

การปกครองท้องถิ่น-ประชาธิปไตยใกล้มือประชาชน

บทความฉบับที่ 2 โดย นภาพร จิระนันท์ประวดี /นรป-2 /2014

1. บทนำ

การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองหน่วยย่อยของประเทศนอกเหนือจากรัฐบาลกลาง เป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจที่เปิดโอกาสให้ประชาชนกลุ่มย่อยในแต่ละท้องถิ่น ได้มีส่วนร่วมในการเลือกผู้นำของตน ให้เข้ามาทำหน้าที่บริหารจัดการสนองความต้องการ พร้อมทั้งแก้ปัญหาของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ อย่างรวดเร็ว ตรงความต้องการ และด้วยความทั่วถึง ขณะเดียวกันก็จะเห็นผลตอบรับในทันทีด้วย

จุดเด่นของการปกครองท้องถิ่น คือ ประชาชนในท้องถิ่นมีอิสระสามารถเลือกผู้นำของตนเองได้โดยตรง ผู้นำที่มาจากคนในท้องถิ่นที่ประชาชนรู้จัก เข้าถึงได้ และยังรู้ปัญหาของประชาชนด้วย นอกจากนี้ ประชาชนยังสามารถติดตามตรวจสอบการทำงานของผู้นำและคณะทำงานได้อย่างใกล้ชิด สามารถรู้ได้เร็วถึงประสิทธิผลและประสิทธิภาพในการทำงาน ซึ่งถ้าไม่สนองตามที่ต้องการ ประชาชนสามารถท้วงติงให้ปรับปรุงได้ มิฉะนั้น อาจไม่เลือกให้เข้ามาทำหน้าที่อีก

ตามหลักการของประชาธิปไตยแล้ว ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในนโยบายรัฐที่มีผลกระทบต่อประชาชน การปกครองท้องถิ่น คือ ตัวอย่างที่ชัดเจน ในการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่าย ทั้งการรู้จักภูมิหลังของผู้นำกับคณะทำงาน และการติดตามดูผลงานว่าเป็นไปตามนโยบายหรือไม่ ตลอดจนการร้องเรียนทักท้วงเมื่อมีปัญหา รวมทั้ง การตัดสินใจจะสนับสนุนให้กลับเข้ามาทำหน้าที่ต่อหรือไม่ ซึ่งเมื่อเทียบกับการเลือกผู้แทนราษฎรไปเลือกรัฐบาลมาบริหารประเทศแล้วนับว่าเป็นเรื่องที่ใกล้ตัวกว่ามาก มีความซับซ้อน และติดตามตรวจสอบได้ยาก

การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ใกล้มือของประชาชนที่สามารถเข้าถึงได้ง่ายและมีส่วนร่วมได้ อย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้งยังเป็นบทเรียนรู้แก่ประชาชนที่จะเข้าถึงการเมืองการปกครองในระดับชาติต่อไป หรือ อีกนัยหนึ่ง คือ การปกครองระดับชาติจะก้าวหน้ามีคุณภาพเช่นไร ย่อมขึ้นอยู่กับฐานคุณภาพของการปกครองท้องถิ่นที่หนุนส่งขึ้นมา ฐานการปกครองท้องถิ่นที่มั่นคง ย่อมค้ำจุนหนุนเนื่องให้การเมืองระดับชาติมีความเข้มแข็ง ก้าวหน้า และยั่งยืน สามารถนำพาประชาชนและประเทศชาติให้มีความมั่นใจ ผาสุก และมั่นคงได้

จากคำกล่าวข้างต้น สามารถดูตัวอย่างจริงเทียบเคียงได้ จากการปกครองท้องถิ่นของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เป็นอาทิ เพื่อทราบถึงประวัติความเป็นมา หลักการสำคัญ รูปแบบวิธีบริหารจัดการ ตลอดจน บริการต่างๆ และวิธีเผชิญกับปัญหาและอุปสรรค ทั้งนี้ เพื่อเป็นตัวอย่าง หรือบทเรียนรู้ แก่สังคมไทย ที่ได้มีการกระจายอำนาจมานานแล้วกว่า 80 ปี ในรูปแบบต่างๆ ของการบริหารจัดการการปกครองท้องถิ่น เช่น ที่เก่าแก่ที่สุด คือ เทศบาล และรองลงมา คือ องค์การบริหารท้องถิ่นแบบอื่นๆ ด้วย แต่ก็ยังไม่มี ความเจริญก้าวหน้าเท่าที่ควร เพราะภาพรวมของการปกครองของไทย ก็ยังเน้นความสำคัญอยู่ที่ส่วนกลางมากกว่า บทความนี้มุ่งเสนอ ข้อมูล แนวคิด เพื่อเป็นการรณรงค์ให้เห็นถึงความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นตัวชี้วัดถึง ความเจริญก้าวหน้าของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเป็นรูปธรรม

2. ความหมาย คำจำกัดความ นิยามศัพท์

2.1. หลักประชาธิปไตย

สารานุกรม วิกิพีเดีย (Th.wikipedia.org/wiki/ประชาธิปไตย, 2014) ได้ให้นิยามของ ประชาธิปไตย ว่า เป็นระบอบการปกครองแบบหนึ่ง ซึ่งบริหารอำนาจรัฐมาจากเสียงข้างมากของพลเมือง ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย โดยพลเมืองอาจใช้อำนาจของตนโดยตรงหรือผ่านผู้แทนที่ตนเลือกไปใช้อำนาจแทนก็ได้ ประชาธิปไตยยังเป็นอุดมคติที่ว่าพลเมืองทุกคนในชาติร่วมกันพิจารณากฎหมายและการปฏิบัติของรัฐ และกำหนดให้พลเมืองทุกคนมีโอกาสเท่าเทียมกันในการแสดงคามยินยอมและเจตนาของตน

คำว่า *democracy* ในภาษาอังกฤษมีรากศัพท์มาจากภาษากรีกโบราณว่า "ดีมอคระเทีย" ซึ่งหมายถึง "การปกครองโดยประชาชน" (popular government) อันเป็นคำประสม ระหว่างคำว่า "ดีมอส" (กรีก: *demos*) หมายถึง ประชาชน และ "คราทอส" (กรีก: *kratos*) หมายถึง การปกครอง หรือ พละกำลัง

ส่วนในภาษาไทย คำว่า *ประชาธิปไตย* ประกอบด้วยคำว่า "ประชา" ซึ่งหมายถึง "ปวงชน" และ "อธิปไตย" ซึ่งหมายถึง "ความเป็นใหญ่" เมื่อรวมกันจึงหมายถึง "ความเป็นใหญ่ของปวงชน" ส่วนพจนานุกรมของราชบัณฑิตยสถาน ให้ความหมายว่า แบบการปกครองที่ถือมติปวงชนเป็นใหญ่ อุดมคติประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกา อับราฮัม ลินคอล์น มีคำกล่าวว่า ประชาธิปไตยเป็น การปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน

ของ ชาค รุสโซ่ (Jean Jacque Rousseau ค.ศ.1712-1778) ปราชญ์ทางทฤษฎีการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรง เกิดที่เจนีวา-สวิสเซอร์แลนด์ ให้ความหมายของหลักประชาธิปไตย ไว้ว่า มนุษย์เกิดมาพร้อมกับเสรีภาพ การมีเพียงสันติภาพและความปลอดภัยเท่านั้นยังไม่เพียงพอ เช่น ในเรือนจำก็มีสันติภาพและความปลอดภัย แต่ทำไมคนไม่ยอมออกอยู่ เพราะที่นั่นขาดเสรีภาพธรรมชาติของคนดีอยู่แล้วแต่สังคมทำให้คนไม่เสมอภาคกัน อย่างไรก็ตาม อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน รัฐบาลต้องมาจากประชาชน และต้องสัญญากับประชาชนว่าจะดูแลให้ประชาชนอยู่ดีมีสุข ถ้าทำไม่ได้ ประชาชนมีสิทธิล้มรัฐบาลได้ (จากหนังสือ สัญญาประชาคม หรือ Social Contract, 1762 อ้างใน guru.google.co.th) รุสโซ่ ให้ความสำคัญกับการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรง แต่ปฏิบัติให้เป็นจริงได้ยาก ในสังคมปัจจุบันจึงนิยมการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน

บารอน เดอ มงเตสกีเยอร์ (Baron de Montesquieu, ค.ศ.1689-1775) เขียนหนังสือชื่อวิญญาณแห่งกฎหมาย (The Spirit of Law 1748) ที่แสดงแนวคิดประชาธิปไตยว่า ระบอบกษัตริย์ไม่เหมาะสมสำหรับประเทศที่ประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมือง แต่ควรมีรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นแนวคิดสอดคล้องกับ จอห์น ล็อก คือเน้น "ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ" โดยแบ่งอำนาจอธิปไตย ออกเป็น 3 ส่วน คือ นิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ ทำให้ได้รับสมญานามเป็น เจ้าทฤษฎีแห่งการแบ่งแยกอำนาจ

ศ.ดร. บุญศรี มีวงศ์โสมษ (2014) ได้ให้ความหมายว่า หลักประชาธิปไตยประกอบด้วยหลักการพื้นฐาน ดังนี้

- 1) ผู้ถืออำนาจรัฐ – ต้องมาจากประชาชน
- 2) กระบวนการตัดสินใจทางการเมือง-ต้องมาจากรากฐานสู่เบื้องบน
- 3) การถือหลักเสียงข้างมาก – เพื่อใช้ในการตัดสินใจทางการเมือง และ
- 4) เงื่อนไขที่สำคัญอื่นๆ ของระบอบประชาธิปไตย ได้แก่

- ต้องมีระบบพรรคการเมืองแบบหลายพรรค-หลายแนวคิด และภายในพรรคต้องเป็นประชาธิปไตยด้วย
- ต้องมีฝ่ายค้านในรัฐสภา
- มาตรการต่างๆ ของรัฐต้องคำนึงถึง ความเสมอภาค และ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์
- ต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เพราะ “การต่อสู้ทางความคิด คือ ชีวิตของความเป็นประชาธิปไตย” “ความคิดที่ขัดแย้ง มักจะนำไปสู่สิ่งที่ดีขึ้น” และ “ดอกไม้ร้อยดอก ควรปล่อยให้บานไป”
- ต้องคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมและการรวมกลุ่มเพื่อกิจกรรมทางการเมือง – อาจมีกฎหมายควบคุม แต่ต้องเปิดช่องให้ชุมนุมถูกเงินได้ และ
- ต้องมีการปกครองท้องถิ่น

2.2. การปกครองท้องถิ่น

นิยามและความหมายของ การปกครองท้องถิ่น ได้มี นักคิด นักวิชาการ และผู้เชี่ยวชาญ ได้บัญญัติขึ้นไว้หลายประการ ดังจะยกมาเป็นแนวทางของบทความนี้ ดังนี้

วิลเลียม เอ โรบสัน (William A. Robson, 1953) (อ้างในประหยัด หงษ์ทองคำ.2523) ให้นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น เป็นหน่วยการปกครองซึ่ง รัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary Organ) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น

เดเนียล วิทท์ (Daniel Witt, 1967) (อ้างใน ชูวงศ์ ฉายะบุตร.2539) ให้นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเป็นบางส่วน ในการ บริหารท้องถิ่นตามหลักที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลท้องถิ่นก็ย่อมเป็นของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน

ธเนศวร์ เจริญเมือง (2535) ได้อธิบายในบทความเรื่อง การกระจายอำนาจสู่การปกครองท้องถิ่น ว่า การกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึงระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ ท้องถิ่นมีอำนาจในการดูแลกิจการหลายๆ ด้านของตนเอง โดยไม่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจจัดการแทบทุกกิจการของท้องถิ่น สิทธิในการจัดการของท้องถิ่นได้แก่ ระบบสาธารณูปโภค การศึกษา-ศิลปวัฒนธรรม ความปลอดภัยของชีวิต-ทรัพย์สิน และการรักษาสิ่งแวดล้อม สำหรับกิจการที่รัฐบาลกลางจะควบคุมไว้เองอย่างเด็ดขาด คือ การทหาร และ การต่างประเทศ ซึ่งการเปิดโอกาสให้แต่ละท้องถิ่นดูแลจัดการปัญหาของตนเองมีผลดี ดังนี้

1. เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง
2. ปัญหาในแต่ละท้องถิ่นจะได้รับการแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพและตรงความต้องการของคนในท้องถิ่นมากกว่า
3. คนท้องถิ่นมีโอกาสแสดงความสามารถและพัฒนาบทบาทในการดูแลรับผิดชอบท้องถิ่นของตน
4. เป็นพื้นฐานสำคัญให้คนท้องถิ่นอาจก้าวขึ้นไปดูแลแก้ไขปัญหาในระดับชาติได้ และ
5. ชุมชนทั่วประเทศจะมีสันติ มั่นคง และเจริญก้าวหน้า เพราะปัญหาและความต้องการของประชาชนได้รับการตอบสนอง

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (พ.ศ.2539) ยังเพิ่มเติมว่า การปกครองท้องถิ่น เป็นหน่วยการปกครองที่มีหน้าที่บริการประชาชนในพื้นที่ มีการเลือกตั้งผู้บริหารอย่างอิสระ มีอำนาจอิสระจากการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค แต่ทั้งนี้ หน่วยปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐใหม่แต่อย่างใด

รศ. ดร. โกวิท พวงงาม (2550) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่น (Local Government) ว่าเป็นรูปแบบพื้นฐานอย่างหนึ่งของการปกครองในระบบประชาธิปไตย ที่มีความสำคัญต่อการฝึกหัดประชาธิปไตย โดยเฉพาะแก่ชุมชนท้องถิ่นที่จะได้มีส่วนร่วมในการตอบสนองปัญหาความเป็นอยู่และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของตนเองได้เป็นอย่างดี เพราะลำพังเพียงรัฐบาลกลางไม่อาจดูแลตอบสนองความต้องการหรือแก้ปัญหาของประชาชนได้อย่างตรงใจและทั่วถึงอย่างแท้จริง ดังนั้น ลักษณะของการปกครองท้องถิ่น คือ การที่องค์กรหนึ่งมีอาณาเขตของตนเอง มีจำนวนประชากรตามที่กำหนด มีอำนาจ และมีอิสระในการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตน มีหน้าที่ให้บริการด้านต่างๆ แก่ประชาชน ซึ่งประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวจะมีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเองโดยผ่านตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้ง เช่น การมีสภาท้องถิ่น เป็นต้น

จากแนวคิด นิยาม และความหมาย ของการปกครองท้องถิ่น ข้างต้น จะเห็นได้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นรูปแบบที่สอดคล้องและสำคัญมากต่อการปกครองในระบบประชาธิปไตย แม้จะมีนักคิดบางกลุ่ม ไม่เห็นด้วยกับการปกครองท้องถิ่น ว่าเป็นเรื่องไม่เหมาะสม เพราะประชาชนในท้องถิ่นจะคิดถึงแต่ผลประโยชน์ของท้องถิ่นตัวเองเท่านั้น ไม่เอื้ออำนวยต่อความเป็นประเทศชาติโดยรวม และเมื่อผลประโยชน์ขัดกัน ยังจะคิดแยกประเทศอีกด้วย แต่แนวคิดดังกล่าวนี้ไม่เป็นที่ยอมรับในกระแสประชาธิปไตยนิยมของโลกปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อมีตัวอย่างของปกครองท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จในหลายประเทศมายืนยันด้วยแล้ว การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นทางเลือกเพื่อความเจริญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างใกล้ชิด ทั้งในประเทศที่พัฒนาแล้วและกำลังพัฒนา ที่ไม่ใช่มีเพียงรัฐบาลกลางอย่างเดียว แต่ต้องการรัฐบาลขนาดเล็กที่ให้บริการหรือแก้ปัญหาของประชาชนได้รวดเร็วทั่วถึงกว่า และประชาชนสามารถตรวจสอบคุณภาพผลลัพธ์ได้ทันที ถ้าเป็นไปตามที่ต้องการ ผู้บริหารก็จะได้รับการสนับสนุนต่อไป หรือมิฉะนั้น อาจต้องออกจากตำแหน่งไป เพื่อประชาชนจะได้เลือกผู้นำใหม่ ดังนี้ ประชาชนจึงจะสัมผัสได้ใกล้ชิดถึงความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

3. การปกครองท้องถิ่นไทย

ระบบการปกครองประเทศของไทยในอดีตได้เน้นที่การปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ แม้จะมีการแบ่งเป็นหัวเมืองต่างๆ ในสมัยสุโขทัยและอยุธยา แต่ด้วยเหตุผลทางด้านความมั่นคงเป็นหลัก ทำให้การปกครองเป็นแบบรวมศูนย์อำนาจตลอดมา และยิ่งเน้นมากขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 แห่งยุครัตนโกสินทร์ ที่ต้องเผชิญกับภัยการล่าอาณานิคมจากประเทศตะวันตก ทำให้มีการรวมศูนย์อำนาจสูงสุดอยู่ที่พระมหากษัตริย์ในเมืองหลวง พร้อมทั้งจัดระเบียบการปกครองประเทศใหม่ เป็น 1). การปกครองส่วนกลาง 2). การปกครองส่วนภูมิภาค และ 3). การปกครองส่วนท้องถิ่น มีการยกเลิกระบอบจตุสดมภ์ แล้วให้ส่วนกลางประกอบด้วย 12 กรม การปกครองส่วนภูมิภาคประกอบด้วยมณฑลเทศาภิบาล หัวเมือง อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน และการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ สุขาภิบาลกรุงเทพ (พ.ศ. 2440) และสุขาภิบาลท่าฉลอม ที่เน้นงานสาธารณสุขและสุขาภิบาล โดยทั้งหมดมีข้าราชการเป็นผู้บริหาร และในสมัยรัชกาลที่ 7

ภายหลังการปฏิวัติ (พ.ศ. 2475) มีการปรับระบบการปกครองแบ่งเป็น 1) การปกครองส่วนกลาง หมายถึง คณะรัฐมนตรี 2) การปกครองส่วนภูมิภาค หมายถึง จังหวัด อำเภอ ดูแลโดยข้าราชการ และ 3) การปกครองท้องถิ่น หมายถึง เทศบาล ซึ่งเป็นรากฐานพัฒนาสู่ระบบการปกครองท้องถิ่นจนถึงปัจจุบัน พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 ประเทศไทยมีรูปแบบการปกครองแบบรัฐเดี่ยว แบ่งการบริหารราชการออกเป็น 3 ส่วน คือ

- 1). การบริหารราชการส่วนกลาง - บริหารงานตามหลักการรวมอำนาจ (Centralization)
- 2). การบริหารราชการส่วนภูมิภาค - บริหารงานตามหลักการแบ่งอำนาจ หรือ มอบอำนาจ (Deconcentration)
- 3). การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น - บริหารงานตามหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)

3.1 การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทย

การปกครองท้องถิ่นได้มีการสถาปนาขึ้นอย่างเป็นทางการครั้งแรกภายหลังการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศ พ.ศ. 2475 ในนาม เทศบาล ในปี พ.ศ.2478 โดยจัดตั้งขึ้นตาม พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 แบ่งเทศบาลออกเป็นสามประเภท คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และ เทศบาลตำบล และโครงสร้างการบริหารจัดการแบ่งเป็น 2 องค์การ คือ 1) สภาเทศบาล-ที่มาจากการเลือกตั้ง ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ และ 2) คณะเทศมนตรี ทำหน้าที่ด้านบริหาร

นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้ง สภาจังหวัด (พ.ศ.2481) สุขาภิบาล (พ.ศ. 2495) องค์การบริหารส่วนจังหวัด-อบจ. (พ.ศ.2498) และ สภาตำบล (พ.ศ. 2499) แต่การปกครองท้องถิ่นไทยก็มิได้มีความเจริญก้าวหน้าที่โดดเด่นแต่อย่างใด ในบางยุค ยังมีความถดถอยด้วยซ้ำ ทั้งนี้ เป็นเพราะ องค์กรเหล่านี้ไม่ได้รับการสนับสนุนให้ทำหน้าที่อย่างจริงจัง ยังขาดสิทธิอำนาจหลายประการในการปกครองขาดงบประมาณ จนกระทั่ง รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน พ.ศ. 2540 ที่ได้มีการรับรองความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้หลายมาตรา การปกครองท้องถิ่นไทยจึงค่อยมีความเจริญขึ้นอีกครั้ง ทั้งนี้ที่ยังขาดความเข้าใจจากฝ่ายรัฐบาลกลางก็ตาม

รัฐธรรมนูญ 2550 มาตรา 272 – 281 กำหนดไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น คือ ความเป็นอิสระของท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหารจัดการสาธารณะ งานบุคคล การเงินการคลัง และอำนาจหน้าที่เฉพาะตน ทั้งนี้โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่วนการกำกับดูแลการปกครองท้องถิ่นนั้น ให้มีได้เท่าที่จำเป็นตามกฎหมายบัญญัติ กล่าวคือ ต้องมีสภาท้องถิ่น และ คณะผู้บริหารท้องถิ่น โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือ มาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น การเลือกตั้งใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และยังมีอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้าย เลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน การลงโทษบุคลากรได้ตามกฎหมายบัญญัติด้วย ประชาชนมีสิทธิลงคะแนนถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยการเข้าชื่อและการลงคะแนนตามที่กฎหมายบัญญัติ ประชาชนสามารถเข้าชื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ ประชาชนมีส่วนร่วมได้จากการลงประชามติโดยเฉพาะกับโครงการที่มีผลกระทบ กรณีที่การกระทำขององค์การปกครองท้องถิ่นมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน นอกจากนี้ การปกครองท้องถิ่น ยังมีหน้าที่ในการบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อม ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น การฝึกอบรมส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ด้วย

การปกครองท้องถิ่นของไทย จะมี 2 แบบ คือ แบบทั่วไป และแบบพิเศษ

- 1). **แบบทั่วไป** ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)
 - องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ

- สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่มีสมาชิก 24 - 48 คน ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ดำรงตำแหน่ง ได้คราวละ 4 ปี ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ
 - นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ดำรงตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี มีหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารภายใต้การกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด
- เทศบาล เป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยที่เก่าแก่ที่สุด คือเริ่มเมื่อ พ.ศ. 2476 เทศบาลของไทย แบ่งเป็น 3 ประเภทคือ เทศบาลนคร, เทศบาลเมือง และ เทศบาลตำบล โครงสร้างแบ่งเป็น 2 ส่วนคือ
- ฝ่ายนิติบัญญัติ โดยสภาเทศบาล ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี มีหน้าที่ควบคุม ตรวจสอบผู้บริหารและคณะและ
 - ฝ่ายบริหาร โดย นายกเทศมนตรี หรือ คณะเทศมนตรี มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน (ในปัจจุบันผู้บริหารหรือนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ทั้งหมด)
- องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) พัฒนามาจาก สภาตำบล (พรบ. สภาตำบล พ.ศ. 2537/2542 และ 2546) ประกอบด้วย
- สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทำหน้าที่ควบคุม ตรวจสอบผู้บริหาร อยู่ในอำนาจคราวละ 4 ปี
 - คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล โดย นายก อบต. ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทำหน้าที่ บริหารงาน อยู่ในอำนาจคราวละ 4 ปี

2). แบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และ เมืองพัทยา

- กรุงเทพมหานคร (กทม.) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 กับ พ.ศ. 2528 ได้เปิดโอกาสให้ การบริหารราชการกรุงเทพมหานครเป็นอิสระจากการปกครองส่วนกลาง โดยมีองค์ประกอบ ดังนี้
- สภาเขต ประกอบด้วยสมาชิกสภาเขตจาก 50 เขต ใน กทม. ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติเฉพาะในพื้นที่เขต
 - สำนักงานเขต ประกอบด้วยคณะเจ้าหน้าที่ที่มาจากการว่าจ้าง เพื่อให้การบริการแก่ประชาชนในแต่ละเขต ภายใต้การบริหารของ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี
 - สภากรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยสมาชิกสภาทม. มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี มีหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ
- เมืองพัทยา ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมือง พัทยา พ.ศ. 2521 และ ปรับปรุงใน พ.ศ. 2542 มีโครงสร้างภายในประกอบด้วย
- สภาเมือง พัทยา ประกอบด้วยสมาชิกสภาเมืองพัทยา มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี มีหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ

- นายกเมืองพัทยา มีหน้าที่ในการบริหารงานเมืองพัทยา มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี

สรุป

สำหรับการปกครองท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน มี 2 รูปแบบด้วยกันคือ

1. รูปแบบการปกครองท้องถิ่นทั่วไป ได้แก่
 - องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีโครงสร้างการบริหารแบบ สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่มีผู้ว่าราชการจังหวัดจากข้าราชการประจำเป็นผู้กำกับดูแล
 - เทศบาล มีโครงสร้างการบริหารแบบสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี แต่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแล
 - องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีโครงสร้างการบริหารแบบมีสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล แต่มีนายอำเภอจากข้าราชการประจำเป็นผู้กำกับดูแล
2. รูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งมีฐานะเป็นทบวงการเมือง และนิติบุคคล ซึ่งไทยมีอยู่ 2 แห่งคือ
 - กรุงเทพมหานคร มีโครงสร้างการบริหาร คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สภากรุงเทพมหานคร และสภาเขต
 - เมืองพัทยา มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาเมืองพัทยา นายกเมืองพัทยา

4. กรณีตัวอย่างจาก การปกครองท้องถิ่นสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

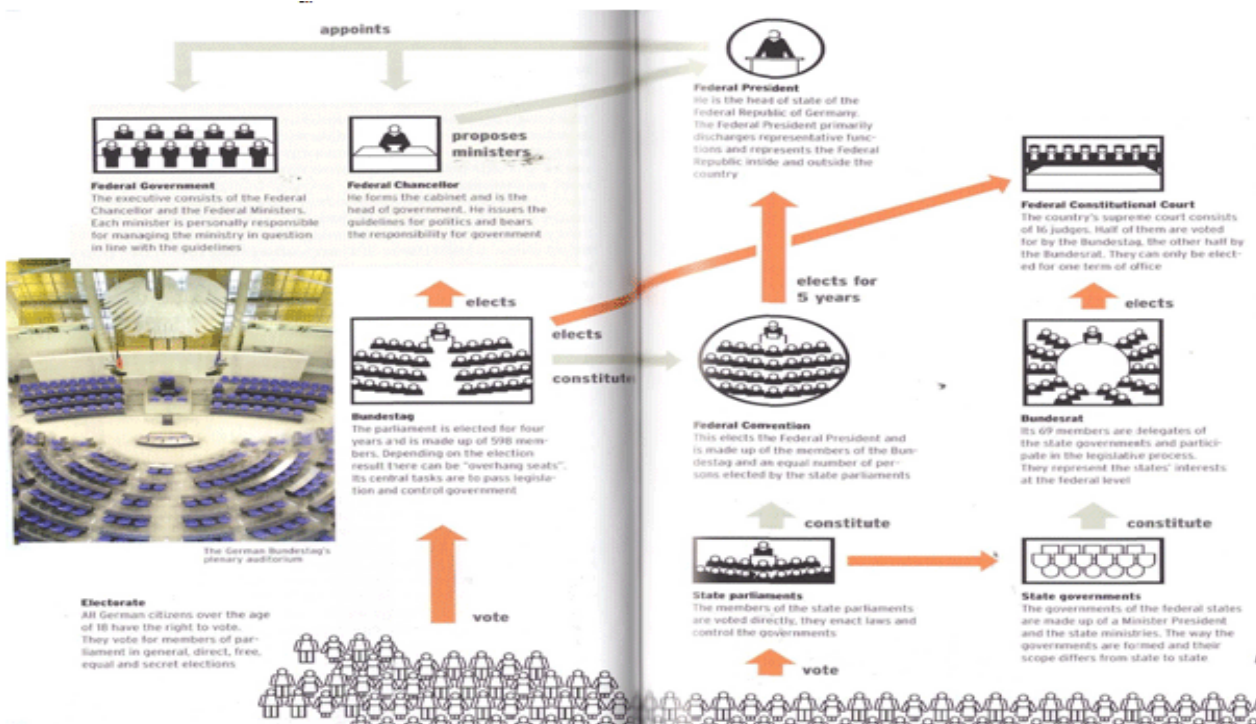
4.1 ระบบการปกครองในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีโดยรวม

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Federal Republic of Germany : FRG) หรือ ประเทศเยอรมนี ตั้งอยู่ตอนกลางของทวีปยุโรป มีเนื้อที่ 357,021 ตารางกิโลเมตร (ประเทศไทย 413,115) มีประชากร ประมาณ 82.5 ล้านคน (ประเทศไทย 70 ล้านคน) ประเทศประกอบด้วย 16 รัฐ (Länder) รัฐภายใต้รัฐธรรมนูญ (Bundesverfassung) เดียวกัน มีที่มาจาก กฎหมายพื้นฐาน (Basic Law/Grundgesetz, 1949) ที่ตั้งใจจะใช้ชั่วคราวไปพลางก่อน จนกว่าจะมีการรวมประเทศ จึงจะมีการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่เพื่อใช้ร่วมกัน แต่เมื่อมีการรวมประเทศแล้ว กฎหมายพื้นฐานนี้ก็ยังคงเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย และยังคงใช้เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน จนถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญของประเทศแล้ว การแก้กฎหมายพื้นฐานนี้จะกระทำได้โดยต้องใช้เสียงเกินสองในสามของสมาชิกทั้งสองสภา ซึ่งที่ผ่านมาก็ได้มีการปรับแก้ไปแล้วกว่า 60 ครั้ง ยกเว้นบางมาตราที่ไม่อาจแก้ได้ ต้องคงอยู่ตลอดไป คือ มาตราที่เกี่ยวกับ สิทธิพื้นฐานของประชาชน การปกครองประเทศแบบกระจายอำนาจ และการห้ามล้มล้างรัฐธรรมนูญ โดยมีหลักการบริหารและการปกครองที่สำคัญ ๆ ดังนี้

- 1) หลักมอบอำนาจ-กระจายอำนาจ
- 2) หลักประชาธิปไตยของประชาชน และ
- 3) หลักกระจายความสุข และ หลักการช่วยเหลือเกื้อกูล

การปกครอง (Regierung) ของประเทศเยอรมนี เป็นแบบสหพันธ์สาธารณรัฐ (Federal Republic) ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา และเพื่อให้เกิดดุลยภาพจึงมีการแบ่งแยกอำนาจออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ส่วนโครงสร้างการบริหารราชการมี 3 ระดับ คือ

1. การปกครองระดับสหพันธ์สาธารณรัฐ (Bund)
2. การปกครองระดับมลรัฐ (Länder) และ
3. การปกครองท้องถิ่น (Kommune)



1. การปกครองระดับสหพันธ์สาธารณรัฐ (Bund) หรือ ระดับประเทศ ประกอบด้วย

1.1. **ประธานาธิบดี** (Bundespräsident) คือ ประมุขของประเทศ มาจากการเลือกตั้งของที่ประชุมสหพันธ์สาธารณรัฐ (Bundesversammlung-Federal Convention) ที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 622 คน และสมาชิกสภามลรัฐจาก 16 รัฐ เลือกมาอีก 662 คน รวมทั้งสิ้น 1,324 คนเป็นผู้เลือกโดยการโหวตลับ ประธานาธิบดีดำรงตำแหน่ง 5 ปี เพียงสมัยเดียวเท่านั้น มีหน้าที่เป็นตัวแทนของประเทศด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การแต่งตั้งทูต-รับทูต แต่งตั้ง-ถอดถอนผู้พิพากษา ข้าราชการในสังกัด ข้าราชการทหาร และการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรี (Federal Chancellor) ต่อรัฐสภา รวมทั้งตรวจสอบการออกกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ และมีอำนาจยับยั้งสภาได้

1.2. รัฐสภา คือผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ แบ่งเป็น

1.2.1. **สภาผู้แทนราษฎร** (Bundestag) ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 622 คน จาก 16 รัฐ มีการสังกัดพรรคการเมือง และมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน 50 % และอีก 50% มาจากระบบบัญชีรายชื่อของพรรค อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี มีหน้าที่หลัก คือ การออกกฎหมาย การเลือกนายกรัฐมนตรี (Federal Chancellor) และการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลผ่านคณะกรรมการนิติการชุดต่างๆ

1.2.2. สภาที่ปรึกษา (Bundesrat) ประกอบด้วยสมาชิกตัวแทน 69 คน จาก 16 มลรัฐ แต่ละรัฐสามารถส่งตัวแทนได้ 3-6 คนขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในรัฐนั้นๆ ตัวแทนส่วนใหญ่มักจะเป็นนายกรัฐมนตรีประจำรัฐหรือรัฐมนตรี มีหน้าที่ด้านนิติบัญญัติในการพิจารณาเห็นชอบหรือคัดค้านกฎหมายจากสภาผู้แทนราษฎร เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของมลรัฐ ซึ่งการออกกฎหมายทุกครั้งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนด้วย แม้ว่าถึงที่สุดแล้ว สภาผู้แทนฯ จะเป็นฝ่ายตัดสินใจก็ตาม นอกจากนี้ ในกรณีที่ประธานาธิบดีไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ประธานสภาที่ปรึกษาจะทำหน้าที่แทน

1.3. นายกรัฐมนตรี (Bundeskanzler หรือ Federal Chancellor) คือ ผู้นำฝ่ายบริหารหรือหัวหน้ารัฐบาลของประเทศร่วมด้วยคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่หลัก คือ กำหนดนโยบายของประเทศ และทำหน้าที่ภายใต้ความร่วมมือจากหน่วยงานปกครองท้องถิ่นต่างๆ ด้วย

อำนาจหน้าที่ของสหพันธ์สาธารณรัฐ	อำนาจหน้าที่ร่วมกันระหว่างสหพันธ์ฯ กับรัฐต่างๆ
การป้องกันประเทศ หรือ ด้านกลาโหม	สวัสดิการสังคม
การต่างประเทศ	กฎระเบียบและหลักเกณฑ์ด้านการศึกษา
การจัดระบบการเงินของประเทศ	กฎระเบียบและหลักเกณฑ์ด้านการศึกษา
การส่งเสริมธุรกิจและอุตสาหกรรม	การเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ที่ดิน
การคมนาคมขนส่ง	ทรัพยากรและอุตสาหกรรมการผลิต
การประกันการว่างงาน	การควบคุมระบบเศรษฐกิจและการเจริญเติบโต
การจัดสวัสดิการสังคม-บำนาญ	การจราจร การควบคุมมลพิษทางอากาศและเสียง
การวิจัย (ศูนย์วิจัยแห่งชาติ)	งาน/กิจกรรมที่นอกเหนือจากนี้ เป็นหน้าที่ของมลรัฐร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. การปกครองระดับรัฐ (Länder)

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประกอบด้วย 16 รัฐ แต่ละรัฐมีอธิปไตยในการปกครอง มีรัฐธรรมนูญเป็นของตนเอง แต่ต้องไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญของประเทศ มีสภาผู้แทนราษฎรมลรัฐ และมีฝ่ายบริหารเป็นของตนเอง

2.1 สภาผู้แทนราษฎรรัฐ (Landtag) ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนรัฐ (Landtagsabgeordnete) ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ภายใต้ระบบการเลือกตั้งที่หลากหลายกันไปในแต่ละรัฐ มีวาระ 4- 5 ปี แตกต่างกันไปอีกด้วย มีอำนาจหน้าที่หลัก คือ การออกกฎหมายเพื่อใช้ในรัฐของตน การแก้ไขกฎหมาย การเลือกและแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีของรัฐ ตลอดจนการควบคุมการทำงานของรัฐบาลระดับรัฐด้วย

2.2 รัฐบาลของรัฐ (Landesregierung) ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีแห่งรัฐ (Ministerpräsident) เป็นผู้นำสูงสุดทำหน้าที่ กำหนดนโยบายบริหารงานร่วมกับคณะรัฐมนตรีกระทรวงต่างๆ ของรัฐ

2.3 **จังหวัด (Regierungsbezirke)** ในบางรัฐที่มีพื้นที่กว้างขวางและมีประชากรจำนวนมาก ยังสามารถกำหนดแบ่งพื้นที่การปกครองออกเป็น จังหวัด ได้ด้วย โดยเฉพาะใน 6 รัฐใหญ่ๆ ในเขตเยอรมันตะวันตกเดิม โดยจะแบ่งพื้นที่ออกเป็น 3 – 7 จังหวัด แต่ละจังหวัดจะมี ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารสูงสุด (Regierungspräsident) ทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงต่อเจ้าหน้าที่ราชการ

2.4 **นคร –มหานคร (Metropolis)** ในบางรัฐอาจมีเมืองขนาดใหญ่ มีประชากรอาศัยอยู่หนาแน่น จะแยกการปกครองออกเป็น นคร และมหานคร แทนการเป็นจังหวัด ได้แก่ นครเบรเมน นครฮัมบวก และมหานครเบอร์ลิน (Bremen Hamburg และ Berlin)



รัฐต่างๆ และเมืองหลวง

1.บาเดิน-เวือร์ทเทิมแบร์ก Württemberg)	5. เบรเมน (นครรัฐ) Bremen		
เมืองชตุทท์การ์ท (Stuttgart)	6. ฮัมบูร์ก (นครรัฐ) Hamburg	10.นอร์ดไรน์-เวสท์ฟาเลิน (Nordrhein-Westfalen/North Rhine-Westphalia) เมืองดึสเซ ลดอร์ฟ(Düsseldorf)	14.ซัคเซิน-อันฮัลท์ (Sachsen- Anhalt / Saxony-Anhalt) เมืองมักเดบูร์ก(Magdeburg)
2.บาวาเรีย/ไบเอิร์น (Bavaria/Bayern)เมืองมิวนิก (München/Munich)	7.เฮสเซน(Hessen/Hesse) เมืองวีสบาเดิน (Wiesbaden)		15.ชเลสวิก-โฮลชไตน์ (Schleswig-Holstein) เมืองเมืองคีล (Kiel)
3. เบอร์ลิน (นครรัฐ) Berlin	8.เมคเลนบูร์ก-พอร์ปอมเมิร์น Mecklenburg-Vorpommern ชเวริน (Schwerin)	11.ไรน์ลันด์-พัลซ์ (Rheinland-Pfalz/Rhineland- Palatinate)เมืองไมนซ์ (Mainz)	16.เทือริงเงิน (Thüringen/Thuringia) เมืองแอร์ฟวร์ท (Erfurt)
4.บรันเดนบูร์ก (Brandenburg) เมืองพอทสดัม (Potsdam)	9.นีเดอซัคเซิน (Niedersachsen/Lower Saxony)เมืองฮันโนเวอร์ (Hannover)	12. ซาร์ลันด์ (Saarland) เมือง ซาร์บรึคเคิน (Saarbrücken)	
		13.ซัคเซิน(แซกโซนี) (Sachsen/Saxony) เมืองเดรสเดิน (Dresden)	

อำนาจหน้าที่ระดับรัฐ	อำนาจหน้าที่ร่วมกันระหว่างรัฐกับท้องถิ่น
การจัดทำกฎหมายของรัฐที่ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญของประเทศ	การรักษาความสงบเรียบร้อย
การให้การสนับสนุนการปกครองท้องถิ่น	งานทะเบียน บัตรประชาชน และหนังสือเดินทาง
การตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น มีสิทธิขอข้อมูล-งบประมาณ ฯลฯ รวมทั้งมีอำนาจใน	การพาณิชย์ การก่อสร้าง
การ ยุบสภาท้องถิ่น และ/หรือ ตั้งบุคคลากรทำหน้าที่แทน ในกรณีองค์กรปกครองท้องถิ่นมีปัญหา หรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย	การจราจรทางบก งานทะเบียน และภาษีรถยนต์
ด้านสาธารณสุข และการสัตวแพทย์	การควบคุมการใช้ดิน-น้ำ
ด้านงานบริการ ได้แก่ ด้านการศึกษา- โรงเรียนและมหาวิทยาลัย	การจัดการเลือกตั้งในระดับสหพันธรัฐ และระดับมลรัฐ
ด้านการอำนวยความสะดวก - ด้านการรักษาความสงบ - กิจการตำรวจ	กิจกรรมเยาวชน สังคม และการรักษาอนุสรณ์ทางประวัติศาสตร์
ด้านวัฒนธรรม และ ด้านที่ด้านที่อยู่อาศัย- การเคหะ	งานสถิติต่าง ๆ

4.2 การปกครองท้องถิ่น (Kommune)

ประเทศสหพันธรัฐเยอรมนีมีประวัติการปกครองท้องถิ่นมานานหลายศตวรรษแล้ว แม้อยู่ในอาณาจักรเดียวกัน แต่การปกครองแบ่งเป็น เมืองเล็ก-ใหญ่ตามสภาพ มีเจ้าผู้ครองเมือง มีกฎระเบียบเป็นของตนเอง ต่อมาในยุคสงครามโลก ประเทศเปลี่ยนการปกครองเป็นแบบเผด็จการ ซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อการปกครองท้องถิ่น ทำให้ไม่สามารถดำเนินต่อไปได้โดยราบรื่น แต่ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ยุติ การปกครองท้องถิ่นกลับมาเพื่อฟื้นฟูอีกครั้ง

หลังสงครามโลกยุติโดยกลุ่มประเทศสัมพันธมิตรเป็นฝ่ายชนะและได้เข้ามาควบคุมประเทศ มีการคิดหาวิธีจัดระบบอบเผด็จการที่ตัดสิ้นใจทางการเมืองโดยคนๆ เดียวหรือกลุ่มเล็กๆ กลุ่มเดียว โดยส่งเสริมให้มีการนำระบบการปกครองท้องถิ่นมาใช้ อย่างเข้มข้นทั่วประเทศเยอรมนีอีกครั้ง มีการแบ่งพื้นที่ประเทศเป็น 4 ส่วน แต่ละส่วนจัดระเบียบการปกครองแยกกัน คือ ส่วนพื้นที่ตะวันตกเฉียงเหนือแถบมลรัฐนอร์ทไรน์-เวสต์ฟาเลียดูแลโดยประเทศอังกฤษ ตะวันตกเฉียงใต้โดยประเทศฝรั่งเศส พื้นที่ทางใต้แถบมลรัฐบาวาเรียโดยประเทศสหรัฐอเมริกา และพื้นที่ทางตะวันออกโดยประเทศรัสเซีย การแบ่งกันปกครองนี้แม้เป็นไปเพื่อการควบคุม แต่ภายหลังก็ส่งผลให้ประเทศเยอรมันมีรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่หลากหลายตามที่ได้รับอิทธิพลจากประเทศเหล่านั้น ซึ่งสาระสำคัญ คือ เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ ได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการประเทศและท้องถิ่นของตนเอง และด้วยสิทธิและเสรีภาพนี้ ทำให้ประชาชนจะไม่ยอมให้ใครคนใดคนหนึ่งมีสิทธิขาดในการตัดสินใจทางการเมืองของประเทศแต่

เพียงผู้เดียวอีกต่อไป นับเป็นปัจจัยรากฐานที่สำคัญในการพัฒนาส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยของประเทศขึ้นอีกครั้งอย่างมั่นคง และสิทธิในการปกครองท้องถิ่นโดยอิสระนี้ได้มีการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือ กฎหมายพื้นฐาน (Basic Law - May 23, 1949) ของประเทศด้วย ภายใต้แนวคิดที่ว่า การกระจายอำนาจคือ เครื่องมือที่ดีที่สุดในการพัฒนาคน

รัฐธรรมนูญ กับ การปกครองท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญ ม. 28 (2) ได้ให้อำนาจอิสระในการบริหารจัดการภายในท้องถิ่นภายใต้กรอบของกฎหมาย บัญญัติอำนาจหน้าที่ที่เป็นสิทธิความรับผิดชอบ โดยรัฐบาลสหพันธ์ และมลรัฐไม่สามารถล่วงละเมิด คือ

- ประชาชนต้องมีสภาท้องถิ่น ที่มาจากการเลือกตั้งเสรีโดยตรง เสมอภาค และเป็นการลงคะแนนลับ
- สภาท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารงานบุคคล (Personal sovereignty)
- สิทธิในการบริหารจัดการองค์กร (Organizational sovereignty)
- สิทธิในการวางแผนการใช้ที่ดิน-พื้นที่ (Planning sovereignty)
- สิทธิในการออกกฎหมายและระเบียบของท้องถิ่น (Legislative sovereignty)
- สิทธิในการจัดการด้านการเงิน (Financial sovereignty) รายได้- รายจ่าย และ
- สิทธิในการจัดการด้านภาษีอากร (Tax sovereignty) - มีสิทธิ์ขึ้นภาษี (ตามกฎหมายบัญญัติ)

อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- การจัดหาเงินและพลังงาน
- การกำจัดขยะ
- การจัดระบบระบายน้ำ
- สังคมสงเคราะห์
- การออกใบอนุญาตก่อสร้าง การวางผังพัฒนาเมือง - ผังการใช้ประโยชน์จากที่ดินและผังการก่อสร้าง
- ระบบการลงทะเบียนต่างๆ

ประเภทของการปกครองท้องถิ่น และการบริหารจัดการ

ดังกล่าวแล้วว่า รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจอิสระในการบริหารจัดการการปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้การบริหารจัดการมีความหลากหลายในแต่ละพื้นที่ แต่ โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นส่วนใหญ่ แบ่งเป็น ๒ แบบ คือ

1. อำเภอ (Kreis)
2. เทศบาล(Gemeinden)

อำเภอ (Kreis) แบ่งเป็น

- อำเภอในเขตชนบท (Landkreis) และ
- อำเภอในเขตเมือง/นคร (Stadtkreis)

อำเภอในเขตชนบท

- มีจำนวนประชากรเฉลี่ย 80,000 – 160,000 คน
- อำนาจหน้าที่ คือ ทำภารกิจของระดับรัฐ ที่มอบหมายมา
- มีหน่วยปกครองย่อย เป็นเทศบาล แต่ทำภารกิจขนาดใหญ่ที่ใช้ทรัพยากรมากกว่า
- ตัวอย่างของภารกิจ – บริการ เช่น การออกใบอนุญาตยานพาหนะ การก่อสร้าง เป็นต้น

อำเภอในเขตเมือง/นคร

- มีจำนวนประชากรมากกว่า 80,000 – 160,000 คน
- มีลักษณะเป็นเขตเมืองใหญ่หรือนคร มีการบริหารจัดการอิสระเป็นของตนเอง
- มีสถานะเทียบเท่ากับอำเภอในเขตชนบท แต่ไม่มีหน่วยปกครองย่อยแบบเทศบาล

เทศบาล (Gemeinden) และ เมือง (Towns/Stadt)

เทศบาล และ เมือง เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นหน่วยย่อยที่สุด มีโครงสร้างของการบริหารจัดการที่มีความหลากหลาย ขึ้นอยู่กับกฎหมาย ประวัติความเป็นมา จำนวนประชากร และลักษณะทางภูมิศาสตร์ที่แตกต่างกันไปของแต่ละแห่ง แต่ที่คล้ายกันโดยรวม คือ

- มีสภาเทศบาล ที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรง อยู่ในวาระตำแหน่งคราวละ 4-5 ปี
 - มีนายกเทศมนตรี (Mayor) มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ทำหน้าที่เป็นทั้งประธานสภาและหัวหน้าฝ่าย บริหารในเวลาเดียวกัน
 - ภารกิจหน้าที่หลักของเทศบาลมีอยู่ 3 ประการคือ
 - ทำภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลสหพันธ์และมลรัฐ เช่น โครงการที่เกี่ยวข้องกับเยาวชน การสาธารณสุข และการสวัสดิการสังคม เป็นต้น
 - ออกกฎระเบียบต่างๆ เช่น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ
 - จัดบริการสาธารณะต่างๆ เช่น การกำจัดขยะ การไฟฟ้า การขนส่งสาธารณะ ฯลฯ
 - เทศบาลมีการบริหารจัดการ 4 รูปแบบ คือ
 - 1) แบบคณะบริหาร (Magistrate's Constitution)
 - 2) แบบนายกเทศมนตรี (Mayoral Constitution)
 - 3) แบบสภาเยอรมนีตอนเหนือ (Northern Germany Council Constitution)
 - 4) แบบสภาเยอรมนีตอนใต้ (Southern Germany Council Constitution)
- 1) แบบคณะบริหาร (Magistrate's Constitution)
- องค์ประกอบสำคัญ ได้แก่ สภาท้องถิ่นหรือสภาประชุมเมือง กับ คณะบริหาร
- มีสภาท้องถิ่น/สภาประชุมเมือง (Town council meeting) เป็นองค์กรสูงสุด
 - มาจากการเลือกตั้งของประชาชน

- มีหน้าที่ดูแลงานท้องถิ่นทั้งหลายยกเว้นแต่เรื่องที่กฎหมายกำหนดให้เป็นงานของฝ่ายบริหาร และ มีหน้าที่เลือกคณะบริหาร

○ คณะบริหาร

- ได้รับเลือกโดยสภาท้องถิ่น จากสมาชิกกิตติมศักดิ์จากสายวิชาชีพต่างๆ
- ทำหน้าที่บริหารงานของเทศบาลตามนโยบายของสภาท้องถิ่น
- ผู้นำฝ่ายบริหาร คือ นายกเทศมนตรี มาจากการเลือกตั้งตรงจากประชาชน ตัวอย่าง คือ ที่ มลรัฐ Hessen

2) แบบนายกเทศมนตรี (Mayoral Constitution)

ประกอบด้วยนายกเทศมนตรีที่เป็นทั้งผู้นำฝ่ายบริหารและเป็นประธานสภาเทศบาลด้วย

- นายกเทศมนตรี/ประธานสภาเทศบาล มาจากการเลือกตั้งโดยตรง
- จำนวนประชากรมากกว่า 15,000 คน
- มีสภาเทศบาล
- มีคณะกรรมการเมือง (Town Board) ประกอบด้วย นายกเทศมนตรี และสมาชิกจากสาขาอาชีพ (ไม่มีเงินเดือน) มีหน้าที่อนุมัติเรื่อง การตั้งข้อบัญญัติ งบประมาณ การบริหารบุคคล รวมทั้งแผนพัฒนาต่างๆ และเรื่องเร่งด่วนของนายกเทศมนตรี

3) แบบสภาเยอรมนีตอนเหนือ (Northern Germany Council Constitution)

ประกอบด้วยผู้นำ 2 คน คือ นายกเทศมนตรี และปลัดเทศบาล/ปลัดเมือง

- มีสภาเทศบาล/สภาเมือง เลือกนายกเทศมนตรีเป็นประธาน
- นายกเทศมนตรีเป็นตำแหน่งเกียรติยศ อาจมีค่าตอบแทนมาก-น้อยตามท้องถิ่น
- นายกฯ มีหน้าที่จัดเตรียมประชุมสภาเทศบาล กำกับดูแลงานของปลัดเทศบาล/ปลัดเมือง และตัดสินใจแทนสภาฯ ได้ในกรณีฉุกเฉินร่วมกับสมาชิกสภาหนึ่งคน

4) แบบสภาเยอรมนีตอนใต้ (Southern Germany Council Constitution)

การปกครองท้องถิ่นรูปแบบนี้ ใช้อยู่ในบาวาเรีย และในรัฐของเยอรมนีตะวันออก

- มีสภาเทศบาล และองค์การบริหาร ควบคู่กัน
- นายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน
- นายกเทศมนตรีเป็นประธานสภาเทศบาลและเป็นผู้นำฝ่ายบริหาร มีอำนาจในการตัดสินใจในนามเทศบาล

○ ภารกิจและอำนาจหน้าที่

องค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศเยอรมนีทำหน้าที่อย่างกว้างขวาง แต่หน้าที่เหล่านั้นมิใช่ต้องทำไปตลอดทุกเรื่อง แต่เปลี่ยนแปลงและพัฒนาไปตามความเชื่อของสังคมและแบบแผนทางเศรษฐกิจ ในแง่กฎหมายแล้ว หน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอาจแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ

- หน้าที่ความรับผิดชอบพื้นฐาน (ตามกฎหมายบัญญัติ) และ
- หน้าที่ความรับผิดชอบตามที่ได้รับมอบหมาย

หน้าที่ความรับผิดชอบพื้นฐาน (ตามกฎหมายบัญญัติ)

คือ หน้าที่ปกติธรรมดาที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องทำ แบ่งเป็น

1. หน้าที่พื้นฐานตามกฎหมาย (Mandatory Tasks)

คือ หน้าที่ที่กฎหมายสหพันธ์หรือกฎหมายมลรัฐกำหนดให้ต้องทำ เช่น ต้องจัดหาน้ำและเชื้อเพลิงให้ประชาชน ส่วนวิธีการขึ้นอยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดหาเองหรือจ้างเหมา ภารกิจต่างๆ ได้แก่

- การจัดให้มีน้ำประปา ไฟฟ้า แก๊ส บริการบำบัดน้ำเสียและกำจัดสิ่งปฏิกูล
- ผัง-ระเบียบการใช้ที่ดิน เป็นเขตที่อยู่อาศัย-ที่ทำกิน-พาณิชย์ ซื่อขายอินโดเนดที่ดิน
- โครงการก่อสร้างสาธารณะ เช่น ถนนท้องถิ่น สวนสาธารณะ และสุสาน
- ศูนย์เศรษฐกิจ วัฒนธรรม โรงเรียน โรงพยาบาล บ้านคนชรา และสถานับเพลิง

2. หน้าที่เลือกดำเนินการ (Voluntary Tasks) องค์กรปกครองท้องถิ่นเลือกดำเนินการได้ตามความสนใจ ไม่มีกฎหมายบังคับ เช่น การสร้างโรงมหรสพ พิพิธภัณฑ์ สนามกีฬาหรือหอประชุมเทศบาล เป็นต้น

หน้าที่ความรับผิดชอบตามที่ได้รับมอบหมาย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจได้รับมอบหมายจากสหพันธ์และระดับรัฐให้ดำเนินกิจการของหน่วย ปกครองระดับสูงขึ้นไป เช่น งานทะเบียนราษฎรต่างๆ โดยมีรัฐบาลระดับรัฐกำกับดูแลและแนะนำ สนับสนุน

ซึ่งกิจกรรมที่มอบหมายอาจแตกต่างกันไปในแต่ละมลรัฐ/เทศบาล ครอบคลุมกิจกรรมต่างๆ ดังนี้

- การรักษาความสงบ-ความมั่นคงทั่วไป
- การให้สัญชาติ-สถานะพลเมือง การทำหนังสือเดินทาง
- การตรวจ ทะเบียน-ภาษียานยนต์
- งานพาณิชย์ งานก่อสร้าง
- งานสุขอนามัย สุขภาพ สัตวแพทย์
- งานทรัพยากรน้ำ การเกษตร ป่าไม้ ประมง
- งานจัดการเลือกตั้งสภาระดับสหพันธ์รัฐ ระดับรัฐ และท้องถิ่น
- สังคมสงเคราะห์ การดูแลเด็ก-เยาวชน
- การดูแลสถานที่ประวัติศาสตร์ อนุสาวรีย์ และงานสถิติ

การปกครองท้องถิ่นกับงบประมาณ

งบประมาณของการปกครองท้องถิ่นมาจากแหล่งรายได้ต่างๆ ดังนี้

1. ภาษีอากร
2. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล และ
3. เงินกู้-เงินยืม

1. ภาษีอากร เนื่องจากเยอรมนีเป็นประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐ ระบบภาษีจึงค่อนข้างซับซ้อน เพราะต้องมีการแบ่งส่วนรายได้จากภาษีอากรตามประเภทของการบริหารบ้านเมือง ดังนี้

- ระดับสหพันธ์สาธารณรัฐ (รัฐบาลกลาง) ได้ 71 %
- ระดับรัฐ ได้ 22% และ
- ระดับท้องถิ่น ได้ 7%

จากภาษี 7% แบ่งเป็น 3 ประเภท คือ

- ภาษีรายได้ กำหนดโดยองค์กรปกครองท้องถิ่น เก็บจากรายได้บุคคล ค่าจ้าง-เงินเดือน การโอนทรัพย์สิน และอสังหาริมทรัพย์ ภาษีนี้จัดเก็บได้ร้อยละ 1% ของภาษีทั้งหมด
- ภาษีนำร่องท้องถิ่น กำหนดอัตราโดยองค์กรปกครองท้องถิ่น เก็บจากการทำธุรกิจ จากเงินทุน หรือกองทุน จากดอกเบี้ย รวมทั้งภาษีมรดก เครื่องดื่ม ภาษีสุนัข เป็นต้น ภาษีนี้จัดเก็บได้ ร้อยละ 52% ของภาษีทั้งหมด
- เงินส่วนแบ่ง ที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น จำนวน 47% ของภาษีทั้งหมด

ประเภทของภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บได้ มีดังต่อไปนี้

- ภาษีค่าจ้างและเงินเดือน- ภาษีรายได้บุคคลธรรมดา- ภาษีผู้ประกอบการ
- ภาษีที่นายจ้างหักจากลูกจ้างโดยตรง- ภาษีที่เก็บจากดอกเบี้ย- ภาษีอสังหาริมทรัพย์
- ภาษีโอนทรัพย์สิน- ภาษีเครื่องดื่ม- ภาษีการบันเทิง- ภาษีสุนัข- ภาษีอื่น ๆ

2. เงินอุดหนุนจากรัฐ เป็นเงินที่รัฐบาลระดับรัฐให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง ทั้งนี้เพื่อสร้างให้เกิดความเสมอภาคแก่ทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากบางพื้นที่อาจไม่มีทรัพยากรธรรมชาติ ไม่ใช่เขตเศรษฐกิจ และยังมีจำนวนประชากรเบาบางดังนั้น เพื่อลดข้อได้เปรียบเสียเปรียบดังกล่าว ระดับรัฐจึงต้องจัดสรรเงินอุดหนุนให้ ส่วนจำนวนและวิธีการให้เงินจะเป็นเรื่องของแต่ละรัฐว่าจะใช้หลักเกณฑ์ใด ที่อาจแตกต่างกันไปแต่ละรัฐ รัฐบาลกลางจะแทรกแซงไม่ได้โดยตรง แต่ อาจช่วยเหลือเป็นโครงการพัฒนาผ่านระดับรัฐลงไป เงินอุดหนุนมี 2 แบบ คือ

- เงินอุดหนุนทั่วไป โดยคำนวณจากปัจจัยพื้นฐานของแต่ละพื้นที่ เช่น ขนาดพื้นที่ ศักยภาพทางเศรษฐกิจ จำนวนรายได้จากภาษีที่จัดเก็บได้ เป็นต้น

- เงินอุดหนุนเจาะจง เป็นเงินช่วยเหลือที่ระบุกิจกรรม เช่น ต้องนำไปสร้างโรงเรียนโรงพยาบาล ถนน สะพาน ระบบป้องกันภัยพิบัติต่างๆ เป็นต้น
3. เงินกู้-เงินยืม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดหาเงินกู้เพื่อการพัฒนาและการบริการต่างๆ ได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายเท่านั้น คือ

- เมื่อขาดสภาพคล่อง ไม่มีเงินในองค์กรเอง หรือจากแหล่งอื่นใด
- เงินกู้ต้องใช้เพื่อการลงทุน-สนับสนุนการลงทุนเท่านั้น ห้ามนำไปชำระหนี้
- การกู้เงินต้องประกาศให้เป็นที่รับทราบแก่สาธารณะ
- การกู้ต้องเข้าเงื่อนไขของกฎหมายว่าด้วยเสถียรภาพ-การขยายทางเศรษฐกิจ
- ต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกัน หรือมีเอกสิทธิ์รับรองเท่านั้น

ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้มีการกู้ยืมได้ง่ายโดยขาดความรับผิดชอบในการหารายได้ และขาดวินัยทางการคลัง ที่อาจส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมได้ ซึ่งเงื่อนไขที่เข้มงวดนี้ส่งผลดี คือ ระบบคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศมีภาระหนี้สินต่ำ เมื่อเทียบกับรัฐบาลระดับรัฐและรัฐบาลกลางที่มีปัญหาภาระหนี้สินมาก

ระบบการบริหารงานบุคคล

การปกครองแต่ละระดับล้วนมีบุคลากรของตน โดยจะทำงานสังกัดการปกครองระดับรัฐและระดับท้องถิ่น ถึง 70% ของบุคลากรทั้งประเทศ แบ่งประเภทได้ ดังนี้

1. ข้าราชการ (Civil Servants/Beamten) มีสถานภาพสูงสุด ดำรงสถานะตลอดชีพ และมีบำนาญเมื่อเกษียณอายุ
 - ข้าราชการระดับสูง
 - ข้าราชการระดับบริหาร
 - ข้าราชการระดับปลัด-เสมียน และ
 - ข้าราชการทั่วไป
2. ลูกจ้าง (Employee/Angestellte)
3. พนักงาน (Workers/Arbeiter)

แนวโน้ม/พัฒนาการของระบบการบริหารจัดการการปกครองท้องถิ่นแบบใหม่

1. เพิ่มรูปแบบและโครงสร้างการบริหารให้มีความยืดหยุ่นต่อสภาพพื้นที่ และเป็นอิสระมากขึ้น
2. มีการถ่ายโอนบริการสาธารณะไปให้เอกชนดำเนินการแทน เพื่อความประหยัดและทั่วถึง
3. การบริหารภายในต้องทันสมัย รองรับกับการบูรณาการของสหภาพยุโรป เช่น ระบบข้อมูลข่าวสาร
4. ลดจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ขยายขนาดของแต่ละองค์กร เพื่อความประหยัด และลดขั้นตอน

5. ขยายความร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่น กับรัฐบาลระดับรัฐ เพื่อแก้ปัญหาใหญ่ที่รับมือยาก โดย มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลกัน ร่วมกันจัดตั้งบริษัท และรับการช่วยเหลือจากรัฐบาลระดับรัฐและรัฐบาลกลาง เป็นต้น
6. ระบบบัญชีที่เน้นการตรวจสอบให้ถูกต้องตามกฎหมาย จะปรับให้มีความคล่องตัวแบบเอกชน และเน้น ประสิทธิภาพเป็นสำคัญ

5. บทวิเคราะห์เพื่อเป็นบทเรียนรู้ต่อสังคมไทย

การที่ประเทศเยอรมนีเป็นฝ่ายพ่ายแพ้ในสงครามโลกครั้งที่ 2 และต้องยอมให้ประเทศสัมพันธมิตรเข้ามาบริหารปกครองประเทศ โดยแบ่งพื้นที่ปกครองเป็น 4 ส่วน และนำระบบการปกครองท้องถิ่นมาใช้ตามวิธีการของประเทศที่เข้ามามีความควบคุมดูแลนั้นๆ รวมทั้งจัดให้มีการบังคับควบคุมครองไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศด้วยจนถึงปัจจุบัน ผลลัพธ์คือ ทำให้ประเทศเยอรมนีเป็นประเทศที่มีระบบการปกครองท้องถิ่นที่หลากหลายที่สุด ทั้ง แบบอังกฤษในรัฐทางตะวันตกเฉียงเหนือแถบนอร์ธไรน์เวสฟาเลีย แบบฝรั่งเศสในรัฐทางตะวันตกเฉียงใต้ หรือ แบบสหรัฐอเมริกาในรัฐทางตอนใต้ หรือแบบรัสเซียในรัฐต่างๆ ทางตะวันออก และยังคงอยู่ในรูปแบบและระเบียบปฏิบัติต่างๆ ของระบบการปกครองท้องถิ่นของเยอรมนีมาจนถึงปัจจุบันนี้ แม้อาจมีการปรับเปลี่ยนไปบ้างตามความจำเป็น ซึ่งอาจแยกแยะถึงผลกระทบต่อประชาชน ตลอดจนประเทศชาติ และประชาคมนานาชาติ ได้ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่นกับประชาชน

- ทำให้ประชาชนเข้าถึงบริการรัฐได้ง่ายขึ้น สามารถสนองตอบต่อความต้องการและลดปัญหาของประชาชนลงได้อย่างตรงจุด ทัดถึง และรวดเร็วกว่า
- เกิดความเท่าเทียมกันมากขึ้นของพลเมืองทั่วประเทศ จากการกระจายทรัพยากรของชาติ และระบบชดเชย
- ประชาชนมีสิทธิปกครองตนเอง มีอำนาจออกข้อบังคับเป็นกฎหมายของท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตของกฎหมายแม่บท
- ประชาชนสัมผัสได้ถึงความเป็นประชาธิปไตย ได้เลือกตั้ง ได้มีความรู้การเมืองมากขึ้น ได้ร่วมตัดสินใจ รวมทั้งมีส่วนร่วมในการบัญญัติกฎระเบียบที่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ และมีส่วนร่วมตรวจสอบผู้นำด้วย ทำให้มีความกระตือรือร้น ตื่นตัว และรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของการปกครอง
- ผู้นำและคณะทำงานได้ฝึกทักษะในการบริหารจัดการแบบประชาธิปไตยที่อาจก้าวสู่การทำงานระดับชาติต่อไป เช่น ฯพณฯ ดร.คอนราด อาเดนาวร์ ก็มาจากผู้บริหารท้องถิ่นเมืองโคโลญน์
- ผู้นำและคณะต้องปรับตัวเสมอ เพราะ ปัญหาและความต้องการของประชาชนมีความเป็นพลวัตที่ผู้นำจะต้องตระหนัก รวมทั้งเรื่องกฎระเบียบที่อาจต้องปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมตามด้วย และ
- เยาวชนได้มีโอกาสเรียนรู้และได้รับประสบการณ์จากประชาธิปไตยใกล้บ้าน แคมป์เอ็อม ส่งผลให้เกิดความต่อเนื่องยั่งยืนของระบบประชาธิปไตยต่อไป

2. การปกครองท้องถิ่นกับสังคมประเทศไทย

- รัฐบาลกลางลดภาระการบริการประชาชนและการติดตามผลในระดับรายละเอียดและคุณภาพ
- จึงมีโอกาสมากขึ้นในการทำงานนโยบายคุณภาพ และระบบกฎหมายที่ยุติธรรมแก่ทั้งประเทศ
- สังคมมีเสรีภาพ มีความเท่าเทียมและมีความยุติธรรม ก่อให้เกิดความสงบ สันติ และสมานฉันท์
- ส่งผลให้ระบอบประชาธิปไตยมีความมั่นคง ก้าวหน้า และยั่งยืน ได้คุ้มครองและรับการคุ้มครองโดยระบอบประชาธิปไตย
- ระบบเลือกตั้งได้ช่วยสร้างนักการเมืองคุณภาพ ที่ต้องแข่งขันกัน เพื่อตอบสนองคาดหวังสูงจากประชาชน
- การจัดเก็บภาษีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น
- มีการแบ่งงานชัดเจนระหว่างนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ก่อให้เกิดดุลยภาพในสังคม และ
- เป็นการจัดระบบเผด็จการอย่างได้ผล และข้าราชการในประเทศ ถึง 70% ล้วนสังกัดอยู่กับการปกครองท้องถิ่นต่างๆ ที่มีกฎระเบียบและกรอบการทำงานที่แตกต่างกันไปตามแต่ละท้องถิ่น

3. ผลกระทบต่อประชาคมนานาชาติ

- ระบบสังคมที่เท่าเทียมย่อมลดความรุนแรง ก้าวร้าวของผู้นำและพลเมือง
- ประเทศเพื่อนบ้านและสังคมนานาชาติปลอดภัยจากสงคราม
- พลเมืองในชาติเองก็ลดความเสี่ยงชีวิตจากภัยสงครามที่ไม่ได้ให้ผลดีแก่ฝ่ายใดเลย
- เป็นแบบอย่างของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ประสบความสำเร็จอย่างสูง

6. บทสรุป และเสนอแนะ

ประเทศไทยในเป็นประเทศที่มีระบบการปกครองแบบรวมศูนย์มาโดยตลอดต่อเนื่องมานับแต่ยุคสุโขทัย อโยธยา รัตนบุรี เรื่อยมาจนถึงยุครัตนโกสินทร์ ในบางยุคจะมีการก่อกำเนิดการแบ่งอำนาจการปกครองไปตามหัวเมืองต่างๆ หรือให้ปกครองกันเองแบบประเทศราช และในบางยุคจะมีการรวมศูนย์อำนาจแบบเข้มข้นด้วยเหตุผลทางด้านความมั่นคง แต่จากกระแสความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 ถึง รัชกาลที่ 7 ได้เกิดแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นขึ้น และหลังการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. 2475) ก็ได้มีการตั้งหน่วยงานปกครองท้องถิ่นอย่างเป็นทางการขึ้นเป็นครั้งแรก คือ เทศบาล (พ.ศ. 2476-78) รวมระยะเวลาแล้วกว่า 80 ปี แต่การปกครองท้องถิ่นไทยก็ยังมีได้มีความก้าวหน้าเท่าที่ควร ประชาชนยังคงคุ้นชินกับการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจที่กรุงเทพมหานครในฐานะเมืองหลวงที่ยังครองความสำคัญในฐานะศูนย์กลางการเมืองการปกครอง การทหาร การค้า การเงิน การเดินทาง การศึกษา การศาสนา การแพทย์ และอีกเกือบทุกๆ ด้าน ของประเทศอยู่ตลอดมา ดังคำขวัญของกรุงเทพมหานครที่เพิ่งชนะการประกวดและได้รับการเผยแพร่ทั่วไป ว่า

กรุงเทพ ดุจเทพสร้าง เมืองศูนย์กลางการปกครอง
วัดวังงามเรืองรอง เมืองหลวงของประเทศไทย

เมื่อเป็นดังนี้ กรุงเทพมหานครจึงต้องเผชิญกับสองภาวะสองภารกิจหลักในฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ และในฐานะเป็นศูนย์กลางการบริหารราชการของประเทศด้วย ทำให้ต้องแบกรับปัญหาการบริหารและการให้บริการแก่ประชาชนชาว กรุงเทพมหานคร ข้าราชการกระทรวงทบวงกรมต่างๆ และประชาชนจากพื้นที่อื่นที่มาทำธุรกิจในเมืองที่เป็นศูนย์กลางของทุกอย่างไว้ ด้วยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ผลกระทบคือ กรุงเทพมหานครกลายเป็นแหล่งเพาะบ่มปัญหาไว้อย่างมากมายทั้งของระดับท้องถิ่น เช่น ปัญหาความแออัด ปัญหาขยะล้นเมือง-น้ำเน่าเสีย-น้ำท่วม ปัญหาจราจร ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาการบริหารล่าช้า และปัญหาอื่นๆ อีกสารพัด จนเคยมีผู้เสนอให้แยกการบริหารจัดการและการปกครองกรุงเทพออกเป็นอย่างน้อย 2-3 ส่วน เพื่อบรรเทาความแออัด และ ปรับปรุงการบริการประชาชนให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่ในทางปฏิบัติจริงแล้ว ก็ยังไม่มีเปลี่ยนแปลงใดๆ จนเกิดปัญหาใหญ่ขึ้นหลายครั้งที่ผู้บริหาร กรุงเทพมหานครกับผู้นำรัฐบาลกลางต้องอยู่ในภาวะเผชิญหน้า เช่น ปัญหาการระบายน้ำเมื่อครั้งน้ำท่วมใหญ่ที่รัฐบาลกลางกับท้องถิ่น มีความขัดแย้งกันด้านนโยบายและการเมือง หรือ นโยบายการแก้ไขปัญหาจราจร การก่อสร้าง ฯลฯ เป็นต้น แต่เมื่อเป็นที่อยู่อาศัยของ ประชาชนจำนวนมากที่หลั่งไหลกันมา ทำให้กรุงเทพมหานครและรัฐบาลต้องพยายามระดมสรรพกำลังแก้ปัญหา ปรับปรุงการบริการจน มีความสะดวก ทันสมัย ที่ท้องถิ่นอื่นๆ ในประเทศไม่สามารถเทียบได้ ซึ่งก็ทำให้เกิดปัญหาอื่นตามมาอีก คือ กลับเป็นการดึงดูดผู้คนให้ เข้าสู่กรุงเทพให้เป็นภาวะมากขึ้น และยังเกิดปัญหาความแตกต่างเหลื่อมล้ำกับท้องถิ่นอื่น จนยากที่จะตามแก้ไข เกิดเป็นภาวการณ์ที่ ท้องถิ่นอื่นถูกทอดทิ้งละเลย ประชาชนไม่ได้รับการบริการที่มีคุณภาพ หลักความเท่าเทียมและหลักการประชาธิปไตยไปไม่ถึงหรือไร

คำตอบ คือ อยู่ที่การส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น นั่นเอง ซึ่งประชาชนไทยในท้องถิ่นต่างๆ มีศักยภาพที่จะทำได้อย่างแน่นอน ขอเพียงมีการสนับสนุนที่เหมาะสม เพื่อให้มีความเป็นไปได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ด้วยข้อเสนอ ดังนี้

- ปรับปรุงรัฐธรรมนูญและระบบกฎหมายให้เอื้ออำนวย ยุติธรรม และ รับรองสิทธิอำนาจของการปกครองท้องถิ่น
- จัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองท้องถิ่นใหม่ให้ชัดเจน เปิดเผย เช่น ฝ่ายท้องถิ่นเป็น ฝ่ายปฏิบัติ รัฐบาลกลางเป็นผู้ตรวจสอบติดตามผล เป็นต้น
- จัดสรรแบ่งปันทรัพยากรอย่างเท่าเทียม มีส่วนร่วม เปิดเผย และมีระบบชดเชยที่ยุติธรรม
- ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นปัจจุบันใหม่
- ถ่ายโอนงาน บุคลากร งบประมาณ ที่เหมาะสมจากส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคไปให้การปกครองท้องถิ่น
- ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองให้มากขึ้น โดยเฉพาะระดับจังหวัดและอำเภอที่มีความพร้อมมากกว่า ระดับตำบล แต่กลับถูกสกัดกั้นมานานเกินควรแล้ว ดังนั้น จึงควรจัดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด
- จัดให้มีการศึกษาและประชาสัมพันธ์อย่างเป็นระบบและต่อเนื่องแก่ประชาชนทั่วประเทศ เรื่องการปกครองท้องถิ่นและ บรรลุไว้ในหลักสูตรการศึกษาของชาติด้วย
- ฯลฯ

ผลประโยชน์จากการปกครองท้องถิ่นมีมากมาย ดังกล่าวมาข้างต้น โดยเฉพาะจากตัวอย่างของประเทศเยอรมนี อย่างไรก็ตาม ยังมีผลประโยชน์จำเพาะสำหรับประเทศไทยในปัจจุบัน คือ

- ความขัดแย้งในสังคมจะลดลง เพราะทรัพยากรของชาติและการบริการของรัฐผ่านองค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นไปโดย การมีส่วนร่วมอย่างทั่วถึง-เท่าเทียม เปิดเผย และตรวจสอบได้ทั้งคุณภาพและปริมาณ
- ความขัดแย้งทางการเมืองระดับชาติลดลง เพราะงบประมาณ และทรัพยากรจำนวนมากได้รับการจัดสรรถ่ายโอน และกระจายไปอยู่กับองค์กรปกครองท้องถิ่นน้อยใหญ่ต่างๆ ทั่วประเทศ ความขัดแย้งในอนาคตอาจเกิดขึ้นได้ แต่เป็น ระดับท้องถิ่น ที่มีการดูแลด้วยข้อจำกัดทางกฎระเบียบและการตรวจสอบติดตามผลอย่างเป็นขั้นตอน ความรุนแรง ย่อมลดน้อยลงเป็นพิเศษ
- ขจัดระบบเผด็จการได้อย่างเด็ดขาด ทั้งเผด็จการทหาร หรือ เผด็จการทางรัฐสภา เพราะ ไม่มีใครสามารถสั่งการ ควบคุมระบบที่หลากหลายของทั้งประเทศได้ เนื่องจากแต่ละท้องถิ่นต่างมีผู้นำและคณะทำงานที่เป็นอิสระตามระบบ บริหารจัดการในแบบต่างๆ เป็นของตนเอง รวมทั้งข้าราชการส่วนใหญ่ของประเทศจะสังกัดอยู่กับการปกครอง ท้องถิ่นต่างๆ ภายใต้รายละเอียดของระบบและกฎระเบียบที่หลากหลายกันไปตามแต่ละท้องถิ่น จนไม่มีใครผู้ใดจะ สามารถรวบรวมอำนาจไว้ได้โดยประชาชนทั้งประเทศไม่เห็นด้วย
- ในยุคเทคโนโลยีไร้พรมแดนเช่นปัจจุบันนี้ การดูแลปกป้องวัฒนธรรมและเอกลักษณ์ของความเป็นชาติ เป็นเรื่องที่ถูก ทำทนายจนถึงกับเป็นภัยคุกคามได้ในหลายสถานการณ์ การให้การรับประกันและคุ้มครองกฎหมายของประเทศ โดยเฉพาะกฎหมายของท้องถิ่น เช่น เทศบัญญัติ และระเบียบปฏิบัติต่างๆ จะเป็นเครื่องมือที่ช่วยปกป้องคุ้มกัน ผลประโยชน์และสิทธิชุมชนในระดับปฏิบัติได้อย่างแท้จริง อันมีผลถึงความยั่งยืนของประเทศชาติด้วย และ
- การที่ประชาชนได้มีโอกาสปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น ยังส่งผลถึงการมีส่วนร่วมในการจัดทำนโยบายและการ ตัดสินใจทางการเมืองต่างๆ ได้ตรงตามที่ต้องการ ซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานของหลักการประชาธิปไตยที่ชาติมีได้

การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ใกล้ชิด ที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ มีส่วนร่วมได้อย่างเป็น รูปธรรม และสมควรเป็นทางเลือกที่สำคัญในการปฏิรูปประเทศต่อไป ขอเน้นย้ำว่า การเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด โดยเฉพาะจังหวัดที่มีความพร้อมสูง ทั้งจำนวนประชากร รายได้ บุคลากร และศักยภาพในการบริหารจัดการของตนเอง เช่น จังหวัด เชียงใหม่ อุบลราชธานี พิษณุโลก ภูเก็ต สงขลาสมุทรปราการและนนทบุรี เป็นต้น จะเป็นปฏิบัติการนำร่องของการยอมให้มีการปฏิรูป การปกครองท้องถิ่นของประเทศอย่างจริงจัง ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้ หลักประชาธิปไตย หลักนิติธรรม และหลักสิทธิมนุษยชน ผู้นำทุกระดับต้องได้รับข้อมูลความรู้หรือการอบรม และปรับทัศนคติให้มี ความใจกว้างโดยไม่มัวยึดติดกับแนวคิดเดิมๆ ที่พะวักพะวงด้านความมั่นคง หรือความคิดดูแคลนว่าประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศยังไม่พร้อม เพราะความคิดเหล่านี้เป็นของกลุ่มผู้นำยุคเกือบศตวรรษที่ผ่านมาที่ ุ่กบันทึกลงไว้ในประวัติศาสตร์ว่า ผู้นำมีความกังวล ลังเล ไม่แน่ใจ และไม่กล้าตัดสินใจ เพราะขาดข้อมูล ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการปกครองท้องถิ่นของประเทศให้ต้องล่าช้าไปหลายทศวรรษ ทำ ให้ประเทศชาติและประชาชนต้องตกอยู่ภายใต้การปกครองที่ไม่เน้นประชาชนเป็นสำคัญกว่าความมั่นคง แต่ยังไม่สายเกินไปที่ผู้นำรุ่น ใหม่ในปัจจุบันที่จะกล้าตัดสินใจที่จะเริ่มอีกครั้ง ณ ตอนนี มีฉะนั้น การปกครองท้องถิ่นไทยอาจต้องรอผู้นำยุคต่อไป ที่ไม่รู้ว่าจะเป็นอีกนานสักเท่าใด

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- ประหยัด หงษ์ทองคำ. การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2523
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: กรมการปกครอง, 2539
- ปรัชญา เวสารัชช์. การปกครองท้องถิ่นของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี. กรุงเทพฯ: โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น, 2543
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. ทฤษฎีและแนวคิด: การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: พิมพ์ลักษณ์
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คปไฟ, 2548
- โกวิท พวงงาม. การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: เอกซเปอร์เนท, 2550
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

ภาษาอังกฤษ

- Local Government Law of Bavaria on 6 February 1993 A.D. Latest Revision 27 December 1996 A.D.
- Alan Norton, International Handbook of Local and Regional Government: Comparative Analysis of Advance Democracies (Edward Elger Limited: Hants).
- Tanet Charoenmuang, Thailand A Late Decentralizing Country, Chiangmai: Sangsilp Printing Ltd., Part., 2006

Website

- www.worldbank.org. Local Government Law, Free State of Bavaria (Bayerische Gemeindeordnung, 1993).
- www.oecd.org Managing across Level of Government: Germany, 1997
- www.oecd.org Federal Statistical Office จาก Managing across Level of Government; Germany, Wikipedia 2014
- www.memory.loc.gov. Dieter Haschke, German Law Archive: Local Government Administration in Germany.
- www.odci.gov
- www.local.moi.go.th
- www.puerThai.com
- www.reg.ksu.ac.th
- www.iuscomp.org.th