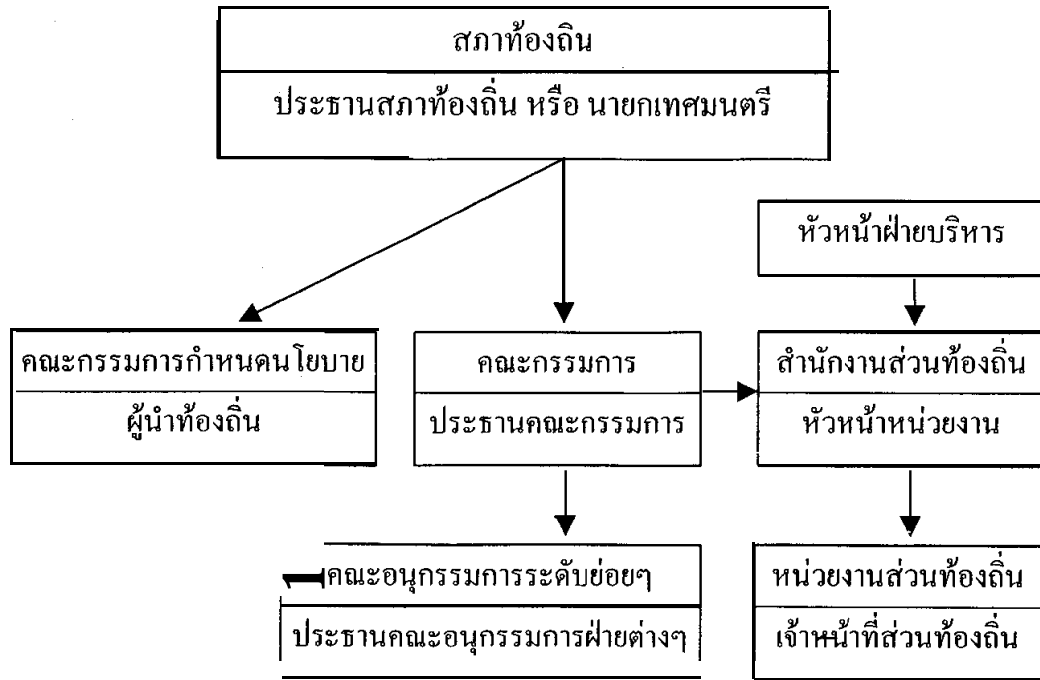


## แผนผังโครงสร้างภายในหน่วยการปกครองท้องถิ่น



(Chandler, 1991)

### การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องมีอายุ 18 ปีขึ้นไป และมีรายชื่ออยู่ในทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การตรวจสอบแก้ไขทะเบียนรายชื่อนี้จะกระทำทุกปี ผู้มีสิทธิสมัครเข้ารับเลือกตั้ง คือ ผู้มีรายชื่ออยู่ในทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตนั้นๆ โดยต้องมีภูมิลำเนาในเขตนั้นๆ มาแล้ว 12 เดือนก่อนการรับสมัครการเลือกตั้งแต่ละครั้ง ผู้ที่ไม่มีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้ง ได้แก่ บุคคลล้มละลาย ผู้ต้องโทษคดีอาญา รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ด้วย

สมาชิกสภาท้องถิ่นแต่ละคนมีวาระในดำรงตำแหน่ง 4 ปี แต่ระบบการเลือกตั้งไม่เหมือนกัน

ในระดับเคาน์ตีจะมีการเลือกตั้งทุก 4 ปีนับตั้งแต่ปี ค.ศ.1973 เป็นต้นมา รวมทั้ง เขตริเจนท์ในสกอตแลนด์ เขตลอนดอนเบอร์เรอ เขตเคาน์ตี และดิสตริกในเขตเคาน์ตีโดยทั่วไป

ในระดับดิสตริก มีสองระบบ คือดิสตริกเขตนคร จะเลือกแบบหมุนเวียนทุกปีปีละหนึ่งคน ส่วนดิสตริกอื่นๆ จะเลือกแบบ 4 ปีครั้งเหมือนเคาน์ตี หรือจะเลือกหมุนเวียนทุกปีเหมือนดิสตริกเขตนครก็ได้ การแบ่งเขตจะใช้ระบบเขตละเบอร์หรือเขตหลายเบอร์ก็ได้ และบางแห่งก็ใช้ทั้งสองระบบผสมกัน

ในระดับแพริชและคอมมิวนิตี จะใช้ระบบเลือกตั้งแบบเดียวกับเคาน์ตี คือ 4 ปีครั้ง บางเขตอาจแบ่งเขตเลือกตั้งด้วยก็ได้ เช่น เขตทาวน์ แต่เขตชนบททั่วไปมักจะไม่มี การแบ่งเขต

การลงคะแนนเป็นระบบลงคะแนนลับ ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดเป็นผู้ได้รับเลือกแม้ว่าจะมีใช้คะแนนเสียงข้างมากเกินครึ่งก็ตาม ประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่มีพรรคการเมืองระบบสองพรรคใหญ่ การใช้ระบบคะแนนเสียงสูงสุดตัดสินไม่มีผลส่งเสริมพรรคเล็กหรือพรรคที่สาม ซึ่งอาจได้รับคะแนนเสียงกระจัดกระจายไปในหลายเขต แต่จะไม่มีโอกาสได้รับที่นั่งเลย เช่นในกรณีที่พรรคที่ได้คะแนนเสียงสูงสุดในแต่ละเขตได้รับที่นั่งไปทั้งหมด แต่เมื่อรวมคะแนนเสียงที่ได้รับแล้วมีจำนวนไม่ถึงครึ่งของคะแนนเสียงทั้งหมด ในขณะที่คะแนนเสียงเกินครึ่งที่เหลืออยู่นั้นเป็นคะแนนเสียงของประชากรส่วนใหญ่ซึ่งเฉลี่ยอยู่ในพรรคอื่นๆ แต่ไม่ได้รับที่นั่งเลย สักส่วนของผู้แทนในสภาท้องถิ่นก็จะไม่ตรงกับสัดส่วนของคะแนนเสียงจริงของประชากรที่มาออกเสียงเลือกตั้งได้

หน่วยการปกครองเบอร์เรอใช้ระบบการเลือกตั้งแบบหมุนเวียนและเลือกตั้งปีละคนนั้น พรรคการเมืองจะมีบทบาทสำคัญในการดำเนินการเลือกตั้งอย่างจริงจัง ต่อเนื่อง เช่น การจัดเตรียมผู้สมัครรับการเลือกตั้ง การรณรงค์หาเสียง ผู้สมัครที่ไม่ได้สังกัดพรรคการเมืองมักจะเสียเปรียบในด้านการหาเสียง การเอาชนะพรรคที่มีเสียงข้างมากในเขตที่มีบทบาทสำคัญอยู่แล้วเป็นเรื่องที่ยากมาก ในแง่ของการปกครองส่วนท้องถิ่นการเลือกตั้งบ่อยครั้งสามารถสร้างความสนใจทางการเมืองให้เกิดขึ้นได้อยู่เสมอ

แต่การเลือกตั้งทุกปีนั้นสิ้นเปลืองมากเพราะมีค่าใช้จ่ายสูง จำเป็นต้องมีองค์กรที่ดำเนินการเลือกตั้งอย่างต่อเนื่อง ถ้าการเอาชนะพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากอยู่แล้วเป็นเรื่องยาก การเลือกตั้งบ่อยครั้งก็อาจทำให้ความสนใจในการเลือกตั้งน้อยลงได้เพราะไม่น่าสนใจ ส่วนผลดีของการเลือกตั้งแบบหมุนเวียนก็คือสร้างความต่อเนื่องในการดำเนินงานของสภาท้องถิ่น เพราะเป็นการเลือกตั้งสมาชิกบางส่วนคล้ายกับการเลือกตั้งซ่อมสภาท้องถิ่นจึงยังคงดำเนินไปอย่างต่อเนื่องได้

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งก็คือ สมาชิกสภาท้องถิ่นระดับเคาน์ตีจะมีความรับผิดชอบโดยตรงมากกว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นระดับนครหรือเมืองซึ่งมาจากระบบการเลือกตั้งแบบหมุนเวียน สมาชิกสภาท้องถิ่นระดับเคาน์ตีมีขอบเขตความรับผิดชอบมากกว่าผู้แทนในหน่วยการปกครองขนาดเล็ก ทั้งยังต้องคำนึงถึงพรรคการเมืองที่สนับสนุนและสังกัดอยู่ ในขณะที่เดียวกันก็จะต้องประสานความร่วมมือกับหน่วยการปกครองระดับเล็กภายในเขตนั้นๆ ด้วย (Kingdom, 1991)

### การบริหารงานส่วนท้องถิ่น

การบริหารงานของท้องถิ่นได้ถูกจัดแบ่งเป็นคณะกรรมการฝ่ายต่างๆ ที่มีขอบเขตความรับผิดชอบโดยเฉพาะ ซึ่งได้แก่ การศึกษา การบริการสังคม การเคหะ การสาธารณสุขและการอนามัยการบริการสังคม และการสันติภาพ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานที่บริหารงานของหน่วยการปกครองโดยตรง ได้แก่ ฝ่ายการคลัง การบริหารงานบุคคล การประชาสัมพันธ์ เป็นต้น

การแบ่งงานส่วนท้องถิ่นออกเป็นฝ่ายต่างๆ โดยเฉพาะนี้เป็นลักษณะพิเศษของการบริหารงานส่วนท้องถิ่นในอังกฤษ ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นอังกฤษมีลักษณะเฉพาะแต่ละด้านมาก่อนจะมีระบบการปกครองท้องถิ่นเป็นระบบเดียวกัน นอกจากนั้น ในการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน รัฐสภาจะกำหนดให้มีองค์กรที่ดูแลรับผิดชอบแต่ละด้านโดยเฉพาะ เพื่อดูแลแต่ละด้านโดยตรงด้วย การบริหารงานส่วนท้องถิ่นจึงเป็นระบบการแบ่งงานในรูปคณะกรรมการฝ่ายต่างๆ

ขั้นตอนของการดำเนินงานของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น อาจแบ่งออก  
ได้เป็น 5 ระดับ ดังนี้ คือ

ระดับที่หนึ่ง การกำหนดนโยบายหลัก โดยผู้นำในระดับท้องถิ่น ได้แก่  
ประธานสภาท้องถิ่นและคณะกรรมการฝ่ายนโยบายของสภาท้องถิ่น ในฝ่ายบริหาร  
ได้แก่ หัวหน้าฝ่ายบริหาร (Chief executive) ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ประจำส่วนท้องถิ่น

ระดับที่สอง การกำหนดนโยบายในรายละเอียด โดยคณะกรรมการ  
ฝ่ายต่างๆ ในสภาท้องถิ่น หัวหน้าหน่วยงานแต่ละฝ่าย (chief officers) และผู้ที่  
รับผิดชอบในงานแต่ละด้านนั้นโดยตรง เช่น สารวัตรตำรวจ ครูใหญ่ ผู้อำนวยการ  
โรงพยาบาลในท้องถิ่นนั้นๆ เป็นต้น

ระดับที่สาม การดำเนินนโยบาย หรือการนำนโยบายมาปฏิบัติ ได้แก่  
ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะในด้านต่างๆ โดยตรง หรือผู้ปฏิบัติการในสายอาชีพ เช่น  
วิศวกร สถาปนิก นักวางแผนพัฒนา นักกฎหมาย นักบริหารการศึกษา เป็นต้น ตลอดจน  
เจ้าหน้าที่ในสายงานอาชีพเฉพาะ ได้แก่ ครู นักสังคมสงเคราะห์ เจ้าหน้าที่การ  
สาธารณสุข นายแพทย์ เจ้าหน้าที่ห้องสมุด และเจ้าหน้าที่หอศิลป์ และพิพิธภัณฑน์ เป็นต้น  
ในระดับสภาท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นจะมีส่วนดูแลการปฏิบัติงานแต่ละด้านโดยตรง  
ในฐานะอนุกรรมการฝ่ายต่างๆ ของสภาท้องถิ่น

ระดับที่สี่ การให้บริการโดยตรง หมายถึงระดับของการทำงานของ  
เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น นับตั้งแต่การทำงานประจำวันในสำนักงาน และการออกปฏิบัติงานใน  
พื้นที่ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ในสำนักงาน พนักงานขับรถโดยสาร เจ้าหน้าที่ห้องสมุด ผู้ช่วยครู  
ผู้ช่วยพยาบาล ฯลฯ

ระดับที่ห้า หมายถึง กลุ่มเจ้าหน้าที่ระดับแรงงานไม่ใช่สายอาชีพเฉพาะ  
ได้แก่ พนักงานทำความสะอาด พนักงานดูแลสวนสาธารณะ และเวรยามต่างๆ เป็นต้น  
ในปี ค.ศ.1990 หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นอังกฤษมีเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นอยู่ประมาณ  
สองล้านสองแสนกว่าคน ในเมืองใหญ่ๆ บางแห่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วย  
งานที่มีบุคลากรทำงานมากที่สุด คณะอนุกรรมการสภาท้องถิ่นแต่ละชุดจะดูแล  
รับผิดชอบการบริหารงานของท้องถิ่นส่วนเดียวหรือสองสามฝ่ายก็มี

หัวหน้าฝ่ายบริหารหน่วยการปกครอง (Chief executive) มีฐานะเป็นผู้บริหารสูงสุด งานของท้องถิ่นจะแบ่งเป็นส่วนต่างๆ ในแต่ละส่วนจะมีหัวหน้าหน่วยงาน (chief officers) เป็นผู้รับผิดชอบโดยเฉพาะ รวมทั้งมีเจ้าหน้าที่ระดับรองลงไปรับผิดชอบในแต่ละด้าน

หน่วยงานส่วนท้องถิ่นที่นับว่าสำคัญ ก็คือ หน่วยงานซึ่งดูแลรับผิดชอบด้านการคลังของท้องถิ่น หัวหน้าหน่วยงานส่วนนี้มีความสำคัญเป็นอันดับสองรองจากหัวหน้าหน่วยการปกครองหรือปลัดสำนักงาน หัวหน้าส่วนการคลังจะต้องเป็นผู้ดูแลการใช้จ่ายของท้องถิ่นและเป็นผู้ชี้แจงถึงเรื่องสถานะการคลังของท้องถิ่นให้สภาท้องถิ่นทราบ (Chandler, 1991)

เจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นอาจแบ่งได้เป็นสองประเภท คือ

1. เจ้าหน้าที่ประจำสำนักงาน
2. เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ เช่น ครู ผู้ดูแลหอประชุม ผู้ตรวจการโรงเรียน

งานส่วนท้องถิ่นเหล่านี้เป็นงานประจำ มีค่าตอบแทน ผลประโยชน์ และมาตรฐาน ซึ่งจะต้องทัดเทียมกับงานอาชีพในระดับชาติโดยทั่วไป รวมทั้งมีระบบการคัดเลือก บรรจุแต่งตั้ง และการฝึกอบรมให้ก้าวหน้าและมีประสิทธิภาพ เช่นเดียวกับองค์การหน่วยงานแห่งรัฐอื่นๆ (Chandler, 1991)

### 2.3 ระบบความสัมพันธ์ต่างๆ ในระดับท้องถิ่น

#### พรรคการเมืองกับท้องถิ่น

พรรคการเมืองระดับชาติจะมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงและมีอิทธิพลต่อการเมืองระดับท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรคการเมืองสองพรรคใหญ่ของอังกฤษ คือ พรรคแรงงานและพรรคอนุรักษนิยม พรรคทั้งสองจะมีที่นั่งในสภาท้องถิ่นรวมกันแล้วเป็นเสียงข้างมากเกินครึ่ง และมีบทบาทในการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจนเพิ่มขึ้นเป็นลำดับนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1945 เป็นต้นมา

สมาชิกสภาท้องถิ่นส่วนใหญ่ จะแสดงมติในระบบพรรคมากกว่าการแสดงความคิดเห็นเป็นการเฉพาะตัว เช่น สมาชิกกลุ่มเสียงข้างมากในสภาจะลงมติร่วมกันในระดับพรรคก่อนการลงมติในระดับการประชุมสภาซึ่งเป็นการออกเสียงอย่างเป็นทางการเมื่อมีประเด็นที่สำคัญที่จะต้องพิจารณา พรรคที่มีเสียงข้างมากในระดับสภาท้องถิ่นจึงสามารถควบคุมการกำหนดนโยบายในระดับท้องถิ่นได้ การตัดสินใจในเรื่องสำคัญของท้องถิ่นจึงไม่ได้อยู่ที่ระดับการประชุมของสภาท้องถิ่นที่เป็นทางการ หรือที่ระดับการลงมติของคณะอนุกรรมการ แต่จะอยู่ที่การประชุมสมาชิกพรรคเสียงข้างมากมากกว่า

การประชุมกลุ่ม (group meeting) ซึ่งมักจะเป็นการประชุมของกลุ่มสมาชิกเสียงข้างมากนั้น จะมีการคัดเลือกผู้นำกลุ่มเพื่อกำหนดตัวให้ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการหรือผู้นำในสภาท้องถิ่นรวมทั้งกำหนดตัวประธานอนุกรรมการฝ่ายต่างๆ ของสภาท้องถิ่นเอาไว้ด้วย ในขณะที่เดียวกันกลุ่มสมาชิกพรรคเสียงข้างน้อยก็จะจัดกลุ่มและจัดสรรผู้นำกลุ่มของตนในตำแหน่งกรรมการสภาท้องถิ่นฝ่ายต่างๆ ไว้ด้วยเช่นกัน สมาชิกกลุ่มเสียงข้างน้อยจะทำหน้าที่คล้ายระบบรัฐบาลเงา คือ ตั้งกลุ่มติดตามการดำเนินนโยบาย และแสดงความคิดเห็นโต้แย้งในระดับคณะอนุกรรมการแต่ละฝ่ายด้วย

ผู้นำท้องถิ่นซึ่งได้รับเลือกเป็นประธานสภาท้องถิ่นหรือผู้นำฝ่ายบริหารของท้องถิ่นนั้น มักได้แก่ ผู้นำของพรรคการเมืองในท้องถิ่น การดำเนินนโยบายหรือทิศทางการตัดสินใจจะขึ้นอยู่กับบทบาทของผู้นำ แต่ในบางครั้ง ถ้าผู้นำไม่มีความอาวุโสมากพอหรือไม่เป็นที่เชื่อถือมากนัก การลงมติในระดับสภาหรือในระดับอนุกรรมการอาจพลิกเปลี่ยนไปไม่เป็นไปตามความคาดหมายได้ เพราะสมาชิกบางคนอาจไม่ลงมติตามที่ผู้นำต้องการได้ ฉะนั้น ผู้นำฝ่ายบริหารท้องถิ่นจึงต้องสนใจความคิดเห็นของสมาชิกกลุ่มเสียงข้างมากอย่างใกล้ชิดสม่ำเสมอ เพื่อให้ตนเองเป็นที่ยอมรับนับถือและสามารถดำรงตำแหน่งได้ในระยะเวลายาวนาน รวมทั้งสามารถควบคุมทิศทางการดำเนินงานของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง (Stoker, 1988)

## บทบาทของพรรคการเมืองนอกสภาท้องถิ่น

ถ้ามองจากบทบาทพรรคการเมืองจากภายนอกสภาท้องถิ่นแล้ว จะพบว่า พรรคการเมืองส่วนใหญ่มีส่วนสำคัญในการคัดเลือกบุคคลต่างๆ เข้ามาเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นมากกว่าเป็นเรื่องของตัวบุคคลโดยตรง สมาชิกสภาท้องถิ่นได้รับเลือกตั้งโดยการคัดเลือกผ่านพรรคเข้าสู่การลงสมัครรับเลือกตั้งและได้รับเลือกตั้งในนามพรรคมากกว่าจากบุคคลส่วนตัวของแต่ละบุคคล รวมทั้งการกำหนดนโยบายซึ่งพรรคเป็นฝ่ายวางแผนทางไว้ให้ด้วยเมื่อได้รับเลือกตั้งเข้ามาแล้ว

แต่ละพรรคอาจมีระบบการจัดตั้งเครือข่ายของพรรคแตกต่างกันไป อาจมีศูนย์ที่ทำการพรรคและตัวแทนพรรคในระดับต่างๆ เพื่อทำการคัดเลือกตัวแทนพรรคเข้ารับสมัครรับเลือกตั้ง จัดระบบและขั้นตอนการประสานงานพรรคจากระดับล่างไปสู่ระดับสูง ศูนย์ของพรรคระดับแคว้นและดิสตริกจะกำหนดทิศทางความต้องการในระดับท้องถิ่นเพื่อให้ระดับชาติหรือระดับภูมิภาคนำไปกำหนดเป็นนโยบายของพรรคต่อไป

นอกจากนั้น ศูนย์ของพรรคระดับแคว้นและดิสตริกยังมีบทบาทสำคัญในการหาเสียง รมรงค์การเลือกตั้ง และเป็นผู้คัดเลือกกำหนดตัวผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในส่วนท้องถิ่นด้วย กระบวนการคัดเลือกตัวบุคคลเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งในแต่ละพรรคอาจแตกต่างกันไป เช่น พรรคแรงงานอาจจัดทำเป็นกลุ่มรายชื่อเพื่อให้คัดเลือกในระดับพรรค ส่วนพรรคอนุรักษนิยมอาจให้พรรคระดับท้องถิ่นมีวิธีการคัดเลือกกันเองโดยที่พรรคส่วนกลางไม่เข้าไปก้าวก่ายในการกำหนดตัวเลข เป็นต้น

ในการรณรงค์หาเสียงและกำหนดนโยบาย พรรคแรงงานมักจะร่างแถลงการณ์หรือนโยบายร่วมกันในกลุ่มแรงงานต่างๆ ในระดับแคว้นและดิสตริก ในขณะที่พรรคอนุรักษนิยมจะให้ผู้บริหารพรรคระดับสูงในส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดนโยบาย

ข้อสังเกตจากผลการเลือกตั้งในเขตมหานครลอนดอนช่วงปี ค.ศ.1964 ถึง 1981 ก่อนการยกเลิกระบบสภามหานครลอนดอนนั้น พบว่า คะแนนเสียงข้างมากนั้นจะเปลี่ยนสลับไปมาอย่างสม่ำเสมอในระหว่างพรรคการเมืองสองพรรคใหญ่ คือ พรรคแรงงานและพรรคอนุรักษนิยม คือ ไม่ได้มีพรรคใดได้รับความนิยมเป็นเวลายาวนานมาก

กว่ากันเลย นอกจากนั้น ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น และการใช้สิทธิ ในระดับท้องถิ่นนั้นยังแสดงให้เห็นว่าเป็นการสะท้อนภาพของความคิดเห็นเกี่ยวกับการ เมืองส่วนกลางหรือบทบาทของรัฐบาลกลางมากกว่าส่วนท้องถิ่นโดยตรงอีกด้วย (Kingdom, 1991)

### กลุ่มผลประโยชน์กับท้องถิ่น

หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันประชาธิปไตยที่มีสมาชิกมาจากระบบการเลือกตั้ง ดังนั้น ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเปิดกว้างเพื่อรับทราบถึงความต้องการ ปัญหาและทักษะต่างๆ ที่เกี่ยวพันถึงผลประโยชน์ของท้องถิ่น ฉะนั้น กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆในระดับท้องถิ่นจึงเกี่ยวพันกับการปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

กลุ่มผลประโยชน์ในระดับท้องถิ่นมีหลายรูปแบบ ทั้งในลักษณะถาวรต่อเนื่องและเกิดขึ้นในสถานการณ์พิเศษเป็นครั้งคราว เช่น กลุ่มต่อต้านการตัดถนนบางเส้นทางของท้องถิ่น ส่วนกลุ่มผลประโยชน์ในลักษณะถาวรและต่อเนื่องซึ่งมีตั้งแต่ชมรมกีฬาต่างๆ กลุ่มอาชีพ กลุ่มผลประโยชน์ทางการค้าและธุรกิจ ได้แก่ หอการค้าในท้องถิ่น บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้จึงแตกต่างกัน การต่อรองในทางการเมืองก็มีมากน้อยต่างกัน บางกลุ่มไม่มีบทบาทในเชิงการต่อรองทางการเมืองเลยก็มี

กลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มมีความเกี่ยวพันกับกลุ่มผลประโยชน์ระดับชาติ มีสมาชิกจำนวนมาก และมีฐานะการเงินที่มั่นคง ได้แก่ กลุ่มธุรกิจ หอการค้า และกลุ่มโรงงานอุตสาหกรรม การต่อรองระดับกลุ่มใหญ่ๆ เหล่านี้มีความสำคัญ สามารถให้คำปรึกษากับหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับคณะกรรมการในด้านผลประโยชน์ของทั้งสองฝ่าย ตลอดจนกระทั่งในรายละเอียดของงานประจำในส่วนท้องถิ่น ในบางครั้งยังได้จัดตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจในระดับท้องถิ่น

จึงนับว่ากลุ่มผลประโยชน์มีบทบาทสำคัญในการปกครองท้องถิ่นอังกฤษ กลุ่มผลประโยชน์มีส่วนสนับสนุนการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือเป็นสมาชิกพรรคการเมืองในสภาท้องถิ่นด้วย ดังเช่น กลุ่มแรงงานซึ่งมีบทบาทในพรรคแรงงานในการต่อ



รอนโยบายส่วนท้องถิ่น และกลุ่มนักธุรกิจซึ่งมีบทบาทผลักดันนโยบายในพรรค  
อนุรักษ์นิยม เช่นนี้เป็นต้น

นอกจากกลุ่มผลประโยชน์ในระดับสภาท้องถิ่นแล้ว ในส่วนของเจ้าหน้าที่  
ระดับท้องถิ่นยังสามารถรวมตัวกันจัดตั้งกลุ่มสหภาพแรงงานได้ด้วย สหภาพแรงงานที่  
สำคัญ คือ สหภาพแรงงานเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น (National Association of Local  
Government Officers-NALGO) แต่จะเน้นในกลุ่มเจ้าหน้าที่แรงงานระดับต่ำกว่า  
กลุ่มสายอาชีพ

กลุ่มสายอาชีพเฉพาะต่างๆ เช่น นักการศึกษา วิศวกร นักกฎหมาย และ  
สถาปนิก นั้นมักจะจัดตั้งกลุ่มสายอาชีพเฉพาะแต่ละกลุ่มโดยมีความสัมพันธ์กันในระดับ  
ชาติด้วย ข้อสังเกตในด้านการจัดตั้งกลุ่มแรงงานในสายอาชีพเฉพาะนั้น จะพบว่ากลุ่ม  
เหล่านี้มีอำนาจต่อรองสูงกว่ากลุ่มอื่น ทั้งนี้เพราะกลุ่มเหล่านี้มีความสัมพันธ์กับกลุ่ม  
ระดับชาติ เช่น กลุ่มสมาคมนักกฎหมาย ซึ่งเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีบทบาทและมีกำลัง  
สำคัญ สามารถต่อรองและกำหนดมาตรฐานสวัสดิการในสายอาชีพให้อยู่ในเกณฑ์เดียว  
กันได้ บางกลุ่มผูกพันกับกลุ่มสายอาชีพในภาคเอกชนซึ่งเปิดโอกาสให้เปลี่ยนงานได้ง่าย  
ถ้างานในส่วนท้องถิ่นไม่ให้ผลประโยชน์ที่ทัดเทียมกัน กลุ่มสหภาพในสายอาชีพเฉพาะ  
บางส่วนจึงมีสถานภาพที่ดีกว่ากลุ่มอื่น

ในบางกลุ่มซึ่งมีลักษณะสายอาชีพเฉพาะในด้านท้องถิ่นเท่านั้น เช่น  
นักสังคมสงเคราะห์ เจ้าหน้าที่อนามัยท้องถิ่น ครู ตำรวจท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ตรวจสอบ  
คุณภาพสินค้า หรือนักผังเมือง เป็นต้น เจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ดูแลงานส่วน  
ท้องถิ่นที่มีลักษณะเฉพาะซึ่งไม่มีอยู่ในงานของภาคเอกชน กลุ่มแรงงานในลักษณะเช่นนี้  
จะไม่มีเครือข่ายที่กว้างขวาง เพราะไม่มีฐานที่สนับสนุนจากภายนอกหรือจากภาค  
เอกชนที่มีลักษณะงานเดียวกันเพื่อช่วยวางหลักเกณฑ์และต่อรองในด้านมาตรฐานและ  
สวัสดิการในสายอาชีพเหล่านี้ กลุ่มสหภาพเหล่านี้จึงมีบทบาทที่ด้อยกว่ากลุ่มที่มีฐาน  
สนับสนุนจากภายนอกด้วย (Chandler, 1991)

## ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองระดับเคาน์ตีและดิสตริก

เคาน์ตีและดิสตริกเป็นหน่วยการปกครองสำคัญในการปกครองท้องถิ่น อังกฤษปัจจุบัน จากการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในช่วงปี 1972-1974 เน้นให้หน่วยการปกครองทั้งสองระดับมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด หน่วยการปกครองทั้งสองระดับนี้ถือว่าเป็นตัวแทนท้องถิ่นในขอบเขตที่แตกต่างกัน แต่มีความรับผิดชอบต่อท้องถิ่นร่วมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการวางแผนซึ่งไม่สามารถที่จะดำเนินนโยบายแยกกันคนละส่วนได้ หรือในด้านเศรษฐกิจซึ่งจะต้องร่วมกันจัดสรรทรัพยากรให้แก่กันอย่างเหมาะสมจึงจะประสบความสำเร็จได้ ความสัมพันธ์อันใกล้ชิดระหว่างหน่วยการปกครองสองระดับเกิดขึ้นได้หลายวิธี เช่น การมีสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งสามารถดำรงตำแหน่งได้ทั้งสองระดับพร้อมกัน การที่หน่วยการปกครองระดับหนึ่งสามารถจัดซื้อสินค้าและจัดทำบริการให้กับหน่วยการปกครองต่างระดับได้ ทำให้เกิดความสะดวกและประหยัดในระบบการจัดซื้อ เพราะใช้ระบบข้อมูลเดียวกัน ใช้บุคลากรร่วมกัน หรือความร่วมมือในลักษณะอื่น เช่น การให้ข้อเสนอแนะ คำปรึกษา หรือการร้องเรียน โดยไม่ก้าวท้าวในอำนาจหน้าที่ในทางปฏิบัติของแต่ละระดับ เช่นนี้เป็นต้น

บทบาทที่สำคัญของเคาน์ตีอีกประการหนึ่งก็คือเป็นศูนย์กลางในการบริหารการคลังท้องถิ่น โดยมีหน่วยการปกครองระดับดิสตริกเป็นผู้จัดเก็บภาษี การกำหนดอัตราภาษีจะเป็นอัตราเดียวกันทั้งเขตเคาน์ตี บางเขตที่มีรายได้ประชากรในอัตราเฉลี่ยที่สูงก็อาจจ่ายเพิ่มในรูปเงินอุดหนุน

โดยทั่วไปแล้ว หน่วยการปกครองในระดับเคาน์ตีจะเป็นฝ่ายวางแผนในระดับกว้างและดิสตริกจะเป็นฝ่ายดูแลในรายละเอียดตลอดจนการกำหนดขั้นตอนการดำเนินนโยบาย ฉะนั้น การวางแผนต้องอาศัยความร่วมมืออย่างใกล้ชิดจากทั้งสองระดับ เพื่อให้สอดคล้องกันและในขณะเดียวกันก็ต้องระวังมิให้ก้าวท้าวขอบเขตความรับผิดชอบระดับเคาน์ตีด้วย (Chandler, 1991)

## ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นอังกฤษไม่ได้มีฐานะเป็นหน่วยงานอิสระหรือต่างคนต่างอยู่ ทั้งนี้เพราะหน่วยการปกครองท้องถิ่นเหล่านี้อยู่ภายใต้กฎหมายแห่งรัฐซึ่งรัฐสภาเป็นผู้ออกกฎหมาย ในทางปฏิบัติแล้ว รัฐบาลย่อมมีบทบาทในการกำหนดฐานะ นโยบาย และกระบวนการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกำหนดแหล่งรายได้ และวงกรอบของรายได้ หรือฐานะทางการคลังให้กับท้องถิ่น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นที่จะต้องมียระบบความสัมพันธ์เกี่ยวโยงอยู่กับรัฐบาลอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ในระดับท้องถิ่นเองก็มีเครือข่ายหรือมีระบบความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองด้วยกันเองหลายรูปแบบ เช่น ในระบบพรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ ชมรม และสมาคมต่างๆ เพื่อสะท้อนกลุ่มของความคิดในท้องถิ่นให้กับรัฐบาลในระดับชาติดังได้กล่าวมาแล้ว

## หน่วยงานของรัฐบาลกับหน่วยการปกครองท้องถิ่น

โดยทั่วไปแล้ว เรื่องสำคัญของท้องถิ่นจะถูกพิจารณาในระดับคณะรัฐมนตรี ถ้าเป็นการร่างกฎหมายหรือการกำหนดนโยบายที่สำคัญก็จะอภิปรายในรัฐสภา

หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุดก็คือ กระทรวงสิ่งแวดล้อม (The Department of the Environment) โดยเฉพาะในเรื่องของผลกระทบและนโยบายที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอังกฤษ การจัดสรรงบประมาณในส่วนที่มีผลกระทบกับหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ถ้าเป็นเรื่องของกระทรวงทบวงกรมอื่นๆ กระทรวงเหล่านั้นก็ต้องเป็นผู้พิจารณาในเรื่องนั้นๆ ด้วย เช่น กระทรวงศึกษาธิการและวิทยาศาสตร์ จะดูแลด้านการจัดบริการการศึกษาของท้องถิ่นด้วย กระทรวงคมนาคมขนส่งจะดูแลในเรื่องการจัดสร้างถนน เส้นทางระดับไฮเวย์ในท้องถิ่น ในเขตเวลส์และสกอตแลนด์นั้น กิจกรรมส่วนท้องถิ่นเหล่านี้จะอยู่ภายใต้การดูแลของสำนักงานแห่งเวลส์ (Welsh Office) และสำนักงานแห่งสกอต

แลนค์ (Scottish Office) โดยเฉพาะมากกว่า แต่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงใดโดยตรง กระทรวงนั้นก็จะต้องดูแลโดยเฉพาะเช่นเดียวกับเขตอังกฤษ

แม้ว่าการดูแลการปกครองท้องถิ่นจะประกอบด้วยหน่วยงานหลายฝ่ายรับผิดชอบอยู่ก็ตาม แต่รัฐบาลก็ยังได้จัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจขึ้นเพื่อประสานนโยบายในระดับรัฐและท้องถิ่นให้สอดคล้องกันอยู่เสมอเมื่อต้องการ เช่น การจัดตั้งสภาที่ปรึกษาด้านการคลังท้องถิ่น (Consultation Council for Local Government Finance) ในปี ค.ศ.1976 ซึ่งทำหน้าที่ประสานนโยบายด้านการคลังในฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นเพื่อมิให้เกิดงบประมาณซ้ำซ้อนหรือการจัดลำดับความจำเป็นก่อนหลังของโครงการส่วนท้องถิ่น หรือในการพิจารณาปัญหาทางการคลังของท้องถิ่น เป็นต้น (Chandler, 1991)

#### 2.4 อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบส่วนท้องถิ่น

เป้าหมายที่สำคัญของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็คือการบริการชุมชน ถ้าหากมองย้อนไปในประวัติศาสตร์ของประเทศอังกฤษแล้วเราจะพบว่า การจัดให้มีบริการชุมชนเหล่านี้ไม่ได้ถูกกำหนดขึ้นมาโดยรัฐสภาอังกฤษมาตั้งแต่ต้น แต่เป็นสิ่งที่ชุมชนระดับท้องถิ่นจัดให้มีขึ้นเอง ในระยะต่อมาจึงได้มีการกำหนดให้ชัดเจนขึ้นโดยรัฐสภาว่าเรื่องใดเป็นความรับผิดชอบของท้องถิ่น และเรื่องใดเป็นความรับผิดชอบของรัฐ บริการชุมชนที่นับว่าเป็นความรับผิดชอบในส่วนท้องถิ่นนั้นอาจแบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะ (Lord Redcliffe-Maud, 1974) คือ

1. ความรับผิดชอบในลักษณะป้องกัน (Protection) ได้แก่ การป้องกันสาธารณภัยทั้งหลาย รวมไปถึงงานรักษาความสงบเรียบร้อยของชุมชน อำนาจหน้าที่ในลักษณะการป้องกันเช่นนี้ ได้แก่ การตำรวจ การป้องกันภัยพิบัติ เช่น อัคคีภัย การคุ้มครองผู้บริโภค การป้องกันด้านสาธารณสุข เช่น การป้องกันโรคระบาด การดูแลเรื่องสุขภาพอนามัย เป็นต้น

2. ความรับผิดชอบในลักษณะการให้ความสะดวกและบริการ (Convenience) ได้แก่ การจัดสร้างและซ่อมแซมถนนหนทาง สะพาน การจัดการจราจร

ที่จอดรถ การจัดให้มีสุสาน สถานพักผ่อนหย่อนใจ ในบางชุมชนจะมีบริการรถประจำทาง  
รถรับ-ส่งนักเรียน หรือบริการในลักษณะเชิงพาณิชย์ เช่น ร้านอาหาร โรงภาพยนตร์  
สถานีรถไฟ ตลาดนัด จัดตู้แผงให้เช่า ในเมืองขนาดใหญ่บางเมือง เช่น เมืองลิเวอร์พูล แมนเชสเตอร์  
และเบอร์มิงแฮม ยังจัดให้มีสนามบิน บางแห่งจัดให้มีท่าเรือ มีสนามแข่งม้า และที่  
เมืองเบอร์มิงแฮมจัดให้มีธนาคารของเทศบาล เช่นนี้เป็นต้น

3. ความรับผิดชอบในลักษณะของสวัสดิการ (Welfare) บริการชุมชน  
ลักษณะนี้เพิ่งมีในศตวรรษที่ 20 และได้ทำให้การบริการชุมชนระดับท้องถิ่นขยายแนว  
ทางออกไปอย่างกว้างขวาง การบริการในลักษณะสวัสดิการอาจแบ่งได้เป็น สองประเภท  
คือ สวัสดิการต่อบุคคล และสวัสดิการต่อสภาพแวดล้อม

สวัสดิการต่อบุคคล ก็ได้แก่ การดูแลตามวัย และการดูแลตามสถานภาพ  
พิเศษ

การดูแลตามวัยนั้น หมายถึง การดูแลตั้งแต่เปลจนถึงหลุมฝังศพ (from  
womb to tomb) นับตั้งแต่ การดูแลเด็กก่อนถึงวัยก่อนเรียน ได้แก่ การจัดให้มีบริการช่วย  
ดูแลเด็กก่อน ในวัยเข้าเรียนจัดให้มีโรงเรียนอนุบาล จัดบริการอาหารกลางวัน อาหารนม  
สำหรับเด็ก การจ้างบุคลากร ช่วงวัยรุ่น ดูแลเรื่องการศึกษาต่อเนื่องจนถึงระดับมัธยม  
ปลาย บางแห่งจัดให้มีโรงเรียนโพลีเทคนิค หรือโรงเรียนอาชีวะ จัดทุนการศึกษาสำหรับ  
การศึกษาในระดับอุดมศึกษา เป็นต้น จนกระทั่งถึงกลุ่มผู้สูงอายุ ได้แก่ ผู้ที่เกษียณแล้ว  
เป็นต้น ก็จะมีบริการต่างๆ สำหรับผู้สูงอายุ เช่น ศูนย์บริการอาหารกลางวัน บัตรลดราคา  
รถโดยสาร และบ้านพักคนชรา เป็นต้น

ส่วนการดูแลตามสถานภาพพิเศษ หมายถึง การจัดบริการให้กับบุคคลที่มี  
มีสถานภาพพิเศษ เช่น คนพิการ ผู้ป่วยทางจิต การจัดบริการส่วนใหญ่คือการจัดตั้งศูนย์  
บริการฝึกอาชีพ ฝึกอบรม และสถานพักฟื้น โดยทั่วไปแล้วจะมีหน่วยงานอาสาสมัครเข้า  
มาร่วมประสานงานในบริการเหล่านี้ด้วย สำหรับเด็กที่มีปัญหา ก็จะมีบริการจัดหาพ่อแม่  
อุปถัมภ์ ศูนย์เด็กกำพร้า โรงเรียนสำหรับเด็กพิการต่างๆ รวมทั้งการช่วยเหลือสภาพ  
ครอบครัวให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

สวัสดิการสังคมตามสภาพแวดล้อม หมายถึง การดูแลในปัญหาสภาพแวดล้อมต่างๆ และคุณภาพชีวิต ซึ่งเป็นกิจกรรมในลักษณะของการจัดให้มีและการป้องกันแก้ไขด้วย

การจัดให้มี ก็ได้แก่ การดูแลให้มีน้ำสะอาดเพื่อการบริโภค แต่เดิมเป็นความรับผิดชอบส่วนท้องถิ่น แต่นับตั้งแต่ปี ค.ศ.1974 เป็นต้นมา ได้โอนกิจการส่วนนี้เป็นบริการระดับภูมิภาคแล้ว นอกจากนั้นก็จะได้แก่ การดูแลการวางผังเมือง การออกกฎระเบียบและการควบคุมอาคาร โดยมีระเบียบระดับชาติเป็นมาตรฐาน แต่ท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลให้เป็นไปตามมาตรฐานและระเบียบต่างๆ ที่มีอยู่

การจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจต่าง เช่น สระว่ายน้ำ สนามกีฬา ศูนย์แสดงศิลปวัฒนธรรม โรงละคร สวนสาธารณะ รวมไปถึงการปรับปรุงบริเวณสาธารณะบางแห่งให้เป็นเขตพักผ่อนหรือที่เดินเล่นสาธารณะ

การจัดให้มีในแง่ของการเคหะ คือ การดูแลการจัดสร้างที่อยู่อาศัย ปัญหาในเรื่องที่อยู่อาศัย แต่เดิมนั้น ท้องถิ่นแต่ละแห่งต่างก็ดูแลจัดสร้างบ้านหรืออาคารที่อยู่อาศัยเพื่อให้เช่า จะพบว่าในปี ค.ศ.1973 นั้น อาคารที่อยู่อาศัยที่มีอยู่นั้นเป็นของท้องถิ่นเสียหนึ่งในสี่ และมีประชากรที่เช่าอาศัยอยู่ถึงมากกว่าสี่ล้านคน โดยที่ท้องถิ่นต่างก็รับผิดชอบบริการดูแลซ่อมแซมปรับปรุงและการจัดเก็บค่าเช่า ในปัจจุบันการให้บริการเหล่านี้อยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน คือ Housing Finance Act ฉบับปี ค.ศ. 1972 ซึ่งจะกำหนดอัตราค่าเช่าให้มีมาตรฐานและเป็นธรรมขึ้น การกำหนดอัตราค่าเช่าจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการระดับชาติด้วย

บทบาทอีกประการหนึ่งของท้องถิ่นในด้านการเคหะ ก็คือ การให้กู้เงินเพื่อซื้อที่อยู่อาศัยและให้การสนับสนุนโครงการสร้างบ้านขายในราคาต่ำในลักษณะเหมือนโครงการอาคารสงเคราะห์

การป้องกันและแก้ไข ได้แก่ การกำจัดขยะมูลฝอย การควบคุมเขตปลอดควันพิษ การควบคุมพ่อค้าหาบเร่ เป็นต้น นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1974 เป็นต้นมา การจัดวางท่อระบายน้ำโสโครกได้ถูกจัดทำร่วมกันในระดับภูมิภาคแล้ว

สิ่งที่เน้นหนักในปัจจุบันนี้ ก็คือ การปรับปรุงเรื่องสภาพแวดล้อมซึ่งท้องถิ่นนับว่าเป็นส่วนสำคัญในการดำเนินนโยบายในด้านนี้ เช่น การควบคุมดูแลสภาพที่ดินรกร้าง การประกาศเขตอนุรักษ์ และการทำความสะอาดอาคารสถานที่เก่าแก่ต่างๆ เป็นต้น นอกจากนี้ก็ยังรวมถึงการแก้ไขปัญหาเขตสลัม และกำหนดเขตที่ต้องปรับปรุง การช่วยเหลือสนับสนุนการปรับปรุงเขตที่อยู่อาศัยให้มีสภาพที่ดีขึ้น

การบริการชุมชนเหล่านี้ไม่ได้เป็นเรื่องของการบริหารงานท้องถิ่นแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่เป็นเรื่องของการแสดงความคิดเห็นและการกำหนดนโยบายด้วย ดังนั้น ท้องถิ่นจะต้องมีบทบาทในแง่ของการประสานนโยบาย เช่น การเสนอให้สภาท้องถิ่นระดับสูงพิจารณาการขึ้นค่าโดยสารรถประจำทาง หน่วยการปกครองระดับดิสตริกเสนอข้อคิดเห็น หรือปัญหาส่วนท้องถิ่นให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับเคาน์ตีพิจารณาด้วย เป็นต้น

การจัดสรรอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของท้องถิ่นระดับต่างๆ ต้องคำนึงถึงความสามารถและความเหมาะสม หลายประการ เช่น บริการที่มีค่าใช้จ่ายสูงมักจะโอนให้หน่วยการปกครองที่มีแหล่งรายได้หรือฐานะการคลังที่ดีกว่าดูแลรับผิดชอบ บริการที่มีลักษณะพิเศษ และต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะก็มอบให้เป็นเรื่องของท้องถิ่นเฉพาะเขตดูแล หน่วยการปกครองระดับสูงมักจะดูแลรับผิดชอบในเรื่องมาตรฐานของงานหรืองานที่ต้องอยู่ในความควบคุมดูแลจากส่วนกลางโดยใกล้ชิด เช่น งานตำรวจ เป็นต้น หน่วยการปกครองในระดับกลางมักดูแลในเรื่องที่ต้องอาศัยความเข้าใจของท้องถิ่นและเป็นเรื่องจำเป็นในระดับท้องถิ่นโดยตรง รวมทั้งเรื่องเกี่ยวกับความคิดเห็นของท้องถิ่น

#### การแบ่งความรับผิดชอบส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน

ในปัจจุบันนี้ความรับผิดชอบส่วนท้องถิ่นในหน่วยการปกครองแต่ละระดับจะมีไม่เท่ากัน และไม่ผูกพันต่อเนื่องกันลงมาโดยตรง อย่างไรก็ตาม หน่วยการปกครองแต่ละระดับอาจมีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องเดียวกัน แต่ขอบเขตความรับผิดชอบไม่เท่ากันก็ได้

### 1. อำนาจหน้าที่ในระดับแกนใต้

อำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับแกนใต้ในเขต  
อังกฤษและเวลส์ ซึ่งรวมทั้งในระดับบริเจนท์ในสก๊อตแลนด์ด้วย จะมีลักษณะคล้ายกัน  
เป็นส่วนใหญ่ (Chandler, 1991; Stoker, 1988) คือ

- การวางแผน
- การขนส่งมวลชน รถโดยสารประจำทาง
- การตำรวจ
- การค้างเพลิง
- การบริการการศึกษา
- การบริการสังคม
- การประปา (เฉพาะในระดับบริเจนท์ในสก๊อตแลนด์)

### 2. อำนาจหน้าที่ในระดับคิสตริก

อำนาจหน้าที่ในระดับคิสตริกส่วนใหญ่ คือ

- การเคหะ
- การวางแผนระดับท้องถิ่น
- การดูแลสภาพแวดล้อม
- การดูแลปัญหาสุขภาพและอนามัย
- การจัดบริการด้านสันติภาพการ

### 3. อำนาจหน้าที่ในระดับคอมมิวนิตีและแพริช

-ให้คำปรึกษาและข้อคิดเห็น

### 4. อำนาจหน้าที่ส่วนท้องถิ่นในคิสตริกเขตนคร

- การดูแลการศึกษา
- การบริการสังคม
- การเคหะ



- การวางแผนระดับท้องถิ่น
  - ปัญหาสุขภาพและสิ่งแวดล้อม
  - สันตนาการ
5. การจัดบริการในระบบคณะกรรมการร่วมในส่วนท้องถิ่น ได้แก่
- การขนส่งมวลชน ระบบรถโดยสารประจำทาง
  - การตำรวจ
  - การดับเพลิง และการป้องกันภัย
- การจัดระบบบริการร่วมกับหน่วยงานอื่น ได้แก่
- การดูแลระบบการวางแผน
  - การกำจัดขยะ
  - การจัดสรรเงินช่วยเหลือหน่วยงานอื่น
  - การดูแลมาตรฐานทางการค้า
  - ฯลฯ
6. อำนาจหน้าที่ของส่วนท้องถิ่นในเขตลอนดอน
- การดูแลการศึกษาเขตลอนดอนชั้นใน
  - การเคหะ
  - การบริการสังคม
  - การวางแผนระดับท้องถิ่น
  - สันตนาการ
  - ปัญหาสุขภาพและสิ่งแวดล้อม
  - การศึกษานอกเขตลอนดอนเบอร์โธ
- การจัดระบบคณะกรรมการร่วมระหว่างเขต ดูแลในเรื่องเกี่ยวกับ
- การดับเพลิงและการป้องกันภัย
- การจัดระบบบริการร่วมกับหน่วยงานอื่น ได้แก่
- การดูแลวางแผน

- การกำจัดขยะ
- การจัดสรรเงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น
- ฯลฯ

จะเห็นได้ว่า การดูแลรับผิดชอบในส่วนท้องถิ่นนั้นได้ถูกแบ่งแยกออกจากกันและเป็นความรับผิดชอบโดยตรงของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละหน่วย แต่ความรับผิดชอบที่มีลักษณะเป็นส่วนรวมแล้วยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล เช่น ท้องถิ่นรับผิดชอบในด้านการจัดบริการการศึกษาให้ได้อย่างเพียงพอทั่วถึงและมีคุณภาพ แต่รัฐบาลจะดูแลในด้านนโยบายการศึกษาและมาตรฐานการศึกษาเป็นส่วนรวม ได้แก่ การกำหนดหลักสูตรการศึกษา การกำหนดปีการศึกษา และการจัดการศึกษา เป็นต้น

การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นต่างระดับกันยังคงมีลักษณะไม่ชัดเจนเหมือนเดิม มีบางส่วนที่ซ้อนกันอยู่ เช่น การกำหนดแผนผังการใช้ที่ดิน การกำหนดทิศทางการขยายตัวของเมือง การบริการด้านศูนย์สันทนการ ได้แก่ การจัดให้มีสนามกีฬา สวนสาธารณะ สนามเด็กเล่น ซึ่งเป็นความรับผิดชอบของทั้งเคาน์ตี ดิสตริค และแพริชด้วย ดังนั้น หน่วยการปกครองทั้งสามระดับจึงสามารถที่จะจัดบริการเหล่านี้ได้ทั้งสามระดับ ซึ่งทำให้หน่วยการปกครองต่างระดับเหล่านี้มีความขัดแย้งกันอยู่เสมอ เนื่องจากหน่วยการปกครองแต่ละระดับย่อมมองถึงประโยชน์และผลกระทบต่อคนละส่วนกับหน่วยการปกครองระดับสูง ความรับผิดชอบบางส่วนในระดับเคาน์ตี เช่น การจัดสรรงบประมาณให้กับดิสตริคต่างๆ เพื่อใช้ในการซ่อมบำรุงถนนหนทาง การจัดระบบจราจร ได้ทำให้ดิสตริครู้สึกว่ามีอำนาจรองลงมาจากเคาน์ตี ในทางกลับกัน เคาน์ตีก็รู้สึกว่าคุณลดขอบเขตในการจัดทำบริการส่วนท้องถิ่นลงไปด้วย ในบางครั้งดิสตริคบางแห่งได้ร้องเรียนว่าได้ถูกดึงอำนาจและความรับผิดชอบที่มีอยู่ไปที่ระดับเคาน์ตีเช่นนี้เป็นต้น ยิ่งไปกว่านั้น ก็ยังมีการแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองต่างพรรคในระดับท้องถิ่นด้วย สภาพความขัดแย้งดังกล่าวนี้เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลพรรคอนุรักษ์นิยมซึ่งเป็นพรรคที่ได้รับคะแนนนิยมในระดับเบอโรในเขตลอน

คอนโอมตีบทาบทของสภามานครลอนดอนและมีส่วนที่ทำให้สภามานครลอนดอนต้องถูกยกเลิกไปเหลือเพียงการปกครองระดับเบอโรในเขตลอนดอนเท่านั้น (Chandler, 1991)

## 2.5 การคลังท้องถิ่น

เนื่องจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีภาระหน้าที่สำคัญในจัดบริการที่จำเป็นให้กับชุมชน หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงต้องมีค่าใช้จ่ายในการจัดให้มีบริการต่างๆ อย่างเพียงพอ การพิจารณาว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีบทบาทหรือความสำคัญมากน้อยเพียงไรอาจจะพิจารณาได้จากฐานะการคลังของท้องถิ่นว่ามี ความมั่นคงหรือมีประสิทธิภาพหรือไม่ การจัดบริการของท้องถิ่นส่วนใดที่มีความสำคัญ และได้รับการพัฒนามากขึ้นสัดส่วนของงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรให้ก็จะยิ่งมีมากกว่า จะพบว่า งบประมาณด้านการศึกษา การบริการสังคม และ การสันตนาการ มีสัดส่วนที่มากกว่าส่วน อื่น และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้นไปอีกเรื่อยๆ ด้วย

ในแง่ของรัฐบาลหรืออำนาจส่วนกลางนั้น ประเด็นสำคัญก็คือการควบคุมติดตามดูแลงบประมาณส่วนท้องถิ่นมิให้รั่วไหล สิ้นเปลืองและมีการทุจริต ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องมีระบบการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณในระดับท้องถิ่นอยู่ด้วย นอกจากนั้น รัฐบาลกลางมักจะใช้วิธีการให้เงินช่วยเหลือกับท้องถิ่นแทนการจัดสรรเงินจากงบประมาณส่วนกลางในลักษณะทั่วไป เพื่อที่รัฐบาลจะสามารถมีส่วนในการควบคุมและติดตามดูแลการใช้จ่ายในส่วนท้องถิ่นได้มากขึ้น

งบประมาณรายจ่ายส่วนท้องถิ่นแบ่งออกได้เป็นสองส่วนที่สำคัญ คือ รายจ่ายในลักษณะการลงทุน (capital expenditure) และ รายจ่ายประจำ (revenue expenditure) ข้อสังเกตความแตกต่างระหว่างงบประมาณรายจ่ายในลักษณะการลงทุนและงบประมาณรายจ่ายประจำ ก็คือ งบประมาณในลักษณะลงทุนจะมีระยะเวลาใช้จ่ายที่นานกว่าหนึ่งปี เช่น การสร้างโรงเรียนใหม่ การสร้างอาคารสถานที่ ห้องสมุด ถนนหนทาง และการจัดสรรที่ดิน เป็นต้น ส่วนงบประมาณในลักษณะรายจ่ายประจำนั้น

จะมีระยะเวลาในการใช้จ่ายบิลภายในหนึ่งปีหรือปีต่อปี เช่น เงินเดือนพนักงาน ค่าจ้างประจำ เป็นต้น รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อสิ่งของเครื่องใช้ที่ต้องหมดสิ้นไป เช่น เครื่องใช้ในสำนักงาน เป็นต้น

ความแตกต่างอีกประการหนึ่งก็คือ งบประมาณในลักษณะการลงทุนนั้น สามารถใช้ระบบการกู้ยืมได้เพราะสามารถผ่อนชำระเป็นงวดๆ โดยที่ไม่ได้จ่ายทั้งหมดในคราวเดียวกัน แต่ดอกเบี้ยที่จะต้องจ่ายในการกู้ยืมนั้นจะปิดไปเป็นงบประมาณในส่วน ของรายจ่ายประจำต่อไป ดังนั้น งบประมาณรายจ่ายสองส่วนนี้ต้องสัมพันธ์กัน การคำนวณว่าจะกู้เงินมาเพื่อการลงทุนเท่าไรนั้น จะต้องคำนวณด้วยว่ามีภาระดอกเบี้ยที่ จะต้องเพิ่มขึ้นในส่วนรายจ่ายประจำอีกเท่าไรด้วย ในปี ค.ศ.1989 หน่วยการปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีรายจ่ายประจำรวมกันทั้งสิ้น 50,662 ปอนด์ ในขณะที่มีรายจ่ายในส่วนการ ลงทุน รวม 5,491 ปอนด์ (Chandler, 1991)

ในการกำหนดงบประมาณของท้องถิ่นแต่ละปีนั้นขึ้นอยู่กับสัดส่วนของ แหล่งรายได้ที่จะต้องสัมพันธ์กัน แต่เดิมนั้น การพิจารณางบประมาณแต่ละปี รัฐบาล และหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นใช้วิธีการเจรจาต่อรองเพื่อขอเพิ่มเงินอุดหนุนจาก รัฐบาลและลอร์ดสภาส่วนท้องถิ่น แต่ในปัจจุบันนี้รัฐบาลได้ใช้วิธีการกำหนด งบประมาณในส่วนเงินอุดหนุนของรัฐบาลไว้ล่วงหน้า คือ ตั้งแต่ช่วงต้นฤดูใบไม้ร่วงซึ่ง เป็นช่วงก่อนจะถึงปีงบประมาณ (โดยปกติแล้วปีงบประมาณเริ่มต้นในวันที่ 1 เมษายน และวันสุดท้ายของปีงบประมาณก็คือ วันที่ 31 มีนาคม) การจัดทำงบประมาณจะต้อง เสร็จสิ้นในเดือนกุมภาพันธ์หรือภายในเดือนมีนาคม แต่การจัดทำรายละเอียดของ งบประมาณอาจทำในระหว่างปีนั้นๆ ได้ตลอดปี

รัฐบาลจะกำหนดโควตาหรือเพดานเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจะจัดสรรให้กับ ท้องถิ่นไว้ล่วงหน้า ส่วนท้องถิ่นจะนำมางบประมาณเงินอุดหนุนที่คาดว่าจะได้รับนั้นมา พิจารณาประกอบกับงบประมาณรายได้ส่วนท้องถิ่นที่คาดว่าจะจัดเก็บได้ รวมทั้ง ค่าเช่า และค่าบริการส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่เพื่อให้ได้ดุลย์กับงบประมาณรายจ่ายประจำส่วน ท้องถิ่นในแต่ละปีนั้นๆ ถ้าหากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลที่นำมาจัดสรรให้ท้องถิ่นมีอัตรา ลดลงหรือได้รับน้อยลง ท้องถิ่นก็จะต้องมีการระดมเงินในการจัดเก็บภาษีส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น

หรือต้องเพิ่มอัตราภาษีท้องถิ่นเพื่อให้เพียงพอกับภาระรายจ่ายส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ แต่ท้องถิ่นไม่สามารถจะจัดหางบประมาณในลักษณะขาดดุลย์หรือเกินดุลย์ได้ โดยปกติแล้วท้องถิ่นสามารถประมาณการรายรับส่วนท้องถิ่นได้ล่วงหน้าอยู่แล้ว คณะกรรมการคลังและคณะกรรมการฝ่ายนโยบายจะพิจารณาวางแผนทางของงบประมาณไว้หลายแนวทางที่จะเป็นไปได้ เมื่อตกลงใจที่จะใช้แนวทางใดจึงจะเสนอร่างงบประมาณนั้นให้ที่ประชุมสภาท้องถิ่นลงมติเป็นขั้นสุดท้าย

### ตัวอย่างสัดส่วนแหล่งรายได้ของท้องถิ่นในเขตอังกฤษช่วงปี ค.ศ.1987 - 1988

(คิดเป็นอัตราร้อยละ)

ภาษีท้องถิ่น	32
เงินอุดหนุนจากส่วนกลาง	
เงินอุดหนุนลักษณะทั่วไป	21
เงินอุดหนุนลักษณะเฉพาะ	20
ค่าเช่า การขาย และ ค่าบริการ	15
เงินยืม	13

(CIPFA Local Government Financial Statistics 1989)

(Chandler, 1991)

ถ้าพิจารณาจากงบประมาณรายรับทั้งหมดของท้องถิ่น จะพบว่างบประมาณส่วนใหญ่นั้นมาจากรัฐบาลกลาง นอกนั้นจะมาจากการเก็บภาษีท้องถิ่น การจัดบริการเชิงพาณิชย์ และเงินช่วยเหลือหรือเงินอุดหนุนจากส่วนกลางในลักษณะเฉพาะเจาะจง รูปอื่นๆ อีกต่างหาก เช่น เงินอุดหนุนในด้านการตำรวจ การเคหะ เป็นต้น เงินภาษีที่ท้องถิ่นเก็บเองนั้นมีไม่มากนักเมื่อเทียบกับรายรับทั้งหมดของท้องถิ่น แม้ว่าท้องถิ่นสามารถจะเพิ่มอัตราค่าบริการส่วนท้องถิ่นเพื่อเพิ่มรายรับให้มากขึ้นได้ก็ตาม แต่ท้องถิ่นก็มีอำนาจในการเพิ่มอัตราค่าบริการและเพิ่มอัตราภาษีท้องถิ่นได้ไม่มากนัก จึงไม่ได้มีผลทำให้รายรับส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจนได้

โดยหลักการแล้ว หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดงบประมาณของตนเองได้โดยตรง แต่ในทางปฏิบัตินั้น ภาระหน้าที่ที่สำคัญของท้องถิ่นอยู่ในความดูแลของรัฐบาล เช่น การจัดบริการด้านการศึกษาให้ได้มาตรฐาน ส่วนกลางเป็นผู้กำหนดอัตราเงินเดือนครู จำนวนและสัดส่วนของครูกับนักเรียน ในขณะที่ท้องถิ่นเป็นผู้รับภาระเรื่องค่าใช้จ่ายเหล่านี้ท้องถิ่นจึงไม่สามารถเพิ่มหรือลดค่าใช้จ่ายเหล่านี้ได้ตามความต้องการของท้องถิ่นโดยตรงเพราะต้องรักษาคุณภาพและมาตรฐานการจัดบริการให้ได้ตามที่รัฐบาลกำหนดด้วย ต่างจากการให้บริการในเรื่องที่สำคัญไม่มากนัก เช่น การบริการด้านการศึกษา การสันถนาการ ท้องถิ่นจะสามารถใช้ดุลพินิจและความต้องการของท้องถิ่นในการจัดบริการได้โดยตรงอย่างเต็มที่ ทั้งนี้เพราะไม่มีผลกระทบต่อมาตรฐานหรือความรับผิดชอบระดับส่วนกลางมากนัก ท้องถิ่นจึงสามารถจัดบริการในส่วนเหล่านี้ได้หลากหลายและกว้างขวางกว่าบริการที่สำคัญๆ ของท้องถิ่น

เมื่อรายรับของท้องถิ่นส่วนใหญ่มาจากรัฐบาลกลาง ดังนั้น รัฐบาลกลางจึงเป็นผู้ดูแลฐานะทางการคลังของท้องถิ่นที่สำคัญ และทำให้มีการตรวจสอบทางการคลังโดยหน่วยงานภายนอกท้องถิ่นเป็นประจำนอกเหนือไปจากการตรวจสอบภายในระดับท้องถิ่นที่ต้องมีอยู่แล้ว นอกจากนั้นรัฐบาลก็ยังคงต้องดูแลมิให้ท้องถิ่นต้องเพิ่มภาษีส่วนท้องถิ่นมากเกินไป โดยเฉพาะการควบคุมอัตราภาษีรายหัว (poll tax) และยังคงดูแลมิให้ท้องถิ่นใช้จ่ายอย่างสิ้นเปลืองเกินไปด้วย

สภาพดังกล่าวเช่นนี้ทำให้มองเห็นปัญหาการคลังส่วนท้องถิ่นในอังกฤษซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลโดยใกล้ชิดจากรัฐบาลกลางในลักษณะผูกขาดและต่อเนื่อง ทำให้การพัฒนาาระบบการคลังส่วนท้องถิ่นคล่องตัว และความคิดริเริ่มของตนเองเกิดขึ้นได้ยาก

#### งบประมาณในลักษณะการลงทุน

มีกิจกรรมหรือโครงการขนาดใหญ่ส่วนท้องถิ่นในลักษณะที่ต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก ท้องถิ่นจำเป็นต้องกู้ยืมเงินเพื่อมาใช้จ่ายในโครงการเช่นนี้ การกู้ยืมสามารถทำได้โดยการกู้จากหน่วยงานของรัฐ สถาบันการเงินของรัฐ ธนาคาร เอกชน หรือ การขายพันธบัตร ก็ได้

รัฐบาลสามารถควบคุมดูแลการกู้เงินของท้องถิ่น โดยการกำหนดเพดานเงินกู้สำหรับท้องถิ่นแต่ละแห่งไว้ เพื่อมิให้ท้องถิ่นสร้างภาระผูกพันที่มากเกินไปเกินกำลังความสามารถของท้องถิ่นหรือการมีหนี้สินล้นพ้นตัวได้

งบประมาณการลงทุนของท้องถิ่นส่วนใหญ่ ได้แก่ การสร้างที่อยู่อาศัย โรงเรียนและวิทยาลัย ถนน ระบายน้ำ สนามกีฬา การจัดให้มีน้ำประปา การกำจัดขยะ การวางแผนพัฒนา และการจัดบริการสังคม เป็นต้น

งบประมาณการลงทุนเหล่านี้ ส่วนใหญ่จะใช้ระบบการกู้ยืม และบางส่วนมาจากเงินช่วยเหลือของรัฐบาลกลาง ส่วนที่นำมาจากหารายได้ของท้องถิ่นจะมีไม่มากนัก เช่น จากค่าเช่า การจัดเก็บภาษีท้องถิ่น หรือเงินอุดหนุนของท้องถิ่น และจะใช้ในโครงการขนาดเล็กได้เท่านั้น เช่น การขยายสาขาห้องสมุดสาธารณะ เป็นต้น

แหล่งเงินกู้ของท้องถิ่นมีทั้งในลักษณะที่เป็นสถาบันการเงินของรัฐบาล ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการกองทุนการโยธาธิการ (Public Works Loan Board, P.W.L.B.) กองทุน และเงินทุนเอกชนต่างๆ ด้วย นอกจากนี้ ยังได้พบว่าหน่วยการปกครองขนาดใหญ่บางแห่งสามารถกู้เงินมาจากแหล่งเงินกู้ต่างประเทศได้ด้วย ทั้งนี้เพราะรัฐสภาอังกฤษได้ออกกฎหมายให้อำนาจหน้าที่แก่ท้องถิ่นทุกแห่งที่ขอเงินจากต่างประเทศได้ นับตั้งแต่ปี ค.ศ.1972 เป็นต้นมา แต่หน่วยการปกครองขนาดเล็กโดยทั่วไปแล้วจะอาศัยเงินจากกองทุนภายในประเทศและกองทุนการโยธาธิการของรัฐบาลมากกว่า

ในแง่ของการควบคุมการคลังในระดับท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลกลางนับว่าเป็นผู้ควบคุมโดยตรงที่สุด ในหลักการแล้วการกู้เงินเป็นอำนาจการตัดสินใจของท้องถิ่น แต่รัฐบาลสามารถควบคุมท้องถิ่นผ่านสถาบันการเงินต่างๆ ด้วยการกำหนดมาตรการการให้กู้เงินหรือการให้สินเชื่อกับหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถดูแลระบบเศรษฐกิจและการลงทุนในภาครัฐให้สอดคล้องและสมดุลกันในระดับชาติด้วย ก่อนปี ค.ศ. 1970 การควบคุมการลงทุนของท้องถิ่นจะใช้วิธีการตรวจสอบโดยกระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้องกับโครงการต่างๆ ของท้องถิ่นโดยการอนุมัติหรือให้การสนับสนุนท้องถิ่นก่อนนำโครงการนั้นๆ ไปเสนอขอกู้ยืมต่อไป เช่น เมื่อท้องถิ่นมี โครงการจัดสร้างห้องสมุดใหม่ จะต้องนำโครงการเสนอขออนุมัติจากกระทรวง การศึกษาและวิทยา

ศาสตร์เพื่อให้การอนุมัติก่อนและจากนั้นจะต้องนำไปเสนอต่อกระทรวงการเคหะและการปกครองท้องถิ่นเพื่ออนุมัติการกู้เงินตามโครงการที่ได้รับการเห็นชอบมาแล้วจากกระทรวงการศึกษาและวิทยาศาสตร์ ดังนี้ เป็นต้น

ในปี ค.ศ.1970 รัฐบาลได้เปลี่ยนแปลงวิธีการควบคุมเพื่อให้เกิดความคล่องตัวมากขึ้นและไม่ต้องควบคุมในรายละเอียดมากเกินไป จึงได้ใช้วิธีกำหนดจำนวนเงินกู้ในแต่ละปีให้กับท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถพิจารณาล่วงหน้าได้ว่าจะสามารถกู้เงินในงบประมาณเพื่อการลงทุนได้เท่าไรในปีนั้น อย่างไรก็ตาม โครงการที่ถือว่าเป็นบริการที่สำคัญ เช่น การศึกษา การเคหะ และบริการสังคม ยังคงต้องได้รับการอนุมัติเห็นชอบจากรัฐบาลก่อนเช่นเดิม ส่วนโครงการที่เป็นบริการระดับท้องถิ่น ซึ่งจะมีอัตราส่วนประมาณหนึ่งในสี่ของงบประมาณเงินกู้ที่กำหนดไว้ให้ นั้นจะกำหนดให้เป็นอำนาจการตัดสินใจของท้องถิ่นอย่างเต็มที่ โครงการท้องถิ่นเหล่านี้ได้แก่ โครงการด้านศิลปวัฒนธรรม การกีฬา การสันทนาการ ห้องสมุดประชาชน การพัฒนาศูนย์กลางของชุมชน หอประชุมของเมือง หรือ บริการสาธารณะเล็กๆ น้อยๆ เช่น ห้องน้ำสาธารณะ เช่นนี้ เป็นต้น

การเปลี่ยนแปลงลักษณะการควบคุมเงินกู้เช่นนี้มีผลสำคัญ คือ ประการแรก รัฐบาลสามารถควบคุมขอบเขตเงินกู้เพื่อการลงทุนในระดับท้องถิ่นไว้ได้ล่วงหน้าอย่างชัดเจน ประการที่สอง การจัดทำโครงการขนาดเล็กของท้องถิ่นจะมีความคล่องตัวขึ้นและเป็นดุลพินิจของสภาท้องถิ่นโดยตรงโดยไม่ต้องถูกควบคุมในระดับรัฐอีกต่อไป ประการที่สาม โครงการที่สำคัญยังคงต้องผ่านการพิจารณาจากระดับกระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้องอยู่ และยังคงเป็นกระบวนการที่ใช้เวลายาวนาน และประการสุดท้าย การกำหนดวงเงินกู้ให้ท้องถิ่นไว้เช่นนี้ ทำให้ท้องถิ่นต่างระดับจะต้องพิจารณาร่วมกันในการจัดสรรเงินกู้ที่จะนำไปใช้ในระดับต่างๆ และต้องดำเนินงานในลักษณะคณะกรรมการร่วมมากขึ้น

ถ้าหากมองในแง่ของการเมืองแล้ว จะเห็นว่ารัฐบาลยังคงมีบทบาทในการควบคุมเงินกู้ที่สำคัญของท้องถิ่นอยู่ แม้ว่าจะมีการเรียกร้องให้เพิ่มอำนาจการกู้เงินให้กับท้องถิ่นมากกว่านี้ก็ตาม ในแง่ของนักการเมืองระดับชาตินั้นยังคงเห็นว่าการควบคุม



นโยบายส่วนท้องถิ่นในโครงการที่สำคัญนั้นเป็นเรื่องที่จำเป็นในการพัฒนาบริการของรัฐที่สำคัญ และในฐานะรัฐมนตรีซึ่งดูแลกระทรวงต่างๆ อยู่ย่อมไม่ยากที่จะถูกลดอำนาจในการดูแลการลงทุนที่สำคัญในระดับท้องถิ่นลงไปด้วย อย่างไรก็ตาม ความพยายามต่อรองขยายโครงการที่อยู่ในอำนาจตัดสินใจของท้องถิ่นให้มีมากขึ้นนั้นยังคงมีต่อไป แต่ก็เป็นไปได้ยากที่โดยจะมีอำนาจการพิจารณาทั้งหมด (Richards, 1975)

### งบประมาณรายจ่ายประจำ

ส่วนหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายก็คือการชำระหนี้ ซึ่งเป็นพันธะผูกพันที่ท้องถิ่นได้มีอยู่แล้วจากการกู้เงิน เพราะฉะนั้น สภาพท้องถิ่นจึงไม่สามารถอภิปรายเพื่อปรับลดการชำระหนี้ที่ท้องถิ่นได้มีอยู่แล้วได้ นอกจากนั้น ก็ยังมีรายจ่ายเงินเดือนเจ้าหน้าที่ประจำของท้องถิ่น และค่าใช้จ่ายเบ็ดเตล็ด เช่น วัสดุอุปกรณ์ น้ำ ไฟฟ้า โทรศัพท์ ซึ่งเป็นรายการค่าใช้จ่ายประจำ ซึ่งไม่ค่อยถูกนำมาอภิปรายเช่นกัน

งบประมาณรายจ่ายประจำที่สำคัญ คือ งบประมาณด้านการศึกษา ในขณะที่งบประมาณการลงทุนที่สำคัญ คือ ด้านการเคหะ งบประมาณที่เกี่ยวกับการศึกษานั้นจะเป็นจำนวนประมาณครึ่งหนึ่งของงบประมาณทั้งหมดในส่วนนี้ ทั้งนี้เพราะค่าใช้จ่ายในการจัดบริการการศึกษานั้นสูงกว่าค่าใช้จ่ายด้านอื่นๆ แม้กระทั่งค่าใช้จ่ายในด้านการตำรวจ ถนนหนทาง และบริการสังคม ก็ยังคงน้อยกว่าค่าใช้จ่ายในด้านการศึกษา

ในด้านประชาชนผู้เสียภาษีให้กับท้องถิ่น จะเสียภาษีใน 3 ลักษณะแตกต่างกัน (Richards, 1975) คือ

1. การเสียภาษีทางอ้อมให้กับรัฐบาลเพื่อนำไปจัดสรรเฉลี่ยให้กับท้องถิ่น อีกทีหนึ่งในรูปแบบของเงินอุดหนุนท้องถิ่น ซึ่งงบประมาณส่วนใหญ่ในส่วนนี้ รัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดว่าจะเฉลี่ยให้กับท้องถิ่นในด้านใดบ้าง งบประมาณส่วนท้องถิ่นส่วนนี้จึงผานการกลั่นกรองโดยรัฐบาลมาขั้นหนึ่งแล้ว และมีขอบเขตการใช้จ่ายที่ชัดเจนมาแล้ว ก่อนที่จะมาสู่ท้องถิ่น

2. การจ่ายค่าบริการส่วนท้องถิ่นต่างๆ เช่น ค่ารถโดยสารส่วนท้องถิ่น ค่าบริการสนามบินของท้องถิ่น ค่าบริการร้านอาหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการบริการที่ท้องถิ่นสามารถหารายได้พอเลี้ยงตัวเองได้เท่านั้น ยกเว้นบริการด้านการศึกษา ซึ่งเป็นบริการที่ไม่เก็บค่าบริการ หรือเก็บในอัตราค่ามาก จึงมีรายรับเพียงประมาณไม่ถึงหนึ่งในสิบของค่าใช้จ่ายจริง (เช่น นักเรียนภาคค่ำอาจจะจ่ายเพียงค่าอาหารเย็นของโรงเรียนเท่านั้น เช่นนี้เป็นต้น)

3. การจ่ายภาษีท้องถิ่นโดยตรง ได้แก่ ภาษีรายหัว, ภาษีธุรกิจ ซึ่งคิดจากอัตราค่าเช่าเป็นเกณฑ์ (ดูรายละเอียดในหัวข้อภาษีท้องถิ่น)

### รายรับของท้องถิ่น

รายรับของท้องถิ่นอังกฤษนั้นมีที่มาหลายทางด้วยกัน เช่น การเก็บภาษีส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ ภาษีโรงเรือน และภาษีบุคคลหรือภาษีรายหัวซึ่งเป็นภาษีที่มีขึ้นในปี ค.ศ.1988 นี้เอง แต่เดิมนั้นภาษีท้องถิ่นเก็บจากภาษีโรงเรือนแต่เพียงอย่างเดียว นอกจากนั้นท้องถิ่นก็จะมีรายได้จากการขายและการบริการของท้องถิ่น เช่น บริการเดินรถประจำทาง การขายอาหาร และการจัดบริการที่จอดรถ สถานีรถโดยสาร เช่นนี้เป็นต้น ท้องถิ่นอาจจัดบริการให้เช่าบ้านหรือให้เช่าอาคารสำนักงานด้วยเช่นกัน และรายได้ที่สำคัญของท้องถิ่นส่วนสุดท้ายก็คือเงินอุดหนุนและเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลหรือจาก งบประมาณส่วนกลางซึ่งรัฐบาลเป็นผู้พิจารณาจัดสรรมาให้

### ภาษีท้องถิ่น

การจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นในปัจจุบัน มี 2 ประเภท คือ ภาษีบุคคล และภาษีโรงเรือน

1. ภาษีบุคคล (The poll tax) ภาษีนี้นี้เป็นภาษีที่คำนวณและจัดเก็บเป็นรายบุคคลหรือรายหัวจากจำนวนประชากรที่อยู่ในท้องถิ่นนั้น มีอายุ 18 ปีขึ้นไป และคิดคำนวณด้วยเฉลี่ยง่ายในอัตราเดียวกันหมด อาจมีข้อยกเว้นสำหรับบุคคลบางประเภทที่จ่ายในอัตราพิเศษได้ เช่น จ่ายในอัตรา 20 เปอร์เซ็นต์ของอัตราปกติ ซึ่งได้แก่ นักเรียนภาค

ปกติ หรือกลุ่มบุคคลที่ต้องอาศัยค่าเลี้ยงดูจากผู้อื่น กลุ่มบุคคลที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องจ่ายภาษี ได้แก่ ผู้ป่วยที่ต้องอยู่ในโรงพยาบาลเป็นเวลานาน นักโทษ พระ แม่ชี เป็นต้น การเก็บภาษีดังกล่าวเป็นการเก็บจากประชากรในทุกครัวเรือนที่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ในกรณีที่ผู้ใดมีบ้านในครอบครองหรือเป็นเจ้าของบ้านมากกว่าหนึ่งหลังก็ต้องจ่ายเพิ่มขึ้นอีกเท่าหนึ่งด้วย

ภาษีบุคคลนี้เกิดขึ้นโดยข้อเสนอของรัฐบาลในปี ค.ศ.1986 และได้รับการนำมาใช้ตั้งแต่ปี ค.ศ.1988 การนำเอาระบบภาษีบุคคลมาใช้มีเหตุผลของความเท่าเทียมกันในการเป็นประชากรของท้องถิ่น ทุกคนควรจ่ายภาษีให้กับท้องถิ่นของตนโดยตรง ทุกคนจึงมีส่วนในการดูแลรับทราบและระมัดระวังการใช้จ่ายในส่วนท้องถิ่น ซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นผู้ตัดสินใจ การกำหนดอัตราภาษีส่วนนี้จะพิจารณาจากความต้องการงบประมาณส่วนท้องถิ่นและคำนวณผลเฉลี่ยจากจำนวนประชากรที่จะต้องเสียภาษีในท้องถิ่น ภาษีส่วนนี้จึงเป็นภาษีที่ท้องถิ่นมีอำนาจในการพิจารณาอัตราภาษีที่จะจัดเก็บรวมทั้งเป็นผู้จัดเก็บเองโดยตรงด้วย อย่างไรก็ตาม กระทรวงสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นมากที่สุดยังคงมีอำนาจในการกำหนดเพดานภาษีขั้นสูงส่วนนี้ไว้ด้วย

การจัดเก็บภาษีบุคคลนี้มีข้อเสียหลายประการ เช่น เป็นภาษีที่ไม่เป็นธรรมในแง่ที่จัดเก็บเป็นอัตราเดียว ผู้ที่มีฐานะดีกว่ามีภาระภาษีเท่ากับผู้ที่ฐานะยากจน ทั้งที่มีความสามารถเพียงพอที่จะจ่ายภาษีได้มากกว่า ภาษีบุคคลมีระบบการจัดเก็บที่สิ้นเปลือง โดยเฉพาะผู้ที่จ่ายในอัตราเพียงร้อยละสิบของอัตราปกตินั้น ภาษีที่เก็บได้นั้นน้อยกว่าค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีนั่นด้วย และอีกประการหนึ่งก็คือ การจัดเก็บภาษีจะเก็บได้น้อยกว่าประมาณการมาก การหลบเลี่ยงภาษีมียาก ทำให้มีปัญหางบประมาณส่วนท้องถิ่นที่วางไว้ไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายที่มีอยู่ (Chandler, 1991)

2. ภาษีธุรกิจ (The business rate) หรือภาษีโรงเรือนเป็นภาษีที่เก็บจากอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ในการค้าและอุตสาหกรรม โดยการคำนวณเป็นอัตราค่าเช่าต่อปีเพื่อใช้เป็นฐานในการกำหนดอัตราภาษี หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นหน่วยงานกลางที่เรียกว่ากรมภาษีภายใน (Inland Revenue) จะเป็นผู้กำหนดมูลค่าของอสังหาริมทรัพย์เป็น

อัตราค่าเช่าเพื่อใช้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งหมด เช่น โรงงานแห่งหนึ่งมือสังหาริมทรัพย์ มีมูลค่าคิดเป็นอัตราค่าเช่าปีละ 1,000 ปอนด์ เมื่อท้องถิ่นกำหนดอัตรากาสิโนโรงเรือนในปีนั้นในอัตราปอนด์ละ 15 เพนซ์ ดังนั้น อัตรากาสิโนการค่าที่โรงงานแห่งนั้นจะต้องจ่ายให้ท้องถิ่นในปีนั้น คือ 150 ปอนด์ เช่นนี้เป็นต้น เมื่อท้องถิ่นต้องการ งบประมาณในส่วนนี้เท่าไรก็จะกำหนดเป็นอัตรากาสิโนต่อปอนด์ในปีนั้น จะเห็นได้ว่าท้องถิ่นสามารถคำนวณกาสิโนส่วนนี้ได้ล่วงหน้า เพราะมูลค่าของอสังหาริมทรัพย์ที่มีอยู่ในท้องถิ่นนั้นได้ถูกกำหนดเอาไว้เป็นเกณฑ์มาตรฐานอยู่แล้ว ท้องถิ่นเพียงแค่คำนวณว่าจะต้องจัดเก็บในอัตราเท่าไรต่อปอนด์จึงจะได้งบประมาณเพียงพอตามที่ต้องการเท่านั้น

แต่เดิมกาสิโนส่วนนี้เป็นกาสิโนโรงเรือน คือ เก็บจากการครอบครองอาคาร โรงเรือนทุกชนิดไม่ว่าจะเป็นบ้าน ร้านค้า โรงงานอุตสาหกรรม สำนักงานหรือหน่วยราชการ การเก็บกาสิโนท้องถิ่นในลักษณะกาสิโนโรงเรือนนั้นได้รับการโต้แย้งว่าไม่เป็นธรรม และวิธีการปรับอัตราภาษีของรัฐบาลยังไม่เป็นที่พอใจ การเก็บกาสิโนอัตราค่าหน้าไม่จูงใจให้แต่ละคนสร้างฐานะของตนเองและให้กับประเทศให้มากขึ้น การเสนอกาสิโนท้องถิ่นในรูปแบบอื่น ๆ ก็มีข้อเสียแตกต่างกันไป การเก็บกาสิโนบางอย่างต้องมีค่าใช้จ่ายสูง ไม่คุ้มกับกาสิโนที่จะจัดเก็บได้และบางอย่างก็ยุ่งยาก ไม่สะดวกในการจัดเก็บ

กาสิโนโรงเรือนนี้มีลักษณะไม่เป็นธรรมในแง่ที่การเสียกาสิโนคิดจากอาคารโรงเรือนโดยไม่ได้ดูจากฐานะหรือรายได้ของผู้อยู่อาศัย ผู้ที่มีฐานะดีและผู้ที่มีภาระครอบครัวขนาดใหญ่ต้องมีกาสิโนเท่ากัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่เกษียณอายุแล้วแต่อาศัยอยู่ในบ้านเดิมของตนที่มีขนาดใหญ่อาจมีกาสิโนมากกว่าผู้ที่มีฐานะและความสามารถในการทำงานมีรายได้สูง รวมทั้งผู้ที่เช่าบ้านอยู่ก็จะถูกคิดค่าเช่าซึ่งรวมกาสิโนนี้ไว้อีกด้วย เช่นนี้เป็นต้น

สำหรับอาคารเพื่อการค้าซึ่งอยู่ในใจกลางเมืองจะมีอัตราค่าเช่าแพง และอัตรากาสิโนที่แพงเช่นกัน แม้ว่าจะมีขนาดเนื้อที่ไม่มากนัก ต่างจากบริเวณอาคารโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งมีเนื้อที่ขนาดใหญ่ ทั้งยังเป็นภาระสำคัญของท้องถิ่นในการดูแลรักษา สภาพแวดล้อมและเป็นบริเวณที่มีปัญหามากมาย เมื่อเทียบกับอัตรากาสิโนในบริเวณทั้งสองแล้ว โรงงานอุตสาหกรรมจ่ายกาสิโนในอัตราที่ได้เปรียบกว่าทั้งยังได้รับการ

สาธารณูปโภคที่สำคัญจากท้องถิ่นด้วย เช่น ถนนที่เป็นเส้นทางขนส่งสินค้า การบริการ ด้านการศึกษาให้กับลูกของลูกจ้างในโรงงาน และการดูแลสภาพแวดล้อมในแหล่ง อุตสาหกรรม ซึ่งเป็นบริการที่เป็นค่าใช้จ่ายที่สูงมาก แต่ในด้านของธุรกิจแล้ว อัตราภาษี ที่จัดเก็บเหล่านี้เป็นอัตราที่ค่อนข้างตายตัว ไม่สามารถลดหย่อนให้กับโรงงานอุตสาหกรรม ในช่วงที่ธุรกิจประสบปัญหาความเสียหายได้ จึงนับเป็นภาระในทางธุรกิจที่ไม่ สามารถเพิ่มหรือลดได้เหมือนต้นทุนในการผลิตอื่นๆ

ในปี ค.ศ.1988 รัฐบาลได้ออกกฎหมายการคลัง (Finance Act) กำหนด ให้เก็บภาษีธุรกิจ (Business rate) ซึ่งแต่เดิมรวมอยู่ในระบบภาษีโรงเรือน โดยการ กำหนดอัตราภาษีโรงเรือนเพื่อการค้าและอุตสาหกรรมโดยเฉพาะ การจัดเก็บภาษี ดังกล่าวนี้อยู่ในอำนาจของหน่วยงานกลางคือ กระทรวงสิ่งแวดล้อมในเขตอังกฤษ สำนักงาน แห่งเวลส์ในเขตเวลส์ และสำนักงานแห่งสกอตแลนด์ในเขตสกอตแลนด์ เพื่อให้การ กำหนดอัตราภาษีและการจัดเก็บเป็นไปในมาตรฐานเดียวกันหมดทุกแห่ง ท้องถิ่นไม่มี อำนาจในการกำหนดอัตราภาษีเองโดยลำพังหรือจัดเก็บเองอีกต่อไปเมื่อส่วนกลาง จัดเก็บแล้วก็จะจัดสรรคืนไปให้กับท้องถิ่นโดยคิดคำนวณจากจำนวนประชากรในแต่ละ ท้องถิ่น การจัดสรรเช่นนี้ทำให้เงินภาษีที่เก็บได้จากแหล่งอุตสาหกรรมได้มีโอกาสเฉลี่ย ไปให้กับเขตชนบทต่างๆ ด้วย ไม่ทำให้ประชากรในเขตชนบทต้องเสียเปรียบกว่า ประชากรในเขตที่เป็นแหล่งอุตสาหกรรมในด้านรายรับส่วนท้องถิ่น (Chandler, 1991)

#### การขาย ค่าบริการ และการกู้ยืม

รายรับส่วนนี้เป็นแหล่งรายได้ของท้องถิ่นนอกเหนือไปจากการเก็บภาษีท้องถิ่น ลักษณะของรายได้เหล่านี้ ได้แก่

1. รายได้จากค่าเช่าทรัพย์สินของท้องถิ่น ได้แก่ อาคาร บ้านเรือน ที่อยู่อาศัย สำนักงาน ร้านค้าและโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น
2. ค่าบริการ เช่น ค่าบริการจากสะพานน้ำ สนามกีฬา ค่าบริการใบอนุญาต และค่าบริการรถโดยสารประจำทาง เป็นต้น

3. รายได้จากการขายสินค้า และการให้บริการอื่นๆ เช่น ขายอาหาร บริการให้เช่าวัสดุอุปกรณ์หรือจัดบริการที่จอดรถ เป็นต้น

โดยทั่วไปนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะเก็บภาษีเพื่อนำมาจัดทำบริการสาธารณะส่วนท้องถิ่นให้กับประชากรที่เสียภาษีส่วนท้องถิ่นนั้น และเอกชนจะจัดบริการเพื่อการหารายได้หรือผลกำไรตอบแทน ในปัจจุบันนี้บทบาทของหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้เปลี่ยนไปและสามารถขยายบริการไปในลักษณะเพื่อการหารายได้หรือผลกำไรตอบแทนได้ หน่วยการปกครองท้องถิ่นอังกฤษได้เริ่มต้นการจัดบริการเพื่อการหารายได้ในระยะต้นศตวรรษที่ 20 นี้ด้วยการจัดบริการขายเชื้อเพลิงหรือบริการจัดส่งท่อแก๊สหุงต้มตามบ้านและการจัดบริการรถโดยสาร

นโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับบทบาทของท้องถิ่นในการจัดบริการเพื่อหารายได้นั้นจะปรับเปลี่ยนไปได้ เช่น แต่เดิมนั้นรัฐบาลคำนึงถึงการให้เงินช่วยเหลือท้องถิ่นเป็นหลักและท้องถิ่นจะจัดบริการที่มีรายได้ในเรื่องที่ไม่สำคัญมากนัก รวมทั้งการเก็บค่าบริการจะเก็บในอัตราต่ำ ไม่ใช่เป็นการจัดบริการเพื่อเลี้ยงตนเอง แต่เป็นการให้บริการที่รัฐบาลต้องให้ความช่วยเหลือเป็นหลัก เช่น การจัดบริการรถโดยสาร การบริการด้านการศึกษา และการส่งเสริมวัฒนธรรม รายได้ที่เก็บได้จึงเป็นเพียงส่วนน้อย และไม่ใช่บริการเพื่อการหารายได้ ในระยะต่อมา นโยบายรัฐบาลได้เปลี่ยนแปลงไป โดยได้มองเห็นว่าบริการส่วนท้องถิ่นบางอย่างนั้นควรเป็นบริการที่ท้องถิ่นจัดทำเองได้ และสามารถดูแลจัดเก็บค่าบริการให้เพียงพอได้เองโดยไม่ต้องพึ่งพารัฐบาล เช่น การบริการด้านการเคหะ ท้องถิ่นเป็นผู้ลงทุนจัดหาและปลูกสร้างเพื่อให้คนในท้องถิ่นเช่าอยู่ในราคาถูกลง การบริการรถโดยสารซึ่งท้องถิ่นสามารถจัดบริการและเก็บค่าบริการจากผู้โดยสารโดยตรงได้

ดังนั้น ในปัจจุบันนี้ ท้องถิ่นมีบทบาทในการจัดบริการของท้องถิ่นเพื่อการหารายได้เลี้ยงตนเองโดยไม่เป็นภาระของรัฐบาลได้มากขึ้น คือ ในปี ค.ศ.1985 รัฐบาลออกกฎหมายการคมนาคมขนส่ง (Transport Act, 1985) การบริการด้านรถโดยสารซึ่งท้องถิ่นสามารถจัดเป็นบริการที่ต้องหารายได้มาเลี้ยงตนเอง โดยไม่มีเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลในส่วนนี้ อีก ในด้านการเคหะ หรือการจัดบริการด้านที่อยู่อาศัย

ก็เช่นกัน ในปี ค.ศ.1988 รัฐบาลได้ออกกฎหมายการเคหะ (Housing Act, 1988) ที่ท้องถิ่นจะสามารถจัดบริการและหารายได้ในการดำเนินการในส่วนนี้โดยเฉพาะ โดยไม่ได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลหรือจากภาษีท้องถิ่นมาสนับสนุนหรือจัดเก็บจากชุมชนมาเพื่อใช้ในส่วนนี้อีกต่อไป

นอกจากนั้น ยังมีบริการที่สำคัญส่วนท้องถิ่นอีกหลายด้านที่มีแนวโน้มว่าจะเป็นบริการที่ท้องถิ่นต้องจัดทำในลักษณะที่ต้องเลี้ยงตนเองได้ด้วยการจัดเก็บค่าบริการจากผู้ใช้บริการโดยตรง โดยมีให้เป็นภาระของส่วนรวมหรือของชุมชนนั้น โดยลำพัง เช่น การโยธา การกำจัดขยะ เป็นต้น (Chandler, 1991)

### เงินอุดหนุนจากงบประมาณส่วนกลาง

การช่วยเหลือทางการคลังของรัฐบาลแก่ท้องถิ่นส่วนใหญ่จะเป็นการช่วยเหลือในรูปเงินอุดหนุน ซึ่งเป็นเงินที่จ่ายสมทบให้กับส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้ไม่เพียงพอหรือไม่ได้รับเงินช่วยเหลือพิเศษอื่นๆ การจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับท้องถิ่นดังกล่าวจะมีระบบการคิดคำนวณที่ค่อนข้างซับซ้อนยุ่งยากและให้หลักเกณฑ์ในการจัดสรรแตกต่างกันหลายประเด็น เช่น คิดจากอัตราภาษีท้องถิ่นที่ประชากรในท้องถิ่นนั้นจะต้องจ่ายและรัฐบาลกลางจะจ่ายสมทบบางส่วน บางเขตคิดจากความหนาแน่นของประชากรและจำนวนเด็กที่อยู่ในวัยเรียน หรือการคิดคำนวณมูลค่าทรัพย์สินท้องถิ่นเป็นเกณฑ์ ดังนั้นการคำนวณเหล่านี้จึงทำให้ท้องถิ่นแต่ละแห่งได้รับเงินอุดหนุนไม่เท่ากัน ในทางปฏิบัติจะมีหน่วยงานในฐานะตัวแทนท้องถิ่นกับฝ่ายรัฐบาลร่วมกันกำหนดกฎเกณฑ์ที่จะนำมาใช้คำนวณอัตราเงินอุดหนุนส่วนนี้

เงินอุดหนุนจากงบประมาณส่วนกลางมีทั้งในรูปของเงินอุดหนุนประจำปีและเงินอุดหนุนในลักษณะเฉพาะกิจ เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางนับว่าเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของท้องถิ่น นับตั้งแต่ปี ค.ศ.1933 จนถึงปี ค.ศ.1984 เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางมีสัดส่วนประมาณร้อยละสามสิบถึงร้อยละสี่สิบของรายได้ส่วนท้องถิ่น

เงินอุดหนุนประจำปี (annual block grant) มีเกณฑ์ในการคำนวณจากจำนวนประชากรและปัจจัยทางเศรษฐกิจให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้จ่ายในส่วนที่เป็นรายจ่าย

ประจำของท้องถิ่นโดยทั่วไปได้ การคำนวณเงินอุดหนุนอาจทำให้ท้องถิ่นได้รับเงินแตกต่างกันได้ตามสภาพปัญหาท้องถิ่นแต่ละแห่งที่ไม่เหมือนกัน ท้องถิ่นที่มีปัญหาทางสังคมมากกว่า หรือมีแหล่งรายได้ที่อยู่ในระดับต่ำกว่าก็จะได้รับเงินอุดหนุนส่วนนี้มากกว่า นอกจากนี้ รัฐบาลได้นำเอาอัตราภาษีท้องถิ่นที่เก็บได้มาพิจารณาด้วย ถ้าเห็นว่าท้องถิ่นใดเก็บภาษีในอัตราที่สูง รัฐบาลอาจลดอัตราส่วนของเงินอุดหนุนส่วนนี้ลงไป

แต่เดิมนั้น กิจกรรมส่วนท้องถิ่นบางอย่างจะได้รับเงินอุดหนุนในลักษณะพิเศษหรือลักษณะเฉพาะ (specific grants for specific purposes) ซึ่งได้แก่ กิจกรรมด้านการตำรวจ การศึกษา หรือการพัฒนาชุมชนเมืองชั้นใน เป็นต้น ในช่วงปี ค.ศ.1945 เป็นต้นมา การให้เงินอุดหนุนส่วนท้องถิ่นจะกระจายไปจากกระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้องจะพิจารณาการจัดสรรงบประมาณในแต่ละด้านโดยเฉพาะให้กับท้องถิ่น จนกระทั่งในปี ค.ศ.1958 ได้มีกฎหมายการปกครองท้องถิ่น (Local Government Act, 1958) กำหนดให้รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนในลักษณะที่เป็นส่วนเดียวกัน (rate support grant) และให้ท้องถิ่นพิจารณาเองว่าจะจัดสรรเงินอุดหนุนนี้ไปใช้ในด้านใดมากกว่ากัน ซึ่งได้แก่ ด้านการศึกษา การดูแลป้องกันอัคคีภัย การอนามัย หรือการสวัสดิการสังคม การจัดสรรเงินอุดหนุนเช่นนี้ให้กับท้องถิ่นเป็นการเพิ่มอำนาจส่วนท้องถิ่นในด้านการคลัง เพราะท้องถิ่นสามารถกำหนดนโยบายส่วนท้องถิ่นได้เองโดยไม่ต้องรอการพิจารณาจากแต่ละกระทรวงทบวงกรมที่จะกำหนดการใช้จ่ายในส่วนต่างๆ ของท้องถิ่นอีกที่หนึ่งด้วย

อย่างไรก็ตาม เมื่อการจัดสรรเงินอุดหนุนไม่ได้มีลักษณะเฉพาะเจาะจงมาก เช่นนี้ การจัดสรรเงินอุดหนุนก็จะมีวิธีการคำนวณที่ซับซ้อนยุ่งยาก เช่น พิจารณาจากปัญหาความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น พิจารณาแหล่งรายได้ของท้องถิ่น ปัญหาในแง่ประชากร ซึ่งหมายถึงจำนวนประชากรในวัยต่างๆ ที่มีอยู่ในแต่ละท้องถิ่น สภาพสังคม เศรษฐกิจ และสภาพการมีที่อยู่อาศัยรวมทั้งการกำหนดอัตราภาษีท้องถิ่นของแต่ละแห่งด้วย ทั้งนี้เพื่อพิจารณาว่าท้องถิ่นใดมีปัญหา หรือมีภาระในทางเศรษฐกิจและสังคมมากกว่า ก็จำเป็นจะต้องได้รับเงินอุดหนุนช่วยเหลือมากกว่า



ในปี ค.ศ.1980 ได้มีกฎหมายเกี่ยวกับการวางแผนและที่ดินส่วนท้องถิ่น (The Local Government Planning and Land Act) ซึ่งเปลี่ยนแปลงระบบการจัดสรรเงินอุดหนุนท้องถิ่น โดยนำเอาการใช้จ่ายของท้องถิ่นมาพิจารณาอีกด้วย นอกเหนือไปจากการพิจารณาในด้านเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นซึ่งเป็นหลักเกณฑ์เดิมอยู่แล้ว ถ้าหากท้องถิ่นใดมีการใช้จ่ายสิ้นเปลืองมากกว่าการประมาณการของรัฐบาล ก็จะถูกจัดสรรเงินอุดหนุนให้ในลักษณะที่เป็นอัตราคงที่หรือถูกลดเงินอุดหนุนลงไปอีก แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลต้องการควบคุมมิให้ท้องถิ่นใช้เงินมากเกินไปจนความจำเป็นโดยไม่ระมัดระวัง แม้ว่าการใช้จ่ายบางส่วนของท้องถิ่นนั้นมาจากเงินภาษีส่วนท้องถิ่นก็ตาม

ระบบการจัดสรรเงินอุดหนุนจะดำเนินการในรูปคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านการคลังส่วนท้องถิ่น (Consultative Council on Local Government Finance-CCLGF) ซึ่งยังแบ่งออกเป็นคณะอนุกรรมการอีกหลายชุด ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากระดับส่วนกลางและจากส่วนท้องถิ่น จำนวนไม่น้อยกว่า 70 คน มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมเป็นประธาน และข้าราชการระดับบริหารเป็นกรรมการ คณะกรรมการที่ปรึกษานี้จะประสานงานเกี่ยวกับการจัดสรรเงินอุดหนุนจากส่วนกลางและท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการคำนวณยอดเงินอุดหนุนที่คาดว่าท้องถิ่นแต่ละแห่งจะได้รับ และนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาในขั้นตอนสุดท้าย การทำงานของคณะกรรมการที่ปรึกษาดังกล่าวนี้แม้ว่าจะมีฐานะเป็นที่ปรึกษา แต่การดำเนินงานนั้นมีลักษณะของการเจรจาต่อรอง ประสานนโยบาย การพิจารณาโครงการและการกำหนดมูลค่าของแต่ละโครงการ รวมทั้งการนำเสนอสูตรในการจัดสรรเงินอุดหนุนให้รัฐบาลได้พิจารณาเลือกและตัดสินใจด้วย ข้อเสนอแนะในทางการเมืองในแง่ของเงินอุดหนุนจากงบประมาณส่วนกลางนี้ก็คือ รัฐบาลสามารถให้ความร่วมมือและให้การสนับสนุนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วยเงินอุดหนุนจากส่วนกลางนี้ รวมทั้งทำให้การดำเนินนโยบายของรัฐบาลเป็นไปอย่างราบรื่นด้วย แต่การจัดสรรเงินอุดหนุนดังกล่าวจะต้องอาศัยการเจรจาต่อรองระหว่างท้องถิ่นกับรัฐบาล ซึ่งในทางปฏิบัตินั้น รัฐบาลสามารถที่จะกำหนดเงินอุดหนุนส่วนนี้ว่าจะจัดสรรอย่างไรและในอัตราใดมากกว่าอำนาจส่วนท้องถิ่น เงินอุดหนุนจากส่วนกลางนี้จะมีผลกระทบต่ออัตราภาษีท้องถิ่นที่ท้องถิ่นจะต้อง

พิจารณาจัดเก็บเองมาน้อยเพียงใดในแต่ละปีด้วย ในกรณีที่ท้องถิ่นจะต้องปรับอัตราภาษีท้องถิ่นให้มากขึ้นเพราะได้รับเงินอุดหนุนจากงบประมาณส่วนกลางน้อยก็อาจจะชี้แจงกับประชาชนในท้องถิ่นว่าเป็นเพราะไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล มากพอในด้านรัฐบาลนั้น การให้เงินอุดหนุนกับท้องถิ่นเป็นกระบวนการควบคุม เป้าหมายของท้องถิ่นได้อย่างชัดเจนว่าควรจะไปทิศทางใด อย่างไรก็ตามเงินอุดหนุนนี้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายทางการคลังที่รัฐบาลและท้องถิ่นต่างก็พยายามที่จะปรับใช้ให้ได้ คุลย์ทางการคลังมากที่สุดทั้งสองฝ่าย (Chandler, 1991)

### การตรวจสอบทางการคลัง

โดยหลักการแล้ว การคลังของท้องถิ่นนั้นเป็นอิสระจากการควบคุมโดยส่วนกลาง หมายความว่า ไม่ต้องจัดทำรายงานการคลังประจำปีเพื่อให้รัฐบาลตรวจสอบ ไม่ต้องใช้แบบรายงานการเงินที่รัฐบาลกำหนด สภาท้องถิ่นสามารถพิจารณาปรับอัตราภาษีท้องถิ่นในแต่ละปีได้เอง ท้องถิ่นสามารถจัดบริการส่วนท้องถิ่นโดยเรียกเก็บค่าบริการด้วยได้ รวมทั้งสามารถจะกำหนดระบบบัญชีส่วนท้องถิ่นได้เองด้วย

ข้อจำกัดในทางการคลังส่วนท้องถิ่นที่สำคัญบางประการ ก็คือ ท้องถิ่นไม่สามารถจัดทำงบประมาณในลักษณะเกินดุลย์หรืองบประมาณขาดดุลย์ได้ หรือในบางกรณีกฎหมายได้ระบุให้รัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติการกำหนดอัตราค่าบริการส่วนท้องถิ่นบางอย่างด้วย เงินอุดหนุนพิเศษในบางเรื่องจะต้องได้รับการอนุมัติจากส่วนกลางก่อน เช่น เงินอุดหนุนในการตำรวจ หรือเงินในลักษณะการลงทุนก็ต้องถูกควบคุมโดยใกล้ชิดจากฝ่ายรัฐบาลกลาง ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

การตรวจสอบทางการคลังจึงมีในสองลักษณะ คือ การตรวจสอบภายใน หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเอง และการตรวจสอบจากภายนอก คือ ตรวจสอบโดยรัฐบาลหรือหน่วยงานจากส่วนกลาง

การคลังส่วนท้องถิ่นนั้นถูกควบคุมในลักษณะของการตรวจสอบบัญชีโดยผู้ตรวจสอบทางการคลัง หรือผู้ตรวจบัญชี (auditor) การตรวจสอบโดยผู้ตรวจสอบทางการคลังจะต้องกระทำเป็นประจำทุกปี ผู้ตรวจบัญชีอาจจะเป็นเจ้าของรัฐหรือ

เอกชนก็ได้ โดยสภาท้องถิ่นระดับนครเป็นผู้นำการอนุมัติแต่งตั้งจากทะเบียนรายชื่อ ซึ่งส่วนกลางได้ให้การรับรองแล้ว การตรวจสอบและรายงานผลจะกระทำโดยเปิดเผย และผู้สนใจโดยทั่วไปสามารถสอบถามได้โดยตรง การตรวจสอบภายในระดับท้องถิ่น เองนั้นมักจะตรวจสอบในแง่ของความถูกต้องตรวจสอบบัญชีตามกำหนดระยะเวลา รวมทั้งตรวจสอบเมื่อมีความผิดปกติในการใช้จ่ายเกิดขึ้น

ส่วนการตรวจสอบจากหน่วยงานของรัฐบาล จะมีคณะกรรมการตรวจบัญชี (Audit Commission) ซึ่งรัฐบาลแต่งตั้งขึ้นมาเพื่อติดตามและตรวจสอบการคลังส่วน ท้องถิ่น การตรวจสอบนั้นนอกจากจะตรวจสอบว่าใช้จ่ายเงินอย่างถูกต้องตามกฎหมาย หรือเปล่าแล้ว ยังตรวจสอบในด้านประสิทธิภาพในทางการคลังด้วยว่า ได้ใช้จ่ายเงิน อย่างคุ้มค่าเพียงไร คณะกรรมการดังกล่าวสามารถให้ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลและ ต่อหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้ด้วย ในทางปฏิบัตินั้นคณะกรรมการมีอำนาจที่จะ ดำเนินการฟ้องร้องต่อหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นได้เมื่อพบว่าได้มีการใช้เงินอย่าง ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และในฐานะที่มาจากการแต่งตั้งจากส่วนกลาง คณะกรรมการ ตรวจสอบบัญชีเหล่านี้จะติดตามการดำเนินงานของท้องถิ่นว่าเป็นไปตามแนวทางที่ส่วน กลางได้วางเอาไว้หรือไม่ด้วยเพื่อที่จะรายงานให้รัฐบาลได้รับทราบ ต่อไป (Chandler, 1991)

โดยสรุปแล้ว การปกครองท้องถิ่นมีรายได้หลักที่สำคัญสองด้าน คือ จากภาษีท้องถิ่น และจากเงินอุดหนุนในงบประมาณส่วนกลาง ส่วนรายจ่ายของท้องถิ่นมี สองลักษณะ คือ รายจ่ายประจำ และรายจ่ายในลักษณะการลงทุน