

บทที่ 3

ประเทศฝรั่งเศส

ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีการปกครองทั้งสาธารณรัฐครอบคลุมพื้นที่ 4 เขต คือ ฝรั่งเศส, เกาะ Corsica, จังหวัดโพ้นทะเล (les départements d' outre-mer - DOM) และดินแดนโพ้นทะเล (les territoires d' outre-mer - TOM) เฉพาะภายในฝรั่งเศส (Metropolitan France) มีพื้นที่ทั้งหมด 549,000 ตารางกิโลเมตร และในปี ค.ศ.2000 มีจำนวนประชากรทั้งหมด 58,892 คน เฉลี่ยจำนวนประชากร 108 คนต่อตารางกิโลเมตร¹

ประเทศฝรั่งเศสเป็นรัฐเดี่ยว (unitary state) และมีการจัดระบบบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น 3 ระดับ (levels) ประกอบด้วย การบริหารราชการส่วนกลาง, การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

3.1 โครงสร้างและรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น

3.1.1 โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน

ในเบื้องต้นนี้ จะได้กล่าวถึงโครงสร้างการบริหารในภาพรวมเพื่อให้เห็นถึงระบบการบริหารราชการแผ่นดินของฝรั่งเศสในระดับต่างๆ ก่อนจะได้กล่าวถึงการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นการเฉพาะต่อไป (โปรดดูแผนภาพที่ 3.1 ประกอบ)

3.1.1.1 การบริหารราชการส่วนกลาง

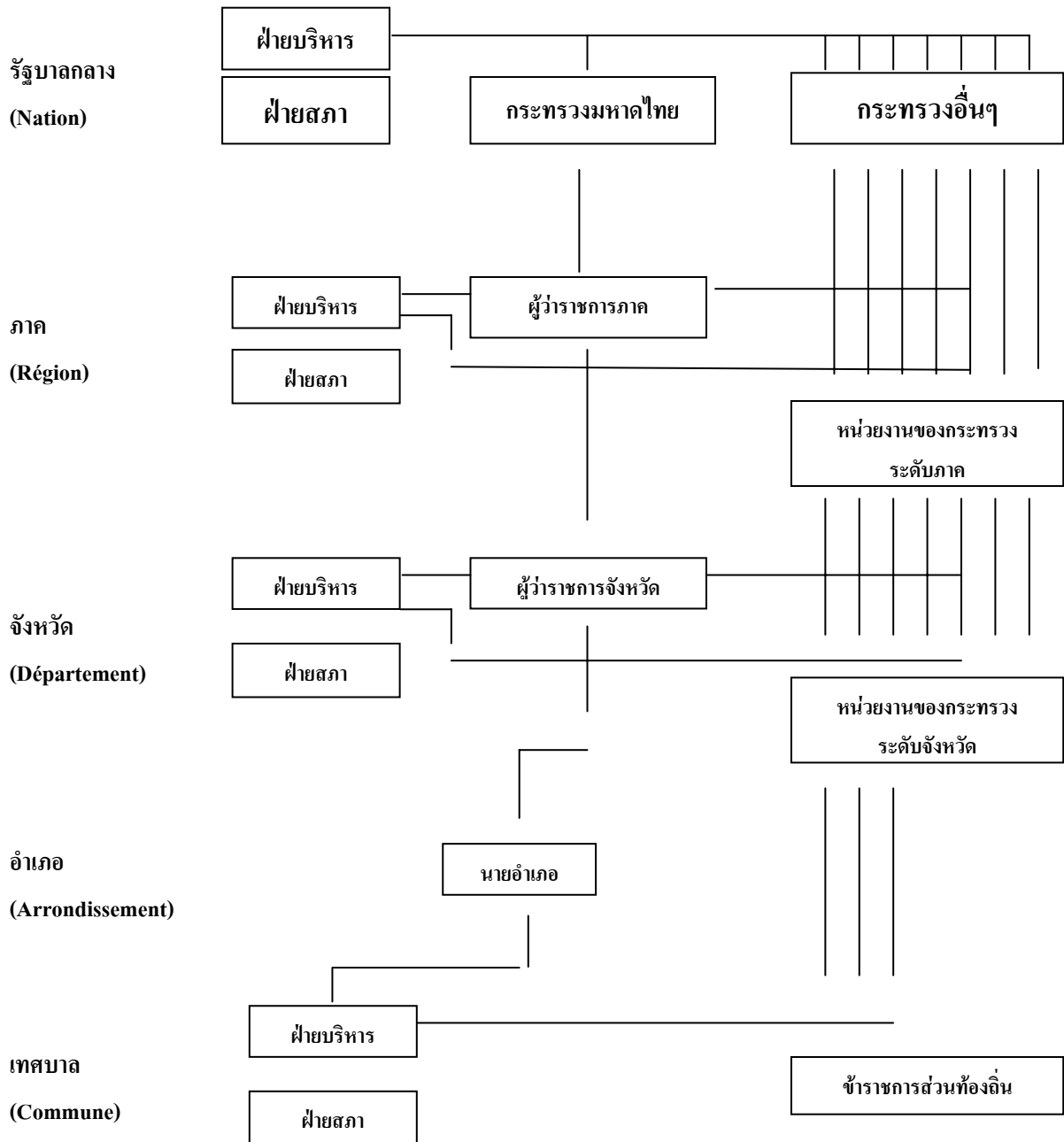
โครงสร้างการจัดระเบียบการบริหารราชการ "ส่วนกลาง" ประกอบไปด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ส่วน ดังต่อไปนี้

(1) *ประธานาธิบดี* มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีฐานะเป็นประมุขสูงสุดและเป็นผู้สูงสุดในฝ่ายบริหารของประเทศ จะใช้อำนาจทางการบริหารร่วมกับนายกรัฐมนตรี

(2) *นายกรัฐมนตรี* มาจากหัวหน้าพรรคการเมืองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร มีฐานะเป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรีในการบริหารกิจการต่างๆ ของประเทศ

(3) รัฐมนตรี มีฐานะเป็นสมาชิกของคณะรัฐมนตรีเพื่อร่วมบริหารกิจการของประเทศกับนายกรัฐมนตรี ขณะเดียวกันก็เป็นรัฐมนตรีประจำกระทรวงและกรมต่างๆ เพื่อดูแลงานเฉพาะด้านตามที่ได้รับมอบหมาย

แผนภาพที่ 3.1 โครงสร้างและแบบแผนการบริหารราชการของประเทศฝรั่งเศส



ที่มา: ปรับปรุงจาก Samuel Humes, **Local Governance and National Power** (Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1991), p.19.

3.1.1.2 การบริหารราชการส่วนภูมิภาค

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคถือได้ว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ (local state government) และเป็นวิธีการจัดระเบียบบริหารราชการที่ใช้มานานในประเทศฝรั่งเศส ส่วนภูมิภาคนี้เป็นการบริหารราชการที่ส่วนกลางได้มีการแบ่งอำนาจออกไป (deconcentration) เพื่อให้ตัวแทนของรัฐเข้าไปดูแลและบริหารกิจการต่างๆ ในพื้นที่นอกศูนย์กลาง

แต่เดิมการบริหารราชการส่วนภูมิภาคจะแบ่งเขตการปกครองออกเป็นสองระดับคือ จังหวัด (Département) และอำเภอ (Arrondissement) โดยมีข้าราชการที่แต่งตั้งจากส่วนกลางคือ ผู้ว่าราชการจังหวัด (Préfet) และนายอำเภอ (Sub-préfet) เป็นผู้มีอำนาจดูแลการปกครองในระดับนี้ ต่อมาในยุคทศวรรษที่ 1960 ได้มีการจัดตั้งเขตพื้นที่ทางปกครองในระดับภาค (Région) ขึ้น จึงได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดประจำจังหวัดที่เป็นเมืองหลวงของภาคทำหน้าที่เป็นผู้ว่าราชการภาคประจำภาคนั้นๆ ไปพร้อมกัน เพื่อทำหน้าที่ประสานงานหน่วยงานต่างๆ ของราชการส่วนกลางในระดับภาค รวมถึงเป็นหัวหน้าผู้บริหารหน่วยงานพิเศษอื่นๆ ที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ด้านการพัฒนา การบริหารราชการส่วนภูมิภาคจึงมีเขตการปกครองเพิ่มขึ้นเป็นสามระดับ

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคนี้ มีองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ส่วน กล่าวคือ

(1) ผู้ว่าราชการจังหวัด (Prefet)

ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการส่วนกลางในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ได้รับการแต่งตั้งเพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกของรัฐในการดูแลพื้นที่นอกศูนย์กลาง ผู้ว่าราชการจังหวัดถือได้ว่าเป็นสถาบันทางการบริหารปกครองที่มีความสำคัญมาช้านานและมีความใกล้ชิดกับการบริหารราชการในระดับท้องถิ่นมากที่สุด เนื่องจากแต่เดิมนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ในการกำกับดูแลทางการปกครอง (la tutelle administrative) เหนือหน่วยการปกครองท้องถิ่นทั้งในด้านการกระทำ องค์กร และการคลัง อย่างไรก็ดี ภายหลังกระบวนการกระจายอำนาจในปี ค.ศ. 1982 อำนาจในส่วนนี้ได้ถูกตัดออกไปโดยถูกโอนให้ไปอยู่ในความรับผิดชอบของศาลปกครอง (tribunaux administratifs) และศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค (les Chambres régionales des comptes) เหลือแต่เพียงอำนาจในการกำกับดูแล "ภายหลัง" (posteriori) การกระทำของหน่วยการปกครองท้องถิ่น กล่าวคือ หากเห็นว่าการกระทำใดๆ ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นไม่ชอบด้วยกฎหมายก็สามารถนำเรื่องฟ้องร้องศาลปกครองเพื่อเพิกถอนการกระทำดังกล่าว

ในปัจจุบัน อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดแบ่งออกเป็น 2 ประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง เป็นตัวแทนของรัฐในจังหวัด (*representant de l'Etat*): ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดีตามมติของคณะรัฐมนตรี จึงมีหน้าที่ในฐานะตัวแทนของรัฐและคณะรัฐมนตรีในการดูแลผลประโยชน์ของชาติในพื้นที่นอกศูนย์กลาง ให้การปฏิบัติขององค์กรและบุคคลต่างๆ ชอบด้วยกฎหมาย รวมถึงเป็นผู้แทนของรัฐในการทำนิติกรรมต่างๆ

นอกจากนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดที่เป็นเมืองหลวงของภาค (Région) ก็จะทำหน้าที่เป็นผู้ว่าราชการของภาคนั้นๆ อีกตำแหน่งหนึ่งด้วย

ประการที่สอง เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในจังหวัด (le chef des services de l'Etat dans le departement): แต่เดิมผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจแต่เพียงการประสานงานและดูแลการปฏิบัติงานโดยทั่วไปของข้าราชการภายในจังหวัดเท่านั้น แต่ภายหลังกระบวนการกระจายอำนาจในปี ค.ศ. 1982 ได้มีการกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการของกระทรวงต่างๆ ที่มาประจำในจังหวัด (ยกเว้นข้าราชการทหาร, ครู, พนักงานการสื่อสาร และ ข้าราชการตุลาการ)

(2) หน่วยงานของกระทรวงประจำส่วนภูมิภาค

จากกฎหมายเมื่อปี ค.ศ. 1992 หน่วยงานของกระทรวงต่างๆ ในโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลางอาจจะเข้าไปจัดตั้งสำนักงานในท้องที่ต่างๆ เพื่อลงไปให้บริการหรือปฏิบัติหน้าที่นอกศูนย์กลาง โดยต้องกำหนดเป็นเขตภาค (circonscriptions régionales) เขตจังหวัด (circonscriptions départementales) และเขตอำเภอ (circonscriptions d'arrondissements) ทั้งนี้ ไม่จำเป็นที่ทุกกระทรวงจะต้องออกไปจัดตั้งหน่วยงานของตนในแต่ละเขต หากแต่ขึ้นอยู่กับความจำเป็นของกระทรวงนั้นๆ

3.1.1.3 การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 (French Revolution 1789) ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นการพัฒนาการของระบบการปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ในประเทศฝรั่งเศส รากฐานความคิดในการจัดการปกครองในยุคสมัยนี้ก็คือ การมุ่งขจัดความแตกต่างในหมู่หน่วยหรือองค์กรทางการเมืองในรูปแบบต่างๆ (Political Entities) ทั้งในเขตเมืองและเขตชนบท ให้อยู่ภายใต้รากฐานของกฎหมายอันเดียวกัน ดังนั้น สิทธิพิเศษและความได้เปรียบต่างๆ ที่เคยมีจะต้องขจัดให้หมดไป หน่วยหรือองค์กรทางการเมืองแบบเดิมในชุมชนต่างๆ จึงถูกแปรเปลี่ยนไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรูปแบบเดียวกันทั่วทั้งประเทศ ซึ่งได้แก่ “คอมมูน” หรือเทศบาล (“Commune”) กล่าวอีกนัยหนึ่ง ลักษณะเด่นของการจัดการปกครองในยุคสมัยนี้ก็คือ การมุ่งสร้างความเป็นแบบแผนอันเดียวกันและความเสมอภาค (standardization and equalization)

เพื่อเป็นการลดช่องว่างระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับพื้นฐานคือคอมมูนหรือเทศบาลกับรัฐบาลกลาง จึงได้มีการสร้างหน่วยการบริหารปกครองในรูปแบบใหม่ขึ้นมาที่เรียกว่า “เดอปาร์ตมอง” หรือจังหวัด (Département) และ “แขวง” (District) ขึ้นมาเพื่อเป็นองค์กรเชื่อมโยง (intermediate) ระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นด้วยกันเองและระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นกับรัฐ โดยเริ่มแรกนั้นมีความพยายามที่จะจัดให้มีการเลือกตั้งเช่นเดียวกับกับคอมมูน แต่

เมื่อรัฐบาลของพวกจาโคเบ็ง (Jacobin) ในขณะนั้น พบว่า ฝ่ายต่อต้านซึ่งยังคงมีอยู่ทั่วไปในเขตชุมชนต่างๆ ทั่วประเทศอาจจะชนะการเลือกตั้ง จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงไปสู่รูปแบบ “ผู้ตรวจการ” (Commissioners) ซึ่งเป็นข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลาง โดยให้/อ้างเหตุผลว่า “สาธารณรัฐนั้นเป็นหนึ่งเดียวและแบ่งแยกไม่ได้” (‘the one and indivisible Republic’)

ในสมัยการปกครองของนโปเลียน (Napoleon) ได้เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างมากในระบบการบริหารปกครองของประเทศ แต่ทั้งนี้ในส่วนของการปกครองในระดับท้องถิ่นนั้น เป็นความเปลี่ยนแปลงภายใต้โครงสร้างเดิม (New System, Old Structure) โดยที่ในปี ค.ศ.1800 การบริหารในระดับจังหวัดได้ยกเลิกระบบคณะผู้ตรวจการ (Commissioners) ไปสู่ระบบการบริหาร ปกครองแบบภูมิภาคภายใต้การดูแลของ “ผู้ว่าราชการจังหวัด” (Préfet) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลาง (ลงนามแต่งตั้งโดยตัวนโปเลียนเอง) โดยที่มีคณะของ “ชนชั้นนำท้องถิ่น” (Notables) ประมาณ 16 - 24 คนคอยช่วยเหลือการบริหารในลักษณะที่คล้ายกับสภา (general councils) ส่วนเขตการปกครองในรูปของ “แขวง” (District) ก็ได้ถูกเปลี่ยนเป็น “อาร็องดิสเซอม็อง” หรืออำเภอ (Arrondissement) โดยมีสภาที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นองค์กรบริหารภายใต้การควบคุมของ “นายอำเภอ” (Sub-préfet)

จากแนวคิดทางการปกครองในสมัยนโปเลียนที่มุ่งสถาปนาระบบราชการระดับชาติให้มีความแข็งแกร่งเพื่อเป็นกลไกหลักทางการบริหารของประเทศ ส่งผลให้ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีอยู่อย่างจำกัด ถูกแทนที่โดยระบบการบริหารที่เข้มแข็งของส่วนกลางผ่านโครงสร้างการปกครองส่วนภูมิภาคหรือการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ โครงสร้างการบริหารนอกศูนย์กลางเช่นนี้ดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องยาวนานจนกระทั่งปี ค.ศ.1982 ในสมัยรัฐบาลนำโดยพรรคสังคมนิยม (Socialist Party) กระบวนการกระจายอำนาจครั้งใหญ่ในฝรั่งเศสจึงได้เกิดขึ้น²

ในเบื้องต้นของการเข้าสู่ตำแหน่งประธานาธิบดีของนายฟรังซัวส์ มิตเตอ็อง (Francois Mitterrand) ได้ริเริ่มการปฏิรูประบบการปกครองท้องถิ่นโดยกฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ.1982 เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของเทศบาล จังหวัด และภาค กลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการผลักดันกระบวนการกระจายอำนาจ ซึ่งหลังกฎหมายฉบับนี้ก็ได้มีกฎหมายอื่นๆ ออกตามมาอีกจำนวนหนึ่ง เพื่อให้การปฏิรูปเป็นไปโดยสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ความเปลี่ยนแปลงสำคัญๆ จากการปฏิรูปข้างต้น ได้แก่

- การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ใหม่ๆ ลงไปสู่ท้องถิ่น
- การถ่ายโอนอำนาจการบริหารในระดับจังหวัดที่เดิมอยู่ในมือของผู้ว่าราชการจังหวัดไปสู่สภาจังหวัด
- การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ในระดับภาค
- ยกเลิกอำนาจกำกับดูแลทางปกครองของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้เหลือเพียงอำนาจกำกับดูแลภายหลังการกระทำ (posteriori) ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น
- จัดตั้งศาลปกครองและศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค

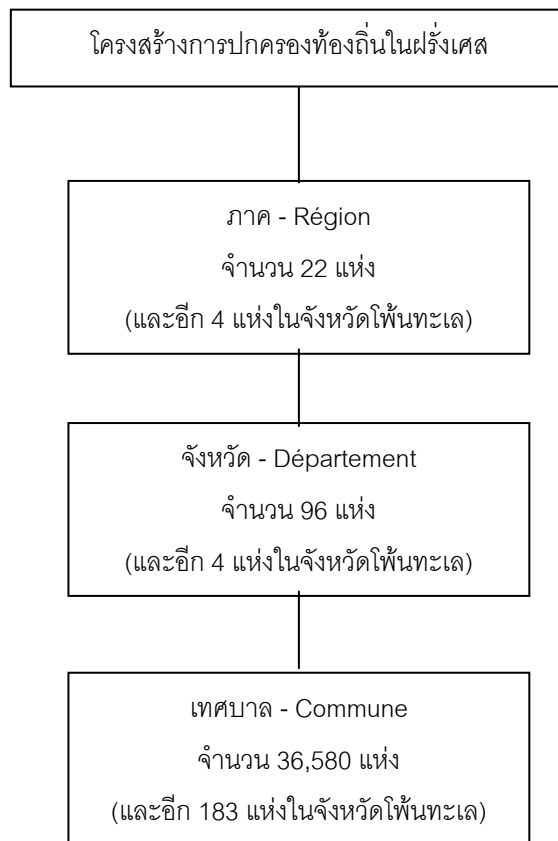
- จัดตั้งระบบข้าราชการส่วนท้องถิ่น

จากที่กล่าวมา (โปรดดูแผนภาพที่ 3.2 ประกอบ) ทำให้ระบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสในสมัยปัจจุบัน มีการจัดโครงสร้างในแบบสามชั้น (Three - tiers system) ซึ่งประกอบไปด้วย ภาค (Région), จังหวัด (Département), และเทศบาล (Commune) ครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศ นอกเหนือจากนี้จะมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ ซึ่งประกอบไปด้วย

หนึ่ง การบริหารงานในเขตนครปารีสและเขตเมืองใหญ่ (เมือง Lyon และเมือง Marseille)

และสอง การปกครองนอกแผ่นดินใหญ่ (mainland) ประกอบด้วย เกาะ Cosica, จังหวัดโพ้นทะเล (DOM), และดินแดนโพ้นทะเล (TOM)

แผนภาพที่ 3.2 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นภายในประเทศฝรั่งเศส³



3.1.2 รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.1.2.1 เทศบาล (Commune)

คอมมูนหรือเทศบาล ถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับรากฐานที่มีความเก่าแก่และมีขนาดเล็กที่สุดเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ ปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้นถึง 36,580 แห่ง (และอีก 183 แห่งในจังหวัดโพ้นทะเล) มีจำนวนสมาชิกสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งถึงประมาณ 550,000 คน เทศบาลโดยส่วนใหญ่ถึงกว่าร้อยละ 90 จะมีลักษณะเป็นเมืองขนาดเล็กและอยู่ในพื้นที่ชนบทซึ่งมีจำนวนประชากรต่ำกว่า 1,500 คน⁴

การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบนี้ถือเป็นสถาบันทางการเมืองที่เก่าแก่และฝังรากลึกมาอย่างยาวนาน อีกทั้งยังสะท้อนถึงลักษณะทางประวัติศาสตร์สังคมของชุมชนอย่างแท้จริง คอมมูนหรือเทศบาลในสมัยปัจจุบันมีพื้นฐานทางพัฒนาการมาจากเขตทางศาสนา (Parishes) ตั้งแต่ศตวรรษที่ 10 - 12 และต่อมาในสมัยหลังการปฏิวัติฝรั่งเศสก็ได้มีการจัดเขตพื้นที่ใหม่ แต่โดยรวมก็ยังคงอยู่บนฐานของเขตทางศาสนาเดิม สถานะของคอมมูนในฐานะที่เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่เกิดขึ้นในปี ค.ศ.1884 อันเป็นผลจากการออกกฎหมายพระราชบัญญัติเทศบาล (Municipal Government Act 1884) ครอบคลุมชุมชนต่างๆ ทั่วประเทศตั้งแต่เมืองขนาดใหญ่ไปจนถึงหมู่บ้านเล็กๆ ในชนบท

โดยทั่วไป แม้เทศบาลหรือคอมมูนจะถูกมองว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กและขาดศักยภาพทางการบริหาร แต่ในอีกด้านหนึ่งประชาชนชาวฝรั่งเศสกลับมีความผูกพันและระบุตนเอง (identify) เข้ากับคอมมูนที่ตนอยู่อาศัยอย่างแนบแน่น เนื่องจากคอมมูนนั้นเปรียบเสมือนกับสัญลักษณ์ของการแสดงตนเองในฐานะพลเมือง (symbol of civic identification)

ด้วยจำนวนที่มากและความหลากหลายที่มีอยู่ ทำให้เป็นการยากที่จะอธิบายถึงลักษณะร่วมของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับนี้ อย่างไรก็ตาม เราอาจจัดแบ่งคอมมูนหรือเทศบาลได้ในสองลักษณะ ดังต่อไปนี้

(1) เทศบาลขนาดเล็กและขนาดกลาง (ประชากรน้อยกว่า 20,000 คน)

เทศบาลขนาดเล็กและกลางเหล่านี้จะมีลักษณะทางชุมชนเป็นเมืองขนาดเล็กหรือเป็นหมู่บ้านตามชนบท ด้วยข้อจำกัดทางขนาดและทรัพยากร เทศบาลเล็กๆ เหล่านี้จึงต้องพึ่งพาและรับการปกป้องจากองค์กรทางปกครองในระดับที่สูงกว่าโดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัด นอกจากนี้ยังต้องอาศัยความร่วมมือกันระหว่างเทศบาลผ่านองค์กรความร่วมมือหรือวิสาหกิจรวมเพื่อจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ที่เทศบาลแห่งหนึ่งแห่งใดจัดทำด้วยตนเองไม่ได้

(2) เทศบาลขนาดใหญ่

เทศบาลเหล่านี้จะอยู่ในชุมชนที่มีสภาพของความเป็นเมืองสูง มีศักยภาพและทรัพยากรทั้งในทางการเงินและบุคลากร ไม่ต้องพึ่งพาองค์กรทางปกครองอื่นๆ ดังเช่นเทศบาลขนาดเล็ก จึงสามารถจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ได้อย่างหลากหลาย

3.1.2.2 จังหวัด (Département)

จังหวัดมิใช่เขตการปกครองตามธรรมชาติดังเช่นกรณีของเทศบาล หากแต่เป็นเขตการปกครองที่ถูกกำหนดขึ้นภายหลังการปฏิวัติฝรั่งเศส โดยความมุ่งหวังให้เป็นองค์กรระหว่างกลาง (intermediate) ที่เชื่อมโยงการปกครองในระดับท้องถิ่นเข้ากับรัฐส่วนกลาง กลายเป็นการปกครองส่วนภูมิภาคที่ดำรงอยู่คู่กับระบบการเมืองการปกครองของฝรั่งเศสมาช้านาน โดยอยู่ภายใต้การบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งแต่งตั้งจากส่วนกลาง และศาลว่าการจังหวัดก็เปรียบเสมือนกับเป็นศูนย์รวมหรือจุดบรรจบของผลประโยชน์ในระดับท้องถิ่นที่นักการเมืองท้องถิ่น ชนชั้นนำท้องถิ่น และข้าราชการส่วนกลางจะเข้ามานั่งเจรจาต่อรองและทำความเข้าใจทั้งทางการเมืองและการบริหารในระดับท้องถิ่น

ต่อมาภายหลังกระบวนการกระจายอำนาจในต้นทศวรรษที่ 1980 พื้นที่จังหวัดก็ได้มีสถานะใหม่เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ซ้อนทับอยู่กับการปกครองส่วนภูมิภาค เมื่อรัฐบาลได้มีการโอนอำนาจทางการบริหารกิจการสาธารณะต่างๆ ให้อยู่ในความรับผิดชอบของสภาจังหวัด (conseil général) ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และบทบาทในฐานะผู้บริหารของผู้ว่าราชการจังหวัดก็ถูกแทนที่โดยประธานสภาจังหวัด (président du conseil général) โดยมีงบประมาณ, อำนาจหน้าที่, บุคลากร และทรัพย์สินเป็นของตนเองแยกออกจากจังหวัดในฐานะการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ปัจจุบัน การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบจังหวัดมีจำนวนทั้งสิ้น 96 แห่ง (และอีก 4 แห่งในจังหวัดโพ้นทะเล) มีอำนาจหน้าที่ในการให้ความสนับสนุนการทำงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล จัดทำบริการสาธารณะที่เกินขีดความสามารถของเทศบาลหรือกิจการที่ครอบคลุมพื้นที่ขนาดใหญ่ รวมถึงบทบาทในฐานะผู้ประสานงานระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นหรือองค์กรความร่วมมือเพื่อจัดทำบริการต่างๆ

3.1.2.3 ภาค (Région)

การจัดตั้งเขตการปกครองในรูปของภาคเป็นผลมาจากความพยายามของรัฐบาลกลางนับแต่ปลายยุคทศวรรษที่ 1950 ซึ่งต้องการจัดตั้งเขตการบริหารขนาดใหญ่เพื่อกระจายภารกิจและอำนาจหน้าที่ซึ่งรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง ขณะเดียวกันก็ต้องสามารถรองรับนโยบายด้านการพัฒนา

ขนาดใหญ่ที่ครอบคลุมพื้นที่เกินกว่าจังหวัดที่มีอยู่เดิม ดังนั้น ในปี ค.ศ.1956 รัฐบาลจึงได้ ริเริ่มโดยการจัดให้มี "เขตจัดตั้งในระดับภาค" (programme regions) จำนวน 22 แห่งขึ้น และเริ่มมีความชัดเจนในยุคทศวรรษที่ 1960 เมื่อรัฐบาลต้องการเร่งรัดการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับ ภูมิภาค จึงได้มีการรวบเอาจังหวัดต่างๆ เข้าไว้ด้วยกัน โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในเขตจังหวัดศูนย์กลางทำหน้าที่เป็นผู้ว่าราชการภาคเพื่อคอยประสานงานหน่วยราชการต่างๆ ในระดับภาค รวมถึงเป็นผู้ดูแลคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับภาค (CODERS) ชุดต่างๆ ซึ่งเป็นกลไกพิเศษที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อผลด้านการพัฒนา

ความพยายามจัดตั้งภาคให้เป็นเขตการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ.1969 เมื่อ นายพลเดอโกลด์ (le général Charles de Gaulle) ได้ขอให้มีการออกเสียงประชามติเกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ในระดับภาคแต่กลับไม่ประสบความสำเร็จ ต่อมาในปี ค.ศ.1972 จึงได้มีการออกพระราชบัญญัติลงวันที่ 5 กรกฎาคม จัดตั้งภาคขึ้นมาโดยไม่ได้มีสถานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ให้มีสถานะเป็น "องค์กรมหาชนอิสระ" (établissement public) ทำหน้าที่ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตภาค⁵ อย่างไรก็ดี ความพยายามจัดตั้งภาคให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงมีอยู่ต่อ โดยเหตุผลของความจำเป็นปรากฏอยู่ในรายงานที่มีความสำคัญยิ่งของคณะกรรมการที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นเพื่อศึกษาเกี่ยวกับการบริหารงานในภาครัฐ (the "Guichard Report") ซึ่งได้กล่าวว่า "รัฐบาลกลางได้ดูดซับเอากิจกรรมทางการบริหารเกือบทั้งหมดเข้ามาอยู่ในมือของคนและเป็นการเข้าไปควบคุมดูแล แม้แต่เรื่องที่เป็นรายละเอียดปลีกย่อย หน่วยงานราชการส่วนกลางก็เกิดการขยายตัวทั้งในแง่จำนวนองค์กรและขอบข่ายภารกิจของตน แต่ทั้งนี้ ก็เป็นไปอย่างกระจัดกระจายไร้ทิศทาง จึงนำไปสู่สภาพปัญหาของการรวมศูนย์อำนาจแต่ขาดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (centralisation without the benefits of unity) การบริหารกิจการสาธารณะในระดับท้องถิ่นจึงมิได้เป็นเรื่องของชุมชนท้องถิ่นที่จะจัดการกันเอง กลับถูกส่วนกลางเข้ามาแทรกแซงทั้งในด้านงบประมาณและการกำกับดูแลในรูปแบบต่างๆ"⁶ ดังนั้น กระบวนการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นในต้นทศวรรษที่ 1980 ภาคในฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงได้เกิดขึ้น โดยมีสภาภาค (conseil régional) ที่มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งทำหน้าที่ฝ่ายสภา มีประธานสภาภาค (président du conseil régional) เป็นผู้นำฝ่ายบริหาร และมีคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม (comité économique et social) ทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษา

ปัจจุบันภาคมีจำนวนทั้งสิ้น 22 แห่ง (และอีก 4 แห่งในจังหวัดโพ้นทะเล) มีลักษณะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในโครงสร้างส่วนบน (upper tier) เพื่อทำหน้าที่ด้านยุทธศาสตร์และการวางแผนในระดับท้องถิ่น และถูกจัดวางบทบาทในฐานะองค์กรพี่เลี้ยงเพื่อทำหน้าที่วางกรอบสนับสนุน และจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นต่างๆ ให้กับจังหวัดและเทศบาลซึ่งถูกจัดวางให้เป็นองค์กรในระดับปฏิบัติการ

3.1.2.4 การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

นอกเหนือจากองค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งสามรูปแบบข้างต้นแล้ว ในฝรั่งเศสยังได้มีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเพื่อทำหน้าที่ในเขตเมืองใหญ่ (les grandes villes) ที่มีจำนวนประชากรหนาแน่นและมีสภาพความเป็นเมืองสูง⁷ ซึ่งประกอบไปด้วย การปกครองท้องถิ่นในนครปารีส (Ville-de-Paris) และการปกครองท้องถิ่นในเขตเมืองใหญ่อีกสองแห่งคือ Lyon และ Marseille

(1) นครปารีส

นครปารีสหรือ Ville-de-Paris นี้เป็นเมืองหลวงของประเทศและมีสถานะเป็นเขตจังหวัดพิเศษ โดยตั้งอยู่ในภาค (région) ที่ชื่อว่า "Ile-de-France"⁸ แต่เดิมนครปารีสก็มีสถานะเป็นเขตพิเศษอยู่แล้วตั้งแต่การออกกฎหมายในปี ค.ศ.1884 ในปัจจุบัน การบริหารปกครองในเขตนครปารีสจะมีสองสถานะพร้อมๆ กัน กล่าวคือ เป็นทั้งเทศบาล (commune) และจังหวัด (département) นอกจากนี้ผลจากกฎหมายสองฉบับที่ออกในปี ค.ศ.1982 ก็ได้มีการกระจายอำนาจลงไปยังเขตหรืออำเภอ (arrondissement) ทำให้นครปารีสมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นทั้งหมด 3 รูปแบบซ้อนทับกันอยู่ภายใน⁹

(1.1) เทศบาลนครปารีส

นับแต่กฎหมายที่ออกในปี ค.ศ.1975 กำหนดให้นครปารีสมีเทศบาลเมืองปารีส โดยโครงสร้างทางการบริหารก็เป็นเช่นเดียวกันกับเทศบาลโดยทั่วไป กล่าวคือประกอบไปด้วย สภานครปารีส (le conseil de Paris) มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงและมีจำนวนทั้งสิ้น 163 คน และฝ่ายบริหารได้แก่นายกเทศมนตรีนครปารีส (le maire de Paris) มีที่มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมโดยเลือกจากบรรดาสมาชิกสภาด้วยตนเอง

โดยทั่วไปแล้วอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีนครปารีสก็มีลักษณะเช่นเดียวกับนายกมนตรีของเทศบาลอื่นๆ เว้นแต่ได้มีการกำหนดภารกิจที่เกี่ยวกับกิจการตำรวจท้องถิ่น (municipal police) เพิ่มเติมเข้ามาให้นายกเทศมนตรีนครปารีสต้องรับผิดชอบ เช่น การรักษาความสะอาดของถนน, รักษาความเป็นระเบียบของตลาด, ดูแลการจราจร เป็นต้น¹⁰

(1.2) จังหวัดปารีส

พื้นที่ทางการบริหารในนครปารีสนอกจากจะเป็นเทศบาลแล้ว ยังมีสถานะเป็นจังหวัดมาตั้งแต่ครั้งที่ได้ออกกฎหมายกลางเกี่ยวกับจังหวัด ตั้งแต่ปี ค.ศ.1871 ดังนั้น พื้นที่ของนครปารีสจึงเป็นทั้งเทศบาลและจังหวัดไปพร้อมๆ กัน ด้วยเหตุนี้ หลังจากกระบวนการกระจายอำนาจในปี ค.ศ.1982 ที่ได้มีการถ่ายโอนอำนาจเขตการบริหารในระดับจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น จึงทำให้สภานครปารีสและนายกเทศมนตรีนครปารีส ทำหน้าที่เป็นสภาจังหวัด (conseil général) และประธานสภาจังหวัด (président du conseil général) ในเวลาเดียวกัน

นอกจากนี้ อำนาจหน้าที่เดิมซึ่งเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้ถ่ายโอนลงมา จึงกลายเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีนครปารีส (ที่ดำรงตำแหน่งในฐานะประธานสภาจังหวัดอีกตำแหน่งหนึ่ง) ที่ต้องรับผิดชอบภารกิจดังกล่าวเพิ่มเติมจากนายกเทศมนตรีโดยทั่วไป แต่ในแง่ของการบริหารงบประมาณแล้ว จะมีระบบงบประมาณที่แยกขาดออกจากกันกล่าวคือ สภานครปารีสจะมีหน้าที่พิจารณางบประมาณรายจ่าย 3 ประเภท คือ งบประมาณของเทศบาลนครปารีส, งบประมาณของจังหวัดปารีส และงบประมาณสำหรับกิจการด้านตำรวจ (ซึ่งจัดเตรียมและบริหารงานโดยหน่วยงานพิเศษที่ตั้งขึ้นมาดูแลกิจการด้านตำรวจโดยเฉพาะ เรียกว่า "Prefect of Police")

(1.3) เขต *arrondissements*

พื้นที่ของนครปารีสได้มีการจัดแบ่งออกเป็นเขตหรืออำเภอ (*arrondissements*) จำนวน 20 เขต ซึ่งจากกฎหมายลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ.1982 ได้มีการกระจายอำนาจลงไปยังพื้นที่เหล่านี้ กล่าวคือ แต่ละเขตจะมีสภาเขต (*conseil d' arrondissement*) และนายกเทศมนตรีเขต (*le maire d' arrondissement*) เป็นของตนเอง สภาเขตจะประกอบไปด้วยสมาชิกสองประเภท ประเภทแรกได้แก่สมาชิกสภานครปารีสซึ่งได้รับเลือกตั้งในเขตนั้น และประเภทที่สองได้แก่ สมาชิกสภาเขต (*conseillers d' arrondissement*) มาจากการเลือกตั้งภายในเขตนั้นๆ โดยจำนวนสมาชิกประเภทนี้จะ มีจำนวนเท่ากับสองเท่าของจำนวนสมาชิกสภานครที่ได้รับเลือกในเขตนั้น (แต่ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า 10 คนและไม่เกิน 40 คน) ส่วนนายกเทศมนตรีเขต จะเลือกจากสมาชิกสภาเขตที่เป็นสมาชิกสภานครปารีสประจำเขตนั้น

สภาเขตมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการกิจการต่างๆ ตามมติของสภานครปารีส รวมถึงกิจการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับเขต มีอำนาจในการตั้งกระทู้ถามในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของเขตต่อนายกเทศมนตรีนครปารีสหรือสภานครปารีส ทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษาต่อสภานครปารีสในเรื่องสำคัญๆ ที่เกี่ยวข้องกับเขต เช่น การผังเมือง การวางแผนการใช้ที่ดิน เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีอำนาจในการวางกฎเกณฑ์การใช้จ่ายเงินงบประมาณที่สภานครปารีสเป็นผู้จัดทำในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการด้านสถานดูแลเด็กก่อนวัยเรียน สวนสาธารณะ สนามกีฬา เป็นต้น ส่วนนายกเทศมนตรีเขต มีหน้าที่เกี่ยวกับการทะเบียนราษฎร การเกณฑ์ทหาร การจัดทำบัญชีผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เป็นประธานกองทุนโรงเรียน อำนาจในการอนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดิน เป็นต้น ทั้งนี้ เขตจะมีงบประมาณเพื่อใช้ในการบริหารที่เป็นของตนเอง โดยจะเป็นหมวดหนึ่งซึ่งแนบอยู่ในงบประมาณของเทศบาลนครปารีส ส่วนในด้านบุคลากรของเขตจะถือว่าเป็นบุคลากรของเทศบาลนครปารีส

(2) เมืองใหญ่ (*Lyon และ Marseille*)

การบริหารงานในเขตเมือง Lyon และเมือง Marseille แต่เดิมจะมีรูปแบบการบริหารในรูปของเทศบาล (*commune*) เช่นเดียวกับที่อื่นๆ แต่ผลจากการเติบโตของเมืองทั้งในด้านประชากรและสภาพความเป็นเมือง ทำให้การบริหารงานในแบบเดิมไม่สอดคล้องกับสภาวะแวดล้อมและปัญหา

ใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติของเมืองใหญ่ ดังนั้น กฎหมายที่ออกในปี ค.ศ.1982 ฉบับเดียวกันกับที่ใช้แก้ไขระบบการบริหารในเขตนครปารีส ก็ไม่มีการปรับปรุงระบบการบริหารในเขตเมืองทั้งสองด้วย กล่าวคือ กฎหมายดังกล่าวได้เพิ่มจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลของทั้งสองเมือง โดยเมือง Lyon เพิ่มเป็น 73 คน และเมือง Marseille เพิ่มเป็น 101 คน (ปกติเทศบาลจะมีจำนวนสมาชิกสภาได้ไม่เกิน 69 คน) และภายในพื้นที่เทศบาลยังได้มีการซอยแบ่งพื้นที่ออกเป็นเขตย่อยๆ (arrondissements) โดยเมือง Lyon มี 9 เขต และเมือง Marseille มี 16 เขต และภายในเขตต่างๆ ก็จะมีรูปแบบการบริหารงานโดยมีสภาเขตและนายกเทศมนตรีเขตเช่นเดียวกันกับการบริหารของนครปารีส

3.1.3 โครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 รูปแบบ จะมีการแยกชัดเจนระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งจะมีสภาท้องถิ่นโดยสมาชิกจะมาจากการเลือกตั้ง และฝ่ายบริหารจะมีนายกเทศมนตรีสำหรับการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ส่วนจังหวัดและภาคจะมีประธานสภาทำหน้าที่เป็นผู้บริหาร (โปรดดูตารางที่ 3.1 ประกอบ) โดยจารีตทางการปกครองแล้วการจัดโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศสมีแนวโน้มที่จะเน้นความเข้มแข็งของฝ่ายบริหาร เนื่องจากสภาท้องถิ่นไม่มีอำนาจถอดถอนผู้บริหาร และการทำงานของฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารจะมีความใกล้ชิดกันเป็นอย่างมากดังจะเห็นได้ว่า หัวหน้าฝ่ายบริหารจะมีตำแหน่งทั้งในฐานะผู้นำฝ่ายบริหารและประธานสภาท้องถิ่นไปพร้อมๆ กัน โดยถือว่าผู้นำทางการบริหารของท้องถิ่นเปรียบเสมือนกับผู้นำขององค์กรและชุมชนท้องถิ่น มีบทบาทในการระดมสรรพกำลังต่างๆ ให้การบริหารกิจการสาธารณะเป็นไปโดยเรียบร้อยและตอบสนองต่อความต้องการของชุมชน

ตารางที่ 3.1 องค์ประกอบภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

	ภาค	จังหวัด	เทศบาล
องค์กรนิติบัญญัติ	สภาภาค	สภาจังหวัด	สภาเทศบาล
ระยะเวลาดำรงตำแหน่ง	6 ปี	6 ปี (สมาชิกกึ่งหนึ่งจะมีการเลือกตั้งใหม่ทุกๆ 3 ปี)	6 ปี
จำนวนสมาชิกสภา	ต่ำสุด: 31 คน สูงสุด: 209 คน	ต่ำสุด: 13 คน สูงสุด: 76 คน <i>Paris 163 คน</i>	ต่ำสุด: 9 คน สูงสุด: 69 คน <i>Paris 163 คน, Lyon 73 คน, Marseilles 101 คน</i>
หัวหน้าฝ่ายบริหาร	ประธานสภาภาค	ประธานสภาจังหวัด	นายกเทศมนตรี
ระยะเวลาดำรงตำแหน่ง	6 ปี	3 ปี	6 ปี
ตัวแทนของรัฐ	ผู้ว่าราชการภาค	ผู้ว่าราชการจังหวัด	นายกเทศมนตรี

3.1.3.1 เทศบาล

เทศบาลทุกแห่งจะมีการจัดโครงสร้างภายในแยกออกเป็นสองส่วน ประกอบด้วย สภาเทศบาล (conseil municipal) ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ และนายกเทศมนตรี (maire) ทำหน้าที่ด้านการบริหาร ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) สภาเทศบาล

สภาเทศบาลประกอบไปด้วยสมาชิกสภาเทศบาล มีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนและมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี สำหรับจำนวนสมาชิกสภาจะแปรผันไปตามจำนวนประชาชนภายในเทศบาลแต่ละแห่งซึ่งกำหนดไว้ตายตัวเป็นลำดับขั้น เช่น จำนวนประชากรต่ำกว่า 100 คน จะมีสมาชิกสภาได้ 9 คน, จำนวนประชากร 100 - 499 คน จะมีสมาชิกสภาได้ 11 คน, จำนวนประชากร 500 - 1,499 คน จะมีสมาชิกสภาได้ 15 คน และจะเรียงเป็นลำดับขั้นเช่นนี้ไปเรื่อยๆ โดยจำนวนสมาชิกสภาสูงสุดที่มีได้คือ 69 คนในเทศบาลที่มีประชากรมากกว่า 300,00 คน

การประชุมสภาปกติจะต้องมีขึ้นอย่างน้อยทุกๆ 3 เดือน หรือมีการเรียกประชุมโดยนายกเทศมนตรีในเรื่องที่เห็นว่ามีความสำคัญ นอกจากนี้หากตัวแทนของรัฐที่ประจำอยู่ในเขตจังหวัด หรือสมาชิกสภาจำนวน 1 ใน 3 ของสภาเทศบาลที่มีจำนวนประชากรตั้งแต่ 3,500 คนขึ้นไป หรือสมาชิกสภาเทศบาลจำนวนกึ่งหนึ่งในเทศบาลที่มีจำนวนประชากรน้อยกว่า 3,500 คน สามารถร้องขอให้มีการประชุมสภาได้ ซึ่งการตัดสินใจของสภาจะยึดถือเสียงข้างมาก (absolute majority)

โดยทั่วไป สภาเทศบาลมีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจในเรื่องดังต่อไปนี้

- การจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สินของเทศบาล
- การจัดการด้านการคลังและการงบประมาณ
- การจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
- การเข้าร่วมหรือลงทุนในองค์กรวิสาหกิจ

นอกจากนี้ สมาชิกสภาอาจมีบทบาทหน้าที่อื่นๆ ตามที่ได้รับการแต่งตั้งหรือมอบหมาย อาทิเช่น การเข้าดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีหรือคณะเทศมนตรี (adjoint), คณะกรรมการของสภาเทศบาล หรือคณะกรรมการบริหารของหน่วยงานอื่นๆ เช่น โรงพยาบาล, หน่วยงานวิสาหกิจรวม, องค์กรความร่วมมือรัฐ - เอกชน, หรือหน่วยงานระดับชาติ เป็นต้น อีกทั้งยังมีบทบาทในฐานะผู้ให้ความคิดเห็นและคำปรึกษาในกิจการทั้งหลายทั้งปวงที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของสาธารณะหรือได้รับการร้องขอจากตัวแทนของรัฐ เช่น การกำหนดเงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือจากรัฐ, การจัดระบบและปรับปรุงถนนสายหลัก, การจัดตั้งหน่วยงานและกระจายความช่วยเหลือในด้านการสังคมสงเคราะห์, การจัดตั้งองค์กรสาธารณะกุศล เป็นต้น

สภาเทศบาลยังอาจมีการจัดตั้งคณะกรรมการสามัญ (standing committees) เพื่อวัตถุประสงค์ต่างๆ เช่น การวางแผนเมือง, การวางแผนพัฒนา, การพิจารณางบประมาณและการคลัง, ดูแลตรวจสอบการส่งมอบบริการสาธารณะ เป็นต้น นอกจากนี้ยังอาจจัดตั้งคณะกรรมการพิเศษแห่งคอมมูน (Extra - municipal committees) โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนภายในท้องถิ่นเข้าร่วมเพื่อพิจารณาประเด็นต่างๆ อันเกี่ยวเนื่องกับกิจการของชุมชนท้องถิ่นร่วมกัน

(2) นายกเทศมนตรี

นายกเทศมนตรี (maire) มีฐานะเป็นผู้นำฝ่ายบริหารของเทศบาล มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อม กล่าวคือ มาจากการเลือกตั้งในหมู่สมาชิกสภาเทศบาล นายกเทศมนตรีจะมีบทบาทหน้าที่ 2 ด้านด้วยกัน กล่าวคือ ในด้านหนึ่งจะมีสถานะเป็นผู้บริหารของเทศบาล และในอีกด้านหนึ่งกฎหมายก็ได้กำหนดให้นายกเทศมนตรีเป็นตัวแทนของรัฐในเวลาเดียวกันด้วย ที่น่าสนใจก็คือนายกเทศมนตรีไม่สามารถถูกเพิกถอนโดยสภาเทศบาลได้ การเพิกถอนจะทำได้โดยพระราชกฤษฎีกาของคณะรัฐมนตรี (décret en Conseil des ministres)

นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้ง "คณะเทศมนตรี" (adjoints) เพื่อช่วยเหลือนายกเทศมนตรีในการบริหารงาน และทำการแทนในกรณีที่นายกเทศมนตรีไม่อยู่หรือกำลังมีการเปลี่ยนแปลงตัวนายกเทศมนตรี โดยกฎหมายได้กำหนดให้สภาเทศบาลจะต้องมีเทศมนตรีอย่างน้อย 1 คน และอย่างมากต้องไม่เกินร้อยละ 30 ของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาล เทศมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาเทศบาลและได้รับการเลือกตั้งจากสภาเทศบาลภายหลังจากที่ได้มีการเลือกนายกเทศมนตรีเรียบร้อยแล้ว

แล้ว นอกจากนี้ยังอาจมีการจัดตั้ง "เทศมนตรีพิเศษ" (special adjoints) เพื่อรับผิดชอบงานอันเป็นกิจการของรัฐที่นายกเทศมนตรีได้รับมอบหมายในฐานะตัวแทนของรัฐ เช่น งานด้านกิจการตำรวจ, การดูแลท้องที่ห่างไกล เป็นต้น ซึ่งเทศมนตรีพิเศษนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกสภาเทศบาล

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีจะแยกออกเป็นสองด้าน กล่าวคือ บทบาทในฐานะตัวแทนของรัฐส่วนกลาง (agent de l' Etat) และบทบาทในฐานะผู้บริหารของเทศบาล (organe exécutif de la commune) ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

(2.1) นายกเทศมนตรีในฐานะตัวแทนของรัฐ

ในฐานะตัวแทนของรัฐ นายกเทศมนตรีมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในงานด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในชุมชน, การทะเบียนและการสำรวจสำมะโนประชากร, ดูแลการเลือกตั้งและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง, การเกณฑ์ทหาร, การออกใบอนุญาตล่าสัตว์ เป็นต้น นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้นายกเทศมนตรีและคณะเทศมนตรีมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ด้านงานตำรวจ (officers of the judicial police) ซึ่งโดยทั่วไป หน้าที่ในฐานะตัวแทนของรัฐเหล่านี้จะถูกถ่ายโอนลงไปให้เจ้าหน้าที่ของเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบ¹¹

(2.2) นายกเทศมนตรีในฐานะผู้บริหารของเทศบาล

โดยทั่วไปบทบาทหน้าที่ของนายกเทศมนตรีจะมียุทธวิธีด้วยกัน 3 ประการ กล่าวคือ

ประการที่หนึ่ง เกี่ยวกับการประชุมสภาเทศบาล : นายกเทศมนตรีจะทำหน้าที่เรียกประชุมสภา กำหนดวาระการประชุม จัดเตรียมมติเพื่อเสนอให้สภาลงมติ และยังทำหน้าที่เป็นประธานในการประชุมสภาเทศบาลด้วย

ประการที่สอง เกี่ยวกับการปฏิบัติตามมติของสภาเทศบาล : อำนาจในการตัดสินใจของสภาเทศบาล ในทางปฏิบัติแล้วจะกระทำผ่านนายกเทศมนตรี ดังนั้น อำนาจหน้าที่ในด้านการเงิน การคลัง, การดูแลและใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของเทศบาล, การทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง เหล่านี้ผู้ที่ดำเนินการบริหารได้แก่นายกเทศมนตรี

ประการที่สาม เกี่ยวกับการบริหารงานของเทศบาล : นายกเทศมนตรีมีฐานะเป็นหัวหน้าสำนักงานเทศบาล ถือเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการประจำสำนักงานเทศบาล จึงมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลโดยทั่วไป เช่น การแต่งตั้ง, การเลื่อนตำแหน่ง, การพิจารณาลงโทษ เป็นต้น

3.1.3.2 จังหวัด

การจัดโครงสร้างองค์กรภายในจังหวัดก็มีลักษณะเช่นเดียวกับเทศบาล กล่าวคือ แยกออกเป็น 2 ฝ่ายระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติคือ สภาจังหวัด (conseil général) และฝ่ายบริหารคือ ประธานสภาจังหวัด (président du conseil général) และนอกจากนี้ยังมี "คณะกรรมการจังหวัด"

(departmental bureau) ทำหน้าที่เป็นองค์กรระหว่างกลางเพื่อคอยเชื่อมโยงการทำงานของฝ่ายสภาและฝ่ายบริหาร

(1) สภาจังหวัด

สภาจังหวัดประกอบไปด้วยสมาชิกสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งภายในเขตจังหวัดนั้น ส่วนการเลือกตั้งจะแบ่งไปตามเขตที่เรียกว่า "กังต็อง" (canton) แต่ละกังต็องมีสิทธิเลือกสมาชิกสภาจังหวัดจำนวน 1 คน ส่วนจำนวนกังต็องในเขตจังหวัดจะขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรของจังหวัดนั้นๆ สมาชิกสภาจังหวัดมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี แต่ทุกๆ 3 ปีสมาชิกสภาจังหวัดจำนวนกึ่งหนึ่งจะต้องมีการเลือกตั้งใหม่

สำหรับอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัด โดยทั่วไปก็คล้ายคลึงกับสภาเทศบาล เว้นแต่ในเรื่องอำนาจหน้าที่บางอย่างที่กำหนดไว้เพิ่มเติมสำหรับจังหวัดโดยเฉพาะ เช่น ด้านเศรษฐกิจ ซึ่งให้อำนาจสภาจังหวัดสามารถจัดตั้งองค์กรเพื่อให้บริการทางด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม โดยได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากสภาจังหวัด เป็นต้น กล่าวได้ว่า สภาจังหวัดมีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางตามหลัก "ความสามารถทั่วไป" (general competence) ที่สามารถตัดสินใจและดำเนินกิจกรรมต่างๆ ได้ทุกเรื่องที่เห็นว่าเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของจังหวัด¹²

(2) ประธานสภาจังหวัด

ประธานสภาจังหวัดมีที่มาจากจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาจังหวัด และมีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี ซึ่งภายหลังกระบวนการกระจายอำนาจในปี ค.ศ.1982 ได้มีการถ่ายโอนอำนาจการบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัดไปให้กับประธานสภาจังหวัด ทำให้ประธานสภาจังหวัดดำรงตำแหน่งผู้นำทางการบริหารควบคู่ไปกับตำแหน่งประธานสภา สำหรับบทบาทและอำนาจหน้าที่ในฐานะผู้นำทางการบริหารก็มีลักษณะเช่นเดียวกันกับนายกเทศมนตรี

(3) คณะกรรมการจังหวัด

คณะกรรมการจังหวัดมีสมาชิกอยู่ระหว่าง 10 - 15 คน โดยประกอบด้วยประธานสภาจังหวัด, รองประธานสภาจังหวัด 4 - 10 คน, และสมาชิกสภาจังหวัดอีกจำนวนหนึ่ง มีอำนาจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากสภาจังหวัดในลักษณะที่เป็นส่วนขยายจากฝ่ายบริหาร และเชื่อมโยงการทำงานของฝ่ายบริหารเข้ากับฝ่ายสภา คณะกรรมการจังหวัดไม่ถือว่าเป็นคณะผู้บริหารของประธานสภาจังหวัดและไม่ได้ร่วมใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร มีบทบาทในการทำการต่างๆ แทนสภาตามที่ได้รับมอบหมาย ยกเว้นแต่ในเรื่องการงบประมาณ

3.1.3.3 ภาค

โครงสร้างองค์กรของภาคจะประกอบไปด้วย 3 ส่วน คือ สภาภาค (conseil régional) ทำหน้าที่ฝ่ายสภา, ประธานสภาภาค (président du conseil régional) ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร, และ

คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม (comité économique et social - ECOSOCs) ทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษา ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) สภาภาค

สมาชิกสภาภาคมาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยใช้เขตจังหวัดที่อยู่ภายในภาคนั้นๆ เป็นเขตเลือกตั้ง ตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ สมาชิกสภาภาคมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี มีบทบาทคล้ายกับเป็นองค์กรด้านยุทธศาสตร์และการวางแผนกล่าวคือ จะทำหน้าที่ในการร่วมพิจารณาและดำเนินการตามแผนพัฒนาระดับชาติ (National Plan) และกำหนดแผนพัฒนาภาคเพื่อพัฒนาและปรับปรุงพื้นที่ในระดับภาค โดยอยู่ภายใต้กรอบของแผนระดับชาติและต้องผ่านกระบวนการปรึกษาหารือกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่นๆ ที่อยู่ภายในภาค

นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม การสาธารณสุข วัฒนธรรมและวิทยาศาสตร์ แต่ทั้งนี้การใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวต้องไม่กระทบต่อบทบาทของจังหวัดและเทศบาล สมาชิกสภาภาคยังมีอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมซึ่งไม่มีในสภาเทศบาลและสภาจังหวัด นั่นคือ การทำหน้าที่เลือกสมาชิกวุฒิสภา (sénateur)

สภาภาคยังอาจมอบหมายอำนาจบางอย่างไปยัง "คณะกรรมการภาค" (regional bureau) เพื่อทำหน้าที่บางอย่างแทนสภาได้เช่นเดียวกันกับกรณีของคณะกรรมการจังหวัด

(2) คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม

คณะกรรมการนี้จะมีสมาชิกอยู่ระหว่าง 40 ถึง 110 คน มีองค์ประกอบของสมาชิกตามที่มาอยู่ด้วยกัน 4 ประเภท คือ ตัวแทนของวิสาหกิจและผู้ประกอบอาชีพอิสระ, ตัวแทนของสหภาพแรงงาน, ตัวแทนขององค์กรที่มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมของภาค, และผู้ทรงคุณวุฒิต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี

คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม มีบทบาทหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษาของสภาภาคและประธานสภาภาคในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนาระดับชาติ การจัดทำร่างงบประมาณรายจ่ายของภาค และจัดทำรายงานแสดงความเห็นไปยังรัฐบาล นอกจากนี้ยังถูกกำหนดให้มีบทบาทในฐานะองค์กรที่ปรึกษาในโครงการพัฒนาต่างๆ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

(3) องค์กรฝ่ายบริหาร

ประธานสภาภาคมีสถานะเป็นฝ่ายบริหารของภาค มีที่มาโดยการเลือกตั้งจากสมาชิกสภาภาคและมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี มีขอบข่ายอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกับประธานสภาจังหวัด (เว้นแต่ในบางเรื่องที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของประธานสภาจังหวัดโดยเฉพาะ เช่น ดำรวจจราจร) แต่จะเน้นหนักในเรื่องที่เกี่ยวกับการวางแผนและการวิจัย และจะทำหน้าที่ในฐานะผู้บริหารจัดการกิจการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม ประธานสภาภาคอาจแบ่งเบาภาระโดยมอบหมายภารกิจหน้าที่และอำนาจในการลงนามให้กับรองประธานสภาภาค หรือมอบหมายเฉพาะอำนาจในการลงนามให้กับข้าราชการดำเนินการแทนได้

3.2 องค์ประกอบของระบบการปกครองท้องถิ่น

3.2.1 เกณฑ์การจัดตั้งและการยกฐานะ

การจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสมีลักษณะร่วม เช่นเดียวกับกับหลายๆ ประเทศในยุโรป กล่าวคือ เป็นเรื่องของเหตุผลทางประวัติศาสตร์ ขณะที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ๆ ก็มักจะพัฒนามาจากเขตพื้นที่ทางการพัฒนาของรัฐบาลกลาง

สำหรับกรณีของเทศบาลนั้นเป็นที่ชัดเจนว่าพัฒนามาจากชุมชนดั้งเดิมที่สามารถสืบย้อนไปได้ไกลถึงสมัยกลางของยุโรป โดยแต่เดิมนั้นเป็นเขตชุมชนทางศาสนา (Parishes) ดังนั้นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบคอมมูนหรือเทศบาลจึงเป็นการจัดตั้งโดยอยู่บนฐานของชุมชนต่างๆ ที่กระจายอยู่ทั่วฝรั่งเศส กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ชุมชนเหล่านี้เกิดขึ้นมาก่อนที่จะมีการจัดตั้งหรือ ยกฐานะเป็นหน่วยทางการปกครอง ดังจะเห็นได้ว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบนี้มีความแตกต่างหลากหลายเป็นอย่างมาก ทั้งขนาดพื้นที่ จำนวนประชากร ลักษณะทางภูมิศาสตร์และสังคม วิทยา สภาพของความเป็นเมือง เหล่านี้ล้วนแต่เป็นผลมาจากความแตกต่างหลากหลายในระหว่างชุมชนนั่นเอง คอมมูนหรือเทศบาลจึงเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สะท้อนลักษณะทางประวัติศาสตร์สังคมและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับชุมชนอย่างแท้จริง

ส่วนหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปของจังหวัดนั้น พัฒนาดนเองมาจากเขตพื้นที่ทางการปกครองที่รัฐได้จัดตั้งขึ้นภายหลังการปฏิวัติฝรั่งเศสในศตวรรษที่ 18 โดยเป็นเขตการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเพื่อเชื่อมโยงการบริหารปกครองในระดับท้องถิ่นเข้ากับรัฐส่วนกลาง ดังนั้นเขตพื้นที่ระดับจังหวัดจึงมิใช่เขตการปกครองที่สะท้อนลักษณะทางชุมชน (artificial community) หากแต่ถูกกำหนดโดยรัฐส่วนกลางเพื่อเหตุผลทางการปกครอง ซึ่งภายหลังกระบวนการกระจายอำนาจในปี ค.ศ.1982 จังหวัดในฐานะหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคก็ได้รับการยกฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นอยู่ภายใต้การบริหารของสภาจังหวัดที่มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง

ในกรณีของภาคนี้ กล่าวได้ว่าเป็นผลมาจากนโยบายของรัฐบาลในยุคทศวรรษที่ 1970 โดยมีเหตุผลผลักดันสองประการ ได้แก่ *ประการที่หนึ่ง* เกิดจากสภาพปัญหาของการบริหารราชการส่วนกลางที่มีการรวมศูนย์อำนาจแต่ขาดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน จึงต้องการที่จะกระจายภารกิจออกจากส่วนกลางไปยังเขตพื้นที่หนึ่งๆ ที่เกินกว่าเขตพื้นที่ระดับจังหวัด *ประการที่สอง* ความต้องการในการเร่งรัดการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมนอกศูนย์กลาง โดยครอบคลุมพื้นที่ขนาดใหญ่ ด้วยเหตุนี้เขตพื้นที่ในระดับภาคจึงได้เกิดขึ้น ด้วยการรวบรวมเอาเขตของจังหวัดต่างๆ เข้าไว้

ด้วยกัน กำหนดเป็นเขตการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในระดับภาคขึ้น โดยให้หน่วยงานราชการส่วนกลางที่ลงไปทำงานในพื้นที่ระดับภาคขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการภาค ขณะเดียวกันก็เป็นเขตเพื่อการวางแผนพัฒนาปรับปรุงพื้นที่ทั้งทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และเช่นเดียวกันกับกรณีของจังหวัด เขตพื้นที่ของภาคก็ได้รับการยกฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่อยู่ภายใต้การบริหารของสภาภาคซึ่งมีสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง

3.2.2 ภารกิจและอำนาจหน้าที่

ขอบข่ายภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฝรั่งเศสในการดำเนินกิจการต่างๆ นั้น มีลักษณะเป็นไปตามแนวคิดที่เรียกว่า "หลักความสามารถทั่วไป" (general competence) หรือ "การบริหารปกครองโดยอิสระ" (free administration) ซึ่งเป็นกรอบแนวคิดทางกฎหมายที่ให้อำนาจกับท้องถิ่นในการกระทำหรือจัดทำ/จัดหาบริการสาธารณะใดๆ ก็ได้เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนท้องถิ่นของตนตราบเท่าที่ไม่ไปก้าวล่วงหรือกระทบต่ออำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองอื่นๆ นอกจากนี้โดยเหตุที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นในฝรั่งเศสได้ถูกกำหนดให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ดังนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงมีสิทธิตามรัฐธรรมนูญในการบริหารปกครองตนเองโดยอิสระตามแนวคิดเรื่องเสรีภาพสาธารณะ ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นในฝรั่งเศสจึงวางน้ำหนักไปที่ "ชุมชน" ที่จะต้องมีการบริหารจัดการ มิใช่ "ภารกิจ" หรือบริการสาธารณะที่จะต้องจัดทำ ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นจึงมิใช่การจัดทำภารกิจที่มีอยู่หากแต่หมายถึงการจัดทำบริการสาธารณะที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตตามความจำเป็นของ ชุมชนท้องถิ่นด้วย¹³

ด้วยเหตุนี้ อำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงมีอยู่อย่างกว้างขวางและไม่ถูกจำกัดโดยบทบัญญัติทางกฎหมาย แม้ว่าภายหลังการปฏิรูปในปี ค.ศ.1982 เป็นต้นมา จะได้มีการออกกฎหมายต่างๆ เพื่อสร้างความชัดเจนในอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น แต่ในทางปฏิบัติแล้ว หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังคงสามารถริเริ่มจัดทำบริการต่างๆ ได้โดยอิสระ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทศบาลและจังหวัด ส่วนภาคนั้นจะไม่มีบทบาทในฐานะผู้จัดทำบริการ หากแต่จะเป็นหน่วยงานวางแผนและสนับสนุนการทำงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นๆ

อย่างไรก็ดี แม้ท้องถิ่นจะมีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง แต่ในทางปฏิบัติแล้วก็มีข้อจำกัดอยู่หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลที่มีขนาดเล็กมากๆ ทำให้มีศักยภาพทางการบริหารและทรัพยากรค่อนข้างจำกัด ทำให้รัฐส่วนกลางต้องเข้าไปช่วยเหลือและแทรกแซงโดยการจัดตั้งศูนย์การบริหารในระดับท้องถิ่น เพื่อระดมทรัพยากรจากท้องถิ่นเล็กๆ เหล่านี้เข้าไว้ด้วยกันในการร่วมกันจัดทำบริการภายใต้กรอบที่กำหนดโดยรัฐ

สำหรับกรณีของเทศบาลจะมีอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมซึ่งต่างจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น เนื่องจากกฎหมายกำหนดไว้ว่า นายกเทศมนตรีของเทศบาลนอกจากจะเป็นผู้บริหารของ ท้องถิ่น ในระดับเทศบาล (représentant de la commune) แล้ว ยังมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐ (agent de l'Etat) อีกด้วย กล่าวคือ มีหน้าที่ดูแลให้มีการเคารพต่อกฎหมายทั้งในด้านของการกระทำและกฎเกณฑ์ ต่างๆ ที่ออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นการดูแลรักษาประโยชน์ของประเทศชาติ และ มีภารกิจหน้าที่ผูกพันที่ต้องจัดทำ (compulsory functions) อยู่หลายประการด้วยกัน กล่าวคือ มี หน้าที่ประกาศให้ประชาชนในท้องถิ่นตนทราบถึงกฎหมายและระเบียบต่างๆ, จัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง, เป็นนายทะเบียนของเทศบาล, มีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย และทำหน้าที่เป็น "ตำรวจยุติธรรม" (police judiciaire) ดังนั้น ภารกิจดังกล่าวจึงถือได้ว่าเป็นภารกิจ ของเทศบาลที่ถูกกำหนดให้จัดทำ

3.2.2.1 ขอบข่ายภารกิจหน้าที่

ในส่วนนี้จะได้แสดงถึงการจัดแบ่งขอบข่ายภารกิจหน้าที่ระหว่างหน่วยการปกครอง ท้องถิ่นประเภทต่างๆ และรัฐโดยสังเขป ซึ่งภารกิจที่ได้แสดงไว้ในตารางที่ 3.2 จะเน้นไปที่ภารกิจที่ ท้องถิ่นได้รับการโอนอำนาจเพิ่มเติมภายหลังกระบวนการกระจายอำนาจ

โดยทั่วไปแล้ว เทศบาลและจังหวัดจะมีฐานะเป็นหน่วยจัดทำบริการสาธารณะภายในพื้นที่ รับผิดชอบของตน ขณะที่ภาคจะเป็นหน่วยวางแผนและคอยให้การสนับสนุนทั้งทางด้านการคลัง และเทคนิคแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นๆ เพื่อผลด้านการพัฒนาในระดับภาค

ตารางที่ 3.2 การจัดแบ่งภารกิจหน้าที่ระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นและรัฐ

เทศบาล	จังหวัด	ภาค	รัฐ
สวัสดิการสังคม			
- จัดทำแฟ้มประวัติด้าน สวัสดิการสังคมภายในชุมชน เพื่อเสนอต่อหน่วยงานของรัฐ - ทำความตกลงกับหน่วยงาน ของรัฐเพื่อจัดทำภารกิจบาง ด้านแทน	- เป็นหน่วยงานหลักด้านการ ส่งเสริมสวัสดิการสังคม เช่น ให้ความช่วยเหลือด้านการ รักษาพยาบาล, งานบริการ สังคมแก่เยาวชน, ครอบครัว, คนพิการ และผู้สูงอายุ	(ไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงใน ภารกิจด้านนี้)	- การประกันสังคม - การคุ้มครองคนกลุ่มน้อย, ผู้สูงอายุ, สตรี, คนพิการ, ผู้ อพยพ และเด็กกำพร้า

การสาธารณสุข			
- จัดตั้งและสนับสนุนทางการเงินแก่หน่วยงานด้านสุขอนามัยและป้องกันโรคติดต่อ	- ส่งเสริมสุขภาพของเยาวชนและครอบครัว - สนับสนุนงานป้องกันและรักษาโรคร้ายแรง	(ไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในภารกิจด้านนี้)	- โรงพยาบาล, การสาธารณสุข, การเจ็บป่วยทางจิตประสาท, ผู้ติดยาและสุรา
การเคหะ			
- ปกป้องผู้ยากไร้ในด้านที่อยู่อาศัย - วางแผนและดำเนินการด้านการเคหะภายในชุมชน	- ให้คำปรึกษาและสนับสนุนทางการเงิน - จัดตั้งคณะกรรมการด้านการเคหะเพื่อดูแลงานด้านนี้ โดยร่วมมือกับหน่วยงานอื่นๆ	- วางแผนและจัดลำดับความสำคัญในการส่งเสริมงานด้านนี้ร่วมกับจังหวัด - ร่วมมือกับหน่วยงานส่วนกลางเพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยและส่งเสริมคุณภาพชีวิต	- ภารกิจที่เกี่ยวข้องอื่นๆ - ส่งเสริมและริเริ่มแนวคิดใหม่ๆ เพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตและที่อยู่อาศัย เช่น การประหยัดพลังงาน
การศึกษา			
- การศึกษาระดับอนุบาลและประถมศึกษา (สถานที่, สนับสนุนการเงิน, ก่อสร้างอาคาร, อุปกรณ์การเรียน และการบำรุงรักษา) - การปรับชั่วโมงเรียน และเพิ่มเติมกิจกรรมพิเศษนอกหลักสูตร - จัดตั้งองค์กรเพื่อส่งเสริมการเรียนการสอนด้านศิลปะ, การเต้นรำ, ดนตรี, การละคร	- การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น - เพิ่มเติมกิจกรรมพิเศษนอกหลักสูตร - จัดตั้งองค์กรเพื่อส่งเสริมการเรียนการสอนด้านศิลปะ, การเต้นรำ, ดนตรี, การละคร	- การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย - จัดตั้งองค์กรเพื่อส่งเสริมการเรียนการสอนด้านศิลปะ, การเต้นรำ, ดนตรี, การละคร	- ภารกิจที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ได้แก่ การกำหนดหลักสูตร, การฝึกหัดผู้สอน, วางแผนระบบการศึกษา, รับผิดชอบค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการศึกษา - การศึกษาชั้นสูง - การวิจัยและพัฒนา
การศึกษาสายวิชาชีพ			
(ไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในภารกิจด้านนี้)	- ให้คำปรึกษาผ่านคณะกรรมการการศึกษาวิชาชีพของจังหวัด	- เป็นองค์กรหลักในการจัดการศึกษาสายวิชาชีพพิเศษต่างๆ และการฝึกฝนอาชีพ	- ให้การสนับสนุนภาคในการจัดการศึกษาและภารกิจที่เกี่ยวข้องอื่นๆ
การวัฒนธรรม			
- จัดตั้งและสนับสนุนห้องสมุดและพิพิธภัณฑ์ชุมชน - จัดเก็บและดูแลงานทะเบียนและหอจดหมายเหตุ	- จัดตั้งและสนับสนุนพิพิธภัณฑ์ของจังหวัด - จัดเก็บและดูแลงานทะเบียนและหอจดหมายเหตุ	- จัดตั้งและสนับสนุนพิพิธภัณฑ์ของภาค - จัดเก็บและดูแลงานทะเบียนและหอจดหมายเหตุ	- ควบคุมดูแลห้องสมุด, หอจดหมายเหตุ และพิพิธภัณฑ์ในด้านเทคนิคและวิธีการทางวิทยาศาสตร์ต่างๆ
การวางแผน			
- ร่วมจัดทำ และพิจารณาฉบับตรขององค์กรความร่วมมือระหว่างเทศบาล (intercommunal charters)	- ให้คำแนะนำแก่ภาคด้านการวางแผนระดับภาค - ช่วยเหลือและสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่ชนบท	- มีส่วนร่วมในการกำหนดและนำเอานโยบายระดับชาติไปปฏิบัติ - วางแผนในระดับภาค - รับผิดชอบด้านการท่องเที่ยว	- วางแผนในระดับชาติ
การพัฒนาและการวางผังในเขตชุมชน			

<ul style="list-style-type: none"> - มีอำนาจจัดทำแผนการถือครองที่ดิน (POS) - ควบคุมและออกใบอนุญาตด้านการก่อสร้างอาคาร - จัดทำแผนพัฒนาขององค์กรความร่วมมือระหว่างเทศบาล 	<ul style="list-style-type: none"> - เข้าร่วมและให้คำปรึกษาด้านการผังเมืองและแผนการถือครองที่ดินของเทศบาล - เข้าร่วมและให้คำปรึกษาในโครงการพัฒนาเมืองที่จังหวัดเป็นผู้ลงทุน 	<ul style="list-style-type: none"> - พิจารณาและให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนการถือครองที่ดิน, แผนแม่บทด้านการผังเมืองของเทศบาล, และแผนพัฒนาขององค์กรความร่วมมือระหว่างเทศบาล 	<p>(ไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในภารกิจด้านนี้)</p>
การขนส่ง			
<ul style="list-style-type: none"> - ให้คำปรึกษาการจัดทำแผนพัฒนาด้านการขนส่งของภาค และของจังหวัด - จัดสร้างและบำรุงรักษาถนนของเทศบาลและในเขตชนบท - ดำเนินการด้านรถโรงเรียน 	<ul style="list-style-type: none"> - ให้คำปรึกษาการจัดทำแผนพัฒนาด้านการขนส่งของภาค - จัดทำแผนการขนส่งระดับจังหวัด - รับผิดชอบการขนส่งทางบกนอกเขตเมือง และบำรุงรักษาถนนของจังหวัด - จัดตั้งและสนับสนุนโครงข่ายระบบรถโรงเรียน - กำหนดโครงข่ายร่วมกับการรถไฟแห่งประเทศไทย 	<ul style="list-style-type: none"> - จัดทำแผนพัฒนาด้านการขนส่งของภาค - จัดสร้างสนามบิน - กำหนดโครงสร้างและเครือข่ายการขนส่งทางรถไฟร่วมกับรถไฟแห่งประเทศไทย (SNCF) 	<ul style="list-style-type: none"> - บำรุงรักษาถนนสายหลักของประเทศ
การทำเรือและการขนส่งทางน้ำ			
<ul style="list-style-type: none"> - ดูแลท่าเรือขนาดเล็กและตำรวจน้ำ 	<ul style="list-style-type: none"> - ดูแลท่าเรือขนส่งทางทะเล, ท่าเรือเพื่อการพาณิชย์ และท่าเรือเพื่อการประมง - ช่วยเหลือด้านการอนุรักษ์วัฒนธรรมแถบชายฝั่งทะเล 	<ul style="list-style-type: none"> - จัดให้มีคูคลองและท่าเทียบเรือในแม่น้ำ - ช่วยเหลืออุตสาหกรรมการประมงและวัฒนธรรมชายฝั่ง 	<ul style="list-style-type: none"> - ดูแลท่าเทียบเรือขนาดใหญ่บางแห่ง
สิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์			
<ul style="list-style-type: none"> - เสนอและร่วมทำข้อตกลงเพื่อกำหนดเขต (zones) อนุรักษ์สถาปัตยกรรมและโบราณสถาน - ให้คำปรึกษาด้านแผนการท่องเที่ยวทางเท้าของจังหวัด 	<ul style="list-style-type: none"> - กำหนดแผนและเส้นทางการท่องเที่ยวทางเท้า (walking tours) 	<ul style="list-style-type: none"> - ร่วมสนับสนุนการดูแลและอนุรักษ์โบราณสถาน - กำหนดเขตเพื่อการอนุรักษ์สถานะทางนิเวศน์ (preservation sites) 	<ul style="list-style-type: none"> - ภารกิจที่เกี่ยวข้องอื่นๆ
การพัฒนาเศรษฐกิจ			
<ul style="list-style-type: none"> - สนับสนุนงานของภาคในการจัดสรรเงินอุดหนุนทางตรงแก่วิสาหกิจ - จัดสรรเงินอุดหนุนและให้การช่วยเหลือทางอ้อมแก่วิสาหกิจต่างๆ - ให้ความช่วยเหลือธุรกิจภายในท้องถิ่นที่ประสบปัญหา 	<ul style="list-style-type: none"> - สนับสนุนงานของภาคในการจัดสรรเงินอุดหนุนทางตรงแก่วิสาหกิจ - จัดสรรเงินอุดหนุนและให้การช่วยเหลือทางอ้อมแก่วิสาหกิจต่างๆ - ให้ความช่วยเหลือธุรกิจภายในท้องถิ่นที่ประสบปัญหา 	<ul style="list-style-type: none"> - ส่งเสริมธุรกิจในระดับท้องถิ่น และการสร้างงาน - ช่วยเหลือและจัดสรรเงินอุดหนุนทางตรงแก่วิสาหกิจต่างๆ - จัดสรรเงินอุดหนุนทางอ้อม 	<ul style="list-style-type: none"> - กำหนดเขตเศรษฐกิจ - ออกมาตรการต่างๆ เพื่อส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เช่น การลดภาษีเงินเพื่อ, การลดอัตราค่าจ้างงาน เป็นต้น

3.2.2.2 การบริหารกิจการสาธารณะในท้องถิ่น

ในการปฏิบัติภารกิจเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอิสระในการเลือกวิธีการจัดทำบริการได้หลากหลายวิธี ซึ่งโดยทั่วไปสามารถจัดแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้

ประเภทที่หนึ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำเอง : เป็นการดำเนินการโดยอาศัยทรัพยากรทั้งทางด้านการเงินและบุคลากรของท้องถิ่นเอง โดยอาจจัดตั้งเป็นแผนกต่างๆ ภายในสำนักงานท้องถิ่นเพื่อรับผิดชอบกิจการหนึ่ง

ประเภทที่สอง มอบให้องค์กรอื่นจัดทำแทน : เป็นการมอบกิจการบางอย่างให้กับองค์กรอื่นเป็นผู้จัดทำแทนหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยองค์กรดังกล่าวอาจจะเป็นองค์กรภาครัฐหรือภาคเอกชนก็ได้ซึ่งก็มีอยู่หลากหลายรูปแบบ แต่โดยมากมักจะอยู่ในรูปขององค์กรความร่วมมือระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่น หรือไม่กี่เป็นบริษัทจำกัดที่ท้องถิ่นเข้าไปถือหุ้นเพื่อดำเนินกิจการสาธารณะบางด้าน

ประเภทที่สาม การมอบภารกิจโดยใช้สัญญา : เป็นการมอบภารกิจให้องค์กรอื่นๆ ทำการแทนโดยอาศัยการทำข้อตกลงในรูปของสัญญา ซึ่งจะต่างจากประเภทที่สองตรงที่ท้องถิ่นมิได้เข้าไปเกี่ยวข้องใดๆ ภายในองค์กรผู้รับมอบหากแต่อาศัยสัญญาเป็นข้อผูกมัดในการจัดทำกิจการ เช่น การให้สัมปทาน, การใช้สัญญาว่าจ้างบริษัทเอกชนจัดทำบริการสาธารณะ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี การบริหารกิจการในระดับท้องถิ่นของฝรั่งเศสส่วนใหญ่จะกระทำโดยอาศัยองค์กรความร่วมมือระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นต่างๆ จัดทำแทนโดยเฉพาะอย่างยิ่งเทศบาล เนื่องจากมีเทศบาลน้อยแห่งที่มีศักยภาพและความพร้อมในการจัดทำภารกิจโดยส่วนใหญ่ได้ด้วยตนเอง ขณะที่ความพยายามในการยุบรวม (Amalgamation) เทศบาลขนาดเล็กๆ เข้าไว้ด้วยกันเป็นประเด็นที่มีความอ่อนไหวทางการเมืองและประสบกับความล้มเหลวมาโดยตลอด รัฐบาลกลางจึงส่งเสริมกลไกความร่วมมือเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว ทำให้องค์กรความร่วมมือรูปแบบต่างๆ ร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะเกิดขึ้นมาเป็นจำนวนมากทั้งในด้านจำนวนและประเภทของ องค์กร ตัวอย่างเช่น องค์กรประเภทวิสาหกิจรวมเทศบาล (syndicats intercommunaux) ในปี ค.ศ.1992 มีจำนวนถึงประมาณ 17,000 แห่ง, แขวงพิเศษ (District) จำนวน 214 แห่ง, ประชาคมนคร (communauté urbaine) จำนวน 9 แห่ง, องค์กรกลุ่มวิสาหกิจรวม (syndicat d'agglomération nouvelle) จำนวน 9 แห่ง ซึ่งจากจำนวนที่มากมายและความหลากหลายในโครงสร้างขององค์กร ทำ

ให้ในปี ค.ศ.1992 รัฐบาลจึงได้พยายามปฏิรูประบบขององค์กรความร่วมมือใหม่เพื่อสร้างมาตรฐานและลดความสับสนขององค์กรเหล่านี้ โดยผลักดันให้ท้องถิ่นยอมรับรูปแบบองค์กรใหม่ที่รัฐบาลได้จัดทำเป็นข้อเสนอใน 3 รูปแบบ ซึ่งใช้เครื่องมือทางการคลังเป็นแรงจูงใจ แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จนัก ต่อมาในปี ค.ศ.1999 ได้มีการผ่านกฎหมายเพื่อเร่งรัดกระบวนการดังกล่าวโดยเพิ่มแรงจูงใจและใช้มาตรการอื่นๆ เพิ่มขึ้นทำให้ภายในปี ค.ศ.2002 องค์กรความร่วมมือของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะอยู่ใน 3 รูปแบบดังต่อไปนี้

- (1) ประชาคมนคร (communautés urbaines): เป็นการรวมกลุ่มของเทศบาลนครขนาดใหญ่กับเทศบาลข้างเคียง โดยมีประชากรรวมกัน 500,000 คนขึ้นไป
- (2) ประชาคมเมือง (communautés d'agglomération): เป็นการรวมกลุ่มของเทศบาลเมืองขนาดกลางกับเทศบาลเล็กๆ ข้างเคียง โดยมีประชากรรวมกัน 50,000 คนขึ้นไป
- (3) ประชาคมเทศบาล (communautés de communes): เป็นการรวมกลุ่มของเทศบาลขนาดเล็กในเขตชนบทหรือกึ่งชนบท

องค์กรทั้งสามรูปแบบนี้จะมีการจัดโครงสร้างการบริหารเช่นเดียวกันกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นกล่าวคือมีสภาและผู้บริหาร โดยสมาชิกจะมาจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่อยู่ในประชคมนั้น นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่ งบประมาณ และอำนาจในการจัดเก็บภาษีเป็นของตนเอง ความแตกต่างขององค์กรทั้งสามรูปแบบอยู่ที่ขอบข่ายอำนาจหน้าที่และอำนาจในการจัดเก็บภาษี พิจารณาในแง่นี้ องค์กรทั้งสามรูปแบบจึงมีสถานะคล้ายกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่ยุบรวมหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กเข้าไว้ด้วยกัน โดยในเดือนมกราคม ค.ศ.2002 ผลจากนโยบายข้างต้นของรัฐบาลทำให้องค์กรความร่วมมือทั้งหมดลดจำนวนลงเหลือ 2,175 แห่ง โดยแบ่งเป็นประชาคมนครจำนวน 14 แห่ง, ประชาคมเมืองจำนวน 120 แห่ง, ประชาคมเทศบาลจำนวน 2,033 แห่ง โดยยังคงเหลือองค์กรในรูปแบบเก่าคือ องค์กรกลุ่มวิสาหกิจรวม (syndicat d'agglomération nouvelle) จำนวน 8 แห่ง ครอบคลุมพื้นที่เมืองขนาดต่างๆ จำนวน 26,748 แห่ง และให้บริการประชาชนมากกว่า 45 ล้านคน (คิดเป็น 75% ของประชากรทั้งประเทศ)¹⁴

3.2.3 ระบบการคลังท้องถิ่น

ระบบการคลังท้องถิ่นในฝรั่งเศสกล่าวได้ว่ามีส่วนที่น้อยเมื่อเทียบกับระบบการคลังของภาครัฐเนื่องจากมีสัดส่วนการใช้จ่ายเพียงประมาณร้อยละ 20 ของการใช้จ่ายในภาครัฐทั้งหมด แต่อย่างไรก็ดี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีอิสระเป็นอย่างมากในการใช้จ่ายเงินงบประมาณของตน โดยเฉพาะภายหลังกระบวนการกระจายอำนาจในปี ค.ศ.1982 ทำให้การแทรกแซงและควบคุมทางการคลังจากรัฐบาลกลางมีข้อจำกัดมากขึ้น เนื่องจากการจัดตั้งศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค (les

Chambres régionales des comptes) ในทุกๆ ภาคเพื่อทำหน้าที่ควบคุมบัญชีและการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ท้องถิ่นยังมีอิสระในการกำหนดอัตราภาษีภายในกรอบที่กำหนดไว้ และมีอิสระในการใช้จ่ายตามความจำเป็นของตน

เทศบาลจะมีสัดส่วนการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดมากที่สุด กล่าวคือประมาณร้อยละ 52.4 รองลงมาได้แก่จังหวัดคิดเป็นร้อยละ 28 และภาคจะมีสัดส่วนการใช้จ่ายน้อยที่สุด คือประมาณร้อยละ 9.6 โดยสัดส่วนการใช้จ่ายอีกร้อยละ 10 จะเป็นขององค์กรความร่วมมือระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ (โปรดดูตารางที่ 3.3)

ตารางที่ 3.3 งบประมาณรายรับ - รายจ่ายประจำปี 2001

(ล้านยูโร)	เทศบาล	จังหวัด	ภาค	การคลังของหน่วยการปกครองท้องถิ่น		องค์กรความร่วมมือ	รวมทั้งหมด
				2001	เทียบกับปี 2000 (%)	2001	
รายจ่ายรวม	74 281 (52.4%)	39 521 (28%)	13 730 (9.6%)	127 532 (90%)	+4,4	14 047 (10%)	141 579 (100%)
รายรับรวม	73 998	39 308	13 769	127 075	+4,2	13 830	140 905
รายจ่ายเพื่อการดำเนินการ	48 715	24 411	6 130	79 256	+2,9	8 779	88 035
รายรับเพื่อการดำเนินการ	57 699	32 687	10 503	100 889	+2,0	10 360	111 249
ดุลงบประมาณ	8 984	8 276	4 373	21 633	-1,1	1 581	23 214
รายจ่ายเพื่อการลงทุน	17 918	10 796	5 593	34 307	+6,3	3 522	37 829
รายรับเพื่อการลงทุน	9 013	3 146	1 500	13 659	+13,3	1 501	15 160

ที่มา: DGCL, Premiers résultats 2001 des finances locales, 2002.

3.2.3.1 การงบประมาณ (Budgeting)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทจะต้องวางแผนงบประมาณรายรับ - รายจ่ายเป็นประจำทุกปี โดยจัดทำเป็นเอกสารคาดการณ์ล่วงหน้าที่จะจัดทำขึ้นโดยฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องผ่านการพิจารณาอนุมัติจากสภาท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้บังคับ

ระบบบัญชีงบประมาณโดยทั่วไปจะแยกออกเป็นสองกลุ่ม ได้แก่

(1) ระบบบัญชีงบประมาณเพื่อการดำเนินการ (fonctionnement) ได้แก่ ระบบงบประมาณรายรับ - รายจ่ายเพื่อใช้ในกิจการด้านงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง ค่าจ้างและค่าตอบแทนบุคลากร และการใช้จ่ายเพื่อจัดทำภารกิจโดยทั่วไป

(2) ระบบบัญชีงบประมาณเพื่อการลงทุน (*investissement*) ได้แก่ ระบบงบประมาณรายรับ-รายจ่ายเพื่อใช้ในกิจการที่เป็นการลงทุนในโครงการขนาดใหญ่ หรือมีระยะเวลาดำเนินการยาวนาน เช่น งานด้านการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เป็นต้น

โดยทั่วไป รายจ่ายเพื่อการดำเนินการจะเป็นสัดส่วนหลักของการใช้จ่ายในภาคท้องถิ่น กล่าวคือ งบประมาณร้อยละ 60 - 70 ส่วนที่เหลือจะเป็นรายจ่ายเพื่อการลงทุน

3.2.3.2 แหล่งที่มาแห่งรายได้

ความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฝรั่งเศส ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากฐานรายได้ เนื่องจากรายได้ส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 60 จะมาจากภาษี อากร และค่าธรรมเนียมต่างๆ ที่ท้องถิ่นสามารถกำหนดอัตราเรียกเก็บได้เอง ซึ่งสัดส่วนรายรับด้านนี้เพิ่มขึ้นอย่างมากภายหลังกระบวนการกระจายอำนาจปี ค.ศ.1982 ซึ่งเคยมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 18.2 ขณะเดียวกันเงินอุดหนุนจากรัฐก็มีการเปลี่ยนแปลงจากเงินอุดหนุนที่กำหนดเงื่อนไขไปสู่ระบบเงินอุดหนุนทั่วไปที่ยืดหยุ่นและให้อิสระในการใช้จ่ายแก่ท้องถิ่นมากขึ้น

ตารางที่ 3.4 สัดส่วนรายรับตามแหล่งที่มาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แหล่งที่มาของรายรับ	สัดส่วนรายรับ (%)
ภาษีทางตรง	42%
เงินอุดหนุน	20%
รายรับอื่นๆ	12%
ภาษีทางอ้อมและอากรอื่นๆ	11%
เงินอุดหนุนเพื่อการกระจายอำนาจและอื่นๆ	10%
รายได้จากส่วนต่างในงบดุลบัญชี	5%

ที่มา: DGCL, *Premiers résultats 2001 des finances locales*, 2002.

แหล่งที่มาของรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจจัดแบ่งเป็น 3 ประเภทกว้างๆ ได้ดังต่อไปนี้

(1) ภาษีอากร

รายได้จากภาษีอากรถือเป็นรายได้หลักขององค์กรปกครองท้องถิ่น และถือเป็นแหล่งรายได้สำคัญที่จะเป็นหลักประกันความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่น ซึ่งมีอยู่ด้วยกันสองประเภท ดังต่อไปนี้

(1.1) ภาษีอากรทางตรง

รายได้จากภาษีทางตรงมีอยู่ด้วยกัน 4 ประเภท ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถกำหนดอัตราภาษีส่วนนี้ได้เอง แต่การจัดเก็บจะกระทำโดยสำนักงานสรรพากรแห่งชาติ จากนั้นจึงจะจัดสรรคืนให้ท้องถิ่นแต่ละแห่ง อันได้แก่

- *ภาษีเพื่อการพักอาศัย (taxe d'habitation)* จะเป็นภาษีที่เรียกเก็บจากบุคคลไม่ว่าจะเป็นเจ้าของ ผู้เช่า หรือผู้ครอบครองโรงเรือนซึ่งมีเครื่องเรือนพร้อม และไม่ว่าบุคคลนั้นจะพักอาศัยอยู่ชั่วคราวหรือถาวรก็ตาม ซึ่งภาษีส่วนนี้จะมีสัดส่วนอยู่ประมาณร้อยละ 26.2 ของรายได้จากภาษีทางตรงทั้งหมด
- *ภาษีโรงเรือนและที่ดิน (taxe fonciere des proprietes beties)* จะเรียกเก็บจากเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างโดยคำนวณจากการประเมินค่าเช่าเฉลี่ยของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นๆ ภาษีส่วนนี้จะมีสัดส่วนอยู่ประมาณร้อยละ 25.1
- *ภาษีบำรุงท้องที่ (taxe fonciere des proprietes non beties)* จะเรียกเก็บจากเจ้าของที่ดินซึ่งไม่มีโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินนั้น โดยคำนวณจากราคาประเมินค่าเช่าเฉลี่ยของที่ดิน สัดส่วนของภาษีบำรุงท้องที่นี้จะอยู่ที่ประมาณร้อยละ 4.4
- *ภาษีวิชาชีพและธุรกิจ (taxe professionnelle)* จะเรียกเก็บจากนิติบุคคลหรือบุคคลธรรมดาที่เป็นผู้ประกอบการทางด้านอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม เจ้าของธุรกิจหรือผู้ประกอบการวิชาชีพอิสระต่างๆ ภาษีส่วนนี้จะมีสัดส่วนสูงสุดคือประมาณร้อยละ 44.3

(1.2) ภาษีอากรทางอ้อม

นอกเหนือจากภาษีทางตรงแล้ว หน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งอาจเรียกเก็บค่าอากรและค่าธรรมเนียมต่างๆ เพิ่มเติมได้ เช่น ค่าระวางขนส่ง, ค่าธรรมเนียมเพื่อการลงทุน, ค่าธรรมเนียมอาคารสูง, ภาษีป้าย, ค่าธรรมเนียมการต่อทะเบียนรถยนต์, ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขับขี่ เป็นต้น นอกจากนี้ยังอาจเรียกเก็บในรูปของค่าบริการที่ท้องถิ่นหรือองค์กรความร่วมมือในรูปวิสาหกิจต่างๆ เป็นผู้จัดทำบริการ เช่น ค่าบริการกำจัดขยะและของเสีย, ค่าไฟฟ้า เป็นต้น

(2) เงินอุดหนุนจากรัฐ

ในทุกปีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐ ซึ่งโดยทั่วไปจะมีอยู่ด้วยกัน 3 รูปแบบ ดังต่อไปนี้

(2.1) เงินอุดหนุนเพื่อการดำเนินงาน (donation globale de fonctionnement - DGF)

เงินอุดหนุนประเภทนี้มีลักษณะเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป มีเป้าหมายเพื่อชดเชยรายได้ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในบัญชีงบประมาณเพื่อการดำเนินงาน ซึ่งในแต่ละปีรัฐจะเป็นผู้กำหนดสัดส่วนเงินอุดหนุนนี้ตามฐานการคำนวณต่างๆ เช่น อัตราการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม, จำนวนผู้อยู่อาศัยและสภาพของชุมชน เป็นต้น ซึ่งจากตัวเลขในปี ค.ศ.1995 หน่วยการปกครองท้องถิ่นใน

รูปแบบเทศบาลจะได้รับเงินอุดหนุนส่วนนี้มากที่สุด (78.9%) รองลงมาได้แก่จังหวัด (16.9%) และภาค (4.2%) ตามลำดับ

(2.2) เงินอุดหนุนเพื่อการลงทุน (*donation globale d'equipement - DGE*)

เงินอุดหนุนประเภทนี้เป็นลักษณะของการสนับสนุนทางการเงินในรายจ่ายที่อยู่ในระบบบัญชีเพื่อการลงทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งฐานการจัดสรรเงินส่วนนี้จะแตกต่างกันไปตามลักษณะและรูปแบบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น เช่น เทศบาลที่มีประชากรมากกว่า 2,000 คน และองค์การความร่วมมือระหว่างเทศบาล จะได้รับตามสัดส่วนของงบลงทุน ส่วนจังหวัดจะได้รับตามโครงการเพื่อการลงทุนโดยตรง โดยจะวางน้ำหนักการพิจารณาไปที่จำนวนผู้ยากไร้ในจังหวัดนั้นๆ รวมถึงความจำเป็นในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่เทศบาล เป็นต้น โดยกว่าครึ่งหนึ่งของเงินอุดหนุนด้านนี้จะจัดสรรให้กับเทศบาล ส่วนจังหวัดและภาคจะมีสัดส่วนใกล้เคียงกัน

(1.3) เงินอุดหนุนเพื่อการกระจายอำนาจ (*donation globale de décentralisation - DGD*)

เงินอุดหนุนประเภทนี้ริเริ่มมีขึ้นภายหลังกระบวนการกระจายอำนาจ เพื่อให้ท้องถิ่นมีเงินงบประมาณเพียงพอต่อการดำเนินการตามอำนาจและภารกิจหน้าที่ใหม่ๆ ที่ได้รับการกระจายอำนาจมา โดยมากจะเป็นเงินอุดหนุนด้านการใช้จ่ายในภารกิจใหม่ๆ การฝึกอบรมบุคลากร และการลงทุนในด้านโรงเรียน โดยจังหวัดถือเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับเงินอุดหนุนนี้มากที่สุด (เนื่องจากเป็นองค์กรที่รับภารกิจหน้าที่เพิ่มขึ้นมากที่สุดภายหลังกระบวนการกระจายอำนาจ) คือประมาณร้อยละ 74.1 รองลงมาได้แก่ภาค ส่วนเทศบาลได้รับเงินอุดหนุนส่วนนี้น้อยมาก

(3) เงินกู้ยืม (*emprunts*)

ก่อนการกระจายอำนาจในปี ค.ศ.1982 ท้องถิ่นมีข้อจำกัดเป็นอย่างมากในการกู้ยืมเงินเพื่อใช้ในการดำเนินกิจการของตน แต่ในปัจจุบันท้องถิ่นสามารถดำเนินการกู้ยืมเงินได้อย่างอิสระตามเงื่อนไขที่ปรากฏในท้องถิ่นต่างๆ ไป โดยไม่จำเป็นต้องขออนุมัติหรือถูกกำหนดวงเงินกู้ยืมจากส่วนกลาง โดยแหล่งเงินทุนกู้ยืมที่สำคัญจะมาจากองค์กรที่รัฐจัดตั้งขึ้น คือ กองทุนเพื่อการออมทรัพย์และกู้ยืม (*the Caisse des D pots et Consignations*) หรือ CDC โดยจะทำงานในลักษณะของที่ปรึกษาทางการเงินให้กับท้องถิ่น และทำงานประสานกับธนาคารออมทรัพย์และแหล่งทุนอื่นๆ ซึ่งที่สำคัญได้แก่ กองทุนเพื่อการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (*the Caisse d' Aide   l'équipement des Collectivités Locales - CAECL*) ซึ่งเป็นสาขาย่อยของ CDC ในการจัดสรรเงินทุนเพื่อให้ท้องถิ่นกู้ยืม อย่างไรก็ดี สัดส่วนของรายรับจากการกู้ยืมแม้จะเพิ่มขึ้นมากภายหลังกระบวนการกระจายอำนาจ แต่ก็ไม่ใช่สัดส่วนที่สูงเมื่อเทียบกับแหล่งรายรับอื่นๆ

3.2.4 ระบบการบริหารงานบุคคล

ในอดีตก่อนการกระจายอำนาจในปี ค.ศ.1982 บุคลากรในระดับท้องถิ่นจะอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของท้องถิ่นแต่ละแห่ง อย่างไรก็ตามก็ตีพนักงานในระดับนี้มักจะถูกมองว่าขาดความรู้ความชำนาญและมีศักดิ์ศรีน้อยเมื่อเทียบกับข้าราชการส่วนกลาง ดังนั้น ภายหลังจากการกระจายอำนาจซึ่งได้มีการโอนอำนาจการบริหารไปสู่หน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบใหม่คือ จังหวัดและภาค ซึ่งท้องถิ่นเหล่านี้จำเป็นต้องได้รับการโอนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเข้าไปทำงาน ดังนั้น รัฐบาลจึงได้สร้างกรอบกำลังพลระดับชาติในภาครัฐขึ้นมาใหม่นั้นคือ "ระบบข้าราชการส่วนท้องถิ่น" โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดึงดูดบุคลากรที่มีคุณภาพเข้าไปทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งความตั้งใจเดิมของรัฐบาลคือ ต้องการที่จะสร้างระบบกำลังพลภาครัฐรวมโดยแยกออกเป็นสองสายคือสายข้าราชการส่วนกลางและข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การโยกย้ายถ่ายโอนกำลังพลเป็นไปโดยสะดวก และทำให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นสามารถมีสถานะและได้รับผลประโยชน์ต่างๆ เช่นเดียวกับข้าราชการส่วนกลาง แต่กลับได้รับการทดแทนอย่างมากจากกลุ่มข้าราชการระดับสูงในส่วนกลาง ซึ่งผลจากการออกกฎหมายในปี ค.ศ.1987 ทำให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นจะอยู่ภายใต้ระบบที่แยกขาดออกจากข้าราชการส่วนกลาง

ตารางที่ 3.5 สัดส่วนกำลังพลภาครัฐในปี ค.ศ.1983, 1989 และ 1994

	1983	1989	1994
State civil services	2,813,800	2,844,800	2,208,000
Sub-national civil services	1,103,000	1,211,100	1,350,000
Public hospital services	750,300	800,800	828,000
TOTAL	4,667,100	4,856,700	4,386,000

ที่มา: OECD, *Managing Across Levels of Government: France*, 1997.

ตารางที่ 3.6 สัดส่วนกำลังพลภาคท้องถิ่นในปี ค.ศ.1985, 1991 และ 1993

	1985	1991	1993
Régions	2,900	5,900	6,700
Départements	155,000	154,300	157,200
Communes	862,800	935,600	952,400

Intermunicipal bodies	81,200	88,300	93,400
Other bodies*	83,300	124,600	136,900
Home child-minders	44,100	56,900	56,600
TOTAL	1,229,300	1,365,600	1,403,200

ที่มา: OECD, *Managing Across Levels of Government: France*, 1997.

หมายเหตุ: * ได้แก่ องค์กรกึ่งสาธารณะรูปแบบต่างๆ, องค์กรวิสาหกิจด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม, สหภาพการค้า, องค์กรภาคเอกชนที่รับจัดทำบริการสาธารณะ, วิสาหกิจเพื่อการเคหะมวลชน (HLMs), ธนาคารเพื่อการกู้ยืมของเทศบาล

ในปัจจุบันข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีจำนวนคิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 26 ของกำลังพลในภาครัฐทั้งหมด โดยส่วนใหญ่จะเป็นกำลังพลที่ทำงานอยู่ในเทศบาลคือประมาณร้อยละ 75 รองลงมาได้แก่จังหวัดและภาคตามลำดับ ซึ่งภาคจะมีอัตราการเพิ่มขึ้นของจำนวนบุคลากรมากที่สุด อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการสร้างระบบข้าราชการส่วนท้องถิ่นแต่ก็มิได้หมายความว่าข้าราชการท้องถิ่นเป็นพนักงานในสังกัดอื่นที่แยกขาดออกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่จะมีลักษณะเป็นเพียงการจัดเข้ารวมเป็นกลุ่ม ("cadres") เพื่อกำหนดระดับชั้น (grading) ของข้าราชการตามลักษณะงาน และจะได้รับการฝึกอบรมโดยสถาบันระดับชาติที่รัฐจัดตั้งขึ้น ทั้งนี้ อำนาจในฐานะผู้ว่าจ้างยังคงอยู่ที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่ง เช่น การสรรหาว่าจ้าง, การเลื่อนตำแหน่ง เป็นต้น

การจัดระดับชั้นตำแหน่งจะคล้ายคลึงกับระบบข้าราชการส่วนกลาง ส่วนการกำหนดอัตราค่าตอบแทนจะถูกกำหนดโดยคำสั่งของสภาแห่งรัฐ (Conseil E'tat) หลังจากผ่านกระบวนการปรึกษาหารือกับสภาสูงว่าด้วยการบริการสาธารณะในท้องถิ่น (the national joint Higher Council for Territorial Public Services)

3.2.5 ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

ในอดีตมักจะมีการกล่าวกันว่าระบบการปกครองท้องถิ่นในฝรั่งเศสนั้นมีอิสระค่อนข้างน้อย เนื่องจากถูกควบคุมอย่างใกล้ชิดจากส่วนกลางผ่านทางตัวแทนของรัฐในโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค อย่างไรก็ตามสภาพการณ์ดังกล่าวก็ได้เปลี่ยนแปลงไปมากภายหลังกระบวนการกระจายอำนาจในปี ค.ศ.1982 โดยเรื่องหนึ่งที่เป็นประเด็นสำคัญในการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นก็คือ การยกเลิกอำนาจในการกำกับดูแลทางปกครอง (la tutelle administrative) ที่ส่วนกลางมีเหนือ

หน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยตัวแทนของรัฐผู้ใช้อำนาจดังกล่าวซึ่งได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด สามารถควบคุมการตัดสินใจ "ก่อน" การกระทำของหน่วยการปกครองท้องถิ่น รวมถึงยังได้ยกเลิกอำนาจในการ "ให้ความเห็นชอบ" (approbation) โดยแต่เดิมหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำนิติกรรมทางการปกครองจะต้องขอความเห็นชอบจากรัฐหรือตัวแทนของรัฐ นอกจากนี้อำนาจในการควบคุมทางการคลังที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเคยมีก็ถูกถอดออกไป โดยในปัจจุบันผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถดูแลท้องถิ่นได้เฉพาะ "ภายหลัง" การกระทำ โดยอำนาจในการกำกับดูแลดังกล่าวจะถูกถ่ายโอนไปอยู่ในอำนาจของศาลปกครองและศาลตรวจเงินแผ่นดิน

นอกจากนี้ โดยสถานะทางกฎหมายแล้วหน่วยการปกครองท้องถิ่นในฝรั่งเศสถือได้ว่ามีสถานะตามหลักกฎหมายมหาชนที่ก้าวหน้ามากที่สุดประเทศหนึ่ง ดังนั้น ท้องถิ่นจึงค่อนข้างมีอิสระในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อประโยชน์ของชุมชนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ผลจากการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ใหม่ๆ เพิ่มขึ้นให้กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นภายหลังกระบวนการกระจายอำนาจ ก็ทำให้ท้องถิ่นจำต้องพึ่งพิงส่วนกลางมากขึ้น โดยเฉพาะในด้านบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญ เนื่องจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นโดยส่วนใหญ่มักจะมีขนาดเล็กและขาดความพร้อมในหลายๆ ด้าน กระนั้นก็ดี การใช้อำนาจในการเข้ามาควบคุมจากส่วนกลางมักจะเป็นไปอย่างระมัดระวังโดยไม่ให้กระทบต่อผลประโยชน์ของท้องถิ่น เนื่องจากระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นในฝรั่งเศสมิได้มีแต่เพียงความสัมพันธ์ตามกรอบที่กำหนดไว้ในกฎหมาย หากแต่ยังมีระบบความสัมพันธ์ในอีกด้านหนึ่งซึ่งมีความสำคัญไม่น้อยไปกว่ากัน ได้แก่ ความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการในรูปของการใช้อิทธิพล

เนื่องจากในฝรั่งเศสจะมีระบบที่เรียกว่า "การควบตำแหน่ง" (cumul des mandats) โดยเปิดโอกาสให้นักการเมืองสามารถดำรงตำแหน่งทางการเมือง 2 ตำแหน่งได้ในเวลาเดียวกัน ดังนั้น นายกเทศมนตรีของเทศบาล หรือสมาชิกสภาจังหวัด จึงสามารถเข้าไปนั่งในสภาระดับชาติในเวลาเดียวกันได้ หรือแม้แต่การเข้าไปนั่งในตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็เคยปรากฏอยู่ ระบบดังกล่าวจึงสร้างช่องทางการติดต่อสื่อสารอย่างไม่เป็นทางการที่เปิดโอกาสให้ นักการเมืองท้องถิ่นสามารถเข้าไปปกป้องผลประโยชน์ของท้องถิ่นและเจรจาต่อรองกับหน่วยงานราชการส่วนกลางได้

นอกจากนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นในระดับภูมิภาคก็มีลักษณะของระบบความสัมพันธ์ที่โดดเด่นมาช้านาน นั่นคือ ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นภายในศาลากลางจังหวัด ดังที่มักจะมีการกล่าวว่า จังหวัดนั้นเปรียบเสมือนกับเป็นจุดบรรจบของผลประโยชน์ในระดับท้องถิ่น เนื่องจากในทางปฏิบัติแล้ว การบริหารปกครองภายในพื้นที่ท้องถิ่นของฝรั่งเศสล้วนเป็นผลมาจากการเจรจาต่อรองอย่างไม่เป็นทางการ โดยกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญได้แก่กลุ่ม "ชนชั้นนำท้องถิ่น" (notables) ที่มีอิทธิพลทางการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ซึ่งจะเข้ามามีปฏิสัมพันธ์ร่วมกับกลุ่มบุคคลต่างๆ ทั้งตัวแทนของรัฐส่วนกลาง ข้าราชการส่วนภูมิภาค และ

นักการเมืองในระดับต่างๆ ซึ่งระบบเช่นนี้ทำให้ผลประโยชน์และความต้องการของทั้งฝ่ายท้องถิ่นและฝ่ายส่วนกลางสามารถมาบรรจบกันได้ ดังนั้น เราจึงอาจกล่าวได้ว่า ระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นในฝรั่งเศส เป็นระบบความสัมพันธ์ที่มีลักษณะที่เรียกว่า "การพึ่งพิงกันในเชิงอำนาจ" (power - dependence model) ที่แต่ละฝ่ายต่างก็มี "ทรัพยากร" ที่เป็นฐานอำนาจของตนเองไม่ว่าจะเป็นในแง่ของกฎหมาย, ทรัพยากรทางการคลัง, อำนาจทางการเมือง, ข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น และก็ใช้ทรัพยากรดังกล่าวให้เป็นประโยชน์ในระบบความสัมพันธ์ภายใต้ *การเจรจาต่อรอง* กับองค์กรหรือหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง และโดยเหตุที่ต่างฝ่ายต่างก็มีทรัพยากรบางอย่างที่อีกฝ่ายไม่มี ดังนั้นการพึ่งพาซึ่งกันและกันภายใต้กระบวนการของการเจรจาต่อรองและการแลกเปลี่ยนจึงเกิดขึ้น¹⁵

3.2.6 การตรวจสอบการปฏิบัติราชการ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ภายหลังจากกระบวนการกระจายอำนาจได้มีการยกเลิกอำนาจในการกำกับดูแลทางปกครองของผู้ว่าราชการจังหวัด ทำให้อำนาจในการเข้าไปควบคุมทำงานของท้องถิ่นโดยตรงจึงไม่มี ดังนั้น การตรวจสอบการปฏิบัติราชการจากรัฐบาลกลางจึงมีลักษณะของการควบคุมให้เข้าไปตามกฎหมายและปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนเป็นการทั่วไปมากกว่าที่จะเข้าไปแทรกแซงหรือชี้นำการทำงานของท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งโดยทั่วไปจะมีอยู่ด้วยกัน 3 ลักษณะ ดังนี้

3.2.6.1 การควบคุมเหนือองค์กรและตัวบุคคล

(1) การควบคุมสภาท้องถิ่น

การควบคุมสภาท้องถิ่นมีฐานแนวคิดจากหลักการว่าด้วยความต่อเนื่อง (principe de continuité) ในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งมีคุณค่าเป็นรัฐธรรมนูญ ทำให้รัฐบาลหรือตัวแทนของรัฐสามารถเข้าไป "แทรกแซง" การดำเนินการของสภาท้องถิ่นได้หากมีการดำเนินการอย่างไม่เป็นปกติ การเข้าไปแทรกแซงดังกล่าวได้แก่อำนาจในการ "ยุบสภาท้องถิ่น" (la dissolution) ซึ่งการจะใช้อำนาจดังกล่าวจะเป็นไปภายใต้เงื่อนไขเดียวเท่านั้น นั่นคือ *สภาท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้ตามปกติเพื่อบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*¹⁶ ซึ่งสามารถทำได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาของคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ จะต้องประกอบไปด้วยคำอธิบายเหตุผลที่ต้องมีการยุบสภาและรัฐบาลต้องรับรายงานต่อรัฐสภาทันที

(2) การควบคุมสมาชิกสภาท้องถิ่น

โดยทั่วไปจะเป็นการควบคุม "คุณสมบัติ" ของสมาชิกสภาท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยภายหลังการเลือกตั้งหากพบว่าสมาชิกขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่ง การปลดสมาชิกสภาเทศบาลและสมาชิกสภาภาคทำได้โดยการออกประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนการปลดสมาชิกสภาจังหวัดสามารถทำได้โดยสภาจังหวัด นอกจากนี้หากสมาชิกสภาท้องถิ่นไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดโดยไม่มีเหตุอันควร ก็สามารถถูกตัดสิทธิให้พ้นจากตำแหน่งได้โดยคำวินิจฉัยของศาลปกครอง (tribunal administratif)

(3) การควบคุมฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยทั่วไปฝ่ายบริหารจะถูกควบคุมโดยสภาท้องถิ่นอยู่แล้ว แต่เนื่องจากนายกเทศมนตรีของเทศบาลมีสถานะเป็นตัวแทนของรัฐนอกเหนือจากการเป็นผู้บริหารของท้องถิ่น ดังนั้นกฎหมายจึงได้ให้อำนาจรัฐบาลในการพักงานและสั่งปลดออกจากตำแหน่งได้ กล่าวคือนายกเทศมนตรีรวมถึงเทศมนตรี อาจถูกสั่งพักงานได้ในระยะเวลาไม่เกิน 1 เดือนโดยคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ ต้องแสดงผลของการสั่งพักงานไว้ด้วย ส่วนการปลดออกจากตำแหน่งสามารถกระทำได้โดยการตราพระราชกฤษฎีกาของคณะรัฐมนตรี ซึ่งต้องแสดงผลในการปลดด้วยเช่นกัน

3.2.6.2 การควบคุมเหนือการตัดสินใจ

การควบคุมในที่นี้มีได้หมายถึงอำนาจในการพิจารณาอนุมัติหรืออนุญาตการตัดสินใจก่อนการกระทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่มีลักษณะเป็นการตรวจสอบ "ภายหลัง" จากที่ได้มีการตัดสินใจไปแล้ว โดยภายหลังจากที่ท้องถิ่นมีมติ การตัดสินใจ หรือคำสั่งใดๆ แล้วก็ต้องส่งให้ตัวแทนของรัฐที่เกี่ยวข้องนำไปพิจารณา แต่ทั้งนี้ตัวแทนของรัฐไม่มีอำนาจในการสั่งเพิกถอนหรือระงับการตัดสินใจดังกล่าว โดยหากพิจารณาแล้วเห็นว่าการตัดสินใจของท้องถิ่นไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่, กระทำการโดยผิดวิธี หรือขัดต่อกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ ก็สามารถนำเรื่องส่งฟ้องร้องศาลปกครองต่อไป

3.2.6.3 การควบคุมทางการคลัง

ในอดีตรัฐบาลและตัวแทนของรัฐมีอำนาจโดยตรงในการควบคุมทางการคลังและการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในปัจจุบันได้มีการยกเลิกอำนาจดังกล่าวไป โดยโอนให้อยู่ในความรับผิดชอบของกลไกที่สร้างขึ้นใหม่ นั่นคือ ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค ซึ่งมีลักษณะเป็นการควบคุมให้ถูกต้องหรือชอบด้วยกฎหมายทั้งในด้านระบบบัญชี ระบบงบประมาณ

และการบริหารงบประมาณ ขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาทางการคลังให้กับท้องถิ่นเพื่อให้มีการปฏิบัติที่ถูกต้อง

3.2.7 การควบคุมโดยราชการส่วนกลาง

โดยเหตุที่อำนาจในการควบคุมของส่วนกลางต่อท้องถิ่นโดยตรงได้ถูกยกเลิกไป ดังนั้นองค์กรผู้ใช้อำนาจในการควบคุมดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน จึงมีบทบาทหน้าที่ในสามลักษณะ กล่าวคือ ใน*ประการที่หนึ่ง* มีบทบาทในการควบคุมท้องถิ่นที่เป็นแต่เพียงการ "ควบคุมให้ชอบด้วยกฎหมาย" มิใช่การเข้าไปแทรกแซงการทำงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น *ประการที่สอง* มีบทบาทในฐานะองค์กรกลางในการพิจารณาและตัดสินใจขัดแย้งทางปกครองระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยกันเอง หรือระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นกับองค์กรทางปกครองอื่นๆ และ*ประการที่สาม* จะมีบทบาทในฐานะผู้ให้คำปรึกษาหรือแนะแนวการปฏิบัติให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้อง ในปัจจุบันองค์กรที่มีบทบาทดังกล่าว มีอยู่ด้วยกัน 3 องค์กร ดังต่อไปนี้

3.2.7.1 ผู้ว่าราชการจังหวัด

แม้อำนาจในการกำกับดูแลทางปกครองของผู้ว่าราชการจังหวัดจะถูกยกเลิกไป แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ยังคงมีบทบาทสำคัญในการดูแลการปฏิบัติงานของท้องถิ่นให้เป็นไปโดยเรียบร้อย และถูกต้องตามกฎหมาย โดยเฉพาะการใช้อำนาจในการส่งเรื่องฟ้องร้องต่อศาลปกครองหากเห็นว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นมีการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้อง รวมถึงการจูงใจในรูปแบบต่างๆ ให้ท้องถิ่นมีการปฏิบัติที่ถูกต้องตามกฎหมาย นอกจากนี้ยังมีบทบาทในฐานะ "กรรมการ" ในการเจรจาไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งต่างๆ ที่อาจมีขึ้น โดยเฉพาะข้อขัดแย้งด้านการบริหารงานบุคคลในเรื่องค่าจ้าง ค่าตอบแทน หรือสัญญาการจ้างงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับสหภาพแรงงาน

3.2.7.2 ศาลปกครอง

การจัดตั้งศาลปกครองเพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรตุลาการกลางในการพิจารณาและวินิจฉัยข้อขัดแย้งทางปกครอง ถือเป็นความก้าวหน้าครั้งสำคัญในกระบวนการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นของฝรั่งเศส เนื่องจากว่ารัฐส่วนกลางไม่สามารถที่จะใช้อำนาจเข้าไปควบคุมหรือแทรกแซงกิจการของท้องถิ่นได้โดยอิสระ แต่ประเด็นความขัดแย้งต่างๆ จะถูกส่งให้ศาลปกครองเป็นผู้วินิจฉัยตีความ และตัดสิน ดังนั้น ศาลปกครองนอกจากจะเป็นองค์กรในการควบคุมการประพฤติปฏิบัติ

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่และตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ศาลปกครองก็ยังมีฐานะเป็นหลักประกันว่า ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ในการกระทำการเพื่อประโยชน์ของชุมชนจะไม่ถูกบั่นทอนโดยอำนาจรัฐส่วนกลาง

3.2.7.3 ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค

ภายหลังกฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจได้ออกบังคับใช้ในปี ค.ศ.1982 ได้มีการสร้างกลไกควบคุมทางการคลังขึ้นมาใหม่ โดยใช้ระบบการควบคุม "ความชอบด้วยกฎหมาย" เช่นเดียวกันกับประเด็นทางปกครองที่มีศาลปกครอง นั่นคือ ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค (la chambres régionales des comptes) เพื่อทำหน้าที่ควบคุมดูแลด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทดแทนอำนาจในการควบคุมโดยตรงของรัฐบาลที่ถูกยกเลิกไป ปัจจุบันมีอยู่ทั้งหมด 26 แห่ง กระจายอยู่ในทุกภาคของฝรั่งเศส มีอำนาจหน้าที่ใน 3 ประการ ดังต่อไปนี้¹⁷

(1) การควบคุมบัญชี (le contrôle comptable)

ศาลตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบบัญชีรายรับ-รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ โดยจะตรวจสอบเอกสารหลักฐานการใช้จ่ายทุกชนิดของหน่วยการปกครองท้องถิ่น บทบาทในด้านนี้จึงคล้ายกับเป็น "ผู้สอบบัญชี" ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) การควบคุมงบประมาณ (le contrôle budgétaire)

การควบคุมด้านนี้มีลักษณะเป็นการควบคุมระเบียบวิธีงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีการดำเนินการ โดยถูกต้องหรือไม่ ซึ่งการควบคุมจำเป็นการทำงานร่วมกันระหว่างตัวแทนของรัฐกับศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค

(3) การควบคุมการบริหารงบประมาณ (le contrôle de gestion)

บทบาทในด้านนี้มีลักษณะคล้ายกับเป็น "ที่ปรึกษาทางการคลัง" ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างถูกต้อง

3.3 แนวโน้มการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต

ภายหลังจากกระบวนการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นเมื่อทศวรรษที่ 1980 ระบบการบริหารปกครองนอกศูนย์กลางของฝรั่งเศสเกิดการปรับเปลี่ยนเป็นอย่างมากทั้งในด้านโครงสร้างและระบบความสัมพันธ์ กระนั้นก็ดี แรงเหวี่ยงแห่งความเปลี่ยนแปลงก็ยังมีอยู่และดูเหมือนจะยิ่งรุนแรงมากขึ้นหลังการก้าวเข้าสู่ศตวรรษใหม่ กล่าวคือ รัฐฝรั่งเศสกำลังเผชิญกับการท้าทายใหม่ๆ ที่เป็นผลให้จารีตทางการบริหารปกครองที่สืบทอดมาตั้งแต่ครั้งการปฏิวัติฝรั่งเศสจำต้องปรับตัวอย่าง

หลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งมูลเหตุที่สำคัญก็คือ ผลกระทบที่เกิดจากการขยายบทบาทขององค์กรเหนือรัฐซึ่งได้แก่ สหภาพยุโรป (EU) อันเป็นผลให้กระบวนการในการกำหนดนโยบาย การจัดโครงสร้างองค์กรทางการบริหาร และการนำนโยบายไปปฏิบัติของรัฐต้องอยู่ภายใต้อิทธิพล กฎเกณฑ์ และบรรทัดฐานของสหภาพยุโรปมากขึ้น ดังในปัจจุบันที่มีการกล่าวกันมากถึงสภาพการณ์นี้ว่าเป็น "กระบวนการของการกลายเป็นยุโรป" (Europeanization) กล่าวอีกนัยหนึ่ง แบบแผนในการประพฤติปฏิบัติในการบริหารงานภาครัฐมีแนวโน้มที่จะเป็นไปตามแบบแผนที่กำหนดโดยสำนักงานของสหภาพยุโรปที่บรัสเซลส์ (Brussels) มากกว่าที่จะกระทำโดยรัฐบาลกลางหรือท้องถิ่นโดยลำพังอีกต่อไป¹⁸

ผลกระทบที่เห็นได้ชัดจากการขยายบทบาทของสหภาพยุโรป และอาการที่เรียกว่า "Europeanization" ได้แก่ การขยายบทบาทมากขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบภาค (Régions) ซึ่งแต่เดิมจะถูกเน้นบทบาทไปที่การวางแผนและการกำหนดยุทธศาสตร์ในระดับภาค โดยมักจะถูกมองข้ามและไม่ให้ความสำคัญเนื่องจากไม่มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเหมือนกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ อย่างไรก็ตาม ใดก็ตามที่จากนโยบายด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของสหภาพยุโรป โดยเฉพาะบทบาทของเงินกองทุนเพื่อการปรับโครงสร้างที่เรียกว่า "LEADER" ก็เป็นผลให้ภาคเริ่มมีความสำคัญมากขึ้น เนื่องจากสหภาพยุโรปจะให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับภาคเพราะต้องการให้มีการระดมทรัพยากรจากส่วนต่างๆ ไว้รวมกัน เพื่อมิให้เกิดความสูญเปล่าอันเนื่องมาจากความซ้ำซ้อน การดำเนินนโยบายเช่นนี้จึงมีลักษณะของการมุ่งสู่สิ่งที่เรียกว่า "Europe of the Regions"¹⁹

ความเปลี่ยนแปลงอีกประการหนึ่งที่สอดคล้องกับการขยายบทบาทของสหภาพยุโรป ก็คือการขยายตัวขององค์กรความร่วมมือระหว่างเทศบาล ("pays") แต่เดิมองค์กรประเภทนี้เกิดจากเหตุผลความจำเป็นด้านข้อจำกัดในศักยภาพขององค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กเพื่อร่วมกันปฏิบัติการกิจ อย่างไรก็ตาม ใดก็ตามที่ในปลายทศวรรษที่ 1990 รัฐบาลได้พยายามจัดระบบองค์กรเสียใหม่โดยเพิ่มพูนทั้งอำนาจหน้าที่และทรัพยากรทางการเงิน เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กเข้าไว้ด้วยกัน (Amalgamation) ทำให้องค์กรเหล่านี้มีสถานะเป็นเหมือนองค์กรปกครองที่อยู่ระหว่างกลางในการเชื่อมโยงเอาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กเข้าไว้ด้วยกัน (intercommunal space) ซึ่งในปัจจุบันกำลังมีการขยายตัวทั้งในเชิงปริมาณและบทบาทหน้าที่ แต่ที่สำคัญองค์กรความร่วมมือเหล่านี้มีลักษณะของการเป็นองค์กรบริหารในระดับ "ภาค" และเทศบาลเองก็ได้ใช้องค์กรเหล่านี้ในการขยายบทบาทของตนผ่านเงินทุน เทคนิควิชาการ และทรัพยากรอื่นๆ จากสหภาพยุโรป อาการของการ "กลายเป็นภูมิภาค" (Regionalization) ในระบบการบริหารปกครองนอกศูนย์กลางของฝรั่งเศส จึงเกิดจากการขยายตัวขององค์กรเหล่านี้มากยิ่งขึ้นกว่าการขยายบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบภาค (Région) เสียอีก

จากที่กล่าวมา จึงเป็นที่คาดการณ์ได้ว่าระบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสจำเป็นต้องเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงอีกครั้งหนึ่ง โดยที่ปัจจัยแห่งความเปลี่ยนแปลงที่กล่าวถึงในข้างต้น จะส่งผลกระทบต่ออย่างน้อย 4 ประการ กล่าวคือ

ประการที่หนึ่ง ความเป็น "องค์กรปกครองตนเอง" ของคอมมูนหรือเทศบาลจะลดทอนความสำคัญลง โดยจะถูกกลืนเข้าไปอยู่ในองค์กรความร่วมมือ ซึ่งต่อไปมีการคาดการณ์กันว่าผู้บริหารขององค์กรเหล่านี้ อาจจะมีการจัดให้มีการเลือกตั้งทางตรง²⁰

ประการที่สอง จังหวัดจะถูกลดทอนบทบาทลงเรื่อยๆ เนื่องจากการขยายตัวขององค์กรความร่วมมือ และการขยายบทบาทของภาค

ประการที่สาม การขยายตัวทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพของข้าราชการส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการขยายตัวในเชิงขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและลักษณะของภารกิจ ทำให้ข้าราชการที่มีทักษะทางวิชาชีพมีโอกาสเติบโตมากขึ้น อีกทั้งความช่วยเหลือจากสหภาพยุโรปก็ทำข้าราชการเหล่านี้ได้รับการฝึกอบรมความรู้ความสามารถเพิ่มขึ้น

และประการสุดท้าย ความแตกต่างระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะขยายตัวมากขึ้น เนื่องจากการบริหารปกครองภายในพื้นที่ "ท้องถิ่น" (local governance) มีแนวโน้มที่จะเน้นจัดทำในรูปของโครงการพัฒนาเฉพาะพื้นที่ หรือการจัดทำสัญญาให้องค์กรอื่นจัดทำแทน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตที่ค่อนข้างยากจนอาจจะไม่ได้รับประโยชน์

เชิงอรรถ

¹ OECD, **OECD in Figures: Statistics on the Member Countries** (OECE Observer 2002/Supplement 1).

² เกี่ยวกับประวัติศาสตร์และพัฒนาการของระบบการปกครองท้องถิ่นในฝรั่งเศส โปรดดู Alan Norton, **International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies** (Hants: Edward Elgar, 1994), pp. 121 - 128. ส่วนความเปลี่ยนแปลงในมิติต่างๆ ทั้งก่อนและหลังกระบวนการกระจายอำนาจ โปรดดู Vivien A. Schmidt, **Democratizing France** (Cambridge: Cambridge University Press, 1990).

³ ข้อมูลจำนวนหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีที่มาจาก Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) ซึ่งสามารถตรวจสอบข้อมูลดังกล่าวได้ใน www.dgcl.interieur.gouv.fr/index.html.

⁴ จากจำนวนที่มากมายของคอมมูนหรือเทศบาลนี้เอง จึงทำให้ฝรั่งเศสเป็นประเทศหนึ่งที่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นมากที่สุด.

⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์, **การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส** (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2544), หน้า 58.

⁶ Alan Norton, **International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies**, p. 124.

⁷ ในที่นี้จะขอละเว้น ไม่กล่าวถึงหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่อยู่นอกแผ่นดินใหญ่ (mainland) เนื่องจากไม่มีความสำคัญต่อการศึกษา.

⁸ ภาค le-de-France หรือ Greater Paris นี้ประกอบไปด้วย Ville-de-Paris, จังหวัดชั้นใน (the 'little crown') จำนวน 3 แห่ง, และจังหวัดชั้นนอก (the 'great crown') จำนวน 4 แห่ง มีพื้นที่รวม 12,000 ตารางกิโลเมตร.

⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส*, หน้า 64.

¹⁰ คล้ายคลึงกับตำรวจเทศกิจในกรุงเทพมหานคร.

¹¹ น่าสังเกตว่า บทบาทหน้าที่ในฐานะตัวแทนของรัฐเหล่านี้ มีขอบข่ายใกล้เคียงกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนัน - ผู้ใหญ่บ้านในประเทศไทย.

¹² Alan Norton, **International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies**, pp. 177 - 178.

¹³ F. F. Ridley and J. Blondel, **Public Administration in France** (London: Routledge & Kegan Paul, 1969), quoted in Alan Norton, **International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies**, p. 130.

¹⁴ Patrick Le Galès, "**Searching for a Post Jacobin State: European Restructuring and Pressures From Below**", Paper presented at The Council of European Studies: 2002 Conference of Europeanists, Chicago, March 2002, pp. 27 - 28. (Draft).

¹⁵ โปรดดู R. A. W. Rhodes, **Control and Power in Central-Local Government Relations** (Farnborough: Gower, 1981).

¹⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส*, หน้า 112.

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 121 - 124.

¹⁸ โปรดดู Alistair Cole, "**From Territorial Administration to Local Governance? Sub-national Politics and Policy-making in France**", Paper presented at the Political Studies Association-UK 50th Annual Conference, London, 10 - 13 April 2000.

¹⁹ โปรดดู Sonia Mazey, "French Regions and the European Union," in **The End of the French Unitary State?**, ed. John Loughlin and Sonia Mazey (London: Newbury House, 1995), pp. 132 - 157.

²⁰ Patrick Le Galès, "**Searching for a Post Jacobin State: European Restructuring and Pressures From Below**", Paper presented at The Council of European Studies: 2002 Conference of Europeanists, Chicago, March 2002, p. 40. (Draft).