

ภาคที่หนึ่ง
การศึกษาการปกครองท้องถิ่น
ในประเทศไทยที่สำคัญ

บทที่ 1

การปกครองท้องถิ่นประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษที่มีชื่อเรียกอย่างเป็นทางการว่า สหราชอาณาจักร (United Kingdom) นั้น ประกอบด้วยอาณาจักร 3 ส่วนที่สำคัญ คือ อังกฤษ (England) เวลส์ (Wales) และสก็อตแลนด์ (Scotland) ประเทศอังกฤษมีการปกครองในรัฐเดี่ยว ซึ่งหมายถึงระบบที่มีศูนย์กลางอำนาจรัฐสูงสุดหรืออำนาจรัฐบาลกลางเดียวกัน

การปกครองท้องถิ่นอังกฤษมีลักษณะการสืบทอดมาจากประวัติศาสตร์และสังคมอังกฤษดั้งเดิมเป็นสำคัญ และยังเป็นรากฐานของความคิด หลักการ และโครงสร้างของระบบการปกครองท้องถิ่นปัจจุบันด้วย การศึกษาระบบการปกครองท้องถิ่นอังกฤษจึงเริ่มต้นจากการศึกษาความเป็นมาในประวัติศาสตร์ของอังกฤษ ตลอดจนวิวัฒนาการและการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงตามลำดับมาจนถึงปัจจุบัน จึงจะทำให้เข้าใจในระบบการปกครองท้องถิ่นอังกฤษชัดเจนได้

Counties



Former metropolitan counties
and Greater London

- 1 Tyne and Wear
- 2 Merseyside
- 3 Greater Manchester
- 4 West Yorkshire
- 5 South Yorkshire
- 6 West Midlands
- 7 Greater London



1. พื้นฐานทางประวัติศาสตร์ของการปกครองท้องถิ่นอังกฤษ

1.1 สภาพสังคมยุคดั้งเดิม

เริ่มต้นจากการที่มีชุมชนต่างๆ เข้ามาตั้งรกรากในอังกฤษ กลุ่มคนจากระดับครอบครัว และขยายไปเป็นระดับหมู่บ้าน และไปสู่การจัดระบบชุมชนขนาดใหญ่ขึ้นตามลำดับ คำศัพท์ที่ใช้เรียกชุมชนและระบบการปกครองต่างๆ ในปัจจุบันต่างก็มีที่มาจากศัพท์ดั้งเดิมหลายคำ เช่น คำว่า “ทาวน์” (town มาจากคำว่า “tun”) หมายถึงขอบเขตพื้นที่ที่กลุ่มครอบครัวหนึ่งหักร้างถางพงกั้นบริเวณเพื่อทำการเกษตรและตั้งรกรากอยู่ คำว่า “ทาวน์ชิพ” (township มาจากคำว่า “tunscepe) หมายถึงหน่วยการปกครองของชุมชนหนึ่ง คำว่า “บอโร” (borough มาจากคำว่า “burh”) หมายถึง เมืองที่มีลักษณะป้อมปราการ คำว่า “เชอร์ริฟ” (sheriff มาจากคำว่า “shire-reeve) หมายถึง ผู้ดูแลความสงบในเขตไชร์ หรือหัวหน้าเขตไชร์ คำว่า “มูนิซิพัล” (municipal มาจากคำว่า municipium ซึ่งเป็นคำภาษาโรมัน) หมายถึง เขตการปกครองอิสระ (Clarke, 1978) จะเห็นได้ว่าคำเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงที่มาของการจัดระบบการปกครองแต่ดั้งเดิมและได้วิวัฒนาการมาจนถึงยุคปัจจุบัน

ยุโรปในยุคกลาง เป็นช่วงที่มีการปกครองในระบบนครรัฐ โดยทั่วไป จะเห็นได้ว่าเป็นระบบที่เจ้าครองนครแต่ละแห่งมีอำนาจในการจัดการปกครองเมืองของตนโดยอิสระ ไม่ขึ้นต่อกัน เมืองต่างๆ มีความสัมพันธ์ในลักษณะของตัวบุคคล จนกระทั่งศตวรรษที่ 18 พระเจ้าแผ่นดินในเมืองขนาดใหญ่ได้ขยายอำนาจออกมาปกครองเมืองเล็กๆ และจัดระบบการปกครองให้เข้าสู่ศูนย์กลางมากขึ้น

เมื่อมีสงครามระหว่างพวกนอร์แมน (Normand) และพวกแซกซอน (Saxon) และผลปรากฏว่าพวกนอร์แมนเป็นฝ่ายชนะสงคราม การจัดระบบการปกครองชุมชนก็ได้รับการเปลี่ยนไปด้วย โดยพยายามดึงอำนาจการปกครองของเจ้าเมืองในระดับท้องถิ่นให้เข้ามาสู่ศูนย์กลางมากยิ่งขึ้น มีผลทำให้เกิดระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะต่างๆ ขึ้น และเป็นรากฐานของระบบการปกครองท้องถิ่นปัจจุบัน (Clarke, 1987)

หน่วยการปกครองท้องถิ่นสำคัญดั้งเดิมที่สืบทอดต่อเนื่องมาจนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้ ได้แก่ เคาน์ตี (County) เบอโร (Borough) และแพริช (Parish)

เคาน์ตี

ในยุคการปกครองของพวกแซกซอน เขตการปกครองระดับนี้ เรียกว่า ไชร์ (Shire) (มาจากคำว่า Scir ในภาษาแซกซอน หมายถึง ขอบเขตที่อยู่ใต้กฎข้อบังคับเดียวกัน) มีสภาผู้ปกครองและหัวหน้าสภาผู้ปกครองที่มาจากการแต่งตั้งโดยพระเจ้าแผ่นดิน (คือคำว่า “shire-reef” และเป็นคำว่า “sheriff” ในปัจจุบัน) หน้าที่สำคัญของหัวหน้าไชร์ ก็คือการพิพากษาคดีและดูแลกำลังทหารด้วย สภาผู้ปกครองประกอบไปด้วยตัวแทนจากหน่วยการปกครองระดับย่อยๆ คือ ทาวน์ชิพ และพระในเขตไชร์นั้นด้วย

ต่อมา ไชร์ถูกเรียกว่า เคาน์ตี ซึ่งหมายถึง การปกครองที่รวมเอาเขตที่เรียกว่าไททิง (Tytings) และฮันเดรด (Hundred) เข้าไว้ด้วยกัน แต่ก็ยังคงหมายถึงการปกครองที่อยู่ภายใต้การควบคุมจากระดับสูง หัวหน้าไชร์หรือเคาน์ตีนับเป็นผู้แทนพระเจ้าแผ่นดินในเขตเคาน์ตีนั้น

ดังนั้น ฐานะดั้งเดิมของเคาน์ตี ก็คือเขตการปกครองภายใต้การควบคุมดูแลจากอำนาจส่วนกลาง และมีผู้ปกครองซึ่งแต่งตั้งโดยอำนาจส่วนกลาง

เบอโร

คำว่า “เบอโร” แต่เดิมมาจากคำว่า เบิร์ก (Burh, Burg) หมายถึง เมืองที่มีชุมชนรายล้อมรอบปราสาทขุนนางที่มีลักษณะเป็นป้อมปราการ บริเวณดังกล่าวจะเป็นแหล่งชุมชนค้าขาย มีระบบการดูแลผลประโยชน์และการป้องกันภัยของตนเอง

ระบบสำคัญที่เกิดขึ้นในการปกครองเบอโร ก็คือ การได้รับฐานะพิเศษจากอำนาจส่วนกลางให้สามารถปกครองตนเองได้โดยอิสระ เช่น การมีศาลพิพากษาคดีของตนเอง และมีกฎหมายที่เรียกว่า ชาร์เตอร์ส (Charters) บัญญัติอำนาจพิเศษของเบอโรไว้โดยเฉพาะ อำนาจส่วนกลางที่จะเข้ามาควบคุมการปกครองในเขตเบอโรก็จะแคบ

ลงไป การปกครองเบอโรเป็นรากฐานของการจัดระบบการปกครองรูปแบบเทศบาลในปัจจุบัน (Richards, 1975)

แพริช

แต่เดิมแพริช (Parish) คือ เขตการปกครองของพระ ส่วนเขตการปกครองอื่นๆ จะเรียกว่า วิลเลจ (Village) ซึ่งเป็นการปกครองชุมชนขนาดเล็กๆ ระบบสำคัญที่มีขึ้นในเขตแพริช ก็คือ การประชุมชาวเมืองในเขตแพริช โดยไม่มีข้อกีดกันในเรื่องชนชั้น หรือ เพศ การประชุมเช่นนี้เรียกกันว่า เวสทรี (Vestry) ซึ่งพระอาจเป็นผู้เรียกประชุมเพื่อปรึกษาหารือในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับชุมชนนั้น

การจัดประชุมเวสทรี มีขึ้นอย่างเป็นทางการจะลักษณะมากขึ้น แบ่งการประชุมได้เป็นสองลักษณะ คือ การประชุมแบบปิด (Closed vestry) สงวนสิทธิ์เฉพาะผู้นำท้องถิ่นที่ได้รับแต่งตั้ง และการประชุมแบบเปิด (Open vestry) เป็นการประชุมชาวเมืองทั่วไป

กิจกรรมของแพริชได้ขยายเข้ามาสู่ความรับผิดชอบของชุมชนส่วนรวมมากขึ้น เช่น การดูแลการสร้างถนนหนทาง และการดูแลปัญหาคนยากจน เป็นต้น ทำให้บทบาทของแพริชเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นโดยตรงมากขึ้น และกลายเป็นส่วนหนึ่งของระบบการปกครองท้องถิ่นด้วยในที่สุด (Richards, 1975)

1.2 การปรับปรุงแก้ไขปัญหาท้องถิ่นในปลายศตวรรษที่ 18

เริ่มจากระดับแพริชเป็นต้นมา เราจะเห็นได้ว่าแพริชมีบทบาทเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของประชาชนโดยตรงมากที่สุดนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1555 มาแล้ว แพริชมีบทบาทในการดูแลรับผิดชอบการซ่อมแซมถนนหนทางในแพริชมีเจ้าหน้าที่คอยตรวจตราดูแลซ่อมแซมถนนในแพริช (surveyors) ประชาชนในแพริชจะถูกเกณฑ์แรงงานคนละสี่วันเพื่อมาซ่อมสร้างถนนในแพริช ผู้ที่มีฐานะดีสามารถจ่ายเงินเป็นค่าจ้างแทนการใช้แรงงานได้ และเงินค่าจ้างนี้ก็จะนำไปว่าจ้างคนยากจนให้ทำแทน ในระยะหลัง

จากปี ค.ศ. 1601 ได้มีการประกาศกฎหมายเกี่ยวกับคนยากจน (Elizabethan poor law) ซึ่งให้แพริชมีภาระการดูแลปัญหาคนยากจนเพิ่มขึ้นอีก ประชากรในแพริชถูกกำหนดให้จ่ายเงินเพื่อการสงเคราะห์คนยากจนด้วย เงินที่เก็บได้นี้จะนำไปเป็นค่าใช้จ่ายเป็นค่าแรงคนยากจนและมีการหารายได้เพื่อมาใช้จ่ายในการดูแลปัญหาของคนยากจน การดำเนินงานดังกล่าวมีปัญหาเนื่องจากการดำเนินงานในระบบอาสาสมัคร ทั้งยังเป็นงานที่ต้องกระทำอย่างจริงจัง แต่คนยากจนส่วนใหญ่ก็นั้นมักจะเป็นคนชรา คนเจ็บ หรือ คนไร้ความสามารถต่างๆ ซึ่งไม่สามารถจะทำงานให้เกิดผลประโยชน์เต็มเม็ดเต็มหน่วยได้ ภาระการดูแลคนยากจนจึงกลายมาเป็นปัญหาที่สำคัญในระดับแพริช

ดังนั้น การดูแลคนยากจนในระดับแพริชจึงได้ถูกจัดเป็นระบบขึ้น เจ้าหน้าที่รับผิดชอบจะได้รับการแต่งตั้งมาจากที่ประชุมเวสต์รี แต่เป็นตำแหน่งที่ไม่มีเงินเดือน ตำแหน่งที่สำคัญในระดับท้องถิ่นที่มีอยู่ ได้แก่ ตำแหน่งผู้ดูแลคนยากจน (the overseer of the poor) ตำแหน่งผู้ตรวจตราสภาพถนนหนทาง (the surveyor) ตำแหน่งผู้ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและจับกุมผู้กระทำผิด (the constable) ตำแหน่งผู้ดูแลรายได้ต่างๆ ของวัดรวมทั้งเก็บรักษาเงินของแพริชด้วย (the churchwarden) (Clarke, 1978)

ปัญหาการบริหารงานในระดับแพริช เคนันตี และเบอเรอ ค่อยๆ ซับซ้อนยุ่งยากมากขึ้น และไม่เป็นที่ยอมรับของคนในระดับท้องถิ่น เพราะไม่ได้มีรูปแบบที่ชัดเจนแน่นอน แพริชดูแลปัญหาท้องถิ่นในลักษณะงานอาสาสมัครทั้งที่เป็นภาระหนัก เคนันตีก็มีขนาดใหญ่เกินไปไม่เหมาะสมในระดับเบอเรอก็ไม่ได้ได้รับความไว้วางใจเพราะเป็นการดูแลที่เกี่ยวข้องกับเงินของสาธารณะ ที่สำคัญก็คือหน่วยงานเหล่านี้ยังไม่ถือว่าเป็นตัวแทนท้องถิ่นและไม่ได้มีหน้าที่ในการดูแลปัญหาต่างๆ ของท้องถิ่นที่ชัดเจน งานท้องถิ่นที่สำคัญในระยะแรกๆ ได้แก่

1. ระบบการซ่อมบำรุงถนนหนทางในท้องถิ่น ในระยะศตวรรษที่ 18 ผู้คนในยุคนั้นได้มีการเดินทางติดต่อค้าขายและส่งสินค้ามากขึ้น ความจำเป็นที่จะต้องมถนนหนทางและการดูแลรักษาเส้นทางคมนาคมจึงมีความสำคัญ แพริชไม่สามารถที่จะรับภาระในการดูแลถนนหนทางเหล่านี้ได้ โดยเฉพาะแพริชเล็กๆ ที่เป็นเส้นทางผ่านไปสู่มุมชนขนาดใหญ่ที่เป็นศูนย์กลางการค้าขายที่สำคัญ ย่อมไม่สามารถจะรับภาระ

เช่นนี้ได้ จึงได้กำหนดให้มีระบบเก็บค่าผ่านทาง (turnpikes trusts) เพื่อนำเงินเหล่านั้นมาเป็นค่าใช้จ่ายในการดูแลซ่อมบำรุงถนนในแพริช จึงเป็นระบบการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นที่มีขึ้นในระยะแรก

2. การดูแลปัญหาความเป็นอยู่ของชุมชน ซึ่งได้แก่ การดูแลระบบทางระบายน้ำ การรักษาความสงบและความปลอดภัยของชุมชน รวมไปถึงการปราบปรามโจรผู้ร้าย ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อดูแลปัญหาเหล่านี้ในระดับท้องถิ่น (Improvement Commissions) โดยให้มีการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น หน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการเหล่านี้ได้ขยายรวมไปถึงเรื่องการดูแลแสงสว่างตามถนนและทางเดินสาธารณะ หอนาฬิกา และจัดเวรยามดูแลความปลอดภัยด้วย

3. ปัญหาคนยากจน นับว่าเป็นปัญหาสำคัญที่มีมานานแล้วในระดับท้องถิ่น เมื่อแพริชต่างๆ มีภาระหนักมากขึ้นเรื่อยๆ แพริชบางแห่งจึงกำหนดให้มีการจ่ายภาษีเพื่อสงเคราะห์คนยากจน และกำหนดอัตราเบี้ยเลี้ยงและนำมาเฉลี่ยให้คนยากจนในเขตแพริชของตน ในปี ค.ศ. 1723 ได้มีกฎหมายอนุญาตให้แพริชต่างๆ สามารถรวมกันจัดตั้งสหภาพนิคมสำหรับคนจน (poor law unions) ในปี ค.ศ. 1782 ให้อำนาจแพริชจัดตั้งสหภาพคนจนและสามารถว่าจ้างเจ้าหน้าที่ดูแลกิจการด้านการสงเคราะห์คนยากจนได้เอง ผู้ดูแลสหภาพดังกล่าวเรียกว่าตำแหน่งการ์ดเดียนส์ (Guardians) ตำแหน่งนี้มาจากการเลือกตั้งโดยผู้เสียภาษีในระดับท้องถิ่นในเวลาต่อมาด้วย (Richards, 1975)

อย่างไรก็ตาม ระบบการจัดการปัญหาส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีเพียงในบางพื้นที่และไม่เหมือนกันหมดทุกแห่ง จึงนับว่าเป็นเพียงจุดเริ่มต้นของการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นในอังกฤษเท่านั้น

1.3 การจัดระบบการปกครองท้องถิ่นในช่วงศตวรรษที่ 19

ในช่วงศตวรรษที่ 19 เป็นช่วงการปฏิวัติอุตสาหกรรม (Industrial revolution) ความเจริญและความเปลี่ยนแปลงของสังคมเป็นไปอย่างรวดเร็ว และขยายวงออกไปอย่างกว้างขวาง ชุมชนที่ดูแลรับผิดชอบปัญหาส่วนท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในขณะนั้น

ยังไม่ได้ถูกกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่และขอบเขตความรับผิดชอบที่ชัดเจน และไม่สามารถปรับตัวได้ทันต่อสภาพความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ในสังคมที่กำลังเกิดขึ้นได้ มีลักษณะการแก้ปัญหาเฉพาะเรื่อง และชั่วคราว (Ad-hoc) จนกระทั่งในระยะต้นศตวรรษที่ 20 จึงได้มีการแก้ไขปัญหาทั้งระบบโดยการกำหนดขอบเขตการปกครองท้องถิ่น โดยเห็นว่าปัญหาต่างๆ เหล่านั้นเป็นปัญหาของท้องถิ่นโดยตรง และออกกฎหมายที่ทำให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ชัดเจนมากขึ้น

สภาพของปัญหาต่างๆ ในระดับท้องถิ่นจึงนำไปสู่การวางระบบการปกครองท้องถิ่นทั้งส่วน ตามลำดับจากหน่วยการปกครองระดับแพริช เบอโร และเคาน์ตีในที่สุด

ระดับแพริช

จากการที่ได้มีการจัดระบบการดูแลปัญหาคนยากจนตามกฎหมายในปี ค.ศ. 1832 (Reform Bill) กำหนดให้จัดตั้งคณะกรรมการดูแลคนยากจน (Poor Law Commission) เพื่อศึกษาปัญหาคนยากจนและเสนอผลการพิจารณายังส่วนกลาง ในปี ค.ศ. 1834 ได้ประกาศกฎหมายแก้ไขปัญหาคคนยากจน (เรียกว่า The Poor Law Amendment Act) เพื่อให้มีการจัดระบบสงเคราะห์คนยากจนอย่างจริงจังในระดับแพริชทั้งหมด กำหนดวิธีการจัดสร้างนิกมคนยากจน การหารายได้และกำหนดให้มีคณะกรรมการส่วนท้องถิ่น (Local Boards of Guardians) ดำเนินการ คณะกรรมการนี้มาจากการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น จึงเป็นการกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในท้องถิ่นด้วยตนเองในรูปคณะกรรมการ แต่อยู่ภายใต้การดูแลจากส่วนกลางด้วย (Richards, 1975)

ระดับเบอโร

ในปี ค.ศ. 1830 ได้มีการพิจารณาจัดระบบการปกครองในระบบเทศบาล (municipal corporations) ซึ่งมีอยู่ในเบอโรต่างๆ ได้พบว่ากรปกครองในระบบเทศบาลเหล่านี้กำลังมีปัญหามากมาย เช่น ไม่ได้จัดบริการที่จำเป็นให้ท้องถิ่น มีปัญหาการคอร์รัปชัน

เป็นต้น ดังนั้น ในปี ค.ศ. 1835 จึงได้ประกาศกฎหมายระบบเทศบาลขึ้น (The Municipal Corporations Act) ให้เบอร์รอดจ์ระบบเทศบาลขึ้น กำหนดให้สามารถมีรายได้ของตนเอง และนำรายได้นั้นมาใช้จ่ายเพื่อประโยชน์ของประชากรในท้องถิ่นโดยตรง มีสภาท้องถิ่น ที่มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งและมีสมาชิกสามัญจำนวนหนึ่งในที่ที่มาจากแต่งตั้ง โดยสมาชิกสภาท้องถิ่น

นอกจากนั้น ยังได้กำหนดให้การบริหารงานส่วนท้องถิ่นแยกออกจาก ระบบการศาล คืออำนาจปกครองและอำนาจศาลเป็นคนละส่วนกัน นั่นเอง

ความแตกต่างระหว่างการแก้ปัญหาคอนยาคจนและการจัดระบบเทศบาล ท้องถิ่นที่ได้กล่าวมาข้างต้น คือ การแก้ไขปัญหาคนยากจนมีลักษณะการควบคุมดูแล โดยตรงจากอำนาจส่วนกลาง ซึ่งเป็นฝ่ายกำหนดมาตรฐานในเรื่องหลักเกณฑ์การจัดทำ นิคมคนยากจนตลอดจนระเบียบวิธีในการดำเนินการ การให้ค่าตอบแทน และการจ่ายเงินสงเคราะห์ เป็นต้น แต่ระบบเทศบาลนั้นกำหนดขอบเขตหน้าที่ในการดูแลการจัด บริการต่างๆ ให้เป็นอำนาจส่วนท้องถิ่น โดยไม่ได้อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลจากส่วน กลาง

ในระหะปี ค.ศ. 1840 ปัญหาส่วนท้องถิ่นที่สำคัญอีกประการก็คือ เรื่อง การอนามัย ได้มีรายงานจากคณะกรรมการดูแลปัญหาคอนยาคจนว่าโรคภัยไข้เจ็บนั้นเป็น ปัญหาหลักของคนยากจน ดังนั้น จึงได้มีกฎหมายการสาธารณสุขขึ้นในปี ค.ศ. 1848 (The Public Health Act) กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้ท้องถิ่นสามารถจัดตั้งคณะกรรมการ เพื่อดูแลการอนามัย โดยเฉพาะการจัดให้มีน้ำกินน้ำใช้ การจัดทำระบบระบายน้ำ ในเวลา ต่อมาเขตที่มีคณะกรรมการท้องถิ่นอยู่แล้ว เช่น เบอร์รอดจ์ หรือเขตที่มีคณะกรรมการดูแล คนยากจนอยู่แล้ว คณะกรรมการเหล่านี้ถูกกำหนดให้มีหน้าที่ดูแลปัญหาการอนามัยด้วย แต่การดูแลด้านสาธารณสุขเหล่านี้ยังอยู่ภายใต้การดูแลจากส่วนกลางอีกระดับด้วย

ต่อมา ปัญหาการอนามัยในเขตชุมชนหนาแน่น และในเขตชนบทมี ลักษณะที่แตกต่างกันออกไป ในเขตชุมชนหนาแน่นจะมีปัญหามากกว่าในเขตชนบท จึง ทำให้มีการประกาศแบ่งเขตการดูแลเรื่องการอนามัยให้เป็นสองลักษณะ คือ การอนามัย

เขตชุมชนเมือง (urban districts) และการอนามัยเขตชนบท (rural districts) ทำให้มีการแบ่งเขตในระบบคิสติคเกิดขึ้นอีกระบบหนึ่ง (Richards, 1975)

นอกจากปัญหาด้านการอนามัยแล้ว ปัญหาอื่นๆ ในระดับท้องถิ่นก็เริ่มมีความซับซ้อนและยุ่งยากมากขึ้นด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ก็เพราะสภาพสังคมมีความเจริญ และชีวิตความเป็นอยู่ได้เปลี่ยนไป ปัญหาที่เกิดขึ้นได้แก่ การซ่อมบำรุงถนนหนทางไม่ได้รับการเอาใจใส่ดูแลเพราะท้องถิ่นมีรายได้ไม่เพียงพอประกอบกับการมีระบบการคมนาคมทางรถไฟขึ้นใช้แล้ว ประชาชนบางส่วนไม่ยอมรับการจ่ายค่าผ่านทางให้แพริช ปัญหาการจัดเขตของสหภาพคุณแลคนยากจนในระดับแพริชที่กระจุกกระจายเหมือนรูปภาพที่เว้าๆ แหว่งๆ และเป็นรอยปะ เนื่องจากไม่ได้มีหลักเกณฑ์ในเรื่องขอบเขตพื้นที่ที่ชัดเจนแน่นอน ทั้งยังไม่ได้มีมาตรฐานการจ่ายเงินสงเคราะห์คนยากจนในอัตราเดียวกันอีกด้วย เช่นเดียวกับการดูแลเรื่องการจัดการศึกษาในระดับแพริช สิ่งเหล่านี้เป็นภาระหนักสำหรับหน่วยการปกครองขนาดเล็กที่ไม่ได้รับการกำหนดฐานะที่แน่นอนชัดเจนในขณะนั้น

ระดับเคาน์ตี

กฎหมายปกครองท้องถิ่นอังกฤษฉบับสำคัญก็คือ กฎหมายฉบับปี ค.ศ.1888 (The Local Government Act, 1888) ซึ่งเป็นกฎหมายที่จัดระบบการปกครองท้องถิ่นในระดับเคาน์ตี นับเป็นรากฐานส่วนหนึ่งของการปกครองท้องถิ่นอังกฤษในยุคปัจจุบันด้วย กล่าวคือ

1. เป็นกฎหมายที่ได้กำหนดให้มีสภาท้องถิ่นระดับเคาน์ตี (County council) มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น โดยระยะแรกให้สิทธิเลือกตั้งเฉพาะผู้เสียภาษีเท่านั้น
2. ได้มีการกำหนดความสัมพันธ์ที่ชัดเจนระหว่างหน่วยการปกครองระดับเคาน์ตีและเบอร์เรอจัน
3. ได้จัดแยกระบบการคลังในส่วนท้องถิ่นกับส่วนกลางออกจากกันให้ชัดเจนขึ้น

อำนาจหน้าที่ของเคาน์ตีที่สำคัญในระยะแรกนี้ก็คือ การซ่อมบำรุงถนน
หนทางและการดูแลความปลอดภัยของชุมชน

กฎหมายฉบับดังกล่าวนี้ได้กำหนดความแตกต่างระหว่างเคาน์ตีและเบอ
เรอโดยยึดถือจำนวนประชากรเป็นหลัก คือเบอเรอที่มีประชากรเกินกว่า 150,000 คน จึง
สามารถเป็นเขตการปกครองนอกเขตเคาน์ตีได้ แต่ถ้ามีประชากรน้อยกว่านี้จะต้องมี
ฐานะเป็นเขตการปกครองที่ขึ้นต่อเคาน์ตี ซึ่งหมายถึงจะต้องจัดเก็บภาษีให้กับเคาน์ตีด้วย
ในเวลาต่อมา ได้มีการเรียกร้องในระดับรัฐสภาเพื่อให้แก้ไขข้อกำหนดดังกล่าว ทำให้
ขนาดของจำนวนประชากรในเขตเบอเรอที่จะไม่ต้องเป็นเขตการปกครองในเคาน์ตีลด
ลงเหลือเพียง 50,000 คน

ในปี ค.ศ.1894 ได้มีการจัดระบบการปกครองในระดับรองลงมาจาก
เคาน์ตีนั้นคือระดับดิสตริค กฎหมายปกครองท้องถิ่นปี ค.ศ.1894 (Local Government
Act, 1849) กำหนดให้เขตการบริหารงานด้านการอนามัยเขตชุมชนเมืองและชุมชน
ชนบทได้กลายมาเป็นเขตการปกครองระดับรองจากเคาน์ตี คือ ดิสตริค ซึ่งมีทั้งดิสตริค
ชุมชนเมือง (urban district) และดิสตริคชนบท (rural district) แต่การจัดเขตการปกครอง
ดิสตริคใหม่ขึ้นมาแล้วยังมีความสับสนอยู่บ้าง เพราะบางเขตเป็นองค์กรที่ดูแลปัญหาคน
ยากจนอยู่แต่เดิม บางเขตเป็นเขตที่คาบเกี่ยวอยู่ระหว่างสองเคาน์ตี เพราะไม่ได้แบ่งตาม
เขตเคาน์ตีที่เป็นอยู่ เช่นนี้เป็นต้น

นอกจากนั้น กฎหมายฉบับดังกล่าวยังกำหนดให้หน่วยการปกครอง
ระดับแพริชมีสภาท้องถิ่นเช่นเดียวกับดิสตริค อำนาจหน้าที่หลายส่วนของแพริชถูกดึง
ไปไว้ที่หน่วยการปกครองระดับสูงเนื่องจากแพริชมีขนาดเล็กและมีจำนวนประชากร
แตกต่างกันมาก สภาท้องถิ่นระดับแพริชจึงถูกกำหนดไว้สองรูปแบบ แพริชขนาดเล็กซึ่ง
มีประชากรน้อยกว่าหนึ่งร้อยคนจะมีระบบการประชุมแพริช (Parish meetings) ส่วน
แพริชที่มีประชากรระหว่าง 100-300 จะเลือกมีระบบการประชุมแพริช หรือจะมีสภา
แพริช (Parish councils) ก็ได้ แพริชที่มีประชากรเกินกว่า 300 คน จะมีสภาแพริชเป็น
สภาท้องถิ่นเหมือนกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับอื่นๆ (Richards, 1975)

ในปี ค.ศ.1899 นับเป็นช่วงสุดท้ายของการปรับปรุงแก้ไขระบบการปกครองท้องถิ่นก่อนที่จะเข้าสู่การปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นครั้งใหม่ในศตวรรษที่ 20 กฎหมายการปกครองลอนดอน ปี ค.ศ.1899 (London Government Act,1899) เป็นกฎหมายที่ปรับปรุงการปกครองเขตลอนดอน โดยกำหนดให้มีเขตการปกครองสองระดับซ้อนกันอยู่ ได้แก่ เขตการปกครองลอนดอนเคาน์ตี (London county) และการปกครองเขตย่อยในลอนดอนที่มีฐานะเป็นเบอโร (Metropolitan boroughs) และจะมีสภาท้องถิ่นสองระดับซ้อนกันอยู่ คือ สภาลอนดอนเคาน์ตี (London County Council) เป็นสภาของนครลอนดอนทั้งหมด และสภาเบอโรเขตนคร (Metropolitan Boroughs) เป็นสภาย่อยในระดับเบอโรที่อยู่ภายในเขตลอนดอน การแก้ไขดังกล่าวนี้มีลักษณะที่จะดึงเข้าสู่ระบบการรวมอำนาจให้มากขึ้นทั้งนี้เพราะรัฐบาลอนุรักษ์นิยมในขณะนั้นพยายามที่จะสร้างดุลยภาพระหว่างสภาท้องถิ่นสองระดับ เพราะเกรงว่าสภาลอนดอนเคาน์ตีจะมีอำนาจมากเกินไป แต่ในทางเป็นจริงนั้น อำนาจก็ยังคงอยู่ที่ระดับสภาลอนดอนเคาน์ตีมากกว่า เนื่องจากภาระหน้าที่ในระดับท้องถิ่นมีมาก จึงต้องพยายามที่จะให้สภาท้องถิ่นระดับสูงรับภาระที่สำคัญไว้ ความสำคัญจึงอยู่ที่สภาลอนดอนเคาน์ตีมากกว่าตามที่ได้กล่าวมาแล้ว (Richards, 1975)

โดยสรุปแล้ว การปกครองท้องถิ่นอังกฤษที่ได้มีการปรับปรุงแก้ไขมาจนกระทั่งปลายศตวรรษที่ 19 นั้น จะมีหน่วยการปกครองท้องถิ่น 3 ระบบด้วยกัน คือ

1. การปกครองในระบบเคาน์ตีมีหน่วยการปกครอง 3 ระดับซ้อนกันอยู่ คือ

ระดับแรก คือ เขตการบริหารงานเคาน์ตี (Administrative Counties)

ระดับที่สอง มีหน่วยการปกครอง 3 รูปแบบ คือ เขตเบอโรขนาดเล็ก (Non-county Boroughs) ดิสตริกเขตเมือง (Urban District) และดิสตริกเขตชนบท (Rural District)

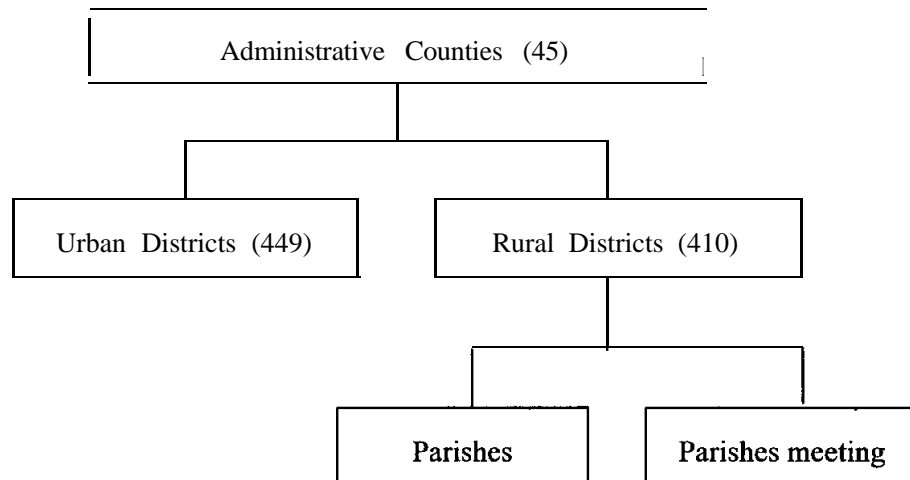
ระดับที่สาม คือ หน่วยการปกครองหน่วยย่อยที่มีอยู่เฉพาะในดิสตริกเขตชนบท มีสองรูปแบบ คือ สภาแพริช (Parish Councils) และที่ประชุมแพริช (Parish meetings)

2. การปกครองในระบบเบอโร ได้แก่เขตการปกครองระบบเทศบาล
ซึ่งจะเป็นเขตการปกครองระดับเดียว เรียกว่า เคาน์ตีเบอโร (County Boroughs) ซึ่งไม่มี
การแบ่งการบริหารงานเป็นระดับย่อยเหมือนเขตการบริหารงานเคาน์ตี

3. เขตลอนดอน จะมีหน่วยการปกครอง 2 ระดับซ้อนกันอยู่ คือ
ระดับแรก คือ ลอนดอนเคาน์ตี (London County)
ระดับที่สอง คือ เขตการปกครองเบอโร (Metropolitan Boroughs)
ซึ่งจะแตกต่างจากระบบเคาน์ตีเบอโรอื่นๆ เพราะถูกดึงเข้ามาอยู่ภายในลอนดอนเคาน์ตี
อีกชั้นหนึ่ง เบอโรในเขตนครลอนดอนมีทั้งสิ้น 28 เขต

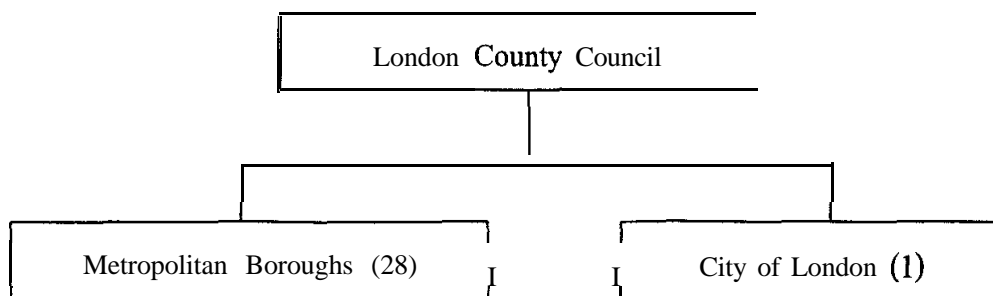
แผนผังระบบการปกครองท้องถิ่นอังกฤษก่อนการปรับปรุงแก้ไขในศตวรรษที่ 20

County



Borough

- County Boroughs (79)
- Non-County Boroughs (227)



1.4 การปรับปรุงแก้ไขการปกครองท้องถิ่นอังกฤษช่วงปี ค.ศ.1958-1974

ระหว่างปี ค.ศ.1958-1974 ประเทศอังกฤษได้มีการปรับปรุงแก้ไขการปกครองท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด การปรับปรุงแก้ไขการปกครองท้องถิ่นในครั้งนี้มีผลเปลี่ยนแปลงที่สำคัญหลายด้าน เช่น โครงสร้างของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ขอบเขตอำนาจหน้าที่และขอบเขตพื้นที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น รวมไปถึงการคลังท้องถิ่น บทบาทของสมาชิกสภาท้องถิ่น และการลดบทบาทการควบคุมอำนาจท้องถิ่นโดยอำนาจส่วนกลางด้วยการใช้ระบบศาลปกครอง (ombudsmen) เป็นต้น

เหตุที่ระยะเวลาดังกล่าวเป็นช่วงการปรับปรุงแก้ไขการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญนั้นก็เพราะ นับตั้งแต่ปี ค.ศ.1888 และปี ค.ศ.1894 ซึ่งอังกฤษได้ประกาศกฎหมายการปกครองท้องถิ่นมาใช้แล้วก็ได้มีการปรับปรุงแก้ไขการปกครองท้องถิ่นที่เด่นชัดอีกเลย ช่วงปี ค.ศ.1958-1974 มีลักษณะของการปรับปรุงแก้ไขด้วยเหตุผลและหลักการสำคัญที่แตกต่างไปจากเดิมอย่างมากมีผลให้รูปแบบโครงสร้างของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเปลี่ยนไปจากเดิม มีขอบเขตพื้นที่และความรับผิดชอบในฐานะของอำนาจส่วนท้องถิ่นกว้างขวางขึ้น สามารถปรับให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ของสังคมและเน้นถึงหลักเกณฑ์ความเป็นประชาธิปไตยและอำนาจอิสระของท้องถิ่นอย่างเดิม

เป็นที่น่าสังเกตว่าอังกฤษไม่ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่นมาเป็นเวลากว่าก่อนศตวรรษนับตั้งแต่ ปี ค.ศ.1888 และปี ค.ศ.1894 เป็นต้นมา ทั้งที่สภาพสังคมมีความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองมาแล้ว อาจเป็นเพราะคนอังกฤษมีลักษณะอนุรักษ์นิยมเป็นส่วนใหญ่ และยังไม่ได้มีการพูดถึงปัญหาความเปลี่ยนแปลงในระบบการปกครองท้องถิ่นอย่างชัดเจนโดยตรง เมื่อมีการตั้งคณะกรรมการศึกษาปัญหาเหล่านี้ ก็ไม่ได้กำหนดเป็นนโยบายอย่างต่อเนื่อง เพราะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลสลับกันอยู่เสมอ

กฎหมายการปกครองท้องถิ่น ปี ค.ศ.1888 และปี ค.ศ. 1894 (Local Government Acts,1888, 1894) ซึ่งได้ใช้มาจนถึงปี ค.ศ.1974 นั้นยังคงเป็นรากฐานที่สำคัญของระบบการปกครองท้องถิ่นอยู่ กฎหมายสองฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นสองรูป คือ เคาน์ตีบอโรและเคาน์ตี ในเขตเคาน์ตีจะแบ่งเป็นหน่วยการปกครองระดับรองลงมา คือ ดิสตริค หลักการสำคัญ ก็คือ หน่วยการปกครองเหล่านี้จะมีระบบการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นและแบ่งแยกการบริหารงานระหว่างชุมชนเมืองและเขตชนบท ในเขตเคาน์ตีบอโรจะเป็นเขตชุมชนเมืองขนาดใหญ่และเป็นเขตการปกครองชั้นเดียว นอกจากนั้นยังมีเขตชุมชนเมืองขนาดเล็กที่ไม่รวมอยู่ในเขตเคาน์ตีอีกหลายรูป (non-county boroughs) ได้แก่ ดิสตริคเขตเมือง (urban districts) ชุมชนขนาดเล็กอีกกระดับที่ยังมีอยู่ ก็คือ สภาแพริช (parish council) และที่ประชุมแพริช (parish meeting) เป็นต้น

การพิจารณาปัญหาของการปกครองท้องถิ่นเริ่มทำเป็นระบบ และชัดเจนนั้นเริ่มต้นจาก ปี ค.ศ.1958 ถึง 1974 มีการจัดตั้งคณะกรรมการถาวรซึ่งรับผิดชอบพิจารณาปัญหานี้อย่างต่อเนื่อง 5 ชุดด้วยกัน ดังนี้

ชุดที่หนึ่ง คณะกรรมการพิจารณาการปกครองท้องถิ่นในเขตมหานครลอนดอน (The Royal Commission on Local Government in Greater London) หรือเรียกกันว่า คณะกรรมการเฮร์เบิร์ต (Herbert Commission) ซึ่งมาจากชื่อของประธานคณะกรรมการชุดนี้ คือ เซอร์เอ็ดวิน เฮร์เบิร์ต (Sir Edwin Herbert) ระยะเวลาในการทำงาน

คือช่วงตั้งแต่ปี ค.ศ.1957 ถึง1960 ปัญหาซึ่งคณะกรรมการชุดนี้ได้ทำการศึกษา ก็คือ โครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นในเขตมหานครลอนดอน

ชุดที่สอง คือ คณะกรรมการพิจารณาการปกครองท้องถิ่นในเขตอังกฤษ (The Local Government Commission for England) จัดตั้งขึ้นมาโดยกฎหมายปกครองท้องถิ่นฉบับปี ค.ศ.1958 (Local Government Act, 1958) พิจารณาการกำหนดเขตพื้นที่ของเคาน์ตีและเคาน์ตีเบอโร

ชุดที่สาม คือ คณะกรรมการที่ทำงานแทนชุดที่สองในปี ค.ศ.1966 โดยมีประธานคณะกรรมการคือลอร์ด เรดคลิฟ โมค (Lord Redcliffe-Maud) และจัดทำรายงานเสร็จสิ้นในปี ค.ศ. 1969

ชุดที่สี่เรียกว่า คณะกรรมการเคลาเธอร์ (The Crowther Commission) จัดตั้งขึ้นในตอนต้นปี ค.ศ.1969 เพื่อพิจารณาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค รายงานของคณะกรรมการชุดนี้เสร็จสิ้นลงในปี ค.ศ.1973 โดยมีประธานคณะกรรมการคนใหม่ คือ ลอร์ด คิลแบรนด์ตัน (Lord Kilbrandon) มาทำหน้าที่แทนประธานคนเก่าที่เสียชีวิตไป

ชุดที่ห้า เป็นคณะกรรมการพิจารณาการแบ่งพื้นที่ของการปกครองท้องถิ่น (Local Government Boundary Commission) จัดตั้งขึ้นมาในปี ค.ศ. 1972 ซึ่งในช่วงแรกนั้นได้เริ่มต้นพิจารณาการแบ่งเขตพื้นที่ของเคาน์ตีในระดับเคาน์ตี

คณะกรรมการดังกล่าวทั้งห้าชุดนี้ได้ทำงานอย่างต่อเนื่องมาตลอดท่ามกลางการผลัดเปลี่ยนคณะรัฐบาลฝ่ายต่างๆ ในระยะต่อมา ก็ยังได้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาอีกสามชุดเพื่อศึกษาในรายละเอียดบางประการด้วย เช่นช่วงปี ค.ศ.1964-1967 จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษาการจัดระบบบริหารและคณะผู้บริหารงานท้องถิ่น (The Maud Committee on Management and Committee on Staffing) ในปี ค.ศ.1971 จัดตั้งคณะทำงานศึกษาอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับโครงสร้างของระบบบริหารงานท้องถิ่นที่จะปรับปรุงใหม่ด้วย คณะทำงานชุดนี้มีประธานกรรมการ คือ เอ็ม เอ แบงส์ (M.A. Bains) ซึ่งได้เสนอรายงานเกี่ยวกับการ

จัดการปกครองท้องถิ่นและอำนาจหน้าที่ส่วนท้องถิ่นในระบบใหม่ (The New Local Authorities : Management and Structure) ในปี ค.ศ.1972 (Lord Redcliffe-Maud, 1974)

การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นเรื่องที่ยุ่งยากซับซ้อนและต้องใช้ระยะเวลาในการเตรียมการด้วยเพราะเป็นเรื่องที่ต้องมีความเข้าใจตรงกันทุกฝ่าย ตั้งแต่รัฐบาลลงไปจนถึงประชากรที่อยู่ในระดับท้องถิ่น ต้องมองเห็นปัญหาและการเตรียมการล่วงหน้าอย่างรอบคอบเพราะเป็นปัญหาของชุมชนและเป็นเรื่องของคนในท้องถิ่นโดยตรง ดังนั้น คณะกรรมการที่พิจารณาปัญหาท้องถิ่นข้างต้นนั้นได้จัดตั้งขึ้นในลักษณะคณะกรรมการร่วมระหว่างรัฐบาลและหน่วยงานต่างๆ ของส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความเข้าใจร่วมกันและสามารถประสานงานกันได้และเป็นคณะกรรมการที่สามารถทำงานได้อย่างต่อเนื่องด้วย คณะกรรมการแต่ละชุดทำงานติดต่อกันเป็นปีๆ จนกว่าจะเสร็จสิ้น การเตรียมการปรับปรุงแก้ไขระบบการปกครองท้องถิ่นอังกฤษจึงกินเวลาถึง 15 ปี นับตั้งแต่ปี ค.ศ.1958 ถึง 1974 กว่าที่จะได้ประกาศใช้กฎหมาย (Lord Redcliffe-Maud, 1974)

รัฐสภาอังกฤษได้ใช้เวลาในการพิจารณาร่างกฎหมายปรับปรุงแก้ไขการปกครองท้องถิ่นอีกประมาณ 3 ปี หลังจากได้รับรายงานจากคณะกรรมการแต่ละชุด และยังขึ้นอยู่กับทิศทางของนโยบายทางการเมืองของรัฐบาลในขณะนั้นเป็นสำคัญด้วย การประกาศแก้ไขการปกครองในเขตลอนดอนมีขึ้นในปี ค.ศ.1965 การปรับปรุงแก้ไขเขตอังกฤษและเขตเวลส์ เริ่มในปี ค.ศ.1973 และ ค.ศ.1974 ตามลำดับ กฎหมายที่ประกาศใช้เหล่านี้ก็ไม่ได้เป็นไปตามข้อเสนอของคณะกรรมการที่เสนอต่อรัฐบาลทั้งหมด แต่เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลอนุรักษ์นิยมในขณะนั้นด้วย (Lord Redcliffe-Maud, 1974; Cross, 1978)

ประเด็นในการปรับปรุงระบบการปกครองท้องถิ่น

โครงสร้างของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเหล่านี้ได้รับการปรับปรุงแก้ไขมากกว่าเป็นการปฏิรูปใหม่ทั้งหมด หน่วยการปกครองที่สำคัญ เช่น เคาน์ตี เบอโร ดิสตริคและแพริช ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองที่มีมาแต่อดีต บางแห่งเคยเป็นเขตการปก

ครองที่เรียกว่าเขตไซร์ในประวัติศาสตร์ แม้ว่าจะมีสภาพเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างมากมาแล้วก็ตาม เช่นกลายเป็นชุมชนเมืองขนาดใหญ่ สภาพเหล่านี้ก็ยังคงมีอยู่อย่างเดิมเป็นส่วนใหญ่ สิ่งที่ปรับเปลี่ยนก็คือการกำหนดให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีฐานะรับผิดชอบร่วมกันเป็นสามระดับตามขนาดของหน่วยการปกครอง โดยคำนึงถึงเหตุผลในแง่ของการให้มีตัวแทนท้องถิ่นในระดับที่ต่างกัน หน่วยการปกครองท้องถิ่นต่างระดับเหล่านี้จะสามารถแบ่งสรรความรับผิดชอบส่วนท้องถิ่นกันได้ตามความสามารถและความเหมาะสมที่ท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณาเอง เขตการปกครองที่มีลักษณะชุมชนนครบางแห่งมีหน่วยการปกครองอยู่สองระดับก็มีลักษณะการจัดสรรความรับผิดชอบระหว่างกัน โดยไม่ได้แบ่งออกเป็นเขตย่อยอีกระดับ ส่วนหน่วยการปกครองขนาดเล็กมากๆ เช่น แพริชบางแห่งซึ่งมีประชากรไม่ถึง 300 คน อาจจะไม่มียุทธศาสตร์ท้องถิ่นก็ได้ แต่มีระบบการประชุมท้องถิ่นประจำปีเพื่อจัดตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่งทำหน้าที่ดูแลงานในแพริชนั้นก็

คิสตริคบางแห่งอยากปรับเปลี่ยนสถานะของตนเองเป็นระบบเบอโรเพื่อแสดงถึงการมีฐานะอำนาจท้องถิ่นที่ชัดเจนขึ้น ก็สามารถเสนอไปยังสภาองคมนตรี (Privy Council) เพื่อให้ประกาศเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเบอโร ซึ่งจะมีสภาท้องถิ่นและประธานสภาท้องถิ่น ที่เรียกว่านายกเทศมนตรี หรือเมย์ (Mayor) และรองนายกเทศมนตรี (Deputy Mayor) แทนตำแหน่งเดิมที่เรียกว่า ประธานสภาท้องถิ่น (Chairman) และรองประธานสภาท้องถิ่น (Vice-chairman) การพิจารณาในระดับสภาองคมนตรีนั้น จะใช้การลงมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามเป็นเกณฑ์ อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอส่วนใหญ่ที่เสนอมานั้นมักได้รับการอนุมัติอยู่แล้ว โดยเฉพาะมักจะเป็นกรณีการขอเปลี่ยนจากคิสตริคชุมชนนครมาเป็นเบอโร

นอกจากนี้ ยังมีหน่วยการปกครองอีกรูปแบบหนึ่งที่เรียกว่า ทาวน์ (town) ซึ่งประกาศใช้ในปี ค.ศ.1974 เป็นหน่วยการปกครองขนาดเล็กซึ่งมีสภาท้องถิ่น (town council) และมีประธานสภาท้องถิ่น (Town Mayor) เพื่อให้หน่วยการปกครองระดับ ... การปกครองในระดับสามรองจากระดับเบอโรที่มีอยู่ จำนวนประชากรในทาวน์นี้จะมี

ไม่เกิน 20,000 คน หรือไม่เกินหนึ่งในห้าของจำนวนประชากรที่มีอยู่ในหน่วยการปกครองระดับเบอเรอของเขตนั้น

เป้าหมายสำคัญในการปรับปรุงแก้ไขการปกครองท้องถิ่นในปี ค.ศ.1972 ก็คือการแบ่งแยกเขตชุมชนเมืองและเขตชนบท เนื่องจากเขตชุมชนเมืองเป็นศูนย์กลางของเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการปกครองของชุมชนที่อยู่โดยรอบด้วย ดังนั้นเคาน์ตีซึ่งเป็นเขตการปกครองขนาดใหญ่จึงควรมีบทบาทในการประสานนโยบายและประสานงานระหว่างเขตที่เป็นชุมชนเมืองและเขตชนบทเข้าด้วยกัน ส่วนการปกครองเขตเบอเรอซึ่งอยู่ในระดับรองลงมานั้นจะเป็นชุมชนที่มีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันไปตามสภาพของเขตชุมชนเมือง หรือชนบทหรือลักษณะผสมผสานกันก็ได้ตามแต่สภาพที่เป็นอยู่และในหน่วยการปกครองระดับสาม คือเขตทาวนและเขตแพริชนั้นจะเป็นการแบ่งเขตชุมชนเมืองและชนบทที่ชัดเจนมากขึ้น

ในแง่ของการกำหนดขนาดของประชากรในหน่วยการปกครองต่างๆ นั้นจะพบว่า โดยทั่วไปแล้วเคาน์ตีเขตนครแต่ละแห่งจะมีประชากรเกินกว่าล้านคนขึ้นไป ดิสตริกเขตนครมีประชากรโดยเฉลี่ยประมาณ 250,000 คน เคาน์ตีเขตเมืองโดยทั่วไปมีประชากรโดยเฉลี่ยเกินกว่า 500,000 คน และในดิสตริกทั่วไปจะมีประชากรโดยประมาณ 100,000 คน เมื่อเปรียบเทียบกับเขตเวลส์แล้ว จะพบว่าโดยเฉลี่ยแล้วหน่วยการปกครองระดับเดียวกันในเขตเวลส์จะมีประชากรน้อยกว่าหน่วยการปกครองในเขตอังกฤษ

ปัญหาอีกประการหนึ่งของท้องถิ่นก่อนปี ค.ศ. 1974 ก็คือ ปัญหาเขตพื้นที่ของหน่วยการปกครองที่ตายตัวและไม่ตรงกับสภาพความเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เกิดขึ้นตลอดเวลา ดังนั้นกฎหมายปี ค.ศ.1974 จึงกำหนดให้มีคณะกรรมการดูแลการแบ่งเขตพื้นที่ 2 ชุด ที่เรียกว่า คณะกรรมการพิจารณาเขตพื้นที่ (Boundary Commission) ซึ่งดูแลการแบ่งเขตพื้นที่ในอังกฤษชุดหนึ่ง และดูแลการแบ่งเขตในเวลส์อีกชุดหนึ่ง คณะกรรมการนี้จะพิจารณาตรวจสอบการแบ่งเขตพื้นที่ในทุก 10 ถึง 15 ปี เพื่อปรับเปลี่ยนเขตพื้นที่ให้เหมาะสม โดยหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่อยู่ในเขตพื้นที่นั้นจะต้องให้คำ

ปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการดังกล่าวด้วย ผลการพิจารณาจะต้องถูกนำเสนอผ่านรัฐสภาด้วยเป็นขั้นตอนสุดท้าย

หลักเกณฑ์สำคัญอีกประการหนึ่งในการปกครองท้องถิ่นที่ยังคงเหมือนในช่วงปี ค.ศ.1888-1894 ก็คือ หลักเกณฑ์ประชาธิปไตย และประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารงานส่วนท้องถิ่น

ส่วนหลักเกณฑ์ที่แตกต่างไปจากระบบการปกครองท้องถิ่นปี 1888 และ 1894 ก็คือปัญหาการแบ่งแยกเขตเมืองและเขตชนบทซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่นำมาพิจารณาแก้ไขใหม่ในปัจจุบัน ปัญหาที่สำคัญของระบบการปกครองท้องถิ่นแบบเก่า ก็คือ

1. หน่วยการปกครองท้องถิ่นอิสระขนาดเล็กมีมากเกินไป เมืองที่มีประชากรเพียง 50,000 คน มีสถานะเป็นเคาน์ตีเบอโรได้ตามกฎหมายฉบับปี ค.ศ.1888 ทั้งที่มีขีดความสามารถไม่เพียงพอ

2. การกำหนดเขตพื้นที่ของชุมชนเมืองให้แน่นอนตายตัวเป็นเรื่องยาก เขตชนบทเมืองมักจะต่อเนื่องกับเขตเมือง การแบ่งแยกเขตเมืองออกไปทำให้ความรับผิดชอบของเคาน์ตีถูกตัดทอนลงไปในด้านพื้นที่และแหล่งรายได้ การแบ่งแยกเขตชุมชนเมืองไปเป็นเขตเบอโรจึงขัดแย้งกับเขตเคาน์ตีและเขตดิสตริกที่เป็นอยู่ เขตเมืองและชนบทบางแห่งที่เป็นอยู่ไม่ตรงกับสภาพความเป็นจริง เคาน์ตีและเคาน์ตีเบอโร จึงมีลักษณะขัดแย้งมากขึ้นเรื่อยๆ

การจัดระบบการปกครองท้องถิ่นโดยการแบ่งแยกเขตชุมชนเมืองและเขตชนบทได้กลายเป็นปัญหาที่ซับซ้อนเพราะชีวิตผู้คนในสังคมปัจจุบันมีความเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว เขตการขยายตัวของเมืองที่เกิดขึ้นต่อเนื่องกันไป ปัญหาสำคัญในการแบ่งแยกหน่วยการปกครองเขตเมืองและเขตชนบท ก็คือ การจัดสรรอำนาจในทางการคลัง และหน้าที่ความรับผิดชอบของท้องถิ่นที่แตกต่างกัน ทั้งที่ภาระรับผิดชอบเหล่านั้นมีความผูกพันต่อเนื่องยากที่จะแบ่งแยกกันโดยเด็ดขาดได้ เช่น ประชากรบางส่วนที่อยู่นอกเมืองแต่เข้าไปทำงานในเมือง เช่นนี้เป็นต้น

นอกจากนั้น บริการชุมชนต่างๆ ที่จำเป็นต้องมีเพิ่มขึ้นมากมาย เช่น การสร้างทางไฮเวย์ โรงพยาบาลชุมชนขนาดใหญ่ ภาระหน้าที่ด้านการตำรวจ การป้องกันสาธารณภัย เป็นต้น รวมทั้งการวางแผนระยะยาวที่สำคัญได้แก่ การให้บริการทางการศึกษา การอนามัย สุวีตติการสังคม และการวางผังเมือง ภาระหน้าที่เหล่านี้เป็นเรื่องที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องสามารถวางแผนปรับตัว และรับผิดชอบต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคมในอนาคตได้ด้วย (Lord Redcliffe-Maud, 1974 ; Cross, 1978; Richards, 1975)

1.5 ระบบการปกครองท้องถิ่นอังกฤษ ช่วงปี ค.ศ.1974-1985

การประกาศกฎหมายปกครองท้องถิ่นปี ค.ศ.1972 และปี ค.ศ.1974 โดยรัฐบาลอนุรักษ์นิยมในขณะนั้น ได้กำหนดให้เขตอังกฤษมีการปกครองท้องถิ่นเป็น 2 รูปแบบ คือ การปกครองเขตนคร (metropolitan areas) และการปกครองเขตเมือง (non-metropolitan areas) ภายในแต่ละเขตจะประกอบด้วย การปกครอง 2-3 ระดับซ้อนกันอยู่ หน่วยการปกครองระดับแรกก็คือ เคาน์ตี ระดับที่สอง คือ ดิสตริค และระดับที่สาม (ถ้ามี) ก็คือ ระดับแพริช หรือบางแห่งเรียกว่า คอมมิวนิตี

ในอังกฤษ

เขตนคร ประกอบด้วยหน่วยการปกครอง ดังนี้

- เคาน์ตีเขตนคร (Metropolitan county) มี 6 แห่ง
- ดิสตริคเขตนคร (Metropolitan districts) มีรวมทั้งสิ้น 36 แห่ง
- แพริชหรือทาวน์ (Parish, Town) มีในบางเขตเท่านั้น

เคาน์ตีเขตนคร ทั้ง 6 แห่ง ได้แก่

1. เกรทเทอร์ แมนเชสเตอร์ (Greater Manchester) ประกอบด้วยดิสตริค

เขตนคร 10 เขต

2. เมอร์ไซด์ไซด์ (Merseyside) ประกอบด้วยดิสตริคเขตนคร 5 แห่ง
3. เซาท์ ยอร์กเชอร์ (South yorkshire) ประกอบด้วยดิสตริคเขตนคร 4 แห่ง

4. ไทน์ แอนด์ แวร์ (Tyne and Wear) ประกอบด้วยคิสตริกเขตนคร 5 แห่ง
5. เวสต์ มิดแลนด์ (West Midlands) ประกอบด้วยคิสตริกเขตนคร 7 เขต
6. เวสต์ ยอร์กเชอร์ (West Yorkshire) ประกอบด้วยคิสตริกเขตนคร 5 เขต

เขตเมือง ประกอบด้วยหน่วยการปกครอง 3 ระดับ เช่นกันคือ

- เคาน์ตี (County) มี 39 แห่ง
- คิสตริกหรือเบอโร (Districts, Borough) มี 296 แห่ง
- แพริช หรือทาวน์ (Parish, Town)

การปกครองเขตเมืองจะมีลักษณะคล้ายระบบเดิมเป็นส่วนใหญ่ กล่าวคือ มีการปกครองสองระดับ คือ ระดับเคาน์ตีและคิสตริก การเปลี่ยนแปลงบางส่วนนั้นได้แก่

1. หน่วยการปกครองในระบบเคาน์ตีเบอโร ถูกยกเลิกไป หน่วยการปกครองแต่ละแห่งจะมีเขตย่อยอีก 1-2 ระดับเช่นเดียวกันหมดทุกเขต
2. หน่วยการปกครองเคาน์ตีที่เกิดขึ้นใหม่มี 3 แห่ง คือ คลีฟแลนด์ (Cleveland) เอวอน (Avon) และฮัมเบอร์ไซด์ (Humberside) หน่วยการปกครองทั้งสามแห่งเคยมีฐานะที่เรียกว่า ไชร์ในประวัติศาสตร์ จึงแตกต่างไปจากเคาน์ตีอื่นๆ โดยทั่วไป
3. เคาน์ตีขนาดเล็กบางแห่งได้ถูกรวมเขตกับเคาน์ตีที่อยู่ใกล้เคียงก็มี
4. เคาน์ตีบางแห่งถูกแบ่งเขตใหม่ตามความเหมาะสมตามสภาพเศรษฐกิจ สังคมและสภาพความผูกพันที่เกิดขึ้นมากกว่าตามความเป็นมาในประวัติศาสตร์
5. การจัดเขตคิสตริกใหม่หลายแห่ง คำนึงถึงขนาด และความเหมาะสม รวมทั้งความเหมาะสมในการจัดเขตเลือกตั้งด้วย โดยมีคณะกรรมการดูแลการแบ่งเขตการปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government Boundary Commission) ซึ่งเป็นคณะกรรมการถาวรคอยดูแลการจัดเขตให้เหมาะสมและทันสมัยอยู่เสมอ คิสตริกส่วนใหญ่จะมีประชากรเกินกว่า 40,000 คน โดยเฉลี่ยแล้วแต่ละคิสตริกจะมีประชากรประมาณ 90,000 คน

6. ท้องถิ่นบางแห่งยังคงมีสภาแพริชหรือการประชุมแพริชอยู่เหมือนเดิม แต่ประชาชนในแพริชเหล่านั้นสามารถที่จะลงประชามติให้ยกเลิก หรือให้มีฐานะเช่นเดิมอยู่ต่อไปก็ได้

ความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่มีขึ้นนั้น ในข้อเท็จจริงแล้วไม่ได้มีผลเปลี่ยนแปลงแก่นั้ติธรรมคาโดยทั่วไปมากมายแต่อย่างใด จำนวนหน่วยการปกครองใหม่มีน้อยลงกว่าเดิม ทั้งนี้เป็นเพราะได้มีการยกเลิกเขตการปกครองขนาดเล็กมากๆ หลายแห่งนั่นเอง

เขตลอนดอน

ประกอบด้วยหน่วยการปกครอง 2 ระดับ

- สภามหานครลอนดอน (Greater London Council)
- เบอโรเขตลอนดอน (London Boroughs)

นอกจากนี้แล้ว ในเขตลอนดอน จะมีหน่วยงานท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่เฉพาะอีกหลายรูปแบบ และบางรูปแบบมีคณะกรรมการร่วมระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นหลายเขตด้วยกัน เช่น สำนักงานการศึกษาเขตลอนดอนชั้นใน (Inner London Education Authority, ILEA) เป็นต้น

เขตเวลส์

ประกอบด้วยหน่วยการปกครองท้องถิ่น 3 ระดับ คือ

- เคาน์ตี (County) มี 8 แห่ง
- ดิสตริค หรือเบอโร (District, Borough) มี 37 แห่ง
- คอมมิวนิตีหรือทาวน์ (Community, Town) มีในบางเขตเท่านั้น

เขตสก๊อตแลนด์

ประกอบด้วยหน่วยการปกครอง 3 ระดับ เช่นกันคือ

- มณฑล หรือ รีเจนท์ (Region) มี 8 แห่ง
- ดิสตริค (District) มี 3 แห่ง
- คอมมิวนิตี (Community) มีในบางเขตเท่านั้น

ในเขตสก๊อตแลนด์ยังมีพื้นที่เกาะ 3 แห่ง ซึ่งเป็นเขตการปกครองระดับเดียว
ไม่แบ่งเป็นเขตย่อย ได้แก่ Orkneys, Shetlands และ Western Isles

สำหรับปัญหาในด้านการแบ่งเขตพื้นที่นับตั้งแต่ปี ค.ศ.1974 เป็นต้นมาก็คือ

1. ขอบเขตพื้นที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ปรับปรุงแก้ไขในปี
ค.ศ.1972-1974 โดยเฉพาะเคาน์ตีนั้น มีขนาดพื้นที่ใหญ่มากโดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับ
หน่วยการปกครองในระดับเดียวกันที่มีในประเทศอื่น ยิ่งไปกว่านั้นเคาน์ตีในอังกฤษ
ยังมีระบบการบริหารงานซับซ้อนหลายระดับมากกว่าเนื่องจากการบริหารงานที่รวม
เอาเขตพื้นที่ย่อยหลายระดับเข้ามาไว้ภายใต้โครงสร้างของหน่วยงานเดียวกัน ซึ่งก็คือ
การบริหารงานระดับเบอโรและดิสตริค ดังนั้น การกำหนดนโยบายระดับเคาน์ตี ซึ่ง
เป็นนโยบายที่ต้องครอบคลุมพื้นที่เป็นส่วนรวมจะกระทำได้ยากเพราะเป็นนโยบายที่มี
ผลผูกพันกับหน่วยการปกครองระดับรองๆ ลงไป ต้องอาศัยการเห็นชอบร่วมกันทุก
ระดับและต้องประสานประโยชน์ระหว่างหน่วยการปกครองต่างระดับหลายๆ แห่งเข้า
ด้วยกัน

ในด้านหน่วยการปกครองระดับย่อยๆ ก็จะมีปัญหาในแง่ขนาดพื้นที่กับการ
จัดการที่ไม่คุ้มค่าในทางบริหาร กล่าวคือ ไม่มีความสามารถมากพอที่จะจัดบริการ
ส่วนท้องถิ่นได้เองโดยลำพัง ขาดแคลนกำลังด้านบุคลากร ขาดแคลนความรู้ความ
สามารถทางด้านเทคนิคในการบริหารงานเฉพาะด้าน รวมทั้งไม่มีระบบการบริหารงาน
บุคคลที่ก้าวหน้าและมั่นคงสำหรับการดำรงตำแหน่งในระดับสูงและในระยะยาวได้
เนื่องจากเป็นเพียงองค์กรขนาดเล็กที่อยู่ภายในแต่ละพื้นที่เท่านั้น

2. การปรับปรุงขอบเขตพื้นที่การปกครองในช่วงปี ค.ศ.1972-1974 แม้ว่า
จะมีได้เป็นไปตามข้อเสนอของคณะกรรมการเรคคิฟโมค ก็ตาม แต่ก็ไม่ได้มีผลเปลี่ยนแปลง
สภาพขอบเขตพื้นที่ที่เป็นอยู่เดิมมากนัก เช่น เขตเวลส์ เคยมีเคาน์ตี 13 เขต ได้ถูก
ยุบเลิกปรับเปลี่ยนให้มีเคาน์ตีเพียง 8 เขต ซึ่งเป็นการปรับเปลี่ยนให้เคาน์ตีมีขนาดใหญ่
ขึ้น ทั้งยังเป็นการรวมเอาเขตพื้นที่ที่มีสภาพสังคมและวัฒนธรรมภายในที่แตกต่างกันเข้า
มาไว้ด้วยกันอีกด้วย ในอังกฤษก็เช่นกันการรวมเขตหลายแห่งเป็นการขยายเขตพื้นที่
เคาน์ตี โดยได้รวมเอาสภาพชุมชนที่แตกต่างกันเข้ามาไว้ด้วยกัน (เช่น การรวมเอาเขต

Pembroke ซึ่งมีประชากรพูดสำเนียงอังกฤษ มารวมกับเขต Cardigan และเขต Carmarthen ซึ่งประชากรในสองเขตหลังพูดสำเนียงเวลส์ และกลายเป็นเขตใหม่ คือ เขต Dyfed) การรวมเขตเช่นนี้คำนึงถึงการจัดเขตพื้นที่ให้มีขนาดและจำนวนประชากรที่ใกล้เคียงกันมากกว่าการเป็นเขตที่มีสังคมและวัฒนธรรมเดียวกัน เช่นเดียวกับในสกอตแลนด์ ซึ่งได้มีการปรับเปลี่ยนเขตพื้นที่ให้มีจำนวน 9 เขต ด้วยเหตุผลสำคัญดังได้กล่าวไปแล้วนั้น

ในระดับเบอโรและดิสทริก ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองระดับย่อย การปรับเปลี่ยนเขตการปกครองใหม่ที่เกิดขึ้นมีผลให้ความเชื่อมโยงผูกพันกันในทางสังคมและวัฒนธรรมในหลายแห่งได้ถูกแบ่งแยกกระจัดกระจายออกจากกันไป กลายเป็นคนละเขต เขตดิสทริกใหม่หลายแห่งมีชื่อใหม่ที่ไม่ได้มีความหมายตรงกับความหมายดั้งเดิมที่เคยมีในประวัติศาสตร์ หรือไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมหรือที่มาของความหมายที่แท้จริงของเขตพื้นที่เหล่านั้น (ชื่อของดิสทริกต่างๆ เช่น Districts of Allerdale, Arun, Amber, Valley, Vale Royal, Wandsdyke, Wyre Forest ไม่มีใครสามารถบอกได้ว่ามีที่มาอย่างไร เป็นต้น) จึงปรากฏว่าประชากรในท้องถิ่นหลายแห่งได้แสดงความไม่พอใจต่อการปรับเปลี่ยนเขตพื้นที่ครั้งนี้ด้วย

แต่ในด้านทัศนคติจากส่วนกลางนั้นจะคำนึงถึงความผูกพันของท้องถิ่นในทางประวัติศาสตร์น้อยกว่าการส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีขนาดพื้นที่และความสามารถในการบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การปรับปรุงแก้ไขการปกครองท้องถิ่นในช่วงปี ค.ศ.1972-1974 จึงเน้นถึงประสิทธิภาพของท้องถิ่นมากกว่าการอนุรักษ์ขอบเขตความผูกพันในทางประวัติศาสตร์ (Chandler, 1991)

การเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่นในช่วงปี ค.ศ.1983-1985

นโยบายทางการเมืองที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ถูกเปลี่ยนแปลงอีกครั้งในช่วงรัฐบาลของนางมาร์กาเร็ต แทตเชอร์ รัฐบาลได้พยายามที่จะเข้าควบคุมบทบาทของการคลังในระดับท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น รวมทั้งได้ชี้ว่าโครงสร้างของระบบการปกครองท้องถิ่นที่เป็นอยู่มีลักษณะการบริหารงานซ้ำซ้อนและนโยบายในระดับ

ท้องถิ่นไม่ประสานกัน ดังนั้น ในปี ค.ศ.1985 จึงได้มีกฎหมายยกเลิกสภามหานครลอนดอน (Greater London Council – GLC) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองเขตมหานครลอนดอนที่ได้ประกาศใช้เมื่อปี ค.ศ.1965 และยกเลิกระบบการปกครองในรูปแบบเคาน์ตีเขตนคร (Metropolitan county) ซึ่งประกาศใช้เมื่อปี ค.ศ.1974 ไปด้วย

ถ้าสังเกตจากระยะเริ่มต้นยุคของรัฐบาลพรรคอนุรักษนิยมภายใต้การนำของนางมาร์กาเร็ต แทตเชอร์ นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1979 เป็นต้นมานั้น ปัญหาเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นยังไม่ใช่ประเด็นสำคัญที่จะต้องได้รับการพิจารณาอย่างเร่งด่วนมากนัก แต่ต่อมาปัญหาค่าใช้จ่ายของหน่วยการปกครองท้องถิ่นถูกนำมาพิจารณา ค่าใช้จ่ายในเคาน์ตีมหานครลอนดอนถูกพิจารณาว่าเป็นการบริหารงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ ประกอบกับการที่พรรคแรงงานเป็นพรรคที่กำลังบริหารงานเคาน์ตีมหานครลอนดอนอยู่ ผู้นำฝ่ายบริหารของมหานครลอนดอนขณะนั้น คือนายเคน ลิฟวิงสโตน (Ken Livingstone) พรรคแรงงานซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านได้โจมตีบทบาทของรัฐบาลอย่างรุนแรง จึงเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลหันมาตอบโต้และได้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นอีกครั้ง ทั้งที่โครงสร้างดังกล่าวนี้เพิ่งจะถูกเปลี่ยนแปลงไปในปี ค.ศ.1974 ก็ตาม (Chandler, 1991)

การประกาศกฎหมายยุบเลิกสภามหานครลอนดอน (Abolition Act) ในปี ค.ศ.1985 มีผลให้สภามหานครลอนดอนยุติการดำเนินการตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน ค.ศ.1986 หลังจากนั้นรัฐบาลก็ได้ดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการดำเนินงานชั่วคราวเพื่อดูแลและดำเนินงานแทนสภามหานครลอนดอนในส่วนที่ค้างอยู่ รวมทั้งได้ดำเนินการจัดตั้งหน่วยงานหรือยุบเลิกหน่วยงานต่างๆ ที่ดำเนินงานในระดับเคาน์ตีมหานครลอนดอนภายหลังการประกาศกฎหมายฉบับดังกล่าวนี้แล้วด้วย

โดยสรุปแล้ว การปกครองท้องถิ่นอังกฤษอยู่บนพื้นฐานกฎหมายที่สำคัญๆ ดังนี้ (Chandler, 1991)

1. กฎหมายการปกครองลอนดอน ค.ศ.1963 (Government of London Act, 1963) กำหนดให้มีเขตการปกครองเบอโรในลอนดอน 36 เขต และมีสภามหานครลอนดอน (Greater London Council-GLC) กฎหมายฉบับนี้เริ่มใช้บังคับในปี ค.ศ.1965

2. กฎหมายปกครองท้องถิ่น ค.ศ.1972 (Local Government Act, 1972) กำหนดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในอังกฤษและเวลส์ ยกเว้นเขตลอนดอน กฎหมายฉบับนี้เริ่มใช้บังคับในปี ค.ศ. 1974

3. กฎหมายปกครองท้องถิ่น (สก็อตแลนด์) ค.ศ.1973 (Local Government (Scotland) Act, 1973) จัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในสก็อตแลนด์ ใช้บังคับในปี ค.ศ.1974

4. กฎหมายปกครองท้องถิ่น ค.ศ.1985 (Local Government Act, 1985) ยกเลิกสภามหานครลอนดอน และสภาเคาน์ตีเชตนคร ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน ค.ศ.1986 เป็นต้นไป และจัดตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อดำเนินงานแทนต่อไป

2. การปกครองท้องถิ่นอังกฤษปัจจุบัน

ฐานะของการปกครองท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญ

การปกครองท้องถิ่นอังกฤษเกิดขึ้นโดยกฎหมายแห่งรัฐสภาอังกฤษ กฎหมายดังกล่าวนี้จะกำหนดโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ฐานะการคลัง และระบบการบริหารงานของท้องถิ่น สภาท้องถิ่นจะมีอำนาจหน้าที่ภายใต้กรอบแห่งกฎหมายแห่งรัฐดังกล่าว ในกรณีที่มีข้อขัดแย้งในทางกฎหมาย ศาลจะเป็นผู้พิจารณาตัดสินรวมทั้งการตีความในทางกฎหมายด้วย

กฎหมายซึ่งออกโดยรัฐสภานี้จะกำหนดขอบเขตแห่งอำนาจส่วนท้องถิ่นไว้อย่างกว้างๆ ส่วนในรายละเอียดนั้น กฎหมายได้เปิดช่องไว้บางส่วนให้รัฐบาลเป็นผู้กำหนดได้ เช่น ชั้นตอน หรือระเบียบวิธีการดำเนินงานบางอย่างของท้องถิ่น

2.1 โครงสร้างของระบบการปกครองท้องถิ่น

คงจะเห็นแล้วว่าการปกครองท้องถิ่นอังกฤษปัจจุบันมีรากฐานมาจากกฎหมายหลายฉบับ หน่วยการปกครองท้องถิ่นปัจจุบันจึงมีหลายรูปแบบและหลายลักษณะในแต่ละเขตของประเทศอังกฤษ ดังนี้

เขตลอนดอน

ประกอบด้วยหน่วยการปกครองลอนดอนเบอโร (London Boroughs) 32 แห่ง และการปกครองนครลอนดอน (City of London) อีกหนึ่งแห่ง โดยไม่มีหน่วยการปกครองที่ดูแลงานส่วนท้องถิ่นในระบบรวมเขตหรือเคาน์ตีเขตมหานครลอนดอน (Greater London Council-GLC) อีกต่อไป หน่วยการปกครองเบอโรและหน่วยการปกครองนครลอนดอนแต่ละแห่งเป็นหน่วยการปกครองระดับเดียวต่างมีขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบแต่ละส่วนไม่รวมกันรับผิดชอบเหมือนระบบเดิม

หน่วยการปกครองเขตนครลอนดอน จะมีสถานภาพพิเศษเป็นข้อยกเว้น โดยเฉพาะไม่เหมือนกับหน่วยการปกครองเขตอื่นๆ โดยทั่วไป

เขตอังกฤษ (ยกเว้นเขตลอนดอน)

จะมีระบบการปกครองท้องถิ่นสองลักษณะ คือ การปกครองเขตนคร (Metropolitan areas) และการปกครองเขตเมือง (non-metropolitan areas)

- การปกครองเขตนคร มีทั้งหมด 6 แห่ง ภายในเขตนครจะแบ่งการบริหารงานเป็นเขตดิสตริก จำนวนดิสตริกในแต่ละแห่งจะมีไม่เท่ากันขึ้นอยู่กับขนาดของพื้นที่เขตนครแต่ละแห่งคือ

- | | |
|--------------------------|------------------------|
| 1. เวสต์ มิดแลนด์ | มีดิสตริก จำนวน 7 เขต |
| 2. เกรทเทอร์ แมนเชสเตอร์ | มีดิสตริก จำนวน 10 เขต |
| 3. เมอร์ซีย์ไซด์ | มีดิสตริก จำนวน 5 เขต |
| 4. เวสต์ ยอร์กเชอร์ | มีดิสตริก จำนวน 5 เขต |
| 5. เซาท์ ยอร์กเชอร์ | มีดิสตริก จำนวน 4 เขต |
| 6. ไทน์ แอนด์ แวร์ | มีดิสตริก จำนวน 5 เขต |

หน่วยการปกครองดิสตริกเขตนครแต่ละแห่งต่างเป็นเขตการปกครองระดับเดียวกับลอนดอนเบอโร โดยไม่อยู่ภายใต้หน่วยการปกครองระดับเคาน์ตี เนื่องจากหน่วยการปกครองระบบเคาน์ตีเขตนครได้ถูกยกเลิกไปนั่นเอง

คิสตรีคเขตนครทั้ง 36 แห่งนี้จะมีอำนาจหน้าที่เพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม เพราะได้รับอำนาจหน้าที่สำคัญซึ่งแต่เดิมเป็นความรับผิดชอบในระดับเคาน์ตีเขตนครและได้ถูกโอนมาอยู่ที่ระดับคิสตรีคโดยตรง อำนาจหน้าที่เหล่านั้นได้แก่ การสร้างทางไฮเวย์ การวางแผนพัฒนา ส่วนอำนาจหน้าที่ด้านการตำรวจ การดูแลและการป้องกันอัคคีภัย และการคมนาคมขนส่ง จะถูกโอนไปในรูปคณะกรรมการร่วมส่วนท้องถิ่น ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อรับผิดชอบงานในลักษณะเฉพาะด้าน คณะกรรมการร่วมส่วนท้องถิ่นเหล่านี้จะประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องของหลายแห่งร่วมกัน

คิสตรีคบางแห่ง ยังคงมีหน่วยการปกครองหน่วยย่อยๆ อีกระดับ คือ แพริช ซึ่งยังไม่ได้ถูกยกเลิกไปแต่ไม่ได้มีบทบาทหรืออำนาจหน้าที่ในส่วนท้องถิ่นที่สำคัญมากนัก

การปกครองเขตเมือง เป็นเขตการปกครองที่ไม่ใช่ชุมชนนคร จะแบ่งเขตพื้นที่การปกครองออกเป็นเคาน์ตี ในแต่ละเคาน์ตีจะแบ่งเป็นเขตคิสตรีค ในคิสตรีคบางแห่งอาจมีหน่วยการปกครองย่อยอีกระดับ คือ แพริช อยู่ด้วยก็ได้

โครงสร้างการปกครองเขตเมืองยังคงเป็นโครงสร้างแบบเดิม ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงไป เคาน์ตีเขตเมืองจะมีทั้งสิ้น 39 แห่ง ประกอบด้วยคิสตรีครวมทั้งสิ้น 296 แห่ง และแพริชอีกประมาณ 10,000 แห่งด้วยกัน

เขตเมืองเหล่านี้จึงประกอบด้วยหน่วยการปกครอง 2-3 ระดับซ้อนกันอยู่ในแง่อำนาจหน้าที่ส่วนท้องถิ่นนั้น หน่วยการปกครองแต่ละระดับมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนตามกฎหมายโดยเฉพาะ ไม่ได้มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองที่ต้องผูกพันจากระดับสูงลงมาสู่ระดับล่างแต่อย่างใด ต่างก็มีสภาท้องถิ่นโดยเฉพาะแต่ละระดับไม่ผูกพันกัน

เขตเวลล์

มีโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นคล้ายกับการปกครองเขตเมืองแบบเขตอังกฤษ คือ มีหน่วยการปกครองสองระดับ ได้แก่ ระดับเคาน์ตี 8 แห่ง ในแต่ละ

เคาน์ตีแบ่งออกเป็นดิสตริก รวมทั้งสิ้นมี 37 แห่ง และในบางดิสตริกยังคงมีหน่วยการปกครองระดับย่อยเรียกว่า คอมมิวนิตี ซึ่งคล้ายกับระดับแพริชในเขตอังกฤษนั่นเอง

เขตสก๊อตแลนด์

แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 8 มณฑล หรือรีเจนท์ (Region) ในแต่ละรีเจนท์แบ่งออกเป็นดิสตริกซึ่งมีทั้งหมด 53 แห่ง นอกจากนั้นยังมีบริเวณพื้นที่เกาะอีก 3 แห่ง คือ Orkneys, Shetlands และ Western Isles ซึ่งไม่ได้แบ่งเป็นเขตดิสตริก ในดิสตริกบางเขตอาจมีหน่วยการปกครองย่อย คือ คอมมิวนิตี เช่นเดียวกับแพริชในเขตอังกฤษเช่นกัน

หน่วยการปกครองระดับรีเจนท์ และดิสตริกยังคงมีลักษณะการบริหารงานเป็นเขตการปกครองเดี่ยวเช่นเดียวกับระบบเคาน์ตี และดิสตริกในอังกฤษและเวลส์ (Chandler, 1991)

สรุปแล้ว ระบบการปกครองท้องถิ่นมีลักษณะที่คล้ายกันทั้งหมดในเขตอังกฤษ เขตเวลส์และเขตสก๊อตแลนด์ คือ เป็นการบริหารงานท้องถิ่นสองระดับ ต่างก็มีอำนาจหน้าที่ในลักษณะกว้างทั้งสองระดับ คือ ไม่ใช่การแบ่งงานเฉพาะด้านในระดับย่อยและการควบคุมนโยบายในระดับสูง

ในเขตอังกฤษและเขตเวลส์ การปกครองท้องถิ่นจึงประกอบด้วยเคาน์ตีและดิสตริกส่วน ในสก๊อตแลนด์ หน่วยงานปกครองท้องถิ่นประกอบด้วยรีเจนท์ และดิสตริก เช่นเดิม รวมทั้งมีฐานะเช่นเดียวกับเคาน์ตี และดิสตริก ด้วยเช่นกัน

โครงสร้างของระบบการปกครองท้องถิ่นอังกฤษในปี ค.ศ.1985 เป็นต้นมา เป็นดังนี้

เขตอังกฤษ ประกอบด้วย

1. ชุมชนเมืองธรรมดา (non-metropolitan area)

- เคาน์ตี 39 แห่ง

- ดิสตริก

296 แห่ง

- แพริช และทาวน์

9,000 แห่ง

2. ชุมชนนคร (metropolitan area)

(ได้แก่ เวสต์ มิดแลนด์, เซาท์ ยอร์คเชอร์, เวสต์ ยอร์คเชอร์,

ไทม์ แอนด์ แวร์, เกรทเทอร์ แมนเชสเตอร์ และเมอร์ซีย์ไซด์)

- ดิสตริค 36 แห่ง

เขตลอนดอน ประกอบด้วย

- ลอนดอนบอโร (London boroughs) 32 แห่ง

- ศูนย์ประสานงานนครลอนดอน

(City of London Corporation) 1 แห่ง

- สำนักงานการศึกษาเขตลอนดอนชั้นใน

(Inner London Education Authority) 1 แห่ง

เขตเวลส์ ประกอบด้วย

- สภาเคาน์ตี (County council) 8 แห่ง

- สภาดิสตริค (district council) 37 แห่ง

- สภาคอมมิวนิตี และสภาทาวน์ (สภาท้องถิ่นระดับย่อย) 800 แห่ง

เขตสกอตแลนด์ ประกอบด้วย

- รีเจนท์ 8 แห่ง

- ดิสตริค 53 แห่ง

- สภาคอมมิวนิตี ระดับย่อย มีมากกว่า 1,200 แห่ง

- เขตการปกครองในพื้นที่เกาะ 3 แห่ง

2.2 โครงสร้างภายในของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นและระบบบริหารงาน

หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีโครงสร้างหรือกระบวนการกำหนดนโยบายส่วนท้องถิ่นเหมือนกันทุกแห่งตามกฎหมาย องค์ประกอบที่สำคัญของหน่วย

การปกครองท้องถิ่นก็คือ สภาท้องถิ่นซึ่งมาจากระบบการเลือกตั้งที่เป็นระบบเดียวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระดับชาติ

การบริหารงานในเขตมหานครลอนดอนภายหลังจากการยุบเลิกสภา มหานครลอนดอนแล้วมีสภาพที่ซับซ้อนและยุ่งยาก เพราะไม่มีเทศบาลมหานครลอนดอน และเคาน์ตีเขตนครนอร์ธอีกต่อไป มีแต่ลอนดอนเบอโร และดิสตริกเขตนคร ซึ่งประกอบด้วยสภาดิสตริกเขตนคร การควบคุมและดูแลประสานงานในลอนดอนเบอโร จะเป็นระบบคณะกรรมการชุดต่างๆ ประมาณ 70-80 ชุดซึ่งมาจากการแต่งตั้งในระดับลอนดอนเบอโร แต่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ในขณะที่หน่วยการปกครองระดับดิสตริกเขตนคร จะเป็นหน่วยการปกครองที่ดูแลรับผิดชอบในลักษณะทั่วไป การจัดสรรความรับผิดชอบระหว่างหน่วยการปกครองระดับเคาน์ตีและระดับดิสตริกที่เคยเป็นมาแต่เดิมจะหมดไป แต่จะเป็นระบบการประสานงานในลักษณะหน่วยงานกึ่งรัฐในระดับกลางเป็นฝ่ายต่างๆ แทน คณะกรรมการเหล่านี้แต่งตั้งมาจากระดับลอนดอนเบอโร ไม่ใช่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง

ในเขตชุมชนนครอื่นๆ ก็เช่นกัน เมื่อได้มีการยกเลิกระบบสภาท้องถิ่นระดับนครไปแล้ว การบริหารงานในระดับดังกล่าวจะเป็นลักษณะคณะกรรมการในฐานะที่รัฐทำหน้าที่ประสานงานในส่วนที่เคยเป็นอำนาจหน้าที่ของสภาระดับนครแทน จำนวนคณะกรรมการที่มีในแต่ละเขตอาจมีมากน้อยไม่เท่ากัน คณะกรรมการที่สำคัญ ได้แก่ คณะกรรมการบริหารงานด้านการตำรวจ รถโดยสารประจำทาง การดับเพลิงและการป้องกันภัย นอกจากนี้ในแต่ละเขตก็จะมีคณะกรรมการในด้านอื่นๆ อีกแตกต่างกันไป เช่น การเก็บขยะ การวางแผนการส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม การสันตนาการ การพัฒนาเศรษฐกิจ เป็นต้น การจัดระบบคณะกรรมการเหล่านี้อาจมีลักษณะแตกต่างกันไปในแต่ละเขต แต่จะไม่มีหน่วยงานที่มาจากระบบการเลือกตั้งส่วนท้องถิ่นโดยตรงในระดับนี้อีกต่อไป (Stoker, 1988)

อำนาจที่แท้จริงของท้องถิ่น คือ อำนาจที่เกิดจากการประชุมเต็มรูปของสภาท้องถิ่นที่มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งซึ่งการลงมติในที่ประชุมสภาท้องถิ่นนั้นในทางปฏิบัติ จะกระทำในระดับอนุกรรมการสภาท้องถิ่นก่อนการประชุมเต็มรูปของสภาท้องถิ่นมาแล้ว

บทบาทของคณะอนุกรรมการเหล่านี้ ก็คือการพิจารณาในรายละเอียดและเจาะลึกในแต่ละเรื่องโดยเฉพาะ และอาจแบ่งออกเป็นคณะอนุกรรมการระดับย่อยอีกหลายระดับ สมาชิกสภาท้องถิ่นแต่ละคนจะมีหน้าที่รับผิดชอบเป็นคณะอนุกรรมการฝ่ายต่างๆ เพื่อแบ่งงานในการดูแลกิจการต่างๆ ของท้องถิ่นในรายละเอียดอย่างทั่วถึง สมาชิกสภาท้องถิ่นแต่ละคนอาจต้องดำรงตำแหน่งอนุกรรมการคณะต่างๆ 2-3 คณะ ในขณะที่เดียวกันได้ คณะอนุกรรมการแต่ละชุดจะมีประธานคณะอนุกรรมการซึ่งทำหน้าที่ดูแลการประชุม และชี้แจงเกี่ยวกับการประชุมของคณะกรรมการด้วย คณะกรรมการบางชุดจะทำหน้าที่กำกับดูแลหน่วยงานส่วนท้องถิ่นที่มีเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นปฏิบัติงานโดยตรงด้วย

คณะกรรมการบางคณะ โดยเฉพาะคณะกรรมการด้านการคลังจะเป็นคณะกรรมการที่มีบทบาทความสำคัญมากกว่าคณะกรรมการด้านอื่น เพราะมีความเกี่ยวข้องอยู่กับการกำหนดหลักของท้องถิ่น ประธานคณะกรรมการเหล่านี้มักจะเป็นบุคคลระดับ

ผู้นำของท้องถิ่น หรือเป็นผู้นำทางการเมืองในระดับท้องถิ่น ประธานคณะกรรมการเหล่านี้จะสามารถคาดการณ์หรือกำหนดทิศทางและแนวนโยบายของท้องถิ่นได้อย่างชัดเจน และได้รับข้อมูลสำคัญจากคณะกรรมการฝ่ายอื่นเพื่อใช้ประกอบการพิจารณา และทำให้การกำหนดนโยบายทางการเมืองคลั่งและงบประมาณของท้องถิ่นสอดคล้องกัน (Chandler, 1991)

ระบบคณะกรรมการสภาท้องถิ่น

สภาท้องถิ่นนั้นมีหน้าที่สำคัญ ก็คือการกำหนดนโยบาย ในทางปฏิบัตินั้น สภาท้องถิ่นไม่สามารถจะดำเนินงานทุกอย่างให้สำเร็จลุล่วงไปได้ในระดับของการประชุมสภาท้องถิ่นกันแต่เพียงอย่างเดียว แม้แต่ในหน่วยการปกครองขนาดเล็กที่สุดก็ตาม ดังนั้น สภาท้องถิ่นจึงอาศัยระบบคณะกรรมการสภาท้องถิ่นเป็นกลไกที่สำคัญในการดำเนินงานของสภาท้องถิ่น คณะกรรมการท้องถิ่นเปรียบเสมือนโรงฝึกงานของสภาท้องถิ่นที่จะสามารถติดตามและดูแลการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารได้อย่างใกล้ชิดโดยตรง

สภาท้องถิ่นอังกฤษมีหน้าที่ดูแลการจัดบริการส่วนท้องถิ่นตามที่รัฐสภาได้กำหนดมาให้ แต่สภาท้องถิ่นในแต่ละระดับมิได้ดูแลรับผิดชอบงานแต่ละส่วนโดยลำพัง การดูแลรับผิดชอบในการจัดบริการด้านต่างๆ จะใช้ระบบการจัดตั้งคณะกรรมการฝ่ายต่างๆ ขึ้นมาดำเนินงาน (เรียกว่า Administration by committees) คณะกรรมการเหล่านี้จะประกอบด้วยสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งจะแบ่งกลุ่มรับผิดชอบในงานส่วนท้องถิ่นฝ่ายต่างๆ บางส่วนเป็นความรับผิดชอบในด้านเดียวโดยเฉพาะ เช่น การศึกษา หรือการบริการสังคม และบางส่วนเป็นความรับผิดชอบในหลายด้านรวมกัน เช่น ดูแลการคลังและบุคลากรด้วย เช่นนี้เป็นต้น การจัดตั้งคณะกรรมการท้องถิ่นมีหลายลักษณะ ได้แก่ คณะกรรมการมารวมจากหน่วยการปกครองต่างระดับกับคณะกรรมการชั่วคราว ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อการศึกษาปัญหาหนึ่งปัญหาใดโดยเฉพาะ และมีวาระที่จำกัดชัดเจน คณะกรรมการถาวรดูแลในเรื่องใดเรื่องหนึ่งอย่างต่อเนื่อง คณะกรรมการ

ควบคุมการบริหารงานในลักษณะที่เป็นโครงการขนาดใหญ่ครอบคลุมหลายพื้นที่ เช่น การสร้างทางไฮเวย์ เป็นต้น

นับตั้งแต่ปี ค.ศ.1972 เป็นต้นมา คณะกรรมการท้องถิ่นได้รับอำนาจมากขึ้น เพื่อให้กระบวนการตัดสินใจของท้องถิ่นรวดเร็วขึ้น กล่าวคือ ท้องถิ่นสามารถมอบหมายอำนาจให้กับคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่นได้มากขึ้น ยกเว้นในเรื่องอำนาจของสภาท้องถิ่นในการปรับอัตราภาษี และการเพิ่มอัตราเงินกู้ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันนี้ไม่ค่อยนิยมการตั้งคณะกรรมการตามปริมาณของงาน หรือ ตามจำนวนของงานที่มีอยู่ แต่มักจะตั้งตาม โครงการในพื้นที่ต่างๆ เพื่อให้มีความสอดคล้องกันมากกว่า

ท้องถิ่นจะเป็นผู้พิจารณาขนาดของคณะกรรมการแต่ละชุด คณะกรรมการขนาดใหญ่ย่อมจะประกอบด้วยตัวแทนความคิดเห็นที่กว้างไกลและมีประสบการณ์มากกว่า ทำให้อิทธิพลและบทบาทของกรรมการระดับตัวบุคคลมีน้อยลง และลดความล่าช้าในกระบวนการพิจารณาด้วย

กฎหมายได้อนุญาตให้มีการแต่งตั้งบุคคลภายนอกที่มีใช้สมาชิกสภาท้องถิ่นเข้ามาเป็นคณะกรรมการ (co-opted member) ได้ แต่จะต้องมีจำนวนไม่เกินหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกคณะกรรมการทั้งหมดในขณะนั้น ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้ได้รับทราบความคิดเห็นที่กว้างขวางและข้อเท็จจริงจากกรรมการที่มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญเฉพาะมาประกอบการพิจารณาด้วย ส่วนใหญ่จะพบคณะกรรมการซึ่งเป็นบุคคลภายนอกในคณะกรรมการที่เกี่ยวกับการศึกษา ได้แก่ ครู และผู้บริหารโรงเรียน หรือการแต่งตั้งผู้พิพากษาและอัยการในคณะกรรมการเกี่ยวกับการตำรวจ ในข้อเท็จจริงแล้ว ท้องถิ่นไม่ค่อยนิยมที่จะตั้งบุคคลภายนอกเข้ามาร่วมเป็นกรรมการ เพราะเกรงว่าจะเข้ามาแทรกแซงบทบาทของผู้แทนท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง และอาจโน้มน้าวความคิดเห็นของกรรมการท้องถิ่นให้เบี่ยงเบนได้ โดยเฉพาะคณะกรรมการท้องถิ่นบางแห่งจะมีแนวนโยบายของพรรคการเมืองเป็นแกนสนับสนุนอยู่แล้ว