

บทที่ 4

ประเทศสหราชอาณาจักร¹

สหราชอาณาจักร (United Kingdom) มีพื้นที่ทางปกครองครอบคลุมเขตที่สำคัญอยู่ 4 เขต อันได้แก่ อังกฤษ (England), เวลส์ (Welsh), สกอตแลนด์ (Scotland) และไอร์แลนด์เหนือ (Northern Ireland) มีพื้นที่รวมกันทั้งหมด 242,910 ตารางกิโลเมตร มีจำนวนประชากรใกล้เคียงกับประเทศไทยคือประมาณ 58.6 ล้านคน

ในทางการปกครองแล้ว สหราชอาณาจักรมีลักษณะเป็นรัฐเดี่ยว (Unitary State) ที่มีประวัติศาสตร์และจารีตทางปกครองซึ่งเน้นการรวมศูนย์อำนาจที่ส่วนกลาง มีการปกครองในแบบรัฐสภาและมีรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้เขียนเป็นลายลักษณ์อักษร โดยภาพรวมแล้วระบบการบริหารราชการแผ่นดินในสหราชอาณาจักรจะมีอยู่สองระดับ (two levels) ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ไม่มีการบริหารราชการส่วนภูมิภาคดังที่ปรากฏในประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทย

4.1 โครงสร้างและรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น

การทำความเข้าใจถึงการบริหารปกครองภายในพื้นที่ที่เรียกว่า "ท้องถิ่น" (local governance) เราจำเป็นต้องศึกษาถึงโครงสร้างการบริหารในระดับอื่นๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องสัมพันธ์และทำงานอยู่ในท้องถิ่นด้วย ดังนั้น ในเบื้องต้นนี้จะได้กล่าวถึงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวม จากนั้นจึงจะได้อธิบายถึงโครงสร้างการบริหารราชการในระดับท้องถิ่นต่อไป

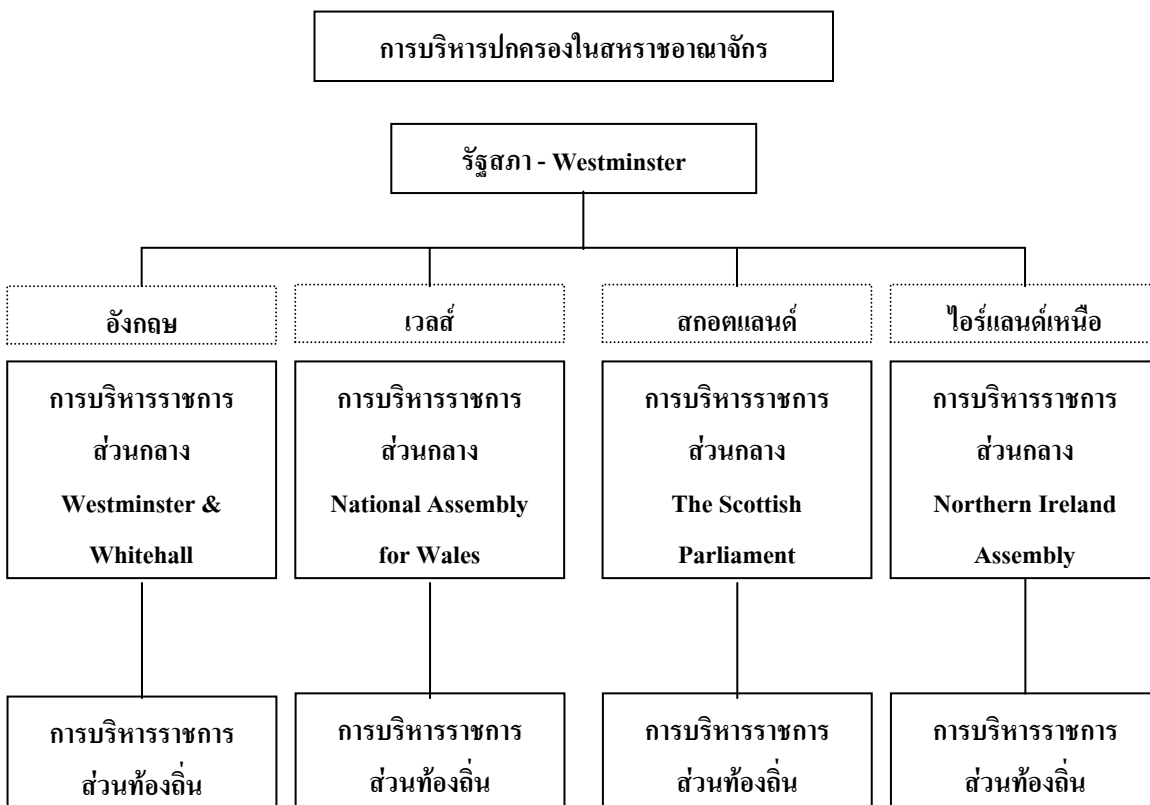
4.1.1 โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน

นับแต่อดีตเมื่อครั้งการปฏิรูปใหญ่ในปี ค.ศ.1832 (the Great Reform Act of 1832) อำนาจทางการบริหารปกครองของสหราชอาณาจักรจะวางอยู่บนหลักอธิปไตยหรือความสำคัญสูงสุดของรัฐสภา ซึ่งมีความหมายโดยนัยว่า อำนาจทางการเมืองการปกครองจะมีการรวมศูนย์อยู่ที่รัฐสภา (Westminster) ที่มีความสำคัญสูงสุดและทรงอำนาจในทุกทาง² โดยใช้อำนาจทางการบริหารผ่านรัฐบาลและหน่วยงานราชการส่วนกลาง (The Cabinet and Whitehall)

ขณะที่การบริหารปกครองในเวลส์, สกอตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือ จะมีสถานะเป็นภูมิภาคหนึ่งของอังกฤษและมืองค์กรการบริหารกิจการภายในภายใต้รูปแบบที่คล้ายกับเป็นกระทรวงหนึ่งของรัฐส่วนกลาง โดยมีการแต่งตั้งรัฐมนตรี (Secretary of State) จากส่วนกลางเข้าไปปกครองดูแล อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ในระยะครึ่งหลังของทศวรรษที่ 1990 ผลจากการเรียกร้องและแรงกดดันความเป็นอิสระในการบริหารปกครองตนเองของประชาชนในทั้งสามส่วน กอปรกับการเข้ามาคุมอำนาจของพรรคแรงงาน (Labour Party) นำโดยนายกรัฐมนตรีนายโทนี่ แบลร์ (Tony Blair) ที่เน้นนโยบายภูมิภาคนิยมและการกระจายอำนาจ (Regionalism and Decentralisation) การปกครองในสหราชอาณาจักรก็ได้เกิดการปรับโครงสร้างครั้งสำคัญในรูปของแนวคิดที่เรียกว่า "การโอนอำนาจ" หรือ "Devolution"

ผลลัพธ์จากระบวนการถ่ายโอนอำนาจได้ทำให้การบริหารปกครองในเวลส์, สกอตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือมีความเป็นอิสระมากกว่าเดิม โดยการโอนอำนาจทางการเมืองและการบริหารในกิจการภายในของแต่ละประเทศให้อยู่ในความรับผิดชอบของสภาแห่งชาติที่มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง ได้แก่ สภาแห่งชาติเวลส์ (National Assembly for Wales/Cynulliad Cenedlaethol Cymru) ในกรณีของเวลส์, รัฐสภาแห่งสกอตแลนด์ (The Scottish Parliament) ในกรณีของสกอตแลนด์ และสภาแห่งไอร์แลนด์เหนือ (Northern Ireland Assembly) ในกรณีของไอร์แลนด์เหนือ

แผนภาพที่ 4.1 โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน



อย่างไรก็ดี ในรายละเอียดแล้วอำนาจที่แต่ละประเทศได้รับจากการ "โอนอำนาจ" นี้มีความแตกต่างกันอยู่ กล่าวคือ ในกรณีของเวลส์ จะเป็นการถ่ายโอนอำนาจทางการบริหารในกิจการต่างๆ ให้อยู่ในความรับผิดชอบของสภาแห่งชาติเวลส์ ขณะที่ในสกอตแลนด์ การโอนอำนาจจะมีความกว้างขวางกว่า³ กล่าวคือ เป็นการโอนอำนาจด้านนิติบัญญัติไปอยู่ที่รัฐสภาแห่งสกอตแลนด์ ซึ่งมีความเป็นอิสระในการออกกฎหมายต่างๆ ครอบคลุมที่ไม่กระทบต่ออำนาจของรัฐสภาแห่งสหราชอาณาจักร (Westminster) สำหรับกรณีของไอร์แลนด์เหนือ แม้สภาแห่งไอร์แลนด์เหนือจะได้รับการโอนอำนาจ แต่อำนาจจากรัฐส่วนกลางยังคงดำรงอยู่เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ดังเช่น รัฐมนตรีประจำกระทรวงกิจการภายในไอร์แลนด์เหนือได้ใช้อำนาจระงับการดำเนินกิจการของสภาแห่งไอร์แลนด์เหนือในหลายครั้ง นอกจากนี้ การใช้อำนาจของสภาและองค์กรทางการบริหาร ตลอดจนการสรรหาบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่งจะมีความแตกต่างจากสองกรณีแรก เนื่องจากต้องขึ้นอยู่กับข้อตกลงทางการเมืองระหว่างกลุ่มชนภายในที่มีความขัดแย้งกัน⁴

ภายใต้สภาพการณ์ที่เกิดจากกระบวนการถ่ายโอนอำนาจดังกล่าว จึงเป็นผลให้การปกครองในระดับท้องถิ่นกลายเป็นเรื่องกิจการภายในซึ่งแต่ละประเทศจะจัดการกันเอง ตามนโยบายขององค์กรทางการบริหารในแต่ละประเทศ ผ่านการรับรองทางกฎหมายในการจัดการท้องถิ่นจากสภาแห่งชาติที่เป็นของตนเอง สำหรับองค์กรทางการบริหารของรัฐบาลที่ทำหน้าที่ในการดูแลและส่งเสริมกิจการการปกครองท้องถิ่นในแต่ละประเทศ มีดังต่อไปนี้⁵

อังกฤษ	สำนักงานนายกรัฐมนตรี (Office of the Deputy Prime Minister - ODPM) ⁶
เวลส์	คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่นและการเคหะ (Local Government and Housing Committee)
สกอตแลนด์	กระทรวงการพัฒนา (The Scottish Executive Development Department)
ไอร์แลนด์เหนือ	กระทรวงสิ่งแวดล้อม (Department of the Environment)

กระนั้นก็ดี ในทางปฏิบัติแล้วระบบการปกครองท้องถิ่นในสหราชอาณาจักรที่มีใช้ยังคงมีแต่เพียงสกอตแลนด์แห่งเดียวที่ดูเหมือนจะมีความเป็นตัวของตัวเองมากที่สุด เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นในเวลส์ทั้งในแง่พื้นที่และรูปแบบการจัดการนั้นผูกติดอยู่กับระบบอังกฤษมานาน การเปลี่ยนแปลงใดๆ ที่เกิดขึ้นในอังกฤษก็มักจะพ่วงเอาเวลส์เข้าไปด้วย ขณะที่การปกครองท้องถิ่นในไอร์แลนด์เหนือยังถูกให้ความสำคัญน้อย เนื่องจากปัญหาความขัดแย้งภายใน

4.1.2 โครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ในรอบสองทศวรรษที่ผ่านมา ระบบการปกครองท้องถิ่นในสหราชอาณาจักรและโดยเฉพาะอย่างยิ่งในอังกฤษมีพลวัตมากที่สุดประเทศหนึ่ง ทั้งในด้านโครงสร้างและรูปแบบได้ผ่านการปรับเปลี่ยนมาหลายต่อหลายครั้ง (Restructuring) แม้กระทั่งปัจจุบัน (พ.ศ.2545) ความพยายามในการปรับโครงสร้างใหม่ ก็กำลังเป็นแนวโน้มที่กำลังจะเกิดขึ้นอีกครั้งภายใต้นโยบายของรัฐบาลพรรคแรงงานซึ่งกำลังผลักดันกรอบแนวคิดด้วย “การถ่ายโอนอำนาจ” (Devolution) ภายในอังกฤษเอง อันเป็นไปตามแนวโน้มนโยบายที่มุ่งเน้นภูมิภาคนิยมและการกระจายอำนาจ (regionalism and decentralisation)⁷

การกล่าวถึงระบบการปกครองท้องถิ่นในสหราชอาณาจักร เราจำเป็นต้องแยกแยะออกเป็น 4 พื้นที่ด้วยกัน กล่าวคือ อังกฤษ เวลส์ สกอตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือ โดยที่การปกครองท้องถิ่นของอังกฤษในปัจจุบันนี้นั้น จะมีลักษณะการจัดโครงสร้างที่แตกต่างกันในสองลักษณะ กล่าวคือ ในพื้นที่ส่วนหนึ่งของประเทศจะมีการจัดโครงสร้างในแบบสองชั้น (two tier) ซึ่งเป็นระบบดั้งเดิมที่เคยใช้ครอบคลุมทั้งประเทศ ขณะที่ในพื้นที่อีกส่วนหนึ่งได้มีการจัดโครงสร้างใหม่ในลักษณะของโครงสร้างชั้นเดียว (single tier) อันเป็นผลจากการปรับโครงสร้างหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เริ่มต้นตั้งแต่กลางทศวรรษที่ 1980

ขณะที่การปกครองท้องถิ่นในเวลส์ สกอตแลนด์และไอร์แลนด์เหนือจะมีลักษณะการจัดโครงสร้างที่เหมือนกันคือเป็นแบบชั้นเดียวครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมด

4.1.2.1 การปกครองท้องถิ่นในอังกฤษ

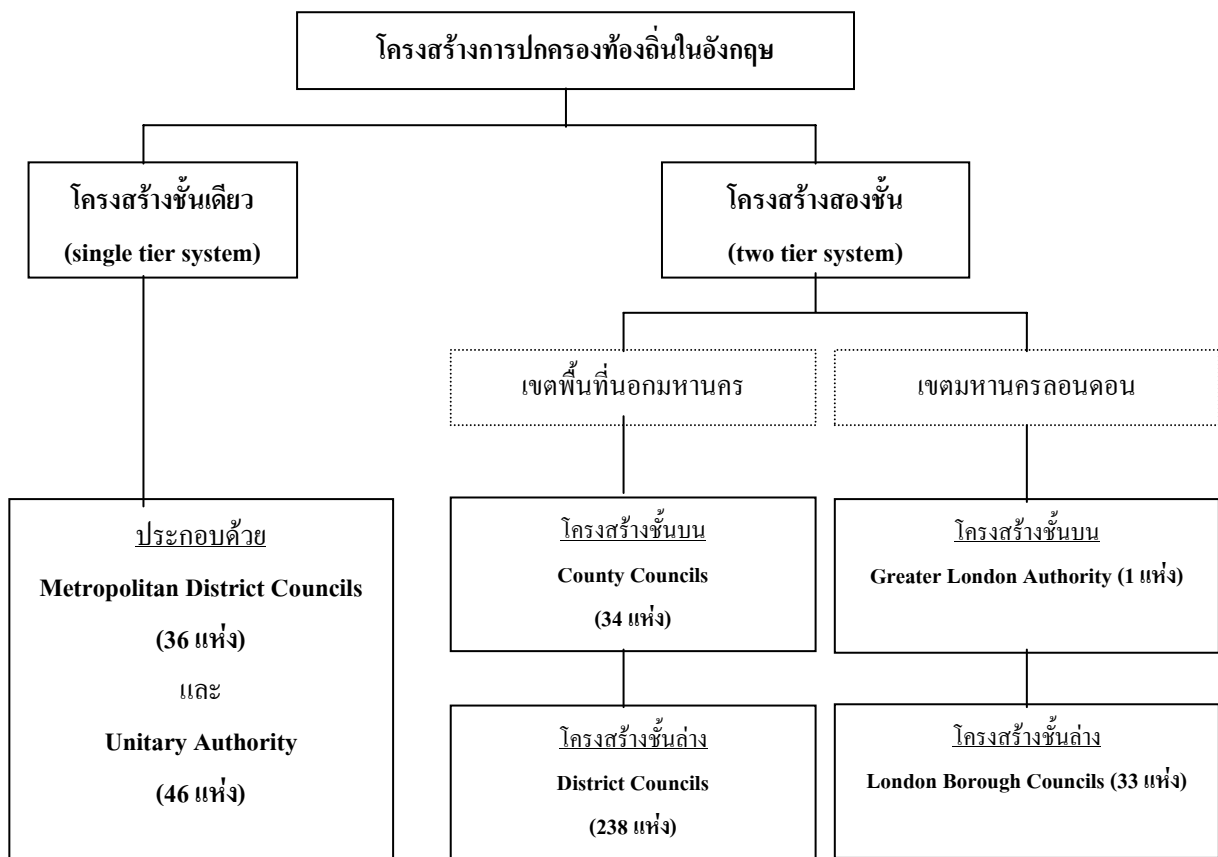
ระบบการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษในปัจจุบัน ได้ผ่านการปรับโครงสร้างและรูปแบบมาหลายครั้งทั้งในเขตมหานคร เมืองใหญ่ และในส่วนอื่นๆ ของประเทศ โดยที่แต่ละส่วนก็มีการจัดโครงสร้างและรูปแบบที่แตกต่างกันออกไปจนราวกับว่า ระบบการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษ จะมีความสับสนวุ่นวายมากที่สุดประเทศหนึ่ง

ก่อนการปฏิรูปใหญ่ในยุคทศวรรษที่ 1990 ระบบการปกครองท้องถิ่นในอังกฤษจะใช้โครงสร้างแบบสองชั้นครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศ โดยมีโครงสร้างชั้นบนคือ สภาเขต (County Councils) และโครงสร้างชั้นล่างคือ สภาแขวง (District Councils) ซึ่งมีการปรับใช้ทั้งในเขตเมืองและในเขตชนบท (เว้นแต่การปกครองท้องถิ่นในเขตเมืองใหญ่และมหานครลอนดอนที่มีโครงสร้างแบบชั้นเดียวภายหลังการยุบส่วนที่เป็นโครงสร้างชั้นบนในปี ค.ศ.1986)

ข้อเสนอในการปฏิรูปโครงสร้างนั้นเกิดขึ้นมานานแล้ว โดยเฉพาะกลางยุค 1980 สมัยรัฐบาลของนางมาร์กาเรต แทตเชอร์ (Margaret Thatcher) ที่ต้องการจะปรับโครงสร้างใหม่โดยใช้

ระบบชั้นเดียวทั่วประเทศซึ่งก็ประสบความสำเร็จแต่เพียงบางส่วน เนื่องจากมีการคัดค้านจากประชาชนและหน่วยการปกครองท้องถิ่นในหลายๆแห่ง โดยเฉพาะในเขตนอกเมืองใหญ่ สำหรับโครงสร้างที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ เกิดจากการศึกษาของคณะทำงานที่เรียกว่า "คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น" (Local Government Commission - LGC) ที่รัฐบาลได้ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น ค.ศ.1992 (Local Government Act 1992) เพื่อทำการศึกษาทบทวนโครงสร้างและเขตพื้นที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น จัดทำข้อเสนอ และสำรวจประชามติของประชาชน (referendum) เพื่อหาข้อสรุปสุดท้ายเสนอต่อรัฐบาล เนื่องจากรัฐบาลในขณะนั้นเห็นว่า การปกครองท้องถิ่นภายใต้โครงสร้างสองชั้นนั้นทำให้การให้บริการประชาชนภายในเขตพื้นที่ไม่มีประสิทธิภาพ และสร้างความซ้ำซ้อนและสับสน โดยเฉพาะโครงสร้างส่วนบนนั้นไม่ได้ใกล้ชิดกับประชาชนผู้รับบริการทำให้การตอบสนองต่อความต้องการและการรับการตรวจสอบจากประชาชนเป็นไปอย่างจำกัด ต่างจากโครงสร้างส่วนล่างที่มีความใกล้ชิดและผูกพันกับประชาชนมากกว่า ดังนั้น การปรับโครงสร้างครั้งนี้จึงมุ่งที่จะยุบเลิกหน่วยการปกครองท้องถิ่นในโครงสร้างส่วนบน ถ่ายโอนอำนาจไปสู่หน่วยการปกครองท้องถิ่นในโครงสร้างส่วนล่างที่มีศักยภาพและมีความพร้อม ส่วนหน่วยการปกครองท้องถิ่นในโครงสร้างส่วนล่างที่มีขนาดเล็กก็จะเน้นการบูรณาการเข้าด้วยกันเพื่อเพิ่มศักยภาพในการให้บริการ

แผนภาพที่ 4.2 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในอังกฤษ



ซึ่งผลสรุปจากการศึกษานี้เองที่เป็นตัวกำหนดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน โดยมีลักษณะของการผสมผสาน (Hybridity) โดยมีอยู่ทั้งหมด 6 รูปแบบตามลักษณะของแต่ละพื้นที่ ดังต่อไปนี้

หนึ่ง ในเขตเมืองใหญ่ที่มีความเจริญและความหนาแน่นของประชากรสูง (Metropolitan Areas) จะใช้โครงสร้างในแบบชั้นเดียวในรูปแบบที่เรียกว่า *สภามหานคร* (Metropolitan District Councils) ซึ่งปัจจุบันมีอยู่ทั้งสิ้น 36 แห่ง

สอง ในเขตพื้นที่ที่มีความเจริญน้อยกว่า (Shire Areas) จะมีลักษณะผสมผสาน กล่าวคือ ในพื้นที่บางส่วนของประชาชนและหน่วยการปกครองท้องถิ่นยอมรับการปรับโครงสร้างจะใช้โครงสร้างแบบชั้นเดียว โดยมีการยุบรวมหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่เดิมมาใช้หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ที่เรียกว่า *สภาอกรูป* (Unitary Authority) ขณะที่ในพื้นที่อีกส่วนหนึ่งพึงพอใจที่จะใช้โครงสร้างแบบเดิมต่อไปคือเป็นระบบสองชั้น

สาม ในเขตมหานครลอนดอน (London Area) การจัดโครงสร้างในส่วนนี้จะเป็นแบบสองชั้น ในส่วนโครงสร้างชั้นล่างจะมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า *สภาเขตแห่งลอนดอน* (London Borough Councils) จำนวน 32 แห่งร่วมกับ *สหการนครลอนดอน* (Corporation of the City of London) อีกหนึ่งแห่ง⁸ รวมทั้งสิ้น 33 แห่ง ขณะที่ในส่วนของโครงสร้างชั้นบนจะมี *สำนักบริหารมหานครลอนดอน* (Greater London Authority - GLA) ซึ่งจะมีพื้นที่การบริหารครอบคลุมมหานครลอนดอนทั้งหมด

(1) ส่วนที่เป็นโครงสร้างสองชั้น

(1.1) การปกครองท้องถิ่นในเขตนอกมหานคร

ส่วนที่เป็นโครงสร้างสองชั้นนี้ได้แก่ *สภาเขต* (County Councils) ซึ่งถือเป็นโครงสร้างชั้นบน (upper tier) ในปัจจุบันมีอยู่ทั้งสิ้น 34 หน่วย และในแต่ละเขต (County) จะประกอบไปด้วย *สภาแขวง* (District Councils) ซึ่งถือเป็นโครงสร้างชั้นล่าง (lower tier) ในปัจจุบันโครงสร้างในส่วนนี้มีอยู่ทั้งสิ้น 238 หน่วย และอาจถือเป็นโครงสร้างพื้นฐานของการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษ การจัดโครงสร้างแบบสองชั้นนี้เป็นผลมาจากการปฏิรูปในปี ค.ศ.1972 - 1974

การจัดโครงสร้างแบบสองชั้นดังกล่าวอยู่บนฐานความคิดที่ว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่อยู่ในโครงสร้างชั้นล่างจะมีความใกล้ชิดกับประชาชน คอยดูแลให้บริการในกิจการขนาดเล็กและสามารถจำกัดพื้นที่บริการเฉพาะชุมชนของตน และที่สำคัญจะทำหน้าที่เป็นตัวแทนและสะท้อนความต้องการของชุมชนตามแนวคิดทางการเมืองแบบประชาธิปไตยได้อย่างแท้จริง ขณะที่โครงสร้างชั้นบนเกิดขึ้นจากเหตุผลทางการบริหารจัดการ โดยรับหน้าที่จัดการและให้บริการสาธารณะขนาดใหญ่ที่ต้องอาศัยทรัพยากรและศักยภาพที่ค่อนข้างสูง และครอบคลุมพื้นที่ให้บริการหลากหลายชุมชน⁹

(1.2) การปกครองท้องถิ่นในเขตมหานครลอนดอน

อาจกล่าวได้ว่า การปกครองท้องถิ่นในเขตมหานครลอนดอนนั้นเป็นพื้นที่ที่มีพลวัตและการปรับโครงสร้างภายในมากที่สุด โดยในอดีตนั้นการปกครองในเขตนี้ก็เคยมีโครงสร้างแบบสองชั้นมาก่อน กล่าวคือมี สภาเขตแห่งลอนดอน (London Borough Councils) เป็นโครงสร้างชั้นล่าง และมี สภาแห่งมหานครลอนดอน (Greater London Council) เป็นโครงสร้างชั้นบน แต่ต่อมารัฐบาลของพรรคอนุรักษนิยม (Conservative Party) ก็ได้ยุบโครงสร้างชั้นบนไปในปี ค.ศ.1986

อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันการปกครองในเขตมหานครลอนดอนก็ได้กลับมาใช้ระบบโครงสร้างแบบสองชั้นอีกครั้งหนึ่ง กล่าวคือ ในส่วนโครงสร้างชั้นล่างจะมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า *สภาเขตแห่งลอนดอน* (London Borough Councils) จำนวน 32 แห่งและ *สหการนครลอนดอน* (The Corporation of the City of London) รวมจำนวนทั้งสิ้น 33 แห่ง ขณะที่ในส่วนโครงสร้างชั้นบนจะมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า *สำนักบริหารมหานครลอนดอน* (Greater London Authority - GLA) อีก 1 แห่ง ซึ่งถือได้ว่าเป็นโครงสร้างใหม่ที่เพิ่งเกิดขึ้นจากนโยบายของพรรคแรงงานเพื่อทำหน้าที่ในเชิงการวางแผนและกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยที่แต่เดิมมิได้มีสถานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น เพราะมีลักษณะเป็นแต่เพียงคณะกรรมการในเชิงนโยบาย แต่ผลจากการออกพระราชบัญญัติสำนักบริหารมหานครลอนดอน ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน ค.ศ.1999 ก็ได้ทำให้องค์กรดังกล่าวมีสถานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นเพราะได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภา (Assembly) และนายกเทศมนตรี (Mayor) ที่มาจากการเลือกตั้งทางตรง ตลอดจนได้ให้อำนาจหน้าที่และอำนาจทางการคลังเพื่อทำงานครอบคลุมพื้นที่ทั่วทั้งมหานครลอนดอน ซึ่งได้เริ่มทำงานอย่างเป็นทางการภายหลังการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเมื่อเดือนพฤษภาคม ค.ศ.2000

นอกจากนี้ในส่วน of โครงสร้างชั้นบนยังมี *หน่วยงานวิสาหกิจรวม* (Joint Authorities) ที่ปฏิบัติภารกิจเฉพาะด้านอีก 4 หน่วยงาน ซึ่งมีสถานะคล้ายคลึงกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นและทำงานครอบคลุมพื้นที่มหานครลอนดอนทั้งหมด โดยจะทำงานภายใต้การดูแลและกำหนดเงินงบประมาณจากนายกเทศมนตรีแห่งมหานครลอนดอน ส่วนการบริหารจะอยู่ในรูปของคณะกรรมการจากตัวแทนหลายๆ ฝ่าย รวมถึงตัวแทนจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นภายในมหานครลอนดอน หน่วยงานเหล่านี้ประกอบไปด้วย

Metropolitan Police Authority (MPA)	เป็นหน่วยตำรวจที่ดูแลพื้นที่ภายในมหานครลอนดอนทั้งหมด ยกเว้นเฉพาะในเขตนครลอนดอน (City of London)
London Fire and Emergency Planning Authority (LFEPA)	เป็นหน่วยดับเพลิงและบรรเทาสาธารณภัย
Transport for London (TfL)	จะดูแลระบบการคมนาคมและการขนส่งมวลชนในลอนดอนเกือบจะทุกด้าน
London Development Agency (LDA)	จะทำหน้าที่ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ และส่งเสริมการลงทุน

(2) ส่วนที่เป็น โครงสร้างชั้นเดียว

ในปัจจุบันการปกครองท้องถิ่นที่เป็นโครงสร้างชั้นเดียว มีอยู่ 2 รูปแบบ ดังนี้

(2.1) สภามหานคร (Metropolitan District Councils)¹⁰

หน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบนี้ปัจจุบันมีอยู่ทั้งหมด 36 แห่ง ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่นำมาใช้ในเขตที่มีความเจริญและมีความหนาแน่นของประชากรสูง โดยเขตพื้นที่ดังกล่าวมีอยู่ด้วยกัน 6 เขตและมีจำนวนของหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบดังกล่าว ดังนี้

- เขต West Midlands มีหน่วยการปกครองท้องถิ่น 7 หน่วย
- เขต Merseyside มีหน่วยการปกครองท้องถิ่น 5 หน่วย
- เขต Greater Manchester มีหน่วยการปกครองท้องถิ่น 10 หน่วย
- เขต South Yorkshire มีหน่วยการปกครองท้องถิ่น 4 หน่วย
- เขต West Yorkshire มีหน่วยการปกครองท้องถิ่น 5 หน่วย
- เขต Tyne & Wear มีหน่วยการปกครองท้องถิ่น 5 หน่วย

อย่างไรก็ตาม ในอดีตโครงสร้างในส่วนนี้เคยมีลักษณะเป็น โครงสร้างสองชั้นมาก่อน กล่าวคือ ประกอบไปด้วยโครงสร้างชั้นบน ได้แก่ สภามหานคร (Metropolitan County Councils) และโครงสร้างชั้นล่างอันได้แก่ สภามหานคร (Metropolitan District Councils) แต่ทั้งนี้รัฐบาลในสมัยของนางมาร์กาเร็ต แธซเซอร์ ได้ประกาศยุบโครงสร้างชั้นบนลงเหลือไว้แต่โครงสร้างชั้นล่าง ในปี ค.ศ.1986 โดยอ้างเหตุผลที่สำคัญว่าการมีโครงสร้างแบบสองชั้นนี้ทำให้ประชาชนมีความ สับสนในแง่ของความรับผิดชอบของท้องถิ่น การทำให้โครงสร้างเป็นชั้นเดียวนี้จะทำให้ประชาชนมีความเข้าใจในการจัดการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น อันเป็นส่วนหนึ่งในการส่งเสริมประชาธิปไตยในท้องถิ่น อีกทั้งโครงสร้างชั้นบนที่ถูกยุบไปนั้นก็มิอานาจหน้าที่ที่จำกัดอยู่แล้วเนื่องจากสภาแขวงในเขตมหานครมีการเติบโตและขยายบทบาทเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ

(2.2) สภาเอกรูป (Unitary Authority)

การปกครองท้องถิ่นภายใต้รูปแบบนี้เป็น โครงสร้างใหม่ล่าสุดที่เริ่มนำมาใช้และทยอยจัดตั้งขึ้นในระหว่างปี ค.ศ.1995 - 1998 โดยเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เกิดจากการยุบรวม

(amalgamation) เอาหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กซึ่งได้แก่สภาแขวงเข้าไว้ด้วยกัน ปัจจุบันมีหน่วยการปกครองในรูปแบบนี้ทั้งสิ้น 46 หน่วย การจัดตั้งสภาเอกรูปนี้เป็นไปตามเจตนารมณ์ดั้งเดิมของพรรคอนุรักษนิยม โดยในตอนแรกพรรคอนุรักษนิยมต้องการให้มีโครงสร้างชั้นเดียวทั่วประเทศ แต่ทว่าประชาชนแสดงความไม่เห็นด้วยจึงทำให้รัฐบาลจัดตั้งสภาเอกรูปได้เพียง 46 แห่ง เหตุผลที่สำคัญที่รัฐบาลอนุรักษนิยมกล่าวอ้างในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างในครั้งนี้ก็คือการกล่าวว่าโครงสร้างชั้นเดี่ยวนี้นี้ จะเป็นการเพิ่มความสามารถในการตรวจสอบของประชาชน

4.1.2.2 การปกครองท้องถิ่นในเวลส์

ระบบการปกครองท้องถิ่นของเวลส์ในสมัยปัจจุบันจะแตกต่างจากในอังกฤษที่มีโครงสร้างในแบบผสมผสาน โดยในเวลส์โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นมีความชัดเจนมากกว่า กล่าวคือเลือกที่จะใช้โครงสร้างแบบชั้นเดียวครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดและมีรูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า *สภาเอกรูป* (Unitary Authority) เช่นเดียวกันกับในอังกฤษ ซึ่งในปัจจุบันมีอยู่ทั้งหมด 22 แห่ง การจัดโครงสร้างและรูปแบบในลักษณะนี้เป็นผลมาจากการปฏิรูปในยุคทศวรรษที่ 1990 (พร้อมๆกันกับที่เกิดในอังกฤษ) ผ่านการออกกฎหมายที่เรียกว่า "พระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น (เวลส์) ค.ศ.1994" หรือ "Local Government (Wales) Act 1994" โดยโครงสร้างและหน่วยการปกครองรูปแบบใหม่นี้มาเกิดขึ้นจริงและเริ่มทำงานเมื่อวันที่ 1 เมษายน ค.ศ.1996

4.1.2.3 การปกครองท้องถิ่นในสกอตแลนด์

ระบบการปกครองท้องถิ่นในสกอตแลนด์ก็ได้เกิดการปฏิรูปในเวลาพร้อมๆกับที่เกิดขึ้นในเวลส์ อีกทั้งยังมีรูปแบบและโครงสร้างที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ จากการออกพระราชบัญญัติที่เรียกว่า "พระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น (สกอตแลนด์) ค.ศ.1994" หรือ "Local Government (Scotland) Act 1994" เป็นผลให้มีการยุบรวมหน่วยการปกครองท้องถิ่นและยกเลิกโครงสร้างแบบสองชั้นมาเป็นระบบการปกครองท้องถิ่นในแบบชั้นเดียวและมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า *สภาเอกรูป* (Unitary Authority) ซึ่งปัจจุบันมีอยู่ทั้งหมด 32 แห่ง

4.1.2.4 การปกครองท้องถิ่นในไอร์แลนด์เหนือ

การปกครองท้องถิ่นในไอร์แลนด์เหนือจะมีความสำคัญน้อยกว่าส่วนอื่นๆ ในสหราชอาณาจักร อีกทั้งการจัดโครงสร้าง รูปแบบ การกำหนดเขตพื้นที่และอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็อยู่ภายใต้บริบทของความขัดแย้งทางการเมืองภายใน¹¹ ดังนั้น ภายใต้ความเคลื่อนไหวเพื่อปรับโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในส่วนอื่นๆ ของสหราชอาณาจักร การ

ปกครองท้องถิ่นในไอร์แลนด์เหนือจึงเป็นเพียงส่วนเดียวที่มีการปรับตัวน้อยมาก โดยในปัจจุบัน โครงสร้างของระบบการปกครองท้องถิ่นจะเป็นแบบชั้นเดียว และมีรูปแบบเดียวที่เรียกว่า *สภาแขวง* (District Councils) ซึ่งมีจำนวนทั้งหมด 26 หน่วย

4.1.3 โครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Internal Structure) ของอังกฤษถือได้ว่าเป็นอีกเรื่องหนึ่งที่กำลังอยู่ในภาวะแห่งการเปลี่ยนแปลง เพราะแต่เดิมจะไม่มีแยกกันทำงานระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภา แต่จะยึดถือจารีตทางการปกครองที่ว่า สภานั้นมีความสำคัญสูงสุดและมีความสามารถในทุกทาง (omnipotent) ดังนั้นสภาท้องถิ่นจึงต้องทำหน้าที่ทั้งสองไปพร้อมๆ กัน อย่างไรก็ดี การณ์ดังกล่าวก็ได้เปลี่ยนแปลงไปเมื่อมีการผ่านกฎหมายพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 2000 เพื่อปรับโครงสร้างภายในของหน่วยการปกครองท้องถิ่นไปสู่รูปแบบใหม่ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความพยายามที่จะสร้างความชัดเจนให้กับฝ่ายบริหารโดยนำเอาโครงสร้างการบริหารในรูปแบบนายกเทศมนตรีมาใช้ ขณะเดียวกันในฝ่ายสภาเองก็ได้มีการจัดตั้งองค์กรของสภารูปแบบใหม่ๆ เพื่อทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารตามโครงสร้างใหม่ด้วย ทำให้ปัจจุบันนี้ เราจึงสามารถแยกพิจารณาโครงสร้างภายในตามลักษณะการทำหน้าที่ได้ออกเป็น 2 ส่วน คือ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายสภา ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.1.3.1 ฝ่ายบริหาร

โครงสร้างทางการบริหารในระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศอังกฤษนั้น แต่เดิมจะมีเพียงรูปแบบเดียวอันถือได้ว่าเป็นมรดกทางวัฒนธรรมและเป็นลักษณะเด่นในทางการบริหารปกครองของอังกฤษมาช้านาน นั่นคือรูปแบบการบริหารที่เรียกว่า “คณะกรรมการ” (committee form) โดยประชาชนจะเป็นผู้เลือกสมาชิกสภาท้องถิ่น (councilor) โดยตรง เมื่อสมาชิกสภาท้องถิ่นเหล่านี้ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาแล้วก็จะมีการแบ่งเป็นคณะกรรมการฝ่ายต่างๆ อาทิ ฝ่ายการศึกษา ฝ่ายสิ่งแวดล้อม ฝ่ายสวัสดิการสังคม ฝ่ายการคลัง เป็นต้น โครงสร้างการบริหารแบบนี้จะไม่มีการแยกเป็นฝ่ายสภาและฝ่ายบริหาร คณะกรรมการจะทำหน้าที่ทั้งสองอย่างไปพร้อมๆ กัน (การบริหารในรูปแบบนี้มีความคล้ายคลึงกับสุขาภิบาลของไทย แตกต่างตรงที่ของอังกฤษสมาชิกทั้งหมดมาจากการเลือกตั้ง)

อย่างไรก็ดี จารีตทางการบริหารแบบนี้ก็ได้เปลี่ยนแปลงไปเมื่อรัฐบาลต้องการปรับระบบการบริหารจัดการของท้องถิ่นเสียใหม่ภายใต้นโยบาย “การทำให้ทันสมัย” (Modernising) โดยมี

เป้าหมายให้การบริหารงานในระดับท้องถิ่นมี "ประสิทธิภาพ, โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้" (Efficiency, Transparency and Accountability) ทั้งนี้ ในปี ค.ศ.1998 รัฐบาลได้ออกสมุดปกขาวที่ชื่อว่า "Modern Local Government: In Touch with the People" เพื่อเสนอทางเลือกให้กับท้องถิ่นในการปรับโครงสร้างการบริหารภายใต้รูปแบบเดิมไปสู่รูปแบบใหม่ๆ (New Political Structures) โดยเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถเลือกได้ว่าจะใช้รูปแบบใด ซึ่งในสมุดปกขาวดังกล่าวได้เสนอโครงสร้างทางการบริหารใหม่ให้ท้องถิ่นเลือกใช้ 3 รูปแบบกว้างๆ ได้แก่ (1) รูปแบบนายกเทศมนตรีทางตรงบริหารร่วมกับคณะเทศมนตรี (a directly elected mayor with a cabinet), (2) รูปแบบคณะเทศมนตรีบริหารร่วมกับนายกเทศมนตรีทางอ้อม (a cabinet with leader) และ (3) รูปแบบนายกเทศมนตรีทางตรงบริหารร่วมกับผู้จัดการสภา (a directly elected mayor and a council manager)

ที่มาของข้อเสนอข้างต้นเกิดจากนโยบายของรัฐบาลที่ได้ให้เหตุผลว่า เพื่อให้การทำงานของท้องถิ่นหลุดพ้นออกจากจารีตและทัศนคติแบบเก่าๆ มีความยืดหยุ่น สอดรับกับความเปลี่ยนแปลงใหม่ๆ ภายใต้สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป และสามารถ "เข้าถึง" ตลอดจนตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในชุมชนได้อย่างแท้จริง¹²

ต่อมาข้อเสนอเพื่อการปรับโครงสร้างการบริหารใหม่ก็ถูกผนวกเข้าไว้ในกฎหมายพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น ค.ศ.2000 (Local Government Act 2000) โดยมีโครงสร้างการบริหารใหม่ให้ท้องถิ่นเลือกทั้งหมด 3 รูปแบบดังที่กล่าวในข้างต้น รวมทั้งอีกหนึ่งทางเลือกในรูปแบบเดิมคือระบบคณะกรรมการสำหรับหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กมากๆ ซึ่งการจะเลือกใช้รูปแบบใดนั้นก็ให้เป็นอำนาจของท้องถิ่น ในการจัดทำข้อเสนอและทำประชามติ (Referendum) เพื่อกำหนดรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับการบริหารของตน ดังนั้น ภายในระยะเวลาไม่ช้าโครงสร้างการบริหารงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในอังกฤษก็จะอยู่ในสามรูปแบบดังกล่าว ขณะที่ระบบคณะกรรมการเดิมซึ่งถูกใช้มานานก็จะค่อยๆ หายไป

กล่าวโดยภาพรวมแล้ว โครงสร้างใหม่ที่นำมาใช้นี้เป็นความพยายามที่จะแยกแยะและสร้างความชัดเจนระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภา โดยที่ฝ่ายบริหาร (ทั้งในรูปของผู้บริหารและคณะผู้บริหาร) ภายใต้โครงสร้างใหม่จะแตกต่างจากระบบคณะกรรมการเดิมตรงที่ ฝ่ายบริหารอาจจะมาจากพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวหรือหลายพรรคก็ได้ ไม่จำเป็นต้องมีความสมดุลทางการเมืองดังเช่นในระบบคณะกรรมการ อีกทั้งฝ่ายบริหารยังมีอำนาจในการตัดสินใจในกิจการที่อยู่ขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของตนโดยไม่จำเป็นต้องให้สภาเป็นผู้อนุมัติ

อย่างไรก็ดี โครงสร้างการบริหารใหม่ทั้ง 3 รูปแบบดังกล่าวเป็นแต่เพียงกรอบโครงสร้างกว้างๆ ส่วนในเรื่องที่เป็นรายละเอียด เช่น ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร, การแบ่งความรับผิดชอบระหว่างนายกเทศมนตรีกับคณะเทศมนตรี, ที่มาของคณะเทศมนตรี, รูปแบบองค์กรสำหรับตรวจสอบและติดตามการทำงานของฝ่ายบริหาร เหล่านี้ล้วนอยู่ในดุลยพินิจของท้องถิ่นแต่

ละแห่งที่จะกำหนดกันเองผ่านกระบวนการของการปรึกษาหารือและการทำประชามติภายในชุมชนท้องถิ่นของตน¹³ สำหรับรายละเอียดของโครงสร้างการบริหารรูปแบบต่างๆ มีดังต่อไปนี้

(1) *รูปแบบนายกเทศมนตรีทางตรงบริหารร่วมกับคณะเทศมนตรี (A directly elected mayor with a cabinet)*

โครงสร้างการบริหารงานภายใต้รูปแบบนี้จะมีนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งทางตรงของประชาชนที่อยู่ในเขตเลือกตั้งทั้งหมด โดยทำงานบริหารร่วมกับคณะเทศมนตรีที่นายกเทศมนตรีเป็นผู้เลือกมาจากสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งเทศมนตรีเหล่านี้ก็จะแบ่งงานกันทำตามความถนัดเฉพาะด้านคล้ายคลึงกับคณะรัฐมนตรีในรัฐบาล โดยมีนายกเทศมนตรีทำหน้าที่เป็นผู้นำทางการเมืองของชุมชน, เสนอนโยบายต่อสภาท้องถิ่น และผลักดันนโยบายไปยังพนักงานท้องถิ่นในการนำไปปฏิบัติผ่านทางคณะเทศมนตรี นอกจากนี้ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภายังอาจร่วมกันแต่งตั้งตำแหน่งที่เรียกว่า "ผู้จัดการสภา" (Chief Executive) และ "หัวหน้าสำนักงานท้องถิ่น" (Chief Officers) เพื่อทำหน้าที่คล้ายกับเป็นผู้จัดการและเลขานุการของฝ่ายบริหารในการให้การสนับสนุนการทำงานของฝ่ายบริหาร ดูแลกิจการงานประจำวัน ประสานนโยบายของฝ่ายบริหารไปสู่พนักงานท้องถิ่น และคอยประสานงานกับฝ่ายสภา

การบริหารงานภายใต้โครงสร้างเช่นนี้เป็นรูปแบบการบริหารที่เรียกว่า “ระบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง” (The Strong Mayor Form) เนื่องจากตัวนายกเทศมนตรีจะมีลักษณะเป็นผู้นำทางการเมืองและการบริหารเพื่อตอบสนองต่อประชาชนภายในท้องถิ่นทั้งหมดที่ตนได้รับเลือกตั้งโดยตรง ไม่จำเป็นต้องพึ่งพิงสมาชิกสภาในการบริหารงานมากนัก

(2) *รูปแบบคณะเทศมนตรีบริหารร่วมกับนายกเทศมนตรีทางอ้อม (A cabinet with a leader)*

โครงสร้างการบริหารรูปแบบนี้มีความคล้ายคลึงกับการบริหารงานเทศบาลของไทย กล่าวคือ สภาท้องถิ่นจะเป็นผู้เลือกสมาชิกสภาเพื่อทำหน้าที่เป็นนายกเทศมนตรีซึ่งจะทำหน้าที่บริหารงานร่วมกับคณะเทศมนตรี โดยที่เหล่าคณะเทศมนตรีจะคัดเลือกจากสมาชิกสภาซึ่งอาจจะกระทำการคัดเลือกโดยสภาท้องถิ่นหรือโดยตัวนายกเทศมนตรีก็ได้ (ขึ้นอยู่กับแต่ละท้องถิ่นว่าจะใช้รูปแบบใด) การบริหารงานในรูปแบบนี้มีความคล้ายคลึงกับรูปแบบแรกอย่างมาก เว้นแต่เพียงว่าผู้บริหารคือนายกเทศมนตรีไม่ต้องพึ่งพิงการสนับสนุนจากสมาชิกสภามากกว่า เนื่องจากอำนาจในการคัดเลือกและถอดถอนผู้บริหารอยู่ที่สภา เราจึงอาจเรียกโครงสร้างการบริหารงานแบบนี้ว่าเป็น “ระบบนายกเทศมนตรีอ่อนแอ” (The Weak Mayor Form)

(3) *รูปแบบนายกเทศมนตรีทางตรงบริหารร่วมกับผู้จัดการสภา (A directly elected mayor and council manager)*

รูปแบบการบริหารงานในลักษณะนี้จะคล้ายคลึงกับการบริหารงานของเมืองพัทยา กล่าวคือ จะมีนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งทางตรง ทำหน้าที่เป็นผู้นำทางการเมืองของ

ท้องถิ่น และกำหนดกรอบนโยบายแต่เพียงกว้างๆ ดังนั้น การแสดงบทบาทของนายกเทศมนตรีจะเป็นไปในรูปของการใช้อิทธิพล ให้การชี้แนะ และแสดงภาวะผู้นำของท้องถิ่นมากกว่าการตัดสินใจ ในกิจการบริหารของท้องถิ่น ขณะที่งานบริหารจริงๆ จะถูกมอบหมายให้กับ "ผู้จัดการสภา" (Council Manager หรือ Chief Executive) ซึ่งมีที่มาจากแต่งตั้งโดยสภา ทำหน้าที่บริหารกิจการของหน่วยการปกครองท้องถิ่นและนำเสนอ นโยบายไปปฏิบัติ นอกจากนี้ ยังอาจมีการแต่งตั้งตำแหน่งที่เรียกว่า "หัวหน้าสำนักงานท้องถิ่น" (Chief Officers) โดยผู้จัดการสภาหรือโดยสภาก็ได้ เพื่อทำหน้าที่สนับสนุนการทำงานของฝ่ายบริหารและประสานงานกับฝ่ายสภา

(4) โครงสร้างการบริหารสำหรับหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก

ทางเลือกสุดท้ายนี้ก็คือ รูปแบบคณะกรรมการเดิมนั่นเอง กล่าวคือ เป็นการบริหารงานโดยสภาท้องถิ่นผ่านทางคณะกรรมการซึ่งเป็นสมาชิกสภา โดยที่สมาชิกของคณะกรรมการจะต้องมีความสมดุลทางการเมือง รูปแบบสุดท้ายนี้อาจจะถือได้ว่าเป็น "ช้อยกเว้น" สำหรับหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบสภาแขวงที่มีขนาดเล็กคือมีประชากรต่ำกว่า 85,000 คน ทำให้การนำเอาโครงสร้างใหม่มาใช้อาจจะไม่เหมาะสมและไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ในทางการบริหาร

4.1.3.2 ฝ่ายสภา

จากที่กล่าวมา แม้ว่าจะได้มีการจัดตั้งฝ่ายบริหารเพื่อทำงานแยกออกจากสภา แต่โดยหลักการแล้วก็ยังคงถือว่า สภาท้องถิ่น (The full council) เป็นองค์กรหลักในการตัดสินใจ โดยเฉพาะในเรื่องงบประมาณและแผนงานหรือการกำหนดกรอบยุทธศาสตร์ต่างๆ ของท้องถิ่น เช่น การงบประมาณและแผนการลงทุน, แผนงานด้านห้องสมุด, แผนงานด้านการพัฒนาการบริการ, แผนงานด้านการดูแลผู้เยาว์, แผนยุทธศาสตร์ด้านการลดอาชญากรรมและความไร้ระเบียบของชุมชน, แผนงานด้านการพัฒนา, แผนงานด้านการพัฒนาการศึกษา เป็นต้น¹⁴ นอกจากนี้สภายังอาจให้การรับรองแผนงานหรือยุทธศาสตร์ใหม่ๆ ที่ออกโดยรัฐบาลส่วนกลางในการนำมาบังคับใช้ภายในท้องถิ่นได้ด้วย

นอกจากนี้เพื่อให้การทำงานของสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สภายังมีอำนาจจัดตั้งองค์กรในรูปของคณะกรรมการ (committees) เพื่อทำหน้าที่เฉพาะต่างๆ แทนสภาใหญ่ ซึ่งโดยทั่วไปจะมีอยู่ด้วยกัน 3 รูปแบบ ดังต่อไปนี้

(1) คณะกรรมการของสภา (Regulatory Committees)

คณะกรรมการของสภาก็คือคณะกรรมการที่เคยทำงานภายใต้ระบบเดิม ซึ่งแม้ว่าจะถูกโครงสร้างการบริหารใหม่เข้ามาแทนที่ แต่สภาอาจจะให้คณะกรรมการดังกล่าวทำงานต่อไปได้ในกิจการที่สภามีอำนาจตัดสินใจในบางส่วนหรือต้องอาศัยการร่วมกันตัดสินใจกับฝ่ายบริหาร

(quasi - judicial decisions) อันได้แก่ การวางแผนและการออกใบอนุญาตต่างๆ แต่การตัดสินใจใดๆ ของคณะกรรมการนี้ จำต้องนำเข้าสู่ที่ประชุมสภาใหญ่เพื่อพิจารณา

(2) คณะกรรมการติดตามและตรวจสอบ (Scrutiny Committees)

คณะกรรมการติดตามและตรวจสอบนี้ ถือได้ว่าเป็น โครงสร้างใหม่ที่สภาท้องถิ่นจะต้อง จัดตั้งขึ้นพร้อมกับการปรับโครงสร้างการบริหารรูปแบบใหม่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น สมาชิกของคณะกรรมการนี้จะมาจากการแต่งตั้งของสภาโดยคัดเลือกมาจากสมาชิกสภาที่มีอยู่ใน คณะผู้บริหารท้องถิ่น จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการสร้างความสมดุลทางการเมือง และคอย ติดตามตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร รวมถึงมีอำนาจหน้าที่กระทำการแทนสภาในกิจการ ต่างๆ อย่างกว้างขวาง ซึ่งโดยทั่วไปอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการติดตามและตรวจสอบ มี ดังต่อไปนี้

- พิจารณาและปรับปรุงนโยบายของสภา
- จัดทำข้อเสนอด้านนโยบายและงบประมาณต่อสภา
- ควบคุมและตรวจสอบคุณภาพการให้บริการ
- พิจารณาการตัดสินใจในกิจการต่างๆ ที่ฝ่ายบริหารเสนอเข้ามา
- มีอำนาจในการเรียกดูและพิจารณาแนวนโยบายหรือการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร ก่อนที่จะนำไปปฏิบัติจริง
- พิจารณาและตรวจสอบการทำงานและการให้บริการว่าเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้หรือไม่
- ติดตามและตรวจสอบองค์กรอื่นๆ ที่ทำงานให้บริการสาธารณะอยู่ในพื้นที่ท้องถิ่น รวมถึงงานด้านการสาธารณสุข (Health Services)

สภาของท้องถิ่นอาจจัดให้มีคณะกรรมการดังกล่าวนี้หลายชุดก็ได้ โดยจัดแบ่งให้ติดตาม ตรวจสอบในกิจการเฉพาะต่างๆ เช่น ด้านการศึกษา ด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น หรืออาจจะจัดให้มี คณะกรรมการติดตามตรวจสอบในกิจการสาธารณะที่มีได้จัดทำโดยหน่วยการปกครองท้องถิ่นเอง ด้วยก็ได้ แต่ทั้งนี้ จะต้องมิใช่คณะกรรมการชุดใหญ่ที่คอยติดตามดูแลกิจการของสภาทั้งหมดอยู่หนึ่ง คณะเสมอ

(3) คณะกรรมการวินัยกลาง (Standards Committees)

ในพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น ค.ศ.2000 ได้กำหนดกรอบกฎหมายเกี่ยวกับการ ควบคุมสมาชิกสภาท้องถิ่นต่างๆ ทั่วประเทศเพื่อให้สมาชิกเหล่านี้มีแนวปฏิบัติหรือการแสดง พฤติกรรมที่ถูกต้องเหมาะสม โดยมีกรอบในการปฏิบัติที่เหล่าสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องปฏิบัติตาม เรียกว่า "วินัยกลาง" (Code of Conduct)¹⁵ จากผลบังคับทางกฎหมายทำให้สภาท้องถิ่นทุกแห่ง จะต้องจัดตั้งคณะกรรมการวินัยกลางเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว โดยสมาชิกของคณะกรรมการอย่างน้อย หนึ่งคนต้องเป็นบุคคลที่ไม่เกี่ยวข้องในทางหนึ่งทางใดกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นแห่งนั้นๆ

คณะกรรมการชุดนี้จะทำหน้าที่ใน 3 ลักษณะ ได้แก่

- ให้แนวทาง แนะนำ และควบคุมดูแลสมาชิกสภาให้มีการปฏิบัติที่ถูกต้องตามวินัย
- รับเรื่องราวร้องทุกข์อันเกิดแต่การประพฤติปฏิบัติที่ไม่เหมาะสมของสมาชิกสภา
- เสนอกรอบทางวินัยเพิ่มเติมจากวินัยกลางเพื่อให้สภาพิจารณานำมาบังคับใช้ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนั้นๆ

โดยคณะกรรมการชุดนี้จะทำงานร่วมกับองค์กรกลางซึ่งเป็นองค์กรอิสระ จัดตั้งขึ้นโดยรัฐสภาเมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ.2001 เรียกว่า "คณะกรรมการวินัยกลางแห่งอังกฤษ" (The Standards Board for England)¹⁶

4.2 องค์ประกอบของระบบการปกครองท้องถิ่น

4.2.1 เกณฑ์การจัดตั้งและการยกฐานะ

การเกิดขึ้นของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในอังกฤษนั้นก็มึลักษณะเช่นเดียวกันกับหลายๆ ประเทศในยุโรป กล่าวคือ เป็นผลผลิตทางประวัติศาสตร์ที่มีพัฒนาการมายาวนาน ดังนั้น การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ก็มักจะอยู่บนฐานของการจัดตั้งชุมชนที่มีอยู่ดั้งเดิมซึ่งอาจสืบย้อนไปได้ถึงสมัยกลาง (Middle Age) หรือกว่านั้น ตัวอย่างเช่น เขตพื้นที่ปกครองของสงฆ์เดิมก็เป็นพื้นฐานของหน่วยการปกครองในรูปแบบ "Parish", กรณีการออกพระราชบัญญัติหน่วยการบริหารงานเทศบาล ค.ศ.1835 ที่ได้มีการจัดตั้ง "Municipal Boroughs" ซึ่งมีสมาชิกสภาจากการเลือกตั้งเป็นครั้งแรกและถือเป็นพื้นฐานของระบบการปกครองท้องถิ่นในสมัยปัจจุบัน ก็เป็นการจัดตั้งในเขตชุมชนเมืองที่มีพัฒนาการมาช้านาน หรือการออกพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น ค.ศ.1888 ที่ได้มีการจัดตั้ง "County Councils" จำนวน 62 แห่ง ก็วางอยู่บนเขตพื้นที่ทางประวัติศาสตร์เดิมนั้นคือ "Shire Counties"¹⁷

อย่างไรก็ดี เนื่องจากสถานะของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในอังกฤษนั้น มิได้มีการกำหนดหรือให้การรับรองสถานะ ระบุถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ และวางกรอบความสัมพันธ์กับส่วนกลางเอาไว้ในรัฐธรรมนูญดังเช่นหลายๆ ประเทศในยุโรป แต่ถือว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็น "ผลผลิตของรัฐสภา" (creatures of Parliament) ดังนั้น การจัดตั้งหรือปรับโครงสร้างใดๆ ในระบบการปกครองท้องถิ่นจึงเป็นเรื่องของนโยบายจากรัฐบาลส่วนกลาง โดยผ่านการรับรองและให้ความเห็นชอบจากรัฐสภา

โดยทั่วไป การจัดตั้ง การยุบเลิก การกำหนดเขตพื้นที่ หรือการปรับโครงสร้างใดๆ ในระบบการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษจะมีกระบวนการที่เป็นแบบแผน กล่าวคือ เมื่อรัฐบาลเห็น

ควรที่จะมีการปรับเปลี่ยนใดๆ ในระบบการปกครองท้องถิ่น ก็มักจะมีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง (Commission) เพื่อทำหน้าที่ศึกษา ระดมความคิดเห็น สืบหาข้อเท็จจริง และจัดทำร่างข้อเสนอแนะต่อรัฐบาล¹⁸ จากนั้นรัฐบาลจะนำมาเป็นแนวทางเพื่อจัดทำเป็นร่างกฎหมายเสนอต่อรัฐสภา ตัวอย่างเช่น ปี ค.ศ.1923 รัฐบาลได้จัดตั้ง "คณะกรรมการว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น" (Royal Commission on Local Government) เพื่อศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการกำหนดเขตพื้นที่ของ County Borough และการจัดตั้ง County Borough ใหม่ๆ ซึ่งจากรายงานของคณะกรรมการดังกล่าวได้นำไปสู่การทบทวนและปรับโครงสร้างหน่วยการปกครองท้องถิ่นผ่านการออกพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่นในปี ค.ศ.1926 และ ค.ศ.1929

4.2.2 ภารกิจและอำนาจหน้าที่

การจัดแบ่งภารกิจและอำนาจหน้าที่ในระบบการปกครองท้องถิ่นของสหราชอาณาจักรจะอยู่ภายใต้หลักการที่เรียกว่า *"ultra vires"* ซึ่งหมายความว่า การดำเนินกิจการต่างๆ ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อได้รับการรับรองโดยกฎหมาย เพราะเป็นที่เข้าใจโดยทั่วไปว่า อำนาจที่มีได้กำหนดโดยกฎหมายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยถือว่า รัฐสภาได้ให้อำนาจตามกฎหมายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความจำเป็น ทั้งนี้ รัฐสภาสามารถปรับเปลี่ยน แก้ไข หรือยกเลิกอำนาจของท้องถิ่นได้ตามที่เห็นสมควร¹⁹

จากที่กล่าวมาข้างต้น เมื่ออำนาจหน้าที่หรือการดำเนินการใดๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องได้รับการรับรองโดยกฎหมาย ย่อมทำให้เข้าใจได้ว่า ภารกิจและอำนาจหน้าที่ดังกล่าวจึงกลายเป็นหน้าที่ที่ "ต้อง" จัดทำโดยปริยาย จะละเว้นไม่ดำเนินการไม่ได้ และการจัดทำภารกิจก็ต้องเป็นไปภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด หากท้องถิ่นละเลยภารกิจที่ได้รับมอบหมาย กระทำการโดยไม่ตรงตามข้อกำหนด หรือดำเนินการโดยขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล รัฐบาลมีอำนาจที่จะดึงเอาอำนาจหน้าที่ดังกล่าวกลับคืน (Default Powers) ได้ โดยอาจจะเข้ามาจัดทำเองหรือยกให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่นๆ ดำเนินการแทน²⁰

อย่างไรก็ดี ในภารกิจบางอย่างกฎหมายก็ได้เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถใช้ดุลยพินิจได้ กล่าวคือ จะเป็นภารกิจที่กฎหมายกำหนดว่าท้องถิ่นสามารถเข้ามาจัดทำเพิ่มเติมจากรัฐบาลกลางได้ แต่ทั้งนี้ก็ให้ท้องถิ่นสามารถตัดสินใจได้เองว่าจะกำหนดขอบเขตและวิธีดำเนินการอย่างไร โดยเฉพาะหากต้องเป็นภาระทางการเงินการคลังแก่ท้องถิ่น เนื่องจากทางรัฐสภามีได้จัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมให้ ซึ่งในเรื่องนี้ท้องถิ่นหลายๆ แห่งต่างเรียกร้องอำนาจในการใช้ดุลยพินิจมากขึ้นหากรัฐสภาออกกฎหมายที่ส่งผลต่อการทำงานของตน ทั้งนี้ เป็นผลจากข้อจำกัดทางการเงินทำให้ท้องถิ่นไม่ต้องการให้รัฐสภาออกกฎหมายบังคับให้ท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากความ

พร้อมทางงบประมาณ ดังนั้น อำนาจในการใช้ดุลยพินิจจึงเป็นวิธีการหนึ่งในการเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถลดทอนหรือยกเลิกการให้บริการบางอย่างที่เกินศักยภาพของตน โดยที่ไม่ต้องถูกลงโทษเนื่องจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

จากที่กล่าวมาในข้างต้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงได้เสนอทางออกต่อประเด็นดังกล่าวผ่านสมาคมการปกครองท้องถิ่น (Local Government Association - LGA) เพื่อแก้ปัญหาความไม่พร้อมและยกระดับการให้บริการของหน่วยการปกครองท้องถิ่น²¹ ซึ่งมีลักษณะเป็นกลไกในการเจรจาต่อรองระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นแห่งหนึ่งๆ กับรัฐบาลในการให้บริการสาธารณะ เพื่อสร้างข้อตกลงร่วมกันว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องให้คำมั่นต่อการพัฒนาและยกระดับการให้บริการ ขณะที่ฝ่ายรัฐบาลก็ต้องให้คำมั่นในการสนับสนุนและให้รางวัลตอบแทนต่อท้องถิ่น หากดำเนินการสำเร็จ โดยในเบื้องต้นรัฐบาลได้ทดลองเป็นโครงการนำร่องในหน่วยการปกครองท้องถิ่น 20 แห่งระหว่างปี ค.ศ.2000 - 01 ต่อมาในเดือนกรกฎาคม ค.ศ.2001 รัฐบาลจึงได้รับเอากลไกใหม่นี้มาใช้อย่างเป็นทางการ ภายใต้กรอบนโยบายที่เรียกว่า "ข้อตกลงว่าด้วยการให้บริการสาธารณะในท้องถิ่น: ความท้าทายครั้งใหม่" ("Local Public Service Agreements: New Challenges")²² อันเป็นช่องทางใหม่สำหรับหน่วยการปกครองท้องถิ่นเฉพาะแห่งในการเข้ามาทำความตกลงกับรัฐบาลในการยกระดับการให้บริการโดยมีหลักประกันว่าจะต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล²³

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น ค.ศ.2000 ยังได้ระบุถึงอำนาจหน้าที่ใหม่ๆ ที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการใดๆ ก็ตามที่เป็นส่งเสริมและยกระดับคุณภาพชีวิตภายในชุมชนของตนทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ในเดือนมีนาคม ค.ศ.2001 รัฐบาลก็ได้ดำเนินการส่งเสริมแนวทางการใช้อำนาจใหม่ดังกล่าวโดยการออกเอกสารเพื่อกำหนดแนวปฏิบัติใหม่ในการให้บริการ (guidance)²⁴ กรอบอำนาจใหม่นี้มีเป้าหมายเพื่อสร้างความยืดหยุ่นและความเป็นอิสระในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น โดยการรวบรวมภารกิจหลากหลาย ด้านเข้ามาดำเนินการภายใต้แผนงานอันเดียวกันในลักษณะที่เป็น "แผนยุทธศาสตร์ชุมชน" (Community Strategy) และเพื่อการนี้ก็ได้มีการยกเลิกข้อจำกัดทางกฎหมายในหลายๆ ด้านเพื่อให้ท้องถิ่นมีอิสระมากขึ้น โดยเฉพาะในด้านของวิธีการในการดำเนินการตามเป้าหมายที่ได้วางเอาไว้ เช่น มีอิสระในการใช้จ่ายเงินงบประมาณมากขึ้น, การเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นเลือกรูปแบบใหม่ๆ ในการส่งมอบบริการสาธารณะ, การเปิดช่องทางให้ท้องถิ่นทำงานร่วมกับองค์กรอื่นๆ ในการร่วมกันพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชน เป็นต้น กล่าวโดยรวมแล้ว กรอบอำนาจใหม่นี้มีจุดเด่นคือเป็นการเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถใช้ทรัพยากรของตนได้อย่างเต็มที่ในการส่งเสริมและยกระดับคุณภาพชีวิตของชุมชนผ่านการทำงานร่วมกับองค์กรอื่นๆ ที่ทำงานอยู่ในท้องถิ่น ทั้งหน่วยงานของรัฐบาล บริษัทเอกชน องค์กรอาสาสมัคร หรือแม้แต่ตัวบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการ

ทำงานภายใต้รูปแบบที่เรียกว่า "หุ้นส่วน/พันธมิตร" (partnership model) ทั้งนี้ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะแสดงบทบาทเป็นผู้นำและผู้สนับสนุนแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าว

4.2.2.1 ขอบข่ายภารกิจหน้าที่

ในส่วนนี้จะได้แสดงถึงขอบข่ายภารกิจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทต่างๆ โดยสังเขป กล่าวคือ ในตารางที่ 4.1 จะแสดงถึงการจัดแบ่งภารกิจหน้าที่ระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกประเภทยกเว้นสำนักบริหารมหานครลอนดอน (GLA) ซึ่งจะยกไปแสดงไว้ในตารางที่ 4.2

ตารางที่ 4.1 การจัดแบ่งภารกิจหน้าที่ระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่น

ภารกิจหน้าที่	เขตมหานครและลอนดอน			นอกเขตมหานคร		
	หน่วย วิสาหกิจ รวม ^๕	สภามหา นคร	สภาเขต แห่ง ลอนดอน	สภาแขวง	สภาเอกรูป	สภาเขต
การศึกษา		•	•		•	•
การเคหะ		•	•	•	•	
การพัฒนาชุมชนตาม แผนการลงทุน		•	•	•	•	
แผนยุทธศาสตร์		•	•		•	•
แผนคมนาคมขนส่ง		•			•	•
การขนส่งมวลชน	•				•	•
ทางหลวง		•	•		•	•
ดับเพลิงและบรรเทา สาธารณภัย	•				•	•
บริการสังคม		•	•		•	•
ห้องสมุด		•	•		•	•
การพักผ่อนและ นันทนาการ		•	•	•	•	
การจัดเก็บขยะ		•	•	•	•	
การกำจัดขยะ	•	•	•		•	•
คุณภาพสิ่งแวดล้อม		•	•	•	•	
การจัดเก็บรายได้		•	•	•	•	

ที่มา: สมาคมการปกครองท้องถิ่น (Local Government Association - LGA) - <http://www.lga.gov.uk/>

^๕ หน่วยวิสาหกิจรวม (Joint Authorities) เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อจัดทำภารกิจเฉพาะด้าน โดยมีพื้นที่การให้บริการครอบคลุมหน่วยการปกครองท้องถิ่นหลายๆ แห่ง ซึ่งจะร่วมกันบริหารในรูปแบบของคณะกรรมการ

ตารางที่ 4.2 การกิจหน้าที่ของสำนักบริหารมหานครลอนดอน (GLA)

ภารกิจหน้าที่	ลักษณะงาน
การคมนาคมขนส่ง	รถไฟใต้ดิน, รถประจำทางในลอนดอน, แท็กซี่, ถนนสายรอง และถนนสายหลัก (ขณะที่การดูแลทางหลวง และการควบคุมการจราจรบนท้องถนนร้อยละ 95 เป็นหน้าที่ของสภาเขตแห่งลอนดอน)
การพัฒนาเศรษฐกิจ	ส่งเสริมและดึงดูดการลงทุน
สิ่งแวดล้อม	จะทำงานร่วมกับสภาเขตแห่งลอนดอนในเรื่องคุณภาพอากาศ, ขยะและของเสีย ฯลฯ
การวางแผน	จะวางกรอบแผนยุทธศาสตร์ที่ครอบคลุมการพัฒนามหานครลอนดอนทั้งหมด
ดับเพลิงและบรรเทาสาธารณภัย	งานดับเพลิงและบรรเทาสาธารณภัยภายในพื้นที่มหานครลอนดอนทั้งหมด จะอยู่ในความดูแลของ "London Fire & Emergency Planning Authority" โดย GLA จะส่งคนเข้าไปร่วมในคณะกรรมการของหน่วยงานดังกล่าวจำนวน 9 คน
วัฒนธรรม	เป็นองค์กรหลักในการส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยวภายในมหานครลอนดอน
การสาธารณสุข	มีหน้าที่ในการยกระดับและส่งเสริมสุขอนามัยของชาวลอนดอน

ที่มา: สมาคมการปกครองท้องถิ่น (Local Government Association - LGA) - <http://www.lga.gov.uk/>

4.2.2.2 การบริหารกิจการสาธารณะในท้องถิ่น

ในปัจจุบันนี้ การบริหารกิจการสาธารณะภายในพื้นที่ท้องถิ่น กล่าวได้ว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นมิใช่องค์กรเดียวที่มีบทบาทจัดหาและจัดทำภารกิจเพื่อชุมชนของตนอย่างเบ็ดเสร็จ หากแต่กิจการสาธารณะในระดับท้องถิ่นได้ถูกกระจายไปสู่องค์กรในลักษณะอื่นๆ และผ่านวิธีการบริหารจัดการในรูปแบบใหม่ๆ เนื่องจากกรอบความคิดในการบริหารจัดการท้องถิ่นได้เปลี่ยนจุดเน้นจากเดิมซึ่งวางบทบาทไปที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นในฐานะองค์กรผู้ให้บริการเกือบจะทุกอย่าง (near-monopolistic council) ไปสู่กรอบแนวคิดที่เรียกว่า "การบริหารจัดการภายในพื้นที่ท้องถิ่นหรือชุมชน" (local/community governance) ซึ่งมีผลให้กิจการหลายๆ ประเภทที่ท้องถิ่นเคยเป็นผู้จัดทำและบริหารงานโดยตรง เช่น ด้านการศึกษา ด้านการดับเพลิงและบรรเทาสาธารณภัย เหล่านี้ได้ปรับไปสู่วิธีการจัดการในรูปแบบใหม่ ท้องถิ่นจึงถูกผลักดันให้ต้องปรับบทบาทของตนเอง²⁵ เนื่องจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นมิใช่หน่วยทางการบริหารแต่เพียงอย่างเดียว (administrative unit) หากแต่ยังเป็นหน่วยทางการเมืองที่ต้องดูแลและปกป้องผลประโยชน์ในฐานะองค์กรตัวแทนของประชาชนภายในท้องถิ่นด้วย

การบริหารจัดการกิจการสาธารณะของท้องถิ่นจึงค่อยๆ เปลี่ยนแปลงจากระบบที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดตั้งแผนกต่างๆ ขึ้นมาดูแลกิจการหนึ่งๆ โดยอาศัยบุคลากรของตนเอง (Departmentalism) ไปสู่รูปแบบใหม่ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรูปแบบ "พันธมิตร/หุ้นส่วน" (partnership model) โดยหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะร่วมมือกับองค์กรใดองค์กรหนึ่งหรือหลายๆ

องค์กรในการร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งในรูปแบบของการร่วมกันจัดทำ, ร่วมกันบริหาร หรือการร่วมกันในเชิงงบประมาณ (pool budgeting) ตัวอย่างในเรื่องนี้ได้แก่ บริการด้านสาธารณสุข (Health Services) ซึ่งปัจจุบันเป็นการร่วมกันดำเนินงานระหว่างหน่วยงานจากรัฐบาลกลางกับหน่วยการปกครองท้องถิ่น และในบางกรณีอาจรวมถึงองค์กรประเภทอื่นๆ ในท้องถิ่นด้วยก็ได้ โดยถือว่างานบริการสาธารณสุขนั้นเป็นกิจการที่ต้องอาศัยความเป็นหุ้นส่วนหรือพันธมิตรในการร่วมกันจัดการ มีการบริหารในลักษณะของคณะกรรมการร่วม (Joint Board) ซึ่งจะร่วมกันทำงานใน 3 ลักษณะคือ การจัดทำแผน, การงบประมาณ และการจัดการ นอกเหนือจากนี้ท้องถิ่นอาจจะดำเนินการส่งมอบบริการสาธารณะในรูปแบบอื่นๆ เช่น การว่าจ้างบริษัทเอกชนดำเนินการ, การยกบริการบางอย่างให้องค์กรอื่นทำการแทน โดยท้องถิ่นเป็นผู้สนับสนุนงบประมาณ, การร่วมกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่นๆ จัดตั้งองค์กรความร่วมมือเพื่อดูแลบริการสาธารณะเฉพาะด้าน (Joint Authorities) เป็นต้น

4.2.3 แหล่งที่มาแห่งรายได้และระบบการคลัง

การคลังในระบบการปกครองท้องถิ่นถือเป็นเรื่องหนึ่งที่มีความสลับซับซ้อนและยากต่อการอธิบาย เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาโดยขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลแต่ละยุคสมัย สถานะทางเศรษฐกิจ และสภาพทางทางการเมืองของประเทศ ในปัจจุบัน การคลังท้องถิ่นถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่รัฐบาลกลางใช้ในการควบคุม กำหนดทิศทาง และผลักดันนโยบายในระดับท้องถิ่น เนื่องจากการใช้จ่ายของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ถือเป็นสัดส่วนที่สำคัญในระบบเศรษฐกิจของสหราชอาณาจักร กล่าวคือ ในปี ค.ศ.2000 การใช้จ่ายของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในสินค้าและบริการ ณ ราคาตลาด จะอยู่ที่ร้อยละ 7.9 ของการใช้จ่ายภายในประเทศทั้งหมด (Domestic Expenditure)²⁶ และมีสัดส่วนการใช้จ่ายประมาณร้อยละ 25 ของการใช้จ่ายในภาคสาธารณะทั้งหมด (Public Sector Expenditure)²⁷

ระบบการคลังท้องถิ่นในอังกฤษจะมีการแยกระบบบัญชีออกเป็น 2 หมวดใหญ่ๆ ได้แก่ ระบบการคลังเพื่อการลงทุน (Capital Finance System) และระบบการคลังทั่วไป (Current or Revenue Finance System) โดยจะแยกตามประเภทและแผนการใช้จ่าย และที่มาของรายรับเพื่อรองรับการใช้จ่ายดังกล่าว (ดู ตารางที่ 4.3)

ตารางที่ 4.3 บัญชีงบประมาณรายจ่ายและรายรับทั้งหมดของหน่วยการปกครองท้องถิ่นระหว่าง
1996/97 ถึง 1999/00

GROSS EXPENDITURE	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00
General fund revenue account:	£ million	£ million	£ million	£ million
Employees	30,237	31,167	32,524	35,737
Running expenses	31,208	32,250	34,872	35,172
Housing revenue account:				
Supervision, management, repairs and other expenditure	4,351	4,279	4,356	4,273
External Trading services revenue accounts:				
Employees	300	289	155	127
Running expenses	776	816	626	571
Parish precepts	133	144	154	165
External interest payments (all accounts)	3,224	2,987	3,168	3,083
Total revenue expenditure	69,012	70,718	74,707	77,801
Capital account:				
Rate/General Fund services	4,944	4,589	4,830	5,038
Housing revenue account	1,322	1,563	1,660	1,570
Trading services	154	146	140	304
Total capital expenditure	6,420	6,298	6,630	6,912
Capitalised current expenditure*	164	193	94	111
Total gross expenditure	75,596	77,209	81,431	84,824
GROSS INCOME	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00
General Fund revenue account				
Non-domestic rates	12,736	12,027	12,531	13,612
Council taxes	8,574	9,265	10,384	11,338
Council tax benefit grant	1,790	1,863	1,840	1,875
Council tax transitional reduction scheme grant	2	15	11	-
Revenue support grant to Local Authorities	18,001	18,650	19,480	19,875
SSA Reduction grant	220	123	102	68
Specific and special government grants	8,787	9,470	9,303	9,169
Police grant allocated under principal formula	3,158	3,148	3,375	3,505
Sales, fees and charges	4,875	5,473	6,159	6,457
Other income	4,800	4,919	5,676	6,234
Housing revenue account:				
Rents (net of rebates)	2,823	2,869	3,010	3,044
Government subsidies and grants	3,918	3,633	3,371	3,113
Other income	358	326	364	353
External trading services revenue accounts:				
Sales, Fees and charges	1,052	1,099	861	846
Other income	272	237	175	132
External interest receipts (all accounts)	720	793	990	791
Total revenue income	71,028	72,896	76,653	79,250

Capital account:				
Government grants	1,388	1,262	1,160	1,161
Grants used for debt redemption	425	426	443	415
Other grants and contributions	281	389	485	571
Capital receipts	2,183	2,349	2,662	3,651
Total capital income	4,277	4,426	4,750	5,798
Notional borrowing i.r.o. credit cover for credit arrangements	9	14	12	26
Increase in borrowing	554	52	440	307
less increase in investments	(1,279)	(1,044)	(896)	(347)
net change in capital creditors	24	24	15	24
Accruals adjustment and balancing item	983	841	464	(234)
Total gross income	75,596	77,209	81,431	84,824

ที่มา: ปรับปรุงจาก Department of the Environment, Transport and the Regions, **Local Government Financial Statistics (England) 2001 (2002)**.

หมายเหตุ: * คือ บัญชีการใช้จ่ายที่เรียกว่า "Capitalised Current Expenditure" นี้ อันที่จริงเป็นเงินค่าใช้จ่ายที่อยู่ในหมวดระบบบัญชีการใช้จ่ายทั่วไป (Revenue Expenditure) ที่ท้องถิ่นโยกย้ายออกมาใช้ในกิจการที่เป็นการลงทุน เนื่องจากมีเงินเหลือเกินจากการใช้จ่ายทั่วไป ซึ่งการกระทำเช่นนี้จะต้องได้รับการอนุญาตจากรัฐมนตรีผู้ดูแลท้องถิ่น.

ตารางที่ 4.4 การใช้จ่ายของหน่วยการปกครองท้องถิ่นแยกตามภารกิจ ประจำปี 1999/00

	Capital expenditure		Capitalised current Expenditure*		Revenue expenditure		Total gross Expenditure	
	£ million	%	£ million	%	£ million	%	£ million	%
การศึกษา	1,139	16	3	3	24,550	32	25,692	31
บริการสังคมส่วนบุคคล	134	2	5	5	13,572	17	13,711	16
ตำรวจ	270	4	0	0	7,459	10	7,729	9
ดับเพลิง	50	1	0	0	1,629	2	1,679	2
การขนส่ง	1,086	16	1	1	3,780	5	4,867	6
งานธุรการ	44	1	0	0	1,229	2	1,273	2
การเคหะ	2,406	35	35	32	11,419	15	13,860	16
ห้องสมุดและหอศิลป์	138	2	0	0	1,383	2	1,521	2
กีฬาและนันทนาการ	241	3	2	2	903	1	1,146	1
สิ่งแวดล้อม	1,299	19	65	59	5,733	7	7,097	8
บริการอื่นๆ	105	2	0	0	6,144	8	6,249	7
รวม	6,912	100	111	100	77,801	100	84,824	100

ที่มา: Department of the Environment, Transport and the Regions, **Local Government Financial Statistics (England) 2001 (2002)**.

ตารางที่ 4.5 สัดส่วนรายรับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นประจำปี 1999/00

ที่มาของรายรับ	ร้อยละ
รายได้จากการบริการ (Revenue from Services)	19
ภาษีท้องถิ่น (Council tax)	15
ภาษีธุรกิจมาตรฐาน (Non-domestic rates)	16
เงินอุดหนุนรายได้ทั่วไป (Revenue Support Grant)	23
เงินอุดหนุนอื่นๆ (Hypothecated grants)	21
อื่นๆ	6
รวม	100

ที่มา: Department of the Environment, Transport and the Regions, **Local Government Financial Statistics (England) 2001 (2002)**.

4.2.3.1 ระบบการคลังเพื่อการลงทุน (Capital Finance System)

ระบบบัญชีนี้จะเกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเพื่อการลงทุนหรือเป็นโครงการระยะยาว เช่น การลงทุนด้านสาธารณูปโภค, ถนนหนทาง, การลงทุนในรูปบริษัท เป็นต้น หลักการใช้จ่ายภายใต้ระบบบัญชีนี้ส่วนใหญ่จะถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่นและการเคหะ ค.ศ. 1989 (Local Government and Housing Act 1989) โดยมุ่งเน้นควบคุมการกู้ยืม ("credit control") ของท้องถิ่นเป็นหลัก

ในภาพรวมแล้ว เงินงบประมาณในส่วนนี้จะแตกต่างกันออกไปในระหว่างท้องถิ่นและแต่ละปีงบประมาณ แต่โดยทั่วไปถือว่าเป็นสัดส่วนที่น้อยเมื่อเทียบกับงบประมาณทั่วไป คือเพียงประมาณร้อยละ 8 - 9 ของงบประมาณทั้งหมด

ระบบการคลังเพื่อการลงทุนจะเกี่ยวข้องกับฐานรายรับใน 4 ลักษณะด้วยกัน (ซึ่งสามในสี่ลักษณะแรกมักถูกมองว่าเป็นเครื่องมือที่รัฐบาลกลางใช้ในการควบคุมท้องถิ่น)²⁸ และเมื่อหน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องตั้งประมาณการใช้จ่ายในงบลงทุน ก็จะวางอยู่บนฐานของรายรับทั้งสิ้นประเภท ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

(1) การกู้ยืม (Credit Approval)

ในทุกปีหน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งจะได้รับการกำหนดเพดานจำนวนเงินที่สามารถกู้ยืมได้ (Basic Credit Approval - BCA) โดยกำหนดเป็นวงเงินสูงสุด ('maximum sum') สำหรับท้องถิ่นแต่ละแห่งที่สามารถกู้ยืมไปใช้ในโครงการลงทุนต่างๆ โดยท้องถิ่นบางแห่งอาจจะได้รับเงินกู้ยืมเพิ่มเติมได้ (Supplementary Credit Approval - SCA) ในโครงการที่ถูกริเริ่มและเป็นนโยบายที่รัฐบาลกลางพยายามผลักดัน เช่น ศาลแขวง, การเคหะในชนบท, โครงการสำหรับบุคคล

ไว้ที่อยู่อาศัย เป็นต้น ซึ่งเงินจากการกู้ยืมนี้ถือมีสัดส่วนถึงกว่าครึ่งของการใช้จ่ายเพื่อการลงทุน โดยมีแหล่งกู้ยืมที่สำคัญคือ Public Works Loan Board (PWLB)

(2) รายได้จากการขายสินทรัพย์ในโครงการลงทุนต่างๆ (*Capital Receipts*)

ท้องถิ่นอาจเพิ่มเติมงบลงทุนของตนโดยอาศัยรายได้จากการลงทุนและขายสินทรัพย์ เช่น ที่ดิน, อาคารและที่พักอาศัย เป็นต้น แต่รัฐบาลกลางได้จำกัดวงเงินที่ท้องถิ่นสามารถนำไปใช้ได้ กล่าวคือ ร้อยละ 25 ของรายได้จากการขายทรัพย์สินประเภทที่พักอาศัย และร้อยละ 50 ของรายได้จากการขายทรัพย์สินอื่นๆ ซึ่งเป็นนโยบายของพรรคอนุรักษนิยมที่ต้องการสร้างวินัยทางการคลังให้กับท้องถิ่นโดยให้เอารายได้ส่วนที่เหลือไปใช้คืนเงินกู้ยืมต่างๆ อย่างไรก็ตาม การใช้จ่ายเงินส่วนนี้ก็ได้รับการผ่อนปรนและยืดหยุ่นมากขึ้นในยุคของรัฐบาลพรรคแรงงาน

(3) เงินอุดหนุนเพื่อการลงทุน (*Capital Grants*)

เงินอุดหนุนนี้มีลักษณะเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะทาง มีการกำหนดเงื่อนไข และมักจะเน้นไปที่โครงการพัฒนาในเขตเมืองใหญ่ต่างๆ เพื่อยกระดับและพัฒนาศักยภาพทางเศรษฐกิจ เช่น โครงการพัฒนาเขตเมืองชั้นในของรัฐบาล, กองทุนเพื่อการพัฒนาภูมิภาคของสหภาพยุโรป เป็นต้น แต่ก็มีข้อจำกัดที่สำคัญคือ จำนวนเงินที่ท้องถิ่นได้รับจากเงินอุดหนุนนี้จะถูกนำไปหักออกจากสัดส่วนที่ท้องถิ่นสามารถกู้ยืมได้

(4) การใช้จ่ายจากบัญชีรายรับทั่วไป (*Current/Revenue Income*)

การใช้จ่ายเพื่อการลงทุนที่ท้องถิ่นมีอิสระและไม่ถูกควบคุมจากรัฐบาลกลาง ก็คือ การใช้จ่ายจากเงินรายได้ของตนเอง เช่น ภาษีท้องถิ่น, ค่าธรรมเนียม เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การนำเอาเงินจากระบบบัญชีรายรับทั่วไปมาใช้ในการลงทุน (*Capitalised Current Expenditure*) เริ่มมีข้อจำกัดมากขึ้น เมื่อรัฐบาลได้ริเริ่มจำกัดวงเงินงบประมาณรายจ่ายของท้องถิ่น (*Rate Capping*) ในรายที่เห็นว่าการขึ้นอัตราภาษีท้องถิ่นเพื่อเพิ่มวงเงินงบประมาณอย่างเกินขนาด

4.2.3.2 ระบบการคลังทั่วไป (*Current/Revenue Finance System*)

ระบบการคลังทั่วไป ถือเป็นระบบบัญชีที่สะท้อนสถานภาพทางการคลังของท้องถิ่นโดยแท้จริง เพราะจะเกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายในกิจการบริการสาธารณะโดยทั่วไปและงบรายจ่ายประจำต่างๆ (*day-to-day services*) มีสัดส่วนกว่าร้อยละ 90 ของการใช้จ่ายทั้งหมด โดยกว่าร้อยละ 30 เป็นการใช้จ่ายด้านการศึกษา (ดู ตารางที่ 4.4) ซึ่งถือเป็นกิจการที่มีการใช้จ่ายมากที่สุดและประมาณร้อยละ 60 ของงบประมาณด้านการศึกษาจะหมดไปกับเงินเดือนค่าจ้างของครูอาจารย์

ส่วนการใช้จ่ายในกิจการบางอย่าง เช่น ตำรวจ, ดับเพลิงและบรรเทาสาธารณภัย, การขนส่งมวลชนภายในเมืองใหญ่ เหล่านี้มักจะมีหน่วยงานวิสาหกิจรวม (*Joint Authorities*) คอยจัดทำบริการแทน ซึ่งจะคิดค่าบริการ (*levies/precepts*) จากหน่วยปกครองท้องถิ่นผู้รับบริการเพื่อใช้เป็น

งบดำเนินการ²⁹ ท้องถิ่นจึงต้องบวกค่าบริการนี้เข้าไปในภาษีที่จะต้องจัดเก็บจากประชาชนในชุมชนเป็นการทดแทน

สำหรับรายได้เพื่อใช้ในการดำเนินกิจการของท้องถิ่นจะมีแหล่งที่มา 4 ด้านใหญ่ๆ เช่นเดียวกันกับบัญชีงบประมาณเพื่อการลงทุน ได้แก่

(1) ค่าใช้บริการและค่าธรรมเนียม (Charges and Fees)

รายได้ส่วนนี้ที่ท้องถิ่นจะเรียกเก็บจากการใช้บริการบางอย่าง เช่น การขนส่งมวลชน, ที่จอดรถ, ค่าอาหารของนักเรียน เป็นต้น ส่วนการเรียกเก็บค่าบริการชนิดใดและอัตราเท่าไรให้เป็นอำนาจของท้องถิ่นแต่ละแห่ง เนื่องจากพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่นและการเคหะ ค.ศ.1989 ได้ให้อำนาจท้องถิ่นสามารถเรียกเก็บค่าบริการและค่าธรรมเนียมต่างๆ ได้ในกิจการที่เห็นสมควร ยกเว้นเฉพาะด้านการศึกษา, ดำรงและการดับเพลิง, การเลือกตั้ง, และการยืมหนังสือจากห้องสมุด แต่โดยมากการเรียกเก็บรายได้ส่วนนี้จะขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านการตลาดและการยอมรับของชุมชนเป็นหลัก

(2) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล (Government Grants)

เงินอุดหนุนถือเป็นแหล่งรายรับที่สำคัญและมีบทบาทอย่างสูงต่อการบริหารปกครองท้องถิ่นของอังกฤษ เนื่องจากเงินส่วนนี้มีสัดส่วนสูงถึงประมาณกึ่งหนึ่งของรายรับท้องถิ่นทั้งหมดและเป็นเครื่องมือสำคัญที่รัฐบาลกลางใช้ในการควบคุม ประกันมาตรฐานการบริการสาธารณะขั้นต่ำ และผลักดันนโยบายต่างๆ

เงินอุดหนุนจากรัฐบาลแยกออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ เงินอุดหนุนทั่วไป (general grants) และเงินอุดหนุนเฉพาะ (specific grants) ในอังกฤษเงินอุดหนุนที่มีบทบาทสูงได้แก่เงินอุดหนุนทั่วไปที่เรียกว่า "เงินอุดหนุนรายได้ทั่วไป" (Revenue Support Grant - RSG) ซึ่งมีสัดส่วนประมาณหนึ่งในสี่ของรายรับทั้งหมด โดยในแต่ละปีรัฐบาลจะกำหนดว่าระบบการปกครองท้องถิ่นทั้งหมดควรจะมีการใช้จ่ายในวงเงินเท่าไร (Total Standard Spending - TSS) จากนั้นก็จะประเมินหน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งว่าควรมีสัดส่วนการใช้จ่ายทั้งหมดเท่าไร (Standard Spending Assessment - SSA) โดยใช้ฐานการคำนวณจากดัชนีชี้วัดต่างๆ เช่น จำนวนผู้อยู่อาศัย, จำนวนผู้สูงอายุ, จำนวนโรงเรียน เป็นต้น จากนั้นก็จะนำจำนวนเงินที่คำนวณได้ (SSA) มาหักลบออกจากรายได้ที่ท้องถิ่นคาดว่าจะได้รับสองส่วน คือ จำนวนภาษีท้องถิ่นที่จำเป็นต้องใช้ตามค่ามาตรฐานของรัฐบาล (Council Tax at Standard Spending - CTSS) และภาษีธุรกิจมาตรฐานที่จะได้รับการจัดสรรจากรัฐบาล (National Non-Domestic Rate - NNDR) เงินส่วนที่เหลือก็คือจำนวนเงินอุดหนุนรายได้ทั่วไปที่ท้องถิ่นจะได้รับ

$$RSG = SSA - (CTSS + NNDR)$$

อย่างไรก็ดี ท้องถิ่นเป็นจำนวนมากไม่เห็นด้วยและทักท้วงการคำนวณดังกล่าวของรัฐบาล เพราะมองว่าการคำนวณดังกล่าวกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางซึ่งไม่มีความรู้ความเข้าใจ

เกี่ยวกับท้องถิ่นแต่ละแห่งอย่างเพียงพอ อีกทั้งดัชนีชี้วัดต่างๆ ที่ใช้ก็มิได้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและปัญหาที่ท้องถิ่นบางแห่งเผชิญอยู่ ต่อมารัฐบาลก็ได้พยายามแก้ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับปัญหาที่ยิวที่ชื่อว่า "Modernising Local Government Finance: A Green Paper" เพื่อหารือเกี่ยวกับปัญหาต่างๆ ทางคลั่งของท้องถิ่น และแสวงหาแนวทางในการปรับเปลี่ยนระบบการคลังให้ "ทันสมัย" ยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องเงินอุดหนุนรายได้ทั่วไปที่พยายามหาฐานการคำนวณที่เป็นธรรมและสอดคล้องกับความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นมากขึ้น³⁰

เงินอุดหนุนในอีกลักษณะหนึ่งคือ เงินอุดหนุนเฉพาะ จะมีอยู่ด้วยกัน 2 ลักษณะใหญ่ๆ คือ (1) *เงินอุดหนุนเฉพาะกิจการ* ได้แก่ เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้ท้องถิ่นใช้จ่ายในกิจการเฉพาะด้าน เช่น เงินอุดหนุนกิจการตำรวจ (Police Grant) ซึ่งจะมีหลักการคำนวณวงเงินโดยเฉพาะ หรือเป็นเงินอุดหนุนในกิจการต่างๆ ที่รัฐบาลให้ความสนับสนุนผ่านกระทรวงต่างๆ เช่น ด้านการศึกษา, การเคหะ, การบริการสังคม เป็นต้น (2) *เงินอุดหนุนพิเศษและเงินทดแทน* เงินอุดหนุนส่วนนี้โดยมากจะใช้เพื่อผลทางด้านนโยบายการคลังและสร้างความเป็นธรรมในสังคม ดังเช่น เงินอุดหนุนค่าบริการภายในชุมชน (Community Charge Grant) ซึ่งริเริ่มในปี 1991/92 โดยกระทรวงการคลังเพื่อลดความจำเป็นในการขึ้นค่าบริการของท้องถิ่นที่เรียกเก็บจากประชาชน โดยเฉพาะในท้องถิ่นที่ประชากรมีรายได้ต่ำ นอกจากนี้ยังมีเงินอุดหนุนในลักษณะของ "เงินทดแทน" (benefit) จาก รัฐบาลกลางเพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายบางส่วนให้กับท้องถิ่นบางแห่ง โดยเฉพาะในด้านสวัสดิการสังคม เพื่อท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องขึ้นภาษี เช่น Council Tax Benefit ซึ่งริเริ่มในปี ค.ศ.1993

(3) *ภาษีธุรกิจมาตรฐาน (National Non-Domestic Rate/Uniform Business Rate)*

ภาษีส่วมนี่เป็นการเรียกเก็บจากผู้ประกอบธุรกิจอยู่ในท้องถิ่นและถือเป็นรายได้ที่สำคัญอีกแหล่งหนึ่งของท้องถิ่น แต่เดิมการกำหนดอัตราภาษีดังกล่าวนี้จะแตกต่างกันไปในแต่ละท้องถิ่น เพราะถือว่าเป็นภาษีท้องถิ่น (local tax) ประเภทหนึ่ง ต่อมารัฐบาลได้ทำการปฏิรูปภาษีส่วมนี่ใหม่ โดยกำหนดเป็นอัตราภาษีกกลางเพื่อใช้ทั่วประเทศ ซึ่งริเริ่มนำมาใช้เมื่อเดือนเมษายน ค.ศ.1990 ภาษีส่วมนี่แม้จะจัดเก็บโดยท้องถิ่น แต่ท้องถิ่นทุกแห่งจะต้องส่งเข้าส่วนกลางทั้งหมดเพื่อเป็นกองทุนรวม จากนั้นรัฐบาลก็จะจัดสรรเงินดังกล่าวกลับคืนสู่ท้องถิ่นตามสัดส่วนโดยการคำนวณจากจำนวนประชากร พิจารณาในแง่เงินรายได้จากภาษีธุรกิจมาตรฐาน จึงมีบทบาทคล้ายคลึงกับเงินอุดหนุนชนิดหนึ่ง และก็เปลี่ยนสถานะจากภาษีท้องถิ่นไปเป็นภาษีกกลางของประเทศ เนื่องจากการปฏิรูปดังกล่าวได้ตัดความเชื่อมโยงระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นกับผู้เสียภาษีไป³¹

(4) *ภาษีท้องถิ่น (Local Taxation/Council Tax)*

ภาษีท้องถิ่นคือแหล่งรายได้ที่เป็นของท้องถิ่น โดยแท้จริง เดิมทีภาษีนี่เรียกว่า "ภาษีโรงเรือน" (Domestic Rate) ซึ่งมีลักษณะเป็นภาษีทรัพย์สินและเรียกเก็บจากฐานการครอบครองทรัพย์สิน ต่อมาในปี ค.ศ.1990 ถูกแทนด้วย "ภาษีชุมชน" (Community Charge/Poll Tax) โดยเรียก

เก็บจากผู้อยู่อาศัยในท้องถิ่นทุกคนที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป แต่นโยบายภาษีนี้อาจไม่ได้รับการตอบรับที่ดีจากประชาชน ในปี ค.ศ.1993 รัฐบาลพรรคอนุรักษนิยมนำโดยนาย John Major จึงประกาศใช้ "ภาษีท้องถิ่น" (Council Tax) โดยมีฐานการเรียกเก็บเป็นครัวเรือน (มิใช่รายบุคคล) คิดคำนวณจากราคาประเมินทรัพย์สินของท้องถิ่นแต่ละแห่ง³² และจำนวนผู้อยู่อาศัยในแต่ละครัวเรือน³³

ภาษีส่วนี้จะมีบทบาทอย่างสำคัญต่อการกำหนดงบประมาณรายจ่ายทั่วไปของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในแต่ละปี กล่าวคือ จำนวนรายได้จากภาษีนี้อาจต้องเพียงพอต่อรายจ่ายประจำของท้องถิ่นและค่าบริการ (levies/precepts) ที่ท้องถิ่นจะต้องจ่ายให้หน่วยงานวิสาหกิจรวม (Joint Authorities)

พิจารณาในแง่นี้จะเห็นได้ว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นในอังกฤษมีข้อจำกัดอย่างมากทางด้านรายได้ เนื่องจากต้องพึ่งพิงแหล่งรายได้ที่เป็นของตนเองเพียงแหล่งเดียว ซึ่งต่างจากหลายๆ ประเทศในภาคพื้นยุโรปที่ท้องถิ่นมีทางเลือกในการจัดเก็บรายได้มากกว่า เนื่องจากภาษีของท้องถิ่นนั้นมีความหลากหลายและมีฐานการเรียกเก็บหลายประเภท นอกจากนี้รัฐบาลยังมีอำนาจในการกำหนดเพดานวงเงินงบประมาณรายจ่ายของท้องถิ่น (Capping) ในรายได้ที่เห็นว่ามีกำหนดงบประมาณอย่างเกินตัวอีกด้วย ระบบการคลังท้องถิ่นในอังกฤษจึงถูกมองว่ามีการควบคุมจากส่วนกลางเป็นอย่างมากและเป็นประเด็นหนึ่งที่ท้องถิ่นหลายๆ แห่งพยายามต่อสู้

4.2.4 ระบบการบริหารงานบุคคล

หน่วยการปกครองท้องถิ่นถือได้ว่าเป็นผู้จ้างงานรายใหญ่ของประเทศ กล่าวคือ ประมาณร้อยละ 10 ของกำลังแรงงานทั้งประเทศ ดังนั้น ความเปลี่ยนแปลงใดๆ ในระบบการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นจึงส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ

จากการสำรวจของ Employers' Organization (EO) ในเดือนมิถุนายน ค.ศ.2001³⁴ จำนวนพนักงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในอังกฤษและเวลส์มีทั้งหมด 2,154,302 คน เฉพาะในอังกฤษมีทั้งหมด 2,003,717 คน (คิดเป็น 93%) และในเวลส์มีทั้งหมด 150,585 คน (คิดเป็น 7%) โดยในจำนวนนี้เป็นพนักงานประจำทั้งหมด 1,096,155 คน (คิดเป็น 50.8%) และลูกจ้างชั่วคราวทั้งหมด 1,058,147 คน (คิดเป็น 49.2%) ทั้งนี้ เป็นพนักงานเพศหญิงทั้งหมด 1,579,565 คน (73.3%) และเป็นเพศชายจำนวน 574,737 คน (คิดเป็น 26.7%)³⁵

ตารางที่ 4.6 จำนวนพนักงานท้องถิ่นจำแนกตามหน้าที่ (อังกฤษและเวลส์)

	Full-time		Part-time		Total
	Male	Female	Male	Female	
Education - Teachers	110221	252034	23232	113900	499388
Education - Other employees	42862	115214	41014	496650	695739
Social Services	39564	112780	14508	155385	322236
Services Direct to the Public	197659	97658	33680	129905	458903
Corporate Functions	64047	64121	7952	41926	178045
Total	454352	641803	120385	937762	2154302

ที่มา: Employers' Organization, **Local Government Employment Survey 2001: Employee Jobs in Local Authorities as at June 2001, England & Wales (2001).**

จากตารางที่ 4.7 จะเห็นได้ว่า จำนวนพนักงานท้องถิ่นถึงร้อยละ 55.5 ของพนักงานท้องถิ่นทั้งหมดจะทำงานอยู่ในด้านการศึกษา (ครูอาจารย์ และอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง) รองลงมาได้แก่ผู้ที่ทำงานด้านการให้บริการต่อชุมชนโดยตรง (Services Direct to the Public)³⁶ มีจำนวนคิดเป็นร้อยละ 21.3 ขณะที่พนักงานในด้านการบริการสังคมจะมีจำนวนคิดเป็นร้อยละ 15 และสุดท้ายพนักงานที่ทำงานภายในสำนักงานและการบริหาร (Corporate Functions)³⁷ มีจำนวนคิดเป็นร้อยละ 8.3

ตารางที่ 4.7 จำนวนพนักงานท้องถิ่นจำแนกตามหน่วยการปกครองท้องถิ่น (อังกฤษและเวลส์)

	Full-time		Part-time		Total
	Male	Female	Male	Female	
Counties	101803	192860	40885	386899	722447
Shire Districts	61064	40993	10743	33406	146206
Metropolitan Districts	123787	166165	24534	211138	525624
London Boroughs	57979	86335	13307	86144	243765
English Unitaries	73779	110085	22098	159713	365675
Welsh Unitaries	35940	45365	8818	60462	150585
Total	454352	641803	120385	937762	2154302

ที่มา: Employers' Organization, **Local Government Employment Survey 2001: Employee Jobs in Local Authorities as at June 2001, England & Wales (2001).**

จากตารางที่ 4.8 หน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบสภาเขตเป็นผู้จ้างงานรายใหญ่ที่สุด กล่าวคือ มีจำนวนพนักงานท้องถิ่นคิดเป็นร้อยละ 33.5 ของพนักงานท้องถิ่นทั้งหมด รองลงมา

ได้แก่สภามานครมีจำนวนพนักงานท้องถิ่นคิดเป็นร้อยละ 24.4 และตามมาด้วยสภาเอกรูป (อังกฤษ) โดยมีจำนวนคิดเป็นร้อยละ 17 ส่วนหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบสภาเขตแห่งลอนดอนจะมีจำนวนพนักงานคิดเป็นร้อยละ 11.3 และร้อยละ 6.8 สำหรับหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบสภาแขวง (Shire Districts หรือ District Councils) ส่วนที่เหลือได้แก่พนักงานท้องถิ่นในเวสต์ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 7

โดยภาพรวมแล้ว ระบบการจ้างงานและการบริหารงานบุคคลในภาคท้องถิ่นของอังกฤษถือได้ว่าเป็นเรื่องภายในที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งมีอิสระในการจัดการ กล่าวคือ สภาท้องถิ่นจะบริหารงานด้านนี้ผ่านคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นมาเพื่อดูแลการบริหารงานบุคคลเป็นการเฉพาะ (Personnel Committee) ดังนั้น การกำหนดอัตราตำแหน่ง การสรรหา และการว่าจ้าง สภาท้องถิ่นแต่ละแห่งมีอิสระอย่างเต็มที่ในการกำหนดเงื่อนไขต่างๆ เหล่านี้ ส่วนการเลื่อนขั้นหรือแต่งตั้งพนักงานในระดับสูงจะกระทำโดยสภาท้องถิ่นผ่านคณะกรรมการดังกล่าว ขณะที่พนักงานระดับล่างจะอยู่ในความรับผิดชอบของหัวหน้างานซึ่งเป็นพนักงานท้องถิ่นระดับสูง นอกจากนี้สภาท้องถิ่นแต่ละแห่งยังมีอิสระในการกำหนดอัตราค่าจ้างและเงื่อนไขในการทำงาน แต่ในทางปฏิบัติแล้วการกำหนดค่าจ้างเงินเดือน ชั่วโมงในการทำงาน และเงื่อนไขอื่นๆ ในการทำงาน ท้องถิ่นจะยึดถือตามข้อตกลงจากการเจรจาระหว่างท้องถิ่นกับสหภาพแรงงานและองค์กรทางวิชาชีพต่างๆ

นับตั้งแต่หลังสงครามโลกเป็นต้นมา หน่วยการปกครองท้องถิ่นมักจะถูกมองในฐานะที่เป็น "นายจ้างตัวอย่าง" ("model employers") โดยเสมอมา เนื่องจากจะให้ความสำคัญกับสหภาพแรงงาน, ยอมรับกลไกการเจรจาต่อรองต่างๆ, ส่งเสริมความเท่าเทียมทางโอกาสในการทำงาน, กำหนดอัตราค่าจ้างเงินเดือนที่เป็นธรรม และมีการจ้างงานในระยะยาว อย่างไรก็ดี ในช่วงทศวรรษที่ 1990 จากปัญหาทางด้านการคลังและนโยบายของพรรคอนุรักษนิยมที่พยายามจะลดการใช้จ่ายของภาครัฐลง ทำให้ทิศทางการบริหารงานบุคคลในภาคท้องถิ่นต้องปรับตัวใหม่ โดยมีแนวโน้มที่สำคัญคือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นหลายแห่งได้นำเอาระบบการจ้างงานที่ยืดหยุ่นมากกว่ามาปรับใช้ ซึ่งมีลักษณะดังนี้³⁸

(1) *การจัดการบุคลากรแบบยืดหยุ่น* : กล่าวคือ คณะกรรมการบริหารงานบุคคลของสภาท้องถิ่นจะดูแลด้านการกำหนดนโยบายและการแต่งตั้งพนักงานในระดับสูง ขณะที่กระบวนการบริหารงานบุคคลของบุคลากรระดับล่างจะให้เป็นที่ของพนักงานระดับหัวหน้างานภายใต้เงื่อนไขที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นกำหนด

(2) *การจ้างงานและการกำหนดขอบเขตของงานแบบยืดหยุ่น* : กล่าวคือ การจ้างงานในรูปแบบสัญญาว่าจ้างภายใต้ระยะเวลาหนึ่งๆ กลายเป็นแนวโน้มใหม่ที่กำลังขยายตัวเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในตำแหน่งระดับผู้บริหาร ขณะที่การกำหนดขอบเขตงานแบบยืดหยุ่นก็เพื่อทำให้การโยกย้ายถ่ายโอนพนักงานระหว่างแผนกต่างๆ เป็นไปโดยคล่องตัวมากขึ้น

(3) การจ่ายค่าจ้างตามผลงาน : เรื่องนี้เป็นผลจากการผลักดันนโยบายของรัฐบาลกลางที่ต้องการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน โดยได้เสนอเกณฑ์มาตรฐานต่างๆ ให้ท้องถิ่นใช้เป็นแนวปฏิบัติในการประเมินผลงานและกำหนดอัตราค่าจ้างตามผลงานของบุคลากรในท้องถิ่น

(4) การกำหนดเงื่อนไขในการทำงานแบบยืดหยุ่น : การกำหนดเงื่อนไขในการทำงาน เช่น วันทำงาน, วันหยุดพักผ่อน, สถานที่ที่ยืดหยุ่นสำหรับพนักงาน เหล่านี้ เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นจะการกระทำโดยผ่านการเจรจาและทำความเข้าใจกับพนักงาน นอกจากนี้ หน่วยการปกครองท้องถิ่นบางแห่ง ได้ริเริ่มทดลองให้พนักงานในกิจการบางประเภทสามารถอยู่ทำงานที่บ้านได้ (home-based working)

4.2.5 ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น

หน่วยการปกครองท้องถิ่นในประเทศอังกฤษมีสถานะภาพที่แตกต่างจากหลายประเทศในภาคพื้นยุโรป เนื่องจากมิได้มีการรับรองสถานะโดยกฎหมายรัฐธรรมนูญ หากแต่ถือว่าเป็น "ผลผลิตของรัฐสภา" ("creatures of parliament") ดังนั้น การจัดตั้ง การยุบเลิก และการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงใดๆ ในเชิงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น จึงเป็นอำนาจของรัฐสภาที่จะกระทำได้ ขณะเดียวกันการทำงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะวางอยู่บนหลักการทางกฎหมายที่เรียกว่า "ultra vires" ซึ่งถือว่า อำนาจในการกระทำใดๆ ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่ออ้างอิงหรือได้รับการรับรองโดยกฎหมาย³⁹ บทบาทหน้าที่และวิธีประพฤติปฏิบัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงถูกจำกัดโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ลักษณะที่กล่าวมาข้างต้นจึงเป็นรากฐานสำคัญต่อการกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นของอังกฤษ กล่าวคือ โดยเหตุที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นมิได้มีรากฐานทางสถาบันรองรับตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ทำให้สถานะภาพของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงขึ้นอยู่กับกฎหมายต่างๆ ที่ออกโดยรัฐสภาเป็นสำคัญ ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วผู้ใช้อำนาจดังกล่าวจะได้แก่ รัฐบาล (ใช้อำนาจผ่านทางรัฐสภาที่ตนกุมเสียงข้างมาก) ดังนั้น กฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่ผลักดันโดยรัฐบาลจึงกลายเป็นกรอบในเชิงสถาบัน (institutional framework) ที่กำหนดสถานะภาพของหน่วยการปกครองท้องถิ่นทั้งในเชิงโครงสร้างและแบบแผนการประพฤติปฏิบัติ หน่วยการปกครองท้องถิ่นอังกฤษจึงมีความเป็นอิสระแต่เพียงบางส่วน (partial autonomy) เนื่องจากหลักประกันทางด้านสิทธิและเสรีภาพมิได้ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายแม่บทของประเทศและอำนาจหน้าที่ที่ถูกจำกัดโดยกฎหมาย มิได้มีอำนาจกระทำการ โดยอิสระตามหลักความสามารถทั่วไป (general competence) ดังเช่นหลายๆ ประเทศในยุโรปที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถจะทำอะไรก็ได้ตราบใดที่ไม่ขัดต่อกฎหมายและล่วงละเมิดสิทธิของบุคคลหรือองค์กรอื่นๆ

ด้วยเงื่อนไขที่กล่าวมาจึงผลักดันให้ความสัมพันธ์ที่เป็นจริงในระบบการปกครองท้องถิ่น อังกฤษนั้นวางอยู่บนความสัมพันธ์ทางการบริหารเป็นส่วนใหญ่ กล่าวคือ เป็นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในระดับปฏิบัติงาน (working relationships / day-to-day operations) ผ่านการแสดงบทบาทของรัฐบาลและหน่วยงานราชการส่วนกลางต่างๆ ที่เข้ามาปฏิบัติสัมพันธ์กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นในกิจการที่ตนเกี่ยวข้อง สถานภาพของความสัมพันธ์จึงมีความสลับซับซ้อน ไม่แน่นอน และมีพลวัตสูง การประเมินถึงรูปแบบของความสัมพันธ์จึงเป็นสิ่งที่กระทำได้ยาก เพราะเงื่อนไขต่างๆ ที่กำหนดลักษณะความสัมพันธ์ (conditions of central-local relations)⁴⁰ นั้นมีอยู่หลากหลาย และผันแปรไปตามช่วงเวลา เช่น แนวนโยบายของพรรคการเมืองที่เข้ามาเป็นรัฐบาล, ข้อกำหนดและกระบวนการทางการคลัง, ความหลากหลายในจารีตปฏิบัติของหน่วยงานราชการส่วนกลาง เป็นต้น

4.2.6 การตรวจสอบการปฏิบัติราชการ

ในส่วนนี้จะเกี่ยวข้องกับเครื่องมือ (instruments) ที่ส่วนกลางใช้ในการควบคุมและตรวจสอบการปฏิบัติภารกิจของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป้าหมายของการตรวจสอบนี้มีอยู่สามประการ คือ

- เพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนในท้องถิ่นจะได้รับบริการอย่างเหมาะสมและทั่วถึง
- เพื่อให้การปฏิบัติภารกิจของท้องถิ่นเป็นไปอย่างถูกต้อง และไม่ล่วงละเมิดกฎหมาย
- เพื่อเป็นการชี้แนะและปรับปรุงการทำงานของท้องถิ่นให้ดีขึ้น (best value)

สำหรับเครื่องมือในการตรวจสอบการปฏิบัติราชการนี้ มีอยู่ด้วยกัน 6 รูปแบบ ดังต่อไปนี้

4.2.6.1 เครื่องมือทางกฎหมาย (Statutory Instruments)

ในกฎหมายพระราชบัญญัติซึ่งออกโดยรัฐสภาหลายๆ ฉบับได้ให้อำนาจแก่กระทรวงส่วนกลางสามารถออกกฎหมายในรูปของกฎระเบียบต่างๆ เพิ่มเติมจากกฎหมายแม่บทได้ อำนาจดังกล่าวนี้เป็นเครื่องมือหนึ่งที่ส่วนกลางใช้ในการควบคุมท้องถิ่น โดยมีกบฏาฎในรูปของการกำหนดเงื่อนไขต่างๆ ทางการบริหารและจัดทำบริการของท้องถิ่น การกำหนดมาตรฐานการบริการและการเพิ่มอำนาจให้ส่วนกลางสามารถเข้าไปแทรกแซงกิจการบางเรื่องได้ ซึ่งปัจจุบันมีไม่ต่ำกว่า 3,000 ฉบับ ตัวอย่างเช่น แนวปฏิบัติว่าด้วยการป้องกันการละเมิดสิทธิของผู้ไร้สมรรถภาพ ระเบียบว่าด้วยผู้ไร้ที่อยู่อาศัย ซึ่งเปิดโอกาสให้ส่วนกลางเข้าไปแทรกแซงและกำหนดเงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือผู้อพยพ เป็นต้น หรือระเบียบบางอย่างก็ออกมาเพื่อถอนอำนาจหน้าที่บางอย่างของท้องถิ่น เช่น อำนาจในการออกใบอนุญาตโรงฆ่าสัตว์

4.2.6.2 การแนะนำและชี้แนะผ่านหนังสือเวียน (Circulars)

หนังสือเวียนเป็นเครื่องมือที่กระทรวงจากส่วนกลางใช้เพื่อผลในการแนะนำ (advice) และชี้แนะ (guidance) หน่วยการปกครองท้องถิ่นว่าควรจะมีแนวปฏิบัติอย่างไรในกิจการที่ตนรับผิดชอบ ซึ่งหนังสือเวียนดังกล่าวมิได้เกิดจากการริเริ่มโดยส่วนกลางแต่เพียงอย่างเดียว แต่ในบางกรณีก็เกิดจากผลการเจรจาต่อรองกับสมาคมการปกครองท้องถิ่น (Local Government Association - LGA) โดยมากหนังสือเวียนดังกล่าวมักจะเป็นการอธิบายถึงแนวปฏิบัติต่างๆ ตามกฎหมายหรือนโยบายที่รัฐบาลออกมาบังคับใช้กับท้องถิ่น ซึ่งมักจะกระทำโดยกระทรวงที่มีหน้าที่ดูแลหน่วยการปกครองท้องถิ่น (ในปัจจุบัน ได้แก่ สำนักกรอนายกรัฐมนตรี - ODPM)

4.2.6.3 การดึงอำนาจกลับคืน (Default Powers)

ในกฎหมายบางฉบับเปิดโอกาสให้กระทรวงส่วนกลางสามารถเข้าไปแทรกแซงการดำเนินการบางด้านของหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้ โดยท้องถิ่นแห่งหนึ่งแห่งใดปฏิบัติภารกิจได้ไม่เป็นที่น่าพอใจหรือมีการประพฤติปฏิบัติอย่างไม่เหมาะสมในการจัดทำบริการ ส่วนกลางก็สามารถจะดึงเอาอำนาจหน้าที่ในภารกิจนั้นกลับคืนเพื่อไปจัดทำเองหรืออาจโอนไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นแห่งอื่นๆ จัดทำแทน

4.2.6.4 การตรวจสอบ (Inspection)

เครื่องมือดังกล่าวมีขึ้น โดยเน้นการควบคุมและตรวจสอบการจัดทำภารกิจด้านที่สำคัญๆ ของท้องถิ่น โดยจะมีหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวโดยเฉพาะ เช่น ด้านการศึกษา จะมีสำนักงานมาตรฐานการศึกษา (The Office for Standards in Education - OFSTED) และด้านงานบริการสังคม ก็จะมีสำนักตรวจสอบงานบริการสังคม (Social Services Inspectorate - SSI) เป็นต้น หน่วยงานเหล่านี้จะคอยทำหน้าที่ตรวจสอบมาตรฐานการบริการ กำหนดมาตรฐานกลาง รับเรื่องร้องเรียน ตลอดจนให้คำแนะนำและฝึกอบรมพนักงานท้องถิ่นที่ทำงานในด้านเหล่านี้ โดยจะมีการทำงานร่วมกับคณะกรรมการตรวจสอบบัญชีกลาง (Audit Commission) อีกชั้นหนึ่ง

4.2.6.5 เครื่องมือทางการเงิน (Finance)

มาตรการทางการเงินถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่รัฐบาลกลางใช้ในการควบคุมท้องถิ่นซึ่งจะมีอยู่ด้วยกัน 2 ลักษณะ กล่าวคือ

ประการที่หนึ่ง การควบคุมปริมาณการใช้จ่าย : รัฐบาลสามารถกำหนดวงเงินการใช้จ่ายของท้องถิ่นได้โดยการกำหนดเพดานการใช้จ่ายของท้องถิ่น (Capping) หรือการคัดค้านโครงการลงทุนของท้องถิ่นได้

ประการที่สอง การตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน : การตรวจสอบทางการเงินจะกระทำผ่านคณะกรรมการตรวจสอบบัญชีกลาง (Audit Commission) ซึ่งตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1982 โดยคณะกรรมการดังกล่าวจะแต่งตั้งบุคคลภายนอกเข้าไปตรวจสอบบัญชีหน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งอาจจะมาจากบุคลากรของตนเองหรือจากบริษัทเอกชนก็ได้

4.2.6.6 การตรวจสอบโดยประชาชนในท้องถิ่น

โดยหลักการแล้ว หน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกแห่งจะต้องปฏิบัติงานอย่างโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้โดยประชาชนภายในชุมชน โดยนอกเหนือจากการควบคุมทางการเมืองผ่านระบบการเลือกตั้งแล้ว ประชาชนในท้องถิ่นก็ยังมีเครื่องมือสำหรับตรวจสอบหน่วยการปกครองท้องถิ่นอีก 2 ลักษณะด้วยกัน กล่าวคือ

ประการที่หนึ่ง การร้องเรียน : ประชาชนในท้องถิ่นสามารถร้องเรียนหน่วยการปกครองท้องถิ่นของตนได้ในหลายเรื่อง เช่น มีการบริการที่ไม่น่าพอใจ, มีการตัดสินใจที่ไม่เหมาะสม, มีการบริหารงานที่ผิดพลาด, มีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย, สมาชิกสภาท้องถิ่นมีการประพฤติที่ไม่เหมาะสม เหล่านี้สามารถทำเรื่องร้องเรียนผ่านองค์กรต่างๆ ได้ เช่น สภาท้องถิ่น, คณะกรรมการวินัยกลาง, ผู้ตรวจการรัฐสภา, คณะกรรมการตรวจสอบบัญชี หรือแม้แต่การส่งเรื่องฟ้องศาลด้วยตนเองก็ได้

ประการที่สอง การใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการเข้าถึงข่าวสาร : ตามพระราชบัญญัติกำหนดให้การประชุมของสภาท้องถิ่น, คณะกรรมการท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นต้องจัดการประชุมในที่สาธารณะ (หมายถึงประชาชนสามารถเข้าถึงและร่วมรับฟังการประชุมได้) และจัดแสดงตารางการประชุมให้ประชาชนทราบล่วงหน้า ดังนั้น ประชาชนจึงมีสิทธิที่จะเข้าร่วมรับฟังการประชุมได้ นอกจากนี้เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจในกิจการต่างๆ ของสภาและผู้บริหารก็ต้องแสดงต่อสาธารณะล่วงหน้าสามวัน ส่วนแผนงานต่างๆ ที่จะจัดทำก็ต้องแสดงล่วงหน้าเป็นเวลาลี่เดือนขึ้นไป

4.2.7 การควบคุมโดยส่วนกลาง

โดยภาพรวมแล้ว หน่วยการปกครองท้องถิ่นอังกฤษจะถูกควบคุมโดยอยู่บนฐานทางกฎหมายที่ออกโดยรัฐบาลผ่านทางรัฐสภาเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม ยังมีองค์กรอีกจำนวนหนึ่งที่มีบทบาทในการเข้ามาดูแลและตรวจสอบการทำงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอีกชั้นหนึ่ง อันประกอบไปด้วย

4.2.7.1 สำนักรองนายกรัฐมนตรี (Office of Deputy Prime Minister - ODPM)

หน่วยงานนี้ถือเป็นกระทรวงส่วนกลางที่มีบทบาทโดยตรงในการดูแลเรื่องการปกครองท้องถิ่น และเป็นกระทรวงที่ท้องถิ่นมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์มากที่สุด โดยจะมีบทบาทในฐานะกลไกของรัฐบาลกลางในการให้คำแนะนำ ชี้แนะ เสนอแนะ เปรียบ เปรียบเทียบ ตลอดจนการออกหนังสือเวียนเพื่อกำหนดแนวปฏิบัติต่างๆ แก่ท้องถิ่น ขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่เป็นช่องทางในการติดต่อสื่อสาร (inter-communication) ระหว่างท้องถิ่นกับรัฐบาลกลาง

4.2.7.2 ศาล (Court)

แม้ระบบการบริหารปกครองของอังกฤษจะไม่มีศาลปกครอง (administrative court) เพื่อทำหน้าที่พิจารณาตัดสินความทางปกครองโดยเฉพาะ แต่ศาลก็มีบทบาทในฐานะที่เป็นกลไกหนึ่งในการพิจารณาข้อขัดแย้งทางกฎหมายในการบริหารงานระหว่างรัฐบาลกลางกับหน่วยการปกครองท้องถิ่น (judicial reviews) และยังเป็นช่องทางสำหรับประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากการประพฤติปฏิบัติที่ไม่เหมาะสมและล่วงละเมิดสิทธิในการส่งเรื่องฟ้องร้องได้ อย่างไรก็ตาม ศาลยังมีบทบาทไม่มากนักในระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น เนื่องจากรัฐบาลกลางมีอำนาจในการออกกฎหมายต่างๆ มาบังคับใช้กับท้องถิ่นได้ อีกทั้ง รัฐบาลในสมัยพรรคอนุรักษนิยมยังได้พยายามที่จะกั้นมิให้ศาลเข้ามามีบทบาทในการตัดสินข้อขัดแย้งทางปกครองโดยอาศัยอำนาจในการผลักดันกฎหมายที่ตนมีอยู่

4.2.7.3 คณะกรรมการตรวจสอบบัญชีกลาง (Audit Commission)

คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้จ่ายของหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยการแต่งตั้งบุคคลภายนอกเข้าไปเป็นผู้สอบบัญชีประจำหน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่ง นอกจากนี้ยังมีบทบาทกำหนดแนวปฏิบัติต่างๆ โดยทำงานร่วมกับหน่วยงานตรวจสอบการจัดทำบริการอื่นๆ เพื่อให้ท้องถิ่นมีการจัดทำภารกิจอย่างถูกต้อง เหมาะสม และมีประสิทธิภาพ

4.2.7.4 ผู้ตรวจการรัฐสภา (Local Government Ombudsman)

ผู้ตรวจการรัฐสภาเป็นองค์กรกึ่งอิสระ (Quango) มีหน้าที่ในการตรวจสอบหน่วยการปกครองท้องถิ่นตามที่ประชาชนได้มีการร้องเรียนมา (จะไม่ริเริ่มเข้าไปตรวจสอบเอง) โดยเรื่องที่รับร้องเรียนจะเกี่ยวกับการบริหารงานที่ไม่เหมาะสมของท้องถิ่น (maladministration) เช่น ความรวดเร็วในการบริการ, ประสิทธิภาพ, การเลือกปฏิบัติในการบริการ เป็นต้น แต่จะไม่ยุ่งเกี่ยวในเรื่องที่เป็นนโยบายของท้องถิ่น

4.2.7.5 คณะกรรมการวินัยกลางแห่งอังกฤษ (The Standards Board for England)

คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ควบคุมการประพฤติปฏิบัติของสมาชิกสภาท้องถิ่นให้เป็นไปตามกรอบวินัยกลางที่ได้กำหนดไว้ (code of conduct) โดยจะทำงานร่วมกับคณะกรรมการวินัยกลางที่สภาท้องถิ่นทุกแห่งต้องจัดตั้งขึ้น นอกจากนี้ยังมีหน้าที่สอบสวนทางวินัยในกรณีที่มีการร้องเรียนเกี่ยวกับการประพฤติตัวที่ไม่เหมาะสมของสมาชิกสภาท้องถิ่น

4.3 แนวโน้มการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต

ในระยะเวลาหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา ระบบการปกครองท้องถิ่นของหลายๆ ประเทศในภาคพื้นยุโรปมีการปรับตัวอย่างน่าสนใจทั้งในแง่โครงสร้างและการปรับเปลี่ยนภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จและความเปลี่ยนแปลงภายในระบบการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษจะมีพลวัตมากที่สุด ดังจะเห็นได้จากการปรับโครงสร้างที่เกิดขึ้นหลายต่อหลายครั้ง อย่างไรก็ตาม แนวโน้มแห่งการเปลี่ยนแปลงนี้ก็ยังคงมีอยู่ต่อไปอันเนื่องมาจากปัจจัยแวดล้อมในหลายประการ ดังนั้น ในส่วนนี้จะได้กล่าวถึงแนวโน้มบางประการที่เกิดขึ้นและกระทบต่อระบบการปกครองท้องถิ่นอังกฤษ

ประการที่หนึ่ง การบริหารจัดการท้องถิ่นในฐานะที่เป็นเครือข่ายทางนโยบาย (Local Governance as Policy Networking): การบริหารจัดการภายในท้องถิ่น (local governance) ของอังกฤษมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นเรื่อยๆ เนื่องจากมีองค์กรหลากหลายประเภทเข้ามาเกี่ยวข้องกับกิจการบริการสาธารณะในพื้นที่ท้องถิ่นอย่างมากมาย ดังนั้น การบริหารจัดการภายใน ท้องถิ่นจึงมิได้มีองค์กรหนึ่งองค์กรใดที่มีบทบาทนำหรือรับผิดชอบแต่เพียงองค์กรเดียว หากแต่มีลักษณะที่เป็น "เครือข่ายทางนโยบาย" กล่าวคือ ภายใต้นโยบายหรือกิจการสาธารณะหนึ่งๆ เช่น ด้านการศึกษา, การสาธารณสุข, การบริการสังคม เหล่านี้ก็จะมีการหรือกลุ่มองค์กรจำนวนหนึ่งเข้ามา มีบทบาทเกี่ยวข้องไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง ซึ่งจากการศึกษาของ John Stewart ได้แสดงให้เห็นว่า องค์กรที่มีบทบาททำงานอยู่ในท้องถิ่นอังกฤษนั้นมีอยู่ด้วยกันถึง 14 ประเภท⁴¹ เช่น หน่วยงานของ

รัฐบาลกลางที่ลงมาให้บริการในระดับท้องถิ่น, องค์กรกึ่งอิสระ (Quango), คณะกรรมการร่วม (Joint Boards), หน่วยงานวิสาหกิจรวม (Joint Authorities), องค์กรอาสาสมัคร เป็นต้น ดังนั้น หน่วยงานปกครองท้องถิ่นจึงต้องประสบกับความยากลำบากในการทำงานมากขึ้นเรื่อยๆ โดยต้องปรับบทบาทของตนเองจากการเป็นผู้ให้บริการแต่เพียงผู้เดียวไปสู่การประสานงานและร่วมทำงานกับองค์กรอื่นๆ ภายใต้เครือข่ายทางนโยบายหนึ่งๆ ขณะเดียวกันก็ต้องแสดงตนเป็นผู้พิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของประชาชนภายในชุมชนท้องถิ่นของตน เนื่องจากหน่วยงานปกครองท้องถิ่นมีสถานะเป็นหน่วยทางการเมืองที่มีที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน

ประการที่สอง กระบวนการถ่ายโอนอำนาจไปสู่ภูมิภาค (Regionalisation through Devolution): เรื่องนี้ถือเป็นพัฒนาการใหม่ที่กำลังเกิดขึ้นในระบบการบริหารปกครองนอกศูนย์กลางของอังกฤษ ซึ่งเป็นผลมาจากนโยบายของรัฐบาลพรรคแรงงานนำโดยนายโทนี แบลร์ ที่ต้องการปฏิรูปการบริหารงานในพื้นที่ดังกล่าว โดยมีเหตุผลผลักดันที่สำคัญคือ การพัฒนาเศรษฐกิจที่ครอบคลุมพื้นที่ขนาดใหญ่ เป็นผลให้มีการดำเนินการจัดตั้งโครงสร้างการบริหารใหม่ในระดับภูมิภาคทั้ง 8 แห่งขึ้น⁴² (นอกเขตมหานครลอนดอน) ซึ่งได้เริ่มต้นตั้งตั้งแต่ปี ค.ศ.1997 โดยการจัดตั้งหน่วยงานขึ้น 3 หน่วยคือ สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจภูมิภาค (Regional Development Agencies - RDAs), สภาแห่งภูมิภาค (Regional Chambers), และสำนักงานส่วนภูมิภาค (Government Offices for the Regions) เพื่อทำหน้าที่พัฒนาเศรษฐกิจ วางแผน และประสานงานในพื้นที่ระดับนี้ อันที่จริงเป็นเวลานานมาแล้วที่การบริหารงานในพื้นที่นี้มีหน่วยงานจากส่วนกลางเข้าไปทำงานอยู่ในรูปของสำนักงานส่วนภูมิภาค (Regional Offices) รวมถึงองค์กรในลักษณะอื่นๆ ที่มีได้มาจากการเลือกตั้ง เช่น องค์กรกึ่งอิสระ (Quango) ซึ่งเพิ่มปริมาณมากขึ้นเรื่อยๆ จึงมีประชาชนและกลุ่มองค์กรต่างๆ พยายามเรียกร้องการมีส่วนร่วมและการตรวจสอบการบริหารราชการในระดับดังกล่าว และรัฐบาลพรรคแรงงานเองก็ได้ให้สัญญาโดยประกาศเป็นนโยบายว่าจะจัดให้มีการเลือกตั้ง ซึ่งต่อมาในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2002 ก็ได้ออกสมุดปกขาว "Your Region, Your Choice: Revitalising the English Regions"⁴³ เสนอรูปแบบและโครงสร้างการบริหารงานในระดับภูมิภาคขึ้นเพื่อให้กลุ่มองค์กร หน่วยงานปกครองท้องถิ่น และประชาชนได้พิจารณาและจัดทำประชาคมติต่อไป โดยหากภูมิภาคใดยอมรับโครงสร้างใหม่และต้องการจัดให้มีการเลือกตั้ง โครงสร้างส่วนนี้ก็จะกลายเป็นโครงสร้างใหม่ในระบบการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษ

ประการที่สาม บทบาทของสหภาพยุโรป: ปัจจุบันระบบความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารในระดับต่างๆ (Intergovernmental Relations) มิได้จำกัดอยู่เพียงส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่จากการขยายบทบาทของสหภาพยุโรปทำให้ระบบความสัมพันธ์ขยายออกไปเป็นสามระดับ (triadic relationships) คือระดับเหนือรัฐ (supra-national government)⁴⁴ ระดับรัฐส่วนกลาง และระดับท้องถิ่น ดังนั้น ในด้านหนึ่งแล้วนโยบาย กฎหมาย ตลอดจนโครงการพัฒนาต่างๆ ของสหภาพยุโรปจึงมีผลกระทบอย่างเลี่ยงไม่ได้ต่อการบริหารปกครองในระดับท้องถิ่น ขณะที่ใน

อีกด้านหนึ่ง สหภาพยุโรปยังคงกลายเป็นเวทีใหม่สำหรับหน่วยการปกครองท้องถิ่นในการแสวงหาบทบาทและโอกาสใหม่ๆ ที่เคยถูกจำกัดโดยรัฐบาลกลางอีกด้วย และที่สำคัญการแสดงบทบาทในกลไกการนี้ก็มีลักษณะก้าวข้ามผ่าน รัฐบาลระดับชาติไปสู่เวทียุโรปโดยตรง เช่น ความพยายามในการดึงดูดเงินกองทุนเพื่อการพัฒนาของสหภาพยุโรป, การสร้างเครือข่ายร่วมกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นในประเทศกลุ่มประชาคม, การสร้างเงื่อนไขเพื่อดึงดูดนักลงทุนจากชาติอื่นๆ ตลอดจนการจัดตั้งสำนักงานตัวแทนของตน (Local Government International Bureau) เพื่อเป็นปากเสียงและผลักดันนโยบายในระดับ ภูมิภาค เหล่านี้ล้วนทำให้โลกของการปกครองท้องถิ่นเปิดกว้างมากขึ้น มีช่องทางในการแสดงบทบาทมากขึ้น และเกิดกระบวนการเรียนรู้ในทักษะใหม่ๆ เพื่อนำมาปรับใช้ในท้องถิ่นของตน รัฐบาลกลางเองจึงจำต้องปรับตัวและรับรู้ต่อความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวอย่างเลี่ยงไม่ได้

เชิงอรรถ

¹ การถึงกล่าวสหราชอาณาจักร โดยทั่วไปจะหมายถึงอังกฤษ, เวลส์, สกอตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือ อย่างไรก็ตาม การศึกษาในที่นี้จะเน้นความสำคัญไปที่อังกฤษ ขณะที่ระบบการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่อื่นๆ จะได้กล่าวถึงแต่เพียงสังเขป เนื่องมาจากว่า ระบบการปกครองท้องถิ่นในสกอตแลนด์และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเวลส์ ปัจจุบันก็มีความคล้ายคลึงกับในอังกฤษมาก อีกทั้งทิศทางความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้นก็มักจะเป็นไปในทิศทางที่เกิดขึ้นในอังกฤษก่อน สำหรับกรณีของไอร์แลนด์เหนือ การจัดระบบการบริหารปกครองในพื้นที่ดังกล่าวยังคงมีปัญหาค้างและมีความผันแปรไปตามความขัดแย้งและข้อตกลงทางทางการเมือง อีกทั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นยังคงมีบทบาทอย่างจำกัดมาก.

² Vernon Bogdanor, **Devolution in the United Kingdom** (Oxford: Oxford University Press, 1999), p.

1.

³ สำหรับรายละเอียดในเรื่องนี้ โปรดดู Ibid., pp. 201 - 286.

⁴ สำหรับลำดับเหตุการณ์และความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองภายในไอร์แลนด์เหนือ ตามลำดับเวลา สามารถดูได้จาก Website ของสภาแห่งไอร์แลนด์เหนือ www.ni-assembly.gov.uk/.

⁵ องค์กรเหล่านี้เป็นแต่เพียงองค์กรซึ่งทำหน้าที่ทางการเมืองบริหารแทนรัฐบาลในการดูแลและส่งเสริมกิจการของหน่วยการปกครองท้องถิ่น มิได้มีอำนาจในการกำกับดูแลโดยตรงดังเช่นกรณีของกระทรวงมหาดไทย ในประเทศไทย.

⁶ องค์กรดังกล่าวเพิ่งจะมีการจัดตั้งและเข้ามาดูแลกิจการท้องถิ่นเมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม พ.ศ.2545 โดยก่อนหน้านั้นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดังกล่าวได้แก่กระทรวงการขนส่ง การปกครองท้องถิ่นและภูมิภาค (Department for Transport, Local Government and the Regions - DTLR) ซึ่งปัจจุบันถูกจัดโครงสร้างใหม่เป็นกระทรวงการขนส่ง (Department for Transport).

⁷ เกี่ยวกับเรื่องนี้จะได้กล่าวในรายละเอียดอีกครั้งในบทที่ว่าด้วยแนวโน้มการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต.

⁸ อันที่จริง Corporation of the City of London ก็คือหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเดียวกับ London Borough Councils แต่การเรียกชื่อที่ต่างกันเป็นเรื่องของเหตุผลทางประวัติศาสตร์.

⁹ การเกิดขึ้นของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในส่วนโครงสร้างชั้นบน ได้มีการตั้งข้อสังเกตว่า อาจเป็นผลมาจากอิทธิพลทางความคิดแบบจารีตในทางการเมืองการปกครองที่ถูกยึดถือกันมานานว่า หากหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีจำนวนมากที่ใหญ่โตเพียงพอ (ในแง่ของจำนวนประชากรที่ท้องถิ่นต้องรับผิดชอบ) จะนำมาซึ่งการบริหารที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในเรื่องนี้โปรดดู John Stewart, **The Nature of British Local Government** (London: MacMillan, 2000), pp. 65 - 66.

¹⁰ หน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบนี้อาจมีชื่อเรียกในอีกลักษณะคือ Metropolitan Borough Councils หรือ City Councils.

¹¹ David Wilson and Chris Game, **Local Government in the United Kingdom**, 2nd ed. (London: Macmillan, 1998), pp. 52 - 53, 65 - 67.

¹² โปรดดู สมุดปกขาว Department of the Environment, Transport and the Regions, **Modern Local Government: In Touch with the People** (1998). ซึ่งผู้สนใจสามารถเข้าไปดูได้ใน Website ของสำนักกรองนายกรัฐมนตรีที่ www.local-regions.odpm.gov.uk/.

¹³ สำหรับกระบวนการของการทำประชามติเพื่อกำหนดโครงสร้างทางการบริหารใหม่ โปรดดู สมุดปกขาว Office of the Deputy Prime Minister, **Local Leadership, Local Choice** (1999). ในส่วนที่เป็นข้อกฎหมาย โปรดดู Her Majesty's Stationery Office, **Local Government Act 2000**, Sections 34-36.

¹⁴ สำหรับในพื้นที่ที่มีโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบสองชั้น อำนาจการตัดสินใจของสภาจะแบ่งกันไปในช่วงองค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งสองระดับตามขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ.

¹⁵ ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2001 รัฐสภาได้ให้การรับรองกรอบทางวินัยใหม่เพื่อเป็นแนวปฏิบัติให้กับสมาชิกสภาท้องถิ่นและองค์กรสาธารณะอื่นๆ ที่ทำงานอยู่ในท้องถิ่น โดยมีลักษณะเป็นกรอบทางวินัยต้นแบบ (The Model Code of Conduct) ให้สภาท้องถิ่นต่างๆ ต้องนำไปปรับใช้กับองค์กรของตนภายในหกเดือน หากเกินกว่านี้ก็ให้ถือว่าสภาท้องถิ่นได้รับเอากรอบทางวินัยต้นแบบดังกล่าวเป็นแนวปฏิบัติของตน นอกจากนี้ สภาท้องถิ่นอาจเพิ่มเติมกรอบทางวินัยดังกล่าวได้ตามความเหมาะสม แต่ทั้งนี้ต้องอยู่บนพื้นฐานของวินัยต้นแบบที่ออกโดยรัฐสภา.

¹⁶ เกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ของคณะกรรมการวินัยกลางแห่งอังกฤษ (The Standards Board for England) จะได้กล่าวถึงโดยละเอียดต่อไปข้างหน้า.

¹⁷ เกี่ยวกับประวัติศาสตร์และพัฒนาการของระบบการปกครองท้องถิ่นในสหราชอาณาจักรโดยสังเขป โปรดดู Alan Norton, **International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies** (Hants: Edward Elgar, 1994), pp. 350 - 355.

¹⁸ ดังเช่นการปฏิรูปในช่วงทศวรรษที่ 1990s อันเป็นผลให้ระบบการปกครองท้องถิ่นในอังกฤษมีลักษณะผสมผสานระหว่างโครงสร้างแบบชั้นเดียวและสองชั้น ก็เป็นผลมาจากข้อเสนอของคณะทำงานที่รัฐบาลตั้งขึ้นที่มีชื่อว่า Local Government Commission (LGC) ทั้งที่แต่เดิมรัฐบาลของพรรคอนุรักษนิยม (ในขณะนั้น) มีความต้องการที่จะยุบเลิกโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบสองชั้นและนำเอาโครงสร้างแบบชั้นเดียวมาใช้ทั่วประเทศ.

¹⁹ ปรัชญา เวสารัชช์, **การปกครองท้องถิ่นประเทศอังกฤษ** (กรุงเทพฯ: โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น สำนักงาน ก.พ., 2543), หน้า 18.

²⁰ โปรดดู David Wilson and Chris Game, **Local Government in the United Kingdom**, p. 103.

²¹ ข้อเสนอนี้เรียกว่า "*Local Challenge*".

²² กรอบข้อตกลงดังกล่าวสามารถเข้าไปดูได้ใน Website ของสำนักกรองนายกรัฐมนตรีที่ www.local-regions.odpm.gov.uk/.

²³ กรอบข้อตกลงดังกล่าวนี้จะไม่รวมหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบ District Councils.

²⁴ เอกสารดังกล่าวมีชื่อว่า Department of the Environment, Transport and the Regions, **Power to Promote or Improve Economic, Social or Environmental Well-being** (2001) ซึ่งสามารถเข้าไปดูได้ที่ www.local-regions.odpm.gov.uk/.

²⁵ David Wilson and Chris Game, **Local Government in the United Kingdom**, pp. 83 - 83.

²⁶Department of the Environment, Transport and the Regions, **Local Government Financial Statistics (England) 2001** (2002). อย่างไรก็ดี สัดส่วนการใช้จ่ายของท้องถิ่นมีแนวโน้มค่อยๆ ลดลงตามลำดับ กล่าวคือ นับแต่ทศวรรษที่ 1960 จนถึงต้นทศวรรษที่ 1980 สัดส่วนจะอยู่ที่ประมาณร้อยละ 10 กว่าๆ หลังจากนั้นก็ค่อยๆ ลดลงมาอยู่ที่ประมาณร้อยละ 7 ถึง 8.

²⁷Ibid. นับแต่ทศวรรษที่ 1990 สัดส่วนด้านนี้ค่อนข้างจะคงตัวมาตลอดคือประมาณร้อยละ 25.

²⁸David Wilson and Chris Game, **Local Government in the United Kingdom**, pp. 154 - 157.

²⁹หน่วยงานเหล่านี้แม้จะมีระบบงบประมาณแยกเป็นของตนเองต่างหากจากหน่วยการปกครองท้องถิ่น แต่ไม่มีอำนาจในการเรียกเก็บภาษีหรือค่าบริการจากประชาชน จึงต้องอาศัยรายได้ที่เรียกเก็บจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่บริการเป็นหลัก รวมถึงเงินอุดหนุนจากรัฐบาลที่จะจัดสรรผ่านหน่วยการปกครองท้องถิ่นด้วย.

³⁰รายละเอียดในเรื่องนี้ และข้อเสนอเกี่ยวกับการคำนวณต่างๆ โปรดดู Department of the Environment, Transport and the Regions, **Modernising Local Government Finance: A Green Paper** (2000).

³¹David Wilson and Chris Game, **Local Government in the United Kingdom**, p. 167.

³²สำนักงานประเมินทรัพย์สิน (The Valuation Office Agency) จะเป็นผู้ประเมินราคาทรัพย์สินของท้องถิ่นแต่ละแห่งโดยจัดแยกออกเป็น 8 กลุ่ม (bands) ตั้งแต่ A จนถึง H จากน้อยไปหามาก และใช้ราคากลางคือ Band D เป็นฐานในการประเมินภาษี.

³³ภาษีท้องถิ่นจึงมีฐานการเรียกเก็บที่ผสมผสานระหว่างการครอบครองทรัพย์สิน (Rate) และการจ่ายภาษีเป็นรายบุคคล (Poll Tax) กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การผสมผสานระหว่างภาษีโรงเรือน (Domestic Rate) และภาษีชุมชน (Community Charge) นั่นเอง.

³⁴Employers' Organisation, **Local Government Employment Survey 2001: Employee Jobs in Local Authorities as at June 2001, England & Wales** (2001).

³⁵จำนวนพนักงานที่กล่าวถึงทั้งหมดนี้ ไม่รวมพนักงานในหน่วยงานด้านการดับเพลิงและตำรวจ.

³⁶ประกอบไปด้วยพนักงานที่ทำงานในด้านต่างๆ ดังต่อไปนี้ โยธา, ห้องสมุด, พิพิธภัณฑ์และหอศิลป์, การพักผ่อนและนันทนาการ, คุณภาพสิ่งแวดล้อม, การจัดเก็บและกำจัดขยะ, งานทำความสะอาดและการนำขยะของเสียกลับมาใช้ใหม่, การเคหะ, การวางแผนและการพัฒนาเศรษฐกิจ และงานวิศวกรรมและผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิคต่างๆ.

³⁷ประกอบไปด้วยพนักงานที่ทำงานในด้านต่างๆ ดังต่อไปนี้ ผู้บริหารภายในสำนักท้องถิ่นและเลขานุการ, การบริหารงานบุคคล, งานทะเบียนประวัติ และงานธุรการ

³⁸David Wilson and Chris Game, **Local Government in the United Kingdom**, pp. 255 - 256.

³⁹Peter G. Richards, **The Reformed Local Government System**, 4th ed. (London: George Allen & Unwin, 1980), p. 76.

⁴⁰โปรดดู John Stewart, **The Nature of British Local Government**, pp. 90 – 101.

⁴¹Ibid., p. 86.

⁴²ภูมิภาคทั้ง 8 แห่ง (นอกมหานครลอนดอน) ประกอบไปด้วย East Midlands, East of England, North East, North West, South East, South West, West Midlands, และ Yorkshire and the Humber.

⁴³ Department for Transport, Local Government and the Regions, **Your Region, Your Choice: Revitalising the English Regions** (2002).

⁴⁴ R. A. W. Rhodes, **Understanding Governance: Policy Networks, Governance, reflexivity and Accountability**, pp. 7 - 8.