

พลังนายกเทศมนตรี–เครือข่ายระหว่างเทศบาลและการมีส่วนร่วมแบบจัดสรร
งบประมาณร่วม: บทเรียนการปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส
Mayoral Power – Inter-Municipal Networks and Participatory
Appropriations Shared Budgeting: Lessons
from French Local Governance

ฉันทิพย์ จำเดิมเผด็จศึก¹, ชัยธนาภทร ชัยะโสทธิ² และเตวิช พฤกษ์ปีติ³
Chantip Jamdoemphadetsuek¹, Chaithanaphat Chayasotthi²
and Tewit Phruekpiti³

Received: 2025-10-10; Revised: 2025-10-27; Accepted: 2025-10-30

บทคัดย่อ

งานวิจัยเชิงคุณภาพนี้มุ่งอธิบายปัจจัยความสำเร็จของการปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส โดยวิเคราะห์สามกลไกหลัก 1) บทบาทของเทศบาลและนายกเทศมนตรีในฐานะผู้รับผิดชอบด้านหน้าของรัฐใกล้ชิดกับประชาชน 2) เครือข่ายความร่วมมือระหว่างเทศบาล (Intercommunity /EPCI) ที่บูรณาการทรัพยากรและบริการข้ามเขต และ (3) นวัตกรรม “งบประมาณมีส่วนร่วม” ของกรุงปารีสที่เปิดอำนาจตัดสินใจด้านการลงทุนแก่ประชาชนอย่างเป็นระบบ โดยอาศัยการวิเคราะห์เอกสารกฎหมาย (Defferre 1982–83, NOTRe 2015), รายงาน OECD/EU, แหล่งข้อมูลทางการของกรุงปารีสและบทวิชาการ ผลการศึกษาเสนอกรอบ “3 เสา–2 เงื่อนไข” (เทศบาล–นายกเทศมนตรีเข้มแข็ง, EPCI, งบประมาณมีส่วนร่วม; เงื่อนไขฐานคือวินัยการคลังและการจัดวางอำนาจไม่ซ้ำซ้อน) ที่ทำให้การให้บริการสาธารณะมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และมีความไว้วางใจสูง ทั้งนี้ข้อจำกัดของงานคือพึ่งพาเอกสาร ไม่ได้เก็บข้อมูลภาคสนาม จึงเสนอให้วิจัยต่อด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

คำสำคัญ: ฝรั่งเศส, การกระจายอำนาจ, นายกเทศมนตรี, ชุมชนระหว่างกัน (Intercommunity), งบประมาณมีส่วนร่วม

Abstract

This qualitative study examines the drivers of success in French local governance through three key mechanisms: (1) empowered municipalities and mayors as the primary frontline of government; (2) inter-municipal cooperation bodies (EPCI) that integrate resources and cross-boundary services; and (3) Paris’s participatory budgeting (PB) as a systemic form of citizen decision-making over capital investments. Using documentary analysis of legal frameworks (Defferre 1982–83; NOTRe 2015), OECD/EU reports, official Paris PB data, and scholarly sources, the study proposes a “3 pillars–2 conditions” framework (strong mayoral municipalities, EPCI, and PB; underpinned by fiscal discipline and clear competence allocation). This configuration enhances service quality, transparency, and public trust. The study acknowledges limitations from relying on documents rather than field interviews and recommends follow-up research with key stakeholders.

Keyword: France, Decentralization, Mayors, Intercommunity, Participatory Budgeting



บทนำ

เบื้องหลังและความท้าทายของ “รัฐเดี่ยวที่กระจายอำนาจ”

ฝรั่งเศสเป็นรัฐเดี่ยวที่ยืนยันหลักการ “องค์การของรัฐเป็นแบบกระจายอำนาจ” อยู่ในรัฐธรรมนูญปี 1958 (แก้ไขเพิ่มเติม) มาตรา 1 ซึ่งกำหนดให้สาธารณรัฐฝรั่งเศสยังคง “เอกภาพ จารีตธรรมาวาส ประชาธิปไตย และสังคม” แต่ในขณะเดียวกันก็จัดรูปแบบการบริหารให้กระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ ความท้าทายหลักของแบบจำลองนี้คือการสร้าง “สมดุล” ระหว่างเอกภาพของรัฐกับอำนาจตัดสินใจของท้องถิ่น เพื่อให้บริการสาธารณะมีคุณภาพและตอบโจทย์พื้นที่ โดยไม่กระทบต่อมาตรฐานและกฎหมายระดับชาติ (Conseil constitutionnel, n.d.).

ฝรั่งเศสในฐานะ “รัฐเดี่ยวแบบกระจายอำนาจ”

รัฐธรรมนูญมาตรา 72 ระบุ “ชุมชนดินแดน” (collectivités territoriales) เป็นองค์ประกอบหลักของการปกครองท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล (communes) เดปาร์ตมองต์ (départements) ภาค (régions) ตลอดจนองค์กรลักษณะพิเศษและดินแดนโพ้นทะเล โดยมีกรอบกฎหมายกลางกำกับ แต่ให้อำนาจท้องถิ่นจัดการกิจการของตนเองภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด (Ministère de l’Intérieur – DGCL, n.d.).

ชุมชนดินแดน: 1) เทศบาล (Commune)

เทศบาลคือหน่วยใกล้ชิดประชาชนที่สุด มีจำนวนมากและกระจายทั่วประเทศ (34,875 แห่ง ณ 1 มกราคม 2025) จึงเป็นเวทีสำคัญของประชาธิปไตยท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของพลเมือง โครงสร้างประกอบด้วย “สภาเทศบาล” ที่มาจากการเลือกตั้ง และ “นายกเทศมนตรี” ผู้ทำหน้าที่ทั้งฝ่ายบริหารของเทศบาลและปฏิบัติหน้าที่บางประการในนามของรัฐ (เช่น งานทะเบียนราษฎร/สถานะบุคคลและการจัดการเลือกตั้ง) ทำให้เทศบาลสามารถเชื่อมโยงมาตรฐานของรัฐกับความต้องการเฉพาะพื้นที่ได้อย่างใกล้ชิด (vie-publique.fr, 2025; collectivités-locales.gouv.fr, n.d.; vie-publique.fr, 2025; collectivités-locales.gouv.fr, n.d.).

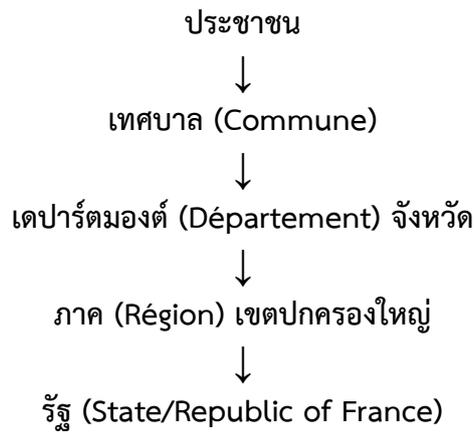
ชุมชนดินแดน: 2) เดปาร์ตมองต์ (Département)

เดปาร์ตมองต์เป็นระดับกลางระหว่างเทศบาลกับภาค ฝรั่งเศสมี 101 เดปาร์ตมองต์ (96 ในแผ่นดินใหญ่ และ 5 ในโพ้นทะเล) มี “สภาเดปาร์ตมองต์” ที่มาจากการเลือกตั้งกำหนดนโยบายและงบประมาณด้านสังคม ถนนท้องถิ่น การขนส่งบางมิติ และโดยเฉพาะ “โรงเรียนมัธยมต้น (collèges)” ซึ่งฝ่ายเดปาร์ตมองต์รับผิดชอบด้านโครงสร้างพื้นฐาน การดูแลอาคาร การอาหารกลางวัน และงานสนับสนุนที่ไม่ใช่วิชาการ นอกจากนี้ “ผู้ว่าราชการส่วนภูมิภาค/จังหวัด (Préfet)” เป็นผู้แทนของรัฐทำหน้าที่ประสานนโยบายความมั่นคงและกำกับความชอบด้วยกฎหมายของการตัดสินใจท้องถิ่น เพื่อให้การดำเนินงานของเดปาร์ตมองต์สอดคล้องกับกฎหมายและนโยบายชาติ (departements-gouv.fr, 2025; vie-publique.fr, 2022; Ministère de l’Éducation nationale, n.d.; vie-publique.fr, 2025; Ministère de l’Intérieur, n.d.).

ชุมชนดินแดน: 3) ภาค (Région)

ระดับ “ภาค” มีบทบาทเชิงยุทธศาสตร์ ครอบคลุมหลายเดปาร์ตมองต์ ทำหน้าที่กำหนดทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจ นวัตกรรม สมรรถนะกำลังคน การคมนาคมระหว่างเมือง และโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ รวมทั้งภารกิจด้านการศึกษาบางส่วน (เช่น ระดับมัธยมปลาย/อาชีวะและการวางแผนทุนอุปถัมภ์) ทำให้ระดับภาคเป็นกลไกเชื่อมโยงเป้าหมายการแข่งขันของภูมิภาคกับการยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชนในพื้นที่ (DGCL, 2019).

แผนภาพลำดับชั้นการปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส



ความท้าทายของโครงสร้างท้องถิ่นฝรั่งเศส

ฝรั่งเศสมีจำนวน “เทศบาล (communes)” มากเป็นพิเศษ อันสืบเนื่องจากโครงสร้างตำบลในสมัยโบราณและผลพวงของการปฏิวัติฝรั่งเศสที่ตั้งใจสร้าง “ชุมชนพลเมือง” ให้ใกล้ชิดประชาชน ผลคือระดับเทศบาลกลายเป็นแนวหน้าในการให้บริการสาธารณะและการมีส่วนร่วมของพลเมือง แต่ในอีกด้านหนึ่ง ความเล็กและกระจายตัวสูงของหน่วยท้องถิ่นทำให้เกิดโจทย์ด้าน “ประสิทธิภาพ” ทั้งเรื่องขนาดเศรษฐกิจของงานสาธารณะ มาตรฐานบริการ และความสามารถเชิงเทคนิคเมื่อเทียบกับภารกิจสมัยใหม่ (เช่น โครงสร้างพื้นฐาน เศรษฐกิจเชิงพื้นที่ และสิ่งแวดล้อม) แนวคิดรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสจึงวางหลัก “การกระจายอำนาจ” เป็นส่วนหนึ่งขององค์การรัฐ โดยยืนยันให้ท้องถิ่นมีสิทธิออกแบบกิจการของตนภายใต้กรอบกฎหมายชาติ ตามรัฐธรรมนูญปี 1958 (แก้ไขเพิ่มเติม) มาตรา 1 และมาตรา 72 ว่าด้วย “ชุมชนดินแดน” (collectivités territoriales) ซึ่งรวมถึงเทศบาล เดปาร์ตมองต์ และภาค เป็นต้น.

กลไกแก้ปัญหา: การบูรณาการระหว่างเทศบาล (Intercommunalité/EPCI)

เพื่อ “ยืมมือ-ยืมขนาด” แก้ปัญหาความกระจัดกระจาย ฝรั่งเศสพัฒนาสถาบันความร่วมมือระหว่างเทศบาลในรูปแบบ “สถาบันความร่วมมือระหว่างเทศบาล (EPCI)” ให้เทศบาลหลายแห่งรวมกลุ่มถ่ายโอนภารกิจบางด้านไปทำร่วมกัน เช่น การวางแผนการคมนาคม การจัดการของเสีย น้ำและสิ่งแวดล้อม และการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับพื้นที่กว้าง กลไกนี้ช่วยทำให้เกิดขนาดงานที่คุ้มค่า ประสานนโยบายข้ามเขต และยกระดับสมรรถนะเชิงเทคนิค โดยยังคงฐานประชาธิปไตยท้องถิ่นไว้ที่เทศบาลสมาชิก.

จุดเปลี่ยนจาก Defferre สู่ NOTRe

การกระจายอำนาจเริ่มเปลี่ยนโฉมอย่างเป็นระบบด้วย “กฎหมาย Defferre” (ค.ศ. 1982-1983) ที่ย้ายดุลอำนาจจากผู้แทนรัฐ (Préfet) ไปสู่ผู้บริหารท้องถิ่น สถาปนากลไก “ควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย” แทนการควบคุมก่อนการตัดสินใจของท้องถิ่น และยกระดับสถานะของภาค-เดปาร์ตมองต์-เทศบาลให้ชัดเจนขึ้น ต่อมา “กฎหมาย NOTRe” (ค.ศ. 2015) ในชุด “วาระกระจายอำนาจระยะที่สาม” ปรับจัดสรรอำนาจหน้าที่ใหม่ เสริมบทบาทภาคในเชิงยุทธศาสตร์ และผลักดัน EPCI ให้เป็นแกนบริการที่ต้องการขนาดและการวางแผนพื้นที่ (เช่น คมนาคม สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ) นับเป็น “สถาปัตยกรรมอำนาจ” รูปแบบใหม่หลังยุค Defferre.

บทบาทของเทศบาลและ “ใบหน้าที่ตรวจสอบได้”

ในระดับฐานราก เทศบาลมี “สภาเทศบาล” ที่มาจากการเลือกตั้ง และมี “นายกเทศมนตรี (maire)” เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ทำหน้าที่ทั้งในนามของเทศบาลและเป็นผู้ปฏิบัติภารกิจบางส่วนแทนรัฐ (เช่น งานทะเบียน-การเลือกตั้ง) จึงเป็น “ใบหน้าที่ตรวจสอบได้” ของรัฐในชีวิตประจำวันของประชาชน ขณะที่ระดับเดปาร์ตมองต์ทำหน้าที่เชื่อมเมือง-ชนบทและบริการสังคมสำคัญ (เช่น สวัสดิการ ถนนระดับเดปาร์ตมองต์ โรงเรียนมัธยมต้น/สถานศึกษาได้การดูแลด้านกายภาพ) โดยมี “ผู้แทนของรัฐ (Préfet)” กำกับความชอบด้วย

กฎหมายและประสานความมั่นคง นี้ทำให้โครงสร้างฝรั่งเศสผสาน “ความใกล้ชิด” ของเทศบาลกับ “ขนาดและขีดความสามารถ” ผ่านเดปาร์ตมองต์-ภาคและ EPCI.

นวัตกรรมการมีส่วนร่วม งบประมาณมีส่วนร่วมของปารีส

นอกจากกลไกเชิงสถาบันแล้ว ฝรั่งเศสโดยเฉพาะกรุงปารีส ยังผลักดัน “งบประมาณมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting: PB)” ตั้งแต่ปี 2014—เปิดให้พลเมือง “เสนอ-คัดกรอง-ลงคะแนน” โครงการลงทุนของเมือง พร้อมกัน “สัดส่วนงบลงทุน” บางส่วนให้ตัดสินใจร่วมอย่างเป็นระบบ ปัจจุบันปารีสระบุว่า “หนึ่งในสี่ของงบลงทุนเมือง” มาจากกระบวนการนี้ และมีข้อมูลเปิดเกี่ยวกับจำนวนผู้ร่วมโหวต-โครงการที่แล้วเสร็จ ถือเป็น PB ขนาดใหญ่สุดรูปแบบหนึ่งของโลก ทว่ามีข้อวิจารณ์เรื่องประสิทธิภาพและความทั่วถึงของผู้เข้าร่วมทำให้เกิดการเรียนรู้เพื่อยกระดับแบบแผนการมีส่วนร่วมในรุ่นถัด

คณะผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาเรื่องพลังนายกเทศมนตรี-เครือข่ายระหว่างเทศบาล และการมีส่วนร่วมแบบ จัดสรรงบประมาณร่วม: บทเรียนการปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศสเพราะเห็นว่าเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เป็นแบบอย่างที่ดีสมควรนำมาเรียนรู้เพื่อนำมาปรับมาใช้ในประเทศ

วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1) บทบาทของเทศบาลและนายกเทศมนตรีในฐานะผู้รับผิดชอบด้านหน้าของรัฐใกล้ชิดกับประชาชน
- 2) เครือข่ายความร่วมมือระหว่างเทศบาล (Intercommunity /EPCI) ที่บูรณาการทรัพยากรและบริการข้ามเขต
- 3) นวัตกรรม “งบประมาณมีส่วนร่วม” ของกรุงปารีสที่เปิดอำนาจตัดสินใจด้านการลงทุนแก่ประชาชนอย่างเป็นระบบ

การทบทวนวรรณกรรม

1. **ทฤษฎีการกระจายอำนาจและการกำกับหลายระดับ (Multi-level Governance)** แนวคิด “การกำกับหลายระดับ” มองว่าการจัดสรรอำนาจสาธารณะเกิดในเครือข่ายของหน่วยงานหลายชั้น รัฐกลาง ภูมิภาค ท้องถิ่น และองค์กรระหว่างท้องถิ่น ซึ่งต่างมี “ขอบเขตอำนาจที่ทับซ้อนบางส่วน” เพื่อการประสานงานเชิงนโยบาย (Marks & Hooghe, แนวคิด MLG) เมื่อใช้กับฝรั่งเศส การกระจายอำนาจหลังปี 1982 ทำให้สถาปัตยกรรมรัฐเดี่ยวเปิดพื้นที่ให้ “เครือข่ายแนวนอน” อย่าง EPCI มีบทบาทต่อผลลัพธ์สาธารณะ (Marks & Hooghe, 2004; อ้างโดยสังเคราะห์กับ CoR/EU)

2. **วงจรความรับผิดชอบสาธารณะ (Accountability) และบทบาทนายกเทศมนตรี** ตามกรอบ accountability แบบ “answerability + enforceability” ผู้มีอำนาจต้อง “อธิบายได้และถูกลงโทษได้” การที่ฝรั่งเศสให้อำนาจฝ่ายบริหารแก่ “นายกเทศมนตรีที่มาจากสภา” ทำให้พลเมืองเชื่อมโยงผลการบริการกับตัวแสดงทางการเมืองที่ระบุชื่อได้—จึงเกิดแรงจูงใจให้บริหารเชิงผลลัพธ์ (Schedler, 1999; ใช้กับบริบทฝรั่งเศสตามบทอธิบายของกระทรวงการต่างประเทศฝรั่งเศสเรื่อง Defferre)

3. **เศรษฐศาสตร์การคลังท้องถิ่น: การแข่งขันเชิงนโยบาย-การประหยัดต่อขนาด** ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การคลังท้องถิ่นชี้ว่า การกระจายอำนาจสร้างแรงจูงใจให้เกิด “นวัตกรรมบริการ” และ “การแข่งขันเชิงนโยบาย” ขณะเดียวกัน หน่วยเล็กจำนวนมากอาจ **ขาดเศรษฐกิจต่อขนาด** จึงต้องมีสถาบันร่วม (Oates, 1972—decentralization theorem) กรณีฝรั่งเศส EPCI ทำหน้าที่ลดต้นทุนส่วนเพิ่มและจัดบริการข้ามพรมแดนเทศบาลตามนิยามของ INSEE (EPCI = public inter-municipal cooperation establishments)

4. **กฎหมายรัฐธรรมนูญและ “มาตรา 72” รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส (มาตรา 1, 72) สถาปนาการกระจายอำนาจไว้ในระดับรัฐธรรมนูญให้ชุมชนดินแดนตัดสินใจในเรื่องที่ “เหมาะสมที่สุดในระดับนั้น”**

และกำหนดว่าการควบคุมของรัฐส่วนกลางเป็น “การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย” มิใช่การกำกับแบบสั่งการ (ตามคำอธิบายเชิงทางการ/ทางวิชาการ) เป็นฐานคงทนที่เอื้อการปฏิรูป (Constitution—Conseil constitutionnel; Constitute Project)

5. วิวัฒนาการกฎหมาย: Defferre (1982–83) NOTRe (2015)

งานสังเคราะห์ของ CoR, SNG-WOFI และแหล่งทางการสรุปว่า Defferre ย้ายศูนย์อำนาจไปยังท้องถิ่น ขณะที่ NOTRe (2015) “ทำให้การจัดสรรภารกิจชัดเจน” และยกระดับบทบาทภาค-EPCI ในบริการยุทธศาสตร์ ดังเช่น การพัฒนาเศรษฐกิจขนส่ง สิ่งแวดล้อม เป็นต้น เป็นการตอบโจทยความทับซ้อนและกระจัดกระจายของอำนาจหลังคลื่นกระจายอำนาจรอบแรก (1982–2004) (CoR; SNG-WOFI)

6. ประชาธิปไตยมีส่วนร่วมและงบประมาณมีส่วนร่วม (PB) PB ถือเป็นนวัตกรรมที่ “โยงการมีส่วนร่วมกับทรัพยากรจริง” ลดความเป็นพิธีกรรมและเพิ่มความโปร่งใส (Wampler, 2007—แนวคิด PB) กรณีสปารีสเริ่มปี 2014 และพัฒนาเป็น PB ที่ใหญ่ที่สุดรูปแบบหนึ่งของโลก (Participedia) ปัจจุบันเมืองยืนยันว่า “1/4 ของงบลงทุน” ถูกกำหนดร่วมกับประชาชน มีฐานข้อมูลผู้ลงคะแนนประจำปีแบบเปิดเผย (Open Data Paris) และมีการประเมินภายนอกบางส่วนที่ตั้งข้อสังเกตเรื่องประสิทธิภาพ-ความทั่วถึง (EBRD Green Cities; APUR) ซึ่งสัดส่วนผู้เข้าร่วมปี 2016 อยู่ราว 7% ของประชากร และ 4% สำหรับการโหวต)

7. โครงสร้างประชากรดินแดน: ความละเอียดของ “เทศบาล” จำนวนเทศบาลฝรั่งเศสมีมากที่สุด ในยุโรป กว่า 34,000–35,000 แห่งขึ้นกับปีอ้างอิง สะท้อนความละเอียดระดับชุมชนสถานการณ์นี้ทำให้ “การรวมกลุ่มเทศบาล” ผ่าน EPCI เป็นเครื่องมือจำเป็นในการจัดบริการที่ต้องใช้ขนาด (สถิติ-ลำดับชั้นอ้างอิงจาก CoR/INSEE; ข้อมูลจำนวนเทศบาลอัปเดตทั่วไป)

วิธีดำเนินการวิจัย

การออกแบบวิจัยเป็นเชิงคุณภาพแบบ กรณีศึกษาเชิงเอกสาร (documentary case study) โดยผสาน comparative institutional analysis ระหว่างระดับ เทศบาล-EPCI (EPCI คือคำย่อภาษาฝรั่งเศสว่า Établissement Public de Coopération Intercommunale แปลเป็นไทยได้ว่า “องค์การสาธารณะเพื่อความร่วมมือระหว่างเทศบาล”)–เดปาร์ตมองต์–ภาค–ชาติ

ขอบเขตและหน่วยวิเคราะห์

-หน่วยหลัก: เทศบาล (communes) และ “เมืองใหญ่” กรุงปารีส ที่มี PB (Participatory Budgeting หรือภาษาไทยว่า “การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม”)

-หน่วยเชื่อมโยง: EPCI (ประเภท métropole/communauté urbaine/communauté d'agglomération) ตามกรอบกฎหมาย MAPTAM 2014 และ NOTRe 2015 เพื่ออธิบายบริการข้ามเขต

แหล่งข้อมูล: (1) เอกสารกฎหมาย/รัฐธรรมนูญ (Article 1, 72; Defferre; NOTRe) (2) รายงานทางการของ CoR/EU, OECD SNG-WOFI (3) แหล่งข้อมูลทางการของกรุงปารีสเรื่อง PB (เว็บไซต์/โอเพ่นดาต้า/แดชบอร์ด) (4) กรณีศึกษาวิชาการ/นโยบาย (Participedia, EBRD, APUR)

การคัดเลือกเอกสาร (Inclusion criteria): (1) เผยแพร่โดยหน่วยงานรัฐ/องค์การระหว่างประเทศ/สถาบันวิชาการที่ตรวจสอบได้ (2) ครอบคลุมช่วงเวลา 1982–ปัจจุบัน (3) ให้ข้อมูลเชิงกลไก (competences, fiscal rules, PB design) (4) สำหรับ PB: ต้องมีข้อมูลเชิงปริมาณ (งบ/ผู้ร่วม/ผลโครงการ) จากแหล่งทางการ

กระบวนการวิเคราะห์:

ขั้นที่ 1: Content analysis เข้ารหัสเปิด (open coding) ประเด็น “อำนาจ/ภารกิจ/การคลัง/การมีส่วนร่วม/ผลลัพธ์บริการ”

ขั้นที่ 2: Thematic synthesis – จัดหมวดหมู่: (1) นายกเทศมนตรีและเทศบาล (2) EPCI (3) PB ปารีส (4) วินัยการคลัง



ขั้นที่ 3: Causal tracing (เอกสาร) – วิเคราะห์เหตุและผลจากกฎหมาย/นโยบายสู่ผลลัพธ์ เช่น การลดซ้ำซ้อน การเพิ่มประสิทธิภาพ

ขั้นที่ 4: Validity – ตรวจสอบไขว้ (triangulation) ข้ามแหล่ง (กฎหมาย-รายงาน-ฐานข้อมูลเมือง) และบันทึกการตัดสินใจ (audit trail)

ผลการวิจัย

1. **เทศบาลนำ นายกเทศมนตรีเข้มแข็ง ช่วยยกระดับความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์** กฎหมาย Defferre ทำให้ฝ่ายบริหารท้องถิ่นเป็นของสถาบันท้องถิ่นเองและแทนที่การกำกับโดย Prefect ด้วยการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของศาลปกครอง ส่งผลให้ “ผลงานนโยบาย” ถูกโยกกับผู้รับผิดชอบที่ระบุชื่อได้ (maire) เช่น โบนัสยกก่อสร้าง ผังเมือง โรงเรียนระดับต้น และบริการชุมชนปรากฏหลักฐานที่เทศบาลจำนวนมากสามารถตัดสินใจเชิงปฏิบัติการได้รวดเร็วขึ้นและสื่อสารนโยบายกับพลเมืองได้โดยตรง (คำอธิบายกระทรวงฯ ฝรั่งเศส; ARL-International)

2. **EPCI แก้ปัญหาหน่วยเล็กกระจุกกระจาย สร้างประสิทธิภาพจากขนาดและการวางแผนเชิงพื้นที่** INSEE นิยาม EPCI ว่าเป็น “กลุ่มปกครองสาธารณะระหว่างเทศบาล” ที่ใช้รูปแบบหน่วยงานท้องถิ่นสำหรับบริการข้ามพรมแดนเทศบาล เช่น ขนส่ง ขยะ น้ำเสีย เป็นต้น หลังกฎหมาย NOTRe บทบาท EPCI ชัดขึ้น ทั้งในด้านงบประมาณ และการจัดการโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งลดความซ้ำซ้อนและเพิ่มคุณภาพบริการของพื้นที่มหานคร

3. **งบประมาณมีส่วนร่วมของปารีสจากการมีส่วนร่วมเชิงสัญลักษณ์สู่ “อำนาจตัดสินใจพร้อมจริง”** กรุงปารีสเริ่ม PB ในปี 2014 และยืนยันปัจจุบันว่าประมาณหนึ่งในสี่ของงบลงทุนเมือง ตัดสินใจร่วมกับประชาชน พร้อมโอเพ่นดาต้าจำนวนผู้โหวตทุกปี (ตัวอย่าง: ข้อมูลชุด “nombre de votants”) กรณีศึกษาชี้ PB ปารีสมีขนาดใหญ่สุดรูปแบบหนึ่งของโลก แม้มีข้อถกเถียงเชิงประสิทธิผลและการเข้าถึงของกลุ่มชายขอบอาทิเช่น APUR เคยรายงานปี 2016 ว่ามีผู้เข้าร่วมเชิงกระบวนการร้อยละ 7 และร้อยละ 4 ลงคะแนน สะท้อนโจทย์การขยายฐานผู้ร่วม (Participedia; Paris—Budget Participatif; Open Data Paris; APUR; EBRD)

4. **วินัยการคลังท้องถิ่นเป็นเงื่อนไขรองรับ** รายงาน SNG-WOFI/OECD สรุปว่าฝรั่งเศสใช้กติกาการคลังเพื่อเสถียรภาพ (ข้อกำหนดหนี้/ดุล และกฎงบประมาณย่อยสำหรับท้องถิ่น) ส่งผลให้การขยายบทบาทของเทศบาลและ EPCI ไม่ก่อความเสี่ยงระบบการคลัง และเอื้อต่อการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานท้องถิ่นที่ยั่งยืน

อภิปรายผล

1. บทเรียนเชิงสถาบัน: “อำนาจที่แท้จริง + ความรับผิดชอบต่อระบุชื่อได้”

ผลการศึกษาเสริมแนวคิด accountability ว่า เมื่อ front-line ของรัฐคือเทศบาล-นายกเทศมนตรีที่มีอำนาจบริหารจริง ประชาชนจะรับรู้ “เส้นทางความรับผิดชอบต่อ” ชัดเจนขึ้น เกิดแรงจูงใจต่อคุณภาพบริการ และการสื่อสารนโยบายอย่างต่อเนื่อง เชื่อม Schedler กับโครงสร้าง Defferre

2. บทเรียนเชิงโครงสร้าง: “เครือข่ายข้ามเขตเพื่อบริการขนาดใหญ่”

EPCI แสดงถึงการออกแบบที่ยืดหยุ่นซึ่งรักษาอัตลักษณ์เทศบาลเล็ก แต่รวมศักยภาพเพื่อบริการที่ต้องการขนาด-ความเชี่ยวชาญ การยกระดับ EPCI ภายใต้ NOTRe ทำให้การวางแผนเชิงพื้นที่ (transport-waste-environment) มีเอกภาพและหลีกเลี่ยงซ้ำซ้อน สอดคล้องทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การคลังท้องถิ่น (Oates) และ MLG (Marks & Hooghe) ในเชิงปฏิบัติ

3. บทเรียนด้านการมีส่วนร่วม: “งบจริง-ตัดสินใจจริง-ข้อมูลเปิด”

PB ของปารีสยกระดับจากการรับฟังไปสู่การจัดสรรทรัพยากร โดยมีระบบข้อมูลเปิดและเอกสารโครงการที่ติดตามได้ ทว่าการมีส่วนร่วมยังเข้มข้นในเมืองใหญ่และอ่อนกว่าที่ชานเมือง/ชนบท (งานเครือข่ายผู้เชี่ยวชาญสมัยใหม่ชี้ว่าการขยาย PB นอกมหานครยัง “เปราะบาง” และไม่สม่ำเสมอ) จึงควรออกแบบ outreach ต่อกลุ่มด้อยโอกาส, บูรณาการ M&E และใช้ **ภาษาง่าย** ในแบบฟอร์ม/แพลตฟอร์มเพื่อลดต้นทุนธุรกรรมสำหรับผู้เข้าร่วมใหม่

4. เงื่อนไขการคลัง: “กติกากำหนดปฏิรูปเดิหน้า”

กฎวินัยการคลังช่วยป้องกันการกระจายอำนาจแบบ “ไร้เบรก” ทำให้เกิดสมดุลระหว่างอิสระท้องถิ่นและความยั่งยืนของการเงินการคลัง โดยเฉพาะเมื่อ EPCI/เทศบาลร่วมลงทุนโครงการขนาดใหญ่ สอดคล้องข้อค้นพบของ OECD/SNG-WOFI

องค์ความรู้ใหม่

การพัฒนาองค์ความรู้ใหม่เพื่อยกระดับสมรรถนะของการบริหารท้องถิ่นในรัฐเดี่ยวแบบกระจายอำนาจของฝรั่งเศส สามารถสรุปเป็นกรอบแนวคิด “3 เสา 2 เงื่อนไข” (Three Pillars and Two Conditions Framework) ซึ่งเป็นแบบจำลองการออกแบบเชิงสถาบัน (institutional design) ที่สามารถถ่ายโอน (design transferable) ไปประยุกต์ใช้ในบริบทนโยบายอื่นได้ โดยมีเป้าหมายเพื่อเชื่อมโยง “ประสิทธิภาพของบริการสาธารณะ” เข้ากับ “ความไว้วางใจของประชาชน” อย่างเป็นระบบ

เสาหลักที่ 1: เทศบาลและนายกเทศมนตรีที่เข้มแข็ง

เสาหลักแรกคือการสร้าง “เทศบาลเข้มแข็ง” และ “นายกเทศมนตรีที่มีสมรรถนะ” ในฐานะกลไกหลักของประชาธิปไตยท้องถิ่น เครื่องมือสำคัญประกอบด้วย (1) กฎมอบอำนาจฝ่ายบริหาร (executive delegation rules) เพื่อให้เทศบาลมีขอบเขตอำนาจและความรับผิดชอบที่ชัดเจน, (2) แพลตฟอร์มข้อมูลเปิด (open data platform) ที่เผยแพร่ข้อมูลการตัดสินใจ งบประมาณ และผลการดำเนินงานอย่างโปร่งใส และ (3) รายงานผลบริการรายไตรมาส (quarterly performance report) เพื่อให้ประชาชนสามารถติดตามความก้าวหน้าและตรวจสอบการดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่อง

เสาหลักที่ 2: องค์การความร่วมมือระหว่างเทศบาล (EPCI)

เสาหลักที่สองคือการพัฒนา “สถาบันความร่วมมือระหว่างเทศบาล” หรือ EPCI (Établissement Public de Coopération Intercommunale) เพื่อรองรับภารกิจที่เกินขนาดของเทศบาลรายเดี่ยว เครื่องมือสำคัญคือ (1) ธรรมนูญความร่วมมือ (intermunicipal charter) ซึ่งระบุขอบเขตอำนาจร่วมอย่างโปร่งใส, (2) สูตรจัดสรรงบประมาณตามประชากรและพื้นที่รับผิดชอบ (resource-sharing formula) เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมระหว่างพื้นที่, และ (3) แผนพัฒนาร่วมระยะ 5 ปี (five-year joint plan) ครอบคลุมมิติขนส่ง ของเสีย และน้ำ (transport-waste-water) เพื่อให้การวางแผนเชิงพื้นที่มีทิศทางร่วมกัน

เสาหลักที่ 3: งบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting: PB)

เสาหลักที่สามคือการผลักดันกระบวนการ งบประมาณแบบมีส่วนร่วม (PB) เพื่อเปิดพื้นที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนกำหนดทิศทางการลงทุนท้องถิ่น เครื่องมือหลักได้แก่ (1) การกั้นงบลงทุนขั้นต่ำ (5-10%) สำหรับโครงการที่ประชาชนเสนอ, (2) แพลตฟอร์มเสนอ คัดกรอง และโหวตออนไลน์ เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมทั่วถึง และ (3) ชุดตัวชี้วัดการติดตามและประเมินผล (M&E indicators) เช่น สัดส่วนกลุ่มเปราะบางที่เข้าร่วม อัตราความสำเร็จของโครงการเทียบงบประมาณและเวลา รวมถึงผลลัพธ์เชิงคุณภาพต่อความไว้วางใจของชุมชน

เงื่อนไขฐานสองประการ

เพื่อให้กรอบ “3 เสา” ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมี “เงื่อนไขฐาน” สองข้อ ได้แก่ (1) วินัยการคลังท้องถิ่น (local fiscal discipline) โดยกำหนดเพดานหนี้และหลักดุลการคลังอย่างเข้มงวด เพื่อให้การกระจายอำนาจไม่กลายเป็นภาวะการคลังระยะยาว และ (2) แผนผังอำนาจไม่ซ้ำซ้อน (clear functional

mapping) ระหว่างภาค เดปาร์ตเมนต์ และเทศบาล โดยมี “บัญชีภารกิจร่วม (joint functional account)” ที่ระบุขอบเขตความรับผิดชอบแต่ละระดับอย่างชัดเจน

การออกแบบเชื่อมโยงผลลัพธ์กับความไว้วางใจ

กรอบ “3 เสา 2 เงื่อนไข” มีศักยภาพเป็น แบบจำลองเชิงนโยบาย (policy prototype) ที่ผู้ปฏิบัติสามารถนำไปทดสอบจริงได้ โดยตั้ง ตัวชี้วัดผลลัพธ์ (KPI) เชื่อมระหว่างประสิทธิภาพบริการสาธารณะกับระดับความไว้วางใจของประชาชน เช่น คะแนนความพึงพอใจ (citizen satisfaction index), มาตรฐาน SLA ของบริการ, และสัดส่วนคำร้องเรียนที่ปิดงานได้ภายในเวลา ทั้งนี้ การพัฒนา dashboard ข้อมูลเปิดของเมืองหรือเขต (open data dashboard) เพื่อเผยแพร่ผลลัพธ์และสร้างวงจรเรียนรู้ (learning loop) อย่างต่อเนื่อง จะช่วยให้ระบบท้องถิ่นมีพลวัตและพัฒนาความรับผิดชอบต่อสาธารณะได้อย่างยั่งยืน

บทสรุป

ฝรั่งเศสชี้ให้เห็นว่าสถาปัตยกรรมการปกครองท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จไม่ได้เกิดจาก “การปล่อยอิสระ” ล้วน ๆ แต่เกิดจาก การผสมผสานอำนาจบริหารใกล้ชิดประชาชน (เทศบาล-นายกเทศมนตรี), เครือข่ายบูรณาการข้ามเขต (EPCI) และ การมีส่วนร่วมที่ผูกกับงบจริง (PB) ภายใต้อุดมการณ์การคลัง และการแบ่งภารกิจที่ชัดเจน กลไกทั้งห้าองค์ประกอบนี้ทำให้บริการสาธารณะมีคุณภาพ โปร่งใส และสร้างความไว้วางใจในเชิงประชาธิปไตย สำหรับประเทศที่ต้องการยกระดับท้องถิ่น ข้อเสนอเชิงแบบแผนในกรอบ “3 เสาหลัก 2 เงื่อนไข” สามารถนำไป ปรับใช้ตั้ง KPI-ทำ dashboard และทดลองเชิงนโยบายได้ทันที โดยเฉพาะการกำหนดสัดส่วนงบ PB ขั้นต่ำและการตั้งธรรมนูญ EPCI สำหรับบริการข้ามพรมแดน

เอกสารอ้างอิง

Apur (Atelier Parisien d’Urbanisme). (n.d.). *Apur: Atelier Parisien d’Urbanisme*.

<https://www.apur.org>

ARL International. (n.d.). *ARL International knowledge base*. [https://www.arl-](https://www.arl-international.com)

[international.com](https://www.arl-international.com)

Collectivités-locales.gouv.fr. (n.d.). *Le maire, agent de l’État*. [https://www.collectivites-](https://www.collectivites-locales.gouv.fr/institutions/le-maire-agent-de-letat)

[locales.gouv.fr/institutions/le-maire-agent-de-letat](https://www.collectivites-locales.gouv.fr/institutions/le-maire-agent-de-letat)

Conseil constitutionnel. (n.d.). *Constitution of 1958, article 72*. [https://www.conseil-](https://www.conseil-constitutionnel.fr)

[constitutionnel.fr](https://www.conseil-constitutionnel.fr)

Conseil constitutionnel. (n.d.). *Constitution of 4 October 1958 (Art. 1)*. [https://www.conseil-](https://www.conseil-constitutionnel.fr/en/constitution-of-4-october-1958)

[constitutionnel.fr/en/constitution-of-4-october-1958](https://www.conseil-constitutionnel.fr/en/constitution-of-4-october-1958) Constitutional Council

Constitute Project. (n.d.). *France constitution (1958)*. <https://www.constituteproject.org>

departements-gouv.fr. (2025). *Liste des départements français 2025*.

<https://www.departements-gouv.fr/> [departements-gouv.fr](https://www.departements-gouv.fr)

Direction générale des (DGCL), Ministère de l’Intérieur. (2019). *Tableau de répartition des*

compétences (novembre 2019). [https://www.collectivites-](https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/Comp%20A9tences/1.%20les%20comp%20A9tences/tableau)

[locales.gouv.fr/files/Comp%20A9tences/1.%20les%20comp%20A9tences/tableau](https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/Comp%20A9tences/1.%20les%20comp%20A9tences/tableau)

[_de_competences-novembre2019.pdf](https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/Comp%20A9tences/1.%20les%20comp%20A9tences/tableau)

Direction générale des (DGCL), Ministère de l’Intérieur. (n.d.). *Intercommunalité (EPCI)*.

<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/institutions/les-epci>

European Bank for Reconstruction and Development. (n.d.). *EBRD Green Cities*.

<https://www.ebrdgreencities.com>

European Union Committee of the Regions. (n.d.). *EU portal: Committee of the Regions*.

<https://portal.cor.europa.eu>

INSEE. (2023, June 26). *Public intercommunal cooperation establishment (EPCI): Definition*.

<https://www.insee.fr/en/metadonnees/definition/c1160> Insee

Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). (n.d.). *Official statistics*

portal. <https://www.insee.fr>

Ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse. (n.d.). *Le rôle des collectivités*

territoriales dans le service public de l'éducation. <https://www.education.gouv.fr/le-role-des-collectivites-territoriales-dans-le-service-public-de-l-education-8138> Ministère de l'Éducation nationale

Ministère de l'Intérieur et des Outre-mer. (n.d.). *Les préfetures*.

<https://www.interieur.gouv.fr/prefectures> Ministère de l'Intérieur

Ministry for Europe and Foreign Affairs (France Diplomacy). (n.d.). *France Diplomacy*.

<https://www.diplomatie.gouv.fr>

OECD/SNG-WOFI. (n.d.). *France – Country profile: Third act of decentralisation and the*

NOTRe law. https://www.sng-wofi.org/country_profiles/france.html SNG-WOFI

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (n.d.). *OECD infrastructure*

toolkit: France—EPCI. <https://infrastructure-toolkit.oecd.org>

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (n.d.). *OECD official*

website. <https://www.oecd.org>

vie-publique.fr. (2019–2022). *Les lois Defferre & Acte I de la décentralisation; Compétences*

des départements. <https://www.vie-publique.fr/>

vie-publique.fr. (2022). *Quelles sont les compétences exercées par les départements ?*

<https://www.vie-publique.fr/fiches/19620-quelles-sont-les-competences-exercees-par-les-departements>

vie-publique.fr. (2025). *Quel est le rôle du conseil municipal ?* <https://www.vie-publique.fr/fiches/19615-quel-est-le-role-du-conseil-municipal>

vie-publique.fr. (2025, April 29). *Collectivités : 34 875 communes au 1er janvier 2025*.

<https://www.vie-publique.fr/en-bref/298350-collectivites-34-875-communes-au-1er-janvier-2025>