

การปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ: กรณีศึกษาประเทศญี่ปุ่น ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา เยอรมัน และมาเลเซีย

Reform of local government organizations abroad: Case studies of Japan, France, United States, Germany, and Malaysia

พระนักรบ เชื้อวงศ์คำ^{1*} วิริยะ หอมไกรลาส^{2*} จัตพร ภูบุญลาภ^{3*} นุชชญญา เฉลิมชาติ^{4*} จำสับตรีภาณุวัฒน์ ศิริประเสริฐ^{5*}
ณิชนน พัทธกัญกุล^{6*}

PhraNagrob Chauwangkhram, Viriya Homkailas, Jattuporn Phubonlap,
Nutchanya Chalermchat, Sergeant Major Third Class Panuwat Siripasurd, Nichamon phitakkul
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

*Corresponding author's e-mail: panuwat.hiso1509@gmail.com, Phra5913.404003@gmail.com,
Homkailas.ect@gmail.com, kwang_heartily@hotmail.com, rattanawadee1990@gmail.com,
Nichmon.1999@gmail.com

Received: 16 April 2023

Revised: 14 May 2023

Accepted: 18 June 2023

บทคัดย่อ

บทความวิชาการฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการปฏิรูปโครงสร้างการปกครององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศกรณีศึกษา ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา เยอรมัน และมาเลเซีย เพื่อให้เห็นปัญหา และการจัดรูปแบบการบริหารจัดการใหม่ของท่าน้องถิ่น รวมถึงการพัฒนาการร่วมมือของประชากรกับหน่วยงานรัฐ เพื่อประสิทธิภาพจากเดิมทำสิ่งที่มีอยู่ให้ดีขึ้น บทความทางวิชาการในการปฏิรูปโครงสร้างของต่างประเทศชี้ให้เห็นว่าประเทศญี่ปุ่น ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา เยอรมันและมาเลเซีย ได้เคยมีประสบการณ์ในการปฏิรูปโครงสร้างตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน การยุบรวมท้องถิ่นเข้าด้วยกันล้วนมีวัตถุประสงค์เดียวกันคือการพัฒนาการบริหารจัดการ งบประมาณ คน อุปกรณ์เครื่องมือ ให้มีประสิทธิภาพในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง จากการศึกษาบทความทางวิชาการจะเห็นว่าข้อดีของการปฏิรูปโครงสร้างคือ 1) การเพิ่มประสิทธิภาพของทรัพยากร 2) การสร้างความร่วมมือของประชาชนตามระบอบการปกครองประชาธิปไตยโดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้มีอำนาจได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น 3) เพื่อสร้างบริการที่ทั่วถึงให้กับประชาชน 4) ข้อเสีย ทำให้เกิดความสับสนในด้านโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น หรือซ้ำซ้อนในพื้นที่ และการบริหารจัดการที่ล่าช้าไม่มีความจำเป็นและเหมาะสมต่อการพัฒนาทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ โดยเฉพาะชุมชนเมืองที่กำลังขยายตัว เพราะอาจจะติดขัดเรื่องงบประมาณและระเบียบ กฎหมายรองรับ

ความสำคัญ การปฏิรูป, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



Abstract

The objective of this academic article is to study and compare the reform of the governance structure of local government organizations in foreign countries, including Japan, France, the United States, Germany, and Malaysia, in order to see the problems. and the establishment of a new local management model. Including the development of cooperation between the population and government agencies. For efficiency from before, make things better. Academic literature on foreign structural reform points out that Japan, France, the United States, Germany and Malaysia Has had experience in structural reform from the past to the present. The amalgamation of local areas has the same objective: development of management, budget, people, equipment, and tools. to be effective in developing their own locality From studying academic articles, it can be seen that the advantages of structural reform are 1) increasing the efficiency of human resources; 2) Creating cooperation among the people according to the democratic regime by giving people and people the opportunity to participate in local development. 3) To create comprehensive services for the people. 4) Disadvantages: causing confusion. In terms of local government structure or redundant in the area and delayed management is not necessary and appropriate for social and economic development. Especially urban communities that are expanding because they may face budget problems and regulations and supporting laws.

Keyword: cooperation Reform, local government organization

บทนำ

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการจัดรูปแบบการปกครองที่มีลักษณะการกระจายอำนาจการปกครองจากรัฐบาลส่วนกลางให้แก่ส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสปกครองและ บริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเองเพราะประชาชนย่อมต้องทราบถึงความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่น มีความผูกพันรักใคร่ในท้องถิ่นที่ตนอาศัยอยู่ ทั้งยังรู้จักสภาพท้องที่ ทรัพยากร ตลอดจนขนบธรรมเนียม ประเพณีของท้องถิ่นดีกว่า การได้มีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ของตนเองและส่วนรวม ในระดับชุมชน ถือได้ว่าเป็นการฝึกฝนหรือปูพื้นฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน (เกษริน เลิศกุศล, 2552) ซึ่งการกระจายอำนาจ การปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นแนวคิดที่มี มานานนับตั้งแต่เริ่มมีรัฐธรรมนูญโดยต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองภายใน ท้องถิ่นของตน การปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหลายฉบับแต่ที่ชัดเจนที่สุดคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่มีการบัญญัติไว้เป็นหมวดการปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ชัดเจน และต่อมา



ในปี 2542 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยงานราชการตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ต่อเนื่องมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ได้กำหนดให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลังและยังมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะอีกด้วย (ไททศนัน มาลา, 2554)

ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเป็นรัฐเดี่ยว เน้นหลักการกระจาย อำนาจในรัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. 1946 ได้กล่าวถึง การประกันความเป็นอิสระขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น (Principle of Local Autonomy) พร้อมเพิ่มอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถ จัดประชามติ เพื่อใช้กรณีพิเศษและถือเป็น หลักประกันที่รัฐไม่สามารถยกเลิก องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นได้ (Council of Local Authorities for International Relations, 2010) ภายหลังมีการประกาศใช้กฎหมาย Local Autonomy Law 1947 เทศบาลจะเป็นพื้นที่ส่วนหนึ่งขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัด และรัฐเปิดโอกาสให้เทศบาลแต่ละแห่งสามารถควรวบหรือเปลี่ยนแปลงขอบเขต อำนาจ เชิงพื้นที่ได้ รูปแบบการปกครองท้องถิ่น ของญี่ปุ่น มี 2 ระดับ ได้แก่ การปกครองท้องถิ่น ระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (Prefecture) และระดับเทศบาล (Municipality) ดังนั้น ภาพรวมของโครงสร้างการเมือง การปกครองของญี่ปุ่นจึง มีความคล้ายคลึงกับประเทศไทย ทั้งการปกครองของรัฐในรูปแบบรัฐเดี่ยว มีการ ปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ภายใต้รัฐธรรมนูญมีโครงสร้างการปกครอง ท้องถิ่น สองชั้น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด - เทศบาล/ องค์การบริหารส่วนตำบล/เมืองพัทยา) แต่ข้อ แตกต่างสำคัญ คือ ประเทศญี่ปุ่นไม่มีโครงสร้าง การบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นผู้แทนของรัฐ ส่วนกลางเข้าไปกำกับดูแลท้องถิ่น ดังเช่นในกรณีของไทย

สรุป ความร่วมมือและการยุบรวมท้องถิ่น ประเทศญี่ปุ่น มุ่งเน้นการควรวบมากกว่า โดยรัฐ ใช้มาตรการจูงใจทางการเงินและกฎหมายรองรับชัดเจน ผนวกกับความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด เป็นทุนเดิม เหตุผลของการยุบรวม ได้แก่ หนี้สาธารณะของท้องถิ่นและการเติบโตของเมืองเพิ่มขึ้น และการประหยัดในเชิงขนาด (economy of scale) สหภาพเขตกว้างได้รับการส่งเสริม แต่ไม่แพร่หลายมาก นัก และมีข้อโต้แย้งว่าพื้นที่เขตชนบท เหมาะสมกับการสร้างความร่วมมือมากกว่าพื้นที่เขตเมือง ค.ศ. 1995 มี เทศบาลจำนวน 3,234 แห่ง ลดจำนวนลงเหลือเพียง 1,719 แห่ง ในปี ค.ศ. 2011

ประเทศฝรั่งเศส



เป็นรัฐเดี่ยว เน้นหลักการรวม ศูนย์อำนาจคล้ายประเทศไทย รวมทั้งมีการแบ่ง โครงสร้างระบบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วน ท้องถิ่น ข้อแตกต่างคือ การปกครองท้องถิ่นใน ฝรั่งเศส มีรากฐานมายาวนานตั้งแต่ศตวรรษที่ 10 - 12 ประชาชนรวมตัวเป็นเทศบาล (Commune) ต่อมา มีการรวมตัวที่เป็นจังหวัด (Province) ซึ่ง พัฒนาเป็นจังหวัดและองค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนภาค (Region) รองรับโดยกฎหมายในปี ค.ศ. 1982 (Somkid Lertpaitoon, 2000) การปกครองส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศส จึงแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ภาค (Region) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (Department) และเทศบาล (Commune) กับ 1 รูปแบบพิเศษ ในช่วงต้นทศวรรษที่ 1980 มีการจัดตั้งสภาภาคมาจากการเลือกตั้ง และประธาน สภาภาคเป็นผู้นำเศรษฐกิจและสังคมประจำภาค ฝ่ายบริหาร มีคณะกรรมการเป็นที่ปรึกษา (Nakharin Mektrairat et al., 2000) ขณะเดียวกัน ภาครัฐ ได้มอบภารกิจและงานจากส่วนกลางเพิ่มขึ้น

เทศบาลมีอยู่กระจัดกระจาย 36,681 แห่ง (129 แห่ง อยู่ในดินแดนโพ้นทะเล) นำไปสู่สัญญาณสำคัญของการจัดบริการสาธารณะเชิงแลกเปลี่ยน และร่วมมือกันกับหน่วยที่อยู่ใกล้เคียงกัน แม้มีความพยายามควบรวมเทศบาลแต่ยังไม่ประสบความสำเร็จมากนัก โดยเทศบาลสามารถจำแนก ออกเป็น 2 รูปแบบ ตามจำนวนประชากร ได้แก่ เทศบาลขนาดเล็ก ขนาดกลาง ขนาดใหญ่ และยังมีรูปแบบพิเศษ เพราะมีจำนวนประชากรหนาแน่น ได้แก่ นครปารีส ลียง มาเซลเลย์

ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรัฐนั้น มีลักษณะที่รัฐส่วนกลาง มีอำนาจเหนือท้องถิ่น เกิดจากปัจจัยทางด้านประวัติศาสตร์ โดยเฉพาะวัฒนธรรมฌาคอบีน (Jacobin tradition) ที่ฝังรากลึกอยู่ในการปกครองและระบบราชการ ทำให้รัฐบาลต้องทนแรงกดดันต่อกระแสการกระจายอำนาจจากรัฐบาลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมากในระยะหลัง (Jean Claude Lugan, 2011) ในปี ค.ศ. 1982 รัฐบาลสังคมนิยมที่เข้ามามีบทบาทการบริหารประเทศลดอำนาจราชการส่วนภูมิภาคและเพิ่มอำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น เกิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (Department) คล้ายกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดในไทย และมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเมืองขนาดใหญ่ (Large cities) ซึ่งขัดแย้งกับการปกครองเขตจังหวัด (Prefecture) แต่เทศบาลยังคงมีรากฐานเชื่อมโยงกับเขตศาสนาในอดีต อย่างเข้มข้น (MényY., 1983) ต่อมาช่วงทศวรรษ ที่ 1990 ถึงปี ค.ศ. 2003 ที่มีการระบุเรื่องการกระจายอำนาจไว้ในรัฐธรรมนูญการปฏิรูปนำไปสู่หลักการเชื่อมั่นในความสามารถใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัดและภาค และในปี ค.ศ. 2010 ได้มีการสร้างองค์กรรูปแบบใหม่แบบผสมผสานสภาพของการปกครองสองระดับ (Conseils territoriaux) เพื่อบูรณาการการทำงานร่วมกันของ ระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัดและระดับภาค ในขณะที่ภารกิจหน้าที่ของทั้งสองระดับมีการแบ่งแยกชัดเจนมากยิ่งขึ้น ซึ่งสภารูปแบบใหม่นี้ มีการเลือกตั้งโดยตรงครั้งแรกในปี ค.ศ. 2014 (Sabine Kuhlmann, 2011) งบประมาณองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ มาจากการจัดเก็บภาษีภายในและมีรายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐ รัฐธรรมนูญกำหนดว่าเมื่อได้มีการส่งมอบอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครอง



ส่วนท้องถิ่น รัฐจะต้องจัดสรรงบประมาณตามภารกิจนั้น ๆ ด้วย โดยทั่วไปจะเป็นไปในลักษณะ ของการโอน เงินภาษีที่รัฐจัดเก็บได้ หรือเงินอุดหนุน (Stéphanie Jamet, 2007)

สำหรับความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นในฝรั่งเศส สามารถแบ่งออกเป็นกรณีที่เป็นนิติบุคคล และไม่เป็น นิติบุคคล สำหรับความร่วมมือในรูปแบบที่เป็นนิติบุคคล เป็นองค์กรความร่วมมือที่มีลักษณะเป็นทางการ ระดับสูงที่สุด โดยมีกฎหมายรองรับการจัดตั้งจำแนกได้ 2 ประเภท คือ องค์กร ที่สามารถจัดเก็บรายได้เองได้ ได้แก่ ดิสทริกต ประชาคมนคร ประชาคมเมือง และประชาคมเทศบาล สำหรับองค์กรที่ไม่สามารถจัดเก็บรายได้เองได้ ได้แก่ สหการประเภทต่าง ๆ ซึ่งต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากภาคีสมาชิกหรือรัฐ เพื่อดำเนินงานความร่วมมือในรูปแบบนิติบุคคลเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง แต่บางรูปแบบก่อให้เกิดความสับสน ทำให้รัฐมีมาตรการ จัดตั้งหน่วยความร่วมมือ รูปแบบที่ใหญ่ขึ้นรองรับการถ่ายโอนภารกิจที่ชัดเจนลดความสับสน และเพิ่ม ประสิทธิภาพไปพร้อมกัน ส่วนความร่วมมือในรูปแบบที่ไม่เป็นนิติบุคคล (Somkid Lertpaitoon, 2000) ได้แก่ การให้ความช่วยเหลือในเรื่องเทคนิคและเครื่องมือต่าง ๆ การสนับสนุนทางการเงินผ่านการมอบหมายภารกิจ และการให้ความเห็นคำปรึกษา และข้อเสนอแนะต่าง ๆ มักจะเกิดขึ้นในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน ระดับที่ใหญ่กว่า เช่น ภาค หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพราะต้องการพัฒนาเขตที่กว้างร่วมกันให้เกิด เอกภาพ

แนวโน้มของความร่วมมือและการยุบรวมท้องถิ่นเข้าด้วยกันนั้น แม้ว่ามาตรการสร้างความ ร่วมมือ เกิดขึ้นโดยทั่วไปแต่สิ่งที่พึงระวัง คือต้องรักษาความสมดุลและเหมาะสมและความ ร่วมมือที่มีขนาดเล็กเกิน กว่าความสามารถในการ ระดมงบประมาณและแหล่งทรัพยากร รวมไปถึง การทำให้กิจกรรมโครงการมีความ สมบูรณ์อย่าง แท้จริง (Karen West, 2007) ปัจจุบันการออก กฎหมายเกี่ยวกับความร่วมมือของเทศบาลมี การ ปรับโครงสร้างเพื่อความสอดคล้องรองรับภารกิจ หน้าที่ ในปี ค.ศ. 2010 เพื่อจัดวางโครงสร้างและเพิ่ม ความทันสมัย (พระราชบัญญัติก่อนหน้านี้ คือ ฉบับปี ค.ศ. 1982 ฉบับปี ค.ศ. 1992 ฉบับปี ค.ศ. 1999 และ ฉบับ ปี ค.ศ. 2004 จะเกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ท้ายสุดแล้วจะมี เทศบาลที่ถูกแยกออกมา โดยเฉพาะ (Benoit Sablayrolles, 2011) สิ่งที่น่าสนใจ ผู้เขียนพบว่าท้องถิ่นขนาดเล็กของ ฝรั่งเศสกำลังเผชิญปัญหาทรัพยากรและศักยภาพไม่เพียงพอโดยเฉพาะพื้นที่ในเขตประชากรอาศัยอยู่ อย่างเบาบางและภูเขา ประธานาธิบดี ฝรั่งเศสจึงมีแนวคิดที่จะปฏิรูปท้องถิ่น เพื่อให้บริการสาธารณะที่มี ประสิทธิภาพได้ผ่านมาตรการ ส่งเสริมการรวมตัวแบบสหการมากขึ้นตั้งแต่ต้นปี ค.ศ. 2017 เป็นต้นไป (Government of France, 2014, online)

ความร่วมมือของเทศบาลในฝรั่งเศสอยู่บนพื้นฐานของความสมัครใจ แม้ว่าฝรั่งเศสจะเป็นรัฐ ที่เน้น การรวมศูนย์ก็ตาม แต่การใช้มาตรการยุบรวมท้องถิ่นอาจเผชิญความเสี่ยงทางการเมือง ทำให้แนวคิดเรื่องการ ร่วมมือระหว่างเทศบาลซึ่งได้รับการยอมรับมากกว่าอย่างไรก็ตามความร่วมมือ ที่มีวัตถุประสงค์เดียวมีแนวโน้ม ลดลง เช่น ปี ค.ศ. 1995 มีจำนวนถึง 14,490 แห่ง แต่ในปี ค.ศ. 2006 กลับเหลือจำนวนเพียง 12,149 แห่ง เท่านั้น ในทางกลับกันพบว่าความร่วมมือที่มีวัตถุประสงค์ หลายภารกิจกลับมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้น โดยเพิ่มขึ้น



จาก 3,310 แห่ง เป็น 4,089 แห่ง ขณะเดียวกัน ความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นในลักษณะแนวตั้งหรือความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นระดับที่แตกต่างกัน ได้รับความนิยมเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะสหการหลายวัตถุประสงค์ (syndicatsmixtes) ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นฝรั่งเศสเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางเกิดจากความคาดหวังในทรัพยากรที่จะได้รับจากท้องถิ่นระดับที่สูงกว่าความจำเป็นที่ต้องร่วมมือกันเพราะมีพื้นที่ซ้อนกัน และขนาดที่เหมาะสมต่อความร่วมมือบางกรณีพบว่าการเกิดจากการอุดหนุนของรัฐโดยตรงแฝงอยู่ในระบบการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (Rudie Hulst, André van Montfort, Arto Haveri, Jenni Airaksinen, and Josephine Kelly, 2007)

ข้อสังเกตที่สำคัญประการหนึ่ง คือจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลมีได้ลดลงมากนัก แม้ระยะเวลาจะผ่านเกือบสองศตวรรษ โดยในปี ค.ศ. 1861 พบว่าฝรั่งเศสมีจำนวน เทศบาล 37,510 แห่ง (ไม่รวมในดินแดนโพ้นทะเล) ต่อมาปี ค.ศ. 1962 กลับเพิ่มขึ้นเป็น 38,076 แห่ง ปี ค.ศ. 1975 ลดลงเหลือจำนวน 36,296 แห่ง และ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2017 พบว่า มีจำนวนเทศบาลทุกพื้นที่ รวม 35,416 แห่ง การปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศส เป็นลักษณะห่วงแหวนอัตลักษณ์ของชุมชนท้องถิ่น (Homeostatic System) ดังเช่นความล้มเหลวของกฎหมายที่ผลักดันการควบรวมองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในปี ค.ศ. 1972 แตกต่างไปจากประเทศเพื่อนบ้านที่ประสบความสำเร็จช่วง ทศวรรษที่ 1970 เช่น เบลเยียม เดนมาร์ก เยอรมัน จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดลงไปร้อยละ 40 - 80 (Albert Mabileau, 1991)

ดังนั้น การยุบรวมท้องถิ่นยังคงมีแรงต้านจากประชาชนในพื้นที่และสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากมีความรู้สึกผูกพันเชิงอัตลักษณ์ประชาชนบางส่วนที่ให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กเชื่อมโยงกับประชาธิปไตย และมีคุณค่ามากกว่ามิติทางเศรษฐกิจและการจัดการเพียงอย่างเดียว (Salvaris, M., 2001) ส่งผลให้การร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฝรั่งเศสยังปรากฏต่อไปอย่างกว้างขวาง แต่มีการเปลี่ยนแปลงแนวโน้มเรื่องรูปแบบจากวัตถุประสงค์เดียวสู่หลายวัตถุประสงค์มากขึ้น และเน้นการบูรณาการเชิงพื้นที่เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงของภายนอกและการเติบโตของเมืองและประชากรเป็นสำคัญความสำเร็จในการแก้ปัญหาความไร้ประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะผ่านมาตรการสร้างความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นในรูปแบบนิติบุคคลเกิดจากการมีกฎหมายที่ชัดเจนเป็นสำคัญ ส่วนปัจจัยเงื่อนไขที่นำไปสู่การสร้างความร่วมมืออย่างกว้างขวางมาจากแรงกดดัน หรืออุปสงค์ด้านข้อจำกัดของงบประมาณและความไร้ประสิทธิภาพของท้องถิ่นขนาดเล็ก บทเรียนของฝรั่งเศสที่น่าสนใจ คือ การวางกรอบกฎหมายในฐานะปัจจัยเชิงสถาบัน (Institutional Context) ที่มี แนวทางที่ชัดเจนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกันได้ชัดเจน รวมทั้งแรงจูงใจจากโอกาสที่ท้องถิ่นขนาดเล็กจะได้รับจากท้องถิ่นขนาดใหญ่ หรืออยู่ในระดับที่สูงกว่าซึ่งมีทรัพยากรและงบประมาณมากกว่าบทเรียนดังกล่าวนี้สามารถ นำมาพัฒนามาตรการส่งเสริมกลไกความร่วมมือของท้องถิ่นในประเทศไทย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดบริการสาธารณะได้เป็นอย่างดี

สรุปความร่วมมือและการยุบรวมท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส ดังนี้



1. รัฐพยายามยุบรวมท้องถิ่น แต่ไม่ประสบความสำเร็จ เพราะประชาชนหวงแหนอัตลักษณ์ การยุบรวมท้องถิ่นจึงเกิดจากความสมัครใจเป็นหลัก
2. ความร่วมมือได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางและมีกฎหมายให้การรองรับชัดเจน ทั้งนิติบุคคลที่สามารถจัดเก็บรายได้เองและนิติบุคคลที่รับการอุดหนุนจากสมาชิก (เช่น สหกรณ์เทศบาล และ สหกรณ์ผสม) พร้อมกับรูปแบบไม่ใช่นิติบุคคล
3. ความร่วมมือหลากหลายวัตถุประสงค์ และความร่วมมือเพื่อบูรณาการพื้นที่มากขึ้นอันเป็นผลจากการเติบโตของเมืองและประชากร
4. จำนวนเทศบาลมีมากกว่า 3.6 หมื่นแห่ง และเป็นสมาชิกสหกรณ์ไม่น้อยกว่าร้อยละ 80
5. ปัจจุบันฝรั่งเศสส่งเสริมความร่วมมือในเขตชนบทให้มีความเข้มแข็งเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง

ประเทศสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกามีการปกครองในรูปแบบสหพันธรัฐ ประกอบด้วยโครงสร้างการเมืองการปกครอง 3 ระดับ คือ รัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐ และรัฐบาลท้องถิ่น การปกครองระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างในแง่สถานะโครงสร้าง และรูปแบบขึ้นอยู่กับธรรมเนียมของแต่ละมลรัฐ หน่วยการปกครองท้องถิ่นของสหรัฐฯ สามารถจำแนกออกได้เป็น 5 ประเภท ได้แก่ เคาน์ตี, เทศบาล หรือเมือง, ทาวน์ชิพ, เขตพิเศษ และเขตโรงเรียน ซึ่งหน่วยความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น ที่มีอิสระทางการคลังและการบริหาร รวมทั้งมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยความร่วมมือระหว่าง ท้องถิ่นนั้นอาจทำหน้าที่การเฉพาะดังกล่าวได้ มากกว่าหนึ่งอย่าง

การปกครองท้องถิ่น สหรัฐอเมริกาเป็นหน่วยการปกครองในระดับล่างสุดและมีจำนวนหน่วยและความหลากหลายมากที่สุด ในรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐ การปกครองท้องถิ่นได้ถูกแบ่งมอบอำนาจจากรัฐบาลมลรัฐ กฎหมายต่าง ๆ ที่บังคับใช้เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นก็ขึ้นอยู่กับแต่ละมลรัฐ โดยมลรัฐจะเป็นผู้กำหนดขอบเขตอำนาจ และเป็นผู้กำหนดรูปแบบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น กระทั่งเป็นผู้ยกเลิกหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นด้วย แต่ในความเป็นจริงองค์กรปกครองท้องถิ่นจำนวนมากเกิดขึ้นหรือถูกจัดตั้งขึ้นจากการเรียกร้องของประชาชน ส่วนมลรัฐเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่รับรองสถานภาพเท่านั้น โครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีดังนี้

เคาน์ตี (County) ถูกสร้างขึ้นโดยมลรัฐ เพื่อเป็นหน่วยการปกครองที่มีหน้าที่ในการตอบสนองงานที่มลรัฐอยากให้ทำ คือเป็นแขนขาของมลรัฐนั่นเอง ดังนั้นเคาน์ตีจึงไม่ใช่ เทศบาล (Municipal Corporation) ไม่ได้เป็นหน่วยการปกครองสาธารณะที่เกิดการเรียกร้องให้มีโดยประชาชน แต่เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทที่มีหลายหน้าที่ (General Purpose) เคาน์ตี มักจะครอบคลุมพื้นที่ทางภูมิศาสตร์กว้างขวาง และขนาดของพื้นที่ของแต่ละเคาน์ตีมีความแตกต่างกันมาก ในขณะเดียวกันจำนวนประชากรในแต่ละเคาน์ตี ก็มีความแตกต่างกันอย่างมากซึ่งจะไม่เท่ากัน โดยจะถูกครอบคลุมด้วยกฎหมายแต่ละเคาน์ตี รวมถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันด้วย หน้าที่ของเคาน์ตีได้แก่ งานด้านตุลาการ การรักษาความ



ปลอดภัยแก่สาธารณชน การจัดการเลือกตั้งโดยในระยะหลังแคนดิดี้ได้รับภาระหน้าที่ใหม่เพิ่มขึ้น เช่น การกำจัดขยะ สาธารณสุข หองสมุด การจัด วิทยาลัยเทคนิคและวิทยาลัยชุมชน และการคุ้มครองสภาวะแวดล้อม

มินิกิโพล คือ ซิตี เทศบาลหรือเมือง (Town and Township) ซิตีเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับปฐมภูมิในสังคมส่วนใหญ่ ซิตีมีสถานะทางกฎหมายดำเนินงานภายใต้กฎ โดยมลรัฐ ส่วนมากซิตีตั้งขึ้นโดยการเรียกร้องจากประชาชนโดยการทำประชามติ ประชาชนสามารถเลือกได้ว่าอยากให้มีมินิกิโพลแบบบริษัท (Municipal Corporation) อย่างไร โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของซิตีถูกกำหนดไว้ในกฎบัตร (Charter) ซึ่งตราขึ้นโดยมลรัฐทุกซิตีถูกจัดตั้งโดยมลรัฐแม้จะเกิดจากการริเริ่มของประชาชนก็ตามกฎบัตรที่ใช้กับซิตี จะมีหลาย ประเภทหลักๆ เช่น กฎบัตรธรรมดา (General Charter) กฎบัตรโฮมรูล (Home – Rule Charter) และกฎบัตรพิเศษ (Special Charter)

ทาวนชิพ มีภารกิจหน้าที่คล้าย ๆ แคนดิดี้ ซึ่งในแคนดิดี้หนึ่งจะมีทาวนชิพอยู่ประมาณ 10 – 20 แห่ง ทาวนชิพไม่ได้มีอยู่ทุกมลรัฐหรือไม่ได้มีอยู่ทุกพื้นที่ของมลรัฐ จะพบประมาณครึ่งหนึ่งของมลรัฐต่าง ๆ ในอเมริกา ทาวนชิพเป็นหน่วยย่อยของแคนดิดี้และทำหน้าที่หลายอย่างแทนแคนดิดี้ในระดับ รากหญ้า เช่น การเลือกตั้ง, การบำรุงรักษาถนน, เก็บภาษี, ดับเพลิง หรือแม้กระทั่งงานที่เกี่ยวข้องกับการ บังคับใช้กฎหมายในการรักษาความสงบเรียบร้อย

เขตพิเศษ (Special District) เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ตั้งขึ้นมาใหม่หน้าที่ บริการที่หน่วยการปกครอง อื่นไม่ทำหรือทำไม่ได้ เช่น ประชาชนที่ไม่ได้อยู่ในเขตที่มีการป้องกันอัคคีภัย และซิตีที่อยู่ไกลที่สุดปฏิเสธที่จะขยายพื้นที่ในการดูแลให้ครอบคลุมพื้นที่ดังกล่าว และสำหรับแคนดิดี้ที่ไม่มีศักยภาพที่จะทำหรือกฎหมายไม่ได้อนุญาตให้ทำการปฏิรูปทำให้เกิดเขตพิเศษนั้น ประชาชนในพื้นที่ สามารถสร้างเขตพิเศษเพื่อการป้องกันในด้านอื่น ๆ ได้เช่น เขตพิเศษป้องกันอัคคีภัย ขั้นตอนคือให้ประชาชนในเขตนั้นเสนอให้มลรัฐจัดทำประชามติ ถ้าผลออกมาว่าประชาชนส่วนใหญ่ต้องการ มลรัฐก็ประกาศจัดตั้งเขตพิเศษเพื่อป้องกันอัคคีภัยขึ้น เป็นต้น

เขตโรงเรียน (School District) เป็นเขตพิเศษประเภทหนึ่งที่มีหน้าที่เดียว คือการบริการด้านการศึกษา เนื่องด้วยความหลากหลายในการออกกฎหมายที่แตกต่างกันในมลรัฐต่าง ๆ ดังนั้นการจัดการศึกษาในอเมริกาจึงมีความแตกต่างที่หลากหลาย เขตโรงเรียนเป็นการบริหารงานโดยคณะกรรมการเขตโรงเรียนซึ่งส่วนใหญ่มาจากการเลือกตั้งมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเพื่อใช้ในเขตโรงเรียน เช่น กำหนดค่าเล่าเรียนหลักสูตร ตำรา จำนวน ครู ค่าจ้างครู เป็นต้น ปัจจุบันนี้เขตโรงเรียนมักจะมีหัวหน้าสำนักงานซึ่งเป็นมืออาชีพในการรับนโยบายของคณะกรรมการเขตโรงเรียนไปปฏิบัติสวนจำนวนของเจ้าหน้าที่ก็ขึ้นอยู่กับขนาดของเขตโรงเรียนต่าง ๆ

โดยสรุป ประเทศสหรัฐอเมริกา มีการดำเนินการดังนี้



1. การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น เพื่อเป็นการกระจายอำนาจการปกครองในรูปแบบสหพันธรัฐ ผ่านธรรมนูญแต่ละมลรัฐ และมายังหน่วยการปกครองท้องถิ่นตามโครงสร้างทั้ง 5 รูปแบบ เพื่อการบริหารพัฒนาพื้นที่และการเข้าถึงระหว่างรัฐกับประชาชนให้ง่ายและสะดวกมากขึ้น
2. แนวโน้มการยุบรวมหน่วยท้องถิ่นยังไม่ได้รับการยอมรับเพราะประชาชนต่อต้านและในสหรัฐฯ วัฒนธรรมการเมืองคาดหวังบทบาทท้องถิ่นสูง และกฎหมายท้องถิ่นมีความซับซ้อนและ แตกต่างกันขึ้นอยู่กับธรรมนูญและกฎหมายของแต่ละมลรัฐ
3. มลรัฐจะเป็นหน่วยงานที่ให้การกระจายอำนาจของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นหน่วยงานหลักของการปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรัฐ เปรียบเหมือนราชการส่วนกลางที่กระจายอำนาจมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย
4. การปฏิรูปของการปกครองท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการลงประชามติ เพื่อเสนอความต้องการพัฒนาในส่วนที่ขาดเหลือ และจะต้องเสนอต่อให้มลรัฐประกาศเป็นเขตตามโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบนั้น

ประเทศเยอรมัน

เป็นระบบสหพันธรัฐมีรัฐธรรมนูญหรือหลักกฎหมายพื้นฐาน (The Basic Law ค.ศ.1949) บังคับใช้เป็นหลักการในกฎหมายต่าง ๆ ระดับการปกครองออกเป็นสามระดับ คือ สหพันธรัฐ มลรัฐ และท้องถิ่นแบ่งท้องถิ่นออกเป็นระดับอำเภอ (Districts) มีอำเภอเขตเมือง (Urban District or Stadt kreise) และอำเภอ เขตชนบท (Rural District or Land kreise) และระดับเทศบาล (Municipalities) เป็นส่วนหนึ่งของการปกครองระดับแคว้น และเป็นโครงสร้างการปกครองในระดับต่ำที่สุดในกฎหมาย The Basic Law ประกันความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Prachya Wasarat, 2000) ทั้งนี้ การปกครองท้องถิ่นของเยอรมันได้รับการรับรองใน Basic Law มาตรา 28 โดยระดับอำเภอและเทศบาล ถือเป็นการปกครองท้องถิ่นที่มีความสำคัญ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีสภาเป็นของตนเองมีสิทธิในการจัดกิจการและความรับผิดชอบในแต่ละระดับโดยมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นส่วนหนึ่งสำหรับการบริการสาธารณะและขึ้นอยู่กับหลักความสามารถในการจัดบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองด้วย (Wasan Luangprapat, 2006) ประวัติศาสตร์การปกครองท้องถิ่นของเยอรมันมีที่มาจากการต่อสู้ระหว่างศาสนจักรกับกษัตริย์ การเพิ่มขึ้นของประชากรและการเติบโตของเศรษฐกิจทำให้เกิดเป็นชุมชนเมืองกระจายตามพื้นที่ต่าง ๆ ต่อมามีการตราประมวลกฎหมายท้องถิ่น ในปี ค.ศ. 1808 เพื่อป้องกันการครอบงำของรัฐ การเปลี่ยนแปลงสู่รัฐสมัยใหม่ทำให้เกิดแนวคิดการปกครองท้องถิ่นได้รับความสำคัญมากขึ้น ในฐานะการแบ่งเบาภาระและจัดสรรอำนาจจากส่วนกลางให้ทั่วไปในการบริหารจัดการการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วและมีขอบเขตความเจริญขยายตัวออกไปอย่างมาก

ส่วนโครงสร้างการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเยอรมันสามารถแบ่งออกได้ 4 ประเภทตามรูปแบบการบริหารจัดการภายในระหว่างฝ่ายสภาและฝ่ายบริหาร ได้แก่ รูปแบบคณะผู้บริหารรูปแบบ



นายกเทศมนตรี รูปแบบสภาเยอรมันเหนือ และรูปแบบสภาเยอรมันใต้ (Prachya Wasarat, 2000) อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดดเด่นในเรื่องของตัวแบบการมีหลายหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (multi-function model) และมักทำหน้าที่นอกเหนือจากหน้าที่ปกติทั่วไปสะท้อนให้เห็นถึงสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ และประเพณีการปกครองซึ่งเป็นการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ระดับสหพันธ์อยู่แต่ในทางกลับกันนั้นทั้งการบริหารงานภาครัฐ การนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมถึงการดำเนินการตามกฎหมายและนโยบายของสหพันธ์ ตกไปอยู่กับมลรัฐ และโดยเฉพาะเทศบาล โดยประมาณร้อยละ 70 - 85 ของกฎหมายที่ออกโดยสหพันธ์และมลรัฐดำเนินการโดยรัฐบาลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้อำนาจหลายประการตกอยู่กับหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดทำภารกิจจำแนกออกเป็น 2 ประเภท คือ 1) การจัดทำตามที่กฎหมายบัญญัติ เช่น น้ำประปา ไฟฟ้า ความร้อน แก๊ส การจัดบริการบำบัด น้ำเสีย และกำจัดสิ่งปฏิกูล การวางผังเทศบาล โดยกำหนดแนวเขตที่อยู่อาศัยการพาณิชย์ นโยบาย ที่ดิน การออกโฉนดที่ดิน เป็นต้น 2) ภารกิจตาม หลักความสามารถทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งใน ประสิทธิภาพและสร้างรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสะท้อนศักยภาพความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นสิ่งที่อยู่นอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติเป็นหน้าที่โดยตรงหรือรับมอบอำนาจมาจากสหพันธ์หรือมลรัฐแต่อย่างไรก็ตามยังคงเป็นภารกิจในระดับที่กว้าง ส่วนงบประมาณบ่อยครั้งที่มลรัฐจะทำหน้าที่ในการช่วยบรรเทาภาระทางการเงินให้แก่เทศบาล เพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายของเทศบาลแหล่งที่มาของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ 1) รายได้จากภาษี 2) เงินอุดหนุนจากรัฐ และ 3) เงินกู้ยืมแต่การกู้ทำได้เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถหารายได้เพียงพอ หรือการกู้เพื่อการลงทุน โดยต้องประกาศให้สาธารณชนทราบต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกันหรือเอกสารสิทธิอื่น ๆ มาแสดงด้วย ทั้งนี้สาเหตุที่ต้องมีการวางหลักเกณฑ์ที่เข้มงวดดังกล่าว เนื่องจากรัฐต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความกระตือรือร้นในการจัดหารายได้เลี้ยงตัวเองและไม่ส่งเสริมให้ขาดวินัยการเงินการคลัง

สหพันธ์รัฐทำหน้าที่เพียงประกันการดำรง อยู่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและไม่มี ความสัมพันธ์โดยตรง แต่อาจกระทบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านกฎหมายได้ โดยเฉพาะกฎหมายที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตาม รวมถึงด้านการเงินใช้จ่ายเพื่อสวัสดิการสังคม การตรวจสอบและควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ผ่านหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของรัฐ ส่วนความสัมพันธ์กับมลรัฐเป็นไปอย่างใกล้ชิด Basic Law ได้มอบอำนาจให้มลรัฐตรากฎหมายปกครององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งรูปแบบ องค์กรสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบ ทั้งนี้อำเภอ เมืองและเทศบาล ต่างเป็นส่วนหนึ่งในระดับย่อยตามรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐหรือจัดเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างการปกครองมลรัฐ และโดยส่วนใหญ่มลรัฐจะมีโครงสร้างการบริหารสามระดับ ได้แก่ ระดับรัฐบาลมลรัฐโดยมีคณะมนตรีแห่งมลรัฐเป็นผู้ดูแล มีส่วนราชการรับผิดชอบในแต่ละด้าน ระดับหน่วยงานภาค และระดับหน่วยงานบริหารระดับอำเภอและเมืองซึ่งไม่ได้ขึ้นตรงกับอำเภอ ซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้จัดเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างของมลรัฐ แต่เทศบาลและเมืองถือเป็นหน่วยการ



ปกครองท้องถิ่น ส่วนอำเภอและเมือง บางแห่งที่ไม่ได้ขึ้นกับอำเภอจะมีสองสถานภาพ คือเป็นส่วนหนึ่งของหน่วยบริหารระดับล่างของมลรัฐ และเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะเดียวกันด้วยมลรัฐยังสามารถตรวจสอบ โดยกฎหมาย และการตรวจสอบโดยผู้ชำนาญการ โดยการแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญให้คำแนะนำแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มักเป็นงานที่มลรัฐมอบให้กระทำการแทน

ความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นเป็นความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐดำเนินกิจกรรมของแต่ละภารกิจวางอยู่บนหลักของการทำงานและผลประโยชน์ร่วมกันโดยหากระดับหนึ่งไม่สามารถ ทำได้อย่างเหมาะสมหรือมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะโอนภารกิจดังกล่าวให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกระดับหนึ่งทำแทน โดยการโอนอาจเป็นได้ทั้งจากหน่วยที่ใหญ่กว่าโอนมาให้หน่วยที่เล็กกว่าหรือที่เล็กกว่าให้กับหน่วยที่ใหญ่กว่าก็ได้ (Hellmut Wollmann, 2002) ทั้งนี้ ภายใต้รูปแบบ ความสัมพันธ์ดังกล่าว ส่งผลให้การทำงานร่วมกัน เกิดขึ้น 2 รูปแบบ (Wasan Luangprapat, 2006) 1) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลต่างระดับกัน มักเกิดเป็นคณะทำงานร่วม (Working Group) หรือ รูปแบบของสมาคมความร่วมมือ (Collaborative Associations) เพื่อร่วมพิจารณาประเด็นต่าง ๆ เช่น นโยบายการวางแผน เป็นต้น 2) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเดียวกันเกิดจากความร่วมมือเพื่อจัดบริการสาธารณะร่วมกัน เช่น เทศบาลสองแห่งขึ้นไป หรืออำเภอสองแห่งขึ้นไปร่วมมือกัน เป็นต้น

ความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่จะมีฐานะเป็นนิติบุคคล เรียกว่า “สหการ” (Vebende) ซึ่งเป็นความร่วมมือของเทศบาลดำเนินการบริการสาธารณะร่วมกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการปฏิรูปช่วงปี ค.ศ. 1960 เพื่อปรับโครงสร้างให้มีความทันสมัยมากยิ่งขึ้น ตลอดจนเพิ่มศักยภาพและความสามารถทางการบริหารและรองรับภารกิจใหม่ ๆ ที่รัฐและมลรัฐถ่ายโอนลงมาให้เพิ่มขึ้น นำไปสู่การยุบหรือควรรวม (Amalgamation) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1968-1987 เยอรมันตะวันตกมีเทศบาลลดลงจาก 24,000 แห่ง เหลือเพียง 8,400 แห่ง หรือลดลงประมาณเกือบสองในสาม ขณะที่ระดับอำเภอลดลงจาก 425 แห่ง เหลือเพียง 237 แห่ง หรือลดลงเกือบครึ่งหนึ่งของที่มีอยู่เดิมแต่จำนวนมากน้อยมีความแตกต่างกันในแต่ละแคว้น

ส่วนหน่วยความร่วมมือมีรูปแบบและโครงสร้างมีความแตกต่างและหลากหลายจำแนกโดยสรุปได้ 3 รูปแบบ ได้แก่ 1) องค์กรบูรณาการเชิงบริหารมีขอบข่ายกว้างขวางและครอบคลุมทั้งระดับอำเภอและเทศบาลเป็นลักษณะกึ่งกลาง (Intermediate) 2) องค์กรความร่วมมือขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบสหพันธ์เทศบาล (Municipal Federation) ใช้แทนการควรรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบางมลรัฐ และเพิ่มศักยภาพเทศบาลขนาดเล็กโดยที่เทศบาลเหล่านั้น เหลือเพียงความเป็นอิสระทางการเมือง แต่อำนาจการบริหารทั้งหมดมาอยู่ที่คณะกรรมการบริหาร และผู้บริหารของสหพันธ์เทศบาลมีสำนักงานเฉพาะขณะที่เทศบาลขนาดใหญ่ การบริหารจะไม่ขึ้นอยู่กับสหพันธ์เทศบาล 3) องค์กรความร่วมมือเพื่อจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้าน เกิดจากแรงกดดันให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพเชิงการคลังและเพิ่มพูนศักยภาพในการจัดทำภารกิจบางด้าน เช่น การจัดการของเสียและน้ำเสียจำเป็นต้องอาศัยความสามารถการบริหารและเชิงเทคนิค เป็นองค์กรมหาชนอิสระ อาจเป็นความร่วมมือระหว่างเทศบาล หรือระดับภูมิภาค ครอบคลุมพื้นที่



กว้างขวางทั้งอำเภอและเทศบาล นอกจากนี้เมืองครีความร่วมมือในเขตเมืองเกิดขึ้นเนื่องจากการขยายตัวของความเป็นเมืองออกไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่รอบนอก จึงจำเป็นต้องมีการวางแผนกำหนดนโยบายและพัฒนาเมืองร่วมกันเชิงบูรณาการ ทั้งนี้พื้นที่เมืองหรือมหานครหลายแห่งเมืองครีความร่วมมือฯ ขึ้นมาเป็นการเฉพาะ

แนวโน้มของความร่วมมือและการยุบรวมท้องถิ่นเข้าด้วยกันนั้น พบว่าอิทธิพลของมลรัฐ สามารถส่งผลกระทบต่อปฏิรูปโครงสร้างการยุบรวมหรือมีมาตรการกึ่งบังคับในการให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเพิ่มประสิทธิภาพ ดังเช่นมลรัฐ Baden-Württemberg เริ่มจากช่วงต้นทศวรรษ ที่ 1960 มีคำถามเกี่ยวกับความสามารถในการจัดการความต้องการที่เพิ่มขึ้นได้หรือไม่ นำไปสู่การประชุม “Dichtel Commission” ผลการประชุมนำไปสู่กระบวนการยุบรวมเทศบาลให้ใหญ่ขึ้นในเขตมลรัฐ Baden-Wuerttemberg (Deutscher Juristentag, 1964) ต่อมาได้มีกฎหมายในปี ค.ศ. 1968 ที่ชื่อว่า “law to strengthen the administrative capacity of small municipalities” มีรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการและกระบวนการยุบรวมเข้าด้วยกันเพื่อจัดตั้งเทศบาลแห่งใหม่ และมีการออกกฎหมายอีกฉบับในปี ค.ศ. 1974 ชื่อว่า “law to end up the rearrangement of municipalities” และสิ้นสุดกระบวนการยุบรวมเทศบาลเข้าด้วยกันในเดือนมกราคม ค.ศ. 1975 นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงจำนวนตัวเลขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน (Gesetz zur Stärkung der Verwaltungskraftkleinerer Gemeinden, 1968) จากปี ค.ศ. 1968 มีจำนวน 3,379 แห่ง เหลือจำนวนเพียง 1,111 แห่ง ในปี ค.ศ. 1975 หรือ ลดลงจำนวน 2,268 แห่ง (คิดเป็นร้อยละ 67.12)

ต่อมารัฐบาลกลางได้มีนโยบายการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการยุบรวมเข้าด้วยกันทั่วประเทศ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพอีกครั้งหนึ่ง เกิดขึ้นในช่วงกลางปี ค.ศ. 2000 เรียกว่า “แนวทางการพัฒนาโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ชนบท (Guidelines for the development of rural structures)” เจอนไขสำคัญคือเทศบาลแต่ละแห่งควรจะต้องมีประชากร 5,000 คนขึ้นไป และหากไม่สามารถดำเนินการได้ให้เทศบาลที่มีอยู่เดิมเข้าร่วมกันจัดตั้ง “องค์กรสหพันธ์ความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น” หนึ่งโดยที่เทศบาลแต่ละแห่งที่ได้เข้าร่วมเป็นส่วนสหพันธ์เทศบาลควรมีประชากรไม่น้อยกว่า 500 คน และสหพันธ์เทศบาลแต่ละแห่งควรมีประชากรอาศัยอยู่ไม่น้อยกว่า 5,000 คน มีภาคีสมาชิกเทศบาลเข้าร่วมจำนวน 3 - 6 แห่ง และพื้นที่ไม่ควรเกิน 20 ตารางกิโลเมตร พร้อมกับกำหนดหลักเกณฑ์สำคัญเพิ่มเข้ามา เช่น อำเภอและสหพันธ์เทศบาลแนวทางดังกล่าวส่งผล ให้ทั้งอำเภอและเทศบาลไม่ยากยุบรวมเข้าด้วยกันยกเว้นมีเงื่อนไขบางอย่างที่ชัดเจนเท่านั้น

หลังจากนั้นได้มีการเผยแพร่แนวทางการยุบรวมเข้าด้วยกันตามความสมัครใจ (voluntary merger) ระหว่างปี ค.ศ. 2001-2002 โดยเทศบาลแต่ละแห่งสามารถพิจารณาได้ว่าจะยุบรวมเข้ากับพื้นที่ไหนและเมื่อไรก็ได้ แต่จะต้องผ่านกระบวนการทำสัญญาและขออนุมัติจากสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากเทศบาล และหากเป็นพื้นที่ประชากรอาศัยอยู่น้อยกว่า 5,000 คน ต้องผ่านกระบวนการจัดทำประชามติด้วย (referendum) หลังจากนั้นจะเข้าสู่การอนุมัติโดยรัฐมนตรีกระทรวงกิจการภายใน ทั้งนี้ ทรัพย์สิน หนี้สิน และอำนาจการ



บริหารของเทศบาลจะถูกถ่ายโอนสู่เทศบาลที่ตั้งขึ้นใหม่รวมถึงมีการออกกฎหมายเพื่อสนับสนุนมาตรการยุบรวมท้องถิ่นเข้าด้วยกันโดยสมัครใจผ่านการออกกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปเทศบาล (Municipal Reform Law: Gemein De Reform Gesetz) ในปี ค.ศ. 2001 ซึ่งรัฐบาลกลางได้มีมาตรการจัดสรรเงินจูงใจ (financial incentive) สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยุบรวมเข้าด้วยกันโดยสมัครใจในช่วงดังกล่าวไม่เกินพื้นที่ละ 2.5 ล้าน ยูโรต่อการจัดตั้งเทศบาลใหม่หนึ่งแห่ง

ท้ายที่สุดช่วงต้นปี ค.ศ. 2003 รัฐบาลมลรัฐได้มีการออกกฎหมายปฏิรูปว่าด้วยการปรับปรุงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Laws of Reorganization) จำนวน 6 ฉบับ เพื่อบังคับให้เทศบาลที่ไม่ได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ออกมาก่อนหน้านี้ยุบรวมเข้าด้วยกัน โดยมีผลบังคับใช้กับเทศบาลที่เหลืออยู่ทั้งหมดในช่วงเดือนตุลาคมปีเดียวกัน นำไปสู่การฟ้องร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐจำนวนถึง 255 คดี ข้อกล่าวหาหลักคือแนวทางดังกล่าวขัดกับหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่การปฏิรูปตามแนวทางดังกล่าวยังคงดำเนินต่อไปจนกระทั่งคดีสิ้นสุดลงในช่วงปี ค.ศ. 2006 ทำให้จำนวนเทศบาลลดลงจากจำนวน 1,479 แห่ง เหลือเพียง 421 แห่ง ทั้งโดยบังคับและสมัครใจและค่าเฉลี่ยประชากรเพิ่มขึ้นเป็น 6,099 คน

จากการศึกษาดังกล่าวสามารถนำมาสู่ข้อสรุปในเบื้องต้นได้ว่าเยอรมันมีการใช้ทั้งมาตรการ ให้องค์กรสร้างกลไกความร่วมมือหรือยุบรวมเข้าด้วยกันโดยสมัครใจแต่หากเห็นว่าเป็นผลสำเร็จ ตามที่คาดหวังไว้จะใช้มาตรการทางกฎหมายหรือบังคับโดยอาศัยอำนาจของรัฐบาลระดับมลรัฐ และมาตรการจูงใจทางการเงิน โดยรัฐบาลกลางช่วยสนับสนุนส่วนหนึ่งสาเหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องจาก แม้ว่ารัฐธรรมนูญหรือกฎหมายพื้นฐานจะมีหลักประกันความเป็นอิสระของท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน แต่กลับให้อำนาจดังกล่าวไว้กับมลรัฐในการกำหนดโครงสร้างภารกิจอำนาจหน้าที่จึงถือว่าท้องถิ่น จัดเป็นส่วนหนึ่งของกลไกรัฐบาลมลรัฐประการหนึ่งด้วย นอกจากนี้รัฐบาลมลรัฐยังมีอำนาจเหนือท้องถิ่นอย่างชัดเจน เช่นการตรวจสอบทางกฎหมาย การแต่งตั้งบุคลากรเมื่อเห็นว่ามีคามจำเป็นการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญหรือยุบสภาท้องถิ่นได้ เป็นต้น

โดยสรุป เยอรมันเคยใช้มาตรการส่งเสริมยุบรวมเชิงบังคับ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดบริการสาธารณะ แต่หากไม่เป็นผลสำเร็จจะใช้มาตรการทางกฎหมายหรือบังคับโดยอาศัยอำนาจมลรัฐและมาตรการจูงใจทางการเงินช่วยสนับสนุน แม้เยอรมันได้มีการส่งเสริมมาตรการยุบรวมท้องถิ่น แต่ปัจจุบันยังปรากฏความร่วมมือในรูปแบบสหพันธ์อยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นความร่วมมือโดยสมัครใจปี ค.ศ. 2011 พบว่าเทศบาลทั่วประเทศเป็นสมาชิกสหพันธ์ความร่วมมือประมาณร้อยละ 80

ประเทศมาเลเซีย

รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นของมาเลเซียหรือรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government) บริหารกิจการท้องถิ่นภายใต้การควบคุมของรัฐบาลแห่งรัฐ มีรูปแบบหลัก ๆ 5 รูปแบบ ดังนี้ (UNESCAP อังโน นครินทร์เมฆไตรรัตน์, 2546: 97-98, อารังศักดิ์อายุวัฒน์, 2547, น. 133)



1) สภานคร (City council) รัฐบาลท้องถิ่นรูปแบบนี้มีทั้งสิ้น 12 แห่ง (ข้อมูลปีพ.ศ. 2556 จากกระทรวงกระทรวงการเคหะ และการปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศมาเลเซีย) คณะกรรมการสภานครมาจากการเลือกตั้ง

2) สภาเทศบาล (นคร) (Municipal council) มี 39 แห่ง ซึ่งรัฐบาลท้องถิ่นและคณะกรรมการของการปกครองรูปแบบนี้มาจากการเลือกตั้งมีอำนาจสมบูรณ์ทางการเงินการเก็บภาษีและใบอนุญาตต่างๆ

การปกครองท้องถิ่น 2 รูปแบบที่กล่าวมาจะถูกจัดตั้งขึ้นในเขตที่มีความเป็นเมืองสูง จำนวนประชากรมากและความหนาแน่นของประชากรมีสูงมีรายได้เพียงพอต่อการบริหารกิจการเมืองขนาดใหญ่ รายได้ส่วนใหญ่มาจากการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นส่วนเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นเพียงรายได้เสริม ความแตกต่างระหว่าง Municipal Council กับ City Council ก็คือโครงสร้างการบริหารงานแตกต่างกัน กล่าวคือ Municipal Council ใช้รูปแบบคณะกรรมการไม่มีการแยกฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารแต่ City Council ใช้รูปแบบที่แยกฝ่ายบริหารกับสภาออกจากกัน

3) สภาเมือง (Town council) คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จัดตั้งขึ้นในเขตเมืองใหญ่ๆ ที่มีประชากรมากกว่า 5,000 คน แต่ไม่เกิน 100,000 คน มีความสามารถในทางด้านการ คลังอยู่ในระดับปานกลาง รัฐบาลท้องถิ่นรูปแบบนี้มาจากการ เลือกตั้ง

4) คณะกรรมการเมือง (Town board) คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กมีหน้าที่คล้ายสภาเมืองแต่สัดส่วนของบทบาทหน้าที่และการบริหารจัดการจะแคบกว่าคณะกรรมการเมืองจะมาจากการแต่งตั้งจัดตั้งขึ้นในเขตเมืองที่มีประชากรมากกว่า 5,000 คนขึ้นไป มีรายได้ต่ำรายได้ส่วนใหญ่ มาจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลแต่ยังสามารถบริหารจัดการได้

5) สภาท้องถิ่น (Local Council) หรือ สภาอำเภอ District Council คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นในเขตอำเภอจำนวน 98 แห่ง ซึ่งจัดตั้งขึ้นในเขตพื้นที่ชนบทที่มีรายได้ต่ำ ประชากรน้อย ประชากรส่วนใหญ่อยู่ในเขตชนบท และทำอาชีพเกษตรกรรมนับเป็นองค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กที่สุดรูปแบบหนึ่งขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในมาเลเซีย (คล้ายกับองค์การบริหารส่วนตำบลของไทย) และมักจะตั้งทับซ้อนอยู่กับการปกครองระดับตำบลและหมู่บ้านมีรูปแบบย่อย ดังนี้สภาชนบท (Rural Council), คณะกรรมการหมู่บ้าน (Village Committee), สภาชนบทประจำอำเภอ (Rural District Council), สภาอำเภอ (Rural District Council), คณะกรรมการชนบท (Rural Broad) คือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตชนบทที่มีขนาดพื้นที่ใหญ่และมักจะตั้งทับซ้อนอยู่กับการปกครอง ในระดับอำเภอ (มีพื้นที่ครอบคลุมทั้งอำเภอ ยกเว้นส่วนที่ เป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบอื่น)

โดยสรุป ประเทศมาเลเซียเป็นการปกครองในรูปแบบสหพันธรัฐมาเลเซียได้นำระบบการปกครองประชาธิปไตยแบบรัฐสภามาใช้ในการปกครองแต่เนื่องจากมาเลเซียเป็นประเทศพหุสังคมที่มีความหลากหลายของเชื้อชาติจึงมีพรรคการเมืองที่มาจากกลุ่มตัวแทนเชื้อชาติเพื่อเรียกร้องเอกราชและรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตนในการต่อรองทางการเมืองโครงสร้างการปกครองของมาเลเซียแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่



1. ระดับสหพันธรัฐ เป็นรัฐบาลแห่งชาติทำหน้าที่ในเวทีระหว่างประเทศไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการทำสนธิสัญญาการกำหนดนโยบายต่างประเทศการรักษาความมั่นคงทั้งภายในและภายนอกประเทศ
2. ระดับรัฐ รัฐบาลแห่งรัฐเป็นรัฐท้องถิ่นของรัฐในประเทศ มาเลเซียจำนวน 13 รัฐ ทำหน้าที่ปกครองบริหารราชการในรัฐนั้นๆ มีลักษณะเป็นรัฐบาลเล็กๆ 13 รัฐบาลอยู่ในประเทศเดียวกัน
3. การปกครองส่วนภูมิภาคและการปกครองส่วนท้องถิ่นการปกครองส่วนภูมิภาคและการปกครองส่วนท้องถิ่นภายในแต่ละรัฐอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลมลายูอย่างเต็มที่ แม้ว่าการปกครองส่วนภูมิภาคและการปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นเรื่องภายในของแต่ละรัฐที่สามารถบริหารจัดการเองได้ แต่รูปแบบการปกครองส่วนภูมิภาคและการปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรัฐก็จะมีลักษณะคล้ายคลึงกันในภาพรวมการปกครองส่วนท้องถิ่นมาเลเซียเป็นหน่วยการปกครองระดับล่างสุดรองจากระดับสหพันธรัฐและมลายูรัฐหน่วยการปกครองท้องถิ่นของมาเลเซียมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีและออกกฎระเบียบภายใต้กฎหมายท้องถิ่นตลอดจนสามารถที่จะทำธุรกรรมสัญญาและออกใบอนุญาตเพื่อการค้าการลงทุนในเขตอำนาจรัฐ รวมทั้งการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานการจัดเก็บและทำลายขยะสิ่งปฏิกูลและวางแผนการพัฒนาพื้นที่ภายใต้ขอบเขตอำนาจที่รัฐกำหนดให้ในปัจจุบันประเทศมาเลเซียมีหน่วยการปกครองในระดับท้องถิ่นรวมทั้งสิ้น 149 แห่ง (ไม่รวมสภาท้องถิ่นพิเศษ) โดยแบ่งประเภทไปตามรูปแบบการปกครองระดับท้องถิ่น

องค์ความรู้ใหม่

ผลการศึกษาการปฏิรูปโครงการการปกครองท้องถิ่นผ่านมายุบรวมท้องถิ่นเข้าด้วยกัน มีทั้งประสบความสำเร็จและไม่ประสบความสำเร็จ ข้อดีในการปฏิรูปคือการเพิ่มประสิทธิภาพด้านงบประมาณ ด้านทรัพยากรบุคคล ด้านการบริหารจัดการ ด้านอุปกรณ์เครื่องมือ อย่างทั่วถึง การปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นการฝึกฝนหรือปูพื้นฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยในแก่ประชาชน เป็นการเปิดโอกาสให้ทั้งผู้นำและประชาชนได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ส่วนข้อเสีย คือ ทำให้เกิดความสับสนในด้านโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น หรือซ้ำซ้อนในพื้นที่ และการบริหารจัดการที่ล่าช้า ไม่มีความจำเป็นและเหมาะสมต่อการพัฒนาทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ โดยเฉพาะชุมชนเมืองที่กำลังขยายตัว เพราะอาจจะติดขัดเรื่องงบประมาณและระเบียบ กฎหมายรองรับ แต่ถ้าต้องการให้การปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นประสบความสำเร็จ รัฐบาลต้องใช้มาตรการจูงใจด้านงบประมาณ ในการจัดสรรในแต่ละพื้นที่ให้ทั่วถึงครอบคลุมและมีกฎหมายรองรับอย่างชัดเจน เพื่อให้การบริหารจัดการในท้องถิ่นดำเนินงานไปอย่างมีประสิทธิภาพ

บทสรุป

การปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันหลายด้าน ถึงแม้ว่าจะมีวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นก็ตาม แต่ก็ต้องยอมรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ด้วย จากการศึกษาพบว่าประเทศญี่ปุ่นเน้นการมีส่วนร่วมระหว่างรัฐกับประชาชน โดยหน่วยงานรัฐจะใช้หลักการจูงใจด้วย



งบประมาณให้กับประชาชนและการพัฒนาพื้นที่โดยใช้ข้อบังคับจากกฎหมายเป็นหลักซึ่งจะเป็นได้ว่า 1) ประเทศญี่ปุ่นมีการจัดระเบียบเรื่องสาธารณะได้ดีไม่ก่อให้เกิดปัญหาด้านสภาพแวดล้อม เช่น ปัญหาขยะ ญี่ปุ่นจะมีมาตรการในมุ่งเน้นเรื่องขยะเป็นอย่างมากโดยเฉพาะขยะรีไซเคิล รวมถึงการบริการสาธารณะโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมเป็นอย่างดีภายใต้ระเบียบกฎหมายอย่างชัดเจนรวมถึงการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนอย่างใกล้ชิดสาเหตุที่มีการยุบรวมหรือการปฏิรูปของญี่ปุ่นเช่นเรื่องนี้สาธารณะของท้องถิ่น รวมถึงการขยายของเมืองอื่นๆ ที่เพิ่มมากขึ้นเพื่อให้การบริการของรัฐเข้าถึงประชาชนได้อย่างใกล้ชิด 2) ประเทศฝรั่งเศส การปฏิรูปโครงสร้างหรือการยุบรวมท้องถิ่นของฝรั่งเศสโดยรัฐพยายามยุบรวมท้องถิ่นแต่ไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากประชาชนยังมีการหวงอัตลักษณ์ในการยุบรวมท้องถิ่นการปฏิรูปโครงสร้างของท้องถิ่นจึงไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน แต่ประชาชนในพื้นที่ก็ให้ความร่วมมือในการเสียสละให้กับรัฐซึ่งก็ถือว่ามีการยอมรับในการกระจายอำนาจหน่วยงานรัฐในระดับหนึ่ง 3) ประเทศสหรัฐอเมริกา การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น เป็นการกระจายอำนาจการปกครองในรูปแบบสหพันธรัฐ ผ่านธรรมนูญแต่ละมลรัฐ และมายังหน่วยการปกครองท้องถิ่นตามโครงสร้างทั้ง 5 รูปแบบ ได้แก่ เคาน์ตี, เทศบาล หรือเมือง, ทาวน์ชิพ, เขตพิเศษ และเขตโรงเรียน เพื่อการบริหารพัฒนาพื้นที่และการเข้าถึงระหว่างรัฐกับประชาชนให้ง่ายและสะดวกมากขึ้น ในขณะที่มีแนวโน้มการยุบรวมหน่วยท้องถิ่นยังไม่ได้รับการยอมรับเพราะประชาชนต่อต้านเป็นบางส่วนจึงไม่สามารถลงมติและเสนอให้กับมลรัฐได้บางพื้นที่ 4) ประเทศเยอรมัน การปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเทศเยอรมัน ได้เคยใช้มาตรการส่งเสริมยุบรวมเชิงบังคับ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะ แต่ไม่เป็นผลสำเร็จจะใช้มาตรการทางกฎหมายหรือบังคับโดยอาศัยอำนาจมลรัฐและมาตรการจูงใจทางการเงินช่วยสนับสนุน แม้เยอรมันได้มีการส่งเสริมมาตรการยุบรวมท้องถิ่นแต่ปัจจุบันยังปรากฏความร่วมมือในรูปแบบสหพันธ์อยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นความร่วมมือโดยสมัครใจ 5) ประเทศมาเลเซีย การปฏิรูปโครงสร้างและรูปแบบ จะเป็นรูปแบบสหพันธรัฐ คือใช้ระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา แบ่งเป็น 3 ฝ่าย คือ บริหาร นิติบัญญัติและตุลาการ ประเทศมาเลเซียจะมีการปกครองท้องถิ่นในระดับรัฐบาลท้องถิ่น (รัฐ) ไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่างหรือขนาดเล็กมีจำนวนไม่มากถ้าเปรียบเทียบกับประเทศไทย การปกครองท้องถิ่นของมาเลเซียคือรัฐบาลท้องถิ่น (รัฐ) สามารถเปรียบเทียบได้ใกล้เคียงเหมือนกับเมืองหลวงคือมีฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเหมือนกันด้านโครงสร้างระบบราชการมีคล้ายครั้งกันกับประเทศไทยมีหน่วยงานที่ทำนโยบายสู่การปฏิบัติ รัฐบาลท้องถิ่น (รัฐ) ของมาเลเซีย คือ สำนักเลขาธิการรัฐ มีฐานะเป็นหัวหน้าข้าราชการรับผิดชอบในงานบริหารส่วนราชการระดับล่างที่ขึ้นตรงต่อรัฐ คือ อำเภอก และตำบล ลักษณะการมีส่วนร่วมการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้สิทธิในการเลือกตั้งผู้แทนของตนเองไปเป็นผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยลักษณะการมีส่วนร่วมในการใช้สิทธิเลือกตั้งผู้แทนนั้นเป็นการลงคะแนนเลือกหัวหน้าฝ่ายบริหารและสมาชิกสภานิติบัญญัติโดยตรงทั้ง 2 ฝ่าย



เอกสารอ้างอิง

- ชัยวินธ์ ตันติเวชวาณิชย์ และวสันต์ เหลืองประภัสร์. (2538). *แนวทางการพัฒนาท้องถิ่นในประเทศไทย*.
ศึกษาเปรียบเทียบความร่วมมือและการบูรณาการท้องถิ่นในต่างประเทศ. คณะรัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นรรนิติ เศรษฐบุตร. (2551). *สำรวจเขตการปกครองท้องถิ่นชนบทอเมริกา: เค้าเต้แจสเปอร์ รัฐเท็กซัส*
วารสารปีที่ 6 ฉบับที่ 1 เดือนมกราคม - เมษายน 2551.
- นิยม รัฐอมฤต, พรชัย เทพปัญญา และชาญชัย ลวิตรังสิมา. (2520). *การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ*
อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส สหภาพโซเวียต. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ปรัชญา เวสารัชช. (2543). *การปกครองท้องถิ่นของสหพันธสาธารณรัฐเยอรมนี*. กรุงเทพฯ: โครงการส่งเสริม
การบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น.
- ไพลิน ภูจินาพันธุ์ (2556). *ระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศสหพันธรัฐมาเลเซีย*. กรุงเทพฯ: สถาบัน
พระปกเกล้า ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 (โซนทิศใต้)
สุมาลย์.
- วัชรินทร์ อินทพรหม. (2560). *การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบประเทศไทยกับประเทศมาเลเซีย*.
คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร.

