



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัย เรื่อง “การประหยัดจากขนาดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
และวิเคราะห์ศักยภาพการควบรวมท้องถิ่นขนาดเล็ก”

โดย ศ.ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ

มีนาคม 2562

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัย เรื่อง การประหยัดจากขนาดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และวิเคราะห์ ศักยภาพการรวบรวมท้องถิ่นขนาดเล็ก

คณะวิจัย	สังกัด
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 เสงพัฒนา	คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร
5. ผศ.ดร.ธิติมา พลัปลีง	คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์ พื้นที่บึงพระพิมุข จักรวรรดิ
6. ผศ.ดร.กาญจนา ศรีพุทธเกียรติ	คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
7. อ.ดร.ดารุณี พุ่มแก้ว	คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
8. ดร.สมบัติ เหลสกุล	นักวิจัยอิสระ
9. อ.นันทพรชาญ นันทวัฒน์กุล	คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี
10. นายประจักษ์ เขียนนอก	นักวิจัยอิสระ

ชุดโครงการวิจัยการส่งเสริมการปกครองตนเองของท้องถิ่น

และการกระจายอำนาจ

สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป

บทสรุปผู้บริหาร

โครงการวิจัย “การประหยัดจากขนาดและศักยภาพการควบรวมท้องถิ่นขนาดเล็ก” กำหนดวัตถุประสงค์ 2 ประการ **ประการแรก** ศึกษาการประหยัดจากขนาดในเทศบาล และ องค์การบริหารส่วนตำบล โดยอิงหลักฐานเชิงประจักษ์ หน่วยวิเคราะห์ในที่นี้หมายถึง เทศบาล และ อบต. จำนวน 7,775 แห่ง คณะวิจัยได้ประมวลข้อมูลจากหลายแหล่งเพื่อนำมาทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างต้นทุนต่อหน่วยกับขนาดประชากรของเทศบาล หรือ อบต. โดยกำหนดข้อสันนิษฐานดังต่อไปนี้ H1: ในเทศบาล และ อบต. ที่มีขนาดเล็ก การจัดสรรทรัพยากรอาจจะไม่คุ้มค่า ต้นทุนต่อหน่วยสูง H2: เมื่อขนาดดำเนินการของ เทศบาล และ อบต. เพิ่มขึ้น ต้นทุนต่อหน่วยมีแนวโน้มลดลงจนถึงระดับหนึ่ง ซึ่งต้นทุนต่อหน่วยต่ำสุด ต่อจากนั้น ต้นทุนต่อหน่วยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น H3: มีความเป็นไปได้ในการควบรวมท้องถิ่นขนาดเล็กโดยใช้แนวทางสมัครใจ (volunteer approach) ทั้งนี้หากมีแรงจูงใจเป็นเงินอุดหนุนเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายเตรียมการและดำเนินการควบรวม อาจจะทำให้การเปลี่ยนแปลงเร็วขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอการควบรวมองค์ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) เป็นองค์กรหลักที่ริเริ่มนโยบายการควบรวมท้องถิ่นขนาดเล็กเข้าด้วยกัน เพื่อเป้าหมายการเพิ่มประสิทธิภาพและการใช้ประโยชน์จากการประหยัดจากขนาด อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอการควบรวมท้องถิ่นอาจจะไม่เกิดขึ้นจริง ถึงแม้ว่าเป็นผลดีต่อสังคมส่วนรวม แต่อาจจะส่งผลกระทบต่อส่วนบุคคล กล่าวคือ ต้นทุนทางการเมืองของผู้สมัครรับเลือกตั้งเนื่องจากที่นั่งในสภาท้องถิ่นลดลง การสูญเสียอัตราตำแหน่งข้าราชการประจำ และประชาชนในฐานะผู้รับบริการไม่มั่นใจว่า เมื่อมีการควบรวมแล้วจะเกิดผลดีต่อประชาชนหรือไม่ มากน้อยเพียงใด ซึ่งอาจจะส่งผลต่อการเพิ่มค่าโสหุ้ยการมารับบริการที่เพิ่มขึ้นได้

ประการที่สอง การศึกษาเชิงนโยบาย โดยเฉพาะทางเลือกมาตรการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กควบรวมเข้าด้วยกัน โดยการลงพื้นที่ภาคสนามเพื่อเข้าใจบริบทของท้องถิ่นขนาดเล็ก สร้างความเข้าใจปัจจัยเชิงสถาบันและมิติคุณภาพ รวมทั้งความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการศึกษากรณีการควบรวมสำเร็จในอดีต (อปท. ในจังหวัดสระแก้วปี 2553 และในจังหวัดลำปางปี 2560) คณะวิจัยเสนอเหตุผลที่ดี 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) รายจ่ายค่าจ้างบุคลากรต่อหัว (capxstaff) สูงกว่าเกณฑ์

วิธีการวิจัย ในส่วนแรกใช้วิธีการวิจัยเชิงปริมาณ โดยประมวลข้อมูลขนาดใหญ่ของเทศบาล และ อบต. ทุกแห่งเพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ โดยนิยามศัพท์และตัวแปรที่จะนำมาทดสอบ โดยเฉพาะ

เจาะจง คือตัวแปรที่สะท้อนต้นทุน นำมาทดสอบข้อสันนิษฐาน “การประหยัดจากขนาด” โดยใช้แบบจำลองเศรษฐมิติ ซึ่งการประหยัดจากขนาดนั้นเกี่ยวข้องกับ “ต้นทุนคงที่” (fixed cost) และผลตอบแทนจากขนาด (returns to scale) **ส่วนที่สอง** ใช้วิธีการเชิงคุณภาพและเข้าใจภาวะเปียบหรือปัจจัยเชิงสถาบันที่เกี่ยวกับท้องถิ่น การลงพื้นที่ภาคสนามโดยคณะวิจัย การสุ่มตัวอย่างเทศบาล และ อบต. ขนาดเล็กนำมาวิเคราะห์แบบสอบถาม การลงพื้นที่ภาคสนามเพื่อบันทึกกรณีศึกษาการควบรวบสำเร็จ (ได้แก่ เทศบาลตำบลวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว ในปี 2553 เทศบาลตำบลวังเหนือ จังหวัดลำปาง ในปี 2560 และข้อเสนอการควบรวบ 3 อบต. ในจังหวัดอุบลราชธานี ในปี 2561) โดยตระหนักว่าข้อเสนอการควบรวบท้องถิ่น ถึงแม้ว่าเป็นผลดีโดยรวม แต่อาจส่งผลกระทบทางลบต่อบุคคลหรือปัจเจก จึงเป็นเรื่องยากที่จะหวังให้เกิดการยอมรับการควบรวบอย่างเอกฉันท์ได้ยากมากขึ้น

กิจกรรมการวิจัย สรุปหัวข้อสำคัญ

- การวิเคราะห์สถานการณ์ตามความเป็นจริง (situational analysis) โดยประมวลข้อมูลสนเทศของ เทศบาล และ อบต. จำนวน 7,775 แห่ง เป็นข้อมูลทุติยภูมิที่ส่วนราชการจัดเก็บ นำมาเป็นฐานข้อมูลเพื่อการวิเคราะห์ และทดสอบข้อสันนิษฐานเนื้อหาของข้อมูลสนเทศครอบคลุม ก) สถิติพื้นฐานของ อบต. เช่น จำนวนประชากร ขนาดพื้นที่ ความหนาแน่นประชากร และสภาพทางภูมิศาสตร์ ข) สถิติรายได้และรายจ่ายของเทศบาล และ อบต. รายจ่ายจำแนกออกเป็น รายจ่ายบุคลากร รายจ่ายการลงทุน และรายจ่ายการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อนำมาคำนวณต้นทุน ค) สถิติบุคลากร หมายถึงจำนวนข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว จำแนกตามตำแหน่ง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนค่าบริหารจัดการท้องถิ่นที่สำคัญมาก
- การทดสอบข้อสันนิษฐานการประหยัดจากขนาด โดยระบุแบบจำลองอันประกอบด้วย 3 สมการ กล่าวคือ สมการแรก จำนวนบุคลากรต่อประชากรพันคน (staffpop1000) สมการที่สอง รายจ่ายบุคลากรต่อประชากร (capxstaff) และ สมการที่สาม รายจ่ายการจัดบริการต่อประชากร (capxser) ทั้งสามสมการ สะท้อนต้นทุนต่อหน่วย (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
- การศึกษาภาวะเปียบของท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งขั้นตอนและกระบวนการควบรวบซึ่งมีระเบียบของกระทรวงมหาดไทย (พ.ศ. 2547) และตัวอย่างการควบรวบในอดีตอีกแนวความคิดหนึ่ง คือเศรษฐศาสตร์สถาบันซึ่งนำมาเป็นกรอบ โดยตระหนักว่ากฎ ระเบียบ แรงจูงใจและต้นทุนค่าเสียห่วย มีความสำคัญต่อการตัดสินใจหรือต่อพฤติกรรมของหน่วย

วิเคราะห์ อีกนัยหนึ่งพยายามทำความเข้าใจ “ตัวละคร” หรือ “หน่วยวิเคราะห์” ในที่นี้นับรวมผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการและลูกจ้างพนักงานท้องถิ่น และประชาชน เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้และส่วนเสียจากนโยบายควบรวบและการให้บริการของท้องถิ่น

- การวิเคราะห์กระบวนการนโยบายสาธารณะ (policy study) โดยอาศัยกรอบคิดตามรัฐประศาสนศาสตร์ เนื่องจากข้อเสนอการควบรวบฯ เป็นการเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่ระดับชาติ จำเป็นต้องสร้างความเห็นประชมติ หมายถึง รัฐบาล รัฐสภา การเมืองท้องถิ่น และพลเมือง การเคลื่อนนโยบายสาธารณะโดยทั่วไปมีขั้นตอนหรือกระบวนการ กล่าวคือหนึ่ง การระบุประเด็นนโยบายหรือมาตรการ (policy identification) สอง การทำให้เป็นวาระแห่งชาติ (policy agenda)¹ ซึ่งในประการนี้สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศเป็นองค์กรนำที่ผลักดันความคิด พร้อมจัดทำข้อเสนอ กลายเป็นประเด็นที่รับรู้ทั่วประเทศ ส่งผลต่อการถกเถียงและอภิปรายในทางสังคม (social discussion) สาม การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (policy implementation) ซึ่งเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญและผลกระทบกว้างขวางในทางทฤษฎีคาดว่าเมื่อการควบรวบสำเร็จอาจเกิดผลดีต่อส่วนรวม อาทิเช่น การประหยัดงบประมาณของรัฐ ประสิทธิภาพของบริการที่ดีขึ้น และการลดความเหลื่อมล้ำบางส่วน อย่างไรก็ตาม มาตรการควบรวบส่งผลกระทบทางลบในส่วนบุคคล ดังนั้นจึงเป็นเรื่องธรรมดาที่จะมีผู้ไม่เห็นด้วย คัดค้าน ไม่รวมมือ เนื่องจาก ก) การลดหน่วยงาน ลดตำแหน่งปลัด/หัวหน้ากอง เมื่อควบรวบองค์กรเข้าด้วยกัน ข) การแข่งขันทางการเมืองเพื่อเข้าสู่สภาท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ค) ต้นทุนของการปรับตัวและค่าเสียหาย ด้วยเหตุนี้อาจเป็นการสมควรที่รัฐจะสร้างแรงจูงใจให้ควบรวบ เพื่อประชาสัมพันธ์และ สร้างกระบวนการยอมรับ หรือมาตรการชดเชยบางส่วนให้ผู้รับผลกระทบ
- จากประสบการณ์ของการควบรวบท้องถิ่นในต่างประเทศ พบว่ามี 2 แนวทาง คือ ควบรวบภาคบังคับ และ ควบรวบโดยสมัครใจ คณะวิจัยลงความเห็นว่า ในบริบทของประเทศไทย มาตรการบังคับเป็นไปได้ยาก สุ่มเสี่ยงที่จะขัดแย้งกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งระบุถ้อยคำว่า “เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน” อย่างไรก็ตาม การควบรวบโดยสมัครใจมีความเป็นไปได้และมีตัวอย่างในอดีต ในปีปัจจุบัน (ปี 2561) ของ 3 อปท. ในจังหวัดอุบลราชธานีแสดงความจำนงควบรวบเข้าด้วยกัน และได้เตรียมการตามขั้นตอนรวมถึงการให้ประชาชนแสดงเจตนารมณ์ในเดือนเมษายน พ.ศ. 2561

¹ จากข้อเสนอของ สปท. ถือว่าเป็นการปฏิรูปขนานใหญ่ ตามที่ระบุในเอกสารให้เทศบาล และ อบต. ที่มีจำนวนประชากรน้อยกว่า 7,000 คน เข้ากระบวนการควบรวบ ดังนั้น มีหน่วยงานที่เข้าข่ายจำนวนหลายพันหน่วยงาน แต่เนื่องจาก สปท. ได้สลายองค์กรไปภายหลังรัฐธรรมนูญ 2560 มีผลบังคับใช้ จำเป็นต้องมีหน่วยงานรับผิดชอบการขับเคลื่อนนโยบาย (policy implementation) ซึ่งยังไม่ชัดเจนว่าอนาคตจะเป็นอย่างไร ในส่วนนี้นักวิจัยเห็นว่ากระบวนการควบรวบท้องถิ่น อาจจะยาวนาน (นับสิบปี) เนื่องจากจำเป็นต้องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยอมรับแนวคิดและเข้าใจกระบวนการ รวมทั้งการสร้างแรงจูงใจและมาตรการชดเชยผู้สูญเสียผลประโยชน์

ผลการศึกษา

ประการแรก การวัดต้นทุนการบริหารของท้องถิ่น ยืนยันว่า “ต้นทุนต่อหน่วยมีแนวโน้มลดลง” (decreasing unit cost) ในช่วงแรก (ขนาดประชากรน้อยกว่า 10,000 คนโดยประมาณ) สะท้อนในรายจ่ายบุคลากรต่อประชากร 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 อบต. ที่มีจำนวนประชากรต่ำกว่า 2,000 คน) โดยวิเคราะห์จากโครงสร้างบุคลากรท้องถิ่น (local personnel employment) เทศบาล และ อบต. จำเป็นต้องจ้างบุคลากรขั้นต่ำ – แม้ว่าประชากรจะน้อยมาก หมายถึง โครงสร้างบุคลากรทำให้เกิด “ต้นทุนคงที่” (fixed cost) ดังนั้น หากมาตรการควบคุมประสบผลสำเร็จ มีประชากรเพิ่มขึ้น แต่จำนวนข้าราชการและพนักงานไม่เปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มขึ้นน้อยมาก ซึ่งเป็นที่มาของ “การประหยัดจากขนาด” การวิเคราะห์ในบทที่ 4 ช่วยให้เห็นภาพของการไม่ประหยัดจากขนาดในท้องถิ่นขนาดเล็กได้อย่างชัดเจน

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

ประการที่สี่ จากผลสำรวจเทศบาล และ อบต. ขนาดเล็ก โดยสุ่มจาก อบต. ในกลุ่ม rankpop < 501 และได้รับแบบสอบถามกลับคืนมาจำนวน 159 แห่ง นำมาวิเคราะห์สรุปความได้ว่า ก) เทศบาล และ อบต. ส่วนใหญ่รับทราบนโยบายการควบคุมของรัฐบาล ข) 1 ใน 3 ของท้องถิ่นมีการเตรียมการระดับหนึ่ง กล่าวคือ การนำมาอภิปรายในสภาท้องถิ่นหรือปรึกษาหารือร่วมกันในส่วนผู้บริหารและข้าราชการระดับสูง ค) ท้องถิ่นตีความว่า “รัฐบาลยังมิได้ส่งสัญญาณการผลักดันให้ควบคุมอย่างจริงจัง” เนื่องจากไม่มีการแจ้ง

ขั้นตอนและวิธีการควมรวม ๖) ผู้บริหารท้องถิ่นส่วนใหญ่ (ประมาณ 2 ใน 3) เห็นพ้องกับข้อเสนอที่ว่า “ตำบลเดียวกันควมจะมี อบต. แห่งเดียว” ๗) ผู้บริหารส่วนหนึ่งเห็นด้วยว่ามาตรการควมรวมจะส่งผลดีในแง่การลดความเหลื่อมล้ำระหว่าง 2 พื้นที่ ตัวอย่างเช่น เทศบาลตำบลพื้นที่ขนาดเล็ก แต่รายได้ต่อหัวสูงมาก ในขณะที่ อบต. พื้นที่ใหญ่แต่รายได้ต่อหัวต่ำ การจัดบริการสาธารณะไม่ครบถ้วน

ประการที่ห้า จากตัวอย่างในอดีตพบว่ามี 2 กรณีศึกษาที่ควมรวมสำเร็จ คณะวิจัยได้ขอข้อมูลเชิงลึกโดยการสัมภาษณ์และการประชุมกลุ่มย่อย ได้รับการยืนยันว่า การควมรวมเกิดผลดีต่อการจัดสรรทรัพยากร ประหยัด คุณภาพบริการเพิ่มขึ้น ประจักษ์ได้จากกรณีศึกษา (เทศบาลวังน้ำเย็นที่ได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลหลายครั้ง) สำหรับกรณีควมรวมสำเร็จที่สอง คือ อบต. วังเหนือ และ เทศบาลวังเหนือ จังหวัดลำปาง ควมรวมเข้าด้วยกัน ในปี 2560 ขณะนี้ยังเร็วเกินไปที่จะประเมินผลลัพธ์ในมิติคุณภาพการให้บริการสาธารณะ

ประการที่หก การเสนอเหตุผล 4 ประการที่สมควรควมรวมเข้าด้วยกัน สะท้อนใน 4 ตัวแปร ตัวแปรแรก R1 คะแนนประเมินบริการสาธารณะต่ำเกินไป ตัวแปรที่สอง R2 การที่รัฐต้องให้เงินอุดหนุนต่อหัวสูงมากในท้องถิ่นขนาดเล็ก ตัวแปรที่สาม R3 ความด้อยประสิทธิภาพ สะท้อนในรายจ่ายค่าจ้างบุคลากรต่อหัว (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 การรณรงค์การประชาสัมพันธ์ การจัดทำประชาคม การปรับปรุงบัญชีทะเบียนทรัพย์สิน แผนที่ภาษี ทะเบียนราษฎร ฯลฯ

และประการที่แปด จากการลงพื้นที่ภาคสนาม ช่วยให้เข้าใจผลกระทบทางลบต่อพนักงานท้องถิ่น อาทิเช่น การลดตำแหน่งปลัดเป็นรองปลัด การสูญเสียตำแหน่งหัวหน้ากองและค่าตอบแทน ฯลฯ อาจจะมีเหตุผลสมควรในการกำหนดมาตรการชดเชย หรือแนวทางให้บุคลากรท้องถิ่นโอนย้ายไปปฏิบัติงานในหน่วยงานท้องถิ่นโดยรักษาดำแหน่งเท่าเดิม

คำสำคัญ การประหยัดจากขนาด ข้อเสนอการควมรวมเทศบาลขนาดเล็ก กรณีศึกษาการควมรวมสำเร็จในอดีต เงินอุดหนุนและมาตรการจูงใจเพื่อการควมรวมโดยสมัครใจ

Abstract

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 1000population 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 incompleting 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.

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

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	I
สารบัญ	
สารบัญตาราง	
สารบัญภาพ	
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 หลักการและเหตุผลการวิจัย	1
1.2 ทฤษฎี ข้อเสนอพื้นฐาน และขอบเขตการวิจัย	5
1.3 วิธีการวิจัย	7
1.4 ขั้นตอนและกิจกรรม	8
บทที่ 2 กรอบการวิจัย และการทบทวนวรรณกรรม	9
2.1 ทบทวนทฤษฎี การประหยัดจากขนาด และศักยภาพการควบรวม	11
2.2 แบบจำลองการประหยัดจากขนาดในบริบทของ เทศบาล และ อบต.	14
2.3 การบริหารเทศบาล และ อบต. จากมุมมองเศรษฐศาสตร์สถาบัน	17
2.4 การวิเคราะห์นโยบาย	18
2.5 การทบทวนประสพการณ์ควบรวมในต่างประเทศ	19
บทที่ 3 การประหยัดจากขนาดในเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล	25
3.1 การประหยัดจากขนาด มโนทัศน์และการวัด	26
3.2 การวิเคราะห์ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	27
3.3 การวิเคราะห์ภาคเหนือ	30
3.4 การวิเคราะห์ภาคตะวันออก	34
3.5 การวิเคราะห์ภาคใต้	38
3.6 การวิเคราะห์ภาคกลาง	42
3.7 การวิเคราะห์ภาคตะวันตก	46
3.8 การวิเคราะห์ในเขตปริมณฑล ยกเว้นกรุงเทพมหานคร	50
3.9 สรุป	54

บทที่ 4 การประหยัดจากขนาดและบุคลากรท้องถิ่น	57
4.1 การประหยัดจากขนาดและการจ้างบุคลากร	57
4.2 การจ้างงานในเทศบาล และ อบต.	58
4.3 การศึกษาเชิงประจักษ์ การจ้างงานในเทศบาลและ อบต. ภาพรวมทั่วประเทศ	59
4.4 ความแตกต่างด้านบุคลากรระหว่าง เทศบาล และ อบต.	64
4.5 แบบจำลองเศรษฐกิจ การเปรียบเทียบรายจ่ายบุคลากร	66
4.6 สรุปท้ายบท	76
บทที่ 5 วิเคราะห์การทำงานบริการสาธารณะของเทศบาลและ อบต. ผ่าน LPA	77
5.1 คำถามการวิจัยและข้อสันนิษฐาน	77
5.2 โครงการการประเมิน LPA	78
5.3 ข้อสันนิษฐานการวิจัย	79
5.4 การศึกษาเชิงประจักษ์	80
5.5 อภิปรายผล	89
บทที่ 6 นโยบายการควมรวมท้องถิ่นขนาดเล็ก	95
6.1 ทบทวนกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ (public policy process)	97
6.2 ข้อสันนิษฐานการวิจัย	98
6.3 ผลการศึกษาเชิงประจักษ์	104
6.4 เงินอุดหนุนเพื่อจูงใจการควมรวม	107
6.5 กิจกรรมและภารกิจ ของ สกถ.	107
6.6 ความจำเป็นต้องมีงบประมาณสนับสนุนการขับเคลื่อนนโยบาย	107
6.7 ผลที่ต้องงบประมาณรัฐบาล (การจัดสรรเงินอุดหนุน)	108
บทที่ 7 กรณีศึกษาการควมรวมท้องถิ่นในอดีต	111
7.1 การควมรวมระหว่าง เทศบาลตำบลวังน้ำเย็น และ อบต. วังน้ำเย็น จ.สระแก้ว	111
7.2 กรณีเทศบาลตำบลวังเหนือ และ อบต. วังเหนือ จังหวัดลำปาง	118
7.3 กรณีเทศบาลตำบลขามใหญ่ เทศบาลตำบลปทุม และ อบต. ไร่ไฉน จ.อุบลราชธานี	122
7.4 สรุปท้ายบท	135

	หน้า
บทที่ 8 ผลวิเคราะห์การสำรวจท้องถิ่นขนาดเล็ก	139
8.1 ข้อเสนอพื้นฐานการวิจัย	139
8.2 สถิติพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	140
8.3 การรับรู้นโยบายควบรวม ทศนคติของหน่วยงาน และการเตรียมการควบรวม	144
8.4 การเตรียมการเกี่ยวกับมาตรการควบรวม	147
8.5 สรุปท้ายบท	148
 บทที่ 9 สรุป	 149
9.1 วิธีวิทยา	149
9.2 กิจกรรมการวิจัย	151
9.3 ผลการศึกษา	152
9.4 ข้อเสนอแนะการปรับปรุงงานวิจัยในอนาคต	156
 บรรณานุกรม	 157
 ภาคผนวก	
ภาคผนวก ก. กรณีศึกษาจังหวัดลพบุรี	161
ภาคผนวก ข. กรณีศึกษาจังหวัดสกลนครและนครพนม	175
ภาคผนวก ค. กรณีศึกษาจังหวัดสุราษฎร์ธานี	199
ภาคผนวก ง. กรณีศึกษาจังหวัดระยอง	205

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
ตารางที่ 3.1 ผลการประมาณการ 3 สมการ สะท้อนการประหยัดจากขนาด ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	28
ตารางที่ 3.2 ผลประมาณการ 3 สมการ สะท้อนการประหยัดจากขนาดในภาคเหนือ	32
ตารางที่ 3.3 ผลประมาณการ 3 สมการ สะท้อนการประหยัดจากขนาดในภาคตะวันออก	36
ตารางที่ 3.4 ผลประมาณการ 3 สมการ สะท้อนการประหยัดจากขนาดในภาคใต้	40
ตารางที่ 3.5 ผลประมาณการ 3 สมการ สะท้อนการประหยัดจากขนาดในภาคกลาง	44
ตารางที่ 3.6 ผลประมาณการ 3 สมการ สะท้อนการประหยัดจากขนาดในภาคตะวันตก	48
ตารางที่ 3.7 ผลประมาณการ 3 สมการ สะท้อนการประหยัดจากขนาดในปริมณฑล ยกเว้นกรุงเทพฯ	52
ตารางที่ 4.1 จำนวนบุคลากรของ เทศบาล และ อบต. ข้าราชการ	61
ตารางที่ 4.2 จำนวนบุคลากรข้าราชการและลูกจ้างจำแนกตามประเภทองค์กรปกครองท้องถิ่น	61
ตารางที่ 4.3 ตัวแปร staffpop1000 ในฐานะค่าพารามิเตอร์สะท้อนความคุ้มค่า การใช้ทรัพยากร	64
ตารางที่ 4.4 การทดสอบข้อสันนิษฐาน จำนวนพนักงานต่อประชากรพันคน	65
ตารางที่ 4.5 สมการจำนวนพนักงานท้องถิ่น จำแนกตามประเภทหน่วยงาน	71
ตารางที่ 4.6 สมการรายจ่ายบุคลากรต่อประชากร (1 คน) จำแนกตามประเภทหน่วยงาน	75
ตารางที่ 5.1 ค่าสถิติพรรณนาและการกระจายตัวของคะแนน LPA จำแนกตามประเภทท้องถิ่น	81
ตารางที่ 5.2 คะแนน LPA ของเทศบาลทั้งสามประเภท เปรียบเทียบระหว่างภูมิภาค	81
ตารางที่ 5.3 คะแนน LPA ขององค์การบริหารส่วนตำบลเปรียบเทียบระหว่างภูมิภาค	83
ตารางที่ 5.4 การจำแนก LPA ออกเป็นสี่กลุ่ม	84
ตารางที่ 5.5 อบท. ที่มีคะแนน LPA > 90 ขึ้นไปกระจายตามภูมิภาค	85

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่	หน้า
ตารางที่ 5.6 สถิติรายได้-ประชากร-พนักงาน-และขนาดพื้นที่ เปรียบเทียบตามประเภท	86
ตารางที่ 5.7 การทดสอบความสัมพันธ์ด้วยสมการรีเกรสชัน	87
ตารางที่ 5.8 คะแนน LPA ขนาดท้องถิ่นและจำนวนพนักงานต่อประชากร	88
ตารางที่ 5.9 รายละเอียดของดัชนีชี้วัดแบบประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปี 2558	93
ตารางที่ 6.1 สถิติเกี่ยวกับคะแนน LPA ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำแนกเป็นรายประเภท	98
ตารางที่ 6.2 สถิติเกี่ยวกับเงินอุดหนุนต่อจำนวนประชากร จำแนกตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	100
ตารางที่ 6.3 สถิติเกี่ยวกับรายจ่ายบุคลากรต่อจำนวนประชากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	102
ตารางที่ 6.4 สถิติจำนวนบุคลากรต่อจำนวนประชากรพันคน (staffpop1000)	103
ตารางที่ 6.5 การวิเคราะห์แบบจำลอง multivariate probit เกี่ยวกับความเสี่ยงทั้ง 4 สมการ	106
ตารางที่ 6.6 สถิติเกี่ยวกับเงินอุดหนุนต่อจำนวนประชากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำแนกตามขนาดประชากร	108
ตารางที่ 6.7 สถิติเกี่ยวกับคะแนน LPA ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำแนกตามขนาดประชากร	109
ตารางที่ 7.1 ขั้นตอนการดำเนินการรวมองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นกับเทศบาลวังน้ำเย็น อำเภอลำตาหลวง จังหวัดสระแก้ว	114
ตารางที่ 7.2 ผลการนับคะแนนของประชาชนเจตนารมณ์ของประชาชนในการควบรวบ	121
ตารางที่ 7.3 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานีที่อยู่ในเกณฑ์การควบรวบ	123
ตารางที่ 7.4 เปรียบเทียบจำนวนประชากร รายได้ พื้นที่สามแห่ง และการคาดการณ์หลังควบรวบ	128
ตารางที่ 7.5 จำนวนบุคลากรและรายจ่ายด้านบุคลากร ปี พ.ศ. 2560	129

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่	หน้า
ตารางที่ 7.6 แผนปฏิบัติการและระยะเวลาการดำเนินการรวบรวม	131
ตารางที่ 8.1 จำนวนองค์กรปกครองส่วนที่ตอบแบบสอบถามจำแนกเป็นจังหวัด	140
ตารางที่ 8.2 ตำแหน่งหน้าที่ของผู้ตอบแบบสอบถาม	142
ตารางที่ 8.3 การรับทราบข้อเสนอของ สปท. ให้ อปท. ขนาดเล็กรวบรวม	145
ตารางที่ 8.4 การปรึกษาหารือแนวทางการรวบรวมท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	145
ตารางที่ 8.5 ความคิดริเริ่มที่จะรวบรวม มาจากคนกลุ่มใด	146
ตารางที่ 8.6 การรับทราบว่า เคยมีการรวบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอดีต	146
ตารางที่ 8.7 ปฏิกริยาต่อแนวความคิด หนึ่งตำบลควรมีหนึ่ง อปท.	147
ตารางที่ 8.8 มาตรการรวบรวมท้องถิ่นขนาดเล็ก สมควรใจหรือบังคับ	148
ตารางที่ 8.9 ท่านสามารถระบุถึง อปท. ที่พื้นที่ติดต่อกันและมีความเป็นไปได้ที่จะรวบรวม	148
ตารางที่ 9.1 เปรียบเทียบจำนวนบุคลากรท้องถิ่นและขนาดองค์กร (ประชากร)	155

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
ภาพที่ 2.1 เส้นแสดงต้นทุนต่อหน่วย (unit cost curve) และขนาดขององค์กรท้องถิ่น	13
ภาพที่ 3.1 จำนวนพนักงานต่อจำนวนประชากร 1,000 คน	
เทศบาลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	29
ภาพที่ 3.2 งบบุคลากรท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร เทศบาลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	30
ภาพที่ 3.3 ค่าใช้จ่ายการจัดบริการต่อประชากร เทศบาลภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	30
ภาพที่ 3.4 จำนวนพนักงานต่อจำนวนประชากร 1,000 คน ของเทศบาลภาคเหนือ	33
ภาพที่ 3.5 งบบุคลากรท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร เทศบาลในภาคเหนือ	34
ภาพที่ 3.6 ค่าใช้จ่ายการจัดบริการต่อประชากร เทศบาลภาคเหนือ	34
ภาพที่ 3.7 จำนวนพนักงานต่อจำนวนประชากร 1,000 คน ของเทศบาลภาคตะวันออก	37
ภาพที่ 3.8 งบบุคลากรท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร เทศบาลในภาคตะวันออก	38
ภาพที่ 3.9 ค่าใช้จ่ายการจัดบริการต่อประชากร เทศบาลภาคตะวันออก	38
ภาพที่ 3.10 จำนวนพนักงานต่อจำนวนประชากร 1,000 คน ของเทศบาลภาคใต้	41
ภาพที่ 3.11 งบบุคลากรท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร เทศบาลในภาคใต้	42
ภาพที่ 3.12 ค่าใช้จ่ายการจัดบริการต่อประชากร เทศบาลภาคใต้	42
ภาพที่ 3.13 จำนวนพนักงานต่อจำนวนประชากร 1,000 คน ของเทศบาลภาคกลาง	45
ภาพที่ 3.14 งบบุคลากรท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร เทศบาลในภาคกลาง	46
ภาพที่ 3.15 ค่าใช้จ่ายการจัดบริการต่อประชากร เทศบาลภาคกลาง	46
ภาพที่ 3.16 จำนวนพนักงานต่อจำนวนประชากร 1,000 คน ของเทศบาลภาคตะวันตก	49
ภาพที่ 3.17 งบบุคลากรท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร เทศบาลในภาคตะวันตก	50
ภาพที่ 3.18 ค่าใช้จ่ายการจัดบริการต่อประชากร เทศบาลภาคตะวันตก	50
ภาพที่ 3.19 จำนวนพนักงานต่อจำนวนประชากร 1,000 คน ของเทศบาลในเขตปริมณฑล	53
ภาพที่ 3.20 งบบุคลากรท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร เทศบาลในเขตปริมณฑล	54
ภาพที่ 3.21 ค่าใช้จ่ายการจัดบริการต่อประชากร เทศบาลในเขตปริมณฑล	54

สารบัญภาพ (ต่อ)

ภาพที่	หน้า
ภาพที่ 4.1 แผนภูมิแสดงบุคลากรท้องถิ่น จำแนกตามภูมิภาค	62
ภาพที่ 4.2 จำนวนบุคลากรในกลุ่มเทศบาลตำบล จำแนกตามภูมิภาค	62
ภาพที่ 4.3 จำนวนบุคลากรในกลุ่มเทศบาลเมือง จำแนกตามภูมิภาค	63
ภาพที่ 4.4 จำนวนบุคลากรในกลุ่มเทศบาลนคร จำแนกตามภูมิภาค	63
ภาพที่ 4.5 จำนวนบุคลากรต่อจำนวนประชากร 1,000 คนโดยเฉลี่ย จำแนกตามภูมิภาค และประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	66
ภาพที่ 4.6 scatter plot บุคลากรต่อประชากร กรณีเทศบาลนคร	67
ภาพที่ 4.7 scatter plot บุคลากรต่อประชากร กรณีเทศบาลเมือง	68
ภาพที่ 4.8 scatter plot บุคลากรต่อประชากร กรณีเทศบาลตำบล	68
ภาพที่ 4.9 scatter plot บุคลากรต่อประชากร กรณี อบต.	69
ภาพที่ 4.10 การกระจายพนักงานท้องถิ่นต่อประชากร 1 พันคนของเทศบาลนคร และเทศบาลเมือง	70
ภาพที่ 4.11 การกระจายพนักงานต่อประชากร 1 พันคน กรณี ทต. และ อบต.	70
ภาพที่ 4.12 การประมาณการรายจ่ายบุคลากรต่อจำนวนประชากร กรณีเทศบาลนคร	72
ภาพที่ 4.13 การประมาณการรายจ่ายบุคลากรต่อจำนวนประชากร กรณีเทศบาลเมือง	73
ภาพที่ 4.14 การประมาณการรายจ่ายบุคลากรต่อจำนวนประชากร กรณีเทศบาลตำบล	73
ภาพที่ 4.15 scatter plot รายจ่ายบุคลากรต่อประชากร กรณีองค์กรบริหารส่วนตำบล	74
ภาพที่ 5.1 กราฟแท่งแสดงคะแนน LPA ของ อบต. จำแนกตามภูมิภาค	82
ภาพที่ 5.2 กราฟแท่งแสดงคะแนน LPA ในกลุ่มเทศบาล จำแนกตามภูมิภาค	84
ภาพที่ 5.3 คะแนน LPA และขนาดประชากร เทศบาลนคร	91
ภาพที่ 5.4 คะแนน LPA และขนาดประชากร เทศบาลเมือง	91
ภาพที่ 5.5 คะแนน LPA และขนาดประชากร เทศบาลตำบล	92

สารบัญภาพ (ต่อ)

ภาพที่	หน้า
ภาพที่ 5.6 คะแนน LPA และขนาดประชากร อบต.	92
ภาพที่ 6.1 การกระจายของข้อมูลคะแนน LPA จำแนกตามประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	99
ภาพที่ 6.2 การกระจายของข้อมูลเงินอุดหนุนต่อจำนวนประชากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	101
ภาพที่ 6.3 การกระจายของรายจ่ายบุคลากรต่อจำนวนประชากร capxstaff	102
ภาพที่ 6.4 การกระจายของบุคลากรต่อจำนวนประชากรพันคน (staffpop1000 distribution)	104
ภาพที่ 6.5 Ordinal plot ของค่าความเสี่ยงที่จะถูกควมรวม (low to high)	105
ภาพที่ 7.1 แผนที่เทศบาลเมืองวังน้ำเย็น อำเภอวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว	113
ภาพที่ 7.2 แผนที่เทศบาลวังเหนือ และ อบต. วังเหนือ จังหวัดลำปาง	120
ภาพที่ 7.3 หนังสือประกาศอำเภอวังเหนือ เรื่องการรวมคะแนนการควมรวม	121
ภาพที่ 7.4 แผนที่เขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะควมรวม	126
ภาพที่ 7.5 แผ่นพับประชาสัมพันธ์การควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	137
ภาพที่ 8.1 การกระจายของจำนวนพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	142
ภาพที่ 8.2 การกระจายของจำนวนประชากรในท้องถิ่นขนาดเล็กที่ร่วมมือตอบแบบสอบถาม	143
ภาพที่ 8.3 การกระจายของขนาดพื้นที่	143

บทที่ 1

บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผลการวิจัย

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ได้ดำเนินการอย่างจริงจัง ภายหลังจากกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งกำหนดกรอบกติกาการเมืองการปกครองการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐในเวลาต่อมา รัฐบาลและสภานิติบัญญัติได้ร่วมกันตรากฎหมายอนุบัญญัติที่สำคัญคือ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พร้อมทั้งจัดทำแผนการถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่น ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีบทบาทใน การจัดการบริการสาธารณะท้องถิ่น และดูแลทุกข์สุขของประชาชน² โดยรับโอนภารกิจจากราชการส่วนกลาง การจัดสรรเงินหมายถึงการเพิ่มสัดส่วนของภาษีแบ่งและภาษีเสริม การจัดสรรเงินอุดหนุน การถ่ายโอนบุคลากรบางส่วนจากราชการส่วนกลาง นับเป็นความเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ในช่วงปี พ.ศ. 2542-2556 ส่งผลกระทบทางบวกต่อคุณภาพชีวิตประชาชน³ เกิดบริการสาธารณะรูปแบบใหม่ในท้องถิ่น นวัตกรรมจัดการที่ริเริ่มโดยเทศบาล และ อบต. ภายใต้อำนาจกำกับดูแลของสภาท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชน อย่างไรก็ตามภายหลังจากปี 2556 ถึงปัจจุบันการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นชะลออย่างชัดเจน ซึ่งสืบเนื่องจากหลายปัจจัย กล่าวคือภาวะเศรษฐกิจชะลอตัว ความยุ่งยากทางการเมืองการประทุ้งรัฐบาลการปิดกรุงเทพฯ และสนามบินรัฐประหาร ในช่วงสี่ปีของรัฐบาล คสช. ไม่มีกิจการทางการเมืองและไม่มีการเลือกตั้งท้องถิ่น ทำให้การบริหารท้องถิ่นทุกแห่งดำเนินการภายใต้ผู้นำรักษาการ

สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากรัฐศึกษาแนวทางการปฏิรูปประเทศ ได้ตั้งข้อสังเกต มีเทศบาล และ องค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนมากที่มีขนาดเล็กเกินไป ประจักษ์ได้จากจำนวนประชากร อาณาเขตพื้นที่รับผิดชอบ รวมถึงรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองรวมกับภาษีแบ่งที่รัฐจัดให้โดยไม่รวมเงินอุดหนุน⁴ ซึ่งเป็นจุดอ่อนเนื่องจากรายได้หลังหักค่าจ้างบุคลากรและรายจ่ายประจำ ไม่พอเพียงที่ในการบริหารงานและจัดทำบริการสาธารณะอย่างพอเพียง ซึ่งข้อสังเกตนี้ความจริงมี

² วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. (2557). “ประเมินผลการกระจายอำนาจ ของไทยระยะ ๑๕ ปี: สังคมไทยได้อะไร ก้าวหน้าไปถึงไหน และจะเดินต่อไปกันอย่างไร?” วารสารสถาบันพระปกเกล้า ปีที่ 12 ฉบับที่ 3 หน้า 82-122

³ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ. (2557). การคลังท้องถิ่น การขยายฐานรายได้และความเหลื่อมล้ำ รายงานการวิจัย สนับสนุนโดยมูลนิธิเอเชีย กรุงเทพฯ โรงพิมพ์พีแอลพีวง

⁴ ข้อมูลเชิงประจักษ์ในตารางที่ 1 ประกอบ ภาคผนวกท้ายส่วนที่ หนึ่ง

บันทึกในคณะกรรมการชุดอื่น ๆ ก่อนหน้า คือ สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) สปท. จึงจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปหลายหัวเรื่อง⁵ ส่วนหนึ่งเกี่ยวข้องกับมาตรการปฏิรูประบบราชการแผ่นดินและองค์กรปกครองท้องถิ่น โดยระบุเป็นลายลักษณ์ หนึ่ง เสนอให้ปรับปรุงโครงสร้างท้องถิ่นโดยยก อบต. ให้เป็นเทศบาลทั้งหมด ด้วยเหตุผลว่า ก) สอดคล้องกับหลักปฏิบัติสากล⁶ ข) ลดความเหลื่อมล้ำระหว่างเทศบาล และ อบต. ตัวอย่างของความแตกต่างเช่น ระเบียบของ อบต. มิได้เปิดโอกาสให้กู้ยืมเพื่อการลงทุน ในขณะที่ระเบียบของเทศบาลสามารถกู้ยืมเพื่อการลงทุน อนึ่ง วิธีการจัดสรรเงินอุดหนุน มีความแตกต่าง กล่าวคือเงินอุดหนุนต่อหัวที่จัดสรรให้เทศบาลสูงกว่า อบต. อย่างมีนัยสำคัญ ข้อเสนอประการที่สอง คือเป็นการสมควรควรรวมเทศบาลขนาดเล็กเข้าด้วยกันด้วยเหตุผลประสิทธิภาพประสิทธิผลการจัดการ โดย สปท. เสนอเกณฑ์ดังนี้ อย่างแรก จำนวนประชากรต่ำกว่า 7 พันคนควรเข้าสู่กระบวนการควมรวม อย่างที่สอง เทศบาลที่มีรายได้ก่อนรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ต่ำกว่า 20 ล้านบาท ควรเข้าสู่กระบวนการควมรวม ข้อเสนอของ สปท. ถูกบรรจุในร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ... ซึ่งได้ผ่านความเห็นของคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น (กกถ.) และได้นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อส่งต่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาเห็นชอบ ก่อนประกาศเป็นกฎหมาย

จากการทบทวนวรรณกรรมในหลายประเทศพบว่า การควมรวมหน่วยงานท้องถิ่น (local amalgamation หรือ local merge) เกิดขึ้นทั่วโลก ทั้งนี้มีเหตุผลสนับสนุนหลายประการ ประการแรก ประหยัดจากขนาด (economies of scale) เนื่องจากในการบริหารองค์กรขนาดเล็กเกินไป (ในบริบทของท้องถิ่นจำนวนประชากร) ต้นทุนค่าบริหารจัดการต่อหน่วยสูงมาก สาเหตุเป็นเพราะการมีต้นทุนคงที่ (fixed cost, sunk cost) การบรรลุบุคลากรมีตำแหน่งขั้นต่ำ เช่นเดียวกับรายจ่ายสำนักงานบางส่วนที่คงที่ อนึ่ง องค์กรขนาดเล็กเกินไปไม่สามารถได้ประโยชน์จากลักษณะการผลิตที่เรียกว่า “ผลตอบแทนการผลิตที่เพิ่มขึ้น” (increasing return to scale) ดังนั้นงบประมาณส่วนที่เหลือ นำไปจัดบริการสาธารณะจึงมีน้อยหรือสัดส่วนน้อย สอง การจัดบริการสาธารณะใน อบต. ขนาดเล็กมาก มักไม่ครบถ้วน เช่น ไม่มีบริการจัดเก็บขยะ บริการดับเพลิงและบรรเทาสาธารณภัย ไม่สามารถจัดตั้งโรงเรียน หรือศูนย์สุขภาพ เพราะไม่คุ้มค่า ฯลฯ การทำกิจกรรมและบริการสาธารณะทำได้น้อย อาจจะเป็นไม่มีคนเข้าร่วม หรือเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นไม่พอเพียงที่จะดำเนินการ อาจกล่าวได้ว่า สปท. ได้เสนอให้คำนึงถึงขนาดอันเหมาะสม (optimal scale of local governance) ของท้องถิ่น ที่กล่าวมานี้มิได้หมายถึงการสรุปว่า ยิ่งใหญ่ยิ่งดี (the bigger is the better) เพราะมีความเป็นไปได้ว่าองค์กรขนาดใหญ่เกินไป อาจส่งผลต่อความด้อย

⁵ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) (2559). เรื่อง “การปฏิรูปโครงสร้างองค์กรภาครัฐ การจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น : การทบทวนการจัดตั้งหน่วยงานส่วนกลางที่ไปปฏิบัติงานอยู่ในภูมิภาค”

⁶ หมายถึง รัฐบาลท้องถิ่นในต่างประเทศเรียกว่า เทศบาล (municipality) โดยมีได้จำแนกว่า เทศบาลนั้นตั้งในเขตเมืองหรือชนบท

ประสิทธิภาพ เพราะว่าเป็นช่วงที่เกินไป “จุดเหมาะสม” (optimal scale)⁷ ซึ่งการระบุว่า ขนาดอันเหมาะสมท้องถิ่นเป็นเท่าใด? เป็นคำถามที่ต้องคำนึงถึงบริบทสังคม (มากกว่ามิติเศรษฐศาสตร์หรือต้นทุนการบริหารจัดการ) จำเป็นต้องคำนึงถึง “ประชาชน” (ผู้รับบริการ ต้นทุนค่าเสียการเดินทาง ระยะเวลาที่ต้องใช้ในการทำธุรกรรมกับหน่วยงาน ฯลฯ) ปฏิสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น/นักการเมืองท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมทางการเมือง (การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง) ผลการวิจัยจากประเทศญี่ปุ่น ให้ข้อสังเกตว่า เมื่อควบรวมเทศบาลจนกลายเป็นเทศบาลขนาดใหญ่ สัดส่วนของประชากรที่ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งต่ำกว่าเดิม ปรากฏการณ์เช่นนี้เป็นสิ่งที่คาดคิดได้และสอดคล้องกับพฤติกรรม free-riding ในวิชาเศรษฐศาสตร์ เนื่องจากประชาชนในพื้นที่ขนาดใหญ่มากมักจะคิดว่า “การออกไปลงคะแนนหรือไม่ – ไม่ส่งผลต่อการเลือกตั้ง เนื่องจากเป็นคะแนนของตนเป็นสัดส่วนน้อยเกินไป” จึงมีแนวโน้มไม่ลงคะแนนเลือกตั้ง แต่ในพื้นที่ขนาดเล็กหรือขนาดกลาง สัดส่วนการลงคะแนนเสียงต่อประชากรจะสูงกว่า เพราะว่าทุกคนตระหนักว่าคะแนนที่จะไม่ลงนั้น “มีน้ำหนัก” และอาจจะส่งผลลัพธ์อย่างมีนัยสำคัญ

สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ตระหนักถึงความสำคัญของข้อเสนอการควบรวมองค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย เห็นว่าเป็นหัวข้อนโยบายสาธารณะที่ศึกษาวิจัยโดยละเอียดก่อนตัดสินใจ ทั้งนี้มีทางเลือกและเงื่อนไขที่จะต้องคำนึงถึง อาทิเช่น มาตรการควบรวมควรเป็นลักษณะบังคับหรือโดยสมัครใจ หากเป็นกรณีการสมัครใจ—ควรจะมีมาตรการและแรงจูงใจอย่างไร ข้ออ้างที่ว่าการควบรวมทำให้ได้ประโยชน์จาก “การประหยัดจากขนาด” (economies of scale) ควรนำมาทดสอบก่อนปฏิบัติการจริง ตามหลักการของกฎหมายรัฐธรรมนูญ ประชาชนควรมีโอกาสแสดงเจตนารมณ์ การสำรวจทัศนคติของประชาชนในท้องถิ่นเกี่ยวกับการรับนโยบายควบรวม การเตรียมการ การประเมินความพร้อมหรือไม่พร้อมของหน่วยงานที่อยู่ในข่ายการควบรวม เงื่อนไขทางสังคมและกายภาพของการควบรวมท้องถิ่น 2-3 แห่ง อาทิเช่น อาณาเขตติดต่อกัน และข้อควรระวังในการขับเคลื่อนมาตรการควบรวม

อนึ่ง ถึงแม้ว่าข้อเสนอการควบรวมท้องถิ่นขนาดเล็ก มีกรอบคิดสมเหตุสมผล แต่อย่างไรก็ตามหากยึดถือเกณฑ์แบบตายตัว (จำนวนประชากร 7 พันคน) อาจจะไม่เหมาะสม หรือไม่เป็นที่ยอมรับของประชาชน⁸ อนึ่งการปฏิรูปองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นมีคุณลักษณะแตกต่างจากการปฏิรูปหน่วยราชการส่วนกลาง เนื่องจากการทำงานใกล้ชิดกับประชาชนและมีสำนึก “ความเป็นเจ้าของ” จึงควรดำเนินการอย่างรอบคอบคำนึงถึงผลกระทบด้านจิตวิทยาของพลเมือง⁹ ทั้งนี้อาจจะมีการแบ่งขนาดขององค์กร

⁷ ตำราเศรษฐศาสตร์อธิบายว่า เมื่อขนาดต่ำกว่า optimal scale เป็นช่วงประหยัดจากขนาด ต้นทุนต่อหน่วยลดลง แต่เมื่อเกินกว่าขนาดเหมาะสม เป็นช่วงของการไม่ประหยัดจากขนาด และต้นทุนต่อหน่วยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น

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

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

ปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ตามลักษณะภูมิศาสตร์อื่น ได้มีการนำศัพท์คำว่า “ภูมิสังคม” คือรูปภาพทางกายภาพของภูมิศาสตร์มาบวกด้วยขนาดของประชากร ต้องนำมาพิจารณาประกอบการกำหนดขนาดที่เหมาะสม (Optimal Size) ของ อปท. ด้วย เพราะขนาด หรือเงื่อนไขทางภูมิศาสตร์แตกต่างกัน มีความได้เปรียบเสียเปรียบ ต้องนำมาประกอบการคิดพิจารณาด้วย¹⁰

ในโครงการวิจัยนี้ คณะวิจัยพยายามรวบรวมหลักฐานเชิงประจักษ์ ได้แก่ (ก) ข้อมูลพื้นฐานของเทศบาล และ อบต. (ข) ข้อมูลด้านการคลังงบประมาณ (ค) ข้อมูลบุคลากร (ง) ข้อมูลการประเมินผลการทำงาน (local performance assessment: LPA) ส่วนใหญ่เป็นข้อมูลเชิงปริมาณที่ตรวจสอบหรือวัดได้ และครอบคลุม เทศบาล และ อบต. ทั่วประเทศ นำมาจำแนกตามประเภท (เทศบาล) จำแนกตามภูมิภาค เพื่อเข้าใจบริบทของท้องถิ่นที่หลากหลาย โดยนำมาวิเคราะห์โดยจำแนกตามหัวข้อนี้

หนึ่ง ภาพรวมการคลังท้องถิ่น เพื่อเข้าใจฐานรายได้ จาก 3 แหล่ง รายได้ที่จัดเก็บเอง รายได้จากภาษีแบ่งหรือรัฐจัดเก็บให้ รายได้จากเงินอุดหนุน นำมาเปรียบเทียบ วัดความเหลื่อมล้ำและความแตกต่าง

สอง การทดสอบข้อสันนิษฐานการประหยัดจากขนาด ซึ่งสามารถจัดเชิงปริมาณ (สะท้อนในต้นทุนต่อหน่วย โดยค่านึงว่า เส้นต้นทุนต่อหน่วยมีคุณลักษณะ decreasing cost และอาจจะเป็นไปได้ที่มีลักษณะ increasing unit cost) เพื่อตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับขนาดที่เหมาะสม ทั้งนี้มีได้หมายความว่า เป็นจุดเดียว เป็นไปได้มากกว่า ขนาดอันเหมาะสมนั้นมีดุลยภาพหลายจุด (multiple equilibria) ซึ่งการทำวิจัยให้เป็นที่ประจักษ์พร้อมหลักฐานข้อมูลนอกจากช่วยให้มั่นใจต่อผู้บริหารนโยบายระดับชาติ (เช่น คณะกรรมการกระจายอำนาจ) จะช่วยให้เข้าใจทางเลือกและการสร้างแรงจูงใจให้ควมรวม เนื่องจาก การควมรวมองค์กรนั้นเป็นการเปลี่ยนแปลงใหญ่ มีต้นทุนค่าโสหุ้ย (high transaction cost) มีผลกระทบทางลบต่อคณะบุคคล (นักการเมืองท้องถิ่น เนื่องจาก “ตำแหน่ง” ลดน้อยลง) ส่งผลทำให้การแข่งขันทางการเมืองเพื่อเข้าสภาท้องถิ่นสูงขึ้น และอคติที่ไม่ต้องการเปลี่ยนแปลง (bias for status quo) ดังนั้น ข้อเสนอหรือมาตรการควมรวมจึงต้องชัดเจน เพื่ออธิบายต่อสังคมได้¹¹ แสดงข้อมูลประกอบ ต้นทุนต่อหน่วยที่ลดลง คำนวณมูลค่าการประหยัดเงินอุดหนุนในส่วนของรัฐบาล การทบทวนประสบการณ์ในต่างประเทศที่ผ่านการควมรวมมายาวนานหรือก่อนหน้าประเทศไทย (เช่น ประเทศญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย และหลายประเทศแถบยุโรป)

¹⁰ สรณะ เทพเนาว์. (9-15 กันยายน 2559). ยุทธศาสตร์การปฏิรูปท้องถิ่นโดยการควมรวม. สยามรัฐ สัปดาห์วิจารณ์. น. 66(กลาง).

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

โครงการวิจัยนี้กำหนดเป้าประสงค์ 3 ประการ **ประการแรก** เพื่อพัฒนาความรู้สหวิทยาการที่เกี่ยวกับการบริหารงานเทศบาลและ อบต. กล่าวคือองค์ความรู้ด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านการจัดการ และ รัฐประศาสนศาสตร์ เพื่อเข้าใจการใช้ทรัพยากรของเทศบาล และ อบต. พร้อมกับทดสอบข้อสันนิษฐาน บางประการ เช่น ขนาดเล็กเกินไปเป็นการไม่ประหยัดจากขนาด (diseconomies-of-scale) การวัด ต้นทุนที่ลดลงเมื่อควบรวมท้องถิ่น **ประการที่สอง** การศึกษากระบวนการนโยบายสาธารณะที่นำมา ประยุกต์กับ เทศบาล และ อบต. โดยเฉพาะอย่างยิ่งการควบรวมหน่วยงานเข้าด้วยกันเพื่อเพิ่ม ประสิทธิภาพประสิทธิผลและการจัดสรรทรัพยากรของรัฐ การขับเคลื่อนนโยบายควบรวมท้องถิ่นมีความ จำเป็นต้องเข้าใจขั้นตอน ได้แก่ policy identification, policy agenda, policy implementation และ policy evaluation โดยตระหนักว่า การควบรวมท้องถิ่นแม้ว่าเป็นผลดีต่อระบบบริหารโดยรวม—แต่มี ต้นทุนค่าเสียหายและต้นทุนการปรับตัว (transaction cost, adjustment cost) สำหรับเทศบาล และ อบต. ที่เข้ากระบวนการ อนึ่ง ในการควบรวมยังมีหลายทางเลือก (options for local amalgamation) ตัวอย่างเช่น option 1: ข้อเสนอการควบรวมระหว่าง 1 เทศบาล และ 1 อบต. ซึ่งตั้งในเขตตำบล/อำเภอ เดียวกัน option 2: เทศบาล หรือ อบต. ขนาดเล็ก ประสงค์จะควบรวมกับเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร ซึ่งมีอาณาเขตติดต่อกัน ซึ่งอาจจะเรียกว่า “การผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรท้องถิ่นขนาดใหญ่” (local annexation) option 3: การเปิดโอกาสให้ 3-4 แห่งที่มีอาณาเขตติดต่อกันควบรวม—แม้ว่าตั้งอยู่ ต่างตำบลหรือต่างอำเภอ อนึ่ง กระบวนการควบรวมนั้นเกี่ยวข้องกับหน่วยงาน (agents) หลายระดับ ซึ่งเปรียบเทียบ “ตัวละคร” ที่เกี่ยวข้อง นอกเหนือจากประชาชน เทศบาล อบต. ขั้นตอนการควบรวมยัง เกี่ยวข้องกับหน่วยงานกำกับ (นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด รัฐมนตรี) จำเป็นต้องเข้าใจปัจจัยเชิงสถาบัน ที่มีส่วนตัดสินใจ/อนุมัติการควบรวม **ประการที่สาม** เพื่อได้ผลการศึกษาและกรณีศึกษาเกี่ยวกับเทศบาล และ อบต. นอกเหนือจากการจัดสรรทรัพยากร การจ้างบุคลากร การประเมินการทำงานท้องถิ่น (local performance assessment: LPA) การทดสอบข้อสันนิษฐาน “การประหยัดจากขนาด” การทบทวน ประสบการณ์ควบรวมในอดีต (หมายเหตุ ในปี พ.ศ. 2553 การควบรวมระหว่างเทศบาลตำบลวังน้ำเย็น และ อบต. วังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองวังน้ำเย็น ในปี พ.ศ. 2560 การควบรวม อบต.วังเหนือ เข้ากับ เทศบาลตำบลวังเหนือ จังหวัดลำปาง เป็นต้น)

1.2 ทฤษฎี ข้อสันนิษฐานและขอบเขตการวิจัย

1.2.1 ทฤษฎี

หลักวิชาเศรษฐศาสตร์และการจัดการที่นำมาประยุกต์ใช้ในการศึกษารั้งนี้ ได้แก่ หลักการ ประหยัดต่อขนาดและการทำงานหลายด้าน (economies-of-scale and economies-of-scope) ซึ่งมีใช้

แค่หลักการหรือทฤษฎีเท่านั้น แต่ได้นำมาประยุกต์ใช้ในภาคปฏิบัติ กับการจัดการองค์กรภาครัฐและเอกชน 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) โดยมีข้อสันนิษฐานแบบแผนต้นทุน กล่าวคือ ช่วงแรก ต้นทุนต่อหน่วยลดลง ช่วงที่สอง ต้นทุนต่อหน่วยถึงจุดต่ำสุด ช่วงที่สาม ต้นทุนต่อหน่วยเพิ่มขึ้น

(2) กระบวนการนโยบายสาธารณะ (policy process) หมายความว่า การปฏิรูปหรือเปลี่ยนแปลง องค์กรภาครัฐ ส่งผลกระทบอย่างกว้างขวาง ด้านหนึ่งคือการใช้ทรัพยากรภาครัฐอันสืบเนื่องจากการควบรวมองค์กรเข้าด้วยกัน การจัดบริการสาธารณะ (เมื่อควบรวมหน่วยงานเข้าด้วยกัน) กระทบต่อความรู้สึกของพลเมืองในท้องถิ่น และผลต่อการเมืองท้องถิ่น (เนื่องจากที่นั่งในสภาท้องถิ่นลดลงภายหลังมาตรการควบรวม) อนึ่ง เทศบาล และ อบต. ขนาดเล็กมีจำนวนมาก (2,696 แห่งหากใช้หลักเกณฑ์ ประชากรน้อยกว่า 5,000 คน) สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศได้มีบทบาทผลักดัน 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” อาจทำได้โดยจัดสรรเงินอุดหนุนที่กำหนดเงื่อนไขควบรวม ซึ่งเป็นอีกหัวข้อหนึ่งที่ควรนำมาพิจารณา

1.2.2 ข้อสันนิษฐานการวิจัย

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

สอง การที่ขนาดเทศบาลเล็กมาก มีรายจ่ายด้านบุคลากรสูง (per capita staff expenditure) ดังนั้น การรวบรวมท้องถิ่นให้กลายเป็นองค์กรขนาดใหญ่ตามความเหมาะสม สามารถช่วยประหยัดรายจ่ายด้านบุคลากร หรือนำเงินส่วนนี้ไปขยายบริการสาธารณะ อันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชน/ผู้รับบริการ

สาม มาตรการรวบรวม มีศักยภาพที่จะลดความเหลื่อมล้ำได้อย่างน้อยระดับหนึ่ง ตัวอย่างเช่น เทศบาล และ อบต. ในเขตตำบลเดียวกัน บริการสาธารณะที่จัดหาไม่เท่าเทียมกัน เช่น โรงเรียน บริการจัดเก็บขยะ ดำเนินการในเทศบาล แต่ไม่มีบริการดังกล่าวใน อบต. ที่พื้นที่ติดต่อกัน การรวบรวมช่วยลดความเหลื่อมล้ำได้ระดับหนึ่ง¹²

สี่ กระบวนการรวบรวมนั้นมีผลกระทบในระยะยาว และ ระยะสั้น และพิจารณาได้ในมิติส่วนรวมหรือส่วนบุคคล (พนักงานของ เทศบาล/อบต.) การรวบรวมจึงมีผลกระทบแบบได้อย่างเสียอย่าง (trade-offs) จึงจำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงมาตรการชดเชยให้บุคคลที่ได้รับผลกระทบทางลบหรือผลกระทบระยะสั้น และต้นทุนของการปรับตัวขององค์กรเมื่อเข้าสู่กระบวนการรวบรวม (adjustment cost) และ มาตรการจูงใจผ่านเงินอุดหนุนในช่วงการเปลี่ยนผ่าน

1.3 วิธีการวิจัย

วิธีการวิจัยแบบผสมผสาน (mixed method research) ถูกนำมาประยุกต์ใช้ในโครงการวิจัยนี้ กล่าวคือ

หนึ่ง การวิเคราะห์เชิงปริมาณ (quantitative method) เพื่อเข้าใจฐานการคลังและงบประมาณตลอดจนต้นทุนการบริหารจัดการของ เทศบาล และ อบต. จำนวน 7,775 หน่วยงาน กระจายในทุกจังหวัด คณะวิจัยได้รวบรวมข้อมูลหลายมิติ ได้แก่ ด้านรายได้และงบประมาณของเทศบาล และ อบต. บุคลากร และค่าใช้จ่ายจำแนกเป็นรายจ่ายบุคลากร รายจ่ายการลงทุน และรายจ่ายการให้บริการสาธารณะ และ ข้อมูลที่สะท้อนผลการทำงาน (LPA = local performance assessment) ซึ่งดำเนินการโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ถือเป็นตัวแปรที่สะท้อนคุณภาพบริการสาธารณะ นำมาวิเคราะห์โดยใช้แบบจำลอง เศรษฐมิติ เพื่อทดสอบข้อสันนิษฐานการประหยัดจากขนาด (hypothesis of economies-of-scale หมายถึงต้นทุนต่อหน่วยที่ลดลงเมื่อขนาดบริการเพิ่มขึ้น) ผลการศึกษานำมาประมาณการศักยภาพของการลดค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร

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

สอง การศึกษาเชิงคุณภาพ (qualitative method) โดยจัดทำกรณีศึกษา การลงพื้นที่ภาคสนาม เพื่อประมวลเก็บข้อมูลสะท้อนความเป็นไปได้ของการรวบรวม 2-3 หน่วยงานเข้าด้วยกัน การรับฟังความเห็นของผู้บริหารท้องถิ่น การรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชน การประมวลข้อมูลเชิงภูมิศาสตร์ (แผนที่) เพื่อเข้าใจสถานการณ์ของแต่ละแห่ง (ระยะทางจากบ้านถึงสำนักงาน) การบริการสาธารณะในปัจจุบันและความคาดหวังในอนาคต ทศนคติของฝ่ายการเมืองในหน่วยงานที่ถูกรวบรวมและหน่วยงานที่รับการรวบรวม

1.4 ขั้นตอนและกิจกรรม

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

2) การพัฒนาแบบจำลองทางเศรษฐมิติ เพื่อทดสอบข้อสันนิษฐานการประหยัดจากขนาด

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

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

5) การส่งแบบสำรวจความคิดเห็นของผู้บริหารท้องถิ่นขนาดเล็ก จำนวน 500 แห่ง และนำผลตอบรับมาวิเคราะห์

6) การจัดประชุมกลุ่มย่อย โดยคณะผู้วิจัยร่วมกับสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยเชิญผู้บริหารท้องถิ่นขนาดเล็กมาแลกเปลี่ยนประสบการณ์เกี่ยวกับการรวบรวม ปัญหาและอุปสรรค

7) การจัดประชุมกลุ่มย่อย โดยทีมวิจัยร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อพิจารณาการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อเป็นแรงจูงใจให้ เทศบาล และ อบต. ขนาดเล็ก แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการรวบรวม

บทที่ 2

กรอบการวิจัยและวิธีวิทยา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดิน ที่มีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงองค์กรให้ทันสมัยตามความก้าวหน้าของเทคโนโลยี ตามความต้องการของประชาชนและสถานประกอบการผลิตในยุคใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลดขั้นตอน ความรวดเร็วในการตอบสนอง วิธีการสื่อสารแบบใหม่ผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์และออนไลน์ รวมไปถึงบทบาทของท้องถิ่นในการร่วมพัฒนาระบบขนส่งมวลชนพัฒนาสู่ความเป็นเมืองอัจฉริยะ¹³ อนึ่งในฐานะหน่วยงานของรัฐ เทศบาล และ อบต. จำเป็นต้องตอบสนองยุทธศาสตร์การพัฒนา “ประเทศไทย 4.0” และการลดความเหลื่อมล้ำที่ระบุในคำกล่าวว่า “การไม่ทอดทิ้งใครให้อยู่เบื้องหลัง” เทศบาล และ อบต. มีบทบาทสำคัญยิ่งด้านการจัดบริการสาธารณะท้องถิ่น โดยได้รับการอุดหนุนและจัดสรรภาษีอากรและงบอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน นอกเหนือจากรายได้ที่เทศบาล และ อบต. จัดเก็บเอง ตามสถิติในปี พ.ศ. 2560 รายจ่ายของ อบต. ทุกรูปแบบคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 28 ของรายได้สุทธิรัฐบาล เฉพาะเทศบาล และ อบต. ซึ่งมีจำนวนรวมกัน 7,775 แห่ง มีรายได้รวม 424,230 ล้านบาท (สถิติปี 2559) จำนวนนี้ถูกนำไปจัดสรรเป็นรายจ่ายงบประมาณประจำปี เทศบาล และ อบต. มีบุคลากรในสังกัดรวมกันจำนวน 346,102 คน ในจำนวนนี้เป็นข้าราชการ 135,196 คน ส่วนที่เหลือทำงานเป็นลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว

สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) ซึ่งรับมอบอำนาจจากรัฐบาลให้ศึกษาแนวทางการปฏิรูปประเทศ การปฏิรูปราชการแผ่นดินและการปกครองท้องถิ่น เสนอแนะให้ “ควรรวมท้องถิ่นขนาดเล็ก” ซึ่งอาจจะถือได้ว่าเป็นวาระนโยบายแห่งชาติ (national policy agenda) โดยคาดว่าจะเกิดผลดีต่อสังคมโดยรวม กล่าวคือ การประหยัดเงินอุดหนุนของรัฐ การยกฐานะ อบต. ให้เป็นเทศบาล และควรรวมให้มีขนาดใหญ่ช่วยให้ใช้ประโยชน์จาก “การประหยัดจากขนาด” อย่างไรก็ดีตาม ต้องยอมรับมาตรการควรรวมอาจเกิดผลกระทบทางลบในส่วนบุคคล ตัวอย่างเช่น การเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นลดลงย่อมส่งผลกระทบต่ออัตราการเมืองท้องถิ่นไม่มากนักน้อย ทำนองเดียวกันตำแหน่งบริหาร (ปลัดเทศบาล หัวหน้ากอง) จำนวนลดลง ส่งผลให้ผู้ได้รับผลกระทบจำนวนไม่น้อย นอกจากนี้มีข้อกังวลในส่วนของพลเมืองว่า หากควรรวมพื้นที่ที่ขนาดใหญ่เกินไป อาจจะเป็นต้นทุนสำหรับประชาชนในการเดินทางมาติดต่อกับสำนักงานฯ และความไม่สะดวกถือว่าเป็นต้นทุนค่าเสีย

ในการวิเคราะห์นโยบายควรรวม อบต. และ เทศบาล จึงจำเป็นต้องพิจารณาอย่างรอบคอบหลายมิติ—นอกเหนือจากมิติเศรษฐกิจ กล่าวคือ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล การประหยัดจากขนาด

¹³ การขับเคลื่อนสู่เมืองอัจฉริยะ ท้องถิ่นอาจจะต้องทำงานเชิงบูรณาการร่วมกับภาคเอกชน ภาคประชาสังคมและภาครัฐ ซึ่งจะเป็นมิติใหม่

และความสามารถจัดหาบริการสาธารณะครบถ้วน ยังจำเป็นต้องคำนึงถึงผลลัพธ์ในมิติทางสังคมและการเมือง การยอมรับของประชาชน ค่านิยมและวัฒนธรรม เป็นต้น

ในบทนี้เสนอกรอบการวิจัยและแนวทางการค้นคว้า จำแนกออกเป็น 4 ส่วน **ส่วนแรก** การวิเคราะห์ตามสภาพเป็นจริง (positive analysis) อีกนัยหนึ่ง การวิเคราะห์สถานการณ์ของท้องถิ่น (situational analysis of local governance) หน่วยวิเคราะห์ในที่นี้หมายถึง เทศบาล และ อบต. ซึ่งกระจายอยู่ทุกภูมิภาค การทบทวนหลักการประหยัดจากขนาด (economies-of-scale) และการประหยัดเมื่อหน่วยงานปฏิบัติการกิจการที่หลากหลาย (economies-of-scope) ต้นทุนคงที่-ต้นทุนแปรผัน และต้นทุนต่อหน่วยเปรียบเทียบกับขนาดของการบริการ การค้นคว้าลำดับต่อไปคือการศึกษาดูเชิงประจักษ์ เริ่มจากการทบทวนฐานข้อมูล การกำหนดนิยามตัวแปรที่จะวิเคราะห์ และความสัมพันธ์ ในบริบทนี้เน้น ต้นทุนต่อหน่วย (unit cost) และปฏิสัมพันธ์กับขนาดองค์กร การทดสอบข้อสันนิษฐานการประหยัดจากขนาด โดยใช้แบบจำลอง robust regression **ส่วนที่สอง** การน้อมนำหลักเศรษฐศาสตร์สถาบันมาประยุกต์ใช้ หมายถึง การทำความเข้าใจกฎหมาย ระเบียบ กติกา และแรงจูงใจ ในบริบทนี้หมายถึง เทศบาล และ อบต. ขนาดเล็ก ระบุว่าด้วยการควมรวมท้องถิ่นขนาดเล็กของกระทรวงมหาดไทย ในการทำความเข้าใจหน่วยวิเคราะห์ ไม่อาจจะหลีกเลี่ยงการวิจัยภาคสนาม หมายถึง การส่งทีมวิจัยลงไปในพื้นที่ สอบถามข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับ เทศบาล และ อบต. ขนาดเล็ก นอกเหนือจากข้อมูลเชิงปริมาณที่ประมวลจากส่วนราชการ (ข้อมูลทุติยภูมิ) การประมวลข้อมูลเชิงคุณภาพมีคุณค่าไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน คณะวิจัยได้ศึกษาเทศบาล และ อบต. ที่มีขนาดเล็ก (จำนวน 500 แห่ง ซึ่งอยู่ในบัญชี rank500) ต่อจากนั้นได้ส่งแบบสอบถามไปยังทุกหน่วยงาน เพื่อทราบสถานการณ์ของแต่ละแห่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับการรับใช้นโยบายควมรวม การเตรียมการควมรวมซึ่งอาจหมายรวมถึงการนำมาเป็นประเด็นอภิปรายในสภาเทศบาล สภา อบต. ทศนคติของฝ่ายการเมืองและผู้บริหาร (ปลัดเทศบาล) และภาคประชาชน นำมาสรุปและอภิปราย **ส่วนที่สาม** การประยุกต์หลักทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เทคนิคการวิเคราะห์นโยบาย (policy analysis) ซึ่งอาจจะสรุปเป็น การปฏิรูปหรือเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่ของระดับชาติเป็นกระบวนการ ที่จำเป็นต้องผ่านการระดมความเห็นจนกลายเป็นสิ่งที่ส่วนใหญ่ออมรับได้ในวงกว้าง ขั้นตอนทั้งสี่นี้หมายถึง [A] การระบุเหตุผลและความจำเป็นของนโยบาย (policy identification) [B] การกำหนดวาระของนโยบาย (policy agenda) ในบริบทนี้หมายถึงการควมรวมท้องถิ่นขนาดเล็กเป็นข้อพิจารณาร่วมกันทั้งในคณะรัฐมนตรี รัฐสภา สื่อสารมวลชน และประชาชนทั่วไป [C] การขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (policy implementation) และ [D] การประเมินนโยบาย (policy evaluation)

กระบวนการนโยบายสาธารณะหัวข้อ “การควมรวมท้องถิ่นขนาดเล็ก” เป็นสิ่งที่ขับเคลื่อนและอยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่าน โดย สปท. มีบทบาทสำคัญในการทำให้เป็น “วาระแห่งชาติ” (ขั้นตอน A+B) ในปัจจุบันถือว่าในขั้นตอนการนำไปปฏิบัติ [C] ซึ่งยังจะต้องดำเนินการอีกยาวไกล และคาดว่าจะต้องมีหน่วยงานอื่น ๆ รับช่วงต่อจาก สปท. (หมายถึง สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงบประมาณ ฯลฯ) ในขั้นต้นการสร้างควมเข้าใจว่าการควมรวม

หมายความว่าอย่างไร และมีความเป็นไปได้ที่จะเกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อน (เช่น การสรุปว่าการควมรวมท้องถิ่นหมายถึงการรวมศูนย์อำนาจ – ความจริงการควมรวมเป็นเพียงการปรับตัวเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพหน่วยงานท้องถิ่นยังทำงานและได้ทรัพยากรสนับสนุนการทำงาน บริการสาธารณะท้องถิ่นยังคงมีอยู่ต่อไป รวมทั้งอาจจะ “ขยายตัว” หรือ “เพิ่มขึ้น” ทั้งเป็นที่รู้จักในวงกว้าง และได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น ๆ)

คณะวิจัยได้สร้างกรอบวิจัย โดยเสนอ “จุดอ่อน” หรือ “ความเสี่ยงที่จะถูกควมรวม” ซึ่งหมายถึง risk1: ท้องถิ่นขนาดเล็กมีความเสี่ยงให้บริการสาธารณะไม่ครบถ้วน และได้รับการประเมิน LPA (local performance assessment) ต่ำ risk2: ท้องถิ่นขนาดเล็กที่สร้างภาระเงินอุดหนุนให้รัฐบาลสูง (เงินอุดหนุนต่อหัวสูงเกินมาตรฐาน) risk3: ท้องถิ่นขนาดเล็ก—รายจ่ายบุคลากรต่อหัว มีแนวโน้มสูงเกินกว่าค่ามาตรฐาน และ risk4: ท้องถิ่นขนาดเล็ก ที่มีบุคลากรต่อประชากร (staff/pop1000) สูงมากซึ่งสะท้อนการใช้ทรัพยากรไม่คุ้มค่าและสิ้นเปลือง ทั้งหมดนี้นำมาวัดเชิงประจักษ์¹⁴ และประมาณการโดยใช้แบบจำลอง multivariate probit **ส่วนที่สี่** ทบทวนประสบการณ์การควมรวมท้องถิ่นขนาดเล็กในต่างประเทศ

2.1 ทบทวนทฤษฎี การประหยัดจากขนาดและศักยภาพการควมรวม

การประหยัดจากขนาด (economies-of-scale) เป็นหลักการสำคัญซึ่งมีคำอธิบายในตำราเศรษฐศาสตร์และการจัดการองค์กรและ เป็นเกี่ยวกับความพยายามค้นหา “ขนาดอันเหมาะสม” (optimal scale) ขององค์กร (ไม่ว่าจะเป็นภาคเอกชนหรือภาครัฐ) แนวความคิดนี้เกี่ยวข้องกับโครงสร้างการผลิตหรือฟังก์ชันการผลิต (production function) หมายถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างผลผลิตและปัจจัยนำเข้า การวิเคราะห์ “ผลตอบแทนจากขนาด” (return to scale) สะท้อนในความสัมพันธ์ระหว่างผลผลิต (output) และ ปัจจัยนำเข้า (factor input) เป็นสมการ หมายถึง $Q = a K^b L^c$ โดยที่ Q หมายถึงผลผลิตหรือภารกิจขององค์กร ในบริบทของท้องถิ่นหมายถึงการจัดบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการของประชาชน สถานประกอบการ นักท่องเที่ยว ความจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาค่าเช่าที่ดิน ความจำเป็นต้องพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ฯลฯ ตัวแปร K หมายถึง ปัจจัยนำเข้าส่วนที่เป็นทุน (อาคาร สิ่งก่อสร้าง อุปกรณ์) และ L หมายถึง ปัจจัยนำเข้าส่วนที่เกี่ยวกับบุคลากร ซึ่งครอบคลุมผู้บริหารองค์กร พนักงานระดับกลาง พนักงานปฏิบัติการ การศึกษาเชิงประจักษ์ในส่วน **ผลตอบแทนจากขนาด** (return to scale) จำแนกได้เป็นสามลักษณะ อย่างแรก ผลตอบแทนต่อขนาดคงที่ ($b+c=1$) อย่างที่สอง ผลตอบแทนต่อขนาดเพิ่มขึ้น ($b+c > 1$) อย่างที่สาม ผลตอบแทนต่อขนาดลดลง ($b+c < 1$)

¹⁴ ความเสี่ยงจำแนกเป็น Risk1 = คะแนน LPA = local performance assessment ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน Risk2 = เงินอุดหนุนต่อหัวที่รัฐบาลสนับสนุนสูงกว่าเกณฑ์มาตรฐาน Risk3 = staff/pop1000 สูงกว่าเกณฑ์มาตรฐาน Risk4 = รายจ่ายบุคลากรต่อประชากรเกินกว่าเกณฑ์มาตรฐาน

ต้นทุนขององค์กร สัมพันธ์กับการประหยัดจากขนาด ทุกหน่วยงานมีค่าใช้จ่ายหรือต้นทุน (cost of agency)¹⁵ หมายถึง การบริหารหน่วยงานหรือองค์กรใด ๆ ย่อมจะมีต้นทุน จำแนกออกเป็นสองส่วน คือ **ต้นทุนคงที่ (FC=fixed cost)** และ **ต้นทุนแปรผัน (VC=variable cost)** ตัวอย่างของต้นทุนคงที่ เช่น ค่าเช่าสำนักงานหรือรายจ่ายที่จะต้องเกิดขึ้นประจำเดือน ค่าเช่าที่ดิน ค่าเช่าเครื่องมือและอุปกรณ์ (ถึงแม้ว่ามีได้เช่า แต่อุปกรณ์นั้น ๆ ย่อมมีค่าเสื่อมหรือค่าสึกหรอ ซึ่งสะท้อนค่าเช่า นับเป็นรายจ่ายที่จำเป็น) จำนวนบุคลากรในองค์กรนั้นมีลักษณะพิเศษ กล่าวคือ เป็นทั้ง “ต้นทุนคงที่” และ “ต้นทุนแปรผัน” ในขั้นต้น หน่วยงานต้องทำตามกรอบอัตราค่าจ้าง ซึ่งหมายถึงตำแหน่งพนักงานขั้นต่ำ เช่น ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล หัวหน้าส่วน ฯลฯ จึงเป็นต้นทุนที่คงที่ อย่างไรก็ตาม เมื่อเทศบาล อบต. ขยายการบริการสาธารณะเพิ่มขึ้นตามความต้องการของประชาชน ก็สามารถว่าจ้างบุคลากรเพิ่มเติมโดยบรรจุในตำแหน่งลูกจ้างประจำหรือลูกจ้างชั่วคราว ตามความเหมาะสม เพื่อรองรับปริมาณงานที่เพิ่มขึ้นนี้ในส่วนหลังนี้สะท้อน “ปัจจัยนำเข้าแปรผัน”

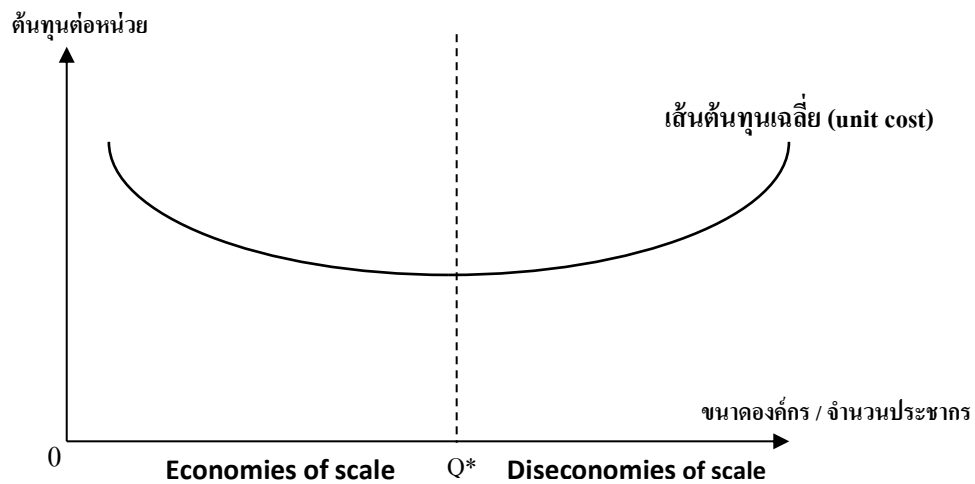
การวัดการประหยัดจากขนาด

การประหยัดจากขนาด สามารถสะท้อนใน **ต้นทุนต่อหน่วย (unit cost)** โดยสามารถแสดง **ความสัมพันธ์ด้วยรูปภาพที่ 1.2** แกนตั้งหมายถึง ต้นทุนต่อหน่วย แกนนอน หมายถึงขนาดกิจการ ปริมาณการผลิตสินค้าและบริการ หรือจำนวนประชากร/บ้านเรือน และสถานประกอบการ ในกรณี¹⁶

¹⁵ ขออ้างบทความของ Triebs 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

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 เป็นประเด็นหนึ่งที่หน่วยงานระดับชาติถือเป็นประเด็นสำคัญ และเกี่ยวกับการออกแบบองค์กร การกำหนดหน้าที่ ดังข้อสังเกตของ triebs และคณะ (2016)¹⁷ ที่ระบุข้อความว่า

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 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.

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

2.2 แบบจำลองการประหยัดจากขนาดในบริบทของ เทศบาล และ อบต.

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

ฟังก์ชันการผลิต

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

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

ฟังก์ชันการผลิตที่จำเพาะเจาะจงสำหรับงานเทศบาล และ อบต. ก่อนอื่นเมื่อจัดตั้ง เทศบาลหรือ อบต. จำเป็นต้องมีสำนักงาน อุปกรณ์เครื่องจักร ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติการขั้นต่ำ ซึ่งมีใช้ทำงาน “แรงงาน” เท่านั้น แต่จำเป็นต้องมีความรู้-ทักษะและเทคโนโลยี เช่น ความรู้เรื่องระเบียบราชการท้องถิ่น ความเข้าใจระบบงบประมาณภาครัฐ การบริหารเงินคงคลัง การให้บริการด้านการศึกษา สุขภาพ สวัสดิการ สิ่งแวดล้อม งานช่าง ความเข้าใจด้านภูมิศาสตร์ของพื้นที่ ความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ฯลฯ เมื่อองค์กรมีขนาดใหญ่ขึ้นก็จำเป็นต้องขยาย “กอง” เพิ่มจำนวนพนักงานปฏิบัติการ การจัดกิจกรรม-บริการซึ่งเป็นรายละเอียดมีข้อปลีกย่อย (เพราะกิจกรรมของเทศบาล และ อบต. เกิดขึ้นต่อเนื่องทุกวัน)

เพื่อสร้างกรอบความคิดขอใช้สัญลักษณ์และเขียนในรูปสมการโครงสร้าง ดังนี้

สมการที่ 1 $S = F(K, L, T, B, Z)$

สัญลักษณ์ที่ใช้สื่อความหมายต่อไปนี้

- S = การบริการสาธารณะของท้องถิ่น (local public services)
- K = ทุน
- L = แรงงาน
- T = เทคโนโลยี
- B = งบประมาณท้องถิ่น ซึ่งจำแนกออกเป็นสองมิติ ได้แก่ งบประมาณรายรับ และ งบประมาณรายจ่าย

• Z เท่ากับ ปัจจัยอื่น ๆ สะท้อนมิติเชิงคุณภาพ เช่น ความเชื่อถือต่อองค์กร
สัมพันธภาพระหว่างผู้บริหาร พนักงาน และประชาชน

สมการที่ 2 ปัจจัยนำเข้าของเทศบาล และ อบต. สะท้อนในการจัดทำงบประมาณ คือ
งบประมาณรายรับ และงบประมาณรายจ่าย

สมการ 2A สะท้อนรายได้ของท้องถิ่น แทนด้วยสัญลักษณ์ R เท่ากับ $R_1 + R_2 + R_3$

โดยที่ R = งบประมาณรายได้ จำแนกออกเป็น

- รายได้ที่จัดเก็บเอง (R_1)
- รายได้จากภาษีฐานร่วม (R_2)
- และรายได้จากเงินอุดหนุน (R_3)
- เงินสะสม ทรัพย์สิน ซึ่งสามารถนำมาจ่ายขาดใช้เมื่อเกิดเหตุฉุกเฉิน

สมการ 2B สะท้อนงบประมาณรายจ่ายของท้องถิ่น คือ $E = E_1, E_2, E_3 = E_1 + E_2 + E_3$

โดยที่ E = งบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาล / อบต. จำแนกออกเป็น

- E_1 = งบประมาณรายจ่ายด้านบุคลากร
- E_2 = งบประมาณรายจ่ายด้านการลงทุน
- E_3 = งบประมาณรายจ่ายด้านการจัดบริการสาธารณะ
- E_4 = การทำงบประมาณเพิ่มเติม (กลางปี) ตามความจำเป็น
- E_5 = การกู้ยืมเพื่อนำมาใช้จ่ายลงทุน

สมการที่ 3 บัญชีงบดุลแสดงฐานะการเงิน ทรัพย์สินและเงินสะสมของเทศบาล / อบต.

$$A = C + L$$

- A = ทรัพย์สิน
- C = ทุน
- L = หนี้สิน

เทศบาล / อบต. เป็นหน่วยงานของรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล จำเป็นต้องจัดทำบัญชีงบดุล
(ซึ่งประกอบด้วย ทรัพย์สิน หนี้สิน และทุน) ตามระเบียบที่กำหนด และนับรวมเงินสะสม ซึ่งสะท้อนสภาพ
คล่องของหน่วยงาน เนื่องจากอาจเกิดความเสียหายหรือเหตุอื่น ๆ ที่ทำให้รายจ่ายเพิ่มขึ้นอย่างคาดไม่ถึง
หรือรายได้ลดลงต่ำกว่าเกณฑ์ปกติ องค์ประกอบหนึ่งของทรัพย์สินคือ เงินสะสม (reserve fund) ซึ่งเป็น
สภาพคล่อง (อาจเป็นเงินหรือตราสารการเงินระยะสั้นที่สามารถนำมาใช้จ่ายหรือการลงทุนได้) ทั้งนี้ภายใต้

ระเบียบและขั้นตอน ฝ่ายบริหารสามารถขออนุมัติสภาท้องถิ่นและรายงานให้หน่วยงานกำกับ (นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด กรม และกระทรวง) การบริหารทรัพย์สินของเทศบาล และ อบต. ก็เช่นเดียวกับหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐ ภายใต้กฎระเบียบและถูกตรวจสอบโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

สมการที่ 4 การผลิตจัดบริการสาธารณะ เทศบาล และ อบต. โดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชน (ในทางปฏิบัติ นักวิจัยใช้จำนวนประชากร สถานประกอบการ ร้านค้า นักท่องเที่ยว ฯลฯ เป็น proxy variables)

การผลิตบริการสาธารณะมีหลักการสำคัญคือ การตอบสนองความต้องการ (responsive governance) โดยยึดถือหลักการธรรมาภิบาล กล่าวคือครอบคลุม หลักประสิทธิภาพ หลักประสิทธิผล หลักการประหยัด หลักนิติธรรม การบริหารอย่างโปร่งใสตรวจสอบได้ ฯลฯ ประสิทธิภาพของนโยบาย (policy effectiveness) หมายถึง การทำงานของแต่ละพื้นที่เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ประกอบด้วย ประชากรวัยเด็ก ประชากรในวัยทำงาน ประชากรผู้สูงอายุ บ้านเรือนร้านค้าสถานประกอบการ ซึ่งมีความจำเป็นในการรับบริการของท้องถิ่น (เช่น บริการการจัดเก็บขยะ ไฟส่องสว่างยามค่ำคืน บริการประปา) รวมทั้งนักท่องเที่ยว

การจัดบริการสาธารณะจำเป็นต้องคำนึงถึง “อุปสงค์” หรือความต้องการของประชาชน ซึ่งอาจจะใช้คำศัพท์ proxy of demand for local public goods สะท้อนในตัวแปรต่างๆ โดยใช้ตัวย่อคือ {pop, housing stock, enterprise, hidden population, tourists, ...} ด้านอุปทานได้กล่าวไปข้างต้น หมายถึง การจัดบริการสาธารณะต้องอาศัยปัจจัยนำเข้า (ทุน แรงงาน เครื่องจักรเครื่องมือและเทคโนโลยี)

สมการที่ 5 หนึ่งในปัจจัยนำเข้าที่มีความสำคัญคือพนักงาน (staff)

Staff = {ข้าราชการการเมือง, พนักงานบริหาร, พนักงานระดับกลางและปฏิบัติการ}

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

สมการที่ 6 การประหยัดจากขนาด สามารถสะท้อนใน “เส้นต้นทุน” และเป็นสิ่งที่วัดได้เชิงประจักษ์

ในบริบทที่กำลังพิจารณา ต้นทุนของเทศบาล และ อบต. สะท้อนใน 3 สมการ กล่าวคือ

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

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

- สมการ 6C capxserv หมายถึง รายจ่ายการให้บริการสาธารณะต่อประชากรหนึ่งคน (หน่วย : บาทต่อคน)
- สมการที่ 7 ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยนำเข้าและขนาดความต้องการบริการสาธารณะ (ประชากร)

ฟังก์ชันต้นทุนต่อหน่วย (unit cost function) โดยทั่วไปมิใช่ลักษณะเส้นตรง (nonlinear) และมีคุณสมบัติ ก) ต้นทุนต่อหน่วยลดลง จนกระทั่งถึงจุดต่ำสุด สะท้อนศักยภาพการประหยัดจากขนาด ทั้งนี้ ภายใต้เงื่อนไข $scale < scale^*$ โดยที่ $scale^* = optimal\ scale$ ข) ต้นทุนเพิ่มขึ้นเมื่อขนาดองค์กรใหญ่เกินระดับหนึ่ง $scale > scale^*$

2.3 การบริหารเทศบาล และ อบต. จากมุมมองเศรษฐศาสตร์สถาบัน

เศรษฐศาสตร์สถาบัน (institutional economics) เป็นสำนักความคิดในวิชาเศรษฐศาสตร์ที่ให้ความสำคัญของ “สถาบัน” ซึ่งหมายรวมถึงกฎหมาย กติกา ระเบียบ แรงจูงใจ ทั้งหมดเกี่ยวข้องกับองค์กร ผู้ปฏิบัติงาน และสมาชิกขององค์กร (North, 1990) ในบริบทนี้หมายถึง เทศบาล และ อบต. ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐ ฐานะราชการท้องถิ่นโดยมีหลักกฎหมาย/ระเบียบที่ต้องปฏิบัติตามภายใต้ พรบ.เทศบาล พ.ศ. 2496 พรบ.องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ระเบียบการบริหารงบประมาณประจำปี ระเบียบเงินสะสม ระเบียบว่าด้วยรายจ่ายบุคลากรไม่เกินร้อยละ 40 ฯลฯ ซึ่งการกำหนดกฎระเบียบเหล่านี้มีเหตุผลบางประการ เช่น วินัยทางการเงินการคลังท้องถิ่น การระบุมิให้เทศบาล หรือ อบต. จัดสรรรายจ่ายบุคลากรเกินกว่าร้อยละ 40 ของรายได้ต่อรายจ่ายเป็นหลักการที่ให้ผู้บริหารท้องถิ่นระมัดระวังในการจ้างพนักงาน เพราะหากรายจ่ายจัดสรรให้บุคลากรมากเกินไป (เช่น ร้อยละ 50) หมายความว่า สัดส่วนรายจ่ายการจัดบริการสาธารณะและรายจ่ายการลงทุนถูกจำกัด (ไม่เกินร้อยละ 50) อาจจะเป็นผลเสียต่อประชาชน เช่น การที่ผู้บริหารท้องถิ่นจ้างพนักงานเกินกว่าความจำเป็นเพื่อพวกพ้อง และเป็นการจัดสรรทรัพยากรที่ไม่มีประสิทธิภาพ

การวิเคราะห์กรณีศึกษา (case studies)

เนื่องจากแต่ละพื้นที่มีสภาพแวดล้อมและบริบทการทำงานแตกต่างกัน ทีมวิจัยใช้แนวทางการลงพื้นที่ภาคสนาม (field survey) เพื่อรวบรวมข้อมูลทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพของเทศบาล และ อบต. ประเภทข้อมูลที่นำมาประมวลได้แก่ ก) ข้อมูลพื้นฐานเช่นจำนวนประชากร ขนาดพื้นที่ รับผิดชอบ ความหนาแน่นของประชากร สภาพภูมิศาสตร์ ข) ข้อมูลการคลังทั้งรายได้และรายจ่าย ค) ข้อมูลการบริหารองค์กร ทักษะคติของผู้บริหาร การรับรู้นโยบายการควบคุมของรัฐบาล การเตรียมการ

เกี่ยวกับควบรววม ง) ความคิดเห็นต่อมาตรการควบรววมในพื้นที่นั้น ๆ ว่า เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับ มาตรการ และหากควบรววมจะควบรววมกับหน่วยงานใด

2.4 การวิเคราะห์นโยบาย

หัวข้อการควบรววมท้องถิ่นขนาดเล็ก สะท้อนการเปลี่ยนแปลงเชิงปฏิรูปโครงสร้าง ซึ่งโดยทั่วไป เป็นความต้องการของรัฐบาล หน่วยงานกำกับ และหน่วยงานระดับพื้นที่ เนื่องจากตระหนักว่า การทำงาน ของ เทศบาล และ อบต. ขนาดเล็ก มีจุดอ่อนหรือจุดด้อย เช่น การจัดบริการไม่ครบถ้วน ต้นทุนต่อหน่วย สูงเกินไป รัฐบาลต้องการอุดหนุนต่อหัวสูงเกินไป ซึ่งการเปลี่ยนแปลงนั้นอาจจะมีลักษณะ top-down หรือ bottom-up หรือทั้งสองแนวทาง

จำเป็นต้องขยายความต่อว่า เป็นความจริงที่เทศบาล และ อบต. มีอิสระในการดำเนินการ หมายความว่า การออกแบบระบบให้มีงบประมาณของตนเอง การอนุมัติงบประมาณดำเนินการจากภายใน หมายถึงสภาท้องถิ่น กำกับฝ่ายบริหารในเบื้องต้น แต่ความจริงการทำงานของ เทศบาล และ อบต. ยังอยู่ ภายใต้การกำกับของรัฐบาลและราชการส่วนกลาง และถือว่าบทบาทของรัฐบาลและส่วนราชการอื่นที่มี หน้าที่กำกับดูแล ให้สอดคล้องกับการบริหารราชการแผ่นดินในภาพรวม ดังนั้น มาตรการและข้อเสนอ การควบรววมหน่วยงานท้องถิ่นขนาดเล็ก อาจจะริเริ่มโดยรัฐบาลหรือหน่วยงานอื่นที่ได้รับมอบอำนาจจาก รัฐบาล

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

R1: เหตุผลที่ควรควบรววม เนื่องจากท้องถิ่นนั้นมีผลการดำเนินงานต่ำกว่าเกณฑ์ หมายเหตุ วัดด้วยคะแนน LPA (local performance assessment)

R2: เหตุผลที่ควรควบรววมเนื่องจากท้องถิ่นนั้นมีข้อจำกัดด้านการเงิน และต้นทุน ทำให้รัฐบาล ต้องจัดสรรเงินอุดหนุนสูงกว่าเกณฑ์

R3: เหตุผลที่ควรควบรววมเนื่องจากการบริหารของท้องถิ่นนั้น ๆ ใช้ทรัพยากรไม่คุ้มค่า วัดจากจำนวนบุคลากรต่อประชากรพันคน ที่สูงกว่าเกณฑ์มาตรฐาน

R4: เหตุผลที่ควรควบรววมเนื่องจากการใช้ทรัพยากรไม่คุ้มค่า วัดจากสัดส่วนของบุคลากรต่อ ประชากรพันคน (staff/pop1000) สูงกว่าค่ามาตรฐาน

ต่อจากการกำหนดมโนทัศน์ คณะผู้วิจัยใช้ผลการวิจัยเชิงประจักษ์ โดยน้อมนำหลักสถิติมา ประยุกต์ในการพิจารณาการกระจายทางสถิติของตัวแปรสำคัญๆ (statistical distribution of variable) กล่าวคือ ศึกษา statistical distribution of LPA ซึ่งทำให้เข้าใจว่า คะแนนเฉลี่ยเท่ากับ 77.40 คะแนน

(คะแนนเต็ม 100) คะแนน LPA ระดับมัธยมศึกษาเท่ากับ 78.24 คะแนน จำแนกกลุ่มเทศบาล และ อบต. ต่อจากนั้นกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำ คำนวณความน่าจะเป็นที่ $LPA < LPA^*$

แบบจำลอง multivariate probit นำมาประยุกต์ใช้ในงานนี้เพื่อคำนวณ R1 ถึง R4 ซึ่งตัวแปร และนำมาเป็นส่วนหนึ่งของข้อเสนอการควมรวม กล่าวในเชิงอุปมาอุปมัย R1 ถึง R4 เปรียบเป็น ค่าความเสี่ยงทางด้านสุขภาพ สมาชิกแต่ละคนมีโอกาสการเป็นโรคด้วยกันทั้งสิ้น เช่น โรคความดันโลหิตสูง โรคเบาหวาน โรคกระดูกเสื่อม โรคความจำเสื่อม ฯลฯ แต่ถ้าผลรวมของ R1 ถึง R4 สูง หมายถึง มีเหตุผล อย่างเข้มข้นในการควมรวม

2.5 การทบทวนประสบการณ์ควมรวมในต่างประเทศ

การควมรวมท้องถิ่นขนาดเล็กมีใช้เรื่องใหม่ หลายประเทศทั่วโลกเคยผ่านประสบการณ์ควมรวม เทศบาลหรือรัฐบาลท้องถิ่นขนาดเล็ก ในที่นี้ขอประมวลประสบการณ์ควมรวมจากตัวอย่างหลายประเทศ ซึ่งได้มีการศึกษาวิจัยและตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารวิชาการ

ผลงานวิจัยของ Allers and Geertsema (2016) ได้ทบทวนประสบการณ์ของการควมรวม ท้องถิ่นในหลายประเทศ เช่น เบลเยียมการควมรวมเทศบาลดำเนินการในปี ค.ศ. 1977 ทำให้จำนวน เทศบาลลดลงจาก 2,359 แห่งเหลือเพียง 596 แห่ง ประเทศนิวซีแลนด์ปรับโครงสร้างท้องถิ่นทำให้จำนวน เทศบาลลดลงจาก 230 แห่งเหลือ 74 แห่งในปี ค.ศ. 1989 ในขณะที่นโยบายควมรวมท้องถิ่นในประเทศ เดนมาร์กทำให้เทศบาลลดลงจาก 270 แห่งเหลือเพียง 98 แห่ง อย่างไรก็ตาม Allers and Geertsema ขยายความว่า ผลกระทบของมาตรการควมรวมฯ กลับไม่ได้มีผลการศึกษาที่ชัดเจน อาจจะเป็นเพราะว่า การปฏิรูปท้องถิ่นมักจะดำเนินการควบคู่กับการปฏิรูปภาครัฐส่วนอื่น ๆ หมายถึงการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น พร้อม ๆ กัน จึงเป็นการยากที่จะประเมินผลกระทบอันเกิดจากมาตรการควมรวม ดังปรากฏในข้อความ ต่อไปนี้

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 ได้รับการขยายความคือ หนึ่ง องค์กรขนาดใหญ่เปิดโอกาสให้เกิด “ความชำนาญเฉพาะอย่าง” (specialization) การแบ่งงานกันทำซึ่งทำให้บุคลากรพัฒนาทักษะและความชำนาญการ สอง การลดต้นทุนคงที่ เมื่อองค์กรทำภารกิจหลายด้านหรือหลายประเภท สาม เมื่อองค์กรมีขนาดใหญ่มีผลจูงใจให้พนักงานบริหารที่มีฝีมือและประสบการณ์เข้ามาทำงาน 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 เทศบาลที่ควบรวมโดยสมัครใจมีผลการทำงานดีกว่ากลุ่มที่ถูกควบรวมแบบบังคับ วัดจากอัตราการเจริญเติบโตของประชากร 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

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

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 ภารกิจอย่างแรกคือการรับถ่ายโอนหน้าที่จากรัฐบาลกลาง อีกส่วนหนึ่งเป็นภารกิจที่ท้องถิ่นเลือกปฏิบัติได้ เทศบาลสามารถกู้ยืมเพื่อการลงทุนได้ ข้อมูลด้านการเงินระบุว่า 2 ใน 3 ของรายได้เทศบาลมาจากรัฐบาลกลาง ในรูปแบบเงินอุดหนุนเพื่อความเสมอภาค ซึ่งจัดสรรเป็นสูตร²⁰

Allers and Geertsema (2016) ขยายความต่อว่าจำนวนเทศบาลลดลงเรื่อยมาในระยะยาว และค่าเฉลี่ยของจำนวนประชากรต่อหนึ่งเทศบาล คือ 40,000 คน ซึ่งเปรียบเทียบกับหลาย ๆ ประเทศถือว่าเป็นเทศบาลของเนเธอร์แลนด์มีขนาดใหญ่ ในช่วงปี ค.ศ. 1997-2011 ซึ่งเป็นกรอบเวลาวิจัยพบว่ามีจำนวนเทศบาลลดลง 154 แห่ง การควบรวมส่วนใหญ่เกิดขึ้นจาก 2 หน่วยงานรวมเข้ากัน อย่างไรก็ตาม บางครั้งมีอีกหลายกรณีที่เกิดการควบรวม 2-6 หน่วยงานเข้าด้วยกัน ภายหลังการควบรวมแล้วค่าพิสัยของจำนวนประชากรของเทศบาล ระหว่าง 20,000-50,000 คน (86 แห่งจากจำนวน 122 เทศบาล)

ประเทศเยอรมัน การศึกษาโดย Blume and Blume (2007) เสนอการวิเคราะห์การควบรวมเทศบาลในเยอรมันนี้ ซึ่งผ่านการปฏิรูปในช่วงทศวรรษ 1960 และ 1970 ทำให้จำนวนเทศบาล (Gemeinden) ลดลงจาก 24,278 เหลือเพียง 8,514 แห่ง หรือประมาณหนึ่งในสาม นอกจากนี้การควบรวมเขตการบริหารท้องถิ่น (Kreise, administrative districts) จาก 560 เหลือเพียง 323 แห่ง มูลเหตุจูงใจของควบรวมท้องถิ่นในประเทศเยอรมันมาจาก 2 สาเหตุ หนึ่ง กระแสโลกาภิวัตน์ส่งผลให้รัฐบาลท้องถิ่นต้องปรับตัวเพื่อให้แข่งขันได้ และพิจารณาว่ามาตรการควบรวมเป็นช่องทางหนึ่งของการปรับปรุงองค์กรให้เข้มแข็งมีประสิทธิภาพและการบริหารต้นทุนอย่างมีประสิทธิภาพ สอง วิกฤตการณ์การเงินของเทศบาลของเทศบาล ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นตระหนักถึง “การประหยัดจากขนาด” เพื่อให้ต้นทุนค่าจัดบริการสาธารณะลดลงหรือมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

ประเทศแคนาดา เมืองโตรอนโต ผลการศึกษาโดย Reddy (2002) ในบทความชื่อ “The Greater Toronto area revisited: From metropolitan government to unicity,” สรุปว่า เมืองโตรอนโต ซึ่งเป็นเมืองใหญ่ของประเทศแคนาดา ตั้งอยู่ในมลรัฐออนตาริโอ Ontario Provincial

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 ...”

Government ได้ดำเนินการควบรวบเทศบาลนคร 4 แห่ง เข้าด้วยกัน โดยเรียกชื่อใหม่ว่า Metropolitan Toronto ในปี ค.ศ. 1997 และประกาศจัดตั้งเป็นองค์กรใหม่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1998 การเปลี่ยนผ่านครั้งนี้ครอบคลุมทุกมิติ กล่าวคือโครงสร้างด้านการเมือง การบริหาร ถือว่าเป็น การเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ (massive undertaking) โครงสร้างทางการเมือง ประกอบด้วย นายกเทศมนตรี (Mayor) และกรรมการบริหาร (wards) 45 คน (44 wards + Mayor)

ในส่วนกิจกรรมของประชาชน ได้จัด Town Hall เป็นสถานที่นัดพบของสภาประชาชน สามารถ จัดประชุมที่ความจุ 1 พันคน เพื่อเป็นเวทีสำหรับประชาชนในการแลกเปลี่ยนระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาเมืองและปัญหาอุปสรรคที่เมืองประสบภายใต้ความผันผวนและไม่แน่นอน นอกจากนี้มี คณะกรรมการที่ปรึกษา 7 ชุดที่เรียกว่า Standing Committee ตัวอย่างเช่น คณะกรรมการสิ่งแวดล้อม เมืองและการพัฒนา Urban Environment and Development คณะกรรมการบริการฉุกเฉินและ คุ้มครองประชาชน Emergency and Protective Services เป็นต้น คณะกรรมการชุมชน 5 ชุด Community Councils ผลการศึกษาหัวข้อ ผลสัมฤทธิ์ของการควบรวบ อธิบายว่า เมืองโตรอนโต ตั้งเป้าหมายการลดต้นทุนค่าบริหารจัดการ 150 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ภายในเวลา 3 ปี ผลการศึกษาสรุพบว่า สามารถบรรลุลดต้นทุนตามเป้าหมาย พร้อมอธิบายว่าการลดต้นทุนนั้นเกิดขึ้นได้จากหลายปัจจัย กล่าวคือ

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

อนึ่ง ในกระบวนการควบรวบรัฐบาลมลรัฐออนตาริโอได้จัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ 50 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และให้เงินยืม 200 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ สำหรับบริการขนส่งมวลชน ซึ่งประสบการขาดทุน เพื่อเร่งปรับปรุงประสิทธิภาพ

ประเทศออสเตรเลีย ผลการศึกษาโดย Brian Dollery (2018) สรุปว่า ในทุกรัฐของประเทศ ออสเตรเลียล้วนผ่านประสบการณ์ควบรวบแบบบังคับ (ยกเว้นกรณีรัฐ western Australia) พร้อมกับ ขยายความว่า มาตรการควบรวบแบบบังคับเกิดขึ้นในหลายประเทศ 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 และ จำนวนเทศบาล 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 ระยะเวลาที่ดำรงอยู่เป็นนายกเทศมนตรี อายุและระดับการศึกษาของนายกเทศมนตรี ผลลัพธ์บ่งชี้ว่า เทศบาลขนาดใหญ่และความสามารถของฝ่ายบริหารเทศบาล ส่งผลกระทบทางบวกต่อการจัดเก็บภาษี (ทรัพย์สิน)²²

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

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-วัฒนธรรมและปัจจัยเชิงสถาบัน โดยระบุ

เป็นข้อความว่า 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

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 ค.ศ. 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

การประหยัดจากขนาดในเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

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

ในบทนี้เสนอเนื้อหาซึ่งจำแนกออกเป็น 3 ส่วน ส่วนแรก ขยายความมโนทัศน์ว่าด้วยการประหยัดจากขนาด ซึ่งเกี่ยวกับหลักการสำคัญของเศรษฐศาสตร์การจัดการ ซึ่งเกี่ยวกับ ก) การมีต้นทุนคงที่ (fixed cost) ข) ธรรมชาติของระบบการผลิตที่มีช่วง “ผลตอบแทนเพิ่มขึ้น” (increasing return to scale) ซึ่งอธิบายได้โดยอิงมโนทัศน์ฟังก์ชันการผลิต การเพิ่มปัจจัยนำเข้าทำให้ผลผลิตเพิ่มขึ้น ทั้งนี้มีความเป็นไปได้ที่จะให้ “ผลตอบแทนเพิ่มขึ้น” (increasing return) หรือ “ผลตอบแทนลดลง” (decreasing return) ซึ่งสะท้อนความสัมพันธ์ระหว่าง “ปัจจัยนำเข้าที่เปลี่ยนแปลง” (change of inputs) กับ “ผลผลิตที่เปลี่ยนแปลง” (change of output) ส่วนที่สอง รายงานผลการศึกษาเชิงประจักษ์เพื่อทดสอบข้อสันนิษฐานการประหยัดจากขนาด โดยใช้กรณีศึกษาเทศบาล และอบต. จำนวน 7,775 แห่ง ซึ่งจำแนกตามประเภท (เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และ อบต.) และจำแนกตามภูมิภาค การวิเคราะห์เริ่มจากแสดงสถิติเชิงพรรณนา พร้อมกับข้อสังเกตเปรียบเทียบ ต่อจากนั้นผลประมาณการตามแบบจำลอง

²⁴ จำเป็นต้องเข้าใจประวัติการจัดตั้ง อบต. เป็นไปตาม พรบ. องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งเป็นตามกฎหมาย

เศรษฐมิติ (เทคนิค robust regression) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ 3 สมการ และข้อสังเกตระหว่างตัวแปรตาม (ต้นทุนต่อหน่วย) กับขนาดประชากรของ เทศบาล และ อบต. การแสดงผลด้วยรูปภาพ (graphical analysis) ส่วนที่สาม การอธิบายและข้อสังเกต โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “การไม่ประหยัดจากขนาด” กรณีที่มีจำนวนประชากรในเทศบาล หรือ อบต. น้อยเกินไป นำไปเสนอเป็นข้อพิจารณาศักยภาพของการควบรวม อย่างไรก็ตามในการควบรวม 2-3 หน่วยงานท้องถิ่นเข้าด้วยกันนั้น มีเงื่อนไขอื่น ๆ ที่จะต้องคำนึงถึงนอกเหนือจาก “ต้นทุนต่อหน่วย” อาทิเช่น ก) พื้นที่ของ 2-3 หน่วยงานมีอาณาเขตติดต่อกัน ข) ขนาดพื้นที่หลังควบรวมไม่ใหญ่จนเกินไปซึ่งจะทำให้ “ระยะทางการติดต่อ” ระหว่างราษฎรกับศูนย์บริการของเทศบาล ไกลจนเกินไปจนเป็นอุปสรรคหรือใช้เวลาเดินทางมาก ค) ความรู้สึกและการยอมรับของประชาชนในหัวข้อการควบรวม ง) การประชาสัมพันธ์และให้ความรู้ประชาชน จ) การออกแบบและปรับปรุงสถานที่ทำงานภายหลังการควบรวม เป็นต้น

3.1 การประหยัดจากขนาด มโนทัศน์และการวัด

หลักการประหยัดจากขนาด (economies of scale)²⁵ แม้ว่าเป็นหลักการที่ยอมรับทั่วไป แต่เมื่อจะนำไปประยุกต์ใช้จำเป็นต้องคำนึงถึง “บริบท” หมายถึง สภาพองค์กร ลักษณะสินค้าและบริการ ปัจจัยนำเข้า กฎระเบียบและแรงจูงใจขององค์กร ในที่นี้หมายถึง เทศบาล และ อบต. ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐทำงานภายใต้ระเบียบและกฎเกณฑ์ “บริการของเทศบาล/อบต.” หมายถึงบริการสาธารณะท้องถิ่น (local public goods) ตามอำนาจหน้าที่ หรือตามสภาพปัญหาของแต่ละพื้นที่ หน่วยงานท้องถิ่นมิได้รับ “ค่าบริการ” จากประชาชน แต่ได้รับงบประมาณจากรัฐเพื่อจัดบริการ โดยมีงบประมาณจำกัด ปัจจัยนำเข้าที่สำคัญคือ บุคลากร ความรอบรู้และทักษะ ทุนและเครื่องจักรเครื่องมือเป็นอีกส่วนหนึ่งที่เป็นการวัดการประหยัดจากขนาด (หรือความไม่ประหยัดจากขนาด) มักจะวัดด้วย “เส้นต้นทุน” (cost curve: $C(q)$) โดยที่ C = ต้นทุน ซึ่งอาจจำแนกตามประเภท คือ ต้นทุนบุคลากร ต้นทุนค่าลงทุน ต้นทุนการดำเนินงาน/กิจกรรม ในขณะที่ q = ปริมาณของบริการสาธารณะที่ผลิต ซึ่งท้ายที่สุดมาจาก “อุปสงค์” คือ ความต้องการของประชาชน โดยอิง “proxy variables” เช่น จำนวนประชากร จำนวนบ้าน/โรงเรียน/ร้านค้า/โรงงาน ความหนาแน่นของประชากร ฯลฯ

ตัวแปรที่สะท้อนหรือชี้วัดการประหยัดจากขนาด ได้แก่

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 ซึ่งสะท้อนในรูปภาพแกนตั้งหมายถึงต้นทุนต่อหน่วย แกนนอนหมายถึงขนาด (scale of operation) โดยมีข้อสันนิษฐานแบบแผนต้นทุนกล่าวคือ ช่วงแรก ต้นทุนต่อหน่วยลดลง ช่วงที่สอง ต้นทุนต่อหน่วยถึงจุดต่ำสุด ช่วงที่สาม ต้นทุนต่อหน่วยเพิ่มขึ้น

- ตัวชี้วัดที่หนึ่ง Staff/pop1000 หมายถึง จำนวนเจ้าหน้าที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่อประชากร 1,000 คน
- ตัวชี้วัดที่สอง capxstaff per capita หมายถึง งบบุคลากรท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร
- ตัวชี้วัดที่สาม capxser per capita หมายถึง ค่าใช้จ่ายการจัดบริการประชาชนต่อจำนวนประชากร
- Null hypothesis: ไม่มีความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรตามและตัวแปรอิสระ อีกนัยหนึ่งค่าสัมประสิทธิ์ 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) จำนวนเจ้าหน้าที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่อประชากร ข) งบบุคลากรท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร และ ค) ค่าใช้จ่ายการจัดบริการประชาชนต่อจำนวนประชากร

ผลการประมาณการ แสดงในตารางที่ 3.1

- สมการแรก แสดงถึงการกำหนดจำนวนเจ้าหน้าที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่อประชากร (Staff/pop1000) โดยมีค่า adjusted $R^2 = 0.50205$
- สมการที่สอง แสดงถึงการประมาณการงบบุคลากรท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร (Personnel Expense per Capita) มีค่า adjusted $R^2 = 0.500362$
- สมการที่สาม แสดงถึงการประมาณการค่าใช้จ่ายการจัดบริการประชาชนต่อจำนวนประชากร (Service Expense per Capita) มีค่า adjusted $R^2 = 0.247212$

- จากทั้ง 3 สมการ ยืนยันว่า ค่าสัมประสิทธิ์ของ $\text{pop100} < 0$ และ $\text{pop100sq} > 0$ ซึ่งสะท้อนได้ว่า หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนประชากรในความดูแลมากขึ้นระดับหนึ่ง อาจจะทำให้ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานต่อจำนวนประชากรลดลงในช่วงแรกและเกิดการประหยัดจากขนาด ขณะเดียวกัน เมื่อพิจารณาค่าสัมประสิทธิ์ของดัมมี่ อบต. (Tao) จากสมการที่สองและสมการที่สาม พบว่า มีค่าสัมประสิทธิ์เป็นลบ จึงอาจเป็นไปได้ว่า เมื่อในแต่ละพื้นที่ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่มี อบต. จะทำให้ต้นทุนในการดำเนินงานลดลง ทั้งรายจ่ายบุคลากรต่อประชากรและรายจ่ายในการให้บริการต่อจำนวนประชากร

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	ดัมมี่ 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 อบท. ปี พ.ศ. 2559 โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

เพื่อแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยนำเข้า (ต้นทุน) กับขนาดประชากร ขอใช้รูปภาพ (scatter diagram) ตามภาพที่ 3.1–3.3 โดยที่ในภาพที่ 3.1 แกนตั้งหมายถึงปัจจัยนำเข้า (พนักงานต่อประชากรพันคน) แกนนอนหมายถึงจำนวนประชากร (100 คน) ซึ่งสะท้อนว่า เมื่อองค์กรขนาดเล็กเกินไป จำเป็นต้องใช้พนักงานจำนวนมาก ($\text{staffpop1000} > 20$) เปรียบเทียบกับเมื่อองค์กรขนาดเหมาะสม จำนวน staffpop1000 จะลดเหลือ 5-6 คน หมายถึง การประหยัดจากขนาด

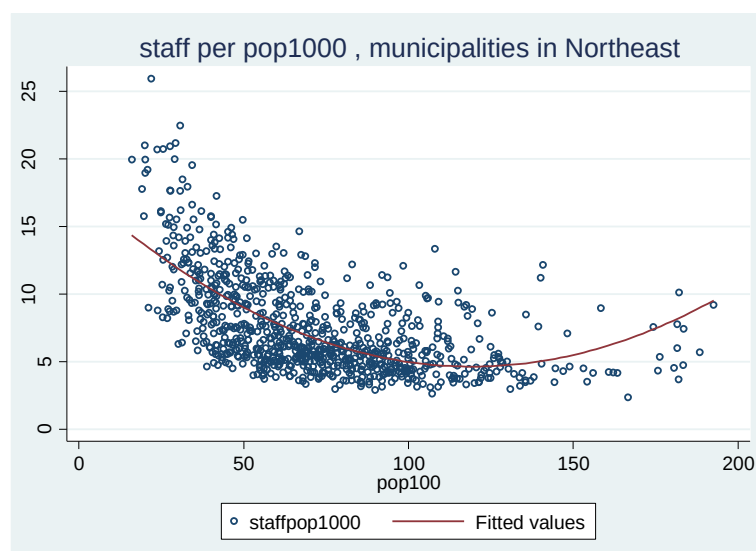
ขณะที่ภาพที่ 3.2 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลากรท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร 100 คน โดยที่แกนตั้งแทนบุคคลากรท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร (capxstaff) ส่วนแกนนอนแทนจำนวนประชากร 100 คน (pop100) จากภาพสะท้อนได้ว่า เมื่อองค์กรมีขนาดเล็กจะมีบุคคลากรต่อจำนวนประชากรที่สูงกว่า ($\text{capxstaff} > 2,000$) เมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรขนาดเหมาะสมที่มี $\text{capxstaff} < 2,000$ หมายถึง การประหยัดจากขนาด

และภาพที่ 3.3 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างค่าใช้จ่ายการจัดบริการต่อประชากร (capxserv) กับจำนวนประชากร 100 คน จากภาพสะท้อนได้ว่า เมื่อองค์กรมีขนาดเล็กจะมีค่าใช้จ่ายการจัดบริการต่อประชากรที่สูงกว่า ($\text{capxserv} > 5,000$) เมื่อเทียบกับองค์กรขนาดเหมาะสมที่มี $\text{capxserv} < 5,000$ ซึ่งหมายถึงการประหยัดจากขนาด

จากทั้ง 3 รูปภาพ ยืนยันว่า

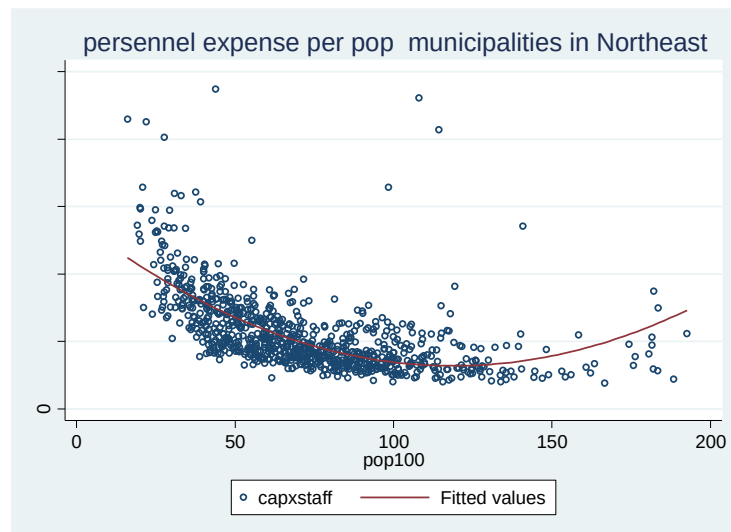
- ก) เมื่อเทศบาล และ อบต. มีจำนวนประชากรน้อย (ประมาณ 2,000-10,000 คน) ต้นทุนที่วัดด้วย จำนวนพนักงาน ค่าจ้างบุคลากร และต้นทุนการจัดบริการต่อหน่วย จะมีแนวโน้มลดลง ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึง decreasing unit cost
- ข) เมื่อเทศบาล และ อบต. จำนวนประชากร เกินกว่าประมาณ 1 หมื่นคน ต้นทุนต่อหน่วยมีแนวโน้มสูงขึ้น (increasing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

ภาพที่ 3.1 จำนวนพนักงานต่อจำนวนประชากร 1,000 คน เทศบาลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ



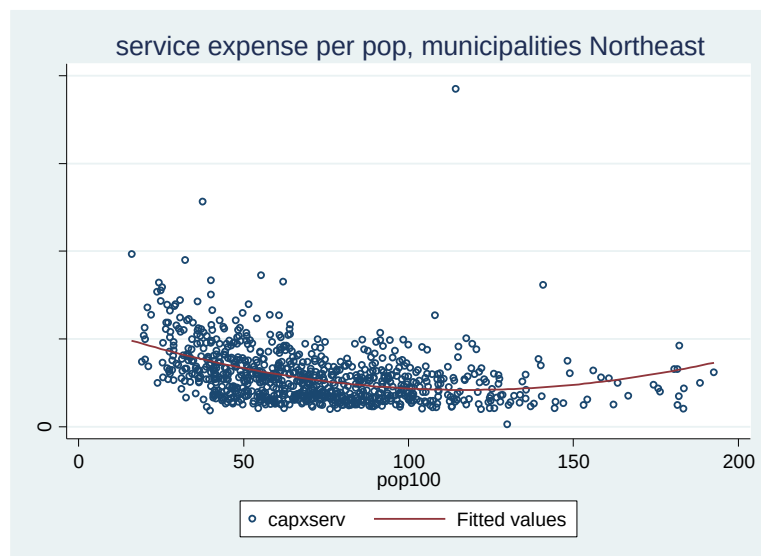
ที่มา: การวิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อบท. ปี พ.ศ. 2559 โดยกรมส่งเสริมการ

ภาพที่ 3.2 งบบุคลากรท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร เทศบาลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ



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

ภาพที่ 3.3 ค่าใช้จ่ายการบริหารต่อประชากร เทศบาลภาคตะวันออกเฉียงเหนือ



ที่มา: การวิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อบท. 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 และ เทศบาลตำบล จำนวน 531 แห่ง

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

ผลการประมาณการ แสดงในตารางที่ 3.2

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

ตารางที่ 3.2 ผลประมาณการ 3 สมการ สะท้อนการประหยัดจากขนาดในภาคเหนือ

Variable	eq1reg2	eq2reg2	eq3reg2	หมายเหตุ
pop100	-0.04696	-16.9525	-12.9523	ประชากร 100 คน
	-21.794	-23.583	-11.979	
pop100sq	0.00003	0.009462	0.007847	ประชากร 100 คน ยกกำลังสอง
	10.55	10.142	5.592	
Density	0.001574	0.598015	0.725031	ความหนาแน่น
	11.847	13.375	10.781	
type1				
21	15.09884	5487.954	3412.426	เทศบาลนคร
	7.615	8.437	3.488	
22	5.881158	2751.031	2015.224	เทศบาลเมือง
	9.52	13.959	6.798	
23	2.177887			เทศบาลตำบล
	13.315			
Selffin		15.77049	9.654285	การพึ่งตนเองทางคลัง
		3.184	1.296	
Tao		-542.768	-788.39	ดัมมี่ อบต.
		-9.835	-9.498	
_cons	7.716145	3089.419	3643.708	ค่าคงที่
	49.12	44.5	34.893	
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 อบท. 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 ($\text{staffpop1000} > 20$) เปรียบเทียบกับเมื่อองค์กรขนาดเหมาะสม จำนวน staffpop1000 จะลดเหลือ 5-6 คน หมายถึง การประหยัดจากขนาด

ขณะที่ภาพที่ 3.5 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร 100 คน โดยที่ แกนตั้งแทนบุคลากรท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร (capxstaff) ส่วนแกนนอนแทนจำนวนประชากร 100 คน

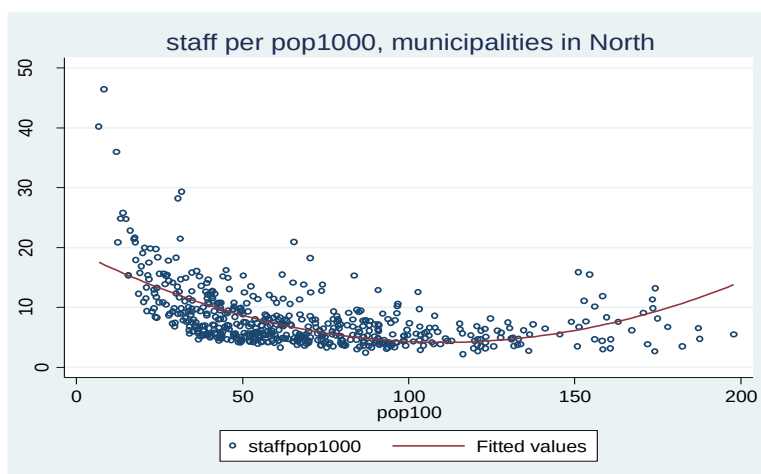
(pop100) จากภาพสะท้อนได้ว่า เมื่อองค์กรมีขนาดเล็กจะมีบุคลากรต่อจำนวนประชากรที่สูงกว่า ($\text{capxstaff} > 2,000$) เมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรขนาดเหมาะสมที่มี $\text{capxstaff} < 2,000$ ซึ่งหมายถึงการประหยัดจากขนาด

และภาพที่ 3.6 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างค่าใช้จ่ายการจัดบริการต่อประชากร (capxserv) กับจำนวนประชากร 100 คน จากภาพสะท้อนได้ว่า เมื่อองค์กรมีขนาดเล็กจะมีค่าใช้จ่ายการจัดบริการต่อประชากรที่สูงกว่า ($\text{capxserv} > 5,000$) เมื่อเทียบกับองค์กรขนาดเหมาะสมที่มี $\text{capxserv} < 5,000$ ซึ่งหมายถึงการประหยัดจากขนาด

จากทั้ง 3 รูปภาพ ยืนยันว่า

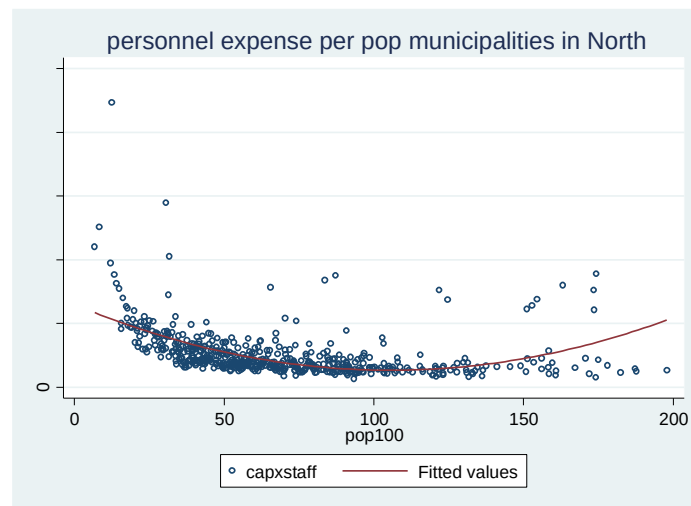
- ก) เมื่อเทศบาล และ อบต. มีจำนวนประชากรน้อย (ประมาณ 2,000-10,000 คน) ต้นทุนที่วัดด้วยจากจำนวนพนักงาน ค่าจ้างบุคลากร และต้นทุนการจัดบริการต่อหน่วย จะมีแนวโน้มลดลง ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึง decreasing unit cost
- ข) เมื่อเทศบาล และ อบต. จำนวนประชากร เกินกว่าประมาณ 1 หมื่นคน ต้นทุนต่อหน่วยมีแนวโน้มสูงขึ้น (increasing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

ภาพที่ 3.4 จำนวนพนักงานต่อจำนวนประชากร 1,000 คน ของเทศบาลภาคเหนือ



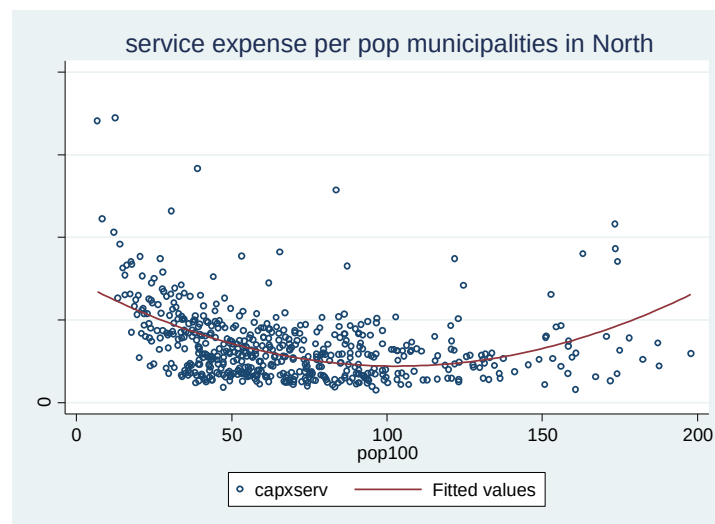
ที่มา: การวิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อบท. ปี พ.ศ. 2559 โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ภาพที่ 3.5 งบประมาณการท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร เทศบาลในภาคเหนือ



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

ภาพที่ 3.6 ค่าใช้จ่ายการจัดบริการต่อประชากร เทศบาลภาคเหนือ



ที่มา: การวิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อบท. 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) จำนวน

เจ้าหน้าที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่อประชากร ข) งบบุคลากรท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร และ ค) ค่าใช้จ่ายการจัดบริการประชาชนต่อจำนวนประชากร

ผลการประมาณการ แสดงในตารางที่ 3.3

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

ตารางที่ 3.3 ผลประมาณการ 3 สมการ สะท้อนการประหยัดจากขนาดในภาคตะวันออก

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

เกินไปจำเป็นต้องใช้พนักงานจำนวนมาก ($\text{staffpop1000} > 20$) เปรียบเทียบกับเมื่อองค์กรขนาดเหมาะสม จำนวน staffpop1000 จะลดเหลือ 5-6 คน หมายถึง การประหยัดจากขนาด

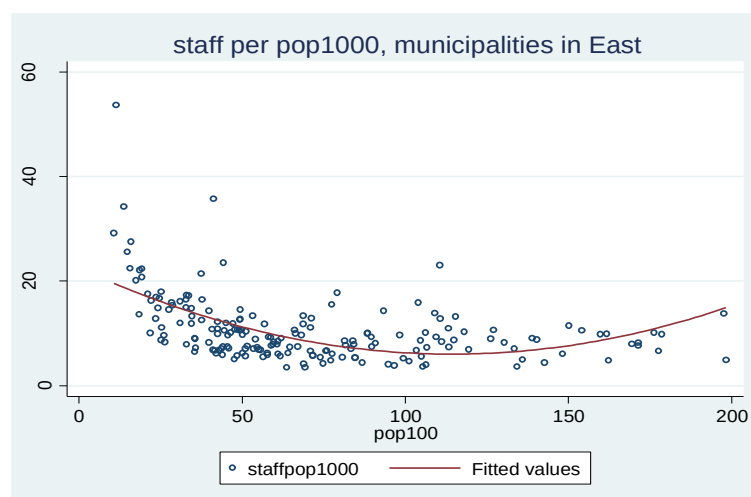
ขณะที่ภาพที่ 3.8 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร 100 คน โดยที่แกนตั้งแทนบุคลากรท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร (capxstaff) ส่วนแกนนอนแทนจำนวนประชากร 100 คน (pop100) จากภาพสะท้อนได้ว่า เมื่อองค์กรมีขนาดเล็กจะมีบุคลากรต่อจำนวนประชากรที่สูงกว่า ($\text{capxstaff} > 2,000$) เมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรขนาดเหมาะสมที่มี $\text{capxstaff} < 2,000$ หมายถึง การประหยัดจากขนาด

และภาพที่ 3.9 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างค่าใช้จ่ายการจัดบริการต่อประชากร (capxserv) กับจำนวนประชากร 100 คน จากภาพสะท้อนได้ว่า เมื่อองค์กรมีขนาดเล็กจะมีค่าใช้จ่ายการจัดบริการต่อประชากรที่สูงกว่า ($\text{capxserv} > 5,000$) เมื่อเทียบกับองค์กรขนาดเหมาะสมที่มี $\text{capxserv} < 5,000$ ซึ่งหมายถึงการประหยัดจากขนาด

จากทั้ง 3 รูปภาพ ยืนยันว่า

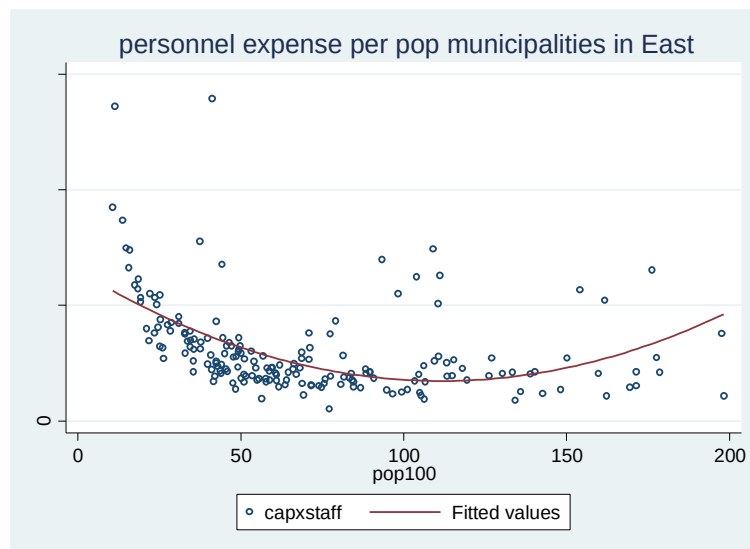
- ก) เมื่อเทศบาล และ อบต. มีจำนวนประชากรน้อย (ประมาณ 2,000-10,000 คน) ต้นทุนที่วัดด้วยจากจำนวนพนักงาน ค่าจ้างบุคลากร และต้นทุนการจัดบริการต่อหน่วย จะมีแนวโน้มลดลงซึ่งสะท้อนให้เห็นถึง decreasing unit cost
- ข) เมื่อเทศบาล และ อบต. จำนวนประชากร เกินกว่าประมาณ 1 หมื่นคน ต้นทุนต่อหน่วยมีแนวโน้มสูงขึ้น (increasing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

ภาพที่ 3.7 จำนวนพนักงานต่อจำนวนประชากร 1,000 คน ของเทศบาลภาคตะวันออก



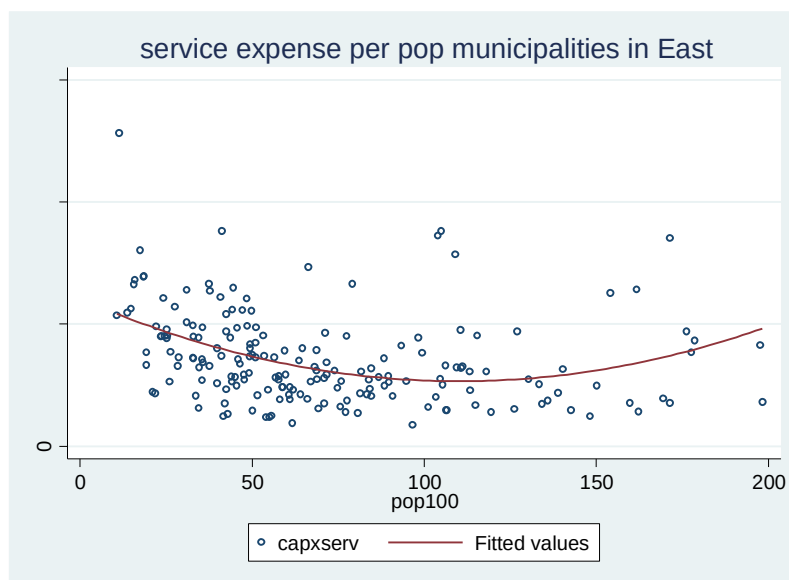
ที่มา: การวิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อบท. ปี พ.ศ. 2559 โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ภาพที่ 3.8 งบประมาณการท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร เทศบาลในภาคตะวันออก



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

ภาพที่ 3.9 ค่าใช้จ่ายการจัดบริการต่อประชากร เทศบาลภาคตะวันออก



ที่มา: การวิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อบท. 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

- สมการแรก แสดงถึงการกำหนดจำนวนพนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่อประชากร 1,000 คน (Staff/pop1,000) โดยมีค่า adjusted $R^2 = 0.485968$
- สมการที่สอง แสดงถึงการประมาณการงบบุคลากรท้องถิ่นต่อประชากร (Personnel Expense per Capita) มีค่า adjusted $R^2 = 0.519673$
- สมการที่สาม แสดงถึงการประมาณการค่าใช้จ่ายการจัดบริการประชาชนต่อจำนวนประชากร (Service Expense per Capita) มีค่า adjusted $R^2 = 0.378538$
- จากทั้ง 3 สมการ ยืนยันว่า ค่าสัมประสิทธิ์ของ pop100 < 0 และ pop100sq > 0 ซึ่งอาจสะท้อนได้ว่า หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคใต้ มีจำนวนประชากรในความดูแลเพิ่มมากขึ้นระดับหนึ่ง อาจจะทำให้ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานต่อจำนวนประชากรลดลงและเกิดการประหยัดจากขนาดได้ ขณะเดียวกันเมื่อพิจารณาค่าสัมประสิทธิ์ของดัมมี อบต. (Tao) ในสมการที่สองและสมการที่สาม พบว่า มีค่าสัมประสิทธิ์เป็นลบ จึงอาจเป็นไปได้ว่า เมื่อในแต่ละพื้นที่ของภาคใต้มี อบต. จะทำให้ต้นทุนการดำเนินงานลดลงทั้งรายจ่ายในการให้บริการต่อจำนวนประชากร 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	ดัมมี่ 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 อบท. 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 ($\text{staffpop1000} > 20$) เปรียบเทียบกับเมื่อองค์กรขนาดเหมาะสม จำนวน staffpop1000 จะลดเหลือ 5-6 คน หมายถึง การประหยัดจากขนาด

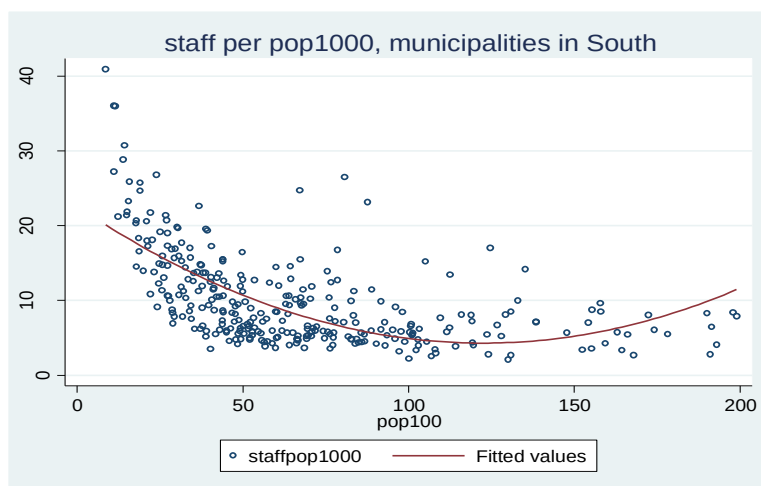
ขณะที่ภาพที่ 3.11 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างงบบุคลากรท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร 100 คน โดยที่แกนตั้งแทนงบบุคลากรท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร (capxstaff) ส่วนแกนนอนแทนจำนวนประชากร 100 คน (pop100) จากภาพสะท้อนได้ว่า เมื่อองค์กรมีขนาดเล็กจะมีงบบุคลากรต่อจำนวนประชากรที่สูงกว่า ($\text{capxstaff} > 2,000$) เมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรขนาดเหมาะสมที่มี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

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

จากทั้ง 3 รูปภาพ ยืนยันว่า

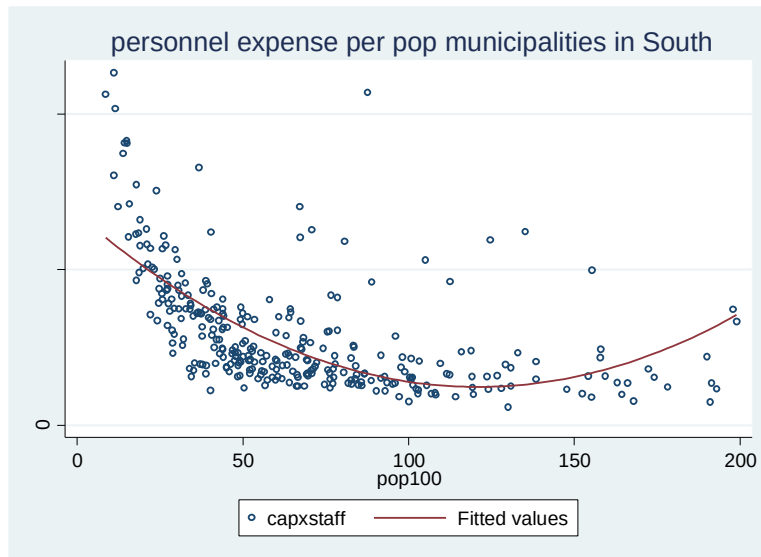
- ก) เมื่อเทศบาล และ อบต. มีจำนวนประชากรน้อย (ประมาณ 2,000-10,000 คน) ต้นทุนที่วัดด้วยจากจำนวนพนักงาน ค่าจ้างบุคลากร และต้นทุนการจัดบริการต่อหน่วย จะมีแนวโน้มลดลง ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึง decreasing unit cost
- ข) เมื่อเทศบาล และ อบต. จำนวนประชากร เกินกว่าประมาณ 1 หมื่นคน ต้นทุนต่อหน่วยมีแนวโน้มสูงขึ้น (increasing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

ภาพที่ 3.10 จำนวนพนักงานต่อจำนวนประชากร 1,000 คน ของเทศบาลภาคใต้



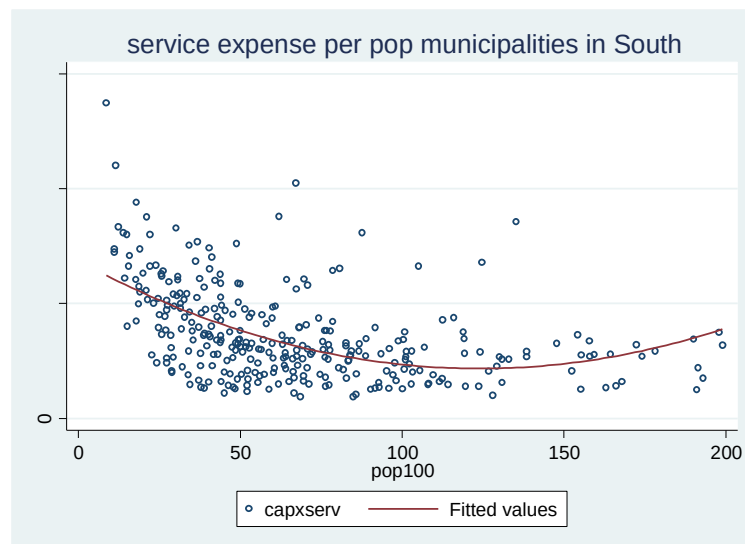
ที่มา: การวิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อบท. ปี พ.ศ. 2559 โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ภาพที่ 3.11 งบประมาณการท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร ของเทศบาลภาคใต้



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

ภาพที่ 3.12 ค่าใช้จ่ายการจัดบริการต่อประชากร ของเทศบาลภาคใต้



ที่มา: การวิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อบท. 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

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

ผลการประมาณการ แสดงในตารางที่ 3.5

- สมการแรก แสดงถึงการกำหนดจำนวนพนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่อประชากร 1,000 คน (Staff/pop1,000) โดยมีค่า adjusted $R^2 = 0.382871$
- สมการที่สอง แสดงถึงการประมาณการงบบุคลากรท้องถิ่นต่อประชากร (Personnel Expense per Capita) มีค่า adjusted $R^2 = 0.506016$
- สมการที่สาม แสดงถึงการประมาณการค่าใช้จ่ายการจัดบริการประชาชนต่อจำนวนประชากร (Service Expense per Capita) มีค่า adjusted $R^2 = 0.352692$
- จากทั้ง 3 สมการ ยืนยันว่า ค่าสัมประสิทธิ์ของ $\text{pop100} < 0$ และ $\text{pop100sq} > 0$ ซึ่งอาจสะท้อนได้ว่า หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคกลาง มีจำนวนประชากรใน ความดูแลเพิ่มมากขึ้นระดับหนึ่ง อาจจะทำให้ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานต่อจำนวนประชากร ลดลงและเกิดการประหยัดจากขนาดได้ ขณะเดียวกันเมื่อพิจารณาค่าสัมประสิทธิ์ของตัวมี อบต. (Tao) ในสมการที่สองและสมการที่สาม พบว่า มีค่าสัมประสิทธิ์เป็นลบ จึงอาจเป็นไปได้ว่าเมื่อในแต่ละพื้นที่ของภาคกลางมี อบต. จะทำให้ต้นทุนการดำเนินงานลดลง ทั้งรายจ่ายใน การให้บริการต่อจำนวนประชากร 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	ดัมมี่ 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 เมื่อองค์กรขนาดเล็กเกินไป

จำเป็นต้องใช้พนักงานจำนวนมาก ($\text{staffpop1000} > 20$) เปรียบเทียบกับเมื่อองค์กรขนาดเหมาะสม จำนวน staffpop1000 จะลดเหลือ 5-6 คน หมายถึง การประหยัดจากขนาด

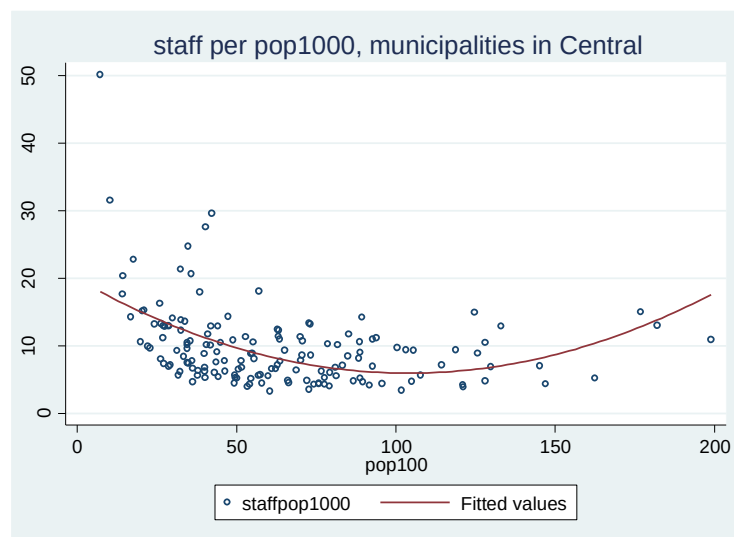
ขณะที่ภาพที่ 3.14 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร 100 คน โดยที่แกนตั้งแทนบุคลากรท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร (capxstaff) ส่วนแกนนอนแทนจำนวนประชากร 100 คน (pop100) จากภาพสะท้อนได้ว่า เมื่อองค์กรมีขนาดเล็กจะมีบุคลากรต่อจำนวนประชากรที่สูงกว่า ($\text{capxstaff} > 2,000$) เมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรขนาดเหมาะสมที่มี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

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

จากทั้ง 3 รูปภาพ ยืนยันว่า

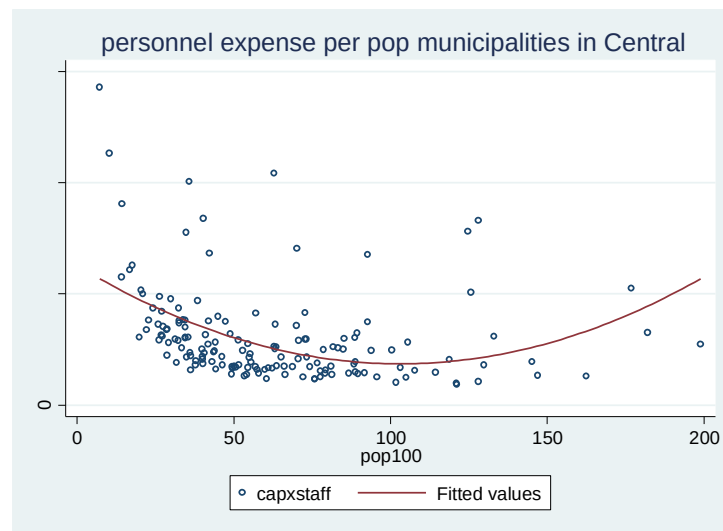
- ก) เมื่อเทศบาล และ อบต. มีจำนวนประชากรน้อย (ประมาณ 2,000-10,000 คน) ต้นทุนที่วัดด้วยจากจำนวนพนักงาน ค่าจ้างบุคลากร และต้นทุนการจัดบริการต่อหน่วย จะมีแนวโน้มลดลงซึ่งสะท้อนให้เห็นถึง decreasing unit cost
- ข) เมื่อเทศบาล และ อบต. จำนวนประชากร เกินกว่าประมาณ 1 หมื่นคน ต้นทุนต่อหน่วยมีแนวโน้มสูงขึ้น (increasing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

ภาพที่ 3.13 จำนวนพนักงานต่อจำนวนประชากร 1,000 คน ของเทศบาลภาคกลาง



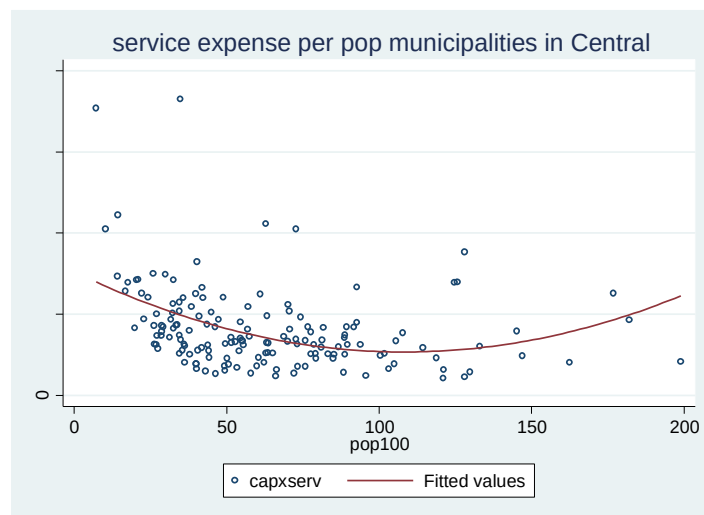
ที่มา: การวิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อบท. ปี พ.ศ. 2559 โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ภาพที่ 3.14 งบประมาณการท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร ของเทศบาลภาคกลาง



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

ภาพที่ 3.15 ค่าใช้จ่ายการจัดบริการต่อประชากร เทศบาลภาคกลาง



ที่มา: การวิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อบท. 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 และ เทศบาลตำบล จำนวน 155 แห่ง

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

ผลการประมาณการ แสดงในตารางที่ 3.6

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

ตารางที่ 3.6 ผลประมาณการ 3 สมการ สะท้อนการประหยัดจากขนาดในภาคตะวันตก

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	ดัมมี่ 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 อบท. 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 เมื่อองค์กรขนาดเล็กเกินไป จำเป็นต้องใช้พนักงานจำนวนมาก ($\text{staffpop1000} > 20$) เปรียบเทียบกับเมื่อองค์กรขนาดเหมาะสม จำนวน staffpop1000 จะลดเหลือ 5-6 คน หมายถึง การประหยัดจากขนาด

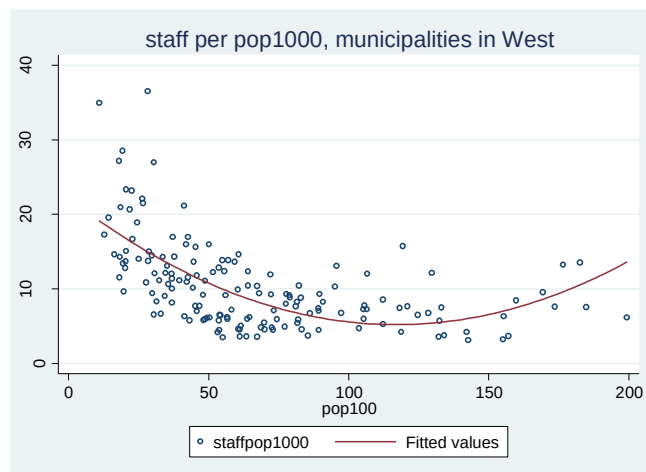
ขณะที่ภาพที่ 3.17 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างงบบุคลากรท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร 100 คน โดยที่แกนตั้งแทนงบบุคลากรท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร (capxstaff) ส่วนแกนนอนแทนจำนวนประชากร 100 คน (pop100) จากภาพสะท้อนได้ว่า เมื่อองค์กรมีขนาดเล็กจะมีงบบุคลากรต่อจำนวนประชากรที่สูงกว่า ($\text{capxstaff} > 2,000$) เมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรขนาดเหมาะสมที่มี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

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

จากทั้ง 3 รูปภาพ ยืนยันว่า

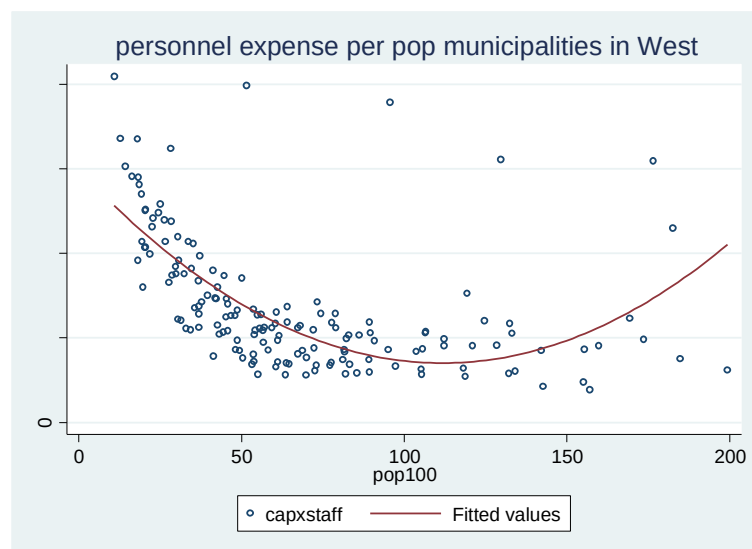
- ก) เมื่อเทศบาล และ อบต. มีจำนวนประชากรน้อย (ประมาณ 2,000-10,000 คน) ต้นทุนที่วัดด้วยจากจำนวนพนักงาน ค่าจ้างบุคลากร และต้นทุนการจัดบริการต่อหน่วย จะมีแนวโน้มลดลง ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึง decreasing unit cost
- ข) เมื่อเทศบาล และ อบต. จำนวนประชากร เกินกว่าประมาณ 1 หมื่นคน ต้นทุนต่อหน่วยมีแนวโน้มสูงขึ้น (increasing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

ภาพที่ 3.16 จำนวนพนักงานต่อจำนวนประชากร 1,000 คน ของเทศบาลภาคตะวันตก



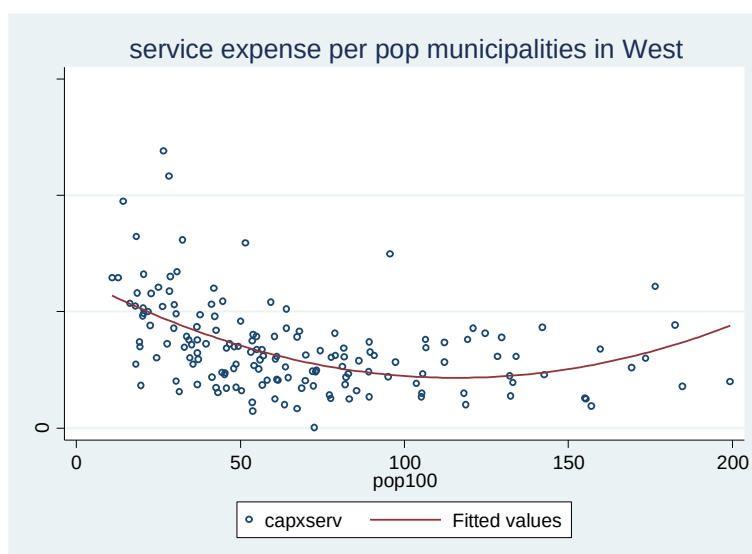
ที่มา: การวิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อบท. ปี พ.ศ. 2559 โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ภาพที่ 3.17 งบประมาณการท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร เทศบาลในภาคตะวันตก



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

ภาพที่ 3.18 ค่าใช้จ่ายการจัดบริการต่อประชากร เทศบาลภาคตะวันตก



ที่มา: การวิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อบท. 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) จำนวนเจ้าหน้าที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่อประชากร ข) งบบุคลากรท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร และ ค) ค่าใช้จ่ายการจัดบริการประชาชนต่อจำนวนประชากร

ผลการประมาณการ แสดงในตารางที่ 3.7

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

ตารางที่ 3.7 ผลประมาณการ 3 สมการ สะท้อนการประหยัดจากขนาดในปริมาณพลยกเว้นกรุงเทพฯ

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	ดัมมี่ 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 เมื่อองค์กรขนาดเล็กเกินไป

จำเป็นต้องใช้พนักงานจำนวนมาก ($\text{staffpop1000} > 20$) เปรียบเทียบกับเมื่อองค์กรขนาดเหมาะสม จำนวน staffpop1000 จะลดเหลือ 5-6 คน หมายถึง การประหยัดจากขนาด

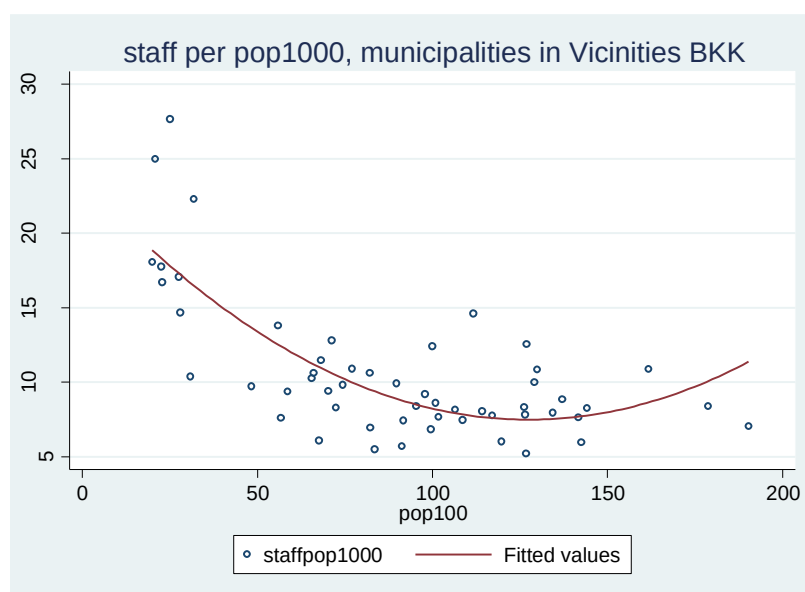
ขณะที่ภาพที่ 3.20 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างงบบุคลากรท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร 100 คน โดยที่แกนตั้งแทนงบบุคลากรท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร (capxstaff) ส่วนแกนนอนแทนจำนวนประชากร 100 คน (pop100) จากภาพสะท้อนได้ว่า เมื่อองค์กรมีขนาดเล็กจะมีงบบุคลากรต่อจำนวนประชากรที่สูงกว่า ($\text{capxstaff} > 2,000$) เมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรขนาดเหมาะสมที่มี $\text{capxstaff} < 2,000$ ซึ่งหมายถึงการประหยัดจากขนาด

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

จากทั้ง 3 รูปภาพ ยืนยันว่า

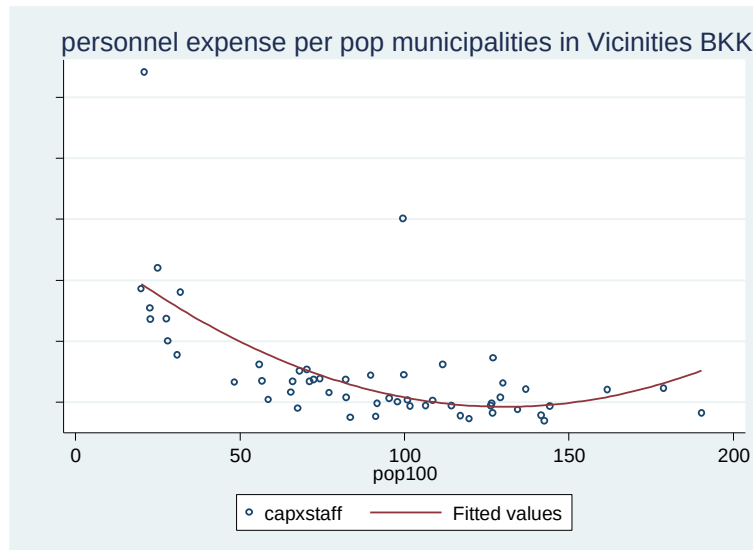
- ค) เมื่อเทศบาล และ อบต. มีจำนวนประชากรน้อย (ประมาณ 2,000-10,000 คน) ต้นทุนที่วัดด้วยจากจำนวนพนักงาน ค่าจ้างบุคลากร และต้นทุนการจัดบริการต่อหน่วย จะมีแนวโน้มลดลง ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึง decreasing unit cost
- ง) เมื่อเทศบาล และ อบต. จำนวนประชากร เกินกว่าประมาณ 1 หมื่นคน ต้นทุนต่อหน่วยมีแนวโน้มสูงขึ้น (increasing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

ภาพที่ 3.19 จำนวนพนักงานต่อจำนวนประชากร 1,000 คน ของเทศบาลในเขตปริมณฑล



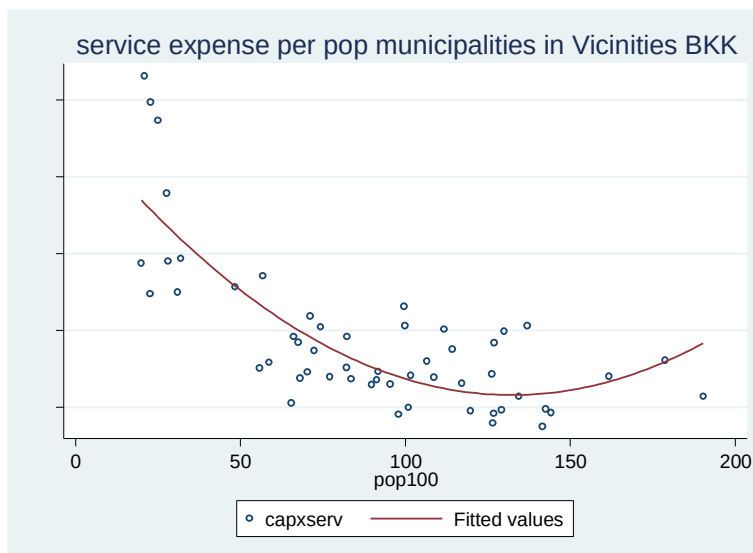
ที่มา: การวิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อบท. ปี พ.ศ. 2559 โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ภาพที่ 3.20 งบประมาณการท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร เทศบาลในเขตปริมณฑล



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

ภาพที่ 3.21 ค่าใช้จ่ายการจัดบริการต่อประชากร เทศบาลในเขตปริมณฑล



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

3.9 สรุปท้ายบท

ในบทนี้เสนอการวิเคราะห์เชิงปริมาณ เพื่อทดสอบข้อสันนิษฐาน “การประหยัดจากขนาดใน เทศบาล และ อบต.” โดยใช้แบบจำลองเศรษฐกิจและข้อมูลขนาดใหญ่ของท้องถิ่น สะท้อนใน 3 สมการ คือ staffpop1000, capxstaff และ capxserv ทั้งสามสมการเกี่ยวข้องกับการใช้ปัจจัยนำเข้าเปรียบเทียบ

กับขนาดประชากร (ซึ่งเป็นเสมือนตัวแทนของความต้องการบริการสาธารณะท้องถิ่น) ผลสรุปในประการสำคัญเป็นดังนี้

- ในเทศบาล หรือ อบต. ขนาดเล็ก วัดจากประชากรระหว่าง 2,000-10,000 คน ต้นทุนต่อหน่วยมีแนวโน้มลดลง สอดคล้องกับข้อสันนิษฐาน โดยระบุในค่าสัมประสิทธิ์ (ตัวแปร pop และ pop_squared) คณะวิจัยได้แสดงผล scatter plot ประกอบซึ่งสะท้อนการลดลงของต้นทุนต่อหน่วย อย่างไรก็ตาม เมื่อขนาดของเกินกว่า 10,000 คน ต้นทุนต่อหน่วยมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างชัดเจน
- ผลประมาณการจาก 7 กรณี (จำแนกตามภูมิภาค) ยืนยันลักษณะ การลดน้อยถอยลงของต้นทุนต่อหน่วยในช่วงที่เทศบาล/อบต. มีขนาดเล็ก
- การวิเคราะห์นี้เน้นมุมมองด้านอุปทาน (ต้นทุนการผลิตของหน่วยให้บริการ คือ เทศบาล และ อบต.) เป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม ในการสรุป “ขนาดที่เหมาะสม” (optimal scale of local governance) ไม่สามารถจะวัดจากด้านอุปทาน จำเป็นต้องพิจารณาด้าน “อุปสงค์” ด้วย กล่าวคือคำนึงถึงความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ เนื่องจากบริบททางสังคมและสภาพภูมิศาสตร์แตกต่างกัน จำเป็นต้องคำนึงถึงความสะดวกของฝ่ายประชาชนในการติดต่อและรับบริการจากเทศบาล หรือ อบต. คณะวิจัยมิได้เสนอว่า optimal scale of local เป็นตัวเลขใดตัวเลขหนึ่ง—แต่กล่าวได้ว่าการควรรวมซึ่งทำให้ประชากรมีขนาดใหญ่ขึ้น (อาจจะ เป็น 4-7 พันคน) อย่างน้อยส่งผลลดต้นทุนต่อหน่วย หากใช้เกณฑ์ต้นทุนเชิงนโยบาย.. การขับเคลื่อนนโยบาย A (ควรรวมให้เป็น 5 พันคนแต่เป็นไปได้ในภาคปฏิบัติ) อาจจะได้ให้ “ต้นทุนต่ำสุด” แต่ถือว่าเป็นผลดี (marginal gain) เมื่อเปรียบเทียบกับสถานการณ์เดิม กรอบความคิดนี้สอดคล้องกับหลัก Pareto betterment (ประสิทธิภาพสูงกว่าสถานการณ์เดิม) โดยไม่อ้างว่า “ดีที่สุด” อนึ่ง การในปรับตัวหรือการปรับองค์กรอาจดำเนินการในลักษณะขั้นตอน หรือคิดตาม temporary equilibrium หมายถึง การเปลี่ยนจากสถานการณ์เดิมเป็นสถานการณ์ A ในช่วงเวลาหนึ่ง แล้วค่อยปรับตัวเป็นสถานการณ์ B (ซึ่งมีประสิทธิภาพสูงกว่าสถานการณ์ A)

บทที่ 4

การประหยัดจากขนาดและการจ้างบุคลากรท้องถิ่น

การประหยัดจากขนาดใน เทศบาล และ อบต. ส่วนสำคัญเกี่ยวข้องกับนโยบายการจ้างบุคลากร ซึ่งเป็นปัจจัยนำเข้าที่มีความสำคัญยิ่ง เนื่องจากคุณลักษณะ “ต้นทุนคงที่” (fixed cost) เพราะว่า เทศบาล และ อบต. เป็นองค์กรภาครัฐ การดำเนินการอิงกรอบกฎหมายซึ่งระบุอำนาจหน้าที่ กรอบอัตราค่าจ้าง ฐานรายได้ (ภาษีและค่าธรรมเนียม การได้รับภาษีแบ่งจากรัฐ และเงินอุดหนุน) อิงระเบียบว่าด้วยการใช้จ่ายงบประมาณ (หมวดรายจ่าย) อิงระเบียบควบคุมค่าจ้างเงินเดือนและงบประมาณรายจ่ายค่าบุคลากร (ไม่เกินร้อยละ 40) ในบทนี้จะเป็นการขยายความว่า บุคลากรท้องถิ่นเกี่ยวข้องหรือสัมพันธ์กับการประหยัดจากขนาดอย่างไร ก่อนอื่นคณะวิจัยขอขอบคุณกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่เอื้อเพื่อ อนุญาตให้ใช้ผลสำรวจข้าราชการลูกจ้างพนักงาน ซึ่งเป็นฐานข้อมูลขนาดใหญ่ ครอบคลุมทุกเทศบาลและ อบต. นอกจากนี้ ข้อมูลจำนวนพนักงานยังสามารถจำแนกออกเป็นข้าราชการ-ลูกจ้าง จำแนกตามตำแหน่ง ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการทำงานวิจัยครั้งนี้

4.1 การประหยัดจากขนาดและการจ้างบุคลากร

ในการผลิตบริการสาธารณะท้องถิ่น เทศบาล และ อบต. อาศัยปัจจัยนำเข้าหลายประเภท นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ความรู้และทักษะการปฏิบัติงานและความรู้เฉพาะถิ่น (สภาพเมือง/ชุมชน ค่านิยมและวัฒนธรรมของประชากรในพื้นที่นั้น ๆ) การคลังและงบประมาณ หนึ่งในปัจจัยนำเข้าที่มีความสำคัญยิ่งคือบุคลากร หมายถึง ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว ที่มีความหลากหลายด้านประสบการณ์ คุณวุฒิ เหมาะสมกับภารกิจที่กระทำ ซึ่งจำแนกออกเป็นงานบริหาร งานวางแผนและกำหนดนโยบาย งานการคลัง งานช่าง งานบริการการศึกษา งานบริการสุขภาพ งานบริการสวัสดิการ ฯลฯ แน่นอนว่ามีความหลากหลายคืองานบริหาร งานวางแผนงานปฏิบัติการ งานบริการประชาชน ฯลฯ ระเบียบที่มีความสำคัญและเกี่ยวข้องกับการจ้างบุคลากร คือ รายจ่ายค่าจ้างบุคลากรไม่เกินกว่าร้อยละ 40 ของรายได้ อนึ่ง มีคณะกรรมการบุคลากรท้องถิ่น (กถ.) ระดับชาติ ซึ่งทำหน้าที่กำหนดเกณฑ์กติกา กำกับตรวจสอบงานที่เกี่ยวกับบุคลากรท้องถิ่นในภาพรวม รับเรื่องราวร้องเรียนเกี่ยวกับงานบุคลากรท้องถิ่น และกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลส่งเสริมกิจการของท้องถิ่น

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 การเป็นศูนย์กลางการพาณิชย์เมืองหรือการอุตสาหกรรม เทศบาลตำบลส่วนใหญ่ตั้งในพื้นที่กิ่งเมืองถึงชนบทจำนวนมากวิวัฒนาการจากสุขาภิบาลซึ่งมักมีขนาดพื้นที่เล็ก (ครอบคลุมตลาดชุมชนในอำเภอหรือตำบล) และ อบต. เป็นการบริหารงานในชุมชนชนบท

โดยหลักทฤษฎี การกำหนดโครงสร้างบุคลากร (Staff: S) ซึ่งหมายถึงจำนวนบุคลากร และการกระจายของตำแหน่งหน้าที่ความรับผิดชอบ เทศบาล และ อบต. มีภารกิจตามความรับผิดชอบคืองานที่ต้องปฏิบัติ สมมติใช้สัญลักษณ์ (activities: A) จำแนกออกเป็น ก) ภารกิจขั้นต่ำหรือจำเป็น เป็นภาระงานที่ต้องกระทำ ข) ภารกิจหรือกิจกรรมที่พึงกระทำและพิจารณาว่าดีเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม คุ่มค่าการกำหนดโครงสร้างบุคลากรขั้นต่ำ ระบุตำแหน่งเจ้าหน้าที่หมายถึง ผู้บริหารฝ่ายประจำ (ปลัด รองปลัด) หัวหน้าส่วนงาน (กองคลัง กองช่าง กองการศึกษา ฯลฯ) ซึ่งมีโครงสร้างคล้ายคลึงกัน (ในประเภทหน่วยงานเดียวกัน) ในระดับปฏิบัติการหน่วยงานนั้น ๆ ทำหน้าที่ตัดสินใจว่าจ้างหรือเทียบโอนพนักงานตามกรอบอัตรากำลัง ผลต่อมาคือรายจ่ายบุคลากร (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 นอกจากมีตัวแปรอื่นที่สะท้อนความต้องการบริการสาธารณะเช่นเดียวกัน เช่น การมีพื้นที่อนุรักษ์เชิงประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม พื้นที่อนุรักษ์ตามธรรมชาติ ฯลฯ ซึ่งท้องถิ่นมีหน้าที่กำกับดูแลหรือส่งเสริมทั้งทางตรงหรือทางอ้อม นอกจากนี้มี “ภารกิจเสริม” ที่หน่วยงานส่วนกลางหรือจังหวัดขอให้ เทศบาล และ อบต. ให้ความร่วมมือโดยเฉพาะอย่างยิ่งภารกิจเชิงบูรณาการ ทานที่เดินทางเข้าไปเยี่ยมชมเทศบาลและ อบต. จะสังเกตว่า สำนักงานของเทศบาล และ อบต. มีป้าย “ศูนย์...” จำนวนมาก เช่น ศูนย์ให้คำปรึกษาด้านกฎหมายร่วมมือกับกระทรวงยุติธรรม ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียน ศูนย์การเรียนรู้ร่วมกับองค์กรชุมชน ร่วมมือกับสถาบันการศึกษา

การประหยัดจากขนาด ซึ่งถือเป็นโมเดลสำคัญในวิชาเศรษฐศาสตร์และการจัดการ เกี่ยวข้องกับแนวคิดด้านการผลิตและต้นทุน ฟังก์ชันการผลิตนั้นตระหนักถึง “ผลตอบแทนจากขนาด” (return to scale) โดยอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างผลผลิต (output) และ ปัจจัยนำเข้า (factor input) หมายถึง Q

$= a K^b L^c$ โดยที่ Q = ผลผลิตหรือภารกิจ K = ปัจจัยนำเข้าทุน L = ปัจจัยนำเข้าส่วนบุคคล ค่าว่า return to scale จำแนกเป็น ผลตอบแทนต่อขนาดคงที่ ($b+c = 1$) ผลตอบแทนต่อขนาดเพิ่มขึ้น ($b+c > 1$) ผลตอบแทนต่อขนาดลดลง ($b+c < 1$)

มโนทัศน์เกี่ยวกับต้นทุน (cost concept) มีความสำคัญเช่นเดียวกัน กล่าวคือการตระหนักว่าการในบริหารองค์กรย่อมจะมีต้นทุนคงที่ (FC = fixed cost) ต้นทุนแปรผัน (VC = variable cost) ตัวอย่างของต้นทุนคงที่เช่นค่าใช้จ่ายสำนักงาน ค่าเช่าที่ดิน ค่าเช่าเครื่องมือ และอุปกรณ์ (ถึงแม้ว่ามีได้เช่าแต่องค์กรเป็นเจ้าของ อุปกรณ์นั้น ๆ ย่อมมีค่าเสื่อมหรือค่าสึกหรอซึ่งสะท้อนค่าเช่าเป็นรายจ่ายที่จำเป็นขั้นต่ำ) จำนวนบุคลากรในองค์กรนั้นมีคุณสมบัติเป็นทั้ง “ต้นทุนคงที่” และ “ต้นทุนแปรผัน” ขึ้นอยู่กับสถานการณ์และสภาพแวดล้อม ในขั้นต้นการจ้างบุคลากรถือเป็น “ต้นทุนคงที่” หมายถึง ตำแหน่งพนักงานในองค์กรภาครัฐนั้น ระบุโครงสร้างอัตราค่าจ้าง เช่น ปลัดเทศบาลรองปลัดเทศบาล หัวหน้าส่วน ฯลฯ อย่างไรก็ตาม หากความต้องการบริการสาธารณะเพิ่มขึ้นองค์กรนั้น ๆ ก็สามารถจ้างบุคลากรเพิ่มเติมเป็นลูกจ้างประจำหรือลูกจ้างชั่วคราว ตามความเหมาะสมเพื่อรองรับปริมาณงานที่เพิ่มขึ้นนี้สะท้อน “ปัจจัยนำเข้าแปรผัน”

4.3 การศึกษาเชิงประจักษ์ การจ้างงานในเทศบาลและ อบต. ภาพรวมทั่วประเทศ

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

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

- Sg1 แทน ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล / ปลัดเทศบาล
- Sg2 แทน รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล / รองปลัดเทศบาล
- Sg3 แทน ผู้อำนวยการสำนัก / ผู้อำนวยการกอง
- Sg4 แทน ผู้อำนวยการส่วน / หัวหน้าฝ่าย
- Sg5 แทน ตำแหน่งอื่น ๆ

ในปีงบประมาณ 2559 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศไทย (เฉพาะเทศบาล และ อบต. ไม่นับรวมสังกัด อบจ. กรุงเทพมหานคร และ เมืองพัทยา) มีจำนวนบุคลากรรวม 346,102 คน จำนวน

บุคลากรที่เป็นข้าราชการทั้งสิ้น 135,196 คน คิดเป็นร้อยละ 39.06 บุคลากรที่มีสถานะลูกจ้างมีจำนวนรวมทั้งสิ้น 210,816 คน คิดเป็นร้อยละ 60.94 สรุปได้ว่า เทศบาล และ อบต. อาศัยลูกจ้างเป็นกำลังสำคัญและมีบทบาทด้านการปฏิบัติงาน (operational, service provision) บุคลากรท้องถิ่นจำแนกออกเป็นข้าราชการ (SG_total: sg1,...,sg5) ลูกจ้างประจำ (ST1) และลูกจ้างชั่วคราว (ST2) ดังจากตารางที่ 4.2

จากตารางที่ 4.2 พบว่า จำนวนลูกจ้างต่อจำนวนข้าราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมทั้งประเทศมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 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 และจำนวนลูกจ้างจำแนกตามภูมิภาคซึ่งแต่ละภูมิภาคแสดงเป็นรหัส 1 – 7 ดังต่อไปนี้

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

ตารางที่ 4.1 การกระจายของข้าราชการท้องถิ่น เทศบาล และ อบต.

ประเภท อปท.	บุคลากรของ เทศบาล และ อบต. ทั่วประเทศ ปี 2559 (หน่วย: คน)					
	จำนวน ข้าราชการ รวมทั้งหมด	ปลัดอบต. / ปลัดเทศบาล (sg1)	รองปลัด อบต. / รองปลัดเทศบาล (sg2)	ผู้อำนวยการสำนัก / ผู้อำนวยการกอง (sg3)	ผู้อำนวยการ ส่วน / หัวหน้า ฝ่าย (sg4)	ตำแหน่ง อื่น ๆ (sg5)
อบต.	72,680	5,328	3,189	14,600	5,359	44,265
เทศบาลนคร	5,691	30	77	578	463	4,545
เทศบาล เมือง	11,091	178	259	1,729	1,345	7,587
เทศบาล ตำบล	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

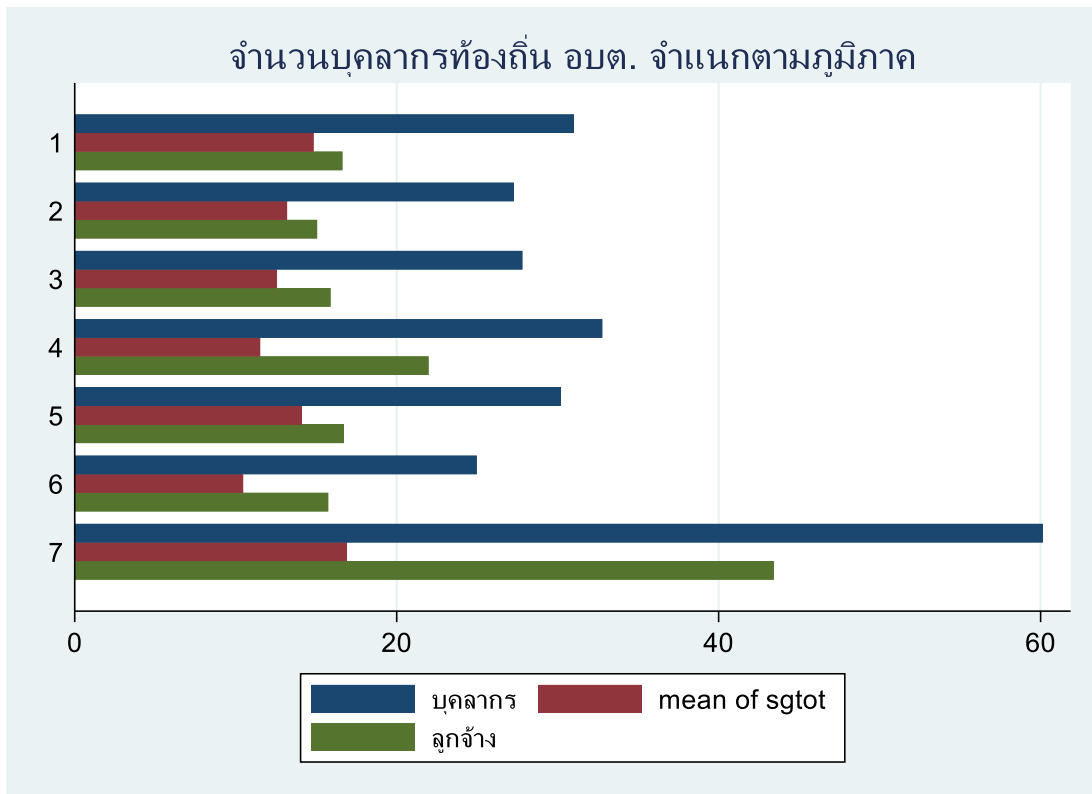
ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2559.

ตารางที่ 4.2 จำนวนข้าราชการและลูกจ้าง จำแนกตามประเภทองค์กรปกครองท้องถิ่น

ประเภท อปท.	จำนวน บุคลากร	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

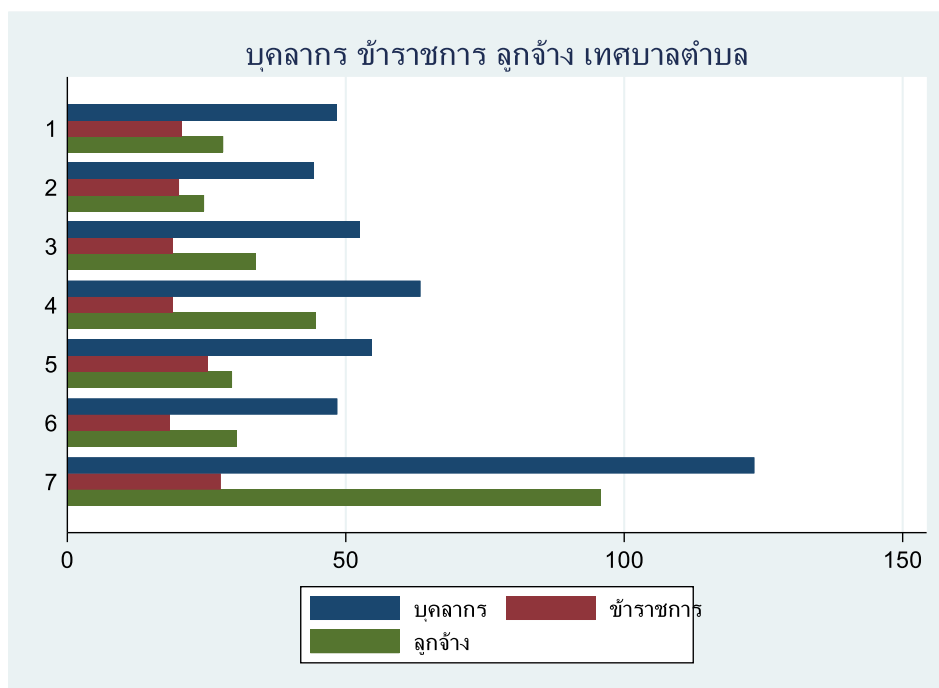
ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2559.

ภาพที่ 4.1 แผนภูมิแสดงบุคลากรท้องถิ่น จำแนกตามภูมิภาค



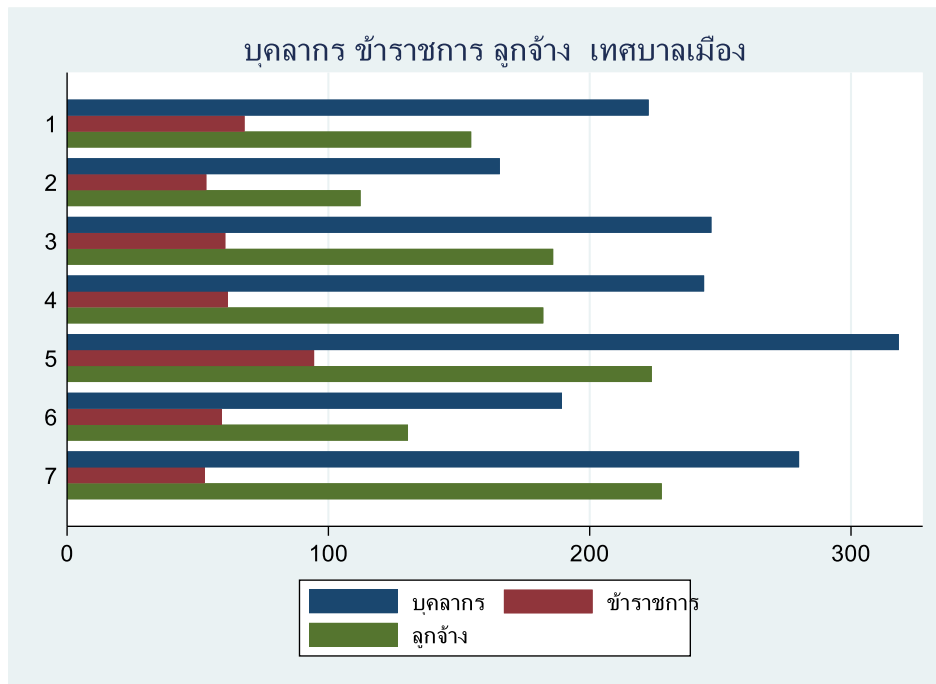
ที่มา: การวิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อบต. ปี พ.ศ. 2559 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ภาพที่ 4.2 จำนวนบุคลากรในกลุ่มเทศบาลตำบล จำแนกตามภูมิภาค



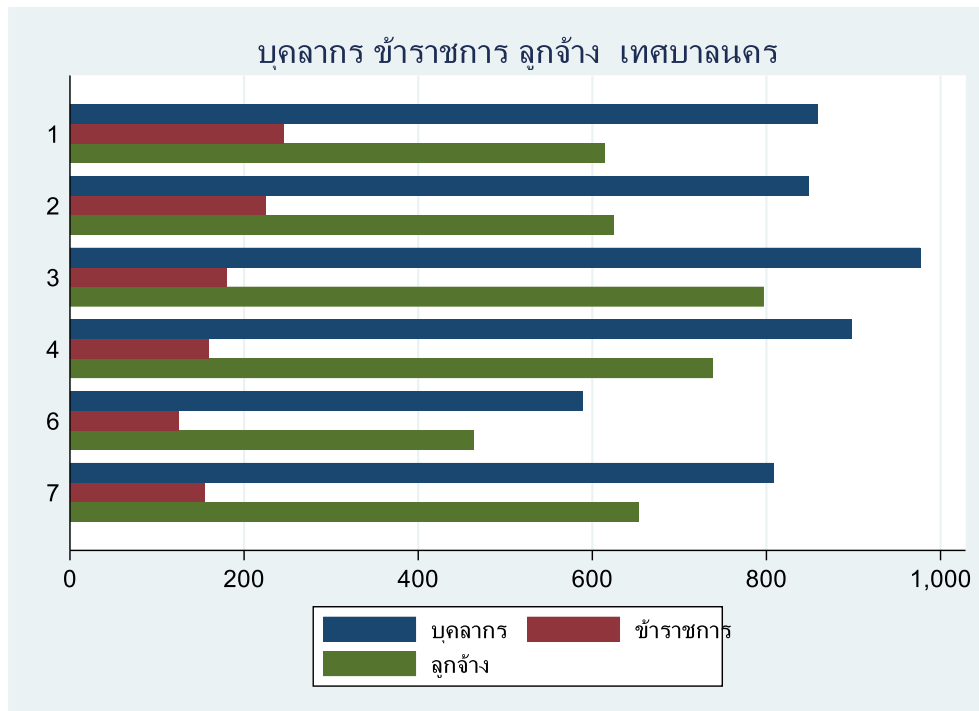
ที่มา: การวิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อบต. ปี พ.ศ. 2559 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ภาพที่ 4.3 จำนวนบุคลากรในกลุ่มเทศบาลเมือง จำแนกตามภูมิภาค



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

ภาพที่ 4.4 จำนวนบุคลากรในกลุ่มเทศบาลนคร จำแนกตามภูมิภาค



ที่มา: การวิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อบท. 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 = 4.5 คน เปรียบเทียบกับ เทศบาล หรือ อบต. ขนาดเล็ก (ประชากรประมาณ 2 พันคน) การว่าจ้างพนักงานจำนวน 38 คน เมื่อคำนวณเป็นตัวแปร staffpop1000 = 19 คนต่อประชากรพันคน

ตารางที่ 4.3 ตัวแปร staffpop1000 ในฐานะค่าพารามิเตอร์สะท้อนความคุ้มค่าการใช้ทรัพยากร

sizepop	ความถี่ หน่วยงาน	จำนวนบุคลากร หน่วย : คน	จำนวนประชากร	staffpop1000 คนต่อพันคน
<=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: การวิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อบท. ปี พ.ศ. 2559 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

4.4 ความแตกต่างด้านบุคลากรระหว่าง เทศบาล 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 ผลดังตารางที่ 4.4

ตารางที่ 4.4 การทดสอบข้อสันนิษฐาน จำนวนพนักงานต่อประชากรพันคน

(ทดสอบ mean comparison test : staffpop1000)

	จำนวน อบท. (n) (แห่ง)	จำนวนบุคลากรของ อบท. ต่อ ประชากร 1,000 รคน	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

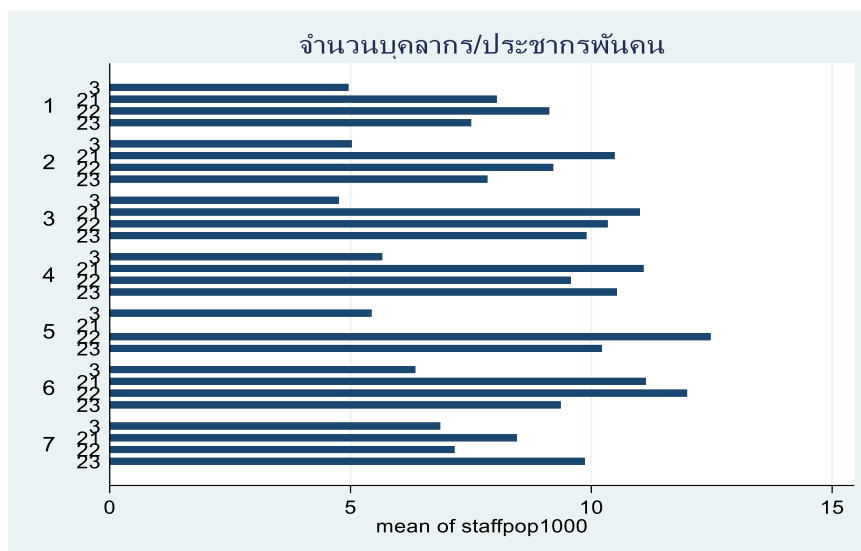
ที่มา: การวิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อบท. ปี พ.ศ. 2559 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

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

การเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของจำนวนบุคลากรต่อจำนวนประชากร 1 พันคนระหว่าง อบต. กับเทศบาลทั้งสามประเภท จำแนกเป็นรายภูมิภาค ผลปรากฏดังภาพที่ 4.5 โดยหมายเลข 1 – 7 หมายถึงรหัสภูมิภาค 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 และภาคปริมนทลยกเว้นกรุงเทพมหานคร (หมายเลข 7) มีจำนวนบุคลากรต่อจำนวนประชากร 1,000 คน โดยเฉลี่ยที่อยู่ในรูปของเทศบาลตำบลมากที่สุด

ภาพที่ 4.5 จำนวนบุคลากรต่อจำนวนประชากร 1,000 คนโดยเฉลี่ย จำแนกตามภูมิภาคและประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



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

4.5 แบบจำลองเศรษฐกิจ การเปรียบเทียบรายจ่ายบุคลากร

ตัวแปรหนึ่งซึ่งคณะผู้วิจัยนำมาศึกษาค้นคว้าคือ รายจ่ายบุคลากร (Personnel expenditure) ของเทศบาล และ อบต. ซึ่งหมายถึงรายจ่ายรวมเกี่ยวกับค่าจ้างเงินเดือนและค่าตอบแทนบุคลากร เพื่อคำนวณรายจ่ายบุคลากรต่อจำนวนประชากร (per capita staff expenditure) โดยทั่วไปแล้วการบริหารจัดการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย **หนึ่ง** งบประมาณที่เทศบาล และ อบต. ได้รับนั้นความหมายที่แท้จริงคือ ทรัพยากรการเงินการคลังประชาชนในท้องถิ่นนั้น ซึ่งจะต้องนำไปใช้จ่ายจัดบริการสาธารณะและการทำกิจกรรมทุกประเภท ส่วนหนึ่งคือรายจ่ายบุคลากรซึ่งเงินเดือนค่าจ้างแต่ละคนแตกต่างกันตามตำแหน่งความรับผิดชอบ คุณวุฒิ 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

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

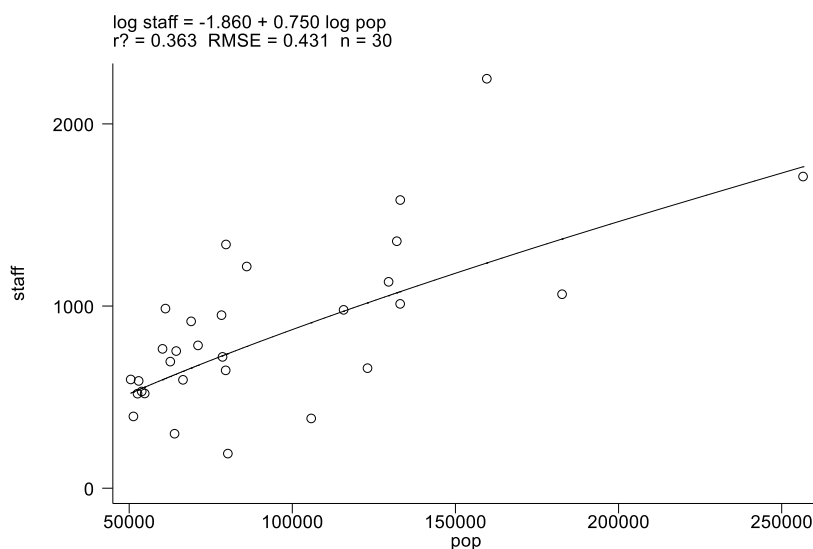
สมการที่ 1 สะท้อนความสัมพันธ์ตามหลักการบัญชี (accounting relation) กล่าวคือ รายจ่ายบุคลากรมาจากผลรวม (summation) ของรายจ่ายบุคลากรแต่ละราย คือ $SEXP = \sum w_i s_i$ w = ค่าจ้างและค่าตอบแทนเฉลี่ย s = จำนวนบุคลากร จำแนกตามตำแหน่งข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว

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

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

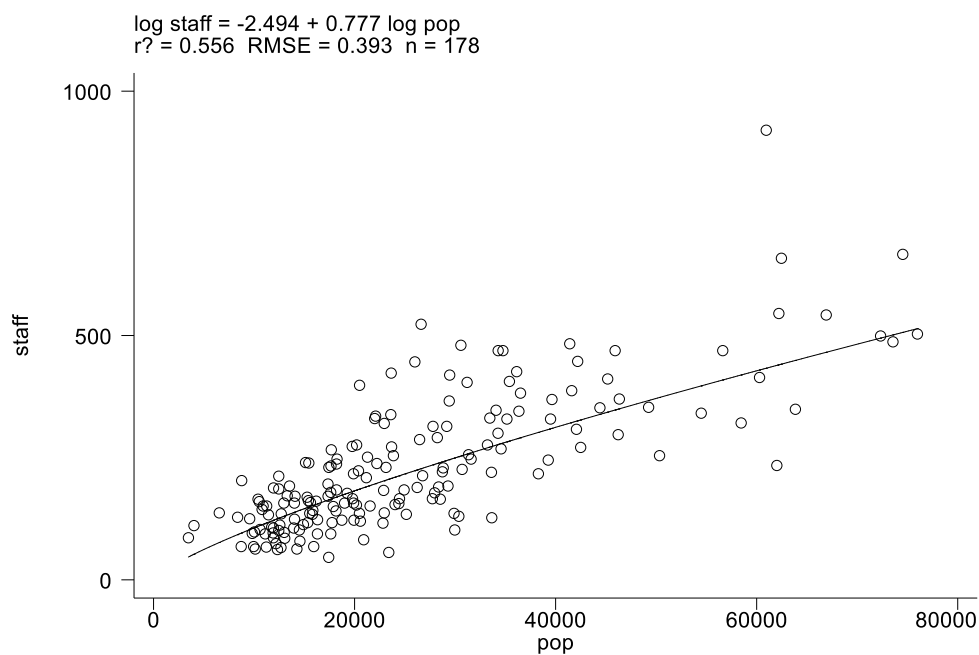
พร้อมกันนี้ขอแสดงรูปภาพแสดงการประหยัดจากขนาด ที่เกี่ยวกับการจ้างบุคลากรและขนาดประชากรโดยจำแนกตามประเภทหน่วยงาน (เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และ อบต.) ซึ่งลักษณะฟังก์ชันเป็น concave ดังภาพที่ 4.6-4.9

ภาพที่ 4.6 scatter plot บุคลากรต่อประชากร กรณีเทศบาลนคร



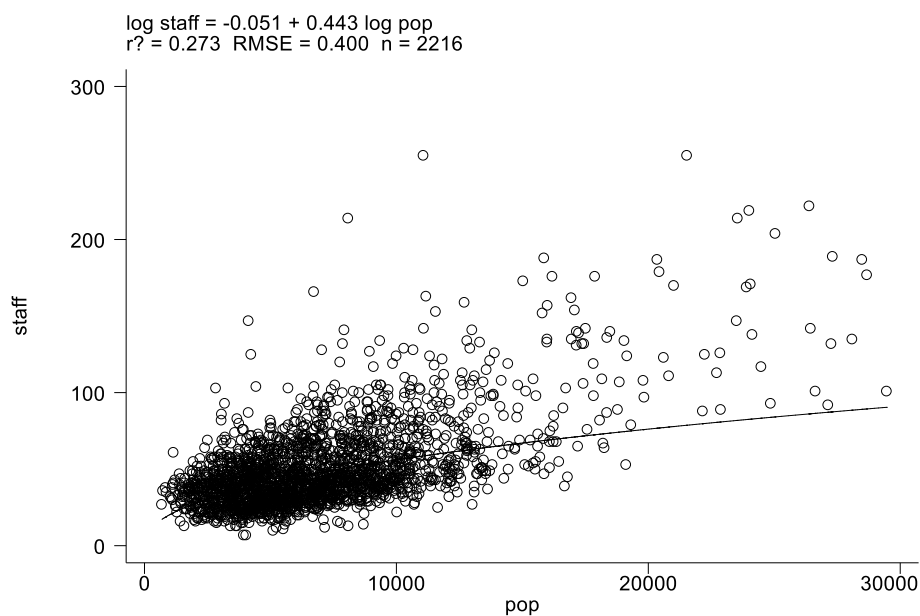
ที่มา: การวิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อปท. ปี พ.ศ. 2559 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ภาพที่ 4.7 scatter plot บุคลากรต่อประชากร กรณีเทศบาลเมือง



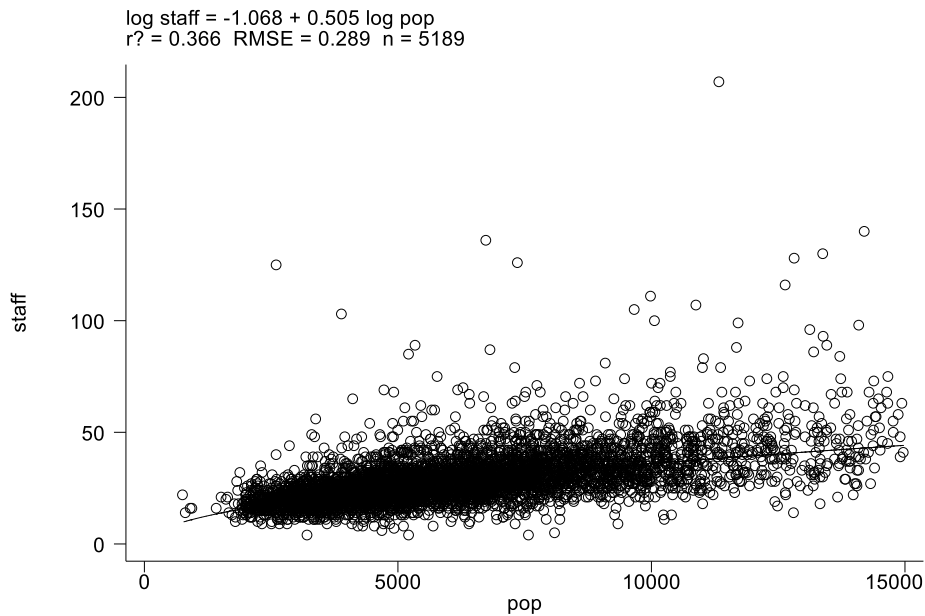
ที่มา: การวิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อปท. ปี พ.ศ. 2559 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ภาพที่ 4.8 scatter plot บุคลากรต่อประชากร กรณีเทศบาลตำบล



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

ภาพที่ 4.9 scatter plot บุคลากรต่อประชากร กรณี อบต.

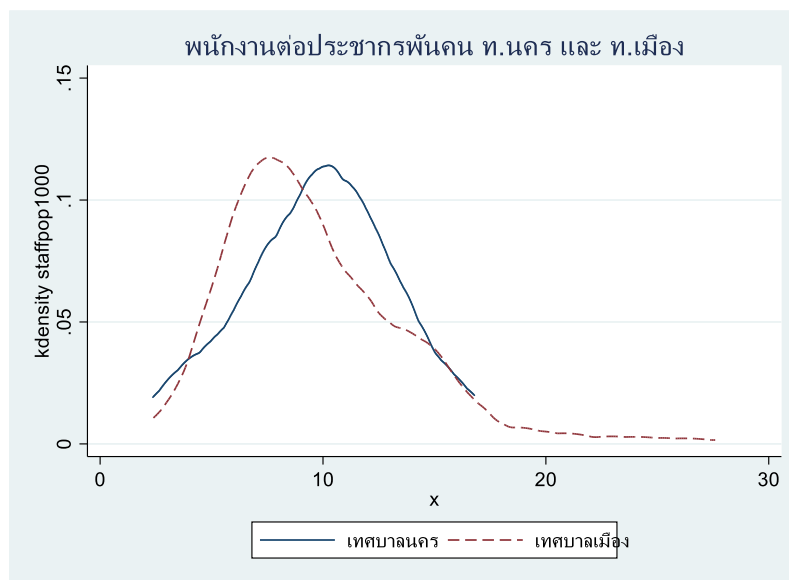


ที่มา: การวิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อบท. ปี พ.ศ. 2559 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

พร้อมกันนี้ เมื่อพิจารณาลักษณะการกระจาย (distribution function) ของตัวแปรจำนวนบุคลากรของ อบท. ต่อประชากร 1,000 คน (staffpop1000) จำแนกตามประเภทของหน่วยงานท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ ดังภาพที่ 4.10 และภาพที่ 4.11 จะพบว่า ลักษณะการกระจายตัวของจำนวนบุคลากรต่อประชากร 1,000 คน ของแต่ละรูปแบบ อบท. มีลักษณะแตกต่างกัน แต่ทั้งนี้เทศบาลนคร และเทศบาลเมือง มีลักษณะการกระจายตัวใกล้เคียงกัน ซึ่งแนวโน้มในอนาคตเมื่อเทศบาลเมืองมีขนาดใหญ่ขึ้นอาจเป็นไปได้ที่ลักษณะการกระจายตัวจะขยับเคลื่อนไปในแนวทางเดียวกับเทศบาลนคร ขณะที่ เทศบาลตำบล และ อบต. มีลักษณะการกระจายตัวใกล้เคียงกัน แตกต่างกันในขนาดของการกระจายตัว ที่เทศบาลตำบลมีแบบแผนการกระจายตัวที่สมมาตรกว่า ขณะที่ อบต. มีการกระจุกตัวมากกว่ากระจายตัว อย่างไรก็ตาม แนวโน้มในอนาคต การเติบโตของการพัฒนาองค์กรของ อบต. อาจจะมีแนวโน้มรูปแบบเดียวกันกับเทศบาลตำบล

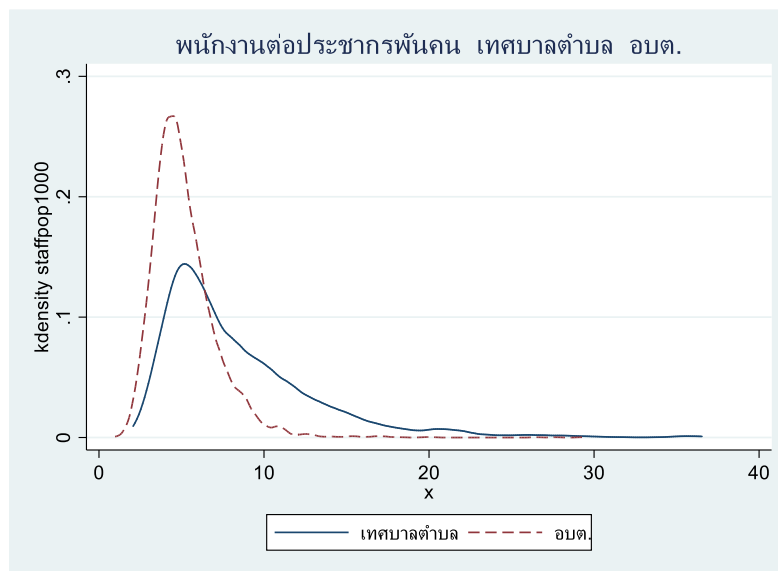
แบบจำลองเศรษฐมิติถูกนำมาประยุกต์ใช้ เพื่อเข้าใจปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรตามกับตัวแปรอิสระ ซึ่งสะท้อนในรูปของค่าสัมประสิทธิ์ที่ออกมาเป็นทางบวกหรือทางลบ และสามารถนำไปวิเคราะห์หรือการพยากรณ์สถานการณ์สมมติ) ในที่นี้กำหนดให้จำนวนพนักงานเป็นตัวแปรตาม และตัวแปรอิสระชุดหนึ่งซึ่งสะท้อนความต้องการบริการสาธารณะ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

ภาพที่ 4.10 การกระจายพนักงานท้องถิ่นต่อประชากร 1,000 คน ของเทศบาลนครและเทศบาลเมือง



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

ภาพที่ 4.11 การกระจายพนักงานต่อประชากร 1,000 คน กรณี ทต. และ อบต.



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

ตารางที่ 4.5 สมการจำนวนพนักงานท้องถิ่น จำแนกตามประเภทหน่วยงาน

ตัวแปรอิสระ	ตัวแปรตาม: จำนวนพนักงานท้องถิ่น				หมายเหตุ
	เทศบาลนคร	เทศบาลเมือง	เทศบาลตำบล	อบต.	
Caprev	0.1224	0.0161	0.0041	0.0034	รายได้ต่อจำนวน
	4.16	10.97	20.91	32.98	ประชากร
pop1000	8.6546	8.9441	4.9456	3.5404	จำนวนประชากร 1
	7.3	21.55	51.39	85.43	พันคน
Density	-0.0148	-0.0086	0.004	0.0066	ความหนาแน่น
	-0.47	-3.28	7.38	10.44	ของประชากร
region dummies					ดัมมี่ภูมิภาค
North	129.2074	-46.4481	-7.3506	-4.7843	เหนือ
	0.83	-2.55	-6.33	-12.6	
South	9.8218	-4.6186	-3.5883	-4.9156	ใต้
	0.06	-0.27	-2.51	-11.82	
East	-59.578	-20.2208	3.0435	-2.5164	ตะวันออก
	-0.31	-1.04	1.72	-4.34	
West	(empty)	34.0581	1.9669	-1.3346	ตะวันตก
		1.41	1.08	-2.35	
Central	193.3561	-43.408	-4.4577	-3.7788	กลาง
	0.67	-1.9	-2.38	-6.55	
vicinities (bkk)	-20.8526	-24.9465	12.2773	5.4942	ปริมณฑล
	-0.13	-1.16	4.31	6.46	
constant term	-1287.8955	-143.9131	-20.7611	-14.5213	ค่าคงที่
	-3.5	-6.35	-10.42	-17.88	
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: การวิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อบท. ปี พ.ศ. 2559 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

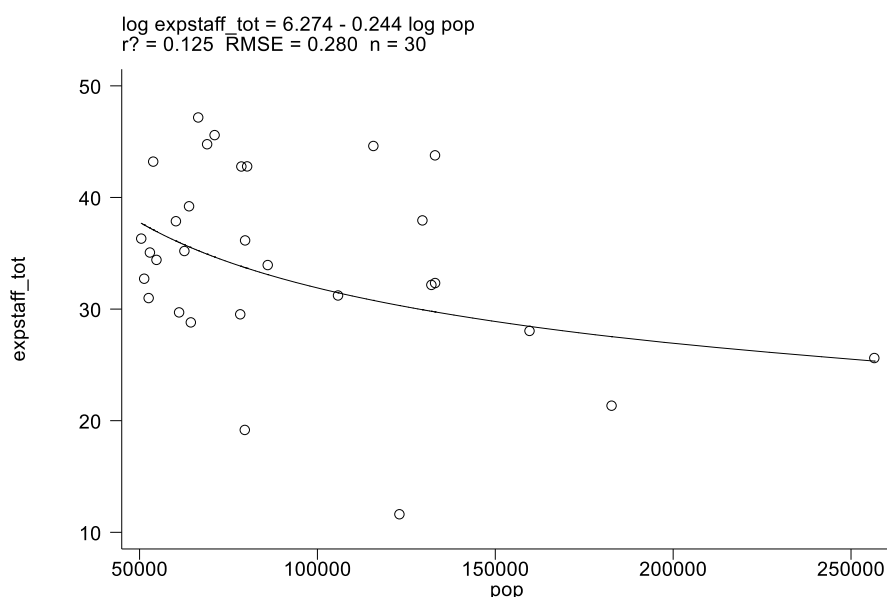
จากตารางที่ 4.5 พบว่า รายได้ต่อจำนวนประชากร จำนวนประชากร (หน่วย 1 พันคน) และความหนาแน่นของประชากร โดยภาพรวมแล้วมีผลทางบวกต่อจำนวนพนักงานท้องถิ่น ยกเว้นในกรณีของ

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

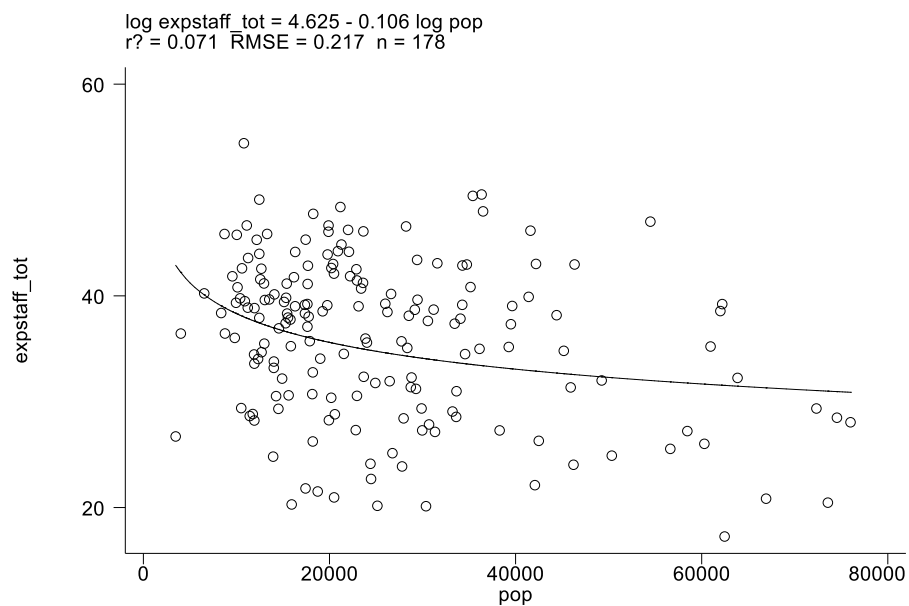
จากตารางที่ 4.6 พบว่า รายได้ อปท. ต่อจำนวนประชากร และความหนาแน่นของประชากร ส่งผลต่อรายจ่ายบุคลากรต่อประชากร 1 คน ในทางบวก ขณะที่จำนวนประชากร (หน่วย 1 พันคน) ส่งผลต่อรายจ่ายบุคลากรต่อประชากร 1 คน ในทางลบ โดยเมื่อพิจารณาตามภูมิภาคแล้วพบว่ารายจ่ายบุคลากรต่อประชากร 1 คน มีความแตกต่างกัน ซึ่งโดยเฉลี่ยแล้วภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะมีรายจ่ายบุคลากรต่อประชากร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

ภาพที่ 4.12 การประมาณการรายจ่ายบุคลากรต่อจำนวนประชากร กรณีเทศบาลนคร



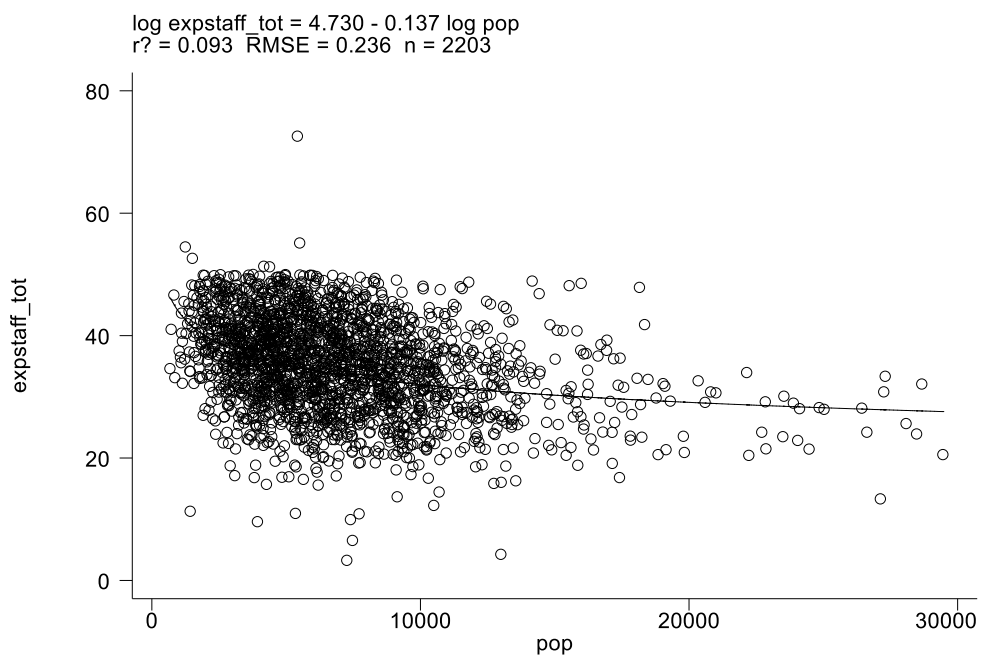
ที่มา: การวิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อปท. ปี พ.ศ. 2559 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ภาพที่ 4.13 การประมาณการรายจ่ายบุคลากรต่อจำนวนประชากร กรณีเทศบาลเมือง



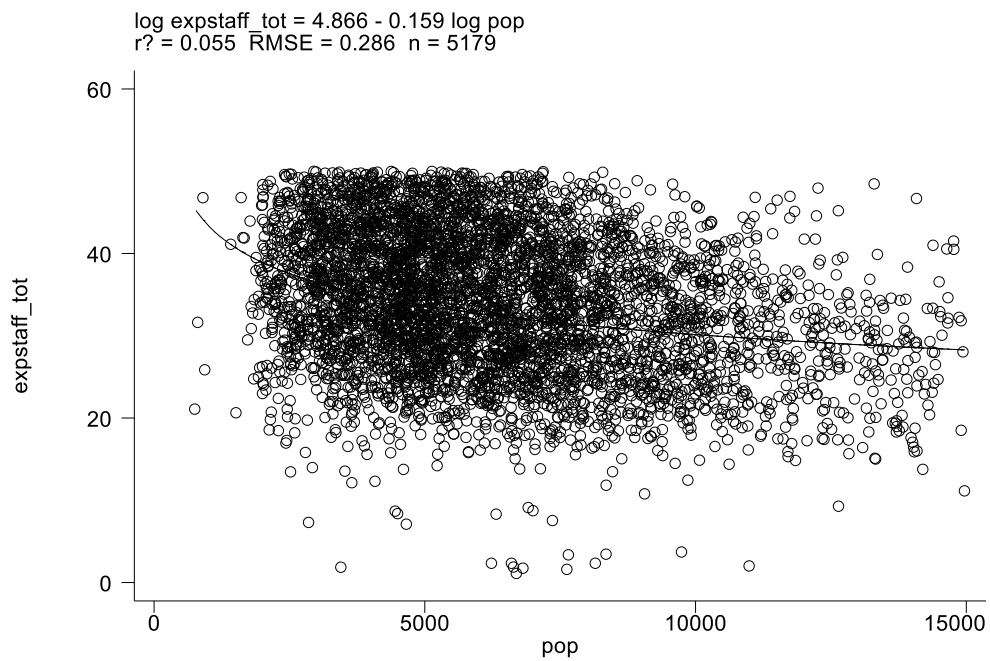
ที่มา: การวิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อปท. ปี พ.ศ. 2559 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ภาพที่ 4.14 การประมาณการรายจ่ายบุคลากรต่อจำนวนประชากร กรณีเทศบาลตำบล



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

ภาพที่ 4.15 scatter plot รายจ่ายบุคลากรต่อประชากร กรณีองค์การบริหารส่วนตำบล



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

ตารางที่ 4.6 สมการรายจ่ายบุคลากรต่อประชากร (1 พันคน) จำแนกตามประเภทหน่วยงาน

ตัวแปร	ตัวแปรตาม: รายจ่ายบุคลากรต่อประชากร 1 คน				หมายเหตุ
	เทศบาลนคร	เทศบาลเมือง	เทศบาลตำบล	อบต.	
revenue per capita	0.2972	0.3646	0.2935	0.107	รายได้ อปท. ต่อ
	6.24	21.76	45.5	29.36	จำนวนประชากร
pop1000	-7.3278	-17.8647	-42.1614	-67.7307	ประชากร 1 พันคน
	-3.82	-3.76	-13.32	-45.78	
Density	0.1196	0.0848	0.1593	0.2433	ความหนาแน่น
	2.35	2.82	8.95	10.86	ของประชากร
region dummies					ดัมมี่ภูมิภาค
North	-61.1939	-91.0291	-181.6802	-70.1876	เหนือ
	-0.24	-0.44	-4.76	-5.18	
South	-567.5544	-275.6216	-45.1494	-169.8971	ใต้
	-2.19	-1.4	-0.96	-11.45	
East	-830.7159	-324.405	-143.6602	-98.7022	ตะวันออก
	-2.63	-1.46	-2.47	-4.77	
West	(empty)	-25.9909	-87.9207	-107.4613	ตะวันตก
		-0.09	-1.47	-5.31	
Central	-151.0335	-655.4924	-59.8315	19.2513	กลาง
	-0.32	-2.51	-0.97	0.93	
vicinities (bkk)	-875.3816	-597.8604	-166.9887	17.6429	ปริมณฑล
	-3.29	-2.42	-1.78	0.58	
constant term	646.2702	60.8039	224.3785	1367.3548	ค่าคงที่
	1.08	0.23	3.42	47.15	
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: b/t

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

4.6 สรุปท้ายบท

- การค้นคว้าที่ช่วยเสริมผลสรุปว่า “การประหยัดจากขนาด” โดยเน้นการวิเคราะห์โครงสร้างบุคลากร (ซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับการผลิตบริการสาธารณะท้องถิ่น) โดยประมวลข้อมูลอัตราค่าจ้างของเทศบาล และ อบต. ทุกแห่ง ตามหลักการบริหารบุคคล อบต. ปฏิบัติตามกรอบโครงสร้างอัตราค่าจ้าง ซึ่งสามารถระบุพนักงานท้องถิ่น (staff) ออกเป็น 2 กลุ่ม คือ ข้าราชการ (สะท้อนตามตำแหน่ง sg1... sg5) และ ลูกจ้างพนักงานประจำและชั่วคราว (st1, st2) ข้อสรุปในประการสำคัญ
- ถึงแม้ เทศบาล และ อบต. มีขนาดเล็ก แต่เมื่อจัดตั้งองค์กรมีความจำเป็นต้องว่าจ้างบุคลากรจำนวนหนึ่ง ซึ่งถือว่าเป็น “ปัจจัยคงที่” (fixed inputs) ด้วยเหตุนี้การใช้ทรัพยากรจึงอาจจะไม่คุ้มค่า หรืออีกนัยหนึ่งมิได้ใช้ประโยชน์เต็มที่ (ตัวอย่างเช่น จำนวน staff รวมกัน 30 คน สามารถให้บริการประชาชนขนาด 5-6 พันได้ อย่างมีประสิทธิภาพ-แต่เนื่องจากข้อจำกัดด้านประชากรหรือพื้นที่ ในพื้นที่นั้นมีประชากรเพียง 3 พันคน และขนาดพื้นที่เล็ก หมายถึง การไม่ประหยัดจากขนาด สะท้อนในตัวแปร staffpop1000 สูง และ capxstaff สูงเกินกว่าเกณฑ์มาตรฐาน)
- ผลการศึกษาตามแบบจำลองเศรษฐมิติสามารถคำนวณ marginal cost โดยสรุปคือ เมื่อเทศบาล หรือ อบต. ขนาดใหญ่ขึ้น เช่น เปลี่ยนแปลงจาก 3 พันคน กลายเป็น 5-6 พันคน แต่ว่า “ต้นทุนบุคลากร” เพิ่มขึ้นน้อย ด้วยเหตุนี้เมื่อคำนวณเส้นต้นทุนต่อหน่วย จะลดลงอย่างมีนัยสำคัญ งานวิจัยได้แสดงผลเชิงประจักษ์ (ในรูปภาพหรือค่าสัมประสิทธิ์) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีขนาดประชากรน้อยกว่า 5,000 คน (กรณี อบต.) “marginal cost” ของค่าจ้างบุคลากรมีแนวโน้มลดลงอย่างรวดเร็ว ด้วยเหตุนี้จึงอนุมานว่า หากมีมาตรการรวบรวมเทศบาล หรือ อบต. ที่มีพื้นที่ติดต่อกันและประชาชนเห็นด้วย (สมมติว่า สถานการณ์เดิมมี 2 หน่วยงานท้องถิ่นที่มีปจำนวนประชากร 3,000 คน และ 2,000 คนตามลำดับ) หลังการรวบรวม หน่วยงานสามารถประหยัดรายจ่ายค่าบุคลากรโดยวิธีการเลิกจ้าง “ลูกจ้างชั่วคราว” หรือโอนย้ายบุคลากรส่วนเกินไปยังพื้นที่อื่น ๆ ซึ่งขาดแคลนแรงงาน/เจ้าพนักงาน

บทที่ 5

คุณภาพของบริการสาธารณะของเทศบาลและ อบต. วิเคราะห์ผ่าน LPA

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยงานกำกับท้องถิ่น ได้ริเริ่มวัดผลการทำงานของเทศบาล และ อบต. ภายใต้โครงการวิจัยที่เรียกชื่อย่อว่า LPA (local performance assessment) เพื่อติดตามประเมินผลและส่งเสริมให้ อบต. เร่งรัดการจัดทำบริการสาธารณะที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล โดยสร้างดัชนีวัดการทำงานของท้องถิ่นซึ่งมีเนื้อหาครอบคลุมการบริหารและการจัดบริการสาธารณะแบ่งออกเป็น 4 ด้าน ดังจะกล่าวถึงต่อไปตีพิมพ์เผยแพร่ผลงานต่อสาธารณชน คณะวิจัยเห็นว่าเป็นข้อมูลสารสนเทศที่มีประโยชน์และสอดคล้องกับโจทย์วิจัย หลักการสำคัญคือเทศบาล และ อบต. ควรจะทำงานดีระดับผ่านเกณฑ์และการบริหารจัดการบนหลักประหยัด คุ่มค่าตามหลักอุดมคติ คะแนน LPA ของทุกหน่วยงานท้องถิ่นควรจะอยู่ในระดับ “ดีมาก” หรือ “ดี” หรืออย่างน้อยที่สุด “ผ่านเกณฑ์ขั้นต่ำ” เนื่องจากท้องถิ่นทำงานใกล้ชิดกับประชาชน ผู้บริหารและสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชน เข้าใจความต้องการของพลเมืองและสภาพปัญหาแต่ละพื้นที่ แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และผลิตบริการสาธารณะที่ตรงความต้องการ อย่างไรก็ตามในสภาพเป็นจริง เทศบาล และ อบต. มีจำนวนมากและทำงานภายใต้ข้อจำกัดแตกต่างกัน สภาพแวดล้อมต่างกัน ความสามารถของบุคลากร และงบประมาณต่างกัน อาจเป็นไปได้ว่าหน่วยงานท้องถิ่นจึงมีความเป็นไปได้ว่า คะแนน LPA แตกต่างกัน โจทย์วิจัยอีกข้อหนึ่งคือหากรวบรวมองค์กรเข้าด้วยกันซึ่งจะทำให้จำนวนประชากรและขนาดพื้นที่เพิ่มขึ้นทำให้คะแนน LPA เปลี่ยนแปลงในทางบวกหรือทางลบ

คณะวิจัยได้ประมวลคะแนน LPA ของหน่วยงานทั้งหมด (7,775 แห่ง) นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างกลุ่ม หมายถึง เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบลและ อบต. เปรียบเทียบระหว่างภูมิภาคและขนาดประชากร นำมาวิเคราะห์ด้วยแบบจำลองเศรษฐมิติโดยกำหนดให้ LPA เป็นตัวแปรตาม โดยมีข้อสันนิษฐานว่า LPA มีความสัมพันธ์กับตัวแปรต่าง ๆ ได้แก่ จำนวนประชากร ขนาดพื้นที่ รายได้ต่อหัว ตัวแปรดัมมีภูมิภาค โดยใช้เทคนิค robust regression พร้อมกับข้อสังเกตความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระและตัวแปรตาม

5.1 คำถามการวิจัยและข้อสันนิษฐาน

เทศบาล และ อบต. เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่หลักคือจัดบริการสาธารณะสนองความต้องการของประชาชนและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนในเขตพื้นที่รับผิดชอบโดยที่ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งของ

ประชาชนทำงานภายใต้การกำกับของหน่วยงานราชการส่วนกลาง²⁶ (วีระศักดิ์ เครือเทพและคณะ, 2560) ในแต่ละปีหน่วยงานท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะและได้รายงานข้อมูลให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแล นอกเหนือจากข้อมูลพื้นฐาน (จำนวนประชากร ขนาดพื้นที่ ความหนาแน่น) รายงานรายได้ - รายจ่าย ทรัพย์สินและหนี้สิน เงินสะสม อีกส่วนหนึ่งการทำกิจกรรมตามแผนพัฒนาซึ่งช่วยให้เข้าใจกิจกรรมที่เทศบาล อบต. ดำเนินการ การจัดสรรรายจ่ายแต่ละโครงการแต่ส่วนใหญ่มิได้วัดผลผลิต ผลลัพธ์ซึ่งเป็นเรื่องซับซ้อน ตามหลักการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (NPM, new public management) เน้นการประเมินผลลัพธ์ การประเมินความคุ้มค่าของกิจกรรมที่ดำเนินการและหลายประเทศได้พยายามปรับปรุงวิธีการทำงานของหน่วยงานภาครัฐตามหลัก result-based budgeting และรัฐบาลไทยได้รับแนวคิดมาไว้ในกฎหมายการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล

ตัวอย่างของการปรับตัวในราชการท้องถิ่นไทยที่พยายามสร้างดัชนีวัดประสิทธิภาพประสิทธิผลและบริการสาธารณะท้องถิ่นได้แก่ **หนึ่ง** โครงการให้รางวัลท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล (good governance award) ตั้งแต่ปี 2546 เป็นต้นมา สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกล.) สนับสนุนให้มีการวิจัยเพื่อประเมินผลการดำเนินงานโดยสร้างตัวชี้วัดจำนวนหลายสิบตัวเพื่อคัดกรองหน่วยงานที่สมัครเข้ารับรางวัลในขั้นต้น ต่อมาจัดส่งคณะกรรมการลงพื้นที่ ตรวจสอบและพูดคุยกับหน่วยงานท้องถิ่น บันทึกความคิดริเริ่มและนวัตกรรม สุดท้ายคือการประกาศให้รางวัลธรรมาภิบาลโดยมี เทศบาล อบต. และ อบจ. หลายสิบแห่งได้รับรางวัล **สอง** อนุกรรมการในคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ได้ทำงานค้นคว้ากำหนดค่ามาตรฐานบริการสาธารณะท้องถิ่นครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ตัวอย่าง เช่น ถนนภายในเทศบาล และ อบต. ควรจะมีมาตรฐานขั้นต่ำตามหลักวิศวกรรม มาตรฐานของตลาดสดด้านความสะอาด การอนามัยและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม มาตรฐานของไฟส่องสว่างในยามค่ำคืนในเขตเทศบาล เป็นต้น ทั้งนี้โดยคำนึงถึงความแตกต่างระหว่างเมือง/ชนบท และขนาดประชากร (เล็ก กลาง และใหญ่) **สาม** กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้จัดทำการประเมินผลการทำงานของ อปท. (LPA) เป็นประจำทุกปีเพื่อให้เกิดบรรยากาศการทำงานเชิงประกวด (yardstick competition) หมายถึง เทียบกับเกณฑ์มาตรฐานบริการสาธารณะท้องถิ่น

5.2 โครงการการประเมิน LPA

ในปี พ.ศ. 2549 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้เริ่มจัดทำระบบการติดตามประเมินผล อปท. เพื่อกำหนด “เกณฑ์มาตรฐาน” ของบริการสาธารณะและมอบอำนาจให้คณะประเมินชุดหนึ่งเรียกว่า Core Team กระจายอยู่ในทุกจังหวัดและแต่งตั้งบุคลากรจากหน่วยงานในจังหวัดนั้น ๆ ทำงานเป็นทีมทำ

²⁶ หน่วยงานราชการส่วนกลางที่ทำหน้าที่กำกับ-กำหนดเกณฑ์-และสนับสนุนท้องถิ่น นั้นความจริงมีหลากหลาย ตัวอย่างเช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ มีบทบาทการอนุมัติงบประมาณ การจัดทำโครงการ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน กำกับดูแล

หน้าที่ตรวจประเมินบริการสาธารณะตามตามหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนด ในเวลาต่อมาปี พ.ศ. 2558 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ปรับปรุงแนวทางการประเมินใหม่โดยใช้คำศัพท์ว่า การประเมินการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Performance Assessment) จำแนกหัวข้อการประเมินออกเป็น 4 ด้าน

ด้านที่ 1 ด้านการบริหารจัดการ (7 หัวข้อ ประกอบด้วย 34 ข้อคำถาม)

ด้านที่ 2 ด้านการบริหารงานบุคคลและกิจการสภา (2 หัวข้อ ประกอบด้วย 36 ข้อคำถาม)

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

ด้านที่ 4 ด้านการบริการสาธารณะ (17 หัวข้อการประเมิน)

หมายเหตุ รายละเอียดของดัชนีชี้วัดแสดงในภาคผนวก

วัตถุประสงค์ของโครงการ LPA ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น คือ ก) สร้างมาตรฐานของบริการสาธารณะท้องถิ่นให้เป็นที่ยอมรับและประชาชนรับทราบทั่วกัน ข) ผลักดันให้ท้องถิ่นแข่งขันการทำความดีผ่านบริการสาธารณะที่มีคุณภาพและการกระจายอย่างทั่วถึงทุกภูมิภาค ไม่ใช่การกระจุกตัวในเมืองใดเมืองหนึ่ง ค) การเผยแพร่ข้อมูลเสนอเทศให้สาธารณชนรับทราบ โดยแสดงเป็นดัชนีคือคะแนน LPA (คะแนนเต็ม 100) เพื่อส่งเสริม “บรรยากาศการแข่งขัน”

5.3 ข้อเสนอพื้นฐานการวิจัย

H1: ในสภาพอุดมคติ เทศบาล และ อบต. มีความตั้งใจทำงานอย่างเต็มที่ตามที่ฝ่ายบริหารได้แถลงนโยบายต่อสภาท้องถิ่นและการประกาศนโยบายให้ประชาชนโดยมีความเข้าใจสภาพปัญหาของแต่ละท้องถิ่น ดังนั้นคาดว่าผลการดำเนินงานจัดบริการสาธารณะของทุกหน่วยงานอยู่ในระดับดีมาก (คะแนน 85 หรือสูงกว่านั้น)

H2: ในสภาพความเป็นจริง เทศบาล และ อบต. แต่ละแห่งทำงานภายใต้สภาพแวดล้อมที่ต่างกันเชิงกายภาพ ความแตกต่างของฐานะการเงิน รายได้ และงบประมาณ ความสามารถของบุคลากรในแต่ละองค์กรจึงอาจเป็นไปได้ที่มีเทศบาล และ อบต. ไม่สามารถทำให้คะแนน LPA สูงเท่ากับเกณฑ์มาตรฐาน

H3: ขนาดประชากร เป็นตัวแปรหนึ่งซึ่งคาดว่าจะอาจมีความสัมพันธ์กับคะแนน LPA ถึงแม้ว่าจะเป็นเรื่องยากที่จะระบุทิศทางความสัมพันธ์ (ทางบวกหรือทางลบ) แต่อาจจะเป็นไปได้ว่า ท้องถิ่นที่จำนวนประชากรน้อย (รายได้และฐานะการเงินน้อยตามไปด้วย) มีความเสี่ยงที่จัดบริการสาธารณะไม่ครบถ้วนหรือการจัดกิจกรรม/บริการสาธารณะต่ำกว่าท้องถิ่นขนาดกลาง/ขนาดใหญ่ อย่างไรก็ตามนี้เป็นเพียงข้อสันนิษฐานที่จะต้องตรวจสอบด้วยหลักฐานเชิงประจักษ์

H4: รายได้ต่อประชากร (per capita revenue) อาจเป็นตัวแปรหนึ่งที่ส่งผลต่อการทำงานของเทศบาล และ อบต. เนื่องจากการจัดบริการสาธารณะหรือจัดกิจกรรม จำเป็นต้องอาศัยงบประมาณทั้งสิ้น อนึ่ง บริการสาธารณะบางประเภทใช้เงินทุนสูง (เช่น การจัดเก็บขยะ บริการดับเพลิง โรงเรียนหรือศูนย์สุขภาพ) ภายใต้อำนาจด้านการเงินและสถานที่ เทศบาล และ อบต. บางหน่วยงานไม่สามารถจัดบริการสาธารณะบางประเภทที่ต้นทุนสูง อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างรายได้ต่อประชากรกับ LPA อาจจะมีได้เป็น “เส้นตรง” และอาจจะเป็นลักษณะ “เส้นโค้ง” กล่าวคือรายได้มีความสำคัญในขั้นต้นเท่านั้น เมื่อรายได้เกินกว่าระดับหนึ่ง (threshold level) การเพิ่มขึ้นของรายได้อาจจะไม่ส่งผลต่อคะแนน LPA

5.4 การศึกษาเชิงประจักษ์

แหล่งข้อมูล โครงการวิจัยได้ประมวลข้อมูล LPA ทั้ง 4 มิติของเทศบาลและ อบต. ทั่วประเทศ จำนวน 7,775 หน่วยร่วมกับข้อมูลอื่น ๆ กล่าวคือ ก) ข้อมูลพื้นฐานของเทศบาล และ อบต. ได้แก่ จำนวนประชากร ขนาดพื้นที่ ความหนาแน่นของประชากร ฯลฯ ข) ข้อมูลรายได้และการจัดสรรรายจ่ายจำแนกตามหมวดต่างๆ ค) ข้อมูลบุคลากรหมายถึงจำนวนข้าราชการและลูกจ้างพนักงาน ง) คะแนน LPA ซึ่งคณะวิจัยได้รับความอนุเคราะห์จากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น มอบข้อมูลให้ทีมวิจัย หมายถึงค่าสถิติในปีงบประมาณ 2559

การวิเคราะห์เปรียบเทียบ (comparative analysis)

การกระจายของคะแนน LPA โดยใช้สถิติเปอร์เซ็นต์ไทล์ (percentile) ซึ่งเปรียบเทียบระหว่างประเภทหน่วยงาน ในตารางที่ 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

ลำดับต่อมาเปรียบเทียบการกระจายของคะแนน LPA ของเทศบาลทั้ง 3 ประเภท จำแนกตามภูมิภาค ในตารางที่ 5.2 พบมีข้อสังเกตคือ คะแนน LPA โดยเฉลี่ยของเทศบาลทั้ง 3 ประเภทในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และปริมณฑลกรุงเทพฯ มีค่าพิสัย (range) อยู่ระหว่าง 77-79 คะแนน ในขณะที่ภาคใต้ ภาคตะวันออก และภาคตะวันตกและภาคกลาง มีค่าเฉลี่ยคะแนน LPA อยู่ในช่วงพิสัย 73-75 คะแนน

ตารางที่ 5.1 ค่าสถิติพรรณนาและการกระจายตัวของคะแนน LPA จำแนกตามประเภทท้องถิ่น

ประเภท	N	Mean	รวม เทศบาล และ อบต.				
			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: การวิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อปท. ปี พ.ศ. 2559 โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

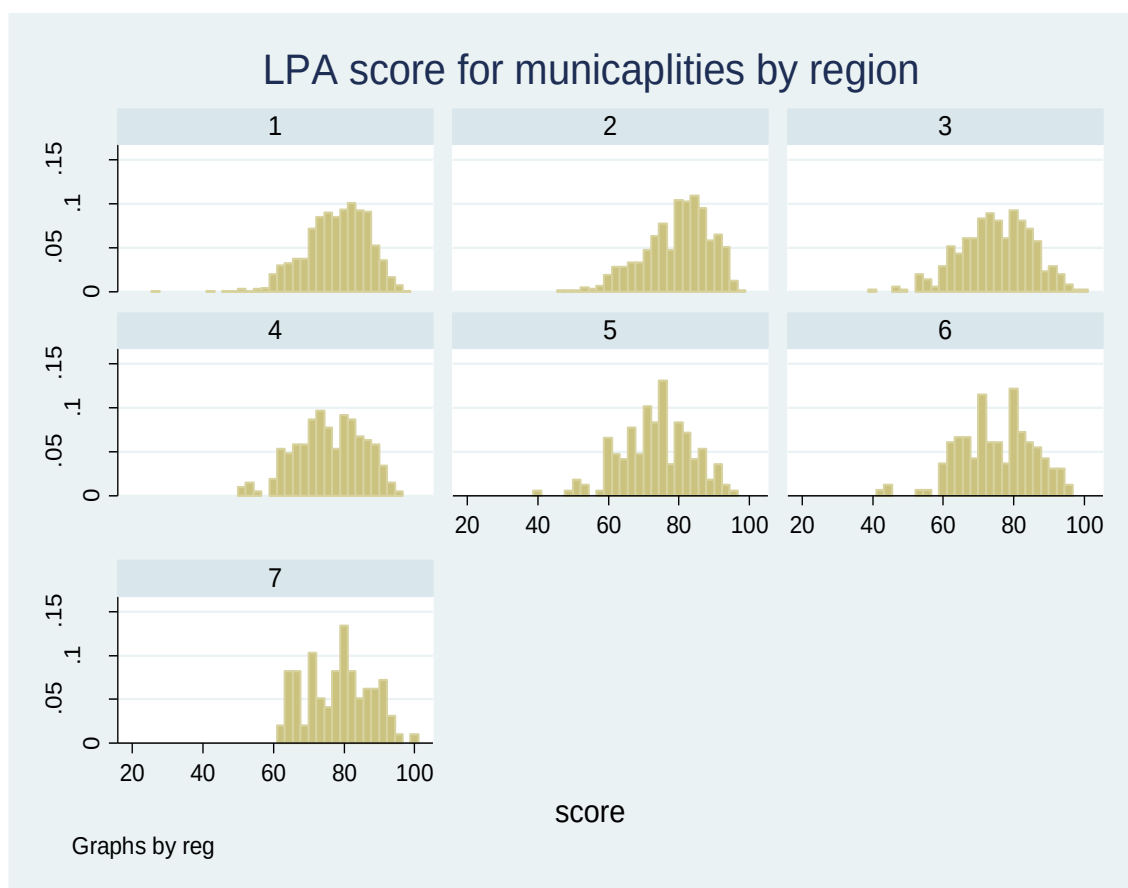
ตารางที่ 5.2 คะแนน LPA ของเทศบาลทั้งสามประเภท เปรียบเทียบระหว่างภูมิภาค

ภูมิภาค	N	mean	เทศบาล				
			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: การวิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อปท. ปี พ.ศ. 2559 โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ในรูปภาพที่ 5.1 แสดงการกระจายข้อมูลค่าคะแนน LPA ของเทศบาลทั้ง 3 ประเภท จำแนกตามภูมิภาคทั้ง 7 ภูมิภาคให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งพบว่า การกระจุกตัวของค่าคะแนนของเทศบาลส่วนใหญ่อยู่ในช่วง 70 - 80 คะแนน นอกจากนี้ยังมีเทศบาลบางแห่งที่มีคะแนน LPA ต่ำกว่า 30 คะแนน

รูปภาพที่ 5.1 กราฟแท่งแสดงคะแนน LPA ในกลุ่มเทศบาล จำแนกตามภูมิภาค



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

หมายเหตุ รหัสภูมิภาค 1=ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 2=ภาคเหนือ 3=ภาคใต้ 4=ภาคตะวันออก

5=ภาคตะวันตก 6=ภาคกลาง 7=ปริมณฑลกรุงเทพ

สำหรับการเปรียบเทียบการกระจายของคะแนน LPA ของ อบต. จำแนกตามภูมิภาค ในตารางที่ 5.3 มีข้อสังเกตว่า ภาคเหนือ ปริมณฑลกรุงเทพ 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: การวิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อบท. ปี พ.ศ. 2559 โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

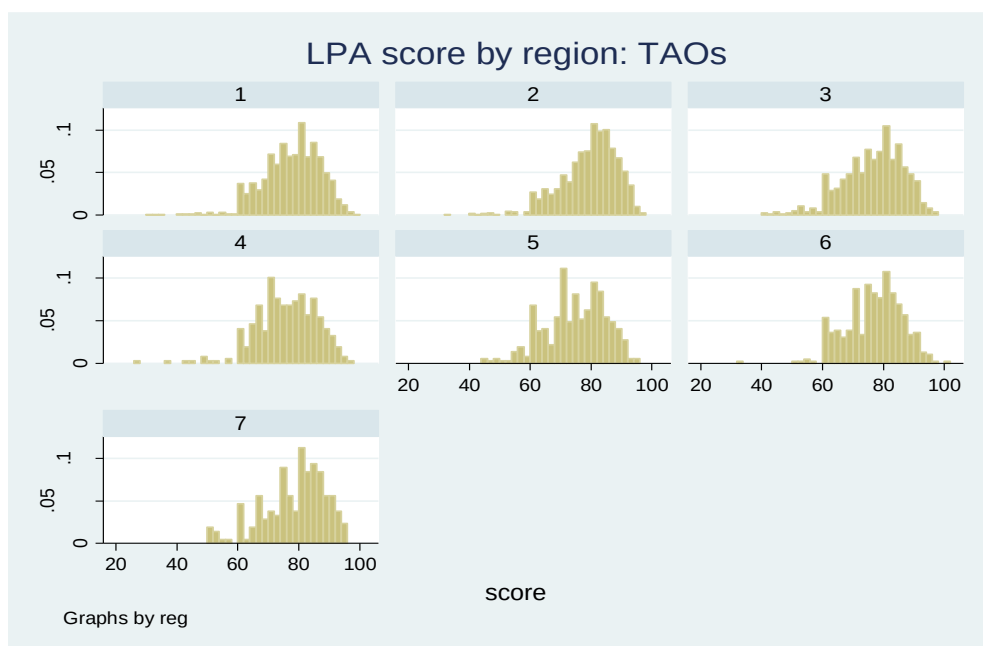
ในรูปภาพที่ 5.2 แสดงการกระจายข้อมูลคะแนน LPA ของ อบต. จำแนกตามภูมิภาคทั้ง 7 ภูมิภาคให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งพบว่า การกระจุกตัวของค่าคะแนนของเทศบาลส่วนใหญ่จะอยู่ในช่วง 60-70 คะแนน และมีลักษณะการกระจายของข้อมูลที่มากกว่าของเทศบาล นอกจากนี้ยังมีเทศบาลบางแห่งที่มีคะแนน LPA ต่ำกว่า 30 คะแนน เช่น ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ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

คณะผู้วิจัยได้นำคะแนน 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” หมายถึง ต่ำกว่า 60 คะแนน

ข้อสังเกตคือ ก) คะแนนของเทศบาล และ อบต. ส่วนใหญ่อยู่ในช่วงพิสัย 70-89 คะแนน หมายถึงกลุ่มที่ 3 และ 4 ถือว่า “ดีมาก” คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 72 ของหน่วยงานทั้งหมด ข) เทศบาล และอบต. ที่มีคะแนน LPA เกิน 90 ขึ้นไปซึ่งถือว่า “โดดเด่น” มีจำนวน 603 แห่งคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 8 ค) ร้อยละ 20 ของเทศบาล และ อบต. มีคะแนน LPA ต่ำกว่า 70 ซึ่งจัดเป็นกลุ่มพอใช้และต่ำกว่าเกณฑ์

ตารางที่ 5.5 แสดงการกระจายตามภูมิภาคของ อบท. ที่ได้รับการประเมิน “โดดเด่น” จำนวน 603 แห่ง ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 7.8

รูปภาพที่ 5.2 กราฟแท่งแสดงคะแนน LPA ของ อบต. จำแนกตามภูมิภาค



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

หมายเหตุ รหัสภูมิภาค 1=ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 2=ภาคเหนือ 3=ภาคใต้ 4=ภาคตะวันออก

5=ภาคตะวันตก 6=ภาคกลาง 7=ปริมณฑลกรุงเทพ

ตารางที่ 5.4 การจำแนก LPA ออกเป็นสี่กลุ่ม

คะแนน LPA เทศบาล และ อบต.			
กลุ่ม	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: การวิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อบต. ปี พ.ศ. 2559 โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ตารางที่ 5.5 อปท. 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: การวิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อปท. ปี พ.ศ. 2559 โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

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) ตัวแปรดัมมีภูมิภาคโดยเริ่มต้นนั้นสันนิษฐานว่าคะแนน LPA น่าจะมีความแตกต่างกันเนื่องจากปัจจัยทางสังคมและวัฒนธรรม โดยกำหนดให้ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นค่าอ้างอิง (ค่าสัมประสิทธิ์ = 0) ผลที่ได้จากค่าสัมประสิทธิ์ของดัมมี สรุปได้ว่าภาคเหนือมีแนวโน้มจะได้รับคะแนน LPA สูงกว่าภาคอื่นๆ ตามมาคือภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยสันนิษฐานอาจจะสะท้อนวัฒนธรรมและค่านิยมของคนเหนือที่วิถีชีวิตเรียบง่ายพอใจสภาพที่เป็นอยู่และความเข้าใจฝ่ายบริหาร สำหรับภาคใต้-ภาคตะวันออก-ภาคตะวันตกนั้นคะแนน LPA มีแนวโน้มต่ำกว่าภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งไม่ชัดเจนว่ามีเหตุผลอย่างไร ในขั้นนี้เพียงสันนิษฐานว่าวิถีชีวิตแบบเมืองมีสัดส่วนสูงกว่า การเข้าร่วมกิจกรรมกับท้องถิ่นน้อยกว่าซึ่งอาจจะเป็นมูลเหตุจูงใจให้

การจัดกิจกรรม/บริการสาธารณะท้องถิ่น ทำได้น้อยกว่าและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมที่จัดต่ำกว่าภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

จากผลการทดสอบ มีคำถามชวนคิดว่า หนึ่ง รายได้ต่อหัว—มีนัยสำคัญต่อคะแนน LPA หรือไม่ ได้ข้อสรุปสองแนวทาง กรณีแรก อบต. และ เทศบาลตำบล ยืนยันว่า รายได้ต่อหัวมีนัยสำคัญต่อคะแนน ทั้งนี้เพราะรายได้ต่อหัวของ อบต. และ เทศบาลตำบล ค่อนข้างจำกัด ดังนั้นการที่ท้องถิ่นได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้น ย่อมหมายถึงโอกาสการจัดทำบริการสาธารณะเพิ่มขึ้น และส่งผลทางบวกต่อคะแนน LPA ในกรณี เทศบาลนครและเทศบาลเมือง เป็นหน่วยงานที่มีระดับรายได้ต่อหัวสูงอยู่แล้ว การเปลี่ยนแปลงของรายได้ จึงมิได้ส่งผลต่อคะแนน LPA อย่างมีนัยสำคัญ สอง การเปรียบเทียบระหว่างภูมิภาค พบหลักฐานว่า ภาคเหนือ-ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ-และปริมณฑลกรุงเทพ ได้รับการประเมินคะแนน LPA สูงกว่าโดยเปรียบเทียบกับภาคใต้-ภาคตะวันออก-ภาคตะวันตก ทั้งนี้ภายใต้เงื่อนไขปัจจัยอื่น ๆ คงที่ เหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น ผู้วิจัยเสนอความคิดเห็นว่าอาจเกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมท้องถิ่นภาคเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือที่วิถีชีวิตที่ไม่เร่งรีบ ประชาชนมีเวลาเข้าร่วมกิจกรรมที่เทศบาลและ อบต. ดำเนินการ และมีการมองสังคมในแง่ดีมากกว่าเชิงวิจารณ์หรือติติง อย่างไรก็ตามข้อเสนอดังกล่าวถือเป็นข้อเสนอความเห็นมากกว่าเป็นบทสรุป โดยควรมีการสืบค้นต่อและอาจจะใช้วิธีการเชิงคุณภาพในการศึกษา

ตารางที่ 5.7 เป็นการทดสอบความสัมพันธ์ของตัวแปรอื่น ๆ ที่มีต่อคะแนน LPA โดยพบว่า จำนวนประชากรส่งผลในทางบวกกับคะแนน LPA ในทุกรูปแบบการปกครองท้องถิ่น ขณะที่ รายรับต่อหัว และพื้นที่ ส่งผลต่อคะแนน LPA ในรูปแบบที่ต่างกันไป โดยารับต่อหัว ส่งผลในทางบวกกรณีเทศบาล ตำบล และอบต. ขณะที่ส่งผลทางลบในเทศบาลนครและเทศบาลเมือง สำหรับปัจจัยพื้นที่พบว่า ขนาดพื้นที่ ส่งผลในทางลบกับคะแนน LPA ในกรณี เทศบาลนคร และอบต. แต่กลับส่งผลทางบวกในกรณี เทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล และเมื่อทดสอบความแตกต่างทางภูมิภาคแล้วพบว่า โดยภาพรวมแล้ว ภาคเหนือมีแนวโน้มที่จะมีคะแนนโดยเฉลี่ยสูงกว่าภาคอื่น ๆ ในทุกรูปแบบการปกครองท้องถิ่น

ตารางที่ 5.6 สถิติรายได้-ประชากร-พนักงาน-และขนาดพื้นที่ เปรียบเทียบตามประเภท

ประเภท	ความถี่	รายได้ต่อหัว	ประชากร	พนักงาน	พนักงานต่อประชากร	พื้นที่
		บาทต่อคน	คน	คน	คนต่อพันคน	ตร.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: การวิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อบท. ปี พ.ศ. 2559 โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

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: การวิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อบท. ปี พ.ศ. 2559 โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

5.5 อภิปรายผล

จากผลการศึกษาข้างต้นมีข้อสังเกตที่ขอนำมาอภิปรายคือ การยืนยันข้อสันนิษฐานที่ว่าท้องถิ่นขนาดใหญ่มีโอกาสได้รับการประเมินคะแนน LPA สูงกว่า เนื่องจาก อบต. ขนาดใหญ่สามารถจัดบริการสาธารณะได้ครบถ้วน มีการจัดทำกิจกรรมทำได้บ่อยครั้งและมีประชาชนมาใช้บริการจำนวนมาก 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)	<u>เทศบาล</u>		<u>อบต.</u>	
	LPA max=100	บุคลากรต่อประชากรพันคน	LPA max=100	บุคลากรต่อประชากรพันคน
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: การวิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อบต. ปี พ.ศ. 2559 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ข้อพิจารณาเชิงนโยบาย ประการแรก ควรจัดให้มีการประเมินคุณภาพบริการสาธารณะของท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องทุกปี ทุกหน่วยงาน โดยเสนอว่าหากจะเป็นการที่กรมส่งเสริมการปกครองส่วน

ท้องถิ่นร่วมมือกับมหาวิทยาลัยในภูมิภาคซึ่งอยู่ใกล้ชิดประชาชน สามารถทำวิจัยภาคสนามได้สะดวกและประหยัดค่าใช้จ่าย ประการที่สอง คณะ LPA ควรจะเป็นส่วนหนึ่งในการประเมินท้องถิ่นเพื่อได้รับรางวัลการจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลซึ่งคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาลปีละ 200 ล้านบาทต่อปี เพื่อบันทึกการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่นและนวัตกรรมท้องถิ่นพร้อมข้อสังเกตในมิติคุณภาพ ประการที่สาม การจัดทำดัชนีวัด “มาตรฐานบริการสาธารณะ” (standard of local public services) เป็นสิ่งที่ควรสนับสนุน ทำนองเดียวกับการมีมาตรฐานสินค้าอุตสาหกรรมหรือสินค้าการเกษตรที่ปลอดภัย โดยหน่วยงานของรัฐให้การรับรองมาตรฐาน ประการที่สี่ ควรสื่อสารให้ประชาชนรับทราบผลประเมิน LPA โดยอาจจะแจกแจงข้อมูลรายจังหวัด (ตามความสนใจของประชาชน เข้าใจได้ง่าย และจำนวนไม่มากเกินไป) โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาจจัดทำเอกสารสิ่งพิมพ์ ระบุหน่วยงานท้องถิ่นโดดเด่นภายในจังหวัด บันทึกจุดเด่นหรือจุดแข็งขององค์กร อันเป็นต้นเหตุให้ได้รับการประเมินสูง ประการที่สี่ ปัจจุบันมีการประกวดการทำงานขององค์กรภาครัฐในระดับนานาชาติโดยดำเนินการเป็นประจำทุกปี โดยที่หน่วยงานของรัฐบาลไทยที่ได้รับการคัดเลือก (และผ่านการอบรมระยะสั้น) มีประสบการณ์เข้าประกวดและได้รับรางวัล กรณีที่น่าชื่นชมคือเทศบาลเขาพระงาม จังหวัดลพบุรี ได้รับรางวัลที่สองในการประกวดปี 2559 ที่ประเทศเนเธอร์แลนด์ นอกจากนี้ หน่วยงานส่วนกลางที่เกี่ยวข้องอาจจะจัดโปรแกรมการอบรมเชิงปฏิบัติการ เพื่อแนะนำให้อปท. เข้าใจเกณฑ์และขั้นตอนการประกวด การสร้างเอกสารประชาสัมพันธ์และสิ่งตีพิมพ์เป็นภาษาสากล (ภาษาอังกฤษ) เพื่อการสื่อสาร แม้ว่าจะมีค่าใช้จ่ายตามสมควรแต่น่าจะเป็นประสบการณ์ใหม่ที่คุ้มค่าของท้องถิ่นไทยเพราะผลลัพธ์ของการจัดบริการสาธารณะที่ดีช่วยส่งเสริมคุณภาพชีวิตประชาชนได้อย่างยั่งยืน และเป็นการยกระดับการทำงานของท้องถิ่นนับร้อยนับพันแห่งภายใต้เงื่อนไข “แข่งขันการทำความดี”

สรุปท้ายบท

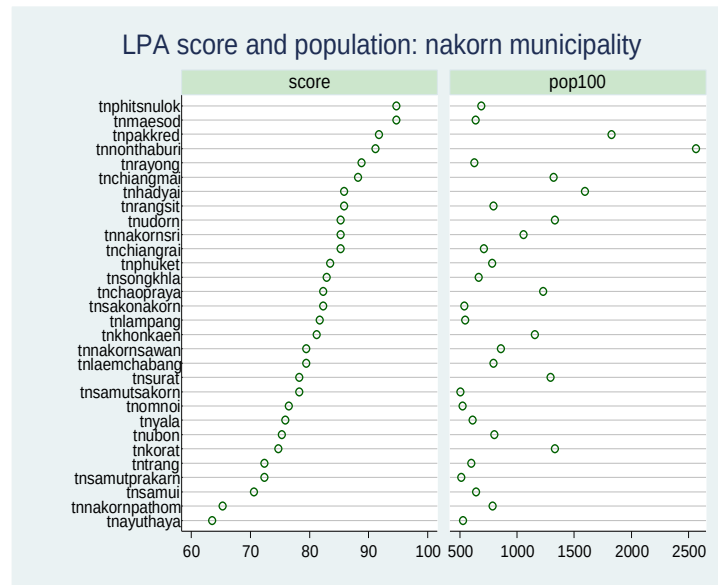
คุณภาพการจัดบริการสาธารณะ ถือว่ามีความสำคัญและเป็นหัวข้อที่จะต้องคำนึงถึงและสัมพันธ์กับนโยบายควมรวมท้องถิ่นขนาดเล็กเข้าด้วยกัน กล่าวคือ ไม่ควรพิจารณาเฉพาะประสิทธิภาพและต้นทุนต่อหน่วยที่ลดลงเท่านั้น แต่ควรคำนึงผลกระทบเชิงคุณภาพของบริการสาธารณะด้วย ในบทนี้คณะวิจัยได้นำผลสำรวจของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (LPA=local performance assessment) มาใช้ในฐานะตัวบ่งชี้คุณภาพบริการสาธารณะ (ทั้งนี้ภายใต้ข้อจำกัด เนื่องจาก LPA อาจจะไม่แม่นยำ 100% แต่ว่าเป็นดัชนีที่น่าเชื่อถือที่สุดในสภาพปัจจุบัน) คณะวิจัยสืบค้นปฏิสัมพันธ์ระหว่างขนาดท้องถิ่น (scale of local governance) กับคะแนน LPA ผลการศึกษาเชิงประจักษ์สรุปได้ว่า ก) หน่วยงานท้องถิ่นขนาดใหญ่มีแนวโน้มได้รับการประเมิน LPA สูงกว่าขนาดเล็ก-อาจเป็นเพราะว่า องค์กรขนาดใหญ่สามารถจัดบริการได้ครบถ้วน และจัดกิจกรรมได้เป็นประจำ โดยประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในขณะที่ อปท. ขนาดเล็กมากมักจะไม่สามารถให้บริการสาธารณะอย่างครบถ้วน การจัดกิจกรรมไม่สม่ำเสมอ ประชาชน

เข้าร่วมกิจกรรมน้อย ข) ข้อจำกัดด้านการเงินใน เทศบาล หรือ อบต. ขนาดเล็ก หรือการที่มีจำนวนพนักงานน้อยหรือด้อยประสิทธิภาพทำงาน²⁷ ทำให้ “ความสามารถ” (capability) ขององค์กรต่ำกว่ามาตรฐาน ค) การเปรียบเทียบคะแนน LPA พบว่า มีความแตกต่างระหว่างภูมิภาค (สะท้อนใน regional dummy) โดยพบว่าคะแนน LPA ในภาคเหนือและภาคอีสาน มีแนวโน้มสูงกว่า LPA ในภาคอื่น—โดยกำหนดให้ปัจจัยอื่นๆที่ คณะวิจัยไม่สามารถระบุสาเหตุที่แท้จริงได้—แต่สันนิษฐานว่าอาจจะเกี่ยวข้องกับปัจจัยทางสังคมและวัฒนธรรมของคนเหนือและอีสาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชุมชนชนบทที่ใกล้ชิดกับฝ่ายการเมืองท้องถิ่นหรือข้าราชการประจำ ดังนั้นมีความรู้สึกใกล้ชิดหรือการประเมินความพึงพอใจสูงเมื่อในขณะที่เทศบาล และ อบต. ในภูมิภาคอื่นมีความเป็นเมืองสูงกว่า การให้เวลาร่วมกิจกรรมของหน่วยงานท้องถิ่นน้อยกว่า อย่างไรก็ตามการตีความเช่นนี้ถือว่าเป็นขั้นต้นเท่านั้น ควรจะมีงานวิจัยเชิงลึกต่อไป อนึ่ง คณะวิจัยหวังว่า ผลประเมิน LPA จะดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ในอนาคตนักวิจัยอาจจะตั้งเป็นประเด็นว่า คะแนน LPA ไม่มีความแตกต่างกันระหว่างภูมิภาค (null hypothesis) อาจจะให้มุมมองใหม่เกี่ยวกับการทำงานของท้องถิ่นและปฏิสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับองค์กรท้องถิ่นในมิติเชิงสังคมและวัฒนธรรม ง) นโยบายควมรวมท้องถิ่นให้มีขนาดใหญ่ขึ้นน่าจะเป็นผลดีต่อคุณภาพบริการสาธารณะ ทั้งนี้เป็นการอนุมานจากคะแนน LPA

²⁷ อายุการทำงาน และตำแหน่งของข้าราชการ/พนักงานใน เทศบาลตำบล และ อบต. น้อยกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับเทศบาลเมือง เทศบาลนคร

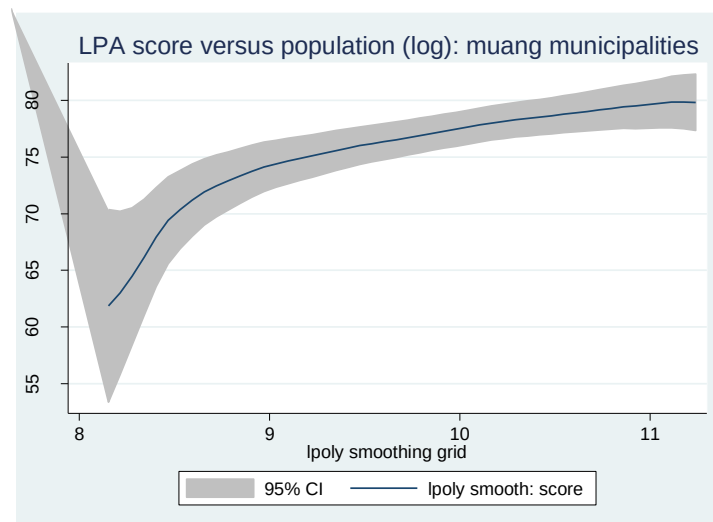
ภาคผนวก บทที่ 5

ภาพที่ 5.3 คะแนน LPA และขนาดประชากร เทศบาลนคร



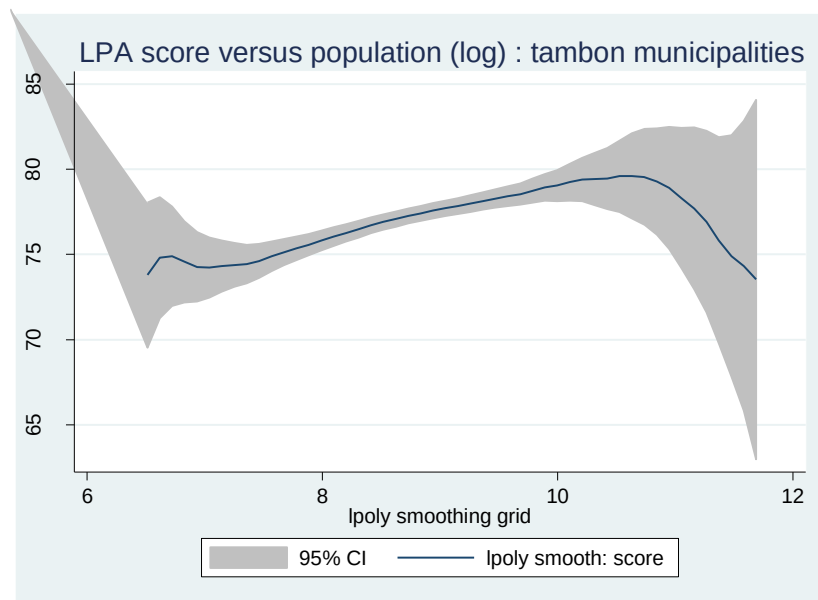
ที่มา: การวิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อปท. ปี พ.ศ. 2559 โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ภาพที่ 5.4 คะแนน LPA และขนาดประชากร เทศบาลเมือง



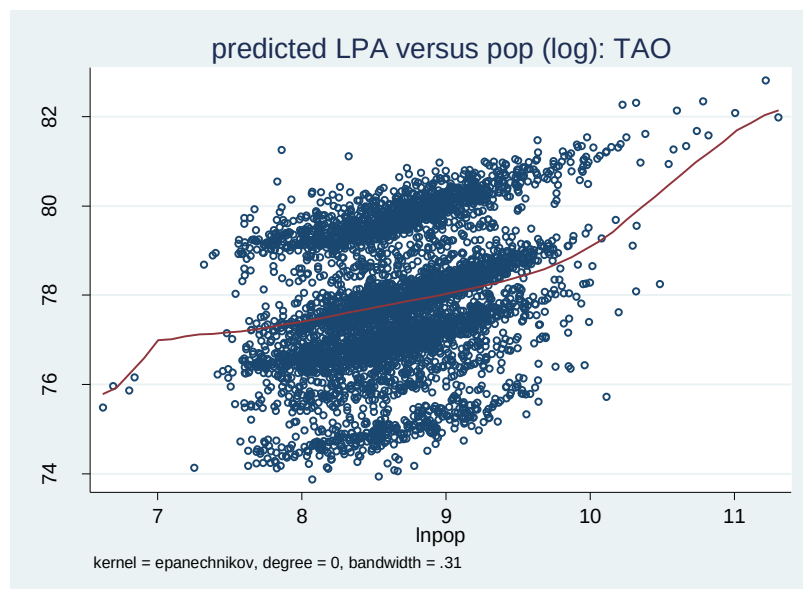
ที่มา: การวิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อปท. ปี พ.ศ. 2559 โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ภาพที่ 5.5 คะแนน LPA และขนาดประชากร เทศบาลตำบล



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

ภาพที่ 5.6 คะแนน LPA และขนาดประชากร อบต.



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

ตารางที่ 5.9 รายละเอียดของดัชนีชี้วัดแบบประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ประจำปี 2558

ด้านที่ 1 การบริหารจัดการ	ด้านที่ 2 การบริหารงานบุคคลและกิจการสภาท้องถิ่น	ด้านที่ 3 การบริหารงานการเงินและการคลัง	ด้านที่ 4 การบริการสาธารณะ
- การบริหารภารกิจเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน - การบริหารงานเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น - การประเมินผลการปฏิบัติงาน - การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน - การบริหารการจัดการการปรับปรุงภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น - การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน - การบริหารภารกิจอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ	- การบริหารงานบุคคล - การดำเนินกิจการของสภาท้องถิ่น	- การจัดทำงบประมาณและการพัสดุ - การจัดเก็บรายได้ - การบริหารงานการเงินและบัญชี (การบริหารรายจ่าย / การจัดทำบัญชีและรายงานการเงิน) - บำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น - การตรวจสอบภายใน	- ด้านถนน ทางเดินและทางเท้า - ด้านไฟฟ้าสาธารณะ - ด้านระบบระบายน้ำ - ด้านน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค - ด้านการพัฒนาเด็กและเยาวชน - ด้านการส่งเสริมกีฬา - ด้านการส่งเสริมผู้สูงอายุ - ด้านการส่งเสริมผู้ด้อยโอกาส - ด้านงานสาธารณสุข - ด้านการส่งเสริมการพัฒนาสตรี - ด้านการส่งเสริมอาชีพ - ด้านการป้องกันบรรเทาสาธารณภัย - ด้านการส่งเสริมศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่น - ด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยว - ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม - ด้านการศึกษา

บทที่ 6

นโยบายการควมรวมท้องถิ่นขนาดเล็ก

สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) ได้รับมอบอำนาจจากรัฐบาล คสช. ให้จัดทำข้อเสนอแนวทางการปฏิรูปประเทศ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินและปฏิรูปองค์กรปกครองท้องถิ่น สรุปข้อเสนอการปฏิรูปท้องถิ่นของ สปท. คือ หนึ่งในขั้นตอนต้นเป็นกรสมควรที่จะยกฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ให้เป็นเทศบาล ทั้งหมด โดยเหตุผลว่า สอดคล้องกับวิธีปฏิบัติในสากล นิยมเรียกัฐบาลท้องถิ่นว่าหมายถึง “เทศบาล” (municipality) โดยไม่ระบุสถานที่ตั้งว่าเป็นเมืองหรือชนบท อาจจะเรียกชื่อต่างกันตามขนาด เช่น metro municipality ในกรณีเป็นหน่วยงานในเมืองใหญ่ สปท. ตระหนักว่ามีความเหลื่อมล้ำในภาคปฏิบัติ เนื่องจากการจำแนก “เทศบาล” และ “อบต.” (หมายเหตุ จากการสัมภาษณ์สมาชิกสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ²⁸) ตัวอย่างเช่น ก) เทศบาล สามารถกู้ยืมจากสถาบันการเงินเพื่อการลงทุนได้ แต่กลับไม่มีระเบียบให้อบต. กู้ยืมเพื่อการลงทุน ซึ่งในสภาพความเป็นจริง - อบต. มีความจำเป็นต้องกู้ยืมเพื่อการพัฒนาไม่แตกต่างจากเทศบาล อนึ่ง แม้ว่า อบต. ส่วนใหญ่มีฐานะการเงินน้อย แต่ไม่เป็นจริงเสมอไป อบต. จำนวนหนึ่งมีฐานะการคลังมั่นคงและความสามารถที่จะกู้ยืมเพื่อการลงทุนได้ แต่ถูกห้ามโดยระเบียบมิให้กู้ยืม ข) เงินอุดหนุนต่อหัวที่จัดสรรให้ อบต. และ เทศบาลแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งมองได้ว่า “ไม่เป็นธรรม” ต่อประชาชนในชนบท ซึ่งได้รับการวิจารณ์ว่าเงินอุดหนุนของรัฐบาลมีอคติเอื้อคนเมือง และไม่เป็นธรรมกับคนชนบท (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ, 2557)²⁹ ขอยกสถิติประกอบ ในปีงบประมาณ 2559 เทศบาลได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเฉลี่ย 4,253 บาทต่อคน เปรียบเทียบกับ อบต. โดยเฉลี่ยทั่วประเทศได้รับเงินอุดหนุน 3,241 บาทต่อคน ซึ่งสะท้อนความไม่เป็นธรรม (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์และคณะ, 2557)

ข้อเสนอประการที่สอง เทศบาลขนาดเล็กควรเข้าสู่กระบวนการควมรวม โดย สปท. เสนอว่าหลักเกณฑ์ขั้นต้นว่า จำนวนประชากรน้อยกว่า 7 พันคน หรือ ฐานะการเงินต่ำกว่าเกณฑ์ (วัดจากรายได้ที่ไม่รวมเงินอุดหนุนน้อยกว่า 20 ล้านบาท) สมควรเข้าสู่กระบวนการควมรวมเนื่องจากพิจารณาแล้วเห็นว่าขนาดเล็กเกินไปมีความอ่อนแอทางการเงิน การบริหารที่ไม่คุ้มค่า รายจ่ายหลังจากหักต้นทุนคงที่และค่าจ้างเงินเดือน ไม่เพียงพอสำหรับการจัดบริการสาธารณะ ผลลัพธ์ตามมาก็คือ ประชาชนในพื้นที่ขนาดเล็กไม่ได้รับบริการสาธารณะอย่างครบถ้วน หรือคุณภาพบริการสาธารณะต่ำกว่ามาตรฐาน ทำให้คุณภาพชีวิต

²⁸ นายศานิตย์ นาคสุขศรี อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดสระแก้ว และ อดีตกรรมการสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ สัมภาษณ์ 31 สิงหาคม 2561

²⁹ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, พิชิต รัชตพิบูลภพ, ดารุณี พุ่มแก้ว และ พิชิตชัย กิ่งพวง. (2557). การคลังท้องถิ่น: การขยายฐานรายได้และลดความเหลื่อมล้ำ. กรุงเทพมหานคร: พี.เอ.ลีฟวิ่งจำกัด.

ประชาชนแตกต่างกัน อนึ่ง จากการประเมิน LPA (ดังวิเคราะห์ในบทที่ 5) เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กมีแนวโน้มได้รับคะแนน LPA ต่ำกว่าท้องถิ่นขนาดใหญ่

แนวทางการควบรวมตามที่ สปท. เสนออาจจะเรียกว่าเป็นหลักการเบื้องต้นจำเป็นต้องนำมาไตร่ตรองและทบทวน โดยพบว่ามีความประเด็นที่จะเพิ่มเติมบางประการ ประการแรก จากประสบการณ์ควบรวมของหลายประเทศ พบว่ารัฐบาลมีทางเลือกใช้ 2 แนวทาง หนึ่ง มาตรการควบรวมท้องถิ่นโดยบังคับ (compulsory local amalgamation) และ มาตรการควบรวมโดยสมัครใจ (voluntary local amalgamation) จากการค้นคว้าเอกสารวิจัยในต่างประเทศพบว่า มีหลายประเทศใช้แนวทางแรก โดย Wallace and Dollery (2018)³⁰ ระบุว่า การควบรวมท้องถิ่นในหลายมลรัฐของออสเตรเลียเป็นการดำเนินการภาคบังคับ ยกเว้นกรณีรัฐออสเตรเลียตะวันตก นอกจากนี้ระบุว่า forced municipal merger นำมาใช้ในหลายประเทศ ได้แก่เบลเยียม แคนาดา เยอรมนี อิสราเอล ญี่ปุ่น สวีเดน และสวิสเซอร์แลนด์

“ 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 utilized by policy makers in numerous countries, including Belgium, Canada, Denmark, Germany, Israel, Japan, Sweden and Switzerland (De Peuter et al., 201; Dollery and Robotti, 2008; Koike, 2010; Sancton, 2000; Saarimaa and Tukiainen, 2015)

จากการประเมินสถานการณ์โดยคณะวิจัย เข้าใจว่าโอกาสของการปฏิรูปท้องถิ่นโดยการควบรวมภาคบังคับเป็นไปได้ยาก รัฐธรรมนูญไทยได้ระบุหลักการปกครองท้องถิ่นหรือความต้องการการยกฐานะของท้องถิ่นโดยใช้คำว่า “โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชน” นอกจากนี้ยังสังเกตว่า ภายหลังจากการที่สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศสลายตัวตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มีผลบังคับใช้ แรงผลักดันของการควบรวมท้องถิ่นขนาดเล็กจึงลดลง หน่วยงานอื่นๆที่เกี่ยวข้องไม่ได้ผลักดันต่อจากสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) ดังนั้นแนวทางที่น่าจะเป็นไปได้มากกว่าคือ มาตรการควบรวมโดยสมัครใจ โดยรัฐบาลอาจจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อสนับสนุนให้เกิดการควบรวมท้องถิ่นขนาดเล็ก

ข้อเสนอที่เจาะจง มาตรการเงินอุดหนุน อาจกำหนดในช่วงเวลา 3 ปี เริ่มตั้งแต่องค์กรปกครองท้องถิ่นแสดงเจตนาเข้ากระบวนการควบรวม ผ่านขั้นตอนต่างๆ ได้แก่ สภาเทศบาล การให้ประชาชนแสดงเจตนารมณ์ การนำเสนอต่ออำเภอ จังหวัด และกระทรวงมหาดไทย ก่อนประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งขั้นตอนดังกล่าวอาจจะใช้เวลา 2-3 ปี อนึ่งในช่วงแห่งการเปลี่ยนผ่าน จะมีค่าใช้จ่ายและต้นทุนหลายด้าน เช่น การรณรงค์และประชาสัมพันธ์ การลงประชามติหรือสอบถามเจตนารมณ์ของประชาชน

³⁰ Andrea Wallace and Brian Dollery 2018 “Merging big and small: a cautionary tale from Barbara,” *Australasian Journal of Regional Studies*, Vol. 24, No. 1, 2018

การปรับปรุงทะเบียนทรัพย์สิน การปรับปรุงแผนที่ภาษีเมื่อ 2-3 หน่วยงานรวมกัน ค่าใช้จ่ายการปรับปรุงอาคารหรือศูนย์บริการ ฯลฯ

6.1 ทบทวนกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ (public policy process)

วิชานโยบายสาธารณะ (public policy studies) เป็นสาขาหนึ่งของรัฐประศาสนศาสตร์ ที่ให้ความสำคัญกับ กระบวนการนโยบาย (policy process) หมายถึง การตั้งคำถามว่า นโยบายเกิดมาได้อย่างไร? มีเหตุผลอย่างไร? เกี่ยวกับสถาบันหรือองค์กรใด โดยอธิบายมีขั้นตอนหรือกระบวนการของนโยบายสาธารณะ **ขั้นตอนแรก** การดำเนินนโยบาย (policy identification) หมายถึง การได้ตรองเหตุผลของนโยบาย ซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อเสนอการปฏิรูปหรือการเปลี่ยนแปลงใหญ่ในองค์กร โดยมีทฤษฎีหรือกรอบความคิดหลัก เช่น การพิจารณา “ประโยชน์” “ต้นทุน” ความคุ้มค่าของการเปลี่ยนแปลง ในบริบทนี้หมายถึง การรวบรวมองค์ประกอบที่ก่อให้เกิดอย่างน้อยสองแห่งเข้าด้วยกัน **ขั้นตอนที่สอง** การทำให้นโยบายนั้นเป็นที่รับรู้อย่างกว้างขวาง (policy agenda) ซึ่งหมายถึงการนำมาเป็นข้อพิจารณาของสังคม เปิดโอกาสให้แสดงความเห็น (เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย) ก่อนจะประกาศเป็นนโยบาย เป็นกฎหมาย หรือเป็นระเบียบใหม่ ตรงกับคำศัพท์ว่า policy agenda **ขั้นตอนที่สาม** การนำนโยบาย/มาตรการไปปฏิบัติ (policy implementation) **ขั้นตอนที่สี่** การประเมินผลของนโยบายหรือการเปลี่ยนแปลง (policy evaluation)

การรวบรวมท้องถิ่นกลายเป็น policy agenda โดยความริเริ่มของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) มีบทบาทสำคัญที่ทำให้ “มาตรการรวบรวมท้องถิ่นขนาดเล็ก” น่าจะเกิดผลดีต่อส่วนรวมมากกว่า ทั้งนี้ยอมรับว่า การเปลี่ยนแปลงย่อมมีฝ่ายเห็นด้วยและคัดค้าน อย่างไรก็ตามมีเหตุผลที่อธิบายต่อสาธารณชนได้ กล่าวคือ ก) เทศบาล และ อบต. ขนาดเล็กไม่สามารถดำเนินการจัดบริการสาธารณะได้ครบถ้วน ข) ต้นทุนการจัดบริการสูง ไม่มีประสิทธิภาพ ค) คุณภาพของบริการสาธารณะ ต่ำกว่าเทศบาล และ อบต. ขนาดใหญ่ วัดได้จากคะแนน LPA ซึ่งท้องถิ่นขนาดเล็กมีแนวโน้มได้คะแนนต่ำกว่าขนาดกลางหรือขนาดใหญ่ ง) ภาระทางการคลังของรัฐบาลในการจัดสรรเงินอุดหนุนต่อหัวในท้องถิ่นขนาดเล็ก สูงมาก

การวิจัยได้พิจารณาข้อเสนอ สปท. มาเป็นประเด็นการวิเคราะห์ โดยอิงหลักการว่า การตัดสินใจรวบรวมควรดำเนินการโดยสมัครใจ โดยอิงหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ และการสร้างความเข้าใจ/การยอมรับในส่วนของการข้าราชการ/ลูกจ้าง และประชาชน พร้อมกับเสนอแบบจำลอง “ความเสี่ยงที่จะถูกควมรวม” และใช้หลักฐานเชิงประจักษ์ ก่อนอื่นจำเป็นต้องกำหนดนิยาม เหตุผลสี่ประการที่ควรควมรวม (4 rationales for amalgamation) เรียกว่า R1, R2, R3, R4 ดังจะขยายความต่อไป

จุดอ่อนของหน่วยงานท้องถิ่นขนาดเล็ก ในมุมมองความเสี่ยง จำแนกออกเป็น 4 มิติ ได้แก่ 1) ด้านผลประเมินการทำงานจากค่า local performance assessment score หรือค่า LPA 2) ด้านเงิน

อุดหนุนที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลต่อจำนวนประชากร (grant per capita) 3) ด้านรายจ่ายบุคลากรต่อจำนวนประชากร (capxstaff) และ 4) ด้านจำนวนบุคลากรต่อจำนวนประชากร 1,000 คน (staff/pop1000) ซึ่งข้อสันนิษฐานในการวิเคราะห์หมี 4 ประการ (R1–R4) ดังต่อไปนี้

6.2 ข้อสันนิษฐานการวิจัย

R1: อบท. ที่มีผลประเมินการทำงาน (LPA = local performance assessment) ต่ำกว่าเกณฑ์ มีเหตุผลที่ดีที่สมควรควรรวม

Local Performance Assessment Score หรือ LPA เป็นการประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น มีคะแนนสูงสุด (max) คือ 100 คะแนน จากข้อมูลในตารางที่ 6.1 แสดงให้เห็นถึงสถิติเกี่ยวกับค่า LPA ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำแนกเป็นรายประเภท ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาลนคร (ทน.) เทศบาลเมือง (ทม.) และเทศบาลตำบล (ทต.) ซึ่งโดยภาพรวมแล้วคะแนนเฉลี่ย (mean) ของ LPA มีค่าเท่ากับ 77.40 คะแนน ส่วนค่ามัธยฐาน (median) มีค่าเท่ากับ 78.24 คะแนน ทั้งนี้คณะผู้วิจัยได้กำหนดคะแนน LPA เท่ากับ 75 คะแนนเป็นค่าอ้างอิง กล่าวคือหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดที่ได้คะแนน LPA ต่ำกว่า 75 คะแนน ถือว่ามีผลการดำเนินงานที่ต่ำกว่าเกณฑ์

เมื่อพิจารณาค่าต่ำสุด (min) ในตารางที่ 6.1 พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 4 ประเภทมีคะแนน LPA ต่ำกว่าเกณฑ์ที่ 75 คะแนน และยืนยันได้จากการกระจายข้อมูลคะแนน LPA โดยจำแนกตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรายประเภท ซึ่งผลดังภาพที่ 6.1

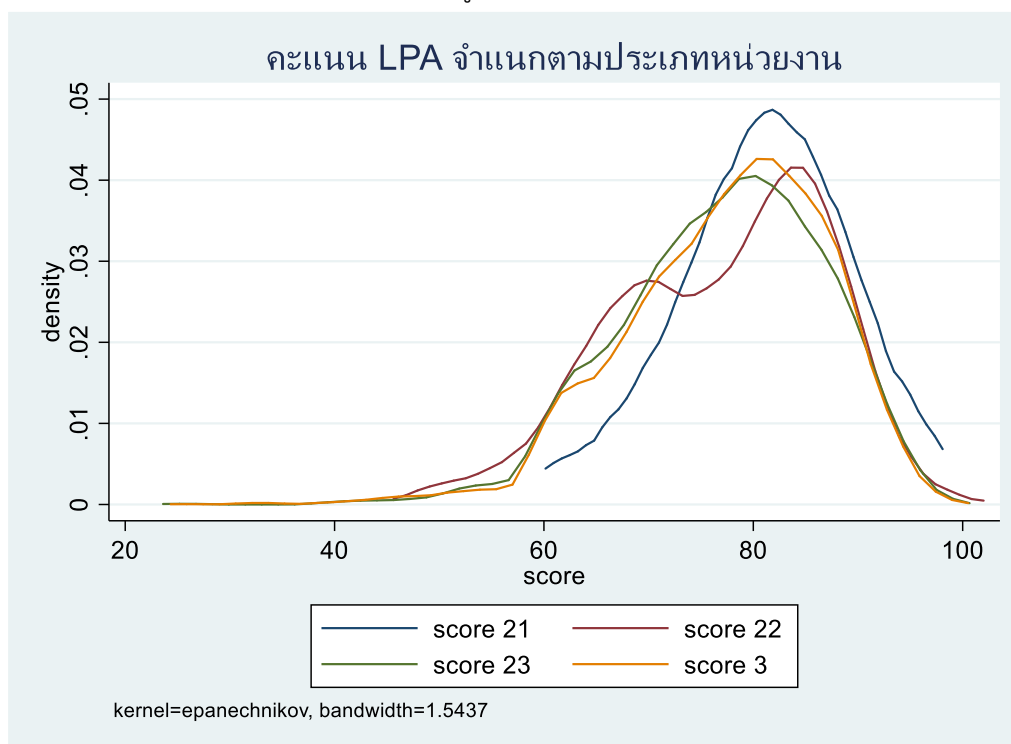
การกระจายของข้อมูลในภาพที่ 6.1 แสดงให้เห็นว่า โดยส่วนมากแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีค่าคะแนน LPA ตามมาตรฐานที่ 75 คะแนน และมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกส่วนหนึ่งที่มีคะแนน LPA ต่ำกว่า 75 คะแนน จึงถือได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีความเสี่ยงในมิติที่ 1 จากการที่มีผลการประเมินผลดำเนินงานที่ต่ำกว่ามาตรฐาน

ตารางที่ 6.1 สถิติเกี่ยวกับคะแนน LPA ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำแนกเป็นรายประเภท

ประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	จำนวน (แห่ง)	ค่าเฉลี่ย (mean)	ค่ามัธยฐาน (median)	ค่าต่ำสุด (min)	ค่าสูงสุด (max)
องค์การบริหารส่วนตำบล	5,333	77.5146	78.82	25.88	100.00
เทศบาลนคร	30	81.0973	82.06	63.53	94.71
เทศบาลเมือง	177	77.0234	79.41	48.82	98.82
เทศบาลตำบล	2,233	77.0910	77.65	25.45	98.82
โดยรวม	7,773	77.3955	78.24	25.45	100.00

ที่มา: การวิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูล อบท. ปี พ. 2559 โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ภาพที่ 6.1 การกระจายของข้อมูลคะแนน LPA จำแนกตามประเภท อปท



หมายเหตุ: 21=เทศบาลนคร 22=เทศบาลเมือง 23=เทศบาลตำบล 3=อบต

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

R2: หน่วยงานท้องถิ่นที่พึ่งเงินอุดหนุนต่อหัวสูงกว่าเกณฑ์ เป็นการสมควรที่จะควบรวม

เงินอุดหนุนที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลต่อจำนวนประชากร (grant per capita) เป็นการนำจำนวนเงินในหมวดเงินอุดหนุนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งได้รับการจัดสรรมาจากรัฐบาลส่วนกลาง แล้วหารด้วยจำนวนประชากรในพื้นที่ ซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่ได้รับเงินอุดหนุนต่อจำนวนประชากรในจำนวนที่สูงย่อมสะท้อนให้เห็นถึงการเป็นภาระทางการคลังที่สูงของรัฐบาลหรือแสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนั้นมีความสามารถในการพึ่งพาตนเองทางการคลัง (self-finance) ที่ต่ำ โดยข้อมูลเงินอุดหนุนที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลต่อจำนวนประชากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรวมมีค่าเฉลี่ยแต่ละ 3,558.80 บาทต่อคนดังตารางที่ 6.2 ที่แสดงข้อมูลเกี่ยวกับสถิติเกี่ยวกับเงินอุดหนุนต่อจำนวนประชากร จำแนกตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้ทำการกำหนดเงินอุดหนุนที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลต่อจำนวนประชากร (grant per capita) ที่เกินกว่า 4 พันบาทต่อคนต่อปีถือว่าเป็นหน่วยงานที่ทำให้รัฐบาลมีภาระการอุดหนุนสูง เนื่องจากค่าอ้างอิง 4 พันบาทต่อคนนั้นสูงกว่าค่าเฉลี่ย (mean) ไปแล้วร้อยละ 12.398

จากตารางที่ 6.2 พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 4 ประเภทในบางแห่งต่างมีเงินอุดหนุนต่อจำนวนประชากรสูงกว่าค่าอ้างอิงที่ 4,000 บาทต่อคน โดยพิจารณาจากค่าสูงสุดหรือค่า max เช่นเดียวกับการกระจายของข้อมูลในภาพที่ 6.2

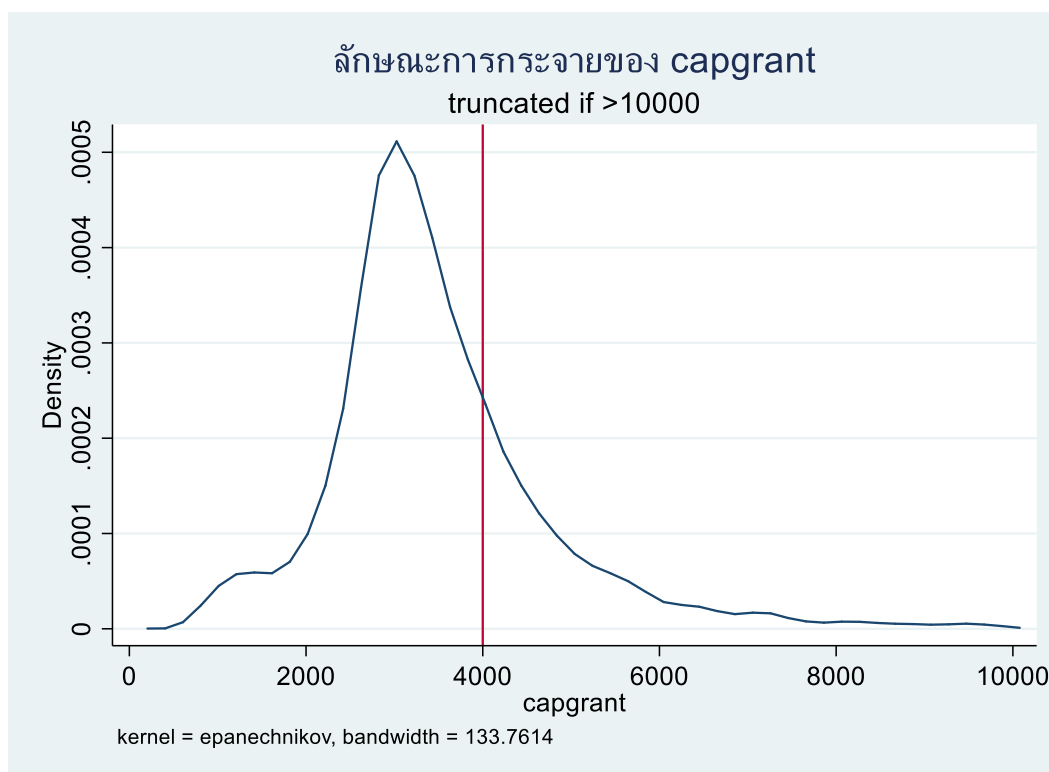
จากลักษณะของการกระจายข้อมูลเกี่ยวกับเงินอุดหนุนต่อจำนวนประชากรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพที่ 6.2 พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนมากได้รับเงินอุดหนุนต่อจำนวนประชากรตามค่าอ้างอิงที่ไม่เกิน 4,000 บาทต่อคน แต่ในขณะที่ส่วนที่เหลือจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับเงินอุดหนุนต่อจำนวนประชากรเกินค่าอ้างอิง จึงถือได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเสี่ยงในมิติที่ 2 จากการได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลต่อจำนวนประชากรที่สูงเกินไป

ตารางที่ 6.2 สถิติเกี่ยวกับเงินอุดหนุนต่อจำนวนประชากร จำแนกตามประเภทของ อบท.

ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	จำนวน (แห่ง)	ค่าเฉลี่ย (mean)	ค่ามัธยฐาน (median)	ค่าต่ำสุด (min)	ค่าสูงสุด (max)
องค์การบริหารส่วนตำบล	5,333	3,240.94	3,118.87	338.45	18,380.95
เทศบาลนคร	30	4,740.49	5,083.63	1,600.01	7,163.80
เทศบาลเมือง	177	5,521.25	4,366.47	1,200.92	15,002.85
เทศบาลตำบล	2,233	4,145.78	3,767.96	698.54	38,481.93
โดยรวม	7,773	3,558.80	3,269.31	338.45	38,481.93

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

ภาพที่ 6.2 การกระจายของข้อมูลเงินอุดหนุนต่อจำนวนประชากร



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

R3: หน่วยงานท้องถิ่นขนาดเล็ก และมีรายจ่ายบุคลากรเกินกว่าค่ามาตรฐาน เป็นการสมควรที่จะควบรวม

รายจ่ายบุคลากรต่อจำนวนประชากร (capxstaff) เป็นการนำค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับเงินเดือน ค่าจ้าง และค่าตอบแทนของบุคลากรที่ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาหารด้วยจำนวนประชากรในพื้นที่ ซึ่งหากรายจ่ายบุคลากรต่อจำนวนประชากรสูงมากอาจสะท้อนได้ว่า ไม่เกิดความคุ้มค่าในการจ้างบุคลากรในการให้บริการประชาชน 1 คน หรืออาจเป็นผลมาจากการที่ท้องถิ่นนั้นมีประชากรในพื้นที่น้อย รวมทั้งอาจสะท้อนได้ถึงภารกิจที่งบประมาณมีภาระรายจ่ายประจำที่สูง (เนื่องจากรายจ่ายเกี่ยวกับเงินเดือน ค่าจ้างและค่าตอบแทนจัดเป็นรายจ่ายประจำที่ทุกองค์กรต้องจ่ายให้กับพนักงานหรือลูกจ้าง) ย่อมมีผลทำให้มีงบประมาณสำหรับการลงทุนในการพัฒนาองค์กรหรือท้องถิ่นที่ต่ำลง สำหรับข้อมูลเกี่ยวกับใน ปีงบประมาณ 2559 นั้นรายจ่ายบุคลากรต่อจำนวนประชากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมมีค่าเฉลี่ย (mean) แห่งละ 1,921.92 บาทต่อคน ดังในตารางที่ 6.3 ทั้งนี้คณะผู้วิจัยได้เลือกรายจ่ายบุคลากรต่อประชากรที่เกินกว่า 2,500 บาทต่อคนต่อปีเป็นค่าอ้างอิง เนื่องจากมีค่าสูงเกินกว่าค่าเฉลี่ยไปร้อยละ 30 กล่าวคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายจ่ายบุคลากรเกินค่าอ้างอิงมีความเสี่ยงที่จะถูกควบรวม

จากตารางที่ 6.3 พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 4 ประเภทในบางแห่งต่างมีรายจ่ายบุคลากรต่อจำนวนประชากรสูงกว่าค่าอ้างอิงที่ 2,500 บาทต่อคน โดยพิจารณาจากค่าสูงสุดหรือค่า max เช่นเดียวกับการกระจายของข้อมูลในภาพที่ 6.3

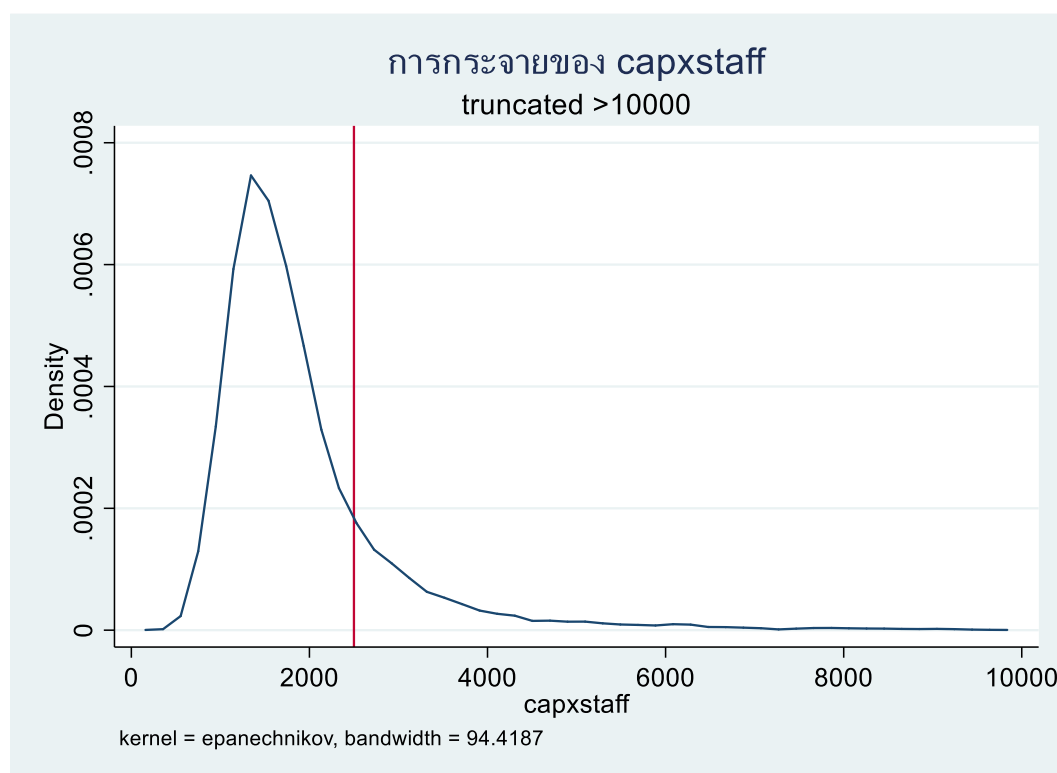
จากลักษณะของการกระจายข้อมูลเกี่ยวกับรายจ่ายบุคลากรต่อจำนวนประชากรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพที่ 6.3 พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนมากมีรายจ่ายต่อจำนวนประชากรตามค่าอ้างอิงที่ไม่เกิน 2,500 บาทต่อคน แต่ในขณะที่อีกบางส่วนจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับเงินอุดหนุนต่อจำนวนประชากรเกินค่าอ้างอิง จึงถือได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีความเสี่ยงในมิติที่ 3 จากการมีรายจ่ายบุคลากรต่อจำนวนประชากรที่สูงเกินไป

ตารางที่ 6.3 สถิติเกี่ยวกับรายจ่ายบุคลากรต่อจำนวนประชากร

ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	จำนวน (แห่ง)	ค่าเฉลี่ย (mean)	ค่ามัธยฐาน (median)	ค่าต่ำสุด (min)	ค่าสูงสุด (max)
องค์การบริหารส่วนตำบล	5,333	1,613.46	1,513.71	253.14	9,411.32
เทศบาลนคร	30	3,289.71	3,492.45	1,049.16	4,734.09
เทศบาลเมือง	177	3,691.28	3,062.88	762.91	10,688.31
เทศบาลตำบล	2,233	2,499.32	2,051.04	507.98	22,321.29
โดยรวม	7,773	1,921.92	1,639.99	253.14	22,321.29

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

ภาพที่ 6.3 การกระจายของรายจ่ายบุคลากรต่อจำนวนประชากร (capxstaff)



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

**R4: หน่วยงานท้องถิ่นที่ใช้ทรัพยากรไม่คุ้มค่า (บุคลากรต่อประชากรสูงเกินเกณฑ์) สมควร
ควรรวม**

จำนวนบุคลากรต่อจำนวนประชากร 1,000 คน (staff/pop1000) สะท้อนการใช้ปัจจัยนำเข้าว่ามีประสิทธิภาพมากหรือน้อย จากสถิติในปีงบประมาณ 2559 จำนวนบุคลากรต่อจำนวนประชากร 1,000 คน (staff/pop1000) โดยเฉลี่ย ค่าเท่ากับ 6.3 คนต่อจำนวนประชากร 1,000 คน

ดังแสดงในตารางที่ 6.4 ทั้งนี้คณะผู้วิจัยได้กำหนดค่าอ้างอิงเกี่ยวกับจำนวนบุคลากรต่อจำนวนประชากร 1,000 คนไว้ว่า หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนบุคลากรต่อจำนวนประชากร 1,000 คนมากกว่า 10 คน ถือว่าสูงกว่าเกณฑ์มาตรฐาน เป็นเหตุผลหนึ่งที่ต้องรวม เมื่อพิจารณาค่าสูงสุด (max) เกี่ยวกับจำนวนบุคลากรต่อจำนวนประชากร 1,000 คนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากตารางที่ 6.4 พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 4 ประเภทต่างมีจำนวนบุคลากรต่อจำนวนประชากร 1,000 คนเกินกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่ 10 คนทั้งสิ้น ซึ่งสามารถยืนยันได้จากภาพที่ 6.4 ที่แสดงถึงการกระจายข้อมูลจำนวนบุคลากรต่อจำนวนประชากร 1,000 คนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

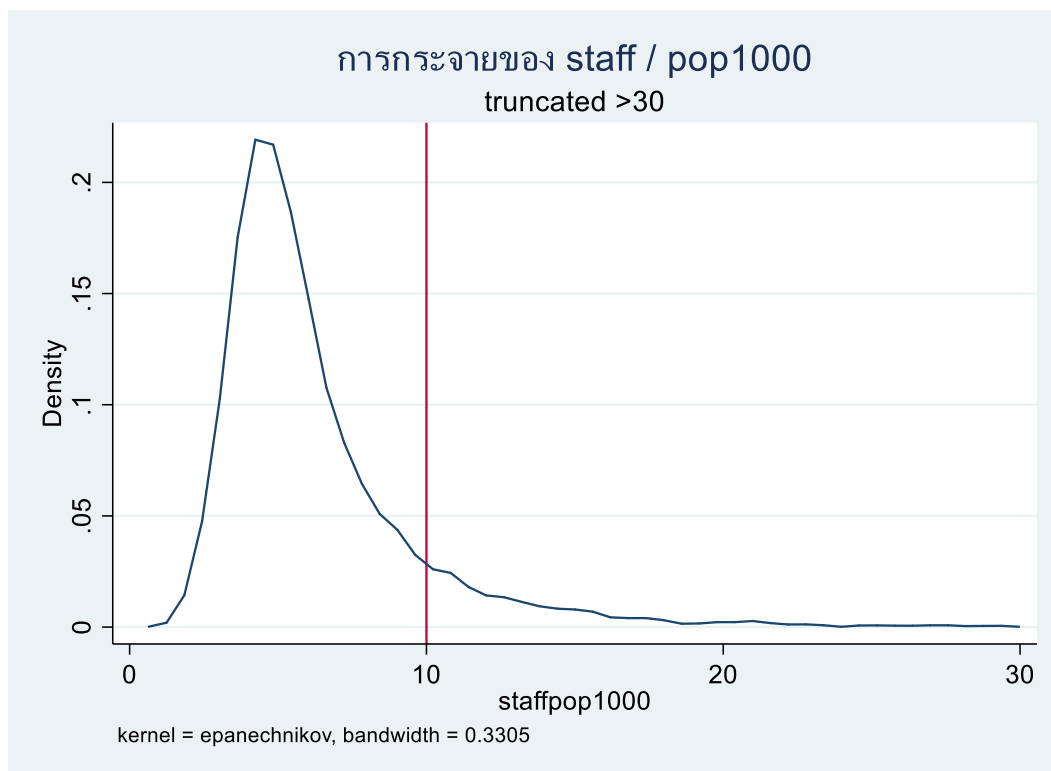
จากภาพที่ 6.4 พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มีจำนวนบุคลากรต่อจำนวนประชากร 1,000 คนตามค่ามาตรฐานที่ตั้งไว้ (ไม่เกิน 10 คน) และมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกบางส่วนที่มีจำนวนบุคลากรต่อจำนวนประชากร 1,000 คน มากกว่า 10 คน ซึ่งมากกว่าค่ามาตรฐานที่ตั้งไว้ จึงถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีความเสี่ยงในมิติที่ 4 จากการมีจำนวนบุคลากรต่อจำนวนประชากร 1,000 คนมากกว่า 10 คน

ตารางที่ 6.4 สถิติจำนวนบุคลากรต่อจำนวนประชากรพันคน (staffpop1000)

ประเภทขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	จำนวน (แห่ง)	ค่าเฉลี่ย (mean)	ค่ามัธยฐาน (median)	ค่าต่ำสุด (min)	ค่าสูงสุด (max)
องค์การบริหารส่วนตำบล	5,333	5.20	4.83	0.98	48.11
เทศบาลนคร	30	9.82	9.87	2.37	16.79
เทศบาลเมือง	177	9.69	8.80	2.39	27.60
เทศบาลตำบล	2,233	8.54	7.09	2.07	53.70
โดยรวม	7,773	6.28	5.30	0.98	53.70

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

ภาพที่ 6.4 การกระจายของบุคลากรต่อจำนวนประชากรพันคน (staffpop1000 distribution)



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

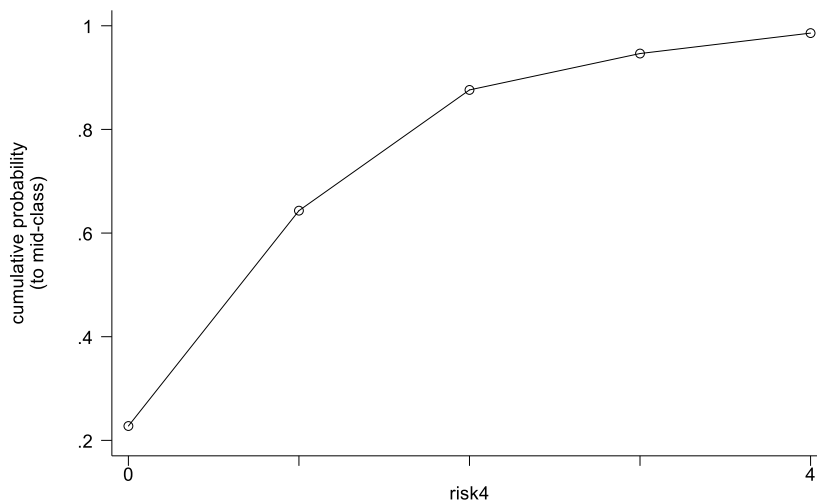
6.3 ผลการศึกษาเชิงประจักษ์

คณะวิจัยได้สร้างตัวแปรตามมี สะท้อนเหตุผล 4 ประการที่ควรควมรวม เรียกว่า 4 rationales = $R1 + R2 + R3 + R4$ สามารถแจกแจง ได้ดังนี้

- ร้อยละ 37.6 มีเหตุผลที่ควรควมรวมอย่างน้อย 1 มิติ
- ร้อยละ 9 มีเหตุผลที่ดีที่จะควมรวม 2 มิติ
- ร้อยละ 5 มีเหตุผลที่ดีที่จะควมรวม 3 มิติ
- ร้อยละ 2.8 มีเหตุผลสนับสนุน 4 ข้อที่ควรควมรวม

การแจกแจงดังกล่าวแสดงดังภาพที่ 6.5 ซึ่งแสดงถึงระดับความสัมพันธ์ของลำดับ (ordinal ranking) ที่สะท้อนการควมรวม ซึ่งโอกาสในการมีความเสี่ยงที่จะถูกควมมีการเพิ่มขึ้นในลักษณะลดน้อยถอยลง กล่าวคือ มิติของความเสี่ยงที่เกิดขึ้นในมิติแรก ๆ จะทำให้มีโอกาสที่จะถูกควมรวมสูงขึ้น มากกว่าระดับความเสี่ยงที่เพิ่มขึ้นในมิติช่วงหลัง ๆ โดยได้มีข้อสังเกตว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเสี่ยงอย่างน้อย 3 มิติสมควรที่จะเข้าสู่กระบวนการควมรวม หรือรัฐบาลควรมีการกวดขันการดำเนินงานองค์กรเหล่านั้นให้มากขึ้น

ภาพที่ 6.5 Ordinal plot ของเหตุผลสมควรควบรวม



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

การวิจัยได้ทำการวิเคราะห์แบบจำลอง multivariate probit เพื่อค้นหาปัจจัยที่ลด และเพิ่มความเสี่ยงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีเกณฑ์ที่ควรมีการควบรวม โดยการสร้างสมการความเสี่ยง 4 สมการ ดังนี้

- 1) R1 เหตุผลที่ควรควบรวมจากมิติ ค่าคะแนน LPA ต่ำกว่าเกณฑ์
- 2) R2 เหตุผลสมควรที่จะควบรวมจากมุมมองการจัดสรรเงินอุดหนุนให้ท้องถิ่นและภาระทางงบประมาณของรัฐบาล
- 3) R3 เหตุผลสมควรที่จะควบรวมจากตัวแปรรายจ่ายบุคลากรต่อจำนวนประชากร
- 4) R4 เหตุผลสมควรที่จะควบรวม จากตัวแปรการใช้ปัจจัยนำเข้าสูง (บุคลากรต่อประชากรพันคน)

ตารางที่ 6.5 แบบจำลอง multivariate probit ที่สัมพันธ์กับ R1-R4

ตัวแปร	ค่าสัมประสิทธิ์ถดถอย (coefficient)	Standard error	z	P> z	หมายเหตุ
(1) rationale 1					
pop1000	-0.008415	0.004289	-1.96	0.05	จำนวนประชากร (1000 คน)
Area	-0.000366	0.00016	-2.28	0.023	ขนาดพื้นที่
Caprev	1.48E-05	5.94E-06	2.5	0.013	รายรับต่อจำนวนประชากร
Staff	0.000224	0.00049	0.46	0.647	จำนวนบุคลากร
Constant	-0.368978	0.05438	-6.79	0	ค่าคงที่
(2) rationale 2					
Pop1000	-0.120721	0.006289	-19.2	0	จำนวนประชากร (1000 คน)
Area	-0.00065	0.000201	-3.23	0.001	ขนาดพื้นที่
Ownrev	-0.003254	0.001694	-1.92	0.055	รายได้ที่ อปท. จัดเก็บได้
sharetax	0.028652	0.001677	17.09	0	ภาษีที่ อปท. ได้รับจัดสรรจากรัฐบาล
constant	-0.42144	0.025315	-16.65	0	ค่าคงที่
(3) rationale 3					
Pop1000	0.006088	0.002365	2.57	0.01	จำนวนประชากร (1000 คน)
Area	0.000481	1.46E-05	32.86	0	ขนาดพื้นที่
Caprev	-0.014865	0.002273	-6.54	0	รายรับ อปท. ต่อจำนวนประชากร
Selfin	-5.518315	0.135204	-40.81	0	การพึ่งตนเองทางการคลัง
constant	0.006088	0.002365	2.57	0.01	ค่าคงที่
(4) rationale 4					
Pop1000	-0.002748	0.002407	-1.14	0.253	จำนวนประชากร (1000 คน)
Area	-0.005923	0.000769	-7.7	0	ขนาดพื้นที่
Caprev	0.000387	1.11E-05	34.97	0	รายรับ อปท. ต่อจำนวนประชากร
constant	-4.376173	0.108445	-40.35	0	ค่าคงที่
N=7,775 แห่ง Log likelihood=-11,245.76 waldchi (15)=2,334.03 prop>chi2 = 0.000					

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

6.4 เงินอุดหนุนเพื่อจูงใจการควบรวม

ดังอธิบายในตอนต้นว่า การควบรวมแม้ว่าเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม แต่ทว่าต้นทุนของการปรับตัวและค่าใช้จ่ายการเตรียมการ จึงควรสร้างแรงจูงใจให้ร่วมมือ หมายถึง การกำหนดเงินอุดหนุนที่มีเงื่อนไขและจัดสรรให้ตามกำหนดเวลา (ในช่วงแห่งการเปลี่ยนผ่าน 3 ปี)

- **ปีแรก** เมื่อ อบต. หรือ เทศบาลตำบล ขนาดเล็ก แสดงความประสงค์เข้าสู่กระบวนการควบรวม เงิน 1 ล้านบาทเพื่อสนับสนุนค่าใช้จ่ายที่จะต้องดำเนินการ การประชุมระดมความคิดเห็น
- การประชาสัมพันธ์ การลงคะแนนหรือประชามติ
- **ปีที่สอง** คาดว่าดำเนินการควบรวม (ตามขั้นตอนต่างๆ) แล้วเสร็จหรือใกล้สำเร็จ เงินอุดหนุน 2 ล้านบาท
- **ปีที่สาม** เมื่อกระบวนการควบรวมสำเร็จ หน่วยงานมีค่าใช้จ่ายการปรับปรุงองค์กร เช่น ทะเบียนทรัพย์สิน แผนที่ภาษี บัญชีการเงินและอื่น ๆ

6.5 กิจกรรมและภารกิจ ของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกก.)

การจัดทำกิจกรรมมีข้อเสนอให้สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ดำเนินการ ได้แก่ ก) การขยายองค์ความรู้ด้วยการควบรวมท้องถิ่นขนาดเล็ก ซึ่งจะดำเนินการทั่วทุกภูมิภาค ได้แก่ การประชุมกลุ่มย่อย การจัดทำเอกสารเผยแพร่ ข) การตรวจเยี่ยมท้องถิ่นที่แสดงความจำนงควบรวมหรือมีความสนใจ ค) การเก็บข้อมูลภาคสนามหน่วยงานที่ประสงค์ควบรวม นำมาวิจัย (แผนที่แสดงทำเลที่ตั้งและกายภาพของหน่วยงาน ง) การประมวลเหตุผลของการควบรวม หรือปัญหาและอุปสรรคด้านการบริหาร จ) การระดมความคิดริเริ่มเพื่อการปรับปรุงบริการสาธารณะภายหลังการควบรวม

6.6 ความจำเป็นต้องมีงบประมาณสนับสนุนการขับเคลื่อนนโยบาย

สมมติว่า ในเบื้องต้นคณะวิจัยสันนิษฐานว่า หน่วยงานท้องถิ่นที่สนใจเข้าสู่กระบวนการควบรวมมีจำนวนน้อย 100-300 แห่งจากทั่วประเทศ (หมายเหตุ จากสถิติของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น)

- การมีเทศบาล และ อบต. ในตำบลเดียวกัน มีจำนวน 520 คู่ หรือ 1,040 แห่ง
- จากการประชุมกลุ่มย่อยระหว่างทีมวิจัยและตัวแทนท้องถิ่นขนาดเล็ก (จัดที่สมาคมสันนิบาตแห่งประเทศไทย วันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2561 ส่วนใหญ่มีความเห็นว่า ตำบลเดียวกัน แต่มีเทศบาลตำบล และ อบต. ขนาดเล็ก หรือพื้นที่น้อย ควรควบรวม)

6.7 ผลที่ต้องงบประมาณรัฐบาล (การจัดสรรเงินอุดหนุน)

การวิเคราะห์ในส่วนนี้พิจารณาจากค่าเฉลี่ยการจัดสรรเงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากรัฐบาลต่อจำนวนประชากร โดยได้จำแนกตามขนาดของประชากรในพื้นที่ และแสดงในตารางที่ 6.6

ตารางที่ 6.6 สถิติเกี่ยวกับเงินอุดหนุนต่อจำนวนประชากร จำแนกตามขนาดประชากร

ขนาดประชากร (คน)	จำนวน อบท. (แห่ง)	ค่าเฉลี่ย	มัธยฐาน
1,000	8	8,612.18	7,851.09
2,000	90	6,557.38	6,178.40
3,000	541	4,378.22	3,944.03
4,000	913	3,891.38	3,944.03
5,000	1,145	3,581.97	3,330.20
6,000	1,067	3,356.90	3,192.85
8,000	1,749	3,364.45	3,248.48
10,000	1,009	3,359.63	3,223.68
12,000	502	3,190.79	3,084.19
15,000	334	3,279.38	3,079.37
20,000	186	3,344.62	2,906.02
50,000	177	3,464.43	2,537.05
100,000	42	3,679.50	3,556.30
260,000	12	3,733.19	3,709.06
รวม/ค่าเฉลี่ย	7,775	3,558.80	3,269.31

จากตารางที่ 6.6 พบว่า ในปัจจุบันองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบลขนาดเล็ก ประชากร 1,000-2,000 คน รัฐบาลต้องจัดสรรเงินอุดหนุนต่อจำนวนประชากรในช่วงปีละระหว่าง 6-8 พันบาทต่อคนต่อปี แต่หากหากองค์กรเหล่านี้ควมบรรลุ (แต่ทั้งนี้ต้องใช้เวลาปรับตัวด้านบุคลากร และด้านอื่น ๆ ด้วย) วงเงินอุดหนุนที่รัฐบาลให้กับหน่วยงาน 2 ประเภทนี้จะลดลงได้ในจำนวนมาก ตัวอย่างเช่น การนำค่าเฉลี่ยเงินอุดหนุนต่อจำนวนประชากรจาก อบท. ที่มีขนาดประชากร 1,000 คน ลบด้วยค่าเฉลี่ยเงินอุดหนุนต่อจำนวนประชากรจาก อบท. ที่มีขนาดประชากร 4,000 คน แล้วคูณด้วย 4,000 คน จะทำให้รัฐบาลสามารถลดการจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลงได้ $(6,557 - 3,891) \times 4000 = 10.6$ ล้านบาทต่อปี

สำหรับคุณภาพของบริการสาธารณะเปลี่ยนแปลงอย่างไร สามารถวิเคราะห์ได้จากสถิติคะแนน LPA ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (โดยที่คะแนน LPA max=100) จำแนกตามขนาดจำนวนประชากร ดังตารางที่ 6.7 ต่อไปนี้

จากตารางที่ 6.7 พบว่า องค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กกว่าจะได้คะแนน LPA โดยเฉลี่ยต่ำกว่า ซึ่งอาจเป็นเพราะ ก) บริการสาธารณะที่ดำเนินการไม่ครบถ้วน และ ข) หน่วยงานท้องถิ่นขนาดกลาง-ขนาดใหญ่ สามารถจัดกิจกรรมได้บ่อยครั้งและมีประชาชนมาใช้บริการต่อวันที่มากกว่า ทำให้หน่วยงานมีกำลังใจในการจัดทำกิจกรรม

ตารางที่ 6.7 สถิติเกี่ยวกับคะแนน LPA จำแนกตามขนาดประชากร

ขนาดประชากร (คน)	จำนวน อบท. (แห่ง)	ค่าเฉลี่ย	มัธยฐาน
1,000	8	63.53	62.06
2,000	90	75.06	74.12
3,000	541	76.35	77.65
4,000	912	76.48	77.65
5,000	1,145	76.71	77.65
6,000	1,067	77.32	78.24
8,000	1,749	77.75	78.82
10,000	1,009	77.98	78.82
12,000	502	77.63	79.41
15,000	333	79.11	80.00
20,000	186	78.25	79.12
50,000	177	79.65	80.59
100,000	42	79.07	80.30
260,000	12	82.65	83.82
รวม/ค่าเฉลี่ย	7,773	77.40	78.24

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

สรุปท้ายบท

ในบทนี้เสนอการวิเคราะห์เชิงนโยบาย เริ่มจากข้อเสนอของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท) และเหตุผลประกอบ อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอของ สปท. ที่ระบุว่า ท้องถิ่นที่มีประชากรน้อยกว่า 7 พันคน อาจจะไม่เหมาะสมหรือสอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่น (เช่น อาจจะต้องควบรวมนักงานมากกว่า 2 แห่งหรือแม้แต่ข้ามเขตตำบล) คณะผู้วิจัยเสนอ เหตุผล 4 ประการที่ควรควบรวมนักงาน โดยพิจารณาจากมุมมองจากข้างบนในฐานะหน่วยงานกำกับและจัดสรรเงินอุดหนุน R1 สะท้อนเหตุผลว่าควรควบรวมนักงาน—เนื่องจากคะแนน LPA ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน หมายถึง คุณภาพบริการสาธารณะ R2 สะท้อน

ความด้อยประสิทธิภาพ ต้นทุนสูง ทำให้รัฐบาลต้องจัดสรรเงินอุดหนุนต่อหัวให้มากกว่าเกณฑ์ R3 สะท้อนความด้อยประสิทธิภาพวัดจากจำนวน staff ต่อประชากร หมายถึงการมิได้ใช้ประโยชน์จากการประหยัดจากขนาด R4 สะท้อนความด้อยประสิทธิภาพจากต้นทุนการให้บริการต่อประชากรที่สูงเกินเกณฑ์มาตรฐาน ต่อจากนั้นคณะวิจัยนำดัชนีทั้งสี่ตัวมาพิจารณาพร้อม ๆ กันโดยอิงแบบจำลอง multivariate probit

เพื่อให้เกิดความร่วมมือควบรวบโดยสมัครใจ อาจจะมีเหตุผลสมควรจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อการจูงใจ และชดเชยต้นทุนของการปรับตัว (adjustment cost) เนื่องจาก เทศบาล หรือ อบต.ที่จะเข้าสู่กระบวนการควบรวบ (ซึ่งมีระเบียบและขั้นตอนการปฏิบัติ) เช่น การประชาสัมพันธ์ การทำประชาคมตี การปรับปรุงทะเบียนทรัพย์สิน แผนที่ภาษีใหม่ (ภายหลังการควบรวบ) โดยให้การอุดหนุนในกรอบเวลา (ตัวอย่างเช่น 3 ปี) อนึ่งจากผลการวิเคราะห์คะแนน LPA สามารถอนุมานได้ว่า องค์กรท้องถิ่นขนาดใหญ่ ได้รับผลประโยชน์ LPA สูงกว่าขนาดเล็ก ช่วยให้นั่นใจว่าการควบรวบนอกจากส่งเสริมประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากร การประหยัดจากขนาด ซึ่งเป็นผลดีต่อบริการสาธารณะในภาพรวม อย่างไรก็ตามต้องยอมรับว่า มาตรการควบรวบอาจจะส่งผลเสียในส่วนบุคคล (ตัวอย่าง การลดของของตำแหน่งปลัดเทศบาล ปลัด อบต. ที่นั่งในสภาท้องถิ่นลดลง นอกจากนี้ประชาชนอาจจะกังวลว่าท้องถิ่นดูแลประชาชนไม่ทั่วถึง) จึงควรเพิ่มการประชาสัมพันธ์หรือให้ความรู้แก่ประชาชนหรือการนำตัวอย่างการควบรวบในอดีต (เทศบาลวังน้ำเย็น เทศบาลวังเหนือ) มาเป็นพยานหลักฐานให้ประชาชนรับทราบ

บทที่ 7

กรณีศึกษาการควมรวมท้องถิ่น

ในบทนี้ ขอเสนอผลการวิเคราะห์กรณีศึกษาท้องถิ่น จากการพื้นที่ภาคสนามของทีมวิจัย เพื่อเข้าใจบริบทเฉพาะของท้องถิ่น จำแนกออกเป็น 3 กรณีศึกษาดังนี้ 1) กรณีที่หนึ่ง การควมรวมระหว่างเทศบาลตำบลวังน้ำเย็นและองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว ดำเนินการควมรวมในปี 2553 2) กรณีที่สอง เทศบาลวังเหนือและองค์การบริหารส่วนตำบลวังเหนือ จังหวัดลำปาง ดำเนินการควมรวมในปี 2560 3) กรณีที่สาม กรณีเทศบาลตำบลขามใหญ่ เทศบาลตำบลปทุม และองค์การบริหารส่วนตำบลไทรน้อย จังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งแสดงเจตจำนงต้องการควมรวมเข้าด้วยกัน เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี 2560 โดยแจ้งความประสงค์กับนายอำเภอ และดำเนินการตามระเบียบการควมรวม (ปี 2547) ขั้นตอนสำคัญคือทำให้ประชาชนแสดงเจตนารมณ์ โดยการลงคะแนนเสียง (ซึ่งดำเนินการในมีนาคม 2561) ผลลงคะแนนสรุปได้ว่า ประชาชนส่วนใหญ่เห็นพ้องกับการควมรวม ซึ่งหน่วยงานทั้งสามได้นำผลสรุปเสนอต่อกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้รัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย เห็นชอบและประกาศในราชกิจจานุเบกษาในขั้นตอนต่อไป

เนื้อหาในบทนี้ประกอบด้วย 3 ส่วน ประกอบด้วย 1) อธิบายความเป็นมาของการควมรวมท้องถิ่น และเหตุผลของแต่ละพื้นที่ 2) ขั้นตอนการดำเนินการ ตั้งแต่การปรึกษาหารือร่วมกัน การนำวาระสู่การพิจารณาของสภาท้องถิ่น การเสนอเรื่องเจตนารมณ์ควมรวมต่อนายอำเภอ ซึ่งมีหน้าที่กำกับท้องถิ่น การประชาสัมพันธ์ และการนัดหมายให้ประชาชนแสดงเจตนารมณ์ 3) การวิเคราะห์ความสำเร็จและบทเรียน โดยสัมภาษณ์ผู้บริหารและเกี่ยวข้องกับกระบวนการ

7.1 กรณีการควมรวมเทศบาลตำบลวังน้ำเย็น และ อบต. วังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว

ความเป็นมาเทศบาลเมืองวังน้ำเย็น

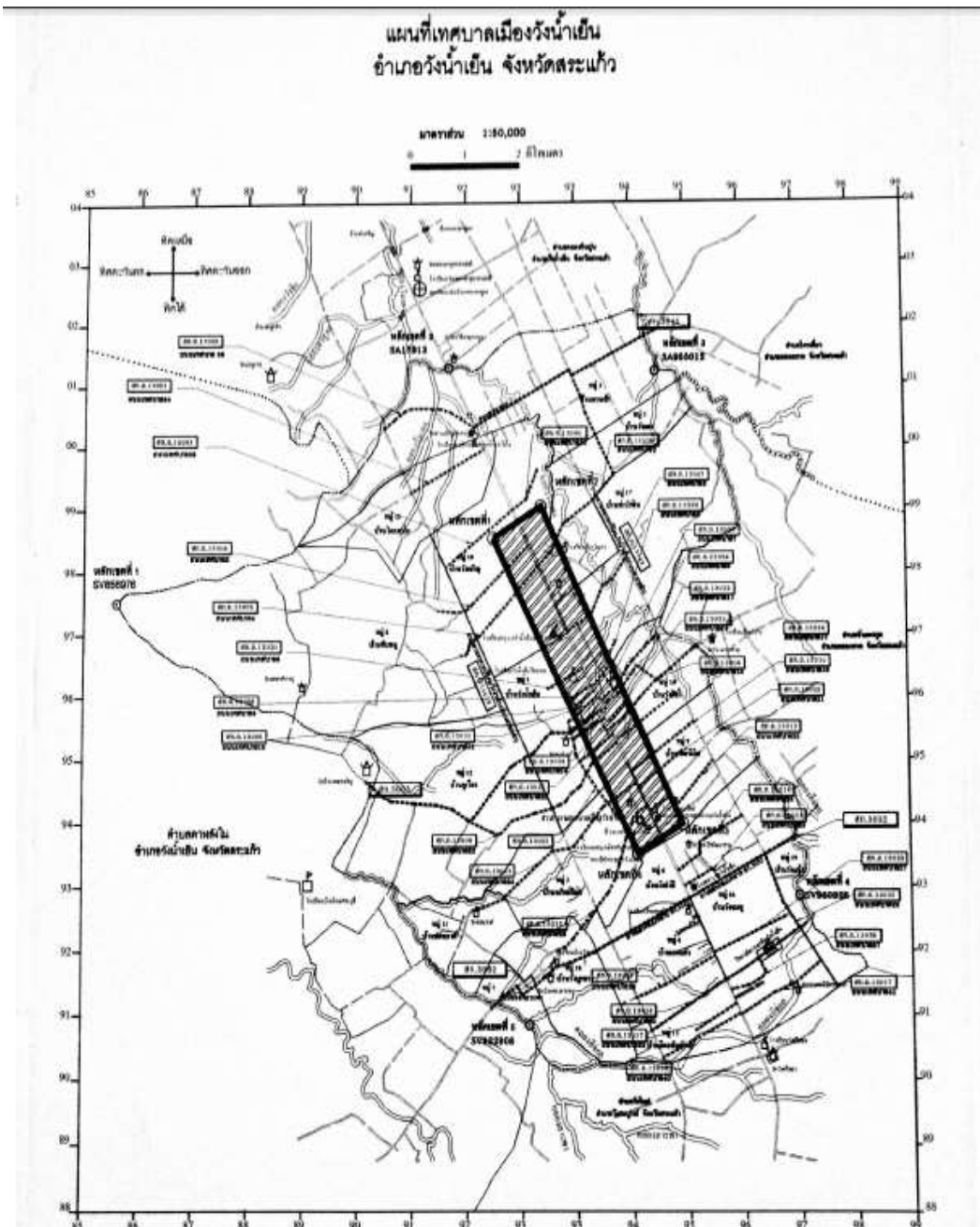
จากประวัติของเทศบาลเมืองวังน้ำเย็น พบว่า มีความเปลี่ยนแปลงสถานะองค์กรหลายครั้ง เริ่มจากกระทรวงมหาดไทยประกาศจัดตั้งสุขาภิบาลวังน้ำเย็น ตั้งอยู่ในเขตกิ่งอำเภอวังน้ำเย็น จังหวัดปราจีนบุรี ในปี 2523 โดยมี นายประทีป จิราวัฒน์ นายอำเภอสระแก้ว เป็นประธานกรรมการสุขาภิบาลวังน้ำเย็นคนแรก ประกาศในราชกิจจานุเบกษา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

ในปี พ.ศ. 2553 เทศบาลตำบลวังน้ำเย็นดำริว่า เป็นการสมควรรวมองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็น เป็นส่วนหนึ่งของเทศบาลตำบลวังน้ำเย็น เพื่อประโยชน์ในการจัดบริการสาธารณะประกอบกับได้มีการสำรวจเจตนาของประชาชนในท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 41 ทรี 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 ในเวลาต่อมาผู้บริหารทั้งสองฝ่ายดำรงจะควรรวมเข้าด้วยกัน ต่อจากนั้นได้การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเรื่องการรวมพื้นที่ของเทศบาลตำบลวังน้ำเย็นกับองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็น ผลสำรวจเจตนาของประชาชนเห็นด้วยเกือบทั้งหมด กล่าวคือร้อยละ 99.41 ของผู้มาใช้สิทธิ์เห็นพ้องกับการควรรวม และรายงานผลให้กระทรวงมหาดไทย การประกาศรวมพื้นที่อย่างเป็นทางการในวันที่ 23 กันยายน 2553 และยกฐานะเป็น “เทศบาลเมืองวังน้ำเย็น” ในวันที่ 10 พฤศจิกายน 2553 ปัจจุบันมีพื้นที่ความรับผิดชอบ 61.5 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วย 10 ชุมชน 19 หมู่บ้าน จำนวนประชากรทั้งสิ้น 21,300 คน จำนวนครัวเรือน 8,609 ครัวเรือน (ข้อมูล ณ วันที่ 15 สิงหาคม 2557, เทศบาลเมืองวังน้ำเย็น 2557)

รูปภาพที่ 7.1 แผนที่เทศบาลเมืองวังน้ำเย็น อำเภอวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว



ที่มา: เทศบาลเมืองวังน้ำเย็น. 2560.

หมายเหตุ: พื้นที่ในกรอบสีดำ หมายถึง พื้นที่เทศบาลตำบลวังน้ำเย็น (เดิม) ส่วนพื้นที่โดยรอบสิ้นสุดตามหลักเขตแดนเป็นพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็น

ตารางที่ 7.1 ขั้นตอนการดำเนินการรวมองค์การบริหารส่วนตำบลฯ 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	อำเภอวังน้ำเย็น ส่งสำเนาคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานและตารางกำหนดประชุมคณะทำงานสำรวจความคิดเห็นของประชาชน ไปยังเทศบาลตำบลวังน้ำเย็นกับองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็น	อำเภอวังน้ำเย็น
5.	31 พฤษภาคม 2553	อำเภอวังน้ำเย็น เชิญประชุมคณะทำงานสำรวจความคิดเห็นของประชาชน	อำเภอวังน้ำเย็น
6.	31 พฤษภาคม 2553	อำเภอวังน้ำเย็น แจ้งขอความร่วมมือกำนันผู้ใหญ่บ้านตำบลวังน้ำเย็น นัดหมายประชาชนในหมู่บ้านเข้าร่วมประชุมเพื่อแสดงความคิดเห็นฯ ตามวัน เวลา และสถานที่ ที่กำหนด	อำเภอวังน้ำเย็น
7.	31 พฤษภาคม 2553	อำเภอวังน้ำเย็น ประชาสัมพันธ์เชิญชวนประชาชนในเขตตำบลวังน้ำเย็น เข้าร่วมประชุมแสดงความคิดเห็นฯ ตามวัน เวลาและสถานที่ ที่กำหนด	อำเภอวังน้ำเย็น
8.	8 มิถุนายน 2553	ประชุมคณะกรรมการและคณะทำงานสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในการรวมองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นกับเทศบาลวังน้ำเย็น	อำเภอวังน้ำเย็น
9.	14 มิถุนายน 2553	อำเภอวังน้ำเย็น ขอความอนุเคราะห์กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ประธานชุมชน สถานีวิทยุชุมชน เผยแพร่สื่อประชาสัมพันธ์ การรวมองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นกับเทศบาลตำบลวังน้ำเย็น	อำเภอวังน้ำเย็น
10.	14 มิถุนายน 2553	อำเภอวังน้ำเย็น ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิลงความคิดเห็นฯ	อำเภอวังน้ำเย็น
11.	14 มิถุนายน 2553	คณะทำงานประชุมประชาชนเพื่อรับฟังความคิดเห็นตามวัน เวลาและสถานที่ที่กำหนด	อำเภอวังน้ำเย็น

ตารางที่ 7.1 (ต่อ)

ลำดับ	วัน/ เดือน/ ปี	การดำเนินการ	ผู้รับผิดชอบ ดำเนินการ
12.	23 มิถุนายน 2553	อำเภอวังน้ำเย็น แจ้งนายอำเภอและผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียงรับรองแนวเขตการปกครองเพื่อดำเนินการจัดทำแผนที่และคำบรรยายเขตการปกครอง	อำเภอ วังน้ำ เย็น
13.	25 มิถุนายน 2553	นายอำเภอ และผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียงร่วมลงนามรับรองแนวเขตการปกครอง	อำเภอ วังน้ำ เย็น
14.	28 มิถุนายน 2553	สภาองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นประชุมสภาฯ ลงมติให้ความเห็นชอบในการรวมองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นกับเทศบาลวังน้ำเย็น	องค์การ บริหาร ส่วน ตำบล วังน้ำ เย็น
15.	30 มิถุนายน 2553	สภาเทศบาลวังน้ำเย็น ประชุมสภาฯ ลงมติให้ความเห็นชอบในการรวมองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นกับเทศบาลตำบลวังน้ำเย็น	เทศบาล ตำบล วังน้ำ เย็น
16.	30 มิถุนายน 2553	จังหวัดสระแก้ว แจ้งการคัดค้านการยุบองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นเพื่อรวมกับเทศบาลตำบลวังน้ำเย็นไปยังอำเภอวังน้ำเย็น	จังหวัด สระแก้ว
17.	5 กรกฎาคม 2553	อำเภอวังน้ำเย็นประกาศผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในการรวมองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นกับเทศบาลตำบลวังน้ำเย็น	อำเภอ วังน้ำ เย็น
18.	5 กรกฎาคม 2553	อำเภอวังน้ำเย็น ประกาศผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในการรวมองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นกับเทศบาลตำบลวังน้ำเย็นไปยังเทศบาลตำบลวังน้ำเย็น กับองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็น	อำเภอ วังน้ำ เย็น

19.	12 กรกฎาคม 2553	เทศบาลตำบลวังน้ำเย็น เสนอรายงานพร้อมเอกสารพิจารณาในการรวมองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นกับเทศบาลตำบลวังน้ำเย็น ไปยังอำเภอวังน้ำเย็น	เทศบาลตำบลวังน้ำเย็น
20.	15 กรกฎาคม 2553	อำเภอวังน้ำเย็น แจ้งผลการพิจารณาเรื่องคัดค้านการยุบรวมองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นกับเทศบาลตำบลวังน้ำเย็น ไปยังเทศบาลวังน้ำเย็น และองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็น	อำเภอวังน้ำเย็น

ตารางที่ 7.1 (ต่อ)

ลำดับ	วัน/เดือน/ปี	การดำเนินการ	ผู้รับผิดชอบดำเนินการ
21.	20 กรกฎาคม 2553	อำเภอวังน้ำเย็น เสนอรายงานการรวมองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นกับเทศบาลตำบลวังน้ำเย็น ไปยังจังหวัดสระแก้ว	อำเภอวังน้ำเย็น
22.	29 กรกฎาคม 2553	เสนอรายงานความเห็นชอบในการรวมองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นกับเทศบาลตำบลวังน้ำเย็นไปยังกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น	จังหวัดสระแก้ว
23.	18 สิงหาคม 2553	เทศบาลตำบลวังน้ำเย็น แจ้งผลการพิจารณาคัดค้านการรวมองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นกับเทศบาลตำบลวังน้ำเย็น ไปยังอำเภอวังน้ำเย็น	เทศบาลตำบลวังน้ำเย็น
24.	18 สิงหาคม 2553	อำเภอวังน้ำเย็น แจ้งผลการพิจารณาคัดค้านการรวมองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นกับเทศบาลตำบลวังน้ำเย็นไปยังจังหวัดสระแก้ว	อำเภอวังน้ำเย็น
25.	7 กันยายน 2553	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยลงนามในประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องรวมองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นกับเทศบาลตำบลวังน้ำเย็นไปยังกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น	กระทรวงมหาดไทย
26.	9 กันยายน 2553	กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นแจ้งการลงนามของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ไปยังจังหวัดสระแก้ว	กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น
27.	20 กันยายน 2553	จังหวัดสระแก้ว แจ้งหนังสือกรมส่งเสริมการปกครองส่วน	จังหวัดสระแก้ว

		ท้องถิ่น เรื่องรวมองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็น กับเทศบาลตำบลวังน้ำเย็นไปยังกรมส่งเสริมปกครองส่วนท้องถิ่น ไปยังเทศบาลตำบลวังน้ำเย็น และ องค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็น	
28.	21 กันยายน 2553	อำเภอวังน้ำเย็น แจ้งหนังสือจังหวัดสระแก้ว เรื่องรวม องค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นกับเทศบาลตำบล วังน้ำเย็นไปยังกรมส่งเสริมปกครองส่วนท้องถิ่น ไปยัง เทศบาลตำบลวังน้ำเย็น และองค์การบริหารส่วนตำบล วังน้ำเย็น	อำเภอวังน้ำเย็น

ตารางที่ 7.1 (ต่อ)

ลำดับ	วัน/เดือน/ปี	การดำเนินการ	ผู้รับผิดชอบดำเนินการ
29.	23 กันยายน 2553	ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องรวมองค์การบริหาร ส่วนตำบลวังน้ำเย็นกับเทศบาลตำบลวังน้ำเย็น ประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 23 กันยายน 2553	
30	24 กันยายน 2553	สำนักงานกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น แจ้ง ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ประกาศกระทรวงมหาด ไทยเรื่องรวมองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นกับ เทศบาลตำบลวังน้ำเย็น ไปยังสำนักงานกรมส่งเสริม การปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดสระแก้ว	กรมส่งเสริมการปกครอง ส่วนท้องถิ่น
31	24 กันยายน 2553	สำนักงานกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น แจ้ง ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ประกาศกระทรวงมหาด ไทยเรื่องรวมองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นกับ เทศบาลตำบลวังน้ำเย็น ไปยังเทศบาลตำบลวังน้ำเย็น และ องค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็น	สำนักงานกรมส่งเสริมการ ปกครองส่วนท้องถิ่น
32	27 กันยายน 2553	จังหวัดสระแก้ว แจ้งประกาศในราชกิจจานุเบกษา ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องรวมองค์การบริหาร ส่วนตำบลวังน้ำเย็นกับเทศบาลตำบลวังน้ำเย็น ไปยัง อำเภอวังน้ำเย็น	จังหวัดสระแก้ว

ที่มา: เทศบาลเมืองวังน้ำเย็น. 2560.

7.2 กรณีเทศบาลตำบลวังเหนือและองค์การบริหารส่วนตำบลวังเหนือ จังหวัดลำปาง

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

ประวัติความเป็นมา

เทศบาลตำบลวังเหนือจัดตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2542 พื้นที่ความรับผิดชอบ 2.7 ตารางกิโลเมตร โดยพื้นที่มีลักษณะเป็นพื้นที่ราบลุ่ม มีแม่น้ำวังไหลผ่าน เขตการปกครองประกอบด้วย 11 ชุมชน ได้แก่ ชุมชนขุนวังสามัคคี ชุมชนทรัพย์เจริญ ชุมชนสัมพันธ์พัฒนา ชุมชนขันหอมสัมพันธ์ ชุมชนทุ่งเป้าสามัคคี ชุมชนประชาธิปไตย ชุมชนแม่เหี้ยวสามัคคี ชุมชนห้วยเกียงพัฒนา ชุมชนห้วยข่อย ชุมชนแพะใต้พัฒนา และชุมชนป่าเหียงพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบลวังเหนือจัดตั้งเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2540 ตำบลวังเหนือสภาพพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ป่าและภูเขา โดยมีบางหมู่ที่ตั้งอยู่กลางหุบเขา โดยอาณาเขตทางด้านทิศเหนือติดกับ ตำบลทุ่งฮั้ว ทางทิศใต้ติดกับ ตำบลวังใต้ ทางทิศตะวันออกติดกับ ตำบลวังซ้าย และทางทิศตะวันตกติดกับ ตำบลแม่เจดีย์ ดังภาพประกอบที่ 7.2

การควมรวมองค์การบริหารส่วนตำบลวังเหนือเข้ากับเทศบาลตำบลวังเหนือ

ราชกิจจานุเบกษา กระทรวงมหาดไทย ในวันที่ 3 พฤศจิกายน 2560 ประกาศการยุบรวมองค์การบริหารส่วนตำบลวังเหนือ โดยผนวกเข้ากับเทศบาลตำบลวังเหนือ อำเภอวังเหนือ จังหวัดลำปาง เรียกว่า เทศบาลตำบลวังเหนือ คำประกาศระบุเหตุผลการยุบรวมว่า เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลวังเหนือมีจำนวนประชากรไม่เกินสองพันคน จึงเห็นสมควรยุบรวมกับเทศบาลตำบลวังเหนือ ซึ่งมีเขตติดต่อกันและตั้งอยู่ในอำเภอเดียวกัน ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบล โดยในประการนั้นให้การยุบรวมมีผลตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2560 เป็นต้นไป

ในการยุบรวมระหว่างเทศบาลตำบลวังเหนือ กับ อบต.วังเหนือ ทาง อบต.วังเหนือ ได้มีการจัดทำประชาคมและการให้ข้อมูลของการควมรวมแก่ประชาชนในพื้นที่ และมีการลงประชามติเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2559 โดยให้ประชาชนของ อบต.วังเหนือ เลือกที่จะควมรวมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่มีเงื่อนไขว่า ต้องเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ติดต่อกัน และอยู่ภายในพื้นที่อำเภอเดียวกัน ซึ่งในพื้นที่มี อบต. ที่มีพื้นที่ติดต่อกัน 5 แห่ง คือ เทศบาลตำบลวังเหนือ และเทศบาลตำบลบ้านใหม่ ตำบลวังเหนือ อบต. วังซ้าย ตำบลวังซ้าย อบต. ทุ่งฮั้ว ตำบลทุ่งฮั้ว และ อบต. วังใต้ ตำบลวังใต้ ผลการลง

ประชามติ ประชากรส่วนใหญ่ของ อบต.วังเหนือ ให้ควบรวม อบต.วังเหนือ กับเทศบาลตำบลวังเหนือ (ภาพที่ 7.3 และตารางที่ 7.2)

ภายหลังการควบรวมระหว่างเทศบาลตำบลวังเหนือ กับ อบต.วังเหนือ พื้นที่เทศบาลตำบลวังเหนือจะกลายเป็น 75.236 ตารางกิโลเมตร โดยมีประชากรรวมกัน 4,126 คน (ข้อมูลเทศบาลบัญญัติงบประมาณปี 2562)

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์บุคลากรของ อบต. และ เทศบาลตำบลวังเหนือ

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

หนึ่ง ข้าราชการการเมือง ทั้ง อบต.วังเหนือ และ ทต.วังเหนือ อธิบายว่า การควบรวมท้องถิ่นดำเนินการราบรื่น อาจจะด้วยเหตุผลว่า ฝ่ายการเมืองของ อบต.วังเหนือ และ ทต.วังเหนือ ล้วนเป็นเครือญาติกัน ดังนั้น การให้คนใดคนหนึ่งรับตำแหน่งบริหารไม่ส่งผลกระทบที่แตกต่าง

สอง ในส่วนของข้าราชการประจำ พบว่าอาจจะมีอุปสรรคในส่วนของปลัดเทศบาลฯ (ซึ่งอาจุโสน้อยกว่า) ปลัด อบต. โดยอาศัยหลักอาวุโส ปลัด อบต.วังเหนือ จะเข้ารับตำแหน่งปลัดเทศบาลภายหลังการควบรวม ในขณะที่ปลัด ทต.วังเหนือ จะถูกลดตำแหน่งเป็นรองปลัดเทศบาล ซึ่งหมายถึงการเสียสิทธิและความรู้สึกไม่เป็นธรรม โดยที่ ปลัดเทศบาลวังเหนือเปิดเผยต่อทีมวิจัยว่า จะนำประเด็นฟ้องร้องต่อศาลปกครอง เท่าที่ทีมวิจัยสังเกต ข้อกังวลของบุคลากร เกี่ยวกับความก้าวหน้าในการดำรงตำแหน่งบริหาร โดยอธิบายว่า ตามสภาพทั่วไป การก้าวหน้าสู่ตำแหน่งบริหาร กรณีเทศบาล ต้องใช้ระยะเวลามากกว่ากรณี อบต. การควบรวมจึงส่งผลกระทบต่อความรู้สึกของบุคลากรในส่วน อบต. (ซึ่งเคยมีความคาดหวังการเข้าสู่ตำแหน่งบริหารในเวลาสั้น แต่เมื่อเปลี่ยนฐานะเป็นเทศบาล คาดว่าระยะเวลาการเข้าสู่ตำแหน่งที่สูงขึ้นจะใช้เวลายาวนานกว่าเดิม)

สาม การสัมภาษณ์ตัวแทนประชาชนในพื้นที่ อบต.วังเหนือ สรุปได้ว่า ประชาชนส่วนใหญ่รับทราบข่าวและข้อมูลนโยบายการควบรวมของ สปท. และรัฐบาล และได้เข้าร่วมกิจกรรมที่จัดในชุมชนเป็นประจำ รวมทั้งการแสดงประชามติ (ในปลายปี 2559) สำหรับคำถามที่เกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะ ประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีข้อกังวล เนื่องจากการควบรวมเป็นหน่วยงานเดียวกัน ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อบริการสาธารณะ ในทางตรงกันข้ามประชาชนคาดว่าจะได้รับการบริการสาธารณะเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริการบางประเภทที่ อบต. มิได้ให้บริการตั้งแต่ต้น (เช่น การจัดเก็บขยะ)

ภาพที่ 7.2 แผนที่เทศบาลวังเหนือ และ อบต. วังเหนือ จังหวัดลำปาง



ภาพที่ 7.3 หนังสือประกาศอำเภอวังเหนือ เรื่องการรวมคะแนนการควมรวม



ตารางที่ 7.2 ผลการนับคะแนนเจตนารมณ์ของประชาชนในการควมรวม

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

ที่มา: นายอำเภอวังเหนือ จ.ลำปาง

7.3 กรณีเทศบาลตำบลขนาดใหญ่ เทศบาลตำบลปทุม และองค์การบริหารส่วนตำบลไธ้อย จังหวัดอุบลราชธานี

กรณีศึกษาการควมรวมท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี แบ่งออกเป็นสามส่วน ส่วนแรก เสนอการทบทวนสถานะของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นจำนวน 239 แห่ง พบว่า ในจำนวนนี้มีเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีสถานที่ตั้งมีพื้นที่ติดต่อกัน และอยู่ในพื้นที่ตำบลเดียวกัน จำนวน 18 แห่ง (หรือจำนวน 9 คู่) ซึ่งมีศักยภาพที่จะควมรวมกันได้ พร้อมแสดงสถิติประกอบคือ จำนวนประชากรและรายได้ที่จัดเก็บเอง ส่วนที่สอง การรายงานกรณีศึกษา “ข้อเสนอการควมรวม 3 องค์ประกอบส่วนท้องถิ่น” ในจังหวัดอุบลราชธานี ได้แก่ เทศบาลตำบลขนาดใหญ่ เทศบาลตำบลปทุม และองค์การบริหารส่วนตำบลไธ้อย โดยองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นทั้งสามแห่งได้แสดงเจตนาความประสงค์ในการควมรวม และได้ดำเนินการตามระเบียบที่กำหนดโดยกระทรวงมหาดไทย ซึ่งประกอบด้วย 11 ขั้นตอน ตั้งแต่การแสดงเจตนารมณ์ การแถลงนโยบายต่อสภาท้องถิ่น การประชาสัมพันธ์ให้ประชาชน การลงมติของประชาชน ซึ่งกระบวนการได้เริ่มตั้งแต่เดือนกันยายน ปี 2560 จนถึงปัจจุบัน โดยล่าสุดอยู่ในระหว่างพิจารณาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ก่อนจะประกาศในราชกิจจานุเบกษา ส่วนที่สาม การวิเคราะห์ความคาดหวังการปรับตัวขององค์กรหลังการควมรวมมีผลบังคับใช้

7.3.1 ภูมิหลังและข้อมูลพื้นฐานระดับพื้นที่

จังหวัดอุบลราชธานี มีจำนวน อบท. ทั้งหมด 239 แห่ง แบ่งเป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวน 1 แห่ง เทศบาล 59 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล 179 แห่ง (ข้อมูล ณ วันที่ 1 ธันวาคม 2560, กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น 2560) จากการทบทวนในการวิจัย และการอ้างอิงหลักปฏิบัติการควมรวมของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ที่กำหนดให้การควมรวมของ อบท. มีพื้นที่ติดต่อกัน ท้องถิ่นตั้งอยู่ในตำบลเดียวกัน โดยพบว่า มีความเป็นไปได้ในการควมรวมดังนี้คือ

1) 1 ตำบลมีทั้งเทศบาลและ อบต. ลักษณะพื้นที่ “ไข่มดแดง”

ในอดีต พื้นที่ชุมชนที่เป็นศูนย์กลางของตำบลจะได้รับการกำหนดฐานะให้เป็นเขตสุขาภิบาล และยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ซึ่งมีขนาดพื้นที่เล็ก ถูกล้อมรอบด้วยพื้นที่ตำบล ที่กำหนดฐานะเป็นเขตสภาตำบล และยกฐานะขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล แบบจำลองลักษณะของชุมชนในพื้นที่จึงมีรูปแบบคล้ายกับ “ไข่มดแดง” กล่าวคือ เทศบาลตำบลมีขนาดพื้นที่ต่อประชากรน้อย ล้อมรอบด้วยองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ แต่จำนวนประชากรอาจจะมากหรือน้อยแล้วแต่กรณี ลักษณะดังกล่าวพบว่า มี อบท. จำนวน 18 แห่ง หรือ 9 คู่ (ตารางที่ 7.3) ตัวอย่างเช่น

1) ทต.ห้วยชะยุ้ง มีพื้นที่รับผิดชอบ 1.65 ตารางกิโลเมตรและประชากร 3,156 คน และ อบต.ห้วยชะยุ้ง มีพื้นที่ 42.2 ตารางกิโลเมตร ประชากร 3,156 คน ระยะทางของสองหน่วยงานห่างกัน ประมาณ 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 7.3 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานีที่อยู่ในเกณฑ์การควบรวม

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
ตาลชุม	ทต.ตาลชุม	4.94	3,263	0.971
	อบต.ตาลชุม	38	5,580	0.495
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

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยจำนวนมากวิวัฒนาการจากสุขาภิบาล ซึ่งส่วนใหญ่เป็นศูนย์กลางของชุมชน มีตลาดสดซึ่งเป็นศูนย์การค้าและพาณิชยกรรม ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล โดยมีลักษณะคาบเกี่ยวกับพื้นที่สองตำบล ส่วนที่เหลือซึ่งไม่เต็มตำบล--อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกตำบลหนึ่ง ตัวอย่างเช่น เทศบาลตำบลอุบล จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 มีผลตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2542 เป็นรอยต่อระหว่างตำบลแจระแม และตำบลขามใหญ่ พื้นที่รับผิดชอบ 3.5 ตารางกิโลเมตร และจำนวนประชากรตามทะเบียนราษฎร 5,903 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 30 มกราคม 2561, เทศบาลตำบลอุบล 2561)

7.3.2 การควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ในลักษณะรูปแบบพิเศษ

ลักษณะรูปแบบพิเศษ คือ การควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่มากกว่าสององค์กรเข้าด้วยกัน ซึ่งภายหลังการควมรวม คาดว่า จะได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลนคร กรณีนี้ คือ ทต.ขามใหญ่ ทต.ปทุม และ อบต.ไรร้อย เสนอว่าเป็นการสมควรควมรวมหน่วยงานทั้ง 3 หน่วยงานเข้าด้วยกัน โดยระบุดูวัตถุประสงค์หลัก กล่าวคือ ก) เพิ่มศักยภาพการทำงาน ข) การประหยัดด้านงบประมาณ ค) การบริหารจัดการที่เข้มแข็งเมื่อได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลนคร ง) เพิ่มศักยภาพในการเจรจาต่อรองกับหน่วยงานของรัฐ (เทศบาลตำบลขามใหญ่ 2561ก, หนังสือเลขที่ อบ 54501/38)

1) การวิเคราะห์การควมรวม ทต.ขามใหญ่ ทต.ปทุม และ อบต.ไรร้อย

ทต.ขามใหญ่ และ อบต.ไรร้อย เป็นเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของจังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งหากควมรวมสำเร็จ (อนึ่ง ในแผนการควมรวมได้นับรวม ทต.ปทุม ด้วย) จะทำให้จังหวัดอุบลราชธานี มีเทศบาลนครสองแห่ง คล้ายคลึงกับกรณีจังหวัดนนทบุรี ซึ่งประกอบด้วย 2 เทศบาลนคร คือ เทศบาลนครนนทบุรี และเทศบาลนครปากเกร็ด

ในปี 2560 ทต.ขามใหญ่ มีเงินรายได้ (รวมเงินอุดหนุน) 175 ล้านบาท อบต.ไรร้อย 107 ล้านบาท และ ทต.ปทุม 55 ล้านบาท หากหน่วยงานควมรวมเข้าด้วยกันจะมีงบประมาณรวมกัน 340 ล้านบาท จำนวนประชากรภายหลังการควมรวม 72,694 คน พื้นที่รับผิดชอบ 131.5 ตารางกิโลเมตร ซึ่งจะครอบคลุมทั้งพื้นที่เมืองและชนบท (ตารางที่ 7.4)

ตารางที่ 7.4 เปรียบเทียบจำนวนประชากร รายได้ พื้นที่ และการคาดการณ์หลังมาตรการควมรวบฯ

อปท.	จำนวน ประชากร (คน)	พื้นที่ (ตร.กม.)	รายได้รวมเงินอุดหนุน ปี 2560 (บาท)	จำนวน บุคลากร (คน)
กรณีการควมรวบ 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.ไธสง	25,098	63	107,769,548.45	124
เทศบาลนครอุบล	79,402	29.04	711,470,000	990

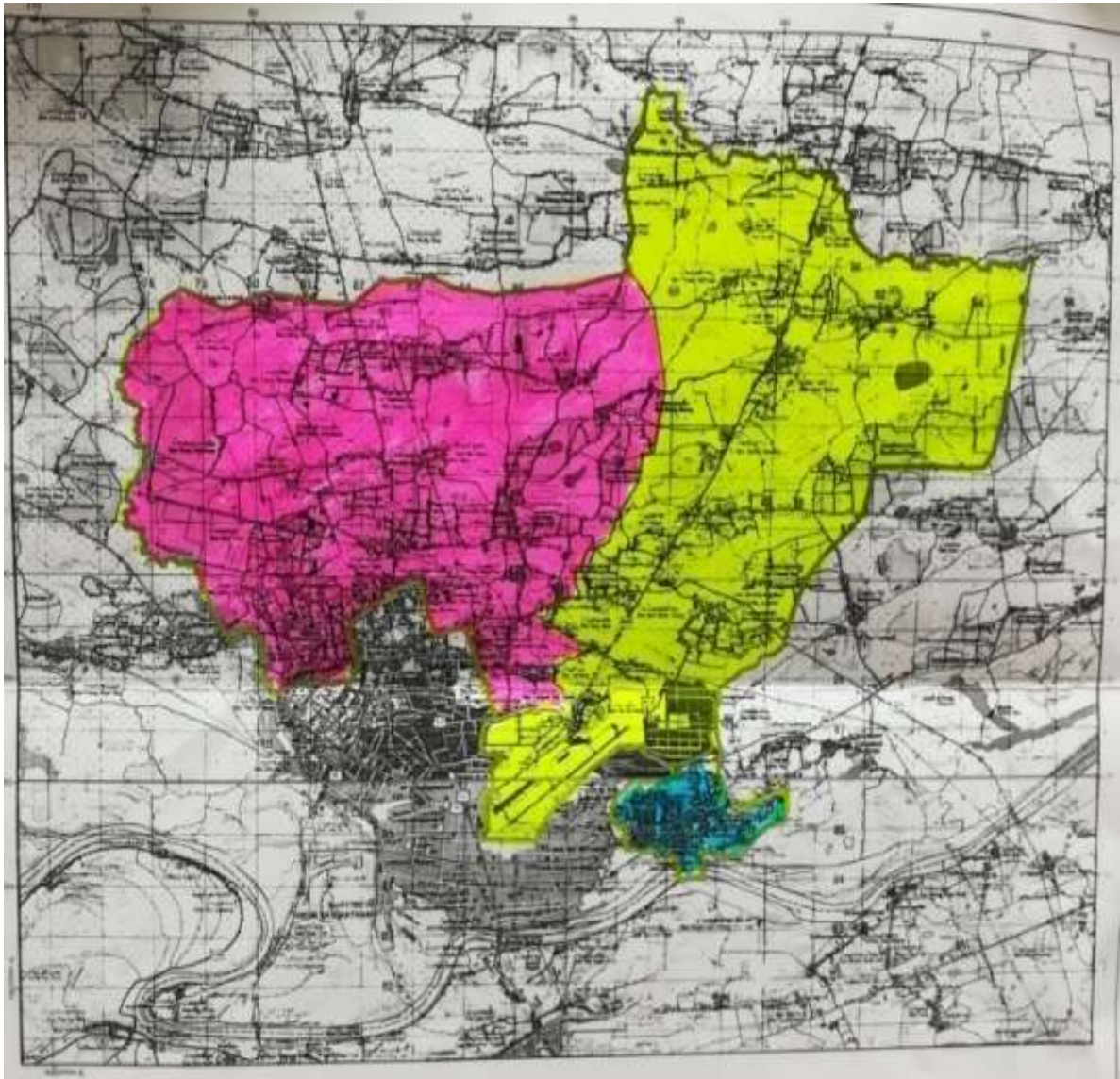
ที่มา: ข้อมูลจาก ทต. ขามใหญ่ ทต.ปทุม และ อบต.ไธสง อ.เมือง จ. อุบลราชธานี

บริบทเชิงพื้นที่และกายภาพ

หน่วยงานทั้งสามแห่ง ตั้งอยู่ในพื้นที่ 3 ตำบล กล่าวคือ ทต.ขามใหญ่ เป็นส่วนหนึ่งของตำบลขามใหญ่ เฉพาะนอกเขตเทศบาลตำบลอุบล ทต.ปทุม ตั้งอยู่ในพื้นที่ตำบลปทุมทั้งหมด และ อบต.ไธสงอยู่ในพื้นที่ตำบลไธสง ทั้ง 3 แห่งมีอาณาเขตติดต่อกัน โดยที่ อบต.ไธสง เป็นพื้นที่เชื่อมระหว่าง ทต.ขามใหญ่ และ ทต.ปทุม เข้าด้วยกัน (รูปภาพที่ 7.4)

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

รูปภาพที่ 7.4 แผนที่เขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะควบรวม



ปัจจัยสนับสนุนการควบรวม

1) ผู้บริหารท้องถิ่น

วิสัยทัศน์ของผู้บริหาร

วิสัยทัศน์ของผู้บริหารที่ต้องการให้มีการยกระดับเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยได้ทราบข้อมูลการควบรวมของ อบต.วังน้ำเย็น กับ ทต.วังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว ซึ่งยกฐานะสำเร็จตั้งแต่ปี 2553 จึงได้ปรึกษาร่วมกันระหว่างผู้นำท้องถิ่น โดยพิจารณาปัจจัยต่าง ๆ ก) การเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ จะทำให้อำนาจการต่อรองด้านงบประมาณสูงขึ้น ข) เกิดผลดีด้านการบริหารและการจัดการ การใช้เครื่องจักรร่วมกัน และการใช้บุคลากรที่มีความสามารถร่วมกัน และ ค) การจัดทำบริการ

สาธารณะโดยใช้โครงข่ายร่วมกันหรือร่วมกับหน่วยงานอื่น จะส่งผลดีต่อคุณภาพการบริการสาธารณะ และช่วยลดความเหลื่อมล้ำอย่างน้อยในบางมิติ

ตามร่าง พ.ร.บ.ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. และประมวลกฎหมาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีนัยว่า ก) อบต. 5,334 แห่ง จะเปลี่ยนสถานะเป็น "เทศบาลตำบล" ข) หาก เทศบาลใดมีประชากรไม่ถึง 7,000 คน รายได้ต่ำกว่าปีละ 20 ล้านบาท จะต้องควบรวมกับท้องถิ่นอื่น ภายใน 1 ปี นับตั้งแต่วันที่ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลบังคับใช้ ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่น อย่างน้อยจำนวนหนึ่งตระหนักว่า หากกฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้ การควบรวมอยู่อาจจะถูกกำหนดจาก ส่วนบน (กระทรวงมหาดไทย) ผู้นำท้องถิ่นมีความเห็นว่า การควบรวมด้วยตนเองโดยสมัครใจน่าจะเป็น ผลดีกว่า(สัมภาษณ์ปัญญา กัลป์ตินันท์ 2561) ค) ผู้บริหารตระหนักถึงการเติบโตของเมืองออกจากเทศบาล นครอุบลซึ่งมีพื้นที่จำกัด ผู้บริหารเห็นว่ามาตรการการควบรวมเป็นท้องถิ่นขนาดใหญ่ จะสามารถปัญหา ความต้องการบริการสาธารณะได้ดีกว่า (สัมภาษณ์มังกร คำเพาะ 2561)

ความสัมพันธ์แบบเครือญาติ

ผู้นำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กันในลักษณะเครือญาติ กล่าวคือ นายกเทศมนตรีตำบลขามใหญ่ (นายปัญญา กัลป์ตินันท์) มีศักดิ์เป็นอาของนายกเทศมนตรีตำบลปทุม (นายมนตรี กัลป์ตินันท์) และนักการเมืองในระดับท้องถิ่น จำนวนหนึ่งสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับชาติ เช่น การเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี (นายวรสิทธิ์ กัลป์ตินันท์ นายเกรียง กัลป์ตินันท์ เป็นอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี) ทำให้การกำหนดทิศทางของท้องถิ่นง่ายขึ้น

ระยะเวลายาวนานที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น

การดำรงตำแหน่งผู้บริหารที่มีระยะเวลานานสะท้อนถึงความไว้วางใจของประชาชนต่อผู้นำ ตัวอย่างเช่น นายกเทศมนตรีตำบลขามใหญ่คนปัจจุบันดำรงตำแหน่งผู้บริหารตั้งแต่ปี 2547 ในฐานะนายก องค์กรการบริหารส่วนตำบลขามใหญ่ ต่อมาในปี 2550 เมื่อยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลและเลือกตั้งใหม่ ยังคง ได้รับความไว้วางใจจากประชาชน หลังหมดวาระในปี 2555 ยังคงได้รับการเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรี รวมระยะเวลาทั้งหมด 14 ปี ในการเมืองท้องถิ่น การทำงานให้สังคมอย่างยาวนานและความสัมพันธ์กับ ประชาชนที่แน่นแฟ้น อาจจะเป็นส่วนสำคัญต่อการตัดสินใจของประชาชน

2) ปัญหาด้านบริการสาธารณะ

ประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ

การจัดบริการสาธารณะที่มีขนาดใหญ่ มีคุณลักษณะดีหรือข้อได้เปรียบ ตัวอย่างเช่น 1) ปัญหา การจัดการน้ำเสีย เนื่องจากน้ำเสียไหลมาจากเทศบาลตำบลขามใหญ่และองค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อย แต่พื้นที่รับน้ำเสียคือห้วยวังนอง อยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบของเทศบาลตำบลปทุม เมื่อประชาชนร้องเรียน เรื่องน้ำเสีย ต่อเทศบาลตำบลปทุม ไม่สามารถจัดการได้ เพราะต้นเหตุร่วมของการปล่อยน้ำเสียมาจากสอง

พื้นที่ตั้งนั้นผู้บริหารมองว่า การแก้ปัญหาในการจัดการน้ำเสียจะมีประสิทธิภาพมากขึ้นภายใต้ผู้รับผิดชอบเดียว (สัมภาษณ์ม้งกร คำเพาะ 2561) 2) ปัญหาการจัดการขยะเนื่องจากทั้งสามพื้นที่ มีการขยายตัวของเมือง จากกิจการโรงแรม ร้านอาหาร อาคารพาณิชย์ โรงพยาบาล บ้านจัดสรร ฯลฯ ประชากรย้ายถิ่นฐานเข้ามาจำนวนมาก เพิ่มปริมาณขยะมูลฝอย ในปัจจุบัน เทศบาลตำบลปทุมรองรับขยะได้ 6 ตันต่อวัน เทศบาลตำบลขามใหญ่รับขยะ 400 ตันต่อเดือน (เทศบาลตำบลขามใหญ่ 2561ข) ปัจจุบันเทศบาลตำบลขามใหญ่และเทศบาลตำบลปทุม มีวิธีการจัดการขยะโดยขนส่งขยะไปทิ้งในพื้นที่บ่อขยะของเทศบาลเมืองวารินชำราบ โดยมีค่าใช้จ่ายค่าธรรมเนียมทั้งขยะ 300 บาทต่อตัน ในอนาคตได้มีแผนการบริหารจัดการขยะร่วมกัน เพื่อให้สามารถดำเนินได้อย่างยั่งยืน 3) ปัญหาความไม่คุ้มค่าในการจัดบริการขนส่งมวลชน เนื่องจากเส้นทางการเดินรถสั้น ไม่เชื่อมต่อกัน หากครบวงจรสำเร็จ จะเกิดผลดีต่อการจัดบริการขนส่งมวลชนที่คุ้มค่า ประหยัด เอื้อประโยชน์แก่ประชาชนมากขึ้น 4) การจัดบริการสาธารณะด้านการศึกษา ปัจจุบันโรงเรียนในพื้นที่สามารถเลือกสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยความสมัครใจ หน่วยงานท้องถิ่นขนาดเล็กและงบประมาณน้อย หากโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประชาชนจะตรวจสอบการทำงานของโรงเรียนได้ง่ายขึ้น ปัจจุบันเทศบาลตำบลปทุมมีโรงเรียนในพื้นที่ 2 แห่ง แต่ไม่มีโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เทศบาลตำบลขามใหญ่มีโรงเรียนทั้งหมด 12 แห่ง ในจำนวนนี้ 1 แห่งสังกัดในเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อยมีโรงเรียนในเขตพื้นที่ 9 แห่งแต่ไม่ได้สังกัดท้องถิ่น (สัมภาษณ์ม้งกร คำเพาะ 2561) 5) ความไม่สะดวกในการเข้าถึงบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การจัดทำทะเบียนราษฎร ประชาชนไม่สามารถเดินทางมาทำในท้องถิ่นของตนได้ต้องเดินทางไปทำการอำเภอซึ่งอยู่ห่างไกลออกไป

ความแตกต่างของคุณภาพบริการสาธารณะ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสามแห่ง พื้นที่ติดต่อกันแต่อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแตกต่างกัน ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาว่า หากครบวงจรเป็นเทศบาลนคร อำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะจะเพิ่มขึ้นและเป็นประโยชน์ต่อประชาชน ด้านการจัดทำบริการสาธารณะ

3) ปัญหาด้านงบประมาณ

ความไม่เพียงพอของงบประมาณในการจัดบริการสาธารณะขนาดใหญ่

การจัดทำบริการสาธารณะขนาดใหญ่ต้องใช้งบประมาณสูง เช่น หากเทศบาลตำบลปทุมจัดทำคลองระบายน้ำต้องใช้งบประมาณอย่างน้อย 100 ล้านบาทต่อหนึ่งเขตพื้นที่ ซึ่งหากต้องใช้อาศัยงบประมาณของเทศบาลต้องใช้ระยะเวลานานอย่างน้อย 20 ปี เนื่องจากเทศบาลตำบลปทุมมีรายได้ 55 ล้านบาทในจำนวนนี้เป็นรายจ่ายด้านบุคลากร 19 ล้านบาท จำนวนเงินงบประมาณดังกล่าวทำให้สามารถจัดทำได้เฉพาะโครงการเล็ก ซึ่งมีได้ก่อนประโยชน์สูงสุดกับประชาชน (สัมภาษณ์ม้งกร คำเพาะ 2561) อนึ่ง การครบวงจรเป็นขนาดใหญ่มีโอกาสได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพิ่มขึ้น และการจัดเก็บภาษีตามการขยายตัวของเมือง

ภาระค่าใช้จ่ายบุคลากร เป็นอีกประเด็นหนึ่งซึ่งพิจารณา เทศบาลปทุมมีบุคลากร 69 คน เทศบาลตำบลขามใหญ่ 224 คน และองค์การบริหารส่วนตำบลไทรน้อย 124 คน รวมบุคลากรทั้งหมด 417 คน โดยมีรายจ่ายด้านบุคลากรรวมทั้ง 3 แห่ง ประมาณ 73 ล้านบาทต่อปี (ตารางที่ 7.5) ผู้บริหารตระหนักว่าท้องถิ่นขนาดเล็กไม่สามารถใช้ประโยชน์จากบุคลากรอย่างเต็มศักยภาพ

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

ตารางที่ 7.5 จำนวนบุคลากรและรายจ่ายด้านบุคลากรเทศบาลตำบลขามใหญ่ เทศบาลตำบลปทุม และองค์การบริหารส่วนตำบลไทรน้อย ปี พ.ศ. 2560

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

ที่มา: เทศบาลตำบลขามใหญ่ 2561ข, เทศบาลตำบลปทุม 2561ม, องค์การบริหารส่วนตำบลไทรน้อย2561

7.3.3 ขั้นตอนและกระบวนการควรวรรณ

การดำเนินการในการควรวรรณฯ เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่เดือนกันยายน พ.ศ. 2560 โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แจ้งความประสงค์ต้องการควรวรรณต่ออำเภอ โดยอ้างอิงระเบียบพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่13) พ.ศ. 2552 มาตรา13 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา14 ตรี ด้วยเหตุผลต่อไปนี้ ก) เพื่อเพิ่มศักยภาพทางด้านการงบประมาณ การประหยัดรายจ่าย และคาดว่าจะได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมจากรัฐ ข) เพิ่มประสิทธิภาพในการประสานงาน และส่งเสริม ค) เพิ่มศักยภาพในการเจรจาต่อรองของหน่วยงานต่างๆในจังหวัด และกับหน่วยงานส่วนกลาง (เทศบาลตำบลขามใหญ่ 2561 หนังสือเลขที่ อบ 54501/38)

ปัจจุบัน (เดือนเมษายน 2561) อยู่ในขั้นตอนที่ 7 กล่าวคือ การออกสำรวจเจตนารมณ์ของประชาชนเพื่อการควรวรรณตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเรื่องการสำรวจเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตสภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อไปรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบลหรือ

หน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2547 ข้อ6 (ตารางที่ 7.6) โดยจัดทำการสำรวจในวันที่ 31 มีนาคม 2561 (หนังสืออำเภอเมืองอุบลราชธานี ที่ อบ0023/ว1028) ซึ่งก่อนหน้านั้น ได้ดำเนินการสำรวจเจตนารมณ์ของประชาชนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสามแห่ง วางแผนการประชาสัมพันธ์และให้ข้อมูลสนเทศประกอบการตัดสินใจของประชาชน การแต่งตั้งคณะกรรมการประชาสัมพันธ์สามคณะแยกตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการแต่ละชุดมีปลัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นประธานกรรมการ (หนังสือประกาศอำเภอเมืองอุบลราชธานี เรื่องการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ออกประชาสัมพันธ์การควรรวมเทศบาลตำบลขามใหญ่ องค์การบริหารส่วนตำบลไผ่ไร่ และเทศบาลตำบลพุม ลงวันที่ 9 มีนาคม 2561)

แผนการลงคะแนนเสียงวันที่ 31 มีนาคม 2561 ได้มีการเลื่อนกำหนดการสำรวจเจตนารมณ์ของประชาชนโดยให้แล้วเสร็จภายใน 30 เมษายน 2561 โดยแบ่งพื้นที่ออกสำรวจเป็นรายหมู่บ้าน เช่น เทศบาลตำบลขามใหญ่ เริ่มลงพื้นที่ 18 เมษายน 2561 ครบพื้นที่ 26 หมู่บ้านในวันที่ 30 เมษายน 2561 เป็นต้น (เทศบาลตำบลขามใหญ่ 2561, แผนการออกสำรวจเจตนารมณ์ของประชาชนเพื่อการควรรวม) ในการออกสำรวจเจตนารมณ์ของประชาชนในแต่ละหมู่บ้านนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะให้ข้อมูลเรื่องการควรรวมและให้ประชาชนแสดงเจตนารมณ์อย่างเปิดเผย ซึ่งเมื่อขั้นตอนนี้เสร็จสิ้นลงการดำเนินการควรรวมจะดำเนินในขั้นต่อไป

ตารางที่ 7.6 แผนปฏิบัติการและระยะเวลาการดำเนินงานการรวบรวม

ขั้นตอน	ระเบียบ / เอกสาร	ระยะเวลา	ผู้ดำเนินการ
1.อปท. แจ้งความประสงค์ ต้องการรวบรวมต่ออำเภอ	1. พรบ.เทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่13) พ.ศ. ๒๕๕๒ “มาตรา ๑๓ ภายใต้บังคับมาตรา ๙ มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๒ ท้องถิ่นซึ่งได้ยกฐานะเป็นเทศบาลแล้วอาจถูกเปลี่ยนแปลงฐานะหรือยุบเลิกได้โดย ทำเป็นประกาศ กระทรวงมหาดไทยท้องถิ่นที่ได้เปลี่ยนแปลงฐานะตามความในวรรคหนึ่ง ให้พ้นจากสภาพแห่งเทศบาลเดิมนับแต่วันที่ได้ถูกเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นต้นไป บรรดาทรัพย์สิน หนี้ สิทธิ และสิทธิเรียกร้องของเทศบาลเดิม ให้โอนไปเป็นของเทศบาลใหม่ในขณะเดียวกันนั้น และบรรดาเทศบัญญัติที่ได้ใช้บังคับอยู่ก่อนแล้วคงให้ใช้บังคับต่อไปในการยุบเลิกเทศบาลให้ระบุมถึงวิธีการจัดทรัพย์สินไว้ในประกาศ กระทรวงมหาดไทยนั้นด้วย” 2. พรบ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ “มาตรา ๔๑ตรี* สภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกันได้ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้กำหนดเขตใหม่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไว้ในพระราชกฤษฎีกาด้วย 3. หนังสือเทศบาลตำบลขามใหญ่ที่ อบ๕๔๕๐๗/๓๕๐๖ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๐	กันยายน 2560	-ทต.ปทุม -ทต.ขามใหญ่ -อบต.ไร่น้อย

ขั้นตอน	ระเบียบ / เอกสาร	ระยะเวลา	ผู้ดำเนินการ
	4. หนังสือเทศบาลตำบลปทุมที่ อบ๕๔๗๐๑/๑๐๓๔ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๐ 5. หนังสือองค์การบริหารส่วนตำบลไรร้อยที่ อบ ๕๔๕๐๑/๑๒๐๒ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๐		
2.อำเภอแจ้งแนวทางการดำเนินงาน	-หนังสืออำเภอเมืองอุบลราชธานีที่ อบ๐๐๒๓.๖/ว๑๓๓๔ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ เรื่องชักซ้อมแนวทางปฏิบัติการจัดตั้งและยุบรวมสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล	24 พฤศจิกายน 2560	นายอำเภอ
3.องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เสนอความเห็นต่อสภาท้องถิ่น	-หนังสือกระทรวงมหาดไทย มท ๐๘๑๐/ว๑๑๗๗ ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๗ เรื่องชักซ้อมแนวทางปฏิบัติการจัดตั้งและยุบรวมสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อ ๑.๑.๒ ให้มีการประชุมสภาตำบลเพื่อพิจารณาว่ามีความประสงค์จะจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลหรือไม่	-ทต.ขามใหญ่-ประชุมสภาสมัยสามัญสมัยที่ 1 ครั้งที่ 1 วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2561 -ทต.ปทุมประสาธน์สมัยสามัญที่ 1 ครั้งที่ 2 วันที่ 22 มกราคม 2561 -อบต. ไรร้อยประชุมสภาสมัยสามัญสมัยที่ 1 ครั้งที่ 1 วันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2561	งานกิจการสภาทต.ปทุม ทต.ขามใหญ่และอบต.ไรร้อย
4.องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแจ้งความประสงค์ต่ออำเภอให้ประกาศให้มีการสำรวจ	-ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเรื่อง การสำรวจเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตสภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อไปรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบลหรือหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นพ.ศ.	ภายใน 31 มีนาคม 2561	อำเภอ

ขั้นตอน	ระเบียบ / เอกสาร	ระยะเวลา	ผู้ดำเนินการ
เจตนาารมณ์ของประชาชน	๒๕๔๗ ตามข้อ ๖ (ก่อนวันออกเสียงสำรวจเจตนาารมณ์ไม่น้อยกว่า ๑๕ วันให้นายอำเภอประกาศให้มีการสำรวจเจตนาารมณ์ของประชาชนในเขตเทศบาล)		
5.องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่างคำบรรยายแนวเขต, จัดทำแผนที่, ชื่อ ตราสัญลักษณ์ ความหมาย(หากต้องการจัดตั้งใหม่)	-หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่มท ๐๘๑๐./ว๑๑๗ ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๗ เรื่องซักซ้อมแนวทางปฏิบัติการจัดตั้งและยุบรวมสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล	ภายใน 31 มีนาคม 2561	คณะกรรมการร่วมทั้ง 3 อปท.
6.อำเภอสำรวจเจตนาารมณ์ของประชาชนตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย	-ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเรื่อง การสำรวจเจตนาารมณ์ของประชาชนในเขตสภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อไปรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบลหรือหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นพ.ศ. ๒๕๔๗	ภายใน 9 มีนาคม 2561	อำเภอและคณะกรรมการของแต่ละอปท.
7.วันออกเสียงสำรวจเจตนาารมณ์ของประชาชนตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย	-วันออกเสียงแสดงเจตนาารมณ์ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเรื่อง การสำรวจเจตนาารมณ์ของประชาชนในเขตสภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อไปรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบลหรือหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๖	31 มีนาคม 2561 เปลี่ยนเป็นภายในเมษายน 2561	ทต.ปทุม -ทต.ขามใหญ่ -อบต.ไร่น้อย
8.องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการส่งผลให้อำเภอ	-ส่งเอกสารในการรวบรวมให้อำเภอพิจารณาจำนวน ๓๐ ชุด -ร่างคำบรรยายแนวเขต -จัดทำแผนที่	ภายใน 10 เมษายน 2561	ทต.ปทุม -ทต.ขามใหญ่ -อบต.ไร่น้อย

ขั้นตอน	ระเบียบ / เอกสาร	ระยะเวลา	ผู้ดำเนินการ
	-ชื่อ ตราสัญลักษณ์ ความหมาย (หากต้องการจัดตั้งใหม่)		
9.อำเภอส่งเอกสารในการรวบรวมให้จังหวัดพิจารณา		ภายใน 20 เมษายน 2561	อำเภอ
10.คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วส่งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยลงนามประกาศกระทรวง		ภายใน 20 พฤษภาคม 2561	คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วส่งให้รมต.กระทรวงมหาดไทยลงนามประกาศกระทรวง
11.รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศให้มีการรวบรวมประกาศราชกิจจานุเบกษา	ประกาศราชกิจจานุเบกษา		รมต. กระทรวงมหาดไทย

ที่มา: เทศบาลตำบลปทุม (2561ก)

7.3.4 แผนจัดการองค์กร ภายหลังการควบรวม

1) ด้านการจัดการหน่วยบริการ

หลังการควบรวมได้วางแผนการจัดหน่วยบริการในรูปแบบศูนย์บริการ โดยสถานที่ตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดิมที่ถูกควบรวมจะเป็นสถานที่ตั้งศูนย์บริการ (หรือเขต) ซึ่งจะทำให้ประชาชนติดต่อได้สะดวกขึ้น (สัมภาษณ์ อิศระพงษ์ แผงโรสงค์ 2561) บุคลากรในการให้บริการยังคงเป็นบุคลากรชุดเดิม สำหรับหน่วยกำกับดูแลศูนย์บริการจะมีคำสั่งมอบหมายงานให้รองปลัดทำหน้าที่บริหาร โดยที่เทศบาลตำบลขามใหญ่จะรับผิดชอบการบริหารงานหลัก (สัมภาษณ์วิชัย อำพันธ์ 2561, สัมภาษณ์ อิศระพงษ์ แผงโรสงค์ 2561) ในส่วนนี้ผู้นำท้องถิ่นทั้งสามแห่งพยายามเรียนรู้บทเรียนจากเทศบาลเมืองวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว

2) ด้านบุคลากร

ในระยะเริ่มต้นคาดว่า จำนวนเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจไม่มีเปลี่ยนแปลงมากนัก อย่างไรก็ตาม ในระยะยาวคาดว่า จำนวนบุคลากรจะลดลง เมื่อจำนวนหนึ่งเกษียณ ตำแหน่งว่างลงจะไม่มี การรับบุคคลใหม่ ทั้งนี้เมื่อมีการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วอาจมีปัญหาการจัดโครงสร้างของบุคลากร โดยเฉพาะการเข้าสู่ตำแหน่งซึ่งอาจนำไปสู่ความขัดแย้งและความเหลื่อมล้ำได้ซึ่งบุคลากรแต่ละส่วนจะมีความขัดแย้งที่อาจไม่เหมือนกันเช่น สำหรับเจ้าหน้าที่ที่จะต้องถูกยุบเหลือตำแหน่งเดียวโดยยึดหลักอาวุโส หมายถึง ปลัดที่อาวุโสน้อยกว่าจะถูกปรับลดเป็นรองปลัด อย่างไรก็ตามการเตรียมการเรื่องนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือบุคลากรรับรู้สถานะของตนในอนาคต และบุคลากรที่ไม่ต้องการเข้าสู่กระบวนการดังกล่าว มีการวางแผนในการเตรียมย้ายไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นเพื่อรักษาตำแหน่งของตนไว้ สำหรับการปกครองท้องถิ่นนั้นกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ยังคงมีอยู่เพียงแต่ไม่อาจนำกฎหมายลักษณะการปกครองท้องที่ในส่วนว่าด้วยการแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มาบังคับใช้ได้ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา 2558) กำนันและผู้ใหญ่บ้านอาจอยู่ในตำแหน่งจนหมดวาระแต่ตำแหน่งอาจจะกลายเป็นประธานชุมชน สำหรับบุคลากรด้านฝ่ายบริหารหรือการเมืองนั้น การเลือกตั้งในครั้งต่อไปจะใช้การเลือกตั้งแบบแบ่งเขต ทำให้ตัวแทนของพื้นที่มีน้อยลงและตัวแทนที่ลงสมัครเลือกตั้งอาจต้องเตรียมความพร้อมมากขึ้น

7.4 สรุปท้ายบท

ในบทนี้เสนอกรณีศึกษาการควบรวมท้องถิ่นในอดีต (วังน้ำเย็น สระแก้ว และ วังเหนือ ลำปาง) รวมทั้งกรณีศึกษาความต้องการควบรวมท้องถิ่น (จังหวัดอุบลราชธานี) หนึ่ง การควบรวมในอดีตดำเนินการระบียบและขั้นตอนการควบรวมของกระทรวงมหาดไทย (พ.ศ. 2547) ซึ่งมีขั้นตอนต่างๆรวมทั้งการลงประชามติ และรัฐธรรมนูญที่ระบุให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชน สอง ปัจจัยที่สนับสนุนให้ควบรวมสำเร็จคือ ผู้บริหารในสองพื้นที่รู้จักกันหรือนับถือไว้วางใจกัน ทำให้การเจรจาดำเนินการอย่างราบรื่น รวมทั้งสภาพพื้นที่ติดต่อกัน สาม หน่วยงานกำกับ (นายอำเภอ) มีบทบาทสำคัญไม่น้อยในฐานะคนกลางที่

จะประสานความร่วมมือ การทำประชาคมติ สี่ วิสัยทัศน์ของผู้บริหารทั้งฝ่ายการเมือง ฝ่ายข้าราชการประจำ (ปลัด) มีความสำคัญยิ่ง จากการสัมภาษณ์ฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ พบว่า กรณีที่ควบรวม สำเร็จหรือประสงค์จะควบรวม ล้วนมองการณ์ไกล คือคำนึงผลกระทบระยะยาว เช่น ข้อเสนอการควบรวม 3 หน่วยงาน (จังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งจะกลายเป็นเทศบาลนครในท้ายที่สุด) ผู้บริหารมองเห็นศักยภาพการ ขยายตัวของเมืองมายังพื้นที่บริหาร การยกฐานะจะทำให้แก้ไขปัญหา/การจัดการที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้ง จะมีอำนาจการต่อรองในเชิงการบริหารกว่าสภาพที่เป็นอยู่ อนึ่ง แม้ข้าราชการประจำที่จะถูกลดตำแหน่ง (จากปลัดกลายเป็นรองปลัด) ได้รับคำชี้แจงว่า การลดตำแหน่งเป็นผลกระทบระยะสั้นเท่านั้น – หาก พิจารณาผลกระทบระยะยาวอาจจะเป็นผลดีมากกว่า นอกจากนี้ผู้ให้สัมภาษณ์ระบุว่าคำนึงถึงผลประโยชน์ของ ประชาชนที่จะได้รับบริการสาธารณะที่ครบถ้วนและอย่างมีคุณภาพ

ภาคผนวก บทที่ 7

ภาพที่ 7.5 แผ่นพับประชาสัมพันธ์การควรวอมองค์รปกครองส่วนท้องถิ่น

1. ขั้นตอนการสมัครสมาชิก อบต.เมืองมิ่ง

1. ตรวจสอบบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิสมัครสมาชิก อบต.เมืองมิ่ง
2. นำบัตรประชาชนและบัตรประจำตัวประชาชนไปแสดง
3. ชื่นชอบและสมัครสมาชิก อบต.เมืองมิ่ง
4. ค่าสมัคร ☐ ไม่มี ☐ มี
5. รอผลการสมัครสมาชิก อบต.เมืองมิ่ง



2. ขั้นตอนการสมัครสมาชิก อบต.เมืองมิ่ง

1. ตรวจสอบบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิสมัครสมาชิก อบต.เมืองมิ่ง

ลำดับ	ชื่อ	ชื่อจริง	ชื่อสกุล	ชื่อรวม
1	นายสมชาย ใจดี	สมชาย	ใจดี	สมชาย ใจดี
2	นายสมชาย ใจดี	สมชาย	ใจดี	สมชาย ใจดี
3	นายสมชาย ใจดี	สมชาย	ใจดี	สมชาย ใจดี



3. ขั้นตอนการสมัครสมาชิก อบต.เมืองมิ่ง

1. ตรวจสอบบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิสมัครสมาชิก อบต.เมืองมิ่ง

2. นำบัตรประชาชนและบัตรประจำตัวประชาชนไปแสดง

3. ชื่นชอบและสมัครสมาชิก อบต.เมืองมิ่ง

4. ค่าสมัคร ☐ ไม่มี ☐ มี

5. รอผลการสมัครสมาชิก อบต.เมืองมิ่ง



1. ขั้นตอนการสมัครสมาชิก อบต.เมืองมิ่ง

1. ตรวจสอบบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิสมัครสมาชิก อบต.เมืองมิ่ง

2. นำบัตรประชาชนและบัตรประจำตัวประชาชนไปแสดง

3. ชื่นชอบและสมัครสมาชิก อบต.เมืองมิ่ง

4. ค่าสมัคร ☐ ไม่มี ☐ มี

5. รอผลการสมัครสมาชิก อบต.เมืองมิ่ง

2. ขั้นตอนการสมัครสมาชิก อบต.เมืองมิ่ง

1. ตรวจสอบบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิสมัครสมาชิก อบต.เมืองมิ่ง

2. นำบัตรประชาชนและบัตรประจำตัวประชาชนไปแสดง

3. ชื่นชอบและสมัครสมาชิก อบต.เมืองมิ่ง

4. ค่าสมัคร ☐ ไม่มี ☐ มี

5. รอผลการสมัครสมาชิก อบต.เมืองมิ่ง

3. ขั้นตอนการสมัครสมาชิก อบต.เมืองมิ่ง

1. ตรวจสอบบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิสมัครสมาชิก อบต.เมืองมิ่ง

2. นำบัตรประชาชนและบัตรประจำตัวประชาชนไปแสดง

3. ชื่นชอบและสมัครสมาชิก อบต.เมืองมิ่ง

4. ค่าสมัคร ☐ ไม่มี ☐ มี

5. รอผลการสมัครสมาชิก อบต.เมืองมิ่ง

บทที่ 8

ผลวิเคราะห์การสำรวจท้องถิ่นขนาดเล็ก

ในบทนี้เสนอการวิเคราะห์ผลสำรวจ อบต. ขนาดเล็ก โดยวิธีการสุ่มตัวอย่าง จาก อบต. 500 แห่ง ที่มีจำนวนประชากรน้อยที่สุด ดำเนินการสำรวจในช่วงเดือนมิถุนายนถึงสิงหาคม พ.ศ. 2561 จุดประสงค์ของการสำรวจเพื่อประมวล ก) ข้อมูลพื้นฐานของ เทศบาล และ อบต.ขนาดเล็ก นำมาวิเคราะห์เบื้องต้น ข) สอบถามการรับรู้นโยบายควมรวมของรัฐบาล ในส่วนของพนักงานท้องถิ่นและฝ่ายการเมืองท้องถิ่น ค) การเตรียมการของแต่ละพื้นที่ ง) ทศนคติต่อนโยบายควมรวม และความคิดเห็นต่อการควมรวมท้องถิ่น ในตำบลเดียวกัน หรือมีอาณาเขตติดต่อกัน คณะวิจัยได้รับแบบสอบถามกลับคืนจำนวน 159 ชุด

8.1 ข้อสันนิษฐานการวิจัย

H1: เทศบาล และ อบต. ส่วนใหญ่มีเข้าใจนโยบายควมรวมของ สปท. และ รัฐบาล เนื่องจากได้ติดตามข่าวสารทางราชการ หนังสือพิมพ์ และสื่ออื่น ๆ ที่ประกาศว่า ต้องกายกฐานะของ อบต. เป็นเทศบาลทั้งหมด และข้อเสนอให้เทศบาลขนาดเล็กเข้าสู่กระบวนการควมรวม

H2: ผู้บริหารเทศบาล และ อบต. มีความเข้าใจเจตนารมณ์ข้อเสนอการควมรวมท้องถิ่นขนาดเล็กโดยมีเหตุผลเพื่อความประหยัดจากขนาด และเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงาน ทั้งนี้การวิเคราะห์แบ่งออกเป็น 3 ส่วนได้แก่ ส่วนแรก: สถิติพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนที่สอง: การรับรู้โยบายควมรวม ทศนคติของหน่วยงาน และการเตรียมการควมรวมและส่วนที่สาม: การเตรียมการเกี่ยวกับมาตรการควมรวม โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

H3: ข้อเสนอการควมรวมท้องถิ่นอาจจะไม่ได้รับการยอมรับ หรือถูกคัดค้าน ด้วยเหตุผลบางประการ ก) การสูญเสียตำแหน่งของกรรมการสภาท้องถิ่น เนื่องจาก อบต. มีตัวแทน 2 คนจากหนึ่งหมู่บ้าน หลังจากควมรวมกับเทศบาลตำบล จำนวนสมาชิกสภาเทศบาลจะลดลงเหลือเพียง 12 คน ทำให้ต้นทุนของการเข้าสู่การเมืองท้องถิ่นสูงขึ้น ข) การลดตำแหน่ง (ปลัด) จากสองแห่งเหลือเพียง 1 ตำแหน่ง ทำให้คนหนึ่งจะถูกลดตำแหน่ง (กลายเป็นรองปลัด) ค) ค่าตอบแทนของหัวหน้ากอง ลดลงเนื่องจากตำแหน่งหัวหน้ากอง/ฝ่าย ลดลง ค) การควมรวมส่งผลต่อต้นทุนการปรับตัวของหน่วยงาน เช่น การจัดทำทะเบียนทรัพย์สิน ปรับปรุงแผนที่ภาษี ง) ประชาชนจำนวนหนึ่งมีความหวงใยว่าบริการสาธารณะจะไม่ทั่วถึง ในขณะที่คาดว่า ต้นทุนค่าโสหุ้ยของรับบริการจากสำนักงานเทศบาลจะเพิ่มขึ้น

8.2 สถิติพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่ตอบแบบมีจำนวนทั้งสิ้น 159 แห่งจาก 500 แห่งที่ส่งแบบสอบถามไป โดยแยกเป็น อปท. ที่เป็นเทศบาลตำบล จำนวน 64 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 95 แห่ง จาก 59 จังหวัด แสดงดังตารางที่ 8.1

ตารางที่ 8.1 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
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

ชื่อจังหวัด	จำนวน อปท.	ร้อยละ
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
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
อุตรดิตถ์	7	4.4
อุทัยธานี	2	1.26
อยุธยา	1	0.63
อุบลราชธานี	2	1.26
อ่างทอง	7	4.4
อ่างทอง	1	0.63
เชียงราย	5	3.14
เชียงใหม่	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 พ.ศ. 2561

ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ดำรงตำแหน่งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หรือนายกเทศมนตรี รองลงมาปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล รองหัวหน้าสำนักงานปลัด และตำแหน่งอื่นๆ เช่น รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกเทศมนตรี รองปลัด เป็นต้น และมีจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 22 แห่งที่ให้ข้อมูลโดยไม่ระบุตำแหน่ง ดังแสดงในตารางที่ 8.2

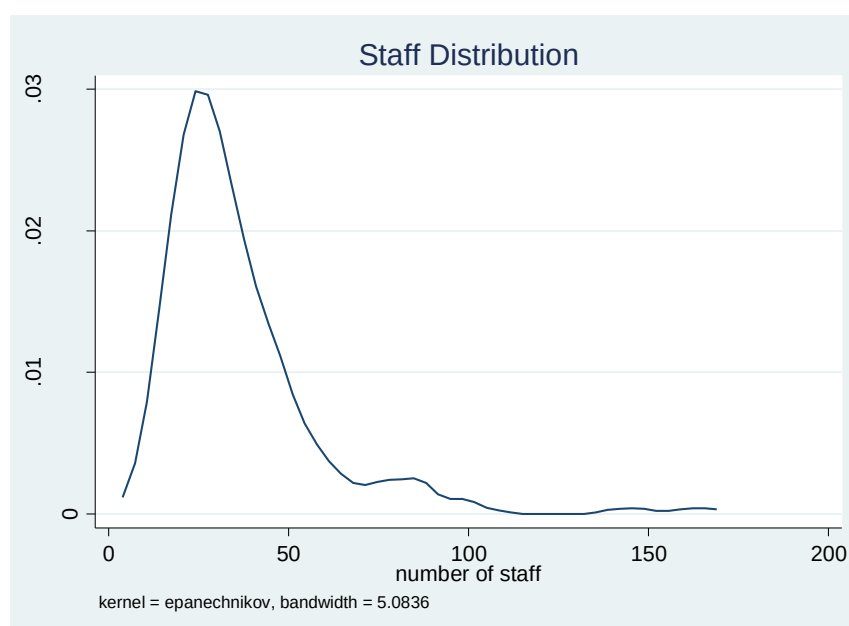
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตอบแบบสอบถามมีจำนวนพนักงานเฉลี่ย 36.28 คนต่อแห่ง ดังภาพที่ 8.1 ขณะที่พื้นที่รับผิดชอบมีค่าเฉลี่ย 33.23 ตารางกิโลเมตร ดังภาพที่ 8.2 และจำนวนประชากรโดยเฉลี่ย 2,450 คน ดังภาพที่ 8.3

ตารางที่ 8.2 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

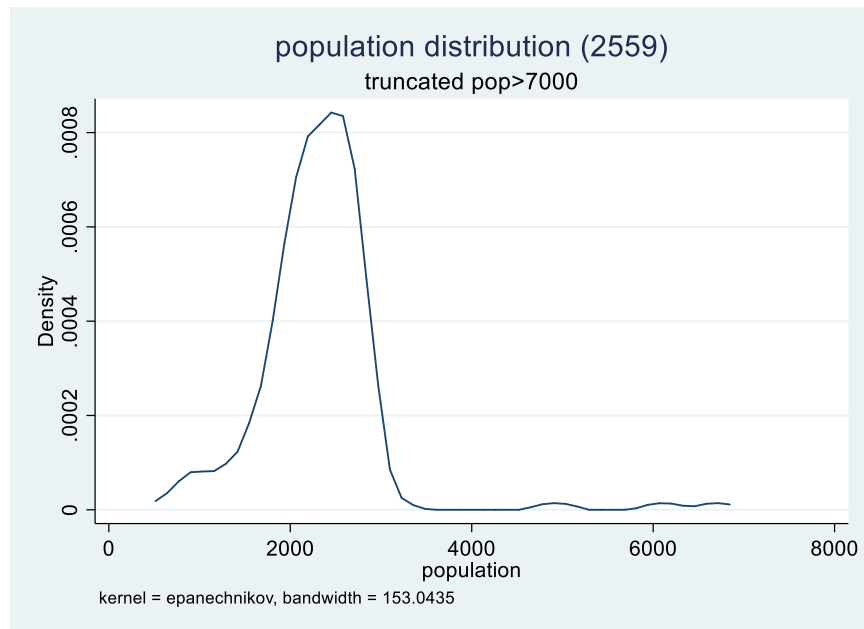
ที่มา: คณะวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ สํารวจ พ.ศ. 2561

ภาพที่ 8.1 การกระจายของจำนวนพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



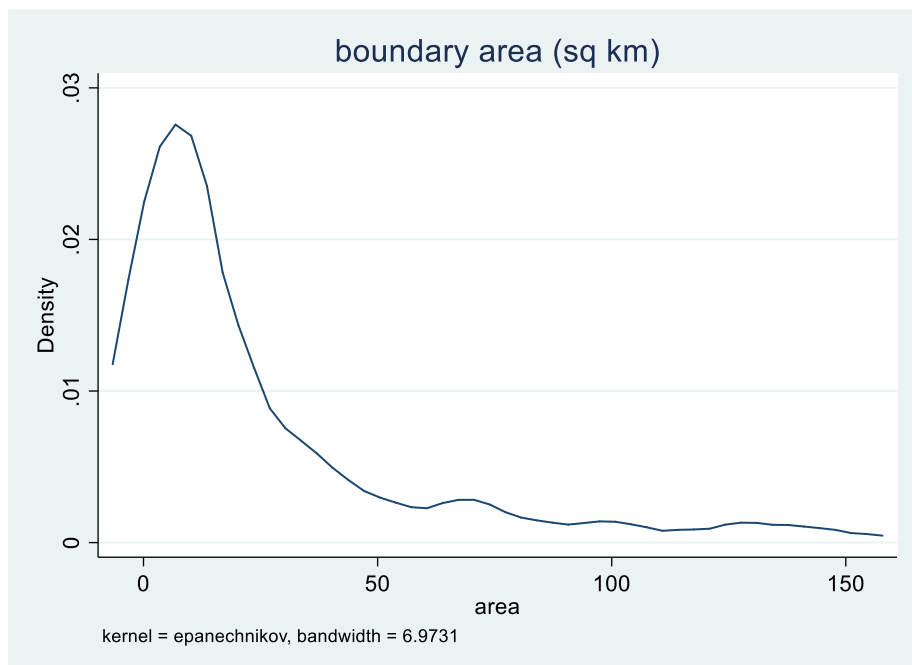
ที่มา: ผลสำรวจโดยคณะวิจัยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ภาพที่ 8.2 การกระจายของจำนวนประชากรในท้องถิ่นขนาดเล็กที่ร่วมมือตอบแบบสอบถาม



ที่มา: ผลสำรวจโดยคณะวิจัยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ภาพที่ 8.3 การกระจายของขนาดพื้นที่



ที่มา: ผลสำรวจโดยคณะวิจัยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

8.3 การรับรู้นโยบายควบรวม ทศนคคคของหน่วยงาน และการเตรียมการควบรวม

จากการสำรวจในคำถามที่ว่า “ท่านทราบหรือไม่ว่าสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศเสนอให้ อปท. ขนาดเล็กเข้าสู่กระบวนการควบรวม เพื่อเพิ่มขีดความสามารถ ยกระดับประสิทธิภาพ การดำเนินงาน” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ตอบว่า รับทราบข้อมูลนี้ จำนวน 139 แห่ง และส่วน ใหญ่รับทราบข้อมูลนี้ผ่านสื่อมวลชน อย่างไรก็ตามพบว่าเมืององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 13 แห่ง ตอบว่า ไม่รับทราบข้อมูล ผลการสำรวจแสดงในตารางที่ 8.3

การสำรวจในคำถามที่ว่า “หน่วยงานท่านได้มีการปรึกษาหารือแนวทางการควบรวมท้องถิ่น หรือไม่” พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยส่วนใหญ่ยังไม่ได้ดำเนินการเกี่ยวกับการควบรวมท้องถิ่น แต่อย่างใด จำนวน 106 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 66.67 สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้เตรียมการ หรืออย่างน้อยปรึกษาหารือเกี่ยวกับกระบวนการควบรวมมีจำนวน 45 แห่ง ซึ่งโดยส่วนมากจะอยู่ในช่วง การปรึกษาหารือ ไม่ถึงขั้นจริงจัง และยังพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 8 แห่งได้มีการเตรียมการควบ รวมกับหน่วยงานใกล้เคียง หมายถึงการปรึกษาหารือกับ อปท. ที่มีพื้นที่ติดต่อกันหรือบริเวณใกล้เคียงกัน ผลการสำรวจแสดงในตารางที่ 8.4

ข้อมูลจากการสำรวจในคำถาม “ความคิดริเริ่มจะควบรวม อปท. ขนาดเล็กมาจากบุคคลกลุ่มใด” พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังไม่มีความคิดริเริ่มที่จะควบรวม จำนวน 106 แห่ง สำหรับ อปท. ที่ระบุว่า มีแนวความคิดริเริ่มที่จะควบรวม จำนวน 48 แห่ง พร้อมกับระบุว่า ได้ข้อเสนอแนะจาก นักวิชาการในท้องถิ่น จากผู้นำชุมชนและประชาชน ผลการสำรวจแสดงในตารางที่ 8.5

การสำรวจในคำถามที่ว่า “ท่านทราบว่ามีการควบรวม อปท. หรือไม่” พบว่า องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังไม่ทราบข่าวว่า มีการควบรวม อปท. แล้ว จำนวน 61 แห่ง แต่เมืององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นที่ทราบข่าวการควบรวม อปท. ในกรณีของอำเภอวังเหนือ จังหวัดลำปาง จำนวน 57 แห่ง ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นกรณีวังเหนือ ลำปาง เป็นข่าวที่ปรากฏในสื่อมวลชนเมื่อปลายปีที่ผ่านมา (2560) สำหรับกรณี ของอำเภอวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว เป็นการควบรวมก่อนหน้า (2553) ซึ่งเคยเป็นข่าวในอดีต อย่างไรก็ตาม พบว่ามีจำนวนหนึ่งจำเหตุการณ์ได้ กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 14 แห่ง ระบุว่าเคยรับทราบ ข่าวการควบรวมของ เทศบาล และ อบต. วังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว ผลการสำรวจดังแสดงในตารางที่ 8.6

ตารางที่ 8.3 การรับทราบข้อเสนอของ สปท. ให้ อปท. ขนาดเล็กควมรวม

การรับทราบข้อเสนอฯ ให้ อปท. ขนาดเล็กควมรวม	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 8.4 การปรึกษาหารือแนวทางการควมรวมท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ได้มีการปรึกษาหารือแนวทางการควมรวมท้องถิ่นหรือไม่	จำนวน	ร้อยละ
1) มีกระบวนการดำเนินงาน	45	28.30
1.1 ได้มีการเตรียมการควมรวมกับ อปท. ที่พื้นที่ติดต่อกัน	4	-
1.2 เคยทำประชาสัมพันธ์ให้กับประชาชนรับทราบ	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 8.5 ความคิดริเริ่มที่จะรวบรวม มาจากคนกลุ่มใด

ความคิดริเริ่มจะรวบรวม 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 8.6 การรับทราบว่ามีกระบวนการรวบรวมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นในอดีต

การรับทราบข่าวว่ามีการรวบรวม อปท. แล้ว	จำนวน	ร้อยละ
1) ทราบกรณี คบรวม อปท. ที่อำเภอวังเหนือ จังหวัดลำปาง ในปี พ.ศ. 2560	57	35.85
2) ทราบกรณี คบรวม 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

การสำรวจในคำถามที่ว่า “ท่านเห็นด้วยหรือไม่กับแนวคิดที่ว่า 1 ตำบลควรมี 1 อปท.” พบว่า องค์ประกอบส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ เห็นด้วยหรือสนับสนุนแนวคิดที่ว่า หนึ่งตำบลควรมีหนึ่ง อปท. กล่าวคือจำนวน 110 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 69.18 พร้อมให้เหตุผลสนับสนุนว่า ก) ช่วยประหยัดงบประมาณ ข) พื้นที่ไม่ทับซ้อนกันและแบ่งพื้นที่รับผิดชอบชัดเจน ค) ง่ายในการบริหารจัดการและอำนวยความสะดวก เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ร้อยละ 28.93 ของผู้ตอบอย่างไม่เห็นด้วย โดยมีเหตุผลสนับสนุน อาทิเช่น ก) หาก อปท. ที่มีขนาดใหญ่เกินไป จะเกิดระยะห่างระหว่างประชาชน ประชากรกลุ่มเล็กอาจถูกละเลย หรือไม่ได้รับการเหลียวแล บางท่านแสดงความคิดเห็นว่า การปกครองท้องถิ่นควรยึดถือหลักความหลากหลาย ไม่ควรมีข้อจำกัด ผลการสำรวจดังแสดงในตารางที่ 8.7

ตารางที่ 8.7 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

8.4 การเตรียมการควมรวม

การสำรวจความคิดเห็นจากประเด็นคำถามเกี่ยวกับมาตรการควมรวมท้องถิ่นขนาดเล็กควรเป็นไปด้วยวิธีใด พบว่า องค์ปกครองท้องถิ่นส่วนใหญ่แสดงความเห็นด้วยกับมาตรการควมรวมท้องถิ่นขนาดเล็กแบบสมัครใจ คือจำนวน 98 แห่ง (ร้อยละ 61.64) ในขณะที่เห็นด้วยมาตรการควมรวมท้องถิ่นขนาดเล็กแบบบังคับ มีจำนวน 46 แห่ง สำหรับองค์ปกครองท้องถิ่นที่มีความคิดเห็นด้วยในมาตรการควมรวมท้องถิ่นขนาดเล็กในมาตรการอื่น ๆ มีจำนวน 12 แห่ง ตัวอย่างเช่น การแสดงเจตนารมณ์ของภาคประชาชน การมีเงื่อนไขที่ชัดเจนโดยมีกฎหมายระเบียบบังคับรองรับ การพิจารณาถึงขนาดรายได้ จำนวนประชากรและพื้นที่ การใช้เขตตำบลเป็นท้องถิ่น 1 ตำบล 1 อปท. และเห็นว่าควรคำนึงถึงความพร้อมของแต่ละพื้นที่ ผลการสำรวจแสดงในตารางที่ 8.8

การสำรวจในคำถามที่ว่า “หากกฎหมายกำหนดให้ควมรวมในบริบทของท่านจะควมรวมกับอปท. ไດที่มีพื้นที่ติดต่อกัน (โปรดระบุ 3 ลำดับแรกที่ท่านจะควมรวม)” พบว่า มีองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นที่ระบุหน่วยงานที่พื้นที่ติดต่อกัน มีจำนวน 77 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 48.43 สะท้อนว่า มีความสนใจและรู้ว่าหากจำเป็นจะควมรวมควรจะประสานกับหน่วยงานใด ในขณะที่อีกจำนวน 82 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 51.57 ไม่ระบุ ซึ่งมีได้หมายความว่า อปท. นั้นจะไม่รู้จัก อปท. ที่เป็นองค์กรที่ใกล้เคียง แสดงผลการสำรวจดังตารางที่ 8.9

ตารางที่ 8.8 มาตรการควมรวมท้องถิ่นขนาดเล็ก สมัครงหรือบัก

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

ที่มา: ผลสำรวจโดยคณะวิจัยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ตารางที่ 8.9 ท่านสามารถระบุถึง อปท. ที่พื้นที่ติดต่อกันและมีความเป็นไปได้ที่จะควมรวม

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

ที่มา: ผลสำรวจโดยคณะวิจัยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

8.5 สรุปท้ายบท

บทนี้เสนอการวิเคราะห์ผลการสุ่มตัวอย่าง โดยคณะวิจัยสำรวจท้องถิ่นขนาดเล็ก (พิจารณาจาก 500 ลำดับที่มีประชากรน้อยที่สุด) คณะวิจัยได้รับแบบสอบถามกลับมาจำนวน 159 ชุด นำมาวิเคราะห์สถิติเชิงพรรณนาและการเปรียบเทียบข้ามกลุ่ม ผลสรุปและข้อสังเกตดังนี้ 1) ผู้บริหารหรือข้าราชการประจำ สนับสนุนว่า มาตรการควมรวมท้องถิ่นขนาดเล็กของรัฐบาลควรดำเนินการตามแนวทางสมัครง 2) ฝ่ายบริหารทั้งประจำหรือการเมือง ส่วนใหญ่รับทราบว่ามีประสบการณ์ควมรวมท้องถิ่นในอดีต (หมายถึงกรณีวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว ในปี พ.ศ. 2553 และกรณีวังเหนือ จังหวัดลำปางในปี พ.ศ. 2560) 3) ผู้บริหารท้องถิ่น ตอบว่า ได้เคยนำประเด็นการควมรวมท้องถิ่นมาอภิปรายหรือการปรึกษาหารืออย่างไม่เป็นทางการ แต่ยังมีได้ดำเนินการอย่างจริงจัง เนื่องจากไม่มีสัญญาณที่ชัดเจนจากรัฐบาลหรือหน่วยงานกำกับท้องถิ่น 4) ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เห็นพ้องกับข้อเสนอให้ควมรวมภายในตำบลเดียวกัน หมายถึง ตำบลเดียวกันที่มีทั้ง เทศบาลตำบล และ อบต. และมีขนาดเล็ก การควมรวมจะเป็นผลดีในแง่ความรู้สึกรักของประชาชน

บทที่ 9

สรุป

โครงการวิจัยนี้กำหนดเป้าหมายสำคัญ 2 ประการ **ประการแรก** ทบทวนทฤษฎีและแนวคิดการจัดการ เน้นหลักการประหยัดจากขนาด (economies-of-scale) โดยคำนึงถึงบริบทของท้องถิ่นไทย คณะวิจัยประมวลข้อมูลเชิงประจักษ์ของท้องถิ่นซึ่งครอบคลุมด้านการคลังและงบประมาณ การบริหารงานบุคคล ข้อมูลพื้นฐานอื่น ของเทศบาลและ อบต. ทั่วประเทศ (รวมกัน 7,775 แห่ง) โดยสันนิษฐานว่าเทศบาล และ อบต. ที่มีขนาดเล็กเกินไป การจัดสรรทรัพยากรอาจจะไม่คุ้มค่า ความสามารถจัดเก็บรายได้ต่ำ ส่งผลต่อการทำงาน ซึ่งอนุมานได้จากคะแนนการทำงาน (local performance assessment: LPA) เนื่องจากการจัดบริการสาธารณะไม่ครบถ้วน หรือคุณภาพบริการสาธารณะต่ำกว่าค่าเฉลี่ย และใช้วิธีการเชิงปริมาณ (แบบจำลองเศรษฐมิติ) เพื่อตอบโจทย์ที่กำหนด **ประการที่สอง** ศึกษาความเป็นไปได้ในการควมรวมท้องถิ่นขนาดเล็ก จาก “การประหยัดจากขนาด” ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎี (เศรษฐศาสตร์และการจัดการ) และสอดคล้องกับข้อเสนอของสมาชิกเครือข่ายการปฏิรูปประเทศ (สปท.) อย่างไรก็ตาม โมนทัศน์เกี่ยวกับการควมรวมหน่วยงานท้องถิ่นขนาดเล็กในบริบทของไทยยังอยู่ในขั้น “เริ่มต้น” ยังไม่มีการผลักดันอย่างชัดเจนจากรัฐบาลหรือหน่วยงานกำกับท้องถิ่น คณะวิจัยตระหนักว่าการวิจัยอย่างเข้มข้นเพื่อเข้าใจต้นทุนและการบริหารท้องถิ่น จะช่วยให้การผลักดันนโยบายมีความรอบคอบ การประเมินผลกระทบ (จากการควมรวม) ในส่วนของ สปท. พนักงานและผลกระทบต่อบริการสาธารณะ เพื่อเข้าใจบริบทของท้องถิ่นคณะวิจัยได้ใช้วิธีการเชิงคุณภาพ โดยการลงพื้นที่ภาคสนาม สัมภาษณ์บุคลากรที่เกี่ยวข้องเนื่องจากมีฝ่ายสนับสนุนและคัดค้านข้อเสนอการควมรวม แม้ว่าคาดว่าจะเกิดผลดีจากการประหยัดจากขนาด แต่มี “ฝ่ายเสียผลประโยชน์” กล่าวคือ ก) การที่นั่งในสภาท้องถิ่นจำนวนน้อยลง โอกาสการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองท้องถิ่นลดลง ย่อมมีผู้คัดค้านเป็นธรรมดา ข) การควมรวมทำให้ตำแหน่งบริหารลดลง (ปลดหัวหน้ากอง) ส่งผลทางลบต่อบุคลากรท้องถิ่นจำนวนหนึ่ง ย่อมมีเสียงคัดค้านเนื่องจาก “การลดตำแหน่ง” ค) ในส่วนของประชาชน ก็เช่นเดียวกันมีทั้งฝ่ายสนับสนุนและคัดค้านเนื่องจากไม่แน่ใจว่า เมื่อองค์กรต้องให้บริการประชาชนจำนวนมากขึ้น อาจจะดูแลไม่ทั่วถึง และการติดต่อสื่อสารกับเทศบาลภายหลังการควมรวมอาจจะมีต้นทุนค่าเสียเพิ่มเพิ่มขึ้น

9.1 วิธีวิทยา

ในรายงานวิจัยนี้ คณะวิจัยใช้วิธีการวิจัยเชิงปริมาณ ควบคู่กับการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมีขั้นตอนการวิจัยดังนี้

- การวิเคราะห์สถานการณ์ตามความเป็นจริง (situational analysis) จากฐานข้อมูลขนาดใหญ่ (เทศบาล และ อบต. ทั้งหมด จำนวน 7,775 หน่วย) ประมวลข้อมูลจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ครอบคลุมหลายมิติ คือ ก) ข้อมูลพื้นฐานของเทศบาล และ อบต. ได้แก่จำนวนประชากร ขนาดพื้นที่ ความหนาแน่นประชากร และสภาพทางภูมิศาสตร์ ข) ข้อมูลการคลังและงบประมาณ คือ รายได้และรายจ่ายของเทศบาล และ อบต. และจำแนกรายจ่ายจำแนกออกเป็น รายจ่ายบุคลากร รายจ่ายการลงทุน และ รายจ่ายการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อการวิเคราะห์ต้นทุน ค) ข้อมูลบุคลากรท้องถิ่น รวมข้าราชการ ลูกจ้างประจำลูกจ้างชั่วคราว และตำแหน่งในองค์กร
- การทดสอบข้อสันนิษฐานโดยใช้แบบจำลองเศรษฐมิติ ประกอบด้วย 3 สมการ สมการแรก บุคลากรท้องถิ่นต่อประชากรหนึ่งพันคน (staffpop1000) สมการที่สอง รายจ่ายบุคลากรต่อประชากร (capxstaff) สมการที่สาม รายจ่ายการจัดบริการสาธารณะต่อประชากร (capxser) ต่อจากนั้นประมาณการความสัมพันธ์ด้วยเทคนิค robust regression เพื่อทดสอบข้อสันนิษฐานการประหยัดจากขนาด แทนด้วยสัญลักษณ์คือ $dy/dx < 0$ ในช่วงแรก (โดยที่ dy หมายถึงการเปลี่ยนแปลงของตัวแปรตาม และ dx หมายถึงการเปลี่ยนแปลงของตัวแปรอิสระ) จุดที่ต้นทุนต่ำสุดเมื่อ $dy/dx=0$ หลังจากผ่านช่วงนี้ $dy/dx > 0$ หมายถึง ต้นทุนเพิ่มขึ้นเมื่อขนาดใหญ่ขึ้นสะท้อนการไม่ประหยัดจากขนาด
- คณะวิจัยได้น้อมนำแนวคิดเศรษฐศาสตร์เชิงสถาบันเป็นแนวทาง กล่าวคือ การตระหนักว่ากฎระเบียบแรงจูงใจและต้นทุนค่าเสียหามีความสำคัญต่อการทำงานของท้องถิ่น พยายามเข้าใจมุมมองของ “บุคคลที่เกี่ยวข้อง” (agent) คือผู้บริหาร ข้าราชการ ประชาชน ทั้งหมดล้วนเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากนโยบายการควมรวบท้องถิ่น
- การตระหนักถึงความจริงว่า การปรับปรุงองค์กรภาครัฐ (เทศบาล และ อบต. ที่อยู่ในข่ายการควมรวบ) ส่งผลกระทบบอร์ดผ่านขั้นตอน “การเปลี่ยนผ่าน” หากมีมาตรการควมรวบ เช่น ค่าใช้จ่ายการจัดทำบัญชี ทะเบียนทรัพย์สิน พัสดุ บัญชีการเงินการคลังฯ ซึ่งอาจเรียกว่า “ต้นทุนการปรับตัวขององค์กร” ดังนั้นอาจมีความจำเป็นต้องกำหนดแรงจูงใจให้หน่วยงาน (เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ) ที่ร่วมมือกับรัฐบาลในการควมรวบองค์กร
- การตระหนักถึงปัญหา “อสมมาตร” (asymmetrical effects) กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงใด ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งส่วนบุคคล ในส่วนที่เป็นบวกประชาชนยอมรับได้ (แต่ไม่ได้แสดงออกมาอย่างชัดเจน) ในขณะเดียวกันเมื่อเกิดผลกระทบทางลบในส่วนบุคคล—จะมีปฏิกิริยาคัดค้าน
- การวิเคราะห์ผลกระทบในภาพรวมจึงต้องคำนึงถึงสภาพการณ์ “ได้อย่าง-เสียอย่าง” (trade-offs) ให้น้ำหนักความสำคัญต่อผลกระทบในระยะยาว มากกว่าในระยะสั้น
- การจัดทำกรณีศึกษาจากการลงพื้นที่ภาคสนาม โดยสอบถามทัศนคติและความคิดเห็นของคนท้องถิ่น (ฝ่ายการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ) เพื่อประมวลข้อมูลสถานการณ์ (จำเพาะเจาะจง

ของแต่ละพื้นที่) เข้าใจว่ามีการเตรียมการควรวมอย่างไร เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับ มาตรการควรวม

- การควรวมท้องถิ่นตามหลักการมีสองแนวทาง คือ ควรวมภาคบังคับ และ ควรวมโดยสมัครใจ คณะวิจัยประเมินว่า แนวทางแรกน่าจะเป็นไปได้ยาก เนื่องจากกฎหมายรัฐธรรมนูญของไทยได้ระบุถ้อยคำว่า “ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน” ซึ่งนำไปเป็นกรอบในระเบียบขั้นตอนการควรวมของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (พ.ศ. 2547) กำหนดขั้นตอนให้การสอบถามเจตนารมณ์ของประชาชน หรืออีกนัยหนึ่งการประชามติ (ดังระบุในกรณีศึกษาเทศบาลวังน้ำเย็น จ.สระแก้ว ปี พ.ศ. 2553 และ เทศบาลวังเหนือ จ.ลำปาง ในปี พ.ศ. 2559)
- คณะวิจัยได้น้อมรับ “นโยบายศึกษา” มาใช้ในการพิจารณาศักยภาพการควรวมท้องถิ่น กล่าวคือคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงจำเป็นต้องผ่านขั้นตอน กล่าว การระบุความจำเป็นของนโยบาย การทำให้เป็นวาระนโยบายแห่งชาติ การผลักดันนโยบายในภาคปฏิบัติ และการประเมินนโยบาย³¹
- แนวทางผลักดันนโยบายควรวมในภาคปฏิบัติ นอกจากการพิจารณาข้อมูลหน่วยงานที่จะควรวม (ตามเงื่อนไขพื้นที่ติดต่อกัน ความต้องการของประชาชน การลดต้นทุน และอื่น ๆ) อาจจำเป็นต้องสร้าง “มาตรการจูงใจ” โดยจัดสรรเงินอุดหนุนให้หน่วยงานท้องถิ่นที่ประสงค์เข้าร่วมกระบวนการควรวม เพราะตระหนักว่า มีต้นทุนของการปรับตัว (adjustment cost) และค่าเสีย (transaction cost) ที่จะเกิดขึ้น อย่างน้อยที่สุดในช่วงแห่งการเปลี่ยนผ่าน

9.2 กิจกรรมการวิจัย

ส่วนที่หนึ่ง การศึกษาสภาพเป็นจริง (positive analysis) โดยอิงหลักฐานเชิงประจักษ์ และการทดสอบข้อสันนิษฐานการวิจัย (การประหยัดจากขนาดของท้องถิ่น) ผ่าน 3 สมการ กล่าวคือ $staffpop1000$, $capxstaff$, $capxserv$ ซึ่งสะท้อนปัจจัยนำเข้าเปรียบเทียบกับผู้รับบริการ (ประชาชน) อีกนัยหนึ่งเป็นการวัด cost-effectiveness โดยทดสอบว่า องค์การขนาดเล็กเกินไป-ต้นทุนต่อหัวจะสูงกว่าเกณฑ์มาตรฐาน สะท้อนการใช้ทรัพยากรที่ไม่คุ้มค่า เป็นภาระในการอุดหนุนของรัฐบาล การทดสอบข้อสันนิษฐาน “การประหยัดจากขนาด” โดยใช้แบบจำลองเศรษฐกิจ โดยคำนึงถึงความแตกต่างระหว่างภูมิภาค

³¹ ตำรา นโยบายสาธารณะ ระบุคำศัพท์ policy identification, policy agenda, policy implementation และ policy evaluation

ส่วนที่สอง การวิเคราะห์เชิงสถาบันและการสำรวจข้อมูลพื้นที่และข้อมูลเชิงคุณภาพ (บันทึกกรณีศึกษา) เพื่อเข้าใจสถานการณ์ของแต่ละพื้นที่ การวิเคราะห์ในส่วนนี้ครอบคลุม

- กรณีศึกษาการควมรวบระหว่าง เทศบาลตำบลวังน้ำเย็น และ อบต.วังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว ซึ่งดำเนินการควมรวบปี พ.ศ. 2553
- กรณีศึกษาการควมรวบระหว่าง เทศบาลตำบลวังเหนือ และ อบต.วังเหนือ จังหวัดลำปาง ในปี พ.ศ. 2560
- กรณีศึกษาข้อเสนอการควมรวบ 3 หน่วยงาน คือ เทศบาลตำบลขามใหญ่ เทศบาลตำบลปทุม และ อบต.ไรร้อย จังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งได้ดำเนินการตามขั้นตอน และผ่านการลงมติของประชาชน ดำเนินการในปี พ.ศ. 2561
- การเก็บข้อมูลภาคสนาม โดยนักวิจัยรวบรวมข้อมูล เทศบาล และ อบต. จำแนกเป็นภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้ เพื่อประมวลข้อมูลของแต่ละพื้นที่ สอบถามการรับรู้นโยบายควมรวบ ทั้งในส่วนของผู้ประกอบการเมืองท้องถิ่นและฝ่ายพนักงานท้องถิ่น ความคิดเห็นของประชาชนต่อข้อเสนอการควมรวบ บันทึกข้อมูลความห่วงใยของประชาชน การคำนึงถึงปัญหาที่อาจเกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้นทุนการปรับตัว (adjustment cost)
- การรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามกับ อบต. ขนาดเล็ก (จำนวน 500 แห่ง) เพื่อประมวลผลการรับรู้นโยบายควมรวบ การเตรียมการที่ผ่านมา ความต้องการควมรวบ (หากมี) ทางเลือกของการควมรวบ (ควมกับหน่วยงานอะไรที่อาณาเขตติดต่อกัน) และความคิดเห็นต่อคำถาม “หนึ่งตำบลควมจะมีท้องถิ่นเพียงแห่งเดียว”

9.3 ผลการศึกษา

หนึ่ง ผลการศึกษาเชิงประจักษ์ยืนยันข้อสันนิษฐานว่า ในเทศบาล และ อบต. ขนาดเล็ก พบหลักฐานยืนยันว่า “ต้นทุนต่อหน่วย” มีแนวโน้มลดลง (decreasing cost) สะท้อนในค่าสัมประสิทธิ์ในทั้งสามสมการ (staffpop1000, capxstaff, capxserv) กล่าวคือ ค่าพารามิเตอร์แสดงเครื่องหมายลบ และบวก ผลการศึกษาสะท้อนว่า จำนวนประชากรของเทศบาลเข้าใกล้จำนวน 1 หมื่นคน (โดยประมาณ) ต้นทุนต่อหัวมีแนวโน้มน้อยที่สุด (minimized unit cost) และเมื่อเกินกว่าระดับนี้ต้นทุนต่อหน่วยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น

สอง ผลการศึกษาในข้อแรก สนับสนุนข้อเสนอการควรวรรวมท้องถิ่นขนาดเล็กเข้าด้วยกัน ทั้งนี้ได้หมายความว่า “ยิ่งประชากรมากยิ่งดี”³² จำเป็นขยายความว่า การพิจารณา minimum unit cost เป็นมุมมองด้านอุปทานเท่านั้น ในการพิจารณา “ขนาดอันเหมาะสม” (optimal size) ของเทศบาล จำเป็นต้องคำนึงมิติด้านอุปสงค์และด้านอุปทาน และบริบทของท้องถิ่น บางตำบลซึ่งมีประชากรน้อยแต่พื้นที่ขนาดใหญ่ - หากยืนยันให้ควรวรรวมถึงระดับหนึ่ง (7 พันคนหรือ 1 หมื่นคน) อาจจะมีพื้นที่หลายตำบล ระยะทางจากบ้านถึงสำนักงานเทศบาลจะยาวหรือมีต้นทุนค่าเสียหายสูงเกินไป ดังนั้น ตัวเลขที่สะท้อน optimal size ของท้องถิ่น ไม่จำเป็นต้องเป็น “ค่าเดียว”³³

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 อนึ่ง การที่มีผู้ใช้บริการมีจำนวนน้อย อาจจะทำให้หน่วยงานขาดความกระตือรือร้น หรือมองว่าทำไม่คุ้มค่า และเกิดทัศนคติว่า “ประชาชนช่วยตนเอง” ได้ เช่น ไม่มีบริการจัดเก็บขยะ – แต่ในความเป็นจริงที่ประจักษ์ได้ชัดเจนคือ ประชาชนใน อบต. ที่ไม่มีบริการจัดเก็บขยะ รวบรวมขยะไปทิ้งในเขตเทศบาลใกล้เคียง ค) หน่วยงานท้องถิ่นขนาดกลางหรือขนาดใหญ่ สามารถดำเนินกิจกรรมได้ตลอดทั้งปี และเกิด economies-of-scope³⁴

สี่ สาเหตุของ “การไม่ประหยัดจากขนาด” ใน เทศบาล และ อบต. ขนาดเล็ก คำอธิบายประการหนึ่งคือ โครงสร้างบุคลากร (local employment) ซึ่งระบุตำแหน่งปลัด หัวหน้ากอง หัวหน้าส่วน ฯลฯ หมายถึง ต้นทุนคงที่ (fixed cost) กล่าวคือ อบต. หรือ เทศบาลตำบลแห่งหนึ่ง มีประชากรน้อย (1-2 พันคน)

³² Minimum unit cost ในที่นี้สะท้อนด้านอุปทานเท่านั้น มิได้หมายรวมถึงด้านอุปสงค์ ในการวิเคราะห์องค์รวม จำเป็นต้องคำนึงถึงทั้งสองมิติ คือ ผู้ให้บริการ และผู้รับบริการ หากขนาดองค์กรใหญ่เกินไป (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

³³ หากใช้คำศัพท์เศรษฐศาสตร์ หมายถึง จุดดุลยภาพหรือจุดเหมาะสม เกิดขึ้นได้หลายจุด multiple equilibria

³⁴ ตัวอย่างเช่น การจัดกิจกรรมในวันนักชดถุขในเทศบาล/อบต. ขนาดใหญ่ มีประชาชนมาร่วมงานจำนวนนับร้อย ทั้ง ประชากรวัยเด็ก วัยทำงาน และวัยสูงอายุ หน่วยงานสามารถทำกิจกรรมพร้อม ๆ กัน 3 กิจกรรมตามค่านิยมของ ประชากรแต่ละวัย สมมติเรียกว่า A, B, C ตามลำดับ ต้นทุนจากการทำงานพร้อมกัน $A + B + C$ ต่ำกว่าการแยกทำกิจกรรม $cost(A) + cost(B) + cost(C)$

แต่จำเป็นต้องบรรจุข้าราชการและพนักงานตามโครงสร้าง ดังนั้นจำนวนพนักงาน (staff) ในองค์กรขนาดเล็ก - เกือบจะไม่แตกต่างจากเทศบาลขนาดกลาง (จำนวนประชากร 3,000-5,000 คน)

ห้า ผลสำรวจเทศบาล และ อบต. ขนาดเล็ก โดยสุ่มจากในกลุ่ม rankpop < 501 คณะวิจัยได้รับแบบสอบถามกลับคืนมา 159 แห่ง ได้นำมาวิเคราะห์ความต้องการของท้องถิ่นและประชาชนและได้รับข้อมูลสนทนาศอบประกอบ สรุปในประการสำคัญดังนี้ ก) บุคลากรท้องถิ่นส่วนใหญ่รับทราบวาระนโยบายควรรวม ที่นำเสนอโดย สปท. ข) ประมาณหนึ่งในสาม ของหน่วยงานท้องถิ่นที่ตอบแบบสอบถาม ระบุว่าได้มีการเตรียมการอย่างน้อยระดับหนึ่ง หมายถึง การนำมาเป็นประเด็นอภิปรายในกลุ่มผู้บริหารหรือสภาท้องถิ่น ค) อย่างไรก็ตาม หน่วยท้องถิ่นส่วนใหญ่ระบุว่า “ดูสถานการณ์” เนื่องจาก “ขณะนี้ไม่มีสัญญาณจากรัฐบาล ที่จะผลักดันการควรรวมอย่างจริงจัง” กล่าวคือ ไม่มีเอกสารแนะนำจากหน่วยงานกำกับ ง) สองในสามของผู้บริหารท้องถิ่น ระบุว่ามีความเห็นด้วยข้อเสนอว่า “เขตตำบลเดียวกัน--ควรรวม อบต. เพียงแห่งเดียว” หมายถึง ควรควรรวมเทศบาลและ อบต. ที่ขนาดเล็กและอยู่ในตำบลเดียวกัน จ) ผู้บริหารส่วนหนึ่งแสดงความเห็นด้วยว่า มาตรการควรรวมอาจเป็นผลดีอย่างน้อยลดความเหลื่อมล้ำระหว่างเทศบาลและ อบต.

หก คณะวิจัยพบว่า มีอย่างน้อย 2 กรณีศึกษาที่ควรรวมสำเร็จ กล่าวคือ เทศบาลวังน้ำเย็น จ. สระแก้ว ดำเนินการสำเร็จในปี 2553 จากการลงพื้นที่ภาคสนามและสัมภาษณ์ฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ ประเมินว่าการควรรวมเป็นผลดี นอกเหนือจากลดความเหลื่อมล้ำระหว่างเทศบาล และ อบต. การบริการสาธารณะเกิดผลดี เทศบาลวังน้ำเย็นได้รับการประเมินสูงและได้รางวัลการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลหลายครั้ง กรณีควรรวมสำเร็จในจังหวัดลำปาง คือ ควรรวม อบต. วังเหนือ และ เทศบาลวังเหนือ เข้าด้วยกัน ในปลายปี 2560 เกิดจากหลายปัจจัย คือ ประชาชนในสองพื้นที่ใกล้ชิดกัน รู้จักหรือเป็นญาติพี่น้องกัน บทบาทของนายอำเภอในการนำสองฝ่ายมาเจรจาปรึกษาหารือกัน และลงประชามติในท้ายที่สุด ซึ่งคะแนนเสียงเห็นด้วยกับการควรรวมสูงเกินกว่าร้อยละ 80 ท่าเลที่ตั้งของสองพื้นที่ไม่ห่างไกลกันมาก ด้วยเหตุนี้ อุปสรรคของการเดินทางมาติดต่อสำนักงาน—จึงมีน้อยหรือไม่มีจากการสัมภาษณ์ผู้บริหาร—ระบุว่าหน่วยงานจะปรับปรุงสำนักงาน/อาคาร ที่มีอยู่แล้ว ให้กลายเป็นศูนย์หรือสาขาย่อยของการบริการ โดยเน้นนี้ทรัพยากร (อาคาร/สำนักงาน) ที่มีอยู่แล้วจะไม่ถูกทิ้งร้างจะนำไปปรับปรุงเพื่อการบริหาร

เจ็ด กรณีศึกษาการควรรวม 3 แห่งของจังหวัดอุบลราชธานี (เทศบาลเมืองขามใหญ่ เทศบาลตำบลพุม และ อบต. ไร่น้อย) นับเป็นกรณีพิเศษที่น่าสนใจ เนื่องจากมิได้เป็นขนาดเล็ก ประชากรรวมกันมากกว่า 7 หมื่นคน ซึ่งหมายถึงมีความพร้อมที่จะยกฐานะเป็น “เทศบาลนคร” คณะวิจัยได้สืบค้นสาเหตุเชิงคุณภาพและได้รับการอธิบายว่า ก) ฝ่ายการเมืองในสามพื้นที่รู้จักกันดีหรือเป็นญาติพี่น้อง หากควรรวม ซึ่งจะทำให้การแข่งขันทางการเมืองสู่ตำแหน่งสภาเทศบาลนคร สามารถรวมขอมกันได้ ข) ผู้บริหารมองการณ์ไกลว่า พื้นที่ในรับผิดชอบเป็น “ตัวเมืองส่วนขยาย” ที่มีศักยภาพการเติบโตอย่างมาก ดังนั้น

การยกฐานะเป็นเมืองใหญ่ (เทศบาลนคร) จะเกิดข้อได้เปรียบด้านการบริหารส่งเสริมประสิทธิภาพ และเพิ่มอำนาจการต่อรอง และคาดว่าเมื่อครบวงจะได้รับงบประมาณมากกว่าเดิม ค) ได้มีการรณรงค์ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าใจ และการสอบถามเจตนารมณ์ของประชาชน ส่วนใหญ่เห็นด้วย จ) ทั้งสามหน่วยงานได้ดำเนินการตามระเบียบการครบวงของท้องถิ่น และได้เสนอความต้องการรวมทั้งผลคะแนนของประชาชนให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เมื่อเห็นชอบแล้วจัดทำประกาศในราชกิจจานุเบกษาและมีผลบังคับใช้

แปด การวิเคราะห์สถานการณ์สมมติ กล่าวคือ หาก เทศบาล และ อบต. ขนาดเล็กครบวงเข้าด้วยกัน สามารถทำให้รัฐประหยัดรายจ่ายเงินอุดหนุน เนื่องจากการที่ท้องถิ่นขนาดเล็กเกินไป—ฐานะการเงินไม่เข้มแข็ง และรัฐบาลจำเป็นต้องให้การอุดหนุนสูง (เงินอุดหนุนต่อหัวสูง)

เก้า หากรัฐบาลประสงค์จะผลักดันให้เกิดกระบวนการครบวงโดยความสมัครใจ อาจจะมี ความจำเป็นต้องจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อเป็นแรงจูงใจ อย่างน้อยในช่วงเวลาแห่งการเปลี่ยนผ่าน (3-5 ปี) เนื่องจากเทศบาล / อบต. ที่ร่วมมือในการครบวง มีค่าใช้จ่ายด้านต่างๆ อาทิ การประชาสัมพันธ์ การจัดทำประชาคม และภายหลังการครบวงมีค่าใช้จ่ายหลายรายการเกี่ยวกับปรับปรุงองค์กรและสำนักงาน เช่น การปรับปรุงทะเบียนทรัพย์สิน ปรับปรุงแผนที่ภาษี ปรับบัญชีพัสดุ จัดทำทะเบียนราษฎร ใหม่ ฯลฯ

สิบ เนื่องจากมีบุคลากรที่ได้รับผลกระทบ (ตำแหน่งปลัด ตำแหน่งหัวหน้ากอง) อาจจะมีเหตุผลสมควรพิจารณาการขดเชย หรือส่งเสริมให้ออนย้ายไปหน่วยงานอื่น ๆ โดยรักษาตำแหน่งเดิม

ตารางที่ 9.1 เปรียบเทียบจำนวนบุคลากรท้องถิ่นและขนาดองค์กร (ประชากร)

ขนาดองค์กร	ข้าราชการ จำแนกตามตำแหน่ง					ลูกจ้าง		รวมพนักงาน
	sg1	sg2	sg3	sg4	sg5	st1	st2	staff
	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

9.4 ข้อเสนอแนะการปรับปรุงงานวิจัยในอนาคต

ข้อเสนอต่อการศึกษาวิจัยที่ควรดำเนินการในอนาคต

1. การวิจัยในครั้งนี้ดำเนินการภายใต้ข้อจำกัดเวลาและงบประมาณ ดังนั้น การครอบคลุมกรณีศึกษา (case studies) จึงทำได้ในจำนวนจำกัด ความจริงมีกรณีศึกษาที่น่าสนใจอีกจำนวนมาก ซึ่งงานวิจัยนี้ไม่สามารถครอบคลุม ในอนาคตควรสนับสนุนให้สถาบันวิชาการโดยเฉพาะอย่างยิ่งในท้องถิ่น จัดทำงานวิจัยเป็นกรณีศึกษา จากการสอบถามเพื่อนนักวิจัยในมหาวิทยาลัยราชภัฏและมหาวิทยาลัยของรัฐในต่างจังหวัด พบว่า มีนักวิชาการที่สนใจการทำงานของ อบต. และมีความพร้อมที่จะทำงานวิจัยเชิงลึก เพื่อขยายองค์ความรู้ในท้องถิ่นรวมทั้งกรณีศึกษาการควมรวม เทศบาล และ อบต. เข้าด้วยกัน

2. คณะวิจัยได้ข้อสังเกตว่า มีกรณีศึกษาในลักษณะพิเศษ เช่น กรณีของ อบต.เพ ทต.เพ และเกาะเสม็ด อำเภอเพ จังหวัดระยอง ซึ่งมีลักษณะเฉพาะตัว (การเป็นเกาะ) หรือสภาพทางพื้นที่ภูมิศาสตร์ ที่แตกต่างจากกรณีศึกษาอื่น ๆ อย่างชัดเจน ประเด็นพิจารณาจึงอาจจะมีทั้ง “การควมรวมหน่วยงาน” และ “การยกฐานะเป็นเทศบาล (เกาะเสม็ด-ซึ่งปัจจุบันมีฐานะเป็น “หนึ่งหมื่นบ้าน” สังกัด อบต. เพ)

3. พื้นที่เทศบาล และ อบต. หลายแห่ง มีความประสงค์ที่จะควมรวม แต่ไม่ยังไม่ได้มีการพัฒนากระบวนการต่าง ๆ รวมถึงแนวทาง วิธีการ และการวางแผนการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง หากมีหน่วยงานพี่เลี้ยง (มหาวิทยาลัยราชภัฏหรือมหาวิทยาลัยในภูมิภาค) อาจจะช่วยกระตุ้นให้มีการค้นคว้าและส่งผลดีต่อความตื่นตัวของประชาชน และหน่วยงาน อนึ่ง จากการสัมภาษณ์หน่วยงานท้องถิ่นพบว่า ท้องถิ่นส่วนใหญ่ยินดีให้ความร่วมมือกับสถาบันวิชาการ/สถาบันวิจัยเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานหรือพัฒนาบริการสาธารณะให้ดีขึ้น

4. การวิจัยควมรวม อาจะหมายรวมถึงการจัดทำข้อเสนอ “การแยกตัว” ของหน่วยงานท้องถิ่น แต่ละหน่วยที่อาจจะแยกตัวออกจาก อบต. และนำมารวมตัวกันเป็นกลุ่ม เพื่อการจัดการบริการสาธารณะเฉพาะให้กับแต่ละ อบต. โดยการจัดการบริการสาธารณะดังกล่าว จะนำไปสู่การประหยัดต่อขนาดที่หน่วยบริการมีขนาดใหญ่พอต่อการให้บริการ การวิจัยในเชิงประเด็นนี้ยังมีความต้องการ เพื่อสนับสนุนให้ อบต. มีการบริหารจัดการการบริการสาธารณะร่วมกัน

5. การดำเนินการตามแนวคิดของสภาปฏิรูปประเทศ (สปท.) ในขณะนี้ยังขาดการสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น ๆ หากสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย และ สมาคมองค์กรบริหารส่วนตำบล ให้การสนับสนุนโดยจัดกิจกรรมทางวิชาการ หรือการอบรมเพื่อให้ท้องถิ่นเข้าใจกระบวนการควมรวมอีกทางหนึ่งย่อมเป็นประโยชน์ต่อนโยบายการควมรวม

บรรณานุกรม

- 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.
- DePeuter 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.

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

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น.(2560).ข้อมูลอปท.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.ลีฟวิ่งจำกัด.

เทศบาลตำบลขามใหญ่. (2561). แผนการออกสำรวจเจตนารมณ์ของประชาชนเพื่อการควมรวมเทศบาลตำบลขามใหญ่ เทศบาลตำบลปทุม และเทศบาลตำบลไทรน้อย.

เทศบาลตำบลขามใหญ่. (2561ก). หนังสือเลขที่ อบ 54501/38: เรื่องแจ้งความประสงค์ควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. ลงวันที่ 8 มกราคม 2561.

เทศบาลตำบลขามใหญ่. (2561ข). แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปีพ.ศ.2561-2564 เทศบาลตำบลขามใหญ่.

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

เทศบาลตำบลปทุม. (2561ก). ตารางแผนปฏิบัติการกับระยะเวลาการดำเนินงานการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(เทศบาลตำบลปทุม เทศบาลตำบลขามใหญ่ องค์การบริหารส่วนตำบลไทรน้อย). 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).ข้อมูลการควมรวม.เอกสารเทศบาลเมืองวังน้ำเย็น.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.(2558).บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องการพันตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน เมื่อมีการยกฐานะท้องถิ่นเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร. เรื่องเสรีจที่ 693/2558. เมษายน 2558.

ศานิตย์ นาคสุขศรี. (2561). อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดสระแก้ว และ อดีตกรรมการสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ. สัมภาษณ์ 31 สิงหาคม 2561.

หนังสืออำเภอเมืองอุบลราชธานี.(2561). หนังสือเลขที่ อบ0023/ว1028, ประกาศอำเภอเมืองอุบลราชธานีเรื่องให้มีการสำรวจเจตนารมณ์ของประชาชน. ลงวันที่ 9 มีนาคม 2561.

องค์การบริหารส่วนตำบลไทรน้อย.(2561).ข้อมูลทั่วไปองค์การบริหารส่วนตำบลไทรน้อย.เข้าถึงเมื่อวันที่22
เมษายน 2561,จาก http://rainoi.go.th/?page_id=5466

สัมภาษณ์

จิรวัดน์ เชื้อตานาม.รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลไทรน้อย.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.

อิสระพงษ์ แพงไธสงค์. รองปลัดเทศบาลตำบลขามใหญ่.สัมภาษณ์วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2561.

ภาคผนวก

การวิจัยเชิงคุณภาพจากการสำรวจภาคสนาม

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

ก. กรณีศึกษาจังหวัดลพบุรี



ระหว่างวันที่ 4 - 5 มกราคม 2561

องค์การบริหารส่วนตำบลบางคู้

สภาพภูมิศาสตร์และชุมชน องค์การบริหารส่วนตำบลบางคู้ (อบต.บางคู้) ตั้งอยู่ในตำบลบางคู้ อำเภอบ้านท่าวุ่น 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 มีโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพ

ตำบล (รพ.สต.) และองค์การบริหารส่วนตำบลบางคูมีพื้นที่ติดกับองค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ตลาดแก้ว และเทศบาลตำบลท่าวัง

สรุปข้อมูลสำคัญที่ได้จากการสัมภาษณ์นักการเมือง/เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ดังนี้

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลบางคู ได้แสดงความเห็นว่า อบต.บางคูไม่มีปัญหาในการควมรวม และเห็นว่าเทศบาลตำบลท่าวัง น่าจะไปควมรวมกับ องค์การบริหารส่วนตำบลท่าวัง เพราะตำบลบางคูเคยมีการควมรวมกับ ตำบลลาดสาลีมาแล้ว พร้อมทั้งเห็นด้วย และตั้งข้อสังเกต ดังนี้

- เห็นด้วยกับเรื่องลดจำนวนสมาชิกเพราะมีมากเกินไปจนความจำเป็น (สมาชิกมีหน้าที่ติดต่อประสานงานระหว่างชาวบ้านกับผู้บริหาร)
- ควรควมรวมเป็นหนึ่งในตำบลหนึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ขณะนี้ยังไม่มีกรอบหรือหลักเกณฑ์การควมรวมที่ชัดเจน อีกทั้งการควมรวมทำให้ภาระการดูแลโครงสร้างพื้นฐานเพิ่มขึ้น การบริหารพื้นที่ขนาดใหญ่มาก อาจจะดูแลยากและไม่ทั่วถึง รวมถึงหลังการควมรวมยังไม่มีแนวทางที่ชัดเจนในการใช้ประโยชน์อาคารสำนักงานที่มีอยู่ในปัจจุบัน
- การตัดสินใจในการควมรวมควรพิจารณาทุกมิติ เช่น พื้นที่ตำบลในทางภาคเหนือมีพื้นที่ห่างไกลกันมาก บนภูเขา ถ้าวรวมแล้วพื้นที่ใหญ่ขึ้นจะมีปัญหาในการดูแล การควมรวมเป็นการขัดหลักการกระจายอำนาจซึ่งควรใกล้ชิดประชาชนทำให้ผู้บริหารมองเห็นปัญหาและรับฟังประชาชนอย่างใกล้ชิด หากเป็นการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลก็ยังไม่มีความชัดเจน
- ความเห็นจากชาวบ้านพบว่า ไม่ค่อยเห็นด้วยกับการควมรวม เพราะมีการควมรวมกับตำบลลาดสาลีมาแล้วสมัยเป็นสภาตำบล และข่าวการควมรวมทำให้ประชาชนสับสน หากมีการควมรวมเกิดขึ้นจริง ชาวบ้านเห็นว่า อบต.บางคู ควรควมรวมกับ เทศบาลตำบลโพธิ์ตลาดแก้วที่มีอาณาเขตติดต่อกันมากกว่า
- ปัญหาขององค์การบริหารส่วนตำบลบางคู คือ งบประมาณที่ได้รับจัดสรรไม่เพียงพอ โดย อบต.บางคูได้รับจัดสรรงบประมาณ ปีละ 6-7 ล้านบาทเท่านั้นไม่เพียงพอต่อการพัฒนาพื้นที่ เนื่องจากภาครัฐจัดสรรงบประมาณโดยพิจารณาจากจำนวนประชากร แต่ไม่ได้คำนึงถึงความจำเป็นทางด้านกายภาพของพื้นที่ ปัจจุบัน องค์การบริหารส่วนตำบลบางคู จำเป็นต้องขอรับงบประมาณเพิ่มเติมจากหน่วยงานต่างๆ เป็นรายโครงการ เช่นผ่านจังหวัด อำเภอ กรม หรือหน่วยงานอื่น ๆ เพราะรายได้ไม่เพียงพอต่อการดำเนินโครงการ โครงการที่ อบต. บางคูดำเนินการส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐาน เยาวชนและผู้สูงอายุ มีการสนับสนุนกิจกรรมให้ความรู้ต่างๆ มีโรงเรียนผู้สูงอายุโครงการที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล ได้รับทุนสนับสนุนเพื่อส่งเสริมการทำกล้วยตาก

จำนวน 8 แสนบาทจากมูลนิธิเพื่อนพึ่งภัยยามยากเพื่อนำซื้อเครื่องอุปโภคบริโภคแสงอาทิตย์ โดยการแปรรูปกล้วย 60 เครือ ใช้เวลาในการอบ 4 วัน และกลุ่มชีวิตในดิน ปรับปรุงดินให้ดี แล้วปลูกพืชผัก โครงการฌาปนกิจขยะมีการเก็บขยะพวงรีไซเคิล คัดแยก โดยมีธนาคารขยะที่หมู่ 13 กระบวนการในการทำฌาปนกิจขยะ คือ สมาชิกต้องเอาขยะรีไซเคิลไปฝากธนาคารขยะที่หมู่ 13 ให้ได้ 300 บาทในเวลา 3 เดือน หลังจากครบ 300 บาท แล้วหลังจากนั้นขายได้เท่าไรก็เอาเงินกลับบ้านได้ แต่ 300 บาทแรกต้องฝากไว้ที่กองกลางเหมือนการออมทรัพย์ เมื่อมีคนในบ้านที่เป็นสมาชิกเสียชีวิตก็มีสิทธิได้รับเงินช่วยฌาปนกิจประมาณ 8,000 กว่าบาทจากการหักครัวเรือนละ 30 บาทจากกองกลาง หลังจากนั้นสมาชิกก็ขายขยะรีไซเคิลเพิ่มขึ้นเพื่อเติมเงินในกองกลางให้เต็ม 300 บาทเพื่อให้ได้สิทธิ กำไรที่ได้จากการจำหน่ายขยะรีไซเคิล องค์การบริหารส่วนตำบล บางคู่จะแบ่ง 40% ของกำไรกลับคืนให้กับสมาชิก 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 มีพื้นที่ไม่ใหญ่มากห่างกันไม่ถึง 2 กิโลเมตร และเทศบาลตำบลท่าวังมีศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก 2 ศูนย์

สรุปข้อมูลสำคัญที่ได้จากการสัมภาษณ์นักการเมือง/เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ดังนี้

หนึ่ง **นายกเทศบาลตำบลท่าวัง** กล่าวว่า การควมรวบมีข้อดี คือ ประหยัดงบประมาณลดจำนวนสมาชิกลง แต่ไม่เห็นด้วยกับการควมรวบ เพราะภาครัฐยังไม่มีการกำหนดแนวปฏิบัติในการควมรวบมาให้อย่างชัดเจน ซึ่งขัดกับหลักการของการกระจายอำนาจ คือ การแยกกันทำงานในส่วนเรื่องตำแหน่งงานของเจ้าหน้าที่ ตำแหน่งต่างๆ ที่เทศบาลตำบลจะต้องมี แต่องค์การบริหารส่วนตำบล ไม่มีถ้ามารวมกันแล้วจะบริหารจัดการ แบ่งหน้าที่กันอย่างไร และถ้าจะควมรวบทันทีเป็นไปได้ยาก ต้องมีการกำหนดแนวปฏิบัติในการควมรวบมาก่อน

สอง **ปลัดเทศบาลตำบลท่าวัง** เห็นด้วยกับการควมรวบเพราะทำให้องค์กรใหญ่ขึ้นทำให้ข้าราชการมีตำแหน่งสูงขึ้น (ขยายเขตจาก 8 เป็น 9) แต่ไม่เห็นด้วยกับการควมรวบในตอนนี้เนื่องจากยังไม่มีพิมพ์เขียว หรือแนวทางปฏิบัติในการควมรวบ เช่น ตำแหน่งที่ตั้งของสำนักงาน หากเป็นการแยกสำนักงานจะทำให้การบริหารงานยาก ต้องใช้งบประมาณสูง และการควมรวบก่อให้เกิดปัญหาบุคลากร ในส่วนการพิจารณาตำแหน่งเห็นด้วยกับการใช้หลักอาวุโส

สาม รองนายกเทศบาลตำบล เห็นด้วยกับการควมรวม เพราะช่วยประหยัดงบประมาณ ประหยัดค่าใช้จ่ายสำนักงาน ยานพาหนะต่างๆ ก็ลดลง เช่น รถขนขยะจาก 2 อปท. ก็เหลือเพียง 1 คัน และเห็นว่าการควมรวมไม่กระทบกับประชาชน เพราะอยู่ที่การบริหารจัดการของผู้บริหาร ถ้าควมรวมกันจริง ๆ แล้ว ค่าใช้จ่ายอาจเพิ่มเล็กน้อย และการควมรวมมีข้อดีทำให้มีเงินงบประมาณเพิ่มขึ้น ทำให้การบริหารจัดการทำโครงการได้ดีกว่า เช่น มีเงินในการทำถนนเพิ่มขึ้น

การควมรวมในช่วงแรกมีปัญหาแน่นอน แต่เมื่อทุกอย่างลงตัวแล้วค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ก็น่าจะลด ปัจจุบันเทศบาลตำบลท่าวุ้งไม่ได้มีการเตรียมการใด ๆ ในช่วงแรก ๆ ที่มีข่าว ก่อนออกเป็นพระราชบัญญัติ ก็อาจมีการตื่นตัวของข้าราชการอาวุโสอยู่บ้าง แต่เทศบาลตำบลท่าวุ้งก็ต้องรอให้หลักเกณฑ์การควมรวมออกมาชัดเจนก่อนจึงจะทราบแนวทางในการดำเนินการต่อไป และปัจจุบันเทศบาลตำบลท่าวุ้งมีงบประมาณ และแนวทางในการดำเนินงาน ดังนี้

- ค่าใช้จ่ายของ เทศบาลตำบลท่าวุ้งส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายประจำซึ่งรวมค่าใช้จ่ายสอย วัสดุ ตำแหน่งว่าง และอื่น ๆ รวมแล้วไม่เกิน 40% ของงบประมาณ
- เทศบาลตำบลท่าวุ้ง มีการทำงานที่มีแบบแผนมากกว่าองค์กรบริหารส่วนตำบล และเทศบาลตำบลมีระบบการทำงานแยกกับองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด
- นายกเทศบาลตำบลท่าวุ้ง เป็นคนที่ทำงานเชิงรุก ประสานงานไว พยายามแก้ไขปัญหามาให้มีผลกระทบกับประชาชน คิดแล้วทำเลย เช่น โครงการขุดลอกคูคลอง การทำเขื่อนกั้นน้ำท่วมตลิ่ง การตั้งประปาภูมิภาคเข้ามา และโครงการเยี่ยมผู้ป่วยติดเตียง

เทศบาลตำบลท่าโขลง

สภาพภูมิศาสตร์และชุมชน เทศบาลตำบลท่าโขลง ตั้งอยู่ตำบลเขาสมอคอน อำเภอสมอคอน 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 คือ ต้องการประหยัดงบประมาณ ภาครัฐก็ควรตัดงบประมาณไปเลย หรือไม่ก็ลดจำนวนพนักงาน หรือจำกัดจำนวนตัวแทน พร้อมตั้งคำถามว่า

- หากยุบรวมแล้วใครจะได้ประโยชน์/เสียประโยชน์ ถ้ายุบรวมแล้วเกิดประโยชน์ต่อประชาชนจริง ๆ ก็น่ายุบรวม
- เทศบาลตำบลท่าโขลงติดกับองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนซึ่งมีพื้นที่กว้าง เทศบาลตำบลท่าโขลงอย่างเดียวก็นดูแลไม่ทั่วถึงแล้ว หากรวมกันจะทำให้บริหารยากดูแลไม่ทั่วถึง อยากให้มีตัวแทนของพื้นที่เพื่อจะได้ดูแลประชาชนอย่างทั่วถึงสิ่งที่ควรดำเนินการ คือ การปรับเปลี่ยนโครงสร้าง องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบลให้มันจำเป็นที่สุดดีกว่ามายุบรวม
- การยุบรวมเทศบาลตำบลท่าโขลง และองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอนเข้าด้วยกันก็ยังมีประชากรน้อยกว่า 7,000 คน ทำให้ต้องควบรวมกันมากกว่า 2 แห่งเพื่อให้มีประชากรมากกว่า 7,000 คน ทำให้นายกดูแลไม่ทั่วถึงและการช่วยเหลืออาจล่าช้า ดังนั้น ถ้ายุบรวมแล้วสถานีจำนวนตัวแทนลดลง ในแต่ละพื้นที่ใครจะเป็นคนเข้าไปดูแลประชาชน
- เห็นด้วยกับการปรับโครงสร้างมากกว่าการยุบรวม
- การปรับลดสมาชิกไม่ได้ช่วยในการลดค่าใช้จ่ายลงไปมากเพราะสมาชิกได้รับเงินเดือนเพียงเดือนละ 9,000 บาท ค่าใช้จ่ายในส่วนของการข้าราชการมีมากกว่า
- ควรมีการกำหนดกรอบ เช่น ค่าใช้จ่ายไม่เกิน 40% ของงบประมาณ ไม่รับเจ้าหน้าที่เพิ่มจนกว่าจะเกษียณ

สอง ปลัดเทศบาลตำบลท่าโขลง

- ไม่เห็นด้วยกับการควบรวม เพราะจะทำให้ตำแหน่งลดลงจากเดิมที่มีปลัดเทศบาลตำบล 2 คนจะลดลงเหลือ 1 คน และในการควบรวม รัฐบาลยังไม่มีแนวทางชัดเจนว่าจะเยียวยาอย่างไร
- ไม่เห็นด้วยกับการพิจารณาตำแหน่งโดยใช้หลักอาวุโส แต่เห็นด้วยกับการประเมินความสามารถในทุก ๆ ด้าน และควรมีมาตรการเยียวยาผู้ที่สอบไม่ได้
- จุดแข็งของเทศบาลมีหน่วยงานหลากหลายมากกว่าองค์การบริหารส่วนตำบล

- ปัญหาการบริหารท้องถิ่นเกิดจากสมาชิกในสภาส่วนมากเป็นฝ่ายค้าน จึงทำให้การทำงานลำบาก แม้ว่าโครงการที่เสนอเข้าสภาจะผ่านการทำประชาคมติมาแล้ว สภาอนุมัติให้ทำโครงการแต่แต่ไม่ใช้งบประมาณในการดำเนินการ
- ปัจจุบันเทศบาลตำบลท่าโขลงร่วมมือกับสาธารณสุขให้ข้อมูลความรู้กับชาวบ้านในการคัดแยกขยะ โดยเทศบาลมีโครงการรับซื้อขยะรีไซเคิลที่เป็นขยะอันตรายนำมาแลกกับไข่ไก่ที่เทศบาลไปซื้อมาจากโรงเรียน

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

- การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเดียว และมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบร่วมกัน อาทิเช่น องค์การบริหารส่วนตำบลไม่บังคับเก็บขยะ เพราะการเก็บขยะต้องใช้งบประมาณมากทำให้ขาดทุน องค์การบริหารส่วนตำบลจึงไม่ทำ
- การกระจายอำนาจในปัจจุบันมีลักษณะการเป็นนโยบายแบบสั่งการจากส่วนกลาง top down ทั้ง ๆ ที่ควรเป็นความต้องการ (bottom up) ของท้องถิ่นขึ้นไปมากกว่า
- หนังสือสั่งการและรายงานในแต่ละวันมีจำนวนมาก การทำงานต่าง ๆ ต้องทวงถาม หนังสือสั่งการควรเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับนโยบายรัฐเท่านั้น
- การควมรวมทำให้ต้องต้องเริ่มศึกษาพื้นที่ใหม่และพื้นที่รับผิดชอบมากขึ้น สิ่งที่ควรทำมากกว่าการยุบรวม คือ การยกระดับ องค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็น เทศบาลตำบลทั้งหมด เพื่อปรับอำนาจหน้าที่ให้เท่า ๆ กัน

องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอน

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

สรุปข้อมูลสำคัญที่ได้จากการสัมภาษณ์นักการเมือง/เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ดังนี้

หนึ่ง นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมอคอน เห็นด้วยกับการควมรวมเพราะบางพื้นที่เล็กดูแลประชากรจำนวนน้อย ควรควมรวมเพื่อประหยัดการใช้บุคลากร การควมรวมครั้งแรก จำนวนบุคลากรจะมาก แต่เมื่อเวลาผ่านไปเกิดการปรับเปลี่ยนทำให้จำนวนบุคลากรปรับลดลงไปเอง ซึ่งในการควมรวมควรมีหลักเกณฑ์ดังนี้

- เห็นด้วยกับการที่มี หนึ่งตำบลหนึ่ง อบต. และการรวมกันก็ไม่มีผลกระทบใด ๆ กับประชาชน เพราะโดยพื้นฐานแล้วประชาชนในตำบลส่วนใหญ่จะรู้จักกันอยู่แล้ว
- จำนวนประชากร 7,000 คน ควรมีการควมรวม แต่มีข้อแม้ว่าชาวบ้านต้องเป็นคนเลือกเองว่าจะควมรวมกับองค์กรใด และหลังการควมรวมแล้ว ควรแบ่งเป็นเขตแบบกรุงเทพมหานคร โดยให้ปลัด และรองปลัดเป็น ผู้อำนวยการเขต ซึ่งมีศักดิ์ศรีเหมือนเดิมและถ้าพื้นที่ใดมีประชากรน้อยเกินไปก็ให้ยุบรวมไปเลย (ลด อบต. ลง)
- เทศบาลตำบลมีพื้นที่เล็กกว่า แต่รัฐให้เงินอุดหนุนมากกว่าองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้นควรยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นเทศบาลตำบล
- เห็นด้วยกับการพิจารณาตำแหน่งโดยใช้หลักอาวุโส
- นายก อบต. เขาสมอคอน เป็นนายกมาแล้ว 3 สมัย ปัจจุบันก็ยังรักษาการอยู่ในอดีตเคยเป็นกำนัน และผู้ใหญ่บ้านมาก่อน ซึ่งอยู่ในเครือข่ายมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540
- การบริหารของนายก อบต. เขาสมอคอน ไม่มีฝ่ายค้าน แต่ก็ได้รับการตรวจสอบจาก สตง. โดยมีการเตือนให้ดำเนินการไปตามระเบียบที่มี
- ผู้ใหญ่บ้านและกำนันขึ้นตรงกับนายอำเภอเป็นผู้ดูแลส่วนท้องถิ่นในด้านงานเอกสาร แจ้งเกิด แจ้งตาย ขอย้ายเลขที่บ้าน ย้ายออกย้ายเข้า ส่วน องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการดูแลส่วนท้องถิ่นเป็นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน อาชีพ การชดเชยชดเชย ป้องกันภัย
- องค์การบริหารส่วนตำบลกับกำนัน มีการดูแลพื้นที่ทับซ้อนกัน แต่ก็มีหน้าที่รับผิดชอบคนละส่วนกัน การมีองค์การบริหารส่วนตำบลทำให้มีการบริหารงานที่รวดเร็ว ตอบโจทย์การพัฒนาในพื้นที่ได้
- เห็นด้วยว่าพื้นที่ตำบลเดียวกัน ควรได้รับการบริการที่เท่าเทียมกัน ไม่ใช่ส่วนหนึ่งรวย อีกส่วนหนึ่งจน ถ้ามีการควมรวมกันแล้ว ก็อาจจะได้รับจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้น ทำให้ผู้บริหารที่มีวิสัยทัศน์ สามารถดำเนินโครงการได้คล่องตัวขึ้น

- แต่การที่มี 2 อบท. ก็เท่ากับมีผู้บริหาร 2 คน ถ้ารวมแล้วก็เหลือผู้บริหารเพียงคนเดียว ถ้าเจอคนดีก็ดีไป แต่ถ้าเจอคนไม่ดี ท้องถิ่นนั้นก็แย่ไปเลย การมีผู้บริหารคนเดียวจะทำให้ในพื้นที่เจอเหมือน ๆ กัน ดีก็ดีทั้งหมด ถ้าแยก็รับกรรมกันไปแล้วไม่ต้องเลือกกลับมาอีกในสมัยหน้า
- การควบรวบสามารถดำเนินการในพื้นที่ใหญ่ได้เท่าไรก็ยิ่งดี เพราะปัญหาการซื้อเสียงจะหมดไป ผู้แทนที่ได้รับการคัดเลือกเข้ามาจึงจำเป็นต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ

สอง **ปลัด องค์การบริหารส่วนตำบลเขาสมคอน** เห็นด้วยกับ 1 ตำบล 1 ท้องถิ่น แต่ปัจจุบันประชาชนขององค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลตำบลท่าโขลงรวมแล้วยังน้อยกว่า 7,000 คน หากกำหนดเกณฑ์การควบรวบไว้ที่ 7,000 คน ทำให้ต้องควบรวบหลายท้องถิ่นซึ่งการบริหารงานจะทำได้ยากขึ้น การดูแลประชาชนไม่ทั่วถึง

- เห็นด้วยกับการพิจารณาตำแหน่งโดยใช้หลักอาวุโส แต่ไม่เห็นด้วยกับการไปคัดเลือกปลัดอีกรอบ เพราะผ่านการสอบมาแล้วและคนทำข้อสอบได้ดีไม่ได้หมายความว่า จะบริหารได้ดีเสมอไป หากควบรวบแล้วปรับปลัดอีกคนเป็นรอง ก็ขอให้ไม่ลดสวัสดิการประจำตำแหน่งและควรมีมาตรการเยียวยา
- เห็นด้วยกับการมีสมาชิกหมู่บ้านคน แต่เกรงว่ากฎหมายจะกลับมาเอาผู้ใหญ่บ้านกลับมาเป็นอีกและรับค่าตอบแทนจาก องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกล้วย

สภาพภูมิศาสตร์และชุมชน องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกล้วย อยู่ในตำบลบ้านกล้วยอำเภอบ้านหมี่ จังหวัดลพบุรี ขนาดพื้นที่ 18.96 ตารางกิโลเมตร จำนวนประชากร 2,552 คน มีจำนวน 14 หมู่บ้าน สมาชิกสภา 11 คน

สรุปข้อมูลสำคัญที่ได้จากการสัมภาษณ์นักการเมือง/เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ดังนี้

ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกล้วย มองว่าการควบรวบมีข้อดี คือ ประหยัดงบประมาณ แต่มีข้อเสีย คือ การควบรวบทำให้มีพื้นที่รับผิดชอบกว้าง ประชาชนเดินทางไกล ประชาชนจะเข้าถึงตัวผู้นำยากขึ้น การให้ความช่วยเหลือมีความล่าช้า เพราะงบประมาณจะรวมกันอยู่ที่ส่วนกลางที่เดียว และการควบรวบจะทำให้ส่วนกลางได้ประโยชน์ รัฐบาลปกครองได้ง่าย ซึ่งขัดกับหลักการกระจายอำนาจ เพราะการกระจายอำนาจประชาชนได้ประโยชน์เช่นกัน แต่การบริหารจัดการอาจจะยากกว่า โดยเห็นว่า

- การกระจายอำนาจแบบไม่ควบรวบจะรู้ปัญหาได้ชัดเจนกว่า แต่ถ้าควบรวบเป็นการมองในภาพรวมจากด้านบน

- การรวบรวมทำให้การหาเสียงเหลือผู้นำเพียงคนเดียว ผู้สมัครจึงต้องหาเสียงโดยให้คำมั่นสัญญากับประชาชน เช่น การสร้างถนนเพื่อไว้เป็นฐานเสียงทำให้การพัฒนาไม่ได้คำนึงถึงคนยากจนที่ลำบากจริง ๆ
- ปัจจุบันยังไม่พร้อมที่จะรวบรวม คิดว่าน่าจะเป็นการแยกกันอย่างนี้และควรผลักดันให้เจ้าหน้าที่ส่วนกลางลงมาทำงานร่วมกับท้องถิ่นเพื่อให้สัมผัสพื้นที่จริง
- การรวบรวมควรมีสำนักรางเดียว จะได้เดินเรื่องได้อย่างรวดเร็ว การให้คนมีอำนาจสั่งการคนเดียว คือ นายก แต่มี 2 สำนักงานแบบแบ่งแผนก เวลาประชาชนมายื่นเรื่องที่สำนักงานหนึ่ง ต้องใช้เวลาในการส่งเรื่องมาที่สำนักงานที่สองเพื่อให้นายกเซ็นอนุมัติ ทำให้ใช้เวลาในการดำเนินการ
- การรวบรวมอาจทำให้มีเงินเหลือเพิ่มขึ้นแต่พื้นที่ที่เพิ่มขึ้นอาจต้องจ้างพนักงานเพิ่มขึ้นด้วย ซึ่งอาจทำให้มีค่าใช้จ่ายที่สูงกว่าเดิม
- องค์การบริหารส่วนตำบล บ้านกล้วยมีข้าราชการ 6-7 คน แต่มีพนักงานจ้างซึ่งเป็นผู้ช่วยข้าราชการมากกว่าข้าราชการ
- องค์การบริหารส่วนตำบล บ้านกล้วยมีการทำงานร่วมกับ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านทรายอยู่แล้ว
- การพิจารณาตำแหน่ง ถ้าเป็นธรรมก็ควรใช้หลักอาวุโส แต่ถ้าใช้เส้นสายก็ใช้การสอบวัดระดับความรู้ความสามารถ การสอบคัดเลือกเป็นหลักการที่เป็นธรรม แต่กรรมการต้องมีคุณธรรมด้วย
- องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกล้วยมีกระบวนการในการพิจารณาโครงการ โดยเริ่มจากการสำรวจปัญหาความเดือดร้อน แล้วนำมาพิจารณาภาพรวมในทุก ๆ ด้านสาธารณสุข โครงสร้างพื้นฐาน ไฟฟ้า เป็นต้น
- การจัดทำโครงการเรียงลำดับตามที่ประชาคมต้องการและงบประมาณที่มี โดยให้ปลัดเสนอตามข้อเท็จจริง แต่การตัดสินใจในการดำเนินการขั้นสุดท้ายขึ้นอยู่กับสภา
- องค์การบริหารส่วนตำบล บ้านกล้วยมีการสำรวจประเมินผลความพึงพอใจ เช่น ด้านสาธารณสุข ด้านการบริการต่าง ๆ ไฟฟ้า ก่อสร้าง โดยสอบถามตามรายชื่อผู้เขียนคำร้องขอรับบริการและมีประชาคมทุกปี ๆ ละ 2-3 ครั้งโดยประชุมช่วงแจกเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ
- ปัญหาหลักของ องค์การบริหารส่วนตำบล บ้านกล้วย คือ ปัญหาสังคม ปัญหายาเสพติด

องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านทราย

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

สรุปข้อมูลสำคัญที่ได้จากการสัมภาษณ์นักการเมือง/เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ดังนี้

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านทราย เป็นนายก อบต. มาแล้ว 2 สมัย ตั้งแต่ปี 2552 ก่อนหน้านี้เคยเป็นสมาชิกสภามาก่อน ก่อนที่จะได้รับคัดเลือกมาเป็นนายก อบต. และได้แสดงความคิดเห็นว่า

- ไม่เห็นด้วยในการควบรวม เพราะการควบรวมทำให้มีพื้นที่ในการดูแลรับผิดชอบมากขึ้น ทำให้การดูแลประชาชนไม่ทั่วถึง และจำนวนนักการเมืองลดลง
- การตัดสินใจในการควบรวมต้องผ่านประชาพิจารณ์ เพราะชาวบ้านไม่ค่อยมาใช้บริการที่สำนักงาน องค์การบริหารส่วนตำบลจึงต้องเข้าไปหาชาวบ้านถึงพื้นที่ และพื้นที่ใกล้เคียงก็ไม่ว่างที่จะควบรวม
- องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านทราย มีบริการรถน้ำ รถดับเพลิง รถเก็บขยะ
- อบต. บ้านทรายจ่ายเบี้ยยังชีพคนพิการและผู้สูงอายุที่วัด หากใครไม่สะดวกมารับที่วัดก็โอนเข้าบัญชี อบต. บ้านทรายมีการทำเสียงตามสายเพื่อประกาศข่าวประชาสัมพันธ์ทุกวัน ในเวลา 16.00 น. มีการติดตั้งกล้องวงจรปิดทั้งตำบล ครอบคลุมทุกทางเข้า-ออก และรอยต่อระหว่างตำบล
- อบต. บ้านทรายมีบริการเก็บขยะ วันจันทร์เก็บหมู่ที่ 1-2 วันอังคารเก็บหมู่ที่ 3-4 เรียงไปเรื่อย ๆ โดยหยุดวันพฤหัสบดี ค่าเก็บขยะครัวเรือน 20 บาท/เดือน ส่วนร้านค้า โรงงานเก็บที่อัตรา 100 -150 บาท/เดือน
- เสนอแนะว่าการยกระดับเป็นเทศบาลตำบล จะง่ายกว่าการควบรวม
- การควบรวมไม่ควรลดนักการเมืองเพราะมีพื้นที่รับผิดชอบเพิ่มขึ้น การลดตัวแทนชาวบ้าน ลดนักการเมือง อาจเกิดช่องว่างในการให้บริการ
- องค์การบริหารส่วนตำบล บ้านทราย มีส่วนงานเหมือน เทศบาลตำบล เพราะองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านทรายได้เตรียมพร้อมเพื่อยกระดับเป็นเทศบาลตำบลแต่ไม่ผ่านเนื่องจากมีพื้นที่ทับซ้อนกับองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกล้วย
- มีการปรึกษากับนายก องค์การบริหารส่วนตำบล บ้านกล้วย ในเรื่องการควบรวมองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกล้วยกับบ้านทรายแล้วยกเป็น เทศบาลตำบล เพราะเป็นชาติพันธุ์ไทยพวน อพยพมาจากเชียงขวางประเทศลาว และการยกระดับน่าจะได้รับการสนับสนุนเพิ่มขึ้น ซึ่งดูจาก ทม. บ้านหมี่ที่มีรายได้สูงมาก มีพื้นที่น้อย

- ปัญหาของการควบรวม คือ การควบรวมทำให้การพัฒนาเกิดความเหลื่อมล้ำ เนื่องจากผู้บริหารมาจากพื้นที่ใดก็เอางบไปลงแต่เขตที่เป็นฐานเสียงของตัวเอง
- การพิจารณาตำแหน่งเห็นด้วยกับการใช้หลักอาวุโส โดยคนที่อาวุโสน้อยกว่าก็ให้เป็นรองแต่ต้องไม่ลดเงินประจำตำแหน่ง

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 โรงงาน (บริษัท กรุงเทพเมล็ดพันธ์ จำกัด) มีประชากรแฝงแต่ไม่มากนัก

สรุปข้อมูลสำคัญที่ได้จากการสัมภาษณ์นักการเมือง/เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ดังนี้

นายก เทศบาลตำบล พัฒนานิคม กล่าวว่า การควบรวมมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ข้อดี คือ องค์กรใหญ่ขึ้น ข้อเสีย คือ ข้าราชการน้อยลงเนื่องจากตำแหน่งมีจำกัด การควบรวมจากปลัด 2 คนลดเหลือ 1 คน โดยพิจารณาจากอาวุโส แต่อีกคนที่ไม่ได้ รัฐบาลก็ยังไม่มีการเยียวยาให้ และการควบรวมก่อให้เกิดปัญหาต่าง ทั้งในด้านของการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารจัดการองค์กร และโครงสร้างตำแหน่งต่าง ๆ และได้แสดงความคิดเห็นว่า

- การควบรวมไม่กระทบกับนักการเมืองเพราะนักการเมืองต้องพร้อมเสมอที่จะอยู่ตรงไหนก็ได้ พร้อมในการหาเสียงเลือกตั้ง
- เทศบาลตำบล พัฒนานิคม พร้อมที่จะควบรวมและไม่มีปัญหา แต่กังวลการไปควบรวมกับองค์กรที่มีปัญหา
- **เทศบาลตำบล พัฒนานิคม**มีลักษณะพื้นที่เป็นไขแดง เพราะเมื่อก่อนเป็นชุมชนเมืองเก่าและเดิมเป็นสุขาภิบาลมาก่อน ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลเขาพระยาเดินธงเพิงมายกระดับเป็นเทศบาลตำบลภายหลัง
- ไม่เห็นด้วยกับการควบรวมเพราะการควบรวมอาจไม่ช่วยทำให้ค่าใช้จ่ายลดลงได้ (ลดค่าใช้จ่ายได้แค่ส่วนของนักการเมือง แต่ค่าใช้จ่ายข้าราชการไม่อาจลดลงได้) และการมีพื้นที่รับผิดชอบที่กว้างขึ้นอาจต้องจ้างพนักงานเพิ่มขึ้น
- ก่อนจะควบรวมควรประกาศว่าจะปรับโครงสร้างอย่างไร และควรมีโมเดลที่ชัดเจน
- นายก เทศบาลตำบลพัฒนานิคม เป็นมาตั้งแต่สมัยตั้งสุขาภิบาล ยกเว้นตอนยกระดับมาเป็น เทศบาลตำบล ที่ให้สภาเลือกมีคนอื่นเข้ามาแทน 1 สมัย

- งานของ เทศบาลตำบลพัฒนานิคมนปัจจุบันเน้นการดูแลผู้สูงอายุ สาธารณสุข เด็กเล็ก ผู้ป่วย โดยมีชมรมผู้สูงอายุ มีการจัดอบรม เช่น นวดแผนโบราณ จัดกิจกรรม ผักอาชีพ ผ่านงบของ สปสช. มีออกตรวจเยี่ยมผู้สูงอายุร่วมกับ อสม.
- เทศบาลตำบลพัฒนานิคมนมีปัญหาเรื่องน้ำโดยเฉพาะในหน้าแล้งต้องซื้อน้ำจากเขื่อน น้ำที่มีใช้ในการอุปโภคมากกว่าบริโภค มีโรงงานผลิตน้ำดื่มของชุมชน เทศบาลตำบล ขายน้ำประปา หน่วยละ 5 บาท ในอนาคตต้องทำท่อส่งน้ำของระบบประปา เพราะบางส่วนยังใช้น้ำใต้ดิน ทำให้มีหินปูนเกาะ ต้องรองบซ่อม น้ำประปาทำแล้วขาดทุน แต่ต้องทำ เทศบาลตำบล ให้บริการน้ำบาดาลหลายจุด และมีการบำบัดน้ำจากเขื่อนไว้ใช้ในโซนชุมชน
- เงินที่ทาโครงสร้างพื้นฐาน คือ เอาไปทำถนน ส่วนที่เหลือเล็กน้อยนำไปปรับปรุงถนน
- บริการเก็บค่าขยะครัวเรือนละ 20 บาท/เดือน

เทศบาลตำบลเขาพระยาเดินธง

สภาพภูมิศาสตร์และชุมชน เทศบาลตำบลเขาพระยาเดินธง อยู่ในตำบลพัฒนานิคมน อำเภอพัฒนานิคมน 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 **องค์การบริหารส่วนตำบลพัฒนานิคมน** มาเป็น **เทศบาลตำบลเขาพระยาเดินธง** เพราะเชื่อว่านักการเมืองจะได้ดูแลพื้นที่ได้กว้างขวาง (เปลี่ยนจากแบ่งแบบหมู่บ้านเป็นแบ่งเป็น 2 เขต ๆ ละ 6 คน) สมาชิกจะสามารถดูแลได้ข้ามหมู่บ้านด้วย คาดว่าการดูแลบริหารงานจะดีขึ้น และมีงบประมาณเพิ่มขึ้น (จากเงินรายหัวของเทศบาลตำบลที่มากกว่าองค์การบริหารส่วนตำบล) โดยผ่านการประชาคมจากชาวบ้าน แต่พอยกระดับแล้วยังคงได้รับงบประมาณเท่าเดิม ยกเว้นได้เพิ่มมาเล็กน้อยในส่วนของเงินอุดหนุน คิดเป็นสัดส่วนแล้วเพิ่มมาน้อยมาก แต่หน้าที่ความรับผิดชอบมีเพิ่มขึ้นบ้าง ดูแลพื้นที่เพิ่มขึ้น

สอง นายกเทศบาลตำบลเขาพระยาเดินธง เห็นด้วยกับการควรวรรวม เพราะลดจำนวนสมาชิกลง ทำให้การดำเนินการเป็นไปในแนวทางเดียวกันทั้งในระดับตำบล ประชาชนในพื้นที่จะได้รับการบริการที่เท่าเทียมกัน มีความเท่าเทียมกันทั้งตำบล แต่ปัญหาคือ พื้นที่การดูแลจะเพิ่มขึ้น บุคลากรอาจดูแลยังไม่ทั่วถึง และได้แสดงความเห็นว่า

- เทศบาลตำบล พัฒนานิคมนเน้นการพัฒนาเรื่องคุณภาพชีวิตดีกว่า ส่วนเทศบาลตำบลเขาพระยาเดินธงเน้นโครงสร้างพื้นฐานซึ่งยังไม่ดีเท่า เทศบาลตำบล พัฒนานิคมน

- เทศบาลตำบล พัฒนานิคม และ เทศบาลตำบล เขาพระยาเดินธง ได้เงินอุดหนุนเท่ากันแต่พื้นที่รับผิดชอบของ เทศบาลตำบล เขาพระยาเดินธงมี 110 ตร.กม. ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เกษตร ในขณะที่ เทศบาลตำบล พัฒนานิคมมี 4 ตร.กม.

สาม ปลัดเทศบาลตำบลเขาพระยาเดินธง เห็นด้วยกับการพิจารณาดำเนินการ โดยใช้หลักเกณฑ์ อาวุโส แต่ต้องไม่ลดเงินเดือนและสวัสดิการลง และเห็นด้วยกับแนวคิด 1 ตำบล มี 1 อบต.พร้อมทั้งได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับเทศบาลตำบล ดังนี้

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

ข. กรณีศึกษาจังหวัดสกลนครและนครพนม

อปท. ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีจำนวนรวมทุกประเภท 2,947 แห่ง แบ่งเป็น อบต. จำนวน 2,058 แห่ง เทศบาลนคร จำนวน 5 แห่ง เทศบาลเมือง จำนวน 37 แห่ง และเทศบาลตำบล จำนวน 847 แห่ง ซึ่งมี อปท. จำนวนมากที่สุดในประเทศไทย

1. ผลสำรวจความคิดเห็นต่อนโยบายการควมรวมท้องถิ่นของจังหวัดนครพนมและสกลนคร

1.1 หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของอบต. และ ทต. ในจังหวัดนครพนมและสกลนคร จำนวน 128 คน พบว่า เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ทราบข่าวการควมรวมท้องถิ่น จำนวน 117 คน คิดเป็นร้อยละ 91.4 แต่ส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย จำนวน 77 คน คิดเป็นร้อยละ 60.2 และเห็นด้วยจำนวน 51 คน คิดเป็นร้อยละ 39.8 ซึ่งในจำนวน 128 คน แสดงความคิดเห็นว่าเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ดังนี้

เหตุผลที่เห็นด้วยในการควมรวมเพราะ 1) จะทำให้ท้องถิ่นมีความพร้อมในการให้บริการสาธารณะหลากหลายมากขึ้น จำนวน 39 คน 2) ได้รับงบประมาณในการพัฒนาท้องถิ่นมากขึ้น จำนวน 39 คน 3) ความสามัคคีของประชาชนในชุมชนมีมากขึ้น จำนวน 14 คน และ 4) เหตุผลอื่น ๆ ได้แก่ ประชาชนจะได้ประโยชน์เพิ่มขึ้นจากการควมรวมสามารถจัดโครงการได้มากขึ้น

เหตุผลที่ไม่เห็นด้วยในการควมรวมเพราะคิดว่า 1) ท้องถิ่นอาจดูแลประชาชนได้อย่างไม่ทั่วถึงเนื่องจากพื้นที่รับผิดชอบมากขึ้นกว่าเดิม จำนวน 72 คน 2) ประชาชนจะไม่สะดวกในการเดินทางเพื่อไปติดต่อราชการ จำนวน 43 คน และ 3) เหตุผลอื่น ๆ ได้แก่ เจ้าหน้าที่แต่ละพื้นที่ร่วมกัน อาจขัดแย้งกันมีปัญหาด้านการจัดสรรตำแหน่งซ้ำซ้อนกัน และการดูแลให้บริการประชาชนอาจไม่ทั่วถึง

เจ้าหน้าที่ อปท. จำนวน 128 คน ส่วนใหญ่ตอบว่าหน่วยงานตนยังไม่มีเตรียมความพร้อมจำนวน 81 คน และอีก 43 คน ได้มีการเตรียมความพร้อมในรูปแบบการประชุมในหน่วยงานของตนจำนวน 19 คน การประชุมกับหน่วยงานภายนอกจำนวน 8 คน มีการแจ้งให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบจำนวน 25 คน มีการทำประชาพิจารณ์ในชุมชน จำนวน 10 คน และมีการพูดคุยกันเองและติดตามข่าวจากสื่อ จำนวน 5 คน

ถ้ามีการควมรวมท้องถิ่นโดยใช้หลักอาวุโสในการดำรงตำแหน่งเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาแต่งตั้งผู้บริหารหน่วยงานนั้นเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่เห็นด้วยจำนวน 77 คน คิดเป็นร้อยละ 60.2 และไม่เห็นด้วยจำนวน 49 คน คิดเป็นร้อยละ 38.3 โดยมีความเห็นว่าควรใช้เกณฑ์ความรู้ความสามารถหรือมีการสอบแข่งขันเป็นแนวทางประกอบการพิจารณา นอกจากนี้เห็นควรให้ควมรวมท้องถิ่นกับ อปท. ที่มีพื้นที่ใกล้เคียงกัน โดยเสนอแนะรายชื่อ อบต. ต่าง ๆ ที่มีเขตติดต่อกัน

ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมจากเจ้าหน้าที่มีหลายประเด็น ดังนี้

- หากมีการควบรวบ อปท. ได้โปรดพิจารณาควบรวบ อปท. ที่มีพื้นที่ใกล้เคียงกัน และการดำรงตำแหน่งผู้บริหารเห็นควรให้มีวาระการดำรงตำแหน่งในพื้นที่ไม่เกิน 4 ปี
- เห็นด้วยกับการควบรวบ แต่ยังไม่มีการอธิบายหลักเกณฑ์ที่แน่ชัดให้เจ้าหน้าที่หรือผู้เกี่ยวข้องทราบ แม้กระทั่งประชาชนก็ยังไม่ทราบเรื่องดังกล่าว

1.2 ประชาชนในพื้นที่

กลุ่มตัวอย่างเป็นประชาชนในพื้นที่จังหวัดนครพนมและสกลนคร จำนวน 285 คน แบ่งเป็นประชาชนในจังหวัดนครพนมจำนวน 148 คน และจังหวัดสกลนคร จำนวน 137 คน แบ่งเป็นผู้ชายและผู้หญิงในอัตราส่วนใกล้เคียงกัน โดยส่วนใหญ่จบการศึกษาประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนปลาย ร้อยละ 25.6 และ 21.4 ตามลำดับ ซึ่งส่วนใหญ่มีอาชีพเกษตรกรและรับจ้างทั่วไป ร้อยละ 49.1 และ 18.6 ตามลำดับ

เมื่อสอบถามประชาชนในพื้นที่ทั้งสองจังหวัดเกี่ยวกับนโยบายการควบรวบท้องถิ่น พบว่าประชาชนส่วนใหญ่ร้อยละ 82.8 เคยได้ยินข่าวการควบรวบท้องถิ่น และเห็นด้วยกับนโยบายดังกล่าว คิดเป็นร้อยละ 51.6 หรือกล่าวว่า ประชาชนมีทั้งเห็นด้วยและไม่เห็นด้วยมีอัตราส่วนค่อนข้างใกล้เคียงกัน สำหรับผู้ที่เห็นด้วยส่วนใหญ่ให้เหตุผลว่า 1) การควบรวบทำให้ท้องถิ่นมีงบประมาณในการพัฒนามากขึ้น คิดเป็นร้อยละ 34.4 2) ท้องถิ่นมีความพร้อมในการให้บริการสาธารณะหลากหลายมากขึ้น คิดเป็นร้อยละ 26.3 3) มีความสามัคคีของประชาชนในชุมชนมากขึ้น คิดเป็นร้อยละ 22.8

แบบสำรวจข้อมูลพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอำเภอเมืองและอำเภอพรรณานิคม จังหวัดสกลนคร

ข้อมูลพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอำเภอเมืองและอำเภอพรรณานิคม จังหวัดสกลนคร โดยผู้วิจัยเลือก อปท. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างในพื้นที่ดังกล่าวจำนวน 5 แห่ง โดยมีรายรับในปีงบประมาณ 2560 ณ วันที่ 30 กันยายน 2560 (ตารางที่ 10) ตามแหล่งที่มาของรายได้ต่อปีของแต่ละ อปท. โดย ทต.เซียงเครือ มีรายรับเกือบทุกประเภทสูงกว่าทุก อปท. โดยเป็นรายรับจากเงินอุดหนุนสูงสุด เป็นเงินจำนวน 42 ล้านบาท รองลงมาคือรายรับประเภทภาษีที่รัฐจัดสรรเป็นเงินจำนวน 34 ล้านบาท โดยมีรายได้ท้องถิ่นที่จัดเก็บเองเป็นเงินจำนวน 2.5 ล้านบาท

แบบสำรวจความคิดเห็นของพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสกลนคร

การสอบถามความคิดเห็นของพนักงาน อปท. ในจังหวัดสกลนคร (ตารางที่ 1) จำนวน 54 คน มีเพียง 3 คนเท่านั้นที่ไม่ทราบข่าวการควบรวบท้องถิ่นมาก่อน และมีคนเห็นด้วยในการควบรวบท้องถิ่นจำนวน 25 คน โดยเหตุผลส่วนใหญ่คิดว่าจะมีความพร้อมในการให้บริการสาธารณะหลากหลายมากขึ้น

และผู้ไม่เห็นด้วยจำนวน 29 คน มีความคิดเห็นส่วนใหญ่ว่าการควบรวบจะทำให้ อปท. ไม่สามารถดูแลประชาชนได้ทั่วถึงเท่าเดิม นอกจากนี้ความคิดเห็นอื่น ๆ ที่เพิ่มเติมซึ่งน่าสนใจมีดังนี้

กรณีที่เห็นด้วย เนื่องจากเหตุผลอื่น ๆ (ระบุ)

- มีพื้นที่ในการพัฒนามากขึ้นและหลากหลายโครงการ

กรณีที่ไม่เห็นด้วย เนื่องจากเหตุผลอื่น ๆ (ระบุ)

- ข้าราชการลูกจ้างจะมีแนวทางให้ปฏิบัติตำแหน่งซ้ำซ้อนกัน
- ก่อให้เกิดปัญหาด้านบุคลากรเพราะการดูแลพื้นที่อาจไม่ทั่วถึงเพราะบางพื้นที่ยังไม่ควบรวบก็ยังคงดูแลได้ไม่ทั่วถึง

ตารางที่ 1 นโยบายการควมรวมท้องถิ่น

ชื่อ อบท.	จำนวน ผู้ตอบ (คน)	ทราบข่าว (คน)	ไม่ทราบ ข่าว(คน)	เห็นด้วย (คน)	เหตุผลที่เห็นด้วย				เหตุผลที่ไม่เห็นด้วย			
					งบบาก ขึ้น(คน)	ความ สามัคคีมาก ขึ้น (คน)	ความพร้อมในการ ให้บริการ สาธารณะ หลากหลายมากขึ้น (คน)	อื่น ๆ (คน)	ไม่เห็น ด้วย (คน)	ดูแลประชาชน ได้ไม่ทั่วถึง(คน)	ไม่สะดวกใน การเดินทาง (คน)	อื่น ๆ (คน)
อบต.ขมิ้น	10	10	0	5	4		2		5	5	1	1
ทต.นาหัวบ่อ	10	10	0	5	3	1	4		5	4	3	
ทต.พอกน้อย	10	7	3	4	2		3		6	4	3	2
ทต.เชียงเครือ	8	8	0	4	2		4		4	4	1	
ทต.ดงมะไฟ	6	6	0	2	2	2	2		4	4	2	
ทต.ฮางโฮง	10	10	0	5	4	1	4	1	5	5	1	
รวม	54	51	3	25	17	4	19	1	29	26	11	3

เมื่อพิจารณาการเตรียมความพร้อมในการควมรวมท้องถิ่นของแต่ละ อบท. (ตารางที่ 2) พบว่า ทต.พอกน้อยมีการเตรียมความพร้อมมากที่สุด โดยมีการทำประชาพิจารณ์
ในชุมชนแล้ว

ตารางที่ 2 การเตรียมการเพื่อการควมรวมในอนาคต

ชื่ออปท.	มีการเตรียมการเพื่อ การควมรวมใน อนาคต	มีการเตรียมการโดย				
		ประชุมภายใน หน่วยงานของตน	ประชุมกับ หน่วยงานอื่น ภายนอก	การแจ้งให้ ประชาชนใน ท้องถิ่นทราบ	ทำประชาพิจารณ์ ในชุมชน	อื่นๆ
อบต.ขมิ้น	4	2		3		
ทต.นาหัวบ่อ	2	1		1		1
ทต.พอกน้อย	5	1		2	3	
ทต.เขียงเครือ	2	1	1	1	1	
ทต.ดงมะไฟ	3	1		2		
ทต.ฮางโฮง	5	2		2		2
รวม	21	8	1	11	4	3

เมื่อสอบถามกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 54 คน เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การพิจารณาการใช้หลักอาวุโสในการดำรงตำแหน่งเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาแต่งตั้งผู้บริหารหลังจากควมรวม อปท. (ตารางที่ 3) แล้วนั้น พบว่า จำนวน 38 คน หรือคิดเป็นความคิดเห็นส่วนใหญ่ ร้อยละ 70 เห็นด้วยกับหลักเกณฑ์อาวุโส และอีกร้อยละ 30 ไม่เห็นด้วยเนื่องจากหลักเกณฑ์อาวุโสเพียงอย่างเดียวไม่ยุติธรรมกับคนหนุ่มสาวไฟแรงที่มีความรู้ความสามารถ จึงน่ามีหลักเกณฑ์อื่นพิจารณาประกอบรวมด้วยจะทำให้การแต่งตั้งดังกล่าว น่าเชื่อถือ ยุติธรรม และเป็นที่ยอมรับมากขึ้น

ตารางที่ 3 การใช้หลักอาวุโสในการดำรงตำแหน่งเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาแต่งตั้งผู้บริหารหน่วยงาน

ชื่ออปท.	การใช้หลักอาวุโสในการดำรงตำแหน่งเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาแต่งตั้งผู้บริหารหน่วยงาน		ในกรณีที่ไม่เห็นด้วย ควรนำหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้มาพิจารณาเพิ่มเติม
	เห็นด้วย (คน)	ไม่เห็นด้วย (คน)	
อบต.ขมิ้น	8	2	• หลักเกณฑ์ความน่าเชื่อถือ ความเชื่อมั่นในสังคมและชุมชน
ทต.นาหัวบ่อ	9	1	• ใช้หลักความรู้ความสามารถเป็นเกณฑ์
ทต.พอกน้อย	7	3	• ความรู้ความสามารถหลักความเป็นอาวุโสควรเป็นแนวทางหนึ่งที่ใช้ประกอบการพิจารณาคุณสมบัติ
ทต.เชียงเครือ	5	3	• ใช้หลักความรู้ความสามารถเป็นเกณฑ์
ทต.ดงมะไฟ	3	3	• ความรู้ความสามารถหลักความเป็นอาวุโสควรเป็นแนวทางหนึ่งที่ใช้ประกอบการพิจารณาคุณสมบัติ
ทต.ฮางโฮง	6	4	• ใช้หลักความรู้ความสามารถเป็นเกณฑ์ • ความรู้ความสามารถหลักความเป็นอาวุโสควรเป็นแนวทางหนึ่งที่ใช้ประกอบการพิจารณาคุณสมบัติ
รวม	38	16	

ข้อเสนอแนะการเสนอรายชื่อ อปท. ที่ต้องการควรรวมในอนาคตของแต่ละ อปท. โดยเลือกที่จะควรรวมกับพื้นที่ใกล้เคียงกับหน่วยงานตนเป็นสำคัญ (ตารางที่ 4) เช่น

- อบต.ขมิ้น เสนอรวมกับ ทต.ดงมะไฟ เช่นเดียวกับ อบต.ดงมะไฟเสนอรวมกับ ทต.ขมิ้น
- ทต.นาหัวบ่อ เสนอรวมกับ ทต.พอกน้อย
- ทต.พอกน้อย เสนอรวมกับ ทต. นาหัวบ่อ และ ทต.วังยาง
- ทต.เชียงเครือ เสนอรวมกับ อปท.ใกล้เคียงไม่ระบุหน่วยงาน
- ทต.ฮางโฮง เสนอรวมกับ ทน.สกลนคร และ ทต.เชียงเครือ

นอกจากนี้ยังมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติม (ตารางที่ 5) เกี่ยวกับการรวบรวมในแง่ไม่เห็นด้วย กล่าวคือเกรงว่าจะเกิดผลกระทบตามมาหลายอย่าง เช่น ปัญหาการว่างงาน การจัดตำแหน่งในหน่วยงาน แต่บางส่วนเห็นด้วยอยากให้รวบรวมโดยเร็ว และควรกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารวาระละ 4 ปี

ตารางที่ 4 ข้อเสนอแนะเพื่อการพิจารณา

ชื่ออปท.	อปท.ที่ถูกสำรวจได้นำเสนอรายชื่ออปท.ดังต่อไปนี้เพื่อเป็นข้อพิจารณาหากเกิดการรวบรวมขึ้นในอนาคต
อบต.ขมิ้น	องค์กรปกครองท้องถิ่นพื้นที่ใกล้เคียง เช่น อบต.ดงมะไฟ
ทต.นาหัวบ่อ	องค์กรปกครองท้องถิ่นพื้นที่ใกล้เคียง เช่น ทต.พอกน้อย
ทต.พอกน้อย	องค์กรปกครองท้องถิ่นพื้นที่ใกล้เคียง เช่น ทต.นาหัวบ่อและทต.วังยาง
ทต.เชียงเครือ	องค์กรปกครองท้องถิ่นพื้นที่ใกล้เคียง
ทต.ดงมะไฟ	องค์กรปกครองท้องถิ่นพื้นที่ใกล้เคียง เช่น อบต.ขมิ้น
ทต.ฮางโฮง	- เทศบาลนครสกลนคร - ทต.เชียงเครือ

ตารางที่ 5 ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

ชื่ออปท.	ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม เพื่อเป็นข้อพิจารณาหากเกิดการรวบรวมขึ้นในอนาคต
อบต.ขมิ้น	ควรมีการศึกษาความเป็นไปว่ารวบรวมแล้วผลกระทบที่ตามมาจะเกิดผลไปในทางใด
ทต.นาหัวบ่อ	-
ทต.พอกน้อย	- ปัจจุบันดีอยู่แล้ว - อาจเกิดปัญหาการว่างงานในชุมชนเพิ่ม
ทต.เชียงเครือ	- ไม่ควรรวบรวมอย่างยิ่ง - หากมีการรวบรวม อปท. ได้โปรดพิจารณารวบรวม อปท.ที่มีพื้นที่ใกล้เคียงกัน และการดำรงตำแหน่งผู้บริหารเห็นควรให้มีวาระการดำรงตำแหน่งในพื้นที่ไม่เกิน 4 ปี
ทต.ดงมะไฟ	อยากให้รวบรวมเร็วๆจะได้พัฒนาท้องถิ่นเร็วขึ้น
ทต.ฮางโฮง	-

ส่วนต่อมาเป็นการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในจังหวัดสกลนครที่อยู่ในพื้นที่แต่ละ อปท. (ตารางที่ 6) โดยมีกลุ่มตัวอย่างเป็นประชาชนทั้งหมด 137 คน มีประชาชนส่วนใหญ่ที่ทราบข่าวจำนวน 104 คน คิดเป็นร้อยละ 76 และประชาชนที่ไม่ทราบข่าวจำนวน 33 คน คิดเป็นร้อยละ 24 โดยมีประชาชนที่เห็นด้วยมี 79 คน คิดเป็นร้อยละ 58 โดยส่วนใหญ่มองว่า อปท. จะได้งบประมาณที่ได้เพิ่มขึ้นและทำให้มีความพร้อมในการให้บริการสาธารณะหลากหลายมากขึ้น ส่วนประชาชนที่ไม่เห็นด้วยมีจำนวน 58 คน คิดเป็นร้อยละ 42 โดยเหตุผลที่ว่า อปท. อาจจะดูแลประชาชนในพื้นที่หลังการควบรวมได้ไม่ทั่วถึงเช่นเดิม และหากหน่วยงานมีพื้นที่ใหญ่ขึ้นอาจทำให้ประชาชนต้องเดินทางไกลมากขึ้นทำให้ไม่สะดวกในการไปติดต่อ อปท.

แบบสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในจังหวัดสกลนคร

ตารางที่ 6 การรับรู้ต่อนโยบายการควบรวมท้องถิ่น

ชื่ออปท.	ทราบ		เห็นด้วย	เหตุผลที่เห็นด้วย					ไม่เห็นด้วย	เหตุผลที่ไม่เห็นด้วย		
	จำนวน แบบสอบถาม	ข่าว (คน)	ไม่ทราบ ข่าว (คน)	(คน)	งบบมากขึ้น (คน)	ความสามัคคี มากขึ้น (คน)	ความพร้อมในการ ให้บริการสาธารณะ หลากหลายมากขึ้น (คน)	อื่นๆ (คน)	(คน)	ดูแล ประชาชนได้ ไม่ทั่วถึง (คน)	ไม่สะดวกใน การเดินทาง (คน)	อื่นๆ (คน)
อบต.ขมิ้น	41	38	3	23	18	9	13		18	16	10	
ทต.นาหว้าบ่อ	20	8	12	8	5	1	2		12	8	11	
ทต.พอกน้อย	20	15	5	16	9	5	8		4	4	1	
ทต.เชียงเครือ	20	14	6	10	5	4	7		10	6	5	
ทต.ดงมะไฟ	20	16	4	10	3	3	4		10	9	9	
ทต.ฮางโฮง	16	13	3	12	9	8	10		4	4	-	
รวม	137	104	33	79	49	30	44		58	47	36	

ตารางที่ 7 พบว่า ประชาชนกลุ่มตัวอย่างมีความพึงพอใจในส่วนงานภาษีมากที่สุด โดยมีค่าเฉลี่ยความพึงพอใจสูงสุดถึง 3.69 รองลงมา คือ งานพัฒนาชุมชนมีความพึงพอใจเฉลี่ย 3.66

ตารางที่ 7 ความพึงพอใจในการใช้บริการสาธารณะ

ระดับความพึงพอใจในการใช้บริการสาธารณะ	N	mean
งานส่วนสำนักปลัด	137	3.52
งานส่วนภาษี	137	3.69
งานพัฒนาชุมชน	137	3.66
งานช่างโยธา	137	3.52
งานสาธารณสุข	137	3.66
งานการศึกษา	137	3.55
งานสันชนาการ	137	3.45
งานด้านกฎหมาย	137	3.26

การแปลผลข้อมูล ผู้วิจัยจะใช้เกณฑ์การแปลความหมายค่าเฉลี่ยน้ำหนักคำตอบ แบ่งเป็น 5 ช่วงระดับที่เท่ากัน ดังนี้ (วิชิต อ้วน, 2553: 248)

เกณฑ์การแปลผล

คะแนนเฉลี่ยระหว่าง 4.51-5.00 หมายถึง มีความพึงพอใจในการใช้บริการสาธารณะระดับมากที่สุด

คะแนนเฉลี่ยระหว่าง 3.51-4.50 หมายถึง มีความพึงพอใจในการใช้บริการสาธารณะระดับมาก

คะแนนเฉลี่ยระหว่าง 2.51-3.50 หมายถึง มีความพึงพอใจในการใช้บริการสาธารณะระดับปานกลาง

คะแนนเฉลี่ยระหว่าง 1.51-2.50 หมายถึง มีความพึงพอใจในการใช้บริการสาธารณะระดับน้อย

คะแนนเฉลี่ยระหว่าง 1.00-1.50 หมายถึง มีความพึงพอใจในการใช้บริการสาธารณะระดับน้อยมาก

สิ่งที่ประชาชนต้องการได้รับเพิ่มเติมจาก อบท. ในการดูแลประชาชน โดยในแต่ละ อบท. ประชาชนได้นำเสนอข้อคิดเห็นดังตารางที่ 8 โดย อบต.ขมิ้น ประชาชนมีข้อคิดเห็นต่อบริการสาธารณะมากที่สุด ในประเด็นต่อไปนี้ เห็นควรเพิ่มบริการต่าง ๆ เช่น รถจัดเก็บขยะพร้อมจัดหาสถานที่เก็บขยะ บริการรถน้ำให้กับประชาชน บริการถ่ายบัตรประชาชนในเขตพื้นที่ เพิ่มสวนสาธารณะในการออกกำลังกาย และรวมถึงให้เจ้าหน้าที่ช่วยออกพบปะรับรู้รับฟังปัญหาของประชาชนมากขึ้นหรือจัดกิจกรรม

เพื่อให้ชาวบ้านได้พบปะข้าราชการเพิ่มขึ้น ส่วน ทต.พอกน้อยต้องการน้ำประปา ไฟฟ้า ถนน และสถานที่ออกกำลังกาย แต่สำหรับ ทต.ดงมะไฟ ประชาชนต้องการบริการถ่ายรูปบัตรประชาชนในเขตพื้นที่เจ้าหน้าที่ดูแลการจราจรในเขตเทศบาลและการดูแลความสงบพบปัญหาเสพติดในพื้นที่ ส่วน ทต.ฮางโฮง ต้องการให้เพิ่มเติมงานพัฒนาชุมชน

ตารางที่ 9 อบต.วังยางมีจำนวนครัวเรือนมากที่สุด 2,108 ครัวเรือน ในขณะที่ ทต.เรณูนคร ที่มีจำนวนสถานประกอบการมากที่สุด จำนวน 189 แห่ง

ตารางที่ 8 บริการสาธารณะที่ต้องการได้รับเพิ่มเติม

ชื่ออปท.	บริการสาธารณะที่ต้องการได้รับเพิ่มเติมจากปัจจุบัน
อบต.ขมิ้น	• รถจัดเก็บขยะพร้อมทั้งสถานที่เก็บขยะ • ให้ออกพื้นที่พบปะประชาชนมากขึ้น • บริการรถน้ำ • บริการถ่ายบัตรประชาชนในเขตพื้นที่เพื่อความสะดวกต่อประชาชนผู้มาใช้บริการ • ควรมีสวนสาธารณะเพิ่มอีกเพื่อเป็นที่พักผ่อนออกกำลังกายของราษฎร • มีกิจกรรมข้าราชการกับชาวบ้านมากขึ้น
ทต.นาหัวบ่อ	
ทต.พอกน้อย	• น้ำประปา ไฟฟ้า ถนน • ควรมีสวนสาธารณะเพิ่มอีกเพื่อเป็นที่พักผ่อนออกกำลังกายของราษฎร
ทต.เชียงเครือ	
ทต.ดงมะไฟ	• บริการถ่ายบัตรประชาชนในเขตพื้นที่เพื่อความสะดวกต่อประชาชนผู้มาใช้บริการ • ไม่ค่อยต้อนรับผู้มายังการควรปรับปรุงการบริการที่ยึดแน่น • ด้านการจราจรในตลาดสดเทศบาล (ขาดเจ้าหน้าที่ดูแล) • การรักษาความสงบในชุมชน • ปัญหาเสพติด
ทต.ฮางโฮง	• งานพัฒนาชุมชน

แบบสำรวจข้อมูลพื้นฐานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอำเภอวังยางและอำเภอเรณูนคร จังหวัดนครพนม

ตารางที่ 9 สภาพแวดล้อมเมือง

ชื่ออปท.	จำนวน ครัวเรือน	จำนวนสถาน ประกอบ การ	จำนวน โรงงาน	จำนวน ร้านค้า	จำนวน โรงแรม	สถานี บริการ น้ำมัน	อุทยาน แห่งชาติ	น้ำตก	วัดที่มี ชื่อเสียง	พิพิธภัณฑ์ สถาน	สถาน ประวัติ ศาสตร์	แหล่ง ท่องเที่ยว ธรรมชาติ
อบต.ยอดชาติ	-	-	-	136	-	4	-	-	2	-	-	-
อบต.วังยาง	2,108	-	-	64	-	2	-	-	-	-	-	-
อบต.เรณูใต้	1,485	-	4	59	-	-	-	-	-	-	-	-
อบต.โพนทอง	1,365	5	-	55	-	2	-	-	-	-	-	-
ทต.เรณูนคร	1,557	189	-	100	-	4	-	-	1	-	-	-
อบต.เรณู	1,596	-	1	100	-	2	-	-	-	-	-	-

เมื่อพิจารณาการให้บริการสาธารณะของ อปท. กลุ่มตัวอย่างยังมี อบต.เรณูใต้ อบต.โพนทอง และอบต.เรณู ที่ยังไม่มีบริการจัดเก็บขยะให้กับชุมชน จากตารางที่ 10 พบว่า อบต.วังยาง มีการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนมากกว่า อปท. อื่น เช่น มีศูนย์เด็กเล็กถึง 5 แห่ง โรงเรียนประถม 7 แห่ง โรงเรียนมัธยม 2 แห่ง มีศูนย์สุขภาพ 3 แห่ง รวมถึงมีตลาดและบริการจัดเก็บขยะ ซึ่งในภาพรวมมีการให้บริการที่จำเป็นขั้นพื้นฐานแก่ชุมชน

ตารางที่ 10 บริการสาธารณะท้องถิ่น

ชื่ออปท.	จำนวน ครัวเรือน ที่มีประปา	ศูนย์เด็กเล็ก	โรงเรียน ประถม	โรงเรียน มัธยม	ศูนย์สุขภาพ	จำนวนตลาด	บริการ จัดเก็บขยะ	โรงรับจำนำ	รับผิดชอบ สถานีขนส่ง	รับผิดชอบ ท่าเรือ	รับผิดชอบ ศูนย์นักท่องเที่ยว
อบต.ยอดเขาต	-	4	4	-	1	1	มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี
อบต.วังยาง	2,208	5	7	2	3	1	มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี
อบต.เรณูใต้	542	2	5	-	2	-	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี
อบต.โพนทอง	1,365	2	3	-	-	-	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี
ทต.เรณูนคร	1,557	1	2	1	1	1	มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี
อบต.เรณู	471	2	-	-	-	-	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี

แบบสำรวจความคิดเห็นของพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครพนม

การสอบถามความคิดเห็นของพนักงาน อปท.ในจังหวัดนครพนม (ตารางที่ 11) จำนวน 72 คน มีเพียง 6 คนเท่านั้นที่ไม่ทราบว่าการรวบรวมท้องถิ่นมาก่อน และมีคนเห็นด้วยในการรวบรวมท้องถิ่นจำนวน 26 คน โดยเหตุผลที่เห็นด้วยมองถึงความพร้อมในการให้บริการสาธารณะที่หลากหลายมากขึ้น แต่คนส่วนใหญ่อีก 49 คน ไม่เห็นด้วยกับการรวบรวมท้องถิ่น เนื่องจากจะทำให้ อปท. ไม่สามารถดูแลประชาชนได้ทั่วถึงเท่าเดิม

ตารางที่ 11 นโยบายการรวบรวมท้องถิ่น

ชื่ออปท.	ทราบ			เห็นด้วย (คน)	เหตุผลที่เห็นด้วย				ไม่เห็นด้วย (คน)	เหตุผลที่ไม่เห็นด้วย		
	จำนวน แบบสอบถาม	ข่าว (คน)	ไม่ ทราบ ข่าว (คน)		งบบมากขึ้น (คน)	ความสามัคคี มากขึ้น (คน)	ความพร้อมในการ ให้บริการสาธารณะ หลากหลายมากขึ้น (คน)	อื่นๆ (คน)		ดูแล ประชาชน ได้ไม่ ทั่วถึง (คน)	ไม่สะดวก ในการ เดินทาง (คน)	อื่นๆ (คน)
อบต.โพธิ์ทอง	10	9	1	3	1		2		7	6	2	1
อบต.เรณูนคร	10	10	0	2	2	2	2		8	8	4	
อบต.เรณูใต้	10	9	1	2	2	2	2		8	8	7	
อบต.โคกสี	10	9	1	4	3		2		8	8	5	1
อบต.ยอดเขาค	10	7	3	1	1				9	8	8	1
อบต.วังยาง	10	10	0	9	6	4	8	1	1	1	1	
ทต.เรณูนคร	12	12	0	5	2	2	4		8	7	5	
รวม	72	66	6	26	17	10	20		49	46	2	3

เมื่อพิจารณาการเตรียมความพร้อมเพื่อการรวบรวมในอนาคตของแต่ละ อปท. (ตารางที่ 12) พบว่า แต่ละ อปท. จะเตรียมการรวบรวมโดยอยู่ในขั้นตอนการแจ้งให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบและจัดประชุมภายในหน่วยงานของตนเอง

ตารางที่ 12 การเตรียมการเพื่อการควมรวมในอนาคต

ชื่ออปท.	มีการเตรียมการ เพื่อการควมรวมใน อนาคต	มีการเตรียมการโดย				อื่นๆ
		ประชุมภายใน หน่วยงานของตน	ประชุมกับ หน่วยงานอื่น ภายนอก	การแจ้งให้ประชาชนใน ท้องถิ่นทราบ	ทำประชาพิจารณ์ ในชุมชน	
อบต.โพนทอง	3	2	1	-	-	
อบต.เรณูนคร	4	3	3	3	2	
อบต.เรณูใต้	2	1	1	2	-	
อบต.โคกสี	2	1	-	1	1	
อบต.ยอดขาด	2	1	-	2	1	มีการประชุมหัวหน้าส่วนในหน่วยงาน
อบต.วังยาง	5	3	1	2	1	สนทนาพูดคุยกัน
ทต.เรณูนคร	4	2	1	4	1	
รวม	22	13	7	14	6	

เมื่อสอบถามกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 72 คน เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การพิจารณาการใช้หลักอาวุโสในการดำรงตำแหน่งเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาแต่งตั้งผู้บริหาร หลังจากควบรวม อปท. (ตารางที่ 13) แล้วนั้น พบว่า จำนวน 39 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 54 เห็นด้วยกับหลักเกณฑ์อาวุโส และอีกร้อยละ 46 ไม่เห็นด้วย เนื่องจากควรใช้หลักเกณฑ์การสอบแข่งขันเพื่อวัดความรู้ความสามารถ แต่ใช้หลักอาวุโสเป็นแนวทางหนึ่งในการประกอบการพิจารณาคุณสมบัติ

ตารางที่ 13 การใช้หลักอาวุโสในการดำรงตำแหน่งเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาแต่งตั้งผู้บริหารหน่วยงาน

ชื่ออปท.	การใช้หลักอาวุโสในการดำรงตำแหน่งเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาแต่งตั้งผู้บริหารหน่วยงาน		ในกรณีที่ไม่เห็นด้วย ควรนำหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้มาพิจารณาเพิ่มเติม
	เห็นด้วย (คน)	ไม่เห็นด้วย (คน)	
อบต.โพนทอง	4	6	- การสอบแข่งขันจากส่วนกลาง(ด้วยความรู้ความสามารถ) - ใช้หลักความรู้ความสามารถเป็นเกณฑ์ - ความรู้ความสามารถหลักความเป็นอาวุโสควรเป็นแนวทางหนึ่งที่ใช้ประกอบการพิจารณาคุณสมบัติ
อบต.เรณูนคร	6	4	ใช้หลักความรู้ความสามารถเป็นเกณฑ์
อบต.เรณูใต้	1	9	
อบต.โคกสี	4	6	- การสอบแข่งขันจากส่วนกลาง(ด้วยความรู้ความสามารถ) - ใช้หลักความรู้ความสามารถเป็นเกณฑ์ - การศึกษาประสบการณ์
อบต.ยอดชาด	8	2	ใช้หลักความรู้ความสามารถเป็นเกณฑ์
อบต.วังยาง	7	3	ใช้หลักความรู้ความสามารถเป็นเกณฑ์

ตารางที่ 13 การใช้หลักอาวุโสในการดำรงตำแหน่งเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาแต่งตั้งผู้บริหารหน่วยงาน (ต่อ)

ชื่ออปท.	การใช้หลักอาวุโสในการดำรงตำแหน่งเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาแต่งตั้งผู้บริหารหน่วยงาน		ในกรณีที่ไม่เห็นด้วย ควรนำหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้มาพิจารณาเพิ่มเติม
	เห็นด้วย (คน)	ไม่เห็นด้วย (คน)	
อบต.วังยาง	7	3	• เอาคนมีน้ำใจคนดี คนเก่ง
ทต.เรณูนคร	9	3	• ความรู้ความสามารถหลักความเป็นอาวุโสควรเป็นแนวทางหนึ่งที่ใช้ประกอบการพิจารณาคุณสมบัติ
รวม	39	33	

จากการสอบถามความคิดเห็นที่มีต่อความต้องการควบรวมกับ อบท. ใกล้เคียงในแต่ละพื้นที่ พบว่า (ตารางที่ 14)

- อบต. โพนทองเสนอควบรวมกับ ทต.เรณูนคร เช่นเดียวกับ ทต.เรณูนครเสนอควบรวมกับ อบต.โพนทองหรือ อบต.เรณู
- อบต.เรณูนครเสนอควบรวมกับ อบต.ขมิ้นหรือพื้นที่ใกล้เคียงอื่น
- อบต.ยอดขาดเสนอควบรวมกับ อบต.วังยาง เช่นเดียวกับ อบต.วังยางเสนอขอรวมกับ อบต. ยอดขาด

ตารางที่ 14 ข้อเสนอแนะเพื่อการพิจารณา

ชื่ออบท.	อบท.ที่ถูกสำรวจได้นำเสนอรายชื่ออบท.ดังต่อไปนี้เพื่อเป็นข้อพิจารณา หากเกิดการควบรวมขึ้นในอนาคต
อบต.โพนทอง	• เทศบาลเรณูนคร • เป็นไปตามกฎหมายที่กำหนด
อบต.เรณูนคร	• อบต.ขมิ้น • องค์การปกครองท้องถิ่นพื้นที่ใกล้เคียง
อบต.เรณูใต้	-
อบต.โคกสี	• องค์การปกครองท้องถิ่นพื้นที่ใกล้เคียง
อบต.ยอดขาด	• อบต.วังยาง
อบต.วังยาง	• อบต.ยอดขาด
ทต.เรณูนคร	• เรณู/ โพนทอง

แบบสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในจังหวัดนครพนม

เมื่อสำรวจความคิดเห็นกลุ่มตัวอย่างที่เป็นประชาชนจำนวน 148 คน รวมกันในแต่ละพื้นที่ พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ทราบข่าวการควมรวมท้องถิ่นจำนวน 132 คน คิดเป็นร้อยละ 89 และไม่ทราบข่าวจำนวน 16 คน ซึ่งเป็นส่วนน้อย คิดเป็นร้อยละ 11 และเห็นด้วยกับการควมรวม 68 คน คิดเป็นร้อยละ 46 โดยคาดว่าหลังจาก รวบรวมจะได้งบประมาณเพิ่มขึ้นในการพัฒนา ส่วนที่เหลืออีก 80 คนไม่เห็นด้วยกับการควมรวมท้องถิ่น ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ คิดเป็นร้อยละ 54 เพราะคิดว่า อบต. ที่ใหญ่ขึ้นจะดูแลประชาชนไม่ทั่วถึง อีกทั้งประชาชนไม่สะดวกในการเดินทางติดต่อหน่วยราชการ และยังได้เสนอความคิดเห็นเพิ่มเติม ดังนี้ (ตารางที่ 15)

ตารางที่ 15 การรับรู้ต่อนโยบายการควมรวมท้องถิ่น

ชื่ออบต.	ทราบ		เห็นด้วย (คน)	เหตุผลที่เห็นด้วย					ไม่เห็น ด้วย (คน)	เหตุผลที่ไม่เห็นด้วย		
	จำนวน แบบสอบถาม	ข่าว		งบมากขึ้น (คน)	ความสามัคคี มากขึ้น (คน)	ความพร้อมในการ ให้บริการสาธารณะ หลากหลายมากขึ้น (คน)	อื่น ๆ (คน)			ดูแล ประชาชนได้ ไม่ทั่วถึง (คน)	ไม่สะดวกใน การเดินทาง (คน)	อื่นๆ (คน)
		ไม่ทราบ										
		ข่าว (คน)										
อบต.โพธิ์ทอง	20	17	3	10	7	4	3		10	8	3	1
อบต.เรณูนคร	17	15	2		-	-	-		17	8	6	3
อบต.เรณูใต้	26	23	3	8	5	4	3		18	17	13	-
อบต.โคกสี	20	19	1	2	1	1	1	1	18	13	12	2
อบต.ยอดขาด	20	18	2	18	11	7	7		2	2	-	-
อบต.วังยาง	20	20	0	20	17	16	14	2	-	-	-	-
ทต.เรณูนคร	25	20	5	10	8	3	3	2	15	11	9	-
รวม	148	132	16	68	49	35	31	5	80	59	43	6

กรณีที่เกิดขึ้นด้วย เนื่องจากเหตุผลอื่น ๆ (ระบุ)

- ช่วยลดการคอร์รัปชันน้อยลง การตรวจสอบทางรัฐบาลมีประสิทธิภาพมากขึ้น
- อยากรู้ให้ผู้สูงอายุมากขึ้นและผู้พิการ
- ได้ผู้บริหารที่มีคุณภาพ/ศักยภาพ
- จะไม่เข้าชื้อกับการบริการ
- มีบริการที่ไม่เข้าชื้อ การทุจริตจะลดลง

กรณีที่ไม่เห็นด้วย เนื่องจากเหตุผลอื่น ๆ (ระบุ)

- การเข้าถึงประชาชนยาก
- อบรมดูแลทั่วถึง
- ท้องถิ่นดูแลประชาชนได้อย่างดี
- ไม่เห็นด้วย อบรมดูแลทั่วถึง
- การอนุมัติโครงการจะล่าช้า
- การบริหารงบประมาณไม่ทั่วถึง

ตารางที่ 16 ความพึงพอใจในการใช้บริการสาธารณะ

ระดับความพึงพอใจในการใช้บริการสาธารณะ	N	mean
งานส่วนสำนักปลัด	148	3.3716
งานส่วนภาษี	148	3.3851
งานพัฒนาชุมชน	148	3.5608
งานช่างโยธา	148	3.3446
งานสาธารณสุข	148	3.4797
งานการศึกษา	148	3.3919
งานสันชนาการ	148	3.2703
งานด้านกฎหมาย	148	3.0946

การแปลผลข้อมูล ผู้วิจัยจะใช้เกณฑ์การแปลความหมายค่าเฉลี่ยน้ำหนักคำตอบ แบ่งเป็น 5 ช่วง ระดับที่เท่ากัน ดังนี้ (วิชิต อุ๋อัน, 2553: 248)

เกณฑ์การแปลผล

คะแนนเฉลี่ยระหว่าง 4.51-5.00 หมายถึง มีความพึงพอใจในการใช้บริการสาธารณะระดับมากที่สุด

คะแนนเฉลี่ยระหว่าง 3.51-4.50 หมายถึง มีความพึงพอใจในการใช้บริการสาธารณะระดับมาก

คะแนนเฉลี่ยระหว่าง 2.51-3.50 หมายถึง มีความพึงพอใจในการใช้บริการสาธารณะระดับปานกลาง

คะแนนเฉลี่ยระหว่าง 1.51-2.50 หมายถึง มีความพึงพอใจในการใช้บริการสาธารณะระดับน้อย

คะแนนเฉลี่ยระหว่าง 1.00-1.50 หมายถึง มีความพึงพอใจในการใช้บริการสาธารณะระดับน้อยมาก

จากตารางที่ 16 ระดับความพึงพอใจในการใช้บริการสาธารณะสูงสุด คือ งานพัฒนาชุมชน คะแนนเฉลี่ย 3.5608 คะแนน รองลงมา คือ งานสาธารณะสุข คะแนนเฉลี่ย 3.4797 คะแนน

เมื่อพิจารณาบริการสาธารณะที่ประชาชนในแต่ละพื้นที่ต้องการเพิ่มเติม (ตารางที่ 17) พบว่าประชาชนนำเสนอให้ อบต. โพนทองตรวจสอบทางการเงินแก่กลุ่มต่าง ๆ ในพื้นที่ ส่วน อบต. เรณูได้ต้องการรถเก็บขยะ แหล่งน้ำประปา ไฟฟ้า ถนนที่มีมาตรฐาน และสำหรับ อบต. ยอดชาติ ว่างยาง และ ทต.เรณูนคร ที่ประชาชนในพื้นที่มีความต้องการคล้ายกันในสาธารณูปโภคพื้นฐาน คือ การให้ข้อมูลประชาสัมพันธ์ทั่วถึงแก่ประชาชน อีกทั้งต้องการ น้ำประปา ไฟฟ้า และถนนเข้าถึงทั่วหน้า

ตารางที่ 17 บริการสาธารณะที่ต้องการได้รับเพิ่มเติม

ชื่ออปท.	บริการสาธารณะที่ต้องการได้รับเพิ่มเติมจากปัจจุบัน
อบต.โพนทอง	ให้มีการตรวจสอบการให้เงินสนับสนุนกลุ่มด้วย
อบต.เรณูนคร	ไม่มี
อบต.เรณูใต้	- รถจัดเก็บขยะพร้อมทั้งสถานที่เก็บขยะ - ต้องการแหล่งน้ำประปาเพื่อการเกษตร - เรื่องการเพิ่มเติมไฟส่องสว่างทางเพื่อประโยชน์ต่อประชาชน - ทำถนน/ซ่อมแซมถนนให้ได้มาตรฐาน - น้ำประปา ไฟฟ้า ถนน - งานด้านโยธาขอเพิ่มเติมให้มีความถี่มากขึ้น
อบต.โคกสี	ไม่มี
อบต.ยอดเขาต.	น้ำประปา ไฟฟ้า ถนน
อบต.วังยาง	- การให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง/ประชาสัมพันธ์ข่าวสาร - น้ำประปา ไฟฟ้า ถนน
ทต.เรณูนคร	- การให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง/ประชาสัมพันธ์ข่าวสาร - น้ำประปา ไฟฟ้า ถนน

ผลการสัมภาษณ์เชิงลึก อปท. จังหวัดนครพนม

อปท. ในอำเภอวังยาง ที่เป็นกรณีศึกษาที่ใกล้เคียงกันมีเขตติดต่อกัน ได้แก่ อบต.ยอดเขาต. อบต.วังยาง และอบต.โคกสี โดยสัมภาษณ์ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ อปท. โดยภาพรวมขาดความรู้ที่ชัดเจนในการควบรวบท้องถิ่น สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับการควบรวบ แต่ถ้าต้องควบรวบ อปท. ในอำเภอวังยาง มีพื้นที่ห่างไกลกันโดยมี อบต.วังยางมีพื้นที่อยู่ตรงกลาง ซึ่งมีประชากรมากที่สุดและมีประชากรเกิน 7,000 คน ถ้าจะควบรวบเป็นผู้นำเสนอให้นำ อบต. ทั้งสามแห่งควบรวบเป็นเทศบาลตำบลเดียวกัน ขณะที่ อบต.วังยางไม่ต้องการควบรวบกับ อปท. ใด โดยคิดว่าถ้ามีการประชาสัมพันธ์สอบถามประชาชนคาดว่าประชาชนจะไม่เห็นด้วยแน่นอน แต่ถ้าจะสอบถามว่าอยากจะควบรวบกับใครก็พอจะหาคำตอบได้ โดย อปท. ยังไม่มีการเตรียมความพร้อมใด ๆ แต่ได้มีการประชุมร่วมกันมาแล้วครั้งหนึ่งและมีการพูดคุยกันภายในแต่ไม่เป็นทางการ ในมุมมองสำหรับข้าราชการของ อบต. วังยาง เห็นสมควรควบรวบท้องถิ่น แต่ถ้าเป็นลูกจ้างก็ไม่เห็นด้วย เพราะจะได้ทำให้ได้รับงบประมาณในการพัฒนาเพิ่มขึ้นและประชาชนจะได้รับบริการสาธารณะมากขึ้น เช่น กองประปา กองสาธารณสุข เป็นต้น แต่อาจจะดูแลได้ไม่ทั่วถึง และคิดว่าไม่น่ามีปัญหาในการจัดการตำแหน่งหรือหน้าที่ในการทำงาน โดยนำเสนอให้ อปท. ที่เดียวเป็นศูนย์กลางการทำงาน

อปท. ในอำเภอเรณูนคร ที่เป็นกรณีศึกษาประกอบด้วย อบต.เรณูใต้ อบต.โพนทอง ทต.เรณู และ อบต.เรณู โดยสัมภาษณ์ผู้บริหาร (ปลัด อบต.) โดย อบต.เรณูใต้ยินดีครบรอบกับทุก อปท. (อบต.นาขาม) ถ้านโยบายรัฐกำหนดมาเป็นแบบนั้น เนื่องจากปลัดมีอาวุโสกว่าปลัดใน อปท. ไกล่เคียง และคิดว่าพื้นที่ อบต.ไกล่เคียงมีปัญหาเรื่องการเมืองจึงไม่อยากครบรอบ และรัฐไม่ได้ชี้แจงข้อดีข้อเสียที่ชัดเจนให้กับผู้บริหารและประชาชนในพื้นที่รับทราบ แต่ถ้าทำการประชาสัมพันธ์ตอนนี้ประชาชนก็ไม่เห็นด้วย ในการครบรอบรวมถึงไม่มีการเตรียมการใด ๆ อีกทั้งประชาชนคิดเห็นว่ารัฐบาลให้ความรู้กับประชาชน เกี่ยวกับการครบรอบท้องถิ่นน้อยเกินไป ขาดการชี้แจงข้อดีข้อเสียเพื่อให้ประชาชนตัดสินใจ ประชาชน ไม่ทราบเงื่อนไขการดำรงตำแหน่งของข้าราชการมีคำถามทักท้วงความยุติธรรม ปลัด อบต.โพนทอง ไม่เคยได้รับแจ้งเรื่องการครบรอบอย่างเป็นทางการ แต่ทราบว่า อบต.ตนเองอยู่ในเกณฑ์ที่ต้องครบรอบ แต่ไม่เห็นด้วยกับการครบรอบท้องถิ่นเนื่องจากห่วงใยการดูแลประชาชนไม่ทั่วถึง และไม่เชื่อว่าการครบรอบ ดังกล่าวจะทำให้ประหยัดงบประมาณที่แท้จริง ควรลดตัวแทนหมู่บ้านจาก 2 คนเหลือเพียง 1 คน จะช่วยประหยัดงบประมาณ สำหรับ ทต. เรณูนคร ผู้บริหารเห็นด้วยกับการครบรอบในประเด็นการใช้ ทรัพยากรร่วมกันอย่างคุ้มค่า แต่ไม่เห็นด้วยในการกำหนดเงื่อนไขการครบรอบเกี่ยวกับการจัดการตำแหน่ง ที่ยังคลุมเครือมีข้อกำหนดไม่ชัดเจน ผู้บริหารในจังหวัดมีการพูดคุยทำตุ๊กตาการครบรอบไว้บ้าง เช่น ทต.เรณูนคร ครบรอบกับ อบต.เรณู จึงให้ข้อคิดว่าการครบรอบควรยึดประโยชน์ที่จะเกิดกับประชาชน ในการได้รับบริการสาธารณะเป็นที่ตั้งมากกว่าการยึดตำแหน่งต่าง ๆ หรือผลประโยชน์ทางการเมือง ส่วน อบต. เรณู นายก อบต. ไม่เห็นด้วยกับการครบรอบโดยให้เหตุผลการดูแลจัดการไม่ทั่วถึง โดยเฉพาะ ชุมชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีพื้นที่ห่างไกล เกิดอุปสรรคในการเดินทาง ทำให้ไม่เห็นด้วยกับ เกณฑ์ที่ใช้ครบรอบโดยยึดพื้นที่และประชากร จึงไม่ต้องการรวมกับ ทต.เรณูนคร เพราะมองถึงความแตกต่างทางวัฒนธรรมระหว่างชุมชน (กลุ่มภูไท) และห่วงใยการจัดสรรตำแหน่งข้าราชการ และลูกจ้างที่จะต้องเปลี่ยนแปลงและปลดออก

ผลการสัมภาษณ์เชิงลึก อปท. จังหวัดสกลนคร

อปท. ในอำเภอพรรณานิคม ที่เป็นกรณีศึกษาประกอบด้วย ทต.นาหัวบ่อ ทต.พอกน้อย และ ทต.พรรณานิคม โดย ทต.นาหัวบ่อ มีประชากรและรายได้มาก โดย ปลัด ทต.นาหัวบ่อ เห็นด้วยกับการครบรอบท้องถิ่นถึงแม้จะเป็นรองปลัดหลังการครบรอบก็ตาม แต่สำหรับปลัดผู้นั้นอาจจะไม่เห็นด้วย จึงอาจมีการฟ้องร้องเกิดขึ้น โดยเห็นด้วยกับเกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดประชากร แต่ไม่เห็นด้วยกับ เกณฑ์รายได้ที่กำหนดมากเกินไป และนำเสนอเกณฑ์พื้นที่ใน อปท. มาพิจารณาด้วย และการครบรอบ ท้องถิ่นไม่ควรใช้เกณฑ์อาวุโสอย่างเดียว แต่ควรพิจารณาความสามารถและความเหมาะสมประกอบด้วย แต่ไม่แน่ใจว่าถ้าครบรอบกับ ทต.พอกน้อย จะทำให้ประชาชนได้สวัสดิการอะไรดีขึ้นอย่างไร เนื่องจาก ภูมิประเทศเป็นภูเขา อาจทำให้การเดินทางห่างไกลกว่าเดิมในการติดต่อ อปท. โดยมีข้อเสนอแนะ

ในการจัดการโครงการงานบริหารบุคคล การจัดสรรรายได้แก่ อบท. และการประชาสัมพันธ์แก่ประชาชนอย่างชัดเจน มองว่าจะเกิดปัญหากับนักการเมืองในการหาเสียงเลือกตั้งซึ่งต้องใช้เงินมากกว่าเดิม จึงไม่ยากให้มีการควมรวมท้องถิ่นเพราะต้องใช้เงินหาเสียงมากขึ้นและมีคู่แข่งเพิ่มขึ้น แต่ปัจจุบันยังไม่มี การเตรียมการใด ๆ สำหรับเจ้าหน้าที่ใน ทต.พอกน้อย ไม่ค่อยเห็นด้วยในการควมรวมกับ อบท. ในหน่วยงานอื่น เนื่องจาก ทต.พอกน้อย ไม่จำเป็นต้องควมรวมเพราะไม่ได้อยู่ในเกณฑ์ที่กำหนดไว้ แต่ ทต.พรรณานิคม กับ ทต. พรรณนานคร ได้มีการพูดคุยกันเองแต่ไม่เป็นทางการและมีแนวโน้มที่จะควมรวมกันเพราะอยู่ในเกณฑ์ แต่ข้าราชการและประชาชนไม่ต้องการควมรวมท้องถิ่น เพราะไม่แน่ใจว่าจะได้สวัสดิการอะไรเพิ่มขึ้นบ้าง

อบท.ในอำเภอเมืองสกลนคร ที่เป็นกรณีศึกษาประกอบด้วย ทต.ดงมะไฟ อบต.ขมิ้น ทต.เชียงเครือ และ ทต.ฮางโฮง โดยมองว่าการควมรวมทำให้เกิดนโยบายหนึ่งเดียว โดยส่วนตัวของปลัด ทต.ดงมะไฟ หลังควมรวมน่าจะมีปัญหาการเมืองในการปกครองลำบาก จึงไม่ยากเป็นปลัด ต้องการอยู่ใน อบท. เล็ก ๆ โดยมองว่าเกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดในการควมรวมเป็นเกณฑ์เดียวทั้งประเทศ อาจไม่เหมาะสม ต้องพิจารณารายการไป เนื่องจาก ทต.ดงมะไฟมีพื้นที่แค่ 4 ตารางกิโลเมตร ประชากรน้อย แต่รายได้มาก อาจไม่จำเป็นต้องควมรวม แต่ถ้าจำเป็นต้องควมรวมรัฐควรกำหนดโครงสร้าง การบริหารและการกำหนดตำแหน่งให้ชัดเจน และควรให้มีการประชาพิจารณ์ประชาชน ส่วน อบต.ขมิ้น เป็น อบท. ขนาดใหญ่ มีรายได้และประชากรสูงกว่าเกณฑ์ มีพื้นที่กว้างใหญ่จึงไม่เห็นด้วยกับการควมรวม เพราะกังวลเรื่องการดูแลไม่ทั่วถึง แต่ อบต.ขมิ้น มีพื้นที่ติดกับ ทต.ดงมะไฟ จึงมีแนวโน้มถ้าจำเป็นต้องควมรวมกันกับ ทต.ดงมะไฟ สำหรับการจัดสรรอัตรากำลังควมมีหลักเกณฑ์การจัดสรรที่ยุติธรรมและ เยียวยาแก่ข้าราชการ สำหรับประชาชนมีการรับรู้แต่ยังไม่ได้ใส่ใจ จึงมองว่าน่าจะมีผลเสียกว่าผลดี ถ้ามีการควมรวมในตอนนี้ โดยเสนอแนะควมกำหนดเงื่อนไขการควมรวมให้ชัดเจนก่อนที่ อบท. และประชาชนจะตัดสินใจ ส่วน ทต.เชียงเครือ และ ทต.ฮางโฮง เป็น อบท. ขนาดใหญ่จึงไม่จำเป็นต้องควมรวม แต่เห็นด้วยกับนโยบายควมรวมท้องถิ่นโดยมองว่าจะทำให้ อบท. มีงบในการพัฒนาเพิ่มขึ้น และมีบริการสาธารณะที่หลากหลายแก่ประชาชนมากกว่าเดิม โดย ปลัด ทต.ฮางโฮง เสนอการควมรวม ทต.ขนาดใหญ่ระหว่างฮางโฮง เชียงเครือ และดงมะไฟเข้าด้วยกันเพื่อเป็นเทศบาลเมือง

ค. กรณีศึกษาจังหวัดสุราษฎร์ธานี



เทศบาลตำบลบ้านนา และ อบต.บ้านนา จังหวัดสุราษฎร์ธานี

สภาพภูมิศาสตร์และชุมชน เทศบาลตำบลบ้านนา และ อบต.บ้านนา ตั้งในเขตอำเภอบ้านนาเดิม จังหวัดสุราษฎร์ธานี มีจำนวนประชากรแบ่งเป็น พื้นที่ อบต. มีประชากรมากกว่า 10,000 กว่าคน และเทศบาลมีประชากร 3,000 คน โดยเทศบาลรับผิดชอบพื้นที่ 4.08 ตารางกิโลเมตรประกอบด้วยพื้นที่หมู่ที่ 2, 3 และบางส่วนของหมู่ 4 ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกร (สวนยาง) โดยประชากรที่อาศัยในพื้นที่ที่ความรับผิดชอบของ อบต. จะมีรายได้มากกว่าเทศบาล เนื่องจากมีโรงงานอุตสาหกรรม ในขณะที่เทศบาลเป็นชุมชนเมือง

สรุปข้อมูลสำคัญที่ได้จากการสัมภาษณ์นักการเมือง/เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ดังนี้

หนึ่ง ไม่เห็นว่าด้วยกับข้อเสนอการควบรวม เนื่องจากขัดกับเจตนารมณ์ของการจัดตั้ง อบต. ให้เป็นการปกครองตนเอง พัฒนาตนเอง ทำให้สูญเสียอำนาจการปกครอง และความเป็นตัวแทนประชาชนแต่ละหมู่บ้าน

สอง การควบรวมและการเลือกใช้ระบบอาวุโสในการกำหนดตำแหน่ง (ปลัด หรือ หัวหน้ากอง) ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมเนื่องจากการขึ้นซี 8 ของปลัดเทศบาลต่ำกว่าปลัด อบต.

สาม เทศบาลและอบต. มีการทำงานร่วมกันอยู่แล้ว ตัวอย่าง การขอรับงบประมาณจาก อบจ. ให้สร้างศูนย์ดูแลผู้สูงอายุ ในเขตเทศบาล ศูนย์ดูแลคนพิการ พร้อมกับให้ประชากรในสองพื้นที่ สามารถใช้บริการทั้งสองศูนย์

สี่ **หัวหน้าสำนักงานปลัด อบต.** แสดงความไม่เห็นด้วยกับการควรวม แม้ยอมรับว่ามีข้อดี คือ งบประมาณจะเพิ่มขึ้นและอีกส่วนหนึ่งการประหยัดค่าใช้จ่าย แต่พื้นที่ความรับผิดชอบและการดูแลเพิ่มขึ้นด้วย โดยเฉพาะพื้นที่ของอบต.ใหญ่มาก จำนวนหมู่บ้านเกินกว่า 10 หมู่ ปริมาณงานเพิ่มขึ้น เจ้าหน้าที่ทั่ว ๆ ไปรู้สึกเฉยๆ แต่นักการเมืองมีความกังวลใจ สำหรับการเข้าสู่ตำแหน่ง ซึ่งจะดำเนินการตามหลักอาวุโส ไม่เป็นปัญหา เนื่องจากเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ของเทศบาล อาวุโสกว่าเจ้าหน้าที่ของ อบต.

เทศบาลตำบลเคียนซา

สภาพภูมิศาสตร์และชุมชน เทศบาลตำบลเคียนซา ตั้งอยู่อำเภอบ้านนาสาร จังหวัดสุราษฎร์ธานี ขนาดพื้นที่ 2.04 ตารางกิโลเมตร มีจำนวนประชากร 1,800 คน ห่างจากอบต. 4 กิโลเมตร ตำบลเคียนซาประกอบด้วย 7 หมู่บ้าน โดยที่ อบต. เคียนซารับผิดชอบการบริหาร 6 หมู่บ้านครึ่ง (พื้นที่ที่ อบต. ดูแลส่วนใหญ่เป็น ตลาด โรงพยาบาล ธนาคาร) ในขณะที่เทศบาลเคียนซารับผิดชอบพื้นที่ ครึ่งหมู่บ้าน และเทศบาลตำบลจะมีหน้าที่ดูแลชุมชนโดยตรง

สรุปข้อมูลสำคัญที่ได้จากการสัมภาษณ์นักการเมือง/เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ดังนี้

รองปลัดเทศบาลตำบลเคียนซา ให้ความเห็นว่า มาตรการควรวมเป็นนโยบายที่กำหนดจากข้างบน ซึ่งเป็นสิ่งที่เจ้าหน้าที่ต้องยอมรับอย่างไรก็ตาม เห็นว่าอาจจะไม่เป็นผลดีต่อการเลื่อนตำแหน่ง เนื่องจากการเลื่อนตำแหน่งใน อบต. เร็วกว่าเทศบาล พร้อมขยายความว่าเท่าที่ทราบ การปรับเลื่อนตำแหน่งในเทศบาล ช้ากว่าของ อบต. เช่น อบต. ลำดับ 6 สามารถเป็นหัวหน้าส่วน 7 ได้เลย ในขณะที่เป็นเทศบาล 6 ต้องสอบเป็นหัวหน้ากอง 6 และสอบขึ้นเป็น ผอ. กอง 7 ถ้าหากควรวมแล้ว ผอ. กอง ทั้ง 2 คน ไม่สามารถเป็นผู้อำนวยการกลางได้ เนื่องจากตำแหน่งยังไม่ถึงระดับ 8 ทั้งคู่

เทศบาลตำบลท่าทองใหม่

สภาพภูมิศาสตร์และชุมชน เทศบาลตำบลท่าทองใหม่ ตั้งอยู่ในอำเภอกาญจนดิษฐ์ จังหวัดสุราษฎร์ธานี มีประชากร 6,885 คน ห่างจาก อบต. 5 -6 กิโลเมตร โดยที่ ทต.ท่าทองใหม่ ไม่มีโรงงานอุตสาหกรรม มีร้านค้าทั่วไปส่วนใหญ่เป็นพื้นที่อยู่อาศัย มีศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก 1 แห่ง และรับถ่ายโอนมา ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กอีก 2 แห่ง และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตให้เทศบาลใช้ไฟถนนได้ร้อยละ 10 ของรายได้ในเขต หากใช้ไฟเกินกว่านั้นเทศบาลต้องจ่ายตามอัตราของการไฟฟ้า

สรุปข้อมูลสำคัญที่ได้จากการสัมภาษณ์นักการเมือง/เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ดังนี้

หนึ่ง ปลัดเทศบาลตำบลท่าทองใหม่ ให้ความเห็นว่าการควบคุมเป็นสิ่งที่ดีเพราะว่าเป็นการประหยัดงบประมาณของนักการเมือง ในขณะที่มีข้อเสีย คือ การบริการที่ครอบคลุมพื้นที่ขนาดใหญ่ทำให้บริการได้ไม่ดี บริการบางอย่างเช่น พวกเก็บขยะ ดูแลไฟฟ้า ถนนมันทำเป็นระบบ online ไม่ได้

- หน้าที่ของ ทต. และ อบต. เองก็ต่างกัน หน้าที่เทศบาลมีที่บังคับให้ต้องทำ เช่น ดับเพลิง เก็บขยะ และที่ไม่บังคับให้ต้องทำ เช่น เผาศพ รับรับจำนำ ในขณะที่ อบต. หน้าที่ที่ไม่บังคับให้ต้องทำ เช่น ดับเพลิง
- ปลัดเทศบาลตำบลท่าทองใหม่ บอกว่าหากครบแล้ว อยากเป็นแค่รองปลัด เพราะความกดดันและความรับผิดชอบน้อยกว่า
- ตามหลักการ น่าจะมีการควมรวม และคาดว่า ทต.ท่าทองใหม่ คงจะควมรวมกับ อบต.ท่าทองใหม่ ซึ่งตั้งอยู่ภายในตำบลเดียวกัน พร้อมข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า อบต.ทุ่งกง ซึ่งมีอาณาเขตติดต่อกัน แต่คนละตำบล ได้แสดงความประสงค์ต้องการควมรวมด้วย แต่ไม่แน่ใจว่าจะเป็นไปได้หรือไม่หรือกระทรวงมหาดไทยจะมีความเห็นอย่างไร เนื่องจากคร่อมตำบล และท้ายที่สุดอาจจะหมายถึงการขีดอาณาเขตตำบลใหม่
- ปัจจุบันนายกเทศบาลที่มาจากเลือกตั้ง ถูกให้ระงับการปฏิบัติการ (ตามมาตรา 44 ซึ่งเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อการศึกษา)

เทศบาลตำบลท่าชนะ

สภาพภูมิศาสตร์และชุมชน เทศบาลตำบลท่าชนะ อยู่ในอำเภوتاชนะ จังหวัดสุราษฎร์ธานี มีประชากร 8,203 คน ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกร (ทำสวนยางพารา)

สรุปข้อมูลสำคัญที่ได้จากการสัมภาษณ์นักการเมือง/เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ดังนี้

หนึ่ง **ปลัดเทศบาลตำบลท่าชนะ** แสดงความเห็นเห็นว่า ส่วนตัวเห็นด้วยกับนโยบายการรวบรวม อย่างไรก็ตาม ในการตัดสินใจควรจะเป็นตามเจตนารมณ์ของประชาชน และให้ข้อมูลประกอบ ดังนี้

- ข้อดีของมาตรการรวบรวม คือ ลดค่าใช้จ่ายในนักการเมือง ลดค่าใช้จ่าย เครื่องมือ เครื่องใช้ เช่น รถขยะระดับเพลิง เครื่องมือบางอย่างที่ไม่ได้ใช้บ่อย สามารถนำมาใช้ร่วมกันได้
- สามการรวบรวมทำให้ ผอ.กอง มีโอกาสเติบโตในหน้าที่การงาน
- อบต. ที่มีประชากรน้อยกว่า 1,500 คน สมควรเข้าสู่กระบวนการรวบรวม
- เท่าที่สังเกต ฝ่ายการเมืองเขาก็ไม่อยากจะรวบรวม ซึ่งมีเหตุผลเข้าใจได้ เนื่องจาก “ที่นั่งในสภา” จำนวนลดลง การแข่งขันเข้าสู่สภาท้องถิ่นย่อมยากและต้นทุนเพิ่มขึ้น
- ในระดับปฏิบัติการ การรวบรวมจะมีปัญหาตามมาเกี่ยวกับตำแหน่งของบุคลากร แม้ว่าอาจจะยึดหลักอาวุโส แต่ก็ยังมีข้อดีสำหรับข้าราชการเช่นผอ.กอง ณ.กรอบเล็กขณะนี้ขึ้นสุดที่ระดับ 7 แต่หากมีกรอบใหญ่อาจจะขยายขึ้นถึงระดับ 8 ก็จะเป็นความก้าวหน้าสำหรับพนักงานท้องถิ่น
- ในการรวบรวมทำให้พื้นที่มีขนาดใหญ่ ควรคำนึงขนาด ที่จะต้องไม่เทอะทะ ควรกำหนดให้ใหญ่อย่างพอเหมาะ

สอง **นายกเทศมนตรี** ได้แสดงความเห็นว่า ทราบข่าวการรวบรวมของเทศบาล และ อบต.วังเหนือ จ.ลำปาง และเห็นด้วยเนื่องจากเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน แต่เห็นว่าในพื้นที่นี้ คงไม่เหมาะสม และไม่เห็นด้วยกับการรวบรวม เพราะไม่สามารถแก้ไขปัญหาด้านงบประมาณ ข้อเสนอให้เงินเพิ่มขึ้นภายหลังการรวบรวม 5 ปี ปีละ 3-5 ล้าน เป็นเพียงการโยกเงินเท่านั้น โดยได้ให้ข้อมูลว่า หากการรวบรวมเกิดขึ้นจริง คาดว่า อบต. จะกลืนเทศบาล เนื่องจากประชากรของเทศบาลน้อยกว่า อบต. และนายกเทศมนตรี แสดงความห่วงใยว่า

- ปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างเมืองกับชนบท เป็นความจริงและสำคัญ โดยเฉพาะภาคใต้ ที่รูปแบบผังเมือง การอยู่อาศัยของชาวบ้านต่างกับเมือง ที่นี้ชาวบ้านปลูกบ้านตรงกลางแล้ว ทำสวนทำไร่ล้อมรอบบ้านทำให้ตัวบ้านอยู่ห่างจากถนนใหญ่ การดูแลของรัฐทั้งไฟฟ้าและถนนเลยเข้าได้ไปถึงบ้าน ทำได้แค่ตัดถนนผ่านด้านหน้าเขตที่ดิน ทำให้ชาวบ้านต้องทำถนนเข้าบ้านเองเป็นต้น ดังนั้นจึงเป็นเรื่องของท้องถิ่นที่ต้องช่วยพัฒนาชุมชน แต่ชาวบ้านเองก็ต้องดิ้นรนหาทางตั้งชุมชนกันขึ้นมาก่อนด้วย
- ราชการส่วนกลางไม่ได้ให้หน่วยงานท้องถิ่นให้อิสระเท่าที่ควร และข้อสังเกตต่อโครงการประชารัฐไม่ส่งผลประโยชน์ต่อประชาชนเท่าที่ควร และเป็นการทำตามหลังภาคเอกชน และรัฐบาลควรวางผังเมืองทั้งระบบพัฒนาเส้นทาง การแก้ปัญหาต้องใช้คนในพื้นที่ ต้องมีงบประมาณให้พอเพียง

- ควรแก้กฎหมายที่ให้อำนาจทับซ้อน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แก้กฎหมายอำนาจของ นายกเทศมนตรี ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน อยู่ในกฎหมายฉบับเดียวกัน โดยผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ควรเป็นส่วนหนึ่งของท้องถิ่น

เทศบาลตำบลท่าฉาง

สภาพภูมิศาสตร์และชุมชน เทศบาลตำบลท่าฉาง อยู่ในอำเภอท่าฉาง จังหวัดสุราษฎร์ธานี มีประชากรของเทศบาล 4,000 กว่าคน ครอบคลุมพื้นที่ 8.7 ตารางกิโลเมตร รายได้ 40 กว่าล้านบาท รายได้หลักมาจากการเก็บภาษีโรงเรือน ภาษีป้าย ภาษีจัดเก็บ พื้นที่เทศบาลเป็นพื้นที่สีชมพู ไม่มีโรงงาน ชาวบ้านส่วนใหญ่ทำการเกษตร มีประชากรแฝงที่มาเป็นลูกจ้าง ข้าราชการ และลูกจ้างโรงงาน ในเขตใกล้เคียงแต่มาเข้าบ้านพักอยู่ในเขตเทศบาลตำบล

สรุปข้อมูลสำคัญที่ได้จากการสัมภาษณ์นักการเมือง/เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ดังนี้

หนึ่ง เทศบาลตำบลท่าฉาง มีเครื่องมือในการให้บริการประชาชนครบ ยกเว้นรถดูไข้เลนข้างถนน แบบในกรุงเทพฯ

สอง ชาวบ้านทั่วไปไม่รู้ข่าวการรวบรวม ไม่สนใจ

สาม รองนายกเทศบาล ทราบข่าวการรวบรวมแต่ไม่ได้ดำเนินการใด ๆ เนื่องจากความไม่ชัดเจน กฎหมายลูกไม่ชัด และไม่เห็นด้วยกับการรวบรวมเพราะค่าใช้จ่ายบุคลากรอาจจะไม่ลดลง แม้ว่าค่าใช้จ่ายด้านนักการเมืองจะลดลง แต่ก็ลดได้ไม่กี่ตำแหน่ง แต่เห็นด้วยการยกระดับ อบต. ให้เป็นเทศบาล เพราะจะทำให้ อบต. มีสิทธิ์ในการกู้เงินได้ และได้เสนอความเห็น

- เงินอุดหนุนเมื่อก่อนให้ 35% เดี๋ยวนี้นลดลงเหลือ 25 % เงินสะสมสามารถดึงมาใช้ได้เฉพาะโครงการในหลวงและต้องเป็นโครงการเร่งด่วน
- ถ้าจะรวบรวมควรรวบรวมกับ อบต. ท่าฉาง และ อบต. เขาถ่าน แต่ถ้าทำการยุบรวมรัฐบาลควรมีกำหนดหลักเกณฑ์ หรือแนวทางที่ชัดเจนในการรวบรวม

ง. กรณีศึกษาจังหวัดระยอง

กรณีศึกษา เกาะเสม็ด อบต.เพ และเทศบาลตำบลบ้านเพ จังหวัดระยอง

กรณีศึกษานี้มีลักษณะพิเศษ กล่าวคือข้อเสนอแยกตัว และ แนวคิดการควบรวม มาจาก 3 ฝ่ายที่เกี่ยวข้องกล่าวคือ 1) ประชาชนในพื้นที่เกาะเสม็ด (ปัจจุบันเป็น 1 หมู่บ้านของ อบต.เพ) มีความต้องการแยกตัวของ อบต. เพ และต้องการบริหารจัดการตนเอง เป็น เทศบาลตำบลเสม็ด 2) หน่วยงานที่สองคือ อบต.เพ ซึ่งประกอบด้วย 4 หมู่บ้าน (ซึ่งนับรวมหมู่ที่ 4 เกาะเสม็ด ส่วนที่นอกเหนือจากการดูแลของอุทยานแห่งชาติ เขาแหลมหญ้า และ 3) หน่วยงานที่สามคือ เทศบาลตำบลเพ ซึ่งมีอาณาเขตติดต่อกับ อบต. เพ และมีความเป็นไปได้และมีเหตุผลสมควรที่ อบต.เพ อาจรวมกับเทศบาลตำบลบ้านเพ และปรับฐานะเป็น เทศบาลเมืองเพ

การวิเคราะห์ในส่วนนี้เริ่มจากอธิบายสภาพภูมิศาสตร์และประชากรของ อบต.เพ ต่อจากนั้นอธิบายชุมชนเกาะเสม็ด (หมู่ที่ 4) ซึ่งปัจจุบันเป็นส่วนหนึ่ง ของ อบต.เพ เกาะเสม็ดเป็นแหล่งท่องเที่ยวหนึ่งของจังหวัดระยองที่มีความสำคัญและเป็นที่รู้จักแพร่หลาย พร้อมกับเหตุผลของการขอ “แยกตัว” ออกจาก อบต. เพ และข้อมูลของเทศบาลตำบลบ้านเพ ซึ่งมีความเป็นไปได้ในอนาคตที่จะควบรวม อบต.เพ และ เทศบาลตำบลบ้านเพเข้าด้วยกัน

องค์การบริหารส่วนตำบลเพ ภูมิประเทศและประชากร

องค์การบริหารส่วนตำบลเพ ตั้งอยู่บริเวณถนนสายชากไผ่ กลางดง หมู่ที่ 1 บ้านโนไร่ 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 ตามพระราชกฤษฎีกา ได้กำหนดกันพื้นที่ประมาณ 170 ไร่ สำหรับประชาชนพักอาศัยใช้ประโยชน์ ต่อมาได้ขยายการกันพื้นที่เพิ่มเติมอีก 112 ไร่ รวมเป็น 282 ไร่ สำหรับที่อยู่อาศัย ซึ่งการประกาศเป็นเขตอุทยานฯ เป็นที่มาของความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานรัฐกับชุมชนและประชาชน โดยฝ่ายชุมชนอ้างว่า เป็นพื้นที่ที่ครอบครองทำประโยชน์มาก่อน โดยเฉพาะที่เป็นแหล่งชุมชนหนาแน่นด้านทิศเหนือของเกาะ ก่อนการประกาศเป็นเขตอุทยานฯ ในปี พ.ศ. 2524 ชาวชุมชนฯ ได้รวมตัวการคัดค้านการประกาศเขตอุทยานฯ ทับพื้นที่ดังกล่าวและเรียกร้องให้มีการกันพื้นที่ที่ครอบครองทำประโยชน์ตั้งแต่ก่อนประกาศเขตอุทยานฯ ต่อกรมป่าไม้ ซึ่งเป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบ (ในขณะนั้น) ตลอดจนหน่วยงานรัฐอื่น ๆ จนกระทั่งมีการทำข้อตกลงระหว่างอธิบดีกรมป่าไม้ในขณะนั้น (นายไพโรจน์ สุวรรณกร) กับชุมชนฯ ว่าจะกันพื้นที่จำนวนประมาณ 700 ไร่ ซึ่งประกอบด้วยพื้นที่ 282 ไร่ข้างต้นและพื้นที่แนวชายหาดและอ่าว ออกจากเขตอุทยานฯ ทำให้การเคลื่อนไหวคัดค้านยุติ

ในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา มีความเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่เนื่องจากธุรกิจการท่องเที่ยว วิถีชีวิตเปลี่ยนจากเกษตรกรรมและประมง เป็นธุรกิจการท่องเที่ยวเต็มรูปแบบจนกระทั่งปัจจุบัน ในปี 2533 ได้มีการจับกุมชาวชุมชนฯ โดยฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐอ้างว่า มีการบุกรุกเขตอุทยานฯ การเปิดสถานที่พัก

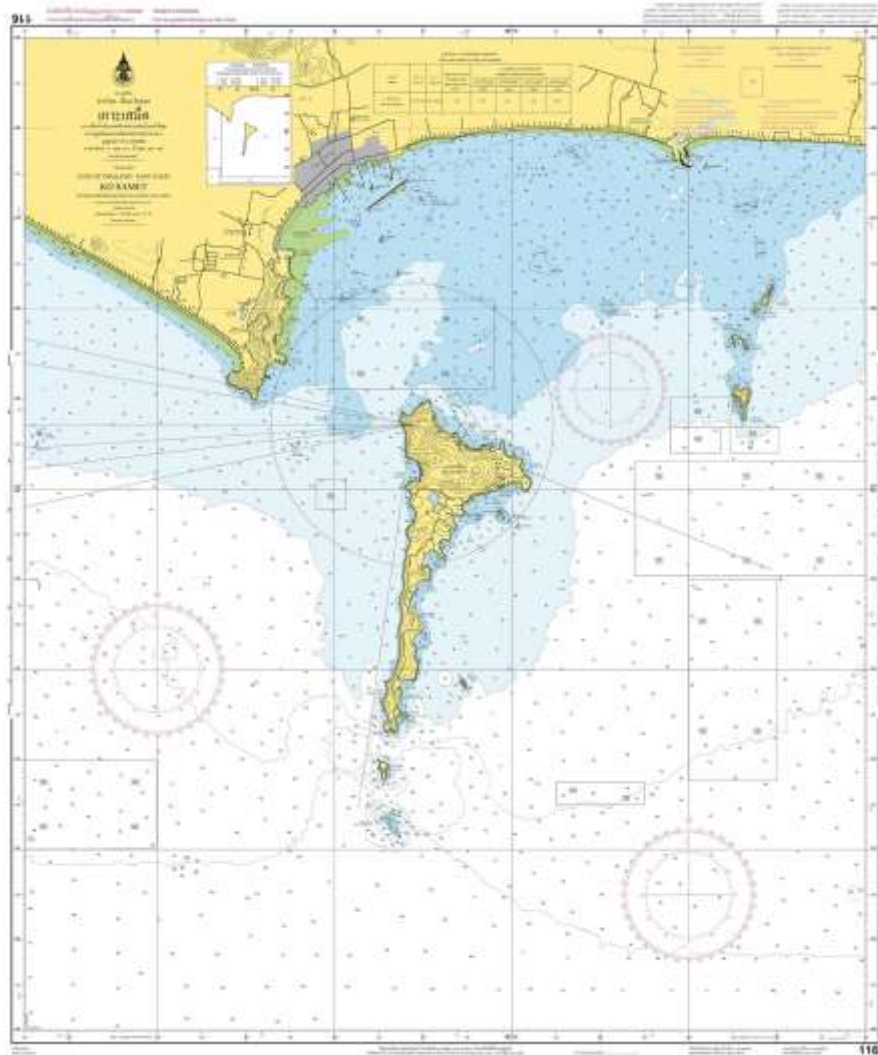
นักท่องเที่ยวยังไม่ได้รับอนุญาต ในปีพ.ศ. 2544 ราชการแจ้งให้ชุมชนฯ ทราบว่า ที่ดินบนเกาะเสม็ดทั้งหมดเป็นราชพัสดุในความดูแลของกรมธนารักษ์ซึ่งมีอำนาจนำออกแสวงหาประโยชน์แก่รัฐได้ และได้แจ้งให้ผู้ครอบครองเข้าทำสัญญาเช่ากับกรมธนารักษ์ ซึ่งรวมถึงผู้ที่ครอบครองอยู่อาศัยในพื้นที่ 170 ไร่ข้างต้น ประชาชนเกาะเสม็ดจำนวนไม่น้อยยินยอมที่จะเข้าทำสัญญาเช่า เพื่อประโยชน์และความสะดวกในการได้รับอนุญาตปลูกสร้างอาคารและสิ่งปลูกสร้าง การซ่อมแซมอาคาร การได้รับอนุมัติให้ใช้ไฟฟ้า ซึ่งกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ต้องการใช้ไฟฟ้าต้องเป็นผู้เช่าที่ดินกับกรมธนารักษ์ และแนบสัญญาเช่าไปกับคำขอใช้ไฟฟ้า และชาวชุมชนฯ จำนวนหนึ่งได้ฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนเงื่อนไขการต้องทำสัญญาเช่ากับการขอใช้ไฟฟ้า ศาลปกครองได้พิพากษาว่าการใช้ไฟฟ้าของบุคคลเป็นสิทธิโดยเสมอภาคในบริการสาธารณะของรัฐ หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องจึงไม่อาจจะกำหนดเงื่อนไข และทำให้สมาชิกชุมชนฯ สามารถเข้าถึงบริการไฟฟ้าโดยไม่มีต้องยึดเงื่อนไขที่กรมธนารักษ์กำหนดไว้

การเคลื่อนไหวต่อสู้เพื่อเรียกร้องสิทธิในที่ดินที่ครอบครองทำประโยชน์ของชาวชุมชนฯ ได้ดำเนินต่อมา โดยร้องเรียนต่อหน่วยงานรัฐผู้รับผิดชอบ องค์การอิสระ เช่น สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน รัฐสภา สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการการวิสามัญแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิแก่ประชาชนของสภาผู้แทนราษฎรฯ ซึ่งหน่วยงานที่กล่าวถึงเหล่านี้ ได้มีข้อสรุปทำนองเดียวกันว่า สมาชิกชุมชนฯ ครอบครองที่ดินเหล่านี้น่าจะมีประมวลกฎหมายที่ดิน ทำให้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และพยายามหลักฐานของทางราชการที่นำมายืนยันการมีสิทธิหรืออำนาจเหนือที่ดินเกาะเสม็ด ไม่อาจยืนยันได้ว่าที่ดินเกาะเสม็ดเป็นที่ราชพัสดุทั้งเกาะ โดยมีหนังสือรับรองยืนยันจากกระทรวงมหาดไทยว่ามีชาวชุมชนฯ อยู่บนเกาะเสม็ดก่อนการประกาศเป็นเขตอุทยานฯ ทั้งเกาะเสม็ดในฐานะเป็นหน่วยการปกครองหมู่ที่ 4 ตำบลบ้านเพ็ญได้มีกำนันผู้ใหญ่บ้านปกครองดูแลมาตั้งแต่ก่อน 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.) เสนอให้เกาะเสม็ดเป็นพื้นที่การท่องเที่ยวพิเศษที่ต้องมีการลงทุนสูงโดยผู้ประกอบการที่มีทุนมากเพื่อสร้างโรงแรม ที่พัก รีสอร์ท ท่าเทียบเรือ และอื่น ๆ เพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยวที่มีกำลังซื้อสูงหรือชาวต่างประเทศซึ่งเป็นแผนงานที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาการท่องเที่ยวจังหวัดระยอง ชุมชนเกาะเสม็ดเห็นว่านโยบายนี้จะส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการ

ที่ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพด้วยทุนต่ำตามศักยภาพ จึงต่อต้านทำให้โครงการ อพท.
ถูกระงับ

ภาพที่ 1 แผนที่เกาะเสม็ด



ที่มา: ศูนย์สนับสนุนการเดินทาง กรมอุทกศาสตร์ (2561)

สภาพภูมิศาสตร์เกาะเสม็ด

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

เทศบาลตำบลบ้านเพ

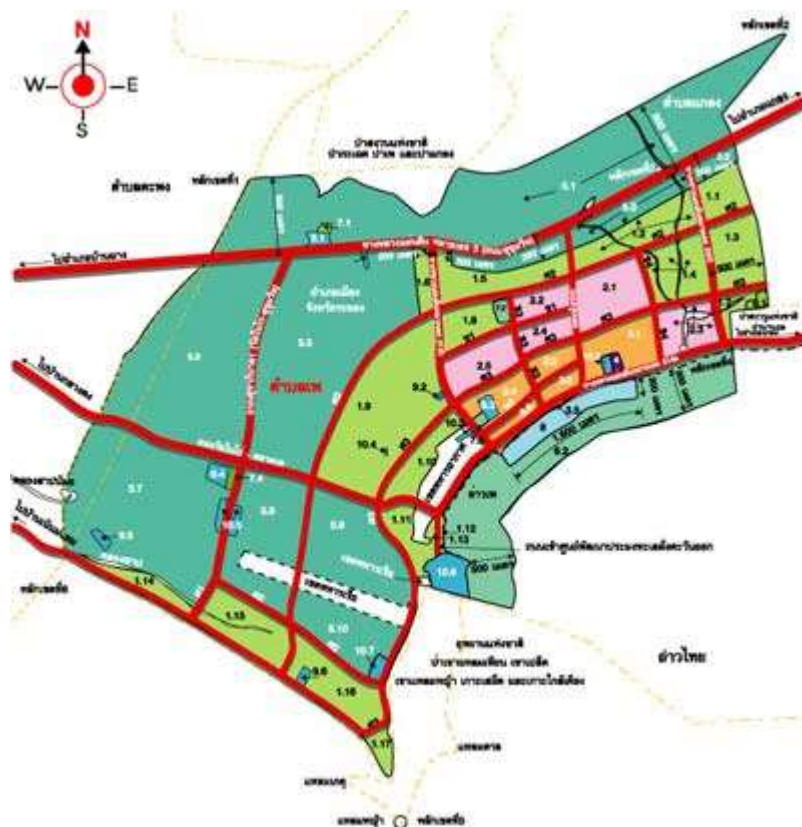
เทศบาลตำบลบ้านเพ (ภาพที่ 4) ได้เปลี่ยนแปลงฐานะ จากสุขาภิบาลตำบลบ้านเพ ในปี พ.ศ. 2542 เช่นเดียวกับสุขาภิบาลอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 เทศบาลตำบลบ้านเพประกอบด้วย 23 ชุมชน และ 6 หมู่บ้าน มีเนื้อที่ 28.7 ตารางกิโลเมตร จำนวนประชากร 17,339 คน จำนวนครีวเรือน 10,890 ครีวเรือน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

ตารางที่ 19 จำนวนประชากรในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลเพ

หมู่ที่	ประชากร			ครัวเรือน
	ชาย	หญิง	รวม	
1				
2				
3				
5	8,310	9,029	17,339	10,890
6				
7				

ที่มา: ศูนย์บริหารการทะเบียน สาขาระยอง (2560)

ภาพที่ 2 แผนที่เทศบาลตำบลบ้านเพ



การลงพื้นที่ของทีมวิจัย ธันวาคม 2560

เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2560 คณะวิจัยได้ลงพื้นที่ องค์การบริหารส่วนตำบลเพ และเกาะเสม็ด เพื่อสืบค้นข้อมูลเพิ่มเติมต่อการลงพื้นที่ครั้งแรก (ภาพที่ 2) ได้พบประชากรของเกาะเสม็ดจำนวนมาก โดยที่ ปลัด อบต.เพ นางประวีร์วิวัฒน์ จิตตรง ได้กรุณาประสานกับสำนักงานอุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า ซึ่งดูแลพื้นที่เกาะเสม็ด และประชาชนในเกาะซึ่งเข้าใจว่าจัดประชุมกับ อบต. เป็นประจำเพื่ออธิบายการทำงานหรือสิทธิประโยชน์ แต่ครั้งนี้มีประเด็นที่ประชาชนต้องการคือชุมชนเรียกร้องให้ยกฐานะเกาะเสม็ดเป็นเทศบาล โดยไม่ต้องการควบรวมกับเทศบาลตำบลบ้านเพ สรุปประเด็นที่ได้ดังนี้

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 ซึ่งวิชาเศรษฐศาสตร์ก็กล่าวถึงว่าด้วย Asymmetrical Information ระหว่างผู้ซื้อผู้ขาย ผู้ทำประกัน กับบริษัทประกัน เป็นต้น)

ภาพที่ 3 การลงพื้นที่และสัมภาษณ์ อบต. เพ และ เกาะเสม็ด

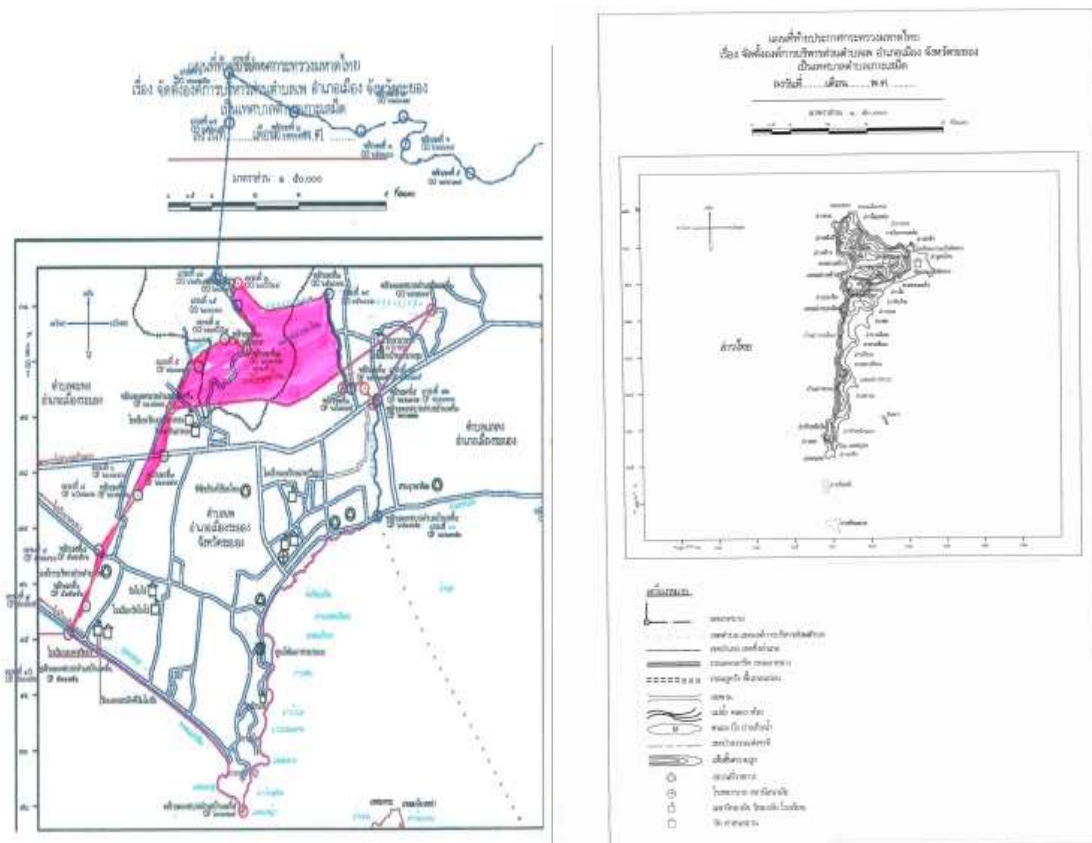


3) การสะท้อนปัญหาสิ่งแวดล้อมบนเกาะ น้ำเสีย ขยะ เนื่องจากในแต่ละปีมีปริมาณนักท่องเที่ยวประมาณ 1 ล้านคน ทำให้มีความจำเป็นต้องลงทุนด้านจัดการสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้เกาะฯ จำเป็นต้องนำเข้าน้ำจืด และจำเป็นต้องส่งขยะมากำจัดบนพื้นที่บก เพราะที่ทั้งขยะบนเกาะคงจะไม่มีหรือมีข้อจำกัด (เจ้าหน้าที่ป่าไม้แจ้งว่ามี คงจะซ่อนไว้ที่ใดที่หนึ่ง และเข้าใจว่าไม่ได้มาตรฐาน)

4) Policy Option ของกรณีนี้ น่าจะมีสองประเด็น หนึ่ง การยกฐานะเป็นเทศบาลเสมีด โดยอาศัยเหตุผลความเป็นเกาะ การดูแลตนเอง การจัดการตนเอง และความพร้อมด้านการเงินการคลัง สอง การควรวรม โดยที่เทศบาลตำบลเพขยายเขตครอบคลุม 3 หมู่บ้าน (ระบุหมู่ที่ 2,6,7)

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

ภาพที่ 4 แผนที่จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเพ



6) ทีมวิจัยได้พบ นายก อบต. เพ ซึ่งเป็นคนบนเกาะเสม็ด ฟังดูก็เห็นด้วยกับการยกฐานะเสม็ดเป็นเทศบาล และยินดีคืนพื้นที่บ่อกให้เทศบาลเพ (แต่คงจะไม่แสดงความเห็นออกนอกหน้า เพราะจะเสียคะแนนนิยมจากประชาชนทั้ง 3 หมู่บ้าน ดังนั้น ถ้ามีเสียงภายนอกหรือ “นโยบายรัฐบาล” สั่งมาก็รีบดำเนินการและไม่ต้องพูดเองให้เสียน้ำใจและคะแนนนิยม) ภาพที่ 3 แสดงแผนที่จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเพ

7) มีพื้นที่อื่นของระยองที่น่าจะเป็นกรณีศึกษา เช่น อำเภอกกลง ที่มีขนาดเล็กหรือตำบลเดียว 2 หน่วยงานท้องถิ่น