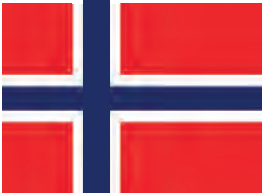




การปกครองท้องถิ่น ในประเทศไทย นอร์เวย์



• ศาสตราจารย์พิเศษธนิตี เศรษฐบุตร •

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น
สถาบันพระปกเกล้า





การปกครองท้องถิ่น ในประเทศนอร์เวย์

โดย

ศาสตราจารย์พิเศษธนิต เศรษฐบุตร

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น
สถาบันพระปกเกล้า

การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

ศาสตราจารย์พิเศษนริติ เศรษฐบุตร

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

National Library of Thailand Cataloging in Publication Data.

นริติ เศรษฐบุตร.

การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย.--กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า,
2556.

130 หน้า.

1. นอร์เวย์--การเมืองและการปกครอง. 2. การเมือง--นอร์เวย์. 3. การ
ปกครองท้องถิ่น--นอร์เวย์. I. ชื่อเรื่อง

320.972

ISBN = 978-974-449-723-9

วปท.56-29-300.0

พิมพ์ครั้งที่ 1 กันยายน 2556 จำนวนพิมพ์ 300 เล่ม

บรรณาธิการ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรรถัย กักผล, อธิพรณ ใจมั่น
และอดิพร แก้วเปีย

ผู้จัดรูปเล่ม นายสุชาติ วิวัฒน์ตระกูล

และออกแบบปก

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า

พิมพ์ที่

บ.จรัลสนิทวงศ์การพิมพ์ จำกัด

เลขที่ 219,221,223,225,227,229,231,233 ซอยเพชรเกษม102/2

แขวงบางแคเหนือ เขตบางแค กรุงเทพฯ 10160

โทรศัพท์ 02-809-2281 โทรสาร 02-809-2284

จัดพิมพ์โดย

สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารบี ชั้น 5

เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

โทรศัพท์ 02 - 1419563-77 โทรสาร 02-1438175 เว็บไซต์ www.kpi.ac.th

คำให้การของผู้เขียน

การศึกษาเรื่องการปกครองท้องถิ่นในประเทศนอร์เวย์เกิดขึ้น เพราะความอยากรู้ว่าประเทศที่บ้านเมืองมีความสะอาดทั้งในเขตเมืองหลวงและชนบท มีบริการด้านสาธารณูปโภคที่ค่อนข้างดีใกล้เคียงกันนี้เมืองค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นอย่างไร ที่จริงในทางด้านการเมืองนั้นค่อนข้างแน่ใจว่าผู้บริหารท้องถิ่นย่อมมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นเอง เพราะการเมืองระดับชาติของประเทศนอร์เวย์นั้นเป็นประชาธิปไตย อันเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในโลก

เมื่อศึกษาจากเอกสารแล้วและได้ลงพื้นที่บ้างก็ได้เรียนรู้เรื่องราวที่น่าสนใจเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของประเทศนอร์เวย์ ซึ่งสิ่งที่พบก็ได้ยืนยันว่าการกระจายอำนาจที่ดินนั้นมีได้ และมีประสิทธิภาพได้ด้วย ที่สำคัญไม่จำเป็นต้องกระจายอำนาจในทุกเรื่องหรือทุกอย่างดังที่มีตัวอย่างที่ได้เห็นอยู่ในประเทศอื่น การกระจายอำนาจหรือการบริหารจัดการในท้องถิ่นนั้นแม้จะมีความเป็นอิสระ อย่างไรก็ตามก็เป็นไปตามกฎหมายของบ้านเมืองที่บัญญัติไว้ และองค์กรปกครองท้องถิ่นก็มีได้



มีความอิสระที่จะกำหนดได้เอง แต่เมื่อกฎหมายกำหนด
ภาระหน้าที่ให้เป็นขององค์กรปกครองท้องถิ่นแล้ว
รัฐบาลกลางก็ต้องระวังที่จะต้องไม่เข้าไปแทรกแซง

แม้ว่าจากการศึกษาจะพบว่าองค์กรปกครอง
ท้องถิ่นของประเทศนอร์เวย์มีประโยชน์และได้ให้บริการ
ที่ดี มีคุณภาพในหลายเรื่องที่อาจมากกว่าที่มีอยู่ในหลาย
ประเทศ แต่ก็ยังมีปัญหาที่จะต้องแก้ไขอยู่เกี่ยวกับองค์กร
ปกครองท้องถิ่นในประเทศนอร์เวย์ ซึ่งก็น่าจะถือว่าเป็น
เรื่องธรรมดา ที่ย่อมมีปัญหาไว้ให้มีการแก้ไขต่อไป

การศึกษาครั้งนี้ก็เพื่อให้มีการเรียนรู้ให้กว้าง และ
จะได้มีส่วนที่จะนำมาศึกษาเปรียบเทียบกันหลายๆ
ประเทศ จะได้เห็นทั้งแนวทางและแนวโน้มเกี่ยวกับ
องค์กรปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อจะได้เห็นถึงความ
แตกต่างและความเหมือนที่องค์กรปกครองท้องถิ่นของ
ไทยเองมีอยู่ การมองไปอย่างกว้างขวางจะได้ไม่ติดยึดว่า
องค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีรูปแบบและภาระหน้าที่
ตลอดจนอำนาจที่เหมือนกัน ระบอบประชาธิปไตยนั้น
มิได้มีรูปแบบเดียวที่น่าสนใจคือองค์กรปกครองท้องถิ่น
ในประเทศนอร์เวย์ถูกพิจารณามากในเรื่องประสิทธิภาพ
และประสิทธิผล



สำหรับการศึกษาเรื่ององค์กรปกครองท้องถิ่น
ในประเทศนอร์เวย์ครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้รับความเอื้อเฟื้อเป็น
อย่างดีมากจากสถานเอกอัครราชทูตไทยประจำนอร์เวย์
โดยเฉพาะท่านทูตธีระกุล นิยม และเจ้าหน้าที่ของสถานทูต
ที่ทำให้สามารถติดต่อได้พบเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครอง
ท้องถิ่นของประเทศนอร์เวย์ทั้งระดับบนและระดับ
เทศบาล ทำให้มีโอกาสสอบถามข้อมูลเพิ่มเติมจาก
ท่านผู้ว่าการเขตเคาตี Akershus และนครออสโล
กับเจ้าหน้าที่ผู้บริหารระดับสูงของเทศบาลในต่างเมือง

ส่วนสถาบันพระปกเกล้านั้น ทางวิทยาลัย
พัฒนาการปกครองท้องถิ่นก็สนับสนุนทุนเพื่อให้มีการ
ศึกษาและเผยแพร่ ทั้งนี้ผู้บริหารสถาบันพระปกเกล้าเอง
ตั้งแต่ท่านเลขาธิการ ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์
อุวรรณโณ ท่านรองเลขาธิการ รองศาสตราจารย์วุฒิสาร
ตันไชย และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรทัย ก๊กผล เอง
ก็ส่งเสริมให้การดำเนินการศึกษาและเผยแพร่เป็นไปด้วยดี
ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของสถาบันทั้งหลาย จึงขอขอบพระคุณ
ไว้ ณ ที่นี้

การศึกษาและนำเสนอครั้งนี้หากมีข้อพลั้งพลาด
ผู้ศึกษาก็ขอรับและจะแก้ไขให้เรียบร้อยต่อไป

ศาสตราจารย์พิเศษธนนิติ เศรษฐบุตร



สารบัญ

	หน้า
คำให้การของผู้เขียน	III
บทที่ 1 บทนำ	1
บทที่ 2 การปกครองท้องถิ่นของนอร์เวย์	19
การปกครองท้องถิ่นของเคาตี	22
การปกครองท้องถิ่นของเทศบาล	38
บทที่ 3 อำนาจและหน้าที่กับรายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่น	47
บทที่ 4 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองท้องถิ่น	67
บทที่ 5 ปัญหาเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย	81
บทที่ 6 สรุป	101
บรรณานุกรม	111
ภาคผนวก	115
ประวัติผู้เขียน	125

ບຸກຄົນ

1

ໜ້າ





ประเทศนอร์เวย์เป็นประเทศที่มีการปกครองในระบบอบประชาธิปไตยอันเป็นที่ยอมรับกันเป็นอย่างมาก แม้จะเป็นประเทศที่มีพลเมืองน้อยไม่ถึง 5 ล้านคน แต่ก็ประเทศที่มีการพัฒนาการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมสูงมาก ระบบสวัสดิการก็กล่าวได้ว่าดีมาก ในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งเทศบาลนั้น ถือได้ว่ามีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นไปปกครองตนเองมาก แต่ในขณะเดียวกันก็มีการกล่าวกันว่ารัฐบาลกลางควบคุมท้องถิ่นอย่างเข้มงวดในเรื่องเกี่ยวกับงบประมาณที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาล ทางเทศบาลจะจัดงบประมาณแบบขาดดุลไม่ได้⁽¹⁾ คำบอกเล่าถึงการปกครองท้องถิ่นของประเทศนอร์เวย์ที่พิจารณาดูเผินๆ แล้วน่าจะเป็นเรื่องที่มีความขัดแย้งกันในตัว

⁽¹⁾ The Norwegian local government sector ใน <http://www.kommunalbanken.no/kbn-uk/lending/lending> อ่าน 20/1/2013



อีกประการหนึ่งประเทศนอร์เวย์นั้นแม้จะเป็นราชอาณาจักรคล้ายกับประเทศไทย แต่ได้มีการพัฒนาทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมเป็นอย่างมาก ขึ้นชื่อในเรื่องการเป็นรัฐที่มีระบบสวัสดิการดีมาก แต่ก็จะเป็นประเทศที่มีคนไทยให้ความสนใจศึกษาและเขียนเป็นเอกสารภาษาไทยออกมาเผยแพร่ค่อนข้างน้อยมากด้วย ที่จริงประเทศนอร์เวย์นั้นเป็นประเทศที่ค่าครองชีพสูง จึงเป็นที่กล่าวถึงกันว่าเป็นเมืองที่ต้องใช้ค่าใช้จ่ายแพงมากที่สุดในโลกแห่งหนึ่งในบรรดาไม่กี่เมืองในโลก

ประกอบกับการศึกษาเรื่องการปกครองท้องถิ่นของประเทศนอร์เวย์ ออกเผยแพร่ในประเทศไทยแทบจะไม่มีเลย เราเพียงแต่ทราบโดยทั่วๆ ไปว่าการปกครองท้องถิ่นของประเทศนอร์เวย์เข้มแข็งและได้อยู่นานมากกว่าศตวรรษ เป็นที่ยอมรับและปฏิบัติตามได้เป็นอย่างดี รวมทั้งการมีความสัมพันธ์ทั่วไปอันเป็นที่น่าพอใจระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศ ดังนั้น จึงเป็นแรงจูงใจทำให้ผู้ศึกษาเลือกศึกษาเรื่องการปกครองท้องถิ่นของประเทศนอร์เวย์ในการศึกษาครั้งนี้

ประเทศนอร์เวย์เป็นประเทศในกลุ่มยุโรปเหนือที่เรียกว่ากลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย เป็นราชอาณาจักรขนาดเล็กที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีกษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) มาเป็นระยะเวลายาวนานกว่า 2 ศตวรรษ คือ ตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1814 เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม กษัตริย์องค์ปัจจุบัน พระเจ้าเฮรัลด์ที่ 5 (Harald V)

อำนาจในการบริหารที่แท้จริงอยู่ที่คณะรัฐมนตรีที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาล การตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีนั้น กษัตริย์จะเป็นผู้มีพระบรมราชโองการแต่งตั้ง แต่คณะรัฐมนตรีจะอยู่ในตำแหน่งเมื่อได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภา (Storting) ดังนั้นในวิธีปฏิบัติกษัตริย์จะขอให้ผู้นำที่คุมเสียงข้างมาก

ในรัฐสภาเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล เป็นนายกรัฐมนตรี รูปแบบของการปกครองของประเทศนอร์เวย์จึงเป็นระบบรัฐบาล ที่รัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งเป็นผู้กำหนดรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี⁽²⁾

ส่วนรัฐสภาของประเทศนอร์เวย์ที่เป็นอำนาจนิติบัญญัติของประเทศนั้นเป็นสภาเดียว ตั้งแต่ ค.ศ. 1814 มาจนถึง ค.ศ. 2009 แม้จะเป็นสภาเดียวก็ตาม แต่ในสภาก็แบ่งสมาชิกเป็น 2 ประเภท เป็นการแบ่งหลังจากการเลือกตั้งแล้ว โดยประเภทที่ 1 มีสมาชิกจำนวนหนึ่งในสี่ของสมาชิกทั้งหมด สมาชิกได้เลือกให้กลุ่มนี้ทำหน้าที่เสมือน “สภาสูง” เรียกชื่อว่า “Lagting” สมาชิกที่เหลืออีกสามในสี่นั้นทำหน้าที่เสมือน “สภาล่าง” เรียกชื่อว่า “Odelsting” แต่การแบ่งทำหน้าที่เป็นสองสภาภายในสภาใหญ่นี้ก็ไม่ค่อยได้ปฏิบัติกัน มักจะใช้เมื่อจะมีการพิจารณาถอดถอน ในที่สุดเมื่อถึงปี 2004 จึงได้มีการเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญและได้ทำสำเร็จในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2007 สมาชิกสภาได้มีมติโดยเสียง 159 ต่อ 1 เสียงไม่ให้มีการแบ่งเป็น 2 ประเภทในสภา ทั้งนี้มีสมาชิกที่งดออกเสียง 9 คน โดยการแก้ไขให้เป็นระบบสภาเดียวคือสภาผู้แทนราษฎร ดังเช่นสภาเดียวของประเทศอื่นๆ นี้ได้มีผลตั้งแต่หลังการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อปี ค.ศ. 2009 นี้เอง⁽³⁾

ปัจจุบันสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภาของประเทศนอร์เวย์มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 169 คน มากกว่าการเลือกตั้งทั่วไปครั้งก่อนเมื่อวันที่ 12 กันยายน ค.ศ. 2005 จำนวน 4 คน⁽⁴⁾ ระบบการเลือกตั้งของประเทศนอร์เวย์ในการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นใช้ระบบสัดส่วน (proportional representation) ซึ่งระบบเลือกตั้งนี้ใช้ทั้งกับการ

(2) http://en.wikipedia.org/wiki/Politics_of_Norway อ่าน 10/1/2013

(3) [http://en.wikipedia.org/wiki/Odelsting# Qualified_un](http://en.wikipedia.org/wiki/Odelsting#Qualified_un) อ่าน 10/1/2013

(4) เพิ่งอ้าง

เลือกตั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น วาระการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อได้รับเลือกตั้งมีวาระ 4 ปีเต็ม รัฐธรรมนูญได้คุ้มครองไว้โดยไม่ยอมให้มีการเลือกตั้งทั่วไปก่อนครบวาระ 4 ปี และไม่ให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรก่อนครบวาระ นับว่าต่างกับการปฏิบัติของการเมืองในระบบรัฐสภาอีกหลายๆ ประเทศที่รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารจะเสนอให้กษัตริย์ยุบสภาก่อนวาระจะสิ้นสุดลง⁽⁵⁾

จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 169 คนนี้มาจากเขตเลือกตั้งจำนวน 19 เขต นั่นก็คือเอาเขตเคาตีเป็นเขตเลือกตั้ง จำนวนสมาชิกสภาในเขตเลือกตั้งจะมีการคำนวณใหม่ทุก 8 ปี ทั้งนี้ โดยมีปัจจัยที่เอามาเป็นตัวช่วยกำหนดจำนวนสมาชิกสภาจากจำนวนประชากรในพื้นที่กับปริมาณของพื้นที่ในเขตเลือกตั้งเองก่อนหน้านี

6

การคำนวณแบบนี้คงเป็นที่ยอมรับกันมาก แต่ทุกวันนี้ได้ถูกวิจารณ์ว่ามีความเป็นประชาธิปไตยน้อยเพราะเขตที่มีพื้นที่กว้างใหญ่ แม้จะมีประชากรน้อยอาจมีผู้แทนได้จำนวนมากไป ซึ่งถ้าพูดถึงการกำหนดสัดส่วนในการเลือกตั้งเองก็จะเห็นว่าการกำหนดของเทศนอร์เวย์ก็มีรายละเอียดที่ให้น้ำหนักแก่พื้นที่ในชนบทที่ประชาชนไม่หนาแน่นมากกว่าพื้นที่ในเมืองที่ประชากรอยู่กันอย่างหนาแน่นด้วย การเลือกตั้งแบบสัดส่วนของเทศนอร์เวย์ที่ทางพรรคการเมืองจะได้เสนอชื่อลงสมัครเข้ารับเลือกตั้ง รายชื่อผู้สมัครของพรรคที่จะได้ที่นั่งในสภาน้อยที่สุดต้องมีคะแนนไม่น้อยกว่าร้อยละ 4 ของจำนวนผู้มาออกเสียงทั้งหมด⁽⁶⁾

ในการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อ ค.ศ. 2005 และ ค.ศ. 2009 ได้มีการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปตามเขตเคาตี ซึ่งเป็นเขตเลือกตั้งด้วย ดังนี้

(5) http://en.wikipedia.org/wiki/Elections_in_Norway อ่าน 10/1/2013

(6) เพิ่งอ้าง

1. เขต Østfold	มี ส.ส. จำนวน	9 คน
2. เขต Akershus	มี ส.ส. จำนวน	16 คน
3. เขต Oslo	มี ส.ส. จำนวน	17 คน
4. เขต Hedmark	มี ส.ส. จำนวน	8 คน
5. เขต Oppland	มี ส.ส. จำนวน	7 คน
6. เขต Buskerud	มี ส.ส. จำนวน	9 คน
7. เขต Vestfold	มี ส.ส. จำนวน	7 คน
8. เขต Telemark	มี ส.ส. จำนวน	6 คน
9. เขต Aust-Agder	มี ส.ส. จำนวน	4 คน
10. เขต Vest-Agder	มี ส.ส. จำนวน	6 คน
11. เขต Rogaland	มี ส.ส. จำนวน	13 คน
12. เขต Hordaland	มี ส.ส. จำนวน	15 คน
13. เขต Sogn og Fjordane	มี ส.ส. จำนวน	5 คน
14. เขต More og Romsdal	มี ส.ส. จำนวน	9 คน
15. เขต Sor-Trondelag	มี ส.ส. จำนวน	10 คน
16. เขต Nord-Trondelag	มี ส.ส. จำนวน	6 คน
17. เขต Nordland	มี ส.ส. จำนวน	10 คน
18. เขต Troms	มี ส.ส. จำนวน	7 คน
19. เขต Finnmark	มี ส.ส. จำนวน	5 คน ^{(7)*}

สำหรับพรรคการเมืองในประเทศนอร์เวย์นั้น ถือได้ว่าประเทศนี้มีพรรคการเมืองมาก จึงเป็นพรรคการเมืองในระบบหลายพรรค จากการเลือกตั้งทั่วไปในอดีตที่ผ่านมาทั้งก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 และหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 แสดงให้เห็นว่าพรรคการเมืองพรรคเดียวที่จะได้เสียง

(7) เท็งอ้าง

* ชื่อต่างๆ ในประเทศนอร์เวย์ ผู้ศึกษาขอใช้ทับศัพท์ภาษาที่เอกสารอ้างอิงใช้ และไม่ได้พยายามอ่านให้เป็นภาษาไทย เพราะเกรงจะคลาดเคลื่อนมาก

ข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรนั้นมีอยู่ในระยะเวลาไม่ถึง 20 ปี แต่เป็นเวลากว่าครึ่งศตวรรษที่ไม่มีพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองเดียวได้เสียข้างมากจัดตั้งรัฐบาลได้ ต้องตั้งรัฐบาลผสม จนดูเหมือนว่าการมีรัฐบาลผสมเป็นสภาพปกติของการเมืองนอร์เวย์

พรรคการเมือง 7 พรรคที่ถือว่าสำคัญเพราะมีที่นั่งในรัฐสภา มีดังนี้

1. พรรค Labour
2. พรรค Progressive
3. พรรค Conservative
4. พรรค Socialist Left
5. พรรค Centre
6. พรรค Christian Democratic
7. พรรค Liberal ⁽⁸⁾

8

นอกเหนือจากพรรค 7 พรรคที่มีสมาชิกของพรรคเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วยังมีพรรคการเมืองอื่นๆ ที่เป็นพรรคเล็กที่มีทั้งพรรคไม่ได้มีสมาชิกของพรรคเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเลย เพราะได้รับเสียงมาจากการเลือกตั้งน้อยกว่าร้อยละ 4 ของจำนวนผู้มาออกเสียงเลือกตั้ง แต่ก็มีพรรคที่สมาชิกของพรรคตนได้เป็นสมาชิกของสภาท้องถิ่นของเขตเคาตีและก็มีพรรคที่ไม่ได้มีสมาชิกของพรรคเป็นทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกสภาท้องถิ่นเลย พรรคเล็กๆ เหล่านี้ได้เข้าสู่วงการเมืองแล้วนี้ก็มีอยู่อีกถึง 16 พรรค จึงทำให้เห็นได้ว่าประเทศนอร์เวย์มีพรรคการเมืองเข้าสู่วงการเมืองมากกว่า 20 พรรคเลยทีเดียว รวมทั้งพรรค Communist และพรรค Green แต่ทั้ง 2 พรรคการเมืองสุดท้ายนี้ได้คะแนนในการเลือกตั้งระดับชาติไม่ถึงร้อยละ 1 ของผู้ออกเสียงเลือกตั้ง

⁽⁸⁾ http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_political_parties_in_Norway อ่าน 10/1/2013

ที่น่าสังเกตคือ มีพรรคการเมืองขนาดเล็กที่ไม่มีสมาชิกพรรคเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสักคนเดียวนี้มีอยู่ด้วยกันถึง 4 พรรคที่มีสมาชิกสภาเขตเคาตี นั่นก็คือเป็นพรรคการเมืองที่ยังมีเสียงสนับสนุนอยู่บ้างในระดับการปกครองท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ **พรรค Red** ซึ่งเป็นพรรคแนวทางปฏิวัติสังคมนิยมและคอมมิวนิสต์ที่มีสมาชิกสภาเขตเคาตีอยู่ 8 ตำแหน่ง พรรคที่สองคือ **พรรค Pensioners** พรรคนี้มีนโยบายสนับสนุนคนเกษียณอายุการทำงานอย่างเด่นชัด มีสมาชิกอยู่ในสภาของเขตเคาตีอยู่ 5 คน พรรคที่สามคือ **พรรค Coastal** ที่มีนโยบายอนุรักษ์นิยม มีสมาชิกในสภาเขตเคาตีอยู่ 3 คน และพรรคที่สี่คือ **พรรค Democrats** ที่มีนโยบายประชานิยมที่มีสมาชิกสภาเขตเคาตีอยู่ 1 คน⁽⁹⁾

ที่กล่าวมาว่าประเทศนอร์เวย์มีระบบพรรคการเมืองหลายพรรค และมีข้อเท็จจริงว่าในการเลือกตั้ง เมื่อ ค.ศ. 2009 จนมาถึงปัจจุบันมีพรรคการเมืองทั้งที่ลงสนามเลือกตั้ง และที่ยังคงอยู่เพื่อทำกิจกรรมการเมือง แม้จะไม่ได้ได้รับความนิยมที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือในสภาเขตเคาตี อันเป็นสภาของการปกครองท้องถิ่นแล้ว หากย้อนไปดูพรรคการเมืองที่เคยมีอยู่และมีอยู่ในวงการเมืองของประเทศนอร์เวย์แล้วจะพบว่า มีพรรคการเมืองที่ล้มเลิกไปแล้วเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าพรรคการเมืองที่ยังดำรงอยู่ในวันนี้ นี่ยังไม่นับพรรคการเมืองที่ยังคงอยู่แต่ไม่ได้ดำเนินกิจการใดๆ อีกสองสามพรรค

จากพรรคทั้งหมด **พรรค Labour** ซึ่งเป็นพรรคแกนนำตั้งรัฐบาล เพราะได้เสียงสนับสนุนจากประชาชนในการเลือกตั้งทั่วไป ค.ศ. 2009 เป็นจำนวนร้อยละ 37.9 ของผู้มาออกเสียงเลือกตั้ง มีที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรอยู่ 64 ที่นั่งจาก 169 ที่นั่งนั้นเป็นพรรคแนวทางสังคมนิยมที่มีแนวนโยบายที่จะทำให้ประเทศเป็นรัฐสวัสดิการ พรรคนี้ตั้งมาครั้งแรกเมื่อ

(9) เฟ็งอ้าง

ค.ศ. 1887 นับเป็นพรรคที่เก่าแก่มาก ในอดีตพรรคนี้เคยเป็นสมาชิกขององค์การคอมมิวนิเตอร์น (Comintern) ซึ่งเป็นองค์การคอมมิวนิสต์สากลอยู่ระหว่าง ค.ศ. 1918 จนถึง 1923 อันเป็นสมัยเริ่มต้นของคอม-มิวนิสต์รัสเซียที่ได้อำนาจในรัสเซียนั่นเอง และในปี ค.ศ. 1927 พรรค Labour ก็ได้เป็นพรรคที่ใหญ่ที่สุดของประเทศ ทำให้พรรคได้จัดตั้งรัฐบาลครั้งแรกเมื่อ ค.ศ. 1928 และก็นำในการตั้งรัฐบาลผสมต่อมาอีก 10 กว่าปีหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 พรรคได้เสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรสามารถตั้งรัฐบาลพรรคเดียวอยู่ได้เป็นเวลาติดต่อกัน 16 ปี ตั้งแต่ ค.ศ. 1945 ถึง 196⁽¹⁰⁾ หลังจากนั้นแม้จะไม่มีเสียงข้างมากพรรคเดียวแต่ก็ยังมีเสียงมากพอที่จะร่วมอยู่ในรัฐบาลผสมตลอดมาจึงถือว่าเป็นทั้งพรรคการเมืองเก่าแก่และเป็นพรรคที่มีบทบาททางการเมืองได้เป็นรัฐบาลพรรคเดียวและร่วมในรัฐบาลผสมเกือบตลอดเวลา⁽¹¹⁾

10

พรรคที่มีบทบาททางการเมืองเคียงมากับพรรค Labour ก็คือพรรค Conservative ที่จริงพรรคนี้ตั้งก่อนพรรค Labour เสียอีก พรรค Conservative ตั้งขึ้น ค.ศ. 1884 ก่อนพรรค Labour ถึง 3 ปี เป็นพรรคที่ใหญ่เป็นอันดับสองรองจากพรรค Labour มาก่อน เป็นพรรคที่มีนโยบายตรงข้ามกับสังคมนิยม ส่งเสริมเศรษฐกิจเสรี ลดทั้งภาษี และรายจ่ายของรัฐจึงสนับสนุนการขยายกิจการของรัฐให้ภาคเอกชน ตั้งแต่ ค.ศ. 1950 ถึง ค.ศ. 2009 พรรค Conservative ได้มีโอกาสเข้าร่วมรัฐบาล 6 ครั้ง ช่วงสุดท้ายที่พรรค Conservative เข้าร่วมรัฐบาลในช่วง เวลา ค.ศ. 2001-2005 และการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อ ค.ศ. 2005 ที่พรรค Conservative ที่เป็นพรรคซึ่งได้คะแนนมากเป็นอันดับสองได้เสียความนิยมจากประชาชนได้เสียงจากประชาชนลดลงจากพรรคใหญ่ลำดับสองโดยถูกพรรค Progress

⁽¹⁰⁾ http://en.wikipedia.org/wiki/Labour_Party_ (Norway) อ่าน 10/1/2013

⁽¹¹⁾ เติ้งอ่าง

นำขึ้นมา⁽¹²⁾ ในการเลือกตั้งครั้งล่าสุด ค.ศ. 2009 พรรคนี้มีคะแนนได้ดีขึ้นมาเป็นร้อยละ 17.8 ของผู้ออกมาใช้สิทธิ ได้ที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 30 ที่นั่ง นับเป็นพรรคลำดับที่ 3

พรรคใหม่ที่ตั้งขึ้นในช่วงหลังของคริสต์ศตวรรษที่ 20 และแข่งขันมาแรงสมชื่อ คือ **พรรค Progress** ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่ตั้งขึ้นใน ค.ศ. 1973 เป็นพรรคที่ต่อต้านภาษี และเน้นเศรษฐกิจการตลาด จึงนับเป็นพรรคที่มีแนวทางไปทางขวาและเข้าสู่สนามการเมืองเพียง 24 ปีก็แข่งพรรคการเมืองเก่าขึ้นมาเป็นพรรคการเมืองใหญ่อันดับสอง ได้เสียงถึงร้อยละ 15.3 ของผู้มาออกเสียงเลือกตั้งขณะพรรค Conservative และในการเลือกตั้งทั่วไป 2 ครั้งหลังนี้พรรค Progress ก็รักษาความเป็นพรรคใหญ่อันดับสองไว้ได้ โดยในการเลือกตั้ง ค.ศ. 2005 พรรคได้เสียงสนับสนุนร้อยละ 22.1 ของผู้มาออกเสียงเลือกตั้งได้ที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร 38 ที่นั่ง และในการเลือกตั้ง ค.ศ. 2009 พรรคได้เสียงสนับสนุนร้อยละ 22.9 ของผู้มาออกเสียงเลือกตั้ง นั่นคือเพิ่มขึ้นมาเล็กน้อยได้ที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรมากขึ้นมาเป็น 41 ที่นั่ง⁽¹³⁾

พรรคการเมืองที่แม้จะเป็นพรรคเล็กแต่ก็มีบทบาททางการเมืองได้ร่วมรัฐบาลปัจจุบันยังมีอยู่อีก 2 พรรค คือ **พรรค Socialist Left** กับ **พรรค Centre** โดยพรรค **Socialist Left** นั้นเป็นพรรคแนวซ้ายที่แยกตัวกันมาจากบุคคลในพรรค Communist เดิมและพรรคแนวซ้ายอื่นๆ ที่มาตั้งเป็นพรรค Socialist Left ตั้งแต่ ค.ศ. 1975 ส่วนพรรค Centre นั้นก็เป็นแนวทางเสรีนิยมสายกลางที่ตั้งมานาน ตั้งแต่ ค.ศ. 1920 แต่ก่อนแต่ไรมาพรรค Centre ก็จะร่วมรัฐบาลกับรัฐบาลที่ไม่เป็นพวกสังคมนิยม แต่ใน ค.ศ. 2005 มานี้ได้เปลี่ยนท่าทีในเรื่องนี้ และได้เข้ามาร่วมรัฐบาล

⁽¹²⁾ [http://en.wikipedia.org/wiki/Conservative_Party_\(Norway\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Conservative_Party_(Norway)) อ่าน 11/1/2013

⁽¹³⁾ [http://en.wikipedia.org/wiki/Progress_Party_\(Norway\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Progress_Party_(Norway)) อ่าน 11/1/2013

ที่มีพรรค Labour เป็นแกนนำ ซึ่งเป็นที่รู้จักกันในชื่อรัฐบาลผสม “แดง-เขียว” โดยถือกันว่า “เขียว” นั่นก็คือพรรค Centre นั่นเอง⁽¹⁴⁾

รัฐบาลปัจจุบันของประเทศนอร์เวย์เป็นรัฐบาลผสมของพรรคการเมือง 3 พรรคคือพรรค Labour พรรค Socialist Left และพรรค Centre รัฐบาลผสม 3 พรรคนี้เกิดขึ้นมาภายหลังการเลือกตั้ง ค.ศ. 2005 หลังการเลือกตั้งทั่วไปแล้ว ก็มีการจัดตั้งรัฐบาลผสม 3 พรรคนี้ในวันที่ 7 ตุลาคม ค.ศ. 2005 โดยมีเสียงในสภาผู้แทนราษฎรของ 3 พรรครวมกัน 87 ที่นั่ง จาก 169 ที่นั่ง เสียงทั้ง 87 เสียงนี้เป็นเสียงของพรรค Labour 61 ที่นั่ง พรรค Socialist Left 15 ที่นั่ง และพรรค Centre 11 ที่นั่ง โดยมี นายจิง สโตลเตนเบอร์ก เป็นนายกรัฐมนตรี⁽¹⁵⁾ รัฐบาลผสมชุดนี้ถือกันว่าแปลกพอสมควรที่พรรค Centre เข้ามาจับมือร่วมเป็นรัฐบาลกับพรรค Socialist Left โดยทั่วไปพรรค Centre จะร่วมเป็นรัฐบาลกับพรรคแนวทางขวาและก็นับเป็นครั้งแรกอีกเช่นกันที่พรรค Socialist Left ได้เข้าร่วมในรัฐบาลผสม

แต่รัฐบาลผสม 3 พรรคนี้ก็ได้อำนาจบริหารประเทศต่อมาและในการเลือกตั้งทั่วไป ค.ศ. 2009 พรรคการเมืองทั้ง 3 ก็ชนะได้ที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรรวมกันจำนวน 86 ที่นั่ง จากจำนวนที่นั่งทั้งหมด 169 ที่นั่ง ลดลงไป 1 ที่นั่งจากจำนวนรวมของที่นั่งที่ทั้ง 3 พรรคเคยมีอยู่จากการเลือกตั้งครั้งก่อนใน ค.ศ. 2005 ดังนั้นจึงเป็นรัฐบาลผสมที่มี นายจิง สโตลเตนเบอร์ก เป็นนายกรัฐมนตรีต่อไป แต่ในคณะรัฐมนตรีก็มีการปรับเปลี่ยนกันไปตามความเหมาะสม

⁽¹⁴⁾ [http://en.wikipedia.org/wiki/Centre_Party_\(Norway\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Centre_Party_(Norway)) อ่าน 9/2/2013

⁽¹⁵⁾ http://en.wikipedia.org/wiki/Norwegian_government อ่าน 11/1/2013

ที่น่าสังเกตก็คือนอร์เวย์เป็นประเทศที่มีรัฐบาลผสมมายาวนาน มีพรรคการเมืองมากเป็นพรรคเล็กพรรคน้อย ตั้งขึ้นมาทำงานการเมืองได้นานบ้างไม่นานบ้างก็เลิกกิจกรรมการเมืองไปก็มีจำนวนไม่น้อย พรรคที่ดูว่าจะใหญ่กว่าพรรคการเมืองอื่นก็เป็นพรรคที่มีเสียงไม่มากไปกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร แต่ภาพรวมก็จะเห็นว่าการเมืองของประเทศนอร์เวย์มีเสถียรภาพทีเดียว

จากด้านการเมืองมาดูทางด้านเศรษฐกิจกันบ้างจะพบว่าประเทศนอร์เวย์เป็นประเทศที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีและมั่นคงทีเดียว โดยทั่วไปประเทศนอร์เวย์เป็นประเทศที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่มีส่วนทางภาคบริการสูงที่สุดใน 3 ภาค คือ ร้อยละ 76 รองลงมาได้แก่ ภาคอุตสาหกรรม มีอยู่ร้อยละ 21 และภาคสุดท้ายได้แก่ภาคเกษตรกรรมที่มีอยู่เพียงร้อยละ 2.9 เท่านั้นเอง⁽¹⁶⁾ ภาคเกษตรกรรมนั้นได้ลดลงมาตามลำดับตั้งแต่หลัง ค.ศ. 1966 ดังนั้นประเทศนอร์เวย์จึงต้องนำเข้าสินค้าเกษตรที่ขาดเข้าประเทศจำนวนไม่น้อยเลย กิจกรรมสำคัญที่เป็นตัวหลักในการส่งเสริมการส่งออกของประเทศนอร์เวย์ก็คือ กิจกรรมขนส่งทางเรือ แต่ในระยะหลังมานี้ทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญคือน้ำมันและแก๊สได้เป็นสิ่งที่ส่งเสริมให้ประเทศนอร์เวย์มีความมั่งคั่ง และได้ขยายไปยังผลิตภัณฑ์อื่นที่ตามมาจกน้ำมันและแก๊ส⁽¹⁷⁾ ทั้งนี้การสำรวจน้ำมันได้มีมาตั้งแต่ ค.ศ. 1966 และต่อมาประเทศนี้ก็มียาน้ำมันที่ได้จากทะเลเหนือเป็นกอบเป็นกำ ทำให้เป็นประเทศที่ส่งออกน้ำมันและแก๊สที่สำคัญมากในทวีปยุโรป และรายได้จากน้ำมันและแก๊สนี้เองที่ทางรัฐบาลได้บริหารจัดการที่ดี จัดเป็นกองทุนเพื่อใช้ในการพัฒนาสังคมและดูแลประชาชน

⁽¹⁶⁾ http://en.wikipedia.org/wiki/Economy_of_Norway อ่าน 11/2/2013 ตัวเลขนี้เป็นตัวเลข ค.ศ. 2008

⁽¹⁷⁾ เฟิงอ้าง

ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มา รัฐบาลที่เข้ามาตอนนั้นเป็น รัฐบาลของพรรค Labour มีนาย Einar Gerhardsen เป็นนายกรัฐมนตรี ต้องเผชิญกับภาวะความยากลำบากหลังสงคราม จึงได้ชวนชวายในการ แก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชน โดยมุ่งไปในเรื่องสวัสดิการที่ดีแก่ ประชาชน มาตรการที่สำคัญคือการใช้ภาษีก้าวหน้าในการเก็บจากรายได้ ของประชาชน และเป็นภาษีที่มีอัตราสูงมากรวมทั้งภาษีพิเศษเพิ่มเติม จนประเทศนอร์เวย์ได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่เก็บภาษีสูงมากในโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาษีสินค้าที่ถือว่าไม่จำเป็น ตั้งแต่รถยนต์ เหล้า บุหรี่ และเครื่องสำอางค์ ทำให้รัฐบาลมีเงินภาษีมาใช้ในการให้สวัสดิการที่ดีแก่ ประชาชน ถ้าจะกล่าวว่าเป็นประเทศนอร์เวย์เป็นประเทศที่ประชาชนถูกเก็บ ภาษีแพงมากที่สุดในโลกประเทศหนึ่งแล้วก็อาจกล่าวได้อีกเช่นกันว่า ประเทศนอร์เวย์เป็นประเทศที่จัดสวัสดิการบริการประชาชนได้มากและดี ในระดับสูงสุดในโลกประเทศหนึ่งได้เช่นกัน ดังนั้นจึงไม่น่าแปลกใจด้วยที่มี คนเห็นว่าประเทศนอร์เวย์เป็นประเทศที่ใครไปแล้วจะบอกว่ามีค่าใช้จ่าย แพงมากที่สุดในโลกแห่งหนึ่งด้วย

สำหรับสวัสดิการที่ถือว่าประเทศนอร์เวย์จัดให้ดีนั้นก็ทั้งสวัสดิการ เงินบำนาญและการดูแลผู้ที่ตกงานด้วย นอกเหนือไปจากสวัสดิการด้าน รักษาพยาบาล และการให้ค่าใช้จ่ายแก่ผู้ไร้ความสามารถ งานนี้เป็นงานที่ อยู่ในความดูแลของหน่วยงานแรงงานและการบริหารสวัสดิการ (Norwegian Labour and Welfare Administration)⁽¹⁸⁾ ส่วนสวัสดิการอื่น ทั้งที่เกี่ยวกับเด็กและคนชรา และอื่นๆ นั้นอยู่ในความดูแลขององค์กร ปกครองท้องถิ่น แต่มีข้อน่าสังเกตคือจำนวนผู้ว่างงานในประเทศนอร์เวย์ มีอยู่ค่อนข้างต่ำ ตัวเลข ค.ศ. 2012 ระบุว่ามีอยู่เพียงร้อยละ 3 เท่านั้น⁽¹⁹⁾

⁽¹⁸⁾ <http://www.ntnu.edu/research/irs/before-you-arrive/norwegian-social-welfare-system> อ่าน 11/2/2013

⁽¹⁹⁾ http://en.wikipedia.org/wiki/Economy_of_Norway อ่าน 11/2/2013

ทั้งนี้พบว่าตัวเลขนี้อาจบิดเบี้ยวจากความจริงได้ เพราะผู้ที่ตกงานอาจไปขอรับสวัสดิการค่าใช้จ่ายในแบบผู้ไร้ความสามารถได้ จึงอาจเลือกทางนั้นซึ่งดีและไม่มีเงื่อนไขที่เข้มแบบผู้ตกงาน และมีตัวเลขว่าใน ค.ศ. 2007 ค่าใช้จ่ายทางด้านผู้ไร้ความสามารถและผู้ป่วยในประเทศนอร์เวย์นั้นมีจำนวนสูงมากกว่าผู้ที่ตกงานและมาขอรับเงินชดเชยถึง 24 เท่า ไม่เพียงแต่เท่านั้น ตัวเลขนี้ยังมีแนวโน้มว่าจะเพิ่มขึ้น ทั้งนี้เพราะผู้ตกงานสามารถเลือกที่มารับค่าชดเชยทางด้านป่วยและไร้ความสามารถได้ดีกว่า⁽²⁰⁾

ถึงวันนี้สถาบันที่ให้เครดิตทางเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ ในโลกอย่าง Standard & Poor's และ Fitch ก็ให้ขึ้นเครดิตของประเทศนอร์เวย์ในด้านนี้อยู่ที่ระดับ AAA ทั้งคู่ ส่วนสถาบัน Moody's ก็ให้เครดิตของประเทศนอร์เวย์อยู่ระดับ Aaa และทั้ง 3 แห่งถือว่าประเทศนี้มีฐานะมั่นคงในด้านนี้

แต่แม้จะมีเงินจากน้ำมันที่ทำให้ประเทศมั่งคั่งและทำให้อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับน้ำมันเจริญรุ่งเรือง ดูแล้วก็น่าจะเป็นผลดีกับประเทศ กระนั้นก็ยังมิเสียติงว่าทำให้มีการให้ความสำคัญน้อยในการพัฒนาอุตสาหกรรมอื่นที่จะมีความสำคัญต่อไปและยั่งยืนได้ และการที่อาศัยพึ่งพาเกี่ยวกับน้ำมันแต่อย่างเดียวนั้นมากเกินไป อาจทำให้ขาดความรู้ความชำนาญในด้านอื่น

การเก็บภาษีที่ว้าแวงๆ ของประเทศนอร์เวย์นี้ก็เก็บได้โดยรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองท้องถิ่นมีอยู่ 2 ระดับ ได้แก่ องค์กรปกครองท้องถิ่นระดับเขตปกครองเคาตี และองค์กรปกครองท้องถิ่นเทศบาล ตัวเลขภาษีทั้งหมดใน ค.ศ. 2009 นั้นมีจำนวนถึงร้อยละ

⁽²⁰⁾ http://www.forskningstradet.no/en/Newsarticle/Norwegian_welfare_system_facing_maj.. อ่าน 11/2/2013

41 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายใน ประเทศ (GDP) ของประเทศนอร์เวย์
เลยทีเดียว⁽²¹⁾

การพัฒนาของประเทศนั้นสิ่งหนึ่งที่สำคัญมากคือการพัฒนาคน
ซึ่งถือว่าเป็นทุนทางทรัพยากรบุคคล และการพัฒนาทรัพยากรบุคคลนั้น
การศึกษาจึงเป็นเรื่องที่สำคัญมาก และทางการของประเทศนอร์เวย์จัดการ
ศึกษาให้แก่ประชาชนโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้รัฐได้กำหนดการศึกษา
ภาคบังคับแก่เด็กและเยาวชนนอร์เวย์ตั้งแต่อายุ 6 ปี ถึง 16 ปี ทั้งนี้
โรงเรียนของประเทศนอร์เวย์ก็แบ่งออกได้เป็น 3 ระดับ คือ⁽²²⁾

1. โรงเรียนระดับประถมศึกษา
(อายุนักเรียน ตั้งแต่ 6 ปี ถึง 13 ปี โดยประมาณ)
2. โรงเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนต้น
(อายุนักเรียน ตั้งแต่ 13 ปี ถึง 16 ปี โดยประมาณ)
3. โรงเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย
(อายุนักเรียน ตั้งแต่ 16 ปี ถึง 19 ปี โดยประมาณ)

สำหรับการดูแลการศึกษาทั้งในระดับโรงเรียนประถมและโรงเรียน
มัธยมทั้ง 3 ระดับนี้ เป็นภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นของ
ประเทศนอร์เวย์เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ ถัดจากนั้นขึ้นไปเป็นการศึกษาระดับ
อุดมศึกษา คือ สูงขึ้นมาจากมัธยมปลายก็เป็นอุดมศึกษา จะมีระยะเวลา
ในการศึกษา 3 ปีหรือมากกว่านั้น ในระดับอุดมศึกษาที่มีวิทยาลัยและ
มหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาอื่นๆ นั่นก็เป็นภาระหน้าที่ของรัฐบาล
กลางที่จะดูแล เวลานี้มีมหาวิทยาลัยอยู่ในประเทศนอร์เวย์ 8 แห่ง⁽²³⁾

(21) http://en.wikipedia.org/wiki/Taxation_in_Norway อ่าน 11/2/2013

(22) http://en.wikipedia.org/wiki/Education_in_Norway อ่าน 14/1/2013

(23) เพิ่งอ้าง

ดังนั้นการแบ่งหน้าที่ในเรื่องการดูแลการศึกษาของเทศนอร์เวย์ค่อนข้างจะชัดเจน

ในด้านการปกครองนั้นเมื่อประเทศนอร์เวย์เป็นรัฐเดี่ยว การแบ่งพื้นที่ปกครองก็ได้มีการแบ่งเป็นเขตเคาตีตามที่กล่าวมาแล้วจำนวน 18 เขตเคาตีกับ 1 นครออสโล และใน 18 เขตเคาตีนี้เองที่มีการปกครองท้องถิ่นแบ่งเป็น 2 ระดับ อันเป็นการกระจายอำนาจไปให้องค์กรปกครองท้องถิ่นปกครองกันเอง โดยแต่ละเขตเคาตีจะมีองค์กรปกครองท้องถิ่นเคาตี 1 แห่ง และในแต่ละเคาตียังมีองค์กรปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่าเทศบาลอยู่อีกหลายเทศบาล ทั้งนี้รัฐบาลได้แบ่งภาระหน้าที่ไปให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเหล่านี้ดำเนินการอยู่หลายภาระหน้าที่ เพื่อให้บริการที่ดีแก่ประชาชน ดังที่จะได้ศึกษาต่อไปถึงโครงสร้าง ภาระหน้าที่ และการได้มาของผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นทั้ง 2 ระดับ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองท้องถิ่นต่างๆ เหล่านี้ รวมทั้งปัญหาด้วย ทั้งนี้เพื่อการเรียนรู้ถึงสิ่งที่แสดงถึงความสำเร็จและอุปสรรคขององค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศที่ถือได้ว่าการกระจายอำนาจมากอย่างประเทศนอร์เวย์ และเป็นประเทศที่มีทรัพยากรที่ทำให้เป็นประเทศที่มั่งคั่ง และมีประชากรที่เป็นทรัพยากรบุคคลที่มีการศึกษาดี



FERNER JACOBSEN

JACOBSEN

78 Sønderød T

บทที่
2

2

การปกครองท้องถิ่นของนอร์เวย์





การปกครองท้องถิ่นของประเทศนอร์เวย์นั้น แบ่งได้ง่ายๆ เป็นสองระดับคือการปกครองท้องถิ่นของเคาต์กับการปกครองท้องถิ่นของเทศบาล การปกครองทั้งสองระดับนี้ไม่ขึ้นแก่กัน หากแต่แบ่งภาระหน้าที่กันออกไปอย่างเด่นชัด ส่วนพื้นที่นั้นก็ย่อมจะทับซ้อนกัน เพราะเทศบาลต่างๆ นั้นก็จะแยกกันอยู่ตามพื้นที่ของเขตปกครองเคาต์ที่มีอยู่ด้วยกัน 18 เขต กับนครออสโล ซึ่งนครแห่งนี้ เป็นทั้งเทศบาลและเขตเคาต์ในเวลาเดียวกัน ที่จริง ก็คือเป็นนครหลวงของประเทศที่ไม่ต้องไปรวมอยู่กับเขตเคาต์ใด เป็นเทศบาลนครนั่นเอง แต่เป็นเทศบาลที่เป็นเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่มากถึง 17 คนด้วยแบบเดียวกับเขตเคาต์



การปกครองท้องถิ่นของเคาตี

เขตเคาตีของประเทศนอร์เวย์ทั้งหมด 18 เขตประกอบด้วยเขตต่างๆ
ดังนี้

1. Østfold
2. Akershus
3. Hedmark
4. Oppland
5. Buskerud
6. Vestfold
7. Telemark
8. Aust-Agder
9. Vest-Agder
10. Rogaland
11. Hordaland
12. Sogn og Fjordance
13. More og Romsdal
14. Sor-Trondelag
15. Nord-Trondelag
16. Nordland
17. Troms
18. Finnmark ⁽¹⁾

1. เขตเคาตี Østfold

เป็นเขตเคาตีที่อยู่ทางตอนใต้ของประเทศนอร์เวย์ อยู่ระหว่างนคร
ออสโลกับประเทศสวีเดน ศูนย์กลางการบริหารของเขตอยู่ที่เมือง

⁽¹⁾ http://en.wikipedia.org/wiki/Counties_of_Norway อ่าน 26/1/2013

Sarpsborg แต่เมืองที่ใหญ่ที่สุดของเขต คือ Fredrikstad เป็นเขตที่มีพื้นที่เป็นลำดับที่ 17 ของเขตทั้งหมด คือ 4,182 ตารางกิโลเมตร มีประชากร 267,039 คน นับว่าอยู่ในลำดับที่ 6 ในบรรดาเขตเคาตีด้วยกัน ในเขตนี้มีเทศบาลอยู่ 18 เทศบาล⁽²⁾

2. เขตเคาตี Akershus

เป็นเขตเคาตีที่อยู่ใกล้กับนครออสโล และมีผู้ว่าการเขตเคาตีคนเดียวกันรับผิดชอบกับนครออสโล นับว่าเป็นเขตที่มีประชากรมากเป็นอันดับสองในบรรดาเขตเคาตี คือ มีประชากรอยู่ 523,272 คน รองลงมาจากนครออสโลนั่นเอง และศูนย์กลางการบริหารก็อยู่ที่นครออสโล แต่พื้นที่ค่อนข้างเล็กเพราะมีพื้นที่อยู่ 4,918 ตารางกิโลเมตร นับเป็นอันดับที่ 16 ของบรรดาเขตเคาตีด้วยกัน นั่นก็คืออยู่ลำดับก่อนเขตเคาตี Østfold เพียงลำดับเดียว เขตนี้มีเทศบาลอยู่จำนวน 22 เทศบาล⁽³⁾

23

3. เขตเคาตี Hedmark

เป็นเขตเคาตีที่อยู่ทางตอนใต้ของประเทศเช่นกันและไม่ไกลจากนครออสโล มีเมือง Harmer เป็นเมืองศูนย์กลางของการบริหารเขต เป็นเขตที่มีพื้นที่กว้างเป็นอันดับที่ 3 ของเขตเคาตีทั้งหมด คือ มีขนาดพื้นที่ 27,397 ตารางกิโลเมตร และมีประชากรอยู่ 189,586 คน นับเป็นอันดับที่ 11 ของบรรดาเขตเคาตีด้วยกัน แต่เป็นเขตเคาตีที่ยังมีส่วนที่เรียกว่า “district” อยู่ 3 เขต และมีจำนวนเทศบาลอยู่มากถึง 22 เทศบาล⁽⁴⁾

(2) <http://en.wikipedia.org/wiki/Østfold> อ่าน 26/1/2012

(3) <http://en.wikipedia.org/wiki/Akershus> อ่าน 26/1/2012

(4) <http://en.wikipedia.org/wiki/Hedmark> อ่าน 26/1/2012

4. เขตเคาตี Oppland

เป็นเขตเคาตีที่อยู่ทางตอนกลางคือเหนือจากนครออสโลขึ้นมาเล็กน้อย ศูนย์กลางการบริหารอยู่ที่ Lillehammer เป็นเขตที่มีขนาดเป็นอันดับ 5 ของเขตเคาตีทั้งหลาย คือ มีพื้นที่ 25,192 ตารางกิโลเมตร มีประชากร 183,851 คน นับเป็นอันดับที่ 12 ของบรรดาเขตเคาตีทั้งหมด เขต Oppland นี้มีเทศบาลอยู่จำนวน 26 เทศบาล ⁽⁵⁾

5. เขตเคาตี Buskerud

เป็นเขตเคาตีที่อยู่ติดทั้งนครออสโลและเขตเคาตี Akershus มีศูนย์กลางการบริหารอยู่ที่ Drammen มีขนาดพื้นที่เป็นอันดับที่ 12 ของเขตเคาตีด้วยกัน คือ มีพื้นที่ 14,908 ตารางกิโลเมตร และมีประชากร 253,006 คน นับเป็นเขตที่มีประชากรมากเป็นอันดับที่ 8 โดยมีเทศบาลอยู่ในเขตจำนวน 21 เทศบาลด้วยกัน ⁽⁶⁾

6. เขตเคาตี Vestfold

เป็นเขตเคาตีที่ติดริมทะเลมาทางใต้อยู่ติดกับเขตเคาตี Buskerud โดยมี Tonsberg เป็นศูนย์กลางการบริหารของเขต แต่เมืองที่ใหญ่ที่สุดในเขตได้แก่ เมือง Sandefjord เขตนี้มีพื้นที่เล็กที่สุดในบรรดาเขตทั้งหมด คือมีพื้นที่เพียง 2,225 ตารางกิโลเมตร แต่มีประชากรอยู่ในอันดับที่ 10 ของเขตทั้งหลาย คือมีอยู่ถึง 236,424 คน และมีจำนวนเทศบาลอยู่ในเขตทั้งหมด 14 เทศบาล ⁽⁷⁾

(5) <http://en.wikipedia.org/wiki/Oppland> อ่าน 26/1/2012

(6) <http://en.wikipedia.org/wiki/Buskerud> อ่าน 26/1/2012

(7) <http://en.wikipedia.org/wiki/Vestfold> อ่าน 26/1/2012

7. เขตเคาตี Telemark

เขตนี้อยู่ทางตะวันออกเฉียงใต้ของประเทศนอร์เวย์ เมืองที่เป็นศูนย์กลางการบริหารของเขตคือ Skien เขตนี้มีพื้นที่ 15,299 ตารางกิโลเมตร นับเป็นเขตขนาดใหญ่ลำดับที่ 10 และมีประชากรจำนวน 170,643 คน นับเป็นลำดับที่ 13 ของเขตทั้งหมด ในเขตยังมีการแบ่งตามแบบเก่าเป็น district หรือส่วนอยู่จำนวน 5 ส่วน และมีเทศบาลอยู่ด้วยกันทั้งหมดจำนวน 18 เทศบาล⁽⁸⁾

8. เขตเคาตี Aust-Agder

เขตนี้อยู่ทางใต้เช่นกันโดยอยู่ติดกับเขตเคาตี Telemark ศูนย์กลางการบริหารของเขตอยู่ที่ Arendal พื้นที่ของเขตมีอยู่ 9,158 ตารางกิโลเมตร นับเป็นเขตที่มีขนาดใหญ่เป็นอันดับที่ 14 และมีประชากรจำนวน 106,843 คน เป็นลำดับรองสุดท้าย มีเทศบาลอยู่จำนวน 15 เทศบาล⁽⁹⁾

9. เขตเคาตี Vest-Agder

เขตนี้อยู่ทางตอนใต้สุดติดกับเขตเคาตี Aust-Agder และ Rogaland มีเมือง Kristiansand เป็นศูนย์กลางการบริหารของเขต มีพื้นที่ 7,276 ตารางกิโลเมตร นับว่าเป็นเขตที่มีพื้นที่เป็นลำดับที่ 15 ของประเทศ และมีประชากรมากเป็นลำดับที่ 14 ของประเทศ คือมีจำนวน 166,978 คน มีจำนวนเทศบาลอยู่ในเขต 15 เทศบาล⁽¹⁰⁾

⁽⁸⁾ <http://en.wikipedia.org/wiki/Telemark> อ่าน 26/1/2012

⁽⁹⁾ <http://en.wikipedia.org/wiki/Aust-Agder> อ่าน 26/1/2012

⁽¹⁰⁾ <http://en.wikipedia.org/wiki/Vest-Agder> อ่าน 26/1/2012

10. เขตเคาต์ Rogaland

เขตนี้อยู่ทางตะวันตกของประเทศติดกับ Aust-Agder ความสำคัญ
ของเคาต์คือเป็นศูนย์กลางของอุตสาหกรรมปิโตรเลียมของประเทศนอร์เวย์
เมืองสำคัญที่เป็นศูนย์กลางการบริหารของเขตคือ Stavanger มีพื้นที่ใหญ่
เป็นลำดับที่ 13 ของประเทศ คือ 9,378 ตารางกิโลเมตร มีประชากร
457,900 คน นับเป็นลำดับที่ 4 ของประเทศ ในเขตนี้มีส่วนที่แบ่งกันมา
ดั้งเดิมอยู่ 4 district และมีเทศบาลอยู่ทั้งหมดจำนวน 26 เทศบาล ⁽¹¹⁾

11. เขตเคาต์ Hordaland

เขตนี้ก็สำคัญเพราะมีเมืองเบอร์เกนที่เป็นเมืองสำคัญอยู่ในเขตและ
เป็นเมืองที่เป็นศูนย์กลางการบริหารของเขต เบอร์เกนนั้นเป็นเขตเคาต์
เดิมที่รวมเข้ามาอยู่กับเขตเคาต์ Hordaland ในปี ค.ศ. 1972 ทำให้
Hordaland เป็นเขตเคาต์ที่ใหญ่เป็นอันดับ 3 รองลงมาจาก Oslo ที่เป็น
อันดับหนึ่ง และ Akershus ที่เป็นอันดับสอง ในด้านจำนวนประชากรคือ
มีประชากร 495,400 คน และมีพื้นที่เป็นอันดับที่ 9 ของประเทศ คือ
15,460 ตารางกิโลเมตร ในเขตนี้มีการแบ่งเป็นส่วนหรือ district อยู่
4 ส่วน และมีการแบ่งเป็นเทศบาลอยู่ 33 เทศบาล ⁽¹²⁾

12. เขตเคาต์ Sogn og Fjordane

เขตนี้อยู่ทางตะวันตกของประเทศติดกับ Hordaland ศูนย์กลางของ
การบริหารของเขตอยู่ที่เมือง Leikanges แต่เมืองที่ใหญ่ที่สุดในเขตนี้ได้แก่
เมือง Forde เขตนี้มีพื้นที่ใหญ่เป็นลำดับที่ 8 ของประเทศ คือ 18,623

⁽¹¹⁾ <http://en.wikipedia.org/wiki/Rogaland> อ่าน 26/1/2012

⁽¹²⁾ <http://en.wikipedia.org/wiki/Hordaland> อ่าน 26/1/2012

ตารางกิโลเมตร แต่มีประชากรมากเป็นอันดับที่ 17 ของประเทศ คือ 110,500 คน ในเขตนี้มีส่วนหรือ district อยู่ 3 ส่วน และมีจำนวนเทศบาลอยู่ 26 เทศบาล⁽¹³⁾

13. เขตเคาตี More og Romsdal

เขตนี้อยู่ทางตอนเหนือสุดของด้านตะวันตกของประเทศติดกับเขตเคาตี Oppland โดยมีศูนย์กลางการบริหารของเขตอยู่ที่เมือง Molde แต่เมืองใหญ่ที่สุดของเขตได้แก่ เมือง Alesund เขตนี้มีขนาดพื้นที่ใหญ่เป็นอันดับที่ 11 ของประเทศนอร์เวย์ คือ 15,121 ตารางกิโลเมตร มีประชากรมากเป็นอันดับ 8 ของประเทศ คือ จำนวน 261,600 คน ในเขตนี้มีการแบ่งเป็นส่วน (district) อยู่ 3 ส่วน และมีเทศบาลอยู่ทั้งหมดด้วยกันจำนวน 36 เทศบาล⁽¹⁴⁾

14. เขตเคาตี Sor-Trondelag

เป็นเขตเคาตีที่ขยับขึ้นมาทางเหนือของประเทศในบริเวณกลางมีเมือง Trondheim เป็นเมืองศูนย์กลางการบริหารของเขต เป็นเขตที่มีพื้นที่ 18,848 ตารางกิโลเมตร นับเป็นลำดับที่ 7 และมีประชากรจำนวน 301,805 คน นับเป็นอันดับที่ 5 ของประเทศ และมีเทศบาลอยู่ทั้งหมดจำนวน 25 เทศบาล⁽¹⁵⁾

(13) http://en.wikipedia.org/wiki/Sogn_og_Fjordane อ่าน 26/1/2012

(14) http://en.wikipedia.org/wiki/More_og_Romsdal อ่าน 26/1/2013

(15) <http://en.wikipedia.org/wiki/Sor-Trondelag> อ่าน 26/1/2013

15. เขตเคาตี Nord-Trondelag

เป็นเขตที่ติดกับเขตเคาตี Sor-Trondelag มีศูนย์กลางการบริหารอยู่ที่เมือง Steinkjer เป็นเขตที่มีขนาดพื้นที่ใหญ่เป็นอันดับที่ 6 ของประเทศ คือ 22,412 ตารางกิโลเมตร และมีประชากร จำนวน 131,555 คน นับเป็นอันดับที่ 16 ของประเทศ ในเขตนี้มีเทศบาลอยู่จำนวน 23 เทศบาล ⁽¹⁶⁾

16. เขตเคาตี Nordland

เขตนี้อยู่ทางตอนบนของประเทศที่มีพื้นที่แคบแต่ยาว มีศูนย์กลางการบริหารอยู่ที่เมือง Bodo เขตนี้มีพื้นที่กว้างถึง 38,456 ตารางกิโลเมตร นับว่าใหญ่เป็นอันดับที่ 2 ของประเทศ และมีประชากรจำนวน 238,124 คน นับเป็นอันดับที่ 9 ของประเทศ ในเขตยังมีการแบ่งเป็นส่วนแบบดั้งเดิม (district) อยู่ 3 ส่วน และมีเทศบาลอยู่ทั้งหมด 44 เทศบาล นับว่าเป็นเขตเคาตีที่มีเทศบาลอยู่จำนวนมากที่สุด ⁽¹⁷⁾

17. เขตเคาตี Troms

เป็นเขตที่อยู่ทางเหนือเกือบสุด โดยติดกับเขตเคาตี Finnmark มีศูนย์กลางการบริหารของเขตอยู่ที่เมือง Tromso และเมืองนี้ก็เป็นเทศบาลแห่งเดียวในเขตเคาตีที่มีประชากรเพิ่ม ในขณะที่เทศบาลเล็กๆ หลายแห่งในเขตเคาตีนี้มีจำนวนประชากรลดลง เขตนี้มีพื้นที่ใหญ่เป็นอันดับ 4 ของประเทศ คือมีพื้นที่ 25,877 ตารางกิโลเมตร แต่มีประชากรน้อยเพียง 158,025 คน นับเป็นอันดับที่ 15 ของประเทศ และมีเทศบาลทั้งหมดในเขตเคาตีจำนวน 24 เทศบาล ⁽¹⁸⁾

⁽¹⁶⁾ <http://en.wikipedia.org/wiki/Nord-Trondelag> อ่าน 26/1/2013

⁽¹⁷⁾ <http://en.wikipedia.org/wiki/Nordland> อ่าน 26/1/2013

⁽¹⁸⁾ <http://en.wikipedia.org/wiki/Troms> อ่าน 26/1/2013

18. เขตเคาตี Finnmark

เขตนี้เป็นเขตที่อยู่ทางตอนเหนือสุดของประเทศที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในบรรดาเขตเคาตีด้วยกันคือมีพื้นที่ถึง 48,618 ตารางกิโลเมตร แต่มีประชากรน้อยที่สุดคือมีไม่ถึงแสนคน มีเพียง 73,787 คน เมืองที่เป็นศูนย์กลางการบริหารคือเมือง Vodso แต่เมืองที่มีประชากรมากที่สุดของเขตเคาตีนี้ได้แก่ เมือง Alta และผู้ที่สนใจจะไปชมพระอาทิตย์ตอเที่ยงคืนก็ควรจะมาที่เขตเคาตีนี้ ในเขตได้แบ่งเป็นส่วน (district) อยู่ 2 ส่วน คือ ส่วนตะวันออกและส่วนตะวันตก และมีเทศบาลอยู่จำนวน 19 เทศบาล ⁽¹⁹⁾

แต่ละเขตเคาตีไม่ว่าจะเป็นเขตเคาตีขนาดเล็กหรือเขตเคาตีขนาดใหญ่ก็มีฐานะเท่ากัน เขตเคาตีที่มีพื้นที่ขนาดเล็กที่สุดคือเขตเคาตี Vestfold ที่มีพื้นที่เพียง 2,216 ตารางกิโลเมตร และมีประชากรอยู่ 233,705 คน ถือได้ว่าเป็นเขตเคาตีที่ความหนาแน่นของประชากรต่อพื้นที่อยู่ที่ 105.4 คนต่อตารางกิโลเมตร นับว่าเป็นเขตเคาตีที่ความหนาแน่นของประชากรต่อพื้นที่อยู่ในลำดับที่ 2 ของประเทศ ⁽²⁰⁾ ส่วนเขตเคาตีที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ที่สุดได้แก่เขต Finnmark ซึ่งอยู่ทางเหนือสุดของประเทศ ที่มีพื้นที่ 48,612 ตารางกิโลเมตร มีประชากร 73,417 คน ความหนาแน่นของประชากรในพื้นที่คือ 1.5 คนต่อตารางกิโลเมตรส่วนเขตเคาตีที่มีประชากรจำนวนมากที่สุด โดยไม่นับนครออสโลก็คือเขตเคาตี Akershus ซึ่งเป็นเขตเคาตีที่เป็นคู่แข่งกับนครออสโลนั่นเอง

เมื่อเป็นการปกครองท้องถิ่นที่ใช้ระบอบประชาธิปไตยตัวแทน ให้คนท้องถิ่นปกครองตนเอง เขาก็ให้ประชาชนเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตเคาตีเอง

⁽¹⁹⁾ <http://en.wikipedia.org/wiki/Finnmark> อ่าน 26/1/2013

⁽²⁰⁾ http://en.wikipedia.org/wiki/Ranked_list_of_Norwegian_counties ตัวเลขประชากรและความหนาแน่นของประชากรในพื้นที่เป็นข้อมูล ค.ศ. 2011 อ่าน 26/1/2013

ทั้งนี้กฎหมายที่ใช้บังคับกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ เกี่ยวกับท้องถิ่นทั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นเคาต์และเทศบาลก็ใช้กฎหมายฉบับเดียวกันเป็นสำคัญ คือ กฎหมายการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย ค.ศ. 1992 และหากเป็นเรื่องเฉพาะอื่นๆ ก็ต้องดูกฎหมายอื่นประกอบ

เนื่องจากเขตเคาต์มีขนาดของจำนวนประชากรในเขตไม่เท่ากัน ดังนั้นจำนวนสมาชิกสภาเขตเคาต์แต่ละเขตจึงแปรไปตามจำนวนประชากรในแต่ละเขต โดยแบ่งขนาดของเขตเคาต์ตามจำนวนประชากรไว้เป็น 4 ระดับ และกำหนดว่าเขตเคาต์แต่ละระดับจะต้องมีสมาชิกสภาเขตไม่น้อยไปกว่าที่กำหนดไว้ดังนี้⁽²¹⁾

1. เขตเคาต์ที่มีประชากรไม่เกิน 150,000 คน มีสมาชิกสภาเขตได้ไม่น้อยไปกว่า 19 คน
2. เขตเคาต์ที่มีประชากรมากกว่า 150,000 คน แต่ไม่เกิน 200,000 คน มีสมาชิกสภาเขตได้ไม่น้อยไปกว่า 27 คน
3. เขตเคาต์ที่มีประชากรมากกว่า 200,000 คน แต่ไม่เกิน 300,000 คน มีสมาชิกสภาเขตไม่น้อยกว่า 35 คน
4. เขตเคาต์ที่มีประชากรมากกว่า 300,000 คน มีสมาชิกสภาเขตได้ไม่น้อยกว่า 43 คน

การพิจารณาจากบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้ และดูเทียบจากจำนวนประชากรในเขตเคาต์ต่างๆ จะพบว่า

กลุ่มแรก มีเขตเคาต์ที่มีประชากรไม่ถึง 150,000 คน มีอยู่เพียง 4 เขต คือ เขตเคาต์ Nord-Trondelag ที่มีประชากรอยู่ 132,140 คน

⁽²¹⁾ ดูข้อ 2 Section 7 ของกฎหมายการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย

เขตเคาต์ Aust-Agder ที่มีประชากรอยู่ 110,048 คน เขตเคาต์ Sogn og Fjordance ที่มีประชากรอยู่ 107,742 คน และเขตที่มีประชากรน้อยที่สุด คือ เขตเคาต์ Finnmark ที่มีประชากรอยู่ 73,417 คน

กลุ่มที่ 2 คือ เขตเคาต์ที่มีประชากรอยู่เกิน 150,000 คน แต่ไม่เกิน 200,000 คน นั้นมีอยู่ 5 เขต ได้แก่ เขตเคาต์ Hedmark ที่มีประชากรอยู่ 191,622 คน เขตเคาต์ Oppland ที่มีประชากรอยู่ 186,087 คน เขตเคาต์ Vest-Agder ที่มีประชากรอยู่ 172,408 คน เขตเคาต์ Telemark มีประชากรอยู่ 169,185 คน และเขตเคาต์ Troms ที่มีประชากรอยู่ 157,554 คน

กลุ่มที่ 3 คือ เขตเคาต์ที่มีประชากรเกินกว่า 200,000 คน แต่ไม่เกิน 300,000 คน มีอยู่ 6 เขต ได้แก่ เขตเคาต์ Sor-Trondelag ที่มีประชากรอยู่ 294,066 คน เขตเคาต์ ?stfold ที่มีประชากรอยู่ 274,827 คน เขตเคาต์ Buskerud ที่มีประชากรอยู่ 261,110 คน เขตเคาต์ More og Romsdal ที่มีประชากรอยู่ 253,904 คน เขตเคาต์ Nordland ที่มีประชากรอยู่ 237,280 คน และเขตเคาต์ Vestfold ที่มีประชากรอยู่ 233,705 คน

กลุ่มที่ 4 คือ เขตที่มีประชากรมากกว่า 300,000 คนขึ้นไปมีอยู่ 3 เขต ได้แก่ เขตเคาต์ Akershus ที่มีประชากรอยู่ 545,653 คน เขตเคาต์ Hordaland ที่มีประชากรอยู่ 484,240 คน และเขตเคาต์ Rogaland ที่มีประชากรอยู่ 436,087 คน ⁽²²⁾

การเปลี่ยนแปลงจำนวนสมาชิกสภาของเขตเคาต์นี้ สภาของเขตเคาต์เองจะเป็นผู้พิจารณาและมีมติที่ทำได้ภายในระยะเวลา 3 ปีแรกของวาระการดำรงตำแหน่งโดยจะมีผลในการเลือกตั้งครั้งต่อไป

⁽²²⁾ http://en.wikipedia.org/wiki/Ranked_list_of_Norwegian_counties อ่าน 26/1/2013

เมื่อได้จำนวนสมาชิกสภาเขตเคาต์ที่จะมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปีแล้ว สภาเขตเคาต์ที่ถือว่า เป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดในเขตเคาต์ เพราะมาจากการเลือกตั้งของประชาชนก็จะไปเลือกสมาชิกกันเองเป็น คณะผู้บริหารเขตเคาต์ จำนวนอย่างน้อย 5 คน (โดยมีการเลือกตั้งสำรอง เอาไว้ด้วย) คณะผู้บริหารเขตเคาต์นี้ก็จะ มีวาระ 4 ปีเท่ากับสภาเขตเคาต์ ต่อจากนั้นจะให้สภาเขตเคาต์เลือกประธานและรองประธานสภาเขต แต่ต้องเลือกจากคณะผู้บริหารเขตเคาต์เท่านั้น เพราะเขตเคาต์ไม่ได้ใช้ รูปแบบรัฐสภา (parliament) ที่มีรัฐบาลของเคาต์ด้วย สภาของเขตเคาต์ ถ้าเป็นรูปแบบรัฐสภา การเลือกประธานและรองประธานก็จะเลือกจาก สมาชิกของสภาเขตเคาต์ทั้งหมด⁽²³⁾ ตรงนี้นับเป็นความแตกต่างที่สำคัญ

ลักษณะที่ต่างกันอย่างนี้ทำให้เห็นได้ว่ารูปแบบที่สภาเขตเคาต์เลือก คณะผู้บริหาร (executive board) นั้นน่าจะถือว่า คณะผู้บริหารนั้นเป็น คณะกรรมการของสภาที่ประธานสภาและประธานคณะกรรมการบริหาร เป็นบุคคลคนเดียวกันและเป็นผู้ที่มีอำนาจสูงสุดของสภาเขตเคาต์ และ ก็เรียกว่า “นายกเทศมนตรี” หรือ “Mayor” แต่ในภาษาของนอร์เวย์ เรียกว่า “fylkesordfører”

ส่วนเขตเคาต์ที่มีรูปแบบรัฐสภานั้นจะแยกกันเป็น 2 ส่วน คือ สภา ท้องถิ่นของเขตเคาต์ เรียกว่า สภาเคาต์ และมีรัฐบาลเขตเคาต์ที่ทางสภา เขตเคาต์เป็นผู้เลือกเอง บางแห่งก็เรียกชื่อรัฐบาลนี้ว่า “county cabinet” และถ้าเป็นผู้นำของรัฐบาลท้องถิ่นของเขตเคาต์ก็จะเรียกว่า “นายกเทศมนตรีของรัฐบาล” (Governing Mayor of County) อันต่างจากประธานของสภาท้องถิ่นที่จะเรียกว่า นายกเทศมนตรี (สั้น) แต่คือ “Mayor” หรือ “fylkesrådsleder”⁽²⁴⁾

(23) ดูข้อ 1 Section 9 ของกฎหมายปกครองท้องถิ่นของประเทศนอร์เวย์

(24) http://en.wikipedia.org/wiki/County_municipality_Norway

ในจำนวนเขตปกครองเคาตี 18 แห่งที่ไม่นับรวมนครออสโลของประเทศนอร์เวย์นี้ มีเขตเคาตีที่ใช้รูปแบบรัฐสภาอยู่เพียง 4 เขตเคาตีเท่านั้น คือ เขตเคาตี Nordland ซึ่งได้เริ่มใช้รูปแบบรัฐสภาครั้งแรก เมื่อ ค.ศ. 1999 ส่วนเขตเคาตีอีก 3 แห่งที่มาเริ่มใช้รูปแบบรัฐสภาก็คือเขตเคาตี Hedmark เขตเคาตี Nord-Trondelag และเขตเคาตี Troms⁽²⁵⁾ ดังนั้น การจะเปลี่ยนรูปแบบมาเป็นรูปแบบรัฐสภา ซึ่งก็จะล้องันกับรูปแบบของการเมืองการปกครองระดับชาตินั้นก็ยังมีไม่มาก ทั้งๆ ที่ได้มีการเสนอข้อมูลจากการศึกษาวิจัยบ้าง ตลอดจนจนมีการเสนอให้ประชาชนผู้ที่อยู่ในแต่ละเขตเคาตีได้พิจารณาแล้ว แต่ก็ยังไม่ได้ข้อยุติที่ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงใช้ได้ในเขตเคาตีต่างๆ มากขึ้น

ที่น่าสังเกตก็คือรูปแบบรัฐสภานี้ หากพิจารณาแล้วน่าจะเป็นรูปแบบที่เหมาะสมกับเขตเคาตีขนาดใหญ่ในเรื่องจำนวนประชากร แต่ปรากฏว่าเขตเคาตีที่มีจำนวนประชากรมากในกลุ่มที่ 4 คือมีประชากรเกินกว่า 300,000 คน คือ เขตเคาตี Akershus เขตเคาตี Hordaland และเขตเคาตี Rogaland ทั้ง 3 แห่งนี้มีประชากรเกินกว่าครึ่งล้านบ้าง เกือบครึ่งล้านบ้างก็ยังยึดรูปแบบเดิมอยู่ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะในการจัดการปกครองรูปแบบเดิมยังไม่มีข้อเสียหายปรากฏชัดเจน ประชาชนผู้ตัดสินใจจึงไม่อยากจะเปลี่ยนแปลงไปสู่รูปแบบใหม่ ซึ่งที่จริงก็ไม่ใช่ของใหม่ที่ไม่เคยมี เพราะในระดับชาติก็ได้ใช้กันอยู่และเป็นที่รู้จักกันดี

การเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตเคาตี ซึ่งถือว่าเป็นการเลือกตั้งที่กำหนดเป็นการประจำแน่นอนทุก 4 ปีเช่นเดียวกับกับการเลือกตั้งระดับชาติ คือ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศนอร์เวย์ เพียงแต่เวลาเลือกตั้งของเขตเคาตี ซึ่งเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาในระดับท้องถิ่นก็จะ

⁽²⁵⁾ http://en.wikipedia.org/wiki/Subnational_parliamentary_system_of_Norway อ่าน 9/2/2013

พร้อมกันกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลของทั้งประเทศที่จะอยู่กึ่งกลางเวลาของการเลือกตั้งระดับชาติ นั่นก็คือสองปีหลังการเลือกตั้งระดับชาติ และวันเวลาที่จัดการเลือกตั้งก็กำหนดได้ล่วงหน้าว่าจะป็นวันจันทร์สัปดาห์ที่สองของเดือนกันยายนของปีที่มีการเลือกตั้ง ดังนั้นการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตเคาตีของประเทศนอร์เวย์ และการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลจะมีขึ้นในเดือนกันยายนปีนี้ (ค.ศ.2013)

ส่วนผู้ที่จะมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกเขตเคาตีของประเทศนอร์เวย์นั่นก็คือผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งระดับท้องถิ่นเหมือนกันของสภาเทศบาล ประชาชนชาวนอร์เวย์ที่มีอายุครบ 18 ปี ไม่เกินวันที่ 31 ธันวาคมในปีที่มีการเลือกตั้งก็จะเป็นผู้มีสิทธิในการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาแห่งชาติ และสมาชิกสภาท้องถิ่นทั้ง 2 ระดับ

แต่ที่เพิ่มขึ้นมาก็คือ ผู้มีสิทธิในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นนั้นได้ขยายไปถึงชาวต่างประเทศที่ลงทะเบียน และได้มีถิ่นที่อยู่ต่อเนื่องกันในประเทศนอร์เวย์มาเป็นเวลา 3 ปีก่อนวันเลือกตั้งจะเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งด้วย ส่วนคนของชาตินอร์ดิก (Nordic counties) ด้วยกันซึ่งหมายถึงคนสัญชาติเดนมาร์ค สวีเดน ไอซ์แลนด์ และฟินแลนด์ นั้นถ้าได้ลงทะเบียนก่อนวันที่ 31 พฤษภาคมของปีที่มีการเลือกตั้งก็มีสิทธิออกเสียงด้วยเช่นเดียวกัน ⁽²⁶⁾

นอกจากนี้ผู้ที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นเหล่านี้ ถ้าได้รับเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกสภาของเขตเคาตีหรือท้องถิ่นระดับใดก็ตามก็มีพันธะที่จะต้องยอมรับตำแหน่งด้วย ตรงนี้ทำให้เห็นได้ว่าเรื่องการทำงานให้ส่วนรวมในระดับท้องถิ่นนั้นแต่เดิมคงเป็นเรื่องของการให้มาร่วมช่วยกันทำ ดังนั้นถ้าได้รับเลือกก็ไม่ให้ปฏิเสธ ทั้งนี้มีข้อยกเว้นว่า หากผู้ที่ได้รับเลือก

⁽²⁶⁾ "Local government in Norway," Ministry of Local Government and Regional Development, p. 7-8

เคยเป็นสมาชิกสภามาแล้วสมัยหนึ่งก็อาจขอยกเว้นได้ และอาจด้วยเหตุนี้เอง เขาจึงไม่ห้ามสมาชิกสภาท้องถิ่นที่จะได้รับเลือกให้เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น ทั้ง 2 ระดับในเวลาเดียวกัน หรือแม้แต่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ รัฐสภาแห่งชาติในเวลาเดียวกัน ซึ่งในปัจจุบันนี้ก็มิอายุน้อยมาก

ในพื้นที่ของเขตเคาตีนี้ จากระดับบนคือองค์กรปกครองท้องถิ่นเคาตี ที่มีสภาเขตเคาตีเป็นองค์กรสูงสุดที่มีอำนาจดูแลจัดการบริหารอย่างเป็น อิสระ รับประทานตามที่ได้มีการแบ่งกันอย่างชัดเจนว่า รัฐบาลกลางมี อำนาจหน้าที่ทำในภารกิจใดบ้างแล้ว ก็จะมาถึงระดับท้องถิ่นที่จะแบ่งเป็น 2 ระดับ ภารกิจใดจะเป็นงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นเคาตีและภารกิจ ใดจะเป็นของเทศบาล

การแบ่งภายในพื้นที่เขตเคาตี จะพบว่าบางเขตเคาตีจะมีเขตที่เรียกว่า “district” (ขอทับศัพท์เพื่อไม่ให้สับสน) อยู่ด้วยในบางเขตเคาตีก่อนที่จะ ไปถึงเทศบาล มีคำอธิบายว่าหมายถึง district ซึ่งมีที่มาจากแบ่งพื้นที่ สมัยเก่า เขตเคาตีที่มี district อยู่ก็เช่น เขตเคาตี Telemark ที่มี distric อยู่ถึง 5 district คือ Grenland, Vest-Telemark, Midt-Telemark, Øst-Telemark และ Vestmar พิจารณาดูแล้วเมื่อเป็นการแบ่งมีมาเดิม และยังเรียกชื่ออยู่ แต่ก็ไม่มีหน่วยปกครองจะแปลว่าเป็น “ส่วน” ก็อาจได้ และในเขตเคาตี Telemark นี้ยังมีองค์กรปกครองท้องถิ่นระดับล่างอยู่อีก 18 เทศบาล ดูตามพื้นที่แล้วเทศบาลจำนวนถึง 15 แห่งในเขตเคาตีนี้ มีพื้นที่ต่ำกว่า 1,000 ตารางกิโลเมตร จะมีเกินกว่า 1,000 ตารางกิโลเมตร อยู่เพียง 3 เทศบาลเท่านั้นเอง⁽²⁷⁾

เขตเคาตีที่มียังแบ่งเป็น “ส่วน” หรือ district อยู่อีกก็กรณีเขตเคาตี Hordaland ที่มีการแบ่งเป็นส่วนอยู่ 5 ส่วน คือ Nordhordland,

⁽²⁷⁾ [http://en.wikipedia.org/wiki/ Telemark](http://en.wikipedia.org/wiki/Telemark) อ่าน 20/2/2013

Midthordland, Sunnhordland, Hardanger และ Voss ⁽²⁸⁾ ในเขตเคาต์นี้ มีเทศบาลอยู่ถึง 33 เทศบาล หรือในเขตเคาต์ Sogn og Fjordane ก็มีการแบ่งพื้นที่เป็นส่วนหรือ district อยู่ 3 ส่วน โดยส่วนทางเหนือเรียกว่า Nordfjord ส่วนกลางเรียกว่า Sunnfjord และส่วนใต้เรียกว่า Sogn ⁽²⁹⁾ โดยที่เขตเคาต์ Sogn og Fjordane นี้มีเทศบาลอยู่ถึง 26 เทศบาล

แต่ดังที่กล่าวแล้วว่าการแบ่งเป็น “ส่วน” ของพื้นที่ซึ่งเรียกว่า “district” นี้ไม่ได้แบ่งเขตพื้นที่เพื่อการปกครองและก็ไม่มืองค์กรปกครองท้องถิ่นในระดับนี้ จึงเห็นได้ว่ามีเขตเคาต์อีกจำนวนมากไม่ได้ระบุถึงส่วนในเขตเคาต์ของตนเลย ได้พิจารณาดูที่เขตเคาต์ Akershus และที่ Finnmark ก็ไม่พบ เขตเคาต์ Akershus นั้นเป็นเขตเคาต์ที่มีประชากรมากเป็นลำดับหนึ่งถ้าไม่นับนครออสโล และเป็นเขตเคาต์ที่อยู่ทางตอนใต้ติดกับนครหลวงทั้งยังมีผู้ว่าการเขตเคาต์ ซึ่งเป็นตัวแทนรัฐบาลคนเดียวกันดูแล ก็ไม่มีการแบ่งพื้นที่แบบนี้ หรือกรณีเขตเคาต์ Finnmark ซึ่งเป็นเขตเคาต์ที่มีพื้นที่มากเป็นลำดับหนึ่งในบรรดาเขตเคาต์ด้วยกันทั้ง 18 แห่ง ทั้งยังเป็นเขตเคาต์ทางตอนเหนือสุด มีประชากรน้อยที่สุดในบรรดาเขตเคาต์ทั้งหมดก็ไม่มีการแบ่งพื้นที่แบบนี้

การที่จะดูการแบ่งเขตการปกครองท้องถิ่นระดับที่สองจึงเป็นกรณีของเทศบาลที่มีอยู่ในเขตเคาต์ต่างๆ โดยแต่ละเขตเคาต์มีจำนวนเทศบาลดังนี้ ⁽³⁰⁾

- | | |
|----------------------|----------------------|
| 1. เขตเคาต์ Akershus | มีประชากร 545,653 คน |
| | มีเทศบาล 22 แห่ง |

⁽²⁸⁾ <http://en.wikipedia.org/wiki/Hordaland> อ่าน 20/2/2013

⁽²⁹⁾ http://en.wikipedia.org/wiki/Sogn_og_Fjordane อ่าน 20/2/2013

⁽³⁰⁾ ข้อมูลนี้จากของเขตเคาต์ทั้ง 18 แห่ง อ่าน 20/2/2013

2. เขตเคาตี Hordaland	มีประชากร 484,240 คน มีเทศบาล 33 แห่ง
3. เขตเคาตี Rogaland	มีประชากร 436,087 คน มีเทศบาล 26 แห่ง
4. เขตเคาตี Sor-Trondelag	มีประชากร 294,066 คน มีเทศบาล 25 แห่ง
5. เขตเคาตี ?stfold	มีประชากร 274,827 คน มีเทศบาล 18 แห่ง
6. เขตเคาตี Buskerud	มีประชากร 261,110 คน มีเทศบาล 21 แห่ง
7. เขตเคาตี More og Romsdal	มีประชากร 253,904 คน มีเทศบาล 36 แห่ง
8. เขตเคาตี Nordland	มีประชากร 237,280 คน มีเทศบาล 44 แห่ง
9. เขตเคาตี Vestfold	มีประชากร 233,705 คน มีเทศบาล 14 แห่ง
10. เขตเคาตี Hedmark	มีประชากร 191,622 คน มีเทศบาล 22 แห่ง
11. เขตเคาตี Oppland	มีประชากร 186,087 คน มีเทศบาล 26 แห่ง
12. เขตเคาตี Vest-Agder	มีประชากร 172,408 คน มีเทศบาล 15 แห่ง
13. เขตเคาตี Telemark	มีประชากร 169,185 คน มีเทศบาล 18 แห่ง
14. เขตเคาตี Troms	มีประชากร 157,554 คน

	มีเทศบาล 24 แห่ง
15. เขตเคาต์ Nord-Trøndelag	มีประชากร 132,140 คน
	มีเทศบาล 23 แห่ง
16. เขตเคาต์ Aust-Agder	มีประชากร 110,048 คน
	มีเทศบาล 15 แห่ง
17. เขตเคาต์ Sogn og Fjordane	มีประชากร 107,742 คน
	มีเทศบาล 26 แห่ง
18. เขตเคาต์ Finnmark	มีประชากร 73,417 คน
	มีเทศบาล 19 แห่ง

จาก 18 เขตเคาต์นี้จะพบว่าเขตเคาต์ Nordland ที่มีพื้นที่กว้างใหญ่เป็นอันดับที่สอง และมีประชากรมากเป็นอันดับที่ 9 นี้มีเทศบาลจำนวนมากที่สุด คือ 44 เทศบาล และหลายแห่งเป็นเกาะเล็กๆ ก็มี ส่วนเขตเคาต์ที่มีจำนวนเทศบาลน้อยที่สุดเพียง 14 เทศบาลนั้นก็คือเขตเคาต์ Vestfold ซึ่งมีพื้นที่เล็กที่สุดในบรรดาเขตเคาต์ด้วยกันคือมีพื้นที่เพียง 2,216 ตารางกิโลเมตร ประชากรนั้นก็มียู่ 233,705 คน เทียบได้เป็นอันดับที่ 10 ของเขตเคาต์ทั้งหมด ดังนั้นการที่จะมีจำนวนเทศบาลมากหรือน้อยนั้นพื้นที่ของเขตเคาต์ก็อาจมีส่วน และจำนวนเทศบาลทั้งหมด 400 กว่าแห่งนี้มีอยู่อย่างน้อยที่สุดจำนวน 65 เทศบาลที่มีการติดต่อกันมาไม่เคยขาด

38

การปกครองท้องถิ่นของเทศบาล

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการปกครองท้องถิ่นในประเทศนอร์เวย์นั้นมีอยู่ 2 ระดับ (two tiers) ระดับแรกได้กล่าวมาแล้วได้แก่ระดับเขตเคาต์ที่จะกล่าวต่อไปนี้เป็น การปกครองท้องถิ่นระดับที่สอง คือ เทศบาลซึ่งมีอยู่

เป็นจำนวนมากรวมทั้งหมดเวลานี้มีอยู่ 429⁽³¹⁾ เทศบาล ซึ่งนับรวมทั้งนครออสโล (Oslo) จำนวนเทศบาลนี้เดิมมีมากกว่านี้เกือบเท่าตัว ดังปรากฏในรายงานว่า เมื่อ ค.ศ. 1930 ประเทศนอร์เวย์มีเทศบาลอยู่เป็นจำนวนมากถึง 747 แห่ง แต่ในสังคมก็มีความพยายามที่จะรวมเทศบาลขนาดเล็กเข้าด้วยกันมาตลอดระยะเวลา เมื่อ ค.ศ. 1946 ได้มีการตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษาในเรื่องนี้และได้มีข้อเสนอที่นำมาสู่การยุบรวมเทศบาลเป็นจำนวนมาก แต่ก็ได้รับการประท้วงจากประชาชน ทุกวันนี้มีแรงผลักดันทางการเมืองที่จะให้เทศบาลขนาดเล็กได้รวมตัวกันให้เหลือจำนวนเทศบาลน้อยลง แต่ก็เป็นสิ่งที่ไม่ได้ง่ายนัก เพราะเป็นเรื่องที่ต้องให้ท้องถิ่นคือเทศบาลเองสมัครใจที่จะรวมกัน และประชาชนในพื้นที่หลายแห่งยังไม่เห็นด้วยกับการยุบรวม

เทศบาลที่มีจำนวนประชากรมากที่สุดนั้นคงเหมือนกับหลายประเทศคือเมืองหลวงของประเทศที่เป็นทั้งศูนย์กลางทางการบริหารและการเมืองกับศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของประเทศ คือ นครออสโล ที่มีประชากรมากกว่า 500,000 คน คือมีอยู่ 599,230 คน (สำรวจเมื่อปี ค.ศ. 2011) และเมืองสำคัญที่ถือเป็นเทศบาลใหญ่อีกแห่งก็คือเมือง Bergen ที่มีประชากรมากเป็นลำดับที่สองของเมืองในประเทศคือมีอยู่ 252,051 คน ในจำนวนเทศบาล 429 เทศบาลนี้ มีอยู่เพียง 9 เทศบาลเท่านั้นที่มีประชากรมากกว่า 50,000 คน ได้แก่ เทศบาลเมือง Trondheim ที่มีประชากรอยู่ 165,191 คน เทศบาลเมือง Stravanger มีประชากรอยู่ 119,586 คน เทศบาลเมือง Kristiansand มีประชากรอยู่ 78,919 คน เทศบาลเมือง Fredrikstad มีประชากรอยู่ 71,976 คน เทศบาลเมือง Troms มีประชากรอยู่ 65,286 คน เทศบาลเมือง Sandnessjøen มีประชากร

⁽³¹⁾ http://en.wikipedia.org/wiki/Municipalities_of_Norway จำนวนเทศบาลนี้บางเอกสารก็อ้างว่ามี 430 แห่งบ้าง 430 กว่าแห่งบ้าง ที่อ้างนี้เข้าใจว่าลดลงเพราะมีการรวมเทศบาลเข้าด้วยกัน อ่าน 26/1/2013

อยู่ 62,037 คน เทศบาลเมือง Drammen มีประชากรอยู่ 60,146 คน เทศบาลเมือง Asker มีประชากรอยู่ 52,922 คน และเทศบาลเมือง Sarpsburg มีประชากรอยู่ 51,053 คน ที่เหลือนั้นยังเป็นเทศบาลขนาดเล็กที่มีประชากรอยู่ต่ำกว่า 5,000 คน มีจำนวนมากกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนเทศบาลทั้งหมด และเทศบาลขนาดเล็กที่มีประชากรอยู่จำนวนหลักร้อยก็ยังมีอยู่อีกหลายแห่ง แต่เทศบาลที่มีประชากรน้อยที่สุดก็คือเทศบาลเมือง Utsira ที่มีประชากรเพียง 212 คนเท่านั้น เมืองนั้นนอกจากมีคนน้อยแล้ว ยังมีพื้นที่เล็กมากเป็นลำดับที่สองของเทศบาลทั่วประเทศอีกด้วย เทศบาลที่มีพื้นที่เล็กที่สุดคือเทศบาลเมือง Kvitsoy ในเขตเคาต์ Rogaland ที่มีพื้นที่เพียง 6.16 ตารางกิโลเมตรเท่านั้น แต่เทศบาลต่าง ๆ นั้นแม้จะมีขนาดและจำนวนประชากรแตกต่างกันก็ตาม แต่ละแห่งก็จะมีสิทธิและความรับผิดชอบเหมือนกัน⁽³²⁾

40

ในแต่ละท้องถิ่นที่เป็นเทศบาลนั้นก็ใช้หลักประชาธิปไตยตัวแทนหรือเลือกผู้แทนของราษฎรในระดับองค์กรปกครองท้องถิ่นเทศบาลโดยประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตปกครองท้องถิ่นนั้นๆ เอง เขาจึงคุยว่าประชาธิปไตยในท้องถิ่นของนอร์เวย์เขาเข้มแข็งเป็นการปกครองตนเองโดยการเลือกตัวแทน องค์กรที่สำคัญสูงสุดของเทศบาลก็คือสภาเทศบาล (municipal councils) ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน

กฎหมายการปกครองท้องถิ่น หมวด 2 มาตรา 7 ระบุไว้ชัดเจนว่าในแต่ละสภาเทศบาลของเทศบาลมีสมาชิกสภาเทศบาลเป็นจำนวนเลขคู่ โดยที่กำหนดดังนี้

1. เทศบาลที่มีผู้ที่อยู่อาศัยในเขตเทศบาล มีจำนวนไม่เกิน 5,000 คน มีสมาชิกได้ไม่น้อยกว่า 11 คน

⁽³²⁾ Ministry of Local Government and Regional Development, "Local Government in Norway" Kopi-og distribusjonsservice, 09/04, หน้า 5

2. เทศบาลที่มีผู้ที่อยู่อาศัยในเขตเทศบาลจาก 5,000 คนขึ้นไป แต่ไม่เกิน 10,000 คน มีสมาชิกได้ไม่น้อยกว่า 19 คน
3. เทศบาลที่มีผู้ที่อยู่อาศัยในเขตเทศบาลจาก 10,000 คนขึ้นไป แต่ไม่เกิน 50,000 คน มีสมาชิกได้ไม่น้อยกว่า 27 คน
4. เทศบาลที่มีผู้ที่อยู่อาศัยมากกว่า 50,000 คน แต่ไม่น้อยกว่า 100,000 คน มีสมาชิกได้ไม่น้อยกว่า 35 คน
5. เทศบาลที่มีผู้ที่อยู่อาศัยมากกว่า 100,000 คน มีสมาชิกได้ไม่น้อยกว่า 43 คน

ทั้งนี้สภาเทศบาลเองจะมีอำนาจในการเปลี่ยนแปลงจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลของตนได้แต่ต้องไม่น้อยกว่าจำนวนที่ระบุไว้ข้างบนเมื่อเทียบกับจำนวนประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลของตน และการตัดสินใจเปลี่ยนแปลงนี้ต้องทำภายในระยะเวลา 3 ปีแรกของสภาเทศบาลชุดนั้นๆ โดยจะมีผลในการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลครั้งต่อไป ที่ระบุไว้เช่นนี้ก็หมายความว่าแม้สภาเทศบาลจะมีอำนาจนี้เองก็ตาม แต่จะใช้หลังจากอายุสภาผ่านมาแล้ว 3 ปีไม่ได้ นั่นก็คือจะมีมติตัดสินใจเรื่องนี้ในปีที่ 4 ไม่ได้ ทั้งนี้อาจต้องการให้มีเวลา 1 ปีที่จะให้ประชาชนในเขตเทศบาลได้รับรู้เรื่องนี้ก่อนการเลือกตั้งนั่นเอง เพราะวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลนั้นคือวาระละ 4 ปี⁽³³⁾

จากนั้นสภาเทศบาลก็จะไปเลือกคณะผู้บริหารเทศบาล (municipal executive board) จากสมาชิกของสภาเทศบาลนี้เองจำนวนอย่างน้อย 5 คน (โดยมีผู้บริหารสำรองด้วย) คณะผู้บริหารนี้ก็มีวาระ 4 ปีเท่าวาระของสภาเทศบาล โดยคณะผู้บริหารเทศบาลจะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารและตัดสินใจแทนเทศบาล

⁽³³⁾ ดูข้อ 1 Section 7 ของกฎหมายการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย

แต่ที่น่าสังเกตคือสภาเทศบาลจะเลือกประธานสภาเทศบาลและรองประธานสภาเทศบาลได้จากสมาชิกของคณะผู้บริหารเทศบาลเท่านั้น ไม่ใช่เลือกจากสมาชิกสภาทั้งหมด เว้นแต่ว่าเทศบาลนั้นเป็นระบบรัฐสภา คือมีสภาและรัฐบาลแบบระบบรัฐสภาของประเทศที่สภาเทศบาลประเภทนี้จะเลือกประธานสภาและรองประธานสภาจากสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมด⁽³⁴⁾ ดังนั้นในรูปแบบที่คณะผู้บริหารซึ่งเป็นดังคณะกรรมการของสภาเทศบาล เช่นนี้ประธานสภาจึงเป็นผู้นำสำคัญของเทศบาล

นอกจากสภาเทศบาลและคณะผู้บริหารเทศบาลแบบแรกทีกล่าวมานี้แล้วยังมีเทศบาลที่มีรูปแบบเดียวกับระบบรัฐสภา คือมีสภาเทศบาลที่ทำหน้าที่แบบสภานิติบัญญัติ และมีคณะผู้บริหารเป็น “รัฐบาล” ของท้องถิ่น ซึ่งเทศบาลที่ใช้รูปแบบนี้ก็มักเป็นเทศบาลที่มีขนาดใหญ่ ดังนั้น การมีรูปแบบขององค์กร 2 แบบนี้จึงเป็นเรื่องที่ดี เพราะการที่เทศบาลในแบบแรกเห็นถึงความพร้อมของเทศบาลของตนต้องการจะเลือกรูปแบบการบริหารท้องถิ่นของตนแยกฝ่ายบัญญัติเทศบัญญัติและฝ่ายบริหารออกจกกันก็เลือกรูปแบบ “รัฐสภา” มาใช้ได้ เพราะเป็นเรื่องที่ท้องถิ่นของตนจะเลือกกำหนดได้เอง

เทศบาลที่เลือกรูปแบบรัฐสภานั้นสภาเทศบาลที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้งจะต้องเลือก “รัฐบาล” ของเทศบาลนั้นจากสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นมาคณะหนึ่ง เป็นผู้บริหารที่ไม่ได้ถือว่าเป็นคณะกรรมการของสภาแยกกันแบบของรัฐบาลกับสภาผู้แทนราษฎรในระดับชาตินั้นเอง ในรูปแบบนี้สภาเทศบาลก็จะเลือกประธานสภาของเทศบาลจากสมาชิกสภาเทศบาลเอง ไม่ได้เลือกจาก “รัฐบาล” ซึ่งถ้าเทียบกับที่เคยมีในประเทศไทยก็น่าจะเป็น “คณะเทศมนตรี” และหัวหน้าของคณะรัฐบาลของเทศบาลนี้ก็คือ Mayor หรือนายกเทศมนตรีที่เป็นผู้มีอำนาจแท้จริง

⁽³⁴⁾ ดูข้อ 1 Section 9 ของกฎหมายการปกครองท้องถิ่นของประเทศนอร์เวย์

ในเทศบาลนั้นๆ ประธานสภาเทศบาลที่เคยเรียกว่า Mayor ของเทศบาลนั้นก็จะ เป็น “ประธานสภา” ที่มีหน้าที่ทางพิธีการและเป็นประธานที่ประชุม ไม่ได้เป็นหัวหน้าคณะกรรมการบริหารด้วยเหมือนอีกรูปแบบหนึ่ง ตัวหัวหน้า “รัฐบาล” ของเทศบาลนี้บางที่เขาก็เรียกให้ต่างกันว่า Governing Mayor จากจำนวนเทศบาล 400 กว่าแห่งนี้ มีเทศบาลที่ใช้ระบบรัฐสภาแบบเดียวกับการปกครองระดับชาติอยู่เพียง 2 แห่งคือที่ นครออสโลและเมืองเบอร์เกน (Bergen)

แต่จะเห็นได้ว่าจะเลือกรูปแบบใดก็ตามหัวใจของการปกครองท้องถิ่นเทศบาลของประเทศนอร์เวย์ที่ดูเสมือนสำเนารูปแบบมาจากรูปแบบ 2 รูปแบบของเขตเคาน์ตีนั้นก็อยู่ที่ “การปกครองตนเอง” ในท้องถิ่น โดยให้คนในท้องถิ่นเป็นผู้ออกเสียงเลือกตั้งเอง

การเลือกตั้งในระดับการปกครองท้องถิ่นเทศบาลนั้นเสมือนงานประจำที่กำหนดไว้ได้แน่นอน คือ เลือกตั้งทุก 4 ปี โดยมีวันและเดือน กำหนดไว้ชัดเจน นั่นก็คือเมื่อการเลือกตั้งรัฐสภาแห่งชาติทุก 4 ปี การเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นของเทศบาลก็ตรงกับ การเลือกตั้งของท้องถิ่นในระดับเขตเคาน์ตีทุก 4 ปีเหมือนกัน และเป็นเวลาครึ่งวาระของอายุสมาชิก รัฐสภาแห่งชาติ ทั้งนี้มีการกำหนดให้มีการเลือกตั้งในวันจันทร์กลางเดือนคือสัปดาห์ที่สองของเดือนกันยายน ซึ่งในการเลือกตั้งคราวหน้าก็จะตรงกับเดือนกันยายน ค.ศ. 2013 นี้

สำหรับผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนั้นก็เหมือนกับผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตเคาน์ตี เพราะเป็นการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นเช่นเดียวกัน ประชาชนชาวนอร์เวย์ที่อายุครบ 18 ปี ไม่เกินวันที่ 31 ธันวาคม ในปีที่มีการเลือกตั้งนั้นก็จะมีสิทธิในการเลือกตั้งสมาชิก รัฐสภาแห่งชาติและสมาชิกสภาท้องถิ่นทั้ง 2 ระดับ

ที่น่าสังเกตก็คือในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นนั้นชาวต่างประเทศที่ลงทะเบียนมีถิ่นที่อยู่ต่อเนื่องในประเทศนอร์เวย์มา 3 ปีก่อนวันเลือกตั้งก็มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งด้วย ส่วนคนของชาตินอร์ดิก (Nordic counties) ด้วยกันถ้าได้ลงทะเบียนก่อนวันที่ 31 พฤษภาคม ของปีที่มีการเลือกตั้งก็มีสิทธิออกเสียงด้วย⁽³⁵⁾ ไม่เพียงแต่เท่านั้นผู้ที่มีสิทธิที่จะออกเสียงนี้ถ้าได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาเทศบาลหรือสภาเขตเคาตีมีพันธะที่จะต้องยอมเป็นสมาชิกด้วย ตรงนี้จึงทำให้เห็นได้ว่าเรื่องการทำงานระดับท้องถิ่นเป็นเรื่องของการเรียกร้องให้มาช่วยกันทำหากได้รับเลือก โดยมีข้อยกเว้นว่าแต่ถ้าเคยเป็นสมาชิกสภามาแล้วสมัยหนึ่งก็อาจขอเว้นได้ และด้วยเหตุนี้ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาเทศบาลจึงอาจได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาเขตเคาตีหรือแม้แต่ได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นรัฐสภาแห่งชาติได้และดำรงตำแหน่งอยู่พร้อมกันได้ ซึ่งในเวลานี้ก็เป็นเรื่องที่มีไม่มากนัก⁽³⁶⁾

44

ลักษณะของประชาธิปไตยในการปกครองท้องถิ่นของประเทศนอร์เวย์จึงเป็นแนวทางของประชาธิปไตยตัวแทน ที่ประชาชนเลือกสมาชิกสภาเทศบาล และสมาชิกสภาเทศบาลจะไปเลือกให้สมาชิกสภาเทศบาลด้วยกันเป็นคณะกรรมการบริหารของเทศบาลอย่างหนึ่ง หรือถ้าเป็นรูปแบบรัฐสภาเทศบาลก็จะมีรัฐบาลที่ทางสภาเทศบาลจะเป็นผู้เลือกตั้งที่กล่าวมาแล้ว แต่ผู้ที่ทำหน้าที่ฝ่ายบริหารประจำของเทศบาลนั้น ทางเทศบาลจะคัดเลือกและจ้างหัวหน้าผู้บริหาร (chief municipal executive) ขึ้นมาเป็นหัวหน้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายประจำทุกฝ่ายของเทศบาล บุคคลผู้นี้จะเป็นนักบริหารมืออาชีพที่จะช่วยนักการเมืองท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งในการบริหารเพื่อให้บริการที่ดีและมีคุณภาพต่อประชาชน⁽³⁷⁾ ดังนั้น หัวหน้า

⁽³⁵⁾ "Local government in Norway," Ministry of Local Government and Regional Development, อ้างแล้ว, หน้า 7-8

⁽³⁶⁾ ดูเรื่อง May

⁽³⁷⁾ ดู Section 22 และ Section 23 ของกฎหมายการปกครองท้องถิ่นของประเทศนอร์เวย์

ผู้บริหารคนนี้น่าจะเทียบได้กับผู้จัดการเมือง (city manager) ในเทศบาล
ทั้งหลายในสหรัฐอเมริกาหรือในประเทศแคนาดา

สำหรับการเลือกตั้งในเทศบาลต่างๆ นั้น พรรคการเมืองจะมี
บทบาทมากเพราะเป็นการเลือกแบบสัดส่วน จากรายงานการเลือกตั้งเมื่อ
ครั้งล่าสุด เมื่อวันที่ 12 กันยายน ค.ศ. 2011 ในการเลือกตั้งสมาชิกสภา
ท้องถิ่นทั้งสภาเทศบาลและสภาเขตเคาตี พรรคการเมือง 4 พรรคได้
คะแนนเรียงตามลำดับเหมือนกันทั้งในการเลือกตั้งของสภาเทศบาลและ
สภาเขตเคาตี ดังนี้⁽³⁸⁾

1. พรรค Labour Party
2. พรรค Conservative Party
3. พรรค Progress Party
4. พรรค Centre Party

การที่พรรคทั้ง 4 ได้คะแนนเรียงลำดับกันดังนี้ไม่ใช่เรื่องแปลก
เพราะในการเลือกตั้งในระดับชาติ เมื่อ 2 ปีก่อนหน้าการเลือกตั้งท้องถิ่น
พรรคการเมือง 3 พรรคแรกนี้ ก็ได้รับความนิยมได้คะแนนแข่งขันกันมา
เป็นลำดับที่ใกล้เคียง และที่จริงแล้วฐานของพรรคการเมืองในเทศบาล
ต่างๆ นั้นน่าจะเป็นตัวชี้ถึงฐานของคะแนนการเลือกตั้งในระดับชาติด้วย

⁽³⁸⁾ http://en.wikipedia.org/wiki/Norwegian_municipal_elections



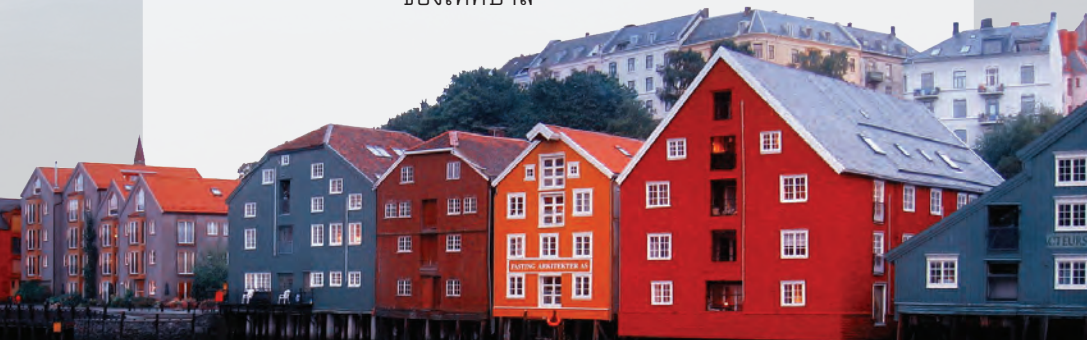
อำนาจและหน้าที่ที่ภบรายได้ของ
องค์กรปกครองท้องถิ่น





เมื่อทราบถึงโครงสร้างขององค์กรปกครอง
ท้องถิ่นของประเทศนอร์เวย์ทั้งสองระดับ คือ
ระดับเขตเคาตีและเทศบาลแล้ว สิ่งต่อมาที่ต้อง
พิจารณาก็คืออำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่น
ทั้งสองระดับที่ว่ามานี้ กับที่มาของรายได้ของ
องค์กรปกครองท้องถิ่น เพราะตัวรายได้นี่เองที่
เป็นตัวชี้ตัวสำคัญถึงความสามารถขององค์กร
ปกครองท้องถิ่นในการให้บริการสนองความ
ต้องการของประชาชนผู้ที่อยู่อาศัยในเขตการ
ปกครองของแต่ละท้องถิ่น

การแบ่งหน้าที่และอำนาจในการบริหาร
จัดการเพื่อให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนนั้น
รัฐบาลกลางค่อนข้างมีอำนาจ ในปัจจุบันได้มีการ
แบ่งอำนาจและหน้าที่ไว้ค่อนข้างชัดเจนทั้งของ
รัฐบาลกลางและของท้องถิ่น โดยของท้องถิ่นนั้น
ก็กำหนดแยกกันทั้งอำนาจหน้าที่ของเขตเคาตีและ
ของเทศบาล



ในส่วนที่เป็นของรัฐบาลกลางนั้นมีอำนาจหน้าที่แบ่งออกได้เป็น 6 ส่วน ⁽¹⁾

1. การประกันต่าง ๆ ระดับชาติ
2. การให้บริการด้านสุขภาพที่มีลักษณะพิเศษ (โรงพยาบาล)
3. การให้บริการด้านสังคมที่มีลักษณะพิเศษ (เช่น สถาบันสวัสดิการเด็ก กับกิจการด้านยาเสพติดและสุรา)
4. การศึกษาระดับอุดมศึกษา, มหาวิทยาลัย, ตลาดแรงงาน, ผู้ลี้ภัย และผู้อพยพเข้าเมือง
5. เครือข่ายถนนหนทางระดับชาติ, รถไฟ, เรื่องเกี่ยวกับเกษตรกรรมระดับชาติ, เรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมระดับชาติ
6. กิจการตำรวจ, ศาลยุติธรรม, ราชทัณฑ์, กลาโหม, กิจการต่างประเทศ

สำหรับองค์กรปกครองท้องถิ่นระดับเขตเคาต์นั้น มีอำนาจหน้าที่แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ⁽²⁾

1. การจัดการศึกษาในโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย
2. การพัฒนาเขตภูมิภาค ที่แยกย่อยออกเป็น 4 ด้าน
 - 2.1 งานเกี่ยวกับถนนของเขตเคาต์และการขนส่งสาธารณะ
 - 2.2 งานวางแผนในพื้นที่เขตภูมิภาค

⁽¹⁾ "Local government in Norway," Ministry of Local Government and Regional Development, หน้า 5

⁽²⁾ เห่งอั้ง, หน้าเดียวกัน

2.3 งานพัฒนาธุรกิจ

2.4 งานด้านวัฒนธรรม เช่น พิพิธภัณฑสถาน หอหรือ
ห้องสมุด และงานกีฬา

เมื่อมาถึงองค์กรปกครองท้องถิ่นระดับเทศบาล อำนาจหน้าที่ก็มีอยู่
4 ส่วน⁽³⁾

1. การจัดการการเรียนการสอนในโรงเรียนระดับประถมศึกษา
และในโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนต้น
2. การจัดสถานรับเลี้ยงเด็ก และโรงเรียนอนุบาล
3. การดูแลผู้สูงอายุและผู้ไร้ความสามารถกับกิจการงานบริการ
สังคมอื่นทั้งงานสวัสดิการเด็กและงานเกี่ยวกับยาเสพติดและ
สุรา
4. การวางแผนในท้องถิ่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้ที่ดินในเขต
เทศบาล งานเกี่ยวกับเกษตรกรรมในขอบเขตของเทศบาล
งานเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในเขตเทศบาล ถนนของเทศบาล และ
ท่าเรือ

ถ้าดูจากอำนาจหน้าที่ตามที่ปรากฏในเอกสารของกระทรวง
การปกครองท้องถิ่นฯ ของประเทศไทย อาจทำให้มีข้อสงสัยว่าทำไม
เทศบาลของประเทศไทยไม่มีอำนาจและหน้าที่ในเรื่องที่คนไทยเห็นว่า
เป็นหน้าที่หลักหรือพื้นฐานของเทศบาล นั่นคืออำนาจหน้าที่ในเรื่อง
“น้ำไหล ไฟสว่าง และการกำจัดขยะ” ซึ่งไม่เฉพาะแต่เทศบาลไทย
เท่านั้น เทศบาลซึ่งเป็นองค์กรท้องถิ่นระดับล่างสุดของประเทศก็มีอำนาจ
หน้าที่จัดการในภารกิจเหล่านี้ด้วยกันทั้งนั้น

(3) เพิ่งอ้าง

ในข้อเท็จจริงจากการไปดูงานถึงเทศบาลของเทศมณฑลนอร์เวย์ เมื่อได้ดูในเอกสารและสอบถามก็ได้ความว่าเทศบาลทั้งหลายของนอร์เวย์ ยังมีอำนาจหน้าที่ในภารกิจเหล่านี้อยู่ ดังเช่นที่เทศบาลเมือง Hamar ซึ่งเป็นเทศบาลขนาดใหญ่ ที่อยู่ในเขตเคาตี Hedmark ตัวเมือง Hamar เองอยู่ห่างจากนครหลวงออสโล 126 กิโลเมตรนั้น เมื่อดูจากสายตรงภารกิจที่เทศบาลแห่งนี้มีอำนาจหน้าที่จะพบว่ามีภารกิจอื่นเกี่ยวกับน้ำคือ⁽⁴⁾

1. น้ำ (เพื่อการอุปโภคและบริโภค)
2. ดูแลน้ำเสีย

ส่วนการกำจัดขยะนั้นเทศบาลทุกแห่งล้วนมีอำนาจหน้าที่ในการกำจัดขยะด้วยกันทั้งนั้น เพราะถือว่าเป็นบริการสาธารณะพื้นฐานที่องค์กรปกครองท้องถิ่นระดับล่างสุดต้องเป็นผู้จัดการให้บริการ แต่ก็ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่ากฎหมายที่ทางเทศบาลได้อาศัยเพื่อทำหน้าที่นั้นมีได้ใช้เพียงกฎหมายการปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 1992 เท่านั้น ยังต้องอาศัยกฎหมายอื่นของประเทศในเรื่องที่เกี่ยวข้องด้วย ในการบริหารจัดการขยะนั้น ก็มีกฎหมายเกี่ยวกับมลภาวะที่ให้อำนาจเอาไว้ และประเทศนอร์เวย์ได้กำหนดในเรื่องเกี่ยวกับขยะโดยแยกประเภทไว้ ทั้งขยะเปียก ขยะแห้ง และขยะเป็นพิษที่กำหนดวิธีและเงื่อนไข ซึ่งเทศบาลก็จะจ้างบริษัททำก็ได้ดังเช่น Waste Management Norway ที่เป็นองค์กรตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1986 ที่เวลานี้มีสมาชิกคือบริษัทที่เป็นของเทศบาลและของสหการ (Intermunicipal) เทศบาล จำนวนถึง 100 แห่งเป็นสมาชิกให้เข้ามาจัดการกำจัดขยะ

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าภาระหน้าที่พื้นฐานในการให้บริการน้ำไหล ไฟสว่าง ทางดี และกำจัดขยะทางเทศบาลต่างๆ ของประเทศนอร์เวย์ก็ให้

⁽⁴⁾ ได้จากเอกสาร "Municipal organization in the city of Hamar," เมื่อ 20/11/2008

บริการแก่ประชาชนในเขตเทศบาลของตนอยู่แล้ว ที่น่าสังเกตก็คือภาระหน้าที่อื่นๆ ที่กล่าวมานั้นจะเห็นได้ว่านอกจากเรื่องการศึกษาพื้นฐานจากการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาล ระดับประถม และระดับมัธยมตอนต้นแล้ว ภารกิจที่มากและสำคัญก็คืองานด้านสวัสดิการประชาชน ไม่ว่าจะเป็นสถานรับเลี้ยงเด็กอ่อน และที่รับเลี้ยงเด็กหลังโรงเรียนเล็ก สวัสดิการสำหรับเด็ก สวัสดิการทั่วไป สถานรับดูแลรักษาคนชรา บริการช่วยเหลือคนชราตามบ้านพัก ภารกิจกลุ่มหลังที่เกี่ยวกับสวัสดิการทั้งหลายนี้ ทำให้เห็นความแตกต่างได้เด่นชัดว่า เทศบาลของเทศมณฑลนอร์เวย์ได้รับหน้าที่อันสำคัญที่เป็นลักษณะเด่นของสังคมนอร์เวย์เป็นอย่างมาก และนับว่าแตกต่างจากเทศบาลในหลายประเทศ แม้แต่เทศบาลของประเทศที่มีการพัฒนาทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมมากอย่างสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดา ภารกิจเหล่านี้มีได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลมากนัก

นอกจากนี้เชื่อได้ว่าทางเทศบาลของประเทศนอร์เวย์เองยังมีความยึดหยุ่นอีกพอสมควรที่จะจัดให้บริการที่ทางเทศบาลนั้นๆ เห็นว่าใกล้เคียงกับภาระหน้าที่ดังกล่าวมาแล้ว แต่ไม่ได้กำหนดไว้ชัดเจนและไม่เข้าซ้อนทับหน้าที่ของเขตเคาน์ตี ซึ่งเป็นท้องถิ่นเหมือนกันและไม่ขัดแย้งกับส่วนกลาง ดังที่ทางเทศบาล Harmar ได้มีหน่วยอนามัยดูแลเรื่องสตรีที่มีครรภ์ และดูแลเด็กเล็กตั้งแต่แรกเกิดจนถึง 6 ปีขึ้นมาในสำนักงานเทศบาลของตน ซึ่งก็เป็นความยึดหยุ่นที่มีให้เห็นอยู่⁽⁵⁾

จากระดับเทศบาลที่เป็นองค์กรท้องถิ่นระดับล่างสุด พิจารณาขึ้นไปทีละระดับเขตเคาน์ตีก็จะพบว่าพื้นที่ของเขตเคาน์ตีกับพื้นที่ของเทศบาลในประเทศนอร์เวย์ทับซ้อนกัน เพราะแต่ละเทศบาลนั้นจะต้องตั้งอยู่ในเขตเคาน์ตีเขตใดเขตหนึ่งทั้งนั้น การแบ่งหน้าที่กันอย่างชัดเจนจึงเป็นประโยชน์ทำให้เห็นได้ชัดเจนเช่นกันว่า องค์กรปกครองท้องถิ่นระดับใดจะมีภาระ

(5) "Municipal Organization in the city of Harmar," อ้างแล้ว,

หน้าที่และอำนาจในการบริหารจัดการสิ่งใด ตามที่ปรากฏในเอกสารของ
กระทรวงการปกครองท้องถิ่นฯ ทำให้เราเห็นว่ามีการกิจหลักอยู่ 2 ด้าน

1. ด้านการศึกษาในระดับที่สูงกว่าระดับมัธยมศึกษาตอนต้นนั้น
เป็นภาระหน้าที่ของเขตเคาตีจัดการดูแล คือ บริหารจัดการให้ดี มีคุณภาพ
ก่อนจะไปถึงการศึกษาระดับอุดมศึกษา ซึ่งในขอบเขตนี้ก็รวมทั้ง
อาชีวศึกษาและโรงเรียนเตรียมด้านจิตวิทยาครู นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ให้
บริการเยาวชนที่อายุตั้งแต่ 16-19 ปี ที่ไม่อยู่ในโรงเรียนหรือไม่ทำงานด้วย
ในเรื่องนี้ได้ลองหยิบเอาเขตเคาตี Østfold ซึ่งเป็นเขตเคาตีใหญ่ลำดับ 6
มาดู⁽⁶⁾ เป็นเขตที่พื้นที่ไม่ใหญ่มาก แต่ก็อยู่ไม่ไกลจากนครออสโลที่เป็น
เมืองหลวง เขตเคาตี Østfold มีความรับผิดชอบดูแลโรงเรียน
ชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายอยู่ 11 โรงเรียน มีโรงเรียนเตรียมอุดม
(high school) 1 โรงเรียน มีโรงเรียนอาชีวศึกษา 1 โรงเรียน ที่น่าสังเกต
ก็คือรับผิดชอบดูแลโรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้นอยู่
1 โรงเรียนด้วย ซึ่งก็คงเป็นความยืดหยุ่นที่ยอมให้เขตเคาตีทำได้หากมี
เงื่อนไขหรือความจำเป็นอันเป็นที่ยอมรับ

2. ด้านการพัฒนาเขตภูมิภาค งานด้านนี้แยกเป็นแขนงย่อยออกไป
ไปได้ คือ

2.1. งานด้านการขนส่งสาธารณะ ทางเขตอาจไม่เข้าไปทำเอง
แต่ให้เมืองค์กรแยกมาดังเช่น เขตเคาตี Østfold ตั้งองค์กรชื่อ Okt ขึ้นมา
มีหน้าที่ให้บริการด้านการขนส่งทั่วไป รถนักเรียนและรถรับส่งคนป่วย
รวมทั้งเรื่องการพัฒนาการขนส่งในเขตเคาตี โดยมีเป้าหมายที่จะเพิ่ม
จำนวนผู้ใช้บริการขนส่งสาธารณะให้มากขึ้นโดยให้มีบริการมากขึ้นและดี
ขึ้นเป็นหลัก ดูอย่างนี้ก็จะเห็นได้ว่าเขตเคาตีทำงานที่กินเขตพื้นที่แนวกว้าง

⁽⁶⁾ <http://www.osfold-f.kommune.no/modules/module.../proxy.asp? D = 2>
อ่าน 14/2/2013

นั่นเอง การขนส่งสาธารณะหรือขนส่งมวลชนที่ทันท่วงทีทั้งเขตซึ่งก็ข้ามพื้นที่เทศบาลทั้งหลายในเขตเคาน์ตีนั่นเอง และเป็นเรื่องที่เทศบาลเล็กๆ จะทำได้ยากในเขตของตัวเองด้วย ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการขนส่งนี้ก็มีเรื่องถนนในความรับผิดชอบของเขตเคาน์ตีรวมอยู่ด้วย จึงมีลักษณะคล้ายกับภาระหน้าที่การสร้างและรักษาถนนของเขตเคาน์ตีในสหรัฐอเมริกา ที่น่าสนใจคืองานด้านนี้รวมไปถึงสนามบินด้วยดังเช่นกรณีเขตเคาน์ตี Ostfold หลายเขตเคาน์ตีจะมีสนามบิน

2.2. การวางแผนในระดับภูมิภาค ทางเขตเคาน์ตีจะวางแผนการใช้ที่ดินให้สัมพันธ์กันกับเส้นทางของการขนส่งมวลชน ในเรื่องนี้จะเห็นได้ว่าเขตเคาน์ตีมีข้อได้เปรียบกว่าการวางแผนการใช้ที่ดินของเทศบาล เพราะเขตเคาน์ตีดูแลบริหารจัดการในกิจการขนส่งมวลชนด้วย ความสามารถในการที่จะพัฒนาที่ดินให้ไปในทางเดียวกับเส้นทางคมนาคมจึงมีความเป็นไปได้มากกว่า ที่จริงจะโยงไปถึงกิจการต่อไป คือการพัฒนาธุรกิจ ในเขตเคาน์ตี

2.3. ภาระหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาธุรกิจ ที่ปรากฏอยู่ในเอกสารของกระทรวงการปกครองท้องถิ่นฯ นั้นนับว่าเป็นเรื่องที่น่าสนใจมาก เพราะเราไม่ได้พบการอ้างถึงภารกิจด้านนี้ขององค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศต่างๆ เลย จริงอยู่ในระยะเวลาทศวรรษที่ผ่านมาได้มีการพูดกันมากในเรื่องนี้แล้ว องค์กรปกครองท้องถิ่นเองได้เห็นถึงความสำคัญของการพัฒนาด้านธุรกิจหรือการค้าขายในเขตพื้นที่ของตัวเอง เพราะการพัฒนาธุรกิจและการค้าตลอดจนอุตสาหกรรมในเขตพื้นที่ของตนได้ทำให้ผู้คนที่อาศัยอยู่ในเขตมีงานทำ มีรายได้ หรือที่จริงอาจทำให้มีคนย้ายเข้ามาทำงานและอยู่ในเขตขององค์กรปกครองท้องถิ่นมากขึ้น ทำให้เศรษฐกิจในเขตดีขึ้น รวมทั้งทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีรายได้มากขึ้น อันเป็นผลดีโดยรวมแก่ท้องถิ่นนั้นๆ เอง ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าการปกครองท้องถิ่นของ

ประเทศนอร์เวย์ได้ให้ความสำคัญ และให้องค์กรปกครองท้องถิ่นระดับบนที่มีพื้นที่กว้างและกิจกรรมอาจน้อยกว่าเป็นผู้มีบทบาท หากจะมีการแข่งขันกันก็เป็นเพียงการแข่งขันกันระหว่างเขตเคาตีที่มีอยู่ 18 เขต กับ 1 นครเท่านั้น มิใช่กระจายกระจายกันไปตามเขตเทศบาลทั่วประเทศที่มีกว่า 400 แห่ง

2.4. งานด้านวัฒนธรรม ที่ระบุว่าเป็นพิพิธภัณฑสถาน ห้างสมุดและงานกีฬานั้นก็ชัดเจน ตัวอย่างพิพิธภัณฑสถานนั้นเข้าใจได้เพราะเท่าที่มีเขตเคาตีอยู่ 18 เขต กับ 1 นครนั้น ถ้าจะมีพิพิธภัณฑสถาน 19 แห่ง ก็เป็นสิ่งที่ดีและไม่แย่งยอจนเกินไป แต่การกำหนดภารกิจ ห้างสมุดและการกีฬาไว้ที่ระดับเขตเคาตีนั้นถ้าเข้มงวดจนเกินไปก็ไม่แน่ว่าจะดี เพราะห้างสมุดนั้นเทศบาลขนาดใหญ่และขนาดกลางอาจมีห้างสมุดของตัวเองได้ง่ายๆ และจะเป็นประโยชน์แก่ผู้คนที่อยู่ในเขตเทศบาลด้วย ยิ่งงานกีฬาด้วยแล้วก็เชื่อว่าน่าจะไม่ห้ามทางเทศบาลทำ แต่ปรากฏว่าเท่าที่ดูในงานของเขตเคาตีบางแห่งก็ไม่ปรากฏงานด้านนี้เลย และที่ว่างงานด้านวัฒนธรรมนั้นก็รวมไปถึงเรื่องอนุสาวรีย์ เรื่องการแสดงทางศิลปะต่างๆ ที่ทางเขตเคาตีต้องให้การสนับสนุน

ก่อนหน้านี้ไม่นานคือเมื่อ 10 ปีก่อน ภารกิจด้านการรักษาพยาบาล โดยโรงพยาบาลยังอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของเขตเคาตี ตั้งแต่ ค.ศ. 2002 เป็นต้นมา งานด้านรักษาพยาบาลและโรงพยาบาลได้โอนมาอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลางโดยหน่วยงานใหม่เรียกว่า Regional Health Authority (ซึ่งจะได้อธิบายในส่วนของรัฐบาลกลาง) การโอนหรือยัดเอาเรื่องการรักษาพยาบาลพิเศษกับโรงพยาบาลจากท้องถิ่นมาเป็นของรัฐบาลกลางนี้ ถือได้ว่าเป็นเรื่องใหญ่ทีเดียวในประเทศนอร์เวย์ แต่รัฐบาลกลางก็อ้างว่าเพื่อจะได้ทำให้มีการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพและจะเป็นผลดีต่อประชาชน จากเดิมอยู่กับเขตเคาตี 18 แห่ง ได้ตั้งเป็น Regional

Health Authority หรือ RHA 5 แห่งตามเขตภูมิภาคทั้ง 5 ซึ่งในเวลา 5 ปีต่อมา คือ เมื่อ ค.ศ. 2007 ได้รวมเขตใต้และตะวันออกเข้าด้วยกัน จึงเหลือเพียงเขต RHA 4 เขตเท่านั้นในวันนี้ คือ การรักษาพยาบาลพื้นที่ ส่วนกลาง การรักษาพยาบาลพื้นที่ส่วนเหนือ การรักษาพยาบาลพื้นที่ ส่วนใต้และตะวันออก กับการรักษาพยาบาลพื้นที่ส่วนตะวันตก

แต่ถึงแม้จะโอนการรักษาพยาบาลพิเศษและโรงพยาบาลมาอยู่ใน ความดูแลของ RHA ซึ่งเป็นหน่วยงานพิเศษของรัฐบาลกลางแล้วก็ตาม แต่ก็ยังมีการดูแลด้านอนามัยที่ทางเทศบาลกับเขตเคาน์ตีอาจร่วมมือกันให้ บริการหรือทางเทศบาลเองให้บริการ แต่เป็นเรื่องการป้องกันดูแลมากกว่า การรักษา ส่วนการรักษาอันเป็นเรื่องงานทันตกรรม ในเขตเคาน์ตียังมีงาน ของคลินิกทันตกรรมอยู่ได้ ดังเช่นที่เขตเคาน์ตี Østfold ก็มีคลินิกทันตกรรม ให้บริการประชาชน เพราะการประกันไม่ได้คลุมถึงเรื่องนี้อย่างครบถ้วน

อันอำนาจหน้าที่ซึ่งแบ่งกันทั้งระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครอง ท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยกัน 2 ระดับนี้ มีอยู่ ภารกิจหนึ่งที่ดูจะแตกต่างกว่าที่เราได้รู้ได้เห็นในองค์กรปกครองท้องถิ่นใน สหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดา และดูจะเป็นต้นแบบที่อ้างอิงกันมาก คือภารกิจด้านตำรวจ ที่ปรากฏว่าในประเทศนอร์เวย์กำหนดให้อยู่ในความ รับผิดชอบของรัฐบาลกลาง ซึ่งหมายถึงว่าไม่ใช่ภารกิจขององค์กรปกครอง ท้องถิ่น แต่ถ้าหากไปดูรายการรายจ่ายของงบประมาณท้องถิ่นเกี่ยวกับ หน้าที่ซึ่งท้องถิ่นทำจะพบว่ามีย่อยจ่าย “**การรักษาความสงบและความ ปลอดภัยเป็นรายจ่ายของท้องถิ่นอยู่ด้วยเหมือนกัน**”⁽⁷⁾ จึงเข้าใจว่าน่าจะเป็นค่าใช้จ่ายที่องค์กรปกครองท้องถิ่นทำเสริมขึ้นมา

(7) <http://www.ssb.no/english/yearbook/tab/tab-471.html> อ่าน 14/2/2013

เมื่อดูภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีทั้ง 2 ระดับแล้ว หากต้องการทราบว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นจะสามารถให้บริการสาธารณะที่ต่ออย่างไรต่อประชาชน ก็จะต้องไปดูที่รายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่น เพราะการบริหารจัดการให้บริการต่อประชาชนนั้นต้องใช้เงิน แม้องค์กรปกครองท้องถิ่นจะได้รับการกระจายอำนาจให้มีหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชนมาก และแม้ว่านักการเมืองท้องถิ่นจะเข้าสู่ตำแหน่งโดยการเลือกตั้งของประชาชนโดยการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ยุติธรรม ปราศจากการแทรกแซงแม้แต่หน่วยจากรัฐบาลกลางก็ตาม หากองค์กรปกครองท้องถิ่นขาดเงินที่จะมาใช้ในการทำงานบริการประชาชน ก็เชื่อได้ว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นจะไม่มีทางมีบริการสาธารณะที่เต็มมอบให้ประชาชนได้

ในเรื่องรายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นส่วนมากมาจากภาษีที่เก็บในท้องถิ่นโดยมีค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับค่าบริการ และเงินอุดหนุนที่มาจากรัฐบาลกลาง ซึ่งก็จะคล้ายๆ กับรายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศอื่นๆ แต่ที่น่าสังเกตก็คือภาษีที่เก็บในท้องถิ่นนั้นมีภาษีรายได้ของบุคคลและนิติบุคคลรวมอยู่ด้วยจึงคล้ายๆ กับเทศบาลในประเทศสวีเดน-เซอร์แลนด์ที่มีรายได้จากภาษีรายได้ของบุคคลและนิติบุคคล แต่ของประเทศสวีเดน-เซอร์แลนด์นั้นแบ่งรายได้จากภาษีรายได้ในอัตราหนึ่งส่วนสามให้เป็นของเทศบาลเลย ส่วนที่ประเทศนอร์เวย์องค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งเทศบาลและเขตเคาตีได้เป็นผู้เก็บภาษีรายได้จากบุคคลและนิติบุคคลได้เองโดยจะต้องไม่เกินอัตราที่รัฐสภาแห่งชาติกำหนดในแต่ละปี ปรากฏว่าทั้งเทศบาลและเขตเคาตีได้เก็บภาษีรายได้ได้ในอัตราสูงสุดที่ทางรัฐสภากำหนดให้เก็บได้ มีความแตกต่างกันอยู่เล็กน้อยว่าเทศบาลสามารถเก็บได้ทั้งภาษีรายได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล แต่เขตเคาตีเก็บได้เฉพาะภาษีรายได้บุคคลธรรมดา จากเอกสารของกระทรวงการปกครองท้องถิ่นฯ ระบุว่าเทศบาลทั้งหลายเก็บในอัตราเท่ากันคือร้อยละ 13.2 และเขตเคาตีเก็บในอัตราร้อยละ 2.6 ของรายได้

สำหรับตัวเลขที่มีเมื่อ 4 ปีก่อน (ค.ศ. 2008) ของ Las-Erik Borge⁽⁸⁾ ได้แสดงให้เห็นถึงรายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่นทั้ง 2 ระดับ คือ เทศบาลและเขตเคาตีเอาไว้เป็นภาพรวมว่ามีรายได้จากภาษี ค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการกับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางไว้เป็นสัดส่วน ดังนี้

ที่มาของรายได้ของเทศบาลในประเทศไทย

1. ค่าธรรมเนียมและค่าบริการ	14.3 %
2. ค่าภาษี	41.8 %
3. เงินอุดหนุนทั่วไป	17.2 %
4. เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	20.0 %
5. ดอกเบี้ยและเงินปันผล	4.7 %
6. รายได้อื่น	2.0 %
รวมรายได้ทั้งหมด	100.0 %

ที่มาของรายได้ของเขตเคาตีในประเทศไทย

1. ค่าธรรมเนียมและค่าบริการ	4.4 %
2. ค่าภาษี	39.3 %
3. เงินอุดหนุนทั่วไป	36.0 %
4. เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	13.1 %
5. ดอกเบี้ยและเงินปันผล	5.1 %
6. รายได้อื่น	2.1 %
รวมรายได้ทั้งหมด	100.0 %

⁽⁸⁾ "3.2 Local government in Norway," ใน Local government in Denmark, Norway and Sweden ใน http://www.svt.ntnu.no/iso/Lars.Borge/finnish_paper_pdf

ในรายการรายได้ข้างบนเมื่อดูเปรียบเทียบกันระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นเทศบาลกับเขตเคาน์ตีนี้จะพบว่า รายการที่ 1 ค่าธรรมเนียมและค่าบริการนั้นทางเทศบาลเก็บได้ค่อนข้างสูง เมื่อเทียบกับเขตเคาน์ตี ทั้งนี้เพราะรายการค่าธรรมเนียมและค่าบริการนี้เป็นบริการที่ทางเทศบาลได้จัดให้แก่ประชาชนมากกว่าทั้งเรื่องบริการน้ำดีและน้ำเสียกับการเก็บขยะ เมื่อรวมกับบริการเด็กอ่อนและคนชราเข้าด้วย ค่าบริการส่วนมากจึงมาจากสิ่งเหล่านี้

สำหรับรายการที่ 2 ที่เป็นค่าภาษีนั้น จำนวนที่ทางเทศบาลเก็บได้ไม่ต่างจากที่ทางเขตเคาน์ตีเก็บได้มากนัก หากดูย้อนหลังไปก็จะพบว่ารายได้รายการที่ 2 จากค่าภาษีนี้ทั้งเทศบาลและเขตเคาน์ตีมีรายได้ใกล้เคียงกันในอัตราร้อยละมาหลายปี ทั้งๆ ที่ทางเทศบาลเก็บได้ทั้งจากภาษีรายได้และภาษีทรัพย์สิน และภาษีอื่น เช่น Wealth tax กับ Natural resource tax ซึ่งที่อื่นเขาไม่มี สำหรับค่าภาษีที่องค์กรปกครองท้องถิ่นเก็บได้นี้ถ้าเอามาแยกดูตามประเภทของภาษีที่ทางท้องถิ่นเก็บได้คือทางเทศบาลนั้นมีภาษีอยู่ 4 รายการ ดังที่ Lars-Erik Borge รายงานถึงตัวเลขใน ค.ศ. 2008 ไว้⁽⁹⁾

1. ภาษีรายได้

เทศบาลเก็บได้ 95.8 พันล้านนอร์เวย์โครน = 85.8 %

2. ภาษี Wealth tax

เทศบาลเก็บได้ 8.4 พันล้านนอร์เวย์โครน = 7.5 %

3. ภาษีทรัพย์สิน

เทศบาลเก็บได้ 6.2 พันล้านนอร์เวย์โครน = 5.5 %

⁽⁹⁾ Lars-Erik Borge, " อ่างแล้ว

4. ภาษี Natural resource tax

เทศบาลเก็บได้ 1.3 พันล้านบาท = 1.2 %

รวมภาษีที่เทศบาลเก็บได้ 111.7 พันล้านบาท = 100 %

จากรายการข้างบนจะเห็นว่ารายได้ที่มาจากภาษีรายได้มีจำนวนมากที่สุดมากกว่าร้อยละ 85 ของรายได้ทั้งหมดที่มาจากภาษีอื่นอีก 3 รายการรวมกันแล้วก็ไม่เกินร้อยละ 15 ของรายได้ภาษีทั้งหมด

ถ้ามาดูรายได้จากภาษีของเขตเคาต์ที่มีรายงานไว้ในปี ค.ศ. 2008 เช่นเดียวกันบ้างจะพบว่าเขตเคาต์มีรายการภาษีที่เก็บได้เพียง 2 รายการเท่านั้น คือ

1. ภาษีรายได้

เขตเคาต์เก็บได้ 17.3 พันล้านบาท = 98.9 %

2. ภาษี Natural resource tax

เขตเคาต์เก็บได้ 0.2 พันล้านบาท = 1.1 %

จึงเห็นได้ว่าภาษีที่เขตเคาต์เก็บได้เป็นกอบเป็นกำมากก็คือภาษีรายได้ที่เขตเคาต์เก็บได้เกือบถึงร้อยละ 90 ของรายได้ภาษีทั้งหมดที่เหลือได้จากภาษีตัวที่ 2 เพียงร้อยละ 1 กับเศษอีกเล็กน้อยเท่านั้น

ดังนั้นภาษีรายได้ที่เก็บจากประชาชนและผู้ที่อยู่อาศัยทำมาหากินในประเทศนอร์เวย์จึงเป็นที่มาของรายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่สำคัญ รวมทั้งเป็นรายได้ของรัฐบาลกลางด้วย มีตัวเลขว่าใน ค.ศ. 2010 ได้มีการกำหนดอัตราค่าภาษีรายได้ที่ทางรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองท้องถิ่นเก็บในอัตราดังนี้ คือ รัฐบาลกลางเก็บในอัตราร้อยละ 12.55 ทางเขตเคาต์เก็บในอัตราร้อยละ 2.65 และทางเทศบาลเก็บในอัตราร้อยละ 12.8

มาถึงรายการที่ 3 กับรายการที่ 4 ซึ่งเป็นรายการเงินอุดหนุนที่ท้องถิ่นได้จากรัฐบาลกลางที่แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ รายการที่ 3 เป็นเงินอุดหนุนทั่วไปที่ทางรัฐบาลกลางอุดหนุนให้องค์กรปกครองท้องถิ่นไปตั้งงบประมาณใช้จ่ายได้ตามที่องค์กรปกครองท้องถิ่นจะเห็นถึงความจำเป็นหรือความเหมาะสม และรายการที่ 4 เป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่ทางรัฐบาลกลางอุดหนุนให้องค์กรปกครองท้องถิ่นไปใช้จ่ายในรายการที่ทางรัฐบาลกลางวางกรอบและอาจมีเงื่อนไขไปด้วย ปรากฏว่าหากดูย้อนหลังไปหลายปีมาจนถึงปัจจุบันจะพบว่า รายได้ในรายการที่ 3 และที่ 4 นี้ จะมีจำนวนมากใกล้เคียงกับรายได้จากภาษีท้องถิ่นที่องค์กรปกครองท้องถิ่นเก็บเอง และถือว่าเป็นรายได้รายการสำคัญที่ทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถให้บริการต่างๆ แก่ประชาชนในเขตของตนได้อย่างมีคุณภาพและปริมาณได้ มีข้อที่น่าสังเกตก็คือ รายได้รายการที่ 3 คือเงินอุดหนุนทั่วไปนั้นทางเทศบาลได้เป็นอัตราส่วนน้อยกว่ารายได้รายการที่ 4 คือเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ แสดงว่าทางรัฐบาลกลางวางกรอบในเรื่องการใช้เงินอุดหนุนกับทางเทศบาลมากกว่าทางเขตเคาตี อย่างไรก็ตามหากย้อนไปดูถึง ค.ศ. 2003 จะพบว่าทางเทศบาลจะได้รายได้จากเงินอุดหนุนทั่วไปมากกว่าเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจากรัฐบาล จนมาถึง ค.ศ. 2006 เงินอุดหนุนทั่วไปที่เทศบาลได้รับก็ยิ่งมากกว่าเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ อัตราส่วนรายได้เงินอุดหนุนที่เทศบาลได้รับใน ค.ศ. 2008 ที่ปรากฏจึงแสดงถึงการเปลี่ยนแปลงในอัตราส่วนที่ต่างไปจากเดิม⁽¹⁰⁾

ในขณะที่รายได้จากเงินอุดหนุน 2 รายการที่ทางเขตเคาตีได้รับจากรัฐบาลกลางซึ่งรวมแล้วใน ค.ศ. 2008 มากถึงร้อยละ 49.1 ของรายได้ทั้งหมด ซึ่งนับว่าสูงมาก แต่ถ้ามองกลับไปดูที่รายได้ใน ค.ศ. 2003 และ 2006 ของเขตเคาตีก็จะพบว่ารายได้จากเงินอุดหนุน 2 รายการนี้สูง

⁽¹⁰⁾ ดูเอกสาร Local government in Norway ที่ให้ตัวเลขเงินอุดหนุน ค.ศ. 2003 กับ 2006 เทียบกัน

ในอัตราที่ต่างกันไม่มากคือ ใน ค.ศ. 2003 รายได้ 2 รายการนี้รวมกันแล้วก็มากถึงร้อยละ 47 ของรายได้ทั้งหมดของเขตเคาตี และถ้าดูขยับขึ้นมาอีก 3 ปี ตัวเลขรายได้จากเงินอุดหนุน 2 รายการนี้รวมกันแล้วก็ยังอยู่ที่อัตราร้อยละ 47 ของรายได้ทั้งหมดของเขตเคาตี⁽¹¹⁾ โดยเงินอุดหนุนทั่วไปที่ได้รับแม้จะขยับปรับเปลี่ยนไปบ้าง แต่รายการเงินอุดหนุนทั่วไปก็ยังมีมากกว่าเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เหมือนดังที่เป็นมาหลายปีแล้ว

รายได้รายการที่ 5 กับรายได้รายการที่ 6 คือดอกเบี้ยและเงินปันผลกับรายได้อื่นนั้นเป็นรายได้ที่มีไม่มากและที่สำคัญ เป็นรายได้ที่ทางองค์กรปกครองท้องถิ่นทำอะไรไม่ได้มาก ถือว่าเป็นรายได้ช่วยให้มีงบประมาณบางส่วนมาใช้เพิ่มเท่านั้นเอง

เมื่อดูรายได้ของเทศบาลหมดแล้วจะพบว่ามียังจำนวนมาก รายงานของกระทรวงการคลังของประเทศนอร์เวย์ระบุว่าประมาณได้ถึงร้อยละ 18 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (GDP)⁽¹²⁾ และการที่ประเทศนี้มีเทศบาลกระจายอยู่ทั่วประเทศกว่า 400 กว่าแห่ง ดังนั้น เทศบาลจึงเป็นองค์กรที่จะใช้เป็น “เครื่องมือ” ในการผลักดันให้ทำงานได้ใกล้ชิดกับประชาชนแทนรัฐบาลกลางด้วย

หลังจากได้ทราบที่มาและจำนวนรายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งเทศบาลและเขตเคาตีแล้ว จึงควรหันมาดูทางด้านรายจ่ายของเทศบาลและเขตเคาตีบ้างว่าใช้จ่ายไปในทางใด โดยดูจากรายงานในปีเดียวกัน คือ ค.ศ. 2008 ของ Lars-Erik Borge⁽¹³⁾ ที่แบ่งรายจ่ายของเทศบาล

(11) ดูเทียบได้เหมือนที่เพิ่งอ้าง

(12) “Financing of the sector” เอกสารเผยแพร่ข้อมูลของ Ministry of Local Government and Regional Development ใน <http://www.Regjeringen.no/en/krd/Subjects/municipal-economy/financing-of-the-se.../25/1/2013>

(13) Lars-Erik Borge, “3.2 Local government in Norway,” อ้างแล้ว, หน้า 99 ตัวเลขที่ Borge ให้ไว้มีความผิดพลาดอยู่เล็กน้อยคือรวมแล้วได้ 101 %

ออกเป็น 9 รายการ ดังนี้

- | | |
|---|------|
| 1. ใช้จ่ายด้านการศึกษาชั้นประถมและมัธยมตอนต้น | 24 % |
| 2. ใช้จ่ายด้านการดูแลผู้สูงอายุ | 30 % |
| 3. ใช้จ่ายด้านการรักษาพยาบาลเบื้องต้น | 4 % |
| 4. ใช้จ่ายด้านบริการสังคม | 7 % |
| 5. ใช้จ่ายด้านวัฒนธรรม | 4 % |
| 6. ใช้จ่ายด้านโครงสร้างพื้นฐาน | 8 % |
| 7. ใช้จ่ายด้านจัดที่อยู่อาศัยและอื่น ๆ | 5 % |
| 8. ใช้จ่ายด้านบริการเลี้ยงดูเด็กตอนกลางวัน | 12 % |
| 9. ใช้จ่ายด้านบริหาร | 7 % |

จึงเห็นได้ว่าค่าใช้จ่ายส่วนมากเกินกว่าครึ่งเป็นค่าใช้จ่ายทางด้านการศึกษาและการดูแลผู้สูงอายุในเขต ทั้ง 2 เรื่องนี้เป็นบริการที่รัฐจะต้องจัดให้แก่ประชาชนโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย และรัฐก็ได้ให้เทศบาลเป็นผู้ดูแล โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านศึกษานั้นได้รวมเอาโรงเรียนอนุบาลเข้าไว้ด้วย ซึ่งจากรายการข้างบนโรงเรียนอนุบาลนั้นหากไม่รวมอยู่ในรายการแรกก็น่าจะอยู่ในรายการที่ 8 ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายในการดูแลเด็กเล็กคล้ายๆ กัน นอกจาก 2 รายการแล้วรายจ่ายในรายการที่ 3 ด้านการรักษาพยาบาลเบื้องต้น รายการที่ 4 ด้านบริการสังคม รวมทั้งรายการที่ 8 ด้านบริการเลี้ยงดูเด็กตอนกลางวันรวมเข้าไปด้วย ค่าใช้จ่ายที่เป็นสวัสดิการสังคมก็จะมากถึงร้อยละ 77 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด

ส่วนค่าใช้จ่ายของเขตเคาตีนั้น ดูจากรายงานของ Lars-Erik Borge ⁽¹⁴⁾ ใน ปี ค.ศ. 2008 เหมือนกัน จะพบว่ามีย่อยอยู่ 6 รายการ ดังนี้

(14) เฟ็งอั้ง, หน้า 100 ตัวเลขที่ Borge ให้ไว้นี้ก็มีความผิดพลาดอีกเล็กน้อย คือรวมแล้วได้เพียง 99? เท่านั้น

1. รายจ่ายด้านการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย	56 %
2. รายจ่ายด้านการขนส่ง	20 %
3. รายจ่ายด้านบริการสังคม	7 %
4. รายจ่ายด้านบริการทันตกรรม	5 %
5. รายจ่ายด้านวัฒนธรรม	5 %
6. รายจ่ายด้านบริหารจัดการ	6 %

จึงเห็นได้ว่ารายจ่ายของเขตเคาต์นั้นหนักไปที่รายการแรก คือ ด้านการศึกษาของเยาวชนชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย ตั้งแต่อายุ 16 ปีขึ้นไป เป็นเงินงบประมาณถึงร้อยละกว่าครึ่งคือ 56 และถ้ารวมกับค่าใช้จ่ายที่เป็นสวัสดิการอีกรายการหนึ่งได้แก่ค่าทำฟัน อีกร้อยละ 5 รวมค่าสวัสดิการที่ทางเขตเคาต์ดูแลก็จะรวมเป็นค่าใช้จ่ายของเขตเคาต์ถึงร้อยละ 61 เลยทีเดียว ทำให้เห็นได้ว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งเทศบาลและเขตเคาต์ได้ช่วยกันดูแลในด้านสวัสดิการของประชาชนมาก และน่าจะถือได้ว่ามากกว่าที่องค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศประชาธิปไตยที่มีการกระจายอำนาจมากอย่างสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดาเสียด้วย

ถ้าดูจากรายการค่าใช้จ่ายของทั้งเทศบาลและเขตเคาต์ก็จะเห็นว่า มีรายการด้านวัฒนธรรมซ้ำกันอยู่ แต่ในรายละเอียดแล้วก็ยังมีทั้งเหมือนและต่างกันคือในระดับเทศบาลจะมีค่าใช้จ่ายด้านห้องสมุดก็ได้ ด้านกีฬาก็ได้ หรืออาจจะเป็นด้านภาพยนตร์ ส่วนทางเขตเคาต์จะเป็นเรื่องพิพิธภัณฑที่ต่างออกไป แต่ห้องสมุดหรือด้านกีฬาก็มีซ้ำกันได้

ที่น่าสนใจในเรื่องอำนาจและหน้าที่กับงบประมาณที่มีใช้จ่ายไปในภารกิจด้านต่างๆ ของเทศบาลและเขตเคาต์ของประเทศนอร์เวย์นี้ จึงอยู่ที่ 2 ประเด็นสำคัญ ได้แก่ การที่องค์กรปกครองท้องถิ่นได้ช่วยทำหน้าที่ให้บริการด้านสวัสดิการทั้งหลายเป็นจำนวนมากแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง ดังที่ทราบกันดีว่าประเทศนอร์เวย์เป็นรัฐที่ให้ความสำคัญและมุ่งมั่น

ให้บริการด้านสวัสดิการแก่ประชาชนและผู้อยู่อาศัยในสังคมของเขามาก
กับประเด็นที่สองที่ให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเก็บภาษีรายได้ด้วยตัวเอง
และได้เก็บภาษีรายได้ในอัตราที่สูงเพื่อมีงบประมาณมาจัดหาบริการให้
ประชาชนและผู้ที่อยู่อาศัยให้มีคุณภาพด้วย

การที่องค์กรปกครองท้องถิ่นเข้ามาทำในเรื่องสวัสดิการนั้นเป็นเรื่อง
การ “แบ่งเบา” ภาระเท่านั้น เพราะถ้ากลับไปดูที่อำนาจหน้าที่ซึ่งแบ่งกัน
ได้คร่าวๆ ในตอนแรกก็จะพบว่ารัฐบาลกลางยังมีภาระหน้าที่ด้านสวัสดิการ
อีกพอสมควร จากภาระหน้าที่ 6 ส่วนของรัฐบาลกลางนั้น รัฐบาลกลาง
ยังมีงานด้านสวัสดิการจะต้องดูแลอยู่ถึง 4 ส่วน ใน 4 ส่วนนี้ได้รวมเอา
เรื่องการให้บริการด้านแพทย์พิเศษและโรงพยาบาลซึ่งเดิมเคยอยู่ในความ
ดูแลของเขตเคาตีมาเป็นของรัฐบาลกลางดูแลจัดการตั้งแต่ปี ค.ศ. 2002
แล้ว

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลาง
กับองค์กรปกครองท้องถิ่น





เมื่อประเทศนอร์เวย์เป็นรัฐเดี่ยว การกำกับดูแลงานปกครองท้องถิ่นของประเทศโดยรัฐบาลกลางนั้นจึงอยู่ที่กระทรวงการปกครองท้องถิ่นและการพัฒนาภูมิภาค (Ministry of Local Government and Regional Development) ที่นครออสโล กระทรวงการปกครองท้องถิ่นฯ นี้ตั้งขึ้นมาตั้งแต่ ค.ศ. 1948 ได้พัฒนาและเปลี่ยนแปลงชื่อตลอดจนปรับปรุงขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกระทรวงจนมาลงเอยที่ชื่อปัจจุบัน ซึ่งบ่งบอกได้อย่างชัดเจนว่างานหลักก็คือดูแลเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและภูมิภาคอันเป็นพื้นที่ในชนบทที่สำคัญ และไม่ได้แสดงออกที่ชื่อของกระทรวงก็คืองานทางด้านนโยบายที่อยู่อาศัยและการก่อสร้าง⁽¹⁾

(1) <http://www.regjeringen.no/en/dep/krd/min.html?id=509> อ่าน 25/1/2013



สำหรับหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงทางการปกครองท้องถิ่น นั้นก็อยู่ที่กรมการปกครองท้องถิ่น (Department of Local Government) ที่เป็นกรมหนึ่งใน 5 หน่วยงานหลักของกระทรวง โดยหน่วยงานอื่นที่มีคือ กรมการพัฒนาภูมิภาค (Department of Regional Development) กรมการเคหะและการก่อสร้าง (Housing and Building Department) กรมการวางแผนและกิจการบริหาร (Department of Planning and Administrative Affairs) และสำนักงานสื่อสาร (Communication Unit)

ส่วนกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและแสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและผู้บริหารท้องถิ่นกับการกำกับดูแลการปกครองท้องถิ่นนั้นก็คือ กฎหมายการปกครองท้องถิ่น (The Local Government Act ค.ศ. 1992) ที่ออกมาบังคับใช้เมื่อวันที่ 25 กันยายน ค.ศ. 1992 รัฐธรรมนูญของประเทศสเปนอร์เวย์ไม่ได้บัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นเอาไว้ แม้ว่าการปกครองในรูปแบบเทศบาลจะมีมาเก่าแก่แต่โบราณก็ตาม และกฎหมายการปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 1992 นี้ก็ระบุไว้อย่างแจ่มชัดว่าเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ที่จะอำนวยความสะดวกให้มีการปกครองระบบประชาธิปไตยตัวแทนในท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระและมีประสิทธิภาพ

แต่ตัวแทนของรัฐบาลกลางที่รับหน้าที่ไปเป็นผู้ปฏิบัติการกำกับดูแลการปกครองท้องถิ่นของประเทศสเปนอร์เวย์ ซึ่งได้แก่ เขตเคาตีและเทศบาลทั้งหลายนั้นก็คือนักผู้ว่าการเขตเคาตี ที่มีผู้ว่าการเขตเคาตีที่ทางรัฐบาลกลางจะแต่งตั้งไปทำหน้าที่นั่นเอง

ส่วนอำนาจหน้าที่ใดที่จะเป็นขององค์กรปกครองท้องถิ่นไปดำเนินการในท้องถิ่นต่างๆ นั้นกฎหมายการปกครองท้องถิ่นฉบับนี้มิได้กำหนดหากจะไปบัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับอื่นๆ ที่แยกกันออกไป ซึ่งจะได้กล่าวถึงการแบ่งงานหรือบริการที่ให้ต่อประชาชนในท้องถิ่นต่อไปในเบื้องหน้า

การจัดการปกครองระดับรองลงมาจากระดับชาติหรือรัฐบาลกลาง คือกระทรวงต่างๆ แล้วก็จะมาถึงระดับที่เป็นภาค (ใช้คำว่า Regions ในบางครั้ง) แต่แท้จริงแล้วก็ถือเป็นการปกครองในเขตที่เรียกว่า “เคาตี” (counties) นั่นเอง ประเทศนอร์เวย์มีเขตปกครองที่เรียกว่าเขตเคาตีอยู่จำนวน 18 เขตเคาตี และมีเมืองพิเศษคือนครออสโล (Oslo) ที่เป็นนครหลวงของประเทศ โดยนครออสโลนี้จะไม่อยู่ในเขตเคาตีใดๆ ทั้งนี้ เป็นเมืองเอกเทศเพียงเมืองเดียว ในขณะที่เมืองอื่นๆ ล้วนแต่ต้องอยู่ในเขตเคาตีใดเขตเคาตีหนึ่ง

ในเขตพื้นที่เคาตีแต่ละเขตที่แบ่งย่อยไปนั้นจะมีเทศบาลขนาดใหญ่ และขนาดเล็กอยู่ และในเขตเคาตีนี้เองที่ระดับเคาตีก็จะมีหน่วยปกครองอยู่ 2 ประเภท คือ ประเภทแรกเป็นการบริหารงานของตัวแทนรัฐบาลกลาง คือสำนักงานผู้ว่าการเขตเคาตี มีผู้ว่าการเขตเคาตีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ที่มาจากการแต่งตั้งของรัฐบาลกลาง ผ่านกระทรวงแรงงานและการบริหารรัฐ (the Ministry of Labour and Government Administration) ส่วนการบริหารงานอีกประเภทนั้นแม้จะอยู่ในระดับพื้นที่เท่ากันก็เป็นเรื่องของ การปกครองท้องถิ่นของเขตเคาตี ที่มีทั้งผู้บริหารและสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตเคาตีแต่ละแห่งเอง

ดังนั้น การบริหารงานของสำนักผู้ว่าการเขตเคาตีนอร์เวย์ จึงคล้ายกับงานของผู้ว่าราชการจังหวัดของไทย และงานปกครองท้องถิ่นระดับเขตเคาตีของนอร์เวย์ก็คล้ายกับงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดของไทยเช่นกัน ซึ่งจะได้ดูรายละเอียดของการปกครองท้องถิ่นระดับเขตเคาตีของนอร์เวย์เป็นการเฉพาะในบทต่อไป ในบทนี้จะดูที่การบริหารงานสำนักผู้ว่าการรัฐที่เป็นงานตัวแทนของรัฐบาลกลางในการกำกับดูแลการปกครองท้องถิ่นในเขตเคาตีทั้งการปกครองท้องถิ่นของเขตเคาตีหนึ่งแห่งและการปกครองท้องถิ่นของเทศบาลทุกแห่งในเขตเคาตีที่ผู้ว่าการเขตเคาตีแต่ละคนรับผิดชอบ

จากเอกสารของสำนักงานผู้ว่าการเซตเคาตีได้แสดงว่าผู้ว่าการเซตเคาตี (the county governor) ได้เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดินของเทศนอร์เวย์มาตั้งแต่ ค.ศ. 1685 โดยถือได้ว่าเป็นราชการระดับภาค (regional government) ของรัฐบาลกลางรองมาจากกระทรวงทบวงกรมต่างๆ ทั้งนี้ทุกเซตเคาตีจะมีสำนักงานผู้ว่าการเซตเคาตีตั้งอยู่ในแต่ละเซตเคาตี เว้นแต่เซตเคาตีอาเกอร์ชูส ที่สำนักงานเซตเคาตีตั้งอยู่ที่นครออสโล ซึ่งนครออสโลนี้ก็ได้เป็นส่วนหนึ่งของเซตเคาตีอาเกอร์ชูส หากแต่ว่านครออสโลเป็นหน่วยปกครองพิเศษเป็นนครหลวง และผู้ว่าการเซตเพียงคนเดียวที่ว่าการทั้งนครออสโลและเซตเคาตีอาเกอร์ชูสควบคู่กันไป ทำให้ทั้งเทศนอร์เวย์ที่มีเซตเคาตีจำนวน 18 เซตกับนครออสโลที่เป็นอิสระนั้นมีผู้ว่าการเซตเคาตีเพียง 18 ท่านดูแลทั้งหมด

ผู้ว่าการเซตเคาตีนั้นแม้จะเป็นผู้แทนของรัฐบาลกลางและกระทรวงทบวงกรมที่ส่วนกลางให้ไปดูงานระดับภาค คือ พื้นที่ของเซตเคาตีที่ตนรับผิดชอบกำกับดูแลนั้นก็ตาม การบริหารงานของสำนักงานผู้ว่าการเซตเคาตีก็ขึ้นอยู่กับกระทรวงแรงงานและการบริหารงานรัฐโดยตรง ผู้ว่าการเซตเคาตีจะได้รับการแต่งตั้งโดยพระบรมราชโองการตามที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ ดังนั้น จึงทำให้ตำแหน่งผู้ว่าการเซตเคาตีมีระดับความสำคัญอยู่ในระดับสูง จึงเห็นได้ว่าในบรรดาผู้ว่าการเซตเคาตีบางคนนั้นเป็นอดีตรัฐมนตรีหรืออดีตนักการเมือง เช่นเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาก่อน ขณะนี้มีรัฐมนตรีท่านหนึ่งในคณะรัฐบาลปัจจุบันคือเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ขอลาพักจากตำแหน่งผู้ว่าการเซตเคาตีแห่งหนึ่งมาระยะเวลาหนึ่ง โดยมาเป็นรัฐมนตรีร่วมรัฐบาล เมื่อพ้นตำแหน่งรัฐมนตรีแล้วหากยังไม่ครบเวลาที่ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการเซตเคาตี ก็อาจกลับไปดำรงตำแหน่งต่อไปได้⁽²⁾ อย่างไรก็ตามตำแหน่งผู้ว่าการเซตเคาตีก็ “ไม่ได้เป็นตำแหน่งทางการเมือง”

(2) จากคำสัมภาษณ์ของผู้ว่าการเซตเคาตีอาเกอร์ชูสและออสโล เมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม พ.ศ. 2555

ตำแหน่งผู้ว่าการเขตเคาต์ที่มาจากการแต่งตั้งนี้มีวาระในการดำรงตำแหน่งวาระละ 6 ปี และจะเป็นติดต่อกันได้เพียง 2 วาระ คือ 12 ปี เท่านั้น ที่จริงเวลา 12 ปีติดต่อกันที่มีผู้ว่าการเขตเคาต์คนเดียวก็ไม่นับว่านานมากเหมือนกัน ดังนั้นตำแหน่งผู้ว่าการเขตเคาต์จึงดูจะเป็นตำแหน่งที่มีความมั่นคงดี และเป็นตำแหน่งมีเกียรติทั้งยังได้รับการยอมรับอยู่มาก ขนาดผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรียังขอสงวนตำแหน่งเอาไว้กลับมาเป็นหลังพ้นตำแหน่งรัฐมนตรีได้ และก็คงเป็นตำแหน่งที่มีความมั่นคงมากกว่าตำแหน่งรัฐมนตรีเสียด้วย

ผู้ที่ช่วยงานสำคัญของผู้ว่าการเขตเคาต์นั้นก็คือ รองผู้ว่าการเขตเคาต์ที่มีอยู่อีกคนหนึ่ง แต่ตำแหน่งรองผู้ว่าการเขตเคาต์นี้จะมาจากการแต่งตั้งของกระทรวงแรงงานและการบริหารงานรัฐ ส่วนตำแหน่งบริหารที่รองลงมาในสำนักงานผู้ว่าการเขตเคาต์นั้นจะมีคณะกรรมการในสำนักงานผู้ว่าการเขตเคาต์แต่ละแห่งเป็นผู้ดูแลเอง เพราะตำแหน่งรองลงมาในระดับผู้อำนวยการกองบริหารต่างๆ นั้นก็มีความสำคัญที่ส่งเสริมให้ผู้ว่าการเขตเคาต์สามารถบริหารจัดการงานของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

หน้าที่อันสำคัญของผู้ว่าการเขตเคาต์นั้นมีอยู่หลายด้านในฐานะผู้แทนของรัฐบาลกลางดังที่ได้กล่าวต่อไป แต่ก็มีอยู่บทบาทหนึ่งของผู้ว่าการเขตเคาต์ที่มีระบุไว้ด้วยว่า ผู้ว่าการเขตเคาต์ต้องปฏิบัติงานบางประการของประมุขประเทศด้วย จึงโยงไปถึงการที่ผู้ว่าการเขตเคาต์ต้องได้รับการแต่งตั้งโดยพระบรมราชโองการของกษัตริย์

บทบาทและความสำคัญของ ตำแหน่งผู้ว่าการเขตเคาตี

มองจากทางฝ่ายสำนักงานผู้ว่าการเขตเคาตี ถือได้ว่าผู้ว่าการเขตเคาตีเป็นตัวเชื่อมที่สำคัญระหว่างรัฐบาลกลางกับการปกครองท้องถิ่นทั้ง 2 ระดับในเขตเคาตี คือ ทั้งระดับบนคือท้องถิ่นเขตเคาตีที่มีอยู่องค์กรเดียว กับระดับล่างคือเทศบาลทั้งหลายในพื้นที่ของเขตเคาตี สำนักงานเขตเคาตีก็ยังยืนยันว่าจากลักษณะทางภูมิศาสตร์ของประเทศนอร์เวย์ ที่เป็นพื้นที่ยาวจากเหนือจดใต้เช่นนี้ แม้จะมีการพัฒนาเทคโนโลยีที่ทันสมัยอย่างทุกวันนี้ ก็เป็นงานที่ยากเป็นอย่างยิ่งที่ทางกระทรวงทบวงกรมต่างๆ ของประเทศที่ส่วนกลางที่จะติดตามกำกับดูแลการทำงานของท้องถิ่นต่างๆ ในเขตพื้นที่ของเคาตีได้เองโดยปราศจากผู้ว่าการเขตเคาตีต่างๆ มาแยกกำกับดูแลให้ ซึ่งงานหลักของผู้ว่าการเขตเคาตีนั้นก็คือเป็นผู้แทนของรัฐบาลกลางที่จะนำนโยบายของรัฐบาลที่ส่วนกลางและของรัฐสภาไปยังท้องถิ่น

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศนอร์เวย์นั้นมีความใกล้ชิดกัน แต่ก็ให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นด้วยพร้อมกันไป ดังที่จะเห็นได้ว่ารัฐบาลกลางมีกระทรวงที่เกี่ยวกับกิจการองค์กรปกครองท้องถิ่นและเขตภูมิภาคโดยเฉพาะ เพียงแต่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นเอาไว้แต่อย่างใด หากแต่รัฐสภาแห่งชาติได้ออกกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นออกมาบังคับใช้ และดูแลให้องค์กรปกครองท้องถิ่นให้บริการสังคมที่มีคุณภาพแก่ประชาชน โดยให้การบริหารจัดการต่างๆ เป็นไปตามกฎหมายข้อบังคับ

ผู้ว่าการเขตเคาตีหรือสำนักงานผู้ว่าการเขตเคาตี มีหน้าที่จะต้องรายงานกิจการในเขตเคาตีของตนไปยังกระทรวงต่างๆ ของรัฐบาล⁽³⁾ ซึ่งในปัจจุบันนี้มีอยู่ด้วยกัน 11 กระทรวง

1. Ministry of Administration, Reform and Church Affairs
2. Ministry of Children, Equality and Social Inclusion
3. Ministry of Health and Care Services
4. Ministry of Justice Public Security
5. Ministry of Local Government and Regional Development
6. Ministry of Culture
7. Ministry of Agriculture and Food
8. Ministry of Environment
9. Ministry of Labour
10. Ministry of Education and Research
11. Health Monitoring and Control Authority⁽⁴⁾

เมื่อผู้ว่าการเขตเคาตีเป็นตัวแทนประมุขและรัฐบาลเช่นนี้ ถ้าจะเทียบกันก็น่าจะคล้ายกับเอกอัครราชทูตที่ถือว่าเป็นตัวแทนประมุขของประเทศที่ทำหน้าที่ให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลนั่นเอง ผู้ว่าการเขตเคาตีนี้มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งเป็นหัวหน้าหน่วยคือสำนักงานผู้ว่าการเขตเคาตี แต่ตัวรองผู้ว่าการที่มีอยู่ 1 คนนั้นมาจากการแต่งตั้งของกระทรวงแรงงานและการบริหารงานภาครัฐ ทำให้เห็นได้ว่างานของสำนักงานผู้ว่าการเขตเคาตีเป็นงานที่รับมาจากกระทรวงที่ส่วนกลาง แต่กระนั้นผู้ว่าการเขตเคาตีและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานผู้ว่าการเขตเคาตีก็ยังทำ

(3) เพิ่งอ้าง

(4) รายชื่อกระทรวงทั้ง 11 แห่งนี้ได้จาก Valgerd Svarstad Hangland, "Country Governor Oslo & Akershus : Responsibilities and Task," หน้า 4

หน้าที่ทั้งที่เป็นของตนโดยเฉพาะ และทำหน้าที่ให้กระทรวงอื่นๆ อีกหลายกระทรวง ดังจะสรุปหน้าที่ของผู้ว่าราชการเขตเคาตีได้ดังนี้⁽⁵⁾

1. ผู้ประสานงานระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหมดที่มีอยู่ในเขต ได้แก่ องค์กรปกครองท้องถิ่นเคาตี 1 องค์กร กับเทศบาลทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นเทศบาลขนาดเล็กหรือเทศบาลขนาดใหญ่ก็ตามในเขตเคาตีของตน

2. ผู้ประกันสิทธิตามรัฐธรรมนูญของประชาชนในเขตพื้นที่ หากมีปัญหาในเรื่องสิทธิตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นในเขตเคาตี ผู้ว่าการเขตเคาตีต้องมีบทบาทที่ต้องแก้ไขในเรื่องนี้ตามสภาพและเงื่อนไขที่มี

3. ผู้แทนกระทรวงต่างๆ ในงานด้านต่างๆ ที่ต้องดำเนินการอยู่ในเขตเคาตีนั้นๆ ซึ่งงานด้านต่างๆ นี้พอจะแยกได้เป็น 2 ประเภท

ก. งานด้านต่างๆ ที่องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามภารกิจที่แบ่งปันกันแล้วระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองท้องถิ่น

1. งานด้านสวัสดิการของเด็กและกิจการครอบครัว งานด้านนี้ในระดับชาติทางรัฐบาลกลางมีกระทรวงว่าด้วยกิจการเด็กและครอบครัว (Ministry of Children and Family Affairs) เป็นผู้รับผิดชอบ ในระดับองค์กรปกครองท้องถิ่นเองก็มีหน้าที่ทำอยู่ด้วย ผู้ว่าการเขตเคาตีก็มีหน้าที่ไปให้แนวทางและกำกับดูแลให้การดำเนินการขององค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับ และให้เป็นบริการที่มีคุณภาพด้วย

⁽⁵⁾ "The County Governors in Norway Regional Representative of Central Government," The Norwegian Ministry of Labour and Government Administration (เอกสารเผยแพร่ไม่มีปีที่พิมพ์และหมายเลขหน้า)

2. งานด้านเกษตรกรรม งานนี้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการอยู่เช่นเดียวกับทางรัฐบาล ทั้งนี้ทางผู้ว่าการเขตเคาตีก็จะต้องไปกำกับดูแลให้งานด้านเกษตรกรรมที่องค์กรปกครองท้องถิ่นทำไปไปในทางเดียวกันกับแนวทางของรัฐบาล มุ่งสู่เป้าหมายตามนโยบายรัฐบาล
 3. งานด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นงานที่องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจ มีหน้าที่จัดการดูแลในเขตของตน ทางรัฐบาลเองก็มีนโยบายและเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับเรื่องนี้ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับเรื่องมลพิษ ทางผู้ว่าการเขตเคาตีก็ต้องสื่อสารให้ทางองค์กรปกครองท้องถิ่นได้ทราบ และให้องค์กรปกครองท้องถิ่นดำเนินการตามกฎหมายและข้อบังคับเพื่อลดมลพิษ ดังที่จะเห็นได้ในเรื่องการกำจัดขยะที่ทางรัฐบาลโดยกฎหมายได้กำหนดให้แบ่งขยะออกตามสภาพ และถ้าเป็นขยะที่เป็นพิษจะต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดเป็นต้น ในเรื่องอย่างนี้ผู้ว่าการเขตเคาตีคือตัวแทนรัฐบาลกลางที่ไปดูแลใกล้ชิดได้จริง
- ข. งานในอำนาจและหน้าที่ของส่วนกลางที่ปฏิบัติอยู่ในท้องถิ่น ซึ่งถ้าดูที่อำนาจหน้าที่ดังที่มีการแบ่งกันไว้แล้วนั้น งานเหล่านี้ไม่ใช่งานที่องค์กรปกครองท้องถิ่นทำ หากแต่เป็นงานของรัฐบาลกลางที่ทางกระทรวงที่เกี่ยวข้องได้ให้ทางผู้ว่าการเขตเคาตีดูแลให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามที่กระทรวงต่างๆ กำหนด

1. งานของกระทรวงแรงงานและการบริหารของรัฐบาล (Ministry of Labour and Government Administration) ที่ทางกระทรวงมีอำนาจในการปฏิรูปการบริหารงานของรัฐบาลจึงต้องการให้การบริหารในหน่วยงานของรัฐในเขตพื้นที่ปฏิบัติโดยมีมาตรฐานและแนวทางเดียวกันเสมอดันเสมอปลาย และในการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างกันในการทำงานของรัฐบาลกับองค์กรปกครองท้องถิ่นก็มีมาตรฐานเดียวกัน เพื่อให้เกิดผลดีแก่ชุมชนต่างๆ ไม่ว่าจะอยู่ในเขตใด จะใกล้หรือไกลจากนครหลวงอันเป็นที่ตั้งรัฐบาลก็ไม่ใช่ตัวกำหนด ทั้งนี้ผู้ว่าการเขตเคาตีต้องเป็นผู้ดูแลให้การดำเนินการเป็นไปตามกฎหมายด้วย
2. งานด้านการยุติธรรมและกิจการตำรวจ ซึ่งงานนี้เป็นงานที่รัฐบาลกลางเป็นผู้รับผิดชอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจการตำรวจที่ในองค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศที่พัฒนามากในเรื่องการกระจายอำนาจจากอย่างสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดาที่ได้ให้อยู่ในความดูแลขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น ในประเทศนอร์เวย์ได้อยู่ในอำนาจของรัฐบาลกลาง และเรื่องงานด้านการยุติธรรม สำหรับประเทศนอร์เวย์ผู้ว่าการเขตเคาตีต้องเข้าไปดูแลในเรื่องการให้ความช่วยเหลือทางด้านกฎหมายแก่ประชาชน รวมทั้งดูแลค่าเสียหายแก่ผู้ที่ประสบภัยจากความรุนแรงในสังคม และความพยายามที่จะไกล่เกลี่ยข้อพิพาทซึ่งเรื่องต่างๆ แบบนี้ บางเรื่องก็มีคณะกรรมการไปดูแลให้ แต่ผู้ว่าการเขตเคาตีก็มีหน้าที่จะต้องรับผิดชอบ ทั้งนี้รวมทั้งเรื่องสาธารณภัยที่ทางรัฐบาล

จะต้องรับผิดชอบงานอาสาสมัครดินแดนนั้นเป็นงาน
ที่ทางผู้ว่าการเขตเคาตีดูแลเองในแต่ละเขต

แต่จากการที่ได้ไปเยี่ยมสำนักงานผู้ว่าการเขต Akershus และ Oslo ก็ได้รับข้อมูลเพิ่มเติมว่า ทางสำนักงานผู้ว่าการเขตนี้หรือผู้ว่าการเขตเองยังได้ทำหน้าที่แทนกระทรวงการค้า (Ministry of Trade) และกระทรวงการขนส่งและคมนาคม (Ministry of Transport and Communications) ด้วย ดังนั้นโดยทั่วไปแล้ว ผู้ว่าการเขตเคาตีทั้งหลายคงทำหน้าที่แทนกระทรวงทุกกระทรวงของรัฐบาลขึ้นอยู่กับเขตเคาตีใดจะมีกิจการและเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงใดหรือหน่วยงานของรัฐบาลกลางหน่วยใดนั่นเอง

นอกจากนี้ทางเขตเคาตี Oslo และ Akershus ยังระบุว่า ผู้ว่าการเขตนี้ยังต้องปฏิบัติหน้าที่ในนามประมุขและราชสำนัก และเตรียมการในเรื่องเครื่องราชอิสริยาภรณ์ และดูแลจัดการในเรื่องการเยือนอย่างเป็นทางการของประมุขของรัฐด้วย กับเตรียมการต้อนรับคณะกรรมาธิการรัฐสภาที่จะมาเยี่ยมชมด้วย⁽⁶⁾ การอ้างหน้าที่ต่างๆ นี้ทำให้เห็นได้ว่าผู้ว่าการเขตเคาตีและสำนักงานเขตเคาตียังมีบทบาทที่สำคัญที่ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานกิจการของหน่วยงานต่างๆ ที่ส่วนกลางกับองค์กรปกครองท้องถิ่นทั้ง 2 ระดับในเขตเคาตีของตน ทั้งยังมีหน้าที่เสมือนผู้รับอุทธรณ์ร้องทุกข์ในคำสั่งหรือมติขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีผู้ร้องทุกข์ด้วย

⁽⁶⁾ ข้อมูลนี้ได้จากการฟังคำชี้แจงประกอบเอกสารจากสำนักงานเขตเคาตี Oslo & Akershus เมื่อวันที่ 9/7/2012 ที่สำนักงานเขตเคาตี Oslo & Akershus



ที่
ที่
ที่

5

ปัญหาเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
ของประเทศนอร์เวย์





การศึกษาดูเรื่องราวเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของประเทศนอร์เวย์ โดยทั่วไปแล้วก็ถือได้ว่าที่ประเทศนอร์เวย์มีการกระจายอำนาจอย่างมาก ในขณะที่รัฐบาลกลางก็ยังคงพยายามกำกับดูแลอย่างใกล้ชิด แต่ก็ไม่ใช่เป็นการสั่งการให้ท้องถิ่นปฏิบัติตามคำสั่ง หากเป็นการกำหนดกรอบเพื่อให้ท้องถิ่นให้บริการสาธารณะที่ดีเหมือนกันแก่ประชากรที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นที่ต่างกันแต่ประเทศเดียวกันได้รับการบริการในมาตรฐานเดียวกันด้วย

แม้จะพบว่า การกระจายอำนาจค่อนข้างดีก็ตาม แต่องค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศนอร์เวย์ก็ยังมีปัญหาในตัวเองที่จะต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไข หากย้อนหลังไปดูการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการกระจายอำนาจของประเทศนอร์เวย์



ก่อนจะมาถึงวันนี้ ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง เมื่อประเทศเข้าสู่สภาวะปกติหลังสงครามโลกผ่านไป ผู้คนโดยเฉพาะฝ่ายการเมืองที่เห็นถึงความสำคัญที่จะต้องทำให้เทศบาลมีขนาดใหญ่ขึ้นโดยมีประชากรมากขึ้นเพื่อรับภาระหน้าที่สำคัญทางด้านการให้บริการด้านการศึกษา ทำให้มีการยุบรวมเทศบาลเข้าด้วยกันในระยะเวลาช่วงหลังของคริสต์ทศวรรษ 1950 และ 1960 จนสามารถลดจำนวนเทศบาลของประเทศนอร์เวย์ได้ถึงร้อยละ 40 จากจำนวน 744 หน่วยใน ค.ศ. 1958 เหลือประมาณ 400 กว่าหน่วยใน ค.ศ. 1965 ⁽¹⁾ และอีกกรณีที่สำคัญล่าสุดก็คือการที่รัฐบาลกลางเรียกคืนภาระหน้าที่ในการดูแลรักษาพยาบาลและโรงพยาบาลที่เคยอยู่ในความดูแลของเขตเคาตีกลับมาเป็นของรัฐบาลกลาง เมื่อ ค.ศ. 2002 แต่ความคิดที่จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับองค์กรปกครองท้องถิ่นก็ยังมีอยู่ และได้มีการเสนอความคิดเห็น มีข้อให้ถกเถียงกันที่ยังไม่มีข้อยุติอยู่

ในที่นี้จะยกเอาปัญหาที่มีการกล่าวถึงกันมากเกี่ยวกับองค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศนอร์เวย์ในวันนี้มาดูกัน 3 ปัญหา

1. ปัญหาที่ประเทศนอร์เวย์ยังมีเทศบาลขนาดเล็กอยู่เป็นจำนวนมาก และได้มีการกล่าวถึงข้อเสนอที่จะลดจำนวนเทศบาล 400 กว่าแห่งของประเทศนอร์เวย์ให้เหลือสัก 100 แห่ง หรือสักครึ่งหนึ่งของจำนวนที่มีอยู่ในวันนี้
2. ปัญหาเกี่ยวกับการคงอยู่ของเขตเคาตีในประเทศนอร์เวย์ ว่าถึงวันนี้แล้วยังมีความจำเป็นที่จะมีเขตเคาตีอยู่ต่อไปหรือไม่ หรือถ้าจะมีอยู่เป็นองค์กรเพื่อบริหารระดับรองของประเทศ จะเป็นเขตภูมิภาค (Region) ขนาดใหญ่สัก 4-5 เขตจะดีกว่าหรือไม่

⁽¹⁾ "Managing Across Levels of Government : Norway," ใน (OECD 1997), หน้า 364

3. ทำอย่างไรจึงจะให้องค์กรปกครองท้องถิ่นบริหารจัดการในการให้บริการสวัสดิการที่ดีเป็นมาตรฐานทัดเทียมกัน โดยรัฐบาลกลางไม่ต้องเข้าไปแทรกแซง ทั้งนี้เพื่อรักษาหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นให้คงอยู่โดยไม่กระทบกระเทือน คือท้องถิ่นยังคงมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการได้เอง

หากพิจารณาให้ดีจะเห็นว่าปัญหาทั้ง 3 นี้ แม้จะดูแยกกัน แต่ก็น่าจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกันไปเป็นเรื่องเดียวกันได้ นั่นคือต้องการให้องค์กรปกครองท้องถิ่นยังคงมีความเป็นอิสระในการที่จะเป็นผู้รับผิดชอบให้บริการที่ดี มาตรฐานเทียบเท่ากันแก่ประชาชนผู้อยู่อาศัยในประเทศนอร์เวย์ทุกคน ไม่ว่าจะบุคคลเหล่านั้นจะมีถิ่นที่อยู่ในเขตเทศบาลใดๆ ก็ตาม และนี่คือเป็นหัวใจของปัญหา และเป็นสิ่งที่รัฐบาลทุกรัฐบาลต้องการ เพราะประชาชนผู้อยู่อาศัยซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเลือกรัฐบาลทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นก็ต้องการเช่นเดียวกัน

ปัญหาที่หนึ่ง นั้น เราทราบดีแล้วว่าเทศบาลในประเทศนอร์เวย์จำนวนมากกว่าครึ่งหนึ่งของเทศบาลทั้งหมดมีประชากรไม่เกิน 5,000 คน และจากตัวเลขประเมินถ่วงเฉลี่ยแล้วจะมีประชากรไม่เกิน 1,000 คน⁽²⁾ ความพยายามในการยุบรวมเทศบาลเข้าด้วยกันที่สำเร็จเห็นผลยุบรวมไปจนลดจำนวนเทศบาลไปเกือบครึ่งหนึ่งของทั้งหมดนั้นทำได้สำเร็จมาเมื่อ ค.ศ. 1965 แต่หลังจากนั้นก็ลดจำนวนเทศบาลได้น้อยมาก ในเวลาเกือบ 50 ปีต่อมามีเทศบาลยอมยุบรวมกันทีละรายสองรายเท่านั้นเอง ตัวเลขจำนวนเทศบาลในประเทศนอร์เวย์ที่อ่านพบในเอกสารเผยแพร่ต่างๆ ที่อาจดูว่าผิดกันที่จำนวนหนึ่งหรือสองแห่งนั้นก็เนื่องมาจากการนับจำนวนมาอ่างนั้นเป็นปีใดมีการยุบรวมเทศบาลใหม่อีกหรือไม่เท่านั้นเอง

⁽²⁾ “Managing Across Levels of Government : Norway,” อ้างแล้ว, หน้า 363

แต่แสดงให้เห็นว่าการยุบรวมระยะหลังนี้มีน้อยมาก เทศบาลที่ยอมยุบรวม
รายล่าสุดเมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2013 คือ เทศบาล Bjarkooy ที่ยุบรวม
เข้ากับเทศบาล Harstad เป็นเทศบาล Harstad ⁽³⁾

เมื่อไปดูถึงเหตุที่การยุบรวมเทศบาลในประเทศนอร์เวย์มีจำนวน
ไม่มากนัก ก็พบว่าน่าจะมาจากการที่เทศบาลนั้นก็คือชุมชนพื้นฐานของ
ประเทศนอร์เวย์ที่มีมาเก่าแก่เป็นร้อยๆ ปีมาแล้ว และเป็นชุมชนที่เป็น
หน่วยเล็กที่สุดอยู่แล้ว ประชาชนที่อยู่ในเขตเทศบาลจึงมีความผูกพันกับ
ชุมชนของตน เมื่อไม่มีความจำเป็นจริงๆ ประชาชนจึงไม่เอายกยุบรวม
เทศบาล ที่จริงชื่อที่เรียกเทศบาลในประเทศนอร์เวย์นั้นก็เรียกกันว่า
“Kommune” เสียด้วย

ดังที่กล่าวมาแล้วในบทอื่นๆ ว่าเทศบาลที่มีประชากรน้อยที่สุด คือ
เทศบาล Utsira ซึ่งอยู่ในเขตเคาต์ Rogaland ทางตอนใต้เกือบสุดของ
ประเทศนั้น มีประชากรอยู่เพียง 212 คน เทศบาลนี้เป็นเกาะเล็กๆ ที่มี
พื้นที่อยู่ 6 ตารางกิโลเมตรเท่านั้นเอง ⁽⁴⁾ ถ้าดูกันที่ขนาดของพื้นที่ก็มี
ขนาดเล็กเกือบที่สุดของเทศบาล คือเป็นเทศบาลที่มีขนาดเล็กเป็นอันดับ
สองเพราะเทศบาลที่เล็กที่สุดคือเทศบาล Kvitsoy ที่เป็นเกาะเช่นเดียวกัน
และก็อยู่ในเขตเคาต์ Rogaland เหมือนกัน พื้นที่ของเทศบาล Kvitsoy
ก็ประมาณ 6 ตารางกิโลเมตร เพียงแต่เล็กกว่าเทศบาล Utsira เล็กน้อย
เทศบาล Kvitsoy มีประชากรมากกว่าของ Utsira 2 เท่ากว่าๆ คือ
มี 538 คน แต่ทั้ง 2 แห่งจะรวมกับเทศบาลอื่นก็ยาก เพราะถ้าย้อนไป
ดูประมาณ 90 ปีที่เทศบาลทั้ง 2 นี้ต่างก็แยกตัวมาจากพื้นที่อื่น อย่าง
กรณี Utsira นั้นได้แยกตัวออกมาจากพื้นที่ซึ่งเรียกว่า Torvastad เมื่อวันที่
1 กรกฎาคม ค.ศ. 1924 เช่นเดียวกับ Kvitsoy ก็แยกตัวออกมาจาก

⁽³⁾ <http://en.wikipedia.org/wiki/Troms> อ่าน 20/2/2013

⁽⁴⁾ <http://en.wikipedia.org/wiki/Utsira> อ่าน 20/2/2013

พื้นที่ Mosteroy ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1923 ดังนั้นถ้าดูถึงความ
เป็นมาที่แยกออกมาเนี่ยเพียงระยะเวลายังไม่ถึง 100 ปี และในปี ค.ศ.
1965 ซึ่งเป็นช่วงสุดท้ายที่มีการยุบรวมเทศบาลจำนวนมาก เทศบาลทั้ง
2 แห่งนี้ก็รอดพ้นการยุบรวมมาได้

ความพยายามที่ทำให้มีการยุบรวมเทศบาลของประเทศนอร์เวย์ใน
คริสต์ศตวรรษที่ 21 ที่มีการกล่าวถึงมากหน่อยก็เป็นกรณีที่ นาง Ema
Solberg รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการปกครองท้องถิ่น ในตอนนั้นมีความ
พยายามที่จะยุบรวมเทศบาลให้เหลือเพียง 100 แห่ง⁽⁵⁾ รัฐมนตรีหญิงผู้นี้
เข้ามาเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการปกครองท้องถิ่น ใน ค.ศ. 2001
ในรัฐบาลของนายกรัฐมนตรี นาย Kjell Magne Bondeviks นับว่าเป็น
รัฐมนตรีหญิงที่ขึ้นมาเป็นรัฐมนตรีเมื่อมีอายุ 40 ปี ขณะนั้นเธอเป็นรอง
หัวหน้าพรรค Conservative Party แต่ประสบการณ์เกี่ยวกับงานท้องถิ่น
นั้นมีอยู่มาก อายุเพียง 18 ปีก็ได้เป็นผู้ช่วยสมาชิกสภา (Deputy
member) ของเมืองเบอร์เกนที่เป็นนครที่ใหญ่เป็นอันดับสองของประเทศ

ทางกระทรวงได้ใช้เงินไปประมาณ 140 ล้านนอร์เวย์โครน เพื่อ
ดำเนินการในการที่จะยุบรวมเทศบาลให้มีจำนวนลดลง และจัดให้มีการลง
ประชามติในเทศบาลหลายแห่งในการเลือกตั้งท้องถิ่นของเทศบาล เมื่อ
ค.ศ. 2003 แต่ผลที่ได้รับไม่เป็นที่น่าพอใจเพราะมีเทศบาลจำนวนน้อย
เห็นด้วยที่จะยุบรวมเทศบาลเข้าด้วยกัน ในบรรดาเทศบาลจำนวนน้อย
ที่ยอมยุบรวมนี้มีเทศบาล Frei ที่อยู่ในเขตเคาต์ More og Romsdal
อยู่ด้วยเทศบาล Frei ก็มีพื้นที่เป็นเกาะ และมีความเป็นมาเก่าแก่ไม่แพ้
เทศบาลแห่งอื่นๆ คือตั้งมาตั้งแต่ 1 มกราคม ค.ศ. 1838 โดยทั่วไป
เทศบาลหรือชุมชนในประเทศนอร์เวย์ก็ใช้ระบบเทศบาลที่มีสภาเทศบาล
มาในระยะเวลาเริ่มต้น ค.ศ. 1837 และ 1838 นั่นเอง ที่น่าสังเกตว่า

⁽⁵⁾ http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_former_muni อ่าน 20/2/2013

ตอนที่มิมติให้ยุบรวมเข้ากับเทศบาล Kristiansund ซึ่งอยู่ทางเหนือขึ้น
เทศบาล Frei มีประชากรอยู่ถึง 5,274 คน⁽⁶⁾ การยุบรวมมีผลในวันที่
1 มกราคม ค.ศ. 2008

แต่เทศบาลที่มีมติไม่ยุบรวมนั้น เช่น เทศบาล Hobol ซึ่งอยู่ห่างจาก
นครหลวงออสโล เพียง 40 กิโลเมตร นั้น มีประชากรอยู่ 4,504 คน
(ตัวเลข ค.ศ. 2004 เหมือนกัน) น้อยกว่าเทศบาล Frei เสียอีก หรือ
เทศบาล Hol ก็เช่นกันที่มีมติไม่ยุบรวมนั้นก็ยังมีประชากรอยู่ 4,556 คน⁽⁷⁾
น้อยกว่าเทศบาล Frei ที่ยอมยุบรวม หรือเทศบาล AI ซึ่งก็เป็นเทศบาล
เก่าแก่ตั้งขึ้นมาในวันเดือนปีเดียวกับเทศบาล Frei คือวันที่ 1 มกราคม
ค.ศ. 1838 มีประชากร 4,656 คน (ตัวเลข ค.ศ. 2004)⁽⁸⁾ ก็ไม่ยอม
ยุบรวม ดังนั้นการจะยุบรวมเทศบาลนั้นแม้รัฐบาลกลางจะมีนโยบายและ
ความตั้งใจในการผลักดันเพื่อมุ่งหมายจะลดจำนวนเทศบาลให้ลดลง
อย่างไรก็ตาม การตัดสินใจสุดท้ายก็ยังอยู่ที่ประชาชนในเขตเทศบาลเอง
เพราะเมื่อมีประชามติออกมาแล้วรัฐบาลก็ไม่อาจไปบังคับให้เป็นไปในทาง
ตรงกันข้ามได้

หลังจาก ค.ศ. 1965 แล้ว เวลาผ่านมา 20 กว่าปี มีการยุบรวม
เทศบาลในประเทศนอร์เวย์ได้เพียงเล็กน้อย ย้อนไปดูตั้งแต่ก่อนสิ้น
คริสต์ศตวรรษที่ 20 ตั้งแต่ ค.ศ. 1988 มาจนถึง ค.ศ. 2008 ซึ่งเป็นปีที่มีการ
ยุบรวมเทศบาล Frei จะพบว่าไม่มีเทศบาล จำนวน 24 แห่งเท่านั้นที่ยุบรวม
กันได้ คือ⁽⁹⁾

⁽⁶⁾ <http://en.wikipedia.org/wiki/Frei> อ่าน 20/2/2013 ตัวเลขประชากรนั้นเป็น
ตัวเลข ค.ศ. 2004

⁽⁷⁾ <http://en.wikipedia.org/wiki/Hol> อ่าน 20/2/2013

⁽⁸⁾ <http://en.wikipedia.org/wiki/AI> อ่าน 20/2/2013

⁽⁹⁾ <http://www.statoids.com/yno.html> อ่าน 21/2/2013

ในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1988 มีเทศบาลยุบรวมไปได้
6 เทศบาล คือ

1. เทศบาล Horten ยุบรวมกับเทศบาล Borre
2. เทศบาล Brunlanes เทศบาล Hedrum เทศบาล Stavern
และเทศบาล Tjolling ยุบรวมกับเทศบาล Larvik
3. เทศบาล Sem ยุบรวมกับเทศบาล Tonsberg

ในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1992 คือ 4 ปีต่อมา มีเทศบาลยุบรวมไป
9 เทศบาล ดังนี้คือ

1. เทศบาล Hisoy เทศบาล Moland เทศบาล Oyesstad และ
เทศบาล Tromoy ยุบรวมกับเทศบาล Arendal
2. เทศบาล Vang ยุบรวมกับเทศบาล Hamar
3. เทศบาล Soroyasund ยุบรวมกับเทศบาล Hammerfest
4. เทศบาล Skjeberg เทศบาล Tune และเทศบาล Varteig
ยุบรวมกับเทศบาล Sarpsborg

ในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1994 คือ 2 ปีต่อมามีเทศบาลถูกยุบรวมไป
4 เทศบาล ได้แก่ เทศบาล Borge เทศบาล Krakeroy เทศบาล Onsoy
และเทศบาล Rolvsøy ยุบรวมกับเทศบาล Fredrikstad

ในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2002 คือ 8 ปีต่อมามีเทศบาลถูกยุบรวมไป
2 แห่ง ได้แก่ เทศบาล Rammes และ เทศบาล Vale ที่ถูกยุบรวมไปเป็น
เทศบาล Re

ใน ค.ศ. 2005 เทศบาล Skjerstad ถูกรวมกับเทศบาล Bode

ใน ค.ศ. 2006 เทศบาล Tustna รวมกับเทศบาล Aure

ใน ค.ศ. 2006 เทศบาล Ølen รวมกับเทศบาล Vindafjord

ยิ่งไปกว่านั้นเมื่อนโยบายนี้เป็นนโยบายของรัฐบาลผสมชุดหนึ่งเมื่อหมดสมัยของรัฐบาลนั้นและมีรัฐบาลผสมชุดใหม่หลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใน ค.ศ. 2005 รัฐบาลชุดใหม่ที่นำโดยนายกรัฐมนตรี นาย Jens Stoltenberg และมีนาง Aslang Marie Haga หัวหน้าพรรค Centre Party เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการปกครองท้องถิ่นฯ นั้นได้ยกเลิกนโยบายที่ลดจำนวนเทศบาลลงให้เหลือเพียง 100 แห่งอย่างที่รัฐบาลก่อนหน้านี้อาจทำได้ จึงได้ยกเลิกนโยบายนี้ใน ค.ศ. 2006

ถึงวันนี้ผ่านการเลือกตั้งเข้ามาแล้วครั้งหนึ่งรัฐบาลของประเทศนอร์เวย์ก็ยังเป็นรัฐบาลผสม แดง-เขียว (คือซ้ายกับขวาร่วมมือกัน) ได้อยู่ และมีนาย Jens Stoltenberg เป็นนายกรัฐมนตรีหัวหน้ารัฐบาล จึงเชื่อได้ว่าการจะเร่งรัดผลักดันให้เทศบาลยุบรวมกันโดยมีเป้าหมายให้เหลือเพียง 100 แห่งนั้นไม่น่าจะมีขึ้น

แต่ก็น่าจะมีการใช้แรงจูงใจทางภาษีและสิ่งอื่นๆ ที่ดึงดูดให้เทศบาลขนาดเล็กๆ เลือกที่จะยอมไปยุบรวมกับเทศบาลขนาดใหญ่ มาตรการทางภาษีก็ดีหรือมาตรการในเรื่องอื่นๆ นั้นก็จะต้องเป็นสิ่งที่ทำให้ประชาชนผู้อยู่อาศัยในเทศบาลเล็กๆ เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องเข้ายุบรวมกันกับเทศบาลอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการได้รับการบริการสังคมด้านต่างๆ และสวัสดิการที่ดีกว่า ยืนยันให้เทศบาลที่ตนมีถิ่นที่อยู่เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กต่อไป

ส่วนปัญหาที่สองที่เป็นเรื่องขององค์กรปกครองท้องถิ่นระดับแรกก็คือ องค์กรปกครองท้องถิ่นเคาต์นั้นมาจนถึงวันนี้ก็มีเสียงเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงมาก ที่จริงโครงสร้างของเขตเคาต์นั้นมีมากกว่า 100 ปีแล้วในประเทศนอร์เวย์โดยแทบจะไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงอะไรเลย เว้นแต่การเลือกสมาชิกสภาเขตเคาต์โดยตรงที่เริ่มมาตั้งแต่ ค.ศ. 1974 เท่านั้น

เอง⁽¹⁰⁾ เมื่อนักการเมืองและนักวิชาการให้ความสนใจที่จะปรับปรุงโครงสร้างหรือที่จริงคิดเรื่องยุบรวมองค์กรปกครองท้องถิ่นเทศบาลขนาดเล็ก และนำไปสู่การศึกษาวิจัยที่มีมาตั้งแต่ปลายคริสต์ศตวรรษที่ 20 จนมาถึงระยะเวลาต้นๆ คริสต์ศตวรรษที่ 21 นั้นการศึกษาเพื่อปรับปรุงในเรื่องการกระจายอำนาจและหน้าที่ให้ท้องถิ่นนั้นก็ได้พิจารณาถึงองค์กรปกครองท้องถิ่นเคาตีด้วย และก็มีความเชื่อกันว่าการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของเขตเคาตีนั้นน่าจะเปลี่ยนได้ก่อนเทศบาล ตามแผนที่ถูกกล่าวถึงกันนั้นถึงขนาดว่าจะมีโครงสร้างใหม่ออกมาใช้ได้ ใน ค.ศ. 2010⁽¹¹⁾ แต่ตามข้อเท็จจริงนั้นแผนก็ยังเป็นแผน เพราะมาถึงวันนี้ ค.ศ. 2013 แล้ว โครงสร้างของเขตเคาตีก็ยังเหมือนเดิม

ความคิดหนึ่งเกี่ยวกับเรื่องขององค์กรปกครองท้องถิ่นเคาตีนั้นค่อนข้างจะสุดโต่งอยู่ที่เดียว นั่นคือความเห็นที่อยากใหยกเลิกองค์กรปกครองท้องถิ่นเคาตีทั้งหมดและให้ประเทศนอร์เวย์มีองค์กรปกครองท้องถิ่นเพียงระดับเดียวคือเทศบาล ข้อเสนอนี้อ้างว่ามาจากพรรคการเมืองแนวเสรีนิยม ถึง 2 พรรคด้วยกัน แต่จากการที่ได้พูดคุยกับทางเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองท้องถิ่นระดับเทศบาลก็พบว่าความเห็นนี้มีอยู่ในผู้คนที่ทำงานในเทศบาลด้วยเหมือนกัน คำอธิบายของเจ้าหน้าที่เทศบาลนั้นมองว่าถึงวันนี้หมดความจำเป็นที่จะต้องมืองค์กรปกครองท้องถิ่นระดับเขตเคาตีแล้ว เนื่องจากบางเขตเคาตีก็เล็กและมีประชากรน้อย การพัฒนาด้านคมนาคมและการสื่อสารเป็นเหตุผลที่มีการอ้างว่าการปกครองของประเทศนอร์เวย์เหลือเพียง 2 ชั้น คือ จากชั้นแรกได้แก่ ระดับ ประเทศ คือ

⁽¹⁰⁾ Jorgen Amdam, "The emerging Norwegian municipal structure : seternative options-and their consequences-for the political and organizational reform of the local and regional levels," ใน European Journal of Spatial Development (August 2007) จาก <http://www.nordregio.se/EJSD/>, หน้า 1

⁽¹¹⁾ เพิ่งอ้าง, หน้า 13

รัฐบาลกลางแล้วก็ลงไปสู่ระดับรองที่เป็นการปกครองท้องถิ่นคือเทศบาล เพราะแม้แต่เทศบาลก็ยังมีความเห็นว่าจะให้ยุบรวมเทศบาลขนาดเล็กเข้ากับเทศบาลขนาดเล็กด้วยกันหรือรวมกับเทศบาลขนาดใหญ่เลย⁽¹²⁾

การที่การปรับโครงสร้างขององค์กรปกครองท้องถิ่นเคาต์ไม่ได้เป็นไปตามแผนนั้นน่าจะเป็นเรื่องของการเปลี่ยนรัฐบาลหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใน ค.ศ. 2005 และมีผลถึงการเปลี่ยนรัฐบาลเป็นรัฐบาลผสมชุดใหม่ คือ ชุด “แดง-เขียว” ที่มีนายกรัฐมนตรีคนใหม่ และมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการปกครองท้องถิ่นฯ คนใหม่ด้วย แต่รัฐมนตรีนั้นต่อมาก็เปลี่ยนตัวไป

ที่จริงแม้จะไม่ถึงขนาดเปลี่ยนแปลงใหญ่คือยกเลิกองค์กรปกครองท้องถิ่นเคาต์ไปเลย ก็ยังมีความเห็นให้ลดองค์กรปกครองท้องถิ่นเคาต์ให้ลดน้อยลงกว่าที่เป็นอยู่เดิม คือ จากจำนวน 18 แห่งกับนครออสโลให้เหลือเพียง 14 แห่ง ใน ค.ศ. 2010 ซึ่งก็ลดจำนวนไปเพียง 5 แห่งเท่านั้นเอง แต่การเสนอเช่นนี้ว่านี่ต้องถือว่าเป็นข้อเสนอที่เปลี่ยนแปลงค่อนข้างน้อยมาก กระนั้นก็ยังหาทำไม่ได้ ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงโดยลดจำนวนจึงเป็นเรื่องไม่ง่ายเลย เกี่ยวกับองค์กรปกครองท้องถิ่นเคาต์ที่มีการเปลี่ยนแปลงได้ก็คือ การโอนเอาภาระหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาพยาบาลพิเศษและโรงพยาบาลจากองค์กรปกครองท้องถิ่นเคาต์มาให้อยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง เมื่อ ค.ศ. 2002 เท่านั้นเอง

มีผู้เรียกร้องให้มีความเปลี่ยนแปลงทั้งเรื่องยุบและเรื่องรวมองค์กรปกครองท้องถิ่นเคาต์จริงๆ แต่เชื่อว่ารัฐบาลกลางจะไม่ยินยอมาย “หักด้ามพร้าด้วยเข่า” ที่จะไปบังคับท้องถิ่นอย่างแน่นอนในรัฐบาลผสมชุด “แดง-เขียว” ของนายกรัฐมนตรี Jens Stoltenberg เพราะนายกรัฐมนตรีผู้นี้เคยกล่าวเกี่ยวกับการยุบรวมเทศบาลมาแล้วว่า เสียงส่วนใหญ่ในรัฐสภา

⁽¹²⁾ จากการพบปะคุยกับเจ้าหน้าที่ของเทศบาลที่เมือง Po

เห็นว่าการยุบรวมของเทศบาลต้องมาจากการเริ่มต้นของเทศบาลและต้องเป็นเรื่องของความสมัครใจ⁽¹³⁾ รัฐบาลจะไม่ออกกฎหมายมาบังคับ ซึ่งก็น่าจะเป็นแนวทางเดียวกันกับที่จะปฏิบัติกับองค์กรปกครองท้องถิ่นเคตตี้ด้วย

ความเป็นไปได้ก็น่าจะเป็นการปรับลดจำนวนองค์กรปกครองท้องถิ่นเคตตี้ให้มีจำนวนลดลง เพราะการยกเลิกองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีมาเก่าแก่นานกว่า 100 ปีไปเลยน่าจะไม่ใช่เรื่องง่าย ที่น่าจะยากเข้าไปอีกก็คือองค์กรนี้ให้โอกาสประชาชนเลือกสมาชิกสภาขององค์กรมาแล้วถึงวันนี้ 38 ปีกว่าแล้ว การยกเลิกเลยก็เท่ากับยกเลิกสิทธิที่ประชาชนมีในการเลือกตัวแทนองค์กรปกครองท้องถิ่นระดับหนึ่งไปเลย จึงเสมือนการริบสิทธิของประชาชนในการออกเสียงเลือกผู้แทนของตนให้มาทำหน้าที่ในท้องถิ่นเดิมนั้นองค์กรปกครองท้องถิ่นเคตตี้ที่มีมาก่อนนั้นมีผู้แทนโดยการเลือกตั้งทางอ้อมที่ทางเทศบาลเป็นผู้เลือกสมาชิกสภาเขตเคตตี้ แต่ใน ค.ศ. 1974 ให้ประชาชนเป็นผู้เลือกโดยตรง ประเด็นนี้ถ้ามองในแง่การมีส่วนร่วมของประชาชนถือได้ว่าสำคัญ

แต่ถ้าหากยุบรวมให้จำนวนองค์กรปกครองท้องถิ่นเคตตี้เหลือน้อยลงและถือว่าเป็นเขตภูมิภาค โดยยังมีสภาขององค์กรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง อันแสดงว่าประชาชนยังมีสิทธิมีเสียงในการกำหนดเลือกผู้แทน เพียงแต่ปรับตัวองค์กรให้ใหญ่ขึ้น ได้เคยมีการพูดถึงจำนวนที่น่าจะเหลืออยู่ หลังจากจำนวน 14 ก็มาถึง 7 และ 5 แต่จำนวน 5 นั้นอาจไปได้กับการแบ่งเป็นภาคแบบคร่าวๆ ของประเทศนอร์เวย์ และเมื่อ ค.ศ. 2002 ตอนที่ไอนงานรักษาพยาบาลพิเศษและโรงพยาบาลมาให้รัฐบาลกลางดูแล ก็ได้ตั้งหน่วยรับผิดชอบเป็น 5 ภาค ต่อมาภายหลังจึงได้ยุบรวม 2 ภาคเข้าด้วยกันกรณีหนึ่ง จึงทำให้เหลือองค์กรในภาค 4 ภาคดูแลเกี่ยวกับงานรักษาพยาบาลประชาชน

(13) <http://www.newinenlish.no/2012/01/22/little-p>

ยิ่งไปกว่านั้นถ้ายุบเลิกองค์กรปกครองท้องถิ่นเคาต์แล้ว โครงสร้างการปกครองที่เหลือในประเทศก็จะเป็นรัฐบาลกลางของประเทศและตัวแทนรัฐบาลกลางที่เขตเคาต์คือ ผู้ว่าการเขตเคาต์และสำนักงานผู้ว่าการเขตเคาต์เท่านั้นกับเทศบาลต่างๆ ในเขตเคาต์ ภาพที่ออกมาก็ดูจะสวนทางกับเรื่องการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น แต่เป็นการรวมอำนาจจากท้องถิ่นระดับบนมาเป็นของรัฐบาลกลาง

ภารกิจที่องค์กรปกครองท้องถิ่นเคาต์ทำอยู่ในเวลานี้ที่ถือว่าสำคัญ เช่น การดูแลการศึกษาและโรงเรียนระดับมัธยมปลาย กับโรงเรียนอาชีวะ นั้น จะมอบให้เทศบาลทั้งหลายโดยเฉพาะเทศบาลเล็กๆ ทำได้ดี และมีประสิทธิภาพจริงหรือ การดูแลเรื่องการขนส่งทั่วทั้งเขตเคาต์ซึ่งเป็นพื้นที่ใหญ่ก็เช่นกัน เทศบาลทั้งหลายจะทำได้อย่างไร มิต้องพูดถึงเทศบาลขนาดเล็ก งานสำคัญอีกอย่างคืองานจัดการเลือกตั้งที่เขตเคาต์ทำอยู่ จะให้รัฐบาลกลางทำหรือซึ่งประชาชนคงไม่เห็นด้วย

ดังนั้นการคงไว้ซึ่งองค์กรปกครองท้องถิ่นระดับบนสูงและใหญ่กว่าเทศบาลจึงเป็นสิ่งที่น่าจะดีกว่า หากลองดูจากประสบการณ์ในเรื่ององค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศแคนาดาจะเห็นได้ว่า องค์กรปกครองท้องถิ่นระดับบนที่มีขนาดใหญ่ที่รับภารกิจของการให้บริการในพื้นที่กว้างกว่ามานั้น เป็นสิ่งที่จำเป็นทำให้แคนาดาต้องคิดสร้างองค์กรประเภทนี้ขึ้นมาเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นภาค

ด้วยเหตุนี้รูปแบบของการปฏิรูปในส่วนขององค์กรปกครองท้องถิ่นเคาต์จึงอยู่ที่ยุบรวมและแบ่งเขตองค์กรปกครองท้องถิ่นระดับบนของประเทศเสียใหม่ จะเรียกว่าอะไรไม่น่าจะเป็นปัญหา เพราะชื่อพื้นเมืองของเขตเคาต์ในประเทศนอร์เวย์ก็เรียกตามภาษาของตนเองว่า “fylker” อยู่แล้ว จากข้อเท็จจริงก็พบว่า การเปลี่ยนแปลงพื้นที่ข้ามเขตเคาต์ก็ทำได้ไม่ยากหากมีความพร้อมใจของทั้ง 2 ฝ่าย เมื่อ 10 ปีก่อน ค.ศ.

2002 เทศบาลแห่งหนึ่งในเขตเคาตี Hordaland ชื่อ Ølen ยังย้ายไปอยู่เขตเคาตี Rogaland ได้เลย⁽¹⁴⁾ เทศบาล Ølen นี้ มีประชากรอยู่ 3,287 คน มีพื้นที่ 185 ตารางกิโลเมตร ที่อีก 3 ปีต่อมาก็ได้ยุบไปรวมกับเทศบาล Vindafjord ที่มีพื้นที่ใหญ่กว่าคือมีพื้นที่ 444 ตารางกิโลเมตร และมีประชากรมากกว่าเล็กน้อย คือมีประชากร 4,848 คน

กรณียุบรวมเขตเคาตีแห่งหนึ่งนั้นก็คือเมืองเบอร์เกน (Bergen) ซึ่งเคยเป็นเขตเคาตีลำดับที่ 13 (เป็นเมืองก็ได้) ได้รับการยุบรวมเข้าไปอยู่ในเขตเคาตี Hordaland ซึ่งเป็นเขตเคาตีลำดับที่ 12 เมื่อ ค.ศ. 1972 และเมืองเบอร์เกนนี้ก็เป็นที่ตั้งของศูนย์กลางการบริหารของเขตเคาตี Hordaland ด้วย⁽¹⁵⁾

ความพยายามให้ท้องถิ่นเริ่มเองและตัดสินใจเองเพื่อยุบรวมเขตเคาตีเข้าด้วยกันนี้ได้มีให้ปรากฏอีกเมื่อ ค.ศ. 2011 โดยการทำประชามติในการเลือกตั้งท้องถิ่น ค.ศ. 2011 ประชามติที่ทำนั้นก็เป็นการทำเพื่อขอคำปรึกษาว่าเขตเคาตี Aust-Agder ควรจะรวมกับเขตเคาตี Vest-Agder หรือไม่ ปรากฏว่าผลของประชามติ 2 ใน 3 ไม่เห็นด้วยกับการรวม⁽¹⁶⁾ นี่จึงแสดงว่าล่าสุดนั้นประชาชนเองยังมีความเห็นค้านในเรื่องยุบรวมอยู่มาก

ในขณะที่เดียวกันกับที่มีแนวคิดจะยุบรวมเขตเคาตีเข้าด้วยกันให้เหลือจำนวนน้อยลงแล้ว ยังมองกันว่าเมื่อมีจำนวนองค์กรปกครองท้องถิ่นลดลงแล้ว ขนาดพื้นที่ก็กว้างใหญ่ขึ้น จำนวนประชากรในแต่ละเขตปกครองใหม่นี้ก็จะใหญ่ขึ้น ดังนั้นในมุมมองการกระจายอำนาจ รัฐบาลกลางก็ควรจะ

⁽¹⁴⁾ <http://www.statoids.com/yno.html> อ่าน 21/2/2013

⁽¹⁵⁾ “Counties of Norway” ใน http://en.wikipedia.org/wiki/Counties_of_Norway อ่าน 26/1/2013

⁽¹⁶⁾ http://www.ssb.no/folkavs_koetra_on/ อ่าน 20/2/2013

ต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นที่คิดขึ้นใหม่นี้รับภารกิจของส่วนกลางมาทำมากขึ้นด้วย มีความคิดเห็นว่าการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่เดิมเป็นของรัฐบาลดูแลก็ควรให้องค์กรปกครองท้องถิ่นใหม่เป็นผู้รับผิดชอบบ้าง เป็นต้น และการรักษาพยาบาลพิเศษกับโรงพยาบาลที่ส่วนกลางมาเอาไปดูแลตั้งแต่ ค.ศ. 2002 ก็ต้องคืนกลับมาให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นใหม่ที่ใหญ่ขึ้นด้วย

ดังนั้นเมื่อดูถึงภาพรวมของการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นแก่องค์กรปกครองท้องถิ่นเคาต์นี้วันนี้ก็จะเห็นว่ายังคงวนไปวนมากับการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหา ยังไม่ได้ปฏิบัติอย่างจริงจัง อย่างเร็วที่สุดที่จะมีการขยับตัวไปในทางใดก็ต้องหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในคราวหน้า และผลของการมีรัฐบาลใหม่ที่อาจมีนโยบายใหม่ที่จะผลักดันอย่างแท้จริงในเรื่องนี้

มาถึง**ปัญหาที่สาม**ที่นำเอามาพิจารณาเป็นลำดับล่าสุด แต่จะเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากที่อาจเป็นตัวนำในการเปลี่ยนแปลงทั้งเรื่องยุบรวมหรือกระจายอำนาจใหม่ในประเทศไทยได้ เป้าหมายสูงสุดเวลาขึ้นของการที่จะเปลี่ยนแปลงหรือปฏิรูปเกี่ยวกับองค์กรปกครองท้องถิ่นก็คือการให้บริการสังคมที่ดี มีคุณภาพ แก่ประชาชนทั่วประเทศไม่ว่าประชาชนเหล่านั้นจะมีถิ่นที่พำอาศัยอยู่ในเทศบาลใดหรือเขตเคาต์ใดก็ตามของประเทศนอร์เวย์ให้เป็นบริการที่มีมาตรฐานเดียวกัน

ในปัญหานี้ถ้าดูที่รายการรายได้และรายจ่ายขององค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศนอร์เวย์ก็จะพบว่าทางส่วนกลางได้โอนภาระงานหรือมอบงานให้องค์กรปกครองท้องถิ่นได้เป็นองค์กรหลักที่ให้ทำงานให้บริการสวัสดิการแก่ประชาชนหลายอย่างและจริงจัง สิ่งที่รัฐบาลกลางต้องการคือประสิทธิภาพขององค์กรปกครองท้องถิ่นในการบริหารงานเหล่านี้

เหตุที่มีการถกแถลงในเรื่องของปัญหา ประการแรกที่ต้องการ
ยุบรวมเทศบาลเข้าด้วยกันเพื่อลดจำนวนเทศบาลเล็กๆ ลงนั้น ก็เพราะมี
ความเห็นที่เทศบาลขนาดเล็กที่มีประชากรอยู่อาศัยต่ำกว่า 5,000 คน ⁽¹⁷⁾
นั้นไม่อาจให้บริการด้านสวัสดิการที่มีประสิทธิภาพดีได้

ที่จริงถ้าคิดทางด้านสัดส่วนจำนวนในทางเศรษฐศาสตร์การที่มี
หน่วยงานรับผิดชอบจำนวนมากกระจายกันแบบ “เบี้ยหัวแตก” นั้นก็สิ้น
เปลืองค่าใช้จ่ายมากกว่า และที่ร้ายคือต้องใช้งบประมาณไปเป็นค่าบริหาร
เป็นจำนวนมากแปรตามจำนวนองค์กรที่มีจำนวนหน่วยมากด้วย ในข้อนี้ได้
พบในข้ออ้างหลายแห่งในหลายประเทศที่ทำให้ยากยุบจำนวนเทศบาล
หรือองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กเข้าด้วยกัน

แต่สิ่งที่เริ่มมีการกล่าวกันมากก็คือเมื่อเขตปกครองท้องถิ่นมีทั้ง
ขนาดเล็กและจำนวนคนน้อยลงนี้ ทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจในเขต
ปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ก็มีปัญหาได้ด้วย และเมื่อเป็นหน่วยปกครองที่มี
ประชากรน้อยหากได้รับการระงับที่มีลักษณะต้องการบุคลากรที่มีความรู้
ความสามารถสูง หน่วยปกครองนั้นๆ ก็จะไม่ไหว และหากหาได้ ก็อาจ
ไม่มีค่าจ้างที่เพียงพอจะจ้าง หรือหากมีค่าจ้างเพียงพอก็อาจไม่มีปริมาณ
งานมาให้ผู้รู้หรือผู้เชี่ยวชาญทำก็เป็นได้

ความพยายามในการรักษาคุณภาพการให้บริการสวัสดิการต่างๆ ที่
เทศบาลทุกแห่งในประเทศนอร์เวย์ให้บริการอยู่นั้น ทางรัฐบาลกลางได้ใช้
เงินอุดหนุนทั้ง 2 ประเภท คือ เงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ
เป็นตัวช่วยในการผลักดันหรือกำหนดก็ได้ เพราะอัตราส่วนเงินอุดหนุน
ที่เทศบาลได้รับจากรัฐบาลกลางนั้นค่อนข้างสูงประมาณได้เกือบร้อยละ 40
ของรายรับทั้งหมดของเทศบาลตั้งที่ได้อธิบายไว้แล้วเบื้องต้นเกี่ยวกับรายได้

⁽¹⁷⁾ Jorgen Amdam, อ้างแล้ว, หน้า 1

ขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่จะเพิ่มเติมในที่นี้ก็คือเมื่อแยกเป็นรายเทศบาลแล้ว เทศบาลขนาดเล็กที่มีประชากรน้อยจะได้รับเงินอุดหนุนเป็นสัดส่วนที่มากกว่า ทั้งนี้เพื่อให้เทศบาลขนาดเล็กสามารถมีเงินบริหารจัดการให้สวัสดิการที่มีความเท่าเทียมกันกับเทศบาลขนาดใหญ่

ด้วยเหตุนี้เองเช่นกันจึงทำให้แรงผลักดันจากประชาชนในเทศบาลเล็กที่จะผลักดันผู้บริหารหรือทำให้ประชาชนเองเห็นความสำคัญในการยุบรวมเทศบาลขนาดเล็กของตนไปอยู่กับเทศบาลขนาดใหญ่ เพื่อจะได้รับบริการที่ดีกว่านั้นหมดไป เพราะไม่มีความเดือดร้อนหรือเสียเปรียบแต่อย่างใด ที่น่าสังเกตก็คืออย่างน้อยองค์กรปกครองท้องถิ่นก็ได้ร่วมมือในการหารายได้มาช่วยตัวเองพอสมควรทีเดียว ดังจะเห็นได้ว่ารายได้หลักอันดับหนึ่งหรือสองของท้องถิ่นก็คือรายได้จากภาษีที่องค์กรปกครองท้องถิ่นเก็บเอง รายได้จากภาษีนี้สำหรับเทศบาลจะเป็นรายได้ลำดับหนึ่ง รองลงมาก็เป็นรายรับจากเงินอุดหนุน ส่วนองค์กรปกครองท้องถิ่นเคาตีรายได้จากภาษีอาจเป็นรองจากรายรับที่มาจากเงินอุดหนุนของรัฐบาลกลางบ้าง ที่ว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นให้ความร่วมมือและพยายามช่วยตัวเองก็เพราะ ทางรัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดอัตราภาษีเงินได้ให้เก็บได้สูงสุดเท่าใดและต่ำสุดเท่าใด ปรากฏว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหลายได้เก็บในอัตราสูงสุดทั้งสิ้น⁽¹⁸⁾

เมื่อทางรัฐบาลกลางใช้เพียงมาตรการจ่ายเงินอุดหนุนเป็นตัวผลักดันให้องค์กรปกครองท้องถิ่นดูแลบริหารงานด้านสวัสดิการประชาชนในเขตของตนให้อยู่ในมาตรฐานที่ทัดเทียมกันได้ ทางรัฐบาลกลางจึงยังไม่ได้หาทางที่จะบีบบังคับแต่อย่างใด ทำให้รัฐบาลไม่ถึงขั้นจะต้องเข้าไปแทรกแซงที่อาจกระทบต่อนโยบายในการกระจายอำนาจได้ อย่างไรก็ตามกลไกในการใช้เงินอุดหนุนนี้ที่ทางรัฐบาลนอร์เวย์ทำได้ดีอาจเป็นเพราะ

(18) "Local tax financing in Nordic countries," อ้างแล้ว, หน้า 14

ประเทศนอร์เวย์ หลัง ค.ศ. 1970 ได้มีรายได้จากการค้นพบแหล่งน้ำมันในทะเลเหนือ ทำให้เป็นประเทศที่รวยจากรายได้น้ำมันซึ่งตกเป็นของรัฐที่จะใช้เพื่อประชาชนนั่นเอง

ที่สำคัญก็คืออำนาจที่รัฐบาลกลางจะเข้าไปแทรกแซงหรือบังคับองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นมีอยู่ ดังจะเห็นได้ในกรณีการโอนเอาภาระหน้าที่ด้านการรักษาพยาบาลและโรงพยาบาลมาดูแล รัฐบาลกลางก็ทำได้และทำมาแล้วแม้จะมีเสียงคัดค้านอยู่บ้างแต่ก็ไม่มาก และการกระทำครั้งนั้นก็ทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นตื่นตัวและต้องปรับตัวในการทำหน้าที่ของตนด้านอื่นๆ ด้วย เพราะรัฐบาลอ้างเรื่องประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการที่ดีขึ้น รัฐบาลที่คุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรจะออกกฎหมายมาบังคับใช้กับองค์กรปกครองท้องถิ่นได้เสมอ การจะทำหรือไม่ทำจึงอยู่ที่ว่าทำแล้วประชาชนจะพอใจหรือไม่มากกว่า เนื่องจากประชาชนนอร์เวย์เป็นพลเมืองที่รู้และเข้าใจถึงอำนาจและหน้าที่ของตน และประชาชนจะเป็นผู้ตัดสินใจได้ในการเลือกตั้ง



UNN

6

အမှတ်





เมื่อดูโครงสร้างของระบบการเมืองและการบริหารระดับชาติของประเทศนอร์เวย์ กับองค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศนอร์เวย์แล้วนึกเทียบกับระบบการเมืองส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่นของไทย จะพบว่ามีความคล้ายคลึงกันมาก

ประการแรก ประเทศนอร์เวย์และประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรที่มีประมุขเป็นกษัตริย์ และโครงสร้างการปกครองของประเทศในรูปรัฐเดี่ยวที่มีระบบการเมืองเป็นการปกครองประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ที่ประชาชนเป็นผู้เลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนดตัวนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี รัฐบาลมาจากสภาผู้แทนราษฎร



ในส่วนนี้ก็มีความแตกต่างกันอยู่เล็กน้อย คือ รัฐสภาของประเทศนอร์เวย์ ที่เรียกกันว่า “Storting” นั้นเป็นสภาเดียวคือเป็นสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น แต่รัฐสภาของประเทศไทยนั้นเป็นสภาคู่ ประกอบด้วยวุฒิสภากับสภาผู้แทนราษฎร แต่กระนั้นสภาผู้แทนราษฎรของไทยก็เป็นเพียงสภาเดียวในสองสภาที่เป็นผู้กำหนดตัวนายกรัฐมนตรีและรัฐบาลอำนาจหน้าที่ทางนิติบัญญัติของประเทศนอร์เวย์จึงอาจดำเนินการได้รวดเร็วกว่าเพราะกฎหมายจะผ่านก็เพียงสภาเดียว ในขณะที่กฎหมายของไทยที่จะต้องไปเริ่มต้นพิจารณาเสียก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรแล้วก็จะต้องมาผ่านวุฒิสภา กระนั้นอำนาจสุดท้ายอยู่ที่สภาผู้แทนราษฎรนั่นเอง

แต่ถึงแม้ระบอบประชาธิปไตยของทั้ง 2 ประเทศจะเป็นระบบรัฐสภาด้วยกัน นายกรัฐมนตรีของประเทศนอร์เวย์ ก็ไม่มีอำนาจที่จะเสนอให้ยุบสภาหรือมีการยุบสภาได้ อันต่างจากการเมืองของไทยที่ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีเสนอยุบสภาได้และมีการยุบสภาได้ ด้วยเหตุนี้สภาผู้แทนราษฎรของประเทศนอร์เวย์ที่กำหนดให้มีวาระดำรงตำแหน่งได้ 4 ปี โดยปกติทั่วไปจึงอยู่ได้ 4 ปี และการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงกำหนดได้แน่นอนชัดเจนว่าจะมีการเลือกตั้งในปีใดและยังกำหนดเดือนได้ล่วงหน้า สำหรับรัฐบาลส่วนกลางนี้มีนายกรัฐมนตรีที่มาจากสภาผู้แทนราษฎรที่คุมเสียงข้างมากและตั้งขึ้นโดยพระบรมราชโองการของประมุขกับมีคณะรัฐมนตรีดูแลบริหารงานของกระทรวง/ทบวง/กรม

ประการที่สอง ในลำดับต่อไปจากรัฐบาลที่ส่วนกลาง ประเทศนอร์เวย์ได้แบ่งการปกครองทั้งประเทศเป็นเขตเคาตี 18 เขต กับนครออสโลที่เป็นนครหลวงของประเทศ ถ้าจะเทียบกับประเทศไทย เขตเคาตีนั้นก็คล้ายกับจังหวัดต่างๆ ของประเทศไทย เพียงแต่เขตเคาตีของประเทศนอร์เวย์จะเป็นจังหวัดที่ไม่มีหน่วยแยกย่อยเป็นอำเภอต่อไปอีกระดับหนึ่ง ที่ศูนย์กลางการบริหารของเขตเคาตีนี้จะมีที่ตั้งของสำนักงานผู้ว่าการเขต

เคาต์ ถ้าจะเทียบกันก็คล้ายกับศาลากลางจังหวัด และที่นี้เองที่มีผู้ว่าการเขตเคาต์ที่เป็นคนของรัฐบาลกลางไปกำกับดูแลและควบคุมการปกครองขององค์กรปกครองท้องถิ่น 2 ระดับ ได้แก่ องค์กรปกครองท้องถิ่นของเขตเคาต์ กับองค์กรปกครองท้องถิ่นเทศบาล

หากเทียบกับองค์กรปกครองท้องถิ่นของไทยก็แบ่งเป็น 2 ระดับเช่นเดียวกันคือ ระดับจังหวัดกับระดับต่ำกว่าจังหวัด แต่ของไทยนั้นมี 4 ประเภท คือ ระดับแรกได้แก่องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) นับเป็นประเภทแรก ระดับที่สอง มีเทศบาล ถือว่าเป็นประเภทที่ 2 กับองค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) ถือว่าเป็นประเภทที่ 3 อันประเภทที่ 4 นั้นได้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นพิเศษของไทยมีกรุงเทพมหานครกับเมืองพัทยา อันกรุงเทพมหานครที่เป็นเมืองหลวงของไทยก็เทียบได้กับนครออลโซล ของประเทศนอร์เวย์

ประการที่สาม ถ้าดูที่ภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นแล้วจะเห็นได้ว่า มีการแบ่งกันค่อนข้างชัดเจนโดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการจัดการศึกษาที่เทศบาลจะดูแลในระดับแรกๆ และองค์กรปกครองท้องถิ่นเคาต์จะดูแลในระดับถัดมา แต่ก็มีข้อยกเว้นให้ทำได้บ้างจึงได้พบว่ามีองค์กรปกครองท้องถิ่นเคาต์บางแห่งก็มีโรงเรียนมัธยมต้นในความดูแลอยู่ด้วย

การแบ่งหน้าที่กันอย่างชัดเจนขององค์กรปกครองท้องถิ่นเทศบาลและเขตเคาต์นี้ แม้จะมีการยกเว้นอยู่บ้างก็ไม่มาก เพราะภาระหน้าที่ที่มากขึ้นย่อมหมายถึงค่าใช้จ่ายที่มากขึ้น และค่าใช้จ่ายที่มากขึ้นนี่เองที่เป็นตัวกำหนดที่สำคัญที่ทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นต่างระดับได้พยายามทำในหน้าที่หลักของตนเสียก่อน ถ้าไม่จำเป็นหรือไม่สะดวกก็ยอมไม่อยากขยายภาระหน้าที่ขององค์กรของตนให้มากเกินไป

ถ้าดูเปรียบกับการแบ่งภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นของไทยนั้น แม้จะมีการแบ่งจริง แต่ก็ไม่ชัดเจนนัก แม้แต่เรื่องการศึกษา ก็ไม่ได้ระบุให้ตายตัวลงไปที่เป็นการศึกษาในระดับใดและอะไรบ้าง ทั้งนี้อาจมีตัวกำหนดตัวอื่นกำกับไว้ก็ตาม

ที่ปรากฏเด่นชัดในเรื่องภาระหน้าที่สำคัญขององค์กรปกครองท้องถิ่นของนอร์เวย์ก็คือภารกิจทางด้านสวัสดิการ ที่องค์กรปกครองท้องถิ่นของนอร์เวย์ได้มีบทบาทต้องไปจัดบริการในพื้นที่ของตน งานด้านนี้หากดูเทียบกับองค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศอื่น แม้แต่ของสหรัฐอเมริกา จะพบว่าเทศบาลของสหรัฐอเมริกาก็มิได้มีภารกิจในเรื่องนี้มากนัก ยิ่งของไทยเราองค์กรปกครองท้องถิ่นของไทยมีบทบาทในด้านให้สวัสดิการน้อย ที่จริงองค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยงานรัฐที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมาก ถ้าทำได้มากก็น่าจะเป็นประโยชน์มากแก่ประชาชนในแต่ละพื้นที่

แต่เนื่องจากงานสวัสดิการนั้นเป็นงานที่ประชาชนนิยม ดังนั้นจึงไม่ใช่เรื่องง่ายที่รัฐบาลกลางจะยอมยกให้องค์กรปกครองท้องถิ่นไปทำแทนได้ โดยไม่มีสายใยที่บ่งบอกว่าเป็นการทำแทนรัฐบาลกลาง เพราะรัฐบาลกลางเองก็อยากให้ประชาชนเห็นว่าสวัสดิการนี้รัฐบาลกลางเป็นผู้จัดให้ ส่วนจะให้ใครรับไปทำนั้นก็ เป็นอีกเรื่องหนึ่ง

เมื่อองค์กรปกครองท้องถิ่นของนอร์เวย์มีภาระหน้าที่ด้านสวัสดิการ คือเป็นผู้จัดหาและให้บริการในเรื่องนี้เอง ก็ยิ่งทำให้ประชาชนเห็นความสำคัญขององค์กรปกครองท้องถิ่นมาก ที่สำคัญก็คือองค์กรปกครองท้องถิ่นต้องจัดทำให้ดีด้วย คือมีมาตรฐาน ไม่ใช่สักแต่ว่าทำ แต่ทำไม่ได้ดี ก็อาจทำให้ผู้รับบริการเห็นและรู้ถึงความแตกต่างที่ทำให้ผู้รับบริการอาจไม่พอใจได้ แต่การให้บริการด้านสวัสดิการที่องค์กรปกครอง

ท้องถิ่นของประเทศนอร์เวย์จัดทำอยู่ในแต่ละแห่งล้วนแต่ดี มีคุณภาพ
ทัดเทียมกัน

ที่ทำได้ดังนี้ก็มิใช่องค์กรปกครองท้องถิ่นตั้งใจจะทำเท่านั้น แต่
รัฐบาลกลางให้ความสนับสนุนด้วย การสนับสนุนด้วยบุดหนุนที่ทาง
รัฐบาลเป็นผู้กำหนดให้ นับเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง แม้แต่เทศบาลที่มีขนาดเล็ก
ก็ยังสามารถทำได้ดีเป็นอยู่อย่างดี เพราะเงินอุดหนุนที่เทศบาลขนาดเล็กได้มา
มากกว่านั่นเอง ได้มากเพราะต้องการให้ทำได้ดี

ประการที่สี่ มาดูที่รายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศ
นอร์เวย์ เราจะพบว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นทั้ง 2 ระดับของประเทศ
นอร์เวย์ มีรายได้จากภาษีสำคัญที่นอกเหนือจากภาษีท้องถิ่นและค่าบริการ
อื่นๆ คือ ภาษีรายได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทศบาลนั้นมีรายได้จากทั้งภาษี
รายได้บุคคลและภาษีรายได้นิติบุคคลด้วย จึงทำให้รายได้จากรายการภาษี
โดยรวมขององค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งสองระดับในประเทศนี้สูง และ
องค์กรปกครองท้องถิ่นก็เก็บได้โดยตรง จึงทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมี
งบประมาณที่จะจัดบริการพื้นฐานและบริการที่จำเป็นในพื้นที่ให้แก่
ประชาชนในเขตปกครองได้ค่อนข้างดี อันเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้ประชาชน
เห็นความสำคัญขององค์กรปกครองท้องถิ่นของเขา มิใช่จัดตั้งหรือมีขึ้นเพื่อ
แสดงความเป็นประชาธิปไตยเท่านั้น หากแต่เป็นหน่วยบริหารจัดการที่
ทำงานได้จริง และมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้วย

ที่น่าสังเกตในเรื่องรายรับก็คือความกล้าหาญขององค์กรปกครอง
ท้องถิ่นในการเรียกเก็บภาษี เพราะภาษีรายได้นั้น รัฐสภาที่นครออสโล
จะเป็นผู้กำหนดอัตราเบื้องต้นที่ไม่ให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเรียกเก็บภาษี
รายได้เกินไปจากที่กำหนดในแต่ละปี ปรากฏชัดเจนว่าองค์กรปกครองท้องถิ่น
ทั้งเทศบาลและเขตเคาตีได้เรียกเก็บในอัตราสูงสุดตามที่กฎหมายกำหนด
โดยไม่กลัวเสียคะแนนนิยม ทั้งๆ ที่องค์กรปกครองท้องถิ่นจะเรียกเก็บ

ในอัตราต่ำกว่าก็ได้ แสดงว่าผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศ
นอร์เวย์มุ่งหมายที่จะมีเงินมาบริการที่มากและดีให้แก่ประชาชนในเขตที่มี
อำนาจในการเลือกตั้งของตน มากกว่าที่จะหาคะแนนนิยมเอาใจประชาชน
โดยเก็บภาษีน้อย และจะนำไปสู่การขาดงบประมาณหรือมีงบประมาณ
ไม่เพียงพอมาดำเนินการให้บริการที่ดีแก่ประชาชน

กรณีการกล้าเก็บภาษีเต็มตัวขององค์กรปกครองท้องถิ่นเช่นนี้
อาจเกิดยากหากเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นของไทย เพราะอาจไม่กล้าเก็บ
ในอัตราสูงๆ ดังมีตัวอย่างมาแล้วว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นในไทยลังเลใน
การเก็บภาษีจากผู้ที่มาพักโรงแรมในเขตของตน ทั้งๆ ที่รัฐบาลได้กำหนด
ให้เก็บได้นานแล้วก็ตาม

ประการที่ห้า ในเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นเอง
ทั้งสองระดับกับของส่วนกลางที่มีอยู่ใน ปัจจุบันนั้น อาจมีการเปลี่ยนแปลง
ได้ หรือถ้าไม่โอนเปลี่ยนแปลงกันใหม่ก็มีช่องทางที่จะกำหนดให้ยืดหยุ่นได้
ดังกรณีการโอนภารกิจการรักษาพยาบาลพิเศษและโรงพยาบาลมาอยู่ใน
ความดูแลของรัฐบาลกลาง ซึ่งกรณีนี้เป็นเรื่องที่ต้องการประสิทธิภาพ
ในการบริหาร ถ้าหากมีการจัดขนาดและแบ่งเขตพื้นที่ของเขตเคาตีเสียใหม่
มีขนาดใหญ่ขึ้นและจำนวนลดลงมีลักษณะพื้นที่ตามภาคที่มีการแบ่งกัน
ตามลักษณะภูมิภาคแล้ว เขตเคาตีส่วนใหญ่ที่มีใหม่ก็อาจรับงานรักษา
พยาบาลพิเศษกับโรงพยาบาลกลับมาดูแลได้ เป็นต้น และการดูแลการ
ศึกษาในระดับต้นๆ ของเทศบาลก็เช่นกันที่กำหนดให้ดูแลทั้งโรงเรียน
ประถมและมัธยมต้นนั้น ถ้าเทศบาลบางแห่งมีขนาดเล็กประชากรน้อยจะมี
โรงเรียนในระดับนี้แยกย่อยแต่ละเทศบาลก็อาจสิ้นเปลืองและมีปัญหาได้
บางที่ทางเขตเคาตีก็อาจเข้ามาทำได้โดยเป็นข้อตกลง ดังจะเห็นได้ว่าขณะนี้
องค์กรปกครองท้องถิ่นเขตเคาตีบางแห่งก็มีโรงเรียนระดับมัธยมต้นอยู่ใน
ความดูแลด้วยบางแห่ง และในกรณีของรัฐบาลกลางเองก็มีความเป็นไปได้

ได้ที่จะแบ่งหรือโอนอำนาจหน้าที่บางส่วนไปให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นเพิ่มขึ้นได้ โดยอาจจะให้แก่เขตเคาตีหรือเทศบาลก็ได้ก็ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมและเหตุผล

ประการที่หก สำหรับการดำรงอยู่ของตำแหน่งผู้ว่าการเขตเคาตีและสำนักงานผู้ว่าการเขตเคาตีนั้น แม้จะมีเสียงอยากให้ยุบเลิกตำแหน่งผู้ว่าการเขตเคาตีโดยอ้างว่ารัฐบาลกลางโดยกระทรวงทบวงกรมต่างๆจะเป็นผู้ติดต่อโดยตรงกับองค์กรปกครองท้องถิ่นได้เองโดยรวดเร็วและสะดวกเท่านั้น จากการพิจารณาอุปบทาพและขอบเขตที่ผู้ว่าการเขตเคาตีปฏิบัติอยู่ ยังเชื่อว่าตำแหน่งผู้ว่าการเขตเคาตีที่เป็น “ตัวแทนรัฐบาลกลาง” กิติและเป็นตัวกลางในการติดต่อระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองท้องถิ่นในเขตเคาตีแต่ละแห่งนั้นยังมีความจำเป็นอยู่ ยิ่งไปกว่านั้นตำแหน่งผู้ว่าการเขตเคาตีก็ดูจะมีความสำคัญเป็นที่ยอมรับถึงขนาดที่อดีตรัฐมนตรีได้สนใจเข้ามารับตำแหน่งผู้ว่าการเขตเคาตี

ประการที่เจ็ด ภารกิจในด้านการรักษาความปลอดภัย ที่เป็นงานที่ตำรวจทำหน้าที่นั้น ในขณะที่องค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศที่พัฒนาและมีการปกครองในระบบประชาธิปไตยอาจให้ทั้งเทศบาลและเขตเคาตีเป็นผู้มีหน้าที่เช่นที่สหรัฐอเมริกา หรือทางเทศบาลของแคนาดาที่มีขนาดใหญ่ แต่ในกรณีของประเทศนอร์เวย์ปรากฏว่าอำนาจหน้าที่ในการดูแลรับผิดชอบองค์กรตำรวจได้อยู่กับรัฐบาลกลาง และก็ดูว่าจะเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป ดังนั้นการแบ่งภาระหน้าที่ต่างๆ ที่เป็นเรื่องภายในประเทศนั้นจะมีการแบ่งกันอย่างไรระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองท้องถิ่นจึงเป็นเรื่องของแต่ละประเทศ ที่มีทั้งที่แตกต่างและเหมือนกัน

จากการศึกษามาในครั้งนีทำให้เห็นว่าการปกครองท้องถิ่นของประเทศนอร์เวย์นั้นมีหลักการกระจายอำนาจที่ให้ประชาชนในพื้นที่เป็นผู้ตัดสินใจเลือกตั้งผู้บริหารเอง และมีการกระจายทั้งเงินและงานไปให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นผู้จัดให้บริการประชาชน โดยทางรัฐบาลกลางได้กำกับดูแลเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บริการที่ประชาชนในเขตพื้นที่ต่างๆ ในประเทศ ไม่ว่าจะอยู่ในเทศบาลเล็กหรือใหญ่ก็ได้รับบริการที่ค่อนข้างจะทัดเทียมกัน และเมื่อไม่จำเป็นรัฐบาลกลางก็จะมีควมระมัดระวังที่จะไม่เข้าไปแทรกแซง ทั้งนี้อำนาจในการเปลี่ยนแปลงก็อยู่ที่กฎหมายที่ตราออกมาใช้โดยรัฐสภาของประเทศนั่นเอง

บรรณานุกรม

- Amdam, Jorgen. "The emerging Norwegian municipal structure : seternative options-and their consequences for the political and organizational reform of the local and regional levels," ใน European Journal of Spatial Development (August 2007) จาก <http://www.nordregio.se/EJSD/>, หน้า 1
- Borge, Lars-Erik. "3.2 Local government in Norway," ใน Local government in Denmark, Norway and Sweden ใน http://www.svt.ntnu.no/iso/Lars.Borge/finnish_paper_pdf
- "Financing of the sector" เอกสารเผยแพร่ข้อมูลของ Ministry of Local Government and Regional Development ใน <http://www.Regjeringen.no/en/krd/Subjects/municipal-economy/financing-of-the-se...25/1/2013>
- Local Government Act 1992
- "Local government in Norway," Ministry of Local Government and Regional Development
- "Local tax financing in Nordic countrie," หน้า 14 May
- "Managing Across Levels of Government : Norway," ใน (OECD 1997), หน้า 364
- "Municipal organization in the city of Hamar,"
- "The County Governors in Norway Regional Representative of Central Government," The Norwegian Ministry of Labour and Government Administration (เอกสารเผยแพร่ไม่มีปีที่พิมพ์และหมายเลขหน้า)

The Norwegian local government sector ใน <http://www.kommunalbanken.no/kbn-uk/lending/lending>

Valgerd Svarstad Hangland, "Country Governor Oslo & Akershus : Responsibilities and Task," หน้า 4

<http://en.wikipedia.org/wiki/Akershus>

<http://en.wikipedia.org/wiki/Al>

<http://en.wikipedia.org/wiki/Aust-Agder>

<http://en.wikipedia.org/wiki/Buskerud>

[http://en.wikipedia.org/wiki/Centre_Party_\(Norway\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Centre_Party_(Norway))

[http://en.wikipedia.org/wiki/Conservative_Party_\(Norway\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Conservative_Party_(Norway))

http://en.wikipedia.org/wiki/Counties_of_Norway

112

http://en.wikipedia.org/wiki/County_municipality_Norway

http://en.wikipedia.org/wiki/Economy_of_Norway

http://en.wikipedia.org/wiki/Education_in_Norway

http://en.wikipedia.org/wiki/Elections_in_Norway

<http://en.wikipedia.org/wiki/Finnmark>

<http://en.wikipedia.org/wiki/Frei>

<http://en.wikipedia.org/wiki/Hedmark>

<http://en.wikipedia.org/wiki/Hol>

<http://en.wikipedia.org/wiki/Hordaland>

http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_political_parties_in_Norway

http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_former_muni

[http://en.wikipedia.org/wiki/Labour_Party_\(Norway\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Labour_Party_(Norway))

http://en.wikipedia.org/wiki/More_og_Romsdal

http://en.wikipedia.org/wiki/Municipalities_of_Norway

<http://en.wikipedia.org/wiki/Nordland>

<http://en.wikipedia.org/wiki/Nord-Trondelag>

http://en.wikipedia.org/wiki/Norwegian_government

http://en.wikipedia.org/wiki/Norwegian_municipal_elections

[http://en.wikipedia.org/wiki/Odelsting# Qualified_un](http://en.wikipedia.org/wiki/Odelsting#Qualified_un)

<http://en.wikipedia.org/wiki/Oppland>

http://en.wikipedia.org/wiki/Politics_of_Norway

[http://en.wikipedia.org/wiki/Progress_Party_\(Norway\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Progress_Party_(Norway))

<http://en.wikipedia.org/wiki/?stfold>

http://en.wikipedia.org/wiki/Ranked_list_of_Norwegian_counties

<http://en.wikipedia.org/wiki/Rogaland>

[http://en.wikipedia.org/wiki/Sogn_og Fjordance](http://en.wikipedia.org/wiki/Sogn_og_Fjordance)

<http://en.wikipedia.org/wiki/Sor-Trondelag>

http://en.wikipedia.org/wiki/Subnational_parliamentary_system_of_Norway

http://en.wikipedia.org/wiki/Taxation_in_Norway

<http://en.wikipedia.org/wiki/Telemark>

<http://en.wikipedia.org/wiki/Troms>

<http://en.wikipedia.org/wiki/Utsira>

<http://en.wikipedia.org/wiki/Vest-Agder>

<http://en.wikipedia.org/wiki/Vestfold>

http://www.forskningstradet.no/en/Newsarticle/Norwegian_welfare_system_facing_maj..

<http://www.newinenlish.no/2012/01/22/little-p>

<http://www.ntnu.edu/research/irs/before-you-arrive/norwegian-social-welfare-system>

<http://www.osfold-f.kommune.no/modules/module.../proxy.asp? D = 2>

<http://www.regjeringen.no/en/dep/krd/min.html?id= 509>

<http://www.ssb.no/english/yearbook/tab/tab-471.html>

http://www.ssb.no/folkavs_kostr_a_on/

<http://www.statoids.com/yno.html>

ՄԱՐԿԱՆ





Contents of the Local Government Act 1992

CONTENTS

Act relating to municipalities and county authorities (the Local Government Act).

Chapter 1. The purpose and scope of the Act. Planning in municipalities and county authorities

Section 1. The purpose of the Act

Section 2. The scope of the Act

Section 3. Structure and names of municipalities and county authorities. Towns

Section 4. Information concerning the activities of municipalities and county authorities

Section 5. Planning in municipalities and county authorities

Chapter 2. Administrative bodies in municipalities and county authorities

Section 6. Municipal and county councils

Section 7. Composition of municipal and county councils

Section 8. Municipal executive board. County executive board

Section 9. Chair of municipal council. Chair of county council. Deputy chairs

Section 10. Standing committees. Committees

Section 10a. Municipal council committees. County council committees

- Section 11. Boards of institutions, etc.
- Section 12. District councils
- Section 13. Extension of powers in matters of urgency
- Section 14. Eligibility and the duty to serve
- Section 15. Relinquishment of office. Suspension
- Section 16. Promotion and new elections
- Section 17. Constitutive meeting, etc., of the municipal and county councils

Chapter 3. Municipal and county authority parliamentary system

- Section 18. Introduction and termination of the municipal or county authority parliamentary System
- Section 19. Municipal government. County government
- Section 19a. Appointing candidates for chair of municipal or county government
- Section 20. Responsibilities and authority of municipal and county governments
- Section 21. Clerical and research/report assistance to groups in municipal and county councils

Chapter 4. The administration of municipalities and county authorities

- Section 22. Chief executive
- Section 23. Functions and power of the chief executive
- Section 24. Municipal and county authority positions
- Section 25. Multidisciplinary committees – management committees
- Section 26. The right of employee representatives to attend committee meetings

- Chapter 5. Intermunicipal cooperation
 - Section 27. Collaboration between municipalities and county authorities
 - Section 28. Transferring the authority to enter into collective agreements

- Chapter 5A. Host municipalities
 - Section 28-1a. Host municipality collaboration
 - Section 28-1b. Administrative host municipality collaboration
 - Section 28-1c. Host municipality collaboration with joint elected committee
 - Section 28-1d. Parliamentary form of government
 - Section 28-1e. The cooperation agreement
 - Section 28-1f. Appeals in the event of administrative host municipality collaboration
 - Section 28-1g. Appeals in the event of host municipality collaboration with joint committee
 - Section 28-1h. Legality control
 - Section 28-1i. Dissolution and withdrawal
 - Section 28-1j. Authority of the host municipality's control committee
 - Section 28-1k. State supervision of host municipalities

- Chapter 5 B. Cooperative municipalities
 - Section 28-2a. Cooperative municipality
 - Section 28-2b. Transferring authority to the cooperative municipality
 - Section 28-2c. Relationship to the Public Administration Act and Freedom of Information Act

- Section 28-2d. Transfer of ownership of undertakings
- Section 28-2e. The cooperation agreement
- Section 28-2f. Responsibilities of participants
- Section 28-2g. Participation in other forms of organization
- Section 28-2h. The cooperative municipal council
- Section 28-2i. The right of participating municipalities to attend and speak at meetings
- Section 28-2j. Head of administration
- Section 28-2k. Recommended decisions regarding financial plans, annual budgets and annual accounts
- Section 28-2l. Covering deficits in the cooperative municipality
- Section 28-2m. Raising loans and guarantees
- Section 28-2n. Payment difficulties
- Section 28-2o. Elections to control committees
- Section 28-2p. Appeals
- Section 28-2q. Legality control
- Section 28-2r. State supervision
- Section 28-2s. Responsible state agency
- Section 28-2t. Withdrawal
- Section 28-2u. Dissolution
- Section 28-2v. Regulations

- Chapter 6. Rules of procedure in popularly elected bodies
 - Section 29. Area of application for these provisions
 - Section 30. The meeting principle. Minutes of meetings
 - Section 31. Open or closed meetings
 - Section 31a. Procedural rules, etc.

- Section 32. Scheduling meetings, agendas, summons and presiding over meetings
- Section 33. Quorum
- Section 34. Amending an agenda. Inquiries
- Section 35. Voting
- Section 36. Election by proportional representation – proposed lists
- Section 37. Election by proportional representation – allocation of votes
- Section 38. Elections by majority ballot. Appointments
- Section 38a. Agreement elections. (majority ballot according to the proportional principle)
- Section 39. Regulations. Records

- Chapter 6A. Inhabitant initiatives and local consultative referendums
 - Section 39a. Inhabitant initiatives
 - Section 39b. Local referendums

- Chapter 7. Rights and duties of popularly elected officials
 - Section 40. Right and duty to attend meetings in municipal and county authority bodies.
Conflicts Of interest. Right to access documents
 - Section 41. Covering expenses and financial loss
 - Section 42. Remuneration for work
 - Section 43. Pension schemes

- Chapter 8. Finance plan, annual budget, annual accounts and reporting
 - Section 44. Finance plan
 - Section 45. The annual budget

- Section 46. Content of the annual budget
- Section 47. Binding effect of the annual budget
- Section 48. The annual accounts and annual report
- Section 49. Reporting by municipalities and county authorities
- Section 49a. Local Government Reporting Registry

Chapter 9. Liability for debts, etc.

- Section 50. Raising loans
- Section 51. Guarantees and provision of security for the financial liabilities of others
- Section 52. Treasury management
- Section 53. Set-off
- Section 54. Assignment of claims on taxes and levies
- Section 55. Levy of execution and attachment, Insolvency and debt settlement proceedings
- Section 56. Resolution to stop payments. Appointment of supervisory board
- Section 57. Payments after a resolution to stop payments
- Section 58. Preparation of revised annual budget and finance plan

Chapter 10. Review of legality. State approval of financial obligations

- Section 59. Review of legality, duty to provide information, etc.
- Section 60. State review and approval of financial obligations

Chapter 10 A. State supervision of the municipality or county authority

- Section 60a. Area of application for this chapter
- Section 60b. Supervision of legality

Section 60c. Right of access

Section 60d. Orders

Section 60e. Coordinating the supervisory activity

Chapter 11. Municipal and county authority undertakings

Section 61. Area of application for the chapter

Section 62. Establishing a municipal or county authority undertaking

Section 63. Memorandum of association

Section 64. Management of a municipal and county authority undertaking

Section 65. Composition of the board

Section 66. Term of office for the members of the board

Section 67. Powers of the board

Section 68. Board meetings

Section 69. Resolutions that must be approved by the municipal or county council

Section 70. General manager

Section 71. Powers of the general manager

Section 72. Relationship to the general administration of the municipality or county authority

Section 73. Representation

Section 74. Representation by an agent acting ultra vires

Section 75. Regulations concerning annual accounts in pursuance of the Accounting Act

Chapter 12. Internal supervision and control. Audits

Section 76. Supervisory responsibility of the municipal and county council

Section 77. Control committee

Section 78. Audits

Section 79. Auditor independence

Section 80. Supervision of undertakings

Chapter 12 A. Limited companies in which municipalities or county authorities own at least two-thirds of the company.

Representation of both genders on the board

Section 80a. Representation of both genders on the board

Chapter 13. Entry into force. Transitional provisions. Repeals and amendments in respect of other Acts

Section 81. Entry into force. Transitional provisions

Section 82. Amendment of other Acts



ประวัติผู้เขียน

ศาสตราจารย์พิเศษบรรณนิติ เศรษฐบุต

วุฒิการศึกษา

- รัฐศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมดี) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- Diploma in Sovietology, Fribourg University, Switzerland
- M.A. (Diplomacy and World Affairs) Occidental College, U.S.A.
- M.A. (Government and Russian Studies) Columbia University, U.S.A.
- ปริญญาบัตร วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรประจำปี 2537 (ว.ป.อ. รุ่นที่ 36)
- นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิตกิตติมศักดิ์จาก Royal Roads University

ประวัติการทำงาน

ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบัน

- ราชบัณฑิต (สาขารัฐศาสตร์ฯ) แห่งราชบัณฑิตยสถาน
- กรรมการสภามหาวิทยาลัยหอการค้าไทย
- อธิการบดีมหาวิทยาลัยพระพุทธศาสนาแห่งโลก
- ประธานกรรมการวิชาการสถาบันพระปกเกล้า
- ประธานคณะกรรมการพิจารณารางวัลพระปกเกล้าสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศในด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ประจำปี 2551
- ประธานคณะกรรมการจัดทำพจนานุกรมศัพท์รัฐศาสตร์ ราชบัณฑิตยสถาน

ตำแหน่งหน้าที่สำคัญในอดีต

- ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ 2550
- เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า (พ.ศ. 2546-2549)
- อธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (พ.ศ. 2534-2537 และ พ.ศ. 2538-2541)
- นายกสมาคมภาษาและหนังสือแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ ฯลฯ

การศึกษาเรื่องการปกครองท้องถิ่นในประเทศนอร์เวย์เกิดขึ้น เพราะความ
อยากรู้ว่าประเทศที่บ้านเมืองมีความสะอาดทั้งในเขตเมืองหลวงและชนบท
มีบริการด้านสาธารณูปโภคที่ค่อนข้างดีใกล้เคียงกันนี้มีองค์กรปกครอง
ท้องถิ่นเป็นอย่างไร ที่จริงในทางด้านการเมืองนั้นค่อนข้างแน่ใจว่าผู้บริหาร
ท้องถิ่นย่อมมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นเอง เพราะการเมือง
ระดับชาติของประเทศนอร์เวย์นั้นเป็นประชาธิปไตย อันเป็นที่ยอมรับกัน
ทั่วไปในโลก

ศาสตราจารย์พิเศษชนิดี เศรษฐบุตร



สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5
เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210
โทรศัพท์ 0-2141-9563-77 โทรสาร 0-2143-8175
www.kpi.ac.th



วปท.56-29-300.0

การปกครองท้องถิ่นในประเทศนอร์เวย์

ISBN : 978-974-449-723-9



9 789744 497239

ราคา 180 บาท