

บทที่ 5

อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภายหลังจากที่กฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 ออกใช้บังคับ ได้มีการจัดทำกฎหมายอื่น ๆ ตามออกมาอีกหลายฉบับเพื่อให้การกระจายอำนาจเกิดขึ้นเต็มตามรูปแบบที่กฎหมายกลางกำหนด รัฐบัญญัติที่ 83-8 ลงวันที่ 7 มกราคม ค.ศ. 1983 และรัฐบัญญัติที่ 83-623 ลงวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 นับได้ว่าเป็นกฎหมายที่เกิดขึ้นเพื่อถ่ายโอน (transferts) อำนาจหน้าที่จากรัฐไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁹²

การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ของรัฐไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น หากพิจารณาถึงกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีมาก่อนปี ค.ศ. 1982 ก่อนที่กฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจจะใช้บังคับ จะเห็นได้ว่า มีการกำหนดถึง “ภารกิจ” ทั้งหลายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้แล้ว ดังเช่นกฎหมายจัดตั้งเทศบาลในปี ค.ศ. 1884 ก็ได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของ

⁹² โปรดดูเชิงอรรถที่ 38.

สภาเทศบาลไว้ว่า สามารถวางกฎเกณฑ์ในการบริหารกิจการทั่วไปของเทศบาล (les affaires de la commune) ⁹³ ได้ ซึ่งคำว่ากิจการของเทศบาลนั้นเป็นคำที่กว้างมากและรวมถึงภารกิจหลาย ๆ ด้านที่พัฒนาขึ้นตามระยะเวลาที่ผ่านมา ดังนั้น เมื่อมีการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นในปี ค.ศ. 1982 กฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 จึงได้บัญญัติไว้ในมาตรา 1 วรรคสอง ว่า ให้มีรัฐบัญญัติเพื่อวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการถ่ายโอนอำนาจจากรัฐไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นระบบ ⁹³

อำนาจหน้าที่ทั้งหลายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสามรูปแบบ คือ เทศบาล จังหวัดและภาคนั้น ได้กล่าวถึงไปแล้วในบทก่อนหน้าในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างและการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ ในบทนี้จะทำการศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมโดยจะขอแบ่งการศึกษาออกเป็น 3 ด้านใหญ่ ๆ คือ ด้านเศรษฐกิจ ด้านการศึกษา และด้านอื่น ๆ นอกจากนี้ ยังสมควรที่จะทำการศึกษาถึงความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยเพราะเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ร่วมกันในการดำเนินกิจการบางประการ

5.1 อำนาจหน้าที่ในด้านเศรษฐกิจ

โดยหลักแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางเศรษฐกิจในเขตพื้นที่ของตน โดยสามารถแยกพิจารณาได้ 2 ประการ คือ

5.1.1 การให้ความช่วยเหลือวิสาหกิจที่ประสบปัญหา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถให้ความช่วยเหลือวิสาหกิจ (entreprise) ที่ประสบปัญหา

⁹³ มาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส บัญญัติให้เป็นอำนาจของรัฐสภาที่จะจัดทำกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองตนเอง อำนาจหน้าที่และรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทางเศรษฐกิจได้ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ให้ยืมเงินโดยมีดอกเบี้ยต่ำหรือไม่มีดอกเบี้ย ซึ่งอาคารหรือที่ดินจากเจ้าของกิจการแล้วนำกลับมาให้เช่าต่อ หรือให้ความช่วยเหลือด้านอื่น ๆ ที่จำเป็นแก่วิสาหกิจที่ประสบปัญหา ซึ่งรวมถึงการเป็นผู้ค้ำประกันการกู้ยืมเงินของวิสาหกิจต่าง ๆ ด้วย⁹⁴

มาตรา 5 แห่งกฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 ได้บัญญัติวางหลักเกณฑ์ในเรื่องการให้ความช่วยเหลือวิสาหกิจไว้ว่า ในกรณีเพื่อปกป้องผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประชากรในเทศบาล เทศบาลสามารถให้ความช่วยเหลือทางตรงหรือทางอ้อมต่อวิสาหกิจที่ประสบปัญหาเพื่อให้วิสาหกิจนั้นเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นได้โดยการทำเป็นข้อตกลงร่วมกัน หลักดังกล่าวนี้นำมาใช้กับจังหวัด⁹⁵ และภาค⁹⁶ ด้วย แต่อย่างไรก็ตาม ต่อมาได้มีกฎหมายลงวันที่ 5 มกราคม ค.ศ. 1988 ห้ามเทศบาลเข้าไปดำเนินการดังกล่าว เว้นแต่เพื่อให้บริการสาธารณะดำรงอยู่ต่อไปได้⁹⁷ นอกจากนี้ หากวิสาหกิจที่ตั้งอยู่ในเทศบาลประสบปัญหาเศรษฐกิจ จังหวัดหรือภาคสามารถเข้าไปให้ความช่วยเหลือได้โดยจะต้องปรึกษาหารือกับสภาเทศบาลที่วิสาหกิจนั้นตั้งอยู่ก่อน⁹⁸

สำหรับรูปแบบในการเข้าไปให้ความช่วยเหลือนั้น กฎหมายมิได้กำหนดเอาไว้ว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร ในบางกรณีอาจทำเป็นข้อตกลง (convention) หรือทำเป็นสัญญาทางปกครอง (contrat administratif) ก็ได้ แต่อย่างไรก็ตาม การเข้าไปให้ความช่วยเหลือดังกล่าวต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 5 แห่งกฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 รวม 2 ประการ คือ ในประการแรก เพื่อปกป้องประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ

⁹⁴ Dominique TURPIN, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 28, หน้า 181.

⁹⁵ มาตรา 48 ของกฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982

⁹⁶ มาตรา 66 ของกฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982

⁹⁷ คำวินิจฉัยศาลปกครอง (Conseil d'Etat) ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน ค.ศ. 1994 กรณี

⁹⁸ Dominique TURPIN, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 28, หน้า 182.

และสังคมของประชากรในจังหวัดและภาค และประการที่สอง คือ เพื่อให้วิสาหกิจที่ประสบปัญหานั้นเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น

5.1.2 การให้ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนาด้านเศรษฐกิจ กฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 ได้วางหลักเกณฑ์ของการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเข้าไปให้ความช่วยเหลือภาคเอกชนทางด้านเศรษฐกิจไว้ โดยในส่วนของเทศบาลบัญญัติไว้ในมาตรา 5 และในส่วนของจังหวัดและภาคนั้นบัญญัติไว้ในมาตรา 4 แห่งกฎหมายลงวันที่ 5 กรกฎาคม ค.ศ. 1972 ซึ่งได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982

หลักในการให้ความช่วยเหลือเอกชนทางด้านเศรษฐกิจนั้น บัญญัติไว้ในมาตรา 5 แห่งกฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 คือ “.....ในกรณีนี้ การแทรกแซง (intervention) จะทำให้เกิดการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ เทศบาลสามารถทำข้อตกลงกับภาคเอกชนเพื่อให้ความช่วยเหลือทางตรงและทางอ้อมได้.....” สำหรับในส่วนของจังหวัดและภาคก็อาศัยหลักเกี่ยวกับเทศบาลโดยจะต้องปรึกษาหารือกับสภาเทศบาลหรือสภาจังหวัดที่เกี่ยวข้องก่อน

การให้ความช่วยเหลือภาคเอกชนทางด้านเศรษฐกิจมีสองวิธีการด้วยกัน คือ การให้ความช่วยเหลือทางตรงและการให้ความช่วยเหลือทางอ้อม⁹⁹

5.1.2.1 การให้ความช่วยเหลือทางตรง (les aides directes) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถให้ความช่วยเหลือในการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชนได้หลายกรณีด้วยกัน เช่น สภาภาค (conseil régional) สามารถยกเว้นการเก็บค่าธรรมเนียมในการก่อตั้งกิจการ (les primes à la création d'entreprise) บางประเภทภายใต้เงื่อนไขบางประการ โดยกิจการดังกล่าวต้อง

⁹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 183-188.

มีการจ้างงานจำนวนมากพอควร เป็นต้น หรืออาจเป็นการให้ความช่วยเหลือทางตรงในรูปแบบอื่น เช่น การให้ยืมเงิน (prête) การออกเงินล่วงหน้า (avance) เช่น การปรับปรุงอัตราดอกเบี้ย (bonifications d'intérêts) เป็นต้น สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนเป็นการให้ความช่วยเหลือทางตรงแก่ภาคเอกชนโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปในทางที่ดีขึ้น

5.1.2.2 การให้ความช่วยเหลือทางอ้อม (les aides indirectes)

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถให้ความช่วยเหลือทางอ้อมแก่ภาคเอกชนในการดำเนินธุรกิจได้หลายกรณีเช่นกัน โดยอาจเป็นการให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ เช่น ให้เช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อทำอุตสาหกรรม (les bâtiments industriels) ในราคาถูก¹⁰⁰ การยกเว้นภาษีประกอบวิชาชีพ (taxe professionnelle) เป็นระยะเวลาไม่เกิน 5 ปีภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา 1465 แห่งประมวลกฎหมายภาษีอากร (code général des impôts) หรือการเข้าไปเป็นผู้ค้ำประกันการกู้ยืมเงินของภาคเอกชน เป็นต้น

5.2 อำนาจหน้าที่ในด้านการศึกษา

กฎหมายลงวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 และวันที่ 25 มกราคม ค.ศ. 1985 เป็นกฎหมายหลักที่กล่าวถึงระบบการจัดการศึกษาทั้งของภาครัฐและภาคเอกชน นอกจากนี้กฎหมายทั้งสองฉบับนี้แล้วก็ยังมีบางส่วนของกฎหมายลงวันที่ 9 มกราคม และ 16 สิงหาคม ค.ศ. 1986 รัฐกฤษฎีกาต่าง ๆ กฎกระทรวง หนังสือเวียน รวมทั้งคำพิพากษาศาลปกครองในบางกรณีก็นับได้ว่าเป็นส่วนสำคัญในการจัดระบบการศึกษาของฝรั่งเศส

¹⁰⁰ รัฐกฤษฎีกาที่ 82-809 ลงวันที่ 22 กันยายน ค.ศ. 1982 เกี่ยวกับเรื่องการจัดซื้อหรือการให้เช่าอาคารเพื่อทำอุตสาหกรรม

ในส่วนนี้จะทำการศึกษาถึงการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา และการจัดการศึกษาสาขาวิชาชีพต่าง ๆ ¹⁰¹

5.2.1 การจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา (la répartition des compétences en matière d' enseignement) ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับศึกษามีอยู่ด้วยกัน 4 ระดับ คือ รัฐ เทศบาล จังหวัด และภาค

5.2.1.1 บทบาทของรัฐในการจัดการศึกษา สามารถแยกพิจารณาได้ 3 ประการด้วยกัน คือ

(ก) **ภารกิจที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้** อารัมภบท (préambule) ของรัฐธรรมนูญฉบับก่อนฉบับปัจจุบัน คือ ฉบับปี ค.ศ. 1946 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ให้การยอมรับว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กล่าวถึงหน้าที่ของรัฐในการจัดการศึกษาไว้ว่า “...ชาติขอให้หลักประกันแก่เด็กและผู้ใหญ่อย่างเสมอภาคกันในการเข้ารับการศึกษา อบรมวิชาชีพและวัฒนธรรม การจัดการศึกษาแก่ประชาชนทั่วไปโดยไม่เกี่ยวกับการศึกษาทางศาสนาและเป็นการศึกษาแบบให้เปล่าทุกระดับเป็นหน้าที่ของรัฐ...”

แม้อารัมภบทของรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้การจัดการศึกษาทุกระดับเป็นหน้าที่ของรัฐ แต่อย่างไรก็ตาม ในที่สุดก็ได้มีการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับโดยรัฐยังรับผิดชอบในหลาย ๆ เรื่องอยู่ เช่น การจัดโครงสร้างสถานศึกษา การฝึกหัดผู้สอน การจ่ายค่าตอบแทนผู้สอนทั้งในส่วนของเงินเดือนและบำเหน็จบำนาญ ค่าใช้จ่ายบางประการที่เกิดจากเทคนิคใหม่ ๆ ดังที่ปรากฏในรัฐกฤษฎีกากลางวันที่ 25 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1985 เช่น การแนะนำเทคนิคใหม่ ๆ การซื้ออุปกรณ์ในการสอนแบบใหม่ เป็นต้น ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะ

¹⁰¹ Dominique TURPIN, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 28, หน้า 191-121.

รับผิดชอบในกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการเรียนการสอน การกีฬา การสนทนาการต่าง ๆ ซึ่งจัดโดยสถานศึกษาที่อยู่ในความรับผิดชอบดูแลขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง

(ข) การศึกษาขั้นสูง รัฐมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาระดับสูง (l'enseignement supérieur) และการค้นคว้าวิจัย (la recherche) ดังที่บัญญัติไว้ในกฎหมายลงวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 ซึ่งต่อมาได้รับการแก้ไขโดยเพิ่มบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งของสถาบันการศึกษาระดับสูงว่า รัฐจะต้องปรึกษาหารือทางด้านผังเมืองและสิ่งแวดล้อมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐจะใช้เป็นที่ตั้งของสถานศึกษาระดับสูงก่อน นอกจากนี้ รัฐยังรับผิดชอบในการจัดการศึกษาระดับสูงของหน่วยงานต่าง ๆ เช่น กระทรวงกลาโหม กระทรวงยุติธรรม หรือกระทรวงการต่างประเทศ เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม ในระยะหลัง ๆ คือ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1991 เป็นต้นมา ได้มีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ คือ ภาค (région) เข้ามามีบทบาทร่วมกับรัฐในการจัดการศึกษาระดับสูง โครงการ U3M ซึ่งเป็นโครงการร่วมกันระหว่างรัฐกับภาคเกี่ยวกับการจัดการศึกษาระดับสูงในช่วงปี ค.ศ. 2000-2006 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับภาระทางด้านการเงินร่วมกับรัฐในการจัดการศึกษาระดับสูงด้วย

(ค) การวิจัย (la recherche) เดิมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการค้นคว้าวิจัยนั้น รัฐเป็นผู้เดียวที่ดำเนินการโดยมีองค์กรรับผิดชอบ คือ สภาวิจัยแห่งชาติ (CNRS) แต่ต่อมาเมื่อกฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจใช้บังคับเมื่อวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 มาตรา 59-2 ได้ถ่ายโอนอำนาจหน้าที่บางอย่างไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทภาคที่จะรับผิดชอบการพัฒนาเศรษฐกิจสังคม พัฒนาเทคโนโลยีต่าง ๆ ซึ่งต่อมากฎหมายลงวันที่ 23 ธันวาคม ค.ศ. 1985 เกี่ยวกับการวิจัยและการพัฒนาเทคโนโลยีก็ได้กำหนดให้ภาคเป็น

ผู้รับผิดชอบในการจัดให้มีการพัฒนาและเพิ่มพูนเทคโนโลยีต่าง ๆ ด้วยการวิจัย

5.2.1.2 บทบาทของเทศบาลในการจัดการศึกษา เทศบาล (commune) มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาระดับต้น (primaire) อันได้แก่ การศึกษาระดับอนุบาล (écoles maternelles) และระดับชั้นประถมศึกษา (écoles élémentaires)¹⁰² โดยเทศบาลสามารถจัดตั้งโรงเรียนได้โดยได้รับความเห็นชอบจากตัวแทนของรัฐ (représentant de l'Etat) ที่ประจำอยู่ในเขตจังหวัด

สำหรับ**สถานศึกษาเอกชน** (écoles privées) นั้น หากสถานศึกษาดังกล่าวได้ตกลงเข้าร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะจัดทำสถานศึกษาดังที่กำหนดไว้ในกฎหมายลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1959 (loi Debré) เทศบาลอาจร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของสถานศึกษาระดับต้นด้วยตามที่ได้ตกลงกันไว้ในข้อตกลง แต่อย่างไรก็ตาม ต่อมาก็ได้มีกฎหมายลงวันที่ 30 ตุลาคม ค.ศ. 1986 ห้ามเทศบาลให้ความช่วยเหลือสถานศึกษาเอกชนในเงินลงทุนต่าง ๆ รวมทั้งการให้กู้ยืมเงินด้วย

นอกจากนี้แล้ว เทศบาลยังมีบทบาทในการจัดการศึกษาร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ อีกด้วยตามแต่จะได้ตกลงกันเป็นกรณี ๆ ไป

5.2.1.3 บทบาทของจังหวัดในการจัดการศึกษาจังหวัด (département) รับผิดชอบในการก่อสร้าง ซ่อมแซม จัดหาวัสดุอุปกรณ์และบริหารโรงเรียนมัธยมต้น (collège) ภายใต้แผนงานที่จัดทำโดยสภามาตร นอกจากนั้น

¹⁰² ระบบการศึกษาของประเทศฝรั่งเศสแบ่งเป็น 2 ช่วง คือ การศึกษาระดับต้น (primaire) ได้แก่ โรงเรียนอนุบาล (écoles maternelles) สำหรับเด็กอายุ 3-6 ปี และโรงเรียนชั้นประถมศึกษา (écoles élémentaires) สำหรับเด็กอายุ 6-11 ปี ส่วนการศึกษาระดับปลาย (secondaire) ได้แก่ โรงเรียนมัธยมต้น (college) สำหรับเด็กอายุ 11-15 ปี และโรงเรียนมัธยมปลาย (lycée) สำหรับเด็กอายุ 15-18 ปี

แล้ว จังหวัดยังรับผิดชอบการจัดให้มีรถขนส่งนักเรียน (transport scolaire) รวมทั้งให้ความช่วยเหลือในด้านการลงทุนแก่สถานศึกษาเอกชนระดับปลาย (secondaires) ซึ่งแตกต่างจากกรณีเทศบาลที่ไม่สามารถให้ความช่วยเหลือในด้านการลงทุนแก่สถานศึกษาเอกชนได้

5.2.1.4 บทบาทของภาคในการจัดการศึกษา ภาค (région)

รับผิดชอบในการก่อสร้าง ซ่อมแซม จัดหาวัสดุอุปกรณ์และบริหารโรงเรียนมัธยมปลาย (lycée) และสถานศึกษาพิเศษ (établissements d' éducation spéciale) ต่าง ๆ เช่น โรงเรียนเกษตร (lycée agricole) ยกเว้นค่าใช้จ่ายบุคลากรและค่าใช้จ่ายของผู้สอนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐ

ในส่วนของโรงเรียนมัธยมปลายเอกชนนั้น ภาคสามารถให้ความช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของโรงเรียนมัธยมปลายเอกชนได้ภายใต้ข้อตกลงที่ทำไว้ร่วมกัน

5.2.2 บทบาทของภาคในสถานศึกษาสายวิชาชีพ เดิมรัฐเป็นผู้รับผิดชอบในการฝึกฝนวิชาชีพให้แก่บุคคลประเภทต่างๆ เช่น นักโทษ ผู้อพยพ คนพิการ โดยใช้งบประมาณของรัฐและดำเนินการภายใต้หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐที่รับผิดชอบ ต่อมากฎหมายลงวันที่ 7 มกราคม ค.ศ. 1983 ได้มอบหน้าที่ในการจัดให้มีสถานศึกษาพิเศษเพื่อฝึกอาชีพ (formation professionnelle et d' apprentissage) ให้แก่ภาค (région) ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 82-1 และมาตรา 83 แห่งกฎหมายดังกล่าว โดยรัฐจะรับภาระค่าใช้จ่ายบางส่วนที่จะกำหนดโดยงบประมาณของประเทศ

5.3 อำนาจหน้าที่ในด้านอื่น ๆ

นอกเหนือไปจากอำนาจหน้าที่หลักทั้งสองประการ คืออำนาจหน้าที่ในด้านเศรษฐกิจ และการศึกษาดังกล่าวมาแล้ว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอำนาจหน้าที่อื่นอีกหลายประการดังจะได้อธิบายต่อไปนี้ คือ

5.3.1 อำนาจหน้าที่ในด้านสิ่งแวดล้อม เดิมสิ่งแวดล้อมเป็นภารกิจของรัฐที่จะต้องรับผิดชอบในการดูแลรักษา ต่อมากฎหมายลงวันที่ 10 กรกฎาคม ค.ศ. 1976 ก็ได้บัญญัติไว้ในมาตราแรกว่า การดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถือเป็นหน้าที่ของรัฐและประชาชนทุกคน ซึ่งต่อมากฎหมายลงวันที่ 7 มกราคม ค.ศ. 1983 ก็ได้กล่าวรับรองไว้อีกว่า การดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นวัตถุประสงค์หลักในการดำเนินงานของเทศบาล จังหวัด และภาคที่จะต้องร่วมมือกับรัฐในการดำเนินการ ในขณะที่มาตรา 110 แห่งประมวลกฎหมายผังเมือง (code de l'urbanisme) ได้บัญญัติไว้ว่า แผ่นดินฝรั่งเศสเป็นทรัพย์สินสมบัติร่วมกันของคนในชาติ ทุกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบและบำรุงรักษา นอกจากนี้กฎหมายต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้วที่วางหลักการของการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเอาไว้ ยังมีกฎหมายเฉพาะแต่ละเรื่องออกมาเพื่อวางเกณฑ์ในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบางประเภท เช่น กฎหมายลงวันที่ 3 มกราคม ค.ศ. 1992 เกี่ยวกับน้ำ กฎหมายลงวันที่ 9 มกราคม ค.ศ. 1995 เกี่ยวกับภูเขา กฎหมายเกี่ยวกับชายฝั่ง ทะเล อากาศ การสร้างอ่างเก็บน้ำ สวนสาธารณะ หรือกฎหมายควบคุมการล่าสัตว์ เป็นต้น¹⁰³

ในส่วนขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นนับว่ามีบทบาทสำคัญในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก โดยสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้ คือ

¹⁰³ Dominique TURPIN, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 28, หน้า 212-213.

5.3.1.1 เทศบาล เทศบาลมีหน้าที่จัดให้มีน้ำประปาและการรักษาความสะอาด (assainissement) การเก็บขยะมูลฝอย และดูแลรักษาพื้นที่สาธารณะในเขตเทศบาล เทศบาลยังได้รับมอบอำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอื่นอีกหลายประการจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทั้งหลาย เช่น กฎหมายลงวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 มอบอำนาจให้เทศบาลที่จะให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการกำหนดหรือการปรับปรุงแผนพัฒนาจังหวัดในส่วนที่เกี่ยวกับการเดินทางท่องเที่ยวภายในเขตจังหวัด (des plans départementaux des itinéraires de promenade et de randonnée) เป็นต้น¹⁰⁴

5.3.1.2 จังหวัด เป็นเวลานานมากแล้วที่สภาจังหวัดรับผิดชอบเกี่ยวกับพื้นที่ชนบท (espace rural) ซึ่งต่อมากฎหมายลงวันที่ 7 มกราคม ค.ศ. 1983 ก็ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 31 ให้จังหวัดรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดทำแผนให้ความช่วยเหลือทางด้านวัสดุอุปกรณ์แก่พื้นที่ชนบท ซึ่งจังหวัดจะต้องร่วมมือกับเทศบาลในการดำเนินการปรับปรุงพื้นดินเหล่านั้นให้สามารถนำมาทำประโยชน์ได้ นอกจากหน้าที่ดังกล่าวแล้ว จังหวัดยังรับผิดชอบในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอีกหลายกรณี เช่น ดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติในเขตพื้นที่ของตน ป้องกันและดูแลรักษาสถานที่ธรรมชาติต่าง ๆ ที่เป็นที่ยังเกี่ยว จัดทำแผนพัฒนาจังหวัดในส่วนที่เกี่ยวกับการเดินทางท่องเที่ยวภายในเขตจังหวัด ดับเพลิงและให้ความช่วยเหลือด้านอื่น ๆ เช่น วัตถุภัย อุทกภัย เป็นต้น¹⁰⁵

5.3.1.3 ภาค ภาคนับได้ว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบเรื่องการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ใกล้ชิดกับรัฐมากที่สุด ทั้งนี้ เนื่องจากทุกภาคจะต้องทำแผนพัฒนาภาคร่วมกับรัฐอยู่แล้ว

¹⁰⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 215-216.

¹⁰⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 216-217.

และการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็เป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาภาค

ภาคสามารถจัดตั้งอุทยาน (parcs naturels) ได้ตั้งที่บัญญัติไว้ในมาตรา 29-4 แห่งกฎหมายลงวันที่ 7 มกราคม ค.ศ. 1983 นอกจากนี้ก็ยังมีหน้าที่รักษาและปรับปรุงสภาพสิ่งแวดล้อมให้ดีขึ้น รวมทั้งการต่อต้านมลพิษทางอากาศและทางเสียงด้วย¹⁰⁶

5.3.2 อำนาจหน้าที่ในด้านการผังเมือง ที่พักอาศัย และทางสัญจร
สามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้

5.3.2.1 เทศบาล มาตรา 122-1-1 แห่งประมวลกฎหมายผังเมือง (code de l'urbanisme) ได้กำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่จัดทำแผนแม่บทด้านการผังเมือง (les schémas directeurs) สำหรับแต่ละเทศบาล แผนแม่บทดังกล่าวเมื่อได้ผ่านการปรึกษาหารือกับสภาจังหวัด สภาภาค และดำเนินการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว สามารถประกาศใช้ได้โดยผู้ว่าการจังหวัด (préfet) เป็นผู้ลงนามประกาศใช้ และนอกจากนี้ เทศบาลยังมีอำนาจในการจัดทำแผนการถือครองที่ดิน (plan d'occupation des sols หรือ POS) อีกด้วยดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 123-3 แห่งประมวลกฎหมายผังเมือง¹⁰⁷

ส่วนอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับทางสัญจร (voirie) นั้น เป็นหน้าที่ของบุคคลหลายคน กล่าวคือ ผู้ว่าการจังหวัดมีหน้าที่ดูแลรักษาทางหลวงแผ่นดิน (les routes nationales) ประธานสภาจังหวัดมีหน้าที่ดูแลรักษาทางหลวงจังหวัด (les routes départementales) นายกเทศมนตรีมีหน้าที่ดูแลรักษาทางในเขตเทศบาล (les voies communales) และทางในเขตชนบท (les chemins ruraux) โดยกฎหมายลงวันที่ 27 กรกฎาคม ค.ศ.

¹⁰⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 217-218.

¹⁰⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 220.

1983 และรัฐกฤษฎีกากลางวันที่ 27 พฤศจิกายน ค.ศ. 1985 ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความร่วมมือของบุคคลทั้งหลายที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการดูแลทางสัญจรต่าง ๆ ที่กล่าวมานี้ไว้ ส่วนอำนาจหน้าที่ในการจัดการจราจร (circulation) นั้น นายกเทศมนตรีจะเป็นผู้รับผิดชอบการจราจรภายในเขตชุมชน (à l' intérieur des agglomérations) ของเทศบาล ยกเว้นในเขตจราจรหนาแน่น (à grande circulation) ที่อยู่ในอำนาจของผู้ว่าการจังหวัด (préfet) ส่วนประธานสภาภาคจะรับผิดชอบดูแลการจราจรในเขตจังหวัดที่อยู่นอกเขตชุมชน (hors agglomérations) ¹⁰⁸

ในเรื่องที่พักอาศัย (logement) นั้น มาตรา 76 แห่งกฎหมายลงวันที่ 7 มกราคม ค.ศ. 1983 กำหนดให้เทศบาล จังหวัด และภาค จัดทำแผนพัฒนาที่พักอาศัย (programme local de l' habitat) ร่วมกับวิสาหกิจอื่น (établissements) เพื่อเป็นธุระดูแลและจัดให้คนในเขตพื้นที่ของตนได้มีที่พักอาศัย โดยเทศบาลสามารถให้วิสาหกิจนั้นกู้ยืมเงินเพื่อจัดสร้างที่พักอาศัยได้ ¹⁰⁹

5.3.2.2 จังหวัด นับแต่ปี ค.ศ. 1972 เป็นต้นมา การก่อสร้างและการดูแลรักษาถนน (voirie) ในเขตจังหวัดอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดที่จะดำเนินการ เช่นเดียวกับที่สภาจังหวัดมีอำนาจดำเนินการในเรื่องการจัดให้มีที่พักอาศัย (habitat) โดยจะต้องปรึกษารือกับเทศบาลและภาคที่เขตจังหวัดนั้นตั้งอยู่ด้วย ในส่วนที่เกี่ยวกับการผังเมืองนั้น จังหวัดสามารถเข้าไปร่วมในการจัดทำแผนการใช้ที่ดิน (POS) และแผนแม่บทด้านการผังเมืองของเทศบาลได้และนอกจากนี้ มาตรา 142-1 แห่งประมวลกฎหมายผังเมืองยังได้มอบอำนาจหน้าที่ในการดูแลพื้นที่สีเขียว (espaces verts) ให้แก่จังหวัดด้วย ¹¹⁰

¹⁰⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 221.

¹⁰⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 221-222.

¹¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 222.

5.3.2.3 ภาค ภาครับผิดชอบในเรื่องขนาดใหญ่ร่วมกับรัฐ เช่น การพัฒนาชุมชน วัสดุก่อสร้างอาคาร หรือการพลังงาน เป็นต้น สามารถให้ความเห็นเกี่ยวกับการจัดทำแผนการใช้ที่ดิน (POS) และแผนแม่บทด้านการผังเมืองของเทศบาล รวมทั้งดูแลสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินในเขตพื้นที่ของตนด้วย¹¹¹

5.3.3 อำนาจหน้าที่ในด้านการขนส่ง มีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการขนส่ง (transports) เช่น กฎหมายลงวันที่ 30 ธันวาคม ค.ศ. 1982 กำหนดให้รัฐทำความตกลงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำนโยบายด้านการขนส่งร่วมกันหรือกฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ กำหนดให้จังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบการขนส่งนักเรียนในเขตจังหวัด เป็นต้น ในที่นี้จะขอแยกอธิบายตามประเภทของการขนส่งดังนี้ คือ

5.3.3.1 การขนส่งทางบก ได้แก่ การขนส่งทางบกในเขตเมือง นอกเขตเมือง และการขนส่งนักเรียน

การขนส่งทางบกในเขตเมือง (transports urbains de voyageurs) นั้น กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดแนวทางในการขนส่งภายใน (la loi d'orientation des transports intérieurs) ลงวันที่ 30 ธันวาคม ค.ศ. 1982 และกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจลงวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 กำหนดให้เป็นอำนาจหลักของเทศบาลในการที่จะดำเนินการจัดให้มีด้วยวิธีสหการ ด้วยการจัดตั้งองค์การขึ้นมาดำเนินการ (régie) หรือด้วยการให้สัมปทานบริการสาธารณะ (concession) ส่วนการขนส่งทางบกนอกเขตเมือง (transports routiers non urbains de voyageurs) นั้น กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดแนวทางในการขนส่งภายในลงวันที่ 30 ธันวาคม ค.ศ. 1982 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 29 ให้จังหวัดเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดให้มี

¹¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 222-223.

และการดำเนินการขนส่งทางบกนอกเขตเมือง โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากเทศบาลที่เกี่ยวข้องด้วย และในส่วนที่เกี่ยวกับการขนส่งนักเรียนนั้น กฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจลงวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 บัญญัติไว้ในมาตรา 29 ให้จังหวัดเป็นผู้มีหน้าที่ในการจัดให้มีและดำเนินการกิจการรถรับส่งนักเรียน¹¹²

5.3.3.2 การขนส่งทางรถไฟ มาตรา 22-1 แห่งกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดแนวทางในการขนส่งภายใน บัญญัติไว้ว่า เป็นหน้าที่ของสภามาคที่ จะดำเนินการจัดให้มีการกำหนดโครงสร้างและเครือข่ายของการขนส่งทางรถไฟที่เป็นประโยชน์ต่อภาคไว้ในแผนพัฒนาภาคด้วยการขนส่ง (plan régional des transports) โดยจะต้องปรึกษารัฐหรือกับสภาจังหวัดและเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการขนส่งในเขตภาค รวมทั้งจะต้องทำสัญญากับการรถไฟแห่งประเทศ (SNCF) ในการจัดให้มีการขนส่งทางรถไฟในเขตภาคโดยภาคจะสนับสนุนการเงินในการก่อสร้างต่าง ๆ ที่จำเป็นไม่ว่าจะเป็นรางหรือสถานี¹¹³

5.3.3.3 การขนส่งทางน้ำ มาตรา 5-1 แห่งกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจลงวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 กำหนดให้ภาคมีหน้าที่จัดให้มีคลอง (canaux) และท่าเรือขนาดเล็ก (port fluviaux) รวมทั้งจัดให้มีระบบการเดินเรือ (voies navigables) ภายในเขตคลองและท่าเรือดังกล่าวด้วย ส่วนท่าเรือทางทะเล (ports maritimes) นั้น กฎหมายลงวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 ได้ถ่ายโอนความรับผิดชอบของรัฐในเรื่องท่าเรือไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้เทศบาลรับผิดชอบในท่าเรือขนาดเล็ก (ports de plaisance) ที่ไม่เกี่ยวกับธุรกิจ ส่วนจังหวัดจะรับผิดชอบท่าเรือพาณิชย์ (ports de commerce) และท่าเรือหาปลา (ports de pêche) ส่วนท่าเรือขนาดใหญ่รวมทั้งท่าเรือทางทะเลยังอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐตั้งที่

¹¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 224-225.

¹¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 225-226.

บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญกา ลงวันที่ 23 ธันวาคม ค.ศ. 1983 ¹¹⁴

5.3.4 อำนาจหน้าที่ในด้านสุขอนามัยและสังคม อาจกล่าวได้ว่าอำนาจหน้าที่ในด้านสุขอนามัย (sanitaire) และการช่วยเหลือทางสังคม (aide social) นั้น เป็นหน้าที่ของรัฐแต่เพียงผู้เดียวที่จะรับผิดชอบดำเนินการ ตัวอย่างเช่น การช่วยเหลือผู้พิการ หรือการต่อต้านการดื่มสุรา เสพยาเสพติด หรือกำหนดเกณฑ์เกี่ยวกับสุขลักษณะ (hygiène) ต่าง ๆ แต่อย่างไรก็ตาม เทศบาลและจังหวัดก็เข้ามามีบทบาทในเรื่องดังกล่าวด้วย ส่วนภาคพื้นไม่มีบทบาทในเรื่องสุขอนามัยและการช่วยเหลือสังคมเลย ¹¹⁵

จังหวัดมีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องงบประมาณด้านสุขอนามัยและสังคม ซึ่งโดยปกติแล้วงบประมาณในเรื่องดังกล่าวจะมีจำนวน 2 ใน 3 ของงบประมาณจังหวัด โดยสภาจังหวัดจะเป็นผู้วางกฎระเบียบเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือทางสังคม (le règlement départemental d' aide sociale) รวมทั้งการจัดตั้งองค์กรขึ้นมารับผิดชอบเรื่องสวัสดิการสังคม (services sociaux) และการแพทย์ (médi-co-sociaux) ด้วย สวัสดิการต่าง ๆ ที่จังหวัดรับผิดชอบจะได้แก่สวัสดิการด้านการรักษาพยาบาล ณ ภูมิลำเนา (aide médicale à domicile) สถานพยาบาล การให้ความช่วยเหลือเด็ก ครอบครัวคนสูงอายุ คนพิการ ส่วนสุขอนามัยต่าง ๆ ที่จังหวัดรับผิดชอบจะได้แก่การป้องกันโรคต่าง ๆ ทั้งที่เป็นโรคติดต่อและโรคภัยแรง เช่น มะเร็ง เป็นต้น รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือคนจนหรือคนตกงานในเขตพื้นที่จังหวัดด้วย ¹¹⁶ ในขณะที่เทศบาลนั้น มาตรา 93 แห่งกฎหมายลงวันที่ 7 มกราคม ค.ศ. 1982 ได้ถ่ายโอนอำนาจบางประการจากรัฐไปยังเทศบาล โดยกำหนดให้เทศบาลรับผิดชอบด้านงบประมาณในด้านสุขอนามัยและสังคมในเขตพื้นที่ของตน

¹¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 226-227.

¹¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 227.

¹¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 227-228.

ในส่วนที่เกี่ยวกับการฉีดวัคซีนป้องกันโรคติดต่อ กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับสุขลักษณะ (des règles d'hygiène) จัดให้มีสถานดูแลเด็กเล็ก โรงอาหารนักเรียน รวมทั้งช่วยเหลือค่าเล่าเรียนของโรงเรียนเทศบาลต่าง ๆ สร้างและดูแลสถานพักผ่อนหย่อนใจต่าง ๆ เป็นต้น¹¹⁷

5.3.5 อำนาจหน้าที่ในด้านวัฒนธรรม กฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจลงวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 ได้ถ่ายโอนภารกิจทางด้านวัฒนธรรมบางอย่างที่รับผิดชอบโดยรัฐไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ เช่น¹¹⁸

5.3.5.1 หอจดหมายเหตุ มาตรา 66-1 และมาตรา 67 แห่งกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ลงวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 รูปแบบ คือ ภาค จังหวัด และเทศบาล เข้ารับผิดชอบดูแลข้อมูล (archives) ในเขตพื้นที่ของตน ทั้งที่เป็นข้อมูลของรัฐที่มาจากส่วนกลาง เช่น งานทะเบียนต่าง ๆ และข้อมูลเฉพาะในเขตพื้นที่ของตน

5.3.5.2 ห้องสมุด มาตรา 61 แห่งกฎหมาย ลงวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 และมาตรา 61 แห่งรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 12 มีนาคม ค.ศ. 1986 กำหนดให้เทศบาลจัดให้มีห้องสมุดเทศบาล (les bibliothèques municipales) และให้ความสนับสนุนทางการเงิน

5.3.5.3 การสอนศิลปะ มาตรา 63 แห่งกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ลงวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 บัญญัติให้สถานศึกษาสาธารณะด้านดนตรีและนาฏศิลป์ อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครอง

¹¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 228-229.

¹¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 230-232.

ส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 รูปแบบ คือ ภาค จังหวัด และเทศบาล โดยรัฐจะเข้าไปมีส่วนร่วมรับผิดชอบในเรื่องการรับรองสถานศึกษา รับผิดชอบผู้สอน และกำกับดูแลการดำเนินงานของสถานศึกษานั้น

5.3.5.4 พิพธิภัณฑ์ มาตรา 62-1 แห่งกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ลงวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 รูปแบบ สามารถจัดให้มีพิพธิภัณฑ์ในเขตพื้นที่ของตนได้ โดยรัฐจะเข้าไปควบคุมการจัดระบบ ส่วนผู้ดูแลพิพธิภัณฑ์จะเป็นคนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ

5.4 ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยทั่วไปแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบต่างก็มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดในหลาย ๆ กรณี เช่น การให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิค วัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ให้ความสนับสนุนทางการเงิน ให้ข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะต่าง ๆ เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม ในระดับเทศบาลมีการร่วมมือกันในระหว่างเทศบาล เพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีรูปแบบของความร่วมมืออยู่ 4 รูปแบบ คือ สหการ (syndicats) แคว้น (district) ประชาคมเมือง (communauté urbaine) และประชาคมของเทศบาล (communauté de commune)

5.4.1 สหการ (syndicat) สหการเป็นการรวมกลุ่มกันของเทศบาล (commune) ตั้งแต่สองเทศบาลขึ้นไปเพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สหการมีประวัติความเป็นมาอันยาวนาน กล่าวคือ กฎหมายเกี่ยวกับเทศบาล ค.ศ. 1890 ได้กำหนดให้เทศบาลสามารถร่วมมือกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง เช่น การเก็บขยะ การจ่ายน้ำ การจัดตั้งและดำเนินงานสถานีบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น สหการมีสองรูปแบบ คือ สหการที่ตั้งขึ้นมาให้บริการสาธารณะเพียงอย่างเดียว (syndicats intercommunaux à vocation unique หรือ SIVU) และสหการที่ตั้งขึ้นมาให้บริการสาธารณะหลายอย่าง (syndicats intercommunaux à vocation multiple หรือ SIVM) นอกจากสหการจะประกอบด้วยหลายเทศบาลได้แล้ว สหการยังอาจประกอบด้วยสหการหลาย ๆ แห่งรวมกัน หรือสหการไปรวมกลุ่มกับจังหวัดหรือภาคก็ได้ ซึ่งเรียกว่า สหการผสม (syndicat mixte) ลักษณะสำคัญของโครงสร้างการดำเนินงานของสหการ คือ ทุกเทศบาลที่เข้าร่วมในสหการจะต้องมีผู้แทนอยู่ในคณะกรรมการบริหารสหการ (comité du syndicat de communes) ในจำนวนเท่า ๆ กัน คือ เทศบาลละ 2 คน สหการจะประชุมกันอย่างน้อย 1 ครั้งต่อ 3 เดือน ประธานสหการได้รับเลือกจากบรรดากรรมการบริหารสหการ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของสหการมาจากเทศบาลทุกแห่งที่เข้าร่วมเป็นสหการ¹¹⁹

5.4.2 แคว้น (district) จัดตั้งขึ้นโดยรัฐกำหนด ลงวันที่ 5 มกราคม ค.ศ. 1959 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เทศบาลในเขตชุมชนเมือง (agglomération urbaine) ที่เจริญแล้วรวมตัวกับเทศบาลในเขตชนบท (zone rurale) ที่ยังไม่เจริญ แต่อย่างไรก็ตาม ต่อมาเมื่อรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1970 ใช้บังคับ ก็เปิดโอกาสให้เทศบาลที่อยู่ในเขตชนบทสามารถรวมตัวกันได้¹²⁰

¹¹⁹ Martine LOMBARD, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 1, หน้า 136-137.

¹²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 137.

แคว้นจัดตั้งโดยผู้ว่าการจังหวัด (préfet du département) มีลักษณะสำคัญที่แตกต่างจากสหการหลายประการ กล่าวคือ แม่แคว้นจะมีสภา (conseil du district) ที่ประกอบไปด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของเทศบาลที่รวมตัวกันเข้าเป็นแคว้น แต่จำนวนสมาชิกก็จะไม่เท่ากัน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับขนาดของเทศบาล อำนาจหน้าที่ของแคว้นส่วนใหญ่แล้วจะกำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าวมาแล้วข้างต้น โดยแคว้นจะได้รับมอบอำนาจให้ดำเนินการในหลาย ๆ กิจกรรม เช่น รับผิดชอบเกี่ยวกับที่พักอาศัย (logement) หรือระบบดับเพลิง เป็นต้น ข้อแตกต่างที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ แคว้นสามารถจัดเก็บภาษีได้เอง รวมทั้งสามารถเก็บค่าบริการจากบริการสาธารณะที่แคว้นเป็นผู้จัดทำด้วย¹²¹

5.4.3 ประชาคมเมือง (communauté urbaine) กฎหมายลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1996 ได้จัดตั้งประชาคมเมืองขึ้นเพื่อจัดการกิจการของชุมชนขนาดใหญ่ (grandes agglomérations) ซึ่งชุมชนเหล่านั้นไม่สามารถรวมกลุ่มกันเป็นสหการหรือแคว้นได้ โดยกฎหมายได้กำหนดให้เมืองใหญ่ ๆ 4 เมือง คือ Bordeaux, Lille, Lyon และ Strasbourg ต้องรวมกลุ่มกับเทศบาลอื่น ๆ เป็นประชาคมเมือง และนอกจากนี้ กฎหมายก็ยังเปิดโอกาสให้เทศบาลอื่น ๆ สามารถรวมตัวกันเป็นประชาคมเมืองได้ ซึ่งก็ทำให้เกิดประชาคมเมืองอีก 5 แห่ง คือ Cherbourg, Dunkerque, Le Mans, Montceau-Les-Mines และ Le Creusot et Brest ประชาคมเมืองมีอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายโดยผลของกฎหมาย คือ การขนส่งมวลชน น้ำประปา การกำจัดน้ำเสีย กำจัดขยะมูลฝอย การจัดระบบการศึกษา การศึกษาระดับมัธยมศึกษา อำนาจหน้าที่ในด้านผังเมืองเกี่ยวกับการกำหนดพื้นที่อุตสาหกรรม เป็นต้น นอกจากนี้ประชาคมเมืองยังอาจดำเนินกิจการอื่นตามที่เทศบาลสมาชิกมอบหมายให้ทำ

¹²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

ก็ได้¹²² สำหรับการบริหารงานประชาคมเมืองนั้น ประชาคมเมืองบริหารงาน โดยสภาและฝ่ายบริหาร โดยสภา (conseil de communauté) ประกอบด้วย ตัวแทนของเทศบาล มีจำนวนระหว่าง 50 ถึง 155 คน ขึ้นอยู่กับจำนวน ประชากรในเขตเทศบาล ส่วนประธานสภาได้รับเลือกโดยสภาจากบรรดา สมาชิกสภา¹²³

ประชาคมเมืองมีรายได้จากการเก็บภาษีจากประชาชนที่อยู่ในเขต ประชาคมเมืองดังที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1992 ที่ ให้ประชาคมเมืองสามารถเรียกเก็บภาษีประกอบวิชาชีพ (le taxe profes- sionnelle) แทนที่เทศบาลที่เป็นสมาชิกของประชาคมเมืองได้ และนอกจากนี้ แล้ว ประชาคมเมืองยังมีรายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดินอีกด้วย¹²⁴

5.4.4 ประชาคมของเทศบาล (communauté de commune) ประชาคม เทศบาลได้รับการจัดตั้งโดยกฎหมาย ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1992 โดย กฎหมายกำหนดให้เทศบาลในเขตชนบท (rural) สามารถรวมตัวกันเป็น ประชาคมของเทศบาลได้ ประชาคมของเทศบาลบริหารงานโดยสภา (conseil de communauté) และประธานสภา (président) โดยสมาชิกสภามาจากสมาชิก สภาของเทศบาลที่เข้าร่วมเป็นประชาคมโดยมีจำนวนที่ขึ้นอยู่กับจำนวน ประชากรในแต่ละเทศบาล ซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ว่าอย่างน้อยต้องมีตัวแทน จากเทศบาลแต่ละแห่ง 1 คน ที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกของประชาคม และห้าม เทศบาลแต่ละแห่งมีตัวแทนเกินกว่าครึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาประชาคม ส่วน ประธานสภาจะทำหน้าที่ฝ่ายบริหารของประชาคม ประชาคมของเทศบาล มีหน้าที่ที่จะจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลที่เป็นสมาชิกทั้งทางด้านเศรษฐกิจและ สังคม นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่อื่น ๆ อีก เช่น ดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม

¹²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 138-139.

¹²³ Pierre BODINEAU et Michel VERPEAUX, **La coopération locale et régionale**, Collection que sais-je ? No.3374, PUF, Paris 1998, p.48-49.

¹²⁴ Martine LOMBARD, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 1, หน้า 139-140.

รับผิดชอบนโยบายด้านที่พักอาศัย ดูแลรักษาและก่อสร้างทาง รวมทั้งก่อสร้างและดูแลรักษาสนามกีฬา สถานศึกษา ซึ่งอำนาจดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเป็นการให้อำนาจอย่างกว้างแก่ประชาคมเทศบาลที่จะมีอิสระในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะได้หลายประเภท ส่วนรายได้ของประชาคมของเทศบาลนั้นมาจากภาษีประกอบวิชาชีพของประชากรในเขตเทศบาลทุกแห่งที่รวมกันเป็นประชาคมของเทศบาล¹²⁵

¹²⁵ Pierre BODINEAU et Michel VERPEAUX, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 123, หน้า 60-65.

บทที่ 6

เครื่องมือในการดำเนินงานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่
อาจที่จะดำเนินการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ หากขาด
“อุปกรณ์” หรือ “เครื่องมือ” ในการดำเนินงาน

เครื่องมือในการดำเนินงานที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นขึ้น
อยู่กับปัจจัยหลายประการ เพื่อให้สามารถบริหารงานขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นให้ลุล่วงไปได้ด้วยดี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความ
มั่นคงทางด้านการเงินที่เพียงพอ มีบุคลากรที่มีคุณภาพและมีความเป็นอิสระ
ในการดูแลทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งสามารถจัดทำ
บริการสาธารณะให้ท้องถิ่นของตนได้

6.1 การคลังท้องถิ่น

การคลังท้องถิ่นนับเป็นเรื่องที่มีความสำคัญที่สุดเรื่องหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งยังเป็นเรื่องยากที่จะทำความเข้าใจ เพราะหากเป็นผู้ที่ไม่มีความรู้ความชำนาญด้านการคลังแล้วคงจะลำบากในการทำการศึกษาและเข้าใจในเอกสารงบประมาณและการบัญชีต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ การคลังท้องถิ่นยังเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับ “การเมือง” พอสมควร เพราะหากจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้มากขึ้น ก็จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนในเขตพื้นที่ที่ต้องจ่ายภาษีในรูปแบบต่าง ๆ มากขึ้น

การบริหารจัดการด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งที่บัญญัติไว้ในกฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ค.ศ. 1982 โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการด้านการเงินการคลังเป็นของตนเองมากขึ้นกว่าแต่เดิม รวมทั้งเปลี่ยนระบบการควบคุมด้านการเงินการคลัง ซึ่งนับว่าเป็นการ “ผ่อนคลาย” การบริหารจัดการด้านการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น

การคลังท้องถิ่นประกอบด้วยส่วนสำคัญดังนี้ คือ

6.1.1 งบประมาณ (budget) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทและทุกแห่งจะต้องวางแผนรายจ่ายและรายได้ประจำปีของตนโดยจัดทำเป็นงบประมาณประจำปี

งบประมาณเป็นเอกสารคาดการณ์ล่วงหน้าที่ทำขึ้นโดยฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (l' exécutif local) ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาอนุมัติจากสภาท้องถิ่น (assemblée délibérante) ก่อนจึงจะใช้นับได้

งบประมาณประกอบด้วยสาระสำคัญหลายส่วนด้วยกัน แต่อย่างไรก็ตาม สามารถจัดเป็นกลุ่มได้สองกลุ่ม ในกลุ่มแรกจะได้แก่กลุ่มค่า

ใช้จ่ายในการดำเนินงาน (fonctionnement) อันได้แก่ ค่าจ้างและค่าตอบแทนบุคลากร รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อจัดจ้างต่าง ๆ ส่วนในกลุ่มที่สองจะได้แก่ค่าใช้จ่ายในการลงทุน (investissement) อันได้แก่ การก่อสร้างต่าง ๆ รวมทั้งการได้มาซึ่งสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ด้วย¹²⁶

งบประมาณประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเพิ่มเติมได้โดยงบประมาณเพิ่มเติม (budget supplémentaire) ที่อาจมีขึ้นในระหว่างปีได้

การบริหารงบประมาณเป็นไปตามหลักปฏิบัติที่มีมาแต่เดิม คือ แยกองค์กรผู้มีอำนาจสั่งจ่าย (ordonnateur) ออกจากสมุห์บัญชี (comptable) โดยกำหนดให้ฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นผู้มีอำนาจสั่งจ่าย และข้าราชการจากส่วนกลางฝ่ายคลัง (direction du trésor public) ทำหน้าที่สมุห์บัญชี¹²⁷

6.1.2 รายได้ รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วยรายได้หลักรวม 3 ประเภทด้วยกัน คือ

6.1.2.1 ภาษีอากร องค์กรปกครองท้องถิ่นมีรายได้จากภาษีอากรทางตรง (fiscalité directe) และภาษีอากรทางอ้อม (fiscalité indirecte) ดังนี้ คือ

(ก) **ภาษีอากรทางตรง** มี 4 ประเภท คือ ภาษีเพื่อการพักอาศัย (taxe d'habitation) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน (taxe foncière des propriétés bâties) ภาษีบำรุงท้องที่ (taxe foncière des propriétés non bâties) และภาษีจากการประกอบวิชาชีพ (taxe professionnelle)¹²⁸

¹²⁶ Jacques HARDY, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 26, หน้า 75-76.

¹²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 76-77.

¹²⁸ La documentation française, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 34, หน้า 79.

ภาษีเพื่อการพักอาศัยได้แก่ภาษีที่เรียกเก็บจากบุคคลไม่ว่าจะเป็นเจ้าของ ผู้เช่าหรือผู้ครอบครองโรงเรือนซึ่งมีเครื่องเรือนพร้อมและไม่ว่าบุคคลนั้นจะอาศัยอยู่เป็นการชั่วคราวหรือถาวรก็ตาม ส่วนภาษีโรงเรือนและที่ดินเป็นภาษีที่เรียกเก็บจากเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างโดยคำนวณจากค่าเช่าเฉลี่ยของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ ถ้าทรัพย์สินนั้นให้เช่า สำหรับภาษีบำรุงท้องที่จะได้แก่ภาษีที่เรียกเก็บจากเจ้าของที่ดินซึ่งไม่มีโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินนั้นโดยคำนวณจากค่าเช่าเฉลี่ยของที่ดิน และสุดท้ายภาษีเพื่อการประกอบวิชาชีพเป็นภาษีที่เรียกเก็บจากนิติบุคคลหรือบุคคลธรรมดาที่ประกอบวิชาชีพอย่างสม่ำเสมอโดยมีผู้ใช้ที่ได้รับเงินเดือนประจำ อันได้แก่ บรรดาเจ้าของกิจการหรือผู้ประกอบการวิชาชีพอิสระต่าง ๆ ¹²⁹

(ข) **ภาษีอากรทางอ้อม** มีหลายประเภทด้วยกัน คือ ภาษีจากการต่อทะเบียนรถยนต์ประจำปี (vignette automobile) ภาษีจากเอกสารแสดงความเป็นเจ้าของรถยนต์ (cartes grises) ภาษีจากใบอนุญาตขับขี่ (permis de conduire) ภาษีจากค่าไฟฟ้า (taxe sur l' électricité) รวมทั้งภาษีประเภทอื่น ๆ อีกหลายประการ เช่น ภาษีจากการให้บริการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังเช่นการเก็บขยะมูลฝอย หรือภาษีสุราและเครื่องดื่ม หรือภาษีเกี่ยวกับการติดประกาศโฆษณาในที่สาธารณะหรือบนรถโฆษณา เป็นต้น ¹³⁰

6.1.2.2 เงินอุดหนุนจากรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐ 3 รูปแบบด้วยกัน คือ

¹²⁹ โภคิน พลกุล และคณะ, รายงานการวิจัยเรื่อง แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น, เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2537, หน้า 221-223.

¹³⁰ La documentation française, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 34 หน้า 79.

(ก) เงินอุดหนุนเพื่อการดำเนินงาน (dotation globale de fonctionnement หรือ DGF) ได้แก่ เงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในส่วนที่เกี่ยวกับการจ้างพนักงาน การดูแลรักษาอาคาร ถนนหนทาง ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการประกันสังคม ฯลฯ เงินอุดหนุนจำนวนนี้รัฐเป็นผู้กำหนดตามอัตราส่วนของภาชีมูลค่าเพิ่มของรัฐในแต่ละปี¹³¹ โดยในปี ค.ศ. 1995 เงินอุดหนุนดังกล่าวมีจำนวนเกือบหนึ่งแสนล้านฟรังก์ โดยรัฐจัดสรรเงินดังกล่าวให้แก่เทศบาลร้อยละ 78.9 จังหวัดร้อยละ 16.9 และภาคร้อยละ 4.2¹³²

(ข) เงินอุดหนุนเพื่อการลงทุน (dotation globale d'équipement หรือ DGE) ได้แก่ เงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการลงทุนต่าง ๆ เช่น การสร้างอาคารหรือการสร้างถนน เป็นต้น¹³³ โดยในปี ค.ศ. 1995 เงินอุดหนุนเพื่อการลงทุนมีทั้งสิ้น 6 พันล้านฟรังก์¹³⁴

(ค) เงินอุดหนุนเพื่อการกระจายอำนาจ (dotation générale de décentralisation หรือ DGD) ได้แก่ เงินอุดหนุนที่รัฐจ่ายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเนื่องมาจากการเพิ่มภาระหน้าที่ใหม่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยผลของกฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในปี ค.ศ. 1982 โดยในปี ค.ศ. 1985 เงินอุดหนุนเพื่อการกระจายอำนาจมีจำนวนทั้งสิ้น 13.5 พันล้านฟรังก์¹³⁵

¹³¹ โภคิน พลกุล และคณะ, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 129, หน้า 225.

¹³² La documentation française, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 34, หน้า 81.

¹³³ โภคิน พลกุล และคณะ, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 129, หน้า 225.

¹³⁴ La documentation française, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 34, หน้า 82.

¹³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

6.1.2.3 เงินกู้ (emprunts) เงินกู้เป็นแหล่งรายได้ประเภทที่สามขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก่อนปี ค.ศ. 1982 การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเรื่องยุ่งยากและมีขั้นตอนจำนวนมาก รวมทั้งยังต้องขออนุญาตจากส่วนกลางอีกด้วย นับแต่ปี ค.ศ. 1982 เป็นต้นมา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องขออนุมัติการกู้ยืมจากส่วนกลางอีกต่อไป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะกู้ยืมเงินได้โดยตรงตามเงื่อนไขที่ปรากฏในท้องถิ่นตลาดทั่ว ๆ ไป¹³⁶

6.1.3 ใช้จ่าย ใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดได้เป็นสองกลุ่ม คือ ใช้จ่ายเพื่อการดำเนินงาน (fonctionnement) คิดเป็นร้อยละ 60 ของรายจ่ายทั้งหมด และรายจ่ายเพื่อการลงทุน (l'investissement) คิดเป็นร้อยละ 40 ของรายจ่ายทั้งหมด¹³⁷

6.1.3.1 ใช้จ่ายเพื่อการดำเนินงาน ได้แก่ ใช้จ่ายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจ่ายเป็นประจำ เช่น ค่าตอบแทนบุคลากร เงินเดือน ค่าจ้างต่าง ๆ ค่าครุภัณฑ์ เงินอุดหนุนที่ต้องจ่ายให้แก่องค์กรอื่น ๆ และดอกเบี้ยเงินกู้ เป็นต้น¹³⁸

6.1.3.2 ใช้จ่ายเพื่อการลงทุน ได้แก่ ใช้จ่ายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจ่ายเพื่อการลงทุนต่าง ๆ เป็นครั้งคราว เช่น การซ่อมแซมโรงเรียน การดูแลรักษาและการซ่อมบำรุงถนนหนทาง การปรับปรุงภูมิของเมือง (embellissement des villes) หรือการซื้อที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง รวมทั้งการจ่ายชำระเงินกู้ เป็นต้น¹³⁹

¹³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 78.

¹³⁷ Jacques HARDY, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 26, หน้า 80.

¹³⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

¹³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

6.2 บุคลากรท้องถิ่น

ภายหลังจากที่กฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจใช้บังคับในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1982 ก็ได้มีการดำเนินการเพื่อให้การกระจายอำนาจเป็นไปอย่างรวดเร็วและครบถ้วนสมบูรณ์ตามกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบุคลากรของตนเองเป็นสาระสำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจ ดังนั้น ต่อมาจึงมีกฎหมายลงวันที่ 26 มกราคม ค.ศ. 1984 สร้างระบบ “ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” (fonctionnaires territoriaux) ขึ้นมา โดยให้บุคลากรท้องถิ่นอยู่ภายใต้กฎหมายสองฉบับ คือ กฎหมายลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการทั่วไป และกฎหมายลงวันที่ 26 มกราคม ค.ศ. 1984 ว่าด้วยสถานะของข้าราชการส่วนท้องถิ่น

จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1998 มีบุคลากรท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสจำนวน 1,403,100 คน คิดเป็นร้อยละ 26 ของจำนวนข้าราชการทั้งหมด โดยเป็นบุคลากรของเทศบาลร้อยละ 75 จังหวัดร้อยละ 12 ภาคร้อยละ 0.4 ส่วนที่เหลือประมาณร้อยละ 12.6 เป็นบุคลากรของหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้น¹⁴⁰

สำหรับการเข้าเป็นบุคลากรท้องถิ่นนั้น ปัจจุบันมีการตั้งศูนย์แห่งชาติว่าด้วยข้าราชการส่วนท้องถิ่น (le centre national de la fonction publique territoriale หรือ CNFTP) ขึ้น เพื่อทำหน้าที่จัดให้มีการสอบคัดเลือกคนเข้ามาเป็นบุคลากรท้องถิ่น ฝึกอบรมผู้ที่เข้าเป็นบุคลากรท้องถิ่น¹⁴¹

¹⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 81.

¹⁴¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 81-83.

6.3 ทรัพย์สินของท้องถิ่น

ทรัพย์สินของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน (personne morale de droit public) อยู่ภายใต้ระบบกฎหมายมหาชน ทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ใช้หลักเดียวกัน คือ ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน (domaine public) และอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายมหาชน แต่อาจมีบางอย่างที่เป็นทรัพย์สินของเอกชน (domaine privé) ที่อยู่ภายใต้ระบบกฎหมายเอกชนได้¹⁴²

ทรัพย์สินของท้องถิ่นที่อยู่ภายใต้ระบบกฎหมายมหาชนจะต้องเป็นทรัพย์สินที่มีไว้สำหรับสาธารณประโยชน์ เช่น ถนนหนทางต่าง ๆ หรือมีไว้ใช้ในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เช่น ที่ทำงานของนายกเทศมนตรี เป็นต้น ทรัพย์สินของท้องถิ่นเหล่านี้จะมีสภาพเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่อยู่ภายใต้ระบบกฎหมายพิเศษ คือ ไม่สามารถขายหรือให้เช่าหรือตกอยู่ในภาวะผูกพันต่าง ๆ ตามหลักการประกอบธุรกิจทั่ว ๆ ไปของเอกชนภายใต้ระบบกฎหมายเอกชนได้ ส่วนประชาชนทั่วไปก็สามารถเข้ามาใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของท้องถิ่นภายใต้หลักว่าด้วยความเสมอภาค¹⁴³

6.4 การจัดทำบริการสาธารณะโดยท้องถิ่น

การจัดทำบริการสาธารณะ (service public) เป็นภารกิจหลักขององค์กรกระจายอำนาจซึ่งต้องเป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยมาตรา 72 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ได้กล่าวให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะบริหารงานของตนเองได้อย่างอิสระ ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบและแต่ละแห่งจึงสามารถที่จะเลือกวิธีการ

¹⁴² เรื่องเดียวกัน, หน้า 86.

¹⁴³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 86-87.

ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในกิจการที่อยู่ในอำนาจของตนเองได้ แต่อย่างไรก็ตาม มีบริการสาธารณะบางประเภทที่มีกฎหมายระดับรัฐบัญญัติ (loi) กำหนดวิธีการดำเนินการจัดทำเอาไว้เนื่องจากเป็นกิจการสำคัญและเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ เช่น การจ่ายกระแสไฟฟ้าหรือก๊าซให้ประชาชน เป็นต้น

หลักเกณฑ์ในการเลือกรูปแบบหรือวิธีการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นอยู่กับเหตุผลหลายประการไม่ว่าจะเป็นเหตุผลทางกฎหมายที่มีกฎหมายกำหนดไว้หรือต้องการเลี่ยงกฎหมายในบางกรณี เหตุผลทางด้านการเมืองทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นที่ต้องการให้มีการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทด้วยวิธีการบางอย่าง หรือเหตุผลทางด้านเศรษฐกิจซึ่งเป็นเหตุผลสำคัญประการหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ เป็นต้น¹⁴⁴ แต่อย่างไรก็ตาม วิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีอยู่ 2 วิธีด้วยกัน คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเอง และการมอบให้ผู้อื่นเป็นผู้ดำเนินการ ส่วนการร่วมมือในบรรดาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งเพื่อจัดทำบริการสาธารณะร่วมกันนั้นได้กล่าวไปแล้วในบทก่อนหน้า

6.4.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเอง ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบในการจัดการและดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน กรณีดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจไม่จัดตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นมาเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะก็ได้ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำได้ 2 รูปแบบ โดยการจัดตั้งเป็นองค์การ (régie) คือ

¹⁴⁴ la documentation française, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 34, หน้า 63.

6.4.1.1 องค์การเฉพาะ (régie directe) องค์การเฉพาะเป็นหน่วยงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นมาเป็นหน่วยงานเฉพาะแยกต่างหากจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ แต่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์การเฉพาะมีลักษณะสำคัญ คือ จัดตั้งและกำหนดวิธีบริหารงานโดยฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เงินที่นำมาใช้ในการดำเนินงานมาจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคลากรเป็นบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เช่นเดียวกับทรัพย์สินที่นำมาใช้จัดทำบริการสาธารณะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน (domaine public) ส่วนประเภทของบริการสาธารณะที่จะนำมาจัดทำโดยการตั้งองค์การเฉพาะขึ้นมานั้น โดยทั่วไปแล้วจะต้องไม่เป็นบริการสาธารณะทางปกครอง (services publics administratifs) ที่ต้องมีการใช้อำนาจรัฐ (prérogative de la puissance publique) ส่วนใหญ่จะเป็นบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม (services publics industriels et commerciaux) ระดับท้องถิ่น ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 2221-1 และ 2221-4 แห่งประมวลกฎหมายกลางว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (code général des collectivités locales) เช่น น้ำประปา การทำความสะอาด (assainissement) ระบบการทำความร้อน (chauffage urbain) การขนส่ง การเก็บขยะ เป็นต้น¹⁴⁵

6.4.1.2 องค์การที่มีอิสระทางการเงิน (régie dotée de la seule autonomie financière) องค์การที่มีอิสระทางการเงินที่มีลักษณะคล้ายองค์การเฉพาะ คือ ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์การที่มีอิสระทางการเงินมีลักษณะสำคัญ คือ จัดตั้งโดยฝ่ายสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ

¹⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 64-65.

ฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้อำนวยการ (directeur) ซึ่งแต่งตั้งโดยฝ่ายสภาตามคำแนะนำของฝ่ายบริหาร ที่เรียกองค์กรดังกล่าวว่าเป็นองค์กรที่มีอิสระทางการเงินก็เนื่องมาจากองค์กรดังกล่าวมีงบประมาณของตนเองแตกต่างหากจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นข้อแตกต่างประการหนึ่งขององค์กรเฉพาะกับองค์กรที่มีอิสระทางการเงิน องค์กรที่มีอิสระทางการเงินที่มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมเช่นเดียวกับองค์กรเฉพาะ¹⁴⁶

6.4.2 การมอบให้ผู้อื่นเป็นผู้ดำเนินการ การมอบให้ผู้อื่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งบริการสาธารณะขึ้นมาได้มอบอำนาจในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะนั้นให้แก่บุคคลอื่นแตกต่างหากจากตนเป็นผู้ดำเนินการ โดยผู้รับมอบอำนาจอาจเป็นฝ่ายรัฐหรือฝ่ายเอกชนก็ได้ วิธีการมอบให้ผู้อื่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะมี 2 วิธี คือ การมอบฝ่ายเดียว และการมอบโดยสัญญา

6.4.2.1 การมอบฝ่ายเดียว (la délégation unilatérale) การมอบให้ผู้อื่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะด้วยวิธีดังกล่าวเกิดขึ้นโดยผลของกฎหมาย ทั้งที่เป็นกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติหรือกฎหมายของฝ่ายบริหาร หรืออาจเป็นการมอบโดยนิติกรรมทางปกครอง (acte administratif) โดยผู้มอบอาจเลือกที่จะมอบให้ “ภาครัฐ” หรือ “ภาคเอกชน” เป็นผู้ดำเนินการจัดทำก็ได้

(ก) **การมอบฝ่ายเดียวให้แก่ภาครัฐ** การมอบบริการสาธารณะบางประเภทให้แก่ภาครัฐเป็นผู้ดำเนินการจัดทำนั้น โดยทั่วไปมักจะ

¹⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 65-66.

พบว่ามีการจัดตั้งองค์การมหาชนอิสระ (établissement public) ขึ้นมาดำเนินการ

องค์การมหาชนอิสระเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนประเภทหนึ่งที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งอย่างใด องค์การมหาชนอิสระมีความแตกต่างจากองค์กร (régie) ดังที่ได้กล่าวมาแล้วก่อนหน้านี้นี้ คือ องค์กรไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล

องค์การมหาชนอิสระอาจจัดตั้งโดยกฎหมายระดับรัฐบัญญัติ เช่น ศูนย์สังคมสงเคราะห์เทศบาล (centre communal d' action sociale) หรือกองทุนโรงเรียน (caisse des écoles) หรือโดยมติของฝ่ายสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งที่บัญญัติไว้ในมาตรา 2221-10 แห่งประมวลกฎหมายกลางว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้¹⁴⁷

(ข) การมอบฝ่ายเดียวให้แก่ภาคเอกชน วิธีการดังกล่าวส่วนใหญ่มักใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ โดยกฎหมายได้มอบให้นิติบุคคลในกฎหมายเอกชนเป็นผู้ดำเนินการบางอย่าง เช่น สมาพันธ์กีฬา (fédération françaises de sport) ได้รับมอบอำนาจโดยผลของกฎหมายให้จัดให้มีสถานที่เล่นกีฬา ส่วนการมอบฝ่ายเดียวให้แก่ภาคเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่นนั้นทำได้ยาก เพราะในทางปฏิบัติแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจที่จะออกกฎหมายไปบังคับให้ภาคเอกชนเข้ามารับผิดชอบดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะได้¹⁴⁸

6.4.2.2 การมอบโดยสัญญา (la délégation contractuelle) เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งบริการสาธารณะขึ้นมาและมีความประสงค์จะให้บุคคลอื่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำแทนตน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

¹⁴⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 67.

¹⁴⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

สามารถทำความตกลงในรูปของ “สัญญา” เพื่อมอบบริการสาธารณะนั้นให้บุคคลอื่นไปทำสัญญาดังกล่าวมีลักษณะเป็น “สัญญาทางปกครอง” (contrat administratif)

การมอบโดยสัญญานี้ ผู้รับมอบ (déléataire) อาจเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน (personne publique) เช่น องค์การมหาชนอิสระ (établissement public) ที่มีความชำนาญด้านนี้ เป็นต้น หรืออาจเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลในกฎหมายเอกชน เช่น บริษัทหรือสมาคมก็ได้ โดยการเลือกผู้รับมอบเป็นหน้าที่ของฝ่ายสภา (organe délibérant) ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีขั้นตอนในการเลือกที่โปร่งใสและให้โอกาสกับบุคคลต่าง ๆ ที่จะเข้ามาเสนอตัว เมื่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้คัดเลือกผู้ใดแล้วก็ต้องแจ้งผลการคัดเลือกไปยังผู้ว่าการจังหวัด (préfet) ภายในสิบห้าวันนับแต่วันลงนามในสัญญานั้น¹⁴⁹

ส่วนรูปแบบในการมอบบริการสาธารณะให้บุคคลอื่นไปจัดทำนั้น มีอยู่ 4 รูปแบบด้วยกัน คือ¹⁵⁰

(ก) **สัมปทาน (concession)** ได้แก่ การที่ผู้รับสัมปทานได้รับมอบหมายจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะโดยผู้รับสัมปทาน (concessionnaire) จะต้องลงทุนและรับความเสี่ยงภัยถ้าหากมี ผู้รับสัมปทานมีรายได้จากการเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ใช้บริการ เมื่อหมดสัญญาแล้วสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ จะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ให้สัมปทานตลอดระยะเวลาของการให้สัมปทาน ผู้ให้สัมปทานมีอำนาจในการกำกับดูแลการดำเนินการและการบริหารสัมปทาน

¹⁴⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

¹⁵⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์, **หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ**, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ 2, 2544), หน้า 94-95.

(ข) การมอบหมายให้เอกชนบริหารจัดการทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (affermage) ได้แก่ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมายให้เอกชนดำเนินการในสิ่งที่มีอยู่แล้ว โดยเอกชนเข้ามาบริหารทรัพย์สินและได้รับค่าตอบแทน การบำรุงรักษาซ่อมแซมใหญ่เป็นภาระหน้าที่ของผู้มอบหมาย ผู้รับมอบหมายบริหารจัดการทรัพย์สินมีหน้าที่ดูแลซ่อมแซมเพียงเล็กน้อย ส่วนในเรื่องการเงินนั้น ผู้รับมอบหมายจะได้รับค่าตอบแทนในรูปของค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากผู้ใช้บริการ ซึ่งค่าธรรมเนียมนี้จะแบ่งออกเป็นสองส่วน ส่วนแรกจะเป็นของเอกชนผู้รับมอบหมาย อีกส่วนจะตกเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้มอบหมาย

(ค) การว่าจ้างให้เอกชนเป็นผู้บริหารกิจการบริการสาธารณะแทน (régie intéressée) เป็นรูปแบบที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมายให้เอกชนเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะโดยได้รับค่าตอบแทนที่กำหนดไว้ชัดเจนตายตัว การดูแลทรัพย์สินเป็นหน้าที่ของผู้รับมอบหมาย ในกรณีที่มีการซ่อมแซมใหญ่ ผู้ว่าจ้างจะเป็นผู้รับภาระค่าซ่อมแซม ในด้านการเงินผู้รับจ้างจะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ใช้บริการและจะต้องส่งไปให้ผู้ว่าจ้างทั้งหมด

(ง) การจ้างผู้บริหารงานแทน (gérance) มีรูปแบบคล้ายข้อ (ค) ข้างต้น แต่ผู้บริหารจัดการจะได้รับค่าตอบแทนเหมาจ่ายเหมือนลูกจ้างในฐานะผู้บริหารโครงการ ผู้รับจ้างจะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ใช้บริการแต่จะต้องส่งเข้าไปให้ผู้ว่าจ้างทั้งหมด

นอกเหนือจากรูปแบบทั้งสองที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าสามารถทำได้สองวิธี คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเอง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบให้ผู้อื่นดำเนินการแล้ว ยังมีอีกวิธีการหนึ่งซึ่งได้

กล่าวไปแล้วในบทก่อนหน้า^๕ คือ บทที่ 5 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหัวข้อ 5.4 คือ ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกันในบรรดาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น