



การประหยัดจากขนาด ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และวิเคราะห์ศักยภาพการรวบรวมท้องถิ่น ขนาดเล็ก



ศาสตราจารย์ ดร.ศิโรต ปัทมสิริวัฒน์
และคณะ



การประหยัดจากขนาด ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และวิเคราะห์ศักยภาพการรวบรวมท้องถิ่น ขนาดเล็ก



ศาสตราจารย์ ดร.ติเรก ปัทมสิริวัฒน์
และคณะ

การประหยัดจากขนาดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และวิเคราะห์ศักยภาพการควมรวมท้องถิ่นขนาดเล็ก

ศาสตราจารย์ ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

National Library of Thailand Cataloging in Publication Data.

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์.

การประหยัดจากขนาดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และวิเคราะห์ศักยภาพการควมรวมท้องถิ่นขนาดเล็ก.-กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2563.

250 หน้า.

1. การปกครองท้องถิ่น I. ชื่อเรื่อง.

352.1409593

ISBN = 978-616-476-128-5

รหัสสิ่งพิมพ์: วปท.63-49-300.0

พิมพ์ครั้งที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2563 จำนวนพิมพ์ 300 เล่ม

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า

จัดพิมพ์โดย

สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5

เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

โทรศัพท์ 02-1419563-77 โทรสาร 02-1438175

เว็บไซต์ www.kpi.ac.th

คณะวิจัย

1. ศ. ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์

2. รศ. ดร.สุมาลี สันติพลวุฒิ

3. ผศ. ดร.พิชิต รัชตพิบูลภาพ

4. ผศ. ดร.สุวิมล เฮงพัฒนา

5. ผศ. ดร.ธิดิมา พลับปลิง

6. ผศ. ดร.กาญจนา ศรีพุทธธีเกียรติ

7. อ. ดร.ดารุณี พุ่มแก้ว

8. ดร.สมบัติ เหลสกุล

9. อ.นันทพรราชัญ นันทิวัฒน์กุล

10. นายประจักษ์ เขียนนอก

สังกัด

หัวหน้าโครงการ

คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชพฤกษ์

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร

คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี

พื้นที่บพิตรพิมุข จักรวรรดิ

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

นักวิจัยอิสระ

คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี

นักวิจัยอิสระ

พิมพ์ที่

บริษัท เอ.พี. กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด

745 ถนนนครไชยศรี แขวงนครไชยศรี เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300

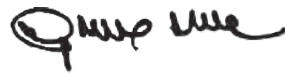
โทรศัพท์ 02-243-9040-4 โทรสาร 02-243-3225

การควมบวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กในประเทศไทยคาดว่าจะกำลังจะเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้ เพราะประมวลกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ระหว่างการยกร่างในขณะนี้ มีบทบัญญัติที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กทำการควมบวมเข้าด้วยกัน การควมบวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กมีเหตุผลสนับสนุนหลายประการ ได้แก่ 1) เพื่อเป็นการเพิ่มศักยภาพหรือขีดความสามารถให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดบริการสาธารณะได้ครอบคลุมครบถ้วนทุกภารกิจ 2) เพื่อลดงบประมาณรายจ่ายประจำในส่วนค่าตอบแทนของสมาชิกสภาท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำงบประมาณส่วนนี้ไปใช้เพื่อการลงทุนพัฒนาและจัดทำบริการสาธารณะแทนได้ และที่สำคัญ 3) เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดที่เหมาะสมหรือมีประสิทธิภาพต่อการจัดการทรัพยากรตามหลัก “การประหยัดจากขนาด” (economies of scale) อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมามีในประเทศไทยยังไม่ค่อยมีงานวิจัยหรืองานวิชาการที่สามารถชี้ชัดได้ว่า ขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมหรือมีประสิทธิภาพในบริบทของประเทศไทยควรเป็นเช่นไร

งานวิจัยชิ้นนี้นับเป็นงานวิจัยเพียงไม่กี่ชิ้นของไทยที่ประสบความสำเร็จในการรวบรวมข้อมูลเชิงประจักษ์ของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งในประเทศไทยรวม 7,775 แห่ง และนำมาใช้ในการวิเคราะห์และทดสอบข้อสันนิษฐานเกี่ยวกับการประหยัดจากขนาดของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งการศึกษานี้

ทำให้พบข้อสรุปที่สำคัญเกี่ยวกับขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสม ซึ่งเป็นจุดที่ต้นทุนต่อหน่วยต่ำที่สุด โดยพิจารณาจากจำนวนบุคลากรต่อประชากร รายจ่ายบุคลากรต่อประชากร และรายจ่ายการจัดบริการต่อประชากร นอกจากนี้ งานวิจัยเรื่องนี้ยังได้มีการศึกษาวิจัยเชิงลึกในกรณีศึกษาของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่เคยทำการควบรวมสำเร็จเพื่อแสดงให้เห็นถึงประสบการณ์การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม

สถาบันพระปกเกล้าหวังเป็นอย่างยิ่งว่า งานวิจัยเรื่องนี้เป็นประโยชน์แก่ผู้อ่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้กำหนดนโยบาย ผู้ร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อช่วยพัฒนาการปกครองท้องถิ่นของไทยให้มีความเข้มแข็ง และสามารถเป็นรากฐานของการปกครองในระดับประเทศตามระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขต่อไป



(ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย)

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

คำนำ ผู้เขียน

โครงการวิจัย เรื่อง การประหยัดจากขนาดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และวิเคราะห์ศักยภาพการควบรวมท้องถิ่นขนาดเล็ก เป็นโครงการวิจัยที่ต้องการนำเสนอแนวคิดการควบรวมการบริหารการจัดการ อปท. ซึ่งเป็นแนวคิดที่มีการขับเคลื่อนในต่างประเทศมากกว่า 4-5 ทศวรรษ สำหรับประเทศไทยยังเป็นแนวคิดใหม่ ที่เริ่มต้นในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ทั้งนี้ โครงการวิจัยมีความมุ่งหวังที่จะใช้แนวคิดดังกล่าวเป็นเครื่องมือยกระดับให้ อปท. ที่มีขนาดกลาง ขนาดเล็ก และขนาดเล็กมาก ซึ่งแต่ละแห่งมีขีดความสามารถไม่เพียงพอเชิงงบประมาณ ทรัพยากรบุคลากร การจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ ในพื้นที่ อปท. ได้มีศักยภาพเพิ่มขึ้นผ่านการควบรวมการบริหารจัดการองค์กรและพื้นที่ปฏิบัติการ เพื่อให้ อปท. มีศักยภาพการพัฒนาเพิ่มมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ด้วยความใหม่ของแนวคิดการควบรวม อปท. ย่อมมีข้อถกเถียงและข้อคิดเห็นที่แตกต่างกันอย่างหลากหลาย ทั้งนี้ หลาย อปท. เห็นด้วยต่อการพัฒนาหลาย อปท. ต้องการให้มีการปรับปรุงกฎกติกาต่าง ๆ ก่อน บาง อปท. ต้องการให้มีการพัฒนาต้นแบบที่สมบูรณ์แบบเป็นบทเรียนการพัฒนา กระนั้นก็ตาม หลาย อปท. มีความเห็นแย้งต่อแนวคิดดังกล่าว ด้วยข้อกังวลต่อผลกระทบและผลเสียที่จะเกิดขึ้นต่อการดำเนินงานและการปฏิบัติงานที่ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างครอบคลุม ในท้ายสุดของการส่งต่อผลงานวิจัย แนวคิดการควบรวม อปท. ได้รับการตอบรับเป็นอย่างดี และถูกผลักดันเชิงนโยบายอย่างต่อเนื่อง

ณ โอกาสนี้ คณะนักวิจัยขอขอบคุณต่อหน่วยงาน องค์กร และบุคลากรหน่วยต่าง ๆ ที่ให้การสนับสนุน ให้ความร่วมมือ และให้อำนวยความสะดวกแก่คณะนักวิจัยเป็นอย่างดี ประกอบด้วย

การวิจัยครั้งนี้ได้รับความสนใจจากหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง อปท. หลายแห่งได้ต้อนรับคณะนักวิจัย ที่ขอข้อมูล แลกเปลี่ยนเรียนรู้และความคิดเห็น อีกทั้ง อปท. ขนาดเล็ก เกือบ 200 แห่ง ได้ให้ข้อมูลผ่านการตอบแบบสำรวจกลับมายังโครงการวิจัย

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมหรือ สกสว. (ชื่อเดิม สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)) ที่ได้ให้การสนับสนุนทุนวิจัยต่อการวิจัยครั้งนี้

ศูนย์ส่งเสริมและประสานงานการวิจัยเพื่อการปกครองตนเองของท้องถิ่น (สปท.) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทำหน้าที่ประสานงานเครือข่ายการวิจัยชุดโครงการวิจัยการส่งเสริมการปกครองตนเองของท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ ที่ได้ให้การสนับสนุนและอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ต่อการพัฒนาและการดำเนินงานวิจัยเป็นอย่างดี

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า) สนับสนุนและอำนวยความสะดวกต่อการวิจัยและเอกสารค้นคว้าต่าง ๆ

ในท้ายสุดนี้ คณะนักวิจัยขอขอบคุณสถาบันพระปกเกล้าที่ให้การสนับสนุนการจัดพิมพ์เอกสารเผยแพร่การวิจัย เพื่อนำส่งผลงานเผยแพร่สู่สาธารณะและเป็นเครื่องมือสื่อสารสร้างคุณประโยชน์ต่อการขยายแนวคิดการควมรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กได้เห็นถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากการควมรวม และหวังเป็นอย่างยิ่งว่า ผลงานการวิจัยจะได้รับการนำไปขยายผล ต่อยอดแนวคิด และถูกนำไปใช้อย่างแพร่หลายและกว้างขวางมากขึ้น จนเป็นคุณูปการต่อการพัฒนาท้องถิ่นไทยในระยะยาว

คณะนักวิจัย

9 กันยายน 2563

บทคัดย่อ

โครงการวิจัย “การประหยัดจากขนาดและศักยภาพการควบรวมท้องถิ่นขนาดเล็ก” กำหนดวัตถุประสงค์การศึกษา 2 ประการ คือ (1) ศึกษาการประหยัดจากขนาดในเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล โดยอิงหลักฐานเชิงประจักษ์ และ (2) การศึกษาเชิงนโยบาย โดยเฉพาะทางเลือกมาตรการส่งเสริมให้องค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กควบรวมเข้าด้วยกัน

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย (1) ขนาดของ อปท. ที่เหมาะสม ประมาณ 10,000 คน ต่อแห่ง (optimal size) (2) คุณภาพของบริการสาธารณะท้องถิ่น จากตัวชี้วัดประสิทธิภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (local performance assessment : LPA) พบว่า อปท. ขนาดใหญ่มีแนวโน้มได้ค่าคะแนน LPA สูงกว่าขนาดเล็ก (3) มาตรการควบรวมจะส่งผลดี ในแง่การลดความเหลื่อมล้ำระหว่าง อปท. และเกิดผลดีต่อการจัดสรรทรัพยากร ประหยัด คุณภาพบริการสาธารณะดีขึ้น และ (4) แนวทางการควบรวมที่น่าจะเป็นไปได้ คือ การควบรวมโดยสมัครใจ ทั้งนี้มีความจำเป็นต้องออกแบบเงินอุดหนุนเพื่อการจูงใจ ในช่วงการเปลี่ยนผ่านการควบรวม

คำสำคัญ การประหยัดจากขนาด ข้อเสนอการควบรวมเทศบาลขนาดเล็ก กรณีศึกษา การควบรวมสำเร็จในอดีต เงินอุดหนุนและมาตรการจูงใจเพื่อการควบรวมโดยสมัครใจ

Abstract

This research project is set for two objectives: The first, to empirically investigate economies of scale for local governance in Thailand. The second, an assessment of possibility to amalgamate small-sized municipalities and sub-district administrative organizations in reality.

Policy recommendation as follows: (1) the optimal of local population size per organization unite is approximately 10,000 population. (2) The quality of local public services is crucial and relevant, it measurements by local performance assessment data (LPA), the LPA indicated the large-sized local units tend to be significantly and higher than the small-sized local unites. (3) Amalgamation measure is to reduce inequality of resources allocation between local units and will increase resource allocation capability, economize, and progression of public service. And (4) in the transition period, voluntary amalgamation approach is a possibility movement it may be reasonable to provide a special grant due to incur high merging costs, reduced impacts, ant various operation expenses.

Key words: economies-of-scale, the proposal for local amalgamation, case studies of the previous and successful local amalgamation, grant and incentive for local merge

โครงการวิจัย “การประหยัดจากขนาดและศักยภาพการรวบรวมท้องถิ่นขนาดเล็ก” กำหนดวัตถุประสงค์ 2 ประการ ประการแรก ศึกษาการประหยัดจากขนาดในเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยอิงหลักฐานเชิงประจักษ์ หน่วยวิเคราะห์พื้นที่นี้หมายถึง เทศบาล และ อบต. จำนวน 7,775 แห่ง คณะวิจัยได้ประมวลข้อมูลจากหลายแหล่งเพื่อนำทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างต้นทุนต่อหน่วยกับขนาดประชากรของเทศบาล หรือ อบต. โดยกำหนดข้อสันนิษฐานดังต่อไปนี้ H1: ในเทศบาล และ อบต. ที่มีขนาดเล็ก การจัดสรรทรัพยากรอาจจะไม่คุ้มค่า ต้นทุนต่อหน่วยสูง H2: เมื่อขนาดดำเนินการของ เทศบาล และ อบต. เพิ่มขึ้น ต้นทุนต่อหน่วยมีแนวโน้มลดลงจนถึงระดับหนึ่ง ซึ่งต้นทุนต่อหน่วยต่ำสุด ต่อจากนั้นต้นทุนต่อหน่วยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น H3: มีความเป็นไปได้ในการรวบรวมท้องถิ่นขนาดเล็กโดยใช้แนวทางสมัครใจ (volunteer approach) ทั้งนี้หากมีแรงจูงใจเป็นเงินอุดหนุนเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายเตรียมการและดำเนินการรวบรวม อาจจะทำให้การเปลี่ยนแปลงเร็วขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอการรวบรวมองค์ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) เป็นองค์กรหลักที่ริเริ่มนโยบายการรวบรวมท้องถิ่นขนาดเล็กเข้าด้วยกันเพื่อเป้าหมายการเพิ่มประสิทธิภาพและการใช้ประโยชน์จากการประหยัดจากขนาด อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอการรวบรวมท้องถิ่นอาจจะไม่เกิดขึ้นจริง ถึงแม้ว่าเป็นผลดีต่อสังคมส่วนรวม แต่อาจจะส่งผลกระทบต่อส่วนบุคคล กล่าวคือ ต้นทุนทางการเมืองของผู้สมัครรับเลือกตั้ง เนื่องจากที่นั่งในสภาท้องถิ่นลดลง การสูญเสียอัตราตำแหน่งข้าราชการประจำ และประชาชนในฐานะผู้รับบริการไม่มั่นใจว่า เมื่อมีการรวบรวมแล้ว จะเกิดผลดีต่อประชาชนหรือไม่ มากน้อยเพียงใด ซึ่งอาจจะส่งผลต่อการเพิ่มค่าเสียค่าบริการมารับบริการที่เพิ่มขึ้นได้

ประการที่สอง การศึกษาเชิงนโยบาย โดยเฉพาะทางเลือกมาตรการส่งเสริมให้องค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กควรรวมเข้าด้วยกัน โดยการลงพื้นที่ภาคสนามเพื่อเข้าใจบริบทของท้องถิ่นขนาดเล็ก สร้างความเข้าใจปัจจัยเชิงสถาบันและมิติคุณภาพรวมทั้งความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย จากการศึกษากรณีการควบรวมสำเร็จในอดีต (อปท. ในจังหวัดสระแก้วปี พ.ศ. 2553 และในจังหวัดลำปางปี พ.ศ. 2560) คณะวิจัยเสนอเหตุผลที่ตี 4 ข้อในการควบรวม (4 rationales for amalgamation) ในมุมมองของรัฐบาล R1 (rationale 1) ผลการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (วัดด้วยคะแนน local performance assessment: LPA) ต่ำกว่าเกณฑ์ R2 (rationale 2) การจัดสรรเงินอุดหนุนให้ท้องถิ่นขนาดเล็กสูงกว่าเกณฑ์ปกติ ซึ่งเป็นภาระด้านงบประมาณของรัฐบาล R3 (rationale 3) ความด้อยประสิทธิภาพ สะท้อนด้วยปัจจัยนำเข้าที่สูงเกินไป วัดด้วยตัวแปร staffpop1000 R4 (rationale 4) ใช้จ่ายค่าจ้างบุคลากรต่อหัว (capxstaff) สูงกว่าเกณฑ์

วิธีการวิจัย ในส่วนแรกใช้วิธีการวิจัยเชิงปริมาณ โดยประมวลข้อมูลขนาดใหญ่ของเทศบาล และ อปต. ทุกแห่งเพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ โดยนิยามศัพท์และตัวแปรที่จะนำมาทดสอบ โดยเฉพาะเจาะจง คือตัวแปรที่สะท้อนต้นทุน นำมาทดสอบข้อสันนิษฐาน “การประหยัดจากขนาด” โดยใช้แบบจำลองเศรษฐมิติ ซึ่งการประหยัดจากขนาดนั้นเกี่ยวข้องกับ “ต้นทุนคงที่” (fixed cost) และผลตอบแทนจากขนาด (returns to scale) ส่วนที่สอง ใช้วิธีการเชิงคุณภาพและเข้าใจภาวะเทียบหรือปัจจัยเชิงสถาบันที่เกี่ยวกับท้องถิ่น การลงพื้นที่ภาคสนามโดยคณะวิจัย การสุ่มตัวอย่างเทศบาล และ อปต. ขนาดเล็กนำมาวิเคราะห์แบบสอบถาม การลงพื้นที่ภาคสนามเพื่อบันทึกกรณีศึกษาการควบรวมสำเร็จ (ได้แก่ เทศบาลตำบลวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว ในปี พ.ศ. 2553 เทศบาลตำบลวังเหนือ จังหวัดลำปาง ในปี พ.ศ. 2560 และข้อเสนอการควบรวม 3 อปท. ในจังหวัดอุบลราชธานี ในปี พ.ศ. 2561) โดยตระหนักว่าข้อเสนอการควบรวมท้องถิ่น ถึงแม้ว่าเป็นผลดีโดยรวม แต่อาจส่งผลกระทบต่อบุคคลหรือปัจเจก จึงเป็นเรื่องยากที่จะหวังให้เกิดการยอมรับการควบรวมอย่างเอกฉันท์ได้ยากมากขึ้น

กิจกรรมการวิจัย สรุปหัวข้อสำคัญ

- ๑ การวิเคราะห์สถานการณ์ตามความเป็นจริง (situational analysis) โดยประมวลข้อมูลสนเทศของ เทศบาล และ อบต. จำนวน 7,775 แห่ง เป็นข้อมูลทุติยภูมิที่ส่วนราชการจัดเก็บ นำมาเป็นฐานข้อมูลเพื่อการวิเคราะห์และทดสอบข้อสันนิษฐาน เนื้อหาของข้อมูลสนเทศครอบคลุม สถิติพื้นฐานของ อบต. เช่น จำนวนประชากร ขนาดพื้นที่ ความหนาแน่นประชากร และสภาพทางภูมิศาสตร์ ข) สถิติรายได้และรายจ่ายของ เทศบาล และ อบต. รายจ่ายจำแนกออกเป็น รายจ่ายบุคลากร รายจ่าย การลงทุน และรายจ่ายการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อนำมาคำนวณต้นทุน ค) สถิติบุคลากร หมายถึง จำนวนข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว จำแนกตามตำแหน่ง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนค่าบริหารจัดการท้องถิ่นที่สำคัญมาก
- ๒ การทดสอบข้อสันนิษฐานการประหยัคจากขนาด โดยระบุแบบจำลอง อันประกอบด้วย 3 สมการ กล่าวคือ สมการแรก จำนวนบุคลากรต่อ ประชากรพันคน (staffpop1000) สมการที่สอง รายจ่ายบุคลากรต่อ ประชากร (capxstaff) และสมการที่สาม รายจ่ายการจัดบริการต่อ ประชากร (capxser) ทั้งสามสมการสะท้อนต้นทุนต่อหน่วย (unit cost) นำมาประมาณการความสัมพันธ์กับชุดของตัวแปรอิสระ โดยใช้เทคนิค robust regression โดยสันนิษฐานว่า $dy/dx < 0$ ในช่วงแรก (หมายเหตุ dy หมายถึง การเปลี่ยนแปลงของตัวแปรตาม และ dx หมายถึง การเปลี่ยนแปลงของตัวแปรอิสระ) จุดที่ต้นทุนต่ำสุดเกิดขึ้น ณ จุดที่ $dy/dx = 0$ เมื่อเกินกว่าช่วงนี้ $dy/dx > 0$ หมายถึง ต้นทุนต่อหน่วยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น
- ๓ การศึกษาทฤษฎีระเบียบของท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งขั้นตอนและ กระบวนการควบรวม ซึ่งมีระเบียบของกระทรวงมหาดไทย (พ.ศ. 2547) และตัวอย่างการควบรวมในอดีต อีกแนวความคิดหนึ่ง คือ เศรษฐศาสตร์ สถาบันซึ่งนำมาเป็นกรอบ โดยตระหนักว่า กฎ ระเบียบ แรงจูงใจและ ต้นทุนค่าเสียหาย มีความสำคัญต่อการตัดสินใจหรือต่อพฤติกรรมของ หน่วยวิเคราะห์ อีกนัยหนึ่งพยายามทำความเข้าใจ “ตัวละคร” หรือ

“หน่วยวิเคราะห์” ในที่นี้เน้นบรวมนผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการและลูกจ้าง พนักงานท้องถิ่น และประชาชน เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้และส่วนเสียจาก นโยบายควรววมและการให้บริการของท้องถิ่น

- ๑ การวิเคราะห์กระบวนการนโยบายสาธารณะ (policy study) โดยอาศัย กรอบคิดตามรัฐประศาสนศาสตร์ เนื่องจากข้อเสนอการควรววมฯ เป็นการ เปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่ระดับชาติ จำเป็นต้องสร้างความเห็นประขามติ หมายถึง รัฐบาล รัฐสภา การเมืองท้องถิ่น และพลเมือง การเคลื่อนนโยบาย สาธารณะโดยทั่วไปมีขั้นตอนหรือกระบวนการ กล่าวคือ หนึ่ง การระบุ ประเด็นนโยบายหรือมาตรการ (policy identification) สอง การทำให้ เป็นวาระแห่งชาติ (policy agenda)¹ ซึ่งในประการนี้สภาขับเคลื่อน การปฏิรูปประเทศ เป็นองค์กรนำที่ผลักดันความคิด พร้อมจัดทำข้อเสนอ กลายเป็นประเด็นที่รับรู้ทั่วประเทศ ส่งผลต่อการถกเถียงและอภิปราย ในทางสังคม (social discussion) สาม การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (policy implementation) ซึ่งเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญและผลกระทบ กว้างขวาง ในทางทฤษฎีคาดว่าเมื่อการควรววมสำเร็จอาจเกิดผลดีต่อ ส่วนรวม อาทิเช่น การประหยัดงบประมาณของรัฐ ประสิทธิภาพของ บริการที่ดีขึ้น และการลดความเหลื่อมล้ำบางส่วน อย่างไรก็ตาม มาตรการ ควรววมส่งผลกระทบต่อส่วนบุคคล ดังนั้น จึงเป็นเรื่องธรรมดาที่จะมี ผู้ไม่เห็นด้วย คัดค้าน ไม่รวมมือ เนื่องจาก ก) การลดหน่วยงาน ลดตำแหน่ง ปลัด/หัวหน้ากอง เมื่อควรววมองค์กรเข้าด้วยกัน ข) การแข่งขันทางการเมือง เพื่อเข้าสู่สภาท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ค) ต้นทุนของการปรับตัวและค่าเสียหาย ด้วยเหตุนี้อาจเป็นการสมควรที่รัฐจะสร้างแรงจูงใจให้ควรววม เพื่อ ประชาสัมพันธ์ และสร้างกระบวนการยอมรับ หรือมาตรการชดเชยบางส่วน ให้ผู้รับผลกระทบ

¹ จากข้อเสนอของ สปท. ถือว่าเป็นการปฏิรูปขนานใหญ่ ตามที่ระบุในเอกสารให้เทศบาล และ อบต. ที่มีจำนวนประชากรน้อยกว่า 7,000 คน เข้ากระบวนการควรววม ดังนั้น มีหน่วยงานที่เข้าข่าย จำนวนหลายพันหน่วยงาน แต่เนื่องจาก สปท. ได้สลายองค์กรไปภายหลังรัฐธรรมนูญ 2560 มีผลบังคับใช้ จำเป็นต้องมีหน่วยงานรับผิดชอบการขับเคลื่อนนโยบาย (policy implementation) ซึ่งยังไม่ชัดเจนว่า อนาคตจะเป็นอย่างไร ในส่วนของนักวิจัยเห็นว่า กระบวนการควรววมท้องถิ่น อาจจะยาวนาน (นับสิบปี) เนื่องจากจำเป็นต้องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยอมรับแนวคิดและเข้าใจกระบวนการ รวมทั้งการสร้างแรงจูงใจ และมาตรการชดเชยผู้สูญเสียผลประโยชน์

- ๑ จากประสบการณ์ของการควบรววมท้องถิ่นในต่างประเทศ พบว่ามี 2 แนวทาง คือ ควบรววมภาคบังคับ และควบรววมโดยสมัครใจ คณะวิจัยลงความเห็นว่า ในบริบทของประเทศไทย มาตรการบังคับเป็นไปได้ยาก สุ่มเสี่ยงที่จะขัดแย้งกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งระบุถ้อยคำว่า “เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน” อย่างไรก็ตาม การควบรววมโดยสมัครใจมีความเป็นไปได้และมีตัวอย่างในอดีต ในปีปัจจุบัน (ปี พ.ศ. 2561) ของ 3 อปท. ในจังหวัดอุบลราชธานีแสดงความจำนงควบรววมเข้าด้วยกัน และได้เตรียมการตามขั้นตอนรวม รวมถึงการให้ประชาชนแสดงเจตนารมณ์ในเดือนเมษายน 2561

วงการศึกษาศาสตร์

ประการแรก การวัดต้นทุนการบริหารของท้องถิ่น ยืนยันว่า “ต้นทุนต่อหน่วยมีแนวโน้มลดลง” (decreasing unit cost) ในช่วงแรก (ขนาดประชากรน้อยกว่า 10,000 คนโดยประมาณ) สะท้อนใน รายจ่ายบุคลากรต่อประชากร รายจ่ายการจัดบริการต่อประชากร และจำนวนพนักงานต่อประชากรพันคน และเมื่อขนาดองค์กรใหญ่ (เกินกว่า 1 หมื่นคนโดยประมาณ) ต้นทุนต่อหัวมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น

ผลการค้นคว้านี้ไม่ควรจะอนุมานว่า 10,000 คนเป็นขนาดที่เหมาะสม (optimal size) เนื่องจาก “optimality” มิใช่การพิจารณาจากด้าน “อุปทาน” เท่านั้น แต่ควรพิจารณาปัจจัยด้านอุปสงค์ด้วย กล่าวคือ คำนึงถึงต้นทุนค่าเสียหายของประชาชน การยอมรับของประชาชน ระยะการเดินทางจากบ้านถึงสำนักงานเทศบาลไม่ห่างไกลจนเกินไป ฯลฯ

ประการที่สอง พบหลักฐานเชิงประจักษ์ “การไม่ประหยัดจากขนาด” ในเทศบาล และ อบต. ขนาดเล็กมาก (เช่น อปท. ที่มีจำนวนประชากรต่ำกว่า 2,000 คน) โดยวิเคราะห์จากโครงสร้างบุคลากรท้องถิ่น (local personnel employment) เทศบาล และ อบต. จำเป็นต้องจ้างบุคลากรขั้นต่ำ – แม้ว่าประชากรจะน้อยมาก หมายถึงโครงสร้างบุคลากรทำให้เกิด “ต้นทุนคงที่” (fixed cost) ดังนั้น หากมาตรการควบรววมประสบผลสำเร็จ มีประชากรเพิ่มขึ้น แต่จำนวนข้าราชการและพนักงานไม่เปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มขึ้นน้อยมาก ซึ่งเป็นที่มาของ “การประหยัดจากขนาด” การวิเคราะห์ในบทที่ 4 ช่วยให้เห็นภาพของการไม่ประหยัดจากขนาดในท้องถิ่นขนาดเล็กได้อย่างชัดเจน

ประการที่สาม คุณภาพของบริการสาธารณะท้องถิ่น มีความสำคัญและจำเป็นต้องนำมาพิจารณา จากตัวชี้วัดประสิทธิภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (local performance assessment : LPA) ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย (ค่าคะแนนมีช่วงพิสัย 0-100) พบว่า อปท. ขนาดใหญ่มีแนวโน้มได้ค่าคะแนน LPA สูงกว่าขนาดเล็ก สาเหตุเช่นนี้จึงสันนิษฐานว่า ก) การจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่นขนาดเล็กไม่ครบถ้วนหรือไม่ทั่วถึง ข) การจัดกิจกรรมหรือการให้บริการสาธารณะในท้องถิ่นขนาดเล็ก น้อยหรือไม่ทั่วถึง ในขณะที่ท้องถิ่นขนาดปานกลางและขนาดใหญ่จัดกิจกรรมและบริการสาธารณะได้ตามเกณฑ์มาตรฐาน ทั้งหมดนี้มีสาเหตุหรือที่มา คือ (1) ฐานะการเงินของ อปท. ขนาดเล็ก ต่ำกว่า (2) การจัดกิจกรรมที่มีผู้ใช้บริการจำนวนน้อยทำให้เจ้าหน้าที่ขาดความกระตือรือร้น หรือประเมินว่า “ทำกิจกรรมแล้วไม่คุ้มค่า” โดยอ้างว่า “ประชาชนสามารถช่วยตนเองได้” ตัวอย่างเช่น อบต. อ้างว่า ประชาชนช่วยเหลือตนเองในการจัดเก็บขยะได้ (หมายเหตุ อาจจะเป็นไปได้ว่า ประชาชนใน อบต. ที่ไม่มีบริการจัดเก็บขยะ นำขยะไปทิ้งในเขตเทศบาลใกล้เคียง)

ประการที่สี่ จากผลสำรวจเทศบาล และ อบต. ขนาดเล็ก โดยสุ่มจาก อปท. ในกลุ่ม rankpop < 501 และได้รับแบบสอบถามกลับคืนมาจำนวน 159 แห่ง นำมาวิเคราะห์สรุปความได้ว่า ก) เทศบาล และ อบต. ส่วนใหญ่รับทราบนโยบายการควมรวมของรัฐบาล ข) 1 ใน 3 ของท้องถิ่นมีการเตรียมการระดับหนึ่ง กล่าวคือ การนำมอภิปรายในสภาท้องถิ่นหรือปรึกษาหารือร่วมกันในสวนผู้บริหารและข้าราชการระดับสูง ค) ท้องถิ่นตีความว่า “รัฐบาลยังมิได้ส่งสัญญาณการผลักดันให้ควมรวมอย่างจริงจัง” เนื่องจากไม่มีการแจ้งขั้นตอนและวิธีการควมรวม ง) ผู้บริหารท้องถิ่นส่วนใหญ่ (ประมาณ 2 ใน 3) เห็นพ้องกับข้อเสนอที่ว่า “ตำบลเดียวกันควมจะมี อปท. แห่งเดียว” จ) ผู้บริหารส่วนหนึ่งเห็นด้วยว่ามาตรการควมรวมจะส่งผลดี ในแง่การลดควมเหลื่อมล้ำระหว่าง 2 พื้นที่ ตัวอย่างเช่น เทศบาลตำบลพื้นที่ขนาดเล็ก แต่รายได้ต่อหัวสูงมาก ในขณะที่ อบต. พื้นที่ใหญ่แต่รายได้ต่อหัวต่ำ การจัดบริการสาธารณะไม่ครบถ้วน

ประการที่ห้า จากตัวอย่างในอดีตพบว่า มี 2 กรณีศึกษาที่ควมรวมสำเร็จ คณะวิจัย ได้ขอข้อมูลเชิงลึกโดยการสัมภาษณ์และการประชุมกลุ่มย่อย ได้รับการยืนยันว่าการควมรวมเกิดผลดีต่อการจัดสรรทรัพยากร ประหยัด คุณภาพบริการเพิ่มขึ้น ประจักษ์ได้จากกรณีศึกษา (เทศบาลวังน้ำเย็นที่ได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดีตาม

หลักธรรมาภิบาลหลายครั้ง) สำหรับกรณีควมรวมสำเร็จที่สอง คือ อบต.วังเหนือ และเทศบาลวังเหนือ จังหวัดลำปาง ควมรวมเข้าด้วยกัน ในปลายปี 2560 ขณะนี้ยังเร็วเกินไปที่จะประเมินผลลัพธ์ในมิติคุณภาพการให้บริการสาธารณะ

ประการที่หก การเสนอเหตุผล 4 ประการที่สมควรควมรวมเข้าด้วยกัน สะท้อนใน 4 ตัวแปร ตัวแปรแรก R1 คะแนนประเมินบริการสาธารณะต่ำเกินไป ตัวแปรที่สอง R2 การที่รัฐต้องให้เงินอุดหนุนต่อหัวสูงมากในท้องถิ่นขนาดเล็ก ตัวแปรที่สาม R3 ความด้อยประสิทธิภาพ สะท้อนในรายจ่ายค่าจ้างบุคคลากรต่อหัว (personal expense per capita) สูง ตัวแปรที่ R4 การที่จำนวนพนักงานต่อประชากรพันคน (local staff per 1000 population) สูงเกินกว่าเกณฑ์มาตรฐาน

ประการที่เจ็ด แนวทางที่น่าจะเป็นไปได้ คือ การควมรวมโดยสมัครใจ ทั้งนี้มีความจำเป็นต้องออกแบบเงินอุดหนุนเพื่อการจูงใจ เนื่องจากในช่วงแห่งการเปลี่ยนผ่าน — เทศบาล และ อบต. มีภาระและค่าใช้จ่ายหลายประการ อาทิ การรณรงค์ การประชาสัมพันธ์ การจัดทำประชาคมติ การปรับปรุงบัญชีทะเบียนทรัพย์สิน แผนที่ภาษี ทะเบียนราษฎร ฯลฯ

และประการที่แปด จากการลงพื้นที่ภาคสนาม ช่วยให้เข้าใจผลกระทบทางลบต่อพนักงานท้องถิ่น อาทิเช่น การลดตำแหน่งปลัดเป็นรองปลัด การสูญเสียตำแหน่งหัวหน้ากองและค่าตอบแทน ฯลฯ อาจจะมีเหตุผลสมควรในการกำหนดมาตรการชดเชยหรือแนวทางให้บุคลากรท้องถิ่นโอนย้ายไปปฏิบัติงานในหน่วยงานท้องถิ่นโดยรักษาตำแหน่งเท่าเดิม



Executive

Summary

This research project is set for two modest objectives: The first, to empirically investigate economies of scale for local governance in Thailand. Our units of analysis refer to 7,775 units of municipality and subdistrict administrative organization. First, we pool secondary data from different government agencies that are responsible for supervision of local administration. Second, we define terminology and specify the important variables that reflect the unit cost of local public goods for further hypothesis testing. Their unit costs are assumed to be nonlinearly related to the size of local administration (proxied by, population). Specifically, three hypotheses are stipulated as follow: H1: The unit costs for small-sized municipalities and SAOs tend to be very high which partly reflects inefficient utilization of resources and diseconomies-of-scale; the unit costs for the moderate-sized local administration tend to be significantly lowered than the small-sized units which may be a combination of an increasing return to scale and the fixed cost; H2: Once the scale of local administration exceeds a certain level (i.e., the minimum unit cost) their unit costs tend to increase which could be inferred that they are operating in the range of diseconomies-of-scale. H3: The proposal to amalgamate small-sized local administration may be theoretically sound and reasonable—but it could be opposed by many parties who are adversely affected from the policy reform. From field survey we realize that there are potential losers from amalgamation: i) the high-ranking officers due to demotion of local

position, ii) less number of seat in local council which implies higher cost for political entrance, iii) cost of organizational adjustment during transitional period. It may be worth mentioning that “optimal size” of local governance is difficult to specify and it cannot be judged from the “minimum unit cost” or a view from supply side alone: By optimality, we should take into consideration the demand side, i.e., local people or the user of local service as they may be negatively affected from the transformation, for instance, higher transaction costs.

The second, an assessment of possibility to amalgamate small-sized municipalities and subdistrict administrative organizations in reality. The proposal for local amalgamation was in fact pioneered by the National Reform Steering Assembly, their efforts to identify the need for reform and an agenda setting which, as the result, made the proposal widely known. To supplement the quantitative investigation, our conduct adopt the qualitative approach by: i) conducting case studies of previous local amalgamation, ii) an attitudinal survey of local people and officials to gather information and opinions from stakeholders to obtain different views regarding a proposal for local merge including the proposal for “one Tambon, one local administration”.

Research methodology: The first part of our study are quantitative by nature, conceptualization from economics, public policy and management, define terminologies and specify the variables that reflect unit cost and economies-of-scale. Later on the hypotheses are postulated which refer to cost curve and its relation with operational scale of local administration. The model is empirically estimated by the robust regression method. Later on the survey of small-sized local administration is conducted (drawn from those local units in rank500) to collect information about awareness of “local amalgamation” proposal, how local administrator prepare for local amalgamation, and their attitudes. The second part is qualitative approach and comprised of i) field survey, ii) case studies of previous local amalgamation, and iii) survey of small-sized municipalities and subdistrict administrations.

Research Activities:

- ◎ A situational analysis of local public finance. First, we collect secondary data from different agencies of all municipalities and subdistrict administration (7775 units altogether) – as such our database contain many useful information such as i) basic information of local administration, such as population, boundary area, population density, geographical characteristics; ii) revenue-and expenditure statistics; the latter are disaggregated into items, viz., personal expenditure, investment expenditure, and service expenditure; iii) personnel statistics, which refer to the number of local staff distinguished by status (e.g., civil employment, permanently hired worker and temporary worker)
- ◎ Hypothesis testing with respect to an “economies-of-scale”. Specifically a model is formulated with comprise 3 equations to reflect cost curve and to test “decreasing unit cost”. The first equation refers to staff per 1000 population; the second equation refers to per capita staff expenditure; and the third equation, per capita service expenditure. They are treated as dependent variables in the model and the relationships are tested against a set of explanatory variables and estimated by the robust regression. Economies-of-scale is evident if $dy/dx < 0$ over range of x up to a certain limit, where y =dependent variable and x =scale of local administration, the minimum unit cost is observed when $dy/dx = 0$ and beyond this scale, $dy/dx > 0$ which indicates diseconomies of scale in the sense that the unit cost tends to increase when the scale of local unit is larger.
- ◎ From institutional economics framework, it is important to recognize rules, regulations, and incentives which are applicable to local administration and their personnels, these include, the rule and process of amalgamation, transaction

costs, belief and expectation from change (merging). Essentially we try to understand who are “players” or “stakeholders” – these at least cover local politicians, civil local employers and hired local workers.

- ◎ From public policy analysis we learned about the process of policy change (in this case—the proposal for local amalgamation). Two phases of transformation has been achieved at this stage: The policy identification and the policy agenda—these have been driven by the National Reform Steering Assembly. After two years of effort the issue has become a social discussion that drawn supporting views of opposing views against the local merge proposal. The present phase is policy implementation which may be the most difficult one, because there are trade-off or pros and cons to the proposal—yet important one.
- ◎ From other countries’ experience we learned that there are two options for local merge, i) compulsory amalgamation and ii) voluntary amalgamation. In Thai context, we opt to say that the compulsory method is difficult and risk of violation to the Constitutional Law which specifies the term “in accordance with peoples’ will”. Anyhow there has been at least 3 cases of voluntary amalgamation: 2 case studies which are briefly summarized in this study happened in the year B.E. 2553 and B.E. 2560 — and currently 3 local units in Ubonratchathani have propose to amalgamation and they had undergone the process set by the Ministry of Interior in which include a peoples’ referendum in April B.E. 2561.

Findings:

First, from cost study, it is confirmed by the unit cost tend to decline when the local scale increases (measured by population) up to the scale (approximately 10000 people). Two variables in our study referred to: i) per capita staff expenditure, and ii) staff per

1000 population are investigated and they follow the pattern of “decreasing cost”; beyond 10000 population, the unit costs tend to increase along with local scale of operation. It should worth mentioning that we do not conclude that this is “optimal” – that the minimum cost is a view from supply side alone—it is as well important to consider the demand side (the user of local services) and hence, we should consider the effects from demanders which inclusive of social acceptance, transaction costs, travelling cost and time.

Second, another way of perceiving “diseconomies-of-scale” in small-sized municipalities and subdistrict administration is clearly evidenced when we explore the relationship between cost and local employment. This refers to the local employment policy which specifies the number of local officer and their position and the limit to hire permanent- or temporary hired workers, and the limit to personnel expense not exceeding 40% of local budget. These are viewed as “fixed costs” to local administration, accordingly the unit cost of personnel expense can be very high when the population size decreases.

Third, the quality of local public services is crucial and relevant to our study, in this connection we collect the LPA data (local performance assessment) from the Department of Local Administration (whose scores range from 0 to 100). We found that the LPA in the large-sized local units tend to be significantly higher than the small-sized local units, and it may be interpreted that: i) the local public services among the small-sized units tend to be incompleted and some functions were neglected; ii) the activities or public services by the small-sized units may be not as frequent as in the large-sized. And these may be related to financial capabilities or the small-number of people participation. These might have led to an attitude that it is not worth to perform such activities or that people do not demand for such as such functions. For instance, the subdistrict administration rarely perform garbage collection and they tend to perceive that “local peoples can help themselves”—in reality there are numerous evidences that garbage from rural area are disposed in the nearby municipalities.

Fourth, from our survey of small-sized local units (those in rankpop<501), from which we obtain 159 returned questionnaire. Data analysis leads to a conclusion that: i) most local units have known about the intention of government to support local amalgamation along the proposal of the NRSA, ii) about one-thirds of local units have discussed over the proposal for amalgamation; iii) the local administrators perceived that so far the government had not strongly pushed for local merge, as the government has been silenced about the process in detail nor the condition for local merge specified; iv) about two-thirds of local administrators and government officers agree with the idea that “One tambon, one local administration”; v) some administrators agree with the idea for local merge as this could lessen inequality at least to a certain extent and some provide supporting evidence that the local public services in rural area were inadequate and clearly less than the nearby urban located units—yet this statement is far from being definitive or conclusive.

Fifth, from past experiences we found 2 case studies of successful and voluntarily amalgamation: the first case refers to the Wang Nam Yen Municipality, and we learned from a site-visit and discussion that the merge was successful, people were satisfied, the municipality’s activities expanded and, over the past years, the municipality received the “good governance award” from government several times.

Sixth, part of our analysis focusses on “risk of being forced to merge” which comprise of 4 components (or variables) which somehow indicate inefficient use of resource: the first component refers to R1: poor or “below par” in the score of LPA; the second component refers to R2: too high dependence on grant or subsidy from government budget; the third component is expressed in R3: high per capita staff expenditure, and the fourth component R4: the ratio of local staffs to 1000population is very high or significantly above the mean level.

Seventh, there is a possibility for voluntary amalgamation and yet it may be reasonable to provide a special grant in transition for

amalgamation due to the fact that those local units that comply to local merge policy will have to incur high costs in various form such as mass communication, referendum, a revision of local accounts, asset account, tax map, and people registration

And **Eighth**, from the field survey the research team realize the adverse impact for government officer and local politician as a result of merging, for instances, a demotion from city clerk to deputy-level, a demotion from department head which implies a loss in personnel compensation (in accordance with the position he/she holds). Thus it may be reasonable for government to provide special compensation to those who are adversely affected from local amalgamation—there exists options for compensation which could be in monetary compensation alone or the transfer option in which those who were affected are allowed to move to other local units in other places with comparable positions.

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
คำนำสถาบันพระปกเกล้า	III
คำนำผู้เขียน	V
บทคัดย่อ	VII
Abstract	VIII
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	IX
Executive Summary	XVI
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 หลักการและเหตุผลการวิจัย	3
1.2 ทฤษฎี ข้อเสนอพื้นฐาน และขอบเขตการวิจัย	9
1.3 วิธีการวิจัย	11
1.4 ขั้นตอนและกิจกรรม	12
บทที่ 2 กรอบการวิจัย และการทบทวนวรรณกรรม	13
2.1 ทบทวนทฤษฎี การประหยัดจากขนาด และศักยภาพการควบรวม	19
2.2 แบบจำลองการประหยัดจากขนาดในบริบทของ เทศบาล และ อบต.	22
2.3 การบริหารเทศบาล และ อบต. จากมุมมองเศรษฐศาสตร์สถาบัน	26
2.4 การวิเคราะห์นโยบาย	27
2.5 การทบทวนประสบการณ์ควบรวมในต่างประเทศ	29
บทที่ 3 การประหยัดจากขนาดในเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล	37
3.1 การประหยัดจากขนาด มโนทัศน์และการวัด	41
3.2 การวิเคราะห์ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	42
3.3 การวิเคราะห์ภาคเหนือ	47
3.4 การวิเคราะห์ภาคตะวันออก	52
3.5 การวิเคราะห์ภาคใต้	57
3.6 การวิเคราะห์ภาคกลาง	62

สารบัญ

เรื่อง

หน้า

3.7	การวิเคราะห์ภาคตะวันตก	67
3.8	การวิเคราะห์ในเขตปริมณฑล ยกเว้นกรุงเทพมหานคร	72
3.9	สรุปท้ายบท	77
บทที่ 4	การประหยัดจากขนาดและการจัดสรรทรัพยากรบุคคล	79
4.1	การประหยัดจากขนาดและการจัดสรรบุคลากรท้องถิ่น	81
4.2	การจ้างงานในเทศบาล และ อบต.	82
4.3	การศึกษาเชิงประจักษ์ การจ้างงานในเทศบาลและ อบต. ภาพรวมทั่วประเทศ	84
4.4	ความแตกต่างด้านบุคลากรระหว่าง เทศบาล และ อบต.	90
4.5	แบบจำลองเศรษฐมิติ การเปรียบเทียบรายจ่ายบุคลากร	92
4.6	สรุปท้ายบท	103
บทที่ 5	คุณภาพของบริการสาธารณะ วิเคราะห์ผ่านคะแนน LPA	105
5.1	คำถามการวิจัยและข้อสันนิษฐาน	108
5.2	โครงการการประเมิน LPA	108
5.3	ข้อสันนิษฐานการวิจัย	109
5.4	การศึกษาเชิงประจักษ์	110
5.5	อภิปรายผล	119
บทที่ 6	กรณีศึกษาการควมรวมท้องถิ่น	125
6.1	กรณีการควมรวมเทศบาลตำบลวังน้ำเย็น และ อบต. วังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว	128
6.2	กรณีเทศบาลตำบลวังเหนือและองค์การบริหารส่วนตำบลวังเหนือ จังหวัดลำปาง	136
6.3	กรณีเทศบาลตำบลขามใหญ่ เทศบาลตำบลปทุม และ องค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อย จังหวัดอุบลราชธานี	141
6.4	สรุปท้ายบท	157

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
บทที่ 7 ผลวิเคราะห์การสำรวจท้องถิ่นขนาดเล็ก	159
7.1 ข้อเสนอพื้นฐานการวิจัย	161
7.2 สถิติพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	162
7.3 การรับรู้นโยบายควบรวม ทักษะคติของหน่วยงาน และการเตรียมการควบรวม	167
7.4 การเตรียมการควบรวม	171
7.5 สรุปท้ายบท	172
บทที่ 8 สรุป	173
8.1 วิธีวิทยา	176
8.2 กิจกรรมการวิจัย	178
8.3 ผลการศึกษา	180
8.4 ข้อเสนอแนะการปรับปรุงงานวิจัยในอนาคต	184
บรรณานุกรม	186
ภาคผนวก	191
ภาคผนวก ก. กรณีศึกษาจังหวัดลพบุรี	193
ภาคผนวก ข. กรณีศึกษาจังหวัดระยอง	209

สารบัญ ตาราง

ตาราง	หน้า
ตารางที่ 3.1	44
ผลการประมาณการ 3 สมการ สะท้อนการประหยัดจากขนาด ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	
ตารางที่ 3.2	49
ผลประมาณการ 3 สมการ สะท้อนการประหยัดจากขนาด ในภาคเหนือ	
ตารางที่ 3.3	54
ผลประมาณการ 3 สมการ สะท้อนการประหยัดจากขนาด ในภาคตะวันออก	
ตารางที่ 3.4	59
ผลประมาณการ 3 สมการ สะท้อนการประหยัดจากขนาด ในภาคใต้	
ตารางที่ 3.5	64
ผลประมาณการ 3 สมการ สะท้อนการประหยัดจากขนาด ในภาคกลาง	
ตารางที่ 3.6	69
ผลประมาณการ 3 สมการ สะท้อนการประหยัดจากขนาด ในภาคตะวันตก	
ตารางที่ 3.7	74
ผลประมาณการ 3 สมการ สะท้อนการประหยัดจากขนาด ในปริมาตร ยกเว้นกรุงเทพฯ	
ตารางที่ 4.1	86
การกระจายของข้าราชการท้องถิ่น เทศบาล และ อบต.	
ตารางที่ 4.2	86
จำนวนข้าราชการและลูกจ้าง จำแนกตามประเภท องค์กรปกครองท้องถิ่น	
ตารางที่ 4.3	89
ตัวแปรจำนวนบุคลากรต่อจำนวนประชากรพันคนในฐานะค่า พารามิเตอร์สะท้อนความคุ้มค่าการใช้ทรัพยากร	
ตารางที่ 4.4	90
การทดสอบข้อสันนิษฐาน จำนวนพนักงานต่อประชากรพันคน	
ตารางที่ 4.5	98
สมการจำนวนพนักงานท้องถิ่น จำแนกตามประเภทหน่วยงาน	
ตารางที่ 4.6	102
สมการรายจ่ายบุคลากรต่อประชากร (1 พันคน) จำแนกตามประเภทหน่วยงาน	

สารบัญ ตาราง

ตาราง		หน้า
ตารางที่ 5.1	ค่าสถิติพรรณนาและการกระจายตัวของของคะแนน LPA จำแนกตามประเภทท้องถิ่น	111
ตารางที่ 5.2	คะแนน LPA ของเทศบาลทั้งสามประเภท เปรียบเทียบระหว่างภูมิภาค	111
ตารางที่ 5.3	คะแนน LPA ขององค์การบริหารส่วนตำบลเปรียบเทียบระหว่างภูมิภาค	113
ตารางที่ 5.4	การจำแนก LPA ออกเป็นสี่กลุ่ม	115
ตารางที่ 5.5	อปท. ที่มีคะแนน LPA > 90 ขึ้นไปกระจายตามภูมิภาค	115
ตารางที่ 5.6	สถิติรายได้-ประชากร-พนักงาน-และขนาดพื้นที่ เปรียบเทียบตามประเภท	117
ตารางที่ 5.7	การทดสอบความสัมพันธ์ด้วยสมการรีเกรสชัน	118
ตารางที่ 5.8	คะแนน LPA ขนาดท้องถิ่นและจำนวนพนักงานต่อประชากร	119
ตารางที่ 5.9	รายละเอียดของดัชนีชี้วัดแบบประเมินประสิทธิภาพของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปี พ.ศ. 2558	123
ตารางที่ 6.1	ขั้นตอนการดำเนินการรวมองค์การบริหารส่วนตำบลฯ กับเทศบาลวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว	131
ตารางที่ 6.2	ผลการนับคะแนนเจตนาของประชาชนในการควบรวม	140
ตารางที่ 6.3	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานีที่อยู่ในเกณฑ์ การควบรวม	142
ตารางที่ 6.4	เปรียบเทียบจำนวนประชากร รายได้ พื้นที่ และการคาดการณ์ หลังมาตรการควบรวมฯ	145
ตารางที่ 6.5	จำนวนบุคลากรและรายจ่ายด้านบุคลากรเทศบาลตำบลขามใหญ่ เทศบาลตำบลพุม และองค์การบริหารส่วนตำบลไรร้อย ปี พ.ศ. 2560	150
ตารางที่ 6.6	แผนปฏิบัติการและระยะเวลาการดำเนินงานการควบรวม	152
ตารางที่ 7.1	จำนวนองค์กรปกครองส่วนที่ตอบแบบสอบถามจำแนกเป็นจังหวัด	162
ตารางที่ 7.2	ตำแหน่งหน้าที่ของผู้ตอบแบบสอบถาม	165

สารบัญ ตาราง

ตาราง	หน้า
ตารางที่ 7.3 การรับทราบข้อเสนอของ สปท. ให้ อปท. ขนาดเล็กควรรวม	168
ตารางที่ 7.4 การปรึกษาหารือแนวทางการควรรวมท้องถิ่นของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	169
ตารางที่ 7.5 ความคิดริเริ่มที่จะควรรวม มาจากคนกลุ่มใด	169
ตารางที่ 7.6 การรับทราบว่า เคยมีการควรรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอดีต	170
ตารางที่ 7.7 ปฏิกริยาต่อแนวความคิด หนึ่งตำบลควรมีหนึ่ง อปท.	170
ตารางที่ 7.8 มาตรการควรรวมท้องถิ่นขนาดเล็ก สมัครงใจหรือบังคับ	171
ตารางที่ 7.9 ท่านสามารถระบุถึง อปท. ที่พื้นที่ติดต่อกันและมีความเป็นไปได้ ที่จะควรรวม	172
ตารางที่ 8.1 เปรียบเทียบจำนวนบุคลากรท้องถิ่นและขนาดองค์กร (ประชากร)	183

สารบัญ ภาพ

ตาราง		หน้า
ภาพที่ 2.1	เส้นแสดงต้นทุนต่อหน่วย (unit cost curve) และขนาดขององค์กรท้องถิ่น	21
ภาพที่ 3.1	จำนวนพนักงานต่อจำนวนประชากร 1,000 คน เทศบาลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	46
ภาพที่ 3.2	งบบุคลากรท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร เทศบาลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	46
ภาพที่ 3.3	ค่าใช้จ่ายการจัดบริการต่อประชากร เทศบาลภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	47
ภาพที่ 3.4	จำนวนพนักงานต่อจำนวนประชากร 1,000 คน ของเทศบาลภาคเหนือ	51
ภาพที่ 3.5	งบบุคลากรท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร เทศบาลในภาคเหนือ	51
ภาพที่ 3.6	ค่าใช้จ่ายการจัดบริการต่อประชากร เทศบาลภาคเหนือ	52
ภาพที่ 3.7	จำนวนพนักงานต่อจำนวนประชากร 1,000 คน ของเทศบาลภาคตะวันออก	56
ภาพที่ 3.8	งบบุคลากรท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร เทศบาลในภาคตะวันออก	56
ภาพที่ 3.9	ค่าใช้จ่ายการจัดบริการต่อประชากร เทศบาลภาคตะวันออก	57
ภาพที่ 3.10	จำนวนพนักงานต่อจำนวนประชากร 1,000 คน ของเทศบาลภาคใต้	61
ภาพที่ 3.11	งบบุคลากรท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร ของเทศบาลในภาคใต้	61
ภาพที่ 3.12	ค่าใช้จ่ายการจัดบริการต่อประชากร ของเทศบาลภาคใต้	62
ภาพที่ 3.13	จำนวนพนักงานต่อจำนวนประชากร 1,000 คน ของเทศบาลภาคกลาง	66
ภาพที่ 3.14	งบบุคลากรท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร ของเทศบาลในภาคกลาง	66
ภาพที่ 3.15	ค่าใช้จ่ายการจัดบริการต่อประชากร ของเทศบาลภาคกลาง	67
ภาพที่ 3.16	จำนวนพนักงานต่อจำนวนประชากร 1,000 คน ของเทศบาลภาคตะวันตก	71
ภาพที่ 3.17	งบบุคลากรท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร ของเทศบาลในภาคตะวันตก	71
ภาพที่ 3.18	ค่าใช้จ่ายการจัดบริการต่อประชากร ของเทศบาลภาคตะวันตก	72

สารบัญ ภาพ

ภาพที่		หน้า
ภาพที่ 3.19	จำนวนพนักงานต่อจำนวนประชากร 1,000 คน ของเทศบาล ในเขตปริมณฑล	76
ภาพที่ 3.20	งบบุคลากรท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร ของเทศบาลในเขตปริมณฑล	76
ภาพที่ 3.21	ค่าใช้จ่ายการจัดบริการต่อประชากร ของเทศบาลในเขตปริมณฑล	77
ภาพที่ 4.1	แผนภูมิแสดงบุคลากรท้องถิ่น จำแนกตามภูมิภาค	87
ภาพที่ 4.2	จำนวนบุคลากรในกลุ่มเทศบาลตำบล จำแนกตามภูมิภาค	87
ภาพที่ 4.3	จำนวนบุคลากรในกลุ่มเทศบาลเมือง จำแนกตามภูมิภาค	88
ภาพที่ 4.4	จำนวนบุคลากรในกลุ่มเทศบาลนคร จำแนกตามภูมิภาค	88
ภาพที่ 4.5	จำนวนบุคลากรต่อจำนวนประชากรพันคน โดยเฉลี่ย จำแนกตามภูมิภาค และประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	91
ภาพที่ 4.6	scatter plot บุคลากรต่อประชากร กรณีเทศบาลนคร	93
ภาพที่ 4.7	scatter plot บุคลากรต่อประชากร กรณีเทศบาลเมือง	94
ภาพที่ 4.8	scatter plot บุคลากรต่อประชากร กรณีเทศบาลตำบล	94
ภาพที่ 4.9	scatter plot บุคลากรต่อประชากร กรณี อบต.	95
ภาพที่ 4.10	การกระจายพนักงานท้องถิ่นต่อประชากรพันคน ของเทศบาลนคร และเทศบาลเมือง	96
ภาพที่ 4.11	การกระจายพนักงานต่อประชากรพันคน กรณี ทต. และ อบต.	97
ภาพที่ 4.12	การประมาณการรายจ่ายบุคลากรต่อจำนวนประชากร กรณีเทศบาลนคร	100
ภาพที่ 4.13	การประมาณการรายจ่ายบุคลากรต่อจำนวนประชากร กรณีเทศบาลเมือง	100
ภาพที่ 4.14	การประมาณการรายจ่ายบุคลากรต่อจำนวนประชากร กรณีเทศบาลตำบล	101
ภาพที่ 4.15	scatter plot รายจ่ายบุคลากรต่อประชากร กรณีองค์การบริหารส่วนตำบล	101

สารบัญ ภาพ

ภาพที่	หน้า
ภาพที่ 5.1	กราฟแท่งแสดงคะแนน LPA ในกลุ่มเทศบาล จำแนกตามภูมิภาค 112
ภาพที่ 5.2	กราฟแท่งแสดงคะแนน LPA ของ อบต. จำแนกตามภูมิภาค 114
ภาพที่ 5.3	คะแนน LPA และขนาดประชากร เทศบาลนคร 121
ภาพที่ 5.4	คะแนน LPA และขนาดประชากร เทศบาลเมือง 121
ภาพที่ 5.5	คะแนน LPA และขนาดประชากร เทศบาลตำบล 122
ภาพที่ 5.6	คะแนน LPA และขนาดประชากร อบต. 122
ภาพที่ 6.1	แผนที่เทศบาลเมืองวังน้ำเย็น อำเภอวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว 130
ภาพที่ 6.2	แผนที่เทศบาลวังเหนือ และ อบต. วังเหนือ จังหวัดลำปาง 139
ภาพที่ 6.3	หนังสือประกาศอำเภอวังเหนือ เรื่องการรวมคะแนนการควรวม 140
ภาพที่ 6.4	แผนที่เขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะควรวม 146
ภาพที่ 6.5	แผ่นพับประชาสัมพันธ์การควรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 158
ภาพที่ 7.1	การกระจายของจำนวนพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 166
ภาพที่ 7.2	การกระจายของจำนวนประชากรในท้องถิ่นขนาดเล็กที่ร่วมมือ ตอบแบบสอบถาม 166
ภาพที่ 7.3	การกระจายของขนาดพื้นที่ 167

รายงานวิจัย

การประหยัดจากขนาดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและวิเคราะห์ศักยภาพ การควบรวมท้องถิ่นขนาดเล็ก

คณะวิจัย

- | | |
|------------------------------------|---|
| 1. ศ. ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ | หัวหน้าโครงการ
คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ |
| 2. รศ. ดร.สุมาลี สันติพลวุฒิ | คณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ |
| 3. ผศ. ดร.พิชิต รัชตพิบูลภพ | คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชพฤกษ์ |
| 4. ผศ. ดร.สุวิมล เฮงพัฒนา | คณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร |
| 5. ผศ. ดร.ธิติมา พลับปลืง | คณะบริหารธุรกิจ
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี
พื้นที่บึงพระพิบูล จักรวรรดิ |
| 6. ผศ. ดร.กาญจนา ศรีพุทธธีเกียรติ์ | คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ |
| 7. อ. ดร.ดารุณี พุ่มแก้ว | คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี |
| 8. ดร.สมบัติ เทศกุล | นักวิจัยอิสระ |
| 9. อ.นันทพรราชญ์ นันทวัฒน์กุล | คณะบริหารธุรกิจ
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี |
| 10. นายประจักษ์ เขียนนอก | นักวิจัยอิสระ |

ชุดโครงการวิจัยการส่งเสริมการปกครองตนเองของท้องถิ่น และการกระจายอำนาจ
สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และ
สถาบันพระปกเกล้า

ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป



ບາດ
1

ບາດ

1.1 หลักการและเหตุผลการวิจัย

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ดำเนินการอย่างจริงจังภายหลังจากกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งกำหนดกรอบกติกาของประเทศ ครอบคลุมมิติทางการเมือง การปกครอง ระบบเศรษฐกิจ การบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งระบบบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐ ในเวลาต่อมารัฐบาลและสภานิติบัญญัติได้ร่วมกันตรากฎหมายอนุบัญญัติคือ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พร้อมกับจัดทำแผนการถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่น ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีบทบาทการจัดบริการสาธารณะท้องถิ่น และดูแลทุกข์สุขของประชาชนเพิ่มขึ้น² โดยรับโอนภารกิจจากราชการส่วนกลาง มาตรการกระจายอำนาจทางการคลัง โดยการจัดสรรเงินอุดหนุนและภาษีแบ่งให้ท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ควบคู่กับการถ่ายโอนบุคลากรบางส่วนจากราชการส่วนกลาง นับเป็นความเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีส่วนสำคัญในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน³ จากบริการสาธารณะรูปแบบใหม่ ๆ ความริเริ่มและนวัตกรรมในหน่วยงานท้องถิ่น ทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่าภายหลังปี พ.ศ. 2557 ถึงปัจจุบัน การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นชะลอตัวลงไปอย่างสังเกตเห็นชัดเจนภายหลัง

² วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. (2557). “ประเมินผลการกระจายอำนาจ ของไทยระยะ 15 ปี: สังคมไทยได้อะไร ก้าวหน้าไปถึงไหน และจะเดินต่อไปกันอย่างไร?” *วารสารสถาบันพระปกเกล้า* ปีที่ 12 ฉบับที่ 3 หน้า 82-122

³ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ. (2557). *การคลังท้องถิ่น การขยายฐานรายได้ และความเหลื่อมล้ำ* รายงานการวิจัยสนับสนุนโดยมูลนิธิเอเชีย กรุงเทพฯ โรงพิมพ์พีเอลิฟวิง

รัฐประหาร รัฐบาล คสช. มิได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น การจัดสรรรายได้ของท้องถิ่นถึงแม้ว่าเพิ่มขึ้น แต่เพิ่มขึ้นน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับ รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง

สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากรัฐบาล ให้เสนอแนะแนวทางการปฏิรูปประเทศ รวมทั้งการปฏิรูป อบต. โดยตั้งข้อสังเกตว่า เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนมากที่มีขนาดเล็กเกินไป (วัดจากประชากร พื้นที่ หรือฐานะการเงิน)⁴ เห็นว่าเป็นจุดอ่อน เนื่องจากรายได้หลังหัก ค่าจ้างบุคลากรและรายจ่ายประจำ ไม่พอเพียงสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะอย่าง มีคุณภาพ ซึ่งข้อสังเกตนี้ความจริงมีบันทึกในคณะกรรมการชุดอื่น ๆ ก่อนหน้าโดย สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ข้อเสนอการปฏิรูปของ สปท. ครอบคลุมหลายมิติ⁵ ส่วนที่ เกี่ยวกับ เทศบาล และ อบต. สรุปเป็น 2 ประเด็น ข้อแรก ครอบคลุมฐานะของ อบต. ให้เป็นเทศบาลทั้งหมด ด้วยเหตุผลว่า ก) โดยหลักปฏิบัติสากล ท้องถิ่นระดับล่าง เรียกว่าเทศบาล (municipality)⁶ ข) การปรับปรุงจะช่วยลดความเหลื่อมล้ำระหว่าง เทศบาล และ อบต. เนื่องจากความไม่คงเส้นคงว่า เช่น ระเบียบของ อบต. มีอนุญาต ให้กู้ยืมเพื่อการลงทุน แต่ระเบียบของเทศบาลสามารถกู้ยืมเพื่อการลงทุนได้ นอกจากนี้ วิธีการจัดสรรเงินอุดหนุน (grant allocation) แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ (เงินอุดหนุน ที่จัดสรรให้เทศบาลสูงกว่า อบต. หมายถึง “เงินอุดหนุนต่อหัว” ซึ่งได้รับการวิจารณ์ว่า เป็นการจัดสรรที่เอื้อคนเมืองมากกว่าคนชนบท) ข้อเสนอประการที่สอง ระบุ ให้ควรรวมเทศบาลหรือ อบต. ที่มีประชากรน้อยกว่า 7 พันคน หรือรายได้ท้องถิ่น (โดยไม่นับรวมเงินอุดหนุนจากรัฐบาล) น้อยเกินไปควรเข้าสู่กระบวนการควรรวม

จากการทบทวนวรรณกรรมสรุปความได้ว่า มีตัวอย่างการควรรวมหน่วยงาน ท้องถิ่น (local amalgamation หรือ local merge) ขนาดเล็กในหลายประเทศ โดยมี เหตุผลสนับสนุน คือ หนึ่ง การควรรวมท้องถิ่นให้มีขนาดที่เหมาะสม เป็นผลดีต่อ

⁴ ดูข้อมูลเชิงประจักษ์ในตารางที่ 1 ประกอบ ภาคผนวกท้ายส่วนที่ หนึ่ง

⁵ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) (2559). เรื่อง “การปฏิรูปโครงสร้างองค์กรภาครัฐ การจัดการความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น : การทบทวนการจัดตั้ง หน่วยงานส่วนกลางที่ไปปฏิบัติงานอยู่ในภูมิภาค”

⁶ หมายถึง รัฐบาลท้องถิ่นในต่างประเทศเรียกว่า เทศบาล (municipality) โดยมีได้จำแนกว่า เทศบาลนั้นตั้งในเขตเมืองหรือชนบท

ประสิทธิภาพการจัดสรรทรัพยากร สอดคล้องกับหลักประหยัดจากขนาด (economies of scale) ตำราเศรษฐศาสตร์อธิบายว่า ขนาดองค์กรที่เล็กเกินไปมักมีปัญหา “การไม่ประหยัดจากขนาด” (diseconomies-of-scale) เนื่องจากต้นทุนคงที่ (fixed cost, sunk cost) และควรคำนึงถึง “ขนาดที่เหมาะสม” ซึ่งเกี่ยวข้องกับคุณลักษณะของ “ผลตอบแทนการผลิตที่เพิ่มขึ้น” (increasing return to scale) สอง การจัดบริการสาธารณะใน อปท. ขนาดเล็กมากมักไม่ครบถ้วน เช่น ไม่จัดเก็บขยะ ไม่มีบริการดับเพลิง ไม่เปิดโรงเรียนหรือศูนย์สุขภาพ เพราะค่าไม่คุ้มค่าและงบประมาณจำกัด ฯลฯ คณะวิจัยเชื่อว่า สปท. คำนึงถึงขนาดอันเหมาะสม (optimal scale of local governance) ของท้องถิ่น ที่กล่าวเช่นนี้ได้ต้องการสรุปว่า ยิ่งใหญ่ยิ่งดี (the bigger is the better) เนื่องจาก องค์กรท้องถิ่นขนาดใหญ่เกินไป เกินกว่า “จุดที่เหมาะสม” (optimal scale)⁷ บริการสาธารณะอาจจะไม่ทั่วถึง ผลการวิจัยจากกรณีศึกษาประเทศญี่ปุ่น รายงานว่า เมื่อควบรวมเทศบาลหลายแห่งเข้าด้วยกันจนกลายเป็นเทศบาลขนาดใหญ่ จะส่งผลทางลบต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน (วัดจากสัดส่วนของประชากรที่มามลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง) ซึ่งปรากฏการณ์เช่นนี้มีคำอธิบายในตำราเศรษฐศาสตร์ คือ พฤติกรรม free-riding เพราะผู้ลงคะแนนเสียงมักจะคิดว่าการออกไปลงคะแนน—ไม่มีผลต่อการเลือกตั้ง ในทางตรงกันข้ามในพื้นที่ขนาดเล็ก—ประชากรจะรู้สึกว่าการไปลงคะแนนเสียง มีนัยสำคัญต่อผลการเลือกตั้ง หรือ “มีน้ำหนัก” ต่อการตัดสินใจทางสังคม

สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ตระหนักถึงความสำคัญของข้อเสนอการควบรวมองค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นหัวข้อการวิจัยที่มีนัยสำคัญ คำถามว่า ขนาดขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่เหมาะสม-มีประสิทธิภาพในบริบทของประเทศไทย หมายความว่าอย่างไร หลัก “การประหยัดจากขนาด” (economies of scale) ก็เช่นเดียวกันควรจะวิจัยว่า ขนาดอันเหมาะสม (optimal level) อาจจะไม่ตายตัว (เป็นค่าเดียวทั่วประเทศ เช่น ระบุว่าต้องมีประชากรเกินกว่า 7 พันคน ขนาดอันเหมาะสม—อาจจะแปรผันตามสภาพภูมิศาสตร์และบริบทของชุมชน เช่น 3-5 พันคน อนึ่ง งานวิจัยควรจะรับฟัง

⁷ ตำราเศรษฐศาสตร์อธิบายว่า เมื่อขนาดต่ำกว่า optimal scale เป็นช่วงประหยัดจากขนาด ต้นทุนต่อหน่วยลดลง แต่เมื่อเกินกว่าขนาดเหมาะสม เป็นช่วงของการไม่ประหยัดจากขนาด และต้นทุนต่อหน่วยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น

ความเห็นของประชาชน ผู้บริหารและผู้ทรงคุณวุฒิในพื้นที่ซึ่งเข้าใจบริบทของพื้นที่ดีกว่า “คนนอก”)

คณะวิจัยมีความเห็นว่า ข้อเสนอการควบรวมท้องถิ่นขนาดเล็กถึงแม้ว่ามีเหตุผลสนับสนุนเชิงทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ แต่หากระบุเกณฑ์แบบตายตัว (ประชากรต้องเกินกว่า 7 พันคน) อาจจะไม่เหมาะสม ไม่เป็นที่ยอมรับของประชาชน⁸ การปฏิรูปองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นมีความแตกต่างจากการปฏิรูปราชการส่วนกลาง เพราะ เทศบาล และ อบต. ทำงานใกล้ชิดกับประชาชน ความรู้สึก “มีส่วนร่วมหรือความเป็นเจ้าของ” มาตรการควบรวมจึงควรพิจารณาอย่างรอบคอบ คำนึงถึงผลด้านจิตวิทยาของพลเมือง⁹ ทั้งนี้อาจจะมีการแบ่งขนาดขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ตามลักษณะภูมิศาสตร์อื่น การกำหนดขนาดที่เหมาะสม (Optimal Size) ของเทศบาล / อบต. เป็นประเด็นที่ละเอียดอ่อน จำเป็นต้องพิจารณาสภาพทางภูมิศาสตร์และบริบทของสังคมเมือง/ชนบท¹⁰

ในโครงการวิจัยนี้ คณะวิจัยได้ใช้ความพยายามในการรวบรวมข้อมูลเชิงประจักษ์จากส่วนราชการหลายแหล่ง กล่าวคือ (ก) ข้อมูลพื้นฐานของเทศบาล และ อบต. (ข) ข้อมูลด้านการคลังและงบประมาณ (ค) ข้อมูลบุคลากรท้องถิ่น (ง) ผลการประเมินผลการดำเนินงาน (local performance assessment: LPA) ซึ่งสะท้อนคุณภาพของการจัดบริการสาธารณะ เหล่านี้ล้วนเป็นข้อมูลขนาดใหญ่ (big data) หมายถึง สะท้อน “ประชากร” ไม่ใช่ตัวเลขที่มาจาก “การสุ่มตัวอย่าง” ครอบคลุมเทศบาล และ อบต. ทั่วประเทศ จำนวน 7,775 แห่งในปี พ.ศ. 2559 คณะวิจัยใช้ข้อมูลขนาดใหญ่มาวิเคราะห์และสังเคราะห์เพื่อเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่าง ๆ ทดสอบข้อสันนิษฐานการประหยัดจากขนาด การเปรียบเทียบทางสถิติ (ระหว่างภูมิภาค หรือเปรียบเทียบขนาดเล็ก-กลาง-ใหญ่) โดยจำแนกเป็นหัวข้อต่อไปนี้

⁸ หากยึดเกณฑ์แบบตายตัว หมายถึง เทศบาล และ อบต. รวมกัน 4,713 แห่ง จะต้องเข้ากระบวนการควบรวม และอาจจะขัดแย้งกับหลักการรัฐธรรมนูญที่ระบุให้คำนึงถึง เจตนารมณ์ของประชาชน

⁹ ภิรมย์พร ไชยยนต์. (2557). “การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น: ศึกษากรณีการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในระดับจังหวัด”.

¹⁰ สรณะ เทพเนาว์. (9–15 กันยายน 2559). ยุทธศาสตร์การปฏิรูปท้องถิ่นโดยการควบรวม. *สยามรัฐ สัปดาห์วิจารณ์*. น. 66 (กลาง).

หนึ่ง การศึกษาภาพรวมทางการคลังท้องถิ่น หมายถึง รายได้ท้องถิ่นซึ่งจำแนกออกเป็น 3 หมวด กล่าวคือ ก) รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ข) รายได้จากภาษีแบ่งหรือหน่วยงานของรัฐจัดเก็บให้ ค) รายได้จากเงินอุดหนุน นำมาศึกษาเปรียบเทียบ ทดสอบว่ามีความแตกต่างกันเพียงใด การคำนวณดัชนีความเหลื่อมล้ำ เป็นต้น

สอง การทดสอบข้อสันนิษฐานการประหยัดจากขนาด โดยใช้แบบจำลอง เศรษฐมิติ โดยกำหนดให้ ต้นทุนต่อหน่วย (unit cost) เป็นตัวแปรตาม การวิเคราะห์ เส้นต้นทุน (cost curve) ว่ามีคุณลักษณะ decreasing cost ในช่วงแรก และมีความเป็นไปได้ที่จะมีลักษณะ increasing cost เมื่อขนาดท้องถิ่นเกินกว่า “ระดับที่เหมาะสม (optimal size) คณะวิจัยตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับขนาดที่เหมาะสม อาจจะมีได้หมายความว่า “เป็นจุดเดียวหรือค่าเดียว” ขนาดอันเหมาะสมของเทศบาล และ อบต. อาจจะสอดคล้องกับมโนทัศน์ ดุลยภาพหลายจุด (multiple equilibria) การค้นคว้าวิจัยที่อิงหลักฐานเชิงประจักษ์ ช่วยให้มีความมั่นใจต่อหน่วยงานที่กำหนดนโยบาย เช่น คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเสนอทางเลือกสาธารณะ (public choices) และเสนอแนะมาตรการแรงจูงใจให้ท้องถิ่นควรรวมโดยสมัครใจ ทั้งนี้ควรตระหนักว่า การควรรวมองค์กรท้องถิ่นเข้าด้วยกันเป็นการเปลี่ยนแปลงใหญ่ (สำหรับคนท้องถิ่น) มีค่าใช้จ่ายหรือค่าเสียหาย (high transaction cost) จากการเปลี่ยนแปลง ผลกระทบในทางลบต่อคณะบุคคล (นักการเมืองท้องถิ่น หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น เนื่องจากจาก “ตำแหน่ง” ในสภาท้องถิ่นลดลง ตำแหน่งปลัด หรือหัวหน้ากองลดลง) อนึ่ง เราควรระวังอคติที่ไม่ต้องการเปลี่ยนแปลง (bias for status quo) มาตรการควรรวมท้องถิ่นจำเป็นควรมีเหตุผลที่อธิบายต่อสังคมได้ชัดเจน¹¹ ระบุข้อมูลหรือหลักฐานเชิงประจักษ์ เช่น ระบุว่าผลดีที่เกิดจากต้นทุนต่อหน่วยที่ลดลง คุ่มค่า บริการสาธารณะหลังการควรรวมมีคุณภาพสูงขึ้น การบริการที่ครบถ้วน การประหยัดรายจ่ายที่ไม่จำเป็น เป็นต้น

โครงการวิจัยนี้กำหนดเป้าประสงค์ 3 ประการ **ประการแรก** เพื่อพัฒนาความรู้สหวิทยาการที่เกี่ยวกับการบริหารงานเทศบาลและ อบต. คือ มิติเศรษฐศาสตร์ การจัดการ รัฐประศาสนศาสตร์ เป็นต้น แสดงหลักฐานเชิงประจักษ์ว่าด้วยการใช้

¹¹ ต้องยอมรับว่า การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ย่อมจะมีผลได้ผลเสีย (trade-off) เป็นธรรมดา อนึ่ง จำเป็นต้องเข้าใจว่าการคัดค้านอาจจะเกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนตัว (ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย) และควรระวังถึงผลกระทบระยะสั้น-ปานกลาง-และระยะยาว

ทรัพยากรของเทศบาล และ อบต. การทดสอบข้อสันนิษฐานบางประการ เช่น ขนาดที่เล็กเกินไป—ส่งผลต่อการไม่ประหยัดจากขนาด (diseconomies-of-scale) การประเมินผลได้ (จุดต้นทุนที่ลดลง) ภายหลังการควบรวมท้องถิ่น เป็นต้น **ประการที่สอง** การวิเคราะห์เชิงนโยบายสาธารณะ เพื่อให้เกิดความยอมรับและความเข้าใจมากกว่าการสั่งการ เนื่องจาก เทศบาล และ อบต. ที่อยู่ในข่ายควบรวม มีจำนวนหลายร้อยหรือหลักพันหน่วยงาน การเปลี่ยนแปลงย่อมส่งผลกระทบต่อ (ทางบวกหรือทางลบ) นโยบายเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่มีนัยสำคัญ จึงควรพิจารณา “กระบวนการ” หมายถึง การระบุนโยบายพร้อมเหตุผลประกอบ (policy identification) การกำหนดวาระของนโยบาย (policy agenda) แนวทางขับเคลื่อนนโยบาย (policy implementation) และการประเมินนโยบาย (policy evaluation) ดังกล่าวตอนต้นว่า การควบรวมท้องถิ่น--ถึงแม้ว่าเป็นผลดีต่อภาพรวม ที่คำนึงถึงประสิทธิภาพประสิทธิผล แต่การเปลี่ยนแปลงนั้นมีค่าใช้จ่ายและต้นทุนการปรับตัว (transaction cost, adjustment cost) การวิจัยจึงควรจะเสนอทางเลือกสาธารณะ (options for local amalgamation) หมายถึง มีเมนูนโยบาย ตัวอย่างเมนูนโยบาย เช่น option 1: ข้อเสนอให้ควบรวมระหว่างเทศบาล และ อบต. ในเขตตำบลเดียวกัน option 2: เทศบาล หรือ อบต. ขนาดเล็ก ที่แสดงเจตจำนงจะควบรวมกับหน่วยงานขนาดใหญ่ที่เขตพื้นที่ติดต่อกัน (เทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร หรืออีกนัยหนึ่ง “การผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรท้องถิ่นขนาดใหญ่”) (local annexation) option 3: การเปิดโอกาสให้ เทศบาล หรือ อบต. 3-4 แห่งที่มีอาณาเขตติดต่อกัน ควบรวมเข้าด้วยกัน โดยไม่จำเป็นต้องติดเงื่อนไขว่า ต้องตั้งในเขตตำบลเดียวกัน จำเป็นต้องตระหนักว่ากระบวนการควบรวมท้องถิ่น เกี่ยวข้องกับหน่วยงาน (agents) หลายระดับ ซึ่งเปรียบเทียบเหมือน “ตัวละคร” ที่เกี่ยวข้อง นอกเหนือจากประชาชน เทศบาล อบต. ยังมีหน่วยงานราชการที่มีบทบาทกำกับที่ (นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด รัฐมนตรี) จำเป็นต้องเข้าใจปัจจัยเชิงสถาบันที่มีส่วนตัดสินใจ/อนุมัติการควบรวม **ประการที่สาม** เพื่อได้ผลการศึกษาและกรณีศึกษาเกี่ยวกับเทศบาล และ อบต. นอกเหนือจากการจัดสรรทรัพยากร การจ้างบุคลากร การประเมินการทำงานท้องถิ่น (local performance assessment: LPA) การทดสอบข้อสันนิษฐาน “การประหยัดจากขนาด”

การทบทวนประสบการณ์ควบรวมในอดีต (หมายเหตุ ในปี พ.ศ. 2553 การควบรวมระหว่างเทศบาลตำบลวังน้ำเย็น และ อบต. วังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว

ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองวังน้ำเย็น ในปี พ.ศ. 2560 การควบรวม อบต.วังเหนือ เข้ากับเทศบาลตำบลวังเหนือ จังหวัดลำปาง เป็นต้น)

1.2 ทฤษฎี ข้อเสนอแนะ และขอบเขตการวิจัย

1.2.1 ทฤษฎี

หลักวิชาเศรษฐศาสตร์และการจัดการที่นำมาประยุกต์ใช้ในการศึกษารั้งนี้ ได้แก่ หลักการประหยัดต่อขนาดและการทำงานหลายด้าน (economies-of-scale and economies-of-scope) ซึ่งมีใช้แค่หลักการหรือทฤษฎีเท่านั้น แต่ได้นำมาประยุกต์ใช้ในภาคปฏิบัติกับการจัดการองค์กรภาครัฐและเอกชน มีผลการทดสอบด้วยหลักฐานเชิงประจักษ์ในต่างประเทศอย่างกว้างขวาง

(1) การประหยัดจากขนาด (economies of scale) เป็นหลักการสำคัญเกี่ยวข้องกับฟังก์ชันการผลิต (production function) และเส้นต้นทุน (cost curve) ต้นทุนประกอบด้วย ก) ต้นทุนคงที่ ข) ต้นทุนแปรผัน อีกส่วนหนึ่งเกี่ยวกับคุณลักษณะ increasing returns ในระบบการผลิต กล่าวคือ ผลผลิตเพิ่มขึ้นเร็วกว่าปัจจัยนำเข้า นอกจากนี้เกี่ยวข้องกับ economies of scope หมายถึง หน่วยการให้บริการ y_1, y_2 อยู่แล้ว สามารถเพิ่มบริการ y_3 โดยใช้บุคลากร สถานที่เดิม และอุปกรณ์ที่มีอยู่ ผลรวมคือ ต้นทุนต่อหน่วยมีแนวโน้มลดลงเมื่อขนาดการให้บริการเพิ่มขึ้น สะท้อนในเส้นต้นทุนต่อหน่วย U-shaped ซึ่งสะท้อนในรูปภาพ แกนตั้งหมายถึงต้นทุนต่อหน่วย แกนนอนหมายถึงขนาด (scale of operation โดยมีข้อเสนอแนะแบบแผนต้นทุน กล่าวคือ ช่วงแรก ต้นทุนต่อหน่วยลดลง ช่วงที่สอง ต้นทุนต่อหน่วยถึงจุดต่ำสุด ช่วงที่สาม ต้นทุนต่อหน่วยเพิ่มขึ้น

(2) กระบวนการนโยบายสาธารณะ (policy process) หมายความว่า การปฏิรูปหรือเปลี่ยนแปลงองค์กรภาครัฐ ส่งผลกระทบอย่างกว้างขวาง ด้านหนึ่งคือ การใช้ทรัพยากรภาครัฐอันสืบเนื่องจากการควบรวมองค์กรเข้าด้วยกัน การจัดการบริการสาธารณะ (เมื่อควบรวมหน่วยงานเข้าด้วยกัน) กระทบต่อความรู้สึกของพลเมืองในท้องถิ่น และผลต่อการเมืองท้องถิ่น (เนื่องจากที่นั่งในสภาท้องถิ่นลดลงภายหลังมาตรการควบรวม) อนึ่ง เทศบาล และ อบต. ขนาดเล็กมีจำนวนมาก (2,696 แห่ง

หากใช้หลักเกณฑ์ประชากรน้อยกว่า 5,000 คน) สมาชิกเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ได้มีบทบาทผลักดัน policy identification และ policy agenda แต่ยังไม่ถึงขั้น policy implementation

(3) การควบรวมท้องถิ่น (local amalgamation) เป็นการเปลี่ยนผ่าน (transformation) ที่มีนัยสำคัญสูง และมีต้นทุนของการปรับตัว (adjustment cost) หมายถึง ในกระบวนการควบรวมท้องถิ่นเข้าด้วยกัน มีภารกิจที่จะต้องดำเนินการซึ่งมีต้นทุนและค่าใช้จ่าย อาทิเช่น การโอนทะเบียนทรัพย์สิน การปรับปรุงบัญชี การปรับปรุงแผนที่ภาษี การปรับปรุงสำนักงานหรือศูนย์บริการ ฯลฯ หากรัฐบาลหวังผลให้เกิดความร่วมมือโดย “สมัครใจ” อาจจะได้โดยจัดสรรเงินอุดหนุนที่กำหนดเงื่อนไขควบรวม ซึ่งเป็นอีกหัวข้อหนึ่งที่ควรนำมาพิจารณา

1.2.2 ข้อสันนิษฐานการวิจัย

หนึ่ง การควบรวมหน่วยงานท้องถิ่นขนาดเล็ก (วัดจากจำนวนประชากรหรือพื้นที่) ให้มีขนาดใหญ่ขึ้น มีส่วนยกระดับประสิทธิภาพการทำงาน เพิ่มประสิทธิผลการทำงาน ส่งเสริมการประหยัดจากขนาด ที่วัดได้เชิงประจักษ์จาก “ต้นทุนส่วนเพิ่ม” มีแนวโน้มลดน้อยถอยลง (decreasing marginal cost) และอาจจะทำให้ได้คะแนน LPA (local performance assessment) สูงขึ้น

สอง การที่ขนาดเทศบาลเล็กมาก มีรายจ่ายด้านบุคลากรสูง (per capita staff expenditure) ดังนั้น การควบรวมท้องถิ่นให้กลายเป็นองค์กรขนาดใหญ่ ตามความเหมาะสม สามารถช่วยประหยัดรายจ่ายด้านบุคลากร หรือนำเงินส่วนนี้ ประหยัดนี้ไปขยายบริการสาธารณะ อันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชน/ผู้รับบริการ

สาม มาตรการควบรวม มีศักยภาพที่จะลดความเหลื่อมล้ำได้อย่างน้อยระดับหนึ่ง ตัวอย่างเช่น เทศบาล และ อบต. ในเขตตำบลเดียวกัน บริการสาธารณะที่จัดหาไม่เท่าเทียมกัน เช่น โรงเรียน บริการจัดเก็บขยะ ดำเนินการในเทศบาล แต่ไม่มีบริการดังกล่าวใน อบต. ที่พื้นที่ติดต่อกัน การควบรวมช่วยลดความเหลื่อมล้ำได้ระดับหนึ่ง¹²

¹² จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารเทศบาลหลายแห่ง ระบุว่า ประชาชนใน อบต. รอบข้างได้แสดงความประสงค์ที่จะควบรวมเข้ากับเทศบาล เนื่องจากเห็นว่า บริการสาธารณะของ เทศบาล มีคุณภาพหรือครบถ้วนกว่า อบต.

สี่ กระบวนการควบรวมนั้นมีผลกระทบในระยะยาว และ ระยะสั้น และพิจารณาได้ในมิติส่วนรวม หรือส่วนบุคคล (พนักงานของ เทศบาล/อบต.) การควบรวมจึงมีผลกระทบแบบได้อย่างเสียอย่าง (trade-offs) จึงจำเป็นที่จะต้องคำนึงถึง มาตรการชดเชยให้บุคคลที่ได้รับผลกระทบทางลบหรือผลกระทบระยะสั้น และต้นทุน ของการปรับตัวขององค์กรเมื่อเข้าสู่กระบวนการควบรวม (adjustment cost) และ มาตรการจูงใจผ่านเงินอุดหนุนในช่วงการเปลี่ยนผ่าน

1.3 วิธีการวิจัย

วิธีการวิจัยแบบผสมผสาน (mixed method research) ถูกนำมาประยุกต์ใช้ใน โครงการวิจัยนี้ กล่าวคือ

หนึ่ง การวิเคราะห์เชิงปริมาณ (quantitative method) เพื่อเข้าใจฐานะ การคลังและงบประมาณ ตลอดจนต้นทุนการบริหารจัดการของ เทศบาล และ อบต. จำนวน 7,775 หน่วยงาน กระจายในทุกจังหวัด คณะวิจัยได้รวบรวมข้อมูลหลายมิติ ได้แก่ ด้านรายได้และงบประมาณของเทศบาล และ อบต. บุคลากรและค่าใช้จ่าย จำแนกเป็นรายจ่ายบุคลากร รายจ่ายการลงทุน และรายจ่ายการให้บริการสาธารณะ และข้อมูลที่สะท้อนผลการทำงาน (LPA: local performance assessment) ซึ่งดำเนินการโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ถือเป็นตัวแปรที่สะท้อนคุณภาพ บริการสาธารณะ นำมาวิเคราะห์โดยใช้แบบจำลองเศรษฐมิติ เพื่อทดสอบข้อสันนิษฐาน การประหยัดจากขนาด (hypothesis of economies-of-scale หมายถึงต้นทุนต่อ หน่วยที่ลดลงเมื่อขนาดบริการเพิ่มขึ้น) ผลการศึกษานำมาประมาณการศักยภาพของ การลดค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร

สอง การศึกษาเชิงคุณภาพ (qualitative method) โดยจัดทำกรณีศึกษา การลงพื้นที่ภาคสนาม เพื่อประมวลเก็บข้อมูลสนทนาคำสัมภาษณ์ไปได้ของการควบรวม 2-3 หน่วยงานเข้าด้วยกัน การรับฟังความเห็นของผู้บริหารท้องถิ่น การรับฟังข้อคิดเห็น ของประชาชน การประมวลข้อมูลเชิงภูมิศาสตร์ (แผนที่) เพื่อเข้าใจสถานการณ์ของ แต่ละแห่ง (ระยะทางจากบ้านถึงสำนักงาน) การบริการสาธารณะในปัจจุบันและ ความคาดหวังในอนาคต ทิศนคติของฝ่ายการเมืองในหน่วยงานที่ถูกควบรวมและ หน่วยงานที่รับการควบรวม

1.4 ขั้นตอนและกิจกรรม

1) การรวบรวมข้อมูล (data collection) เป็นขั้นตอนที่สำคัญและมีรายละเอียดต้องคำนึงถึง เนื่องจาก เทศบาล และ อบต. มีจำนวนมาก (7,775 แห่ง ณ ปี พ.ศ. 2559) มีข้อมูลหลายมิติที่ต้องพิจารณา ด้านการเงิน งบประมาณ ประเภทรายจ่าย จำนวนบุคลากร จำแนกรายจ่ายด้านบุคลากร รายจ่ายการให้บริการสาธารณะ

2) การพัฒนาแบบจำลองทางเศรษฐมิติ เพื่อทดสอบข้อสันนิษฐานการประหยัดจากขนาด

3) การวิเคราะห์ทางเลือกนโยบาย โดยศึกษาข้อเสนอการยกฐานะของ อบต. เป็นเทศบาล และการควบรวมเทศบาลขนาดเล็ก โดยสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.)

4) การศึกษาภาคสนาม โดยกรณีศึกษาประสบการณ์ควบรวมในอดีตจนถึงปัจจุบัน ได้แก่ เทศบาลตำบลวังน้ำเย็น และ อบต.วังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว (2553) เทศบาลตำบลวังเหนือ และ อบต.วังเหนือ จังหวัดลำปาง (2560) และ เทศบาลเมืองขามใหญ่ เทศบาลตำบลปทุม และ อบต.ไร่น้อย จังหวัดอุบลราชธานี (2561)

5) การส่งแบบสำรวจความคิดเห็นของผู้บริหารท้องถิ่นขนาดเล็ก จำนวน 500 แห่ง และนำผลตอบรับมาวิเคราะห์

6) การจัดประชุมกลุ่มย่อย โดยคณะผู้วิจัยร่วมกับสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย เชิญผู้บริหารท้องถิ่นขนาดเล็กมาแลกเปลี่ยนประสบการณ์เกี่ยวกับการควบรวม ปัญหาและอุปสรรค

7) การจัดประชุมกลุ่มย่อย โดยทีมวิจัยร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อพิจารณาการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เพื่อเป็นแรงจูงใจให้ เทศบาล และ อบต. ขนาดเล็ก แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการควบรวม



บทที่
2

กรอบการวิจัย
และการทบทวนวรรณกรรม

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดิน ที่มีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงองค์กรให้ทันสมัยตามความก้าวหน้าของเทคโนโลยี ความต้องการของประชาชนและสถานประกอบการผลิตในยุคใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลดขั้นตอน การตอบสนองต่อประชาชน โดยนำเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้ การสื่อสารกับประชาชนรูปแบบใหม่ผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์และออนไลน์ การมีส่วนร่วมพัฒนาเมืองและระบบขนส่งมวลชนเพื่อก้าวสู่ความเป็นเมืองอัจฉริยะ¹³ อนึ่งในฐานะหน่วยงานของรัฐ เทศบาล และ อบต. จำเป็นต้องตอบสนองยุทธศาสตร์การพัฒนา “ประเทศไทย 4.0” และนโยบายการลดความเหลื่อมล้ำซึ่งสะท้อนในคำกล่าว “การไม่ทอดทิ้งใครให้อยู่เบื้องหลัง” เทศบาล และ อบต. มีบทบาทสำคัญสูงในด้านการจัดบริการสาธารณะท้องถิ่นที่ถึงตัวประชาชน โดยใช้ทรัพยากรจากภาษีอากรและงบอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินรวมทั้งทรัพยากรบุคคล ตามสถิติในปี พ.ศ. 2560 รายจ่ายของ อบต. ทุกรูปแบบคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 28 ของรายได้สุทธิรัฐบาล เฉพาะเทศบาล และ อบต. (จำนวนรวมกัน 7,775 แห่ง) มีรายได้รวมเท่ากับ 424,230 ล้านบาท (สถิติการคลังในปีงบประมาณ 2559) จำนวนนี้ถูกนำไปจัดสรรเป็นรายจ่ายงบประมาณประจำปี เทศบาล และ อบต. มีบุคลากรในสังกัดรวมกันจำนวน 346,102 คน ในจำนวนนี้เป็นข้าราชการ 135,196 คน ส่วนที่เหลือเป็นลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราว

สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) ซึ่งรับมอบอำนาจจากรัฐบาลให้ศึกษาแนวทางการปฏิรูปประเทศ การปฏิรูปราชการแผ่นดิน และการปกครองท้องถิ่น เสนอแนะให้ “ควรรวมท้องถิ่นขนาดเล็ก” ซึ่งอาจจะถือได้ว่าเป็นวาระนโยบายแห่งชาติ (national policy agenda) โดยคาดว่าจะเกิดผลดีต่อสังคมโดยรวม กล่าวคือ การประหยัดเงิน

¹³ การขับเคลื่อนสู่เมืองอัจฉริยะ ท้องถิ่นอาจจะต้องทำงานเชิงบูรณาการร่วมกับภาคเอกชน ภาคประชาสังคมและภาครัฐ ซึ่งจะเป็นมิติใหม่

อุดหนุนของรัฐ การยกฐานะ อบต. ให้เป็นเทศบาล และควรรวมให้มีขนาดใหญ่ช่วยให้ใช้ประโยชน์จาก “การประหยัดจากขนาด” อย่างไรก็ตาม ต้องยอมรับมาตรการควรรวมอาจเกิดผลกระทบทางลบในส่วนบุคคล ตัวอย่างเช่น การเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นลดลงย่อมส่งผลกระทบต่อนักการเมืองท้องถิ่นไม่มากนักน้อย ทำนองเดียวกันตำแหน่งบริหาร (ปลัดเทศบาล หัวหน้ากอง) จำนวนลดลง ส่งผลให้ผู้ได้รับผลกระทบจำนวนไม่น้อย นอกจากนี้มีข้อกังวลในส่วนของพลเมืองว่า หากควรรวมพื้นที่ที่ขนาดใหญ่เกินไป อาจจะเป็นต้นทุนสำหรับประชาชนในการเดินทางมาติดต่อกับสำนักงานฯ และความไม่สะดวกถือว่าเป็นต้นทุนค่าเสียหาย

ในการวิเคราะห์นโยบายควรรวม อบต. และ เทศบาล จึงจำเป็นต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ หลายมิติ—นอกเหนือจากมิติเศรษฐกิจ กล่าวคือ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล การประหยัดจากขนาด และความสามารถจัดหาบริการสาธารณะครบถ้วน ยังจำเป็นต้องคำนึงถึงผลลัพธ์ในมิติทางสังคมและการเมือง การยอมรับของประชาชน ค่านิยมและวัฒนธรรม เป็นต้น

ในบทนี้เสนอกรอบการวิจัยและแนวทางการวิจัย โดยจำแนกออกเป็น 4 ส่วน **ส่วนแรก** การวิเคราะห์ตามสภาพเป็นจริง (positive analysis) เพื่อเข้าใจสถานการณ์ของท้องถิ่น (situational analysis of local governance) หน่วยวิเคราะห์ในที่นี้หมายถึง เทศบาล และ อบต. ซึ่งกระจายอยู่ในทุกจังหวัดทั่วประเทศ การทบทวนทฤษฎีการประหยัดจากขนาด (economies-of-scale) และการประหยัดเมื่อหน่วยงานท้องถิ่นปฏิบัติงานหลายด้าน (economies-of-scope) ศึกษาต้นทุนซึ่งประกอบด้วย ต้นทุนคงที่และต้นทุนแปรผัน วิเคราะห์ต้นทุนต่อหน่วย (unit cost) เปรียบเทียบกับขนาดของหน่วยงาน ลำดับต่อไปคือ การศึกษาข้อมูลเชิงประจักษ์ เริ่มด้วยการทบทวนฐานข้อมูล อธิบายตัวแปรและกำหนดนิยามเพื่อความชัดเจน ต่อจากนั้น ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรตามและตัวแปรอิสระที่จะขยายความต่อ โดยสันนิษฐานว่า ต้นทุนต่อหน่วย (unit cost) มีความสัมพันธ์กับขนาดองค์กร การทดสอบข้อสันนิษฐานโดยใช้แบบจำลอง robust regression **ส่วนที่สอง** การน้อมนำแนวคิดเศรษฐศาสตร์สถาบันมาประยุกต์ใช้ หมายถึง นักวิจัยควรศึกษาบริบทของท้องถิ่น เข้าใจกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ตัวละครซึ่งรวมทั้งผู้บริหารท้องถิ่นพนักงานและบริบท หน่วยงานท้องถิ่นที่อยู่ในความสนใจ (focal point) คือ เทศบาล และ อบต. ขนาดเล็ก ระเบียบที่มีอยู่

แล้วว่าด้วยแนวทางการรวบรวมท้องถิ่นขนาดเล็กของกระทรวงมหาดไทย ลำดับต่อมาคือการวิจัยภาคสนาม โดยกระจายทีมวิจัยลงไปทำกรณีศึกษา (case study) ของเทศบาล และ อบต. การสอบถามข้อมูลทั้งมิติเชิงปริมาณและคุณภาพเพิ่มเติมซึ่งไม่สามารถจะค้นได้จากข้อมูลสถิติ การสนทนาและสัมภาษณ์จากพื้นที่ที่มีความสำคัญ นำมาวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลเชิงปริมาณ คณะวิจัยได้จัดทำแบบสอบถามสำหรับ เทศบาล และ อบต. ขนาดเล็ก (จำนวน 500 แห่งที่มีประชากรน้อยที่สุดเรียกว่าบัญชี rank500) เพื่อทราบสถานการณ์ของท้องถิ่นแต่ละแห่ง เช่น การรับรู้นโยบายรวบรวมของรัฐบาล มีการเตรียมการรวบรวมมากน้อยเพียงใด ทัศนคติของฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ และภาคประชาชน ส่วนที่สาม การประยุกต์หลักทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ โดยใช้หลักการวิเคราะห์นโยบาย (policy analysis) ที่มองว่า การปฏิรูปหรือเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่ต้องดำเนินการในลักษณะ “กระบวนการ” หมายถึง [A] การระบุเหตุผลและความจำเป็นของนโยบาย (policy identification) [B] การกำหนดวาระของนโยบาย (policy agenda) ในบริบทนี้หมายถึงการรวบรวมท้องถิ่นขนาดเล็ก เป็นข้อพิจารณาร่วมกันทั้งในคณะรัฐมนตรี รัฐสภา สื่อสารมวลชน และประชาชนทั่วไป [C] การขับเคลื่อนนโยบายลงสู่การปฏิบัติ (policy implementation) และ [D] การประเมินนโยบาย (policy evaluation)

เท่าที่คณะวิจัยประเมิน สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ได้ทำบทบาทสำคัญ กล่าวคือ การทำให้เป็น “วาระแห่งชาติ” (ขั้นตอน A+B) แต่ยังไม่ก้าวถึงขั้นนำไปปฏิบัติ [C] โดยคาดว่าจะต้องใช้เวลาดำเนินการหลายปี และหน่วยงานอื่น ๆ กล่าวคือ สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานประมาณ น่าจะมีบทบาทสำคัญในการผลักดันการเปลี่ยนแปลงในภาคปฏิบัติ เพราะการสร้างความสำเร็จร่วมกันว่าการรวบรวมท้องถิ่นหมายความว่าอย่างไร? (อาจจะมีความเข้าใจคลาดเคลื่อน เช่น มองว่าการรวบรวมท้องถิ่นหมายถึงการกลับไปยังระบบรวมศูนย์อำนาจ ความจริงการรวบรวมหน่วยงานท้องถิ่นขนาดเล็ก เป็นการปรับองค์กรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและการประหยัด ทุกพื้นที่ของประเทศยังคงมีเทศบาล และ อบต. ให้บริการสาธารณะ เพียงแต่จำนวนหน่วยงานท้องถิ่นจะลดลงจากปัจจุบัน (7,775 แห่ง อาจจะเหลือ 5-6 พันหน่วยงาน)

คณะวิจัยได้พัฒนากรอบวิจัยเชิงประจักษ์ ว่าด้วย “เหตุผลสนับสนุนการควบรวม” (rational for amalgamation) โดยอธิบาย “จุดอ่อน” ในการบริหารท้องถิ่นขนาดเล็ก - ซึ่งเกี่ยวข้องกับต้นทุน-การจัดบริการที่ไม่ครบถ้วน-คุณภาพของบริการสาธารณะ โดยนิยามศัพท์ว่า R1 – R4 พร้อมกับขยายความต่อไปนี้

R1 (เหตุผลที่ 1) หน่วยท้องถิ่น ขนาดเล็กที่ไม่สามารถจัดบริการสาธารณะ ไม่ครบถ้วนและได้รับการประเมิน LPA (local performance assessment โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งถือว่าเป็นหน่วยงานกำกับโดยตรง) สมควรได้รับการควบรวม

R2 (เหตุผลที่ 2) ท้องถิ่นขนาดเล็กเกินไป ทำให้รัฐบาลต้องจัดสรรเงินอุดหนุนสูงมาก (วัดจากเงินอุดหนุนต่อหัวสูงเกินค่ามาตรฐาน) เป็นการสมควรที่จะควบรวมเพื่อการประหยัด

R3 (เหตุผลที่ 3) ท้องถิ่นขนาดเล็กทำให้รายจ่ายบุคลากรต่อหัวสูงมาก (เปรียบเทียบกับค่ามาตรฐาน มีเหตุผลสมควรควบรวม

R4 (เหตุผลที่ 4) ท้องถิ่นขนาดเล็กที่การจ้างบุคลากรไม่คุ้มค่า (วัดจากพนักงานประชากรพันคน staff/pop1000) สูงเกินมาตรฐาน มาตรการควบรวมให้มีขนาดเหมาะสม หมายถึงการประหยัดรายจ่ายและการบริการทรัพยากรบุคคลที่คุ้มค่า สมควรที่จะควบรวม

หมายเหตุ ข้อเสนอ R1-R4 เป็นตัวแปรที่วัดได้โดยอิงหลักฐานเชิงประจักษ์ เรานำมาพิจารณาร่วมกันทั้ง 4 ตัวชี้วัดโดยใช้ แบบจำลอง multivariate probit¹⁴ ขยายความถึง หากผลคำนวณ R1-R4 บ่งชี้ว่า “ใช่” (yes,no หรือ 0/1) ตัวอย่างเช่น ท้องถิ่น A ประเมินด้วย R1-R4 ได้คะแนนรวมกัน เท่ากับ 4 ตีความว่า เป็นสมควรที่จะควบรวมอย่างยิ่ง ท้องถิ่น B, C, D ได้คะแนนรวมกัน 3,2,1 ความเข้มข้นหรือเหตุผลที่ควบรวมย่อมจะลดลง โดยนัยนี้คะแนนจาก multivariate probit ช่วยบ่งบอกลำดับ

¹⁴ ขยายความ R1 พิจารณาจากคะแนน LPA: local performance assessment ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน R2 เท่ากับ เงินอุดหนุนต่อหัวที่รัฐบาลสนับสนุนสูงกว่าเกณฑ์มาตรฐาน R3 เท่ากับ staff/pop1000 สูงกว่าเกณฑ์มาตรฐาน และ R4 เท่ากับ รายจ่ายบุคลากรต่อประชากรเกินกว่าเกณฑ์มาตรฐาน

ความสำคัญ (priority for amalgamation) ส่วนที่สี่ ทบทวนประสบการณ์การควบรวมท้องถิ่นขนาดเล็กในต่างประเทศ

2.1 ทบทวนทฤษฎี การประหยัดจากขนาด และศักยภาพการควบรวม

การประหยัดจากขนาด (economies-of-scale) เป็นหลักการสำคัญซึ่งมีคำอธิบายในตำราเศรษฐศาสตร์และการจัดการ มโนทัศน์ในเรื่องนี้เกี่ยวกับการค้นหา “ขนาดอันเหมาะสม” (optimal scale) ขององค์กร (ใช้กับทั้งภาคเอกชนและหน่วยงานของรัฐ) ขอขยายความว่า หลักการนี้มีรากฐานของ ก) ทฤษฎีการผลิต หรือ ฟังก์ชันการผลิต (production function) ซึ่งสะท้อนปฏิสัมพันธ์ระหว่างผลผลิตและปัจจัยนำเข้า การวิเคราะห์ “ผลตอบแทนจากขนาด” (return to scale) สะท้อนในความสัมพันธ์ระหว่างผลผลิต (output) และ ปัจจัยนำเข้า (factor input) ขอขยายความด้วยสมการเพื่อความชัดเจน $Q = a K^b L^c$ โดยที่ Q หมายถึง ผลผลิตหรือภารกิจขององค์กร ในบริบทของท้องถิ่นหมายถึงการจัดบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการของประชาชน สถานประกอบการ นักท่องเที่ยว ความจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาค่าความเดือดร้อน ความจำเป็นต้องพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ฯลฯ ตัวแปร K หมายถึง ปัจจัยนำเข้าส่วนที่เป็นทุน (อาคาร สิ่งก่อสร้าง อุปกรณ์) และ L หมายถึง ปัจจัยนำเข้าส่วนที่เกี่ยวกับบุคลากร ซึ่งครอบคลุมผู้บริหารองค์กร พนักงานระดับกลาง พนักงานปฏิบัติการ “ผลตอบแทนจากขนาด” (return to scale) จำแนกออกเป็น 3 ประเภท อย่างแรก ผลตอบแทนต่อขนาดคงที่ ($b+c=1$) อย่างที่สอง ผลตอบแทนต่อขนาดเพิ่มขึ้น ($b+c > 1$) อย่างที่สาม ผลตอบแทนต่อขนาดลดลง ($b+c < 1$)

ต้นทุนขององค์กร (cost of organization) เกี่ยวข้องกับการประหยัดจากขนาดทุกองค์กรต้องใช้ทรัพยากร (ทุน แรงงาน เทคโนโลยี) ซึ่งค่าใช้จ่ายหรือต้นทุน¹⁵ ต้นทุน

¹⁵ ขออ้างบทความของ Triebbs et.al. 2016 ความว่า Almost the entire literature on the estimation of economies of scope follows the seminal work of Baumol et al. (1982) and employs a cost function based approach, which allows identification of “the production technology of the firms in an industry” (p. 445). That is, it is assumed that both diversified and specialized firms can be represented by a common technology

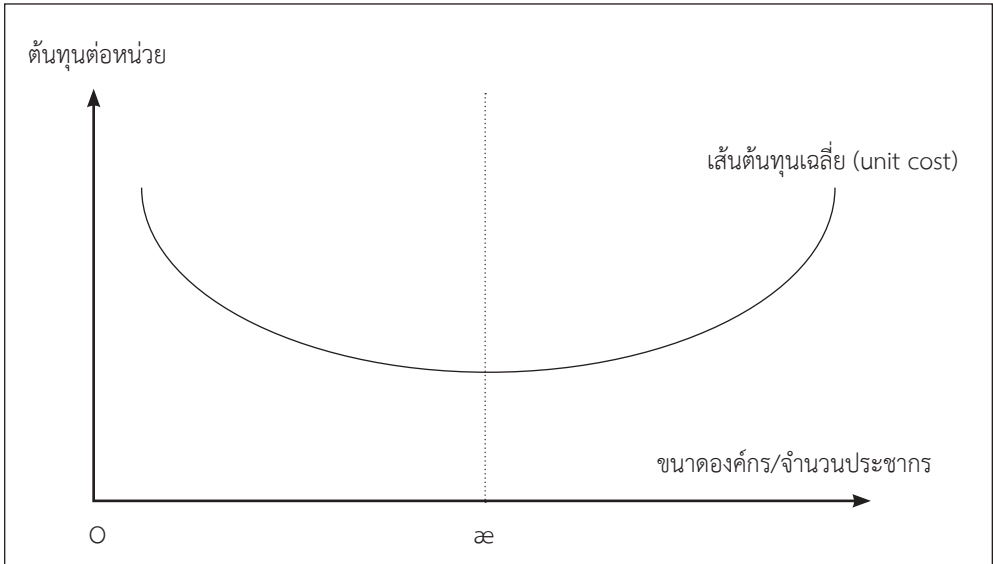
จำแนกออกเป็นสองส่วน คือ **ต้นทุนคงที่ (FC=fixed cost)** และ **ต้นทุนแปรผัน (VC=variable cost)** ตัวอย่างของต้นทุนคงที่ เช่น ค่าเช่าสำนักงาน ค่าเช่าที่ดิน ค่าเช่าเครื่องมือและอุปกรณ์ (ถึงแม้ว่าองค์กรเป็นเจ้าของเครื่องจักรและเครื่องมือ ไม่ได้จ่ายเป็นค่าเช่า แต่ความจริงมีค่าเสื่อมหรือค่าสึกหรอซึ่งสะท้อนค่าเช่า) จำนวนบุคลากร (staff) มีผลต่อองค์กรกล่าวคือเป็นทั้ง “ต้นทุนคงที่” และ “ต้นทุนแปรผัน” – ขยายความว่า เทศบาล และ อบต. ไม่ว่าจะขนาดเล็กหรือขนาดใหญ่ จำเป็นต้องมีทรัพยากรบุคคลขั้นต่ำ ตามกรอบอัตรากำลัง ตัวอย่างเช่น มีปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล หัวหน้าส่วน ฯลฯ ไม่ว่าองค์กรเล็กหรือใหญ่ต้องมีคนทำงาน ถ้าวัดต้นทุนคงที่ เมื่อหน่วยงานท้องถิ่นขยายการบริการสาธารณะ--ตามความต้องการของประชาชน สามารถเพิ่มบุคลากรตามภารกิจ เช่น เพิ่มจำนวนลูกจ้างประจำหรือลูกจ้างชั่วคราว

การวัดการประหยัดจากขนาด

การประหยัดจากขนาด สามารถสะท้อนใน ต้นทุนต่อหน่วย (unit cost) โดยสามารถแสดงความสัมพันธ์ด้วยรูปภาพที่ 1.2 แกนตั้งหมายถึง ต้นทุนต่อหน่วย แกนนอน หมายถึง ขนาดกิจการ ปริมาณการผลิตสินค้าและบริการ หรือจำนวนประชากร/บ้านเรือน และสถานประกอบการในกรณี¹⁶

¹⁶ ผลงานวิจัยของ Allers and Geertsema (2016) ได้กล่าวถึงเส้นต้นทุนแบบ U-shaped ดังนี้ As a result of these conflicting effects, the per capita cost of public services often assumed to be U-shaped although firm empirical evidence is scarce. Such a U-curve reflects economies of size (downward sloping costs per capita) for unit below the size where per capital costs are at a minimum. Large organizations would then face diseconomies of size. With U-shaped costs, the effect of amalgamation produce efficiency would be positive for small jurisdiction (size after amalgamation < optimal size) and negative for larger jurisdictions. Theoretically, economies and diseconomies of size might even cancel out in an aggregate analysis, leading to an insignificant effect on average. Existing empirical studies do not consider this possibility. Moreover, they tend to ignore that it is increase in size, not amalgamation per se, that drives economies of size.

ภาพที่ 2.1 เส้นแสดงต้นทุนต่อหน่วย (unit cost curve) และขนาดขององค์กรท้องถิ่น



การประหยัดจากขนาด เป็นหลักการสำคัญที่สัมพันธ์กับการออกแบบองค์กร (design of organization) ของอั้งอิงข้อสังเกตของ triebts และคณะ (2016)¹⁷ ประกอบด้วย

Economies of scale and scope are fundamental concepts explaining many economic decisions. From a business perspective, they play a central role in assessing the potential benefits of firms' growth and diversification strategies. From an industry perspective, they are central for the determination of efficient market structures. In particular, they influence the restructuring and deregulation of industries worldwide. For instance, changes in the economies of scale of electricity generation swayed many countries to liberalize electricity markets. Subsequently, the belief that gains from competition would outstrip any losses in economies of scope led many

¹⁷ Journal of Productivity Analysis (2016) 45:173–186

countries to mandate electric utilities to divest their generation assets to prevent discrimination in newly developed wholesale markets. Similarly many banks today argue that economies of scale and scope make large integrated banks more efficient and caution against their break-up to minimize the systematic risk from individual bank failures.

2.2 แบบจำลองการประหยัดจากขนาดในบริบทของเทศบาล และ อบต.

ขั้นตอนนี้เป็นการสร้างแบบจำลอง (model) เพื่อวิเคราะห์การประหยัดจากขนาดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งมีหน่วยวิเคราะห์คือ เทศบาล และ อบต. จำนวน 7,775 แห่ง พร้อมกับประยุกต์ใช้แนวคิดฟังก์ชันการผลิต (production function) ในการวิเคราะห์

ฟังก์ชันการผลิต

เทศบาล และ อบต. มีหน้าที่ผลิตบริการสาธารณะ ดูแลทุกข์สุขของประชาชน ตลอดจนแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนจากภัยพิบัติหรือเหตุอื่น ๆ ที่คาดไม่ถึง ตามหลักกฎหมายจำแนกหน้าที่ของ เทศบาล และ อบต. ออกเป็นสองส่วน ส่วนแรก หน้าที่ที่ต้องกระทำ ส่วนที่สอง หน้าที่ที่อาจจะหน่วยงานอาจดำเนินการหรือปฏิบัติการเพิ่มเติม จึงขอใช้สัญลักษณ์ S หมายถึง การบริการสาธารณะ (public service) ซึ่งสามารถจำแนกย่อยเป็นด้าน ๆ ในเซต

$$S = \{s_1, s_2, \dots, s_k\}$$

ฟังก์ชันการผลิต ในบริบทของเทศบาล และ อบต. เน้นอนว่า หน่วยงานท้องถิ่นจำเป็นต้องมีสำนักงาน (office) เพื่อการทำงานและสื่อสารกับประชาชน เทศบาลหรือ อบต. จำเป็นต้องมีสำนักงาน อุปกรณ์เครื่องจักร และทรัพยากรบุคคล (ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติการ) ผู้บริหารจำเป็นต้องมีความรู้-ทักษะ-ประสบการณ์สูง เช่น ความเข้าใจระเบียบราชการท้องถิ่น เข้าใจกระบวนการงบประมาณภาครัฐ การบริหารการคลัง

มีความรู้เฉพาะด้านในด้านการศึกษา สุขภาพ สวัสดิการ สิ่งแวดล้อม งานช่าง ความเข้าใจภูมิศาสตร์ของพื้นที่ การบริหารความเสี่ยงเมื่อเกิดภัยพิบัติ ฯลฯ เมื่อองค์กรมีขนาดใหญ่ขึ้นก็จำเป็นต้องขยาย “กอง” เพิ่มจำนวนพนักงานปฏิบัติการ การจัดกิจกรรม-บริการซึ่งเป็นรายละเอียดมีข้อปลีกย่อย (เพราะกิจกรรมของเทศบาล และ อบต. เกิดขึ้นต่อเนื่องทุกวัน)

เพื่อความชัดเจน ขอใช้สัญลักษณ์และสมการในการสื่อสารและอธิบายการจัดสรรทรัพยากรของท้องถิ่น

สมการที่ 1

$$S = F(K, L, T, B, Z)$$

สัญลักษณ์ที่ใช้สื่อความหมายต่อไปนี้

- ◎ S หมายถึง การบริการสาธารณะของท้องถิ่น (local public services)
- ◎ K หมายถึง ทุน
- ◎ L หมายถึง แรงงาน
- ◎ T หมายถึง เทคโนโลยี
- ◎ B หมายถึง งบประมาณท้องถิ่น ซึ่งจำแนกออกเป็นสองมิติ ได้แก่ งบประมาณรายรับ และ งบประมาณรายจ่าย
- ◎ Z หมายถึง ปัจจัยอื่น ๆ สะท้อนมิติเชิงคุณภาพ เช่น ความเชื่อถือต่อองค์กร สัมพันธภาพระหว่างผู้บริการ พนักงาน และประชาชน

สมการที่ 2 ปัจจัยนำเข้าของเทศบาล และ อบต. สะท้อนในการจัดทำงบประมาณ คือ งบประมาณรายรับ และงบประมาณรายจ่าย

สมการ 2A สะท้อนรายได้ของท้องถิ่น แทนด้วยสัญลักษณ์ $R = R1 + R2 + R3$

โดยที่ R หมายถึง งบประมาณรายได้ จำแนกออกเป็น

- ◎ รายได้ที่จัดเก็บเอง (R1)
- ◎ รายได้จากภาษีฐานร่วม (R2)
- ◎ และรายได้จากเงินอุดหนุน (R3)
- ◎ เงินสะสม ทรัพย์สิน ซึ่งสามารถนำมาจ่ายขาดใช้เมื่อเกิดเหตุฉุกเฉิน

สมการ 2B สะท้อนงบประมาณรายจ่ายของท้องถิ่น คือ

$$E = E(E1, E2, E3) = E1+E2+E3$$

โดยที่ E หมายถึง งบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาล /อบต. จำแนกออกเป็น

- ◎ E1 หมายถึง งบประมาณรายจ่ายด้านบุคลากร
- ◎ E2 หมายถึง งบประมาณรายจ่ายด้านการลงทุน
- ◎ E3 หมายถึง งบประมาณรายจ่ายด้านการจัดบริการสาธารณะ
- ◎ E4 หมายถึง การทำงานงบประมาณเพิ่มเติม (กลางปี) ตามความจำเป็น
- ◎ E5 หมายถึง การกู้ยืมเพื่อนำมาใช้จ่ายลงทุน

สมการที่ 3 บัญชีงบดุลแสดงฐานะการเงิน ทรัพย์สินและเงินสะสมของเทศบาล/อบต.

$$A = C + L$$

- ◎ A หมายถึง ทรัพย์สิน
- ◎ C หมายถึง ทุน
- ◎ L หมายถึง หนี้สิน

เทศบาล/อบต. เป็นหน่วยงานของรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้นหน่วยงานต้องจัดทำบัญชีงบดุล (ซึ่งประกอบด้วย ทรัพย์สิน หนี้สิน และทุน) และบัญชีรายได้-รายจ่ายตามระเบียบ (เช่นเดียวกับหน่วยงานอื่น ๆ) เพื่อตรวจสอบได้ รวมทั้งเพื่อการบริหารและการตัดสินใจภายในองค์กร (เช่น ผู้บริหารวิเคราะห์สถานการณ์จากการพิจารณารายได้-รายจ่าย-เงินสะสม-หนี้สิน เพื่อการจัดการที่ดี ลดความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นเนื่องจากสถานการณ์ผันผวนจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ การกักเงินไว้เพื่อเหตุการณ์ที่คาดไม่ถึง เป็นต้น) องค์ประกอบหนึ่งของทรัพย์สินคือ เงินสะสม (reserve fund) ซึ่งสามารถจัดสรรในหลายรูปแบบ ส่วนหนึ่งจำเป็นต้องดำรงสภาพคล่อง (เงินสดหรือตราสารการเงินระยะสั้น) ทั้งนี้ภายใต้ระเบียบและขั้นตอน ฝ่ายบริหารสามารถขออนุมัติสภาพท้องถิ่นและรายงานให้หน่วยงานกำกับ (นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด กรม และกระทรวง) การบริหารทรัพย์สินของเทศบาล และ อบต. ก็เช่นเดียวกับหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐ ภายใต้กฎระเบียบและถูกตรวจสอบโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

สมการที่ 4 การผลิตจัดบริการสาธารณะ เทศบาล และ อบต. โดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชน (นักวิจัยใช้ตัวแปรประชากร จำนวนสถานประกอบการ นักท่องเที่ยว ฯลฯ เป็น proxy variables)

การผลิตบริการสาธารณะมีหลักการสำคัญคือ การตอบสนองความต้องการ (responsive governance) โดยยึดถือหลักการธรรมาภิบาล กล่าวคือครอบคลุมหลักประสิทธิภาพ หลักประสิทธิผล หลักการประหยัด หลักนิติธรรม การบริหารอย่างโปร่งใสตรวจสอบได้ ฯลฯ ประสิทธิภาพของนโยบาย (policy effectiveness) หมายถึง การทำงานของแต่ละพื้นที่เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ประกอบด้วย ประชากรวัยเด็ก ประชากรในวัยทำงาน ประชากรผู้สูงอายุ บ้านเรือนร้านค้า สถานประกอบการ ซึ่งมีความจำเป็นในการรับบริการของท้องถิ่น (เช่น บริการการจัดเก็บขยะ ไฟส่องสว่างยามค่ำคืน บริการประปา) รวมทั้งนักท่องเที่ยว

การจัดบริการสาธารณะจำเป็นต้องคำนึงถึง “อุปสงค์” หรือความต้องการของประชาชน ซึ่งอาจจะใช้คำศัพท์ proxy of demand for local public goods สะท้อนในตัวแปรต่าง ๆ โดยใช้ตัวย่อ คือ {pop, housing stock, enterprise, hidden population, tourists, ...} ด้านอุปทานได้กล่าวไปข้างต้นหมายถึง การจัดบริการสาธารณะต้องอาศัยปัจจัยนำเข้า (ทุน แรงงาน เครื่องจักรเครื่องมือและเทคโนโลยี)

สมการที่ 5 ปัจจัยนำเข้าที่มีความสำคัญคือทรัพยากรบุคคล (ขอเรียกสั้นๆ ว่า พนักงาน หรือ staff)

Staff = {ข้าราชการการเมือง, พนักงานบริหาร, พนักงานระดับกลางและปฏิบัติการ}

หมายเหตุ ตามกรอบอัตรากำลังและฐานข้อมูลของท้องถิ่น จำแนกออกเป็นสองกลุ่ม คือ ข้าราชการ (sg1, sg2, ..., sg5)¹⁸ และลูกจ้าง (st1, st2)

สมการที่ 6 การประหยัดจากขนาด สะท้อนในการศึกษา “ต้นทุน” ซึ่งวัดได้ด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์และทดสอบการเปลี่ยนแปลงตามขนาดองค์กร

ต้นทุนของเทศบาล และ อบต. สะท้อนใน 3 สมการ คือ

¹⁸ คำอธิบายและขยายความตัวแปร sg1-sg5 และ st1, st2 ในบทที่ 4 ซึ่งอธิบายหลักฐานข้อมูลเชิงประจักษ์จำนวนพนักงาน และการกระจายตามระดับ/ตำแหน่ง

- ๑ สมการ 6A staffpop1000 หมายถึง จำนวนพนักงานต่อประชากรพันคน (หน่วย : คน)
- ๑ สมการ 6B capxstaff หมายถึง รายจ่ายค่าจ้างและค่าตอบแทนพนักงานต่อประชากรหนึ่งคน (หน่วย : บาทต่อคน)
- ๑ สมการ 6C capxserv หมายถึง รายจ่ายการให้บริการสาธารณะต่อประชากรหนึ่งคน (หน่วย : บาทต่อคน)

สมการที่ 7 ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยนำเข้าและขนาดความต้องการบริการสาธารณะ (ประชากร)

ตามตำราเศรษฐศาสตร์ ฟังก์ชันต้นทุนต่อหน่วย (unit cost function) โดยทั่วไปมิใช่ลักษณะเส้นตรง (nonlinear) และมีคุณสมบัติ ก) ต้นทุนต่อหน่วยลดลงจนกระทั่งถึงจุดต่ำสุด สะท้อนศักยภาพการประหยัดจากขนาด ทั้งนี้ภายใต้เงื่อนไข $scale < scale^*$ โดยที่ $scale^* = optimal\ scale$ ข) ต้นทุนเพิ่มขึ้นเมื่อขนาดองค์กรใหญ่เกินระดับหนึ่ง $scale > scale^*$

2.3 การบริหารเทศบาล และ อบต. จากมุมมองเศรษฐศาสตร์สถาบัน

เศรษฐศาสตร์สถาบัน (institutional economics) เป็นสำนักความคิดที่ตระหนักถึงความสำคัญของ “สถาบัน” ซึ่งหมายรวมถึงกฎหมาย กติกา ระเบียบ แรงจูงใจ ตัวละครคือองค์กร ผู้ปฏิบัติงาน สมาชิกในองค์กร หน่วยงานกำกับ เป็นต้น (North, 1990) เทศบาล และ อบต. เป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐซึ่งจัดตั้งโดยอิงกฎหมาย/ระเบียบที่ต้องปฏิบัติตามภายใต้ เช่น พรบ.เทศบาล พ.ศ. 2496 พรบ.องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ระเบียบการบริหารงบประมาณประจำปี ระเบียบว่าด้วยเงินสะสมหรือเงินคงคลัง ระเบียบว่าด้วยรายจ่ายบุคลากรไม่เกินร้อยละ 40 ฯลฯ การกำหนดกฎระเบียบเหล่านี้มีความเป็นมา หรือมีเหตุผลประกอบ เช่น ระเบียบวินัยทางการเงินการคลังท้องถิ่น การระดมให้เทศบาล หรือ อบต. จัดสรรรายจ่ายบุคลากรเกินกว่าร้อยละ 40 ของรายได้ต่อรายจ่าย เป็นหลักการเพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นระมัดระวังในการจ้างบุคลากรท้องถิ่น หากท้องถิ่นจัดสรรรายจ่ายบุคลากรมากเกินไป

(เช่น ร้อยละ 50) หมายความว่า สัดส่วนของรายจ่ายการจัดบริการสาธารณะหรือรายจ่ายลงทุน ถูกจำกัด อาจจะเป็นผลเสียต่อประชาชนในท้ายที่สุด นอกจากนี้ เป็นมาตรการป้องปรามการกระทำที่ไม่สมควร เช่น ผู้บริหารท้องถิ่นบรรจุพนักงานเกินกว่าความจำเป็น เพียงต้องการใช้ญาติพี่น้องมาทำงานและได้รับเงินเดือนจากหน่วยงาน แต่ส่งผลทางลบต่อบริการสาธารณะในท้ายที่สุด

การวิเคราะห์กรณีศึกษา (case studies)

เนื่องจากแต่ละพื้นที่มีสภาพแวดล้อมและบริบทการทำงานแตกต่างกัน ทีมวิจัยใช้แนวทางการลงพื้นที่ภาคสนาม (field survey) เพื่อประมวลข้อมูลเชิงปริมาณและคุณภาพของเทศบาล และ อบต. ประเภทข้อมูลที่นำมาประมวลได้แก่ ก) ข้อมูลพื้นฐาน เช่น จำนวนประชากร ขนาดพื้นที่รับผิดชอบ ความหนาแน่นของประชากร สภาพภูมิศาสตร์ ข) ข้อมูลการคลังทั้งรายได้และรายจ่าย ค) ข้อมูลการบริหารองค์กร ทัศนคติของผู้บริหาร การรับรู้นโยบายการควบรวมของรัฐบาล การเตรียมการเกี่ยวกับควบรวม ง) ความคิดเห็นต่อมาตรการควบรวมในพื้นที่นั้น ๆ ว่า เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับมาตรการ และหากควบรวมจะควบรวมกับหน่วยงานใด

2.4 การวิเคราะห์นโยบาย

หัวข้อการควบรวมท้องถิ่นขนาดเล็ก สะท้อนการเปลี่ยนแปลงเชิงปฏิรูปโครงสร้าง ซึ่งโดยทั่วไปเป็นความต้องการของรัฐบาล หน่วยงานกำกับ และหน่วยงานระดับพื้นที่ เนื่องจากตระหนักว่า การทำงานของ เทศบาล และ อบต. ขนาดเล็ก มีจุดอ่อนหรือจุดด้อย เช่น การจัดบริการไม่ครบถ้วน ต้นทุนต่อหน่วยสูงเกินไป รัฐบาลต้องการให้การอุดหนุนต่อหัวสูงเกินไป ซึ่งการเปลี่ยนแปลงนั้นอาจจะมีลักษณะ top-down หรือ bottom-up หรือทั้งสองแนวทาง

จำเป็นต้องขยายความต่อว่า เป็นความจริงที่เทศบาล และ อบต. มีอิสระในการดำเนินการหมายความว่า การออกแบบระบบให้มีงบประมาณของตนเอง การอนุมัติงบประมาณดำเนินการจากภายในหมายถึงสภาท้องถิ่น กำกับฝ่ายบริหารในเบื้องต้น แต่ความจริงการทำงานของ เทศบาล และ อบต. ยังอยู่ภายใต้การกำกับของรัฐบาลและราชการส่วนกลาง และถือว่าบทบาทของรัฐบาลและส่วนราชการอื่น

ที่มีหน้าที่กำกับดูแล ให้สอดคล้องกับการบริหารราชการแผ่นดินในภาพรวม ดังนั้น มาตรการและข้อเสนอการควรวรรวมหน่วยงานท้องถิ่นขนาดเล็ก อาจจะมีริเริ่มโดยรัฐบาล หรือหน่วยงานอื่นที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐบาล

ข้อเสนอให้ เทศบาล และ อบต. ควรวรรวม จำเป็นต้องมีเหตุผลสนับสนุน ซึ่งคณะผู้วิจัยนี้ขอเสนอ “เหตุผลที่สมควรควรวรรวม” (rationale for amalgamation) โดยเรียกย่อ R1 ถึง R4

- R1: เหตุผลที่ควรควรวรรวม เนื่องจากท้องถิ่นนั้นมีผลการดำเนินงานต่ำกว่าเกณฑ์ หมายเหตุ วัดด้วยคะแนน LPA (local performance assessment)
- R2: เหตุผลที่ควรควรวรรวมเนื่องจากท้องถิ่นนั้นมีข้อจำกัดด้านการเงิน และ ต้นทุน ทำให้รัฐบาลต้องจัดสรรเงินอุดหนุนสูงกว่าเกณฑ์
- R3: เหตุผลที่ควรควรวรรวมเนื่องจากการบริหารของท้องถิ่นนั้นๆ ใช้ทรัพยากร ไม่คุ้มค่า วัดจากจำนวนบุคลากรต่อประชากรพันคน ที่สูงกว่าเกณฑ์ มาตรฐาน
- R4: เหตุผลที่ควรควรวรรวมเนื่องจากการใช้ทรัพยากรไม่คุ้มค่า วัดจากสัดส่วนของ บุคลากรต่อประชากรพันคน (staff/pop1000) สูงกว่าค่ามาตรฐาน

ต่อจากการกำหนดดโมโนทอนิค คณะผู้วิจัยใช้ผลการวิจัยเชิงประจักษ์ โดยน้อมนำ หลักสถิติมาประยุกต์ในการพิจารณาการกระจายทางสถิติของตัวแปรสำคัญๆ (statistical distribution of variable) กล่าวคือ ศึกษา statistical distribution of LPA ซึ่งทำให้เข้าใจว่า คะแนนเฉลี่ยเท่ากับ 77.40 คะแนน (คะแนนเต็ม 100) คะแนน LPA ระดับมัธยฐานเท่ากับ 78.24 คะแนน จำแนกกลุ่มเทศบาล และ อบต. ต่อจากนั้น กำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำ จำนวนความน่าจะเป็นที่ $LPA < LPA^*$

แบบจำลอง multivariate probit นำมาประยุกต์ใช้ในงานนี้เพื่อคำนวณ R1 ถึง R4 ซึ่งตัวแปร และนำมาเป็นส่วนหนึ่งของข้อเสนอการควรวรรวม กล่าวในเชิงอุปมาอุปมัย R1 – R4 เปรียบเป็นค่าความเสี่ยงทางด้านสุขภาพ สมาชิกแต่ละคนมีโอกาส การเป็นโรคด้วยกันทั้งสิ้น เช่น โรคความดันโลหิตสูง โรคเบาหวาน โรคกระดูกเสื่อม โรคความจำเสื่อม ฯลฯ แต่ถ้าผลรวมของ R1-R4 สูง หมายถึง มีเหตุผลอย่างเข้มข้น ในการควรวรรวม

2.5 การทบทวนประสภารณัควบรวบ ในต่างประเทค

การควบรวบองศ์กรขนาดเล็กมีใ้เรื่องใหม่ หลายประเทคทั่วโลกเคยผ่าน
ประสภารณัควบรวบเทคบาลหรือรัฐบาลองศ์กรขนาดเล็ก ในที่นี้ขอประมวล
ประสภารณัควบรวบจากตัวอย่างหลายประเทค ซึ่งได้มีการศึกษาวิจัยและตีพิมพ์
เผยแพร่ในวารสารวิชาการ

ผลงานวิจัยของ Allers and Geertsema (2016) ได้ทบทวนประสภารณัของ
การควบรวบองศ์กรในหลายประเทค เช่น เบลเยียมการควบรวบเทคบาลดำเนินการ
ในปี ค.ศ. 1977 ทำให้จำนวนเทคบาลลดลงจาก 2,359 แห่งเหลือเพียง 596 แห่ง
ประเทคนิวซีแลนด์ปรับโครงสร้างองศ์กรทำให้จำนวนเทคบาลลดลงจาก 230 แห่ง
เหลือ 74 แห่งในปี ค.ศ. 1989 ในขณะที่นโยบายควบรวบองศ์กรในประเทคเดนมาร์ค
ทำให้เทคบาลลดลงจาก 270 แห่งเหลือเพียง 98 แห่ง อย่างไรก็ตาม Allers and
Geertsema ขยายความว่า ผลกระทบของมาตรการควบรวบฯ กลับไม่ได้มี
ผลการศึกษาที่ชัดเจน อาจจะเป็นเพราะว่าการปฏิรูปองศ์กรมักจะทำเนินควบคู่กับ
การปฏิรูปภาครัฐส่วนอื่น ๆ หมายถึงการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นพร้อมๆกัน จึงเป็นการยาก
ที่จะประเมินผลกระทบอันเกิดจากมาตรการควบรวบ ดังปรากฏในข้อความต่อไปนี้

Local government size is far from constant, however. Apart
from natural population growth and decline, consolidations are
quite common in developed countries in the last few decades
and have drastically changed average jurisdiction size. For
example, Belgium consolidated the number of municipalities from
2,359 to 596 in 1977, New Zealand restructured over 230 units of
local government into 74 territorial local authorities in 1989... As
part of the Danish administrative reform of 2007, 270
municipalities were amalgamated into 98 new ones. Local
government amalgamation is currently being considered in both
Norway and Finland.

“.... In many countries, amalgamations were part of a national reform that included a vast number of simultaneous amalgamations, and that sometimes involved new task assignments or new financial arrangements as well. That makes it difficult to isolate the effects of amalgamation...”

คำอธิบายประสิทธิภาพเมื่อองค์กรขนาดใหญ่ ได้รับการขยายความคือนึง องค์กรขนาดใหญ่เปิดโอกาสให้เกิด “ความชำนาญเฉพาะอย่าง” (specialization) การแบ่งงานกันทำซึ่งทำให้บุคลากรพัฒนาทักษะและความชำนาญการ สอง การลดต้นทุนคงที่ เมื่อองค์กรทำภารกิจหลายด้านหรือหลายประเภท สาม เมื่อองค์กรมีขนาดใหญ่มีผลจูงใจให้มันักบริหารที่มีฝีมือและประสบการณ์เข้ามาทำงาน มองว่าเป็นการทำงานที่ท้าทาย

The most obvious effect of amalgamation is an increase in jurisdiction size. Amalgamations are often inspired by the hypothesis that size increase will improve productive efficiency. One reason is that bigger size allows specialization, that is, an improved division of labor, resulting in more experienced or better educated workers. Furthermore, increasing scale enables fixed costs to be spread over a larger output. Moreover, larger jurisdictions may be able to attract better administrators, and thus improve service levels or take on responsibilities previously avoided. Another positive effect is that scaling up will reduce spillovers, promoting allocative efficiency (Oates, 1972).

ประเทศสวีเดน ได้ผลักดันมาตรการควบรวมท้องถิ่นครั้งใหญ่ในปี ค.ศ. 1952 โดยเปิดโอกาสให้ควบรวมในรูปแบบสมัครใจและแบบบังคับ นโยบายนี้ได้รับการต่อต้านจากหน่วยงานท้องถิ่น แต่ในท้ายที่สุดจำนวนเทศบาลลดลงไปถึงร้อยละ 66 ในช่วงปี ค.ศ. 1953-1959 จากเดิมที่เคยมีเทศบาล 2,498 แห่ง เหลือเพียง 1,037 แห่ง

(Hanes and Wikström 2008)¹⁹ ผลการศึกษาบ่งชี้ว่า เทศบาลที่ควบรวมโดยสมัครใจ มีผลการทำงานดีกว่ากลุ่มที่ถูกควบรวมแบบบังคับ วัตถุประสงค์จากอัตราการเจริญเติบโตของประชากร ขออ้างผลการศึกษาบางตอนประกอบ ดังนี้

The results show that amalgamations had a positive effect on population growth in small municipalities. The main finding in the paper is that municipalities formed on a voluntary basis had higher population growth compared to municipalities formed on a compulsory basis. One conclusion is that local opinions are important to consider when forming a new local government structure.

ประเทศเนเธอร์แลนด์ แบ่งการปกครองออกเป็น 12 จังหวัด เทศบาลจำนวน 418 แห่ง (สถิติปี ค.ศ. 2011) หน้าที่และภารกิจของแต่ละจังหวัดหรือแต่ละเทศบาลไม่แตกต่างกันมากนัก ภารกิจอย่างแรกคือ การรับถ่ายโอนหน้าที่จากรัฐบาลกลาง อีกส่วนหนึ่งเป็นภารกิจที่ท้องถิ่นเลือกปฏิบัติได้ เทศบาลสามารถกู้ยืมเพื่อการลงทุนได้ ข้อมูลด้านการเงินระบุว่า 2 ใน 3 ของรายได้เทศบาลมาจากรัฐบาลกลาง ในรูปแบบเงินอุดหนุนเพื่อความเสมอภาค ซึ่งจัดสรรเป็นสูตร²⁰

Allers and Geertsema (2016) ขยายความต่อว่าจำนวนเทศบาลลดลงเรื่อยมาในระยะยาว และค่าเฉลี่ยของจำนวนประชากรต่อหนึ่งเทศบาลคือ 40,000 คน ซึ่งเปรียบเทียบกับหลายๆประเทศถือว่าเป็นเทศบาลของเนเธอร์แลนด์มีขนาดใหญ่ ในช่วงปี ค.ศ. 1997-2011 ซึ่งเป็นกรอบเวลาวิจัยพบว่า มีจำนวนเทศบาลลดลง

¹⁹ บทความชื่อ “Amalgamation impacts on local growth: are voluntary municipal amalgamations more efficient than compulsory amalgamations?”

²⁰ “All provinces have more or less the same set of tasks and responsibilities, as do all municipalities. Municipalities provide a broad array of public services. Some of these are mandated by the central government, but municipalities are free to take up new tasks as they please. There is no legal restriction on borrowing (Allers, 2015). About two thirds of municipalities’ revenues consist of grants from the central government. The most important one is an unconditional equalizing grant, allocated through a formula ...”

154 แห่ง การควบรวมส่วนใหญ่เกิดขึ้นจาก 2 หน่วยงานรวมเข้ากัน อย่างไรก็ตาม บางครั้งมีอีกหลายกรณีที่เกิดการควบรวม 2-6 หน่วยงานเข้าด้วยกัน ภายหลังการควบรวมแล้วค่าพิสัยของจำนวนประชากรของเทศบาล ระหว่าง 20,000 - 50,000 คน (86 แห่ง จากจำนวน 122 เทศบาล)

ประเทศเยอรมัน การศึกษาโดย Blume and Blume (2007) เสนอ การวิเคราะห์การควบรวมเทศบาลในเยอรมันนี้ ซึ่งผ่านการปฏิรูปในช่วงทศวรรษ 1960 และ 1970 ทำให้จำนวนเทศบาล (Gemeinden) ลดลงจาก 24,278 เหลือเพียง 8,514 แห่ง หรือประมาณหนึ่งในสาม นอกจากนี้การควบรวม เขตการบริหารท้องถิ่น (Kreise, administrative districts) จาก 560 เหลือเพียง 323 แห่ง มูลเหตุจูงใจของควบรวมท้องถิ่นในประเทศเยอรมันมาจาก 2 สาเหตุ หนึ่ง กระแสโลกาภิวัตน์ส่งผลให้รัฐบาลท้องถิ่นต้องปรับตัวเพื่อให้แข่งขันได้ และพิจารณาว่ามาตรการควบรวมเป็นช่องทางหนึ่งของการปรับองค์กรให้เข้มแข็ง มีประสิทธิภาพและการบริหารต้นทุนอย่างมีประสิทธิภาพ สอง วิกฤตการณ์การเงินของ เทศบาลของเทศบาล ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นตระหนักถึง “การประหยัดจากขนาด” เพื่อให้ต้นทุนค่าจัดบริการสาธารณะลดลงหรือมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

ประเทศแคนาดา เมืองโตรอนโต ผลการศึกษาโดย Reddy (2002) ในบทความ ชื่อ “The Greater Toronto area revisited: From metropolitan government to unicity,” สรุปว่า เมืองโตรอนโต ซึ่งเป็นเมืองใหญ่ของประเทศแคนาดา ตั้งอยู่ใน มลรัฐออนตาริโอ Ontario Provincial Government ได้ดำเนินการควบรวมเทศบาล นคร 4 แห่ง เข้าด้วยกัน โดยเรียกชื่อใหม่ว่า Metropolitan Toronto ในปลายปี ค.ศ. 1997 และประกาศจัดตั้งเป็นองค์กรใหม่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1998 การเปลี่ยน ผ่านครั้งนี้ครอบคลุมทุกมิติ กล่าวคือโครงสร้างด้านการเมือง การบริหาร ถือว่าเป็น การเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ (massive undertaking) โครงสร้างทางการเมือง ประกอบด้วย นายกเทศมนตรี (Mayor) และกรรมการบริหาร (wards) 45 คน (44 wards + Mayor)

ในส่วนกิจกรรมของประชาชน ได้จัด Town Hall เป็นสถานที่นัดพบของ สภาประชาชน สามารถจัดประชุมที่ความจุ 1 พันคน เพื่อเป็นเวทีสำหรับประชาชน ในการแลกเปลี่ยนระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาเมืองและปัญหาอุปสรรคที่เมือง

ประสบภายใต้ความผันผวนและไม่แน่นอน นอกจากนี้มีคณะกรรมการที่ปรึกษา 7 ชุด ที่เรียกว่า Standing Committee ตัวอย่างเช่น คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมเมืองและการพัฒนา Urban Environment and Development คณะกรรมการบริการฉุกเฉิน และคุ้มครองประชาชน Emergency and Protective Services เป็นต้น คณะกรรมการชุมชน 5 ชุด Community Councils ผลการศึกษาหัวข้อ ผลสัมฤทธิ์ของการควบรวม อธิบายว่า เมืองโตรอนโตตั้งเป้าหมายการลดต้นทุนค่าบริหารจัดการ 150 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ภายในเวลา 3 ปี ผลการศึกษาสรุพบว่า สามารถบรรลุลดต้นทุนตามเป้าหมาย พร้อมอธิบายว่าการลดต้นทุนนั้นเกิดขึ้นได้จากหลายปัจจัย กล่าวคือ

- ๑ ค่าใช้จ่ายประจำสำนักหรือกอง reduction of departments and divisions
- ๑ จำนวนพนักงานลดลง (จากที่เคยมีพนักงาน 45,000 คน)
- ๑ ระบบข้อมูลสนเทศ Information technology system
- ๑ พื้นที่ใช้สอยของสำนักงาน Office space

อนึ่ง ในกระบวนการควบรวมรัฐบาลมลรัฐออนตาริโอได้จัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ 50 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และให้เงินยืม 200 ล้านดอลลาร์สหรัฐ สำหรับบริการขนส่งมวลชน ซึ่งประสบการขาดทุน เพื่อเร่งปรับปรุงประสิทธิภาพ

ประเทศออสเตรเลีย ผลการศึกษาโดย Brian Dollery (2018) สรุพบว่า ในทุกมลรัฐของประเทศออสเตรเลียล้วนผ่านประสบการณ์ควบรวมแบบบังคับ (ยกเว้นกรณีรัฐ western Australia) พร้อมกับขยายความว่า มาตรการควบรวมแบบบังคับเกิดขึ้นในหลายประเทศ ขออ้างอิงคำกล่าวบางตอนประกอบ

All Australian state and territory local government systems, with the sole exception of Western Australia, have undergone compulsory council consolidation (Dollery et al., 2012). However, this is far from unique. Structural change through forced municipal mergers has been utilised by policy makers in numerous countries, including including Belgium, Canada, Denmark, Germany, Israel, Japan, Sweden and Switzerland (De Peuter et al., 2011; Dollery and Robotti, 2008; Koike, 2010; Sancton, 2000; Saarimaa and Tukiainen, 2015).

ประเทศบราซิล การศึกษาโดย Avellaneda and Gomes 2014 อธิบายการปกครองท้องถิ่นโดยสังเขปโดยระบุมี กฎหมายรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1988 ระบุให้รัฐบาลกลางประกาศความเป็นอิสระของมลรัฐและท้องถิ่น ประกอบด้วย 26 รัฐ และจำนวนเทศบาล 5,565 แห่ง ซึ่งมีจำนวนประชากรตั้งแต่ 800 คน ถึง 11 ล้านคน ค่าเฉลี่ยประชากร 33,145 คนต่อเทศบาล โดยที่บริบทของท้องถิ่นแตกต่างกันค่อนข้างมาก อย่างไรก็ตาม ทั้งสองท่านประเมินว่า อำนาจของฝ่ายการเมืองท้องถิ่นได้รับการยอมรับนับถือสูงหรือเป็นที่รู้จักกว้างขวาง (สูงกว่าสมาชิกสภานิติบัญญัติโดยเปรียบเทียบ)²¹

นักวิจัยทั้งสองท่านได้รวบรวมข้อมูล 787 เทศบาลในมลรัฐ Minas Gerais ช่วงปี ค.ศ. 2005-2008 และพยายามวัดผลการทำงาน (การจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน) โดยสันนิษฐานว่ามีความสัมพันธ์กับตัวแปรอิสระต่าง ๆ อาทิเช่น ระยะเวลาที่ดำรงอยู่ เป็นนายกเทศมนตรี อายุและระดับการศึกษาของนายกเทศมนตรี ผลลัพธ์บ่งชี้ว่าเทศบาลขนาดใหญ่และความสามารถของฝ่ายบริหารเทศบาล ส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บภาษี (ทรัพย์สิน)²²

²¹ ถอดความจาก The Brazilian Constitution of 1988 provides for a federal government and guarantees the independence of state and local levels of government. As of September 2014, Brazil had 5,565 municipalities across 26 states and one federal district, with municipal populations ranging from 800 up to 11,037,593, with an average of 33,145. Although Brazilian municipalities are economically diverse, the concentration of political power at the subnational level encourages the perception that governors and capital city mayors hold more political power than federal legislators (Samuels 1999, 2000).

²² นักวิจัยให้เหตุผลว่า การเลือกเทศบาลในมลรัฐเดียวกันเป็นเทคนิคในการควบคุมส่วนที่เกี่ยวข้องกับประวัติศาสตร์-วัฒนธรรม-และปัจจัยเชิงสถาบัน โดยระบุเป็นข้อความว่า By focusing on a single state, this study controls for cultural, historical, and institutional factors; by focusing on Brazil, the study tests whether theories crafted for the developed world are applicable in a transitional economy. After controlling for political (e.g., reelection, party alignment, party ideology) and economic factors (e.g., gross domestic product, previous expenditures, service tax collection), results reveal that both population size and mayoral capacity are positively correlated with property tax collection

ประเทศสหรัฐอเมริกา ผลการศึกษาโดย Holcombe and William (2009) โดยครอบคลุมกรณีศึกษาเทศบาล 487 แห่ง ซึ่งมีจำนวนประชากรเกินกว่า 5 หมื่นคน โดยใช้เทคนิครีเกรสชัน และวัดความสัมพันธ์ระหว่างรายจ่ายของเทศบาล กับขนาดประชากร ประชากรยกกำลังสอง และความหนาแน่น พบว่า เมื่อควบคุมตัวแปรความหนาแน่นของประชากรให้คงที่ ความสัมพันธ์ระหว่างรายจ่ายกับประชากรมีลักษณะคงที่ (constant return to scale) ขออ้างคำกล่าวบางตอนประกอบดังนี้

This paper looks at the relationship between the size of the jurisdiction, measured by the population it covers, and per capita expenditures, but following the work on population density and sprawl, takes account of differences in population density so that effects that should be associated with density are not incorrectly attributed to total population.

วิธีการศึกษาและผลลัพธ์ This paper examines the question by analyzing municipal government expenditures of 487 municipalities with populations greater than 50,000. At first glance it appears that municipal expenditures are characterized by diseconomies of scale, but because there is a close correlation between total population and population density, one must be careful to make sure that the effects attributed to total population are not in fact due to variations in population density. When cities are divided into groups by population density so that they are not compared with other cities with very different densities, the evidence for diseconomies of scale goes away. It appears that after variation in density is taken into account, municipal government expenditures are characterized by constant returns to scale.

ประเทศอิสราเอล ผลงานวิจัยโดย Reingewertz และคณะ (2012) ศึกษาการควบรวมในประเทศอิสราเอล²³ ครอบคลุมพื้นที่ของเทศบาลหลายแห่งในช่วงปี ค.ศ. 1999-2007 เน้นวิเคราะห์การควบรวมในช่วงปี 2003 โดยสรุปว่า การปฏิรูปสามารถลดค่าใช้จ่ายของเทศบาลได้ร้อยละ 9 ขอยกคำกล่าวบางตอนประกอบดังนี้

The purpose of this paper is to present empirical evidence for the fiscal outcomes of municipal amalgamations based on the difference-in-differences methodology. The paper is using an extensive panel data of municipalities in Israel for the years 1999-2007 in order to analyze the Israeli amalgamation reform of 2003. The results indicate that the amalgamations resulted in a decrease of about 9% in municipal expenditures, and are robust to the possibility of selection bias. I find no evidence of a decrease in the level of services provided to the residents of the amalgamated municipalities. The results suggest that municipal amalgamations do bring economies of scale into practice

²³ บทความชื่อ Do Municipal Amalgamations Work? Evidence from Municipalities in Israel



บทที่
3

การประหยัดจากขนาดในเทศบาล
และองค์การบริหารส่วนตำบล

การประหยัดจากขนาด (economies-of-scale) เป็นหลักการและมโนทัศน์ที่สำคัญและบรรจุในหลายตำราเศรษฐศาสตร์และการจัดการ ซึ่งให้หลักการว่า การออกแบบองค์กรใด ๆ ควรคำนึงถึง “ขนาดอันเหมาะสม” นอกเหนือจากการตั้งคำถามว่า สมควรจะผลิตสินค้าหรือบริการอย่างไร? ใช้ปัจจัยนำเข้าและเทคนิคการผลิตอย่างไร? จัดทำประมาณการรายได้รายจ่าย ประเมินความคุ้มค่าของการลงทุน ฯลฯ เนื่องจากขนาดองค์กรที่เล็กเกินไปจะไม่คุ้มค่าไม่ประหยัดและต้นทุนต่อหน่วยสูง ในขณะที่ขนาดองค์กรใหญ่เกินไปมีปัญหาการกำกับควบคุมบุคลากรในการทำงาน ปัญหาการไม่ประสานงานระหว่างกองหรือสำนัก การบริหารที่มีแนวตั้งมากเกินไป จนขาดความคล่องตัว เป็นต้น ขนาดที่เหมาะสม (optimal) ช่วยทำให้ต้นทุนต่อหน่วยต่ำ แข่งขันในตลาดได้ หลักความคิดนี้ประยุกต์ใช้อย่างกว้างขวางในภาคปฏิบัติ ดังประจักษ์ในข่าวว่าหน่วยงานธุรกิจเอกชน A, B, C วางแผนจะควบรวมเข้าด้วยกัน เพื่อความเข้มแข็ง ต้นทุนต่ำ คุณภาพดี สามารถแข่งขันในนานาประเทศได้

เทศบาล และ อบต. เป็นองค์กรภาครัฐที่มีปัญหา “การไม่ประหยัดจากขนาด” เป็นสิ่งที่ประจักษ์ได้ชัดเจน มีเทศบาล และ อบต. นับพันแห่งซึ่งมีประชากรน้อย มีพื้นที่จำกัด ซึ่งหมายถึงงบประมาณและรายได้ที่จำกัด²⁴ และอาจส่งผลต่อการบริหารกล่าวคือไม่สามารถจัดบริการสาธารณะได้ครบถ้วนหรืออย่างมีคุณภาพ ในประเด็นนี้สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) ได้จัดทำข้อเสนอต่อรัฐบาลและสภานิติบัญญัติ โดยเสนอว่า ก) ควรยกฐานะ อบต. เป็นเทศบาล และ ข) เทศบาลที่มีขนาดเล็ก ควรเข้าสู่กระบวนการควบรวม

²⁴ จำเป็นต้องเข้าใจประวัติการจัดตั้ง อบต. เป็นไปตาม พรบ. องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งเป็นตามกฎหมาย มีลักษณะ one size fits all

ในบทนี้เสนอเนื้อหาซึ่งจำแนกออกเป็น 3 ส่วน ส่วนแรก ขยายความมโนทัศน์ว่าด้วยการประหยัดจากขนาด ซึ่งเกี่ยวกับหลักการสำคัญของเศรษฐศาสตร์การจัดการ ซึ่งเกี่ยวกับ ก) การมีต้นทุนคงที่ (fixed cost) ข) ธรรมชาติของระบบการผลิตที่มีช่วง “ผลตอบแทนเพิ่มขึ้น” (increasing return to scale) ซึ่งอธิบายได้โดยอิงมโนทัศน์ ฟังก์ชันการผลิต การเพิ่มปัจจัยนำเข้าทำให้ผลผลิตเพิ่มขึ้น ทั้งนี้มีความเป็นไปได้ที่จะให้ “ผลตอบแทนเพิ่มขึ้น” (increasing return) หรือ “ผลตอบแทนลดลง” (decreasing return) ซึ่งสะท้อนความสัมพันธ์ระหว่าง “ปัจจัยนำเข้าที่เปลี่ยนแปลง” (change of inputs) กับ “ผลผลิตที่เปลี่ยนแปลง” (change of output) ส่วนที่สอง รายงานผลการศึกษาเชิงประจักษ์เพื่อทดสอบข้อสันนิษฐานการประหยัดจากขนาด โดยใช้กรณีศึกษาเทศบาล และ อบต. จำนวน 7,775 แห่ง ซึ่งจำแนกตามประเภท (เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และ อบต.) และจำแนกตามภูมิภาค การวิเคราะห์เริ่มจากแสดงสถิติเชิงพรรณนา พร้อมกับข้อสังเกตเปรียบเทียบ ต่อจากนั้น ผลประมาณการตามแบบจำลองเศรษฐมิติ (เทคนิค robust regression) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ 3 สมการ และข้อสังเกตระหว่างตัวแปรตาม (ต้นทุนต่อหน่วย) กับขนาดประชากรของ เทศบาล และ อบต. การแสดงผล ด้วยรูปภาพ (graphical analysis) ส่วนที่สาม การอภิปรายและข้อสังเกต โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “การไม่ประหยัดจากขนาด” กรณีที่มีจำนวนประชากรในเทศบาล หรือ อบต. น้อยเกินไป นำไปเสนอเป็นข้อพิจารณาศักยภาพของการรวบรวม อย่างไรก็ตามในการรวบรวม 2-3 หน่วยงานท้องถิ่นเข้าด้วยกันนั้น มีเงื่อนไขอื่น ๆ ที่จะต้องคำนึงถึงนอกเหนือจาก “ต้นทุนต่อหน่วย” อาทิเช่น ก) พื้นที่ของ 2-3 หน่วยงานมีอาณาเขตติดต่อกัน ข) ขนาดพื้นที่หลังรวบรวมไม่ใหญ่จนเกินไปซึ่งจะทำให้ “ระยะทางการติดต่อ” ระหว่างราษฎรกับศูนย์บริการของเทศบาล ไกลจนเกินไปจนเป็นอุปสรรคหรือใช้เวลาเดินทางมาก ค) ความรู้สึกและการยอมรับของประชาชนในหัวข้อการรวบรวม ง) การประชาสัมพันธ์ และให้ความรู้ประชาชน จ) การออกแบบและปรับปรุงสถานที่ทำงานภายหลังการรวบรวม เป็นต้น

3.1 การประหยัดจากขนาด มโนทัศน์และการวัด

หลักการประหยัดจากขนาด (economies of scale)²⁵ แม้ว่าเป็นหลักการที่ยอมรับทั่วไป แต่เมื่อจะนำไปประยุกต์ใช้จำเป็นต้องคำนึงถึง “บริบท” หมายถึงสภาพองค์กร ลักษณะสินค้าและบริการ ปัจจัยนำเข้า กฎระเบียบและแรงจูงใจขององค์กร ในที่นี้หมายถึง เทศบาล และ อบต. ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐ ทำงานภายใต้ระเบียบและกฎเกณฑ์ “บริการของเทศบาล / อบต.” หมายถึง บริการสาธารณะท้องถิ่น (local public goods) ตามอำนาจหน้าที่ หรือตามสภาพปัญหาของแต่ละพื้นที่ หน่วยงานท้องถิ่นมิได้รับ “ค่าบริการ” จากประชาชน แต่ได้รับงบประมาณจากรัฐเพื่อจัดบริการ โดยมีงบประมาณจำกัด ปัจจัยนำเข้าที่สำคัญคือ บุคลากร ความรอบรู้และทักษะทุนและเครื่องจักรเครื่องมือเป็นอีกส่วนหนึ่งที่จำเป็น การวัดการประหยัดจากขนาด (หรือความไม่ประหยัดจากขนาด) มักจะวัดด้วย “เส้นต้นทุน” (cost curve: $C(q)$) โดยที่ C คือ ต้นทุน ซึ่งอาจจำแนกตามประเภท คือ ต้นทุนบุคลากร ต้นทุนค่าลงทุน ต้นทุนการดำเนินงาน/กิจกรรม ในขณะที่ q คือ ปริมาณของบริการสาธารณะที่ผลิตซึ่งทำยี่ที่สุดมาจาก “อุปสงค์” คือความต้องการของประชาชน โดยอิง “proxy variables” เช่น จำนวนประชากร จำนวนบ้าน/โรงเรียน/ร้านค้า/โรงงาน ความหนาแน่นของประชากร ฯลฯ

ตัวแปรที่สะท้อนหรือชี้วัดการประหยัดจากขนาด ได้แก่

- ๑ ตัวชี้วัดที่หนึ่ง Staff/pop1000 หมายถึง จำนวนเจ้าหน้าที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่อประชากร 1,000 คน
- ๑ ตัวชี้วัดที่สอง capxstaff per capita หมายถึง งบบุคลากรท้องถิ่นบุคลากรต่อจำนวนประชากร

²⁵ นอกเหนือจาก “การประหยัดจากขนาด” มีอีกมโนทัศน์หนึ่งที่เรียกว่า economies of scope หมายถึง หน่วยการให้บริการ y_1, y_2 อยู่แล้ว สามารถเพิ่มบริการ y_3 โดยใช้บุคลากร สถานที่เดิม และอุปกรณ์ที่มีอยู่ ผลรวมคือ ต้นทุนต่อหน่วยมีแนวโน้มลดลงเมื่อขนาดการให้บริการเพิ่มขึ้น สะท้อนในเส้นต้นทุนต่อหน่วย U-shaped ซึ่งสะท้อนในรูปภาพ แกนตั้ง หมายถึง ต้นทุนต่อหน่วย แกนนอน หมายถึง ขนาด (scale of operation) โดยมีข้อสันนิษฐานแบบแผนต้นทุน กล่าวคือ ช่วงแรก ต้นทุนต่อหน่วยลดลง ช่วงที่สอง ต้นทุนต่อหน่วยถึงจุดต่ำสุด ช่วงที่สาม ต้นทุนต่อหน่วยเพิ่มขึ้น

- ◎ ตัวชี้วัดที่สาม capxser per capita หมายถึง ค่าใช้จ่ายการจัดบริการประชาชนต่อจำนวนประชากร
- ◎ Null hypothesis: ไม่มีความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรตามและตัวแปรอิสระ อื่นๆ หนึ่งค่าสัมประสิทธิ์ เท่ากับ 0
- ◎ Alternative hypothesis: มีความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรตามและตัวแปรอิสระ โดยที่ค่าสัมประสิทธิ์เป็นค่าบวก หรือ ลบอย่างมีนัยสำคัญ สิ่งบ่งชี้การประหยัดจากขนาด สะท้อนในค่าสัมประสิทธิ์ของ pop และ pop100sq ขยายความคือ ค่า beta ของ pop100 < 0 และ gamma ของ pop100sq > 0 หมายถึง การลดลงของตัวแปรตามเมื่อจำนวนประชากรเพิ่มขึ้นในช่วงแรก (decreasing cost) อย่างไรก็ตามมีขนาดประชากรเพิ่มขึ้น จะมีผลทางบวกซึ่งหมายถึงต้นทุนมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น (increasing cost)

3.2 การวิเคราะห์ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีจำนวนทั้งสิ้น 2,947 แห่ง จำแนกได้เป็น อบต. จำนวน 2,058 แห่ง เทศบาลนคร จำนวน 5 แห่ง เทศบาลเมือง จำนวน 37 แห่ง และเทศบาลตำบล จำนวน 847 แห่ง

ผลการศึกษาโดยแบบจำลองเศรษฐมิติ โดยให้ความสำคัญกับตัวชี้วัดต้นทุนและนำไปทดสอบข้อสันนิษฐาน “การประหยัดจากขนาด” ตัวแปรบ่งชี้การประหยัดต่อขนาด ประกอบด้วย ก) จำนวนเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อประชากร ข) งบบุคลากรท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร และ ค) ค่าใช้จ่ายการจัดบริการประชาชนต่อจำนวนประชากร

ผลการประมาณการ แสดงในตารางที่ 3.1

- ◎ สมการแรก แสดงถึงการกำหนดจำนวนเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อประชากร (Staff/pop1000) โดยมีค่า adjusted $R^2 = 0.50205$

- ๑ สมการที่สอง แสดงถึงการประมาณการงบประมาณรายบุคคลากรท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร (Personnel Expense per Capita) มีค่า adjusted $R^2 = 0.500362$
- ๑ สมการที่สาม แสดงถึงการประมาณการค่าใช้จ่ายการจัดบริการประชาชนต่อจำนวนประชากร (Service Expense per Capita) มีค่า adjusted $R^2 = 0.247212$
- ๑ จากทั้ง 3 สมการ ยืนยันว่า ค่าสัมประสิทธิ์ของ $\text{pop}100 < 0$ และ $\text{pop}100\text{sq} > 0$ ซึ่งสะท้อนได้ว่า หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนประชากรในความดูแลมากขึ้นระดับหนึ่ง อาจจะทำให้ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานต่อจำนวนประชากรลดลงในช่วงแรกและเกิดการประหยัดจากขนาด ขณะเดียวกัน เมื่อพิจารณาค่าสัมประสิทธิ์ของดัมมี่ อบต. (Tao) จากสมการที่สองและสมการที่สาม พบว่า มีค่าสัมประสิทธิ์เป็นลบ จึงอาจเป็นไปได้ว่า เมื่อในแต่ละพื้นที่ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่มี อบต. จะทำให้ต้นทุนในการดำเนินงานลดลง ทั้งรายจ่ายบุคลากรต่อประชากร และรายจ่ายในการให้บริการต่อจำนวนประชากร

ตารางที่ 3.1 ผลประมาณการ 3 สมการ สะท้อนการประหยัดจากขนาดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

Variable	eq1reg1	eq2reg1	eq3reg1	หมายเหตุ
pop100	-0.041813 34.376	-14.680143 -38.686	-10.888525 -15.424	ประชากร (หน่วย 100 คน)
pop100sq	0.000028 16.786	0.009239 18.105	0.00669 7.047	ประชากร (หน่วย 100 คน) ยกกำลังสอง
Density	0.001662 21.461	0.382494 15.353	0.56486 12.188	ความหนาแน่น
type1				
21	7.513902 4.476	3372.839032 6.471	1801.539869 1.858	เทศบาลนคร
22	7.115953 19.262	2397.923645 21.028	1850.793029 8.724	เทศบาลเมือง
23	2.137264	26.788		เทศบาลตำบล
Selffin		25.486093 7.771	39.990183 6.555	การพึ่งตนเองทางคลัง
Tao		-495.998983 19.655	-572.694179 -12.199	คัมมี อบต.
_cons	7.42933 83.451	2909.046043 80.951	3162.381918 47.303	ค่าคงที่
N	2947	2947	2947	
LL	-5979.537076	-22891.63452	-24721.01921	
r2_a	0.50205	0.500362	0.247212	
Aic	11973.07415	45799.26903	49458.03843	

ที่มา: การวิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อบต. ปี พ.ศ. 2559 โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

เพื่อแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยนำเข้า (ต้นทุน) กับขนาดประชากร โดยใช้รูปภาพ (scatter diagram) ตามภาพที่ 3.1 – 3.3 โดยที่ในภาพที่ 3.1 แกนตั้งหมายถึงปัจจัยนำเข้า (พนักงานต่อประชากรพันคน) แกนนอนหมายถึงจำนวนประชากร (100 คน) ซึ่งสะท้อนว่า เมื่อองค์กรขนาดเล็กเกินไปจำเป็นต้องใช้พนักงานจำนวนมาก ($staffpop1000 > 20$) เปรียบเทียบกับเมื่อองค์กรขนาดเหมาะสม จำนวน $staffpop1000$ จะลดเหลือ 5-6 คน หมายถึง การประหยัดจากขนาด

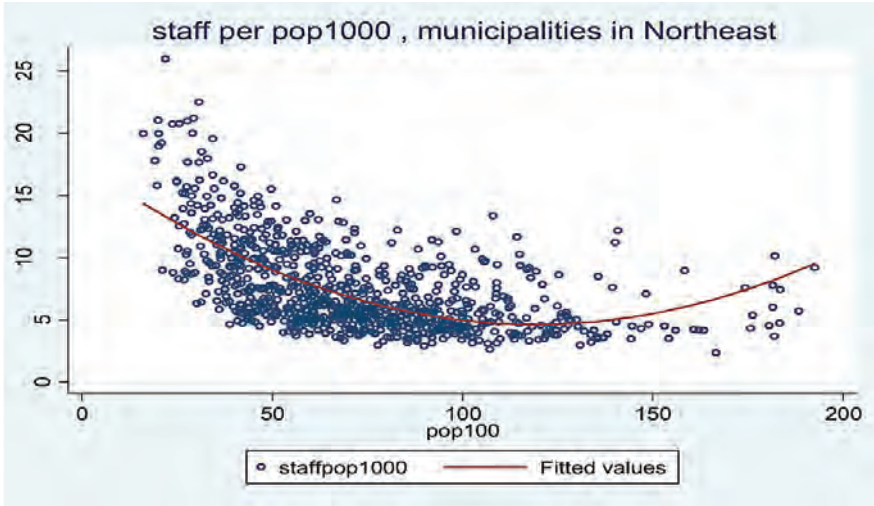
ขณะที่ภาพที่ 3.2 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างงบบุคลากรท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร 100 คน โดยที่แกนตั้งแทนงบบุคลากรท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร ($capxstaff$) ส่วนแกนนอนแทนจำนวนประชากร 100 คน ($pop100$) จากภาพสะท้อนได้ว่า เมื่อองค์กรมีขนาดเล็กจะมีงบบุคลากรต่อจำนวนประชากรที่สูงกว่า ($capxstaff > 2,000$) เมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรขนาดเหมาะสมที่มี $capxstaff < 2,000$ หมายถึง การประหยัดจากขนาด

และภาพที่ 3.3 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างค่าใช้จ่ายการจัดการต่อประชากร ($capxserv$) กับจำนวนประชากร 100 คน จากภาพสะท้อนได้ว่า เมื่อองค์กรมีขนาดเล็กจะมีค่าใช้จ่ายการจัดการต่อประชากรที่สูงกว่า ($capxserv > 5,000$) เมื่อเทียบกับองค์กรขนาดเหมาะสมที่มี $capxserv < 5,000$ ซึ่งหมายถึงการประหยัดจากขนาด

จากทั้ง 3 รูปภาพ ยืนยันว่า

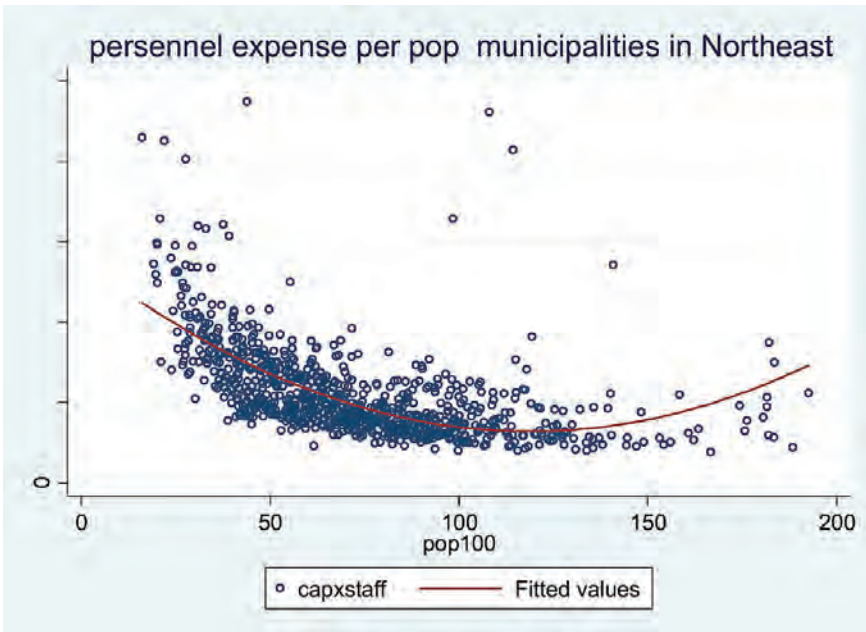
- ก) เมื่อเทศบาล และ อบต. มีจำนวนประชากรน้อย (ประมาณ 2,000-10,000 คน) ต้นทุนที่วัดด้วย จำนวนพนักงาน ค่าจ้างบุคลากร และต้นทุนการจัดการต่อหน่วย จะมีแนวโน้มลดลง ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึง decreasing unit cost
- ข) เมื่อเทศบาล และ อบต. จำนวนประชากร เกินกว่าประมาณ 1 หมื่นคน ต้นทุนต่อหน่วยมีแนวโน้มสูงขึ้น (increasing unit cost)

ภาพที่ 3.1 จำนวนพนักงานต่อจำนวนประชากร 1,000 คน
เทศบาลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ



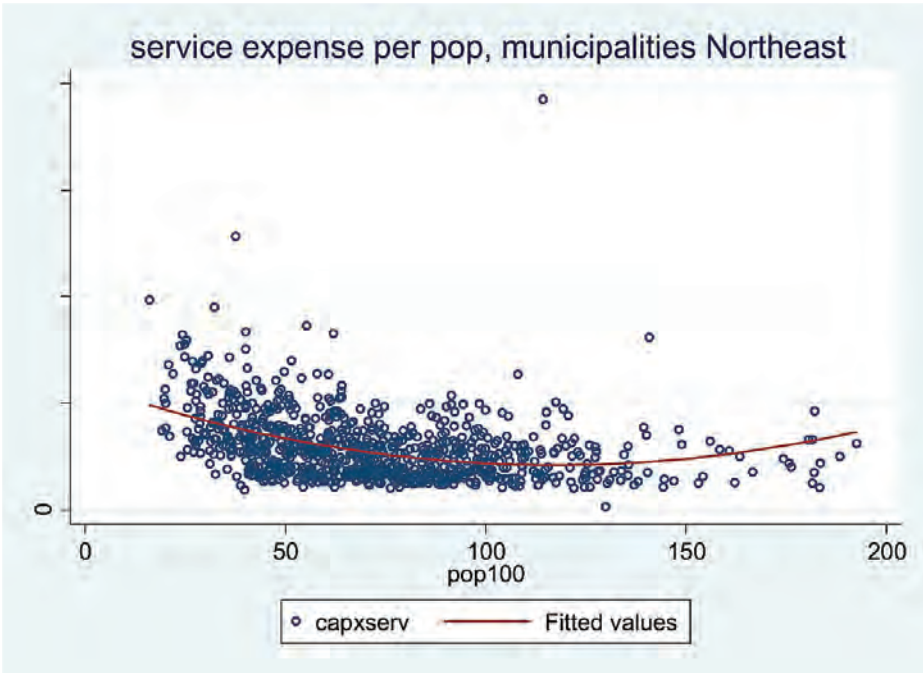
ที่มา: การวิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อปท. ปี พ.ศ. 2559 โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ภาพที่ 3.2 งบบุคลากรท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร
เทศบาลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ



ที่มา: การวิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อปท. ปี พ.ศ. 2559 โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ภาพที่ 3.3 ค่าใช้จ่ายการจัดบริการต่อประชากร เทศบาลภาคตะวันออกเฉียงเหนือ



ที่มา: การวิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อปท. ปี พ.ศ. 2559 โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

3.3 การวิเคราะห์ภาคเหนือ

ภาคเหนือมีจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น 1,676 แห่ง เมื่อจำแนกตามประเภท ประกอบด้วย อบต. จำนวน 1,108 แห่ง เทศบาลนคร จำนวน 6 แห่ง เทศบาลเมือง จำนวน 31 แห่ง และเทศบาลตำบล จำนวน 531 แห่ง

ผลการศึกษาโดยแบบจำลองเศรษฐมิติ โดยให้ความสำคัญกับตัวชี้วัดต้นทุนและนำไปทดสอบข้อสันนิษฐาน “การประหยัดจากขนาด” ตัวแปรบ่งชี้การประหยัดต่อขนาด ประกอบด้วย ประกอบด้วย ก) จำนวนเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อประชากร ข) งบบุคลากรท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร และ ค) ค่าใช้จ่ายการจัดบริการประชาชนต่อจำนวนประชากร

ผลการประมาณการ แสดงในตารางที่ 3.2

- ๑ สมการแรก แสดงถึงการกำหนดจำนวนพนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่อประชากร 1,000 คน (Staff/pop1,000) โดยมีค่า adjusted $R^2 = 0.38781$
- ๒ สมการที่สอง แสดงถึงการประมาณการงบบุคลากรท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร (Personnel Expense per Capita) มีค่า adjusted $R^2 = 0.446854$
- ๓ สมการที่สาม แสดงถึงการประมาณการค่าใช้จ่ายการจัดบริการประชาชนต่อจำนวนประชากร (Service Expense per Capita) มีค่า adjusted $R^2 = 0.273429$
- ๔ จากทั้ง 3 สมการ ยืนยันได้ว่า ค่าสัมประสิทธิ์ของ pop100 < 0 และ pop100sq > 0 ซึ่งอาจสะท้อนได้ว่า หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคเหนือมีจำนวนประชากรในความดูแลเพิ่มมากขึ้นระดับหนึ่ง อาจจะทำให้ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานต่อจำนวนประชากรลดลงในช่วงแรกและเกิดการประหยัดจากขนาด ขณะเดียวกันเมื่อพิจารณาค่าสัมประสิทธิ์ของดัมมียอบต. (Tao) จากสมการที่สองและสมการที่สาม พบว่า มีค่าสัมประสิทธิ์เป็นลบ จึงอาจเป็นไปได้ว่า เมื่อในแต่ละพื้นที่ของภาคเหนือมีอบต. จะทำให้ต้นทุนการดำเนินงานลดลง ทั้งรายจ่ายในการให้บริการต่อจำนวนประชากร และรายจ่ายบุคลากรต่อประชากร

ตารางที่ 3.2 ผลประมาณการ 3 สมการ สะท้อนการประหยัดจากขนาดในภาคเหนือ

Variable	eq1reg2	eq2reg2	eq3reg2	หมายเหตุ
pop100	-0.04696 -21.794	-16.9525 -23.583	-12.9523 -11.979	ประชากร 100 คน
pop100sq	0.00003 10.55	0.009462 10.142	0.007847 5.592	ประชากร 100 คน ยกกำลังสอง
Density	0.001574 11.847	0.598015 13.375	0.725031 10.781	ความหนาแน่น
type1				
21	15.09884 7.615	5487.954 8.437	3412.426 3.488	เทศบาลนคร
22	5.881158 9.52	2751.031 13.959	2015.224 6.798	เทศบาลเมือง
23	2.177887 13.315			เทศบาลตำบล
Selffin		15.77049 3.184	9.654285 1.296	การพึ่งตนเองทางคลัง
Tao		-542.768 -9.835	-788.39 -9.498	ดัมมี่ อบต.
_cons	7.716145 49.12	3089.419 44.5	3643.708 34.893	ค่าคงที่
N	1676	1676	1676	
Ll	-4121.42	-13839.1	-14523.3	
r2_a	0.38781	0.446854	0.273429	
Aic	8256.848	27694.27	29062.59	

ที่มา: การวิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อปท. ปี พ.ศ. 2559 โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

เพื่อให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยนำเข้า (ต้นทุน) กับขนาดประชากร ขอแสดงด้วยรูปภาพ (scatter diagram) ตามภาพที่ 3.4 – 3.6 โดยที่ในภาพที่ 3.4 แกนตั้งหมายถึงปัจจัยนำเข้า (จำนวนพนักงานต่อประชากรพันคน) แกนนอนหมายถึงจำนวนประชากร 100 คน ซึ่งสะท้อนว่า เมื่อองค์กรขนาดเล็กเกินไปจำเป็นต้องใช้พนักงานจำนวนมาก ($staffpop1000 > 20$) เปรียบเทียบกับเมื่อองค์กรขนาดเหมาะสม จำนวน $staffpop1000$ จะลดเหลือ 5-6 คน หมายถึง การประหยัดจากขนาด

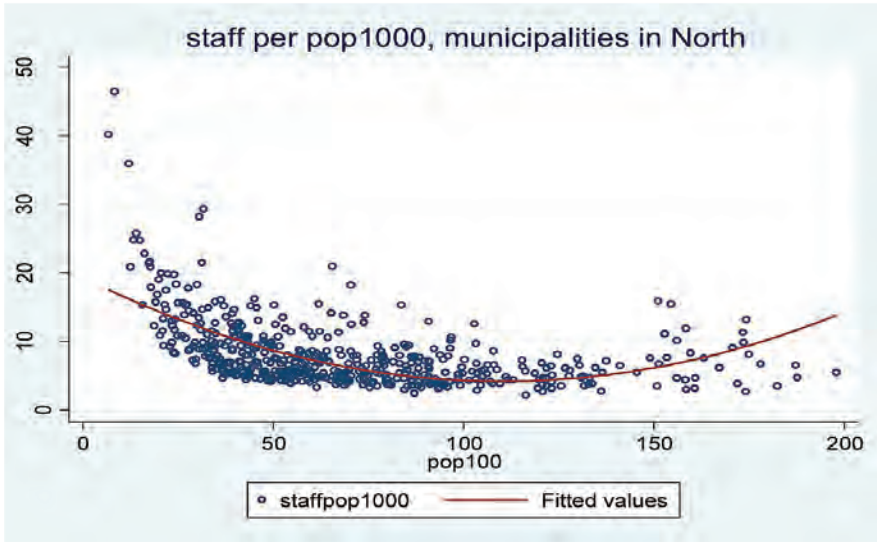
ขณะที่ภาพที่ 3.5 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างงบบุคลากรท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร 100 คน โดยที่แกนตั้งแทนงบบุคลากรท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร ($capxstaff$) ส่วนแกนนอนแทนจำนวนประชากร 100 คน ($pop100$) จากภาพสะท้อนได้ว่า เมื่อองค์กรมีขนาดเล็กจะมีงบบุคลากรต่อจำนวนประชากรที่สูงกว่า ($capxstaff > 2,000$) เมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรขนาดเหมาะสมที่มี $capxstaff < 2,000$ ซึ่งหมายถึงการประหยัดจากขนาด

และภาพที่ 3.6 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างค่าใช้จ่ายการจัดการบริการต่อประชากร ($capxserv$) กับจำนวนประชากร 100 คน จากภาพสะท้อนได้ว่า เมื่อองค์กรมีขนาดเล็กจะมีค่าใช้จ่ายการจัดการบริการต่อประชากรที่สูงกว่า ($capxserv > 5,000$) เมื่อเทียบกับองค์กรขนาดเหมาะสมที่มี $capxserv < 5,000$ ซึ่งหมายถึงการประหยัดจากขนาด

จากทั้ง 3 รูปภาพ ยืนยันว่า

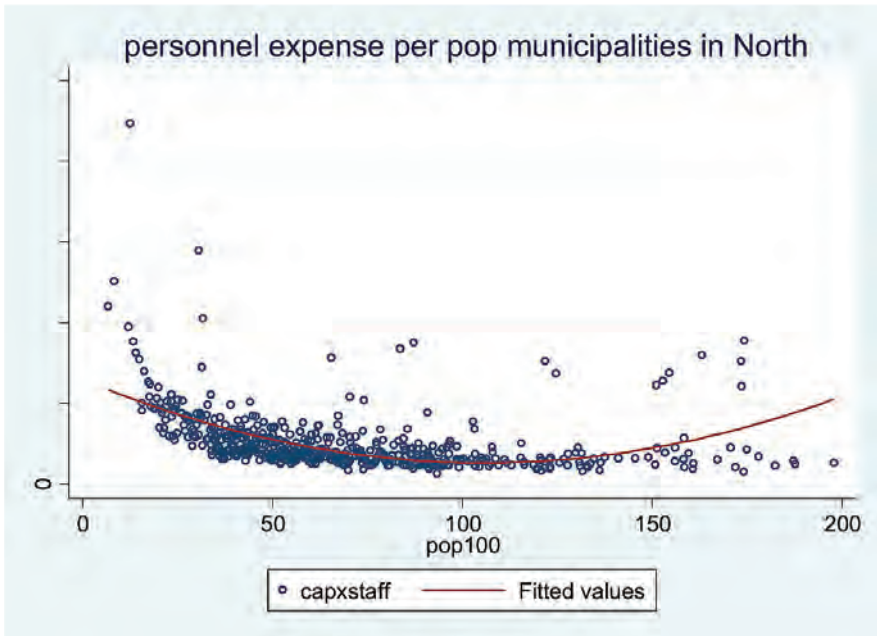
- ก) เมื่อเทศบาล และ อบต. มีจำนวนประชากรน้อย (ประมาณ 2,000-10,000 คน) ต้นทุนที่วัดด้วยจากจำนวนพนักงาน ค่าจ้างบุคลากร และต้นทุนการจัดการบริการต่อหน่วย จะมีแนวโน้มลดลง ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึง decreasing unit cost
- ข) เมื่อเทศบาล และ อบต. จำนวนประชากร เกินกว่าประมาณ 1 หมื่นคน ต้นทุนต่อหน่วยมีแนวโน้มสูงขึ้น (increasing unit cost)

ภาพที่ 3.4 จำนวนพนักงานต่อจำนวนประชากร 1,000 คน ของเทศบาลภาคเหนือ



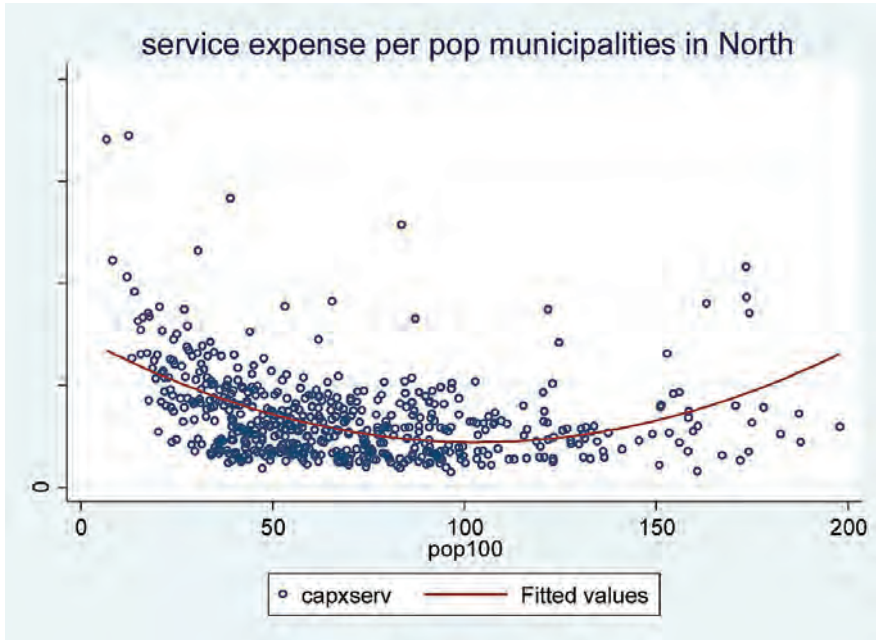
ที่มา: การวิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อปท. ปี พ.ศ. 2559 โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ภาพที่ 3.5 งบบุคลากรท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร เทศบาลในภาคเหนือ



ที่มา: การวิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อปท. ปี พ.ศ. 2559 โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ภาพที่ 3.6 ค่าใช้จ่ายการจัดบริการต่อประชากร เทศบาลภาคเหนือ



ที่มา: การวิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อปท. ปี พ.ศ. 2559 โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

3.4 การวิเคราะห์ภาคตะวันออก

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออก มีจำนวนทั้งสิ้น 575 แห่ง ประกอบด้วย อบต. จำนวน 368 แห่ง เทศบาลนคร จำนวน 3 แห่ง เทศบาลเมือง จำนวน 24 แห่ง และเทศบาลตำบล จำนวน 180 แห่ง

ผลการศึกษาโดยแบบจำลองเศรษฐมิติ โดยให้ความสำคัญกับตัวชี้วัดต้นทุนและนำไปทดสอบข้อสันนิษฐาน “การประหยัดจากขนาด” ตัวแปรบ่งชี้การประหยัดต่อขนาด ประกอบด้วย ก) จำนวนเจ้าหน้าที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่อประชากร ข) งบประมาณท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร และ ค) ค่าใช้จ่ายการจัดบริการประชาชนต่อจำนวนประชากร

ผลการประมาณการ แสดงในตารางที่ 3.3

- ๑ สมการแรก แสดงถึงการกำหนดจำนวนพนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่อประชากร 1,000 คน (Staff/pop1,000) โดยมีค่า adjusted $R^2 = 0.347453$
- ๑ สมการที่สอง แสดงถึงการประมาณการงบบุคลากรท้องถิ่นต่อประชากร (Personnel Expense per Capita) มีค่า adjusted $R^2 = 0.486762$
- ๑ สมการที่สาม แสดงถึงการประมาณการค่าใช้จ่ายการจัดบริการประชาชนต่อจำนวนประชากร (Service Expense per Capita) มีค่า adjusted $R^2 = 0.351051$
- ๑ จากทั้ง 3 สมการ พบว่า ค่าสัมประสิทธิ์ของ pop100 < 0 และ pop100sq > 0 ซึ่งอาจสะท้อนได้ว่า หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีจำนวนประชากรในความดูแลเพิ่มมากขึ้นระดับหนึ่ง อาจจะทำให้ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานต่อจำนวนประชากรลดลงและเกิดการประหยัดจากขนาดได้ ขณะเดียวกันเมื่อพิจารณาค่าสัมประสิทธิ์ของต้มมี อบต. (Tao) ในสมการที่สองและสมการที่สาม พบว่ามีค่าสัมประสิทธิ์เป็นลบ จึงอาจเป็นไปได้ว่า เมื่อในแต่ละพื้นที่ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือมี อบต. จะทำให้ต้นทุนการดำเนินงานลดลง ทั้งรายจ่ายในการให้บริการต่อจำนวนประชากร และรายจ่ายบุคลากรต่อประชากร

ตารางที่ 3.3 ผลประมาณการ 3 สมการ สะท้อนการประหยัดจากขนาด
ในภาคตะวันออก

Variable	eq1reg4	eq2reg4	eq3reg4	หมายเหตุ
pop100	-0.0389	-14.8818	-10.3538	ประชากร 100 คน
	-9.247	-13.509	-8.03	
pop100sq	0.000028	0.008445	0.005057	ประชากร 100 คน ยกกำลังสอง
	5.06	5.876	3.006	
Density	0.001607	0.519715	0.479136	ความหนาแน่น
	5.995	7.463	5.879	
type1				
21	11.3574	3883.117	3696.095	เทศบาลนคร
	3.022	3.985	3.241	
22	5.060831	1903.67	1263.482	เทศบาลเมือง
	4.326	6.507	3.69	
23	4.295735			เทศบาลตำบล
	11.171			
Selffin		15.36202	16.84751	การพึ่งตนเองทางคลัง
		7.772	7.282	
Tao		-1025.84	-981.938	ดัมมี่ อบต
		-10.242	-8.376	
_cons	7.869676	3379.551	3633.005	ค่าคงที่
	23.606	30.06	27.609	
N	575	575	575	
LL	-1611.71	-4808.07	-4898.57	
r2_a	0.347453	0.486762	0.351051	
Aic	3237.423	9632.15	9813.144	

ที่มา: การวิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อบท. ปี พ.ศ. 2559 โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

เพื่อให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยนำเข้า (ต้นทุน) กับขนาดประชากร ขอแสดงด้วยรูปภาพ (scatter diagram) ตามภาพที่ 3.7 – 3.9 โดยที่ในภาพที่ 3.7 แกนตั้งหมายถึงปัจจัยนำเข้า (จำนวนพนักงานต่อประชากรพันคน) แกนนอนหมายถึงจำนวนประชากร 100 คน ซึ่งสะท้อนว่า เมื่อองค์กรขนาดเล็กเกินไปจำเป็นต้องใช้พนักงานจำนวนมาก ($staffpop1000 > 20$) เปรียบเทียบกับเมื่อองค์กรขนาดเหมาะสม จำนวน $staffpop1000$ จะลดเหลือ 5-6 คน หมายถึง การประหยัดจากขนาด

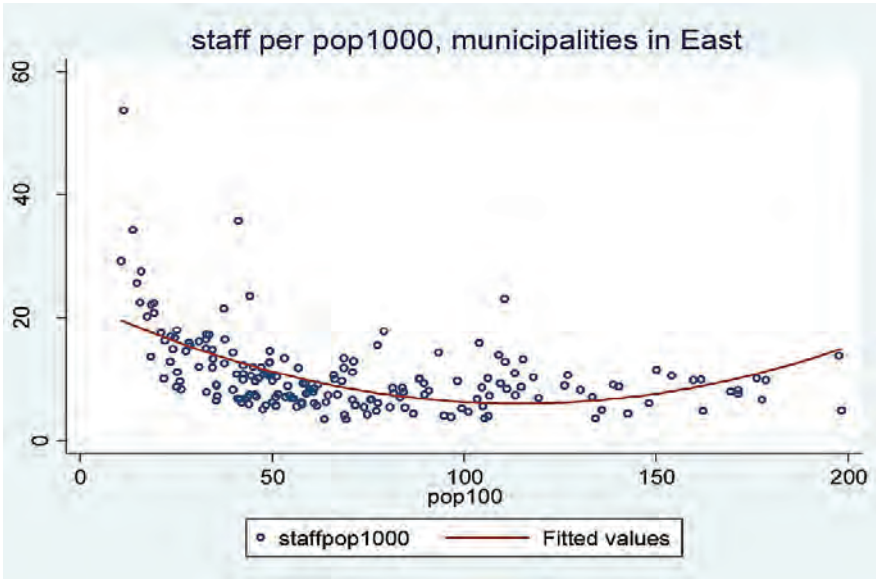
ขณะที่ภาพที่ 3.8 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างงบบุคลากรท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร 100 คน โดยที่แกนตั้งแทนงบบุคลากรท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร ($capxstaff$) ส่วนแกนนอนแทนจำนวนประชากร 100 คน ($pop100$) จากภาพสะท้อนได้ว่า เมื่อองค์กรมีขนาดเล็กจะมีงบบุคลากรต่อประชากรที่สูงกว่า ($capxstaff > 2,000$) เมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรขนาดเหมาะสมที่มี $capxstaff < 2,000$ หมายถึง การประหยัดจากขนาด

และภาพที่ 3.9 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างค่าใช้จ่ายการจัดการต่อประชากร ($capxserv$) กับจำนวนประชากร 100 คน จากภาพสะท้อนได้ว่า เมื่อองค์กรมีขนาดเล็กจะมีค่าใช้จ่ายการจัดการต่อประชากรที่สูงกว่า ($capxserv > 5,000$) เมื่อเทียบกับองค์กรขนาดเหมาะสมที่มี $capxserv < 5,000$ ซึ่งหมายถึงการประหยัดจากขนาด

จากทั้ง 3 รูปภาพ ยืนยันว่า

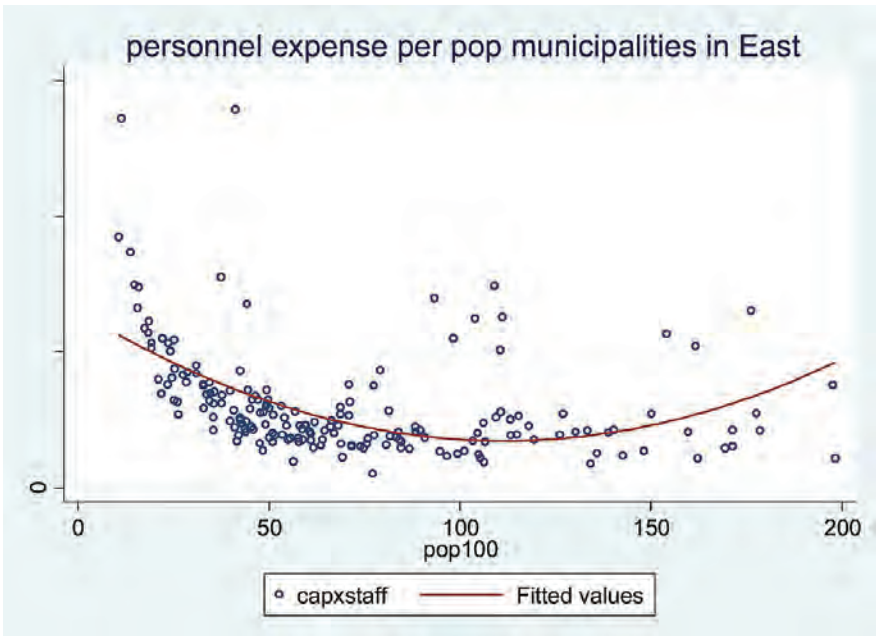
- ก) เมื่อเทศบาล และ อบต. มีจำนวนประชากรน้อย (ประมาณ 2,000-10,000 คน) ต้นทุนที่วัดด้วยจากจำนวนพนักงาน ค่าจ้างบุคลากร และต้นทุนการจัดบริการต่อหน่วย จะมีแนวโน้มลดลง ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึง decreasing unit cost
- ข) เมื่อเทศบาล และ อบต. จำนวนประชากร เกินกว่าประมาณ 1 หมื่นคน ต้นทุนต่อหน่วยมีแนวโน้มสูงขึ้น (increasing unit cost)

ภาพที่ 3.7 จำนวนพนักงานต่อจำนวนประชากร 1,000 คน ของเทศบาลภาคตะวันออก



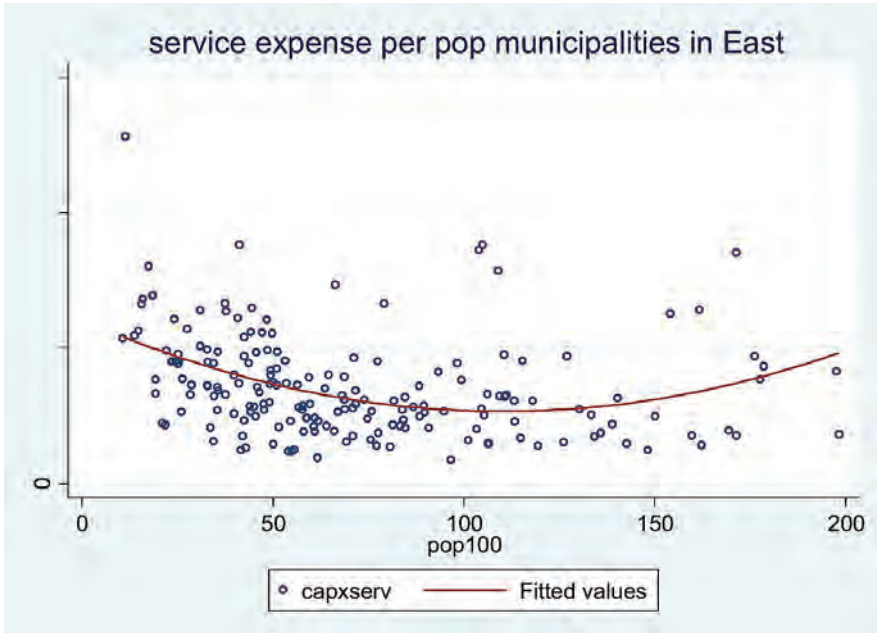
ที่มา: การวิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อปท. ปี พ.ศ. 2559 โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ภาพที่ 3.8 งบบุคลากรท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร เทศบาลในภาคตะวันออก



ที่มา: การวิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อปท. ปี พ.ศ. 2559 โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ภาพที่ 3.9 ค่าใช้จ่ายการจัดบริการต่อประชากร เทศบาลภาคตะวันออก



ที่มา: การวิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อปท. ปี พ.ศ. 2559 โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

3.5 การวิเคราะห์ภาคใต้

จำนวนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคใต้ มีจำนวนทั้งสิ้น 1,176 แห่ง ประกอบด้วย อบต. จำนวน 829 แห่ง เทศบาลนคร จำนวน 8 แห่ง เทศบาลเมือง จำนวน 36 แห่ง และเทศบาลตำบล จำนวน 303 แห่ง

ผลการศึกษาโดยแบบจำลองเศรษฐมิติ โดยให้ความสำคัญกับตัวชี้วัดต้นทุนและนำไปทดสอบข้อสันนิษฐาน “การประหยัดจากขนาด” ตัวแปรบ่งชี้การประหยัดต่อขนาด ประกอบด้วย ก) จำนวนเจ้าหน้าที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่อประชากร ข) งบบุคลากรท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร และ ค) ค่าใช้จ่ายการจัดบริการประชาชนต่อจำนวนประชากร

ผลการประมาณการ แสดงในตารางที่ 3.4

- ๑ สมการแรก แสดงถึงการกำหนดจำนวนพนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่อประชากร 1,000 คน (Staff/pop1,000) โดยมีค่า adjusted $R^2 = 0.485968$
- ๒ สมการที่สอง แสดงถึงการประมาณการงบบุคลากรท้องถิ่นต่อประชากร (Personnel Expense per Capita) มีค่า adjusted $R^2 = 0.519673$
- ๓ สมการที่สาม แสดงถึงการประมาณการค่าใช้จ่ายการจัดบริการประชาชนต่อจำนวนประชากร (Service Expense per Capita) มีค่า adjusted $R^2 = 0.378538$
- ๔ จากทั้ง 3 สมการ ยืนยันว่า ค่าสัมประสิทธิ์ของ pop100 < 0 และ pop100sq > 0 ซึ่งอาจสะท้อนได้ว่า หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคใต้ มีจำนวนประชากรในความดูแลเพิ่มมากขึ้นระดับหนึ่ง อาจจะทำให้ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานต่อจำนวนประชากรลดลงและเกิดการประหยัดจากขนาดได้ ขณะเดียวกันเมื่อพิจารณาค่าสัมประสิทธิ์ของดัมมี อบท. (Tao) ในสมการที่สองและสมการที่สาม พบว่า มีค่าสัมประสิทธิ์เป็นลบ จึงอาจเป็นไปได้ว่า เมื่อในแต่ละพื้นที่ของภาคใต้มี อบท. จะทำให้ต้นทุนการดำเนินงานลดลง ทั้งรายจ่ายในการให้บริการต่อจำนวนประชากร และรายจ่ายบุคลากรต่อประชากร

ตารางที่ 3.4 ผลประมาณการ 3 สมการ สะท้อนการประหยัดจากขนาดในภาคใต้

Variable	eq1reg3	eq2reg3	eq3reg3	หมายเหตุ
pop100	-0.04557 -18.282	-15.6159 -21.433	-12.0387 -12.611	ประชากร 100 คน
pop100sq	0.000021 10.171	0.006824 11.346	0.005291 6.713	ประชากร 100 คน ยกกำลังสอง
Density	0.001292 9.905	0.454994 11.923	0.509604 10.192	ความหนาแน่น
type1				
21	19.41333 10.149	5660.372 10.163	5239.823 7.18	เทศบาลนคร
22	10.43969 15.167	2549.461 12.736	1782.074 6.794	เทศบาลเมือง
23	4.503803 20.37	(omitted)	(omitted)	เทศบาลตำบล
Selffin		10.51363 5.41	18.86894 7.41	การพึ่งตนเองทางคลัง
Tao		-1090.7 -16.692	-1025.62 -11.979	ต้มมี อบต.
_cons	7.44137 38.564	3457.089 44.456	3824.258 37.532	ค่าคงที่
N	1176	1176	1176	
Ll	-3006.08	-9682.28	-10000.1	
r2_a	0.485968	0.519673	0.378538	
Aic	6026.169	19380.57	20016.18	

ที่มา: การวิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อปท. ปี พ.ศ. 2559 โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

เพื่อให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยนำเข้า (ต้นทุน) กับขนาดประชากร ขอแสดงด้วยรูปภาพ (scatter diagram) ตามภาพที่ 3.10 – 3.12 โดยที่ในภาพที่ 3.10 แกนตั้งหมายถึงปัจจัยนำเข้า (จำนวนพนักงานต่อประชากรพันคน) แกนนอนหมายถึงจำนวนประชากร 100 คน ซึ่งสะท้อนว่า เมื่อองค์กรขนาดเล็กเกินไปจำเป็นต้องใช้พนักงานจำนวนมาก ($staffpop1000 > 20$) เปรียบเทียบกับเมื่อองค์กรขนาดเหมาะสม จำนวน $staffpop1000$ จะลดเหลือ 5-6 คน หมายถึง การประหยัดจากขนาด

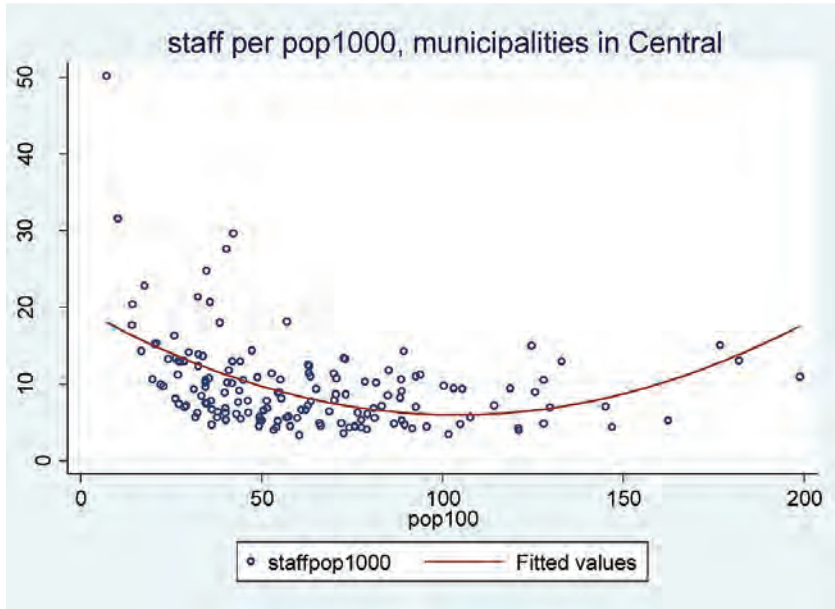
ขณะที่ภาพที่ 3.11 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างงบบุคลากรท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร 100 คน โดยที่แกนตั้งแทนงบบุคลากรท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร ($capxstaff$) ส่วนแกนนอนแทนจำนวนประชากร 100 คน ($pop100$) จากภาพสะท้อนได้ว่า เมื่อองค์กรมีขนาดเล็กจะมีงบบุคลากรต่อจำนวนประชากรที่สูงกว่า ($capxstaff > 2,000$) เมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรขนาดเหมาะสมที่มี $capxstaff < 2,000$ ซึ่งหมายถึงการประหยัดจากขนาด

และภาพที่ 3.12 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างค่าใช้จ่ายการจัดบริการต่อประชากร ($capxserv$) กับจำนวนประชากร 100 คน จากภาพสะท้อนได้ว่า เมื่อองค์กรมีขนาดเล็กจะมีค่าใช้จ่ายการจัดบริการต่อประชากรที่สูงกว่า ($capxserv > 5,000$) เมื่อเทียบกับองค์กรขนาดเหมาะสมที่มี $capxserv < 5,000$ ซึ่งหมายถึงการประหยัดจากขนาด

จากทั้ง 3 รูปภาพ ยืนยันว่า

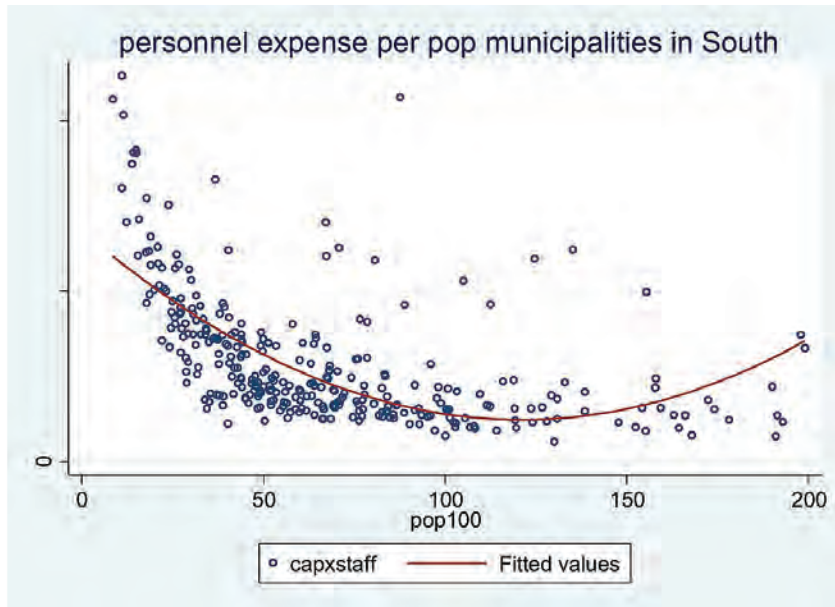
- ก) เมื่อเทศบาล และ อบต. มีจำนวนประชากรน้อย (ประมาณ 2,000-10,000 คน) ต้นทุนที่วัดด้วยจากจำนวนพนักงาน ค่าจ้างบุคลากร และต้นทุนการจัดบริการต่อหน่วย จะมีแนวโน้มลดลง ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึง decreasing unit cost
- ข) เมื่อเทศบาล และ อบต. จำนวนประชากร เกินกว่าประมาณ 1 หมื่นคน ต้นทุนต่อหน่วยมีแนวโน้มสูงขึ้น (increasing unit cost)

ภาพที่ 3.10 จำนวนพนักงานต่อจำนวนประชากร 1,000 คน ของเทศบาลภาคใต้



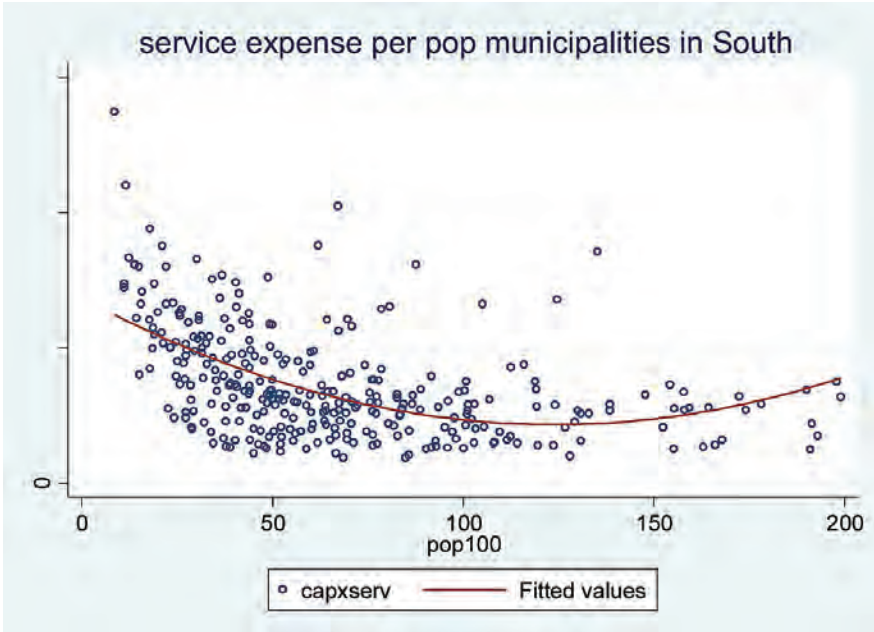
ที่มา: การวิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อปท. ปี พ.ศ. 2559 โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ภาพที่ 3.11 งบบุคลากรท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร ของเทศบาลภาคใต้



ที่มา: การวิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อปท. ปี พ.ศ. 2559 โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ภาพที่ 3.12 ค่าใช้จ่ายการจัดบริการต่อประชากร ของเทศบาลภาคใต้



ที่มา: การวิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อปท. ปี พ.ศ. 2559 โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

3.6 การวิเคราะห์ภาคกลาง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคกลาง มีจำนวนทั้งสิ้น 554 แห่ง ประกอบด้วย อบต. จำนวน 389 แห่ง เทศบาลนคร จำนวน 1 แห่ง เทศบาลเมือง จำนวน 15 แห่ง และเทศบาลตำบล จำนวน 149 แห่ง

ผลการศึกษาโดยแบบจำลองเศรษฐกิจมิติ โดยให้ความสำคัญกับตัวชี้วัดต้นทุนและนำไปทดสอบข้อสันนิษฐาน “การประหยัดจากขนาด” ตัวแปรบ่งชี้การประหยัดต่อขนาด ประกอบด้วย ก) จำนวนเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อประชากร ข) งบบุคลากรท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร และ ค) ค่าใช้จ่ายการจัดบริการประชาชนต่อจำนวนประชากร

ผลการประมาณการ แสดงในตารางที่ 3.5

- ๑ สมการแรก แสดงถึงการกำหนดจำนวนพนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่อประชากร 1,000 คน (Staff/pop1,000) โดยมีค่า adjusted $R^2 = 0.382871$
- ๑ สมการที่สอง แสดงถึงการประมาณการงบบุคลากรท้องถิ่นต่อประชากร (Personnel Expense per Capita) มีค่า adjusted $R^2 = 0.506016$
- ๑ สมการที่สาม แสดงถึงการประมาณการค่าใช้จ่ายการจัดบริการประชาชนต่อจำนวนประชากร (Service Expense per Capita) มีค่า adjusted $R^2 = 0.352692$
- ๑ จากทั้ง 3 สมการ ยืนยันว่า ค่าสัมประสิทธิ์ของ pop100 < 0 และ pop100sq > 0 ซึ่งอาจสะท้อนได้ว่า หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคกลาง มีจำนวนประชากรในความดูแลเพิ่มมากขึ้นระดับหนึ่ง อาจจะทำให้ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานต่อจำนวนประชากรลดลงและเกิดการประหยัดจากขนาดได้ ขณะเดียวกันเมื่อพิจารณาค่าสัมประสิทธิ์ของตัวมี อบต. (Tao) ในสมการที่สองและสมการที่สาม พบว่า มีค่าสัมประสิทธิ์เป็นลบ จึงอาจเป็นไปได้ว่า เมื่อในแต่ละพื้นที่ของภาคกลางมี อบต. จะทำให้ต้นทุนการดำเนินงานลดลง ทั้งรายจ่ายในการให้บริการต่อจำนวนประชากร และรายจ่ายบุคลากรต่อประชากร

ตารางที่ 3.5 ผลประมาณการ 3 สมการ สะท้อนการประหยัดจากขนาดในภาคกลาง

Variable	eq1reg6	eq2reg6	eq3reg6	หมายเหตุ
pop100	-0.08072 -12.184	-28.3449 -14.448	-27.8891 -8.924	ประชากร 100 คน
pop100sq	0.000099 6.882	0.035832 8.452	0.030566 4.526	ประชากร 100 คน ยกกำลังสอง
density	0.001885 6.873	0.940115 11.604	1.097596 8.505	ความหนาแน่น
type1				
21	9.82195 2.428	1215.549 1.028	201.3279 0.107	เทศบาลนคร
22	8.992196 7.927	1818.131 5.722	2161.32 4.27	เทศบาลเมือง
23	3.291802 9.729			เทศบาลตำบล
selffin		15.2448 5.697	14.61246 3.428	การพึ่งตนเองทางคลัง
tao		-917.756 -9.208	-1234.7 -7.777	ดัมมี อบต
_cons	9.250378 28.705	3696.692 26.447	4580.402 20.571	ค่าคงที่
N	554	554	554	
ll	-1427.04	-4576.2	-4834.15	
r2_a	0.382871	0.506016	0.352692	
Aic	2868.075	9168.399	9684.302	

ที่มา: การวิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อบท. ปี พ.ศ. 2559 โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยนำเข้า (ต้นทุน) กับขนาดประชากร แสดงเป็นรูปภาพ (scatter diagram) ตามภาพที่ 3.13 – 3.15 โดยที่ในภาพที่ 3.13 แกนตั้งหมายถึงปัจจัยนำเข้า (จำนวนพนักงานต่อประชากรพันคน) แกนนอนหมายถึงจำนวนประชากร 100 คน ซึ่งสะท้อนว่า เมื่อองค์กรขนาดเล็กเกินไปจำเป็นต้องใช้พนักงานจำนวนมาก ($staffpop1000 > 20$) เปรียบเทียบกับเมื่อองค์กรขนาดเหมาะสม จำนวน $staffpop1000$ จะลดเหลือ 5-6 คน หมายถึง การประหยัดจากขนาด

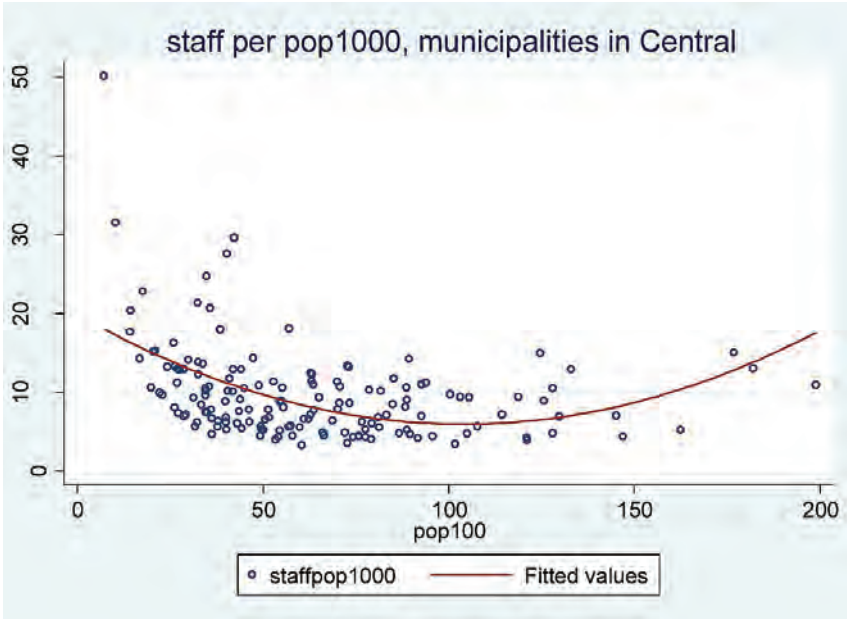
ขณะที่ภาพที่ 3.14 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร 100 คน โดยที่แกนตั้งแทนบุคลากรท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร ($capxstaff$) ส่วนแกนนอนแทนจำนวนประชากร 100 คน ($pop100$) จากภาพสะท้อนได้ว่า เมื่อองค์กรมีขนาดเล็กจะมีบุคลากรต่อจำนวนประชากรที่สูงกว่า ($capxstaff > 2,000$) เมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรขนาดเหมาะสมที่มี $capxstaff < 2,000$ ซึ่งหมายถึงการประหยัดจากขนาด

และภาพที่ 3.15 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างค่าใช้จ่ายการจัดบริการต่อประชากร ($capxserv$) กับจำนวนประชากร 100 คน จากภาพสะท้อนได้ว่า เมื่อองค์กรมีขนาดเล็กจะมีค่าใช้จ่ายการจัดบริการต่อประชากรที่สูงกว่า ($capxserv > 5,000$) เมื่อเทียบกับองค์กรขนาดเหมาะสมที่มี $capxserv < 5,000$ ซึ่งหมายถึงการประหยัดจากขนาด

จากทั้ง 3 รูปภาพ ยืนยันว่า

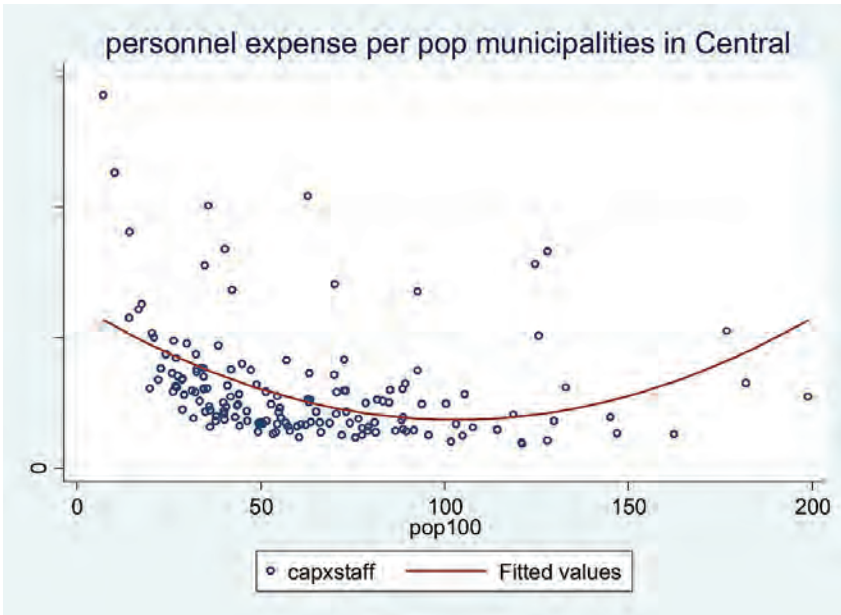
- ก) เมื่อเทศบาล และ อบต. มีจำนวนประชากรน้อย (ประมาณ 2,000-10,000 คน) ต้นทุนที่วัดด้วยจากจำนวนพนักงาน ค่าจ้างบุคลากร และต้นทุนการจัดบริการต่อหน่วย จะมีแนวโน้มลดลง ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึง decreasing unit cost
- ข) เมื่อเทศบาล และ อบต. จำนวนประชากร เกินกว่าประมาณ 1 หมื่นคน ต้นทุนต่อหน่วยมีแนวโน้มสูงขึ้น (increasing unit cost)

ภาพที่ 3.13 จำนวนพนักงานต่อจำนวนประชากร 1,000 คน ของเทศบาลภาคกลาง



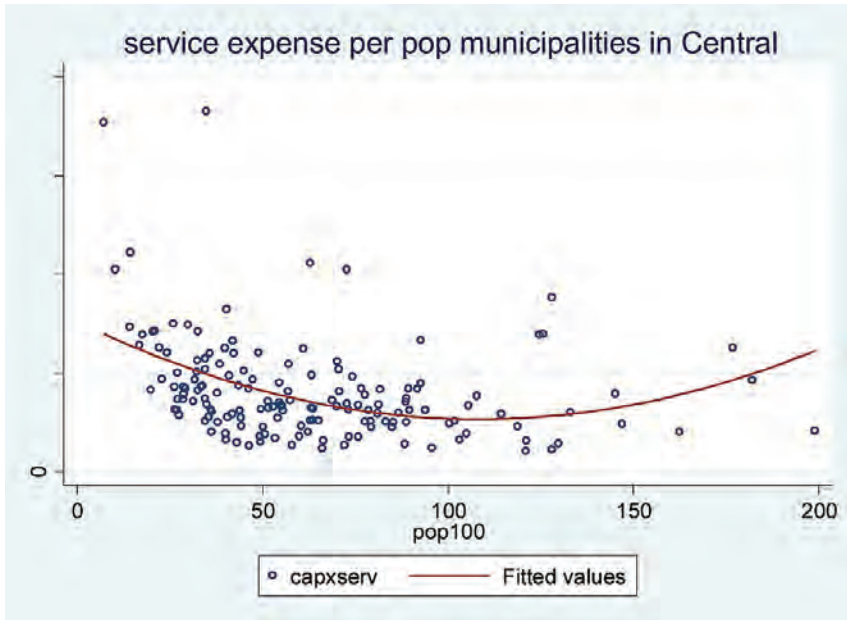
ที่มา: การวิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อปท. ปี พ.ศ. 2559 โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ภาพที่ 3.14 งบประมาณการท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร ของเทศบาลภาคกลาง



ที่มา: การวิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อปท. ปี พ.ศ. 2559 โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ภาพที่ 3.15 ค่าใช้จ่ายการจัดการบริการต่อประชากร ของเทศบาลภาคกลาง



ที่มา: การวิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อปท. ปี พ.ศ. 2559 โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

3.7 การวิเคราะห์ภาคตะวันตก

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันตก มีจำนวนทั้งสิ้น 537 แห่ง เมื่อจำแนกตามประเภท ประกอบด้วย อบต. จำนวน 369 แห่ง เทศบาลนคร จำนวน 13 แห่ง เทศบาลเมือง จำนวน 13 แห่ง และเทศบาลตำบล จำนวน 155 แห่ง

ผลการศึกษาโดยแบบจำลองเศรษฐมิติ โดยให้ความสำคัญกับตัวชี้วัดต้นทุนและนำไปทดสอบข้อสันนิษฐาน “การประหยัดจากขนาด” ตัวแปรบ่งชี้การประหยัดต่อขนาด ประกอบด้วย ก) จำนวนเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อประชากร ข) งบบุคลากรท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร และ ค) ค่าใช้จ่ายการจัดการบริการประชาชนต่อจำนวนประชากร

ผลการประมาณการ แสดงในตารางที่ 3.6

- ๑ สมการแรก แสดงถึงการกำหนดจำนวนพนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่อประชากร 1,000 คน (Staff/pop1,000) โดยมีค่า adjusted $R^2 = 0.502861$
- ๑ สมการที่สอง แสดงถึงการประมาณการงบบุคลากรท้องถิ่นต่อประชากร (Personnel Expense per Capita) มีค่า adjusted $R^2 = 0.606965$
- ๑ สมการที่สาม แสดงถึงการประมาณการค่าใช้จ่ายการจัดบริการประชาชนต่อจำนวนประชากร (Service Expense per Capita) มีค่า adjusted $R^2 = 0.244084$
- ๑ จากทั้ง 3 สมการ ยืนยันว่า ค่าสัมประสิทธิ์ของ pop100 < 0 และ pop100sq > 0 ซึ่งอาจสะท้อนได้ว่า หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันตก มีจำนวนประชากรในความดูแลเพิ่มมากขึ้นระดับหนึ่ง อาจจะทำให้ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานต่อจำนวนประชากรลดลงและเกิดการประหยัดจากขนาดได้ ขณะเดียวกันเมื่อพิจารณาค่าสัมประสิทธิ์ของดัมมียอบต. (Tao) ในสมการที่สองและสมการที่สาม พบว่า มีค่าสัมประสิทธิ์เป็นลบ จึงอาจเป็นไปได้ว่า เมื่อในแต่ละพื้นที่ของภาคตะวันตกมี อบต. จะทำให้ต้นทุนการดำเนินงานลดลง ทั้งรายจ่ายในการให้บริการต่อจำนวนประชากร และรายจ่ายบุคลากรต่อประชากร

ตารางที่ 3.6 ผลประมาณการ 3 สมการ สะท้อนการประหยัตาจากขนาดในภาคตะวันตก

Variable	eq1reg5	eq2reg5	eq3reg5	หมายเหตุ
pop100	-0.07485 14.469	-21.3446 -17.302	-16.3057 -6.703	ประชากร 100 คน
pop100sq	0.000115 8.583	0.027094 8.409	0.0198 3.116	ประชากร 100 คน ยกกำลังสอง
Density	0.000512 2.947	0.193138 4.652	0.289678 3.538	ความหนาแน่น
type1				
22	11.08205 9.921	3762.987 14.302	2500.521 4.82	เทศบาลเมือง
23	4.580803 15.03			เทศบาลตำบล
Selffin		8.654393 1.738	9.66119 0.984	การพึ่งตนเองทางคลัง
Tao		-978.024 13.392	-1050.8 -7.297	ดัมมี อบต
_cons	9.514585 29.755	3694.834 38.577	4082.11 21.614	ค่าคงที่
N	537	537	537	
ll	-1354.76	-4293.38	-4658	
r2_a	0.502861	0.606965	0.244084	
Aic	2721.512	8600.769	9329.999	

ที่มา: การวิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อปท. ปี พ.ศ. 2559 โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยนำเข้า (ต้นทุน) กับขนาดประชากร แสดงเป็นรูปภาพ (scatter diagram) ตามภาพที่ 3.16 – 3.18 โดยที่ในภาพที่ 3.16 แกนตั้งหมายถึงปัจจัยนำเข้า (จำนวนพนักงานต่อประชากรพันคน) แกนนอนหมายถึงจำนวนประชากร 100 คน ซึ่งสะท้อนว่า เมื่อองค์กรขนาดเล็กเกินไปจำเป็นต้องใช้พนักงานจำนวนมาก ($staffpop1000 > 20$) เปรียบเทียบกับเมื่อองค์กรขนาดเหมาะสม จำนวน $staffpop1000$ จะลดเหลือ 5-6 คน หมายถึง การประหยัดจากขนาด

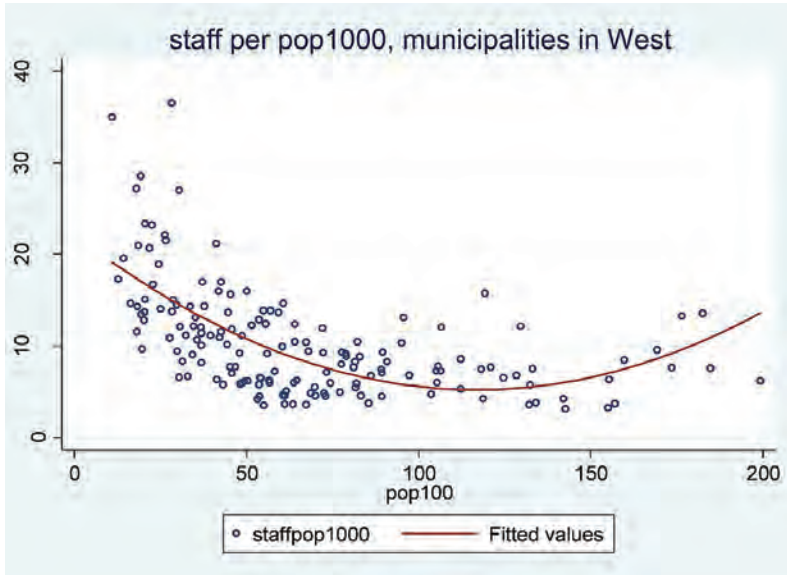
ขณะที่ภาพที่ 3.17 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างงบบุคลากรท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร 100 คน โดยที่แกนตั้งแทนงบบุคลากรท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร ($capxstaff$) ส่วนแกนนอนแทนจำนวนประชากร 100 คน ($pop100$) จากภาพสะท้อนได้ว่า เมื่อองค์กรมีขนาดเล็กจะมีงบบุคลากรต่อจำนวนประชากรที่สูงกว่า ($capxstaff > 2,000$) เมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรขนาดเหมาะสมที่มี $capxstaff < 2,000$ ซึ่งหมายถึงการประหยัดจากขนาด

และภาพที่ 3.18 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างค่าใช้จ่ายการจัดบริการต่อประชากร ($capxserv$) กับจำนวนประชากร 100 คน จากภาพสะท้อนได้ว่า เมื่อองค์กรมีขนาดเล็กจะมีค่าใช้จ่ายการจัดบริการต่อประชากรที่สูงกว่า ($capxserv > 5,000$) เมื่อเทียบกับองค์กรขนาดเหมาะสมที่มี $capxserv < 5,000$ ซึ่งหมายถึงการประหยัดจากขนาด

จากทั้ง 3 รูปภาพ ยืนยันว่า

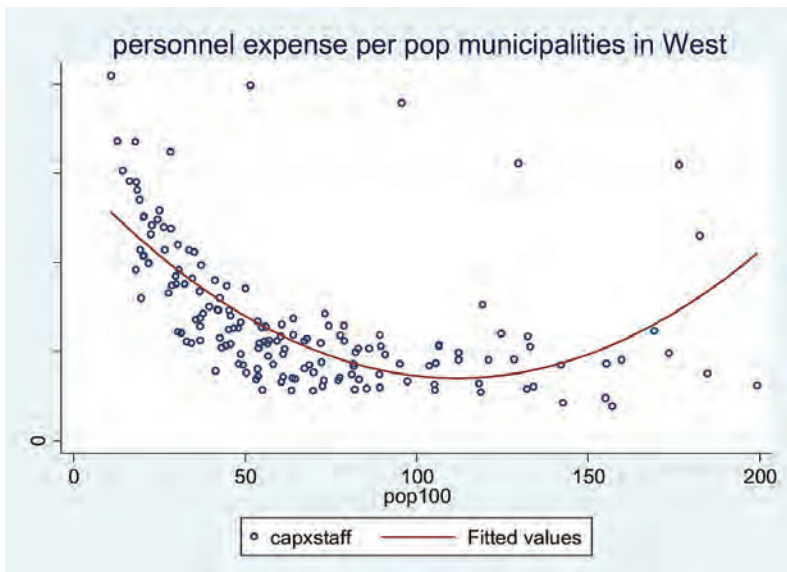
- ก) เมื่อเทศบาล และ อบต. มีจำนวนประชากรน้อย (ประมาณ 2,000-10,000 คน) ต้นทุนที่วัดด้วยจากจำนวนพนักงาน ค่าจ้างบุคลากร และต้นทุนการจัดบริการต่อหน่วย จะมีแนวโน้มลดลง ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึง decreasing unit cost
- ข) เมื่อเทศบาล และ อบต. จำนวนประชากร เกินกว่าประมาณ 1 หมื่นคน ต้นทุนต่อหน่วยมีแนวโน้มสูงขึ้น (increasing unit cost)

ภาพที่ 3.16 จำนวนพนักงานต่อจำนวนประชากร 1,000 คน ของเทศบาล
ภาคตะวันตก



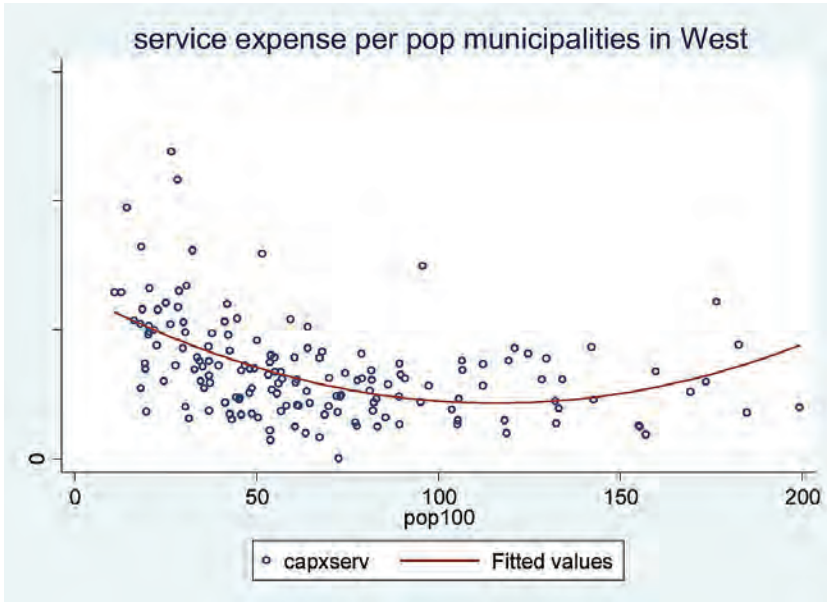
ที่มา: การวิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อปท. ปี พ.ศ. 2559 โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ภาพที่ 3.17 งบบุคลากรท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร ของเทศบาลในภาคตะวันตก



ที่มา: การวิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อปท. ปี พ.ศ. 2559 โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ภาพที่ 3.18 ค่าใช้จ่ายการจัดบริการต่อประชากร ของเทศบาลภาคตะวันตก



ที่มา: การวิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อปท. ปี พ.ศ. 2559 โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

3.8 การวิเคราะห์ในเขตปริมณฑล ยกเว้นกรุงเทพมหานคร

เขตปริมณฑล ยกเว้นกรุงเทพมหานคร มีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น 310 แห่ง เป็น อบต. จำนวน 213 แห่ง เทศบาลนคร จำนวน 7 แห่ง เทศบาลเมือง จำนวน 22 แห่ง และเทศบาลตำบล จำนวน 68 แห่ง

ตัวแปรบ่งชี้ “การประหยัดจากขนาด” ประกอบด้วย ก) จำนวนเจ้าหน้าที่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่อประชากร ข) งบบุคลากรท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร และ ค) ค่าใช้จ่ายการจัดบริการประชาชนต่อจำนวนประชากร

ผลการประมาณการ แสดงในตารางที่ 3.7

- ๑ สมการแรก แสดงถึงการกำหนดจำนวนพนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่อประชากร 1,000 คน (Staff/pop1,000) โดยมีค่า adjusted $R^2 = 0.189373$
- ๑ สมการที่สอง แสดงถึงการประมาณการงบบุคลากรท้องถิ่นต่อประชากร (Personnel Expense per Capita) มีค่า adjusted $R^2 = 0.417824$
- ๑ สมการที่สาม แสดงถึงการประมาณการค่าใช้จ่ายการจัดบริการประชาชนต่อจำนวนประชากร (Service Expense per Capita) มีค่า adjusted $R^2 = 0.349388$
- ๑ จากทั้ง 3 สมการ ยืนยันว่า ค่าสัมประสิทธิ์ของ pop100 < 0 และ pop100sq > 0 ซึ่งอาจสะท้อนได้ว่า หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปริมณฑล มีจำนวนประชากรในความดูแลเพิ่มมากขึ้นระดับหนึ่ง อาจจะทำให้ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานต่อจำนวนประชากรลดลงและเกิดการประหยัดจากขนาดได้ ขณะเดียวกันเมื่อพิจารณาค่าสัมประสิทธิ์ของตัวมี อบท. (Tao) ในสมการที่สองและสมการที่สาม พบว่า มีค่าสัมประสิทธิ์เป็นลบ จึงอาจเป็นไปได้ว่า เมื่อในแต่ละพื้นที่ของปริมณฑลมี อบท. จะทำให้ต้นทุนการดำเนินงานลดลง ทั้งรายจ่ายในการให้บริการต่อจำนวนประชากร และรายจ่ายบุคลากรต่อประชากร

ตารางที่ 3.7 ผลประมาณการ 3 สมการ สะท้อนการประหยัดจากขนาดในปริมาณพล
ยกเว้นกรุงเทพฯ

Variable	eq1reg7	eq2reg7	eq3reg7	หมายเหตุ
pop100	-0.01137 -5.728	-5.14257 -10.208	-4.13423 -6.275	ประชากร 100 คน
pop100sq	0.000003 3.482	0.001468 5.845	0.001086 3.309	ประชากร 100 คน ยกกำลังสอง
Density	-2.6E-05 -0.199	0.145358 4.423	0.057877 1.347	ความหนาแน่น
type1				
21	6.924648 3.947	1830.117 4.156	2195.992 3.813	เทศบาลนคร
22	3.112889 3.196	181.3018 0.741	-155.891 -0.487	เทศบาลเมือง
23	3.622731 7.059			เทศบาลตำบล
Selffin		10.81829 7.82	15.83708 8.754	การพึ่งตนเองทางคลัง
Tao		-919.667 -7.064	-1201.27 -7.055	ดัมมี อบต
_cons	7.973597 25.863	2865.314 20.618	3683.561 20.268	ค่าคงที่
N	310	310	310	
ll	-827.227	-2542.79	-2625.97	
r2_a	0.189373	0.417824	0.349388	
Aic	1668.454	5101.585	5267.941	

ที่มา: การวิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อบท. ปี พ.ศ. 2559 โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยนำเข้า (ต้นทุน) กับขนาดประชากร แสดงเป็นรูปภาพ (scatter diagram) ตามภาพที่ 3.19 – 3.21 โดยที่ในภาพที่ 3.19 แกนตั้งหมายถึงปัจจัยนำเข้า (จำนวนพนักงานต่อประชากรพันคน) แกนนอนหมายถึงจำนวนประชากร 100 คน ซึ่งสะท้อนว่า เมื่อองค์กรขนาดเล็กเกินไปจำเป็นต้องใช้พนักงานจำนวนมาก ($staffpop1000 > 20$) เปรียบเทียบกับเมื่อองค์กรขนาดเหมาะสม จำนวน $staffpop1000$ จะลดเหลือ 5-6 คน หมายถึง การประหยัดจากขนาด

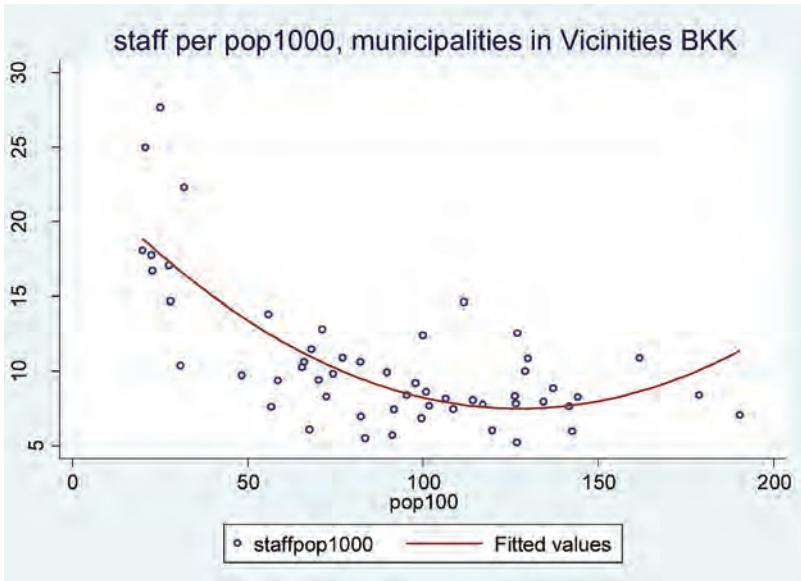
ขณะที่ภาพที่ 3.20 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลากรท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร 100 คน โดยที่แกนตั้งแทนบุคคลากรท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร ($capxstaff$) ส่วนแกนนอนแทนจำนวนประชากร 100 คน ($pop100$) จากภาพสะท้อนได้ว่า เมื่อองค์กรมีขนาดเล็กจะมีบุคคลากรต่อจำนวนประชากรที่สูงกว่า ($capxstaff > 2,000$) เมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรขนาดเหมาะสมที่มี $capxstaff < 2,000$ ซึ่งหมายถึงการประหยัดจากขนาด

และภาพที่ 3.21 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างค่าใช้จ่ายการจัดบริการต่อประชากร ($capxserv$) กับจำนวนประชากร 100 คน จากภาพสะท้อนได้ว่า เมื่อองค์กรมีขนาดเล็กจะมีค่าใช้จ่ายการจัดบริการต่อประชากรที่สูงกว่า ($capxserv > 5,000$) เมื่อเทียบกับองค์กรขนาดเหมาะสมที่มี $capxserv < 5,000$ ซึ่งหมายถึงการประหยัดจากขนาด

จากทั้ง 3 รูปภาพ ยืนยันว่า

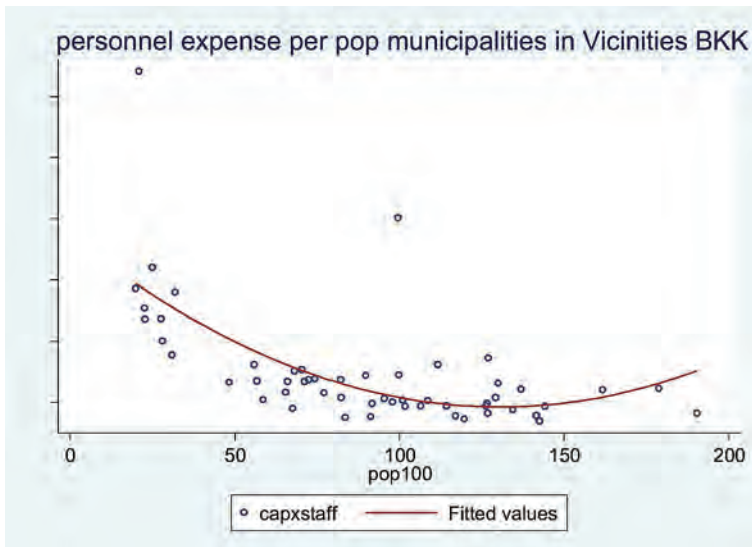
- ค) เมื่อเทศบาล และ อบต. มีจำนวนประชากรน้อย (ประมาณ 2,000-10,000 คน) ต้นทุนที่วัดด้วยจากจำนวนพนักงาน ค่าจ้างบุคลากร และต้นทุนการจัดบริการต่อหน่วย จะมีแนวโน้มลดลง ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึง decreasing unit cost
- ง) เมื่อเทศบาล และ อบต. จำนวนประชากร เกินกว่าประมาณ 1 หมื่นคน ต้นทุนต่อหน่วยมีแนวโน้มสูงขึ้น (increasing unit cost)

ภาพที่ 3.19 จำนวนพนักงานต่อจำนวนประชากร 1,000 คน ของเทศบาลในเขตปริมณฑล



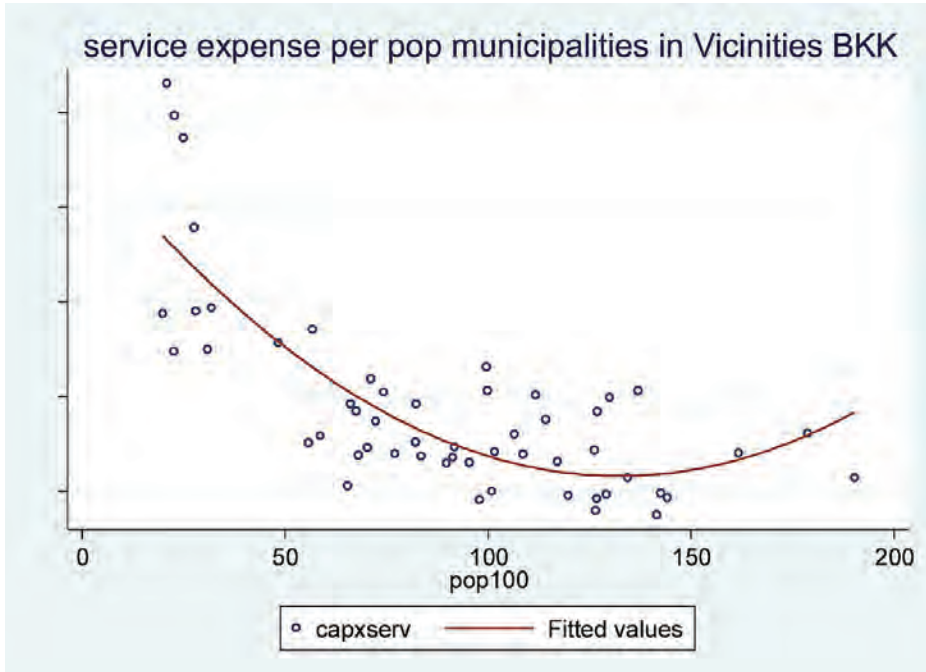
ที่มา: การวิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อปท. ปี พ.ศ. 2559 โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ภาพที่ 3.20 งบประมาณการท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร ของเทศบาลในเขตปริมณฑล



ที่มา: การวิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อปท. ปี พ.ศ. 2559 โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ภาพที่ 3.21 ค่าใช้จ่ายการจัดบริการต่อประชากร ของเทศบาลในเขตปริมณฑล



ที่มา: การวิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อปท. ปี พ.ศ. 2559 โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

3.9 สรุปท้ายบท

ในบทนี้เสนอการวิเคราะห์เชิงปริมาณ เพื่อทดสอบข้อสันนิษฐาน “การประหยัดจากขนาดใน เทศบาล และ อบต.” โดยใช้แบบจำลองเศรษฐมิติ แสดงใน 3 สมการ คือ staffpop1000, capxstaff และ capxserv ซึ่งสะท้อนการใช้ปัจจัยนำเข้าต่อขนาดประชากร (proxy ของความต้องการบริการสาธารณะ) ผลสรุปในประการสำคัญคือ ก) เมื่อขนาดองค์กรน้อย 2,000-10,000 คน ต้นทุนต่อหน่วยมีแนวโน้มลดลง ดังแสดงในค่าสัมประสิทธิ์ และรูปภาพ scatter plot ข) เมื่อขนาดองค์กรเพิ่มขึ้นเกินกว่า 10,000 คน ต้นทุนต่อหน่วยมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างชัดเจน

บทสรุปสำคัญของการศึกษา ประการแรก การประหยัดจากขนาดในองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น ยืนยันได้ด้วยหลักฐานเชิงประจักษ์ ประการที่สอง ผลการศึกษาครั้งนี้ยังสามารถอนุมาน “ขนาดอันเหมาะสม” (optimal scale) ของท้องถิ่น เนื่องจากการวิจัยด้านอุปทาน (ต้นทุนการผลิตขององค์กร) ในความหมายแท้จริงของ optimal scale จำเป็นต้องพิจารณาด้าน “อุปสงค์” คือความต้องการของประชาชน ระยะการเดินทางของประชาชนในการมารับบริการจากเทศบาล อบต. ความสะดวกและระยะเวลาเดินทาง และเงื่อนไขทางภูมิศาสตร์อื่น ๆ ประกอบ



บทที่
4

การประหยัดจากขนาด
และการจัดสรรทรัพยากรบุคคล

ทรัพยากรบุคคล เป็นปัจจัยนำเข้าสำคัญสำหรับ เทศบาล และ อบต. ดังกล่าวในตอนต้นว่า รายจ่ายบุคลากรส่วนหนึ่งเป็น “ต้นทุนคงที่” (fixed cost) อีกส่วนหนึ่งเป็น ต้นทุนแปรผัน (variable cost) โดยที่เทศบาล และ อบต. เป็นองค์กรภาครัฐ จำเป็นต้อง อิงกฎหมายและระเบียบ เช่น กรอบอัตรากำลัง ฐานรายได้ (ภาษีและ ค่าธรรมเนียม การได้รับภาษีแบ่งจากรัฐ และเงินอุดหนุน) ระเบียบว่า ด้วยการใช้จ่ายงบประมาณ (หมวดรายจ่าย) ระเบียบควบคุมค่าจ้าง เงินเดือนและงบประมาณรายจ่ายค่าบุคลากร (ไม่เกินร้อยละ 40) ในบทนี้จะเป็นการขยายความว่า บุคลากรท้องถิ่นเกี่ยวข้องกับหรือสัมพันธ์ กับการประหยัดจากขนาดอย่างไร คณะวิจัยขอขอบคุณกรมส่งเสริม การปกครองท้องถิ่นที่เอื้อเพื่อให้เข้าถึงข้อมูลข้าราชการ-ลูกจ้าง พนักงานของท้องถิ่น ซึ่งข้อมูลขนาดใหญ่ (ไม่ใช่การสุ่มตัวอย่าง) คณะวิจัยนำมาวิเคราะห์ต้นทุนต่อหน่วยในส่วนที่เกี่ยวกับทรัพยากร บุคคล

4.1 การประหยัดจากขนาด และการจัดสรรบุคลากรท้องถิ่น

ในการผลิตบริการสาธารณะท้องถิ่น เทศบาล และ อบต. อาศัย ปัจจัยนำเข้าหลายประเภท นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ความรู้และทักษะการปฏิบัติงานและความรู้เฉพาะถิ่น (สภาพเมือง/ ชุมชน ค่านิยมและวัฒนธรรมของประชากรในพื้นที่นั้น ๆ) การคลัง และงบประมาณ หนึ่งในปัจจัยนำเข้าที่มีความสำคัญยิ่งคือบุคลากร หมายถึง ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว ที่มีความหลากหลาย ด้านประสบการณ์ คุณวุฒิ เหมาะสมกับภารกิจที่กระทำ ซึ่งจำแนก ออกเป็นงานบริหาร งานวางแผนและกำหนดนโยบาย งานการคลัง งานช่าง งานบริการการศึกษา งานบริการสุขภาพ งานบริการสวัสดิการ ฯลฯ แน่แน่นอนว่ามีความหลากหลายคืองานบริหาร งานวางแผน งานปฏิบัติการ งานบริการประชาชน ฯลฯ ระเบียบที่มีความสำคัญและ

เกี่ยวข้องกับการจ้างบุคลากร คือ รายจ่ายค่าจ้างบุคลากรไม่เกินกว่าร้อยละ 40 ของรายได้ อนึ่ง มีคณะกรรมการบุคลากรท้องถิ่น (กถ.) ระดับชาติ ซึ่งทำหน้าที่กำหนดเกณฑ์กติกา กำกับตรวจสอบงานที่เกี่ยวกับบุคลากรท้องถิ่นในภาพรวม รับเรื่องราวร้องเรียนเกี่ยวกับงานบุคลากรท้องถิ่น และกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลส่งเสริมกิจการของท้องถิ่น

4.2 การจ้างงานในเทศบาล และ อบต.

พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496 และ พ.ร.บ. อบต. พ.ศ. 2537 กำหนดภารกิจที่ต้องดำเนินการและภารกิจที่อาจกระทำได้ โดยจำแนกอำนาจหน้าที่ตามประเภทของท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และ อบต. โดยคำนึงถึงบริบทหรือเงื่อนไขสภาพการทำงานที่แตกต่างกัน เทศบาลนคร และเทศบาลเมืองเป็นหน่วยงานให้บริการสาธารณะท้องถิ่นในชุมชนเมืองสะท้อนความหนาแน่นของประชากรสูง การเป็นศูนย์กลางการพาณิชย์เมืองหรือการท่องเที่ยว เทศบาลตำบลส่วนใหญ่ตั้งในพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบทจำนวนมากวิวัฒนาการจากสุขาภิบาลซึ่งมักมีขนาดพื้นที่เล็ก (ครอบคลุมตลาดชุมชนในอำเภอหรือตำบล) และ อบต. เป็นการบริหารงานในชุมชนชนบท

โดยหลักทฤษฎี การกำหนดโครงสร้างบุคลากร (Staff: S) ซึ่งหมายถึงจำนวนบุคลากร และการกระจายของตำแหน่งหน้าที่ความรับผิดชอบ เทศบาล และ อบต. มีภารกิจตามความรับผิดชอบคืองานที่ต้องปฏิบัติ สมมติใช้สัญลักษณ์ (activities: A) จำแนกออกเป็น ก) ภารกิจขั้นต่ำหรือจำเป็น เป็นภาระงานที่ต้องกระทำ ข) ภารกิจหรือกิจกรรมที่พึงกระทำและพิจารณาว่าดีเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม ค) ค่า การกำหนดโครงสร้างบุคลากรขั้นต่ำ ระบุตำแหน่งเจ้าหน้าที่หมายถึง ผู้บริหารฝ่ายประจำ (ปลัด รองปลัด) หัวหน้าส่วนงาน (กองคลัง กองช่าง กองการศึกษา ฯลฯ) ซึ่งมีโครงสร้างคล้ายคลึงกัน (ในประเภทหน่วยงานเดียวกัน) ในระดับปฏิบัติการหน่วยงานนั้น ๆ ทำหน้าที่ตัดสินใจว่าจ้างหรือเทียบโอนพนักงานตามกรอบอัตรากำลัง ผลต่อมารคือรายจ่ายบุคลากร (staff expenditure) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนการบริหาร เทศบาล และ อบต.

การบริการสาธารณะท้องถิ่น (local public services) หมายถึง การผลิตบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและสภาพพื้นที่ ความต้องการบริการฯ สะท้อนในหลายตัวแปร อาทิเช่น จำนวนประชากร จำนวนบ้านเรือน โรงงาน ร้านค้า สถานประกอบการ นักท่องเที่ยว จำนวนประชากรแฝง ใช้สัญลักษณ์ด้วย P (population) เป็นปัจจัยที่เทศบาล และ อบต. ไม่สามารถควบคุมหรือกำหนดได้ นอกจากนี้มีตัวแปรอื่นที่สะท้อนความต้องการบริการสาธารณะเช่นเดียวกัน เช่น การมีพื้นที่อนุรักษ์เชิงประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม พื้นที่อนุรักษ์ตามธรรมชาติ ฯลฯ ซึ่งท้องถิ่นมีหน้าที่กำกับดูแลหรือส่งเสริมทั้งทางตรงหรือทางอ้อม นอกจากนี้มี “ภารกิจเสริม” ที่หน่วยงานส่วนกลางหรือจังหวัด ขอให้ เทศบาล และ อบต. ให้ความร่วมมือโดยเฉพาะอย่างยิ่งภารกิจเชิงบูรณาการ ท่านที่เดินทางเข้าไปเยี่ยมชมเทศบาลและ อบต. จะสังเกตว่า สำนักงานของเทศบาล และ อบต. มีป้าย “ศูนย์...” จำนวนมาก เช่น ศูนย์ให้คำปรึกษาด้านกฎหมายร่วมมือกับกระทรวงยุติธรรม ศูนย์การศึกษาออกโรงเรียน ศูนย์การเรียนรู้ร่วมกับองค์กรชุมชน ร่วมมือกับสถาบันการศึกษา

การประหยัดจากขนาด ซึ่งถือเป็นมโนทัศน์สำคัญในวิชาเศรษฐศาสตร์และการจัดการ เกี่ยวข้องกับแนวคิดด้านการผลิตและต้นทุน ฟังก์ชันการผลิตนั้นตระหนักถึง “ผลตอบแทนจากขนาด” (return to scale) โดยอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างผลผลิต (output) และ ปัจจัยนำเข้า (factor input) หมายถึง $Q = a K^b L^c$ โดยที่ Q คือ ผลผลิตหรือภารกิจ K คือ ปัจจัยนำเข้าทุน L คือ ปัจจัยนำเข้าส่วนบุคคล คำว่า return to scale จำแนกเป็น ผลตอบแทนต่อขนาดคงที่ ($b+c = 1$) ผลตอบแทนต่อขนาดเพิ่มขึ้น ($b+c > 1$) ผลตอบแทนต่อขนาดลดลง ($b+c < 1$)

มโนทัศน์เกี่ยวกับต้นทุน (cost concept) มีความสำคัญเช่นเดียวกัน กล่าวคือ การตระหนักว่าการในบริหารองค์กรย่อมจะมีต้นทุนคงที่ (FC คือ fixed cost) ต้นทุนแปรผัน (VC คือ variable cost) ตัวอย่างของต้นทุนคงที่เช่นค่าใช้จ่ายสำนักงาน ค่าเช่าที่ดิน ค่าเช่าเครื่องมือและอุปกรณ์ (ถึงแม้ว่ามีได้เช่าแต่องค์กรเป็นเจ้าของ อุปกรณ์นั้น ๆ ย่อมมีค่าเสื่อมหรือค่าสึกหรอซึ่งสะท้อนค่าเช่าเป็นรายจ่ายที่จำเป็นขั้นต่ำ) จำนวนบุคลากรในองค์กรนั้นมีคุณสมบัติเป็นทั้ง “ต้นทุนคงที่” และ “ต้นทุนแปรผัน” ขึ้นอยู่กับสถานการณ์และสภาพแวดล้อม ในขั้นต้นการจ้างบุคลากรถือเป็น “ต้นทุนคงที่”

หมายถึง ตำแหน่งพนักงานในองค์กรภาครัฐนั้น ระบุโครงสร้างอัตรากำลัง เช่น ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล หัวหน้าส่วน ฯลฯ อย่างไรก็ตาม หากความต้องการบริการสาธารณะเพิ่มขึ้นองค์กรนั้น ๆ ก็สามารถว่าจ้างบุคลากรเพิ่มเติม เป็นลูกจ้างประจำหรือลูกจ้างชั่วคราว ตามความเหมาะสมเพื่อรองรับปริมาณงานที่เพิ่มขึ้นนี้ สะท้อน “ปัจจัยนำเข้าแปรผัน”

4.3 การศึกษาเชิงประจักษ์ การจ้างงานในเทศบาล และ อบต. ภาพรวมทั่วประเทศ

ในส่วนนี้เสนอการวิเคราะห์ “คนทำงานท้องถิ่น” หมายถึง เทศบาล และ อบต. 7,775 แห่งทั่วประเทศ โดยอิงฐานข้อมูลของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (ปีงบประมาณ 2559) มีผลการวิเคราะห์ดังนี้

ข้อมูลเกี่ยวกับการจ้างบุคลากรที่ปฏิบัติงานในสังกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 ประเภทข้าราชการ มีข้อมูลดังตารางที่ 4.1 ซึ่งแสดงจำนวนบุคลากรประเภทข้าราชการที่สังกัดใน อบต. เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ในภาพรวมทั้งประเทศ โดยแต่ละตำแหน่งแทนด้วยสัญลักษณ์ ดังต่อไปนี้

- ๑ Sg1 แทน ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล / ปลัดเทศบาล
- ๒ Sg2 แทน รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล / รองปลัดเทศบาล
- ๓ Sg3 แทน ผู้อำนวยการสำนัก / ผู้อำนวยการกอง
- ๔ Sg4 แทน ผู้อำนวยการส่วน / หัวหน้าฝ่าย
- ๕ Sg5 แทน ตำแหน่งอื่น ๆ

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศไทย (เฉพาะเทศบาล และ อบต. ไม่นับรวมสังกัด อบจ. กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา) มีจำนวนบุคลากรรวม 346,102 คน จำนวนบุคลากรที่เป็นข้าราชการทั้งสิ้น 135,196 คน คิดเป็นร้อยละ 39.06 บุคลากรที่มีสถานะลูกจ้างมีจำนวนรวมทั้งสิ้น 210,816 คน คิดเป็นร้อยละ 60.94 สรุปได้ว่า เทศบาล และ อบต. อาศัยลูกจ้างเป็นกำลังสำคัญและมีบทบาทด้านการปฏิบัติงาน (operational, service provision)

บุคลากรท้องถิ่นจำแนกออกเป็น ข้าราชการ (SG_total: sg1,.....,sg5) ลูกจ้างประจำ (ST1) และลูกจ้างชั่วคราว (ST2) ดังจากตารางที่ 4.2

จากตารางที่ 4.2 พบว่า จำนวนลูกจ้างต่อจำนวนข้าราชการขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมทั้งประเทศมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 1.56 คน เมื่อพิจารณาในแต่ละประเภทจะเห็นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเทศบาลนครและเทศบาลเมืองมีจำนวนลูกจ้างต่อจำนวนข้าราชการเฉลี่ย 3.59 คน และ 2.72 คน ตามลำดับ ซึ่งการที่เทศบาลนครและเทศบาลเมืองมีจำนวนลูกจ้างต่อจำนวนข้าราชการที่สูงที่สุด สะท้อนให้เห็นถึงภาระงานและการบริการที่มากกว่ารวมถึงมีประชากรมากและหนาแน่นกว่า ทำให้มีความต้องการบุคลากรในจำนวนที่มากกว่านั่นเอง

สำหรับค่าเฉลี่ยบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ มีผลลัพธ์ดังภาพที่ 4.1 – 4.4 โดยแสดงค่าเฉลี่ยของบุคลากรท้องถิ่นทั้งจำนวนโดยรวม จำนวนข้าราชการ และจำนวนลูกจ้าง จำแนกตามภูมิภาคซึ่งแต่ละภูมิภาคแสดงเป็นรหัส 1 – 7 ดังต่อไปนี้

- ๑ รหัสภูมิภาคที่ 1 แทน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
- ๑ รหัสภูมิภาคที่ 2 แทน ภาคเหนือ
- ๑ รหัสภูมิภาคที่ 3 แทน ภาคตะวันออก
- ๑ รหัสภูมิภาคที่ 4 แทน ภาคใต้
- ๑ รหัสภูมิภาคที่ 5 แทน ภาคตะวันตก
- ๑ รหัสภูมิภาคที่ 6 แทน ภาคกลาง
- ๑ รหัสภูมิภาคที่ 7 แทน ภาคปริมณฑล (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร)

ตารางที่ 4.1 การกระจายของข้าราชการท้องถิ่น เทศบาล และ อบต.

ประเภท อปท.	บุคลากรของ เทศบาล และ อบต. ทั่วประเทศ ปี 2559 (หน่วย: คน)					
	จำนวนข้าราชการทั้งหมด	ปลัดอบต. / ปลัดเทศบาล (sg1)	รองปลัดอบต. / รองปลัดเทศบาล (sg2)	ผู้อำนวยการสำนัก / ผู้อำนวยการกอง (sg3)	ผู้อำนวยการส่วน / หัวหน้าฝ่าย (sg4)	ตำแหน่งอื่น ๆ (sg5)
อบต.	72,680	5,328	3,189	14,600	5,359	44,265
เทศบาลนคร	5,691	30	77	578	463	4,545
เทศบาลเมือง	11,091	178	259	1,729	1,345	7,587
เทศบาลตำบล	45,734	2,226	1,339	7,991	6,383	27,815
รวม	135,196	7,762	4,864	24,898	13,550	84,212

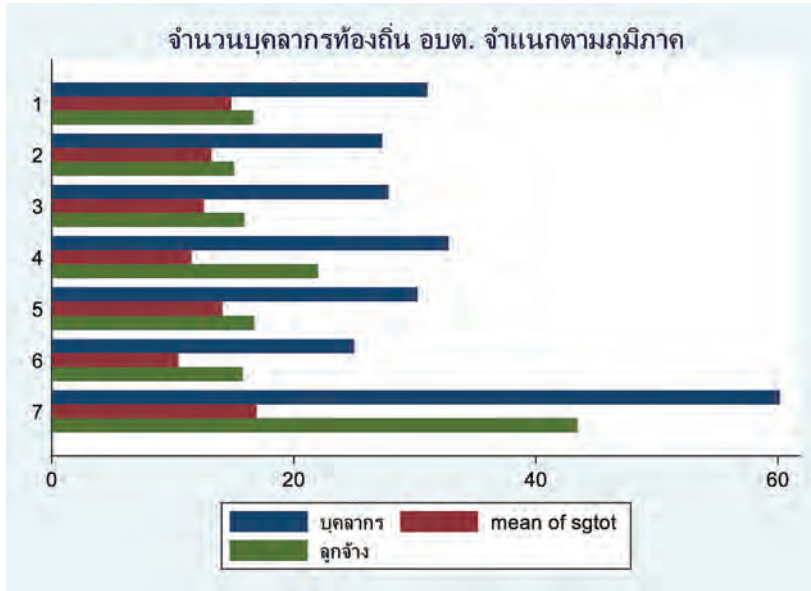
ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2559.

ตารางที่ 4.2 จำนวนข้าราชการและลูกจ้าง จำแนกตามประเภทองค์กรปกครองท้องถิ่น

ประเภท อปท.	จำนวนบุคลากร	ข้าราชการ (SG_total)	ลูกจ้างประจำ (ST1)	ลูกจ้างชั่วคราว (ST2)	ลูกจ้างต่อข้าราชการ
	หน่วย : คน				คน/คน
อบต.	162,834	72,680	4,267	85,826	1.24
เทศบาลนคร	26,134	5,691	1,590	18,851	3.59
เทศบาลเมือง	41,239	11,091	2,737	27,404	2.72
เทศบาลตำบล	115,895	45,734	6,058	64,083	1.53
รวม	346,102	135,196	14,652	196,164	1.56

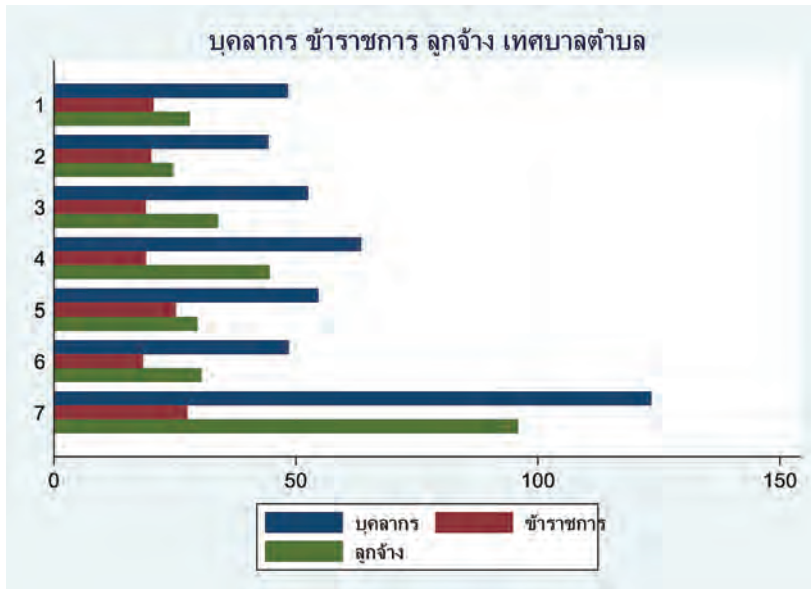
ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2559.

ภาพที่ 4.1 แผนภูมิแสดงบุคลากรท้องถิ่น จำแนกตามภูมิภาค



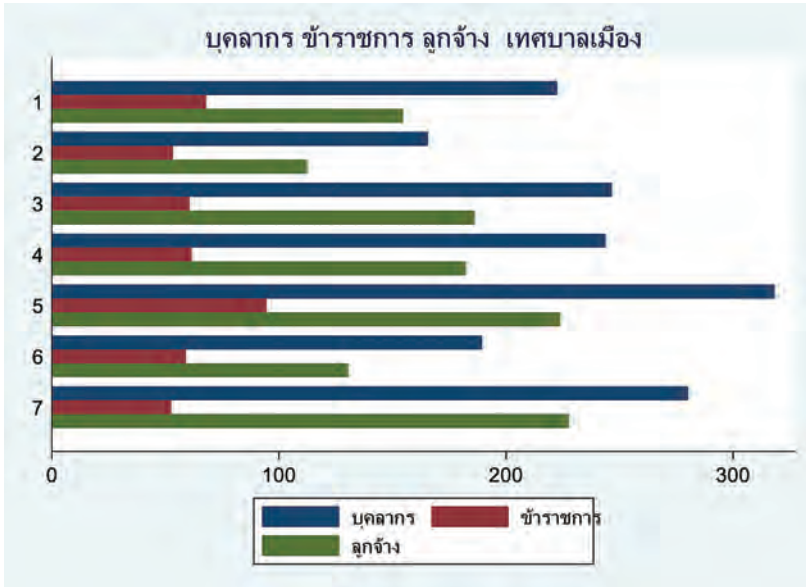
ที่มา: การวิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อบต. ปี พ.ศ. 2559 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ภาพที่ 4.2 จำนวนบุคลากรในกลุ่มเทศบาลตำบล จำแนกตามภูมิภาค



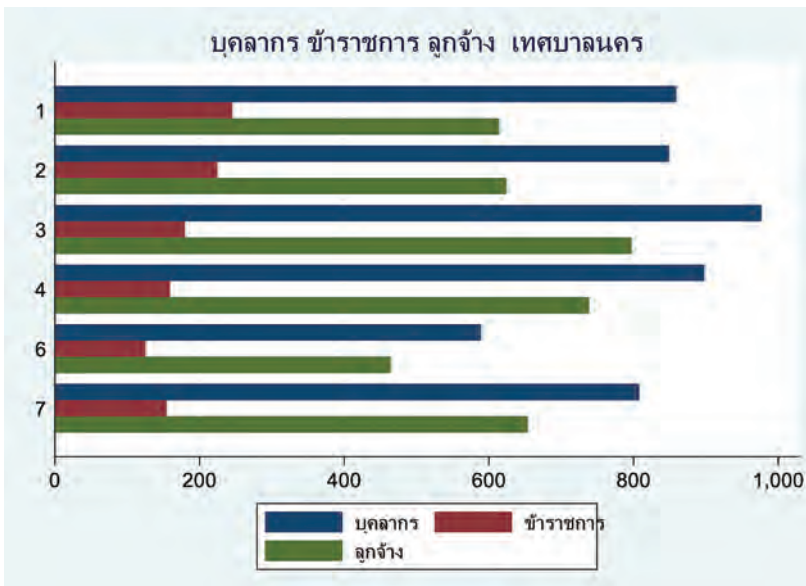
ที่มา: วิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อบต. ปี พ.ศ. 2559 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ภาพที่ 4.3 จำนวนบุคลากรในกลุ่มเทศบาลเมือง จำแนกตามภูมิภาค



ที่มา: วิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อปท. ปี พ.ศ. 2559 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ภาพที่ 4.4 จำนวนบุคลากรในกลุ่มเทศบาลนคร จำแนกตามภูมิภาค



ที่มา: วิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อปท. ปี พ.ศ. 2559 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

สถิติที่แสดงในรูปภาพข้างต้นระบุจำนวนบุคลากรท้องถิ่น แต่เนื่องจากบริบทชุมชนแตกต่างกัน หมายถึง จำนวนประชากร บ้านเรือน ร้านค้าและโรงงาน ขนาดพื้นที่ ฯลฯ ไม่เท่ากัน เพื่อให้เปรียบเทียบกันได้ จึงสมควรสร้างตัวแปร (หรือค่าพารามิเตอร์) ที่สามารถเป็นข้อเปรียบเทียบ และการอ้างอิง ตัวแปร staffpop1000 หมายถึง จำนวนพนักงานท้องถิ่นต่อประชากร เป็นตัวแปรที่สะท้อนการใช้ปัจจัยนำเข้า ซึ่งเป็นตัวบ่งชี้ความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากร ตัวอย่างเช่น ในเทศบาล หรือ อบต. ขนาดใหญ่ (ประชากรประมาณ 1 หมื่นคน) ว่าจ้างพนักงานจำนวน 45 คน เมื่อคำนวณเป็นตัวแปร staffpop1000 คือ 4.5 คน เปรียบเทียบกับ เทศบาล หรือ อบต. ขนาดเล็ก (ประชากรประมาณ 2 พันคน) การว่าจ้างพนักงานจำนวน 38 คน เมื่อคำนวณเป็นตัวแปร staffpop1000 คือ 19 คนต่อประชากรพันคน

ตารางที่ 4.3 ตัวแปรจำนวนบุคลากรต่อจำนวนประชากรพันคนในฐานค่าพารามิเตอร์สะท้อนความคุ้มค่าการใช้ทรัพยากร

sizepop	ความถี่ หน่วยงาน	จำนวนบุคลากร	จำนวนประชากร	staffpop1000 คนต่อพันคน
		หน่วย : คน		
<=1000	8	25.5	807	32.4
1001-2000	90	30.0	1,680	19.1
2001-3000	541	24.5	2,556	10.2
3001-4000	913	26.4	3,517	7.8
4001-5000	1,145	29.0	4,515	6.6
5001-6000	1,067	30.4	5,483	5.7
6001-8000	1,749	35.6	6,936	5.2
8001-10000	1,009	42.3	8,928	4.8

ที่มา: วิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อบท. ปี พ.ศ. 2559 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
หมายเหตุ: ตัวแปร staffpop1000 จำนวนบุคลากรต่อจำนวนประชากร 1,000 คน

4.4 ความแตกต่างด้านบุคลากรระหว่างเทศบาล และ อบต.

การวิจัยได้ทดสอบทางสถิติ โดยใช้ t-test เพื่อตรวจสอบว่า ค่าเฉลี่ยของจำนวนบุคลากรต่อจำนวนประชากร (staffpop1000) ระหว่าง อบต. กับเทศบาลทั้งสามประเภท แตกต่างกันหรือไม่ ผลดังตารางที่ 4.4 ที่สะท้อนว่า อบต. มีจำนวนบุคลากรโดยเฉลี่ย 5.2 คนในการให้บริการสาธารณะแก่ประชากรพันคน ในขณะที่เทศบาลตำบล 8.54 คน เทศบาลเมือง 9.69 คน และเทศบาลนคร 9.82 คน ตามลำดับ ผลการเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของจำนวนบุคลากรต่อจำนวนประชากร 1 พันคน ดังตารางที่ 4.4

ตารางที่ 4.4 การทดสอบข้อสันนิษฐาน จำนวนพนักงานต่อประชากรพันคน (ทดสอบ mean comparison test : staffpop1000)

	จำนวน อบต. (n) (แห่ง)	จำนวนบุคลากรของ อบต. ต่อ ประชากร 1,000 คน	ค่าพารามิเตอร์ t-test
อบต.	5,334	5.20	
เทศบาลตำบล	2,233	8.54	
t-statistics			-40.20
อบต.	5,334	5.20	
เทศบาลเมือง	178	9.69	
t-statistics			-26.38
อบต.	5,334	5.20	
เทศบาลนคร	30	9.82	
t-statistics			-11.73

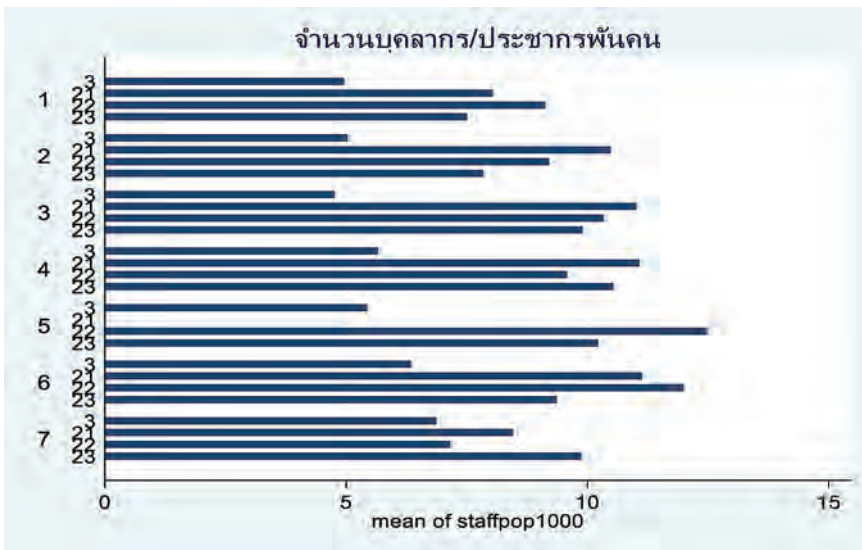
ที่มา: วิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อบต. ปี พ.ศ. 2559 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

จากตารางที่ 4.4 พบว่า จำนวนบุคลากรต่อจำนวนประชากร 1 พันคนระหว่าง อบต. กับเทศบาลทั้งสามประเภท มีความแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญ ทั้งนี้เนื่องจากการจัดบริการสาธารณะของแต่ละประเภทแตกต่างกัน (รวมทั้งความซับซ้อนของภารกิจ)

การเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของจำนวนบุคลากรต่อจำนวนประชากร 1 พันคน ระหว่าง อบต. กับเทศบาลทั้งสามประเภท จำแนกเป็นรายภูมิภาค ผลปรากฏดังภาพที่ 4.5 โดยหมายเลข 1 – 7 หมายถึง รหัสภูมิภาค ขณะที่หมายเลข 3 21 22 และ 23 แทน อบต. เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ตามลำดับ

จากภาพที่ 4.5 พบว่า แต่ละภาคจะมีความแตกต่างของจำนวนบุคลากรต่อจำนวนประชากร 1,000 คน โดยเฉลี่ยแตกต่างกันไป โดยใน ภาคใต้ (หมายเลข 4) มีจำนวนบุคลากรต่อจำนวนประชากร 1,000 คน โดยเฉลี่ยที่อยู่ในรูปของเทศบาลนครมากที่สุด ขณะที่ภาคตะวันตก (หมายเลข 5) มีจำนวนบุคลากรต่อจำนวนประชากร 1,000 คน โดยเฉลี่ยที่อยู่ในรูปของเทศบาลเมืองมากที่สุด ภาคกลาง (หมายเลข 6) มีจำนวนบุคลากรต่อจำนวนประชากร 1,000 คน โดยเฉลี่ยที่อยู่ในรูปของเทศบาลตำบลมากที่สุด และภาคปริณทลยกลงเว้นกรุงเทพมหานคร (หมายเลข 7) มีจำนวนบุคลากรต่อจำนวนประชากร 1,000 คน โดยเฉลี่ยที่อยู่ในรูปของเทศบาลตำบลมากที่สุด

ภาพที่ 4.5 จำนวนบุคลากรต่อจำนวนประชากรพันคน โดยเฉลี่ย จำแนกตามภูมิภาคและประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ที่มา: วิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อบต. ปี พ.ศ. 2559 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

4.5 แบบจำลองเศรษฐกิจ การเปรียบเทียบ รายจ่ายบุคลากร

ตัวแปรหนึ่งซึ่งคณะวิจัยนำมาศึกษาค้นคว้าคือ รายจ่ายบุคลากร (Personnel expenditure) ของ เทศบาล และ อบต. ซึ่งหมายถึงรายจ่ายรวมเกี่ยวกับค่าจ้างเงินเดือนและค่าตอบแทนบุคลากร เพื่อคำนวณรายจ่ายบุคลากรต่อจำนวนประชากร (per capita staff expenditure) โดยทั่วไปแล้วการบริหารจัดการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย **หนึ่ง** งบประมาณที่เทศบาล และ อบต. ได้รับนั้นความหมายที่แท้จริงคือ ทรัพยากรการเงินการคลังประชาชนในท้องถิ่นนั้น ซึ่งจะต้องนำไปใช้จ่ายจัดบริการสาธารณะและการทำกิจกรรมทุกประเภท ส่วนหนึ่งคือ รายจ่ายบุคลากรซึ่งเงินเดือนค่าจ้างแต่ละคนแตกต่างกันตามตำแหน่งความรับผิดชอบคุณวุฒิ ประสบการณ์ทำงาน **สอง** รายจ่ายขององค์กร จำแนกออกเป็น 3 ส่วน ส่วนแรก รายจ่ายบุคลากร (staff expenditure) ส่วนที่สอง รายจ่ายการลงทุน (investment expenditure) ส่วนที่สาม รายจ่ายบริการสาธารณะ (service expenditure) โดยปกติหน่วยงานต้องกันเงินไว้สำหรับค่าเสื่อมและการลงทุนพัฒนาองค์กร ซึ่งอาจจะเป็นสัดส่วนร้อยละ 20-30 จึงมีเงินงบประมาณเหลือร้อยละ 70 ถ้าจัดสรรรายจ่ายบุคลากรมาก (สมมติว่าร้อยละ 30 ของรายได้) หมายความว่า รายจ่ายการจัดบริการสาธารณะเหลือร้อยละ 40 สะท้อนลักษณะ “การได้อย่างเสียอย่าง” (trade-offs) ซึ่งเป็นสัจธรรมอย่างหนึ่งในวิชาเศรษฐศาสตร์

เพื่อเข้าใจความสัมพันธ์ เรากำหนดความสัมพันธ์โดยแสดงในรูปสมการ Eq1 และ Eq2

$$\text{สมการที่ 1 } \text{SEXP} = f(\text{staff, position, experience})$$

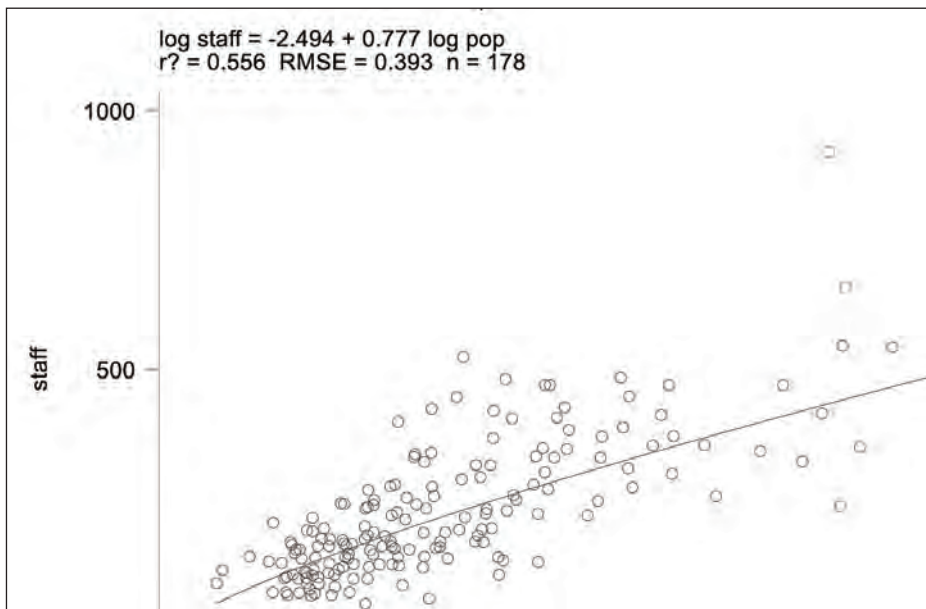
สมการที่ 1 สะท้อนความสัมพันธ์ตามหลักการบัญชี (accounting relation) กล่าวคือ รายจ่ายบุคลากรมาจากผลรวม (summation) ของรายจ่ายบุคลากรแต่ละราย คือ $\text{SEXP} = \sum w_i s_i$ $w =$ ค่าจ้างและค่าตอบแทนเฉลี่ย $s =$ จำนวนบุคลากร จำแนกตามตำแหน่งข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว

สมการที่ 2 $\text{SEXP} = g(\text{population, hidden population, tourist, activities})$

สมการที่ 2 สะท้อนความสัมพันธ์เชิงพฤติกรรม (behavioral relation) กล่าวคือ จำนวนบุคลากรท้องถิ่นแปรผันตามจำนวนประชากร ประชากรแฝง จำนวนนักท่องเที่ยว กิจกรรมและบริการสาธารณะที่ดำเนินการ ทั้งนี้ความสัมพันธ์ไม่จำเป็นต้องมีลักษณะเส้นตรง โดยทั่วไปสันนิษฐานว่าเป็นเส้นโค้งแบบ concave (concave function) ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งของที่มา “การประหยัดจากขนาด” ในมิติการบริหารงาน จำนวนลูกจ้างชั่วคราวเป็นปรับเปลี่ยนได้รวดเร็วขึ้นอยู่กับพิจารณาของผู้บริหาร การตัดสินใจเลิกจ้างอยู่ในข้อพิจารณาของผู้บริหาร

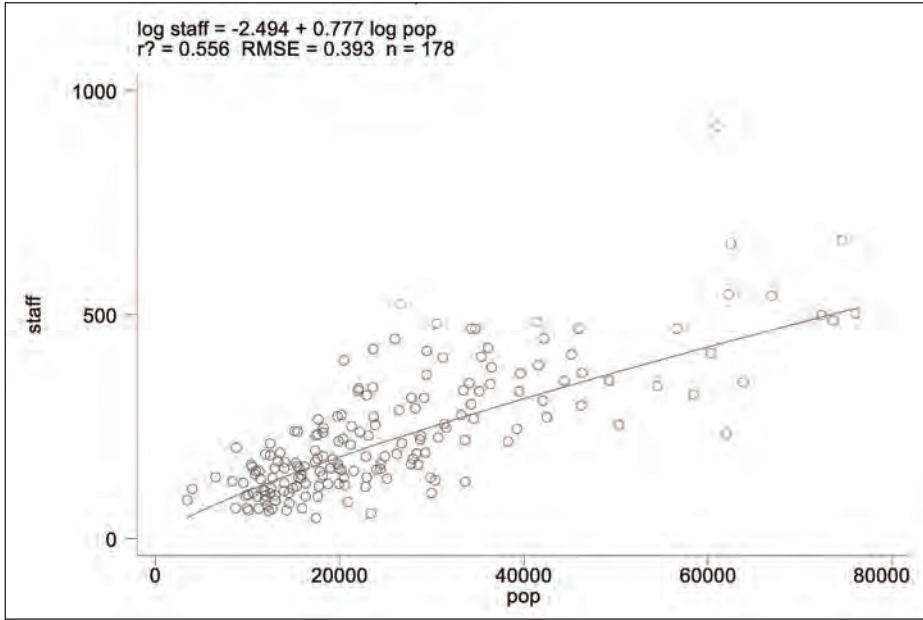
พร้อมกันนี้ขอแสดงรูปภาพแสดงการประหยัดจากขนาด ที่เกี่ยวกับการจ้างบุคลากรและขนาดประชากรโดยจำแนกตามประเภทหน่วยงาน (เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และ อบต.) ซึ่งลักษณะฟังก์ชันเป็น concave ดังภาพที่ 4.6-4.9

ภาพที่ 4.6 scatter plot บุคลากรต่อประชากร กรณีเทศบาลนคร



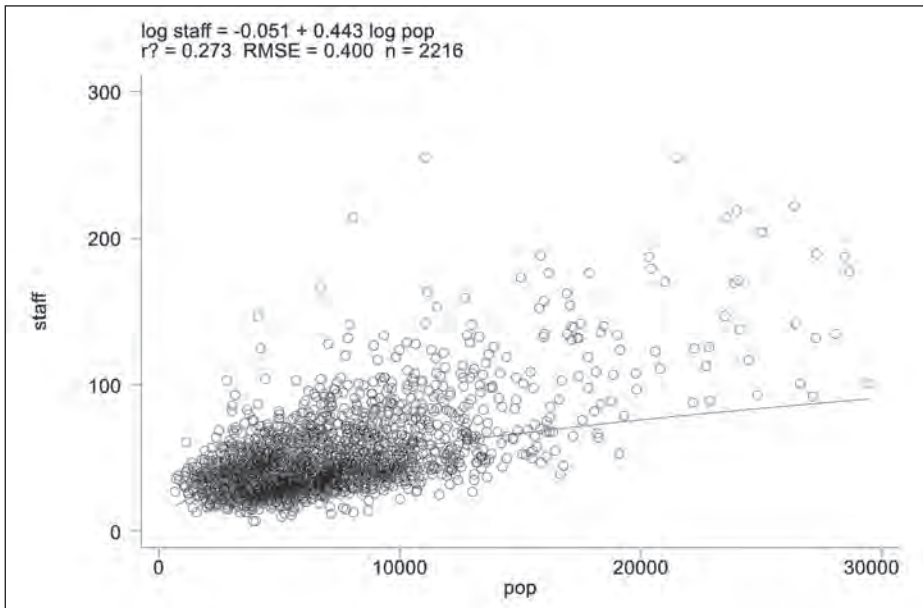
ที่มา: วิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อบท. ปี พ.ศ. 2559 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ภาพที่ 4.7 scatter plot บุคลากรต่อประชากร กรณีเทศบาลเมือง



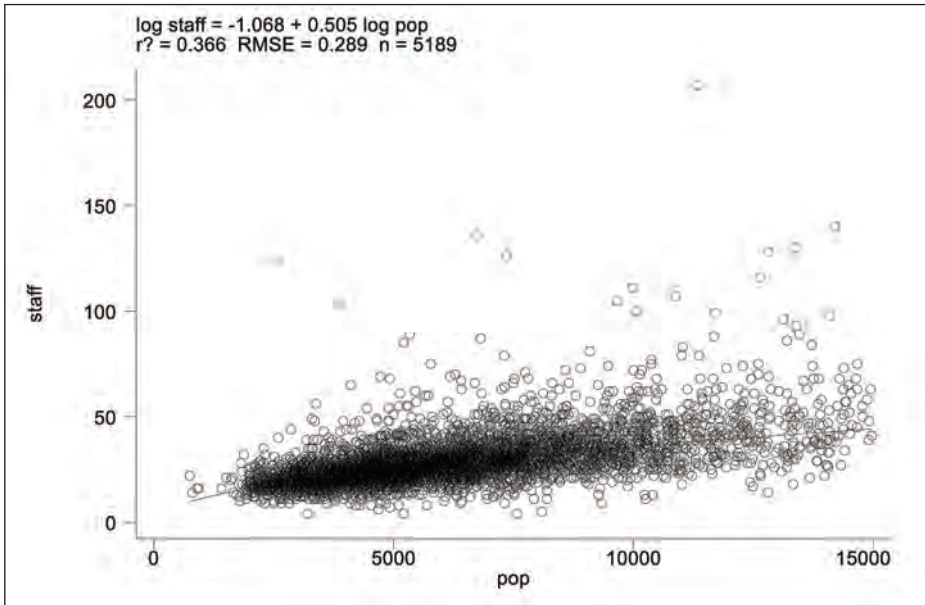
ที่มา: วิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อปท. ปี พ.ศ. 2559 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ภาพที่ 4.8 scatter plot บุคลากรต่อประชากร กรณีเทศบาลตำบล



ที่มา: วิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อปท. ปี พ.ศ. 2559 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ภาพที่ 4.9 scatter plot บุคลากรต่อประชากร กรณี อบต.

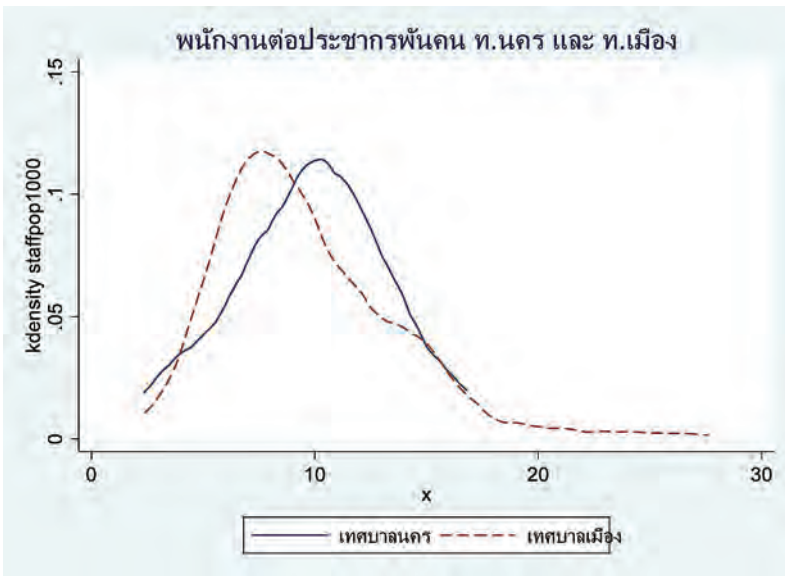


ที่มา: วิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อบต. ปี พ.ศ. 2559 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

พร้อมกันนี้ เมื่อพิจารณาลักษณะการกระจาย (distribution function) ของตัวแปรจำนวนบุคลากรของ อบต. ต่อประชากร 1,000 คน (staffpop1000) จำแนกตามประเภทของหน่วยงานท้องถิ่น แต่ละรูปแบบ ดังภาพที่ 4.10 และภาพที่ 4.11 จะพบว่า ลักษณะการกระจายตัวของจำนวนบุคลากรต่อประชากร 1,000 คน ของแต่ละรูปแบบ อบต. มีลักษณะแตกต่างกัน แต่ทั้งนี้ เทศบาลนคร และเทศบาลเมือง มีลักษณะการกระจายตัวใกล้เคียงกัน ซึ่งแนวโน้มในอนาคต เมื่อเทศบาลเมืองมีขนาดใหญ่ขึ้น อาจเป็นไปได้ที่ลักษณะการกระจายตัวจะขยับเคลื่อนไปในแนวทางเดียวกับเทศบาลนคร ขณะที่ เทศบาลตำบล และ อบต. มีลักษณะการกระจายตัวใกล้เคียงกัน แตกต่างกันในขนาดของการกระจายตัว ที่เทศบาลตำบลมีแบบแผนการกระจายตัวที่สมมาตรกว่า ขณะที่ อบต. มีการกระจุกตัวมากกว่ากระจายตัว อย่างไรก็ตาม แนวโน้มในอนาคต การเติบโตของการพัฒนาองค์กรของ อบต. อาจจะมีแนวโน้มรูปแบบเดียวกับเทศบาลตำบล

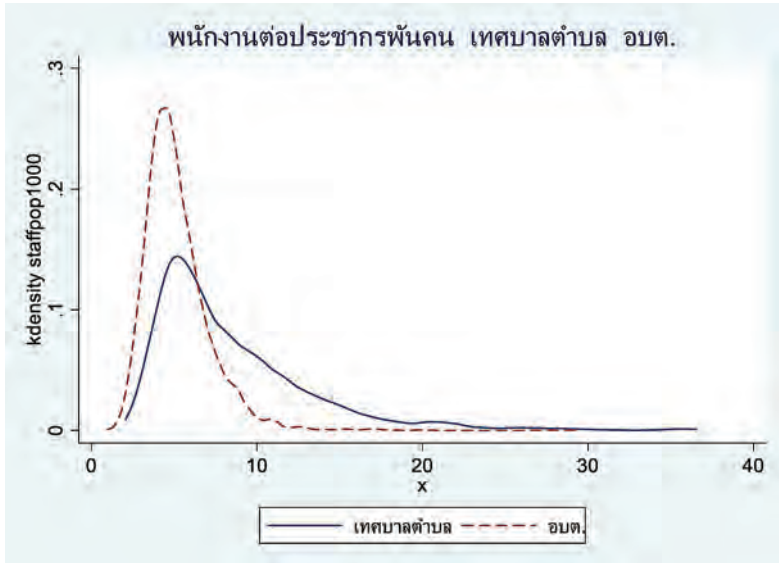
แบบจำลองเศรษฐกิจมิติถูกนำมาประยุกต์ใช้ เพื่อเข้าใจปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรตามกับตัวแปรอิสระ ซึ่งสะท้อนในรูปของค่าสัมประสิทธิ์ที่ออกมาเป็นทางบวกหรือทางลบ และสามารถนำไปวิเคราะห์หรือการพยากรณ์สถานการณ์สมมติ) ในที่นี้กำหนดให้จำนวนพนักงานเป็นตัวแปรตาม และตัวแปรอิสระชุดหนึ่งซึ่งสะท้อนความต้องการบริการสาธารณะ (ประชากร ความหนาแน่น) สะท้อนความแตกต่างเชิงสถาบัน ความแตกต่างระหว่างภูมิภาคโดยจำแนกออกเป็น 4 สมการย่อย ดังตารางที่ 4.5

ภาพที่ 4.10 การกระจายพนักงานท้องถิ่นต่อประชากรพันคน ของเทศบาลนครและเทศบาลเมือง



ที่มา: วิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อปท. ปี พ.ศ. 2559 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ภาพที่ 4.11 การกระจายพนักงานต่อประชากรพันคน กรณี ทต. และ อบต.



ที่มา: วิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อบท. ปี พ.ศ. 2559 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ตารางที่ 4.5 สมการจำนวนพนักงานท้องถิ่น จำแนกตามประเภทหน่วยงาน

ตัวแปรอิสระ	ตัวแปรตาม: จำนวนพนักงานท้องถิ่น				หมายเหตุ
	เทศบาลนคร	เทศบาลเมือง	เทศบาลตำบล	อปท.	
Caprev	0.1224 4.16	0.0161 10.97	0.0041 20.91	0.0034 32.98	รายได้ต่อจำนวนประชากร
pop1000	8.6546 7.3	8.9441 21.55	4.9456 51.39	3.5404 85.43	จำนวนประชากร 1 พันคน
Density	-0.0148 -0.47	-0.0086 -3.28	0.004 7.38	0.0066 10.44	ความหนาแน่นของประชากร
region dummies					ดัมมี่ภูมิภาค
North	129.2074 0.83	-46.4481 -2.55	-7.3506 -6.33	-4.7843 -12.6	เหนือ
South	9.8218 0.06	-4.6186 -0.27	-3.5883 -2.51	-4.9156 -11.82	ใต้
East	-59.578 -0.31	-20.2208 -1.04	3.0435 1.72	-2.5164 -4.34	ตะวันออก
West	(empty)	34.0581 1.41	1.9669 1.08	-1.3346 -2.35	ตะวันตก
Central	193.3561 0.67	-43.408 -1.9	-4.4577 -2.38	-3.7788 -6.55	กลาง
vicinities (bkk)	-20.8526 -0.13	-24.9465 -1.16	12.2773 4.31	5.4942 6.46	ปริมณฑล
constant term	-1287.8955 -3.5	-143.9131 -6.35	-20.7611 -10.42	-14.5213 -17.88	ค่าคงที่
N=	30	178	2,233	5,334	
Wald chi_squared	67.04	544.92	4232.96	10665.49	
prob > chi2	0	0	0	0	
R-squared	0.6714	0.7252	0.6283	0.6565	
root MSE	253.57	73.081	20.61	9.9653	

legend: b/t

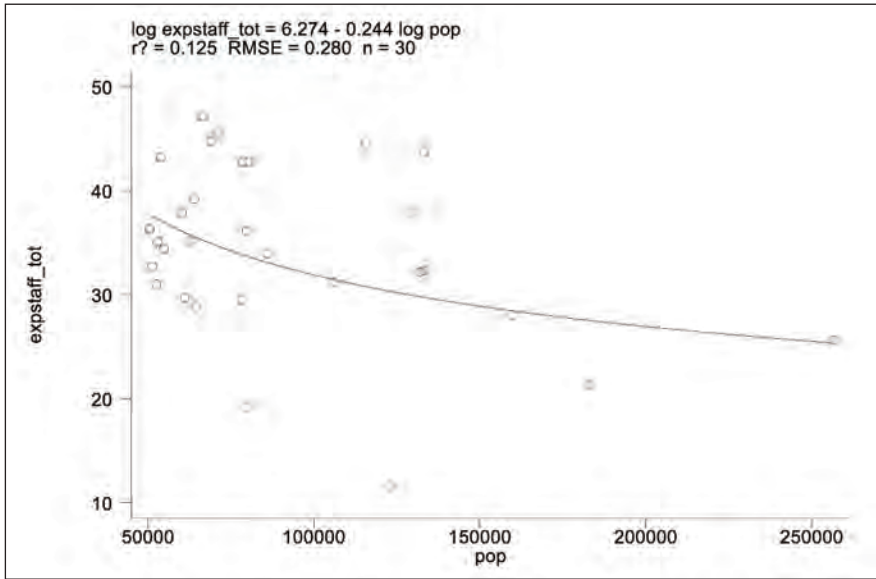
ที่มา: วิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อปท. ปี พ.ศ. 2559 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

จากตารางที่ 4.5 พบว่า รายได้ต่อจำนวนประชากร จำนวนประชากร (หน่วย 1 พันคน) และความหนาแน่นของประชากร โดยภาพรวมแล้วมีผลทางบวกต่อจำนวนพนักงานท้องถิ่น ยกเว้นในกรณีของ เทศบาลนคร และเทศบาลเมืองที่ความหนาแน่นกลับส่งผลในทางลบต่อจำนวนพนักงานท้องถิ่น ซึ่งอาจเนื่องมาจาก การที่ทั้งสองหน่วยงานนั้นมีจำนวนมากเพียงพออยู่แล้ว เมื่อพิจารณาตามภูมิภาค พบว่ามีจำนวนพนักงานท้องถิ่นมีความแตกต่างในแต่ละภูมิภาค ซึ่งโดยภาพรวมแล้วจำนวนพนักงานท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จะมีจำนวนพนักงานท้องถิ่นในหน่วยงานต่าง ๆ มากกว่าภูมิภาคอื่น ๆ โดยอาจมีบางกรณีที่มีจำนวนน้อยกว่า เช่น ในปริมณฑล เทศบาลตำบล และอบต. มีจำนวนพนักงานท้องถิ่นมากกว่า

ภาพที่ 4.12-4.15 เป็นการแสดงถึงการประมาณการรายจ่ายบุคลากรต่อจำนวนประชากรในแต่ละประเภทหน่วยงาน โดยพบว่า รายจ่ายบุคลากรต่อจำนวนประชากรมีแนวโน้มลดลงเมื่อจำนวนประชากรในพื้นที่นั้น ๆ เพิ่มขึ้น

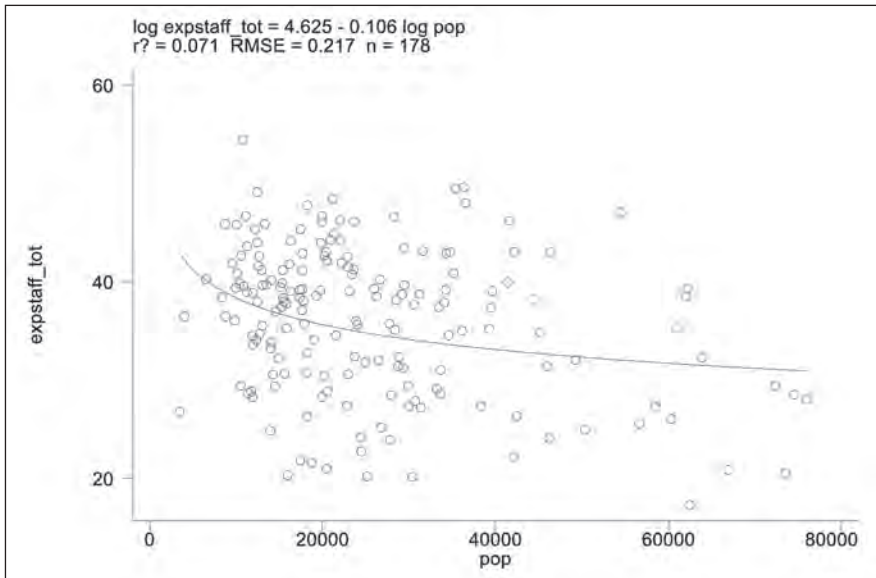
จากตารางที่ 4.6 พบว่า รายได้ อปท. ต่อจำนวนประชากร และความหนาแน่นของประชากร ส่งผลต่อรายจ่ายบุคลากรต่อประชากร 1 คน ในทางบวก ขณะที่จำนวนประชากร (หน่วย 1 พันคน) ส่งผลต่อรายจ่ายบุคลากรต่อประชากร 1 คน ในทางลบ โดยเมื่อพิจารณาตามภูมิภาคแล้วพบว่ารายจ่ายบุคลากรต่อประชากร 1 คน มีความแตกต่างกัน ซึ่งโดยเฉลี่ยแล้วภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นั้นจะมีรายจ่ายบุคลากรต่อประชากร 1 คน ในจำนวนที่สูงกว่าภูมิภาคอื่น ๆ

ภาพที่ 4.12 การประมาณการรายจ่ายบุคลากรต่อจำนวนประชากร กรณีเทศบาลนคร



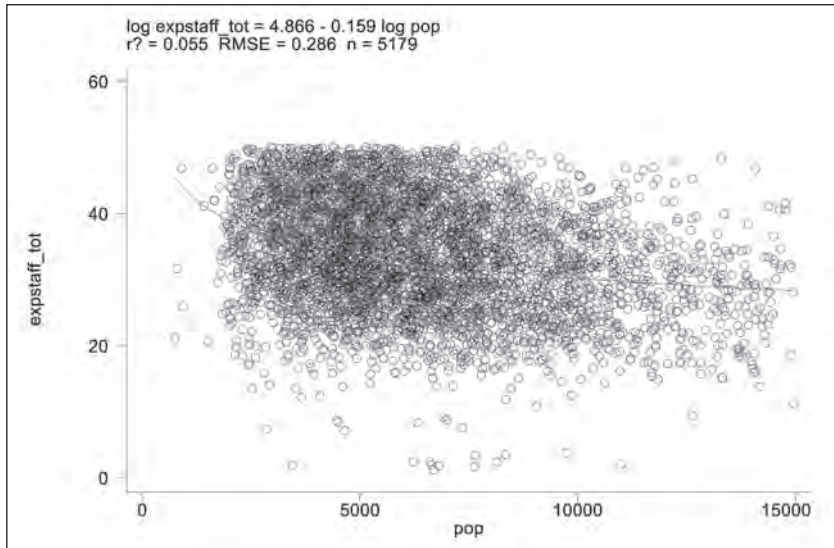
ที่มา: วิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อปท. ปี พ.ศ. 2559 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ภาพที่ 4.13 การประมาณการรายจ่ายบุคลากรต่อจำนวนประชากร กรณีเทศบาลเมือง



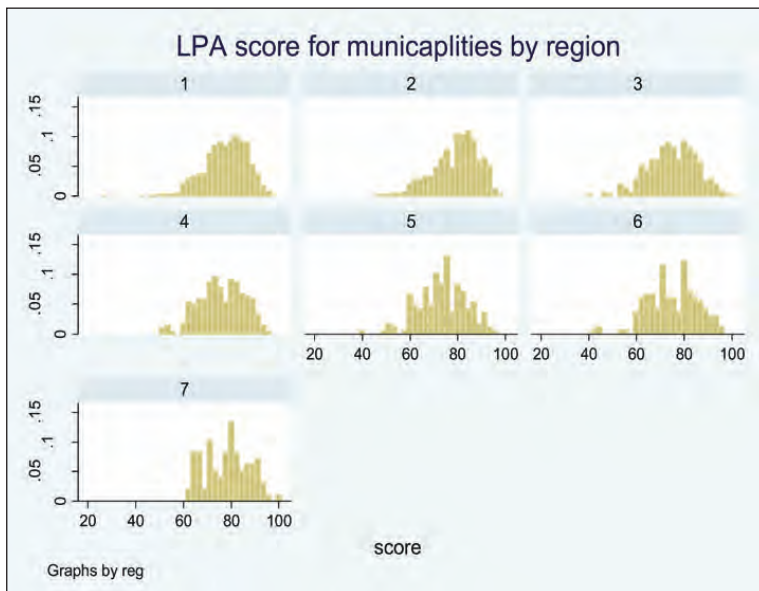
ที่มา: วิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อปท. ปี พ.ศ. 2559 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ภาพที่ 4.14 การประมาณการรายจ่ายบุคลากรต่อจำนวนประชากร
กรณีเทศบาลตำบล



ที่มา: วิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อปท. ปี พ.ศ. 2559 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ภาพที่ 4.15 scatter plot รายจ่ายบุคลากรต่อประชากร
กรณีองค์การบริหารส่วนตำบล



ที่มา: วิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อปท. ปี พ.ศ. 2559 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ตารางที่ 4.6 สมการรายจ่ายบุคลากรต่อประชากร (1 พันคน) จำแนกตามประเภทหน่วยงาน

ตัวแปร	ตัวแปรตาม: รายจ่ายบุคลากรต่อประชากร 1 คน				หมายเหตุ
	เทศบาลนคร	เทศบาลเมือง	เทศบาลตำบล	อปท.	
revenue per capita	0.2972 6.24	0.3646 21.76	0.2935 45.5	0.107 29.36	รายได้ อปท. ต่อจำนวนประชากร
pop1000	-7.3278 -3.82	-17.8647 -3.76	-42.1614 -13.32	-67.7307 -45.78	ประชากร 1 พันคน
Density	0.1196 2.35	0.0848 2.82	0.1593 8.95	0.2433 10.86	ความหนาแน่นของประชากร
region dummies					ดัมมี่ภูมิภาค
North	-61.1939 -0.24	-91.0291 -0.44	-181.6802 -4.76	-70.1876 -5.18	เหนือ
South	-567.5544 -2.19	-275.6216 -1.4	-45.1494 -0.96	-169.8971 -11.45	ใต้
East	-830.7159 -2.63	-324.405 -1.46	-143.6602 -2.47	-98.7022 -4.77	ตะวันออก
West	(empty)	-25.9909 -0.09	-87.9207 -1.47	-107.4613 -5.31	ตะวันตก
Central	-151.0335 -0.32	-655.4924 -2.51	-59.8315 -0.97	19.2513 0.93	กลาง
vicinities (bkk)	-875.3816 -3.29	-597.8604 -2.42	-166.9887 -1.78	17.6429 0.58	ปริมณฑล
constant term	646.2702 1.08	60.8039 0.23	224.3785 3.42	1367.3548 47.15	ค่าคงที่
N	30	178	2,233	5,334	
Wald chi_square	127.95	898.43	5460.33	5919.73	
prob > chi2	0	0	0	0	
R-squared	0.824	0.8625	0.8175	0.6046	
root MSE	410.64	835.77	677.65	355.8	
					legend:

ที่มา: วิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อปท. ปี พ.ศ. 2559 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

4.6 สรุปท้ายบท

ในบทนี้เป็นการค้นคว้าที่ช่วยยืนยันว่า “การประหยัดจากขนาด” เกี่ยวข้องกับ โครงสร้างบุคลากร (หรือการจ้างงาน) ของ เทศบาล และ อบต. กล่าวคือ หน่วยงาน ท้องถิ่นยึด “โครงสร้างบุคลากร” เป็นกรอบกำหนดจำนวนข้าราชการ (และตำแหน่ง sg1... sg5) และ จำนวนลูกจ้าง (st1, st2) ข้อสรุปในประการสำคัญ คือ แม้องค์กร ท้องถิ่นมีขนาดเล็ก – แต่จำนวนบุคลากร “คงที่” จึงมิได้ใช้ประโยชน์จากการประหยัด จากขนาด (หมายถึง staffpop1000 สูง และ capxstaff สูงมาก) เมื่อองค์กร มีขนาดใหญ่ขึ้น “ต้นทุนบุคลากร” แทบไม่เปลี่ยนแปลง ดังนั้น staffpop1000 และ capxstaff มีแนวโน้มลดลง ดังประจักษ์จกตารางหรือรูปภาพหรือค่าสัมประสิทธิ์ ในแบบจำลองเศรษฐมิติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีขนาดประชากรน้อยกว่า 5,000 คน (กรณี อบต.) “marginal cost” ของค่าจ้างบุคลากรมีแนวโน้มลดลงอย่างรวดเร็ว ซึ่งตีความได้ว่า หากปรับปรุงองค์กรโดยการควบรวม เทศบาล หรือ อบต. เข้าด้วยกัน (เช่น เดิมสองหน่วยงานมีประชากร 3,000 คน และ 2,000 คนตามลำดับ) สามารถ ประหยัดรายจ่ายค่าบุคลากร – ซึ่งอาจจะทำได้ด้วยการเลิกจ้าง “ลูกจ้างชั่วคราว” หรือกระบวนโอนย้ายไปยังเทศบาลอื่น ๆ ที่ขาดแคลนแรงงาน



บทที่ 5

คุณภาพของบริการสาธารณสุข: วิเคราะห์ผ่านคะแนน LPA²⁶

²⁶ เนื้อหาในบทความนี้ได้นำเสนอในการประชุมทางวิชาการเศรษฐศาสตร์ระดับชาติ ครั้งที่ 12 จัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง วันที่ 13 กรกฎาคม 2561 ต่อมาได้รับการเผยแพร่ในวารสารเศรษฐศาสตร์และนโยบายสาธารณะ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ปีที่ 9 ฉบับที่ 18 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2561) หน้า 91-108.

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยงานกำกับท้องถิ่น ได้ริเริ่มจัดเก็บข้อมูลเพื่อประเมินผลการทำงานของเทศบาลและ อบต. ทั่วประเทศ ภายใต้โครงการวิจัยที่เรียกชื่อย่อว่า LPA (local performance assessment) เพื่อส่งเสริมให้ อบต. แข่งขันการจัดทำบริการสาธารณะที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล เนื้อหาครอบคลุมการจัดบริการสาธารณะโดยจำแนกออกเป็น 4 ด้าน (ซึ่งจะขยายความต่อไป) คณะวิจัยเห็นว่าเป็นข้อมูลขนาดใหญ่ (big data) ที่มีคุณค่าสมควรนำมาวิเคราะห์วิจัย สรุปเป็นคะแนน (คะแนนเต็ม 100) ซึ่งช่วยให้ทราบว่า อบต. ที่มีผลงานดีเด่น ดีมาก ดี หรือต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานมีจำนวนเท่าใด? และกระจายตัวอย่างไร? ข้อมูลชุดนี้ยังมีคุณประโยชน์ต่อโครงการวิจัยรวบรวมหน่วยงานท้องถิ่นขนาดเล็ก เนื่องจากมีความห่วงใยว่า หากรวบรวมท้องถิ่น 2-3 แห่งเข้าด้วยกัน – จะส่งผลกระทบต่อคุณภาพบริการสาธารณะในทางบวกหรือทางลบ? หากรวบรวมเข้าด้วยกันแล้วทำให้คุณภาพบริการสาธารณะลดลงก็มีเหตุผลสมควรที่จะทบทวนหรือชะลอแนวความคิดการรวบรวม

ผู้วิจัยได้นำข้อมูลของเทศบาล และ อบต. ทั้งหมด (จำนวน 7,775 แห่ง) นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ จำแนกระหว่างกลุ่ม (เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบลและ อบต.) จำแนกตามภูมิภาค โดยใช้วิธีการทางสถิติ คือ กำหนดให้คะแนน LPA เป็นตัวแปรตาม พร้อมกับสันนิษฐานว่า มีตัวแปรอิสระที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น จำนวนประชากร ขนาดพื้นที่ รายได้ต่อหัว รายได้ทางการคลัง ฯลฯ ใช้เทคนิค robust regression ในการประมาณการ ในโอกาสนี้ขอนำผลวิเคราะห์มาแสดงพร้อมกับข้อสังเกตเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่าง LPA และ ขนาดของเทศบาล/อบต.

5.1 คำถามการวิจัยและข้อสันนิษฐาน

เทศบาล และ อบต. เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่หลักคือจัดบริการสาธารณะสนองความต้องการของประชาชนและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ โดยผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ภายใต้การกำกับของหน่วยงานราชการส่วนกลาง²⁷ (วีระศักดิ์ เครือเทพและคณะ, 2560) ในแต่ละปีหน่วยงานท้องถิ่นมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะและได้รายงานข้อมูลให้รัฐบาลทราบ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลท้องถิ่น) โดยทั่วไปเทศบาลและอบต. รายงานข้อมูล 2 ประเภท คือ รายงานทางการคลัง (รายได้/รายจ่าย) และรายงานทางการเงิน (ทรัพย์สิน หนี้สินและทุน) การที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นริเริ่มวัดผลการทำงานเป็นเรื่องใหม่ที่นำชื่นชม สอดคล้องกับหลักการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (NPM, new public management) ซึ่งเน้นการวัดผลผลิต-ผลลัพธ์ของการทำงาน และการจัดสรรงบประมาณอิงผลลัพธ์

5.2 โครงการการประเมิน LPA

ในปี พ.ศ. 2549 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ริเริ่มจัดทำระบบการติดตามประเมินผล อบต. เพื่อกำหนด “เกณฑ์มาตรฐาน” ของบริการสาธารณะ พร้อมกับมอบอำนาจให้คณะประเมินชุดหนึ่งเรียกว่า Core Team ซึ่งกระจายอยู่ในทุกจังหวัด ทำหน้าที่ตรวจประเมินบริการสาธารณะตามตามหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนด ในเวลาต่อมา ปี พ.ศ. 2558 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ปรับปรุงแนวทางการประเมินใหม่ โดยใช้คำศัพท์ว่า การประเมินการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Performance Assessment) จำแนกออกเป็น 4 ด้าน

ด้านที่ 1 ด้านการบริหารจัดการ (7 หัวข้อ ประกอบด้วย 34 ข้อคำถาม)

ด้านที่ 2 ด้านการบริหารงานบุคคลและกิจการสภา (2 หัวข้อ ประกอบด้วย 36 ข้อคำถาม)

²⁷ หน่วยราชการส่วนกลางที่ทำหน้าที่กำกับ-กำหนดเกณฑ์-และสนับสนุนท้องถิ่น นั้นความจริงมีหลากหลาย ตัวอย่างเช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ มีบทบาทการอนุมัติงบประมาณการจัดทำโครงการ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินกำกับดูแล

ด้านที่ 3 ด้านการบริหารงานการเงินและการคลัง (สำหรับ อบจ. 5 ประกอบด้วย 31 ข้อคำถาม สำหรับเทศบาล/อบต. 5 หัวข้อ ประกอบด้วย 41 ข้อคำถาม)

ด้านที่ 4 ด้านการบริการสาธารณะ (17 หัวข้อการประเมิน)

จากเอกสารของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ระบุว่าโครงการ LPA มีวัตถุประสงค์ดังนี้

ก) สร้างมาตรฐานของบริการสาธารณะท้องถิ่นให้เป็นที่ประจักษ์

ข) ผลักดันให้หน่วยงานท้องถิ่นแข่งขันการทำความดี โดยจัดทำบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ อย่างน้อยตามมาตรฐาน โดยประสงค์ให้หน่วยงานท้องถิ่นที่ดีกระจายอย่างทั่วถึงทุกภูมิภาค

ค) การเผยแพร่ข้อมูลสนเทศให้สาธารณชนรับทราบ โดยแสดงเป็นดัชนีคือคะแนน LPA (คะแนนเต็ม 100) เพื่อส่งเสริม“บรรยากาศการแข่งขัน”

5.3 ข้อเสนอพื้นฐานการวิจัย

H1: ตามหลักที่ควรจะเป็น เทศบาล และ อบต. ทุกแห่ง ตั้งใจทำงานอย่างเต็มที่ ตามที่ผู้บริหารแถลงนโยบายต่อสภาท้องถิ่น/การหาเสียงกับประชาชน ทั้งนี้ภายใต้ข้อจำกัดด้านงบประมาณ อำนาจหน้าที่ และสภาพปัญหาของแต่ละท้องถิ่น คณะวิจัยจึงคาดว่าคะแนน LPA ของทุกแห่งควรอยู่ในระดับดีมาก (คะแนน 85 หรือสูงกว่านั้น)

H2: ในสภาพความเป็นจริง เทศบาล และ อบต. แต่ละแห่งทำงานภายใต้สภาพแวดล้อมที่ต่างกันทั้งมิติเชิงกายภาพ ฐานะการเงิน รายได้ และงบประมาณ ความสามารถขององค์กร จึงอาจเป็นไปได้ว่า เทศบาล และ อบต. บางแห่ง มีคะแนน LPA ต่ำกว่าระดับดีมาก

H3: ขนาดประชากร เป็นตัวแปรหนึ่งซึ่งมีความสัมพันธ์กับคะแนน LPA เนื่องจากท้องถิ่นขนาดเล็ก มีรายได้และงบประมาณจำกัด ดังนั้น มีความเสี่ยงที่การจัดบริการสาธารณะไม่ครบถ้วน หรือการจัดกิจกรรมต่ำกว่าเกณฑ์ นอกจากนี้ ขนาดรายได้ท้องถิ่นต่อประชากร (per capita local revenue) อาจเป็นข้อจำกัด เนื่องจากการจัด

บริการสาธารณะ/กิจกรรมล้วนต้องใช้งบประมาณ ข้อสังเกตเบื้องต้นคือ บริการสาธารณะบางประเภทที่ค่าใช้จ่ายสูงหรือลงทุนมาก (เช่น การจัดเก็บขยะ บริการดับเพลิง โรงเรียน) หน่วยงานท้องถิ่นขนาดเล็กและฐานะการเงินจำกัดอาจจะมีได้ให้บริการ

5.4 การศึกษาเชิงประจักษ์

แหล่งข้อมูล ผู้วิจัยได้ประมวลข้อมูลหลายมิติ นอกเหนือจากคะแนน LPA ได้รวบรวมข้อมูลพื้นฐาน (เช่น จำนวนประชากร ขนาดพื้นที่ ความหนาแน่นของประชากร) ข้อมูลการคลังและงบประมาณ และ ข้อมูลบุคลากร มาวิเคราะห์โดยใช้แบบจำลองเศรษฐมิติ ค่าสถิติที่ใช้หมายถึงปีงบประมาณ 2559

การวิเคราะห์เปรียบเทียบ (comparative analysis)

การวิเคราะห์กระจายของคะแนน LPA โดยใช้สถิติเปอร์เซ็นต์ไทล์ (percentile) ดังแสดงในตารางที่ 5.1 มีข้อสังเกตดังต่อไปนี้ หนึ่ง เทศบาลนครมีคะแนน LPA สูงสุด โดยค่าเฉลี่ยเท่ากับ 81 และมีคุณลักษณะ stochastic dominance หมายถึง ผลเปรียบเทียบทุกระดับเปอร์เซ็นต์ไทล์ (p10, p25, p50, p75, p90) สูงกว่า สอง คะแนน LPA ของเทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และ อบต. ใกล้เคียงกัน ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 77

ลำดับต่อมาเราให้ความสำคัญกับมิติพื้นที่ (จำแนกตามภูมิภาค) ตารางที่ 5.2 เปรียบเทียบ คะแนน LPA ของเทศบาลทั้ง 3 ประเภท โดยมีข้อสังเกตว่า คะแนน LPA ในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และปริมณฑลกรุงเทพฯ สูงกว่าภาคใต้ ภาคตะวันออก ภาคตะวันตก และภาคกลางอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

ตารางที่ 5.1 ค่าสถิติพรรณนาและการกระจายตัวของคะแนน LPA จำแนกตามประเภทท้องถิ่น

ประเภท	รวม เทศบาล และ อบต.						
	N	Mean	p10	p25	p50	p75	p90
	หน่วยงาน	(max=100)					
เทศบาลนคร	30	81.10	71.47	75.88	82.055	85.88	91.47
เทศบาลเมือง	177	77.02	63.53	70	79.41	84.71	88.24
เทศบาลตำบล	2,233	77.09	64.12	70.91	77.65	84.12	88.82
อบต.	5,333	77.51	64.71	71.18	78.82	84.71	88.82
รวม	7,773	77.40	64.12	71.18	78.24	84.71	88.82

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

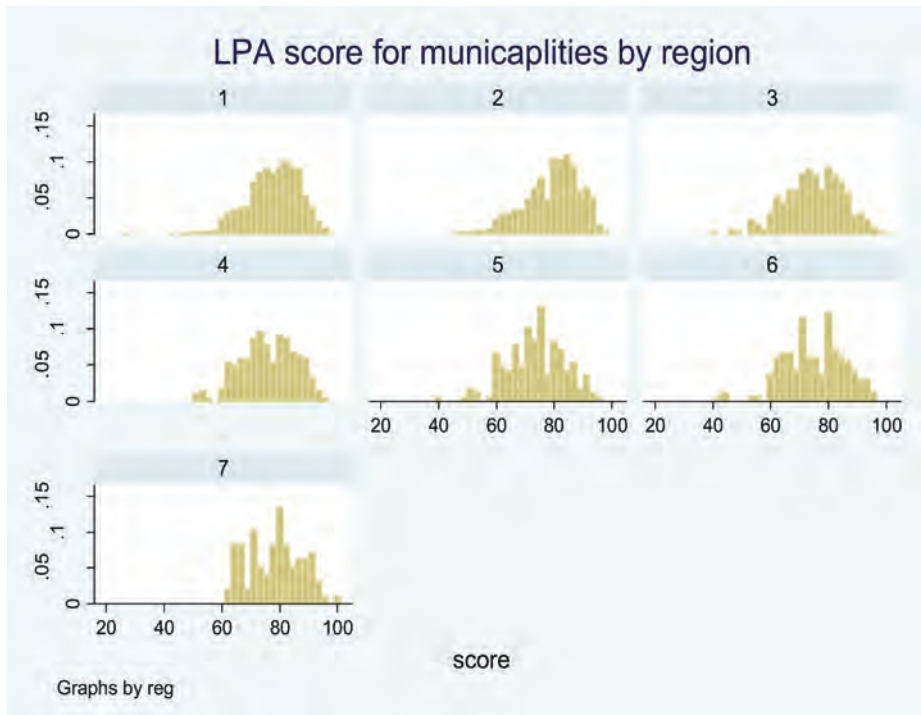
ตารางที่ 5.2 คะแนน LPA ของเทศบาลทั้งสามประเภท เปรียบเทียบระหว่างภูมิภาค

ภูมิภาค	เทศบาล						
	N	mean	p10	p25	p50	p75	p90
	หน่วยงาน	(max=100)					
ตะวันออกเฉียงเหนือ	889	77.77	65.29	72.35	78.24	84.12	88.82
เหนือ	567	79.39	65.88	73.53	80.59	86.47	90.59
ใต้	347	74.98	61.21	68.24	75.88	81.76	87.06
ตะวันออก	207	75.81	62.94	69.41	76.47	82.94	88.24
ตะวันตก	168	73.64	60.59	66.47	74.12	80.59	86.47
กลาง	165	75.06	61.76	67.06	75.88	82.94	88.24
ปริมณฑล	97	78.26	65.29	70.59	78.82	85.29	90.59
ค่าเฉลี่ย	2440	77.14	64.12	70.75	78.24	84.12	88.82

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

เพื่อให้เห็นภาพการกระจายของคะแนน LPA ได้แสดงในรูปกราฟเปรียบเทียบระหว่าง 7 ภูมิภาค โดยมีข้อสังเกตว่า คะแนน LPA ของเทศบาลส่วนใหญ่อยู่ในช่วงพิสัย 70-80 คะแนน อย่างไรก็ตาม มีเทศบาลที่มีคะแนน LPA ต่ำกว่า 30 คะแนน

รูปภาพที่ 5.1 กราฟแท่งแสดงคะแนน LPA ในกลุ่มเทศบาล จำแนกตามภูมิภาค



ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

หมายเหตุ รหัสภูมิภาค 1=ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 2=ภาคเหนือ 3=ภาคใต้ 4=ภาคตะวันออก 5=ภาคตะวันตก 6=ภาคกลาง 7=ปริมณฑลกรุงเทพฯ

สำหรับการเปรียบเทียบการกระจายของคะแนน LPA ของ อบต. จำแนกตามภูมิภาค ในตารางที่ 5.3 มีข้อสังเกตว่า ภาคเหนือ ปริมณฑลกรุงเทพฯ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีคะแนน LPA เฉลี่ยในช่วงพิสัย 77-79 คะแนน ซึ่งสูงกว่าภาคใต้ ภาคตะวันออก ภาคตะวันตก และภาคกลาง ที่ค่าเฉลี่ยในช่วงพิสัย 75-76 คะแนน

ตารางที่ 5.3 คะแนน LPA ขององค์การบริหารส่วนตำบลเปรียบเทียบระหว่างภูมิภาค

ภูมิภาค	อบต.						
	N	Mean	p10	p25	p50	p75	p90
	หน่วยงาน	(max=100)					
ตะวันออกเฉียงเหนือ	2,058	77.73	65.29	71.76	78.24	84.71	88.82
เหนือ	1,108	79.33	66.47	74.12	81.18	85.88	89.41
ใต้	829	76.53	62.42	70	77.65	84.12	88.24
ตะวันออก	368	75.95	64.71	70	77.06	83.53	88.24
ตะวันตก	368	74.75	60.59	68.82	75.88	82.645	87.65
กลาง	389	76.82	63.53	71.18	77.65	82.94	87.65
ปริมณฑล	213	78.63	65.88	73.53	80.59	86.47	90.59
ค่าเฉลี่ย	5,333	77.51	64.71	71.18	78.82	84.71	88.82

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

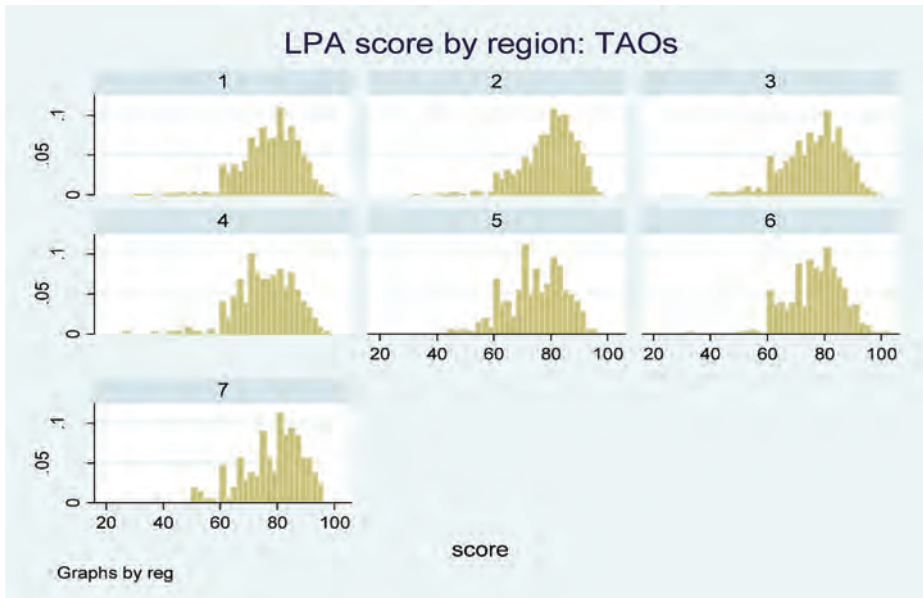
ในรูปภาพที่ 5.2 แสดงการกระจายข้อมูลคะแนน LPA ของ อบต. จำแนกตามภูมิภาคทั้ง 7 ภูมิภาคให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งพบว่า การกระจุกตัวของค่าคะแนนของเทศบาลส่วนใหญ่จะอยู่ในช่วง 60-70 คะแนน และมีลักษณะการกระจายของข้อมูลที่มากกว่าของเทศบาล นอกจากนี้ยังมีเทศบาลบางแห่งที่มีคะแนน LPA ต่ำกว่า 30 คะแนน เช่น ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ ภาคตะวันออก เป็นต้น

คณะวิจัยได้นำคะแนน LPA มาจำแนกใหม่ โดยแบ่งเป็น 5 กลุ่มในลักษณะ ordinal scale คล้ายคลึงกับการให้คะแนนนักเรียน/นักศึกษา กลุ่มที่หนึ่ง เรียกว่า “โดดเด่น” หมายถึงคะแนน 90 หรือสูงกว่า กลุ่มที่สอง นิยามว่า “ดีมาก” หมายถึงช่วงพิสัย 80-89 กลุ่มที่สาม เรียกว่า “ดี” หมายถึงช่วงพิสัย 70-79 กลุ่มที่สี่ นิยามว่า “พอใช้” หมายถึงช่วงคะแนน 60-69 และ กลุ่มที่ห้า เรียกว่า “ตกเกณฑ์” หมายถึงต่ำกว่า 60 คะแนน

ข้อสังเกตคือ ก) คะแนนของเทศบาล และ อบต. ส่วนใหญ่อยู่ในช่วงพิสัย 70-89 คะแนน หมายถึงกลุ่มที่ 3 และ 4 ถือว่า “ดีมาก” คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 72 ของ

หน่วยงานทั้งหมด ข) เทศบาล และอบต.ที่มีคะแนน LPA เกิน 90 ขึ้นไปซึ่งถือว่าเป็น “โดดเด่น” มีจำนวน 603 แห่งคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 8 ค) ร้อยละ 20 ของเทศบาล และ อบต. มีคะแนน LPA ต่ำกว่า 70 ซึ่งจัดเป็นกลุ่มพอใช้และต่ำกว่าเกณฑ์ ตารางที่ 5.5 แสดงการกระจายตามภูมิภาคของ อบต. ที่ได้รับการประเมิน “โดดเด่น” จำนวน 603 แห่ง ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 7.8

รูปภาพที่ 5.2 กราฟแท่งแสดงคะแนน LPA ของ อบต. จำแนกตามภูมิภาค



ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

หมายเหตุ รหัสภูมิภาค 1=ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 2=ภาคเหนือ 3=ภาคใต้ 4=ภาคตะวันออก 5=ภาคตะวันตก 6=ภาคกลาง 7=ปริมณฑลกรุงเทพฯ

ตารางที่ 5.4 การจำแนก LPA ออกเป็นสี่กลุ่ม

กลุ่ม	คะแนน LPA เทศบาล และ อบต.		
	ความหมาย	ความถี่	ร้อยละ
1	ต่ำกว่าเกณฑ์	213	2.74
2	พอใช้ 60-69.9	1,393	17.92
3	ดี 70-79.9	2,645	34.03
4	ดีมาก 80-89.9	2,919	37.55
5	โดดเด่น >90	603	7.76
	รวม	7,773	100

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ตารางที่ 5.5 อบต. ที่มีคะแนน LPA > 90 ขึ้นไปกระจายตามภูมิภาค

ภูมิภาค	อบต.	เทศบาลนคร	เทศบาลเมือง	เทศบาลตำบล	รวม
	หน่วย แห่ง				
ตะวันออกเฉียงเหนือ	156		1	54	211
เหนือ	110	2	3	69	184
ใต้	55		2	20	77
ตะวันออก	23		3	8	34
ตะวันตก	14			9	23
กลาง	25		1	11	37
ปริมณฑล	25	2	1	9	37
รวม	408	4	11	180	603

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ในตารางที่ 5.6 แสดงสถิติพื้นฐานของเทศบาล และ อบต. ได้แก่ รายได้ จำนวนประชากร จำนวนพนักงาน พนักงานต่อประชากรพันคนและขนาดพื้นที่ ตัวแปรเหล่านี้นำไปทดสอบว่ามีความสัมพันธ์กับคะแนน LPA ในทางบวกหรือทางลบ

ตารางที่ 5.7 แสดงผลประมาณการด้วยเทคนิค robust regression โดยกำหนดให้ตัวแปรตามหมายถึง คะแนน LPA และทดสอบความสัมพันธ์กับตัวแปรอิสระ ผลการศึกษายืนยันว่า ก) ขนาดประชากรมีผลทางบวกต่อคะแนน LPA อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ข) รายได้ต่อหัวมีผลในทางบวกต่อตัวแปรตามอย่างมีนัยสำคัญ—ในกรณีเทศบาลตำบล และ อบต. แต่ไม่มีนัยสำคัญในกรณีของเทศบาลเมือง และน่าสังเกตว่า ผลของจำนวนประชากรกับคะแนน LPA ในกรณีเทศบาลนครนั้นเป็นไปในทางตรงกันข้าม ซึ่งอาจจะสะท้อนว่า เทศบาลนครที่มีจำนวนประชากรมากเกินไปทำให้การดูแลและให้บริการไม่ทั่วถึง ค) ขนาดพื้นที่มีนัยสำคัญในทางลบกับตัวแปรตามในกรณีของเทศบาลนคร แต่มีผลทางบวกในกรณีเทศบาลตำบล และไม่มีนัยสำคัญกรณี อบต. และ เทศบาลเมือง ง) ตัวแปรดัมมีภูมิภาคโดยเริ่มต้นนั้นสันนิษฐานว่า คะแนน LPA น่าจะมีความแตกต่างกันเนื่องจากปัจจัยทางสังคมและวัฒนธรรม โดยกำหนดให้ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นค่าอ้างอิง (ค่าสัมประสิทธิ์ = 0) ผลที่ได้จากค่าสัมประสิทธิ์ของดัมมี สรุปได้ว่า ภาคเหนือมีแนวโน้มจะได้รับคะแนน LPA สูงกว่าภาคอื่นๆ ตามมาคือภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยสันนิษฐานอาจจะสะท้อนวัฒนธรรมและค่านิยมของคนเหนือที่วิถีชีวิตเรียบง่ายพอใจสภาพที่เป็นอยู่และความเข้าใจฝ่ายบริหาร สำหรับภาคใต้-ภาคตะวันออก-ภาคตะวันตกนั้นคะแนน LPA มีแนวโน้มต่ำกว่าภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งไม่ชัดเจนว่ามีเหตุผลอย่างไร ในขั้นนี้เพียงสันนิษฐานว่าวิถีชีวิตแบบเมืองมีสัดส่วนสูงกว่า การเข้าร่วมกิจกรรมกับท้องถิ่นน้อยกว่าซึ่งอาจจะเป็นมูลเหตุจูงใจให้การจัดกิจกรรม/บริการสาธารณะท้องถิ่น ทำได้น้อยกว่าและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมที่จัดต่ำกว่าภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

จากผลการทดสอบ มีคำถามชวนคิดว่า หนึ่ง รายได้ต่อหัว—มีนัยสำคัญต่อคะแนน LPA หรือไม่ ได้ข้อสรุปสองแนวทาง กรณีแรก อบต. และเทศบาลตำบลยืนยันว่า รายได้ต่อหัวมีนัยสำคัญต่อคะแนน ทั้งนี้เพราะรายได้ต่อหัวของ อบต. และเทศบาลตำบล ค่อนข้างจำกัด ดังนั้นการที่ท้องถิ่นได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้น ย่อมหมายถึงโอกาสการจัดทำบริการสาธารณะเพิ่มขึ้น และส่งผลทางบวกต่อคะแนน LPA ในกรณีเทศบาลนครและเทศบาลเมือง เป็นหน่วยงานที่มีระดับรายได้ต่อหัวสูงอยู่แล้ว การเปลี่ยนแปลงของรายได้จึงมิได้ส่งผลต่อคะแนน LPA อย่างมีนัยสำคัญ สอง

การเปรียบเทียบระหว่างภูมิภาค พบหลักฐานว่าภาคเหนือ-ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ-และปริมณฑลกรุงเทพ ได้รับการประเมินคะแนน LPA สูงกว่าโดยเปรียบเทียบกับภาคใต้-ภาคตะวันออก-ภาคตะวันตก ทั้งนี้ภายใต้เงื่อนไขปัจจัยอื่นๆคงที่ เหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น ผู้วิจัยเสนอความคิดเห็นว่าอาจเกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมท้องถิ่น ภาคเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือที่วิถีชีวิตที่ไม่เร่งรีบ ประชาชนมีเวลาเข้าร่วมกิจกรรมที่เทศบาลและ อบต. ดำเนินการและมีการมองสังคมในแง่ดีมากกว่าเชิงวิจารณ์หรือติติง อย่างไรก็ตามข้อเสนอดังกล่าวถือเป็นข้อเสนอความเห็นมากกว่าเป็นบทสรุป โดยควรมีการสืบค้นต่อและอาจจะใช้วิธีการเชิงคุณภาพในการศึกษา

ตารางที่ 5.7 เป็นการทดสอบความสัมพันธ์ของตัวแปรอื่น ๆ ที่มีต่อคะแนน LPA โดยพบว่า จำนวนประชากรส่งผลในทางบวกกับคะแนน LPA ในทุกรูปแบบการปกครองท้องถิ่น ขณะที่ รายรับต่อหัว และพื้นที่ ส่งผลต่อคะแนน LPA ในรูปแบบที่ต่างกันไป โดยรายรับต่อหัว ส่งผลในทางบวกกรณีเทศบาลตำบล และอบต. ขณะที่ส่งผลทางลบในเทศบาลนครและเทศบาลเมือง สำหรับปัจจัยพื้นที่พบว่า ขนาดพื้นที่ส่งผลในทางลบกับคะแนน LPA ในกรณี เทศบาลนคร และอบต. แต่กลับส่งผลทางบวกในกรณีเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล และเมื่อทดสอบความแตกต่างทางภูมิภาคแล้วพบว่า โดยภาพรวมแล้วภาคเหนือมีแนวโน้มที่จะมีคะแนนโดยเฉลี่ยสูงกว่าภาคอื่น ๆ ในทุกรูปแบบการปกครองท้องถิ่น

ตารางที่ 5.6 สถิติรายได้-ประชากร-พนักงาน-และขนาดพื้นที่ เปรียบเทียบตามประเภท

ประเภท	ความถี่	รายได้ต่อหัวบาทต่อคน	ประชากรคน	พนักงานคน	พนักงานต่อประชากรคนต่อพันคน	พื้นที่ตร.กม.
อบต.	5334	6,611	6,686	31	5.2	75.0
เทศบาลนคร	30	11,299	92,934	871	9.8	48.1
เทศบาลเมือง	178	11,342	25,679	232	9.7	26.1
เทศบาลตำบล	2233	8,718	7,312	52	8.5	45.1
รวม/ค่าเฉลี่ย	7,775	7,343	7,633	45	6.3	65.2

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ตารางที่ 5.7 การทดสอบความสัมพันธ์ด้วยสมการรีเกรสชัน

ตัวแปร	ตัวแปรตาม: คะแนน LPA			
	ท.นคร	ท.เมือง	ท.ตำบล	อบต.
population, log	0.0998	0.0664	0.0263	0.0188
	3.171	3.089	4.219	3.978
revenue per capita, log	-0.1989	-0.0304	0.0242	0.0205
	-2.615	-1.087	2.151	2.311
area, log	-0.0505	0.0012	0.0062	-0.0014
	-2.817	0.097	2.454	-0.655
region dummies				
North	0.0751	0.0185	0.0226	0.0236
	1.905	0.561	3.253	4.99
South	-0.0126	-0.0218	-0.0398	-0.0131
	-0.33	-0.702	-4.712	-2.595
East	0.0874	-0.0074	-0.0346	-0.0238
	1.73	-0.213	-3.31	-3.401
West		-0.1039	-0.0458	-0.0381
		-2.384	-4.216	-5.52
Central		0.0028	-0.0308	-0.0112
		0.068	-2.769	-1.597
BKK vicinities	-0.0372	-0.0537	-0.0114	0.0081
	-0.935	-1.43	-0.691	0.842
constant term	5.296	3.9711	3.8892	4.0185
	6.181	11.4	28.066	38.113
goodness-of-fit statistics				
no of observation	29	177	2,233	5,533
F	4.1	2.82	13.82	13.78
prob>F	0.0055	0.0042	0.0000	0.0000
R2	0.488	0.126	0.05	0.02
AICR	61	140.67	2073.33	4854.44
BICR	72.39	179.27	2134.39	4928.82

หมายเหตุ ตัวเลขในบรรทัดที่สอง ต่อจากค่าสัมประสิทธิ์หมายถึง t-statistics

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

5.5 อภิปรายผล

จากผลการศึกษาข้างต้นมีข้อสังเกตที่ขอนำมาอภิปรายคือ การยืนยันข้อสันนิษฐานที่ว่าท้องถิ่นขนาดใหญ่มีโอกาสได้รับการประเมินคะแนน LPA สูงกว่าเนื่องจาก อบต. ขนาดใหญ่สามารถจัดบริการสาธารณะได้ครบถ้วน มีการจัดทำกิจกรรมทำได้อ้อยครั้งและมีประชาชนมาใช้บริการจำนวนมาก ทั้งนี้ยังสามารถยืนยันได้จากตารางที่ 5.8 ที่แสดงค่าคะแนน LPA ของ อบต. และเทศบาล จำแนกตามจำนวนประชากรและจำนวนบุคลากรท้องถิ่นต่อจำนวนประชากรพันคน ซึ่งพบว่า การที่เทศบาล และ อบต. ที่มีจำนวนประชากรสูงขึ้นและมีจำนวนบุคลากรท้องถิ่นต่อจำนวนประชากรพันคนในแนวโน้มที่ลดลง จะทำให้เกิดค่าคะแนน LPA ที่สูงขึ้น

ตารางที่ 5.8 คะแนน LPA ขนาดท้องถิ่นและจำนวนพนักงานต่อประชากร

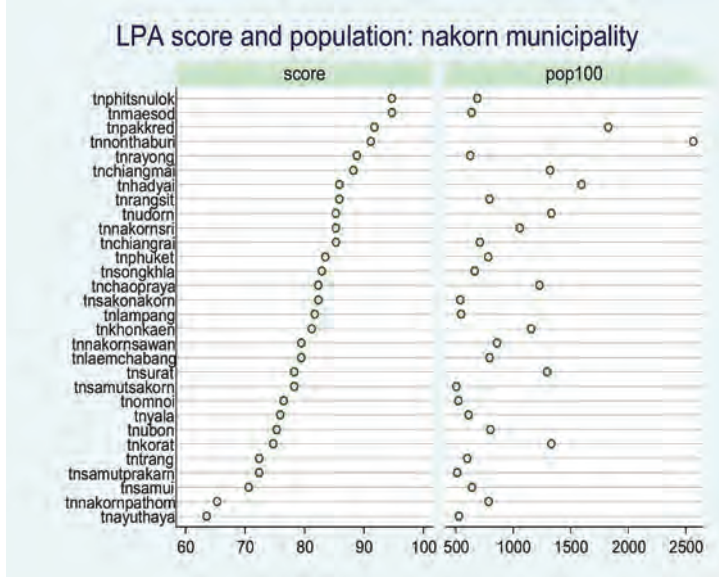
ขนาดท้องถิ่น (ประชากร)	เทศบาล		อบต.	
	LPA max=100	บุคลากรต่อ ประชากรพันคน	LPA max=100	บุคลากรต่อ ประชากรพันคน
1000	70.15	44.44	56.91	20.37
2000	74.08	21.97	77.89	10.57
3000	74.60	14.30	77.11	8.47
4000	75.39	11.25	76.87	6.56
5000	76.43	9.27	76.81	5.70
6000	76.57	7.42	77.57	5.06
8000	77.65	7.08	77.78	4.50
10000	78.28	6.27	77.84	4.00
12000	77.44	6.54	77.74	3.86
15000	79.18	6.05	79.05	3.59
20000	77.79	7.21	78.76	3.45
50000	79.39	8.24	80.24	4.25
100000	78.74	8.99	82.21	3.67
260000	82.65	7.46		
ค่าเฉลี่ย	77.14	8.64	77.51	5.20

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ข้อพิจารณาเชิงนโยบาย ประการแรก ควรจัดให้มีการประเมินคุณภาพบริการ สาธารณะของท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องทุกปี ทุกหน่วยงาน โดยเสนอว่าหากจะเป็นการที่ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกับมหาวิทยาลัยในภูมิภาคซึ่งอยู่ใกล้ชิด ประชาชน สามารถทำวิจัยภาคสนามได้สะดวกและประหยัดค่าใช้จ่าย ประการที่สอง คณะ LPA ควรจะเป็นส่วนหนึ่งในการประเมินท้องถิ่นเพื่อได้รับรางวัลการจัดการที่ดี ตามหลักธรรมาภิบาลซึ่งคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาลปีละ 200 ล้านบาทต่อปี เพื่อบันทึกการจัด บริการสาธารณะของท้องถิ่นและนวัตกรรมท้องถิ่นพร้อมข้อสังเกตในมิติคุณภาพ ประการที่สาม การจัดทำดัชนีวัด “มาตรฐานบริการสาธารณะ” (standard of local public services) เป็นสิ่งที่ควรสนับสนุน ทำนองเดียวกับการมีมาตรฐานสินค้า อุตสาหกรรมหรือสินค้าการเกษตรที่ปลอดภัย โดยหน่วยงานของรัฐให้การรับรอง มาตรฐาน ประการที่สี่ ควรสื่อสารให้ประชาชนรับทราบผลประเมิน LPA โดยอาจจะ แจกแจงข้อมูลรายจังหวัด (ตามความสนใจของประชาชน เข้าใจได้ง่าย และจำนวน ไม่มากเกินไป) โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาจจัดทำเอกสารสิ่งพิมพ์ ระบุหน่วยงานท้องถิ่น โดดเด่นภายในจังหวัด บันทึกจุดเด่นหรือจุดแข็งขององค์กร อันเป็นต้นเหตุให้ได้รับ การประเมินสูง ประการที่สี่ ปัจจุบันมีการประกวดการทำงานขององค์กรภาครัฐใน ระดับนานาชาติโดยดำเนินการเป็นประจำทุกปี โดยที่หน่วยงานของรัฐบาลไทยที่ได้รับการ คัดเลือก (และผ่านการอบรมระยะสั้น) มีประสบการณ์เข้าประกวดและได้รับ รางวัล กรณีที่น่าชื่นชมคือ เทศบาลเขาพระงาม จังหวัดลพบุรี ได้รับรางวัลที่สอง ในการประกวดปี พ.ศ. 2559 ที่ประเทศเนเธอร์แลนด์ นอกจากนี้ หน่วยงานส่วนกลาง ที่เกี่ยวข้องอาจจะจัดโปรแกรมการอบรมเชิงปฏิบัติการ เพื่อแนะนำให้ อปท. เข้าใจ เกณฑ์และขั้นตอนการประกวด การสร้างเอกสารประชาสัมพันธ์และสิ่งตีพิมพ์เป็นภาษา สากล (ภาษาอังกฤษ) เพื่อการสื่อสาร แม้ว่าจะมีค่าใช้จ่ายตามสมควรแต่น่าจะเป็น ประสบการณ์ใหม่ที่คุ้มค่าของท้องถิ่นไทยเพราะผลลัพธ์ของการจัดบริการสาธารณะที่ดี ช่วยส่งเสริมคุณภาพชีวิตประชาชนได้อย่างยั่งยืน และเป็นการยกระดับการทำงานของ ท้องถิ่นนั้บร็อยันนับพันแห่งภายใต้เงื่อนไข “แข่งขันการทำความดี”

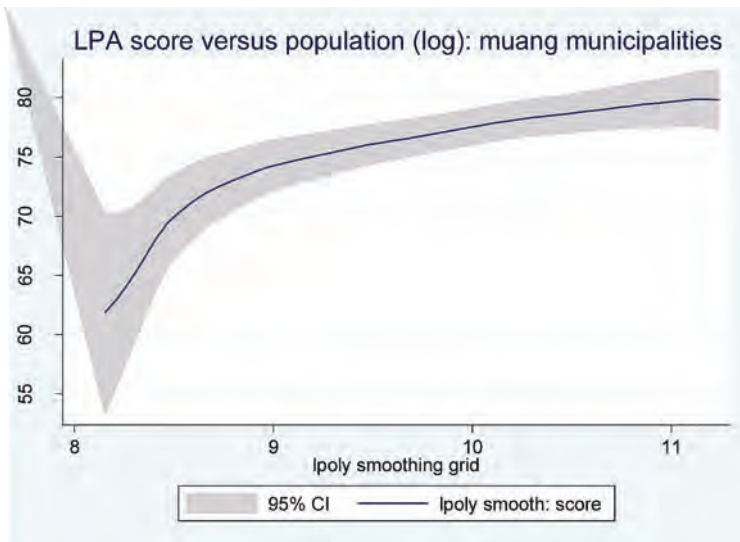
ภาคผนวก บทที่ 5

ภาพที่ 5.3 คะแนน LPA และขนาดประชากร เทศบาลนคร



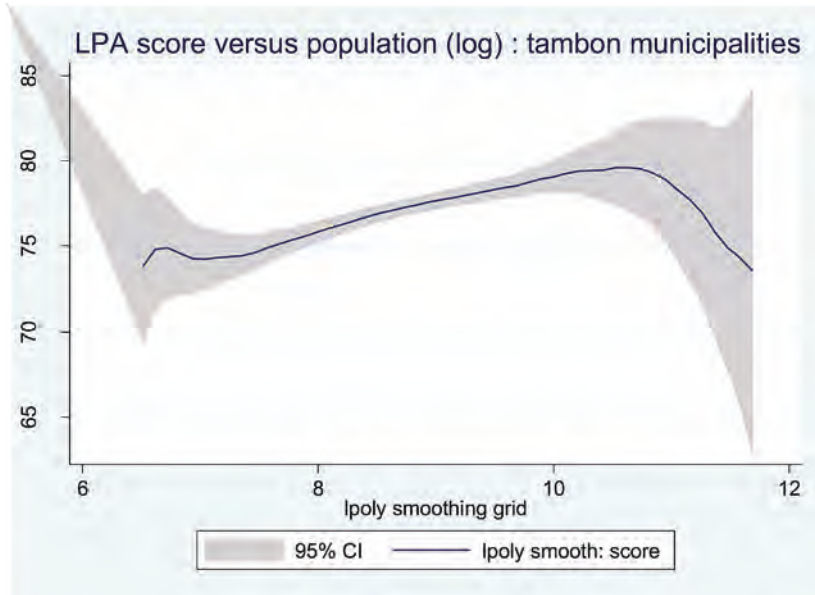
ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ภาพที่ 5.4 คะแนน LPA และขนาดประชากร เทศบาลเมือง



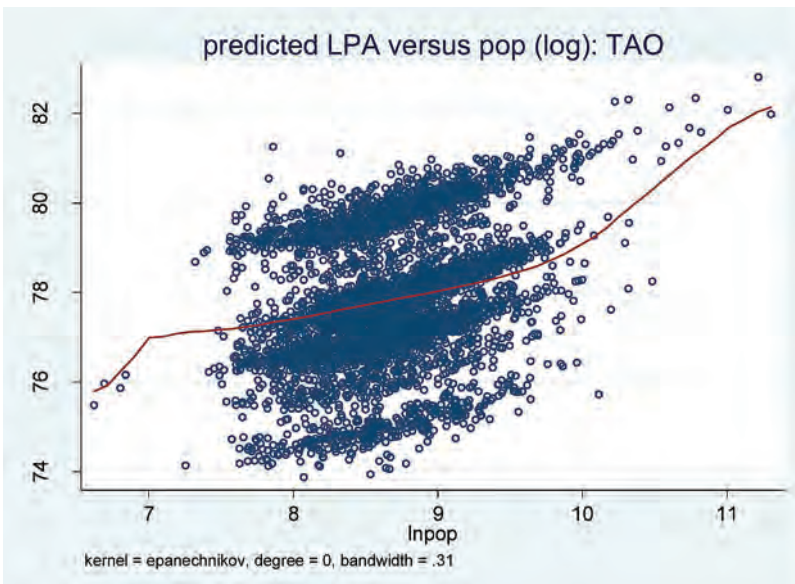
ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ภาพที่ 5.5 คะแนน LPA และขนาดประชากร เทศบาลตำบล



ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ภาพที่ 5.6 คะแนน LPA และขนาดประชากร อบต.



ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ตารางที่ 5.9 รายละเอียดของดัชนีชี้วัดแบบประเมินประสิทธิภาพ
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปี พ.ศ. 2558

ด้านที่ 1 การบริหารจัดการ	ด้านที่ 2 การบริหารงานบุคคล และกิจการสภา	ด้านที่ 3 การบริหารงานการเงิน และการคลัง	ด้านที่ 4 การบริการสาธารณะ
<ul style="list-style-type: none"> - การบริหารภารกิจเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน - การบริหารงานเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น - การประเมินผล การปฏิบัติงาน - การลดขั้นตอน การปฏิบัติงาน - การบริหารการจัดการ การปรับปรุงภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น - การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน - การบริหารภารกิจอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ 	<ul style="list-style-type: none"> - การบริหารงานบุคคล - การดำเนินกิจการของสภาท้องถิ่น 	<ul style="list-style-type: none"> - การจัดทำงบประมาณ และการพัสดุ - การจัดเก็บรายได้ - การบริหารงานการเงินและบัญชี (การบริหารรายจ่าย / การจัดทำบัญชีและรายงานการเงิน) - บำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น - การตรวจสอบภายใน 	<ul style="list-style-type: none"> - ด้านถนน ทางเดินและทางเท้า - ด้านไฟฟ้าสาธารณะ - ด้านระบบระบายน้ำ - ด้านน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค - ด้านการพัฒนาเด็กและเยาวชน - ด้านการส่งเสริมกีฬา - ด้านการส่งเสริมผู้สูงอายุ - ด้านการส่งเสริมผู้ด้อยโอกาส - ด้านงานสาธารณสุข - ด้านการส่งเสริมการพัฒนาสตรี - ด้านการส่งเสริมอาชีพ - ด้านการป้องกันบรรเทาสาธารณภัย - ด้านการส่งเสริมศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่น - ด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยว - ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม - ด้านการศึกษา



บทที่
6

กรณีศึกษา
การควมรวมท้องถิ่น

ในบทนี้ ขอเสนอผลการวิเคราะห์กรณีศึกษาท้องถิ่น จากการลงพื้นที่ภาคสนามของทีมีวิจัย เพื่อเข้าใจบริบทเฉพาะของท้องถิ่น จำแนกออกเป็น 3 กรณีศึกษาดังนี้

1) กรณีที่หนึ่ง การควบรวมระหว่างเทศบาลตำบลวังน้ำเย็นและองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว ดำเนินการควบรวมในปี พ.ศ. 2553

2) กรณีที่สอง เทศบาลวังเหนือและองค์การบริหารส่วนตำบลวังเหนือ จังหวัดลำปาง ดำเนินการควบรวมในปี พ.ศ. 2560

3) กรณีที่สาม กรณีเทศบาลตำบลขามใหญ่ เทศบาลตำบลปทุม และองค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อย จังหวัดอุบลราชธานี

ซึ่งแสดงเจตจำนงต้องการควบรวมเข้าด้วยกัน เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2560 โดยแจ้งความประสงค์กับนายอำเภอ และดำเนินการตามระเบียบการควบรวม (ปี 2547) ขั้นตอนสำคัญคือ การให้ประชาชนแสดงเจตนากรณี โดยการลงคะแนนเสียง (ซึ่งดำเนินการในมีนาคม 2561) ผลลงคะแนนสรุปได้ว่า ประชาชนส่วนใหญ่เห็นพ้องกับการควบรวม ซึ่งหน่วยงานทั้งสามได้นำผลสรุปเสนอต่อกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้รัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย เห็นชอบและประกาศในราชกิจจานุเบกษาในขั้นตอนต่อไป

เนื้อหาในบทนี้ประกอบด้วย 3 ส่วน ประกอบด้วย

1) อธิบายความเป็นมาของการควบรวมท้องถิ่นและเหตุผลของแต่ละพื้นที่

2) ขั้นตอนการดำเนินการ ตั้งแต่การปรึกษาหารือร่วมกัน การนำวาระสู่การพิจารณาของสภาท้องถิ่น การเสนอเรื่องเจตนากรณีควบรวมต่อนายอำเภอ ซึ่งมีหน้าที่กำกับท้องถิ่น การประชาสัมพันธ์ และการนัดหมายให้ประชาชนแสดงเจตนากรณี

3) การวิเคราะห์ความสำเร็จและบทเรียนโดยสัมภาษณ์ผู้บริหารและเกี่ยวข้องกับกระบวนการ

6.1 กรณีการควบรวมเทศบาลตำบลวังน้ำเย็น และ อบต. วังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว

ความเป็นมาเทศบาลเมืองวังน้ำเย็น

จากประวัติของเทศบาลเมืองวังน้ำเย็น พบว่า มีความเปลี่ยนแปลงสถานะองค์กรหลายครั้ง เริ่มจากกระทรวงมหาดไทยประกาศจัดตั้งสุขาภิบาลวังน้ำเย็น ตั้งอยู่ในเขตกิ่งอำเภอวังน้ำเย็น จังหวัดปราจีนบุรี ในปี พ.ศ. 2523 โดยมี นายประทีป จิราวัฒน์ นายอำเภอสระแก้ว เป็นประธานกรรมการสุขาภิบาลวังน้ำเย็นคนแรก ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 97 ตอนที่ 87 วันที่ 22 เมษายน 2523 และวันที่ 3 มิถุนายน 2523 ต่อมาในปี พ.ศ. 2537 สุขาภิบาลวังน้ำเย็นมีฐานะการคลังและจำนวนประชากรเพียงพอที่จะบริหารงานในรูปแบบเทศบาลได้ จึงได้ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลวังน้ำเย็น ตั้งแต่วันที่ 25 พฤษภาคม 2542

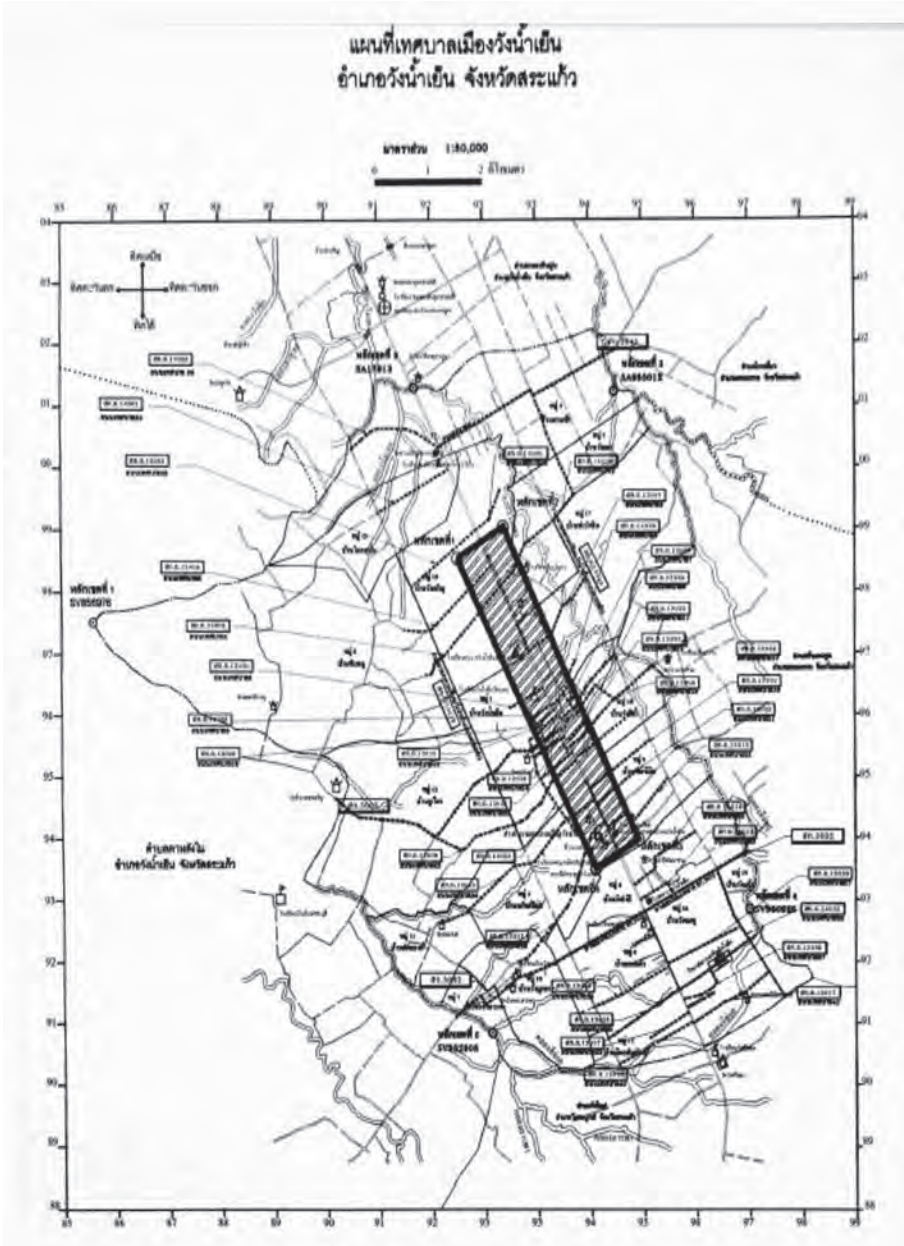
ในปี พ.ศ. 2553 เทศบาลตำบลวังน้ำเย็นดำริว่า เป็นการสมควรรวมองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็น เป็นส่วนหนึ่งของเทศบาลตำบลวังน้ำเย็น เพื่อประโยชน์ในการจัดบริการสาธารณะประกอบกับได้มีการสำรวจเจตนาของประชาชนในท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 41 ตรี แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 และมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จึงประกาศให้องค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นรวม กับ เทศบาลตำบลวังน้ำเย็น อำเภอวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว เปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลตำบลวังน้ำเย็น โดยให้มีแนวเขตตามคำบรรยายแนวเขตและแผนที่ท้ายประกาศกระทรวงมหาดไทย ประกาศ ณ วันที่ 7 กันยายน พ.ศ. 2553 และประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 127 ตอนพิเศษ 112ง ลงวันที่ 23 กันยายน 2553

ข้อมูลทั่วไป

เทศบาลตำบลวังน้ำเย็น เดิมมีพื้นที่ 5.5 ตารางกิโลเมตร ในเวลาต่อมาผู้บริหารทั้งสองฝ่ายดำริจะควบรวมเข้าด้วยกัน ต่อจากนั้นได้มีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเรื่องการรวมพื้นที่ของเทศบาลตำบลวังน้ำเย็นกับองค์การบริหารส่วนตำบล

วังน้ำเย็น ผลสำรวจเจตนาารมณัประชาชนเห็นด้วยเกือบทั้งหมด กล่าวคือร้อยละ 99.41 ของผู้มาใช้สิทธิ์เห็นพ้องกับการควบรวม และรายงานผลให้กระทรวงมหาดไทย การประกาศรวมพื้นที่อย่างเป็นทางการในวันที่ 23 กันยายน 2553 และยกฐานะ เป็น “เทศบาลเมืองวังน้ำเย็น” ในวันที่ 10 พฤศจิกายน 2553 ปัจจุบันมีพื้นที่ ความรับผิดชอบ 61.5 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วย 10 ชุมชน 19 หมู่บ้าน จำนวน ประชากรทั้งสิ้น 21,300 คน จำนวนครัวเรือน 8,609 ครัวเรือน (ข้อมูล ณ วันที่ 15 สิงหาคม 2557, เทศบาลเมืองวังน้ำเย็น 2557)

รูปภาพที่ 6.1 แผนที่เทศบาลเมืองวังน้ำเย็น อำเภอวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว



ที่มา: เทศบาลเมืองวังน้ำเย็น. 2560

หมายเหตุ: พื้นที่ในกรอบสีดำ หมายถึง พื้นที่เทศบาลตำบลวังน้ำเย็น (เดิม) ส่วนพื้นที่โดยรอบสิ้นสุดตามหลักเขตแดนเป็นพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็น

ตารางที่ 6.1 ขั้นตอนการดำเนินการรวมองค์การบริหารส่วนตำบล
กับเทศบาลวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว

ลำดับ	วัน/เดือน/ปี	การดำเนินการ	ผู้รับผิดชอบดำเนินการ
1	12 พฤษภาคม 2553	เทศบาลตำบลวังน้ำเย็นแจ้งความประสงค์ในการรวมองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นกับเทศบาลตำบลวังน้ำเย็นไปยังอำเภอวังน้ำเย็น	เทศบาลตำบลวังน้ำเย็น
2.	14 พฤษภาคม 2553	องค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นแจ้งความประสงค์ในการรวมองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็น	องค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็น
3.	31 พฤษภาคม 2553	อำเภอวังน้ำเย็นแต่งตั้งคณะทำงานสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในการรวมองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นกับเทศบาลวังน้ำเย็น	อำเภอวังน้ำเย็น
4.	31 พฤษภาคม 2553	อำเภอวังน้ำเขียว ส่งสำเนาคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานและตารางกำหนดประชุมคณะทำงานสำรวจความคิดเห็นของประชาชน ไปยังเทศบาลตำบลวังน้ำเย็นกับองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็น	อำเภอวังน้ำเย็น
5.	31 พฤษภาคม 2553	อำเภอวังน้ำเย็น เชิญประชุมคณะทำงานสำรวจความคิดเห็นของประชาชน	อำเภอวังน้ำเย็น
6.	31 พฤษภาคม 2553	อำเภอวังน้ำเย็น แจ้งขอความร่วมมือกำนันผู้ใหญ่บ้านตำบลวังน้ำเย็นนัดหมายประชาชนในหมู่บ้านเข้าร่วมประชุมเพื่อแสดงความคิดเห็นฯ ตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด	อำเภอวังน้ำเย็น
7.	31 พฤษภาคม 2553	อำเภอวังน้ำเย็น ประชาสัมพันธ์เชิญชวนประชาชนในเขตตำบลวังน้ำเย็นเข้าร่วมประชุมแสดงความคิดเห็นฯ ตามวันเวลาและสถานที่ ที่กำหนด	อำเภอวังน้ำเย็น

ลำดับ	วัน/เดือน/ปี	การดำเนินการ	ผู้รับผิดชอบดำเนินการ
8.	8 มิถุนายน 2553	ประชุมคณะกรรมการและคณะทำงานสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในการรวมองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นกับเทศบาลวังน้ำเย็น	อำเภอวังน้ำเย็น
9.	14 มิถุนายน 2553	อำเภอวังน้ำเย็น ขอความอนุเคราะห์กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ประธานชุมชน สถานีวิทยุชุมชน เผยแพร่สื่อประชาสัมพันธ์การรวมองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นกับเทศบาลตำบลวังน้ำเย็น	อำเภอวังน้ำเย็น
10.	14 มิถุนายน 2553	อำเภอวังน้ำเย็น ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิลงความคิดเห็นฯ	อำเภอวังน้ำเย็น
11.	14 มิถุนายน 2553	คณะทำงานประชุมประชาชนเพื่อรับฟังความคิดเห็นตามวันเวลาและสถานที่ที่กำหนด	อำเภอวังน้ำเย็น
12.	23 มิถุนายน 2553	อำเภอวังน้ำเย็น แจ้งนายอำเภอและผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียงรับรองแนวเขตการปกครองเพื่อดำเนินการจัดทำแผนที่และคำบรรยายเขตการปกครอง	อำเภอวังน้ำเย็น
13.	25 มิถุนายน 2553	นายอำเภอ และผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียงร่วมลงนามรับรองแนวเขตการปกครอง	อำเภอวังน้ำเย็น
14.	28 มิถุนายน 2553	สภาองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นประชุมสภาฯ ลงมติให้ความเห็นชอบในการรวมองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นกับเทศบาลวังน้ำเย็น	องค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็น
15.	30 มิถุนายน 2553	สภาเทศบาลวังน้ำเย็น ประชุมสภาฯ ลงมติให้ความเห็นชอบในการรวมองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นกับเทศบาลตำบลวังน้ำเย็น	เทศบาลตำบลวังน้ำเย็น

ลำดับ	วัน/เดือน/ปี	การดำเนินการ	ผู้รับผิดชอบดำเนินการ
16.	30 มิถุนายน 2553	จังหวัดสระแก้ว แจ้งการคัดค้านการยุบองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นเพื่อรวมกับเทศบาลตำบลวังน้ำเย็นไปยังอำเภอวังน้ำเย็น	จังหวัดสระแก้ว
17.	5 กรกฎาคม 2553	อำเภอวังน้ำเย็นประกาศผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในการรวมองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นกับเทศบาลตำบลวังน้ำเย็น	อำเภอวังน้ำเย็น
18.	5 กรกฎาคม 2553	อำเภอวังน้ำเย็น แจ้งประกาศผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในการรวมองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นกับเทศบาลตำบลวังน้ำเย็นไปยังเทศบาลตำบลวังน้ำเย็น กับองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็น	อำเภอวังน้ำเย็น
19.	12 กรกฎาคม 2553	เทศบาลตำบลวังน้ำเย็น เสนอรายงานพร้อมเอกสารพิจารณาในการรวมองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นกับเทศบาลตำบลวังน้ำเย็นไปยังอำเภอวังน้ำเย็น	เทศบาลตำบลวังน้ำเย็น
20.	15 กรกฎาคม 2553	อำเภอวังน้ำเย็น แจ้งผลการพิจารณาเรื่องคัดค้านการยุบรวมองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นกับเทศบาลตำบลวังน้ำเย็น ไปยังเทศบาลวังน้ำเย็น และองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็น	อำเภอวังน้ำเย็น
21.	20 กรกฎาคม 2553	อำเภอวังน้ำเย็น เสนอรายงานการรวมองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นกับเทศบาลตำบลวังน้ำเย็นไปยังจังหวัดสระแก้ว	อำเภอวังน้ำเย็น
22.	29 กรกฎาคม 2553	เสนอรายงานความเห็นชอบในการรวมองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นกับเทศบาลตำบลวังน้ำเย็นไปยังกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น	จังหวัดสระแก้ว

ลำดับ	วัน/เดือน/ปี	การดำเนินการ	ผู้รับผิดชอบดำเนินการ
23.	18 สิงหาคม 2553	เทศบาลตำบลวังน้ำเย็น แจ้งผลการพิจารณาคัดค้านการรวมองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นกับเทศบาลตำบลวังน้ำเย็นไปยังอำเภอวังน้ำเย็น	เทศบาลตำบลวังน้ำเย็น
24.	18 สิงหาคม 2553	อำเภอวังน้ำเย็น แจ้งผลการพิจารณาคัดค้านการรวมองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นกับเทศบาลตำบลวังน้ำเย็นไปยังจังหวัดสระแก้ว	อำเภอวังน้ำเย็น
25.	7 กันยายน 2553	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ลงนามในประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องรวมองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นกับเทศบาลตำบลวังน้ำเย็นไปยังกรมส่งเสริมปกครองส่วนท้องถิ่น	กระทรวงมหาดไทย
26.	9 กันยายน 2553	กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น แจ้งการลงนามของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ไปยังจังหวัดสระแก้ว	กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น
27.	20 กันยายน 2553	จังหวัดสระแก้ว แจ้งหนังสือกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องรวมองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นกับเทศบาลตำบลวังน้ำเย็นไปยังกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ไปยังเทศบาลตำบลวังน้ำเย็น และองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็น	จังหวัดสระแก้ว
28.	21 กันยายน 2553	อำเภอวังน้ำเย็น แจ้งหนังสือจังหวัดสระแก้ว เรื่องรวมองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นกับเทศบาลตำบลวังน้ำเย็นไปยังกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ไปยังเทศบาลตำบลวังน้ำเย็น และองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็น	อำเภอวังน้ำเย็น

ลำดับ	วัน/เดือน/ปี	การดำเนินการ	ผู้รับผิดชอบดำเนินการ
29.	23 กันยายน 2553	ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องรวมองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นกับเทศบาลตำบลวังน้ำเย็น ประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 23 กันยายน 2553	
30	24 กันยายน 2553	สำนักงานกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น แจ้งประกาศในราชกิจจานุเบกษา ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องรวมองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นกับเทศบาลตำบลวังน้ำเย็น ไปยังสำนักงานกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดสระแก้ว	กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น
31	24 กันยายน 2553	สำนักงานกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น แจ้งประกาศในราชกิจจานุเบกษา ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องรวมองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นกับเทศบาลตำบลวังน้ำเย็น ไปยังเทศบาลตำบลวังน้ำเย็น และองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็น	สำนักงานกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น
32	27 กันยายน 2553	จังหวัดสระแก้ว แจ้งประกาศในราชกิจจานุเบกษา ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องรวมองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นกับเทศบาลตำบลวังน้ำเย็น ไปยังอำเภอวังน้ำเย็น	จังหวัดสระแก้ว

ที่มา: เทศบาลเมืองวังน้ำเย็น. 2560

6.2 กรณีเทศบาลตำบลวังเหนือและ องค์การบริหารส่วนตำบลวังเหนือ จังหวัดลำปาง

ตำบลวังเหนือ อำเภอวังเหนือ จังหวัดลำปาง ประกอบด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 แห่ง ได้แก่ เทศบาลตำบลวังเหนือ เทศบาลตำบลบ้านใหม่ และองค์การบริหารส่วนตำบลวังเหนือ โดยเทศบาลตำบลวังเหนือ เป็นศูนย์กลางของอำเภอวังเหนือ เป็นที่ตั้งตลาดสด และหน่วยงานราชการระดับอำเภอ เป็นศูนย์กลางการคมนาคมเชื่อมต่อระหว่างจังหวัดลำปางตอนบนกับจังหวัดเชียงรายและจังหวัดเชียงใหม่ ส่วนเทศบาลตำบลบ้านใหม่ เป็นพื้นที่ตลาดใหม่ของตำบล ซึ่งมีบ้านเรือนหนาแน่นในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลวังเหนือ ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม พื้นที่ส่วนใหญ่ของ อบต. ส่วนหนึ่งเป็นพื้นที่ป่าชุมชน อีกส่วนหนึ่งเป็นพื้นที่ราบเหมาะแก่เกษตรกรรม

ประวัติความเป็นมา

เทศบาลตำบลวังเหนือจัดตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2542 พื้นที่ความรับผิดชอบ 2.7 ตารางกิโลเมตร โดยพื้นที่มีลักษณะเป็นพื้นที่ราบลุ่ม มีแม่น้ำวังไหลผ่านเขตการปกครองประกอบด้วย 11 ชุมชน ได้แก่ ชุมชนขุนวังสามัคคี ชุมชนทรัพย์เจริญ ชุมชนสัมพันธ์พัฒนา ชุมชนชั้นหอมสัมพันธ์ ชุมชนทุ่งเป้าสามัคคี ชุมชนประชาธิปไตย ชุมชนแม่เฮียวสามัคคี ชุมชนห้วยเกียงพัฒนา ชุมชนห้วยข่อย ชุมชนแพะใต้พัฒนา และชุมชนป่าเหียงพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบลวังเหนือจัดตั้งเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2540 ตำบลวังเหนือสภาพพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ป่าและภูเขา โดยมีบางหมู่ที่ตั้งอยู่กลางหุบเขา โดยอาณาเขตทางด้านทิศเหนือติดกับ ตำบลทุ่งฮั่วทางทิศใต้ติดกับ ตำบลวังใต้ ทางทิศตะวันออกติดกับ ตำบลวังซ้าย และทางทิศตะวันตกติดกับ ตำบลแม่เจดีย์ ดังภาพประกอบที่ 6.2

การรวบรวมองค์การบริหารส่วนตำบลวังเหนือเข้ากับเทศบาลตำบลวังเหนือ

ราชกิจจานุเบกษา กระทรวงมหาดไทย ในวันที่ 3 พฤศจิกายน 2560 ประกาศการยุบรวมองค์การบริหารส่วนตำบลวังเหนือ โดยผนวกเข้ากับเทศบาลตำบลวังเหนือ

อำเภอวังเหนือ จังหวัดลำปาง เรียกว่าเทศบาลตำบลวังเหนือ คำประกาศระบุเหตุผล การยุบรวมว่า เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลวังเหนือมีจำนวนประชากรไม่เกิน สองพันคน จึงเห็นสมควรยุบรวมกับเทศบาลตำบลวังเหนือ ซึ่งมีเขตติดต่อกันและตั้งอยู่ ในอำเภอเดียวกัน ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบล โดยในประการนั้น ให้การยุบรวมมีผลตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2560 เป็นต้นไป

ในการยุบรวมระหว่างเทศบาลตำบลวังเหนือ กับ อบต.วังเหนือ ทาง อบต.วังเหนือ ได้มีการจัดทำประชาคมและการให้ข้อมูลของการควรรวมแก่ประชาชน ในพื้นที่ และมีการลงประชามติเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2559 โดยให้ประชาชนของ อบต.วังเหนือ เลือกที่จะควบรวมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ที่มีเงื่อนไขว่า ต้องเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ติดต่อกัน และอยู่ภายในพื้นที่อำเภอ เดียวกัน ซึ่งในพื้นที่มี อบต. ที่มีพื้นที่ติดต่อกัน 5 แห่ง คือ เทศบาลตำบลวังเหนือ และเทศบาลตำบลบ้านใหม่ ตำบลวังเหนือ อบต. วังซ้าย ตำบลวังซ้าย อบต. หุ่นฮั่ว ตำบลหูนุ่น และ อบต. วังใต้ ตำบลวังใต้ ผลการลงประชามติ ประชากรส่วนใหญ่ของ อบต.วังเหนือ ให้ควรรวม อบต.วังเหนือ กับเทศบาลตำบลวังเหนือ (ภาพที่ 6.3 และ ตารางที่ 6.2)

ภายหลังการควรรวมระหว่างเทศบาลตำบลวังเหนือ กับ อบต.วังเหนือ พื้นที่เทศบาลตำบลวังเหนือจะกลายเป็น 75.236 ตารางกิโลเมตร โดยมีประชากร รวมกัน 4,126 คน (ข้อมูลเทศบาลผู้ตั้งประมาณปี 2562)

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์บุคลากรของ อบต. และ เทศบาลตำบล วังเหนือ

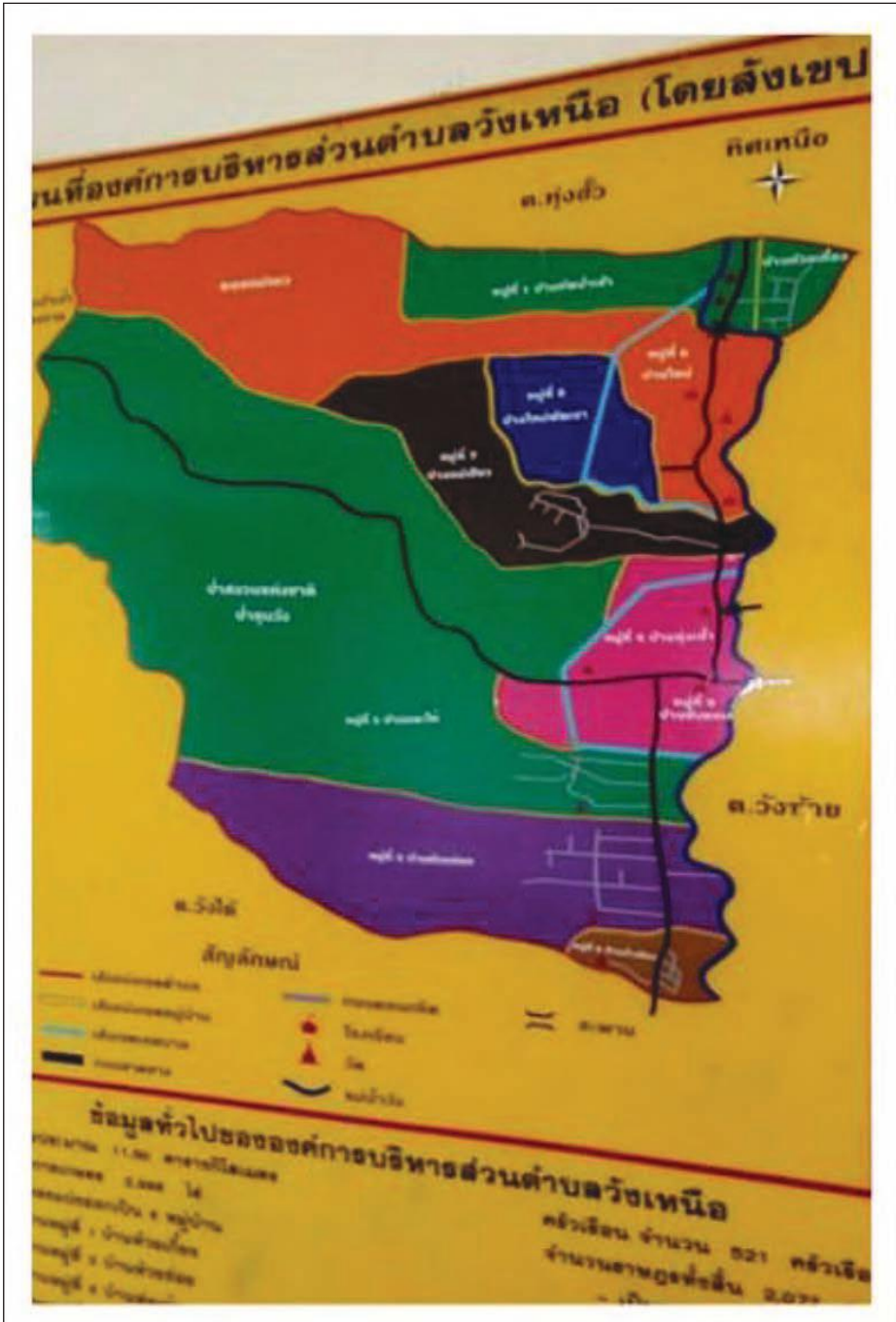
จากการลงพื้นที่สัมภาษณ์ผู้บริหาร อบต.วังเหนือ และเทศบาลตำบลวังเหนือ ทั้งฝ่ายข้าราชการเมือง ข้าราชการประจำ (ได้แก่ ปลัด อบต. และ ปลัด ทต.) และ ประชาชนในพื้นที่ อบต.วังเหนือ สรุปได้ว่า

หนึ่ง ข้าราชการการเมือง ทั้ง อบต.วังเหนือ และ ทต.วังเหนือ อธิบายว่า การควรรวมท้องถิ่นดำเนินการราบรื่น อาจจะมีเหตุผลว่า ฝ่ายการเมืองของ อบต.วังเหนือ และ ทต.วังเหนือ ล้วนเป็นเครือญาติกัน ดังนั้น การให้คนใดคนหนึ่ง รับตำแหน่งบริหารไม่ส่งผลกระทบต่อที่แตกต่าง

สอง ในส่วนของข้าราชการประจำ พบว่าอาจจะมีอุปสรรคในส่วนของ ปลัดเทศบาลฯ (ซึ่งอาวุโสน้อยกว่า) ปลัด อบต. โดยอาศัยหลักอาวุโส ปลัด อบต. วังเหนือ จะเข้ารับตำแหน่งปลัดเทศบาลภายหลังการควบรวม ในขณะที่ ปลัด ทต. วังเหนือ จะถูกปลดตำแหน่งเป็นรองปลัดเทศบาล ซึ่งหมายถึงการเสียสิทธิ์และความรู้สึกไม่เป็นธรรม โดยที่ ปลัดเทศบาล วังเหนือเปิดเผยต่อที่มวิจัยว่า จะนำประเด็นฟ้องร้องต่อศาลปกครอง เท่าที่ที่มวิจัยสังเกต ข้อกังวลของบุคลากร เกี่ยวกับความก้าวหน้าในการดำรงตำแหน่งบริหาร โดยอธิบายว่า ตามสภาพทั่วไป การก้าวหน้าสู่ตำแหน่งบริหาร กรณีเทศบาล ต้องใช้ระยะเวลามากกว่ากรณี อบต. การควบรวมจึงส่งผลต่อความรู้สึกของบุคลากรในส่วน อบต. (ซึ่งเคยมีความคาดหวังการเข้าสู่ตำแหน่งบริหารในเวลาสั้น แต่เมื่อเปลี่ยนฐานะเป็นเทศบาล คาดว่าระยะเวลาการเข้าสู่ตำแหน่งที่สูงขึ้นจะใช้เวลายาวนานกว่าเดิม)

สาม การสัมภาษณ์ตัวแทนประชาชนในพื้นที่ อบต. วังเหนือ สรุปได้ว่าประชาชนส่วนใหญ่รับทราบข่าวและข้อมูลนโยบายการควบรวมของ สปท. และรัฐบาล และได้เข้าร่วมกิจกรรมที่จัดในชุมชนเป็นประจำ รวมทั้งการแสดงประขามติ (ในปลายปี 2559) สำหรับคำถามที่เกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะ ประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีข้อกังวล เนื่องจากการควบรวมเป็นหน่วยงานเดียวกัน ไม่ได้ส่งผลลดบริการสาธารณะในทางตรงกันข้ามประชาชนคาดว่าจะได้รับการบริการสาธารณะเพิ่มขึ้นท โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริการบางประเภทที่ อบต. มิได้ให้บริการตั้งแต่ต้น (เช่น การจัดเก็บขยะ)

ภาพที่ 6.2 แผนที่เทศบาลวังเหนือ และ อบต. วังเหนือ จังหวัดลำปาง



ภาพที่ 6.3 หนังสือประกาศการอำเภอวังเหนือ เรื่องการรวมคะแนนการควบรวม



ตารางที่ 6.2 ผลการนับคะแนนเจตนารมณ์ของประชาชนในการควบรวม

ลำดับ	หมายเลข	ชื่อ อบต. หรือ หน่วยงานการบริหาร ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่จะไปรวม	ได้คะแนน
1	1	เทศบาลตำบลวังเหนือ	679
2	5	เทศบาลตำบลบ้านใหม่	217
3	3	อบต. วังซ้าย	25
4	4	อบต. ทุ่งฮั่ว	5
5	2	อบต. วังใต้	5
รวม		931	

ที่มา: นายอำเภอวังเหนือ จ.ลำปาง

6.3 กรณียเทศบาลตำบหลขามใหญ่ เทศบาลตำบลพทุม และองคกรบรหการ สวนตำบลไร่น้อย จ้งหวดอุบลราชธานี

กรณียศึกษาการคอบรวมทองถิ่นในจ้งหวดอุบลราชธานี แบ่งออกเป้นสามสวนสวนแรก เสนอการทบทวนสถานะของเทศบาลและองคกรบรหการสวนตำบลในจ้งหวดอุบลราชธานี ซึ่งประกอบด้วย องคกรปกครองสวนทองถิ่นจ้งนวน 239 แห่ง พบว่าในจ้งนวนนี้มีเทศบาลและองคกรบรหการสวนตำบล ที่มีสถานที่ตั้งมีพื้นที่ติดต่อกัน และอยู่ในพื้นที่ตำบลเดี่ยวกัน จ้งนวน 18 แห่ง (หรือจ้งนวน 9 คู่) ซึ่งมีศัทยภพที่จะคอบรวมกันได้ พร้อมแสดงสถิตยประกอบคือ จ้งนวนประชากรและรายได้ที่จัดจัดเก็บเองสวนที่สอง การรายงานกรณียศึกษา “ข้อเสนอการคอบรวม 3 องคกรปกครองสวนทองถิ่น” ในจ้งหวดอุบลราชธานี ได้แก่ เทศบาลตำบหลขามใหญ่ เทศบาลตำบลพทุม และองคกรบรหการสวนตำบลไร่น้อย โดยองคกรปกครองสวนทองถิ่นทั้งสามแห่งได้แสดงเจตนาความประสงคในการคอบรวม และได้ดำเนินการตามระเบียบที่กำหนดโดยกระทรวงมหาดไทย ซึ่งประกอบด้วย 11 ขั้นตอน ตั้งแต่การแสดงเจตนารมณีย การแถลงนโยบายต่อสภาทองถิ่น การประชาสัมพันธ์ให้ประชารชน การลงมติของประชารชนซึ่งกระบวนการได้เริ่มตั้งแต่เดือนกันยายน ปี พ.ศ. 2560 จนถึงปัจจุบัน โดยล่าสุดอยู่ในระหวังกการพิจารณาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ก่อนจะประกาศในราชกิจจานุเบกษา สวนที่สาม การวิเคราะห้ความคาคหว้ง การปรับตัวขององคกรหลังการคอบรวมมีผลบ้งค้บใช้

6.3.1 ฎมหลังและข้อมูลพื้นฐานระดับพื้นที่

จ้งหวดอุบลราชธานี มีจ้งนวน อบท. ทั้งหมด 239 แห่ง แบ่งเป้นองคกรบรหการสวนจ้งหวดจ้งนวน 1 แห่ง เทศบาล 59 แห่ง องคกรบรหการสวนตำบล 179 แห่ง (ข้อมูล ณ วันที่ 1 ธันวาคม 2560, กรมสงเสริมการปกครองทองถิ่น, 2560) จากกรทบทวนในกรวิจย และการอ้างอิงหลักปฏิบัติกรคอบรวมของกรมสงเสริมการปกครองทองถิ่น กระทรวงมหาดไทย ที่กำหนดให้กรคอบรวมของ อบท. มีพื้นที่ติดต่อกัน ทองถิ่นตั้งอยู่ในตำบลเดี่ยวกัน โดยพบว่า มีความเป้นไปได้ในการคอบรวมดังนี้คือ

1) ตำบลมีทั้งเทศบาลและ อบต. ลักษณะพื้นที่“ไขว้แดง”

ในอดีต พื้นที่ชุมชนที่เป็นศูนย์กลางของตำบลจะได้รับการกำหนดฐานะให้เป็นเขตสุขาภิบาล และยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ซึ่งมีขนาดพื้นที่เล็กถูกล้อมรอบด้วยพื้นที่ตำบล ที่กำหนดฐานะเป็นเขตสภาตำบล และยกฐานะขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล แบบจำลองลักษณะของชุมชนในพื้นที่จึงมีรูปแบบคล้ายกับ “ไขว้แดง” กล่าวคือ เทศบาลตำบลมีขนาดพื้นที่ต่อประชากรน้อย ล้อมรอบด้วยองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ แต่จำนวนประชากรอาจจะมากหรือน้อยแล้วแต่กรณี ลักษณะดังกล่าว พบว่า มี อบต. จำนวน 18 แห่ง หรือ 9 คู่ (ตารางที่ 6.3) ตัวอย่างเช่น

1) ทต.ห้วยชะยุ้ง มีพื้นที่รับผิดชอบ 1.65 ตารางกิโลเมตรและประชากร 3,156 คน และ อบต.ห้วยชะยุ้ง มีพื้นที่ 42.2 ตารางกิโลเมตร ประชากร 3,156 คน ระยะทางของสองหน่วยงานห่างกันประมาณ 500 เมตร

2) ทต.อ่างศิลา มีพื้นที่รับผิดชอบ 9 ตารางกิโลเมตร ประชากร 3,286 คน และ อบต. อ่างศิลา มีพื้นที่ 53.51 ตารางกิโลเมตร ประชากรประมาณ 4,570 คน ระยะทางของสองหน่วยงานห่างกัน 1.7 กิโลเมตร

ตารางที่ 6.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานีที่อยู่ในเกณฑ์การควบรวม

ตำบล	ชื่อหน่วยงาน	พื้นที่ (ตารางกิโลเมตร)	จำนวนประชากร (คน)	รายได้จัดเก็บเอง (ล้านบาท)
โพธิ์ไทร	ทต.โพธิ์ไทร	7.17	3,064	0.990
	อบต.โพธิ์ไทร	47.15	8,425	0.631
ห้วยชะยุ้ง	อบต.ห้วยชะยุ้ง	42.2	3,156	0.557
	ทต.ห้วยชะยุ้ง	1.65	3,376	0.932
นาสว่าง	ทต.นาสว่าง	7.5	3,221	2.175
	อบต.นาสว่าง	49	5,846	0.773
ตาลสุ่ม	ทต.ตาลสุ่ม	4.94	3,263	0.971
	อบต.ตาลสุ่ม	38	5,580	0.495

ตำบล	ชื่อหน่วยงาน	พื้นที่ (ตารางกิโลเมตร)	จำนวนประชากร (คน)	รายได้จัดเก็บเอง (ล้านบาท)
อ่างศิลา	ทต.อ่างศิลา	9	3,286	1.216
	อบต.อ่างศิลา	53.51	4,570	0.289
ม่วงสามสิบ	ทต.ม่วงสามสิบ	1.84	3,340	2.774
	อบต.ม่วงสามสิบ	75.37	6,669	1.306
ช่องเม็ก	ทต.ช่องเม็ก	11.3	3,631	0.774
	อบต.ช่องเม็ก	76.61	5,731	1.608
กุดข้าวปุ้น	ทต.กุดข้าวปุ้น	12.39	4,116	1.360
	อบต.กุดข้าวปุ้น	60.61	5,252	0.472
บัวงาม	อบต.บัวงาม	149	5,337	0.560
	ทต.บัวงาม	8.7	7,001	0.931

ที่มา: ปรับปรุงจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

2) ลักษณะรูปแบบซ้อนทับสองตำบล

องคกรปกครองสวนทองถิ่นของทยจนวนมากวิวัฒนาการจากสุขาภคบาล ซงสงวนหญลยเปนนศูนยกลางของชุมชน มคตลาดสดซงสงวนศูนยการค้และพวณคชยกรรม ด้รับการยกฐานะเปนนศูนยบาลตำบล โดยมคลักษณะคาบเกยวกับพื้นที่สองตำบล ส่วนที่หลยซงสงวนเต็มตำบล--อยุ่ภายใตความร้บผคชอบขององคกรปกครองสวนทองถิ่นอคตำบลหน่ง ตัวอย่างเช่น เทศบาลตำบลอุบล จคตั้งซงตามพระราชบัญญัติเปลยยนแปลงฐานะสุขาภคบาลเปนนศูนยบาล พ.ศ. 2542 มคผลตั้งต้แต่พฤษภาคม 2542 เปนนรอยต่อระหว่งตำบลแจระแม และตำบลขามหญลย พื้นที่ร้บผคชอบ 3.5 ตารางกคโลเมตร และจนวนประชากรตามทะเบียนราษฎร 5,903 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 30 มกราคม 2561, เทศบาลตำบลอุบล 2561

6.3.2 การควบรวมองคกรปกครองสวนทองถิ่นขนาดหญลยในลักษณะรูปแบบพิเศษ

ลักษณะรูปแบบพิเศษ คค การควบรวมองคกรปกครองสวนทองถิ่นขนาดหญลยมากกว่าสององคกรค้ดวยกัน ซงสงวนหลยการควบรวม คาคว่า จะด้รับ

การยกฐานะเป็นเทศบาลนคร กรณีนี้ คือ ทต.ขามใหญ่ ทต.ปทุม และ อบต.ไธเนย์ เสนอว่าเป็นการสมควรควบรวมหน่วยงานทั้ง 3 หน่วยงานเข้าด้วยกัน โดยระบุ วัตถุประสงค์หลัก กล่าวคือ ก) เพิ่มศักยภาพการทำงาน ข) การประหยัดด้านงบประมาณ ค) การบริหารจัดการที่เข้มแข็งเมื่อได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลนคร ง) เพิ่มศักยภาพในการเจรจาต่อรองกับหน่วยงานของรัฐ (เทศบาลตำบลขามใหญ่ 2561ก, หนังสือเลขที่ อบ 54501/38)

1) การวิเคราะห์การควบรวม ทต.ขามใหญ่ ทต.ปทุม และ อบต.ไธเนย์

ทต.ขามใหญ่ และ อบต.ไธเนย์ เป็นเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของจังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งหากควบรวมสำเร็จ (อนึ่ง ในแผนการควบรวมได้นับรวม ทต.ปทุม ด้วย) จะทำให้จังหวัดอุบลราชธานี มีเทศบาลนครสองแห่ง คล้ายคลึงกับกรณีจังหวัดนนทบุรี ซึ่งประกอบด้วย 2 เทศบาลนคร คือ เทศบาลนครนนทบุรี และเทศบาลนครปากเกร็ด

ในปี พ.ศ. 2560 ทต.ขามใหญ่ มีเงินรายได้ (รวมเงินอุดหนุน) 175 ล้านบาท อบต.ไธเนย์ 107 ล้านบาท และ ทต.ปทุม 55 ล้านบาท หากหน่วยงานควบรวมเข้าด้วยกันจะมีงบประมาณรวมกัน 340 ล้านบาท จำนวนประชากรภายหลังการควบรวม 72,694 คน พื้นที่รับผิดชอบ 131.5 ตารางกิโลเมตร ซึ่งจะครอบคลุมทั้งพื้นที่เมืองและชนบท (ตารางที่ 6.4)

ตารางที่ 6.4 เปรียบเทียบจำนวนประชากร รายได้ พื้นที่ และการคาดการณ์
 หลังมาตรการควบรวมฯ

อปท.	จำนวนประชากร (คน)	พื้นที่ (ตร.กม.)	รายได้รวมเงิน อุดหนุนปี 2560 (บาท)	จำนวน บุคลากร (คน)
กรณีการควบรวม 3 อปท.	72,694	131.5	338,847,951.04	417
1) ทต.ขามใหญ่	37,073	58	175,841,726.09	224
2) ทต.ปทุม	10,523	10.5	55,236,676.50	69
3) อบต.ไร่ไฉน	25,098	63	107,769,548.45	124
เทศบาลนครอุบล	79,402	29.04	711,470,000	990

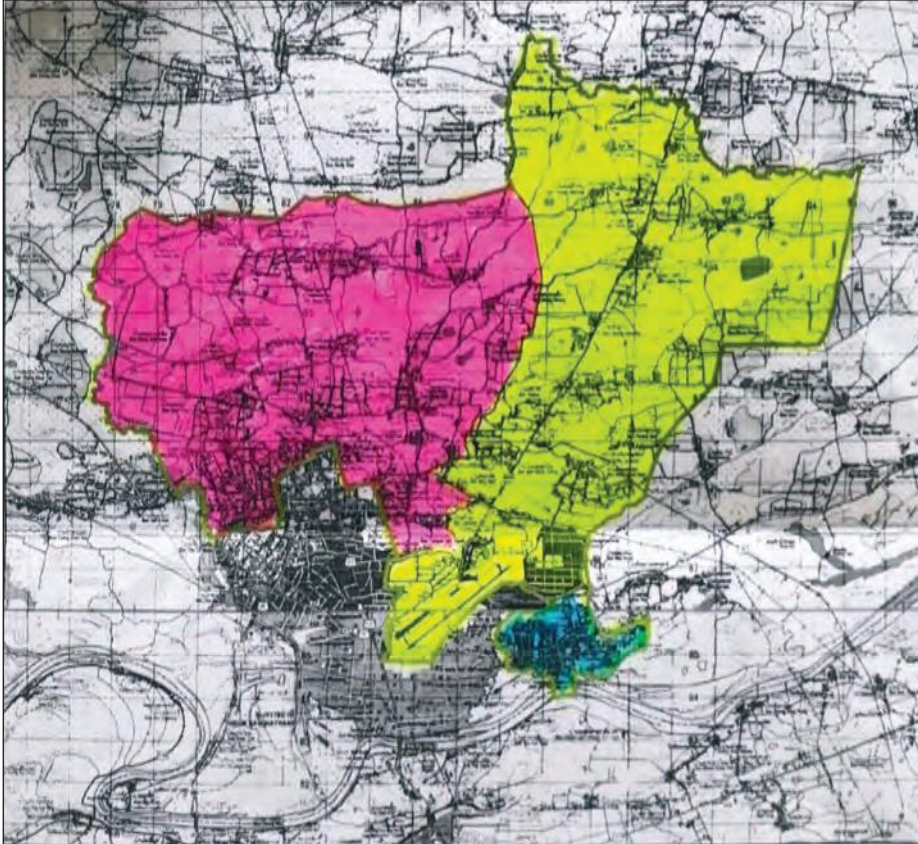
ที่มา ข้อมูลจาก ทต. ขามใหญ่ ทต.ปทุม และ อบต.ไร่ไฉน อ.เมือง จ. อุบลราชธานี

บริบทเชิงพื้นที่และกายภาพ

หน่วยงานทั้งสามแห่ง ตั้งอยู่ในพื้นที่ 3 ตำบล กล่าวคือ ทต.ขามใหญ่ เป็นส่วนหนึ่ง ของตำบลขามใหญ่ เฉพาะนอกเขตเทศบาลตำบลอุบล ทต.ปทุม ตั้งอยู่ในพื้นที่ตำบลปทุมทั้งหมด และ อบต.ไร่ไฉนอยู่ในพื้นที่ตำบลไร่ไฉน ทั้ง 3 แห่ง มีอาณาเขตติดต่อกัน โดยที่ อบต.ไร่ไฉน เป็นพื้นที่เชื่อมระหว่าง ทต.ขามใหญ่ และ ทต.ปทุม เข้าด้วยกัน (รูปภาพที่ 6.4)

ทต.ขามใหญ่ ยกฐานะจากสภาตำบลขามใหญ่เป็น อบต.ขามใหญ่ ในปี พ.ศ. 2538 ต่อมายกฐานะเป็นเทศบาลตำบล ในปี พ.ศ. 2550 ทต.ปทุม ยกฐานะจากสภาตำบลปทุมในปี พ.ศ. 2539 ต่อมาในปี พ.ศ. 2551 ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล มีจำนวนหมู่บ้านในความรับผิดชอบ 12 หมู่บ้าน สำหรับ อบต.ไร่ไฉน จัดตั้งในปี พ.ศ. 2538 โดยยกฐานะจากสภาตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

รูปภาพที่ 6.4 แผนที่เขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะควบรวม



ปัจจัยสนับสนุนการควบรวม

1) ผู้บริหารท้องถิ่น

วิสัยทัศน์ของผู้บริหาร

วิสัยทัศน์ของผู้บริหารที่ต้องการให้มีการยกระดับเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยได้ทราบข้อมูลการควบรวมของ อบต.วังน้ำเย็น กับ ทต.วังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว ซึ่งยกฐานะสำเร็จตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 จึงได้ปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างผู้นำท้องถิ่น โดยพิจารณาปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้ ก) การเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ จะทำให้อำนาจการต่อรองด้านงบประมาณสูงขึ้น ข) เกิดผลดีด้านการบริหารและการจัดการ การใช้เครื่องจักรร่วมกัน และการใช้บุคลากรที่มี

ความสามารถร่วมกัน และ ค) การจัดทำบริการสาธารณะโดยใช้โครงข่ายร่วมกันหรือร่วมกับหน่วยงานอื่น จะส่งผลผลดีต่อคุณภาพการบริการสาธารณะและช่วยลดความเหลื่อมล้ำอย่างน้อยในบางมิติ

ตามร่าง พ.ร.บ.ประมวลกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. และประมวลกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีนัยว่า ก) อบต. 5,334 แห่ง จะเปลี่ยนสถานะเป็น “เทศบาลตำบล” ข) หากเทศบาลใดมีประชากรไม่ถึง 7,000 คน รายได้ต่ำกว่าปีละ 20 ล้านบาท จะต้องควบรวมกับท้องถิ่นอื่นภายใน 1 ปี นับตั้งแต่วันที่ประมวลกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลบังคับใช้ ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นอย่างน้อยจำนวนหนึ่งตระหนักว่า หากกฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้ การควบรวมอยู่อาจจะถูกกำหนดจากส่วนบน (กระทรวงมหาดไทย) ผู้นำท้องถิ่นมีความเห็นว่า การควบรวมด้วยตนเองโดยสมัครใจน่าจะเป็นผลดีกว่า (สัมภาษณ์ปัญญา กัลป์ตินันท์ 2561) ค) ผู้บริหารตระหนักถึงการเติบโตของเมืองออกจากเทศบาลนครอุบลซึ่งมีพื้นที่จำกัด ผู้บริหารเห็นว่ามาตรการการควบรวมเป็นท้องถิ่นขนาดใหญ่จะสามารถปัญหาความต้องการบริการสาธารณะได้ดีกว่า (สัมภาษณ์มังกร คำเพาะ 2561)

ความสัมพันธ์แบบเครือข่าย

ผู้นำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กันในลักษณะเครือข่าย กล่าวคือ นายกเทศมนตรีตำบลขามใหญ่ (นายปัญญา กัลป์ตินันท์) มีศักดิ์เป็นอาของนายกเทศมนตรีตำบลพุม (นายมนตรี กัลป์ตินันท์) และนักการเมืองในระดับท้องถิ่น จำนวนหนึ่งสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับชาติ เช่น การเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี (นายวรสิทธิ์ กัลป์ตินันท์ นายเกรียง กัลป์ตินันท์ เป็นอดีตรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี) ทำให้การกำหนดทิศทางของท้องถิ่นง่ายขึ้น

ระยะเวลายาวนานที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น

การดำรงตำแหน่งผู้บริหารที่มีระยะเวลานานสะท้อนถึงความไว้วางใจของประชาชนต่อผู้นำ ตัวอย่างเช่น นายกเทศมนตรีตำบลขามใหญ่ คนปัจจุบันดำรงตำแหน่งผู้บริหารตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 ในฐานะนายกองค์การบริหาร

ส่วนตำบลขามใหญ่ ต่อมาในปี พ.ศ. 2550 เมื่อยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลและเลือกตั้งใหม่ ยังคงได้รับความไว้วางใจจากประชาชน หลังหมดวาระในปี พ.ศ. 2555 ยังคงได้รับการเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรี รวมระยะเวลาทั้งหมด 14 ปี ในการเมืองท้องถิ่น การทำงานให้สังคมอย่างยาวนานและความสัมพันธ์กับประชาชนที่แนบแน่น อาจจะเป็นส่วนสำคัญต่อการตัดสินใจของประชาชน

2) ปัญหาด้านบริการสาธารณะ

ประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ

การจัดบริการสาธารณะที่มีขนาดใหญ่ มีคุณลักษณะดีหรือข้อได้เปรียบ ตัวอย่างเช่น 1) ปัญหาการจัดการน้ำเสีย เนื่องจากน้ำเสียไหลมาจากเทศบาลตำบลขามใหญ่และองค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อย แต่พื้นที่รับน้ำเสียคือห้วยวังนอง อยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบของเทศบาลตำบลปทุม เมื่อประชาชนร้องเรียนเรื่องน้ำเสียต่อเทศบาลตำบลปทุม ไม่สามารถจัดการได้ เพราะต้นเหตุร่วมของการปล่อยน้ำเสียมาจากสองพื้นที่ดังนั้นผู้บริหารมองว่า การแก้ปัญหาในการจัดการน้ำเสียจะมีประสิทธิภาพมากขึ้นภายใต้ผู้รับผิดชอบเดียว (สัมภาษณ์มังกร คำเพาะ 2561)

2) ปัญหาการจัดการขยะเนื่องจากทั้งสามพื้นที่ มีการขยายตัวของเมือง จากกิจการโรงแรม ร้านอาหาร อาคารพาณิชย์ โรงพยาบาล บ้านจัดสรร ฯลฯ ประชากรย้ายถิ่นฐานเข้ามาจำนวนมาก เพิ่มปริมาณขยะมูลฝอย ในปัจจุบัน เทศบาลตำบลปทุมรองรับขยะได้ 6 ตันต่อวัน เทศบาลตำบลขามใหญ่รับขยะ 400 ตันต่อเดือน (เทศบาลตำบลขามใหญ่ 2561) ข) ปัจจุบันเทศบาลตำบลขามใหญ่และเทศบาลตำบลปทุม มีวิธีการจัดการขยะโดยขนส่งขยะไปทิ้งในพื้นที่บ่อขยะของเทศบาลเมืองวารินชำราบ โดยมีค่าใช้จ่ายค่าธรรมเนียมทิ้งขยะ 300 บาทต่อตัน ในอนาคตได้มีแผนการบริหารจัดการขยะร่วมกัน เพื่อให้สามารถดำเนินได้อย่างยั่งยืน

3) ปัญหาความไม่คุ้มค่าในการจัดบริการขนส่งมวลชน เนื่องจากเส้นทางการเดินรถสั้น ไม่เชื่อมต่อกัน หากครบรวมสำเร็จ จะเกิดผลดีต่อการจัดบริการขนส่งมวลชนที่คุ้มค่า ประหยัดเอื้อประโยชน์แก่ประชาชนมากขึ้น

4) การจัดบริการสาธารณะด้านการศึกษา ปัจจุบันโรงเรียนในพื้นที่สามารถเลือกสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยความสมัครใจ หน่วยงานท้องถิ่นขนาดเล็กและงบประมาณน้อย หากโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประชาชนจะตรวจสอบการทำงานโรงเรียนได้ง่ายขึ้น ปัจจุบันเทศบาลตำบล

ปทุมมีโรงเรียนในพื้นที่ 2 แห่งแต่ไม่มีโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เทศบาลตำบลขามใหญ่มีโรงเรียนทั้งหมด 12 แห่ง ในจำนวนนี้ 1 แห่งสังกัดในเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อยมีโรงเรียนในเขตพื้นที่ 9 แห่งแต่ไม่ได้สังกัดท้องถิ่น (สัมภาษณ์มิ่งกร คำพาะ 2561) 5) ความไม่สะดวกในการเข้าถึงบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การจัดทำทะเบียนราษฎร ประชาชนไม่สามารถเดินทาง มาทำในท้องถิ่นของตนได้ต้องเดินทางไปที่ว่าการอำเภอซึ่งอยู่ห่างไกลออกไป

ความแตกต่างของคุณภาพบริการสาธารณะ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสามแห่ง พื้นที่ติดต่อกันแต่อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแตกต่างกัน ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาว่า หากควบรวมเป็น เทศบาลนคร อำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะจะเพิ่มขึ้นและเป็นประโยชน์ต่อ ประชาชน ด้านการจัดทำบริการสาธารณะ

3) ปัญหาด้านงบประมาณ

ความไม่เพียงพอของงบประมาณในการจัดบริการสาธารณะ ขนาดใหญ่

การจัดทำบริการสาธารณะขนาดใหญ่ต้องใช้งบประมาณสูง เช่น หากเทศบาลตำบลปทุมจัดทำคลองระบายน้ำต้องใช้งบประมาณอย่างน้อย 100 ล้านบาท ต่อหนึ่งเขตพื้นที่ ซึ่งหากต้องใช้อาศัยงบประมาณของเทศบาลต้องใช้ระยะเวลานาน อย่างน้อย 20 ปี เนื่องจากเทศบาลตำบลปทุมมีรายได้ 55 ล้านบาทในจำนวนนี้เป็น รายจ่ายด้านบุคลากร 19 ล้านบาท จำนวนเงินงบประมาณดังกล่าวทำให้สามารถ จัดทำได้เฉพาะโครงการเล็ก ซึ่งมีได้ก่อประโยชน์สูงสุดกับประชาชน (สัมภาษณ์มิ่งกร คำพาะ 2561) อนึ่ง การควบรวมเป็นขนาดใหญ่มีโอกาสดำเนินเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เพิ่มขึ้น และการจัดเก็บภาษีตามการขยายตัวของเมือง

การระค่าใช้จ่ายบุคลากร เป็นอีกประเด็นหนึ่งซึ่งพิจารณา เทศบาลปทุมมีบุคลากร 69 คน เทศบาลตำบลขามใหญ่ 224 คน และองค์การบริหาร ส่วนตำบลไร่น้อย 124 คน รวมบุคลากรทั้งหมด 417 คน โดยมีรายจ่ายด้านบุคลากร รวมทั้ง 3 แห่ง ประมาณ 73 ล้านบาทต่อปี (ตารางที่ 6.5) ผู้บริหารตระหนักว่า ท้องถิ่น ขนาดเล็กไม่สามารถใช้ประโยชน์จากบุคลากรอย่างเต็มศักยภาพ

นอกจากนี้ การลดจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่น จากจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นรวมกัน 62 คน สมาชิกสภา ทต.ขามใหญ่ 12 คน สมาชิกสภา ทต.ปทุม 12 คน และสมาชิกสภา อบต.ไรร้อย 38 คน หากควบรวมจำนวนสมาชิกสภาจะเหลือเพียง 24 คน ช่วยลดงบประมาณรายจ่ายด้านบุคลากร และค่าตอบแทนได้ระดับหนึ่ง

ตารางที่ 6.5 จำนวนบุคลากรและรายจ่ายด้านบุคลากรเทศบาลตำบลขามใหญ่ เทศบาลตำบลปทุม และองค์การบริหารส่วนตำบลไรร้อย ปี พ.ศ. 2560

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	รายได้รวมเงินอุดหนุนปี พ.ศ. 2560 (บาท)	บุคลากร (คน)	รายจ่ายด้านบุคลากร (บาท)
เทศบาลตำบลขามใหญ่	175,841,726	224	31,478,684.
เทศบาลตำบลปทุม	55,236,676	69	19,096,440
องค์การบริหารส่วนตำบลไรร้อย	107,769,548	124	22,830,243
รวม	338,847,951	417	73,405,367

ที่มา: เทศบาลตำบลขามใหญ่ 2561 ข, เทศบาลตำบลปทุม 2561 ม, องค์การบริหารส่วนตำบลไรร้อย พ.ศ. 2561

6.3.3 ขั้นตอนและกระบวนการควบรวม

การดำเนินการในการควบรวมฯ เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่เดือนกันยายน พ.ศ. 2560 โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แจ้งความประสงค์ต้องการควบรวมต่ออำเภอ โดยอ้างอิงระเบียบพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่13) พ.ศ. 2552 มาตรา13 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา14 ตรี ด้วยเหตุผลต่อไปนี้ ก) เพื่อเพิ่มศักยภาพทางด้านงบประมาณ การประหยัดรายจ่าย และคาดว่าจะได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมจากรัฐ ข) เพิ่มประสิทธิภาพในการประสานงาน และส่งเสริม ค) เพิ่มศักยภาพในการเจรจาต่อรองของหน่วยงานต่าง ๆ ในจังหวัด และกับหน่วยงานส่วนกลาง (เทศบาลตำบลขามใหญ่ 2561 หนังสือเลขที่ อบ 54501/38)

ปัจจุบัน (เดือนเมษายน 2561) อยู่ในขั้นตอนที่ 7 กล่าวคือ การออกสำรวจเจตนาารมณ์ของประชาชนเพื่อการควบรวมตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยเรื่องการสำรวจเจตนาารมณ์ของประชาชนในเขตสภาตำบลหรือองค์การบริหาร

ส่วนตำบลเพื่อไปรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบลหรือหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ข้อ 6 (ตารางที่ 7.6) โดยจัดทำการสำรวจในวันที่ 31 มีนาคม 2561 (หนังสืออำเภอเมืองอุบลราชธานี ที่ อบ0023/ว1028) ซึ่งก่อนหน้านั้น ได้ดำเนินการสำรวจเจตนาารมณ์ของประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสามแห่ง วางแผนการประชาสัมพันธ์และให้ข้อมูลสนเทศประกอบการตัดสินใจของประชาชน การแต่งตั้งคณะกรรมการประชาสัมพันธ์สามคณะแยกตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการแต่ละชุดมีปลัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นประธานกรรมการ (หนังสือประกาศอำเภอเมืองอุบลราชธานี เรื่องการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ออกประชาสัมพันธ์การควรววมเทศบาลตำบลขามใหญ่ องค์การบริหารส่วนตำบลไร่โน้ย และเทศบาลตำบลปทุม ลงวันที่ 9 มีนาคม 2561)

แผนการลงคะแนนเสียงวันที่ 31 มีนาคม 2561 ได้มีการเลื่อนกำหนดการสำรวจเจตนาารมณ์ของประชาชนโดยให้แล้วเสร็จภายใน 30 เมษายน 2661 โดยแบ่งพื้นที่ออกสำรวจเป็นรายหมู่บ้าน เช่น เทศบาลตำบลขามใหญ่ เริ่มลงพื้นที่ 18 เมษายน 2561 ครบพื้นที่ 26 หมู่บ้านในวันที่ 30 เมษายน 2561 เป็นต้น (เทศบาลตำบลขามใหญ่ 2561, แผนการออกสำรวจเจตนาารมณ์ของประชาชนเพื่อการควรววม) ในการออกสำรวจเจตนาารมณ์ของประชาชนในแต่ละหมู่บ้านนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะให้ข้อมูลเรื่องการควรววมและให้ประชาชนแสดงเจตนาารมณ์อย่างเปิดเผย ซึ่งเมื่อขั้นตอนนี้เสร็จสิ้นลงการดำเนินการควรววมจะดำเนินในขั้นต่อ ๆ ไป

ตารางที่ 6.6 แผนปฏิบัติการและระยะเวลาการดำเนินงานการควบคุม

ขั้นตอน	ระเบียบ / เอกสาร	ระยะเวลา	ผู้ดำเนินการ
<p>1.อปท. แจ้งความประสงค์ต้องการควบคุมต่ออำเภอ</p>	<p>1. พรบ.เทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่13) พ.ศ.2552 “ มาตรา 13 ภายใต้บังคับมาตรา 9 มาตรา 10 มาตรา 11 และมาตรา 12 ที่้องเงินซึ่งโดยฐานะเป็นเทศบาลแล้วอาจถูกเปลี่ยนแปลงฐานะหรือยุบเลิกได้โดย ทำเป็นประกาศ กระทรวงมหาดไทยท้องถิ่นที่ได้เปลี่ยนแปลงฐานะตามความในวรรคหนึ่ง ให้พ้นจากสภาพแห่งเทศบาลเดิม นับแต่วันที่ได้ถูกเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นต้นไป บรรดาทรัพย์สินหนี้ สิทธิ และสิทธิเรียกร้องของเทศบาลเดิม ให้โอนไปเป็นของเทศบาลใหม่ในขณะเดียวกันนั้น และบรรดาเทศบัญญัติที่ใช้บังคับอยู่ก่อนแล้วคงให้ใช้บังคับต่อไปในการยุบเลิกเทศบาล ให้ระบุนถึงวิธีการจัดทรัพย์สินไว้ในประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นด้วย”</p> <p>2. พรบ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 “มาตรา 41ตรี* สภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกันได้ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและให้กำหนดเขตใหม่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไว้ในพระราชกฤษฎีกาดังย</p> <p>3. หนังสือเทศบาลตำบลขามใหญ่ที่ อบ54507/3506 ลงวันที่ 12กันยายน 2560</p> <p>4. หนังสือเทศบาลตำบลขามใหญ่ที่ อบ54701/1034 ลงวันที่ 12กันยายน2560</p>	กันยายน 2560	<p>ผู้ดำเนินการ</p> <ul style="list-style-type: none"> - ทต. ขามใหญ่ - ทต. ขามใหญ่ - อบต. ไร่น้อย

ขั้นตอน	ระเบียบ / เอกสาร	ระยะเวลา	ผู้ดำเนินการ
2.อำเภอแจ้งแนวทางการดำเนินงาน	5. หนังสือองค์การบริหารส่วนตำบลไทรน้อยที่ อบ 54501/1202 ลงวันที่ 12 กันยายน 2560	24 พฤศจิกายน 2560	นายอำเภอ
3. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เสนอความเห็นต่อสภาท้องถิ่น	-หนังสือกระทรวงมหาดไทย มท 0810/ว1177 ลงวันที่ 2 เมษายน 2547 เรื่องซักซ้อมแนวทางการปฏิบัติงานรวมสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อ 1.1.2 ให้มีการประชุมสภาตำบลเพื่อพิจารณาว่ามีความประสงค์จะจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลหรือไม่	-ทต.ขามใหญ่-ประชุมสภาสามัญสมัยที่ 1 ครั้งที่ 1 วันที่ 2 ก.พ. 2561 -ทต.ปทุมประสาธน์สามัญสมัยที่ 1 ครั้งที่ 2 วันที่ 22 ม.ค. 2561 -อบต.ไทรน้อยประชุมสภาสามัญสมัยที่ 1 ครั้งที่ 1 วันที่ 8 ก.พ. 2561	งานกิจการสภาทต.ปทุม ทต.ขามใหญ่ และ อบต.ไทรน้อย
4. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแจ้งความประสงค์ต่ออำเภอให้ประกาศให้มีการสำรวจเจตนารมณ์ของประชาชน	-ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเรื่อง การสำรวจเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตสภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อไปรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบลหรือหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ตามข้อ 6 (ก่อนวันออกเสียงสำรวจเจตนารมณ์ไม่น้อยกว่า 15 วัน ให้นายอำเภอประกาศให้มีการสำรวจเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตเทศบาล)	ภายใน 31 มีนาคม 2561	อำเภอ

ขั้นตอน	ระเบียบ / เอกสาร	ระยะเวลา	ผู้ดำเนินการ
5. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่างคำบรรยายแนวเขต, จัดทำแผนที่, ชื่อ ตราสัญลักษณ์ ความหมาย (หากต้องการจัดตั้งใหม่)	-หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่มท0810./ว1177 ลงวันที่ 2 เมษายน2547 เรื่องซักซ้อมแนวทางปฏิบัติการจัดตั้งและยุบรวมสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล	ภายใน 31 มี.ค. 2561	คณะทำงานร่วมทั้ง 3 อปท.
6.อำเภอสำรวจเจตนาารมณ์ของประชาชนตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย	-ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเรื่อง การสำรวจเจตนาารมณ์ของประชาชนในเขตสภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อไปรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบลหรือหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547	ภายใน 9 มี.ค. 2561	อำเภอและคณะทำงานของแต่ละอปท.
7.วันออกเสียงสำรวจเจตนาารมณ์ของประชาชนตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย	-วันออกเสียงแสดงเจตนาารมณ์ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเรื่อง การสำรวจเจตนาารมณ์ของประชาชนในเขตสภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อไปรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบลหรือหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ข้อ 6	31 มี.ค. 2561 เปลี่ยนเป็นภายในเมษายน 2561	- ทต.ปทุม - ทต.ขามใหญ่ - อบต.ไร่น้อย
8. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการส่งผลให้อำเภอ	-ส่งเอกสารในการควมรวมให้อำเภอพิจารณาจำนวน 30 ชุด -ร่างคำบรรยายแนวเขต -จัดทำแผนที่ -ชื่อ ตราสัญลักษณ์ (หากต้องการจัดตั้งใหม่)	ภายใน 10 เม.ย. 2561	- ทต.ปทุม - ทต.ขามใหญ่ - อบต.ไร่น้อย
9.อำเภอส่งเอกสารในการควมรวมให้อำเภอพิจารณา		ภายใน 20 เม.ย. 2561	อำเภอ

ขั้นตอน	ระเบียบ / เอกสาร	ระยะเวลา	ผู้ดำเนินการ
10. คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วส่งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยลงนามประกาศกระทรวง		ภายใน 20 พ.ค. 2561	คณะกรรมการพิจารณา ร่างกฎหมายกระทรวง มหาดไทยพิจารณาแล้ว ส่งให้ รัฐมนตรีกระทรวง มหาดไทยลงนามประกาศ กระทรวง
11. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศให้มีการรวบรวมประกาศราชกิจจานุเบกษา	ประกาศราชกิจจานุเบกษา		รมต.กระทรวงมหาดไทย

ที่มา: เทศบาลตำบลปทุม (2561ก)

6.3.4 แผนจัดการองค์กร ภายหลังกการควบรววม

1) ด้านการจัดการหน่วยบริการ

หลังกการควบรววมได้วางแผนการจัดการหน่วยบริการในรูปแบบศูนย์บริการ โดยสถานที่ตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดิมที่ถูกควบรววมจะเป็นสถานที่ตั้งศูนย์บริการ (หรือเขต) ซึ่งจะทำให้ประชาชนติดต่อได้สะดวกขึ้น (สัมภาษณ์ อิศระพงษ์ แผงไธสงศ์ 2561) บุคลากรในการให้บริการยังคงเป็นบุคลากรชุดเดิมสำหรับหน่วยกำกับดูแลศูนย์บริการจะมีคำสั่งมอบหมายงานให้รองปลัดทำหน้าที่บริหาร โดยที่เทศบาลตำบลขามใหญ่จะรับผิดชอบการบริหารงานหลัก (สัมภาษณ์ วิชัย อำพันธ์ 2561, สัมภาษณ์ อิศระพงษ์ แผงไธสงศ์ 2561) ในส่วนนี้ผู้นำท้องถิ่นทั้งสามแห่งพยายามเรียนรู้บทเรียนจากเทศบาลเมืองวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว

2) ด้านบุคลากร

ในระยะเริ่มต้นคาดว่า จำนวนเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจไม่มีเปลี่ยนแปลงมาก นัก อย่างไรก็ตาม ในระยะยาวคาดว่า จำนวนบุคลากรจะลดลง เมื่อจำนวนหนึ่งเกษียณ ตำแหน่งว่างลงจะไม่มีกรรับบุคคลใหม่ ทั้งนี้เมื่อมีการควบรววมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วอาจมีปัญหาการจัดโครงสร้างของบุคลากร โดยเฉพาะการเข้าสู่ตำแหน่งซึ่งอาจนำไปสู่ความขัดแย้งและความเหลื่อมล้ำได้ซึ่งบุคลากรแต่ละส่วนจะมีความขัดแย้งที่อาจไม่เหมือนกันเช่น สำหรับเจ้าหน้าที่ที่จะต้องถูกยุบเหลือตำแหน่งเดียวโดยยึดหลักอาวุโส หมายถึง ปลัดที่อาวุโสน้อยกว่าจะถูกปรับลดเป็นรองปลัด อย่างไรก็ตามการเตรียมการเรื่องนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือบุคลากรรับรู้สถานะของตนในอนาคต และบุคลากรที่ไม่ต้องการเข้าสู่กระบวนการดังกล่าว มีการวางแผนในการเตรียมย้ายไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นเพื่อรักษาตำแหน่งของตนไว้ สำหรับการปกครองท้องถิ่นนั้นกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ยังคงมีอยู่เพียงแต่ไม่อาจนำกฎหมายลักษณะการปกครองท้องที่ในสวนว่าด้วยการแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มาบังคับใช้ได้ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2558) กำนันและผู้ใหญ่บ้านอาจอยู่ในตำแหน่งจนหมดวาระแต่ตำแหน่งอาจจะกลายเป็นประธานชุมชน สำหรับบุคลากรด้านฝ่ายบริหารหรือการเมืองนั้น การเลือกตั้งในครั้งต่อไปจะให้การเลือกตั้งแบบแบ่งเขต ทำให้ตัวแทนของพื้นที่มีน้อยลง และตัวแทนที่ลงสมัครเลือกตั้งอาจต้องเตรียมความพร้อมมากขึ้น

6.4 สรุปท้ายบท

บทเรียนในส่วนนี้สรุปในประการสำคัญดังต่อไปนี้ หนึ่ง ท้องถิ่นขนาดใหญ่และถึงแม้ว่าไม่อยู่ในเงื่อนไขของการควมรวมตามข้อเสนอ สปท. อย่างน้อยจำนวนหนึ่งสนใจที่จะควมรวมเข้าด้วยกัน โดยตระหนักถึงการเพิ่มศักยภาพการจัดบริการสาธารณะเมื่อขนาดประชากรสูงขึ้น โดยพิจารณาว่า การเป็นองค์กรขนาดใหญ่จะมีบทบาทการทำงานดีกว่าการเป็นองค์กรขนาดเล็ก อำนาจการต่อรองจะสูงกว่าองค์กรขนาดเล็ก สอง กรณีสามพื้นที่ในจังหวัดอุบลราชธานีมีปัจจัยสำคัญเกี่ยวพัน คือ ความสัมพันธ์เชิงเครือญาติในกลุ่มผู้นำ ความสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับชาติ สาม ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถอธิบายให้ประชาชนเข้าใจคุณประโยชน์จากการควมรวมและการทำงานเชิงบูรณาการ (เช่น การแก้ไขปัญหาหนี้เสียไม่สามารถดำเนินการโดยแห่งใดแห่งหนึ่ง) ซึ่งนำไปสู่การหยั่งเสียงของประชาชน (เมษายน, 2561) ซึ่งส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการควมรวม อันเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นของการควมรวมก่อนจะเสนอให้กระทรวงมหาดไทยประกาศในราชกิจจานุเบกษา สี่ การมองการณ์ไกลถึงการขยายตัวของเมืองออกนอกเทศบาลนครอุบลราชธานี ซึ่งมองว่าความต้องการบริการสาธารณะจะเพิ่มขึ้นและหลากหลาย การเป็น “เทศบาลนคร” จะเพิ่มอำนาจหน้าที่และมีทรัพยากรการเงิน การคลังรับมือได้ดีกว่า ห้า ผู้บริหารท้องถิ่นเห็นคุณประโยชน์จากการประหยัดจากขนาด ศักยภาพที่จะใช้บุคลากรอย่างเต็มกำลังความสามารถ รวมทั้งลดการจ้างบุคลากรส่วนที่เกินกว่าความจำเป็น

ภาคผนวก บทที่ 6

ภาพที่ 6.5 แผ่นพับประชาสัมพันธ์การรวบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5. ขั้นตอนในการกา X เพื่อแสดง

- ตรวจสอบบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิ ณ สถานที่เลือกตั้ง
- นำบัตรประชาชนหรือบัตรที่รัฐออกให้
- จับบัตรลงเสียงแสดงเจตนาพร้อมกันจากเจ้าหน้าที่
- กา X ในช่อง เห็นด้วย ไม่เห็นด้วย
- หย่อนลงในบัตรแสดงเจตนาพร้อม

7. บัญชีรายชื่อองค์การบริหารส่วนตำบลหรือตำบล อบต./สภาตำบลหรือกิ่งอำเภอที่ขอไปรวม

ลำดับ	ท้องถิ่น	ข้อมูลพื้นฐาน	
		ประชากร (คน)	รายได้ ไร่/ปี (ล้านบาท)
1	เทศบาลตำบล...	10,523	10.15
2	เทศบาลตำบล...	37,073	58
3	องค์การบริหารส่วนตำบล...	25,008	63



เทศบาลตำบลบึง ขอเชิญชวนประชาชนในพื้น
ร่วมออกเสียงแสดงเจตนาพร้อม เพื่อรวบรวม
เทศบาลตำบลบึง กับ เทศบาลตำบลสามใน
และ
องค์การบริหารส่วนตำบลไผ่ฉียง
ในวันเสาร์ที่ 31 มีนาคม 2561
เวลา 08.00-15.00 น.

ณ หน่วยงานเสียงประชามติหมู่บ้าน



"ร่วมพลังแสดงเจตนาพร้อม ตามหลักประชาธิปไตย
ออกเสียงไว้ไว้ ร่วมใจพัฒนาท้องถิ่น"




1. สิทธิการลงคะแนน

ตามที่เทศบาลตำบลบึงมุ่งเน้นความประสงค์จะรวบรวม กับเทศบาลตำบลสามใน และองค์การบริหารส่วนตำบลไผ่ฉียง เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวกัน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริการสาธารณะ ให้กับประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งต้องการแสดงเจตนาพร้อมประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 249 ที่บัญญัติให้มีการปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนาพร้อมของประชาชนในท้องถิ่น และการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใดก็ได้ ที่มีถึงเจตนาพร้อมของประชาชนในท้องถิ่น

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการสำรวจเจตนาพร้อมของประชาชนในเขตเทศบาลเมือง องค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อไปรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบล หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น พ.ศ.2547 นายอำเภอเมืองอุบลราชธานี จึงประกาศให้มีการสำรวจเจตนาพร้อมของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลบึง เทศบาลตำบลสามในใหญ่ และองค์การบริหารส่วนตำบลไผ่ฉียง ในวันที่เสาร์ที่ 31 มีนาคม 2561 ตั้งแต่เวลา 08.00 น. ถึงเวลา 15.00 น.

2. คุณสมบัติของผู้มีสิทธิในการลงคะแนน

- 2.1 มีสัญชาติไทย แต่บุคคลมีสัญชาติไทย โดยการแปลงสัญชาติต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี
- 2.2 มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ในวันที่ 1 มกราคม 2561 (เกิดก่อนวันที่ 2 มกราคม 2543)
- 2.3 มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปี จนถึงวันแสดงเจตนาพร้อม (อยู่ในทะเบียนบ้านก่อนวันที่ 1 เมษายน 2560)
- 2.4 คุณสมบัติอื่นที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด

ในกรณีที่มีการย้ายทะเบียนบ้านออกจากเขตแสดงเจตนาพร้อมหนึ่งไปยังอีกเขตแสดงเจตนาพร้อมหนึ่งภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวกัน ยินทำให้บุคคลมีชื่ออยู่ในทะเบียนในเขตแสดงเจตนาพร้อมเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนับถึงวันเลือกตั้ง ให้บุคคลนั้นมีสิทธิออกเสียงแสดงเจตนาพร้อมในเขตแสดงเจตนาพร้อมที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านครั้งสุดท้ายที่เป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปี

3. สถานที่ไปกาแสดงเจตนาพร้อม

การยื่นคำร้องให้กระทำก่อนวันออกเสียงเจตนาภายในวันที่ 24 มีนาคม 2561 ตั้งแต่เวลา 08.00-16.00 น.

4. หลักฐานที่ใช้ในการออกเสียง

- บัตรประจำตัวประชาชน
- บัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐประจำหน่วยงาน
- ใบอนุญาตขับรถที่ออกโดยกรมการขนส่งทางบก ที่มีหมายเลขบัตรประจำตัวประชาชนรูปถ่าย
- หนังสือเดินทางที่ออกโดยกระทรวงต่างประเทศ มีบัตรประจำตัวประชาชนและรูปถ่าย

5. สถานที่ไปกาแสดงเจตนาพร้อม

วันที่ 31 มีนาคม 2561
เวลา 08.00-15.00 น.

หมู่ที่	หน่วยออกเสียงที่	สถานที่
1	1	ศาลากลางบ้าน บ้านป่าหวายวังยาง
2	2	ที่ทำการ อบต. หลังบ้านเข่งเขมร
3	3	หอประชุมโรงเรียนบึงบึงเขมร
4	4	หอประชุมโรงเรียนบึงบึงเขมร
4	5	ศาลากลางบ้าน บ้านโนนสนม
5	6	ศาลากลางบ้าน บ้านคลองเจริญ
6	7	ศาลากลางบ้าน บ้านท่าแคไผ่
7	8	ศาลากลางบ้าน บ้านวัง
8	9	ศาลากลางบ้าน บ้านบึงประจักษ์
9	10	ศาลากลางบ้าน บ้านโนนแม่จันทิยา
10	11	ศาลากลางบ้าน บ้านจ่ามั้ง
11	12	ศาลากลางบ้าน บ้านหนองบึง
12	13	ศาลากลางบ้าน บ้านตลาดบึง



บทที่
7

ผลวิเคราะห์
การสำรวจท้องถิ่นขนาดเล็ก

ในบทนี้เสนอการวิเคราะห์ผลสำรวจ อปท. ขนาดเล็ก โดยวิธีการ สุ่มตัวอย่าง จาก อปท. 500 แห่งที่มีจำนวนประชากรน้อยที่สุด ดำเนินการสำรวจในช่วงเดือนมิถุนายน-สิงหาคม พ.ศ. 2561 จุดประสงค์ของการสำรวจเพื่อประมวล ก) ข้อมูลพื้นฐานของ เทศบาล และ อบต.ขนาดเล็ก นำมาวิเคราะห์เบื้องต้น ข) สอบถามการรับรู้ นโยบายควบรวมของรัฐบาล ในส่วนของพนักงานท้องถิ่นและ ฝ่ายการเมืองท้องถิ่น ค) การเตรียมการของแต่ละพื้นที่ ค) ทศนคติ ต่อนโยบายควบรวม และความคิดเห็นต่อการควบรวมท้องถิ่น ในตำบล เดียวกัน หรือมีอาณาเขตติดต่อกัน คณะวิจัยได้รับแบบสอบถามกลับคืน จำนวน 159 ชุด

7.1 ข้อเสนอพื้นฐานการวิจัย

H1: เทศบาล และ อบต. ส่วนใหญ่มีเข้าใจนโยบายควบรวมของ สปท. และ รัฐบาล เนื่องจากได้ติดตามข่าวสารทางราชการ หนังสือพิมพ์ และสื่ออื่น ๆ ที่ประกาศว่า ต้องการยกฐานะของ อบต. เป็นเทศบาล ทั้งหมด และข้อเสนอให้เทศบาลขนาดเล็กเข้าสู่กระบวนการควบรวม

H2: ผู้บริหารเทศเทศบาล และ อบต. มีความเข้าใจเจตนารมณ์ ข้อเสนอการควบรวมท้องถิ่นขนาดเล็กโดยมีเหตุผลเพื่อความประหยัด จากขนาด และเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงาน ทั้งนี้การวิเคราะห์ แบ่งออกเป็น 3 ส่วนได้แก่ ส่วนแรก: สถิติพื้นฐานขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ส่วนที่สอง: การรับรู้ นโยบายควบรวม ทศนคติของ หน่วยงาน และการเตรียมการควบรวมและส่วนที่สาม: การเตรียมการ เกี่ยวกับมาตรการควบรวม โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

H3: ข้อเสนอการควบรวมท้องถิ่นอาจจะไม่ได้รับการยอมรับ หรือถูกคัดค้าน ด้วยเหตุผลบางประการ ก) การสูญเสียตำแหน่งของ กรรมการสภาท้องถิ่น เนื่องจาก อบต. มีตัวแทน 2 คนจากหนึ่งหมู่บ้าน หลังจากควบรวมกับเทศบาลตำบล จำนวนสมาชิกสภาเทศบาลจะลดลง

เหลือเพียง 12 คน ทำให้ต้นทุนของการเข้าสู่การเมืองท้องถิ่นสูงขึ้น ข) การลดตำแหน่ง (ปลัด) จากสองแห่งเหลือเพียง 1 ตำแหน่ง ทำให้คนหนึ่งจะถูกลดตำแหน่ง (กลายเป็น รองปลัด) ค) ค่าตอบแทนของหัวหน้ากอง ลดลงเนื่องจากตำแหน่งหัวหน้ากอง/ฝ่าย ลดลง ค) การควมรวมส่งผลต่อต้นทุนการปรับตัวของหน่วยงาน เช่น การจัดทำทะเบียน ทรัพย์สิน ปรับปรุงแผนที่ภาษี ง) ประชาชนจำนวนหนึ่งมีความหวังใว้ว่าบริการ สาธารณะจะไม่ทั่วถึง ในขณะที่คาดว่า ต้นทุนค่าเสียหายของรับบริการจากสำนักงาน เทศบาลจะเพิ่มขึ้น

7.2 สถิติพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่ตอบแบบมีจำนวนทั้งสิ้น 159 แห่งจาก 500 แห่งที่ส่งแบบสอบถามไป โดยแยกเป็น อปท. ที่เป็นเทศบาลตำบล จำนวน 64 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 95 แห่ง จาก 59 จังหวัด แสดงดัง ตารางที่ 7.1

ตารางที่ 7.1 จำนวนองค์กรปกครองส่วนที่ตอบแบบสอบถามจำแนกเป็นจังหวัด

ชื่อจังหวัด	จำนวน อปท.	ร้อยละ
กาญจนบุรี	3	1.89
จันทบุรี	2	1.26
ฉะเชิงเทรา	7	4.4
ชลบุรี	1	0.63
ชัยนาท	3	1.89
ชุมพร	2	1.26
ตรัง	2	1.26
ตราด	1	0.63
ตาก	1	0.63
นครนายก	1	0.63
นครปฐม	3	1.89

ชื่อจังหวัด	จำนวน อปท.	ร้อยละ
นครราชสีมา	1	0.63
นครศรีธรรมราช	5	3.14
นครสวรรค์	5	3.14
นนทบุรี	1	0.63
นราธิวาส	1	0.63
น่าน	6	3.77
พะเยา	3	1.89
พังงา	3	1.89
พัทลุง	1	0.63
พิจิตร	3	1.89
พิษณุโลก	4	2.52
มุกดาหาร	1	0.63
ยะลา	3	1.89
ยโสธร	1	0.63
ระนอง	1	0.63
ระยอง	1	0.63
ลพบุรี	5	3.14
ลำพูน	1	0.63
สกลนคร	2	1.26
สงขลา	3	1.89
สตูล	1	0.63
สมุทรปราการ	1	0.63
สมุทรสงคราม	3	1.89
สมุทรสาคร	1	0.63
สระบุรี	2	1.26
สิงห์บุรี	2	1.26

ชื่อจังหวัด	จำนวน อปท.	ร้อยละ
สุพรรณบุรี	1	0.63
สุราษฎร์ธานี	5	3.14
สุรินทร์	2	1.26
สุโขทัย	1	0.63
หนองคาย	1	0.63
อุทัยธานี	1	0.63
อยุธยา	6	3.77
อำนาจเจริญ	2	1.26
อุดรธานี	1	0.63
อุดรดิตถ์	7	4.4
อุทัยธานี	2	1.26
อุธยา	1	0.63
อุบลราชธานี	2	1.26
อ่างทอง	7	4.4
อ่างทอง	1	0.63
เขียงราย	5	3.14
เขียงใหม่	5	3.14
เพชรบุรี	6	3.77
เพชรบูรณ์	1	0.63
เลย	5	3.14
แพร่	7	4.4
แม่ฮ่องสอน	3	1.89
รวม	159	100.00

ที่มา: คณะวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, สํารวจ 2561

ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ดำรงตำแหน่งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หรือ นายกเทศมนตรี รองลงมาปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล รองหัวหน้าสำนักงาน ปลัด และตำแหน่งอื่นๆ เช่น รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกเทศมนตรี รองปลัด เป็นต้น และมีจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 22 แห่งที่ให้ข้อมูล โดยไม่ระบุตำแหน่ง ดังแสดงในตารางที่ 7.2

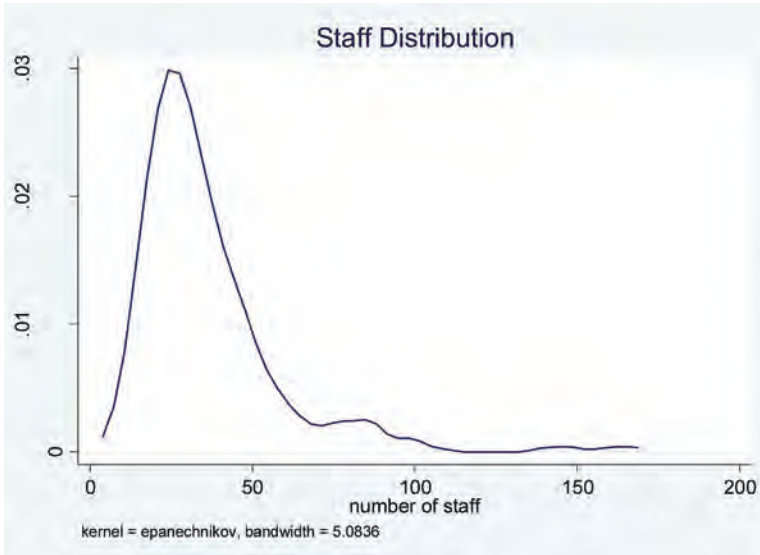
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตอบแบบสอบถามมีจำนวนพนักงานเฉลี่ย 36.28 คนต่อแห่ง ดังภาพที่ 7.1 ขณะที่พื้นที่รับผิดชอบมีค่าเฉลี่ย 33.23 ตารางกิโลเมตร ดังภาพที่ 7.2 และจำนวนประชากรโดยเฉลี่ย 2,450 คน ดังภาพที่ 7.3

ตารางที่ 7.2 ตำแหน่งหน้าที่ของผู้ตอบแบบสอบถาม

ตำแหน่ง	จำนวน	ร้อยละ
นายกเทศมนตรี	15	9.43
นายกองค์การบริหารส่วนตำบล	21	13.21
ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล	15	9.43
ปลัดเทศบาล	12	7.55
หัวหน้าสำนักปลัด	19	11.95
อื่นๆ	55	34.59
ไม่ระบุ	22	13.84
รวม	159	100.00

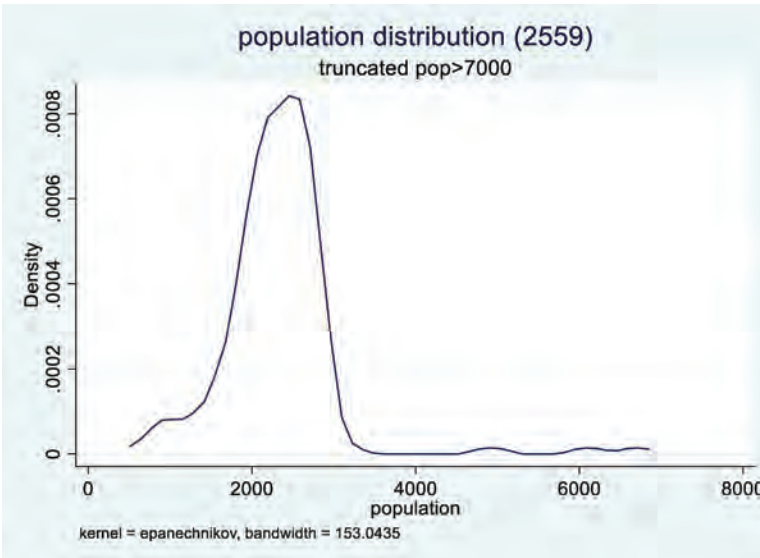
ที่มา: คณะวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, สํารวจ 2561

ภาพที่ 7.1 การกระจายของจำนวนพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



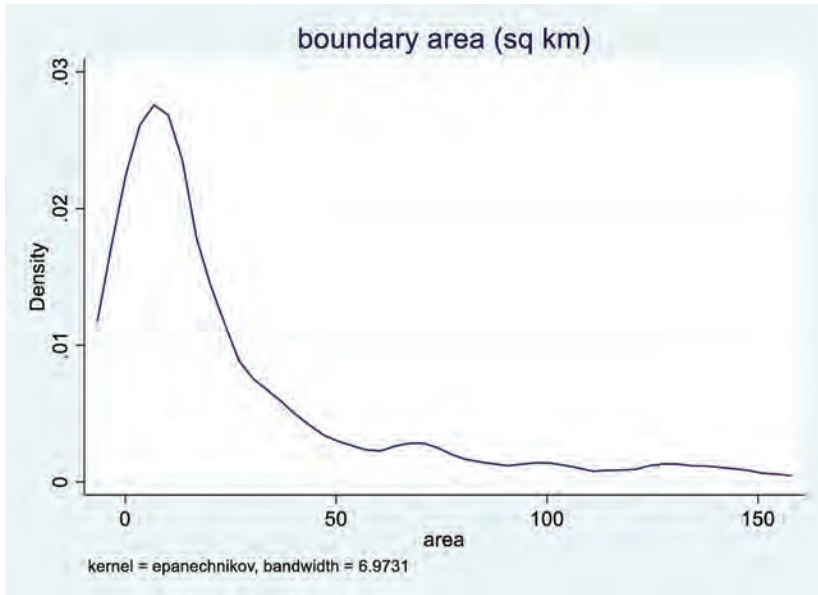
ที่มา: ผลสำรวจโดยคณะวิจัยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ภาพที่ 7.2 การกระจายของจำนวนประชากรในท้องถิ่นขนาดเล็กที่ร่วมมือตอบแบบสอบถาม



ที่มา: ผลสำรวจโดยคณะวิจัยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ภาพที่ 7.3 การกระจายของขนาดพื้นที่



ที่มา: ผลสำรวจโดยคณะวิจัยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

7.3 การรับรู้นโยบายควบรวม ทัศนคติของ หน่วยงาน และการเตรียมการควบรวม

จากการสำรวจในคำถามที่ว่า “ท่านทราบหรือไม่ว่าสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศเสนอให้ อบต. ขนาดเล็กเข้าสู่กระบวนการควบรวม เพื่อเพิ่มขีดความสามารถยกระดับประสิทธิภาพการดำเนินงาน” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ตอบว่า รับทราบข้อมูลนี้ จำนวน 139 แห่ง และส่วนใหญ่รับทราบข้อมูลนี้ผ่านสื่อมวลชน อย่างไรก็ตามพบว่าเมืองครปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 13 แห่งตอบว่า ไม่รับทราบข้อมูล ผลการสำรวจแสดงในตารางที่ 7.3

การสำรวจในคำถามที่ว่า “หน่วยงานท่านได้มีการปรึกษาหารือแนวทางการควบรวมท้องถิ่นหรือไม่” พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยส่วนใหญ่ยังไม่ได้ดำเนินการเกี่ยวกับการควบรวมท้องถิ่นแต่อย่างใด จำนวน 106 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 66.67 สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้เตรียมการหรืออย่างน้อยปรึกษาหารือเกี่ยวกับ

กระบวนการควบรวมมีจำนวน 45 แห่ง ซึ่งโดยส่วนมากจะอยู่ในช่วงการปรึกษาหารือไม่ถึงขั้นจริงจัง และยังพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 8 แห่งได้มีการเตรียมการควบรวมกับหน่วยงานใกล้เคียง หมายถึงการปรึกษาหารือกับ อบต. ที่มีพื้นที่ติดต่อกันหรือบริเวณใกล้เคียงกัน ผลการสำรวจแสดงในตารางที่ 7.4

ข้อมูลจากการสำรวจในคำถาม “ความคิดริเริ่มจะควบรวม อบต. ขนาดเล็กมาจากบุคคลกลุ่มใด” พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังไม่มีความคิดริเริ่มที่จะควบรวม จำนวน 106 แห่ง สำหรับ อบต. ที่ระบุว่า มีแนวความคิดริเริ่มจะควบรวมจำนวน 48 แห่ง พร้อมกับระบุว่า ได้ขอเสนอแนะจากนักวิชาการในท้องถิ่น จากผู้นำชุมชนและประชาชน ผลการสำรวจแสดงในตารางที่ 7.5

การสำรวจในคำถามที่ว่า “ท่านทราบว่าการควบรวม อบต. หรือไม่” พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังไม่ทราบข่าวว่า มีการควบรวม อบต. แล้วจำนวน 61 แห่ง แต่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทราบข่าวการควบรวม อบต. ในกรณีของอำเภอวังเหนือ จังหวัดลำปาง จำนวน 57 แห่ง ทั้งนี้เนื่องจากเป็นกรณีวังเหนือ ลำปาง เป็นข่าวที่ปรากฏในสื่อมวลชนเมื่อปลายปีที่ผ่านมา (2560) สำหรับกรณีของอำเภอวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว เป็นการควบรวมก่อนหน้า (2553) ซึ่งเคยเป็นข่าวในอดีต อย่างไรก็ตามพบว่ามียังจำนวนหนึ่งจำเหตุการณ์ได้ กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 14 แห่ง ระบุว่าเคยรับทราบข่าวการควบรวมของเทศบาล และอบต. วังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว ผลการสำรวจดังแสดงในตารางที่ 7.6

ตารางที่ 7.3 การรับทราบข้อเสนอของ สปท. ให้ อบต. ขนาดเล็กควบรวม

การรับทราบข้อเสนอ ให้ อบต. ขนาดเล็กควบรวม	จำนวน	ร้อยละ
1) รับทราบ	139	87.42
1.1 ทราบจากเอกสารราชการ	17	-
1.2 ทราบจากคำบอกเล่าของข้าราชการระดับสูง	40	-
1.3 ทราบจากสื่อมวลชน	111	-
1.4 ทราบจากแหล่งอื่น ๆ	25	-
2) ไม่ทราบ	13	8.18
3) ไม่ระบุ	7	4.40
รวม	159	100.00

ที่มา: ผลสำรวจโดยคณะวิจัยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ตารางที่ 7.4 การปรึกษาหารือแนวทางการควบรวมท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ได้มีการปรึกษาหารือแนวทางการควบรวมท้องถิ่นหรือไม่	จำนวน	ร้อยละ
1) มีกระบวนการดำเนินงาน	45	28.30
1.1 ได้มีการเตรียมการควบรวมกับ อปท. ที่พื้นที่ติดต่อกัน	4	-
1.2 เคยทำประชาสัมพันธ้ให้กับประชาชนรับทราบ	8	-
1.3 เคยเป็นข้ออภิปรายในสภาท้องถิ่น	12	-
1.4 เคยมีการปรึกษาหารือ แต่ยังไม่ได้เตรียมการอย่างจริงจังกับข้าราชการ เจ้าหน้าที่ และประชาชนในพื้นที่	45	-
2) ยังไม่มีการดำเนินการแต่อย่างใด	106	66.67
3) ไม่ระบุ	8	5.03
รวม	159	100.00

ที่มา: ผลสำรวจโดยคณะวิจัยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ตารางที่ 7.5 ความคิดริเริ่มที่จะควบรวม มาจากคนกลุ่มใด

ความคิดริเริ่มจะควบรวม อปท. ขนาดเล็ก	จำนวน	ร้อยละ
1) มีความคิดริเริ่ม	48	30.19
1.1 จากผู้บริหาร อบต. / เทศบาลตำบล	8	-
1.2 ข้อเสนอแนะจากนายอำเภอ / ท้องถิ่นจังหวัด	7	-
1.3 ข้อเสนอแนะจากนักวิชาการในท้องถิ่น	15	-
1.4 ข้อเสนอแนะจากผู้นำชุมชนและประชาชน	10	-
1.5 บุคคลอื่นๆ	21	-
2) ไม่มีความคิดริเริ่ม	106	66.67
3) ไม่ระบุ	5	3.14
รวม	159	100.00

ที่มา: ผลสำรวจโดยคณะวิจัยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ตารางที่ 7.6 การรับทราบว่ เคยมีการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอดีต

การรับทราบว่ ามีการควมรวม อปท. แล้ว	จำนวน	ร้อยละ
1) ทราบกรณี ควมรวม อปท. ที่อำเภอวังเหนือ จังหวัดลำปาง ในปี พ.ศ. 2560	57	35.85
2) ทราบกรณี ควมรวม อปท. อำเภอวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว ในปี พ.ศ. 2553	14	8.81
3) ทราบกรณีอื่น ๆ	27	16.98
4) ไม่ทราบ	61	38.36
รวม	159	100.00

ที่มา: ผลสำรวจโดยคณะวิจัยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

การสำรวจในคำถามที่ว่ “ท่านเห็นด้วยหรือไม่กับแนวคิดที่ว่ 1 ตำบลควรมี 1 อปท.” พบว่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ เห็นด้วยหรือสนับสนุนแนวคิดที่ว่ หนึ่งตำบลควรมีหนึ่ง อปท. กล่าวคือจำนวน 110 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 69.18 พร้อมให้เหตุผลสนับสนุนว่ ก) ช่วยประหยัดงบประมาณ ข) พื้นที่ไม่ทับซ้อนกันและแบ่งพื้นที่รับผิดชอบชัดเจน ค) ง่ายในการบริหารจัดการและอำนวยความสะดวก เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ร้อยละ 28.93 ของผู้ตอบว่ ไม่เห็นด้วย โดยมีเหตุผลสนับสนุน อาทิเช่น ก) หาก อปท. ที่มีขนาดใหญ่เกินไป จะเกิดระยะห่างระหว่างประชาชน ประชากรกลุ่มเล็กอาจถูกละเลย หรือไม่ได้รับการเหลียวแล บางท่านแสดงความเห็นว่ การปกครองท้องถิ่นควรมีถือหลักความหลากหลาย ไม่ควรมีข้อจำกัดผลการสำรวจดังแสดงในตารางที่ 7.7

ตารางที่ 7.7 ปฏิกริยาต่อแนวความคิด “หนึ่งตำบลควรมีหนึ่ง อปท.”

แนวคิด “หนึ่งตำบลควรมีหนึ่ง อปท.”	จำนวน	ร้อยละ
1) เห็นด้วย	110	69.18
2) ไม่เห็นด้วย	46	28.93
3) ไม่ระบุ	3	1.89
รวม	159	100.00

ที่มา: ผลสำรวจโดยคณะวิจัยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

7.4 การเตรียมการควบคุม

การสำรวจความคิดเห็นจากประเด็นคำถามเกี่ยวกับมาตรการควบคุมท้องถิ่นขนาดเล็ก ควรเป็นไปด้วยวิธีใด พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่แสดงความเห็นด้วยกับมาตรการควบคุมท้องถิ่นขนาดเล็กแบบสมัครใจ คือจำนวน 98 แห่ง (ร้อยละ 61.64) ในขณะที่เห็นด้วยมาตรการควบคุมท้องถิ่นขนาดเล็กแบบบังคับ มีจำนวน 46 แห่ง สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความคิดเห็นด้วยในมาตรการควบคุมท้องถิ่นขนาดเล็กในมาตรการอื่นๆ มีจำนวน 12 แห่ง ตัวอย่างเช่น การแสดงเจตนาารมณ์ของภาคประชาชน การมีเงื่อนไขที่ชัดเจนโดยมีกฎหมายระเบียบบังคับรองรับ การพิจารณาถึงขนาดรายได้ จำนวนประชากรและพื้นที่ การใช้เขตตำบลเป็นท้องถิ่น 1 ตำบล 1 อปท. และเห็นว่าควรคำนึงถึงความพร้อมของแต่ละพื้นที่ ผลการสำรวจแสดงในตารางที่ 7.8

การสำรวจในคำถามที่ว่า “หากกฎหมายกำหนดให้ควบคุมในบริบทของท่านจะควบคุมกับ อปท. ไດที่มีพื้นที่ติดต่อกัน (โปรดระบุ 3 ลำดับแรกที่ท่านจะควบคุม)” พบว่า มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ระบุหน่วยงานที่พื้นที่ติดต่อกัน มีจำนวน 77 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 48.43 สะท้อนว่า มีความสนใจและรู้ว่าหากจำเป็นจะควบคุมควรจะประสานกับหน่วยงานใด ในขณะที่อีกจำนวน 82 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 51.57 ไม่ระบุ ซึ่งมีได้หมายความว่า อปท. นั้นจะไม่รู้จัก อปท. ที่เป็นองค์กรที่ใกล้เคียง แสดงผลการสำรวจดังตารางที่ 7.9

ตารางที่ 7.8 มาตรการควบคุมท้องถิ่นขนาดเล็ก สมัครใจหรือบังคับ

มาตรการ	จำนวน	ร้อยละ
1) สมัครใจ	98	61.64
2) บังคับ โดยระบุกฎหมายหรือเงื่อนไขที่ชัดเจน	46	28.93
3) มาตรการอื่น ๆ	12	7.55
ไม่ระบุ	3	1.89
รวม	159	100.00

ที่มา: ผลสำรวจโดยคณะวิจัยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ตารางที่ 7.9 ท่านสามารถระบุถึง อปท. ที่พื้นที่ติดต่อกันและมีความเป็นไปได้ที่จะ
ควบรวม

	จำนวน	ร้อยละ
1) ระบุ อปท. ที่ประสงค์จะควบรวม	77	48.43%
2) ไม่ระบุ อปท. ที่ประสงค์จะควบรวม	82	51.57%
รวม	159	100.00%

ที่มา: ผลสำรวจโดยคณะวิจัยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

7.5 สรุปท้ายบท

บทนี้เสนอการวิเคราะห์แบบสำรวจเทศบาล และ อบต. ขนาดเล็ก (500 ลำดับที่มีประชากรน้อยที่สุด) โดยคณะวิจัยได้รับแบบสอบถามกลับมาจำนวน 159 ชุด ผลการวิเคราะห์สรุปได้ว่า 1) ส่วนใหญ่เห็นด้วยกับมาตรการควบรวมท้องถิ่นขนาดเล็กของรัฐบาลควรดำเนินการตามแนวทางสมัครใจ 2) ส่วนใหญ่รับทราบว่าเคยมีการควบรวมในอดีตกรณีวังเหนือ จังหวัดลำปาง และวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว และ 3) ส่วนใหญ่ยังมีได้มีการเตรียมการควบรวมเพียงแต่มีการอภิปรายและมีข้อพิจารณาในสภาพท้องถิ่นและการไม่ปรึกษาอย่างเป็นทางการเท่านั้น



บทที่
8

สรุป

โครงการวิจัยนี้กำหนดเป้าหมายสำคัญ 2 ประการ ประการแรก ทบทวนทฤษฎีและแนวคิดการจัดการ เน้นหลักการประหยัดจากขนาด (economies-of-scale) โดยคำนึงถึงบริบทของท้องถิ่น โดยพัฒนาแบบจำลองเพื่อการทดสอบข้อมูลเชิงประจักษ์ และนำข้อมูล เทศบาล และ อบต. มาเป็นกรณีศึกษา (7,775 แห่ง) โดยสันนิษฐานว่า เทศบาล และ อบต. ที่มีขนาดเล็กเกินไป -- การจัดสรรทรัพยากรอาจจะไม่คุ้มค่า ต้นทุนต่อหน่วยสูงเกิน ความสามารถจัดเก็บรายได้ต่ำและเป็นภาระของรัฐบาลในการให้เงินอุดหนุน ตลอดจนคะแนนการทำงาน (local performance assessment: LPA) ต่ำ เนื่องจากการจัดบริการ สาธารณะไม่ครบถ้วน หรือคุณภาพบริการสาธารณะต่ำกว่าค่าเฉลี่ย ประการที่สอง การศึกษาศักยภาพการรวบรวมท้องถิ่นขนาดเล็ก โดยสันนิษฐานว่าส่งผลดีต่อส่วนรวมในระยะยาว กล่าวคือ การใช้ ประโยชน์จาก “การประหยัดจากขนาด” การเพิ่มบริการสาธารณะตาม ความต้องการของประชาชนและฐานะการเงิน การใช้งานบุคลากรคุ้มค่า (เมื่อเปรียบเทียบกับก่อนการรวบรวม) ซึ่งข้อเสนอการรวบรวมท้องถิ่น ขนาดเล็ก เป็นแนวทางที่สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และต่อสังคมส่วนร่วม เกิดเป็น national agenda หรือประเด็นที่สังคมส่วนร่วมนำมาถกเถียง / อภิปราย อย่่างไรก็ตาม การรวบรวมหน่วยงานท้องถิ่นขนาดเล็ก ยังอยู่ในขั้น “เริ่มต้น” และไม่มีความชัดเจนว่า ข้อเสนอของ สปท. จะได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น ๆ หรือไม่ จำเป็นต้องวิเคราะห์โดยคำนึงถึง ปัจจัยเชิงสถาบัน เข้าใจผลกระทบทั้งมิติส่วนรวมและส่วนบุคคล ผลกระทบทางลบส่วนบุคคลเป็นสิ่งที่ประจักษ์ได้ชัดเจน (จากการ ลงพื้นที่ภาคสนามและสัมภาษณ์บุคลากรที่เกี่ยวข้อง) กล่าวคือ ก) ที่นั่ง ในสภาท้องถิ่นลดลงเมื่อเกิดการรวบรวม ดังนั้น ฝ่ายการเมืองท้องถิ่น มักจะคัดค้าน หมายถึง ต้นทุนในการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองเพิ่มขึ้น เนื่องจากเดิมการเป็นสมาชิก อบต. เป็นตัวแทนของหมู่บ้าน (2 คน

ต่อหมู่บ้าน)²⁸ ในขณะที่การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล เป็นตัวแทนของทั้งเขตพื้นที่ (ข) ตำแหน่งบริหาร (ปลัด หัวหน้ากอง) ลดลงเมื่อควบรวมระหว่างเทศบาล/อบต. เป็นตำแหน่งที่มีผลตอบแทนต่อบุคลากร นอกจากนี้อาจจะมองว่าเป็นการ “ลดตำแหน่ง” หรือโอกาสการก้าวหน้าทางราชการ ค) ประชาชนมีความลังเลหรือไม่แน่ใจว่า การควบรวมจะเป็นผลดีต่อการจัดบริการสาธารณะ แต่มีต้นทุนค่าเสียหาย เนื่องจากพื้นที่เทศบาลขยายออกไป ดังนั้น ระยะการเดินทางจากบ้านถึงสำนักงานเทศบาลอาจเพิ่มขึ้น

8.1 วิธีวิทยา

ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้คณะวิจัยได้ประยุกต์วิธีการวิจัยเชิงปริมาณ ควบคู่กับการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเริ่มจาก

- ๑ การวิเคราะห์สถานการณ์ตามความเป็นจริง (situational analysis) โดยกำหนดให้เทศบาล และ อบต. เป็นหน่วยวิเคราะห์ จำนวน 7,775 หน่วยงาน การประมวลข้อมูลจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ ก) ข้อมูลพื้นฐานของเทศบาล และ อบต. ได้แก่จำนวนประชากร ขนาดพื้นที่ ความหนาแน่นประชากร และสภาพทางภูมิศาสตร์ ข) ข้อมูลรายได้และรายจ่ายของเทศบาล และ อบต. โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านรายจ่ายจำแนกออกเป็นรายจ่ายบุคลากร รายจ่ายการลงทุน และ รายจ่ายการจัดทำบริการสาธารณะ ค) ข้อมูลบุคลากร หมายถึงโครงสร้างการจ้างงานโดยจำแนกออกเป็นตำแหน่งข้าราชการ ลูกจ้างประจำลูกจ้างชั่วคราว
- ๒ การทดสอบข้อสันนิษฐานโดยใช้แบบจำลอง ซึ่งประกอบด้วย 3 สมการ สมการแรก จำนวนบุคลากรต่อประชากรหนึ่งพันคน (staffpop1000) สมการที่สอง รายจ่ายบุคลากรต่อประชากร (capxstaff) สมการที่สาม

²⁸ จำนวนสมาชิก อบต. รวมกันมากกว่าหนึ่งแสนคน คำนวณจากจำนวน อบต. 5334 แห่ง (2559) และสมมติว่าประกอบด้วย 10 หมู่บ้าน $5334 \times 10 \times 2 = 106,680$ คน ประจักษ์ชัดว่ามีจำนวนมาก และเป็นภาระทางการคลังไม่น้อยในการจ่ายค่าตอบแทนสมาชิกฯ เท่าที่คณะวิจัยรับทราบข้อมูล เข้าใจว่า มีข้อเสนอให้ลดจำนวนสมาชิก อบต. ลงเหลือ 1 คนต่อหมู่บ้าน ซึ่งลดค่าใช้จ่ายส่วนหนึ่ง แต่ยังคงรักษาโครงสร้างเดิมเอาไว้

รายจ่ายการจัดบริการต่อประชากร (capxser) ต่อจากนั้นประมาณการความสัมพันธ์ด้วยเทคนิค robust regression วัดการประหยัตาจากขนาด เมื่อ $dy/dx < 0$ ในช่วงแรก (โดยที่ dy หมายถึงการเปลี่ยนแปลงของตัวแปรตาม และ dx หมายถึงการเปลี่ยนแปลงของตัวแปรอิสระ) จุดที่ต้นทุนต่ำสุดเมื่อ $dy/dx=0$ หลังจากผ่านช่วงนี้ $dy/dx > 0$ หมายถึงต้นทุนเพิ่มขึ้นเมื่อขนาดใหญ่ขึ้นสะท้อนการไม่ประหยัตาจากขนาด

- ๑ การศึกษาในครั้งนี้ใช้หลักเศรษฐศาสตร์เชิงสถาบันเป็นแนวทางการวิจัย คือ การตระหนักว่ากฎระเบียบแรงจูงใจและต้นทุนค่าเสียหุ่ยมีความสำคัญ หมายถึง พยายามเข้าใจ “ตัวละคร” (agent) ในบริบทนี้หมายถึง ทักษะและมุมมองของผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการและลูกจ้างพนักงานท้องถิ่น พลเมืองของท้องถิ่น ฯลฯ ล้วนเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการเปลี่ยนแปลง (ตามนโยบายการควบรวมท้องถิ่น)
- ๑ การตระหนักถึงความจริงว่า การปรับปรุงองค์กรภาครัฐ (ในที่นี้หมายถึงเทศบาล และ อบต. ที่อยู่ในข่ายการควบรวม) ส่งผลต่อการเปลี่ยนผ่านองค์กร (organizational transformation) และส่งผลกระทบต่ออย่างกว้างขวาง กล่าวคือ ผลกระทบต่อการคลังและงบประมาณแผ่นดิน การปรับปรุงโครงสร้างบุคลากร การปรับปรุงองค์กร (อินเทอร์เน็ต ปรับปรุงทะเบียนบัญชีการเงินการคลังฯ) ผลกระทบที่เกิดขึ้นจำแนกออกเป็นผลต่อส่วนรวม และผลกระทบต่อส่วนบุคคล และมีความเป็นไปได้ทั้งทางบวกและทางลบ
- ๑ การตระหนักถึงปัญหา “อสมมาตร” (asymmetrical effects) กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงใดๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งส่วนบุคคล ในส่วนที่เป็นบุคคลคนยอมรับ – แต่การเปลี่ยนแปลงที่เกิดผลกระทบทางลบส่วนบุคคล—ย่อมมีเสียงคัดค้าน ไม่เห็นด้วย
- ๑ การวิเคราะห์ผลกระทบในภาพรวมจึงต้องคำนึงถึงสภาพการณ์ “ได้อย่างเสียอย่าง” (trade-offs) ให้น้ำหนักความสำคัญต่อผลกระทบในระยะยาวมากกว่าในระยะสั้น

- ๑ การทำกรณีศึกษาในพื้นที่ การสอบถามทัศนคติและความคิดเห็นของ
คนท้องถิ่น (ฝ่ายการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ) เพื่อประมวลข้อมูลสถานการณ์
(จำเพาะเจาะจงของแต่ละพื้นที่) เข้าใจว่ามีการเตรียมการรวบรวมอย่างไร
เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับมาตรการรวบรวม
- ๒ การรวบรวมท้องถิ่นตามหลักการมีสองแนวทาง คือ รวบรวมภาคบังคับ
และ รวบรวมโดยสมัครใจ แต่ในบริบทของประเทศไทย—แนวทางแรก
น่าจะเป็นไปได้ยาก เนื่องจากกฎหมายรัฐธรรมนูญของไทยได้ระบุถ้อยคำ
ว่า “เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน” ซึ่งตีความว่าการรวบรวมจำเป็นต้อง
คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชน อนึ่ง ระเบียบปฏิบัติการรวบรวม
(พ.ศ. 2547) ได้กำหนดขั้นตอนการสอบถามเจตนารมณ์ของประชาชนหรือ
ประชามติ (กรณีศึกษาในอดีต เทศบาลวังน้ำเย็น จ.สระแก้ว และ เทศบาล
วังเหนือ จ.ลำปาง มีขั้นตอนการลงคะแนนเสียงของประชาชน)
- ๓ การน้อมนำวิธีการ “นโยบายศึกษา” มาใช้ หมายถึง ขั้นตอนต่าง ๆ ของ
การเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่ คือ policy identification, policy agenda,
policy implementation, policy evaluation
- ๔ การเสนอทางเลือก (มาตรการจูงใจโดยจัดสรรเงินอุดหนุนให้หน่วยงาน
ท้องถิ่นที่เข้ากระบวนการรวบรวม เนื่องจากตระหนักว่า มีต้นทุนการปรับตัว
และค่าเสียหายเกิดขึ้น และเป็นการให้ความร่วมมือกับรัฐบาล จึงเป็น
การสมควรได้รับเงินอุดหนุนในช่วงการเปลี่ยนผ่าน

8.2 กิจกรรมการวิจัย

ส่วนที่หนึ่ง การศึกษาสภาพเป็นจริง (positive analysis) โดยอิงหลักฐาน
เชิงประจักษ์ และการทดสอบข้อสันนิษฐานการวิจัย (การประหยัดจากขนาดของ
ท้องถิ่น) ผ่าน 3 สมการ กล่าวคือ staffpop1000, capxstaff, capxserv ซึ่งสะท้อน
ปัจจัยนำเข้าเปรียบเทียบกับผู้รับบริการ (ประชาชน) อีกนัยหนึ่งเป็นการวัด cost-
effectiveness โดยทดสอบว่า องค์การขนาดเล็กเกินไปมีต้นทุนต่อหัวสูง สะท้อน
การใช้ทรัพยากรที่ไม่คุ้มค่า และเป็นภาระการอุดหนุนของรัฐบาล การทดสอบ

ข้อสันนิษฐาน “การประหยัดจากขนาด” โดยใช้แบบจำลองเศรษฐกิจมิติ โดยคำนึงถึงความแตกต่างของภูมิภาค

ส่วนที่สอง การวิเคราะห์เชิงสถาบันและการสำรวจข้อมูลพื้นที่และข้อมูลเชิงคุณภาพ (บันทึกกรณีศึกษา) เพื่อเข้าใจสถานการณ์ของแต่ละพื้นที่ การวิเคราะห์ในส่วนนี้ครอบคลุม

- ๑) กรณีศึกษาการควบรวมระหว่าง เทศบาลตำบลวังน้ำเย็น และ อบต.วังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว ซึ่งดำเนินการควบรวมปี พ.ศ. 2553
- ๑) กรณีศึกษาการควบรวมระหว่าง เทศบาลตำบลวังเหนือ และ อบต.วังเหนือ จังหวัดลำปาง ในปี พ.ศ. 2560
- ๑) กรณีศึกษาข้อเสนอการควบรวม 3 หน่วยงาน คือ เทศบาลตำบลขามใหญ่ เทศบาลตำบลปทุม และ อบต.ไร่น้อย จังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งได้ดำเนินการตามขั้นตอน และผ่านการลงมติของประชาชน ดำเนินการในปี พ.ศ. 2561
- ๑) การเก็บข้อมูลภาคสนาม โดยนักวิจัยรวบรวมข้อมูล เทศบาล และ อบต. จำแนกเป็นภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้ เพื่อประมวลข้อมูลของแต่ละพื้นที่ สอบถามการรับรู้นโยบายควบรวม ทั้งในส่วนของผู้ประกอบการเมืองท้องถิ่นและผู้ประกอบการท้องถิ่น ความคิดเห็นของประชาชนต่อข้อเสนอการควบรวม บันทึกข้อมูลความห่วงใยของประชาชน การคำนึงถึงปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้นทุนการปรับตัว (adjustment cost)
- ๑) การรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามกับ อบต. ขนาดเล็ก (จำนวน 500 แห่ง) เพื่อประมวลข้อมูลการรับรู้นโยบายควบรวม การเตรียมการที่ผ่านมา ความต้องการควบรวม (หากมี) ทางเลือกของการควบรวม (ควบกับหน่วยงานอะไรที่อาณาเขตติดต่อกัน) และความคิดเห็นต่อคำถาม “หนึ่งตำบลควรจะมีท้องถิ่นเพียงแห่งเดียว”

8.3 ผลการศึกษา

หนึ่ง ผลการศึกษาเชิงประจักษ์ยืนยันข้อสันนิษฐานว่า ในเทศบาล และ อบต. ขนาดเล็ก สรุปได้ว่ามีหลักฐานยืนยันว่า “ต้นทุนต่อหน่วยมีแนวโน้มลดลง” (decreasing cost) สะท้อนในจำนวนพนักงานต่อประชากรพันคน รายจ่ายบุคลากรต่อประชากร รายจ่ายการจัดบริการต่อประชากร โดยพิจารณาค่าพารามิเตอร์ (population และ population_squared) มีค่าลบและบวก หนึ่งพบว่าเมื่อจำนวนประชากรเพิ่มขึ้นถึงระดับ 1 หมื่นคนโดยประมาณ ต้นทุนต่อหัวมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น

สอง ผลการศึกษาในข้อแรก สนับสนุนให้ควบรวม เทศบาล และ อบต. ขนาดเล็ก ทั้งนี้ภายใต้เงื่อนไขว่า ภายหลังจากควบรวม-จำนวนประชากรไม่ควรจะใหญ่เกินระดับหนึ่ง (ประมาณ 1 หมื่นคน ซึ่งเป็นจุดที่ต้นทุนต่อหน่วย ต่ำที่สุด²⁹ – อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณา optimal size ของเทศบาลนั้น ไม่ได้พิจารณาจากด้านอุปทานเท่านั้น แต่ควรคำนึงด้านอุปสงค์หมายถึงความต้องการของประชาชน)

สาม เมื่อวิเคราะห์คะแนน LPA (local performance assessment) ซึ่งจัดทำโดยหน่วยงานของรัฐ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย) ยืนยันว่า คะแนนเฉลี่ยของ เทศบาล และ อบต. ที่มีขนาดเล็กมาก (ประชากรน้อยกว่า 2 พันคน) คะแนน LPA ต่ำกว่าค่าเฉลี่ย เหตุที่เป็นเช่นนี้สันนิษฐานว่า ก) การจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่นขนาดเล็ก ไม่ครบถ้วนหรือไม่ทั่วถึง ข) ปริมาณการจัดกิจกรรมหรือการให้บริการสาธารณะ ต่ำกว่าค่าเฉลี่ย อาจเกี่ยวข้องกับฐานะการเงินด้อยกว่า หนึ่ง การที่มีผู้ใช้บริการมีจำนวนน้อย อาจจะทำให้หน่วยงานขาดความกระตือรือร้นหรือมองว่าทำไม่คุ้มค่า และเกิดทัศนคติว่า “ประชาชนช่วยตนเอง” ได้ เช่น ไม่มีบริการ

²⁹ Minimum unit cost ในที่นี้สะท้อนด้านอุปทานเท่านั้น มิได้หมายรวมถึงด้านอุปสงค์ ในการวิเคราะห์องค์รวมจำเป็นต้องคำนึงถึงทั้งสองมิติ คือ ผู้ให้บริการ และ ผู้รับบริการ หากขนาดองค์กรใหญ่มาก (เช่น เกินกว่า 50-100 ตารางกิโลเมตร ระยะการเดินทางจากจุดหนึ่งมายังสำนักงานเทศบาล อาจยาวไกล กินเวลานาน และก่อปัญหาความไม่สะดวก) อย่างไรก็ตาม สภาพความจริงในบริบทของประเทศไทยคือ มี เทศบาล และ อบต. ขนาดเล็กทั้งพื้นที่ และจำนวนประชากร นับจากกลุ่ม rankpop < 501 ค่าเฉลี่ยประชากร 2,274 คน ขนาดพื้นที่ 32.5 ตารางกิโลเมตร

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
pop	500	2273.732	419.5946	672	2796
area	500	32.53762	105.6755	.39	1909.8

จัดเก็บขยะ – แต่ในความเป็นจริงที่ประจักษ์ได้ชัดเจนคือ ประชาชนใน อบต. ที่ไม่มีบริการจัดเก็บขยะ รวบรวมขยะไปทิ้งในเขตเทศบาลใกล้เคียง ค) หน่วยงานท้องถิ่นขนาดกลางหรือขนาดใหญ่ สามารถดำเนินกิจกรรมได้ตลอดทั้งปี และเกิด economies-of-scope³⁰

สี่ สาเหตุประการหนึ่งของ “การไม่ประหยัดจากขนาด” ใน เทศบาล และ อบต. ขนาดเล็ก--เกี่ยวกับโครงสร้างบุคลากร (local personnel employment) สะท้อนลักษณะต้นทุนคงที่ (fixed cost) หมายความว่า เทศบาล และ อบต. ถึงแม้ว่ามีขนาดเล็ก (ประชากรน้อยกว่า 2,000 คน) แต่จำนวนข้าราชการและพนักงานแทบจะไม่แตกต่างจากหน่วยงานขนาดปานกลาง (ประชากร 3,000-5,000 คน) เพราะโครงสร้างองค์กรระบุมีตำแหน่ง ก) ปลัด ข) รองปลัด ค) หัวหน้ากอง

ห้า ผลสำรวจเทศบาล และ อบต. ขนาดเล็ก โดยสุ่มจากในกลุ่ม rankpop < 501 ได้รับแบบสอบถามกลับคืนมา 159 แห่งนำมาวิเคราะห์ โดยมีผลสรุปใจความสำคัญคือ ก) บุคลากรท้องถิ่นส่วนใหญ่รับทราบนโยบายการควบรวมของรัฐบาล หมายถึง ข้อเสนอ 2 ข้อของ สปท. ข) ประมาณหนึ่งในสาม ของหน่วยงานท้องถิ่นที่ตอบแบบสอบถาม ได้มีการเตรียมการ หมายถึง การนำมาอภิปรายในกลุ่มผู้บริหาร หรือเป็นวาระการพิจารณาของสภาท้องถิ่น ค) ท้องถิ่นส่วนใหญ่ประเมินสถานการณ์ว่า “ขณะนี้รัฐบาลยังมีได้ส่งสัญญาณว่าจะควบรวมจริง ๆ” กล่าวคือ ไม่มีเอกสารหรือคำแนะนำจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น หรือ สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจด้วยเหตุนี้ท้องถิ่นส่วนใหญ่จึงมิได้ผลักดันมาตรการควบรวม หรือการเตรียมการ ง) 2 ใน 3 ของผู้บริหารท้องถิ่นที่ตอบแบบสอบถาม เห็นด้วยกับข้อเสนอ “เขตตำบลเดียวกันควรมี อบต. แห่งเดียว” หมายถึง ควรควบรวมเทศบาลและ อบต. ที่ขนาดเล็กและอยู่ในตำบลเดียวกัน จ) ผู้บริหารส่วนหนึ่งเห็นด้วยว่า มาตรการควบรวมอาจจะเกิดผลดีในแง่ลดความเหลื่อมล้ำ

³⁰ ตัวอย่างเช่น การจัดกิจกรรมในวันนักชดถุชในเทศบาล/อบต. ขนาดใหญ่ มีประชาชนมาร่วมงานจำนวนนับร้อย ทั้งประชากรวัยเด็ก วัยทำงาน และ วัยสูงอายุ หน่วยงานสามารถทำกิจกรรมพร้อม ๆ กัน 3 กิจกรรมตามค่านิยมของประชากรแต่ละวัย สมมติเรียกว่า A, B, C ตามลำดับ ต้นทุนจากการทำพร้อมกัน $A + B + C$ ต่ำกว่าการแยกทำกิจกรรม $cost(A) + cost(B) + cost(C)$

หก คณะวิจัยพบว่า มีอย่างน้อย 2 กรณีศึกษาที่ควรรวมสำเร็จ กล่าวคือ เทศบาลวังน้ำเย็น จ. สระแก้ว ดำเนินการสำเร็จในปี 2553 จากการลงพื้นที่ภาคสนาม และสัมภาษณ์ฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ ประเมินว่าการควบรวมเป็นผลดี นอกเหนือจากลดความเหลื่อมล้ำระหว่างเทศบาล และ อบต. การบริการสาธารณะ เกิดผลดี เทศบาลวังน้ำเย็นได้รับการประเมินสูงและได้รางวัลการบริหารจัดการที่ดีตาม หลักธรรมาภิบาลหลายครั้ง กรณีควรรวมสำเร็จในจังหวัดลำปาง คือ ควบรวม อบต. วังเหนือ และ เทศบาลวังเหนือ เข้าด้วยกัน ในปลายปี 2560 เกิดจากหลายปัจจัย คือ ประชาชนในสองพื้นที่ใกล้ชิดกันรู้จักหรือเป็นญาติพี่น้องกัน บทบาทของนายอำเภอ ในการนำสองฝ่ายมาเจรจาปรึกษาหารือกัน และลงประชามติในทำ ยที่สุด ซึ่งคะแนนเสียง เห็นด้วยกับการควบรวมสูงเกินกว่าร้อยละ 80 ทำเลที่ตั้งของสองพื้นที่ไม่ห่างไกลกัน มาก ดังนั้นอุปสรรคของการเดินทางมาติดต่อสำนักงาน—น้อยหรือไม่มี สำหรับ สำนักงานของ อบต. ที่มีอยู่แล้ว คณะวิจัยได้รับข้อมูลว่า หน่วยงานจะปรับปรุงให้กลายเป็น ศูนย์หรือสาขาของการให้บริการ หมายถึง ทรัพยากรที่มีอยู่แล้วจะนำไปใช้ประโยชน์ ไม่ทิ้งร้าง

เจ็ด กรณีศึกษาการควบรวม 3 แห่งของจังหวัดอุบลราชธานี (เทศบาลเมือง ขามใหญ่ เทศบาลตำบลปทุม และ อบต. ไร่น้อย) นับเป็นกรณีพิเศษที่น่าสนใจ เนื่องจากมิได้เป็นขนาดเล็ก ประชากรรวมกันมากกว่า 7 หมื่นคน ซึ่งหมายถึง มีความพร้อมที่จะยกฐานะเป็น “เทศบาลนคร” คณะวิจัยได้สืบค้นสาเหตุเชิงคุณภาพ และได้รับการอธิบายว่า ก) ฝ่ายการเมืองในสามพื้นที่รู้จักกันดีหรือเป็นญาติพี่น้อง หากควบรวมซึ่งจะทำให้การแข่งขันทางการเมืองสู่ตำแหน่งสภาเทศบาลนคร สามารถ รวมขอมกันได้ ข) ผู้บริหารมองการณ์ไกลว่า พื้นที่ที่รับผิดชอบเป็นตัวเมืองส่วนขยาย ที่มีศักยภาพสูง การยกฐานะเป็นเมืองใหญ่มีข้อได้เปรียบด้านการบริหาร ประสิทธิภาพ สูงกว่า มีอำนาจการต่อรองสูงกว่า และคาดว่าจะได้รับงบประมาณสนับสนุนมากกว่า ฐานะในปัจจุบัน ค) ได้มีการรณรงค์ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าใจ และการสอบถาม เจตนาารมณ์ของประชาชน ส่วนใหญ่เห็นด้วย จ) ทั้งสามหน่วยงานได้ดำเนินการตาม ระเบียบการควบรวมของท้องถิ่น และได้เสนอความต้องการรวมทั้งผลคะแนนของ ประชาชนให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เมื่อเห็นชอบแล้วจัดทำประกาศในราชกิจจานุเบกษาและมีผลบังคับใช้

แปด การวิเคราะห์สถานการณ์สมมติ กล่าวคือ หาก เทศบาล และ อบต. ขนาดเล็กควบรวมเข้าด้วยกัน สามารถทำให้รัฐประหยัดรายจ่ายเงินอุดหนุน เนื่องจากการที่ท้องถิ่นขนาดเล็กเกินไป—ฐานะการเงินไม่เข้มแข็ง รัฐบาลจำเป็นต้องให้การอุดหนุนสูง (เงินอุดหนุนต่อหัวสูง)

เก้า หากรัฐบาลจะผลักดันให้เกิดกระบวนการควบรวมโดยสมัครใจ อาจจะมี ความจำเป็นต้องจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อเป็นแรงจูงใจ อย่างน้อยในช่วงแห่งการเปลี่ยนผ่าน เทศบาล/อบต. จะต้องมีการใช้จ่ายการรณรงค์การประชาสัมพันธ์ การจัดลงประชามติ เมื่อ 2-3 หน่วยงานรวมเข้าด้วยกันย่อมมีค่าใช้จ่ายหลายรายการ เพื่อการปรับปรุง องค์กร เช่น การปรับปรุงทะเบียนทรัพย์สิน ปรับปรุงแผนที่ภาษี ปรับบัญชีพัสดุ จัดทำ ทะเบียนราษฎรใหม่ ฯลฯ

สิบ เนื่องจากมีบุคลากรที่ได้รับผลกระทบ (ตำแหน่งปลัด ตำแหน่งหัวหน้ากอง) อาจจะมีเหตุผลสมควรมีมาตรการชดเชย หรือส่งเสริมให้โอนย้ายไปหน่วยงานอื่น ๆ โดยรักษาตำแหน่งเดิม

ตารางที่ 8.1 เปรียบเทียบจำนวนบุคลากรท้องถิ่นและขนาดองค์กร (ประชากร)

ขนาด องค์กร	ข้าราชการ จำแนกตามตำแหน่ง					ลูกจ้าง		รวม พนักงาน staff
	sg1	sg2	sg3	sg4	sg5	st1	st2	
	หน่วย คน							
1,000	1.00	0.25	2.25	0.88	5.13	0.25	15.75	25.50
2,000	0.99	0.36	2.63	1.50	7.97	2.10	14.44	30.00
3,000	1.00	0.47	2.40	1.16	7.01	1.21	11.25	24.51
4,000	1.00	0.51	2.49	1.10	7.43	1.21	12.63	26.37
5,000	1.00	0.50	2.70	1.18	8.31	1.21	14.12	29.02
6,000	1.00	0.56	2.80	1.22	8.88	1.12	14.84	30.42
8,000	1.00	0.65	2.99	1.44	9.55	1.25	18.73	35.61

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

หมายเหตุ: 1) รหัส sg จำนวนข้าราชการ จำแนกตามตำแหน่ง sg1.... Sg5
2) St จำนวนลูกจ้างพนักงาน จำแนกเป็นลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว

8.4 ข้อเสนอแนะการปรับปรุงงานวิจัยในอนาคต

ข้อเสนอต่อการศึกษาวิจัยที่ควรดำเนินการในอนาคต

1. การวิจัยในครั้งนี้อาจดำเนินการภายใต้ข้อจำกัดเวลาและงบประมาณ ดังนั้นการครอบคลุมกรณีศึกษา (case studies) จึงทำได้ไม่มาก ไม่ครอบคลุม มีเหตุผลสมควรที่จะสนับสนุนให้สถาบันวิชาการในท้องถิ่นเพิ่มเติมกรณีศึกษา โดยให้ครอบคลุมเทศบาล และ อบต. ในจังหวัด/ภูมิภาคต่าง ๆ อย่างทั่วถึง เป็นที่น่ายินดีที่มีมหาวิทยาลัยราชภัฏและมหาวิทยาลัยของรัฐในต่างจังหวัด เชื่อว่าหน่วยงานมีนักวิชาการที่พร้อมและมีความสนใจที่จะวิจัยเชิงลึก เกี่ยวกับท้องถิ่น โดยเฉพาะประเด็นการควรวรวม เทศบาล และ อบต. เข้าด้วยกัน

2. คณะวิจัยได้ข้อสังเกตว่า มีกรณีศึกษาในลักษณะพิเศษ เช่น กรณีของ อบต.เพ ทต.เพ และเกาะเสม็ด อำเภอเพ จังหวัดระยอง เป็นกรณีศึกษาพิเศษที่ควรมีการขยายกรอบแนวคิด เนื่องจากเงื่อนไขสภาพทางพื้นที่ภูมิศาสตร์ ที่ทำให้พื้นที่กรณีศึกษาดังกล่าว มีความแตกต่างจากพื้นที่อื่น ๆ อย่างชัดเจน และมีความเป็นไปได้ว่า อาจจะมีพื้นที่เทศบาล และ อบต. ในแต่ละภูมิภาค ที่มีความแตกต่างกันตามเงื่อนไขสภาพทางพื้นที่ภูมิศาสตร์

3. พื้นที่เทศบาล และ อบต. หลายแห่ง มีความประสงค์ที่จะควรวรวม แต่ยังไม่ได้มีการพัฒนากระบวนการต่าง ๆ รวมถึงแนวทาง วิธีการ และการวางแผนการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง หากมีหน่วยงานพี่เลี้ยง (มหาวิทยาลัยราชภัฏหรือมหาวิทยาลัยในภูมิภาค) อาจจะช่วยกระตุ้นให้มีการค้นคว้าและส่งผลดีต่อความตื่นตัวของประชาชนและหน่วยงาน อนึ่ง จากการสัมภาษณ์หน่วยงานท้องถิ่นพบว่า ท้องถิ่นส่วนใหญ่ยินดีให้ความร่วมมือกับสถาบันวิชาการ/สถาบันวิจัยเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานหรือพัฒนาบริการสาธารณะให้ดีขึ้น

4. การวิจัยควรวรวม อาจจะหมายรวมถึงการจัดทำข้อเสนอ “การแยกตัว” ของหน่วยงานท้องถิ่น แต่ละหน่วยที่อาจจะแยกตัวออกจาก อบต. และนำมารวมตัวกันเป็นกลุ่ม เพื่อการจัดการบริการสาธารณะเฉพาะให้กับแต่ละ อบต. โดยการจัดการบริการสาธารณะดังกล่าว จะนำไปสู่การประหยัดต่อขนาดที่หน่วยบริการมีขนาดใหญ่

พอต่อการให้บริการ การวิจัยในเชิงประเด็นนี้ยังมีความต้องการ เพื่อสนับสนุนให้อปท. มีการบริหารจัดการการบริการสาธารณะร่วมกัน

5. การดำเนินการตามแนวคิดของสภาปฏิรูปประเทศ (สปท.) ในขณะนี้ยังขาดการสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น ๆ หากสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย และสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบล ให้การสนับสนุนโดยจัดกิจกรรมทางวิชาการ หรือการอบรมเพื่อให้ท้องถิ่นเข้าใจกระบวนการควบรวมอีกทางหนึ่งย่อมเป็นประโยชน์ต่อนโยบายการควบรวม

เอกสารอ้างอิง

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. 2559. ข้อมูลรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ 2559. เข้าถึงเมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2561, จาก http://www.dla.go.th/work/money/data/03/Summary_59.pdf

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. 2560. ข้อมูล อปท.แยกรายจังหวัด. เข้าถึงเมื่อวันที่ 21 เมษายน 2561, จาก <http://www.dla.go.th/work/abt/province.jsp>

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, พิชิต รัชตพิบูลภพ, ดารุณี พุ่มแก้ว และ พิชิตชัย กิ่งพวง. 2557. การคลังท้องถิ่น: การขยายฐาน รายได้และลดความเหลื่อมล้ำ. กรุงเทพมหานคร: พี.เอ.อีฟวิ้งจำกัด.

เทศบาลตำบลขามใหญ่. 2561. แผนการออกสำรวจเจตนาารมณ์ของประชาชนเพื่อการรวบรวมเทศบาล ตำบลขามใหญ่ เทศบาลตำบลปทุม และเทศบาลตำบลไทรน้อย.

เทศบาลตำบลขามใหญ่. 2561. หนังสือเลขที่ อบ 54501/38: เรื่องแจ้งความประสงค์รวบรวมองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น. ลงวันที่ 8 มกราคม 2561.

เทศบาลตำบลขามใหญ่. 2561. แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ ปี พ.ศ. 2561-2564 เทศบาลตำบลขามใหญ่.

เทศบาลตำบลปทุม. 2561. ข้อมูลสภาพทั่วไป. เข้าถึงเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2561, จาก <http://pathum.go.th/public/generaltyss/data/index/menu/23>

เทศบาลตำบลปทุม. 2561. ตารางแผนปฏิบัติการกับระยะเวลาการดำเนินงานการรวบรวมองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาลตำบลปทุม เทศบาลตำบลขามใหญ่ องค์การบริหารส่วนตำบลไทร น้อย). เอกสารประกอบการประชุม.

เทศบาลตำบลอุบล. 2561. ข้อมูลทั่วไป. เอกสารสำนักงานเทศบาลตำบลอุบล.

เทศบาลเมืองวังน้ำเย็น. 2557. เข้าถึงเมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2561, จาก <http://www.wangnamyen.net/index.php?lay=show&ac=article&id=2147547850>

เทศบาลเมืองวังน้ำเย็น. 2560. *ข้อมูลการควบรวม*. เอกสารเทศบาลเมืองวังน้ำเย็น.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. 2558. บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องการปรับตำแหน่ง ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน เมื่อมีการยกฐานะท้องถิ่นเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร. เรื่องเสร็จที่ 693/2558. เมษายน 2558.

หนังสืออำเภอเมืองอุบลราชธานี. 2561. หนังสือเลขที่ อบ0023/ว1028, ประกาศอำเภอเมือง อุบลราชธานีเรื่องให้มีการสำรวจเจตนารมณ์ของประชาชน. ลงวันที่ 9 มีนาคม 2561.

องค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อย. 2561. *ข้อมูลทั่วไปองค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อย*. เข้าถึงเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2561, จาก http://rainoi.go.th/?page_id=5466

สัมภาษณ์

จิรวุฒน์ เชื้อตานาม. รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อย. สัมภาษณ์วันที่ 15 มีนาคม 2561.

ปัญญา กัลป์ตินันท์. นายกเทศมนตรีตำบลขามใหญ่. สัมภาษณ์วันที่ 15 มีนาคม 2561.

มังกร คำเพาะ. ปลัดเทศบาลตำบลปทุม. สัมภาษณ์วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2561.

วิชัย อำพันธ์. รองนายกเทศมนตรีตำบลขามใหญ่. สัมภาษณ์วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2561.

ศานิตย์ นาคสุขศรี. 2561. อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดสระแก้ว และอดีตกรรมการสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ. สัมภาษณ์วันที่ 31 สิงหาคม 2561.

อิสระพงษ์ แผงไธสงค์. รองปลัดเทศบาลตำบลขามใหญ่. สัมภาษณ์วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2561.

- Alesina, A., & La Ferrara, E. .2000. “Participation in heterogeneous communities”, *The Quarterly Journal of Economics*, 115(3):847-904.
- Astrini, Nidya J. 2014. Local Government Performance Measurement: Developing Indicators Based on IWA 4: 2009” *Public Organiz Rev* (2015) 15:365–381
- Callanan, Mark, Ronan Murphy, and Aodh Quinlivan. 2014. The risks of intuition: size, costs and economies of scale in local government. *The Economic and Social Review*, 45(3): 371-403.
- De Peuter B., Pattyn V. & Wayenberg E. 2011. *Territorial Reform of Local Government: Evaluation Criteria Underpinning Decisions and Debate in Flanders*, *Local Government Studies*, 37:5, 533-552.
- Dollery B., Kortt M. & Grant B. 2012. *Options for Rationalizing Local Government Structure: A Policy Agenda*. International Center for Public Policy Working Paper Series. 59.
- Dollery, B. et.al. 2007. Is bigger better? *Local government amalgamation and the South Australian rising to the challenge inquiry*. *Economic analysis and Policy*, 37: 1-14.
- Dollery, Brian, Joel Byrnes, and Lin Crase. 2008. Australian local government amalgamation: a conceptual analysis population size and scale economies in municipal service provision. *Australasian Journal of Regional Studies*, 14(2): 167.
- Dur. R. and Staal. K. 2008. *Local public good provision, municipal consolidation, and national transfers*. *Regional Science and Urban Economics*, 38:160–173.
- Grindle, M. S. 2007 *Going local: decentralization, democratization, and the promise of good governance*, Princeton: Princeton University Press. Grosskopf, Shawna and Suthathip Yaisawarng “Economies of scape in the provision of local public services,” *National Tax Journal*, Vol. 43: 61-74.

- Holzer, M. et.al. 2009. *Literature Review and Analysis to Optimal Municipal Size and Efficiency*. Newark: Rutgers University.
- Lin, S. 2007. "China's Central-Local Fiscal Disparity". In J. Wong & W. Liu (eds), *China's Surging Economy: Adjusting for More Balanced Development*, pp. 203-229, Singapore: World Scientific Publishing Company
- McKay, R.B. 2004. "Reforming municipality services after amalgamation: the challenge of efficiency," *International Journal of Public Sector Management*, 17(1): 24-47
- Morikawa, Masayuki. 2011. Economies of density and productivity in service industries: an analysis of personal service industries base on establishment-level data. *Review of Economics and Statistics*, 93(3): 179-92.
- Nelson, M. 1992. "Municipal amalgamation and the growth of the local public sector in Sweden," *Journal of Regional Science*, 32(1): 39-53
- Reingewertz, Yaniv. 2012. Do municipal amalgamations work? Evidence from municipalities in Israel. *Journal of Urban Economics*, 72 (September-November): 240-51.
- Rhode, P. W., & Strumpf, K. S. 2003. "Assessing the importance of Tiebout sorting: Local heterogeneity from 1850 to 1990", *American Economic Review*, 93(5):1648-1677.
- Saarimaa T. & Tukiainen J. 2015.. Common pool problems in voluntary municipal mergers. *European Journal of Political Economy*, Elsevier, 38(C), 140-152.
- Sancton A. 2000. *The municipal role in the governance of Canadian cities*. Canadian Cities in Transition. 425-442.
- Schwartz, Harvey. 2009. "Toronto ten years after amalgamation," *Canadian Journal of Regional Sciences*, 32(3): 483-94

- Shen, C., Jin, J., & Zou, H.-f. 2012. “Fiscal decentralization in China: history, impact, challenges and next steps”, *Annals of Economics and Finance*, 13(1): 1-51
- Tsui, K.-y. 2005. “Local tax system, intergovernmental transfers and China’s local fiscal disparities”, *Journal of Comparative Economics*, 33(1): 173-196.
- Zhang, Jingxing and Fulong Wu. 2006. “Administrative annexation of local governments in the Yangtze River Delta,” *Regional Sciences*, 40(1): 3-21.
- Zhao, Z. J. 2009. “Fiscal Decentralization and Provincial-Level Fiscal Disparities in China: A Sino-US Comparative Perspective”, *Public Administration Review*, 69(s1): S67-S74.



ภาคผนวก

การวิจัยเชิงคุณภาพ
จากการสำรวจภาคสนาม

เนื่องจากกรณีศึกษาที่คณะวิจัยได้ลงพื้นที่ภาคสนามมีจำนวนมาก คณะวิจัยจึงได้คัดเลือกกรณีศึกษา 2 พื้นที่มาแสดงเพื่อสะท้อนให้เห็น ตัวอย่างการทำงาน คือกรณีศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดลพบุรี และกรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลในตำบลเพ อำเภอเมือง จังหวัดระยอง

ภาคผนวก ก. กรณีศึกษาจังหวัดลพบุรี

ดังอธิบายในตอนต้นว่า งานวิจัยนี้ใช้แนวทางเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ประกอบกัน ในส่วนหลังคณะวิจัยได้ดำเนินการสำรวจภาคสนาม กระจายตามจังหวัด/ ภูมิภาค เพื่อเข้าใจบริบทการทำงานของเทศบาล และ อบต. ประมวลข้อมูลหลายมิติ คือ ข้อมูลพื้นฐาน ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายควมรวมท้องถิ่นขนาดเล็ก การเตรียมการ (ถ้ามี)

ก. กรณีศึกษาจังหวัดลพบุรี



ระหว่างวันที่ 4 - 5 มกราคม 2561

องค์การบริหารส่วนตำบลบางคู

สภาภูมิศาสตร์และชุมชน องค์การบริหารส่วนตำบลบางคู (อบต.บางคู) ตั้งอยู่ใน ตำบลบางคู อำเภอบ้านท่าวัง จังหวัดลพบุรี มีขนาดพื้นที่ 31.9 ตารางกิโลเมตร มีจำนวนประชากร 3,442 คน พื้นที่ 31.9 ตร.กม. ไม่มีปัญหาประชากรแฝง มีสมาชิกสภาตำบลจำนวน 44 คน (จาก 22 หมู่บ้าน) เจ้าหน้าที่ส่วนราชการรวมลูกจ้างประมาณ

40 คน ประชากรส่วนใหญ่เป็นเกษตรกร มีโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.) และองค์การบริหารส่วนตำบลบางคูมีพื้นที่ติดกับองค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ตลาดแก้ว และเทศบาลตำบลท่าม่วง

สรุปข้อมูลสำคัญที่ได้จากการสัมภาษณ์นักการเมือง/เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ดังนี้

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลบางคู ได้แสดงความเห็นว่า อบต.บางคู ไม่มีปัญหาในการควบรวม และเห็นว่าเทศบาลตำบลท่าม่วง น่าจะไปควบรวมกับ องค์การบริหารส่วนตำบลท่าม่วง เพราะตำบลบางคูเคยมีการควบรวมกับ ตำบลลาดสาลี มาแล้ว พร้อมทั้งเห็นด้วย และตั้งข้อสังเกต ดังนี้

- ๑ เห็นด้วยกับเรื่องลดจำนวนสมาชิกเพราะมีมากเกินไปจนความจำเป็น (สมาชิก มีหน้าที่ติดต่อประสานงานระหว่างชาวบ้านกับผู้บริหาร)
- ๑ ควรควบรวมเป็นหนึ่งตำบลหนึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ๑ ขณะนี้ยังไม่มีกรอบหรือหลักเกณฑ์การควบรวมที่ชัดเจน อีกทั้ง การควบรวมทำให้ภาระการดูแลโครงสร้างพื้นฐานเพิ่มขึ้น การบริหารพื้นที่ ขนาดใหญ่มาก อาจจะดูแลยากและไม่ทั่วถึง รวมถึงหลังการควบรวม ยังไม่มีแนวทางที่ชัดเจนในการใช้ประโยชน์อาคารสำนักงานที่มีอยู่ใน ปัจจุบัน
- ๑ การตัดสินใจในการควบรวมควรพิจารณาทุกมิติ เช่น พื้นที่ตำบลในทาง ภาคเหนือมีพื้นที่ห่างไกลกันมาก บนภูเขา ถ้ารวมแล้วพื้นที่ใหญ่ขึ้นจะมี ปัญหาในการดูแล การควบรวมเป็นการขัดหลักการกระจายอำนาจซึ่งควร ไกล่ลี้ชิตประชาชนทำให้ผู้บริหารมองไม่เห็นปัญหาและรับฟังประชาชน อย่างใกล้ชิด หากเป็นการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลก็ยังไม่มีความชัดเจน
- ๑ ความเห็นจากชาวบ้านพบว่า ไม่ค่อยเห็นด้วยกับการควบรวม เพราะมี การควบรวมกับตำบลลาดสาลีมาแล้วสมัยเป็นสภาตำบล และว่าการควบรวม ทำให้ประชาชนสับสน หากมีการควบรวมเกิดขึ้นจริง ชาวบ้านเห็นว่า อบต.บางคู ควรรวมกับ เทศบาลตำบลโพธิ์ตลาดแก้วที่มีอาณาเขตติดต่อกัน มากกว่า

- ๑ ปัญหาขององค์การบริหารส่วนตำบลบางคู คือ งบประมาณที่ได้รับจัดสรรไม่เพียงพอ โดย อบต.บางคูได้รับจัดสรรงบประมาณ ปีละ 6 - 7 ล้านบาท เท่านั้นไม่เพียงพอต่อการพัฒนาพื้นที่ เนื่องจากภาครัฐจัดสรรงบประมาณโดยพิจารณาจากจำนวนประชากร แต่ไม่ได้คำนึงถึงความจำเป็นทางด้านกายภาพของพื้นที่ ปัจจุบัน องค์การบริหารส่วนตำบลบางคูจำเป็นต้องขอรับงบประมาณเพิ่มเติมจากหน่วยงานต่างๆ เป็นรายโครงการ เช่น ขออนุมัติจังหวัด อำเภอ กรม หรือหน่วยงานอื่น ๆ เพราะรายได้ไม่เพียงพอต่อการดำเนินโครงการ โครงการที่ อบต. บางคูดำเนินการส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐาน เยาวชนและผู้สูงอายุ มีการสนับสนุนกิจกรรมให้ความรู้ต่าง ๆ มีโรงเรียนผู้สูงอายุ โครงการที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล ได้รับทุนสนับสนุนเพื่อส่งเสริมการทำกล้วยตากจำนวน 8 แสนบาทจากมูลนิธิเพื่อนพึ่งยามยากเพื่อนำซื้อเครื่องอบพลังงานแสงอาทิตย์ โดยการแปรรูปกล้วย 60 เครือ ใช้เวลาในการอบ 4 วัน และกลุ่มชีวิตในดิน ปรับปรุงดินให้ดี แล้วปลูกพืชผัก โครงการฅาปนกิจขยะมีการเก็บขยะพวงรีไซเคิล คัดแยก โดยมีธนาคารขยะ ที่หมู่ 13 กระบวนการในการทำฅาปนกิจขยะ คือ สมาชิกต้องเอาขยะรีไซเคิลไปฝากธนาคารขยะที่หมู่ 13 ให้ได้ 300 บาทในเวลา 3 เดือน หลังจากครบ 300 บาท แล้วหลังจากนั้นขายได้เท่าไรก็เอาเงินกลับบ้านได้ แต่ 300 บาทแรกต้องฝากไว้ที่กองกลางเหมือนการออมทรัพย์ เมื่อมีคนในบ้านที่เป็นสมาชิกเสียชีวิตก็มีสิทธิได้รับเงินช่วยฅาปนกิจประมาณ 8,000 กว่าบาท จากการหักครั้วเรือนละ 30 บาทจากกองกลาง หลังจากนั้นสมาชิกก็ขายขยะรีไซเคิลเพิ่มขึ้นเพื่อเติมเงินในกองกลางให้เต็ม 300 บาทเพื่อให้ได้สิทธิ กำไรที่ได้จากการจำหน่ายขยะรีไซเคิล องค์การบริหารส่วนตำบล บางคูจะแบ่ง 40% ของกำไรกลับไปคืนให้กับสมาชิก ในส่วนขยะอันตรายใช้วิธีการนำมาแลกกับไข่ไก่ โดยจะส่งขยะอันตรายดังกล่าวไปอำเภอเพื่อให้จังหวัดนำไปทำลาย

เทศบาลตำบลท่าวัง

สภาพภูมิศาสตร์และชุมชน เทศบาลตำบลท่าวัง ตั้งอยู่ในตำบลบางคู อำเภอบ้านท่าวัง จังหวัดลพบุรี มีขนาดพื้นที่ 2 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วย 5 หมู่บ้าน ประชากร 2,242 คน มีสมาชิกสภา 11 คน เทศบาลตำบลท่าวัง และ องค์การบริหารส่วนตำบลท่าวัง มีชื่อเดียวกัน มีพื้นที่ไม่ใหญ่มาก ห่างกันไม่ถึง 2 กิโลเมตร และ เทศบาลตำบลท่าวังมีศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก 2 ศูนย์

สรุปข้อมูลสำคัญที่ได้จากการสัมภาษณ์นักการเมือง/เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ดังนี้

หนึ่ง **นายกเทศบาลตำบลท่าวัง** กล่าวว่า การควบรวมมีข้อดี คือ ประหยัดงบประมาณ ลดจำนวนสมาชิกสภา แต่ไม่เห็นด้วยกับการควบรวม เพราะภาครัฐยังไม่มี การกำหนดแนวปฏิบัติในการควบรวมมาให้ชัดเจน ซึ่งขัดกับหลักการของการกระจายอำนาจ คือ การแยกกันทำงาน ในส่วนเรื่องตำแหน่งงานของเจ้าหน้าที่ ตำแหน่งต่าง ๆ ที่เทศบาลตำบลจะต้องมี แต่องค์การบริหารส่วนตำบล ไม่มี ถ้ามารวมกันแล้วจะบริหารจัดการ แบ่งหน้าที่กันอย่างไร และถ้าจะควบรวมทันทีเป็นไปได้ยาก ต้องมีการกำหนดแนวปฏิบัติในการควบรวมมาก่อน

สอง **ปลัดเทศบาลตำบลท่าวัง** เห็นด้วยกับการควบรวมเพราะทำให้องค์กรใหญ่ขึ้น ทำให้ข้าราชการมีตำแหน่งสูงขึ้น (ขยายเขตจาก 8 เป็น 9) แต่ไม่เห็นด้วยกับการควบรวมในตอนี้เนื่องจากยังไม่มีพิมพ์เขียว หรือแนวทางปฏิบัติในการควบรวม เช่น ตำแหน่งที่ตั้งของสำนักงาน หากเป็นการแยกสำนักงานจะทำให้การบริหารงานยาก ต้องใช้งบประมาณสูง และการควบรวมก่อให้เกิดปัญหาบุคลากร ในส่วนการพิจารณาตำแหน่งเห็นด้วยกับการใช้หลักอาวุโส

สาม **รองนายกเทศบาลตำบล** เห็นด้วยกับการควบรวม เพราะช่วยประหยัดงบประมาณ ประหยัดค่าใช้จ่ายสำนักงาน ยานพาหนะต่าง ๆ ก็ลดลง เช่น รถขนขยะ จาก 2 อปท. ก็เหลือเพียง 1 คัน และเห็นว่าการควบรวมไม่กระทบกับประชาชน เพราะอยู่ที่การบริหารจัดการของผู้บริหาร ถ้าควบรวมกันจริง ๆ แล้ว ค่าใช้จ่ายอาจเพิ่มเล็กน้อย และการควบรวมมีข้อดีทำให้มีเงินงบประมาณเพิ่มขึ้น ทำให้การบริหารจัดการทำโครงการได้ดีกว่า เช่น มีวงเงินในการทำถนนเพิ่มขึ้น

การควบรวมในช่วงแรกมีปัญหาแน่นอน แต่เมื่อทุกอย่างลงตัวแล้วค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ก็น่าจะลด ปัจจุบันเทศบาลตำบลท่าวังไม่ได้มีการเตรียมการใด ๆ ในช่วงแรก ๆ ที่มีข่าว ก่อนออกเป็นพระราชบัญญัติก็มีความมีการตื่นตัวของข้าราชการอาวุโสอยู่บ้าง แต่เทศบาลตำบลท่าวังก็ต้องรอให้หลักเกณฑ์การควบรวมออกมาชัดเจนก่อนจึงจะทราบแนวทางในการดำเนินการต่อไป และปัจจุบันเทศบาลตำบลท่าวังมีงบประมาณและแนวทางในการดำเนินงาน ดังนี้

- ๑ ค่าใช้จ่ายของ เทศบาลตำบลท่าวังส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายประจำซึ่งรวมค่าใช้จ่าย วัสดุ ตำแหน่งว่าง และอื่น ๆ รวมแล้วไม่เกิน 40% ของงบประมาณ
- ๑ เทศบาลตำบลท่าวัง มีการทำงานที่มีแบบแผนมากกว่าองค์กรบริหารส่วนตำบล และเทศบาลตำบลมีระบบการทำงานแยกกับองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด
- ๑ นายกเทศบาลตำบลท่าวัง เป็นคนที่ทำงานเชิงรุก ประสานงานไว พยายามแก้ไขปัญหาไม่ให้มีผลกระทบกับประชาชน คิดแล้วทำเลย เช่น โครงการขุดลอกคูคลอง การทำเขื่อนกั้นน้ำท่วมตลิ่ง การตั้งประปาภูมิภาคเข้ามา และโครงการเยี่ยมผู้ป่วยติดเตียง

เทศบาลตำบลท่าโขลง

สภาพภูมิศาสตร์และชุมชน เทศบาลตำบลท่าโขลง ตั้งอยู่ในตำบลเขาสมอคอน อำเภอเขาสมอคอน จังหวัดลพบุรี ขนาดพื้นที่ 2 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วย 4 หมู่บ้าน มีจำนวนประชากร 2,434 คน สมาชิกสภา 13 คน โรงงานอุตสาหกรรม 4 แห่ง ซึ่งเป็นโรงงานทำเม็ดพลาสติก ฝ้ายดิบ ขวด มีจำนวนพนักงานประมาณ 500 - 600 คน

สรุปข้อมูลสำคัญที่ได้จากการสัมภาษณ์นักการเมือง/เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ดังนี้

หนึ่ง **นายกเทศบาลตำบลท่าโขลง** กล่าวว่ายังไม่ทราบรายละเอียดของการควบรวม และไม่ทราบแนวปฏิบัติที่ชัดเจน หากเป้าหมายของการควบรวม คือต้องการประหยัดงบประมาณ ภาครัฐก็ควรตัดงบประมาณไปเลย หรือไม่ก็ลดจำนวนพนักงาน หรือจำกัดจำนวนตัวแทน พร้อมตั้งคำถามว่า

- ๑ หากยุบรวมแล้วใครจะได้ประโยชน์/เสียประโยชน์ ถ้ายุบรวมแล้วเกิดประโยชน์ต่อประชาชนจริง ๆ ก็น่ายุบรวม
- ๑ เทศบาลตำบลท่าโขลงติดกับองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนซึ่งมีพื้นที่กว้าง เทศบาลตำบลท่าโขลงอย่างเดียวก็ดูแลไม่ทั่วถึงแล้ว หากรวมกันจะทำให้บริหารยาก ดูแลไม่ทั่วถึง อยากให้มีตัวแทนของพื้นที่เพื่อจะได้ดูแลประชาชนอย่างทั่วถึง สิ่งที่ควรดำเนินการ คือ การปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลและ เทศบาลตำบลให้มันจำเป็นที่สุดดีกว่ามายุบรวม
- ๑ การยุบรวมเทศบาลตำบลท่าโขลง และองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนเข้าด้วยกันก็ยังมีประชากรน้อยกว่า 7,000 คน ทำให้ต้องควรวรรวมกันมากกว่า 2 แห่งเพื่อให้มีประชากรมากกว่า 7,000 คน ทำให้นายกดูแลไม่ทั่วถึงและการช่วยเหลือ อาจล่าช้า ดังนั้น ถ้ายุบรวมแล้วสภามีจำนวนตัวแทนลดลง ในแต่ละพื้นที่ใครจะเป็นคนเข้าไปดูแลประชาชน
- ๑ เห็นด้วยกับการปรับโครงสร้างมากกว่าการยุบรวม
- ๑ การปรับลดสมาชิกไม่ได้ช่วยในการลดค่าใช้จ่ายลงไปมากเพราะสมาชิกได้รับเงินเดือนเพียงเดือนละ 9,000 บาท ค่าใช้จ่ายในส่วนของข้าราชการมีมากกว่า
- ๑ ควรมีการกำหนดกรอบ เช่น ค่าใช้จ่ายไม่เกิน 40% ของงบประมาณ ไม่รับเจ้าหน้าที่เพิ่มจนกว่าจะเกษียณ

สอง ปลัดเทศบาลตำบลท่าโขลง

- ๑ ไม่เห็นด้วยกับการควรวรรวม เพราะจะทำให้ตำแหน่งลดลงจากเดิมที่มีปลัดเทศบาลตำบล 2 คน จะลดลงเหลือ 1 คน และในการควรวรรวม รัฐบาลยังไม่มีแนวทางชัดเจนว่าจะเยียวยาอย่างไร
- ๑ ไม่เห็นด้วยกับการพิจารณาตำแหน่งโดยใช้หลักอาวุโส แต่เห็นด้วยกับการประเมินความสามารถในทุก ๆ ด้าน และควรมีมาตรการเยียวยาผู้ที่สอบไม่ได้

- ๑ จุดแข็งของเทศบาลมีหน่วยงานหลากหลายมากกว่าองค์การบริหารส่วนตำบล
- ๑ ปัญหาการบริหารท้องถิ่นเกิดจากสมาชิกในสภาส่วนมากเป็นฝ่ายค้าน จึงทำให้การทำงานลำบาก แม้ว่าโครงการที่เสนอเข้าสภาจะผ่านการทำประชาคมติมาแล้ว สภาอนุมัติให้ทำโครงการแต่แต่ไม่ใช้งบประมาณในการดำเนินการ
- ๑ ปัจจุบันเทศบาลตำบลท่าโขลงร่วมมือกับสาธารณสุขให้ข้อมูลความรู้กับชาวบ้านในการคัดแยกขยะ โดยเทศบาลมีโครงการรับซื้อขยะรีไซเคิลที่เป็นขยะอันตรายนำมาแลกกับไข่ไก่ที่เทศบาลไปซื้อมาจากโรงเรียน

สาม **ปลัดเทศบาลตำบลท่าโขลง** กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นมีหลายรูปแบบ ทั้งโครงสร้างและระเบียบต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลตำบลต่างกัน เพื่อให้ง่ายต่อการบริหาร จัดการ ควรมีแนวทางในการดำเนินงาน ดังนี้

- ๑ การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเดียว และมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบร่วมกัน อาทิเช่น องค์การบริหารส่วนตำบลไม่บังคับเก็บขยะ เพราะการเก็บขยะต้องใช้งบประมาณมากทำให้ขาดทุน องค์การบริหารส่วนตำบลจึงไม่ทำ
- ๑ การกระจายอำนาจในปัจจุบันมีลักษณะการเป็นนโยบายแบบสั่งการจากส่วนกลาง top down ทั้ง ๆ ที่ควรเป็นความต้องการ (bottom up) ของท้องถิ่นขึ้นไปมากกว่า
- ๑ หนังสือสั่งการและรายงานในแต่ละวันมีจำนวนมาก การทำงานต่าง ๆ ต้องทวงถาม หนังสือสั่งการควรเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับนโยบายรัฐเท่านั้น
- ๑ การควรวรรณทำให้ต้องต้องเริ่มศึกษาพื้นที่ใหม่และพื้นที่รับผิดชอบมากขึ้น สิ่งที่ทำควรมากกว่าการยุบรวม คือ การยกระดับ องค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็น เทศบาลตำบลทั้งหมด เพื่อปรับอำนาจหน้าที่ให้เท่า ๆ กัน

องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอน

สภาภูมิศาสตร์และชุมชน องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอน ตั้งอยู่ในตำบลเขาสมอคอน อำเภอเขาสมอคอน จังหวัดลพบุรี ขนาดพื้นที่ 36 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วย 10 หมู่บ้าน จำนวนประชากร 4,423 คน มีสมาชิกสภา 22 คน

สรุปข้อมูลสำคัญที่ได้จากการสัมภาษณ์นักการเมือง/เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ดังนี้

หนึ่ง นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอน เห็นด้วยกับการควบรวม เพราะบางพื้นที่เล็กดูแลประชากรจำนวนน้อย ควรควบรวมเพื่อประหยัดการใช้บุคลากร การควบรวมครั้งแรก จำนวนบุคลากรจะมาก แต่เมื่อเวลาผ่านไปเกิดการปรับเปลี่ยน ทำให้จำนวนบุคลากรปรับลดลงไปเอง ซึ่งในการควบรวม ควรมีหลักเกณฑ์ดังนี้

- ๑ เห็นด้วยกับการที่มี หนึ่งตำบลหนึ่ง อปท. และการรวมกันก็ไม่มีผลกระทบใด ๆ กับประชาชน เพราะโดยพื้นฐานแล้วประชาชนในตำบลส่วนใหญ่ จะรู้จักกันอยู่แล้ว
- ๑ จำนวนประชากร 7,000 คน ควรมีการควบรวม แต่มีข้อแม้ว่าชาวบ้าน ต้องเป็นคนเลือกเองว่าจะควบรวมกับองค์กรใด และหลังการควบรวมแล้ว ควรแบ่งเป็นเขตแบบกรุงเทพมหานคร โดยให้ปลัด และรองปลัดเป็น ผู้อำนวยการเขต ซึ่งมีศักดิ์ศรีเหมือนเดิมและถ้าพื้นที่ใดมีประชากรน้อยเกินไป ก็ให้ยุบรวมไปเลย (ลด อปท. ลง)
- ๑ เทศบาลตำบลมีพื้นที่เล็กกว่า แต่รัฐให้เงินอุดหนุนมากกว่าองค์การบริหาร ส่วนตำบล ดังนั้น ควรยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นเทศบาล ตำบล
- ๑ เห็นด้วยกับการพิจารณาตำแหน่งโดยใช้หลักอาวุโส
- ๑ นายก อบต เขาสมอคอน เป็นนายกมาแล้ว 3 สมัย ปัจจุบันก็ยังรักษา การณ์อยู่ในอดีตเคยเป็นกำนัน และผู้ใหญ่บ้านมาก่อน ซึ่งอยู่ในเครือข่าย มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540
- ๑ การบริหารของนายก อบต เขาสมอคอนไม่มีฝ่ายค้าน แต่ก็ได้รับการตรวจสอบ จาก สตง. โดยมีการเตือนให้ดำเนินการไปตามระเบียบที่มี
- ๑ ผู้ใหญ่บ้านและกำนันขึ้นตรงกับนายอำเภอเป็นผู้ดูแลส่วนท้องถิ่นในด้านงาน เอกสาร แจ้งเกิด แจ้งตาย ขอย้ายเลขที่บ้าน ย้ายออกย้ายเข้า ส่วน องค์การ บริหารส่วนตำบล เป็นการดูแลส่วนท้องถิ่นเป็นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน อาชีพ การขุดลอกคลอง ป้องกันภัย

- ๑ องค์การบริหารส่วนตำบลกับกำนัน มีการดูแลพื้นที่ทับซ้อนกัน แต่ก็มีหน้าที่รับผิดชอบคนละส่วนกัน การมีองค์การบริหารส่วนตำบลทำให้มีการบริหารงานที่รวดเร็ว ตอบโจทย์การพัฒนาในพื้นที่ได้
- ๑ เห็นด้วยว่าพื้นที่ตำบลเดียวกัน ควรได้รับการบริการที่เท่าเทียมกัน ไม่ใช่ส่วนหนึ่งรวย อีกส่วนหนึ่งจน ถ้ามีการควบรวมกันแล้ว ก็อาจจะได้รับจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้น ทำให้ผู้บริหารที่มีวิสัยทัศน์ สามารถดำเนินโครงการได้คล่องตัวขึ้น
- ๑ แต่การที่มี 2 อปท. ก็เท่ากับมีผู้บริหาร 2 คน ถ้ารวมแล้วก็เหลือผู้บริหารเพียงคนเดียว ถ้าเจอคนดีก็ดีไป แต่ถ้าเจอคนไม่ดี ท้องถิ่นนั้นก็แย่ไปเลย การมีผู้บริหารคนเดียวจะทำให้ในพื้นที่เจอเหมือน ๆ กัน ดีก็ดีทั้งหมด ถ้าแยก็รับกรรมกันไปแล้วไม่ต้องเลือกกลับมาอีกในสมัยหน้า
- ๑ การควบรวมสามารถดำเนินการในพื้นที่ใหญ่ได้เท่าไรก็ยิ่งดี เพราะปัญหาการซื้อเสียงจะหมดไป ผู้แทนที่ได้รับการคัดเลือกเข้ามาจึงจำเป็นต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ

สอง ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอน เห็นด้วยกับ 1 ตำบล 1 ท้องถิ่น แต่ปัจจุบันประชาชนขององค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลตำบลท่าโขลงรวมแล้วอย่างน้อยกว่า 7,000 คน หากกำหนดเกณฑ์การควบรวมไว้ที่ 7,000 คน ทำให้ต้องควบรวมหลายท้องถิ่นซึ่งการบริหารงานจะทำได้ยากขึ้น การดูแลประชาชนไม่ทั่วถึง

- ๑ เห็นด้วยกับการพิจารณาตำแหน่งโดยใช้หลักอาวุโส แต่ไม่เห็นด้วยกับการไปคัดเลือกปลัดอีกรอบ เพราะผ่านการสอบมาแล้วและคนทำข้อสอบได้ดีไม่ได้หมายความว่า จะบริหารได้ดีเสมอไป หากควบรวมแล้วปรับลดปลัดอีกคนเป็นรอง ก็ขอให้ไม่ลดสวัสดิการประจำตำแหน่งและควรมีมาตรการเยียวยา
- ๑ เห็นด้วยกับการมีสมาชิกหมู่ละคน แต่เกรงว่ากฎหมายจะกลับมาเอาผู้ใหญ่บ้านกลับมาเป็นอีกและรับค่าตอบแทนจาก องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกล้วย

สภาพภูมิศาสตร์และชุมชน องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกล้วย อยู่ในตำบลบ้านกล้วย อำเภอบ้านหมี่ จังหวัดลพบุรี ขนาดพื้นที่ 18.96 ตารางกิโลเมตร จำนวนประชากร 2,552 คน จำนวน 14 หมู่บ้าน สมาชิกสภา 11 คน

สรุปข้อมูลสำคัญที่ได้จากการสัมภาษณ์นักการเมือง/เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ดังนี้

ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกล้วย มองว่าการควบรวมมีข้อดี คือ ประหยัดงบประมาณ แต่มีข้อเสีย คือ การควบรวมทำให้มีพื้นที่รับผิดชอบกว้าง ประชาชนเดินทางไกล ประชาชนจะเข้าถึงตัวผู้นำยากขึ้น การให้ความช่วยเหลือมีความล่าช้า เพราะงบประมาณจะรวมกันอยู่ส่วนกลางที่เดียว และการควบรวมจะทำให้ส่วนกลางได้ประโยชน์ รัฐบาลปกครองได้ง่าย ซึ่งขัดกับหลักการกระจายอำนาจ เพราะการกระจายอำนาจประชาชนได้ประโยชน์เช่นกัน แต่การบริหารจัดการอาจจะยากกว่า โดยเห็นว่า

- ◎ การกระจายอำนาจแบบไม่ควบรวมจะรู้ปัญหาได้ชัดเจนกว่า แต่ถ้าควบรวมเป็นการมองในภาพรวมจากด้านบน
- ◎ การควบรวมทำให้การหาเสียงเหลือผู้นำเพียงคนเดียว ผู้สมัครจึงต้องหาเสียงโดยให้คำมั่นสัญญากับประชาชน เช่น การสร้างถนนเพื่อไว้เป็นฐานเสียงทำให้การพัฒนาไม่ได้คำนึงถึงคนยากจนที่ลำบากจริง ๆ
- ◎ ปัจจุบันยังไม่พร้อมที่จะควบรวม คิดว่าน่าจะเป็นการแยกกันอย่างนี้ และควรผลักดันให้เจ้าหน้าที่ส่วนกลางลงมาทำงานร่วมกับท้องถิ่นเพื่อให้สัมผัสพื้นที่จริง
- ◎ การควบรวมควรมีสำนักรงเดียว จะได้เดินเรื่องได้อย่างรวดเร็ว การให้คนมีอำนาจเซ็นสั่งการคนเดียว คือ นายก แต่มี 2 สำนักงานแบบแบ่งแผนก เวลาประชาชนมายื่นเรื่องที่สำนักงานหนึ่งต้องใช้เวลาในการส่งเรื่องมาที่สำนักงานที่สองเพื่อให้นายกเซ็นอนุมัติ ทำให้ใช้เวลาในการดำเนินการ
- ◎ การควบรวมอาจทำให้มีเงินเหลือเพิ่มขึ้นแต่พื้นที่ที่เพิ่มขึ้นอาจต้องจ้างพนักงานเพิ่มขึ้นด้วย ซึ่งอาจทำให้มีค่าใช้จ่ายที่สูงกว่าเดิม

- ๑ องค์การบริหารส่วนตำบล บ้านกล้วยมีข้าราชการ 6-7 คน แต่มีพนักงานจ้าง ซึ่งเป็นผู้ช่วยข้าราชการมากกว่าข้าราชการ
- ๑ องค์การบริหารส่วนตำบล บ้านกล้วยมีการทำงานร่วมกับ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านทรายอยู่แล้ว
- ๑ การพิจารณาตำแหน่ง ถ้าเป็นธรรมก็ควรใช้หลักอาวุโส แต่ถ้าใช้เส้นสายก็ใช้การสอบวัดระดับความรู้ความสามารถ การสอบคัดเลือกเป็นหลักการที่เป็นธรรม แต่กรรมการต้องมีคุณธรรมด้วย
- ๑ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกล้วยมีกระบวนการในการพิจารณาโครงการ โดยเริ่มจากการสำรวจปัญหาความเดือดร้อน แล้วนำมาพิจารณาภาพรวมในทุก ๆ ด้าน สาธารณะสุข โครงสร้างพื้นฐาน ไฟฟ้า เป็นต้น)
- ๑ การจัดทำโครงการเรียงลำดับตามที่ประชาคมต้องการและงบประมาณที่มี โดยให้ปลัดเสนอตามข้อเท็จจริง แต่การตัดสินใจในการดำเนินการขั้นสุดท้ายขึ้นอยู่กับสภา
- ๑ องค์การบริหารส่วนตำบล บ้านกล้วยมีการสำรวจประเมินผลความพึงพอใจ เช่น ด้านสาธารณะสุข ด้านการบริการต่างๆ ไฟฟ้า ก่อสร้าง โดยสอบถามตามรายชื่อผู้เขียนคำร้องขอรับบริการและมีประชาคมทุกปี ๆ ละ 2-3 ครั้ง โดยประชุมช่วงแจกเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ
- ๑ ปัญหาหลักของ องค์การบริหารส่วนตำบล บ้านกล้วย คือ ปัญหาสังคม ปัญหายาเสพติด

องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านทราย

สภาภูมิศาสตร์และชุมชน องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านทราย อยู่ในตำบลบ้านกล้วย อำเภอบ้านหมี่ จังหวัดลพบุรี ขนาดพื้นที่ 21.81 ตารางกิโลเมตร จำนวนประชากร 3,338 คน ประกอบด้วย 6 หมู่บ้าน มีสมาชิกสภา 13 คน มีโรงสีข้าว 1 โรง ไม่มีโรงงานอุตสาหกรรม

สรุปข้อมูลสำคัญที่ได้จากการสัมภาษณ์นักการเมือง/เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ดังนี้

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านทราย เป็นนายก อบต. มาแล้ว 2 สมัย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552 ก่อนหน้านั้นเคยเป็นสมาชิกสภามาก่อน ก่อนที่จะได้รับคัดเลือกมาเป็นนายก อบต. และได้แสดงความเห็นว่า

- ๑ ไม่เห็นด้วยในการควรวรรวม เพราะการควรวรรวมทำให้มีพื้นที่ในการดูแลรับผิดชอบมากขึ้น ทำให้การดูแลประชาชนไม่ทั่วถึง และจำนวนนักการเมืองลดลง
- ๒ การตัดสินใจในการควรวรรวมต้องผ่านประชาพิจารณ์ เพราะชาวบ้านไม่ค่อยมาใช้บริการที่สำนักงาน องค์การบริหารส่วนตำบลจึงต้องเข้าไปหาชาวบ้านถึงพื้นที่ และพื้นที่ใกล้เคียงก็ไม่อยากที่จะควรวรรวม
- ๓ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านทราย มีบริการรถน้ำ รถดับเพลิง รถเก็บขยะ
- ๔ อบต. บ้านทรายจ่ายเบี้ยยังชีพคนพิการและผู้สูงอายุที่วัด หากใครไม่สะดวกมารับที่วัดก็โอนเข้าบัญชี อบต. บ้านทรายมีการทำเสียงตามสายเพื่อประกาศข่าวประชาสัมพันธ์ทุกวัน ในเวลา 16.00 น. มีการติดตั้งกล้องวงจรปิดทั้งตำบล ครอบคลุมทุกทางเข้า - ออก และรอยต่อระหว่างตำบล
- ๕ อบต. บ้านทรายมีบริการเก็บขยะ วันจันทร์เก็บหมู่ที่ 1-2 วันอังคารเก็บหมู่ที่ 3-4 เรียงไปเรื่อย ๆ โดยหยุดวันพฤหัสบดี ค่าเก็บขยะครัวเรือน 20 บาท/เดือน ส่วนร้านค้า โรงงานเก็บที่อัตรา 100 -150 บาท/เดือน
- ๖ เสนอแนะว่าการยกระดับเป็นเทศบาลตำบล จะง่ายกว่าการควรวรรวม
- ๗ การควรวรรวมไม่ควรลดนักการเมืองเพราะมีพื้นที่รับผิดชอบเพิ่มขึ้น การลดตัวแทนชาวบ้าน ลดนักการเมือง อาจเกิดช่องว่างในการให้บริการ
- ๘ องค์การบริหารส่วนตำบล บ้านทราย มีส่วนงานเหมือน เทศบาลตำบล เพราะ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านทรายได้เตรียมพร้อมเพื่อยกระดับเป็นเทศบาลตำบลแต่ไม่ผ่านเนื่องจากมีพื้นที่ทับซ้อนกับองค์การบริหารส่วนตำบล บ้านกล้วย

- ๑ มีการปรึกษากับนายก องค์การบริหารส่วนตำบล บ้านกล้วย ในเรื่อง การควบรวมองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกล้วยกับบ้านทรายแล้วยกเป็น เทศบาลตำบล เพราะเป็นชาติพันธุ์ไทยพวน อพยพมาจากเชียงขวาง ประเทศลาว และการยกระดับน่าจะได้รับเงินสนับสนุนเพิ่มขึ้น ซึ่งดูจาก หมด. บ้านหมี่ที่มีรายได้สูงมาก มีพื้นที่น้อย
- ๑ ปัญหาของการควบรวม คือ การควบรวมทำให้การพัฒนาเกิดความเหลื่อมล้ำ เนื่องจากผู้บริหารมาจากพื้นที่ใดก็เอาบไปลงแต่เขตที่เป็นฐานเสียงของตัวเอง
- ๑ การพิจารณาตำแหน่งเห็นด้วยกับการใช้หลักอาวุโส โดยคนที่อาวุโสน้อย กว่าก็ให้เป็นรองแต่ต้องไม่ลดเงินประจำตำแหน่ง

เทศบาลตำบลพัฒนานิคม

สภาพภูมิศาสตร์และชุมชน เทศบาลตำบลพัฒนานิคม อยู่ในตำบลพัฒนานิคม อำเภอพัฒนานิคม จังหวัดลพบุรี ขนาดพื้นที่ 40 ตารางกิโลเมตร จำนวนประชากร 3,445 คน ประกอบด้วย 3 หมู่บ้าน สมาชิกสภา 12 คน (ฝ่ายค้าน 2 คน) พนักงานรวม 21 คน ลูกจ้างประจำ 5 คน โรงงาน 1 โรง (บริษัท กรุงเทพเมล็ดพันธ์ จำกัด) มีประชากรแฝงแต่ไม่มากนัก

สรุปข้อมูลสำคัญที่ได้จากการสัมภาษณ์นักการเมือง/เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ดังนี้

นายกเทศบาลตำบลพัฒนานิคม กล่าวว่า การควบรวมมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ข้อดี คือ องค์กรใหญ่ขึ้น ข้อเสีย คือ ข้าราชการน้อยลงเนื่องจากตำแหน่งมีจำกัด การควบรวมจากปลัด 2 คน ลดเหลือ 1 คน โดยพิจารณาจากอาวุโส แต่อีกคนที่ไม่ได้ รัฐบาลก็ยังไม่มีการเยียวยาให้ และการควบรวมก่อให้เกิดปัญหาต่าง ทั้งในด้าน ของการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารจัดการองค์กร และโครงสร้างตำแหน่งต่าง ๆ และได้แสดงความคิดเห็นว่า

- ๑ การควบรวมไม่กระทบกับนักการเมืองเพราะนักการเมืองต้องพร้อมเสมอ ที่จะอยู่ตรงไหนก็ได้ พร้อมในการหาเสียงเลือกตั้ง

- ๑ เทศบาลตำบล พัฒนานิคม พร้อมที่จะควรวรรวมและไม่มีปัญหา แต่กังวลการไปควรวรรวมกับองค์กรที่มีปัญหา
- ๑ เทศบาลตำบล พัฒนานิคมมีลักษณะพื้นที่เป็นไขแดง เพราะเมื่อก่อนเป็นชุมชนเมืองเก่าและเดิมเป็นสุขาภิบาลมาก่อน ส่วน องค์การบริหารส่วนตำบล เขาพระยาเดินธงเพิ่งมายกระดับเป็น เทศบาลตำบลภายหลัง
- ๑ ไม่เห็นด้วยกับการควรวรรวมเพราะการควรวรรวมอาจไม่ช่วยทำให้ค่าใช้จ่ายลดลงได้ (ลดค่าใช้จ่ายได้แค่ส่วนของนักการเมือง แต่ค่าใช้จ่ายข้าราชการไม่อาจลดลงได้) และการมีพื้นที่รับผิดชอบที่กว้างขึ้นอาจต้องจ้างพนักงานเพิ่มขึ้น
- ๑ ก่อนจะควรวรรวมควรประกาศว่าจะปรับโครงสร้างอย่างไร และควรมีโมเดลที่ชัดเจน
- ๑ นายกเทศบาลตำบลพัฒนานิคม เป็นมาตั้งแต่สมัยตั้งสุขาภิบาล ยกเว้นตอนยกระดับมาเป็น เทศบาลตำบล ที่ให้สภาเลือกมีคนอื่นเข้ามาแทน 1 สมัย
- ๑ งานของ เทศบาลตำบลพัฒนานิคมในปัจจุบันเน้นการดูแลผู้สูงอายุ สาธารณสุข เด็กเล็ก ผู้ป่วย โดยมีชมรมผู้สูงอายุ มีการจัดอบรม เช่น นวดแผนโบราณ จัดกิจกรรม ฟีกอาชีพ ผ่านงบของ สปสช. มีออกตรวจเยี่ยมผู้สูงอายุร่วมกับ อสม.
- ๑ เทศบาลตำบลพัฒนานิคมมีปัญหาเรื่องน้ำโดยเฉพาะในหน้าแล้งต้องซื้อน้ำจากเขื่อน น้ำที่ใช้ในการอุปโภคมากกว่าบริโภค มีโรงงานผลิตน้ำดื่มของชุมชน เทศบาลตำบล ขายน้ำประปาหน่วยละ 5 บาท ในอนาคตต้องทำท่อส่งน้ำของระบบประปา เพราะบางส่วนยังใช้น้ำใต้ดิน ทำให้มีหินปูนเกาะต้องรองบซ่อม น้ำประปาทำแล้วขาดทุน แต่ต้องทำ เทศบาลตำบลให้บริการน้ำบาดาลหลายจุด และมีการบำบัดน้ำจากเขื่อนไว้ใช้ในโซนชุมชน
- ๑ เงินที่ทำโครงสร้างพื้นฐาน คือ เอาไปทำถนน ส่วนที่เหลือเล็กน้อยนำไปปรับปรุงถนน
- ๑ บริการเก็บค่าขยะครัวเรือนละ 20 บาท/เดือน

เทศบาลตำบลเขาพระยาเดินธง

สภาพภูมิศาสตร์และชุมชน เทศบาลตำบลเขาพระยาเดินธง อยู่ในตำบลพัฒนานิคม อำเภอพัฒนานิคม จังหวัดลพบุรี ขนาดพื้นที่ 110 ตารางกิโลเมตร จำนวนประชากร 10,499 คน ประกอบด้วย 14 หมู่บ้าน สมาชิกสภา 12 คน อาชีพส่วนใหญ่รับจ้าง ทำเกษตร เลี้ยงวัว

สรุปข้อมูลสำคัญที่ได้จากการสัมภาษณ์นักการเมือง/เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ดังนี้

หนึ่ง ปลัดเทศบาลตำบลเขาพระยาเดินธง อธิบายถึงความเป็นมาของ เทศบาลตำบลเขาพระยาเดินธง ในปี 2554 ยกระดับมาจาก องค์การบริหารส่วนตำบลพัฒนานิคม มาเป็น เทศบาลตำบลเขาพระยาเดินธง เพราะเชื่อว่านักการเมืองจะได้ดูแลพื้นที่ได้กว้างขวาง (เปลี่ยนจากแบ่งแบบหมู่บ้านเป็นแบ่งเป็น 2 เขต ๆ ละ 6 คน) สมาชิกจะสามารถดูแลได้ข้ามหมู่บ้านด้วย คาดว่าการดูแลบริหารงานจะดีขึ้น และมีงบประมาณเพิ่มขึ้น (จากเงินรายหัวของเทศบาลตำบลที่มากกว่าองค์การบริหารส่วนตำบล) โดยผ่านการประชาคมจากชาวบ้าน แต่พอยกระดับแล้ว ยังคงได้รับงบประมาณเท่าเดิม ยกเว้นได้เพิ่มมาเล็กน้อยในส่วนของเงินอุดหนุน คิดเป็นสัดส่วนแล้วเพิ่มมาน้อยมาก แต่หน้าที่ความรับผิดชอบมีเพิ่มขึ้นบ้าง ดูแลพื้นที่เพิ่มขึ้น

สอง นายกเทศบาลตำบลเขาพระยาเดินธง เห็นด้วยกับการควบรวม เพราะลดจำนวนสมาชิกลง ทำให้การดำเนินการเป็นในแนวทางเดียวกันทั้งในระดับตำบล ประชาชนในพื้นที่จะได้รับการบริการที่เท่าเทียมกัน มีความเท่าเทียมกันทั้งตำบล แต่ปัญหาคือ พื้นที่การดูแลจะเพิ่มขึ้น บุคลากรอาจดูแลยังไม่ทั่วถึง และได้แสดงความเห็นว่า

- ๑ เทศบาลตำบล พัฒนานิคมเน้นการพัฒนาเรื่องคุณภาพชีวิตดีกว่า ส่วนเทศบาลตำบล เขาพระยาเดินธงเน้นโครงสร้างพื้นฐานซึ่งยังไม่ดีเท่าเทศบาลตำบล พัฒนานิคม
- ๑ เทศบาลตำบล พัฒนานิคม และ เทศบาลตำบล เขาพระยาเดินธง ได้เงินอุดหนุนเท่ากัน แต่พื้นที่รับผิดชอบของ เทศบาลตำบล เขาพระยาเดินธงมี 110 ตร.กม. ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เกษตร ในขณะที่ เทศบาลตำบล พัฒนานิคมมี 4 ตร.กม.

สาม ปลัดเทศบาลตำบลเขาพระยาเดินธง เห็นด้วยกับการพิจารณาตำแหน่ง โดยใช้หลักเกณฑ์อาวุโส แต่ต้องไม่ลดเงินเดือนและสวัสดิการลง และเห็นด้วยกับแนวคิด 1 ตำบล มี 1 อปท. พร้อมทั้งได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับเทศบาลตำบล ดังนี้

- ๑ ปัญหาของ เทศบาลตำบลเขาพระยาเดินธง คือ โครงสร้างพื้นฐานยังไม่สมบูรณ์ มีการใช้น้ำบาดาล บ่อของหน่วยงานรัฐมีเจาะประมาณ 120 บ่อ การประปาส่วนภูมิภาคยังไม่ได้เข้ามา เทศบาลเก็บค่าน้ำหน่วยละ 4 บาท
- ๑ พื้นที่ เทศบาลตำบลเขาพระยาเดินธง มีการเลี้ยงวัวนมเป็นอันดับ 1 รองลงมาเป็นการทำไร่
- ๑ การเลี้ยงวัวนมใช้น้ำ 40 ลิตรต่อตัวต่อวัน หากเลี้ยง 300 ตัว ต้องใช้น้ำ 12,000 ลิตร/วัน การเลี้ยงวัวนมในพื้นที่นี้ได้รับอิทธิพลจากมวกเหล็กที่มีโครงการของในหลวง แล้วขยายมาทางมาอำเภอนนทบุรี เพราะที่นี้ อยู่ใกล้แหล่งอาหารสัตว์และเป็นอาชีพที่มีรายได้มั่นคง
- ๑ มีโรงไฟฟ้าในพื้นที่ การคมนาคมใกล้กับ กทม. ทำเลที่ตั้งเหมาะสม
- ๑ มีบ่อผุดดินเพื่อเก็บน้ำไว้ใช้ในพื้นที่ประมาณ 50 ไร่ เป็นพื้นที่ นสล.
- ๑ มีค่าบริการเก็บขยะปีละ 360 บาท (เดือนละ 30 บาท)
- ๑ โครงการในอนาคตเน้นส่งเสริมแหล่งท่องเที่ยวเขาพระยาเดินธง

ภาคผนวก ข. กรณีศึกษาจังหวัดระยอง

กรณีศึกษา เกาะเสม็ด อบต. เพล และ เทศบาลตำบลเพ จังหวัดระยอง

กรณีศึกษานี้มีลักษณะพิเศษ กล่าวคือข้อเสนอบริการ และแนวคิดการควมรวมมาจาก 3 ฝ่ายที่เกี่ยวข้องกล่าวคือ 1) ประชาชนในพื้นที่เกาะเสม็ด (ปัจจุบันเป็น 1 หมู่บ้านของ อบต. เพล) มีความต้องการแยกตัวของ อบต. เพล และต้องการบริหารจัดการตนเอง เป็น เทศบาลตำบลเสม็ด 2) หน่วยงานที่สองคือ อบต. เพล ซึ่งประกอบด้วย 4 หมู่บ้าน (ซึ่งนับรวมหมู่ที่ 4 เกาะเสม็ดส่วนที่นอกเหนือจากการดูแลของอุทยานแห่งชาติ เขาแหลมหญ้า และ 3) หน่วยงานที่สามคือ เทศบาลตำบลเพ ซึ่งมีอาณาเขตติดต่อกับ อบต. เพล และมีความเป็นไปได้และมีเหตุผลสมควรที่ อบต. เพล อาจรวมกับ เทศบาลตำบลเพ และปรับฐานะเป็น เทศบาลเมืองเพ

การวิเคราะห์ในส่วนนี้เริ่มจากอธิบายสภาพภูมิศาสตร์และประชากร ของ อบต. เพล ต่อจากนั้นอธิบายชุมชนเกาะเสม็ด (หมู่ที่ 4) ซึ่งปัจจุบันเป็นส่วนหนึ่งของ อบต. เพล เกาะเสม็ดเป็นแหล่งท่องเที่ยวหนึ่งของจังหวัดระยองที่มีความสำคัญและเป็นที่ยอมรับแพร่หลาย พร้อมกับเหตุผลของการขอ “แยกตัว” ออกจาก อบต. เพล และข้อมูลของ เทศบาลตำบลเพ ซึ่งมีความเป็นไปได้ในอนาคตที่จะควมรวม อบต. เพล และ เทศบาลตำบลเพเข้าด้วยกัน

องค์การบริหารส่วนตำบลเพ ภูมิประเทศและประชากร

องค์การบริหารส่วนตำบลเพ ตั้งอยู่บริเวณถนนสายชากไม้ กลางดง หมู่ที่ 1 บ้านในไร่ ตำบลเพ อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง มีระยะทางห่างจากที่ว่าการอำเภอเมืองระยอง ประมาณ 15 กิโลเมตร มีพื้นที่ 134.28 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วย พื้นที่บก 13.28 ตารางกิโลเมตร และพื้นที่ทะเลและเกาะ 121 ตารางกิโลเมตร จำนวนประชากร 1,839 คน 904 ครัวเรือน (ตารางที่ 18) ซึ่งส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทางด้านธุรกิจการท่องเที่ยว และเกษตรกรรม

สถานประกอบการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเพ ดังนี้

1. ธุรกิจที่พักแรม 69 แห่ง อาคาร 990 หลัง มีห้องพักจำนวน 1,596 ห้อง
2. ธุรกิจอาหารและเครื่องดื่ม 61 แห่ง
3. ธุรกิจจำหน่ายสินค้าและสินค้าที่ระลึก 29 แห่ง
4. ธุรกิจรถโดยสาร 60 คัน
5. ธุรกิจเรือโดยสาร 14 ลำ
6. ธุรกิจอื่น ๆ 11 แห่ง

ตารางที่ 18 ประชากรในองค์การบริหารส่วนตำบลเพ จำแนกตามหมู่บ้าน

หมู่ที่	ประชากร			ครัวเรือน
	ชาย	หญิง	รวม	
1	109	131	240	88
4 (เกาะเสม็ด)	638	680	1,318	719
6	89	96	185	74
7	51	45	96	23
รวม	887	952	1,839	904

ที่มา: องค์การบริหารส่วนตำบลเพ (2561)

เกาะเสม็ด อุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า และชุมชนเกาะเสม็ด

เกาะเสม็ดได้รับการประกาศให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติในปี พ.ศ. 2524 เขตอุทยานฯ ดังกล่าวครอบคลุมพื้นที่ทั้งเกาะประมาณ 4,000 ไร่ ตามพระราชกฤษฎีกาได้กำหนดกันพื้นที่ประมาณ 170 ไร่ สำหรับประชาชนพักอาศัยใช้ประโยชน์ ต่อมาได้ขยายการกันพื้นที่เพิ่มเติมอีก 112 ไร่ รวมเป็น 282 ไร่ สำหรับที่อยู่อาศัย ซึ่งการประกาศเป็นเขตอุทยานฯ เป็นที่มาของความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานรัฐ กับ ชุมชนและประชาชน โดยฝ่ายชุมชนอ้างว่า เป็นพื้นที่ที่ครอบครองทำประโยชน์มาก่อน โดยเฉพาะที่เป็นแหล่งชุมชนหนาแน่นด้านทิศเหนือของเกาะ ก่อนการประกาศเป็นเขตอุทยานฯ ในปี พ.ศ. 2524 ชาวชุมชนฯ ได้รวมตัวการคัดค้านการประกาศเขตอุทยานฯ ทับพื้นที่ดังกล่าวและเรียกร้องให้มีการกันพื้นที่ที่ครอบครองทำประโยชน์ ตั้งแต่ก่อนประกาศเขตอุทยานฯ ต่อกรมป่าไม้ซึ่งเป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบ

(ในขณะนั้น) ตลอดจนหน่วยงานรัฐอื่น ๆ จนกระทั่งมีการทำข้อตกลงระหว่างอธิบดีกรมป่าไม้ในขณะนั้น (นายไพโรจน์ สุวรรณกร) กับชุมชนฯ ที่จะกันพื้นที่จำนวนประมาณ 700 ไร่ ซึ่งประกอบด้วยพื้นที่ 282 ไร่ข้างต้นและพื้นที่แนวชายหาดและอ่าวออกจากเขตอุทยานฯ ทำให้การเคลื่อนไหวคัดค้านยุติ

ในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา มีความเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่เนื่องจากธุรกิจการท่องเที่ยว วิถีชีวิตเปลี่ยนจากเกษตรกรรมและประมง เป็นธุรกิจการท่องเที่ยวเต็มรูปแบบจนกระทั่งปัจจุบัน ในปี 2533 ได้มีการจับกุมชาวชุมชนฯ โดยฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐอ้างว่า มีการบุกรุกเขตอุทยาน ฯ การเปิดสถานที่พักนักท่องเที่ยวโดยไม่ได้รับอนุญาต ในปี พ.ศ. 2544 ราชการแจ้งให้ชุมชนฯ ทราบว่า ที่ดินบนเกาะเสม็ดทั้งหมดเป็นราชพัสดุในความดูแลของกรมธนารักษ์ซึ่งมีอำนาจนำออกแสวงหาประโยชน์แก่รัฐได้ และได้แจ้งให้ผู้ครอบครองเข้าทำสัญญาเช่ากับกรมธนารักษ์ ซึ่งรวมถึงผู้ที่ครอบครองอยู่อาศัยในพื้นที่ 170 ไร่ข้างต้น ประชาชนเกาะเสม็ดจำนวนไม่น้อยยินยอมที่จะเข้าทำสัญญาเช่า เพื่อประโยชน์ และความสะดวกในการได้รับอนุญาตปลูกสร้างอาคารและสิ่งปลูกสร้าง การซ่อมแซมอาคาร การได้รับอนุมัติให้ใช้ไฟฟ้า ซึ่งกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ต้องการใช้ไฟฟ้าต้องเป็นผู้เช่าที่ดินกับกรมธนารักษ์ และแนบสัญญาเช่าไปกับคำขอใช้ไฟฟ้า และชาวชุมชนฯ จำนวนหนึ่งได้ฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนเงื่อนไขการต้องทำสัญญาเช่ากับการขอใช้ไฟฟ้า ศาลปกครองได้พิพากษาว่า การใช้ไฟฟ้าของบุคคลเป็นสิทธิโดยเสมอภาคในบริการสาธารณะของรัฐ หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องจึงไม่อาจจะกำหนดเงื่อนไข และทำให้สมาชิกชุมชนฯ สามารถเข้าถึงบริการไฟฟ้า โดยไม่ต้องยึดเงื่อนไขที่กรมธนารักษ์กำหนดไว้

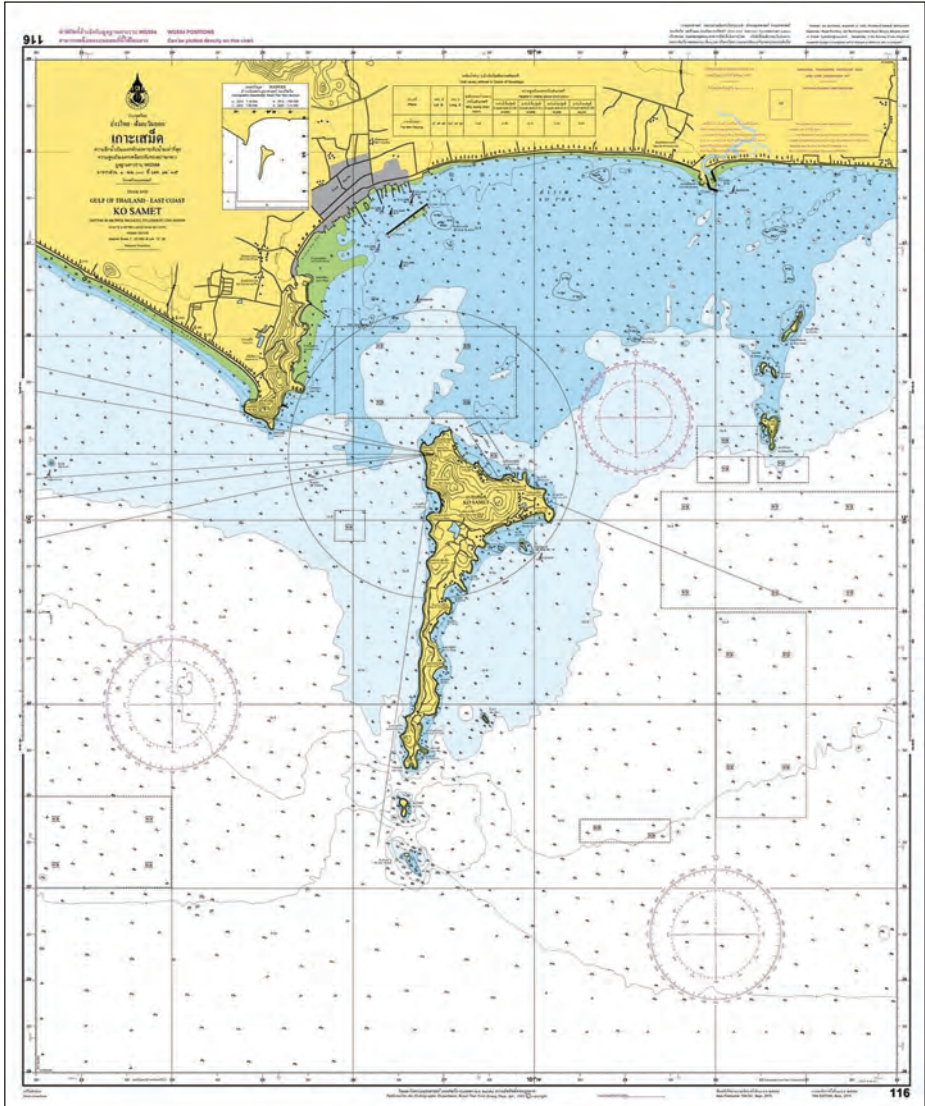
การเคลื่อนไหวต่อสู้เพื่อเรียกร้องสิทธิในที่ดินที่ครอบครองทำประโยชน์ของชาวชุมชนฯ ได้ดำเนินต่อมา โดยร้องเรียนต่อหน่วยงานรัฐผู้รับผิดชอบ องค์การอิสระ เช่น สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการวิสามัญแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิแก่ประชาชนของสภาผู้แทนราษฎรฯลฯ ซึ่งหน่วยงานที่กล่าวถึงเหล่านี้ ได้มีข้อสรุปทำนองเดียวกันว่า สมาชิกชุมชนฯ ครอบครองที่ดินเหล่านี้มาก่อนมีประมวลกฎหมายที่ดินทำให้มีกรรมสิทธิในที่ดินและพยานหลักฐานของทางราชการที่นำมายืนยันการมีสิทธิหรืออำนาจเหนือที่ดินเกาะเสม็ด ไม่อาจยืนยันได้ว่า

ที่ดินเกาะเสม็ดเป็นที่ราชพัสดุทั้งเกาะ โดยมีหนังสือรับรองยืนยันจากกระทรวงมหาดไทยว่ามีชาวชุมชนฯ อยู่บนเกาะเสม็ดก่อนการประกาศเป็นเขตอุทยานฯ ทั้งเกาะเสม็ดในฐานะเป็นหน่วยการปกครองหมู่ที่ 4 ตำบลบ้านเพ็ดมีกำนันผู้ใหญ่บ้านปกครองดูแลมาตั้งแต่ก่อน พ.ศ. 2486 และมีหลักฐานยืนยันให้เห็นได้ว่าได้มีการอยู่อาศัย ประกอบอาชีพและครองครองทำประโยชน์ในที่ดินตามใบเสร็จชำระภาษีบำรุงท้องที่ ทะเบียนบ้าน ภาพถ่ายทางอากาศ มีการก่อตั้งโรงเรียนมายาวนานโดยในปี พ.ศ. 2513 สมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนีเสด็จมาเปิดและพระราชทานชื่อโรงเรียน ในปี พ.ศ. 2514 ได้มีการสำรวจที่ดินที่ชาวชุมชนฯ ครอบครองเพื่อทำบัญชีรายชื่อผู้ครอบครองที่ดินไว้ นอกจากนี้ เกาะเสม็ดยังเป็นพื้นที่หนึ่งในโครงการสำรวจออก น .ส. 3 ก.ของจังหวัดระยองในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2519-2521 อีกด้วย

ในปี พ.ศ. 2546 รัฐบาลผลักดันให้ออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (อพท.) เสนอให้เกาะเสม็ดเป็นพื้นที่การท่องเที่ยวพิเศษที่ต้องมีการลงทุนสูงโดยผู้ประกอบการที่มีทุนมากเพื่อสร้างโรงแรมที่พัก รีสอร์ท ท่าเทียบเรือ และอื่น ๆ เพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยวที่มีกำลังซื้อสูงหรือชาวต่างประเทศซึ่งเป็นแผนงานที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาการท่องเที่ยวจังหวัดระยอง ชุมชนเกาะเสม็ดเห็นว่านโยบายนี้จะส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการที่ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพด้วยทุนต่ำตามศักยภาพ จึงต่อต้านทำให้โครงการ อพท. ถูกระงับ

สภาพภูมิศาสตร์เกาะเสม็ด

ภาพที่ 1 แผนที่เกาะเสม็ด



ที่มา: ศูนย์สนับสนุนการเดินทาง กรมอุทกศาสตร์ (2561)

เกาะเสม็ดอยู่ในภายใต้อุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ด (ภาพที่ 1) ที่อยู่ในพื้นที่หมู่ 4 ตำบลเพ อำเภอเมือง จังหวัดระยอง (สำนักอุทยานแห่งชาติ, 2561) ระยะห่างจากฝั่งคำนวณจากการเดินทางโดยเรือโดยสารปกติจากท่าเรือเพไปยังเกาะเสม็ดใช้เวลาประมาณ 30 นาทีจำนวนครีวเรือนของเกาะเสม็ดในปัจจุบันมีอยู่ 719 ครีวเรือน แต่ประชากรแฝงเข้ามาประกอบอาชีพที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับธุรกิจการท่องเที่ยวประมาณการว่าจำนวน 3,000 คน ประชากรเกาะเสม็ดเดิม (ก่อนปี พ.ศ. 2520) ทำอาชีพเกษตรกรรมโดยเฉพาะการทำไร่มันสำปะหลัง เผ่าถ่าน ประมงเรือเล็ก การทำธุรกิจที่พักนักท่องเที่ยวตามชายหาดค่อย ๆ ขยายตัว ตั้งแต่ช่วงหลังปี พ.ศ. 2520 จนกระทั่งกลายเป็นอาชีพหลักของชาวชุมชนเกาะเสม็ด ในปัจจุบันผู้ประกอบการที่พักนักท่องเที่ยวรายใหญ่ในเกาะเสม็ดมีประมาณ 50 ราย แต่ชาวชุมชนฯ ดังเดิมส่วนใหญ่จะทำธุรกิจขนาดเล็กเกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว เช่น เป็นเจ้าของเรือ การขายอาหาร การให้เช่ารถจักรยานยนต์ การให้บริการรถแท็กซี่ เป็นต้น ในขณะที่อาชีพเกษตรกรรมโดยตรงไม่มีเหลืออยู่ ส่วนอาชีพประมงเรือเล็กคงเหลืออยู่ประมาณ 10 ลำเท่านั้น

การลงพื้นที่ของทีมวิจัย ธันวาคม 2560

เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2560 คณะวิจัยได้ลงพื้นที่ องค์การบริหารส่วนตำบลเพ และเกาะเสม็ด เพื่อสืบค้นข้อมูลเพิ่มเติมต่อการลงพื้นที่ครั้งแรก (ภาพที่ 2) ได้พบประชากรของเกาะเสม็ดจำนวนมาก โดยที่ ปลัด อบต.เพ นางประวีร์วิวัฒน์ จิตตรง ได้กรุณาประสานกับสำนักงานอุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า ซึ่งดูแลพื้นที่เกาะเสม็ด และประชาชนในเกาะซึ่งเข้าใจว่าจัดประชุมกับ อบต. เป็นประจำเพื่ออธิบายการทำงาน หรือสิทธิประโยชน์ แต่ครั้งนี้มีประเด็นที่ประชาชนต้องการคือชุมชนเรียกห้องให้ยกฐานะเกาะเสม็ดเป็นเทศบาล โดยไม่ต้องการควบรวมกับเทศบาลตำบลบ้านเพสรุปประเด็นที่ได้ดังนี้

ภาพที่ 2 การลงพื้นที่และสัมภาษณ์ อบต. เพ และ เกาะเสม็ด



1) ประชาชนบนเกาะเสม็ดรวมตัวกันเพื่อแสดงเจตนาว่า ต้องการยกฐานะเป็นเทศบาล เนื่องจากรู้สึกว่าการเป็นส่วนหนึ่งขององค์การบริหารส่วนตำบลเพไม่เป็นธรรม เนื่องจากรายได้ภาษีค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บ (ประมาณ 30 ล้านบาท) ในขณะที่ภาษีและค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บจาก 3 หมู่บ้านในพื้นที่บนบกได้น้อยมาก

2) สมาชิกที่มารวมกันได้แสดงความคิดเห็นว่า สมาชิก อบต. จากเกาะ 2 คน เปรียบเทียบกับ 6 คน (3 หมู่บ้านบนบก) ทำให้การลงคะแนนเสียงลำเอียงไปยังพื้นที่บก การเสนอโครงการที่ใช้งบประมาณจะเทน้ำหนักไปยังพื้นที่บนบก ซึ่งเป็นปัญหา “อสมมาตร” (Asymmetrical ซึ่งวิชาเศรษฐศาสตร์ก็กล่าวถึง ว่าด้วย Asymmetrical Information ระหว่างผู้ซื้อผู้ขาย ผู้ทำประกันกับบริษัทประกัน เป็นต้น)

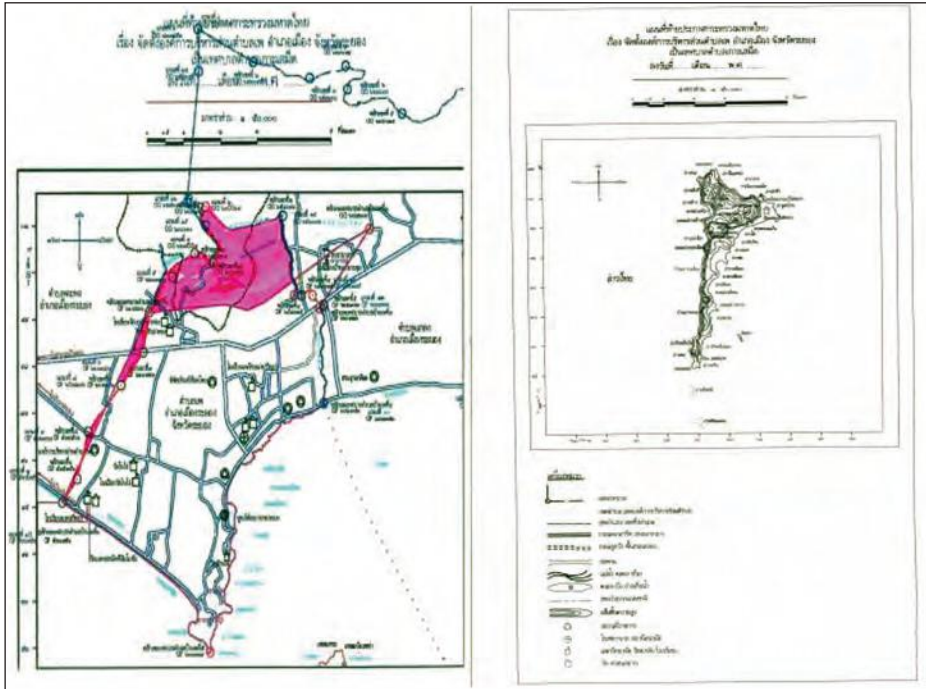
3) การสะท้อนปัญหาสิ่งแวดล้อมบนเกาะ น้ำเสีย ขยะ เนื่องจากในแต่ละปีมีปริมาณนักท่องเที่ยว ประมาณ 1 ล้านคน ทำให้มีความจำเป็นต้องลงทุนด้านจัดการสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้เกาะฯ จำเป็นต้องนำเข้าน้ำจืด และจำเป็นต้องส่งขยะมากำจัดบนพื้นที่บก เพราะที่ทิ้งขยะบนเกาะคงจะไม่มีหรือมีข้อจำกัด (เจ้าหน้าที่ป่าไม้แจ้งว่ามี คงจะซ่อนไว้ที่ใดที่หนึ่ง และเข้าใจว่าไม่ได้มาตรฐาน)

4) Policy Option ของกรณีนี้ น่าจะมีสองประเด็น หนึ่ง การยกฐานะเป็นเทศบาลเสมีด โดยอาศัยเหตุผลความเป็นเกาะ การดูแลตนเอง การจัดการตนเอง และความพร้อมด้านการเงินการคลัง สอง การควบรวม โดยที่เทศบาลเพ ขยายเขตครอบคลุม 3 หมู่บ้าน (ระบุมุที่ 2,6,7)

5) คณะวิจัยยังไม่ได้มีเวลาพอไปคุยกับ เทศบาลเพ เท่าที่เข้าใจ เทศบาลเพ อาจจะควบรวมเกาะเสมีด ซึ่งอาจจะเรียกว่าเป็น First-best เพราะเป็นแหล่งรายได้สำคัญ แต่คนบนเกาะไม่ต้องการ Second-best ของเทศบาลเพ คือ ควบรวม 3 หมู่บ้านพื้นที่บก ซึ่งก็น่าจะเป็นไปได้ การมีพื้นที่ยอมจะทำให้มีทางเลือกการพัฒนาในระยะยาว ถึงแม้ว่าในระยะสั้นการรวม 3 หมู่บ้านอาจจะเป็น “ภาระ” มากกว่า “เงินรายได้” แต่ถ้าเป็นนโยบายของรัฐบาลและเป็นผลดีในระยะยาว เชื่อว่าน่าจะตกลงกันได้

6) ทีมวิจัยได้พบ นายก อบต. เพ ซึ่งเป็นคนบนเกาะเสมีด ฟังดูก็เห็นด้วยกับการยกฐานะเสมีดเป็นเทศบาล และยินดีคืนพื้นที่บกให้เทศบาลเพ (แต่คงจะไม่แสดงความเห็นออกนอกหน้า เพราะจะเสียคะแนนนิยมจากประชาชนทั้ง 3 หมู่บ้าน ดังนั้น ถ้ามีเสียงภายนอกหรือ “นโยบายรัฐบาล” สั่งมา ก็รีบดำเนินการและไม่ต้องพูดเองให้เสียน้ำใจและคะแนนนิยม) ภาพที่ 3 แสดงแผนที่จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเพ

ภาพที่ 3 แผนที่จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเพ



7) มีพื้นที่อื่นของระยองที่น่าจะเป็นกรณีศึกษา เช่น อำเภอแกลง ที่มีขนาดเล็กหรือตำบลเดียว 2 หน่วยงานท้องถิ่น

เทศบาลตำบลบ้านเพ

เทศบาลตำบลบ้านเพ (ภาพที่ 4) ได้เปลี่ยนแปลงฐานะ จากสุขาภิบาลตำบลบ้านเพ ในปี พ.ศ.2542 เช่นเดียวกับสุขาภิบาลอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ.2542 เทศบาลตำบลบ้านเพประกอบด้วย 23 ชุมชน และ 6 หมู่บ้าน มีเนื้อที่ 28.7 ตารางกิโลเมตร จำนวนประชากร 17,339 คน จำนวนครัวเรือน 10,890 ครัวเรือน (ตารางที่ 19) สำนักงานเทศบาลตำบลบ้านเพ ตั้งอยู่ที่ 400/200 หมู่ที่ 2 ห่างจากตัวจังหวัดระยอง ประมาณ 20 กิโลเมตร และห่างจากกรุงเทพฯ ประมาณ 200 กิโลเมตร

ภพทที่ 19 แพนทที่เทศบลดบัลบ้านเพ



ตารางทที่ 18 จันวนประชกรในเขตพ้นทที่เทศบลดบัลบ้านเพ

หมู่ทที่	ประชกร			คร้วเรอาน
	ชาย	หญง	รวม	
1				
2				
3				
5	8,310	9,029	17,339	10,890
6				
7				

ทมา: ศูนย์บริหารการทะเบอาน สาขาระยง (2560)



สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5
เลขที่ 120 หมู่ 9 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210
โทรศัพท์ 0-2141-9563-77 โทรสาร 0-2143-8175
www.kpi.ac.th



การประหยัดจากขนาดในองค์กรปกครองฯ
ISBN 978-6164761285
9 786164 761285
ราคา 595 บาท