingram, *Economic Change in Thailand 1850-1970* (California : Standford University Press ,1971*)*, หน้า 20.

[13] นิธิ เอียวศรีวงศ์, *ปากไก่และใบเรือ*, หน้า 181.

อำนาจทางการคลังของตนลงโดยโอนไปให้เอกชนมีส่วนเกี่ยวข้องมากขึ้น แต่หากมองให้ดีกลับพบว่า รัฐบาลราชสำนักได้รวมศูนย์อำนาจทางการคลังสู่ส่วนกลางผ่านระบบเจ้าภาษีนายอากรที่เข้าถึงแหล่งผลประโยชน์ได้ดีกว่า อีกทั้งเจ้าภาษีเหล่านี้ก็คือกลุ่มคนที่มีผลประโยชน์อยู่ในเมืองหลวงมากกว่า เพราะฉะนั้นการที่จะเกิดการใช้จ่ายเงินกลับสู่ท้องถิ่นจึงเป็นไปไม่ได้ ท้ายที่สุดความมั่งคั่งก็ยังตกอยู่กับกลุ่มคนจำนวนหนึ่งเท่านั้น

> **...แต่ระบบเจ้าภาษีนายอากรนี้ก็ต้องอาศัยโครงสร้างของศักดินานั้นเองในการจรรโลงเอาไว้ นับตั้งแต่ตัวเจ้าภาษีนายอากรก็ได้รับการแต่งตั้งให้มีบรรดาศักดิ์ให้มีอำนาจระดับหนึ่งตามแบบศักดินา รัฐบาลสามารถผลักภาระการเก็บภาษีไปแก่เอกชนที่ประมูลได้ โดยไม่ต้องรับผิดชอบต่อการกดขี่ขูดรีดของเอกชนที่รับประมูลจะกระทำต่อประชาชน...ยิ่งกว่านี้ ขุนนางชั้นผู้ใหญ่และเจ้านายยังได้ประโยชน์จากระบบเจ้าภาษีนายอากรนี้มาก เพราะเป็นผู้อุดหนุนให้เอกชน (มักเป็นจีน) ได้รับประมูลจากหลวง จึงอาจเรียดร้องค่าตอบแทนได้ ขุนนางและเจ้านายบางองค์ก็อาจจะเป็นเจ้าภาษีลับ ๆเสียเอง โดยอาศัยชาวจีนเป็นผู้ประมูลบังหน้าเท่านั้น...**[14]

ซึ่งพิจารณาจากประเด็นนี้จะพบว่า ระบบเจ้าภาษีนายอากรก็มีขั้นตอนที่เกิดการรั่วไหลได้มากมาย ตั้งแต่การเริ่มประมูลเป็นเจ้าภาษี ก็ต้องมีการติดสินบนขุนนางผู้ใหญ่ให้สนับสนุน ดังกรณีของ ขุนพิทักษ์ซึ่งเป็นเจ้าภาษีมีอำนาจไปเก็บภาษีอากรจากราษฎร แต่ก็มีสัญญากับขุนนางชั้นสูงว่าจะต้องส่งน้ำตาลจำนวนหนึ่งในราคาต่ำ ให้ขุนนางชั้นสูงนำไปลงสำเภาจำหน่ายต่างประเทศซึ่งจะจำหน่ายได้ราคาสูงและมีกำไร [15] เจ้าภาษีจึงมี 2 บทบาท คือ ผู้เก็บภาษี (นำเงินส่งหลวง) และ ผู้รับซื้อผลผลิต (นำสินค้าส่งชนชั้นสูง) ซึ่งจุดนี้อาจจะชักนำให้เจ้าภาษีพยายามกดราคารับซื้อน้ำตาลจากราษฎรโดยใช้ความเป็นข้าราชการ บวกกับราษฎรเองไม่มีช่องทางในการระบายสินค้านักเพราะราษฎรไม่มีสิทธิแต่งสำเภาค้าขายเอง

อย่างไรก็ตาม แม้คลังหลวงจะขาดรายได้ไปเพราะมีการรั่วไหลในขั้นตอนของระบบรัฐบาลทั้งในรัชกาลที่ 3 และ 4 ก็ยังไม่เห็นความสำคัญของปัญหานักและไม่ปรากฏว่ามีความพยายามที่จะแก้ไขอย่างจริงจัง ทั้งนี้เพราะโดยรวมแล้วรัฐบาลยังได้ประโยชน์เพิ่มขึ้นกว่าวิธีผูกขาดแบบอยุธยา แม้จะมีการรั่วไหลมากก็ตาม ดังจะเห็นได้จากภาษีที่รัฐบาลเก็บได้เพิ่มขึ้นในรัชกาลที่ 3 อย่างมาก [16] ที่รับรู้กันว่าเป็นเงินถุงแดง* ที่ตกทอดไปจนถึงสมัยรัชกาลที่ 5 โดยสรุปแล้ว ด้วยระบบเจ้าภาษีนายอากรนี่เอง รัฐบาลจึงประสบความสำเร็จในการเก็บเกี่ยวผลประโยชน์ภายใน

---

[14] นิธิ เอียวศรีวงศ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 203.

[15] *The Burney Papers* อ้างใน นิธิ เอียวศรีวงศ์, *ปากไก่และใบเรือ*, หน้า 204.

[16] นิธิ เอียวศรีวงศ์, เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

* เงินแผ่นดินที่พอกพูนขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 3 ถูกเก็บใส่ในถุงผ้าสีแดงในพระคลังหลวง จึงเรียกกันว่า เงินถุงแดง

ประเทศ ควบคู่ไปกับการทำการค้าแบบใหม่ในเชิงรุก ที่ไม่ยึดอยู่กับบทบาทพ่อค้าผูกขาดซึ่งตั้งมั่นอยู่ในราชอาณาจักรแต่เพียงอย่างเดียว

กล่าวโดยสรุป ช่วงก่อนสนธิสัญญาเบาวริ่ง รัฐบาลของชนชั้นนำใหม่ของรัตนโกสินทร์ประสบความสำเร็จในการสร้างความมั่งคั่งอย่างรวดเร็ว ภายใต้ยุทธศาสตร์การใช้การค้าระหว่างประเทศเป็นตัวนำ เพื่อให้สอดคล้องกับภาวะที่ประชากรในอาณาจักรยังไม่หนาแน่นเพียงพอ อย่างไรก็ตาม ระบบไพร่ก็ยังคงมีอยู่แม้จะไม่สำคัญต่อฐานะการคลังรัฐบาลเท่ากับสมัยอยุธยา แต่การควบคุมกำลังคนและการดึงผลประโยชน์จากไพร่ผ่านระบบนี้ยังเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับรัฐบาล และในช่วงที่การผลิตเพื่อส่งออกขยายตัวมากขึ้นในแถบที่ราบภาคกลาง รัฐบาลก็อาศัยระบบเจ้าภาษีนายอากรที่มีศักยภาพสูงในการแทรกซึมภายในราชอาณาจักร เครื่องมือสำคัญทั้งสองอย่างคือการค้าต่างประเทศและระบบเจ้าภาษีนายอากรนี้ ทำให้รัฐบาลมีรายรับในรูปตัวเงินมากขึ้น เพราะการค้าระหว่างประเทศแบบใหม่อาศัยเงินเป็นสื่อกลางมากขึ้น นอกจากนี้ ผู้เกี่ยวข้องกับกระบวนการทางการคลังไม่ว่าจะเป็น ราชสำนัก ผู้ผลิตสินค้า พ่อค้าชาวจีน และเจ้าภาษีต่างก็คุ้นเคยกับเงินตราแล้ว การเรียกเก็บผลประโยชน์และความมั่งคั่งจึงเริ่มปรับมาอยู่ในรูปแบบเงินตรา

สำหรับด้านรายจ่ายนั้น เนื่องจากรัตนโกสินทร์ยังคงเป็นรัฐแบบโบราณที่มีอุดมคติและเป้าหมายของรัฐเหมือนกับอยุธยา คือการสร้างเสถียรภาพและความเชื่อมั่นแก่ราษฎรในอาณาจักร โดยสร้างความศักดิ์สิทธิ์แก่ราชสำนัก ดังนั้น รายจ่ายของราชสำนักจึงเป็นการสร้างถาวรวัตถุต่างๆ ที่สะท้อนอุดมคติทางการเมืองและสร้างความมั่งคั่งแก่รัฐบาลโดยเร็ว แต่ดังที่กล่าวมาแล้วว่า งานเหล่านี้ต้องใช้แรงงานคนซึ่งระบบไพร่ของรัตนโกสินทร์ยังอ่อนแอ รัฐบาลต้องหันไปใช้แรงงานรับจ้างชาวจีนแทน เพราะในช่วงเวลาดังกล่าวมีชาวจีนเข้ามาอยู่ในกรุงรัตนโกสินทร์เป็นจำนวนมาก และด้วยความจำเป็นในการใช้แรงงานรับจ้าง รัฐบาลจึงต้องมีรายจ่ายเป็นตัวเงินมากกว่าอยุธยา ซึ่งสอดคล้องกับด้านรายรับที่รัฐบาลมีรายรับทางการคลังในรูปเงินตรามากขึ้น

มีข้อสังเกต 2 ประการที่น่าจะบ่งชี้ถึงความสำเร็จของระบบการคลังใหม่และการใช้เงินตรา *ประการที่หนึ่ง* การตั้งอาณาจักรใหม่มีความต้องการแรงงานมาก แต่รัฐบาลรัตนโกสินทร์ใน 4 รัชกาลแรกกลับลดจำนวนเดือนที่ไพร่จะต้องเข้าเวรในแต่ละปีลง แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลใช้แรงงานรับจ้างมากขึ้น และต้องมีความแพร่หลายในการใช้เงินตรา *ประการที่สอง* ถาวรวัตถุขนาดใหญ่ที่สำคัญๆ บนเกาะรัตนโกสินทร์โดยมากล้วนสร้างและบูรณะในสมัยรัชกาลที่ 3 แทบทั้งสิ้น เช่น ภูเขาทอง โลหะปราสาท วัดสำคัญๆ หลายแห่งก็สร้างในรัชกาลนี้ ซึ่งเป็นที่ทราบกันว่าในช่วงรัชกาลที่ 3 ผลจากการค้าได้สร้างความมั่งคั่งแก่ราชสำนักอย่างสูง จึงสะท้อนให้เห็นว่าผลกำไรจากการค้าและการเก็บภาษีต้องมีมาก ราชสำนักจึงสามารถมีรายจ่ายจำนวนมากเหล่านี้ได้

ด้านการกระจายอำนาจทางการคลัง ก่อนที่จะมีสนธิสัญญาเบาวริ่งอำนาจทางการคลังกระจายตัวอยู่กับชนชั้นสูงในวงกว้างขึ้นในรูปการรั่วไหล จากเดิมตกอยู่กับกษัตริย์และราชสำนักเท่านั้น เพราะการเพิ่มขั้นตอนต่างๆ ทางภาษีทำให้ขุนนางชั้นสูงเข้ามาแสวงประโยชน์ทางการคลังได้ง่ายขึ้น เช่น การรับสินบนจากผู้ขอประมูลเป็นเจ้าภาษี อีกทั้งการเรียกเก็บผลประโยชน์จากราษฎรถูกรวมศูนย์ด้วยพลังที่รุนแรงขึ้นของระบบการจัดเก็บภาษีใหม่ การเข้าถึงท้องถิ่นของเจ้าภาษีนายอากรมีแต่จะช่วยให้การดึงผลประโยชน์ได้มากขึ้น แต่ไม่ได้ช่วยเพิ่มการกระจายผลประโยชน์จากรัฐ ทั้งนี้ต้องทำความเข้าใจด้วยว่า รัฐบาลรัตนโกสินทร์ตอนต้นก็ยังคงอยู่ภายใต้รูปแบบของรัฐโบราณ ที่มิต้องรับผิดชอบการกระจายความเจริญภายในราชอาณาจักรเช่นเดียวกับที่อยุธยาเคยเป็นมา

7.3.2 ช่วงหลังสนธิสัญญาเบาวริ่ง

หลังจากมีสนธิสัญญาเบาวริ่ง รัฐบาลราชสำนักประสบปัญหาทางการคลัง เพราะสนธิสัญญานี้ช่วยให้พ่อค้าชาวตะวันตกซื้อขายกับราษฎรได้โดยตรง รัฐบาลย่อมสูญเสียศักยภาพในการทำการค้าต่างประเทศแบบผูกขาดการแต่งสำเภาไป นอกจากนี้ ภาษีการผลิตและการค้าภายในประเทศก็ได้รับผลกระทบเพราะไม่สามารถเก็บซ้ำซ้อนได้ ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงเริ่มสนใจและพยายามแก้ปัญหาการรั่วไหลของระบบเจ้าภาษีนายอากรมากขึ้น สนธิสัญญาเบาวริ่ง* ได้ทำให้ผลประโยชน์จากระบบการคลังในช่วงนั้นลดอำนาจลงอย่างชัดเจน ทั้งนี้เพราะตามสนธิสัญญาเบาวริ่งนั้นให้ยกเลิกการเก็บภาษีซ้ำซ้อน โดยสินค้าออกจะเสียภาษีครั้งเดียวในอัตราภาษีที่แน่นอน ส่วนสินค้าเข้าคิดเฉพาะภาษีของตัวสินค้าเพียง 3% โดยไม่มีภาษีปากเรือที่คิดจากความกว้างของปากเรือที่เข้ามาอีก ทั้งยังเปิดโอกาสให้ราษฎรค้าขายได้โดยตรงกับชาวต่างชาติด้วย

---

* เซอร์ จอห์น เบาวริ่ง เข้ามาเจรจาต่อรองกับไทยในปี พ.ศ. 2398 (ค.ศ. 1855) จนสนธิสัญญาเบาวริ่งถือกำเนิดขึ้น และสนธิสัญญามีผลบังคับใช้ในเดือนเมษายน พ.ศ. 2399 จุดมุ่งหมายของสนธิสัญญาคือต้องการยกเลิกข้อจำกัดด้านการค้าทั้งหมด ข้อตกลงสำคัญๆที่ส่งผลต่อเศรษฐกิจการคลังไทยคือข้อ 3 และข้อ 4

3. ให้ยกเลิกการเก็บภาษีปากเรือ และกำหนดอัตราภาษีสินค้าเข้าและสินค้าออกให้แน่นอนลงไป

ก. อัตราภาษีสินค้าเข้าคิดร้อยละ 3 สำหรับสินค้าเข้าทุกประเภท โดยมีข้อยก เว้น 2 ข้อคือฝิ่นและทองคำแท่ง โดยต้องขายฝิ่นให้แก่นายอากรฝิ่น

ข. สินค้าออกจะถูกเก็บภาษีเพียงครั้งเดียว ไม่ว่าจะเรียกภาษีนั้นว่าภาษีการค้าภายใน (inland tax) ภาษีผ่านด่าน (transit duty) หรือภาษีสินค้าออก

4. พ่อค้าชาวอังกฤษได้รับอนุญาตให้ซื้อและขายกับชาวไทยได้โดยตรง โดยไม่ต้องมีบุคคลที่สามเข้ามาเกี่ยวข้อง

** เป็นตัวเลขที่ประมาณจากรัชกาลหลัง เพราะไม่มีบันทึกรายรับรัฐบาลของรัชกาลที่ 4

หลังจากนั้น ไทยต้องทำสนธิสัญญาในลักษณะเดียวกันกับประเทศตะวันตกอื่นๆ ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในลักษณะนี้ส่งผลกระทบต่อสังคมเศรษฐกิจไทย รวมทั้งส่งผลกระทบต่อระบบการคลังและภาษีอากรของรัฐบาลราชสำนัก เพราะรายได้ของรัฐบาลถูกควบคุมโดยข้อกำหนดในสนธิสัญญา และระบบผูกขาดสิทธิการเป็นผู้ส่งออกโดยชนชั้นสูงก็สิ้นสุดลง อย่างไรก็ตาม การผูกขาดการขายฝิ่น และจัดตั้งสถานการพนันมิได้ถูกยกเลิกโดยสนธิสัญญา แต่รายรับจากทั้งสองแหล่งนี้ไม่น่าจะเกิน 30-40% ของรายรับรัฐบาลโดยรวม** ซึ่งพออนุมานได้ว่าสนธิสัญญาเบาวริ่งส่งผลกระทบต่อรายรับของรัฐประมาณ 60-70% ผลกระทบของสนธิสัญญาเบาวริ่งต่อรายรับรัฐบาลมีดังนี้

(1) ผลต่อรายได้จากการค้าต่างประเทศ

การอนุญาตให้พ่อค้าอังกฤษซื้อขายกับราษฎรได้โดยตรงเท่ากับลดบทบาทของพระคลังสินค้าไปโดยปริยาย รัฐบาลจึงไม่มีโอกาสขายสินค้าแก่ชาวต่างประเทศในราคาสูงโดยอาศัยอำนาจผูกขาดสิทธิการขายผลผลิตภายในประเทศแต่เพียงผู้เดียวอีก ส่วนการเก็บภาษีสินค้าเข้าได้ร้อยละ 3 ก็ทำให้รายได้รัฐบาลลดลง จากเดิมที่สามารถกำหนดอัตราภาษีได้ตามความพอใจ แต่ดังที่กล่าวมาแล้วว่า รัฐบาลราชสำนักตั้งแต่รัชกาลที่ 3 เป็นต้นมาหันไปเก็บภาษีจากการผลิตภายในประเทศมากขึ้นๆ จนมีความสำคัญกว่าการผูกขาดเพื่อหาผลผลิตลงสำเภา จึงต้องพิจารณาผลของสนธิสัญญาต่อภาษีด้านการผลิตด้วย

(2) ผลต่อรายได้จากการผลิตภายในประเทศ

การผลิตที่ขยายตัวอย่างมากตั้งแต่ต้นกรุงรัตนโกสินทร์ เป็นการผลิตเพื่อสนองตอบการส่งออกของชนชั้นสูง รัฐบาลได้ประโยชน์จากนโยบายนี้ทั้งในรูปอากรการผลิตและการผูกขาดการนำสินค้าเหล่านี้แต่งสำเภาไปขาย ข้อกำหนดที่ให้รัฐบาลเก็บภาษีสินค้าส่งออกได้เพียงครั้งเดียวจึงมีผลต่อรายได้ของรัฐบาลอย่างมาก เพราะภาษีในประเทศที่เก็บเพิ่มขึ้นมากก็มาจากสินค้าออกเหล่านี้ทั้งสิ้น

ยกตัวอย่างจากน้ำตาล เดิมรัฐบาลจัดเก็บภาษีในรูปอากรการผลิตเพราะมีการผลิตบนแผ่นดินของอาณาจักร เมื่อมีการขนย้ายมากรุงเทพฯ ระหว่างนั้นก็เก็บภาษีผ่านด่านประเทศเพราะมีการเคลื่อนสินค้าผ่านด่าน จากนั้นเมื่อจะนำสินค้าออกนอกราชอาณาจักรก็ต้องเก็บภาษีศุลกากร เห็นได้ว่าจากตัวอย่างสินค้าออกเพียงหนึ่งชนิด รัฐบาลก็ได้ประโยชน์หลายชั้นและเพียงพอที่จะสร้างความมั่งคั่งเพราะมีการผลิตขนาดใหญ่ภายในประเทศ แต่สนธิสัญญาข้อที่ 3 กำหนดให้เก็บภาษีสินค้าที่ผลิตเพื่อส่งออกได้เพียงครั้งเดียวไม่ว่าจะเรียกภาษีนั้นว่าอะไร ซึ่งทำให้รายรับลดลงมาก เพราะสินค้าออกเป็นสินค้าส่วนใหญ่ในระบบเศรษฐกิจขณะนั้น

สนธิสัญญาเบาวริ่งจึงเป็นปัจจัยที่ส่งเสริมให้เกิดการผลิตเพื่อการส่งออกแบบเต็มตัว เพราะเปิดโอกาสให้ราษฎรเข้าไปเกี่ยวข้องในกระบวนการการค้าระหว่างประเทศอย่างเสรี ทำให้ขอบเขตการผลิตเพื่อการตลาดขยายตัวอย่างรวดเร็ว ก่อนหน้านี้แม้จะมีการผลิตเพื่อการตลาดจำนวนมากในที่ราบภาคกลาง แต่จำนวนผู้เกี่ยวข้องก็ยังจำกัดวงอยู่ในพวกแรงงานรับจ้าง และน่าจะยังมีการผลิตที่ก้ำกึ่งกับการผลิตเพื่อยังชีพอยู่ด้วย เช่น การผลิตข้าวที่ใช้ได้ทั้งยังชีพและส่งออก แต่สนธิสัญญาเบาวริ่งทำให้สินค้าเกือบทุกชนิดทุกอย่างอยู่ในฐานะที่ "ขายได้" และเมื่อไม่มีแรงบีบจากระบบผูกขาดสิทธิการเป็นผู้ส่งออกโดยชนชั้นสูงอีก* การผลิตเพื่อการตลาดจึงขยายตัวง่ายขึ้น โดยราษฎรทั่วไปก็มีโอกาสได้รับผลประโยชน์ทางการค้าเช่นกัน

สนธิสัญญาเบาวริ่งส่งผลกระทบต่อทั้งรายรับและรายจ่ายรัฐบาล *ด้านรายรับ* การขยายตัวของการผลิตน่าจะทำให้รัฐบาลได้ประโยชน์จากการเก็บอากรการผลิตเพิ่มขึ้น แต่ดังที่ชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลเก็บภาษีซ้ำซ้อนไม่ได้ รวมทั้งสูญเสียโอกาสในการผูกขาดการค้า ไม่มีหลักฐานชี้ชัดว่ารายรับโดยรวมของรัฐบาลเพิ่มหรือลด แต่หากดูจากการรีบปรับปรุงระบบการรวบรวมเงินแผ่นดินตั้งแต่ช่วงต้นรัชกาลที่ 5 น่าจะอนุมานได้ว่า โดยภาพรวมแล้วสนธิสัญญาเบาวริ่งทำให้รายรับของรัฐบาลราชสำนักในรัชกาลที่ 4 ลดลง ทำให้รัฐบาลในรัชกาลที่ 5 ไม่อาจเพิกเฉยต่อการรั่วไหลในระบบเจ้าภาษีนายอากรอีก เพราะเป็นกลไกหารายได้สำคัญเพียงอย่างเดียวที่รัฐบาลไม่ถูกสนธิสัญญาบังคับ สำหรับ*รายจ่ายของรัฐบาล*หลังสนธิสัญญาเบาวริ่งน่าจะลดลงกว่ารัชกาลที่ 3 อย่างมาก ซึ่งก็สัมพันธ์กับรายรับที่ลดลงอันเนื่องมาจากข้อจำกัดต่างๆ นั่นเอง

กล่าวโดยสรุป เศรษฐกิจไทยหลังสินธิสัญญาเบาวริ่งขยายตัวตามการส่งออกที่มีอิสระมากขึ้น ขณะที่อำนาจทางการคลังของรัฐถูกจำกัดขอบเขตการใช้อำนาจ แม้ระบบเจ้าภาษีนายอากรจะยังคงลักษณะในการแทรกซึมเข้าถึงท้องถิ่นดังที่เคยเป็นมา แต่ข้อกำหนดจากสนธิสัญญา

---

* "ระบบผูกขาดสิทธิการเป็นผู้ส่งออกโดยชนชั้นสูง" ทำให้ราษฎรมีทางเลือกในการระบายผลผลิตอย่างจำกัด เพราะช่องทางระบายสินค้ามีเพียง

1) พ่อค้าชาวจีนที่มารับซื้อ ซึ่งมีทั้งนำไปขายในประเทศและนำไปขายให้ชนชั้นสูงจัดลงสำเภา
2) เจ้าภาษีที่มาเก็บภาษี แต่มีพันธะต้องหาสินค้าไปให้ชนชั้นสูงที่ตนติดสินบนมา จึงรับซื้อผลผลิตด้วย
3) ราษฎรต้องส่งผลิตส่วนหนึ่งไปให้นายในสังกัด เพราะระบบไพร่ยังมีผลบังคับใช้อยู่

แต่ไม่ว่าจะผ่านช่องทางไหน ท้ายที่สุดสินค้าส่วนมากก็จะไปตกกับชนชั้นสูงที่มีสิทธิแต่งสำเภา ในสามวิธีนี้ *วิธีที่ 3* ทำให้ชนชั้นสูงได้สินค้าไปแบบไม่มีต้นทุน *วิธีที่ 2* เจ้าภาษีต้องนำไปมอบให้ชนชั้นสูงจึงต้องพยายามกดราคารับซื้อ และอาจอาศัยอำนาจความเป็นข้าราชการ *ส่วนวิธีที่ 1* แม้จะเป็นการเจรจาซื้อขาย แต่จำนวนพ่อค้าชาวจีนที่เข้าไปยังแต่ละท้องถิ่นน่าจะมีจำกัด ทำให้อำนาจกำหนดราคาตกกับผู้รับซื้อมากกว่า ไม่ว่าจะด้วยวิธีใดราษฎรซึ่งเป็นผู้ผลิตก็มีอำนาจการกำหนดราคาต่ำกว่าทั้งสิ้น

ความจำกัดเหล่านี้ ทำให้อุปทานของราษฎรผู้ผลิต กับ อุปสงค์ของชนชั้นสูง ไม่มีโอกาสปฏิสัมพันธ์จนเกิดราคาตลาดที่แท้จริง กล่าวได้ว่า ก่อนสนธิสัญญาเบาวริ่งราคาตลาดภายในประเทศจึงไม่เคยอุบัติขึ้น เพราะกลไกราคาแบบเสรีไม่เคยเกิดกับสินค้าออกสำคัญๆของไทยนั่นเอง จนเมื่อราษฎรมีโอกาสค้าขายกับชาวต่างชาติโดยตรง กลไกราคาและราคาตลาดจึงเกิดขึ้นได้

เบาวริ่งที่ห้ามเก็บภาษีซ้ำซ้อน ทำให้แรงกดดันต่อราษฎรลดลง นอกจากนี้ โครงสร้างอำนาจทางการคลังช่วงหลังสนธิสัญญาเบาวริ่งก็ยังคงไม่กระจายตัว นโยบายและระบบของรัฐบาลส่งเสริมการรวมศูนย์อำนาจทางการคลังเหมือนเดิมทุกประการ ต่างกันก็แต่ความสำเร็จในการรวมศูนย์อำนาจทางการคลังลดลงเมื่อเปรียบเทียบกับช่วงก่อนมีสนธิสัญญาเบาวริ่ง

หากสรุปโดยรวมสำหรับสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น (รัชกาลที่ 1 ถึง รัชกาลที่ 4) แล้วจะเห็นได้ว่า เศรษฐกิจและการคลังในสมัยนี้เปลี่ยนแปลงไปจากสมัยอยุธยาหลายประการ รัฐบาลรัตนโกสินทร์ตอนต้นประสบความสำเร็จในการสร้างความมั่งคั่งที่ไม่ต้องอาศัยระบบไพร่เป็นปัจจัยหลักดังที่อยุธยาเคยเป็นมาก่อน อาจกล่าวได้ว่านโยบายการค้าที่ชนชั้นนำใหม่นำมาใช้ให้ประโยชน์สองด้านควบคู่กันไปในการเพิ่มฐานะการคลัง *ในด้านแรก* โครงสร้างแบบศักดินายังช่วยให้รัฐบาลราชสำนักได้ส่วยมาแบบไม่มีต้นทุนแล้วนำไปค้ากำไรในเชิงรุก ซึ่งได้กำไรดีขึ้นกว่าอยุธยา *ด้านที่สอง* รัฐบาลกระตุ้นให้มีการขยายการผลิตเพื่อส่งออก ทำให้เมื่อรัฐบาลหันมาเพิ่มการเก็บภาษีอากรภายในประเทศ ก็มีการผลิตจำนวนมากเป็นฐานรองรับการเก็บภาษีแล้ว พร้อมกันนี้ รัฐบาลก็อาศัยพลังของชาวจีนและระบบเจ้าภาษีนายอากร แทรกซึมเข้าแสวงหาผลประโยชน์ทางการคลังจากราษฎรได้มากขึ้น

การใช้นโยบายดังกล่าวกีดกันการกระจายอำนาจทางการคลัง เพราะการค้าให้ประโยชน์แก่ผู้เกี่ยวข้องในวงแคบ คือ กษัตริย์ เจ้านาย ขุนนาง และชาวจีนที่ใกล้ชิดชนชั้นสูง ส่วนระบบภาษียิ่งดึงประโยชน์เข้าสู่กลุ่มคนดังกล่าวมากขึ้นอีก โครงสร้างทางการคลังจึงยังคงลักษณะการรวมศูนย์อำนาจเช่นนี้อยู่ตลอดสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นใน 4 รัชกาลแรก แต่การเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างรายรับรัฐบาลมาจากแรงกดดันภายนอกคือสนธิสัญญาเบาวริ่ง ซึ่งทำให้การเก็บภาษีอากรซ้ำซ้อนและอำนาจผูกขาดทางการค้าโดยรัฐลดน้อยลง จนรายรับของรัฐบาลลดลง แต่ขณะเดียวกัน เศรษฐกิจมีการขยายกำลังการผลิต ซึ่งในส่วนนี้ช่วยให้รายรับรัฐบาลเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม ไม่มีหลักฐานแน่ชัดว่าโดยรวมแล้วรายรับของรัฐบาลลดลงหรือไม่ มีเพียงความพยายามในช่วงต่อมา คือการปฏิรูประบบการคลัง ที่น่าจะบ่งบอกได้ว่ารายรับรัฐบาลลดลงหลังสนธิสัญญาเบาวริ่ง ทั้งนี้ การปฏิรูประบบการคลังเป็นส่วนหนึ่งของการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งได้เปลี่ยนรูปแบบของอาณาจักรไปอย่างสิ้นเชิงในสมัยรัชกาลที่ 5

7.4 **สมัยปฏิรูปในรัชกาลที่** 5

สนธิสัญญาเบาวริ่งไม่เพียงแต่จะสร้างความกดดันแก่เศรษฐกิจและการคลังของรัตนโกสินทร์ หากแต่ยังส่งผลต่อรูปแบบของรัฐไทยและสังคมไทยอย่างรุนแรง จนอาจกล่าวได้ว่าสังคมไทยไม่อาจต้านทานหรือปฏิเสธการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญนี้ได้แม้แต่น้อย การปฏิรูปประเทศในสมัยนี้เป็นความจำเป็นของรัฐที่จะต้องปรับตัวตามบริบทของยุคสมัย และดูเหมือนว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 จะทรงเป็นผู้ที่ตระหนักถึงความจำเป็นนี้มากที่สุด

ดังนั้น การจะทำความเข้าใจการปฏิรูปประเทศในสมัยรัชกาลที่ 5 จึงต้องศึกษาปัจจัยเบื้องหลังอันเป็นมูลเหตุแห่งความเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญนี้ เมื่อรู้ถึงปัจจัยที่เป็นปัญหาเฉพาะหน้าต่างๆ แล้วจึงจะพิจารณาว่า ระบบราชการใหม่ที่ชนชั้นปกครองพัฒนาขึ้นมานั้นมุ่งแก้ปัญหาอะไร และแก้ได้สำเร็จจริงหรือไม่ โดยเน้นการศึกษาด้านการคลังที่ทำควบคู่ไปกับการปฏิรูประบบราชการ และท้ายที่สุดหลังจากทำความเข้าใจกับที่มาของปัญหาและการพัฒนาเครื่องมือการแก้ปัญหาแล้ว จึงค่อยประเมินความสำเร็จของการปรับตัวนี้เป็นประการสุดท้าย

7.4.1 **มูลเหตุของการปฏิรูป**

สังคมไทยสมัยรัชกาลที่ 5 ต้องเผชิญกับแรงบีบคั้นทั้งจากภายในและภายนอกอาณาจักร ปัจจัยภายในคือความเปลี่ยนแปลงในสังคมที่เกิดจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจหลังสนธิสัญญาเบาวริ่ง จนเพิ่มโอกาสทางเศรษฐกิจและทำให้ความคาดหวังที่ราษฎรมีต่อรัฐก็จะเปลี่ยนไป ซึ่งเป้าหมายของรัฐก็ต้องเปลี่ยนแปลงเพื่อตอบสนองคนในรัฐไปโดยปริยาย ส่วนปัจจัยภายนอกก็คือการขยายอิทธิพลของอารยธรรมและจักรวรรดินิยมตะวันตก ซึ่งบีบให้รัฐต่างๆ ในเอเชียต้องปรับตัวกันแทบทั้งสิ้น การทำความเข้าใจกับปัจจัยต่างๆ ที่เป็นมูลเหตุของการปฏิรูปเหล่านี้เสียก่อน จะช่วยให้มองเห็นเป้าหมายของรัฐที่เปลี่ยนแปลงไปได้ดีขึ้น และมีประโยชน์อย่างมากในการพิจารณาขั้นตอนและความสำเร็จของการปฏิรูประบบการคลังในลำดับถัดๆ ไป

(1) **การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมหลังสนธิสัญญาเบาวริ่ง**

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า สนธิสัญญาเบาวริ่งเปิดโอกาสให้ผู้คนวงกว้างในสังคมไทยติดต่อกับโลกภายนอกและแสวงประโยชน์ทางการค้ากับโลกภายนอกได้โดยเสรี แม้ว่าก่อนจะมีสนธิสัญญาเบาวริ่งสังคมไทยจะมีการผลิตเพื่อการค้าอยู่แล้วในระดับหนึ่ง แต่ความมั่งคั่งจากการค้าก็ถูกจำกัดอยู่กับชนชั้นสูงเท่านั้น เมื่อมีสนธิสัญญาเบาวริ่ง ย่อมมีคนจำนวนมากยิ่งขึ้นที่สามารถใช้

ทรัพยากรที่มีอยู่สร้างความมั่งคั่งให้แก่ตนเองดังที่ชนชั้นสูงเคยทำมาก่อน ประเด็นนี้ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงกับวิถีชีวิตของคนในสังคม เนื่องจากสนธิสัญญาเบาวริ่งเพิ่มลู่ทางในการขายสินค้าอันนำมาซึ่งโอกาสทางเศรษฐกิจและความมั่งคั่ง ในแง่การบริโภคสนธิสัญญาเบาวริ่ง ช่วยให้สินค้านำเข้าจากต่างประเทศมิได้จำกัดอยู่แต่เพียงกับชนชั้นสูงอีกต่อไป

เมื่อมองจากจุดนี้จะเห็นได้ว่า ระบบที่เคยใช้กำหนดโครงสร้างทางสังคมอย่างระบบไพร่กลับกลายเป็นสิ่งที่ขัดกับโครงสร้างสังคมแบบใหม่ที่เต็มไปด้วยโอกาสทางเศรษฐกิจ (ทั้งในแง่การแสวงหาโภคทรัพย์และแง่การใช้จ่าย) ขณะเดียวกันการขยายตัวทางการผลิตต้องมีมากขึ้นกว่ารัตนโกสินทร์ช่วงต้นๆ อย่างมาก ทำให้ระบบเศรษฐกิจจำต้องมีแรงงานอิสระเพื่อรองรับการขยายตัวของการผลิตนี้ ฝ่ายราษฎรก็ย่อมจะต้องการผันตัวเองเข้าสู่ระบบการผลิตในระดับที่เข้มข้นขึ้น เพราะได้ผลตอบแทนที่เป็นรูปธรรม มากกว่าจะไปทำงานให้หลวงในระบบไพร่ซึ่งให้ผลทางนามธรรมในเชิงอุดมคติของรัฐแบบโบราณ วิถีชีวิตและโครงสร้างสังคมแบบใหม่ทำให้ราษฎรต้องแสวงหาความสำเร็จในวิชาชีพมากขึ้น อุดมคติและความคาดหวังของราษฎรมิใช่แค่เพียงความมั่นคง ความสงบ และบารมีของรัฐแบบโบราณอีกต่อไป แต่ราษฎรจะเริ่มสนใจกับการพัฒนาประเทศและมาตรฐานความเป็นอยู่มากกว่าเดิม รัฐแบบโบราณไม่สามารถตอบสนองความต้องการเหล่านี้ได้ ความเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างสังคมในลักษณะนี้จึงเป็นแรงกดดันหนึ่งให้รัฐไทยต้องปรับตัว

(2) ปัญหาใหม่ที่รัฐบาลเผชิญ

สนธิสัญญาเบาวริ่งทำให้รายรับของรัฐบาลลดลงดังที่ได้กล่าวมาโดยละเอียดก่อนหน้านี้แล้ว แต่ขณะเดียวกันรัฐบาลต้องมีรายรับเพื่อหล่อเลี้ยงตัวเอง เพราะฉะนั้นรัฐบาลจึงต้องหาทางชดเชยความมั่งคั่งที่ขาดหายไปโดยเร็ว แต่วิธีชดเชยความมั่งคั่งย่อมไม่ใช่ระบบไพร่อย่างแน่นอน เพราะเมื่อสมัยรัชกาลที่ 2 และรัชกาลที่ 3 รัฐบาลราชสำนักได้ลดความสำคัญของระบบไพร่ แต่หันไปหารายได้จากการเก็บภาษีการผลิตและการค้าจนประสบความสำเร็จ ครั้นถึงสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งราษฎรมีโอกาสทางเศรษฐกิจที่เปิดกว้างมากยิ่งขึ้น ย่อมไม่อาจนำราษฎรมากดไว้ในระบบไพร่เพื่อหาประโยชน์แบบได้เปล่าอีก ระบบไพร่จึงไม่เหมาะสมในการใช้สร้างความมั่งคั่งแก่รัฐด้วยประการทั้งปวง เมื่อเครื่องมือทางการคลังแบบเก่าไม่เหมาะสมแล้ว รัฐบาลจึงต้องหาวิธีเพิ่มศักยภาพของเครื่องมือทางการคลังเท่าที่มีอยู่เพื่อเพิ่มรายได้

ในอีกด้านหนึ่ง รัฐบาลต้องตอบสองความต้องการที่เปลี่ยนไปของราษฎรทำให้เป้าหมายของรัฐเปลี่ยนแปลงไปด้วย เนื่องจาก ความต้องการของราษฎรย่อมสัมพันธ์กับเป้าหมายของรัฐ และตามปรัชญาทางการเมืองรัฐบาลย่อมต้องเป็นผู้ดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายของรัฐ สิ่งเหล่านี้มีความสัมพันธ์กันไม่ว่าจะเป็นยุคสมัยใดก็ตาม

รูปแบบรัฐ	ความคาดหวังของราษฎร	เป้าหมายของรัฐ	บทบาทรัฐบาล
รัฐโบราณ →	ความสงบเรียบร้อย ชีวิตแบบเรียบง่าย →	ความมั่นคง ส่งเสริมวิถีชีวิตแบบที่ราษฎรคาดหวัง →	สร้างความมั่งคั่งแก่ราชสำนัก เน้นการสื่อถึงความมั่นคงผ่านถาวรวัตถุ และความศักดิ์สิทธิ์ของสถาบันกษัตริย์
รัฐราชการ →	ความสำเร็จในวิชาชีพตามโอกาสทางเศรษฐกิจที่มากขึ้น →	ให้มีปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อการสร้างความมั่งคั่ง และมาตรฐานการดำรงชีวิตที่ดี →	คติความเชื่อและถาวรวัตถุไม่ตอบสนองต่อเป้าหมายของรัฐ ต้องหาวิธีการใหม่

จะเห็นได้ว่า การเปลี่ยนความคาดหวังของราษฎรซึ่งเป็นชนหมู่มาก ทำให้เป้าหมายของรัฐเปลี่ยนไปด้วย เพราะราษฎรคือองค์ประกอบที่สำคัญของรัฐ แต่วิธีการต่างๆที่รัฐบาลของรัฐแบบโบราณใช้ไม่สามารถตอบสนองเป้าหมายของรัฐที่เปลี่ยนไป การทุ่มเทรายจ่ายรัฐบาลสร้างถาวรวัตถุเพื่อเสริมความศักดิ์สิทธิ์ของพระมหากษัตริย์อาจจะเคยช่วยในการบรรลุเป้าหมายของรัฐแบบโบราณ แต่ไม่ช่วยให้ประชาชนประสบความสำเร็จในการหาประโยชน์จากโอกาสทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น และภาวะเช่นนี้ทำให้รัฐแบบเดิมไม่อาจดำรงอยู่ได้ ปัญหาเกี่ยวกับเป้าหมายของรัฐจึงเป็นอีกแรงกดดันหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลต้องปฏิรูปรัฐให้สอดคล้องกับเป้าหมายของรัฐในบริบทใหม่

(3) โลกตะวันตกและจักรวรรดินิยม

สมัยรัชกาลที่ 5 ตรงกับช่วงคริสตศตวรรษที่ 17 ของโลกตะวันตก ประเทศทางตะวันตกส่วนมากผ่านความเปลี่ยนแปลงทางภูมิธรรมและความคิด การปฏิวัติวิทยาศาสตร์ทำให้โลกตะวันตกพัฒนาอย่างก้าวกระโดดและเป็นปัจจัยสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจแบบอุตสาหกรรม โครงสร้างทางสังคมตะวันตกก็เปลี่ยนไปเช่นกัน เนื่องจากวิถีชีวิตของคนตะวันตกหันมาเกี่ยวพันกับการผลิตแบบอุตสาหกรรมอย่างมาก สอดคล้องกับปรัชญาเศรษฐกิจแบบทุนนิยม

แม้ประเทศมหาอำนาจตะวันตกจะเริ่มเข้าครองดินแดนในทวีปอื่นๆ มาตั้งแต่คริสตศตวรรษที่ 16 แล้ว แต่ด้วยบริบทขณะนั้น ประเทศตะวันตกปรารถนาประโยชน์จากการครอบครองดินแดนอื่นในรูปความมั่งคั่ง เช่น การแสวงหาโลหะมีค่าจากลาตินอเมริกา การซื้อขายเครื่องเทศและของป่าจากเอเชีย สิ่งเหล่านี้จะแปรไปอยู่ในรูปความมั่งคั่งผ่านกระบวนการการค้า โดยมิได้เกี่ยวพันกับการผลิตในประเทศตะวันตกเหล่านั้นมากนัก แต่ระบบการผลิตขนาดใหญ่ที่เกิดขึ้นในศตวรรษที่ 17 ทำให้เกิดความต้องการทรัพยากรจำนวนมหาศาล เพราะฉะนั้นมุมมองที่โลกตะวันตกมีต่อโลกตะวันออกจึงเปลี่ยนไป สิ่งที่โลกตะวันตกต้องการครอบครองคือทรัพยากร

จำนวนมหาศาลในต่างแดนที่จะพอหล่อเลี่ยงการผลิตขนาดใหญ่ นโยบายของประเทศตะวันตกต่อโลกตะวันออกแปรสภาพไปเป็นการพยายามยึดครองดินแดนที่ชัดเจน มิใช่การเข้ามาทำการค้าเพื่อสร้างความมั่งคั่งอีกต่อไป อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่เอเชียมีพัฒนาการของรัฐที่ค่อนข้างเหนือกว่าลาตินอเมริกา นโยบายที่ประเทศตะวันตกใช้กับเอเชียในศตวรรษที่ 17 จึงต้องสุขุมกว่าความป่าเถื่อนที่ทำกับลาตินอเมริกาในศตวรรษที่ 16

ความเปลี่ยนแปลงของโลกตะวันตกในลักษณะที่กล่าวมานี้ ทำให้เกิดนโยบายแบบจักรวรรดินิยมขึ้น ซึ่งก็คือการหาดินแดนในต่างทวีปให้มาอยู่ในอาณัติและแสวงประโยชน์จากทรัพยากรจำนวนมหาศาลในดินแดนเหล่านั้น และนโยบายแบบใหม่นี้ก็ค่อนข้างจะประสบความสำเร็จ โดยเฉพาะการที่อังกฤษสามารถยึดครองอินเดียโดยสมบูรณ์ จากนั้นยังได้พม่าอีกด้วย ขณะที่หมู่เกาะในมหาสมุทรแปซิฟิกตอนใต้ที่อยู่ในเขตอินโดนีเซียปัจจุบัน ก็กลายเป็นดินแดนของชาติตะวันตกต่างๆ ทั้ง ฮอลันดา โปรตุเกส อังกฤษ ตัวอย่างเหล่านี้ทำให้รัฐไทยไม่อาจเพิกเฉยและจำต้องยอมรับว่ารัฐแบบโบราณที่ดำรงอยู่เมื่อครั้งอยุธยาและรัตนโกสินทร์ตอนต้น ไม่มีศักยภาพเพียงพอจะต้านทานการคุกคามที่มีพลังทางเทคโนโลยีการรบเหนือกว่า ด้วยเหตุนี้ความเปลี่ยนแปลงในโลกตะวันตกและนโยบายจักรวรรดินิยม จึงมีส่วนในการกดดันให้รัฐไทยต้องปรับตัวเองไปเป็นรัฐแบบใหม่ที่มีระบบความมั่นคงและการป้องกันตัวที่แข็งแกร่งขึ้น

เมื่อทราบลักษณะแรงกดดันต่างๆ ที่กล่าวมาแล้ว จะสังเกตได้ว่า ระบบราชการสามารถแก้ปัญหาใหม่ๆ ในหัวข้อนี้ได้ในระดับที่ดีไม่น้อย กล่าวคือ ระบบราชการแบบรวมศูนย์อำนาจที่ควบคุมผลประโยชน์จากท้องถิ่นห่างไกลได้รัดกุมขึ้นย่อมช่วยเพิ่มรายได้ของรัฐบาลอันเป็นปัญหาที่ต่อเนื่องมาจากรัชกาลก่อน ในมิติทางสังคม ระบบราชการที่รับคนเข้ามาเป็นข้าราชการของ ‘หลวง’ เป็นแนวทางที่สอดคล้องกับโอกาสทางเศรษฐกิจที่เปิดกว้างขึ้น เพราะเป็นการเพิ่มทางเลือกด้านอาชีพแก่ราษฎรอีกทางหนึ่ง ระบบราชการยังตอบสนองต่อเป้าหมายของรัฐแบบใหม่ที่ต้องการความเจริญ สาธารณูปโภค มาตรฐานการครองชีพ ฯลฯ เพราะสิ่งเหล่านี้สามารถจัดหาให้ราษฎรผ่านการบริหารของระบบราชการ และท้ายที่สุด แรงบีบจากจักรวรรดินิยมทำให้รัฐต้องการความแข็งแกร่งที่เป็นรูปธรรม ระบบราชการจะช่วยสร้างเครือข่ายอำนาจภายในรัฐมีความชัดเจนมากกว่าอำนาจบารมีแบบกษัตริย์โบราณ รวมทั้งระบบราชการของกองทัพประจำการก็เสริมเรื่องความแข็งแกร่งของรัฐด้วย ทั้งหมดนี้ทำให้ระบบราชการคือเครื่องมือสำคัญในการเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงของสังคมขณะนั้น

7.4.2 ขั้นตอนการปฏิรูปการคลัง

ในหัวข้อก่อนหน้านี้ได้กล่าวถึงปัจจัยต่างๆ ที่กดดันให้รัฐไทยไม่สามารถดำรงอยู่เป็นรัฐแบบโบราณได้อีกแล้ว เพราะอุดมคติของรัฐแบบโบราณไม่สามารถตอบสนองต่อโอกาสทางเศรษฐกิจ เป้าหมายใหม่ๆ ของรัฐ และพลังของจักรวรรดินิยมตะวันตก ดังนั้นเมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพ้นจากอำนาจของสมเด็จเจ้าพระยาฯ ผู้สำเร็จราชการ พระองค์จึงเริ่มการปฏิรูปอาณาจักรทันทีและนโยบายที่พระองค์ทรงเลือกปฏิบัติชี้ให้เห็นว่าระบบราชการคือเครื่องมือที่ทรงจะนำมาแก้ปัญหาในช่วงเวลานั้น อย่างไรก็ตาม รัชกาลที่ 5 ทรงเพิ่มความรัดกุมเกี่ยวกับเงินแผ่นดินเป็นประเด็นแรกก่อน เพื่อให้มีรายรับมากขึ้น เนื่องจากการปรับตัวจากรัฐแบบโบราณมาเป็นรัฐราชการที่มีระบบราชการเป็นกลจักรสำคัญนั้น รัฐบาลจะต้องมีฐานทางการเงินที่ดีในระดับหนึ่งเสียก่อนจึงจะมีเงินทุนที่เพียงพอต่อการจัดตั้งระบบราชการและการปกครองซึ่งครอบคลุมทั่วราชอาณาจักรได้ เพราะฉะนั้นในหัวข้อนี้จะทำความเข้าใจกับขั้นตอนการปฏิรูประบบการคลังโดยเน้นสมัยรัชกาลที่ 5 และอาจกล่าวถึงรัชกาลถัดๆ ไปบ้างเล็กน้อยเพื่อให้เห็นภาพความต่อเนื่อง

ขั้นแรกของการปฏิรูประบบการคลัง รัชกาลที่ 5 ทรงจัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้นมาในปี พ.ศ.2416 ให้มีพนักงานที่ทำหน้าที่ประจำในการตรวจตรารวบรวมเงินภาษีจากกรมกองต่างๆ มาไว้แห่งเดียวกันเพื่อลดการรั่วไหลของเงิน เดิมทีเมื่อกรมกองต่างๆ เก็บเงินจากราษฎรมาตามอำนาจหน้าที่ของตนโดยอาศัยเจ้าภาษี จะมีข้อกำหนดเพียงว่า ให้ “ยกส่วนหนึ่งให้พระคลัง” โดยไม่มีอัตรานำส่งที่ชัดเจนและบางครั้งไม่ได้เงินเข้าพระคลังเลยก็มี กรมพระคลังรับผิดชอบแค่รับเงินหลวงจึงเป็นฝ่ายรอรับเท่านั้น แต่จะไปบังคับหรือเรียกร้องจากหน่วยงานที่มีอำนาจเก็บภาษีไม่ได้[17] ทำให้กรมพระคลังไม่มีอำนาจตรวจสอบอันใดเลย ในขั้นแรกรัชกาลที่ 5 จึงให้หอรัษฎากรพิพัฒน์เป็นหน่วยงานที่สามารถตรวจสอบการนำส่งเงินได้ หลังจากรวบรวมผลประโยชน์แผ่นดินได้รัดกุมขึ้น ลำดับถัดมาก็ต้องควบคุมการไหลเวียนของเงินที่ได้มา ในปี พ.ศ.2418 จึงตราพระราชบัญญัติกรมพระคลังมหาสมบัติ กำหนดระเบียบปฏิบัติว่าหน่วยราชการจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนอย่างไรในการส่งเงินและเบิกเงินจากกรมพระคลังมหาสมบัติ เนื่องจากกรมพระคลังมหาสมบัติต้องเกี่ยวข้องกับหน่วยราชการจำนวนมากขึ้นจึงต้องมีระเบียบปฏิบัติที่เป็นขั้นเป็นตอน

เมื่อจัดวางขั้นตอนปฏิบัติพื้นฐานทางการคลังแล้ว รัชกาลที่ 5 จึงเริ่มสถาปนาระบบราชการได้ ในปี พ.ศ.2433 จึงกำหนดการปกครองส่วนกลางเป็นกระทรวง ทบวง กรม ที่ชัดเจน ในครั้งนี้ได้ยกกรมพระคลังมหาสมบัติ ขึ้นเป็นกระทรวงพระคลังมหาสมบัติโดยให้อำนาจกระทรวง

---

[17] *กระทรวงการคลังครบรอบ 100 ปี 14 เมษายน 2518*, กรุงเทพฯ : กองพิมพ์สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, 2518, หน้า 58.

พระคลังมหาสมบัติในการดูแลเงินแผ่นดินและภาษีอากรทั่วราชอาณาจักร สองปีถัดมาในปี พ.ศ.2435 ได้ปฏิรูปอีกครั้งโดยกำหนดจำนวนกระทรวงให้แน่นอน 12 กระทรวง และจัดสรรอำนาจหน้าที่ของกระทรวงต่างๆ ไม่ให้ซ้ำซ้อน ในครั้งนี้ได้ยกเลิกตำแหน่งเสนาบดีแบบเก่า (จตุสดมภ์) รวมทั้งได้ย้ายกรมพระคลังข้างที่อันเป็นหน่วยงานจัดการเงินส่วนพระองค์ออกจากกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เพื่อให้แยกเงินแผ่นดินกับเงินส่วนพระองค์ให้ขาดจากกัน

ในปี พ.ศ. 2439 ได้มีการยกเลิกระบบเจ้าภาษีนายอากรมาเป็นรัฐบาลจัดเก็บเอง ซึ่งการเปลี่ยนแปลงนี้มีอุปสรรคพอสมควร เนื่องจากเจ้าภาษีนายอากรตามหัวเมืองที่รับผูกขาดค้างชำระหนี้รัฐบาลกันอยู่มากและคั่งค้างสะสมขึ้นเรื่อยๆ ในการนี้สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพได้ประกาศว่าเจ้าภาษีนายอากรที่เป็นหนี้หลวงที่รีบชำระหนี้จะได้ลดหนี้ลงครึ่งหนึ่ง ปรากฏว่าเจ้าภาษีนายอากรพากันรีบชำระหนี้ บางคนถึงกับกู้เงินมาเพื่อชำระหนี้ของตนโดยเฉพาะ จนทำให้รัฐบาลมีรายได้เป็นเงินสดจากระบบภาษีเก่าที่คั่งค้างเพิ่มขึ้นกว่า 200,000 บาท [18] เมื่อสะสางได้แล้ว รัฐบาลจึงหันไปเก็บภาษีเอง

ในปีเดียวกันนี้เองได้เริ่มจัดทำงบประมาณแผ่นดินเป็นครั้งแรก เนื่องจากรัชกาลที่ 5 จะทรงเริ่มทำทางรถไฟในราชอาณาจักรและต้องกู้เงินจากต่างประเทศ ซึ่งในขั้นตอนการกู้เงินรัฐบาลต้องแสดงฐานะการเงินและแผนการรับจ่ายอันมีผลต่อการชำระหนี้[19] การจัดทำงบประมาณนี้ยึดหลักการว่าจะพยายามให้รายจ่ายไม่เกินรายได้ ทั้งนี้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการอนุมัติและควบคุมงบประมาณโดยตรง

รายละเอียดขั้นตอนปฏิรูประบบการคลังสมัย ร.5 และ สมัยต่อเนื่อง

ปี พ.ศ.	การปฏิบัติ	รายละเอียด-เป้าหมาย
สมัยรัชกาลที่ 5 (พ.ศ. 2411 – 2453)		
2416	จัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์	● เป็นที่ทำงานของพนักงานบัญชีกลางที่ทำงานประจำในด้านการ รวบรวมบัญชีเงินผลประโยชน์แผ่นดิน ตรวจการเก็บภาษี และให้หน่วยงานต่างๆ ส่งเงินตามกำหนด รวมถึงตรวจความครบถ้วนของเงินนำส่ง (เดิมไม่มีพนักงานประจำด้านนี้)
2418	ตรา *พ.ร.บ. กรมพระคลังมหาสมบัติ จ.ศ. 1237*	● พ.ร.บ. นี้ว่าด้วย การจัดระเบียบใหม่ของกรมพระคลัง (หนึ่งในจตุสดมภ์) และระเบียบปฏิบัติที่หน่วยราชการต่างๆ ต้องใช้ในการเบิกเงินส่งเงินกับกรมพระคลังมหาสมบัติ ● พ.ร.บ. ได้แยกกรมท่าออกจากกรมพระคลังมหาสมบัติ ให้กรมท่ารับงานด้านการต่างประเทศโดยเฉพาะไม่เกี่ยวข้องกับการรับจ่ายใช้เงินหลวงอีก ● สาเหตุการตรา พ.ร.บ. คือ ความจำเป็นต้องจ่ายเงินให้ระบบราชการที่ขยายตัว จึงต้องเพิ่มความรัดกุมในขั้นตอนการรับจ่ายเงินหลวง

[18] รอยพิมพ์ เรืองประดิษฐ์, "เงินคงคลังของไทย (ในสมัยรัชกาลที่ 5-7)," วิทยานิพนธ์ปริญญาเศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2519, หน้า 49.

[19] รอยพิมพ์ เรืองประดิษฐ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 31-32.

ปี พ.ศ.	การปฏิบัติ	รายละเอียด-เป้าหมาย
2433	- ตรา *พ.ร.บ. พระธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน* - ตรา *พ.ร.บ. พระธรรมนูญหน้าที่ราชการในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ร.ศ. 109*	● กำหนดการปกครองส่วนกลางเป็น กระทรวง ทบวง กรม ให้ชัดเจน และยกกรมพระคลังมหาสมบัติขึ้นเป็นกระทรวง ● กำหนดให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติมีหน้าที่รับจ่ายและรักษาเงินแผ่นดิน รวมทั้งรักษาราชสมบัติพัสดุ รวบรวมเงินภาษีอากรแผ่นดินทั่วพระราชอาณาจักร
2435	ปฏิรูปการปกครองส่วนกลาง	● จัดสรรอำนาจหน้าที่ในกระทรวงต่างๆ ไม่ให้ซ้ำซ้อน ให้มีกระทรวงแบบใหม่ที่แน่นอน จำนวน 12 กระทรวง ● ยกเลิกตำแหน่งอัครมหาเสนาบดีทั้งสอง และเสนาบดีจตุสดมภ์ทั้งสี่ ● ให้กรมพระคลังข้างที่ (ฝ่ายจัดการเงินส่วนพระองค์) ย้ายสังกัดจากกระทรวงพระคลังมหาสมบัติมาอยู่กับกระทรวงมรุธาธิการ
2439	- ยกเลิกระบบเจ้าภาษีนายอากร - จัดทำงบประมาณแผ่นดินเป็นครั้งแรก	● ปรับปรุงการจัดเก็บภาษีอากรเป็นให้รัฐจัดเก็บเอง เพราะแม้จะมีการปรับปรุงระบบมาตั้งแต่ พ.ศ. 2416 แต่ด้านการจัดเก็บยังใช้วิธีเดิม ● วางกรอบคร่าวๆ ไม่ให้รายจ่ายเกินรายได้ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติต้องถวายระเบียบการจัดการงบประมาณรายจ่ายให้ทรงทราบ และห้ามจ่ายเงินเกินกว่างบประมาณหากไม่มีพระบรมราชานุญาต ● ในการจัดทำนี้แยกการเงินส่วนพระองค์กับการเงินแผ่นดินออกจากกัน ● สาเหตุที่ต้องทำคือ เพื่อใช้ประกอบในการขอเงินกู้จากต่างประทศ
	สมัยรัชกาลที่ 6	(พ.ศ. 2453 – 2468)
2453	รวบรัดพระคลังในท้องที่ต่างๆ	● ให้พระคลังในท้องที่ต่างๆมาขึ้นกับกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ จากเดิมขึ้นกับกระทรวงนครบาล
2456	ตรา พ.รบ. วิธีการงบประมาณ	● ให้เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติรับผิดชอบการจัดทำงบประมาณ ● กระทรวงต่างๆ ต้องยื่นงบประมาณของตนต่อกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เพื่อให้พระราชทานพระบรมราชานุญาต ● กำหนดให้การใช้จ่ายในแต่ละปีสิ้นสุดในวันที่ 31 มีนาคม
2458	- ตั้งกรมตรวจเงินแผ่นดิน - เปลี่ยนกรมตรวจและกรมสารบาญชีเป็น กรมบาญชีกลาง - ตั้งกรมสถิติพยากรณ์	● ให้ตรวจตรารายรับรายจ่ายและรักษาเงินให้รัดกุมขึ้น โดยให้ตรวจตราเจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้รับจ่ายเงินแผ่นดินและเงินในรับผิดชอบของรัฐบาล ● ประมวลบัญชีเงินรายได้และรายจ่ายของแผ่นดิน สอบสวนการเบิกจ่ายเพื่อรักษารูปแบบงบประมาณให้เป็นไปตามความมุ่งหมายแท้จริง ● รวบรวมข้อมูลตัวเลขต่างๆ เพื่อประโยชน์ทางการพยากรณ์ทั่วๆไป
	สมัยรัชกาลที่ 7	(พ.ศ. 2468 – 2478)
2469	ตรา *พ.ร.บ. ศุลกากร พ.ศ. 2469*	● เป็นร่างที่นำไปขอความเห็นชอบจากนานาประเทศในการยกเลิกสัญญาที่ไม่เป็นธรรม จนประกาศใช้ พ.ร.บ. นี้ในปี 2471 ● สามารถเจรจายกเลิกสนธิสัญญาที่ไม่เป็นธรรมต่างๆ จนดำเนินกิจการศุลกากรอย่างอิสระมากขึ้น

กล่าวโดยสรุป รัชกาลที่ 5 ทรงเริ่มการปฏิรูปด้วยการรวบรวมเงินที่จัดเก็บให้เข้าสู่พระคลังอย่างรัดกุมและตรวจสอบได้ จากนั้นจึงควบคุมระเบียบปฏิบัติขั้นตอนการเบิกจ่ายเงินแผ่นดินที่

หน่วยราชการต้องยึดเป็นหลัก ซึ่งข้อปฏิบัติเหล่านี้ช่วยให้พระองค์เองควบคุมตรวจสอบขั้นตอนที่เกี่ยวกับเงินแผ่นดินได้ง่ายขึ้นกว่าเดิม เมื่อระเบียบเหล่านี้ช่วยให้ฐานะการคลังมั่นคงขึ้นแล้วจึงเริ่มปฏิรูประบบบริหารราชการและการปกครองต่างๆ ได้เพราะมีเงินทุนเพียงพอ เมื่อระบบราชการมีความพร้อมรัฐบาลส่วนกลางก็เริ่มหันมาเก็บภาษีเอง และท้ายที่สุดจึงเริ่มการวางแผนรับจ่ายงบประมาณแผ่นดินแต่ละปี โดยอำนาจในการอนุมัติใช้จ่ายเงินทั้งหมดอยู่ในความควบคุมของพระมหากษัตริย์อย่างเต็มที่

7.4.3 **รายละเอียดสำคัญของระบบการคลังใหม่**

กล่าวโดยสังเขป รายละเอียดสำคัญของระบบการคลังใหม่ประกอบด้วย ก) *กระบวนการงบประมาณและการจำแนกงบประมาณ* ข) *รายได้รัฐบาลภายใต้การปฏิรูป* และ ค) *รายจ่ายรัฐบาลภายใต้การปฏิรูป* ซึ่งทั้ง 3 ประเด็นมีความสัมพันธ์กับเป้าหมายแบบใหม่ของรัฐและระบบราชการอย่างชัดเจน กล่าวคือ กระบวนการงบประมาณในระยะแรกเริ่มอิงอยู่กับระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินอย่างมาก เพราะจะต้องอาศัยกลไกราชการฝ่ายปกครอง และในกระบวนการนี้จะชี้ให้เห็นถึงการรวมศูนย์อำนาจทางการคลังที่ชัดเจนมาก ในอีกด้านหนึ่ง การศึกษาถึงรายรับและรายจ่ายทางการคลังจะบ่งชี้ถึงรายจ่ายรูปแบบต่างๆ ที่รัฐบาลรัตนโกสินทร์ตอนต้นไม่เคยมี ซึ่งยืนยันว่าสมมติฐานเกี่ยวกับเป้าหมายของรัฐที่เปลี่ยนไปนั้นเป็นที่ยอมรับได้ นอกจากนี้ ประเด็นเรื่องรายรับรายจ่ายนี้ยังเป็นตัวอย่างอันดีสำหรับการศึกษาเรื่องการรวมศูนย์อำนาจทางการคลังที่ส่งผลต่อสังคมในวงกว้างอีกด้วย

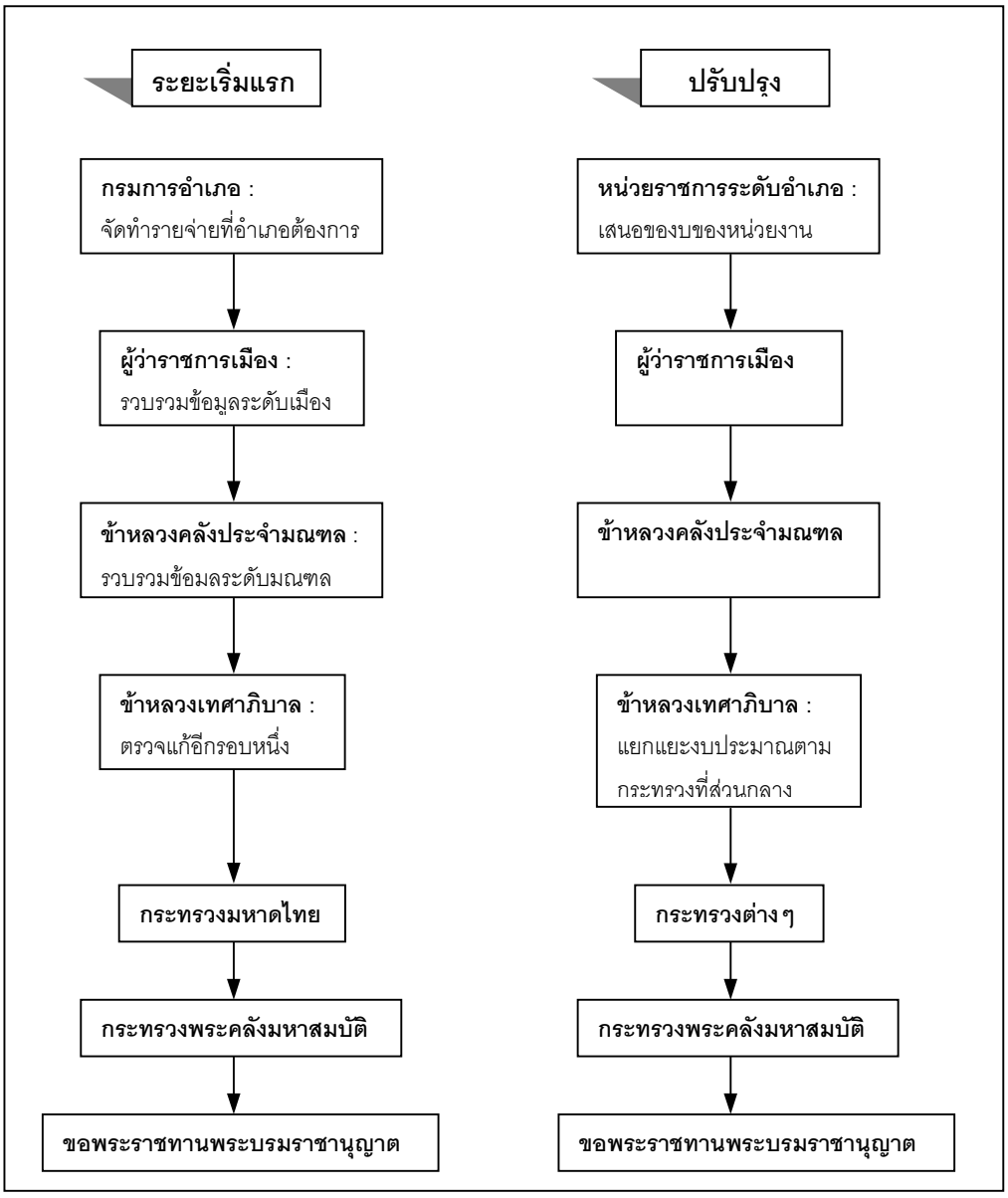
(1) **กระบวนการงบประมาณและการจำแนกงบประมาณ**

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า มูลเหตุแรกเริ่มของการจัดทำงบประมาณคือความจำเป็นในการขอเงินกู้จากต่างประเทศในปี พ.ศ.2439 แต่อานิสงส์จากการจัดทำงบประมาณครั้งนั้นก็ช่วยให้รัฐบาลราชสำนักไทยเริ่มมีความรอบคอบในการรับจ่ายเงินแผ่นดินอย่างมาก ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงรายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณและการจำแนกงบประมาณที่ใช้ในสมัยรัชกาลที่ 5 เป็นสำคัญ

กระบวนการงบประมาณสมัยรัชกาลที่ 5 จะอิงอยู่กับระบบราชการการปกครองเป็นหลัก การยื่นเสนอของบประมาณจะแบ่งแยกตามท้องที่ที่แบ่งตามเขตปกครอง กล่าวคือ ท้องที่ต่างๆ แจ้งความประสงค์ว่าต้องการงบประมาณใช้จ่ายในท้องที่จำนวนเท่าไร ความต้องการใช้เงินเหล่านี้จะส่งผ่านมาทางสายงานปกครอง เช่น ผู้ว่าราชการเมือง เทศาภิบาล จนมารวมที่กระทรวงมหาดไทยก่อน แล้วจึงให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัตินำไปขอพระราชทานพระบรมราชานุญาต

เพราะฉะนั้น สิ่งที่กระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้รับก็คือข้อมูลการใช้จ่ายแยกตามเขตปกครอง ทั้งนี้ในระยะแรกหน่วยงานที่ขยายไปตามท้องถิ่นต่างๆ มักเป็นหน่วยงานฝ่ายปกครองของมหาดไทย การใช้เครือข่ายงานการคลังผ่านกระทรวงมหาดไทยจึงค่อนข้างมีประสิทธิภาพ ต่อมาหน่วยงานของกระทรวงอื่นๆ ก็ขยายตัวไปตามท้องถิ่นเช่นกัน หน่วยงานเหล่านี้จะแยกเสนอของบประมาณโดยไม่ผ่านขั้นตอนของมหาดไทย แต่จะส่งผ่านมายังกระทรวงในสังกัดโดยตรง ทำให้ระบบการรวบรวมเสนองบประมาณเริ่มสับสน จนต้องปรับปรุงให้แยกการเสนอตามกระทรวงในสังกัดเป็นหลัก

ขั้นตอนของกระบวนการงบประมาณสมัยรัชกาลที่ 5



สำหรับการจำแนกประเภทงบประมาณในสมัยรัชกาลที่ 5 มีรายละเอียดคือ *งบประมาณรายจ่าย*จะแยกออกเป็น 2 หมวด *หมวด 1* เป็นงบประมาณรายจ่ายสำหรับงานประจำหรือ

รายจ่ายปกติ โดยมีเงินเดือนข้าราชการเป็นองค์ประกอบหลัก และมักจะใช้เงินจากภาษีและเงินได้ต่างๆ ของรัฐมาจ่าย *หมวด 2* เป็นงบประมาณรายจ่ายสำหรับการลงทุน เพื่อลงทุนในกิจการที่ให้ผลตอบแทนแก่รัฐ เช่น รถไฟ การชลประทาน ถนน เงินที่ใช้จ่ายในหมวดนี้มักจะมาจากเงินกู้หรือเงินคงคลัง [20]

ด้าน *งบประมาณรายได้* ได้มีการนิยามรูปแบบที่มาของของรายได้รัฐใหม่ ซึ่งต่างไปจากที่นิยามในรัตนโกสินทร์ตอนต้น งบประมาณรายได้ประกอบด้วย [21]

- **อากร** : หมายถึง *รายได้ที่เกิดจากทรัพย์สินหรือกิจการของรัฐ* โดยแบ่งเป็น 2 ส่วนคือ
  - *อากรประเภทรัฐสามิต* ได้แก่ *รายได้ที่เกิดจากทรัพย์สินของรัฐ* เช่น การให้สัมปทานป่าไม้ ค่าภาคหลวงที่เก็บจากสัมปทานเหมืองแร่
  - *อากรประเภทรัฐพาณิชย์* ได้แก่ *รายได้ที่เกิดจากกิจการของรัฐ* เช่น สาธารณูปโภคต่างๆ
- **ภาษี** : หมายถึง *รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บโดยอาศัยอำนาจกฎหมาย* เช่น ภาษีภายในประเทศ ภาษีศุลกากร เป็นต้น
- **ค่าธรรมเนียม** : หมายถึง *รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บในฐานะที่รัฐบาลทำธุรกิจให้ตามการร้องขอ* เช่น ค่าจดทะเบียน
- **รายได้เบ็ดเตล็ด** : หมายถึง *เงินเล็กน้อยที่อนุโลมเข้ากับรายได้ประเภทอื่นๆไม่ได้* เช่น รายได้จากการทำเหรียญกษาปณ์ เป็นต้น

(2) **รายได้รัฐบาลภายใต้การปฏิรูป**

หลังจากพูดถึงนิยามของรายได้และรายจ่ายรูปแบบต่างๆ แล้ว ในส่วนนี้จะพูดถึงตัวเลขทางการคลังที่เกิดขึ้นจริงของรายได้และรายจ่ายเหล่านั้นคร่าวๆ เพื่อให้เห็นประสิทธิภาพของการรวมศูนย์อำนาจทางการคลัง และศึกษาว่ารูปแบบของรายได้เปลี่ยนแปลงไปจากสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นอย่างไร

ตัวเลขรายได้ของรัฐบาลที่เก่าแก่ที่สุดเท่าพอหาพบคือ ปี พ.ศ.2435 ซึ่งพบว่ารายได้รวมของรัฐบาลมีประมาณ 15.38 ล้านบาท โดยรายได้สำคัญที่สุดมาจากอากรบ่อนเบี้ย (4.28 ล้านบาท) ส่วนรายได้สำคัญอันดับต้นๆอื่นคือฝิ่น (2.48 ล้านบาท) กับภาษีสรรพสามิต (2.30 ล้านบาท) และเมื่อพิจารณาจากตารางที่ 1 ปี พ.ศ.2438 อันเป็นปีสุดท้ายที่ใช้ระบบเจ้าภาษีนาย

---

[20] รอยพิมพ์ เรืองประดิษฐ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 35.

[21] รอยพิมพ์ เรืองประดิษฐ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 37.

อากร รัฐบาลมีรายได้ประมาณ 18 ล้านบาท ซึ่งอาจจะพออนุมานได้ว่าการเพิ่มความรัดกุมทางการคลังตั้งแต่ต้นรัชกาลที่ 5 น่าจะช่วยให้รัฐบาลมีรายได้เพิ่มขึ้นมาอยู่ในช่วงประมาณ 15-18 ล้านบาท

ครั้นถึงปี 2439 กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัยทรงเข้ารับตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติและพระองค์ทรงเห็นชอบกับวิธีการให้เทศาภิบาลจัดเก็บภาษีเอง ซึ่งรัชกาลที่ 5 ก็ทรงอนุญาต ผลจากการจัดเก็บภาษีโดยรัฐบาลในปีแรกเงินรายได้เพิ่มขึ้นกว่า 2.6 ล้านบาท หรือคิดเป็น 14.2% จากปี พ.ศ. 2438

ตารางที่ 7.1 : เงินรายได้เมื่อปรับปรุงการเก็บภาษีอากร

พ.ศ.	เงินรายได้ (ล้านบาท)	อัตราการเพิ่ม (%)
2438	18,074,690	-
2439	20,644,500	14.2
2440	24,808,001	20.2
2441	28,496,029	14.9
2442	29,930,365	5.0
2443	35,611,306	19.0
2444	36,157,963	1.5
2445	39,152,124	8.3
2446	43,458,817	11.0
2447	46,046,404	6.0
2448	51,657,539	12.2
2449	57,014,805	10.4

จะเห็นได้ว่า การปรับปรุงการจัดเก็บรายได้ช่วยให้รายได้ของรัฐบาลเพิ่มขึ้นทุกๆ ปี โดยบางปีรายได้เพิ่มขึ้นถึง 20% เพราะฉะนั้นการปฏิรูประบบการคลังจึงนับว่าประสบความสำเร็จ ซึ่งการให้รัฐจัดเก็บภาษีเองตั้งแต่ พ.ศ. 2439 เป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ต้องไม่ลืมว่าการเพิ่มความรัดกุมในการควบคุมเงินแผ่นดินที่ทำมาตั้งแต่ต้นรัชกาลก็เป็นปัจจัยที่สำคัญเช่นกัน ทั้งนี้เนื่องจากยังมีภาษีอากรบางชนิดที่ยังคงให้เอกชนผูกขาดจัดเก็บอยู่ ซึ่งการควบคุมภาษีเหล่านี้ยังต้องอาศัยหน่วยงานที่รับบทบาทด้านการตรวจสอบด้วย

นอกจากภาษีอันเป็นรายได้ประเภทที่อาศัยอำนาจกฎหมายในการจัดเก็บแล้ว รัฐบาลก็ปรับปรุงรายได้จากอากรรัฐสามิตจนมีบทบาทมากขึ้นเช่นกัน ด้านป่าไม้ รัฐบาลเข้าไปควบคุมกิจการป่าไม้ซึ่งเดิมอยู่ภายใต้อำนาจของเจ้าผู้ครองนคร (ประเทศราช) โดยโอนให้ป่าไม้อยู่ในความควบคุมของรัฐบาลแล้วจ่ายเงินเป็นรายเดือนทดแทนให้เจ้าผู้ครองนคร รัฐบาลตั้งกรมป่าไม้

ขึ้นในปี พ.ศ. 2439 โดยให้อยู่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย และรัฐบาลมีรายได้จากป่าไม้และของป่ามากขึ้น ด้านกิจการเหมืองแร่ รัชกาลที่ 5 ตั้งกรมแร่ขึ้นตามคำกราบบังคมทูลของสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ซึ่งให้กรมแร่ดูแลสัมปทานของทรัพยากรแร่แต่เพียงแห่งเดียว รวมทั้งทำหลักฐานแบ่งเขตเหมืองแร่ของเมืองต่างๆ ทางภาคใต้เพื่อไม่ให้เกิดการวิวาทกันดังที่เคยเป็นมา การตั้งกรมแร่ก็เช่นเดียวกับกรมป่าไม้ที่รัฐบาลควบคุมผลประโยชน์แทนเจ้าเมือง และเป็นอีกกระบวนการหนึ่งที่ทำให้รายได้รวมของรัฐบาลเพิ่มขึ้นเช่นกัน

จากตัวเลขเท่าที่พบ จะเห็นได้ว่าการพยายามรวมศูนย์อำนาจทางการคลังผ่านระบบราชการแบบใหม่ และโอนบทบาทการเก็บภาษีมาเป็นของรัฐ ทำให้รายได้ของรัฐบาลเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ด้านทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ รัฐบาลก็เพิ่มความรัดกุมของระบบสัมปทานและใช้ลักษณะการรวมศูนย์อำนาจสู่ส่วนกลางเช่นกัน การเพิ่มขึ้นของรายได้ต่างๆ เหล่านี้ย่อมแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพของระบบราชการใหม่ ซึ่งช่วยเพิ่มพูนอำนาจทั้งทางการคลังและการปกครองแก่รัฐบาลกลาง ที่สำคัญที่สุด การปฏิรูประบบการคลังและระบบราชการช่วยผ่อนคลายแรงกดดันด้านรายได้ที่ราชสำนักต้องเผชิญ อันมีเหตุมาจากสนธิสัญญาเบาวริ่งได้สำเร็จ

(3) รายจ่ายรัฐบาลภายใต้การปฏิรูป

ในสมัยรัชกาลที่ 5 รายจ่ายทางการคลังได้ปรับรูปแบบไปตามการการปฏิรูประบบราชการ กล่าวคือ มีการจำแนกประเภทรายจ่ายให้กระทรวงต่างๆ รับผิดชอบนำเงินไปใช้จ่ายในด้านที่เกี่ยวข้องกับงานของตน การมีระบบราชการทำให้พระมหากษัตริย์มีช่องทางการใช้จ่ายเงินแผ่นดินอย่างชัดเจนมากขึ้น และพบว่าในสมัยรัชกาลที่ 5 นี้ กระทรวงที่ได้รับงบประมาณมากเป็นอันดับต้นๆอยู่เสมอคือ กระทรวงคมนาคม กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงกลาโหม

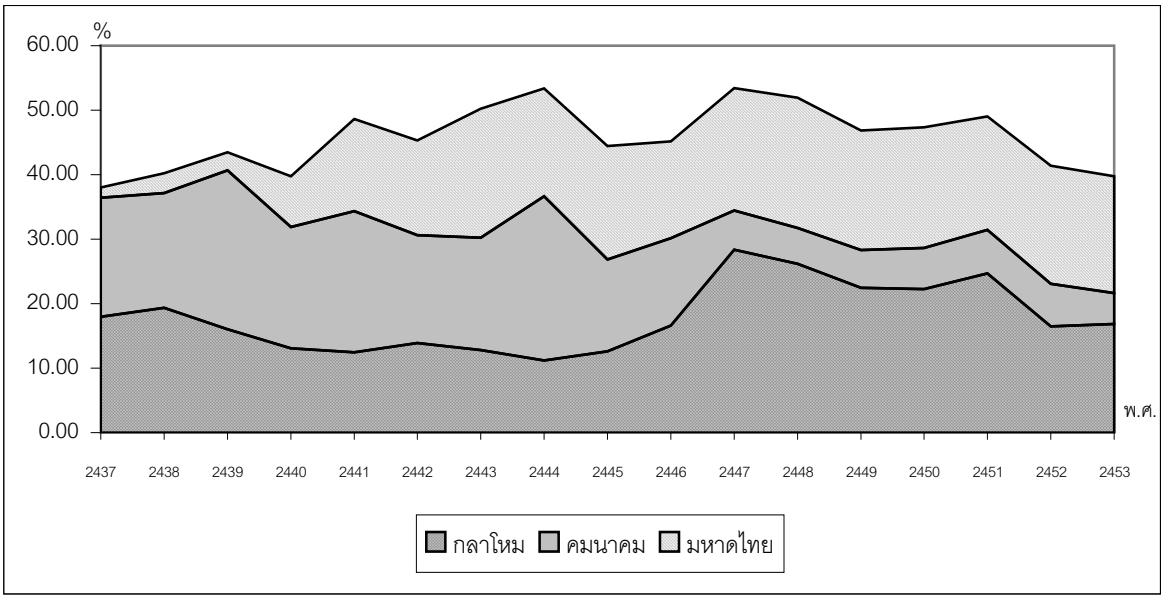
ตารางที่ 7.2 : งบประมาณรายจ่ายของกระทรวงที่สำคัญ พ.ศ. 2437-2453

หน่วย : ล้านบาท

พ.ศ.	**รายจ่ายรวม**	คมนาคม	มหาดไทย	กลาโหม
2437	**12.49**	2.31	0.20	2.24
2438	**12.68**	2.26	0.39	2.45
2439	**18.48**	4.55	0.52	2.96
2440	**23.99**	4.52	1.89	3.13
2441	**23.79**	5.21	3.40	2.96
2442	**27.05**	4.53	3.97	3.75
2443	**31.84**	5.54	6.38	4.07
2444	**36.65**	9.34	6.12	4.09
2445	**39.25**	5.60	6.90	4.94
2446	**43.91**	5.96	6.58	7.28
2447	**46.63**	2.84	8.84	13.23
2448	**50.05**	2.79	10.10	13.10
2449	**56.84**	3.33	10.54	12.76
2450	**56.50**	3.59	10.57	12.58
2451	**58.38**	3.92	10.28	14.42
2452	**58.84**	3.89	10.77	9.69
2453	**59.07**	2.84	10.70	9.94

หากพิจารณาจากตัวเลขรายจ่ายทางการคลังโดยรวมจะเห็นว่า รายจ่ายเพิ่มสูงขึ้นทุกๆ ปี ซึ่งสอดคล้องกับการขยายตัวของรายได้รัฐบาล สำหรับทิศทางการใช่จ่าย เห็นได้ว่ารายจ่ายในกระทรวงสำคัญ 3 กระทรวงรวมกันสูงถึงประมาณ 50% ของรายจ่ายรัฐบาลรวม และต้องพิจารณาถึงทิศทางการใช้จ่ายด้วย

รูปที่ 7.1 สัดส่วนการใช้จ่ายของ 3 กระทรวงสำคัญ ระหว่าง พ.ศ. 2437-2453



โดยเฉลี่ยในช่วง พ.ศ. 2437 – 2446 รายจ่ายของกระทรวงคมนาคมค่อนข้างสูง และได้รับงบประมาณมากเป็นอันดับที่หนึ่ง ทั้งนี้ ปี พ.ศ. 2439 เป็นปีแรกที่รัฐบาลจัดเก็บภาษีเองและเริ่มจัดทำงบประมาณ แสดงว่าเมื่อแรกที่รัฐวางแผนงบประมาณรัฐให้ความสำคัญกับงานด้านการคมนาคมเป็นอันดับแรก จากนั้นหลังจากปี 2447 เป็นต้นไป งบประมาณรายจ่ายที่ให้กับกระทรวงคมนาคมก็ลดสัดส่วนลงมาก โดยรายจ่ายด้านกลาโหมเพิ่มขึ้นแทน

หากพิจารณารายจ่ายด้านคมนาคมอย่างลพเอียดจะพบว่า รัฐบาลให้ความสำคัญกับการไปรษณีย์โทรเลขและการรถไฟมาก โดยเฉลี่ยก่อนปี 2447 รายจ่ายลงทุนด้านไปรษณีย์โทรเลขและการรถไฟคิดเป็นราวๆ 70-80% ของงบประมาณในแต่ละปีของกระทรวงคมนาคม ซึ่งการใช้จ่ายลักษณะนี้มีความสมเหตุสมผล เพราะการคมนาคมให้ประโยชน์ทั้งทางยุทธศาสตร์ความมั่นคงและเศรษฐกิจ [22] โดยกรมทางซึ่งดูแลด้านถนนได้รับงบประมาณรายจ่ายน้อยกว่าการรถไฟและกรมไปรษณีย์อย่างมาก เพราะในสมัยนั้นการใช้รถยนต์ยังมีน้อยและไม่สามารถขนถ่ายสินค้าและคนได้มากเท่ารถไฟ นอกจากนี้ การลงทุนด้านรถไฟและไปรษณีย์ยังช่วยให้รัฐมีผลตอบแทนในรูปค่าบริการ ซึ่งอาจเป็นอีกเหตุผลหนึ่งที่งบประมาณรายจ่ายที่มีให้กระทรวงคมนาคมลดลงหลังปี 2447 เพราะกระทรวงมีรายได้เป็นของตนเองส่วนหนึ่ง

---

[22] ยุวดี ไกรพิบูลย์, “บทบาทของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติกับการปฏิรูปประเทศ (พ.ศ. 2435 - 2479),” วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มหาวิทยาศิลปากร 2523, หน้า 192.

สำหรับรายจ่ายด้านมหาดไทย ซึ่งในช่วงต้นๆมีสัดส่วนค่อนข้างต่ำ แต่หลังจากปี 2440 เป็นต้นมาก็ขยายตัวมากขึ้น ซึ่งพอจะอธิบายได้ว่า ข้าราชการสายปกครองของกระทรวงมหาดไทยเป็นกลุ่มแรกๆ ที่มีการขยายตัวไปทำงานทั่วประเทศ ดังที่กระบวนการจัดทำงบประมาณช่วงแรกๆ ต้องอาศัยกระทรวงมหาดไทยเป็นกลไกหลัก ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงเป็นกระทรวงขนาดใหญ่ มีข้าราชการประจำจำนวนมากจึงต้องมีงบประมาณรายจ่ายสูง อย่างไรก็ตาม ประโยชน์ที่รัฐบาลราชสำนักได้จากข้าราชการมหาดไทยก็มีสูงมาก คือทั้งในแง่การรวบรวมรายได้จากท้องถิ่น การปกครองราษฎร และเป็นกลไกการใช้จ่ายของรัฐ รายจ่ายกระทรวงมหาดไทยที่ค่อนข้างสูงแต่ก็มีความคุ้มค่า

สำหรับรายจ่ายด้านกลาโหมมีสัดส่วนค่อนข้างสูง และเพิ่มขึ้นมากหลังปี 2447 ซึ่งได้กล่าวมาแล้วว่า การคุกคามจากจักรวรรดินิยมตะวันตกทำให้รัฐบาลสมัยรัชกาลที่ 5 ต้องให้ความสำคัญกับการสร้างกองกำลังป้องกันประเทศ โดยสร้างกองทหารอาชีพขึ้นมาแทนการเกณฑ์ไพร่ และสังเกตได้ว่าเมื่อภาระรายจ่ายด้านการคมนาคมลดลงแล้ว จึงเพิ่มรายจ่ายด้านกลาโหมได้ค่อนข้างมาก เหตุที่งบประมาณรายกระทรวงกลาโหมมีสัดส่วนค่อนข้างสูงโดยตลอดเนื่องจาก กองทัพประจำการเป็นสิ่งที่ใหม่มากๆ สำหรับสังคมไทยสมัยนั้น จึงจำเป็นต้องใช้รายจ่ายสูงเพราะเป็นการเริ่มต้นใหม่ทั้งหมด

รายจ่ายต่างๆ ที่ปรากฏในสมัยรัชกาลที่ 5 ล้วนเป็นรายจ่ายที่ไม่เคยปรากฏในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น การเปลี่ยนแปลงด้านรายจ่ายเป็นปรากฏการณ์สำคัญที่ชี้ให้เห็นว่า รัฐบาลสมัยรัชกาลที่ 5 มุ่งที่จะสร้างสิ่งใหม่ๆ อันเป็นรากฐานในการพัฒนาประเทศไปในแนวทางเดียวกับโลกตะวันตกเป็นสำคัญ นอกจากนี้ ระบบราชการก็ช่วยให้การใช้จ่ายด้านต่างๆ ประสบความสำเร็จตามความมุ่งหมายของรัฐบาลราชสำนักเป็นอย่างดี

7.4.4 ข้อสรุปเกี่ยวกับการคลังสมัยปฏิรูปรัชกาลที่ 5

การปฏิรูปประเทศในสมัยรัชกาลที่ 5 ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในสังคมไทย สิ่งใหม่ๆหลายอย่างเริ่มเกิดขึ้น เช่น ระบบราชการ การพัฒนาแบบตะวันตก การปรับตัวของสังคมไทยในครั้งนั้นมีสาเหตุมาจากความเปลี่ยนแปลงภายในประเทศที่ต่อเนื่องมากจากสนธิสัญญาเบาวริ่ง กับ แรงกดดันจากภายนอกคือจักรวรรดินิยมตะวันตกดังที่กล่าวมาแล้วในหัวข้อมูลเหตุของการปฏิรูป

หลังจากศึกษาขั้นตอนและรายละเอียดของการปฏิรูประบบการคลังแล้ว จะเห็นได้ว่าความสำเร็จในการปฏิรูประบบการคลังในสมัยรัชกาลที่ 5 เริ่มจากการวางรากฐานระบบราชการและใช้กลไกราชการที่ขยายตัวไปทั่วอาณาจักรเป็นเครื่องมือ กล่าวได้ว่า การปฏิรูประบบการคลัง

อาจจะล้มเหลวหากไม่มีระบบราชการโดยเฉพาะสายมหาดไทยรองรับ ในข้อนี้ยืนยันได้จาก การปฏิรูปในช่วงต้นๆ รัชกาลที่ระบบราชการแบบใหม่ยังไม่เติบโตนัก รัฐบาลราชสำนักทำได้เพียงเพิ่มความรัดกุมในการจัดเก็บรายได้ (ตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์เป็นหน่วยงานรวบรวมเงินแผ่นดินที่จัดเก็บมาได้) และเพิ่มความรัดกุมในการเบิกจ่ายเงิน (พระราชบัญญัติเกี่ยวกับกรม-กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ) เท่านั้น แต่รัฐบาลราชสำนักยังไม่จัดเก็บรายได้เองหรือวางแผนใช้จ่ายเงินแผ่นดินจนเมื่อผ่านไประยะหนึ่งเมื่อระบบราชการเติบโตขยายตัวไปทั่วราชอาณาจักรแล้ว รัฐบาลจึงเริ่มใช้อำนาจแบบรวมศูนย์ได้ เช่น อาศัยข้าราชการปกครองท้องถิ่นเก็บภาษีและขออนุมัติงบประมาณใช้จ่ายของแต่ละท้องถิ่น ด้วยลักษณะเช่นนี้ทำให้เกิดการรวมศูนย์อำนาจทางการคลัง และลดบทบาทด้านการคลังของท้องถิ่นลงอย่างสิ้นเชิง

เมื่อพิจารณาด้านรายจ่ายรัฐบาลจะพบว่า ในช่วงแรกๆ รัฐบาลสมัยรัชกาลที่ 5 ให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบคมนาคมอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจการรถไฟ ซึ่งได้กล่าวถึงประโยชน์อันมหาศาลมาแล้วว่า รัฐบาลได้ประโยชน์ทั้งในแง่เศรษฐกิจและยุทธศาสตร์ จากนั้นจึงให้ความสำคัญกับกิจการด้านการทหารเพิ่มขึ้น ส่วนในด้านรายรับก็เห็นได้ว่า รายรับทางการคลังนับตั้งแต่ปี พ.ศ.2438 มีการขยายตัวเพิ่มขึ้นทุกๆ ปีจนปีสุดท้ายของรัชกาลและบางปีอัตราการขยายตัวสูงถึง 20% ซึ่งในจุดนี้ย่อมแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพของนโยบายรวมศูนย์อำนาจทางการคลังผ่านระบบราชการ

การปฏิรูปย่อมมีเป้าหมายในตัวเอง ในส่วนนี้จะสรุปความเชื่อมโยงของแรงกดดันที่รัฐบาลสมัยรัชกาลที่ 5 เผชิญ กับ ประสิทธิภาพของการปฏิรูปประเทศภายใต้ระบบราชการเพื่อลดความกดดันที่เกิดขึ้น เพื่อชี้ให้เห็นว่า การกระทำใดๆ ภายใต้ชื่อการปฏิรูปประเทศ ไม่ว่าจะเป็น การสร้างระบบราชการ ทิศทางการใช้จ่ายทางการคลัง หรือ การปฏิรูปการเก็บภาษีและรายได้แผ่นดินต่างก็มีสาเหตุและเป้าหมายรองรับอยู่ทั้งสิ้น

สาเหตุและผลสำเร็จของการปฏิรูปประเทศสมัยรัชกาลที่ 5

สาเหตุ	แรงกดดันต่อประเทศ	ผลสำเร็จจากการปฏิรูป
การขยายตัวทางเศรษฐกิจหลังสนธิสัญญาเบาวริ่ง	ราษฎรต้องการอาชีพและความสำเร็จทางเศรษฐกิจ	- เลิกระบบไพร่ เพราะการเป็นไพร่ขัดขวางโอกาสทางเศรษฐกิจ - เพิ่มอาชีพข้าราชการและทหาร ซึ่งเป็นอาชีพมีรายได้ประจำ
ความมั่งคั่งเพิ่มขึ้น วิถีชีวิตเอื้อต่อการบริโภคมากขึ้น	ราษฎรต้องการความสะดวกสบายคุณภาพชีวิต	- สร้างระบบสาธารณูปโภคและคมนาคมให้ราษฎร
การคุกคามจากจักรวรรดินิยมตะวันตก	ราษฎรหวาดกลัว รู้สึกไม่มั่นคง	- สร้างระบบราชการที่มีข้าราชการจากรัฐบาลโดยตรงเข้าไปปกครองดูแล - พัฒนาระบบคมนาคมให้เข้าถึงท้องถิ่นห่างไกลได้ง่ายขึ้น - สร้างกองทหารประจำการและเพิ่มแสนยานุภาพการรบ
รัฐบาลขาดเสรีภาพในการเก็บภาษี	รัฐบาลมีรายจ่ายใหม่หลายอย่าง แต่ลำบากที่จะเพิ่มรายรับทางการคลัง	- เพิ่มระเบียบแบบแผนการจัดเก็บ-เบิกจ่ายเงินแผ่นดิน - รัฐบาลเก็บรายได้เองผ่านระบบราชการ - ลงทุนในกิจการรถไฟ การไปรษณีย์ซึ่งก่อให้เกิดรายได้แก่รัฐ

กล่าวโดยสรุป การปฏิรูปต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 ล้วนเป็นผลสืบเนื่องโดยตรงจากแรงกดดันต่างๆ ที่มีต่อรัฐบาลทั้งสิ้น และหากพิจารณาให้ดีก็จะพบว่า ทิศทางในการปฏิรูปล้วนเป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจทางการคลัง กล่าวคือ *ด้านรายรับ* รายรับทางการคลังต้องส่งไปยังศูนย์กลางอาณาจักรทั้งหมด มีข้าราชการจากส่วนกลางมาดูแลการจัดเก็บรายได้โดยตรง ซึ่งเงินจากท้องถิ่นหนึ่งอาจถูกดึงไปใช้ในทางที่ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นนักก็ได้ *ด้านรายจ่าย* ท้องถิ่นยิ่งไม่มีอำนาจตัดสินเอง เพราะรัฐบาลกลางเป็นฝ่ายมีอำนาจอนุมัติ ซึ่งรัฐบาลย่อมใช้จ่ายไปในทางที่คำนึงถึงผลประโยชน์ของรัฐบาลกลาง มากกว่าการกระจายผลประโยชน์แบบทั่วถึง อย่างไรก็ตาม การใช้จ่ายในหลายๆ ทางก็เป็นประโยชน์แก่รัฐโดยรวม

ท้ายที่สุดมีประเด็นที่ต้องทำความเข้าใจว่า แม้การปฏิรูประบบการคลังในสมัยรัชกาลที่ 5 จะขัดขวางการกระจายอำนาจทางการคลัง แต่หากมองถึงบริบทของยุคสมัยว่า ในช่วงดังกล่าวราษฎรทั่วไปยังไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงใหม่ๆ ในสังคม ดังนั้นการจะให้ท้องถิ่นต่างๆ ตัดสินใจในการบริหารทรัพยากรทางการคลังด้วยตนเองจึงเป็นไปได้ยากและไม่เหมาะสม ซึ่งหากพิจารณาแรงกดดันต่างๆ ที่รัฐบาลสมัยรัชกาลที่ 5 เผชิญแล้ว อาจกล่าวได้ว่าการปฏิรูปประเทศในครั้งนั้นประสบความสำเร็จทั้งในด้านวิธีการและการบรรลุเป้าหมายอย่างแท้จริง

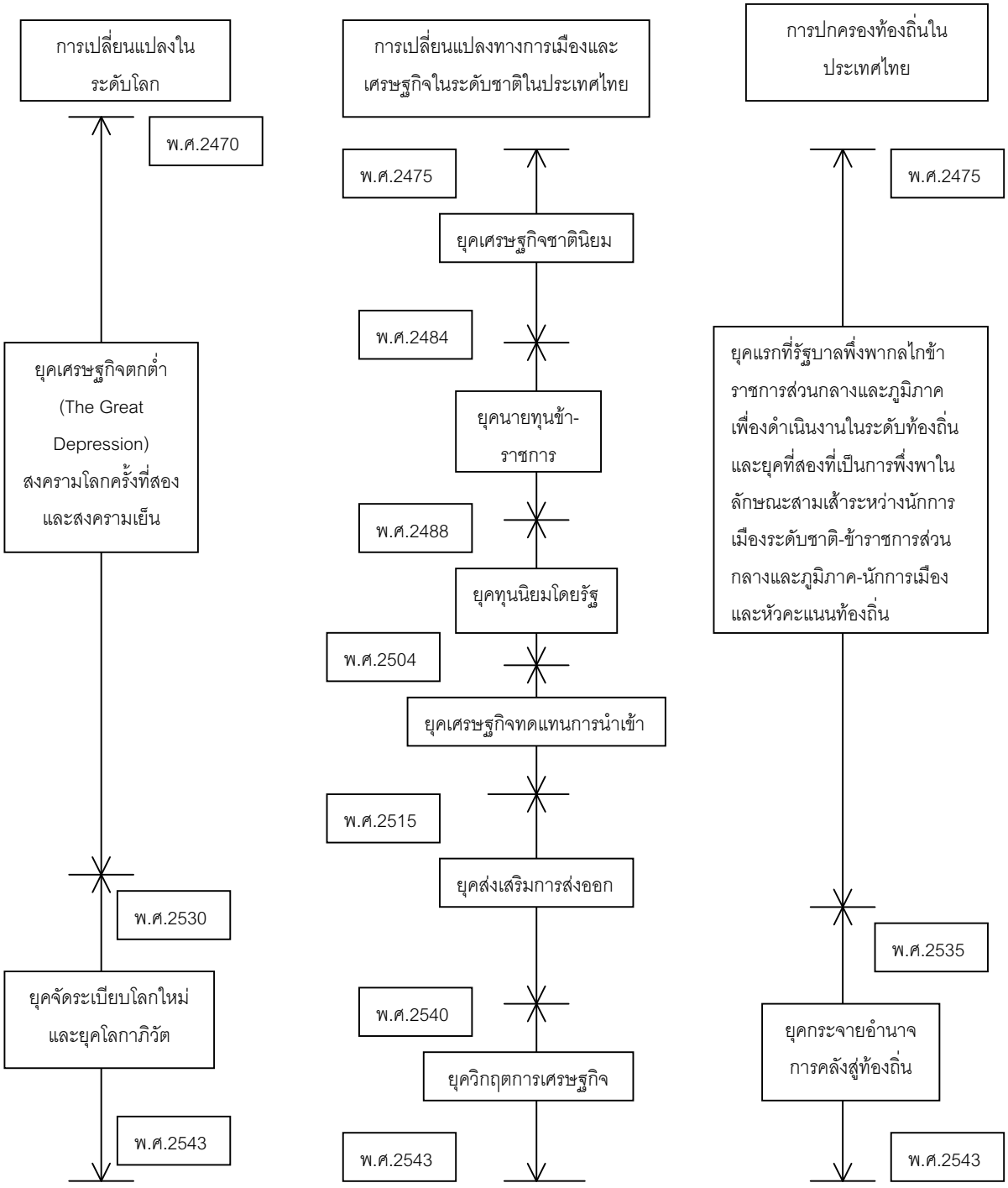
7.5 พัฒนาการการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยตั้งแต่พ.ศ.2475 ถึง พ.ศ.2543

ถ้าวิเคราะห์ตามแนวทางของเศรษฐศาสตร์การเมือง (Political economy)แล้ว จะเห็นว่าพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.2475 จนถึงปัจจุบันมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับวิถีการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจการเมืองของโลกและของประเทศในช่วงเวลาเดียวกัน (ดูรูปที่ 7.2)

จากช่วงปี พ.ศ.2470 ที่ประชากรทั่วโลกกำลังประสบกับปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรง (The great depression) การเกิดสงครามโลกครั้งที่สอง และตามมาด้วยยุคของสงครามเย็นระหว่างมหาอำนาจของโลกสองค่าย คือค่ายกลุ่มประเทศลัทธิทุนนิยมที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำ และค่ายกลุ่มประเทศลัทธิสังคมนิยมที่มีประเทศสหภาพโซเวียตเป็นผู้นำ เมื่อสิ้นสุดยุคสงครามเย็นในช่วงราวปี พ.ศ.2530 โดยมีมหาอำนาจทางฝ่ายประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นผู้ชนะสงครามเย็นแล้ว กระแสการค้าเสรีก็ได้แผ่ขยายตัวอย่างรวดเร็วพร้อมๆ กับความพยายามในการจัดระเบียบเศรษฐกิจโลกใหม่ ประกอบกับการเจริญรุดหน้าอย่างรวดเร็วของเทคโนโลยีด้านคอมพิวเตอร์และโทรคมนาคมที่เปิดโอกาสให้เกิดกระแสโลกาภิวัฒน์แพร่ขยายอย่างรวดเร็วไปทั่วโลกอย่างที่ไม่เคยเป็นมาก่อน จนถึงกับเป็นสาเหตุให้ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศที่ตั้งตัวไม่ทันกับการปรับเปลี่ยนเงื่อนไขวิธีการจัดการบริหารเศรษฐกิจใหม่นี้ต้องประสบกับวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่สร้างความเสียหายอย่างมากมาย

สำหรับประเทศไทยเองนั้นก็มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยคณะราษฎรในปี พ.ศ.2475 ซึ่งสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงการปกครองครั้งนี้เป็นผลมาจากการขยายระบบราชการที่เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ.2435 ที่ทำให้มีการส่งคนไทยไปศึกษาในต่างประเทศ การที่มีการค้าขายเสรีมากขึ้นทำให้มีชนชั้นกลางมากขึ้นในประเทศ และการเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง รัฐบาลส่วนใหญ่หลายชุดที่ได้เข้ามาบริหารประเทศในยุคนั้นก็มักจะเป็นผู้นำทางฝ่ายทหารหรือไม่ก็เป็นข้าราชการประจำระดับสูง ซึ่งในช่วงดังกล่าวก็มีความริเริ่มโดยฝ่ายผู้ปกครองเองที่ต้องการให้มีการปกครองในระดับท้องถิ่นเพื่อเหตุผลทางการเมืองเป็นหลัก โดยมีการออกและเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายครั้ง แต่ส่วนใหญ่จะเป็นการมุ่งหวังผลทางการเมืองมากกว่าผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง จึงมีการอาศัยกลไกของข้าราชการส่วนกลางและส่วน

รูปที่ 7.2 ลำดับเหตุการณ์ในระดับโลกและระดับประเทศที่มีผลกำหนดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทย



ภูมิภาคเข้ามายึดกุมอำนาจการบริหารการปกครองในระดับท้องถิ่น ในยุคนี้ข้าราชการประจำจะเป็นผู้มีบทบาทมากในการกำหนดนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ดังจะเห็นได้จากในช่วงราวปี พ.ศ. 2500 ที่เริ่มมีการก่อตั้งสำนักงานคณะกรรมการเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและการนำแผนพัฒนาประเทศระยะ 5 ปีมาใช้เป็นครั้งแรกซึ่งในช่วงแรกก็ได้อาศัยความช่วยเหลือจากผู้เชี่ยวชาญของธนาคารโลก และมีแผนพัฒนาฉบับต่อๆ มาจนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจเหล่านี้ในอดีตที่ผ่านมาก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าได้ยึดติดกับแนวทางการพัฒนาของตะวันตกและเป็นการพัฒนาแบบรวมศูนย์ และเป็นไปตามแนวทางในการต่อสู้กับลัทธิคอมมิวนิสต์ในช่วงสงครามเย็นของสหรัฐอเมริกา ต่อมาในช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ.2516 จนถึง พ.ศ.2535 ซึ่งในช่วงแรกเป็นการเรียกร้องประชาธิปไตยในระดับชาติที่ทำให้ได้รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งและนายกรัฐมตรีที่มาจากพลเรือนในช่วงสั้นๆ ก่อนที่จะกลับไปเป็นรัฐบาลที่มีทหารเป็นผู้นำ และในช่วงท้ายซึ่งใกล้เคียงกับการสิ้นสุดของสงครามเย็นและการขยายตัวของการค้าเสรี ประเทศไทยเริ่มมีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง และมีนายกรัฐมนตรีที่ประกาศนโยบายที่ต้องการเปลี่ยนแปลงอินโดจีนจากสนามรบให้เป็นสนามการค้า และในยุคนี้เองที่ความเชื่อมโยงระหว่างการเมืองในระดับชาติกับการเมืองในระดับท้องถิ่นเริ่มมีความแตกต่างไปจากรูปแบบเดิมในอดีต เนื่องจากเป็นยุคของการพึ่งพากันในลักษณะสามเส้าระหว่างนักการเมืองระดับชาติ-ข้าราชการส่วนกลางและภูมิภาค-นักการเมืองและหัวคะแนนท้องถิ่น โดยมีเป้าหมายทางการเมืองในระดับชาติเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา ได้เกิดกระแสความต้องการปฏิรูปการเมืองขึ้นในการเมืองระดับประเทศและเชื่อมโยงต่อไปจนถึงการเรียกร้องการกระจายอำนาจการปกครองและการคลังสู่ท้องถิ่น โดยกระแสดังกล่าวทวีความรุนแรงมากขึ้นเมื่อประเทศไทยต้องประสบกับปัญหาวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงในปี พ.ศ. 2540 และนำไปสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในปีเดียวกัน ซึ่งรายละเอียดจะได้กล่าวถึงในหัวข้อต่อไป

7.5.1 การเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจระดับชาติตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 - ปัจจุบัน

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของเศรษฐกิจไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน สามารถแบ่งออกได้เป็น 6 ยุคด้วยกันคือ

1) ยุคเศรษฐกิจชาตินิยม (พ.ศ.2475 ถึง พ.ศ.2483)

2) ยุคเศรษฐกิจนายทุนข้าราชการ (พ.ศ. 2484 ถึง พ.ศ.2488)

3) ยุคเศรษฐกิจทุนนิยมโดยรัฐ (พ.ศ. 2489 ถึง พ.ศ.2503)

4) ยุคเศรษฐกิจทดแทนการนำเข้า (พ.ศ. 2504 ถึง พ.ศ.2515)

5) ยุคเศรษฐกิจพึ่งพิงการส่งออก (พ.ศ. 2516 ถึง พ.ศ.2539)

6) ยุควิกฤตการณ์เศรษฐกิจ (พ.ศ.2540 ถึง ปัจจุบัน)

มีรายละเอียดดังนี้คือ

1) ยุคเศรษฐกิจชาตินิยม (พ.ศ.2475 ถึง พ.ศ.2483)

หลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง รัฐบาลได้ประกาศแนวนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมในหลัก 6 ประการเพื่อให้มีอิสระจากประเทศมหาอำนาจตะวันตกมากขึ้น ในช่วงเวลาตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจนถึงก่อนสงครามโลกครั้งที่สองนั้นนับว่าเป็นช่วงเวลาที่เศรษฐกิจไทยกำลังจะเข้าสู่ภาวะคับขันเป็นอย่างยิ่ง อันเป็นผลกระทบโดยตรงมาจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก เศรษฐกิจไทยในเวลานั้นประสบกับปัญหาที่สำคัญถึง 3 ด้านด้วยกันคือ

(1) ด้านเศรษฐกิจต่างประเทศ

ในขณะนั้น สินค้าส่งออกที่สำคัญของไทยมีอยู่เพียงไม่กี่ประเภทได้แก่ ข้าว ยางพารา ดีบุก และไม้สัก เสถียรภาพของเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศในเวลานั้นจะขึ้นอยู่กับเสถียรภาพของความสามารถในการส่งออกของประเทศเป็นสำคัญ ในช่วงที่เศรษฐกิจโลกตกต่ำมีผลทำให้การส่งออกของไทยตกต่ำอย่างมากโดยเฉพาะการส่งออกข้าวเมื่อเทียบกับช่วงที่ผ่านมา นอกจากนี้การที่ค่าเงินบาทในช่วงเวลานั้นสูงเกินความเป็นจริงก็ซ้ำเติมให้ข้าวไทยไม่สามารถสู้กับข้าวของประเทศคู่แข่งรายอื่นๆเช่น พม่า อินโดนีเซีย เกาหลี และไต้หวันได้

(2) ด้านการคลัง

ในช่วงของการเกิดเศรษฐกิจตกต่ำ ทำให้รัฐจัดเก็บภาษีได้ลดลง ส่งผลให้รัฐมีการใช้จ่ายที่ลดลงด้วย เนื่องจากมีความต้องการดำเนินนโยบายการคลังแบบสมดุล มีการลดเงินเดือนข้าราชการ การลดอัตราเบี้ยเลี้ยงรายทาง การปลดข้าราชการออก ยกเลิกการจ่ายเบี้ยกันดาร การตัดงบลงทุนด้านถนนและรถไฟ นอกจากนี้รัฐบาลมีการยกเลิกภาษีรัชชูปการแต่มีการเพิ่มอัตราภาษีอื่นและจัดเก็บภาษีใหม่ เช่น ภาษีเงินเดือน ภาษีการค้าและวิชาชีพ ภาษีการมหรสพ ภาษีรถยนต์ ภาษีภัตตาคาร และภาษีโรงแรม ในช่วงเวลานี้ รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายการคลังแบบอนุรักษ์นิยมตามคำแนะนำของที่ปรึกษาชาวอังกฤษ เน้นงบประมาณสมดุล ไม่ก่อหนี้ต่างประเทศ และรักษาเงินคงคลังให้มาก ซึ่งมีผลซ้ำเติมให้เศรษฐกิจตกต่ำมากขึ้น

(3) ด้านปัญหาการผลิตข้าวและหนี้สินชาวนา

ผลผลิตข้าวที่มีการผลิตมากขึ้นในช่วงเวลานั้นเกิดจากการขยายพื้นที่การผลิตมากกว่าการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต ทำให้การผลิตข้าวของไทยมีต้นทุนที่สูงต้องใช้ที่ดินและแรงงานมากในขณะที่ผลผลิตต่อไร่ต่ำ ในช่วงที่เศรษฐกิจโลกตกต่ำซึ่งส่งผลให้ราคาข้าวมีแนวโน้มลดลง ก็ยิ่งซ้ำเติมรายได้ของชาวนา และทำให้ชาวนาไทยมีหนี้สินล้นพ้นตัวมากขึ้น

2) ยุคเศรษฐกิจทุนนิยมข้าราชการ (พ.ศ.2484 ถึง 2488)

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เกิดกลุ่มทุนนิยมข้าราชการภายใต้ระบบทุนนิยมแห่งรัฐ รัฐมีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจมากขึ้น โดยเฉพาะในช่วงเวลาตั้งแต่ พ.ศ.2481 ถึง 2487 ที่มีจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาจำนวนมากโดยอ้างว่าเพื่อต่อสู้กับการครอบงำเศรษฐกิจจากคนต่างชาติโดยเฉพาะชาวจีน ทำให้รัฐวิสาหกิจสามารถผูกขาดการค้าข้าวและกิจการต่อเนื่อง (ตั้งบริษัทข้าวไทย บริษัทไทยเดินเรือทะเล ธนาคารไทยมณฑล และบริษัทไทยเศรษฐกิจประกันภัย) และผูกขาดธุรกิจนำเข้าและส่งออก (ตั้งบริษัทไทยนิยมพาณิชย์และบริษัทพาณิชย์จังหวัด) นอกจากนี้ภายหลังจากที่มีการประกาศสงครามกับฝ่ายพันธมิตรในปี พ.ศ.2485 ก็ได้มีการยึดกิจการต่างๆ ของตะวันตกมาเป็นของรัฐและร่วมมือกับเอกชนไทย-จีนจัดตั้งธนาคารขึ้นหลายแห่งและจัดตั้งธุรกิจอุตสาหกรรม เช่น กิจการแยกเชื้อเพลิง โรงงานฝ้ายสยามและโรงงานยาสูบ เป็นต้น

ภายหลังจากที่ไทยได้ประกาศเข้าร่วมสงครามอย่างเต็มตัว เสถียรภาพเศรษฐกิจก็เริ่มสั่นคลอน เกิดปัญหาเงินเฟ้ออย่างรุนแรง อัตราเงินเฟ้อโดยเฉลี่ยในช่วงปี 2485-2488 สูงถึง 63.53% เนื่องจากต้องพิมพ์เงินพันธบัตรให้รัฐบาลญี่ปุ่นกู้ เกิดปัญหาการขาดดุลงบประมาณ การค้าต่างประเทศถูกกระทบอย่างหนัก มูลค่าการส่งออกลดลงจาก 290.99 ล้านบาท ในปี 2484 เหลือเพียง 89.46 ล้านบาท ณ สิ้นปี 2488 ในขณะที่มูลค่าการนำเข้าในปี 2484 เท่ากับ 168.84 ล้านบาท ลดลงเหลือ 109.33 ล้านบาท เมื่อ สิ้นปี 2488 ส่งผลให้ดุลการค้าจากที่เคยเกินดุล 121.24 ล้านบาทเมื่อปี 2484 แต่พอสิ้นปี 2488 การเกินดุลการค้าเหลือเพียง 13.87 ล้านบาทเท่านั้น

เนื่องจากไม่สามารถส่งออกให้กับประเทศสัมพันธมิตรได้ มีการลดค่าเงินบาทเทียบกับเงินเยนแต่ก็ไม่สามารถส่งออกได้มากขึ้นแต่กลับต้องนำเข้าสินค้าจากญี่ปุ่นแพงมากขึ้น เกิดภาวะการขาดแคลนสินค้า

ในปี พ.ศ. 2485 รัฐบาลได้จัดตั้งกระทรวงอุตสาหกรรมขึ้นเพื่อก่อให้เกิดอุตสาหกรรมที่จำเป็นต่อการดำรงชีพของประชาชน ซึ่งโรงงานส่วนใหญ่จะอยู่ในเขตกรุงเทพฯ และรอบๆ ในช่วงสงครามโลกครั้งที่สองนี้ มีแรงงานอพยพย้ายถิ่นมาจากชนบทเข้าสู่กรุงเทพฯ มากขึ้น ทำให้มีแรงงานป้อนโรงงานในเขตกรุงเทพฯ

ภาวะเงินเฟ้อที่อยู่ในระดับสูงในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง ทำให้ธุรกิจบางประเภทเช่น ธุรกิจลักลอบส่งข้าวไปต่างประเทศ กลุ่มนักธุรกิจใหม่ที่ได้รับอภิสิทธิ์จากญี่ปุ่นให้นำเข้าสินค้าจำเป็นเข้ามาขาย เช่น สบู่ และไม้ขีดไฟ และกลุ่มพ่อค้าชาวจีนอพยพ สามารถสะสมทุนได้มากขึ้นในช่วงเวลานั้น และสร้างสัมพันธ์กับกลุ่มข้าราชการผู้ใหญ่เพื่อรักษาผลประโยชน์ของธุรกิจในกลุ่ม

3) ยุคทุนนิยมโดยรัฐ (พ.ศ.2489 ถึง พ.ศ. 2503)

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ไทยต้องประสบกับปัญหามากมาย เช่น ปัญหาการขาดแคลนสินค้า ปัญหาเงินเฟ้อ (โดยที่อัตราเงินเฟ้อโดยเฉลี่ยในช่วงปี 2489-2498 คิดเป็น 6.67%) ปัญหาการขาดแคลนเงินตราต่างประเทศ และปัญหาจากการที่ต้องปฏิบัติตามข้อตกลงสมบูรณ์แบบกับอังกฤษ

หลังจากที่จอมพล ป. พิบูลสงครามกลับมาเป็นนายกเป็นครั้งที่สองในปี พ.ศ.2491 ก็ได้มีการใช้นโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมเพื่อต่อต้านการครอบงำเศรษฐกิจโดยคนต่างชาติอีกครั้ง มีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดอาชีพและวิชาชีพไว้สำหรับคนไทย 13 ชนิด ระบบทุนนิยมโดยรัฐได้ทวีความชัดเจนมากขึ้น โดยมีการส่งเสริมให้รัฐประกอบการด้านอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม สาธารณูปโภค และสาธารณูปการต่างๆ จำนวนมาก

ทางด้านการค้าระหว่างประเทศในช่วงเวลาดังกล่าว มูลค่าการส่งออกเพิ่มขึ้นจาก 449.50 ล้านบาท ในปี 2489 เป็น 8,614.31 ล้านบาท ณ สิ้นปี 2503 ในขณะที่มูลค่าการนำเข้าในปี 2489 เท่ากับ 565.45 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น 9,622.06 ล้านบาท เมื่อสิ้นปี 2503 ส่งผลให้ดุลการค้าขาดดุลสูงขึ้นจาก 115.95 ล้านบาทในปี 2489 เป็น 1,007.75 ล้านบาทในปี 2503

เมื่อพิจารณาโครงสร้างการผลิตของระบบเศรษฐกิจในช่วงเวลา 15 นี้ ภาคการเกษตรลดทอนความสำคัญลงอย่างเห็นได้ชัด ผลิตภัณฑ์มวลรวมในภาคการเกษตรเมื่อปี 2489 คิดเป็น 60.70% ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ หรือ Gross Domestic Product (GDP) แต่พอถึงปี 2503 สัดส่วนดังกล่าวลดต่ำลงเป็นอันมาก จนเหลือเพียง 31.55% เท่านั้น ส่วนภาคอุตสาหกรรมเพิ่มความสำคัญขึ้นเล็กน้อย โดยสัดส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวมของภาคอุตสาหกรรมเมื่อปี 2489 เท่ากับ 11.09% ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) สูงขึ้นเป็น 14.47% ณ สิ้นปี 2503

4) ยุคเศรษฐกิจทดแทนการนำเข้า (พ.ศ.2503 ถึง พ.ศ.2515)

การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจหลังจากยุคจอมพล ป. แล้ว ได้มีการหันกลับมาสู่ระบบเสรีนิยมภายใต้การดูแลของรัฐมากขึ้น โดยมีสหรัฐอเมริกาและองค์การระหว่างประเทศเช่น ธนาคารโลกให้ความช่วยเหลือทางด้านผู้เชี่ยวชาญและเงินกู้เพื่อการพัฒนามากขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับแผนการต่อสู้ลัทธิคอมมิวนิสต์ของสหรัฐฯ ในยุคสงครามเย็น ทำให้พัฒนาการของระบบเศรษฐกิจไทยมีการวางแผนจากส่วนกลางนับแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่หนึ่งเป็นต้นมา

ในช่วงของแผนพัฒนาฉบับที่หนึ่งถึงสามนั้น รัฐบาลมีนโยบายให้การส่งเสริมการผลิตโดยภาคเอกชนเพื่อทดแทนการนำเข้า มีการออกพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนในปี พ.ศ.2479 และปรับปรุงแก้ไขในปี พ.ศ.2503 รัฐยังได้มีการลงทุนในสาธารณูปโภคพื้นฐาน ได้แก่ การ

คมนาคม เขื่อน ไฟฟ้า และการศึกษา ซึ่งสะท้อนถึงการให้ความสำคัญแก่ภาคอุตสาหกรรมเป็นหลัก มีการออกมาตรการจูงใจการลงทุนทั้งที่เป็นภาษีและที่ไม่ใช่ภาษี เช่น การตั้งกำแพงภาษีในอัตราที่สูง และการจำกัดโควต้าการนำเข้า เป็นต้น ส่งผลให้อัตราการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมโดยเฉลี่ยในช่วง 15 ปีเท่ากับร้อยละ 10.83 ต่อปี ซึ่งสูงกว่าอัตราการขยายตัวของภาคเกษตรกรรมในช่วงเวลาเดียวกันคือประมาณร้อยละ 7.22 ต่อปี อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยเฉลี่ยตั้งแต่ปี 2503-2515 นี้เท่ากับ 9.58%

ในขณะเดียวกันโครงสร้างการผลิตมีการเปลี่ยนแปลงไปเช่นเดียวกับยุคทุนนิยมโดยรัฐ (พ.ศ.2489 ถึง พ.ศ.2503) โดยสัดส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวมในภาคการเกษตรต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ลดลงจาก 30.88% ในปี 2504 เหลือ 25.67% ณ สิ้นปี 2515 ตรงข้ามกับภาคอุตสาหกรรม สัดส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวมในภาคอุตสาหกรรมต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศเพิ่มขึ้นจาก 15.06% ในปี 2504 เป็น 19.47% เมื่อสิ้นปี 2515

5) ยุคส่งเสริมการส่งออก (พ.ศ. 2516 ถึง พ.ศ. 2539)

ในช่วงปี พ.ศ.2510 ถึง พ.ศ.2515 ไทยเริ่มประสบกับปัญหาการอิ่มตัวของตลาดสินค้าภายในประเทศ มาตรการคุ้มครองอุตสาหกรรมในประเทศทำให้อุตสาหกรรมในประเทศไม่มีประสิทธิภาพ ไม่สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ การผลิตเพื่อการนำเข้าทำให้มีการนำเข้าสินค้าทุนและวัตถุดิบมากส่งผลให้เกิดปัญหาการขาดดุลการค้า รัฐบาลจึงหันมาเน้นส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกแทน มีการยกเลิกมาตรการคุ้มครองอุตสาหกรรมในประเทศเพื่อให้สามารถแข่งขันได้มากขึ้น มีการลดขั้นตอนการขออนุมัติส่งออก และการขอคืนภาษีการส่งออก จัดตั้งหน่วยงานที่ส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ ให้สิทธิพิเศษแก่การผลิตที่มุ่งเพื่อการส่งออกมากขึ้น ส่งผลให้อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยเฉลี่ยตั้งแต่ปี 2516-2539 คิดเป็น 14.83%

เช่นเดียวกับในยุคเศรษฐกิจทดแทนการนำเข้า ความสำคัญของภาคอุตสาหกรรมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยสัดส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวมในภาคอุตสาหกรรมต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ สูงขึ้นจาก 20.49% ในปี 2516 เป็น 31.42% ณ สิ้นปี 2539 แต่ทว่าภาคเกษตรกลับลดความสำคัญในโครงสร้างการผลิตลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งสะท้อนจากสัดส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวมในภาคเกษตรกรรมต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ลดลง 25.30% ในปี 2516 เหลือเพียง 10.59% ณ สิ้นปี 2539

6) ยุควิกฤตการณ์เศรษฐกิจ (พ.ศ. 2540 ถึงปัจจุบัน)

วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่ร้ายแรงที่สุดในประวัติศาสตร์ไทย สามารถจำแนกสาเหตุออกได้เป็น 5 ประการ ดังนี้

(1) ปัญหาความอ่อนแอของเศรษฐกิจมหภาค การใช้จ่ายเกินตัวในภาคเอกชน ไม่ว่าจะเป็นการใช้จ่ายเพื่อการบริโภคหรือการลงทุนภายในประเทศ โดยเฉพาะการลงทุนที่ต้องพึ่งพาเงินทุนจากต่างประเทศ

(2) แผนการเปิดเสรีทางการเงินมีข้อผิดพลาด เนื่องจากขณะที่มีการเปิดเสรีให้มีเงินทุนไหลเข้าผ่านกิจการวิเทศธนกิจได้นั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยยังคงใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบคงที่ (Fixed Exchange Rate System) ทำให้ความเสี่ยงของเจ้าหนี้ต่างประเทศในการปล่อยกู้ลดลง ในขณะเดียวกันการตรึงอัตราดอกเบี้ยในประเทศไว้ในระดับสูงเพื่อควบคุมเงินเฟ้อ ส่งผลดีต่อเจ้าหนี้เพราะว่าผลตอบแทนต่อเจ้าหนี้จากการปล่อยเงินกู้มีสูง อย่างไรก็ตาม ผลดีต่อเจ้าหนี้ทั้ง 2 ประการนี้กลับเป็นผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจเพราะว่าทำให้เงินกู้จากต่างประเทศไหลเข้าสู่ระบบการเงินมากเกินความจำเป็น และต้องจ่ายดอกเบี้ยในอัตราที่สูง

(3) สถาบันการเงินอ่อนแอและขาดมาตรฐานการดำเนินงานที่เป็นสากล เนื่องจากการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ไทยขาดมาตรฐานที่เป็นสากลและการควบคุมดูแลธนาคารพาณิชย์ของธนาคารแห่งประเทศไทยขาดประสิทธิภาพ ทำให้มีการปล่อยสินเชื่อจำนวนมากสู่ภาคเศรษฐกิจที่ไม่ก่อให้เกิดการพัฒนาประเทศ เช่น ภาคอสังหาริมทรัพย์ การกู้ยืมเพื่อการบริโภคและเกิดการบริโภคสินค้าที่ฟุ่มเฟือย ไม่ได้รับผลตอบแทนหรือได้รับผลตอบแทนที่ไม่คุ่มค่ากับการลงทุน นำไปสู่เกิดปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPLs)

(4) ปัญหาจากระบบอัตราแลกเปลี่ยน ก่อนเกิดวิกฤติเศรษฐกิจประเทศไทยใช้อัตราแลกเปลี่ยนระบบตะกร้าเงินที่อิงกับค่าเงินดอลลาร์สหรัฐฯ เป็นหลัก ดังนั้นเมื่อเงินดอลลาร์สหรัฐฯ แข็งค่าขึ้นอย่างต่อเนื่องหลังจากฟื้นตัวจากเศรษฐกิจตกต่ำทำให้เงินบาทแข็งค่าขึ้นเมื่อเทียบกับเงินสกุลอื่นๆ จึงส่งผลให้ความสามารถในการแข่งขันทางราคาของสินค้าส่งออกของไทยลดลง

(5) การสูญเสียเงินทุนสำรองระหว่างประเทศ เมื่อค่าเงินบาทแข็งค่าเกินความเป็นจริง นักเก็งกำไรจึงเข้าเก็งกำไรค่าเงินบาท ธนาคารแห่งประเทศไทยพยายามรักษาค่าเงินบาทไว้ แต่ไม่สำเร็จ เงินทุนสำรองระหว่างประเทศลดลงจาก 39,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เหลือเพียง 9,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ

7.5.2 การเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่นของไทยในช่วงปี พ.ศ. 2475 ถึง 2534

ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว ก็มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นเรื่องใหม่สำหรับประชาชนชาวไทย และมีสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งในระยะแรก คณะราษฎรจะเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะราษฎรได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาและจัดระเบียบราชการของกระทรวง ทบวง กรมขึ้นใหม่ และยกร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยธรรมนูญบริหารราชการฝ่าย

พลเรือนขึ้น เพื่อเป็นกลไกสำคัญภายใต้ระบอบการเมืองใหม่ ร่างกฎหมายนี้มีอยู่ 21 มาตราโดยอิงแบบอย่างการแบ่งอำนาจของฝรั่งเศส และจัดระเบียบบริหารราชการฝ่ายพลเรือนออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ มัชยภาคคือการบริหารกลาง (Centralization) มัชยานุภาคคือ การบริหารภาค (Deconcentration) และ มัธยวิภาค (Decentralization) จุดเด่นของร่างกฎหมายนี้คือการใช้ “ภาค” เป็นตัวเชื่อมโยงระหว่างอำนาจศูนย์กลางกับจังหวัดและอำเภอ ส่วนระเบียบการปกครองท้องถิ่นเป็นไปตามพระราชบัญญัติเทศบาลที่เริ่มร่างตั้งแต่ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองและประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2476 อย่างไรก็ตาม รัชกาลที่ 7 ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยในร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2476 โดยตัดส่วนที่เกี่ยวกับภาคออกทั้งหมดเนื่องจากทรงเห็นว่าระบบเก่าใช้การได้ดีอยู่แล้ว ภายหลังจากนั้นอีก 5 เดือน รัฐบาลได้ยกร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่และนำหลักการของร่างเดิมที่ตกไปกลับมาใหม่ มีการยกเลิกมณฑลและสมุหเทศาภิบาล กำหนดให้มีการบริหารราชการเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ให้มีกรมการจังหวัดและกรมการอำเภอ และข้าหลวงใหญ่ทำหน้าที่ตรวจราชการทั่วไป และให้มีการแบ่งเทศบาลเป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมืองนครบาล และสหเทศบาล

ในระยะเริ่มต้นได้ยกฐานะสุขาภิบาล 35 แห่งที่มีอยู่ขึ้นเป็นเทศบาล และจัดตั้งเพิ่มเติม ซึ่งในขณะนั้นมีตำบลทั่วประเทศรวม 4,800 ตำบล รัฐบาลก็หวังที่จะยกฐานะทุกตำบลให้เป็นเทศบาล เทศบาลตามกฎหมายในปี พ.ศ. 2476 แบ่งออกเป็น 2 องค์กร คือ สภาเทศบาล ซึ่งทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ และคณะเทศมนตรี ทำหน้าที่ด้านบริหาร สมาชิกสภาเทศบาล (สท.) มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตเทศบาลนั้น เทศบาลนครมีสมาชิก 24 คน เทศบาลเมืองมีสมาชิก 18 คน และเทศบาลตำบลมีสมาชิก 12 คน ในขณะที่คณะเทศมนตรี ประกอบด้วยสมาชิกที่แต่งตั้งมาจากสมาชิกสภาเทศบาล เทศบาลนครมีนายกเทศมนตรี 1 คน เทศมนตรี 4 คน ส่วนเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลมีนายกเทศมนตรี 1 คน และเทศมนตรี 2 คน ทั้งสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีอยู่ในตำแหน่งสมัยละ 5 ปี

เทศบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคล[23] ซึ่งมีงบประมาณ ทรัพย์สิน และเจ้าหน้าที่ของตนเอง และมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติในเขตท้องถิ่นตามกฎหมายระบุ หน้าที่ของเทศบาลโดยเฉพาะของเทศบาลเมืองและเทศบาลนครมีกว้างขวางมาก ได้แก่ รักษาความสงบเรียบร้อย จัดสร้างและบำรุงทางบกทางน้ำ รักษาความสะอาด กำจัดขยะ ป้องกันและระงับโรคติดต่อ จัดการดับเพลิง จัดการศึกษาขั้นต้น จัดทำท่าเทียบเรือ ท่าข้าม สุสาน บำรุงการหาเลี้ยงชีพของประชาชน จัดการไฟฟ้า เทศพาณิชย์ จัดการประปา โรงฆ่าสัตว์ จัดการเรื่องตลาด โรงพยาบาล จัดทำและบำรุงการกีฬา จัดทำและบำรุงสวนสาธารณะและสวนสัตว์ ฯลฯ

---

[23] รายละเอียด โปรดดูในภาคผนวกที่ 7.1

อย่างไรก็ตามการขยายตัวของเทศบาลก็ไม่ได้เป็นไปตามที่คาดหมาย กล่าวคือ ใน ปี พ.ศ.2495 เทศบาลทั่วประเทศมีเพียง 117 แห่ง ซึ่งแห่งสุดท้ายก่อตั้งในปี พ.ศ.2488 ทั้งนี้ เนื่องจากเทศบาลมีงบประมาณและอำนาจจำกัด และการปกครองท้องถิ่นระบบเทศบาลไม่เหมาะสมกับ สังคมที่ประชาชนขาดความรู้และความสนใจในเรื่องการปกครองท้องถิ่น

การสถาปนาการปกครองท้องถิ่นโดยข้าราชการประจำ (พ.ศ.2495-2499) จอมพล ป. พิบูลสงครามได้นำการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลมาใช้อีกครั้ง หลังจากเดินทางไปดูงานด้านการปกครองท้องถิ่นในประเทศตะวันตก และเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยมีน้อยเกินไปและจำกัดอยู่แต่เพียงเขตชุมชนเมือง สมควรที่จะสถาปนาการปกครองท้องถิ่นในเขตนอกเมือง โดยนำการปกครองท้องถิ่นแบบเมืองขึ้นในสมัยรัฐกาลที่ 5 มาใช้อีกครั้ง ด้วยการแต่งตั้งข้าราชการประจำไปควบคุมสุขาภิบาล ทั้งนี้ได้ตั้งความหวังไว้ว่าการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นใหม่เพื่อให้เป็นตัวเร่งในการพัฒนาท้องถิ่น เพื่อยกฐานะท้องถิ่นที่เจริญให้เป็นเทศบาลให้มากขึ้น จึงมีการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นอีกครั้งใน ปี พ.ศ.2495

ตาม พ.ร.บ. สุขาภิบาล พ.ศ.2495 หลักเกณฑ์ของท้องถิ่นที่จะเป็นสุขาภิบาลมีดังนี้

1. ที่ตั้งที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ จัดตั้งเป็นสุขาภิบาลได้เลย
2. ชุมชนที่มีตลาดการค้าอย่างน้อย100 ห้อง มีราษฎรอย่างน้อย 1,500 คน และพื้นที่ของเขตสุขาภิบาลควรมีขนาด 1-4 ตารางกิโลเมตร

ส่วนกรรมการบริหารสุขาภิบาลประกอบด้วย 3 ประเภท คือ กรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการโดยการแต่งตั้ง และกรรมการที่ประชาชนเลือกตั้งให้นายอำเภอในท้องที่นั้นเป็นประธานคณะกรรมการสุขาภิบาล และให้ปลัดอำเภอคนหนึ่งเป็นปลัดสุขาภิบาล

นอกจากนี้ ในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงครามยังได้จัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยได้ออก พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด ในปี พ.ศ. 2498 เพื่อจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล แยกต่างหากจากจังหวัด ถือเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค เพื่อดำเนินการปกครองท้องถิ่นนอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล โดยการแต่งตั้งข้าราชการประจำไปควบคุมการปกครองท้องถิ่นในระดับจังหวัด ด้วยการแต่งตั้งข้าราชการส่วนภูมิภาคไปควบคุมหน่วยการปกครองตนเองของประชาชน

องค์การบริหารส่วนจังหวัด[24] ประกอบด้วย สภาจังหวัด และฝ่ายบริหาร อบจ. สภาจังหวัดทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ กำหนดนโยบายการบริหาร และควบคุมฝ่ายบริหาร ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในแต่ละอำเภอ เรียกว่าสมาชิกสภาจังหวัด (สจ.) มีจำนวนสมาชิกระหว่าง 18-36 คน ขึ้นอยู่กับจำนวนราษฎรในจังหวัดนั้น และอยู่ในวาระ 5 ปี ส่วนฝ่าย

[24] รายละเอียด โปรดดูภาคผนวกที่ 7.2

บริหาร อบจ. นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด และยังมีปลัด อบจ. ซึ่งก็คือปลัดจังหวัด และข้าราชการประจำคนอื่นๆ ที่เข้ามาทำงานใน อบจ.

ต่อมา ในปี พ.ศ. 2499 รัฐบาลจอมพล ป . ได้ออก พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล เพื่อให้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีรายได้รายจ่ายของตนเองและสามารถดำเนินกิจการส่วนตำบลได้อย่างอิสระ อย่างไรก็ดี รัฐยังคงดูแลการปกครองท้องถิ่นด้วยการแต่งตั้งคนของรัฐ ได้แก่ กำนันและผู้ใหญ่บ้านเข้าไปควบคุมดูแล อบต.

อบต.[25] แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาตำบล และคณะกรรมการตำบล สภาตำบลทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ โดยมีกำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นสมาชิกโดยตำแหน่ง และสมาชิกที่ราษฎรแต่ละหมู่บ้านเลือกตั้งหมู่บ้านละ 1 คน ส่วนคณะกรรมการตำบลให้กำนันในตำบลนั้นเป็นประธานโดยตำแหน่ง และแพทย์ประจำตำบลและผู้ใหญ่บ้านเป็นกรรมการ ครูและผู้ทรงคุณวุฒิที่นายอำเภอแต่งตั้งไม่เกิน 5 คน ทั้งหมดนี้อยู่ในวาระ 5 ปี

นโยบายพัฒนาเศรษฐกิจแบบเสรีและภาวะชะงักงันของการปกครองท้องถิ่น (พ.ศ. 2504-2535) นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 รัฐบาลได้เริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจ ด้วยการพัฒนาอุตสาหกรรมและส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ ในขณะที่การปกครองท้องถิ่นยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมของข้าราชการประจำ ไม่มีการปรับปรุงให้โครงสร้างทางการเมืองให้สอดคล้องกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ จนกระทั่งในปี พ.ศ.2509 รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ได้ปรับปรุงองค์การบริหารส่วนตำบลเสียใหม่ โดยยกเลิกองค์การปกครองท้องถิ่นในระดับตำบล ด้วยการยุบสภาตำบลและคณะกรรมการตำบล และจัดตั้งคณะกรรมการสภาตำบลขึ้นแทน ซึ่งไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่เป็นองค์กรที่ทำงานตามที่ได้รับมอบหมายและเห็นชอบโครงการพัฒนาตำบล ดังนั้นคณะกรรมการสภาตำบลจึงกลายเป็นรูปลักษณ์หนึ่งของการบริหารงานส่วนภูมิภาค คณะกรรมการสภาตำบลชุดนี้ ประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่ง (คือ กำนันผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบล) กรรมการโดยการแต่งตั้ง (คือครูซึ่งนายอำเภอแต่งตั้ง) และกรรมการโดยการเลือกตั้ง (คือ ราษฎรจากหมู่บ้านละ 1 คน)

ต่อมาในปี พ.ศ. 2515 มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 335 ให้รวมเทศบาลกรุงเทพ ฯ กับเทศบาลธนบุรีและองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปอื่น ๆ เข้าด้วยกันกลายเป็นกรุงเทพมหานคร (กทม.) โดยมีสภากรุงเทพมหานครทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้งเขตละ 1 คน และมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร ในช่วงระยะเริ่มแรกผู้ว่าราชการมาจากการแต่งตั้ง และ หลัง ปี พ.ศ. 2528 เป็นต้นมา ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

---

[25] รายละเอียด โปรดดูภาคผนวกที่ 7.3

นอกจากนี้ ในปี พ.ศ.2521 มีการตรา พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา ซึ่งกำหนดให้เมืองพัทยามีฐานะเป็นนิติบุคคล การบริหารเมืองพัทยาแบ่งเป็น 2 องค์กรคือ สภาเมืองพัทยา และฝ่ายบริหาร สภาเมืองพัทยามีสมาชิก 2 ประเภท คือ ประเภทเลือกตั้งจากราษฎร 9 คน และประเภทแต่งตั้ง 8 คน ประธานสภาเมืองพัทยาเรียกว่านายกเมืองพัทยา มาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาฯ ส่วนฝ่ายบริหารคือ ปลัดเมืองพัทยามาจากการแต่งตั้งโดยสภาเมืองพัทยา (ดูสรุปในตารางที่ 7.3)

7.5.3 การเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจทางการคลังของไทยในช่วงปี พ.ศ.2535 ถึงปัจจุบัน

ระยะแห่งการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น (พ.ศ.2535-2539) กระแสการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นได้ปรากฏขึ้นในการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนกันยายน พ.ศ.2535 เพื่อเป็นการลดกระแสการเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด รัฐบาลและกระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการสำคัญ 5 อย่าง ดังนี้ (1) จะพิจารณาปรับปรุง อบจ.ด้วยการให้นายก อบจ. มาจาก สจ. ไม่ให้ผู้ว่า ฯ เป็นนายก อบจ. อีกต่อไป (ยังอยู่ในขั้นดำเนินการ) (2) กระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งสตรีเป็นปลัดอำเภอได้ตั้งแต่ปลายปี พ.ศ.2536 (3) กระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งสตรีเป็นผู้ว่าฯ คนแรกในเดือน มกราคม พ.ศ.2537 (4) รัฐบาลเสนอร่าง พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ผ่านสภา ฯ ในเดือน พฤศจิกายน พ.ศ.2537 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่เดือนมีนาคม 2538 เป็นต้นไป (5) กระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งสตรีเป็นนายอำเภอคนแรกในเดือนมกราคม พ.ศ.2539

พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลและสภาตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลสามารถจัดทำงบประมาณและมีรายได้เป็นของตนเอง มีการแบ่งตำบลออกเป็น 2 ประเภท ประเภทแรกคือ สภาตำบลที่มีอยู่ทุกตำบลประกอบด้วยสมาชิกคือ กำนันและผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน แพทย์ประจำตำบลและสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 1 คน ส่วนเลขานุการได้แก่ข้าราชการในตำบลนั้นที่ถูกแต่งตั้งจากกระทรวงมหาดไทย ส่วนประเภทที่ 2 คือ สภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 1.5 แสนบาทก็ให้ตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีการแบ่งงานออกเป็น 2 ฝ่ายคือ ฝ่ายนิติบัญญัติเรียกว่าสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการได้แก่กำนันและผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน ส่วนฝ่ายบริหารเรียกว่าคณะกรรมการบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน 2 คน และสมาชิกสภาองค์การ 4 คน ซึ่ง 6 คนนี้มาจากการเลือกของสภาองค์การ ซึ่งจากพระราช

บัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ฉบับปี 2537 ในส่วนของการกระจายอำนาจทางการคลัง กำหนดให้ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บรายได้และจัดการด้านรายจ่ายเองได้

ตารางที่ 7.3
กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2476-2534

พระราชบัญญัติ	การบริหารราชการ	ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง-ภูมิภาค-ท้องถิ่น
พรบ.ว่าด้วยธรรมนูญราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2476	แบ่งการบริหารราชการแผ่นดินเป็นกระทรวง	แบ่งท้องถิ่นเป็นมณฑล จังหวัด อำเภอ สมุหเทศาภิบาล สังกัดกระทรวงมหาดไทย แยกเรื่องเทศบาลออกจากการปกครองท้องถิ่น
พรบ.ว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476	แบ่งราชการบริหารออกเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น	ให้มีกรมการจังหวัด และกรมการอำเภอ ยกเลิกมณฑล จังหวัดและอำเภอ ให้มีข้าหลวงใหญ่ขึ้นตรงต่อคณะรัฐมนตรี รวมเทศบาลไว้ในการบริหารส่วนท้องถิ่น
พรบ.ว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 (แก้ไขเพิ่มเติม 2477)	เพิ่มอำนาจให้สำนักงานปลัดกระทรวงมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวงที่ไม่ได้แยกให้เป็นหน้าที่ของกรมหนึ่งกรมใด	
พรบ.ว่าด้วยระเบียบราชอาณาจักรสยาม(ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2484		ให้กระทรวง ทบวง กรม ตั้งข้าหลวงตรวจการในภาค
พรบ.ว่าด้วยระเบียบราชอาณาจักรไทย(ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2487		
พรบ.ระเบียบบริหารแผ่นดิน พ.ศ. 2495	ให้สำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นกระทรวง	กำหนดให้มีภาค สำนักงานภาค และสำนักงานหัวหน้าส่วนราชการประจำภาค ให้มีผู้ว่าราชการภาคสังกัดกระทรวงมหาดไทย
ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 57 (พ.ศ. 2502)	จัดตั้งสำนักบริหารของนายกรัฐมนตรีโดยยุบสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี	

พระราชบัญญัติ	การบริหารราชการ	ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง-ภูมิภาค-ท้องถิ่น
พรบ.จัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2502	ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีสั่งข้าราชการพลเรือนในกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ มาสำรองราชการสำนักนายกรัฐมนตรีได้	เป็นไปตาม พรบ.ระเบียบบริการแผ่นดิน พ.ศ. 2496
ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 (พ.ศ. 2515)	เพิ่มอำนาจนายกรัฐมนตรีสามารถสั่งการและควบคุมราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นได้	ยกเลิกภาคในฐานะที่เป็นราชการ ทำให้ยุบตำแหน่งผู้ว่าราชการภาคด้วย
พรบ.ระเบียบบริการราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534	แก้ไขการซ้ำซ้อนของงานในระดับกรมและกอง ให้ระบุอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการที่จะตั้งใหม่ไว้ในพระราชกฤษฎีกา	เพิ่มอำนาจให้กับคณะกรรมการจังหวัดให้ความเห็นชอบในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดกับหน้าที่อื่นตามกฎหมายหรือมติของครม. จำกัดหรือตัดทอนอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการในจังหวัด หรือให้ข้าราชการของส่วนราชการใดมีอำนาจหน้าที่ในการบริการราชการส่วนภูมิภาคเช่นเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัดจะกระทำได้โดยตราเป็นพระราชบัญญัติ

ที่มา: สรุปจาก โครงการส่งเสริมการบริการจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น **วิวัฒนาการการปกครองท้องถิ่นไทย** พ.ศ. 2543 หน้า 69-74

<u>ส่วนของโครงสร้างรายรับ</u>

(1) ภาษีอากร ซึ่งจำแนกได้เป็น

ภาษีที่ท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเอง ได้แก่

- ภาษีโรงเรือนและที่ดิน
- ภาษีบำรุงท้องที่
- ภาษีป้าย
- อากรฆ่าสัตว์

ภาษีที่รัฐจัดเก็บเพิ่มให้ ได้แก่

- ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีธุรกิจเฉพาะ
- ภาษีสุรา
- ภาษีสรรพสามิต

ภาษีที่รัฐจัดเก็บแล้วมอบให้ท้องถิ่นทั้งจำนวน ได้แก่

- ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน

(2) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ

(3) รายได้จากทรัพย์สิน

(4) รายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์

(5) รายได้เบ็ดเตล็ด

(7) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นรายได้ของท้องถิ่น

(8) กรณีของเทศบาลและกรุงเทพมหานคร จะมีภาษีการพนันด้วย

(9) เงินกู้ (ถือเป็นรายรับ ไม่ใช่รายได้)

ลำดับความเป็นมาตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน ของภาษีและรายได้แต่ละประเภทดังกล่าวข้างต้นมีดังต่อไปนี้คือ

(1) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน

ภาษีประเภทนี้จะมีการจัดเก็บโดยอาศัย พ.ร.บ.ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2475 จำนวนภาษีที่จะต้องเสียนี้จะขึ้นอยู่กับรายรับค่าเช่าของทรัพย์สินนั้นๆในรอบเวลาหนึ่งปี

(2) ภาษีบำรุงท้องที่

ภาษีบำรุงท้องที่จัดเก็บโดยอาศัย พ.ร.บ.ภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508 โดยเรียกเก็บจากที่ดิน ฐานภาษีคือ ราคาปานกลางของที่ดินซึ่งจะมีการประเมินทุกๆ 4 ปี

(3) ภาษีป้าย

ภาษีป้ายจัดเก็บโดยอาศัย พ.ร.บ. ภาษีป้าย พ.ศ.2510 และ พ.ร.บ. ภาษีป้าย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 จำนวนเงินภาษีที่เสียจะขึ้นอยู่กับขนาดของพื้นที่ป้ายและภาษาที่ใช้

(4) อากรฆ่าสัตว์

อากรฆ่าสัตว์นี้จัดเก็บโดยอาศัย พ.ร.บ.ควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ.2535 ซึ่งยกเลิก พ.ร.บ. ปี พ.ศ.2502 อากรนี้เรียกเก็บจากสัตว์ที่นำมาฆ่าเพื่อนำไปบริโภค

(5) ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ

ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะในส่วนที่เก็บเพิ่มสำหรับท้องถิ่น เป็นการเก็บโดยอาศัย (ก) พ.ร.บ.รายได้เทศบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2534 (ข) พ.ร.บ.รายได้สุขาภิบาล (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2534 (ค) พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 (ง) พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา (ฉบับที่2) พ.ศ. 2534 และ (จ) พระราชกฤษฎีการายได้จังหวัด (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2534 เป็นภาษีที่รัฐบาลกลางจัดเก็บจากกิจกรรมการซื้อขายทั่วไปและธุรกิจเฉพาะที่ไม่อยู่ในข่ายเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม

(6) ภาษีสุราและภาษีสรรพสามิต

จัดเก็บโดยอาศัย พ.ร.บ.จัดสรรเงินภาษีสุรา พ.ศ.2527 ซึ่งอิง พ.ร.บ.สุรา พ.ศ.2493 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2534) และ พ.ร.บ.จัดสรรภาษีสรรพสามิต พ.ศ.2527 ซึ่งอิง พ.ร.บ.ภาษีสรรพสามิต พ.ศ.2527 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2534) เป็นภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บโดยท้องถิ่นจัดเก็บเสริมอีก 10% บนอัตราที่รัฐบาลจัดเก็บ

(7) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน

จัดเก็บโดยอาศัย พ.ร.บ.รถยนต์ พ.ศ.2522 พ.ร.บ.การขนส่งทางบก พ.ศ.2522 และ พ.ร.บ. ล้อเลื่อน พ.ศ.2478 เป็นภาษีที่รัฐบาลกลางจัดเก็บให้และยกรายได้ทั้งหมดให้กับท้องถิ่น ภาษีที่เก็บได้ในจังหวัดใดก็เป็นรายได้ของท้องถิ่นในจังหวัดนั้น เกณฑ์การจัดสรรคือ เทศบาลได้รับ 50% ของภาษีที่จัดเก็บได้ในจังหวัด(ถ้ามีหลายเทศบาล ก็ให้แบ่งให้เท่าๆกันทุกเทศบาล) สุขาภิบาลได้ 25% และองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับ 25%

(8) ภาษีการพนัน

ภาษีการพนันเฉพาะส่วนที่จัดเก็บจากเพิ่มเพื่อท้องถิ่นคือ เทศบาล และ กทม. เป็นการจัดเก็บตาม พ.ร.บ.การพนัน พ.ศ.2478 กฎกระทรวงฉบับที่ 17 (พ.ศ.2503) และฉบับที่ 20 (พ.ศ.2524)

(9) ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และค่าใบอนุญาต

ท้องถิ่นจัดเก็บโดยอาศัย พ.ร.บ.สาธารณสุข พ.ศ.2535 พ.ร.บ.รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 พ.ร.บ.จัดระเบียบการการจอดยานยนต์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล พ.ศ. 2503 และ 2535 พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และ 2535 พ.ร.บ.การพนัน พ.ศ.2478 และกฎกระทรวงฉบับที่ 20 พ.ศ.2524 พ.ร.บ.โรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ.2535 และ พ.ร.บ.ควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ.2493

ค่าธรรมเนียมที่ท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บได้แก่ ค่าธรรมเนียมเร่ขาย ค่าธรรมเนียมเก็บขนขยะมูลฝอย ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ ใบอนุญาตจัดทำตลาดเอกชน และใบอนุญาตขายสุรา เป็นต้น เป็นต้น ส่วนค่าปรับเป็นรายได้ที่ได้จากการปรับผู้ฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ในเทศบัญญัติ

(10) รายได้จากทรัพย์สิน

เป็นรายได้ของท้องถิ่นที่เกิดจากทรัพย์สินที่มีอยู่ เช่นจากค่าเช่าที่ดินของท้องถิ่น หรือที่อยู่ในความดูแลของท้องถิ่น เช่น ตลาดแผงลอย ท่าเทียบเรือ ดอกเบี้ยในธนาคาร เป็นต้น

(11) รายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์

เช่น การประปา เงินช่วยเหลือท้องถิ่นจากกิจการสถานธนานุบาล และรายได้จากการมีสถานีจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง เป็นต้น

(12) รายได้เบ็ดเตล็ด

ได้แก่รายได้อื่นๆนอกจากที่ได้กล่าวไปแล้ว เช่น รายได้อันเกิดจากการจำหน่ายเวชภัณฑ์ รายได้ที่มีผู้บริจาคให้ และเงินสะสมเป็นต้น

(13) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

คือรายได้ที่รัฐบาลจ่ายให้กับท้องถิ่นเพื่อช่วยเหลือการใช้จ่ายของท้องถิ่น ได้แก่

- เงินอุดหนุนทั่วไป
- เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ
- เงินอุดหนุนการศึกษา
- เงินอุดหนุนเฉพาะกิจชนิดพิเศษ

(14) เงินกู้

การกู้จะกระทำได้ตามที่ระบุในกฎหมาย เช่น พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ.2496 พ.ร.บ.สุขาภิบาล พ.ศ.2495 พ.ร.บ.ระเบียบการบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 พ.ร.บ.ระเบียบการบริการราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 และพ.ร.บ.ระเบียบบริการราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 นอกจากนี้องค์กรท้องถิ่นยังต้องอยู่ในกรอบของกฎหมายว่าด้วยการก่อหนี้ในและนอกประเทศของรัฐบาลโดยรวม

การศึกษาของสมคิด เลิศไพฑูรย์ (2542) ได้ตั้งข้อสังเกตว่า กรุงเทพมหานคร สุขาภิบาล เทศบาล เมืองพัทยา เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4 รูปแบบที่มีรายได้จากภาษีประเภทเดียวกัน แต่ อบต. และ อบจ.นั้นมีรายได้จากภาษีที่แตกต่างจากท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆอยู่หลายประการ คือ อบต.นอกจากจะได้รับภาษีประเภทเดียวกับที่ท้องถิ่นอื่นได้รับแล้ว ยังจะได้รับภาษีตาม พรบ. สภาองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ซึ่งได้แก่ (1) เงินอากรตามกฎหมายว่าด้วยอากรรังนกอีแอ่น (2) ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล (3) เงินอากรประทานบัตร ใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง (4) ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ (5) ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนลิขสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน (6) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ (7) เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติปัจจุบัน อบต.เก็บได้เพียงอากรรังนกอีแอ่น และค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเท่านั้น เพราะภาษีตัวอื่นๆ นั้นยังต้องมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงเสียก่อน เช่นต้องแก้ไข พรบ.การประมง พ.ศ.2490 เป็นต้น

ในกรณีของ อบจ.นั้น พ.รบ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ได้ตัดอำนาจของ อบจ. ไปมาก ทำให้ อบจ.สามารถจัดเก็บได้เฉพาะในเขตสภาตำบล นอกเขตองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่นที่มีเพิ่มก็คือ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม

ปัญหาในเรื่องรายได้ท้องถิ่นในกรณีของประเทศไทยคือมีรายได้น้อยคิดเป็นเพียง 6-9% ของรายได้รัฐบาล ซึ่งนับว่าน้อยกว่าประเทศอื่นๆ มาก

<u>ส่วนของโครงสร้างรายจ่าย</u>

รายจ่ายของท้องถิ่นแบ่งออกเป็นรายจ่ายประจำและรายจ่ายพิเศษ

(ก) รายจ่ายประจำ ประกอบด้วย

- รายจ่ายงบกลาง ได้แก่ ค่าชำระหนี้เงินกู้และดอกเบี้ย รายจ่ายตามข้อผูกพัน เงินสำรองจ่าย และเงินช่วยเหลือเฉพาะการ

- รายจ่ายของหน่วยงาน ประกอบด้วย หมวดเงินเดือน หมวดค่าจ้างประจำ หมวดค่าจ้างชั่วคราว หมวดค่าตอบแทน หมวดค่าใช้สอย และหมวดครุภัณฑ์เป็นต้น

(ข) รายจ่ายพิเศษ เป็นรายจ่ายที่ท้องถิ่นตั้งจ่ายจากเงินสะสม เงินกู้ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ หรือเงินประเภทอื่นๆนอกเหนือจากที่เป็นรายได้ประจำ

จากงานศึกษาที่ผ่านๆมา อาทิ เช่น ไกรยุทธ ธีรตยาคีนันท์และคณะ (2537) และ มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนา (2540) พบว่า หมวดรายจ่ายที่สำคัญของการคลังท้องถิ่นคือ หมวดเงินเดือนทั้งแบบประจำและชั่วคราว โดยคิดเป็นประมาณ 50% ของรายจ่ายประจำ และเป็นหมวดรายจ่ายที่เพิ่มขึ้นรวดเร็ว หมวดรายจ่ายที่สำคัญรองมาซึ่งมีขนาดไม่แตกต่างกันมากนักคือ หมวดค่าตอบแทน ค่าใช้สอยและวัสดุโดยมีลักษณะการเพิ่มขึ้นที่สูงเช่นกัน ซึ่งแนวโน้มในลักษณะนี้จะเป็นอุปสรรคต่อการใช้จ่ายในด้านการลงทุนเพื่อปรับปรุงการให้บริการสาธารณะของหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต

โดยสรุปแล้ว โครงสร้างการคลังท้องถิ่นไทยได้เกิดการปฏิรูปครั้งใหญ่อันเนื่องมาจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปีพ.ศ. 2540 การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ และต้องจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติโดยมีจำนวนเท่ากัน ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรภาษีอากร คณะกรรมการจะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกิน 5 ปีนับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรรภาษีและอากรแล้วแต่กรณี การแก้ปัญหาเรื่องการจัดสรรภาษีอากรระหว่างรัฐกับองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นจะใช้กลไกของคณะกรรมการไตรภาคี ตามมาตรา 284 เป็นผู้ทำหน้าที่จัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ โดยจะต้องมีการทบทวนใหม่

ทุก 5 ปี และการดำเนินการดังกล่าวเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานรัฐสภาแล้ว ก็ให้มีผลบังคับใช้ได้ทันที ส่วนในเรื่องของการกระจายอำนาจการให้บริการสาธารณะนั้น ให้คณะทำงานด้านการกระจายอำนาจการให้บริการสาธาณะและการกระจายอำนาจการเงินการคลังสู่ท้องถิ่นของคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายปกครองและการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นได้มีหลักเกณฑ์ในการโอนโครงการของรัฐไปให้ท้องถิ่นดังนี้คือ (1) กิจกรรมที่จะดำเนินการภายใต้งาน/โครงการ เป็นการดำเนินงานในท้องถิ่น ซึ่งไม่มีผลกระทบถึงท้องถิ่นอื่น หมายถึงกิจกรรมที่ปฏิบัติการในพื้นที่ได้แบบเบ็ดเสร็จ (2) กิจกรรมดังกล่าวจะต้องเป็นกิจกรรมที่ไม่มีผลกระทบในเรื่องของการประหยัดในขนาด(economy of scale) คือ ไม่เป็นกิจกรรมที่ถ้าท้องถิ่นดำเนินการในท้องถิ่นตามลำพังแล้วจะเสียค่าใช้จ่ายสูง (3) กิจกรรมนั้นไม่ใช่กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติ ความสัมพันธ์กับต่างประเทศหรือภูมิภาค และ (4) เป็นกิจกรรมที่ท้องถิ่นสามารถทำให้เกิดประสิทธิภาพได้มากกว่าแต่ท้องถิ่นต้องสามารถทำการตรวจสอบได้

<u>การกระจายอำนาจทางการคลัง</u>

ผลของการออก พ.ร.บ. ดังกล่าวทำให้ตำบลต่าง ๆ ทั่วประเทศมีองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เกิดขึ้นในเดือนมีนาคม ปี พ.ศ.2538 รวม 617 แห่ง และเพิ่มขึ้นเป็น 2,760 แห่งในเดือนเมษายน พ.ศ.2539 จากจำนวนหมู่บ้านประมาณ 66,000 ทั่วประเทศ

การปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 (พ.ศ.2540 – ปัจจุบัน)[26] จากจำนวนรัฐธรรมนูญที่มีการประกาศใช้ในประเทศไทยทั้งหมด 16 ฉบับ พบว่ามีเพียง 6 ฉบับเท่านั้นที่บัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ได้แก่ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2492) ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2511) ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2517) ฉบับที่ 13 (พ.ศ.2521) ฉบับที่ 15 (พ.ศ.2534) และ ฉบับที่ 16 (พ.ศ.2540)

ในจำนวน 6 ฉบับดังกล่าว บางฉบับก็บัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหมวดสิทธิเสรีภาพ บางฉบับก็บัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ หรือหมวดว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเอกเทศแยกจากหมวดอื่นๆ แต่ส่วนใหญ่แล้วที่ผ่านมาจะมีการปัญญัติไว้น้อยมาก

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มุ่งเน้นเรื่องการกระจายอำนาจและการแก้ปัญหาเรื่องโครงสร้าง อันจะเห็นได้จากมาตรา 285 ซึ่งกำหนดให้มีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง(คณะผู้บริหารอาจมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น) คณะผู้บริหารจะเป็นข้าราชการที่มีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจไม่ได้ ซึ่ง

---

[26] สรุปจาก สมคิด เลิศไพฑูรย์ “การปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน” เอกสารประกอบคำบรรยาย

เท่ากับเป็นการปิดประตูไม่ให้รัฐบาลหรือส่วนกลางต่อท่ออำนาจมาควบคุมการทำงานและการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหมือนที่ประสบมาในอดีต ซึ่งในส่วนนี้จะมีผลกระทบต่อสมาชิกสภาเมืองพัทยาจำนวน 8 คนที่มาจากการแต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย นายอำเภอ ปลัดอำเภอและกำนันในสุขาภิบาล และกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลที่นั่งอยู่ในสภา อบต. (โดยผลกระทบต่อ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบลจะมีก็ต่อเมื่อครบกำหนดเวลาผ่อนผันที่บัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาล) นอกจากนี้องค์กรปกครองท้องถิ่นจะมีองค์กรเดียวทำหน้าที่ทั้งสภาและฝ่ายบริหารท้องถิ่นพร้อมๆ กันไม่ได้

ในเรื่องอำนาจหน้าที่ใน มาตรา 284 บัญญัติไว้ให้การกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยกันเองให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ ให้มีการกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ โดยมีสาระสำคัญคือ (1) การกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง (2) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ (3) การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ตาม (1) และ (2) ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติโดยมีจำนวนเท่ากัน ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรภาษีอากรตาม (1) และ (2) คณะกรรมการตาม (3) จะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกิน 5 ปีนับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรรภาษีและอากรแล้วแต่กรณี

เพราะฉะนั้น จะเห็นได้ว่าการแก้ปัญหาเรื่องการจัดสรรภาษีอากรระหว่างรัฐกับองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น จะใช้กลไกของคณะกรรมการไตรภาคี ตามมาตรา 284 เป็นผู้ทำหน้าที่จัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ โดยจะต้องมีการทบทวนใหม่ทุก 5 ปี และการดำเนินการดังกล่าวเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานรัฐสภาแล้ว ก็ให้มีผลบังคับใช้ได้ทันที

คณะทำงานด้านการกระจายอำนาจการให้บริการสาธาณะและการกระจายอำนาจการเงินการคลังสู่ท้องถิ่นของคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายปกครองและการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นได้มีหลักเกณฑ์ในการโอนโครงการของรัฐไปให้ท้องถิ่นดังนี้คือ (1) กิจกรรมที่จะดำเนินการภายใต้งาน/โครงการ เป็นการดำเนินงานในท้องถิ่น ซึ่งไม่มีผลกระทบถึงท้องถิ่นอื่น หมายถึงกิจกรรมที่ปฏิบัติการในพื้นที่ได้แบบเบ็ดเสร็จ (2) กิจกรรมดังกล่าวจะต้องเป็นกิจกรรมที่ไม่มีผลกระทบในเรื่องของการประหยัดในขนาด (economy of scale) คือ ไม่เป็นกิจกรรมที่ถ้าท้องถิ่นดำเนินการใน

ท้องถิ่นตามลำพังแล้วจะเสียค่าใช้จ่ายสูง (3) กิจกรรมนั้นไม่ใช่กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติ ความสัมพันธ์กับต่างประเทศหรือภูมิภาค และ (4) เป็นกิจกรรมที่ท้องถิ่นสามารถทำให้เกิดประสิทธิภาพได้มากกว่า ซึ่งท้องถิ่นต้องสามารถตรวจสอบได้

7.5.4 ความตื่นตัวของประชาชนในการปกครองตนเองหลังปี 2475

แม้ว่าหลังจากปี 2475 เป็นต้นมา ประเทศไทยจะมีวิวัฒนาการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาโดยลำดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันที่แนวคิดในเรื่องการปกครองตนเองของท้องถิ่นแพร่หลายมากขึ้น อย่างไรก็ตามการพัฒนาดังกล่าวเป็นผลเนื่องมาจากนโยบายของรัฐบาลเป็นหลัก และแนวคิดความคิดริเริ่มในการจัดตั้ง ปรับปรุง แก้ไป ก็เป็นผลมาจากทางราชการเช่นกัน ดังนั้นระบบการปกครองท้องถิ่นของไทยจึงมีผลผูกพันกับทางราชการหรือรัฐบาลที่จะเข้าประคับประคองอยู่ตลอดเวลา จึงทำให้ประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ ไม่มีประสบการณ์ หรือเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองอย่างเต็มที่ ซึ่งแตกต่างจากการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นของต่างประเทศ[27]

สาเหตุสำคัญของความไม่ตื่นตัวทางการเมืองของประชาชนในการเรียกร้องการปกครองตนเองนั้นเนื่องจากประชาชนไม่เข้าใจว่าการปกครองตนเองให้ประโยชน์กับท้องถิ่นอย่างไร ดังจะเห็นได้ว่า สำหรับประเทศไทยนั้นการปกครองตนเองตั้งแต่ระดับส่วนกลางถึงระดับท้องถิ่น มิใช่เป็นเรื่องที่เกิดมาจาการดิ้นรนต่อสู้ให้ได้มาซึ่งการปกครองโดยประชาชน เหมือนอย่างในประเทศอังกฤษหรือสหรัฐอเมริกา เพราะแม้แต่การปกครองเมื่อ พ.ศ.2475 นั้นก็มาจากความต้องการของคนกลุ่มเล็กๆ เพียงกลุ่มเดียว ประชาชนส่วนใหญ่ไม่รู้เรื่องด้วย[28] แม้แต่การจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอมเมื่อ รศ. 124 ที่กล่าวกันว่าเกิดจากความคิดริเริ่มของราษฎรในตลาดตำบลท่าฉลอมนั้น ก็ไม่เป็นความจริงเสียทั้งหมด แต่เกิดขึ้นจากการที่ประมุขของประเทศทรงดำเนินนโยบายแบบตีวัวกระทบคราด จนทำให้ผู้มีส่วนร่วมรับผิดชอบในการปกครองร้อนตัว เพราะบ้านเมืองสกปรก จึงพิจารณาจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้น และการจัดตั้งสุขาภิบาลภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 ก็เช่นเดียวกัน การปกครองตนเองก็เกิดจากดำริของรัฐบาล มิใช่เกิดจากความต้องการของประชาชน ประชาชนมองการปกครองท้องถิ่นด้วยทัศนะคติที่ว่าเป็น “ของขวัญ” จากรัฐบาล

---

[27] อเนก เหล่าธรรมทัศน์. เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น : ปัญหาการเมืองการปกครองที่ระดับชาติอันเนื่องมาจากการปกครองท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอ. กรุงเทพฯ, 2543.

[28] ประหยัด หงษ์ทองคำ,”การกระจายอำนาจ : หลักการและองค์ประกอบที่น่าพิจารณา” เทศภิบาล(ฉบับพิเศษ). 2537

จิตสำนึกที่ว่า การปกครองท้องถิ่นของตน ดำเนินงานโดยพวกตน และเพื่ออำนวยประโยชน์สุขให้แก่พวกตน จึงไม่เกิดขึ้น [29]

สาเหตุอีกประการหนึ่งของความไม่ตื่นตัวดังกล่าว คือ ประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจถึงหลักการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น ประชาชนมักคิดว่าเรื่องของการปกครองเป็นหน้าที่ของรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางจะเป็นผู้ดำเนินการ ประชาชนยังไม่มีความรู้สึกว่าตนเป็นเจ้าของการปกครองท้องถิ่นและไม่รู้สึกใกล้ชิดกับการปกครองท้องถิ่น ซึ่งผิดหลักการปกครองท้องถิ่น และประชาชนยังเข้าใจระบบและกระบวนการทำงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นน้อยมาก ดังจะเห็นได้ว่า ประชาชนไทยให้ความสนใจและติดตามการเมืองการปกครองส่วนกลางและภูมิภาคมากกว่าการเมืองการปกครองท้องถิ่นอย่างเทียบกันไม่ได้ การเป็นเจ้าของการปกครองท้องถิ่นของประชาชนจึงมีน้อย โดยคนไทยมักถือว่าบทบาทของตนเองในการปกครองท้องถิ่นมีเพียงการลงคะแนนเสียงและการวิ่งเต้นของความช่วยเหลือต่างๆ จากนักการเมืองหรือข้าราชการ ซึ่งไม่แตกต่างไปจากความรู้สึกที่มีต่อการเมืองการปกครองในระดับอื่นๆ[30] นอกจากนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่าประชาชนมักจะเรียกร้องให้รัฐบาลหรือทางราชการทำนั่นทำนี่ให้ หรือขอให้จัดทำบริการอย่างนั้นอย่างนี้ให้ เป็นการลดบทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะการขอความช่วยเหลือจากราชการเช่นนั้นยิ่งเป็นการดึงภาครัฐบาลส่วนกลางเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น ผลที่ตามมาคือประชาชนเองจะถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพไปโดยปริยาย[31]

ความสับสน ไม่เข้าใจในสิทธิ ความสำคัญ ในการปกครองตนเองของประชาชน เกิดจากความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งจนทำให้การพัฒนาระบอบประชาธิปไตยของไทยเป็นไปอย่างไม่ต่อเนื่อง ดังจะเห็นได้ว่าหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี 2475 แล้ว รัฐบาลชุดต่างๆ ที่เข้ามาบริหารประเทศก็ไม่ได้มีโครงการที่แน่นอนและต่อเนื่องในการที่จะพัฒนาพลเมืองให้เข้าใจหลักการปกครองระบบประชาธิปไตย ยิ่งไปกว่านั้นยังมีการการปฏิวัติหรือรัฐประหาร เพื่อแก้ปัญหาความยุ่งยากทางการเมืองหลายครั้งหลายหน ซึ่งการปฏิวัติรัฐประหารแต่ละครั้งได้มีการยุบเลิก หรือทำลายสถาบันทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย ยกเลิกสิทธิเสรีภาพของประชาชน การกระทำดังกล่าวไม่เพียงแต่จะทำให้ระบบประชาธิปไตยต้องชะงักลงไปเท่านั้น หากแต่ยังได้ทำให้ประชาชนเกิดความงุนงงต่อสิทธิและอำนาจในการปกครองตนเอง ยกตัวอย่างเช่นในการปฏิวัติระหว่างปี พ.ศ.2505-2511 และระหว่างปี พ.ศ.2514-2516 คณะปฏิวัติได้ยึดอำนาจการปกครองท้องถิ่นมาจากประชาชนอีกด้วย กล่าวคือ

---

[29] วิทยา นภาศิริกุล. การปกครองท้องถิ่นไทย. เอกสารประกอบคำบรรยาย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2521

[30] อเนก เหล่าธรรมทัศน์, อ้างแล้ว

[31] วิทยา นภาศิริกุล, อ้างแล้ว

ผลของการปฏิวัติทั้ง 2 ครั้งนี้ ประชาชนไม่มีสิทธิที่จะเลือกผู้แทนของตนเข้าไปปกครองท้องถิ่นได้ หากแต่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจแต่งตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งวิธีการดังกล่าวได้สร้างความสับสน ความไม่เข้าใจในปรัชญาของการปกครองตนเองในท้องถิ่นอย่างมาก[32]

แม้กระทั่งในปัจจุบันที่คนในสังคมไทยมีการศึกษาสูงขึ้นมาก แต่คนมีความรู้ส่วนใหญ่ยังมีความรู้ ความเข้าใจ และความสนใจเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไม่มากนัก จะเห็นได้จากจำนวนประชาชนที่ออกไปใช้สิทธิเลือกผู้แทนระดับชุมชนยังคงมีอยู่น้อยมากนัก และนอกจากนั้นวิชาความรู้เกี่ยวกับการเมืองการปกครองท้องถิ่นเปิดสอนให้เฉพาะกับนักศึกษาจำนวนน้อยมากในระดับอุดมศึกษา ซึ่งแท้จริงแล้วควรมีมากกว่านั้นเมื่อคำนึงถึงประชาชนทั้งประเทศ จึงส่งผลให้การกระตือรือล้นในการปกครองตนเองยังคงมีอยู่อย่างจำกัดในปัจจุบัน[33]

นอกจากนี้ รัฐบาลเองก็มีส่วนในการการบั่นทอนความตื่นตัวของประชาชนในการปกครองตนเอง โดยที่ผ่านมารัฐบาลทำการวางระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยละเลยความเห็นและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ โดยจะเห็นได้ว่าแม้แต่การริเริ่มให้พื้นที่หนึ่งๆ มีการปกครองท้องถิ่น เช่น จะให้พื้นที่หนึ่ง ๆ เป็นเทศบาลก็ดี หรือยกสุขาภิบาลให้เป็นเทศบาลก็ดี ต่างไม่มีการสอบถามประชาชนหรืออาศัยประชามติว่าประชาชนต้องการหรือไม่ รวมทั้งไม่มีกระบวนการให้ประชาชนเรียกร้อง แต่การปกครองมักเป็นผู้กำหนดสิ่งเหล่านี้เอง ทั้งๆ ที่โดยธรรมชาติของชาวบ้านนั้นก็มีการรวมกลุ่มปกครองตนเองอยู่แล้วภายในหมู่บ้าน ซึ่งพวกเขายอมรับและเข้าร่วมอย่างสนิทใจ เช่น ระบบการให้ผู้อาวุโสประจำหมู่บ้านตัดสินข้อพิพาทขัดแย้งต่างๆ ภายในชุมชน การร่วมกันบริหารระบบสงเคราะห์กันในการจัดงานศพของคนในหมู่บ้าน การร่วมกันดูแลระบบชลประทานเหมืองฝายและแบ่งปันน้ำใช้เพื่อการเกษตร แต่ทางราชการไม่สนใจสร้างการปกครองท้องถิ่นขึ้นมาบนรากฐานแบบแผนและคตินิยมของการปกครองดูแลตนเองและชุมชนโดยชาวบ้านเอง เมื่อมีการประกาศให้ตำบลหรือหมู่บ้านเป็นการปกครองท้องถิ่นนั้นประชาชนมักกล่าวว่า “ต่อไปนี้สบายแล้ว ไม่ต้องทำอะไรอีก ปล่อยให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่องค์กรบริหารส่วนตำบล หรือสุขาภิบาลก็แล้วกัน” ด้วยเหตุนี้เองทำให้ระเบียบแบบแผนต่างๆ ภายในท้องถิ่น รัฐบาลเป็นผู้กำหนดขึ้นมาเองไม่ใช่ประชาชนเป็นคนกำหนด[34]

แม้ว่าปัจจุบันทัศนคติเก่าๆดังกล่าวจะเริ่มลดน้อยลงตามกระแสของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่บัญญัติไว้ในหมวดที่ 9 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น และหมวดที่ 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของประชาชนชาวไทย อย่างไรก็ตาม การ

---

[32] ประหยัด หงษ์ทองคำ, อ้างแล้ว

[33] ธเนศวร์ เจริญเมือง 100 ปี การปกครองไทย พ.ศ. 2440-2540 กรุงเทพฯ โครงการจัดพิมพ์คบไฟ 2542

[34] อเนก เหล่าธรรมทัศน์, อ้างแล้ว

มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นที่กระทำกันโดยทั่วไปนั้น มักจะอยู่ในวงจำกัดเพียงการใช้สิทธิพื้นฐานบางอย่างเท่านั้น เช่น การให้ประชาชน กลุ่ม องค์กรชุมชน สามารถลงสมัครเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยตรง และมีส่วนร่วมในการไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น อันถือว่าเป็นหน้าที่ที่ต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยตรง แต่นอกเหนือจากที่กล่าวมาในข้างต้นยังมีสิทธิที่ประชาชนสามารถพึ่งกระทำได้ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แต่ประชาชนมิได้มีความตื่นตัวมากนักที่จะใช้สิทธินั้น อาทิเช่น การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และประชาชนยังไม่ค่อยตื่นตัวในการใช้สิทธิในเรื่องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมในการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น เป็นต้น[35]

7.5.5 สาเหตุของความล้มเหลวในการปกครองท้องถิ่นของไทยในอดีตที่ผ่านมา

สาเหตุที่การปกครองท้องถิ่นของไทยประสบความล้มเหลวตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ก็เนื่องมาจากการที่อิทธิพลของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่ครอบงำและสามารถทำหน้าที่แทนราชการส่วนท้องถิ่นโดยสิ้นเชิง ในช่วงก่อนหน้าปี พ.ศ.2535 งบประมาณแผ่นดินส่วนใหญ่มากกว่าร้อยละ 90 จะถูกจัดสรรให้กับหน่วยราชการส่วนกลางและภูมิภาค โดยงบประมาณของราชการส่วนท้องถิ่น (ดูรายละเอียดโครงสร้างรายได้และรายจ่ายของการบริหารท้องถิ่นในภาคผนวก) จะได้ไม่ถึงร้อยละ 6 ของงบประมาณส่วนกลางและส่วนภูมิภาครวมกัน[36] เพราะฉะนั้นงบประมาณการพัฒนาท้องถิ่นส่วนใหญ่จึงมาจากงบประมาณของกรมกองต่างๆ ที่อยู่ในกระทรวงที่เกี่ยวข้องเช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัย กระทรวงแรงงาน กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น เพราะฉะนั้นในทางปฏิบัติแล้ว ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคสามารถทำงานได้แทบทุกเรื่องในทุกพื้นที่ ในขณะที่องค์กรปกครองท้องถิ่นมักทำได้แต่งานสร้างและบำรุงรักษาถนนหนทางและสาธารณูปโภค การเก็บและกำจัดขยะ งานสุขอนามัยและการศึกษาโดยงานเหล่านี้มักเป็นโครงการขนาดเล็กและเป็นโครงการง่ายๆ

อเนก (2543) ได้วิเคราะห์ไว้ว่า ในสมัยของรัฐบาลทหาร รัฐบาลมักใช้การปกครองการบริหารรัฐกิจตามแนวตั้ง (Vertical administration) โดยอาศัยกรมต่างๆ ที่มีหน่วยงานของตนเองในพื้นที่และมีงบประมาณของตนเองโดยไม่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของจังหวัดหรือต้อง

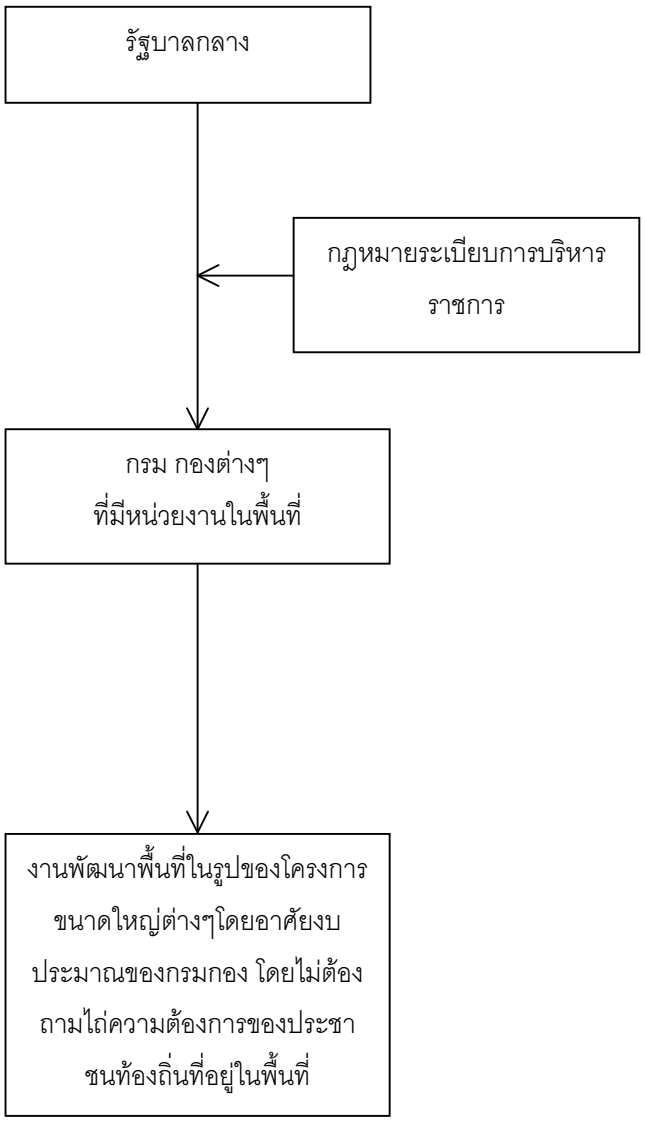
---

[35] โกวิทย์ พวงงาม. การปกครองท้องถิ่นไทย : หลักการและมิติใหม่ในอนาคต. กรุงเทพ, 2542

[36] อเนก เหล่าธรรมทัศน์, อ้างแล้ว

ประสานงานกับองค์กรท้องถิ่น (รูปที่ 7.3) การบริหารงานในลักษณะนี้ผู้ปกครองระดับชาติจะใช้ต้องอาศัยข้าราชการประจำในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคค่อนข้างมาก

รูปที่ 7.3 การบริหารรัฐกิจในรูปแบบแนวตั้งโดยอาศัยกรม กองจากราชการส่วนกลางและภูมิภาค



ที่มา : เอนก (2543)

อย่างไรก็ตาม เมื่อเวลาผ่านไป ผู้นำของกลุ่มทุนธุรกิจได้เข้ามามีบทบาทในการเมืองระดับชาติมากขึ้น โดยได้เข้ามาเป็นนักการเมืองในระดับประเทศ ทำให้รูปแบบการบริการรัฐกิจตามแนวตั้งแบบเดิมนั้นได้ถูกดัดแปลงให้มีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ซึ่งอเนก (2543) ได้เรียกรูปแบบใหม่นี้ว่า "เครือข่ายฝักฝ่ายระดับจังหวัด" โดยนักการเมืองระดับชาติจะเป็นผู้จัดตั้งเครือข่ายฝักฝ่ายของ

ตนเองในระดับจังหวัดเพื่อเชื่อมโยงตัวเองเข้ากับหัวคะแนน และจากหัวคะแนนเชื่อมโยงเข้าหาชาวบ้านและผู้นำท้องถิ่นอีกทีหนึ่ง งานหลักของเครือข่ายเหล่านี้คือการมุ่งทำงานเพื่อรักษาและขยายฐานเสียงอย่างต่อเนื่องตลอดเวลาแม้จะไม่ใช่ช่วงเวลาหาเสียงก็ตาม องค์กรของนักการเมืองระดับชาตินี้จะมุ่งสร้างโอกาสให้นักการเมืองสร้างความสัมพันธ์และบุญคุณกับหัวคะแนนและประชาชนกลุ่มต่างๆ โดยรับทราบปัญหาและความต้องการของประชาชน เพื่อที่นักการเมืองระดับชาตินั้นๆ จะได้หาทางไปดึงงบประมาณโครงการจากหน่วยงานราชการต่างๆ มาแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการให้กับประชาชนและชุมชนในพื้นที่ของตน หัวคะแนนของนักการเมืองระดับชาติเหล่านี้นอกจากจะเป็นญาติสนิทมิตรสหายของนักการเมืองระดับชาติเองแล้ว ก็ยังรวมไปถึงผู้กว้างขวางในท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และนักการเมืองในระดับท้องถิ่น เมื่อนักการเมืองระดับชาติได้รับทราบข้อมูลความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นของตนจากหัวคะแนนแล้ว ก็จะอาศัยอำนาจหน้าที่ในฐานะนักการเมืองระดับชาติวิ่งเต้นหรือกดดันให้ข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้จัดโครงการพัฒนาต่างๆ ไปลงในพื้นที่ของตนเองอีกต่อหนึ่ง ทำให้เกิดระบบความสัมพันธ์แบบสามเส้าระหว่างนักการเมืองระดับชาติ-หัวคะแนนเครือข่าย-และข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค นักการเมืองระดับชาติจะมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับประชาชนโดยผ่านทางหัวคะแนนที่เป็นเครือข่ายของตนที่มุ่งสนองความต้องการของชาวบ้านในพื้นที่ หัวคะแนนเหล่านี้ซึ่งเป็นผู้กว้างขวางหรือนักการเมืองในระดับท้องถิ่นในบางครั้งก็มีอิทธิพลอำนาจที่สามารถกดดันข้าราชการในพื้นที่ในระดับหนึ่ง ตัวนักการเมืองระดับชาติจะเป็นผู้วิ่งเต้นหาโครงการและงบประมาณโดยผ่านกรมกองต่างๆที่ตนเองมีหน้าที่รับผิดชอบหรือมีเส้นสายอยู่ให้มาลงที่พื้นที่ของตน ทำให้ประชาชนในพื้นที่รู้สึกว่าความเจริญในพื้นที่ของตนนั้นได้มาโดยผลงานของนักการเมืองระดับชาติที่เป็นตัวแทนของพื้นที่ มากกว่าที่จะเป็นผลงานของเจ้าหน้าที่ในพื้นที่หรือองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นโดยตรง ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่มักไม่มีความเชื่อถือในระบบการบริหารจัดการระดับท้องถิ่นเท่าที่ควร

7.5.6 **บทสรุป**

โดยสรุปแล้วการปกครองท้องถิ่นและการคลังท้องถิ่นของไทยในอดีตนั้น มีลักษณะเป็นการรวมศูนย์มาโดยตลอด การปรับปรุงระบบราชการการปกครองและการคลังในสมัยรัชกาลที่ 5 นั้น เป็นสิ่งจำเป็นและเหมาะสมในเวลานั้น ซึ่งทำให้รัฐมีอำนาจในการปกครองราชอาณาจักรอย่างสมบูรณ์ อย่างไรก็ตามหลังจากช่วงรัชกาลที่ 5 เป็นต้นมาไม่มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นจากระบบการรวมศูนย์อำนาจทางการปกครองและการคลัง ถึงแม้ว่าจะมีความพยายามในการกระจายอำนาจการปกครองตั้งแต่สมัย พ.ศ.2475 แต่การดำเนินการนั้นไม่เป็นรูปแบบและจริงจังนัก จน

กระทั่งถึงยุคปัจจุบัน ซึ่งมีการกระจายอำนาจทางการปกครองและการคลังในประเทศไทยนั้นไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่มีขึ้นอย่างรวดเร็วตั้งแต่ในช่วงปีพ.ศ.2475 เป็นต้นมา จนถึงยุคเศรษฐกิจไทยมีการเจริญเติบโตสูงที่สุด จนกระทั่งประสบกับวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 อย่างไรก็ตามการกระจายอำนาจทางการคลังเริ่มขึ้นในช่วงก่อนที่เศรษฐกิจจะเฟื่องฟูในปี 2536 ซึ่งยังไม่มีหลักฐานชัดเจนว่าหลักแนวคิดในเรื่องการกระจายอำนาจทางการคลังเป็นอย่างไร ซึ่งลักษณะปัจจุบันนั้นเกิดปัญหาขึ้นในเรื่องการปกครองทั้งในส่วนของผู้ว่าราชการจังหวัด และเจ้าหน้าที่ปกครองของรัฐที่ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรบริหารส่วนจังหวัดกับผู้ว่าราชการจังหวัด ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของอบต.กับอบจ. ซึ่งอบจ.นั้นควรจะทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานระหว่างอบต.ของตำบลต่างๆ ในจังหวัด ซึ่งการกระจายอำนาจทางการคลังนั้นจะไม่สามารถประสบความสำเร็จได้หากไม่มีการดำเนินการควบคู่ไปกับการกระจายอำนาจการปกครอง ซึ่งคงจะต้องใช้ระยะเวลาอีกช่วงระยะเวลาหนึ่ง

ภาคผนวกบทที่ 1

แบบสอบถามจุดประสงค์ของการกระจายอำนาจการคลัง
โครงการวิจัยการกระจายอำนาจทางการคลัง

1. ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับผู้ให้สัมภาษณ์(ผู้ตอบแบบสอบถาม)

1.1 ที่อยู่ บ้านเลขที่_____ หมู่ที่_____ ตำบล_____ อำเภอ_____
จังหวัด_____

1.2 ชื่อ_____นามสกุล_____

1.3 เพศ ☐ ชาย ☐ หญิง

1.4 อายุ_____ปี

1.5 การศึกษา จบการศึกษาสูงสุด

☐ ไม่ได้จบการศึกษาใดๆ
☐ จบการศึกษาระดับประถมศึกษาปีที่ 4
☐ จบการศึกษาระดับประถมศึกษาปีที่ 6
☐ จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาปีที่ 3
☐ จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาปีที่ 6
☐ จบการศึกษาระดับอาชีวะ (ปวช. หรือ ปวส.)
☐ จบการศึกษาระดับปริญญาตรี
☐ จบการศึกษาระดับปริญญาโท
☐ อื่นๆ (ระบุ) _____

1.6 ตำแหน่งหน้าที่ (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ) โดยเขียนเครื่องหมายหน้าข้อที่ท่านเลือกตอบ

	ในปัจจุบัน	ในอดีต
☐ ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด	_____	_____
☐ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด	_____	_____
☐ รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด	_____	_____
☐ นายกเทศมนตรีเทศบาลเมือง	_____	_____
☐ ประธานองค์การบริหารส่วนตำบล	_____	_____
☐ ประธานสภาตำบล	_____	_____
☐ ประธานสหกรณ์	_____	_____
☐ กำนัน	_____	_____
☐ ผู้ใหญ่บ้าน	_____	_____
☐ อื่นๆ (ระบุ) _____	_____	_____

2. ความคิดเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ (ผู้ตอบแบบสอบถาม)

ท่านคิดว่าการกระจายอำนาจทางการคลังควรมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้ (เลือกตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

วัตถุประสงค์	โปรดใส่หมายเลข (รหัส) ตรงตามข้อที่ท่านเลือกตอบ โดย 1 = เห็นด้วย 2 = ไม่เห็นด้วย 3 = ไม่ทราบ หรือไม่ออกความเห็น	โปรดจัดลำดับความสำคัญตรงตามข้อที่ท่านเลือกตอบโดย 1 = สำคัญที่สุด 2 = สำคัญรองลงมาเป็นอันดับ 2 3 = สำคัญรองลงมาเป็นอันดับ 3 ⋮ 14 = สำคัญรองลงมาเป็นอันดับ 14
1.เพื่อลดปัญหาความยุ่งยากและซับซ้อนในการจัดการ และลดปัญหาการสื่อสารระหว่างรัฐบาลส่วนกลาง กับส่วนท้องถิ่น		
2.เพื่อลดความขัดแย้งในทางการเมืองระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น		
3.เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานทั้งทางด้านการบริหารและการจัดการของรัฐบาลระดับต่างๆ		
4.เพื่อสร้างความสามารถในการบริหารของคนในท้องถิ่น		
5.เพื่อสร้างกระบวนการการตัดสินใจในระบอบประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชน		
6.เพื่อสร้างความสามารถในการบริหารแบบการปกครองที่ดี		
7.เพื่อลดอำนาจและบทบาทของรัฐบาลส่วนกลาง		
8. เพื่อลดอำนาจและบทบาทของรัฐบาลส่วนท้องถิ่น		
9.เพื่อสร้างความเชื่อที่มีต่อเจ้าหน้าที่ของประชาชน		
10.เพื่อสร้างสรรค์สังคมแบบประชาคม (เป็นสังคมของประชาชนของท้องถิ่น)		

วัตถุประสงค์	โปรดใส่หมายเลข (รหัส) ตรงตามข้อที่ท่านเลือกตอบ โดย 1 = เห็นด้วย 2 = ไม่เห็นด้วย 3 = ไม่ทราบ หรือไม่ออกความเห็น	โปรดจัดลำดับความสำคัญตรงตามข้อที่ท่านเลือกตอบโดย 1 = สำคัญที่สุด 2 = สำคัญรองลงมาเป็นอันดับ 2 3 = สำคัญรองลงมาเป็นอันดับ 3 | 14 = สำคัญรองลงมาเป็นอันดับ 14
11.เพื่อเพิ่มสวัสดิการสังคมท้องถิ่น 12.เพื่อให้การพัฒนาเศรษฐกิจตรงตามความต้องการของท้องถิ่นและเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง 13.เพื่อสร้างการพึ่งพาตนเองในด้านงบประมาณท้อง ถิ่น 14.อื่นๆ (ระบุ) 1._____ 2._____		

ภาคผนวกบทที่ 7

ภาคผนวกที่ 7.1
เทศบาล

1.พัฒนาการของเทศบาล

ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ได้ 1 ปี รัฐบาลภายใต้การนำของพระยาพหลพลพยุหเสนาก็ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 เข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 21 มีนาคม พ.ศ.2476 ในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 นี้ ระบุถึงวิธีการจัดตั้งเทศบาลเป็นหลักสำคัญเพื่อที่จะสามารถจัดตั้งท้องถิ่นเป็นเทศบาลได้รวดเร็ว ส่วนการที่จะจัดตั้งให้สมบูรณ์ตามแบบเทศบาลทั่วไปจำเป็นจะต้องมีกฎหมายอีกหลายฉบับซึ่งประกอบด้วยกฎหมายภาษีอากร กฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุข และกฎหมายเกี่ยวกับทรัพย์สินของเทศบาล สาระสำคัญของพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 จึงเป็นเรื่องของการวางรูปแบบขององค์กรและกลไกในการจัดระเบียบเทศบาล
โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1.1 เทศบาลตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476

1) การจัดตั้งเทศบาล

การจัดตั้งเทศบาลในพระราชบัญญัติ พ.ศ.2476 มิได้กำหนดให้ท้องถิ่นมีฐานะเป็นเทศบาล ดังนั้นการจัดตั้งท้องที่ใดขึ้นเป็นเทศบาลนั้น ให้รัฐบาลเป็นผู้พิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด โดยได้แบ่งชั้นของเทศบาลออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร และการยกฐานะท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาลประเภทใดบ้าง กฎหมายได้กำหนดไว้ดังนี้

การจัดตั้งเทศบาลโดยทั่วไป

- กฎหมายจะยกฐานะตำบลอันเป็นหน่วยปกครองส่วนภูมิภาคทั้งตำบลขึ้นเป็นเทศบาล โดยประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกา ในพระราชกฤษฎีกานั้นจะได้กำหนดเขตและนามของเทศบาล ส่วนตำบลที่มีพื้นที่และความหนาแน่นของประชากรไม่เพียงพอนั้น รัฐบาลอาจรวมหลายตำบลเข้าด้วยกันและยกฐานะตำบลนั้นเป็นเทศบาล

การจัดตั้งเทศบาลเมือง

การจัดตั้งท้องที่ใดให้เป็นเทศบาลเมืองอาจทำได้โดยหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

- เขตชุมชนในบรรดาตำบลหรือส่วนของตำบลอันเป็นที่ตั้งของศาลาว่าการจังหวัด
- ท้องถิ่นที่มีราษฎรตั้งแต่ 3,000 คนขึ้นไปและราษฎรเหล่านั้นอยู่หนาแน่น คือ เฉลี่ยได้ไม่ต่ำกว่า 1000 คน ต่อ 1 ตารางกิโลเมตร

เมื่อรัฐบาลจะยกฐานะของท้องถิ่นซึ่งมีลักษณะดังกล่าวข้างต้นเป็นเทศบาลจะต้องมีประกาศพระราชกฤษฎีกา

การจัดตั้งเทศบาลนคร

- ท้องที่ซึ่งจะยกฐานะเป็นเทศบาลนครได้ต้องมีราษฎรตั้งแต่ 30,000 คนขึ้นไปและราษฎรนั้นอยู่หนาแน่นเฉลี่ยไปต่ำกว่า 1,000 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร โดยการจัดตั้งเทศบาลนครกฎหมายบัญญัติให้กระทำได้โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งจะแตกต่างกับเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล

2) การจัดองค์กร

ความมุ่งหมายของการจัดตั้งเทศบาลที่นอกจากจะให้เป็นระเบียบการปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังจะประสงค์ให้เทศบาลเป็นเป็นองค์กรที่ให้การศึกษาแก่ราษฎรด้วย คือให้ราษฎรได้รับการฝึกอบรมในวิธีการปกครองแบบรัฐธรรมนูญ รูปแบบขององค์กรเทศบาลทั้ง 3 ประเภทจึงจัดองค์กรคล้ายกับองค์กรปกครองประเทศตามรัฐธรรมนูญ คือ สภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติคอยอนุมัติและควบคุมฝ่ายบริหารซึ่งเทียบได้กับสภาผู้แทนราษฎร และคณะมนตรีเทศบาลเทียบได้กับฝ่ายบริหารกิจการในท้องถิ่นซึ่งเทียบได้กับคณะรัฐมนตรี โดยมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

<u>สภาเทศบาล</u> ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งได้รับเลือกจากราษฎรในท้องถิ่น ในพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 บัญญัติไว้ว่าจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลแต่ละประเภทไว้ดังนี้

<u>สภาตำบลและสภาเมือง</u> ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพลเมืองในหมู่บ้านเลือกตั้งขึ้นมาหมู่บ้านละ 1 นาย ถ้าหมู่บ้านใดมีราษฎรมากกว่า 200 คนให้หมู่บ้านนั้นเลือกสมาชิกเพิ่มอีก 1 นายทุกๆ 200 คน เศษของ 200 ถ้าครึ่งหนึ่งให้นับเป็น 200 ถ้าต่ำกว่าครึ่งไม่นับ

<u>สภานคร</u> ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพลเมืองในตำบลภายในนครนั้นเลือกตั้งตำบลละหนึ่งนายถ้าตำบลใดมีราษฎรมากกว่า 2,000 คนให้ตำบลนั้นเลือกตั้งสมาชิกเพิ่มขึ้นอีก 1 นายทุก 2000 คน เศษของ 2000 ถ้าถึงครึ่งหนึ่งให้นับเป็น 2000 คน ถ้าต่ำกว่าครึ่งหนึ่งไม่นับ

การอยู่ในตำแหน่งของสมาชิกเทศบาลให้อยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี ถ้าสมาชิกว่างลงเพราะเหตุอื่นนอกจากการถึงวาระให้เลือกสมาชิกขึ้นใหม่แต่มีสิทธิที่จะอยู่วาระเพียงเท่ากับวาระของผู้ที่ตนแทน

สภาเทศบาลนั้นจะต้องมีประธานแห่งสภาหนึ่งคนและมีรองประธานแห่งสภาหนึ่งหรือหลายคนก็ได้ ส่วนการแต่งตั้งประธานและรองประธานให้ข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นผู้ตั้งตามมติของสมาชิกสภาเทศบาล กล่าวคือให้สมาชิกสภาเทศบาลประชุมกันเลือกผู้ที่จะได้รับตำแหน่งเป็นประธานและรองประธานนั้นโดยต้องเลือกตั้งจากสมาชิกในสภาเทศบาลนั้นเอง

<u>คณะเทศมนตรี</u> ประกอบด้วยนายกเทศมนตรี 1 นายและเทศมนตรีอย่างน้อย 2 นายอย่างมากไม่เกิน 4 นาย (ใช้ลักษณะเดียวกันหมดไม่ว่าจะเป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร) การตั้งคณะเทศมนตรีนี้กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจของข้าหลวงประจำจังหวัด เมื่อข้าหลวงประจำจังหวัดได้ตั้งคณะเทศมนตรีขึ้นแล้ว นายกเทศมนตรีจะต้องขอมติความไว้วางใจต่อสภาเทศบาล เมื่อสภาเทศบาลให้ความไว้วางใจแล้ว คณะเทศมนตรีจึงจะบริหารงานเทศบาลต่อไปได้ ในการเลือกคณะเทศมนตรีนั้นไม่มีข้อบังคับว่าจะต้องเลือกจากสมาชิกสภาเทศบาล แต่มีบทบังคับว่าบุคคลนั้นจะต้องมีวิทยฐานะตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด คือมีความรู้เทียบประถมศึกษาและไม่มีส่วนได้ส่วนเสียกับการรับเหมาของเทศบาล

3) การควบคุมเทศบาล

การควบคุมเทศบาลรัฐได้มอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐคือนายอำเภอ ข้าหลวงประจำจังหวัดและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยในส่วนของการควบคุมดูแลกิจการของเทศบาลและเทศบาลเมืองให้อยู่ในอำนาจของข้าหลวงที่จะชี้แจงชี้แนะนำตักเตือนเทศบาล ส่วนนายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ช่วยข้าหลวงประจำจังหวัดควบคุมดูแลเทศบาลในอำเภอนั้น

นอกจากนี้การควบคุมในส่วนขององค์การเทศบาลนั้นได้ทำการควบคุมโดยการที่รัฐสามารถถอดถอนสภาพของเทศบาลได้ โดยกฎหมายได้ให้อำนาจข้าหลวงประจำจังหวัดว่าเทศบาลใดไม่ปฏิบัติตามให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่ต้องกระทำหรือการกระทำใดอันจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นแล้วให้ข้าหลวงจะแนะนำรัฐบาลให้ตราพระราชกฤษฎีกาถอนสภาเทศบาลนั้นได้ แต่การที่ตราพระราชกฤกฎีกาถอนถอดนั้นจะต้องให้โอกาสแก่เทศบาลชี้แจงเหตุผลเสียก่อน การถอดถอนเทศบาลนี้กิจการในเทศบาลนั้นยังคงจะต้องทำอยู่เสมอฉะนั้นกฎหมายจึงบัญญัติให้ข้าหลวงประจำจังหวัดจัดตั้งบุคคลขึ้นสำหรับการบริหารกิจการในเทศบาลนั้น บุคคลซึ่งได้ตั้งขึ้นนี้จะต้องมีอำนาจนิติบัญญัติและบริหาร เพราะว่าในเวลานั้นไม่มีสภาเทศบาลและไม่มีคณะเทศมนตรี และในพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังได้บัญญัติให้ข้าหลวงประจำจังหวัดมีอำนาจยุบ

สภาเพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งขึ้นมาใหม่ การยุบสภาเทศบาลนี้อาจทำในกรณีที่เห็นว่าสภาเทศบาลปฏิบัติการอันขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือขัดต่อประโยชน์ของท้องถิ่นหรือขัดขวางการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรีโดยไม่มีเหตุอันสมควร แต่คำสั่งยุบสภานี้ต้องแสดงเหตุผลและมีกำหนด ให้เลือกสมาชิกใหม่ภายใน 90 วัน การยุบสภานี้ในทางปฏิบัติก่อนที่ข้าหลวงจะยุบสภา ข้าหลวงจะต้องขอความเห็นต่อกระทรวงมหาดไทยก่อน

4) การคลังของเทศบาล

ท้องถิ่นที่ยกระดับเป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร กฎหมายบัญญัติให้มีสภาพเป็นทบวงการเมือง ในการเป็นทบวงการเมืองย่อมมีงบประมาณรายได้ รายจ่ายของเทศบาลเอง โดยมิได้รวมอยู่ในงบประมาณแผ่นดินเหมือนทบวงการเมืองอื่นๆ งบประมาณของเทศบาลต้องทำเป็นเทศบัญญัติ คณะเทศมนตรีเป็นผู้จัดทำงบประมาณเสนอต่อสภา เมื่อสภาเห็นชอบก็จะนำเทศบัญญัติเสนอต่อข้าหลวงเพื่ออนุมัติจึงจะสามารถใช้เป็นงบประมาณได้ ในส่วนของแหล่งของรายได้ พ.ร.บ.ฉบับนี้ระบุไว้อย่างคร่าวๆเท่านั้นถึงแหล่งที่มา ความสมบรูณ์ในด้านการคลังยังต้องมีกฎหมายอื่นๆรองรับ

5) การรวมตัวกันของเทศบาล

มีการรวมตัวกันของเทศบาลเพื่อที่จะจัดทำกิจการบางประเทศซึ่งลำพังเทศบาลไม่สามารถกระทำได้ โดยจัดตั้งเป็นพิเศษสำหรับกิจการนั้นๆมีสภาพทบวงกิจการนั้นๆมีสภาพเป็นทบวงการเมือง เรียกว่า สหเทศบาล

6) สภาจังหวัด

ในพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 นอกจากจะระบุส่วนของเทศบาลแล้วยังได้บัญญัติถึงองค์กรท้องถิ่นอีกประเภทหนึ่งก็คือ สภาจังหวัด ตามความมุ่งหมายของกฎหมายฉบับนี้สภาจังหวัดมิใช่สภาเทศบาลโดยตรงและไม่ใช่พนักงานของรัฐบาล แต่เป็นสภาตัวแทนของประชาชนที่เข้ามาควบคุมและเข้ามาเสนอแนะแก่ฝ่ายบริหารและเป็นองค์กรที่คอยไกล่เกลี่ยปัญหาระหว่างเทศบาลต่างๆ ในจังหวัดเดียวกัน อำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดตามพระราชบัญญัติมีดังนี้

1. ตรวจและรายงานเรื่องงบประมาณของเทศบาล
2. แบ่งเงินอุดหนุนของรัฐบาลระหว่างบรรดาเทศบาลในจังหวัด
3. เสนอข้อแนะนำรัฐบาลในการกำกับดูแลและกิจการอื่นๆ ของเทศบาลอื่นๆ ในจังหวัด

4. ตั้งกระทู้ถามกรรมการจังหวัดในที่ประชุมสภาจังหวัดอันเกี่ยวกับการหน้าที่การงานภาระหน้าที่ของจังหวัด

5. ให้คำปรึกษาในปัญหาต่างๆเมื่อรัฐบาลร้องขอ

จะเห็นได้ว่าจากรูปแบบขององค์กร ภายใต้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 ได้จำลองเอารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามเข้าไว้ในท้องถิ่นด้วยความประสงค์ที่จะให้เทศบาลนอกจากจะให้เป็นการจัดการปกครองแล้วยังมีวัตถุประสงค์ให้ราษฎรได้เรียนรู้และฝึกฝนในวิธีการปกครองตามระบบรัฐธรรมนูญ เทศบาลจึงถือเป็นแหล่งสำนักหรือโรงเรียนชั้นต้นชั้นต้นที่พลเมืองจะได้ศึกษาเรียนรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมมูญ

พระราชบัญญัตินี้จึงถือได้ว่าเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 โดยแท้ แต่อย่างไรก็ตามเมื่อได้มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นจริง การดำเนินงานของเทศบาลไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร แนวทางการจัดตั้งเทศบาลจึงถูกทบทวนใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความมุ่งหวังและวัตถุประสงค์ในทางการเมืองเทศบาล

1.2 เทศบาลภายใต้การแก้ไขกฎหมายเทศบาลในสมัยรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม (พ.ศ.2481 –พ.ศ.2487)

ภายหลังการออกพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 การจัดตั้งเทศบาลยังไม่ได้ดำเนินการโดยทันทีเนื่องด้วยการเทศบาลเป็นของใหม่ยังต้องมีการเตรียมการในหลายๆด้าน อาทิเช่น การจัดอบรมที่ปรึกษาเทศบาลเพื่อเป็นการเตรียมบุคคลให้มีความรู้เกี่ยวกับการเทศบาลไปประจำอยู่ตามจังหวัดต่างๆ เพื่อทำหน้าที่ต่างๆดังต่อไปนี้

1).เป็นที่ปรึกษาของเทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล ในจังหวัดนั้น ถ้าจังหวัดใดยังไม่มีเทศบาลให้ที่ปรึกษาการเทศบาล

2).เป็นเจ้าหน้าที่ช่วยเหลือข้าหลวงประจำจังหวัดในกิจการที่เกี่ยวข้องกับเทศบาล

3).เป็นเลขานุการสภาจังหวัดมีหน้าที่ทำนองเดียวกับเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อหลวงพิบูลสงคราม (ยศในขณะนั้น)ได้จัดตั้งรัฐบาลในเดือนธันวาคม พ.ศ.2481 ก็ได้ดำเนินปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2481 จึงถูกนำเสนอเข้าสู่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยมีหลักการ “ เพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการเทศบาลให้เหมาะสมกับการปกครองส่วนภูมิภาค โดยจัดรูปองค์กรใหม่ สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติมีดังต่อไปนี้

1) **สภาจังหวัด**

ได้มีการแยกสภาจังหวัดไว้ในกฎหมายอีกฉบับหนึ่งต่างหาก เนื่องจากรัฐบาลเห็นว่าสภาจังหวัดไม่ใช่ส่วนหนึ่งของการปกครองส่วนท้องถิ่น

2) **องค์กรของเทศบาล**

มีการแก้ไขในประการแรกคือ การแก้ไขจำนวนสมาชิกซึ่งมีอยู่มากเกินไป โดยให้เทศบาลตำบลมีสมาชิก 9 คน เทศบาลเมือง 24 คน และเทศบาลนคร 36 คน การแก้ไขจำนวนสมาชิกนี้สืบเนื่องสภาพการเงินของเทศบาลมีอยู่อย่างจำกัด เมื่อต้องนำมาใช้จ่ายเพื่อเป็นประชุมของสมาชิกเทศบาลซึ่งมีอยู่จำนวนมากทำให้รายได้ของเทศบาลถูกนำมาใช้อย่างไม่เต็มที่ประกอบกับการที่สมาชิกมีอยู่มากเกินไปทำให้การดำเนินงานของสมาชิกไม่มีความพร้อมเพรียงกันจึงควรที่จะลดจำนวนสมาชิกให้มีความเหมาะสม พร้อมกันนี้ก็ได้แก้ไขให้เทศบาลเป็นองค์การเดียวมีอำนาจทั้งในทางนิติบัญญัติและในทางบริหาร โดยมีคณะเทศมนตรีเป็นคณะกรรมการบริหารของสภาเทศบาลเพื่อที่จะให้เทศบาลบริหารกิจการต่อไปโดยราบรื่นและรวดเร็วยิ่งขึ้นและเมื่อรวมทั้งสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีเข้าไว้ด้วยกันแล้วการลงมติไม่ไว้วางใจก็ไม่ควรจะมี ฉะนั้นสภาเทศบาลก็ไม่มีอำนาจที่จะถอดถอนคณะเทศมนตรีออกจากตำแหน่ง อำนาจในการถอดถอนจึงถูกโอนไปยังกระทรวงมหาดไทย แต่อย่างไรก็ตามสมาชิกสภาเทศบาลก็สามารถที่จะรวมชื่อเสนอให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาให้คณะเทศมนตรีออกได้รวมทั้งข้าหลวงประจำจังหวัดก็สามารถเสนอให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาถอดถอนคณะเทศมนตรีออกจากตำแหน่งได้เช่นกัน ถ้าคณะรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าโดยมิชอบก่อเกิดความเสื่อมเสียแก่เทศบาล

3) **การควบคุมรัฐบาล**

แก้ไขเพิ่มเติมอำนาจของข้าหลวงและนายอำเภอ ในส่วนที่จะควบคุมฐานะทางการเงินของเทศบาล และได้แต่งตั้งคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากกระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงธรรมการ ให้มีหน้าที่ในการควบคุมดูแลและช่วยเหลือกิจการของกิจการของเทศบาลในด้านต่างๆให้ดียิ่งขึ้น โดยเฉพาะด้านการศึกษาและด้านการเงิน

กิจการเทศบาลภายใต้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2481 ดำเนินไปจนในปี พ.ศ.2486 ในช่วงที่ประเทศไทยเข้าสู่ช่วงสงครามเอเชียมหาบรูพาซึ่งยังคงอยู่สมัยรัฐบาลภายใต้การนำของจอมพล ป.พิบลูสงคราม รัฐบาลก็นำเสนอร่างพระราชบัญญัติเทศบาล 2486 โดยหลักการว่าเพื่อปรับปรุงเทศบาลเป็นปึกแผ่นมากยิ่งขึ้นและเพื่อให้กิจการเทศบาลดำเนินไปอย่างรวบรัดและรวดเร็ว สาระสำคัญของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2486 ที่แตกต่างจากพระราชบัญญัติฉบับก่อนที่สำคัญมีดังต่อไปนี้

จำนวนสมาชิกสภาเทศบาล

แก้ไขในเรื่องจำนวนสมาชิกเทศบาล สภาเทศบาลตำบลเดิมมี 9 แก้เป็น 12 สภาเทศบาลเมืองเดิมมี 18 แก้เป็น 24 สภาเทศบาลเดิมมี 36 แก้เป็น 48

การควบคุมเทศบาล

กระทรวงมหาดไทยสามารถที่จะเข้าควบคุมเทศบาลบางแห่งโดยตรง ไม่ต้องผ่านข้าหลวงประจำจังหวัด เนื่องจากเทศบาลบางเทศบาลซึ่งเป็นเทศบาลขนาดใหญ่ ดังเช่นเทศบาลขนาดใหญ่มีกิจการบางกิจการที่เกี่ยวพันกับรัฐบาลโดยใกล้ชิดและต้องอาศัยรัฐบาล ตามพฤตินัยที่กระทรวงมหาดไทยได้แนะนำติดต่อสั่งการโดยตรง จึงเห็นว่าควรให้มีกฎหมายให้อำนาจที่จะประกาศพระราชกฤษฎีกาให้เทศบาลใหญ่มาขึ้นกับกระทรวงมหาดไทยโดยตรง เพื่อที่จะมีโอกาสติดต่อกับทางราชการได้สะดวก

นอกจากนั้นยังให้อำนาจแก่ข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นผู้เลือกตั้งคณะเทศมนตรี โดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาลเป็นอำนาจร่วมกันระหว่างข้าหลวงประจำจังหวัดและสภาเทศบาลที่ต้องเห็นพ้องต้องกันทั้งสองฝ่าย ไม่เช่นก็อาจจะเกิดความขัดแย้ง และในกรณีที่ข้าหลวงประจำจังหวัดพิจารณาเห็นว่าการกระทำของเทศมนตรีขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ข้าหลวงประจำจังหวัดมีสิทธิที่จะสั่งพักการปฏิบัติหน้าที่ของคณะเทศมนตรีได้

1.3 เทศบาลภายใต้การแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496

จากการแก้ไขพระราชบัญญัติในปี พ.ศ.2481 และ 2486 จะเห็นได้ว่ารัฐบาลได้วางแนวทางให้เทศบาลเป็นองค์กรที่มุ่งเน้นในเรื่องการบริหารกิจการของท้องถิ่น ดังนั้นรูปแบบขององค์กรจึงได้มีการเปลี่ยนจากรูปแบบของสองสภามาเป็นสภาเดียวเพื่อให้การบริหารภายในท้องถิ่นมีประสิทธิภาพและสามารถดำเนินได้ก้าวหน้ายิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ตามการดำเนินงานของเทศบาลก็ยังไม่ก้าวหน้าสมความมุ่งหวังของรัฐบาล ในปี พ.ศ 2490 กระทรวงมหาดไทยจึงได้ประมวลอุปสรรคและปัญหาต่างๆของการเทศบาลเสนอต่อรัฐบาลดังนี้คือ

1. สมาชิกสภาเทศบาลมีจำนวนมากเกินไปและการไม่สามารถเลือกคนดีของท้องถิ่นไม่ได้เพราะคุณสมบัติกำหนดไว้ค่อนข้างต่ำและประกอบด้วยไม่ใคร่มีผู้สนใจที่จะมาช่วยจัดการท้องถิ่นโดยเข้ารับการเลือกตั้ง
2. คณะเทศมนตรีมีพฤติกรรมคล้ายนักท้องการเมืองมากกว่า ฝ่ายบริหารมักจะแสวงประโยชน์ แสวงอำนาจ และสร้างพรรคพวกมากกว่าตั้งใจเข้ามาเป็นผู้บริหารที่ดี มี

การก้าวก่ายงานประจำซึ่งทำให้ผิดระเบียบแบบแผนและก่อความยากลำบากในเทศบาล

3. พนักงานประจำโดยที่กฎหมายให้อยู่ในอำนาจการปกครองบังคับบัญชาของคณะเทศมนตรีไม่มีความตั้งใจที่จะปฏิบัติงานเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นแต่กลับประพฤติตัวไปในลักษณะที่เอาอกเอาใจเทศมนตรี กลายเป็นการเล่นพรรคเล่นพวกเพื่อความดีความชอบ
4. ราษฎรยังไม่มีความเข้าใจบทบาทขององค์ท้องถิ่นและไม่มีความกระตือรือร้นที่จะเข้ามีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่น มีการทุจริตและการคอรัปชั่นในองค์กร
5. เทศบาลมีภาระด้านค้าใช้จ่ายสูงมากเพราะมีจำนวนสมาชิกมาก พนักงานมาก การบริหารจัดการไม่มีประสิทธิภาพ ส่วนมากเป็นค่าใช้จ่ายด้านเงินเดือน

กล่าวโดยทั่วไปเทศบาลที่มีอยู่ในขณะนี้คือ เทศบาลตำบล 32 ตำบล เทศบาลเมือง 82 เทศบาล และเทศบาลนคร 3 เทศบาล รวม 117 เทศบาล เป็นภาระหนักแก่รัฐบาลที่จะต้องคอยสอดส่องตรวจตราแก้ไขเป็นอันมากเนื่องจากเทศบาลเหล่านี้อยู่ในฐานะที่ขาดบุคคลที่จะทำทำงาน ขาดแคลนงบประมาณ วิธีการปฏิบัติงานก็ยังไม่ชัดเจน และผลที่สุดเทศบาลก็เป็นแหล่งสำหรับจ่ายเงินเดือนให้ใช้กันเท่านั้น

กระทรวงมหาดไทยได้พยายามที่จะปรับปรุงกิจการของเทศบาลใหม่โดยเฉพาะในส่วนของการปฏิบัติงาน จนพ.ศ.2496 รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

ประการแรก ลดจำนวนสมาชิกเทศบาลเมืองเหลือเพียง 18 คน (จากเดิมกำหนดไว้ 24 คน)และสมาชิกสภาเทศบาล 24 คน (เดิมกำหนดไว้ 48 คน) จำนวนสมาชิกสภาเทศบาลตำบลให้คงเดิมคือ 12 คน และขยายเวลาระยะเวลาการดำรงตำแหน่งจากเดิม 4 ปีเป็น 5 ปี

ประการที่ 2 ได้แยกองค์การของเทศบาลออกเป็น 2 ส่วน ตามแบบพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 คือ สภาเทศบาล กับคณะเทศมนตรี และนายกเทศมนตรีไม่ได้เป็นประธานสภาเทศบาลตามตำแหน่ง

ประการที่ 3 ให้สมาชิกเทศบาลประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท ประเภทหนึ่งได้แก่ผู้ที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและประเภทที่ 2 ได้แก่ผู้ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งจากผู้ที่มีคุณสมบัติของผู้สิทธิรับเลือกตั้งมีจำนวนกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมด สมาชิกประเภทที่ 2 นี้ถือได้ว่าเป็นสมาชิกที่คอยให้คำปรึกษาและคอยกำกับดูแลกิจการของเทศบาลให้ดียิ่งขึ้นซึ่งถือเป็นการควบคุมเทศบาลจากส่วนกลาง

เทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล 2496

1) อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติหรือหน้าที่ที่จะต้องบังคับให้ปฏิบัติ และอำนาจตามที่กฎหมายเฉพาะอื่นๆตามที่กำหนดทั้งยังได้กำหนด ทั้งยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลระดับต่างๆดังต่อไปนี้

1.หน้าที่บังคับหรือหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
1.รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน	มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลตำบลตามข้อ 1-7 และมีหน้าที่เพิ่มเติมดังต่อไปนี้	มีหน้าที่เพิ่มเติมจากเทศบาลตำบลและเทศบาลเมืองดังต่อไปนี้
2.ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ	1.ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา	1.ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
3.รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล	2.ให้มีโรงฆ่าสัตว์	2.กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
4.ป้องกันและระงับโรคติดต่อ	3.ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษา	
5.ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง	4.ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ	
6.ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม	5.ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ	
7.หน้าที่อื่นๆซึ่งกระทรวงมหาดไทยหรือกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล	6.ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น	
	7.ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น	

ที่มา : พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496

2.อำนาจหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติ

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
1.ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา	1.ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม	มีหน้าที่เช่นเดียวเทศบาลเมือง
2.ให้มีโรงฆ่าสัตว์	2.ให้มีสุสานและฌาปนสถาน	
3.ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม	3.บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร	
3.ให้มีสุสานและฌาปนสถาน	4.ให้มีและบำรุงการสังเคราะห์มารดาและเด็ก	
4บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร	5.ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล	
5.ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนไข้	6.ให้มีการสาธารณูปการ	
6.ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น	7.จัดทำกิจกรรมซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข	
7.เทศพาณิชย์	8.จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวะศึกษา	
	9.ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา	
	10.ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานพักผ่อนหย่อนใจ	
	11.ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น	
	12.เทศพาณิชย์	

การบริหารงานของเทศบาล

พระราชบัญญัติ พ.ศ.2496 ได้แบ่งโครงสร้างของเทศบาลออกเป็น 2 ส่วนคือ สภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี

สำหรับการปฏิบัติงานในหน้าที่ประจำในเทศบาลจะมีโครงสร้างทางเจ้าหน้าที่อีกส่วนหนึ่งเรียกว่า พนักงานเทศบาล

1.สภาเทศบาล ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งคอยควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหารอันเป็นวิถีทางแห่งการถ่วงดุลอำนาจ กำหนดให้เทศบาลประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้ง

จากประชาชนโดยตรงและสมาชิกสภาเทศบาลนี้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 5 ปี โดยเทศบาลแต่ละประเภทมีสมาชิกได้ดังต่อนี้

สภาเทศบาลตำบล มีสมาชิกทั้งหมด 12 คน

สภาเทศบาลเมือง มีสมาชิกทั้งหมด 18 คน

สภาเทศบาลนคร มีสมาชิกทั้งหมด 24 คน

สภาเทศบาลนั้นมีประธานสภา 1 คนและรองประธานสภาคนหนึ่งโดยให้ผู้ว่าราชการแต่งตั้งมาจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของเทศบาล กล่าวคือ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เรียกประชุมสภาเทศบาลครั้งแรกภายใน 90 วัน นับแต่การเลือกตั้งสมาชิกเทศบาลเสร็จสิ้นแล้วให้สมาชิกสภาเทศบาลประชุมเลือกจากสมาชิกด้วยกันจะเลือกบุคคลอื่นนอกจากสมาชิกสภาเทศบาลไม่ได้ ประธานสภามีหน้าที่ดำเนินกิจกรรมของสภาเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุมเทศบาล

2.คณะเทศมนตรี

ฝ่ายบริหารกิจการของเทศบาล ได้แก่ คณะเทศมนตรีซึ่งมีอำนาจในการบริหารงานอยู่ที่คณะเทศมนตรี โดยคณะเทศมนตรีมาจากสมาชิกสภาเทศบาลที่สมาชิกเทศบาลมีมติเห็นชอบซึ่งประกอบด้วยนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีอีก 2-4 คนตามฐานะเทศบาลกล่าวคือ

ก.กรณีที่เป็นเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลให้มีเทศมนตรีได้ 2 คนซึ่งเมื่อรวมนายกเทศมนตรีแล้วมีจำนวน 3 คน

ข.กรณีที่เป็นเทศบาลนครให้มีเทศมนตรี 4 คนซึ่งเมื่อรวมนายกเทศมนตรีเป็นเทศมนตรีด้วยแล้วมีจำนวน 5 คน และสำหรับเทศบาลที่มีรายได้จากการจัดเก็บมากกว่าปีละ 20 ล้านบาทขึ้นไปแล้วให้มีเทศมนตรีเพิ่มขึ้น 1 คน

3.พนักงานเทศบาล

พนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานอันเป็นภาระกิจประจำสำนักงานหรือนอกสำนักงานก็ได้ซึ่งมีความเกี่ยวพันกับชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน พนักงานเทศบาลมีปลัดเทศบาลเป็นหัวหน้า พนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ประจำมีการแบ่งหน่วยงานออกเป็น 6 ส่วนเพื่อที่จะให้บริการแก่ประชาชน

1.สำนักปลัดเทศบาล

มีหน้าที่ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนและนโยบายของเทศบาล ทั้งมีหน้าที่เป็นเลขานุการของสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีเกี่ยวกับงานสารบรรณ งานธุรการ งานประชาสัมพันธ์ งานนิติการ งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานทะเบียน และงานอื่นๆที่มิได้กำหนดไว้เฉพาะให้เป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่นๆ

2.ส่วนคลัง

มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและการบัญชี การจัดเก็บภาษีต่างๆ เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ฯลฯ งานจัดทำงบประมาณ งานผลประโยชน์ของเทศบาล ควบคุมดูแลพัสดุของเทศบาลตลอดจนงานอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับการเงินของเทศบาลทีไม่ได้ระบุให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานอื่นๆ

3.ส่วนสาธารณสุข

มีหน้าที่คอยแนะนำช่วยเหลือด้านการเจ็บป่วยของประชาชน การป้องกันและการระงับโรค การสุขาภิบาล การรักษาความสะอาด ควบคุมดูแลการประกอบอาชีพที่เกี่ยวข้องสุขภาพอนามัยของประชาชน เช่น การแต่งผม การจำหน่ายอาหาร เป็นต้น การประกอบการค้าอันอาจจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน ทั้งนี้อาจมีการจัดตั้งโรงพยาบาล เช่น โรงพยาบาลของเทศบาลนครเชียงใหม่ หรืออาจจะจัดให้มีอนามัย ศูนย์บริการสาธารณสุข

4.ส่วนช่าง

มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานโยธา งานบำรุงรักษาทางบก ทางระบายน้ำ สานสาธารณะ งานสำรวจและแบบแผน งานสถาปัตยกรรม ผังเมืองและสาธารณูปโภค งานควบคุมการก่อสร้างอาคารเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง งานเกี่ยวกับไฟฟ้าหรืองานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

5.ส่วนการประปา

มีหน้าที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการให้การบริการและจำหน่ายน้ำสะอาด ตลอดจนจัดเก็บผลประโยชน์ในกิจการนี้

6.ส่วนการศึกษา

มีหน้าที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในด้านการศึกษาระดับประถมศึกษา งานด้านการสอน การนิเทศ การศึกษา งานสวัสดิการสังคม และนันทนาการ ตลอดการปฏิบัติด้านอื่นๆที่เกี่ยวข้อง

ส่วนต่างๆเหล่านี้อาจจัดให้มีฐานะเป็นสำนัก กอง ฝ่าย แผนก หรืองานก็ได้ โดยคำนึงถึงลักษณะงานในหน้าที่รับผิดชอบ ปริมาณ และคุณภาพของงานได้ตามความเหมาะสมของแต่ละเทศบาล แต่หากงานใดยังไม่มีความจำเป็นจะต้องแยกส่วนการบริหารต่างหากก็ให้รวมกิจการนั้นๆเข้ากับส่วนที่มีความเกี่ยวเนื่องและใกล้เคียงกัน

2) **อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล**

ปกติสภาเทศบาลทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1.อำนาจในการตราเทศบัญญัติ

เทศบัญญัติ คือ กฎข้อบังคับของท้องถิ่นซึ่งมีผลบังคับใช้เฉพาะท้องถิ่น โดยสภาเทศบาลเป็นผู้ตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดกับหลักกฎหมายและหลักรัฐธรรมนูญ

สำหรับการพิจารณาตราเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีถือว่าเป็นการใช้อำนาจสูงสุดในการควบคุมการดำเนินกิจกรรมของเทศบาล หากร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ผ่านการพิจารณาของสภาเทศบาลแล้วนั้นหมายความว่าคณะเทศมนตรีสิ้นสุดในหน้าที่ โดยมีเงื่อนไขข้อสังเกตว่าผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเห็นชอบด้วย และในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วย การตัดสินใจขั้นสุดท้ายขึ้นอยู่กับการพิจารณาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ส่วนในการตราเทศบัญญัติในกรณีทั่วๆไปจะมีหลักการคล้ายคลึงกัน แต่ต่างกันตรงที่ถ้าร่างเทศบัญญัติดังกล่าวผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วยร่างดังกล่าวต้องส่งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัย

2.อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร

สภาเทศบาลมีอำนาจในการควบคุมการปฏิบัติงานของคณะเทศมนตรีให้เป็นไปตามนโยบายและตามระเบียบแบบแผนที่กำหนดไว้ โดยมีเครื่องมือในการดำเนินการดังต่อไปนี้

2.1 การตั้งกระทู้ถาม

ถ้าหากสมาชิกสภาเทศบาลมีข้อสงสัยหรือมีข้อข้องใจเกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะเทศมนตรีสมาชิกมีสิทธิ์ที่จะตั้งกระทู้เพื่อให้คณะเทศมนตรีตอบได้ แต่คณะเทศมนตรีมีสิทธิ์ที่จะไม่ตอบกระทู้นั้นๆก็ได้ถ้าพิจารณาเห็นว่าการตอบหรือการเปิดเผยข้อมูลนั้นๆอาจก่อให้เกิดผลเสียต่อเทศบาล

2.2 การเปิดอภิปราย

กฎหมายเทศบาลได้ให้สิทธิแก่สมาชิกสภาเทศบาลขอเปิดอภิปรายต่อคณะรัฐมนตรีในกรณีที่การปฏิบัติงานของคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีได้รับการครหาว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย ละเลยการปฏิบัติต่อหน้าที่ หรือมีความประพฤติเสื่อมเสีย

2.3 การอนุมัติงบประมาณประจำปี

ก่อนที่จะดำเนินกิจกรรมต่างๆในปีงบประมาณต่อไป คณะเทศมนตรีจะต้องเสนองบประมาณประจำปีเพื่อขออนุมัติต่อสภาเทศบาลและเมื่อสภาอนุมัติจึงจะสามารถดำเนินกิจการต่างๆได้ทั้งนี้เพื่อให้สภาเทศบาลสามารถควบคุมการใช้จ่ายเงินขององค์กรท้องถิ่นได้ และในกรณีที่สภาเทศบาลไม่ผ่านร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดก็ตามจะมีผลให้คณะเทศมนตรีชุดนั้นต้องพ้นตำแหน่งไป

3.อำนาจในการเห็นชอบการแต่งตั้งคณะเทศมนตรี

ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาลระบุว่า “ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี ด้วยความเห็นชอบของสภาเทศบาล “ กล่าวโดยสรุปก็คือ อำนาจในการเห็นชอบแต่งตั้งคณะเทศมนตรี โดยสภาเทศบาลจะเสนอการเห็นสมควรให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง

4.อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสภาเทศบาล

เพื่อให้การดำเนินงานต่างๆของสภาเทศบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล สภาเทศบาลมีอำนาจแต่งตั้ง “คณะกรรมการสภาเทศบาล”เพื่อมอบหมายกิจการต่างๆ ให้ดำเนินการซึ่งคณะกรรมการสภาเทศบาลที่แต่งตั้งขึ้นสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทดังต่อไปนี้

4.1 คณะกรรมการสามัญ คือ คณะกรรมการซึ่งได้รับการคัดเลือกจากสมาชิกสภาเทศบาล และกระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบให้มีคณะกรรมการสามัญประจำสภาเทศบาลได้ไม่เกิน 2 คณะ โดยเทศบาลนครให้มีกรรมการในคณะหนึ่งๆ ไม่เกิน 5 นาย ส่วนเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลให้มีกรรมการได้เช่นเดียวกับคณะกรรมการสามัญดังที่กล่าวมาข้างต้น

4.2 คณะกรรมการวิสามัญ คือ คณะกรรมการที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาเทศบาล โดยมีจำนวนและองค์ประกอบตามคณะกรรมการวิสามัญ

3) อำนาจหน้าที่ของคณะเทศมนตรี

คณะเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่สำคัญๆ อาจกล่าวได้โดยสรุปดังต่อไปนี้

1.อำนาจหน้าในการควบคุมดูแลและรับผิดชอบในการบริหารงานโดยทั่วไปของเทศบาลตามที่เทศบาลกำหนดไว้

2.อำนาจหน้าที่ในการเปรียบเทียบปรับคดีกรณีที่มีการละเมิดต่อเทศบัญญัติ โดยเทศมนตรีคนใดคนหนึ่งมีอำนาจเปรียบเทียบปรับในคดีที่มีการละเมิดต่อเทศบัญญัติ

3.คณะเทศมนตรีมีอำนาจในการปฏิบัติต่างๆ ตามกฎหมายลักษณะการปกครองส่วนท้องที่ คือ คณะเทศมนตรีมีอำนาจเช่นเดียวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในการปฏิบัติงานต่างๆ ในเขตเทศบาลตามกฎหมายการปกครองส่วนท้องที่

ภาคผนวกที่ 7.2
องค์การบริการส่วนจังหวัด (อบจ.)

องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือปัจจุบันเรียกย่อยว่า “อบจ.”ถือเป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่มีความเป็นมาและวิวัฒนาการการปรับปรุงแก้ไขตลอดมา

ความเป็นมา

พ.ศ.2476 ได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2476 กำหนดให้จังหวัดเป็นหน่วยงานบริหารส่วนภูมิภาค โดยอำนาจการบริหารงานในจังหวัดอยู่ภายใต้การดำเนินงานของกรมการจังหวัด ซึ่งมีข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นประธาน

ในปีเดียวกันก็ได้มีการจัดตั้งสภาจังหวัดตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 เพื่อให้มีบทบาทและหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำกรมการจังหวัด โดยฐานะของสภาจังหวัดยังมิได้เป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากราชการส่วนภูมิภาค

พ.ศ.2481 ได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ.2481 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแยกกฎหมายสภาจังหวัดไว้โดยเฉพาะ แต่สภาจังหวัดยังมีลักษณะเดิม กล่าวคือทำหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษาของกรมการจังหวัด

พ.ศ.2485 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองจังหวัดบังคับข้าราชการและรับผิดชอบบริหารราชการในจังหวัดของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ทำให้อำนาจของกรมการจังหวัดเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนั้นผลของกฎหมายนี้จึงทำให้สภาจังหวัดมีหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด

พ.ศ.2498 ได้มีความพยายามในการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีแนวความคิดที่จะปรับปรุงบทบาทของสภาจังหวัดให้มีประสิทธิภาพและให้ประชาชนมีส่วนรวมในการปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ทำให้เกิด “องค์การบริหารส่วนจังหวัด” (อบจ.) ขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 ในรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม กำหนดให้ อบจ.มีฐานะเป็นนิติบุคคลและแยกจากจังหวัดซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาค โครงสร้างและองค์ประกอบของ อบจ.ใช้มาจนถึง พ.ศ.2540 สำหรับหน้าที่ของกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการส่วนหนึ่งภายใต้เขตจังหวัดซึ่งนอกเขตเทศบาล สุขาภิบาล และหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ

พ.ศ.2540 ได้มีการตรา พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 มาใช้บังคับแทน พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 การมี พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 เกิดจากแรงกดดันจาการรวมตัวของสหพันธ์ อบจ.ทั่วประเทศ และผลกระทบจาก พ.ร.บ.สภา

ตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ที่มีการประกาศยกฐานะสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)ซึ่งทำให้การดำเนินงานของอบจ.ซ้อนทับกับ อบต.รวมทั้งการเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆด้วย นอกจากนั้น พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ได้แยกข้าราชการส่วนภูมิภาคออกจากฝ่ายบริหารของ อบจ.มาให้สภาจังหวัดเป็นผู้เลือกนายก อบจ.ขึ้นทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร

โครงสร้าง อบจ.ตาม พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2498

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งใช้มานานกว่า 40 ปี (พ.ศ.2498-2540)มีโครงสร้างและองค์ประกอบอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1.โครงสร้างและองค์ประกอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ตามพ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ซึ่งถือเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นประกอบด้วย สภาจังหวัดทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เป็นหัวหน้า อบจ.

1.1 ฝ่ายบริหาร ประกอบด้วยข้าราชการที่มาจากส่วนภูมิภาคได้แก่ ผู้ว่าราชการส่วนจังหวัดทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีปลัดจังหวัดเป็นปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชารองจากผู้ว่าราชการจังหวัดและมีนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้ากิ่งอำเภอเป็นผู้บังคับบัญชาประจำจังหวัดและบริหารกิจการจังหวัดในเขตอำเภอหรือกิ่งอำเภอนั้น

การจัดโครงสร้างการบริหารของฝ่ายบริหาร

(1) สำนักงานเลขานุการจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับกิจกรรมทั่วไปขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีเลขานุการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบ แบ่งโครงสร้างเป็น 2 หมวดคือ หมวดบริหารทั่วไปกับหมวดตรวจสอบและงบประมาณ

(2).ส่วนการคลัง มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีหัวหน้าส่วนคลังเป็นผู้รับผิดชอบ แบ่งโครงสร้างเป็น 3 หมวด หมวดการเงิน หมวดการบัญชีกับหมวดตรวจสอบและพัฒนารายได้

(3).ส่วนโยธา มีหน้าที่เกี่ยวกับงานช่างและโครงการสาธารณูปโภคพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีหัวหน้าส่วนโยธาเป็นผู้รับผิดชอบ แบ่งโครงสร้างเป็น 3 หมวด คือ หมวดสำรวจและออกแบบ หมวดก่อสร้างและซ่อมบำรุง กับหมวดเครื่องกล

(4) ส่วนอำเภอ/กิ่งอำเภอ เป็นหน่วยงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ประจำอยู่ตามอำเภอ/กิ่งอำเภอต่างๆ โดยมีหัวหน้าส่วนอำเภอ/กิ่งอำเภอเป็นผู้รับผิดชอบ แบ่งโครงสร้างเป็น 3 หมวด คือ หมวดการคลัง หมวดพัฒนาและโยธา กับหมวดบริหารงานทั่วไป

1.2 สภาจังหวัด ประกอบด้วย สมาชิกสภาจังหวัด (ส.จ.) ซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยตรงมาจากประชาชน ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติของ อบจ. เช่น พิจารณาร่างข้อบัญญัติจังหวัด ประกอบด้วย สมาชิกสภาจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในแต่ละอำเภอ ปัจจุบันมีสมาชิกสภาจังหวัดทั่วประเทศ จำนวน 2,148 โดยอยู่ในวาระคราวละ 5 ปี สำหรับจำนวนสมาชิกสภาจังหวัดของแต่ละจังหวัดและแต่ละอำเภอไม่เท่ากัน ทั้งนี้ถือเกณฑ์จำนวนประชากรในเขตพื้นที่นั้นๆ เป็นหลัก โดยในระดับจังหวัดถือเกณฑ์ดังนี้

(1) จำนวนประชากรไม่เกิน 200,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 18 คน

(2) จำนวนประชากร 200,001 – 500,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 24 คน

(3) จำนวนประชากร 500,001 – 1,000,000 ตน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 30 คน

(4) จำนวนประชากรเกิน 1,000,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 36 คน

การจัดโครงสร้างของสภาจังหวัด สมาชิกสภาจังหวัดจะเลือกประธานสภาจังหวัดและรองประธานสภาจังหวัด ตำแหน่งละ 1 คน โดยมีผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่นของจังหวัดเป็นเลขานุการสภาจังหวัด นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการสภาจังหวัดปฏิบัติตามที่สภาจังหวัดมอบหมาย เช่น คณะกรรมการการคลัง คณะกรรมการตรวจรายงานการประชุม คณะกรรมการการศึกษา เป็นต้น

2.อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ตามพระราชบัญญัติระเบียบราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 มาตรา 31 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการจังหวัดภายในเขตจังหวัดซึ่งอยู่นอกเขตเทศบาล สุขาภิบาล และหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปอื่น ดังต่อไปนี้

1.การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน

2.การศึกษา การทำนุบำรุงศาสนาและการส่งเสริมวัฒธรรม

3.การสาธารณูปการ

4.การป้องกันโรค การบำบัดโรค และการจัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล

5.การจัดให้มีการบำรุงทางน้ำและทางบก

6.การจัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ

7.การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ

8.การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

9.การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา

10.การจัดให้โรงฆ่าสัตว์

11.การจัดให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม

12.การจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

13.การจัดให้มีสุสานและฌาปนกิจสถาน

14.การจัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษา การพักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ สวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมราษฎร

15.การบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร

16.การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น

17.การจัดการการคุ้มครองดูแล และหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินส่วนจังหวัด

18.การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

19.การพาณิชย์

20. กิจการอื่นๆซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่น หรือกิจการอื่นซึ่ง

นอกจากอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายอื่นได้กำหนดและมอบให้ เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ซึ่งกำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ด้วย

3.อำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัด

อำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 และตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของสภาจังหวัด สำหรับหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 นั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดที่เรียกว่า “วงงานสภาจังหวัด” ทั้งนี้ อาจพิจารณาแยกได้ ดังนี้ (ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ สร 0601/1317 ลงวันที่ 30 เมษายน 2525 เรื่องการตีความตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการจังหวัด พ.ศ.2498)

1.อำนาจในทางนิติบัญญัติ อำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดในเรื่องนี้ ได้แก่ การเสนอและพิจารณาร่างข้อบัญญัติจังหวัด และการอนุมัติข้อบัญญัติจังหวัดชั่วคราว เพื่อใช้ข้อบังคับแก่ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีพื้นที่อยู่นอกเขตเทศบาล สุขาภิบาล และหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบอื่น

2.อำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร ได้แก่ อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารให้ดำเนินกิจการส่วนจังหวัดเป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่กำหนดไว้ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวนี้มี 2 ลักษณะคือ

1) การตั้งกระทู้ถาม สมาชิกสภาจังหวัดมีสิทธิตั้งกระทู้ถามผู้ว่าราชการจังหวัดในข้อความใดๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของราชการบริหารส่วนจังหวัดได้ในข้อความใด อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของราชการบริหารส่วนจังหวัดหรือส่วนกลางไม่ได้ การตั้งกระทู้ถามอาจเป็นเรื่องเกี่ยวกับงานในอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือส่วนกลางไม่ได้ การตั้งกระทู้ถาม

อาจเป็นกระทู้ด่วนหรือกระทู้ถามธรรมดาก็ได้ โดยให้ประธานสภาจังหวัดส่งกระทู้ถามไปถึงผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อเตรียมตอบในที่ประชุมสภาจังหวัด

2) การสอบถามข้อเท็จจริง นอกจากกระทู้ถามในสภาแล้วสมาชิกสภาจังหวัดยังมีสิทธิที่จะสอบถามข้อเท็จริงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับงานในหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอีกด้วย อย่างไรก็ตามผู้ว่าราชการจังหวัดอาจทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าข้อมูลเหล่านั้นยังไม่สมควรเปิดเผย

การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดที่สำคัญในแต่ละปี ได้แก่ การพิจารณาอนุมัติงบประมาณ ทั้งนี้ เป็นอำนาจหน้าที่ซึ่งเกี่ยวข้องกับอำนาจนิติบัญญัติ เนื่องจากงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องตราเป็นข้อบังคับจังหวัด และเป็นทั้งอำนาจที่เกี่ยวกับการควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหารด้วย เนื่องจากสภาจังหวัดจะเป็นผู้พิจารณาโครงการต่างๆ ของฝ่ายบริหารและเมื่อสภาจังหวัดอนุมัติข้อบัญญัติงบประมาณแล้ว ฝ่ายบริหารจึงจะดำเนินการได้

โครงสร้าง อบจ.ตาม พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ตาม พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ซึ่งถือเป็น กฎหมาย อบจ.ฉบับล่าสุดที่ใช้ในปัจจุบัน

1.โครงสร้างและองค์ประกอบของ อบจ.ประกอบด้วย (ฝ่ายบริหาร)

1.1 สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในจังหวัดหนึ่งให้มีสภาจังหวัดอันประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด

สำหรับจำนวนสมาชิกสภาจังหวัดให้ถือเกณฑ์ตามจำนวนราษฎรแต่ละจังหวัดตามหลักฐานทะเบียนราษฎรที่ประกาศใช้ก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง ดั้งนี้

(ก).จังหวัดใดมีราษฎรไม่เกิน 500,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 24 คน

(ข). จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 500,000 คนแต่ไม่เกิน 1,000,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 30 คน

(ค). จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 1,000,000 คนแต่ไม่เกิน 1,500,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 36 คน

(ง). จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 1,500,000 คนแต่ไม่เกิน 2,000,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 42 คน

สมาชิกสภาจังหวัดอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี

ให้มีประธานสภาจังหวัด 1 คน และรองประธานสภาจังหวัด 2 คน

1.2 นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์องการบริหารส่วนจังหวัดเลือกรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

1.3 ข้าราชการส่วนจังหวัด

สำหรับเจ้าหน้าที่อื่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นได้แก่ ข้าราชการส่วนจังหวัด ซึ่งรับเงินเดือนจากงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ข้าราชการส่วนจังหวัดมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ปกครองและบังคับบัญชาและมีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารองจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

นับตั้งแต่ปี 2540 อบจ.ได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบอำนาจหน้าที่ไปจากเดิมโดยจะมีหน้าที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด ซึ่งเน้นการประสานงานการพัฒนาระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่ำกว่าภายในจังหวัด

พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนบุคคล พ.ศ.2540 มาตรา 45 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ อบจ. ไว้ดังนี้

1.จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

2.สนับสนุนสภาจังหวัดและราชการส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาท้องถิ่น

3.ประสานงานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นๆ

4.แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่น

5.คุ้มครอง ดูแล และรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

6.จัดทำกิจกรรมใดๆ ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่อบจ.

การบริหารงานคลังของ อบจ.

รายได้ของ อบจ. มาจากภาษีชนิดต่างๆ ที่อบจ.เป็นผู้จัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย และค่าธรรมเนียมต่างๆ บางส่วนมาจากภาษีบางชนิดที่รัฐบาลเป็นผู้จัดเก็บเองแล้วจัดสรรให้ อบจ. ตัวอย่างของภาษีเหล่านี้ที่เรารู้จักดี ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม จัดเก็บโดยกรมสรรพสามิต ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน จัดเก็บโดยกรมการขนส่ง

ทางบก ค่าภาคหลวงแร่และปิโตรเลียมจัดเก็บโดยกรมทรัพยากรธรณี เป็นต้น และบางส่วนมาจากเงินอุดหนุนของรัฐบาล

นอกจากนี้ พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ยังกำหนดให้อบจ.มีอำนาจออกข้อบัญญัติเพื่อเก็บ

1.ภาษีบำรุง อบจ. จากสถานค้าปลีกน้ำมันเบนซิน น้ำมันดีเซล และน้ำมันที่คล้ายกันและก๊าซปิโตรเลียมไม่เกินลิตรละห้าสตางค์ ยาสูบไม่เกินม้วนละห้าสตางค์

2.ค่าธรรมเนียมบำรุง อบจ.จากผู้พักในโรงแรม ตามหลักเกณฑ์และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

3.ภาษีอากรและค่าธรรมเนียมที่เพิ่มขึ้นจากภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร ค่าธรรมเนียม ใบอนุญาติขายสุราและใบอนุญาตเล่นการพนันไม่เกินร้อยละสิบ

4.ภาษีมูลค่าเพิ่ม เพิ่มขึ้นจากอัตราที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร

5.ค่าธรรมเนียมใดๆจากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่ อบจ.จัดให้มีขึ้นตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย

เมื่อ อบจ.มีรายได้ก็จำเป็นต้องกำหนดแนวทางการใช้จ่าย ซึ่งฝ่ายบริหารจะต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบ ฝ่ายบริหารซึ่งก็คือองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงจะนำเงินงบประมาณไปใช้จ่ายได้

การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด

พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ได้กำหนดมาตรการในการกำกับดูแล อบจ. ใน 2 ลักษณะคือ การกำกับดูแลการกระทำของ อบจ. การกำกับดูแลองค์กรและบุคคล

1.การกำกับดูแลการกระทำของ อบจ.กฎหมายกำหนดให้

1).การมอบให้เอกชนทำกิจการซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ อบจ.และเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการหรือค่าตอบแทนต้องได้รับความเห็นชอบจากสภา อบจ.และผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน รวมทั้งจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

2).การดำเนินกิจการเชิงพาณิชย์ต้องทำตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

3) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุมัติข้อบัญญัติ อบจ.ก่อนประกาศใช้

4) การคลัง การงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การดำเนินกิจการการพาณิชย์ การพัสดุและการจัดจ้างให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

5).ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจยับยั้งการปฏิบัติการของนายก อบจ.หรือรองนายก อบจ.กรณีที่เห็นว่าจะนำมาซึ่งความเสียหาย หรือฝ่าฝืนกฎระเบียบ

ภาคผนวกที่ 7.3
สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

ประเทศไทยมีการปกครองท้องถิ่นระดับหมู่บ้านและตำบลมีมานาน กล่าวได้ว่านานกว่าการปกครองในรูปแบบอื่นๆ เพราะมีการเลือกตั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้านโดยประชาชนเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ.2435 อย่างไรก็ตามเวลาที่เนิ่นนานทำให้การปกครองท้องถิ่นในระดับหมู่บ้านและระดับตำบลมีความซับซ้อนกว่าระดับอื่นๆ เนื่องจากการปกครองระดับตำบลของไทยมีลักษณะผสมผสานระหว่างประชาธิปไตยและระบบอำมาตยาธิปไตย

วันที่ 8 มีนาคม พ.ศ.2499 รัฐบาลภายใต้การนำของจอมพลแปลก พิบูลสงคราม ได้ออกคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 กำหนดให้จัดตั้งสภาตำบลภายใน 3 เดือน โดยแบ่งสภาตำบลออกเป็น 2 ส่วนคือ 1.สภาตำบล ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ และ 2. คณะกรรมการตำบลทำหน้าด้านการที่บริหาร สภาตำบลประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน หรือนายอำเภอเป็นผู้เลือก ส่วนคณะกรรมการตำบลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ครูใหญ่ของทุกโรงเรียนในตำบลนั้น หัวหน้าสถานีตำรวจ นายช่างชล ประธาน ราษฎรอาวุโสประจำตำบล 2 คนซึ่งนายอำเภอเป็นผู้คัดเลือก

ต่อมาในปลายปี พ.ศ.2499 รัฐบาลได้ออก พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ.2499 โดยมีหลักการที่สำคัญคือกำหนดให้ตำบลที่ได้รับการจัดตั้งให้มีฐานะเป็นหน่วยปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างสมบรูณ์ คือให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีรายได้และรายจ่ายเป็นของตนเอง สามารถดำเนินกิจกรรมได้อย่างเป็นอิสระ

เงื่อนไขในการจัดตั้ง อบต.ตาม พ.ร.บ.นี้สามารถทำได้ 2 ทางคือ กระทรวงมหาดไทยเห็นสมควรจัดตั้ง หรือประชาชนในตำบลในตำบลนั้นจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 เป็นผู้ร้องขอ

อบต.ตาม พ.ร.บ.ฉบับนี้แบ่งออกได้เป็น 2 ส่วนคือ สภาตำบลซึ่งเป็นส่วนนิติบัญญัติประกอบด้วยกำนันและผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบล สมาชิกที่ราษฎรเลือกหมู่บ้านละ 1 คน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี ส่วนคณะกรรมการตำบลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารประกอบด้วย กำนันและผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 5 คนซึ่งนายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้ง โดยมีกำนันเป็นประธาน

ในปี พ.ศ.2537 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 เป็นกฎหมายที่ใช้จัดระเบียบการบริหารงานในส่วนตำบลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการบริหารงานในระดับตำบลออกเป็น 2 รูปแบบ

1.รูปแบบ “สภาตำบล”ได้รับการยกฐานะเป็นนิติบุคคล อันได้แก่ สภาตำบลที่มีรายได้ที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนน้อยกว่า 150,000 บาท

2.รูปแบบ “ องค์การบริหารส่วนตำบล” (อบต.)ตั้งขึ้นจากสภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนไม่ต่ำกว่า 150,000 บาท มีฐานะเป็นนิติบุคคล

ใน ปี พ.ศ.2542 รัฐบาลได้เสนอปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ในประเด็นต่างๆ ทั้งโครงสร้าง ที่มาของสมาชิก อำนาจหน้าที่ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

องค์การบริหารส่วนตำบลมีโครงสร้างคล้ายกับเทศบาลโดยมีทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย

1.สภาองค์การบริหารส่วนตำบล

2.คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล (โครงสร้างเดิมและถูกแก้ไขให้ยกเลิกไปแล้ว)

ตาม พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 กำหนดให้สภาตำบลประกอบด้วย

1.สมาชิกโดยตำแหน่ง

1). กำนัน

2) ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน

3) แพทย์ประจำตำบล

2.สมาชิกโดยการเลือกตั้ง

สมาชิกที่ได้รับเลือกจากราษฎรหมู่บ้านละ 2 คน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี

คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

คณะกรรมการบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านไม่เกิน 4 คนซึ่งนายอำเภอ เป็นผู้แต่งตั้ง ตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี โดยให้คณะกรรมการบริหารเลือกกรรมการบริหารคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการบริหารและเลือกประธานกรรมการบริหารอีกคนหนึ่งเป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหาร

บทเฉพาะการ ได้กำหนดให้ใน 4 ปีแรก นับตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลใช้บังคับให้กำนันเป็นประธานกรรมการบริหาร

โครงสร้าง อบต.ใหม่ (โครงสร้างที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2542)

โครงสร้าง อบต.ใหม่เกิดขึ้นจากการเสนอแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ.2542) เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งราชอาณาจักรไทย หมวดว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้โครงสร้างของสภาอบต. เปลี่ยนแปลงไปดังนี้

1.โครงสร้าง อบต.ประกอบด้วย สมาชิกหมู่บ้านละ 2 คน อบต.ใดมี 1 หมู่บ้านให้มีสมาชิกได้ 6 คน อบต.ใดมี 2 หมู่บ้านให้มีสมาชิกได้หมู่บ้านละ 3 คน

2.โครงสร้างฝ่ายบริหาร ประกอบด้วยประธานกรรมการบริหาร 1 คนและกรรมการบริหาร 2คน โดยสภาอบต.เป็นผู้เลือกแล้วเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้งและปลัด อบต.เป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหาร

อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

1.ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีและร่างข้อบังคับงบประมาณร่ายจ่ายเพิ่มเติม

3.ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบลตามข้อที่ 1 และกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารอบต.

องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒธรรมและมีบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในกฎหมาย โดยบัญญัติหน้าที่ อบต.จะต้องทำดังต่อไปนี้

1.จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

2.รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

3.ป้องกันและระงับโรคติดต่อ

4.ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

5.ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒธรรม

6.ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็กและเยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

7.คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

8.บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

9.ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ราชการได้มอบหมาย

นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้ อบต.ที่มีความสามารถมีศักยภาพเพียงพอ อาจจัดทำกิจกรรมในเขต อบต.ได้อีก 13 ข้อ ดังนี้

1.ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคและการเกษตร

2.ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

3.ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ

4.ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ

5.ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรและกิจการสหกรณ์

6.ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว

7.บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

8.การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

9.หาประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

10.ให้มีตลาด ท่าเรียบเรือ และท่าข้าม

11.กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์สัมพันธ์

12.การท่องเที่ยว

13.การผังเมือง

รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีรายได้ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ตาม พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3. พ.ศ.2542 ดังต่อไปนี้

1.ภาษีอากรและค่าธรรมเนียม

(1) ภาษีบำรุงท้องที่

(2) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน

(3) ภาษีป้าย

(4) อากรฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์

(5) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน

(6) ภาษีธุรกิจเฉพาะ

(7) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการสุรา

(8) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนัน

(9) อากรรังนกอีแอ่น

(10) ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล

(11) อากรประทานบัตรในอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยประมง

(12) ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

(13) ค่าธรรมเนียมและจดทะเบียนสิทธิและนิติธรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(14) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่

(15) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม

(16) เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ

(17) ภาษีมูลค่าเพิ่ม

(18) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่กฎหมายกำหนด

2.เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

3.รายได้จากทรัพย์สินและรายได้อื่น ๆ

(1) รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

(2) รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล

(3) รายได้จากกิจการอันเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล

(4) เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้

(5) รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้

(6) รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล

4.เงินกู้ โดยมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

(1) กู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคล

(2) การกู้ตามข้อ (1) กระทำได้เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

(3) การกู้ต้องปฏิบัติตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

แหล่งที่มาของรายได้องค์การบริหารส่วนตำบล

1.รายได้ที่ อบต.จัดเก็บเองจากภาษีอากรต่างๆ

(1).ภาษีบำรุงท้องที่

(2).ภาษีโรงเรือนและที่ดิน

(3).ภาษีป้าย

(4).อากรฆ่าสัตว์

2.รายได้ที่มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นและให้ อบต.ได้รับทั้งจำนวน เมื่อมีการจัดเก็บใน อบต.ใด ได้แก่

(1) เงินอากรตามกฎหมายว่าด้วยอากรนกอีแอ่น

(2) ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล

(3)เงินอากรประทานบัตรใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง

(4) ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

(5) ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามกฎหมายประมวลที่ดิน

3.รายได้ที่ได้รับการจัดสรรเมื่อมีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยนั้น

เป็นรายได้ที่เมื่อมีการจัดเก็บว่าด้วยการนั้นแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลจะได้รับการจัดสรรหรือแบ่งให้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการในกฎหมายนั้นหรือในกระทรวง

(1) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน

เมื่อจัดเก็บได้ในจังหวัด จัดสรรให้ อบต.ตามกฎเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายนั้นๆ (พ.ร.บ.รถยนต์ พ.ร.บ.การขนส่งทางบก)

(2) ค่าภาคหลวงแร่และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม

เมื่อจัดเก็บได้ใน อบต.ใด ให้แบ่งให้ อบต ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

(3) เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ

4.รายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบล ต้องออกข้อบังคับเพื่อเก็บเพิ่มขึ้นจากกฎหมายนั้น

เป็นรายได้ที่ อบต.มีอำนาจออกข้อบังคับ เพื่อเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นตามอัตราที่เรียกเก็บตามบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการนั้น

ประเภทค่าธรรมเนียม	เก็บเพิ่ม	หมายเหตุ
ภาษีธุรกิจเฉพาะ	ไม่เกินร้อยละ 10	-สถานประกอบการอยู่ในเขตอบต.
ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา		-ร้านขายสุราตั้งอยู่ในเขต อบต.
ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการพนัน		-สถานที่เล่นการพนันอยู่ในเขต อบต.

เราจะเห็นว่า อบต.มีแหล่งรายได้หลายทาง โดยเฉพาะรายได้ที่มาจากแหล่งรายได้ของตนเองซึ่งขึ้นอยู่กับพื้นที่และทรัพยากรต่างๆในแต่ละ อบต. อบต.ใดมีพื้นที่มากและมีทรัพยากรมากก็จะมีรายได้มาก ขณะที่อบต.ใดมีทรัพยากรมากก็จะมีรายได้ต่ำซึ่งจะส่งผลต่อการดำเนินกิจการของท้องถิ่นและการพัฒนาบุคลากรใน อบต.นั้น

รายจ่ายของ อบต.

เมื่อพิจารณารายจ่ายของ อบต.พบว่ามีหลายทางเช่น กัน เป็นต้นว่า รายจ่ายประจำ เช่น ค่าจ้าง ค่าตอบแทน ค่าวัสดุ ครุภัณฑ์ อุปกรณ์ต่างๆ นอกจากนั้น รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลยังเป็นรายจ่ายตามโครงการและกิจกรรมต่างๆ ด้วย

รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่

(1).เงินเดือน

(2).ค่าจ้าง

(3).เงินค่าตอบแทนอื่นๆ

(4).ค่าใช้สอย

(5).ค่าวัสดุ

(6).ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่นๆ

(7).ค่าสาธารณูปโภค

(8).เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่นๆ

(9).รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพัน

(10).รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพัน หรือตามที่กฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

กลไกช่วยบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)นอกจากสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วก็ยังมีฝ่ายประจำที่เป็นกลไกช่วยในการบริหารงานและดำเนินการดังต่อไปนี้

1.สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล

2.ส่วนต่างๆที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ตั้งขึ้น

หน่วยงานเหล่านี้จะดำเนินงานภายใต้การกำกับดูแลของปลัดอบต. ข้าราชการที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานนี้เป็นพนักงานส่วนตำบลมีฐานะเป็นข้าราชการประจำของอบต. จัดเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น

นอกจากนั้นเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงาน อบต.อาจขอให้ทางราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติกิจการของอบต.เป็นการชั่วคราวได้โดยไม่พ้นจากสังกัดเดิม ทั้งนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตได้ตามความจำเป็น และในกรณีที่หน่วยงานนั้นไม่อยู่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ให้กระทรวงมหาดไทยทำความตกลงกับหน่วยงานต้นสังกัดก่อนแต่งตั้ง

โครงสร้างการแบ่งส่วนบริหารในอบต.

การแบ่งส่วนบริหารในอบต.ขึ้นอยู่กับระดับชั้นของ อบต.ซึ่งกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดขึ้นเพื่อความเหมาะสมกับภาระกิจ โดยได้แบ่งส่วนบริหารใน อบต.อย่างน้อยออกเป็น 3 ส่วน

1).สำนักงานปลัด อบต.ซึ่งจะต้องมีตำแหน่ง ปลัด อบต.ทำหน้าที่หัวหน้าสำนักงาน

2).ส่วนการคลังซึ่งจะต้องมีหัวหน้าส่วนการคลังหรือเจ้าหน้าที่การเงินการบัญชี

3).ส่วนโยธาซึ่งจะต้องมีหัวหน้าส่วนโยธาหรือนายช่างโยธาเป็นต้น

การบริหารงานของ อบต.

การทำหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภา อบต. และผู้บริหาร อบต. มีหลายประการ ดังต่อไปนี้

1. การเข้าประชุมสภา อบต.

1) นายอำเภอเป็นผู้เรียกประชุมภายใน 45 วัน นับตั้งแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภา อบต.

2) การกำหนดสมัยประชุม

2.1) การประชุมสมัยสามัญ

(1) ต้องกำหนดเป็นสมัยประชุม อย่างน้อยปีละ 2 สมัย แต่ไม่เกิน 4 สมัย สมัยหนึ่งๆ มีกำหนดไม่เกิน 15 วัน

(2) มีการกำหนดไว้ว่า ต้องประชุมในเดือนกุมภาพันธ์สมัยหนึ่ง และเดือนสิงหาคมสมัยหนึ่ง

(3) ในการกำหนดสมัยประชุมและวันประชุม ต้องทำเป็นประกาศของ อบต.

2.2) การประชุมวิสามัญ มีหลักเกณฑ์ ดังนี้

(1) ประธานสภา อบต. ประธานกรรมการบริหาร อบต. หรือสมาชิกสภา อบต. ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง อาจทำคำร้องยื่นต่อนายอำเภอ ขอเปิดประชุมวิสามัญ

(2) นายอำเภอ เป็นผู้อนุญาตให้เปิดประชุมวิสามัญ

2. ใช้สิทธิและหน้าที่ในการคัดเลือกบุคคลที่ทำหน้าที่ เช่น

1) ลงมติเลือกประธานสภา อบต. และรองประธานสภา อบต.

2) ลงมติเลือกเลขานุการสภา อบต.

3) ลงมติเลือกคณะกรรมการบริหาร อบต. ได้แก่ ประธานกรรมการบริหาร และกรรมการบริหาร

4) กำหนดสมัยประชุมสภา อบต.

5) ทำหน้าที่อื่นๆ ในฐานะสมาชิกสภา อบต.

3. **หน้าที่ในการวางแผนพัฒนาตำบล มีหลักเกณฑ์ดังนี้**

1) ผู้จัดทำแผนพัฒนาตำบล ได้แก่ คณะกรรมการบริหาร อบต.

2) วิธีการจัดทำแผนพัฒนาตำบล คณะกรรมการบริหาร อบต. ควรคำนึงถึง

2.1) ต้องใช้ข้อมูล กชช.2ค จปฐ. และข้อมูลเฉพาะอย่าง

2.2) นโยบายที่กำหนดเป็นแนวทางในการจัดทำแผน

2.3) ต้องคำนึงถึงแผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนาอำเภอ

2.4) ความสัมพันธ์งบประมาณระหว่างหน่วยงานภูมิภาคในพื้นที่เพื่อรับการสนับสนุน เช่น คปต. หรือกระทรวงหลัก

3) ผู้ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล ได้แก่ สมาชิกสภา อบต.

4. **หน้าที่ในการร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม มีหลักเกณฑ์ดังนี้**

1) ผู้จัดทำและผู้เสนอร่าง ได้แก่ คณะกรรมการบริหาร อบต.

2) ผู้พิจารณาและให้ความเห็นชอบ

2.1) สมาชิกสภา อบต.

2.2) การพิจารณาร่างข้อบังคับงบประมาณ แบ่งออกเป็น 3 วาระคือ

1) วาระที่หนึ่ง วาระรับหลักการ

2) วาระที่สอง วาระปรึกษาเรียบเรียงตามลำดับ เฉพาะข้อที่มีการแปรญัตติ

3) วาระที่สาม วาระลงมติว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่

3) ผู้อนุมัติ นายอำเภอ

4) ผู้ประกาศใช้ ประธานกรรมการบริหาร อบต.

5. **หน้าที่ในการร่างข้อบังคับตำบล มีหลักเกณฑ์ดังนี้**

1) ผู้เสนอร่างข้อบังคับ ให้เสนอเป็นญัตติร่างข้อบังคับ ผู้เสนอ

1.1) คณะกรรมการบริหาร อบต.

1.2) สมาชิกสภา อบต. พร้อมผู้รับรองที่เป็นสมาชิกอย่างน้อย 2 คน

1.3) ราษฎรที่มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวนไม่น้อยกว่าที่กฎหมายกำหนด

2) ผู้พิจารณาและให้ความเห็นชอบ

2.1) สมาชิกสภา อบต. และนายอำเภอ

2.2) การพิจารณาร่างข้อบังคับตำบล จะต้องพิจารณาเป็น 3 วาระ

1) วาระที่หนึ่ง ที่ประชุมพิจารณาจะรับหลักการหรือไม่ (มีการอภิปราย)

2) วาระที่สอง ให้ปรึกษาเรียบเรียงตามลำดับข้อ เฉพาะที่มีการแปรญัตติ

3) วาระที่สาม ให้ลงมติว่าจะเห็นชอบกับร่างข้อบังคับหรือไม่

3) ผู้ประกาศใช้ ประธานคณะกรรมการบริหาร ลงชื่อและประกาศใช้

4) ข้อบังคับตำบล คือ กฎ ระเบียบ ที่ออกมาใช้บังคับราษฎรในตำบล เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการบริหาร อบต. เป็นไปตามภารกิจและหน้าที่

5) หน้าที่ในการตั้งกระทู้คำถาม ยื่นญัตติและการอภิปรายในสภา อบต.

การกำกับดูแล อบต.

กฎหมายกำหนดให้ นายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัด กำกับดูแล อบต. ดังนี้

1. นายอำเภอ

1) ให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล
2) เป็นผู้อนุมัติข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ อบต.
3) สั่งให้สมาชิกสภา อบต. ซึ่งได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง
4) มีอำนาจเรียกสมาชิกสภา อบต. กรรมการบริหาร อบต. หนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างของ อบต. แจ้งหรือสอบสวน ตลอดจนเรียกรายงานและเอกสารใดๆ จาก อบต. มาตรวจสอบ
5) เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดยุบสภา อบต. ได้
6) เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้กรรมการบริหาร อบต. ทั้งคณะหรือบางคนออกจากตำแหน่งได้

2. ผู้ว่าราชการจังหวัด

1) เป็นผู้อนุญาตให้ข้าราชการในสังกัดไปปฏิบัติงานใน อบต. เป็นการชั่วคราว (ตามคำขอของ อบต.)
2) เป็นผู้วินิจฉัยกรณีเกิดความขัดแย้งในเรื่องข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายระหว่างนายอำเภอกับ อบต.
3) สั่งให้สมาชิกสภา อบต. ซึ่งได้รับการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง
4) สั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ออกจากตำแหน่งเมื่อมีส่วนได้เสียในสัญญากับ อบต.
5) สั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นกรรมการบริหาร อบต. ออกจากตำแหน่ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เมื่อสภา อบต. มีมติให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งกรรมการบริหาร อบต.

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กระทรวงการคลังครบรอบ 100 ปี 14 เมษายน 2518. กรุงเทพฯ : กองพิมพ์สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, 2518

การคลัง, กระทรวง. ครบรอบ 120 ปี กระทรวงการคลัง. [ม.ป.ท.],[ม.ป.ป.].

กีรติพงศ์ แนวมาลี และวิน พรหมแพทย์. ความเข้าใจเรื่องการปกครองท้องถิ่นสำหรับเยาวชน กรุงเทพฯ, 2539.

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม การคลังท้องถิ่นและการกระจายอำนาจการคลังในประเทศไทย, สำนักพิมพ์ดวงกมล, กรุงเทพฯ, 2522.

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพฯ, 2541.

โกวิทย์ พวงงาม. การปกครองท้องถิ่นไทย : หลักการและมิติใหม่ในอนาคต. กรุงเทพ, 2542.

ไกรยุทธ ธีรตยาคีนันท์ และคณะ แนวทางการปรับปรุงการจัดเก็บภาษีและการจัดหารายได้ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น รายงานการวิจัย สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527.

คีสิน กุสลานุภาพ. รูปแบบองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่ประชาชนชาวจังหวัดสงขลาพึงประสงค์: ศึกษาความต้องการของประชาชนในการปกครองตนเองโดยการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด. 2542.

โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น วิวัฒนาการการปกครองท้องถิ่นไทย กรุงเทพฯ หจก.น่ำกังการพิมพ์ 2543

จรัส สุวรรณมาลา. ปฏิรูประบบการคลังไทยกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) กรุงเทพฯ , 2538.

จรัส สุวรรณมาลา “การวัดความพยายามในการจัดเก็บภาษีของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดต่างๆของประเทศไทย” วิทยานิพนธ์ปริญญาเศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2526.

จรัส สุวรรณมาลา ศักยภาพทางการคลังขององค์การบริการส่วนตำบล กรุงเทพฯ บริษัทสุขุมและบุตรจำกัด 2541.

จริวรรณ เดชานิพนธ์. การกระจายอำนาจในการบริหารงบประมาณและการคลังเทศบาล. รายงานการศึกษาเฉพาะเรื่องทางบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536.

ชยาวุธ จันทร , เยาวลักษณ์ กุลพานิช และชุลีพร เดชชำ. วิวัฒนาการปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ, 2543.

ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. อยุธยา : ประวัติศาสตร์และการเมือง. กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำรา สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2542.

ชาญวิทย์ เกษตรศิริ 2475 การปฏิวัติของสยาม กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์ประพันธ์สาสน์ 2535.

ชาญวิทย์ ไกรกฤษ์. "ความมุ่งมั่นสานฝันสร้างท้องถิ่น" ท้องถิ่น. ปีที่ 39 ฉบับที่ 11 พฤศจิกายน 2542 , 40-49.

ชำนิ ศักดิเศรษฐ์ "ทิศทางท้องถิ่นไทย:รวมกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น" 2542.

ชูวงศ์ ฉายะบุตร. การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพ ฯ : บริษัท พิฆเณศ พริ้นท์ติ้ง เซ็นเตอร์จำกัด, 2539.

ชูวงศ์ ฉายะบุตร การปกครองท้องถิ่นไทย กรุงเทพฯ โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง 2539.

ไชยา ยิ้มวิไล. ปัญหาการนำนโยบายการกระจายอำนาจในการพัฒนาชนบทไปปฏิบัติ. รายงานการศึกษาเฉพาะเรื่องทางบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536.

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ ธุรกิจชุมชน:เส้นทางที่เป็นไปได้ กรุงเทพฯ,สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย,2542

ธเนศวร์ เจริญเมือง. 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พศ. 2440-2540. กรุงเทพฯ , โครงการจัดพิมพ์คบไฟ , 2540.

ธเนศวร์ เจริญเมือง 100 ปี การปกครองไทย พ.ศ. 2440-2540 กรุงเทพฯ โครงการจัดพิมพ์คบไฟ 2542.

ธีระพล อรุณะกสิกร และคณะฯ. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537. กรุงเทพฯ :บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด.

นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส, กรุงเทพฯ สถาบันนโยบายศึกษา, 2544.

นิธิ เอียวศรีวงศ์. การเมืองไทยสมัยพระนารายณ์. กรุงเทพฯ : มติชน, 2539.

นิธิ เอียวศรีวงศ์. ปากไก่และใบเรือ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : แพรวสำนักพิมพ์, 2538.

นิภา จีรภัทร์. "นโยบายการเงินการคลังกับการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค", มีเดีย ปีที่ 10 ฉบับที่ 112 ตุลาคม 2536, 65-69.

บันลือ สัมฤทธิ์จินตนา. " การจัดชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบล(อบต.)" ท้องถิ่น. ปีที่39, ฉบับที่ 9 กันยายน 2542 , 55-57.

ปธาน สุวรรณมงคล. รายงานความก้าวหน้าครั้งที่ 1 เรื่องบทบาท หน้าที่ และความสัมพันธ์ของการปกครองท้องถิ่นไทย. เสนอต่อ สำนักคณะกรรมการพลเรือน กรุงเทพ, 2542 .

ประโชติ เอกอุรุ. "บทสัมภาษณ์พิเศษ" นิตยสารท้องถิ่น ปีที่ 32 ฉบับที่ 7 กรกฎาคม 2535 , 50-54.

ประทาน คงฤทธิ์ศึกษากร. “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท”. วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์ ปีที่ 30 ฉบับที่ 2 เมษายน-มิถุนายน 2533 , 1-47.

ประทาน คงฤทธิศึกษากร.”การกระจายอำนาจการปกครองกับการปกครองตนเองของประชาชน”. เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง การกระจายกับการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นไทยในอนาคต,วันจันทร์ที่ 22 สิงหาคม 2537(เอกสารโรเนียว) หน้า 9-13.

ประหยัด หงษ์ทองคำ. การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพ, 2523.

ประหยัด หงษ์ทองคำ,”การกระจายอำนาจ : หลักการและองค์ประกอบที่น่าพิจารณา” เทศภิบาล (ฉบับพิเศษ). 2537

ปรัชญา เวสารัชช์ 2542. การปกครองท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่น. กรุงเทพ: โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น.

ปรัชญา เวสารัชช์ 2543 การปกครองท้องถิ่นประเทศอังกฤษ. กรุงเทพ: โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น.

ปรัชญา เวสารัชช์. การปกครองท้องถิ่น ประเทศฟิลิปปินส์. โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น กรุงเทพฯ, 2542.

ปราณีต ถาวร. “เทศบาลกับบางมุมมองของเทศบาล” เทศาภิบาล. ปีที่ 90 , ฉบับที่ 8 สิงหาคม 2538, 40-49.

พยูณ มีทองคำ. ปัญหาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล : ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่. วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537.

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 116 ตอนที่ 114 ก (17 พฤศจิกายน 2542).

พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 117 ตอนที่ 41 ก วันที่ 12 พฤศจิกายน 2543.

พระราชบัญญัติบริหารราชการเมืองพัทยา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 108 ตอนที่ 201(21 พฤศจิกายน 2534).

พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 116 ตอนที่ 9 ก วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2542.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 102 ตอนที่ 115 (31 สิงหาคม 2528).

ไพบูลย์ ช่างเรียน การคลังท้องถิ่นกับการพัฒนาเศรษฐกิจ การเมืองและการบริหาร,รายงานการวิจัย กรุงเทพฯ,สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์,2532

มานพ ศรีผ่อง. “หน้าที่ที่สำคัญของประชาชนในการพัฒนาตำบล”, นิตยสารท้องถิ่น ปีที่ 39, ฉบับที่ 11 พฤศจิกายน 2542 , 16-19.

มิ่งสรรค์ ขาวสะอาดและคณะ แผนแม่บทเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศไทย ภาคที่ 2: กลยุทธ์อุตสาหกรรมรายสาขา กรุงเทพฯ,สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย,2540

มูลนิธิสถาบันเพื่อการพัฒนา ลักษณะการกระจายภาระและประโยชน์ด้านการคลัง และภาษีอากรของประเทศไทย ปี 2529-2539 กรุงเทพฯ 2541

ยุวดี ไกรพิบูลย์. “บทบาทของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติกับการปฏิรูปประเทศ (พ.ศ.2435-2479).” วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มหาวิทยาศิลปากร 2523.

รอยพิมพ์ เรืองประดิษฐ์. “เงินคงคลังของไทย (ในสมัยรัชกาลที่ 5-7).” วิทยานิพนธ์ปริญญาเศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2519.

วันชัย บุณยสุรัตน์ นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐกับทิศทางการพัฒนาเทศบาล เอกสารวิจัยส่วนบุคคล สถาบันประปกเกล้า 2539.

วิชิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร “รัฐบุรุษอาวุโส ปรีดีพนมยงค์ กับเศรษฐกิจแห่งประทศไทย” บทความในหนังสือ คือวิญญาณเสรี: ปรีดี พนมยงค์ กรุงเทพฯ โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ 2543.

วิทยา นภาศิริกุล. การปกครองท้องถิ่นไทย. เอกสารประกอบคำบรรยาย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2521.

ส. พลายน้อย [นามแฝง]. สารานุกรมประวัติศาสตร์ไทย. กรุงเทพฯ : บำรุงสาส์น, [ม.ป.ป.].

สกนธ์ วรัญญูวัฒนา จะปฏิรูปการคลังท้องถิ่นได้อย่างไร เอกสารประกอบการสัมมนาประจำปี กรุงเทพฯ ,คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,2536

สถาบันวิจัยและพัฒนามหาวิทยาลัยขอนแก่น. อบต.ในฝัน . กรุงเทพมหานคร, 2541.

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาตร์ “โครงการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น” รายงานวิจัย 2541.

สมคิด เลิศไพฑูรย์ “การปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน” เอกสารประกอบคำบรรยาย 2542.

สมคิด เลิศไพฑูรย์ รวมบทความกฎหมายการปกครองท้องถิ่น กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์นิติธรรม 2539

สมคิด เลิศไพฑูรย์. “การกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส”. รายงานการวิจัยเรื่อง แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่น เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2538.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. “เทศบาลในประเทศฝรั่งเศส”. รายงานการวิจัยเรื่อง แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่น เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2538.

สมาน รังสิโยกฤษฎ์, การปฏิรูปภาคราชการ : แนวคิดและยุทธศาสตร์, กรุงเทพฯ : สวัสดิการสำนักงาน ก.พ., 2542

สิรินทร อินทร์สวาท “การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของกรุงเทพมหานครและความสามารถในการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น” วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2542.

สุชาติ ธาดาธำรงเวช. “การบริหารนโยบายการคลัง”. *วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์* ปีที่ 30 ฉบับที่ 3 กรกฎาคม-กันยายน 2533 , 17-27.

สุรสิทธิ์ วัฒนาอุดมชัย. บทบาทผู้นำท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีสมาชิกสภาจังหวัดเชียงใหม่.วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2535.

สุลัยมาลย์ วงษ์พานิช. เอกสารวิจัยส่วนบุคคลเรื่อง *องค์การบริหารส่วนจังหวัด*. กรุงเทพฯ , 2539.

สุเวช ตันติวงษ์. การกระจายอำนาจในการบริหารงบประมาณและการคลังเทศบาล. รายงานการศึกษาเฉพาะเรื่องทางบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537.

เสน่ห์ แจ่มแจ้ง. “ยุทธศาสตร์การพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่น”, นิตยสารท้องถิ่น ปีที่ 40 ฉบับที่ 3 มีนาคม 2543 ,18-20.

อเนก เหล่าธรรมทัศน์. เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น : ปัญหาการเมืองการปกครองที่ระดับชาติอันเนื่องมาจากการปกครองท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอ. กรุงเทพฯ, 2543.

อภิชัย พันธเสน ทำอย่างไรจึงจะได้ป่าและพื้นที่สีเขียวคืนมา กรุงเทพฯ ,สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,2542

อภิชัย พันธเสน พัฒนาชนบทไทย : สมุทัยและมรรค การเปลี่ยนแปลงและการบริหารจัดการ กรุงเทพฯ,มูลนิธิภูมิปัญญา,2539

อลงกต วรกี. “การบิดเบือนความจริงเพื่อการจัดตั้งการปกครองรูปแบบพิเศษในจังหวัดสมุทรปราการ”. นิตยสารท้องถิ่น ปีที่ 39, ฉบับที่ 11 พฤศจิกายน 2542 , 23-32.

อาจหาญ *ศิริพูล*. *การบริหารงานของเทศบาลกับการดูแลจากส่วนกลาง*. กรุงเทพฯ, 2539.

อุทัย หิรัญโต. *การปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพ ฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2523.

<u>ภาษาอังกฤษ</u>

Bahl,Roy Worldwide Trends in Fiscal Decentralization washington DC , The World Bank,1995

Bahloud, W. Roy and Johannes, F. Linn. *Urban Public Finance in Developing Countries*.

Bennett, R. J. *The Geography of public Finance*. Methuen. New York.1980.

Bird, Richard M. "Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization." National Tax Journal. 46, No.2, 1993.

Blom-Hansen, Jens "Policy-Making in Central-local Government Relations: Balancing Local Autonomy, Macroeconomic Control, and Sectoral Policy Goals." Journal Public Policy .19, No.3,1999.

Campbell, J.C. 1977. Contemporary Japanese Budget Politics. Berkeley: University of California Press.

Clarke, J.J. 1955. The Local Government of the UK. London: Sir Isaac Pitman & Sons Ltd.

Dearlove, J. and Saunders, P. 1991. The New Introduction to British Politics. London: olity Press.

Dethier,Jean-Jacques Some Remarks on Fiscal Decentralization and Governance Paper prepare for presentation at the Conference on Decentralization Sequencing, Jakarta Indonesia mareh,2000

Drewry, G. and Butcher, T. 1991. *The Civil Service Today*. 2nd ed. Oxford: Blackwell.

Edward C. Page. Localism and Centralism in Europe: The Political and legal base of local self-government. Oxford University Press, UK 1991.

Greenwood, J. and Wilson, D. 1989. Public Administration in Britain. 2nd ed. Unwin Hyman.

Haides, U.K. 1961. Development from Below: Local Government and Finance in Developing Countries of the Commonwealth. Oxford: Oxford University Press.

Halliday, J. 1975. A Political History of Janpanese Capitalism. New York: Pantheon Books.

Humes, S and Martin, E.M. 1961. The Structure of Local Governments Throughout the World. The Hague: Martinus Nijhoff, pp.424-427.

Institute of Administrative Management, Tokyo. Guide to Japanese Public Administration. 1988.

Institute of Administrative Management, Tokyo. The Administrative Management and Reform in Japan. March 1991.

Jackson, W.E. 1966. The Structure of Local government in England and Wales. London: Longman.

James C. Ingram, Economic Change in Thailand 1850-1970. California : Standford University Press,1971.

Kurt, S. 1965. *Local Government in Japan*. Stanford: Stanford University Press.

Local Autonomy College, Ministry of Home Affairs. 1973. Local Government Reform in Japan. Jichi Kenshu Kyokai.

Local Autonomy College, Ministry of Home Affairs. 1973. Local Government System in Japan. Jichi Kenshu Kyokai.

Ma, Jun. Intergovernmental Relations and Economic Management in China. McMillan Press Ltd. UK 1997.

Management and Coordination Agency, Tokyo. Organization of the Government of Japan. 1992.

Oates, Wallace E. "An Essay on Fiscal Federalism". Journal of Economic Literture. September 1999.

Oates, Wallace E. "Fiscal Decentralization and Economic Development". National Tax Journal. 46, No.2, 1993.

Panizza,Ugo On the Determinants of Fiscal Centralization: Theory and Evidence Journal of Public Economics 74,1999,P97-139

Pola, Giancarlo, George, France. and Rosella, Levaggi. Development in Local Government Finance Theory and Policy. Edward Elgar, UK 1996.

Premrirat,Rophai An Economic Theory of Fiscal Decentralization and Its Application to Thailand,Ph.d.Thesis University of Wiscousin-milwaukee,1977

Ranis, Gustav and Frances Stewart. " Decentralization in Indonisia." Bulletin of Indonesia Economic Studies. 30, No3, 1994.

Redlich, J. and Hirst, F.W. 1958. The History of Local Government in England. London: Macmillan & Co Ltd.

Rhodes, R.A.W. Control and Power in Central-Local government Relations. Westmean: Gowerpub. 1981.

Rodeinelli, Dennis A. , John, R. Nellis and G. Shabbir Cheema. " Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience." World Bank Staff Working Paper. 1984.

Scott, Graham Cecil. Government reform in New Zealand. International Monetary Fund Occasional Paper no. 140 1996.

Stoker, G. 1991. *The Politics of Local Government*, 2nd ed. London: Macmillan.

Thirion,Samuel Local Partnership as a key Tool of Participation and Decentralization Portugal Intercoopeacoa Desenvolvimente(INDE),1997

Willoughby, W.F., Willoughby, W.W. and McCune Lindsay, S. 1929. The System of Financial Administration of Great Britain. Washington: The Brookings Institution.

Windasin, E. David Urban Public Finance. New York: Harwood Academic Publishers,1986.

World Bank, Macroeconomics and Growth, Government, Public Sector Management, Rural Development.1998.

คณะผู้วิจัย

ดร.ศุภัช ศุภชลาศัย	คณะเศรษฐศาสตร์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
รศ.ดร. ประยงค์ เนตยารักษ์	คณะเศรษฐศาสตร์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ผศ.ดร. ปราการ อาภาศิลป์	คณะเศรษฐศาสตร์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ผศ.ดร. พิชิต ลิขิตกิจสมบูรณ์	คณะเศรษฐศาสตร์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ผศ. ภราดร ปรีดาศักดิ์	คณะเศรษฐศาสตร์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
รศ.ดร. อารยะ ปรีชาเมตตา	คณะเศรษฐศาสตร์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อ. วิธาดา อนุกูลวรรธกะ	คณะเศรษฐศาสตร์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
สมชัย ตันติธนวัฒน์	นักวิจัย	