

บทที่ 3

อำนาจหน้าที่การบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย และต่างประเทศ

การที่รัฐจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น ก็เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยมุ่งหวังให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริงและมีความรวดเร็ว แต่เนื่องจากการบริการสาธารณะมีหลายประเภทและหลายระดับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบมีศักยภาพไม่เท่าเทียมกัน รัฐจึงมีความจำเป็นต้องกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ ให้เหมาะสมกับศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ

3.1. การบริการสาธารณะ²¹

การเกิดขึ้นของการบริการสาธารณะนั้น มีวิวัฒนาการมาจากคำวินิจฉัยขององค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองที่ได้สร้างหลักเกณฑ์ ให้เหตุผลอธิบาย ขยายความและสร้างทฤษฎีขึ้นมาจากการวินิจฉัยคดีปกครองที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นที่มาที่สำคัญประการหนึ่งของทฤษฎีว่าด้วยบริการสาธารณะ (Theorie de service public) รวมทั้งได้มีนักวิชาการนำหลักที่ศาลปกครองหรือศาลคดีจัดกัน ได้วางไปวิเคราะห์ขยายความเขียนตำราหรือบทความต่างๆ ทำให้ทฤษฎีบริการสาธารณะเป็นที่สนใจและต่อมาก็ได้เป็นทฤษฎีที่สำคัญทฤษฎีหนึ่ง

ศาสตราจารย์ Duguit มีความเห็นว่า บริการสาธารณะเป็นเสมือนหนึ่งรากฐานของทฤษฎีว่าด้วยรัฐบริการสาธารณะถือเป็นการรับรองความมีอยู่ของรัฐและเป็นระบบการผลิตงานในรัฐ โดยท่านได้ให้ความเห็นถึงสิ่งที่เรียกว่า “บริการสาธารณะ” ว่าบริการสาธารณะ คือ กิจกรรมทุกกิจกรรมซึ่งหากจะดำเนินการให้เป็นผลสำเร็จจะต้องได้รับการจัดทำจัดการหรือการควบคุมโดยฝ่ายปกครอง ทั้งนี้ เพราะการจัดทำกิจกรรมต่างๆ เหล่านี้เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการพัฒนาสังคม

²¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2543). หลักการปกครองเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ. หน้า 17-25.

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง Louis Rolland นักกฎหมายคนหนึ่งของสำนักความคิดทางกฎหมาย Ecole de Bordeaux ได้สร้างหลักเกณฑ์สำคัญ 3 ประการ ของบริการสาธารณะ (Service public) ไว้ว่า

- (1) บริการสาธารณะเป็นงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง โดยฝ่ายปกครองระดับสูงจะเป็นผู้วางกฎเกณฑ์ในการจัดตั้ง เลือกวิธีการจัดตั้ง เลือกวิธีดำเนินการและควบคุมการดำเนินการ ส่วนฝ่ายปกครองระดับปฏิบัติงาน จะเป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะตามหลักเกณฑ์ที่ฝ่ายปกครองระดับสูงได้วางไว้
- (2) บริการสาธารณะจะต้องตอบสนองความต้องการของส่วนรวม
- (3) บริการสาธารณะจะต้องเป็นส่วนเสริมข้อบกพร่องหรือความไม่เพียงพอของเอกชน

3.1.1 ความหมายของบริการสาธารณะ

บริการสาธารณะ ได้แก่ กิจกรรมที่ฝ่ายปกครองจัดทำและเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครอง โดยทั่วไปแล้วกิจกรรม (Activate) หรืองานในหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ แยกออกได้สองประเภท คือ ตำรวจทางปกครอง (police administrative) และบริการสาธารณะ (service public) ซึ่งกิจกรรมทั้งสองประเภทมีวัตถุประสงค์ที่ต่างกันกล่าวคือ ตำรวจทางปกครอง ได้แก่ กิจกรรมที่ฝ่ายปกครองจัดให้มีเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความ ไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในสังคม การป้องกันดังกล่าวสามารถทำได้ในรูปแบบของการออกกฎ คำสั่ง มาใช้บังคับล่วงหน้า ผู้ใช้อำนาจดังกล่าวอาจเป็นตำรวจทางปกครองหรือไม่ก็ได้ ส่วนบริการสาธารณะนั้นเป็นกิจกรรมอีกประเภทหนึ่งซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม ซึ่งประกอบด้วยเงื่อนไขสำคัญ 2 ประการ ดังนี้

(1) เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลมหาชน ซึ่งหมายถึง กรณีที่นิติบุคคลมหาชนเป็นผู้ประกอบกิจกรรมด้วยตนเอง อันได้แก่ กิจกรรมที่รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการ รวมถึงกรณีที่รัฐมอบกิจกรรมของรัฐบางประเภทให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการด้วย

(2) กิจกรรมในข้อ (1) จะต้องเป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ และตอบสนองความต้องการของประชาชน

3.1.2 ประเภทของบริการสาธารณะ

ในทางทฤษฎีนั้น บริการสาธารณะแบ่งได้สองประเภทใหญ่ๆ คือ บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง (services publics administratifs) และบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม (services publics industriels et commerciaux)

3.1.2.1 บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง ได้แก่ กิจกรรมที่โดยสภาพแล้วเป็นงานในหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องจัดทำเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องการดูแลความปลอดภัยและความสงบสุขของชุมชน โดยฝ่ายปกครองต้องอาศัยอำนาจพิเศษตามกฎหมายมหาชนในการจัดทำบริการสาธารณะทางปกครอง ส่วนใหญ่จะเป็นกิจกรรมที่รัฐจัดทำให้ประชาชนโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทน และเนื่องจากการบริการสาธารณะ ทางปกครองจะเป็นเรื่องที่เป็นหน้าที่เฉพาะของฝ่ายปกครองที่ต้องอาศัยเทคนิคพิเศษในการจัดทำรวมทั้งอำนาจพิเศษในการจัดทำบริการสาธารณะด้วย ดังนั้น บริการสาธารณะประเภทนี้ ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถมอบให้องค์กรอื่นหรือเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนได้ บริการสาธารณะทางปกครองประเภทนี้ ได้แก่ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบภายในการป้องกันประเทศ และการคลัง เป็นต้น

3.1.2.2 บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ได้แก่ กิจกรรมที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมซึ่งจัดทำโดยนิติบุคคลมหาชนจะต้องอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายมหาชน แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับสัญญาที่ทำขึ้นระหว่างผู้ให้บริการกับผู้ใช้นั้นจะอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายเอกชน ซึ่งหมายความว่าบริการสาธารณะประเภทนี้อยู่ภายใต้หลักกฎหมายมหาชนและหลักกฎหมายเอกชน กล่าวคือ ในส่วนของการจัดตั้งองค์กรและการดำเนินการจะอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายมหาชน ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการกับผู้ใช้นั้นจะอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายเอกชน

การที่จะพิจารณาว่าบริการสาธารณะใดเป็นบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม นั้นพิจารณาจากบริการสาธารณะนั้นคล้ายคลึงกับวิสาหกิจเอกชนทั้งในด้านวัตถุประสงค์แห่งบริการ แหล่งที่มาของเงินทุน และวิธีปฏิบัติงาน หรือไม่หากบริการสาธารณะนั้นแตกต่างไปจากวิสาหกิจเอกชนไม่ว่าในด้านหนึ่งด้านใดแต่เพียงด้านเดียว ถือว่าบริการสาธารณะนั้นเป็นบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง ซึ่งจะเห็นได้ว่าข้อแตกต่างระหว่างบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองกับบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมนั้นมีอยู่ 3 ประการ คือ

(1) วัตถุประสงค์แห่งบริการ บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองจะมีวัตถุประสงค์แห่งบริการคือ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนเพียงอย่างเดียว ส่วนบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมนั้น มีวัตถุประสงค์แห่งบริการทางด้านเศรษฐกิจเหมือนกับวิสาหกิจเอกชนคือ เน้นทางด้านการผลิต การจำหน่าย การให้บริการ และมีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับเช่นเดียวกับกิจการของเอกชน

(2) วิธีปฏิบัติงาน บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองจะมีวิธีปฏิบัติงานที่รัฐสร้างขึ้นมาเป็นแบบเดียวกัน มีระบบบังคับบัญชาซึ่งใช้กับผู้ปฏิบัติงานทุกคน ในขณะที่บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมจะมีวิธีปฏิบัติงานที่สร้างขึ้นมาจากแตกต่างไปจากบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินการ

(3) แหล่งที่มาของเงินทุน บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองจะมีแหล่งที่มาของเงินทุนจากรัฐเพียงอย่างเดียว โดยรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบเงินทุนทั้งหมดที่นำมาใช้จ่ายในการดำเนินการ ส่วนบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมนั้นแหล่งรายได้ส่วนใหญ่จะมาจากค่าตอบแทนการบริการของผู้ใช้บริการ

นอกจากลักษณะสำคัญทั้งสามประการที่ใช้เป็นตัวแยกประเภทของบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองออกจากบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมแล้ว ผู้ใช้บริการของบริการสาธารณะทั้งสองประเภทยังมีสถานภาพที่แตกต่าง กันกล่าวคือ ผู้ใช้บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองนั้น สถานภาพของผู้ใช้บริการจะถูกกำหนดโดยกฎ ข้อบังคับ ตั้งแต่การจัดองค์กรและการปฏิบัติงาน การใช้บริการสาธารณะประเภทนี้ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการกับผู้ให้บริการจะมีลักษณะเป็นนิติกรรมที่มีเงื่อนไข (acte condition) ในขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการกับผู้ให้บริการของบริการสาธารณะประเภทอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมจะมีลักษณะเป็นสัญญาตามกฎหมายเอกชน

นอกเหนือจากบริการสาธารณะทางปกครองและบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมดังกล่าวแล้ว ยังมีประเภทของบริการสาธารณะอีกหลายประการซึ่งแบ่งตามวัตถุประสงค์ของบริการสาธารณะ กล่าวคือ

(1) บริการสาธารณะทางสังคม (services publics sociaux)

กิจกรรมของรัฐที่จัดได้ว่าเป็นบริการสาธารณะทางสังคม ได้แก่ กิจกรรมทุกประเภทที่จัดให้มีขึ้นเพื่อให้ความช่วยเหลือสังคม ซึ่งบริการสาธารณะประเภทนี้จะเป็นบริการสาธารณะที่ทำกันจนกลายเป็นประเพณีนิยม (traditional) และจะพบบริการสาธารณะประเภทนี้มากในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

(1.1) เทศบาล (commune) ตั้งแต่ปี ค.ศ.1983 เป็นต้นมา สำนักงานให้ความช่วยเหลือสังคม (bureau d aide social) ซึ่งมีอยู่ในทุกเทศบาลได้เปลี่ยนชื่อเป็นศูนย์ให้ความช่วยเหลือทางสังคมประจำเทศบาล (centre communaux d action sociale หรือ CCAS) มีหน้าที่รับผิดชอบเรื่องโรงเรียน โรงอาหาร สถานเลี้ยงเด็กแรกเกิด รวมทั้งสถานชานูบาล (Monts du Piete) ในเขตเทศบาลนั้นๆ

(1.2) จังหวัด (department) มีการจัดทำบริการสาธารณะทางสังคมมากโดยครั้งหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของแต่ละจังหวัดจะเข้าไปเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะทางสังคมมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1950 แล้ว และในปัจจุบันภายหลังจากกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองใช้บังคับในปี ค.ศ.1983 บริการสาธารณะทางสังคมส่วนใหญ่ก็ยังคงดำเนินการจัดการและควบคุมโดยจังหวัดอยู่ แต่อย่างไรก็ตาม ได้มีการนำระบบใหม่ที่เรียกว่า “บริการสาธารณะซึ่งดำเนินการโดยเอกชน” มาใช้ในกิจกรรมทางสังคมของรัฐหลายๆ อย่าง

(2) บริการสาธารณะทางสุขภาพ (services publics de sante)

ได้แก่กิจกรรมที่รัฐจัดให้มีขึ้นเพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับการดูแลสุขภาพ อนามัย รณรงค์การรักษาสุขภาพ หรือรณรงค์ในการต่อต้านโรคภัยไข้เจ็บบางประเภท รวมทั้งการจัดตั้งองค์กรหรือสถาบันพิเศษขึ้นมาเพื่อรักษาโรคบางประเภท ต่อมา ได้มีการสร้างแนวความคิดเกี่ยวกับบริการสาธารณะทางการแพทย์ (service public hospitalier) ขึ้นโดยเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะประเภทนี้ได้ ทั้งๆ ที่แต่เดิมเป็นหน้าที่ของรัฐ

ต่อมาได้มีการให้เอกชนเข้ามาร่วมจัดทำบริการสาธารณะทางการแพทย์ โดยสถานพยาบาลเอกชนที่ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อหากำไรสามารถเข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะทางการแพทย์ได้ภายใต้เงื่อนไขบางประการ คือ งบประมาณและการจะตัดสินใจที่มีผลเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ของสถานพยาบาลเอกชนที่ร่วมจัดทำบริการสาธารณะทางการแพทย์กับรัฐจะต้องเสนอต่อตัวแทนของรัฐ (representant de Etat) เพื่อขอความเห็นชอบก่อน

(3) บริการสาธารณะทางวัฒนธรรม (services publics culturels)

บริการสาธารณะทางวัฒนธรรมอาจมีลักษณะแตกต่างกันไป ซึ่งอาจหมายถึง โรงละคร ศูนย์ส่งเสริมเยาวชน พิพิธภัณฑ์ และสถานที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ต่างๆ ก็ได้ นอกจากนี้ บริการสาธารณะทางวัฒนธรรมนี้รัฐอาจมอบให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการก็ได้

(4) บริการสาธารณะทางด้านการกีฬา (services public du sport)

บริการสาธารณะทางด้านการกีฬาเป็นบริการสาธารณะทางปกครองที่รัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำ เช่น การจัดทำสระว่ายน้ำโดยเทศบาล การสร้างกระเช้าเพื่อขึ้นไปยังสถานีเล่นสกีบนภูเขา เป็นต้น

ต่อมาในระยะหลัง เมื่อมีการมอบให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสมาคมกีฬา และจัดให้มีสถานที่เล่นกีฬา รวมทั้งฝึกนักกีฬาให้เป็นนักกีฬาระดับชาติ สภาพของบริการสาธารณะทางกีฬาที่เป็นบริการสาธารณะทางปกครอง จึงเปลี่ยนเป็นบริการสาธารณะประเภทใหม่ที่สามารถให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมได้

3.1.3 หลักเกณฑ์ในการจัดทำบริการสาธารณะ

จากการที่บริการสาธารณะมีความแตกต่างจากกิจกรรมที่เอกชนเป็นผู้จัดทำจึงต้องมีหลักกฎหมายเฉพาะที่สร้างขึ้นมามีใช้กับบริการสาธารณะ หลักกฎหมายที่สำคัญได้แก่ หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ หลักความเปลี่ยนแปลงได้ของบริการสาธารณะให้ทันต่อความต้องการของประชาชนอยู่เสมอ และหลักความเสมอภาคที่มีต่อบริการสาธารณะ

3.1.3.1 หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ

หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ หมายความว่า บริการสาธารณะต้องกระทำต่อเนื่องอยู่ตลอดเวลา เพราะความต้องการของประชาชนนั้นมีอยู่ตลอดเวลา หากมีการหยุดชะงักของบริการสาธารณะย่อมก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน เช่นการให้บริการรถโดยสารประจำทาง หากมีการหยุดประชาชนย่อมมีปัญหาดังกล่าวในการสัญจรไปมา หรือการให้บริการไฟฟ้า หากมีการหยุดจ่ายกระแสไฟฟ้าย่อมส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจเป็นจำนวนมาก

3.1.3.2 หลักความเปลี่ยนแปลงได้ของบริการสาธารณะให้ทันต่อความต้องการของประชาชนอยู่เสมอ

หลักความเปลี่ยนแปลงได้ของบริการสาธารณะให้ทันต่อความต้องการของประชาชนอยู่เสมอ หมายความว่า บริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองรับผิดชอบนั้นจะต้องเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในสังคมที่เปลี่ยนไป เพราะความต้องการของประชาชนในสังคมที่เปลี่ยนไปตามสภาพความเจริญของสังคม

3.1.3.3 หลักความเสมอภาคที่มีต่อบริการสาธารณะ

หลักความเสมอภาคที่มีต่อบริการสาธารณะ หมายความว่า บุคคลทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะต้องได้รับปฏิบัติอย่างเสมอภาคกัน จะเลือกปฏิบัติไม่ได้ ความเสมอภาคนี้ครอบคลุมทั้งความเสมอภาคของประชาชนในการได้รับบริการสาธารณะ ความเสมอภาคของประชาชนในการสมัครเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐ และความเสมอภาคของประชาชนในการเข้าเป็นคู่สัญญาในสัญญาทางปกครอง

3.1.4 องค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะ²²

บริการสาธารณะที่อยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองนั้น ฝ่ายปกครองอาจดำเนินการเองหรือมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะภายใต้การกำกับดูแลของฝ่ายปกครองก็ได้ ดังนั้น องค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะ จึงอาจแบ่งได้เป็น 2 องค์กรใหญ่ คือ ฝ่ายปกครอง และเอกชน

²² มานิตย์ จุมปา. (2546). คู่มือศึกษาวิชากฎหมายปกครอง. หน้า 88-90.

บริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดทำ อาจกระทำผ่านองค์กรต่างๆ ที่เป็นหน่วยงานของรัฐทั้งที่เป็นราชการและไม่ใช่ว่าราชการ โดยอาจจำแนกองค์กรของฝ่ายปกครองที่จัดทำบริการสาธารณะได้ 4 องค์กร คือ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ และองค์การมหาชน ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะบริการสาธารณะที่จัดทำโดยส่วนราชการเท่านั้น

บริการสาธารณะที่จัดทำโดยส่วนราชการนี้ ฝ่ายปกครองจะเป็นผู้ดำเนินการเอง โดยเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครอง การดำเนินการนี้อาศัยอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายมอบหมายให้ ซึ่งมีลักษณะเป็นอำนาจพิเศษสามารถสั่งการได้ฝ่ายเดียว โดยไม่ต้องได้รับการยินยอมจากเอกชนผู้รับคำสั่ง การดำเนินการนี้ฝ่ายปกครองมีงบประมาณและทรัพย์สินต่างๆ ของตนในการใช้จัดทำบริการสาธารณะ โดยทรัพย์สินเหล่านี้ได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษต่างไปจากทรัพย์สินของเอกชน ทั้งนี้ ฝ่ายปกครองมีการแบ่งส่วนราชการในการจัดทำบริการสาธารณะ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ออกเป็น 3 ส่วน โดยกำหนดให้แต่ละส่วนมีเขตอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่ของตนเอง

3.1.4.1 บริการสาธารณะที่จัดทำโดยราชการบริหารส่วนกลาง

ราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมของประเทศ เช่น การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบภายในประเทศ การป้องกันภัยพิบัติ การชลประทาน เป็นต้น

3.1.4.2 บริการสาธารณะที่จัดทำโดยราชการบริหารส่วนภูมิภาค

ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะตามเขตปกครองต่างๆ ที่อยู่ในพื้นที่รับผิดชอบ ตามที่ราชการส่วนกลางแบ่งอำนาจหน้าที่มาให้ เช่น สำนักงานที่ดินจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับการรักษาดูแลที่ดิน และการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตจังหวัดที่สำนักงานที่ดินจังหวัดตั้งอยู่ เป็นต้น

3.1.4.3 บริการสาธารณะที่จัดทำโดยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และพัทยา มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่น โดยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ เช่น เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ในการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การจัดให้มีและบำรุงรักษาตลาด

ทำเทียบเรือ ทำข้าม และที่จอดรถ การสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ การสาธารณูปการ การส่งเสริมการฝึกอาชีพ และประกอบอาชีพ การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน การส่งเสริมการท่องเที่ยว การจัดการศึกษา เป็นต้น

บริการสาธารณะที่จัดทำโดยส่วนราชการนี้มีลักษณะพิเศษอยู่ 4 ประการ คือ

ประการแรก เจ้าหน้าที่ของราชการนั้นมีฐานะเป็นข้าราชการหรือพนักงานของรัฐหรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีความสัมพันธ์กับส่วนราชการตามกฎหมาย ไม่ใช่สัญญาเหมือนลูกจ้างของเอกชน ข้าราชการต้องผูกพันกับกฎหมายและระเบียบที่ใช้บังคับสำหรับตำแหน่งหน้าที่ของตน ไม่ว่าระเบียบนั้นจะออกมาก่อนหรือหลังเข้ารับราชการ และระเบียบนี้ยังใช้กับข้าราชการอย่างเท่าเทียมกันด้วย

ประการที่สอง ทรัพย์สินที่ใช้ในราชการมีลักษณะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเอกชนเหมือนทรัพย์สินของเอกชน หากแต่มีกฎหมายคุ้มครองทรัพย์สินไว้เป็นพิเศษ คือ จะยึดทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ได้ หรือจะยกอายุความได้สิทธิ ขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ได้ หรือการโอนทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จะทำโดยวิธีการเดียวกันกับการโอนทรัพย์สินของเอกชนไม่ได้ การโอนต้องอาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา

ประการที่สาม การกระทำและการปฏิบัติเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการนั้น ฝ่ายปกครองมีอำนาจตามกฎหมายในการสั่งการฝ่ายเดียว (อำนาจเหนือ) โดยไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากผู้รับคำสั่งก่อน

ประการที่สี่ โดยทั่วไปราชการจะจัดทำบริการสาธารณะที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน และเป็นบริการที่ให้เปล่า มิได้เรียกเก็บค่าบริการเหมือนกับการบริการของเอกชน เช่น บริการรักษาความปลอดภัยโดยตำรวจ ประชาชนไม่ต้องจ่ายค่าบริการ ไม่เหมือนกับกรณีที่มีการจ้างบริษัทรักษาความปลอดภัยของเอกชน ที่ต้องมีการจ่ายค่าจ้าง และหากบริการสาธารณะที่รัฐ จัดทำนี้จะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบ้าง ก็เฉพาะกรณีที่รัฐพิจารณาแล้วเห็นว่าบริการนั้น ผู้รับบริการได้รับบริการเป็นพิเศษ มิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมทั้งหมด เช่น กรณีที่มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนที่ดิน เป็นการเรียกเก็บเพียงเล็กน้อย เพราะประชาชนได้จ่ายค่าบริการเหล่านั้นผ่านการจัดเก็บภาษีอากรให้รัฐอยู่แล้ว

3.2. อำนาจหน้าที่การบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้

(1) หน้าที่และสิทธิในการจัดการท้องถิ่น (มาตรา 289)

รัฐธรรมนูญกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่ในการบำรุงรักษา ศิลปะจารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น นอกจากนี้ยัง กำหนดให้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความ เหมาะสม กับความต้องการภายในท้องถิ่น รวมทั้งยังสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา อบรม ของรัฐได้อีกด้วย

(2) อำนาจหน้าที่เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (มาตรา 290)

เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจ หน้าที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งจะได้แก่ การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่นอกเขตพื้นที่เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิต ของประชาชนในพื้นที่และอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการ หรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของ ประชาชนในพื้นที่

บรรดากฎหมายการปกครองท้องถิ่นทุกฉบับที่ระบุอำนาจหน้าที่ไว้ขัดกับ รัฐธรรมนูญเป็นต้องทำการแก้ไขปรับปรุงแก้ไข หรือต้องยกเลิกไป

ในปัจจุบันการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยมี 5 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด 75 แห่ง เทศบาล 1,156 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล 6,622 แห่ง กรุงเทพมหานคร 1 แห่ง และเมืองพัทยา 1 แห่ง รวมจำนวนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น 7,855 แห่ง แต่ละ รูปแบบกฎหมายกำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ในการบริการสาธารณะเอาไว้แยกจากกัน รูปแบบละ 1 ฉบับ และยังมีกฎหมายกลางที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และรายได้ อีก 1 ฉบับ ตาม รายละเอียดที่จะกล่าวต่อไป

3.2.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด (ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546)

3.2.1.1 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 มาตรา 7 และมาตรา 8 กำหนดแต่เพียงว่าในจังหวัดหนึ่งให้มีองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยให้เป็นนิติบุคคลและมีเขต พื้นที่เดียวกับจังหวัดตามราชการบริหารส่วนภูมิภาค

องค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

สภาจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมาจากการเลือกตั้ง โดยคำนวณจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามเกณฑ์จำนวนราษฎร ในเขตจังหวัด ดังนี้

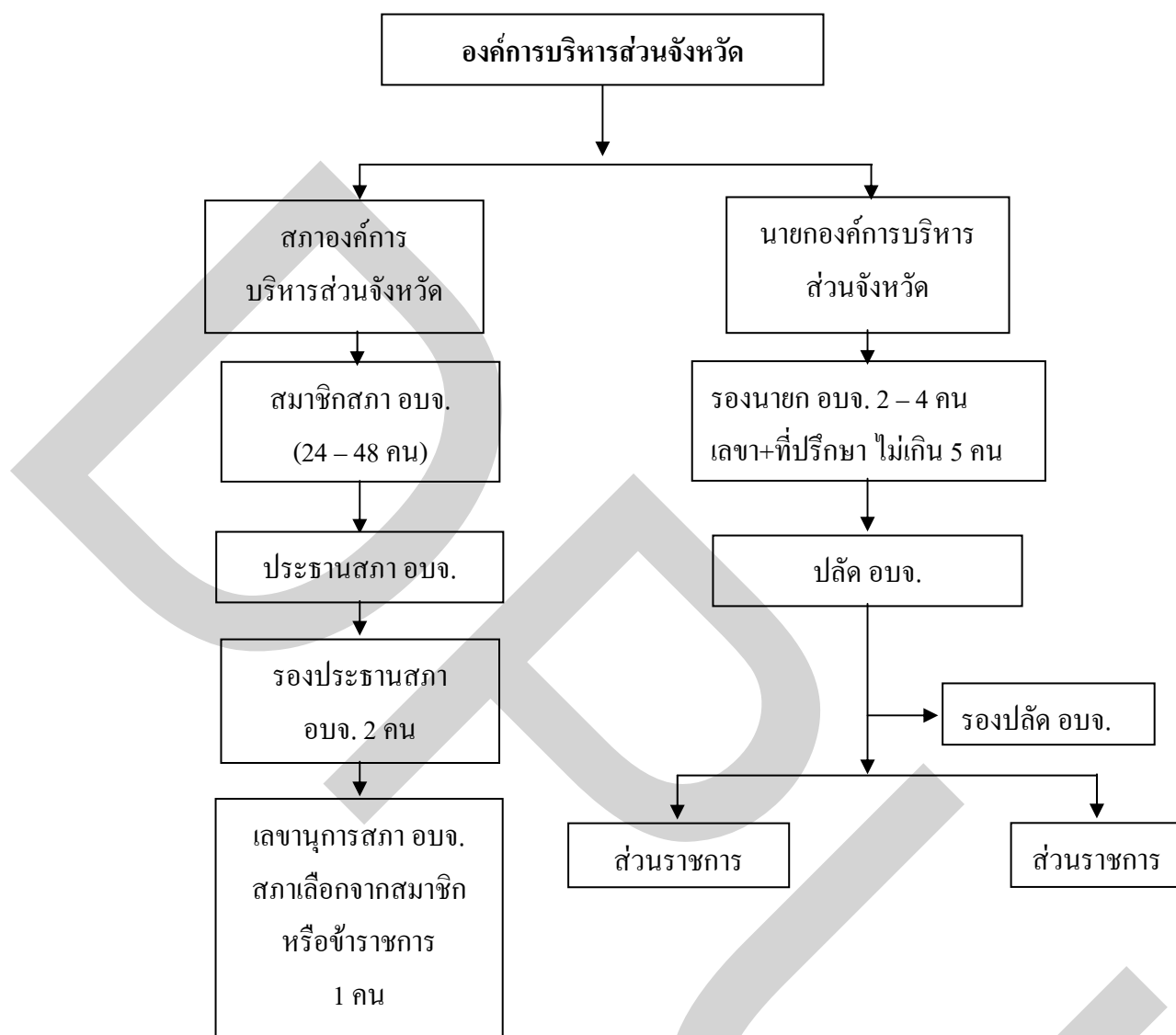
- (1) จำนวนราษฎรไม่เกิน 500,000 คน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 24 คน
- (2) จำนวนราษฎรเกิน 500,000 คน แต่ไม่เกิน 1,000,000 คน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 30 คน
- (3) จำนวนราษฎรเกิน 1,000,000 คน แต่ไม่เกิน 1,500,000 คน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 36 คน
- (4) จำนวนราษฎรเกิน 1,500,000 คน แต่ไม่เกิน 2,000,000 คน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 42 คน
- (5) จำนวนราษฎรเกิน 2,000,000 คน ขึ้นไป ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 48 คน

ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลือกกันเอง โดยเลือกประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 1 คน รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 2 คน

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ไม่เกินจำนวน ดังนี้

- (1) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 24, 30 คน แต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ไม่เกิน 2 คน
- (2) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 36, 42 คน แต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ไม่เกิน 3 คน
- (3) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 48 คน แต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ไม่เกิน 4 คน

นอกจากแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีอำนาจแต่งตั้งเลขานุการและที่ปรึกษาได้ รวมกันไม่เกิน 5 คน



ภาพที่ 3.1 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 [แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546]

3.2.1.2 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(1) การดำเนินการภายในเขตพื้นที่ตนเอง

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง(ฉบับที่ 3) พ.ศ.2546 มาตรา 45 บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังต่อไปนี้

- (1) ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย
- (2) จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- (3) สนับสนุนสภาพาลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (4) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาพาลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- (5) แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาพาลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- (6) อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาพาล
- (7) คຸ້ມครอง ดູແລ ແລະ ບຳຮຸ່ງຮັກຊາທຳຢາກຮຣຣມຊາດີແລະສິ່ງແວດລ້ອມ
- (7 ทวิ) ບຳຮຸ່ງຮັກຊາ ສິລປະ ຈາຣິຕປະເພດີ ກຸມິປຶຢູຣຸທຳທຳອິດ ແລະ ວັດຊນຣຣມອັນດີຂອງທຳອິດ
- (8) จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (9) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคอาจมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติได้ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

กิจการดังต่อไปนี้ เป็นกิจการที่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นสมควรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ร่วมดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำตามกฎหมาย (พ.ศ. 2541) ลงวันที่ 15 กันยายน 2541 คือ

- (1) จัดให้มีน้ำเพื่ออุปโภค บริโภค และการเกษตร

- (2) กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (3) บำบัดน้ำเสีย
- (4) บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (5) วางผังเมือง
- (6) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ซึ่งอย่างน้อยต้องเป็นทางหลวงตาม

กฎหมายว่าด้วยทางหลวง

- (7) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำ
- (8) จัดให้มีท่าเทียบเรือ ท่าข้าม ที่จอดรถ และตลาด
- (9) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (10) รักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน
- (11) จัดการศึกษา ทำนุบำรุงศาสนา และบำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณี

ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

- (12) จัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬา สถานพักผ่อนหย่อนใจ
- (13) สวนสาธารณะและสวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมสำหรับ

ราษฎร

- (14) จัดให้มีการสังคมสงเคราะห์และการสาธารณูปการ
- (15) ป้องกันและบำบัดรักษาโรค
- (16) จัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล
- (17) ส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (18) ส่งเสริมและแก้ไขปัญหาการประกอบอาชีพ
- (19) กิจกรรมที่ได้มีการกำหนดไว้ในแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนา

องค์การบริหารส่วนจังหวัด

นอกจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งดังกล่าวแล้ว พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 17 ยังได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังต่อไปนี้

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- (2) การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

(3) การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(4) การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(5) การคุ้มครองดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม

(6) การจัดการศึกษา

(7) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน

(8) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

(9) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม

(10) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม

(11) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม

(12) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ

(13) การจัดการและดูแลสถานียขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ

(14) การส่งเสริมการท่องเที่ยว

(15) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ

(16) การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(17) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง

(18) การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงาน ของท้องถิ่น

(19) การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ

(20) การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ

(21) การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร

(22) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(23) การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด

(24) จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตและกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมดำเนินการหรือให้องค์กรปกครองส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

(25) สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

(26) การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(27) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

(28) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

(29) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

(2) การดำเนินการนอกเขตพื้นที่ตนเอง

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง(ฉบับที่ 3) พ.ศ.2546 มาตรา 46 บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจจัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นที่อยู่นอกเขตจังหวัดได้ เมื่อได้รับความยินยอมจากราชการส่วนท้องถิ่นอื่นหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

(3) การดำเนินการแทนราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

อำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการบริหารส่วนกลาง หรือราชการบริหารส่วนภูมิภาค อาจมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติได้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(4) การให้บริการแก่หน่วยงานอื่น ๆ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่น โดยเรียกค่าบริการได้โดยตราเป็นข้อบัญญัติ

(5) การให้ส่วนราชการหรือเอกชนกระทำการแทน

(5.1) กิจการใดเป็นกิจการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดพึงจัดทำตามอำนาจหน้าที่ ถ้าองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่จัดทำ รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจมีคำสั่งให้ราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคจัดทำกิจการนั้นได้ โดยให้คิดค่าใช้จ่ายและค่าภาระต่าง ๆ ตามความเป็นจริงได้ตามอัตราและระยะเวลาที่เหมาะสม

(5.2) องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมอบให้เอกชนกระทำการซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการหรือค่าตอบแทนที่เกี่ยวข้องแทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อน โดยให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

3.2.2 เทศบาล (ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546)

3.2.2.1 โครงสร้าง

การจัดตั้งเปลี่ยนแปลงเขตหรือยุบเลิกเทศบาล ต้องกระทำโดยประกาศกระทรวงมหาดไทย การจัดตั้งเทศบาลกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้

(1) เทศบาลตำบล กฎหมายกำหนดไว้แต่เพียงว่าเทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาล แต่ในทางปฏิบัติกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาล ดังนี้

(1.1) มีรายได้จริงโดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่แล้วมาตั้งแต่ 12 ล้านบาทขึ้นไป

(1.2) ประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป

(2) เทศบาลเมือง การจัดตั้งเทศบาลเมืองกฎหมายกำหนดไว้ 2 ลักษณะคือ

(2.1) ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด

(2.2) ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้น และมีรายได้พอสมควรที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย

(3) เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 50,000 คน ขึ้นไป และมีรายได้พอสมควรที่จะปฏิบัติหน้าที่

(4) สหการ เทศบาลตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไปอาจร่วมกันจัดตั้งเป็นองค์การขึ้นเรียกว่า “สหการ” มีสภาพเป็นทบวงการเมือง เพื่อดำเนินกิจการอันอยู่ภายในอำนาจหน้าที่ของ เทศบาลให้เกิดประโยชน์ยิ่งขึ้น มีคณะกรรมการบริหารประกอบด้วยผู้แทนของเทศบาลที่เกี่ยวข้อง การจัดตั้งหรือยุบเลิกสหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

องค์การเทศบาลประกอบด้วยสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี

สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้ง โดยมีจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลตามเกณฑ์ ดังนี้

(1) เทศบาลตำบล มีจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลได้ 12 คน

(2) เทศบาลเมือง มีจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลได้ 18 คน

(3) เทศบาลนคร มีจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลได้ 24 คน

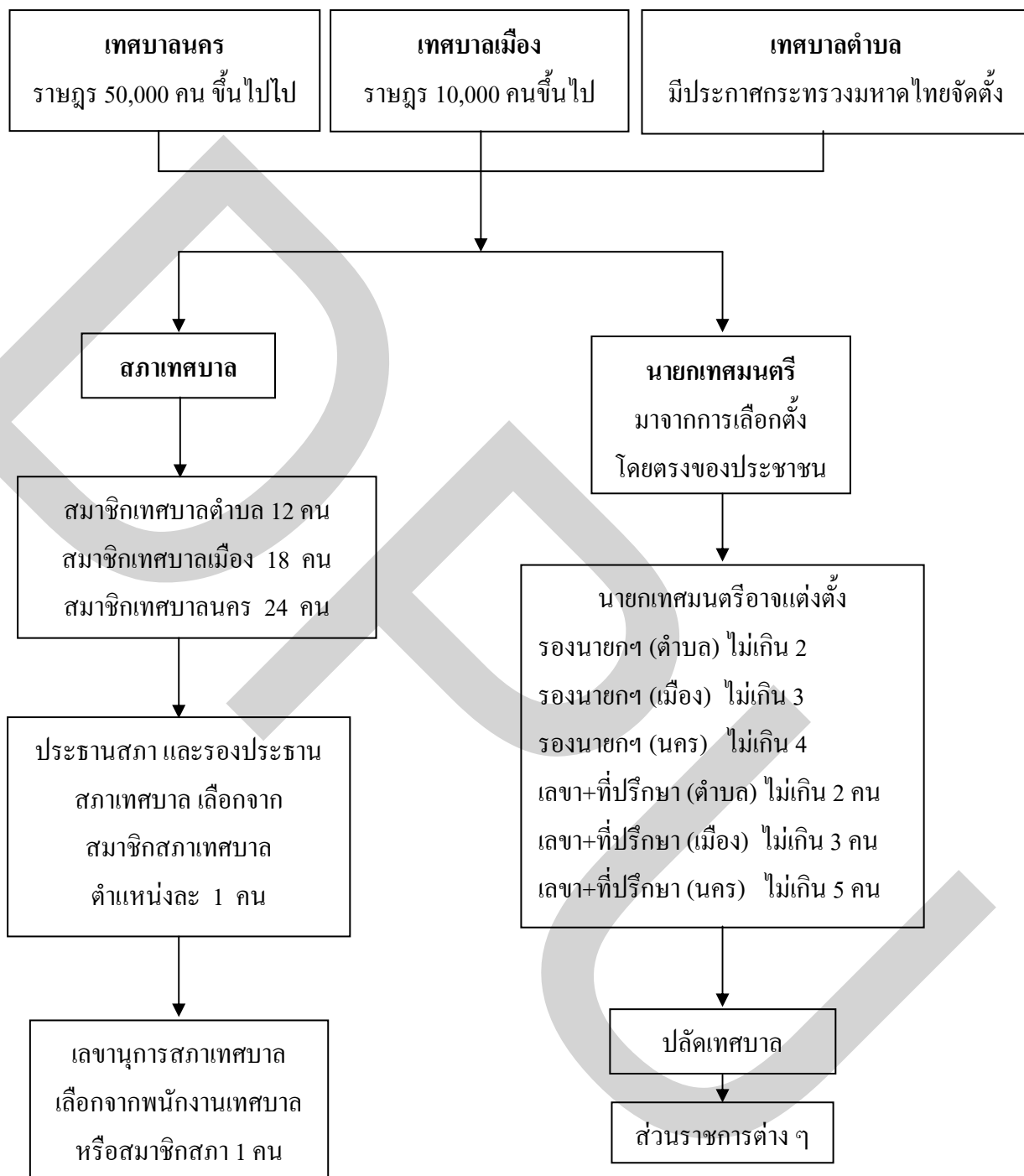
ประธานสภาเทศบาลและรองประธานสภาเทศบาลมาจากสมาชิกสภาเทศบาลเลือกกันเอง โดยเลือกประธานสภาเทศบาล จำนวน 1 คน รองประธานสภาเทศบาล 1 คน

นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตเทศบาล และนายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินจำนวน ดังนี้

- (1) เทศบาลตำบลแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 2 คน
- (2) เทศบาลเมืองแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 3 คน
- (3) เทศบาลนครแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 4 คน

นอกจากแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีแล้ว นายกเทศมนตรียังมีอำนาจแต่งตั้งเลขานุการและที่ปรึกษาได้ รวมกันไม่เกินจำนวน ดังนี้

- (1) เทศบาลตำบลแต่งตั้งได้รวมกันไม่เกิน 2 คน
- (2) เทศบาลเมืองแต่งตั้งได้รวมกันไม่เกิน 3 คน
- (3) เทศบาลนครแต่งตั้งได้รวมกันไม่เกิน 5 คน



ภาพที่ 3.2 โครงสร้างเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
[แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546]

3.2.2.2 หน้าที่ของเทศบาล

เทศบาลมีหน้าที่ 2 ประเภท คือ หน้าที่ต้องทำและหน้าที่อาจจัดทำในเขตเทศบาล ซึ่งแตกต่างกันไปตามประเภทของเทศบาล

(1) หน้าที่ต้องทำ

ก. เทศบาลตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- (1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- (2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- (3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้ง

การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

- (4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- (5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- (6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- (7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ
- (8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดี

ของท้องถิ่น

- (9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

ข. เทศบาลเมือง มีหน้าที่ต้องทำเช่นเดียวกับเทศบาลตำบล ตามข้อ 1 – 9 และมีหน้าที่เพิ่มเติมอีกดังนี้

- (1) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (3) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์ และรักษาคนเจ็บไข้
- (4) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- (5) ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ
- (6) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (7) ให้มีการดำเนินการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น

ค. เทศบาลนคร มีหน้าที่ต้องทำเช่นเดียวกันกับเทศบาลตำบลตามข้อ 1-9 และเทศบาลเมือง ตามข้อ 1 - 7 และมีหน้าที่เพิ่มเติมอีก ดังนี้

- (1) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- (2) กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข

และสถานบริการอื่น

(3) การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ

(4) จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม

(5) จัดให้มีและควบคุมตลาดท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ

(6) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง

(7) การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว

(2) หน้าที่อาจจัดทำ

ก. เทศบาลตำบล เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล

ดังต่อไปนี้

(1) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา

(2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์

(3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม

(4) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน

(5) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร

(6) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้

(7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

(8) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ

(9) เทศพาณิชย์

ข. เทศบาลเมือง เทศบาลเมืองอาจจัดทำกิจการใดๆ ในเขตเทศบาล

ดังต่อไปนี้

(1) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม

(2) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน

(3) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร

(4) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก

(5) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล

(6) ให้มีการสาธารณสุข

(7) จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข

(8) จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา

(9) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา

ห้วยน้ำโจน

(10) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อน

ของท้องถิ่น

(11) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อย

(12) เทศพาณิชย์

ก. เทศบาลนคร เทศบาลนครอาจจัดทำกิจการอื่น ๆ ได้เช่นเดียวกับ

เทศบาลเมือง

นอกจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งดังกล่าวแล้ว พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 ยังได้กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังต่อไปนี้

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (4) การสาธารณสุขูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ
- (5) การสาธารณูปการ
- (6) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- (7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- (8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (9) การจัดการศึกษา
- (10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (14) การส่งเสริมกีฬา
- (15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย

- (19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- (20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ
- (24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (25) การผังเมือง
- (26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- (27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (28) การควบคุมอาคาร
- (29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- (31) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

3.2.3 องค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

3.2.3.1 โครงสร้าง

องค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้งจากสภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน ในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยที่มีการเปลี่ยนแปลง

องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

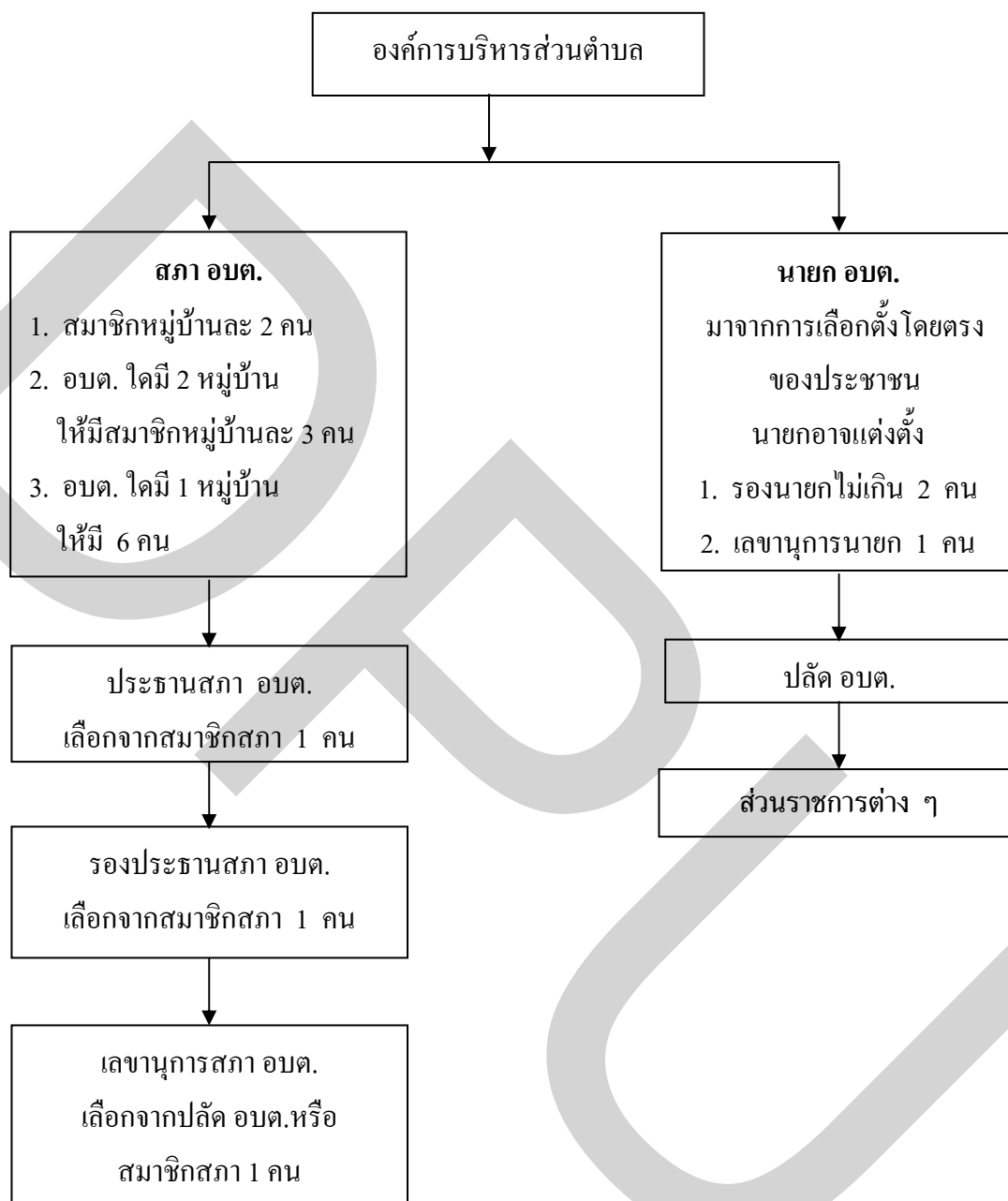
องค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละสองคน ซึ่งเลือกตั้งมาจากรายการผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขต

องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลมีเพียงหนึ่งหมู่บ้าน ให้เลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหกคน และในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบล มีสองหมู่บ้าน ให้เลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหมู่บ้านละสามคน อายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีกำหนดคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง

นายกองค์การบริหารส่วนตำบล พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบล มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลอาจแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการได้ไม่เกินสองคน และอาจแต่งตั้งเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้หนึ่งคน



ภาพที่ 3.3 โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 [แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546]

3.2.3.2 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังนี้

ก. อำนาจหน้าที่ทั่วไป

พัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

ข. หน้าที่ที่กฎหมายบังคับให้ทำ

- (1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- (2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัด

มูลฝอย และสิ่งปฏิกูล

- (3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- (4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม
- (6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ
- (7) คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี

ของท้องถิ่น

- (9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณ

หรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

ค. กิจกรรมที่องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำ

- (1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภคและการเกษตร
- (2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและ

สวนสาธารณะ

- (5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- (6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- (7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- (8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- (9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- (11) กิจกรรมเกี่ยวกับการพาณิชย์

(12) การท่องเที่ยว

(13) การผังเมือง

นอกจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งดังกล่าวแล้ว พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 ยังได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง เช่นเดียวกับเทศบาล

3.2.4 เมืองพัทยา ตามพระราชบัญญัติเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

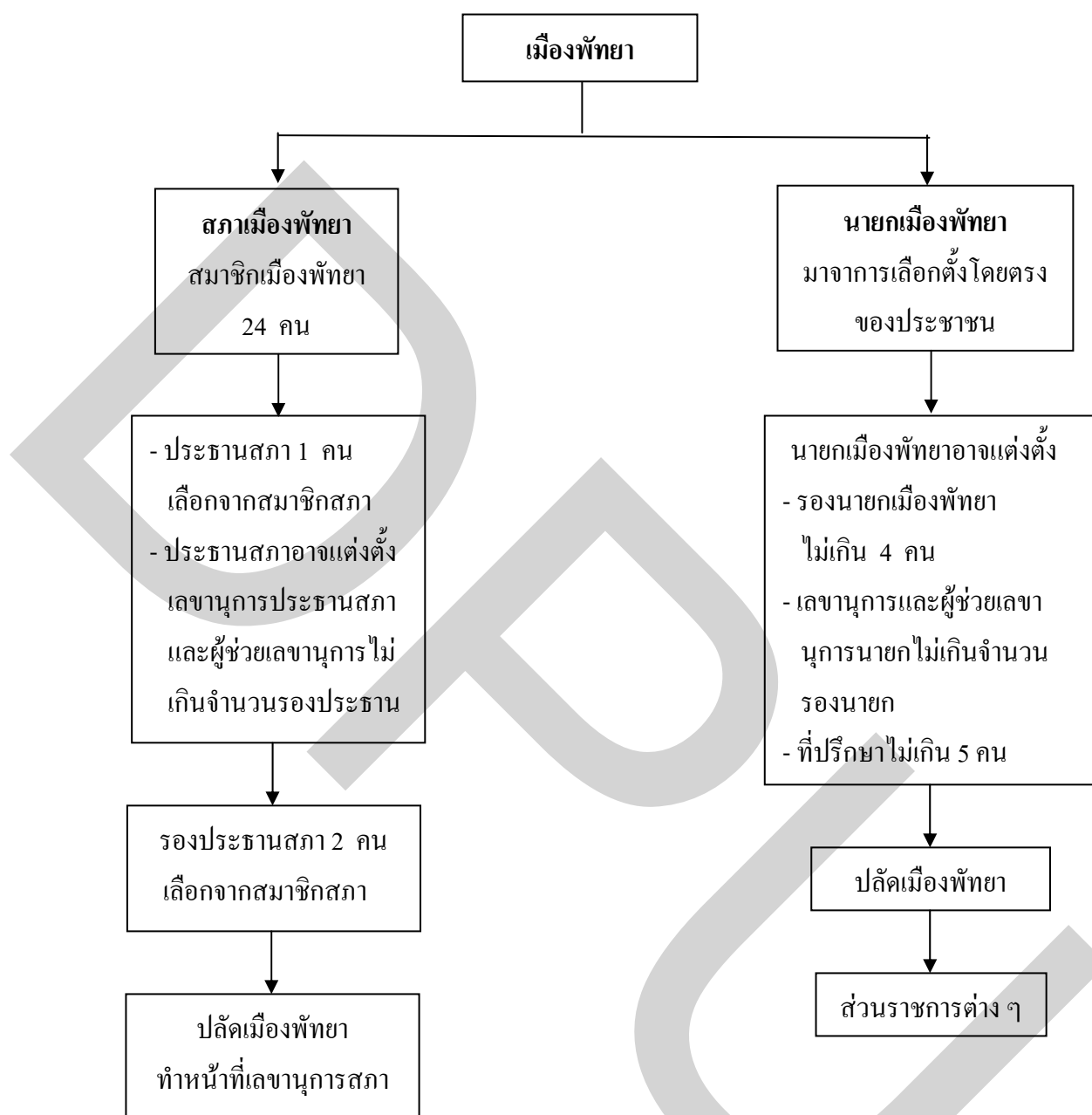
3.2.4.1 โครงสร้าง

เมืองพัทยาประกอบด้วยสภาเมืองพัทยาและนายกเมืองพัทยาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จัดตั้งขึ้นเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจในเมืองที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของประเทศ และมีฐานะเป็นนิติบุคคล

สภาเมืองพัทยา ประกอบด้วยสมาชิกสภาเมืองพัทยาจำนวนยี่สิบสี่คนซึ่งเลือกตั้งมาจากรายการผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา อายุของสภาเมืองพัทยามีกำหนดคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง

นายกเมืองพัทยา พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 กำหนดให้นายกเมืองพัทยา มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

นายกเมืองพัทยาอาจแต่งตั้งรองนายกเมืองพัทยาซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเมืองพัทยาเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการได้ไม่เกินสี่คน และอาจแต่งตั้งเลขานุการนายกเมืองพัทยาและผู้ช่วยเลขานุการนายกเมืองพัทยาได้ไม่เกินจำนวนรองนายกเมืองพัทยา รวมทั้งอาจแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษาและที่ปรึกษาได้ไม่เกินห้าคน บุคคลซึ่งนายกเมืองพัทยาแต่งตั้งเป็นเลขานุการ ผู้ช่วยเลขานุการ ประธานที่ปรึกษาและที่ปรึกษานายกเมืองพัทยาต้องแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเมืองพัทยา



ภาพที่ 3.4 โครงสร้างเมืองพัทยา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

3.2.4.2 อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา

เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเรื่องดังต่อไปนี้

ก. การดำเนินการกิจการภายในเขตพื้นที่ตนเอง

- (1) การรักษาความสงบเรียบร้อย
- (2) การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
- (3) การคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- (4) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
- (5) การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- (6) การจัดการจราจร
- (7) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (8) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลและการบำบัดน้ำเสีย
- (9) การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (10) การจัดให้มีการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าจอดเรือ
- (11) การควบคุมอนามัยและความปลอดภัยในร้านจำหน่ายอาหาร

โรงแรมสรรพและสถานบริการอื่น

- (12) การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว
- (13) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

ดีของท้องถิ่น

- (14) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของเทศบาลนครหรือ

ของเมืองพัทยา

นอกจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งดังกล่าวแล้ว พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 ยังได้กำหนดให้เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง เช่นเดียวกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

ข. การดำเนินการกิจการนอกเขตพื้นที่ตนเอง

เมืองพัทยาอาจดำเนินการนอกเขตเมืองพัทยา เมื่อการนั้นจำเป็นต้องทำและเป็นการที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่อยู่ภายในเขตเมืองพัทยาหรือเป็นประโยชน์แก่เมืองพัทยา

ค. การให้บริการแก่หน่วยงานอื่น ๆ

เมืองพัทยาอาจให้บริการแก่บุคคล หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีค่าตอบแทนได้เมื่อบริการนั้นโดยปกติเป็นบริการที่มีค่าตอบแทน

ง. การให้ส่วนราชการหรือเอกชนกระทำการแทน

กรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการให้บริการแก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ และลดภาระทางการเงินของเมืองพัทยา เมืองพัทยาโดยความเห็นชอบจากสภาเมืองพัทยาและรัฐมนตรีอาจมอบให้บุคคลอื่นหรือเข้าเข้าร่วมกับบุคคลอื่นกระทำการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาได้ โดยให้ผู้กระทำให้สิทธิเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการหรือค่าตอบแทนได้ตามอัตราที่ได้ทำความตกลงกับเมืองพัทยา

จ. สหการ

เมืองพัทยาอาจร่วมกับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นจัดตั้ง สหการ มีฐานะเป็นนิติบุคคลเพื่อทำการใดอันอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาได้

3.3. อำนาจหน้าที่การบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ

3.3.1. ประเทศฝรั่งเศส

3.3.1.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่น²³

ประเทศฝรั่งเศส มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นหลายฉบับ แต่ก็มี ความชัดเจนอยู่ในตัวของกฎหมายเองไม่ซ้ำซ้อนกัน ดังนี้

(1) รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ฉบับลงวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1958 จะบัญญัติหลักทั่วไปและรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอาไว้

(2) กฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ฉบับลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 จะบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องสิทธิและความเป็นอิสระของเทศบาล จังหวัด และภาค เอาไว้

(3) กฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น เช่น

- กฎหมายลงวันที่ 19 พฤศจิกายน 1982 เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภา

เทศบาล

²³ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2544). การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส. หน้า 31-33.

- กฎหมายลงวันที่ 7 มกราคม และ 2 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 เกี่ยวกับการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างเทศบาล จังหวัด ภาคและรัฐ

- กฎหมายลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 และ 26 มกราคม ค.ศ. 1982 เกี่ยวกับสถานะของข้าราชการส่วนท้องถิ่น

ในปัจจุบันประเทศฝรั่งเศสได้มีการจัดทำประมวลกฎหมาย โดยวิธีการรวบรวมด้วยบทกฎหมายต่าง ๆ ในเรื่องเดียวกันและไม่มีการเปลี่ยนแปลงเนื้อหา ซึ่งเรียกกันในระบบกฎหมายของฝรั่งเศสว่า “ la codification à droit constant ” ซึ่งตามมาตรา 3 แห่งรัฐบัญญัติ ฉบับที่ 2000 – 2003 ลงวันที่ 12 เมษายน ค.ศ. 2000 ได้ให้ความหมายไว้ว่า “ ...การนำบัญญัติของกฎหมายทั้งหมดที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่จัดทำประมวลกฎหมายมารวบรวม และเรียบเรียงไว้ในประมวลกฎหมายตามเนื้อหาของเรื่อง การจัดทำประมวลกฎหมายดังกล่าว เป็นการรวบรวมบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่แล้ว เว้นแต่มีเหตุจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อปรับปรุงให้บทบัญญัติที่นำมารวบรวมนี้อยู่สอดคล้องกัน เพื่อจัดลำดับศักดิ์ของบทบัญญัติส่วนต่าง ๆ ให้ถูกต้องและเพื่อให้ระบบกฎหมายมีเอกภาพ ” การจัดทำประมวลกฎหมายดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยให้ประชาชนสามารถศึกษาค้นคว้าข้อมูลทางกฎหมายได้โดยสะดวกและเข้าใจกฎหมายในเรื่องหนึ่งในภาพรวม รวมทั้งทำให้ประชาชนรู้ถึงสิทธิและหน้าที่ของตนอย่างชัดเจน ขณะนี้ประเทศฝรั่งเศสได้มีประมวลกฎหมายที่ประกาศใช้แล้ว จำนวน 56 เรื่อง ซึ่งรวมถึงประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ²⁴

3.3.1.2 รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ²⁵

ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสมีอยู่สองรูปแบบ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ได้แก่ เทศบาล (Commune) จังหวัด (département) และภาค (région) กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่ใช้อยู่ในบางพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป

²⁴ ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายเพื่อความสะดวกของประชาชนในการค้นคว้ากฎหมาย. การจัดทำประมวลกฎหมาย โดยวิธีการรวบรวมด้วยบทกฎหมายต่าง ๆ ในเรื่องเดียวกันและไม่มีการเปลี่ยนแปลงเนื้อหา (la codification a' droit constant) ของฝรั่งเศส. สืบค้นเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2548, จาก www.lawreform.go.th.

²⁵ นันทวัฒน์ บรรณานันท์. (2544). การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส. หน้า 45-62.

ก. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปมีอยู่ 3 ประเภท คือ เทศบาล จังหวัด และภาค ซึ่งกระจายอยู่ทั่วประเทศ

(1) เทศบาล (commune) เทศบาลนับได้ว่าเป็นองค์กรกระจายอำนาจที่เก่าแก่ที่สุดของประเทศฝรั่งเศส โดยในสมัยศตวรรษที่ 12 มีการรวมกลุ่มของประชาชน เรียกว่า commune ขึ้นเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนเองและชุมชน ต่อมาเมื่อมีการปฏิวัติครั้งใหญ่ ในปี ค.ศ. 1789 ก็เกิดกระแสการกระจายอำนาจขึ้น มีการออกกฎหมายลงวันที่ 14 ธันวาคม ค.ศ. 1789 เกี่ยวกับการให้เทศบาล (commune) เป็นองค์กรกระจายอำนาจ จากนั้นก็ได้มีการพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่เทศบาลเรื่อยมาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน

ปัจจุบันประเทศฝรั่งเศสจะมีเทศบาลจำนวนกว่า 36,000 แห่ง²⁶ โครงสร้างของเทศบาลประกอบด้วยฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภาเทศบาล (conseil municipal) และฝ่ายบริหารคือ นายกเทศมนตรี (maire)

(2) จังหวัด (département) จังหวัดเกิดขึ้นอย่างเป็นทางการภายหลังการปฏิวัติครั้งใหญ่ในปี ค.ศ. 1789 โดยกฎหมายลงวันที่ 8 มกราคม ค.ศ. 1790 ต่อมาได้มีกฎหมายลงวันที่ 10 พฤษภาคม ค.ศ. 1838 จัดระบบจังหวัดใหม่โดยให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล อำนาจอำนาจของจังหวัดถูกกำหนดในกฎหมายลงวันที่ 10 สิงหาคม ค.ศ. 1871 ซึ่งกำหนดให้มีผู้ว่าราชการจังหวัด (préfet) ซึ่งเป็นข้าราชการจากส่วนกลางทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารของจังหวัด ต่อมาได้มีกฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 โอนอำนาจดังกล่าว ไปเป็นของประธานสภาจังหวัด (président du conseil général) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน

ปัจจุบันประเทศฝรั่งเศสมีจังหวัดอยู่ 100 จังหวัด²⁷ โครงสร้างของจังหวัดประกอบด้วยฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภาจังหวัด (conseil général) ประธานสภาจังหวัด (président du conseil général) ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร และสำนักงานจังหวัด (bureau)

(3) ภาค (région) นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1960 เป็นต้นมา ฝ่ายบริหารของประเทศฝรั่งเศสพยายามที่จะจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่กว่าจังหวัด (département) ขึ้นมาเพื่อแบ่งเบาภาระของส่วนกลางในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยใน ปี ค.ศ. 1969 นายพลเดอโกลล์ (le Général Charles de Gaulle) ได้ขอให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติเกี่ยวกับการจัดตั้ง “ภาค” ขึ้นมาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ปรากฏว่าประชาชนส่วนใหญ่

²⁶ Paul Bernard Paris. (2001). **Introduction In Local Government in France.** p. 7.

²⁷ Ibid.

ออกเสียงไม่เห็นด้วย ต่อมาในปี ค.ศ. 1972 รัฐบัญญัติลงวันที่ 5 กรกฎาคม ได้จัดตั้ง “ภาค” ขึ้นมา โดยไม่ให้มีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ให้มีสถานะเป็นองค์การมหาชนอิสระ (établissement public) มีหน้าที่พัฒนาการด้านเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ภายในเขตภาค ดังนั้น จึงทำให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1982 รัฐบัญญัติลงวันที่ 2 มีนาคม จึงได้จัดตั้งภาคให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสบัญญัติไว้ในมาตรา 72 ว่า “... องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายมีอำนาจที่จะบริหารงานของตนเองได้อย่างอิสระ โดยมีสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งภายใต้เงื่อนไขที่บัญญัติโดยกฎหมาย” ดังนั้น ภาคจึงต้องมีสภาภาคที่มาจากการเลือกตั้ง

ปัจจุบันฝรั่งเศสประกอบด้วย 22 ภาค²⁸ แต่ละภาคประกอบด้วยองค์กร 3 องค์กร คือ สภาภาค (conseil régional) ทำหน้าที่ฝ่ายสภา ประธานสภาภาค (président du conseil régional) ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร และคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม (comité économique et social) ทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษา

ข. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

นอกเหนือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป 3 รูปแบบที่กำหนดไว้ในกฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 แล้วในประเทศฝรั่งเศสยังมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ซึ่งเกิดขึ้นมาด้วยเหตุผลหลายประการไม่ว่าจะเป็นเหตุผลทางประวัติศาสตร์ การเมือง หรือภูมิศาสตร์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ เมืองขนาดใหญ่ (les grandes villes) คือ เมือง Paris เมือง Lyon เมือง Marseille เกาะ Corse จังหวัดโพ้นทะเล (départements d' outre-mer หรือ DOM) และดินแดนโพ้นทะเล (territoires d' outre-mer หรือ TOM)

3.3.1.3 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น²⁹

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) อำนาจหน้าที่จากรัฐไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

²⁸ Ibid.

²⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2544). การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส. หน้า 71-91.

การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ของรัฐไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น หากพิจารณาถึงกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีมาก่อนปี ค.ศ. 1982 ก่อนที่กฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจจะใช้บังคับ จะเห็นได้ว่า มีการกำหนดถึง “ภารกิจ” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้แล้ว เช่น กฎหมายจัดตั้งเทศบาลในปี ค.ศ. 1884 ได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาลไว้ว่า สามารถวางกฎเกณฑ์ในการบริหารกิจการทั่วไปของเทศบาล (les affaires de la commune) ได้ ซึ่งคำว่ากิจการของเทศบาลนั้นเป็นคำที่กว้างมากและรวมถึง ภารกิจหลาย ๆ ด้านที่พัฒนาขึ้นตามระยะเวลาที่ผ่านมา ดังนั้น เมื่อมีการปฏิรูปการปกครอง ท้องถิ่นในปี ค.ศ. 1982 กฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 จึงได้บัญญัติไว้ในมาตรา 1 วรรคสอง ว่า ให้มีรัฐบัญญัติเพื่อวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการถ่ายโอนอำนาจจากรัฐไปยังองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ

อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวม แบ่งออกเป็น 3 ด้านใหญ่ ๆ คือ ด้านเศรษฐกิจ ด้านการศึกษาและด้านอื่น ๆ นอกจากนี้ยังจะกล่าวถึงความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยเนื่องจากการใช้อำนาจหน้าที่ร่วมกันในการดำเนินการบางประการ

(1) อำนาจหน้าที่ในด้านเศรษฐกิจ

โดยหลักแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางเศรษฐกิจในเขตพื้นที่ของตน โดยสามารถแยกพิจารณาได้ 2 ประการ คือ

(1.1) การให้ความช่วยเหลือวิสาหกิจที่ประสบปัญหา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถให้ความช่วยเหลือวิสาหกิจ (enterprise) ที่ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจได้ใน รูปแบบต่าง ๆ เช่น ให้ยืมเงินโดยมีดอกเบี่ยต่ำหรือไม่มีดอกเบี่ย ซื้ออาคารหรือที่ดินจากเจ้าของกิจการแล้วนำกลับมาให้เช่าต่อ หรือให้ความช่วยเหลือด้านอื่น ๆ ที่จำเป็นแก่วิสาหกิจที่ประสบปัญหา รวมถึงการเป็นผู้ค้ำประกันการกู้ยืมเงินของวิสาหกิจต่าง ๆ ด้วย

มาตรา 5 แห่งกฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 ได้วางหลักเกณฑ์ในเรื่องการให้ความช่วยเหลือวิสาหกิจไว้ว่า ในกรณีเพื่อปกป้องผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประชากรในเขตเทศบาล เทศบาลสามารถให้ความช่วยเหลือโดยตรงหรือทางอ้อมต่อวิสาหกิจที่ประสบปัญหาเพื่อให้วิสาหกิจนั้น เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นได้ โดยการทำเป็นข้อตกลงร่วมกัน หลักดังกล่าวนี้นำมาใช้กับจังหวัดและภาคด้วย ต่อมาได้มีกฎหมาย ลงวันที่ 5 มกราคม ค.ศ. 1988 ห้ามเทศบาลเข้าไปดำเนินการดังกล่าว เว้นแต่เพื่อให้บริการสาธารณะดำรงอยู่ต่อไปได้ หากวิสาหกิจที่ตั้งอยู่ในเทศบาลประสบปัญหาเศรษฐกิจ

จังหวัดหรือภาคสามารถเข้าไปให้ความช่วยเหลือได้โดยจะต้องปรึกษาหารือกับสภาเทศบาลที่วิสาหกิจนั้นตั้งอยู่ก่อน

สำหรับรูปแบบในการเข้าไปให้ความช่วยเหลือนั้น กฎหมายมิได้กำหนดเอาไว้ว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร ในบางกรณีอาจทำเป็นข้อตกลง (Convention) หรือทำเป็นสัญญาทางปกครอง (contrat administratif) ก็ได้ แต่การเข้าไปให้ความช่วยเหลือดังกล่าวต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 5 แห่งกฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 รวม 2 ประการ คือ ในประการแรก เพื่อปกป้องประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประชากรในจังหวัดและภาค และประการที่สอง คือ เพื่อให้วิสาหกิจที่ประสบปัญหานั้นเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น

(1.2) การให้ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนาด้านเศรษฐกิจ กฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 ได้วางหลักเกณฑ์ของการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเข้าไปให้ความช่วยเหลือภาคเอกชนทางด้านเศรษฐกิจไว้ โดยในส่วนของเทศบาลบัญญัติไว้ในมาตรา 5 และในส่วนของจังหวัดและภาคนั้นบัญญัติไว้ในมาตรา 4 แห่งกฎหมายลงวันที่ 5 กรกฎาคม ค.ศ. 1972 ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982

หลักในการให้ความช่วยเหลือเอกชนทางด้านเศรษฐกิจนั้นบัญญัติไว้ในมาตรา 5 แห่งกฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 คือ “...ในกรณีที่การแทรกแซง (intervention) จะทำให้เกิดการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ เทศบาลสามารถทำข้อตกลงกับภาคเอกชนเพื่อให้ความช่วยเหลือทางตรงและทางอ้อมได้ ” สำหรับในส่วนของจังหวัดและภาคก็อาศัยหลักเกี่ยวกับเทศบาลโดยจะต้องปรึกษาหารือกับสภาเทศบาลหรือสภาจังหวัดที่เกี่ยวข้องก่อน

การให้ความช่วยเหลือภาคเอกชนทางด้านเศรษฐกิจมีสองวิธีการด้วยกัน คือการให้ความช่วยเหลือทางตรงและการให้ความช่วยเหลือทางอ้อม

(1.2.1) การให้ความช่วยเหลือทางตรง (les aides directes) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถให้ความช่วยเหลือในการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชนได้หลายกรณี เช่น สภาภาค (conseil régional) สามารถยกเว้นการเก็บค่าธรรมเนียมในการก่อตั้งกิจการ (les primes à la création d'entreprise) บางประเภทภายใต้เงื่อนไขบางประการ โดยกิจการดังกล่าวต้องมีการจ้างงานจำนวนมากพอควร เป็นต้น หรืออาจเป็นการให้ความช่วยเหลือทางตรงในรูปแบบอื่น เช่น การให้ยืมเงิน (prête) การออกเงินล่วงหน้า (avance) เช่น การปรับปรุงอัตราดอกเบี้ย (benifications d'intérêts) เป็นต้น สิ่งต่างๆ เหล่านี้ล้วนเป็นการให้ความช่วยเหลือทางตรงแก่ภาคเอกชนโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปในทางที่ดีขึ้น

(1.2.2) การให้ความช่วยเหลือทางอ้อม (les aides indirectes) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถให้ความช่วยเหลือทางอ้อมแก่ภาคเอกชนในการดำเนินธุรกิจได้หลายกรณี โดยอาจเป็นการให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ เช่น ให้เช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อทำอุตสาหกรรม (les bâtiments industriels) ในราคาถูก การยกเว้นภาษีประกอบวิชาชีพ (taxe professionnelle) เป็นระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา 1465 แห่งประมวลกฎหมายภาษีอากร (code général des impôts) หรือการเข้าไปเป็นผู้รับประกันการกู้ยืมเงินของภาคเอกชน เป็นต้น

(2) อำนาจหน้าที่ในการศึกษา

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

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงการแบ่งอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาและการจัดการศึกษาสาขาวิชาชีพต่าง ๆ

(2.1) การแบ่งอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา (la répartition des compétences en matière d'enseignement) ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการศึกษามีอยู่ด้วยกัน 4 ระดับ คือ รัฐ เทศบาล จังหวัด และภาค

(2.1.1) บทบาทของรัฐในการจัดการศึกษา สามารถแยกพิจารณาได้ 3 ประการด้วยกัน คือ

(2.1.1.1) ภารกิจที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในอารัมภบท (préambule) ของรัฐธรรมนูญฉบับก่อนฉบับปัจจุบัน คือ ฉบับปี ค.ศ. 1946 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ให้การยอมรับว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กล่าวถึงหน้าที่ของรัฐในการจัดการศึกษาไว้ว่า “...ชาติขอให้หลักประกันแก่เด็กและผู้ใหญ่อ่างเสมอภาคกันในการเข้ารับการศึกษาอบรม วิชาชีพและวัฒนธรรม การจัดการศึกษาแก่ประชาชนทั่วไปโดยไม่เกี่ยวกับการศึกษาทางศาสนาและเป็นการศึกษาแบบให้เปล่าทุกระดับเป็นหน้าที่ของรัฐ...”

แม้อารัมภบทของรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้การจัดการศึกษาทุกระดับเป็นหน้าที่ของรัฐ แต่ต่อมาได้มีการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ โดยรัฐยังรับผิดชอบในหลาย ๆ เรื่องอยู่ เช่น การจัดโครงสร้างสถานศึกษา การฝึกหัดผู้สอน การจ่ายค่าตอบแทนผู้สอนทั้งในส่วนเงินเดือนและ

บำเหน็จบำนาญ ค่าใช้จ่ายบางประการที่เกิดจากเทคนิคใหม่ ๆ ดังที่ปรากฏในรัฐกฤษฎีกาลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1985 เช่น การแนะนำเทคนิคใหม่ ๆ การซื้ออุปกรณ์ในการสอนแบบใหม่ เป็นต้น ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะรับผิดชอบในกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการเรียนการสอน การกีฬา การสันตนาการต่าง ๆ ซึ่งจัดโดยสถานศึกษาที่อยู่ในความรับผิดชอบดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง

(2.1.1.2) การศึกษาขั้นสูง รัฐมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาระดับสูง (l'enseignement supérieur) และการค้นคว้าวิจัย (la recherche) ดังที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ลงวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขโดยเพิ่มบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งของสถาบันการศึกษาระดับสูงกว่า รัฐจะต้องปรึกษาหารือทางด้านผังเมืองและสิ่งแวดล้อมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐจะใช้เป็นที่ตั้งของสถานศึกษาระดับสูงก่อน นอกจากนี้รัฐยังรับผิดชอบในการจัดการศึกษาระดับสูงของหน่วยงานต่าง ๆ เช่น กระทรวงกลาโหม กระทรวงยุติธรรมหรือกระทรวงการต่างประเทศ เป็นต้น

ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1991 เป็นต้นมา ได้มีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ คือ ภาค (région) เข้ามามีบทบาทร่วมกับรัฐในการจัดการศึกษาระดับสูง โครงการ U3M ซึ่งเป็นโครงการร่วมกันระหว่างรัฐกับภาคเกี่ยวกับการจัดการศึกษาระดับสูงในช่วงปี ค.ศ. 2000-2006 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับภาระทางการเงินร่วมกับรัฐในการจัดการศึกษาระดับสูงด้วย

(2.1.1.3) การวิจัย (la recherche) เดิมในส่วนที่เกี่ยวกับการค้นคว้า วิจัยนั้น รัฐจะเป็นผู้ดำเนินการโดยมีองค์กรรับผิดชอบ คือ สภาวิจัยแห่งชาติ (CNRS) แต่ต่อมาเมื่อกฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจใช้บังคับเมื่อวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 มาตรา 59-2 ได้ถ่ายโอนอำนาจหน้าที่บางอย่างไปยังภาค ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รับผิดชอบการพัฒนาเศรษฐกิจสังคม พัฒนาเทคโนโลยีต่าง ๆ ต่อมากฎหมายลงวันที่ 23 ธันวาคม ค.ศ. 1985 เกี่ยวกับการวิจัยและการพัฒนาเทคโนโลยีก็ได้กำหนดให้ภาครับผิดชอบในการจัดให้มีการพัฒนาและเพิ่มพูนเทคโนโลยีต่าง ๆ ด้วยการใช้

(2.1.2) บทบาทของเทศบาลในการจัดการศึกษา เทศบาล (commune) มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาระดับต้น (primaire) อันได้แก่ การศึกษาระดับอนุบาล (écoles maternelles) และระดับชั้นประถมศึกษา (écoles élémentaires) โดยเทศบาลสามารถจัดตั้งโรงเรียนได้โดยได้รับความเห็นชอบจากตัวแทนรัฐ (représentant de l'Etat) ที่ประจำอยู่ในเขตจังหวัด นอกจากนี้เทศบาลยังมีบทบาทในการจัดการศึกษาร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ อีกด้วยตามที่ได้ตกลงกันเป็นกรณี ๆ ไป

(2.1.3) บทบาทของจังหวัดในการจัดการศึกษา จังหวัด (département) รับผิดชอบในการก่อสร้าง ซ่อมแซม จัดหาวัสดุอุปกรณ์และบริหารโรงเรียนมัธยมต้น (collège) ภายใต้แผนงานที่จัดทำโดยสภาค นอกจากนี้แล้วจังหวัดยังรับผิดชอบการจัดให้มีรถรับส่งนักเรียน (transport scolaire) รวมทั้งให้ความช่วยเหลือในด้านการลงทุนแก่สถานศึกษาเอกชน ระดับปลาย (secondaires) ซึ่งแตกต่างจากกรณีเทศบาลที่ไม่สามารถให้ความช่วยเหลือในด้านการลงทุนแก่สถานศึกษาเอกชนได้

(2.1.4) บทบาทของภาคในการจัดการศึกษา ภาค (région) รับผิดชอบในการก่อสร้าง ซ่อมแซม จัดหาวัสดุอุปกรณ์และบริหาร โรงเรียนมัธยมปลาย (lycée) และสถานศึกษาพิเศษ (établissements d' éducation spéciale) ต่าง ๆ เช่น โรงเรียนเกษตร (lycée agricole) ยกเว้นค่าใช้จ่ายบุคลากรและค่าใช้จ่ายของผู้สอนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐ

ในส่วน of โรงเรียนมัธยมปลายเอกชนนั้น ภาค สามารถให้ความช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน of โรงเรียนมัธยมปลายเอกชนได้ภายใต้ข้อตกลงที่ทำไว้ร่วมกัน

(2.2) บทบาทของภาคในสถานศึกษาสายวิชาชีพ เดิมรัฐเป็นผู้รับผิดชอบ ในการฝึกฝนวิชาชีพให้แก่บุคคลประเภทต่างๆ เช่น นักโทษ ผู้ป่วย คนพิการ โดยใช้งบประมาณ of รัฐและดำเนินการภายใต้หน่วยงานต่าง ๆ of รัฐที่รับผิดชอบ ต่อมากฎหมายลงวันที่ 7 มกราคม ค.ศ. 1983 ได้มอบหมายหน้าที่ในการจัดให้มีสถานศึกษาพิเศษเพื่อฝึกอาชีพ (formation professionnelle et d' apprentissage) ให้แก่ภาค (région) ดังที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 82 - 1 และมาตรา 83 แห่งกฎหมายดังกล่าว โดยรัฐจะรับภาระค่าใช้จ่ายบางส่วนโดยใช้งบประมาณของประเทศ

(3) อำนาจหน้าที่ในด้านอื่น ๆ

นอกจากอำนาจหน้าที่หลักทั้งสองประการ คือ อำนาจหน้าที่ในด้าน เศรษฐกิจ และการศึกษา แล้ว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอำนาจหน้าที่อื่นอีกหลายประการ ดังต่อไปนี้

(3.1) อำนาจหน้าที่ในด้านสิ่งแวดล้อม เดิมสิ่งแวดล้อมเป็นภารกิจของ รัฐที่จะต้องรับผิดชอบในการดูแลรักษา โดยกฎหมายลงวันที่ 10 กรกฎาคม ค.ศ. 1976 ได้บัญญัติไว้ในมาตราแรกว่า การดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถือเป็นหน้าที่ของรัฐและ ประชาชนทุกคน ต่อมากฎหมายลงวันที่ 7 มกราคม ค.ศ. 1983 ได้รับรองไว้อีกว่า การดูแลรักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นวัตถุประสงค์หลักในการดำเนินงานของเทศบาล จังหวัด และ ภาคที่จะต้องร่วมมือกับรัฐในการดำเนินการ ในขณะที่มาตรา 110 แห่งประมวลกฎหมายผังเมือง (code de l' urbanisme) ได้บัญญัติไว้ว่า แผ่นดินฝรั่งเศสเป็นทรัพย์สินสมบัติร่วมกันของคนในชาติ องค์การ

ปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งมีหน้าที่รับผิดชอบบำรุงรักษา นอกจากนั้นยังมีกฎหมายเฉพาะแต่ละเรื่องออกมาเพื่อวางหลักเกณฑ์ในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบางประเภท เช่น กฎหมายลงวันที่ 3 มกราคม ค.ศ. 1992 เกี่ยวกับน้ำ กฎหมายลงวันที่ 9 มกราคม ค.ศ. 1995 เกี่ยวกับภูเขา กฎหมายเกี่ยวกับชายฝั่งทะเล อากาศ การสร้างอ่างเก็บน้ำ สวนสาธารณะ หรือกฎหมายควบคุมการล่าสัตว์ เป็นต้น

ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นนับว่ามีบทบาทสำคัญในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

(3.1.1) เทศบาล เทศบาลมีหน้าที่จัดให้มีน้ำประปาและการรักษาความสะอาด (assainissement) การเก็บขยะมูลฝอย และดูแลรักษาที่สาธารณะในเขตเทศบาล นอกจากนั้นเทศบาลยังได้รับมอบอำนาจเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอื่นอีกหลายประการ จากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ เช่น กฎหมายลงวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการกำหนดหรือการปรับปรุงแผนพัฒนาจังหวัดในส่วนที่เกี่ยวกับการเดินทางท่องเที่ยวภายในเขตจังหวัด (des plans départementaux des itinéraires de promenade et de randonnée) เป็นต้น

(3.1.2) จังหวัด กฎหมายลงวันที่ 7 มกราคม ค.ศ. 1983 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 31 ให้จังหวัดรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดทำแผนให้ความช่วยเหลือทางด้านวัสดุอุปกรณ์ แก่พื้นที่ชนบท (espace rural) ซึ่งจังหวัดจะต้องร่วมมือกับเทศบาลในการดำเนินการปรับปรุงพื้นที่เหล่านั้นให้สามารถนำมาทำประโยชน์ได้ นอกจากหน้าที่ดังกล่าวแล้ว จังหวัดยังรับผิดชอบในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอีกหลายกรณี เช่น ดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติในเขตพื้นที่ของตน ป้องกันและดูแลรักษาสถานที่ธรรมชาติต่าง ๆ ที่เป็นสถานที่ท่องเที่ยว จัดทำแผนพัฒนาจังหวัดในส่วนที่เกี่ยวกับการเดินทางท่องเที่ยวภายในเขตจังหวัด ดับเพลิงและให้ความช่วยเหลือด้านอื่น ๆ เช่น วาดภัย อุทกภัย เป็นต้น

(3.1.3) ภาค ภาคนับได้ว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบเรื่องการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ใกล้ชิดกับรัฐมากที่สุด เนื่องจากทุกภาคจะต้องทำแผนพัฒนาภาคร่วมกับรัฐอยู่แล้ว และการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็เป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาภาค

ภาคสามารถจัดตั้งอุทยาน (Parcs naturels) ได้ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 29 - 4 แห่งกฎหมายลงวันที่ 7 มกราคม ค.ศ. 1983 นอกจากนี้ก็ยังมีหน้าที่รักษาและปรับปรุงสิ่งแวดล้อมให้ดีขึ้น รวมทั้งการต่อต้านมลพิษทางอากาศและทางเสียงด้วย

(3.2) อำนาจหน้าที่ในการผังเมือง ที่พักอาศัย และทางสัญจร สามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้

(3.2.1) เทศบาล มาตรา 122 - 1 - 1 แห่งประมวลกฎหมายผังเมือง (code de l'urbanisme) ได้กำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่จัดทำแผนแม่บทด้านการผังเมือง (les schemas directeurs) สำหรับแต่ละเทศบาล แผนแม่บทดังกล่าวเมื่อได้ผ่านการปรึกษาหารือกับสภาจังหวัด สภาภาค และดำเนินการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว สามารถประกาศใช้ได้ โดยผู้ว่าราชการจังหวัด (préfet) เป็นผู้ลงนามประกาศใช้ และนอกจากนี้ เทศบาลยังมีอำนาจในการจัดทำแผนการถือครองที่ดิน (plan d'occupation des sols หรือ POS) อีกด้วย ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 123-3 แห่งประมวลกฎหมายผังเมือง

ส่วนอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับทางสัญจร (voirie) นั้น เป็นหน้าที่ของบุคคลหลายคน กล่าวคือผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ดูแลรักษาทางหลวงแผ่นดิน (les routes nationales) ประธานสภาจังหวัดมีหน้าที่ดูแลรักษาทางหลวงจังหวัด (les routes départementales) นายกเทศมนตรี มีหน้าที่ดูแลรักษาทางหลวงในเขตเทศบาล (les voies communales) และในทางเขตชนบท (les chemins ruraux) โดยกฎหมายลงวันที่ 27 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 และรัฐกฤษฎีกาวันที่ 27 พฤศจิกายน ค.ศ. 1985 ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความร่วมมือของบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการดูแลทางสัญจรต่างๆ ที่กล่าวมานี้ไว้ ส่วนอำนาจหน้าที่ในการจัดการจราจร (circulation) นั้น นายกเทศมนตรีจะเป็นผู้รับผิดชอบการจราจรในเขตชุมชน (à l'intérieur des agglomérations) ของเทศบาล ยกเว้นในเขตจราจรหนาแน่น (à grande circulation) ที่อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด (préfet) ส่วนประธานสภาภาคจะรับผิดชอบดูแลการจราจรในเขตจังหวัดที่อยู่นอกเขตชุมชน (hors agglomérations)

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

(3.2.2) จังหวัด นับแต่ปี ค.ศ. 1972 เป็นต้นมา การก่อสร้างและการดูแลรักษาถนน (voirie) ในเขตจังหวัดอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดที่จะดำเนินการ เช่นเดียวกับที่สภาจังหวัดมีอำนาจดำเนินการในเรื่องการจัดให้มีที่พักอาศัย (habitat) โดยจะต้องปรึกษาหารือกับเทศบาลและภาคที่เขตจังหวัดนั้นตั้งอยู่ด้วย ในส่วนที่เกี่ยวกับการผังเมืองนั้น จังหวัดสามารถเข้าไปร่วมในการจัดทำแผนการใช้ที่ดิน (POS) และแผนแม่บทด้านการผังเมืองของเทศบาลได้ นอกจากนี้ มาตรา 142-1

แห่งประมวลกฎหมายผังเมืองยังได้มอบอำนาจหน้าที่ในการดูแลพื้นที่สีเขียว (espaces verts) ได้แก่ จังหวัดด้วย

(3.2.3) ภาค ภาครับผิดชอบในเรื่องใหญ่ร่วมกับรัฐ เช่น การพัฒนาชุมชน วัสดุก่อสร้างอาคาร หรือการพลังงาน เป็นต้น สามารถให้ความเห็นเกี่ยวกับการจัดทำแผนการใช้ที่ดิน (POS) และแผนแม่บทด้านการผังเมืองของเทศบาล รวมทั้งดูแลสิ่งแวดล้อมและสาธารณสมบัติของแผ่นดินในเขตพื้นที่ของตนด้วย

(3.3) อำนาจหน้าที่ในด้านการขนส่ง มีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการขนส่ง (transports) เช่น กฎหมายลงวันที่ 30 ธันวาคม ค.ศ. 1982 กำหนดให้รัฐทำความตกลงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำนโยบายด้านการขนส่งร่วมกันหรือกฎหมายกลาง เกี่ยวกับการกระจายอำนาจกำหนดให้จังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบการขนส่งนักเรียนในเขตจังหวัด เป็นต้น ซึ่งจะกล่าวถึงการขนส่งแต่ละประเภท ดังนี้

(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 กำหนดให้เป็นอำนาจเทศบาลในการที่จะดำเนินการจัดให้มีด้วยวิธีสหการ โดยการจัดตั้งองค์การขึ้นมาดำเนินการ (régie) หรือโดยการให้สัมปทานบริการสาธารณะ (concession) ส่วนการขนส่งทางบกนอกเขตเมือง (transports routiers non urbains de voyageurs) นั้น กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดแนวทางในการขนส่งภายใน ลงวันที่ 30 ธันวาคม ค.ศ. 1982 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 29 ให้จังหวัดเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดให้มีและการดำเนินการขนส่งทางบกนอกเขตเมือง โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากเทศบาลที่เกี่ยวข้องด้วย และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งนักเรียนนั้น กฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ลงวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 บัญญัติไว้ในมาตรา 29 ให้จังหวัดเป็นผู้มีหน้าที่ในการจัดให้มีและดำเนินการกิจการรถรับส่งนักเรียน

(3.3.2) การขนส่งทางรถไฟ มาตรา 22-1 แห่งกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดแนวทางในการขนส่งภายใน บัญญัติไว้ว่า เป็นหน้าที่ของสภาภคที่จะดำเนินการจัดให้มีการกำหนดโครงสร้างและเครือข่ายของการขนส่งทางรถไฟที่เป็นประโยชน์ต่อภาคไว้ในแผนพัฒนาภาคด้วยการขนส่ง (plan régional des transports) โดยจะต้องปรึกษารัฐบาลจังหวัดและเจ้าหน้าที่ ผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการขนส่งในเขตภาค รวมทั้งจะต้องทำสัญญากับรถไฟ

แห่งประเทศไทย (SNCF) ในการจัดให้มีการขนส่งทางรถไฟในเขตภาคโดยภาคจะสนับสนุนการเงินในการก่อสร้างต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นรางหรือสถานี

(3.3.3) การขนส่งทางน้ำ มาตรา 5 - 1 แห่งกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ลงวันที่ 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) ส่วนท่าเรือขนาดใหญ่รวมทั้งท่าเรือทางทะเลยังอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐ ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐกฤษฎีกาลงวันที่ 23 ธันวาคม ค.ศ. 1983

(3.4) อำนาจหน้าที่ในด้านสุขอนามัยและสังคม อำนาจหน้าที่ด้านสุขอนามัย (sanitaire) และการช่วยเหลือทางสังคม (aide social) นั้น เป็นหน้าที่ของรัฐแต่เพียงผู้เดียวที่จะรับผิดชอบดำเนินการ ตัวอย่างเช่น การช่วยเหลือผู้พิการหรือการต่อต้านการดื่มสุรา เสพยาเสพติด หรือกำหนดเกณฑ์เกี่ยวกับสุขลักษณะ (hygiène) ต่างๆ แต่อย่างไรก็ตามเทศบาลและจังหวัดก็เข้ามามีบทบาทในเรื่องดังกล่าวด้วย ส่วนภาคนั้นไม่มีบทบาทในเรื่องสุขอนามัยและการช่วยเหลือสังคมเลย

จังหวัดมีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องงบประมาณด้านสุขอนามัยและสังคม ซึ่งโดยปกติแล้วงบประมาณในเรื่องดังกล่าวจะมีจำนวน 2 ใน 3 ของงบประมาณจังหวัด โดยสภาจังหวัดจะเป็นผู้วางระเบียบเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือทางสังคม (le règlement départemental d' aid sociale) รวมทั้งการจัดตั้งองค์กรขึ้นมารับผิดชอบเรื่องสวัสดิการสังคม (services sociaux) และการแพทย์ (médico-sociaux) ด้วย สวัสดิการต่างๆ ที่จังหวัดรับผิดชอบได้แก่สวัสดิการด้านการรักษาพยาบาล ณ ภูมิลำเนา (aide médicale à domicile) สถานพยาบาล การให้ความช่วยเหลือเด็ก ครอบครัว คนสูงอายุ คนพิการ ส่วนสุขอนามัยต่างๆ ที่จังหวัดรับผิดชอบได้แก่การป้องกันโรคต่างๆ ทั้งที่เป็นโรคติดต่อและโรคร้ายแรง เช่น มะเร็ง เป็นต้น รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือคนจนหรือคนตกงานในเขตพื้นที่จังหวัดด้วย ส่วนเทศบาลนั้น มาตรา 93 แห่งกฎหมายลงวันที่ 7 มกราคม ค.ศ. 1982 ได้ถ่ายโอนอำนาจบางประการจากรัฐไปยังเทศบาล โดยกำหนดให้เทศบาลรับผิดชอบด้านงบประมาณในด้านสุขอนามัยและสังคมในเขตพื้นที่ของตนในส่วนที่เกี่ยวกับการฉีดวัคซีนป้องกันโรคติดต่อ กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับสุขลักษณะ (des règles d' hygiène) จัดให้มีสถานดูแลเด็กเล็ก โรงอาหารนักเรียน รวมทั้งช่วยเหลือค่าเล่าเรียนของโรงเรียนเทศบาลต่างๆ สร้างและดูแลสถานพักผ่อนหย่อนใจต่างๆ เป็นต้น

(3.5) อำนาจหน้าที่ในด้านวัฒนธรรม กฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ลงวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 ได้ถ่ายโอนภารกิจทางด้านวัฒนธรรมบางอย่างที่รับผิดชอบโดยรัฐไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น

(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

(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

(3.5.3) การสอนศิลปะ มาตรา 63 แห่งกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ลงวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 บัญญัติให้สถานศึกษาสาธารณะด้านดนตรีและนาฏศิลป์อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 รูปแบบ คือ ภาค จังหวัด และเทศบาล โดยรัฐจะเข้าไปมีส่วนร่วมรับผิดชอบในเรื่องการรับรองสถานศึกษา รับผิดชอบผู้สอน และกำกับ ดูแลการดำเนินงานของสถานศึกษานั้น

(3.5.4) พิพิธภัณฑ มาตรา 62-1 แห่งกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ลงวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 รูปแบบสามารถจัดให้มีพิพิธภัณฑในเขตพื้นที่ของตนได้ โดยรัฐจะเข้าไปควบคุมการจัดระบบ ส่วนผู้ดูแลพิพิธภัณฑจะเป็นคนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ

(4) ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบต่างก็มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดในหลาย ๆ กรณี เช่น การให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิค วัสดุอุปกรณ์ต่างๆ การให้การสนับสนุนทางการเงิน ให้ข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะต่าง ๆ เป็นต้น

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

(4.1) สหการ (syndicat) สหการเป็นการรวมกลุ่มกันของเทศบาล (commune) ตั้งแต่สองเทศบาลขึ้นไปเพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะบางประการในเขต

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รวมกลุ่มกัน

สหการมีประวัติความเป็นมาอันยาวนาน กล่าวคือ กฎหมายเกี่ยวกับ เทศบาล ค.ศ. 1890 ได้กำหนดให้เทศบาลสามารถร่วมมือกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง เช่น การเก็บขยะ การจ่ายน้ำ การจัดตั้งและดำเนินงานสถานีบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น สหการ มีสองรูปแบบ คือ สหการที่ตั้งขึ้นมาทำบริการสาธารณะเพียงอย่างเดียว (syndicats intercommunaux à vocation unique หรือ SIVU) และสหการที่ตั้งขึ้นมาทำบริการสาธารณะหลายอย่าง (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 ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของสหการมาจากเทศบาลทุกแห่งที่ เข้าร่วมเป็นสหการ

(4.2) แคว้น (district) จัดตั้งขึ้นโดยรัฐกำหนด ลงวันที่ 5 มกราคม ค.ศ. 1989 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เทศบาลในเขตชุมชนเมือง (agglomération urbaine) ที่เจริญแล้ว รวมตัวกับเทศบาลในเขตชนบท (zone rurale)

แคว้นจัดตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัด (préfet du département) มีลักษณะสำคัญ ที่แตกต่างจากสหการหลายประการ กล่าวคือ แม้แคว้นจะมีสภา (conseil du district) ที่ประกอบไปด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของเทศบาลที่รวมตัวกันเป็นแคว้น แต่จำนวนสมาชิกก็จะไม่เท่ากัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับขนาดของเทศบาล อำนาจหน้าที่ของแคว้นส่วนใหญ่แล้วจะกำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าวมาแล้วข้างต้น โดยแคว้นจะได้รับมอบอำนาจให้ดำเนินการในหลาย ๆ กิจกรรม เช่น รับผิดชอบเกี่ยวกับที่พักอาศัย (logement) หรือระบบดับเพลิง เป็นต้น ข้อแตกต่างที่สำคัญ อีกประการหนึ่ง คือ แคว้นสามารถจัดเก็บภาษีได้เอง รวมทั้งสามารถเก็บค่าบริการจากบริการสาธารณะที่แคว้นเป็นผู้จัดทำด้วย

(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 ประชาคมเมืองมีอำนาจหน้าที่ได้รับมอบหมายโดยผลของกฎหมาย คือ การขนส่งมวลชน น้ำประปา การกำจัดน้ำเสีย กำจัดขยะมูลฝอย การจัดระบบการศึกษา การศึกษาระดับมัธยมศึกษา อำนาจหน้าที่ในด้านผังเมืองเกี่ยวกับการกำหนดพื้นที่อุตสาหกรรม เป็นต้น นอกจากนี้ประชาคมเมืองยังอาจดำเนินการอื่นตามที่เทศบาลสมาชิกมอบหมายให้ทำก็ได้ สำหรับการบริหารงานประชาคมเมืองนั้น ประชาคมเมืองบริหารงานโดยสภาและฝ่ายบริหาร โดยสภา (conseil de communauté) ประกอบด้วย ตัวแทนของเทศบาล มีจำนวนระหว่าง 50 ถึง 155 คน ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในเขตเทศบาล ส่วนประธานสภาได้รับเลือกโดยสภาจากบรรดาสมาชิกสภา

ประชาคมเมืองมีรายได้จากการเก็บภาษีจากประชาชนที่อยู่ในเขตประชาคมเมืองดังที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1992 ที่ให้ประชาคมเมืองสามารถเรียกเก็บภาษีประกอบวิชาชีพ (le taxe professionnelle) แทนที่เทศบาลที่เป็นสมาชิกของประชาคมเมืองได้ และนอกจากนี้แล้ว ประชาคมเมืองยังมีรายได้จากภาษีโรงเรียนและที่ดินอีกด้วย

(4.4) ประชาคมของเทศบาล (communauté de commune) ประชาคมเทศบาลได้รับการจัดตั้งโดยกฎหมาย ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1992 โดยกฎหมายกำหนดให้เทศบาลในเขตชนบท (rural) สามารถรวมตัวกันเป็นประชาคมของเทศบาลได้ ประชาคมของเทศบาลบริหารงานโดยสภา (conseil de communauté) และประธานสภา (président) โดยสมาชิกสภามาจากสมาชิกสภาของเทศบาลที่เข้าร่วมเป็นประชาคมโดยมีจำนวนที่ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในแต่ละเทศบาล ซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ว่าอย่างน้อยต้องมีตัวแทนจากเทศบาลแห่งละ 1 คน ที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกของประชาคมและห้ามเทศบาลแต่ละแห่งมีตัวแทนเกินกว่าครึ่งหนึ่งของสมาชิกสภา ประชาคม ส่วนประธานสภาจะทำหน้าที่ฝ่ายบริหารของประชาคม ประชาคมของเทศบาลมีหน้าที่ ที่จะจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลที่เป็นสมาชิกทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่อื่นๆ อีก เช่น ดูแลรักษาส่งแวดล้อมรับผิดชอบนโยบายด้านที่พักอาศัยดูแลรักษาและก่อสร้างทาง รวมทั้งก่อสร้างและดูแลรักษาสานามกีฬา สถานศึกษา ซึ่งอำนาจดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเป็นการให้อำนาจอย่างกว้างแก่ประชาคมเทศบาลที่จะมีอิสระในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะได้หลายประเภท ส่วนรายได้ของประชาคมของเทศบาลนั้นมาจากภาษีประกอบวิชาชีพของประชากรในเขตเทศบาลทุกแห่งที่รวมกันเป็นประชาคมของเทศบาล

3.3.1.4 การแบ่งอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศส รูปแบบทั่วไปมี 3 ประเภท ได้แก่ เทศบาล จังหวัดและภาคหรือมณฑล เทศบาลเป็นท้องถิ่นที่เล็กที่สุดทำหน้าที่ให้บริการขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่ของตนเอง จังหวัดมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลและดำเนินการในการกิจการรวมของจังหวัด และภารกิจซึ่งเชื่อมต่อระหว่างหลายพื้นที่ ส่วนภาคหรือมณฑลเป็นหน่วยงานบริหารท้องถิ่นที่ใหญ่ที่สุดของฝรั่งเศส มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องการพัฒนา ซึ่งเป็นกิจการหรือโครงการขนาดใหญ่ ซึ่งจังหวัดไม่สามารถดำเนินการได้ (โปรดดูตารางที่ 3)

ภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส มีลักษณะเป็นไปตามแนวคิดที่เรียกว่า “หลักความสามารถทั่วไป” (General Competence) หรือ “การบริหารปกครองโดยอิสระ” (Free Administration) ซึ่งเป็นกรอบแนวคิดทางกฎหมายที่ให้อำนาจกับท้องถิ่นในการบริหารจัดการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในเขตของตนเอง³⁰ โดยได้ให้ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในความเป็นอิสระจากรัฐบาลกลาง และความเป็นอิสระในความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ซึ่งมีนัยสำคัญสองประการ คือ ประการแรกในกรณีที่ถูกกฎหมายบัญญัติให้อำนาจหน้าที่หนึ่ง อำนาจหน้าที่ใด เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งท้องถิ่นใดแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นจะเข้าไปแทรกแซงในอำนาจหน้าที่นั้นไม่ได้เลย ประการที่สอง ไม่ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีขนาดเล็กหรือใหญ่แตกต่างกันก็ห้ามมิให้มีการกำกับดูแลระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง³¹

³⁰ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2546). ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ. หน้า 121.

³¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2539). รวมบทความกฎหมายการปกครองท้องถิ่น. หน้า 168.

ตารางที่ 3.1 การแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ

เทศบาล	จังหวัด	ภาค
สวัสดิการสังคม		
- จัดทำแฟ้มประวัติด้านสวัสดิการสังคมภายในชุมชน เพื่อเสนอต่อหน่วยงานของรัฐ - ทำความตกลงกับหน่วยงานของรัฐ เพื่อจัดทำภารกิจบางด้านแทน	- เป็นหน่วยงานหลักด้านการส่งเสริมสวัสดิการสังคม เช่น ให้ความช่วยเหลือด้านการรักษาพยาบาล, งานบริการสังคมแก่เยาวชน, ครอบครัว, คนพิการ และผู้สูงอายุ	(ไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในภารกิจด้านนี้)
การสาธารณสุข		
- จัดตั้งและสนับสนุนทางการเงินแก่หน่วยงานด้านสุขอนามัยและป้องกันโรคติดต่อ	- ส่งเสริมสุขภาพของเยาวชนและครอบครัว - สนับสนุนงานป้องกันและรักษาโรคร้ายแรง	(ไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในภารกิจด้านนี้)
การเคหะ		
- ปกป้องผู้ยากไร้ในด้านที่อยู่อาศัย - วางแผนและดำเนินการด้านการเคหะภายในชุมชน	- ให้คำปรึกษาและสนับสนุนทางการเงิน - จัดตั้งคณะกรรมการด้านการเคหะเพื่อดูแลงานด้านนี้ โดยร่วมมือกับหน่วยงานอื่นๆ	- วางแผนและจัดลำดับความสำคัญในการส่งเสริมงานด้านนี้ร่วมกับจังหวัด - ร่วมมือกับหน่วยงานส่วนกลางเพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยและส่งเสริมคุณภาพชีวิต
การศึกษา		
- การศึกษาระดับอนุบาลและประถม ศึกษา (สถานที่, สนับสนุน การเงิน,ก่อสร้างอาคาร , อุปกรณ์การเรียน และการบำรุงรักษา) - การปรับชั่วโมงเรียน และเพิ่มเติมกิจกรรมพิเศษนอกหลักสูตร	- การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น - เพิ่มเติมกิจกรรมพิเศษนอกหลักสูตร - จัดตั้งองค์กรเพื่อส่งเสริมการเรียนการสอนด้านศิลปะ, การเต้นรำ,ดนตรี,การละคร	- การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย - จัดตั้งองค์กรเพื่อส่งเสริมการเรียนการสอนด้านศิลปะ, การเต้นรำ, ดนตรี, การละคร

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

เทศบาล	จังหวัด	ภาค
- จัดตั้งองค์กรเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้การสอนด้านศิลปะ, การเต้นรำ,ดนตรี,การละคร		
การศึกษาสายวิชาชีพ		
(ไม่มีอำนาจหน้าที่โดย ตรงในภารกิจด้านนี้)	- ให้คำปรึกษาผ่านคณะกรรมการการศึกษาวิชาชีพของจังหวัด	- เป็นองค์กรหลักในการจัดการศึกษาสายวิชาชีพพิเศษต่างๆ และการฝึกฝนอาชีพ
การวัฒนธรรม		
- จัดตั้งและสนับสนุนห้องสมุดและพิพิธภัณฑ์ชุมชน - จัดเก็บและดูแลงานทะเบียนและหอจดหมายเหตุ	- จัดตั้งและสนับสนุนพิพิธภัณฑ์ของจังหวัด - จัดเก็บและดูแลงานทะเบียนและหอจดหมายเหตุ	- จัดตั้งและสนับสนุนพิพิธภัณฑ์ของภาค - จัดเก็บและดูแลงานทะเบียนและหอจดหมายเหตุ
การวางแผน		
- ร่วมจัดทำ และพิจารณากฎบัตรขององค์กรความร่วมมือ	- ให้คำแนะนำแก่ภาคด้านการวางแผนระดับภาค	- มีส่วนร่วมในการกำหนด และนำเอานโยบายระดับชาติไปปฏิบัติ
เทศบาล	จังหวัด	ภาค
ระหว่างเทศบาล (intercommunal charters)	- ช่วยเหลือและสนับสนุน การพัฒนาพื้นที่ชนบท	- วางแผนในระดับภาค - รับผิดชอบด้านการท่องเที่ยว
การพัฒนาและการวางผังในเขตชุมชน		
- มีอำนาจจัดทำแผนการถือครองที่ดิน (POS) - ควบคุมและออกใบอนุญาตด้านการก่อสร้างอาคาร - จัดทำแผนพัฒนาขององค์กรความร่วมมือระหว่างเทศบาล	- เข้าร่วมและให้คำปรึกษาด้านการผังเมืองและแผนการ ถือครองที่ดินของ เทศบาล	- พิจารณาและให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนการถือครองที่ดิน, แผนแม่บทด้านการ ผังเมืองของเทศบาล, และแผนพัฒนาขององค์กรความร่วมมือระหว่างเทศบาล
การขนส่ง		
- ให้คำปรึกษาการจัดทำแผนพัฒนาด้านการขนส่งของ	- ให้คำปรึกษาการจัดทำแผนพัฒนาด้านการขนส่ง	- จัดทำแผนพัฒนาด้านการขนส่งของภาค

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

เทศบาล	จังหวัด	ภาค
ภาค และของจังหวัด - จัดสร้างและบำรุงรักษาถนน ของเทศบาลและในเขตชนบท - ดำเนินการด้านรถโรงเรียน	ของภาค - จัดทำแผนการขนส่งระดับ จังหวัด - รับผิดชอบการขนส่งทางบก นอกเขตเมือง และบำรุงรักษา ถนนของจังหวัด - จัดตั้งและสนับสนุน โครงข่าย ระบบรถโรงเรียน - กำหนดโครงข่ายร่วมกับการ รถไฟแห่งประเทศไทย	- จัดสร้างสนามบิน - กำหนดโครงสร้างและ เครือข่ายการขนส่งทางรถไฟ ร่วมกับรถไฟแห่งประเทศไทย (SNCF)
การทำเรือและการขนส่งทางน้ำ		
- ดูแลทำเรือขนาดเล็กและตำรวจ น้ำ	- ดูแลทำเรือขนส่งทางทะเล, ทำเรือเพื่อการพาณิชย์ และ ทำเรือเพื่อการประมง - ช่วยเหลือด้านการอนุรักษ์ วัฒนธรรมแถบชายฝั่งทะเล	- จัดให้มีคูคลองและทำเทียบ เรือในแม่น้ำ - ช่วยเหลืออุตสาหกรรม การ ประมงและวัฒนธรรมชายฝั่ง
สิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์		
- เสนอและร่วมทำข้อตกลงเพื่อ กำหนดเขต (zones) อนุรักษ์ สถาปัตยกรรมและโบราณสถาน - ให้คำปรึกษาด้านแผนการ ท่องเที่ยวทางเท้าของจังหวัด	- กำหนดแผนและเส้นทางการ ท่องเที่ยวทางเท้า (walking tours)	- ร่วมสนับสนุนการดูแลและ อนุรักษ์โบราณสถาน - กำหนดเขตเพื่อการอนุรักษ์ สภาวะทางนิเวศน์ (preservation sites)
การพัฒนาเศรษฐกิจ		
- สนับสนุนงานของภาคในการ จัดสรรเงินอุดหนุนทางตรงแก่ วิสาหกิจ - จัดสรรเงินอุดหนุนและให้การ ช่วยเหลือทางอ้อมแก่วิสาหกิจ ต่างๆ	- สนับสนุนงานของภาคในการ จัดสรรเงินอุดหนุนทางตรงแก่ วิสาหกิจ - จัดสรรเงินอุดหนุนและให้ การช่วยเหลือทางอ้อมแก่ วิสาหกิจต่างๆ	- ส่งเสริมธุรกิจในระดับ ท้องถิ่น และการสร้างงาน - ช่วยเหลือและจัดสรรเงิน อุดหนุนทางตรงแก่วิสาหกิจ ต่างๆ - จัดสรรเงินอุดหนุนทางอ้อม

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

เทศบาล	จังหวัด	ภาค
- ให้ความช่วยเหลือธุรกิจภายใน ท้องถิ่นที่ประสบปัญหา	- ให้ความช่วยเหลือธุรกิจภายใน ท้องถิ่นที่ประสบปัญหา	

ที่มา : นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2546). ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ. หน้า 123-125.

3.3.2 ประเทศญี่ปุ่น

3.3.2.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น

ในประเทศญี่ปุ่น กฎหมายเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น และการกระจายอำนาจ จะบัญญัติเรื่องที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เป็นเรื่อง ๆ ไป เพื่อให้เกิดความชัดเจนไม่ซ้ำซ้อนกัน ดังนี้³²

(1) รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1946 จะพูดถึงหลักการทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอาไว้ เช่น การออกกระเบียบ กฎหมาย เกี่ยวกับองค์กรและการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องสอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการจัดการทรัพย์สิน การดำเนินกิจการและการบริหาร ตลอดจนออกกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ได้

(2) กฎหมายว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Autonomy Law) ค.ศ. 1947 จะพูดถึงการแบ่งประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3) กฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น เช่น

- กฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคล (Local public personnel Law)
- กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งตำแหน่งสาธารณะ (Public Office Election

Law)

³² ปรัชญา เวสารัชช์. (2542). การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย. หน้า 6-7.

- กฎหมายว่าด้วยการคลังสาธารณะของท้องถิ่น (Local Public Finance Law)

- กฎหมายว่าด้วยภาษีท้องถิ่น (Local Tax Law)

- กฎหมายว่าด้วยการจัดสรรภาษีให้ท้องถิ่น (Local Allocation Tax Law)

- กฎหมายว่าด้วยวิสาหกิจของท้องถิ่น (Local Public Enterprise Law)

3.3.2.2 รูปแบบการปกครองท้องถิ่น³³

ประเทศญี่ปุ่นไม่มีภูมิภาค การบริหารราชการแผ่นดินประกอบด้วยส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น 2 ชั้น คือ ท้องถิ่นที่เป็นจังหวัด (Prefecture) ซึ่งอาจมีชื่อเรียกต่างๆ เช่น To (1 แห่ง) Do (1 แห่ง) Fu (2 แห่ง) และ Ken (43 แห่ง) มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 47 จังหวัด³⁴ เดิมผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางแต่หลังจากการปฏิรูปครั้งที่สอง หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี ไม่มีเงื่อนไขกำหนดว่าจะดำรงตำแหน่งได้กี่วาระ จังหวัดมีหน้าที่ในเรื่องที่ครอบคลุมกิจการในภาพรวมของจังหวัดหรือกิจการที่ครอบคลุมพื้นที่หลายเทศบาล ขนาดของจังหวัดแตกต่างกันไปทั้งในแง่จำนวนประชากรและพื้นที่ ในแง่ประชากร โตเกียวมีพื้นที่เล็กแต่ประชากรมากถึง 12 ล้านคน จังหวัดที่มีประชากรรองลงไป ได้แก่ โอซากา (8 ล้านคน) การคมนาคมจะมีรถไฟด่วนจะวิ่งตามเส้นทางที่มีประชากรหนาแน่น สำหรับจังหวัดเล็กๆ ทางภาคเหนืออาจมีพื้นที่กว้างแต่ประชากรน้อย คือ มีประชากรประมาณ 6-7 แสนคน ในแง่พื้นที่ ฮอกไกโดมีพื้นที่มากกว่า 80,000 ตารางกิโลเมตร ในขณะที่จังหวัดโอซากามีพื้นที่น้อยกว่า 2,000 ตารางกิโลเมตร เป็นต้น จำนวนจังหวัดไม่มีการเปลี่ยนแปลงมาตั้งแต่สมัยของเมจิ (ค.ศ. 1868 - 1912) แต่ละจังหวัดมีเทศบาลครอบคลุมเต็มพื้นที่ เช่น จังหวัดไซตามา มีประชากร 6 ล้านคน มีเทศบาล 92 แห่ง บริเวณที่มีประชากรหนาแน่นเรียกว่าเมืองใหญ่ รองลงไปเป็นเมืองและหมู่บ้าน

ท้องถิ่นชั้นที่สองเรียกว่า เทศบาล (Municipalities) มีจำนวนทั้งสิ้น 3,232 แห่ง แบ่งเป็นสามประเภท เรียกว่า เมืองใหญ่ (Cities หรือ Shi) มีทั้งสิ้น 669 แห่ง ที่เหลือเป็นเมือง (Towns หรือ Cho) 1,993 แห่ง และหมู่บ้าน (Village หรือ Son) 570 แห่ง³⁵ ทั้งนี้ เฉพาะในเขตจังหวัดโตเกียวมีหน่วยท้องถิ่นพิเศษเรียกว่า Ku จำนวน 23 แห่ง Ku เป็นบริเวณที่มีประชากรหนาแน่นในโตเกียว (ประชากรใน Ku ทั้งสิ้น มีถึง 8 ล้านคน)

³³ แหล่งเดิม. หน้า 11-13.

³⁴ Shuichi Kitazaki and Yasunori Ogawa. (1997). **Local Government. In The local administration in Japan.** p. 8

³⁵ Ibid.

เทศบาลเองก็มีความหลากหลายต่างกันไป เมืองโยโกฮามามีประชากรกว่า 3 ล้านคน แต่หมู่บ้านอาโอคาซึมาซึ่งอยู่ในโตเกียวมีประชากรน้อยกว่า 200 คน เมืองอาโซโร มีพื้นที่ 1,400 ตารางกิโลเมตร ในขณะที่เมืองทาคาซึมา มีพื้นที่น้อยกว่า 1.5 ตารางกิโลเมตร สำหรับจำนวนเทศบาลที่ลดลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปลายสงครามโลกครั้งที่สอง ที่เป็นเช่นนี้เกิดจากความจำเป็นในการปรับปรุงความสามารถทางการคลังของท้องถิ่น ผลคือจำนวนเทศบาลลดลงกว่า ร้อยละ 50 จากที่เคยมีกว่า 10,000 เทศบาล ซึ่งเป็นผลดีต่อการปรับปรุงความสามารถในการบริหารและประสิทธิภาพด้านการคลัง จึงทำให้มีการรวมเทศบาลอีกอย่างต่อเนื่องจนในเดือนมีนาคม 1997 มีเทศบาลเหลือ 3,232 แห่ง

นายกเทศมนตรีหรือหัวหน้าหมู่บ้านมาจากการเลือกตั้ง ดำรงตำแหน่ง 4 ปี และมีสภาเทศบาลซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้งอยู่ในตำแหน่ง 4 ปี การบริหารงานของแต่ละท้องถิ่นแบ่งออกเป็นหน่วยงานระดับต่าง ๆ เช่น ฝ่ายหรือแผนก อาจมีหน่วยงานพิเศษดูแลบางเรื่อง หรืออาจมีหน่วยงานอิสระที่มีใ้ได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนายกเทศมนตรี เช่น คณะกรรมการเลือกตั้ง คณะกรรมการศึกษา คณะกรรมการดูแลความประพฤติของพนักงาน เป็นต้น

ลักษณะการบริหารท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นอาจสรุปได้ว่าเป็นการบริหาร ที่มีความอิสระพอควร สามารถพึ่งตนเองได้ แต่การดำเนินการต่าง ๆ ยังเป็นไปในกรอบที่ส่วนกลางกำหนด ท้องถิ่นมีระดับหน้าที่ความรับผิดชอบสูง และมีรูปแบบการบริหารจัดการเดียวกัน

ท้องถิ่นแต่ละระดับมีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบชัดเจนตามที่กฎหมายกำหนด จังหวัดจะดูแลเรื่องที่ครอบคลุมหลายเทศบาลหรือเรื่องที่คุ้มค่าน่ากว่าการดำเนินการเองของแต่ละเทศบาล เทศบาลแต่ละแห่งดูแลเรื่องที่อยู่ในขอบเขตพื้นที่ของตน ทั้งนี้ ส่วนกลาง จะเข้าสนับสนุนในด้านการเงินด้วย เช่น การสร้างตึก การบำรุงรักษาเป็นเรื่องของเทศบาล แต่ส่วนกลางให้การสนับสนุนทางการเงินและอาจเข้าแทรกแซงได้ หรือในเรื่องการศึกษา ส่วนกลางดูแลมาตรฐานหลักสูตร และกำหนดนโยบาย ครูได้รับเงินเดือนจากจังหวัด โดยจังหวัดมีอำนาจตัดสินใจเรื่องการเปิดเทอมหรือปิดเทอม ส่วนเทศบาลสนับสนุนด้านการบำรุงรักษาและค่าใช้จ่ายต่างๆ

การกำกับดูแลของส่วนกลางกระทำในสองลักษณะคือ การสนับสนุนด้านการเงินและการกำกับดูแลโดยหน่วยงานกลาง ต่างจากช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สองซึ่งส่วนกลางกำกับดูแลโดยตรงอย่างมาก ปัจจุบันส่วนกลางยังแทรกแซงระดับจังหวัดและยังกำกับดูแลเทศบาลอยู่บ้าง ทั้งนี้อำนาจในการวางแผนเรื่องส่วนใหญ่ยังอยู่ที่ส่วนกลาง

นอกจากท้องถิ่นปกติดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีท้องถิ่นพิเศษอีก ได้แก่ เขตพิเศษ (Ku ในกรุงโตเกียวมีจำนวน 23 แห่ง) สหกรณ์องค์กรปกครองท้องถิ่น (Cooperatives of Local

Public Entities จำนวน 2,822 แห่ง) เขตทรัพย์สิน (Property Ward ประมาณ 4,244 แห่ง) และ บริษัทพัฒนาท้องถิ่น (Local Development Corporations 10 แห่ง)³⁶

3.3.2.3 หน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น³⁷

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ให้บริการที่ครอบคลุมในพื้นที่ซึ่งตนรับผิดชอบ โดยดูแลบริการพื้นฐานปกติประจำที่รัฐต้องจัดให้แก่ประชาชน เป็นต้นว่าการจดทะเบียนครอบครัวและผู้อยู่อาศัย การก่อสร้างและการจัดการศูนย์ดูแล (day-care center) โรงเรียนอนุบาล โรงเรียนประถมและมัธยม อาคารสาธารณะและสิ่งปลูกสร้างสาธารณะอื่นๆ การก่อสร้างการบำรุงรักษา การจัดการขยะและน้ำเสีย การประปาและระบายน้ำ การพัฒนาและปรับปรุงถนนและสวนสาธารณะ การตำรวจและการป้องกันและระงับอัคคีภัย ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นจึงมีบทบาทต่อความเจริญของสังคมโดยรวม ทั้งยังมีบทบาทสำคัญต่อเสถียรภาพและการปรับปรุงชีวิตประจำวันของประชาชนด้วย ทั้งนี้ เพราะหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด จึงได้มีภาระในการปรับปรุงคุณภาพชีวิตและตอบสนองความต้องการของประชาชนมากขึ้นทุกขณะ

หน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหลายประการ ซึ่งอาจแยกเป็นรายละเอียด ดังต่อไปนี้

(1) การทะเบียน

เป็นบริการที่จัดทำโดยหน่วยงานของท้องถิ่น แต่เดิมประชาชนวิจารณ์ความไร้ประสิทธิภาพและบริการที่ไม่น่าพอใจ แต่ปัจจุบัน ญี่ปุ่นได้ปรับปรุงบริการในลักษณะต่างๆ เช่น ขยายเวลาทำงาน ให้บริการวันหยุดและให้บริการที่ครอบคลุมมีการสร้างเครือข่ายข้อมูลในท้องถิ่น (local area networks) ระบบต่อเชื่อม (on line systems) โดยเฉพาะในเรื่องการ ลงทะเบียนและภาษีอากร มีการขยายระบบโทรคมนาคมในการจัดบริการ เช่น ระบบโทรศัพท์ซึ่งให้ข้อมูลทั้งตัวอักษรและภาพระบบโทรทัศน์ผ่านเคเบิล เป็นต้น

งานทะเบียนสำคัญที่ท้องถิ่นดูแลได้แก่

(1.1) งานทะเบียนผู้อยู่อาศัย (Residents Registration) ซึ่งเก็บข้อมูลแต่ละบุคคลอันเป็นประโยชน์ในการประกันสุขภาพ ภาษีอากร การศึกษาภาคบังคับ การจัดหาประชาชนแต่ละคนจะมีบัตรประชาชน (resident card) ซึ่งเทศบาลเป็นผู้จัดทำ

³⁶ Ibid.

³⁷ ปรัชญา เวสารัชช์. (2542). การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย. หน้า 26-32.

(1.2) งานทะเบียนครอบครัวหรืองานทะเบียนราษฎร เป็นการเก็บข้อมูล การเกิด การตาย ผู้ปกครองและเด็ก สามีภรรยา งานส่วนนี้รัฐกระจายมาให้เทศบาลเป็นผู้ดูแล โดยมี หลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐกำหนดเพื่อให้เป็นมาตรฐานทั่วทั้งประเทศ

(1.3) งานทะเบียนคนต่างด้าว ซึ่งจัดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ให้มีการปฏิบัติต่อ คนต่างด้าวอย่างเป็นธรรม และให้เกิดความชัดเจนในเรื่องของถิ่นที่อยู่และสถานภาพ

(1.4) งานรับรองตราประทับ ในประเทศญี่ปุ่น ประชาชนสามารถใช้ตรา ประทับประจำตัวแทนลายเซ็นได้ในสัญญาหรือเอกสารทางราชการ เทศบาลจึงมีหน้าที่ให้คำรับรอง ว่าตราประทับเป็นของจริง

(2) บริการสังคม

วัตถุประสงค์ของการบริการสังคมคือ การช่วยเหลือประชาชนที่ด้อยโอกาส สามารถมีคุณภาพชีวิตได้เท่าเทียมกับประชาชนอื่นๆ ในสังคม จึงจำเป็นต้องจัดบริการสำหรับผู้ พิการทั้งทางกายและจิตใจ ครอบครัวที่มีผู้ปกครองเพียงคนเดียว เด็กและผู้สูงอายุ บริการสังคมอาจ แบ่งเป็นการสนับสนุนสาธารณะ (public support) เช่น การช่วยเหลือทางการเงินและสวัสดิการ (welfare) เช่น สวัสดิการสำหรับเด็ก การทำคลอด การดูแลผู้สูงอายุและผู้พิการ โดยทั่วไปเป้าหมาย หลักคือ จัดตั้งอำนวยความสะดวก จัดบริการดูแลและการสนับสนุนทางการเงิน บริการสังคมสำคัญ ได้แก่

(2.1) การให้ความช่วยเหลือทางการเงินสำหรับผู้ด้อยโอกาส ในเรื่อง การ ดำรงชีวิตประจำวัน การศึกษา ที่พักอาศัย การดูแลสุขภาพ การคลอดเด็ก อาชีพ ฌาปนกิจ ทั้งนี้ เมืองใหญ่ (city) ให้ความช่วยเหลือในเมืองใหญ่ ส่วนจังหวัดเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือในพื้นที่เมืองและ หมู่บ้าน

(2.2) สวัสดิการเด็ก การจัดศูนย์ฟื้นฟูสภาพสำหรับเด็กพิการหรือเด็กที่มี ปัญหาด้านการฟังและการพูด การจัดศูนย์ดูแลช่วงกลางวัน บ้านเด็ก นอกจากนี้รัฐบาลกลาง ยังจัดสรร เงินให้แก่ครอบครัวที่มีฐานะยากจนสำหรับเด็กอายุต่ำกว่าสามปีด้วย

(2.3) บริการสำหรับผู้สูงอายุ อายุขัยเฉลี่ยของคนญี่ปุ่นอยู่ประมาณ 80 ปี และในทศวรรษที่ 21 ประชากรหนึ่งในสี่จะมีอายุกว่า 65 ปี ดังนั้น การดูแลผู้สูงอายุจึงเป็นเรื่อง สำคัญโดยการให้ประโยชน์ต่อผู้สูงอายุที่อยู่บ้านตนเอง การจัดตั้งอำนวยความสะดวกและบริการ เฉพาะสำหรับผู้สูงอายุ และการให้คำแนะนำปรึกษา

(2.4) บริการผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส เพื่อให้บุคคลเหล่านี้สามารถดำรงชีวิต ได้ด้วยตนเองและมีส่วนร่วมในสังคม

(3) การประกันสังคม

การประกันสังคมมีสี่ประเภท ได้แก่

(3.1) การประกันสุขภาพ (medical insurance) ระบบประกันสุขภาพของญี่ปุ่นมีสามประเภท คือ การประกันสุขภาพสำหรับพนักงานภาคเอกชน การประกันสุขภาพ โดยสมาคมร่วมช่วยเหลือ (mutual aid associations) ซึ่งส่วนใหญ่จัดให้สำหรับพนักงานภาครัฐ และการประกันสุขภาพระดับชาติ (National Health Insurance) สำหรับผู้ที่ทำงานอิสระและผู้ทำการเกษตร การประกันสุขภาพระดับชาตินี้ดำเนินการ โดยเทศบาล ซึ่งมีสมาชิกตามโครงการนี้ประมาณหนึ่งในสามของโครงการประกันสุขภาพทั้งหมดของญี่ปุ่น

(3.2) การประกันบำนาญ (pension insurance) เป็นระบบประกันที่มีวัตถุประสงค์ในการให้รายได้ขั้นต่ำแก่ผู้ที่เกษียณจากงาน นอกจากระบบประกันระดับชาติแล้ว ยังมีระบบประกันอื่นๆ อีก ได้แก่ บำนาญ สวัสดิการสำหรับพนักงานภาคเอกชน บำนาญร่วมช่วยเหลือสำหรับพนักงานภาครัฐ รัฐบาลกลางดูแลระบบประกันระดับชาติ โดยเทศบาลรับผิดชอบการลงทะเบียนผู้เอาประกัน

(3.3) การประกันว่างงาน (unemployment insurance) ดำเนินการโดยรัฐบาลกลาง

(3.4) การประกันอุบัติเหตุของพนักงาน (employees accident insurance) ดำเนินการโดยรัฐบาลกลาง

(4) บริการสาธารณสุขและอนามัย

เป็นบริการที่มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการดูแลและปรับปรุงสุขภาพของผู้อยู่อาศัย โดยครอบคลุมด้านสาธารณสุข สิ่งแวดล้อม รักษาพยาบาล และเภสัชกรรม ในขณะที่รัฐบาลกลางดูแลการกักกัน และการออกใบอนุญาตต่างๆ รัฐบาลท้องถิ่นโดยเฉพาะระดับจังหวัดมีหน้าที่ให้บริการประจำวัน บริการส่วนใหญ่ทำที่ศูนย์สาธารณสุขจังหวัดและเทศบาล บางแห่งจัดดำเนินการโรงพยาบาลและคลินิกของตนเอง โดยทั่วไปจังหวัดรับผิดชอบในการจัดบริการอนามัยและสาธารณสุข ส่วนเทศบาลดูแลบริการให้แก่ผู้อยู่อาศัยในเขตพื้นที่ของตนโดยตรง เช่น การฉีดวัคซีน การออกใบอนุญาตตามปกติ การจัดการศูนย์อนามัยแม่และเด็กและการให้บริการพยาบาล

(5) การเก็บและทำลายขยะ

ดำเนินการโดยจังหวัดและเทศบาลซึ่งอาจจ้างเอกชนรับช่วงต่อก็ได้ นอกจากนี้ จังหวัดและเทศบาลได้มีความร่วมมือกันมากขึ้นเพื่อกำจัดขยะและนำขยะมาใช้ประโยชน์อีก

(6) บริการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ตามกฎหมายป้องกันมลภาวะสิ่งแวดล้อม (Environmental Pollution Prevention Law) รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการส่งเสริมมาตรการควบคุมมลภาวะ ทั้งนี้ ท้องถิ่นมีหน้าที่สอดคล้องดูแลและควบคุมมลภาวะ รวมทั้งกำจัดมลภาวะดังกล่าว ซึ่งครอบคลุมมลภาวะด้านอากาศ น้ำ ดิน เสียง การสั่นสะเทือน กากของเสีย

(7) บริการด้านเกษตรกรรม ป่าไม้ และประมง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการส่งเสริมการเกษตร ป่าไม้ และประมง เพื่อให้มีการผลิตอาหารได้เพียงพอ การดำเนินการจะเน้นผลักดันให้มีการปลูกพืชที่เหมาะสมในพื้นที่ที่เหมาะสม

(8) บริการด้านการพาณิชย์และอุตสาหกรรม

ท้องถิ่นอาจให้ทุนกู้ยืมดอกเบี้ยต่ำแก่ธุรกิจขนาดย่อม หรือส่งเสริมอุตสาหกรรมท้องถิ่นที่ใช้ทรัพยากรท้องถิ่นและเพิ่มการจ้างงาน นอกจากนี้หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นยังมีบทบาทในการปรับปรุงวิธีการจัดการด้านพาณิชย์และอุตสาหกรรม สร้างศูนย์อุตสาหกรรมเพื่อดึงดูดการลงทุนทำการวิจัยด้านการพาณิชย์และอุตสาหกรรม ส่งเสริมการท่องเที่ยวและกำหนดนโยบายปรับปรุงการบริโภคและการแจกจ่ายผลผลิต เทศบาลจะมีหอการค้าและอุตสาหกรรมท้องถิ่น สมาคมการพาณิชย์และอุตสาหกรรม เพื่อส่งเสริมความช่วยเหลือและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างสมาชิก

(9) การพัฒนาชุมชนเมือง

โครงการพัฒนาชุมชนเมืองเน้นพื้นที่เป็นหลัก โดยมีการแบ่งเขตใหม่และพัฒนาใหม่ เน้นการวางผังเมืองตามกฎหมายผังเมือง ทั้งนี้ จังหวัดรับผิดชอบการกำหนดพื้นที่เมืองที่ต้องการปรับปรุง พัฒนาและบำรุงรักษาและกำหนดพื้นที่เมืองที่ต้องการพัฒนาอย่างเป็นระบบ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุญาตดำเนินการ ส่วนนายกเทศมนตรีรับผิดชอบการวางผังเมือง โดยมีการประชุมพิจารณาและตรวจสอบ และมีคณะกรรมการผังเมืองช่วยกลั่นกรองในระดับจังหวัด

(10) โครงสร้างพื้นฐานและการเคหะ

ท้องถิ่นมีหน้าที่จัดทำผังเมืองและโครงการพัฒนาเพื่อส่งเสริมให้เกิดการปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวก ดูแลการพัฒนาพื้นที่และการก่อสร้าง โดยดูแลถนน ลำน้ำ ท่อระบายน้ำและที่พักรถ

(11) บริการตำรวจ

หลังสงครามโลกครั้งที่สอง บริการตำรวจแทบทั้งหมดถูกยกให้จังหวัดเป็น

ผู้ดำเนินการ แต่ละจังหวัดมีคณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะ และมีสำนักงานตำรวจของตน ในเดือนเมษายน 1996 มีผู้ทำงานด้านบริการตำรวจทั่วประเทศ (รวมทั้งพลเรือนด้วย) จำนวน 255,000 คน

(12) บริการด้านอค์ก๊ภ

ก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง งานด้านอค์ก๊ภ แผ่นดินไหว วาตภภ และ น้ำท่วม เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของตำรวจ แต่หลังสงครามรัฐได้มอบให้เทศบาลดูแลเรื่อง เหล่านี้แทนเป็นส่วนใหญ่ (ยกเว้นมหานครโตเกียวซึ่งยังให้บริการนี้อยู่) งานส่วนใหญ่เป็นเรื่องการ ป้องกันและระงับอค์ก๊ภ การป้องกันน้ำท่วม การให้ความช่วยเหลือประชาชนระหว่างเกิดพายุ และการช่วยเหลือภภภในกรณีอุบัติเหตุและเหตุอุกฉน การดำเนินการเหล่านี้เทศบาลอาจดำเนินการเอง โดยลำพังหรือร่วมมือกับเทศบาลอื่นก็ได้

(13) การศึกษา

ตามกฎหมายการศึกษาพื้นฐานซึ่งเป็นผลจากการปฏิรูปการศึกษาระบบ โรงเรียนของญี่ปุ่นประกอบด้วยการศึกษาชั้นประถม 6 ปี ชั้นมัธยมต้น 3 ปี และชั้นมัธยมปลาย 3 ปี ส่วนการศึกษาระดับปริญญาตรีใช้เวลาศึกษา 4 ปี โดยเป็นการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี การศึกษาภาค บังคับนี้เป็นหน้าที่ของเทศบาล ส่วนจังหวัดดูแลโรงเรียนมัธยมปลาย และโรงเรียนพิเศษ เช่น โรงเรียนสำหรับเด็กพิการ

(14) วิสาหกิจและบริษัทของท้องถิ่น

ท้องถิ่นมักเกี่ยวข้องกับวิสาหกิจหลากหลาย เช่น วิสาหกิจที่ดูแลเรื่อง การ จัดหาน้ำประปา การระบายน้ำ การขนส่ง การดูแลสุขภาพ การไฟฟ้า ก๊าซ ตลาดขายส่ง โรงฆ่าสัตว์ การ พัฒนาท่าเรือ การดูแลแหล่งท่องเที่ยว เป็นต้น กิจกรรมเหล่านี้ดำเนินการโดยวิสาหกิจของท้องถิ่น (local public enterprises) เพื่อให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ วิสาหกิจเหล่านี้มีผู้บริหารซึ่ง เทียบเท่าประธานบริษัทเอกชน มีระบบการเงินของตนเอง ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการมาจากภาษีที่ จัดเก็บได้ และวิสาหกิจจะเก็บค่าใช้จ่ายบริการจากผู้ใช้ ทั้งนี้ มีบรรษัทการเงินสำหรับวิสาหกิจเทศบาล ญี่ปุ่น (Japan Finance Corporation for Municipal Enterprises) เป็นหน่วยงานให้กู้เงินแก่วิสาหกิจ ท้องถิ่น นอกจากนี้ ท้องถิ่นอาจตั้งบริษัทมาดำเนินการก็ได้

3.3.2.1 การแบ่งหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 2 ระดับของญี่ปุ่นคือ จังหวัดและเทศบาล มี บทบาทสำคัญในการรักษาเสถียรภาพของชาติและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น ให้ได้รับบริการขั้นพื้นฐานจากหน่วยงานที่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด โดยให้บริการสาธารณะ (public services) หลายประการ เช่น ด้านการศึกษา ด้านงานสาธารณะ ด้านสุขภาพและอนามัยการ

รักษาสภาพสิ่งแวดล้อม สวัสดิการสังคม การประกันสังคม การเกษตร ป่าไม้ และการอุตสาหกรรม เป็นต้น โดยจังหวัดจะดูแลพื้นที่ที่ครอบคลุมกว้างขวางกว่าเทศบาล และดูแลเรื่องที่ต้องการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งในระดับชาติและระดับจังหวัด เช่น ด้านความมั่นคงของชาติ โครงสร้างพื้นฐานที่มีมาตรฐานเท่าเทียมกัน เป็นต้น ส่วนระดับเทศบาลที่เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับล่างสุดของญี่ปุ่น จะให้บริการขั้นพื้นฐานทั่วไปแก่ประชาชนในเขตพื้นที่ของตนเองเท่านั้น ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีอำนาจหน้าที่และภารกิจที่มีขอบเขตกว้างขวางในกิจกรรมภายในพื้นที่ทั้งหมด ยกเว้น การทูต ความมั่นคงของชาติ อำนาจอศาล การลงโทษทางอาญา กิจกรรมนาคมน และการขนส่งของชาติ กิจกรรมไปรษณีย์ โรงพยาบาลและสถาบันสุขภาพของชาติ ซึ่งถูกกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลส่วนกลาง

หน้าที่เกือบทั้งหมดของจังหวัดและเทศบาลมีการซ้ำซ้อนกันอยู่ (Overlap) เช่น การก่อสร้างและปรับปรุงถนน การวางผังเมือง สวนสาธารณะ และระบบกำจัดของเสีย เป็นต้น โครงการเหล่านี้จะเป็นหน้าที่ของทั้งระดับจังหวัดและระดับเทศบาล ดังนั้น ความแตกต่างในพื้นที่และขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นเกณฑ์พื้นฐานในการกำหนดว่าท้องถิ่นระดับใดควรจะเป็นผู้ดำเนินการให้บริการสาธารณะ (Public works) ในด้านใด อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปจังหวัดจะรับผิดชอบดำเนินการในโครงการที่มีขนาดใหญ่ที่ครอบคลุมพื้นที่มากกว่าหนึ่งเทศบาล ซึ่งเกินความสามารถของเทศบาลจะจัดการได้ เช่น การเตรียมแผนพัฒนาภูมิภาคทั้งหมด การพัฒนาภูเขา และการพัฒนาแม่น้ำ เป็นต้น ซึ่งในแต่ละเทศบาลจะรับผิดชอบโครงการภายในเขตพื้นที่ของตนเองเท่านั้น

กล่าวโดยสรุปหน้าที่ความรับผิดชอบของจังหวัดจึงครอบคลุมภารกิจ ดังต่อไปนี้³⁸

- (1) งานที่ต้องดำเนินการครอบคลุมพื้นที่ขนาดใหญ่ เช่น การวางแผนแม่บทเพื่อพัฒนาท้องถิ่น (comprehensive local development plan) การอนุรักษ์ป่าไม้ และการปรับปรุงแม่น้ำ เป็นต้น
- (2) งานที่จำเป็นต้องดำเนินการในรูปแบบเดียวกันทั่วทั้งจังหวัด หรือทั่วประเทศ เช่น การรักษามาตรฐานการศึกษาภาคบังคับ และการบริหารงานกิจการตำรวจ เป็นต้น
- (3) งานติดต่อสื่อสารระหว่างรัฐบาลกลางและเทศบาล หรือการให้คำแนะนำ และแนวทางแก่เทศบาล เช่น ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานและการจัดองค์การ เป็นต้น

³⁸ โกวิทช์ พวงงาม. (2548). การปกครองท้องถิ่นไทย. หน้า 50-51.

(4) งานที่ขอบเขตดำเนินการที่ไม่เหมาะสมที่จะอยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาล เช่น การจัดตั้งและการบริหารงาน โรงพยาบาลและโรงเรียนมัธยมปลาย

ส่วนหน้าที่ความรับผิดชอบของเทศบาลทั้ง 3 ระดับ คือ การบริหารงานที่เกี่ยวข้องกับความต้องการพื้นฐานของประชาชน (Citizen's basic needs) เพื่อให้บริการที่ดีที่สุดแก่ประชาชน ดังที่กล่าวว่า “municipalities first' principle” ในกิจกรรมต่างๆ ดังนี้

(1) ให้บริการที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจประจำวัน เช่น การจดทะเบียนครอบครัวและทำทะเบียนผู้อยู่อาศัย

(2) จัดบริการด้านสาธารณสุขและความปลอดภัย การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เช่น การดับเพลิง สวัสดิการแก่เด็กและผู้สูงอายุ การจัดเก็บขยะมูลฝอยและกำจัดสิ่งโสโครก การจัดให้มีน้ำประปา และสวนสาธารณะ

(3) การดำเนินงานที่เกี่ยวกับการพัฒนาเมือง เช่น การวางผังเมือง การก่อสร้างและบำรุงรักษาถนนในท้องถิ่น และถนนทางหลวง รวมทั้งงานที่เกี่ยวกับแม่น้ำ

(4) การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารและการจัดตั้งสิ่งอำนวยความสะดวกด้านต่างๆ เช่น ศาลาประชาชน สถานรับเลี้ยงเด็ก โรงเรียนประถมศึกษา และห้องสมุด เป็นต้น

ตารางที่ 3.2 การแบ่งหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย

ผู้รับผิดชอบ ลักษณะงาน	จังหวัด	เทศบาล
ความมั่นคง	● กิจการตำรวจ	● การป้องกันอัคคีภัย ● การทะเบียนราษฎร ● การลงทะเบียนผู้อยู่อาศัย
โครงสร้างพื้นฐาน	● ถนนระดับประเทศ (ในเขตที่กำหนด) ● แม่น้ำชั้นหนึ่ง(เขตที่กำหนด) ● แม่น้ำชั้นสอง ● ท่าเรือ ● การเคหะ ● การวางผังเมือง	● โครงการผังเมือง ● ถนนเทศบาล ● ลำน้ำ แม่น้ำ (ที่กฎหมายกำหนด) ● ท่าเรือ ● การเคหะ ● การระบายน้ำและ ● น้ำเสีย
การศึกษา	● วิทยาลัย โรงเรียนการศึกษาพิเศษ การจัดสรรเงินเดือนและ ● การบุคลากรสำหรับครูและพนักงานโรงเรียนประถมและมัธยมต้น ● การให้ความช่วยเหลือแก่โรงเรียนเอกชน(ตั้งแต่ระดับอนุบาลถึงวิทยาลัย)	● โรงเรียนประถม ● โรงเรียนระดับมัธยมต้น ● โรงเรียนอนุบาล
สวัสดิการ การอนามัย การประกันสังคม	● การให้ความช่วยเหลือสาธารณะ (ระดับเมืองและหมู่บ้าน) ● สวัสดิการเด็ก ● สุขภาพและการสังคมสงเคราะห์สำหรับผู้สูงอายุ ● ศูนย์อนามัย	● การให้ความช่วยเหลือสาธารณะ (ระดับเมืองใหญ่) ● สวัสดิการเด็ก ● สุขภาพและการสังคมสงเคราะห์สำหรับผู้สูงอายุ ● การประกันสุขภาพระดับชาติ ● น้ำ ● การกำจัดขยะและน้ำเสีย ● ศูนย์อนามัย

ตารางที่ 3.2 (ต่อ)

ผู้รับผิดชอบ ลักษณะงาน	จังหวัด	เทศบาล
อุตสาหกรรมและ เศรษฐกิจ	• การส่งเสริมเศรษฐกิจภาค • การจ้างงานและการอบรมอาชีพ • การให้คำปรึกษาด้านการจัดการและการให้ข้อเสนอแนะแก่อุตสาหกรรมระดับกลางและระดับเล็ก	• การส่งเสริมเศรษฐกิจภาคการใช้และปรับปรุงที่ดินเพื่อการเกษตร

ที่มา : ประจักษ์ เวสารีชี. (2542). การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย. หน้า 23-25.