

---

# เหตุผลของการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในบริบทสากล\*

## Justifications for Local Government Amalgamation in International Context

พอบสุบ ชำชอง\*\*

Pobsook Chamchong



\*บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนจากเงินอุดหนุนและส่งเสริมโครงการวิจัยจากงบประมาณเงินรายได้ ประจำปี 2560 วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

\*\*อาจารย์, ดร., วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

Chamchong, P. (2017). 13 (2): 161-185

DOI: 10.14456/jssnu.2017.21

Copyright © 2017 by Journal of Social Sciences, Naresuan University: JSSNU

All rights reserved

## บทคัดย่อ

การศึกษานี้มุ่งสังเคราะห์เหตุผลที่นำมาใช้สนับสนุนนโยบายการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบริบทสากล โดยใช้แนวทางการวิจัยเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และวิเคราะห์เชิงแก่นเนื้อหาสาระสำคัญและเชิงพรรณนา ผลการศึกษาพบว่า 1) เหตุผลทางด้านเศรษฐศาสตร์ ได้แก่ เป้าหมายเรื่องความประหยัดเชิงขนาด และประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ ได้ถูกนำมาใช้เพื่อเป็นเหตุผลรองรับข้อเสนอการควบรวม 2) การควบรวมมิได้ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุเป้าหมายเรื่องความประหยัดเชิงขนาด และประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะอย่างมีนัยยะสำคัญ หรือประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะไม่ได้ต้องการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ 3) ปรากฏการณ์การควบรวมเสมือนเป็นแฟชั่นของการปฏิรูปโครงสร้างท้องถิ่นซึ่งอธิบายได้ตามทฤษฎีการเลียนแบบเชิงสถาบัน กล่าวคือ รัฐหนึ่งดำเนินการควบรวมตามที่รัฐอื่นๆ ได้ทำให้เห็นเป็นตัวอย่างเนื่องจากต้องการการยอมรับและความอยู่รอด หมายถึงว่า เมื่อรัฐหนึ่งประสบกับประเด็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กจำนวนมากและไม่มีประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ จึงได้ดำเนินการควบรวมดังเช่นที่รัฐอื่นๆ ได้ทำ เพราะเชื่อว่าเป็นแนวทางที่ดีและหวังว่าจะได้ผลลัพธ์แบบเดียวกัน ถึงแม้ว่าผลเชิงประจักษ์จากตัวอย่างในรัฐอื่นๆ จะมีแค่เพียงตัวเลขจำนวนองค์กรที่ลดลงโดยยังมีได้สะท้อนผลตามเป้าหมายด้านประสิทธิภาพและความประหยัดเชิงขนาดก็ตาม 4) หากต้องการเพิ่มประสิทธิภาพและความประหยัดเชิงขนาดให้ควบรวมที่รายการกิจหรือตามบริการสาธารณะแต่ละประเภทโดยเฉพาะแนวทางการจัดบริการสาธารณะร่วมกัน 5) การควบรวมก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายจากการปฏิรูปโครงสร้างซึ่งอาจมากกว่าผลด้านการเงินที่จะได้จากการควบรวม ซึ่งประเด็นเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงความไม่สมเหตุสมผลของการใช้เหตุผลด้านเศรษฐศาสตร์เพียงด้านเดียวมาเป็นเหตุผลรองรับข้อเสนอการควบรวม

**คำสำคัญ:** การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ความประหยัดเชิงขนาด, ประสิทธิภาพของบริการสาธารณะ

## Abstract

This study aims to investigate the justifications for local amalgamation in international context. To achieve the objective, documentary research approach has been conducted. The relevant literature has been analyzed by using thematic and narrative analysis. It primarily shows that economic reasons namely efficiency and economies of scale are typically used as justification for merger. It also reveals that amalgamation does not allow local governments to achieve the efficiency and economies of scale significantly. Essentially, the efficiency of local governments' service provision and delivery does not require a larger local government unit. Moreover, the phenomenon of local government amalgamation is seen as managerial fashion and suitably explained by mimetic isomorphism theory. A country imitates other countries' merger approach because of the belief that such amalgamation is beneficial. Furthermore, it demonstrates that the better approach to realising the improved efficiencies and economies of scale is to amalgamate individual services, especially a shared services strategy, instead of the local governments providing them. Finally, the costs of amalgamation, i.e. the restructuring costs, which involve both direct and indirect costs, must be given a high consideration when formulating local government amalgamation proposal.

**Keywords:** amalgamation, merger, economies of scale, efficiency in service provision

# ที่มาและความสำคัญ

การศึกษาชิ้นนี้มุ่งศึกษาเหตุผลในการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเกิดขึ้นจากข้อค้นพบหลักในเบื้องต้นที่ได้จากการรวบรวมและวิเคราะห์ผลการศึกษารายวิจัยปัจจุบันในระดับสากลที่เกี่ยวข้องกับการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (local government amalgamation) กล่าวคือ เมื่อมีความพยายามแสวงหาแนวทางในการเพิ่มศักยภาพและประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ การปฏิรูปโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการควมรวมมักได้รับการเสนอจากรัฐส่วนกลาง ทั้งนี้ โดยมีเหตุผลเพื่อรองรับข้อเสนอดังกล่าวที่ว่า การควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กให้เป็นองค์กรเดียวที่มีขนาดใหญ่ขึ้น จะทำให้เกิดความประหยัดเชิงขนาด (economies of scale) และเสริมสร้างประสิทธิภาพ (efficiency) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ จากเหตุผลดังกล่าว นำไปสู่การกำหนดเกณฑ์การควมรวมเพื่อสร้างองค์กรที่มีขนาดที่เหมาะสม (optimal size) โดยพิจารณาจากความสัมพันธ์ระหว่างต้นทุนทางการเงินการคลังหรือรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับจำนวนประชากรในพื้นที่เขตการปกครองนั้น เหตุผลและคำอธิบายเชิงเศรษฐศาสตร์ (economic reasons) และฐานคิดหรือความเชื่อเรื่องขนาดที่เหมาะสมดังกล่าวเป็นเหตุผลหลักที่ถูกใช้เพื่อส่งเสริมแนวคิดการควมรวมในช่วงแรกของการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายประเทศตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1950s เป็นต้นมา (de Vries and Sobis, 2013)



ในประเทศไทยเองช่วงระยะ 1 ปีที่ผ่านมา ได้ปรากฏข้อเสนอเชิงนโยบายจากสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) ให้มีการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยตั้งอยู่บนฐานคิดและคำอธิบายที่ว่า การควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กให้เป็นขนาดใหญ่ จะทำให้เกิด “ประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ” โดยต่อมาในร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดหลักเกณฑ์ของการควมรวม คือ ให้ดำเนินการควมรวมเทศบาลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนต่ำกว่า 20 ล้านบาท หรือมีจำนวนประชากรต่ำกว่า 7,000 คนเข้าด้วยกัน

อย่างไรก็ตาม หลังจากประสบการณ์การควมรวมในหลายประเทศกว่าหลายสิบปีนั้น ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน (ค.ศ. 2000 – ปัจจุบัน) กลับกลายเป็นช่วงที่มีความเคลื่อนไหวอย่างคึกคักจริงจังในวงวิชาการในระดับสากลถึงประสบการณ์การควมรวมดังกล่าว โดยการศึกษาจำนวนหนึ่งได้ประเมินผลและทบทวนประสบการณ์การควมรวม และอีกจำนวนหนึ่งศึกษาความเป็นไปได้ตามเป้าหมายด้านประสิทธิภาพของการควมรวมที่กำลังจะเกิดขึ้นในอนาคตเนื่องจากการสังการของรัฐบาล<sup>1</sup> เป็นที่น่าสนใจว่างานวิจัยหลายชิ้นมีข้อค้นพบร่วมจากหลักฐานเชิงประจักษ์ โดยพบว่า การควมรวม มิได้ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บรรลุเป้าหมายเรื่องความประหยัดเชิงขนาด และมีได้เชื่อมโยงกับการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นเป้าหมายและเหตุผลสนับสนุนในการเลือกใช้แนวทางการควมรวมนั้น (Local Government Centre, 2008; Andrews, 2013; de Vries and Sobis, 2013; Kortt et al., 2015; Allers and Geertsema, 2016)

นอกจากนี้ ข้อเสนอการควมรวมโดยพิจารณาเฉพาะจากเกณฑ์รายได้/การใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร ยังทำให้การขีดเส้นพื้นที่เขตการปกครองใหม่ที่เป็นขอบเขตทางด้านการเมืองการปกครอง (political borders/ the institutional territory) นั้นจะถูกพิจารณาเฉพาะมิติด้านเศรษฐศาสตร์ หรือทุนการเงินการคลัง (financial capital) “ของ” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งละเลยบริบทจริงของพื้นที่ท้องถิ่น (Dafflon, 2012) และละเลยการพิจารณาถึงต้นทุน/ค่าใช้จ่ายอื่นที่เกิดจากการควมรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต้นทุน/ค่าใช้จ่ายในการปฏิรูปโครงสร้างองค์กร (the costs of restructuring) (Dafflon, 2012; Andrews, 2013; de Vries and Sobis, 2013; Kortt et al., 2015) รวมถึงยังสะท้อนถึงการมองพื้นที่ท้องถิ่นว่าเท่ากับเป็น “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง มองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือตัวแสดงเดียว และทุนที่เป็นตัวเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ที่เป็นเงื่อนไขหลักในการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ ทำให้ละเลยตัวแสดงอื่นที่หลากหลายที่เป็นภาคีในการบริหารจัดการท้องถิ่นนอกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และทุนอื่นนอกจากตัวเงินซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและพัฒนาท้องถิ่น และช่วยเสริมสร้างประสิทธิภาพการจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่นได้อย่างเป็นรูปธรรม กล่าวอีกนัยหนึ่ง ฐานคิดดังกล่าว เป็นฐานคิดการปกครองท้องถิ่นในแบบดั้งเดิม (local government) ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติการจริงของการบริหารจัดการท้องถิ่น (local governance) ในหลายพื้นที่ในปัจจุบัน ที่ประกอบด้วยหลายตัวแสดง และทุนที่หลากหลายในการขับเคลื่อนท้องถิ่น

ในช่วงระยะเวลาเดียวกับการเกิดขึ้นของข้อเสนอการควมรวมในไทยช่วงต้น ผู้วิจัยได้เป็นส่วนหนึ่งในการดำเนินโครงการวิจัย เรื่อง “การสร้างความร่วมมือในการบริหารจัดการท้องถิ่น: สำนวณแนวปฏิบัติในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ” (ปิยะพงษ์ บุษบก และคณะ, 2560) ซึ่งผลการวิจัยได้ฉายภาพความร่วมมือทั้งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับตัวแสดงอื่นในการบริหารจัดการและการจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่น ครอบคลุมพื้นที่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ อันเป็นภาพสะท้อนที่ยืนยันว่าแนวคิดการบริหารจัดการท้องถิ่นแบบร่วมมือกัน (collaborative local governance) มีการปฏิบัติจริงในพื้นที่ท้องถิ่น กรณีศึกษาเชิงลึกกว่า 30 แห่ง แสดงให้เห็นถึง ทุนความร่วมมือ (collaborative capital) ซึ่งมีองค์ประกอบสำคัญ เช่น ความไว้วางใจระหว่างภาคีเครือข่ายที่สั่งสมมาตามพัฒนาการความร่วมมือ การแลกเปลี่ยนหรือใช้ทรัพยากรร่วมกันเพื่อจัดบริการสาธารณะตามประเภท/ประเด็นของการบริการ ซึ่งทุนดังกล่าว เป็นทุนที่เกิดขึ้นข้ามพรมแดน (across boundaries) ทั้งพรมแดนองค์กร (organisational boundaries) และพรมแดนทางเขตพื้นที่การปกครองทางภูมิศาสตร์ (territorial boundaries) กล่าวอีกนัยหนึ่ง หลักฐานเชิงประจักษ์จากพื้นที่ แสดงให้เห็นว่า “ประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ” สามารถสร้างได้โดยการบริหารจัดการแบบร่วมมือกันระหว่างหลายตัวแสดง “ตามแต่ละภารกิจ หรือ ตามแต่ละประเภทของการบริการสาธารณะ” ทั้งนี้ โดยมีได้เชื่อมโยงกับขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากข้อค้นพบเชิงวิชาการเบื้องต้นดังกล่าว ส่งผลให้การศึกษานี้มีฐานคิดว่าการ

ใช้เหตุผลด้านเศรษฐศาสตร์ อันได้แก่ เป้าหมายด้านประสิทธิภาพ และความประหยัดเชิงขนาดแต่เพียงด้านเดียว อาจไม่เพียงพอในการใช้เป็นเกณฑ์หรือเป็นเหตุผลสำหรับข้อเสนอให้มีการควมรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งมีฐานคติที่สอดคล้องกับ Local Government NSW (2015: 20) ที่มีได้มองว่าการควมรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นคำตอบที่ผิดหรือถูกในลักษณะดำหรือขาวอย่างชัดเจน (no black and white answers) หากแต่เมื่อมีความพยายามในการมุ่งสร้างประสิทธิภาพขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีการเปิดกว้างในการพิจารณาทางเลือกอื่นๆ ที่ฐานข้อมูลองค์ความรู้และหลักฐานเชิงประจักษ์จากภาควิชาการและภาคปฏิบัติทั้งในประเทศและต่างประเทศได้แสดงให้เห็นว่าเป็นทางเลือกที่ไปได้ในการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการบริการสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การสร้างความร่วมมือในการบริหารจัดการท้องถิ่น (collaborative local governance) หรือ การจัดบริการสาธารณะร่วมกัน (shared services)

ซึ่งจากการสำรวจการศึกษาวิจัยในไทยที่ผ่านมา พบว่า มีการศึกษาที่สร้างองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการควมรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่จำนวนหนึ่ง เช่น การศึกษาเกี่ยวกับข้อเสนอการควมรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งศึกษาเฉพาะกรณีที่อำเภอพิมาย จังหวัดนครราชสีมา (ปรีชา อุตระกุล และ คณะ, 2559) หากแต่ยังเป็นการศึกษาที่มุ่งเน้นเฉพาะความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และภาคส่วนต่างๆ ในพื้นที่กรณีศึกษา และ งานจำนวนหนึ่งที่มีการกล่าวถึงประสบการณ์การควมรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศโดยเน้นถึงสาเหตุของการควมรวมที่เน้นเรื่องของประสิทธิภาพ และ ผลของการควมรวมอันแสดงตัวเลขการลดลงของจำนวนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เอกสารผลการศึกษาของธนาคารโลก (the World Bank, 2012: 30) ซึ่งศึกษาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะของไทย และมีข้อเสนอให้รัฐบาลทำการควมรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก เพื่อให้มีศักยภาพการบริหารและการเงินเพิ่มขึ้น โดยได้ยกตัวอย่างประเทศในยุโรปที่ทำการควมรวม และกล่าวถึงความสำเร็จของการควมรวมในแง่ของการลดจำนวนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ไม่มีหลักฐานเชิงประจักษ์ที่ยืนยันถึงความสำเร็จเรื่องประสิทธิภาพที่เกิดจากการควมรวม และยังขาดการศึกษาและสังเคราะห์ประสบการณ์ภาคปฏิบัติจริงในระดับสากล

ดังนั้น เพื่ออุดช่องว่างองค์ความรู้ อันสามารถใช้เป็นฐานข้อมูลเชิงนโยบายเพื่อการพิจารณาขับเคลื่อนแนวทางการควมรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยสามารถบรรลุเป้าหมายด้านการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ มีความสอดคล้องกับบริบทของทุนและเงื่อนไขต่างๆ ที่ปรากฏในพื้นที่ รวมทั้งเป็นไปตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในพื้นที่ การศึกษานี้จึงจะได้วิเคราะห์และสังเคราะห์องค์ความรู้ถึงเหตุผลที่ควรพิจารณาหากมีข้อเสนอหรือแผนการควมรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยวิเคราะห์ผ่านเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในบริบทของต่างประเทศ โดยการคำนึงถึงว่า กระบวนการในการควมรวมมิใช่กระบวนการเฉพาะทางเทคนิคหรือด้านเศรษฐศาสตร์ แต่เป็นกระบวนการที่ต้องให้ความสนใจกับประเด็นทางการเมือง ประชาธิปไตย และความต้องการของชุมชนในท้องถิ่น



## วัตถุประสงค์ในการศึกษา

เพื่อวิเคราะห์และสังเคราะห์เหตุผลของการควรรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบริบทของต่างประเทศ

## วิธีการศึกษา

เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในการศึกษาข้างต้น การศึกษาครั้งนี้ได้ใช้แนวทางการวิจัยเอกสาร (documentary research) โดยในการเก็บรวบรวมข้อมูลได้ใช้เกณฑ์ในการคัดเลือก (selection criteria) เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ได้ข้อมูลที่สามารถตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัย นั่นคือ มีความเกี่ยวข้องกับประเด็นการควรรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งที่เป็นการควรรวมโดยสั่งการจากรัฐส่วนกลางและการควรรวมโดยสมัครใจ และเป็นการควรรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศที่มีประสบการณ์การควรรวมอย่างยาวนาน เช่น ในสหรัฐอเมริกา แคนาดา ญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มประเทศยุโรป เนื่องจากถือเป็นจุดตั้งต้นของการใช้แนวคิดการควรรวมและมีประสบการณ์กว่า 70 ปี ทั้งนี้ ในการสืบค้นข้อมูลเอกสารและงานวิจัยได้ใช้คำสำคัญในการค้นหา อาทิ local government amalgamation, merger, local government consolidation เป็นต้น จากเกณฑ์และระเบียบวิธีดังกล่าว การศึกษานี้ได้รวบรวมข้อมูลเอกสาร ทั้งในรูปแบบของหนังสือ ตำราวิชาการ บทความวิชาการ รายงานการศึกษาของหน่วยงานภาครัฐ และองค์กรระหว่างประเทศในการวิเคราะห์ข้อมูลได้ใช้การวิเคราะห์แก่นเนื้อหาสาระสำคัญ (thematic analysis) และ เชิงพรรณนา (narrative analysis) โดยได้ใช้แนวทางแบบ deductive ผสานกับ inductive กล่าวคือ ได้นำกรอบการวิเคราะห์ของการวิจัย (analytical framework) มา “ช่วย” เป็นเลนส์ในการวิเคราะห์ปรากฏการณ์จากข้อมูล โดยการจัดทำเป็นแบบแผนของรหัสข้อมูลไว้ล่วงหน้า (pre-defined template of codes) เพื่อช่วยในการสำรวจ วิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งยอมให้ข้อมูลที่มิได้อยู่ในกรอบการวิเคราะห์ แต่ค้นพบใหม่จากข้อมูลเอกสารและงานวิจัยสามารถเกิดเป็นแก่นสาระสำคัญใหม่ หากข้อมูลนั้นสามารถช่วยสร้างความเข้าใจที่ลึกซึ้งตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาได้

## แนวคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การควรรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (local government amalgamation/merger) มิใช่แนวคิดใหม่ หากแต่เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นและได้รับการนำมาใช้เพื่อเป้าหมายในการเพิ่มศักยภาพและประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายประเทศ ตั้งแต่ทศวรรษ 1950s ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยเฉพาะประเทศในยุโรป เช่น เยอรมนี ออสเตรีย สวีเดน เนเธอร์แลนด์ สหราชอาณาจักร และประเทศอื่นๆ เช่น นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย แคนาดา ทั้งนี้เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศพัฒนาได้เริ่มมีบทบาทสำคัญในการจัดบริการสาธารณะอันเป็นผลมาจากกระจายอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น (Hulst et al., 2009) ทว่าต้องเผชิญกับข้อจำกัดและประเด็นท้าทายในการดำเนินการดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Council of European Municipalities & Regions, 2009) อ้างถึงใน

de Vries and Sobis, 2013: 1) ทำให้รัฐหลายแห่งและนักวิชาการเริ่มตั้งคำถามกับ “ประสิทธิภาพขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น” โดยมองว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีศักยภาพและประสิทธิภาพเนื่องจากมีขนาดเล็กเกินไป ดังนั้น จึงนำมาสู่การหาขนาดที่เหมาะสม (optimal size) (Oates, 1972; King, 1984 อ้างถึงใน Dafflon, 2012: 3) โดยพิจารณาจากต้นทุนค่าใช้จ่ายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (expenditure) กับจำนวนประชากรในพื้นที่การปกครองนั้น (population) และมีข้อสรุปว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อมีขนาดใหญ่ที่เหมาะสม อันเป็นที่มาของแนวคิดการควมรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นว่าเป็นวิถีทางที่เหมาะสมในการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะท้องถิ่น (Swianiewicz, 2002)

ในส่วนของความหมายของการควมรวม (amalgamation) Oxford Dictionaries (2017) ได้ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึง ปฏิบัติการ กระบวนการ หรือ ผลลัพธ์ของการผนวกรวมสิ่งหลายสิ่งเข้าด้วยกัน ซึ่งหากกล่าวโดยเฉพาะเจาะจงถึงการควมรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหมายถึง การผนวกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไปเข้าด้วยกันเพื่อให้เป็นองค์กรเดียวที่มีขนาดใหญ่ขึ้น ทั้งนี้ โดยมีฐานคิดสำคัญของกลุ่มที่สนับสนุนการควมรวมที่ว่า “ใหญ่กว่าคือดีกว่า (bigger is better)” (Local Government Association of Queensland (2005)

“ใหญ่กว่าคือดีกว่า” หมายถึงอะไร? กลุ่มนักวิชาการและผู้กำหนดนโยบายที่สนับสนุนการควมรวม เชื่อว่า การควมรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นขนาดใหญ่จะก่อให้เกิดประโยชน์ที่สำคัญ ได้แก่ **ประการแรก** การบรรลุเรื่องประสิทธิภาพ (efficiency) ซึ่งถือเป็นคุณูปการสำคัญของการควมรวม (Dollery et al, 2009) คือ เชื่อว่าการเป็นองค์กรขนาดใหญ่ขึ้นทำให้สามารถประหยัดต้นทุนในการจัดบริการสาธารณะ และการบรรลุเรื่องความประหยัดเชิงขนาด (economies of scale) กล่าวคือ ค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนหน่วยสุดท้ายในการผลิตต่อหน่วยจะลดลง เมื่อบริการสาธารณะที่ถูกผลิตออกไปมีขนาดใหญ่ขึ้น โดยพิจารณาจากจำนวนประชากรที่มากขึ้น (Faulk and Grassmuck, 2012) หรือขนาดขององค์กรที่จัดบริการมีขนาดใหญ่ขึ้น (Ferguson, 1969) ตามคำกล่าวนี้ ทำให้เกิดความเชื่อที่ว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กจึงจะไม่สามารถบรรลุเป้าหมายการประหยัดต้นทุนในการจัดบริการสาธารณะได้ (Swianiewicz, 2002) **ประการที่สอง** ขนาดขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใหญ่ขึ้นทำให้มีทรัพยากรการเงินมากขึ้นเพื่อใช้ในโครงการการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ท้องถิ่น **ประการที่สาม** องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่สามารถมีภารกิจหลากหลายมากขึ้นซึ่งอาจเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามาร่วมในกระบวนการนโยบายในประเด็นภารกิจหรือบริการที่ตนเองสนใจ หรือกล่าวได้ว่า ช่วยส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม ในอีกด้านหนึ่ง การควมรวมก็ได้ก่อให้เกิดข้อคำถาม รวมไปถึงข้อกังวลในหลายประเด็นในแวดวงวิชาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง **ประเด็นแรก** การควมรวมลดทอนคุณค่าและคุณภาพของประชาธิปไตยท้องถิ่น (Dahl and Tufte, 1973; Allen, 2003; Denters, 2002; Kelleher and Lowery, 2004; Hansen, 2015) ซึ่ง Hansen (2015) กล่าวไว้ว่า แม้ว่าการควมรวมจะคิดอยู่บนฐานของประโยชน์ด้านเศรษฐศาสตร์เป็นหลัก แต่แท้จริงแล้วนั้นส่งผลกระทบอย่างยิ่งต่อต้นทุนด้านประชาธิปไตย



ของถิ่น ในประเด็นนี้ Allan (2003) และ de Vries and Sobis (2013) ขยายความว่า การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดใหญ่ทำให้ช่องว่างระหว่างประชาชนกับองค์กรท้องถิ่นนั้นห่างไกลกันมากขึ้น ซึ่งอาจไปลดทอนความมีชีวิตชีวาของประชาธิปไตยท้องถิ่น และลดการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายและกิจการสาธารณะท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น ในประเทศเดนมาร์ก การวิจัยพบว่า ขนาดที่ใหญ่ขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งผลกระทบต่อความมีส่วนร่วมโดยการออกเสียงเลือกตั้งและการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายท้องถิ่น (Kjaer and Mouritzen, 2003 อ้างถึงใน de Vries and Sobis, 2013: 7; Hansen, 2015) ในประเด็นนี้ Lassen and Serritzle (2011) กล่าวไว้อย่างหนักแน่นว่า เมื่อขนาด (size) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหญ่ขึ้น ประสิทธิภาพด้านการเมืองจะลดลง ทั้งนี้เนื่องจากประชาชนมักจะเกิดความรู้สึกหวงหรือความรู้สึกเป็นเจ้าของชุมชนพื้นที่ท้องถิ่นได้ง่ายกว่าเมื่ออยู่ในหน่วยปกครองขนาดเล็กกว่า ซึ่งนำไปสู่ความสนใจและความต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในนโยบายและกิจกรรมต่างๆ ในท้องถิ่นมากกว่า ทำให้ประชาธิปไตยท้องถิ่นและการจัดการปกครองตนเองของท้องถิ่นปฏิบัติการได้ดีกว่าในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่มีเขตการปกครองขนาดเล็ก

**ประการที่สอง** การควบรวมเป็นเพียงแนวทางเดียวจริงหรือในการที่จะเพิ่มประสิทธิภาพและการลดต้นทุนในการจัดบริการสาธารณะท้องถิ่น?<sup>2</sup> **และ ประการที่สาม** การควบรวมทำให้เกิดผลหรือประโยชน์ด้านประสิทธิภาพและความประหยัดเชิงขนาดตามเหตุผลและเป้าหมายทางด้านเศรษฐศาสตร์ที่กล่าวอ้างหรือไม่? โดยเห็นได้ชัดเจนจากการศึกษาวิจัยจำนวนมากที่เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษ 2000s เป็นต้นมา เพื่อศึกษาถึงผลของการควบรวม ซึ่งข้อวิพากษ์ประการสุดท้ายนี้เป็นจุดเน้นสำคัญของการศึกษาชิ้นนี้ และจะได้กล่าวถึงในส่วนต่อไป

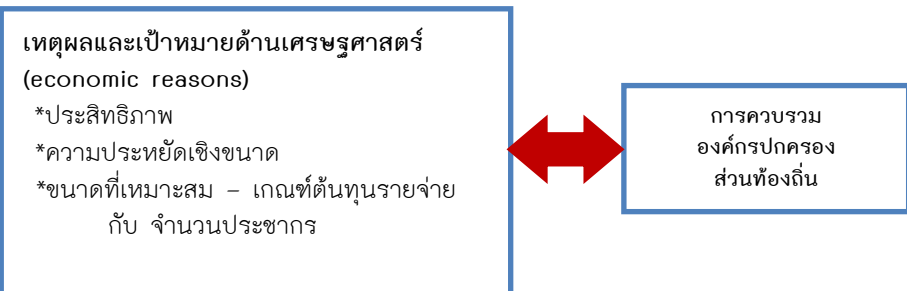
จากข้อวิพากษ์ในประเด็นต่างๆ ดังกล่าว ในช่วงทศวรรษหลังๆ นักวิชาการและผู้กำหนดนโยบายในภาครัฐส่วนหนึ่งจึงได้พยายามแสวงหาแนวทางอื่นๆ ที่ช่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดต้นทุนค่าใช้จ่ายและเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการท้องถิ่น และการจัดบริการสาธารณะ รายงานการศึกษาจำนวนมากฉายภาพให้เห็นว่า “ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (local government collaboration)” เป็นแนวทางที่ได้รับการนำไปปฏิบัติเสมือนเป็นทางเลือกของการไม่ควบรวม (Chamchong, 2016) ซึ่งมีจุดตั้งต้นจากกลุ่มประเทศยุโรปที่เรียกแนวคิดนี้ว่า “inter-municipal cooperation” โดยเป็นความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายรูปแบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดบริการสาธารณะร่วมกัน (shared services) ตามรายการกิจ ในลักษณะข้ามพรมแดน ทั้งพรมแดนเขตการปกครอง และพรมแดนองค์กร ซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กสามารถบรรลุเป้าหมายเรื่องประสิทธิภาพและความประหยัดเชิงขนาดในการจัดบริการสาธารณะ และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนแต่ละพื้นที่ได้มากขึ้น ซึ่งใช้กันอย่างแพร่หลายกระทั่งกล่าวได้ว่าเป็นปทัสถาน (norm) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในยุโรป (ดูเพิ่มเติมใน Morgan and Hirlinger, 1991; Warner, 2006; Hulst and Van Montfort, 2007; 2011; Hulst et al., 2009; Labianca, 2014) และในประเทศอังกฤษในปัจจุบัน (ดูเพิ่มเติมใน Sullivan and Skelcher, 2002; Chamchong, 2016) ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวสอดคล้องกับการศึกษาของ Warm (2011) ที่กล่าวว่าความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (interlocal

collaborative relations among local governments) เพื่อจัดการกับประเด็นสาธารณะ บางอย่างเป็นการเฉพาะ หรือแต่ละรายบริการสาธารณะร่วมกันให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น นั้น เป็นปรากฏการณ์ที่พบได้ทั่วไปในสหรัฐอเมริกา ตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1980s และถือได้ว่าเป็นแนวปฏิบัติมากระทั่งปัจจุบัน

นักวิชาการที่สนับสนุนแนวทางความร่วมมือ (collaboration) กล่าวอ้างถึงคุณูปการของแนวทางดังกล่าวว่า นอกจากจะช่วยให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กซึ่งมักเผชิญกับข้อจำกัดด้านศักยภาพและทรัพยากรทางการบริหารโดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้สภาวะการณ์ที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายประเทศต้องเผชิญกับการขาดแคลนงบประมาณเนื่องจากรัฐอยู่ในภาวะรัดเข็มขัด (fiscal austerity) สามารถจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วยการใช้ทรัพยากรร่วมกันหรือแลกเปลี่ยนทรัพยากรอันได้แก่ งบประมาณ บุคลากรที่มีศักยภาพ รวมทั้ง ข้อมูล และ ทรัพยากรต่างๆ กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือกับตัวแสดงอื่นๆแล้ว (Hulst and Van Monfort, 2007; Hulst et al., 2009; John, 2011; Benton, 2013)รูปแบบหนึ่งของความร่วมมือ คือ การจัดบริการสาธารณะร่วมกัน (shared services) ยังทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กบรรลุเรื่องความประหยัดเชิงขนาด และสามารถให้บริการในพื้นที่ด้านอาณาเขตการปกครองที่กว้างขวางขึ้น ครอบคลุมถึงประชาชนผู้รับบริการจำนวนมากขึ้น (Morgan and Hirlinger, 1991; Hulst et al., 2009; Blaire and Janousek, 2013) โดยที่ยังคงรักษาความเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กเพื่อทำหน้าที่การสร้างกระบวนการเรียนรู้ด้านประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนในพื้นที่เนื่องจากไม่ต้องเปลี่ยนโครงสร้าง และไม่เพิ่มช่องว่างระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนและชุมชน และไม่ต้องสูญเสียอัตลักษณ์ของท้องถิ่นและหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น (Allan, 2003; Warner, 2006; Lassen and Serritzlew, 2011) ต่างจากแนวคิดการควมรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ให้ความสำคัญกับการเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ที่มีเป้าหมายเฉพาะด้านความประหยัดและคุ้มค่าในการจัดบริการสาธารณะ โดยละเลยมิติด้านคุณค่าประชาธิปไตยอันเป็นบทบาทสำคัญยิ่งประการหนึ่งในการมีอยู่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจากการทบทวนเอกสารเชิงสังเคราะห์ดังกล่าว ทำให้การศึกษานี้มีกรอบในการวิเคราะห์ซึ่งพัฒนาโดยผู้วิจัย ดังนี้



## กรอบในการวิเคราะห์ (analytical framework)



## ผลการศึกษา

จากการสังเคราะห์เอกสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบประเด็นหลักที่เกี่ยวข้องกับด้านเหตุผล (justifications) ของการควรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

### 1.ประสิทธิภาพและความประหยัดเชิงขนาด: เหตุผลด้านเศรษฐศาสตร์ของการควรวม

หลักการและเหตุผลพื้นฐานสำคัญ (underlying rationale) ของแนวนโยบายในการปฏิรูปโครงสร้างโดยการควรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กให้เป็นองค์กรเดียวที่มีขนาดใหญ่ขึ้นตั้งอยู่บนความเชื่อ (belief) ที่ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่จะมีประสิทธิภาพมากกว่าขนาดเล็ก หรือที่เรียกว่า “ใหญ่กว่าคือดีกว่า (bigger is better)” หรือ “ใหญ่กว่าคือถูกกว่า (bigger is cheaper)” มาจากข้อสันนิษฐานที่ว่า การจัดหรือส่งมอบบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องความประหยัดเชิงขนาด (scale economies) (Kortt et al., 2015) ซึ่งหมายถึงว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่กว่าย่อมจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนได้จำนวนมากกว่า และได้ประโยชน์จากการที่ต้นทุนการบริหารจัดการต่ำกว่า (lower administrative costs) ทำให้เพิ่มอำนาจในการซื้อและเพิ่มการใช้ประโยชน์จากต้นทุนที่มีได้ดีกว่า (Dollery et al., 2007; Dollery et al., 2008; Andrews and Boyne, 2009) ความเชื่อดังกล่าวนำมาสู่ฐานคิดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีขนาดใหญ่พอเหมาะที่จะทำให้สามารถบรรลุความประหยัดเชิงขนาด โดยความเหมาะสมนั้น พิจารณาจากรายได้/ค่าใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อจำนวนประชากรในท้องถิ่นนั้น

ฐานคิดและเป้าหมายด้านเศรษฐศาสตร์ (economic reasons) ดังกล่าว ได้ถูกนำมาใช้เป็นเหตุผลรองรับ (justification) การควรวมในนานาประเทศ รวมทั้งไทยในปัจจุบัน โดยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 หลายประเทศในยุโรปได้ทำการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นโดยการควรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีจุดเริ่มต้นในช่วงทศวรรษที่ 1960 – 1970 ที่ออสเตรีย ซึ่งเป็นประเทศที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กจำนวนมาก และต่อมาในสวีเดน จากนั้นประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวีย และประเทศในกลุ่มยุโรปตะวันตก เช่น เยอรมนี เนเธอร์แลนด์ และ อังกฤษ (John, 2014) รวมทั้งประเทศในกลุ่มยุโรปตอนกลาง เช่น โปแลนด์ เชคโกสโลวาเกีย และฮังการี ได้ดำเนินการควรวมเป็นลำดับต่อมา (Swianiewicz, 2010; John, 2010; de Vries and Sobis, 2013; Andrews, 2013) และในช่วงท้ายของศตวรรษที่ 19 นี้เอง ที่การควรวมเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างคึกคักในกลุ่มประเทศอื่นๆ รวมทั้งประเทศนอกกลุ่มประเทศยุโรป (de Vries and Sobis, 2013) เช่น แคนาดา ในช่วงทศวรรษที่ 1960 -1970 (Sancton, 2000) นิวซีแลนด์ ในปีค.ศ.1989 (Kortt et al., 2015) และออสเตรเลียในหลายรัฐในช่วงทศวรรษ 1990 (Fahey et al., 2016) โดยเหตุผลด้านเศรษฐศาสตร์ดังกล่าวก็ยังคงถูกใช้เพื่อรองรับข้อเสนอการควรวมเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน

อย่างไรก็ตามจากการสังเคราะห์เอกสาร พบว่า ในช่วงแรกของการศึกษาวิจัย

เรื่องการควบรวม (ทศวรรษที่ 1950 - 1990) การศึกษาเกี่ยวกับผลของการควบรวมตามเป้าหมายด้านเศรษฐศาสตร์ดังกล่าวยังขาดแคลน หากแต่มีการนำเสนอถึงผลสำเร็จในแง่ของตัวเลขจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ลดลงในประเทศต่างๆ เช่น ในญี่ปุ่น ซึ่งหลังปี ค.ศ.1999 การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในญี่ปุ่น หรือที่ถูกเรียกในชื่อ “the Great Mergers of Heisei” ได้เป็นปรากฏการณ์ที่เติบโตอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลได้สนับสนุนให้การควบรวมเป็นวิถีทางในการสร้างความเข้มแข็งทางการบริหารและทางการเงินให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้จำนวนอปท.ในญี่ปุ่นลดลงอย่างมาก จาก 3,232 แห่งในปีค.ศ.1991 เหลือเพียง 1,719 แห่ง ในปี ค.ศ. 2012 (Miyazaki, 2014) หรือในออสเตรเลีย การควบรวมทำให้จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดลงจาก 1,067 เหลือ 557 แห่ง จากช่วงปี ค.ศ.1910 ถึง 2008 (Dollery et al., 2010) และ ในสวีตเซอร์แลนด์ ซึ่งเป็นประเทศหนึ่งที่ประสบความสำเร็จในการใช้แนวทางการควบรวมแบบสมัครใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในช่วง 1950 - 2011 ได้ทำการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจาก 3,101 แห่ง เหลือเพียง 348 แห่ง โดยมีแรงจูงใจด้านการเงินการคลังเป็นมูลเหตุหลักที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสมัครใจควบรวม (Dafflon, 2012)

ทั้งนี้ หลังจากผ่านประสบการณ์การควบรวมมากกว่า 70 ปีในหลายประเทศ ในช่วงปี ค.ศ.2000 จนถึงปัจจุบันนี้เองที่วงการวิชาการในระดับสากลได้เริ่มมีการศึกษาวิจัยเพื่อ “ประเมินผลการควบรวมตามเหตุผลและเป้าหมายด้านเศรษฐศาสตร์” อย่างลึกซึ้งจริงจัง ซึ่งงานชิ้นแรกๆ ที่ถือได้ว่าสร้างคุณูปการและเป็นจุดตั้งต้นของการศึกษาได้แก่งานที่ชื่อว่า Merger Mania ของ Professor Andrew Sancton ซึ่งศึกษาผลลัพธ์ของการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายประเทศและหลายระบบ เช่น แคนาดา นิวซีแลนด์ และอังกฤษ และมีข้อสรุปว่า “ประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะนั้นไม่ได้ต้องการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่” (Sancton, 2000: 80) แม้ว่าต่อมามีงานศึกษาบางชิ้นที่กล่าวว่าการควบรวมอาจจะทำให้เกิดประโยชน์ด้านเศรษฐศาสตร์ซึ่งได้มาจากเรื่องความประหยัดเชิงขนาด เช่น ในอิสราเอล (Reingewertz, 2012) และ ในสวีเดน (Hanes, 2014) แต่ผลการศึกษาจำนวนมากสอดคล้องกับ Sancton (2000) ซึ่งท้าทายและสร้างประเด็นวิพากษ์ หรือการถกเถียงเกี่ยวกับการเลือกใช้นโยบายการควบรวม โดยมีจุดเน้นว่า เหตุผลและเป้าหมายด้านเศรษฐศาสตร์เพียงอย่างเดียวมันอาจไม่เพียงพอ และ/หรือ ไม่สมเหตุสมผลต่อไปที่รัฐจะใช้สั่งการให้มีการควบรวม ซึ่งจะได้อีกในส่วนต่อไป

## 2.ควบรวม: แพ้ชนะในการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น?

de Vries and Sobis (2013) ศึกษาปรากฏการณ์การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในยุโรปและอธิบายว่าเป็นไปตามทฤษฎีการเลียนแบบเชิงสถาบัน (institutional mimesis) และทฤษฎีการแพร่กระจายนโยบาย (policy diffusion) นั่นคือ ความเป็นไปได้ในการเกิดขึ้นของการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศหนึ่ง จะมีขึ้นเมื่อประเทศอื่นๆ ได้ดำเนินการเรื่องการควบรวมแล้วประสบผลสำเร็จ หรือมีประเทศใดประเทศหนึ่งที่มีการควบรวมได้รับการยอมรับว่าเป็นแนวปฏิบัติที่ดี (best practice) ให้แก่ประเทศอื่น ปรากฏการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นและเห็นได้ชัดในยุโรป โดยในช่วงคลื่นลูก



แรกของการควมรวม (1950s - 1960s) ที่มีออสเตรียและสวีเดนเป็นตัวอย่างแนวปฏิบัติที่ดี และคลื่นลูกที่สอง (1990s เป็นต้นมา) มีเดนมาร์กเป็นตัวอย่างสำคัญ ซึ่งผลรูปธรรมที่ทำให้เป็นตัวอย่างเห็นได้จากจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ลดลงได้ชัดเจน เช่น ในปี ค.ศ.2007 จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเดนมาร์กลดลงจาก 271 เหลือ 98 แห่ง ซึ่งผลด้านจำนวนองค์กรที่ลดลงถือเป็นเหตุผลเพียงพอให้ประเทศอื่นๆในยุโรปเห็นว่าเป็นแนวปฏิบัติตัวอย่างและต้องการทำตามอย่าง (เลียนแบบ) ด้วยความหวังว่าจะทำให้เกิดผลลัพธ์เดียวกัน

ซึ่งเมื่อพิจารณาปรากฏการณ์ที่รัฐหลายแห่งรวมถึงประเทศไทยมีความพยายามปฏิรูปโครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยการควมรวม แม้ว่าจะยังขาดการศึกษาและหลักฐานเชิงประจักษ์สนับสนุนเป้าหมายด้านประสิทธิภาพและความประหยัดเชิงขนาดซึ่งเป็นเหตุผลหลักรองรับข้อเสนอนโยบายการควมรวมตามที่กล่าวข้างต้นแล้วนั้น ปรากฏการณ์ดังกล่าวสามารถอธิบายได้บนฐานของทฤษฎีสถาบัน (Institutional theory) ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีสถาบันของ DiMaggio and Powell (1983) ที่เรียกว่า Institutional Isomorphism ในรูปแบบที่เรียกว่าการเลียนแบบ (mimetic) ซึ่งหมายถึงว่ารัฐที่ต้องการทำการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เพื่อ “การยอมรับและความอยู่รอด” กล่าวคือเมื่อประเทศหนึ่งเห็นว่าประเทศอื่นได้ดำเนินการเรื่องการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วประสบผลสำเร็จ แม้ว่า “ผล” ที่เกิดขึ้นจากการควมรวมจะมีแค่ ตัวเลขจำนวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ลดลง โดยยังมีได้สะท้อนว่าสามารถบรรลุเป้าหมายด้านเศรษฐศาสตร์ดังกล่าวหรือไม่ก็ตาม จึงได้ดำเนินการในลักษณะเดียวกัน เพราะ 1) เห็นว่าเป็นเรื่องที่ดีและควรทำเพราะประเทศอื่นๆ ได้ทำ 2) เพราะประสบปัญหาแบบเดียวกัน คือ จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กจำนวนมากและไม่มีประสิทธิภาพ หรือ 3) เพราะต้องการได้รับการยอมรับหรือสร้างความชอบธรรมให้แก่ตนเองว่าได้มีการดำเนินการเหมือนประเทศอื่นๆ ที่มีการปกครองท้องถิ่นเช่นกัน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า การควมรวม เสมือนเป็นแฟชั่นของการปฏิรูปโครงสร้างท้องถิ่นเพื่อประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ

นอกจากนี้ การเลียนแบบหรือหิบบีมแนวทางการควมรวมจากที่ประเทศอื่นใช้อาจมาจากข้อจำกัดด้านองค์ความรู้ในวงวิชาการเอง เนื่องจากในยุคเริ่มแรกของการควมรวมหรือก่อนทศวรรษที่ 2000s นั้น ถึงแม้จะมีงานจำนวนหนึ่งที่สร้างคุณูปการในแง่การสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับประสบการณ์ของต่างประเทศในเรื่องการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เรื่องราวของความสำเร็จ คือ เรื่องของจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ลดลงได้ และการลดต้นทุนในการบริหารจัดการองค์กร ซึ่งได้แก่ การที่จำนวนบุคลากรทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการลดน้อยลง โดยมิได้เชื่อมโยงเรื่องประสิทธิภาพซึ่งเป็นเป้าหมายหลัก ด้วยเหตุดังกล่าว ทำให้ในการพัฒนาข้อเสนอการควมรวมโดยรัฐส่วนกลางในหลายประเทศมักจะใช้เฉพาะเพียงเหตุผลทางด้านเศรษฐศาสตร์ คือ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กเกินไปไม่มีประสิทธิภาพ จึงเสนอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควมรวมเป็นขนาดใหญ่ขึ้นเพื่อเป้าหมายความประหยัดเชิงขนาด และประสิทธิภาพดังที่ประเทศอื่นๆ ได้ดำเนินการมา โดยละเลยการพิจารณาถึงมิติอื่นๆ เช่น ต้นทุนค่าใช้จ่ายทางธุรกรรม (transaction costs) ที่เกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปโครงสร้าง

ดังกล่าว ซึ่งงานวิจัยหลายชิ้นในช่วงที่ผ่านมาไม่นาน ได้แสดงให้เห็นว่า ในหลายกรณี ต้นทุนค่าใช้จ่ายดังกล่าวกลับมากกว่าความประหยัด (costs savings) ที่เกิดจากการควมรวม

### 3. การควมรวมมิได้ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุเป้าหมายด้านเศรษฐกิจศาสตร์

ข้อค้นพบร่วมประการหนึ่งจากหลักฐานเชิงประจักษ์จากการศึกษาผลการควมรวมและประเมินความเป็นไปได้ด้านประโยชน์ทางเศรษฐกิจศาสตร์ในหลายประเทศ ในส่วนของเป้าหมายด้านความประหยัดเชิงขนาด พบว่า การควมรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มิได้ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุหรือไม่มีนัยยะสำคัญต่อความประหยัดเชิงขนาด (Allan, 2003; Financial Sustainability Review Board, 2005; Dollery et al., 2007; 2009; Andrews, 2013) ตัวอย่างเช่น ในบริบทของสหรัฐอเมริกา พบว่า การควมรวมไม่ได้ทำให้เกิดผลประโยชน์ด้านการเงินอย่างมีนัยยะสำคัญ (Holcombe and Williams, 2009; Faulk et al., 2013) ในออสเตรเลีย งานวิจัยหลายชิ้นที่ศึกษาการควมรวมพบว่า มีหลักฐานเชิงประจักษ์เพียงน้อยนิดที่แสดงว่าการควมรวมทำให้เกิดความประหยัดเชิงขนาด (Aulich et al., 2014; Drew et al., 2014; Fahey et al., 2016) และการควมรวมทำให้สามารถลดต้นทุนได้น้อยกว่าที่คาดการณ์ ตัวอย่างเช่น การควมรวมในช่วง 1990s ในรัฐวิกตอเรีย ออสเตรเลีย ซึ่งคาดว่าจะทำให้ลดต้นทุนได้ 20% แต่กลับลดได้จริง 8.5% (Dollery et al., 2012) และในรัฐเซาท์ออสเตรเลีย ซึ่งคาดว่าจะลดต้นทุนได้ 17.4% หรือ 150 ล้านดอลลาร์ แต่ประหยัดได้จริง 2.3% หรือ 19 ล้านดอลลาร์ (Allan, 2003; McKinley Douglas, 2006) อย่างไรก็ตาม ในอีกด้านหนึ่ง Tiley (2013) พบประโยชน์ของการควมรวมว่า ทำให้เกิดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ซึ่งดีกว่า (better) เนื่องจากเพิ่มศักยภาพในเชิงยุทธศาสตร์ เช่น การทำแผนเชิงยุทธศาสตร์ของพื้นที่ หากแต่เน้นย้ำว่า มิได้หมายความว่าใหญ่กว่าแล้วถูกกว่า (not cheaper)



ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อไม่นานมานี้ Kortt et al. (2015) ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างต้นทุนรายจ่ายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (expenditure) กับจำนวนประชากร (population size) ซึ่งเป็นเกณฑ์ที่มักใช้พิจารณาและนำมาอ้างเพื่อรองรับข้อเสนอการควมรวมว่าจะทำให้เกิดความประหยัดเชิงขนาด ทั้งนี้ได้ศึกษาความเป็นไปได้ในการควมรวม Hawke's Bay Regional Council กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก 4 แห่งในนิวซีแลนด์ และพบว่าไม่มีความสัมพันธ์ระหว่างจำนวนประชากรกับต้นทุนรายจ่ายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น การปฏิรูปโครงสร้างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการควมรวมจึงไม่เชื่อมโยงกับความประหยัดเชิงขนาด ในประเด็นนี้ ได้สร้างความท้าทายและข้อวิพากษ์ในการศึกษาเชิงประจักษ์ที่มีอยู่เกี่ยวกับเรื่องความประหยัดเชิงขนาดสำหรับการจัดบริการสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมักจะศึกษาโดยหาความสัมพันธ์ระหว่าง ผลผลิต (output) ซึ่งได้แก่ ขนาดของประชากรกับต้นทุนค่าใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะ (the costs of services) ซึ่งโดยปกติจะพิจารณาจากต้นทุนค่าใช้จ่ายขององค์กร ประเด็นข้อถกเถียงที่เกิดขึ้น คือ การใช้เกณฑ์โดยพิจารณาจากขนาดหรือจำนวนประชากรในการเป็นผลผลิตดังกล่าวอาจไม่เหมาะสม เนื่องจากว่าแม้ว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งจะมีขนาด (จำนวน) ประชากรเท่ากัน แต่ลักษณะของประชากรในแต่ละพื้นที่อาจแตกต่างกัน และมีเงื่อนไขและคุณลักษณะด้านสังคมและ

เศรษฐกิจที่แตกต่างกัน (Boyne, 1995; Dollery et al, 2008 อ้างถึงใน Kortt et al, 2015: 8)

ประเด็นข้างต้น สอดคล้องกับการวิจัยที่ประเมินผลการควบรวมในรัฐหลายแห่ง โดย Local Government Centre (2008: 18-19) และพบว่า “ความประหยัดเชิงขนาด (Economies of scales) เป็นสิ่งที่อยู่ในบริการสาธารณะในรายประเภทแต่ละประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิใช่อยู่ในโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นในความพยายามที่จะบรรลุเป้าหมายเรื่องความประหยัดเชิงขนาดดังกล่าว จึงจำเป็นต้องมุ่งให้ความสนใจในการควบรวมตามรายบริการสาธารณะ (amalgamate individual services) มิใช่การไปควบรวมตัวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นหน่วยองค์กรในการจัดบริการสาธารณะเหล่านั้น”

ในส่วนของเป้าหมายด้านประสิทธิภาพ การศึกษาจำนวนหนึ่งพบว่า การควบรวมมิได้ส่งผลโดยตรงหรือมีนัยยะต่อประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ เช่น ในแคนาดา McDavid (2002) พบว่าการควบรวมที่ Nova Scotia ทำให้ต้นทุนในการบริหารจัดการสูงขึ้นและคุณภาพของบริการสาธารณะต่ำลง ในเยอรมนี Roesel (2016) พบว่าการควบรวมไม่ได้ลดค่าใช้จ่ายในการจัดการองค์กรและบริการสาธารณะ ในอังกฤษและเวลส์ Andrews (2013) พบว่า การควบรวมช่วยลดต้นทุนการบริหารองค์กร แต่ไม่ได้เชื่อมโยงกับการเพิ่มประสิทธิภาพ และความประหยัดเชิงขนาดในการจัดบริการสาธารณะ ซึ่งสอดคล้องกับ Allers and Geertsema (2016) ที่ศึกษาความสัมพันธ์ของการควบรวมกับบริการด้านที่อยู่อาศัยในเนเธอร์แลนด์ และพบว่า การควบรวมอาจทำให้ลดต้นทุนการบริหารจัดการซึ่งเกิดจากการลดจำนวนบุคลากร และสมาชิกสภา หากแต่ต้นทุนรายจ่ายที่ลดได้ดังกล่าว มิได้หมายความว่าจะถูกนำไปใช้เพื่อยกระดับการบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และงานที่ศึกษาประสบการณ์การควบรวมในรัฐหลายแห่งและพบว่า แทบจะไม่มีหลักฐานว่าการควบรวมทำให้ลดต้นทุนค่าใช้จ่ายจริงของการจัดบริการสาธารณะ หรือ ทำให้การจัดและส่งมอบบริการสาธารณะมีประสิทธิภาพมากขึ้นเมื่อเทียบกับแนวทางอื่นที่เป็นทางเลือก เช่น การจัดบริการสาธารณะร่วมกัน (shared services) (Local Government Centre, 2008; McKinlay Douglas Limited, 2006) ข้อค้นพบดังกล่าว สอดคล้องกับผลงาน Merger Mania ของ Sancton (2000) ที่ได้ทำการประเมินผลการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายประเทศ และมีข้อสรุปว่า “ประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะไม่ได้ต้องการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่” และ “ไม่มีขนาดที่เหมาะสมในเชิงภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะภารกิจ/บริการสาธารณะที่แตกต่างกันแต่ละด้านขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการการจัดการที่เหมาะสมที่แตกต่างกัน” (Sancton, 2000: 74)

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับผลของการควบรวมจะแบ่งออกเป็น 2 แนวทาง ตามผลลัพธ์ที่ได้ คือ บรรลุหรือไม่บรรลุเป้าหมายหรือเหตุผลรองรับด้านเศรษฐศาสตร์ อันได้แก่ ประสิทธิภาพและความประหยัดเชิงขนาดดังกล่าว แต่อย่างน้อยที่สุดอาจกล่าวได้ว่า การจัดทำข้อเสนอการควบรวมต้องเผชิญกับความยากในการพิจารณาเปรียบเทียบถึงต้นทุนค่าใช้จ่ายของการควบรวมและผลประโยชน์ที่จะได้จากการควบรวมนั้น (de Vries and Sobis, 2013)

#### 4. หากจะควมรวมให้ควมรวมที่รายการกิจหรือบริการสาธารณะแต่ละประเภทมิใช่ควมรวมองค์กรที่จัดบริการ

กลุ่มที่สนับสนุนแนวทางการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มักกล่าวอ้างว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ขึ้นนั้น จะทำให้เกิดต้นทุน สร้างความประหยัด (cost savings) จากการบรรลุเรื่องความประหยัดเชิงขนาด (scale economies) ซึ่งได้มาจากการที่ “ขนาด” ในแง่ของ “จำนวนประชากร” นั้นใหญ่ขึ้น (Faulk and Grassmuck, 2012) อย่างไรก็ตาม เกิดข้อวิพากษ์ว่าการอ้างดังกล่าว ดูเหมือนจะละเลยข้อเท็จจริงประการสำคัญที่ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีภารกิจที่หลากหลาย และให้บริการสาธารณะหลากหลายประเภท (multiple production activities) ดังนั้น ภารกิจ/บริการแต่ละประเภทก็ย่อมจะมีคุณลักษณะเฉพาะที่หลากหลายต่างกัน ด้วยเหตุนี้ หากจะมีความประหยัดเชิงขนาดเกิดขึ้น (if they exist) ก็ย่อมที่จะเกิดจากในแต่ละประเภทของบริการนั้นๆ (service-specific) โดยไม่มีความเกี่ยวพันเชื่อมโยงกับขนาดขององค์กรที่ให้บริการ (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) (Fahey et al., 2016: 363)

ข้อวิพากษ์ดังกล่าวได้รับการสนับสนุนและสอดคล้องกับการศึกษาเชิงประจักษ์จำนวนมาก อาทิเช่น ในปี ค.ศ.2006 บริษัทที่ปรึกษา McKinlay Douglas Limited (2006) ได้ทำโครงการศึกษาวิจัยขนาดใหญ่ในการศึกษาประสบการณ์การควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ เพื่อสร้างองค์ความรู้ให้กับรัฐบาลของประเทศนิวซีแลนด์เพื่อการตัดสินใจนโยบายเรื่องการควมรวม โดยศึกษาเปรียบเทียบเรื่องของต้นทุนค่าใช้จ่ายและผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้น (the costs and benefits) จากการควมรวม โดยเปรียบเทียบผลด้านประสิทธิภาพกับแนวทางอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แนวทางการจัดบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (shared services) และพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่มีแนวโน้มที่จะมีประสิทธิภาพน้อยกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดกลางและขนาดเล็ก นอกจากนี้ประเด็นสำคัญยิ่งกว่านั้นคือ “แม้ว่าเรื่องของการบรรลุเป้าหมายด้านความประหยัดเชิงขนาดจะเป็นเรื่องสำคัญ แต่ก็ไม่ได้เป็นสิ่งที่จะนำมาใช้เป็นเหตุผลรองรับ (rationale) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำการควมรวม” ทั้งนี้เนื่องจากความประหยัดเชิงขนาดเป็นสิ่งที่ทำได้จากแต่ละรายบริการ (individual services) และขึ้นอยู่กับบริการสาธารณะแต่ละประเภทแต่ละด้าน ดังนั้น การที่จะสามารถหาและบรรลุผลเรื่องความประหยัดเชิงขนาดได้ คือ ต้องจัดองค์กรและการบริหารจัดการไปตามแต่ละประเภทของบริการสาธารณะ (service by service) หรือเรียกว่าเป็นการควมรวมที่รายการกิจ (amalgamate individual services) แทนที่จะควมรวมตัวองค์กร (Local Government Centre, 2008: 7)

นอกจากนี้ Dafflon (2012) ได้ศึกษาการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบริบทของกลุ่มประเทศยุโรป และพบว่า แนวคิดเกี่ยวกับการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เป็นขนาดที่เหมาะสม (optimal size) โดยพิจารณาเชื่อมโยงกับความสามารถในการจัดบริการสาธารณะนั้น อาจมิได้ช่วยในโลกแห่งการปฏิบัติการจริงด้วยเหตุผลอย่างน้อย 3 ประการ 1) แนวคิดดังกล่าวกล่าวถึงขนาดที่เหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อบริการสาธารณะ 1 ด้าน ในขณะที่ความเป็นจริง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะที่หลากหลาย (a basket of local public services) 2) แนวคิดดังกล่าวพิจารณาเพียงแค่ข้อถกเถียงทางด้านเศรษฐศาสตร์ (economic arguments) เท่านั้น ซึ่งเป็นการฉายภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน



เชิงเขตพื้นที่การปกครองและอำนาจหน้าที่ตามแผนที่ทางภูมิศาสตร์ ในขณะที่ในความเป็นจริงนั้น การกำหนดขอบเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผลพวงมาจากประวัติศาสตร์ และจากเงื่อนไขปัจจัยอื่น ทั้งด้านสภาพแวดล้อมทางภูมิศาสตร์ ประชากร และเงื่อนไขด้านสังคมและวัฒนธรรม 3) การนำแนวคิดการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปใช้ในหลายประเทศได้แสดงให้เห็นว่า การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องอย่างยิ่งกับการเมืองและประชาธิปไตย มิใช่เพียงเฉพาะแนวคิดด้านเศรษฐศาสตร์ หรือเทคนิคการบริหารจัดการ (Swianiewicz, 2002; Dollery and Robotti, 2008)

และเมื่อไม่นานมานี้ Fahey et al. (2016) ได้ศึกษาเกี่ยวกับความประหยัดเชิงขนาด (หากมี) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรัฐนิวเซาท์เวลส์ ออสเตรเลีย ด้วยเหตุที่รัฐได้มีนโยบายเชิงสังการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำการควบรวม แต่ขาดข้อมูลและหลักฐานเชิงประจักษ์ที่แสดงถึงความสมเหตุสมผลของเสนอนโยบายดังกล่าว ทั้งนี้ งานชิ้นนี้ได้พยายามหาความประหยัดเชิงขนาดจากการวิเคราะห์ตามรายประเภทของบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากมีฐานคิดที่สอดคล้องกับผลการศึกษาเชิงประจักษ์หลายชิ้นก่อนหน้านี้ได้แสดงให้เห็นว่า ความประหยัดเชิงขนาดนั้น (หากมี) จะสามารถหาได้จากบริการสาธารณะเป็นรายประเภท มิใช่จากตัวองค์กรที่ทำหน้าที่ให้บริการ อย่างไรก็ตาม การศึกษานี้พบว่า ไม่มีหลักฐานเชิงประจักษ์ที่แสดงให้เห็นว่าการควบรวมจะทำให้เกิดความประหยัดเชิงขนาดอันใหญ่หลวงดังที่รัฐอ้างไว้ ในทางตรงข้าม หากต้องการหลีกเลี่ยงความไม่ประหยัดเชิงขนาด และลดความไม่มีประสิทธิภาพในบริการสาธารณะ ควรใช้แนวทางการสร้างความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือภาคส่วนอื่นด้วยวิธีการต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดบริการสาธารณะร่วมกัน (shared services) ตาม “รายประเภทของบริการสาธารณะ” ที่ซึ่งขนาดที่ใหญ่ขึ้นสามารถช่วยสร้างประโยชน์ในเชิงขนาดได้

ประเด็นดังกล่าวสะท้อนถึงความไม่ถูกต้องของการศึกษาเรื่องความประหยัดเชิงขนาด ที่มักจะพิจารณาจากต้นทุนรายจ่ายโดยรวม (the aggregated expenditure) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการปฏิเสธข้อเท็จจริงที่ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรมีภารกิจหลายด้านหรือจัดบริการสาธารณะหลายประเภท (numerous functions) ดังนั้นหากจะหาความประหยัดเชิงขนาด ต้องพิจารณาจากรายภารกิจ/บริการสาธารณะแต่ละประเภท เนื่องจาก 1) ต้นทุนค่าใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะแต่ละประเภทต่างกันและไม่เท่ากัน และ 2) ลักษณะของประชากรในแต่ละพื้นที่แตกต่างกัน ซึ่งประเด็นเหล่านี้ได้รับการยืนยันจากการศึกษาเชิงประจักษ์เกี่ยวกับข้อเสนอการควบรวม Perth councils ในออสเตรเลีย ซึ่งศึกษาความประหยัดเชิงขนาดตามรายการกิจ และพบว่า จากภารกิจ 10 ด้าน มีเพียง 2 ด้านเท่านั้นที่แสดงหลักฐานเรื่องความประหยัดเชิงขนาด และปฏิเสธแนวคิดที่ว่าความประหยัดเชิงขนาดหาได้จากการคิดบนฐานของต้นทุนรายจ่ายรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Drew and Dollery, 2014) ซึ่งสอดคล้องกับ Allers and Geertsema (2016) ที่ศึกษาการควบรวมตามเป้าหมายด้านเศรษฐศาสตร์ใน เนเธอร์แลนด์ และพบว่า ความเป็นไปได้ในการเกิดความประหยัดเชิงขนาดจากการควบรวม จะเกิดขึ้นเพียงในรายการกิจหนึ่ง คือ หมวดของการบริหาร

จัดการ (administration) ซึ่งมาจากการลดจำนวนสมาชิกสภา เจ้าหน้าที่ระดับสูง และพนักงานส่วนท้องถิ่นเท่านั้น

หลักฐานเชิงประจักษ์จากการศึกษาหลายชิ้นสนับสนุนประเด็นวิพากษ์ดังกล่าว โดยพบว่าความประหยัดเชิงขนาดไม่ได้หาได้จากการควมรวมตัว “องค์กร” ในการจัดบริการ และประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะไม่ได้ขึ้นอยู่กับขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (หรือไม่ได้ต้องการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่) หรือกล่าวได้ว่า ไม่มีขนาดที่เหมาะสมเพียงขนาดเดียว (no optimal, single size) สำหรับองค์กรที่จะจัดบริการสาธารณะทุกประเภทได้ด้วยต้นทุนต่ำสุด (Dollery et al., 2006; Drew and Dollery, 2014b อ้างถึงใน Fahey et al., 2016: 370) ทั้งนี้เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีภารกิจหลายหลายและจัดบริการสาธารณะหลายประเภท ซึ่งแต่ละภารกิจ แต่ละบริการย่อมต้องการการจัดการที่เหมาะสมที่แตกต่างกัน (Sancton, 2000: 74) ดังนั้น หากต้องการบรรลุเป้าหมายเรื่องความประหยัดเชิงขนาด และประสิทธิภาพ ให้ควมรวมที่รายการกิจหรือบริการเพราะความประหยัดเชิงขนาดไม่ได้หาได้จากการควมรวมตัว “องค์กร” ในการจัดบริการและประสิทธิภาพมิได้ขึ้นอยู่กับควมรวมโครงสร้างองค์กรแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่ต้องการการบริหารจัดการ “ตามบริการสาธารณะแต่ละประเภท” (individual services) โดยเฉพาะแนวทางการจัดบริการสาธารณะร่วมกัน (shared services) โดยมีไข่มุกที่การควมรวมโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นองค์กรจัดบริการสาธารณะ (Dollery, 2006; Local Government Centre, 2008; Fahey et al., 2016)

ด้วยผลการศึกษาเชิงประจักษ์ที่กล่าวมา ส่งผลให้การศึกษาจำนวนหนึ่ง เสนอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้แนวทางควมร่วมมือในการบริหารจัดการ (collaboration) เช่น การใช้ทีมผู้บริหารฝ่ายราชการร่วมกัน ซึ่งได้รับการเสนอว่าเป็น “softer approach” ของการควมรวมในประเทศอังกฤษ และทำให้ลดต้นทุนในการบริหารจัดการได้จำนวนมาก (Andrews, 2013: 137) นอกจากนี้ แนวทางที่ได้รับการเสนอและนำไปใช้แล้วในหลายประเทศ คือ ควมร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะ (shared services) เพื่อแลกเปลี่ยนหรือใช้ทรัพยากรร่วมกันในการจัดบริการสาธารณะประเภทหนึ่งๆ (McKinlay Douglas Limited, 2006; Local Government Centre, 2008; Dollery et al., 2009; 2012; Chamchong, 2016) โดยเสมือนหนึ่งว่าเป็นทางเลือกที่ดีกว่าในการบรรลุเรื่องความประหยัดและการลดต้นทุนในการจัดบริการสาธารณะ

ทั้งนี้เพราะโดยธรรมชาติของควมร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะเป็นแนวทางที่ยืดหยุ่นหากเปรียบเทียบกับแนวทางการควมรวม กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถทำการเลือกเข้า (opt-in) ทำควมร่วมมือ (collaborate) กับองค์กรอื่นเพื่อบรรลุเรื่องความประหยัดในรายการกิจ/บริการสาธารณะประเภทหนึ่งได้ และทำการไม่เลือก (opt-out) หรือเลือกที่จะไม่ทำควมร่วมมือในภารกิจ หรือบริการสาธารณะประเภทที่ไม่ช่วยในเรื่องความประหยัดหรืออาจทำให้ต้นทุนการบริการสาธารณะสูงขึ้นได้ (Fahey et al., 2016) กล่าวอีกนัยหนึ่ง แนวทางควมร่วมมือดังกล่าว ยอมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสร้างความร่วมมือระหว่างกันเพื่อบรรลุเรื่องการลดต้นทุน/ควมประหยัดตามแต่ละภารกิจ/บริการสาธารณะแต่ละประเภท ในขณะที่องค์กรปกครองส่วน



ท้องถิ่นขนาดเล็กแต่ละแห่งยังคงสามารถรักษาความเป็นอิสระในการตัดสินใจ (decision-making autonomy) รวมทั้งช่วยหลีกเลี่ยงกับการเผชิญกระบวนการควมรวมที่ทั้งสิ้นเปลืองและยุ่งยากซับซ้อน ขณะที่สามารถบรรลุประโยชน์จากขนาดได้เช่นเดียวกัน เพราะสามารถให้บริการในพื้นที่ด้านอาณาเขตการปกครองที่กว้างขวางขึ้น ครอบคลุมถึงประชาชนผู้รับบริการจำนวนมากขึ้น (Morgan and Hirlinger, 1991; Lavery, 1999; Hulst et al., 2009; Blaire and Janousek, 2013; Fahey et al., 2016) นอกจากนี้ การใช้แนวทาง shared services ยังช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกสร้างความร่วมมือกับองค์กรได้หลากหลายมากขึ้นกว่าแค่จากองค์กรที่เป็นเพื่อนบ้านกันทางภูมิศาสตร์ (Fahey et al., 2016)

##### 5. ต้นทุนค่าใช้จ่ายจากการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมากกว่าผลด้านเศรษฐศาสตร์ที่เกิดจากการควมรวม

ในขณะที่แนวคิดที่ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่คือขนาดที่เหมาะสมยังเป็นแนวคิดที่ถูกให้ความสำคัญ ดังเห็นได้จากในหลายพื้นที่ในปัจจุบัน เช่น ในรัฐควินส์แลนด์ ออสเตรเลีย, นิวซีแลนด์ และไทยเองที่รัฐยังคงมีข้อเสนอแนะนโยบายให้มีการควมรวมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ขณะเดียวกันในอีกด้าน แนวทววิชาการกำลังให้ความสนใจอย่างมากกับเรื่องการให้เหตุผลในการสนับสนุนการควมรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องต้นทุนค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นและเกี่ยวข้องจากการควมรวม (costs of amalgamation) ซึ่งงานศึกษาจำนวนหนึ่งพบว่า ในการควมรวมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีค่าใช้จ่ายเกิดขึ้นจากการปฏิรูปโครงสร้างองค์กร (transition costs of amalgamation/ the costs of restructuring) (Dafflon, 2012; Andrews, 2013; de Vries and Sobis, 2013; Kortt et al., 2015) ซึ่งข้อวิพากษ์สำคัญจากการศึกษาเชิงประจักษ์พบว่า ประสิทธิภาพของรัฐที่เลือกใช้แนวทางการควมรวมในหลายแห่งที่ผ่านมา พบว่า มิได้นำเอาเรื่องต้นทุนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปโครงสร้างโดยการควมรวมนี้มาเป็นเกณฑ์หรือเหตุผลประกอบการพิจารณาในการจัดทำข้อเสนอการควมรวม ดังนั้น ทำให้เมื่อมีการควมรวม ผลประโยชน์ด้านการเงินที่ได้จึงต่ำกว่าที่คาดการณ์ หรือต้นทุนค่าใช้จ่ายจากการควมรวมที่เกิดขึ้นกลับมากกว่าผลประโยชน์ด้านการเงินนั้น (McKinlay Douglas Limited, 2006; Local Government Centre, 2008)

ต้นทุนค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องจากการควมรวม หรือที่เรียกว่า ต้นทุนธุรกรรม (transaction costs) หรือ ต้นทุนของการปฏิรูปโครงสร้าง (the costs of restructuring) นั้น ครอบคลุมถึงต้นทุนค่าใช้จ่ายทั้งทางตรงและทางอ้อม (direct and indirect costs of amalgamation) (Dollery et al., 2012) เช่น ระบบการบริหารจัดการที่ไม่เข้ากัน (incompatible systems), การสร้างระบบใหม่เพื่อรองรับ scale การทำงานที่ใหญ่ขึ้น, การโยกย้ายบุคลากรและขวัญกำลังใจของบุคลากร, การรวมกันของวัฒนธรรมองค์กรที่แตกต่างกัน, การสูญเสียอัตลักษณ์ของชุมชนท้องถิ่น และ ความยุ่งยากซับซ้อนอื่นๆ ที่เกิดจากการที่ต้องสร้างองค์กรขนาดใหญ่ที่ให้บริการสาธารณะหลากหลายประเภท รวมทั้ง กิจกรรมทางเศรษฐกิจและการจ้างงานที่ลดลงในพื้นที่ชนบทห่างไกล (McKinlay Douglas Limited, 2006; Local Government Centre, 2008; Dafflon, 2012;

Andrews, 2013; de Vries and Sobis, 2013; Kortt et al., 2015; Fahey et al., 2016)

การละเลยในการนำต้นทุนดังกล่าวมาพิจารณา ซึ่งทำให้การคว่ำบวมไม่ส่งผลอย่างที่เกิดการเกิดขึ้นในหลายกรณี ตัวอย่างเช่น ในรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศนิวซีแลนด์ ซึ่งปัจจุบันมีการสั่งการให้คว่ำบวมโดยรัฐ ทั้งนี้ การศึกษาของ Fahey et al. (2016) พบว่าการคว่ำบวมแบบสั่งการดังกล่าวละเลยการพิจารณาต้นทุนค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการคว่ำบวม และไม่เรียนรู้จากประสบการณ์ของรัฐควีนส์แลนด์ ซึ่งคว่ำบวมในช่วง ค.ศ. 2007-2008 ที่ละเลยต้นทุนดังกล่าวเช่นกัน ซึ่งผลคือคว่ำบวมแล้วเกิดค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้นและนำไปสู่ความพยายามในการยกเลิกการคว่ำบวม (de-amalgamation) ถึง 15 กรณี โดยยกเลิกสำเร็จไป 4 กรณี (Drew et al., 2016)

ในอังกฤษ Chisholm (2004) ประเมินผลโดยประมาณการณ์ของการคว่ำบวมที่เกิดขึ้นหลังยุค 1990s และพบว่า แม้การคว่ำบวมจะอาจทำให้เกิดประสิทธิภาพหรือการลดต้นทุนอยู่ต่อเนื่อง แต่อย่างไรก็ตามต้นทุนที่ลดได้จะไม่มากเกินกว่าต้นทุนทางธุรกรรมที่เกิดขึ้นในช่วงแรกๆ ที่ทำการคว่ำบวมนั้น ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ Andrews (2013) ที่ศึกษาผลการคว่ำบวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในอังกฤษ และ เวลส์ และพบว่า การคว่ำบวมอาจทำให้องค์กรประหยัดค่าใช้จ่ายและลดต้นทุนในหมวดของการบริหารจัดการองค์กร แต่ค่าใช้จ่ายที่ประหยัดได้ ก็ไม่ได้เพียงพอที่จะไปแทนที่กับค่าใช้จ่ายในการปฏิรูปโครงสร้างองค์กร

แม้ว่าจากประสบการณ์การคว่ำบวมในหลายประเทศพบว่ายังละเลยการคิดต้นทุนและค่าใช้จ่ายในการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรดังกล่าว แต่ในประเทศอังกฤษ ได้เล็งเห็นความสำคัญของการศึกษาความเป็นไปได้ทางการเงินการคลังที่รอบคอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวอย่างที่เห็นได้ชัด คือ จากที่ในช่วงรัฐบาลพรรคแรงงาน (ช่วง ค.ศ. 1997 – 2009) ได้มีข้อเสนอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำการคว่ำบวมให้เป็นขนาดใหญ่ (unitary) โดยมีเป้าหมายเรื่องความประหยัดและประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ แต่เมื่อมีการเปลี่ยนผ่านรัฐบาลและมีการจัดตั้งรัฐบาลผสมในปี ค.ศ. 2010 และเป็นช่วงภาวะรัดเข็มขัดของรัฐบาล (austerity) รัฐบาลผสมจึงได้ประกาศยกเลิกข้อเสนอการคว่ำบวมเนื่องด้วยเหตุผลที่ว่า ข้อเสนอดังกล่าวเป็น “ข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างที่ไร้ประโยชน์และไม่มีความจำเป็น (wasteful and unnecessary restructuring plans)” ทั้งนี้ เนื่องจากในช่วงดังกล่าวเป็นช่วงที่รัฐกำลังต้องตัดลดค่าใช้จ่าย ดังนั้น ควรให้ความสำคัญหลักที่การตัดลดค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็น แต่การศึกษาความเป็นไปได้ทางการเงินการคลังของข้อเสนอการคว่ำบวม เช่น ข้อเสนอการคว่ำบวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในพื้นที่ Suffolk ให้เป็นขนาดใหญ่ นั้น พบว่า ข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้าง 2 ชั้น เป็นชั้นเดียว มีต้นทุน/ค่าใช้จ่ายในการปฏิรูปโครงสร้างโดยประมาณการอยู่ที่ 40 ล้านปอนด์ (The Local Government Boundary Commission for England, 2009) ในขณะที่หากไม่ทำการปฏิรูปโครงสร้างดังกล่าว แต่ใช้วิธีการสร้างความร่วมมือ/การทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ/หรือกับภาคส่วนอื่นๆ แบบใกล้ชิดนั้น นอกจากจะไม่ต้องเสียเงินไปกับค่าปฏิรูปโครงสร้างดังกล่าว ยังทำให้ลดค่าใช้จ่ายได้จริงกว่า 39.4



ล้านปอนด์ (Department for Communities and Local Government, 2010: 1)

ดังนั้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งทั่วอังกฤษ จึงได้ริเริ่มและใช้แนวทางจัดบริการสาธารณะร่วมกัน (shared services) ทั้งในแง่ของความร่วมมือในการบริหารจัดการเพื่อจัดบริการสาธารณะ (back-office shared services) และการส่งมอบบริการสาธารณะร่วมกัน (front-office shared services) เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องกระทั่งในปัจจุบัน ค.ศ. 2017 กล่าวได้ว่า กว่า 98 เปอร์เซ็นต์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศอังกฤษได้สร้างการทำงานร่วมกันในรูปแบบต่างๆ จำนวนกว่า 486 ความร่วมมือ ครอบคลุมทั่วประเทศ เพื่อลดต้นทุนการให้บริการสาธารณะ และเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะในด้านต่างๆ แก่ประชาชน โดยสามารถประหยัดค่าใช้จ่ายไปได้ถึง 643 ล้านปอนด์ (Local Government Association, 2017) จากปรากฏการณ์ดังกล่าว ทำให้นักวิชาการในหลายประเทศได้พยายามนำแนวทางการสร้างความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะ (shared service arrangements) ไปเป็นข้อเสนอทางเลือกให้กับรัฐบาลแทนที่จะให้มีการควบรวมแบบบังคับ/สั่งการ เนื่องจากเล็งเห็นว่าเป็นทางเลือกที่สมเหตุสมผลเพราะทำให้เกิดผลด้านประสิทธิภาพ (service improvement/ levels of services) ได้จริงซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอของนักวิชาการจำนวนมากในประเทศต่างๆ ที่กล่าวถึงในส่วนก่อนหน้านี้

## สรุปผลการศึกษา

ข้อถกเถียงเรื่องขนาดที่เหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นประเด็นที่มีมาอย่างช้านาน และเป็นประเด็นของการถกเถียงไม่รู้จบ การถกเถียงเกี่ยวกับขนาดที่เหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ใช่เรื่องใหม่ทั้งในแวดวงวิชาการและภาคปฏิบัติ ทั้งนี้ เมื่อมีการกล่าวถึงขนาดที่เหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักใช้ฐานคิดเรื่องของประสิทธิภาพ และความประหยัดเชิงขนาดในการจัดบริการสาธารณะ กล่าวคือ คิดจากต้นทุนหรือรายจ่ายในการจัดบริการสาธารณะกับจำนวนประชากรในเขตพื้นที่การปกครอง ซึ่งจากมุมมองดังกล่าว ทำให้เกิดข้อเสนอว่าขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมต้องไม่เล็กเกินไป หากเล็กเกินไปต้องทำการควบรวม (amalgamation) ให้มีขนาดใหญ่ขึ้น อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาจำนวนมากในระดับสากลได้แสดงให้เห็นว่า การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นขนาดใหญ่ มิได้สร้างผลลัพธ์ในด้านประสิทธิภาพหรือความคุ้มค่าเชิงขนาดให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหากมีก็ไม่มากนัก ผลลัพธ์ของการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แสดงเป็นรูปธรรมที่สุด คือ การลดต้นทุนในการบริหารจัดการสำนักงาน แต่ต้นทุนค่าใช้จ่ายที่ลดได้ดังกล่าวก็มีได้หมายความว่า จะเชื่อมโยงกับบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น นอกจากนี้ ประเด็นหนึ่งที่มีถูกกละเลยเมื่อมีการจัดทำข้อเสนอการควบรวม นั่นคือ การควบรวมหมายถึงการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างขององค์กร ซึ่งย่อมมีต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายของการปรับโครงสร้างอันเป็นต้นทุนและค่าใช้จ่ายที่ไม่สามารถประเมินได้ทันทีแต่อาจยระยะเวลายาว รวมทั้ง ยากที่จะประเมินผลลัพธ์ด้านความประหยัดเชิงขนาดได้ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิได้ทำหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะเฉพาะด้านใดด้านหนึ่งเพียงด้านเดียว

ดังนั้น การใช้เหตุผลเฉพาะด้านเศรษฐศาสตร์ คือการกำหนดเป้าหมายเรื่อง

ประสิทธิภาพและความประหยัดเชิงขนาดเพียงอย่างเดียว อาจไม่เพียงพอในการใช้เป็นเกณฑ์หรือเหตุผลสำหรับการควมบรมม อย่างไรก็ตาม การศึกษานี้มิได้เสนอให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกทำงานเพียงลำพัง หากแต่เสนอจากผลการศึกษางานวิจัยเชิงประจักษ์จำนวนมากว่า หากจะจัดทำข้อเสนอการควมบรมม ต้องมีการจัดทำการศึกษาความเป็นไปได้ทางการเงินการคลังอย่างรอบคอบ และนำต้นทุนค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปโครงสร้างโดยการควมบรมมมาพิจารณาอย่างสำคัญ นอกจากนี้ หากต้องการบรรลุเป้าหมายด้านประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ และความประหยัดเชิงขนาด ให้พิจารณาแนวทางการสร้างความร่วมมือกับท้องถิ่นอื่นหรือองค์กรอื่นในการจัดบริการสาธารณะ ซึ่งการศึกษาเชิงประจักษ์จำนวนมากแสดงให้เห็นว่าสามารถทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ หลีกเลี่ยงความไม่ประหยัดเชิงขนาด ลดต้นทุนค่าใช้จ่าย และไม่ต้องเผชิญกับประเด็นต้นทุนธุรกรรมค่าใช้จ่ายทั้งทางตรงและทางอ้อมที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปโครงสร้างท้องถิ่นด้วยการควมบรมม

## Notes

<sup>1</sup> เช่น การศึกษาของ Kortt et al. (2015) ที่ศึกษาความเป็นไปได้ในเป้าหมายเรื่องการลดต้นทุนและความประหยัดเชิงขนาดตามข้อเสนอของรัฐบาลที่กำหนดให้อปท.5 แห่งใน Hawke's Bay Region ประเทศนิวซีแลนด์ ทำการควมบรมม

<sup>2</sup> อาทิเช่น งานศึกษาจำนวนมากของ Professor Brian Dollery และคณะ จาก University of New England ซึ่งศึกษาในออสเตรเลียและนิวซีแลนด์เป็นหลัก

## รายการอ้างอิง

### เอกสารภาษาไทย

ปิยะพงษ์ บุษบก และคณะ (2560) การสร้างความร่วมมือในการบริหารจัดการท้องถิ่น: สำนวณปฏิบัติในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ. รายงานฉบับสมบูรณ์ เสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

ปรีชา อุยตระกูล และคณะ (2559) แนวทางการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษาการควมบรมมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอพิมาย จังหวัดนครราชสีมา และการยกฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอสว่างเมือง จังหวัดนครราชสีมา. ศูนย์ข้อมูลท้องถิ่นเพื่อการพัฒนา มูลนิธิชุมชนโคราช. สืบค้นจาก <http://www.koratcf.or.th/source/content-pdf/content-pdf-id-14.pdf>.

The World Bank (2012). การเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะของไทย. รายงานการบริหารการเงินการคลังสาธารณะของประเทศไทย. สืบค้นเมื่อวันที่ 15 เมษายน 2560 จาก [www.worldbank.org/th](http://www.worldbank.org/th)

## Translated Thai References

Boossabong, P., Choppyot, S. and Chamchong, P. (2017). *Collaborative Local Governance: Exploring Practices in the North-eastern Thailand*. Final Report submitted to the Thailand Research Fund.

Auitrakul, P., Kungsirikul, N. and Ngamchoie, S. (2016). *Approaches to Re-*



*structuring Local Governments: the Case of Municipal Amalgamation in Phimai, Nakhon Ratchasima Province and Up-scaling Local Governments in Soongnern District, Nakhon Ratchasima Province.* Local Information Center for Development, Thailand.

The World Bank (2012). *Enhancing Efficiency in Service Delivery in Thailand.* Public Financial Management Report. Retrieved April 15, 2017 from [www.worldbank.org/th](http://www.worldbank.org/th)

#### เอกสารภาษาต่างประเทศ

Allan, P. (2003). Why Smaller Councils Make Sense. *Australian Journal of Public Administration*, 62: 74-81.

Allers, A.M. and Geetsema, B.J. (2016). *The Effects of Local Government Amalgamation on Public Spending and Service Levels: Evidence from 15 Years of Municipal Boundary Reform.* Groningen: Faculty of Economics & Business, University of Groningen

Andrews, R. and Boyne, G. A. (2009). Size, Structure and Administrative Overheads: An Empirical Analysis of English Local Authorities. *Urban Studies*, 46(4): 739-759.

Andrews, R. (2013). Local Government Amalgamation and Financial Sustainability: the Case of England and Wales. *Public Finance and Management*, 13(2): 124-141.

Aulich, C., Sansom, G. and McKinlay, P. (2014). A Fresh Look at Municipal Consolidation in Australia. *Local Government Studies*, 40 (1): 1-20.

Benton, J.E. (2013). Local Government Collaboration: Considerations, Issues, and Prospects. *State and Local Government Review*, 45 (4): 220-223.

Blaire, R. and Janousek, C. L. (2013.) Collaborative Mechanism in Interlocal Cooperation: A Longitudinal Examination. *State and Local Government Review*, 45 (4): 268-282.

Chamchong, P. (2016). *The Initiation and Sustainability of Collaboration between Small Local Governments: A Comparative Analysis of England and Thailand.* PhD thesis, University of Birmingham, Birmingham, England. Retrieved from <http://etheses.bham.ac.uk/6529/>

Chisholm, M. (2004). Reorganizing Two-Tier Local Government for Regional Assemblies. *Public Money & Management*, 24 (2): 113-120.

Dafflon, B. (2012). *Voluntary Amalgamation of Local Governments: the Swiss Debate in the European Context.* International Center for Public Policy Working Paper 12-04. Retrieved from [icepp.gsu.edu/files/2015/03/ispwp1204.pdf](http://icepp.gsu.edu/files/2015/03/ispwp1204.pdf)

Dahl, R. and Tufte, E. R. (1973). *Size and Democracy.* Stanford CA: Stanford University Press.

Denters, B. (2002). Size and Political Trust: Evidence from Denmark, the Netherlands, Norway, and the United Kingdom. *Environment and Planning: Government and Policy*, 20 (6): 793-812.

Department for Communities and Local Government (2010). Pickles Stops Unitary Councils in Exeter, Norwich and Suffolk. *GOV.UK*, 26th May. Retrieved 25 March, 2013 from <https://www.gov.uk/government/news/pickles-stops-unitary-councils-in-exeter-norwich-and-suffolk>.

DeVries, M.S. and Sobis, I. (2013). *Consolidation in Local Government: An International Comparison of Arguments and Practices.* Paper for the 21<sup>st</sup> NISPAcc Annual Conference "Regionalisation and Inter-regional Cooperation", 16-18 May, Belgrade, Retrieved from: <https://www.researchgate.net/>

- file.PostFileLoader.html?id=54423\_a67d2fd64c5668b45c8&assetKey=AS%3A273626350194704%401442249015192
- DiMaggio, P. and Powell, W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48 (2): 148-160.
- Dollery, B., Byrnes, J. and Allen, P. (2007). Optimal Structural Reform in Australia Local Government: An Empirical Analysis of Economies of Scale by Council Function in New South Wales. *Urban Policy and Research*, 25: 473-486.
- Dollery, B., Byrnes, J. and Crase, L. (2008). Australian Local Government Amalgamation: A Conceptual Analysis Population Size and Scale Economies in Municipal Service Provision. *Australasian Journal of Regional Studies*, 14: 167-175.
- Dollery, B., Akimov, A. and Byrnes, J. (2009). Shared Services in Australian Local Government: Rationale, Alternative Models and Empirical Evidence. *The Australian Journal of Public Administration*, 68: 208-219. doi:10.1111/j.1467-8500.2009.00635.x.
- Dollery, B., Grant, B. and Kortt, M. A. (2012). *Councils in Cooperation: Shared Services in Australian Local Government*. Sydney: Federation Press.
- Drew, J. and Dollery, B. (2014). Keeping It In-house: Households versus Population as Alternative Proxies for Local Government Output. *Australian Journal of Public Administration*, 73 (2): 235-246.
- Drew, J., Kortt, M. and Dollery, B. (2014). Economies of Scale and Local Government Expenditure: Evidence from Australia. *Administration & Society*, 46 (6): 632-653.
- Drew, J., Grant, B. and Campbell, N. (2016). Progressive and Reactionary Rhetoric in the Municipal Reform Debate in New South Wales Australia. *Australian Journal of Political Science*, DOI: 10.1080/10361146.2016.1154926.
- Fahey, G., Drew, J. and Dollery, B. (2016). Merger Myths: A Functional Analysis of Scale Economies in New South Wales Local Government. *Public Finance and Management*, 16 (4): 362-382.
- Faulk, D. and Grassmuck, G. (2012). City-county Consolidation and Local Government Expenditures. *State and Local Government Review*, 44 (3): 196-205.
- Faulk, D., Schaal, P. and Taylor, C.D. (2013). How Does Local Government Amalgamation Affect Spending? Evidence from Louisville, Kentucky. *Public Finance & Management*, 13 (2): 80-98.
- Ferguson, C. E. (1969). *Neoclassical Theory of Production and Distribution*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hanes, N. (2014). Amalgamation Impacts on Local Public Expenditures in Sweden. *Local Government Studies*, 41: 63-77.
- Hansen, W. S. (2015). The Democratic Costs of Size: How Increasing Size Affects Citizen Satisfaction with Local Government. *Political Studies*, 63: 373-389.
- Hoffman, G. and Talbot, M. (2013). Amalgamation: The Queensland experience to date - Learnings, Outcomes and Sustainability? Paper for 2013 Future of Local Government National Summit, Melbourne, 22-23 May, Retrieved from <http://www.mav.asn.au/events/Pages/2013-folg-national-summit-22052013.aspx>
- Holcombe, R. and Williams, D. (2009). Are there Economies of Scale in Municipal



- Government Expenditures? *Public Finance and Management*, 9 (3): 416-438.
- Hulst, R. and Van Montfort, A. (2007). Inter-Municipal Cooperation: A Widespread Phenomenon. In Hulst, R. and Van Montfort, A. (Eds.) *Inter-Municipal Cooperation in Europe* (p. 1-21). Dordrecht: Springer.
- Hulst, R. and van Montfort, A. (2011). Institutional Features of Inter-Municipal Cooperation: Cooperative Arrangements and Their National Contexts. *Public Policy and Administration*, 27 (2): 121-144.
- Hulst, R., van Montfort, A., Haveri, A., Airaksinen, J. and Kelly, J. (2009). Institutional Shifts in Inter-Municipal Service Delivery: An Analysis of Developments in Eight Western European Countries. *Public Organization Review*, 9: 263-285.
- John, P. (2011). Larger and Larger: The Endless Search for Efficiency in the UK. In H. Baldersheim and L. Rose (eds.) *Territorial Choice in Europe* (p.101-117). Basingstoke: Palgrave,
- John, P. (2014). The Great Survivor: The Persistence and Resilience of English Local Government. *Local Government Studies*, 40 (5): 687-704.
- Kelleher, C. and Lowery, D. (2004). Political Participation and Metropolitan Institutional Contexts. *Urban Affairs Review*, 39 (6): 720-757
- Kortt, M.A., Dollery, B. and Drew, J. (2015). Municipal Mergers in New Zealand: An Empirical Analysis of the Proposed Amalgamation of Hawke's Bay Councils. *Local Government Studies*, 42 (2): 1-20.
- Labianca, M. (2014). Inter-Municipal Cooperation: From Cooperation through Rules to Cooperation through Networks: Empirical Evidence from Puglia. *Regional Studies, Regional Science*, 1 (1): 184-206.
- Lassen, D. and Serritzlew, S. (2011). Jurisdiction Size and Local Democracy: Evidence on Internal Political Efficacy from Large-scale Municipal Reform. *American Political Science Review*, 105 (2): 238-258.
- Local Government Association of Queensland (2005), Size, Shape and Sustainability of Queensland Local Government: a Discussion Paper. Retrieved from <http://www.lgaq.asn.au/portal/dt?action=content&provider=JSPTabContainer>
- Local Government Association (2017). *National Map of Shared Services*. Retrieved 7 July 2017 from: <http://www.local.gov.uk/shared-services-map> [Accessed Local Government Centre, AUT University (2008)]. The Future Governance of Auckland Region. A Discussion Paper on Amalgamation: Lessons from International Experience. Retrieved from <http://www.waitakere.govt.nz/havsay/pdf/royalcommission/amalgamation.pdf>
- Local Government NSW (2015). Amalgamation: To Merge or Not to Merge? A Background Paper Prepared for the LGNSW Learning Solutions workshop. Retrieved from <https://www.lgns.org.au>
- McDavid, J. (2002). The Impacts of Amalgamation on Police Services in the Halifax Regional Municipality. *Canadian Public Administration*, 45 (4): 538-565.
- McKintay Douglas Ltd (2006). *Local Government Structure and Efficiency*, Local Government New Zealand, Wellington. Retrieved from [http://www.lgnz.co.nz/library/files/store\\_015/LocalGovernmentStructureandEfficiencyReport.pdf](http://www.lgnz.co.nz/library/files/store_015/LocalGovernmentStructureandEfficiencyReport.pdf)
- Miyazaki, T. (2014). Municipal Consolidation and Local Government Behavior: Evidence from Japanese Voting Data on Merger Referenda. *Econ Gov*, 15: 387 - 410.
- Morgan, G. and Smircich, L. (1980). The Case Study Research. *The Academy of Management Review*, 5 (4): 491-500.

- Reingewertz, Y. (2012). Do Municipal Amalgamation Work? Evidence from Municipalities in Israel. *Journal of Urban Economics*, 72 (2-3): 240-251.
- Roesel, F. (2016). Do Mergers of Large Local Governments Reduce Expenditures? Evidence from Germany Using the Synthetic Control Method. Working Paper, No. 224. Retrived from <http://hdl.handle.net/10419/149546>
- Sancton, A. (2000). *Merger Mania*. Quebec: McGill-Queens University Press.
- Sullivan, H. and Skelcher, C. (2002). *Working across Boundaries: Collaboration in Public Services*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Swianiewicz, P. (2002). Size of Local Government, Local Democracy and Efficiency in Delivery of Local services: International Context and Theoretical Framework. In Swianiewicz, P. (Ed.) *Consolidation or Amalgamation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe* (p,1-29). Budapest: Open Society Institute.
- Swianiewicz, P. (2010). *Territorial Consolidation: Reform in Europe*. Open Society Institute Budapest.
- Tiley, I. (2013). *Divided We Fall: An Insider's Perspective on Local Government Amalgamations*. XLibris Corporation.
- The Local Government Boundary Commission for England (2009) Unitary Patterns of Local Government in Norfolk, Suffolk and Devon. *The Local Government Boundary Commission for England*. 9th February. Retrieved March 25, 2017 from <http://www.lgbce.org.uk/news-and-media/latest-news/structural-reviews/unitary-patterns-of-local-government-in-norfolk-suffolk-and-devon>
- Warm, D. (2011). Local Government Collaboration for a New Decade: Risk, Trust, and Effectiveness. *State and Local Government Review*, 43 (1): 60-65.
- Warner, M.E. (2006). Inter-municipal Cooperation in the U.S: A Regional Governance Solution? *Urban Public Economics Review*, 6: 221-239.

