

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

สภามหานครโตเกียวทำหน้าที่เป็นองค์กรนิติบัญญัติของจังหวัด ให้ความเห็นชอบนโยบายและคอยกำกับดูแลการทำงานของฝ่ายบริหาร ตลอดจนสามารถออกกฎหมายบังคับใช้ภายในจังหวัดอีกด้วย การทำงานของสภามหานครนั้น แบ่งเป็นคณะกรรมการหลายชุด เช่น คณะ กรรมการประจำ การเงิน การศึกษา สิ่งแวดลอม การตำรวจ อัคคีภัย การเคหะ เป็นต้น เพื่อคอยกำกับดูแลและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารในด้านต่างๆ สภามหานครโตเกียวมีอำนาจหน้าที่หลายด้าน ได้แก่

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

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

ประธานในที่ประชุมสภา ตลอดจนดูแลกิจการของสภาให้เป็นไปตามกฎระเบียบและความเรียบร้อย สภามหานครมีสำนักงานประจำของตนคือ สำนักเลขาธิการสภามหานคร ประธานและรองประธานสภา มีวาระคราวละ 4 ปี

แขวงภายใต้จังหวัดโตเกียวมีลักษณะคล้ายกับเทศบาลในจังหวัดอื่นๆ คือมีสภาแขวงที่มาจากการเลือกตั้งภายในท้องถิ่น มีหัวหน้าฝ่ายบริหารเป็นนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ประมาณครึ่งหนึ่งของงบประมาณรายรับแขวงเป็นเงินภาษีท้องถิ่นที่จังหวัดจัดเก็บแล้วจัดสรรมาให้แขวงต่างๆ ภาษีที่แขวงจัดเก็บได้เอง ได้แก่ ภาษีรายได้จากผู้มีถิ่นที่อยู่ภายในแขวงนั้น ภาษีสรรพสามิตบุหรี่ (โดยครึ่งหนึ่งของภาษีนี้หรือต้องส่งให้แก่รัฐบาลกลาง)

ตารางที่ 3.4 พนักงานงานลูกจ้างองค์การปกครองท้องถิ่นปี 2540

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

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

ตารางที่ 3.5 พนักงานลูกจ้างองค์การปกครองท้องถิ่นสามระดับปี 2540

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

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

3.6 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์การปกครองท้องถิ่น

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

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

องค์การปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นมีความเป็นอิสระค่อนข้างสูง แต่ก็ต้องทำงานที่สัมพันธ์ใกล้ชิดกับรัฐบาลกลางอย่างมาก รัฐบาลกลางยังมีอำนาจในการกำกับดูแลและสนับสนุนการทำงานขององค์การปกครองท้องถิ่นในหลายรูปแบบและหลายวิธีการ

รัฐบาลกลางจะเข้าไปมีอิทธิพลต่อการทำงานขององค์การปกครองท้องถิ่นได้ ก็ต่อเมื่อมีการตรากฎหมายจากรัฐสภาอย่างเป็นทางการ และต้องมีเนื้อหาที่ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญซึ่งมีบทบัญญัติคุ้มครองการปกครองท้องถิ่นไว้ค่อนข้างแน่นอน

รัฐบาลกลางสามารถส่งอิทธิพลต่อการบริหารในท้องถิ่นได้หลายวิธีคือ

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

รัฐบาลกลางมีอำนาจหน้าที่ดูแลกิจการระดับประเทศ ได้แก่

- การทูตและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

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

องค์การปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบกิจการดังต่อไปนี้

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

3.6.1 หน่วยงานรัฐบาลกลางที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น

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

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

ทบวงบริหารท้องถิ่นแบ่งเป็น

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

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

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

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

ทบวงภาษีท้องถิ่นมีหน้าที่วางแผนและออกแบบระบบภาษีท้องถิ่น ให้คำปรึกษาและแนะนำการบริหารภาษีท้องถิ่น กำหนดมาตรฐานการประเมินค่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการจัดเก็บภาษี ทำการโอนรายได้ภาษีจากส่วนกลางให้แก่ท้องถิ่น จัดสรรเงินอุดหนุนและเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางแก่ท้องถิ่น และกำกับดูแลการภาษีท้องถิ่นที่สัมพันธ์ถึงต่างประเทศ ทบวงภาษีท้องถิ่นแบ่งออกเป็น 4 กอง ได้แก่

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

3.6.2 อำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองระดับจังหวัด

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดคือ การบริหารงานที่ครอบคลุมเกินกว่าเทศบาลจะกระทำได้ และเป็นหน่วยกลางประสานระหว่างรัฐบาลกลางและเทศบาล ได้แก่

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

- การพัฒนาเศรษฐกิจภูมิภาค
- การจ้างงานและฝึกอบรมอาชีพ
- การสนับสนุนวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs)
- บริหารรัฐวิสาหกิจระดับเทศบาล

3.6.3 อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

อำนาจหน้าที่ของเทศบาลจะจำกัดขอบเขตอยู่ที่งานบริหารที่สามารถกระทำได้ในระดับเขตเทศบาล โดยส่วนใหญ่จะเป็นการให้บริการสาธารณะโดยตรงแก่ประชาชน ได้แก่

- การป้องกันอัคคีภัย
- งานทะเบียนราษฎร
- งานทะเบียนบ้านและผู้อยู่อาศัย
- งานทะเบียนคนต่างด้าว
- การบริหารผังเมือง
- แหล่งน้ำระดับชุมชน (คลอง ลำธาร แม่น้ำ)
- ถนนภายในเขตเทศบาล
- การทำเรือท้องถิ่น
- เคนะสงเคราะห์
- การระบายน้ำและการบำบัดน้ำเสีย
- การรักษาสิ่งแวดล้อมชุมชน (ประสานกับรัฐบาลกลางและจังหวัด)
- การศึกษาระดับอนุบาล ประถม และมัธยมต้น
- การบรรเทาสาธารณภัยระดับชุมชน
- สวัสดิการเด็ก คนชรา และคนพิการ
- ศูนย์เด็กเล็กภาคกลางวัน (day-care centres)
- ศูนย์อนามัยแม่และเด็ก
- โรงพยาบาลและคลินิกชุมชน
- การฃาปนกิจ
- การประกันสุขภาพ (ประสานกับรัฐบาลกลางและจังหวัด)
- การประกันสังคม ประกันการว่างงาน ประกันอุบัติเหตุ (ทำงานทะเบียนแทนรัฐบาลกลาง)

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

3.7 การคลังท้องถิ่นด้านรายรับ

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

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

ในกรณีของประเทศญี่ปุ่น รัฐบาลกลางมีสัดส่วนการโอนเงินไปให้องค์การปกครองท้องถิ่นค่อนข้างสูง โดยทั่วไปแล้ว รัฐบาลกลางจะสามารถจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นๆ ในแต่ละปี เป็นจำนวนสองเท่าของรายได้ภาษีที่จัดเก็บโดยองค์การปกครองท้องถิ่นทั่วประเทศ แต่เมื่อรัฐบาลกลางทำการจ่ายเงินอุดหนุนแก่องค์การปกครองท้องถิ่นแล้ว องค์การปกครองท้องถิ่นทั่วประเทศกลับมีรายรับรวมกันเป็นสองเท่าของรายรับของรัฐบาลกลาง ข้อนี้แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลกลางของญี่ปุ่นได้ให้ความสำคัญแก่การปกครองท้องถิ่นอย่างสูง และได้มีการโอนเงินภาษีหรือทรัพยากรไปอุดหนุนท้องถิ่นในจำนวนมหาศาลทุกปี

รัฐบาลกลางและองค์การปกครองท้องถิ่นมีการแบ่งการจัดเก็บภาษีออกจากกัน รัฐบาลกลางจะจัดเก็บภาษีจากรายได้ ภาษีจากการประกอบการ และภาษีจากการบริโภค เป็นหลัก ใน

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

เงินอุดหนุนที่รัฐบาลกลางโอนให้องค์การปกครองท้องถิ่นมี 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ

- เงินอุดหนุนทั่วไป (global grants) เป็นเงินโอนที่องค์การปกครองท้องถิ่นสามารถจัดสรรการใช้จ่ายได้ด้วยตนเอง ได้แก่
 - ภาษีจัดสรรท้องถิ่น (local allocation tax grants) คิดเป็นร้อยละ 88.5 ของเงินโอนทั่วไปทั้งหมด
 - ภาษีเงินโอนแก่ท้องถิ่น (local transfer tax)

● เงินอุดหนุนเฉพาะ (grants in aid or National Treasury Reimbursements) เป็นเงินอุดหนุนที่องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องจัดสรรการใช้จ่ายตามที่รัฐบาลกลางกำหนด ภาษีจัดสรรท้องถิ่นเป็นเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางที่มุ่งขจัดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจสังคมระหว่างท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นสามารถให้บริการสาธารณะในระดับปริมาณและคุณภาพขั้นมาตรฐานตามที่รัฐบาลกลางกำหนด ภาษีจัดสรรท้องถิ่นมีที่มาจากรัฐบาลกลางจัดเก็บ 3 แหล่งด้วยกันคือ ร้อยละ 32 ของภาษีเงินได้นิติบุคคลและภาษีสุรา ร้อยละ 24 ของภาษีการบริโภค และ ร้อยละ 25.5 ของภาษียาสูบ

ส่วนภาษีเงินโอนแก่ท้องถิ่น เป็นเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางในลักษณะของเงินให้เปล่า เพื่อสนับสนุนโครงการพัฒนาและสวัสดิการในท้องถิ่น เช่น งานก่อสร้างสาธารณะ การศึกษาภาคบังคับ สาธารณสุขมูลฐาน ตำรวจ การป้องกันอัคคีภัย สวัสดิการเด็ก สตรีและคนชรา เป็นต้น

ตารางที่ 3.6 รายรับขององค์การปกครองท้องถิ่นปี 2536

(หน่วย: ร้อยละ)

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

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

ตารางที่ 3.7 องค์ประกอบของรายรับจังหวัดปี 2535

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

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

ตารางที่ 3.8 องค์ประกอบของรายรับเทศบาลปี 2535

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

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

3.8 การคลังท้องถิ่นด้านรายจ่าย

การใช้จ่ายงบประมาณขององค์การปกครองท้องถิ่น ขึ้นอยู่กับที่มาของแหล่งเงิน โดยทั่วไปแล้ว องค์การปกครองท้องถิ่นจะมีอิสระอย่างสูงในการจัดสรรและใช้จ่ายเงินรายรับจากการจัด

เก็บภาษีภายในท้องถิ่นเอง แต่การใช้จ่ายเงินที่เป็นการอุดหนุนเฉพาะจากรัฐบาลกลางนั้น องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องทำตามข้อกำหนดและแนวทางของรัฐบาลกลาง

ประเภทรายจ่ายที่สำคัญขององค์การปกครองท้องถิ่น ได้แก่

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

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

ตารางที่ 3.9 รายจ่ายประจำปีขององค์การปกครองท้องถิ่นปีงบประมาณ 2535

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

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

ข้าราชการส่วนกลางและพนักงานลูกจ้างองค์การปกครองท้องถิ่นมีโครงสร้างการบริหารที่แยกจากกัน ทั้งนี้ พนักงานลูกจ้างท้องถิ่นจะอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติกำลังพลท้องถิ่น (Local

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

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

ตารางที่ 3.10 ข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานรัฐบาลปี 2536

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

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

ตารางที่ 3.11 ข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานองค์การปกครองท้องถิ่นปี 2533

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

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

3.9 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (Central Audit Board)

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

คณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจตัดสินใจทางนโยบายและทางกฎหมาย ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิด้านตรวจบัญชี 3 คน แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีและรับความเห็นชอบจากรัฐสภา

ทบวงบริหารทั่วไป (General Executive Bureau) เป็นฝ่ายปฏิบัติและทำหน้าที่บังคับใช้กฎข้อบังคับและควบคุมการตรวจบัญชีของรัฐบาลทุกระดับรวมทั้งรัฐวิสาหกิจ

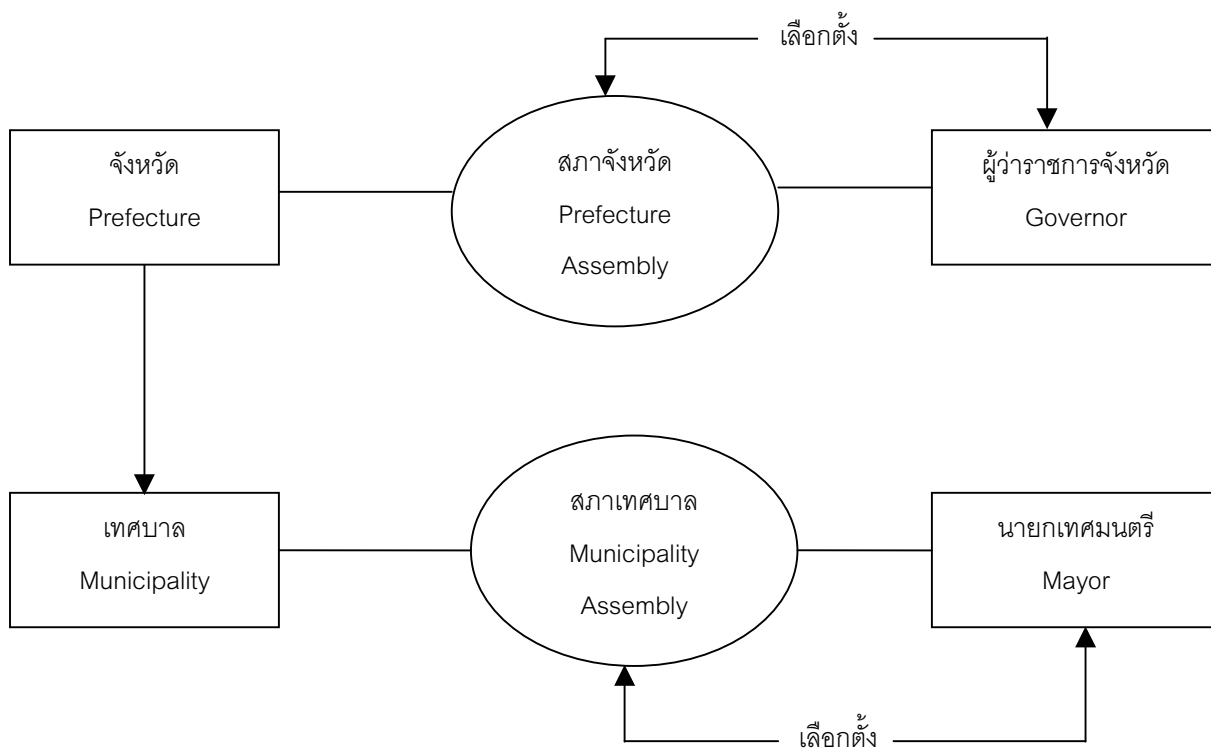
3.10 การประกันคุณภาพของบริการในท้องถิ่น

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

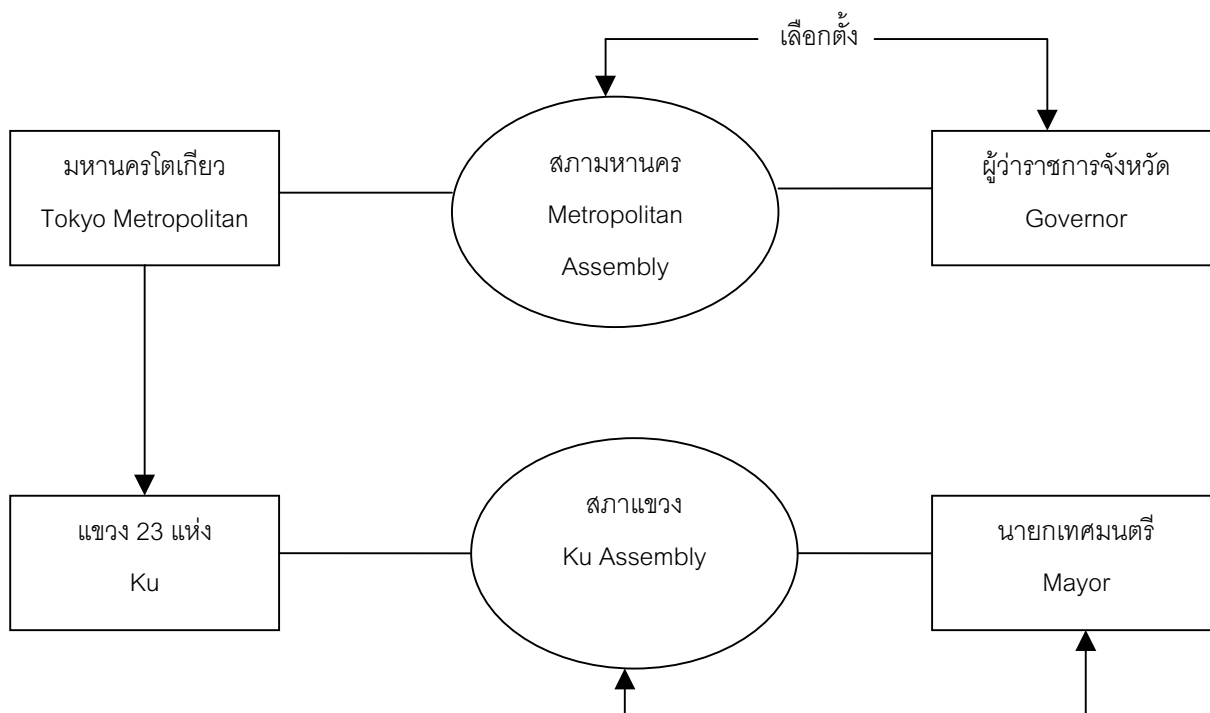
อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น (Local Autonomy Act) กำหนดให้องค์การปกครองท้องถิ่นทั่วประเทศต้องมีมาตรฐานบริการและมาตรการแก้ไขปัญหาที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันคือ

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

รูปที่ 3.1 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในระดับทั่วไปของญี่ปุ่น



รูปที่ 3.2 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในระดับเมืองใหญ่ของญี่ปุ่น



บทที่ 4 การกระจายอำนาจทางการเมืองของฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสมีชื่อเรียกอย่างเป็นทางการว่า สาธารณรัฐฝรั่งเศส (French Republic) เป็นประเทศที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในแถบทวีปยุโรปตะวันตก มีเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ 547,026 ตารางกิโลเมตร¹ มีประชากรประมาณ 60 ล้านคน มีเมืองหลวงชื่อกรุงปารีส (Paris)

ประเทศฝรั่งเศสถือได้ว่าเป็นแม่บทของการปกครองแบบกึ่งประธานาธิบดี กล่าวคือ มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบสาธารณรัฐ (Republic) โดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุข อันเป็นการผสมผสานกันระหว่างระบบรัฐสภากับระบบประธานาธิบดี มีการจัดแบ่งระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศออกเป็นสามส่วนคือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น² ประเทศฝรั่งเศสเป็นอีกประเทศหนึ่งที่ประเทศไทยจะสามารถเรียนรู้เกี่ยวกับระบบการปกครองและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เพราะในอดีตฝรั่งเศสมีระบบราชการที่ใหญ่เทอะทะเช่นเดียวกันกับที่ประเทศไทยกำลังเป็นอยู่ในขณะนี้ นอกจากนั้นฝรั่งเศสเป็นประเทศหนึ่งที่รัฐบาลเป็นผู้รวบอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางมากที่สุดในยุโรปและมีประวัติอันยาวนานเกี่ยวกับการพยายามกระจายอำนาจการปกครอง แต่ไม่ค่อยจะประสบผลสำเร็จในกระบวนการกระจายอำนาจมากนัก รายละเอียดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสอาจแยกเป็นประเด็นต่างๆ ดังนี้

4.1 การปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นในอดีต

ก่อนที่ประเทศฝรั่งเศสจะจัดให้มีการบริหารประเทศโดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ ประเทศฝรั่งเศสได้ผ่านวิวัฒนาการมาอย่างยาวนานโดยเฉพาะในเรื่องของการกระจายอำนาจหรือการปกครองส่วนท้องถิ่น

ในสมัยกลาง ราวๆ ศตวรรษที่ 12 ประชาชนในประเทศฝรั่งเศสได้มีการรวมกลุ่มกันในลักษณะที่เป็นชุมชนที่เรียกว่า “คอมมูน” (Commune) หรือเทศบาลในปัจจุบัน โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อป้องกันผลประโยชน์ของตนเองจากภัยอันตรายต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นโจรผู้ร้าย คนจรจัด หรือแม้จากเจ้าผู้ครองนครเอง การรวมกลุ่มในลักษณะนี้ได้ก่อให้เกิดความผูกพันทางสังคมขึ้นและต้องการที่จะปกครองตนเองอย่างอิสระ ความเคลื่อนไหวที่จะแยกออกจากเจ้าผู้ครองนครจึงมีมาโดยตลอด ในเวลาใกล้เคียงกันนั้นก็มีการรวมกลุ่มของประชาชนในขอบเขตที่กว้างกว่าคอมมูน ซึ่ง

¹ สมาน รัชสิโยภพ, การปฏิรูปปกครอง : แนวคิดและยุทธศาสตร์, กรุงเทพฯ : สวัสดิการสำนักงาน ก.พ., 2542, หน้า 47

² นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส, กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2544 หน้า 1

ในขณะนั้นเรียกว่า“โปรวินซ์” (Province)ซึ่งต่อมาได้พัฒนามาเป็น“เดพาร์เตเมนต์” (Departement) หรือจังหวัดในปัจจุบัน

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

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

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

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

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

ในระยะหลังๆ กระแสการกระจายอำนาจมีความรุนแรงมากขึ้นๆ ตลอดเวลา และรัฐบาลเองก็ตระหนักในเรื่องนี้มาโดยตลอดเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากการรณรงค์เพื่อหาเสียงในการเลือกตั้ง

ประธานาธิบดี นายฟรังซัวร์ มิตเตอรรอง ได้ประกาศว่า “ถ้าเขาได้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี จะดำเนินการเรื่องการกระจายอำนาจให้เป็นงานขึ้นโบว์แดงของพรรคสังคมนิยม” ในช่วงแรกของการเข้าสู่ตำแหน่งประธานาธิบดีของนายมิตเตอรรอง ประเทศฝรั่งเศสได้เริ่มมีการปฏิรูประบบการปกครองท้องถิ่น และกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นใหม่ โดยกฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2525 ได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของเทศบาลจังหวัดและภาคเอาไว้ นับได้ว่าเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะนำมาใช้สำหรับการกระจายอำนาจ หลังจากที่ถูกกฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับก็ได้มีกฎหมายอื่นๆ ทั้งที่เป็นกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารตามมาอีกจำนวนหนึ่งเพื่อจัดระบบการกระจายอำนาจ และทำให้การกระจายอำนาจมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วง พ.ศ. 2525 – 2529 โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการจัดตั้งภาค (Region) การปรับปรุงผู้บริหารจังหวัดและภาค การยกเลิกการกำกับดูแล การถ่ายโอนอำนาจ และการแบ่งแยกภาระกิจระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ³

แต่ในทางปฏิบัติก็ไม่สามารถดำเนินการตามที่กำหนดไว้อย่างสมบูรณ์ ต้องมีการแก้ไขปรับปรุงในภายหลังอีกหลายประการ

ต่อมาในปี พ.ศ. 2529 - 2535 ได้มีการแก้ไขกฎหมายเพื่อปฏิรูปการกระจายอำนาจให้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้ 4 ประการ คือ⁴

- (1) เพื่อแบ่งอำนาจการปฏิบัติภารกิจหลักของรัฐบาลกลางไปให้การปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติมากขึ้น
- (2) เพื่อปรับปรุงอำนาจของการปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมยิ่งขึ้น
- (3) เพื่อให้รัฐบาลกลางสามารถควบคุมการปฏิบัติของท้องถิ่นให้กระชับยิ่งขึ้น
- (4) เพื่อส่งเสริมความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น

4.2 การปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน

ตามรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นในมาตรา 72 ไว้ว่า

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้แก่ เทศบาลจังหวัด และดินแดนโพ้นทะเล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นจะจัดตั้งได้ก็โดยแต่กฎหมาย

³ นันทวัฒน์ บรมานันท์, อ้างแล้ว, หน้า 39 - 43

⁴ สมาน รังสิโยภักดิ์, อ้างแล้ว, หน้า 52

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้⁵ มีอำนาจที่จะบริหารงานของตนเองได้อย่างอิสระ โดยมีสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งและภายใต้เงื่อนไขที่บัญญัติโดยกฎหมาย

ในจังหวัดและดินแดนต่างๆ ให้มีผู้แทนของรัฐบาลทำหน้าที่ในการดูแลรักษาผลประโยชน์ของชาติ กำกับดูแลการบริหารงานและดูแลให้มีการเคารพต่อกฎหมาย”

จะเห็นได้ว่า ตามมาตรา 72 วรรคแรก ได้บัญญัติให้องค์กรบางประเภทเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เทศบาล (Commune) จังหวัด (Departement) ซึ่งเท่ากับรับรองการมีอยู่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 2 รูปแบบเอาไว้โดยมีอาชยกเล็กได้ ในขณะที่องค์กรบางประเภทอาจได้รับการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายได้ เช่น ภาคหรือมณฑล (Region) ซึ่งได้รับการจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกฎหมายการกระจายอำนาจในปี พ.ศ. 2525

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

ส่วนวรรคสามของมาตรา 72 กล่าวถึงการควบคุมดูแลของรัฐที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า ต้องเป็นไปเพื่อการรักษาผลประโยชน์ของชาติ และการบังคับการให้มีการเคารพกฎหมายเท่านั้น จะควบคุมมากกว่านี้ไม่ได้ นอกจากนี้ ยังเน้นย้ำให้เห็นว่า การปกครองส่วนภูมิภาคยังต้องมียู่ต่อไป เพราะแต่ละจังหวัดยังต้องมีผู้แทนของรัฐบาลอยู่

4.2.1 โครงสร้างของการปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบด้วยกันคือ องค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบทั่วไป และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งในหัวข้อนี้ จะกล่าวถึงโครงสร้างของการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปก่อน ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะได้กล่าวต่อไปในหัวข้อ 4.2.5

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

⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์, อ้างแล้ว, หน้า 31

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

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

สมาชิกสภาเทศบาลจะได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี และสมาชิกสภาเทศบาลจะเลือกสมาชิกคนหนึ่งเป็นนายกเทศมนตรี

สำหรับบริการขั้นพื้นฐานของเทศบาล มีดังต่อไปนี้

- (1) ถนนหนทาง
- (2) สุวีศติการสังคม
- (3) การสุขภาพอนามัยของประชาชน เช่น การจัดเก็บขยะ น้ำประปา สุสาน เป็นต้น
- (4) เทศพาณิชย์ เช่น ตลาดสด การขนส่ง เป็นต้น
- (5) สิ่งอำนวยความสะดวกด้านวัฒนธรรม เช่น โรงเรียนดนตรี หอประชุม โรงมหรสพ เป็นต้น

2) จังหวัด (Departement) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับที่สูงกว่าเทศบาล และเป็นหน่วยงานของส่วนภูมิภาคด้วยในขณะเดียวกันและมีพื้นที่เดียวกัน

ปัจจุบันมีทั้งหมด 100 จังหวัด แต่ละจังหวัดมีประชากรตั้งแต่ 70,000 คน ไปจนถึง 2.5 ล้านคน

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

สมาชิกสภาจังหวัด จะได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่ง คราวละ 6 ปี และสมาชิกสภาจังหวัดจะเลือกสมาชิกคนหนึ่งเป็นประธานสภาจังหวัด

สำหรับหน้าที่ความรับผิดชอบหรือบริการของจังหวัด ในฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังต่อไปนี้

- (1) ถนน ซึ่งได้แก่ ถนนที่เรียกว่า Main Roads
- (2) ถนนศึกษา ซึ่งได้แก่ Junior High Schools

(3) การันันทนการและวัฒนธรรม

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

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

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

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

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

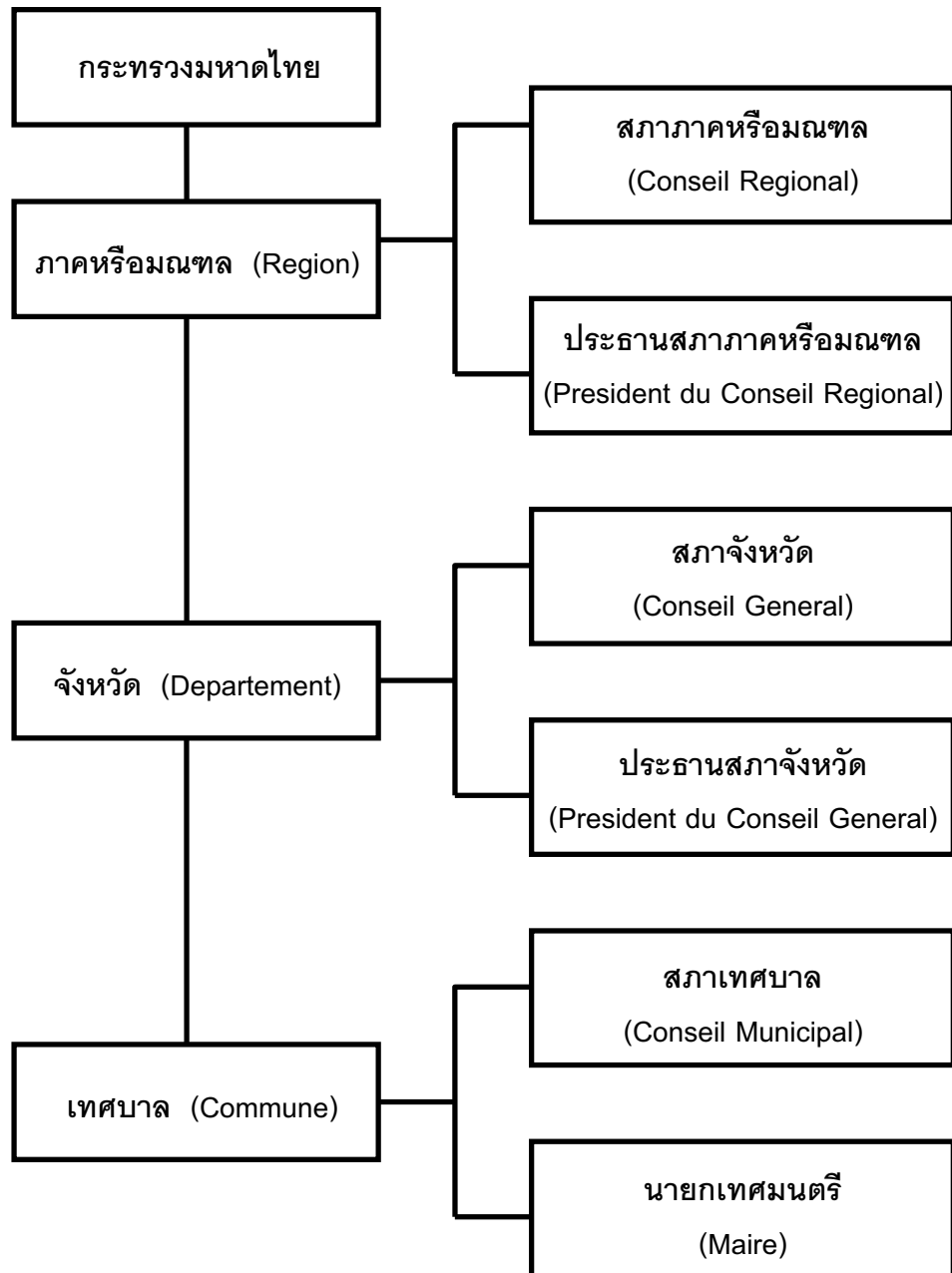
ผู้ว่าราชการจังหวัด (Prefet de Departement) ของจังหวัดที่เป็นที่ตั้งของเมืองหลวงภาคหรือมณฑล จะทำหน้าที่เป็นผู้ว่าราชการภาคหรือมณฑล (Prefet de Region) ไปด้วย

สำหรับอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของภาคหรือมณฑลในฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องในด้านการพัฒนา ซึ่งได้แก่

- (1) การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ
- (2) การพัฒนาด้านสุขภาพอนามัยและบริการทางสังคม
- (3) การพัฒนาด้านวัฒนธรรมและวิทยาศาสตร์
- (4) การบริหารการจัดการในพื้นที่

โครงสร้างของการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย อาจสรุปได้ตาม
แผนภูมิที่ 4.1

รูปที่ 4.1 แผนภูมิโครงสร้างของการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย



4.2.2 อำนาจและหน้าที่ของการปกครองส่วนท้องถิ่น

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

สาธารณะที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตน ซึ่งเทศบาลมักจะทำการพิจารณาพื้นฐานทั่วไป ในขณะที่จังหวัดจะทำการที่มีขนาดใหญ่และเทศบาลไม่สามารถทำได้

ภายหลังปี พ.ศ. 2525 เทศบาลและจังหวัดยังมีอำนาจและหน้าที่ทั่วไปเช่นเดิม แต่เนื่องจากการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบที่ 3 ขึ้น คือ ภาคหรือมณฑล และรัฐบาลกลางต้องการโอนอำนาจและหน้าที่ที่เดิมเคยเป็นของตนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นกฎหมายหลายฉบับหลังปี พ.ศ. 2525 จึงได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทและรัฐบาลกลางไว้ ดังนี้

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

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

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

สำหรับจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่เฉพาะในเรื่องการก่อสร้างในชนบท คือ การกำหนดโครงการให้ความช่วยเหลือ การให้ยืมหรือการให้เงินสนับสนุน

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

(4) **การพัฒนาเมือง** ในเรื่องนี้ อำนาจและหน้าที่ของรัฐบาลกลางและเทศบาลมีลักษณะคาบเกี่ยวกันเป็นอย่างมาก หลักเกณฑ์ในการพัฒนาเมืองของท้องถิ่นมีลักษณะไม่บังคับ และมีข้อจำกัด การทำเอกสารเกี่ยวกับการพัฒนาเมือง ใบอนุญาตก่อสร้างและเอกสารเกี่ยวกับการใช้พื้นที่เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาล แต่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง

(5) **การทำเรือและการขนส่งทางน้ำ** การก่อสร้าง การปรับปรุง และการใช้ทางน้ำ และทำเรือในแม่น้ำเป็นอำนาจของภาคหรือมณฑล ส่วนการใช้ท่าเรือทางทะเลและท่าเรือการท่องเที่ยวเป็นอำนาจของเทศบาล แต่รัฐบาลกลางอาจจะเข้าไปแทรกแซงในกรณีที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ระดับประเทศ

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

(7) **การขนส่งนักเรียน** จังหวัดจะเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการทั้งหมด

(8) **กิจกรรมทางสังคมและสุขภาพอนามัย** โดยหลักการแล้วจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบ ยกเว้นที่ได้กำหนดให้ภาระหน้าที่ของรัฐบาลกลางในเรื่องที่เกี่ยวกับความเป็นเอกภาพระดับชาติ และเทศบาลอาจจะมีอำนาจในเรื่องที่เกี่ยวกับสำนักงานอนามัยและหน่วยป้องกันโรคได้

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

4.2.3 การเงินและการคลังของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ในที่นี้จะแยกพิจารณาออกเป็น 2 ด้าน คือ ด้านรายได้ และด้านรายจ่าย ดังนี้

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

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

รายได้หลักทั้ง 4 ประเภทนี้นับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะเป็นรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหาได้เอง มิใช่รายได้ที่มาจากรัฐบาลกลาง หรือมาจากการกู้เงิน สำหรับเทศบาลแล้ว รายได้ทั้ง 4 ประเภทนี้มีอัตราสูงถึงร้อยละ 50 ของรายได้ทั้งหมดในการดำเนินงาน ส่วนจังหวัดประมาณร้อยละ 33 ของรายได้ทั้งหมด โดยมีรายละเอียดของรายได้แต่ละประเภท ดังต่อไปนี้

(1) **ภาษีโรงเรือน** เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากเจ้าของโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้าง โดยคำนวณจากค่าเช่าเฉลี่ยของโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นๆ ถ้าได้มีการให้เช่าทรัพย์สินนั้น

โดยปกติแล้วค่าเช่าเฉลี่ยนั้นจะถือเอาตามค่าเช่าที่ได้ให้มีการให้เช่ากันจริง แต่โดยทั่วไปแล้วค่าเช่าเฉลี่ยนี้ มักถือตามที่เจ้าพนักงานได้ประเมินมากกว่า

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

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

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

อย่างไรก็ตาม ภาษีชนิดนี้จะไม่เรียกเก็บจากอาคารที่มีไว้เพื่อการค้าและอุตสาหกรรม ซึ่งจะต้องเสียภาษีเพื่อการประกอบอาชีพอยู่แล้ว

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

อย่างไรก็ตาม เกษตรกร ช่างหัตถกรรม วิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับการพิมพ์ องค์การมหาชนต่างๆ โรงเรียนเอกชน เป็นต้น ต่างได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีชนิดนี้

ภาษีการประกอบวิชาชีพมีฐานภาษีอยู่ที่ค่าเช่าเฉลี่ยของโรงเรือนและที่ดิน ค่าเช่าเฉลี่ยของเครื่องจักรและเครื่องมือต่างๆ รวมกับเงินรายได้เฉลี่ยของบุคคลผู้ต้องเสียภาษีนั่น ส่วนอัตราภาษีที่เรียกเก็บนั้นขึ้นอยู่กับการกำหนดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ภาษีชนิดนี้มีอัตราส่วนประมาณร้อยละ 50 ของภาษีหลักทั้ง 4 ประเภท

ตารางที่ 4.1
แหล่งรายได้หลักของรัฐบาลท้องถิ่นในประเทศไทย

หน่วย : ล้านบาท

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

หมายเหตุ : 1). ไม่สามารถปรับใช้กับระดับภาคได้

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

ตารางที่ 4.2
รายจ่ายหลักของรัฐบาลท้องถิ่นในประเทศไทย (ปี พ.ศ.2528,2533,2536)

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

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

นอกจากภาษีหลักทั้ง 4 ประเภทดังกล่าวข้างต้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอำนาจในการเพิ่มรายได้ของตนเองได้อีกหลายทางด้วยกัน เช่น การเก็บภาษีรถยนต์ อากรมหรศพ ภาษีสุราและเครื่องดื่ม เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปแล้วรายได้จากภาษีและอากรขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีลักษณะที่ถูกกำกับดูแลจากรัฐบาลกลางอยู่มาก ทั้งนี้ เนื่องจากภาษีและอากรทุกชนิดที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะเรียกเก็บได้จะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐบาลกลาง ฐานภาษีของภาษีและอากรก็กำหนดโดยรัฐบาลกลาง แม้รัฐบาลกลางจะเปิดโอกาสให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดอัตราของภาษีและอากรได้เอง แต่รัฐบาลกลางก็ได้กำหนดเพดานขั้นสูงไว้ โดยห้ามมิให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มอัตราภาษี เช่น ภาษีการประกอบวิชาชีพในแต่ละปี ในอัตราที่สูงกว่า 2 เท่าของอัตรากลางที่รัฐบาลกลางกำหนดไว้ในปีที่ผ่านมา

ข. รายได้อื่น ๆ นอกจากภาษีและอากร รายได้อื่น ๆ ที่สำคัญประกอบด้วยรายได้จากทรัพย์สิน จากสาธารณูปโภค และจากการประกอบการพาณิชย์ ซึ่งเป็นรายได้ที่เกิดจากการที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีทรัพย์สินบางประเภทอยู่แล้ว ได้นำทรัพย์สินเหล่านั้นไปหารายได้จากการขาย ให้เช่า หรือโดยวิธีการอื่นใด รวมทั้งการดำเนินการในลักษณะการให้บริการ เช่น การเก็บเงินค่าผ่านทาง เงินที่ได้จากการขายต้นไม้ การให้เช่าตึกหรือที่ดินขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ค่าน้ำประปา เป็นต้น รายได้ชนิดนี้ นับว่าเป็นรายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอย่างเต็มที่ในการตัดสินใจ จึงถือได้ว่า เป็นรายได้ที่มีอิสระมากที่สุดขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้จากทรัพย์สินเป็นจำนวนมาก มักจะเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ห่างไกลจากส่วนกลาง เช่น เทศบาลชนบทที่มีป่าไม้ในครอบครอง เป็นต้น นอกจากนั้น รายได้ชนิดนี้ ยังขึ้นอยู่กับทรัพย์สินที่มีอยู่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นว่า มีมากหรือน้อยด้วย โดยทั่วไปแล้ว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะมีทรัพย์สินค่อนข้างน้อย ดังนั้น การตัดสินใจในการหาผลประโยชน์ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีผลต่อรายได้ชนิดนี้น้อยมาก

เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง นับเป็นรายได้อื่น ๆ นอกจากภาษีและอากรอีกชนิดหนึ่ง ซึ่งจะสามารถแยกได้ออกเป็น 3 ประเภทด้วยกัน คือ

(1) **เงินอุดหนุนเพื่อดำเนินงาน** เป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลกลางจ่ายให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในส่วนที่เกี่ยวกับการจ้างเจ้าหน้าที่ การดูแลรักษาอาคารถนนหนทาง ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการประกันสังคม เป็นต้น เงินอุดหนุนประเภทนี้รัฐบาลกลางจะเป็นผู้กำหนดเป็นร้อยละของภาษีมูลค่าเพิ่มของรัฐบาลกลางในแต่ละปี เช่น ปี พ.ศ. 2531 เงินอุดหนุน

เพื่อการดำเนินงานมีอัตราร้อยละ 16.21 ของภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งเท่ากับประมาณ 73,000 ล้านบาท

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

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

กล่าวโดยสรุป เงินอุดหนุนทั้งหลายที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจน้อยมาก เพราะการกำหนดประเภทอัตราและการจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทขึ้นอยู่กับรัฐบาลกลางทั้งหมด

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

อย่างไรก็ตาม สถาบันการเงินที่สามารถให้กู้ยืมได้ มักจะอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลางหรือไม่ก็เป็นวิสาหกิจที่ถูกเวนคืนเป็นของรัฐ เช่น สถาบันช่วยเหลือเพื่อการกู้ยืมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันกองทุนสินเชื่อเพื่อการเกษตรแห่งชาติ เป็นต้น และการกู้ยืมจากสถาบันเหล่านี้ก็มีเงื่อนไขอยู่หลายประการ ซึ่งเท่ากับว่า รัฐบาลกลางยังมีการควบคุมกำกับในทางอ้อมอยู่นั่นเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่ได้มีอิสระอย่างจริงจังในเรื่องการกู้ยืมแต่อย่างใด

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

รายการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 ลักษณะคือ

ก. การแบ่งแยกรายจ่ายตามลักษณะทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งก็สามารถแยกพิจารณาได้เป็น 2 ประเภท คือ รายจ่ายเพื่อการดำเนินงาน และรายจ่ายเพื่อการลงทุน ดังนี้

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

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

ข. การแบ่งแยกรายจ่ายตามลักษณะทางกฎหมาย ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้เป็น 2 ประเภท คือ รายจ่ายที่จำเป็นและรายจ่ายที่ต้องห้าม ดังนี้

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

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องบรรจุรายจ่ายที่จำเป็นไว้ในงบประมาณของตน และในจำนวนที่เพียงพอ มิฉะนั้นแล้วรัฐบาลกลางจะเข้ามาแทรกแซง การที่รายจ่ายที่จำเป็นมีจำนวนมากเช่นนี้ ทำให้ความเป็นอิสระในการตัดสินใจเกี่ยวกับรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีน้อยมาก

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

เหลือแก่เอกชนคนใดโดยการช่วยเหลือนั้นไม่มีส่วนสัมพันธ์กับผลประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่น ก็ถือว่า เป็นรายจ่ายที่ต้องห้ามเช่นกัน

4.2.4 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

1) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

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

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

- (1) ควบคุมงบประมาณ
- (2) ควบคุมบัญชี
- (3) ควบคุมการบริหารงาน

บางท่านอาจสงสัยว่า เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีสถานะเป็นผู้บริหารจังหวัดที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีอำนาจอะไรเหลืออยู่

นอกเหนือจากอำนาจในการกำกับทางปกครองด้วยวิธีการฟ้องศาลตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(ก) ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะเป็นผู้แทนของรัฐบาลกลางในจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีตามมติคณะรัฐมนตรี โดยจะมีอำนาจหน้าที่สำคัญ 2 ประการ คือ

- (1) อำนาจหน้าที่โดยทั่วไปและมีลักษณะเป็นนามธรรม
 - ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ถืออำนาจของรัฐบาลกลาง

- เป็นผู้แทนโดยตรงของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีแต่ละคน ดังนั้นจึงเป็นผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการต่างๆ ประจำจังหวัดนั้นๆ

- เป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ของชาติ การปฏิบัติตามกฎหมาย การบังคับการให้เป็นไปตาม กฎระเบียบและมติคณะรัฐมนตรี

(2) อำนาจหน้าที่ที่มีลักษณะเป็นรูปธรรม

- ดูแลความสงบเรียบร้อยในจังหวัด
- มีอำนาจในการลงนามแทนรัฐบาลกลางในสัญญาที่ทำกับนิติบุคคลมหาชนอื่น
- เป็นผู้แทนของรัฐบาลกลางในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบริษัทวิสาหกิจ หรือองค์กรอื่นๆ ที่รัฐบาลกลางให้เงินอุดหนุน

- เป็นผู้ที่มีอำนาจแทนรัฐบาลกลางในการแสดงความคิดเห็นในสภาจังหวัด
- เป็นประธานคณะกรรมการทางปกครองต่างๆ ในจังหวัดนั้นๆ ยกเว้นองค์กรทางศาลและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการลงโทษทางวินัย

- เป็นศูนย์รวมของข้อมูลข่าวสารและการประสานงานภายในจังหวัด

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

2) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง

หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิได้หมายความว่าเพียงแต่การเป็นอิสระจากรัฐบาลกลางเท่านั้น ความเป็นอิสระนี้ยังหมายถึง ความเป็นอิสระในความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นด้วย ซึ่งมีนัยที่สำคัญ 2 ประการ คือ

(1) ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจหน้าที่หนึ่งอำนาจหน้าที่ใดเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งท้องถิ่นใดแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นจะเข้าไปแทรกแซงในอำนาจหน้าที่นั้นไม่ได้เลย

(2) ไม่ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีขนาดเล็กหรือขนาดใหญ่ แตกต่างกันก็ตาม ก็ห้ามมีการกำกับดูแลระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง

อย่างไรก็ตาม จะพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเทศบาลจังหวัด และภาคหรือมณฑล ต่างก็มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดในเรื่องดังต่อไปนี้ คือ

(1) การให้ความช่วยเหลือในเรื่องวิชาการ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทศบาลในชนบท มักจะขอรับความช่วยเหลือจากจังหวัดและภาคหรือมณฑล

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

(3) การให้ความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะต่างๆ ซึ่งมักจะเกิดขึ้นในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่กว่า เช่น ภาคหรือมณฑลและจังหวัดต้องการดำเนินกิจการหรือกำหนดทิศทางการพัฒนาภายในภาคหรือจังหวัด ก็จะขอความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะไปยังจังหวัดหรือเทศบาลแล้วแต่กรณี

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

4.2.5 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

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

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส พ.ศ.2501 ได้บัญญัติไว้ถึงเรื่องการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไว้ในมาตรา 73 และมาตรา 74 ดังนี้⁶

⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, อ้างแล้ว, หน้า 63

“มาตรา 73 การวางระบบกฎหมายและการจัดระเบียบการปกครองจังหวัดพื้นทะเลอาจปรับเปลี่ยนได้ตามความจำเป็นเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่น”

“มาตรา 74 ดินแดนพื้นทะเลของสาธารณรัฐจะมีการจัดองค์กรบริหารเป็นพิเศษโดยคำนึงถึงผลประโยชน์เฉพาะของดินแดนโดยสอดคล้องกับผลประโยชน์ทั่วไปของสาธารณรัฐ

สถานภาพของดินแดนพื้นทะเลกำหนดโดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะต้องกำหนดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสถาบันต่างๆ ของดินแดนพื้นทะเล การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเหล่านี้จะได้กระทำได้ในรูปแบบอย่างเดียวกันภายหลังจากที่ได้ปรึกษาหารือกับสภาท้องถิ่นของดินแดนนั้นๆ แล้ว

การกำหนดหลักเกณฑ์อื่นๆ เกี่ยวกับการจัดองค์กรบริหารเป็นพิเศษของดินแดนพื้นทะเลให้กำหนดและแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติและจะกระทำได้ภายหลังจากที่ได้ปรึกษาหารือกับสภาท้องถิ่นของดินแดนนั้นๆ แล้ว”

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญทั้งสองมาตราเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษประเภทจังหวัดพื้นทะเลที่จะจัดวางระเบียบกฎหมายและจัดระเบียบการปกครอง “ให้เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่น” ได้ ในขณะที่ดินแดนพื้นทะเลก็สามารถ “จัดองค์กรบริหารเป็นพิเศษโดยคำนึงถึงผลประโยชน์เฉพาะของดินแดนให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ทั่วไปของสาธารณรัฐ” และนอกจากนี้ บทบัญญัติมาตรา 72 แห่งรัฐธรรมนูญเองก็ยังได้กล่าวไว้ในตอนท้ายของวรรคแรกว่า “...องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นอาจจัดตั้งขึ้นได้โดยกฎหมาย...” ดังนั้น เมืองใหญ่ๆ อย่างเช่น เมือง Paris เมือง Lyon เมือง Marseille และเกาะ Corse จึงมีระบบการปกครองที่แตกต่างไปจากภาค จังหวัด และเทศบาล สาระโดยสังเขปของลักษณะการปกครองรูปแบบพิเศษอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

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

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

สร้างระบบกฎหมายใหม่ให้กับเมือง Paris โดยกำหนดให้พื้นที่ของเมือง Paris ประกอบด้วย องค์
กรปกครองส่วนท้องถิ่นสององค์กรแยกต่างหากจากกัน มีงบประมาณ ทรัพย์สิน และบุคลากร
ของตนเอง ต่อมาก็ได้มีการออกกฎหมายในปี พ.ศ.2525 ให้มีการกระจายอำนาจลงไปยังเขต
(arrondissement)

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

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

สภาเมือง Paris ในฐานะสภาจังหวัดจะทำหน้าที่ลงมติในร่างงบประมาณของจังหวัด แยกต่างหากจากงบประมาณของเทศบาลเมือง Paris

(3) **เขต** กฎหมายปี พ.ศ.2525 ได้แบ่งเมือง Paris ออกเป็น 20 เขต (arrondissements) แต่ละเขตจะมีสภาเขต (conseil d'arrondissement) และนายกเขต (le maire d'arrondissement) เป็นของตนเอง สภาเขตประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท ประเภทแรก ได้แก่ สมาชิกสภาเมือง Paris (le conseil de Paris) ซึ่งได้รับการเลือกตั้งในเขตนั้น และประเภทที่สอง ได้แก่ สมาชิกสภาเขต (conseil d'arrondissement) ซึ่งได้รับการเลือกตั้งในเขตนั้น จำนวนของสมาชิกเขตเป็นไปตามจำนวนสมาชิกสภาเมือง Paris กล่าวคือ หากในเขตดังกล่าวมีสมาชิกสภาเมือง Paris อยู่จำนวนเท่าใด ก็ต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตจำนวน 2 เท่าของสมาชิกสภาเมือง Paris โดยกฎหมายกำหนดจำนวนไว้ว่าจะต้องไม่น้อยกว่า 10 คน แต่ไม่เกิน 40 คน มี

อำนาจที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามมติของสภาเมือง Paris รวมทั้งรับผิดชอบในกิจการทุกประเภทที่เกี่ยวกับเขต (toute affaire intéressant l'arrondissement) มีอำนาจในการตั้งกระทู้ถามในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของเขตต่อนายกเทศมนตรีเมือง Paris หรือสภาเมือง Paris สามารถให้คำปรึกษาต่อสภาเมือง Paris ในกิจการสำคัญๆ ที่เกี่ยวข้องกับเขต เช่น การผังเมือง (urbanismes) หรือการวางแผนการใช้ที่ดิน (POS) เป็นต้น นอกจากนี้ ยังสามารถวางกฎเกณฑ์ในการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่สภาเมือง Paris เป็นผู้จัดทำในส่วนที่เกี่ยวกับสถานรับเลี้ยงเด็ก ที่พักอาศัย สวนสาธารณะ สนามกีฬา เป็นต้น ส่วนนายกเทศมนตรีนั้นได้รับการเลือกตั้งโดยสภาเขตจากบรรดาสมาชิกสภาเขตที่เป็นสมาชิกสภาเมือง Paris ในเขตนั้น มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการทะเบียนราษฎร การเกณฑ์ทหารและการจัดทำบัญชีผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (listes electorales) ในเขตเป็นประธานกองทุนโรงเรียน (caisse des ecoles) ในเขตของตน อนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดิน เป็นต้น

สำหรับงบประมาณของเขตนั้น แต่ละเขตมีงบประมาณของตนเองซึ่งจะแนบอยู่ในงบประมาณของเทศบาลเมือง Paris ส่วนบุคลากรของเขตนั้นถือเป็นบุคลากรของเทศบาลเมือง Paris

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

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

ของเกาะ Corse โดยมีคณะทำงาน (le bureau de l' assemblée) จำนวน 6 คน ทำหน้าที่เป็นทั้งรองประธานสภาและผู้ช่วย สำหรับอำนาจหน้าที่ของเกาะ Corse นั้น ก็เป็นเช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ของภาค คือ รับผิดชอบเกี่ยวกับศิลปวัฒนธรรมต่างๆ การศึกษา สิ่งแวดล้อม การพัฒนาเศรษฐกิจ การผังเมือง การเกษตร การท่องเที่ยว การเคหะ การขนส่ง การพลังงาน และการฝึกอาชีพ

นอกเหนือจากสภา Corse กับประธานสภาและคณะทำงานแล้ว มาตรา 38 แห่งกฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ.2525 ยังได้กำหนดให้เกาะ Corse ประกอบด้วยสภาอีก 2 สภา คือ สภาเศรษฐกิจและสังคม (le conseil economique et social) และสภาวัฒนธรรมการศึกษาและคุณภาพชีวิต (le conseil de la Culture, de l' Education et du Cadre de vie) โดยสภาเศรษฐกิจและสังคมมีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่สภา Corse ในเรื่องเกี่ยวกับแผนพัฒนาเกาะ Corse ในด้านต่างๆ เช่น การผังเมือง การขนส่ง ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาของชาติ ส่วนสภาวัฒนธรรมการศึกษาและคุณภาพชีวิตมีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่สภา Corse ในเรื่องการศึกษาต่างๆ วัฒนธรรม และคุณภาพชีวิตของพลเมือง Corse

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

มีข้อสงสัยเกิดประการหนึ่ง คือ สภาคมีอำนาจที่จะเสนอร่างกฎหมายหรือร่างกฎของของตนต่อรัฐบาลได้ด้วยตัวเองหรือโดยการร้องขอของนายกรัฐมนตรี รวมทั้งเสนอข้อเสนอกับเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมต่อรัฐบาล ให้คำแนะนำต่อนายกรัฐมนตรีถึงการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐในเขตพื้นที่ของตนด้วย

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

“มาตรา 74 ดินแดนโพ้นทะเลของสาธารณรัฐจะมีการจัดองค์กรบริหารเป็นพิเศษโดยคำนึงถึงผลประโยชน์เฉพาะของดินแดนซึ่งจะต้องสอดคล้องกับผลประโยชน์ทั่วไปของสาธารณรัฐ

สถานภาพของดินแดนโพ้นทะเลกำหนดโดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งจะต้องกำหนดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสถาบันต่างๆ ของดินแดนโพ้นทะเล การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเหล่านี้จะกระทำได้ในรูปแบบอย่างเดียวกันภายหลังจากที่ได้ปรึกษาหารือกับสภาท้องถิ่นของดินแดนนั้นๆ แล้ว”

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

4.3 บทสรุป

จากการศึกษาการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสดังกล่าวข้างต้น อาจสรุปได้ดังนี้

(1) การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสได้เริ่มต้นอย่างจริงจังภายหลังการปฏิวัติในปี พ.ศ. 2332 โดยได้มีการกระจายอำนาจอย่างสุดขีดขึ้น ทั้งเทศบาลและจังหวัดต่างก็มีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งทั้งสิ้น ตลอดจนได้มีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ 2 ประการ คือ อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยแท้ และอำนาจหน้าที่เป็นของรัฐบาลกลางและรัฐมนตรีต่างๆ มอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทน แม้ว่าในยุคของนโปเลียน โบนาปาร์ต จะมีการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางอีกครั้ง โดยการยกเลิกการเลือกตั้งทั้งหมดก็ตาม แต่ในยุคต่อๆ มา ก็ได้มีการกระจายอำนาจกลับไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเดิม และเพิ่มขึ้นตามกระแสความต้องการของประชาชน

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

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

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

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

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

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

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

จากสาธารณูปโภค และจากการประกอบการพาณิชย์ แต่ก็ยังไม่เป็นการเพียงพอ ดังนั้น เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง จึงเป็นรายได้อื่นๆ นอกจากภาษีอากรที่สำคัญอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งได้แก่เงินอุดหนุนเพื่อการดำเนินงาน เงินอุดหนุนเพื่อการลงทุน และเงินอุดหนุนเพื่อการกระจายอำนาจ

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

อนึ่ง ในการบริหารงานของมหานครปารีส ได้แบ่งออกเป็น 20 เขต โดยในแต่ละเขตจะมีสภาเขตและนายกเทศมนตรีเขตของตนเอง

บทที่ 5 การกระจายอำนาจทางการคลังของประเทศนิวซีแลนด์

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

นิวซีแลนด์มีเมืองเวลลิงตันเป็นเมืองหลวง มีภาษาอังกฤษเป็นภาษาราชการ และใช้เงินสกุลดอลลาร์นิวซีแลนด์ รายได้ต่อหัวของคนนิวซีแลนด์เท่ากับ 15,200 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

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

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

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

นิวซีแลนด์ได้กลายเป็นอาณานิคมของอังกฤษ และชาวเมารียอมรับการปกครองของอังกฤษ และยอมรับว่าพระราชินีวิกตอเรียของอังกฤษ เป็นราชินีของชาวเมารีด้วย

ภายหลังสนธิสัญญา Waitangi พ่อค้าชาวอังกฤษได้เริ่มเข้ามาซื้อและพัฒนาที่ดินในประเทศนิวซีแลนด์ เพื่อใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติทางด้านการพาณิชย์เพิ่มขึ้น และเป็น

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

5.1 โครงสร้างทางการเมืองและการปกครอง

5.1.1 รัฐธรรมนูญ

นิวซีแลนด์เป็นประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขเช่นเดียวกับประเทศไทยโดย Queen Elizabeth II (แห่งสหราชอาณาจักร) จะดำรงฐานะเป็นราชินีของนิวซีแลนด์ด้วย

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

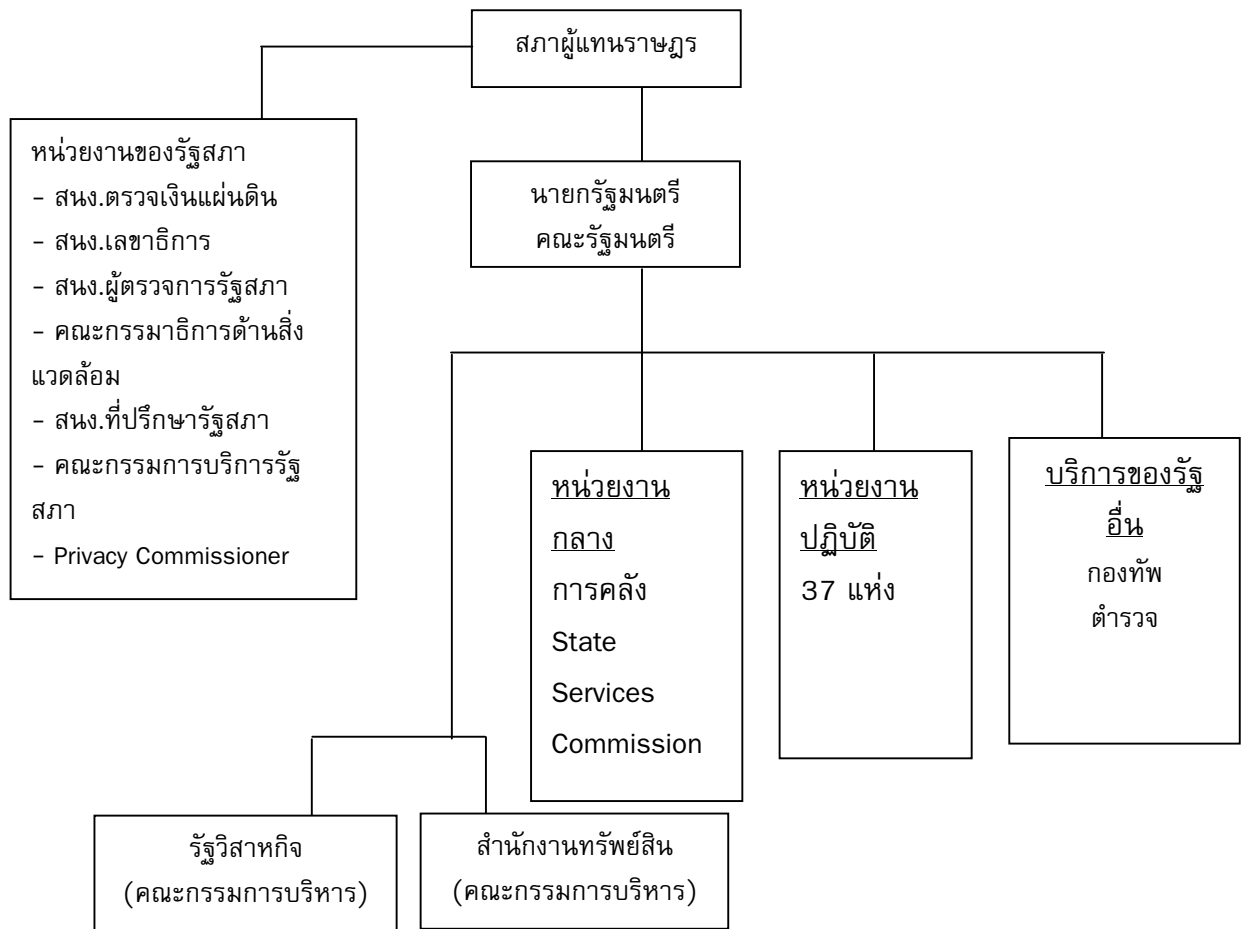
บทบาทของกษัตริย์และข้าหลวงใหญ่

ข้าหลวงใหญ่จะมีฐานะเป็นตัวแทนอำนาจอธิปไตยของนิวซีแลนด์ ที่จะใช้อำนาจดังกล่าวผ่านการออกพระราชบัญญัติและกฎหมายทั่วไป และจะทำหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญในอันที่จะจัดการให้ผู้นำพรรคการเมืองเสียงข้างมากดำเนินการจัดตั้งรัฐบาล

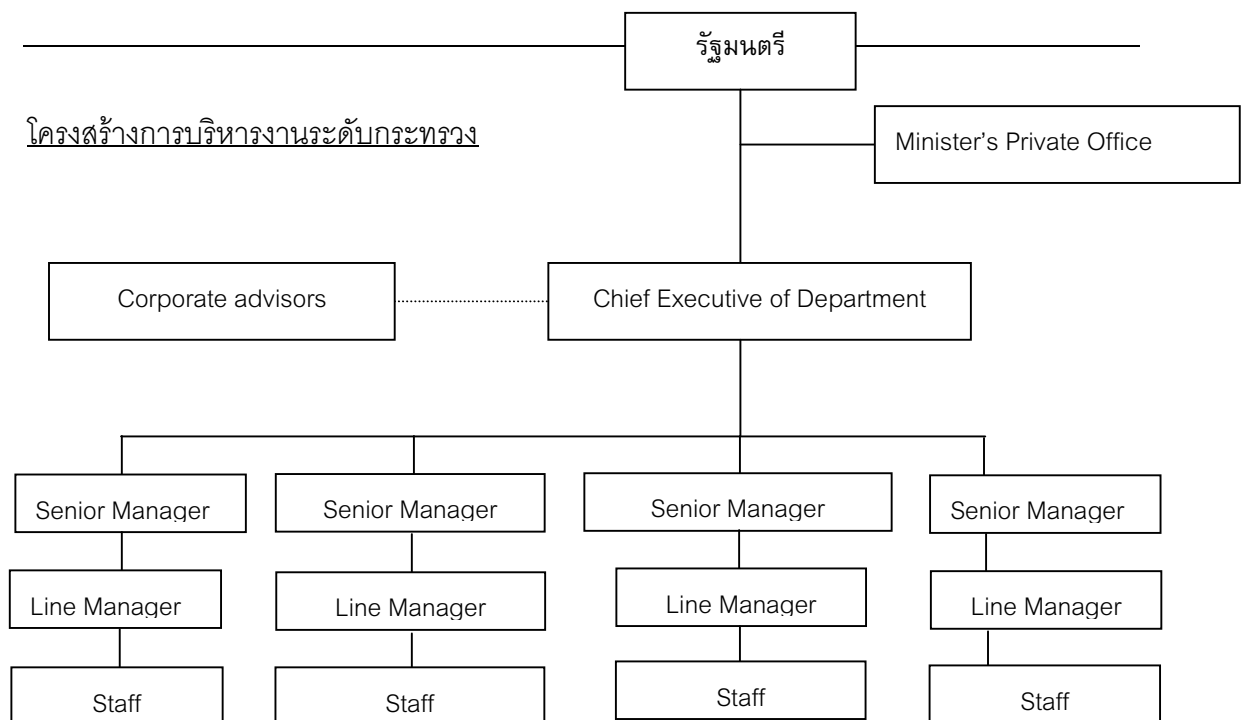
กษัตริย์จะเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสภา และข้าหลวงใหญ่จะเป็นผู้ลงนามในกฎหมายเพื่อให้มีผลบังคับใช้ภายใต้คำแนะนำของคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ตำแหน่งข้าหลวงใหญ่จะมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งครั้งละ 5 ปี และจะมีการแต่งตั้งใหม่ภายใต้คำแนะนำของนายกรัฐมนตรี

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

โครงสร้างการบริหารราชการ



โครงสร้างการบริหารงานระดับกระทรวง



5.1.2 สถาบันนิติบัญญัติ

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

สิทธิพิเศษของสมาชิกสภาผู้แทนของนิวซีแลนด์จะเป็นสิทธิในการอภิปรายที่จะได้รับการประกันโดยกฎหมายว่าด้วยสิทธิในปี 2231 ทั้งนี้ ข้าหลวงใหญ่จะเป็นผู้เรียกประชุมรัฐสภา และจะมีการคัดเลือกประธานรัฐสภาที่จะทำหน้าที่รักษาระเบียบการประชุมของรัฐสภา

ในการออกกฎหมาย ร่างกฎหมายจะเสนอเข้าพิจารณาในรัฐสภา โดยอาศัยระเบียบวิธีปฏิบัติเหมือนกันทุกฉบับ ภายใต้ระเบียบดังกล่าวร่างกฎหมายทุกฉบับจะต้องนำเสนอให้สมาชิกรัฐสภาพิจารณาร่วมกัน จำนวน 3 วาระ ในปี 2536 ก็ได้มีการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการลงประชามติ

5.1.3 สถาบันบริหาร

นายกรัฐมนตรีจะมีฐานะเป็นหัวหน้าคณะรัฐบาลที่มาจากหัวหน้าพรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากในรัฐสภา และได้รับมอบหมายจากข้าหลวงใหญ่ในฐานะตัวแทนขององค์พระประมุขให้เป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล แต่งตั้งคณะรัฐมนตรี และแบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐมนตรี โดยมีสำนักนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแนะนำแก่นายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและประเด็นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ

ในปัจจุบันคณะรัฐมนตรีประกอบด้วยรัฐมนตรี ซึ่งนับรวมนายกรัฐมนตรี จำนวน 20 คน รัฐมนตรีจะได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรีโดยคัดเลือกจากสมาชิกสภาพรรครัฐบาล ในจำนวนนี้จะมีการแต่งตั้งรัฐมนตรีที่ไม่ได้นั่งอยู่ในคณะรัฐมนตรีอีกจำนวน 5 คน

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

5.1.4 สถาบันตุลาการ

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

- 1) ศาลสูง
- 2) ศาลอุทธรณ์
- 3) ศาลเขต

นอกจากนี้ยังมีองค์กรที่ทำหน้าที่ตามกฎหมายเกี่ยวกับชนพื้นเมืองอีกเช่น Waitangi Tribunal ที่จะทำหน้าที่ตัดสินข้อพิพาทระหว่างรัฐกับชนพื้นเมืองเพื่อให้เป็นไปตามสนธิสัญญา Waitangi และ Planning Tribunal จะคอยตัดสินข้อพิพาทเกี่ยวกับการวางแผนเมือง การใช้ทรัพยากรที่ดิน น้ำ แร่ธาตุ และอากาศ เป็นต้น

5.2 การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

5.2.1 การปรับโครงสร้าง

นิวซีแลนด์มีระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีอิสระในการดำเนินการค่อนข้างมาก แต่มีบทบาทที่น้อยกว่ารัฐบาลกลางมาก เพราะจะดำเนินการได้เฉพาะเท่าที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐสภาเท่านั้น ทั้งนี้ องค์กรปกครองท้องถิ่นของนิวซีแลนด์จะแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบได้แก่ ภาคมลฑล และองค์กรพิเศษที่มีแหล่งรายได้ของตนเองเป็นอิสระจากรัฐบาลกลาง แหล่งรายได้หลักขององค์กรปกครองท้องถิ่นจะมาจากการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น โดยเฉพาะการจัดเก็บภาษีการถือครองที่ดิน

การเลือกตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นจะดำเนินการทุก 3 ปี ในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดให้ต้องดำเนินการให้สาธารณชนรับรู้และเห็นชอบก่อนที่จะดำเนินการตัดสินใจให้มีผลบังคับใช้

การแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นปี 2532 มีผลในการยุบเลิกภาคจาก 22 ภาคที่มีอยู่เดิมเหลือเพียง 14 ภาค ในจำนวนนี้เป็นสภาภาคที่มากจากการเลือกตั้งจำนวน 13 แห่ง

และมีสภาเขต Gisborne ที่จะมีฐานะเป็นองค์การปกครองพิเศษ ในส่วนขององค์การบริหารมณฑล ก็มีการยุบรวมองค์การเหล่านี้จาก 205 แห่ง เหลือเพียง 74 แห่ง องค์การที่มีลักษณะพิเศษหรือองค์การเฉพาะกิจ เช่น คณะกรรมการกำนัลน้ำเสีย คณะกรรมการบริหารท่าเรือ คณะกรรมการกระต่าย เป็นต้น ซึ่งสมาชิกขององค์การส่วนใหญ่จะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจำนวนกว่า 400 คนจะได้ถูกยกเลิกไปเหลือเพียง 7 คน ในขณะที่องค์การด้านการสาธารณสุข การศึกษา และการผลิตกระแสไฟฟ้าได้รับการปรับโครงสร้างโดยมีวิธีปฏิบัติที่แยกจากกัน

พื้นที่รับผิดชอบขององค์การปกครองท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเกิดขึ้นจากขบวนการที่นำโดยคณะกรรมการด้านการปกครองท้องถิ่น โดยที่การพิจารณาเกี่ยวกับสภาพจะดูจากปัจจัยทางเศรษฐกิจ โดยจะพิจารณาจากโครงสร้างลักษณะทางภูมิศาสตร์ของภาค เช่น พิจารณาจากแนวแม่น้ำ เป็นต้น ส่วนข้อพิจารณาเกี่ยวกับองค์การบริหารมณฑลจะดูจากเกณฑ์ประสิทธิภาพในการบริหารงานจำนวนประชากร สังคม และวัฒนธรรม

ตั้งแต่ปี 2535 เป็นต้นมา การเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับอาณาเขตขององค์การปกครองท้องถิ่นหรือการโอนหน้าที่ความรับผิดชอบให้กับองค์การที่กำหนดไว้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับองค์การปกครองท้องถิ่นหนึ่งๆ และจนถึงปัจจุบันก็ยังไม่มียุทธศาสตร์การดำเนินการที่เป็นทางการสำหรับกระทรวงในขบวนการพัฒนาข้อเสนอแนะต่างๆ ถึงแม้ว่ากฎหมายปี 2519 จะได้บัญญัติให้เลขาธิการองค์การปกครองท้องถิ่นสามารถจัดทำข้อเสนอการเปลี่ยนแปลงให้รัฐบาล

ทั้งนี้ ได้มีการกำหนดให้มีการทำข้อเสนอในการจัดตั้งภาคหรืออำเภอใหม่ที่แยกจากกันระหว่างข้อเสนอของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ข้อเสนอของกระทรวง หรือองค์การบริหารท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อนำเสนอตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่กำหนดให้คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดขึ้น ทั้งนี้ข้อเสนอของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องไม่รวมถึงการปรับโครงสร้างอำนาจหน้าที่ขององค์การถ้าไม่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงเขตการปกครอง

ในปัจจุบันนิวซีแลนด์จะมีองค์การปกครองท้องถิ่นแต่ละระดับ ประกอบด้วย

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

ทั้งนี้ องค์การปกครองท้องถิ่นจะมีกระจายตัว ดังนี้

ตารางที่ 5.1 พื้นที่ และจำนวนประชากรขององค์การบริหารท้องถิ่น

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

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

2. ไม่รวม Chatham Islands Territory ที่มีผู้อยู่อาศัย 756 คน

ที่มา: New Zealand Official Yearbook, 1994.

5.2.2 อำนาจหน้าที่

1)การกำหนดนโยบายและการประสานงาน

ขบวนการปรึกษาหารือ และขบวนการหาข้อสรุปในระบบบริหารราชการระดับท้องถิ่นจะมีมากน้อยเพียงใดจะขึ้นกับความตั้งใจที่กำหนดขึ้นโดยรัฐบาลกลาง ดังตัวอย่างในการสร้างความปลอดภัยในการใช้ถนน ขบวนการจัดทำแผนที่พัฒนามาจากส่วนกลาง ภาค และระดับท้องถิ่นที่มีการประสานเข้าด้วยกันได้ และจะนำไปใช้ในการจัดทำแผนความรับผิดชอบในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนด้วย

โดยทั่วไป การปรึกษาหารือ การทำงานร่วมกัน และการประสานงานจะเป็นการจัดกาที่จัดขึ้นเฉพาะกิจ ขบวนการดังกล่าวนี้ขึ้นกับวิธีการที่จะนำมาใช้โดยหน่วยงานของรัฐบาลกลาง ยกตัวอย่างในกิจการตำรวจจะประสานงานให้องค์กรท้องถิ่นเข้าร่วมโครงการป้องกันอาชญากรรมหรือการประสานงานโครงการสร้างความปลอดภัยในชีวิตและการสาธารณสุขในเขตเมือง เป็นต้น

การดำเนินการขององค์กรท้องถิ่นจะดำเนินการไปภายใต้กฎหมาย กลไกในการกำหนดนโยบายจะแตกต่างกันไปในแต่ละสาขา การเพิ่มบทบาทในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ขององค์กรท้องถิ่นจะเป็นเครื่องมือที่จะนำไปสู่การรวมตัว การประสานการทำงานระหว่างหน่วยงานโดยตรง สิ่งเหล่านี้จะเกิดขึ้นได้โดยไม่ต้องมีกฎหมายมากำหนดกฎเกณฑ์ แต่เป็นขั้นตอนปฏิบัติที่สำคัญเพื่อให้ได้มาซึ่งแผนงานขององค์กร อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 6 ในปี 2539 ที่กำหนดให้องค์กรท้องถิ่นต้องดำเนินการจัดทำแผนการเงินระยะยาวตั้งแต่ เดือนกรกฎาคม 2541 เป็นต้นมา นอกจากนี้ในการบริหารราชการระดับรองของการจัดการสาธารณสุขและการศึกษาเองก็จะดำเนินการไปในขบวนการแบบเดียวกัน

สำหรับการวางแผนจัดการทรัพยากรตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารทรัพยากรจะได้นำเอาวิธีการในการให้รายละเอียดเกี่ยวกับหลักการและวัตถุประสงค์ไว้ด้วย ทั้งนี้องค์กรท้องถิ่นที่จะดำเนินการกำหนดนโยบายและหน้าที่ภายใต้กฎหมายดังกล่าวต้องปฏิบัติตาม สิ่งนี้จะสะท้อนให้เห็นระดับของอิทธิพลของรัฐบาลส่วนกลางในการรวมนโยบายเข้าด้วยกันเพื่อบรรลุนโยบายที่ได้ตกลงไว้

รัฐสภายังต้องการให้มีการแยกการทำงานภายใต้กฎหมายและไม่เกี่ยวกับกฎหมายไว้ด้วย สิ่งนี้ก่อให้เกิดความจำเป็นในการเพิ่มวิธีการดำเนินการเพื่อการประสานงานและติดตามผล และยังต้องการให้เกิดการแยกงานต่างๆ ในองค์กรให้ชัดเจนและเปิดโอกาสในการแข่งขันโดยตรงกับภาคเอกชนซึ่งรวมถึงการจัดการขนส่งมวลชน การขนส่งทางถนน สิ่งนี้ทำให้สภาท้องถิ่นต้องดำเนินการให้เกิดการจัดตั้งหน่วยธุรกิจอิสระ(Stand alone business units: SABUs) หรือบริษัทการค้าท้องถิ่น(Local authority trading enterprises: LATEs) โดยผู้บริหารบริษัทจะผ่านการคัดเลือกและแต่งตั้งโดยสภาท้องถิ่น และรัฐบาลส่วนกลางจะให้การให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ SABUs และ LATEs เป็นเครื่องมือในการบังคับให้ท้องถิ่นดำเนินการต่างๆ ให้เป็นไปตามความต้องการ เช่น จะให้เงินอุดหนุนด้านการขนส่งมวลชนเฉพาะกับองค์กรท้องถิ่นที่ได้แยกการดำเนินการกิจการขนส่งเป็นบริษัทอิสระเรียบร้อยแล้ว เป็นต้น

การขนส่งทางบกเป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นการจัดทำแผน และโครงการตามลำดับขั้นบนพื้นฐานของการประสานงานและการให้เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางได้ค่อนข้างชัดเจน ภายใต้ขอบข่ายนี้ความจำเป็นในระดับท้องถิ่นจะถูกนำมาพัฒนาขึ้นเป็นข้อเสนอโครงการ ในขณะที่แผนการใช้จ่ายและลำดับความสำคัญของชาติจะได้รับการกำหนดขึ้นตามขั้นตอนดังนี้

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

2) การบริหารการคลังท้องถิ่น

ที่มาของรายได้ของหน่วยบริหารราชการระดับรอนั้นจะแตกต่างกันไปตามระดับขององค์กร อย่างไรก็ตาม จะมีหลักการที่สามารถประยุกต์ให้เห็นได้โดยทั่วไปคือ ถ้าการดำเนินโครงการขององค์กรปกครองระดับใดที่เป็นไปตามความต้องการของรัฐบาลกลาง ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการจะมาจากรัฐบาล ข้อมูลเกี่ยวกับความจำเป็นทางการเงินจะถูกจัดส่งไปยังรัฐบาลในช่วงการจัดเตรียมงบประมาณประจำปีแต่ไม่ใช่เป็นไปเพื่อการต่อรองว่าท้องถิ่นจะได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางจำนวนเท่าใด หน่วยงานจะได้รับการแนะนำเกี่ยวกับการตัดสินใจเกี่ยวกับรายรับและการจัดการงบประมาณตามลำดับ สำหรับการบริหารราชการระดับรองของการจัดการด้าน

สาธารณสุขและการจัดการศึกษานั้นรายรับที่จะใช้ในการดำเนินการจะกำหนดมาจากงบประมาณรายปีของรัฐบาล

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

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

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

สภาภาคจะมีรายได้หลักจากภาษีบำรุงท้องถิ่น (ภาษีทรัพย์สิน) โดยเกือบทุกแห่งจะมอบหมายให้องค์การบริหารพื้นที่ทำการจัดเก็บในนามของสภาภาค

ตาราง 5.2 รายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่นจำแนกตามประเภท (2537-38)

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

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

ที่มา: Statistics New Zealand.

แบบจำลองด้านการจัดการถูกนำมาประยุกต์ใช้โดยรัฐบาลกลางที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระหว่างความเป็นอิสระขององค์กรท้องถิ่น อิสระทางความคิด การกำหนดทิศทาง และการกำกับควบคุมจากส่วนกลางโดยหลักการแล้วโครงการและนโยบายจะได้รับการกำหนดขึ้นจากส่วนกลางขณะที่มอบอำนาจให้ส่วนราชการระดับรองตัดสินใจเกี่ยวกับวิธีการที่คาดว่าจะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดเพื่อให้ได้ผลลัพธ์และผลงานมากที่สุด สำหรับการเปลี่ยนแปลงในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านรัฐบาลกลางนั้นยังเห็นได้ไม่ชัดเจนจากภายนอกจนกระทั่งจะได้มีการกำหนดประเด็นที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบของชุมชนท้องถิ่น

ความรับผิดชอบในการบริหารการเงินภายในองค์กรที่ได้กำหนดไว้ตามกฎหมาย จะเริ่มต้นจากการจัดทำแผนธุรกิจที่มีความสอดคล้องกับการควบคุมโดยคณะกรรมการ หรือในกรณีองค์กรปกครองท้องถิ่นสมาชิกสภาจะทำการเลือกคณะกรรมการเพื่อกำกับดูแลการจัดทำแผน ขณะที่การพัฒนาด้านสาธารณสุขจะได้รับการแต่งตั้งจากกระทรวงสาธารณสุข ส่วนการจัดการด้านการศึกษาจะเป็นภาระของคณะกรรมการจัดการทรัพย์สินของโรงเรียน

เจ้าหน้าที่อาวุโสของแต่ละงานจะทำหน้าที่ในนามของผู้บริหารองค์กร ขณะที่ความรับผิดชอบสูงสุดเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายจะอยู่ที่คณะกรรมการ การปฏิบัติงานประจำวันจะอยู่ภายใต้การดูแลของผู้บริหารองค์กร และผู้บริหารองค์กรจะรับผิดชอบต่อคณะกรรมการในการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบาย และแผนงาน

สำหรับองค์กรปกครองท้องถิ่น กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับขั้นตอนการจัดเตรียมค่าแถมทดแทนประสงค์และผลลัพธ์ประจำปี และรายรับ-รายจ่ายขององค์กร ซึ่งจะนำเสนอในรูปแบบของแผนประจำปี ทั้งนี้ ร่างแผนประจำปีจะนำเสนอเพื่อรับฟังความเห็นจากสาธารณชน ทั้งนี้การตรวจสอบผลการดำเนินการตามแผนจะเป็นขบวนการที่ต้องดำเนินการภายใต้ข้อกำหนดในกฎหมายที่สภาท้องถิ่นจัดทำ และในช่วงปลายปีการเงิน รายงานประจำปีจะต้องแสดงผลการดำเนินการจริงกับแผน

เครื่องมือที่ใช้ในการควบคุมการใช้จ่ายเงินและความสามารถในการเพิ่มรายได้ภายในระบบบริหารราชการระดับรองนั้นจะสะท้อนให้เห็นได้จากการวางมือของรัฐบาลกลางที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคลังสาธารณะ ปี 2532 และกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางด้านการคลัง ปี 2537 โดยกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางการคลังที่กำหนดขึ้นที่หลังนี้จะมีสาระสำคัญ ดังนี้คือ

หลักเกณฑ์ที่น่าพอใจทางการเงินของรัฐบาลจะประกอบ

- ต้องมีการจัดทำวัตถุประสงค์ในแต่ละปีเกี่ยวกับการใช้จ่ายโดยรวม การจัดเก็บภาษี การกู้ยืมสำหรับช่วงเวลาหนึ่ง ๆ

- ความชัดเจนทางบัญชีในการเปลี่ยนแปลงการใช้จ่ายเงินที่แตกต่างไปจากเป้าหมายที่กำหนดไว้

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

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

- ประเมินการการใช้จ่าย
- วิธีการในการใช้เงินสำหรับกิจการที่กำหนด
- ประเมินการงบกระแสเงินสด
- สร้าง และรับรู้อย่างเป็นจริงเกี่ยวกับเงินทุนสำรอง การลงทุน และสินทรัพย์
- ประเมินการเปลี่ยนแปลงมูลค่าสุทธิของทรัพย์สินและความจำเป็นในการกู้ยืมเงินในระยะยาว

กฎหมายยังได้กำหนดวิธีการที่จะจัดการทางการเงินในแต่ละลักษณะและนโยบายการจัดการใช้จ่าย การลงทุน และกู้ยืมเงิน วิธีการอย่างเดียวกันนี้ได้ถูกนำไปใช้ในการจัดทำรายงานประจำปีแก่สาธารณชนเกี่ยวกับรายละเอียดทางการเงิน และการวางน้ำหนักและวิธีการจัดเก็บค่าบริการที่เชื่อมโยงกับผลประโยชน์และต้นทุนการให้บริการด้วย โดยมีองค์ประกอบบางประการเกี่ยวกับระบบบริหารทางการเงิน ดังนี้คือ

- การกำหนดให้มีการรายงานผลการดำเนินการและค่าแถมนโยบายในรายงานงบการเงิน
- กำหนดให้รายงานงบการเงินที่จัดทำขึ้นยึดหลักการบัญชีแบบระหว่างงวดบัญชี

ระบบงบประมาณค่าใช้จ่ายรายปีจะเกี่ยวกับการวางแผนยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาขององค์กร ดังที่ได้กล่าวข้างต้นองค์กรบริหารท้องถิ่นจะมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น รายงานงบการเงินจะเป็นองค์ประกอบที่สำคัญยิ่ง มีการดำเนินการให้บัญชีการคลังของรัฐมีความโปร่งใส และยังไม่มีกำหนดอัตราภาษีแบบบังคับจำกัดอย่างเท่าเทียมกันในการรับเงินช่วยเหลือจากแหล่งต่างๆ

ได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในปี 2539 เพื่อแก้ไขข้อจำกัดอันเกิดจากการที่องค์การบริหารท้องถิ่นไม่สามารถทำการกู้ยืมเงินได้เพราะต้องผ่านการสอบถามความสมัครใจของผู้เสียภาษี และผ่านการแปรญัตติโดยคณะกรรมการเงินกู้ (ยกเลิกคณะกรรมการเงินกู้ขององค์การบริหารท้องถิ่น)

3) มาตรฐานการปฏิบัติงาน

มาตรฐานการดำเนินการในระดับการบริหารงานส่วนท้องถิ่นจะได้รับการกำหนดเป็นเป้าหมายในแผนงานประจำปี และใช้เป็นมาตรวัดสำหรับรายงานประจำปีที่จะจัดทำขึ้นในช่วงปลายปีงบประมาณ

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

4) การบริหารทรัพยากรมนุษย์

ความแตกต่างของอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายนั้น เช่นเดียวกับการบริหารจัดการทางการเงินการจัดองค์การเจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นจะเป็นรูปแบบการจัดรูปองค์การของภาคเอกชน ซึ่งแตกต่างอย่างสิ้นเชิงกับสถานการณ์ก่อนการปฏิรูปภาคราชการในปี 2529 เมื่อระบบบริหารงานภาครัฐได้รับอิทธิพลเกี่ยวกับหลักปฏิบัติของภาคเอกชนและนำมาประยุกต์ใช้ ดังตัวอย่างที่เห็นได้จะเบี่ยงปฏิบัติว่าด้วยการลาคลดและการสร้างโอกาสในการจ้างงานอย่างเท่าเทียมกันได้ถูกนำมาใช้เป็นครั้งแรกในระบบการให้บริการของรัฐ และในที่สุดได้มีการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยภาคราชการปี 2531 และนำไปใช้ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการบริหาร

ราชการส่วนท้องถิ่นปี 2532 ด้วย และในปี 2534 กฎหมายว่าด้วยการทำสัญญาจ้างงานได้ถูกนำไปใช้แทนระบบการให้ผลตอบแทนแบบเดิม

ผลที่ตามมาจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปี 2532 ระบบนายจ้างของภาคเอกชนจะนำมาประยุกต์ใช้ทั้งในรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น ดังตัวอย่างที่เห็นได้ก็คือ องค์การหนึ่งๆ จะทำการทบทวนตำแหน่งงานต่างๆ ในองค์กรเกี่ยวกับลักษณะงาน การเปรียบเทียบเนื้องานที่ทำ และระดับงาน เพื่อให้สามารถเปรียบเทียบได้กับภาคเอกชน

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

สำหรับความเป็นอิสระในการจัดการ โดยหลักการแล้ว การดำเนินการของผู้จัดการจะมีประสิทธิภาพที่สุดได้ถ้าสามารถรับผิดชอบในการดำเนินการขององค์การได้อย่างสมบูรณ์โดยเฉพาะในเรื่องการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ดังนั้น ผู้บริหารองค์การจะได้รับเลือกจากสภาท้องถิ่นและจะมีฐานะเป็นนายจ้างของเจ้าหน้าที่และจะเป็นผู้รับผิดชอบต่อผลดำเนินการของเจ้าหน้าที่ขององค์การทั้งหมด ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจึงได้บัญญัติหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้บริหารองค์การไว้ ซึ่งรวมถึงการรับผิดชอบต่อองค์ประกอบท้องถิ่นในด้านการจ้างเจ้าหน้าที่ การสำรองในด้านระยะเวลาการจ้างและอัตราเงินเดือนในนามขององค์การภายในขอบเขตและความรับผิดชอบ

การเปลี่ยนแปลงสำคัญที่เกิดขึ้นตามกฎหมายฉบับนี้ก็คือ ผู้บริหารองค์การจะรับผิดชอบต่อสภาท้องถิ่น ในขณะที่เจ้าหน้าที่ขององค์การจะรับผิดชอบต่อผู้บริหารองค์การ สมาชิกสภาท้องถิ่นจะไม่สามารถเข้าแทรกแซงการดำเนินการตามปกติของเจ้าหน้าที่ได้ การตัดสินใจในระดับสายงาน จำนวนเจ้าหน้าที่ขององค์การจะขึ้นตรงต่อผู้บริหารองค์การที่ต้องการเพื่อบรรลุนโยบายของสภา ผู้บริหารอาจจะกระจายความรับผิดชอบให้กับผู้จัดการฝ่ายบริหารงานบุคคลหรือผู้จัดการที่ดูแลหน่วยธุรกิจ

ตาราง 5.3 การจ้างงานของทางราชการในช่วงปี 2532-37

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

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

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

3. Figures may not add due to rounding.

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

5.3 รายรับของรัฐบาลท้องถิ่น

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

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

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

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

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

นอกจากนั้นแล้วรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีได้ปรับเพิ่มขึ้นเล็กน้อย จาก 750 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปีพ.ศ.2535 หรือคิดเป็น ร้อยละ 30.37 ของรายรับทั่วไป เป็น 960 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี พ.ศ.2541 หรือคิดเป็น ร้อยละ 31.02 ของรายรับทั่วไป อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่า สัดส่วน รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีของรัฐบาลท้องถิ่นสูงกว่าเมื่อเทียบกับของรัฐบาลกลาง

องค์ประกอบของรายได้ที่ไม่ใช่ภาษี ได้แก่ รายได้จากธุรกิจ และที่ดินเป็นส่วนใหญ่และมี แนวโน้มเพิ่มขึ้นจาก 155 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือร้อยละ 20.67 ของรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีในปี พ.ศ.2535 เป็น 319 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือร้อยละ 33 ของรายได้ที่ไม่ใช่ภาษี ในปี พ.ศ.2541 แต่เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับลักษณะโครงสร้างงบรายรับของรัฐบาลโดยรวมแล้ว พบว่ารายได้ใน ส่วนนี้ของรัฐบาลท้องถิ่นมีสูงกว่ามาก

5.4 รายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่น

งบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่นในนิวซีแลนด์ที่จำแนกตามประเภทเศรษฐกิจ พบ ว่าสัดส่วนของงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่นต่อบของรัฐบาลทั้งหมด มีแนวโน้มเพิ่มสูง อย่างต่อเนื่องจาก ร้อยละ 10.24 ในปี พ.ศ.2535 เป็นร้อยละ 11.95 ในปี พ.ศ.2541 ส่วนนี้แสดงให้เห็นรัฐบาลท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทให้บริการสาธารณะเพิ่มมากขึ้น แนวโน้มการกระจายอำนาจ การใช้จ่ายงบประมาณให้รัฐบาลท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น

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

ในส่วนของการจ่ายทั่วไปนั้นส่วนใหญ่แล้ว เป็นส่วนของการจ่ายด้านสินค้าและบริการ ซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นจาก 2,229 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือร้อยละ 89.8 ของการจ่ายทั่วไปทั้งหมดในปี พ.ศ.2535 เป็น 2,591 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ร้อยละ 88.94 ของการจ่ายทั่วไปทั้งหมดในปี พ.ศ.2541 ประเด็นที่น่าสังเกตคือ การจ่ายทั่วไปของรัฐบาลท้องถิ่นนี้ มีสัดส่วนต่อการจ่ายทั้งหมดมากกว่าในส่วนของรัฐบาลกลาง

สุดท้ายคืองบรายจ่ายด้านการชำระดอกเบี้ย พบว่า การชำระดอกเบี้ยของรัฐบาลท้องถิ่นลดลงอย่างต่อเนื่องจาก 253 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือร้อยละ 10.19 ของการจ่ายทั่วไปในปี พ.ศ.2535 เหลือเพียง 166 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือร้อยละ 5.7 ในปี พ.ศ.2541

ตารางที่ 5.4 โครงสร้างรายรับของรัฐบาลกลางระหว่างปี 2533-2541

หน่วย: ล้านดอลล่าร์สหรัฐ

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

ตารางที่ 5.5 โครงสร้างงบประมาณรายจ่ายจำแนกตามหน้าที่ของรัฐบาลกลางนิวซีแลนด์ระหว่างปี 2533-2541

หน่วย : ล้านดอลลาร์นิวซี

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

ตารางที่ 5.6 โครงสร้างงบประมาณจำแนกตามลักษณะการใช้จ่ายของรัฐบาลกลางนิเวศน์ระหว่างปี 2533-2541

หน่วย : ล้านบาทสหรัฐ

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

ตารางที่ 5.7 โครงสร้างรายรับ-รายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่นของนิวซีแลนด์ระหว่างปี 2535-2541

หน่วย : ล้านดอลลาร์สหรัฐ

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

5.5 บทสรุป

จุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจการปกครอง

นิวซีแลนด์ จัดเป็นประเทศที่มีลักษณะการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นที่พัฒนาไปมากที่สุด ในจำนวนประเทศที่ทำการศึกษา พัฒนาการด้านการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น มีจุดเริ่มต้นตั้งแต่ยุคที่เป็นอาณานิคมของอังกฤษ มีการจำลองภาพการปกครองท้องถิ่นแต่ละระดับของอังกฤษมาใช้ นับแต่การบริหารงานเทศบาลในปี 2383 การปกครองระดับเมืองหรือจังหวัดในช่วง ปี 2395 เป็นต้น อันเป็นผลมาจากการอพยพของคนอังกฤษมาตั้งถิ่นฐานเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ นั่นเอง

โครงสร้างการปกครอง

ประเทศนิวซีแลนด์เป็นประเทศในเครือจักรภพ ที่มี Queen Elizabeth II มีฐานะเป็นราชินีของนิวซีแลนด์ มีลักษณะการบริหารเป็นระบบรัฐสภาเดี่ยว มีข้าหลวงใหญ่ที่แต่งตั้งภายใต้คำแนะนำของนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่ในฐานะเป็นตัวแทนอำนาจอธิปไตยของนิวซีแลนด์ทำหน้าที่ลงนามในกฎหมายให้มีผลบังคับใช้ตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี

รูปแบบการปกครองท้องถิ่น

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

การดำเนินการขององค์การปกครองท้องถิ่นของนิวซีแลนด์จะดำเนินการไปโดยเน้นการจัดทำยุทธศาสตร์ขององค์การปกครองท้องถิ่นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือที่นำไปสู่การประสานงานของหน่วยงานต่างๆ และได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ในปี พ.ศ.2539 กำหนดให้องค์การปกครองท้องถิ่นต้องดำเนินการจัดทำแผนการเงินระยะยาวขององค์กรไว้ด้วยการคลังระดับท้องถิ่น

รายรับของรัฐบาลท้องถิ่น

ที่มารายรับของรัฐบาลท้องถิ่นจะแตกต่างกันไปตามลักษณะขององค์กร และลักษณะของงาน ทั้งนี้ ถ้าการดำเนินโครงการขององค์การปกครองท้องถิ่นในระดับใดที่เป็นไปตามความต้องการของรัฐบาลกลาง ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของโครงการนั้นจะมาจากรัฐบาล โดยองค์การปกครองท้องถิ่นเหล่านั้นจะจัดส่งข้อมูลไปยังรัฐบาลเพื่อการจัดเตรียมงบประมาณประจำปี นอกจากนั้นรัฐบาลท้องถิ่นของนิวซีแลนด์จะมีรายได้ที่มาจาก ภาษีทรัพย์สิน และภาษีพิเศษ เช่น ภาษีปิโตรเลียม ค่าปรับ รายรับจากการให้บริการสาธารณะ และรายได้จากการให้เช่าทรัพย์สิน

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

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

รายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่น

โครงสร้างรายรับและรายจ่ายขององค์กรปกครองท้องถิ่นของนิวซีแลนด์แตกต่างจากมาเลเซียอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นอิสระทางการเงินขององค์กรปกครองท้องถิ่นได้ดี กล่าวคือ ในด้านรายรับนั้นองค์กรปกครองท้องถิ่นของนิวซีแลนด์มีอิสระที่จะทำการกู้ยืมเงินมาใช้จ่ายด้านการลงทุนนอกเหนือจากการพึ่งพิงรายได้ท้องถิ่นแบบดั้งเดิมที่เน้นการจัดเก็บภาษี การเก็บค่าบริการหรือการขอความช่วยเหลือจากรัฐบาลกลาง โดยจะมีการกู้ยืมเงินทั้งในระยะสั้นและระยะยาวเพื่อใช้จ่ายด้านการลงทุน และพบว่าในขณะนี้เองภาระหนี้ขององค์กรปกครองท้องถิ่นของนิวซีแลนด์จะเท่ากับประมาณ 650 เหรียญNZต่อคน หรือเท่ากับประมาณร้อยละ 134 ของภาษีบำรุงท้องถิ่นที่จัดเก็บได้ในแต่ละปี

บทที่ 6 การกระจายอำนาจทางการคลังของประเทศมาเลเซีย

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

มาเลเซียเป็นประเทศหนึ่งที่มีความอุดมสมบูรณ์ในทรัพยากรธรรมชาติ และมีบทบาทสำคัญในการส่งออกทรัพยากรธรรมชาติแห่งหนึ่งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

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

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

พร้อมๆ กับการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจ การขยายตัวของประชากรในเขตเมืองเองก็เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วด้วยเช่นเดียวกันในทุกส่วนของมาเลเซีย ทั้งนี้พบว่า ณ สิ้นปี พ.ศ. 2543 มีพื้นที่รัฐในมาเลเซียจำนวน 6 รัฐจาก 13 รัฐ (2 เขตปกครองพิเศษ) ที่มีประชากรเกินกว่าครึ่งหนึ่งอาศัยอยู่ในเขตเมือง และในส่วนของรัฐที่เหลืออยู่ก็มีอัตราการเพิ่มของประชากรในเขตเมืองในระดับสูงด้วยสภาพเหล่านี้เป็นแรงกดดันอย่างสำคัญในการปรับเปลี่ยนระบบบริหารจัดการองค์กรปกครองท้องถิ่นของมาเลเซียในขณะนี้โดยตรง

6.1 ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์

6.1.1 การเริ่มต้นยุคอาณานิคมตะวันตก

ดินแดนที่เป็นประเทศมาเลเซียเป็นที่รู้จักกันมาแต่อดีตในฐานะที่มีความสำคัญต่อการติดต่อค้าขายระหว่างอินเดียและจีน แต่กลับเป็นเพียงหมู่บ้านชาวประมงชายฝั่งขนาดเล็กไม่ได้มีฐานะเป็นเมืองท่าหรืออาณานิคมที่มีความสำคัญในดินแดนแถบนี้เลย จนถึงช่วงปี พ.ศ.1940 อาณานิคมที่ได้ชื่อว่าเป็นต้นตระกูลของมาเลเซียจึงได้ถือกำเนิดขึ้นมาจนกลายเป็นอาณานิคมและศูนย์การค้าระหว่างประเทศที่ยิ่งใหญ่ที่ชื่อว่า มะละกา(Melaka) มีอาณาเขตครอบคลุมตลอดคาบสมุทรมลายูและบางส่วนของเกาะสุมาตรา

ในช่วงพุทธศตวรรษ 2100 โปรตุเกสเป็นชาวดัตช์ชาติแรกที่แผ่อิทธิพลเข้ามาในเอเชียและใช้กำลังการเข้ายึดเมืองมะละกาอันเป็นเมืองหลวงของจักรวรรดิมะละกาไป เพื่อใช้เป็นเมืองท่าควบคุมการค้าระหว่างจีนและอินเดีย แม้ว่าการครอบครองดินแดนของโปรตุเกสในครั้งนี้จะเกิดขึ้นในอาณานิคมบริเวณจำกัดมาก แต่เป็นการครอบครองดินแดนที่มีผลแผ่ไปไกล และมีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงดุลอำนาจในคาบสมุทรมลายูไปโดยสิ้นเชิง ทั้งที่เป็นการทำให้ยุคของจักรวรรดิมะละกาได้สิ้นสุดลงแล้วยังก่อให้เกิดอาณานิคมใหม่ๆ เกิดขึ้นอีกอย่างน้อย 3 อาณานิคม ได้แก่ จักรวรรดิยะโฮร์ และเประ และจักรวรรดิอาเจะห์บนเกาะสุมาตรา แต่อาณานิคมทั้ง 3 ก็ไม่มีกำลังเพียงพอที่จะต่อต้านโปรตุเกสที่ยึดครองเมืองมะละกาได้

โปรตุเกสปกครองแหลมมลายูโดยการส่งกัปตันหรือผู้ว่าราชการซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากกษัตริย์โปรตุเกสมาดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปีและเป็นผู้ที่ได้รับเงินเดือน แต่เงินที่ได้รับจะน้อยมากเมื่อเทียบกับผลกำไรอันเกิดจากการค้า ผู้ว่าราชการจะได้รับคำแนะนำจากสภาที่ปรึกษาซึ่งประกอบด้วย หัวหน้าผู้พิพากษา นายกเทศมนตรีและพระราชาคณะ อนึ่ง ยังมีบุคคลสำคัญอีกตำแหน่งก็คือ Captain General ซึ่งเป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุดของกองทัพทั้งหมดในมะละกาตำแหน่งนี้

การปกครองมะละกาของโปรตุเกสที่เกิดขึ้นในช่วงนี้จะเน้นการดักดวงผลประโยชน์ทางการค้าและทรัพยากรให้ได้มากที่สุดพร้อมทั้งเผยแพร่คริสต์ศาสนาไปด้วย โดยไม่ได้ช่วยในการปฏิรูปสังคมและการเมืองของมลายูให้ได้ก้าวไปสู่สังคมสมัยใหม่แบบตะวันตกหรือคิดที่จะปลูกฝังโครงสร้างการปกครอง ในแบบสังคมสมัยใหม่ไว้แต่ประการใด

6.1.2 ภายใต้การปกครองของฮอลันดา

ในช่วงต้นพุทธศตวรรษ 2200 ฮอลันดาระบชนะปอร์ตูกีสและได้กลายเป็นชาติยุโรปประเทศที่สองที่เข้าปกครองมะละกาแทน แต่กลับใช้เมืองท่าแห่งนี้เป็นเพียงตลาดการค้าย่อยๆ ของตนเท่านั้น และให้ความสำคัญต่อการเข้ายึดครองเมืองปัตตาเวีย (บริเวณช่องแคบซุนดา หรือบริเวณที่เป็นประเทศอินโดนีเซียปัจจุบัน) มากกว่า

นโยบายทางด้านเศรษฐกิจและการปกครองของฮอลันดาในช่วงปี พ.ศ.2184 ยังคงยึดหลักแบบปอร์ตูกีสคือค้าขาย มีการตั้งบริษัทการค้าอีสต์อินเดียของฮอลันดาขึ้นด้วย และใช้นโยบายการผูกขาดการค้าอย่างได้ผล แต่ฮอลันดาไม่เน้นการเผยแพร่ศาสนาคริสต์แก่ชาวพื้นเมืองเหมือนดังเช่นที่ปอร์ตูกีสเคยกระทำและล้มเหลวมาแล้ว อย่างไรก็ตาม ฮอลันดาก็ได้สร้างแก่นสารแห่งความเจริญทางการปกครองสมัยใหม่ให้แก่มาลายูเช่นเดียวกับปอร์ตูกีส แต่กลับมุ่งให้มีการขยายและเพิ่มพูนผลผลิตทางการเกษตรให้มากขึ้นในมาลายู เพื่อสนองความต้องการของตนเองในการที่จะกอบโกยเอาทรัพยากร และแร่ธาตุต่างๆ ที่อุดมสมบูรณ์ในดินแดนแถบนี้กลับไปประเทศของตน

จนถึงช่วงกลางพุทธศตวรรษ 2300 คาบสมุทรมาลายูได้กลายเป็นอาณานิคมที่ไร้เอกภาพยิ่ง รัฐเคदार กัลลันตันและตรังกานูได้ตกอยู่ภายใต้การปกครองอย่างหละหลวมของรัฐประละและสลังงอร์กลายเป็นรัฐอิสระ ในขณะเดียวกันบริษัทอีสต์อินเดียก็กลับมีฐานะการเงินที่อ่อนแอมากอันเกิดจากการทุจริตในหมู่พนักงานของบริษัทและต้องกลายเป็นบริษัทที่ล้มละลายลงในช่วงปลายศตวรรษดังกล่าวนี้ด้วย

6.1.3 ภายใต้การปกครองของอังกฤษ

ประมาณช่วงต้นพุทธศตวรรษ 2300 อังกฤษเป็นชาติยุโรปชาติสุดท้ายที่เข้ามาครอบครองอำนาจเหนือแหลมมาลายูแทนฮอลันดา โดยมีวัตถุประสงค์นอกจากด้านการค้าแล้วก็เพื่อหาเมืองท่าใหญ่แทนฝั่งตะวันออกของอินเดีย ซึ่งประสบภัยในช่วงฤดูมรสุม รวมทั้งเป็นการหาที่พักพิงทางในการนำแร่ดีบุกไปขายยังประเทศจีน

อังกฤษได้เข้าครอบครองมาลายู โดยดำเนินการทีละขั้นตอนดังนี้

- | | |
|----------|---|
| พ.ศ.2362 | เช่าเกาะปีนัง (เกาะหมาก) จากสุลต่านรัฐเคदारหรือไทรบุรี และทำการเจรจาขอซื้อเกาะสิงคโปร์จากสุลต่านรัฐยะโฮร์ |
| พ.ศ.2367 | เจรจาขอแลกเกาะชวาและสุมาตราให้กับฮอลันดา โดยอังกฤษขอเมืองท่ามะละกาเป็นเครื่องตอบแทน |

พ.ศ.2383 เข้าครอบครองบรูไน ซาบาห์และซาราวัก บนเกาะบอร์เนียวเหนือ

พ.ศ. 2452 ได้รัฐเคดาห์ (ไทรบุรี) กลันตัน ตรังกานุและปะลิสจากประเทศไทย

ภายหลังจากแหลมมลายูและเกาะใกล้เคียงตกอยู่ใต้อิทธิพลของอังกฤษแล้ว ได้มีการจัดการปกครองอาณานิคมดังกล่าวออกเป็น 3 แบบ คือ

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

ต่อมาในปี พ.ศ.2438 รัฐทั้งสี่ได้รวมตัวกันเป็นสหพันธ์ (Federation) โดยอังกฤษจะส่งผู้ปกครองสหพันธ์ (High Commissioner) ดูแล และมีสภาแห่งสหพันธ์ (Federation Council) ทำหน้าที่บริหารงานการปกครองในระยะแรก สภานี้จะประกอบไปด้วยสมาชิก 8 คน 4 คนแรกจะเป็น Resident ของอังกฤษที่ประจำอยู่ในแต่ละรัฐ ส่วนอีก 4 คนหลังเป็นสมาชิกชาวพื้นเมือง (ต่อมาสมาชิกชาวพื้นเมืองได้เพิ่มเป็น 8 คนและ 12 คนตามลำดับ)

2) **Unfederated State** ได้แก่อาณานิคมบริเวณ 5 รัฐ คือ ยะโฮร์ กลันตัน ตรังกานุ ปะลิส และเคดาห์ (ไทรบุรี) อังกฤษจะทำการปกครองรัฐดังกล่าวนี้แบบให้อิสระ คือพยายามให้ชาวพื้นเมืองซึ่งส่วนใหญ่มีความรู้ความสามารถมากกว่าใน 4 รัฐสหพันธ์ ได้ทำการปกครองตนเองมากที่สุดภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลาง สำหรับที่ปรึกษาของอังกฤษซึ่ง Colonial office ส่งมาควบคุมดูแลดินแดนแถบนี้มีอำนาจควบคุมน้อยกว่าการปกครองแบบอื่น

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

6.1.4 ในช่วงสงครามโลกครั้งที่สองจนได้รับเอกราช

ในระยะก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง ดินแดนมลายูเกือบจะเป็นอาณานิคมเพียงแห่งเดียวที่ไม่มีการเรียกร้องเอกราชจากอังกฤษ วิธีทางการเมืองของมลายู เกิดการเปลี่ยนแปลงในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง เนื่องจากเป็นระยะที่ชาวอังกฤษในแหลมมลายูถูกญี่ปุ่นจับทั้งหมด ญี่ปุ่นได้พยายามชักชวนชาวมลายูให้ช่วยเหลือในการปกครองท้องถิ่นต่างๆ ส่วนพวกชาวจีนในแหลมมลายูกลับเป็นฝ่ายต่อต้านญี่ปุ่น หลังสงครามโลกครั้งที่สองกลุ่มชาวจีนเหล่านี้ได้กลายเป็นขบวนการที่เข้มแข็งมากและเริ่มเรียกร้องสิทธิการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้นไป อังกฤษจึงหันไปส่งเสริมชาวมลายูหัวอนุรักษนิยมแทน

หลังสงครามสงบใหม่ๆ อังกฤษได้เสนอโครงสร้างรัฐบาลมลายู โดยคิดจะให้ 4 รัฐมลายูรวมกับปีนังและมะละกา ตั้งเป็นประเทศชื่อ “สหภาพมลายู” หรือ “Malayan Union” แต่อังกฤษยังต้องการรักษาสังคิปรีไว้ใน Crown Colony ก่อนเพราะเป็นเมืองท่าและศูนย์การค้าสำคัญ ซึ่งอำนวยความสะดวกในทางเศรษฐกิจและสังคมแตกต่างไปจากอาณานิคมมลายูอื่นๆ

แผนการของอังกฤษที่จะจัดตั้งสหภาพมลายูนี้นักต่อต้านสิทธิของชาวมลายูมากในแง่ที่เกิดการยุบอำนาจการปกครองของเจ้ามลายูผู้ครองรัฐต่างๆ ให้มาขึ้นตรงกับรัฐบาลส่วนกลาง และรัฐบาลส่วนกลางนี้จะขึ้นตรงกับพระมหากษัตริย์อังกฤษ มีการให้สิทธิแก่ชาวจีนและชาวอินเดียในแหลมมลายูเท่าเทียมกับชาวมลายูทุกประการ ไม่ว่าจะเป็นในด้านการเมือง การบริหาร หรือการเศรษฐกิจ และนี่เองที่เป็นต้นกำเนิดให้เกิดองค์การสหชาติมลายู (United Malayan National Organization-UMNO) เพื่อรักษาสันติและผลประโยชน์ของชาวมลายูทั้งหมดไม่ให้ถูกกระทบกระเทือน องค์การสหชาติมลายูได้ดำเนินการประท้วงแผนการของอังกฤษอย่างรุนแรง ผลที่สุดอังกฤษก็ต้องยอมอ่อนข้อให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง โดยตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งเพื่อพิจารณา ผลสุดท้ายคณะกรรมการก็ได้มีมติเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญการปกครอง ซึ่งเป็นข้อตกลงแห่งการก่อตั้งสหพันธ์มลายู พ.ศ.2491 ซึ่งร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้ใช้เป็นพื้นฐานแห่งโครงสร้างการปกครองสหพันธ์มาเลเซียในปัจจุบัน

เนื่องจาก UMNO นี้มีได้ถือกำเนิดขึ้นมาเพราะความเกลียดชังชาวต่างชาติ(โดยเฉพาะชาวจีนและอินเดีย) ทำให้ต่อมาสามารถร่วมมือกับองค์การของชาวจีนในมลายู(The Malayan Chinese Association-MCA) และกลุ่มของชาวอินเดียได้(The Malayan Indian Congress-MIC) ได้เป็นอย่างดี ซึ่งเป็นผลให้การเจรจาเพื่อให้อังกฤษมอบสิทธิการปกครองตนเองให้แก่มลายูดำเนินไปอย่างราบรื่น ที่สำคัญ ตั้งแต่ปี พ.ศ.2490 เป็นต้นมามลายูต้องเผชิญกับการคุกคามของโจรจีนคอมมิวนิสต์ซึ่งพวกนี้ชอบอ้างว่ากระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งเอกราชของดินแดนมลายู ดังนั้นจึงเป็นผลให้องค์การ UMNO MCA และ MIC ซึ่งได้รวมตัวกันตั้งพรรคการเมือง ชื่อพรรคพันธมิตร

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

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

ในปี พ.ศ.2500 อังกฤษได้ให้การรับรองรัฐธรรมนูญเมอร์เดกา ประกาศมอบเอกราชให้และสถาปนาดินแดนมลายูเป็นสหพันธรัฐมลายู เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ.2500 และในปี พ.ศ.2506 สิงคโปร์ พร้อมกับดินแดนอีก 2 แห่งคือซาบาห์ และซาราวักได้เข้ามารวมอยู่กับสหพันธรัฐมลายาและก่อตั้งเป็นสหพันธ์มาเลเซีย แต่ในปี พ.ศ.2507 สิงคโปร์ก็แยกตัวเป็นเอกราชจากสหพันธ์มาเลเซียด้วยสาเหตุอันเนื่องมาจากความขัดแย้งในด้านเชื้อชาติอย่างรุนแรง การมีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ขัดแย้งและแตกต่างกัน แต่การแยกตัวดังกล่าวนี้อาจไม่ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองของสหพันธ์มาเลเซียแต่ประการใด

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

ในช่วงหลังจากได้รับเอกราชปัญหาการเมืองภายในทั้งปัญหาด้านเชื้อชาติและปัญหาการจัดตั้งสหพันธ์มาเลเซียที่เกิดการเผชิญหน้ากับอินโดนีเซียเกี่ยวกับการเข้าร่วมสหพันธ์ ทำให้รัฐบาลมาเลเซียตัดสินใจทำการระงับใช้กฎหมายว่าด้วยสภาท้องถิ่นและการเลือกตั้งท้องถิ่นไปตั้งแต่ปี

พ.ศ. 2518 และหลังจากนั้นเป็นต้นมาก็ไม่เคยมีการจัดการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นอีกเลยจนถึงปัจจุบัน

6.2 โครงสร้างทางการเมืองและการปกครอง

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

- (1) ยะโฮร์(JOHOR)
- (2) เคดาห์(KEDAH)
- (3) กลันตัน(KELANTAN)
- (4) มะละกา(MELAKA)
- (5) เนกรี ซัมบิลัน(NEGERI SEMBILAN)
- (6) ปะหัง(PAHANG)
- (7) เปรัก(PERAK)
- (8) ปะลิส(PERLIS)
- (9) ปีนัง(PULAU PINANG)
- (10) ซาบาห์(SABAH)
- (11) ซาราวัก(SARAWAK)
- (12) สลังงอ(SELANGOR)
- (13) เทเรงกานู(TERENGGANU)
- (14) ลาบวน(LABUAN)*
- (15) วิลายา เปอเสเกอตวน(WILAYAH PERSEKUTUAN)*

โดยรัฐบาลกลางตั้งอยู่ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ในเขต WILAYAH PERSEKUTUAN

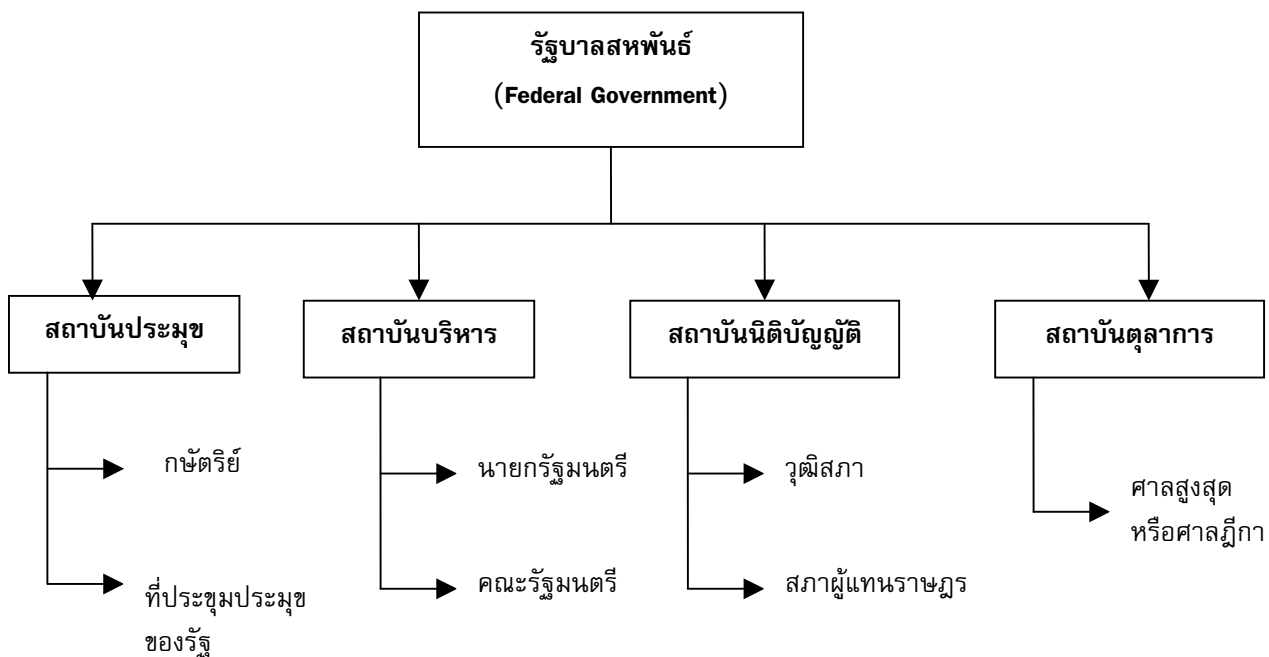
6.2.1 การปกครองและการบริหารของสหพันธรัฐ

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

1) สถาบันกษัตริย์

การปกครองสหพันธ์ยังมีลักษณะที่เรียกว่า "Constitutional Monarchy" คือมีพระมหากษัตริย์หรือพระราชาธิบดีเป็นประมุขของสหพันธ์มีฐานะอยู่ใต้รัฐธรรมนูญ โดยตำแหน่งพระราชาธิบดีนี้มีที่มาจากที่ประชุมสภาประมุขของรัฐ(The Conference of Rulers) จากทั้ง 13 รัฐ ประกอบด้วย องค์สุลต่าน จาก 9 รัฐบนคาบสมุทรมาลายู ข้าหลวง 3 คนจากปีนัง มะละกา และซาราวักและประมุขของรัฐซาบาห์อีก 1 คน อย่างไรก็ตามในการเลือกตั้งพระราชาธิบดีของที่ประชุมแห่งนี้ บรรดาสุลต่านจาก 9 รัฐบนคาบสมุทรมาลายูเท่านั้นจึงจะมีสิทธิได้รับการเสนอชื่อเข้ารับการเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งพระราชาธิบดี ส่วนข้าหลวงและประมุขของรัฐอีก 4 คนนั้นมีสิทธิเพียงเข้าร่วมในการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งเท่านั้น

รูปที่ 6.1 โครงสร้างการปกครองในระดับรัฐบาลสหพันธ์



พระราชาธิบดีทรงมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ดังนี้

ด้านรัฐสภา ทรงมีอำนาจเกี่ยวกับการประกาศใช้กฎหมาย การยับยั้งร่างกฎหมาย อำนาจที่เกี่ยวกับสมัยประชุมสภา ตลอดจนการคัดค้านการขอให้มีการยุบสภา(มาตรา 40)

ด้านบริหาร ทรงมีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งบุคคลที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีของสหพันธ์จากสมาชิกที่คุมเสียงข้างมากในสภาและทรงแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี

ด้านตุลาการ ทรงแต่งตั้งประธานศาลสหพันธ์ (Lord President) อันเป็นศาลสูงสุดของประเทศ ตลอดจนอำนาจในการแต่งตั้งผู้พิพากษาหัวหน้าศาลสูง และผู้พิพากษาอื่นของศาลสหพันธ์และศาลสูงตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีด้วย นอกจากนี้ ภายหลังจากที่ได้ทรงปรึกษาหารือกับสภาที่ประชุมผู้ครองรัฐแล้วยังทรงมีอำนาจที่จะพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องหาคดีในศาลทหาร ทั้งนี้ ในฐานะที่พระองค์ทรงดำรงตำแหน่งจอมทัพของมาเลเซีย

ด้านอำนาจพิเศษ โดยเฉพาะขององค์พระราชาธิบดีก็คือ การป้องกันและดำรงรักษาสถาณะพิเศษและผลประโยชน์ตามกฎหมายของชาวมลายู นอกจากนี้ยังทรงมีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญของรัฐที่พระองค์เป็นสุลต่านปกครองอยู่ และยังมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการรถไฟด้วยดุลยพินิจของพระองค์เอง

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

- ก. ทำหน้าที่เลือกพระราชาธิบดี และอุปราชในทุก 5 ปี
- ข. ทำหน้าที่คล้ายสภาที่ 3 ของรัฐสภา โดยเป็นที่ปรึกษาของพระราชาธิบดีในกรณีเกี่ยวกับการแต่งตั้งข้าราชการชั้นสูงบางตำแหน่งเช่นผู้พิพากษา อธิบดีกรมอัยการ เป็นต้น
- ค. เป็นที่ปรึกษาเกี่ยวกับการที่จะเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติต่างๆ ที่จะกระทบกระเทือนต่อสิทธิพิเศษของชาวมลายู และสุลต่านผู้ครองรัฐต่างๆ รวมทั้งคอยให้คำปรึกษาและรับรองร่างพระราชบัญญัติที่จะให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญของสหพันธ์ด้วย
- ง. เป็นผู้ให้คำรับรองและยินยอมให้ร่างพระราชบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวพันกับการเปลี่ยนแปลงสภาพดินแดนและอาณาเขตของรัฐต่างๆ
- จ. ประชุมร่วมกับพระราชาธิบดี นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี มุขมนตรีในรัฐต่างๆ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายของประเทศ

3) **สถาบันนิติบัญญัติ**

รัฐสภาของสหพันธ์มาเลเซีย จะประกอบด้วย

ก. **สภาสูงหรือวุฒิสภา** (Senate) จะประกอบด้วยสมาชิกทั้งสิ้น 69 คน 43 คนจะมาจากการแต่งตั้งจากสภาประชุมผู้ครองรัฐที่ได้รับการแต่งตั้งจากพระราชาธิบดีตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี และอีก 26 คนจะมาจากรัฐต่างๆ ทั้ง 13 รัฐเลือกตั้งบุคคลจากสมาชิกสภานิติบัญญัติของรัฐแต่ละรัฐ ละ 2 คน

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

โดยตรง จะมีข้อแตกต่างอยู่บ้างก็ตรงที่สภาผู้แทนราษฎรของมาเลเซียสามารถมีสมาชิก (ส.ส.) ที่ไม่สังกัดพรรคการเมืองได้ที่นั่งรวมอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรด้วย สภาผู้แทนราษฎรของมาเลเซียจะมีสมาชิกรวมทั้งสิ้น 193 คน

อำนาจหน้าที่และบทบาทของรัฐสภา

(1) อำนาจในการตรากฎหมายต่าง ๆ การเสนอร่างกฎหมายเข้าพิจารณาในรัฐสภาสามารถเสนอผ่านสภาใดสภาหนึ่งก็ได้ ยกเว้นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินหรืองบประมาณ ซึ่งวุฒิสภาไม่มีสิทธิที่จะเสนอ และเมื่อร่างกฎหมายใดผ่านการพิจารณาจากทั้ง 2 สภาแล้ว จะต้องให้พระราชกฤษฎีกาให้ความเห็นชอบประทับตราแผ่นดินแล้วประกาศใช้เป็นกฎหมาย

ในสภาผู้แทนราษฎรนั้นการพิจารณาร่างกฎหมายใช้ระบบคณะกรรมการธิการ (Committee) แบบอังกฤษ

ตามปกติสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจที่จะยับยั้งร่างกฎหมายที่เสนอผ่านมาจากวุฒิสภาได้เต็มที่ แต่วุฒิสภากลับมีอำนาจเพียงแคื่อยับยั้ง ถ่วงเวลาร่างกฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอขึ้นมาไว้ได้ชั่วระยะเวลาใดเวลาหนึ่งเท่านั้นเอง เช่น ถ้าเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการเงินการคลัง วุฒิสภาก็สามารถถ่วงไว้ได้แค่ระยะเวลา 1 เดือน

(2) อำนาจในการซักถามคณะรัฐมนตรี สามารถดำเนินการได้ใน 2 ลักษณะ ดังนี้

- ถ้าต้องการให้รัฐมนตรีคนที่ถามตอบปากเปล่าในชั้นพลันทันทีที่สมาชิกสภาผู้ถามมีสิทธิถามได้ไม่เกิน 3 ข้อในวันที่ยถามนั้น และ

- สภาผู้แทน ฯ มีอำนาจที่จะตั้งกระทู้ถามคณะรัฐมนตรี ขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อซักฟอกคณะรัฐมนตรี การลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีอื่นจะมีผลให้คณะรัฐมนตรีทั้งชุดต้องลาออก หรือยุบสภาเสียเพื่อให้มีการเลือกตั้งกันใหม่

4) สถาบันบริหาร

สหพันธมาเลเซียเป็นประเทศในเครือจักรภพในเอเชียประเทศเดียวที่มีประมุขเป็นกษัตริย์ มีฐานะอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ และเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารโดยผ่านทางคณะรัฐมนตรี ขณะที่รูปแบบการบริหารประเทศซึ่งเรียกว่า สหพันธรัฐนั้นใช้รูปแบบผสมระหว่างอังกฤษกับสหรัฐอเมริกา กล่าวคือรัฐบาลกลาง (รัฐบาลของสหพันธ์) ได้ส่งมอบอำนาจบริหารที่สำคัญบางประการไว้ เช่น ด้านการต่างประเทศและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ ด้านการเงินการคลังและอื่นๆ ในขณะที่รัฐบาลกลางก็จะแจกแจงอำนาจบริหารบางอย่างให้แก่รัฐบาลของรัฐต่างๆ รับผิดชอบดำเนินการเองโดยเด็ดขาด และในกรณีที่กิจการงานใดๆ อันเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมของประเทศซึ่งจะได้ระบุไว้ในกฎหมาย ทั้งรัฐบาลกลางและรัฐบาลของรัฐ

ต่างๆ จะจัดส่งเจ้าหน้าที่ติดต่อไปประจำในสำนักงานระหว่างกันเพื่อควบคุมดูแลการบริหารงานให้ดำเนินไปตามแนวนโยบายที่วางไว้ ที่ตั้งของรัฐบาลกลางจะอยู่ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ซึ่งเป็นเขตปกครองพิเศษ และเป็นเมืองหลวงของสหพันธ์ด้วย

นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี

ตามรัฐธรรมนูญนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีจะมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ในทางปฏิบัติคณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่จะมาจากพรรคการเมืองที่ครองเสียงข้างมากในรัฐสภา ซึ่งหัวหน้าพรรคการเมืองจะได้รับการแต่งตั้งจากพระราชาธิบดี ให้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ส่วนบรรดารัฐมนตรีร่วมคณะก็ได้รับการแต่งตั้งจากพระราชาธิบดีตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี

อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญของมาเลเซียกำหนดให้รัฐมนตรีทุกคนในคณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภา ซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและอาจจะพ้นจากตำแหน่งได้หากสภาลงมติไม่ไว้วางใจ ทั้งนี้คณะรัฐมนตรีจะมีหน้าที่ในการริเริ่มสร้างสรรในการกำหนดเป้าหมาย และนโยบายสำคัญๆ ของชาติ มีส่วนร่วมในการเสนอร่างกฎหมายต่างๆ ไปและเสนอญัตติในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภา จำนวนของกระทรวงและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะมีไม่แน่นอนตายตัว อาจเพิ่มขึ้นหรือลดลงได้

5) สถาบันตุลาการ

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

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

อังกฤษในกรณีความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรม และรัฐธรรมนูญ และในปีพ.ศ. 2526 จึงได้มีการ ถอดถอนความผูกพันทางตุลาการกับอังกฤษโดยสิ้นเชิง

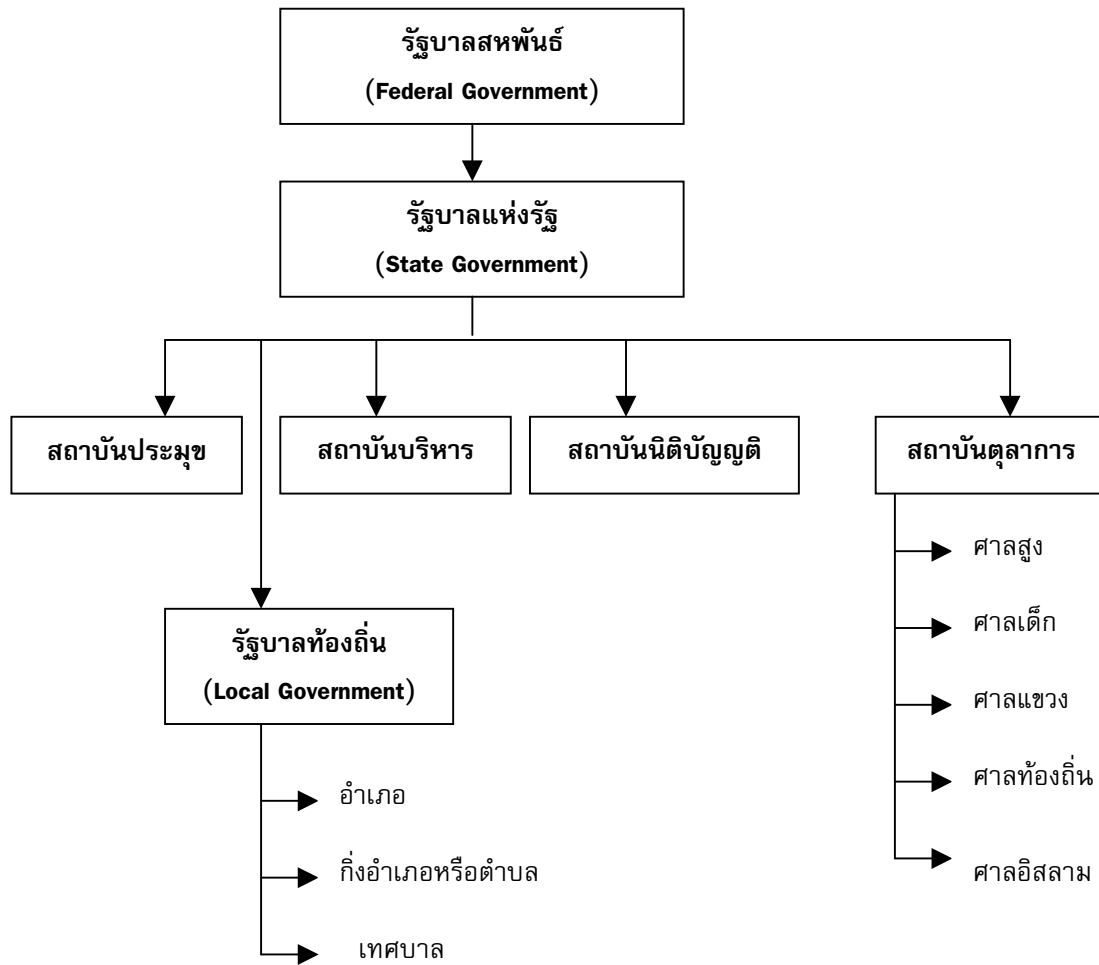
ในปัจจุบัน ได้มีการประชุมระบบสถาบันตุลาการด้วยการมีศาลสูงสุด หรือศาลฎีกาเพียง 1 สถาบัน โดยให้ประธานศาล (Lord President of the Federation Court) เป็นประมุขฝ่ายตุลาการ และมีผู้พิพากษาอาวุโสอีก 2 นาย ตำแหน่งหัวหน้าผู้พิพากษาซึ่งเป็นผู้พิพากษาหัวหน้าศาลสูงแห่งรัฐและผู้พิพากษาอื่นๆ อีก 4 นาย ศาลสูงสุดจะอยู่ที่เมืองหลวง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

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

6.2.2 การปกครองและการบริหารของรัฐ

หลักการใหญ่ๆ ของโครงสร้างทางการเมืองการปกครองระดับรัฐจะมีลักษณะเดียวกับรัฐบาลของสหพันธ์ โดยผู้บริหารระดับสูงของแต่ละฝ่ายจะดูแลการทำงานของฝ่ายตนให้สอดคล้องกับความต้องการ โดยไม่ต้องคอยปฏิบัติตามคำสั่งของสุลต่าน ประมุขของรัฐ หรือข้าหลวงโดยมีรายละเอียดของแต่ละองค์กรดังนี้

รูปที่ 6.2 โครงสร้างการปกครองในระดับรัฐบาลแห่งรัฐ



1) สภาผู้บริหาร

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

ส่วนคณะผู้บริหารจะได้รับการเลือกโดยประธานหรือมุขมนตรี เพื่อมาทำงานร่วมกันในฐานะคณะรัฐบาล และสามารถได้รับการถอดถอนจากสภาผู้แทนราษฎรแห่งรัฐลงมติไม่ไว้วางใจ

2) สถานิติบัญญัติ

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

อำนาจหน้าที่ของสภานิติบัญญัติแห่งรัฐนี้คือการออกกฎหมายในเรื่องที่มีได้สงวนไว้ให้เป็นอำนาจของรัฐสภาสหพันธ์โดยเฉพาะ และในกรณีที่ยกกฎหมายที่สภานิติบัญญัติแห่งรัฐร่างออกมาขัดหรือแย้งกับกฎหมายของสหพันธ์ก็ให้ถือเอากฎหมายของสหพันธ์ใช้บังคับ

3) สถาบันตุลาการแห่งรัฐ จะมีศาลประเภทต่างๆ ดังนี้

1) ศาลสูง (High Court) ถือเป็นศาลรองลงมาจากศาลสูงสุด แต่เป็นศาลระดับรัฐ ที่มีจำนวน 2 แห่งคือส่วนที่ตั้งอยู่ในกรุงกัวลาลัมเปอร์จะแบ่งเป็น 18 ศาลด้วยกัน ส่วนที่ตั้งอยู่ในบอร์เนียว แบ่งออกเป็น 5 ศาล โดยมีอำนาจเต็มในการพิจารณาคดีอาญาและคดีแพ่ง นอกจากนี้ยังมีอำนาจในการรับอุทธรณ์และตรวจดูแลศาลระดับต่างๆ ลงมา

2) Session Courts มีอยู่จำนวน 17 แห่งเฉพาะในมาเลเซียตะวันตกมีอำนาจหน้าที่พิจารณาคดีอาญาที่มีโทษจำคุกไม่เกิน 7 ปี และคดีแพ่งที่มีทุนทรัพย์ไม่เกิน 2 หมื่นเหรียญมาเลเซีย

3) ศาลแขวง (Magistrates courts) แบ่งออกเป็นศาลแขวงชั้นหนึ่งและชั้นสอง มีหน้าที่ในการพิจารณาคดีอาญาและคดีแพ่งที่มีโทษสถานเบา คือจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือคดีแพ่งเกี่ยวกับทรัพย์สินไม่เกิน 5,000 เหรียญมาเลเซีย

4) ศาลท้องถิ่น (Penghulu Courts) ศาลเหล่านี้จะพิจารณาคดีที่มีการกระทำผิดเล็กน้อยในระดับกึ่งอำเภอ หรือตำบล และจะเน้นการพิจารณาโดยพยายามแก้ปัญหาด้วยวิธีการอ้อมๆ เพื่อหลีกเลี่ยงกระบวนการทางศาล แต่ถ้าจะมีการลงโทษก็จะปรับไม่เกิน 50 เหรียญ

5) ศาลเด็ก (Juvenile Courts) จะพิจารณาคดีเด็กและเยาวชนที่มีอายุไม่เกิน 18 ปี

6) ศาลอิสลาม (Islamic Court) จะพิจารณาคดีที่กระทบต่อหลักศาสนาโดยตรง ซึ่งรวมทั้งการแต่งงาน หรือการหย่าร้าง ในกรณีที่มีการอุทธรณ์ต้องเสนอต่อศาลชั้นต้นของรัฐนั้นๆ ที่มีคดีเกิดขึ้น

7) ศาลของชนพื้นเมือง (Native Courts) เป็นศาลที่ประจำอยู่ในรัฐซาราวัก และซาบาห์ เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่จะมีเผ่าพันธุ์และวัฒนธรรมที่ต่างไปจากชาวมลายูที่อาศัยอยู่บนพื้นที่ทวีป แต่อำนาจศาลจะมีเต็มเท่าในกรณีที่คู่ครองเป็นชาวพื้นเมือง ไม่ว่าจะเป็นคดีอาญา แพ่ง หรือศาสนาอิสลาม นอกจากนี้ทั้ง 2 รัฐ ยังมีศาลอุทธรณ์ของชาวพื้นเมืองซึ่งเป็นศาลสูง

4) โครงสร้างและการจัดการอำนาจของหน่วยงานในท้องถิ่น

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

ตารางที่ 6.1 การปรับโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของมาเลเซียในแต่ละรัฐ

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

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

หน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government Functions)

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

ตามพระราชบัญญัติรัฐบาลท้องถิ่นปีพ.ศ. 2519 รัฐบาลท้องถิ่นในมาเลเซียมีหน้าที่มากมายหลายประการ ส่วนใหญ่จะเป็นงานขนาดใหญ่ สามารถแบ่งได้เป็น 5 ประเภท ได้แก่

- (1) งานด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental)
- (2) งานด้านสาธารณสุข (Public Health and Cleansing)
- (3) งานด้านการดูแลให้เป็นไปตามข้อกำหนดของกฎหมาย (Enforcement and Licensing)
- (4) สิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะ (Public Amenities)
- (5) การบริการและพัฒนาสังคม (Social Services and Developmental Functions)

ตามกฎหมายอนุญาตให้หน่วยงานราชการท้องถิ่นสามารถปฏิบัติตามหน้าที่ต่างๆดังกล่าวได้ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว หน่วยงานเหล่านั้นมักประสบกับปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติภารกิจดังกล่าว ทำให้ในระยะแรกการให้บริการหลายอย่างยังไม่เพียงพอกับความต้องการ และบริการบางอย่างก็ยังไม่สามารถดำเนินการได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสามารถด้านการเงินและบุคลากรที่มีอยู่ในแต่ละหน่วยงาน ส่วนหน้าที่จำเป็นด้านอื่นๆ ได้แก่ การพัฒนาและจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกจะแตกต่างกันอย่างชัดเจนในแต่ละหน่วยงานท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหน่วยงานขนาดใหญ่และหน่วยงานขนาดเล็ก

ถึงแม้ว่าหน่วยงานราชการท้องถิ่นจะมีหน้าที่ที่สำคัญและจำเป็นต้องทำหลายประการ แต่งานด้านการให้บริการด้านสุขภาพและความสะอาดยังคงเป็นหน้าที่ที่สำคัญที่สุด ซึ่งรวมถึงงานบริการด้านต่างๆ เช่น การเก็บขยะ การทำความสะอาดท่อระบายน้ำ การตัดหญ้า และควบคุมกำจัดยุง ก็เป็นหน้าที่ของหน่วยงานท้องถิ่นด้วย

อย่างไรก็ตามอาจมีความขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานท้องถิ่นในการให้บริการ ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้ว หน่วยงานที่มีขนาดใหญ่กว่ามักมีผลการดำเนินงานที่ดีกว่าหน่วยงานขนาดเล็ก ความจริงแล้วหน้าที่ของหน่วยงานท้องถิ่นคือการพัฒนาสิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิตของคนในท้องถิ่น อย่างไรก็ตามอาจมีปัญหาคาราคาเผลนด้านกำลังเงินและกำลังคนซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญของหน่วยงานท้องถิ่น

6.3 โครงสร้างฐานะทางการเงินการคลัง

6.3.1 ด้านรายรับ

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

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

องค์ประกอบที่สำคัญของรายรับของรัฐบาลกลางมาเลเซียประกอบไปด้วย รายได้จากภาษี รายได้ที่มีใช้ภาษี และเงินอุดหนุน โดยรายได้จากภาษีถือเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญที่สุด รองลงมาคือรายได้ที่มีใช้ภาษีและเงินอุดหนุน หากพิจารณาในโครงสร้างรายรับของรัฐบาลจะพบว่าการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง

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

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

ในส่วนของรายได้ที่มีใช้ภาษีนั้น ประกอบไปด้วย รายได้จากการประกอบธุรกิจกรรมและทรัพย์สินของรัฐบาล ถือเป็นส่วนที่สำคัญที่สุด คิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 60 ของรายได้ที่มีใช้

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

ตารางที่ 6.2 รายรับของรัฐบาลกลางมาเลเซีย

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

ที่มา : Government Finances Statistics Yearbook 1999

6.3.2 ด้านรายจ่าย

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

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

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

ในส่วนของการกู้ยืมสุทธินั้น ในช่วงปี 2531-2533 รัฐบาลกลางมาเลเซียจ่ายคืนหนี้เงินกู้มาโดยตลอด เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าว รัฐบาลกลางมีภาระหนี้เป็นจำนวนมาก สังเกตได้จากรายจ่ายดอกเบี้ยเงินกู้ยืมที่อยู่ในสัดส่วนที่สูงและเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วงเวลาเดียวกัน ดังนั้นเพื่อเป็นการลดภาระดอกเบี้ยเงินกู้ จึงมีการชำระหนี้เงินกู้เพิ่มมากขึ้น ต่อมานับตั้งแต่ปี 2534 เป็นต้นมารัฐบาลกลางมาเลเซียหันมากู้ยืมเพิ่มมากขึ้นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการกระตุ้นเศรษฐกิจ ทำให้อัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) นับตั้งแต่ปี 2533 จนถึงช่วงก่อนเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ มีอัตราการขยายตัวสูงถึง 13.7% ต่อปี อาจกล่าวได้ว่า รัฐบาลกลางมาเลเซียประสบความสำเร็จอย่างสูงในการใช้จ่ายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ

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

ตารางที่ 6.3 รายจ่ายของรัฐบาลกลางมาเลเซีย

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

ที่มา : Government Finances Statistics Yearbook 1999

6.3.3 ด้านดุลงบประมาณ

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

แหล่งเงินกู้ที่สำคัญของรัฐบาลกลางมาเลเซียประกอบไปด้วย 2 แหล่ง คือ แหล่งเงินกู้จากต่างประเทศและแหล่งเงินกู้ภายในประเทศ ในช่วงก่อนหน้าปี 2536 ซึ่งเป็นช่วงที่รัฐบาลกลางมาเลเซียดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุลนั้น ปรากฏว่าในช่วงดังกล่าวรัฐบาลยืมเงินกู้ต่างประเทศมาโดยตลอด ในขณะเดียวกันก็หันมาระดมเงินออมและกู้ยืมภายในประเทศเพิ่มขึ้นแทน โดยแหล่งเงินกู้ภายในประเทศที่สำคัญได้แก่ เงินฝากธนาคารภายในประเทศ สถาบันการเงินภายในประเทศและธนาคารกลาง สาเหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลกลางมาเลเซียกู้ยืมเงินจากต่างประเทศเป็นจำนวนมาก การพึ่งพาแหล่งเงินออมภายนอกประเทศมากจนเกินไปย่อมแสดงให้เห็นถึงความอ่อนแอของระบบเศรษฐกิจของประเทศ อาจกล่าวได้ว่ารัฐบาลมาเลเซียประสบความสำเร็จในการลดการพึ่งพาแหล่งเงินออมต่างประเทศได้เป็นอย่างดี เนื่องจากนับตั้งแต่ปี 2530 เป็นต้นมา รัฐบาลกลางมาเลเซียมีการยืมเงินกู้ต่างประเทศมากกว่ากู้ยืมมาโดยตลอด ในขณะเดียวกันก็หันมากู้ยืมภายในประเทศเพิ่มขึ้นจนกระทั่งในปี 2537 เป็นต้นมาจึงเริ่มมีการยืมเงินภายในประเทศ เป็นที่น่าสังเกตว่านับตั้งแต่ปี 2537

เป็นต้นมา รัฐบาลกลางมาเลเซียมีการเกินดุลงบประมาณมาโดยตลอด และมีการใช้หนี้เงินกู้ทั้งภายในและภายนอกประเทศพร้อมกัน

ตารางที่ 6.4 ดุลงบประมาณของรัฐบาลกลางมาเลเซีย

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

ที่มา : Government Finances Statistics Yearbook 1999

6.3.4 โครงสร้างการคลังของรัฐบาลท้องถิ่น

หลักการสำคัญในการจัดสรรเงินของรัฐบาลท้องถิ่นของมาเลเซีย มิได้มุ่งหวังแสวงหากำไร หากแต่มีหน้าที่ในการให้บริการเพื่อจัดสรรสวัสดิการให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ในด้านต่างๆ เช่น สังคม เศรษฐกิจ ตลอดจนด้านการเมืองการปกครอง อย่างไรก็ตามวัตถุประสงค์ต่างๆ ข้างต้นอาจไม่สามารถแยกออกจากกันได้อย่างเด่นชัด

ตารางที่ 6.5 โครงสร้างรายรับ/รายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่นของมาเลเซีย(ล้านริงกิต)

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

ที่มา : IMF, Staff Country Report No.00/130 [Malaysia Statistical Appendix](#)

1) รายรับของรัฐบาลท้องถิ่น

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

ถ้าหากจำแนกประเภทของรายรับของรัฐบาลท้องถิ่นของมาเลเซียพบว่า รายรับส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 47 จะมาจากภาษีทรัพย์สิน รองลงมาจะมาจากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมและค่าบริการต่างๆ คิดเป็นร้อยละ 20 เงินช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งรัฐร้อยละ 17

ตารางที่ 6.6 ประเภทรายได้และแหล่งที่มาของรายได้รัฐบาลท้องถิ่นปี พ.ศ. 2538

ที่มา	สัดส่วน
รายได้โดยตรง	79.33
ภาษีที่ดินและทรัพย์สิน	47.38
ค่าธรรมเนียม ค่าบริการ	20.1
ค่าใบอนุญาต	5.97
ค่าเช่าทรัพย์สิน	5.27
รายได้อื่นๆ	0.5
รายได้ทางอ้อม	20.67
เงินช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางและรัฐบาลแห่งรัฐ	17.07
เงินช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา	3.6
รวม	100.0

ที่มา : Ministry of Housing and Local Government

2) รายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่น

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

6.4 บทสรุป

จุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจการปกครอง

ลักษณะการกระจายอำนาจการปกครองของมาเลเซียแตกต่างจากประเทศอื่นๆ ที่ทำการศึกษาอย่างสิ้นเชิง ที่มีการเปลี่ยนแปลงการบริหารงานในแต่ละระดับในลักษณะที่รวมศูนย์ และมีการกำกับดูแลจากส่วนกลางมากขึ้นเรื่อยมานับแต่ได้รับเอกราชจากอังกฤษ อันเป็นผลมาจากความขัดแย้งเกี่ยวกับการที่รัฐบาลกลางพยายามจำกัดอำนาจประมุขระดับรัฐ ความพยายามที่จะจำกัดอิทธิพลทางการเมืองของคนจีนโดยเฉพาะในเขตที่ชาวจีนมีอิทธิพลสูง

โครงสร้างการปกครอง

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

รูปแบบการปกครองท้องถิ่น

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

รัฐบาลท้องถิ่น แบ่งออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่

การบริหารงานในระดับอำเภอ หน่วยงานนี้จะทำหน้าที่ในการดำเนินงานและประสานงานให้กับทั้งรัฐบาลส่วนกลาง รัฐบาลแห่งรัฐ และการบริหารท้องถิ่น โดยมีกระทรวงที่פקอาศัย และการปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่ดูแลการทำงาน นายอำเภอจะเป็นข้าราชการทำหน้าที่เป็นตัวแทนอำนาจรัฐที่จะคอยดูแลทุกข์สุขของประชาชนในด้านต่างๆ รวมทั้งทำหน้าที่เก็บภาษีและทำหน้าที่อัยการด้วย

การบริหารงานในระดับกิ่งอำเภอ หรือตำบล เป็นเขตพื้นที่ที่นำเอาหมู่บ้านต่างๆ มาไว้ในเขตเดียวกัน มีผู้นำท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นกึ่งข้าราชการ มาจากการเลือกตั้งซึ่งจะมีทุกๆ 5 ปี พวกเขาจะได้รับคำสั่งแต่งตั้งอย่างเป็นทางการจากรัฐบาลแห่งรัฐอีกทีหนึ่ง ผู้นำเหล่านี้จะมีผู้ช่วยอีกหลาย

คนทำหน้าที่ประสานงานระหว่างอำเภอกับชาวบ้าน จากการปฏิบัติหน้าที่นี้ จะได้รับเงินเดือนจากรัฐและได้รับการลดหย่อนค่าเช่าด้วย

การบริหารงานเทศบาล จัดเป็นการบริหารงานที่ไม่มีเอกภาพมากนักยังมีการเรียกชื่อต่างกันไป เช่น สภาเมือง คณะกรรมการเมือง สภาอำเภอ สภาเขต สภาเขตในชนบท และสภาท้องถิ่น เป็นต้น แต่ได้มีการยกเลิกการบริหารเหล่านี้ไปและให้อำเภอเป็นฝ่ายดำเนินการแทน

สำหรับกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นเมืองหลวงได้รับสถานะพิเศษในฐานะที่เป็นศูนย์กลางรัฐบาลกลาง มีกฎหมายกำหนดให้มีฐานะพิเศษที่มียกเทศมนตรีที่ได้รับการแต่งตั้งจากกษัตริย์ อยู่ในการดูแลของกระทรวงดินแดนสหพันธ์

รายรับของรัฐบาลท้องถิ่น

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

รายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่น

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

บทที่ 7 ลำดับขั้นการพัฒนาการคลังท้องถิ่นของประเทศไทย

7.1 บทนำ

ในบทนี้จะเป็นการศึกษาและรวบรวมถึงประวัติศาสตร์การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเมืองการปกครองและเศรษฐกิจ ซึ่งมีผลต่อการกระจายอำนาจทางการคลัง ทั้งนี้เพราะแนวคิดในการกระจายอำนาจทางการคลัง ซึ่งจะนำไปสู่ผลในทางปฏิบัติ นั้นย่อมจะมาจากพื้นฐานความเข้าใจ วิวัฒนาการ และการพัฒนาประเทศของไทย ซึ่งได้พัฒนา มาในช่วงระยะเวลาหลายร้อยปีที่ผ่านมา ในบทนี้จะกล่าวถึงประวัติศาสตร์การปกครองและการคลังของไทย ตั้งแต่สมัยอยุธยา วิวัฒนาการทางการค้า การจัดเก็บรายได้ รายจ่ายของรัฐ ความหมายของรัฐแบบโบราณ และรัฐสมัยใหม่ จนกระทั่งถึงยุคปัจจุบันหลังวิกฤติเศรษฐกิจ

7.2 สมัยอยุธยา

การดำรงอยู่อย่างยาวนานของอยุธยาทำให้ระบบที่สร้างขึ้นโดยอาณาจักรแห่งนี้ยังราก ลึกในสังคมไทย ในด้านการคลัง ปัจจัยทางการเมืองการปกครองเป็นปัจจัยที่มีผลต่อการคลังของ อยุธยามากที่สุด จนส่งผลให้การคลังของอยุธยามีลักษณะที่โดดเด่นของตนเอง นอกจากนี้ การ ทำความเข้าใจกับระบบการคลังของอยุธยา จะช่วยให้มองเห็นการพัฒนาโครงสร้างทางการคลัง ของยุคสมัยต่อไปได้ชัดเจนขึ้น

ในหัวข้อนี้จะพิจารณาถึงข้อจำกัดในการศึกษาเรื่องราวของอยุธยากับลักษณะพื้นฐาน ของระบบการคลังอยุธยาเสียก่อน เพื่อให้พอเห็นภาพระบบการคลังโบราณที่แตกต่างไปจาก ปัจจุบัน และทำความเข้าใจกับระบบการปกครองสมัยอยุธยาอันเป็นประเด็นที่หลีกเลี่ยงมิได้ จากนั้นจึงจะสามารถพิจารณามิติด้านการกระจายอำนาจการคลังเป็นลำดับถัดไป โดยอาศัยการ แบ่งช่วงเวลาของอาณาจักรอยุธยาออกเป็นสองช่วงที่มีปัจจัยแห่งความสำเร็จแตกต่างกัน

หลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่บันทึกเรื่องราวในสมัยอยุธยามีทั้งหลักฐานของไทยเองคือ พงศาวดาร กับหลักฐานที่มีลักษณะเป็นบันทึกของชาวต่างประเทศที่เข้ามาในราชอาณาจักร แม้ ในเชิงปริมาณอาจนับว่ามีจำนวนหลักฐานค่อนข้างมาก แต่หลักฐานเหล่านี้ก็มีข้อจำกัดในการนำ มาใช้ไม่น้อยเช่นกัน เนื่องจากเป็นหลักฐานที่เขียนขึ้นในสมัยหลังแทบทั้งสิ้น นอกจากนี้ หากจะนำ หลักฐานมาศึกษาในเชิงการคลังจะยิ่งประสบปัญหามากขึ้น เพราะไม่ว่าหลักฐานของไทยหรือ ต่างชาติมักจะไม่มีการบันทึกเกี่ยวกับตัวเลขต่างๆ ที่ชัดเจนและแน่นอน

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

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

7.2.1 พื้นฐานระบบการคลังของอยุธยา

การคลังในสมัยอยุธยาแทบไม่น่าจะมีการใช้เงินตรา เกือบทั้งหมดล้วนอยู่บนพื้นฐานของสินค้า ลักษณะดังกล่าวยังคงถ่ายทอดมาจนถึงรัตนโกสินทร์ตอนต้นบ้าง แต่อะไรคือสิ่งที่เรียกว่าการคลังบนพื้นฐานของสินค้า เนื่องจาก การคลังคือการที่รัฐบาลตั้งทรัพยากรจากระบบไปบริหารให้เกิดประโยชน์กับรัฐ การคลังบนพื้นฐานของสินค้าจึงหมายถึงการที่รัฐบาลเก็บผลประโยชน์จากราษฎรในรูปสินค้าแล้วก็นำสินค้านั้นไปบริหารให้เกิดประโยชน์

การคลังในลักษณะนี้จะดำรงอยู่ได้ก็ต่อเมื่อ รัฐบาลเห็นว่าการเรียกเก็บผลประโยชน์เป็นสินค้าช่วยให้เกิดความคล่องตัวกว่าการเรียกเก็บเป็นเงินตรา บริบทต่างๆ ในสมัยอยุธยาเอื้ออำนวยให้เกิดการคลังลักษณะเช่นนี้ เริ่มจากราชสำนักเองต้องมีการบริโภค ซึ่งรัฐบาลอยู่ในฐานะที่จะเก็บผลประโยชน์จากประชาชนเป็นสินค้าที่บริโภคได้โดยตรงจึงไม่มีความจำเป็นต้องใช้เงินตรา

ส่วนระบบไพร่ก็ช่วยตอบสนองความต้องการใช้แรงงานของราชสำนักโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย นอกจากนี้ รัฐแบบโบราณอย่างอยุธยา ยังไม่มีความคิดเรื่องการกระจายความเจริญหรือการกระจายรายได้เหมือนปัจจุบัน ทำให้รัฐบาลไม่จำเป็นต้องหาเงินตราเพื่อมาใช้เป็นงบประมาณให้ท้องถิ่น ในที่นี้อาจแบ่งปัจจัยที่กำหนดรูปแบบการคลังของอยุธยาได้ดังนี้

(1) รูปแบบและเป้าหมายของรัฐโบราณ

อยุธยาเป็นรัฐโบราณที่เป็นสังคมเกษตร มีราชสำนักเป็นรัฐบาล เป้าหมายของรัฐแบบนี้มิใช่การพัฒนาอาณาจักร รัฐบาลจะไม่มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบการกระจายความเจริญใดๆ สิ่งที่ราษฎรคาดหวังคือสังคมที่สงบเรียบร้อยซึ่งช่วยให้ดำรงชีวิตได้ตามปกติ เป้าหมายของรัฐโบราณจึงอยู่ที่ความสงบและเสถียรภาพในสังคม ราษฎรให้ผลประโยชน์แก่รัฐบาลเพื่อให้รัฐบาลดำรงอยู่และมีทรัพยากรที่จะทำหน้าที่ในลักษณะนี้ ดังนั้น รัฐบาลสามารถนำผลประโยชน์ทั้งในรูปวัตถุและแรงงานที่รวบรวมได้จากราษฎรมาบริหารให้รัฐบาลเกิดความมั่นคง และสามารถรักษาความสงบในสังคมตามความคาดหวังของราษฎร โดยราษฎรก็ได้คาดหวังว่ารัฐบาลจะต้องให้เงินงบประมาณแก่ท้องถิ่นของตนเหมือนปัจจุบัน

(2) รูปแบบรายรับของรัฐบาล

ดังที่กล่าวมาแล้วว่ารัฐบาลของรัฐแบบโบราณใช้จ่ายเพื่อจรรโลงตัวรัฐบาลเองเป็นหลัก รัฐบาลราชสำนักจึงต้องการทรัพยากรที่สร้างความมั่งคั่งได้มากที่สุด ทรัพยากรแรงงานที่เกณฑ์ได้จากระบบไพร่ช่วยตอบสนองความต้องการในการสร้างความมั่นคงแก่สถาบันได้เป็นอย่างดีแล้ว เพราะฉะนั้นรัฐบาลจึงต้องมีเครื่องมืออื่นๆ ที่ตอบสนองต่อความต้องการอุปโภคบริโภคและสร้างความมั่งคั่งแก่ราชสำนัก เครื่องมือเหล่านั้นคือรายได้ในรูปภาษีอากร

รูปแบบการเก็บรายได้สำคัญๆ ของอยุธยาอย่างแรกคือ *ส่วย* เมื่อไพร่ไม่สามารถเข้ามาเกณฑ์แรงงานได้ ไพร่ต้องส่งสินค้าบางอย่างมาแทนซึ่งเรียกว่าส่วย สำหรับ *อากร* คือการเก็บผลประโยชน์จากผลผลิตของราษฎร เช่น อากรนา อากรสวน *จังกอบ* คือ การเก็บผลประโยชน์จากสินค้าที่ผ่านด่านทั้งในและนอกประเทศ ราชสำนักสามารถเก็บผลประโยชน์จากกลไกภาษีเหล่านี้ในรูปสินค้าโดยตรงและใช้ในการอุปโภคบริโภค ซึ่งสะดวกกว่าการเรียกเก็บเป็นเงินตราแล้วต้องมาจัดซื้อสินค้าอีกทอดหนึ่ง นอกจากนี้ เมื่อราชสำนักมีส่วยเกินความจำเป็น ก็สามารถนำปศุสัตว์แลกเปลี่ยนกับต่างชาติที่เข้ามาทำการค้า ทำให้ราชสำนักได้ผลประโยชน์จากการค้าระหว่างประเทศในรูปการส่งออกสินค้าส่วนเกินอีกทอดหนึ่ง ระบบเช่นนี้ช่วยให้ราชสำนักไม่มีความจำเป็นต้องใช้เงินตราในการทำการค้าเช่นกัน

(3) รูปแบบของรายจ่ายรัฐบาล

รูปแบบรายจ่ายย่อมสัมพันธ์กับเป้าหมายของรัฐ ซึ่งได้ชี้ให้เห็นแล้วว่าเป้าหมายของรัฐแบบโบราณอย่างอยุธยาคือเสถียรภาพของอาณาจักร รายจ่ายของรัฐบาลอยุธยาส่วนมากจึงมีเป้าหมายเพื่อสร้างความรู้สึกร่วมกันมั่นคงแก่ราษฎรภายในประเทศ จนทำให้เกิดจารีตในการสร้างถาวรวัตถุต่างๆขึ้น เนื่องจากการสร้างถาวรวัตถุเหล่านี้ต้องอาศัยความมั่งคั่งจำนวนมาก ซึ่งมีเพียงราชสำนักเท่านั้นที่อยู่ในข่ายที่จะกระทำได้ จึงเห็นได้ว่า บริเวณเกาะเมืองอยุธยามีวัดจำนวนมาก รวมถึงปราสาทราชวังและกำแพงเมืองอันมั่นคง ซึ่งรัฐบาลในสมัยนั้นสร้างขึ้นเพื่อตอบสนองต่อเป้าหมายของรัฐแบบโบราณทั้งสิ้น เพราะในแง่จิตวิทยาการเมือง การแสดงความมั่งคั่งและความสวยงามของศูนย์กลางอาณาจักรย่อมบ่งบอกถึงศักยภาพของรัฐบาลในการสร้างความมั่นคงแก่อาณาจักร การใช้จ่ายทรัพยากรของรัฐบาลจึงตอบสนองต่ออุดมคติทางการเมืองสมัยนั้น

(4) ระบบไพร่

ระบบไพร่คือการที่ราษฎรหรือไพร่เดินทางเข้ามายังศูนย์กลางของอาณาจักร เพื่อสร้างประโยชน์ให้แก่รัฐบาลโดยรัฐบาลไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายให้ ไพร่หลวงในระบบไพร่จึงเป็นประโยชน์กับรัฐบาลราชสำนักอย่างมาก ราชสำนักสามารถใช้แรงงานไพร่ในการก่อสร้างต่างๆ เพื่อบรรลุเป้าหมายในการสร้างภาพลักษณ์ที่มั่นคงของรัฐบาล โดยไม่มีค่าใช้จ่ายในการจ้างแรงงานแม้แต่หน่วย เห็นได้ว่า ระบบไพร่ตอบสนองต่อความต้องการของราชสำนักได้เป็นอย่างดี ช่วยให้รัฐบาลไม่มีความจำเป็นต้องใช้เงินตราแต่อย่างใด

7.2.2 ช่วงกรุงศรีอยุธยาตอนต้น

สมัยอยุธยาตอนต้น (ก่อนการเสียกรุงศรีอยุธยาครั้งที่ 1 พ.ศ.2112) นี้ มีเหตุการณ์สำคัญด้านการเมืองการปกครองเกิดขึ้นคือการปฏิรูปของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ อย่างไรก็ตามการปฏิรูปนี้ยังไม่ประสบความสำเร็จในการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองมากนัก และไม่น่าที่จะประสบความสำเร็จในการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองคลังเช่นกัน เพราะรัฐบาลขยายขอบเขตอำนาจที่แท้จริงไปได้ไม่ทั่วถึง จึงอาจกล่าวได้ว่าในช่วงอยุธยาตอนต้นอำนาจทางการเมืองคลังยังกระจายอยู่กับท้องถิ่นค่อนข้างมาก เนื่องจากกลไกต่างๆของรัฐบาลราชสำนักจะมีประสิทธิภาพมากบริเวณใกล้เคียงกับกรุงศรีอยุธยาเท่านั้น

(1) การปฏิรูปของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถและความสำเร็จ

สิ่งที่สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงกระทำก็คือ การจัดระเบียบด้านการเมืองการปกครองและสังคม โดยในด้านการเมืองการปกครองนั้น ได้ทรงตั้งตำแหน่งสมุหนายก (มหาดไทย) และ

สมุหกลาโหมขึ้นมาเป็นขุนนางใหญ่ โดยเป็นตำแหน่งที่ใหญ่กว่าเสนาบดี 4 ตำแหน่งหรือจตุสดมภ์ ที่มีมาแต่เดิม (เวียง วัง คลัง นา) ส่วนในด้านสังคม มีการตราทำเนียบศักดินาซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับลำดับสถานะของคนในสังคมทั้งที่เป็นขุนนางและไพร่

เนื่องจากรูปแบบโบราณนั้นมิได้มีขอบเขตเป็นประเทศชัดเจนเช่นปัจจุบัน และการสื่อสารคมนาคมก็ทำได้ลำบาก เพราะฉะนั้น การบังคับใช้กฎหมายหรือเอาผิดผู้ละเมิดกฎหมายในเขตห่างไกลจึงทำได้ยาก เสนาบดีจตุสดมภ์จะมีอำนาจในอยุธยาและอาณาบริเวณโดยรอบใกล้ๆ ค่อนข้างมาก ในเขตห่างไกลการบริหารท้องถิ่นขึ้นอยู่กับเจ้าเมืองและระบบราชการขนาดเล็กของเมืองเป็นอย่างมาก ราษฎรอาจรับรู้ถึงการมีอยู่ของกษัตริย์ แต่ในเรื่องการปกครองและบริหารย่อมเป็นอิสระภายในท้องถิ่นมากกว่า

สำหรับสมุหนายกและสมุหกลาโหมนั้น เป็นตำแหน่งที่ตั้งขึ้นมาเพื่อดูแลพื้นที่ต่างๆ ของอาณาจักร โดยแบ่งให้สมุหนายกดูแลหัวเมืองฝ่ายเหนือและสมุหกลาโหมดูแลหัวเมืองฝ่ายใต้ เป็นการแบ่งตามพื้นที่เพื่อให้ทั้งสองตำแหน่งดูแลกิจการทั้งด้านทหารและพลเรือนในพื้นที่รับผิดชอบ การปรับปรุงระบบราชการครั้งนี้ถือว่าการปูพื้นฐานการเตรียมอยุธยาให้เป็นอาณาจักรขนาดใหญ่ แต่เป็นการเตรียมที่ประสบความสำเร็จหรือไม่นั้นเป็นอีกเรื่องหนึ่ง

ตามปกติ การสถาปนาตนของผู้ปกครองใดๆ ที่อยุธยาสามารถครอบงำเมืองอื่นแต่เพียงในนามเท่านั้น ลักษณะการเมืองภายในศูนย์อำนาจตามเมืองต่างๆ ค่อนข้างจะอิสระ ระบบราชการในแต่ละศูนย์อำนาจก็มีขนาดเล็กและผูกพันกันด้วยเหตุผลส่วนตัว เช่น เป็นญาติกับเจ้าเมือง การปฏิรูประบบราชการและสังคมของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถพยายามที่จะขยายอำนาจออกไปครอบงำระบบราชการของศูนย์กลางอำนาจย่อยๆ ให้เป็นหนึ่งเดียวภายใต้ระบบใหญ่ที่อยุธยา แต่ไม่มีผลมากไปกว่าการตรากฎหมายขึ้นรองรับสิ่งที่มีอยู่แล้ว (คือความเชื่อเรื่องความไม่เท่าเทียมกันของคน) และไม่สามารถถ่วงอำนาจการปกครองท้องถิ่นที่มีลักษณะของบุคคลสูง ระบบราชการที่ปฏิรูปขึ้นจึงมีความแข็งแกร่งในทางทฤษฎีเท่านั้น¹

พอจะเห็นได้ว่า การปฏิรูปในครั้งนี้ประสบความสำเร็จในเชิงสังคมที่กระจายความคิดเรื่องการแบ่งศักดิ์ทางสังคมอย่างมีแบบแผนออกไป มากกว่าความสำเร็จในเชิงอำนาจการปกครอง ด้วยเหตุที่การแบ่งลำดับศักดิ์นี้สอดคล้องกับระบบราชการท้องถิ่นที่มีเจ้าเมืองเป็นศูนย์กลางอยู่แล้ว ขณะที่การขยายอำนาจจากกรุงศรีอยุธยาอย่างเป็นรูปธรรมยังไม่ประสบความสำเร็จนัก แม้จะตั้งขุนนางระดับสูงขึ้นมาดูแลแต่ละภูมิภาคโดยเฉพาะ แต่สมุหนายกทั้งสองตำแหน่งก็ยังเป็นขุนนางในกรุงศรีอยุธยา และไม่ปรากฏว่าจำเป็นต้องไปประจำในศูนย์กลางของพื้นที่ที่อยู่ในความดูแล เพื่อสร้างอำนาจที่แท้จริงสำหรับควบคุมบริเวณที่ห่างไกล

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

(2) การปฏิรูปกับการกระจายอำนาจทางการคลัง

แม้จะมีการปฏิรูปการปกครองในช่วงอยุธยาตอนต้นแต่ก็ไม่ปรากฏความสำเร็จที่ชัดเจนด้วยเหตุนี้ ในเชิงการคลังของกรุงศรีอยุธยาจึงไม่น่าที่จะเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากพื้นที่ห่างไกลได้เต็มที่นัก เพราะอำนาจทางการคลังย่อมอยู่บนพื้นฐานความสำเร็จทางการปกครองด้วย อุปสรรคสำคัญในการรวมศูนย์อำนาจคือ ศูนย์กลางอำนาจย่อยๆ ในบริเวณห่างไกล ที่กลไกของรัฐบาลราชสำนักเข้าไปไม่ถึง หากรัฐบาลราชสำนักจะขยายพื้นที่ผลประโยชน์ทางการคลังภายใต้การปฏิรูปการปกครองออกไปได้บ้าง ก็ไม่น่าที่จะขยายวงกว้างไปกว่าเดิมสักเท่าไร อย่างไรก็ตาม การมีขุนนางตำแหน่งใหญ่ทั้งสองที่คอยดูแลพื้นที่ด้านเหนือและใต้ น่าจะช่วยให้การเก็บเกี่ยวผลประโยชน์ในพื้นที่รอบๆ ใกล้เคียงของกรุงศรีอยุธยามีความรัดกุมมากขึ้นบ้าง

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

7.2.3 ช่วงตั้งแต่เสียกรุงศรีอยุธยาครั้งที่ 1 เป็นต้นมา

หลังการเสียกรุงศรีอยุธยาครั้งที่ 1 รัฐบาลราชสำนักของอยุธยาได้กวาดต้อนผู้คนจากเขตห่างไกลให้เข้ามาอยู่ในบริเวณที่ราบภาคกลางซึ่งอำนาจของราชสำนักสามารถเข้าถึงได้ง่าย เหตุที่รัฐบาลเลือกทำเช่นนี้น่าจะเป็นเพราะ ผลประโยชน์ทางการคลังในสมัยอยุธยาล้วนมีรากฐานมาจากระบบไพร่ทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นรูปของแรงงานหรือสินค้า การรวบรวมผู้คนไว้ในเขตที่รัฐบาลมีอำนาจมาก จึงช่วยให้รัฐบาลเก็บผลประโยชน์จากราษฎรได้เต็มที่มากขึ้นด้วย เท่ากับเป็นการดึงทรัพยากรมาไว้ใกล้ศูนย์กลาง ซึ่งการดำเนินการในลักษณะนี้ต่างจากรัฐบาลอยุธยาตอนต้นที่พยายามแผ่อำนาจจากศูนย์กลางไปปกครองเขตห่างไกล

หลังจากสมเด็จพระนเรศวรทรงตัดความสัมพันธ์ระหว่างกรุงศรีอยุธยากับหงสาวดีลงแล้ว อยุธยาต้องทำสงครามกับหงสาวดีอยู่หลายปีกว่าที่สงครามจะสงบลงอย่างแท้จริง ภายใต้นโยบาย ในรัชกาลสมเด็จพระนเรศวร ได้ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงแก่ราชอาณาจักรดังนี้

...อาศัยเหตุที่พระนเรศวรทรงกวาดต้อนผู้คนจากทางเหนือลงไปรวมกันในลุ่มน้ำ เจ้าพระยาตอนล่าง เป็นการทำลายระบบราชการที่ค่อนข้างเป็นอิสระในส่วนภูมิภาค ลงอย่างมาก และด้วยเหตุตั้งนั้น ความใหญ่โตของระบบราชการอยุธยาจึงเกิดขึ้นในความเป็นจริงอีกด้วย มิได้เป็นเพียงในภาคทฤษฎีอย่างที่เคยเป็นมา การสงครามที่ยาวนานในรัชสมัยพระนเรศวรยิ่งทำให้เกิดจารีตของการบังคับบัญชาในระบบราชการ... ในขณะที่เดียวกันกษัตริย์ก็สามารถเพิ่มพูนพระราชทรัพย์และอำนาจเหนือพระราชอาณาจักรของพระองค์เองโดยอาศัยระบบราชการนี้เช่นกัน...ราชอาณาจักรอยุธยาอุดมด้วยประชาชน โดยเฉพาะในส่วนตอนล่างเต็มไปด้วยหมู่บ้านและเมือง เช่น อยุธยา พิษณุโลก สวรรคโลก กำแพงเพชร สุโขทัย นครสวรรค์ บางกอก เพชรบุรี ราชบุรี มะริด ตะนาวศรี ฯลฯ ซึ่งล้วนเป็นที่อันอยู่ภายใต้การควบคุมของระบบราชการอยุธยาได้ใกล้ชิดทั้งสิ้น ประชาชนที่ถูกจัดให้รวมกันอยู่ในท้องที่อันอุดมสมบูรณ์นี้ทำความมั่งคั่งแก่ท้องพระคลังอย่างมาก...²

จากประเด็นนี้จะเห็นได้ว่า การกวาดต้อนผู้คนช่วยเพิ่มอำนาจและผลประโยชน์รอบศูนย์ กลางอาณาจักร ระบบราชการของอยุธยาสามารถเก็บเกี่ยวผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในพื้นที่ ไกลๆได้มากขึ้น โดยไม่ต้องขยายขอบเขตอำนาจที่แท้จริงออกไป แต่ใช้การเพิ่มความหนาแน่นของประชากรในขอบเขตอำนาจเดิมแทน ทั้งนี้ต้องทำความเข้าใจพื้นฐานการคลังของรัฐแบบโบราณ ดังที่กล่าวมาแล้วด้วยว่า การคลังของอยุธยาใช้การดึงทรัพยากรแรงงานและวัตถุดิบจากไพร่ แต่ไม่ดึงทรัพยากรเงินตรา เพราะในช่วงดังกล่าวการใช้เงินตรายังไม่ขยายตัว จึงมีการเรียกเก็บผลประโยชน์ในรูปเงินตราเป็นจำนวนน้อย นอกจากนี้ ในรัชกาลของสมเด็จพระเอกาทศรถซึ่งเป็น รัชกาลถัดจากสมเด็จพระนเรศวรนั้น เป็นสมัยที่มีมาตรการทางภาษีอากรอย่างมาก มีการสำรวจ จำนวนประชากรให้ขึ้นสังกัดต่อ “นาย” มีการเก็บอากรจากผลผลิตโดยสำรวจจำนวนสวนเพื่อเก็บ ภาษีต้นไม้ที่ออกผล และมีการเก็บภาษีมรดกในหมู่ขุนนางด้วย³

ในอีกด้านหนึ่ง การคลังลักษณะนี้ช่วยให้ราชสำนักสามารถสร้างความมั่งคั่งต่ออีกทอด หนึ่งผ่านการค้าระหว่างประเทศ ในสมัยอยุธยาตอนต้น การค้าระหว่างประเทศมีคู่ค้าสำคัญคือ จีน ภายใต้ระบบบรรณาการ โดยมีการค้ากับประเทศเอเชียอื่นๆด้วย จนเมื่อโปรตุเกสเป็นชาว

² นิธิ เอียวศรีวงศ์, เรื่องเดิม, หน้า 13-14.

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

ตะวันตกที่เริ่มเข้ามาในเอเชียเป็นพวกแรก หลังจากนั้นชาวตะวันตกพวกอื่นๆ ก็เริ่มเข้ามาค้าขายมากขึ้น ในสมัยของสมเด็จพระเอกาทศรถ เป็นช่วงการปูพื้นฐานด้านการค้าและการเมืองกับประเทศตะวันตก ซึ่งจะเห็นได้ชัดจากการที่พระองค์ทรงเป็นกษัตริย์อยุธยาองค์แรกที่ส่งทูตไปถึงฮอลันดา เมื่อ พ.ศ.2151 (ค.ศ.1608)⁴

เสนาบดีกรมพระคลังเป็นผู้จัดเก็บรายได้ แล้วกรมพระคลังก็เป็นผู้ซื้อสิ่งของซึ่งต้องใช้ในราชการ และขายส่วยในท้องพระคลังที่เหลือให้ส่วยภายใต้ระบบผูกขาดที่ตัวแทนกษัตริย์เท่านั้นจะเป็นผู้ซื้อขาย และสามารถทำกำไรให้แก่ราชสำนัก⁵ เพราะว่าส่วยที่เก็บได้จากไพร่ส่วนมากเป็นของป่าซึ่งเป็นที่ต้องการของชาวต่างชาติ อย่างไรก็ตาม การค้าระหว่างประเทศของอยุธยาในบางครั้งมีการใช้อำนาจผูกขาดที่มีอยู่มากเกินขอบเขต จึงทำให้การค้าขายกลายเป็นครั้งคราว แต่การผูกขาดของพระคลังสินค้าไม่เป็นรายได้หลักของกษัตริย์ เพราะสินค้าที่จะให้ผูกขาดมีไม่มากนัก⁶

หากเปรียบเทียบกับอยุธยาตอนต้น นโยบายกวาดต้อนครัวเรือนคือกฎเกณฑ์สำคัญของการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองของรัฐบาลอยุธยา ความสนใจของรัฐบาลราชสำนักมีวงแคบลงอยู่บริเวณที่ราบลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนล่างเท่านั้น เห็นได้จากการเพิ่มชนิดภาษีและการสำรวจทรัพยากรพื้นฐาน ในรัชกาลสมเด็จพระเอกาทศรถ ซึ่งเป็นตัวบ่งชี้ว่าจะต้องมีทรัพยากรหนาแน่นพอที่จะทำให้การสำรวจคุ้มค่า และยังบ่งชี้ว่าความสนใจของรัฐบาลต่อบริเวณรอบๆ ศูนย์กลางอาณาจักรมีมากขึ้น เพราะการสำรวจลักษณะนี้คงทำได้ยากในเขตห่างไกลของอาณาจักร จึงอาจกล่าวได้ว่า ความสำเร็จทางการเมืองของรัฐบาลในช่วงนี้ มาจากการทำลายระบบราชการเล็กๆ ที่ห่างไกลด้วยการกวาดต้อนทรัพยากรหลักในยุคนั้นมาไว้ใกล้ศูนย์กลางอำนาจมากขึ้น

7.2.4 ข้อสรุปเกี่ยวกับระบบการคลังสมัยกรุงศรีอยุธยา

การคลังสมัยอยุธยามีลักษณะการรวมอำนาจสู่ศูนย์กลาง (Centralized) แต่ความสำเร็จในการรวมอำนาจกลับปรากฏชัดเจนกว่าในช่วงหลังของอาณาจักร เนื่องจากช่วงอยุธยาตอนต้นรัฐบาลราชสำนักยังไม่อาจจะควบคุมบังคับระบบราชการท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง แม้จะมีการปฏิรูปการปกครองครั้งสำคัญก็ตาม การปฏิรูปยังไม่สามารถเอาชนะอุปสรรคทางภูมิศาสตร์และการคมนาคมได้ และยังไม่สามารถควบคุมระบบราชการท้องถิ่นอย่างแท้จริง หลังการเสียกรุงครั้ง

⁴ ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, เรื่องเดิม, หน้า 52.

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

⁶ นิธิ เอียวศรีวงศ์, *ปากไก่และใบเรือ* (กรุงเทพฯ : แพร่สำนักพิมพ์, 2538), หน้า 199.

ที่ 1 รัฐบาลประสบความสำเร็จในการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองการคลังจากการกวาดต้อนผู้คนในเขตห่างไกลให้เข้ามาอยู่ใกล้ศูนย์กลางอำนาจมากขึ้น เพื่อที่จะหาประโยชน์จากราษฎรได้ง่ายขึ้น

ด้วยเหตุที่ทรัพยากรมนุษย์เป็นทรัพยากรสำคัญที่สุดสำหรับรัฐบาลแบบโบราณอย่างอยุธยา วัตถุประสงค์ของการกวาดต้อนผู้คนหลังการเสียกรุงครั้งที่ 1 จึงน่าจะมีทั้งในแง่การปกครองและการคลัง ในด้านการปกครอง การเพิ่มประชากรรอบศูนย์กลางอำนาจจะทำให้การควบคุมคนและการเกณฑ์คนเมื่อเกิดสงครามทำได้สะดวกยิ่งขึ้น พร้อมกันนั้น ประชากรที่หนาแน่นขึ้นก็เพิ่มความมั่งคั่งทางการเมืองการคลังแก่ราชสำนัก เพราะประชากรที่มากขึ้นย่อมบ่งบอกถึงการผลิตที่มากขึ้น ราชสำนักก็สามารถที่จะเก็บผลผลิตต่างๆ จากราษฎรได้มากขึ้นผ่านระบบภาษีอากร นอกจากนี้ เป้าหมายของรัฐบาลสมัยอยุธยาคือการสร้างภาพลักษณ์ที่มั่นคงให้แก่อาณาจักร ไม่ใช่การพัฒนาแบบปัจจุบัน ซึ่งระบบไพร่ตอบสนองต่อความจำเป็นนี้ได้เป็นอย่างดี การกวาดต้อนผู้คนเพื่อเพิ่มจำนวนไพร่ในระบบจึงเป็นสิ่งที่ชอบด้วยเหตุผล

มองในแง่รายรับรายจ่ายทางการเมืองการคลัง เป็นที่เชื่อได้ว่าการคลังของอยุธยาเป็นการคลังบนพื้นฐานของสินค้าไม่ใช่เงินตรา ดังที่กล่าวไว้ในหัวข้อพื้นฐานระบบการคลังอยุธยาว่า ความจำเป็นในการใช้เงินตรายังไม่เกิดขึ้น รายรับและรายจ่ายของรัฐบาลราชสำนักอยุธยา จึงอยู่ในรูปทรัพยากรต่างๆ โดยตรง รายรับทางการเมืองการคลังคือทรัพยากรในรูปสินค้าต่างๆ ที่ราชสำนักนำไปอุปโภคบริโภคหรือนำไปทำการค้าได้โดยตรง สำหรับรายรับในรูปแรงงาน รัฐบาลยังสามารถใช้ในการก่อสร้างถาวรวัตถุตามเป้าหมายของรัฐบาลโบราณได้ ทั้งหมดนี้รัฐบาลได้รับโดยไม่มีต้นทุนในรูปเงินตราแม้แต่หยดน้อย รายจ่ายของรัฐบาลก็คือการใช้ทรัพยากรที่ได้มาเพื่อสร้างความมั่งคั่งของราชสำนัก และสร้างศรัทธาต่อเสถียรภาพของอาณาจักรโดยแปรรูปแรงงานไพร่ออกมาเป็นถาวรวัตถุ ซึ่งเป็นอุดมคติที่ต่างไปจากเป้าหมายของประเทศไทยในปัจจุบันเป็นอย่างยิ่ง และไม่แน่ว่าจะปรากฏรายจ่ายในรูปเงินตรามากนักในการคลังสมัยอยุธยา

โดยสรุปแล้ว ความพยายามในการดึงอำนาจทางการเมืองการคลังจากท้องถิ่นประสบความสำเร็จหลังจากโครงสร้างความหนาแน่นของประชากรในอาณาจักรเปลี่ยนไป โดยประชากรในเขตที่ใกล้ศูนย์กลางอำนาจมีความหนาแน่นขึ้นจากนโยบายการกวาดต้อนผู้คน การเปลี่ยนแปลงการปกครองแต่ทางทฤษฎีในช่วงอยุธยาตอนต้นมิได้ช่วยในการดึงอำนาจการปกครองและการคลังสู่รัฐบาลราชสำนักอย่างแท้จริง การศึกษาการคลังสมัยอยุธยาชี้ให้เห็นว่า พื้นฐานทางการเมืองการคลังของรัฐบาลโบราณในสมัยนั้นอยู่ที่ทรัพยากรมนุษย์ รายรับรายจ่ายสำคัญในรูปทรัพยากรต่างๆ ล้วนเกี่ยวพันอยู่กับระบบไพร่ ซึ่งเมื่อพิจารณาในเชิงผลประโยชน์อันหลากหลายแล้ว จึงไม่แปลกแต่อย่างใดที่รัฐบาลอยุธยาพยายามจะรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองการคลังไว้ตลอดระยะเวลาของอาณาจักรแห่งนี้

7.3 สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น*

การเปลี่ยนศูนย์กลางอำนาจของอาณาจักรมาสู่กรุงรัตนโกสินทร์ ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ อันได้แก่ ชนชั้นนำใหม่ นโยบายเศรษฐกิจใหม่ รวมถึงความเปลี่ยนแปลงของระบบการคลัง ในช่วงต้นของรัตนโกสินทร์นี้เองที่ประเทศไทยมีสนธิสัญญาเบาว์ริง ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมไทยในวงกว้าง ซึ่งในการศึกษานี้จะแบ่งออกเป็น 2 ช่วงเวลา คือ ก่อนและหลังสนธิสัญญาเบาว์ริง

7.3.1 ช่วงก่อนสนธิสัญญาเบาว์ริง

ลักษณะเด่นของการคลังสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นก่อนสนธิสัญญาเบาว์ริงคือ รัฐบาลใหม่หันมาใช้ในการค้าระหว่างประเทศเป็นแหล่งที่มาของรายได้ทางการคลัง ด้วยเหตุที่ระบบไพร่ลดศักยภาพลงเพราะความเบาบางของประชากร พร้อมกันนี้รัฐบาลก็พัฒนารูปแบบของระบบภาษีอากรให้สามารถรวบรวมผลประโยชน์ได้มากขึ้นกว่าสมัยอยุธยา การรวมศูนย์อำนาจทางการคลังของรัตนโกสินทร์ตอนต้นจึงมีความเข้มข้นมากขึ้น ซึ่งในหัวข้อนี้จะศึกษาถึงบริบทต่างๆ ในสังคมรัตนโกสินทร์ที่เป็นแรงผลักดันให้รัฐบาลราชสำนักต้องปรับเปลี่ยนนโยบายและเครื่องมือทางการคลัง เพื่อวิเคราะห์ถึงผลสัมฤทธิ์ทางการคลังในตอนท้าย

ชนชั้นนำในราชวงศ์ใหม่ของรัตนโกสินทร์ล้วนเป็นบุคคลร่วมสมัยในกรุงศรีอยุธยา ระบบต่างๆ โดยมากที่ถูกนำมาใช้จึงถ่ายแบบมาจากอยุธยา การควบคุมกำลังคนในสังคมยังกระทำผ่านระบบไพร่เช่นเดิม ราชสำนักรัตนโกสินทร์ยังคงมีรากฐานผลประโยชน์จาก แรงงานไพร่ ส่วย ภาษีในรูปแบบเดิมๆ เช่นเดียวกับอยุธยา แต่ใช่ว่าองค์ประกอบทุกอย่างจะเหมือนเดิม ส่วนหนึ่งที่แตกต่างกันมากก็คือความหนาแน่นของประชากร การเสียกรุงศรีอยุธยาทำให้คนจำนวนมากในแถบที่ราบภาคกลางถูกกวาดต้อนไปกรุงอังวะ การตั้งศูนย์กลางอำนาจใหม่บริเวณบางกอกซึ่งไม่ไกลจากอยุธยานักจึงทำให้รัตนโกสินทร์มีประชากรเบาบาง เมื่อสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกทรงชนะศึกพม่าและมีชัยเหนือดินแดนอินโดจีน จึงทรงกวาดต้อนผู้คนเข้ามาจำนวนไม่น้อย ซึ่งหากพิจารณาโดยรอบคอบจะเห็นได้ว่า ในช่วงเวลานั้นชนชั้นนำใหม่กำลังต้องการผลประโยชน์จากไพร่

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

ไม่ว่าจะเป็นการก่อสร้างถาวรวัตถุในเมืองใหม่ การสะสมความมั่งคั่งของรัฐบาลใหม่ และการสงคราม การกวาดต้อนผู้คนจากเขตห่างไกลจึงไม่ใช่เรื่องแปลกแต่อย่างใด

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

(1) การค้าต่างประเทศ

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

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

แต่ไม่ใช่การผูกขาดเพื่อเอากำไรจากพ่อค้าต่างประเทศที่เดินทางเข้ามาในอาณาจักรอีกต่อไป⁷ ทั้งนี้ในบางครั้งปรากฏว่ารัฐบาลต้องบังคับซื้อสินค้าจากราษฎร เพื่อนำมาลงสำเนาให้เพียงพอด้วย

ในการนี้ ผู้ที่จะแต่งสำเนาได้นอกจากกษัตริย์แล้ว ก็มีเชื้อพระวงศ์และขุนนางชั้นผู้ใหญ่ รวมถึงเอกชนจีนที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นมากในรัตนโกสินทร์ตอนต้น รัฐบาลเปิดโอกาสให้ทำการค้าสำเนาอย่างค่อนข้างอิสระ แม้ว่าจะมีการแข่งกับสำเนาหลวงบ้าง แต่โดยรวมรัฐก็ได้ประโยชน์จากการเก็บภาษีผลผลิตที่ขยายตัวตามปริมาณการค้าด้วย อย่างไรก็ตามปรากฏหลักฐานว่าผลประโยชน์โดยมากทางการค้าก็ยังคงตกอยู่กับชนชั้นสูง

...การค้าเสรีนี้จำกัดตัวเองอยู่เฉพาะกลุ่มบุคคลที่อยู่ชั้นสูงของโครงสร้างศักดินากับพันธมิตรของตนเท่านั้น แท้ที่จริงแล้ว ‘พ่อค้า’ เหล่านี้ยังมีอภิสิทธิ์ของตนในโครงสร้างศักดินา เพื่อประโยชน์ในธุรกิจของตนอย่างเต็มที่ ดังจะเห็นได้ว่า การค้าส่วนพระองค์ของกษัตริย์ได้จากส่วย และการเกณฑ์แรงงานไพร่ของระบบศักดินา พร้อมกันไปกับการปล่อยให้พ่อค้าต่างชาตินำสินค้าเข้าโดยเสรี ชนชั้นสูงเหล่านี้ก็ยังถือสิทธิที่จะให้พระคลังหลวงเป็นผู้เลือกซื้อสินค้าก่อนเอาไว้ แม้ว่าการคุมไพร่ในสังกัดมิใช่เป็นแหล่งที่มาเพียงอย่างเดียวของโภคทรัพย์ต่อไปอีกแล้ว แต่การคุมไพร่ (โดยตรงหรือโดยการมีอำนาจทางการเมืองเหนือผู้ที่คุมไพร่มากโดยตำแหน่งก็ตาม) ก็ยังเป็นช่องทางให้ได้มาซึ่งสินค้าราคาถูกลง เพื่อลดต้นทุนการค้าของตนลงไป...⁸

โดยรวมแล้วราชสำนักและชนชั้นสูงได้ประโยชน์จากนโยบายนี้ในการสร้างความมั่งคั่ง ทั้งนี้ รัฐบาลราชสำนักก็ยังคงใช้ความได้เปรียบจากการเป็นเมืองท่าอยู่ แม้จะลดความเข้มข้นของการผูกขาดแบบอยุธยาลง แต่รัฐบาลหันมาให้ความสำคัญกับการเพิ่มปริมาณการค้าแทน

สำหรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายการค้าต่อระบบและฐานะการคลังของรัฐบาลรัตนโกสินทร์นั้น ประการแรกคือ ความสำคัญของฐานะการคลังที่ได้จากการค้าต่างประเทศในเชิงรุก ในปี พ.ศ.2378 เคยมีชาวต่างประเทศที่เดินทางเข้ามาในกรุงเทพฯ ได้เปรียบเทียบรายได้ของรัฐบาลไว้ว่า รายได้จากส่วย ฤๅชา และภาษีซึ่งเก็บในประเทศมีประมาณ 4 แสนกว่าบาท แต่เฉพาะผลกำไรทางการค้าต่างประเทศของหลวงอย่างเดียว ได้เงินถึงปีละ 1 ล้าน 9 แสนกว่าบาท⁹ ซึ่งอาจไม่ใช่ตัวเลขที่ถูกต้องเสียทีเดียว แต่ในแง่ผลต่างของรายได้ทั้งสองแหล่งน่าจะอยู่ในระดับสูงจนเป็นที่ประจักษ์ได้จริง

⁷ นิธิ เอียวศรีวงศ์, *ปากไก่อและใบเรือ* (กรุงเทพฯ : แพร่สำนักพิมพ์, 2538), หน้า 125.

⁸ นิธิ เอียวศรีวงศ์, *ปากไก่อและใบเรือ*, หน้า 141-142.

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

ประการถัดมา การขยายตัวของการค้ามีผลต่อระบบภาษี แทนที่จะหารายได้จากระบบ
ส่วยและผูกขาดผ่านพระคลังสินค้า รัฐบาลหันไปหาประโยชน์จากการผลิตสินค้าภายในประเทศ
มากขึ้น เนื่องจาก เศรษฐกิจที่โน้มเอียงไปในทางเศรษฐกิจเพื่อการส่งออกมากขึ้น ถ้ายังมีการ
ผลิตเพื่อป้อนตลาดโลกมากเท่าใดรัฐบาลก็จะยิ่งได้ประโยชน์ โดยด้านหนึ่งได้จากการเก็บอากร
สินค้าจากผู้ผลิตและอีกด้านหนึ่งเก็บภาษีพ่อค้าที่จะนำสินค้าออกนอกราชอาณาจักร ในรัชกาลที่
2 มีรายงานว่า เก็บภาษีจากค่าอากร ผูกู้* ฯลฯ ได้ถึง 2 ล้านกว่าบาท¹⁰ ทั้งนี้ยังไม่นับภาษีที่เก็บ
เป็นผลผลิตโดยตรงอีกส่วนหนึ่ง ในรัชกาลที่ 3 ถึงกับยกเลิกการผูกขาดสินค้าลงเสียเป็นส่วนใหญ่
และหันไปเน้นการเก็บภาษีอากรการผลิตสินค้าเพื่อการตลาดแทน จนเกิดภาษีใหม่ขึ้นในรัชกาลนี้
หลายสิบอย่าง¹¹ และพบว่า กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ตอบสนองต่อการส่งออกสินค้าสำคัญๆ
กระจายตัวอยู่ทั่วไป เช่น การปลูกอ้อยทำน้ำตาลแถบนครไชยศรี บางปะกง และแปดริ้ว พริกไทย
มีแหล่งปลูกมากที่สุดที่จันทบุรี การต่อเรือตามริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา ข้าวบริเวณที่ราบลุ่มเหนือ
อยุธยา เป็นต้น

(2) ระบบเจ้าภาษีนายอากร

ระบบเจ้าภาษีนายอากรคือ ระบบที่รัฐบาลให้อำนาจเอกชนไปรับเหมาจัดเก็บภาษี และ
มักจะเป็นเอกชนจีน ซึ่งเริ่มใช้ระบบนี้ในสมัยรัชกาลที่ 3¹² เนื่องจากการค้าระหว่างภาคต่างๆ ใน
ประเทศตกอยู่ในมือชาวจีนโดยสิ้นเชิง เพราะชาวจีนมีบทบาทในการแทรกซึมสู่ภูมิภาคต่างๆ เพื่อ
ทำการซื้อขายแลกเปลี่ยนอย่างอิสระ ขณะที่ราชรัฐไทยไม่เป็นอิสระจากระบบไพร่ส่วนชาวตะวันตก
ตกถูกสั่งห้ามเดินทางภายในประเทศโดยอิสระ จึงกล่าวได้ว่า ชาวจีนมีพลังในการแทรกซึมสูงและ
สามารถเข้าไปหาประโยชน์ตามภูมิภาคได้เต็มที่ การเลือกให้เจ้าภาษีนายอากรเป็นคนจีนจึงดึง
ราชรัฐให้อยู่ภายใต้ระบบนี้ได้มากขึ้น นอกจากนี้ ชาวจีนยังแทรกซึมเข้าไปรับซื้อสินค้าจากราชรัฐ
มาลงสำเภาก่อน เข้าใจว่าจะมีปริมาณมากกว่าที่หลวงจัดซื้อจากราชรัฐด้วยซ้ำ¹³

เห็นได้ว่ารัฐบาลใช้ศักยภาพที่มีอยู่ของชาวจีนในการดูดซับผลประโยชน์จากราชรัฐมาเป็น
อำนาจทางการคลังของรัฐ แม้โดยรูปแบบของระบบเจ้าภาษีนายอากรนี้จะดูเหมือนว่า รัฐบาลลด

* ผูกู้ คือ เงินที่รัฐบาลเรียกเก็บเป็นรายปีจากชาวจีนในราชอาณาจักร เนื่องจากชาวจีนมิได้อยู่ในระบบไพร่จึงไม่ได้ให้ผล
ประโยชน์แก่รัฐในรูปการเกณฑ์แรงงานและส่วย รัฐบาลจึงเก็บผลประโยชน์เป็นเงินแทน

¹⁰ The Crawford Papers อ้างใน นิธิ เอียวศรีวงศ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 126.

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

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

¹³ นิธิ เอียวศรีวงศ์, ปากไก่และใบเรือ, หน้า 181.

อำนาจทางการเมืองของตนลงโดยโอนไปให้เอกชนมีส่วนเกี่ยวข้องมากขึ้น แต่หากมองให้ลึกกลับพบว่า รัฐบาลราชสำนักได้รวมศูนย์อำนาจทางการเมืองสู่ส่วนกลางผ่านระบบเจ้าภาษีนายอากรที่เข้าถึงแหล่งผลประโยชน์ได้ดีกว่า อีกทั้งเจ้าภาษีเหล่านี้ก็คือกลุ่มคนที่มีผลประโยชน์อยู่ในเมืองหลวงมากกว่า เพราะฉะนั้นการที่จะเกิดการใช้จ่ายเงินกลับสู่ท้องถิ่นจึงเป็นไปได้ ท้ายที่สุดความมั่งคั่งก็ยังคงอยู่กับกลุ่มคนจำนวนหนึ่งเท่านั้น

...แต่ระบบเจ้าภาษีนายอากรนี้ก็ต้องอาศัยโครงสร้างของศักดินานั้นเองในการจรรโลงเอาไว้ นับตั้งแต่ตัวเจ้าภาษีนายอากรก็ได้รับการแต่งตั้งให้มีบรรดาศักดิ์ให้มีอำนาจระดับหนึ่งตามแบบศักดินา รัฐบาลสามารถผลักภาระการเก็บภาษีไปแก่เอกชนที่ประมูลได้ โดยไม่ต้องรับผิดชอบต่อการกดขี่ขูดรีดของเอกชนที่รับประมูลจะกระทำต่อประชาชน...ยิ่งกว่านี้ ขุนนางชั้นผู้ใหญ่และเจ้านายยังได้ประโยชน์จากระบบเจ้าภาษีนายอากรนี้มาก เพราะเป็นผู้อุดหนุนให้เอกชน (มักเป็นจีน) ได้รับประมูลจากหลวง จึงอาจเรียกร้องค่าตอบแทนได้ ขุนนางและเจ้านายบางองค์ก็อาจจะเป็นเจ้าภาษีลับๆเสียเอง โดยอาศัยชาวจีนเป็นผู้ประมูลบังหน้าเท่านั้น...¹⁴

ซึ่งพิจารณาจากประเด็นนี้จะพบว่า ระบบเจ้าภาษีนายอากรก็มีขั้นตอนที่เกิดการรวบไหลได้มากมาย ตั้งแต่การเริ่มประมูลเป็นเจ้าภาษี ก็ต้องมีการติดสินบนขุนนางผู้ใหญ่ให้สนับสนุนดังกรณีของ ขุนพิทักษ์ซึ่งเป็นเจ้าภาษีมีอำนาจไปเก็บภาษีอากรจากราชวร แต่ก็มีสัญญากับขุนนางชั้นสูงที่จะต้องส่งน้ำตาลจำนวนหนึ่งในราคาต่ำ ให้ขุนนางชั้นสูงนำไปลงสำเภำจำหน่ายต่างประเทศซึ่งจะจำหน่ายได้ราคาสูงและมีกำไร¹⁵ เจ้าภาษีจึงมี 2 บทบาท คือ ผู้เก็บภาษี (นำเงินส่งหลวง) และ ผู้รับซื้อผลผลิต (นำสินค้าส่งชนชั้นสูง) ซึ่งจุดนี้อาจจะชักนำให้เจ้าภาษีพยายามกดราคารับซื้อน้ำตาลจากราชวรโดยใช้ความเป็นข้าราชการ บวกกับราชวรเองไม่มีช่องทางในการระบายสินค้านักเพราะราชวรไม่มีสิทธิแต่งสำเภำค้าขายเอง

อย่างไรก็ตาม แม้คลังหลวงจะขาดรายได้ไปเพราะมีการรวบไหลในขั้นตอนของระบบรัฐบาลทั้งในรัชกาลที่ 3 และ 4 ก็ยังไม่เห็นความสำคัญของปัญหานักและไม่ปรากฏว่ามีความพยายามที่จะแก้ไขอย่างจริงจัง ทั้งนี้เพราะโดยรวมแล้วรัฐบาลยังได้ประโยชน์เพิ่มขึ้นกว่าวิธีผูกขาดแบบอยุธยา แม้จะมีการรวบไหลมากก็ตาม ดังจะเห็นได้จากภาษีที่รัฐบาลเก็บได้เพิ่มขึ้นในรัชกาลที่ 3 อย่างมาก¹⁶ ที่รับรู้กันว่าเป็นเงินถุงแดง* ที่ตกทอดไปจนถึงสมัยรัชกาลที่ 5 โดยสรุปแล้ว ด้วยระบบเจ้าภาษีนายอากรนี้เอง รัฐบาลจึงประสบความสำเร็จในการเก็บเกี่ยวผลประโยชน์ภายใน

¹⁴ นิธิ เอียวศรีวงศ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 203.

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

¹⁶ นิธิ เอียวศรีวงศ์, เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

* เงินแผ่นดินที่พอกพูนขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 3 ถูกเก็บใส่ในถุงผ้าสีแดงในพระคลังหลวง จึงเรียกกันว่า เงินถุงแดง

ประเทศ ควบคู่ไปกับการทำการค้าแบบใหม่ในเชิงรุก ที่ไม่ยึดอยู่กับบทบาทพ่อค้าผูกขาดซึ่งตั้งมั่นอยู่ในราชอาณาจักรแต่เพียงอย่างเดียว

กล่าวโดยสรุป ช่วงก่อนสนธิสัญญาเบาว์ริง รัฐบาลของชนชั้นนำใหม่ของรัตนโกสินทร์ ประสบความสำเร็จในการสร้างความมั่งคั่งอย่างรวดเร็ว ภายใต้ยุทธศาสตร์การใช้การค้าระหว่างประเทศเป็นตัวนำ เพื่อให้สอดคล้องกับภาวะที่ประชากรในอาณาจักรยังไม่หนาแน่นเพียงพอ อย่างไรก็ตาม ระบบไพร่ก็ยังคงมีอยู่แม้จะไม่สำคัญต่อฐานะการคลังรัฐบาลเท่ากับสมัยอยุธยา แต่การควบคุมกำลังคนและการดึงผลประโยชน์จากไพร่ผ่านระบบนี้ยังเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับรัฐบาล และในช่วงที่การผลิตเพื่อส่งออกขยายตัวมากขึ้นในแถบที่ราบภาคกลาง รัฐบาลก็อาศัยระบบเจ้าภาษีนายอากรที่มีศักยภาพสูงในการแทรกซึมภายในราชอาณาจักร เครื่องมือสำคัญทั้งสองอย่างคือการค้าต่างประเทศและระบบเจ้าภาษีนายอากรนี้ ทำให้รัฐบาลมีรายรับในรูปตัวเงินมากขึ้น เพราะการค้าระหว่างประเทศแบบใหม่อาศัยเงินเป็นสื่อกลางมากขึ้น นอกจากนี้ ผู้เกี่ยวข้องกับการระดมทุนทางการคลังไม่ว่าจะเป็น ราชสำนัก ผู้ผลิตสินค้า พ่อค้าชาวจีน และเจ้าภาษี ต่างก็คุ้นเคยกับเงินตราแล้ว การเรียกเก็บผลประโยชน์และความมั่งคั่งจึงเริ่มปรับมาอยู่ในรูปแบบเงินตรา

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

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

ด้านการกระจายอำนาจทางการคลัง ก่อนที่จะมีสนธิสัญญาเบาว์ริงอำนาจทางการคลังกระจายตัวอยู่กับชนชั้นสูงในวงกว้างขึ้นในรูปการรวบไหล จากเดิมตกอยู่กับกษัตริย์และราชสำนักเท่านั้น เพราะการเพิ่มขึ้นตอนต่างๆ ทางภาษีทำให้ขุนนางชั้นสูงเข้ามาแสวงประโยชน์ทางการคลังได้ง่ายขึ้น เช่น การรับสินบนจากผู้ขอประมูลเป็นเจ้าภาษี อีกทั้งการเรียกเก็บผลประโยชน์จากราษฎรถูกรวมศูนย์ด้วยพลังที่รุนแรงขึ้นของระบบการจัดเก็บภาษีใหม่ การเข้าถึงท้องถิ่นของเจ้าภาษีนายอากรมีแต่จะช่วยให้การดึงผลประโยชน์ได้มากขึ้น แต่ไม่ได้ช่วยเพิ่มการกระจายผลประโยชน์จากรัฐ ทั้งนี้ต้องทำความเข้าใจด้วยว่า รัฐบาลรัตนโกสินทร์ตอนต้นก็ยังคงอยู่ภายใต้รูปแบบของรัฐโบราณ ที่มีต้องรับผิดชอบการกระจายความเจริญภายในราชอาณาจักรเช่นเดียวกับที่อยุธยาเคยเป็นมา

7.3.2 ช่วงหลังสนธิสัญญาเบาว์ริง

หลังจากมีสนธิสัญญาเบาว์ริง รัฐบาลราชสำนักประสบปัญหาทางการคลัง เพราะสนธิสัญญานี้ช่วยให้พ่อค้าชาวตะวันตกซื้อขายกับราษฎรได้โดยตรง รัฐบาลยอมสูญเสียศักยภาพในการทำการค้าต่างประเทศแบบผูกขาดการแต่งสำเนาไป นอกจากนี้ ภาษีการผลิตและการค้าภายในประเทศก็ได้รับผลกระทบเพราะไม่สามารถเก็บซ้ำซ้อนได้ ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงเริ่มสนใจและพยายามแก้ปัญหาการรวบไหลของระบบเจ้าภาษีนายอากรมากขึ้น สนธิสัญญาเบาว์ริง^{*} ได้ทำให้ผลประโยชน์จากระบบการคลังในช่วงนั้นลดอำนาจลงอย่างชัดเจน ทั้งนี้เพราะตามสนธิสัญญาเบาว์ริงนั้นให้ยกเลิกการเก็บภาษีซ้ำซ้อน โดยสินค้าออกจะเสียภาษีครั้งเดียวในอัตราภาษีที่แน่นอน ส่วนสินค้าเข้าคิดเฉพาะภาษีของตัวสินค้าเพียง 3% โดยไม่มีภาษีปากเรือที่คิดจากความกว้างของปากเรือที่เข้ามาอีก ทั้งยังเปิดโอกาสให้ราษฎรค้าขายได้โดยตรงกับชาวต่างชาติด้วย

^{*} เซอร์ จอห์น เบาว์ริง เข้ามาเจรจาต่อรองกับไทยในปี พ.ศ. 2398 (ค.ศ. 1855) จนสนธิสัญญาเบาว์ริงถือกำเนิดขึ้น และสนธิสัญญามีผลบังคับใช้ในเดือนเมษายน พ.ศ. 2399 จุดมุ่งหมายของสนธิสัญญาคือต้องการยกเลิกข้อจำกัดด้านการค้าทั้งหมด ข้อตกลงสำคัญที่ส่งผลต่อเศรษฐกิจการคลังไทยคือข้อ 3 และข้อ 4

3. ให้ยกเลิกการเก็บภาษีปากเรือ และกำหนดอัตราภาษีสินค้าเข้าและสินค้าออกให้แน่นอนลงไป

ก. อัตราภาษีสินค้าเข้าคิดร้อยละ 3 สำหรับสินค้าเข้าทุกประเภท โดยมีข้อยกเว้น 2 ข้อคือฝิ่นและทองคำแท่ง โดยต้องขายฝิ่นให้แก่นายอากรฝิ่น

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

4. พ่อค้าชาวอังกฤษได้รับอนุญาตให้ซื้อและขายกับชาวไทยได้โดยตรง โดยไม่ต้องมีบุคคลที่สามเข้ามาเกี่ยวข้อง

^{**} เป็นตัวเลขที่ประมาณจากรัชกาลหลัง เพราะไม่มีบันทึกรายรับรัฐบาลของรัชกาลที่ 4

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

(1) ผลต่อรายได้จากการค้าต่างประเทศ

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

(2) ผลต่อรายได้จากการผลิตภายในประเทศ

การผลิตที่ขยายตัวอย่างมากตั้งแต่ต้นกรุงรัตนโกสินทร์ เป็นการผลิตเพื่อสนองตอบการส่งออกของชนชั้นสูง รัฐบาลได้ประโยชน์จากนโยบายนี้ทั้งในรูปอากรการผลิตและการผูกขาดการนำสินค้าเหล่านี้แต่งสำเภาไปขาย ข้อกำหนดที่ให้รัฐบาลเก็บภาษีสินค้าส่งออกได้เพียงครั้งเดียวจึงมีผลต่อรายได้ของรัฐบาลอย่างมาก เพราะภาษีในประเทศที่เก็บเพิ่มขึ้นมากก็มาจากสินค้าออกเหล่านี้ทั้งสิ้น

ยกตัวอย่างจากน้ำตาล เดิมรัฐบาลจัดเก็บภาษีในรูปอากรการผลิตเพราะมีการผลิตบนแผ่นดินของอาณาจักร เมื่อมีการขนย้ายมากรุงเทพฯ ระหว่างนั้นก็เก็บภาษีผ่านด่านประเทศ เพราะมีการเคลื่อนสินค้าผ่านด่าน จากนั้นเมื่อนำสินค้าออกนอกราชอาณาจักรก็ต้องเก็บภาษีศุลกากร เห็นได้จากตัวอย่างสินค้าออกเพียงหนึ่งชนิด รัฐบาลก็ได้ประโยชน์หลายชั้นและเพียงพอที่จะสร้างความมั่งคั่งเพราะมีการผลิตขนาดใหญ่ภายในประเทศ แต่สนธิสัญญาข้อที่ 3 กำหนดให้เก็บภาษีสินค้าที่ผลิตเพื่อส่งออกได้เพียงครั้งเดียวไม่ว่าจะเรียกภาษีนั่นว่าอะไร ซึ่งทำให้รายรับลดลงมาก เพราะสินค้าออกเป็นสินค้าส่วนใหญ่ในระบบเศรษฐกิจขณะนั้น

สนธิสัญญาเบาว์ริงจึงเป็นปัจจัยที่ส่งเสริมให้เกิดการผลิตเพื่อการส่งออกแบบเต็มตัว เพราะเปิดโอกาสให้ราษฎรเข้าไปเกี่ยวข้องในกระบวนการการค้าระหว่างประเทศอย่างเสรี ทำให้ขอบเขตการผลิตเพื่อการตลาดขยายตัวอย่างรวดเร็ว ก่อนหน้านี้แม้จะมีการผลิตเพื่อการตลาดจำนวนมากในที่ราบภาคกลาง แต่จำนวนผู้เกี่ยวข้องก็ยังจำกัดวงอยู่ในพวกแรงงานรับจ้าง และน่าจะยังมีการผลิตที่จำกัดกับการผลิตเพื่อยังชีพอยู่ด้วย เช่น การผลิตข้าวที่ใช้ได้ทั้งยังชีพและส่งออก แต่สนธิสัญญาเบาว์ริงทำให้สินค้าเกือบทุกชนิดทุกอย่างอยู่ในฐานะที่ “ขายได้” และเมื่อไม่มีแรงบีบจากระบบผูกขาดสิทธิการเป็นผู้ส่งออกโดยชนชั้นสูงอีก* การผลิตเพื่อการตลาดจึงขยายตัวง่ายขึ้น โดยราษฎรทั่วไปก็มีโอกาสได้รับผลประโยชน์ทางการค้าเช่นกัน

สนธิสัญญาเบาว์ริงส่งผลกระทบต่อทั้งรายรับและรายจ่ายรัฐบาล ด้านรายรับ การขยายตัวของการผลิตน่าจะทำให้รัฐบาลได้ประโยชน์จากการเก็บอากรการผลิตเพิ่มขึ้น แต่ดังที่ชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลเก็บภาษีเข้าซ้อนไม่ได้ รวมทั้งสูญเสียโอกาสในการผูกขาดการค้า ไม่มีหลักฐานชี้ชัดว่ารายรับโดยรวมของรัฐบาลเพิ่มหรือลด แต่หากดูจากการปรับปรุงระบบการรวบรวมเงินแผ่นดินตั้งแต่ช่วงต้นรัชกาลที่ 5 น่าจะอนุมานได้ว่า โดยภาพรวมแล้วสนธิสัญญาเบาว์ริงทำให้รายรับของรัฐบาลราชสำนักในรัชกาลที่ 4 ลดลง ทำให้รัฐบาลในรัชกาลที่ 5 ไม่อาจเพิกเฉยต่อการรื้อไหลในระบบเจ้าภาษีนายอากรอีก เพราะเป็นกลไกหารายได้สำคัญเพียงอย่างเดียวที่รัฐบาลไม่ถูกสนธิสัญญาบังคับ สำหรับรายจ่ายของรัฐบาลหลังสนธิสัญญาเบาว์ริงน่าจะลดลงกว่ารัชกาลที่ 3 อย่างมาก ซึ่งก็สัมพันธ์กับรายรับที่ลดลงอันเนื่องมาจากข้อจำกัดต่างๆ นั่นเอง

กล่าวโดยสรุป เศรษฐกิจไทยหลังสนธิสัญญาเบาว์ริงขยายตัวตามการส่งออกที่มีอิสระมากขึ้น ขณะที่อำนาจทางการคลังของรัฐถูกจำกัดขอบเขตการใช้อำนาจ แม้ระบบเจ้าภาษีนายอากรจะยังคงลักษณะในการแทรกซึมเข้าถึงท้องถิ่นดังที่เคยเป็นมา แต่ข้อกำหนดจากสนธิสัญญา

* “ระบบผูกขาดสิทธิการเป็นผู้ส่งออกโดยชนชั้นสูง” ทำให้ราษฎรมีทางเลือกในการระบายผลผลิตอย่างจำกัด เพราะช่องทางระบายสินค้ามีเพียง

- 1) พ่อค้าชาวจีนที่มารับซื้อ ซึ่งมีทั้งนำไปขายในประเทศและนำไปขายให้ชนชั้นสูงจัดลงสำเนา
- 2) เจ้าภาษีที่มาเก็บภาษี แต่มีพันธะต้องหาสินค้าไปให้ชนชั้นสูงที่ตนติดสินบนมา จึงรับซื้อผลผลิตด้วย
- 3) ราษฎรต้องส่งผลผลิตส่วนหนึ่งไปให้นายในสังกัด เพราะระบบไพร่ยังมีผลบังคับใช้อยู่

แต่ไม่ว่าจะผ่านช่องทางไหน ท้ายที่สุดสินค้าส่วนมากก็จะไปตกกับชนชั้นสูงที่มีสิทธิแต่งตั้งสำเนา ในสามวิธีนี้ วิธีที่ 3 ทำให้ชนชั้นสูงได้สินค้าไปแบบไม่มีต้นทุน วิธีที่ 2 เจ้าภาษีต้องนำไปมอบให้ชนชั้นสูงจึงต้องพยายามกดราคารับซื้อ และอาจอาศัยอำนาจความเป็นข้าราชการ ส่วนวิธีที่ 1 แม้จะเป็นการเจรจาซื้อขาย แต่จำนวนพ่อค้าชาวจีนที่เข้าไปยังแต่ละท้องถิ่นน่าจะมีจำกัด ทำให้อำนาจกำหนดราคาตกกับผู้รับซื้อมากกว่า ไม่ว่างจะด้วยวิธีใดราษฎรซึ่งเป็นผู้ผลิตก็มีอำนาจกำหนดราคาต่ำกว่าทั้งสิ้น

ความจำกัดเหล่านี้ ทำให้อุปทานของราษฎรผู้ผลิต กับ อุปสงค์ของชนชั้นสูง ไม่มีโอกาสปฏิสัมพันธ์จนเกิดราคาดุลยภาพที่แท้จริง กล่าวได้ว่า ก่อนสนธิสัญญาเบาว์ริงราคาดุลยภาพในประเทศจึงไม่เคยอุบัติขึ้น เพราะกลไกราคาแบบเสรีไม่เคยเกิดขึ้นกับสินค้าออกสำคัญๆ ของไทยนั่นเอง จนเมื่อราษฎรมีโอกาสค้าขายกับชาวต่างชาติโดยตรง กลไกราคาและราคาดุลยภาพจึงเกิดขึ้นได้

เบาวริงที่ห้ามเก็บภาษีซ้ำซ้อน ทำให้แรงกดดันต่อราษฏรลดลง นอกจากนี้ โครงสร้างอำนาจทางการเมืองหลังสนธิสัญญาเบาวริงก็ยังคงไม่กระจายตัว นโยบายและระบบของรัฐบาลส่งเสริมการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองเหมือนเดิมทุกประการ ต่างกันก็แต่ความสำเร็จในการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองลดลงเมื่อเปรียบเทียบกับช่วงก่อนมีสนธิสัญญาเบาวริง

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

การใช้นโยบายดังกล่าวก็ติดกันการกระจายอำนาจทางการเมือง เพราะการค้าให้ประโยชน์แก่ผู้เกี่ยวข้องในวงแคบ คือ กษัตริย์ เจ้านาย ขุนนาง และชาวจีนที่ใกล้ชิดชนชั้นสูง ส่วนระบบภาษียิ่งดึงประโยชน์เข้าสู่กลุ่มคนดังกล่าวมากขึ้นอีก โครงสร้างทางการเมืองจึงยังคงลักษณะการรวมศูนย์อำนาจเช่นนี้อยู่ตลอดสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นใน 4 รัชกาลแรก แต่การเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างรายรับรัฐบาลมาจากแรงกดดันภายนอกคือสนธิสัญญาเบาวริง ซึ่งทำให้การเก็บภาษีอากรซ้ำซ้อนและอำนาจผูกขาดทางการค้าโดยรัฐลดน้อยลง จนรายรับของรัฐบาลลดลง แต่ขณะเดียวกัน เศรษฐกิจมีการขยายกำลังการผลิต ซึ่งในส่วนนี้ช่วยให้รายรับรัฐบาลเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม ไม่มีหลักฐานแน่ชัดว่าโดยรวมแล้วรายรับของรัฐบาลลดลงหรือไม่ มีเพียงความพยายามในช่วงต่อมา คือการปฏิรูประบบการคลัง ที่น่าจะบ่งบอกได้ว่ารายรับรัฐบาลลดลงหลังสนธิสัญญาเบาวริง ทั้งนี้ การปฏิรูประบบการคลังเป็นส่วนหนึ่งของการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งได้เปลี่ยนรูปแบบของอาณาจักรไปอย่างสิ้นเชิงในสมัยรัชกาลที่ 5

7.4 สมัยปฏิรูปในรัชกาลที่ 5

สนธิสัญญาเบาว์ริงไม่เพียงแต่จะสร้างความกดดันแก่เศรษฐกิจและการคลังของรัตนโกสินทร์ หากแต่ยังส่งผลต่อรูปแบบของประเทศไทยและสังคมไทยอย่างรุนแรง จนอาจกล่าวได้ว่าสังคมไทยไม่อาจต้านทานหรือปฏิเสธการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญนี้ได้แม้แต่น้อย การปฏิรูปประเทศในสมัยนี้เป็นความจำเป็นของรัฐที่จะต้องปรับตัวตามบริบทของยุคสมัย และดูเหมือนว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 จะทรงเป็นผู้ที่ตระหนักถึงความจำเป็นนี้มากที่สุด

ดังนั้น การจะทำความเข้าใจการปฏิรูปประเทศในสมัยรัชกาลที่ 5 จึงต้องศึกษาปัจจัยเบื้องหลังอันเป็นมูลเหตุแห่งความเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญนี้ เมื่อรู้ถึงปัจจัยที่เป็นปัญหาเฉพาะหน้าต่างๆ แล้วจึงจะพิจารณาว่า ระบบราชการใหม่ที่ชนชั้นปกครองพัฒนาขึ้นมานั้นมุ่งแก้ปัญหาอะไร และแก้ไขได้สำเร็จจริงหรือไม่ โดยเน้นการศึกษาด้านการคลังที่ทำความเข้าใจกับการปฏิรูประบบราชการ และท้ายที่สุดหลังจากทำความเข้าใจกับที่มาของปัญหาและการพัฒนาเครื่องมือการแก้ปัญหาแล้ว จึงค่อยประเมินความสำเร็จของการปรับตัวนี้เป็นประการสุดท้าย

7.4.1 มูลเหตุของการปฏิรูป

สังคมไทยสมัยรัชกาลที่ 5 ต้องเผชิญกับแรงบีบคั้นทั้งจากภายในและภายนอกอาณาจักร ปัจจัยภายในคือความเปลี่ยนแปลงในสังคมที่เกิดจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจหลังสนธิสัญญาเบาว์ริง จนเพิ่มโอกาสทางเศรษฐกิจและทำให้ความคาดหวังที่ราษฎรมีต่อรัฐก็จะเปลี่ยนไป ซึ่งเป้าหมายของรัฐก็ต้องเปลี่ยนแปลงเพื่อตอบสนองคนในรัฐไปโดยปริยาย ส่วนปัจจัยภายนอกก็คือการขยายอิทธิพลของอารยธรรมและจักรวรรดินิยมตะวันตก ซึ่งบีบให้รัฐต่างๆ ในเอเชียต้องปรับตัวกันแทบทั้งสิ้น การทำความเข้าใจกับปัจจัยต่างๆ ที่เป็นมูลเหตุของการปฏิรูปเหล่านี้เสียก่อน จะช่วยให้มองเห็นเป้าหมายของรัฐที่เปลี่ยนแปลงไปได้ดีขึ้น และมีประโยชน์อย่างมากในการพิจารณาขั้นตอนและความสำเร็จของการปฏิรูประบบการคลังในลำดับถัดไป

(1) การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมหลังสนธิสัญญาเบาว์ริง

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า สนธิสัญญาเบาว์ริงเปิดโอกาสให้ผู้คนวงกว้างในสังคมไทยติดต่อกับโลกภายนอกและแสวงประโยชน์ทางการค้ากับโลกภายนอกได้โดยเสรี แม้ว่าจะก่อนจะมีสนธิสัญญาเบาว์ริงสังคมไทยจะมีการผลิตเพื่อการค้าอยู่แล้วในระดับหนึ่ง แต่ความมั่งคั่งจากการค้าก็ถูกจำกัดอยู่กับชนชั้นสูงเท่านั้น เมื่อมีสนธิสัญญาเบาว์ริง ย่อมมีคนจำนวนมากยิ่งขึ้นที่สามารถใช้

ทรัพยากรที่มีอยู่สร้างความมั่งคั่งให้แก่ตนเองดังที่ชนชั้นสูงเคยทำมาก่อน ประเด็นนี้ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงกับวิถีชีวิตของคนในสังคม เนื่องจากสนธิสัญญาเบาว์ริงเพิ่มช่องทางในการขายสินค้าอันนำมาซึ่งโอกาสทางเศรษฐกิจและความมั่งคั่ง ในแง่การบริโภคสนธิสัญญาเบาว์ริง ช่วยให้สินค้านำเข้าจากต่างประเทศมิได้จำกัดอยู่แต่เพียงกับชนชั้นสูงอีกต่อไป

เมื่อมองจากจุดนี้จะเห็นได้ว่า ระบบที่เคยใช้กำหนดโครงสร้างทางสังคมอย่างระบบไพร่กลับกลายเป็นสิ่งที่ขัดกับโครงสร้างสังคมแบบใหม่ที่เต็มไปด้วยโอกาสทางเศรษฐกิจ (ทั้งในแง่การแสวงหาโภคทรัพย์และแง่การใช้จ่าย) ขณะเดียวกันการขยายตัวทางการผลิตต้องมีความขึ้นกว่ารัตนโกสินทร์ช่วงต้นๆ อย่างมาก ทำให้ระบบเศรษฐกิจจำต้องมีแรงงานอิสระเพื่อรองรับการขยายตัวของการผลิตนี้ ฝ่ายราษฎรก็ย่อมจะต้องการผันตัวเองเข้าสู่ระบบการผลิตในระดับที่เข้มข้นขึ้น เพราะได้ผลตอบแทนที่เป็นรูปธรรม มากกว่าจะไปทำงานให้หลวงในระบบไพร่ซึ่งให้ผลตอบแทนในเชิงอุดมคติของรัฐแบบโบราณ วิถีชีวิตและโครงสร้างสังคมแบบใหม่ทำให้ราษฎรต้องแสวงหาความสำเร็จในวิชาชีพมากขึ้น อุดมคติและความคาดหวังของราษฎรมีใช่แค่เพียงความมั่นคง ความสงบ และบารมีของรัฐแบบโบราณอีกต่อไป แต่ราษฎรจะเริ่มสนใจกับการพัฒนาประเทศและมาตรฐานความเป็นอยู่มากกว่าเดิม รัฐแบบโบราณไม่สามารถตอบสนองความต้องการเหล่านี้ได้ ความเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างสังคมในลักษณะนี้จึงเป็นแรงกดดันหนึ่งให้รัฐไทยต้องปรับตัว

(2) ปัญหาใหม่ที่รัฐบาลเผชิญ

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

ในอีกด้านหนึ่ง รัฐบาลต้องตอบสนองความต้องการที่เปลี่ยนไปของราษฎรทำให้เป้าหมายของรัฐเปลี่ยนแปลงไปด้วย เนื่องจาก ความต้องการของราษฎรย่อมสัมพันธ์กับเป้าหมายของรัฐ และตามปรัชญาทางการเมืองรัฐบาลย่อมต้องเป็นผู้ดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายของรัฐ สิ่งเหล่านี้นี้มีความสัมพันธ์กันไม่ว่าจะเป็นยุคสมัยใดก็ตาม

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

จะเห็นได้ว่า การเปลี่ยนความคาดหวังของราษฎรซึ่งเป็นชนหมู่มาก ทำให้เป้าหมายของรัฐเปลี่ยนไปด้วย เพราะราษฎรคือองค์ประกอบที่สำคัญของรัฐ แต่วิธีการต่างๆ ที่รัฐบาลของรัฐแบบโบราณใช้ไม่สามารถตอบสนองเป้าหมายของรัฐที่เปลี่ยนไป การทุ่มเทรายจ่ายรัฐบาลสร้างถาวรวัตถุเพื่อเสริมความศักดิ์สิทธิ์ของพระมหากษัตริย์อาจจะเคยช่วยในการบรรลุเป้าหมายของรัฐแบบโบราณ แต่ไม่ช่วยให้ประชาชนประสบความสำเร็จในการหาประโยชน์จากโอกาสทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น และภาวะเช่นนี้ทำให้รัฐบาลเดิมไม่อาจดำรงอยู่ได้ ปัญหาเกี่ยวกับเป้าหมายของรัฐจึงเป็นอีกแรงกดดันหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลต้องปฏิรูปรัฐให้สอดคล้องกับเป้าหมายของรัฐในบริบทใหม่

(3) โลกตะวันตกและจักรวรรดินิยม

สมัยรัชกาลที่ 5 ตรงกับช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 17 ของโลกตะวันตก ประเทศทางตะวันตกส่วนมากผ่านความเปลี่ยนแปลงทางภูมิธรรมและความคิด การปฏิวัติวิทยาศาสตร์ทำให้โลกตะวันตกพัฒนาอย่างก้าวกระโดดและเป็นปัจจัยสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจแบบอุตสาหกรรม โครงสร้างทางสังคมตะวันตกก็เปลี่ยนไปเช่นกัน เนื่องจากวิถีชีวิตของคนตะวันตกหันมาเกี่ยวพันกับการผลิตแบบอุตสาหกรรมอย่างมาก สอดคล้องกับปรัชญาเศรษฐกิจแบบทุนนิยม

แม้ประเทศมหาอำนาจตะวันตกจะเริ่มเข้าครองดินแดนในทวีปอื่นๆ มาตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 16 แล้ว แต่ด้วยบริบทขณะนั้น ประเทศตะวันตกปรารถนาประโยชน์จากการครอบครองดินแดนอื่นในรูปความมั่งคั่ง เช่น การแสวงหาโลหะมีค่าจากลาตินอเมริกา การซื้อขายเครื่องเทศและของป่าจากเอเชีย สิ่งเหล่านี้จะแปรไปอยู่ในรูปความมั่งคั่งผ่านกระบวนการการค้า โดยมีได้เกี่ยวพันกับการผลิตในประเทศตะวันตกเหล่านั้นมากนัก แต่ระบบการผลิตขนาดใหญ่ที่เกิดขึ้นในศตวรรษที่ 17 ทำให้เกิดความต้องการทรัพยากรจำนวนมหาศาล เพราะฉะนั้นมุมมองที่โลกตะวันตกมีต่อโลกตะวันออกจึงเปลี่ยนไป สิ่งที่โลกตะวันตกต้องการครอบครองคือทรัพยากร

จำนวนมหาศาลในต่างแดนที่จะพอหล่อเลี้ยงการผลิตขนาดใหญ่ นโยบายของประเทศตะวันตกต่อโลกตะวันออกแปรสภาพไปเป็นการพยายามยึดครองดินแดนที่ชัดเจน มิใช่การเข้ามาทำการค้าเพื่อสร้างความมั่งคั่งอีกต่อไป อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่เอเชียมีพัฒนาการของรัฐที่ค่อนข้างเหนือกว่าลาตินอเมริกา นโยบายที่ประเทศตะวันตกใช้กับเอเชียในศตวรรษที่ 17 จึงต้องสุ่มกว่าความป่าเถื่อนที่ทำกับลาตินอเมริกาในศตวรรษที่ 16

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

เมื่อทราบลักษณะแรงกดดันต่างๆ ที่กล่าวมาแล้ว จะสังเกตได้ว่า ระบบราชการสามารถแก้ปัญหาใหม่ๆ ในหัวข้อนี้ได้ในระดับที่ดีไม่น้อย กล่าวคือ ระบบราชการแบบรวมศูนย์อำนาจที่ควบคุมผลประโยชน์จากท้องถิ่นห่างไกลได้รัดกุมขึ้นยอมช่วยเพิ่มรายได้ของรัฐบาลอันเป็นปัญหาที่ต่อเนื่องมาจากรัชกาลก่อน ในมิติทางสังคม ระบบราชการที่รับคนเข้ามาเป็นข้าราชการของ 'หลวง' เป็นแนวทางที่สอดคล้องกับโอกาสทางเศรษฐกิจที่เปิดกว้างขึ้น เพราะเป็นการเพิ่มทางเลือกด้านอาชีพแก่ราษฎรอีกทางหนึ่ง ระบบราชการยังตอบสนองต่อเป้าหมายของรัฐแบบใหม่ที่ต้องการความเจริญ สาธารณูปโภค มาตรฐานการครองชีพ ฯลฯ เพราะสิ่งเหล่านี้สามารถจัดหาให้ราษฎรผ่านการบริหารของระบบราชการ และท้ายที่สุด แรงบีบจากจักรวรรดินิยมทำให้รัฐต้องการความแข็งแกร่งที่เป็นรูปธรรม ระบบราชการจะช่วยสร้างเครือข่ายอำนาจภายในรัฐมีความชัดเจนมากกว่าอำนาจแบบกษัตริย์โบราณ รวมทั้งระบบราชการของกองทัพประจำการก็เสริมเรื่องความแข็งแกร่งของรัฐด้วย ทั้งหมดนี้ทำให้ระบบราชการคือเครื่องมือสำคัญในการเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงของสังคมขณะนั้น

7.4.2 ขั้นตอนการปฏิรูปการคลัง

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

ขั้นแรกของการปฏิรูประบบการคลัง รัชกาลที่ 5 ทรงจัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้นมาในปี พ.ศ.2416 ให้มีพนักงานที่ทำหน้าที่ประจำในการตรวจตรารวบรวมเงินภาษีจากกรมกองต่างๆ มาไว้แห่งเดียวกันเพื่อลดการรั่วไหลของเงิน เดิมทีเมื่อกรมกองต่างๆ เก็บเงินจากราษฎรมาตามอำนาจหน้าที่ของตนโดยอาศัยเจ้าภาษี จะมีข้อกำหนดเพียงว่า ให้ “ยกส่วนหนึ่งให้พระคลัง” โดยไม่มีอัตรานำส่งที่ชัดเจนและบางครั้งไม่ได้เงินเข้าพระคลังเลยก็มี กรมพระคลังรับผิดชอบแค่รับเงินหลวงจึงเป็นฝ่ายรอรับเท่านั้น แต่จะไปบังคับหรือเรียกร้องจากหน่วยงานที่มีอำนาจเก็บภาษีไม่ได้¹⁷ ทำให้กรมพระคลังไม่มีอำนาจตรวจสอบอันใดเลย ในขั้นแรกรัชกาลที่ 5 จึงให้หอรัษฎากรพิพัฒน์เป็นหน่วยงานที่สามารถตรวจสอบการนำส่งเงินได้ หลังจากรวบรวมผลประโยชน์แผ่นดินได้รัดกุมขึ้น ลำดับถัดมาก็ต้องควบคุมการไหลเวียนของเงินที่ได้มา ในปี พ.ศ.2418 จึงตราพระราชบัญญัติกรมพระคลังมหาสมบัติ กำหนดระเบียบปฏิบัติว่าหน่วยราชการจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนอย่างไรในการส่งเงินและเบิกเงินจากกรมพระคลังมหาสมบัติ เนื่องจากกรมพระคลังมหาสมบัติต้องเกี่ยวข้องกับหน่วยราชการจำนวนมากขึ้นจึงต้องมีระเบียบปฏิบัติที่เป็นขั้นเป็นตอน

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

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

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

ในปี พ.ศ. 2439 ได้มีการยกเลิกระบบเจ้าภาษีนายอากรมาเป็นรัฐบาลจัดเก็บเอง ซึ่งการเปลี่ยนแปลงนี้มีอุปสรรคพอสมควร เนื่องจากเจ้าภาษีนายอากรตามหัวเมืองที่รับผูกขาดค้างชำระหนี้รัฐบาลกันอยู่มากและค้างค้างสะสมขึ้นเรื่อยๆ ในการนี้สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพได้ประกาศว่าเจ้าภาษีนายอากรที่เป็นหนี้หลวงที่รับชำระหนี้จะได้ลดหนี้ลงครึ่งหนึ่ง ปรากฏว่าเจ้าภาษีนายอากรพากันรีบชำระหนี้ บางคนถึงกับกู้เงินมาเพื่อชำระหนี้ของตนโดยเฉพาะ จนทำให้รัฐบาลมีรายได้เป็นเงินสดจากระบบภาษีเก่าที่ค้างค้างเพิ่มขึ้นกว่า 200,000 บาท¹⁸ เมื่อสะสางได้แล้ว รัฐบาลจึงหันไปเก็บภาษีเอง

ในปีเดียวกันนี้เองได้เริ่มจัดทำงบประมาณแผ่นดินเป็นครั้งแรก เนื่องจากรัชกาลที่ 5 จะทรงเริ่มทำทางรถไฟในราชอาณาจักรและต้องกู้เงินจากต่างประเทศ ซึ่งในขั้นตอนการกู้เงิน รัฐบาลต้องแสดงฐานะการเงินและแผนการรับจ่ายอันมีผลต่อการชำระหนี้¹⁹ การจัดทำงบประมาณนี้ยึดหลักการว่าจะพยายามให้รายจ่ายไม่เกินรายได้ ทั้งนี้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการอนุมัติและควบคุมงบประมาณโดยตรง

รายละเอียดขั้นตอนปฏิรูประบบการคลังสมัย ร.5 และ สมัยต่อเนื่อง

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

¹⁸ รอยพิมพ์ เรื่องประดิษฐ์, “เงินคลังของไทย (ในสมัยรัชกาลที่ 5-7),” วิทยานิพนธ์ปริญญาเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2519, หน้า 49.

¹⁹ รอยพิมพ์ เรื่องประดิษฐ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 31-32.

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

กล่าวโดยสรุป รัชกาลที่ 5 ทรงเริ่มการปฏิรูปด้วยการรวบรวมเงินที่จัดเก็บให้เข้าสู่พระคลังอย่างรัดกุมและตรวจสอบได้ จากนั้นจึงควบคุมระเบียบปฏิบัติขั้นตอนการเบิกจ่ายเงินแผ่นดินที่

หน่วยราชการต้องยึดเป็นหลัก ซึ่งข้อปฏิบัติเหล่านี้ช่วยให้พระองค์เองควบคุมตรวจสอบขั้นตอนที่เกี่ยวกับเงินแผ่นดินได้ง่ายขึ้นกว่าเดิม เมื่อระเบียบเหล่านี้ช่วยให้ฐานะการคลังมั่นคงขึ้นแล้วจึงเริ่มปฏิรูประบบบริหารราชการและการปกครองต่างๆ ได้เพราะมีเงินทุนเพียงพอ เมื่อระบบราชการมีความพร้อมรัฐบาลส่วนกลางก็เริ่มหันมาเก็บภาษีเอง และท้ายที่สุดจึงเริ่มการวางแผนรับจ่ายงบประมาณแผ่นดินแต่ละปี โดยอำนาจในการอนุมัติใช้จ่ายเงินทั้งหมดอยู่ในความควบคุมของพระมหากษัตริย์อย่างเต็มที่

7.4.3 รายละเอียดสำคัญของระบบการคลังใหม่

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

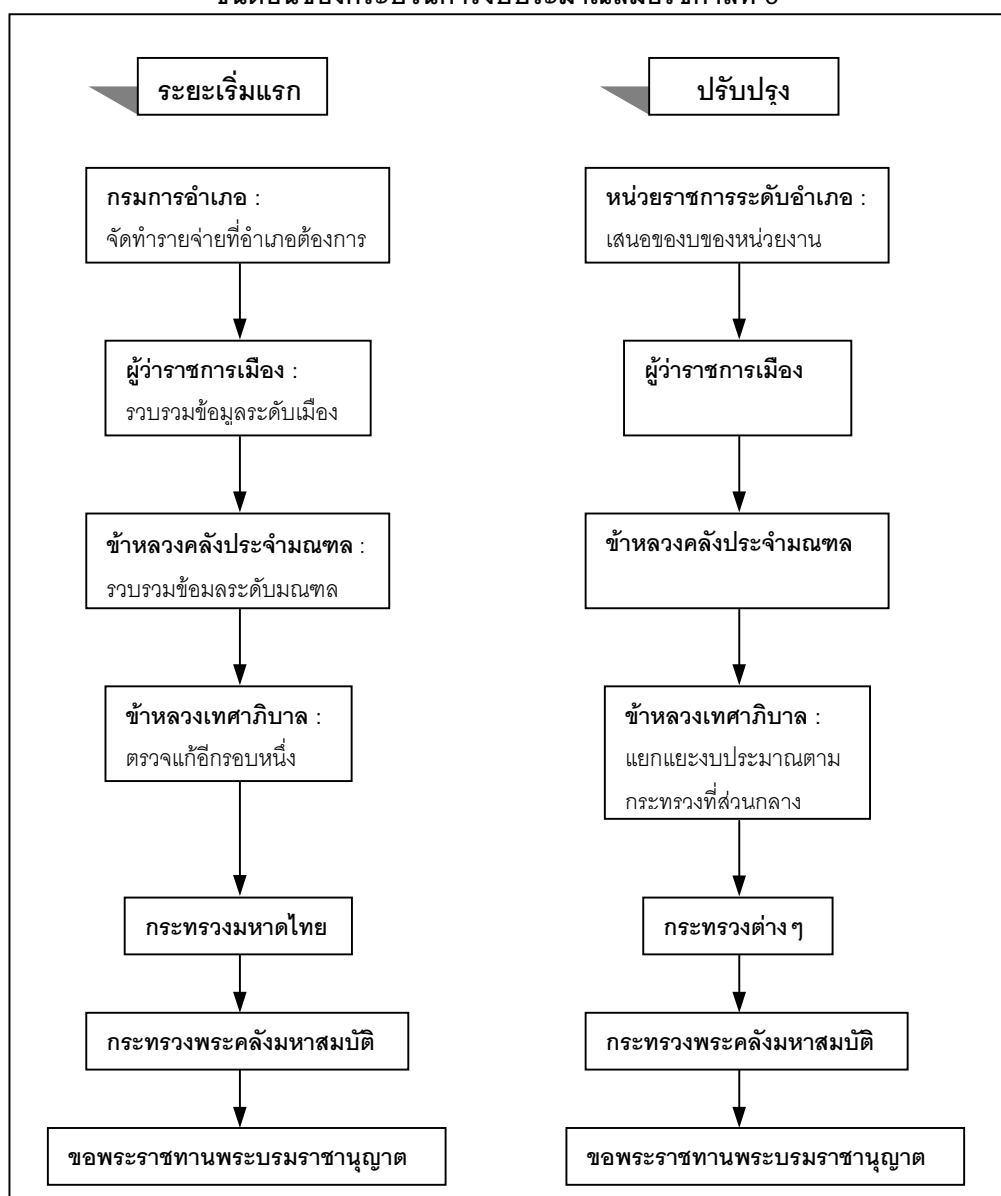
(1) กระบวนการงบประมาณและการจำแนกงบประมาณ

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า มูลเหตุแรกเริ่มของการจัดทำงบประมาณคือความจำเป็นในการขอเงินกู้จากต่างประเทศในปี พ.ศ.2439 แต่อันสืบเนื่องจากการจัดทำงบประมาณครั้งนั้นก็ช่วยให้รัฐบาลราชสำนักไทยเริ่มมีความรอบคอบในการรับจ่ายเงินแผ่นดินอย่างมาก ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงรายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณและการจำแนกงบประมาณที่ใช้ในสมัยรัชกาลที่ 5 เป็นสำคัญ

กระบวนการงบประมาณสมัยรัชกาลที่ 5 จะอิงอยู่กับระบบราชการการปกครองเป็นหลัก การยื่นเสนอของงบประมาณจะแบ่งแยกตามท้องที่ที่แบ่งตามเขตปกครอง กล่าวคือ ท้องที่ต่างๆ แจกความประสงค์ว่าต้องการงบประมาณใช้จ่ายในท้องที่จำนวนเท่าไร ความต้องการใช้เงินเหล่านี้จะส่งผ่านมาทางสายงานปกครอง เช่น ผู้ว่าราชการเมือง เทศาภิบาล จนมารวมที่กระทรวงมหาดไทยก่อน แล้วจึงให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัตินำไปขอพระราชทานพระบรมราชานุญาต

เพราะฉะนั้น สิ่งที่กระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้รับก็คือข้อมูลการใช้จ่ายแยกตามเขตปกครอง ทั้งนี้ในระยะแรกหน่วยงานที่ขยายไปตามท้องถิ่นต่างๆ มักเป็นหน่วยงานฝ่ายปกครองของมหาดไทย การใช้เครือข่ายงานการคลังผ่านกระทรวงมหาดไทยจึงค่อนข้างมีประสิทธิภาพ ต่อมาหน่วยงานของกระทรวงอื่นๆ ก็ขยายตัวไปตามท้องถิ่นเช่นกัน หน่วยงานเหล่านี้จะแยกเสนอของบประมาณโดยไม่ผ่านขั้นตอนของมหาดไทย แต่จะส่งผ่านมายังกระทรวงในสังกัดโดยตรง ทำให้ระบบการรวบรวมเสนอขอประมาณเริ่มสับสน จนต้องปรับปรุงให้แยกการเสนอตามกระทรวงในสังกัดเป็นหลัก

ขั้นตอนของกระบวนการงบประมาณสมัยรัชกาลที่ 5



สำหรับการจำแนกประเภทงบประมาณในสมัยรัชกาลที่ 5 มีรายละเอียดคือ งบประมาณรายจ่ายจะแยกออกเป็น 2 หมวด หมวด 1 เป็นงบประมาณรายจ่ายสำหรับงานประจำหรือ

รายจ่ายปกติ โดยมีเงินเดือนข้าราชการเป็นองค์ประกอบหลัก และมักจะใช้เงินจากภาษีและเงินได้ต่างๆ ของรัฐมาจ่าย หมวด 2 เป็นงบประมาณรายจ่ายสำหรับการลงทุน เพื่อลงทุนในกิจการที่ให้ผลตอบแทนแก่รัฐ เช่น รถไฟ การชลประทาน ถนน เงินที่ใช้จ่ายในหมวดนี้มักจะมาจากเงินกู้หรือเงินคงคลัง²⁰

ด้าน งบประมาณรายได้ ได้มีการนิยามรูปแบบที่มาของของรายได้รัฐใหม่ ซึ่งต่างไปจากที่นิยามในรัตนโกสินทร์ตอนต้น งบประมาณรายได้ประกอบด้วย²¹

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

(2) รายได้รัฐบาลภายใต้การปฏิรูป

หลังจากพูดถึงนิยามของรายได้และรายจ่ายรูปแบบต่างๆ แล้ว ในส่วนนี้จะพูดถึงตัวเลขทางการคลังที่เกิดขึ้นจริงของรายได้และรายจ่ายเหล่านั้นคร่าวๆ เพื่อให้เห็นประสิทธิภาพของการรวมศูนย์อำนาจทางการคลัง และศึกษาว่ารูปแบบของรายได้เปลี่ยนแปลงไปจากสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นอย่างไร

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

²⁰ รอยพิมพ์ เรื่องประดิษฐ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 35.

²¹ รอยพิมพ์ เรื่องประดิษฐ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 37.

อากร รัฐบาลมีรายได้ประมาณ 18 ล้านบาท ซึ่งอาจจะพออนุมานได้ว่าการเพิ่มความรัดกุมทางการคลังตั้งแต่ต้นรัชกาลที่ 5 น่าจะช่วยให้รัฐบาลมีรายได้เพิ่มขึ้นมาอยู่ในช่วงประมาณ 15-18 ล้านบาท

ครั้นถึงปี 2439 กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัยทรงเข้ารับตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติและพระองค์ทรงเห็นชอบกับวิธีการให้เทศาภิบาลจัดเก็บภาษีเอง ซึ่งรัชกาลที่ 5 ก็ทรงอนุญาต ผลจากการจัดเก็บภาษีโดยรัฐบาลในปีแรกเงินรายได้เพิ่มขึ้นกว่า 2.6 ล้านบาท หรือคิดเป็น 14.2% จากปี พ.ศ. 2438

ตารางที่ 7.1 : เงินรายได้เมื่อปรับปรุงการเก็บภาษีอากร

พ.ศ.	เงินรายได้ (ล้านบาท)	อัตราการเพิ่ม (%)
2438	18,074,690	-
2439	20,644,500	14.2
2440	24,808,001	20.2
2441	28,496,029	14.9
2442	29,930,365	5.0
2443	35,611,306	19.0
2444	36,157,963	1.5
2445	39,152,124	8.3
2446	43,458,817	11.0
2447	46,046,404	6.0
2448	51,657,539	12.2
2449	57,014,805	10.4

จะเห็นได้ว่า การปรับปรุงการจัดเก็บรายได้ช่วยให้รายได้ของรัฐบาลเพิ่มขึ้นทุกๆ ปี โดยบางปีรายได้เพิ่มขึ้นถึง 20% เพราะฉะนั้นการปฏิรูประบบการคลังจึงนับว่าประสบความสำเร็จ ซึ่งการให้รัฐจัดเก็บภาษีเองตั้งแต่ พ.ศ. 2439 เป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ต้องไม่ลืมว่าการเพิ่มความรัดกุมในการควบคุมเงินแผ่นดินที่ทำมาตั้งแต่ต้นรัชกาลก็เป็นปัจจัยที่สำคัญเช่นกัน ทั้งนี้เนื่องจากยังมีภาษีอากรบางชนิดที่ยังคงให้เอกชนผูกขาดจัดเก็บอยู่ ซึ่งการควบคุมภาษีเหล่านี้ยังต้องอาศัยหน่วยงานที่รับบทบาทด้านการตรวจสอบด้วย

นอกจากภาษีอันเป็นรายได้ประเภทที่อาศัยอำนาจกฎหมายในการจัดเก็บแล้ว รัฐบาลก็ปรับปรุงรายได้จากอากรรัฐสามิตจนมีบทบาทมากขึ้นเช่นกัน ด้านป่าไม้ รัฐบาลเข้าไปควบคุมกิจการป่าไม้ซึ่งเดิมอยู่ภายใต้อำนาจของเจ้าผู้ครองนคร (ประเทศราช) โดยโอนให้ป่าไม้อยู่ในความควบคุมของรัฐบาลแล้วจ่ายเงินเป็นรายได้แทนทดแทนให้เจ้าผู้ครองนคร รัฐบาลตั้งกรมป่าไม้

ขึ้นในปี พ.ศ. 2439 โดยให้อยู่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย และรัฐบาลมีรายได้จากป่าไม้และของป่ามากขึ้น ด้านกิจการเหมืองแร่ รัชกาลที่ 5 ตั้งกรมแร่ขึ้นตามคำกราบบังคมทูลของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ซึ่งให้กรมแร่ดูแลสัมปทานของทรัพยากรแร่แต่เพียงแห่งเดียว รวมทั้งทำหลักฐานแบ่งเขตเหมืองแร่ของเมืองต่างๆ ทางภาคใต้เพื่อไม่ให้เกิดการวิวาทกันดังที่เคยเป็นมา การตั้งกรมแร่ก็เช่นเดียวกับกรมป่าไม้ที่รัฐบาลควบคุมผลประโยชน์แทนเจ้าเมือง และเป็นอีกกระบวนการหนึ่งที่ทำให้รายได้รวมของรัฐบาลเพิ่มขึ้นเช่นกัน

จากตัวเลขเท่าที่พบ จะเห็นได้ว่าการพยายามรวมศูนย์อำนาจทางการคลังผ่านระบบราชการแบบใหม่ และโอนบทบาทการเก็บภาษีมาเป็นของรัฐ ทำให้รายได้ของรัฐบาลเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ด้านทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ รัฐบาลก็เพิ่มความรัดกุมของระบบสัมปทานและใช้ลักษณะการรวมศูนย์อำนาจสู่ส่วนกลางเช่นกัน การเพิ่มขึ้นของรายได้ต่างๆ เหล่านี้ย่อมแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพของระบบราชการใหม่ ซึ่งช่วยเพิ่มพูนอำนาจทั้งทางการคลังและการปกครองแก่รัฐบาลกลาง ที่สำคัญที่สุด การปฏิรูประบบการคลังและระบบราชการช่วยผ่อนคลายแรงกดดันด้านรายได้ที่ราชสำนักต้องเผชิญ อันมีเหตุมาจากสนธิสัญญาเบาว์ริงได้สำเร็จ

(3) รายจ่ายรัฐบาลภายใต้การปฏิรูป

ในสมัยรัชกาลที่ 5 รายจ่ายทางการคลังได้ปรับรูปแบบไปตามการการปฏิรูประบบราชการ กล่าวคือ มีการจำแนกประเภทรายจ่ายให้กระทรวงต่างๆ รับผิดชอบนำเงินไปใช้จ่ายในด้านที่เกี่ยวข้องกับงานของตน การมีระบบราชการทำให้พระมหากษัตริย์มีช่องทางค่าใช้จ่ายแผ่นดินอย่างชัดเจนมากขึ้น และพบว่าในสมัยรัชกาลที่ 5 นี้ กระทรวงที่ได้รับงบประมาณมากเป็นอันดับต้นๆ อยู่เสมอคือ กระทรวงคมนาคม กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงกลาโหม

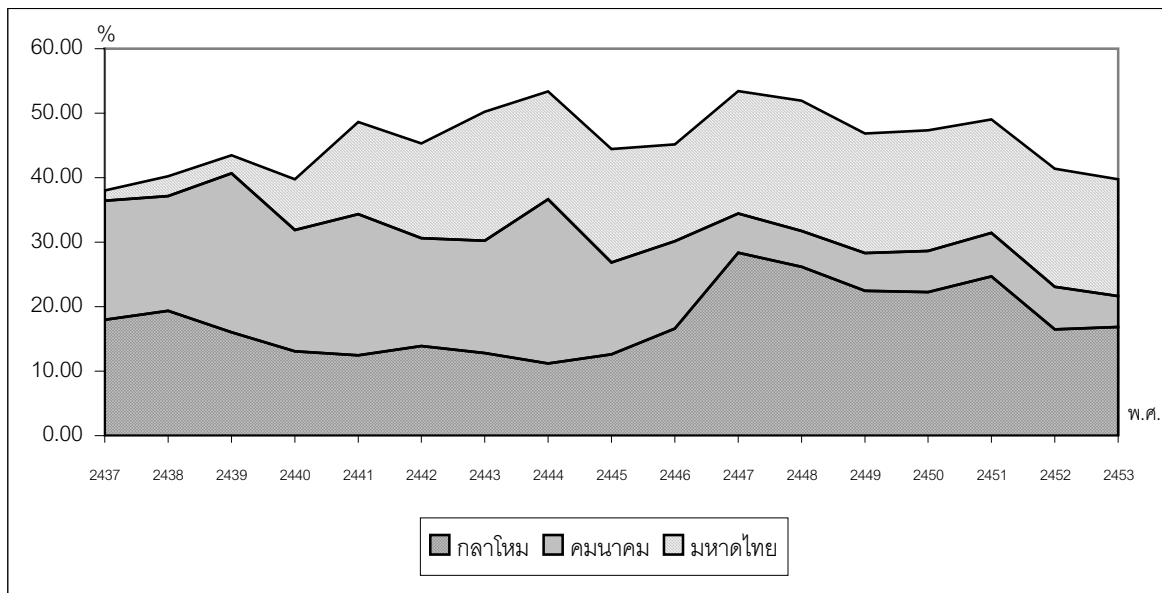
ตารางที่ 7.2 : งบประมาณรายจ่ายของกระทรวงที่สำคัญ พ.ศ. 2437-2453

หน่วย : ล้านบาท

พ.ศ.	รายจ่ายรวม	คมนาคม	มหาดไทย	กลาโหม
2437	12.49	2.31	0.20	2.24
2438	12.68	2.26	0.39	2.45
2439	18.48	4.55	0.52	2.96
2440	23.99	4.52	1.89	3.13
2441	23.79	5.21	3.40	2.96
2442	27.05	4.53	3.97	3.75
2443	31.84	5.54	6.38	4.07
2444	36.65	9.34	6.12	4.09
2445	39.25	5.60	6.90	4.94
2446	43.91	5.96	6.58	7.28
2447	46.63	2.84	8.84	13.23
2448	50.05	2.79	10.10	13.10
2449	56.84	3.33	10.54	12.76
2450	56.50	3.59	10.57	12.58
2451	58.38	3.92	10.28	14.42
2452	58.84	3.89	10.77	9.69
2453	59.07	2.84	10.70	9.94

หากพิจารณาจากตัวเลขรายจ่ายทางการคลังโดยรวมจะเห็นว่า รายจ่ายเพิ่มสูงขึ้นทุกๆ ปี ซึ่งสอดคล้องกับการขยายตัวของรายได้รัฐบาล สำหรับทิศทางการใช้จ่าย เห็นได้ว่ารายจ่ายในกระทรวงสำคัญ 3 กระทรวงรวมกันสูงถึงประมาณ 50% ของรายจ่ายรัฐบาลรวม และต้องพิจารณาถึงทิศทางการใช้จ่ายด้วย

รูปที่ 7.1 สัดส่วนการใช้จ่ายของ 3 กระทรวงสำคัญ ระหว่าง พ.ศ. 2437-2453



โดยเฉลี่ยในช่วง พ.ศ. 2437 – 2446 ใช้จ่ายของกระทรวงคมนาคมค่อนข้างสูง และได้รับงบประมาณมากเป็นอันดับที่หนึ่ง ทั้งนี้ ปี พ.ศ. 2439 เป็นปีที่รัฐบาลจัดเก็บภาษีเองและเริ่มจัดทำงบประมาณ แสดงว่าเมื่อแรกที่รัฐวางแผนงบประมาณรัฐให้ความสำคัญกับงานด้านการคมนาคมเป็นอันดับแรก จากนั้นหลังจากปี 2447 เป็นต้นไป งบประมาณรายจ่ายที่ให้กับกระทรวงคมนาคมก็ลดสัดส่วนลงมาก โดยรายจ่ายด้านกลาโหมเพิ่มขึ้นแทน

หากพิจารณารายจ่ายด้านคมนาคมอย่างละเอียดจะพบว่า รัฐบาลให้ความสำคัญกับการไปรษณีย์โทรเลขและการรถไฟมาก โดยเฉลี่ยก่อนปี 2447 รายจ่ายลงทุนด้านไปรษณีย์โทรเลขและการรถไฟคิดเป็นราวๆ 70-80% ของงบประมาณในแต่ละปีของกระทรวงคมนาคม ซึ่งการใช้จ่ายลักษณะนี้มีความสมเหตุสมผล เพราะการคมนาคมให้ประโยชน์ทั้งทางยุทธศาสตร์ความมั่นคงและเศรษฐกิจ²² โดยกรมทางซึ่งดูแลด้านถนนได้รับงบประมาณรายจ่ายน้อยกว่าการรถไฟและกรมไปรษณีย์อย่างมาก เพราะในสมัยนั้นการใช้รถยนต์ยังมีน้อยและไม่สามารถขนถ่ายสินค้าและคนได้มากเท่ารถไฟ นอกจากนี้ การลงทุนด้านรถไฟและไปรษณีย์ยังช่วยให้รัฐมีผลตอบแทนในรูปค่าบริการ ซึ่งอาจเป็นอีกเหตุผลหนึ่งที่งบประมาณรายจ่ายที่มีให้กระทรวงคมนาคมลดลงหลังปี 2447 เพราะกระทรวงมีรายได้เป็นของตนเองส่วนหนึ่ง

²² ยุวดี ไกรพิบูลย์, “บทบาทของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติกับการปฏิรูปประเทศ (พ.ศ. 2435 - 2479),” วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มหาวิทยาลัยศิลปากร 2523, หน้า 192.

สำหรับรายจ่ายด้านมหาดไทย ซึ่งในช่วงต้นๆ มีสัดส่วนค่อนข้างต่ำ แต่หลังจากปี 2440 เป็นต้นมาก็ขยายตัวมากขึ้น ซึ่งพอจะอธิบายได้ว่า ข้าราชการสายปกครองของกระทรวงมหาดไทย เป็นกลุ่มแรกๆ ที่มีการขยายตัวไปทำงานทั่วประเทศ ดังที่กระบวนการจัดทำงบประมาณช่วงแรกๆ ต้องอาศัยกระทรวงมหาดไทยเป็นกลไกหลัก ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงเป็นกระทรวงขนาดใหญ่ มีข้าราชการประจำจำนวนมากจึงต้องมีงบประมาณรายจ่ายสูง อย่างไรก็ตาม ประโยชน์ที่รัฐบาลราชสำนักได้จากข้าราชการมหาดไทยก็มีสูงมาก คือทั้งในแง่การรวบรวมรายได้จากท้องถิ่น การปกครองราษฎร และเป็นกลไกการใช้จ่ายของรัฐ รายจ่ายกระทรวงมหาดไทยที่ค่อนข้างสูงแต่ก็มีความคุ้มค่า

สำหรับรายจ่ายด้านกลาโหมมีสัดส่วนค่อนข้างสูง และเพิ่มขึ้นมากหลังปี 2447 ซึ่งได้กล่าวมาแล้วว่า การคุกคามจากจักรวรรดินิยมตะวันตกทำให้รัฐบาลสมัยรัชกาลที่ 5 ต้องให้ความสำคัญกับการสร้างกองกำลังป้องกันประเทศ โดยสร้างกองทหารอาชีพขึ้นมาแทนการเกณฑ์ไพร่ และสังเกตได้ว่าเมื่อภาระรายจ่ายด้านการคมนาคมลดลงแล้ว จึงเพิ่มรายจ่ายด้านกลาโหมได้ค่อนข้างมาก เหตุที่งบประมาณรายจ่ายกระทรวงกลาโหมมีสัดส่วนค่อนข้างสูงโดยตลอดเนื่องจาก กองทัพประจำการเป็นสิ่งที่ใหม่มากๆ สำหรับสังคมไทยสมัยนั้น จึงจำเป็นต้องใช้รายจ่ายสูงเพราะเป็นการเริ่มต้นใหม่ทั้งหมด

รายจ่ายต่างๆ ที่ปรากฏในสมัยรัชกาลที่ 5 ล้วนเป็นรายจ่ายที่ไม่เคยปรากฏในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น การเปลี่ยนแปลงด้านรายจ่ายเป็นปรากฏการณ์สำคัญที่ชี้ให้เห็นว่า รัฐบาลสมัยรัชกาลที่ 5 มุ่งที่จะสร้างสิ่งใหม่ๆ อันเป็นรากฐานในการพัฒนาประเทศไปในแนวทางเดียวกับโลกตะวันตกเป็นสำคัญ นอกจากนี้ ระบบราชการก็ช่วยให้การใช้จ่ายด้านต่างๆ ประสบความสำเร็จตามความมุ่งหมายของรัฐบาลราชสำนักเป็นอย่างดี

7.4.4 ข้อสรุปเกี่ยวกับการคลังสมัยปฏิรูปรัชกาลที่ 5

การปฏิรูปประเทศในสมัยรัชกาลที่ 5 ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในสังคมไทย สิ่งใหม่ๆ หลายอย่างเริ่มเกิดขึ้น เช่น ระบบราชการ การพัฒนาแบบตะวันตก การปรับตัวของสังคมไทยในครั้งนั้นมีสาเหตุมาจากความเปลี่ยนแปลงภายในประเทศที่ต่อเนื่องมาจากสนธิสัญญาเบาว์ริง กับ แรงกดดันจากภายนอกคือจักรวรรดินิยมตะวันตกดังที่กล่าวมาแล้วในหัวข้อมูลเหตุของการปฏิรูป

หลังจากศึกษาขั้นตอนและรายละเอียดของการปฏิรูประบบการคลังแล้ว จะเห็นได้ว่าความสำเร็จในการปฏิรูประบบการคลังในสมัยรัชกาลที่ 5 เริ่มจากการวางรากฐานระบบราชการ และใช้กลไกราชการที่ขยายตัวไปทั่วอาณาจักรเป็นเครื่องมือ กล่าวได้ว่า การปฏิรูประบบการคลัง

อาจจะล้มเหลวหากไม่มีระบบราชการโดยเฉพาะสยามหัดไทยรองรับ ในข้อนี้ยืนยันได้จาก การปฏิรูปในช่วงต้นๆ รัชกาลที่ระบอบราชการแบบใหม่ยังไม่เติบโตนัก รัฐบาลราชสำนักทำได้เพียงเพิ่มความรัดกุมในการจัดเก็บรายได้ (ตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์เป็นหน่วยงานรวบรวมเงินแผ่นดินที่จัดเก็บมาได้) และเพิ่มความรัดกุมในการเบิกจ่ายเงิน (พระราชบัญญัติเกี่ยวกับกรม-กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ) เท่านั้น แต่รัฐบาลราชสำนักยังไม่จัดเก็บรายได้เองหรือวางแผนใช้จ่ายเงินแผ่นดินจนเมื่อผ่านไประยะหนึ่งเมื่อระบบราชการเติบโตขยายตัวไปทั่วราชอาณาจักรแล้ว รัฐบาลจึงเริ่มใช้อำนาจแบบรวมศูนย์ได้ เช่น อาศัยข้าราชการปกครองท้องถิ่นเก็บภาษีและขออนุมัติงบประมาณใช้จ่ายของแต่ละท้องถิ่น ด้วยลักษณะเช่นนี้ทำให้เกิดการรวมศูนย์อำนาจทางการคลัง และลดบทบาทด้านการคลังของท้องถิ่นลงอย่างสิ้นเชิง

เมื่อพิจารณาด้านรายจ่ายรัฐบาลจะพบว่า ในช่วงแรกๆ รัฐบาลสมัยรัชกาลที่ 5 ให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบคมนาคมอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจการรถไฟ ซึ่งได้กล่าวถึงประโยชน์อันมหาศาลมาแล้วว่า รัฐบาลได้ประโยชน์ทั้งในแง่เศรษฐกิจและยุทธศาสตร์ จากนั้นจึงให้ความสำคัญกับกิจการด้านการทหารเพิ่มขึ้น ส่วนในด้านรายรับก็เห็นได้ว่า รายรับทางการคลังนับตั้งแต่ปี พ.ศ.2438 มีการขยายตัวเพิ่มขึ้นทุกๆ ปีจนปีสุดท้ายของรัชกาลและบางปีอัตราการขยายตัวสูงถึง 20% ซึ่งในจุดนี้ย่อมแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพของนโยบายรวมศูนย์อำนาจทางการคลังผ่านระบบราชการ

การปฏิรูปย่อมมีเป้าหมายในตัวเอง ในส่วนนี้จะสรุปความเชื่อมโยงของแรงกดดันที่รัฐบาลสมัยรัชกาลที่ 5 เผชิญ กับ ประสิทธิภาพของการปฏิรูปประเทศภายใต้ระบบราชการเพื่อลดความกดดันที่เกิดขึ้น เพื่อชี้ให้เห็นว่า การกระทำใดๆ ภายใต้ชื่อการปฏิรูปประเทศ ไม่ว่าจะเป็น การสร้างระบบราชการ ทิศทางการใช้จ่ายทางการคลัง หรือ การปฏิรูปการเก็บภาษีและรายได้แผ่นดินต่างก็มีสาเหตุและเป้าหมายรองรับอยู่ทั้งสิ้น

สาเหตุและผลสำเร็จของการปฏิรูปประเทศสมัยรัชกาลที่ 5

สาเหตุ	แรงกดดันต่อประเทศ	ผลสำเร็จจากการปฏิรูป
การขยายตัวทางเศรษฐกิจหลังสนธิสัญญาเบาว์ริง	ราษฎรต้องการอาชีพและความสำเร็จทางเศรษฐกิจ	- เลิกระบบไพร่ เพราะการเป็นไพร่ขัดขวางโอกาสทางเศรษฐกิจ - เพิ่มอาชีพข้าราชการและทหาร ซึ่งเป็นอาชีพมีรายได้ประจำ
ความมั่งคั่งเพิ่มขึ้น วิธีชีวิตถือต่อการบริโภคมากขึ้น	ราษฎรต้องการความสะดวกสบายคุณภาพชีวิต	- สร้างระบบสาธารณูปโภคและคมนาคมให้ราษฎร
การคุกคามจากจักรวรรดินิยมตะวันตก	ราษฎรหวาดกลัว รู้สึกไม่มั่นคง	- สร้างระบบราชการที่มีข้าราชการจากรัฐบาลโดยตรงเข้าไปปกครองดูแล - พัฒนาระบบคมนาคมให้เข้าถึงท้องถิ่นห่างไกลได้ง่ายขึ้น - สร้างกองทหารประจำการและเพิ่มแสนยานุภาพการรบ
รัฐบาลขาดประสิทธิภาพในการเก็บภาษี	รัฐบาลมีรายจ่ายใหม่หลายอย่าง แต่ลำบากที่จะเพิ่มรายรับทางการคลัง	- เพิ่มระเบียบแบบแผนการจัดเก็บ-เบิกจ่ายเงินแผ่นดิน - รัฐบาลเก็บรายได้เองผ่านระบบราชการ - ลงทุนในกิจการรถไฟ การไปรษณีย์ซึ่งก่อให้เกิดรายได้แก่รัฐ

กล่าวโดยสรุป การปฏิรูปต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 ล้วนเป็นผลสืบเนื่องโดยตรงจากแรงกดดันต่างๆ ที่มีต่อรัฐบาลทั้งสิ้น และหากพิจารณาให้ดีก็จะพบว่า ทิศทางการปฏิรูป ล้วนเป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจทางการคลัง กล่าวคือ **ด้านรายรับ** รายรับทางการคลังต้องส่งไปยังศูนย์กลางอาณาจักรทั้งหมด มีข้าราชการจากส่วนกลางมาดูแลการจัดเก็บรายได้โดยตรง ซึ่งเงินจากท้องถิ่นหนึ่งอาจถูกดึงไปใช้ในทางที่ไม่เกี่ยวข้องกันท้องถิ่นนั้นก็ได้อีก **ด้านรายจ่าย** ท้องถิ่นยังไม่มีอำนาจตัดสินใจเอง เพราะรัฐบาลกลางเป็นฝ่ายมีอำนาจอนุมัติ ซึ่งรัฐบาลย่อมใช้จ่ายไปในทางที่คำนึงถึงผลประโยชน์ของรัฐบาลกลาง มากกว่าการกระจายผลประโยชน์แบบทั่วถึง อย่างไรก็ตาม การใช้จ่ายในหลายๆ ทางก็เป็นประโยชน์แก่รัฐโดยรวม

ท้ายที่สุดมีประเด็นที่ต้องทำความเข้าใจว่า แม้การปฏิรูประบบการคลังในสมัยรัชกาลที่ 5 จะขัดขวางการกระจายอำนาจทางการคลัง แต่หากมองถึงบริบทของยุคสมัยว่า ในช่วงดังกล่าว ราษฎรทั่วไปยังไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงใหม่ๆ ในสังคม ดังนั้นการจะให้ท้องถิ่นต่างๆ ตัดสินใจในการบริหารทรัพยากรทางการคลังด้วยตนเองจึงเป็นไปได้ยากและไม่เหมาะสม ซึ่งหากพิจารณาแรงกดดันต่างๆ ที่รัฐบาลสมัยรัชกาลที่ 5 เผชิญแล้ว อาจกล่าวได้ว่าการปฏิรูปประเทศในครั้งนั้นประสบความสำเร็จทั้งในด้านวิธีการและการบรรลุเป้าหมายอย่างแท้จริง

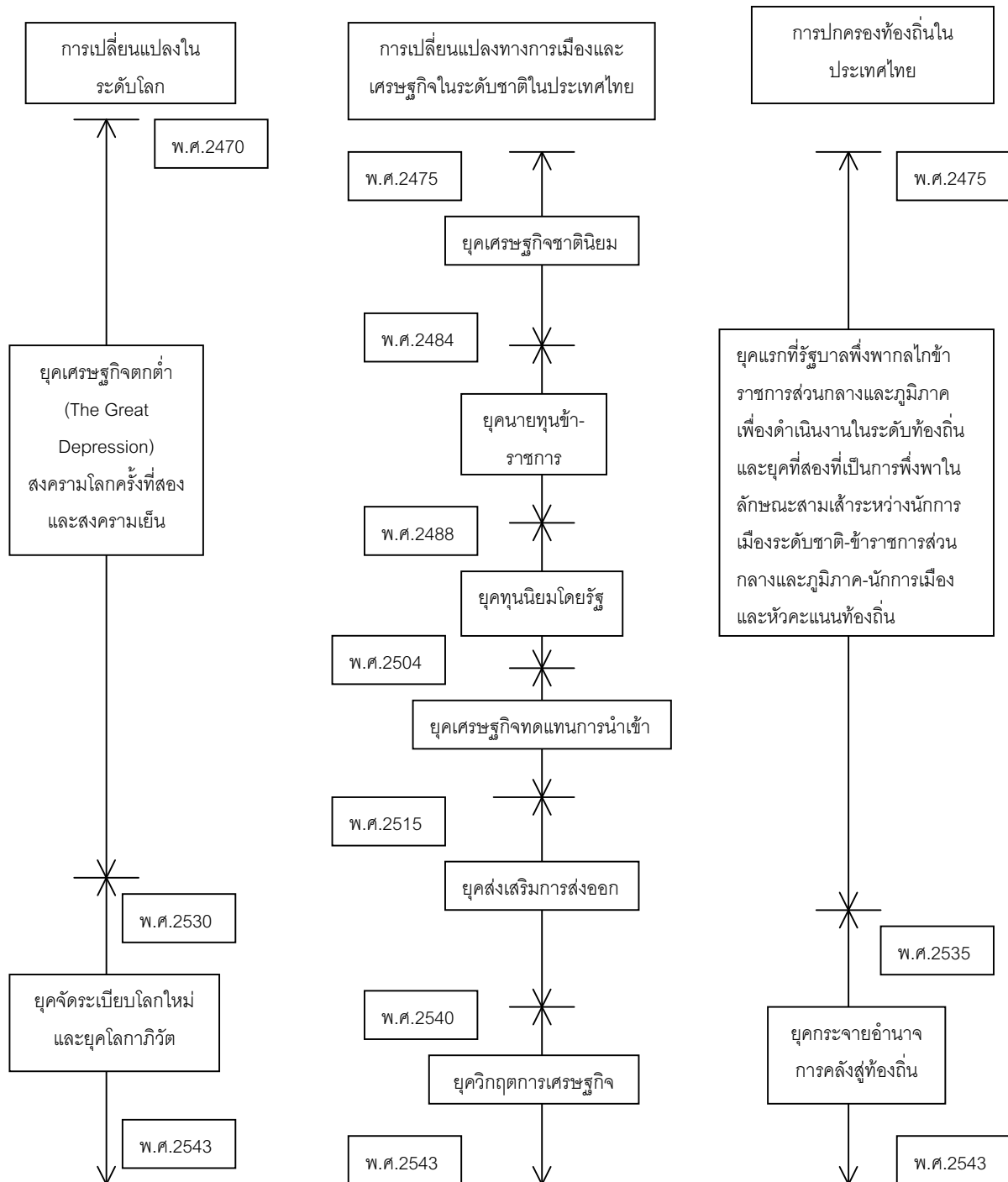
7.5 พัฒนาการการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยตั้งแต่พ.ศ.2475 ถึง พ.ศ.2543

ถ้าวิเคราะห์ตามแนวทางของเศรษฐศาสตร์การเมือง (Political economy) แล้ว จะเห็นว่า พัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.2475 จนถึงปัจจุบันมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับวิธีการเปลี่ยนแปลงของ เศรษฐกิจการเมืองของโลกและของประเทศในช่วงเวลาเดียวกัน (ดูรูปที่ 7.2)

จากช่วงปี พ.ศ.2470 ที่ประชากรทั่วโลกกำลังประสบกับปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำอย่าง รุนแรง (The great depression) การเกิดสงครามโลกครั้งที่สอง และตามมาด้วยยุคของสงคราม เย็นระหว่างมหาอำนาจของโลกสองค่าย คือค่ายกลุ่มประเทศลัทธิทุนนิยมที่มีสหรัฐอเมริกาเป็น ผู้นำ และค่ายกลุ่มประเทศลัทธิสังคมนิยมที่มีประเทศสหภาพโซเวียตเป็นผู้นำ เมื่อสิ้นสุดยุค สงครามเย็นในช่วงราวปี พ.ศ.2530 โดยมีมหาอำนาจทางฝ่ายประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นผู้ชนะ สงครามเย็นแล้ว กระแสการค้าเสรีก็ได้แผ่ขยายตัวอย่างรวดเร็วพร้อมๆ กับความพยายามในการ จัดระเบียบเศรษฐกิจโลกใหม่ ประกอบกับการเจริญรุดหน้าอย่างรวดเร็วของเทคโนโลยีด้าน คอมพิวเตอร์และโทรคมนาคมที่เปิดโอกาสให้เกิดกระแสโลกาภิวัตน์แพร่ขยายอย่างรวดเร็วไปทั่ว โลกอย่างที่ไม่เคยเป็นมาก่อน จนถึงกับเป็นสาเหตุให้ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศที่ตั้งตัวไม่ ทันกับการปรับเปลี่ยนเงื่อนไขวิธีการจัดการบริหารเศรษฐกิจใหม่นี้ต้องประสบกับวิกฤตการณ์ทาง เศรษฐกิจที่สร้างความเสียหายอย่างมากมาย

สำหรับประเทศไทยเองนั้นก็มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยคณะราษฎรในปี พ.ศ.2475 ซึ่งสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงการปกครองครั้งนี้เป็นผลมาจากการขยายระบบราชการ ที่เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ.2435 ที่ทำให้มีการส่งคนไทยไปศึกษาในต่างประเทศ การที่มีการค้าขายเสรีมาก ขึ้นทำให้มีชนชั้นกลางมากขึ้นในประเทศ และการเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก ภายหลังการ เปลี่ยนแปลงการปกครอง รัฐบาลส่วนใหญ่หลายชุดที่ได้เข้ามาบริหารประเทศในยุคนั้นก็มักจะเป็น ผู้นำทางฝ่ายทหารหรือไม่ก็เป็นข้าราชการประจำระดับสูง ซึ่งในช่วงดังกล่าวก็มีความริเริ่มโดยฝ่าย ผู้ปกครองเองที่ต้องการให้มีการปกครองในระดับท้องถิ่นเพื่อเหตุผลทางการเมืองเป็นหลัก โดยมี การออกและเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายครั้ง แต่ส่วนใหญ่จะเป็นการมุ่งหวังผลทางการเมือง มากกว่าผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง จึงมีการอาศัยกลไกของข้าราชการส่วนกลางและส่วน

รูปที่ 7.2 ลำดับเหตุการณ์ในระดับโลกและระดับประเทศที่มีผลกำหนดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทย



ภูมิภาคเข้ามามีอิทธิพลอำนาจการบริหารการปกครองในระดับท้องถิ่น ในยุคนี้นักวิชาการประจำจะเป็นผู้มีบทบาทมากในการกำหนดนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ดังจะเห็นได้จากในช่วงราวปี พ.ศ. 2500 ที่เริ่มมีการก่อตั้งสำนักงานคณะกรรมการเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและการนำแผนพัฒนาประเทศระยะ 5 ปีมาใช้เป็นครั้งแรกซึ่งในช่วงแรกก็ได้อาศัยความช่วยเหลือจากผู้เชี่ยวชาญของธนาคารโลก และมีแผนพัฒนาฉบับต่อๆ มาจนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจเหล่านี้ในอดีตที่ผ่านมาได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าได้ยึดติดกับแนวทางการพัฒนาของตะวันตกและเป็นการพัฒนาแบบรวมศูนย์ และเป็นไปตามแนวทางในการต่อสู้กับลัทธิคอมมิวนิสต์ในช่วงสงครามเย็นของสหรัฐอเมริกา ต่อมาในช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ.2516 จนถึง พ.ศ.2535 ซึ่งในช่วงแรกเป็นการเรียกร้องประชาธิปไตยในระดับชาติที่ทำให้ได้รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งและนายกรัฐมนตรีที่มาจากพลเรือนในช่วงสั้นๆ ก่อนที่จะกลับไปเป็นรัฐบาลที่มีทหารเป็นผู้นำ และในช่วงท้ายซึ่งใกล้เคียงกับการสิ้นสุดของสงครามเย็นและการขยายตัวของการค้าเสรี ประเทศไทยเริ่มมีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง และมีนายกรัฐมนตรีที่ประกาศนโยบายที่ต้องการเปลี่ยนแปลงอินโดจีนจากสนามรบให้เป็นสนามการค้า และในยุคนี้นเองที่ความเชื่อมโยงระหว่างการเมืองในระดับชาติกับการเมืองในระดับท้องถิ่นเริ่มมีความแตกต่างไปจากรูปแบบเดิมในอดีต เนื่องจากเป็นยุคของการพึ่งพากันในลักษณะสามเส้าระหว่างนักการเมืองระดับชาติ-ข้าราชการส่วนกลางและภูมิภาค-นักการเมืองและหัวคะแนนท้องถิ่น โดยมีเป้าหมายทางการเมืองในระดับชาติเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา ได้เกิดกระแสความต้องการปฏิรูปการเมืองขึ้นในการเมืองระดับประเทศและเชื่อมโยงต่อไปจนถึงการเรียกร้องการกระจายอำนาจการปกครองและการคลังสู่ท้องถิ่น โดยกระแสดังกล่าวทวีความรุนแรงมากขึ้นเมื่อประเทศไทยต้องประสบกับปัญหาวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงในปี พ.ศ. 2540 และนำไปสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในปีเดียวกัน ซึ่งรายละเอียดจะได้กล่าวถึงในหัวข้อต่อไป

7.5.1 การเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจระดับชาติตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 - ปัจจุบัน

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของเศรษฐกิจไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน สามารถแบ่งออกได้เป็น 6 ยุคด้วยกันคือ

- 1) ยุคเศรษฐกิจชาตินิยม (พ.ศ.2475 ถึง พ.ศ.2483)
- 2) ยุคเศรษฐกิจนายทุนข้าราชการ (พ.ศ. 2484 ถึง พ.ศ.2488)
- 3) ยุคเศรษฐกิจทุนนิยมโดยรัฐ (พ.ศ. 2489 ถึง พ.ศ.2503)
- 4) ยุคเศรษฐกิจทดแทนการนำเข้า (พ.ศ. 2504 ถึง พ.ศ.2515)
- 5) ยุคเศรษฐกิจพึ่งพิงการส่งออก (พ.ศ. 2516 ถึง พ.ศ.2539)

6) ยุควิกฤตการณ์เศรษฐกิจ (พ.ศ.2540 ถึง ปัจจุบัน)
มีรายละเอียดดังนี้คือ

1) ยุคเศรษฐกิจชาตินิยม (พ.ศ.2475 ถึง พ.ศ.2483)

หลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง รัฐบาลได้ประกาศแนวนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมในหลัก 6 ประการเพื่อให้มีอิสระจากประเทศมหาอำนาจตะวันตกมากขึ้น ในช่วงเวลาตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจนถึงก่อนสงครามโลกครั้งที่สองนั้นนับว่าเป็นช่วงเวลาที่เศรษฐกิจไทยกำลังจะเข้าสู่ภาวะคับขันเป็นอย่างยิ่ง อันเป็นผลกระทบโดยตรงมาจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก เศรษฐกิจไทยในเวลานั้นประสบกับปัญหาที่สำคัญถึง 3 ด้านด้วยกันคือ

(1) ด้านเศรษฐกิจต่างประเทศ

ในขณะนั้น สินค้าส่งออกที่สำคัญของไทยมีอยู่เพียงไม่กี่ประเภทได้แก่ ข้าว ยางพารา ดีบุก และไม้สัก เสถียรภาพของเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศในเวลานั้นจะขึ้นอยู่กับเสถียรภาพของความสามารถในการส่งออกของประเทศเป็นสำคัญ ในช่วงที่เศรษฐกิจโลกตกต่ำมีผลทำให้การส่งออกของไทยตกต่ำอย่างมากโดยเฉพาะการส่งออกข้าวเมื่อเทียบกับช่วงที่ผ่านมา นอกจากนี้การที่ค่าเงินบาทในช่วงเวลานั้นสูงเกินความเป็นจริงก็ซ้ำเติมให้ข้าวไทยไม่สามารถสู้กับข้าวของประเทศคู่แข่งรายอื่นๆ เช่น พม่า อินโดนีเซีย เกาหลี และไต้หวันได้

(2) ด้านการคลัง

ในช่วงของการเกิดเศรษฐกิจตกต่ำ ภาครัฐจัดเก็บภาษีได้ลดลง ส่งผลให้รัฐมีค่าใช้จ่ายที่ลดลงด้วย เนื่องจากมีความต้องการดำเนินนโยบายการคลังแบบสมดุล มีการลดเงินเดือนข้าราชการ การลดอัตราเบี้ยเลี้ยงรายทาง การปลดข้าราชการออก ยกเลิกการจ่ายเบี้ยกันดาร การตัดงบประมาณด้านถนนและรถไฟ นอกจากนี้รัฐบาลมีการยกเลิกภาษีรัชูปการแต่มีการเพิ่มอัตราภาษีอื่นและจัดเก็บภาษีใหม่ เช่น ภาษีเงินเดือน ภาษีการค้าและวิชาชีพ ภาษีการมหรสพ ภาษีสรรพสามิต ภาษีสัตตาคาร และภาษีโรงแรม ในช่วงเวลานี้ รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายการคลังแบบอนุรักษ์นิยมตามคำแนะนำของที่ปรึกษาชาวอังกฤษ เน้นงบประมาณสมดุล ไม่ก่อหนี้ต่างประเทศ และรักษาเงินคงคลังให้มาก ซึ่งมีผลซ้ำเติมให้เศรษฐกิจตกต่ำมากขึ้น

(3) ด้านปัญหาการผลิตข้าวและหนี้สินชาวนา

ผลผลิตข้าวที่มีการผลิตมากขึ้นในช่วงเวลานั้นเกิดจากการขยายพื้นที่การผลิตมากกว่าการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต ทำให้การผลิตข้าวของไทยมีต้นทุนที่สูงต้องใช้ที่ดินและแรงงานมาก ในขณะที่ผลผลิตต่อไร่ต่ำ ในช่วงที่เศรษฐกิจโลกตกต่ำซึ่งส่งผลให้ราคาข้าวมีแนวโน้มลดลง ก็ยิ่งซ้ำเติมรายได้ของชาวนา และทำให้ชาวนาไทยมีหนี้สินล้นพ้นตัวมากขึ้น

2) ยุคเศรษฐกิจทุนนิยมข้าราชการ (พ.ศ.2484 ถึง 2488)

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เกิดกลุ่มทุนนิยมข้าราชการภายใต้ระบบทุนนิยมแห่งรัฐ รัฐมีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจมากขึ้น โดยเฉพาะในช่วงเวลาตั้งแต่ พ.ศ.2481 ถึง 2487 ที่มีจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาจำนวนมากโดยอ้างว่าเพื่อต่อสู้กับการครอบงำเศรษฐกิจจากคนต่างชาติโดยเฉพาะชาวจีน ทำให้รัฐวิสาหกิจสามารถผูกขาดการค้าข้าวและกิจการต่อเนื่อง (ตั้งบริษัทข้าวไทย บริษัทไทยเดินเรือทะเล ธนาคารไทยมณฑล และบริษัทไทยเศรษฐกิจประกันภัย) และผูกขาดธุรกิจนำเข้าและส่งออก (ตั้งบริษัทไทยนิคมพาณิชย์และบริษัทพาณิชย์จังหวัด) นอกจากนี้ภายหลังจากที่มีการประกาศสงครามกับฝ่ายพันธมิตรในปี พ.ศ.2485 ก็ได้มีการยึดกิจการต่างๆ ของตะวันตกมาเป็นของรัฐและร่วมมือกับเอกชนไทย-จีนจัดตั้งธนาคารขึ้นหลายแห่งและจัดตั้งธุรกิจอุตสาหกรรม เช่น กิจการแยกเชื้อเพลิง โรงงานฝ่ายสยามและโรงงานยาสูบ เป็นต้น

ภายหลังจากที่ไทยได้ประกาศเข้าร่วมสงครามอย่างเต็มตัว เสถียรภาพเศรษฐกิจก็เริ่มสั่นคลอน เกิดปัญหาเงินเฟ้ออย่างรุนแรง อัตราเงินเฟ้อโดยเฉลี่ยในช่วงปี 2485-2488 สูงถึง 63.53% เนื่องจากต้องพิมพ์เงินพันธบัตรให้รัฐบาลญี่ปุ่นกู้ เกิดปัญหาการขาดดุลงบประมาณ การค้าต่างประเทศถูกระงับอย่างหนัก มูลค่าการส่งออกลดลงจาก 290.99 ล้านบาท ในปี 2484 เหลือเพียง 89.46 ล้านบาท ณ สิ้นปี 2488 ในขณะที่มูลค่าการนำเข้าในปี 2484 เท่ากับ 168.84 ล้านบาท ลดลงเหลือ 109.33 ล้านบาท เมื่อ สิ้นปี 2488 ส่งผลให้ดุลการค้าจากที่เคยเกินดุล 121.24 ล้านบาทเมื่อปี 2484 แต่พอสิ้นปี 2488 การเกินดุลการค้าเหลือเพียง 13.87 ล้านบาทเท่านั้น

เนื่องจากไม่สามารถส่งออกให้กับประเทศสัมพันธมิตรได้ มีการลดค่าเงินบาทเทียบกับเงินเยนแต่ก็ไม่สามารถส่งออกได้มากขึ้นแต่กลับต้องนำเข้าสินค้าจากญี่ปุ่นแพงมากขึ้น เกิดภาวะการขาดแคลนสินค้า

ในปี พ.ศ. 2485 รัฐบาลได้จัดตั้งกระทรวงอุตสาหกรรมขึ้นเพื่อก่อให้เกิดอุตสาหกรรมที่จำเป็นต่อการดำรงชีพของประชาชน ซึ่งโรงงานส่วนใหญ่จะอยู่ในเขตกรุงเทพฯ และรอบๆ ในช่วงสงครามโลกครั้งที่สองนี้ มีแรงงานอพยพย้ายถิ่นมาจากชนบทเข้าสู่กรุงเทพฯ มากขึ้น ทำให้มีแรงงานป้อนโรงงานในเขตกรุงเทพฯ

ภาวะเงินเฟ้อที่อยู่ในระดับสูงในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง ทำให้ธุรกิจบางประเภทเช่น ธุรกิจลักลอบส่งข้าวไปต่างประเทศ กลุ่มนักธุรกิจใหม่ที่ได้รับอภิสิทธิ์จากญี่ปุ่นให้นำเข้าสินค้าจำเป็นเข้ามาขาย เช่น สบู่ และไม้ขีดไฟ และกลุ่มพ่อค้าชาวจีนอพยพ สามารถสะสมทุนได้มากขึ้นในช่วงเวลานั้น และสร้างสัมพันธ์กับกลุ่มข้าราชการผู้ใหญ่เพื่อรักษาผลประโยชน์ของธุรกิจในกลุ่ม

3) ยุคทุนนิยมโดยรัฐ (พ.ศ.2489 ถึง พ.ศ. 2503)

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ไทยต้องประสบกับปัญหามากมาย เช่น ปัญหาการขาดแคลนสินค้า ปัญหาเงินเฟ้อ (โดยที่อัตราเงินเฟ้อโดยเฉลี่ยในช่วงปี 2489-2498 คิดเป็น 6.67%) ปัญหาการขาดแคลนเงินตราต่างประเทศ และปัญหาจากการที่ต้องปฏิบัติตามข้อตกลงสมบูรณแบบกับอังกฤษ

หลังจากที่จอมพล ป. พิบูลสงครามกลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีเป็นครั้งที่สองในปี พ.ศ.2491 ก็ได้มีการใช้นโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมเพื่อต่อต้านการครอบงำเศรษฐกิจโดยคนต่างชาติอีกครั้ง มีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดอาชีพและวิชาชีพไว้สำหรับคนไทย 13 ชนิด ระบบทุนนิยมโดยรัฐได้ทวีความชัดเจนมากขึ้น โดยมีการส่งเสริมให้รัฐประกอบการด้านอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม สาธารณูปโภค และสาธารณูปการต่างๆ จำนวนมาก

ทางด้านการค้าระหว่างประเทศในช่วงเวลาดังกล่าว มูลค่าการส่งออกเพิ่มขึ้นจาก 449.50 ล้านบาท ในปี 2489 เป็น 8,614.31 ล้านบาท ณ สิ้นปี 2503 ในขณะที่มูลค่าการนำเข้าในปี 2489 เท่ากับ 565.45 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น 9,622.06 ล้านบาท เมื่อสิ้นปี 2503 ส่งผลให้ดุลการค้าขาดดุลสูงขึ้นจาก 115.95 ล้านบาทในปี 2489 เป็น 1,007.75 ล้านบาทในปี 2503

เมื่อพิจารณาโครงสร้างการผลิตของระบบเศรษฐกิจในช่วงเวลา 15 ปี ภาคการเกษตรลดทอนความสำคัญลงอย่างเห็นได้ชัด ผลิตรวมทั้งหมดรวมในภาคการเกษตรเมื่อปี 2489 คิดเป็น 60.70% ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ หรือ Gross Domestic Product (GDP) แต่พอถึงปี 2503 สัดส่วนดังกล่าวลดต่ำลงเป็นอันมาก จนเหลือเพียง 31.55% เท่านั้น ส่วนภาคอุตสาหกรรมเพิ่มความสำคัญขึ้นเล็กน้อย โดยสัดส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวมของภาคอุตสาหกรรมเมื่อปี 2489 เท่ากับ 11.09% ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) สูงขึ้นเป็น 14.47% ณ สิ้นปี 2503

4) ยุคเศรษฐกิจทดแทนการนำเข้า (พ.ศ.2503 ถึง พ.ศ.2515)

การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจหลังจากยุคจอมพล ป. แล้ว ได้มีการหันกลับมาสู่ระบบเสรีนิยมภายใต้การดูแลของรัฐมากขึ้น โดยมีสหรัฐอเมริกาและองค์การระหว่างประเทศเช่น ธนาคารโลกให้ความช่วยเหลือทางด้านผู้เชี่ยวชาญและเงินกู้เพื่อการพัฒนามากขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับแผนการต่อสู้ลัทธิคอมมิวนิสต์ของสหรัฐฯ ในยุคสงครามเย็น ทำให้พัฒนาการของระบบเศรษฐกิจไทยมีการวางแผนจากส่วนกลางนับแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่หนึ่งเป็นต้นมา

ในช่วงของแผนพัฒนาฉบับที่หนึ่งถึงสามนั้น รัฐบาลมีนโยบายให้การส่งเสริมการผลิตโดยภาคเอกชนเพื่อทดแทนการนำเข้า มีการออกพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนในปี พ.ศ.2479 และปรับปรุงแก้ไขในปี พ.ศ.2503 รัฐยังได้มีการลงทุนในสาธารณูปโภคพื้นฐาน ได้แก่ การ

คมนาคม เชื้อเพลิง ไฟฟ้า และการศึกษา ซึ่งสะท้อนถึงการให้ความสำคัญแก่ภาคอุตสาหกรรมเป็นหลัก มีการออกมาตรการจูงใจการลงทุนทั้งที่เป็นภาษีและไม่ใช่อุตสาหกรรม เช่น การตั้งกำแพงภาษีในอัตราที่สูง และการจำกัดโควตาการนำเข้า เป็นต้น ส่งผลให้อัตราการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมโดยเฉลี่ยในช่วง 15 ปีเท่ากับร้อยละ 10.83 ต่อปี ซึ่งสูงกว่าอัตราการขยายตัวของภาคเกษตรกรรมในช่วงเวลาเดียวกันคือประมาณร้อยละ 7.22 ต่อปี อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยเฉลี่ยตั้งแต่ปี 2503-2515 นี้เท่ากับ 9.58%

ในขณะเดียวกันโครงสร้างการผลิตมีการเปลี่ยนแปลงไปเช่นเดียวกับยุคทุนนิยมโดยรัฐ (พ.ศ.2489 ถึง พ.ศ.2503) โดยสัดส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวมในภาคการเกษตรต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ลดลงจาก 30.88% ในปี 2504 เหลือ 25.67% ณ สิ้นปี 2515 ตรงข้ามกับภาคอุตสาหกรรม สัดส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวมในภาคอุตสาหกรรมต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศเพิ่มขึ้นจาก 15.06% ในปี 2504 เป็น 19.47% เมื่อสิ้นปี 2515

5) ยุคส่งเสริมการส่งออก (พ.ศ. 2516 ถึง พ.ศ. 2539)

ในช่วงปี พ.ศ.2510 ถึง พ.ศ.2515 ไทยเริ่มประสบกับปัญหาการอิมพอร์ตของตลาดสินค้าภายในประเทศ มาตรการคุ้มครองอุตสาหกรรมในประเทศทำให้อุตสาหกรรมในประเทศไม่มีประสิทธิภาพ ไม่สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ การผลิตเพื่อการนำเข้าทำให้มีการนำเข้าสินค้าทุนและวัตถุดิบมากส่งผลให้เกิดปัญหาการขาดดุลการค้า รัฐบาลจึงหันมาเน้นส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกแทน มีการยกเลิกมาตรการคุ้มครองอุตสาหกรรมในประเทศเพื่อให้สามารถแข่งขันได้มากขึ้น มีการลดขั้นตอนการขออนุมัติส่งออก และการขอคืนภาษีการส่งออก จัดตั้งหน่วยงานที่ส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ ให้สิทธิพิเศษแก่การผลิตที่มุ่งเพื่อการส่งออกมากขึ้น ส่งผลให้อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยเฉลี่ยตั้งแต่ปี 2516-2539 คิดเป็น 14.83%

เช่นเดียวกับในยุคเศรษฐกิจทดแทนการนำเข้า ความสำคัญของภาคอุตสาหกรรมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยสัดส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวมในภาคอุตสาหกรรมต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ สูงขึ้นจาก 20.49% ในปี 2516 เป็น 31.42% ณ สิ้นปี 2539 แต่ทว่าภาคเกษตรกลับลดความสำคัญในโครงสร้างการผลิตลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งสะท้อนจากสัดส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวมในภาคเกษตรกรรมต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ลดลง 25.30% ในปี 2516 เหลือเพียง 10.59% ณ สิ้นปี 2539

6) ยุควิกฤตการณ์เศรษฐกิจ (พ.ศ. 2540 ถึงปัจจุบัน)

วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่ร้ายแรงที่สุดในประวัติศาสตร์ไทย สามารถจำแนกสาเหตุออกได้เป็น 5 ประการ ดังนี้

(1) ปัญหาความอ่อนแอของเศรษฐกิจมหภาค การใช้เงินทุนในภาคเอกชน ไม่ว่าจะเป็นการใช้จ่ายเพื่อการบริโภคหรือการลงทุนภายในประเทศ โดยเฉพาะการลงทุนที่ต้องพึ่งพาเงินทุนจากต่างประเทศ

(2) แผนการเปิดเสรีทางการเงินมีข้อผิดพลาด เนื่องจากขณะที่มีการเปิดเสรีให้มีเงินทุนไหลเข้าผ่านกิจการวิเทศธนกิจได้นั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยยังคงใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบคงที่ (Fixed Exchange Rate System) ทำให้ความเสี่ยงของเจ้าหนี้ต่างประเทศในการปล่อยกู้ลดลง ในขณะที่เดียวกันการตรึงอัตราดอกเบี้ยในประเทศไว้ในระดับสูงเพื่อควบคุมเงินเฟ้อ ส่งผลต่อเจ้าหนี้เพราะว่าผลตอบแทนต่อเจ้าหนี้จากการปล่อยเงินกู้มีสูง อย่างไรก็ตาม ผลดีต่อเจ้าหนี้ทั้ง 2 ประการนี้กลับเป็นผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจเพราะว่าทำให้เงินกู้จากต่างประเทศไหลเข้าสู่ระบบการเงินมากเกินไปจนเกิดความจำเป็น และต้องจ่ายดอกเบี้ยในอัตราที่สูง

(3) สถาบันการเงินอ่อนแอและขาดมาตรฐานการดำเนินงานที่เป็นสากล เนื่องจากการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ไทยขาดมาตรฐานที่เป็นสากลและการควบคุมดูแลธนาคารพาณิชย์ของธนาคารแห่งประเทศไทยขาดประสิทธิภาพ ทำให้มีการปล่อยสินเชื่อจำนวนมากสู่ภาคเศรษฐกิจที่ไม่ก่อให้เกิดการพัฒนาประเทศ เช่น ภาคอสังหาริมทรัพย์ การกู้ยืมเพื่อการบริโภค และเกิดการบริโภคสินค้าที่ฟุ่มเฟือย ไม่ได้ผลตอบแทนหรือได้รับผลตอบแทนที่ไม่คุ้มค่ากับการลงทุน นำไปสู่เกิดปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPLs)

(4) ปัญหาจากระบบอัตราแลกเปลี่ยน ก่อนเกิดวิกฤติเศรษฐกิจประเทศไทยใช้อัตราแลกเปลี่ยนระบบตะกั่วเงินที่อิงกับค่าเงินดอลลาร์สหรัฐ เป็นหลัก ดังนั้นเมื่อเงินดอลลาร์สหรัฐ แข็งค่าขึ้นอย่างต่อเนื่องหลังจากฟื้นตัวจากเศรษฐกิจตกต่ำทำให้เงินบาทแข็งค่าขึ้นเมื่อเทียบกับเงินสกุลอื่นๆ จึงส่งผลให้ความสามารถในการแข่งขันทางราคาของสินค้าส่งออกของไทยลดลง

(5) การสูญเสียเงินทุนสำรองระหว่างประเทศ เมื่อค่าเงินบาทแข็งค่าเกินความเป็นจริง นักเก็งกำไรจึงเข้าเก็งกำไรค่าเงินบาท ธนาคารแห่งประเทศไทยพยายามรักษาค่าเงินบาทไว้ แต่ไม่สำเร็จ เงินทุนสำรองระหว่างประเทศลดลงจาก 39,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เหลือเพียง 9,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

7.5.2 การเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่นของไทยในช่วงปี พ.ศ. 2475 ถึง 2534

ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว ก็มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นเรื่องใหม่สำหรับประชาชนชาวไทย และมีสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งในระยะแรก คณะราษฎรจะเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะราษฎรได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาและจัดระเบียบราชการของกระทรวง ทบวง กรมขึ้นใหม่ และยกร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยธรรมนูญบริหารราชการฝ่าย

พลเรือนขึ้น เพื่อเป็นกลไกสำคัญภายใต้ระบอบการเมืองใหม่ ร่างกฎหมายนี้มีอยู่ 21 มาตราโดยอิงแบบอย่างการแบ่งอำนาจของฝรั่งเศส และจัดระเบียบบริหารราชการฝ่ายพลเรือนออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ มัชยภาคคือการบริหารกลาง (Centralization) มัชยานุภาคคือ การบริหารภาค (Deconcentration) และ มัชยวิภาค (Decentralization) จุดเด่นของร่างกฎหมายนี้คือการใช้ “ภาค” เป็นตัวเชื่อมโยงระหว่างอำนาจศูนย์กลางกับจังหวัดและอำเภอ ส่วนระเบียบการปกครองท้องถิ่นเป็นไปตามพระราชบัญญัติเทศบาลที่เริ่มร่างตั้งแต่ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองและประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2476 อย่างไรก็ตาม รัชกาลที่ 7 ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยในร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2476 โดยตัดส่วนที่เกี่ยวกับภาคออกทั้งหมดเนื่องจากทรงเห็นว่าระบบเก่าใช้การได้ดีอยู่แล้ว ภายหลังจากนั้นอีก 5 เดือน รัฐบาลได้ยกร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่และนำหลักการของร่างเดิมที่ตกไปกลับมาใหม่ มีการยกเลิกมณฑลและสมุหเทศาภิบาล กำหนดให้มีการบริหารราชการเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีการจัดการจังหวัดและกรรมการอำเภอ และข้าหลวงใหญ่ทำหน้าที่ตรวจราชการทั่วไป และให้มีการแบ่งเทศบาลเป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมืองนครบาล และสหเทศบาล

ในระยะเริ่มต้นได้ยกฐานะสุขาภิบาล 35 แห่งที่มีอยู่ขึ้นเป็นเทศบาล และจัดตั้งเพิ่มเติม ซึ่งในขณะนั้นมีตำบลทั่วประเทศรวม 4,800 ตำบล รัฐบาลก็หวังที่จะยกฐานะทุกตำบลให้เป็นเทศบาล เทศบาลตามกฎหมายในปี พ.ศ. 2476 แบ่งออกเป็น 2 องค์กร คือ สภาเทศบาล ซึ่งทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ และคณะเทศมนตรี ทำหน้าที่ด้านบริหาร สมาชิกสภาเทศบาล (สท.) มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตเทศบาลนั้น เทศบาลนครมีสมาชิก 24 คน เทศบาลเมืองมีสมาชิก 18 คน และเทศบาลตำบลมีสมาชิก 12 คน ในขณะที่คณะเทศมนตรี ประกอบด้วยสมาชิกที่แต่งตั้งมาจากสมาชิกสภาเทศบาล เทศบาลนครมีนายกเทศมนตรี 1 คน เทศมนตรี 4 คน ส่วนเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลมีนายกเทศมนตรี 1 คน และเทศมนตรี 2 คน ทั้งสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีอยู่ในตำแหน่งสมัยละ 5 ปี

เทศบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคล²³ ซึ่งมีงบประมาณ ทรัพย์สิน และเจ้าหน้าที่ของตนเอง และมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติในเขตท้องถิ่นตามกฎหมายระบุ หน้าที่ของเทศบาลโดยเฉพาะของเทศบาลเมืองและเทศบาลนครมีกว้างขวางมาก ได้แก่ รักษาความสงบเรียบร้อย จัดสร้างและบำรุงทางบกทางน้ำ รักษาความสะอาด กำจัดขยะ ป้องกันและระงับโรคติดต่อ จัดการดับเพลิง จัดการศึกษาขั้นต้น จัดทำท่าเทียบเรือ ท่าข้าม สุสาน บำรุงการหาเลี้ยงชีพของประชาชน จัดการไฟฟ้า เทศพาณิชย์ จัดการประปา โรงฆ่าสัตว์ จัดการเรื่องตลาด โรงพยาบาล จัดทำและบำรุงการกีฬา จัดทำและบำรุงสวนสาธารณะและสวนสัตว์ ฯลฯ

²³ รายละเอียด โปรดดูในภาคผนวกที่ 7.1

อย่างไรก็ตามการขยายตัวของเทศบาลก็ไม่ได้เป็นไปตามที่คาดหมาย กล่าวคือ ใน ปี พ.ศ.2495 เทศบาลทั่วประเทศมีเพียง 117 แห่ง ซึ่งแห่งสุดท้ายก่อตั้งในปี พ.ศ.2488 ทั้งนี้ เนื่องจากเทศบาลมีงบประมาณและอำนาจจำกัด และการปกครองท้องถิ่นระบบเทศบาลไม่เหมาะสมกับ สังคมที่ประชาชนขาดความรู้และความสนใจในเรื่องการปกครองท้องถิ่น

การสถาปนาการปกครองท้องถิ่นโดยข้าราชการประจำ (พ.ศ.2495-2499) จอมพล ป. พิบูลสงครามได้นำการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลมาใช้อีกครั้ง หลังจากเดินทางไปดูงานด้านการปกครองท้องถิ่นในประเทศตะวันตก และเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยมีน้อยเกินไปและจำกัดอยู่แต่เพียงเขตชุมชนเมือง สมควรที่จะสถาปนาการปกครองท้องถิ่นในเขตนอกเมือง โดยนำการปกครองท้องถิ่นแบบเมืองขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 มาใช้อีกครั้ง ด้วยการแต่งตั้งข้าราชการประจำไปควบคุมสุขาภิบาล ทั้งนี้ได้ตั้งความหวังไว้ว่าการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นใหม่เพื่อให้เป็นตัวเร่งในการพัฒนาท้องถิ่น เพื่อยกฐานะท้องถิ่นที่เจริญให้เป็นเทศบาลให้มากขึ้น จึงมีการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นอีกครั้งในปี พ.ศ.2495

ตาม พ.ร.บ. สุขาภิบาล พ.ศ.2495 หลักเกณฑ์ของท้องถิ่นที่จะเป็นสุขาภิบาลมีดังนี้

1. ที่ตั้งที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ จัดตั้งเป็นสุขาภิบาลได้เลย
2. ชุมชนที่มีตลาดการค้าอย่างน้อย100 ห้อง มีราษฎรอย่างน้อย 1,500 คน และพื้นที่ของเขตสุขาภิบาลควรมีขนาด 1-4 ตารางกิโลเมตร

ส่วนกรรมการบริหารสุขาภิบาลประกอบด้วย 3 ประเภท คือ กรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการโดยการแต่งตั้ง และกรรมการที่ประชาชนเลือกตั้งให้นายอำเภอในท้องถิ่นนั้นเป็นประธาน คณะกรรมการสุขาภิบาล และให้ปลัดอำเภอคนหนึ่งเป็นปลัดสุขาภิบาล

นอกจากนี้ ในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงครามยังได้จัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยได้ออก พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด ในปี พ.ศ. 2498 เพื่อจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล แยกต่างหากจากจังหวัด ถือเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค เพื่อดำเนินการปกครองท้องถิ่นนอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล โดยการแต่งตั้งข้าราชการประจำไปควบคุมการปกครองท้องถิ่นในระดับจังหวัด ด้วยการแต่งตั้งข้าราชการส่วนภูมิภาคไปควบคุมหน่วยการปกครองตนเองของประชาชน

องค์การบริหารส่วนจังหวัด²⁴ ประกอบด้วย สมาชิกจังหวัด และฝ่ายบริหาร อบจ. สมาชิกจังหวัดทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ กำหนดนโยบายการบริหาร และควบคุมฝ่ายบริหาร ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในแต่ละอำเภอ เรียกว่าสมาชิกสภาจังหวัด (สจ.) มีจำนวนสมาชิกระหว่าง 18-36 คน ขึ้นอยู่กับจำนวนราษฎรในจังหวัดนั้น และอยู่ในวาระ 5 ปี ส่วนฝ่าย

²⁴ รายละเอียด โปรดดูภาคผนวกที่ 7.2

บริหาร อบจ. นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด และยังมีปลัด อบจ. ซึ่งก็คือปลัดจังหวัด และข้าราชการประจำคนอื่นๆ ที่เข้ามาทำงานใน อบจ.

ต่อมา ในปี พ.ศ. 2499 รัฐบาลจอมพล ป . ได้ออก พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล เพื่อให้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีรายได้รายจ่ายของตนเองและสามารถดำเนินกิจการส่วนตำบลได้อย่างอิสระ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลยังคงดูแลการปกครองท้องถิ่นด้วยการแต่งตั้งคนของรัฐ ได้แก่ กำนันและผู้ใหญ่บ้านเข้าไปควบคุมดูแล อบต.

อบต.²⁵ แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาตำบล และคณะกรรมการตำบล สภาตำบลทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ โดยมีกำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นสมาชิกโดยตำแหน่ง และสมาชิกที่ราษฎรแต่ละหมู่บ้านเลือกตั้งหมู่บ้านละ 1 คน ส่วนคณะกรรมการตำบลให้กำนันในตำบลนั้นเป็นประธานโดยตำแหน่ง และแพทย์ประจำตำบลและผู้ใหญ่บ้านเป็นกรรมการ ครูและผู้ทรงคุณวุฒิที่นายอำเภอแต่งตั้งไม่เกิน 5 คน ทั้งหมดนี้อยู่ในวาระ 5 ปี

นโยบายพัฒนาเศรษฐกิจแบบเสรีและภาวะชะงักงันของการปกครองท้องถิ่น (พ.ศ. 2504-2535) นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 รัฐบาลได้เริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจ ด้วยการพัฒนาอุตสาหกรรมและส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ ในขณะที่การปกครองท้องถิ่นยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมของข้าราชการประจำ ไม่มีการปรับปรุงให้โครงสร้างทางการเมืองให้สอดคล้องกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2509 รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ได้ปรับปรุงองค์การบริหารส่วนตำบลเสียใหม่ โดยยกเลิกองค์การปกครองท้องถิ่นในระดับตำบล ด้วยการยุบสภาตำบลและคณะกรรมการตำบล และจัดตั้งคณะกรรมการสภาตำบลขึ้นแทน ซึ่งไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่เป็นองค์กรที่ทำงานตามที่ได้รับมอบหมายและเห็นชอบโครงการพัฒนาตำบล ดังนั้นคณะกรรมการสภาตำบลจึงกลายเป็นรูปลักษณะหนึ่งของการบริหารงานส่วนภูมิภาค คณะกรรมการสภาตำบลชุดนี้ ประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่ง (คือกำนันผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบล) กรรมการโดยการแต่งตั้ง (คือครูซึ่งนายอำเภอแต่งตั้ง) และกรรมการโดยการเลือกตั้ง (คือ ราษฎรจากหมู่บ้านละ 1 คน)

ต่อมาในปี พ.ศ. 2515 มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 335 ให้รวมเทศบาลกรุงเทพ ฯ กับเทศบาลธนบุรีและองค์การปกครองท้องถิ่นรูปอื่น ๆ เข้าด้วยกันกลายเป็นกรุงเทพมหานคร (กทม.) โดยมีสภากรุงเทพมหานครทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้งเขตละ 1 คน และมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร ในช่วงระยะเริ่มแรกผู้ว่าราชการมาจากการแต่งตั้ง และ หลัง ปี พ.ศ. 2528 เป็นต้นมา ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

²⁵ รายละเอียด โปรดดูภาคผนวกที่ 7.3

นอกจากนี้ ในปี พ.ศ.2521 มีการตรา พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา ซึ่งกำหนดให้เมืองพัทยามีฐานะเป็นนิติบุคคล การบริหารเมืองพัทยาแบ่งเป็น 2 องค์การคือ สภาเมืองพัทยา และฝ่ายบริหาร สภาเมืองพัทยามีสมาชิก 2 ประเภท คือ ประเภทเลือกตั้งจากราษฎร 9 คน และประเภทแต่งตั้ง 8 คน ประธานสภาเมืองพัทยาเรียกว่านายกเมืองพัทยา มาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาฯ ส่วนฝ่ายบริหารคือ ปลัดเมืองพัทยามาจากการแต่งตั้งโดยสภาเมืองพัทยา (ดูสรุปในตารางที่ 7.3)

7.5.3 การเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจทางการคลังของไทยในช่วงปี พ.ศ.2535 ถึงปัจจุบัน

ระยะแห่งการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น (พ.ศ.2535-2539) กระแสการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นได้ปรากฏขึ้นในการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนกันยายน พ.ศ.2535 เพื่อเป็นการลดกระแสการเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด รัฐบาลและกระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการสำคัญ 5 อย่าง ดังนี้ (1) จะพิจารณาปรับปรุง อบจ.ด้วยการให้นายก อบจ. มาจาก สจ. ไม่ใช่ผู้ว่าฯ เป็นนายก อบจ. อีกต่อไป (ยังอยู่ในขั้นดำเนินการ) (2) กระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งสตรีเป็นปลัดอำเภอได้ตั้งแต่ปลายปี พ.ศ.2536 (3) กระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งสตรีเป็นผู้ว่าฯ คนแรกในเดือน มกราคม พ.ศ.2537 (4) รัฐบาลเสนอร่าง พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลผ่านสภาฯ ในเดือน พฤศจิกายน พ.ศ.2537 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่เดือนมีนาคม 2538 เป็นต้นไป (5) กระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งสตรีเป็นนายอำเภอคนแรกในเดือนมกราคม พ.ศ.2539

พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลและสภาตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลสามารถจัดทำงบประมาณและมีรายได้เป็นของตนเอง มีการแบ่งตำบลออกเป็น 2 ประเภท ประเภทแรกคือ สภาตำบลที่มีอยู่ทุกตำบลประกอบด้วยสมาชิกคือ กำนันและผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน แพทย์ประจำตำบลและสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 1 คน ส่วนเลขานุการได้แก่ข้าราชการในตำบลนั้นที่ถูกแต่งตั้งจากกระทรวงมหาดไทย ส่วนประเภทที่ 2 คือ สภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในงบประมาณที่ส่งมาติดต่อกัน 3 ปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 1.5 ล้านบาทก็ให้ตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีการแบ่งงานออกเป็น 2 ฝ่ายคือ ฝ่ายนิติบัญญัติเรียกว่าสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการได้แก่กำนันและผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน ส่วนฝ่ายบริหารเรียกว่าคณะกรรมการบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน 2 คน และสมาชิกสภาองค์การ 4 คน ซึ่ง 6 คนนี้มาจากการเลือกของสภาองค์การ ซึ่งจากพระราช

บัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ฉบับปี 2537 ในส่วนของการกระจายอำนาจทาง การคลัง กำหนดให้ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บรายได้และจัดการด้านรายจ่ายเองได้

ตารางที่ 7.3

กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2476-2534

พระราชบัญญัติ	การบริหารราชการ	ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง-ภูมิภาค-ท้องถิ่น
พรบ.ว่าด้วยธรรมนูญ ราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2476	แบ่งการบริหารราชการแผ่นดินเป็นกระทรวง	แบ่งท้องถิ่นเป็นมณฑล จังหวัด อำเภอ สมุทรสาภิบาล สังกัดกระทรวงมหาดไทย แยกเรื่องเทศบาลออกจากการปกครองท้องถิ่น
พรบ.ว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476	แบ่งราชการบริหารออกเป็น ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและ ส่วนท้องถิ่น	ให้มีกรมการจังหวัด และกรมการอำเภอ ยกเลิกมณฑล จังหวัดและอำเภอ ให้มีข้าหลวงใหญ่ขึ้นตรงต่อคณะรัฐมนตรี รวมเทศบาลไว้ในการบริหารส่วนท้องถิ่น
พรบ.ว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 (แก้ไขเพิ่มเติม 2477)	เพิ่มอำนาจให้สำนักงาน ปลัดกระทรวงมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวงที่ไม่ได้แยกให้เป็นหน้าที่ของ กรมหนึ่งกรมใด	
พรบ.ว่าด้วยระเบียบราชการอาณาจักรสยาม(ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2484		ให้กระทรวง ทบวง กรม ตั้งข้าหลวงตรวจการในภาค
พรบ.ว่าด้วยระเบียบราชการอาณาจักรไทย(ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2487		
พรบ.ระเบียบบริหารแผ่นดิน พ.ศ. 2495	ให้สำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นกระทรวง	กำหนดให้มีภาค สำนักงานภาค และสำนักงานหัวหน้าส่วน ราชการประจำภาค ให้มีผู้ว่าราชการภาคสังกัดกระทรวงมหาดไทย
ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 57 (พ.ศ. 2502)	จัดตั้งสำนักบริหารของ นายกรัฐมนตรีโดยยุบสำนัก เลขาธิการนายกรัฐมนตรี	

พระราชบัญญัติ	การบริหารราชการ	ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง-ภูมิภาค-ท้องถิ่น
พ.ร.บ.จัดระเบียบราชการ สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2502	ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีสั่ง ข้าราชการพลเรือนใน กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ มาสำรองราชการสำนัก นายกรัฐมนตรีได้	เป็นไปตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารแผนดิน พ.ศ. 2496
ประกาศคณะปฏิวัติฉบับ ที่ 218 (พ.ศ. 2515)	เพิ่มอำนาจนายกรัฐมนตรี สามารถสั่งการและควบคุม ราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นได้	ยกเลิกภาคในฐานะที่เป็นราชการ ทำให้ยุบตำแหน่งผู้ว่าราชการ ภาคด้วย
พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการ การแผ่นดิน พ.ศ. 2534	แก้ไขการซ้อนซ้อนของงานใน ระดับกรมและกอง ให้ระบุ อำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ ที่จะตั้งใหม่ไว้ในพระราช กฤษฎีกา	เพิ่มอำนาจให้กับคณะกรรมการจังหวัดให้ความเห็นชอบใน การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดกับหน้าที่อื่นตามกฎหมายหรือ มติของกรม. จำกัดหรือตัดทอนอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการ จังหวัดในการบริหารราชการในจังหวัด หรือให้ข้าราชการ ของส่วนราชการใดมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการ ส่วนภูมิภาคเช่นเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัดจะกระทำได้โดย ตราเป็นพระราชบัญญัติ

ที่มา: สรุปจาก โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น **วิวัฒนาการการปกครองท้องถิ่น**
ไทย พ.ศ. 2543 หน้า 69-74

ส่วนของโครงสร้างรายรับ

(1) ภาษีอากร ซึ่งจำแนกได้เป็น

ภาษีที่ท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเอง ได้แก่

- ภาษีโรงเรือนและที่ดิน
- ภาษีบำรุงท้องที่
- ภาษีป้าย
- อากรแสตมป์

ภาษีที่รัฐจัดเก็บเพิ่มให้ ได้แก่

- ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีธุรกิจเฉพาะ
- ภาษีสุรา
- ภาษีสรรพสามิต

ภาษีที่รัฐจัดเก็บแล้วมอบให้ท้องถิ่นทั้งจำนวน ได้แก่

- ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน

- (2) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ
- (3) รายได้จากทรัพย์สิน
- (4) รายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์
- (5) รายได้เบ็ดเตล็ด
- (7) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นรายได้ของท้องถิ่น
- (8) กรณีของเทศบาลและกรุงเทพมหานคร จะมีภาษีการพนันด้วย
- (9) เงินกู้ (ถือเป็นรายรับ ไม่ใช่รายได้)

ลำดับความเป็นมาตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน ของภาษีและรายได้แต่ละประเภทดังกล่าวข้างต้นมีดังต่อไปนี้คือ

(1) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน

ภาษีประเภทนี้จะมีการจัดเก็บโดยอาศัย พ.ร.บ.ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2475 จำนวนภาษีที่จะต้องเสียจะขึ้นอยู่กับรายรับค่าเช่าของทรัพย์สินนั้นๆในรอบเวลาหนึ่งปี

(2) ภาษีบำรุงท้องที่

ภาษีบำรุงท้องที่จัดเก็บโดยอาศัย พ.ร.บ.ภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508 โดยเรียกเก็บจากที่ดิน ฐานภาษีคือ ราคาปานกลางของที่ดินซึ่งจะมีการประเมินทุกๆ 4 ปี

(3) ภาษีป้าย

ภาษีป้ายจัดเก็บโดยอาศัย พ.ร.บ. ภาษีป้าย พ.ศ.2510 และ พ.ร.บ. ภาษีป้าย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 จำนวนเงินภาษีที่เสียจะขึ้นอยู่กับขนาดของพื้นที่ป้ายและภาษาที่ใช้

(4) อากรฆ่าสัตว์

อากรฆ่าสัตว์นี้จัดเก็บโดยอาศัย พ.ร.บ.ควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ.2535 ซึ่งยกเลิก พ.ร.บ. ปี พ.ศ.2502 อากรนี้เรียกเก็บจากสัตว์ที่นำมาฆ่าเพื่อนำไปบริโภค

(5) ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ

ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะในส่วนที่เก็บเพิ่มสำหรับท้องถิ่น เป็นการเก็บโดยอาศัย (ก) พ.ร.บ.รายได้เทศบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2534 (ข) พ.ร.บ.รายได้สุขาภิบาล (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2534 (ค) พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 (ง) พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 และ (จ) พระราชกฤษฎีการายได้จังหวัด (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2534 เป็นภาษีที่รัฐบาลกลางจัดเก็บจากกิจกรรมการซื้อขายทั่วไปและธุรกิจเฉพาะที่ไม่อยู่ในข่ายเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม

(6) ภาษีสุราและภาษีสรรพสามิต

จัดเก็บโดยอาศัย พ.ร.บ.จัดสรรเงินภาษีสุรา พ.ศ.2527 ซึ่งอิง พ.ร.บ.สุรา พ.ศ.2493 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2534) และ พ.ร.บ.จัดสรรภาษีสรรพสามิต พ.ศ.2527 ซึ่งอิง พ.ร.บ.ภาษีสรรพสามิต พ.ศ.2527 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2534) เป็นภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บโดยท้องถิ่นจัดเก็บเสริมอีก 10% บนอัตราที่รัฐบาลจัดเก็บ

(7) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน

จัดเก็บโดยอาศัย พ.ร.บ.รถยนต์ พ.ศ.2522 พ.ร.บ.การขนส่งทางบก พ.ศ.2522 และ พ.ร.บ. ล้อเลื่อน พ.ศ.2478 เป็นภาษีที่รัฐบาลกลางจัดเก็บให้และยกรายได้ทั้งหมดให้กับท้องถิ่น ภาษีที่เก็บได้ในจังหวัดใดก็เป็นรายได้ของท้องถิ่นในจังหวัดนั้น เกณฑ์การจัดสรรคือ เทศบาลได้รับ 50% ของภาษีที่จัดเก็บได้ในจังหวัด(ถ้ามีหลายเทศบาล ก็ให้แบ่งให้เท่าๆกันทุกเทศบาล) สุขาภิบาลได้ 25% และองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับ 25%

(8) ภาษีการพนัน

ภาษีการพนันเฉพาะส่วนที่จัดเก็บจากเพิ่มเพื่อท้องถิ่นคือ เทศบาล และ กทม. เป็นการจัดเก็บตาม พ.ร.บ.การพนัน พ.ศ.2478 กฎกระทรวงฉบับที่ 17 (พ.ศ.2503) และฉบับที่ 20 (พ.ศ.2524)

(9) ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และค่าใบอนุญาต

ท้องถิ่นจัดเก็บโดยอาศัย พ.ร.บ.สาธารณสุข พ.ศ.2535 พ.ร.บ.รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 พ.ร.บ.จัดระเบียบการการจอดยานยนต์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล พ.ศ. 2503 และ 2535 พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และ 2535 พ.ร.บ.การพนัน พ.ศ.2478 และกฎกระทรวงฉบับที่ 20 พ.ศ.2524 พ.ร.บ.โรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ.2535 และ พ.ร.บ.ควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ.2493

ค่าธรรมเนียมที่ท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บได้แก่ ค่าธรรมเนียมเร่ขาย ค่าธรรมเนียมเก็บขนขยะมูลฝอย ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ ใบอนุญาตจัดทำตลาดเอกชน และใบอนุญาตขายสุรา เป็นต้น เป็นต้น ส่วนค่าปรับเป็นรายได้ที่ได้จากการปรับผู้ฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ในเทศบัญญัติ

(10) รายได้จากทรัพย์สิน

เป็นรายได้ของท้องถิ่นที่เกิดจากทรัพย์สินที่มีอยู่ เช่น จากค่าเช่าที่ดินของท้องถิ่น หรือที่อยู่ในความดูแลของท้องถิ่น เช่น ตลาดแผงลอย ท่าเทียบเรือ ดอกเบี้ยในธนาคาร เป็นต้น

(11) รายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์

เช่น การประปา เงินช่วยเหลือท้องถิ่นจากกิจการสถานธนาถุนบาล และรายได้จากการมีสถานีจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง เป็นต้น

(12) รายได้เบ็ดเตล็ด

ได้แก่รายได้อื่นๆนอกจากที่ได้กล่าวไปแล้ว เช่น รายได้อันเกิดจากการจำหน่ายเวชภัณฑ์ รายได้ที่มีผู้บริจาคให้ และเงินสะสมเป็นต้น

(13) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

คือรายได้ที่รัฐบาลจ่ายให้กับท้องถิ่นเพื่อช่วยเหลือการใช้จ่ายของท้องถิ่น ได้แก่

- เงินอุดหนุนทั่วไป
- เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ
- เงินอุดหนุนการศึกษา
- เงินอุดหนุนเฉพาะกิจชนิดพิเศษ

(14) เงินกู้

การกู้ยืมจะกระทำได้ตามที่ระบุในกฎหมาย เช่น พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ.2496 พ.ร.บ.สุขาภิบาล พ.ศ.2495 พ.ร.บ.ระเบียบการบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 พ.ร.บ.ระเบียบการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 และพ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 นอกจากนี้องค์กรท้องถิ่นยังต้องอยู่ในกรอบของกฎหมายว่าด้วยการก่อหนี้ในและนอกประเทศของรัฐบาลโดยรวม

การศึกษาของสมคิด เลิศไพฑูรย์ (2542) ได้ตั้งข้อสังเกตว่า กรุงเทพมหานคร สุขาภิบาล เทศบาล เมืองพัทยา เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4 รูปแบบที่มีรายได้จากภาษีประเภทเดียวกัน แต่ อบต. และ อบจ.นั้นมียาได้จากภาษีที่แตกต่างจากท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆอยู่หลายประการ คือ อบต.นอกจากจะได้รับภาษีประเภทเดียวกับที่ท้องถิ่นอื่นได้รับแล้ว ยังจะได้รับภาษีตาม พรบ.สภาองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ซึ่งได้แก่ (1) เงินอากรตามกฎหมายว่าด้วยอากรรังนกอีแอ่น (2) ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล (3) เงินอากรประทานบัตร ใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง (4) ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ (5) ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนลิขสิทธิ์และนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน (6) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ (7) เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติปัจจุบัน อบต.เก็บได้เพียงอากรรังนกอีแอ่น และค่าธรรมเนียมจดทะเบียนลิขสิทธิ์และนิติกรรมเท่านั้น เพราะภาษีตัวอื่นๆ นั้นยังต้องมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงเสียก่อน เช่นต้องแก้ไข พรบ.การประมง พ.ศ.2490 เป็นต้น

ในกรณีของ อบจ.นั้น พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ได้ตัดอำนาจของ อบจ.ไปมาก ทำให้ อบจ.สามารถจัดเก็บได้เฉพาะในเขตสภาตำบล นอกเขตองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่นที่มีเพิ่มก็คือ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม

ปัญหาในเรื่องรายได้ท้องถิ่นในกรณีของประเทศไทยคือมีรายได้น้อยคิดเป็นเพียง 6-9% ของรายได้รัฐบาล ซึ่งนับว่าน้อยกว่าประเทศอื่นๆ มาก

ส่วนของโครงสร้างรายจ่าย

รายจ่ายของท้องถิ่นแบ่งออกเป็นรายจ่ายประจำและรายจ่ายพิเศษ

(ก) รายจ่ายประจำ ประกอบด้วย

- รายจ่ายงบกลาง ได้แก่ ค่าชำระหนี้เงินกู้และดอกเบี้ย รายจ่ายตามข้อผูกพัน เงินสำรองจ่าย และเงินช่วยเหลือเฉพาะการ

- รายจ่ายของหน่วยงาน ประกอบด้วย หมวดเงินเดือน หมวดค่าจ้างประจำ หมวดค่าจ้างชั่วคราว หมวดค่าตอบแทน หมวดค่าใช้สอย และหมวดครุภัณฑ์เป็นต้น

(ข) รายจ่ายพิเศษ เป็นรายจ่ายที่ท้องถิ่นตั้งจ่ายจากเงินสะสม เงินกู้ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ หรือเงินประเภทอื่นๆ นอกเหนือจากที่เป็นรายได้ประจำ

จากงานศึกษาที่ผ่านมา อาทิ เช่น ไกรยุทธ ธีรยาศินันท์และคณะ (2537) และ มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนา (2540) พบว่า หมวดรายจ่ายที่สำคัญของการคลังท้องถิ่นคือ หมวดเงินเดือนทั้งแบบประจำและชั่วคราว โดยคิดเป็นประมาณ 50% ของรายจ่ายประจำ และเป็นหมวดรายจ่ายที่เพิ่มขึ้นรวดเร็ว หมวดรายจ่ายที่สำคัญรองมาซึ่งมีขนาดไม่แตกต่างกันมากนักคือ หมวดค่าตอบแทน ค่าใช้สอยและวัสดุโดยมีลักษณะการเพิ่มขึ้นที่สูงเช่นกัน ซึ่งแนวโน้มในลักษณะนี้จะเพิ่มอุปสรรคต่อการใช้จ่ายในด้านการลงทุนเพื่อปรับปรุงการให้บริการสาธารณะของหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต

โดยสรุปแล้ว โครงสร้างการคลังท้องถิ่นไทยได้เกิดการปฏิรูปครั้งใหญ่อันเนื่องมาจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปีพ.ศ. 2540 การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ และต้องจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติโดยมีจำนวนเท่ากัน ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรภาษีอากร คณะกรรมการจะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกิน 5 ปีนับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรรภาษีและอากรแล้วแต่กรณี การแก้ปัญหาเรื่องการจัดสรรภาษีอากรระหว่างรัฐกับองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นจะใช้กลไกของคณะกรรมการไตรภาคี ตามมาตรา 284 เป็นผู้ทำหน้าที่จัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ โดยจะต้องมีการทบทวนใหม่

ทุก 5 ปี และการดำเนินการดังกล่าวเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานรัฐสภา แล้ว ก็ให้มีผลบังคับใช้ได้ทันที ส่วนในเรื่องของการกระจายอำนาจการให้บริการสาธารณะนั้น ให้คณะทำงานด้านการกระจายอำนาจการให้บริการสาธารณะและการกระจายอำนาจการเงินการคลังสู่ท้องถิ่นของคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายปกครองและการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นได้มีหลักเกณฑ์ในการโอนโครงการของรัฐไปให้ท้องถิ่นดังนี้คือ (1) กิจกรรมที่จะดำเนินการภายใต้งาน/โครงการ เป็นการดำเนินงานในท้องถิ่น ซึ่งไม่มีผลกระทบถึงท้องถิ่นอื่น หมายถึงกิจกรรมที่ปฏิบัติการในพื้นที่ได้แบบเบ็ดเสร็จ (2) กิจกรรมดังกล่าวจะต้องเป็นกิจกรรมที่ไม่มีผลกระทบในเรื่องของการประหยัดในขนาด(economy of scale) คือ ไม่เป็นกิจกรรมที่ถ้าท้องถิ่นดำเนินการในท้องถิ่นตามลำพังแล้วจะเสียค่าใช้จ่ายสูง (3) กิจกรรมนั้นไม่ใช่กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติ ความสัมพันธ์กับต่างประเทศหรือภูมิภาค และ (4) เป็นกิจกรรมที่ท้องถิ่นสามารถทำให้เกิดประสิทธิภาพได้มากกว่าแต่ท้องถิ่นต้องสามารถทำการตรวจสอบได้

การกระจายอำนาจทางการคลัง

ผลของการออก พ.ร.บ. ดังกล่าวทำให้ตำบลต่าง ๆ ทั่วประเทศมีองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เกิดขึ้นในเดือนมีนาคม ปี พ.ศ.2538 รวม 617 แห่ง และเพิ่มขึ้นเป็น 2,760 แห่งในเดือนเมษายน พ.ศ.2539 จากจำนวนหมู่บ้านประมาณ 66,000 ทั่วประเทศ

การปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 (พ.ศ.2540 – ปัจจุบัน)²⁶ จากจำนวนรัฐธรรมนูญที่มีการประกาศใช้ในประเทศไทยทั้งหมด 16 ฉบับ พบว่ามีเพียง 6 ฉบับเท่านั้นที่บัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ได้แก่ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2492) ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2511) ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2517) ฉบับที่ 13 (พ.ศ.2521) ฉบับที่ 15 (พ.ศ.2534) และ ฉบับที่ 16 (พ.ศ.2540)

ในจำนวน 6 ฉบับดังกล่าว บางฉบับก็บัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหมวดสิทธิเสรีภาพ บางฉบับก็บัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ หรือหมวดว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเอกเทศแยกจากหมวดอื่นๆ แต่ส่วนใหญ่แล้วที่ผ่านมาจะมีการบัญญัติไว้น้อยมาก

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มุ่งเน้นเรื่องการกระจายอำนาจและการแก้ปัญหาเรื่องโครงสร้าง อันจะเห็นได้จากมาตรา 285 ซึ่งกำหนดให้มีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง(คณะผู้บริหารอาจมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น) คณะผู้บริหารจะเป็นข้าราชการที่มีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจไม่ได้ ซึ่ง

²⁶ สรุปจาก สมคิด เลิศไพฑูรย์ “การปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน” เอกสารประกอบคำบรรยาย

เท่ากับเป็นการปิดประตูไม่ให้รัฐบาลหรือส่วนกลางต่อท่ออำนาจมาควบคุมการทำงานและการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหมือนที่ประสบมาในอดีต ซึ่งในส่วนนี้จะมีผลกระทบต่อสมาชิกสภาเมืองพัทยาจำนวน 8 คนที่มาจากการแต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย นายอำเภอ ปลัดอำเภอและกำนันในสุขาภิบาล และกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลที่หนึ่งอยู่ในสภา อบต. (โดยผลกระทบต่อกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบลจะมีก็ต่อเมื่อครบกำหนดเวลาผ่อนผันที่บัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาล) นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีองค์กรเดียวทำหน้าที่ทั้งสภาและฝ่ายบริหารท้องถิ่นพร้อมๆ กันไม่ได้

ในเรื่องอำนาจหน้าที่ใน มาตรา 284 บัญญัติไว้ให้กำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ ให้มีการกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ โดยมีสาระสำคัญคือ (1) การกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง (2) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ (3) การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ตาม (1) และ (2) ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติโดยมีจำนวนเท่ากัน ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรภาษีอากรตาม (1) และ (2) คณะกรรมการตาม (3) จะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกิน 5 ปีนับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรรภาษีและอากรแล้วแต่กรณี

เพราะฉะนั้น จะเห็นได้ว่าการแก้ปัญหาเรื่องการจัดสรรภาษีอากรระหว่างรัฐกับองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น จะใช้กลไกของคณะกรรมการไตรภาคี ตามมาตรา 284 เป็นผู้ทำหน้าที่จัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ โดยจะต้องมีการทบทวนใหม่ทุก 5 ปี และการดำเนินการดังกล่าวเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานรัฐสภาแล้ว ก็ให้มีผลบังคับใช้ได้ทันที

คณะทำงานด้านการกระจายอำนาจการให้บริการสาธารณะและการกระจายอำนาจการเงินการคลังสู่ท้องถิ่นของคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายปกครองและการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นได้มีหลักเกณฑ์ในการโอนโครงการของรัฐไปให้ท้องถิ่นดังนี้คือ (1) กิจกรรมที่จะดำเนินการภายใต้งาน/โครงการ เป็นการดำเนินงานในท้องถิ่น ซึ่งไม่มีผลกระทบถึงท้องถิ่นอื่น หมายถึงกิจกรรมที่ปฏิบัติการในพื้นที่ได้แบบเบ็ดเสร็จ (2) กิจกรรมดังกล่าวจะต้องเป็นกิจกรรมที่ไม่มีผลกระทบในเรื่องของการประหยัดในขนาด (economy of scale) คือ ไม่เป็นกิจกรรมที่ถ้าท้องถิ่นดำเนินการใน

ท้องถิ่นตามลำพังแล้วจะเสียค่าใช้จ่ายสูง (3) กิจกรรมนั้นไม่ใช่กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติ ความสัมพันธ์กับต่างประเทศหรือภูมิภาค และ (4) เป็นกิจกรรมที่ท้องถิ่นสามารถทำให้เกิดประสิทธิภาพได้มากกว่า ซึ่งท้องถิ่นต้องสามารถตรวจสอบได้

7.5.4 ความตื่นตัวของประชาชนในการปกครองตนเองหลังปี 2475

แม้ว่าหลังจากปี 2475 เป็นต้นมา ประเทศไทยจะมีวิวัฒนาการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาโดยลำดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันที่แนวคิดในเรื่องการปกครองตนเองของท้องถิ่นแพร่หลายมากขึ้น อย่างไรก็ตามการพัฒนาดังกล่าวเป็นผลเนื่องมาจากนโยบายของรัฐบาลเป็นหลัก และแนวคิดความคิดริเริ่มในการจัดตั้ง ปรับปรุง แก้ไข ก็เป็นผลมาจากทางราชการเช่นกัน ดังนั้นระบบการปกครองท้องถิ่นของไทยจึงมีผลผูกพันกับทางราชการหรือรัฐบาลที่จะเข้าระดับปกครองอยู่ตลอดเวลา จึงทำให้ประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ ไม่มีประสบการณ์ หรือเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองอย่างเต็มที่ ซึ่งแตกต่างจากการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นของต่างประเทศ²⁷

สาเหตุสำคัญของความไม่ตื่นตัวทางการเมืองของประชาชนในการเรียกร้องการปกครองตนเองนั้นเนื่องจากประชาชนไม่เข้าใจว่าการปกครองตนเองให้ประโยชน์กับท้องถิ่นอย่างไร ดังจะเห็นได้ว่า สำหรับประเทศไทยนั้นการปกครองตนเองตั้งแต่ระดับส่วนกลางถึงระดับท้องถิ่น มิใช่เป็นสิ่งที่เกิดมาจากการดิ้นรนต่อสู้ให้ได้มาซึ่งการปกครองโดยประชาชน เหมือนอย่างในประเทศอังกฤษหรือสหรัฐอเมริกา เพราะแม้แต่การปกครองเมื่อ พ.ศ.2475 นั้นก็มาจากความต้องการของคนกลุ่มเล็กๆ เพียงกลุ่มเดียว ประชาชนส่วนใหญ่ไม่รู้เรื่องด้วย²⁸ แม้แต่การจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอมเมื่อ ร.ศ. 124 ที่กล่าวกันว่าเกิดจากความคิดริเริ่มของราษฎรในตลาดตำบลท่าฉลอมนั้น ก็ไม่ความจริงเสียทั้งหมด แต่เกิดขึ้นจากการที่ประมุขของประเทศทรงดำเนินนโยบายแบบตัวรวกระหนาบคราด จนทำให้ผู้มีส่วนร่วมรับผิดชอบในการปกครองร้อนตัว เพราะบ้านเมืองสกปรก จึงพิจารณาจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้น และการจัดตั้งสุขาภิบาลภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 ก็เช่นเดียวกัน การปกครองตนเองก็เกิดจากดำริของรัฐบาล มิใช่เกิดจากความต้องการของประชาชน ประชาชนมองการปกครองท้องถิ่นด้วยทัศนคติที่ว่าเป็น “ของขวัญ” จากรัฐบาล

²⁷ อเนก เหล่าธรรมทัศน์. เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น : ปัญหาการเมืองการปกครองที่ระดับชาติอันเนื่องมาจากการปกครองท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอ. กรุงเทพฯ, 2543.

²⁸ ประหยัด หงษ์ทองคำ, “การกระจายอำนาจ : หลักการและองค์ประกอบที่น่าพิจารณา” เทศภิบาล(ฉบับพิเศษ). 2537

จิตสำนึกที่ว่า การปกครองท้องถิ่นของตน ดำเนินงานโดยพวกตน และเพื่ออำนวยประโยชน์สุขให้แก่พวกตน จึงไม่เกิดขึ้น²⁹

สาเหตุอีกประการหนึ่งของความไม่ตื่นตัวดังกล่าว คือ ประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจถึงหลักการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น ประชาชนมักคิดว่าเรื่องของการปกครองเป็นหน้าที่ของรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางจะเป็นผู้ดำเนินการ ประชาชนยังไม่มีความรู้สึกว่าตนเป็นเจ้าของการปกครองท้องถิ่นและไม่รู้สึกใกล้ชิดกับการปกครองท้องถิ่น ซึ่งผิดหลักการปกครองท้องถิ่น และประชาชนยังเข้าใจระบบและกระบวนการทำงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นน้อยมาก ดังจะเห็นได้ว่า ประชาชนไทยให้ความสนใจและติดตามการเมืองการปกครองส่วนกลางและภูมิภาคมากกว่าการเมืองการปกครองท้องถิ่นอย่างเทียบกันไม่ได้ การเป็นเจ้าของการปกครองท้องถิ่นของประชาชนจึงมีน้อย โดยคนไทยมักถือว่าบทบาทของตนเองในการปกครองท้องถิ่นมีเพียงการลงคะแนนเสียงและการวิงวอนขอความช่วยเหลือต่างๆ จากนักการเมืองหรือข้าราชการ ซึ่งไม่แตกต่างไปจากความรู้สึกที่มีต่อการเมืองการปกครองในระดับอื่นๆ³⁰ นอกจากนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่าประชาชนมักจะเรียกร้องให้รัฐบาลหรือทางราชการทำนั่นทำนี่ให้ หรือขอให้จัดทำบริการอย่างนั้นอย่างนี้ให้ เป็นการลดบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะการขอความช่วยเหลือจากราชการเช่นนั้นยิ่งเป็นการดึงภาครัฐบาลส่วนกลางเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น ผลที่ตามมาคือ ประชาชนเองจะถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพไปโดยปริยาย³¹

ความสับสน ไม่เข้าใจในสิทธิ ความสำคัญ ในการปกครองตนเองของประชาชน เกิดจากความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งจนทำให้การพัฒนาระบบประชาธิปไตยของไทยเป็นไปอย่างไม่ต่อเนื่อง ดังจะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี 2475 แล้ว รัฐบาลชุดต่างๆ ที่เข้ามาบริหารประเทศก็ไม่ได้มีโครงการที่แน่นอนและต่อเนื่องในการที่จะพัฒนาพลเมืองให้เข้าใจหลักการปกครองระบบประชาธิปไตย ยิ่งไปกว่านั้นยังมีการการปฏิวัติหรือรัฐประหาร เพื่อแก้ปัญหาความยุ่งยากทางการเมืองหลายครั้งหลายหน ซึ่งการปฏิวัติรัฐประหารแต่ละครั้งได้มีการยุบเลิก หรือทำลายสถาบันทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย ยกเลิกสิทธิเสรีภาพของประชาชน การกระทำดังกล่าวไม่เพียงแต่จะทำให้ระบบประชาธิปไตยต้องชะงักงันไปเท่านั้น หากแต่ยังได้ทำให้ประชาชนเกิดความงุนงงต่อสิทธิและอำนาจในการปกครองตนเอง ยกตัวอย่างเช่นในการปฏิวัติระหว่างปี พ.ศ.2505-2511 และระหว่างปี พ.ศ.2514-2516 คณะปฏิวัติได้ยึดอำนาจการปกครองท้องถิ่นมาจากประชาชนอีกด้วย กล่าวคือ

²⁹ วิทยา นภาศิริกุล, การปกครองท้องถิ่นไทย, เอกสารประกอบคำบรรยาย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2521

³⁰ อเนก เหล่าธรรมทัศน์, อ้างแล้ว

³¹ วิทยา นภาศิริกุล, อ้างแล้ว

ผลของการปฏิวัติทั้ง 2 ครั้งนี้ ประชาชนไม่มีสิทธิที่จะเลือกผู้แทนของตนเข้าไปปกครองท้องถิ่นได้ หากแต่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจแต่งตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งวิธีการดังกล่าวได้สร้างความสับสน ความไม่เข้าใจในปรัชญาของการปกครองตนเองในท้องถิ่นอย่างมาก³²

แม้กระทั่งในปัจจุบันที่คนไทยมีการศึกษาสูงขึ้นมาก แต่คนมีความรู้ส่วนใหญ่ยังมีความรู้ ความเข้าใจ และความสนใจเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไม่มากนัก จะเห็นได้จากจำนวนประชาชนที่ออกไปใช้สิทธิเลือกผู้แทนระดับชุมชนยังคงมีอยู่น้อยมากนัก และนอกจากนั้นวิชาความรู้เกี่ยวกับการเมืองการปกครองท้องถิ่นเปิดสอนให้เฉพาะกับนักศึกษาจำนวนน้อยมากในระดับอุดมศึกษา ซึ่งแท้จริงแล้วควรมีมากกว่านั้นเมื่อคำนึงถึงประชาชนทั่วประเทศ จึงส่งผลให้การกระตือรือร้นในการปกครองตนเองยังคงมีอยู่อย่างจำกัดในปัจจุบัน³³

นอกจากนี้ รัฐบาลเองก็มีส่วนในการการบั่นทอนความตื่นตัวของประชาชนในการปกครองตนเอง โดยที่ผ่านมารัฐบาลทำการวางระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยละเลยความเห็นและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ โดยจะเห็นได้ว่าแม้แต่การริเริ่มให้พื้นที่หนึ่งๆ มีการปกครองท้องถิ่น เช่น จะให้พื้นที่หนึ่งๆ เป็นเทศบาลก็ดี หรือยกสุขาภิบาลให้เป็นเทศบาลก็ดี ต่างไม่มีการสอบถามประชาชนหรืออาศัยประชามติว่าประชาชนต้องการหรือไม่ รวมทั้งไม่มีกระบวนการให้ประชาชนเรียกร้อง แต่การปกครองมักเป็นผู้กำหนดสิ่งเหล่านี้เอง ทั้งๆ ที่โดยธรรมชาติของชาวบ้านนั้นก็มีการรวมกลุ่มปกครองตนเองอยู่แล้วภายในหมู่บ้าน ซึ่งพวกเขาชอบรับและเข้าร่วมอย่างสนิทใจ เช่น ระบบการให้ผู้อาวุโสประจำหมู่บ้านตัดสินข้อพิพาทขัดแย้งต่างๆ ภายในชุมชน การร่วมกันบริหารระบบสงเคราะห์กันในการจัดงานศพของคนในหมู่บ้าน การร่วมกันดูแลระบบชลประทานเหมืองฝายและแบ่งปันน้ำใช้เพื่อการเกษตร แต่ทางราชการไม่สนใจสร้างการปกครองท้องถิ่นขึ้นมาบนรากฐานแบบแผนและคตินิยมของการปกครองดูแลตนเองและชุมชนโดยชาวบ้านเอง เมื่อมีการประกาศให้ตำบลหรือหมู่บ้านเป็นการปกครองท้องถิ่นนั้นประชาชนมักกล่าวว่า “ต่อไปนี้สบายแล้ว ไม่ต้องทำอะไรอีก ปล่อยให้เป็นที่ของเจ้าหน้าที่องค์กรบริหารส่วนตำบล หรือสุขาภิบาลก็แล้วกัน” ด้วยเหตุนี้เองทำให้ระเบียบแบบแผนต่างๆ ภายในท้องถิ่น รัฐบาลเป็นผู้กำหนดขึ้นมาเองไม่ใช่ประชาชนเป็นคนกำหนด³⁴

แม้ว่าปัจจุบันทัศนคติเก่าๆ ดังกล่าวจะเริ่มลดน้อยลงตามกระแสของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่บัญญัติไว้ในหมวดที่ 9 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น และหมวดที่ 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของประชาชนชาวไทย อย่างไรก็ตาม การ

³² ประหยัด หงษ์ทองคำ, อ้างแล้ว

³³ ธเนศวร์ เจริญเมือง 100 ปี การปกครองไทย พ.ศ. 2440-2540 กรุงเทพฯ โครงการจัดพิมพ์คปไฟ 2542

³⁴ อเนก เหล่าธรรมทัศน์, อ้างแล้ว

มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นที่กระทำกันโดยทั่วไปนั้น มักจะอยู่ในวงจำกัดเพียงการใช้สิทธิพื้นฐานบางอย่างเท่านั้น เช่น การให้ประชาชน กลุ่ม องค์กรชุมชน สามารถลงสมัครเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยตรง และมีส่วนร่วมในการไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น อันถือว่าเป็นหน้าที่ที่ต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยตรง แต่นอกเหนือจากที่กล่าวมาในข้างต้นยังมีสิทธิที่ประชาชนสามารถพึงกระทำภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แต่ประชาชนมิได้มีความตื่นตัวมากนักที่จะใช้สิทธินั้น อาทิเช่น การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และประชาชนยังไม่ค่อยตื่นตัวในการใช้สิทธิในเรื่องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมในการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น เป็นต้น³⁵

7.5.5 สาเหตุของความล้มเหลวในการปกครองท้องถิ่นของไทยในอดีตที่ผ่านมา

สาเหตุที่การปกครองท้องถิ่นของไทยประสบความล้มเหลวตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ก็เนื่องมาจากการที่อิทธิพลของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่ครอบงำและสามารถทำหน้าที่แทนราชการส่วนท้องถิ่นโดยสิ้นเชิง ในช่วงก่อนหน้าปี พ.ศ.2535 งบประมาณแผ่นดินส่วนใหญ่มากกว่าร้อยละ 90 จะถูกจัดสรรให้กับหน่วยราชการส่วนกลางและภูมิภาค โดยงบประมาณของราชการส่วนท้องถิ่น (ดูรายละเอียดโครงสร้างรายได้และรายจ่ายของการบริหารท้องถิ่นในภาคผนวก) จะได้ไม่ถึงร้อยละ 6 ของงบประมาณส่วนกลางและส่วนภูมิภาครวมกัน³⁶ เพราะฉะนั้นงบประมาณการพัฒนาท้องถิ่นส่วนใหญ่จึงมาจากงบประมาณของกรมกองต่างๆ ที่อยู่ในกระทรวงที่เกี่ยวข้องเช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัย กระทรวงแรงงาน กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น เพราะฉะนั้นในทางปฏิบัติแล้ว ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคสามารถทำงานได้แทบทุกเรื่องในทุกพื้นที่ ในขณะที่องค์กรปกครองท้องถิ่นมักทำได้แต่งานสร้างและบำรุงรักษาถนนหนทางและสาธารณูปโภค การเก็บและกำจัดขยะ งานสุขอนามัยและการศึกษาโดยงานเหล่านี้มักเป็นโครงการขนาดเล็กและเป็นโครงการง่าย ๆ

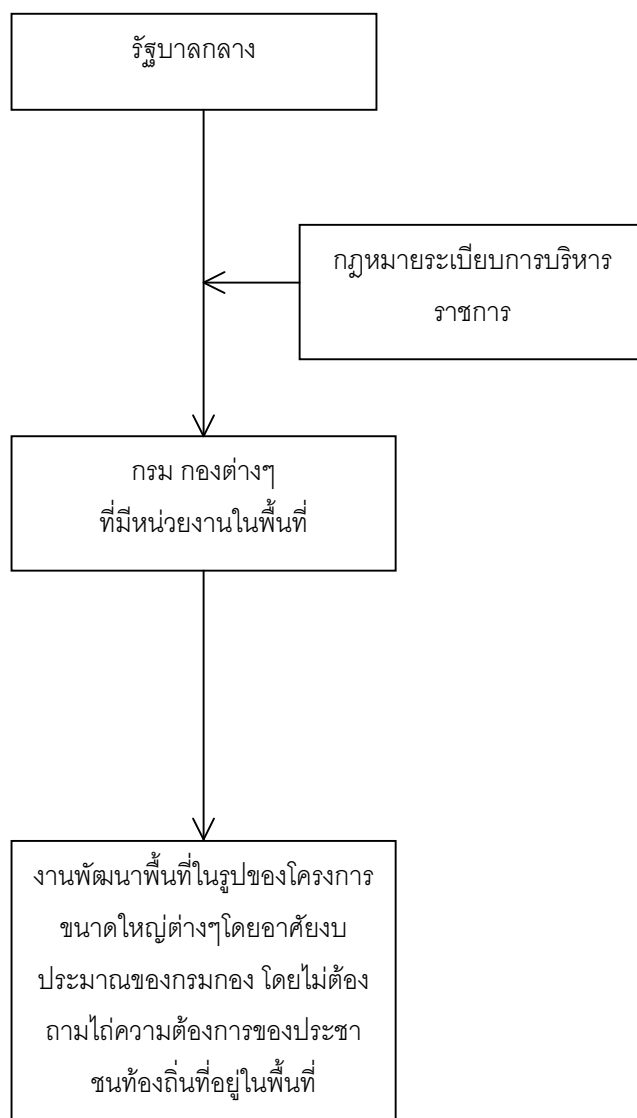
อนึ่ง (2543) ได้วิเคราะห์ไว้ว่า ในสมัยของรัฐบาลทหาร รัฐบาลมักใช้การปกครองการบริหารรัฐกิจตามแนวตั้ง (Vertical administration) โดยอาศัยกรมต่างๆ ที่มีหน่วยงานของตนเองในพื้นที่และมั่งงบประมาณของตนเองโดยไม่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของจังหวัดหรือต้อง

³⁵ โกวิท พงงาม. การปกครองท้องถิ่นไทย : หลักการและมิติใหม่ในอนาคต. กรุงเทพฯ, 2542

³⁶ อเนก เหล่าธรรมทัศน์, อ้างแล้ว

ประสานงานกับองค์กรท้องถิ่น (รูปที่ 7.3) การบริหารงานในลักษณะนี้ผู้ปกครองระดับชาติจะใช้
ต้องอาศัยข้าราชการประจำในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคค่อนข้างมาก

รูปที่ 7.3 การบริหารรัฐกิจในรูปแบบแนวตั้งโดยอาศัยกรม กองจากราชการส่วนกลางและภูมิภาค



ที่มา : เอนก (2543)

อย่างไรก็ตาม เมื่อเวลาผ่านไป ผู้นำของกลุ่มทุนธุรกิจได้เข้ามามีบทบาทในการเมืองระดับ
ชาติมากขึ้น โดยได้เข้ามาเป็นนักการเมืองในระดับประเทศ ทำให้รูปแบบการบริการรัฐกิจตามแนว
ตั้งแบบเดิมนั้นได้ถูกดัดแปลงให้มีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ซึ่งเอนก (2543) ได้เรียกรูปแบบใหม่นี้
ว่า "เครือข่ายฝักฝ่ายระดับจังหวัด" โดยนักการเมืองระดับชาติจะเป็นผู้จัดตั้งเครือข่ายฝักฝ่ายของ

ตนเองในระดับจังหวัดเพื่อเชื่อมโยงตัวเองเข้ากับหัวคะแนน และจากหัวคะแนนเชื่อมโยงเข้าหาชาวบ้านและผู้มีอำนาจท้องถิ่นอีกทีหนึ่ง งานหลักของเครือข่ายเหล่านี้คือการมุ่งทำงานเพื่อรักษาและขยายฐานเสียงอย่างต่อเนื่องตลอดเวลาแม้จะไม่ใช้ช่วงเวลาหาเสียงก็ตาม องค์กรของนักการเมืองระดับชาตินี้จะมุ่งสร้างโอกาสให้นักการเมืองสร้างความสัมพันธ์และบุญคุณกับหัวคะแนนและประชาชนกลุ่มต่างๆ โดยรับทราบปัญหาและความต้องการของประชาชน เพื่อที่นักการเมืองระดับชาตินั้นๆ จะได้หาทางไปดึงงบประมาณโครงการจากหน่วยงานราชการต่างๆ มาแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการให้กับประชาชนและชุมชนในพื้นที่ของตน หัวคะแนนของนักการเมืองระดับชาติเหล่านี้ นอกจากจะเป็นญาติสนิทมิตรสหายของนักการเมืองระดับชาติเองแล้ว ก็ยังรวมไปถึงผู้กว้างขวางในท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และนักการเมืองในระดับท้องถิ่น เมื่อนักการเมืองระดับชาติได้รับทราบข้อมูลความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นของตนจากหัวคะแนนแล้ว ก็จะสามารถอำนาจหน้าที่ในฐานะนักการเมืองระดับชาติวิ่งเต้นหรือกดดันให้ข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้จัดโครงการพัฒนาต่างๆ ไปลงในพื้นที่ของตนเองอีกต่อหนึ่ง ทำให้เกิดระบบความสัมพันธ์แบบสามเส้าระหว่างนักการเมืองระดับชาติ-หัวคะแนนเครือข่าย-และข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค นักการเมืองระดับชาติจะมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับประชาชนโดยผ่านทางหัวคะแนนที่เป็นเครือข่ายของตนที่มุ่งสนองความต้องการของชาวบ้านในพื้นที่ หัวคะแนนเหล่านี้ซึ่งเป็นผู้กว้างขวางหรือนักการเมืองในระดับท้องถิ่นในบางครั้งก็มีอิทธิพลอำนาจที่สามารถกดดันข้าราชการในพื้นที่ในระดับหนึ่ง ตัวนักการเมืองระดับชาติจะเป็นผู้วิ่งเต้นหาโครงการและงบประมาณโดยผ่านกรมกองต่างๆ ที่ตนเองมีหน้าที่รับผิดชอบหรือมีเส้นสายอยู่ให้มาลงในพื้นที่ของตน ทำให้ประชาชนในพื้นที่รู้สึกถึงความเจริญในพื้นที่ของตนนั้นได้มาโดยผลงานของนักการเมืองระดับชาติที่เป็นตัวแทนของพื้นที่ มากกว่าที่จะเป็นผลงานของเจ้าหน้าที่ในพื้นที่หรือองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นโดยตรง ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีความเชื่อถือในระบบการบริหารจัดการระดับท้องถิ่นเท่าที่ควร

7.5.6 บทสรุป

โดยสรุปแล้วการปกครองท้องถิ่นและการคลังท้องถิ่นของไทยในอดีตนั้น มีลักษณะเป็นการรวมศูนย์มาโดยตลอด การปรับปรุงระบบราชการการปกครองและการคลังในสมัยรัชกาลที่ 5 นั้น เป็นสิ่งจำเป็นและเหมาะสมในเวลานั้น ซึ่งทำให้รัฐมีอำนาจในการปกครองราชอาณาจักรอย่างสมบูรณ์ อย่างไรก็ตามหลังจากช่วงรัชกาลที่ 5 เป็นต้นมาไม่มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นจากระบบการรวมศูนย์อำนาจทางการปกครองและการคลัง ถึงแม้ว่าจะมีความพยายามในการกระจายอำนาจการปกครองตั้งแต่สมัย พ.ศ.2475 แต่การดำเนินการนั้นไม่เป็นรูปแบบและจริงจังนัก จน

กระทั่งถึงยุคปัจจุบัน ซึ่งมีการกระจายอำนาจทางการปกครองและการคลังในประเทศไทยนั้นไม่ สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่มีขึ้นอย่างรวดเร็วตั้งแต่ในช่วงปีพ.ศ.2475 เป็นต้น มา จนถึงยุคเศรษฐกิจไทยมีการเจริญเติบโตสูงที่สุด จนกระทั่งประสบกับวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 อย่างไรก็ตามการกระจายอำนาจทางการคลังเริ่มขึ้นในช่วงก่อนที่เศรษฐกิจจะเฟื่องฟูในปี 2536 ซึ่งยังไม่มีหลักฐานชัดเจนว่าหลักแนวคิดในเรื่องการกระจายอำนาจทางการคลังเป็นอย่างไร ซึ่งลักษณะปัจจุบันนั้นเกิดปัญหาขึ้นในเรื่องการปกครองทั้งในส่วนของผู้ว่าราชการจังหวัด และเจ้าหน้าที่ปกครองของรัฐที่ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรบริหารส่วน จังหวัดกับผู้ว่าราชการจังหวัด ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของอบต.กับอบจ. ซึ่งอบจ.นั้นควรจะทำหน้าที่ เป็นผู้ประสานงานระหว่างอบต.ของตำบลต่างๆ ในจังหวัด ซึ่งการกระจายอำนาจทางการคลังนั้น จะไม่สามารถประสบความสำเร็จได้หากไม่มีการดำเนินการควบคู่ไปกับการกระจายอำนาจการ ปกครอง ซึ่งคงจะต้องใช้ระยะเวลาอีกช่วงระยะเวลาหนึ่ง

ภาคผนวกบทที่ 1

แบบสอบถามจุดประสงค์ของการกระจายอำนาจการคลัง
โครงการวิจัยการกระจายอำนาจทางการคลัง

1. ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับผู้ให้สัมภาษณ์(ผู้ตอบแบบสอบถาม)

1.1 ที่อยู่ บ้านเลขที่_____ หมู่ที่_____ ตำบล_____ อำเภอ_____ จังหวัด_____

1.2 ชื่อ_____นามสกุล_____

1.3 เพศ ☐ ชาย ☐ หญิง

1.4 อายุ_____ปี

1.5 การศึกษา จบการศึกษาสูงสุด

- ☐ ไม่ได้จบการศึกษาใดๆ
- ☐ จบการศึกษาระดับประถมศึกษาปีที่ 4
- ☐ จบการศึกษาระดับประถมศึกษาปีที่ 6
- ☐ จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาปีที่ 3
- ☐ จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาปีที่ 6
- ☐ จบการศึกษาระดับอาชีววะ (ปวช. หรือ ปวส.)
- ☐ จบการศึกษาระดับปริญญาตรี
- ☐ จบการศึกษาระดับปริญญาโท
- ☐ อื่นๆ (ระบุ) _____

1.6 ตำแหน่งหน้าที่ (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ) โดยเขียนเครื่องหมายหน้าข้อที่ท่านเลือกตอบ

	ในปัจจุบัน	ในอดีต
☐ ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด	_____	_____
☐ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด	_____	_____
☐ รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด	_____	_____
☐ นายกเทศมนตรีเทศบาลเมือง	_____	_____
☐ ประธานองค์การบริหารส่วนตำบล	_____	_____
☐ ประธานสภาตำบล	_____	_____
☐ ประธานสหกรณ์	_____	_____
☐ กำนัน	_____	_____
☐ ผู้ใหญ่บ้าน	_____	_____
☐ อื่นๆ (ระบุ) _____	_____	_____

2. ความคิดเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ (ผู้ตอบแบบสอบถาม)

ท่านคิดว่าการกระจายอำนาจทางการคลังควรมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้ (เลือกตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

วัตถุประสงค์	โปรดใส่หมายเลข (รหัส) ตรงตามข้อที่ท่านเลือกตอบ โดย 1 = เห็นด้วย 2 = ไม่เห็นด้วย 3 = ไม่ทราบ หรือไม่ออกความเห็น	โปรดจัดลำดับความสำคัญ ตรงตามข้อที่ท่านเลือกตอบโดย 1 = สำคัญที่สุด 2 = สำคัญรองลงมาเป็นอันดับ 2 3 = สำคัญรองลงมาเป็นอันดับ 3 14 = สำคัญรองลงมาเป็นอันดับ 14
1. เพื่อลดปัญหาความยุ่งยากและซับซ้อนในการจัดการ และลดปัญหาการสื่อสารระหว่างรัฐบาลส่วนกลาง กับส่วนท้องถิ่น 2. เพื่อลดความขัดแย้งในทางการเมืองระหว่าง ส่วนกลางกับท้องถิ่น 3. เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานทั้งทางด้าน การบริหารและการจัดการของรัฐบาลระดับ ต่างๆ 4. เพื่อสร้างความสามารถในการบริหารของคนใน ท้องถิ่น 5. เพื่อสร้างกระบวนการการตัดสินใจในระบอบ ประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชน 6. เพื่อสร้างความสามารถในการบริหารแบบ การปกครองที่ดี 7. เพื่อลดอำนาจและบทบาทของรัฐบาลส่วน กลาง 8. เพื่อลดอำนาจและบทบาทของรัฐบาลส่วนท้องถิ่น 9. เพื่อสร้างความเชื่อที่มีต่อเจ้าหน้าที่ของประชาชน 10. เพื่อสร้างสวัสดิสังคมแบบประชาคม (เป็น สังคมของประชาชนของท้องถิ่น)		

วัตถุประสงค์	โปรดใส่หมายเลข (รหัส) ตรงตามข้อที่ท่านเลือกตอบ โดย 1 = เห็นด้วย 2 = ไม่เห็นด้วย 3 = ไม่ทราบ หรือไม่ออกความเห็น	โปรดจัดลำดับความสำคัญ ตรงตามข้อที่ท่านเลือกตอบโดย 1 = สำคัญที่สุด 2 = สำคัญรองลงมาเป็นอันดับ 2 3 = สำคัญรองลงมาเป็นอันดับ 3 14 = สำคัญรองลงมาเป็นอันดับ 14
11. เพื่อเพิ่มสวัสดิการสังคมท้องถิ่น 12. เพื่อให้การพัฒนาเศรษฐกิจตรงตามความต้องการของท้องถิ่นและเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง 13. เพื่อสร้างการพึ่งพาตนเองในด้านงบประมาณท้องถิ่น 14. อื่นๆ (ระบุ) 1. _____ 2. _____		

ภาคผนวกบทที่ 7

ภาคผนวกที่ 7.1

เทศบาล

1. พัฒนาการของเทศบาล

ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ได้ 1 ปี รัฐบาลภายใต้การนำของพระยาพหลพลพยุหเสนา ก็ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 เข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 21 มีนาคม พ.ศ.2476 ในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 นี้ ระบุถึงวิธีการจัดตั้งเทศบาลเป็นหลักสำคัญเพื่อที่จะสามารถจัดตั้งท้องถิ่นเป็นเทศบาลได้รวดเร็ว ส่วนการที่จะจัดตั้งให้สมบูรณ์ตามแบบเทศบาลทั่วไปจำเป็นจะต้องมีกฎหมายอีกหลายฉบับซึ่งประกอบด้วยกฎหมายภาษีอากร กฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุข และกฎหมายเกี่ยวกับทรัพย์สินของเทศบาล สาระสำคัญของพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 จึงเป็นเรื่องของการวางรูปแบบขององค์กรและกลไกในการจัดระเบียบเทศบาล โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1.1 เทศบาลตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476

1) การจัดตั้งเทศบาล

การจัดตั้งเทศบาลในพระราชบัญญัติ พ.ศ.2476 มิได้กำหนดให้ท้องถิ่นมีฐานะเป็นเทศบาล ดังนั้นการจัดตั้งท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาลนั้น ให้รัฐบาลเป็นผู้พิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด โดยได้แบ่งชั้นของเทศบาลออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร และการยกฐานะท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาลประเภทใดบ้าง กฎหมายได้กำหนดไว้ดังนี้

การจัดตั้งเทศบาลโดยทั่วไป

- กฎหมายจะยกฐานะตำบลอันเป็นหน่วยปกครองส่วนภูมิภาคทั้งตำบลขึ้นเป็นเทศบาล โดยประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกา ในพระราชกฤษฎีกานั้นจะกำหนดเขตและนามของเทศบาล ส่วนตำบลที่มีพื้นที่และความหนาแน่นของประชากรไม่เพียงพอ นั้น รัฐบาลอาจรวมหลายตำบลเข้าด้วยกันและยกฐานะตำบลนั้นเป็นเทศบาล

การจัดตั้งเทศบาลเมือง

การจัดตั้งท้องที่ใดให้เป็นเทศบาลเมืองอาจทำได้โดยหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

- เขตชุมชนในบรรดาตำบลหรือส่วนของตำบลอันเป็นที่ตั้งของศาลว่าการจังหวัด
- ท้องถิ่นที่มีราษฎรตั้งแต่ 3,000 คนขึ้นไปและราษฎรเหล่านั้นอยู่หนาแน่น คือเฉลี่ยได้ไม่ต่ำกว่า 1000 คน ต่อ 1 ตารางกิโลเมตร

เมื่อรัฐบาลจะยกฐานะของท้องถิ่นซึ่งมีลักษณะดังกล่าวข้างต้นเป็นเทศบาลจะต้องมีประกาศพระราชกฤษฎีกา

การจัดตั้งเทศบาลนคร

- ท้องที่ซึ่งจะยกฐานะเป็นเทศบาลนครได้ต้องมีราษฎรตั้งแต่ 30,000 คนขึ้นไปและราษฎรนั้นอยู่หนาแน่นเฉลี่ยไปต่ำกว่า 1,000 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร โดยการจัดตั้งเทศบาลนครกฎหมายบัญญัติให้กระทำได้โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งจะแตกต่างกับเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล

2) การจัดองค์กร

ความมุ่งหมายของการจัดตั้งเทศบาลที่นอกจากจะให้ เป็นระเบียบการปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังจะประสงค์ให้เทศบาลเป็นเป็นองค์กรที่ให้การศึกษแก่ราษฎรด้วย คือให้ราษฎรได้รับการฝึกอบรมในวิธีการปกครองแบบรัฐธรรมนูญ รูปแบบขององค์กรเทศบาลทั้ง 3 ประเภทจึงจัดองค์กรคล้ายกับองค์กรปกครองประเทศตามรัฐธรรมนูญ คือ สภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ คอยอนุมัติและควบคุมฝ่ายบริหารซึ่งเทียบได้กับสภาผู้แทนราษฎร และคณะมนตรีเทศบาลเทียบได้กับฝ่ายบริหารกิจการในท้องถิ่นซึ่งเทียบได้กับคณะรัฐมนตรี โดยมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

สภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งได้รับเลือกจากราษฎรในท้องถิ่น ในพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 บัญญัติไว้ว่าจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลแต่ละประเภทไว้ดังนี้

สภาตำบลและสภาเมือง ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพลเมืองในหมู่บ้านเลือกตั้งขึ้นมาหมู่บ้านละ 1 นาย ถ้าหมู่บ้านใดมีราษฎรมากกว่า 200 คนให้หมู่บ้านนั้นเลือกสมาชิกเพิ่มขึ้นอีก 1 นาย ทุกๆ 200 คน เศษของ 200 ถ้าครึ่งหนึ่งให้นับเป็น 200 ถ้าต่ำกว่าครึ่งไม่นับ

สภานคร ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพลเมืองในตำบลภายในนครนั้นเลือกตั้งตำบลละหนึ่ง นายถ้าตำบลใดมีราษฎรมากกว่า 2,000 คนให้ตำบลนั้นเลือกตั้งสมาชิกเพิ่มขึ้นอีก 1 นายทุก 2000 คน เศษของ 2000 ถ้าถึงครึ่งหนึ่งให้นับเป็น 2000 คน ถ้าต่ำกว่าครึ่งหนึ่งไม่นับ

การอยู่ในตำแหน่งของสมาชิกเทศบาลให้อยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี ถ้าสมาชิกว่างลง เพราะเหตุอื่นนอกจากการถึงวาระให้เลือกสมาชิกขึ้นใหม่แต่มีสิทธิที่จะอยู่วาระเพียงเท่ากับวาระของผู้ที่ตนแทน

สภาเทศบาลนั้นจะต้องมีประธานแห่งสภาหนึ่งคนและมีรองประธานแห่งสภาหนึ่งหรือหลายคนก็ได้ ส่วนการแต่งตั้งประธานและรองประธานให้ข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นผู้ตั้งตามมติของสมาชิกสภาเทศบาล กล่าวคือให้สมาชิกสภาเทศบาลประชุมกันเลือกผู้ที่จะได้รับตำแหน่งเป็นประธานและรองประธานนั้นโดยต้องเลือกตั้งจากสมาชิกในสภาเทศบาลนั่นเอง

คณะเทศมนตรี ประกอบด้วยนายกเทศมนตรี 1 นายและเทศมนตรีอย่างน้อย 2 นาย อย่างมากไม่เกิน 4 นาย (ใช้ลักษณะเดียวกันหมดไม่ว่าจะเป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือ เทศบาลนคร) การตั้งคณะเทศมนตรีนี้นักกฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจของข้าหลวงประจำจังหวัด เมื่อข้าหลวงประจำจังหวัดได้ตั้งคณะเทศมนตรีขึ้นแล้ว นายกเทศมนตรีจะต้องขอมติความไว้วางใจต่อสภาเทศบาล เมื่อสภาเทศบาลให้ความไว้วางใจแล้ว คณะเทศมนตรีจึงจะบริหารงานเทศบาลต่อไปได้ ในการเลือกคณะเทศมนตรีนั้นไม่มีข้อบังคับว่าจะต้องเลือกจากสมาชิกสภาเทศบาล แต่มีบทบังคับว่าบุคคลนั้นจะต้องมีวิญญูฐานะตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด คือมีความรู้เทียบประถมศึกษาและไม่มีส่วนได้ส่วนเสียกับการรับเหมาของเทศบาล

3) การควบคุมเทศบาล

การควบคุมเทศบาลรัฐได้มอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐคือนายอำเภอ ข้าหลวงประจำจังหวัดและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยในส่วนของ การควบคุมดูแลกิจการของเทศบาลและเทศบาลเมืองให้อยู่ในอำนาจของข้าหลวงที่จะชี้แจงชี้แนะนำตักเตือนเทศบาล ส่วนนายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ช่วยข้าหลวงประจำจังหวัดควบคุมดูแลเทศบาลในอำเภอนั้น

นอกจากนี้การควบคุมในส่วนขององค์การเทศบาลนั้นได้ทำการควบคุมโดยการที่รัฐสามารถถอดถอนสภาพของเทศบาลได้ โดยกฎหมายได้ให้อำนาจข้าหลวงประจำจังหวัดว่าเทศบาลใดไม่ปฏิบัติตามให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่ต้องกระทำหรือการกระทำใดอันจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นแล้วให้ข้าหลวงจะแนะนำรัฐบาลให้ตราพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพเทศบาลนั้นได้ แต่การที่ตราพระราชกฤษฎีกาถอนถอนนั้นจะต้องให้โอกาสแก่เทศบาลชี้แจงเหตุผลเสียก่อน การถอดถอนเทศบาลนี้กิจการในเทศบาลนั้นยังคงจะต้องทำอยู่เสมอฉะนั้นกฎหมายจึงบัญญัติให้ข้าหลวงประจำจังหวัดจัดตั้งบุคคลขึ้นสำหรับการบริหารกิจการในเทศบาลนั้น บุคคลซึ่งได้ตั้งขึ้นนี้จะต้องมีอำนาจนิติบัญญัติและบริหาร เพราะว่าเป็นเวลานั้นไม่มีสภาเทศบาลและไม่มีคณะเทศมนตรี และในพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังได้บัญญัติให้ข้าหลวงประจำจังหวัดมีอำนาจยุบ

สภาเพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งขึ้นมาใหม่ การยุบสภาเทศบาลนี้อาจทำในกรณีที่เห็นว่าสภาเทศบาลปฏิบัติการณ์ขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือขัดต่อประโยชน์ของท้องถิ่นหรือขัดขวางการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรีโดยไม่มีเหตุอันสมควร แต่คำสั่งยุบสภานี้ต้องแสดงผลและมีกำหนด ให้เลือกสมาชิกใหม่ภายใน 90 วัน การยุบสภานี้ในทางปฏิบัติก่อนที่จะล้มสภา ข้างหลวงจะต้องขอความเห็นต่อกระทรวงมหาดไทยก่อน

4) การคลังของเทศบาล

ท้องถิ่นที่ยกระดับเป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร กฎหมายบัญญัติให้มีสภาพเป็นทบวงการเมือง ในการเป็นทบวงการเมืองย่อมมีงบประมาณรายได้ รายจ่ายของเทศบาลเอง โดยมีได้รวมอยู่ในงบประมาณแผ่นดินเหมือนทบวงการเมืองอื่นๆ งบประมาณของเทศบาลต้องทำเป็นเทศบัญญัติ คณะเทศมนตรีเป็นผู้จัดทำงบประมาณเสนอต่อสภา เมื่อสภาเห็นชอบก็จะนำเทศบัญญัติเสนอต่อข้างหลวงเพื่ออนุมัติจึงจะสามารถใช้เป็นงบประมาณได้ ในส่วนของแหล่งของรายได้ พ.ร.บ.ฉบับนี้ระบุไว้อย่างคร่าวๆเท่านั้นถึงแหล่งที่มา ความสมบูรณ์ในด้านการคลังยังต้องมีกฎหมายอื่นๆรองรับ

5) การรวมตัวกันของเทศบาล

มีการรวมตัวกันของเทศบาลเพื่อที่จะจัดทำกิจการบางประเทศซึ่งลำพังเทศบาลไม่สามารถกระทำได้ โดยจัดตั้งเป็นพิเศษสำหรับกิจการนั้นๆมีสภาพทบวงการกิจการนั้นมีสภาพเป็นทบวงการเมือง เรียกว่า สหเทศบาล

6) สภาจังหวัด

ในพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 นอกจากจะระบุส่วนของเทศบาลแล้วยังได้บัญญัติถึงองค์กรท้องถิ่นอีกประเภทหนึ่งก็คือ สภาจังหวัด ตามความมุ่งหมายของกฎหมายฉบับนี้สภาจังหวัดมิใช่สภาเทศบาลโดยตรงและไม่ใช่งานของรัฐบาล แต่เป็นสภาตัวแทนของประชาชนที่เข้ามาควบคุมและเข้ามาเสนอแนะแก่ฝ่ายบริหารและเป็นองค์กรที่คอยไกล่เกลี่ยปัญหาระหว่างเทศบาลต่างๆ ในจังหวัดเดียวกัน อำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดตามพระราชบัญญัติมีดังนี้

1. ตรวจสอบและรายงานเรื่องงบประมาณของเทศบาล
2. แบ่งเงินอุดหนุนของรัฐบาลระหว่างบรรดาเทศบาลในจังหวัด
3. เสนอขอแนะนำรัฐบาลในการกำกับดูแลและกิจการอื่นๆ ของเทศบาลอื่นๆ ในจังหวัด

4. ตั้งกระทรวงการมหาดไทยในที่ประชุมสภาจังหวัดอันเกี่ยวกับการหน้าที่การงาน
ภาระหน้าที่ของจังหวัด

5. ให้คำปรึกษาในปัญหาต่างๆเมื่อรัฐบาลร้องขอ

จะเห็นได้ว่าจากรูปแบบขององค์กร ภายใต้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล
พ.ศ.2476 ได้จำลองเอารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามเข้าไว้ในท้องถิ่นด้วยความประสงค์ที่
จะให้เทศบาลนอกจากจะให้เป็นในการจัดการปกครองแล้วยังมีวัตถุประสงค์ให้ราษฎรได้เรียนรู้และ
ฝึกฝนในวิธีการปกครองตามระบบรัฐธรรมนูญ เทศบาลจึงถือเป็นแหล่งสำนักหรือโรงเรียนขั้นต้น
ขั้นต้นที่พลเมืองจะได้ศึกษาเรียนรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ

พระราชบัญญัตินี้จึงถือได้ว่าเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 โดย
แท้ แต่อย่างไรก็ตามเมื่อได้มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นจริง การดำเนินงานของเทศบาลไม่ประสบผล
สำเร็จเท่าที่ควร แนวทางการจัดตั้งเทศบาลจึงถูกทบทวนใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความมุ่งหวัง
และวัตถุประสงค์ในทางการเมืองเทศบาล

1.2 เทศบาลภายใต้การแก้ไขกฎหมายเทศบาลในสมัยรัฐบาลจอมพล ป.พิบูล สงคราม (พ.ศ.2481 –พ.ศ.2487)

ภายหลังการออกพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 การจัดตั้งเทศบาลยัง
ไม่ได้ดำเนินการโดยทันทีเนื่องด้วยการเทศบาลเป็นของใหม่ยังต้องมีการเตรียมการในหลายๆด้าน
อาทิเช่น การจัดอบรมที่ปรึกษาเทศบาลเพื่อเป็นการเตรียมบุคคลให้มีความรู้เกี่ยวกับการเทศบาล
ไปประจำอยู่ตามจังหวัดต่างๆ เพื่อทำหน้าที่ต่างๆดังต่อไปนี้

1).เป็นที่ปรึกษาของเทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล ในจังหวัดนั้น ถ้าจังหวัด

โดยยังไม่มีเทศบาลให้ที่ปรึกษาการเทศบาล

2).เป็นเจ้าหน้าที่ช่วยเหลือข้าหลวงประจำจังหวัดในกิจการที่เกี่ยวข้องกับเทศบาล

3).เป็นเลขานุการสภาจังหวัดมีหน้าที่ทำนองเดียวกับเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อหลวงพิบูลสงคราม (ยศในขณะนั้น) ได้จัดตั้งรัฐบาลในเดือนธันวาคม พ.ศ.2481 ก็
ได้ดำเนินปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2481 จึงถูกนำเสนอเข้าสู่ที่
ประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยมีหลักการ “ เพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการเทศบาลให้
เหมาะสมกับการปกครองส่วนภูมิภาค โดยจัดรูปองค์กรใหม่ สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ
มีดังต่อไปนี้

1) สมาชิกจังหวัด

ได้มีการแยกสมาชิกจังหวัดไว้ในกฎหมายอีกฉบับหนึ่งต่างหาก เนื่องจากรัฐบาลเห็นว่าสมาชิกจังหวัดไม่ใช่ส่วนหนึ่งของการปกครองส่วนท้องถิ่น

2) องค์การของเทศบาล

มีการแก้ไขในประการแรกคือ การแก้ไขจำนวนสมาชิกซึ่งมีอยู่มากเกินไป โดยให้เทศบาลตำบลมีสมาชิก 9 คน เทศบาลเมือง 24 คน และเทศบาลนคร 36 คน การแก้ไขจำนวนสมาชิกนี้สืบเนื่องสภาพการเงินของเทศบาลมีอยู่อย่างจำกัด เมื่อต้องนำมาใช้จ่ายเพื่อเป็นประชุมของสมาชิกเทศบาลซึ่งมีอยู่จำนวนมากทำให้รายได้ของเทศบาลถูกนำมาใช้อย่างไม่เต็มที่ประกอบกับการที่สมาชิกมีอยู่มากเกินไปทำให้การดำเนินงานของสมาชิกไม่มีความพร้อมเพรียงกันจึงควรที่จะลดจำนวนสมาชิกให้มีความเหมาะสม พร้อมกันนี้ก็แก้ไขให้เทศบาลเป็นองค์การเดียวมีอำนาจทั้งในทางนิติบัญญัติและในทางบริหาร โดยมีคณะเทศมนตรีเป็นคณะกรรมการบริหารของสภาเทศบาลเพื่อที่จะให้เทศบาลบริหารกิจการต่อไปโดยราบรื่นและรวดเร็วยิ่งขึ้นและเมื่อรวมทั้งสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีเข้าไว้ด้วยกันแล้วการลงมติไม่ไว้วางใจก็ไม่ควรจะมี ฉะนั้นสภาเทศบาลก็ไม่มีอำนาจที่จะถอดถอนคณะเทศมนตรีออกจากตำแหน่ง อำนาจในการถอดถอนจึงถูกโอนไปยังกระทรวงมหาดไทย แต่อย่างไรก็ตามสมาชิกสภาเทศบาลก็สามารถที่จะรวมชื่อเสนอให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาให้คณะเทศมนตรีออกได้รวมทั้งข้าหลวงประจำจังหวัดก็สามารถเสนอให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาถอดถอนคณะเทศมนตรีออกจากตำแหน่งได้เช่นกัน ถ้าคณะรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบก่อให้เกิดความเสียหายแก่เทศบาล

3) การควบคุมรัฐบาล

แก้ไขเพิ่มเติมอำนาจของข้าหลวงและนายอำเภอ ในส่วนที่จะควบคุมฐานะทางการเงินของเทศบาล และได้แต่งตั้งคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากกระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงธรรมการ ให้มีหน้าที่ในการควบคุมดูแลและช่วยเหลือกิจการของกิจการของเทศบาลในด้านต่างๆให้ดียิ่งขึ้น โดยเฉพาะด้านการศึกษาและด้านการเงิน

กิจการเทศบาลภายใต้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2481 ดำเนินไปจนในปี พ.ศ.2486 ในช่วงที่ประเทศไทยเข้าสู่ช่วงสงครามเอเชียมหาบูรพาซึ่งยังคงอยู่สมัยรัฐบาลภายใต้การนำของจอมพล ป.พิบูลสงคราม รัฐบาลก็นำเสนอร่างพระราชบัญญัติเทศบาล 2486 โดยหลักการว่าเพื่อปรับปรุงเทศบาลเป็นปึกแผ่นมากยิ่งขึ้นและเพื่อให้กิจการเทศบาลดำเนินไปอย่างรวบรัดและรวดเร็ว สาระสำคัญของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2486 ที่แตกต่างจากพระราชบัญญัติฉบับก่อนที่สำคัญมีดังต่อไปนี้

จำนวนสมาชิกสภาเทศบาล

แก้ไขในเรื่องจำนวนสมาชิกเทศบาล เทศบาลตำบลเดิมมี 9 แก้เป็น 12 เทศบาลเมืองเดิมมี 18 แก้เป็น 24 เทศบาลเดิมมี 36 แก้เป็น 48

การควบคุมเทศบาล

กระทรวงมหาดไทยสามารถที่จะเข้าควบคุมเทศบาลบางแห่งโดยตรง ไม่ต้องผ่านข้าหลวงประจำจังหวัด เนื่องจากเทศบาลบางเทศบาลซึ่งเป็นเทศบาลขนาดใหญ่ ดังเช่นเทศบาลขนาดใหญ่มีกิจการบางกิจการที่เกี่ยวกับรัฐบาลโดยใกล้ชิดและต้องอาศัยรัฐบาล ตามพหุนัยที่กระทรวงมหาดไทยได้แนะนำติดต่อสั่งการโดยตรง จึงเห็นว่าควรให้มีกฎหมายให้อำนาจที่จะประกาศพระราชกฤษฎีกาให้เทศบาลใหญ่มาขึ้นกับกระทรวงมหาดไทยโดยตรง เพื่อที่จะมีโอกาสติดต่อกับทางราชการได้สะดวก

นอกจากนั้นยังให้อำนาจแก่ข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นผู้เลือกตั้งคณะเทศมนตรี โดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาลเป็นอำนาจร่วมกันระหว่างข้าหลวงประจำจังหวัดและสภาเทศบาลที่ต้องเห็นพ้องต้องกันทั้งสองฝ่าย ไม่เช่นนั้นก็จะเกิดความขัดแย้ง และในกรณีที่ข้าหลวงประจำจังหวัดพิจารณาเห็นว่าการกระทำของเทศมนตรีขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ข้าหลวงประจำจังหวัดมีสิทธิที่จะสั่งพักการปฏิบัติหน้าที่ของคณะเทศมนตรีได้

1.3 เทศบาลภายใต้การแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496

จากการแก้ไขพระราชบัญญัติในปี พ.ศ.2481 และ 2486 จะเห็นได้ว่ารัฐบาลได้วางแผนทางให้เทศบาลเป็นองค์กรที่มุ่งเน้นในเรื่องการบริหารกิจการของท้องถิ่น ดังนั้นรูปแบบขององค์กรจึงได้มีการเปลี่ยนจากรูปแบบของสองสภามาเป็นสภาเดียวเพื่อให้การบริหารภายในท้องถิ่นมีประสิทธิภาพและสามารถดำเนินได้ก้าวหน้ายิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ตามการดำเนินงานของเทศบาลก็ยังไม่ก้าวหน้าสมความมุ่งหวังของรัฐบาล ในปี พ.ศ. 2490 กระทรวงมหาดไทยจึงได้ประมวลอุปสรรคและปัญหาต่างๆของการเทศบาลเสนอต่อรัฐบาลดังนี้คือ

1. สมาชิกสภาเทศบาลมีจำนวนมากเกินไปและการไม่สามารถเลือกคนดีของท้องถิ่นไม่ได้เพราะคุณสมบัติกำหนดไว้ค่อนข้างต่ำและประกอบด้วยไม่มีใครมีผู้สนใจที่จะมาช่วยจัดการท้องถิ่นโดยเข้ารับการเลือกตั้ง
2. คณะเทศมนตรีมีพฤติกรรมคล้ายนักทางการเมืองมากกว่า ฝ่ายบริหารมักจะแสวงประโยชน์ แสวงอำนาจ และสร้างพรรคพวกมากกว่าตั้งใจเข้ามาเป็นผู้บริหารที่ดี มี

การก้าวทำงานประจำซึ่งทำให้มีระเบียบแบบแผนและก่อความยากลำบากในเทศบาล

3. พนักงานประจำโดยที่กฎหมายให้อยู่ในอำนาจการปกครองบังคับบัญชาของคณะเทศมนตรีไม่มีความตั้งใจที่จะปฏิบัติงานเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นแต่กลับประพฤติตัวไปในลักษณะที่เอาอกเอาใจเทศมนตรี กลายเป็นการเล่นพรรคเล่นพวกเพื่อความดีความชอบ
4. ราษฎรยังไม่มีความเข้าใจบทบาทขององค์ท้องถิ่นและไม่มีความกระตือรือร้นที่จะเข้ามีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่น มีการทุจริตและการคอร์รัปชันในองค์กร
5. เทศบาลมีภาระด้านค่าใช้จ่ายสูงมากเพราะมีจำนวนสมาชิกมาก พนักงานมาก การบริหารจัดการไม่มีประสิทธิภาพ ส่วนมากเป็นค่าใช้จ่ายด้านเงินเดือน

กล่าวโดยทั่วไปเทศบาลที่มีอยู่ในขณะนี้คือ เทศบาลตำบล 32 ตำบล เทศบาลเมือง 82 เทศบาล และเทศบาลนคร 3 เทศบาล รวม 117 เทศบาล เป็นภาระหนักแก่รัฐบาลที่จะต้องคอยสอดส่องตรวจตราแก้ไขเป็นอันมากเนื่องจากเทศบาลเหล่านี้อยู่ในฐานะที่ขาดบุคคลที่จะทำงาน ขาดแคลนงบประมาณ วิธีการปฏิบัติงานก็ยังไม่ชัดเจน และผลที่สุดเทศบาลก็เป็นแหล่งสำหรับจ่ายเงินเดือนให้ใช้กันเท่านั้น

กระทรวงมหาดไทยได้พยายามที่จะปรับปรุงกิจการของเทศบาลใหม่โดยเฉพาะในส่วนของการปฏิบัติงาน จนพ.ศ.2496 รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

ประการแรก ลดจำนวนสมาชิกเทศบาลเมืองเหลือเพียง 18 คน (จากเดิมกำหนดไว้ 24 คน) และสมาชิกสภาเทศบาล 24 คน (เดิมกำหนดไว้ 48 คน) จำนวนสมาชิกสภาเทศบาลตำบลให้คงเดิมคือ 12 คน และขยายเวลาระยะเวลาการดำรงตำแหน่งจากเดิม 4 ปีเป็น 5 ปี

ประการที่ 2 ได้แยกองค์การของเทศบาลออกเป็น 2 ส่วน ตามแบบพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 คือ สภาเทศบาล กับคณะเทศมนตรี และนายกเทศมนตรีไม่ได้เป็นประธานสภาเทศบาลตามตำแหน่ง

ประการที่ 3 ให้สมาชิกเทศบาลประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท ประเภทหนึ่งได้แก่ผู้ที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและประเภทที่ 2 ได้แก่ผู้ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งจากผู้ที่มีคุณสมบัติของผู้สิทธิรับเลือกตั้งมีจำนวนกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมด สมาชิกประเภทที่ 2 นี้ถือได้ว่าเป็นสมาชิกที่คอยให้คำปรึกษาและคอยกำกับดูแลกิจการของเทศบาลให้ดียิ่งขึ้นซึ่งถือเป็นการควบคุมเทศบาลจากส่วนกลาง

เทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล 2496

1) อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติหรือหน้าที่ที่จะต้องบังคับให้ปฏิบัติ และอำนาจตามที่กฎหมายเฉพาะอื่น ๆ ตามที่กำหนด ทั้งยังได้กำหนด ทั้งยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลระดับต่างๆดังต่อไปนี้

1.หน้าที่บังคับหรือหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
1.รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน	มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลตำบลตามข้อ 1-7 และมีหน้าที่เพิ่มเติมดังต่อไปนี้	มีหน้าที่เพิ่มเติมจากเทศบาลตำบลและเทศบาลเมืองดังต่อไปนี้
2.ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ	1.ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา	1.ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
3.รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล	2.ให้มีโรงฆ่าสัตว์	2.กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
4.ป้องกันและระงับโรคติดต่อ	3.ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษา	
5.ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง	4.ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ	
6.ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม	5.ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ	
7. หน้าที่อื่น ๆ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยหรือกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล	6.ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น	
	7.ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น	

ที่มา : พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496

2.อำนาจหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติ

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
1.ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา	1.ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม	มีหน้าที่เช่นเดียวเทศบาลเมือง
2.ให้มีโรงฆ่าสัตว์	2.ให้มีสุสานและฌาปนสถาน	
3.ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม	3.บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร	
3.ให้มีสุสานและฌาปนสถาน	4.ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก	
4.บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร	5.ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล	
5.ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนไข้	6.ให้มีการสาธารณสุข	
6.ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น	7.จัดทำกิจกรรมซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข	
7.เทศพาณิชย์	8.จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา	
	9.ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา	
	10.ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานพักผ่อนหย่อนใจ	
	11.ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น	
	12.เทศพาณิชย์	

การบริหารงานของเทศบาล

พระราชบัญญัติ พ.ศ.2496 ได้แบ่งโครงสร้างของเทศบาลออกเป็น 2 ส่วนคือ สภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี

สำหรับการปฏิบัติงานในหน้าที่ประจำในเทศบาลจะมีโครงสร้างทางเจ้าหน้าที่อีกส่วนหนึ่งเรียกว่า พนักงานเทศบาล

1.สภาเทศบาล ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งคอยควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหาร อันเป็นวิถีทางแห่งการถ่วงดุลอำนาจ กำหนดให้เทศบาลประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้ง

จากประชาชนโดยตรงและสมาชิกสภาเทศบาลนี้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 5 ปี โดยเทศบาลแต่ละประเภทมีสมาชิกได้ดังต่อไปนี้

สภาเทศบาลตำบล มีสมาชิกทั้งหมด 12 คน

สภาเทศบาลเมือง มีสมาชิกทั้งหมด 18 คน

สภาเทศบาลนคร มีสมาชิกทั้งหมด 24 คน

สภาเทศบาลนั้นมีประธานสภา 1 คนและรองประธานสภาคนหนึ่งโดยให้ผู้ว่าราชการแต่งตั้งมาจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของเทศบาล กล่าวคือ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เรียกประชุมสภาเทศบาลครั้งแรกภายใน 90 วัน นับแต่การเลือกตั้งสมาชิกเทศบาลเสร็จสิ้นแล้วให้สมาชิกสภาเทศบาลประชุมเลือกจากสมาชิกด้วยกันจะเลือกบุคคลอื่นนอกจากสมาชิกสภาเทศบาลไม่ได้ ประธานสภามีหน้าที่ดำเนินกิจกรรมของสภาเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุมเทศบาล

2. คณะเทศมนตรี

ฝ่ายบริหารกิจการของเทศบาล ได้แก่ คณะเทศมนตรีซึ่งมีอำนาจในการบริหารงานอยู่ที่คณะเทศมนตรี โดยคณะเทศมนตรีมาจากสมาชิกสภาเทศบาลที่สมาชิกเทศบาลมีมติเห็นชอบซึ่งประกอบด้วยนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีอีก 2-4 คนตามฐานะเทศบาลกล่าวคือ

ก.กรณีที่เป็นเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลให้มีเทศมนตรีได้ 2 คนซึ่งเมื่อรวมนายกเทศมนตรีแล้วมีจำนวน 3 คน

ข.กรณีที่เป็นเทศบาลนครให้มีเทศมนตรี 4 คนซึ่งเมื่อรวมนายกเทศมนตรีเป็นเทศมนตรีด้วยแล้วมีจำนวน 5 คน และสำหรับเทศบาลที่มีรายได้จากการจัดเก็บมากกว่าปีละ 20 ล้านบาทขึ้นไปแล้วให้มีเทศมนตรีเพิ่มขึ้น 1 คน

3. พนักงานเทศบาล

พนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานอันเป็นภาระกิจประจำสำนักงานหรือนอกสำนักงานก็ได้ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน พนักงานเทศบาลมีปลัดเทศบาลเป็นหัวหน้า พนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ประจำมีการแบ่งหน่วยงานออกเป็น 6 ส่วนเพื่อที่จะให้บริการแก่ประชาชน

1. สำนักปลัดเทศบาล

มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนและนโยบายของเทศบาล ทั้งมีหน้าที่เป็นเลขานุการของสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีเกี่ยวกับงานสารบรรณ งานธุรการ งานประชาสัมพันธ์ งานนิติการ งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานทะเบียน และงานอื่นๆที่มีได้กำหนดไว้เฉพาะให้เป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่นๆ

2. ส่วนคลัง

มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและการบัญชี การจัดเก็บภาษีต่างๆ เช่น ภาษีโรงเรือน และที่ดิน ภาษีป้าย ฯลฯ งานจัดทำงบประมาณ งานผลประโยชน์ของเทศบาล ควบคุมดูแลพัสดุของเทศบาล ตลอดจนงานอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับการเงินของเทศบาลที่ไม่ได้ระบุให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานอื่นๆ

3. ส่วนสาธารณสุข

มีหน้าที่คอยแนะนำช่วยเหลือด้านการเจ็บป่วยของประชาชน การป้องกันและการระงับโรค การสุขาภิบาล การรักษาความสะอาด ควบคุมดูแลการประกอบอาชีพที่เกี่ยวข้องสุขภาพอนามัยของประชาชน เช่น การแต่งผม การจำหน่ายอาหาร เป็นต้น การประกอบการค้าอันอาจจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน ทั้งนี้อาจมีการจัดตั้งโรงพยาบาล เช่น โรงพยาบาลของเทศบาลนครเชียงใหม่ หรืออาจจะจัดให้มีอนามัย ศูนย์บริการสาธารณสุข

4. ส่วนช่าง

มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานโยธา งานบำรุงรักษาทางบก ทางระบายน้ำ สาธารณะ งานสำรวจและแบบแผน งานสถาปัตยกรรม ผังเมืองและสาธารณูปโภค งานควบคุมการก่อสร้างอาคารเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง งานเกี่ยวกับไฟฟ้าหรืองานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

5. ส่วนการประปา

มีหน้าที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการให้บริการและจำหน่ายน้ำสะอาด ตลอดจนจัดเก็บผลประโยชน์ในกิจการนี้

6. ส่วนการศึกษา

มีหน้าที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในด้านการศึกษาระดับประถมศึกษา งานด้านการสอน การนิเทศ การศึกษา งานสวัสดิการสังคม และนันทนาการ ตลอดจนการปฏิบัติด้านอื่นๆที่เกี่ยวข้อง

ส่วนต่างๆเหล่านี้ อาจจัดให้มีฐานะเป็นสำนัก กอง ฝ่าย แผนก หรืองานก็ได้ โดยคำนึงถึงลักษณะงานในหน้าที่รับผิดชอบ ปริมาณ และคุณภาพของงานได้ตามความเหมาะสมของแต่ละเทศบาล แต่หากงานใดยังไม่มี ความจำเป็นจะต้องแยกส่วนการบริหารต่างหากก็ให้รวมกิจการนั้นๆเข้ากับส่วนที่มีความเกี่ยวเนื่องและใกล้เคียงกัน

2) อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล

ปกติสภาเทศบาลทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. อำนาจในการตราเทศบัญญัติ

เทศบัญญัติ คือ กฎข้อบังคับของท้องถิ่นซึ่งมีผลบังคับใช้เฉพาะท้องถิ่น โดยสภาเทศบาลเป็นผู้ตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดกับหลักกฎหมายและหลักรัฐธรรมนูญ

สำหรับการพิจารณาตราเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีถือว่าเป็นการใช้อำนาจสูงสุดในการควบคุมการดำเนินงานกิจกรรมของเทศบาล หากร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ผ่านการพิจารณาของสภาเทศบาลแล้วนั้นหมายความว่าคณะเทศมนตรีสิ้นสุดในหน้าที่ โดยมีเงื่อนไขข้อสังเกตว่าผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเห็นชอบด้วย และในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วย การตัดสินใจขั้นสุดท้ายขึ้นอยู่กับพิจารณาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ส่วนในการตราเทศบัญญัติในกรณีต่างๆไปจะมีหลักการคล้ายคลึงกัน แต่ต่างกันตรงที่ถ้าร่างเทศบัญญัติดังกล่าวผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วยร่างดังกล่าวต้องส่งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัย

2. อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร

สภาเทศบาลมีอำนาจในการควบคุมการปฏิบัติงานของคณะเทศมนตรีให้เป็นไปตามนโยบายและตามระเบียบแบบแผนที่กำหนดไว้ โดยมีเครื่องมือในการดำเนินการดังต่อไปนี้

2.1 การตั้งกระทู้ถาม

ถ้าหากสมาชิกสภาเทศบาลมีข้อสงสัยหรือมีข้อข้องใจเกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะเทศมนตรีสมาชิกมีสิทธิ์ที่จะตั้งกระทู้เพื่อให้คณะเทศมนตรีตอบได้ แต่คณะเทศมนตรีมีสิทธิ์ที่จะไม่ตอบกระทู้นั้นๆก็ได้ถ้าพิจารณาเห็นว่าการตอบหรือการเปิดเผยข้อมูลนั้นๆอาจก่อให้เกิดผลเสียต่อเทศบาล

2.2 การเปิดอภิปราย

กฎหมายเทศบาลได้ให้สิทธิแก่สมาชิกสภาเทศบาลขอเปิดอภิปรายต่อคณะรัฐมนตรีในกรณีที่การปฏิบัติงานของคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีได้รับการครหาว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย ละเลยการปฏิบัติหน้าที่ หรือมีความประพฤติเสื่อมเสีย

2.3 การอนุมัติงบประมาณประจำปี

ก่อนที่จะดำเนินกิจกรรมต่างๆในปีงบประมาณต่อไป คณะเทศมนตรีจะต้องเสนองบประมาณประจำปีเพื่อขออนุมัติต่อสภาเทศบาลและเมื่อสภาอนุมัติจึงจะสามารถดำเนินการต่างๆได้ทั้งนี้เพื่อให้สภาเทศบาลสามารถควบคุมการใช้จ่ายเงินขององค์กรท้องถิ่นได้ และในกรณีที่สภาเทศบาลไม่ผ่านร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดก็ตามจะมีผลให้คณะเทศมนตรีชุดนั้นต้องพ้นตำแหน่งไป

3.อำนาจในการเห็นชอบการแต่งตั้งคณะเทศมนตรี

ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาลระบุว่า “ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี ด้วยความเห็นชอบของสภาเทศบาล “ กล่าวโดยสรุปก็คือ อำนาจในการเห็นชอบแต่งตั้งคณะเทศมนตรี โดยสภาเทศบาลจะเสนอการเห็นสมควรให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง

4.อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสภาเทศบาล

เพื่อให้การดำเนินงานต่างๆของสภาเทศบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล สภาเทศบาลมีอำนาจแต่งตั้ง “คณะกรรมการสภาเทศบาล” เพื่อบริหารกิจการต่างๆ ให้ดำเนินการซึ่งคณะกรรมการสภาเทศบาลที่แต่งตั้งขึ้นสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทดังต่อไปนี้

4.1 คณะกรรมการสามัญ คือ คณะกรรมการซึ่งได้รับการคัดเลือกจากสมาชิกสภาเทศบาล และกระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบให้มีคณะกรรมการสามัญประจำสภาเทศบาลได้ไม่เกิน 2 คณะ โดยเทศบาลนครให้มีกรรมการในคณะหนึ่งๆ ไม่เกิน 5 นาย ส่วนเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลให้มีกรรมการได้เช่นเดียวกับคณะกรรมการสามัญดังที่กล่าวมาข้างต้น

4.2 คณะกรรมการวิสามัญ คือ คณะกรรมการที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาเทศบาล โดยมีจำนวนและองค์ประกอบตามคณะกรรมการวิสามัญ

3) อำนาจหน้าที่ของคณะเทศมนตรี

คณะเทศมตรมีอำนาจหน้าที่สำคัญๆ อาจกล่าวได้โดยสรุปดังต่อไปนี้

1.อำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลและรับผิดชอบในการบริหารงานโดยทั่วไปของเทศบาลตามที่เทศบาลกำหนดไว้

2.อำนาจหน้าที่ในการเปรียบเทียบปรับคดีกรณีที่มีการละเมิดต่อเทศบัญญัติ โดยเทศมนตรีคนใดคนหนึ่งมีอำนาจเปรียบเทียบปรับในคดีที่มีการละเมิดต่อเทศบัญญัติ

3.คณะเทศมนตรีมีอำนาจในการปฏิบัติต่างๆ ตามกฎหมายลักษณะการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ คณะเทศมนตรีมีอำนาจเช่นเดียวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในการปฏิบัติงานต่างๆ ในเขตเทศบาลตามกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น

ภาคผนวกที่ 7.2

องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือปัจจุบันเรียกย่อว่า “อบจ.” ถือเป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่มีความเป็นมาและวิวัฒนาการการปรับปรุงแก้ไขตลอดมา

ความเป็นมา

พ.ศ.2476 ได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2476 กำหนดให้จังหวัดเป็นหน่วยงานบริหารส่วนภูมิภาค โดยอำนาจการบริหารงานในจังหวัดอยู่ภายใต้การดำเนินงานของกรมการจังหวัด ซึ่งมีข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นประธาน

ในปีเดียวกันก็ได้มีการจัดตั้งสภาจังหวัดตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 เพื่อให้มีบทบาทและหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำกรมการจังหวัด โดยฐานะของสภาจังหวัดยังมิได้เป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากราชการส่วนภูมิภาค

พ.ศ.2481 ได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ.2481 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแยกกฎหมายสภาจังหวัดไว้โดยเฉพาะ แต่สภาจังหวัดยังมีลักษณะเดิม กล่าวคือทำหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษาของกรมการจังหวัด

พ.ศ.2485 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองจังหวัดบังคับข้าราชการและรับผิดชอบบริหารราชการในจังหวัดของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ทำให้อำนาจของกรมการจังหวัดเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนั้นผลของกฎหมายนี้จึงทำให้สภาจังหวัดมีหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด

พ.ศ.2498 ได้มีความพยายามในการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีแนวความคิดที่จะปรับปรุงบทบาทของสภาจังหวัดให้มีประสิทธิภาพและให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ทำให้เกิด “องค์การบริหารส่วนจังหวัด” (อบจ.) ขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 ในรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม กำหนดให้ อบจ.มีฐานะเป็นนิติบุคคลและแยกจากจังหวัดซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาค โครงสร้างและองค์ประกอบของ อบจ.ใช้มาจนถึง พ.ศ.2540 สำหรับหน้าที่ของกำหนดให้อำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการส่วนหนึ่งภายใต้เขตจังหวัดซึ่งนอกเขตเทศบาล สุขาภิบาล และหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ

พ.ศ.2540 ได้มีการตรา พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 มาใช้บังคับแทน พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 การมี พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 เกิดจากแรงกดดันจากการรวมตัวของสหพันธ์ อบจ.ทั่วประเทศ และผลกระทบจาก พ.ร.บ.สภา

ตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ที่มีการประกาศยกฐานะสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)ซึ่งทำให้การดำเนินงานของอบจ.ซ้อนทับกับ อบต.รวมทั้งการเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆด้วย นอกจากนั้น พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ได้แยกข้าราชการส่วนภูมิภาคออกจากฝ่ายบริหารของ อบจ.มาให้สภาจังหวัดเป็นผู้เลือกนายก อบจ.ขึ้นทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร

โครงสร้าง อบจ.ตาม พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2498

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งใช้มานานกว่า 40 ปี (พ.ศ.2498-2540)มีโครงสร้างและองค์ประกอบอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1.โครงสร้างและองค์ประกอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ตามพ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ซึ่งถือเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นประกอบด้วย สภาจังหวัดทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เป็นหัวหน้า อบจ.

1.1 ฝ่ายบริหาร ประกอบด้วยข้าราชการที่มาจากส่วนภูมิภาคได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีปลัดจังหวัดเป็นปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชารองจากผู้ว่าราชการจังหวัดและมีนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้ากิ่งอำเภอเป็นผู้บังคับบัญชาประจำจังหวัดและบริหารกิจการจังหวัดในเขตอำเภอหรือกิ่งอำเภอนั้น

การจัดโครงสร้างการบริหารของฝ่ายบริหาร

(1) สำนักงานเลขานุการจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับกิจกรรมทั่วไปขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีเลขานุการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบ แบ่งโครงสร้างเป็น 2 หมวดคือ หมวดบริหารทั่วไปกับหมวดตรวจสอบและงบประมาณ

(2).ส่วนการคลัง มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีหัวหน้าส่วนคลังเป็นผู้รับผิดชอบ แบ่งโครงสร้างเป็น 3 หมวด หมวดการเงิน หมวดการบัญชี กับหมวดตรวจสอบและพัฒนารายได้

(3).ส่วนโยธา มีหน้าที่เกี่ยวกับงานช่างและโครงการสาธารณูปโภคพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีหัวหน้าส่วนโยธาเป็นผู้รับผิดชอบ แบ่งโครงสร้างเป็น 3 หมวด คือ หมวดสำรวจและออกแบบ หมวดก่อสร้างและซ่อมบำรุง กับหมวดเครื่องกล

(4) ส่วนอำเภอ/กิ่งอำเภอ เป็นหน่วยงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ประจำอยู่ตามอำเภอ/กิ่งอำเภอต่างๆ โดยมีหัวหน้าส่วนอำเภอ/กิ่งอำเภอเป็นผู้รับผิดชอบ แบ่งโครงสร้างเป็น 3 หมวด คือ หมวดการคลัง หมวดพัฒนาและโยธา กับหมวดบริหารงานทั่วไป

1.2 สภาจังหวัด ประกอบด้วย สมาชิกสภาจังหวัด (ส.จ.) ซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยตรงมาจากประชาชน ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติของ อบจ. เช่น พิจารณาร่างข้อบัญญัติจังหวัด ประกอบด้วย สมาชิกสภาจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในแต่ละอำเภอ ปัจจุบันมีสมาชิกสภาจังหวัดทั่วประเทศ จำนวน 2,148 โดยอยู่ในวาระคราวละ 5 ปี สำหรับจำนวนสมาชิกสภาจังหวัดของแต่ละจังหวัดและแต่ละอำเภอไม่เท่ากัน ทั้งนี้ถือเกณฑ์จำนวนประชากรในเขตพื้นที่นั้นๆ เป็นหลัก โดยในระดับจังหวัดถือเกณฑ์ดังนี้

- (1) จำนวนประชากรไม่เกิน 200,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 18 คน
- (2) จำนวนประชากร 200,001 – 500,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 24 คน
- (3) จำนวนประชากร 500,001 – 1,000,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 30 คน
- (4) จำนวนประชากรเกิน 1,000,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 36 คน

การจัดโครงสร้างของสภาจังหวัด สมาชิกสภาจังหวัดจะเลือกประธานสภาจังหวัดและรองประธานสภาจังหวัด ตำแหน่งละ 1 คน โดยมีผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่นของจังหวัดเป็นเลขานุการสภาจังหวัด นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการสภาจังหวัดปฏิบัติตามที่สภาจังหวัดมอบหมาย เช่น คณะกรรมการการคลัง คณะกรรมการตรวจรายงานการประชุม คณะกรรมการการศึกษา เป็นต้น

2.อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ตามพระราชบัญญัติระเบียบราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 มาตรา 31 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการจังหวัดภายในเขตจังหวัดซึ่งอยู่นอกเขตเทศบาล สุขาภิบาล และหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปอื่น ดังต่อไปนี้

- 1.การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน
- 2.การศึกษา การทำนุบำรุงศาสนาและการส่งเสริมวัฒนธรรม
- 3.การสาธารณสุข
- 4.การป้องกันโรค การบำบัดโรค และการจัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล
- 5.การจัดให้มีการบำรุงทางน้ำและทางบก
- 6.การจัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- 7.การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ
- 8.การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- 9.การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- 10.การจัดให้โรงฆ่าสัตว์
- 11.การจัดให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- 12.การจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 13.การจัดให้มีสุสานและฌาปนกิจสถาน

- 14.การจัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษา การพักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ สวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมราษฎร
- 15.การบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- 16.การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น
- 17.การจัดการการคุ้มครองดูแล และหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินส่วนจังหวัด
- 18.การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 19.การพาณิชย์
20. กิจการอื่นๆซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่น หรือกิจการอื่นซึ่ง

นอกจากอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายอื่นได้กำหนดและมอบให้ เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ซึ่งกำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ด้วย

3.อำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัด

อำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 และตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของสภาจังหวัด สำหรับหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 นั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดที่เรียกว่า “วงงานสภาจังหวัด” ทั้งนี้ อาจพิจารณาแยกได้ ดังนี้ (ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ สร 0601/1317 ลงวันที่ 30 เมษายน 2525 เรื่องการตีความตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการจังหวัด พ.ศ.2498)

1.อำนาจในทางนิติบัญญัติ อำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดในเรื่องนี้ ได้แก่ การเสนอและพิจารณาร่างข้อบัญญัติจังหวัด และการอนุมัติข้อบัญญัติจังหวัดชั่วคราว เพื่อใช้ข้อบังคับแก่ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีพื้นที่อยู่นอกเขตเทศบาล สุขาภิบาล และหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบอื่น

2.อำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร ได้แก่ อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารให้ดำเนินกิจการส่วนจังหวัดเป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่กำหนดไว้ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวนี้มี 2 ลักษณะคือ

1) การตั้งกระทู้ถาม สมาชิกสภาจังหวัดมีสิทธิตั้งกระทู้ถามผู้ว่าราชการจังหวัดในข้อความใดๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของราชการบริหารส่วนจังหวัดได้ในข้อความใด อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของราชการบริหารส่วนจังหวัดหรือส่วนกลางไม่ได้ การตั้งกระทู้ถามอาจเป็นเรื่องเกี่ยวกับงานในอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือส่วนกลางไม่ได้ การตั้งกระทู้ถาม

อาจเป็นกระทุ้งหรือกระทุ้งตามธรรมดาก็ได้ โดยให้ประธานสภาจังหวัดส่งกระทุ้งไปถึงผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อเตรียมตอบในที่ประชุมสภาจังหวัด

2) การสอบถามข้อเท็จจริง นอกจากการกระทุ้งถามในสภาแล้วสมาชิกสภาจังหวัดยังมีสิทธิที่จะสอบถามข้อเท็จจริงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับงานในหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอีกด้วย อย่างไรก็ตามผู้ว่าราชการจังหวัดอาจทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าข้อมูลเหล่านั้นยังไม่สมควรเปิดเผย

การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดที่สำคัญในแต่ละปี ได้แก่ การพิจารณาอนุมัติงบประมาณ ทั้งนี้ เป็นอำนาจหน้าที่ซึ่งเกี่ยวข้องกับอำนาจนิติบัญญัติ เนื่องจากงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องตราเป็นข้อบังคับจังหวัด และเป็นทั้งอำนาจที่เกี่ยวกับการควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหารด้วย เนื่องจากสภาจังหวัดจะเป็นผู้พิจารณาโครงการต่างๆ ของฝ่ายบริหารและเมื่อสภาจังหวัดอนุมัติข้อบัญญัติงบประมาณแล้ว ฝ่ายบริหารจึงจะดำเนินการได้

โครงสร้าง อบจ.ตาม พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ตาม พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ซึ่งถือเป็น กฎหมาย อบจ.ฉบับล่าสุดที่ใช้ในปัจจุบัน

1.โครงสร้างและองค์ประกอบของ อบจ.ประกอบด้วย (ฝ่ายบริหาร)

1.1 สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในจังหวัดหนึ่งให้มีสภาจังหวัดอันประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด

สำหรับจำนวนสมาชิกสภาจังหวัดให้ถือเกณฑ์ตามจำนวนราษฎรแต่ละจังหวัดตามหลักฐานทะเบียนราษฎรที่ประกาศใช้ก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง ดังนี้

(ก).จังหวัดใดมีราษฎรไม่เกิน 500,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 24 คน

(ข). จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 500,000 คนแต่ไม่เกิน 1,000,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 30 คน

(ค). จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 1,000,000 คนแต่ไม่เกิน 1,500,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 36 คน

(ง). จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 1,500,000 คนแต่ไม่เกิน 2,000,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 42 คน

สมาชิกสภาจังหวัดอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี

ให้มีประธานสภาจังหวัด 1 คน และรองประธานสภาจังหวัด 2 คน

1.2 นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็น
นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดเล็กรองนาย
กองค้การบริหารส่วนจังหวัด

1.3 ข้าราชการส่วนจังหวัด

สำหรับเจ้าหน้าที่อื่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นได้แก่ ข้าราชการส่วน
จังหวัด ซึ่งรับเงินเดือนจากงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ข้าราชการส่วนจังหวัดมีนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ปกครองและ
บังคับบัญชาและมีรองนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดกับปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้
ปกครองบังคับบัญชารองจากนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

นับตั้งแต่ปี 2540 อบจ.ได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบอำนาจหน้าที่ไปจากเดิมโดยจะมีหน้าที่เป็น
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด ซึ่งเน้นการประสานงานการพัฒนาระหว่างองค์กรป
ครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่ำกว่าภายในจังหวัด

พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนบุคคล พ.ศ.2540 มาตรา 45 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ อบจ.
ไว้ดังนี้

- 1.จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด
ตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- 2.สนับสนุนสภาจังหวัดและราชการส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- 3.ประสานงานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วน
ท้องถิ่นอื่นๆ
- 4.แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่น
- 5.คุ้มครอง ดูแล และรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 6.จัดทำกิจกรรมใดๆ ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่อบจ.

การบริหารงานคลังของ อบจ.

รายได้ของ อบจ. มาจากภาษีชนิดต่างๆ ที่อบจ.เป็นผู้จัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่
ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย และค่าธรรมเนียมต่างๆ บางส่วนมาจากภาษีบางชนิดที่รัฐบาล
เป็นผู้จัดเก็บเองแล้วจัดสรรให้ อบจ. ตัวอย่างของภาษีเหล่านี้ที่เรารู้จักดี ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม จัด
เก็บโดยกรมสรรพสามิต ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน จัดเก็บโดยกรมการขนส่ง

ทางบก ค่าภาคหลวงแร่และปิโตรเลียมจัดเก็บโดยกรมทรัพยากรธรณี เป็นต้น และบางส่วนมาจากเงินอุดหนุนของรัฐบาล

นอกจากนี้ พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ยังกำหนดให้อบจ.มีอำนาจออกข้อบัญญัติเพื่อเก็บ

1.ภาษีบำรุง อบจ. จากสถานค้าปลีกน้ำมันเบนซิน น้ำมันดีเซล และน้ำมันที่คล้ายกัน และก๊าซปิโตรเลียมไม่เกินลิตรละห้าสตางค์ ยาสูบไม่เกินม้วนละห้าสตางค์

2.ค่าธรรมเนียมบำรุง อบจ.จากผู้พักในโรงแรม ตามหลักเกณฑ์และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

3.ภาษีอากรและค่าธรรมเนียมที่เพิ่มขึ้นจากภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร ค่าธรรมเนียม ใบอนุญาตขายสุราแลใบอนุญาตเล่นการพนันไม่เกินร้อยละสิบ

4.ภาษีมูลค่าเพิ่ม เพิ่มขึ้นจากอัตราที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร

5.ค่าธรรมเนียมใดๆจากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่ อบจ.จัดให้มีขึ้นตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย

เมื่อ อบจ.มีรายได้ก็จำเป็นต้องกำหนดแนวทางการใช้จ่าย ซึ่งฝ่ายบริหารจะต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบ ฝ่ายบริหารซึ่งก็คือองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงจะนำเงินงบประมาณไปใช้จ่ายได้

การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด

พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ได้กำหนดมาตรการในการกำกับดูแล อบจ. ใน 2 ลักษณะคือ การกำกับดูแลการกระทำของ อบจ. การกำกับดูแลองค์กรและบุคคล

1.การกำกับดูแลการกระทำของ อบจ.กฎหมายกำหนดให้

1).การมอบให้เอกชนทำกิจการซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ อบจ.และเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการหรือค่าตอบแทนต้องได้รับความเห็นชอบจากสภา อบจ.และผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน รวมทั้งจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

2).การดำเนินกิจการเชิงพาณิชย์ต้องทำตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

3) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุมัติข้อบัญญัติ อบจ.ก่อนประกาศใช้

4) การคลัง การงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การดำเนินกิจการการพาณิชย์ การพัสดุและการจัดจ้างให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

5).ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจยับยั้งการปฏิบัติการของนายก อบจ.หรือรองนายก อบจ.กรณีเห็นว่าจะนำมาซึ่งความเสียหาย หรือฝ่าฝืนกฎระเบียบ

ภาคผนวกที่ 7.3

สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

ประเทศไทยมีการปกครองท้องถิ่นระดับหมู่บ้านและตำบลมีมานาน กล่าวได้ว่านานกว่าการปกครองในรูปแบบอื่นๆ เพราะมีการเลือกตั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้านโดยประชาชนเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ.2435 อย่างไรก็ตามเวลาที่เนิ่นนานทำให้การปกครองท้องถิ่นในระดับหมู่บ้านและระดับตำบลมีความซับซ้อนกว่าระดับอื่นๆ เนื่องจากการปกครองระดับตำบลของไทยมีลักษณะผสมผสานระหว่างประชาธิปไตยและระบบอำมาตยาธิปไตย

วันที่ 8 มีนาคม พ.ศ.2499 รัฐบาลภายใต้การนำของจอมพลแปลก พิบูลสงคราม ได้ออกคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 กำหนดให้จัดตั้งสภาตำบลภายใน 3 เดือน โดยแบ่งสภาตำบลออกเป็น 2 ส่วนคือ 1.สภาตำบล ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ และ 2. คณะกรรมการตำบลทำหน้าที่ด้านการบริหาร สภาตำบลประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน หรือนายอำเภอเป็นผู้เลือก ส่วนคณะกรรมการตำบลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ครูใหญ่ของทุกโรงเรียนในตำบลนั้น หัวหน้าสถานีตำรวจ นายช่างชลประทาน ราษฎรอาวุโสประจำตำบล 2 คนซึ่งนายอำเภอเป็นผู้คัดเลือก

ต่อมาในปลายปี พ.ศ.2499 รัฐบาลได้ออก พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ.2499 โดยมีหลักการที่สำคัญคือกำหนดให้ตำบลที่ได้รับการจัดตั้งให้มีฐานะเป็นหน่วยปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์ คือให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีรายได้และรายจ่ายเป็นของตนเอง สามารถดำเนินกิจกรรมได้อย่างเป็นอิสระ

เงื่อนไขในการจัดตั้ง อบต.ตาม พ.ร.บ.นี้สามารถทำได้ 2 ทางคือ กระทรวงมหาดไทยเห็นสมควรจัดตั้ง หรือประชาชนในตำบลในตำบลนั้นจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 เป็นผู้ร้องขอ

อบต.ตาม พ.ร.บ.ฉบับนี้แบ่งออกได้เป็น 2 ส่วนคือ สภาตำบลซึ่งเป็นส่วนนิติบัญญัติ ประกอบด้วยกำนันและผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบล สมาชิกที่ราษฎรเลือกหมู่บ้านละ 1 คน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี ส่วนคณะกรรมการตำบลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารประกอบด้วย กำนันและผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 5 คนซึ่งนายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้ง โดยมีกำนันเป็นประธาน

ในปี พ.ศ.2537 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 เป็นกฎหมายที่ใช้จัดระเบียบการบริหารงานในส่วนตำบลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการบริหารงานในระดับตำบลออกเป็น 2 รูปแบบ

1.รูปแบบ “สภาตำบล”ได้รับการยกฐานะเป็นนิติบุคคล อันได้แก่ สภาตำบลที่มีรายได้ที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนน้อยกว่า 150,000 บาท

2.รูปแบบ “ องค์การบริหารส่วนตำบล” (อบต.)ตั้งขึ้นจากสภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนไม่ต่ำกว่า 150,000 บาท มีฐานะเป็นนิติบุคคล

ใน ปี พ.ศ.2542 รัฐบาลได้เสนอปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ในประเด็นต่างๆ ทั้งโครงสร้าง ที่มาของสมาชิก อำนาจหน้าที่ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

องค์การบริหารส่วนตำบลมีโครงสร้างคล้ายกับเทศบาลโดยมีทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย

- 1.สภาองค์การบริหารส่วนตำบล
- 2.คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล (โครงสร้างเดิมและถูกแก้ไขให้ยกเลิกไปแล้ว)

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

- 1.สมาชิกโดยตำแหน่ง
 - 1). กำนัน
 - 2) ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน
 - 3) แพทย์ประจำตำบล

2.สมาชิกโดยการเลือกตั้ง

สมาชิกที่ได้รับเลือกจากราษฎรหมู่บ้านละ 2 คน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี

คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

คณะกรรมการบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านไม่เกิน 4 คนซึ่งนายอำเภอ เป็นผู้แต่งตั้ง ตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี โดยให้คณะกรรมการบริหารเลือกกรรมการบริหารคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการบริหารและเลือกประธานกรรมการบริหารอีกคนหนึ่งเป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหาร

บทเฉพาะการ ได้กำหนดให้ใน 4 ปีแรก นับตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลใช้บังคับให้กำนันเป็นประธานกรรมการบริหาร

โครงสร้าง อบต.ใหม่ (โครงสร้างที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2542)

โครงสร้าง อบต.ใหม่เกิดขึ้นจากการเสนอแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ.2542) เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งราชอาณาจักรไทย หมวดว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้โครงสร้างของสภาอบต.เปลี่ยนแปลงไปดังนี้

1.โครงสร้าง อบต.ประกอบด้วย สมาชิกหมู่บ้านละ 2 คน อบต.ใดมี 1 หมู่บ้านให้มีสมาชิกได้ 6 คน อบต.ใดมี 2 หมู่บ้านให้มีสมาชิกได้หมู่บ้านละ 3 คน

2.โครงสร้างฝ่ายบริหาร ประกอบด้วยประธานกรรมการบริหาร 1 คนและกรรมการบริหาร 2คน โดยสภาอบต.เป็นผู้เลือกแล้วเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้งและปลด อบต.เป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหาร

อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

1.ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีและร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

3.ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบลตามข้อที่ 1 และกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารอบต.

องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมและมีบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในกฎหมาย โดยบัญญัติหน้าที่ อบต.จะต้องทำดังต่อไปนี้

- 1.จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- 2.รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- 3.ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- 4.ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 5.ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม
- 6.ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็กและเยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

7. คู้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
9. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ราชการได้มอบหมาย

นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้ อบต.ที่มีความสามารถมีศักยภาพเพียงพอ อาจจัดทำกิจกรรมในเขต อบต.ได้อีก 13 ข้อ ดังนี้

1. ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคและการเกษตร
2. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
3. ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
4. ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
5. ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรและกิจการสหกรณ์
6. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
7. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
8. การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
9. หาประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
10. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
11. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์สัมพันธ์
12. การท่องเที่ยว
13. การผังเมือง

รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีรายได้ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ตาม พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3. พ.ศ.2542 ดังต่อไปนี้

1.ภาษีอากรและค่าธรรมเนียม

- (1) ภาษีบำรุงท้องที่
- (2) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน
- (3) ภาษีป้าย
- (4) อากรฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์
- (5) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน
- (6) ภาษีธุรกิจเฉพาะ
- (7) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการสุรา
- (8) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนัน

- (9) อาคารรั้งนกอีแอ่น
- (10) ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล
- (11) อาคารปะทานบัตรในอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยประมง
- (12) ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้
- (13) ค่าธรรมเนียมและจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน
- (14) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่
- (15) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม
- (16) เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ
- (17) ภาษีมูลค่าเพิ่ม
- (18) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่กฎหมายกำหนด

2.เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

3.รายได้จากทรัพย์สินและรายได้อื่นๆ

- (1) รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (2) รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (3) รายได้จากกิจการอันเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (4) เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- (5) รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้
- (6) รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล

4.เงินกู้ โดยมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

- (1) กู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคล
- (2) การกู้ตามข้อ (1) กระทำได้เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
- (3) การกู้ต้องปฏิบัติตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

แหล่งที่มาของรายได้องค์การบริหารส่วนตำบล

1.รายได้ที่ อบต.จัดเก็บเองจากภาษีอากรต่างๆ

- (1).ภาษีบำรุงท้องที่
- (2).ภาษีโรงเรือนและที่ดิน
- (3).ภาษีป้าย
- (4).อากรฆ่าสัตว์

2.รายได้ที่มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นและให้ อบต.ได้รับทั้งจำนวน เมื่อมีการจัดเก็บใน อบต.ใด ได้แก่

- (1) เงินอากรตามกฎหมายว่าด้วยอากรนกอีแอ่น
- (2) ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล
- (3) เงินอากรประทานบัตรใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการ

ประมง

- (4) ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้
- (5) ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามกฎหมายประมวลที่ดิน

3.รายได้ที่ได้รับการจัดสรรเมื่อมีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยนั้น

เป็นรายได้ที่เมื่อมีการจัดเก็บว่าด้วยการนั้นแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลจะได้รับการจัดสรรหรือแบ่งให้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการในกฎหมายนั้นหรือในกระทรวง

- (1) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน

เมื่อจัดเก็บได้ในจังหวัด จัดสรรให้ อบต.ตามกฎเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายนั้นๆ (พ.ร.บ.รถยนต์ พ.ร.บ.การขนส่งทางบก)

- (2) ค่าภาคหลวงแร่และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม

เมื่อจัดเก็บได้ใน อบต.ใด ให้แบ่งให้ อบต. ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

- (3) เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ

4.รายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบล ต้องออกข้อบังคับเพื่อเก็บเพิ่มขึ้นจากกฎหมายนั้น

เป็นรายได้ที่ อบต.มีอำนาจออกข้อบังคับ เพื่อเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นตามอัตราที่เรียกเก็บตามบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการนั้น

ประเภทค่าธรรมเนียม	เก็บเพิ่ม	หมายเหตุ
ภาษีธุรกิจเฉพาะ	ไม่เกินร้อยละ 10	-สถานประกอบการอยู่ในเขตอบต.
ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา		-ร้านขายสุราตั้งอยู่ในเขต อบต.
ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการพนัน		-สถานที่เล่นการพนันอยู่ในเขต อบต.

เราจะเห็นว่า อบต.มีแหล่งรายได้หลายทาง โดยเฉพาะรายได้ที่มาจากแหล่งรายได้ของตนเองซึ่งขึ้นอยู่กับพื้นที่และทรัพยากรต่างๆในแต่ละ อบต. อบต.ใดมีพื้นที่มากและมีทรัพยากรมากก็จะมีรายได้มาก ขณะที่อบต.ใดมีทรัพยากรมากก็จะมีรายได้ต่ำซึ่งจะส่งผลกระทบต่อภารกิจงานของท้องถิ่นและการพัฒนาบุคลากรใน อบต.นั้น

รายจ่ายของ อบต.

เมื่อพิจารณารายจ่ายของ อบต.พบว่า มีหลายทางเช่น กัน เป็นต้นว่า รายจ่ายประจำ เช่น ค่าจ้าง ค่าตอบแทน ค่าวัสดุ ครุภัณฑ์ อุปกรณ์ต่างๆ นอกจากนั้น รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลยังเป็นรายจ่ายตามโครงการและกิจกรรมต่างๆ ด้วย

รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่

- (1).เงินเดือน
- (2).ค่าจ้าง
- (3).เงินค่าตอบแทนอื่นๆ
- (4).ค่าใช้สอย
- (5).ค่าวัสดุ
- (6).ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่นๆ
- (7).ค่าสาธารณูปโภค
- (8).เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่นๆ
- (9).รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพัน
- (10).รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพัน หรือตามที่กฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

กลไกช่วยบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)นอกจากสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วก็ยังมีฝ่ายประจำที่เป็นกลไกช่วยในการบริหารงานและดำเนินการดังต่อไปนี้

- 1.สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล
- 2.ส่วนต่างๆที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ตั้งขึ้น

หน่วยงานเหล่านี้จะดำเนินงานภายใต้การกำกับดูแลของปลัดอบต. ข้าราชการที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานนี้เป็นพนักงานส่วนตำบลมีฐานะเป็นข้าราชการประจำของอบต. จัดเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น

นอกจากนั้นเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงาน อบต.อาจขอให้ทางราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติกิจการของอบต.เป็นการชั่วคราวได้โดยไม่พ้นจากสังกัดเดิม ทั้งนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตได้ตามความจำเป็น และในกรณีที่หน่วยงานนั้นไม่อยู่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ให้กระทรวงมหาดไทยทำความตกลงกับหน่วยงานต้นสังกัดก่อนแต่งตั้ง

โครงสร้างการแบ่งส่วนบริหารในอบต.

การแบ่งส่วนบริหารในอบต.ขึ้นอยู่กับระดับชั้นของ อบต.ซึ่งกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดขึ้นเพื่อความเหมาะสมกับภารกิจ โดยได้แบ่งส่วนบริหารใน อบต.อย่างน้อยออกเป็น 3 ส่วน

- 1).สำนักงานปลัด อบต.ซึ่งจะต้องมีตำแหน่ง ปลัด อบต.ทำหน้าที่หัวหน้าสำนักงาน
- 2).ส่วนการคลังซึ่งจะต้องมีหัวหน้าส่วนการคลังหรือเจ้าหน้าที่การเงินการบัญชี
- 3).ส่วนโยธาซึ่งจะต้องมีหัวหน้าส่วนโยธาหรือนายช่างโยธาเป็นต้น

การบริหารงานของ อบต.

การทำหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภา อบต. และผู้บริหาร อบต. มีหลายประการ ดังต่อไปนี้

1. การเข้าประชุมสภา อบต.

- 1) นายอำเภอเป็นผู้เรียกประชุมภายใน 45 วัน นับตั้งแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภา อบต.
- 2) การกำหนดสมัยประชุม
 - 2.1) การประชุมสมัยสามัญ
 - (1) ต้องกำหนดเป็นสมัยประชุม อย่างน้อยปีละ 2 สมัย แต่ไม่เกิน 4 สมัย สมัยหนึ่งๆ มีกำหนดไม่เกิน 15 วัน
 - (2) มีการกำหนดไว้ว่า ต้องประชุมในเดือนกุมภาพันธ์สมัยหนึ่ง และเดือนสิงหาคมสมัยหนึ่ง
 - (3) ในการกำหนดสมัยประชุมและวันประชุม ต้องทำเป็นประกาศของ อบต.
 - 2.2) การประชุมวิสามัญ มีหลักเกณฑ์ ดังนี้
 - (1) ประธานสภา อบต. ประธานกรรมการบริหาร อบต. หรือสมาชิกสภา อบต. ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง อาจทำคำร้องยื่นต่อนายอำเภอ ขอเปิดประชุมวิสามัญ
 - (2) นายอำเภอ เป็นผู้อนุญาตให้เปิดประชุมวิสามัญ

2. ใช้สิทธิและหน้าที่ในการคัดเลือกบุคคลที่ทำหน้าที่ เช่น

- 1) ลงมติเลือกประธานสภา อบต. และรองประธานสภา อบต.
- 2) ลงมติเลือกเลขานุการสภา อบต.
- 3) ลงมติเลือกคณะกรรมการบริหาร อบต. ได้แก่ ประธานกรรมการบริหาร และกรรมการบริหาร
- 4) กำหนดสมัยประชุมสภา อบต.
- 5) ทำหน้าที่อื่นๆ ในฐานะสมาชิกสภา อบต.

3. หน้าที่ในการวางแผนพัฒนาตำบล มีหลักเกณฑ์ดังนี้

- 1) ผู้จัดทำแผนพัฒนาตำบล ได้แก่ คณะกรรมการบริหาร อบต.
- 2) วิธีการจัดทำแผนพัฒนาตำบล คณะกรรมการบริหาร อบต. ควรคำนึงถึง
 - 2.1) ต้องใช้ข้อมูล กชช.2ค จปฐ. และข้อมูลเฉพาะอย่าง
 - 2.2) นโยบายที่กำหนดเป็นแนวทางในการจัดทำแผน
 - 2.3) ต้องคำนึงถึงแผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนาอำเภอ
 - 2.4) ความสัมพันธ์งบประมาณระหว่างหน่วยงานภูมิภาคในพื้นที่เพื่อรับการสนับสนุน เช่น คปต. หรือกระทรวงหลัก
- 3) ผู้ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล ได้แก่ สมาชิกสภา อบต.

4. หน้าที่ในการร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม มีหลักเกณฑ์ดังนี้

- 1) ผู้จัดทำและผู้เสนอร่าง ได้แก่ คณะกรรมการบริหาร อบต.
- 2) ผู้พิจารณาและให้ความเห็นชอบ
 - 2.1) สมาชิกสภา อบต.
 - 2.2) การพิจารณาร่างข้อบังคับงบประมาณ แบ่งออกเป็น 3 วาระคือ
 - 1) วาระที่หนึ่ง วาระรับหลักการ
 - 2) วาระที่สอง วาระปรึกษาเรียบเรียงตามลำดับ เฉพาะข้อที่มีการแปรญัตติ
 - 3) วาระที่สาม วาระลงมติว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่
- 3) ผู้อนุมัติ นายอำเภอ
- 4) ผู้ประกาศใช้ ประธานกรรมการบริหาร อบต.

5. หน้าที่ในการร่างข้อบังคับตำบล มีหลักเกณฑ์ดังนี้

- 1) ผู้เสนอร่างข้อบังคับ ให้เสนอเป็นญัตติร่างข้อบังคับ ผู้เสนอ
 - 1.1) คณะกรรมการบริหาร อบต.
 - 1.2) สมาชิกสภา อบต. พร้อมผู้รับรองที่เป็นสมาชิกอย่างน้อย 2 คน
 - 1.3) ราษฎรที่มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวนไม่น้อยกว่าที่กฎหมายกำหนด
- 2) ผู้พิจารณาและให้ความเห็นชอบ
 - 2.1) สมาชิกสภา อบต. และนายอำเภอ
 - 2.2) การพิจารณาร่างข้อบังคับตำบล จะต้องพิจารณาเป็น 3 วาระ
 - 1) วาระที่หนึ่ง ที่ประชุมพิจารณาจะรับหลักการหรือไม่ (มีการอภิปราย)
 - 2) วาระที่สอง ให้ปรึกษาเรียบเรียงตามลำดับข้อ เฉพาะที่มีการแปรญัตติ
 - 3) วาระที่สาม ให้ลงมติว่าจะเห็นชอบกับร่างข้อบังคับหรือไม่

- 3) ผู้ประกาศใช้ ประธานคณะกรรมการบริหาร ลงชื่อและประกาศใช้
- 4) ข้อบังคับตำบล คือ กฎ ระเบียบ ที่ออกมาใช้บังคับราษฎรในตำบล เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการบริหาร อบต. เป็นไปตามภารกิจและหน้าที่
- 5) หน้าที่ในการตั้งกระทู้คำถาม ยื่นญัตติและการอภิปรายในสภา อบต.

การกำกับดูแล อบต.

กฎหมายกำหนดให้ นายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัด กำกับดูแล อบต. ดังนี้

1. นายอำเภอ

- 1) ให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล
- 2) เป็นผู้อนุมัติข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ อบต.
- 3) สั่งให้สมาชิกสภา อบต. ซึ่งได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง
- 4) มีอำนาจเรียกสมาชิกสภา อบต. กรรมการบริหาร อบต. พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างของ อบต. แจ้งหรือสอบสวน ตลอดจนเรียกรายงานและเอกสารใดๆ จาก อบต. มาตรวจสอบ
- 5) เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดยุบสภา อบต. ได้
- 6) เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้กรรมการบริหาร อบต. ทั้งคณะหรือบางคนออกจากตำแหน่งได้

2. ผู้ว่าราชการจังหวัด

- 1) เป็นผู้อนุญาตให้ข้าราชการในสังกัดไปปฏิบัติงานใน อบต. เป็นการชั่วคราว (ตามคำขอของ อบต.)
- 2) เป็นผู้วินิจฉัยกรณีเกิดความขัดแย้งในเรื่องข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายระหว่างนายอำเภอ กับ อบต.
- 3) สั่งให้สมาชิกสภา อบต. ซึ่งได้รับการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง
- 4) สั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ออกจากตำแหน่งเมื่อมีส่วนได้เสียในสัญญา กับ อบต.
- 5) สั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นกรรมการบริหาร อบต. ออกจากตำแหน่ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เมื่อสภา อบต. มีมติให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งกรรมการบริหาร อบต.

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กระทรวงการคลังครบรอบ 100 ปี 14 เมษายน 2518. กรุงเทพฯ : กองพิมพ์สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, 2518

การคลัง, กระทรวง. ครบรอบ 120 ปี กระทรวงการคลัง. [ม.ป.ท.],[ม.ป.ป.].

กิริติพงศ์ แนวมาลี และวิน พรหมแพทย์. ความเข้าใจเรื่องการปกครองท้องถิ่นสำหรับเยาวชน กรุงเทพฯ, 2539.

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม การคลังท้องถิ่นและการกระจายอำนาจการคลังในประเทศไทย, สำนักพิมพ์ดวงกมล, กรุงเทพฯ, 2522.

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพฯ, 2541.

โกวิทย์ พวงงาม. การปกครองท้องถิ่นไทย : หลักการและมิติใหม่ในอนาคต. กรุงเทพฯ, 2542.

ไกรยุทธ ธีรตยาคินันท์ และคณะ แนวทางการปรับปรุงการจัดเก็บภาษีและการจัดหารายได้ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น รายงานการวิจัย สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527.

คีสลิน กุศลสถาปนา. รูปแบบองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่ประชาชนชาวจังหวัดสงขลาพึงประสงค์: ศึกษาความต้องการของประชาชนในการปกครองตนเองโดยการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด. 2542.

โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น วิวัฒนาการการปกครองท้องถิ่นไทย กรุงเทพฯ หจก.น้ำกิงการพิมพ์ 2543

จรัส สุวรรณมาลา. ปฏิรูประบบการคลังไทยกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) กรุงเทพฯ , 2538.

จรัส สุวรรณมาลา “การวัดความพยายามในการจัดเก็บภาษีของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดต่างๆของประเทศไทย” วิทยานิพนธ์ปริญญาเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2526.

จรัส สุวรรณมาลา ศักยภาพทางการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพฯ บริษัทสุขุมและบุตรจำกัด 2541.

จิรวรรณ เดชานิพนธ์. การกระจายอำนาจในการบริหารงบประมาณและการคลังเทศบาล. รายงานการศึกษาเฉพาะเรื่องทางบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536.

ชยาวุธ จันทร , เยาวลักษณ์ กุลพานิช และชุลีพร เดชขำ. วิวัฒนาการปกครองท้องถิ่นไทย.
กรุงเทพฯ, 2543.

ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. อรรถาธิบาย : ประวัติศาสตร์และการเมือง. กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำรา
สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2542.

ชาญวิทย์ เกษตรศิริ 2475 การปฏิวัติของสยาม กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์ประพันธ์สาส์น 2535.

ชาญวิทย์ ไกรฤกษ์. "ความมุ่งมั่นสานฝันสร้างท้องถิ่น" ท้องถิ่น. ปีที่ 39 ฉบับที่ 11 พฤศจิกายน
2542 , 40-49.

ธานี ศักดิ์เศรษฐ์ "ทิศทางท้องถิ่นไทย:รวมกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น" 2542.

ชูวงศ์ ฉายะบุตร. การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ : บริษัท พิมพ์เนศ พรินท์ติ้ง เซ็นเตอร์จำกัด,
2539.

ชูวงศ์ ฉายะบุตร การปกครองท้องถิ่นไทย กรุงเทพฯ โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง 2539.

ไชยา ยิ้มวิไล. ปัญหาการนำนโยบายการกระจายอำนาจในการพัฒนาชนบทไปปฏิบัติ. รายงาน
การศึกษาเฉพาะเรื่องทางบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536.
ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ ธุรกิจชุมชน:เส้นทางที่เป็นไปได้ กรุงเทพฯ,สำนักงานกองทุนสนับสนุนการ
วิจัย,2542

ธเนศวร เจริญเมือง. 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พศ. 2440-2540. กรุงเทพฯ , โครงการจัด
พิมพ์คบไฟ , 2540.

ธเนศวร เจริญเมือง 100 ปี การปกครองไทย พ.ศ. 2440-2540 กรุงเทพฯ โครงการจัดพิมพ์คบไฟ
2542.

ธีระพล อรุณะกสิกร และคณะ. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.
2537. กรุงเทพฯ :บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด.

นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส, กรุงเทพฯ สถาบันนโยบายศึกษา, 2544.

นิธิ เอียวศรีวงศ์. การเมืองไทยสมัยพระนารายณ์. กรุงเทพฯ : มติชน, 2539.

นิธิ เอียวศรีวงศ์. ปากไก่และใบเรือ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : แพร่สำนักพิมพ์, 2538.

นิภา จีรภัทร์. "นโยบายการเงินการคลังกับการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค", มีเดีย ปีที่ 10
ฉบับที่ 112 ตุลาคม 2536, 65-69.

บันลือ สัมฤทธิ์จินตนา. " การจัดชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบล(อบต.)" ท้องถิ่น. ปีที่39, ฉบับ
ที่ 9 กันยายน 2542 , 55-57.

ปธาน สุวรรณมงคล. รายงานความก้าวหน้าครั้งที่ 1 เรื่องบทบาท หน้าที่ และความสัมพันธ์ของ
การปกครองท้องถิ่นไทย. เสนอต่อ สำนักคณะกรรมการพลเรือน กรุงเทพ, 2542 .

ประโชติ เอกอุรุ. "บทสัมภาษณ์พิเศษ" นิตยสารท้องถิ่น ปีที่ 32 ฉบับที่ 7 กรกฎาคม 2535 , 50-54.

ประทาน คงฤทธิศึกษากร. “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท”. วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์ ปีที่ 30 ฉบับที่ 2 เมษายน-มิถุนายน 2533 , 1-47.

ประทาน คงฤทธิศึกษากร.”การกระจายอำนาจการปกครองกับการปกครองตนเองของประชาชน”. เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง การกระจายกับการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นไทยในอนาคต,วันจันทร์ที่ 22 สิงหาคม 2537(เอกสารโรเนียว) หน้า 9-13.

ประหยัด หงษ์ทองคำ. การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ, 2523.

ประหยัด หงษ์ทองคำ,”การกระจายอำนาจ : หลักการและองค์ประกอบที่น่าพิจารณา” เทศกาล (ฉบับพิเศษ). 2537

ปรัชญา เวสารัชช์ 2542. การปกครองท้องถิ่นประเทศไทย. กรุงเทพฯ: โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น.

ปรัชญา เวสารัชช์ 2543 การปกครองท้องถิ่นประเทศอังกฤษ. กรุงเทพฯ: โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น.

ปรัชญา เวสารัชช์. การปกครองท้องถิ่น ประเทศฟิลิปปินส์. โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น กรุงเทพฯ, 2542.

ปราณีต ถาวร. “เทศบาลกับบางมุ่มมองของเทศบาล” เทศกาล. ปีที่ 90 , ฉบับที่ 8 สิงหาคม 2538, 40-49.

พยุณ มีทองคำ. ปัญหาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล : ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่. วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537.

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 116 ตอนที่ 114 ก (17 พฤศจิกายน 2542).

พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 117 ตอนที่ 41 ก วันที่ 12 พฤศจิกายน 2543.

พระราชบัญญัติบริหารราชการเมืองพัทยา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 108 ตอนที่ 201(21 พฤศจิกายน 2534).

พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 116 ตอนที่ 9 ก วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2542.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 102 ตอนที่ 115 (31 สิงหาคม 2528).

ไพฑูลย์ ช่างเรียน การคลังท้องถิ่นกับการพัฒนาเศรษฐกิจ การเมืองและการบริหาร,รายงานการวิจัย กรุงเทพฯ,สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์,2532

มานพ ศรีผ่อง. “หน้าที่ที่สำคัญของประชาชนในการพัฒนาตำบล”, นิตยสารท้องถิ่น ปีที่ 39, ฉบับที่ 11 พฤศจิกายน 2542 , 16-19.

มิ่งสวรรค์ ขาวสะอาดและคณะ แผนแม่บทเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศไทย ภาคที่ 2: กลยุทธ์อุตสาหกรรมรายสาขา กรุงเทพฯ,สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย,2540
มูลนิธิสถาบันเพื่อการพัฒนา ลักษณะการกระจายภาระและประโยชน์ด้านการคลัง และภาษีอากรของประเทศไทย ปี 2529-2539 กรุงเทพฯ 2541

ยุวดี ไกรพิบูลย์. “บทบาทของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติกับการปฏิรูปประเทศ (พ.ศ.2435-2479).” วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มหาวิทยาลัยศิลปากร 2523.

รอยพิมพ์ เรืองประดิษฐ์. “เงินคลังของไทย (ในสมัยรัชกาลที่ 5-7).” วิทยานิพนธ์ปริญญาเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2519.

วันชัย บุญยสุรัตน์ นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐกับทิศทางการพัฒนาเทศบาล เอกสารวิจัยส่วนบุคคล สถาบันประปเกล้า 2539.

วิจิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร์ “รัฐบุรุษอาวุโส ปรีดีพนมยงค์ กับเศรษฐกิจแห่งประเทศไทย” บทความในหนังสือ คือวิญญาณเสรี: ปรีดี พนมยงค์ กรุงเทพฯ โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ 2543.

วิทยา นภาศิริกุล. การปกครองท้องถิ่นไทย. เอกสารประกอบคำบรรยาย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2521.

ส. พลายน้อย [นามแฝง]. สารานุกรมประวัติศาสตร์ไทย. กรุงเทพฯ : บำรุงสาส์น, [ม.ป.ป.].

สกันธ์ วรรณวัฒนา จะปฏิรูปการคลังท้องถิ่นได้อย่างไร เอกสารประกอบการสัมมนาประจำปี กรุงเทพฯ ,คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,2536

สถาบันวิจัยและพัฒนามหาวิทยาลัยขอนแก่น. อบต.ในฝัน . กรุงเทพมหานคร, 2541.

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ “โครงการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น” รายงานวิจัย 2541.

สมคิด เลิศไพฑูรย์ “การปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน” เอกสารประกอบคำบรรยาย 2542.

สมคิด เลิศไพฑูรย์ รวมบทความกฎหมายการปกครองท้องถิ่น กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์นิติธรรม 2539

สมคิด เลิศไพฑูรย์. “การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส”. รายงานการวิจัยเรื่อง แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2538.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. “เทศบาลในประเทศไทยฝรั่งเศส”. รายงานการวิจัยเรื่อง แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2538.

สมาน รังสิโยภักดิ์, การปฏิรูปภาคราชการ : แนวคิดและยุทธศาสตร์, กรุงเทพฯ : สวัสดิการสำนักงาน ก.พ., 2542

สิรินธร อินทร์สวาท “การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของกรุงเทพมหานครและความสามารถในการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น” วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2542.

สุชาติ ธาดาธำรงเวช. “การบริหารนโยบายการคลัง”. วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์ ปีที่ 30 ฉบับที่ 3 กรกฎาคม-กันยายน 2533 , 17-27.

สุรสิทธิ์ วัฒนากุศลชัย. บทบาทผู้นำท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีสมาชิกสภาจังหวัดเชียงใหม่. วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2535.

สุลัยมัลย์ วงษ์พานิช. เอกสารวิจัยส่วนบุคคลเรื่อง องค์การบริหารส่วนจังหวัด. กรุงเทพฯ , 2539.

สุเวช ดันติวงศ์. การกระจายอำนาจในการบริหารงบประมาณและการคลังเทศบาล. รายงานการศึกษาคณะเรื่องทางบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537.

เสนห์ แจ่มแจ้ง. “ยุทธศาสตร์การพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่น”, นิตยสารท้องถิ่น ปีที่ 40 ฉบับที่ 3 มีนาคม 2543 ,18-20.

อเนก เหล่าธรรมทัศน์. เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น : ปัญหาการเมืองการปกครองที่ระดับชาติอันเนื่องมาจากการปกครองท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอ. กรุงเทพฯ, 2543.

อภิชัย พันธเสน ทำอย่างไรจึงจะได้ป่าและพื้นที่สีเขียวคืนมา กรุงเทพฯ ,สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,2542

อภิชัย พันธเสน พัฒนาชนบทไทย : สมุทัยและมรรค การเปลี่ยนแปลงและการบริหารจัดการ กรุงเทพฯ,มูลนิธิภูมิปัญญา,2539

อลงกต วรกี. “การบิดเบือนความจริงเพื่อการจัดตั้งการปกครองรูปแบบพิเศษในจังหวัดสมุทรปราการ”. นิตยสารท้องถิ่น ปีที่ 39, ฉบับที่ 11 พฤศจิกายน 2542 , 23-32.

อาจหาญ ศิริพูล. การบริหารงานของเทศบาลกับการดูแลจากส่วนกลาง. กรุงเทพฯ, 2539.

อุทัย หิรัญโต. การปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2523.

ภาษาอังกฤษ

Bahl,Roy Worldwide Trends in Fiscal Decentralization washington DC , The World Bank,1995

- Bahloud, W. Roy and Johannes, F. Linn. *Urban Public Finance in Developing Countries*.
 Bennett, R. J. *The Geography of public Finance*. Methuen. New York.1980.
- Bird, Richard M. "Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization." *National Tax Journal*. 46, No.2, 1993.
- Blom-Hansen, Jens "Policy-Making in Central-local Government Relations: Balancing Local Autonomy, Macroeconomic Control, and Sectoral Policy Goals." *Journal Public Policy* .19, No.3,1999.
- Campbell, J.C. 1977. *Contemporary Japanese Budget Politics*. Berkeley: University of California Press.
- Clarke, J.J. 1955. *The Local Government of the UK*. London: Sir Isaac Pitman & Sons Ltd.
- Dearlove, J. and Saunders, P. 1991. *The New Introduction to British Politics*. London: olity Press.
- Dethier,Jean-Jacques Some Remarks on Fiscal Decentralization and Governance Paper prepare for presentation at the Conference on Decentralization Sequencing, Jakarta Indonesia mareh,2000
- Drewry, G. and Butcher, T. 1991. *The Civil Service Today*. 2nd ed. Oxford: Blackwell.
- Edward C. Page. *Localism and Centralism in Europe: The Political and legal base of local self-government*. Oxford University Press, UK 1991.
- Greenwood, J. and Wilson, D. 1989. *Public Administration in Britain*. 2nd ed. Unwin Hyman.
- Haides, U.K. 1961. *Development from Below: Local Government and Finance in Developing Countries of the Commonwealth*. Oxford: Oxford University Press.
- Halliday, J. 1975. *A Political History of Janpanese Capitalism*. New York: Pantheon Books.
- Humes, S and Martin, E.M. 1961. *The Structure of Local Governments Throughout the World*. The Hague: Martinus Nijhoff, pp.424-427.
- Institute of Administrative Management, Tokyo. *Guide to Japanese Public Administration*. 1988.
- Institute of Administrative Management, Tokyo. *The Administrative Management and Reform in Japan*. March 1991.

- Jackson, W.E. 1966. *The Structure of Local government in England and Wales*. London: Longman.
- James C. Ingram, *Economic Change in Thailand 1850-1970*. California : Standford University Press,1971.
- Kurt, S. 1965. *Local Government in Japan*. Stanford: Stanford University Press.
- Local Autonomy College, Ministry of Home Affairs. 1973. *Local Government Reform in Japan*. Jichi Kenshu Kyokai.
- Local Autonomy College, Ministry of Home Affairs. 1973. *Local Government System in Japan*. Jichi Kenshu Kyokai.
- Ma, Jun. *Intergovernmental Relations and Economic Management in China*. McMillan Press Ltd. UK 1997.
- Management and Coordination Agency, Tokyo. *Organization of the Government of Japan*. 1992.
- Oates, Wallace E. "An Essay on Fiscal Federalism". *Journal of Economic Literture*. September 1999.
- Oates, Wallace E. "Fiscal Decentralization and Economic Development". *National Tax Journal*. 46, No.2, 1993.
- Panizza,Ugo On the Determinants of Fiscal Centralization: Theory and Evidence *Journal of Public Economics* 74,1999,P97-139
- Pola, Giancarlo, George, France. and Rosella, Levaggi. *Development in Local Government Finance Theory and Policy*. Edward Elgar, UK 1996.
- Premrirat,Rophai *An Economic Theory of Fiscal Decentralization and Its Application to Thailand*,Ph.d.Thesis University of Wiscousin-milwaukee,1977
- Ranis, Gustav and Frances Stewart. " Decentralization in Indonisia." *Bulletin of Indonesia Economic Studies*. 30, No3, 1994.
- Redlich, J. and Hirst, F.W. 1958. *The History of Local Government in England*. London: Macmillan & Co Ltd.
- Rhodes, R.A.W. *Control and Power in Central-Local government Relations*. Westmean: Gowerpub. 1981.

- Rodeinelli, Dennis A. , John, R. Nellis and G. Shabbir Cheema. " Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience." World Bank Staff Working Paper. 1984.
- Scott, Graham Cecil. Government reform in New Zealand. International Monetary Fund Occasional Paper no. 140 1996.
- Stoker, G. 1991. *The Politics of Local Government*, 2nd ed. London: Macmillan.
- Thirion, Samuel Local Partnership as a key Tool of Participation and Decentralization Portugal Intercoopeacoa Desenvolvimento(INDE),1997
- Willoughby, W.F., Willoughby, W.W. and McCune Lindsay, S. 1929. The System of Financial Administration of Great Britain. Washington: The Brookings Institution.
- Windasin, E. David Urban Public Finance. New York: Harwood Academic Publishers,1986.
- World Bank, Macroeconomics and Growth, Government, Public Sector Management, Rural Development.1998.

คณะผู้วิจัย

ดร.ศุภชัย ศุภขลาคัย	คณะเศรษฐศาสตร์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
รศ.ดร. ประยงค์ เนตยารักษ์	คณะเศรษฐศาสตร์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ผศ.ดร. ปราการ อาภาศิลป์	คณะเศรษฐศาสตร์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ผศ.ดร. พิเชิต ลิขิตกิจสมบูรณ์	คณะเศรษฐศาสตร์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ผศ. ภราดร ปรีดาศักดิ์	คณะเศรษฐศาสตร์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
รศ.ดร. อารยะ ปรีชาเมตตา	คณะเศรษฐศาสตร์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อ. วิธาดา อนุกุลวรรณะ	คณะเศรษฐศาสตร์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
สมชัย ตันติชนวัฒน์	นักวิจัย	