

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.)

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการที่ 1

เหตุผลและความจำเป็นของการกระจายอำนาจทางการคลัง (Rationale for Fiscal Decentralization)

คณะผู้วิจัย	สังกัด
1. ดร. ศุภชัย ศุภชลาศัย	ผู้อำนวยการโครงการ คณะเศรษฐศาสตร์ ม.ธรรมศาสตร์
2. รศ.ดร.ประยงค์ เนตยารักษ์	นักวิจัยอาวุโส คณะเศรษฐศาสตร์ ม.ธรรมศาสตร์
3. ผศ.ดร.ปรางกร 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 อนุกุลวรรธกะ	นักวิจัย คณะเศรษฐศาสตร์ ม.ธรรมศาสตร์
8. นายสมชัย ตันติชนวัฒน์	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 จึงเป็นไปได้ที่จะทำให้เกิดการจัดสรรผลประโยชน์ไปตกอยู่กับบางท้องถิ่นที่นักการเมืองปรารถนา

(4) **ลดโอกาสในการทำงานของประชากรในท้องถิ่น** เพราะเจ้าหน้าที่ที่ทำงานในท้องถิ่นมักเป็นตัวแทนที่ถูกส่งมาจากส่วนกลาง และการกำหนดกิจกรรมบางอย่างอาจไม่เอื้อต่อการจ้างแรงงานในท้องถิ่น

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

(6) **เป็นข้อจำกัดในการขยายขีดความสามารถในการแข่งขัน** การรวมศูนย์อำนาจการปกครองไว้ที่ส่วนกลาง จะมีผลให้เกิดการกระจุกตัวของอุตสาหกรรมภายในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล ซึ่งทำให้มีต้นทุนสูงทั้งในแง่ของค่าจ้างแรงงาน ค่าเช่าที่ดินและอาคารสำนักงาน การจราจรติดขัด ทำให้สินค้าและบริการบางอย่างมีราคาสูงกว่าที่ควรจะเป็น หากมีการส่งออกย่อมทำให้ความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลกลดลง

(7) เป็นอุปสรรคในการพัฒนาบุคลากรในการบริหารงานระดับท้องถิ่น การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางเป็นการสกัดกั้นมิให้บุคลากรในระดับท้องถิ่นมีเวทีสำหรับฝึกฝนและพัฒนาความรู้ความสามารถ ซึ่งมีความสำคัญและจำเป็นสำหรับกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศ ในอีกด้านหนึ่ง การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางยังเป็นการดูดซับเอาทรัพยากรบุคคลที่มีความรู้ความสามารถจากท้องถิ่นไปยังส่วนกลางอีกด้วย

(8) เป็นอุปสรรคในการสร้างและขยายภูมิปัญญาชาวบ้าน การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางมักจะมองข้ามความสำคัญของภูมิปัญญาในระดับท้องถิ่น รัฐบาลกลางมักจะเน้นเรื่องความเป็นมาตรฐานเดียวกัน 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 เหตุผลและข้อสนับสนุนทางการเมือง

(1) เป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะการกระจายอำนาจการปกครองและการคลัง เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการ

ปกครองและการบริหารทรัพยากรของท้องถิ่น เช่น การเลือกผู้แทนเข้าไปบริหารและปกครองท้องถิ่น ในขณะที่ผู้บริหารเองก็มีความใกล้ชิดกับประชาชน สามารถรับฟังความเห็นจากประชาชนได้ง่าย และยังเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางในการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นด้วย ช่วยให้รัฐบาลกลางสามารถทุ่มเทในการแก้ปัญหาในระดับชาติได้มากขึ้น

(2) **เป็นรากฐานในการฝึกผู้นำทางการเมืองของประเทศ** เนื่องจากวิธีการกระจายอำนาจการปกครองและการคลัง เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนที่สนใจการเมืองและต้องการรับใช้สังคม สามารถฝึกฝนตนเองและมีประสบการณ์ในระดับย่อยๆ ก่อนที่จะพัฒนาไปสู่การเมืองในระดับชาติ ซึ่งจะช่วยแก้ปัญหาคาใจขาดแคลนผู้นำในระดับประเทศได้

3. วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจรัฐ

ในการกระจายอำนาจรัฐมีวัตถุประสงค์สำคัญ 8 ประการดังนี้

(1) **เพื่อความผาสุกของประชาชน** การกระจายอำนาจให้คนในท้องถิ่นมีความเข้าใจ และสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นทั้งทางด้านสังคมและโครงสร้างพื้นฐานมากขึ้น 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) **เพื่อสร้างระบบการบริหารแบบการปกครองที่ดี** การบริหารการปกครองที่ดีเกิดจากการตอบสนองที่รวดเร็วของผู้นำท้องถิ่นที่มีอำนาจในการตัดสินใจในการใช้นโยบาย มีความรู้และเข้าใจประเด็นปัญหาของท้องถิ่น และสามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ยิ่งแต่ละท้องถิ่นมีลักษณะปัญหาและปัจจัยแตกต่างกัน การกระจายอำนาจจะทำให้การทำงานของท้องถิ่นมีเอกภาพมากขึ้น

(5) **เพื่อให้เกิดการสร้างสรรคสังคมแบบประชาสังคม** การเข้ามามีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการจัดการกับกิจการของบ้านเมือง รวมทั้งกำหนดทิศทาง วิสัยทัศน์ และยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำขึ้น โดยการเป็นตัวแทนร่วมอยู่ในองค์กรที่จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จะเกิดการสร้างสรรคทางสังคมเนื่องจากประชาสังคมจะสามารถให้ข้อมูลและสะท้อนความเป็นจริงและความต้องการของชุมชนที่แท้จริงได้

(6) **เพื่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพ** การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นจะทำให้รัฐบาลกลางสามารถนำข้อมูลของท้องถิ่นมาประสานงานกับรัฐบาลท้องถิ่นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือที่จะส่งเสริมการดำเนินนโยบายทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นได้มากกว่าการที่รัฐบาลกลางดำเนินการภายใต้แนวทางเดียวกันทุกท้องถิ่น โดยละเอียดรายละเอียดทางด้านความแตกต่างกันไปตามเขตพื้นที่

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

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

ปัญหาชุมชนของตนเอง รู้สึกับมือชอบ ห่วงใย และห่วงหาอาทรของท้องถิ่นและดูแลรักษาทรัพยากรของท้องถิ่น

4. ผลการสำรวจความเห็นผู้บริหารการปกครองท้องถิ่น

เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นมีหลายประการ และการจะดำเนินการกระจายอำนาจเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ทุกประการพร้อมกันในเวลาเดียวกันเป็นไปได้ยาก เนื่องจากมีปัญหาและข้อจำกัดต่างๆ ทั้งด้านท้องถิ่นที่จะเป็นผู้รับการกระจายอำนาจและส่วนกลางซึ่งเป็นผู้ให้อำนาจ ดังนั้นจึงต้องจัดอันดับความสำคัญของวัตถุประสงค์ต่างๆ เพื่อให้สามารถเลือกดำเนินการกระจายอำนาจให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่สำคัญที่สุดก่อน และเมื่อมีความพร้อมในด้านต่างๆ มากขึ้น ก็ดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่มีความสำคัญลำดับรองลงมาเป็นลำดับต่อไป

จากการสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจจากผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับองค์การส่วนท้องถิ่นโดยใช้แบบสอบถาม พบว่า มีผู้ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจถึง 19 วัตถุประสงค์ และได้ให้ความสำคัญต่อวัตถุประสงค์ เพื่อให้การพัฒนาเศรษฐกิจตรงตามความต้องการของท้องถิ่นและเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริงมากที่สุด รองลงมา ได้แก่ เพื่อสร้างกระบวนการตัดสินใจในระบบประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อสร้างความสามารถในการบริหารของคนในท้องถิ่น และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานทั้งทางด้านการบริหารและการจัดการของรัฐบาลระดับต่างๆ ตามลำดับ ส่วนวัตถุประสงค์ที่ผู้ตอบแบบสอบถามให้ความสำคัญน้อยที่สุด ได้แก่ เพื่อเป็นการกระจายรายได้อันเนื่องมาจากการกำหนดทิศทางของชุมชนเอง เพื่อเป็นพื้นฐานในการพัฒนาระบบประชาธิปไตยและส่งเสริมการกระจายอำนาจทางการเมือง เพื่อลดขั้นตอนในการทำงานและเพิ่มความมีอิสระในการบริหารการคลัง และเพื่อสร้างระบบการตรวจสอบความไม่โปร่งใสในการทำงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

5. การเปรียบเทียบการกระจายอำนาจการปกครองและการคลังของประเทศต่างๆ

จุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจทางการคลังส่วนใหญ่ของประเทศที่พัฒนานั้นเริ่มมาจากการกระจายอำนาจการปกครองซึ่งมักจะมีจุดเริ่มต้นมาจากประชาชนที่ต้องการการปกครองตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศอังกฤษ และฝรั่งเศส ซึ่งในประเทศอังกฤษนั้นมีจุดเริ่มต้น

ประมาณปี ค.ศ. 1830 ส่วนในประเทศฝรั่งเศสนั้นเริ่มต้นมาจากการปฏิวัติล้มอำนาจการปกครอง ในปี ค.ศ. 1789 แต่ที่ถูกรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางอีกครั้งหนึ่งในสมัยของนโปเลียน โบนาปาร์ต และต่อมาในปี ค.ศ. 1831 ก็มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอีกครั้งจนถึงปัจจุบัน

สำหรับประเทศในเอเชียเช่นประเทศญี่ปุ่นนั้นเกิดจากการจัดระบบการปกครองใหม่หลังจากที่ประเทศญี่ปุ่นแพ้สงคราม ซึ่งนับว่ามีเวลาเพียงประมาณ 60 ปี ซึ่งแต่เดิมในยุคสมัยของเมจิ ประเทศญี่ปุ่นมีการปกครองในระบบรวมศูนย์ ซึ่งการกระจายอำนาจส่วนท้องถิ่นมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญปี 2490 ซึ่งเป็นรากฐานการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นในปัจจุบัน การกระจายอำนาจการปกครองของประเทศต่างๆ เหล่านี้ เป็นการกระจายอำนาจการปกครองพร้อมๆ กับการกระจายอำนาจทางการคลัง ในส่วนของประเทศนิวซีแลนด์ซึ่งเป็นประเทศอาณานิคมของอังกฤษนั้นมีการนำระบบการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษเข้ามาใช้ ซึ่งทำให้มีระบบการกระจายอำนาจการปกครองที่ค่อนข้างสมบูรณ์ ทั้งนี้เพราะระบบดังกล่าวได้ถูกนำมาใช้และมีการพัฒนาในประเทศอังกฤษเป็นระยะเวลายาวนาน

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

สำหรับกรณีของประเทศไทยนั้นมีความแตกต่างจากประเทศที่เป็นกรณีศึกษาอื่นๆ ทั้งนี้เพราะประเทศไทยไม่เคยเป็นอาณานิคม และการปกครองท้องถิ่นรวมถึงระบบการคลังท้องถิ่นที่เคยมีลักษณะของการกระจายอำนาจในช่วงก่อนรัชกาลที่ 5 ได้ถูกนำระบบเข้าสู่ระบบรวมศูนย์ในสมัยรัชกาลที่ 5 ทั้งนี้เพราะเป็นการต่อต้านการล่าอาณานิคมของประเทศตะวันตกในกลุ่ม

ประเทศอินโดจีน นับจากนั้นเป็นต้นมา ระบบการปกครองและระบบการคลังที่ถูกควบคุมโดยศูนย์กลางโดยตลอดจนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475

หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี พ.ศ.2475 เริ่มมีการจัดทำระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การปฏิบัติตามนั้นเป็นไปค่อนข้างล่าช้า และยังไม่สามารถที่จะเกิดการกระจายอำนาจการปกครองได้จนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาไม่มีความชัดเจนว่าการกระจายอำนาจการปกครองของไทยนั้น ประชาชนเข้ามามีบทบาทเรียกร้องมากนักน้อยเพียงใด แต่หากวิเคราะห์แล้ว จะเห็นได้ว่าการเริ่มต้นจากฝ่ายผู้ปกครองเองซึ่งในช่วงต้นเกิดจากคณะทหารซึ่งได้อำนาจการบริหารประเทศจากการทำปฏิวัติรัฐประหาร ซึ่งจะได้เห็นได้ชัดเจนว่าอำนาจการปกครองที่เกิดจากการทำรัฐประหารนั้นมักจะมีลักษณะที่เป็นการปกครองแบบรวมศูนย์ และเบ็ดเสร็จ ดังนั้นในช่วง 60 ปีที่ผ่านมาจึงไม่มีการกระจายอำนาจการปกครองอย่างแท้จริงจากฝ่ายการเมือง ในขณะที่ทางส่วนราชการประจำนั้นยังต้องการที่จะคงอำนาจการปกครองในระดับท้องถิ่น ซึ่งก็รวมถึงระบบการกระจายอำนาจทางการคลังด้วย อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจการปกครองก็ได้ดำเนินการอย่างช้าๆ จนกระทั่งปัจจุบันมีการเลือกตั้งและมีการจัดองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นทั้งในระดับตำบลและระดับจังหวัด แต่การกระจายอำนาจการปกครองยังอยู่ในลักษณะที่เป็น 2 ระบบในเวลาเดียวกัน โดยผู้ปกครองท้องถิ่นในระดับจังหวัดและอำเภอยังคงได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลาง องค์กร และการบริหารส่วนท้องถิ่นเดิมในระดับจังหวัด และอำเภอยังคงมีลักษณะรวมศูนย์ ในขณะที่เดียวกันก็มีองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ที่ได้รับการแต่งตั้งซึ่งทำให้ระบบการปกครองท้องถิ่นยังมีลักษณะล้าหลังและไม่เด่นชัด ในขณะเดียวกันการกระจายอำนาจการคลังเกิดขึ้นหลังการกระจายอำนาจการปกครองประมาณ 63 ปี ซึ่งจุดเริ่มต้นก็ไม่ได้มาจากการเรียกร้องของประชาชน หากเกิดขึ้นจากความต้องการของส่วนกลาง

ในปี พ.ศ. 2538 เริ่มมีแผนการกระจายอำนาจทางการคลังอย่างเป็นทางการและเป็นรูปธรรมและเป็นลำดับ สำหรับการกระจายอำนาจการปกครองถึงแม้ว่าจะมีการเลือกตั้งในระดับตำบลแล้ว แต่ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติ ทั้งนี้เพราะ การถ่ายโอนอำนาจจากการบริหารท้องถิ่นจากระบบการเลือกตั้งซึ่งยังคงปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน ยังมีผู้ครองอำนาจอยู่ในท้องถิ่น ในขณะเดียวกันนั้น มีการตั้งองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในรูปของ อบต. และ อบจ. ซึ่งยังมีขอบเขตการดำเนินงานไม่ชัดเจน หรือแม้แต่ในส่วนของการบริหารที่เป็น อบต. และ อบจ. เองก็ยังไม่มีความชัดเจนเช่นเดียวกัน จึงทำให้การกระจายอำนาจในส่วนการปกครองของไทยยังคงไม่ก้าวหน้า สาเหตุหนึ่งน่าจะมาจากการที่ประชาชนในท้องถิ่นไม่ได้แสดงความต้องการการกระจายอำนาจที่แท้จริง จึงทำให้ขาดการผลักดันทางการเมือง เพราะที่ผ่านมา การกระจายอำนาจการปกครองของไทยเกิดจากการริเริ่มของผู้มีอำนาจปกครองทั้งสิ้น ไม่ใช่มาจากการต้องการของประชาชน

สารบัญ

หน้า

บทที่ 1 วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจทางการคลัง

1.1 วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจรัฐ	1 - 1
1.2 การให้อันดับความสำคัญของวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ	1 - 28
1.3 ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น	1 - 38
1.3.1 ความสัมพันธ์ในแนวดิ่ง (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 การปกครองท้องถิ่นก่อนคริสต์ศตวรรษที่ 20	2 - 1
2.3 การปกครองท้องถิ่นอังกฤษก่อนการปฏิรูปปี 2515	2 - 3
2.3.1 จังหวัด (counties) เทศบาลเมือง (urban municipalities) 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 การปกครองท้องถิ่นจากการฟื้นฟูเมจิถึงสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง	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 และระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง	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	ช่วงก่อนสนธิสัญญาเบาว์ริง	7 - 10
7.3.2	ช่วงหลังสนธิสัญญาเบาว์ริง	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	

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1.1 หน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศ	1 - 11
ตารางที่ 1.2 สรุปการให้ความสำคัญต่อวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจจากเอกสาร ต่างๆ	1 - 29
ตารางที่ 1.3 สรุปผลการทำวรรณกรรมปริทัศน์ในหัวข้อวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ จากบทความภาษาไทย	1 - 30
ตารางที่ 1.4 สรุปผลการทำวรรณกรรมปริทัศน์ในหัวข้อวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ จากหนังสือภาษาอังกฤษ	1 - 31
ตารางที่ 1.5 สรุปผลการทำวรรณกรรมปริทัศน์ในหัวข้อวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ จากเอกสารและหนังสือภาษาอังกฤษ	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 ตามวัตถุประสงค์ ของการกระจายอำนาจ	1 - 37
ตารางที่ 1.10 การกระจายอำนาจกับดัชนีการพัฒนาศักยภาพมนุษย์และรายได้	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 จำนวนเทศบาลในประเทศไทยปี 2538	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 การปรับโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของมาเลเซียในแต่ละรัฐ	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

สารบัญรูปภาพ

	หน้า
รูปที่ 1.1 รูปแบบการปกครองในส่วนของ Jakarta	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 ขั้นตอนและกระบวนการทำงานประมาณของเทศบาล	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 โครงสร้างการปกครองในระดับรัฐบาลแห่งชาติ	6 - 13
รูปที่ 7.1 สัดส่วนการใช้จ่ายของ 3 กระทรวงสำคัญ ระหว่าง พ.ศ. 2437-2453	7 - 33
รูปที่ 7.2 ลำดับเหตุการณ์ในระดับโลกและระดับประเทศที่มีผลกำหนดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทย	7 - 38
รูปที่ 7.3 การบริหารรัฐกิจในรูปแบบแนวตั้งโดยอาศัยกรม กองจากราชการส่วนกลางและภูมิภาค	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 เพราะยอมรับปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นของตนเองดีกว่า โดยการมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นนั้นอยู่ภายใต้แนวความคิดที่ว่า ประชาชนในท้องถิ่นยอมรับปัญหาและวิธีการแก้ไขปัญหาของตนเองอย่างแท้จริง

การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางในอดีตก่อให้เกิดข้อบกพร่องในการปฏิบัติงานหลายประการดังนี้

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

ประการต่อมาในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความต้องการที่แตกต่างกันไปตามลักษณะภูมิประเทศ ศาสนา วัฒนธรรม และภูมิหลังของท้องถิ่น ดังจะเห็นได้จากหลักการปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนหนึ่งที่เน้นเพื่อบำบัดความต้องการของท้องถิ่นเอง¹

โกวิท พงทอง (2543) ได้ระบุอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการดำเนินงานของรัฐบาลท้องถิ่น² ที่สะท้อนให้เห็นความแตกต่างกันในแต่ละท้องถิ่นที่สามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ได้ ในประเด็นต่อไปนี้

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

² หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะต้องพิจารณาถึงกำลังเงิน กำลังคน กำลังความสามารถของอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ และหน้าที่ความรับผิดชอบ ที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากเกินกว่าภาระหรือนโยบายซึ่งรัฐบาลต้องการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั่วประเทศก็ควรให้เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนกลาง

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

หากหน้าที่หลักในงานด้านต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นเป็นของรัฐบาลส่วนกลาง ข้อมูลที่ใช้ในการตัดสินใจจัดสรรทรัพยากรจะอยู่ในรูปของข้อมูลรวมทั่วประเทศโดยละเอียดรายละเอียดย่อยของแต่ละท้องถิ่นที่แตกต่างกัน 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 ในทางกลับกันการผลิตจะมีมากขึ้นไป หากสินค้านั้นก่อให้เกิดผลกระทบภายนอกเป็นลบ (Negative Externalities)³

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

หากรัฐบาลกระจายอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรให้ชุมชนรู้สึกถึงการเป็นเจ้าของทรัพยากรในท้องถิ่น นอกจากจะพัฒนาการใช้ทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นแล้ว ยังก่อให้เกิดกระบวนการควบคุมดูแลการใช้ทรัพยากรไปในด้านต่างๆ ที่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนอย่างมีบูรณาการ เนื่องจากท้องถิ่นมีทั้งอำนาจในการควบคุมดูแลที่เพิ่มขึ้นและอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรเป็นของตนเอง

1.3) การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางเป็นการลดทอนความเข้มแข็งของชุมชนและรัฐบาลท้องถิ่น เพราะชุมชนไม่จำเป็นต้องมีการรวมกลุ่มกันในการตัดสินใจหรือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น มีเพียงหน้าที่ของผู้ปฏิบัติหรือยอมรับการกระทำที่ทางส่วนกลางเป็นผู้ตัดสินใจมาให้

เมื่อความสัมพันธ์ของชุมชนอยู่ในระดับต่ำ การพัฒนาโครงสร้างทางสังคมซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในปัจจัยที่กระตุ้นให้นักลงทุนเข้ามาลงทุนในท้องถิ่นลดน้อยลงด้วย⁴ หากรัฐบาลเปลี่ยนแปลงระบบการตัดสินใจทั้งทางด้านอำนาจในการบริหารการจัดการ รวมทั้งอำนาจทางการเงินการคลังให้กับท้องถิ่น จะผลักดันให้ท้องถิ่นสร้างกลไกทางสังคมและเศรษฐกิจในการพัฒนาทั้งปัจจัยทางสังคมและโครงสร้างพื้นฐานอันเหมาะสมที่มาจากมติตัดสินใจของชุมชน ผลที่ตามมาคือ การจ้างงานในชุมชนที่เพิ่มมากขึ้น นอกเหนือจากการขยายศักยภาพของชุมชนแล้ว ยังเป็นการสร้างแรงจูงใจให้นักลงทุนจากทั้งภายในและนอกชุมชนหันมาลงทุนในท้องถิ่นนั้นๆ มากขึ้น ทำให้การกระจายรายได้ภายในชุมชนเกิดขึ้นตามมา

³ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (2540)

⁴ ธเนศวร์ เจริญเมือง (2540)

การที่มนุษย์ซึ่งถือว่าเป็นสัตว์สังคมประเภทหนึ่งที่ต้องมีการรวมกลุ่มทางสังคมในการดำเนินชีวิต โดยอาศัยกฎเกณฑ์หรือเงื่อนไขทางวัฒนธรรมของแต่ละชุมชนที่แตกต่างกันไปตามภูมิประเทศและพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ ดังนั้นวัฒนธรรมประเพณีของท้องถิ่นจึงถือได้ว่าเป็นสิ่งที่สร้างความผูกพันให้กับเจ้าของวัฒนธรรมนั้นๆ ได้เช่นกัน ปัจจุบันรัฐบาลกลางเข้ามามีบทบาทกำหนดทิศทางของวัฒนธรรมชุมชนโดยตั้งใจและไม่ตั้งใจหลายประการ อันส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของคนในท้องถิ่นนั้นๆ ธเนศวร์ เจริญเมือง (2540) ได้ยกตัวอย่างการเข้าไปมีบทบาทในวัฒนธรรมของชุมชนในงานเทศกาลสงกรานต์ที่มีความแตกต่างกันไปตามประวัติศาสตร์ของแต่ละท้องถิ่น โดยชี้ให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมชุมชนกับการปกครองท้องถิ่นใน 5 ประเด็นหลัก คือ

- เทศกาลสงกรานต์ซึ่งเป็นการแสดงออกอย่างหนึ่งของวัฒนธรรมก็คือ ภาพสะท้อนของความรู้สึกที่คนในท้องถิ่นมีต่อกันและกัน รวมถึงต่อธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- แต่ละสังคมมีปัจจัยภายในและภายนอกที่ต่างกัน เทศกาลสงกรานต์ในแต่ละภาคและสังคมก็แตกต่างกันไป และการอยู่ใกล้ชิดกัน รับรู้วัฒนธรรมของกันและกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมยุคข่าวสารและระบบสารสนเทศเช่นในปัจจุบัน การหิบบ่มวัฒนธรรมข้ามท้องถิ่นย่อมมีมากขึ้น
- เมื่อสังคมหนึ่งขาดอำนาจในการจัดการและปกป้องวัฒนธรรมของตนเอง แต่อำนาจดังกล่าวเป็นของสังคมภายนอก วัฒนธรรมท้องถิ่นย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามพลังของปัจจัยภายนอกและพลังปัจจัยภายในเอง
- ยิ่งท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการดูแลและจัดการวัฒนธรรมของตนเองเป็นเวลานาน โอกาสที่วัฒนธรรมจากภายนอกจะแสดงบทบาทนำก็มีมากขึ้น
- ในขณะที่อำนาจการครอบงำจากต่างถิ่นยังเข้มแข็ง และพลังในท้องถิ่นอ่อนแอ ทั้งวิธีคิดและระบบการปกครอง การเปลี่ยนแปลงเพื่อให้วัฒนธรรมดั้งเดิมกลับคืนมาจึงเป็นเรื่องยาก เช่น การยกเลิกการสาดน้ำที่ทำกันเลย หรือการยกเลิกพื้ดำหัวด้วยการรดน้ำที่มี

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

ตุงเป็นผ้าคาดบา ประเพณีดำหัวกลายเป็นการใช้น้ำรดที่มือ การรดน้ำดำหัวผู้ว่าฯ แต่ไม่มีการรดน้ำดำหัวผู้มีอาวุโสของเมือง

แต่มีได้หมายความว่าหากการปกครองท้องถิ่นเข้มแข็งขึ้น วัฒนธรรมท้องถิ่นทุกอย่างจะหวนกลับคืน แต่ระบบการปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งย่อมมีบทบาทสำคัญในการเปิดโอกาสให้วัฒนธรรมท้องถิ่นได้รับการเผยแพร่ สนับสนุน และมีโอกาสที่จะกลับมามีบทบาทสำคัญมากขึ้น

นอกจากนี้นักเศรษฐศาสตร์จำนวนหนึ่งได้เสนอมุมมองเกี่ยวกับทางเลือก⁵ ของผู้บริโภคและสินค้าในตลาด ทิปูตและโอตส์ (C. Teibout and W. Oates) ได้เสนอว่าประชาชนนั้นสามารถเลือกที่อยู่ของตนเองได้ โดยเปรียบเทียบอัตราภาษีและประสิทธิภาพขององค์กรท้องถิ่นในการให้บริการแก่ชุมชน ปัจเจกชนที่มีเหตุผลจะเลือกที่อยู่อาศัยในเขตที่ตัวเองได้รับผลประโยชน์มากที่สุด ด้วยเหตุนี้ระบบการปกครองท้องถิ่นใดที่สามารถเสนอทางเลือกให้ประชาชนผู้บริโภคได้กว้างขวางกว่าและเสียภาษีในอัตราที่ต่ำกว่าก็ย่อมได้รับความนิยม ประชาชนจึงควรมีสติเลือกตั้งผู้นำองค์กรท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ และย้ายภูมิลำเนาไปอยู่ในเขตอื่นหากไม่พอใจการทำงานในเขตที่ตนเองอาศัยอยู่

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

หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงานเพื่อให้บรรลุกับจุดมุ่งหมายดังกล่าวตามความต้องการของคนในชุมชน พร้อมกับการตรวจสอบโดยคนในชุมชนนั้นๆ รวมทั้งยังเป็นการแก้ปัญหาอันเกิดจากระบบการปกครองแบบเดิม

⁵ อ้างโดย ธเนศวร์ เจริญเมือง (2540)

2) การลดบทบาทโดยรวมของอำนาจทุกระดับรัฐ

ภายใต้แนวความคิดของการกระจายอำนาจทางด้านรัฐศาสตร์⁶ แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ การมอบอำนาจ (delegation) และการให้อำนาจ (devolution) ในการปกครองที่รัฐบาลกลางให้กับหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระและเอกเทศในการดำเนินการปฏิบัติงานสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นหรือชุมชน โดยส่วนกลางมีส่วนร่วมน้อยที่สุด จะเห็นว่าแนวความคิดเรื่องการกระจายอำนาจได้ให้ความสำคัญในด้านการถ่ายโอนหน้าที่ของหน่วยงานกลางไปยังท้องถิ่นบนเหตุผลที่สนับสนุนการกระจายอำนาจหน้าที่ ดังนี้⁷

- เหตุผลทางกายภาพหรือลักษณะภูมิศาสตร์ ยิ่งประเทศมีขนาดกว้างใหญ่และภูมิประเทศเป็นอุปสรรคขัดขวางการเดินทาง หรือมีการพัฒนาด้านการสื่อสารต่ำ รัฐบาลย่อมไม่สามารถจัดบริการโครงสร้างพื้นฐานในการคมนาคมจากส่วนกลางให้แก่ชุมชนท้องถิ่นโดยตรงได้อย่างเต็มที่ จึงจำเป็นต้องกระจายอำนาจการปกครองให้ท้องถิ่นดำเนินการในบางส่วน

- เหตุผลทางด้านการบริหาร การที่รัฐบาลจะรวมอำนาจสู่ส่วนกลางและดำเนินกิจกรรมเองทุกประเภท ย่อมทำให้เกิดความไม่มีเสถียรภาพ เช่น หากรัฐบาลกลางต้องรับผิดชอบในการตัดสินใจปัญหาทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่นเป็นจำนวนมากย่อมมีผลเสียตามมา เนื่องจากไม่มีเวลาในการพิจารณาแก้ไขปัญหาอย่างรอบคอบได้ ซึ่งท้ายสุดจะส่งผลกระทบต่อความรู้สึกของประชาชนที่มีต่อรัฐบาล

- เหตุผลทางด้านประสิทธิภาพและความได้เปรียบในการปฏิบัติงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างและความต้องการของประชาชนที่แตกต่างกัน รัฐบาลท้องถิ่นจึงสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้รวดเร็ว เพราะมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่ารัฐบาลกลาง การรอรับบริการจากรัฐบาลแต่ประการเดียวอาจไม่ตอบสนองความต้องการที่แท้จริงและเกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน อีกทั้งไม่สามารถเข้าใจปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นที่ต่างกันได้อีก

⁶ การกระจายอำนาจในทางรัฐประศาสนศาสตร์ หมายถึง การมอบอำนาจที่เกี่ยวกับการตัดสินใจและการปฏิบัติให้แก่หน่วยงานรองลงไป หรือเจ้าหน้าที่ระดับต่ำลงไปที่อยู่ในสายการบังคับบัญชา กล่าวคือ หน่วยงานหรือผู้ที่ได้รับการมอบอำนาจมีอำนาจตัดสินใจและปฏิบัติการใดๆ ที่ได้รับมอบหมายอย่างอิสระเป็นเอกเทศ แต่ผู้มอบอำนาจหน้าที่มีข้อผูกพันต้องรับผิดชอบการดำเนินงานนั้นด้วย ดังนั้นความรับผิดชอบสุดท้ายยังคงอยู่ที่ผู้มอบหรือผู้ที่กระจายอำนาจหน้าที่นั้น

⁷ จีวรธรณ เดชานิพนธ์ (2536)

⁸ ศิริน กุศลสนุกภาพ, รูปแบบองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่ประชาชนชาวจังหวัดสงขลาพึงประสงค์ : ศึกษาความต้องการของประชาชนในการปกครองตนเองโดยการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด, 2542.

อำนาจการตัดสินใจอยู่กับส่วนกลางเป็นการสร้างข้อจำกัดในการแก้ไขเพราะต้องส่งเรื่องกลับไปยังฝ่ายบริหารนโยบายที่ทำงานภายใต้ระเบียบราชการ การกระจายอำนาจจึงมีจุดมุ่งหมายส่วนหนึ่งในการลดอำนาจในแต่ละระดับรัฐบาล ทั้งทางด้านการดำเนินนโยบายและการปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดความคล่องตัวทางด้านการแก้ไขปัญหาและการปรับเปลี่ยนนโยบายต่างๆ ให้เหมาะสม

การกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นในลักษณะจำลองแบบการปกครองระดับชาติลงสู่ท้องถิ่น⁹ โดยให้อำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานบางประการโดยท้องถิ่นเอง หรือเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นจัดสรรบริการสาธารณะ การลดการทำงานและความซับซ้อนในการจัดการและการสื่อสารระหว่างรัฐบาลระดับต่างๆ ในส่วนนี้จะนำไปสู่การเพิ่มการผลิตสินค้าสาธารณะ (Public goods) รวมทั้งการเพิ่มคุณภาพในการให้บริการเนื่องจากเวลาในการทำงานหรือปฏิบัติงานลดลง การแบ่งงานให้กับท้องถิ่นเท่ากับเป็นการแบ่งเบาภาระและเปิดโอกาสให้รัฐบาลกลางสามารถจัดการปัญหาและภารกิจอันเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนรวมของประเทศมากขึ้น

- ความได้เปรียบเชิงข้อมูลของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีมากกว่ารัฐบาลกลาง จึงแก้ไขปัญหาได้ดีกว่า เพราะโดยปกติรัฐบาลกลางมักทำหน้าที่ในด้านการวางแผนจากส่วนกลางเท่านั้น

- เหตุผลทางด้านรายได้ การกระจายอำนาจเป็นการลดภาระบางประการจากส่วนกลาง กล่าวคือ การบริหารประเทศจะต้องอาศัยงบประมาณแผ่นดินเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัดงบประมาณที่ลงสู่ท้องถิ่นจะเป็นส่วนแรกที่ถูกตัดทอน ภารกิจที่จะต้องจัดบริการให้ชุมชนต่างๆ ย่อมลดน้อยลงและไม่เพียงพอกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ดังนั้นหากมีการจัดให้มีการกระจายอำนาจ หน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถมีรายได้เป็นของตนเองผ่านฐานภาษีในท้องถิ่น จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง นอกจากนี้การให้ท้องถิ่นจัดบริการสาธารณะและเก็บค่าบริการได้เองเท่ากับเป็นการขยายฐานะทางการคลังให้กับท้องถิ่น

ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจหน้าที่ไปให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังนี้¹⁰

1. เป็นการกระจายหน้าที่และอำนาจการตัดสินใจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินการด้วยตนเอง โดยมีการแทรกแซงจากส่วนกลางน้อยที่สุด
2. เป็นการกระจายทรัพยากรการบริหารที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติหน้าที่และการตัดสินใจให้ท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินการด้วยตนเอง

⁹ ประกอบด้วย ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้ง

¹⁰ ปธาน สุวรรณมงคล (2542)

3. เป็นการกระจายอำนาจที่มีการสร้างเสริมขีดความสามารถของท้องถิ่นให้สามารถรองรับหน้าที่และอำนาจการตัดสินใจที่ส่วนกลางกระจายไปให้ท้องถิ่น

การถ่ายโอนหน้าที่และอำนาจการตัดสินใจดำเนินการจากส่วนกลางไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ดังนี้

- เป็นหน้าที่ที่ไม่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง การป้องกันประเทศ การดำเนินนโยบายต่างประเทศและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รวมถึงนโยบายการเงินการคลังของประเทศ
- เป็นหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นหน้าที่ของท้องถิ่น
- เป็นหน้าที่ที่เป็นประโยชน์โดยตรงต่อท้องถิ่น
- เป็นหน้าที่ที่ท้องถิ่นสามารถดำเนินการเองได้โดยมีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับและไม่มี ความยุ่งยากทางด้านเทคนิคหรือซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น หรือเป็นหน้าที่ที่ท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้หากได้รับการสนับสนุนทางด้านวิชาการและเทคนิคจากหน่วยงานรัฐ
- เป็นหน้าที่ที่เมื่อถ่ายโอนไปให้ท้องถิ่นแล้วก่อให้เกิดการประหยัดหรือมีความคุ้มค่าเมื่อให้ท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ

จากกฎเกณฑ์ทั้ง 5 ประการข้างต้น หน้าที่หลักของการปกครองท้องถิ่นที่รัฐบาลกลางจะมอบหมายให้ท้องถิ่นรับไปดำเนินการ สามารถจำแนกเป็น 8 ด้าน¹¹ ได้แก่

1. หน้าที่ด้านการบริหารงาน ได้แก่ การบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การบริหารงานการเงินและงบประมาณ
2. หน้าที่ด้านการรักษาความสงบและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในชุมชน ได้แก่ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การดับเพลิง การป้องกันอาชญากรรม การคุ้มครองผู้บริโภค และการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชน
3. หน้าที่ด้านการส่งเสริมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ส่งเสริมคุ้มครอง 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 หอศิลป์ สนามกีฬาประจำท้องถิ่น การส่งเสริมขนบธรรมเนียมประเพณีวัฒนธรรม
7. หน้าที่ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน ได้แก่ การส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ การพัฒนาการท่องเที่ยว
8. หน้าที่ด้านการพัฒนาประชาธิปไตย ได้แก่ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน การส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในชุมชน และการคุ้มครองผู้บริโภค

หน้าที่ของการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้นมีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ¹² 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	นอร์เวย์	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 รวมทั้งเหตุผลของการสร้างประสิทธิภาพในการทำงานของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวมาในประสบการณ์ของนานาประเทศ การลดบทบาทโดยรวมของอำนาจรัฐทุกระดับจึงเป็นเป้าหมายที่สอดคล้องกับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นที่ต้องการ

3) การเพิ่มความสามารถในการสร้างผู้บริหารและการใช้ผู้บริหารอย่างมีประสิทธิภาพ

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในทัศนะคติของ John Stuart Mill นักปรัชญารัฐศาสตร์ชาวอังกฤษ ได้กล่าวถึงหลักการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ดังนี้¹³

ในระบบประชาธิปไตยมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น เพราะสามารถช่วยให้คนในท้องถิ่นต่างๆ ได้เสนอปัญหาและหาทางแก้ไข ซึ่งงานในด้านการเพิ่มความสามารถในการสร้างผู้บริหารและการใช้ผู้บริหารอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลกลางไม่สามารถเข้าไปจัดการได้อย่างเต็มที่เนื่องจากความห่างระหว่างรัฐบาลกับท้องถิ่นและข้อจำกัดอันเกิดจากระบบตรวจสอบของรัฐบาลเอง นอกจากนี้การปกครองท้องถิ่นยังเป็นการให้การศึกษาทางการเมืองและเป็นแหล่งสร้างความสามัคคีในท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นปัจจัยเบื้องต้นของประชาธิปไตยและเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับประชาธิปไตยระดับชาติ เนื่องจากเป็นระบบที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความเห็นและมีส่วนร่วมในการจัดการชุมชนของตนเอง

¹³ ธเนศวร์ เจริญเมือง (2540)

นอกจากนี้ยังมีการศึกษาในประเทศที่มีพัฒนาการทางด้านการปกครองระบอบประชาธิปไตยพบว่า การปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นก่อนการปกครองในระดับชาติ เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นลูกหลานของชุมชนโบราณ และยังสะท้อนประวัติศาสตร์ธรรมชาติของมนุษย์ ยิ่งกว่าส่วนใดๆ ของอารยธรรมสมัยใหม่

การมอบอำนาจให้กับท้องถิ่นในการปกครองตนเองโดยเริ่มตั้งแต่การคัดเลือกบุคคลที่จะเข้ามาดูแลท้องถิ่น เป็นการสร้างวัฒนธรรมแบบใหม่ให้กับผู้บริหารท้องถิ่น อันเนื่องมาจากการสร้างสำนึกในความรับผิดชอบของผู้นำต่อประชาชน (Accountability) ที่ผ่านมา Accountability เป็นคำที่ไม่ค่อยปรากฏในสังคมไทย แต่เป็นคำที่รู้จักกันอย่างกว้างขวางในสังคมประชาธิปไตย เพราะว่าคำนี้หมายถึงพันธสัญญาหรือความรับผิดชอบในทางการเมืองที่ผู้มาจากการเลือกตั้งมีต่อผู้เลือกตั้ง เนื่องจากประชาชนเป็นผู้เลือกตัวแทนของตน ตัวแทนเหล่านั้นจึงต้องมีความรับผิดชอบต่อในแง่ที่ว่า ตนจะต้องทำอะไรในฐานะตัวแทนของประชาชน มีผลงานเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือส่วนตัว ต้องอธิบายให้ประชาชนทราบถึงเหตุผลของการกระทำดังกล่าว เช่น ทำไมจึงไม่มีส.ส. คนไหนเสนอร่าง พ.ร.บ. การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ทำไมสภาผู้แทนฯ ไม่พิจารณาดำเนินการให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในทุกๆ เทศบาล ทำไมนายอำเภอยังคงเป็นประธานกรรมการในหลายตำแหน่งของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ทำไมกระทรวงมหาดไทยยอมให้มีการเลือกตั้งระดับองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ไม่ปรับปรุงการเลือกตั้งในระดับเทศบาล และจังหวัด ทำไมผู้แทนของประชาชนจึงไปยกมือสนับสนุนบางนโยบายของรัฐบาล ทำไมรัฐบาลจึงจัดสรรงบประมาณแบบนั้น เมื่อไรรัฐบาลจะเริ่มดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนอย่างแท้จริงและใช้มาตรการควบคุมปริมาณรถยนต์ส่วนตัวและรถจักรยานยนต์ ประชาชนอยากรู้ในสิ่งดังกล่าวและต้องการมีเสียงในการกำหนดทิศทางของประเด็นเหล่านี้ผ่านตัวแทนของพวกเขา

John Stuart Mill¹⁴ ถือว่าเป็นสิทธิของเอกชนและกลุ่มท้องถิ่นที่จะตรวจสอบและควบคุมการปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อป้องกันการใช้อำนาจที่ไร้ขอบเขต เช่นเดียวกับนักปรัชญา รัฐศาสตร์ท่านอื่นๆ ที่มองว่า รัฐบาลกลางไม่ควรใช้อำนาจในระดับท้องถิ่นเกินขอบเขตหรือล่วงอำนาจของท้องถิ่น อีกทั้งรัฐบาลที่ดีต้องมีความรับผิดชอบต่อผู้เลือกตั้งทั้งในการปฏิบัติงานและจริยธรรมของผู้บริหาร นอกจากนี้ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจะต้องอยู่ใกล้ชิดกับแหล่งกำเนิดอำนาจของตนหรือประชาชนในท้องถิ่น และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความต้องการอย่างชัดเจนผ่านการดูแลท้องถิ่นอย่างจริงจัง

นอกจากการกระจายอำนาจจะสร้างจริยธรรมใหม่ในกลุ่มตัวแทนของประชาชนแล้ว การเมืองท้องถิ่นยังเป็นเวทีสร้างนักการเมืองระดับชาติ ในแง่นี้คือการเมืองการปกครองท้องถิ่น

¹⁴ ธเนศวร เจริญเมือง, อ้างแล้ว

ประสบความสำเร็จในการทำให้คุณภาพของนักการเมืองระดับชาติสูงขึ้นด้วยเหตุที่ได้รับการอบรม การเรียนรู้ทางการเมืองในท้องถิ่นมากขึ้น จากการที่ผู้แทนทางการเมืองเหล่านี้ได้รับความนิยม ศรัทธาจากประชาชนจึงทำให้ได้รับการเลือกตั้งในระดับที่สูงขึ้น การเปลี่ยนตำแหน่งการได้รับความไว้วางใจจากการเป็นสมาชิกสภาเทศบาลมาเป็นสมาชิกสภาจังหวัดและก้าวไปเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในท้ายที่สุดนั้น จากที่กล่าวมาเป็นการสร้างผู้นำที่เหมาะสมกับระบบการปกครองในแนวทางเพื่อการปกครองในระดับต่างๆ

ในอีกกรณี การกระจายอำนาจยังเป็นการพัฒนาผู้นำท้องถิ่นในแนวนอนด้วย กล่าวคือสามารถพัฒนาศักยภาพของผู้นำท้องถิ่นในระดับหนึ่งๆ ให้สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพกล่าวคือ การกระจายอำนาจเป็นการมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นทำการปรับปรุงบทบาทของบุคลากรของหน่วยการปกครองท้องถิ่นให้สอดคล้องกับสถานะแวดล้อมในพื้นที่นั้นๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อมดังนี้

- ประชาชนในท้องถิ่นกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาบุคลากรในหน่วยปกครองให้มีความสามารถใช้เทคโนโลยีใหม่ในการปฏิบัติงานผ่านกระบวนการจัดสรรงบประมาณของท้องถิ่นของตนเอง เพราะประชาชนสามารถตรวจสอบได้ ทำให้ผู้บริหารจำต้องปรับตัวเพื่อหาแนวทางการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด การนำเทคโนโลยีใหม่มาช่วยในการทำงานจึงเกิดขึ้นมากกว่าระบบรวมศูนย์

- ผู้นำท้องถิ่นจำเป็นต้องพัฒนาองค์ความรู้ทั้งทางด้านการปกครองและกฎหมายให้สามารถสร้างหรือพัฒนากฎหมายของท้องถิ่นอันเป็นรากฐานของกฎหมายในระดับที่สูงขึ้น การฝึกทำความเข้าใจในระดับท้องถิ่นจะทำให้บุคลากรเข้าใจกลไกและการทำงานร่วมกับสถาบันต่างๆ ได้ดี และมีความพร้อมที่จะเผยแพร่ข่าวสารและข้อมูลดังกล่าวต่อไปยังประชาชนอีกทอดหนึ่ง

- การถ่ายโอนอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดแผนพัฒนาทั้งทางตรงผ่านการรับรู้ กำกับดูแลการทำงานของหน่วยปกครอง และทางอ้อมผ่านกระบวนการคัดสรรผู้บริหาร ทำให้ได้ผู้นำที่มีคุณสมบัติสอดคล้องกับความต้องการของชุมชนทั้งทางด้านการแก้ไขปัญหาและจริยธรรมในการทำงาน

4) เพื่อสร้างระบบการบริหารแบบการบริหารการปกครองที่ดี

การบริหารการปกครองที่ดีอันเกิดจากการตอบสนองที่รวดเร็วมากขึ้นของผู้นำท้องถิ่นที่มีอำนาจในการตัดสินใจและใช้นโยบายนั้น C. Wilson ¹⁵ แสดงความคิดเห็นในประเด็นที่ว่า ความรู้

¹⁵ อังโน ธเนศวร 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 หากรัฐบาลกลางลดอำนาจของตนพร้อมกับถ่ายโอนอำนาจเกี่ยวกับการคลังสู่ท้องถิ่น ทั้งทางด้านการจัดเก็บภาษีอากร การจัดทำงบประมาณท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นปรับเปลี่ยนตามสภาพของตนที่แตกต่างกันทั้งทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน ค่านิยมที่แสดงออกจากการจัดอันดับความสำคัญของท้องถิ่นจากการเปิดโอกาสในกิจกรรมดังกล่าว จะนำไปสู่กระบวนการตรวจสอบขึ้นภายในท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นและการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าการรวมศูนย์อำนาจเหมือนในอดีต

5) เพื่อให้เกิดการสร้างสรรคสังคมแบบประชาสังคม

ประชาสังคมหรือคำว่า “Civil Society”¹⁶ เป็นแนวความคิดที่เริ่มปรากฏขึ้นในกลุ่มประเทศตะวันตกมากกว่าทศวรรษ เมื่อประชาชนเริ่มมีการตั้งคำถามถึงบทบาทของภาครัฐในการเป็นผู้ชี้นำสังคมมานานนับศตวรรษ ซึ่งแม้จะสร้างความเจริญให้เกิดขึ้นกับสังคมอย่างมากก็ตาม แต่ได้มาถึงจุดที่ภาครัฐไม่สามารถควบคุมการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่เกิดขึ้นภายในสังคมได้ เนื่องจากสภาพแวดล้อมมีความซับซ้อนมากขึ้น และที่สำคัญก็คือ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีการสื่อสารโทรคมนาคมที่ทำให้การติดต่อสื่อสารระหว่างคนต่างสังคมกระทำได้อย่างรวดเร็วและไร้ข้อจำกัด ข้อมูลข่าวสารที่ไหลเข้าสู่เกือบทุกส่วนของสังคมทำให้ประชาชนสามารถรับรู้ข่าวสารได้เท่าเทียมกัน

ในขณะเดียวกัน ความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับประชาชนในสังคมในการจัดการกับปัญหาเศรษฐกิจสังคมโดยเฉพาะด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีมากขึ้น การเรียกร้องจากภาคประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการกับกิจการของบ้านเมืองมีมากขึ้น ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นจึงนำไปสู่การรวมตัวและผนึกกำลังความคิดและการกระทำของประชาชนในชุมชนเมืองและชุมชนชนบทเพื่อสร้างความเข้มแข็งในการแสดงออกถึงปัญหาและความต้องการของตน และร่วมแก้ไขปัญหาด้วยวิถีทางของตนเอง 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 มีการเรียนรู้ร่วมกันในการรวมตัวหรือในการปฏิบัติกิจบางสิ่งบางอย่าง ดังนั้นจึงพอสรุปได้ว่า ประชาสังคม เป็นแนวความคิดและวิธีการในการสร้างความเข้มแข็งของประชาชนที่มีความเป็นรูปธรรม ในที่นี้ ประชาสังคมคือ การรวมตัวกันอย่างอิสระของประชาชนเพื่อร่วมกันดำเนินการให้ไปสู่เป้าหมายอันเป็นผลประโยชน์ร่วมกัน โดยมีวิถีปฏิบัติที่เป็นของตนเอง และในการดำเนินการอาจมีการร่วมกับภาครัฐ และภาคเอกชนในรูปแบบหุ้นส่วนที่มีความเท่าเทียมกันได้

แปลงแนวคิดประชาสังคมสู่การปฏิบัติแล้วการใช้คำว่า “ประชาคม” จะสามารถสื่อให้เห็นความผูกพันและความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับชุมชนได้ดีกว่า

ประชาสังคมเกิดขึ้นจากหลายสาเหตุ โดยมีปัจจัยที่แตกต่างกันตามแต่สภาพของแต่ละชุมชน เช่น สภาพผู้นำ สภาพทางวัฒนธรรม สภาพทางเศรษฐกิจ แต่สิ่งสำคัญคือ การก่อกำเนิดของประชาสังคมที่ยั่งยืนต้องมีรากฐานมาจากความเป็นธรรมชาติ ซึ่งหมายถึง ประชาสังคมต้องเกิดจากการที่ประชาชนมารวมกันอย่างอิสระเพื่อร่วมกันปรึกษาหารือประเด็นปัญหาที่ชุมชนเผชิญอยู่หรือสิ่งที่ชุมชนต้องการให้เกิดขึ้น ซึ่งอาจเกิดจากคนในชุมชนเป็นผู้นำเสนอหรือจากผู้นอกชุมชนที่เข้ามาในฐานะผู้กระตุ้นให้เกิดการหยิบยกประเด็นดังกล่าวมาอภิปรายเพื่อแสวงหาแนวทางที่เหมาะสมในการพัฒนาหรือแก้ไขก็ได้ มิใช่เกิดจากการสั่งการจากภาครัฐหรือโดยการจัดตั้งของรัฐ เช่น ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหายาเสพติด ปัญหาการประกอบอาชีพ ปัญหาดังกล่าวจะถูกคนจำนวนหนึ่งในชุมชนหยิบยกขึ้นมาถกเพื่อหาสาเหตุและวิธีการแก้ไข ซึ่งนำไปสู่กิจกรรมเล็กๆ ที่ประชาสังคมนั้นเห็นพ้องต้องกันว่าควรดำเนินการด้วยตนเอง หรือร่วมกับกลุ่มอื่นที่มีวัตถุประสงค์หรือดำเนินกิจกรรมแบบเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน อันเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาย่อยๆ เป็นเครือข่าย เช่น ถกปัญหาการตัดไม้ทำลายป่าต้นน้ำทำให้เกิดการขาดแคลนน้ำในหน้าแล้งและน้ำท่วมในหน้าฝนและนำไปสู่การรวมคนทั้งภายในชุมชนและการสนับสนุนจากองค์กรภายนอกจัดตั้งกลุ่มอนุรักษ์ป่าต้นน้ำขึ้น เป็นต้น

ประชาสังคมจึงเป็นการต่อเติมจากแนวคิดประชารัฐ¹⁷ 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) ที่จะเป็นสิ่งที่ดึงดูดสมาชิกเข้ามาเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

จากการที่ประชาคมเสมือนเป็นสมบัติของท้องถิ่น จึงควรเร่งให้เกิดความสัมพันธ์อย่างเป็นรูปธรรมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นองค์กรทางการเมืองระดับท้องถิ่นที่

¹⁷ ประชารัฐ ในความหมายของการพัฒนา ให้รัฐและประชาชนมีความเข้าใจที่ดี มีความรับผิดชอบและมีความเอื้ออาทรต่อกัน เพื่อเปิดกระบวนทัศน์ใหม่ของรัฐในการพัฒนาที่ให้ความสำคัญอย่างเป็นรูปธรรมต่อแนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่ผ่านมาก็มักเป็นการระดมให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากกว่าที่จะเกิดจากการตระหนักหรือความเต็มใจของประชาชน

เป็นตัวแทนประชาชนในชุมชนที่มีบทบาทในการบริหารงานท้องถิ่นตามความต้องการของประชาชนกับประชาสังคม และในฐานะที่เป็นการรวมตัวของประชาชนอย่างอิสระเพื่อร่วมแก้ไข ปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นในรูปแบบความสัมพันธ์เชิงหุ้นส่วน กล่าวคือ เป็นความสัมพันธ์แบบแนวราบที่มีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน มีเป้าหมายร่วมกัน และร่วมกันดำเนินงานอย่างเป็นเครือข่าย

การเป็นเครือข่าย หมายถึง องค์การปกครองท้องถิ่นและประชาคมจะปฏิบัติงานร่วมกันอย่างเป็นเครือข่าย มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นข้อมูลกันในวงกว้างกับองค์กรต่างๆ และมีการร่วมกันดำเนินการเพื่อไปสู่เป้าหมายที่ตกลงร่วมกัน รวมทั้งกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นด้วยการมีส่วนร่วมในการกำหนดวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำขึ้นโดยการมีตัวแทนร่วมอยู่ในองค์กรที่จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นหรือมีส่วนร่วมในการพิจารณาพิจารณาแผนพัฒนาท้องถิ่น ประชาสังคมจะสามารถให้ข้อมูลและสะท้อนความเป็นจริงและความต้องการของชุมชนที่แท้จริงได้

6) เพื่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพ

การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นนั้นทำให้รัฐบาลกลางศึกษาลักษณะของท้องถิ่นมากขึ้น ซึ่งส่งผลให้รัฐบาลกลางสามารถนำข้อมูลของท้องถิ่นและประสานงานกับรัฐบาลในท้องถิ่นนอกเหนือจากปัจจัยเกี่ยวกับเศรษฐกิจ¹⁸ อันได้แก่ ภาวะเศรษฐกิจของโลกและภาวะเศรษฐกิจภายในประเทศ ซึ่งมีผลกระทบต่อกระบวนการกำหนดนโยบาย เนื่องจากการกำหนดนโยบายสาธารณะจะต้องพิจารณาปัจจัยด้านเศรษฐกิจที่สำคัญ ได้แก่ รายได้ต่อหัวของประชากร (per capita income) การขยายตัวของเมือง (urbanization) ระดับการศึกษาปานกลาง (median education) และอัตราการเจริญเติบโตทางอุตสาหกรรม (industrialization) ส่วนอีกระดับหนึ่ง คือ ระดับทรัพยากรทางเศรษฐกิจทั้งหมด และการกระจายทรัพยากรไปยังกลุ่มต่างๆ ของสังคม

ในส่วนนี้สามารถแก้ปัญหาการขาดความร่วมมือที่มักเกิดขึ้นระหว่างการดำเนินนโยบายในระดับภูมิภาค ในบางประเทศการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นสามารถเป็นเครื่องมือที่ช่วยเสริมการดำเนินนโยบายทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยการกระจายอำนาจเป็นการเพิ่มข้อมูลเกี่ยวกับท้องถิ่นมากขึ้น ซึ่งโดยปกติรัฐบาลท้องถิ่นจะเป็นช่องทางสื่อสารที่มีประสิทธิภาพระหว่างรัฐบาลกลางกับชุมชนในแต่ละท้องถิ่น การจัดสรรสินค้าและบริการสาธารณะในท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกันไปตามแต่ละพื้นที่นั้น หากดำเนินการผ่านรัฐบาลท้องถิ่นที่มีความรู้ความเข้าใจในลักษณะพื้นฐานและเอกลักษณ์ของท้องถิ่นย่อมก่อให้เกิดการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพมากกว่าการที่รัฐบาลกลางดำเนินการภายใต้แนวทางเดียวกันทุกท้องถิ่นโดยละเอียดละเอียดยาวนานด้านความ

¹⁸ ไชยา ยิ้มวิไล (2536)

แตกต่างกันไปตามเขตพื้นที่ แต่การที่จะสามารถบรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้รัฐบาลกลางจะต้องมีข้อมูลในเรื่องความสามารถของรัฐบาลท้องถิ่นและนำข้อมูลดังกล่าวมาใช้ในการวางแผนและตัดสินใจวางนโยบายเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ

เป็นที่น่าสังเกตว่า การบริหารหน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยในยุคที่ผ่านมาถือว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยราชการประเภทหนึ่ง ผู้บริหารท้องถิ่นมักบริหารท้องถิ่นแบบราชการ มีทัศนคติและทำที่แบบข้าราชการทั่วไป คือ ทำงานตามรูปแบบที่เคยทำกันมาและทำตามกฎหมายเท่านั้น นอกจากนี้ผู้คนในท้องถิ่นต่างๆ มักจะมองหน่วยการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นสิ่งแปลกปลอมที่ถือกำเนิดมาจากภายนอก ดำรงอยู่อย่างหน่วยงานภายนอก เป็นระบบราชการที่แปลกแยกจากชุมชน ไม่ร่วมกับองค์กรในชุมชน บริหารโดยผู้คนที่มาจากภายนอก และสนองตอบความต้องการที่สั่งการมาจากภายนอก ไม่รับผิดชอบต่อประชาชนในท้องถิ่น พฤติกรรมที่ดูแปลกแยกของหน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวนี้ ส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากความเข้าใจผิดเกี่ยวกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น

พัฒนาการของการบริหารงานของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรปรับเปลี่ยนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพ โดยหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีพื้นฐานการทำงานดังนี้¹⁹

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

- การให้ภาคเอกชนหรือองค์กรภายนอกเข้าร่วมดำเนินกิจกรรมมากขึ้น (more privatization) การดำเนินกิจกรรมของหน่วยการปกครองท้องถิ่นหลายประเภทอาจไม่จำเป็นต้องให้หน่วยราชการท้องถิ่นดำเนินการเอง ในทางตรงกันข้ามท้องถิ่นควรใช้วิธีการส่งเสริมชี้แนะให้หน่วยงานในภาคเอกชน หน่วยธุรกิจ องค์กรอิสระไม่แสวงหากำไร หรือมูลนิธิกรุกศลต่างๆ 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 เป็นสื่อกลางระหว่างหน่วยธุรกิจที่ต้องการฝึกอบรมพัฒนาคณะงานกับหน่วยงานที่ให้บริการด้านการฝึกอบรม การจัดให้นักลงทุนต่างถิ่นได้พบกับนักลงทุนในท้องถิ่น

นอกจากนั้นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้วิธีการตลาดในการจัดบริการสาธารณะโดยการเก็บค่าธรรมเนียมและค่าบริการจากผู้บริโภคโดยตรงแทนการจัดเก็บภาษีก็ได้ การเก็บค่าธรรมเนียมและค่าบริการดังกล่าวนี้เป็นการแปลงต้นทุนของชุมชน/สาธารณชนให้เป็นต้นทุนของบุคคล ซึ่งทำให้ท้องถิ่นสามารถบริหารอุปสงค์ของบริการสาธารณะแทนการแก้ปัญหาการขาดแคลนอุปทานบริการสาธารณะโดยการลงทุนสร้างถนน ซ้ำที่ทิ้งขยะเพิ่มขึ้น เพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน

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

ทางเลือกในการจัดบริการสาธารณะของหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่นิยมมี 4 วิธี คือ

1. ท้องถิ่นจัดบริการในระบบเก็บค่าบริการ

หน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถเลือกจัดบริการสาธารณะบางประเภทโดยเก็บค่าบริการจากผู้ใช้บริการโดยตรง ในการนี้ท้องถิ่นอาจกำหนดให้หน่วยงานของท้องถิ่น (หน่วยราชการ หรือองค์กรประเภท “ รัฐวิสาหกิจ ” หรือกองทุนสาธารณะ หรือองค์กรอิสระนอกกระบวนการราชการของท้องถิ่น) ทำหน้าที่ในการจัดบริการและจัดเก็บค่าบริการจากผู้ใช้โดยตรง รายได้จากค่าบริการดังกล่าวนี้อาจคุ้มกับต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรม หรืออาจไม่คุ้มทุนก็ได้ ผลดีของการจัดบริการแบบครบวงจรนี้ก็คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นเจ้าของกิจการสามารถกำหนดนโยบายด้านราคา คุณภาพการให้บริการ รวมทั้งการจัดสรรบริการไปยังกลุ่มประชากรเป้าหมายต่างๆ ในชุมชนได้ทั้งหมด อย่างไรก็ตาม ท้องถิ่นจะต้องแบกรับภาระความเสี่ยงในการดำเนินธุรกิจเองทั้งหมด ซึ่งเป็นจุดอ่อนที่สำคัญของทางเลือกนี้

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นทำสัญญาว่าจ้าง (Contracting out) ให้หน่วยงานในภาคเอกชนดำเนินการ

ทางเลือกของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอีกวิธีหนึ่งก็คือ การ Contracting out ให้หน่วยงานภายนอก (หน่วยธุรกิจเอกชน หน่วยงานอิสระนอกกระบวนการ 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 บริการรับต่อโทรศัพท์ภายใน ระบบข้อมูลข่าวสาร การบำรุงรักษาสสิ่งอำนวยความสะดวกในสำนักงาน 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. เพื่อให้รายได้เข้ารัฐ 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 การใช้วิธีการร่วมทุนมักเกิดขึ้นเมื่อท้องถิ่นมีโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ที่ต้องการใช้เงินลงทุนและเทคโนโลยีขั้นสูง แต่มีเงินลงทุนจำนวนจำกัด นอกจากนี้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นอาจเลือกที่จะบริหารโครงการดังกล่าวในรูปของบริษัทมหาชน หรือบริษัทร่วมทุนกับรัฐวิสาหกิจระดับชาติที่รับผิดชอบดำเนินกิจกรรมนั้นๆ ก็ได้ เช่น โครงการพัฒนาระบบการขนส่งมวลชน โครงการพัฒนาระบบพลังงาน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการพัฒนาเขตส่งเสริมอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ซึ่งประสบความสำเร็จในหลายประเทศ

การเลือกใช้วิธีการร่วมทุนมีข้อดี ดังนี้

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

อย่างไรก็ตามวิธีดังกล่าวยังมีข้อจำกัดในแง่ที่ว่า ผู้บริหารของท้องถิ่นจะต้องมีลักษณะของผู้ประกอบการที่ดีหรือเป็นนักบริหารท้องถิ่นมืออาชีพ นอกจากนี้โครงการพัฒนาที่จะใช้วิธีการร่วมทุนจะต้องมีศักยภาพในการให้ผลตอบแทนทางธุรกิจสูงเพียงพอที่จะจูงใจให้ผู้ประกอบการในภาคเอกชนเข้ามาร่วมโครงการด้วย

จะเห็นได้ว่าการเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถกำหนดทิศทางของท้องถิ่นได้เองจากการกระจายอำนาจเท่ากับเป็นการสร้างทางเลือกในการพัฒนาเศรษฐกิจของชุมชน

7) เพื่อส่งเสริมการสร้างกระบวนการประชาธิปไตย

การสร้างประชาธิปไตยหรือการพัฒนาการเมืองที่มั่นคงจะต้องเริ่มจากการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นก่อน จากนั้นจึงขยายไปถึงระดับประเทศ ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นจึงมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตยระดับชาติ เพราะจะทำให้เกิดการพัฒนาทางการเมืองในวงกว้าง ซึ่งในระยะยาวจะนำไปสู่ความเข้าใจระดับชาติโดยง่าย

การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนเกิดความรู้ทางการเมือง (Political Maturity) นั่นคือ ประชาชนจะรู้ถึงวิธีการเลือกตั้ง การตัดสินใจ การบริหารการเมืองท้องถิ่น การต่อสู้แข่งขันกันตามวิถีทางการเมือง ในที่สุดประชาชนจะรู้สึกถึงการรักษผลประโยชน์ของตน การมีส่วนร่วมได้เสียทางการเมืองการปกครองนั้นๆ ว่าควรเลือกใคร พรรคการเมืองใดที่คิดว่าดีที่สุด ทั้งนี้เพราะการ

ปกครองท้องถิ่นอยู่ใกล้ชิดประชาชน จึงสามารถติดต่อสื่อสารและเข้าถึงนโยบายและติดตามพฤติกรรมทางการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่นได้ดีกว่านักการเมืองระดับชาติ

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจึงมีส่วนส่งเสริมกระบวนการพัฒนาและวางรากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นสถาบันฝึกสอนทางการเมืองการปกครองแก่ประชาชน ให้ประชาชนมีความรู้สึกที่ตนมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้เสียของการปกครอง ทำให้เกิดความรู้สึกรับผิดชอบในการบริหารท้องถิ่นและวางแผนประโยชน์อันพึงมีจากท้องถิ่นที่อยู่ เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นสร้างค่านิยมแบบประชาธิปไตยที่สำคัญ 2 ประการคือ

- ความชอบธรรมของเหตุผลของแต่ละคน
- ความจำเป็นที่จะต้องคัดเลือกเหตุผลเหล่านั้นว่าอันไหนมีความเหมาะสมมากที่สุด ซึ่งปรากฏในการปกครองของประเทศอังกฤษ ที่ความเห็นเหล่านี้เป็นพื้นฐานสำคัญและนำมาซึ่งความมั่นคงของประเทศ

การส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เสนอและหาทางแก้ไขปัญหาที่อยู่นอกเหนือความสามารถของรัฐบาลกลาง จะช่วยเสริมสร้างความเข้าใจและศรัทธาในระบอบการปกครองมากขึ้น อย่างไรก็ตาม กระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยจากการกระจายอำนาจสามารถส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยผ่านขั้นตอนและกระบวนการของความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนท้องถิ่นกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยดังนี้²⁰

7.1) ก่อให้เกิดความสำนึกในสิทธิและหน้าที่แห่งความเป็นประชาชนและการเรียนรู้กระบวนการทางการเมืองอย่างอัตโนมัติ เพราะการสร้างผู้นำทางการเมืองในระดับท้องถิ่นจะกระตุ้นความสนใจและการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่การเสนอนโยบายให้ประชาชนรับรู้ผ่านทางกระบวนการคิด ถกเถียง และตัดสินใจเลือก การกระตุ้นให้ประชาชนเข้าร่วมอย่างมีเหตุผลและสามารถจัดรูปแบบวิถีชีวิตได้จะสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของและความสามัคคีในชุมชนขึ้น

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

นักวิชาการบางคน ได้ชี้ให้เห็นว่าในระดับท้องถิ่นมีหลักฐานการแบ่งอำนาจอย่างไม่เท่าเทียมกัน และการที่คนกลุ่มหนึ่งที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจสามารถครอบครองอำนาจทางการเมืองได้มากกว่า โดยกลุ่มที่สนับสนุนการปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตยมักพูดถึงอภิสิทธิ์และการ

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

ชุดรีดที่ดำรงอยู่ด้วยการเมืองท้องถิ่นน้อยครั้ง นอกจากนี้ยังชี้ให้เห็นว่าความไม่เท่าเทียมกันอาจมีจริงแต่การกระจายอำนาจจะทำให้อิทธิพลและการเอาเปรียบลดน้อยลงในระยะยาว ในขณะที่การรวมศูนย์อำนาจไม่อาจก่อให้เกิดความเสมอภาคทางการเมืองได้

7.3) เป็นสถาบันที่ให้การศึกษาด้านการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน โดยเฉพาะในชุมชนท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตยก่อให้เกิดการศึกษาทางการเมือง (Political Education) โดยมีคำกล่าวที่ว่า²¹

“การประชุมระดับเมืองมีความหมายต่อเสถียรภาพมากเหมือนกับที่โรงเรียนมีความหมายต่อการเรียนรู้ทางวิทยาศาสตร์ เพราะว่าการประชุมในระดับเมืองนั้นทำให้ประชาชนมีโอกาสไขว่คว้าหาเสรีภาพได้ มันสอนประชาชนให้รู้จักการใช้เสรีภาพและมีความสุขในการใช้สิ่งนั้น”

บทบาทหลักของการปกครองท้องถิ่นอันหนึ่ง คือ การศึกษา เพราะการปกครองท้องถิ่นสอนสิ่งที่เป็นไปได้ที่เป็นประโยชน์ สอนวิธีการใช้และอันตรายของอำนาจ อีกทั้งจุดมุ่งหมายหลักของการปกครองท้องถิ่นอยู่ที่การสร้าง ความเข้าใจทางการเมืองที่ดี ประชาชนสามารถเรียนรู้พฤติกรรมของนักการเมืองมากขึ้น เรียนรู้ที่จะไม่เลือกผู้สมัครที่ขาดความสามารถหรือผู้แทนที่คอร์รัปชัน สามารถเรียนรู้การอภิปรายประเด็นต่างๆ ได้ และเข้าใจงบประมาณรายรับรายจ่ายได้มากขึ้น

การที่การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะเป็นการสมัครรับเลือกตั้งเข้ามาเป็นฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติของฝ่ายปกครองท้องถิ่นหรือการมีส่วนร่วมในด้านอื่นๆ ที่จะกล่าวถึงในส่วนต่อไป จะมีส่วนช่วยส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองได้เป็นอย่างดี

7.4) ก่อให้เกิดเสถียรภาพทางการเมือง (Political Stability) กลุ่มคนที่เห็นว่าการปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตยมีบทบาทสำคัญก็เนื่องมาจากมีเหตุผลสนับสนุนในแง่ที่ว่า การปกครองท้องถิ่นช่วยให้สังคมพัฒนาได้ดีขึ้น โดยชี้ว่าเมื่อประชาชนสามารถเลือกผู้นำท้องถิ่นได้ ประชาชนก็จะมี faith ในผู้นำเหล่านั้น ความเชื่อมั่นในผู้ปกครองจะเป็นเงื่อนไขจำเป็นที่ทำให้ประชาธิปไตยมีความมั่นคง และระบอบการเมืองมีเสถียรภาพ

8) การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทางการเมืองและกระบวนการตัดสินใจในเรื่องการจัดสรรทรัพยากร

จากที่ได้กล่าวมาแล้วในส่วนต้นว่า การกระจายอำนาจเสมือนกับการจำลองรูปแบบการปกครองระดับชาติมาสู่ท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนสามารถทำการตัดสินใจทางการเมืองของตนเอง

²¹ อเล็กซิส เดอ ต็อกวิลล์ อ้างใน ธเนศวร์ เจริญเมือง (2540)

เป็น ซึ่งถือว่าเป็นการกระตุ้นการเข้าร่วมกระบวนการทางการเมืองของประชาชนในเบื้องต้น เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นเป็นการเมืองที่มีผลกระทบต่อประชาชนอย่างเด่นชัดมากกว่าการเมืองอื่น เกิดจากการปกครองของรัฐบาลกลาง อันจะนำไปสู่ความสามารถในการตัดสินใจด้านอื่นๆ ที่สำคัญในที่นี้ คือ กระบวนการตัดสินใจในเรื่องการจัดสรรทรัพยากรท้องถิ่นที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อท้องถิ่นนั้นๆ

8.1) การมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง

การกระจายอำนาจเป็นการนำการเมืองลงสู่ท้องถิ่นโดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง การหาเสียง การเสนอนโยบาย การเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร ซึ่งก่อให้เกิดและกระตุ้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน การปกครองท้องถิ่นที่มีผู้นำมาจากการเลือกตั้งมีประโยชน์เริ่มตั้งแต่กระตุ้นความสนใจของประชาชน และการที่ผู้นำเหล่านั้นมาจากการเลือกตั้ง มีการเสนอนโยบายให้ประชาชนได้รับฟัง ได้คิด ได้ถกเถียงและตัดสินใจเลือก ก็ย่อมส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น การเข้าร่วมทางการเมืองอย่างมีเหตุผลจะสร้างการจัดกรรูปแบบของชีวิตด้านต่างๆ พร้อมกับการสร้างความรู้สึกรับเป็นเจ้าของท้องถิ่น เป็นสมาชิกของชุมชนเดียวกัน เกิดความสามัคคี และคิดถึงประโยชน์ส่วนรวม

ลักษณะของการมีส่วนร่วมในท้องถิ่นสามารถจำแนกได้ดังนี้²²

การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง นับเป็นพื้นฐานอันดับแรกที่เราเห็นได้ชัดเจนมากที่สุด และยังสามารถครอบคลุมถึงขบวนการเลือกตั้ง ได้แก่ การใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง การเสนอตัวเข้ารับสมัครเลือกตั้ง การไปฟังการปราศรัย การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับนโยบายของผู้สมัคร นโยบายพรรค การชักชวนผู้อื่นไปใช้สิทธิเลือกตั้ง การดูแลมิให้เกิดการทุจริตในการเลือกตั้ง

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

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

²² ชูวงศ์ ฉายะบุตร. การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 34

การมีส่วนร่วมโดยการจัดตั้งกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งเป็นการจำลองการเมืองในระดับชาติ แม้ว่าโอกาสที่เกิดขึ้นในระดับท้องถิ่นจะมีน้อยก็ตาม แต่ก็นับได้ว่าเป็นการสร้างการมีส่วนร่วมอีกรูปแบบหนึ่ง กล่าวคือ การที่กลุ่มอาชีพหรือกลุ่มที่มีความคิดเห็นคล้ายกันรวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ ต่อรองทางการเมือง เกิดการถ่วงดุลอำนาจทางการเมืองในท้องถิ่น

การมีส่วนร่วมโดยการแสดงออกของประชาชน การแสดงออกของประชาชนมีวิธีการต่างๆ ซึ่งเป็นการแสดงถึงปัจจัยนำเข้าสู่ระบบการเมืองท้องถิ่น เช่น การเดินขบวนประท้วง การกระทำต่ง กล่าวคือได้ว่าเป็นการมีส่วนร่วมในทางการเมืองระดับหนึ่ง

การมีส่วนร่วมในรูปแบบอื่นๆ ได้แก่ การรวมเป็นพลังมวลชน การติดต่อผู้มีอำนาจหน้าที่อื่นๆ การยื่นหนังสือร้องทุกข์ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการมีส่วนร่วมอย่างไม่เป็นทางการ การให้ข้อมูลทางการเมือง การปกป้องสิทธิทางการเมือง นอกจากนี้การมีส่วนร่วมยังหมายถึงการให้ความร่วมมือ เช่น การเคารพกฎระเบียบต่างๆ การร่วมมือกับเจ้าหน้าที่รัฐบาล การให้ความสนับสนุนซึ่งเป็นทางหนึ่งที่จะลดปัญหาในการปกครองและการบริหารงาน เช่นเดียวกับการให้ความร่วมมือในการเสียภาษี ที่ถือได้ว่าเป็นการร่วมมือทางอ้อม ที่สามารถลดปัญหาต่างๆ ได้อีกด้วย

ประเด็นต่อมาหลังการกระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองแล้ว จะนำไปสู่ความเสมอภาคทางการเมือง²³ ดังนั้นการเข้าสู่วิถีทางการเมืองในท้องถิ่นจึงมีความเป็นไปได้มากขึ้น กล่าวคือ มีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นเสมอ ในท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น ซึ่งกิจกรรมต่างๆ เหล่านี้ ถ้ามีมากพอจะส่งผลให้การเมืองการปกครองในท้องถิ่นมีชีวิตชีวา ประชาชนในท้องถิ่นมีความเกี่ยวพันและเข้าสู่ระบบการเมืองตลอดเวลา เพราะการเข้าสู่วิถีทางการเมืองเป็นหนทางที่จะนำไปสู่เมืองประชาธิปไตย²⁴ โดยการปกครองท้องถิ่นจะทำให้คนเข้าสู่ชุมชนเมืองและดูแลถิ่นที่อยู่ผ่านการเอาใจใส่ทางการเมือง มีความรู้สึกรู้ว่าตนเองจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับเมืองไม่โดยตรงก็โดยอ้อม จะเห็นว่าการเมืองเป็นเรื่องสำคัญที่ควรให้ความสนใจ และที่สำคัญที่สุดคือ การบริหารกิจการท้องถิ่นมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของประชาชนอย่างรวดเร็วมากกว่าการบริหารงานของรัฐ

8.2) การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในเรื่องการจัดสรรทรัพยากร

การพัฒนาทางด้านประชาธิปไตยนำไปสู่กระบวนการตัดสินใจเรื่องการจัดสรรทรัพยากร ซึ่งมีพื้นฐานมาจากการมีส่วนร่วมทางการเมือง การเปิดโอกาสให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้ดูแลบ้านเมืองของตนเอง จัดการแก้ไขปัญหาชุมชนของตนเอง ในเชิงปรัชญาก็เป็นสิ่งที่สอดคล้องกับ

²³ เป็นจุดมุ่งหมายของการกระจายอำนาจอีกประเด็นหนึ่งในส่วนของการส่งเสริมการสร้างกระบวนการประชาธิปไตย

²⁴ โกวิท พงงาม, อ้างแล้ว

หลักการของแนวคิดที่เรียกว่า บริบททางสังคม (Social context)²⁵ ที่มองความสัมพันธ์ระหว่างคนกับสิ่งแวดล้อมรอบตัว คนที่อยู่ห่างไกลจากท้องถิ่นหนึ่งย่อมไม่สามารถเข้าใจท้องถิ่นได้ดีเท่ากับคนในท้องถิ่น และแม้ว่าจะมีคนบางคนจากท้องถิ่นที่มีความสามารถในการมองปัญหาต่างๆ ของท้องถิ่นอื่นได้ชัดเจน ในที่สุดแล้วการผลักดันให้คนในท้องถิ่นของตนเองสนใจและรับรู้ปัญหาของตน รู้ลึกกับผิชอบ ห่วงใยและห่วงหาพันท้องถิ่นของตน ย่อมเป็นเงื่อนไขสำคัญยิ่งที่จะทำให้ท้องถิ่นนั้นมีคนดูแลรักษาทรัพยากรของท้องถิ่นต่อไป

นอกจากนี้การกระจายอำนาจเป็นส่วนหนึ่งที่จะกระตุ้นการเจริญเติบโตของภาคเอกชนทั้งขนาดกลางและขนาดย่อม อีกส่วนหนึ่งเป็นการปลูกจิตสำนึกแก่ประชาชนในท้องถิ่นให้เกิดการตัดสินใจสร้างหรือว่าจ้างโครงการไปพร้อมๆ กับการควบคุมการผลิตในแต่ละโครงการที่เกิดขึ้นภายใต้ขบวนการประชาธิปไตยที่สนับสนุนความเห็นของคนหมู่มากและความโปร่งใสในการปฏิบัติและการตรวจสอบ

1.2 การให้อันดับความสำคัญของวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ

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

ในการวิเคราะห์การให้อันดับความสำคัญต่อวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ ในที่นี้จะวิเคราะห์จากความสำคัญที่ระบุไว้ในเอกสารต่างๆ ซึ่งประกอบด้วยบทความภาษาไทย บทความภาษาอังกฤษ หนังสือภาษาไทย และจากการเก็บข้อมูลปฐมภูมิโดยใช้แบบสอบถาม ที่ทำการสอบถามเจ้าหน้าที่ส่วนปกครองระดับท้องถิ่นจากหลายตำแหน่ง จำนวนทั้งสิ้น 173 คน

²⁵ โกวิท วัฒนกุล, 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 เพื่อสร้างระบบการบริหารแบบการปกครองที่ดี (ร้อยละ 43) และเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพ (ร้อยละ 43) เพื่อลดบทบาทโดยรวมของอำนาจทุกระดับรัฐ (ร้อยละ 41) เพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทางการเมืองและกระบวนการตัดสินใจในเรื่องการจัดสรรทรัพยากร (ร้อยละ 32) เพื่อสร้างผู้บริหารและการใช้ผู้บริหารอย่างมีประสิทธิภาพ (ร้อยละ 24) เพื่อสร้างสวัสดิสังคมแบบประชาสังคม (ร้อยละ 16) และเพื่อส่งเสริมการสร้างกระบวนการประชาธิปไตย (ร้อยละ 14) ตามลำดับ โดยผู้เขียนได้ให้ความสำคัญของการกระจายอำนาจเพื่อเหตุผลทางเศรษฐกิจมากกว่าเหตุผลด้านการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและการปกครองท้องถิ่น ส่วนเหตุผลด้านการสร้างกระบวนการเรียนรู้โดยการกระทำในด้านต่างๆ ได้ให้ความสำคัญน้อยที่สุด

ตารางที่ 1.2

สรุปการให้ความสำคัญต่อวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจจากเอกสารต่างๆ

วัตถุประสงค์	จำนวนเอกสารที่ระบุแต่ละวัตถุประสงค์	
	(จำนวน)	(ร้อยละต่อจำนวนเอกสารทั้งหมด 37 ชิ้น)
1. เพื่อความผาสุกของประชาชน	17	46
2. เพื่อลดบทบาทโดยรวมของอำนาจทุกระดับรัฐ	15	41
3. เพื่อสร้างผู้บริหารและการใช้ผู้บริหารของภาครัฐระดับต่างๆ ให้มีประสิทธิภาพสูงสุด	9	24
4. เพื่อสร้างระบบการบริหารแบบการปกครองที่ดี	16	43
5. เพื่อสร้างสวัสดิสังคมแบบประชาสังคม	6	16
6. เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพ	16	43
7. เพื่อสร้างกระบวนการประชาธิปไตย	5	14
8. เพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทางการเมือง และกระบวนการตัดสินใจในเรื่องการจัดสรรทรัพยากร	12	32

ตารางที่ 1.3
สรุปผลการทำวรรณกรรมปริทัศน์ในหัวข้อวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ
จากบทความภาษาไทย

บทความ	1) เพื่อความผาสุกของประชาชน	2) เพื่อลดบทบาทโดยรวมของอำนาจทุกระดับรัฐ	3) เพื่อสร้างผู้รับบริหารและการใช้บริหารอย่างมีประสิทธิภาพ	4) เพื่อสร้างระบบการบริหารแบบการบริหารการปกครองที่ดี	5) เพื่อสร้างโครงสร้างคัมแบบประชาธิปไตย	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. การจัดตั้งขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)				/				
11. ยุทธศาสตร์การพัฒนากองค์ปกครองท้องถิ่น					/			
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) เพื่อสร้างผู้รับบริหารและการใช้ผู้บริหารอย่างมีประสิทธิภาพ	4) เพื่อสร้างระบบการบริหารแบบการบริหารการปกครองที่ดี	5) เพื่อสร้างองค์กรสังคมแบบประชาธิปไตย	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) เพื่อความผาสุกของประชาชน	2) เพื่อลดบทบาทโดยรวมของอำนาจทุกระดับรัฐ	3) เพื่อสร้างผู้รับบริหารและการใช้บริหารอย่างมีประสิทธิภาพ	4) เพื่อสร้างระบบการบริหารแบบการบริหารการปกครองที่ดี	5) เพื่อสร้างโครงสร้างสังคมแบบประชาธิปไตย	6) เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพ	7) เพื่อสร้างกระบวนการประชาธิปไตย	8) เพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทางการเมืองและกระบวนการตัดสินใจในเรื่องการจัดสรรทรัพยากร
1. Treading the fiscal labyrinth : 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
	เจ้าหน้าที่วิเคราะห์และวางแผนในส่วนราชการท้องถิ่น	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 ในองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นส่วนมากมีระดับ การศึกษาค่อนข้างสูง (ตารางที่ 1.7) หากพิจารณาจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามแยกตามภูมิภาค ต่างๆ 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 โดยได้ให้ความสำคัญต่อวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจตรงตามความต้องการของท้องถิ่นและเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริงมากที่สุด (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. เพื่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจตรงตามความต้องการของท้องถิ่นและเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง	49	22	17	12	8	10	9	8	12	2	7	6	2	1	1,904
2. เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานทั้งทางด้านการบริหารและการจัดการของส่วนราชการระดับต่างๆ	33	22	15	18	14	10	9	6	7	10	8	4	2	1	1,770
3. เพื่อสร้างความสามารถในการบริหารของคนในท้องถิ่น	25	17	12	18	28	9	19	9	9	5	2	2	3	0	1,746
4. เพื่อสร้างกระบวนการตัดสินใจในระบบประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชน	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. เพื่อลดปัญหาความยุ่งยากและซับซ้อนในการจัดการและลดปัญหาการสื่อสารระหว่างรัฐบาลส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น	30	9	14	10	10	7	10	8	8	11	14	7	5	1	1,449
7. เพื่อเพิ่มอำนาจและบทบาทของการบริหารส่วนท้องถิ่น	21	10	6	25	8	16	10	11	7	7	9	5	6	1	1,435
8. เพื่อสร้างสวัสดิสังคมแบบประชาคม (เป็นสังคมประชาชนของท้องถิ่น)	15	13	13	6	15	9	15	9	13	18	9	5	10	0	1,404
9. เพื่อสร้างความสามารถในการบริหารแบบการปกครองที่ดี	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. เพื่อลดความขัดแย้งในทางการเมืองระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น	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. เพื่อเป็นการกระจายรายได้อันเนื่องมาจากการกำหนดทิศทางของชุมชนเอง	2	0	0	2	0	0	0	0	1	0	0	0	0	4	69
15. เพื่อสร้างระบบการตรวจสอบความโปร่งใสในการทำงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1	2	0	1	37
16. เพื่อเป็นพื้นฐานในการพัฒนาระบบประชาธิปไตยและส่งเสริมการกระจายอำนาจทางการเมือง	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	2	35
17. ลดขั้นตอนในการทำงานและเพิ่มความอิสระในการบริหารงานคลัง	0	0	0	0	0	1	1	0	2	0	0	0	0	0	33
18. เพื่อสร้างจิตสำนึกในการพัฒนาท้องถิ่นของประชาชน	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 โดยอันดับ 1 ให้น้ำหนักเท่ากับ 15 อันดับ 2 ให้น้ำหนักเท่ากับ 14 ตามลำดับ ในอันดับต่อไป

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

1.3 ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น

ก่อนที่จะพิจารณาถึงรูปแบบความสัมพันธ์ของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นระดับต่างๆ ควรเข้าใจถึงรูปแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีลักษณะ แตกต่างกันอย่างใดดังนี้

หากพิจารณารูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย สามารถจำแนกได้หลายลักษณะ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมและยุคสมัยที่ต่างกันในพื้นที่และสังคมแต่ละแห่ง

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 มติเล็กๆ สามารถปรับเปลี่ยนได้หากมีการตัดสินใจใหม่ด้วยมาตรการที่เรียกว่า การริเริ่มจากประชาชนและการลงมติจากประชาชน

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

ส่วนที่ประชุมเมืองแบบมีตัวแทน เกิดขึ้นจากการที่เมืองขยายตัวมากขึ้น ชุมชนต่างๆ จึงคัดเลือกตัวแทนเข้าร่วมในที่ประชุมเมือง 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

ถึงแม้ว่านายกเทศมนตรีจะมีอำนาจในการยับยั้งมติหรือข้อกำหนดของสภา แต่สภาเป็นผู้ที่กำหนดงบประมาณของฝ่ายบริหาร การที่นายกเทศมนตรีถ่วงดุลอำนาจของสภาแต่ขาดเครื่องมือในการบริหารที่เป็นผู้นำ สิ่งที่เกิดขึ้นก็คือ นายกเทศมนตรีมีอำนาจจำกัด ไม่มีอำนาจโดยตรงเหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารคนอื่น ๆ 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 นอกจากนี้นายกเทศมตรียังมีอำนาจในการยับยั้งมติของสภา กำหนดและปรับปรุงงบประมาณได้

ภายใต้การปกครองท้องถิ่นรูปแบบนี้ สถานิติบัญญัติจะมีขนาดเล็กและไม่จำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลา ส่วนนายกเทศมนตรีบางครั้งอาจมีการปรับเปลี่ยนไปในรูปแบบของการแต่งตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารขึ้นมา ที่เรียกว่า Chief Administrative Officer (CAO) เพื่อให้ได้คนที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์มาบริหารงานทุกอย่างตามนโยบายของนายกเทศมนตรีหน้าที่ของ CAO แต่ละคนในแต่ละท้องถิ่นนั้นมีความแตกต่างกัน แต่จุดที่เหมือนกัน ได้แก่ การจัด การดำเนินงานงบประมาณและการบริหารงานวันต่อวันของฝ่ายบริหาร การจัดระบบ CAO ขึ้นมา ช่วยให้นายกเทศมนตรีสามารถทุ่มเทในด้านการเป็นผู้นำทางการเมืองได้มากขึ้น โดยนายกเทศมนตรีจะเป็นคนเสนอแนวความคิดและนโยบาย ต่อจากนั้นก็แสวงหาการสนับสนุนจากส่วนต่างๆ 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 คณะกรรมการชุดนี้จะทำหน้าที่ออกกฎหมายข้อบังคับและกำหนดนโยบาย 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 โครงสร้างการบริหารเช่นนี้ไม่มีการแบ่งเป็นฝ่ายฝ่ายทางการเมือง

จากการที่สภาเมืองประกอบด้วยสมาชิกเพียง 4-5 คน ประชาชนจึงเลือกสมาชิกโดยไม่คำนึงถึงพรรคการเมือง สมาชิกสภาไม่มีอำนาจในการบริหาร ที่น่าสนใจก็คือ ข้อบังคับในเรื่องที่ห้ามสมาชิกสภาติดต่อโดยตรงกับหัวหน้าแผนกต่างๆ หากสมาชิกท่านใดมีข้อเรียกร้องสามารถแจ้งไปยังผู้จัดการ ภารกิจของสภาจึงได้แก่ การพิจารณาข้อเสนอของผู้จัดการ แล้วจึงกำหนดเป็นนโยบายออกมา เนื่องจากสภาต้องรับผิดชอบต่อการบริหารงานของผู้จัดการ สภาก็ต้องร่วมรับผิดชอบต่อหากเกิดเรื่องไม่ถูกต้องในการบริหาร

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

กล่าวมา ในส่วนสุดท้ายจะเป็นการนำเสนอรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทยรวมทั้งปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

1.3.1 ความสัมพันธ์ในแนวดิ่ง (Vertical Relationship)

ความสัมพันธ์ทางการเมือง

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองท้องถิ่นอยู่ภายใต้หลักความเป็นส่วนย่อยของรัฐบาลกลาง²⁶

ในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น ควรอยู่บนหลักการพื้นฐานดังต่อไปนี้

- การกำกับดูแลและการเข้าแทรกแซงการบริหารงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นให้กระทำได้เท่าที่จำเป็น
- การกำกับดูแลและเข้าแทรกแซงต้องมีกฎหมายรองรับ
- การกำกับดูแลของส่วนกลางต่อส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปเพื่อให้ท้องถิ่นมีการปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบปฏิบัติซึ่งบัญญัติขึ้น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถปฏิบัติภาระหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างถูกต้องตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมายนั้น
- การเข้าแทรกแซงของส่วนกลางให้กระทำได้ในกรณีที่ท้องถิ่นได้กระทำความผิดกฎหมายระเบียบวิธีปฏิบัติที่กำหนดไว้ หรือมีการกระทำที่แสดงให้เห็นว่าไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม
- หากมีข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการเข้ากำกับดูแลและการเข้าแทรกแซงของฝ่ายบริหาร ให้มีองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่วินิจฉัยตัดสินชี้ขาด
- ส่วนกลางสามารถมอบอำนาจหน้าที่ให้ท้องถิ่นดำเนินการได้นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้ท้องถิ่นต้องยินยอมรับมอบอำนาจหน้าที่นั้นด้วย

²⁶ หลักการเป็นส่วนย่อยของรัฐบาลกลาง (subordinate institution) หมายความว่า รัฐบาลกลางเป็นผู้จัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นขึ้นมาทำหน้าที่ที่รัฐบาลกลางมอบหมายให้ทำในพื้นที่นั้นๆ โดยจะมีความสัมพันธ์ระหว่างกันและกัน องค์กรปกครองท้องถิ่นแม้จะมีอิสระในการปกครองตนเองแต่มิได้เป็นอิสระเด็ดขาดแยกไปจากรัฐบาลกลางแต่ประการใด ทั้งนี้จะมีการบัญญัติหลักการนี้ไว้ในกฎหมายหลัก เช่น รัฐธรรมนูญ ถึงประเด็นนี้อย่างชัดเจน

ตัวแบบของความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถพิจารณาได้ใน 4 รูปแบบ คือ

รูปแบบที่ 1 เป็นความสัมพันธ์ในลักษณะที่รัฐปฏิบัติต่อองค์กรปกครองท้องถิ่นในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐ (agency model) เป็นความสัมพันธ์แบบทางเดียวที่ฝ่ายหนึ่ง (รัฐบาลกลาง) มีอำนาจเหนือกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง (องค์กรปกครองท้องถิ่น) ภายใต้ความสัมพันธ์เช่นนี้ รัฐมักจะมีบทบาทในการควบคุมและกำกับดูแลการบริหารงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานในขอบเขตที่จำกัด

รูปแบบที่ 2 เป็นความสัมพันธ์แบบหุ้นส่วน (partnership model) หรือมีความสัมพันธ์แบบสองทาง ที่ทั้งสองฝ่ายคือ รัฐบาลกลางและองค์กรปกครองท้องถิ่นร่วมมือกันในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ นอกจากนี้การดำเนินการใดๆ ของรัฐบาลกลางที่อาจส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองท้องถิ่นจำเป็นต้องมีการปรึกษาหารือร่วมกันอย่างใกล้ชิด เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพที่เป็นอยู่ขององค์กรปกครองท้องถิ่น หรือการที่รัฐมีโครงการที่จะดำเนินการในพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมของท้องถิ่นได้ จะต้องมีการปรึกษาหารือระหว่างกันเสียก่อน และได้รับการยินยอมจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น

รูปแบบที่ 3 เป็นความสัมพันธ์แบบผู้ดูแล (stewardship model) ที่รัฐให้ความไว้วางใจท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลกิจการของรัฐในระดับท้องถิ่น โดยท้องถิ่นมีความเป็นอิสระตามสมควรและสามารถมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาลกลางได้ แต่ท้ายที่สุดรัฐก็สามารถที่จะเปลี่ยนแปลง ยับยั้ง ยกเลิกการกระทำใดๆ ของท้องถิ่นได้

รูปแบบที่ 4 เป็นความสัมพันธ์แบบอำนาจ-พึ่งพิง (power-dependence) เป็นการมองความเป็นจริงเชิงพฤติกรรมว่า องค์กรปกครองท้องถิ่นก็เป็นเช่นเดียวกับองค์กรอื่นในสังคมที่เป็นผู้มีบทบาททางการเมืองและมีทรัพยากรทางการเมือง ได้แก่ ความชำนาญงาน องค์กร ข้อมูลข่าวสาร และบทบาทที่สำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความสัมพันธ์กับรัฐจึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครอง (inter-government relationship) อย่างพึ่งพิงกัน การที่ฝ่ายใดจะพึ่งพิงฝ่ายใดมากกว่ากันขึ้นอยู่กับทรัพยากรของแต่ละฝ่ายซึ่งโดยปกติแล้วรัฐบาลกลางมักจะมีรายได้เปรียบมากกว่า โดยเฉพาะการพึ่งพิงในเรื่องเงินอุดหนุน

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

ความสัมพันธ์ทางการคลัง

ในทางเศรษฐศาสตร์การคลังไม่สามารถหาข้อสรุปของการแบ่งความรับผิดชอบในแต่ละระดับของรัฐบาลไว้อย่างตายตัว รวมทั้งการกระจายอำนาจทางการคลังเช่นกัน แต่สามารถจัดวางระเบียบทางการคลังให้เหมาะสมกับแต่ละประเทศได้โดยอาศัยปัจจัยพื้นฐานของแต่ละประเทศนั้นๆ อันได้แก่ โครงสร้างสถาบัน ประวัติศาสตร์ การเมืองการปกครอง แต่จะมีลักษณะร่วมที่จุดมุ่งหมายของนโยบายการคลัง

จุดมุ่งหมายหลักของนโยบายการคลังของรัฐ คือ

1. ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพ
2. การกระจายรายได้
3. การกระจายทรัพยากรทางการคลัง (Fiscal resources) ²⁷

โดยในประเด็นทั้ง 3 สามารถแยกเป็นหน้าที่ของรัฐบาลระดับต่างกันออกไป กล่าวคือ ในจุดมุ่งหมายของการสร้างการเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพและการกระจายรายได้นั้น ควรเป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลางในการจัดทำงบประมาณ

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

ในประเด็นเรื่องการตัดสินใจจัดทำงบประมาณในการจัดสรรบริการสาธารณะในท้องถิ่น ย่อมเป็นอำนาจของท้องถิ่นในการจัดทำ เนื่องจากหน่วยปกครองท้องถิ่นสามารถเข้าถึงและเข้าใจความต้องการสินค้าและบริการสาธารณะของท้องถิ่น รวมทั้งกรณีการจัดเก็บภาษีต่างๆ ท้องถิ่น

²⁷ ทรัพยากรทางการคลัง เป็นการมุ่งประเด็นไปสู่การแบ่งอำนาจในการจัดเก็บภาษีและความสามารถในการตั้งงบประมาณรายรับ

ย่อมรู้ถึงความเหมาะสมในการเลือกใช้วิธีการเก็บภาษีหรือค่าบริการในท้องถิ่นที่มีลักษณะแตกต่างกันตามพื้นที่ โดยในเรื่องของการจัดบริการสาธารณะให้กับท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถพิจารณาได้จากพื้นฐานของระบบการปกครองที่การจัดสรรสินค้าและบริการมักใช้วิธีการลงมติ²⁸ (ทางอ้อม) ซึ่งเป็นการสะท้อนความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างถูกต้องชัดเจนมากกว่ารัฐบาลกลาง

ปัญหาที่พบเห็นในประเทศกำลังพัฒนาโดยทั่วไปนั้น คือ การไม่สามารถเข้าถึงความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในท้องถิ่นได้ เนื่องจากผู้นำท้องถิ่นในประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง แต่ดำรงตำแหน่งอย่างชอบธรรมจากการแต่งตั้งของรัฐบาลกลาง ทำให้นโยบายในด้านการจัดสรรทรัพยากรส่วนใหญ่เป็นนโยบายที่ควบคุมจากรัฐบาลกลาง นอกจากนี้ รัฐบาลกลางยังเข้ามามีบทบาทในด้านต่างๆ²⁹ อีก เช่น การกำหนดบทบาทในการจัดเก็บภาษีของรัฐท้องถิ่น ระบบขึ้นเงินเดือนของพนักงานประจำท้องถิ่น เป็นต้น อีกทั้งท้องถิ่นเองไม่มีเครื่องมือหรือมาตรการที่จะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นแสดงความต้องการของตนเองออกมา

ในเชิงหลักการจะพิจารณาใน 2 ประเด็นหลัก คือ

1. มีการรวมศูนย์อำนาจอย่างเบ็ดเสร็จ
2. มีการกระจายอำนาจอย่างสมบูรณ์

²⁸ ตัวอย่างเช่น ทฤษฎี Median Voter ในแนวคิดเศรษฐศาสตร์การคลังที่มีประสิทธิภาพทั้งในการจัดทำรายรับและรายจ่ายที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นมากกว่ากรณีที่ทำให้รัฐบาลกลางเป็นผู้จัดทำหน้าที่ดังกล่าว

²⁹ ประเทศกำลังพัฒนาต้องเร่งสร้างปัจจัยพื้นฐานบางประการให้สามารถตอบสนองต่อหน้าที่ต่างๆ ทางด้านการกระจายอำนาจทางการคลัง ดังต่อไปนี้

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

ซึ่งในโลกความจริงไม่เกิดกรณีสุดขั้วดังกล่าว แม้แต่ประเทศสิงคโปร์ที่เป็นตัวอย่างของการกระจายอำนาจ แต่จะเป็นไปในลักษณะของการรวมศูนย์หรือการกระจายอำนาจเล็กน้อยโดยเปรียบเทียบ³⁰

ประจักษ์พยานที่เกิดขึ้นอีกประการหนึ่ง คือ การกระจายอำนาจในประเทศใดประเทศหนึ่งนั้นไม่ได้เกิดขึ้นในรูปลักษณะแบบเดียวกันหมดทั้งประเทศ³¹ จากความแตกต่างนี้เอง ทำให้กรอบในการพิจารณาโครงสร้างและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลต้องแบ่งระดับอำนาจการปกครองออกเป็น 3 ประเภทดังนี้ คือ

1. ท้องถิ่นชนบท (Small rural local government) เป็นระดับรัฐที่ถูกระบุว่ามีเครื่องมือในการวางแผนและการจัดการด้านการคลังน้อย และมีอำนาจทางการคลังต่ำ ทำให้ระดับการปกครองถูกจัดการโดยตรงจากรัฐบาลกลาง เช่น กรณีประเทศเคนยา หรือภายใต้การดูแลของรัฐภูมิภาค เช่น ประเทศฟิลิปปินส์

2. เทศบาล (Municipalities) เป็นระดับรัฐที่ถูกระบุว่ามีอำนาจในการปกครองตัวเองมาก และมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้และการตัดสินใจในเรื่องงบประมาณค่อนข้างสูง ในบางประเทศ เช่น จีนและฟิลิปปินส์ เทศบาลมีลักษณะใกล้เคียงกับจังหวัด

3.มหานคร (Largest cities) จะแตกต่างจากเทศบาลหลายด้านโดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจในการปกครองตัวเองและอำนาจทางการคลัง

จะเห็นได้ว่าระดับของการมีอำนาจปกครองตัวเองจะแตกต่างกันถึงแม้จะเป็นประเทศเดียวกันก็ตาม ซึ่งความแตกต่างดังกล่าวขึ้นอยู่กับขนาดของเมืองหรือหน่วยปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

ถึงแม้ว่ารูปแบบการปกครองระดับท้องถิ่นจะมีลักษณะดังที่กล่าวมาแล้ว แต่ยังคงมีความแตกต่างกันอีกหลายประเด็น เราไม่สามารถกำหนดได้ว่าโครงสร้างของรัฐบาลแบบหนึ่งแบบใดจะต้องมีการจัดการระหว่างรัฐบาลได้อย่างมีแบบแผนสำเร็จรูป โดยในทางหลักการเราบอกได้เพียงว่าสิ่งใดควรเป็นหน้าที่ของรัฐบาลระดับนั้นๆ (Positive analysis)

³⁰ ประเทศส่วนใหญ่มีรูปแบบการกระจายอำนาจอยู่ระหว่างข้อ 2 ซึ่งจะมีลักษณะใดมากหรือน้อยนั้นขึ้นอยู่กับเงื่อนไขในการพิจารณาดังต่อไปนี้

1. ความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น
2. ภาระในการใช้จ่ายของท้องถิ่น
3. อำนาจของท้องถิ่นในการตัดสินใจเรื่องการผลิตบริการสาธารณะ

³¹ บางหน่วยปกครองท้องถิ่นอาจได้รับมอบหมายหน้าที่ในด้านการจัดสรรงบประมาณมากกว่าหน่วยปกครองท้องถิ่นอื่นๆ อำนาจในการจัดเก็บภาษีกว้างหรือแคบ และบางครั้งอาจสะท้อนออกมาในรูปของข้อจำกัดที่ไม่เท่าเทียมกันของการกู้ยืมของหน่วยปกครองท้องถิ่น

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

รัฐเดี่ยว (Unitary state)

เป็นรูปแบบความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงระหว่างรัฐบาลกลางและหน่วยปกครองท้องถิ่นโดยตรง เนื่องจากหน่วยปกครองท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีสถานะทางกฎหมายอันอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง การควบคุมดังกล่าวมีรัฐภูมิภาคเป็นตัวกลางสานความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับหน่วยการปกครองท้องถิ่น ประเทศที่รัฐบาลกลางมีความสัมพันธ์ในรูปแบบนี้ เช่น เกาหลี ฟิลิปปินส์ ที่หน่วยปกครองส่วนภูมิภาคทำหน้าที่เสมือนตัวแทนของรัฐบาลกลาง ทำหน้าที่กำกับดูแลหน่วยการปกครองท้องถิ่น

ข้อดีและข้อเสียของความสัมพันธ์รูปแบบรัฐเดี่ยว เกิดจากการที่รัฐบาลกลางสามารถวางนโยบายบางประการหรือมีอำนาจในการอนุมัตินโยบายของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งอาจก่อให้เกิดทั้งข้อดีและข้อเสีย ดังนี้

ข้อดีของความสัมพันธ์รูปแบบรัฐเดี่ยว

1) รัฐบาลกลางสามารถใช้เครื่องมือทางการเมืองได้อย่างเฉพาะเจาะจง กล่าวคือ รัฐบาลกลางสามารถระบุหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ต้องการจะโอนเงินงบประมาณไปให้ และยังสามารถกำหนดทิศทางการบริหารงบประมาณนั้นๆ ให้สอดคล้องกับนโยบายของส่วนกลาง

2) ความสัมพันธ์แบบรัฐเดี่ยว ก่อให้เกิดความโปร่งใสในการบริหารเงินงบประมาณ เพราะรัฐบาลกลางสามารถตรวจสอบผ่านตัวแทนในส่วนภูมิภาค จากรูปแบบความสัมพันธ์ดังกล่าวทำให้หน่วยปกครองในระดับต่างๆ ไม่จำเป็นต้องมีลักษณะเดียวกันทั่วประเทศ

ข้อเสียของความสัมพันธ์รูปแบบรัฐเดี่ยว

ข้อเสียของความสัมพันธ์รูปแบบรัฐเดี่ยวอยู่ที่การบริหารงาน เนื่องจากรัฐบาลกลางจำเป็นต้องดูแลหน่วยการปกครองทุกระดับชั้นทั่วประเทศ จึงเป็นการยากที่รัฐบาลจะสามารถควบคุมดูแลและพัฒนาการทำงานที่เป็นหน้าที่หลักของรัฐบาลในแต่ละระดับ³² ได้อย่างสมบูรณ์

ระบบสหพันธรัฐ (Federal System)

เป็นความสัมพันธ์ที่รัฐบาลกลางส่วนใหญ่ถ่ายโอนอำนาจทางการเมืองไปสู่รัฐในภูมิภาคในด้านการจัดหารายได้ (City Finance) เนื่องจากในรัฐใหญ่ๆ ย่อมมีความหลากหลายของความ ต้องการ รัฐบาลกลางจึงมอบหน้าที่ไปยังรัฐท้องถิ่น และยังเปิดโอกาสให้หน่วยปกครองท้องถิ่นตีความอำนาจของตนเอง ตัวอย่างประเทศที่มีการปกครองในระบบดังกล่าว คือ บราซิล มาเลเซีย ปากีสถาน และไนจีเรีย

ข้อดีและข้อเสียของความสัมพันธ์รูปแบบสหพันธรัฐเกิดจากการที่รัฐบาลกลางได้มอบความรับผิดชอบให้แก่รัฐบาลในเมืองใหญ่ ซึ่งอาจก่อให้เกิดทั้งข้อดีและข้อเสีย ดังนี้

ข้อดีของความสัมพันธ์รูปแบบสหพันธรัฐ

เป็นความสัมพันธ์ทางการเมืองโดยตรงระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐในท้องถิ่น ทำให้รัฐในท้องถิ่นสามารถตัดสินใจจัดสรรงบประมาณได้ตรงตามความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น

ข้อเสียของความสัมพันธ์รูปแบบสหพันธรัฐ

โครงสร้างแบบสหพันธรัฐก่อให้เกิดการตัดสินใจในหลายๆ ระดับซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาซับซ้อนในเรื่องนโยบาย เนื่องจากแต่ละรัฐมีอำนาจในการตัดสินใจ การพัฒนารัฐบางรัฐอาจตรงหรือแตกต่างไปจากนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลกลาง

ไม่ว่าจะมีรูปแบบความสัมพันธ์ในลักษณะใดก็ตาม ประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณาและสามารถใช้เป็นแนวทางในการวิเคราะห์ทั้ง 2 รูปแบบ คือ อำนาจทางการเมืองและการควบคุมกระบวนการบริหารเงินงบประมาณที่รัฐบาลกลางมีอำนาจต่อหน่วยการปกครองท้องถิ่นมากน้อยอย่างไร โดยใช้หลักการต่อไปนี้

- โครงสร้างรายได้และหน้าที่ความรับผิดชอบของทั้ง 2 รูปแบบเหมือนหรือแตกต่างกัน
- อำนาจในการหาแหล่งรายได้นอกเหนือจากการเก็บภาษี เช่น การกู้ยืม ว่ามีอำนาจในขอบเขตแตกต่างกันหรือไม่
- ขอบเขตการตรวจสอบทางการเมืองจากรัฐบาลกลางมีแนวทางที่เหมือนกันหรือไม่

³² หน้าที่ของรัฐบาลกลางที่ควบคุมส่วนท้องถิ่นได้แก่ การจัดสรรสินค้าและบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการของท้องถิ่น การจัดเก็บภาษีอันรวมถึงการจัดการฐานภาษี การพัฒนาขีดความสามารถของรัฐในการจัดสรรสินค้าและบริการสาธารณะ

- ประเด็นที่เกี่ยวกับการได้มาซึ่งฝ่ายบริหารของหน่วยการปกครองว่ามาจากการแต่งตั้งหรือมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในทางตรงหรือทางอ้อม

เหตุที่ต้องพิจารณาประเด็นข้างต้นประกอบกันนั้น เนื่องจากถึงแม้รัฐบาล 2 รัฐบาลที่มีรายได้และรายจ่ายที่ใกล้เคียงกันแต่ไม่ได้หมายความว่ามีการมีอำนาจทางการคลังที่เท่าเทียมกัน ประเด็นจึงไม่ได้อยู่ที่ขนาดของงบประมาณหรือรายได้ แต่การมีอำนาจทางการคลังอยู่ที่ความสามารถในการปรับเปลี่ยนนโยบายทางการคลังได้มากน้อยเพียงไร³³ ในประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ยังคงต้องพึ่งพิงการคลังจากส่วนกลาง เช่น ประเทศฟิลิปปินส์ที่โครงสร้างทางด้านรายได้จำนวนร้อยละ 50 เป็นรายได้ที่มีพันธสัญญาในการใช้จ่าย (Earmarked for the specific purposes) ในด้านการกู้ยืมของหน่วยปกครองท้องถิ่นเองก็มีข้อจำกัดเป็นจำนวนมาก ทั้งทางด้านจำนวนเงินกู้ แหล่งเงินกู้ การชำระเงินกู้ ที่มักถูกกำหนดจากรัฐบาลส่วนกลาง

แต่ในปัจจุบันเริ่มมีการขยายขอบเขตดังกล่าวออกไป เช่น ที่เขตปกครองกัลกัตตาสามารถทำการกู้ยืมผ่านตลาดการเงิน³⁴

ในด้านการบริหารงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น การได้มาซึ่งฝ่ายบริหารเป็นประเด็นที่สำคัญ เพราะหากหัวหน้าฝ่ายบริหารมาจากการแต่งตั้งของรัฐบาลส่วนกลาง โอกาสที่กระบวนการงบประมาณจะถูกครอบงำและควบคุมให้เป็นไปตามความต้องการของส่วนกลางย่อมมีมาก³⁵

นอกจากนี้ในทุกๆ ประเทศย่อมมีเมืองที่มีลักษณะแตกต่างจากเมืองหรือชุมชนอื่นภายในประเทศ เช่น เมืองที่เป็นที่ตั้งเมืองหลวงของประเทศ หรืออันเนื่องมาจากการเฉพาะของคนในเมืองนั้นๆ หรือแม้กระทั่งเป้าหมายของประเทศ ทำให้เกิดหน่วยปกครองพิเศษขึ้น โดยส่วนใหญ่มักเป็นรูปแบบการปกครองในเขตเมืองหลวงของประเทศ ปัจจัยที่ทำให้รัฐบาลกำหนดความสัมพันธ์พิเศษกับหน่วยปกครองดังกล่าว ได้แก่

1. ท้องถื่นดังกล่าวมีศักยภาพที่จะเป็นกลไกในการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศได้
2. เมืองหลวงของแต่ละประเทศมักเป็นเมืองดั้งเดิมที่มีการพัฒนาหลายด้านมากกว่าเมืองอื่นๆ ทำให้มีความพร้อมในการกระจายอำนาจมากกว่า

³³ อำนาจทางการคลังของรัฐบาลท้องถิ่นที่สำคัญ คือ อำนาจในการปรับเปลี่ยนอัตราภาษีเพื่อให้สอดคล้องกับท้องถิ่นและไม่เป็นการสร้างสิ่งขัดขวางการพัฒนาทางเศรษฐกิจในระดับท้องถิ่น

³⁴ โดยออกพันธบัตรที่มีการซื้อขายในตลาดการเงิน (Open market) หรือการกู้ยืมจากธนาคารและกองทุนร่วมต่างๆ

³⁵ หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่คณะกรรมการบริหารมาจากการแต่งตั้งจากส่วนกลางได้แก่ การปกครองในประเทศ เกาหลี ตุนิส ส่วนในกรณีตรงข้ามที่คณะกรรมการฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด ได้แก่ ประเทศบราซิล โคลัมเบีย และศรีลังกา เป็นต้น

3. การอพยพของแรงงานเข้าสู่เมืองเป็นปัจจัยที่ทำให้เมืองหลวงจำเป็นต้องมีระบบจัดการที่แตกต่างออกไป

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 ลักษณะ³⁶ คือ

1. Centralized metropolitan government

เป็นรูปแบบที่พบเห็นเป็นปกติ ความสัมพันธ์ในแนวนอนดังกล่าวทำให้หน่วยปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่ทุกประการในเขตปกครองโดยไม่มีหน่วยงานพิเศษขึ้นมารับผิดชอบ การจัดบริการดังกล่าวจะครอบคลุมพื้นที่ของหน่วยปกครองย่อยที่มีพื้นที่คาบเกี่ยวอยู่ เช่น การขนส่งมวลชน จึงพบเห็นรูปแบบความสัมพันธ์ดังกล่าวในเขตเมืองขนาดใหญ่ เช่น กรุงโซล นครจาร์กาตา

Seoul รัฐประจำกรุงโซล เป็นการปกครองที่มีเป้าหมายหลายด้านและทำงานบนพื้นที่ความรับผิดชอบขนาดใหญ่ Seoul เป็นเขตปกครองพิเศษที่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลาง เนื่องจากรัฐบาลกลางมีอำนาจในการแต่งตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหาร (Mayor) และการตัดสินใจของสภาที่ไม่ถูกควบคุมจากรัฐท้องถิ่น ยกเว้นงานด้านการศึกษาที่มีการจัดตั้งหน่วยงานพิเศษขึ้นมารับผิดชอบต่อขึ้นตรงกับกระทรวงศึกษา รวมทั้งงบประมาณในด้านการศึกษาที่มีได้นำมารวมในงบประมาณท้องถิ่น เนื่องจากกฎหมายถือว่าเงินในส่วนนั้นเป็นงบประมาณพิเศษที่คณะกรรมการทางด้านการศึกษาของท้องถิ่นจัดทำขึ้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจทางการคลังเพียงเล็กน้อย ทั้งในเมืองใหญ่และเขตปกครองเล็กๆ³⁷

ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างรัฐท้องถิ่นนั้น Seoul มีความได้เปรียบในด้านการสร้างความร่วมมือ เนื่องจากการเป็นเมืองใหญ่จึงสามารถจัดบริการที่มีการประหยัดจากขนาด (Economies of scale) แต่ยังมีข้อบกพร่องในการสะท้อนความต้องการของประชาชนที่แท้จริงและการบริหารงบประมาณขนาดใหญ่ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

³⁶ Centralized metropolitan government เป็นการให้บริการสาธารณะครอบคลุมพื้นที่รับผิดชอบทั้งหมด ส่วน Functional fragmentation การให้บริการสาธารณะในพื้นที่ทั้งหมดจะแยกตามประเภทของงานและมีหน่วยงานพิเศษรับผิดชอบโดยการบริการจะคาบเกี่ยวพื้นที่ของหลายหน่วยปกครอง ความสัมพันธ์รูปแบบที่ 3 คือ Jurisdictional fragmentation แต่ละหน่วยปกครองย่อยจะทำหน้าที่ดูแลกิจการและบริการให้คนในท้องถิ่นของตนเองทั้งหมด

³⁷ เมืองใหญ่จะประกอบด้วยเขตปกครองย่อย (gu) ประมาณ 6 เขต ที่ประชาชนในแต่ละเขตยังมีความต้องการหลากหลาย ถึงแม้ว่าการแบ่งเขตดังกล่าวเป็นผลมาจากประวัติศาสตร์ของแต่ละเขตก็ตาม การแบ่งเขตย่อยในลักษณะดังกล่าวเป็นการขยายขอบเขตของรัฐบาลกลางในด้านการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร อีกทั้งยังสามารถจัดบริการที่จำเป็นของท้องถิ่น อันได้แก่ การออกไปอนุญาต 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 ในเมือง³⁸ ดังนี้

- ฝ่ายบริหารงานเมือง
- ฝ่ายงานคลัง
- ฝ่ายโยธาประจำเมือง

ทั้ง 3 ฝ่ายได้รับการแต่งตั้งจากสภาเมืองและยังมีอำนาจในการโยกย้ายเจ้าหน้าที่ต่างๆ ได้ หากได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลกลาง

3. ฝ่ายดูแลควบคุมการจัดการน้ำ มีหน้าที่ในการจัดสรรและดูแลระบบน้ำเสีย โดยทำงานภายใต้การกำกับของรัฐบาลกลาง³⁹

โดยเปรียบเทียบแล้วประชาชนใน Kingston จะมีส่วนร่วมในการทำงานงบประมาณมากกว่า Seoul และยังอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลางน้อยกว่า

Jakarta เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งของหน่วยปกครองที่ทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะครอบคลุมเขตพื้นที่ทั้งหมด โดยมีลักษณะของการกระจายอำนาจการตัดสินใจเพียงเล็กน้อย เนื่องจากคณะกรรมการบริหารแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ส่วนแรก คือ สภาที่มาจากการเลือกตั้ง⁴⁰ และหัวหน้าฝ่ายบริหาร (Mayor) ที่มาจากการแต่งตั้งจากรัฐบาลกลาง

³⁸ ฝ่ายบริหารเมือง จะเป็นหัวหน้าในส่วนการดำเนินงานทั้งหมดของเมือง โดยฝ่ายโยธาจะทำงานขึ้นตรงต่อฝ่ายบริหารงานเมือง แต่ฝ่ายงานคลัง ถึงแม้จะดูแลกิจการต่างๆ ในเมือง กลับต้องขึ้นตรงต่อสภาเมืองเท่านั้น

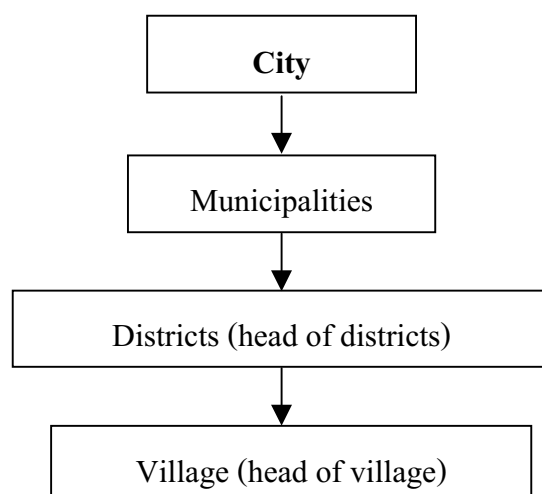
³⁹ Ministry of Public Utilities มีอำนาจในการโยกย้ายเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานดังกล่าว

⁴⁰ 2 ใน 3 ของสภา ได้รับการเลือกตั้งจากเสียงข้างมากของประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้ง ส่วนอีก 1 ใน 3 ของสภา ได้มาจากการแต่งตั้งจากความเห็นชอบของรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย

หน้าที่หลักของสภา คือ การผ่านงบประมาณของเมือง ตรวจสอบการทำงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ออกกฎหมายที่ควบคุมการดำเนินงานขององค์กรอิสระที่จัดบริการสาธารณะ โดยท้องถิ่นประกอบกับยังทำหน้าที่ควบคุมการดำเนินงานขององค์กรอิสระที่จัดบริการสาธารณะ โดยองค์กรดังกล่าวอาจเป็นเอกชนหรือรัฐวิสาหกิจก็ได้ อำนาจในการพิจารณาผ่านงบประมาณในส่วนขององค์กรอิสระยังขึ้นอยู่กับหัวหน้าฝ่ายบริหาร (Mayor) เพียงผู้เดียว อำนาจในที่นี้รวมถึงการแต่งตั้งโยกย้ายผู้บริหารองค์กรดังกล่าวอีกด้วย

ประเด็นที่น่าสนใจกรณีเมืองในอินโดนีเซีย คือ การกระจายบทบาททางการเมืองไปยังพื้นที่ต่างๆ โดยเมืองจะประกอบด้วยเทศบาล 5 แห่ง แต่ละแห่งมีผู้จัดการเทศบาลเป็นผู้ดูแลและควบคุม 27 ตำบล ผ่านหัวหน้าท้องถิ่นนั้นๆ หมู่บ้านเป็นหน่วยปกครองเล็กสุดที่รวมกันเป็นตำบล และมีหัวหน้าหมู่บ้านดูแลอีกชั้นหนึ่ง

รูปที่ 1.1 รูปแบบการปกครองในส่วนของ Jakarta



องค์ประกอบของเมืองดังกล่าว เป็นการสร้างช่องทางข้อมูลทั้ง 2 ทาง คือ ทั้งทางท้องถิ่นสู่ส่วนกลาง ในทางตรงกันข้าม อำนาจในการปกครองตัวเองลดน้อยลงตามลำดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจในการจัดทำงบประมาณของตนเองในแต่ละหน่วยการปกครอง ซึ่งไม่ปรากฏในกรณีเมือง Jakarta จึงกล่าวได้ว่าการรวมศูนย์คล้ายการปกครองใน Seoul ⁴¹

⁴¹ เมื่อเปรียบเทียบความเหมือนและความแตกต่างระหว่าง Jakarta กับ Seoul พบว่าทั้ง 2 เมืองเหมือนกันในแง่ของกระบวนการแต่งตั้ง Mayor และขอบเขตการจัดบริการสาธารณะ แต่ยังมีข้อแตกต่างกันบ้างใน 2 ส่วน คือ Jakarta 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 เป็นผลให้หน่วยปกครองย่อยต้องแสดงเจตจำนงค์ในการใช้จ่ายในกิจการต่างๆ มากขึ้น

ส่วนข้อเสีย คือ ยิ่งหน่วยปกครองให้อำนาจแก่อนุหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นพิเศษเพื่อกิจการหนึ่งๆ แล้ว อาจทำให้การพัฒนาท้องถิ่นโดยรวมลดน้อยลง เนื่องจากการประสานนโยบายข้ามหน่วยงานอิสระเป็นไปได้ยาก อีกทั้งโอกาสที่จะนำรายได้ไปจัดสรรบริการบางประเภทลดน้อยลง อันเนื่องมาจากความสามารถในการทำรายได้ของกิจการนั้นๆ ไม่จูงใจให้มีการเข้ามาลงทุน

โคลัมเบีย เป็นรัฐเดี่ยวที่ประกอบด้วย รัฐบาลกลาง รัฐ (Department) และเขตการปกครองระดับเทศบาล⁴² โดยหน่วยการปกครองเทศบาลนำไปสู่การเชื่อมโยงของการปฏิบัติงานของรัฐและองค์กรอิสระที่รับผิดชอบงานบริการสาธารณะ โดยองค์กรอิสระมีรายได้จากการให้บริการเป็นของตนเอง⁴³

⁴² แต่ละรัฐ บริหารโดยผู้ว่าการที่มาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี ส่วนเขตการปกครองระดับเทศบาลบริหารงานโดยผู้ว่าการเขตเทศบาล (Mayor) ซึ่งผู้ว่าการรัฐมีอำนาจแต่งตั้ง ผู้ว่าการเขตเทศบาลมีอำนาจอยู่กับสภาเทศบาลที่มาจากการเลือกตั้ง

⁴³ มีเหตุผลหลายประการที่สนับสนุนการเป็นอิสระในการจัดบริการสาธารณะจากระบบการเมือง คือ องค์กรดังกล่าวจะพ้นจากกระบวนการทางการเมืองในด้านการจัดการและการวางแผนการพัฒนา แต่ในทางกลับกัน การที่หน่วยงานอิสระสามารถทำงานภายนอกข้อจำกัดของงบประมาณจึงเป็นสิ่งจูงใจให้ผู้มีอำนาจทางการเมืองเข้ามาควบคุมได้

หน้าที่ของสภาประจำหน่วยปกครอง Cartagena⁴⁴ ในที่นี้ ประกอบด้วย

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

ตัวอย่างหน่วยงานอิสระของ Cartagena คือ The Municipal Public Service Company (EPM) ที่จัดบริการสาธารณะจำนวนมาก⁴⁵

EPM ควบคุมโดยคณะกรรมการชุดหนึ่ง⁴⁶ ที่สามารถกำหนดทิศทางของหน่วยงานเอง เช่น การเลือกผู้จัดการทั่วไป การผ่านงบประมาณและเห็นชอบกับข้อเสนอของฝ่ายบริหารในด้านค่าบริการและการจัดเก็บภาษี

ข้อได้เปรียบของการจัดตั้งหน่วยปกครองอิสระเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีที่ให้หน่วยปกครองจัดบริการเองนั้น ประการแรก คือ การบริหารงานและปฏิบัติงานมีลักษณะของผู้ชำนาญการมากกว่า ประกอบกับการแยกออกมาจากวิถีทางการเมือง ประการที่สอง การจัดทำงานงบประมาณของหน่วยงานจะมีความสะดวกมากขึ้นจากการที่หน่วยงานนั้น สามารถปรับเปลี่ยนค่าบริการได้ง่ายกว่าการปรับรายได้ทางภาษีให้เพียงพอจ่าย แต่การจัดหน่วยงานอิสระขึ้นมารับผิดชอบนั้น อาจก่อให้เกิดปัญหาในด้านการประสานงานระหว่างหน่วยงานอิสระที่มีคณะกรรมการบริหารแยกต่างหาก และการที่สามารถนำเงินรายได้ไปขยายการลงทุนอาจทำให้หน่วยงานนั้นลงทุนมากเกินไป ซึ่งปัญหาดังกล่าวไม่พบในความสัมพันธ์แบบ Centralized metropolitan government

3. Jurisdictional fragmentation และ Two tier system

เป็นรูปแบบที่เสนอให้มีหน่วยปกครองท้องถิ่นที่จัดบริการสาธารณะเองอยู่ในพื้นที่เป็นจำนวนมาก พบเห็นได้ชัดในสหรัฐอเมริกา ที่ในแต่ละรัฐจะมีหน่วยปกครองท้องถิ่นที่มีอำนาจใน

⁴⁴ หน่วยปกครองหนึ่งในโคลัมเบีย

⁴⁵ บริการที่เห็นได้ชัดเจน คือ การจัดบริการเรื่อน้ำ การกำจัดขยะ การก่อสร้างบำรุงและรักษาถนน การป้องกันอัคคีภัย โรงรับจำนำ การบำรุงสวนสาธารณะ การรักษาความสะอาด

⁴⁶ คณะกรรมการประกอบด้วย สมาชิก 6 คน คือ

1. ผู้ว่าราชการ 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 และอาจก่อให้เกิดภาวะภาษีและการได้รับบริการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นไม่เท่าเทียมกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับรายได้ของท้องถิ่นนั้น เพื่อคงคุณสมบัติที่ดีของความสัมพันธ์ดังกล่าวไว้ จึงมีการสร้างหน่วยปกครองในระดับเมืองที่คาบเกี่ยวพื้นที่หลายหน่วยปกครองย่อย (Overlapping Metropolitan Government) เพื่อทำหน้าที่ในการประสานงาน เช่น ในกรุงมะนิลา ประเทศฟิลิปปินส์⁴⁷

ในทางปฏิบัติการปกครองในลักษณะดังกล่าวค่อนข้างที่จะรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง เนื่องจากผู้บริหารของทุกระดับ รวมทั้งหัวหน้าส่วนแผนงานต่างๆ เป็นข้าราชการที่แต่งตั้งมาจากส่วนกลางทั้งสิ้น การทำงานของแต่ละหน่วยปกครองสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนตามเขตพื้นที่โดยมี The Metropolitan Manila commission เป็นผู้ควบคุมและสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยปกครองต่างๆ ให้มีเอกภาพ⁴⁸

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 ลักษณะและปัญหาของสัมพันธระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นไทย

ในส่วนนี้เป็นการพิจารณารูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลทั้งความสัมพันธ์ในแนวดิ่ง (Vertical Relationship) และความสัมพันธ์ในแนวนอน (Horizontal Relationship) ที่เหมาะสมกับการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย โดยในส่วนแรกจะพิจารณาสถานการณ์ปัจจุบันและข้อจำกัดของการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย⁴⁹ เพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมของความสัมพันธ์ในระดับการปกครองต่างๆ ต่อไป

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับการบริหารราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ในที่นี้จะพิจารณาใน 2 ประเด็น คือ

- ความสัมพันธ์ในเชิงการจำกัดภารกิจระหว่างรัฐกับการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 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 ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดฉบับล่าสุดที่ใช้ในปัจจุบัน โดยมีการกำหนดโครงสร้างการทำงานดังนี้

1. โครงสร้างและองค์ประกอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังรูปที่ 1.2 ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (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

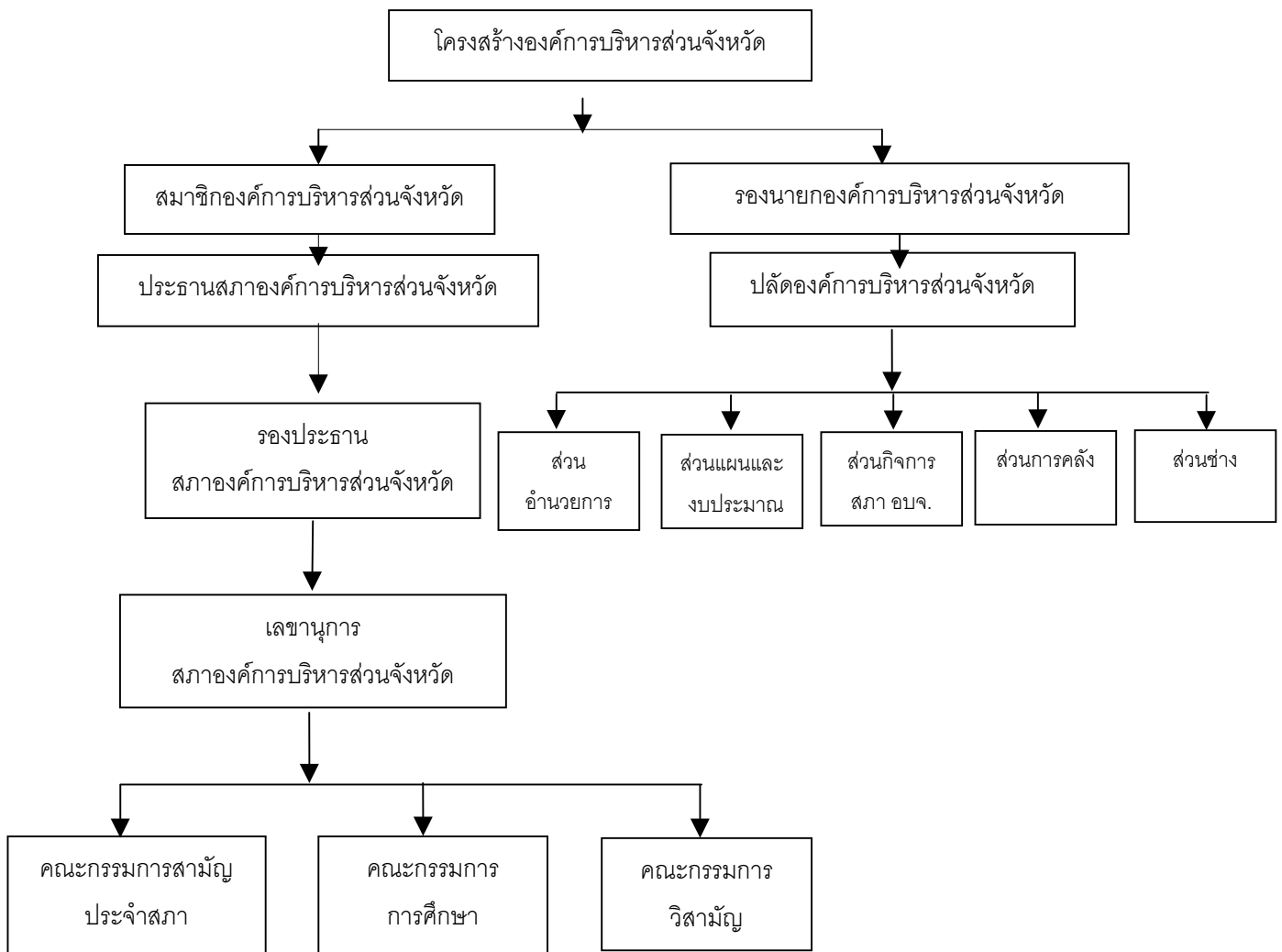
สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจในการแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามที่กฎหมายกำหนด

1.3 ข้าราชการส่วนจังหวัด

ข้าราชการส่วนจังหวัดซึ่งรับเงินเดือนจากงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา และมีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาของจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยการบริหารงานแบ่งออกเป็นส่วนต่างๆ ดังนี้

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

รูปที่ 1.2 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด⁵⁰



อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

นับตั้งแต่ปี 2540 องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบอำนาจหน้าที่ไปจากเดิม โดยจะมีหน้าที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด ซึ่งเน้นการประสานงานการพัฒนาระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่ำกว่าภายในจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ดังนี้⁵¹

1. จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
2. สนับสนุนสภาพัฒนและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

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. คຸ້ມครอง ดູແລ ແລະ ບຳຮຸກຮັກສາທຳຢາກຮຣຣມຊາຕີແລະສິ່ງແວດລ້ອມ
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

นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีอำนาจออกข้อบัญญัติเพื่อเก็บภาษีจากสินค้าบางประเภทเอง⁵² เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้ก็จำเป็นต้องกำหนดแนวทางในการใช้จ่าย กล่าวคือ ฝ่ายบริหารจะต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน ฝ่ายบริหารคือ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงจะนำเงินงบประมาณไปใช้จ่ายได้ เช่นเดียวกับการบริหารงบประมาณแผ่นดินในระดับประเทศที่กระทำโดยร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับรัฐบาลกลาง

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

1. การกำกับดูแลการกระทำขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กฎหมายกำหนดหน้าที่ดังนี้⁵³

- 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 กิริติพงษ์ แนวนวลี, วิน พรหมแพทย์ (2540)

- 5) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจยับยั้งการปฏิบัติการของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด กรณีที่พิจารณาเห็นว่าการกระทำนั้นอาจนำมาซึ่งความเสียหาย หรือฝ่าฝืนกฎหมาย หรือข้อบังคับของทางราชการ
- 6) ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งเพิกถอนมติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ไม่ใช้ข้อบัญญัติได้ ในกรณีที่ปรากฏว่ามตินั้นฝ่าฝืนกฎหมาย

2. การกำกับดูแลองค์กรและบุคคล มีทั้งการกำกับดูแลภายในองค์การบริหารส่วนจังหวัด และการกำกับดูแลจากภายนอก ดังนี้

- 1) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดออก เนื่องจากขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม
- 2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดออก เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนแล้วปรากฏว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัมปทานที่ทำกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 3) สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีมติให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดออก เพราะประพฤติเสื่อมเสีย หรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือกระทำการอันอาจเสื่อมเสียประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 4) ข้อบังคับการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด
- 5) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดชี้แจงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 6) ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถดำเนินการสอบสวนนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดกรณีที่ละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ หรือปฏิบัติไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือประพฤติดนฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อยของประชาชน

การกำกับดูแลที่เข้มงวดมากที่สุดคือ การยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เนื่องจากเป็นคำสั่งให้ผู้ที่มาจากการเลือกตั้งต้องออกจากตำแหน่งทั้งหมดในคราวเดียวกัน ในทางทฤษฎีการกำกับดูแลจากส่วนกลางควรเป็นไปในลักษณะของการควบคุมตามกฎหมาย คือ ส่วนกลางมีอำนาจวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำนั้น แต่ไม่ควรมีอำนาจวินิจฉัยความเหมาะสมของการกระทำ ดังนั้นอำนาจในการยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่กล่าวข้างต้น ควรจะใช้เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่เพราะมีเจตนาใช้อำนาจในทางที่ผิด หรือปฏิเสธที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ไม่ใช่ยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพราะเห็นว่าปฏิบัติงานไม่ตรงกับความประสงค์

นอกจากนี้สาระสำคัญของการเปลี่ยนแปลงองค์การบริหารส่วนจังหวัดตาม พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542⁵⁴ นอกเหนือจากอำนาจการควบคุมจากรัฐบาลกลางแล้ว ประชาชนยังสามารถลงคะแนนเสียงเพื่อปลดนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้พ้นจากตำแหน่งได้⁵⁵

การควบคุมและดูแลการบริหารการดำเนินงานทางด้านการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ผ่านวิธีต่างๆ คือ

การอนุมัติการทำกิจการนอกเขต โดยปกติองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีหน้าที่ในการจัดทำกิจกรรมส่วนจังหวัดเฉพาะภายในเขตพื้นที่ของตนเท่านั้น คือ พื้นที่ของจังหวัดส่วนที่อยู่นอกเขตเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล แต่หากองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความจำเป็นต้องจัดทำกิจการนอกเขตพื้นที่ของตนจะต้องขออนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก่อน

การอนุมัติให้กู้เงิน ถึงแม้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายและมีอำนาจที่จะกระทำการต่างๆ 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 แต่ถ้าวรัฐมนตรีไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ร่างข้อบัญญัตินั้นระงับไป การใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการอนุมัติข้อบัญญัติของจังหวัดนี้เป็นการใช้อำนาจกำกับดูแลของรัฐที่จะตรวจสอบการออกกฎหมายของท้องถิ่นเสียก่อน จึงจะอนุมัติให้ประกาศใช้บังคับในท้องถิ่นได้

การเพิกถอนมติของจังหวัด ในกฎหมายท้องถิ่นทั่วไปจะมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจรัฐสั่งระงับหรือยกเลิกการกระทำของฝ่ายบริหารไว้ด้วย แต่เนื่องจากในองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นบุคลากรของรัฐซึ่งทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารเสียเอง จึงมิได้มีบทบัญญัติดังกล่าวได้ อย่างไรก็ตาม ได้มีบทบัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจเพิกถอนมติของสภาจังหวัดได้หากเห็นว่ามตินั้นมีลักษณะเป็นการเมืองแห่งรัฐ⁵⁶ หรือฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับทางราชการ หรือนอกเหนือกิจการส่วนจังหวัด แต่มติของสภาจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเพิกถอนได้นั้นจะต้องมิใช่เป็นข้อบัญญัติของจังหวัด และจะต้องเพิกถอนภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้

นอกจากนี้รัฐบาลกลางสามารถตรวจสอบการทำงานผ่านวิธีการยุบสภา กล่าวคือสภาจังหวัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ทางนิติบัญญัติและควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร แต่หากรัฐบาลเห็นว่าสภาจังหวัดปฏิบัติงานไม่ตรงตามความประสงค์แล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็อาจใช้อำนาจออกคำสั่งยุบสภาได้ การออกคำสั่งดังกล่าวจะต้องแสดงเหตุผลของการยุบสภาด้วย อาจกล่าวได้ว่าการยุบสภาจังหวัดเป็นมาตรการตรวจสอบองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เข้มงวดที่สุด เนื่องจากเป็นคำสั่งที่ให้ผู้ที่มาจากการเลือกตั้งออกจากตำแหน่งทั้งหมดในคราวเดียวกัน

การให้การสนับสนุนการทำงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

รัฐบาลได้จัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดในแต่ละปีเป็นจำนวนมาก เพื่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดนำไปใช้ในการพัฒนาเขตชนบทในแต่ละพื้นที่ โดยกรมการปกครองนอกจากจะทำหน้าที่กำกับดูแลและให้การสนับสนุนแล้ว ยังมีหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุนด้านบุคลากรและการฝึกอบรมแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมทั้งการเป็นที่ปรึกษาให้คำแนะนำและร่วมหารือกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย

นอกจากนี้รัฐบาลกลางยังคงอำนาจบางส่วนไว้ที่ศูนย์กลาง ได้แก่ การออกกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติ โดยในส่วนที่เป็นพระราชบัญญัตินั้น

⁵⁶ ชูวงศ์ ฉายะบุตร อ้างแล้ว หน้า 121

เป็นการดำเนินการโดยรัฐบาลและรัฐสภา ส่วนกฎหมายรองลงมาเป็นการดำเนินการของกระทรวงมหาดไทย

ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับต่างๆ

การประสานแผนพัฒนาจังหวัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญของงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยเฉพาะการกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด นอกจากนั้นการสนับสนุนและการประสานความร่วมมือกับราชการอื่นทั้งเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล นับเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมาย พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดระบบการบริการสาธารณะไว้ในลักษณะที่คล้ายคลึงและเหมือนๆ กับหน้าที่ของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นจำนวนมาก⁵⁷

อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนอกจากมีลักษณะคล้ายคลึงกับอำนาจและหน้าที่ของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว ยังมีลักษณะซ้ำซ้อนกับภารกิจหน้าที่ของรัฐบาลในนามของราชการส่วนกลางและภูมิภาคในระดับจังหวัดและอำเภออยู่หลายประการ ประเด็นสำคัญอยู่ที่ว่าจะดำเนินการจัดแบ่งภารกิจและอำนาจหน้าที่ระหว่างกันอย่างไรภายใต้กรอบการทำงานหลักขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีหน้าที่ในการประสานแผนงานและหน่วยงานของรัฐทุกๆ ประเภทเข้าไว้ด้วยกัน

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

1) ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในระยะเวลาที่กำหนด อันได้แก่ภารกิจดังนี้

- 1.1) ภารกิจซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและท้องถิ่น
- 1.2) ภารกิจที่รัฐจัดบริการในเขตท้องถิ่นและกระทบถึงท้องถิ่นอื่น
- 1.3) ภารกิจที่ดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล

2) กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและท้องถิ่นและระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเองให้ชัดเจน

⁵⁷ โกวิท วัฒนกุล (2540)

3) กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือการดำเนินงานท้องถิ่น

4) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่ท้องถิ่น⁵⁸

5) จัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารสาธารณะในเขตท้องถิ่น⁵⁹

จากแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นได้แต่งตั้งอนุกรรมการฯ จัดทำแผน โดยวางกรอบเงื่อนไขและการจัดทำแผนปฏิบัติการ เพื่อกำหนดแนวทางการถ่ายโอนอำนาจดังนี้

1. การถ่ายโอนตามศักยภาพของท้องถิ่นโดยการแบ่งความรับผิดชอบ
2. ประชาชนต้องได้รับบริการที่ไม่ด้อยกว่าเดิม
3. การถ่ายโอนต้องคุ้มค่ากับการลงทุนและทรัพยากร

รูปแบบภายหลังการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น มีดังนี้

1) ท้องถิ่นดำเนินการเอง

- แต่ละองค์กรปกครองท้องถิ่นต่างคนต่างทำ
- องค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยกันร่วมกันทำ
- กิจกรรมใดที่องค์กรปกครองท้องถิ่นไม่ทำเอง อาจพิจารณาซื้อบริการหรือให้เอกชนเข้ามาดำเนินการจัดทำ

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรของรัฐในรูปแบบของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค มีส่วนร่วมรับผิดชอบและช่วยกันทำหรือกระทำร่วมกัน

3) ภารกิจที่ซับซ้อนทางกฎหมายรัฐจะต้องเป็นผู้ดำเนินการทำต่อไป หรือหากท้องถิ่นมีขีดความสามารถที่จะกระทำก็สามารถทำได้

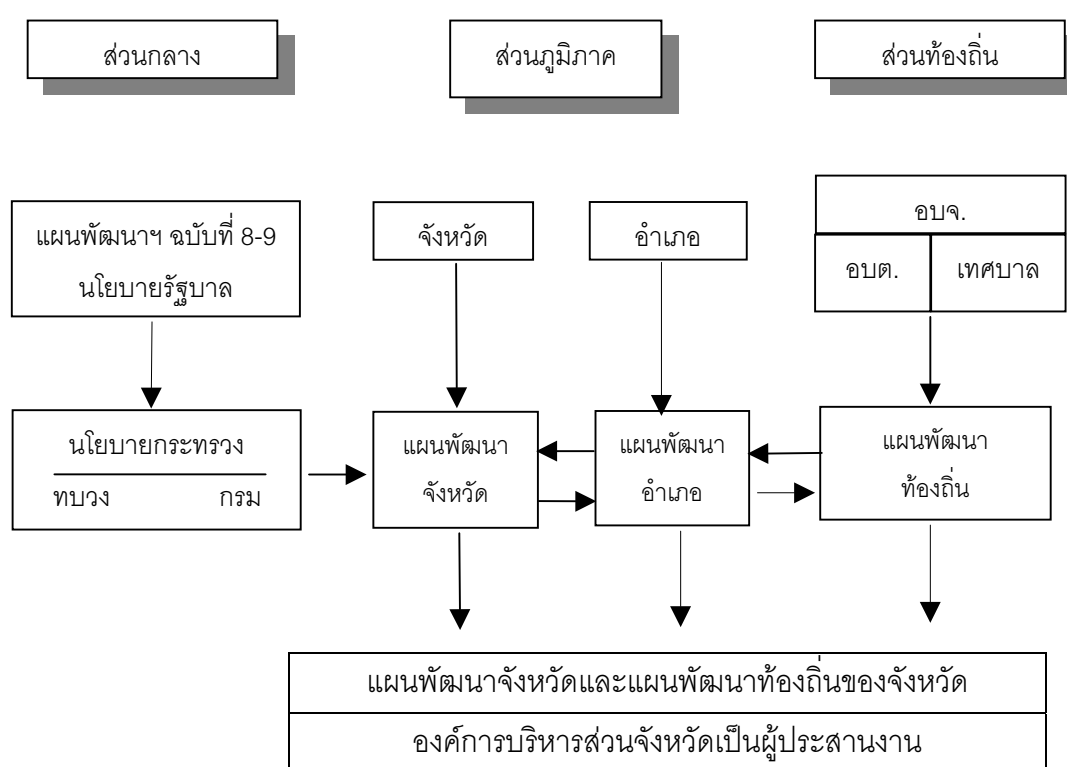
⁵⁸ ในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2544 ให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นเป็นสัดส่วนต่อรายรับของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2549 ให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นเป็นสัดส่วนต่อรายรับของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 35

⁵⁹ พิจารณาทั้งในรูปแบบที่รัฐบาลกลางเข้าไปจัดสรรเองและการจัดสรรเงินอุดหนุนไปยังหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นทำการจัดสรรบริการสาธารณะของท้องถิ่นเอง

ดังนั้นสิ่งที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องพิจารณาเพื่อให้การทำหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปตามเป้าหมาย คือ การปรับความคิดใหม่ ดังนี้⁶⁰

1. เสริมสร้างความสามารถในการประสานแผนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด
2. เสริมสร้างศักยภาพและขีดความสามารถขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมทั้งสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อให้รองรับและสอดคล้องกับภารกิจกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น

รูปที่ 1.3 แนวทางการประสานแผนพัฒนาในระดับจังหวัด



จุดอ่อนและปัญหาของโครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ผ่านมา มีหลายประการดังนี้

1. นโยบายการปกครองท้องถิ่นถูกกำหนดโดยข้าราชการระดับสูงของกระทรวงมหาดไทย ไม่ใช่จากรัฐบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็เป็นแหล่งสนองรายได้และวัสดุอุปกรณ์สำหรับข้าราชการระดับจังหวัดและอำเภอซึ่งเป็นผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด ด้วยเหตุนี้กระทรวงมหาดไทยจึงไม่คิดที่จะเปลี่ยนแปลงหรือถ่ายโอนอำนาจไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในเมื่อ

⁶⁰ โกวิท 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 เลขาธิการสภาจังหวัด |
| 6. เสมียนตราจังหวัด | ในฐานะ หัวหน้าส่วนการคลัง |
| 7. นายอำเภอ | ในฐานะ หัวหน้าส่วนอำเภอ |
| 8. ปลัดอำเภอฝ่ายปกครองและพัฒนา | ในฐานะ หัวหน้าหมวดการคลังอำเภอ |
| 9. ปลัดอำเภอฝ่ายพัฒนาท้องถิ่น | ในฐานะ หัวหน้าหมวดพัฒนาและโยธา |
| 10. ปลัดอำเภอที่เป็นหัวหน้ากิ่งอำเภอ | ในฐานะ หัวหน้าส่วนกิ่งอำเภอ |

2. องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจาก พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 กำหนดให้หัวหน้าฝ่ายข้าราชการประจำเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองท้องถิ่น นอกจากนี้กฎหมายฉบับดังกล่าวยังมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมการทำงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างมาก ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่มีความเป็นอิสระในการทำงานเพื่อท้องถิ่นได้ เช่น ข้อบัญญัติจังหวัดที่ผ่านสภาจังหวัดจะมีผลบังคับใช้เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบและทำการลงนามแล้ว ในกรณีฉุกเฉินที่ไม่สามารถเรียกประชุมสภาจังหวัดได้ทันที ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถออกข้อบังคับจังหวัดได้ชั่วคราว หากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบกับร่างข้อบังคับจังหวัด ต้องส่งไปให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตัดสินใจ 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) ได้สำรวจสถานะทางการเงินคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัด 4 จังหวัด ได้แก่ เชียงใหม่ ขอนแก่น พิจิตร และนนทบุรี พบว่า รายได้หลักขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากภาษีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บเองเพียงร้อยละ 10-17 ของรายได้ทั้งหมดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในขณะที่รายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีถึงร้อยละ 36-76 ของรายได้ทั้งหมด ทำให้ฐานะทางการเงินคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องอาศัยการอุดหนุนจากรัฐบาลกลางอย่างมาก นอกจากนี้การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องเสียค่าจัดเก็บภาษีที่รัฐเป็นผู้เก็บให้ถึงร้อยละ 10 ของภาษีที่เก็บได้ ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้ลดลงไปอีก ประการต่อมาเกี่ยวกับวิธีการจัดสรรเงินให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น รัฐจะจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่แต่ละองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยใช้วิธีจ่ายตามรายหัวประชากร ในอัตราคนละ 60 บาท เท่ากับว่าจังหวัดใหญ่ได้รับเงินเป็นจำนวนมากเมื่อเทียบกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีประชากรน้อย แทนที่จะจัดสรรเงินอุดหนุนแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีความจำเป็นในการใช้จ่ายมากเป็นอันดับต้นๆ

5. บทบาททางการเมืองอันจำกัดของประชาชน พบว่า ประชาชนมีความสนใจกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดน้อยมาก⁶¹ การที่ประชาชนส่วนใหญ่ไม่สนใจองค์การบริหารส่วนจังหวัด และการที่จังหวัดต้องการให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังเป็นแบบเดิม ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้สมาชิกสภาจังหวัดจำนวนหนึ่งที่เป็นผู้รับเหมาและเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกัน สาเหตุของปัญหานี้เป็นเพราะประชาชนเลือกสมาชิกสภาจังหวัดที่ไม่มีคุณภาพและไม่ตรวจสอบควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกสภาจังหวัด ดังนั้นการแก้ไขต้นตอของปัญหาจึงอยู่ที่การปรับปรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่แท้จริง

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

1.4.2 เทศบาล

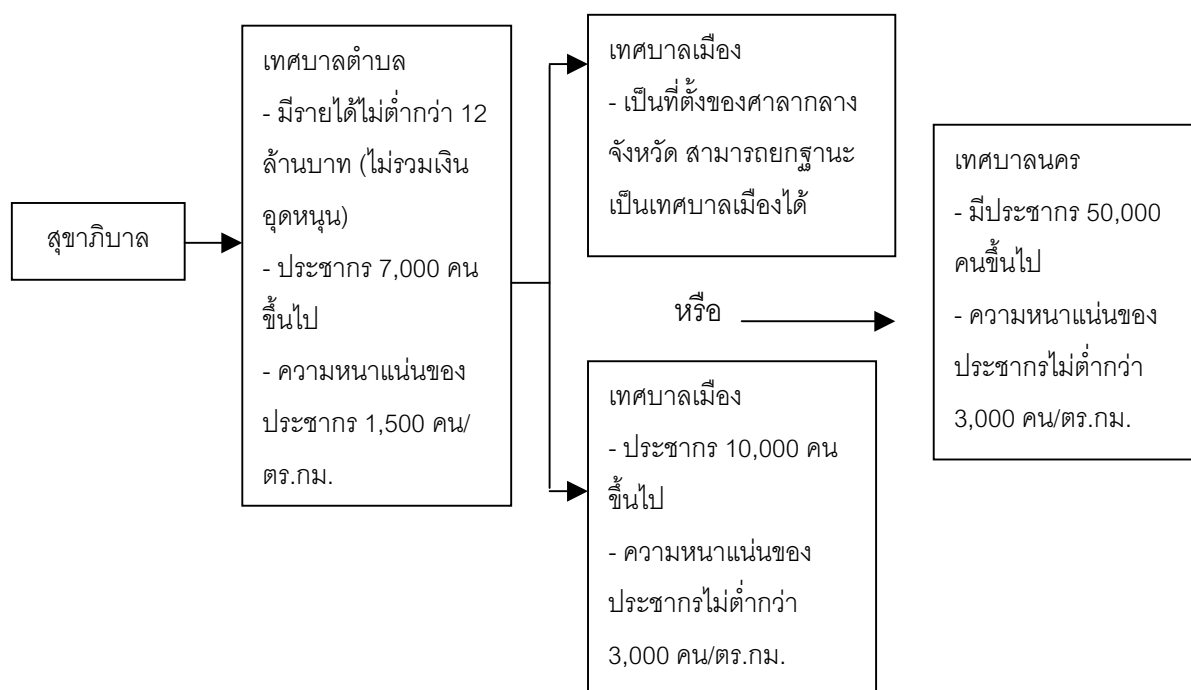
เทศบาลถือเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นในเขตชุมชนที่มีความเจริญและใช้ในการบริหารเมืองเป็นหลัก ซึ่งหลายประเทศประสบความสำเร็จในการใช้ “เทศบาล” เป็นเครื่องมือสำคัญในการปกครองประเทศโดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้ว สำหรับสังคมไทยเทศบาลเป็นรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในเขตชุมชนเมืองที่ใช้มาตั้งแต่ปี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

⁶¹ จากการศึกษาของ พยุณ มีทองคำ (2537) เรื่อง ปัญหาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล : ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ประชากร อ.เมือง จ.เชียงใหม่ ใน 6 ตำบล ตำบลละ 2 หมู่บ้านที่ทำกรสำรวจนั้น 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 และงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินการของท้องถิ่น
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 ปี⁶² สภาเทศบาลมีประธานสภา 1 คน และรองประธานสภาอีก 1 คน โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล กล่าวคือ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เรียกประชุมสภาเทศบาล แล้วให้สมาชิกเลือกตัวแทนสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นมาดำรงตำแหน่งประธานสภาเทศบาล โดยสมาชิกสภาเทศบาลไม่สามารถเลือกบุคคลภายนอกมาดำรงตำแหน่งดังกล่าวได้ ประธานสภามีหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุมเทศบาล ควบคุมบังคับบัญชารักษาความสงบ และเป็นตัวแทนสภาในกิจการภายนอก

2. คณะเทศมนตรี

ฝ่ายบริหารกิจการของเทศบาล ได้แก่ คณะเทศมนตรี ซึ่งอำนาจในการบริหารงานอยู่ที่นายกเทศมนตรี และเทศมนตรีอีก 2-4 คน ตามฐานะเทศบาล⁶³ โดยโครงสร้างในเขตเทศบาลนคร และเทศบาลเมืองให้เลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจากประชาชน ส่วนเทศบาลตำบลให้มีทางเลือกกว่า เทศบาลแห่งใดจะมีการบริหารในรูปแบบคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรี ทั้งนี้ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตเทศบาลนั้นๆ

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 ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนโดยการลงมติ

- 3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี
- 4) วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
- 5) รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ

3. พนักงานเทศบาล

พนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของเทศบาลที่ปฏิบัติงานอันเป็นภารกิจประจำสำนักงานหรืออาจจะนอกสำนักงานก็ได้ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างใกล้ชิด เพราะหน้าที่ของเทศบาลนั้นต้องติดต่อและให้บริการแก่ประชาชน ทั้งในเรื่องงานทะเบียน การสาธารณสุข โภค การศึกษา การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งนับว่าเป็นภารกิจที่ใกล้ชิดประชาชนเป็นอย่างมาก ต่างกับคณะเทศมนตรีที่รับผิดชอบในเชิงนโยบายเท่านั้น ส่วนในเรื่องปฏิบัติเป็นภารกิจของพนักงานเทศบาล โดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบ

จำนวนพนักงานเทศบาลขึ้นอยู่กับปริมาณและคุณภาพของงาน ส่วนการบรรจุแต่งตั้งการให้ความดีความชอบ ตลอดจนการออกจากตำแหน่งให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519 เป็นสำคัญ

พนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ประจำ ประกอบด้วยหน่วยงานหลัก 6 ส่วน เพื่อให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึงดังนี้

1. สำนักปลัดเทศบาล มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน และนโยบายของเทศบาล และมีหน้าที่เป็นเลขานุการของสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีเกี่ยวกับงานสารบรรณ งานธุรการ งานประชาสัมพันธ์ งานนิติการ งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานทะเบียน ตลอดจนงานอื่นๆ ที่มีได้กำหนดไว้เป็นงานของหน่วยงานใด โดยเฉพาะ เช่น สถานธนาบาลของเทศบาล (โรงรับจำนำ)

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

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

พยาบาลขึ้นเอง เช่น โรงพยาบาลของเทศบาลนครเชียงใหม่ นอกจากนี้เทศบาลเล็กๆ ก็สามารถจัดให้มีสถานเอนกนาค หรือ ศูนย์บริการสาธารณสุข

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

5. ส่วนการประปา มีหน้าที่ดำเนินการกิจการเกี่ยวกับการให้บริการและจำหน่ายน้ำสะอาด 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

อำนาจในการตราเทศบัญญัติ⁶⁴

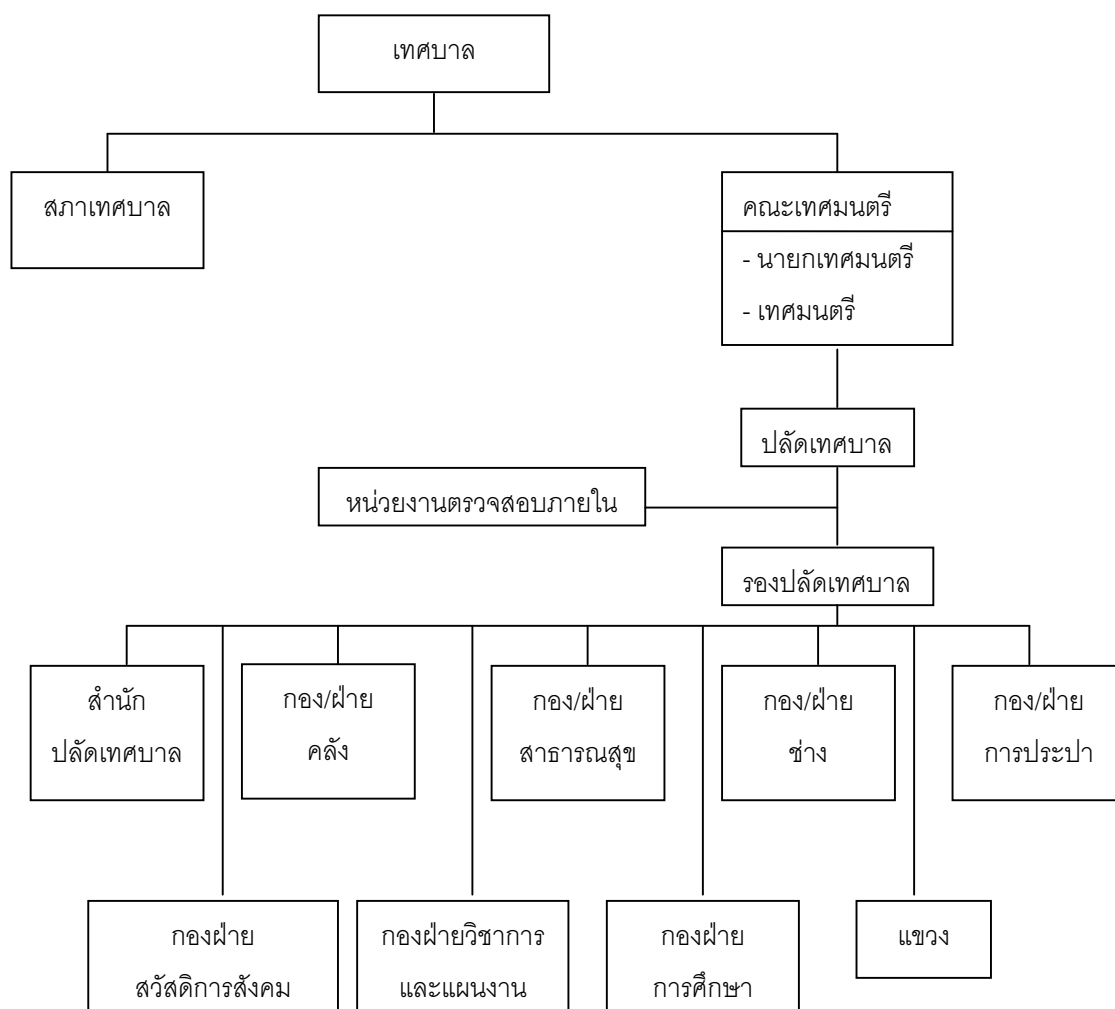
เทศบาลสามารถให้อำนาจในการตราเทศบัญญัติ โดยอำนาจสูงสุด คือ การพิจารณาตราเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี เนื่องจากหากร่างดังกล่าวไม่ได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาลแล้ว นั่นหมายถึงว่าคณะเทศมนตรีสิ้นสุดในหน้าที่ โดยมีเงื่อนไขที่น่าสังเกตว่า ผู้ว่า

⁶⁴ เทศบัญญัติ คือ กฎข้อบังคับของท้องถิ่น ซึ่งมีผลบังคับใช้ได้เฉพาะในเขตเทศบาลนั้นๆ เท่านั้น โดยสภาเทศบาลเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายในกรณีต่อไปนี้

- 1) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาล
- 2) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลตราเทศบัญญัติ หรือให้อำนาจตราเทศบัญญัติเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับนั้นๆ

ราชการจังหวัดจะต้องเห็นด้วย และในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วยนั้น การตัดสินใจในชั้นสุดท้ายจะขึ้นอยู่กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยว่าจะดำเนินการต่อไปอย่างไร

รูปที่ 1.5 แสดงโครงสร้างและการแบ่งส่วนการบริหารของเทศบาล



ส่วนการตราข้อบัญญัติทั่วไปจะมีหลักการคล้ายกัน แต่ต่างกันตรงที่ว่าร่างดังกล่าวจะได้รับการวินิจฉัยขั้นสุดท้ายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วย

อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร

สภาเทศบาลมีอำนาจในการควบคุมคณะเทศมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารให้ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบแบบแผนและนโยบายที่กำหนดไว้ โดยมีมาตรการควบคุมที่สำคัญอย่างน้อย 3 ประการ คือ

1. การตั้งกระทู้ถาม

สมาชิกสภาเทศบาลมีสิทธิที่จะตั้งกระทู้ถามคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรี ในข้อความที่มีข้อสงสัยอันเกี่ยวกับการงานของเทศบาล หรือการปฏิบัติหน้าที่ของคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรี⁶⁵

2. การเปิดอภิปราย

สมาชิกสภาเทศบาลมีสิทธิที่จะขอเปิดอภิปรายต่อคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีคนใดคนหนึ่งได้ ตามกฎเกณฑ์ว่าด้วยเรื่องการปฏิบัติไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ละเลยไม่ปฏิบัติงาน และมีความประพฤติเสื่อมเสียซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตำแหน่ง

3. การอนุมัติงบประมาณประจำปี

ในแต่ละปีคณะเทศมนตรีจะต้องเสนองบประมาณประจำปีเพื่อขออนุมัติต่อสภาเทศบาลเสียก่อน เพื่อที่สภาเทศบาลซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นนั้นสามารถควบคุมการจัดหารายได้และการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหารให้เป็นไปอย่างถูกต้อง และตรงกับความต้องการของท้องถิ่น⁶⁶

อำนาจในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งคณะเทศมนตรี⁶⁷

ตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยเทศบาล ได้กำหนดเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีไว้ว่า ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี ด้วยความเห็นชอบของสภาเทศบาล

อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสภาเทศบาล

เพื่อให้การดำเนินงานต่างๆของสภาเทศบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สภาเทศบาลมีอำนาจที่จะตั้งคณะกรรมการเพื่อให้ปฏิบัติภารกิจที่มอบหมายให้ทำ ซึ่ง

⁶⁵ ทั้งนี้ฝ่ายบริหารมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ถามดังกล่าวหากเห็นว่าการตอบกระทู้ถามนั้นๆ อาจก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยหรือเสียประโยชน์ที่สำคัญของเทศบาล

⁶⁶ ในกรณีที่สภาเทศบาลพิจารณาแล้ว ลงมติไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีดังกล่าว จะมีผลให้คณะเทศมนตรีชุดนั้นพ้นจากตำแหน่งทันที

⁶⁷ ให้อำนาจในการเห็นชอบแต่งตั้งคณะเทศมนตรีโดยสภาเทศบาลจะเสนอการเห็นสมควรให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง มีข้อสังเกตว่าในปัจจุบันมีการจัดกลุ่มในลักษณะพรรคการเมืองขึ้น ดังนั้นกลุ่มที่ได้รับเลือกตั้งเป็นฝ่ายเสียงข้างมากจะมีโอกาสสูงที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นฝ่ายบริหาร

คณะกรรมการที่สภาเทศบาลจะแต่งตั้งนี้สามารถจำแนกได้เป็น 2 ประเภท⁶⁸ คือ คณะกรรมการสามัญ และคณะกรรมการวิสามัญ

2. อำนาจหน้าที่ของคณะเทศมนตรี

คณะเทศมนตรี มีอำนาจหน้าที่สำคัญๆ สรุปได้ 3 ประการ ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลและรับผิดชอบในการบริหารงานโดยทั่วไปของเทศบาลตามเทศบัญญัติที่กำหนดไว้
2. อำนาจหน้าที่ในการเปรียบเทียบคดีที่ละเมิดต่อเทศบัญญัติ⁶⁹
3. อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการต่างๆ ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะการปกครองท้องถิ่น⁷⁰

เพื่อให้การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะเทศมนตรียังกล่าวข้างต้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีการแบ่งอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยปัญหาและสั่งการระหว่างนายกเทศมนตรีกับเทศมนตรี⁷¹

อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ หรือหน้าที่บังคับให้ปฏิบัติ และอำนาจหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติ นอกจากนั้นยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะอื่นๆ กำหนด⁷² ส่วนทางด้านการบริหารงานของเทศบาลนั้น ประกอบด้วย คณะเทศมนตรีทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดนโยบายการปฏิบัติงานในการพัฒนาท้องถิ่น จึงเห็นได้ว่าหน้าที่สำคัญในการวางแผนดำเนินงาน ก็คือ คณะเทศมนตรี เป็นผู้รับผิดชอบควบคุมจัดทำให้เป็นไปตามแผนนั้น จึงเท่ากับว่า คณะเทศมนตรีรับผิดชอบในด้านการวางแผนนโยบายนั่นเอง เมื่อเปรียบเทียบกับการบริหารงานของรัฐบาลแล้ว คณะเทศมนตรีก็เหมือนกับคณะรัฐมนตรีซึ่งบริหารราชการด้านนโยบาย ส่วนงานประจำทั้งหมดอยู่ในความรับผิดชอบของปลัดเทศบาล

⁶⁸ คณะกรรมการสามัญ คือ คณะกรรมการที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งได้รับเลือกจากสภาเทศบาล ส่วน คณะกรรมการวิสามัญ คือ คณะกรรมการที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกที่มีได้เป็นสมาชิกซึ่งได้รับการเลือกจากสภาเทศบาล โดยคณะกรรมการทั้ง 2 ประเภทมีจำนวนเท่ากัน

⁶⁹ นายกเทศมนตรีและคณะเทศมนตรีมีอำนาจที่จะเรียกผู้กระทำผิดและพยานมาบันทึกถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาได้

⁷⁰ ให้คณะเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในการปฏิบัติงานต่างๆ ในเขตเทศบาล

⁷¹ โกวิท พงงาม(2543)

⁷² ชูวงศ์ ชายะบุตร(2539)

สำหรับสภาเทศบาลจะทำหน้าที่ในการตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งกับตัวบทกฎหมาย ซึ่งใช้บังคับแก่คนทั่วไปในเขตเทศบาล หรือปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาล เสมือนสภาเทศบาลมีอำนาจในการวางนโยบายและการควบคุมการบริหารงานของคณะเทศมนตรี การใช้อำนาจที่นับว่าสำคัญมากที่สุดของสภาเทศบาล คือ การพิจารณาตราเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี นับว่าสภาเทศบาลได้ใช้อำนาจสูงสุดในการบริหารและควบคุมคณะเทศมนตรี

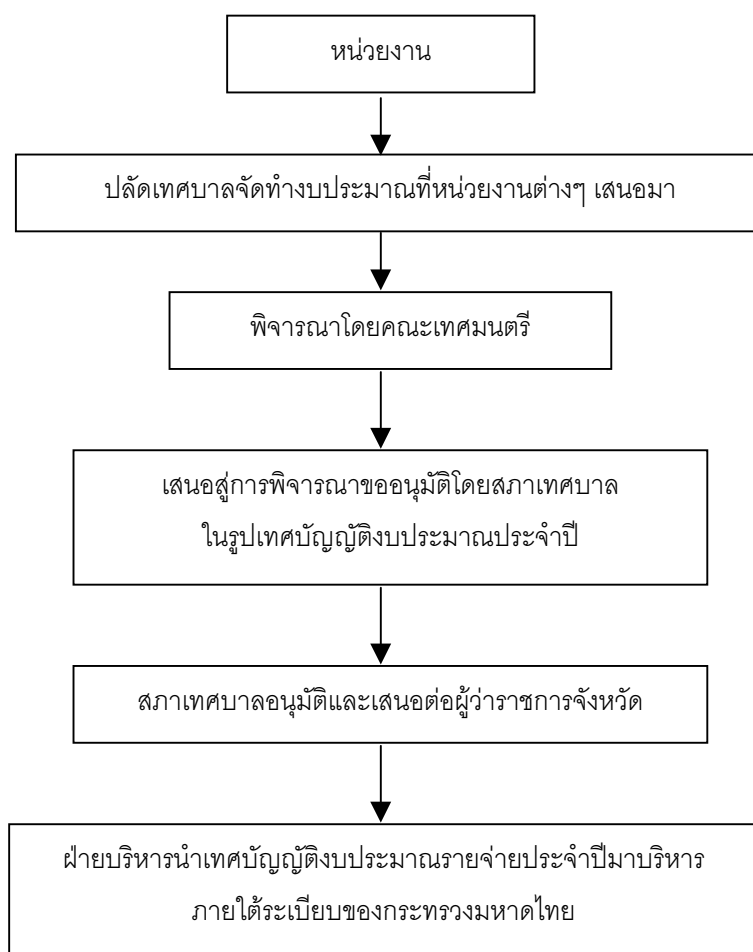
ส่วนทางด้านการบริหารงานบุคคลของเทศบาลไทยเป็นระบบที่ให้มีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลในระดับชาติของรัฐบาลเป็นผู้วางหลักและควบคุมการดำเนินงานต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาลทุกแห่งทั่วประเทศ โดยคาดหวังที่จะให้เกิดเสถียรภาพและความมั่นคงในการบริหารการปกครองประเทศเป็นสำคัญ จะเห็นว่า องค์การบริหารงานบุคคลของเทศบาลตั้งแต่ในระดับชาติที่มีคณะกรรมการพนักงานเทศบาลและคณะอนุกรรมการพนักงานเทศบาลประจำจังหวัด ส่วนในระดับจังหวัดจะประกอบด้วยคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการที่ประกอบด้วยข้าราชการประจำของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเกือบทั้งหมด โดยเฉพาะข้าราชการจากกระทรวงมหาดไทย

การบริหารงานคลังของเทศบาล

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

เมื่อเทศบาลมียาได้แล้ว ก็จำเป็นจะต้องกำหนดแนวทางการใช้จ่ายในรูปเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี โดยผ่านความเห็นชอบจากสภาเทศบาลเสียก่อน และการตรวจสอบบัญชีจะเป็นการควบคุมขั้นสุดท้ายของสภาเพื่อตรวจสอบความถูกต้อง แต่ในปัจจุบันพบว่า รายได้ของเทศบาลไม่เพียงพอ เนื่องจากกฎหมายกำหนดหน้าที่ให้เทศบาลทำมากเกินไปกว่าความสามารถในการหารายได้ของเทศบาลเอง

รูปที่ 1.6 ขั้นตอนและกระบวนการทำงานงบประมาณของเทศบาล



ส่วนทางด้านเงินอุดหนุนของเทศบาลนั้น การที่รัฐบาลเข้ามาช่วยเหลือในส่วนดังกล่าว นอกจากจะไม่เป็นการช่วยเหลือเทศบาลให้มีการพัฒนาการใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ยังเป็นการสร้างพันธะอันเหนียวแน่นระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังใช้เกณฑ์ที่ไม่ก่อให้เกิดความเสมอภาคในเทศบาลด้วยกันเองอีกด้วย⁷³

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับเทศบาล

รัฐบาลในที่นี้พิจารณาหน่วยปกครองส่วนภูมิภาคที่ทำหน้าที่ดูแลเทศบาล โดยความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองระดับอำเภอกับเทศบาลเป็นความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด จะเห็น

⁷³ การให้เงินอุดหนุนที่เป็นอยู่มีลักษณะเป็นเงินอุดหนุนรายหัว ซึ่งมีลักษณะที่ไม่ยุติธรรม เนื่องจากเทศบาลที่มีขนาดใหญ่จะได้รับเงินอุดหนุนมากกว่าเทศบาลที่มีขนาดเล็กที่โดยปกติมีรายได้จากภาษีน้อยอยู่แล้ว ในที่นี้ควรพิจารณาจากเกณฑ์ความจำเป็นหรือความช่วยเหลือจากสภาพความเจริญ คือ ถ้ามีความจำเป็นมากหรือมีความเจริญน้อย ก็ควรให้ความช่วยเหลือมากกว่าท้องถิ่นที่มีความเจริญมากกว่า

ได้ว่าเขตเทศบาลนั้นมักจะซ้อนทับกับเขตการปกครองของอำเภอ แต่อย่างไรก็ตามการปกครองของอำเภอก็ยังมิได้หายไป แต่ยังคงทำหน้าที่สำคัญในการปฏิบัติตามนโยบายเพื่อให้เกิดเทศบาลขึ้นในท้องที่ของอำเภอนั้นๆ

นอกเหนือจากความสัมพันธ์ในเชิงนโยบายที่ต้องประสานงานกันแล้ว นายอำเภอยังมีอำนาจใช้มาตรการกำกับและดูแลการกระทำของเทศบาลใน 2 ลักษณะ คือ

- การเพิกถอนหรือระงับการกระทำ ได้แก่ การสั่งยกเลิกการกระทำของเทศบาลตำบล⁷⁴
- 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 ในกรณีที่นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดพบว่าคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีกระทำการของเทศบาลไปในทางที่อาจเกิดผลเสียหาย 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

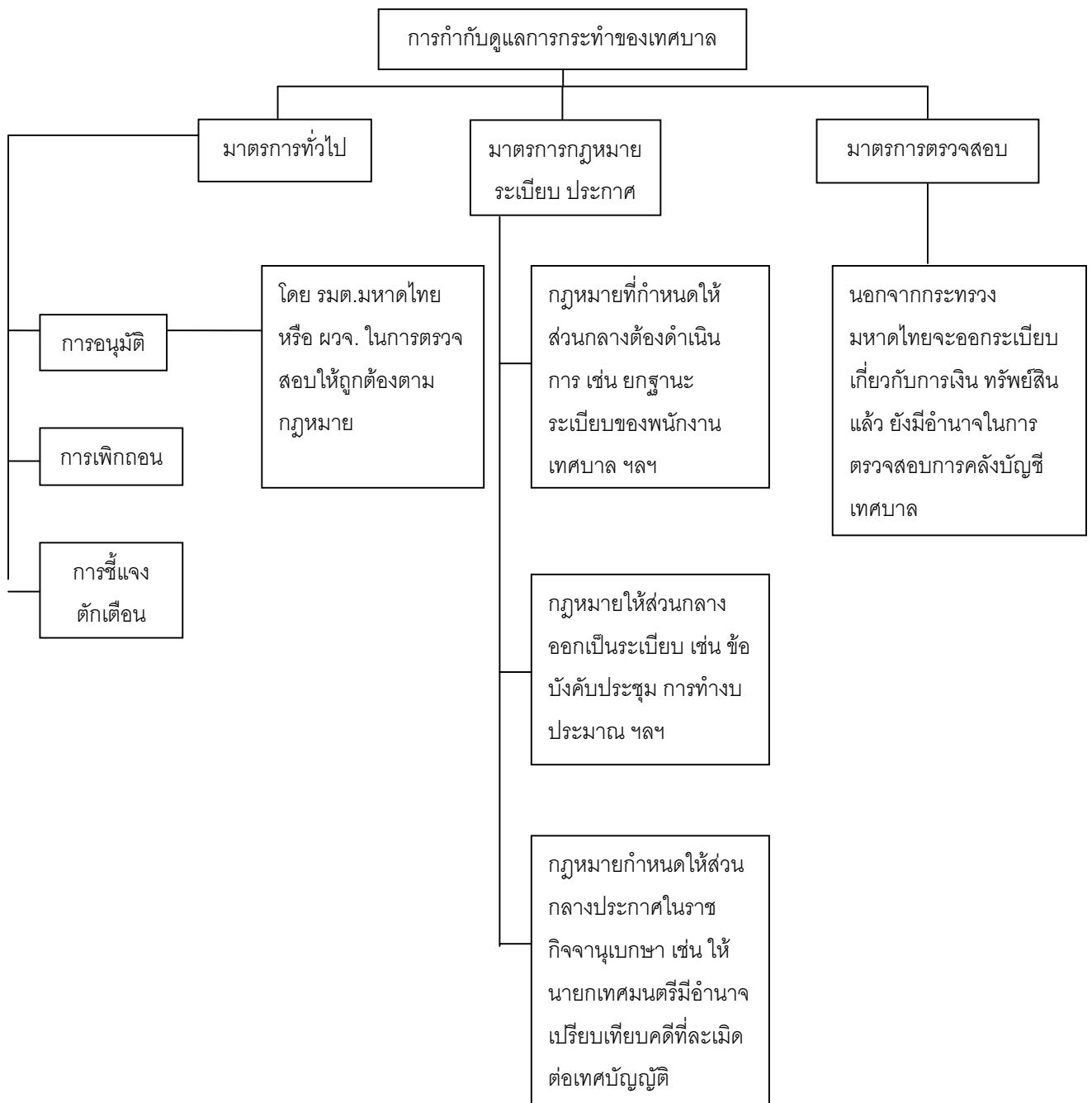
ความสัมพันธ์ในส่วนนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อแก้ไขความขัดแย้งระหว่างคณะเทศมนตรีกับสภาเทศบาล และกำกับดูแลความประพฤติและคุณสมบัติของบุคคลที่เป็นองค์ประกอบของคณะเทศมนตรีหรือสภาเทศบาล ความสัมพันธ์กับส่วนกลาง แยกพิจารณาได้ดังนี้

อำนาจการยุบสภา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจยุบสภาเทศบาลเพื่อระงับความขัดแย้งระหว่างคณะเทศมนตรีกับสภาเทศบาล

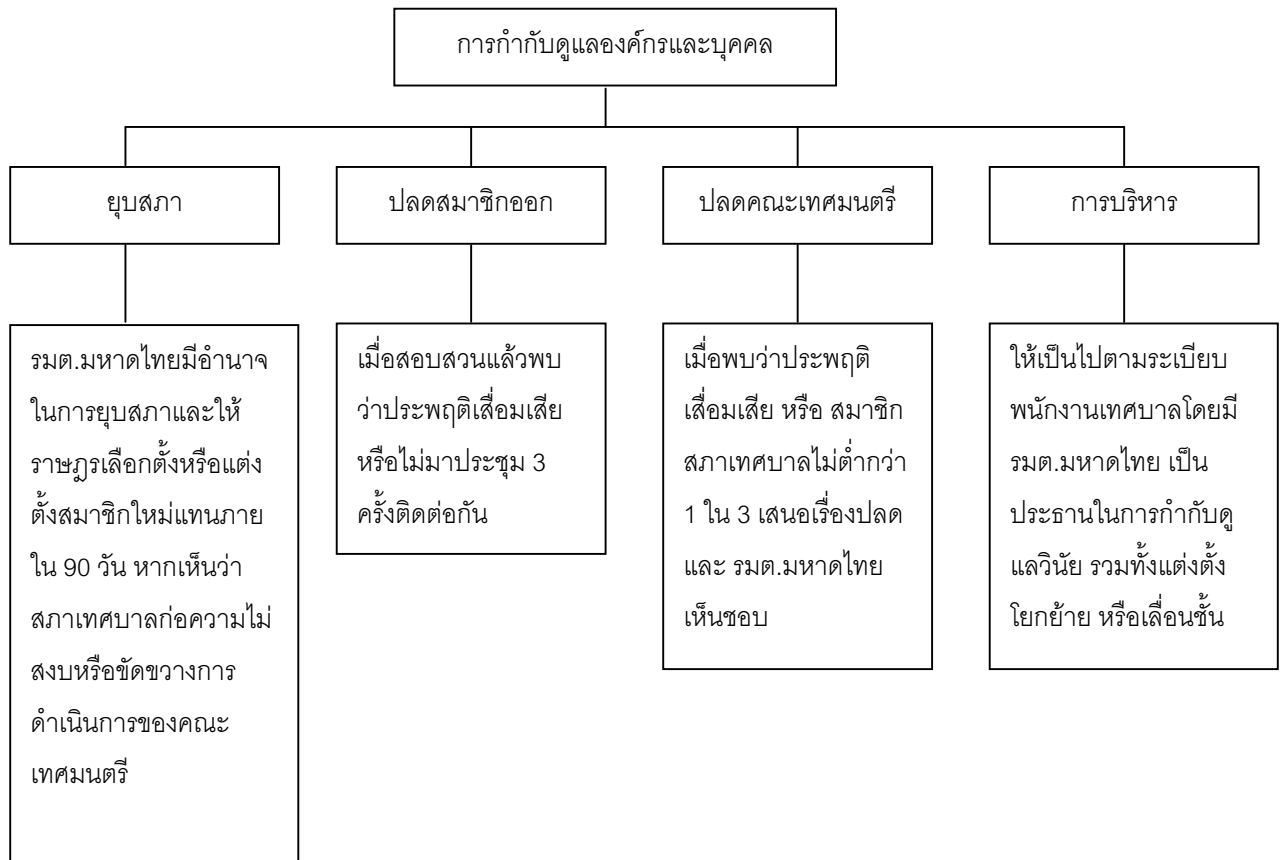
ให้สมาชิกสภาเทศบาลออกจากตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งให้สมาชิกสภาเทศบาลออกจากตำแหน่งได้หากบุคคลผู้นั้นขาดคุณสมบัติตามกฎหมายหรือมีพฤติกรรมที่ก่อความเสียหายให้กับเทศบาล

ให้คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีออกจากตำแหน่ง อำนาจดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อระงับความขัดแย้งระหว่างคณะเทศมนตรีกับสภาเทศบาล เพื่อกำกับดูแลความประพฤติของคณะเทศมนตรีและเทศมนตรี ซึ่งถือว่าเป็นมาตรการทางวินัยและเพื่อกำกับดูแลความถูกต้องของกฎหมายตามคุณสมบัติของเทศมนตรี ซึ่งจะมีผลทำให้คณะเทศมนตรีและเทศมนตรีกระทำการตามอำนาจหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและมีความรับผิดชอบ

รูปที่ 1.7 การกำกับดูแลการกระทำของเทศบาล



รูปที่ 1.8 การกำกับดูแลองค์กรและบุคคล



จุดอ่อนและปัญหาของโครงสร้างเทศบาล มีหลายประการดังนี้

ธเนศวร์ เจริญเมือง (2540) ได้วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคของเทศบาลดังนี้

1. เทศบาลถูกแทรกแซงและควบคุมโดยรัฐบาลกลางมากเกินไป โดยเฉพาะด้านกฎหมาย ทำให้เทศบาลมีอำนาจจำกัด ในขณะที่มีหน้าที่จำนวนมากและงบประมาณที่ไม่เพียงพอต่อการกิจดังกล่าว โดยมาตรการที่รัฐบาลใช้ในการแทรกแซงการทำงานของเทศบาลมี 3 ด้าน คือ

-ด้านการปกครอง รัฐบาลกลางสามารถยุบสภาเทศบาล ปลดฝ่ายบริหาร ปลดสมาชิกสภาเทศบาล แต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ควบคุมพนักงานเทศบาล และเป็นผู้อนุมัติเทศบัญญัติ หรือข้อบังคับต่างๆ ทั้งๆที่เทศบัญญัติเป็นการกำหนดข้อบังคับภายใต้กรอบของกฎหมายระดับชาติ

ตามกฎหมายเทศบาล ปลัดเทศบาลเป็นข้าราชการของรัฐบาลกลาง มีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานของเทศบาลหลายระดับ ส่วนผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งกลับไม่มีอำนาจในการบังคับบัญชาปลัดเทศบาลและพนักงานของเทศบาลตั้งแต่ระดับ 4 ขึ้นไป มีผลให้อำนาจการบริหารอยู่ในมือของรัฐบาลกลางมาโดยตลอดโดยผ่านทางปลัดเทศบาล นอกจากนี้รัฐบาลกลางยัง

ตั้งคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของข้าราชการส่วนท้องถิ่นหรือคณะกรรมการพนักงานเทศบาล และกรรมการส่วนใหญ่เป็นข้าราชการของรัฐบาลกลาง ทำให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นรับฟังรัฐบาลกลางแทนที่จะรับฟังและปฏิบัติงานตามคำสั่งของผู้บริหารในท้องถิ่น

- ด้านการคลัง รัฐบาลกลางกำหนดประเภทของภาษีอากร อัตราการจัดเก็บภาษีอากร และค่าธรรมเนียมหลายชนิด ส่งผลให้เทศบาลมีรายได้จำกัด ไม่สามารถหารายได้ทางอื่นที่กฎหมายมิได้กำหนด ผลก็คือ เทศบาลมีรายได้น้อยและต้องพึ่งเงินอุดหนุนของรัฐบาลกลางซึ่งเต็มไปด้วยเงื่อนไขผูกมัดที่รัฐบาลกำหนดไว้ การมีรายได้น้อยย่อมทำให้เทศบาลไม่อาจทำงานให้ท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่⁷⁵ ซึ่งเท่ากับไม่อาจสร้างความเจริญให้แก่เทศบาลได้ และการรับเงินอุดหนุนยังทำให้เทศบาลขาดความเป็นอิสระในการกำหนดโครงการด้วยตัวเอง

- ด้านการบริหาร รัฐบาลกลางควบคุมการทำงานของสภาเทศบาลและฝ่ายบริหาร ด้วยการยับยั้งร่างกฎหมายของเทศบาล 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 ในกรณีนี้นักการเมืองท้องถิ่นขาดคุณธรรมรูปแบบสภานายกเทศมนตรีที่เอื้อประโยชน์ให้แก่ฝ่ายเสียงข้างมากอยู่แล้ว 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 ไม่มีเขตเมืองใดแสดงออกถึงเอกลักษณ์ของเมืองที่แตกต่างจากท้องถิ่นอื่นๆ⁷⁶

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. 2537⁷⁷

โครงสร้างและองค์ประกอบขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล มีโครงสร้างและองค์ประกอบคล้ายกับเทศบาล ที่มีทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย

1. สภาองค์การบริหารส่วนตำบล
2. คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลใหม่ เกิดขึ้นจากการเสนอแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทำให้โครงสร้างของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเปลี่ยนแปลง⁷⁸ ไปดังรูปที่ 1.9

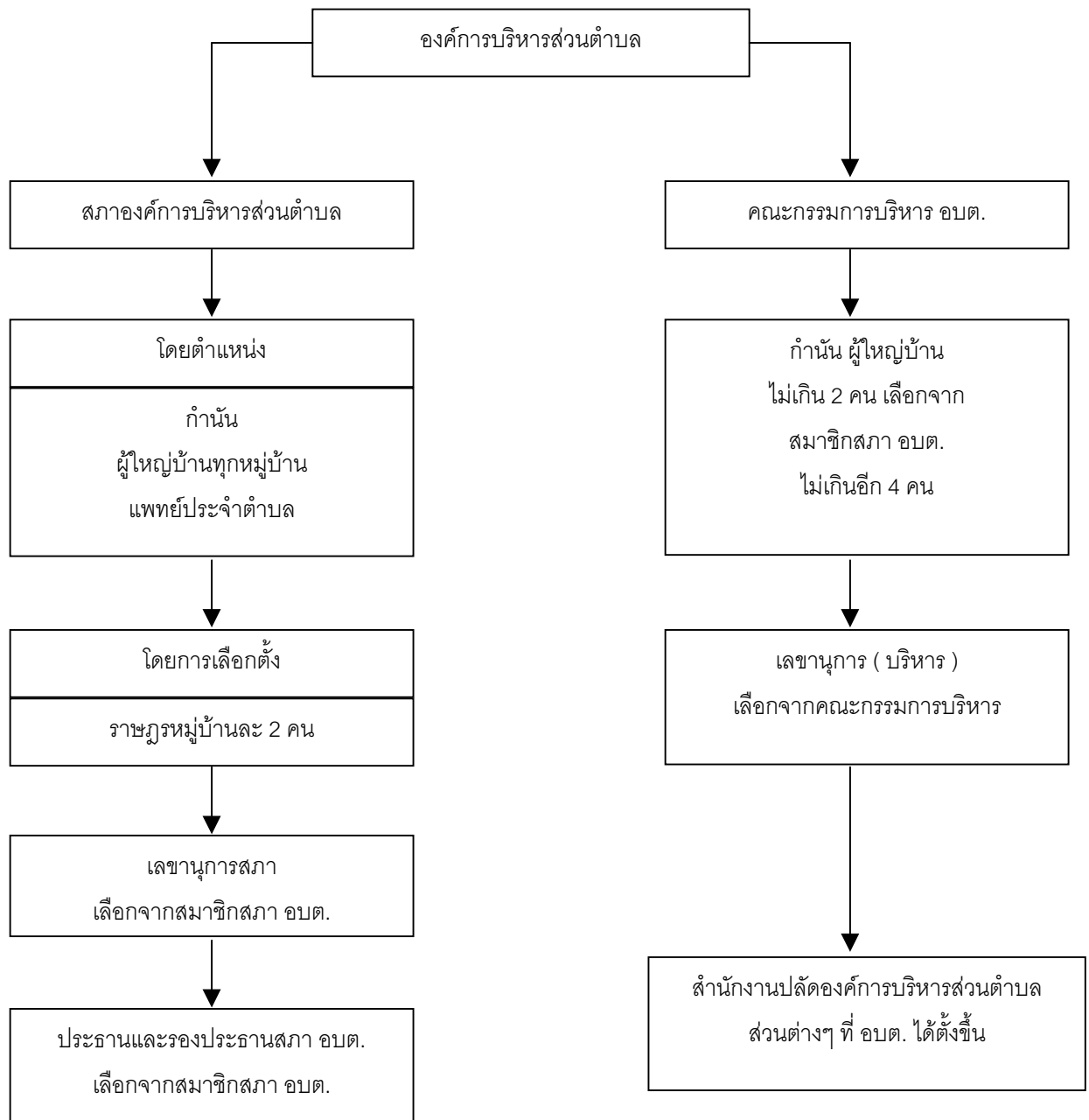
⁷⁷ พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันเป็นเวลาสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท สามารถตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล

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. สถาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล 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 เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการกิจการ องค์การบริหารส่วนตำบลอาจขอให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการชั่วคราวได้โดยไม่ขาดจากต้นสังกัดเดิม ทั้งนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติได้ตามความจำเป็น และในกรณีที่เป็นการข้าราชการซึ่งไม่อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด 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 และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล แจ้งหรือสอบสวน 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 ซึ่งประเด็นปัญหาการประกาศจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลโดยอาศัยเงื่อนไขตามรายได้เพียงอย่างเดียว ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ คือ

- 1) พื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลส่วนมากไม่มีสภาพเป็นชุมชน แต่มีสภาพเป็นป่าประเภทต่างๆ ทำให้ไม่สามารถดำเนินการตามภารกิจขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 2) จำนวนหมู่บ้านที่น้อยเกินไปหรือมากเกินไป ส่งผลต่อจำนวนสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้ไม่สามารถจัดโครงสร้างการทำงานได้ในกรณีที่มีหมู่บ้านน้อย หรือส่งผลต่อค่าใช้จ่ายประจำมากเกินไปในกรณีที่มี หมู่บ้านเป็นจำนวนมากซึ่งจะต้องจ่ายให้แก่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
- 3) รายได้ที่กำหนดไม่เพียงพอต่อรายจ่ายประจำ⁷⁹

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 ตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลมักจะ ผลักภาระให้เป็นของหน่วยงานของรัฐ หรือยังไม่มีการทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ในการทำกิจการลักษณะของสหการ⁸⁰

5) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่เข้าใจบทบาท อำนาจและหน้าที่ รวมถึงการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่นั้นๆ ว่าจะดำเนินการได้อย่างไร หรืออาจกล่าวได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดทักษะในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ ขาดคู่มือที่จะแนะนำการทำงานตามอำนาจหน้าที่ที่เป็นรูปธรรม เข้าใจง่ายและนำไปปฏิบัติได้

⁸⁰ สหการมีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีคณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วย ผู้แทนของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง

3. ปัญหาการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล

1) ฐานรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ทั่วประเทศยังไม่กว้างพอที่จะหารายได้ให้เพียงพอต่อภารกิจที่กฎหมายกำหนดไว้ ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนและขาดอิสระในการบริหารงาน

2) ขีดความสามารถในการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลต่ำ ที่ผ่านมาการจัดเก็บรายได้ต้องพึ่งพาส่วยราชการอื่นๆ 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 รวมทั้งการจดบันทึก รายงานการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งยังขาดการบันทึกอย่างเป็นทางการและ ถูกต้อง⁸¹

3) คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลขาดทักษะในการบริหารจัดการ องค์กร องค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่ง คณะกรรมการบริหารทำงานแบบอำนาจนิยม บริหาร งานตามใจตัวเองและพวกพ้อง ไม่ยึดกฎระเบียบและข้อบังคับในการบริหารงาน โดยเฉพาะ เกี่ยวกับเรื่องการเงิน การคลัง การบัญชี และการจัดซื้อจัดจ้าง⁸²

4) ปัญหาการบริหารภายใต้กฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่มีมาก ยุ่งยาก ซับซ้อน จนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล หรือแม้ แต่พนักงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเองไม่สามารถสร้างความเข้าใจกับกฎระเบียบต่างๆ ได้ เป็นเหตุให้การปฏิบัติงานมีความบกพร่องและผิดกฎหมาย โดยเฉพาะเรื่องการเงิน การบัญชี

6. ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน

1) ประชาชนโดยทั่วไปยังไม่เข้าใจทั้งโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหาร ส่วนตำบล ในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มักเคยชินต่อรูปแบบสภาตำบลและบทบาทการ ทำงานของกำนันผู้ใหญ่บ้าน

2) ประชาชนส่วนมากยังขาดการมีส่วนร่วมในการควบคุม ตรวจสอบ ติดตามการ ทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นเหตุให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรของรัฐใน ตำบล หมู่บ้าน มีอิทธิพลเหนือวิถีชีวิตของประชาชน เป็นเจ้านายใหม่ของประชาชน

3) ประชาชนบางแห่งให้ความคาดหวังกับองค์การบริหารส่วนตำบลสูงเกินไป โดย เข้าใจว่า องค์การบริหารส่วนตำบลจะเป็นองค์กรที่มาทำหน้าที่แทนหน่วยงานราชการ จึงเรียกร้อง ให้องค์การบริหารส่วนตำบลทำกิจการต่างๆ เช่นเดียวกับหน่วยราชการ โดยไม่คำนึงถึงรายได้ของ องค์การบริหารส่วนตำบลว่ามีเท่าใด

⁸¹ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งมีการแก้ไขรายงานการประชุมโดยไม่ถูกต้องตามระเบียบและข้อบังคับ ลักษณะปัญหานี้จะเกิดกรณีปัญหาความถูกต้องตามกฎหมาย ถ้ารายงานการประชุมสภาองค์การบริหารส่วน ตำบลมีผลต่อมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่เกี่ยวกับการอนุมัติ การอนุญาต การให้ความเห็นชอบในกิจ การสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบล

⁸² หากปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลที่บรรจุใหม่ขาดประสบการณ์ทางการบริหาร มักจะตกอยู่ใต้อำนาจการ บริหารแบบอำนาจนิยมของคณะกรรมการบริหาร หรือไม่ก็มีความขัดแย้งกับปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล อย่างรุนแรง

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 ให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในเขตเมืองพัทยาดำรงตำแหน่งคราวละ 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 หรือผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย หรือตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายกเมืองพัทยา 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 โรงแรมหรสพ และสถานบริการอื่นๆ
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 และแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปัญหาการทำกิจการที่อยู่นอกเขตเมืองพัทยา แต่มีผลกระทบต่อเมืองพัทยาทั้งทางด้านความสงบเรียบร้อยหรือความปลอดภัยของประชาชน

2) การควบคุมโดยกระทรวงมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย ควบคุมการบริหารราชการ เมืองพัทยาโดยดำเนินการผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดก่อนไปถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่ง คำแนะนำของผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการยุบสภาเมืองพัทยาเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งหรือหนังสือสั่งการต่างๆ ของพัทยา โดยมีกรมการปกครองเป็นผู้ดูแลและดำเนินการ

กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำหนดแบบสัญญาจ้างและคุณสมบัติของปลัดและรองปลัด เมืองพัทยา รวมทั้งการตั้ง เปลี่ยนแปลง ยุบ กำหนดอำนาจส่วนราชการและอำนาจของหัวหน้า ส่วนราชการ

การดำเนินการทางด้านงบประมาณของเมืองพัทยาต้องได้รับความเห็นชอบจากราชการ ส่วนกลางก่อน ได้แก่

การกู้เงินจากแหล่งใดๆ ภายในประเทศต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทย

การกู้เงินจากต่างประเทศ ต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงคลัง

การจำหน่ายพันธบัตรเพื่อเป็นรายได้ของเมืองพัทยา ต้องได้รับความเห็นชอบจาก กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงคลัง

การควบคุมการบริหารราชการเมืองพัทยาดังกล่าวนี เป็นไปตามลักษณะของการควบคุม ภายในการปกครองท้องถิ่นทั่วไป และเป็นไปตามสัญญาของความรับผิดชอบของรัฐบาลกลางที่มี ต่อการปกครองท้องถิ่นนั้นเอง การควบคุมหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญที่สุดคือ การควบคุม โดยประชาชน ซึ่งจะทำให้เป็นการปกครองตนเองโดยสมบูรณ์และเป็นเครื่องบ่งชี้ถึงการเข้ามามี ส่วนร่วมทางการเมืองด้วย

จุดอ่อนและปัญหาของโครงสร้างเมืองพัทยา มีหลายประการดังนี้

ประสิทธิภาพและการไม่ประสบความสำเร็จในรูปแบบการปกครองท้องถิ่น ในระบบผู้จัด การเมืองมีปัจจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. การรับรู้และความเข้าใจของประชาชนในท้องถิ่นต่อรูปแบบการบริหารเมืองพัทยามี จำกัดมาก การที่ประชาชนไม่มีความรู้เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากนักย่อมเป็น อุปสรรคสำคัญต่อการบริหาร และสะท้อนให้เห็นว่าที่ผ่านมาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ทำงานด้าน ประชาสัมพันธ์และการให้การศึกษาทางการเมืองแก่ประชาชนน้อยมาก

2. วิธีการจัดระบบการบริหารตั้งแต่เริ่มแรกมีจุดบกพร่องที่การเรียกประธานสภาเมือง พัทยาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติว่าเป็น “นายกเมืองพัทยา” แต่เรียกหัวหน้าฝ่ายบริหารว่า “ปลัดเมือง”

จึงก่อให้เกิดความสับสนว่านายกเมืองพัทยาเป็นบุคคลที่มีหน้าที่ในการบริหาร และเมื่อขาดการให้การศึกษาแก่ประชาชน ความเข้าใจผิดจึงดำรงอยู่ตลอดมา

3. ระบบการบริหารเมืองถูกควบคุมโดยรัฐบาลกลาง ทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นขาดอิสระในการทำงาน⁸³ ยิ่งฝ่ายบริหารมีอำนาจจำกัดมาก พนักงานระดับสูงของเมืองพัทยายังไม่ให้ความร่วมมือในการทำงาน 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

กรุงเทพมหานครมีสภากรุงเทพมหานครที่มีสมาชิกสภากรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง⁸⁴ 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 แต่งตั้งผู้ช่วยราชการ และควบคุมดูแลการทำงานของข้าราชการในกรุงเทพมหานคร อีกทั้งต้องปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาลกลาง

3. เขตและสภาเขต

กรุงเทพมหานครแบ่งการปกครองออกเป็นเขต ซึ่งแต่ละเขตมีฐานะคล้ายกับการปกครองระดับอำเภอ โดยมีการจัดองค์กรเป็น 2 ส่วน คือ

- สำนักงานเขต⁸⁵

- สภาเขต⁸⁶

โดยมีหน้าที่ในการจัดสรรเงินงบประมาณ สอดส่องดูแลการทำงานของฝ่ายปกครอง รวมทั้งมีส่วนในการกำหนดกฎหมายต่างๆ ของกรุงเทพมหานคร

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับกรุงเทพมหานคร

เนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในเขตเมืองหลวงของประเทศ ซึ่งเป็นที่ตั้งของรัฐบาล และส่วนราชการบริหารส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ดังนั้น ความสัมพันธ์ของรัฐบาลกับกรุงเทพมหานครจึงเป็นไปโดยตรง ไม่ต้องมีส่วนภูมิภาคทำการกำกับดูแลแทนเช่นหน่วยปกครองอื่นๆ ทั้งนี้ราชการบริหารส่วนกลางที่มีหน้าที่กำกับดูแลการทำงานของกรุงเทพมหานครคือ กระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

กำกับดูแลการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานครและตรวจสอบการทำงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

รัฐมนตรีนับว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดชี้แจงความเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นว่าการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครขัดกับกฎหมาย หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายให้กับกรุงเทพมหานครได้ รัฐมนตรีนับว่าการกระทรวงมหาดไทยสามารถใช้อำนาจในการยับยั้งการปฏิบัติงานดังกล่าวได้

⁸⁵ สำนักงานเขตเป็นองค์การบริหารของเขต มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานปกครองของการพัฒนาชุมชน โดยสำนักงานเขตมีผู้อำนวยการเขตเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และลูกจ้างกรุงเทพมหานครรับผิดชอบการปฏิบัติราชการภายในเขต

⁸⁶ สภาเขตเป็นองค์กรที่ประชุมของเขต ประกอบด้วยสมาชิกสภาเขตซึ่งมาจากการเลือกตั้ง

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยมติของคณะรัฐมนตรี สามารถสั่งการให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่งได้หากมีกรณีที่เกิดขึ้นให้เห็นว่าเกิดการกระทำอันเสื่อมเสียหรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่ อันจะเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายกับกรุงเทพมหานคร

รัฐมนตรีมีอำนาจในการสั่งยุบสภากรุงเทพมหานครหากเกิดกรณีการขัดแย้งกันระหว่างผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกับสภากรุงเทพมหานคร โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเสนอยุบสภากรุงเทพมหานครต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณา นอกจากการสั่งยุบสภาตามข้อเสนอของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสามารถกระทำการได้โดยอาศัยมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อปรากฏว่าการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครขัดแย้งกับสภากรุงเทพมหานครอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายให้กับกรุงเทพมหานครได้

การให้ความเห็นชอบในกิจกรรมหรือการปฏิบัติงานของกรุงเทพมหานคร

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในการที่กรุงเทพมหานครจะทำการกิจกรรมร่วมกับบุคคลหรือเอกชนโดยก่อตั้งบริษัทหรือทำการถือหุ้นในบริษัทต่างๆ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในกรณีที่กรุงเทพมหานครจะมอบอำนาจในการทำกิจกรรมหรือมอบอำนาจในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมค่าบริการต่างๆ แทนกรุงเทพมหานคร รวมทั้งยังมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ให้เอกชนทำกิจกรรมดังกล่าวด้วย

การออกข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานครเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ใช้หรือได้ประโยชน์จากบริการสาธารณะที่กรุงเทพมหานครจัดให้มีขึ้น จะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

อำนาจของรัฐบาลกลางในด้านรายได้ของกรุงเทพมหานคร

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอนุมัติการหารายได้จากการจำหน่ายพันธบัตรของกรุงเทพมหานคร

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจที่จะออกระเบียบเกี่ยวกับเงินอุดหนุนที่รัฐบาลให้แก่กรุงเทพมหานคร

ในด้านการตรวจสอบทางการเงินของกรุงเทพมหานคร รัฐบาลกลางในอำนาจของสำนักตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบการรับเงิน การจ่ายเงิน การบัญชี การเงินและทรัพย์สินของกรุงเทพมหานคร

จุดอ่อนและปัญหาของโครงสร้างกรุงเทพมหานคร มีหลายประการดังนี้

1. ภาระหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ข้ำซ้อนกับงานของหน่วยราชการส่วนกลางซึ่งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร จึงก่อให้เกิดความขัดแย้ง การขาดเอกภาพ และการเกี่ยงงานกันทำ

2. อำนาจและหน้าที่ของกรุงเทพมหานครไม่สมดุลกัน เนื่องจากกรุงเทพมหานครมีหน้าที่ความรับผิดชอบจำนวนมากแต่กลับไม่มีอำนาจในการแก้ไขปัญหาหรือป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้นได้ เพราะกฎหมายได้ให้อำนาจส่วนนั้นแก่หน่วยงานของส่วนกลางไว้แทบทั้งสิ้น

3. ปัญหาการบริหารภายในของกรุงเทพมหานคร เช่น อำนาจในการตัดสินใจมีการกระจุกตัว ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ การแบ่งงานระหว่างเขตและสำนักงานกลางไม่ชัดเจน

1.5 อุปสรรคในการพัฒนาที่เกิดจากการรวมศูนย์อำนาจรัฐ

ถ้าหากเรายอมรับกันว่า “การพัฒนา” ก็คือ การทำให้คนในสังคมไปสู่ชีวิตที่ดีขึ้น หรือ บรรลุความเป็นคนมากยิ่งขึ้นอย่างยั่งยืนแล้วละก็ สิ่งที่ทำให้แต่ละคนเชื่อว่าจะนำมาซึ่งชีวิตที่ดีได้นั้น อาจจะเป็นข้อถกเถียงอยู่ได้ทุกยุคทุกสมัยตามแต่สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป แต่ก็น่าจะ เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่า อย่างน้อยที่สุดสิ่งนั้นจะต้องทำให้คนในสังคมบรรลุเป้าหมายสำคัญสาม ประการคือ ความสามารถยังชีพอยู่ได้ (Sustenance) ความเคารพในตนเอง (Self – esteem) และ เสรีภาพ (Freedom) การจะยังชีพอยู่ได้จะต้องมีความสามารถที่ได้รับความต้องการขั้นพื้นฐาน และการเคารพตนเองจะต้องให้ผู้นั้นบรรลุซึ่งความเป็นคน รู้จักตนเอง เห็นคุณค่าของตนเอง ส่วน เสรีภาพนั้นคือ การหลุดพ้นจากการตกเป็นเบี้ยล่าง และมีอิสระเสรีที่จะเลือกและตัดสินใจด้วย ตนเอง ถ้ายอมรับตามแนวคิดข้างต้นแล้ว วัตถุประสงค์สำคัญของการพัฒนาอย่างน้อย 3 ประการ คือ⁸⁷

1) จะต้องเพิ่มการกระจายสินค้าและบริการที่เป็นการรักษาความเป็นอยู่ขั้นพื้นฐานเอาไว้ ให้เพียงพอและกว้างขวางยิ่งขึ้น

2) ต้องยกระดับการครองชีพ รวมถึงระดับรายได้ การมีงานทำ การศึกษาที่ดีขึ้น และการ ใส่ใจ การมองเห็นคุณค่าทางวัฒนธรรมและมนุษยธรรม ไม่เฉพาะการกระตุ้นทางด้านวัตถุเท่านั้น แต่จะต้องเพิ่มพูนความเคารพตนเองทั้งในระดับปัจเจกชนและระดับชาติได้ด้วย

3) จะต้องขยายพิสัยหรือช่องทางในการเลือกทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคมแก่ประชาชน และประเทศชาติให้สามารถหลุดพ้นจากความต่ำต้อยและการพึ่งพา ไม่เฉพาะความสัมพันธ์กับ บุคคลอื่นหรือชาติอื่นเท่านั้น แต่ยังรวมถึงพลังแห่งความไม่รู้และความทนทุกข์ด้วย

การที่จะบรรลุวัตถุประสงค์นี้ได้ อาศัยเฉพาะการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจอย่างเดียวคงไม่ สมฤทธิ์ผล 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) ทาง การปกครองและการคลังได้ดำเนินมาเป็นเวลาช้านาน ตราบจนถึงปัจจุบัน ด้วยต่างฝ่ายต่างก็มีเหตุผลและมีทฤษฎีที่ยกขึ้นมากล่าวอ้างสนับสนุนด้วยกัน ทั้งสองฝ่าย

ในแง่ของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์นั้น แม้ว่าการรวมศูนย์อำนาจรัฐไว้ที่ส่วนกลางจะมีข้อเด่นตรงที่รัฐบาลสามารถจะจัดปัญหาผลกระทบภายนอก ด้วยการรวมหน่วยงานที่สร้างผลกระทบและได้รับผลกระทบเข้าด้วยกัน (Internalize externalities) รวมทั้งก่อให้เกิดการประหยัดจากขนาด (economies of scale) ในการให้บริการสินค้าสาธารณะ และมีการประสานกันด้านนโยบายการคลังได้ดี⁸⁸ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การรวมศูนย์อำนาจก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรได้ดีกว่าการกระจายอำนาจ หรือแม้แต่ในแง่ของการเมืองที่อาจจะเป็นไปได้ว่าการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางจะสามารถรักษาอิทธิพลของรัฐบาลกลางที่มีเหนือรัฐบาลท้องถิ่นให้คงต่อไปเพื่อให้สามารถบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของระบบการปกครองง่ายขึ้นและเป็นการสร้างพลังให้ประชาชนแต่ละท้องถิ่นให้หันมาให้ความร่วมมือและพยายามคิดถึงประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลักมากกว่าที่จะคิดแต่ประโยชน์ในท้องถิ่นของตนเองก็ตาม⁸⁹ แต่ข้อดีดังกล่าวของการรวมศูนย์อำนาจรัฐไว้ที่ส่วนกลาง อาจจะเป็นได้หรือมีความเหมาะสมมากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมหลายประการทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ตามที่เราได้ทราบมาแล้ว ในกรณีศึกษาของประเทศต่างๆ ว่า แต่ละประเทศมีพัฒนาการของการปกครองและการบริหารราชการที่เริ่มต้นมาจากการรวมศูนย์อำนาจ แต่เมื่อสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไปโดยที่ระบบเศรษฐกิจมีลักษณะที่ขยายตัวเปิดกว้างและมุ่งสู่เวทีระหว่างประเทศมากขึ้น แต่ละประเทศต้องเผชิญกับกระแสโลกาภิวัตน์ จึงมีความจำเป็นจะต้องปรับเปลี่ยนกลยุทธของประเทศให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว 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 march, 2000, หน้า 1

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

ต้องพร้อมที่จะแข่งขันกับนานาประเทศ ในแง่ของสังคมและการเมืองก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงจากอดีตเป็นอย่างมาก ประชากรขยายตัวเพิ่มขึ้น สังคมได้เปลี่ยนแปลงไปจากแบบดั้งเดิมไปเป็นแบบสมัยใหม่ ประชาชนในแต่ละประเทศมีการศึกษาสูงขึ้น มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และการปกครองตนเองมากยิ่งขึ้น มีการเรียกร้องความเป็นประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศและท้องถิ่นมากขึ้น จนในที่สุด การกระจายอำนาจการปกครองและการคลังได้กลายมาเป็นกระแสหลักของคระลองแห่งการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองและการคลังที่ได้ขับเคลื่อนมาจนถึงปัจจุบัน และจะยังคงดำเนินต่อไปในอนาคต ดังนั้น แม้ว่าการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางจะยังประโยชน์หรือมีข้อเด่นอยู่บ้างในทางบริบท การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางก็มีข้อด้อยหรือข้อบกพร่องอยู่หลายประการที่อาจเป็นอุปสรรคในการพัฒนา ข้อด้อยหรือข้อบกพร่องของการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางที่สำคัญได้แก่

1) การจัดสรรทรัพยากรไม่มีประสิทธิภาพ

การรวมศูนย์อำนาจหรือรวบอำนาจการปกครองและการคลังไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไป อาจก่อให้เกิดความผิดพลาดหรือความด้อยประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรได้ง่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประสิทธิภาพในการจัดสรรการบริการให้แก่ท้องถิ่นต่างๆทั่วประเทศ ทั้งนี้เพราะหน่วยงานที่มีอำนาจส่วนกลางมิได้มีขีดความสามารถอันไร้ข้อจำกัดในการรวบรวมข้อมูลข่าวสาร และหน่วยงานในการตรวจตราดูแล⁹⁰ รัฐบาลอาจจะไม่ทราบข้อเท็จจริงหรือความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นว่าต้องการอะไร ดังนั้นสิ่งที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นนั้น จึงอาจไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ

ตัวอย่างที่ชี้ให้เห็นว่าการรวบอำนาจทางการคลังไว้ที่ศูนย์กลางจะทำให้การจัดสรรทรัพยากรหรือการดำเนินการกิจการของรัฐอาจเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพได้แก่ ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีบางประเภทที่ฐานภาษีมาจากรายได้ของกิจการหรือสถานประกอบการในท้องถิ่น ในแง่ความสามารถในการประเมินรายรับของวิสาหกิจในท้องถิ่นนั้น

รัฐบาลท้องถิ่นน่าจะมีประสิทธิภาพมากกว่า เนื่องจากความสามารถที่จะเข้าถึงแหล่งข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับวิสาหกิจนั้นได้อย่างรวดเร็วและถูกต้องมากกว่ารัฐบาลกลาง นอกจากนั้นในการจัดสรรบริการต่างๆ ของรัฐบาลให้แก่ประชาชนเพื่อให้ตรงกับความต้องการที่แท้จริงของท้องถิ่นนั้น แน่แน่นอนว่ารัฐบาลกลางจะต้องมีข้อมูลที่ละเอียดและมีปริมาณมากพอ การจะกระทำเช่นนั้นได้อาจต้องใช้บุคคลากรและค่าใช้จ่ายรวมทั้งหมดอย่างมหาศาล ทำให้ต้นทุนด้านข้อมูลข่าวสาร

⁹⁰ Dethier, อ้างแล้ว, หน้า 1

(Information Cost) สูงกว่าในกรณีที่ปล่อยให้หน่วยงานที่ของรัฐบาลส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ดังนั้นการดำเนินงานภายใต้การสั่งการจากศูนย์กลาง ซึ่งต้องผ่านการพิจารณาหลายขั้นตอนที่มีความล่าช้าและมีต้นทุนสูง ย่อมก่อให้เกิดการไม่ประหยัดจากขนาด (Diseconomies of Scale) นอกจากนั้นหากจะมองในแง่ของชนิดและคุณภาพของการบริการสาธารณะที่จัดให้กับประชาชน เพื่อก่อให้เกิดสวัสดิการสูงสุดแล้ว เป็นการยากที่การให้บริการภายใต้กรอบแห่งการรวมศูนย์อำนาจจะบรรลุถึงจุดนั้นได้ เพราะปัจจัยสนับสนุนอันสำคัญที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพได้จะต้องเกิดขึ้นตามหลักที่ว่า ยิ่งความสอดคล้องกันระหว่างความต้องการของผู้บริโภคแต่ละคนกับบริการที่รัฐจัดสรรให้มากเพียงใดประสิทธิภาพก็จะมีมากยิ่งขึ้น แต่จากสภาพความเป็นจริงที่พบก็คือ ผู้บริโภคหรือปัจเจกบุคคลมีความต้องการหลากหลายหรือต่างกัน ไม่มีสังคมใดหรือกลุ่มชนใดที่มีความพึงพอใจต่อบริการหนึ่งๆ เหมือนกันทั้งหมด ดังนั้นกลุ่มคนที่มีขนาดเล็กกว่ามักจะมีช่องว่างระหว่างความพึงพอใจของปัจเจกบุคคลกับบริการที่จัดให้น้อยกว่าสังคมที่มีขนาดใหญ่กว่า กล่าวอีกนัยหนึ่งคือสังคมขนาดเล็กย่อมมีความพึงพอใจที่คล้ายคลึงกันหรือเหมือนกันมากกว่าสังคมขนาดใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสังคมที่แต่ละคนสามารถแสดงความเห็นหรือเปิดเผยถึงความต้องการของตนเองได้ ฉะนั้นจึงมีความเป็นไปได้ยากที่สังคมขนาดใหญ่จะมีความได้เปรียบในแง่ของการจัดสรรทรัพยากรตามหลักการข้างต้นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่มีขนาดใหญ่และมีประชากรที่ประกอบไปด้วยประชาชนที่มีความแตกต่างกันมากในด้านเชื้อชาติ ภาษา และวัฒนธรรม หรือแม้กระทั่งสภาพทางภูมิศาสตร์ ในประเทศที่มีขนาดใหญ่ การจัดสรรบริการในลักษณะหรือรูปแบบเดียวกัน (uniformity in services) จะไม่มีทางเป็นไปได้ที่บริการชุดเดียวกันนี้จะสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชากรทุกคนได้ เพราะความต้องการและความพึงพอใจที่ต่างกัันนั่นเอง

ข้อบกพร่องอีกประการหนึ่งของการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางที่อาจจะส่งผลต่อการจัดสรรทรัพยากรหรือบริการของรัฐแก่คนในท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพก็คือ อาจจะทำให้เกิดการบิดเบือนเป้าหมายในการจัดสรรทรัพยากรของรัฐโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่เข้าไปรับผิดชอบดูแลในแต่ละภูมิภาคหรือแต่ละท้องถิ่น เนื่องจากบุคคลเหล่านี้ส่วนใหญ่มามากจากการแต่งตั้ง แทนที่จะมาจากการเลือกตั้งหรือเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น จึงมีแนวโน้มที่ข้าราชการจากส่วนกลางจะเอาใจหรือปฏิบัติตามความต้องการของเจ้านายหรือผู้บังคับบัญชาในส่วนกลางอาจไม่มีส่วนรับรู้ หรือแม้ถ้ารู้ก็อาจจะไม่ถูกกลโกง แต่กลับได้รับการปกป้องเพราะอาจจะมีผลประโยชน์ที่เกี่ยวพันกันได้

2) ขาดการมีส่วนร่วมและจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในท้องถิ่น

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปแล้วว่า การมีส่วนร่วม (Participation) ของประชาชนในระดับต่างๆ มีความสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการพัฒนาประเทศ

องค์กรท้องถิ่นเป็นเสมือนเครื่องมืออันสำคัญของการมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมขององค์กรในท้องถิ่น (เช่น กลุ่มสตรี กลุ่มเกษตรกร และองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) สมาคมวัฒนธรรมในท้องถิ่น) ในรูปของการสะท้อนและการให้ข้อเสนอแนะที่เกิดขึ้นก่อนการตัดสินใจเป็นปัจจัยที่อำนาจสำคัญยิ่งสำหรับกระบวนการพัฒนา⁹¹

หากเปรียบเทียบกับสภาพการณ์ที่มีการกระจายทางการคลังแล้ว จะพบว่าการรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางมากเกินไป จะทำให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นไม่ค่อยมีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการเสนอความคิดเห็นและบริหารงานในท้องถิ่นของตน ในกรณีเช่นนี้ย่อมจะทำให้ประชาชนไม่พอใจการบริหารงานของรัฐบาลกลางได้ง่ายและมักจะไม่ได้ให้ความร่วมมือกับรัฐบาลกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องความยินยอมที่จะเสียภาษีให้แก่รัฐบาลกลางโดยสมัครใจ เพราะประชาชนในแต่ละท้องถิ่นมักจะไม่ค่อยเห็นถึงประโยชน์ชัดแจ้งว่าเงินภาษีอากรที่ตนเสียให้แก่รัฐบาลกลางไปนั้นได้กลับมาทำนุบำรุงท้องถิ่นของตนอย่างไร⁹²

ในการรวมอำนาจทางการคลังนั้น นอกเหนือจากการควบคุมประเภทของแหล่งรายได้และรายจ่ายต่างๆแล้ว โดยกฎหมายการบริหารการคลังส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมา รัฐบาลกลางยังคงมีบทบาทสำคัญในการพิจารณากำหนดอัตราและวิธีการจัดเก็บรายได้ประเภทต่างๆ ของท้องถิ่น ทำให้รัฐบาลท้องถิ่นต่างๆ เคยชินกับระบบเบื่องบนลงมาสู่เบื้องล่าง (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 Desenvolvimento(INDE), 1997, หน้า 2

⁹² เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, อ้างแล้ว, หน้า 10

รับผิดชอบและตัดสินใจด้วยตัวเองในการลงทุนและให้บริการของรัฐบาลท้องถิ่นด้วย⁹³ สภาพดังกล่าวนี้ Ropchai Premsrirut ได้แสดงความเห็นเอาไว้ตอนหนึ่งว่า⁹⁴

“ระบบการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองการคลัง เป็นเหตุให้ส่วนท้องถิ่นต้องสูญเสียมากกว่าได้ประโยชน์ ในแง่ของกำลังคนที่มีทักษะและความรู้ความสามารถทางวิชาการ ระบบการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางยังเป็นอุปสรรคขัดขวางนวัตกรรม (Innovations) ในการปรับปรุงฐานภาษีในระดับท้องถิ่น รัฐบาลท้องถิ่นไม่มีแรงจูงใจในการเพิ่มขีดความสามารถในการเก็บภาษีท้องถิ่น นอกจากนั้น ด้วยเหตุที่ผลประโยชน์จากค่าใช้จ่ายสาธารณะมิได้สัมพันธ์กับภาษีที่จ่ายอย่างชัดเจน การหลีกเลี่ยงภาษี (Tax Avoidance) จึงกลายมาเป็นปัญหาหลัก”

การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิในการปกครองตนเอง การพิจารณาว่าสิทธิการปกครองตนเองของประชาชนจะมีมากน้อยเพียงใดย่อมพิจารณาได้จากการที่รัฐบาลได้กระจายอำนาจทางการเมือง การบริหารและการคลังไปให้แก่ท้องถิ่นมากน้อยเพียงใด หรือรัฐบาลกลางควบคุมเข้มงวดกวดขันเพียงใด ถ้าควบคุมมากสิทธิการปกครองตนเองก็น้อย ตรงกันข้ามถ้าควบคุมเพียงเล็กน้อย สิทธิการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นก็มีมาก ประชาชนก็มีโอกาสที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมากด้วย⁹⁵

ประเทศที่มีรูปแบบการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองตามระบอบดังกล่าว ประชาชนทุกคนในประเทศมีสิทธิและหน้าที่ที่จะต้องร่วมมือกันในการบริหารกิจการของประเทศและท้องถิ่น การรวมศูนย์อำนาจรัฐไว้ที่ส่วนกลางจึงมากเกินไป จึงขัดแย้งกับหลักการของระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จากงานศึกษา Ugo Panizza พบว่าระดับการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วน

⁹³ สกนธ์ วรรณญาณดา จะปฏิรูปการคลังท้องถิ่นได้อย่างไร เอกสารประกอบการสัมมนาประจำปี กรุงเทพฯ, คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536, หน้า 6

⁹⁴ Premrirat, Ropchai An Economic Theory of Fiscal Decentralization and Its Application to Thailand, Ph.D. Thesis University of Wisconsin-milwaukee, 1977, หน้า 130 - 131

⁹⁵ ไพบุลย์ ช่างเรียน การคลังท้องถิ่นกับการพัฒนาเศรษฐกิจ การเมืองและการบริหาร, รายงานการวิจัย กรุงเทพฯ, สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์, 2532, หน้า 36

กลางมีความสัมพันธ์เชิงผกผันกับระดับของความเป็นประชาธิปไตยของประเทศ⁹⁶ การบริหารประเทศภายใต้การรวมศูนย์ทำให้ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการบริหารและพัฒนาท้องถิ่น เพราะประชาชนไม่มีองค์กรที่มีอิสระในระดับท้องถิ่นที่สามารถใช้ดุลยพินิจและดำเนินงานในท้องถิ่น ภายใต้การดูแลของรัฐ การรวมศูนย์อำนาจทำให้ประชาชนมีความรู้สึกว่าอำนาจอยู่ไกลตัว อำนาจเป็นสิ่งที่อยู่สูงเกินไป ประชาชนเข้าไม่ถึงและสัมผัสไม่ได้

3) สร้างความไม่เสมอภาคในการกระจายรายได้และบริการของรัฐระหว่างท้องถิ่น

การรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองการคลังไว้ที่ส่วนกลาง ทำให้การตัดสินใจในการใช้จ่ายเงินงบประมาณขึ้นอยู่กับหน่วยงานกลาง (ได้แก่ สำนักงานงบประมาณ สำนักงานประมาณและสำนักข้าราชการพลเรือน) ภายใต้การอนุมัติของผู้มีอำนาจในการบริหารจากส่วนกลาง ซึ่งก็คือนักการเมืองนั่นเอง จึงเป็นไปได้ที่ฝ่ายบริหารอาจจะใช้อิทธิพลทางการเมืองเข้ามาเป็นเครื่องมือในการจัดสรรเงินไปยังท้องถิ่นที่จะเอื้อประโยชน์ให้แก่ตน นักการเมืองแต่ละคนอาจจะพยายามวิ่งเต้นเพื่อให้รัฐบาลกลางจัดสรรเงินงบประมาณไปใช้จ่ายทำนุบำรุงในท้องถิ่นของตนเป็นจำนวนมาก โดยมีได้คำนึงว่าประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้เสียภาษีให้แก่รัฐบาลมากน้อยแค่ไหน การกระทำดังกล่าวส่งผลให้การกระจายรายได้ใหม่ (Redistribution of Income) ระหว่างท้องถิ่นและบุคคลยิ่งมีความแตกต่างกันมากขึ้น การใช้อิทธิพลทางการเมืองเข้ามาแทรกแซงหรือวิ่งเต้นเพื่อการจัดสรรงบประมาณการใช้จ่ายดังกล่าว นอกจากจะก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคแก่ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นแล้ว ยังก่อให้เกิดความแตกต่างหรือขยายช่องว่างระหว่างเมืองใหญ่คือ กรุงเทพฯ และปริมณฑลกับภูมิภาคอื่นๆ อีกด้วย ผลพวงจากการรวมศูนย์ที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่าความเจริญกระจุกตัวอยู่ที่เมืองใหญ่มากกว่าส่วนภูมิภาค ช่องว่างนี้อาจจะเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการแตกแยกหรือขัดแย้งกันระหว่างประชาชนในแต่ละภูมิภาคอีกด้วย และในกรณีที่น่าเศร้าจริงๆ นั้น อาจทำให้บางภูมิภาคพยายามที่จะแยกตนเองออกเป็นอิสระโดยไม่ยอมขึ้นกับรัฐบาลกลางก็เป็นได้⁹⁷

อย่างไรก็ตาม มีข้อคิดเห็นที่สนับสนุนว่าการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองการคลังมีส่วนทำให้ประเทศมีความเท่าเทียมกันได้มากกว่าการกระจายอำนาจทางการเมืองการคลัง ทั้งนี้เนื่องจากการกระจายอำนาจทางการเมืองการคลังจะส่งผลให้รัฐบาลท้องถิ่นของเมืองที่มีความสามารถในการเก็บภาษีมากกว่าเกิดความมั่งคั่งกว่าท้องถิ่นอื่นๆ 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 เพื่อให้การกระจายการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นไปตามที่ต้องการ⁹⁸ ดังนั้น การกระจายรายได้เท่าเทียมกันจะเกิดขึ้นหรือไม่ นอกจากจะขึ้นอยู่กับทิศทางหรือแนวนโยบายของรัฐบาลแห่งชาติแล้ว ยังขึ้นอยู่กับว่าผู้กำหนดนโยบายและนักการเมืองได้มีการเลือกปฏิบัติเฉพาะบางท้องถิ่นหรือไม่ด้วย แต่ถ้าหากพิจารณาเฉพาะท้องถิ่นหนึ่งๆ แล้ว การกระจายอำนาจทางการคลังอาจจะช่วยการกระจายรายได้ในท้องถิ่นนี้มีความเท่าเทียมกันมากขึ้นได้ เพราะรัฐบาลท้องถิ่นย่อมทราบดีว่าควรจะได้เก็บภาษีจากใครมากหรือน้อยเท่าใด และอาจจะนำภาษีที่เก็บได้ในท้องถิ่นนี้ไปใช้จ่ายในโครงการที่ช่วยยกระดับฐานะของกลุ่มผู้ขายได้น้อยในท้องถิ่นได้

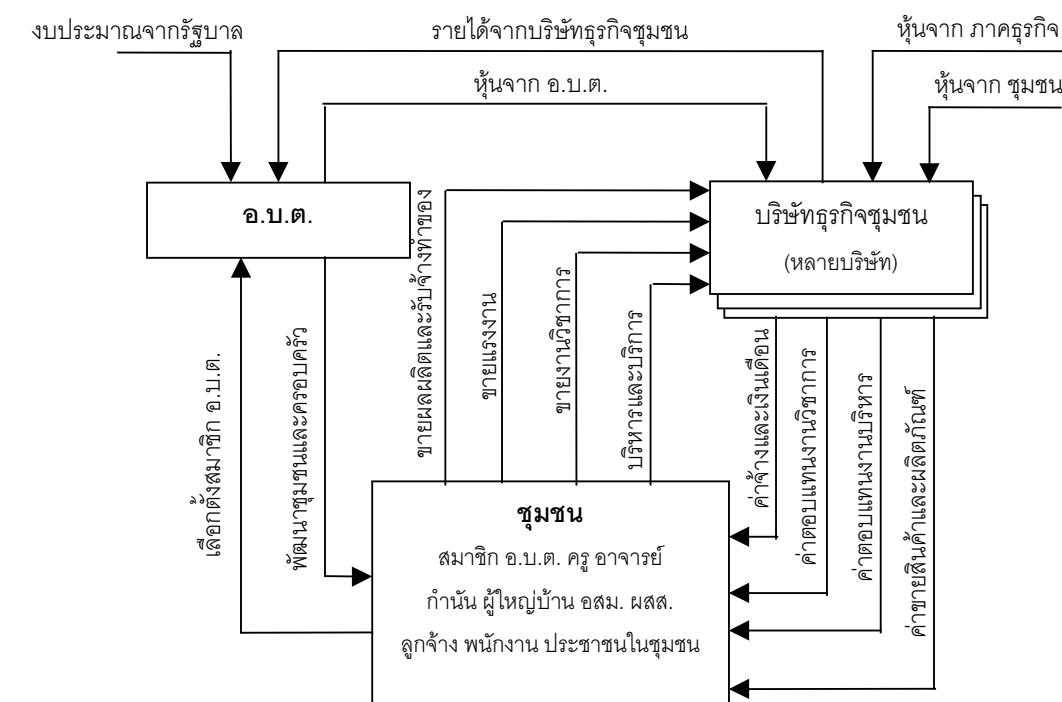
4) ลดโอกาสในการทำงานของประชาชนในท้องถิ่น

การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางเป็นการบิดเบือนหรือลดโอกาสในการทำงานของคนในท้องถิ่นโดยเฉพาะคนในชนบท ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้อย่างน้อยสามลักษณะ คือ **ลักษณะแรก** เจ้าหน้าที่หรือผู้ปฏิบัติงานที่มาจากการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ศูนย์กลางมักเป็นบุคคลที่รัฐบาลกลางเป็นผู้คัดเลือกและส่งให้ไปปฏิบัติงานในท้องถิ่นต่างๆ ทั่วประเทศ ผู้ปฏิบัติงานเหล่านี้ส่วนใหญ่มิใช่คนในท้องถิ่น การบริหารประเทศในลักษณะดังกล่าวจึงไม่เปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นได้ทำงานในท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งอันที่จริงเป็นสิ่งที่ดีเพราะนอกจากจะทำให้เกิดความรู้สึกว่าตนได้ทำงานเพื่อท้องถิ่นของตนแล้ว ยังเป็นการสนับสนุนให้คนมีความผูกพันกับครอบครัวและเครือญาติในท้องถิ่น อันเป็นปัจจัยที่เสริมสร้างความรักความสามัคคีและเป็นภูมิคุ้มกันทางสังคมอย่างหนึ่ง **ลักษณะที่สอง** การตัดสินใจหรือการพิจารณาจัดสรรงบประมาณเพื่อการสร้างงานหรือโครงการลงทุนใหญ่ๆ ของรัฐบาลภายใต้การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง 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

การจ้างงานเป็นอย่างไร ชาวท้องถิ่นอาจหาผู้เข้าร่วมโครงการได้น้อย เนื่องจากประชาชนมีงานทำประจำอยู่แล้ว หรืองานที่รัฐบาลดำเนินโครงการไม่ตรงกับช่วงเวลาที่ประชาชนส่วนใหญ่กำลังว่างงาน ในขณะที่ที่บางท้องถิ่นที่ประชาชนว่างงานอยู่มาก ปริมาณงานที่มีอยู่ก็ไม่อาจรองรับจำนวนผู้ที่ต้องเข้าร่วมโครงการได้ **ลักษณะที่สาม** เนื่องจากความแตกต่างกันในเรื่องของความเจริญและสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ระหว่างท้องถิ่นและภูมิภาคที่มีอยู่เดิมอันเกิดจากการวางแผนพัฒนาโดยส่วนกลาง ทำให้การกระจายตัวของอุตสาหกรรมไปยังท้องถิ่นห่างไกลเกิดขึ้นได้น้อย เป็นผลให้ความต้องการแรงงานในชนบทพลอยต่ำไปด้วย โอกาสในการทำงานของประชาชนในท้องถิ่นห่างไกลหรือชนบทจึงเกิดขึ้นได้ยาก ถ้ามีการกระจายอำนาจไปยังส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ก็มีทางเป็นไปได้ที่ส่วนท้องถิ่นจะมีโอกาสสร้างการจ้างงานและรายได้ให้แก่คนในท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น กรณีของการร่วมลงทุนใน “ธุรกิจชุมชน” ซึ่ง อบต.อาจจะเข้าไปมีบทบาททั้งในแง่ของการนำเองงบประมาณไปร่วมลงทุน และ/หรือ ส่งตัวแทนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารธุรกิจชุมชน การบริหาร อบต. เข้ากับการบริหารธุรกิจชุมชนจะทำให้เกิดสิ่งที่เรียกว่า “ประชาธิปไตยที่กินได้” แนวความคิดในการเชื่อมโยง อบต.กับธุรกิจชุมชน จะก่อให้เกิดการสร้างงานผลผลิตและรายได้ดังแสดงในรูปภาพต่อไปนี้⁹⁹

รูปที่ 1.10 โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างชุมชน อบต. และบริษัทธุรกิจชุมชน



⁹⁹ ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ ธุรกิจชุมชน:เส้นทางที่เป็นไปได้ กรุงเทพฯ,สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย,2542,

การกระจายอำนาจทางการคลังไปยังท้องถิ่นจะช่วยให้การส่งเสริมธุรกิจอุตสาหกรรมในท้องถิ่นได้มาก เพราะรัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้ที่ใกล้ชิดกับแหล่งข้อมูลในท้องถิ่นสามารถวิเคราะห์ได้ว่าท้องถิ่นนั้นเหมาะสมกับธุรกิจหรืออุตสาหกรรมประเภทใด แต่ถ้าหากเป็นการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางแล้ว โอกาสในการกระจายธุรกิจอุตสาหกรรมและการสร้างงานสร้างรายได้ให้แก่คนในท้องถิ่นจะลดน้อยลงไปด้วยเหตุผลที่ได้กล่าวมาแล้ว

5) การรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของคนในท้องถิ่นไม่มีประสิทธิภาพ

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

ตัวอย่างที่พอจะเห็นได้ก็คือการดูแลรักษาป่าชุมชนโดยองค์กรท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของ อบต. นับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการอนุรักษ์หรือเพิ่มพื้นที่ป่าให้มีมากขึ้น นับตั้งแต่มีการออกพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และผลบังคับใช้เมื่อเดือนมีนาคม 2538 เป็นต้นมา ถึงแม้ในยุคที่สภาพัฒนาฯ ยังไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ป่าชุมชนในภาคต่างๆ ก็ยังได้รับการดูแลและโดยคณะกรรมการหมู่บ้านและสภาพัฒนาฯ มีฐานะเป็นนิติบุคคลหรือเป็น อบต. ด้วยแล้ว จะยังสามารถทำงานในเรื่องนี้ได้ดีขึ้น เนื่องจากมีอำนาจและหน้าที่ในการรับผิดชอบโดยตรง สามารถจัดการทรัพยากรที่เป็นสมบัติร่วมกันของประชาชนในตำบลได้ระดับหนึ่ง¹⁰⁰ ตัวอย่างของความสำเร็จในการจัดการป่าชุมชนที่ดูแลโดยองค์กรท้องถิ่น ได้แก่ ป่าชุมชน

¹⁰⁰ อภิชาติ พันธเสน ทำอย่างไรจึงจะได้ป่าและพื้นที่สีเขียวคืนมา กรุงเทพฯ ,สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542, หน้า 45

ภูมดอี และโคกหนองควายในจังหวัดเลย ป่าชุมชนบ้านคำฝักหนามในจังหวัดขอนแก่น ป่าชุมชนบ้านท่าทางเกวียนในจังหวัดชัยภูมิ ป่าชุมชนบ้านสามเสา บ้านผามุก และบ้านแคว้วดำในจังหวัดเชียงราย ป่าชุมชนม่อนปุย่า และป่าชุมชนตำบลต้อมในจังหวัดพะเยา ป่าชุมชนบ้านป่าจั่วและบ้านโป่งยางในจังหวัดเชียงใหม่ รวมทั้งป่าชุมชนตำบลละมอ-น้ำผุด และป่าชุมชนบ้านป่าอมในจังหวัดตรังและจังหวัดสุราษฎร์ธานี ตามลำดับ

ตัวอย่างของการจัดการป่าชุมชนเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นว่าการมอบอำนาจให้กับท้องถิ่นในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ 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

การรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางจึงเป็นเสมือนการสกัดกั้นมิให้บุคลากรในระดับท้องถิ่น มีเวทีสำหรับฝึกฝนและพัฒนาความรู้ความสามารถหรือทักษะในการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเอง และน่าจะเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้กระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย ตลอดจนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของไทยมีอาจคืบหน้าไปเท่าที่ควร

การกำหนดนโยบายและแผนงานรวมทั้งการส่งเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการเข้าไปกำกับดูแลในท้องถิ่นตามระบบการรวมศูนย์อำนาจการปกครองและอำนาจทางการเมืองคลั่งนั้นเป็นการปิดกั้นการมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนในระดับท้องถิ่น ทั้งทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญในการต่อการพัฒนาท้องถิ่น การที่ส่วนกลางมีอำนาจมากในขณะที่ท้องถิ่นมีอำนาจน้อย ความสามารถในการมีส่วนร่วมเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเองของท้องถิ่นย่อมมีน้อย ลักษณะดังกล่าวมีผลในการกีดกันประชาชนเป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศจากกระบวนการทางการเมือง โดยมีฐานะเป็นเพียงผู้เฝ้าดูเท่านั้น¹⁰¹ ดังนั้นก็เท่ากับว่าประชาชนในท้องถิ่นไม่มีโอกาสเข้าร่วมในกระบวนการพัฒนาท้องถิ่นนับตั้งแต่การวางแผนไปจนถึงขั้นตอนในการประเมินการปฏิบัติงาน ทำให้ไม่เกิดความพยายามที่จะเรียนรู้วิทยาการต่างๆ ในด้านการวางแผน การบริหารโครงการ วิธีการจัดทำงบประมาณ การทำบัญชีวิทยาการในการก่อสร้าง และสถานะสิ่งแวดล้อมต่างๆ อย่างน้อยก็ในพื้นที่ฐาน ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะช่วยให้เกิดการพัฒนาทักษะและความรู้ความสามารถของคนในท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญของการพัฒนา

การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางยังเป็นการดูหมิ่นเอาบุคคลากรที่มีความรู้ความสามารถในท้องถิ่นไปยังส่วนกลาง เนื่องจากส่วนกลางมีปัจจัยดึงดูดทั้งในแง่ลักษณะของงานและค่าตอบแทนที่เหนือกว่า ทำให้ท้องถิ่นนั้นขาดแคลนบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในการสร้างประโยชน์ในด้านการพัฒนาท้องถิ่นไปโดยปริยาย อาจกล่าวได้ว่าการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ศูนย์กลางนั้นเป็นสาเหตุที่สำคัญของความล้าหลังในการพัฒนาท้องถิ่น¹⁰²

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 การวาดแผนโบราณ การละเล่นพื้นบ้าน ภาษา วัฒนธรรมประเพณี เป็นต้น

การส่งเสริมและรักษาไว้ซึ่งภูมิปัญญาของชาวบ้านเหล่านี้ นอกจากจะเป็นการเสริมสร้างเอกลักษณ์ไทยแล้ว ยังเป็นภูมิคุ้มกันสำหรับประชาชนให้สามารถเลี้ยงตนและดำเนินชีวิตอยู่ได้ ด้วยการพึ่งพาตนเองและยังเป็นการสร้างงานและรายได้ให้กับประชาชนในท้องถิ่นด้วย ซึ่งความสำเร็จในการสร้างและขยายภูมิปัญญาของชาวบ้านจะเป็นไปได้มากก็ด้วยการสนับสนุนขององค์กรชุมชนและรัฐบาลในท้องถิ่นและความร่วมมือของคนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ

แต่ทว่าการรวมศูนย์อำนาจรัฐไว้ที่ส่วนกลางมักจะมองข้ามความสำคัญของภูมิปัญญาในระดับท้องถิ่น รัฐบาลกลางมักจะเน้นเรื่องความเป็นมาตรฐานเดียวกัน (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 รวมทั้งขนาดของการกระจายอำนาจในแต่ละประเทศก็มีความแตกต่างกันไปด้วย เช่น บางประเทศอาจจะกระจายอำนาจการตัดสินใจ การบริหาร การจัดการทางการเงินและความรับผิดชอบจากรัฐบาลกลางไปสู่ระดับต่างๆ ของรัฐบาลกลางที่ปกครองท้องถิ่นภายใต้การกำกับการดูแลของรัฐบาลกลาง 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 การโอนอำนาจทางการเมือง 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) เป็นการโอนความรับผิดชอบในการตัดสินใจด้านการเงินจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจทางการคลังนี้เป็นปัจจัยสำคัญของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น หรือรัฐบาลท้องถิ่นจะทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นได้ดี จะต้องมียุทธศาสตร์ระดับหนึ่งในการตัดสินใจในการใช้จ่าย ซึ่งจะหาส่วนหนึ่งจากรายได้จากการเก็บภาษีในท้องถิ่น และอีกส่วนหนึ่งจะมาจากเงินโอนของรัฐบาลกลาง รูปแบบของการกระจายอำนาจทางการคลังพอแบ่งออกได้ดังนี้

- ก. บริการสาธารณะที่ให้กับท้องถิ่นจะจัดเก็บจากคนในท้องถิ่นที่ให้บริการนั้น
- ข. ผู้ใช้บริการท้องถิ่นอาจจะจ่ายเงินค่าบริการบางส่วน รวมทั้งคนในท้องถิ่นอาจรวมการผลิตบริการสาธารณะร่วมกับองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น
- ค. องค์กรบริหารท้องถิ่น หารายได้จากภาษีทรัพย์สินและภาษีการค้า รวมทั้งเรียกเก็บภาษีทางอ้อมอื่นๆ
- ง. การโอนรายได้จากรัฐบาลกลางมาให้องค์กรบริหารท้องถิ่น สำหรับการใช้จ่ายบางอย่างหรือการใช้จ่ายทั่วไป
- จ. อนุญาตให้องค์กรบริหารท้องถิ่นกู้ยืม ทั้งจากส่วนกลางและหาจากแหล่งรายได้ท้องถิ่น

3. การกระจายอำนาจทางการบริหาร (administrative decentralization) เป็นการกระจายอำนาจ ความรับผิดชอบ และการจัดการทางการเงินสำหรับการให้บริการสาธารณะให้กับระดับต่างๆ 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

แข่งตลาด และให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการให้บริการสาธารณะมากขึ้น โดยทั่วไปการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจ หรือการตลาดมักจะทำพร้อมกับการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ (economic liberalization) และนโยบายการพัฒนาตลาด (market development policies) การกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจหรือการตลาดส่วนใหญ่มักจะออกมาในรูปของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (privatization) คือ โอนเจ้าของการผลิตสินค้าและบริการของรัฐให้เอกชนบางส่วนหรือให้กับเอกชนทั้งหมด การแปรรูปรัฐวิสาหกิจอาจประกอบไปด้วย

ก. อนุญาตให้บริษัทเอกชนเข้ามาทำหน้าที่ในการผลิตสินค้าและบริการที่เคยผูกขาดโดยรัฐบาล

ข. การให้สัมปทานแก่เอกชนในการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะ หรือจะให้เอกชนและรัฐบาลร่วมกันผลิตในรูปของรัฐวิสาหกิจ

ค. การโอนหน้าที่ในการจัดการบริการสาธารณะให้กับเอกชนโดยการลดหุ้นของรัฐในรัฐวิสาหกิจลง

การผ่อนคลายกฎเกณฑ์ของรัฐ (deregulation) เป็นวิธีการแทรกแซงของรัฐในการให้บริการสาธารณะโดยอนุญาตให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นการส่งเสริมการแข่งขันกันในตลาด ซึ่งแต่ก่อนถูกจำกัดโดยรัฐบาล ในช่วงที่ผ่านมาประเทศกำลังพัฒนาได้กระจายอำนาจทางเศรษฐกิจและการตลาดโดยผ่านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และการผ่อนคลายกฎเกณฑ์ของรัฐ

3) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการคลังของรัฐบาล

ระบบการปกครองที่มีการกระจายอำนาจการคลังและอำนาจการปกครองขององค์กรบริหารท้องถิ่น ช่วยเปิดโอกาสให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนรับผิดชอบในการบริหารงานที่จะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของตนเองโดยตรง ข้อเสนอแนะในการกระจายอำนาจให้องค์กรบริหารท้องถิ่นสามารถสรุปในแง่ของเศรษฐกิจ และในแง่ของการเมืองดังนี้

ก. เหตุผลและข้อเสนอแนะในทางเศรษฐกิจ

1. ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดสรรบริการสาธารณะบางอย่างและสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้ดี ที่เป็นเช่นนี้เพราะ

1.1 องค์กรท้องถิ่นย่อมทราบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นของตนได้ดีกว่ารัฐบาลกลาง ดังนั้นเมื่อให้องค์กรท้องถิ่นเป็นผู้เข้ามามีบทบาทในการจัดสรรบริการสำหรับท้องถิ่น ย่อมจะทำให้บริการที่ผลิตขึ้นนั้นสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ดีที่สุด

1.2 องค์กรท้องถิ่นสามารถปรับการใช้จ่ายของตนให้เหมาะสมกับภาษีที่ได้จากประชาชนท้องถิ่นและฐานะการเงินของท้องถิ่นได้เหมาะสม โดยหลักการแล้ว รายจ่ายในการผลิตบริการต่างๆ เพื่อใช้ในท้องถิ่นนั้นจะต้องมาจากเงินภาษีอากรของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งจะช่วยให้การแบ่งเบาภาระในการจัดสรรบริการสาธารณะของรัฐบาลกลางแล้ว ยังช่วยให้การจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ถ้าองค์กรท้องถิ่นมีความโปร่งใสในการบริหารและได้รับการตรวจสอบจากประชาชนของท้องถิ่นนั้น โดยประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจในการควบคุมปฏิบัติงานและการเลือกตั้งองค์กรท้องถิ่น

1.3 การผลิตสินค้าหรือบริการแต่ละชนิดนั้นย่อมจะต้องคำนึงถึงขนาดหรือกำลังการผลิตที่มีประสิทธิภาพการผลิตที่ดีที่สุดที่จะทำให้ต้นทุนโดยเฉลี่ยของการผลิตบริการต่อหน่วยมีต้นทุนต่ำที่สุด ในกรณีที่ขนาดของตัวเมืองหรือท้องถิ่นเล็กเกินไป หรือมีขนาดใหญ่เกินไปย่อมจะทำให้ต้นทุนโดยเฉลี่ยของการผลิตบริการแต่ละหน่วยสูงเกินไป การกระจายอำนาจทางการคลังสู่ท้องถิ่นโดยพยายามส่งเสริมให้มีเมืองขนาดกลางที่มีประชากรในจำนวนที่เหมาะสมและพยายามจำกัดการขยายตัวของเมืองที่มีประชากรมากเกินไป

1.4 การกระจายการคลังและการปกครองท้องถิ่นช่วยให้เกิดการแข่งขันและการร่วมมือกันระหว่างท้องถิ่นเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในท้องถิ่น ในการผลิตบริการสาธารณะ การให้ท้องถิ่นต่างๆ สามารถจัดเก็บรายได้และบริหารรายจ่ายรวมทั้งสามารถกำหนดนโยบายการจัดเก็บภาษีและบริหารรายจ่าย จะช่วยให้เกิดการแข่งขันกันระหว่างท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะและการทำความเจริญแก่ท้องถิ่นให้มากที่สุด นอกจากนี้การผลิตสินค้าสาธารณะบางอย่างจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นใกล้เคียงถึงจะทำการผลิตได้ และในต้นทุนที่ต่ำสุด

2. ช่วยให้ประชาชนมีจิตสำนึกในการเสียภาษีโดยสมัครใจมากขึ้น

การเปิดโอกาสให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการบริหารทรัพยากรส่วนท้องถิ่นให้ตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นได้ดีแล้ว ยังเป็นปัจจัยสำคัญอันหนึ่งที่จะช่วยให้จิตสำนึกในการเสียภาษีของประชาชนสูงขึ้นอีกด้วย ทั้งนี้เพราะว่าประชาชนผู้เสียภาษีส่วนใหญ่จะรู้ว่าเงินภาษีอากรต่างๆ ที่ตนเสียไปนั้นได้ถูกนำไปใช้ทำอะไร และส่งผลประโยชน์กลับมาสู่ตนเองและท้องถิ่นอย่างไร ในกรณีเช่นนี้ย่อมจะช่วยให้ความสมัครใจที่จะเสียภาษีแก่ท้องถิ่นมีมากขึ้น และประชาชนทุกคนจะให้ความสนใจต่อผู้ที่หลบเลี่ยงภาษีมากขึ้น ทั้งนี้เพราะว่า การหลบเลี่ยงภาษีของผู้อื่นย่อมจะส่งผลกระทบต่อสวัสดิการของคนในท้องถิ่น ในรูปที่จะต้องเสียภาษีให้ท้องถิ่นมากขึ้นเพื่อชดเชยเงินที่ขาดหายไป

3. ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีและ ทำให้ธุรกิจและประชาชนเข้ามาอยู่ในระบบภาษีมากขึ้น ภาษีที่จัดเก็บจากรัฐบาลกลางส่วนใหญ่จะมาจากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

ภาษีนิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งภาษีเหล่านี้จะมีช่องโหว่จากการที่ไม่สามารถจัดเก็บบริษัทเล็กๆ และบุคคลที่ค้าขายเล็กน้อยๆ นอกจากนี้บริษัทที่มีขนาดเล็กอาจจะไม่ได้เสียภาษีมูลค่าเพิ่มอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย และการติดตามเก็บภาษีจากบริษัทเล็กๆ และบุคคลที่มีรายได้จากการค้าขายเหล่านี้อาจทำได้ลำบาก เนื่องจากไม่ทราบบุคคลและบริษัทในพื้นที่ดีพอ หรือมีต้นทุนที่สูงเมื่อให้รัฐบาลส่วนกลางบริหารจัดการจัดเก็บ ดังนั้นการโอนการจัดเก็บภาษีบางอย่างจากส่วนกลางมาสู่องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นอาจทำให้การจัดเก็บภาษีบริษัทเล็กๆ ในท้องถิ่นและบุคคลในท้องถิ่นเป็นไปอย่างทั่วถึง เนื่องจากมีความชำนาญในพื้นที่ และโดยวิธีนี้ขนาดของภาษีที่เก็บได้เพิ่มขึ้น แม้จะไม่มากนักในสัดส่วนของรายรับของรัฐบาลกลาง แต่จะมีสัดส่วนค่อนข้างสูงในงบประมาณขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งรายได้ที่เก็บได้เพิ่มขึ้นนี้มีความสำคัญในการนำไปใช้ในการบริหารสินค้าสาธารณะสำหรับท้องถิ่นนั้นๆ

ข. เหตุผลและข้อสนับสนุนทางการเมือง

1. เป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยหลักของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นจะต้องส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมและรับผิดชอบต่อการปกครองและบริหารประเทศ การกระจายอำนาจการปกครองและการกระจายอำนาจการคลังช่วยส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยดังนี้

1.1 การเปิดโอกาสให้ประชาชนท้องถิ่นมีโอกาสเลือกผู้แทนเข้าไปบริหารการปกครองท้องถิ่นพร้อมกับมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และบริหารการคลังท้องถิ่น จะช่วยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกและกำหนดนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นของตนโดยผ่านการเลือกตั้ง และเปิดโอกาสให้มีการถ่ายเทผู้นำที่บริหารงานของท้องถิ่นในกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นขาดประสิทธิภาพในการบริหารงาน

1.2 ช่วยให้องค์กรท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด และทราบดีถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งจะช่วยในการจัดสรรทรัพยากรให้เหมาะสมกับท้องถิ่น พร้อมทั้งการแก้ปัญหาจะกระทำ得รวดเร็วและตรงจุด

1.3 ช่วยลดภาระของรัฐบาลกลางในการแก้ไขปัญหาท้องถิ่น เนื่องจากอำนาจการตัดสินใจและบริหารส่วนใหญ่ขององค์กรท้องถิ่นดำเนินการ ซึ่งทำให้รัฐบาลกลางสามารถทุ่มเทในการบริหารเพื่อแก้ไขปัญหาส่วนรวมในระดับชาติอย่างจริงจัง

2. เป็นรากฐานในการฝึกผู้นำทางการเมืองของประเทศ การเปิดโอกาสให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นมีส่วนปกครองในท้องถิ่นตนจะเป็นการช่วยฝึกฝนผู้นำในระดับท้องถิ่นจนมีความสามารถที่จะพัฒนาจนเป็นผู้นำของประเทศไทย เนื่องจากวิธีการกระจายอำนาจการปกครองและการคลังนี้จะเป็นการเปิดให้ประชาชนที่สนใจการเมืองและรับใช้สังคมสามารถฝึกฝนตนเองพร้อม

กับประสบการณ์ในระดับย่อยๆ ก่อนที่จะพัฒนาไปเป็นนักการเมืองหรือผู้นำในระดับชาติ ขบวนการเหล่านี้จะช่วยให้ประเทศมีผู้นำและผู้แทนในระดับชาติที่มีความสามารถและมีจริยธรรมที่ดีจากการเลือกขึ้นมาจากระดับท้องถิ่น และช่วยให้ประชาชนมีโอกาสเลือกผู้แทนและผู้นำที่ดีมากขึ้น ซึ่งจะช่วยแก้ปัญหาการขาดแคลนผู้นำในระดับประเทศ

แม้ว่าการกระจายอำนาจทางการคลังจะมีประโยชน์ต่อการจัดสรรทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพและตรงต่อความต้องการของท้องถิ่น ซึ่งจะทำให้ความพึงพอใจของคนในท้องถิ่นสูง แต่การกระจายอำนาจทางการคลังจะส่งผลประโยชน์แก่ท้องถิ่นได้เต็มที่ ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่สำคัญดังต่อไปนี้

(1) มีสภาท้องถิ่นที่ได้มาจากการเลือกตั้ง การที่ผู้บริหารท้องถิ่นไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง แต่มาจากการแต่งตั้งจากส่วนกลาง จะทำให้ผู้บริหารเหล่านี้ดำเนินนโยบายไม่ตอบสนองต่อความต้องการท้องถิ่นอย่างเต็มที่ เนื่องจากผู้บริหารเหล่านี้ต้องให้ความสำคัญในการตอบสนองต่อความต้องการของส่วนกลางเป็นอันดับแรก นอกจากนี้ประชาชนท้องถิ่นก็ไม่สามารถแสดงความต้องการของตนในด้านนโยบายที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น เนื่องจากสามารถเลือกผู้บริหารที่เสนอแนวทางการดำเนินนโยบายตามที่หาเสียงเอาไว้

(2) องค์การบริหารท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจในการบริหารภาษีท้องถิ่นระดับหนึ่ง กล่าวคือ องค์การบริหารท้องถิ่นจะต้องสามารถเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงอัตราภาษีท้องถิ่นทั้งทางด้านรายได้และการใช้จ่ายเพื่อสามารถให้บริการสาธารณะแก่ท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและตรงต่อความต้องการของประชาชน แต่ถ้ารายได้ท้องถิ่นที่ได้รับมาจากการอุดหนุนของส่วนกลาง ดังนั้นส่วนกลางสามารถกำหนดขนาดของงบประมาณรายจ่ายได้

(3) องค์การบริหารท้องถิ่นจะต้องได้รับความผิดในการบริหารรายจ่ายของท้องถิ่นในระดับเพียงพอ ที่เป็นเช่นนี้ เพราะองค์การบริหารท้องถิ่นจะไม่สามารถสร้างผลงานได้ตามที่ได้ประกาศแก่สาธารณชน ถ้าไม่สามารถบริหารรายจ่ายของท้องถิ่นเพื่อให้บริการสาธารณะเป็นไปตามแนวนโยบายที่ได้วางเอาไว้

(4) องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจเพียงพอในการกำหนดระดับการให้บริการสาธารณะแก่ท้องถิ่นที่ตนเองปกครอง กล่าวคือ องค์การบริหารท้องถิ่นควรมีอิสระในการจัดการรายได้สำหรับการใช้จ่ายต่างๆ สำหรับตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น แม้ว่ารายจ่ายบางอย่าง เช่น ค่าใช้จ่ายในด้านเงินเดือนขององค์กรจะถูกกำหนดให้คงที่และอยู่นอกเหนืออำนาจขององค์การบริหารท้องถิ่น นอกจากนี้ค่าใช้จ่ายบางรายการจะถูกกำหนดโดยระเบียบว่าด้วยการใช้จ่ายตามกฎหมายและต้องได้รับความเห็นชอบจากส่วนกลาง

(5) องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความสามารถเพียงพอในการจัดเก็บภาษีจากแหล่งรายได้บางอย่างตามที่ได้รับมอบหมายมา โดยมากในตอนเริ่มแรกของการกระจายอำนาจทางการคลัง องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเหล่านี้อาจมีปัญหามาตรการในการจัดเก็บภาษีส่วนท้องถิ่น เช่น ภาษีทางด้านสินทรัพย์ เนื่องจากบุคลากรที่จัดเก็บมีประสบการณ์น้อย เนื่องจากเดิมการบริหารจัดเก็บนี้เป็นหน้าที่ของส่วนกลางในการจัดเก็บภาษีบางอย่างจากส่วนกลางซึ่งทำหน้าที่จัดเก็บแทน เมื่อมีการโอนอำนาจในการจัดเก็บภาษีบางอย่างจากส่วนกลางให้ส่วนท้องถิ่น จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาในการจัดการในระยะเริ่มแรก

4) ปัจจัยสำคัญที่ทำให้การกระจายอำนาจทางการคลังประสบความสำเร็จ

แม้ว่าในทางทฤษฎี การกระจายอำนาจทางการคลังจะช่วยให้มีการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและตรงต่อความต้องการของท้องถิ่น รวมทั้งช่วยส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย และเป็นการวางรากฐานที่สำคัญในการสร้างผู้นำ จนทำให้ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศได้มีการดำเนินนโยบายกระจายอำนาจการปกครองและการคลังออกจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การที่จะทำให้การกระจายอำนาจทางการคลังประสบความสำเร็จดังที่ต้องการนั้น จึงต้องคำนึงถึงปัจจัยที่สำคัญดังต่อไปนี้

(1) การมีส่วนร่วมของประชาชน

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

(2) ความเต็มใจของรัฐที่จะให้บริการประชาชน

ความเต็มใจของรัฐนี้เป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดคุณภาพของการให้บริการของรัฐแก่ประชาชน ซึ่งช่วยลดปัญหาเรื่องความล่าช้าของการให้บริการของรัฐแก่ประชาชน และปัญหาคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ความเต็มใจของรัฐที่จะรับใช้ประชาชนมักจะมีน้อยในประเทศกำลังพัฒนาที่ส่วนใหญ่มักจะพบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐมักจะแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวทางเศรษฐกิจ

ดัชนีที่สำคัญที่สะท้อนถึงความเต็มใจของรัฐที่จะให้บริการประชาชนคือ ประสิทธิภาพของระบบราชการและระบบศาล และความไม่มีการคอร์รัปชัน จากการทดสอบทางสถิติโดย Huther และ Shah (1998) ระหว่างขนาดของการกระจายอำนาจทางการคลังกับตัวแปรทั้งสามนี้ แต่ละตัวหรือดัชนีรวม (composite index) ของตัวแปรทั้งสามนี้ จะพบว่ามีสหสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกัน และมีนัยยะสำคัญทางสถิติ จากผลทางสถิตินี้สะท้อนให้เห็นว่าประเทศที่มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นจะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดีกว่าประเทศที่รวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง นอกจากนี้จากการศึกษาของ Blair (1996) เกี่ยวกับการกระจายอำนาจส่วนกลางสู่ท้องถิ่นในประเทศฟิลิปปินส์ พบว่า องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นหลังจากการกระจายอำนาจส่วนท้องถิ่น ให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ดีกว่ารัฐบาล นอกจากนี้ยังมีการศึกษาอีกหลายชิ้นที่แสดงให้เห็นว่า การกระจายอำนาจทางการคลังสู่ท้องถิ่นทำให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารต้นทุนการให้บริการสาธารณะแก่ท้องถิ่น 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**
เสรีภาพทางการเมือง	0.604**
2. ความเต็มใจของรัฐในการบริการประชาชน	
ประสิทธิภาพของระบบราชการ	0.540*
ประสิทธิภาพของระบบศาล	0.544*
ความไม่มั่งคั่งของรัฐบาล	0.532*
3. การพัฒนาสังคม	
ดัชนีการพัฒนาศักยภาพมนุษย์	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 การขาดรัฐธรรมนูญและกฎหมายรองรับ รวมทั้งฐานะทางการเมืองที่อ่อนแอ ในกรณีของประเทศไทยซึ่งเป็นรัฐเดี่ยว โครงสร้าง หน้าที่ และอำนาจขององค์กรท้องถิ่นแต่ละระดับ มีกฎหมายรองรับโดยเฉพาะในประเทศฟิลิปปินส์ อีกระยะของรัฐบาลท้องถิ่นถูกระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ

(2) การขาดอิสระทางการเมือง

โดยส่วนใหญ่แล้ว องค์กรท้องถิ่นยังต้องพึ่งพาความช่วยเหลือด้านการเงินจากรัฐบาลกลาง ในรูปของภาษี subsidies และ grants ส่งผลให้การกระจายอำนาจหยุดชะงักลง โดยทั่วไปแล้ว รัฐบาลกลางสามารถควบคุมองค์กรท้องถิ่นได้ทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น ในประเทศไทย กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจโดยตรงในการควบคุมการบริหารงานขององค์กรท้องถิ่นในทุกๆ ระดับ ในขณะที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรท้องถิ่นภายในจังหวัด นอกจากนี้ รัฐบาลยังสามารถแต่งตั้งตัวแทนเพื่อกำกับดูแลการดำเนินงานและนโยบายขององค์กร

ท้องถิ่นแต่ละแห่งด้วย ยิ่งไปกว่านั้นอำนาจในการขึ้นภาษีและใช้จ่ายของแต่ละท้องถิ่นต้องเป็นไปตามกฎระเบียบของรัฐบาล

(3) การจัดการด้านการคลังอย่างไรมีประสิทธิภาพ

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

การกระจายอำนาจทางการคลังโดยให้รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารการใช้จ่าย และการจัดเก็บภาษี จะมีผลต่อประสิทธิภาพการดำเนินนโยบายของรัฐบาลกลาง โดยผ่านทางงบประมาณ เช่น การขึ้นภาษีหรือการลดค่าใช้จ่ายของรัฐบาลกลางในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจที่กำลังร้อนแรง เนื่องจากรัฐบาลกลางไม่สามารถควบคุมหรือมีอิทธิพลต่อการดำเนินนโยบายทางการคลังของรัฐบาลท้องถิ่นเพียงเล็กน้อย

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

7) สิ่งที่ต้องคำนึงถึงในการกระจายอำนาจทางการคลัง

แม้ว่าการกระจายอำนาจทางการคลังจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดสรรบริการสาธารณะและสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดี รวมทั้งเป็นการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมและรับผิดชอบต่อการบริหารการปกครองท้องถิ่น แต่การกระจายอำนาจทางการคลังอย่างไรจึงจะเหมาะสมและจะกระจายอำนาจการคลังอย่างไรนั้นควรจะต้องคำนึงถึงสิ่งต่อไปนี้

1. การพิจารณาแนวทางการกระจายอำนาจทางการคลังจะต้องพิจารณาทั้งระบบมากกว่าจะพิจารณาเป็นส่วนๆ ระบบที่กล่าวนี้ประกอบด้วย สภาพท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งจากสภา อำนาจการจัดเก็บภาษี

ความรับผิดชอบด้านค่าใช้จ่าย ความเป็นอิสระในการจัดทำงบประมาณ ข้อจำกัดทางงบประมาณ ที่เป็นกรอบบังคับให้องค์กรท้องถิ่นมีวินัยทางการคลัง ความโปร่งใสซึ่งจะทำให้สภาฯ และผู้บริหารท้องถิ่นต้องรับผิดชอบต่อประชาชนในพื้นที่ สิ่งเหล่านี้จะต้องนำมาพิจารณาพร้อมๆ กันเพื่อวางแนวทางในการกระจายอำนาจทางการคลังจากส่วนกลางลงสู่ท้องถิ่น

2. รัฐบาลกลางจะต้องมีความสามารถที่จะติดตามประเมินผลการกระจายอำนาจการคลัง ได้เป็นอย่างดี ต้องสามารถตรวจสอบการใช้จ่ายขององค์กรท้องถิ่นได้ มีการกำหนดเงื่อนไขที่ชัดเจนเรื่องการให้เงินอุดหนุน มีระบบข้อมูลที่เหมาะสมในการติดตามประเมินผล มีนักวิเคราะห์ทางการคลังที่มีคุณภาพจำนวนมากพอที่จะรับมือกับงานกระจายอำนาจทางการคลัง

3. ไม่ควรใช้รูปแบบของการกระจายอำนาจทางการคลังเหมือนกันไปแต่ละท้องถิ่น องค์กรท้องถิ่นที่มีขนาดและความพร้อมที่แตกต่างกันควรมีอำนาจทางการเงินและการคลังแตกต่างกัน ท้องถิ่นขนาดใหญ่และมีฐานะทางเศรษฐกิจดีควรพึงพาภาษีเป็นแหล่งรายได้ใหญ่ ในขณะที่ท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กและยากจนควรพึ่งพาเงินอุดหนุนจากส่วนกลางมากกว่าท้องถิ่นขนาดใหญ่ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลกลางจะต้องมีหลักเกณฑ์แน่นอนเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการเงินและการคลัง รวมทั้งการให้เงินอุดหนุนแก่ท้องถิ่นที่แตกต่างกัน

4. องค์กรท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการกำหนดและจัดเก็บภาษี และภาษีนี้ต้องสูงพอที่จะทำให้คนในท้องถิ่นรู้สึกได้ว่า ตัวเองมีภาระที่จะต้องสนใจติดตามสอดส่องการทำงานขององค์กรท้องถิ่น ว่าคุ้มค่างับภาษีที่จ่ายไปหรือไม่

5. ในการกระจายอำนาจทางการคลังจะต้องคิดเรื่องภารกิจของท้องถิ่นก่อนเพื่อจะได้รู้ว่า องค์กรท้องถิ่นต้องมีค่าใช้จ่ายอะไรบ้าง แล้วจึงพิจารณาต่อไปถึงเรื่องรายได้และแหล่งรายได้ที่จะมาสนับสนุนค่าใช้จ่ายดังกล่าว รายงานการให้บริการสาธารณะบางอย่างที่มีผลโดยตรงต่อท้องถิ่นนั้น เช่น ค่าเก็บขยะก็ควรให้ท้องถิ่นมีอำนาจเก็บค่าบริการ

6. รัฐบาลกลางต้องปฏิบัติตามหลักการกระจายอำนาจและแนวทางที่ตั้งไว้ ไม่ควรออกกฎระเบียบบางอย่างซึ่งขัดหลักการและแนวทางการกระจายอำนาจที่กำหนดไว้

7. พยายามให้ระบบการคลังท้องถิ่นง่ายที่สุด อย่าให้ท้องถิ่นต้องดูแลรายได้รายจ่ายหลากหลายแหล่งมากนักเพราะ ท้องถิ่นอาจจะจัดการไม่ไหวหรือมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บไม่เพียงพอ นอกจากนี้ต้องหลีกเลี่ยงสูตรการคำนวณการจัดเก็บภาษีและเงินอุดหนุนที่ยุ่งยากและซับซ้อน เพราะทำให้ต้องมีค่าใช้จ่าย มีความยุ่งยากในการประเมินผล และความยุ่งยากในการจัดเก็บภาษี

8. ต้องแน่ใจว่าการกระจายอำนาจทางการคลังเกิดขึ้นตลอดทางจากรัฐบาลกลางไปสู่จังหวัด และจากจังหวัดไปสู่องค์กรท้องถิ่นต่างๆ ในจังหวัด เช่น เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

9. ต้องกำหนดกรอบวิธีการงบประมาณให้องค์กรท้องถิ่นมีวินัยทางการคลัง เพื่อหลีกเลี่ยงการที่รัฐบาลกลางจะต้องให้เงินอุดหนุนหรือโอบอุ้มท้องถิ่นที่ใช้จ่ายเงินตัวจนล้มละลาย

10. ระบบการกระจายอำนาจทางการคลังต้องมีความยืดหยุ่นสามารถปรับตามสภาพเศรษฐกิจ สังคมที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น มีการพิจารณาทบทวนระบบเงินอุดหนุนกันทุกสองถึงสามปี จัดโครงสร้างภาษีให้ยืดหยุ่นตามสภาพเศรษฐกิจ ตลอดจนหาแนวทางให้ท้องถิ่นสามารถพัฒนาและยกระดับตัวเองได้

8) การกระจายอำนาจทางการคลังกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

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

แบบจำลองของการกระจายอำนาจทางการคลังกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ¹⁰³

ในการหาความสัมพันธ์ระหว่างการกระจายอำนาจทางการคลังกับอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ จะใช้แบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์อย่างง่าย โดยสมมติว่า 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 Economics 43, P 244-257

รวมของรัฐ กล่าวคือ ระดับของการกระจายอำนาจทางการคลังจะเพิ่มขึ้นเมื่อสัดส่วนของรายจ่ายการบริหารท้องถิ่นต่อรายจ่ายรวมของรัฐเพิ่มขึ้น

จากแบบจำลองของ Barro (1990)¹⁰⁴ ฟังก์ชันการผลิตประกอบด้วย 2 ปัจจัยการผลิตคือ สินค้านักทุนภาคเอกชน และรายจ่ายของภาครัฐ ถ้ารายจ่ายรวมภาครัฐถูกแบ่งออกเป็น 3 ระดับคือ ส่วนกลาง ส่วนจังหวัด และส่วนตำบล ให้ k เป็นสินค้านักทุนภาคเอกชน g คือรายจ่ายส่วนจังหวัด f คือรายจ่ายส่วนกลาง s คือรายจ่ายส่วนจังหวัด และ e คือรายจ่ายส่วนตำบล โดยตัวแปรทั้งหมดในแบบจำลองวัดบนพื้นฐานต่อหัว

ดังนั้น

$$f + s + e = g \quad (1)$$

ภายใต้ฟังก์ชันการผลิตแบบ Cobb-Douglas

$$y = k^\alpha f^\beta s^\gamma e^\omega \quad (2)$$

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

ถ้ารายจ่ายของแต่ละระดับของรัฐบาลคิดเป็นสัดส่วนคงที่ของรายจ่ายรวมของภาครัฐ ดังนี้

$$f = \theta_f g, \quad s = \theta_s g, \quad e = \theta_e g \quad (3)$$

โดยที่ $\theta_f + \theta_s + \theta_e = 1$ และ $0 < \theta_i < 1$ สำหรับ $i = f, s, \text{ และ } e$

ดังนั้น θ_f คือ สัดส่วนรายจ่ายของส่วนกลางต่อรายจ่ายรวมของรัฐ θ_s คือ สัดส่วนรายจ่ายของส่วนจังหวัดต่อรายจ่ายรวมของรัฐ และ θ_e 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

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

สมมติให้อรรถประโยชน์ของคนทุกคนในสังคมเหมือนกัน และสามารถเขียนเป็นรูปสมการได้ดังนี้

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

โดยที่ c คือ รายจ่ายเพื่อการบริโภคต่อหัว β คือ ตัวส่วนลดของ time preference

ฟังก์ชันอรรถประโยชน์ที่ได้รับจากการบริโภคในสมการที่ 5 ถูกจำกัดโดยรายได้แบบพลวัตของผู้บริโภค ดังนี้

$$\begin{aligned} \frac{dk}{dt} &= (1 - \tau) y - cm \\ \frac{dk}{dt} &= (1 - \tau) k^\alpha f^\beta g^\gamma e^\omega - c \end{aligned} \quad (6)$$

ภายใต้การแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุดจากสมการที่ 5 ภายใต้ข้อจำกัดทางรายได้ในสมการที่ 6 จะหาทางเดินของอัตราการเติบโตที่สมดุลได้จากสมการดังนี้

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

สมการที่ 7 แสดงให้เห็นทางเดินของอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจต่อหัวในระยะยาวจะขึ้นอยู่กับอัตราภาษีและสัดส่วนของการใช้จ่ายในระดับต่างๆ สมการที่ 7 นี้ แสดงถึงความสัมพันธ์ในทิศทางของอัตราการเจริญทางเศรษฐกิจต่อหัว ประเทศที่มีการกระจายอำนาจการคลังสู่ท้องถิ่นน้อย เมื่อค่า θ_f มีค่าสูง

ถ้าสัดส่วนการใช้จ่ายรวมของรัฐต่อ GDP คงที่ สัดส่วนของการใช้จ่ายของรัฐในระดับต่างๆ ที่จะทำให้อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจต่อหัวสูงสุดจะหาได้จากการหาค่าสูงสุดของสมการที่ 7

โดยเลือก θ_f , θ_s และ θ_e ที่ทำให้ $\frac{dy}{dt}$ มีค่าสูงสุดภายใต้ข้อจำกัดที่ว่า $\theta_f + \theta_s + \theta_e = 1$ สัดส่วนของการใช้จ่ายของรัฐบาลในระดับต่างๆ ที่จะทำให้อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจต่อหัวสูงสุดคือ

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

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

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

ตารางใดที่สัดส่วนของการกระจายรายจ่ายของรัฐบาลในระดับต่างๆ แตกต่างจากสัดส่วนข้างบนนี้ อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจต่อหัว สามารถทำให้เพิ่มขึ้นได้โดยการปรับสัดส่วนของการกระจายรายจ่ายของรัฐบาลในระดับต่างๆ ให้เข้ากับสมการที่ (8a) (8b) และ(8c)

จากแบบจำลองในสมการที่ 7 สนับสนุนแนวความคิดที่ว่า การกระจายอำนาจทางการคลัง ช่วยส่งเสริมการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะรายได้ต่อหัว อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาของ Davoodi และ Zou โดยใช้สมการที่ 7 เป็นพื้นฐาน พบว่า การกระจายอำนาจทางการคลังมีส่วนให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจดีขึ้นในประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งผลตรงกับการศึกษาของ Oates¹⁰⁵ ที่ว่าถ้าสิ่งอื่นๆ คงที่ ระบบการกระจายอำนาจทางการคลังที่รัฐบาลท้องถิ่นหรือองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการให้บริการสาธารณะ จะช่วยให้เศรษฐกิจขยายตัวได้เร็วขึ้น

แม้ว่าจะมีการศึกษาหลายชิ้นที่แสดงว่า การกระจายอำนาจทางการคลังกับอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกัน แต่ยังไม่มีการศึกษาที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระจายอำนาจทางการคลังกับการกระจายรายได้ว่ามีความสัมพันธ์อย่างไร หรือการกระจายอำนาจทางการคลังจะช่วยให้การกระจายรายได้ดีขึ้นหรือไม่ ในทางทฤษฎีแล้ว ความสามารถในการทำรายได้ของแต่ละบุคคลขึ้นอยู่กับทรัพยากรที่เขามีอยู่ ทั้งที่เป็นสินทรัพย์ที่จับต้องได้ (tangible asset) เช่น ที่ดิน โรงงาน ตึก และทรัพย์สินอื่นๆ และสินทรัพย์ที่จับต้องไม่ได้ (intangible asset) เช่น การศึกษา ทักษะการผลิต และประสิทธิภาพในการผลิต จากการศึกษาในประเทศต่างๆ¹⁰⁶ 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 การลดช่องว่างระหว่างรายได้ของคนจน และคนรวย 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. การนำกลยุทธ์ทางการจัดการและรักษาทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ 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 เป็นสิ่งจำเป็นในการเสริมสร้างความสามารถขององค์กรท้องถิ่นและจัดตั้งองค์กรท้องถิ่น รวมทั้งการควบคุมและจัดการการใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ สิ่งที่ต้องคำนึงถึงในการเสริมสร้างความสามารถและประสิทธิภาพขององค์กรท้องถิ่นในการดูแลรักษาและจัดการทรัพยากรธรรมชาติมีดังนี้

- ประโยชน์ที่เกิดจากการจัดการทรัพยากรธรรมชาติควรเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและเห็นชัดแก่ท้องถิ่น โดยที่จะต้องมีความโปร่งใสและตกอยู่กับท้องถิ่นอย่างเท่าเทียมกัน

- โครงการการจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นจะต้องให้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจซึ่งตกกับท้องถิ่นนั้นๆ ในขณะเดียวกันการจัดการทรัพยากรธรรมชาตินี้จะต้องเป็นการจัดการแบบยั่งยืนเพื่อไม่ให้เกิดผลเสียต่อทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นที่มีอยู่ในระยะยาว

3. ความเชื่อมโยงระหว่างองค์กรส่วนกลางและองค์กรท้องถิ่นต่างๆ เพื่อที่ส่งเสริมและผลักดันให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติในโครงการขนาดใหญ่เป็นไปได้ และประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติ แม้ว่าจะมีหลายกรณีที่มีการร่วมมือและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น ทำให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติประสบความสำเร็จ แต่ความสำเร็จที่เกิดขึ้นนั้นเป็นโครงการขนาดเล็กในท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่โครงการรักษา ดูแลและจัดการทรัพยากรธรรมชาติมีขนาดใหญ่และเกี่ยวข้องกับหลายท้องถิ่น สิ่งสำคัญที่จะให้โครงการขนาดใหญ่ประสบความสำเร็จจะต้องได้รับความร่วมมือและประสานกันระหว่างภาครัฐบาลกลาง ภาคเอกชน และองค์กรท้องถิ่นต่างๆ ซึ่งจะต้องพิจารณาประเด็นดังต่อไปนี้

- มีการปรับโครงสร้างและบทบาทบทบาทขององค์กรภาครัฐเพื่อที่จะตอบสนองต่อความต้องการท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

- มีการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบเกี่ยวกับการตัดสินใจด้านการจัดการให้กับระดับล่างอย่างเหมาะสม

- มีการสร้างเครื่องมือทางการเงิน เช่น กองทุนสังคม กองทุนพัฒนาท้องถิ่น และอื่นๆ สำหรับการใช้จ่ายในโครงการที่องค์กรท้องถิ่นริเริ่ม

- มีการกระจายเครื่องมือทางการเงินให้กับองค์กรท้องถิ่นในการจัดจ้าง และหาซื้อเครื่องมือสำหรับการดำเนินการ

เพื่อที่จะปรับปรุงแก้ไขระบบและโครงสร้างการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นสำหรับการจัดการและดูแลสุขภาพทรัพยากรท้องถิ่นให้ดีขึ้นและประสบความสำเร็จ จึงมีระบบตรวจสอบและประเมินผลของการกระจายอำนาจ ในการตรวจสอบและประเมินผลนี้จะต้องพิจารณาทั้งขบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนท้องถิ่น การโปร่งใสของการทำงาน ประสิทธิภาพขององค์กรที่ทำงานและความร่วมมือระหว่างองค์กรต่างๆ การตรวจสอบและประเมินผลนี้ควรทำทั้งทางด้านเทคนิค การจัดการและการเงิน รวมทั้งผลกระทบที่เกิดขึ้นของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นที่มีต่อคนยากจนในท้องถิ่นนั้น

10) การกระจายอำนาจกับการสร้างโอกาส สร้างงานให้ชาวบ้านในท้องถิ่น และแก้ปัญหาความยากจนในท้องถิ่น

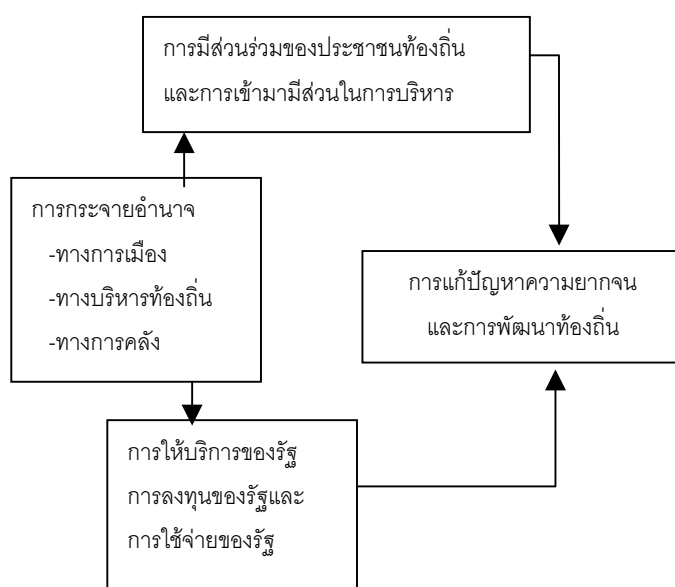
ในการแก้ปัญหาความยากจนในท้องถิ่น โดยการสร้างโอกาสและสร้างงานให้ชาวบ้านในท้องถิ่นนี้ Basley (1997)¹⁰⁷ ได้ชี้ให้เห็นสองแนวทางสำหรับการแก้ปัญหาความยากจนในท้องถิ่น คือ ระบบราชการและสถาบัน การแก้ปัญหาโดยระบบราชการนั้นจะเน้นวิธีการกำหนดเป้าหมายพื้นที่ความยากจนและเสนอโครงการที่จะนำเงินลงไปสู่พื้นที่เป้าหมายเพื่อการลดระดับความยากจน 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 การกระจายอำนาจจะช่วยแก้ไขปัญหาคความยากจน โดยผ่านขบวนการทางการเมือง การกระจายอำนาจทางการเมืองและการกระจายอำนาจทางการคลัง เพื่อที่จะให้องค์กรบริหารท้องถิ่นมีอำนาจการจัดการบริหาร การจัดการทางการเงิน นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นซึ่งยังจะช่วยให้มีการสร้างงานและสร้างโอกาสให้กับชาวบ้านในการเสนอความคิดเห็นและจัดการบริการสาธารณะของรัฐให้ตรงกับความต้องการของท้องถิ่น โดยผ่านขบวนการที่พอสรุปได้อย่างง่าย ๆ ดังนี้



การกระจายอำนาจจะช่วยแก้ปัญหาความยากจนและการพัฒนาท้องถิ่นได้ 2 ทาง ดังต่อไปนี้

ก. การกระจายอำนาจทางการคลังกับการมีส่วนร่วมของประชาชนท้องถิ่นและการเข้ามามีส่วนในการบริการ การกระจายอำนาจจะเป็นแนวทางหนึ่งที่ช่วยให้ประชาชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและการจัดการทรัพยากรเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นและการพัฒนาท้องถิ่นรวมทั้งการแก้ปัญหาความยากจนของท้องถิ่นนั้น ที่เป็นเช่นนี้เพราะคนในท้องถิ่นจะทราบดีถึงปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นมากกว่าส่วนกลาง ดังนั้น เมื่อประชาชนเข้ามามีส่วนในการบริหาร จึงสามารถตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นได้ดีกว่า และเข้าถึงประชาชนท้องถิ่นได้มากกว่า โดยเฉพาะถ้ามีความโปร่งใสของการบริหารการจัดการ ซึ่งจะช่วยให้

ประชาชนท้องถิ่นมีความสนใจเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและกำกับการจัดการทรัพยากร เพื่อท้องถิ่นนั้นให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

ข. การกระจายอำนาจกับการให้บริการ การลงทุนและการใช้จ่ายของรัฐ เมื่อประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารการจัดการทรัพยากร โดยผ่านองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และสถาบันต่างๆในระดับท้องถิ่น การให้บริการของรัฐ การลงทุนของรัฐ และการใช้จ่ายของรัฐจะถูกตรวจสอบและดูแลโดยคนท้องถิ่น ดังนั้น การใช้จ่ายของรัฐและการลงทุนของรัฐจึงเป็นไปเพื่อประโยชน์โดยรวมของท้องถิ่น รวมทั้งมีการจ้างคนในท้องถิ่นและบริษัทในท้องถิ่นที่มีความสามารถในการก่อสร้าง จัดการสาธารณูปโภคต่างๆ เช่น ถนน สิ่งก่อสร้าง สาธารณะ และโรงเรียน เป็นต้น นอกจากนี้ การตรวจสอบและกำกับดูแลของคนในท้องถิ่น สำหรับให้บริการของรัฐ การลงทุนของรัฐ และการใช้จ่ายของรัฐจะช่วยลดปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงของเงินที่นำมาจัดสรรการให้บริการของรัฐในท้องถิ่นนั้น

ในอดีต ประเทศอินเดียเคยจัดสรรโครงการสาธารณะต่างๆ (Public Work) ซึ่งมักจะถูกจัดการจากส่วนกลาง แต่ในปัจจุบัน เมื่อการบริหารจัดการโครงการสาธารณะได้กระจายสู่ระดับหมู่บ้าน สำหรับการจัดการโครงการสาธารณะ การบริหารและการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับหมู่บ้าน ทำให้หลายโครงการที่เกิดขึ้นตรงกับความต้องการของประชาชนในหมู่บ้านมากขึ้น มีการใช้แรงงานท้องถิ่น สำหรับการก่อสร้างบริการสาธารณะมากขึ้น พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้บริษัทในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการก่อสร้างและเข้าประมูลงานขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นนั้น ซึ่งจะช่วยยกระดับความเป็นอยู่และรายได้ของคนในหมู่บ้าน นอกจากนี้ บริษัทขนาดใหญ่ที่มาจากเมือง ก่อให้เกิดการถ่ายทอดทางด้านการจัดการและเทคโนโลยีจากบริษัทขนาดใหญ่ไปสู่บริษัทขนาดเล็กในระดับท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นการช่วยเพิ่มขีดความสามารถและยกระดับการทำงานของบริษัทในท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่นอาจไม่ประสบผลสำเร็จดังที่คาดหวัง ตามทฤษฎี ถ้าผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นซึ่งมักจะเข้าถึงอำนาจที่ส่วนกลางที่โอนมาสู่ท้องถิ่นเข้าไปมีอิทธิพลและใช้อำนาจนั้น เพื่อประโยชน์ของตนเองและกลุ่มของตน โดยพยายามจะรวบและควบคุมอำนาจไว้เอง โดยไม่กระจายให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมบริหารและการ ผลเสียที่เกิดขึ้นจากผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นที่เข้าไปควบคุมอำนาจที่ถูกกระจายจากส่วนกลางมาสู่ท้องถิ่นจะมีต่อการจัดสรรทรัพยากรและการให้บริการเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพและไม่ตรงต่อความต้องการของคนส่วนใหญ่ในท้องถิ่นนั้น รวมทั้งก่อให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงเพิ่มขึ้น ถ้าการจัดตั้งองค์การบริหารท้องถิ่นและระบบสถาบันในท้องถิ่น รวมทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนยังไม่เข้มแข็ง ผลประโยชน์ที่จะตกอยู่ประชาชนท้องถิ่นโดยรวม โดยเฉพาะคนยากจนในท้องถิ่น จึงมีไม่มากนัก

11) การกระจายอำนาจกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน

การกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นจะช่วยเพิ่มสิทธิเสรีภาพของประชาชนในท้องถิ่นในการแสดงออกถึงความต้องการบริการของรัฐที่จะให้กับท้องถิ่น รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและการจัดสรรทรัพยากรของท้องถิ่นโดยรวม การกระจายอำนาจทางการเมืองจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นนี้ ทำให้รัฐและองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นไม่สามารถละเลยกลุ่มประชาชนยากจนได้ เนื่องจากประชาชนเหล่านี้จะเข้ามามีบทบาทในขบวนการเลือกผู้บริหารปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านการเลือกตั้ง ดังนั้น ผู้บริหารส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินนโยบายและแนวการจัดการให้ตรงกับความต้องการของกลุ่มประชากรที่ยากจนในท้องถิ่นมากกว่ากรณีที่มีการรวมอำนาจจากส่วนกลาง การกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นนี้จะทำให้ประชาชนในกลุ่มยากจนจะได้รับการดูแลจากรัฐมากขึ้นโดยผ่านงบลงทุนสำหรับบริการสาธารณะที่รัฐจัดสรรทรัพยากรลงมาสู่ประชากรกลุ่มนี้มากขึ้น รวมทั้งการจัดโครงการสาธารณะเพื่อเพิ่มระดับความเป็นอยู่ของประชาชนกลุ่มนี้ให้ดีขึ้นกว่าเดิม ด้วยเหตุนี้ การกระจายอำนาจทั้งทางการเมือง การปกครอง และการเมืองจากส่วนกลางลงมาสู่ท้องถิ่น จะทำให้ประชากรกลุ่มที่ไม่ค่อยได้รับการเหลียวแลของรัฐ จะมีสิทธิและเสรีภาพในการได้รับบริการและการตอบสนองของรัฐมากขึ้น โดยผ่านขบวนการทางการเมือง การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารและการจัดการของคนกลุ่มนี้จะทำให้การจัดสรรทรัพยากรของจากส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นมีความเท่าเทียมกันมากขึ้น พร้อมทั้งคนยากจนได้รับบริการสาธารณะสุขเท่าเทียมกับประชาชนกลุ่มอื่นในท้องถิ่นนั้น นอกจากนี้ยังช่วยในการพัฒนาชนบทและการกระจายรายได้ของท้องถิ่นให้เท่าเทียมกันเพิ่มขึ้น

ดังที่กล่าวข้างต้นแล้ว การกระจายอำนาจทางการเมือง การคลังและการปกครองจะช่วยให้สิทธิการออกเสียงและน้ำหนักของประชากรในท้องถิ่นโดยเฉพาะประชากรที่ยากจนมีความสำคัญมากขึ้นดังนั้นจึงอาจคาดได้ว่าประเทศที่มีการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นระดับจังหวัดจะมีความยากจนน้อยกว่าประเทศที่มีแต่การเลือกตั้งแต่เพียงรัฐบาลกลางเพียงอย่างเดียว จากการศึกษาในปี 2543 ของ Joachin Von Braun และ Ulrike Grote¹⁰⁸ 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 ประเทศที่มีการเลือกตั้งถึงระดับท้องถิ่นจะมีดัชนีการพัฒนาด้านคุณภาพของประชากรสูงสุด เช่น มีประชากรที่มีรายได้ต่ำกว่า 1 ดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อวันเท่ากับ 7.1% ของประชากรทั้งหมด HDI เท่ากับ 0.884 WHO index เท่ากับ 0.845 และคนที่ไม่รู้หนังสือประมาณร้อยละ 1.4 ของประชากรทั้งหมด ในขณะที่ประเทศที่ไม่มีการเลือกตั้งเลย ที่มีค่าดัชนีการพัฒนาด้านคุณภาพของประชากรต่ำสุด 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		
		ส่วนกลาง อย่างเดียว	ระดับ จังหวัด	ระดับ ท้องถิ่น
%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 ยังช่วยให้ประชาชนที่ยากจนในระดับท้องถิ่นมีสิทธิและเสียงรวมทั้งการเข้าถึงบริการสาธารณะของรัฐมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากค่าของ HDI และ WHO index สูงขึ้นกว่าการกระจายอำนาจจากส่วนกลางที่น้อยกว่า และสัดส่วนของคนไม่รู้หนังสือมีน้อยกว่าในกรณีที่มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสูง ตัวแปรเหล่านี้สะท้อนถึงดัชนีการพัฒนาประเทศของประเทศที่มีการเลือกตั้งจนถึงระดับท้องถิ่นดีกว่าประเทศที่มีการกระจายอำนาจน้อยหรือประเทศที่ไม่มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง

บทที่ 2 การกระจายอำนาจทางการเมืองของประเทศอังกฤษ

2.1 การปกครองสหราชอาณาจักร

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

แต่เดิม เวลส์ สกอตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือไม่มีรัฐสภาเป็นของตนเอง แต่ประชาชนเลือกผู้แทนของตนเข้ามาทำหน้าที่ในรัฐสภาในกรุงลอนดอน การปฏิรูปการปกครองในปี 1998 ได้ริเริ่มให้มีการจัดตั้งรัฐสภาของเวลส์ สกอตแลนด์ขึ้น ตามมาด้วยการเตรียมทางกฎหมายและทางการเมืองเพื่อจัดตั้งรัฐสภาไอร์แลนด์เหนืออีกด้วย นอกจากนี้ก็ยังมีริเริ่มให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีมหานครลอนดอนโดยตรง แทนที่ระบบเดิมซึ่งให้สมาชิกสภาจังหวัด (London County Council) เลือกสมาชิกสภาคนใดคนหนึ่งขึ้นเป็นนายกเทศมนตรี

2.2 การปกครองท้องถิ่นก่อนคริสต์ศตวรรษที่ 20

ในอังกฤษและเวลส์ การปกครองท้องถิ่นเริ่มต้นจาก 3 แนวทางที่ต่างพัฒนาขึ้นตามธรรมชาติ

แนวทางแรกเป็นเขตปกครองโดยมีโบสถ์ท้องถิ่นเป็นศูนย์กลาง เรียกว่า Church Vestry ซึ่งก็คือที่ประชุมของประชาชนในท้องถิ่น โดยมีพระเป็นประธาน มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลกิจการสาธารณะกุศล ตลอดจนเป็นผู้นำในการสร้างหรือซ่อมแซมถนน สะพาน อาคารโบสถ์ เป็นต้น

แนวทางที่สองเป็นการพัฒนาจากประชาชนในท้องถิ่นโดยผู้มีสิทธิพลหรือผู้ที่ได้รับการเคารพนับถือในท้องถิ่นเริ่มมีอำนาจหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยความยินยอมจากประชาชนในท้องถิ่นและจากขุนนางระดับที่สูงกว่า บุคคลหรือกลุ่มบุคคลนี้เรียกว่า justices ซึ่งไม่มีเงินเดือน แต่มีความรับผิดชอบดูแลความสงบเรียบร้อยในท้องถิ่น ตลอดจนเป็นผู้นำประชาชนในการริเริ่มสร้างหรือซ่อมแซมสิ่งก่อสร้างสาธารณะต่าง ๆ

แนวทางที่สามเป็นการพัฒนาของเมืองในยุคต้น โดยมีการจัดการปกครองเมืองในรูปแบบของ town corporations โดยมีอำนาจในขอบเขตที่ชัดเจนและรับรองโดยสิทธิบัตรที่พระราชทานจากพระมหากษัตริย์

ในช่วงเวลาหลายร้อยปี เมืองเล็กๆ จำนวนมากทยอยกันได้รับสิทธิการปกครองตนเอง จากขุนนางท้องถิ่นและจากกษัตริย์ สิทธิดังกล่าวได้พัฒนาขึ้นเป็น charters of incorporation ตราบถึงสิ้นศตวรรษที่ 11 เขต (shires) ก็ได้พัฒนาขึ้นเป็นรูปร่างในหน่วยปกครองขั้นพื้นฐานทาง ทหาร และได้กลายเป็นรากฐานของจังหวัด (counties) ในปัจจุบัน ในศตวรรษที่ 13 กษัตริย์เริ่ม แต่งตั้งบุคคลสำคัญและได้รับความเคารพนับถือจากประชาชนในท้องถิ่น ขึ้นเป็น Justices of the Peace ให้มีหน้าที่บริหารต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ รักษาความสงบในท้องถิ่น

การพัฒนาอุตสาหกรรมของอังกฤษที่เริ่มมาตั้งแต่ศตวรรษที่ 16 ทำให้การปกครองท้องถิ่น อังกฤษเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางกระจายอำนาจมากยิ่งขึ้นไปอีก เพราะการเติบโตของ เมืองเล็กและเมืองใหญ่ ตลอดจนการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของประชากรทำให้องค์การปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่เดิมไม่สามารถสนองความต้องการบริการสาธารณะได้อย่างพอเพียง ในหัวเมืองใหญ่ที่มีการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็ว เช่น ลิเวอร์พูล เบอร์มิงแฮม เริ่มได้รับมอบอำนาจในรูปของ พระราชบัญญัติเฉพาะผ่านโดยรัฐสภาในลอนดอน ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อการปรับปรุง (improvement commissioners) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในท้องถิ่นอย่างกว้างขวางเทียบเท่าเทศบาลท้องถิ่นสมัยใหม่

การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นเมืองใหญ่มุ่งได้กระตุ้นให้เกิดการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นทั่วประเทศในเวลาต่อมา องค์การปกครองท้องถิ่นที่พัฒนาขึ้นในช่วงนี้ประกอบด้วยสภาท้องถิ่น โดยมีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่น และมีหัวหน้าฝ่ายบริหาร ต่อมา การปกครองท้องถิ่นทั่วอังกฤษและเวลส์จึงได้รับการปฏิรูปให้มีโครงสร้างที่เป็นแบบแผนเดียวกัน ด้วยพระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลปีค.ศ. 1835 และ 1882 (Municipal Corporation Acts of 1835 and 1882). เขตปกครองท้องถิ่นโบราณจำนวนมากได้ถูกรวมกับเทศบาลใกล้เคียง ตามมาด้วยการออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งแขวง (boroughs) ขึ้นเป็นจำนวนมาก

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

ในช่วงต้นศตวรรษที่ 20 ถึงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง การปกครองท้องถิ่นอังกฤษยังมีการกระจายอำนาจมากยิ่งขึ้นไปอีก เงินอุดหนุนที่รัฐบาลกลางส่งมอบให้องค์การปกครองท้องถิ่นเริ่มมีปริมาณมากขึ้นและมีความสำคัญมากขึ้นในรายรับท้องถิ่น องค์การปกครองท้องถิ่นที่สำคัญที่สุดและมีอำนาจหน้าที่มากที่สุดในยุคนี้คือ จังหวัด (county) แต่หน้าที่การจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม

นิยมท้องถิ่นคือ เขต (district) แต่โครงสร้างลำดับชั้นขององค์การปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไปยังคงเหมือนกับปลายศตวรรษที่ 19

ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เริ่มมีแนวโน้มที่จะปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นให้มีเอกภาพและประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น การกำหนดอัตราภาษีท้องถิ่นที่สัมพันธ์กับราคาที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ เริ่มรวมศูนย์เข้ามาที่กรมที่ดินในส่วนกลาง เพื่อให้ระบบการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นทั่วประเทศมีเอกภาพและเป็นมาตรฐานเดียวกัน เป็นต้น นอกจากนี้ รัฐบาลกลางก็เริ่มเข้ามามีอิทธิพลต่อองค์การปกครองท้องถิ่นมากยิ่งขึ้นโดยผ่านเงินอุดหนุนที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นต่างๆ ทั่วประเทศ

ส่วนการปกครองท้องถิ่นในสกอตแลนด์นั้น เริ่มต้นในต้นศตวรรษที่ 12 เมื่อมีการพัฒนาเมือง (burghs) ซึ่งเป็นชุมชนการค้าในภูมิภาค ในช่วงศตวรรษที่ 15-16 สมาคมพ่อค้า (merchant guilds) และสภาชาวเมือง (councils of burgesses) ก็เริ่มใช้อำนาจในการบริหารงานท้องถิ่นของตน และได้กลายเป็นรากฐานการปกครองท้องถิ่นของสกอตแลนด์ในปัจจุบัน ราวถึงศตวรรษที่ 19 มีการจัดตั้งองค์กรท้องถิ่นมากมายหลายประเภท โดยแบ่งงานการให้บริการสาธารณะประเภทในท้องถิ่น ในปี 1889 มีการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นด้วยการยุบรวมองค์กรท้องถิ่นเหล่านี้เข้ามาและจัดตั้งเป็นสภาจังหวัด (county councils) คล้ายกับในอังกฤษและเวลส์ การปฏิรูปอีกครั้งในปี 1929 ได้ยุบรวมองค์กรปกครองท้องถิ่นเล็กๆ เข้ามาอีก และทำให้โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นสกอตแลนด์ลดความซับซ้อนลงไปมาก

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 องค์การปกครองท้องถิ่นภายใต้จังหวัดเหล่านี้ มีความเป็นอิสระ แยกเทศจากกันและกัน.

2.3.2 สภาจังหวัด (county councils)

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

ประธานสภาจังหวัดได้รับเลือกจากสมาชิกสภาจังหวัด โดยอาจมาจากคนใดคนหนึ่งในกลุ่มสมาชิกสภาหรือเลือกจากบุคคลภายนอกก็ได้ ประธานสภาจังหวัดมีวาระคราวละหนึ่งปี และมีฐานะในทางกฎหมายเป็น Justice of the Peace ด้วย สภาจังหวัดยังแต่งตั้งรองประธานสภาจำนวนสมาชิกสภาจังหวัดอยู่ในระหว่าง 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) ซึ่ง มีอำนาจหน้าที่ดูแลงบประมาณและกระบวนการทางการเงินคลังท้องถิ่นทั้งหมด 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 แต่มีสิทธิได้รับการเลือกตั้งใหม่ได้ นายกเทศมนตรีมีอำนาจการบริหารสูงสุดภายในแขวงจังหวัดและแขวงของตน ตลอดจนมีตำแหน่งเป็น Justice of the Peace นายกเทศมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี ซึ่งสามารถทำการแทนนายกเทศมนตรีได้

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

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

2.3.4 สภาเขตเมืองและสภาเขตชนบท (urban and rural district councils)

สมาชิกทั้งหมดของสภาเขตเมืองและสภาเขตชนบท ได้มาจากการเลือกตั้ง โดยมีวาระคราวละ 3 ปี และจะมีสมาชิกจำนวนหนึ่งในสามที่หมดวาระลงทุกปี สภาจะเลือกสมาชิกสภาหนึ่งคนเป็นประธาน (chairman) โดยมีวาระคราวละ 1 ปี แต่มีสิทธิได้รับการเลือกตั้งใหม่ 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) มีอำนาจปฏิเสธไม่ให้มีการเลือกตั้งสภาประชาคมก็ได้แม้ว่าประชาคมนั้นจะร้องขอ

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

2.4 การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นปี 2515

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

จากการปฏิรูปในปี 2515 องค์การปกครองท้องถิ่นอังกฤษประกอบด้วย สภานคร (metropolitan councils) 6 แห่ง สภาจังหวัด (county councils) 47 แห่ง ทั้งนี้ ภายใต้สภาจังหวัดจะมีองค์การปกครองท้องถิ่นระดับย่อยคือ สภาเขตนคร (metropolitan district councils) 36 แห่ง และสภาเขตจังหวัด (county district councils) อีก 333 แห่ง สำหรับกรุงลอนดอนนั้น ยังคงจัดตั้งเป็นสภาจังหวัดลอนดอน (London County Council) ซึ่งแบ่งย่อยเป็นแขวง (metropolitan boroughs) จำนวน 32 แห่ง องค์การท้องถิ่นระดับล่างสุดและเป็นแบบประชาธิปไตยทางตรงของอังกฤษ ยังคงเป็น ประชาคม (parishes) ซึ่งได้รับอำนาจหน้าที่มากขึ้นจากการปฏิรูปปี 2515 คือ สามารถเลือกตั้งสภาประชาคมเป็นของตนเองได้ถ้ามีประชากรเกินกว่า 200 คน

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

ในปี 2535 ได้มีการออกพระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่นฉบับใหม่ (Local Government Act 1992) จัดตั้งคณะกรรมการปกครองท้องถิ่นเพื่อวางกรอบและรูปแบบการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นขึ้นใหม่ แต่กระบวนการได้ยืดเยื้อมาจนถึงปี 2538 จึงสามารถจัดตั้งรูปแบบการปกครองท้องถิ่นใหม่ขึ้นเรียกว่า องค์การปกครองเอกราช (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 องค์การปกครองเอกราช (unitary authorities)

ทั่วประเทศอังกฤษ (ยกเว้นมหานครลอนดอน) มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า จังหวัด (counties) ซึ่งยังแบ่งย่อยลงไปอีกเป็นเขต (districts)

แต่ละจังหวัดจะมีสภาจังหวัด (county councils) ที่มาจากการเลือกตั้งในท้องถิ่น สภาจังหวัดดังกล่าวประกอบด้วยสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งจำนวน 60-100 คน มีวาระคราวละ 4 ปี โดยที่ประชุมสภาจะเลือกสมาชิกสภา 1 คนขึ้นเป็นประธานคราวละ 1 ปี โดยมีหน้าที่เป็นประธานที่ประชุมเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจบริหารที่แท้จริง ทั้งนี้ สภาจังหวัดมีอำนาจบริหารเต็มรูปแบบและมีหน้าที่ให้บริการสาธารณะที่ครอบคลุมหลายเขต 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 ส่วนสภาเขตจะมีอำนาจบริหารเต็มรูปแบบภายในสภามีการจัดตั้งเป็นคณะกรรมการเพื่อดูแลกิจการด้านต่างๆ ข้างต้น โดยมีคณะกรรมการนโยบายและทรัพยากร (Policy and Resource Committee) เป็นคณะกรรมการชุดใหญ่ประกอบ

ด้วยประธานคณะกรรมการชุดต่างๆ มารวมกันเป็นคณะบริหารสูงสุดขององค์การ สภาเขตมีหน้าที่ให้บริการสาธารณะเฉพาะในเขตของตน เช่น การเคหะสงเคราะห์ น้ำประปา การระบายน้ำ ถนน สายย่อยและสะพาน ควบคุมตึกอาคาร สวนสาธารณะ ห้องน้ำสาธารณะ พิพิธภัณฑ์ และห้องสมุด ตลอดจนการรักษาความสงบเรียบร้อยโดยทั่วไป การเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตนั้น แบ่งออกเป็นเขตเลือกตั้งย่อย (wards) โดยแต่ละเขตย่อยมีสมาชิกสภาได้ 3 คน ทั้งนี้ สมาชิกสภาจากเขตย่อยจะมารวมกันเป็นสภาเขต (district councils) โดยแต่ละคนมีวาระ 4 ปี โดยการเลือกตั้งมีได้ทั้งในรูปแบบดวาระและเลือกตั้งทั้งสภาพร้อมกันทุก 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) เป็นคณะกรรมการชุดใหญ่ ประกอบด้วยประธานคณะกรรมการชุดต่าง 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) ยังมีองค์กรระดับพื้นที่ซึ่งมีลักษณะประเพณีสืบทอดคือ สภาประชาคม (parish councils) ประมาณ 8,000 แห่งทั่วอังกฤษ สภาแต่ละแห่งประกอบด้วยสมาชิกสภา 5-25 คนมาจากการเลือกตั้งโดยตรงในท้องถิ่นและมีหน้าที่ให้บริการท้องถิ่นในขอบเขตจำกัดมาก โดยมีพื้นที่ครอบคลุมประชากรตั้งแต่ 35 คนไปถึง 48,000 คน ทั้งนี้จะมีการประชุมทั้งประชาคมปีละหนึ่งครั้งโดยทุกคนที่มีสิทธิ์เลือกตั้งมีสิทธิ์เข้าร่วมประชุม บทบาทของสภาประชาคมมีความแตกต่างกันมากตั้งแต่ประมาณรายจ่ายปีละไม่ถึง 100 ปอนด์ไปถึงปีละกว่า 1 ล้านปอนด์

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

มหานครลอนดอน มีการจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบบริษัทนครลอนดอน (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 สภามีอำนาจบริหารเต็มรูปแบบ โดยที่ภายในสภามีการจัดตั้งเป็นคณะกรรมการเพื่อดูแลกิจการด้านต่างๆ ชำต้น 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 ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งในแต่ละเขตย่อยจะมารวมกันเป็นสภาเขตมหานคร สมาชิกสภาเขตแต่ละคนมีวาระ 4 ปี โดยทุกๆ หนึ่งในสามจะพ้นวาระเพื่อเลือกตั้งใหม่ทุกสามปี

ตารางที่ 2.1ประชากรองค์การปกครองท้องถิ่นอังกฤษ

	จำนวนองค์การ	ประชากรน้อยสุด	ประชากรมากที่สุด
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
- อนามัยและสิ่งแวดลอม
- 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

- อนามัยและสิ่งแวดลอม
- สวนสาธารณะ
- การกำจัดขยะมูลฝอย
- การท่องเที่ยว
- ทะเบียนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง
- สนามเด็กเล่น และสนามกีฬา
- จัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม
- การวางผังเมืองและการกำหนดพื้นที่ใช้ประโยชน์ (zoning)

อำนาจหน้าที่ของสภาประชาคม (parish councils)

- สนามเด็กเล่น
- สวนสาธารณะหมู่บ้าน
- สระว่ายน้ำ
- หอประชุมประชาคม
- ที่พักผู้โดยสารรถประจำทาง
- แก้วสาธารณะ
- ส้วมสาธารณะ
- ตู้โทรศัพท์สาธารณะ
- สุสานประจำหมู่บ้าน
- จัดหมายข่าวหมู่บ้าน

อย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัดและระดับเขต ก็ได้แยกขาดจากกันทั้งหมด แต่มีบริการสาธารณะหลายประเภทที่จะต้องร่วมมือกันจัดทำขึ้น เช่น

- การจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆ
- การป้องกันและระงับอัคคีภัย
- การตำรวจ
- การกำจัดขยะมูลฝอยและรักษาสิ่งแวดล้อม
- การขนส่งสาธารณะ

ตารางที่ 2.2 หน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่น

County Councils	District Councils
การศึกษา	ทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
สวัสดิการสังคมบุคคล	จัดเก็บภาษีท้องถิ่น
ตำรวจ	เคหะสงเคราะห์
อศศิกภัย	
วางแผนจังหวัด แผนระยะยาว ทางหลวงแผ่นดิน อาคารโบราณคดี เหมืองแร่	วางแผนแขวง แผนพัฒนาท้องถิ่น การปฏิบัติตามแผน
คมนาคม ขนส่งมวลชน ทางหลวงและที่จอดรถ บังคับจราจร บาทวิถีและสะพาน แสงไฟถนนหลวง	คมนาคม ถนนสายย่อย ที่จอดรถ บาทวิถีและสะพาน แสงไฟถนนหลวง
สิ่งแวดล้อม กำจัดขยะมูลฝอย	สิ่งแวดล้อม จัดเก็บขยะมูลฝอย ความปลอดภัยตึกอาคาร ทำความสะอาดถนนหลวง
สันติภาพและการศิลปะ สวนสาธารณะ พิพิธภัณฑ์และแกลเลอรี ส่งเสริมการท่องเที่ยว	สันติภาพและการศิลปะ สวนสาธารณะ ศูนย์พักผ่อนและสรวายน้ำ พิพิธภัณฑ์และแกลเลอรี 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) ภาษีประเภทนี้มีใช้ภาษีท้องถิ่นเต็มรูปแบบหนึ่ง การกำหนดอัตรา การจัดเก็บ และการจัดสรรเป็นรายจ่ายเหล่านี้ขึ้นอยู่กับรัฐบาลกลางเป็นสำคัญ ภาษีที่จัดเก็บคำนวณจากอัตราภาษี (rate poundage) คูณด้วยราคาประเมินอสังหาริมทรัพย์ (rateable value) ที่ซึ่งธุรกิจนั้นตั้งอยู่ โดยผู้จ่ายคือเจ้าของธุรกิจหรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์นั้น อัตราภาษีดังกล่าวกำหนดเป็นรายปีโดยรัฐบาลกลางและเห็นชอบโดยสภาผู้แทนราษฎร (ในปีงบประมาณ 2541/42 อัตราอยู่ที่ 41.6 เพนนีต่อปอนด์ตามราคาประเมิน) 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 อัดคึกภัย 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 เป็นผลให้องค์การปกครองท้องถิ่นสูญเสียความเชื่อมั่นในการบริหารการคลังของตนเองลงไปอย่างมาก นอกจากนั้น รัฐบาลกลางยังได้มีมาตรการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นเพื่อให้การบริหารงานและการให้บริการสาธารณะในท้องถิ่นมีประสิทธิภาพมากขึ้น มีการปรับเปลี่ยนขั้นตอนวิธีการจัดซื้อจัดจ้างในท้องถิ่นเพื่อลดค่าใช้จ่ายตลอดจนเพิ่ม

มาตรการตรวจสอบทางการเงินคลังจากส่วนกลางที่เข้มงวด 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
อศศิกภัย	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 นับหนึ่ง สามารถจัดเก็บภาษี กำหนดอัตราภาษี และแบบแผนการใช้จ่ายของตนเองได้โดยปราศจากการแทรกแซงควบคุมจากรัฐบาลกลาง ทั้งหมดนี้มีผลให้เกิดปัญหาขัดแย้งในท้องถิ่นเมื่อองค์การปกครองท้องถิ่นมีแนวโน้มจัดเก็บภาษีในอัตราสูงมากและมีรายการใช้จ่ายมากมายเกินตัว (ส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายด้านสวัสดิการประชาชน) ตราบจนถึงทศวรรษ 2520 รัฐบาลกลางจึงได้เริ่มพยายามที่จะลดอำนาจและความเป็นอิสระทางการคลังขององค์การปกครองท้องถิ่นลง เช่น ห้ามมิให้กำหนดอัตราภาษีท้องถิ่นสูงเกินไป และบังคับให้มีการตัดทอนรายจ่ายต่างๆ ลงเป็นจำนวนมาก

อย่างไรก็ตาม องค์การปกครองท้องถิ่นอังกฤษปัจจุบันก็ยังคงมีความเป็นอิสระสูงและมีหน้าที่รับผิดชอบที่กว้างขวางมาก โดยที่การคลังท้องถิ่นได้ถูกกำกับควบคุมจากรัฐบาลกลางในรูปแบบต่างๆ มากขึ้น

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

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจัดตั้งขึ้นในปี 2526 มีอำนาจหน้าที่แต่งตั้งผู้ตรวจบัญชีจากภายนอกเพื่อเข้าไปตรวจสอบการเงินการคลังขององค์การปกครองท้องถิ่นโดยเฉพาะ จุดมุ่งหมายของคณะกรรมการคือ การปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานขององค์การปกครองท้องถิ่น ให้มีการประหยัดรายจ่าย และมีการใช้เงินที่คุ้มค่าเมื่อเทียบกับคุณภาพของบริการสาธารณะ

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 20 คนจากสาขาอาชีพต่างๆ เช่น ภาครัฐกิจเอกชน สาธารณสุข องค์การปกครองท้องถิ่น สหภาพแรงงาน และผู้ตรวจบัญชีเอกชน เป็นต้น คณะกรรมการมีสำนักงานกลางในกรุงเทพมหานคร และมีเจ้าหน้าที่ประจำจำนวนน้อย ทำหน้าที่วิจัยศึกษาแนวทางการเงินการคลังท้องถิ่น และคอยให้การสนับสนุนผู้ตรวจบัญชีในท้องถิ่น ที่สำคัญคือคณะกรรมการเน้นการจ้างผู้ตรวจบัญชีอิสระที่มีใช้ราชการการเข้ามาตรวจสอบบัญชีในท้องถิ่น ผู้ตรวจบัญชีอิสระเหล่านี้เข้ามาทำงานโดยสัญญาว่าจ้างเป็นคราวๆ ภายใต้เงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด หน่วยงานสำคัญของคณะกรรมการคือ ผู้ตรวจบัญชีเขต (District Audit) ซึ่งมีสำนักงานในท้องถิ่นกระจายอยู่ทั่วอังกฤษและเวลส์

คณะกรรมการมีรายรับจากค่าธรรมเนียมตรวจบัญชีและมีการทำงานที่เป็นอิสระจากรัฐบาลกลาง คณะกรรมการมีฐานะเป็นองค์กรสาธารณะที่เป็นอิสระจากกระทรวงทบวงกรมและจากรัฐบาล โดยได้รับเงินอุดหนุนบางส่วนจากกระทรวงสิ่งแวดล้อมและสำนักงานรัฐเวลส์

คณะกรรมการอาจให้ข้อเสนอแนะต่อผู้ตรวจบัญชีอิสระ แต่ไม่มีอำนาจในการสั่งการใดๆ ที่เกี่ยวกับกระบวนการตรวจบัญชีในท้องถิ่น แต่คณะกรรมการก็ยังมีอำนาจเลิกจ้างผู้ตรวจบัญชีหากพบว่า มีการละเมิดกฎระเบียบและจรรยาบรรณในการตรวจบัญชี ผู้ตรวจบัญชีอิสระมีสิทธิเสนอข้อคิดเห็นแก่องค์การปกครองท้องถิ่นในประเด็นการใช้จ่ายต่างๆ แต่ไม่มีอำนาจบังคับให้องค์การปกครองท้องถิ่นปฏิบัติตาม ทั้งนี้เพราะองค์การปกครองท้องถิ่นต้องรับผิดชอบต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่ของตน มิใช่รับผิดชอบต่อผู้ตรวจบัญชี

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินยังมีหน้าที่ศึกษาและออกแบบดัชนีวัดผลงาน (performance indicators) เพื่อใช้วัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการคลังและการให้บริการท้องถิ่น ทั้งนี้ องค์การปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่จะต้องปรับปรุงการทำงานของตนให้ได้มาตรฐานขั้นต่ำของดัชนีวัดคุณภาพด้วย

องค์การปกครองท้องถิ่นมีได้้อยู่ภายใต้อำนาจควบคุมโดยตรงจากองค์การรัฐบาลกลางหรือหน่วยงานภายนอกใดๆ หากแต่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งภายในท้องถิ่นของตนเองเป็นหลัก ตลอดจนอาจถูกฟ้องร้องเอาผิดได้ตามกฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญาเช่นเดียวกับองค์กรนิติบุคคลทั่วไป

หน่วยงานรัฐบาลกลางที่ประสานร่วมมือกับองค์การปกครองท้องถิ่นอยู่ตลอดเวลาคือ กระทรวงสิ่งแวดล้อม (Department of the Environment) นอกจากนี้ ก็ยังมีผู้ตรวจการรัฐสภา

(Ombudsmen) ซึ่งรับเรื่องราวร้องทุกข์และสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติมิชอบของรัฐบาลกลางและองค์การปกครองท้องถิ่น

2.9 การประกันคุณภาพของบริการท้องถิ่น

เนื่องจากองค์การปกครองท้องถิ่นมีการให้บริการที่กว้างขวางหลากหลายมาก โดยครอบคลุมชีวิตประจำวันของประชาชนอย่างทั่วด้าน คุณภาพของการให้บริการดังกล่าวจึงมีผลอย่างยิ่งต่อคุณภาพชีวิตและความพึงพอใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นในปี 2515 และในช่วงปี 2538-40 ได้ทำให้มีการพัฒนาแนวทางการประกันคุณภาพของบริการท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นรับผิดชอบ

การบริหารสาธารณะในท้องถิ่นอังกฤษได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ทั้งนี้แต่เดิมเป็นบริการที่ให้โดยหน่วยงานราชการท้องถิ่นเกือบทั้งหมด อย่างไรก็ตาม การให้บริการโดยหน่วยราชการที่รับผิดชอบได้ก่อให้เกิดปัญหาเช่นเดียวกับในประเทศส่วนใหญ่คือ การให้บริการล่าช้า มีกฎระเบียบขั้นตอนมากมาย ประสิทธิภาพต่ำ ค่าใช้จ่ายสูง เป็นต้น การเปลี่ยนแปลงในช่วงทศวรรษ 2520-40 ทำให้หน่วยงานราชการท้องถิ่นต้องลดกำลังคน ลดรายจ่าย และลดอำนาจหน้าที่ลง แต่ใช้วิธีจัดซื้อจัดจ้างให้เอกชนเข้ามาให้บริการแทนหน่วยราชการ เช่น การจัดเก็บขยะ การซ่อมแซมถนนสะพาน การบริหารอาคารสงเคราะห์ สถานเอนกมัย 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 ที่ได้เข้าเรียนชั้นต้น
 - จำนวนวันชั้นสูงที่บ้านสงเคราะห์ที่ว่างไว้
 - 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 และกฎเกณฑ์การเลื่อนขั้นตำแหน่งเงินเดือนที่เป็นของตนเอง แม้แต่ระบบราชการในองค์การปกครองท้องถิ่นก็มีความหลากหลายเช่นเดียวกัน ยกเว้นตำแหน่งราชการอาวุโสประมาณ 3,000 ตำแหน่งภายใต้ Senior Civil Service เท่านั้นที่ยังคงมีโครงสร้างเงินเดือนและกฎเกณฑ์การเลื่อนขั้นที่เป็นหนึ่งเดียวในลักษณะเดิม

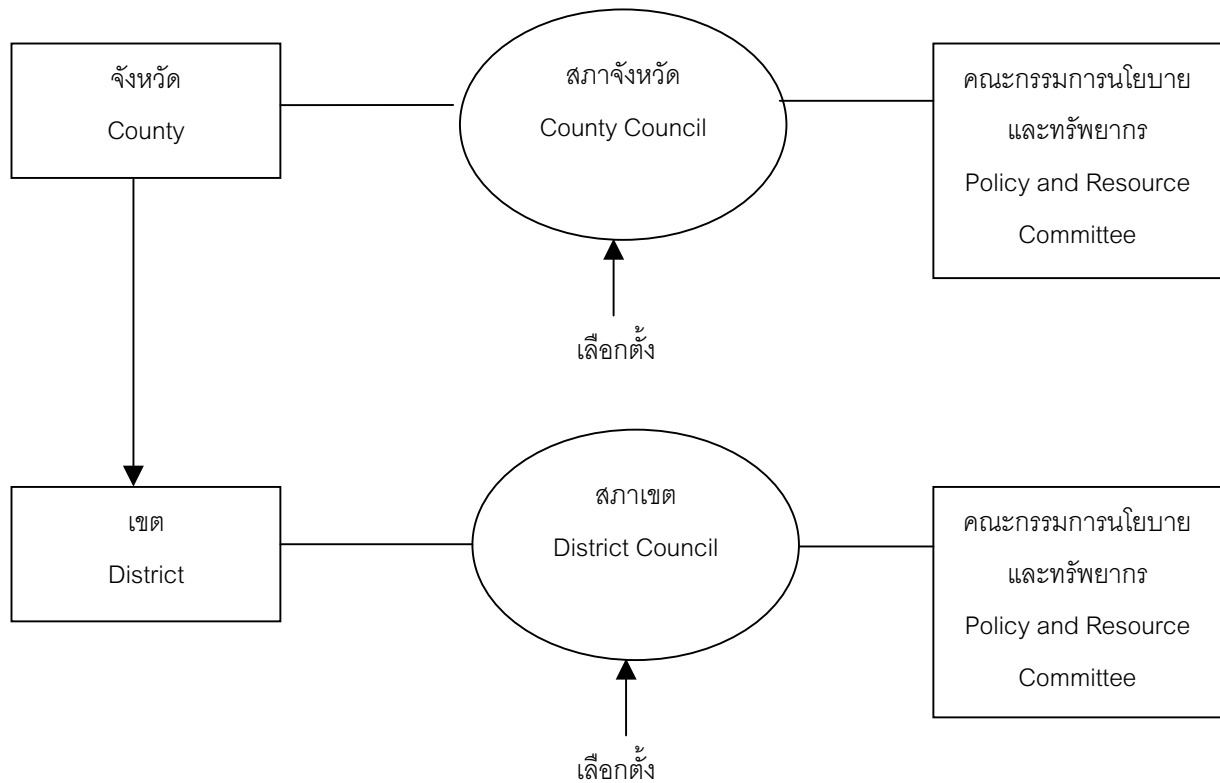
องค์การปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งมีอำนาจอิสระในการกำหนดรูปแบบการบริหารงานบุคคลของตนเอง อย่างไรก็ตาม รูปแบบที่แพร่หลายที่สุดคือ การต่อรองกลุ่ม (Collective bargaining) ซึ่งพนักงานลูกจ้างขององค์การปกครองท้องถิ่นทั่วประเทศจะต่อรองเงื่อนไขการจ้างงานร่วมกันเพื่อให้ได้โครงสร้างและสวัสดิการระหว่างท้องถิ่นที่ไม่แตกต่างกันมากจนเกินไป ทั้งหมด เป็นผลให้ลูกจ้างพนักงานองค์การปกครองท้องถิ่นได้รับเงื่อนไขเงินเดือนสวัสดิการไม่แตกต่างกันนักไปจากลูกจ้างระดับเดียวกันในภาคเอกชน

ตารางที่ 2.5 จำนวนลูกจ้างพนักงานภาครัฐปี 2538

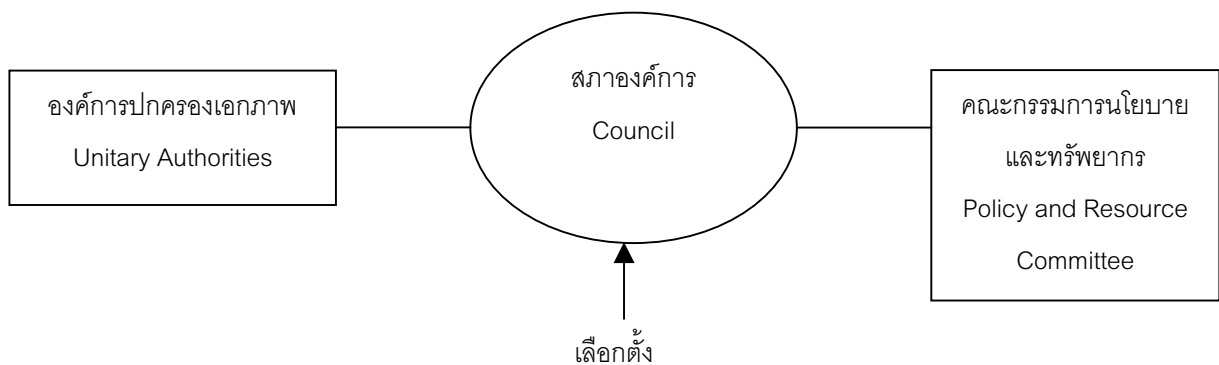
	จำนวน (พันคน)	ร้อยละ
รัฐบาลกลาง	1,020	23.4
พลเรือน	512	11.7
สาธารณสุขกลาง	80	1.8
ทหาร	230	5.3
อื่น ๆ	198	4.5
องค์การท้องถิ่น	2,040	46.8
การศึกษา	807	18.5
บริการสาธารณะ	295	6.8
ก่อสร้าง	82	1.9
ตำรวจ	202	4.6
อื่น ๆ	654	14.5
รวมรัฐบาลกลางและท้องถิ่น	3,060	70.2
องค์การของรัฐ	1,302	29.9
รัฐวิสาหกิจ	352	8.1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

ที่มา: Economic Trends No.508, February 1996

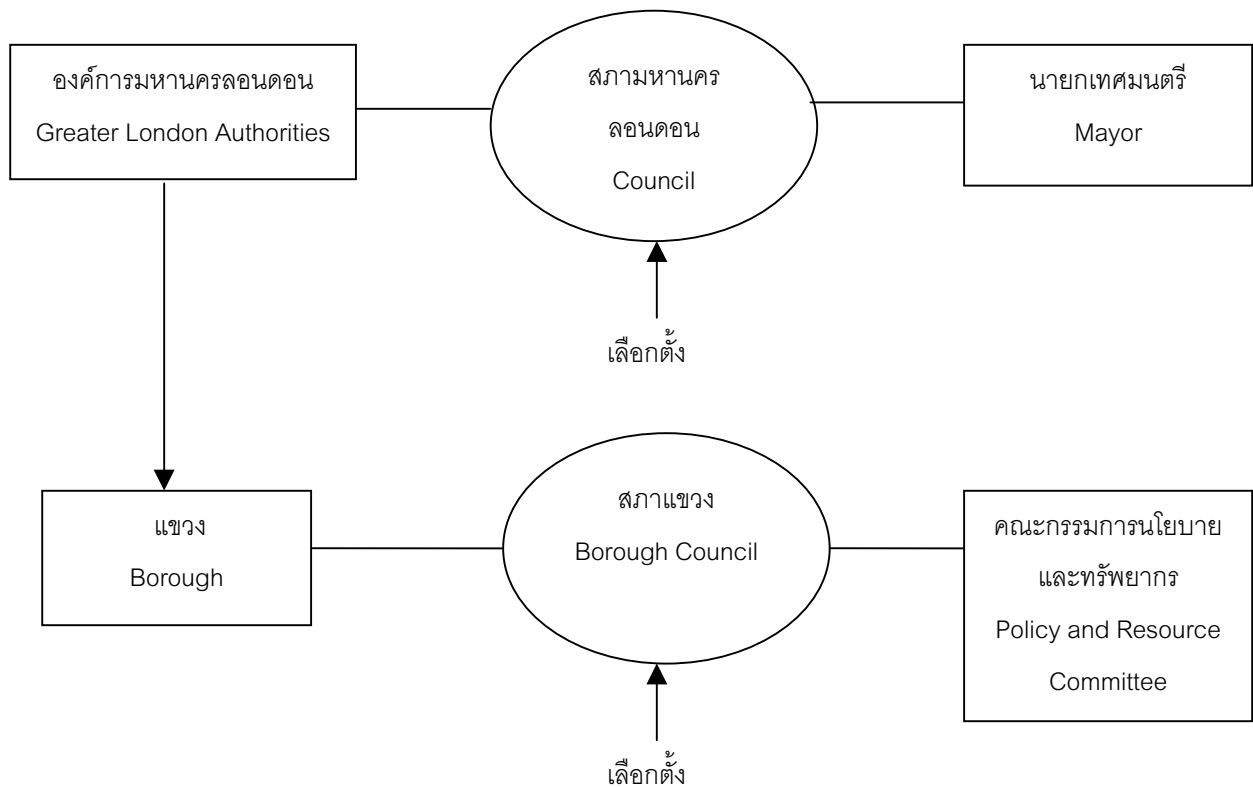
รูปที่ 2.1 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในระดับทั่วไปของอังกฤษ (1)



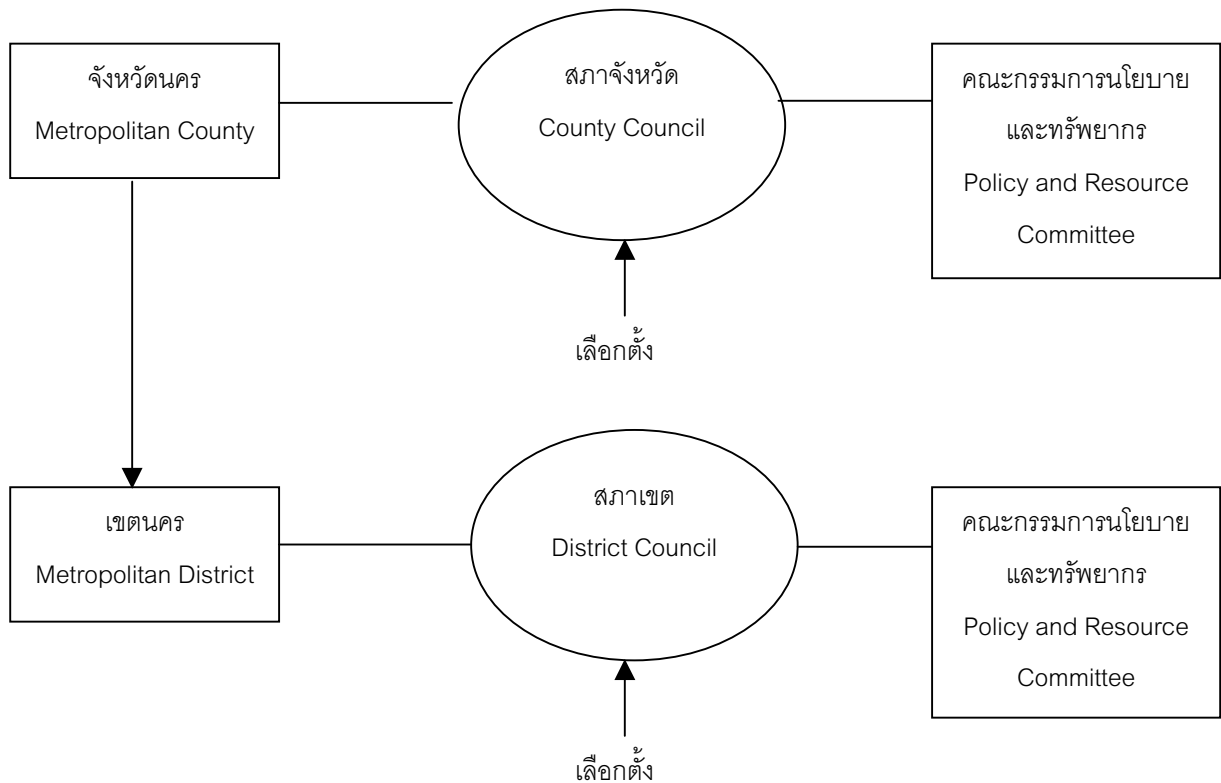
โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในระดับทั่วไปของอังกฤษ (2)



รูปที่ 2.2 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในระดับเมืองใหญ่ของอังกฤษ (1)



โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในระดับเมืองใหญ่ของอังกฤษ (2)



บทที่ 3 การกระจายอำนาจทางการเมืองของประเทศญี่ปุ่น

3.1 การปกครองท้องถิ่นจากการฟื้นฟูเมจิถึงสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง

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

การปกครองญี่ปุ่นก่อนการฟื้นฟูเมจิ เป็นรูปแบบปกครองศักดินาที่รวมศูนย์อำนาจไปที่ผู้นำทางทหารที่เรียกว่า ซาฮุน โดยมีองค์พระจักรพรรดิเป็นประมุขสูงสุดแต่ในนาม 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 ทำการปฏิรูปการเมือง การปกครองอย่างทั่วด้าน โดยเนื้อหาหลักคือการทำให้โครงสร้างการปกครองของญี่ปุ่นทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นมีลักษณะประชาธิปไตยแบบเต็มรูปเพื่อจัดลัทธิทหารให้หมดสิ้นไปจากสังคมญี่ปุ่นและเป็นการป้องกันมิให้ญี่ปุ่นกลายเป็นมหาอำนาจทางทหารที่จะก่อสงครามได้อีกต่อไป

การปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่นได้รับการปฏิรูปอย่างถาวร โดยเริ่มมีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ตลอดจนให้มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้การคุ้มครองการปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย รัฐธรรมนูญญี่ปุ่นมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2490 โดยเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีบทบัญญัติว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นอย่างชัดเจนว่า “องค์การรัฐระดับท้องถิ่นมีสิทธิบริหารทรัพย์สิน กิจการภายใน การปกครอง ตลอดจนมีสิทธิร่างกฎระเบียบของตนเองภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย รายละเอียดระบุในหมวดที่ 8 เช่น

มาตรา 92 ระเบียบต่างๆ เกี่ยวกับองค์การและการดำเนินงานของหน่วยปกครองท้องถิ่น ต้องกำหนดเป็นกฎหมายโดยสอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น

มาตรา 93 หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีสภาเป็นองค์กรที่เสนอข้อคิดเห็นต่างๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ผู้บริหารสูงสุดขององค์การปกครองท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น และพนักงานท้องถิ่นต้องได้รับการเลือกตั้งโดยประชาชนในเขตชุมชนของตนตามที่กฎหมายกำหนด

มาตรา 94 องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิจัดการทรัพย์สิน ดำเนินกิจกรรม และบริหาร ตลอดจนออกกฎเกณฑ์หรือบทบัญญัติต่างๆ ได้ตามที่กฎหมายกำหนด

มาตรา 95 รัฐสภาไม่อาจตรากฎหมายพิเศษเพื่อใช้กับองค์การปกครองท้องถิ่นหน่วยใด หน่วยหนึ่งเป็นเฉพาะหากไม่ได้รับความเห็นชอบจากเสียงส่วนใหญ่ของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงในเขตปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

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 ขอบข่าย ความรับผิดชอบ 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 เพื่อลดจำนวนเทศบาลให้น้อยลง และเพิ่มขนาดเทศบาลให้ใหญ่ขึ้น เป็นผลให้เมืองและหมู่บ้านของญี่ปุ่นมีจำนวนลดลงถึงหนึ่งในสาม (ลดลงประมาณ 3,000 แห่งจากจำนวนกว่าหนึ่งหมื่นแห่งทั่วประเทศ) การเพิ่มขนาดเทศบาลสามารถแก้ปัญหการคลังท้องถิ่นได้บางส่วนเมื่อฐานการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่น (จำนวนประชากร) ได้เพิ่มขึ้นมาก ขณะที่สามารถประหยัดรายจ่ายจากการดำเนินงานซ้ำซ้อนในเทศบาลขนาดเล็กๆ ได้ หลังจากนั้นก็ยังมีการปฏิรูปอีกหลายครั้ง ซึ่งทำให้องค์การปกครองท้องถิ่นมีจำนวนลดลงเรื่อยๆ

ตารางที่ 3.1 จำนวนเทศบาลในประเทศไทยญี่ปุ่น

	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

รัฐบาลกลางของญี่ปุ่นมีการปกครองในรูปแบบรัฐสภาที่มีพระจักรพรรดิเป็นประมุขและอยู่เหนือการเมือง อำนาจรัฐบาลกลางแบ่งออกเป็นรัฐสภาไดเอ็ต คณะรัฐมนตรี และศาลยุติธรรม โดยโครงสร้างหลักๆ ก็คล้ายคลึงกับประเทศเสรีประชาธิปไตยทั่วไป คือ รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร และสภาสูง นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรี และเป็นผู้ได้รับเสียงสนับสนุนเกินกว่ากึ่งหนึ่งในรัฐสภา

รัฐธรรมนูญญี่ปุ่นกำหนดไว้อย่างเข้มงวดให้มีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ตลอดจนให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการทรัพย์สินและกิจกรรมภายในของตนได้อย่างอิสระ ตลอดจนสามารถออกกฎระเบียบต่างๆ ภายในกรอบที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้อีกด้วย ยิ่งกว่านั้น รัฐธรรมนูญยังมีบทบัญญัติคุ้มครองการปกครองท้องถิ่น โดยห้ามมิให้รัฐสภาผ่านกฎหมายที่ใช้บังคับกับองค์การปกครองท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นเฉพาะ เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบตามกระบวนการทางกฎหมายจากประชาชนส่วนใหญ่ในเขตปกครองนั้นๆ

การปกครองท้องถิ่นปัจจุบันอาศัยพื้นฐานการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นหลายครั้งตั้งแต่นั้นสงครามโลกครั้งที่สอง 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 คณะกรรมการมีสำนักงานและเจ้าหน้าที่ประจำสนับสุน 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) ซึ่งเป็นแนวทางในการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นที่กำลังดำเนินการอยู่ในญี่ปุ่น ปัจจุบัน จุดมุ่งหมายของการปฏิรูปการปกครองครั้งล่าสุดนี้อยู่ที่การกระจายอำนาจหน้าที่ไปสู่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นให้มากที่สุด ตลอดจนให้อำนาจแก่ท้องถิ่นมากขึ้นในการตัดสินใจเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติ โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลกลาง ยิ่งกว่านั้นคือ ยังมุ่งปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์การปกครองท้องถิ่น จากการสั่งการ ให้เป็นการปรึกษาหารือและประสานงานกันให้มากขึ้น

สาเหตุที่ต้องมีการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นอีกครั้งในปี 2538-2541 ก็เพราะว่า ระบบการปกครองท้องถิ่นก่อนหน้านี้ ยังให้อำนาจแก่รัฐบาลกลางค่อนข้างมากในการกำกับควบคุมและแทรกแซงการดำเนินงานขององค์การปกครองท้องถิ่น ตลอดจนการพัฒนาเศรษฐกิจญี่ปุ่นในระยะ 50 ปีมานี้ ได้รวมศูนย์อยู่ที่เมืองใหญ่เช่น โตเกียว โยโกฮามา โดยให้น้ำหนักการพัฒนาเศรษฐกิจในท้องถิ่นไม่มากเท่าที่ควร ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงทางประชากร คือ การมีจำนวนประชากรในวัยชราเพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก ขณะที่อัตราการเกิดกลับลดลงโดยตลอด จนเป็นผลให้องค์การปกครองท้องถิ่นต้องมีการรับมือกับข้อขัดแย้งในด้านสวัสดิการและประชาสงเคราะห์เพิ่มสูงขึ้นมาก 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 จะต้องมีความหมายที่ผ่านรัฐสภาให้การรองรับว่า กระทำได้เท่านั้น
- การแทรกแซงตามกฎหมายดังกล่าว ต้องมีกฎระเบียบในชั้นรายละเอียดรองรับ เป็นมาตรฐานกลางที่ใช้กับองค์การปกครองท้องถิ่นอย่างเสมอหน้ากัน
- การแทรกแซงใดๆ ของรัฐบาลกลางต่อองค์การปกครองท้องถิ่น ต้องเป็นไปตามกระบวนการและขั้นตอนปฏิบัติที่ยุติธรรมและโปร่งใส
- การแทรกแซงของรัฐบาลกลางที่มีต่อภาระงานขององค์การปกครองท้องถิ่นสามารถกระทำได้ในรูปของการให้คำแนะนำทางเทคนิค การเรียกร้องให้รายงาน การให้ขอคำปรึกษาล่วงหน้าก่อนปฏิบัติ และการเรียกร้องให้ดำเนินมาตรการที่เหมาะสมเมื่อเกิดการกระทำผิดกฎหมายขึ้น
- การแทรกแซงของรัฐบาลกลางในภาระงานที่รัฐบาลกลางมอบหมายให้ผู้บริหารท้องถิ่น กระทำได้ในรูปของการให้คำแนะนำทางเทคนิค การเรียกร้องให้รายงาน การให้ขอคำปรึกษาล่วงหน้าก่อนปฏิบัติ การอนุมัติหรือไม่อนุมัติในกรณีเฉพาะ การให้คำชี้

แนะเชิงปฏิบัติการในกรณีจำเป็น และการแทรกแซงโดยผ่านตัวแทนของรัฐบาลกลาง ในระดับท้องถิ่นตามกระบวนการที่กฎหมายอนุญาต

- ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิเศษขึ้นเพื่อพิจารณาข้อขัดแย้งต่างๆ ที่เกิดขึ้นระหว่าง รัฐบาลกลางและองค์การปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นการแทรกแซงของรัฐบาลกลางที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งนั้นๆ
- ให้มีการถ่ายโอนอำนาจจากรัฐบาลกลางไปสู่จังหวัด และจากจังหวัดไปสู่เทศบาลให้มากขึ้นในประเด็นรูปธรรมหลายประเด็น
- ให้ทบทวนและลดกฎเกณฑ์ของรัฐบาลกลางที่กำหนดให้องค์การปกครองท้องถิ่นต้องมีหน่วยงานหรือตำแหน่งพิเศษ ซึ่งขัดขวางการปฏิรูปโครงสร้างบริหารขององค์การปกครองท้องถิ่น

3) การปฏิรูปการคลังท้องถิ่น

โครงการกระจายอำนาจปี 2541 ยังครอบคลุมถึงการปฏิรูปอำนาจทางการคลังขององค์การปกครองท้องถิ่น คือ

- ทบทวนปรับปรุงระบบการจัดสรรเงินสนับสนุนที่รัฐบาลกลางให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่น โดยให้ท้องถิ่นมีส่วนมีเสียงในการกำหนดการจัดสรรดังกล่าวมากขึ้น
- ปฏิรูประบบการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น โดยให้องค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บภาษีได้มากขึ้นและกว้างขวางขึ้น
- ให้ยกเลิกอำนาจของรัฐบาลกลางที่จะอนุมัติหรือไม่อนุมัติการกู้ยืมเงินโดยองค์การปกครองท้องถิ่น

4) การปฏิรูประบบการบริหารงานท้องถิ่น

โครงการกระจายอำนาจปี 2541 ได้วางแนวทางในการปฏิรูปโครงสร้างและวิธีการบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่น ได้แก่

- ให้มีการวางแผนและศึกษารายละเอียดการปฏิรูปการบริหารงานในองค์การปกครองท้องถิ่น
- ให้มีการรวมเทศบาลเล็กๆ เข้ามาเป็นเทศบาลที่มีขนาดใหญ่ขึ้นเพื่อประสิทธิภาพในการบริหาร
- ปฏิรูปการทำงานของสภาจังหวัด และสภาเทศบาล
- ศึกษาหาทางขยายหนทางและวิธีการที่ประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการบริหารงานท้องถิ่นโดยตรง

- ส่งเสริมความเป็นธรรมและความโปร่งใสของการบริหารงานในท้องถิ่น
- ศึกษาทบทวนข้อกำหนดการดำรงตำแหน่งและการทำงานของผู้นำราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรี

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 การดูแลสิ่งแวดล้อม และมลพิษ เป็นต้น
- กิจกรรมทางนิติบัญญัติ เช่น การออกกฎหมาย ระเบียบ หรือเทศบัญญัติ เพื่อควบคุมความปลอดภัยและสวัสดิการภายในชุมชน จัดการเลือกตั้งในท้องถิ่น การจัดเก็บภาษี และค่าธรรมเนียมเป็นรายได้ เป็นต้น
- หน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง เช่น งานทะเบียนและสถิติ การบริหารทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น เป็นต้น

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

(เช่น พาณิชย หรืออุตสาหกรรม) องค์การเหล่านี้มีโครงสร้างการบริหารภายในและสถานภาพทางกฎหมายที่เหมือนกัน 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 และแต่งตั้งคณะกรรมการฝ่ายต่างๆ เพื่อดูแลกิจการท้องถิ่นเฉพาะเรื่อง การประชุมแต่ละครั้งต้องมีจำนวนสมาชิกไม่ต่ำกว่าครึ่งหนึ่งของทั้งสภา สภาท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- ตรวจสอบกฎหมายระดับท้องถิ่นโดยไม่ขัดต่อกฎหมายในระดับที่สูงกว่า
- แก้ไขและยกเลิกกฎหมายท้องถิ่น
- พิจารณาเห็นชอบงบประมาณท้องถิ่น
- กำหนดอัตราและจัดเก็บภาษีในท้องถิ่น กำหนดค่าจ้าง ค่าเช่า ค่าธรรมเนียมตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้
- พิจารณาเห็นชอบการทำสัญญานิติกรรมต่างๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น
- ดำเนินการแลกเปลี่ยน ขาย ซื้อ โอน หรือลงทุนในทรัพย์สินของท้องถิ่น
- พิจารณา คัดค้าน อุทธรณ์ ดำเนินการประนีประนอม ไกล่เกลี่ย การอนุญาโตตุลาการ และระงับข้อพิพาทต่างๆ ที่องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นคู่กรณี
- พิจารณาเงินชดเชยค่าเสียหายต่างๆ ที่องค์การปกครองท้องถิ่นรับผิดชอบตามกฎหมาย
- ประสานกิจกรรมต่างๆ กับองค์การปกครองท้องถิ่นระดับล่างในเขตของตน
- ควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินและการจัดเก็บรายได้ของฝ่ายบริหาร
- ตรวจสอบควบคุมและสอบสวนการปฏิบัติงานขององค์การปกครองท้องถิ่น ตลอดจนเสนอข้อคิดเห็นให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

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

3.4.2 ฝ่ายบริหาร

ฝ่ายบริหารในระดับจังหวัดคือ ผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนในระดับเทศบาลคือ นายกเทศมนตรี ทั้งสองตำแหน่งนี้ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนผู้มีสิทธิในพื้นที่นั้นๆ โดยมีวาระคราวละ 4 ปี

ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีมีฐานะเป็นประมุขฝ่ายบริหารในระดับท้องถิ่นของตน และมีหน้าที่บริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่น ตลอดจนเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางในส่วนของความรับผิดชอบที่รัฐบาลกลางมอบหมายให้อีกด้วย

โดยสรุปอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารองค์การปกครองท้องถิ่น ได้แก่

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

ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกเทศมนตรีจะแต่งตั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองนายกเทศมนตรีได้หลายคน และมีสำนักงานบริหาร (executive office) เพื่อดำเนินงานประจำ ที่สำคัญคือ จะต้องมียุทธการการเงิน (treasury department) และฝ่ายการเจ้าหน้าที่ (personnel department)

3.4.3 คณะกรรมการและคณะกรรมการต่าง 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 คณะกรรมการได้รับการเสนอชื่อต่อสภาท้องถิ่นโดยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกเทศมนตรี โดยมีจำนวน 4 คนในระดับจังหวัด และจำนวน 2-4 คนในระดับเทศบาล

คณะกรรมการการศึกษา มีทั้งในระดับจังหวัดและระดับเทศบาล ประกอบด้วยกรรมการ 5 คน แต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายกเทศมนตรี และได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น

คณะกรรมการมีหน้าที่จัดการและดำเนินการเกี่ยวกับสถาบันการศึกษาในพื้นที่ กำหนดหลักสูตร ตำรา อุปกรณ์การเรียนการสอน การบริหารสถานภาพครูอาจารย์ การทำงานของคณะกรรมการ ประกอบด้วยศึกษาธิการจังหวัด หรือศึกษาธิการเทศบาล โดยมีสำนักงานฝ่ายบริหารการศึกษา เป็นกำลังคนในการทำงาน

คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วยกรรมการ 4 คน แต่งตั้งโดยสภาท้องถิ่น มีหน้าที่ จัดการและดำเนินการเลือกตั้งภายในพื้นที่สำหรับทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น

คณะกรรมการการรักษาความปลอดภัยสาธารณะดูแลกิจการตำรวจร่วมกับรัฐบาลกลาง

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 ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อสภาจังหวัด ในด้านนโยบายการบริหาร แต่ผู้ว่าฯ ก็ยังถูกควบคุมดูแลจากรัฐบาลกลางอย่างใกล้ชิดในกรณีที่ใช้อำนาจหน้าที่แทนรัฐบาลกลาง

หน้าที่ส่วนสำคัญของจังหวัดคือ เป็นตัวแทนทางการปกครองของรัฐบาลกลาง จังหวัดจึงมีหน้าที่กำกับดูแลการบริหารของเทศบาล เป็นผู้ประสานงานความร่วมมือระหว่างเทศบาลต่างๆ ตลอดจนเป็นตัวกลางระหว่างรัฐบาลกลางและเทศบาล จังหวัดยังมีหน้าที่ให้บริการและบริหารงานที่เกินกว่าหน้าที่ของเทศบาลแต่ละแห่ง ได้แก่ การกำกับดูแลสถาบันการศึกษาระดับสูง การก่อสร้างและบำรุงรักษาถนนหลวง รวมทั้งกิจการตำรวจภายในจังหวัดและเทศบาล

การแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการปกครองตนเองในท้องถิ่นปี 2499 ทำให้รัฐบาลจังหวัดมีอำนาจเพิ่มมากขึ้น และทำหน้าที่ใกล้เคียงกับรัฐบาลกลาง ในขณะที่รัฐบาลจังหวัดกำกับดูแลเทศบาล รัฐบาลกลางก็กำกับดูแลรัฐบาลจังหวัดอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ เรื่องการเงิน การคลัง นอกจากนี้ ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดบกพร่องต่อหน้าที่ในส่วนที่ทำแทนรัฐบาลกลาง รัฐบาลกลางก็สามารถปลดผู้ว่าราชการจังหวัดได้ตามขั้นตอนของกฎหมาย

3.5.2 เทศบาล (Municipalities)

เทศบาลแบ่งออกเป็น 3 ประเภทคือ ชิ (Shi หรือ city นคร) มาจิ (machi หรือ town เมือง) และมูระ (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 ที่มีใช้เกษตรกรรม แต่ถ้านครแห่งใดมีประชากรเกินกว่า 500,000 คนก็จะได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้เป็น “นครพิเศษ” (designated cities) โดยมีโครงสร้างการบริหารเหมือนนครทั่วไป แต่จะมีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมกว้างขวางกว่าใกล้เคียงกับจังหวัด (prefectures) ปัจจุบันมี “นครพิเศษ” อยู่ 12 แห่ง โดยส่วนใหญ่จะมีประชากรเกินกว่า 1 ล้านคน ส่วนเมืองและหมู่บ้านจะมีประชากรไม่เกิน 50,000 คน ทั้งนี้หมู่บ้านต้องมีประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม

เทศบาลท้องถิ่นเหล่านี้มีความแตกต่างกันอย่างมากทั้งในแง่ขนาดพื้นที่และจำนวนประชากร 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 500,000	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 และการปกครองบังคับใช้กฎหมายของรัฐ

การบริการสาธารณะท้องถิ่น ได้แก่ การบริหารการคลังเทศบาล การเคหะชุมชน (แต่การวางแผนเมือง เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการก่อสร้าง) การก่อสร้างและซ่อมแซมถนนสะพานในส่วนที่อยู่นอกเหนือความรับผิดชอบของจังหวัด สร้างและบริหารโรงพยาบาลและศูนย์อนามัย การจัดเก็บขยะมูลฝอย สถานธนาคราะห์ของรัฐ สถาบันการศึกษา ตลอดจนรัฐวิสาหกิจต่างๆ ส่วนตำรวจ เป็นอำนาจของจังหวัด ยกเว้นในบางเรื่องที่รัฐบาลกลางมีอำนาจโดยตรง

องค์กรตัวแทนมหาชนในระดับเทศบาลคือ สภาเทศบาลที่มาจากการเลือกตั้ง สภาเทศบาลมีขนาดเล็กสุดประกอบด้วยสมาชิกสภา 12 คน และมากที่สุดถึง 120 คนสำหรับสภาเทศบาลนครโตเกียว ทั้งสมาชิกสภาและประธานสภามีวาระคราวละ 4 ปี

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

นายกเทศมนตรีได้มาจากการเลือกตั้ง โดยมีวาระคราวละ 4 ปี เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของเทศบาลและเป็นผู้ประสานงานต่างๆ ของเทศบาล นายกเทศมนตรีมีอำนาจเรียกประชุมสภาเทศบาลและเสนอเรื่องเข้าสู่วาระการประชุม แม้ว่า นายกเทศมนตรีจะมีอำนาจและความเป็นอิสระสูงแต่ในทางนิตินัยแล้ว 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 เทศบาลยังต้องถูกตรวจสอบบัญชี โดย คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (Central Audit Board) ตลอดจนเสนอรายงานต่างๆ ตามที่จังหวัดหรือรัฐบาลกลางต้องการ

3.5.3 องค์การปกครองท้องถิ่นพิเศษ

นอกจากจังหวัดและเทศบาลแล้ว การปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่นยังมีการบริหารงานท้องถิ่นลักษณะพิเศษอีก 2 ประเภทคือ สหกรณ์องค์กรปกครองท้องถิ่น และแขวงสาธารณะสมบัติ

สหกรณ์องค์กรปกครองท้องถิ่น (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 การบริหารสวนอุทยาน ป่าสงวนทุ่งหญ้าสาธารณะ เป็นต้น

3.5.4 การปกครองท้องถิ่นมหานครโตเกียว

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