

บทที่ 8

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (The Federal Republic of Germany) เป็นประเทศที่ตั้งอยู่ใจกลางทวีปยุโรป มีพื้นที่รวมทั้งประเทศ 347,000 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยมลรัฐ 16 แห่ง เรียกว่า Lander มีประชากรประมาณ 82 ล้านคน¹

รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน หรือที่เรียกว่า กฎหมายพื้นฐาน (Basic Law) ลงวันที่ 23 พฤษภาคม ค.ศ.1949 ได้กำหนดโครงสร้างการบริหารราชการของประเทศด้วยหลักการเบื้องต้น 3 ประการคือ

- หลักการปกครองระดับมลรัฐ (Federal state) เป็นหน่วยการปกครองที่รับผิดชอบและมีอำนาจหน้าที่ในเขตพื้นที่มลรัฐ
- หลักการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Self - Government for local authorities) คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการรับรองอำนาจอิสระในการบริหารจัดการภายในท้องถิ่น
- หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of powers) คือ การแบ่งแยกระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ

ด้วยหลักการดังกล่าว ทำให้การปกครองของประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมนีแบ่งออกเป็นสามระดับคือ การปกครองระดับสหพันธรัฐ การปกครองระดับมลรัฐ และการปกครองส่วนท้องถิ่น

(1) การปกครองระดับสหพันธรัฐ (Bund) เป็นการปกครองระดับชาติหรือรัฐบาลกลางอันประกอบด้วย

(1.1) ประมุขของประเทศ คือ ประธานาธิบดี ซึ่งได้รับเลือกจากที่ประชุมสหพันธ์ (Federal Convention) อันประกอบด้วยสมาชิกรัฐสภาสหพันธ์และตัวแทนของสภามลรัฐจำนวนเท่ากับสมาชิกรัฐสภาสหพันธ์ ทำหน้าที่เป็นตัวแทนสหพันธ์ในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แต่งตั้งทูตของสหพันธ์และรับทูตต่างประเทศ แต่งตั้งและปลดผู้พิพากษาสหพันธ์ แต่งตั้งและปลดข้าราชการสหพันธ์และข้าราชการทหาร ตรวจสอบการออกกฎหมายให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ทั้งยังเป็นผู้เสนอชื่อผู้สมควรเป็นนายกสหพันธ์ (Federal Chancellor) หรือนายกรัฐมนตรี ต่อสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag)² อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติตำแหน่งนี้มีอำนาจที่จำกัดมาก

(1.2) สภา ประกอบด้วย 2 ส่วนคือ สภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) มาจากการเลือกตั้งของประชาชนทุกสี่ปี มีหน้าที่หลักในการออกกฎหมาย เลือกนายกสหพันธ์ และตรวจสอบรัฐบาลทำงานโดยผ่านกรรมาธิการชุดต่างๆ และส่วนที่สองคือ สภาตัวแทนมลรัฐ (Bundesrat) บทบาทของ

สภาตัวแทนมลรัฐคือ การปกป้องผลประโยชน์ของมลรัฐต่างๆ ให้พ้นจากรัฐบาลสหพันธ์และสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกของสภามลรัฐไม่ใช่ตัวแทนซึ่งประชาชนในแต่ละมลรัฐเลือก แต่เป็นตัวแทนของรัฐบาลของมลรัฐนั้นๆ เช่น นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างๆ³

อย่างไรก็ตามแต่ละมลรัฐมีสิทธิลงคะแนนไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับขนาดของประชากรของแต่ละมลรัฐ โดยอาจจะมี 3 , 4 , 5 หรือ 6 คะแนน กฎหมายสหพันธ์ว่ากึ่งหนึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาตัวแทนมลรัฐ โดยเฉพาะกฎหมายซึ่งส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์สำคัญของมลรัฐ เช่น เรื่องที่กระทบต่อการเงินหรือการบริหารของมลรัฐ เรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญสหพันธ์ หากเป็นกฎหมายอื่น สภาตัวแทนมลรัฐอาจคัดค้านได้ แต่หากสภาผู้แทนราษฎรยืนยัน ก็ถือว่ากฎหมายนั้นผ่าน โดยถูกต้อง สภาตัวแทนมลรัฐมักปกป้องผลประโยชน์ของมลรัฐมากกว่าผลประโยชน์ของพรรคการเมือง⁴

(1.3) ฝ่ายบริหาร ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างๆ ทั้งนี้กระทรวงต่างๆมีหน้าที่หลักคือการกำหนดนโยบาย ในส่วนของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นต้องอาศัยหน่วยการปกครองอื่นๆ เช่น เทศบาล เป็นต้น

(2) การปกครองระดับมลรัฐ (Lander) แต่ละมลรัฐจะมีรัฐธรรมนูญ สภา และฝ่ายบริหารเป็นของตนเอง สมาชิกของสภามลรัฐมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนภายใต้ระบบการเลือกตั้งที่แตกต่างกันไปในแต่ละรัฐ และมีวาระ 4 หรือ 5 ปีแตกต่างกันไปอีกด้วย ทั้งนี้มลรัฐเป็นระดับที่เกี่ยวข้องกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นหลัก คือ มีอำนาจในการกำหนดกฎหมายท้องถิ่นใช้ในมลรัฐของตน ซึ่งอำนาจนี้รวมไปถึงการกำหนดพื้นที่ของหน่วยนั้นๆ ด้วย (ยกเว้นสามมลรัฐซึ่งมีสถานะเป็นนครหรือมหานคร อันได้แก่ Bremen Hamburg และ Berlin)

นอกเหนือจากนั้นบางมลรัฐยังแบ่งพื้นที่ของตนออกเป็น จังหวัด (Regierungsbezirke) ต่างๆ ซึ่งระดับนี้จัดตั้งเฉพาะในมลรัฐที่มีอาณาเขตและจำนวนประชากรมากพอสมควร เพราะฉะนั้นจึงมีเพียง 6 มลรัฐใหญ่ๆ ในเยอรมันตะวันตกเท่านั้น โดยมีจำนวนอยู่ระหว่าง 3 – 7 แห่ง⁵ ระดับนี้เกิดจาก หลักการแบ่งอำนาจ ภายในมลรัฐ มีผู้บริหารสูงสุดคือ Regierungspräsident ซึ่งอาจจะเทียบเท่ากับผู้ว่าราชการจังหวัดของไทย หากแต่มีอำนาจที่แตกต่างกันมากเนื่องจากข้าราชการและเจ้าหน้าที่ไม่ได้เป็นตัวแทนจากกระทรวงต่างๆ หากอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของ Regierungspräsident โดยตรง

ในส่วนของมลรัฐที่มีอาณาเขตไม่กว้างนักจะมีเพียงรัฐบาลมลรัฐและกระทรวงต่างๆ เพื่อการบริหารเพราะไม่มีความจำเป็นทางการปกครองที่จะต้องแบ่งอำนาจไปยังอีกระดับหนึ่งซึ่งอยู่ระหว่างรัฐบาลมลรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ⁶ และในส่วนของนครและมหานครนั้นก็จะมีหน่วยการปกครองที่เทียบเท่ากับเขตของกรุงเทพมหานครแทนที่การมีจังหวัด ทั้งนี้เขตต่างๆ ก็จะมีสภาเขต แต่อำนาจของสภาเขตนี้ค่อนข้างจำกัด

(3) การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการปกครองแบบ 2 ชั้น (two - tier system) คือ อำเภอ (Kreise) ซึ่งมี 2 ลักษณะคือ อำเภอในเขตชนบท (Landkreis) และอำเภอซึ่งเป็นนคร (Stadtkreis) และชั้นที่สองคือ เทศบาล (Gemeinden)

การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศเยอรมันนั้น มีลักษณะที่คล้ายคลึงกับการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศสหพันธ์รัฐทั่วไป อาทิเช่น ประเทศออสเตรีย ที่หน่วยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะภายในที่แตกต่างหลากหลาย อาทิ ขนาด วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภา (บางมลรัฐ 4 ปีและบางมลรัฐ 5 ปี) รวมถึงอำนาจหน้าที่ต่างๆ ซึ่งความหลากหลายดังกล่าวนี้สืบเนื่องมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้กฎหมายของแต่ละมลรัฐนั่นเอง

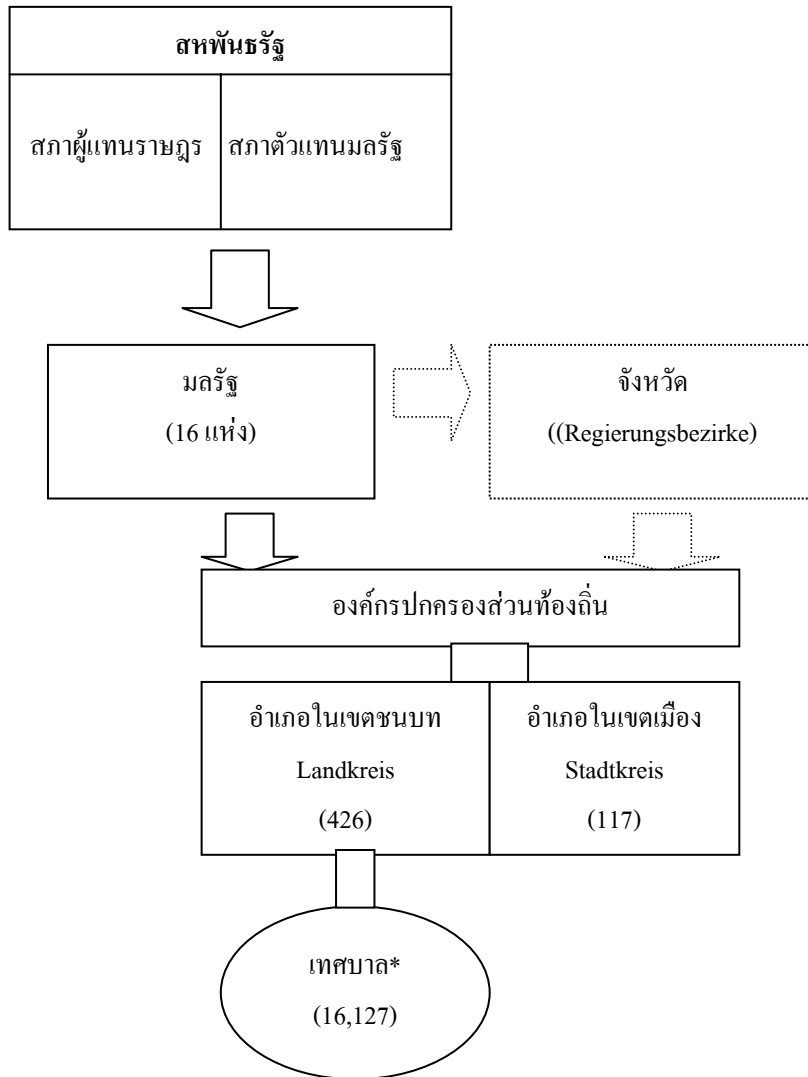
อย่างไรก็ตาม การปกครองท้องถิ่นในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้รับการรับรองหลักแห่งการปกครองตนเองไว้ในกฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์รัฐ โดยในมาตรา 28 (2) ของกฎหมายพื้นฐานได้บัญญัติไว้ว่า “ประชาชนต้องมีสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งทั่วไป เลือกตั้งโดยตรง อย่างเสรี เสมอภาค และเป็นการลงคะแนนลับ”⁸ ซึ่งหมายความว่า ประชาชนมีสิทธิในการเลือกผู้แทนของตนเพื่อมาบริหารจัดการภารกิจในท้องถิ่น

นอกเหนือจากนั้นกฎหมายพื้นฐานยังได้รับประกันอำนาจอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดย “ให้สิทธิและความรับผิดชอบในการจัดการภารกิจหน้าที่ของตนเองที่อยู่ภายใต้กรอบกฎหมายบัญญัติ” ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่ที่เป็นสิทธิความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งรัฐบาลสหพันธ์รัฐและมลรัฐไม่สามารถล่วงละเมิดได้ ได้แก่

- ความเป็นอิสระหรืออธิปไตยด้านอำนาจในการบริหารงานบุคคล (Personal sovereignty) คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิในการเลือก การบรรจุ การส่งเสริมความก้าวหน้า และการถอดถอนให้พนักงานพ้นจากตำแหน่ง
- ความเป็นอิสระหรืออธิปไตยด้านองค์กร (Organizational sovereignty) หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิในการจัดองค์กรบริหารของตนเอง
- ความเป็นอิสระหรืออธิปไตยด้านการวางแผน (Planning sovereignty) หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดและวางแผนพื้นที่ของตนเอง โดยรับผิดชอบในการวางผังพัฒนาเมือง (ผังการใช้ประโยชน์จากที่ดินและผังการก่อสร้าง)
- ความเป็นอิสระหรืออธิปไตยด้านนิติบัญญัติ (Legislative sovereignty) คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิในการออกระเบียบของตน
- ความเป็นอิสระหรืออธิปไตยด้านการเงิน (Financial sovereignty) หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการรายได้และรายจ่ายของตนเอง
- ความเป็นอิสระหรืออธิปไตยด้านการภาษีอากร (Tax sovereignty) หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิในการขึ้นภาษี (หากสิทธินี้ไม่เคยถูกยกเลิกมาก่อนโดยกฎหมายที่สูงกว่า)

กล่าวโดยสรุปแล้ว โครงสร้างการเมืองการปกครองประเทศเยอรมนีแสดงได้ดังแผนภาพต่อไปนี้

แผนภาพที่ 8.1 โครงสร้างการปกครองระดับต่างๆในประเทศเยอรมนี



หมายเหตุ: * จำนวนรวมเมือง (towns) ที่อยู่ภายในเขตอำเภอด้วย

** ข้อมูลตัวเลข ปี 1991 จาก Alan Norton, **International Handbook of Local and Regional Government: Comparative Analysis of Advance Democracies** (Edward Elger Limited: Hants), หน้า 251.

8.1 รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากเหตุผลทางประวัติศาสตร์และตามกฎหมายพื้นฐานที่บัญญัติความสัมพันธ์ระหว่างมลรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้การจัดโครงสร้างองค์กรและความรับผิดชอบ ตลอดจนสิทธิและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วางอยู่บนกรอบของกฎหมายปกครองท้องถิ่นของแต่ละมลรัฐ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์ทางตรงกับมลรัฐ และส่งผลให้กฎหมายปกครองท้องถิ่นในแต่ละแห่งแตกต่างกันมาก อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้ว ระบบการบริหารจัดการก็มิได้แตกต่างกันมากนัก ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป

8.1.1 โครงสร้างภายนอก

โครงสร้างภายนอกการปกครองท้องถิ่นในประเทศเยอรมันเป็นระบบ 2 ชั้น (two levels) ประกอบด้วย

(1) อำเภอ (Kreis)

ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ อำเภอในเขตชนบท (Landkreis) และอำเภอในเขตเมือง (Stadtkreis)

(1.1) อำเภอในเขตชนบท เป็นรูปแบบหนึ่งของการปกครองส่วนท้องถิ่น ในเยอรมันตะวันตกเขตอำเภอในชนบทมีประชากรโดยเฉลี่ยประมาณ 160,000 คน ในขณะที่เยอรมันตะวันออกมีประชากรโดยเฉลี่ยประมาณ 80,000 คน¹⁰

อำนาจหน้าที่ของอำเภอในเขตชนบทนี้คือ จัดทำภารกิจที่มีขนาดใหญ่และต้องใช้ทรัพยากรมากกว่าที่เทศบาลจะดำเนินการได้ อีกทั้งเป็นภารกิจที่มลรัฐไม่ต้องการดำเนินการ ซึ่งเกือบทั้งหมดของภารกิจที่อำเภอจัดทำนั้น ได้รับการมอบหมายจากรัฐบาลมลรัฐ อาทิเช่น การออกใบอนุญาตยานพาหนะ หรือการออกใบอนุญาตดำเนินการก่อสร้าง เป็นต้น ทั้งนี้ภารกิจดังกล่าวนั้นตามปกติแล้วเป็นภารกิจของมลรัฐแต่มลรัฐไม่ต้องการดำเนินการจึงมอบหมายให้อำเภอดำเนินการแทน

อย่างไรก็ตาม ในส่วนของอำเภอในเขตชนบทนั้นมีหน่วยการปกครองที่เป็นระดับรองลงมาคือ เทศบาล

(1.2) อำเภอในเขตเมือง หมายถึง เขตเมืองใหญ่หรือนคร รับผิดชอบในภารกิจที่เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เป็นหน่วยปกครองที่มีอิสระในการจัดการบริหารหรือการปกครองของตนเองโดยไม่ต้องปฏิบัติภายในกรอบของอำเภอในเขตชนบท และยังมีสถานะและความรับผิดชอบที่เท่ากับอำเภอในเขตชนบทอีกด้วย ทั้งนี้ในระดับนี้ไม่มีการปกครองรูปแบบเทศบาลอยู่ใต้รองลงมาเหมือนอำเภอในเขตชนบท

(2) เทศบาล (*Gemeinden*) และเมือง (*Towns/Stadt*)

เป็นหน่วยการปกครองที่อยู่ระดับล่างสุดของการบริหารราชการในประเทศเยอรมัน รองลงมาจากอำเภอ (มีอยู่เฉพาะในพื้นที่ของอำเภอในเขตชนบท) มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบภารกิจในพื้นที่ของตนเอง

ภารกิจหน้าที่หลักของเทศบาลมีอยู่ 3 ประการคือ

- ประการที่หนึ่ง จัดทำภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลสหพันธ์และมลรัฐ เช่น จัดทำโครงการที่เกี่ยวกับเยาวชน การสาธารณสุข และการสวัสดิการสังคม เป็นต้น
- ประการที่สองคือ ออกกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินภารกิจในพื้นที่¹¹ ซึ่งตามมาตรา 28 (2) ของกฎหมายพื้นฐานก็ได้รับรองสิทธินี้ไว้โดยที่ห้ามขัดต่อกฎหมายของสหพันธ์รัฐและกฎหมายของมลรัฐ ซึ่งภายใต้การออกกฎหมายนี้ทำให้เทศบาลมีภารกิจหน้าที่อย่างกว้างขวาง ยกตัวอย่างเช่น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ
- ประการสุดท้ายคือ การจัดบริการสาธารณะอื่นๆ เช่น การกำจัดขยะ การไฟฟ้า การขนส่งสาธารณะ เป็นต้น

สถานะของเทศบาลนั้นอาจเปลี่ยนเป็นเมือง (*Towns/Stadt*) ได้ หากขนาดของพื้นที่หรือมีสัดส่วนของประชากรที่น้อย

อย่างไรก็ตาม จำนวนของเทศบาลในประเทศเยอรมันได้ลดลงไปเรื่อยๆ ทั้งนี้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ เช่น ในเยอรมันตะวันตก จำนวนเทศบาลในปี ค.ศ.1960 มี 25,000 แห่งและลดลงเหลือเพียง 8,500 แห่งในปี ค.ศ.1990 กระนั้นก็ตามเมื่อรวมกันทั้ง 16 มลรัฐ ปัจจุบันจำนวนของเทศบาลก็ยังถือว่ามีจำนวนมาก ซึ่งมีสาเหตุสืบเนื่องมาจากการมีเทศบาลที่มีขนาดเล็กมากจำนวนกว่า 7,500 แห่งทั่วประเทศนั่นเอง¹²

ในส่วนของโครงสร้างภายนอกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังที่ได้กล่าวไปแล้วนั้น จะเห็นว่ามีคามซับซ้อนมากและหลากหลายมาก เนื่องจากการจัดตั้งดังกล่าวประกาศโดยกฎหมายของมลรัฐและการพิจารณาของมลรัฐในแต่ละรัฐ

เนื่องจากการแบ่งพื้นที่และจากความหลากหลายของกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละมลรัฐที่มีความแตกต่างกันไปตามแต่ลักษณะของพื้นที่และเหตุผลทางประวัติศาสตร์ ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดโครงสร้างภายในที่แตกต่างกันตามไปด้วย ดังจะได้กล่าวต่อไป

8.1.2 โครงสร้างภายใน

โครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่มีรูปแบบหลากหลายแตกต่างกันไปตามที่ได้กล่าวไปแล้ว อย่างไรก็ตามสามารถกล่าวสรุปได้กว้างๆ ดังนี้

(1) *สภาเทศบาล* ขนาดของเทศบาลแต่ละแห่งในประเทศเยอรมันนั้นมีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละมลรัฐจะบัญญัติไว้และขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่นั้นๆ ทั้งนี้ตามกฎหมายแห่งมลรัฐได้กำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และมีวาระ 4 หรือ 5 ปี นอกจากนี้อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาลยังมีความหลากหลายตามกฎหมายของมลรัฐอีกด้วย

(2) *ฝ่ายบริหาร* รูปแบบการจัดโครงสร้างองค์กรของฝ่ายบริหารของเทศบาลนั้นมีความหลากหลายขึ้นอยู่กับรูปแบบโครงสร้างของสภาเทศบาล หัวหน้าฝ่ายบริหารอาจมีตำแหน่งเป็น นายกเทศมนตรี (Mayor) หรือเรียกเป็นชื่ออื่นก็ได้

อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปแล้วนายกเทศมนตรีทำหน้าที่เป็นทั้งประธานสภาและหัวหน้าฝ่ายบริหารในเวลาเดียวกัน นอกเหนือจากนี้นายกเทศมนตรีในมลรัฐ 12 แห่งจากทั้งหมด 13 แห่งนั้น มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน¹³

การจัดโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจำแนกออกได้เป็น 4 รูปแบบหลัก ดังนี้¹⁴

8.1.2.1 การปกครองท้องถิ่นรูปแบบคณะบริหาร (Magistrat's Constitution)

รูปแบบนี้มีการแบ่งหน้าที่งานระหว่างสภาท้องถิ่นที่ได้รับเลือกจากประชาชนกับคณะบริหารที่เรียกว่า Magistrat โดยสภาท้องถิ่นหรือที่เรียกว่า สภาประชุมเมือง (Town council meeting) เป็นองค์กรสูงสุดในเทศบาล สภานี้จะเลือกประธานของตน สภาท้องถิ่นมีหน้าที่ดูแลงานท้องถิ่นทั้งหลายยกเว้นแต่เรื่องที่ถูกกฎหมายกำหนดให้เป็นงานของฝ่ายบริหาร

ฝ่ายบริหารได้แก่ คณะบริหารซึ่งทำงานในรูปคณะบุคคล ทำหน้าที่ดูแลการบริหารงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น คณะบริหารนี้ประกอบด้วยสมาชิกกิตติมศักดิ์จากสาขาวิชาชีพต่างๆ ได้รับเลือกโดยสภาท้องถิ่น คณะบริหารเป็นองค์กรบริหารของเมืองขึ้นตรงต่อสภา และรับผิดชอบในการนำนโยบายของสภาไปปฏิบัติ นายกเทศมนตรีซึ่งปัจจุบันได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน (เช่น ใน Hesse) เป็นประธานของคณะบริหาร แต่ไม่ได้เป็นประธานของสภาท้องถิ่น

8.1.2.2 การปกครองท้องถิ่นรูปแบบนายกเทศมนตรี (Mayoral constitution)

การปกครองรูปแบบนี้เป็นระบบที่นายกเทศมนตรีเป็นทั้งประมุขของฝ่ายบริหารเทศบาล และเป็นทั้งประธานสภาเทศบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนด้วย แต่เดิมนายกเทศมนตรีระบบนี้ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่มาจากการเลือกตั้งของสภาเมือง อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันส่วนใหญ่ นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

ในส่วนของเทศบาลที่มีประชากรกว่า 15,000 คนขึ้นไป มีองค์กรอีกองค์กรหนึ่งอยู่ควบคู่ไปกับนายกเทศมนตรีและสภาท้องถิ่น คือ คณะกรรมการเมือง (*town board*) คณะกรรมการนี้ประกอบด้วยนายกเทศมนตรีและผู้ช่วยกิตติมศักดิ์ (ไม่มีเงินเดือน) และเป็นมืออาชีพทั้งหลาย คณะกรรมการเมืองนี้มีหน้าที่เตรียมการตัดสินใจให้กับสภาเมืองในส่วนที่เกี่ยวกับแผนงบประมาณ ข้อบัญญัติท้องถิ่น การบริหารบุคคล แผนการเงิน แผนพัฒนาชุมชนเมือง การจัดเมืองใหม่ เป็นต้น นายกเทศมนตรียังต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการเมืองในเรื่องเร่งด่วนด้วย

การใช้ระบบคณะกรรมการเมืองเช่นนี้ ส่งผลให้รูปแบบนี้คล้ายกับรูปแบบคณะบริหารมากขึ้น แต่นายกเทศมนตรียังมาจากการเลือกตั้งโดยตรง

8.1.2.3 การปกครองท้องถิ่นรูปแบบสภาในเยอรมนีเหนือ (Northern Germany council constitution)

การปกครองในรูปแบบนี้มีลักษณะเด่นคือ ให้มีผู้นำการปกครองท้องถิ่นสองคน คือ นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลหรือปลัดเมือง

นายกเทศมนตรีเป็นประธานสภาเมืองหรือเทศบาลและได้รับเลือกจากสภาให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว นายกเทศมนตรีเป็นตำแหน่งเกียรติยศได้รับค่าใช้จ่ายตอบแทนมากน้อยขึ้นกับขนาดของเทศบาล ในฐานะประธานสภาท้องถิ่น นายกเทศมนตรีมีหน้าที่เตรียมการและจัดประชุมสภาท้องถิ่น นอกจากนี้ ก็มีอำนาจในการนำระเบียบวิธีดำเนินการที่สภาท้องถิ่นกำหนดไปใช้ เป็นตัวแทนของสภาท้องถิ่นในการประสานงานกับปลัดเทศบาล และดูแลการบริหารงานของปลัดเทศบาล นอกจากนี้ยังมีอำนาจเรียกข้อมูลหรือรายงานเกี่ยวกับกิจการเทศบาลจากปลัดเทศบาลได้ตลอดเวลา ในกรณีรับตัวนายกเทศมนตรีและสมาชิกอีกคนหนึ่งของสภาท้องถิ่นมีอำนาจตัดสินใจแทนสภาได้ นอกจากนี้ นายกเทศมนตรีเป็นตัวแทนของสภาท้องถิ่นในการติดต่อกับภายนอกเทศบาล

8.1.2.4 การปกครองท้องถิ่นรูปแบบสภาของเยอรมนีใต้

การปกครองท้องถิ่นรูปแบบนี้ ใช้อู่ในบาวาเรีย และในมลรัฐของเยอรมนีตะวันออกหลายมลรัฐ รูปแบบนี้ให้อำนาจแก่นายกเทศมนตรีอย่างมาก โดยเป็นองค์กรของเทศบาลควบคู่ไปกับสภา

เทศบาล ได้รับมอบภาวะผู้นำสำคัญทั้งหมดเป็นประธานสภาท้องถิ่น โดยมีสิทธิออกเสียงเป็น
ประมุขฝ่ายบริหาร เป็นตัวแทนและเป็นผู้แทนตามกฎหมายของเทศบาล

สภาท้องถิ่นเป็นองค์กรที่ตัดสินใจในเรื่องต่างๆ โดยสภาท้องถิ่นประกอบด้วย
นายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชน สมาชิกสภาไม่มีเงื่อนไขต้องทำตาม
คำแนะนำหรือมอบหมายจากผู้เลือกคนขึ้นมา สภาท้องถิ่นรับผิดชอบกิจการเทศบาลทั้งหลาย
ยกเว้นแต่เรื่องที่เป็นกรมอบหมายให้นายกเทศมนตรีตามกฎหมายเป็นการเฉพาะ

8.2 องค์ประกอบของระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น

8.2.1 เกณฑ์การจัดตั้งและการยกฐานะ

การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่มีเกณฑ์การจัดตั้งที่แน่นอนและครอบคลุมทั่ว
ประเทศ แต่ขึ้นอยู่กับกฎหมายปกครองท้องถิ่นของแต่ละมณฑลรัฐและการพิจารณาของรัฐบาลมณฑล
รัฐนั้นๆ และเนื่องจากพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 2 ชั้นมีขนาดที่แตกต่างกันมาก การยก
ฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจน

อย่างไรก็ตามการจัดตั้งองค์กรปกครองให้มีสถานะเป็นอำเภอและการจัดตั้งองค์กร
ปกครองระดับเทศบาลนั้นมักจะพิจารณาในแง่ของขนาดของพื้นที่และจำนวนประชากรดังนี้

8.2.1.1 การจัดตั้งอำเภอ

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่า อำเภอเป็นหน่วยของการปกครองท้องถิ่นที่อยู่ระดับรองลงมาจาก
รัฐบาลมณฑลรัฐ การจัดตั้งหรือการแบ่งพื้นที่เป็นอำเภอมาจากมณฑลรัฐมีวัตถุประสงค์เพื่อมาแบ่งเบา
ภารกิจที่มณฑลรัฐไม่ต้องการดำเนินการและจัดทำภารกิจที่เทศบาลไม่สามารถดำเนินการได้ (ในกรณี
ของอำเภอในเขตชนบท)

อย่างไรก็ตามในกรณีของอำเภอซึ่งอยู่ในเขตเมืองหรือเรียกง่าย ๆ ว่านครนั้น ไม่มีความ
จำเป็นในการมีองค์กรปกครองระดับเทศบาล เนื่องจากมีศักยภาพและมีทรัพยากรเพียงพอที่จะจัดทำ
บริการต่างๆ ด้วยตนเอง ดังนั้นสามารถกล่าวได้ว่า เกณฑ์การจัดตั้งอำเภอระหว่างการเป็นอำเภอที่
อยู่ในเขตชนบทกับอำเภอที่อยู่ในเขตเมืองนั้น ขึ้นอยู่กับขนาดของพื้นที่และจำนวนประชากรรวมถึง
ความเจริญในเขตพื้นที่นั้นเอง

8.2.1.2 การจัดตั้งเทศบาล

เทศบาลเป็นหน่วยของการปกครองท้องถิ่นที่รับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะต่างๆ
ในพื้นที่ การจัดตั้งเทศบาลขึ้นอยู่กับกฎหมายของมณฑลรัฐแต่ละแห่ง แต่ไม่ได้มีข้อกำหนดอย่างชัดเจน

อย่างไรก็ตาม มีข้อพิจารณาคือ เทศบาลในเยอรมันมีขนาดเล็กมาก ซึ่งเทศบาลที่มีขนาดเล็กนั้นมีสถานะเป็นเพียง เมือง (towns) เท่านั้น ดังนั้นสามารถกล่าวได้ว่าเกณฑ์การจัดตั้งของ เทศบาลและเมืองนั้นพิจารณาจากจำนวนประชากรนั่นเอง

ตารางที่ 8.1 จำนวนประชากรของเทศบาลในเยอรมันตะวันตกปี ค.ศ.1968 และ 1987

จำนวนประชากร (คน)	จำนวนเทศบาล ปี ค.ศ.1968 (แห่ง)	จำนวนเทศบาล ปี ค.ศ.1987 (แห่ง)
▪ ต่ำกว่า 500	10,760	715
▪ 500 – 2,000	9,556	2,940
▪ 2,000 – 10,000	3,275	2,698
▪ 10,000 – 50,000	579	1,003
▪ 50,000 – 200,000	85	117
▪ 200,000 ขึ้นไป	27	31
รวม	24,282	8,504

ที่มา: Alan Norton, *International Handbook of Local and Regional Government: Comparative Analysis of Advance Democracies* (Edward Elger Limited: Hants), p. 254.

จากตารางดังกล่าวจะสังเกตเห็นว่าจำนวนของเทศบาลแม้จะลดลงไปมาก แต่เมื่อพิจารณาจากจำนวนประชากรที่อยู่ภายในเขตเทศบาลนั้นๆ ก็จะพบว่า เทศบาลที่มีประชากรเพียง 2,000 คนลงไปนั้นมีมากถึง 3,655 แห่ง ดังนั้นเทศบาลกว่า 2,000 แห่ง ในเยอรมันตะวันตกจึงมีสถานะเป็นเพียงเมือง (towns) เท่านั้น¹⁵

8.2.2 การกึ่งและอำนาจหน้าที่

องค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศเยอรมนีทำหน้าที่อย่างกว้างขวาง แต่หน้าที่เหล่านั้นมิใช่ต้องทำไปตลอดทุกเรื่อง แต่เปลี่ยนแปลงและพัฒนาไปตามความเชื่อของสังคมและแบบแผนทางเศรษฐกิจ ในแง่กฎหมายแล้ว หน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอาจแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ หน้าที่ความรับผิดชอบโดยแท้ (หน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติ) และหน้าที่ความรับผิดชอบที่ได้รับมอบหมาย

ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมันมีดังต่อไปนี้¹⁶

(1) หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยแท้

หน้าที่ในกลุ่มประเภทนี้ ถือเป็นหน้าที่ปกติธรรมดาที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องดำเนินการตามธรรมชาติงานของท้องถิ่น หน้าที่ส่วนนี้อาจแบ่งออกเป็น หน้าที่ที่เลือกดำเนินการ กับหน้าที่ที่ต้องดำเนินการ (voluntary and mandatory self – government tasks)

(1.1) หน้าที่ที่เลือกดำเนินการ

หน้าที่ที่เลือกดำเนินการ ได้ตามความสนใจหรือสมัครใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้นเป็นหน้าที่ที่ไม่ถูกบังคับให้ต้องปฏิบัติ เช่น ท้องถิ่นอาจสร้าง โรงมหรสพ พิพิธภัณฑ์ สนามกีฬา หรือหอประชุมเทศบาล หรือไม่ก็ได้ รัฐบาลมลรัฐไม่มีสิทธิเข้ามาแทรกแซง

(1.2) หน้าที่ที่ต้องดำเนินการ

หน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการก็คือเรื่องที่มีกฎหมายสหพันธ์หรือกฎหมายมลรัฐกำหนดให้ต้องกระทำ เช่น ต้องจัดหาเงินและพลังงานให้ประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการอย่างไรนั้นเป็นเรื่องของตน ไม่ว่าจะจัดหาเองหรือจ้างเหมาดำเนินการ แต่ต้องทำให้แน่ใจว่าประชาชนมีน้ำและพลังงาน หน้าที่ที่ต้องดำเนินการที่สำคัญ ได้แก่

- การจัดหาให้มีน้ำประปา ไฟฟ้า ความร้อน แก๊ส
- การจัดหาให้มีบริการบำบัดน้ำเสียและกำจัดสิ่งปฏิกูล
- การวางผังเทศบาลโดยกำหนดว่าเขตใดเป็นเขตที่อยู่อาศัย เขตการพาณิชย์ และเขตอื่นๆ (ผังการใช้ประโยชน์จากที่ดิน) ทั้งนี้ หน้าที่ของการวางผังเมืองคือ ควบคุมพัฒนาการของการกระจัดกระจายและใช้ประโยชน์จากที่ดิน การกำหนดเขตพื้นที่ การก่อสร้าง การพัฒนาที่ดิน การกำหนดแหล่งเพาะปลูก และการกำหนดมาตรการประสานระหว่างภาครัฐและเอกชนในเรื่องการก่อสร้าง การทำผังการใช้ที่ดินและดูแลแบบแปลนการก่อสร้าง
- การกำหนดนโยบายที่ดิน ซึ่งรวมไปถึงเรื่องของโฉนดที่ดิน และกระบวนการซื้อขาย ถ่ายโอน โดยหลักการแล้ว เจ้าของที่ดินมีสิทธิที่จะก่อสร้างในที่ดินของตน อย่างไรก็ดี สิทธินี้ถูกจำกัดหากเป็นไปได้เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างเป็นระเบียบในการก่อสร้าง ภายในเทศบาล เทศบาลอาจกำหนดให้มีการบังคับซื้อที่ดินเอกชนบางรายได้ตามโครงการก่อสร้างสาธารณะสำคัญ
- การก่อสร้างและบำรุงรักษาถนนท้องถิ่น พื้นที่สีเขียว สวนสาธารณะ และฌาปนสถาน
- การก่อสร้างและดำเนินกิจการกีฬาและสังคม
- การดำเนินกิจการทางวัฒนธรรมและการศึกษา ซึ่งรวมไปถึงการก่อสร้างหรือบำรุงรักษาด้วยตนเอง หรือส่งเสริมกิจกรรมทางวัฒนธรรมและการศึกษาเอกชน
- การก่อสร้างและดำเนินกิจการ โรงพยาบาลและบ้านผู้สูงอายุ
- การขนส่งสาธารณะในท้องถิ่น

- การก่อสร้างและบำรุงรักษาโรงเรียน
- การดำเนินกิจการหน่วยป้องกันและเผชิญอัคคีภัย
- การส่งเสริมเศรษฐกิจ

(2) หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับมอบหมาย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบหมายจากสหพันธ์และมลรัฐตามกฎหมายให้ดำเนินกิจการของหน่วยปกครองระดับสูงขึ้นไป โดยเฉพาะในเรื่องงานทะเบียนราษฎรต่างๆ โดยมลรัฐควบคุมและส่งเสริมการดำเนินการส่วนนี้ผ่านการกำกับดูแล แนะนำ หรืออาศัยผู้เชี่ยวชาญสนับสนุน

กิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบจากหน่วยการปกครองระดับสูง ได้แก่

- ความมั่นคงทั่วไป
- สัญชาติ การลงทะเบียน หนังสือเดินทาง
- สำนักงานนายทะเบียนและสถานภาพการเป็นพลเมือง
- กิจการพาณิชย์
- การก่อสร้าง
- การดูแลสุขภาพ งานสัตวแพทย์
- การจราจรทางถนน
- การลงทะเบียนยานยนต์และภาษียานยนต์
- การออกกฎระเบียบเกี่ยวกับน้ำและการเพาะปลูกบนที่ดิน
- การเลือกตั้งสภาระดับสหพันธ์รัฐและมลรัฐ
- กิจการสังคม การดูแลผู้เยาว์
- การปกป้องและบำรุงรักษาอนุสาวรีย์ทางประวัติศาสตร์
- งานสถิติ
- ป่าไม้และการประมง

การจัดสรรหน้าที่และความรับผิดชอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอำนาจของแต่ละมลรัฐจะกำหนด เนื่องจากความแตกต่างทางด้านกฎหมายของแต่ละมลรัฐ อาจทำให้ภารกิจหน้าที่บางอย่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างกันไปด้วย

อย่างไรก็ตาม ภารกิจหน้าที่ของการปกครองแต่ละระดับชั้น คือ รัฐบาลสหพันธ์รัฐ รัฐบาลมลรัฐ และรัฐบาลท้องถิ่น สามารถแบ่งได้ตามตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 8.2 การแบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างรัฐบาลแต่ละระดับ¹⁷

องค์กรปกครอง	หน้าที่ความรับผิดชอบ
รัฐบาลสหพันธรัฐ	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> สวัสดิการสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านบำนาญการประกันว่างงาน <input type="checkbox"/> กิจการกลาโหม <input type="checkbox"/> การต่างประเทศ <input type="checkbox"/> การคมนาคมขนส่ง <input type="checkbox"/> การจัดระบบการเงิน <input type="checkbox"/> การส่งเสริมธุรกิจและอุตสาหกรรม <input type="checkbox"/> การวิจัย (ศูนย์วิจัยแห่งชาติ)
รัฐบาลมลรัฐ	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> โรงเรียนและมหาวิทยาลัย <input type="checkbox"/> กิจการตำรวจ <input type="checkbox"/> การบริหารงานยุติธรรม <input type="checkbox"/> บริการสาธารณสุข <input type="checkbox"/> การส่งเสริมวัฒนธรรม <input type="checkbox"/> การเคหะ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> การจัดหาน้ำและพลังงาน <input type="checkbox"/> การกำจัดขยะ <input type="checkbox"/> การจัดระบบระบายน้ำ <input type="checkbox"/> ความช่วยเหลือทางสังคม <input type="checkbox"/> การออกใบอนุญาตก่อสร้าง <input type="checkbox"/> ระบบการลงทะเบียน

จากตารางดังกล่าวพิจารณาได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่เกี่ยวกับทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับชุมชนท้องถิ่นและพลเมืองแต่ละคนในเขตพื้นที่ของตนหากแต่เป็นภารกิจที่ไม่ต้องใช้งบประมาณมากนักและเป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้โดยลำพัง ในขณะที่มลรัฐรับผิดชอบในด้านการบริการสาธารณะที่มีขนาดใหญ่กว่าและต้องใช้งบการบริหารจัดการเกี่ยวกับงบประมาณและบุคลากรมากกว่า และในส่วนของรัฐบาลสหพันธรัฐนั้นก็รับผิดชอบในภารกิจที่เป็นภารกิจโดยรวมของประเทศ

8.2.3 แหล่งที่มาแห่งรายได้และระบบการคลัง

8.2.3.1 แหล่งที่มาแห่งรายได้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศเยอรมัน มีรายได้จากแหล่งต่าง ๆ ดังนี้

(1) ภาษี

ระบบภาษีของประเทศเยอรมนี ค่อนข้างซับซ้อนเนื่องจากเยอรมนีเป็นประเทศสหพันธ์รัฐ ดังนั้นรายได้จากภาษีจึงต้องถูกแบ่งออกเป็นภาษี 3 ระดับ คือภาษีที่รัฐบาลกลางเก็บ ภาษีที่มลรัฐเก็บ ภาษีที่ท้องถิ่นเก็บ นอกจากนี้ยังมีภาษีบางประเภทที่รัฐบาลกลางและมลรัฐเก็บแล้ว จัดสรรแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย

สัดส่วนภาษีที่รัฐบาลทั้ง 3 ระดับเก็บจากประชาชน สามารถแบ่งได้ดังนี้

ตารางที่ 8.3 สัดส่วนการจัดเก็บภาษี¹⁸

ระดับของรัฐบาล	สัดส่วนภาษีที่จัดเก็บ คิดเป็น (%)
สหพันธ์รัฐ	71
มลรัฐ	22
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	7

จากตารางข้างต้นจะเห็นว่า ถึงแม้เยอรมันจะมีระบบภาษีที่ซับซ้อน แต่สัดส่วนการจัดเก็บภาษียังขาดความสมดุล กล่าวคือ รัฐบาลกลางมีสัดส่วนสูงในการจัดเก็บภาษีถึงร้อยละ 71 เป็นอัตราส่วนที่มากกว่าภาษีที่รัฐบาลมลรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บได้รวมกันเสียอีก คือเพียงร้อยละ 29 เท่านั้น อย่างไรก็ตามหากนำตัวเลขดังกล่าวนี้ไปเปรียบเทียบกับประเทศต่าง ๆ ในยุโรปจะพบว่า เยอรมันมีสัดส่วนที่ค่อนข้างสูงมากในเชิงสัมพัทธ์ เช่นประเทศออสเตรีย ที่มลรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บภาษีรวมกันมีเพียง ร้อยละ 19 หรือ ประเทศฮังการี ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บภาษีเพียงร้อยละ 9 เท่านั้น¹⁹

จากภาษี 7 เปอร์เซนต์ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเก็บได้ สามารถแบ่งประเภทของภาษีได้เป็น 3 ประเภท คือ

- 1) ภาษีที่ถูกกำหนดอัตราและฐานภาษีโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ภาษีธุรกิจท้องถิ่น, ภาษีรายได้ส่วนบุคคล, ภาษีอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น โดยภาษีประเภทนี้คิดเป็นร้อยละ 1 ของภาษีทั้งหมด

- 2) ภาษีที่ถูกกำหนดอัตราโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ภาษีรายได้จากธุรกิจ ภาษีรายได้จากเงินทุน เป็นต้น โดยภาษีประเภทนี้คิดเป็นร้อยละ 25 ของภาษีทั้งหมด
- 3) รายได้ที่ได้รับจากการแบ่ง แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยภาษีประเภทนี้คิดเป็นร้อยละ 47 ของภาษีทั้งหมด

ตารางที่ 8.4 ร้อยละของประเภทของภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับ

ประเภทของภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับ	ร้อยละ
ภาษีที่ถูกกำหนดอัตราและฐานภาษีโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	1
ภาษีที่ถูกกำหนดอัตราโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	52
รายได้ที่ได้รับจากการแบ่ง	47

จะเห็นได้ว่า รายได้หลักจากภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรายได้ที่ได้จากภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดอัตราภาษีเอง สำหรับภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดทั้งอัตราและฐานภาษีมียกเพียงร้อยละ 1 เท่านั้น

ประเภทของภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บได้ มีดังต่อไปนี้

- ภาษีค่าจ้างและเงินเดือน
- ภาษีรายได้บุคคลธรรมดา
- ภาษีผู้ประกอบการ
- ภาษีที่นายจ้างหักจากลูกจ้างโดยตรง
- ภาษีที่เก็บจากดอกเบียร์
- ภาษีอสังหาริมทรัพย์
- ภาษีอินเทอร์เน็ต
- ภาษีเครื่องดื่ม
- ภาษีการบันเทิง
- ภาษีสุนัข
- ภาษีอื่น ๆ

ภาษีที่สร้างรายได้หลักให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็คือ ภาษีที่นายจ้างหักจากลูกจ้างโดยตรง ภาษีอินเทอร์เน็ต ภาษีค่าจ้างและเงินเดือน ภาษีรายได้บุคคลธรรมดา ซึ่งภาษีทั้ง 4 ประเภทนี้สร้างรายได้มากถึงร้อยละ 80 จากรายได้ทั้งหมด

(2) เงินอุดหนุนเพื่อความเท่าเทียมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เป็นเงินที่รัฐบาลกลางรัฐให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง ทั้งนี้เพื่อสร้างให้เกิดความเสมอภาคแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากบางพื้นที่ไม่มีทรัพยากรธรรมชาติและไม่ใช่เขตเศรษฐกิจ หรือ มีความหนาแน่นของประชากรต่ำ ดังนั้น เพื่อลดข้อได้เปรียบเสียเปรียบดังกล่าว ภาครัฐจึงต้องจัดสรรเงินอุดหนุนให้

การให้เงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นเรื่องของแต่ละมลรัฐว่าแต่ละมลรัฐจะมีวิธีการ สูตรการคำนวณ หรือหลักเกณฑ์ใดๆ ในการให้ที่ไม่เหมือนกัน โดยที่รัฐบาลกลางจะเข้าไปแทรกแซงกิจการภายในของแต่ละมลรัฐไม่ได้ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลกลางก็อาจเข้าไปช่วยเหลือหรือสนับสนุนการเงินแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทางอ้อมได้ โดยรัฐบาลกลางจะมีระบบในการให้เงินอุดหนุนแต่ละมลรัฐ ซึ่งมลรัฐอาจนำเงินอุดหนุนที่ได้จากรัฐบาลกลางไปให้เป็นเงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้

ประเภทของเงินที่มลรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มี 2 ประเภท ได้แก่

(2.1) เงินอุดหนุนทั่วไป โดยจะคำนวณจากพื้นฐานของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ศักยภาพทางการเงิน ขนาดของพื้นที่ ภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บได้ เป็นต้น และ

(2.2) เงินอุดหนุนเฉพาะเจาะจง เป็นเงินอุดหนุนที่มลรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยระบุว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องนำเงินดังกล่าวไปทำอะไร เช่น สร้างถนน สร้างโรงเรียน สร้างโรงพยาบาล สร้างระบบป้องกันอัคคีภัย เป็นต้น²⁰

(3) เงินกู้หรือเงินยืมต่าง ๆ

เงินกู้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกู้ยืมได้จากแหล่งเงินต่างๆ ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้นซึ่งได้แก่

(3.1) กู้ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ไม่สามารถจะหาแหล่งเงินจากที่อื่นๆ ได้อีกแล้ว หรือ ไม่มีเงินในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลย

(3.2) เงินที่กู้นั้นต้องนำไปใช้เพื่อการลงทุนหรือสนับสนุนให้เกิดการลงทุนเท่านั้น และห้ามมิให้กู้เงินเพื่อนำไปชำระหนี้สินต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3.3) การกู้ยืมเงินจะต้องประกาศให้สาธารณะรับทราบ

(3.4) การกู้เงินเฉพาะรายต้องเข้าเงื่อนไขตามที่กฎหมายว่าด้วยการเติบโตและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจกำหนด

(3.5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกัน หรือมิฉะนั้นก็ต้องได้รับการประกันจากเอกสิทธิ์อย่างอื่นๆ

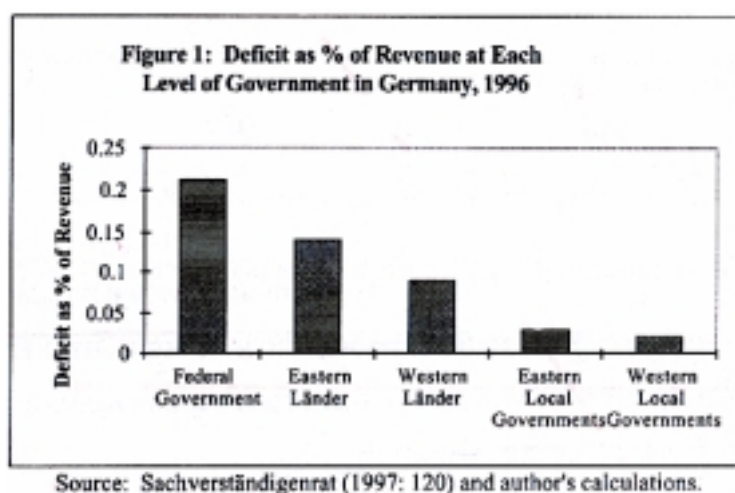
จะเห็นได้ว่า เยอรมันมีกฎหมายที่ค่อนข้างรัดกุมในการที่จะอนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกู้ยืมเงินได้ เพราะหากปล่อยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกู้เงินได้ง่ายแล้ว จะทำ

ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความกระตือรือร้นในการหารายได้จากแหล่งต่างๆ และเป็นการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดระเบียบวินัยทางการคลัง ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจภาพรวมได้

8.2.3.2 ระบบการคลัง

ด้วยความเข้มงวดทางการเงินของเยอรมันที่ไม่เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกู้ยืมเงินได้ ดังนั้น จึงทำให้ระบบการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภาระหนี้สินที่ค่อนข้างต่ำ ดังรายละเอียดตามแผนภูมิข้างล่าง

แผนภูมิที่ 8.2 ภาวะหนี้สินของรัฐบาลระดับต่าง ๆ



จากแผนภูมิจะเห็นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสัดส่วนภาระหนี้สินน้อยกว่ารัฐบาลสหพันธ์และมลรัฐเป็นอย่างมาก ปัจจุบันปัญหาเรื่องภาระหนี้สินของรัฐบาลในระดับมลรัฐและสหพันธรัฐกำลังกลายเป็นปัญหาใหญ่ที่รัฐบาลเยอรมันต้องแก้ไขอย่างรีบด่วน

ระบบการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเยอรมัน ส่วนใหญ่ถูกกำหนดคล้ายๆ กันในแต่ละมลรัฐ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

- (1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดทำงบประมาณเป็นรายปี
- (2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดทำแผนการใช้จ่ายเงินทุก 2 ปี โดยแผนการใช้จ่ายเงินจะต้องประกอบไปด้วย
 - แผนงบประมาณ ซึ่งมีทั้งประมาณการรายจ่ายและประมาณการรายรับ
 - แผนการลงทุน และแผนการกู้เงินในกรณีจำเป็น
 - แผนการชำระหนี้สิน

- อัตราค่าธรรมเนียมและภาษีต่างๆ ที่จะมีการแก้ไขในทุกปีงบประมาณ
- ตัวเลขสรุปจำนวนเงินสดสูงสุดที่มีอยู่
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ต้องใช้ปฏิทินเป็นปีงบประมาณ

รายละเอียดของงบประมาณแต่ละปีจะต้องประกอบไปด้วย

- 1) งบประมาณการรายรับ
- 2) งบประมาณการรายจ่าย
- 3) งบประมาณการหนี้สิน
- 4) งบประมาณจะต้องแบ่งออกเป็นหมวดหมู่อย่างชัดเจน เช่น หมวดค่าจ้างเงินเดือน หมวดค่าตอบแทน หมวดเงินออม เป็นต้น
- 5) ต้องเป็นงบประมาณแบบสมดุลเท่านั้น

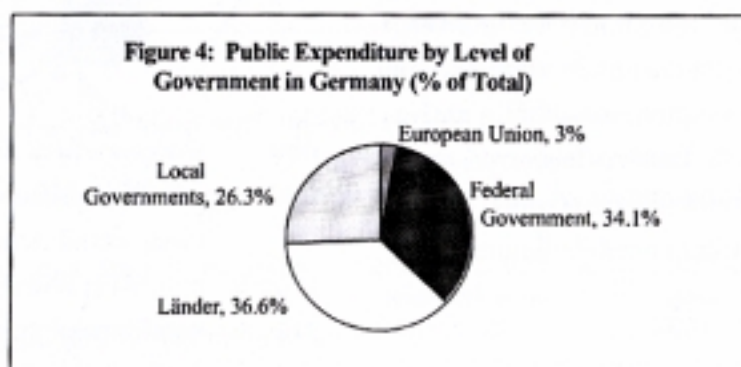
รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบไปด้วย

- 1) รายจ่ายเพื่อการสาธารณสุขท้องถิ่น
- 2) รายจ่ายเพื่อการกีฬาและสันทนาการ
- 3) รายจ่ายเพื่อสร้างสาธารณูปโภคต่างๆ เช่น โรงเรียน ถนน อาคารสงเคราะห์ และบริการชุมชนต่างๆ เป็นต้น
- 4) รายจ่ายเพื่อการบริหารจัดการภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 5) รายจ่ายประเภทค่าจ้าง เงินเดือน และค่าตอบแทนของบุคลากร

ในบรรดารายจ่ายทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รายจ่ายประเภทค่าจ้างเงินเดือนของบุคลากรมีมากที่สุดคือ มากกว่าร้อยละ 30²¹

เมื่อนำภาพรวมทั้งหมดของรายจ่ายของภาครัฐบาลเยอรมันมาประมวลดูจะได้ภาพดังนี้

แผนภูมิที่ 8.3 สัดส่วนรายจ่ายของรัฐบาลเยอรมัน



Sources: Federal Ministry of Finance (1996: 328); Spahn & Föttinger (1997: 228).

จากแผนภาพ จะเห็นได้ว่า รายจ่ายส่วนใหญ่จะตกอยู่ที่รัฐบาลมลรัฐ ซึ่งมากกว่ารัฐบาลกลางเพียงเล็กน้อย ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายจ่ายคิดเป็นร้อยละ 26.3 ของรายจ่ายของภาครัฐทั้งหมด ไม่แตกต่างมากนักเมื่อเปรียบเทียบกับรายจ่ายของรัฐบาลกลางและมลรัฐ แต่หากนำมาเปรียบเทียบกับไทยแล้ว พบว่ามีความแตกต่างกันอย่างมาก เนื่องจากสัดส่วนรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยเทียบไม่ได้กับรายจ่ายของรัฐบาลกลาง รายจ่ายของรัฐบาลกลางมีมากกว่ารายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งรวมกันหลายเท่าตัว (ประมาณ 1 ส่วน: 9 ส่วน) เหตุเพราะว่าประเทศไทยมิได้ให้บทบาทในการ “ให้บริการสาธารณะ” แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่ควร แต่ในทางกลับกันกลับเน้นที่บทบาทของราชการส่วนภูมิภาคแทน แต่สำหรับในประเทศเยอรมัน บทบาทในการให้บริการสาธารณะเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับรัฐบาลมลรัฐ ซึ่งดูได้จากสัดส่วนรายจ่ายที่ไว้เรียกกันมาก

กล่าวโดยสรุป สถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเยอรมันได้รับการปกป้องโดยรัฐบาลสหพันธ์และรัฐบาลมลรัฐ โดยมีกฎหมายกำหนดเงื่อนไขและรายละเอียดต่างๆ ไว้มากมาย เพื่อไม่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสร้างภาระหนี้สินมากเกินไป อีกทั้งยังกำหนดไม่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำงบประมาณแบบขาดดุลอีกด้วย

8.2.4 ระบบการบริหารงานบุคคล

ในประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมนี องค์กรปกครองแต่ละระดับต่างมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบการบริหารจัดการภารกิจในขอบข่ายความรับผิดชอบของตนเอง โดยแต่ละระดับต่างก็มี “ข้าราชการของรัฐ” เพื่อทำหน้าที่ในการปฏิบัติการกิจต่างๆ ขององค์กรปกครองระดับนั้นๆ ทั้งนี้ ข้าราชการของรัฐแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ๆ คือ²²

ประเภทแรก มีฐานะเป็นข้าราชการ (*civil servants/Beamten*) ทั้งนี้แบ่งออกเป็น 4 ประเภทย่อยๆ คือ ข้าราชการระดับสูง ข้าราชการระดับผู้บริหาร ข้าราชการระดับปลัดและเสมียน และข้าราชการทั่วไป ทั้งนี้การเลื่อนตำแหน่งสามารถกระทำได้ในหน่วยงานที่ผู้นั้นสังกัด

ประเภทที่สอง มีฐานะเป็นลูกจ้าง (*employees / Angestellte*)

และประเภทที่สาม มีฐานะเป็นพนักงาน (*workers/ Arbeiter*)

ในสามประเภทนั้นข้าราชการมีสถานภาพสูงที่สุด เพราะสามารถดำรงสถานะนี้ตลอดชีวิต และได้รับเงินบำนาญเมื่อเกษียณอายุราชการ ทั้งนี้สัดส่วนของข้าราชการในระดับต่างๆ สามารถแสดงได้ดังนี้

ตารางที่ 8.5 สัดส่วนของข้าราชการในแต่ละระดับ ปี ค.ศ.1991 – 1993

ระดับชั้นขององค์กรปกครอง	1991	1992	1993
▪ สหพันธรัฐ	652,000	624,700	602,900
▪ มลรัฐ	2,572,000	2,531,300	2,511,100
▪ ท้องถิ่น	1,995,900	2,015,200	1,883,800

ที่มา: Federal Statistical Office จาก Managing Across Level of Government ; Germany

(www.oecd.org)

จากตารางดังกล่าวพิจารณาได้ว่า ข้าราชการของรัฐบาลสหพันธรัฐนั้นมีจำนวนน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับข้าราชการของมลรัฐและท้องถิ่นที่มีจำนวนถึงร้อยละ 40 และร้อยละ 30 ตามลำดับ ซึ่งแตกต่างจากประเทศไทยเป็นอย่างยิ่งที่ข้าราชการของส่วนกลางมีมากที่สุด

ในปี ค.ศ.1992 ประชากรกว่า 6.7 ล้านคนในประเทศเยอรมันเป็นลูกจ้างของรัฐบาล สหพันธ์ มลรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในจำนวนดังกล่าวนี้ประมาณ 5 ล้านคนอยู่ในเยอรมันตะวันตกและ 1.6 ล้านคนอยู่ในเยอรมันตะวันออก ทั้งนี้เป็นลูกจ้างของมลรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกว่า 4.5 ล้านคน สิ่งนี้แสดงให้เห็นได้อย่างหนึ่งว่าข้าราชการหรือพนักงานของรัฐนั้นมีบทบาทและสถานภาพทางสังคมสูงมากในประเทศเยอรมัน²³

แม้ว่าจะรับผิดชอบงานในแต่ละระดับแตกต่างกันไป แต่สถานะของข้าราชการทุกระดับชั้นการปกครองอยู่ภายใต้กฎหมายฉบับเดียวกันคือกฎหมายของสหพันธรัฐ ที่เรียกว่า Public Law ทั้งนี้ในส่วน of ลูกจ้างและพนักงาน กำหนดไว้ในกฎหมายการจ้างงาน (Private Law Contracts) นอกจากนี้ในส่วนของการจ่ายค่าจ้างและค่าตอบแทนก็ต้องเป็นไปตามกฎหมายสหพันธรัฐอีกด้วย

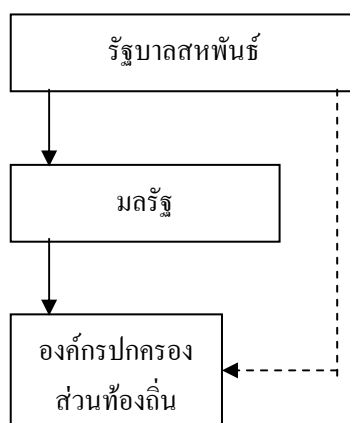
ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมดูแลกฎหมายนี้โดยตรงคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายในของสหพันธรัฐ ซึ่งถือว่าเป็นการควบคุมอำนาจอย่างเด็ดขาดภายใต้กฎหมายนี้ ทั้งนี้กฎหมายฉบับนี้ (Public Law) จะให้หลักการว่าจ้างเงินเดือนรวมถึงการให้บำนาญแก่ลูกจ้างและพนักงาน

อย่างไรก็ตามในส่วนของการควบคุมดูแลและการบริหารงานบุคคลของแต่ละระดับ ก็เป็นอำนาจหน้าที่ที่องค์กรปกครองแต่ละระดับเป็นผู้ดำเนินการได้โดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็ได้รับการรับรองความเป็นอิสระหรืออธิปไตยด้านอำนาจในการบริหารงานบุคคล (Personal sovereignty) ไว้ในกฎหมายพื้นฐาน นั่นแสดงให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิในการเลือก การบรรจุ การส่งเสริมความก้าวหน้า และการถอดถอนให้พนักงานพ้นจากตำแหน่งนั่นเอง

8.2.5 ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ภูมิภาคและท้องถิ่น

สืบเนื่องมาจากประเทศเยอรมันเป็นสหพันธ์รัฐ ดังนั้น ความสัมพันธ์ทางการบริหารระหว่างระดับของรัฐบาลจึงแยกได้ออกเป็น 3 ส่วน คือ ระดับสหพันธ์รัฐ ระดับมลรัฐ และระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอธิบายได้ตามแผนภาพดังนี้

แผนภาพที่ 8.4 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลสหพันธ์ มลรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



หมายเหตุ: —————> หมายถึง ความสัมพันธ์โดยตรง
 - - - - -> หมายถึง ความสัมพันธ์โดยอ้อม

จากแผนภาพข้างต้นแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลระดับสหพันธ์มีความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทางอ้อมเท่านั้น แต่จะมีความสัมพันธ์ทางตรงต่อรัฐบาลมลรัฐ ในขณะที่เดียวกันมลรัฐก็มีบทบาทหน้าที่ในการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง

ความสัมพันธ์ในลักษณะนี้จะไม่ปรากฏให้เห็นในประเทศที่มีรูปแบบรัฐเดี่ยวอย่างเช่น ประเทศอังกฤษ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ หรือประเทศไทย แต่จะเป็นความสัมพันธ์รูปแบบเฉพาะที่เกิดขึ้นกับประเทศที่ใช้รูปแบบรัฐรวมหรือสหพันธ์รัฐเท่านั้น เช่น สหรัฐอเมริกา เป็นต้น ความสัมพันธ์ลักษณะนี้ได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญที่กำหนดว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของมลรัฐ²⁴

ตามมาตรา 28 แห่งกฎหมาย Basic Law (กฎหมายรัฐธรรมนูญ) ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในความรับผิดชอบของมลรัฐ โดยที่แต่ละมลรัฐจะต้องทำตามหลักการแห่งความเป็นประชาธิปไตย หลักของสาธารณรัฐ และหลักนิติรัฐ²⁵

มาตรา 28 (1) กำหนดให้รัฐบาลมลรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาซึ่งเป็นผู้แทนของปวงชน โดยมาจากการเลือกตั้งที่เป็นการทั่วไป เป็นอิสระ เสมอภาคและเท่าเทียม

มาตรา 28 (2) ได้ประกันความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะมีสิทธิในการจัดการกิจการที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนได้ แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายรวมถึงสิทธิที่จะปกครองตนเอง และสิทธิที่จะจัดการระบบการเงินของตัวเองอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ไม่ได้หมายความว่ารัฐบาลระดับสหพันธ์จะไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะยังมีเรื่องบางเรื่องที่ถูกกฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายของสหพันธ์กำหนดให้ท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามข้อกำหนด คำสั่ง หรือมาตรฐานของสหพันธ์ในเรื่องที่สำคัญๆ เช่น เรื่องภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

กิจการที่รัฐบาลสหพันธ์ กับ มลรัฐต้องทำร่วมกัน

รัฐบาลสหพันธ์กับมลรัฐ ต้องร่วมมือกันในกิจการต่างๆ ดังต่อไปนี้

- สวัสดิการสังคม
- กฎระเบียบและหลักเกณฑ์ว่าด้วยการศึกษา และการฝึกอบรม
- การโอนเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ที่ดิน
- ทรัพยากรแห่งชาติและวิธีการผลิต
- การปกป้องระบบเศรษฐกิจและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ
- การเกษตรระดับชาติ
- อาหารและการปลุกสัตว์ระดับชาติ
- การจราจร
- การควบคุมมลพิษทางอากาศและเสียง

งานหรือกิจกรรมอื่นๆ ที่นอกเหนือจากนี้ เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จะต้องร่วมมือกันทำกับมลรัฐ

ตามกฎหมายของสหพันธ์รัฐ ยังได้กำหนดให้มลรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กันอีกด้านก็คือ การอนุญาตให้มลรัฐสามารถถ่ายโอนงานหรือกิจการบางอย่างให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ทำแทนตนได้ ซึ่งมีรายการดังต่อไปนี้

- 1) ความมั่นคงทั่วไป
- 2) งานทะเบียน และหนังสือเดินทางต่าง ๆ
- 3) สำนักทะเบียนและสถานะของความเป็นพลเมือง
- 4) กิจการพาณิชย์
- 5) กิจการก่อสร้าง
- 6) การสาธารณสุขและการสัตวแพทย์
- 7) การจราจรทางบก
- 8) งานทะเบียนและภาษีรถยนต์
- 9) การควบคุมการใช้น้ำและการใช้ที่ดิน

- 10) การจัดการเลือกตั้งในระดับสหพันธรัฐ และระดับมลรัฐ
- 11) กิจการสังคมและเยาวชน
- 12) การศึกษาไว้ซึ่งอนุสรณ์ทางประวัติศาสตร์
- 13) งานสถิติต่าง ๆ

สำหรับความสัมพันธ์ด้านอื่นๆ ที่มลรัฐมีโดยตรงต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละมลรัฐเอง ตัวอย่างเช่น มลรัฐบาวาเลีย ที่มีกฎหมาย Local Government²⁶ ได้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างมลรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่าให้มลรัฐมีหน้าที่ดังนี้²⁷

- 1) ส่งเสริมสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2) ปกป้ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตน
- 3) ทำความเข้าใจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาระหน้าที่ต่างๆ ของตน
- 4) ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความรับผิดชอบในการตัดสินใจต่างๆ ตามที่ตนได้กระทำลงไป

กระทรวงที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีได้เหมือนกันในทุก รัฐ ตัวอย่าง ในมลรัฐบาวาเลียกระทรวงที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็คือ กระทรวงกิจการภายใน

นอกจากนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างมลรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังสามารถแบ่งได้ออกเป็นสองด้านใหญ่ๆ คือ ความสัมพันธ์ในแง่การตรวจสอบทางราชการ กับความสัมพันธ์ในแง่การควบคุมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะได้อธิบายในหัวข้อต่อไป

8.2.6 การตรวจสอบการปฏิบัติราชการ

การตรวจสอบการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเยอรมัน มีการกำหนดรายละเอียดให้แก่แต่ละมลรัฐทำหน้าที่ในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตัวเอง โดยในที่นี้จะยกตัวอย่างการตรวจสอบการปฏิบัติราชการในรัฐบาวาเลีย²⁸

ตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดวิธีการตรวจสอบไว้ ดังนี้

(1) การตรวจสอบโดยกฎหมาย คือ การตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกรณีทั่วไป เป็นมาตรการที่มลรัฐใช้บังคับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ปฏิบัติตามคำสั่งของตน การตรวจสอบประเภทนี้ ได้แก่

- (1.1) สิทธิในการเรียกดูข้อมูลต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเมื่อรัฐบาลมลรัฐขอข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องนำเสนอข้อมูลนั้นต่อมลรัฐ

- (1.2) การสั่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามกฎหมายต่างๆ หากเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ยอมปฏิบัติตามกฎหมาย มลรัฐสามารถออกคำสั่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามได้ ทั้งนี้ต้องเป็นคำสั่งที่ไม่ละเมิดต่อกฎหมาย
- (1.3) การปฏิบัติแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สืบเนื่องมาจากประการข้างต้น หากมลรัฐมีคำสั่งแล้ว แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ปฏิบัติตาม มลรัฐมีอำนาจโดยชอบธรรมที่จะปฏิบัติหรือกระทำการแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (1.4) การแต่งตั้งผู้ปฏิบัติราชการแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการให้บุคลากรของมลรัฐลงไปทำหน้าที่แทนบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะมีขึ้นก็ต่อเมื่อเข้าหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้
- (1.5) เมื่อผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่โดยผิดกฎหมาย อันเป็นผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียหายและ/หรือไม่สามารถทำงานต่อไปได้ มลรัฐมีอำนาจสั่งให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำการแก้ไขจนกระทั่งสิ่งผิดกฎหมายเหล่านั้นสิ้นสุดลง
- (1.6) ถ้าผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ปฏิบัติตาม โดยอ้างเหตุผลทางกฎหมาย มลรัฐสามารถแต่งตั้งผู้ช่วยเพื่อการปฏิบัติราชการให้ถูกต้องตามกฎหมายเข้ามาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ได้ โดยมีหน้าที่ลงไปแก้ไขสิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำผิดกฎหมาย
- (1.7) นอกจากนี้แล้ว มลรัฐสามารถถอดถอนและยุบสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้อีกด้วย

(2) การตรวจสอบโดยผู้ชำนาญการ เป็นการตรวจสอบในกรณีพิเศษ ซึ่งมาตรการที่มลรัฐจะแต่งตั้งผู้ชำนาญการพิเศษขึ้นมา เพื่อให้คำแนะนำแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติราชการ โดยเฉพาะงานที่ท้องถิ่นได้รับมอบหมายจากรัฐบาลมลรัฐให้ดำเนินการแทน²⁹ อย่างไรก็ตาม ผู้ชำนาญการที่ว่านี้ก็ไม่มีอำนาจในการบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำตามแต่อย่างใด มีหน้าที่เพียงให้คำแนะนำเท่านั้น ประโยชน์ของการมีผู้ชำนาญการพิเศษก็คือ ผู้ชำนาญการจะช่วยแบ่งเบาภาระในการตรวจสอบการทำงานของมลรัฐได้ส่วนหนึ่ง นอกจากนี้ มลรัฐยังอาจแบ่งพื้นที่ ให้ผู้ชำนาญการตรวจสอบการปฏิบัติราชการแทนตนก็ได้

8.2.7 การควบคุมโดยราชการส่วนกลาง

เนื่องจากเยอรมันเป็นสาธารณรัฐ ดังนั้นรัฐบาลกลางจึงไม่มีหน้าที่โดยตรงในการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มลรัฐกลับมีหน้าที่ดังกล่าวนี้แทน

กฎหมายที่ควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเยอรมันมีตั้งแต่ รัฐธรรมนูญ ธรรมนูญของแต่ละมลรัฐ และกลุ่มของกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น

สำหรับกระทรวงที่ควบคุมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงก็คือ กระทรวงกิจการภายใน และมีกระทรวงหลักอื่นๆ ที่กฎหมายกำหนดให้เกี่ยวข้อง ซึ่งได้แก่

(1) กระทรวงกิจการภายใน

ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง ทั้งในด้านงานปกครองงานทะเบียน กฎและระเบียบต่างๆ ข้อบังคับการประชุมสภา รูปแบบการออกคำสั่งของผู้บริหาร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบริหารงานบุคคล การจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

กระทรวงกิจการภายในมีเขตพื้นที่ในการควบคุมแบ่งไปตามระดับ ตั้งแต่ระดับเขต ต่อมาเป็น อำเภอ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายในเป็นผู้มีอำนาจกำกับดูแลสูงสุด

(2) กระทรวงการคลัง

ทำหน้าที่เฉพาะตามที่กฎหมายฉบับต่างๆ ระบุให้กระทรวงการคลังดูแล เช่น การวางแผนงบประมาณ การจัดทำแผนการลงทุน การประมาณรายได้ การประมาณการรายรับ การจัดเก็บภาษีและการจัดการทรัพย์สิน การกู้ยืมเงินต่างๆ

(3) กระทรวงแรงงาน ครอบครัว และกิจการสังคม

ทำหน้าที่ในการควบคุมองค์กรปกครองท้องถิ่นในเรื่องที่เกี่ยวกับ การให้สวัสดิการและสงเคราะห์คนชรา ดูแลสวัสดิการแรงงาน กำหนดมาตรฐานการทำงานและค่าจ้างขั้นต่ำให้อยู่ในขอบเขตและมาตรฐานเดียวกัน

นอกจากนี้ยังมีกระทรวงอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีก แต่อยู่ในระดับต่ำ เช่น กระทรวงการขนส่ง ที่ดูแลเรื่องมาตรฐานของถนน เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปแล้ว การควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากรัฐบาลระดับสหพันธรัฐมีค่อนข้างน้อย โดยส่วนใหญ่เป็นการควบคุมโดยทางอ้อม และจะมีการระบุไว้ในกฎหมายฉบับสำคัญๆ เท่านั้น เช่น กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่เกี่ยวกับการเงินและภาษี ส่วนหน้าที่การควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงนั้นเป็นของรัฐบาลระดับมลรัฐ ซึ่งในแต่ละมลรัฐก็จะมีลักษณะการควบคุมแตกต่างกันไป

8.3 แนวโน้มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต

สืบเนื่องมาจากประเทศเยอรมัน มีประวัติศาสตร์ในด้านการปกครองท้องถิ่นของตัวเองมาอย่างยาวนาน โดยเฉพาะยิ่งเมื่อมีการเปรียบเทียบกับประเทศไทย ดังนั้นประสบการณ์ในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีมากตามไปด้วย เยอรมันเคยมีการกระจายอำนาจอย่างสูงสุด

มาแล้วในช่วงปลายศตวรรษที่ 18 โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งต้องเลี้ยงตนเอง ต่อมาภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 การขยายตัวของเศรษฐกิจ ประชากร และชุมชนมีมากขึ้น หลายเท่าตัว การบริหารจัดการเมืองแบบเลี้ยงตัวเองจึงทำได้ยากขึ้นหากไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลมลรัฐ หรือรัฐบาลสหพันธ์ ดังนั้น ช่วง 20 ปีที่ผ่านมาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเยอรมันเริ่มที่จะมีการปฏิรูปตนเอง เช่น การเปลี่ยนแปลงรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาใช้แบบเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรง เป็นต้น รัฐบาลระดับมลรัฐเริ่มเข้ามามีบทบาทในการช่วยเหลือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ประสิทธิภาพและสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เริ่มถูกให้ความสำคัญเป็นลำดับแรก แทนที่ความเป็นอิสระและความเป็นประชาธิปไตย

ปัจจุบันนับได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเยอรมันมุ่งเน้นประสิทธิภาพในการ ให้บริการสาธารณะ เพื่อให้ประชาชนในเขตพื้นที่ของตนพอใจ ระยะเวลาหลังเริ่มมีการวิพากษ์วิจารณ์ เกี่ยวกับประสิทธิภาพในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้นเรื่อยๆ

อาจกล่าวได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเยอรมันต้องปรับตัวอย่างมาก ซึ่งมีแนวโน้ม ในการเปลี่ยนแปลงดังต่อไปนี้

- 1) รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความยืดหยุ่น และเป็นอิสระมากขึ้น เพื่อให้ รูปแบบเหมาะสมกับขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้เกิด ประสิทธิภาพภายในการให้บริการสาธารณะ
- 2) การให้บริการสาธารณะจะถูกถ่ายโอนไปให้เอกชนดำเนินการแทน เพราะองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเยอรมัน ไม่มีความสามารถทางการเงินเพียงพอในการ ให้บริการเองทั้งหมด
- 3) การจัดวิธีการบริหารภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความทันสมัย โดยเฉพาะ ในปัจจุบันที่ยุโรปกำลังบูรณาการเข้าด้วยกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีระบบ การบริหารที่ทันสมัยพอที่จะรองรับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว การถ่ายโอนข้อมูลของ ท้องถิ่นหนึ่งไปสู่อีกท้องถิ่นหนึ่งกลายเป็นความจำเป็นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพื่อ ประโยชน์สูงสุดในการพัฒนา
- 4) ขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีขนาดใหญ่ขึ้น ในขณะที่จำนวนของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดลง ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถ อยู่รอดได้ และสามารถให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง
- 5) รูปแบบความร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นกับมลรัฐจะมีมากขึ้น เพราะความซับซ้อนของปัญหาที่เกิดขึ้นใน เยอรมัน หน่วยงานเพียงหน่วยเดียวไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ ซึ่งความร่วมมืออาจจะ ปรากฏออกมาหลายรูปแบบเช่น การจัดตั้งบริษัทร่วมกัน การแลกเปลี่ยนข้อมูลกัน ระหว่างท้องถิ่น การให้ความช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางและมลรัฐ เป็นต้น

6) ระบบการทำบัญชีเดิมที่เน้นการตรวจสอบและถูกต้อง กำลังถูกเปลี่ยนให้มีความคล่องตัวแบบเอกชน เน้นประสิทธิผลมากกว่ากฎระเบียบ³⁰

แนวโน้มดังกล่าวนี้ ไม่ได้เกิดแต่เฉพาะแต่ในเยอรมันเท่านั้น หากแต่กำลังกลายเป็นแนวโน้มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วโลกอีกด้วย ซึ่งสำหรับประเทศเยอรมัน แนวโน้มใน 1) 4) 5) กำลังเป็นที่น่าสนใจและติดตามเป็นอย่างมา

เชิงอรรถ

- ¹ www.odci.gov.
- ² ปรัชญา เวสารัชช์, การปกครองท้องถิ่นของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (กรุงเทพฯ: โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น, 2543), หน้า 3.
- ³ ไมเคิล เอ็ช เนลสัน, การปกครองท้องถิ่นในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี, หน้า, 7
- ⁴ ปรัชญา เวสารัชช์, การปกครองท้องถิ่นของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี, หน้า 3.
- ⁵ OECD, **Managing Across Level of Government: Germany**, 1997 ใน www.oecd.org.
- ⁶ Alan Norton, **International Handbook of Local and Regional Government: Comparative Analysis of Advance Democracies** (Edward Elger Limited: Hants), p.251.
- ⁷ ไมเคิล เอ็ช เนลสัน , การปกครองท้องถิ่นในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี, หน้า 9.
- ⁸ Alan Norton, **International Handbook of Local and Regional Government: Comparative Analysis of Advance Democracies**, p.243.
- ⁹ Dieter Haschke, German Law Archive: Local Government Administration in Germany ใน www.iuscomp.org.
- ¹⁰ Alan Norton, **International Handbook of Local and Regional Government: Comparative Analysis of Advance Democracies**, p. 251.
- ¹¹ ตามมาตรา 28 (2) ของกฎหมายพื้นฐานได้รับรองสิทธิในการออกกฏระเบียบของคอมมูนไว้อย่างชัดเจน ดูรายละเอียดใน www.memory.loc.gov.
- ¹² www.memory.loc.gov.
- ¹³ Ibid.
- ¹⁴ Dieter Haschke, **German Law Archive: Local Government Administration in Germany**.
- ¹⁵ Alan Norton, **International Handbook of Local and Regional Government: Comparative Analysis of Advance Democracies**, p.254.
- ¹⁶ ปรัชญา เวสารัชช์, การปกครองท้องถิ่นของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี, หน้า 27.
- ¹⁷ ปรับปรุงจาก ปรัชญา เวสารัชช์ , การปกครองท้องถิ่นของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี, หน้า 28.
- ¹⁸ www.worldbank.org.
- ¹⁹ เรื่องเดียวกัน.
- ²⁰ Alan Norton, หน้า 258
- ²¹ Alan Norton, **International Handbook of Local and Regional Government: Comparative Analysis of Advance Democracies**, p. 273.
- ²² www.memory.loc.gov.
- ²³ Ibid.
- ²⁴ Alan Norton, **International Handbook of Local and Regional Government: Comparative Analysis of Advance Democracies**, p. 273.
- ²⁵ Dieter Haschke , **German Law Archive: Local Government Administration in Germany**.

²⁶ กฎหมาย Local Government Law ฉบับปัจจุบันของมลรัฐบาวาเลีย ประกาศใช้เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1993 มีการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายเมื่อวันที่ 27 ธันวาคม ค.ศ. 1996.

²⁷ ตามมาตรา 108 แห่งกฎหมาย Local Government Law.

²⁸ Local Government Law, **Free State of Bavaria** (Bayerische Gemeindeordnung, 1993).

²⁹ ปรัชญา เวสสารัชช์, การปกครองท้องถิ่นของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี, หน้า 54.

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 36.