

การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย: ทบทวนสถานะความรู้ ข้อดี ข้อจำกัด และช่องว่างทางวิชาการ

วีระศักดิ์ เครือเทพ¹

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งทบทวนสถานะองค์ความรู้ ความหมาย ข้อดีและข้อจำกัดเกี่ยวกับการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local amalgamation) ทั้งจากประสบการณ์ของต่างประเทศและของไทย พร้อมกรณีตัวอย่างที่ประสบความสำเร็จและไม่ประสบความสำเร็จในการควบรวมโดยสังเขป ได้แก่ เทศบาลเมืองวังน้ำเย็น และกรณีความพยายามที่จะควบรวมเป็นเทศบาลนครขามใหญ่ จากนั้นจึงดำเนินการวิเคราะห์ช่องว่างองค์ความรู้ทางวิชาการเกี่ยวกับการควบรวมท้องถิ่นของไทย และพบว่าการทำความเข้าใจเกี่ยวกับพลวัตทางการเมืองในการจัดสรรตำแหน่งภายในคณะผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น และการจัดสรรผลประโยชน์ทางการเมืองทั้งปัจจุบันและอนาคตมิได้รับการศึกษาเชิงลึกมากนัก และเป็นประเด็นที่ถูกมองข้ามในการกำหนดนโยบายการควบรวมท้องถิ่นในช่วงที่ผ่านมา ผู้เขียนจึงเสนอแนะให้มีการศึกษาทำความเข้าใจถึงความสำคัญของปัจจัยต่าง ๆ อย่างรอบด้าน โดยเฉพาะปัจจัยด้านการเมืองและการจัดสรรผลประโยชน์ เพื่อสามารถนำไปสู่การกำหนดนโยบายส่งเสริมการควบรวมท้องถิ่นที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย และสามารถจูงใจให้เกิดความพยายามในการพัฒนาสมรรถนะของท้องถิ่นผ่านการควบรวมกว้างได้มากขึ้น

คำสำคัญ: การควบรวมท้องถิ่น การประหยัดจากขนาด การปฏิรูปโครงสร้างท้องถิ่น สมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความเป็นอิสระของท้องถิ่น

¹ รองศาสตราจารย์ประจำภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย <Email: weerasak.k@chula.ac.th>

Local Government Amalgamation in Thailand: A Review of Progress, Strength, Weakness, and Knowledge Gaps

Weerasak Krueathep²

ABSTRACT

This paper explores the body of knowledge, the meaning, the benefits, and the drawbacks of local government amalgamation based on Thai and international experiences. Successful and failure cases of local amalgamation in Thailand are also briefly reviewed. These comprise Wang–Namyen Town Municipality and the past attempt at merging with Kham–Yai City Municipality. The findings show that knowledge and understanding of political dynamics in local amalgamation are very limited, particularly regarding the allocation of seats for executives and councilmen, and the distribution of present and future political benefits after amalgamation. These political factors have been overlooked in the previous design of local institution reform policy and should be explored in greater detail in future research. The author suggests that careful, evidence–based policy design helps articulate local amalgamation plans and measures that better fit the Thai local government context so that Thailand’s local amalgamation efforts shall be successful on a wider scale in the near future.

Keywords: Local Government Amalgamation, Economy of Scale, Local Administrative Reform, Local Government Competency, Local Government Autonomy

² Associate Professor, Department of Public Administration, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University. <Email: weerasak.k@chula.ac.th>

บทนำ

การควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local amalgamation) เป็นมาตรการหนึ่งที่จะช่วยส่งเสริมประสิทธิภาพและสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในการบริหารจัดการและการจัดบริการสาธารณะ และเป็นหลักการสำคัญที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและแผนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ในหลายประเทศที่มีพัฒนาการระบบการปกครองท้องถิ่นเป็นเวลานานได้ส่งเสริมให้เกิดการควมรวม อปท. มาอย่างต่อเนื่องและมีผลการศึกษาเชิงประจักษ์ที่สะท้อนให้เห็นถึงข้อดีหรือข้อจำกัดในเรื่องนี้อย่างชัดเจน อาทิ ประเทศญี่ปุ่น (Mabuchi, 2001) ประเทศแคนาดา (McKay, 2004) ประเทศออสเตรเลีย (Byrnes & Dollery, 2002) ประเทศอังกฤษ (Andrews, 2013) ประเทศแถบยุโรปตอนกลางและยุโรปตะวันออก (Swianiewicz, 2002) และในกรณีของไทย (Patamasiriwat et al., 2018) เป็นต้น

ภายใต้สถานการณ์ปัจจุบัน อปท. ประสบปัญหาความตึงตัวด้านการคลังเป็นอย่างมาก สัดส่วนรายได้รวมของ อปท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐอยู่ในระดับที่คงที่และมีแนวโน้มที่จะลดลง การจัดเก็บรายได้ของตนเอง (Own-source revenue) มีสัดส่วนจำกัด และเงินอุดหนุนที่ อปท. ได้รับจากรัฐเริ่มมีแนวโน้มที่จะลดลง (Tanchai et al., 2015; Krueathep et al., 2020) การควมรวมเพื่อให้ อปท. มีศักยภาพทางการเงินการคลัง มีสัดส่วนรายจ่ายเพื่อการลงทุน และมีขีดสมรรถนะในการพัฒนาพื้นที่ให้สูงขึ้นจึงเป็นทางเลือกเชิงนโยบายที่สำคัญในขณะนี้ และควรมีการออกแบบวิธีดำเนินการอย่างเหมาะสมและรัดกุม (Careful policy design)

อย่างไรก็ดี แม้ประเด็นการควมรวมท้องถิ่นจะได้รับการกล่าวถึงมาเป็นเวลามากกว่าสองทศวรรษในประเทศไทย ทั้งในแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. และข้อเสนอของสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) และสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศไทย (สปท.) แต่ทว่ายังไม่มีการผลักดันให้เกิดผลลัพธ์เป็นรูปธรรมในวงกว้างเท่าใดนัก สาเหตุส่วนหนึ่งคาดว่าเกิดจากความเข้าใจที่ค่อนข้างจำกัดต่อการควมรวมท้องถิ่น การยังคงมีข้อสงสัยเกี่ยวกับข้อดีข้อเสีย โดยเฉพาะเรื่องประสิทธิภาพจากการควมรวม และการมองข้ามความสำคัญของปัจจัยด้านการเมืองการบริหารท้องถิ่น หรือบทบาทของตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง หลายฝ่ายจึงมองไม่เห็นถึงความจำเป็นในการควมรวม อปท. และอาจขัดขวางกระบวนการดังกล่าวในช่วงที่ผ่านมา ในทางกลับกัน ฝ่ายที่สนับสนุนให้มีการควมรวมท้องถิ่นก็ได้มีข้อมูลเชิงประจักษ์มากกว่า การควมรวม อปท. จะก่อให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริงกับประชาชนหรือไม่อย่างไร ช่วยเพิ่มสมรรถนะในการพัฒนาพื้นที่เพียงใด หรือคุ้มค่าต่อการบริหารงบประมาณท้องถิ่นหรือไม่

บทความนี้จึงมุ่งนำเสนอถึงความหมาย ข้อดีข้อจำกัด และการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับการควบรวม อปท. เพื่อให้เป็นทางเลือกหนึ่งในการยกระดับขีดความสามารถ อปท. เนื้อหาจะครอบคลุมการทบทวนวรรณกรรมจากประสบการณ์ของต่างประเทศและของไทยเกี่ยวกับการควบรวมท้องถิ่น และวิเคราะห์ประเด็นสำคัญที่อาจตกหล่นในวรรณกรรมวิชาการ ซึ่งอาจเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การควบรวมท้องถิ่นของไทยยังไม่เกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย โดยเฉพาะประเด็นเศรษฐศาสตร์การเมืองในการประสานประโยชน์ของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งส่วนต่อมา เป็นการนำเสนอกรณีตัวอย่างของไทยในการควบรวมท้องถิ่นจำนวน 2 กรณี กรณีตัวอย่างแรกเป็นการควบรวมท้องถิ่นที่ประสบผลสำเร็จ โดยเฉพาะการจัดการในมิติการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน ควบคู่ไปกับการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะของ อปท. ได้แก่ เทศบาลเมืองวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว กรณีที่สอง ได้แก่ เทศบาลนครชามใหญ่ จังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งมีความพยายามในการควบรวมเกิดขึ้นแล้ว แต่ทว่าประชาชนยังคงไม่เห็นด้วย จึงเกิดการชะลอกระบวนการควบรวมท้องถิ่นขึ้น ในส่วนสุดท้าย ผู้เขียนจะประมวลช่องว่างทางวิชาการ (Academic gaps) ที่ควรมีการศึกษาเพิ่มขึ้นในอนาคต พร้อมด้วยข้อเสนอแนะตามลำดับ

วัตถุประสงค์

1. เพื่อทบทวนสถานะความรู้ ความหมาย ข้อดีข้อจำกัดเกี่ยวกับการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local amalgamation) ทั้งจากประสบการณ์ต่างประเทศและของไทย สำหรับเป็นทางเลือกหนึ่งในการยกระดับสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. เพื่อวิเคราะห์ช่องว่างของความรู้ (Knowledge gaps) สำหรับการพัฒนาเป็นกรอบการวิจัยเรื่องการควบรวมท้องถิ่นสำหรับอนาคต และสามารถนำไปสู่การออกแบบเชิงนโยบายที่จะช่วยผลักดันหรือจูงใจให้เกิดการควบรวมท้องถิ่นในวงกว้างและสอดคล้องกับบริบทการเมืองการปกครองของไทย

การทบทวนวรรณกรรม

เนื้อหาส่วนนี้เป็นการทบทวนวรรณกรรมและความรู้ความเข้าใจที่มีต่อการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยครอบคลุมความหมาย ข้อดีและข้อจำกัดที่มีต่อประสิทธิภาพการจัดการและการจัดบริการสาธารณะ และงานวิจัยเชิงประจักษ์ที่เกี่ยวข้องตามลำดับ

ความหมายของการควบรวมท้องถิ่นและความแตกต่างจากการทำงานแบบเครือข่ายหรือสหการ

ผู้เขียนอ้างอิงคำนิยามเกี่ยวกับการควบรวมท้องถิ่นที่ใช้ในวรรณกรรมต่างประเทศว่าหมายถึง “การรวม (Consolidation) พื้นที่ทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือชุมชนขนาดเล็กเข้าด้วยกัน หรือการรวมพื้นที่บางส่วน (Annexation) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือชุมชนส่วนหนึ่งเข้ากับท้องถิ่นแห่งอื่นที่อยู่ติดกัน เพื่อเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ขึ้น” (Mabuchi 2001, p. 1, McKay, 2004, p. 26) ส่วน Leland and Thurmaier (2014) เห็นว่าการควบรวมท้องถิ่นคือการยุบหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างน้อย 2 หน่วยงานที่มีพื้นที่ติดต่อกันเข้าด้วยกันเพื่อให้เป็นหน่วยปกครองท้องถิ่นแห่งใหม่

สำหรับกระทรวงมหาดไทยพิจารณาการควบรวมท้องถิ่นใน 2 ลักษณะ คือ การยุบ หรือการยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น³ ซึ่งเป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังเช่นกรณีของสภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล อาจรวมกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกัน ได้ตามเจตนารมณ์ของประชาชน (มาตรา 41 ต.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537) และสภาตำบลหรือ อบต. ที่มีจำนวนประชากรน้อยกว่า 2,000 คน ให้ยุบหรือรวมเข้ากับ อบท. อื่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกัน ยกเว้นพื้นที่ที่มีสภาพเป็นเกาะหรือห่างไกลจาก อบท. อื่น (มาตรา 41 จัตวา) และจะต้องดำเนินการสำรวจเจตนารมณ์ของประชาชนตามขั้นตอนที่กำหนดในระเบียบกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2547 และหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้อง

ทั้งนี้ Promsom and Lohwacharin (2019) และ Sanla and Lohwacharin (2020) อธิบายว่า หลักการพื้นฐานของการควบรวม อบท. อยู่ใต้กรอบคิดประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นและความเป็นตัวแทน (Local democracy and representation) กรอบคิดว่าด้วยประสิทธิภาพในเชิงการจัดสรรทรัพยากร (Economic efficiency) และกรอบคิดว่าด้วยประสิทธิภาพในการจัดการและการบริการสาธารณะ (Administrative efficiency) ในด้านแรก การมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นจำนวนมากเป็นการส่งเสริมการปกครองตนเองให้เกิดการเรียนรู้ มีตัวแทนที่ทำหน้าที่คอยดูแล และช่วยให้ประชาชนเข้าถึงทางการเมืองได้ง่าย (Rodden, 2004) ด้านต่อมา การมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นจำนวนมากช่วยให้การจัดสรรทรัพยากรสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างหลากหลาย (Heterogenous preference) ซึ่งสอดคล้องกับ

³ เข้าดูได้ที่ <http://www.local.moi.go.th/law28.htm>

ทฤษฎีบทการกระจายอำนาจ (Decentralization theorem) ของ Oates (1972) และทฤษฎีชมรมสโมสร (Theory of clubs) ของ Buchanan (1965) ในทางตรงข้าม การรวบรวมท้องถิ่นอาจช่วยลดต้นทุนบริหารจัดการหรือการจัดบริการสาธารณะ เนื่องจากการประหยัดของขนาด (Economy of scale) เพราะองค์กรขนาดใหญ่ อาจช่วยเพิ่มผลผลิต (Outputs) ในขณะที่มีการใช้ปัจจัยนำเข้า (Inputs) เท่าเดิม หรือลดน้อยลง

พึงทราบว่า การรวบรวมท้องถิ่นแตกต่างไปจากการจัดการในรูปสหการ (Syndicate) หรือการสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่าง อบท. (Collaborative network) อย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ การรวบรวมท้องถิ่นเป็นการจัดโครงสร้างองค์กร อำนาจหน้าที่ ระบบการตัดสินใจ และระบบการจัดการของ อบท. ให้เป็นหน่วยเดียว (Single, unified unit) ซึ่งมีขนาดใหญ่ขึ้นเพื่อประโยชน์ในเชิงประสิทธิภาพและ/หรือ ศักยภาพในการทำงานและการจัดบริการสาธารณะ องค์กรที่รวบรวมกันนี้จะมีระบบ บริหารจัดการ การจัดโครงสร้างหน้าที่และความรับผิดชอบ สายบังคับบัญชา และระบบปฏิบัติงานที่ต่อเนื่องเป็นหนึ่งเดียว โดยจะมีจุดรวมศูนย์ตัดสินใจ (Single command) เพื่อให้สมาชิกองค์กรทำงานให้บรรลุเป้าหมายไปในทิศทางเดียวกัน

ในทางกลับกัน การจัดการแบบเครือข่ายความร่วมมือ/สหการเป็นการจัด ความสัมพันธ์ในการทำงานเรื่องใดเรื่องหนึ่ง (หรือหลายเรื่อง) ระหว่างองค์กรสมาชิก เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการร่วมกัน ซึ่งอาจเป็นความสัมพันธ์แบบทางการ หรือไม่เป็นทางการก็ได้ ทั้งนี้สมาชิกในเครือข่ายจะมีความเป็นอิสระจากกัน (Autonomy) มีอำนาจตัดสินใจหรืออำนาจจัดสรรทรัพยากรตามขอบเขตหน้าที่ ขององค์กรตนเอง โดยที่ไม่มีองค์กรใดสามารถตัดสินใจแทนหรือสั่งการเหนือองค์กร สมาชิกได้ (Leland & Thurmaier, 2014) สำหรับการทำงานแบบเครือข่ายอาจเกิดได้ ในหลายลักษณะ อาทิ การจัดตั้งสหการ การร่วมลงทุน การทำบันทึกข้อตกลง การทำสัญญาาร่วมกัน การประสานแผน การให้การสนับสนุน/อุดหนุน การช่วยเหลือ ตามหลักมนุษยธรรม หรือการร่วมมือเนื่องจากมีความสนิทสนมหรือคุ้นเคยกัน

นอกจากนี้ อำนาจตัดสินใจและหลักเกณฑ์การแบ่งปันทรัพยากร (หรือรายได้ (ถ้ามี)) ภายในเครือข่ายขึ้นอยู่กับเงื่อนไขข้อตกลงและ/หรือขีดความสามารถ ขององค์กรที่เป็นสมาชิก ซึ่งอาจแตกต่างกันขึ้นอยู่กับศักยภาพองค์กรและบริบท แวดล้อม ทั้งนี้ เครือข่ายความร่วมมือหรือสหการอาจยุติได้หากหมดความจำเป็น หรือปัจจัยแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองการบริหารเปลี่ยนแปลงไป อาทิ สภาพปัญหาได้รับการแก้ไขหรือบรรลุเป้าหมายที่กำหนด มีการเปลี่ยนแปลง ผู้นำ สมาชิกองค์กร หรือแนวนโยบายการทำงาน เป็นต้น คุณลักษณะเหล่านี้จึงทำให้

การจัดการแบบสหการหรือเครือข่ายมีความยืดหยุ่นสูง แต่ทว่าอาจขาดเอกภาพในการทำงาน และ/หรือขาดความต่อเนื่องได้⁴ ดังนั้น การควบคุมท้องถิ่นเพื่อให้เป็นองค์กรที่ขนาดใหญ่ขึ้นจึงมีข้อได้เปรียบที่ทำให้เกิดศักยภาพในการทำงานที่เพิ่มขึ้นกว่าเดิมและมีความต่อเนื่องในเชิงระบบ และก็เป็นสิ่งที่ท้าทายมากขึ้นเช่นกันในการบริหารจัดการองค์กรหลายหน่วยงานให้สามารถควบคุมรวมเข้าด้วยกันได้อย่างราบรื่น

การควบคุมท้องถิ่นกับการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการ การบริหารจัดเก็บภาษีอากร และการพัฒนาศักยภาพในการจัดบริการ สาธารณะ

โดยทั่วไปนั้น การมี อบต. จำนวนมาก โดยเฉพาะ อบต. ขนาดเล็ก ๆ มักก่อให้เกิดภาระค่าใช้จ่ายในการจัดการ (Overhead cost) ค่าขนส่งสูงเมื่อเปรียบเทียบกับขนาดทรัพยากรที่มีอยู่ ซึ่งจะส่งผลให้ทรัพยากรที่เหลือสำหรับการจัดบริการสาธารณะหรือการลงทุนมีสัดส่วนลดลง ปัจจุบันข้อกำหนดด้านโครงสร้างและมาตรฐานงานบุคคลท้องถิ่น ทำให้ อบต. มีการกำหนดตำแหน่งที่คล้ายคลึงกัน ตัวอย่างเช่น อบต. หนึ่ง ๆ ต้องประกอบไปด้วยคณะผู้บริหาร สมาชิกสภาท้องถิ่น และบุคลากรฝ่ายประจำ ซึ่งจะมีตำแหน่งปลัด อบต. ผู้อำนวยการกองหรือหัวหน้างาน เช่นเดียวกัน การควบคุม อบต. จึงช่วยลดตำแหน่งงานที่ซ้ำซ้อนได้ไม่มากนัก

การศึกษาของ Waranyoowattana and Laovakul (2007) พบว่ารายจ่ายที่สูงที่สุดของ อบต. ได้แก่ รายจ่ายประจำ ดังเช่นเงินเดือน ค่าตอบแทน และค่าสาธารณูปโภค ซึ่งสอดคล้องกับงานของ Krueathep (2011) และ Krueathep et al. (2014) กรณีตัวอย่างที่ชัดเจนพิจารณาได้จากจำนวนสมาชิกสภา อบต. ที่หมู่บ้านละ 1 คน ในปัจจุบัน สมมติว่ามี อบต. ขนาดเล็ก 2 แห่งอยู่ติดกัน อบต. แห่งแรกมี 20 หมู่บ้าน ทำให้มีสมาชิกสภา อบต. 20 คน ส่วน อบต. แห่งที่สองมี 10 หมู่บ้านจะมีสมาชิกสภา อบต. 10 คน หากรวมกัน อบต. สองแห่งนี้มีจำนวนสมาชิก 30 คน มีคณะผู้บริหาร อบต. รวมกันราว 10 คน และตำแหน่งงานฝ่ายประจำที่ซ้ำกัน หากควบคุม อบต. ทั้งสองแห่ง และยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลหรือเทศบาลเมือง จะทำให้ผู้บริหารเทศบาลแห่งใหม่ลดเหลือจำนวน 4-6 คน จำนวนสมาชิกสภาเทศบาลอยู่ระหว่าง 12 ถึง 18 คน สามารถลดตำแหน่งงานที่ซ้ำซ้อนกันของฝ่ายประจำ ซึ่งจะช่วยลดสัดส่วนรายจ่ายด้านการบริหารและค่าตอบแทนหรือสวัสดิการบุคลากรได้พอสมควร

⁴ ประมวลผลความหมายและคุณลักษณะของเครือข่ายจาก Krueathep (2007); Krueathep, Riccucci, & Suwanmala (2010); Provan and Milward (1995); Milward and Provan (1998); Meier, O'Toole, & Nicholson-Crotty (2004)

นอกจากนี้ หากพิจารณาในด้านการคลังและภาษีอากร การมี อบท. ขนาดเล็ก ๆ ทำให้ขนาดเศรษฐกิจและฐานภาษีในพื้นที่มีจำกัด (Restricted tax and economic bases) ส่งผลทำให้การจัดเก็บรายได้ท้องถิ่นอยู่ในสัดส่วนที่ต่ำไปด้วย การควบรวม อบท. จะทำให้พื้นที่การปกครองและฐานเศรษฐกิจของ อบท. มีขนาดใหญ่ขึ้น อันส่งผลให้ฐานภาษีท้องถิ่นขยายตัวขึ้น และย่อมเกื้อหนุนให้รายได้จากฐานภาษีท้องถิ่นเพิ่มขึ้นตามมา และถ้าหากการควบรวม อบท. ทำให้มีสถานะใหม่กลายเป็นเทศบาลอาจส่งผลให้ราคาประเมินที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเพิ่มขึ้น และจะส่งผลให้รายได้ท้องถิ่นจากภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเพิ่มขึ้นได้เช่นกัน

อย่างไรก็ดี แม้ว่าการควบรวม อบท. จะก่อให้เกิดข้อดีในเชิงประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการจัดบริการสาธารณะหรือสมรรถนะในการบริหารจัดการก็ตาม แต่การควบรวมเป็น อบท. ขนาดใหญ่อาจก่อให้เกิดข้อจำกัดเช่นกัน ประการแรก การควบรวม อบท. อาจขัดแย้งต่อหลักความเป็นอิสระของชุมชนในการปกครองตนเอง (Local autonomy) ขัดต่อเจตนารมณ์ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 และอาจบั่นทอนคุณค่าประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น (Chamchong, 2017) นอกจากนี้ นักวิชาการกลุ่มทางเลือกสาธารณะ (Public choice) มองว่าหากชุมชนใดประสงค์ที่จะดูแลปกครองกันเอง แม้ว่าจะเป็นชุมชนขนาดเล็ก ก็ควรได้รับการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าวโดยการจัดให้มีจำนวน อบท. ที่หลากหลาย (McKay, 2004)

ประการต่อมา การควบรวม อบท. ส่งผลให้โครงสร้างองค์กรมีขนาดใหญ่ขึ้น จนอาจสร้างความเป็นราชการจนทำงานให้บริการประชาชนช้าลง (Bureaucratic red-tape) และส่งผลให้ อบท. ขนาดใหญ่ขาดความสามารถในการตอบสนองประชาชน (Responsiveness) นอกจากนี้ อบท. ที่มีขนาดใหญ่อาจทำให้ประชาชนเข้าถึงได้ยากและมีส่วนร่วมทางการเมืองกับ อบท. ลดลง จนส่งผลให้สิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนได้รับผลกระทบ ข้อสังเกตในประเด็นนี้เคยมีการหารือกันภายในกระทรวงมหาดไทยว่า การควบรวม อบท. จะขัดหรือแย้งต่อหลักความเป็นอิสระของ อบท. ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่⁵ ในทำนองเดียวกัน งานวิจัยของ Krueathep et al. (2014) ชี้ให้เห็นว่า ภาคประชาชนพึงพอใจกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองและมีความรู้สึกเป็นเจ้าของ อบท. ขนาดเล็กดังเช่น อบต. หรือเทศบาลตำบลในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง และสูงกว่าความพึงพอใจที่มีต่อ อบท. ขนาดใหญ่ ดังเช่นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร การควบรวมท้องถิ่นจึงอาจสร้างผลกระทบทางลบในด้านนี้ได้

⁵ หนังสือหารือจากกรมการปกครองถึงปลัดกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 0.18/2544 ลงวันที่ 15 กรกฎาคม 2542 ว่าด้วยการยุบรวมองค์การบริหารส่วนตำบล

ประสบการณ์ของต่างประเทศในการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลายประเทศมักเริ่มต้นการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ โดยต้องการให้มี อบต. จำนวนมาก และส่วนใหญ่มิมีขนาดเล็ก ซึ่งทุกวันนี้ยังคงรักษา สภาวะดังกล่าวอยู่เช่นเดิม ดังเช่น ฝรั่งเศส แคนาดา และสหรัฐอเมริกา (ดูข้อมูล ในตาราง 1) อย่างไรก็ดี เมื่อเวลาผ่านไป ด้วยขนาดของ อบต. ที่เล็ก ทำให้ อบต. จำนวนมากไม่สามารถจัดบริการสาธารณะให้ครบถ้วนและ/หรือมีคุณภาพ ได้มาตรฐาน รัฐบาลในหลายประเทศจึงต้องหาวิธีปรับปรุงประสิทธิภาพและ/ หรือเพิ่มสมรรถนะในการดำเนินงานของ อบต. โดยสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือ ระหว่าง อบต. จำกัดขอบเขตภารกิจหน้าที่ของ อบต. ขนาดเล็กให้เหลือน้อยลง และมอบหมายให้ อบต. ขนาดใหญ่เข้าไปรับผิดชอบหรือทำหน้าที่แทน

ตาราง 1 จำนวนประชากรเฉลี่ยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง

จำนวนประชากรใน อบต.	ประเทศ
1,000–5,000 คน	ไอซ์แลนด์ ฝรั่งเศส กรีซ สวิสเซอร์แลนด์ ลักเซมเบิร์ก ออสเตรีย สเปน
5,000–10,000 คน	แคนาดา สหรัฐอเมริกา อิตาลี เยอรมนี นอร์เวย์ ไทย**
10,000–15,000 คน	ฟินแลนด์
15,000–20,000 คน	เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ เดนมาร์ก ออสเตรีย
30,000–35,000 คน	สวีเดน โปรตุเกส
35,000–40,000 คน	ญี่ปุ่น
40,000–50,000 คน	ไอร์แลนด์ นิวซีแลนด์
100,000 คนขึ้นไป	สหราชอาณาจักร (อังกฤษ)

ที่มา: Shah and Shah (2006, p. 31)

** ข้อมูลของประเทศไทยมาจาก Krueathep et al. (2014)

ในอีกด้านหนึ่ง หลายประเทศต้องการให้ อบต. มีสมรรถนะที่สูงขึ้น และสามารถจัดบริการสาธารณะได้ครบถ้วน รัฐบาลจึงส่งเสริมการปฏิรูปเชิงโครงสร้าง อบต. โดยการควบคุม อบต. ให้มีจำนวนลดลง กำหนดโครงสร้าง อบต. ให้มีขนาดใหญ่ขึ้น และกำหนดนโยบายเพื่อสนับสนุนหรือจูงใจให้ควบคุมท้องถิ่น

หลายแห่งเข้าด้วยกัน ดังเช่นประเทศญี่ปุ่น สวีเดน เดนมาร์ค และฟินแลนด์ (Patamasiriwat et al., 2018; Chamchong, 2017)

หากพิจารณาประสบการณ์ในการควมรวม อปท. ของประเทศญี่ปุ่นนั้น ได้ดำเนินการมาเป็นระยะ ๆ อย่างต่อเนื่อง จนกล่าวได้ว่าปัจจุบัน อปท. ของประเทศญี่ปุ่น มีศักยภาพสูงและมีบทบาทหลักในการส่งมอบบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน เหตุผลสำคัญคือรัฐบาลและจังหวัด (Prefecture) ได้สนับสนุนให้เกิดการควมรวม เทศบาลหรือเมืองต่าง ๆ อย่างจริงจัง เนื่องจากท้องถิ่นจำนวนมากประสบปัญหา ด้านภาระทางการคลัง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงประสิทธิภาพและลดค่าใช้จ่าย ในการดำเนินงาน อาทิ ใน ค.ศ. 2000 พบว่าในระดับเทศบาลนั้น ขนาดของประชากร ที่จะให้มีภาระรายจ่ายต่อประชากรต่ำสุดคือมีจำนวน 126,000 คน และมีค่าใช้จ่าย ต่อหัวเท่ากับ 305,905 เยน และสำหรับภารกิจด้านกิจการสภาเทศบาล พบว่าจะมีความประหยัดจากขนาดมากที่สุด กล่าวคือ หากมีเทศบาลขนาดใหญ่ขึ้นเท่าใด ยิ่งทำให้ประหยัดค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ได้มากขึ้นเท่านั้น (Department of Provincial Administration and Japan International Cooperation Agency, 2002)

เมื่อพิจารณาย้อนกลับไปถึงการควมรวม อปท. ของประเทศญี่ปุ่นก่อน ค.ศ.1953 (พ.ศ. 2496) มักเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นตามความสมัครใจโดยมีแรงหนุนจาก ความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ แต่จะได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล อย่างไรก็ดี ใน ค.ศ.1953 รัฐบาลตรากฎหมายส่งเสริมการควมรวมเทศบาล และหมู่บ้านขึ้น โดยมีลักษณะบังคับและกระตุ้นให้เกิดการควมรวมท้องถิ่นโดยกำหนด มาตรการต่าง ๆ อาทิ (1) กำหนดกระบวนการส่งเสริมควมรวม อปท. โดยจัดให้มี คณะกรรมการสนับสนุนการดำเนินการในระดับต่าง ๆ (2) กำหนดมาตรการรองรับ ผลกระทบและป้องกันปัญหาอันอาจเกิดจากการควมรวม อปท. และจัดทำแผน รองรับในระยะเปลี่ยนผ่าน (Transition plan) โดยเฉพาะเรื่องการจัดตำแหน่ง ของคณะผู้บริหาร/สมาชิกสภาเทศบาลต่อไปอีกระยะหลังจากการควมรวม เพื่อลดแรงต่อต้านทางการเมือง รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนให้ไม่น้อยกว่าเดิมต่อไป อีก 5 ปีนับแต่มีการควมรวม (หลักการไม่ลดลงจากเดิม) และ (3) มาตรการดูแล ภายหลังจากการควมรวม อาทิ สนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาเมืองแห่งใหม่ และแผนปรับปรุงประสิทธิภาพบริการสาธารณะ

ทั้งนี้กฎหมายดังกล่าวยังให้อำนาจแก่จังหวัด (Prefecture) ในการสนับสนุน และกระตุ้นให้เกิดการควมรวม อปท. ภายในจังหวัด และให้จังหวัดมีอำนาจจัดการ

การควบรวมโดยการแต่งตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการควบรวมเทศบาลและหมู่บ้าน และหากจังหวัดไม่ดำเนินการภายใน 4 เดือน นับจากวันที่กฎหมายประกาศใช้ รัฐบาลกลาง (โดยนายกรัฐมนตรี) สามารถจัดการเพื่อให้เกิดการควบรวมท้องถิ่น ภายในจังหวัดได้โดยตรง ส่วน อบท. ใดที่มีสถานะทางการเงินการคลังที่ย่ำแย่ และไม่ยินยอมที่จะควบรวม อบท. แห่งนั้นก็จะไม่ได้รับเงินอุดหนุนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการคลัง (Equalization grant)

ภายในเวลา 3 ปีนับจากการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าว ประเทศญี่ปุ่น ประสบผลสำเร็จเป็นอย่างมาก การควบรวมเทศบาลและหมู่บ้านดำเนินการได้ กว่าร้อยละ 98 ของจำนวน อบท. และหมู่บ้าน (ดูตาราง 2) นอกจากนี้ เพื่อให้ประชาชนทั่วไปรับทราบล่วงหน้าถึงผลดีและข้อจำกัดของการควบรวม อบท. รัฐบาลได้ทำหน้าที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการควบรวม อบท. และจัดทำแผนระดับชาติ ในการควบรวมเทศบาลและหมู่บ้านเข้าด้วยกันช่วงเดือนตุลาคม ค.ศ.1953 โดยมีเป้าหมายเพื่อลดจำนวนเมืองและหมู่บ้านลงราว 1 ใน 3 และกำหนดหลักเกณฑ์ ให้ อบท. ที่มีประชากรน้อยกว่า 8,000 คน ควรต้องควบรวมเข้ากับ อบท. อื่น เป็นต้น

ระยะต่อมา รัฐบาลได้ทบทวนมาตรการจูงใจเพื่อให้เกิดการควบรวมท้องถิ่น เข้มข้นขึ้น โดยตรากฎหมาย Law on the Special Measures for the Amalgamation of Cities, Towns and Villages ในวันที่ 1 เมษายน ค.ศ.1995 (พ.ศ.2538) กฎหมายนี้ กำหนดมาตรการจูงใจที่สำคัญได้แก่ (1) จัดทำช่องทางให้ประชาชนสามารถเสนอ คำร้องให้ควบรวมไปยังผู้นำท้องถิ่นโดยตรง และผูกพันให้ผู้นำ อบท. แต่งตั้ง คณะกรรมการเพื่อศึกษาการควบรวมและทำการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 50 ของผู้มีสิทธิ์เลือกตั้ง (2) กำหนดมาตรการรองรับ การดำรงตำแหน่งและการเปลี่ยนผ่านของผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มีอยู่เดิม และ (3) จัดให้มีเงินอุดหนุนเพิ่มเติมเป็นการเฉพาะเพื่อให้ อบท. นำไปพัฒนาชุมชน แห่งใหม่ภายหลังการควบรวม นอกจากนี้ รัฐบาลจะสนับสนุนทางการเงินโดยรับประกันว่า (4) อบท. ที่ควบรวมกันจะได้รับเงินอุดหนุนไม่ต่ำกว่าเดิมต่อไปอีก 10 ปี และจำนวนเงินจะค่อย ๆ ลดลงในอีก 5 ปีถัดไป และ (5) ปรับปรุงหลักเกณฑ์จัดสรร เงินอุดหนุนให้แก่ อบท. เพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นจากการควบรวม (ถ้ามี) ทุกวันนี้ การควบรวม อบท. ในญี่ปุ่นยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง และตั้งแต่ ค.ศ.2001 เป็นต้นมา รัฐบาลจัดให้มีช่องทางให้คำปรึกษาแก่ อบท. เรื่องการควบรวมท้องถิ่นเป็นการเฉพาะ เพื่อให้คำแนะนำและช่วยเหลือให้เกิดการควบรวม อบท. ในวงกว้างได้อย่างราบรื่น

ตาราง 2 จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยที่ป่วนอันเกิดจากการควบรวม

ค.ศ.	ประเภทและจำนวน อบท. ระดับล่าง (ต่ำกว่าระดับจังหวัด)
1888	เทศบาล (Municipality) 71,314 แห่ง
1889	เทศบาล (Municipality) 15,859 แห่ง เมือง (City) 39 แห่ง ชุมชนและหมู่บ้าน (Town and village) 15,820 แห่ง
1953**	เทศบาล (Municipality) 9,868 แห่ง เมือง (City) 286 แห่ง ชุมชน (Town) 1,966 แห่ง หมู่บ้าน (Village) 7,616 แห่ง เขตพิเศษ (Special ward) 23 แห่ง
1956	เทศบาล (Municipality) 3,975 แห่ง เมือง (City) 498 แห่ง ชุมชน (Town) 1,903 แห่ง หมู่บ้าน (Village) 1,574 แห่ง เขตพิเศษ (Special ward) 23 แห่ง
2004	เทศบาล (Municipality) 3,100 แห่ง เมือง (City) 695 แห่ง ชุมชน (Town) 1,872 แห่ง หมู่บ้าน (Village) 533 แห่ง เขตพิเศษ (Special ward) 23 แห่ง
2005	เทศบาล (Municipality) 2,395 แห่ง เมือง (City) 739 แห่ง ชุมชน (Town) 1,317 แห่ง หมู่บ้าน (Village) 339 แห่ง เขตพิเศษ (Special ward) 23 แห่ง
2014	เทศบาล (Municipality) 1,718 แห่ง เมือง (City) 790 แห่ง ชุมชน (Town) 745 แห่ง หมู่บ้าน (Village) 183 แห่ง เขตพิเศษ (Special ward) 23 แห่ง

ที่มา: Ikawa (2014)

** ปีที่กฎหมายส่งเสริมการควบรวมเทศบาลและหมู่บ้านเริ่มมีผลบังคับใช้

การศึกษาเชิงประจักษ์เกี่ยวกับผลลัพธ์จากการควบรวมท้องถิ่น

ผู้เขียนทบทวนวรรณกรรมที่สำคัญเกี่ยวกับการควบรวมท้องถิ่น ดังนี้ Andrews (2013) ศึกษาผลกระทบจากการควบรวม อบท. ในประเทศอังกฤษ และเวลส์ที่มีต่อความยั่งยืนทางการคลัง และผลต่อภาระค่าใช้จ่ายของ อบท. Andrews (2013) พบว่า การควบรวม อบท. ค.ศ.2009 (พ.ศ.2552) จากจำนวน 408 แห่ง เหลือ 365 แห่ง ส่งผลให้รายจ่ายด้านการบริหารต่อประชากรลดลงอย่างมีนัยสำคัญ จากเฉลี่ย 59 ปอนด์ ช่วง ค.ศ.2003-2008 เหลือเฉลี่ย 47 ปอนด์

ช่วง ค.ศ.2009–2012 ส่วน Byrnes and Dollery (2002) ประเมินผลการควบคุม อปท. ใน 6 มลรัฐของประเทศออสเตรเลีย และพบข้อมูลยืนยันว่า ขนาดของ อปท. ที่ใหญ่ขึ้นมีผลทำให้รายจ่ายการจัดบริการสาธารณะต่อประชากร และรายจ่าย ด้านการบริหารลดลง แต่กระนั้น Byrnes and Dollery (2002) ยอมรับว่า การศึกษา ของพวกเขายังมีข้อจำกัดในด้านการคำนวณ เนื่องจาก อปท. แต่ละแห่งมีขอบเขต และ/หรือคุณภาพของบริการสาธารณะที่แตกต่างกัน จึงทำให้ผลการวิเคราะห์ เปรียบเทียบมีข้อจำกัด

ในทำนองเดียวกัน Faulk, Schaal, and Taylor (2013) ประเมินผลลัพธ์จาก การควบคุมท้องถิ่นในเมืองหลุยส์วิลล์ (Louisville) มลรัฐเคนทักกี ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยศึกษาข้อมูลการใช้จ่ายก่อนและหลังการควบคุม ผลการศึกษาพบว่า การควบคุม ท้องถิ่นส่งผลให้เกิดการปรับเปลี่ยนแบบแผนการจัดสรรงบประมาณของเมือง เนื่องจากบริบทของชุมชนเปลี่ยนแปลงไป มีผลทำให้สัดส่วนรายจ่ายด้านการบริหาร ลดลงอย่างมีนัยสำคัญ แต่ทำให้รายจ่ายเพื่อการลงทุนมีปริมาณและคุณภาพดีขึ้น อย่างชัดเจน หรือเกิดประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรเพิ่มขึ้น (Allocative efficiency)

อย่างไรก็ตาม งานวิจัยจำนวนหนึ่งพบว่าผลลัพธ์จากการควบคุม อปท. อาจมิได้สอดคล้องกับหลักประสิทธิภาพเสมอไป ตัวอย่างเช่น Holcombe and Williams (2009) ศึกษาประสบการณ์การควบคุมท้องถิ่นในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยศึกษา ท้องถิ่นที่มีประชากรตั้งแต่ 5 หมื่นคนขึ้นไป และใช้ข้อมูลระหว่าง ค.ศ.1990–2000 เพื่อวิเคราะห์ระดับรายจ่ายในแผนงานหลัก 7 ด้านของเมือง ผลการศึกษาพบว่า ไม่มีความสัมพันธ์ที่ชัดเจนระหว่างขนาดของเมืองกับการประหยัดรายจ่าย เนื่องจาก อปท. ส่วนใหญ่มีค่าใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะโดยเฉลี่ยที่ค่อนข้างคงที่ (Constant return to scale) ส่วนงานของ McKay (2004) ศึกษาการควบคุม อปท. จำนวน 5 แห่ง ในจังหวัดออนตาริโอ (Ontario) ประเทศแคนาดา โดยวิเคราะห์ ผ่านการประชุมกลุ่มย่อยร่วมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและสังเกตการณ์การทำงาน ของ อปท. McKay (2004) พบกับข้อจำกัดในการควบคุมอยู่หลายประการ ได้แก่ การลดลงในปริมาณการมีส่วนร่วมของประชาชน การจัดการ อปท. มีลักษณะรวมศูนย์ มากขึ้น ขาดการทำงานแบบปรึกษาหารือกับภาคประชาชนและส่งผลให้เกิดความไม่ชัดเจน ในวิสัยทัศน์หรือทิศทางการพัฒนาเมืองแห่งใหม่ที่เกิดขึ้นจากการควบคุม

นอกจากนี้ การสังเคราะห์ข้อมูลงานวิจัยเกี่ยวกับการควบคุมท้องถิ่น โดย Byrnes and Dollery (2002) ซึ่งรวบรวมผลการศึกษาเชิงประจักษ์ช่วงปลาย ทศวรรษ 1950s ถึงต้นทศวรรษ 2000s (Meta analysis) เกี่ยวกับขนาดและค่าใช้จ่าย

ในการบริหารของ อปท. ประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา Byrnes and Dollery (2002) พบกับคำตอบที่แตกต่างกัน กล่าวคือ งานวิจัยกลุ่มหนึ่งพบว่า เกิดการประหยัดจากค่าใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะ (Economy of scale) แต่งานอีกรุ่นพบว่า การควบรวม อปท. ไม่ทำให้เกิดการประหยัดจากขนาดในการจัดบริการสาธารณะ แต่อย่างไรก็ดี ส่วนงานวิจัยกลุ่มที่สามพบว่าไม่มีความสัมพันธ์กันอย่างเป็นระบบระหว่างขนาดของ อปท. กับขนาดของรายจ่ายในการจัดบริการสาธารณะ

บทสรุปเบื้องต้นจากการทบทวนวรรณกรรมบ่งชี้ว่า ข้อดีในเชิงประสิทธิภาพจากการควบรวมท้องถิ่นอาจสรุปไม่ได้ชัดเจนนัก (Inconclusive) แม้ว่าการศึกษาเชิงประจักษ์บางส่วนจะบ่งบอกถึงการปรับปรุงด้านประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรและการประหยัดจากขนาด แต่ทว่าในบางบริบทการควบรวมท้องถิ่นมิได้ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและยังสร้างภาระด้านการบริหารจัดการเพิ่มขึ้น และอาจทำให้เกิดข้อจำกัดในการเข้าถึงทางการเมืองของประชาชน การสรุปวิวัฒนาการเฉพาะข้อดีหรือประโยชน์ของการควบรวมท้องถิ่นจึงอาจเป็นเรื่องที่ดีเกินจริง ซึ่งสอดคล้องกับข้อสังเกตของ Chamchong (2017) และให้ข้อคิดเตือนใจว่า การควบรวมท้องถิ่นไม่ควรทำตามกระแสหรือทำเลียนแบบกัน (Isomorphism) โดยไม่คำนึงถึงบริบทแวดล้อมด้านการเมืองการบริหาร และความสำคัญของตัวแสดงที่เกี่ยวข้องในกระบวนการควบรวม อปท. ซึ่งจะเป็นเงื่อนไขต่อความสำเร็จ ดังกรอบวิเคราะห์ที่ผู้เขียนจักนำเสนอต่อไป

ประสบการณ์ของไทยในการควบรวมท้องถิ่น พร้อมบทวิเคราะห์ช่องว่างทางวิชาการ

ปัจจุบัน อปท. ของไทยได้รับการวิจารณ์อย่างมากมายมีจำนวนมากเกินไป โดยเฉพาะ อปท. ขนาดเล็กเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับพื้นที่การปกครอง จำนวนประชากรและจำนวน อปท. ในต่างประเทศ (ดูตาราง 3 และตาราง 4) การมี อปท. ขนาดเล็กจำนวนมากทำให้ขีดความสามารถในการดำเนินงานมีข้อจำกัด การบรรจุบุคลากรเกิดการกระจุกกระจาย และ อปท. ไม่สามารถสรรหาบุคลากรได้เพียงพอ นอกจากนี้ การมีท้องถิ่นขนาดเล็กอาจส่งผลให้ประสิทธิภาพในการจัดบริการลดลง เนื่องจากมีขนาดที่จำกัด หรือเกิดการไม่ประหยัดต่อขนาด (Scale diseconomy) และส่งผลให้ประเภทและ/หรือคุณภาพการจัดบริการสาธารณะลดลง (Department of Provincial Administration and Japan International Cooperation Agency, 2002; Thammasat University Research and Consultancy Institute, 2009; Krueathep et al., 2014, 2015)

ตาราง 3 ข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

ประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	จำนวน (แห่ง)
1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด	76
2. เทศบาล	2,471
2.1 เทศบาลนคร	31
2.2 เทศบาลเมือง	195
2.3 เทศบาลตำบล	2,245
3. องค์การบริหารส่วนตำบล	5,300
4. องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา)	2
รวมทั้งสิ้น	7,849

ที่มา: Department of Local Administration (2024)

ตาราง 4 เปรียบเทียบขนาดและจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยและต่างประเทศ

จำนวนประชากร (คน)	แคนาดา (ค.ศ.2001)	ญี่ปุ่น (ค.ศ.2000)	สวีเดน (ค.ศ.2003)	ไทย** (ค.ศ.2011)
0-999	2,998	-	-	10
1,000-9,999	1,786	1,557	73	6,597
10,000-49,999	308	1,220	175	1,110
50,000-99,999	51	224	30	42
100,000-499,999	33	206	9	13
500,000-999,999	6	11	1	-
1,000,000 ขึ้นไป	2	12	-	1
รวม	5,184	3,230	288	7,772

ที่มา: Shah and Shah (2006, p. 30)

ข้อมูลของประเทศไทยมาจาก Krueathep et al. (2014)

หากพิจารณาในแง่กฎหมายของไทย พบว่าได้เปิดให้มีการควบรวม อบต. ไว้ชัดเจนและมีมาตรการกึ่งบังคับเช่นกัน ดังเช่น พ.ร.บ. สถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการควบรวมระหว่างสภาตำบล อบต. หรือเทศบาลในเขตอำเภอเดียวกันเข้าด้วยกันไว้หลายกรณี อาทิ

(1) สภาตำบล หรือ อบต. ควบรวมกับ อบต. อื่นที่อยู่ติดกันในเขตอำเภอเดียวกัน ทั้งนี้ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในพื้นที่ (มาตรา 41 ทวิ)

(2) สภาตำบล หรือ อบต. สามารถควบรวมกับหน่วยบริหารราชการท้องถิ่นอื่น (เทศบาลหรือเมืองพัทยา) ที่มีอาณาเขตติดกันภายในอำเภอเดียวกันได้ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในพื้นที่ โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย (มาตรา 41 ตรี)

(3) กรณีที่ อบต. ที่มีจำนวนประชากรน้อยกว่าสองพันคน จะต้องควบรวมกับ อบต. หรือ อบต. อื่นที่มีเขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกัน แต่ถ้าหากมีสภาพพื้นที่ เฉพาะ อาทิ เป็นพื้นที่เกาะ หรือมีลักษณะทางภูมิศาสตร์เฉพาะที่ไม่ต่อเนื่องหรือไม่ใกล้เคียงกับ อบต. อื่น ก็ไม่จำเป็นต้องควบรวม (มาตรา 41 จัตวา)

(4) สภาตำบลหรือ อบต. สามารถแยกพื้นที่บางส่วนไปรวมกับ อบต. หรือ อบต. อื่น หรือรับพื้นที่บางส่วนของสภาตำบล อบต. หรือ อบต. อื่นที่อยู่ติดกันได้ โดยจัดทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย

ส่วนร่างประมวลกฎหมายองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ที่ยกร่างในปัจจุบัน ได้วางหลักการควบรวมท้องถิ่นไว้ในกรณีที่ อบต. หรือเทศบาลไม่อาจบริหารจัดการตนเองได้ ซึ่งได้แก่ อบต. ที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนต่ำกว่า 20 ล้านบาทและมีจำนวนประชากรต่ำกว่า 7,000 คน โดยกำหนดให้จัดทำแผนการควบรวมภายในเวลา 1 ปี เมื่อกฎหมายนี้มีผลบังคับใช้และจะให้ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลทันที หลักเกณฑ์ที่ร่างกฎหมายนี้กำหนดขึ้นปฏิเสธไม่ได้ว่า ได้รับอิทธิพลทางความคิดจากสภาพปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) และสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) ตั้งแต่หลังการรัฐประหารใน พ.ศ.2557 ที่มุ่งลดบทบาทของท้องถิ่นและชุมชน และให้ความสำคัญกับหลักประสิทธิภาพทางการบริหารตามแนวคิดการจัดการภาครัฐยุคใหม่ (New Public Management: NPM) เป็นอย่างมาก แต่อาจมองข้ามคุณค่าประชาธิปไตยชุมชน การมีส่วนร่วมของประชาชน และการเข้าถึงทางการเมืองตามแนวคิดการบริหารภาครัฐในความหมายใหม่ (New Public Administration: NPA) และเป็นข้อจำกัดสำคัญที่ผู้เขียนได้ตั้งข้อสังเกตไว้ในบทความนี้ ดังที่จะอภิปรายรายละเอียดในลำดับต่อไป

ในอดีตที่ผ่านมา การสนับสนุนของรัฐเพื่อให้ควบรวม อบต.ขนาดเล็กเกิดขึ้นราวเดือนสิงหาคม พ.ศ.2542 โดยกรมการปกครอง (ชื่อในขณะนั้น) ได้สำรวจประชาติของประชาชนเรื่องการควบรวม อบต. ที่มีจำนวนประชากรต่ำกว่า 2,000 คน

หากพบว่าต้องการควบคุม จะทำการสอบถามต่อเนื้อหาว่า ประสงค์จะรวมเข้ากับ อบต. แห่งใด ผลสำรวจประชามติของประชาชนใน อบต. ขนาดเล็กจำนวน 165 แห่ง พบว่ามี อบต. จำนวน 129 แห่ง หรือร้อยละ 78.2 ที่ประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่เห็นว่าการไม่ต้องการควบคุม ในขณะที่ประชาชนในพื้นที่ อบต. จำนวน 33 แห่ง หรือราวร้อยละ 20 ประสงค์ให้มีการควบคุม อบต.

ทั้งนี้ กระทรวงมหาดไทยในขณะนั้นมิได้เร่งรัดให้ควบคุมท้องถิ่นขนาดเล็กแต่อย่างใด เนื่องจากทางกระทรวงต้องการให้การควบคุมท้องถิ่นเป็นไปโดยความสมัครใจ และเห็นว่าเรื่องดังกล่าวจะต้องดำเนินการอย่างรอบคอบเพื่อมิให้กระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการปกครองตนเองตามหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 การควบคุม อบต. ในช่วงที่ผ่านมาจึงยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าใดนัก

ในประเด็นนี้ งานของ Department of Provincial Administration and Japan International Cooperation Agency (2002) อธิบายว่าเหตุผลที่ อบต. ส่วนใหญ่ไม่ต้องการควบรวมนั้นเนื่องจากไม่ต้องการสูญเสียผลประโยชน์ทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน ดังเช่น ผู้บริหารท้องถิ่นอาจไม่ต้องการควบรวมเนื่องจากเกรงว่าตำแหน่งคณะผู้บริหารและ/หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นจะลดจำนวนลงหลังการควบรวม ในขณะที่ประชาชนที่ไม่ต้องการให้มีการควบรวมเพราะเกรงว่า อาจได้รับบริการสาธารณะหรือการดูแลจากท้องถิ่นลดลง เพราะอยู่ห่างไกลจากที่ตั้งของ อบต. แห่งใหม่ที่ได้ควบรวม ส่วนกรณี อบต. ขนาดเล็กก็ไม่ประสงค์ที่จะควบรวมเพราะมองว่า อบต. แต่ละแห่งมีอัตลักษณ์ของตนเอง ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และส่วนใหญ่เห็นว่าองค์กรตนเองสามารถดูแลประชาชนได้ทั่วถึง⁶

อย่างไรก็ดี งานสำรวจความคิดเห็นของ Sanla and Lowatcharin (2020) จากประชาชนและบุคลากรท้องถิ่นในเรื่องการควบรวมท้องถิ่นในอำเภอขามสะแกแสง จังหวัดนครราชสีมา โดยมีกลุ่มตัวอย่างจาก อบต. 4 แห่ง ได้แก่ บุคลากรฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำจำนวน 32 คน และประชาชนในเขต อบต. 4 แห่ง 392 คน ลำดับแรกพบว่า ประชาชนที่สำรวจร้อยละ 57.1 ถึง 76.5 เห็นด้วยกับการควบรวมท้องถิ่นในตำบลเดียวกัน เพราะจะทำให้เกิดความเป็นเอกภาพในการพัฒนาตำบล สามารถติดต่อประสานงานกับท้องถิ่นได้ง่ายขึ้น และมีบริการสาธารณะที่ทัดเทียมกันระหว่างเทศบาลกับ อบต. ในเขตตำบล นอกจากนี้ ประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่า การควบรวมท้องถิ่นจะไม่ส่งผลกระทบต่อบริการต่าง ๆ ที่พวกเขาเคยได้รับ แต่กระนั้น พวกเขากังวลกับจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ลดลง ซึ่งอาจทำให้

⁶ สัมภาษณ์ พิพัฒน์ วรลลิตีดำรง (State Audit Office of the Kingdom of Thailand, 2017)

การเข้าถึงทางการเมืองมีข้อจำกัด และการติดต่อกับ อบท. อาจมีความยากลำบากเพิ่มขึ้น

ลำดับต่อมา บุคลากรท้องถิ่นที่สำรวจร้อยละ 50.0 ถึง 71.4 เห็นด้วยกับการควมรวม อบท. ในตำบลเดียวกัน เพราะจะทำให้มีบุคลากรและงบประมาณเพิ่มขึ้นในการดูแลแก้ไขปัญหาให้ประชาชนและเกิดการแข่งขันทางการเมืองที่เข้มข้นขึ้น ซึ่งจะทำให้การพัฒนาตำบลมีทิศทางที่ชัดเจน และจะทำให้การจัดการบริการสาธารณะต่าง ๆ มีศักยภาพสูงขึ้น เนื่องจากมีงบประมาณและบุคลากรทำงานเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะในงานด้านการศึกษา การสาธารณสุข การจัดการสิ่งแวดล้อม และการส่งเสริมอาชีพ

ทั้งนี้ คำอธิบายเชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองกล่าวไว้ว่า ผู้บริหาร อบท. ประชาชน และฝ่ายที่เกี่ยวข้องอาจไม่ต้องการสนับสนุนให้เกิดการควมรวมท้องถิ่น เพราะเหตุว่า (1) จะทำให้ฐานเสียงการเมืองในระดับท้องถิ่นเกิดการเปลี่ยนแปลง และอาจส่งผลให้ประชาชนในเขตเมืองมีบทบาททางการเมืองมากขึ้นเหนือกว่าประชาชนในเขตชนบท (2) หากการควมรวมท้องถิ่นทำให้กลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มเสียประโยชน์ เช่น ราคาที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างเปลี่ยนแปลงไป ต้องมีการจัดรูปที่ดินและผังเมืองใหม่ หรือกระทบต่อการประกอบอาชีพ ก็อาจไม่สนับสนุนการควมรวม อบท. ยิ่งกว่านั้น (3) ชุมชนที่มีอัตลักษณ์หรือมีภูมิหลังประวัติศาสตร์อันยาวนาน หรือมีสภาพทางกายภาพหรือลักษณะภูมิศาสตร์ที่ไม่เอื้อต่อการควมรวมเข้ากับ อบท. อื่นก็อาจไม่สนับสนุนให้เกิดการควมรวมท้องถิ่นเช่นกัน

นอกจากนี้ บรรยากาศการเมืองในระดับชาติก็อาจทำให้ อบท. ไม่ประสงค์การควมรวม โดยเฉพาะกรณีที่ อบท. เป็นฐานเสียงการเมืองให้กับกลุ่มการเมืองระดับชาติ การมี อบท. หลายแห่งย่อมทำให้นักการเมืองเข้าถึงประชาชนระดับฐานรากได้กว้างขวาง เพราะอาจมีห้วคະแนจำนวนมากขึ้น และช่วยให้เกิดความแน่นอนในผลการเลือกตั้งมากขึ้นตามมา ประเด็นต่อมา เมื่อพิจารณาในด้านการคลังท้องถิ่น การมี อบท. จำนวนมากทำให้รัฐบาลสามารถหาเงินอุดหนุนลงสู่ชุมชนได้กว้างขวาง และหากรัฐบาลมีนโยบายมุ่งลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังโดยการประกันรายได้ขั้นต่ำให้แก่ อบท. ขนาดเล็กที่มีรายได้ไม่เพียงพอจ่ายชั้นพื้นฐาน วิธีนี้จะทำให้ฝ่ายการเมืองระดับชาติสร้างอำนาจต่อรองทางการเมืองกับฝ่ายท้องถิ่นได้ดีขึ้น แต่ทว่าจะเป็นการสร้างอุปสรรคต่อการควมรวม อบท. ในระยะยาว เพราะจะทำให้ อบท. “ติดกับดักทางการคลัง (Fiscal trap: Flypaper effect)” เนื่องจากเกรงว่าการควมรวมเป็น อบท. แห่งใหม่จะทำให้สูญเสียสิทธิประโยชน์ดังกล่าวไป

ทั้งนี้ Patamasiriwat et al. (2018) ได้ศึกษาการประหยัดจากขนาดในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (Economy of scale) และวิเคราะห์ศักยภาพในการควมรวมท้องถิ่นขนาดเล็ก โดยมีข้อเสนอว่า กรณีของการควมรวมท้องถิ่นขนาดเล็กเข้าด้วยกัน ประมาณหนึ่งพันแห่ง คือ เทศบาลตำบลและ อบต. ในตำบลเดียวกัน หรือส่วนใหญ่ เป็นลักษณะ “ไขแดงและไขขาว” ซึ่งจะทำให้เกิดประโยชน์กับประชาชนอย่างชัดเจน และต้นทุนต่อหน่วยจะลดลงตามหลักการประหยัดจากขนาด ส่วนขนาดของ อบต. ที่เหมาะสมในด้านต้นทุนและประสิทธิภาพการดำเนินงานควรมีจำนวนประชากร ตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป

อย่างไรก็ดี Patamasiriwat et al. (2018) ตั้งข้อสังเกตว่า การควมรวมท้องถิ่นโดยสมัครใจมักเกิดขึ้นได้ยาก แต่ถ้าหากรัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อเป็นแรงจูงใจและรองรับค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้นในขั้นตอนควมรวม (Transition costs) ก็อาจมีแนวโน้มที่มาตรการดังกล่าวจะประสบความสำเร็จ แต่กรณีนั้น การวิจัยของ Patamasiriwat et al. (2018) พิจารณาเฉพาะมิติด้านรายจ่ายจากตัวเลขงบประมาณ และพิจารณาประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะของ อบต. โดยใช้ข้อมูลประเมินประสิทธิภาพขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Performance Assessment: LPA) เป็นหลัก ซึ่งอาจไม่สะท้อนประสิทธิภาพ คุณภาพ หรือปริมาณบริการสาธารณะของท้องถิ่นโดยตรง ข้อจำกัดเหล่านี้ทำให้เราจำเป็นต้องศึกษาวิจัยเชิงลึกโดยข้อมูลเชิงคุณภาพและพิจารณาประเด็นทางการเมืองและการบริหารประกอบกัน เพื่อให้ได้บทสรุปที่มีน้ำหนักมากขึ้น

กรณีศึกษาเทศบาลเมืองวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว

ใน พ.ศ.2553 เทศบาลตำบลและ อบต. วังน้ำเย็น อำเภอวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว ควมรวมกันสำเร็จ กลายเป็นเทศบาลเมืองวังน้ำเย็น ซึ่งเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นจากความสมัครใจของผู้ที่เกี่ยวข้อง มีการจัดการที่แยบยลเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนผ่านราบรื่นพอสมควร และส่งผลให้เทศบาลมีศักยภาพในการปฏิบัติงานเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน ปัจจุบัน เทศบาลเมืองวังน้ำเย็นมีผลงานโดดเด่นหลายด้าน ทั้งด้านการศึกษา การสาธารณสุข การดูแลโครงสร้างพื้นฐาน และคุณภาพชีวิตของประชาชน จนทำให้เทศบาลได้รับรางวัลจากคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า และอื่น ๆ อยู่บ่อยครั้ง

เดิมทีนั้น สุขาภิบาลวังน้ำเย็นจัดตั้งขึ้นมาตั้งแต่ พ.ศ.2523 จากนั้นจึงได้ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลใน พ.ศ. 2542 มีพื้นที่การปกครอง 5.5 ตารางกิโลเมตร ประชากร 9,957 คนในปี 2553 ความหนาแน่นของประชากรเท่ากับ 1,810 คน

ต่อ ตร.กม. ส่วน อบต.วังน้ำเย็น จัดตั้งใน พ.ศ.2538 มีพื้นที่การปกครอง 56 ตร.กม. รับผิดชอบ 13 หมู่บ้าน และมีประชากร 13,010 คนใน พ.ศ.2553 ความหนาแน่นของประชากรเท่ากับ 232 คน ต่อ ตร.กม. เมื่อครบวรมได้สำเร็จใน พ.ศ.2553 จึงจัดตั้งเป็นเทศบาลเมืองวังน้ำเย็น ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 7 กันยายน 2553 โดยมีพื้นที่การปกครอง 61.5 ตร.กม. และมีประชากร 22,967 คน

ขั้นตอนการครบวรมเริ่มมาจากข้อเรียกร้องของประชาชนเพื่อให้มีบริการสาธารณะและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของพื้นที่เทศบาลตำบลวังน้ำเย็น และ อบต.วังน้ำเย็นให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน คณะผู้บริหารของ อบต. ทั้ง 2 แห่งจึงหารือกันเรื่องการครบวรม และได้สอบถามความคิดเห็นของประชาชนตามประกาศของอำเภอวังน้ำเย็น การสำรวจพบว่า เสียงส่วนใหญ่เห็นด้วยกับเรื่องดังกล่าว จึงได้นำเรื่องเสนอต่อสภาเทศบาลตำบลวังน้ำเย็นและสภา อบต. วังน้ำเย็น และสภา ทั้ง 2 แห่งเห็นด้วย ผู้บริหารของ อบต. ทั้งสองจึงเสนอเรื่องตามกระบวนการที่กำหนดโดยกระทรวงมหาดไทย ซึ่งใช้เวลาพิจารณาราว 5-6 เดือน จนในที่สุด การครบวรมประสบผลสำเร็จในเดือนกันยายน 2553 และก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงประสิทธิภาพการจัดการ การพัฒนาด้านการลงทุนและการขยายขอบเขตบริการสาธารณะที่ดีขึ้นอย่างชัดเจน เช่น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การจัดการศึกษา หรือการส่งเสริมสุขภาพ

แต่กระนั้น ความน่าสนใจจากกรณีของเทศบาลเมืองวังน้ำเย็นที่ยังไม่มีการถอดบทเรียนเชิงลึกมากนักคือฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมีวิธีการเชิงยุทธศาสตร์เช่นใด จึงทำให้การครบวรมท้องถิ่น 2 แห่งประสบผลสำเร็จ เพราะกรณีที่ อบต. 2 แห่งในตำบลเดียวกันและมีคุณลักษณะเอื้อต่อการครบวรม หรือมีลักษณะ “ไข่แดงไข่ขาว” ซึ่งในประเทศไทยมีมากกว่า 900 แห่ง แต่ปรากฏการณ์ดังเช่นวังน้ำเย็นนี้กลับไม่เกิดขึ้นกับพื้นที่อื่น ส่วนเหตุผลเชิงประสิทธิภาพจากการครบวรมดังที่อธิบายในงานของ Promsorn and Lohwacharin (2019) จะช่วยให้รายจ่ายประจำลดลงและทำให้งบประมาณเพิ่มขึ้นนั้น อาจไม่เพียงพอที่จะทำความเข้าใจในเรื่องนี้ทั้งหมด เพราะหากเหตุผลดังกล่าวกระตุ้นให้เกิดการครบวรมท้องถิ่นได้จริง กรณีของตำบลอื่น ๆ ที่มีจำนวน อบต. 2 แห่งก็น่าที่จะมีการครบวรมกันมากกว่านี้ แต่ในความเป็นจริงมิได้เป็นเช่นนั้น ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอตั้งข้อสังเกตว่า การผลักดันให้เกิดการครบวรม อบต. อาจมีปัจจัยอื่นที่สำคัญและถูกมองข้ามไป และยังไม่มีการอธิบายเชิงวิชาการที่เป็นระบบมากนักในขณะนี้

กรณีศึกษาความพยายามควบรวมเทศบาลตำบลขามใหญ่ เทศบาลตำบลปทุม และ อบต.ไร่น้อย เป็นเทศบาลนครขามใหญ่ จังหวัดอุบลราชธานี

พื้นที่ อบท. ทั้ง 3 แห่ง ตั้งอยู่ในอำเภอเมืองอุบลราชธานี มีความประสงค์จะควบรวมกันเป็นท้องถิ่นขนาดใหญ่เพื่อให้มีศักยภาพในการจัดการปัญหาาร่วมกัน ได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเฉพาะการจัดการเมืองที่กำลังเติบโตและการจัดการปัญหาอุทกภัย เนื่องจากเทศบาลตำบลปทุมเป็นพื้นที่ต่ำ หากมีการบริหารจัดการน้ำร่วมกัน 3 พื้นที่จะมีประสิทธิภาพที่ดีขึ้น ทั้งนี้ ผู้บริหารและประชาชนในท้องถิ่นทั้ง 3 แห่งเห็นพ้องต้องกันว่าการควบรวมเข้าด้วยกันเป็นท้องถิ่นขนาดใหญ่ อาทิ เทศบาลนคร จะทำให้มีศักยภาพในการบริหารหรือการจัดบริการสาธารณะที่ดีกว่าเดิม ช่วยลดค่าใช้จ่ายการบริหารและค่าตอบแทนบุคลากร และส่งผลดีต่อการมีงบประมาณเพื่อการลงทุนพัฒนาที่สูงขึ้น แม้ว่าจะกระทบต่อฐานเสียงทางการเมืองและตำแหน่งในคณะผู้บริหาร สภาท้องถิ่น และตำแหน่งบริหารของฝ่ายประจำอยู่บ้างก็ตาม

ทั้งนี้ ใน พ.ศ.2563 ข้อมูลของ อบท. ทั้ง 3 แห่ง มีดังนี้ เทศบาลตำบลขามใหญ่ มีจำนวนประชากร 42,028 คน พื้นที่การปกครอง 58.00 ตารางกิโลเมตร (ตร.กม.) ทำให้มีความหนาแน่นของประชากร 724.62 คนต่อ ตร.กม. เทศบาลตำบลปทุม มีประชากร 10,564 คน มีขนาดพื้นที่ 10.50 ตร.กม. และมีความหนาแน่นของประชากร 1,006.10 คนต่อ ตร.กม. และ อบต.ไร่น้อย มีประชากร 24,445 คน ขนาดพื้นที่การปกครอง 50.00 ตร.กม. และมีความหนาแน่นของประชากร 488.90 คน/ตร.กม. หากควบรวมได้ตามแผนนั้นจะสามารถจัดตั้งเป็น “เทศบาลนครขามใหญ่” โดยจะมีประชากร 77,037 คน (ข้อมูลปี 2563) มีพื้นที่การปกครอง 118.50 ตร.กม. และมีความหนาแน่นของประชากร 650.10 คน/ตร.กม. ซึ่งจะทำให้กลายเป็นเทศบาลนครแห่งที่ 31 ของประเทศไทย และแห่งที่ 6 ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ⁷

ผลจากความพยายามของฝ่ายต่าง ๆ ในการควบรวม อบท. ทั้ง 3 แห่งดังกล่าว ทำให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยลงนามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ยุบเลิกเทศบาลตำบลปทุม รวมเข้ากับ อบต.ไร่น้อยกับเทศบาลตำบลขามใหญ่ อำเภอเมืองอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี และเปลี่ยนแปลงเขตและฐานะเป็นเทศบาลนครขามใหญ่ วันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2563 ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดใน พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ.2496 ในด้านจำนวนประชากร รายได้ที่เพียงพอ และความสมัครใจของประชาชนในพื้นที่

⁷ สรุปข้อมูลจาก Patamasirawat and Pumkaew (2021)

อย่างไรก็ดี หลังจากการประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการควบรวมนเป็นเทศบาลนครขามใหญ่ไม่นาน ปรากฏว่ามีกรคัดค้านจากประชาชนบางส่วนในพื้นที่ เนื่องจากเกรงว่าการเป็นเทศบาลขนาดใหญ่จะทำให้การดูแลประชาชนไม่ทั่วถึง การคัดค้านที่รุนแรงนี้ทำให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาทบทวนการรับรองสถานะของเทศบาลนครขามใหญ่ และเลื่อนการประกาศจัดตั้งเป็นเทศบาลนครออกไปอย่างไม่มีกำหนดจนถึงปัจจุบัน ประเด็นสำคัญที่ควรศึกษาในกรณีนี้คือสาเหตุของการคัดค้านและทำให้เกิดการชะลอเรื่องการควบรวมนท้องถิ่น และก่อนหน้าการจัดทำประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้น ฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมองข้ามหรือมิได้จัดการเรื่องสำคัญบางประการหรือไม่ จนทำให้เกิดการคัดค้านการเปลี่ยนผ่านในครั้งนี้

บทวิเคราะห์ช่องว่างทางวิชาการจากการควบรวมนท้องถิ่นในประเทศไทย

ดังที่ได้นำเสนอข้างต้นว่าการควบรวมนท้องถิ่นในประเทศไทยเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและได้รับความสนใจมาเป็นเวลานาน ซึ่งจะช่วยเพิ่มศักยภาพในการจัดบริการสาธารณะและการลงทุนพัฒนาเชิงพื้นที่ และมีส่วนช่วยลดค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการได้ก็ตาม แต่ทว่าปรากฏการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นไม่มากนัก (ปัจจุบันมีเพียงเทศบาลเมืองวังน้ำเย็นซึ่งเกิดจากความสมัครใจของทั้ง 2 ฝ่าย) และอาจมิได้เกิดขึ้นอย่างราบรื่นนัก (ดังกรณีการจัดตั้งเทศบาลนครขามใหญ่ที่ยังคงมีอุปสรรค) สถานการณ์เช่นนี้สะท้อนว่า เหตุผลในเชิงประสิทธิภาพของการจัดบริการสาธารณะและ/หรือการบริหารจัดการอาจมิใช่เหตุผลที่มีน้ำหนักเพียงด้านเดียว และถือเป็นช่องว่างทางวิชาการที่ควรหาคำอธิบายเพิ่มเติม

ผู้เขียนมีสมมติฐานว่า เหตุผลด้านการเมืองและการจัดการผลประโยชน์ทางการเมืองในระดับพื้นที่ให้สอดคล้องและลงตัวระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องน่าจะมีความสำคัญและมีน้ำหนักสูงในการตัดสินใจที่จะควบรวมน อย่งน้อยในบริบทการเมือง การปกครองท้องถิ่นไทย และควรมีการวิจัยเชิงลึกกว่า เป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้การควบรวมนในเทศบาลเมืองวังน้ำเย็นประสบผลสำเร็จ แต่เป็นปัจจัยที่ขาดหายไปในความพยายามควบรวมนเทศบาลนครขามใหญ่หรือไม้อย่างไร หากเป็นจริงตามข้อสมมติฐานนี้ การออกแบบเชิงนโยบายเพื่อส่งเสริมการควบรวมนท้องถิ่นในอนาคตควรต้องได้รับการทบทวน โดยเพิ่มพูนความสำคัญของปัจจัยด้านการเมือง การปกครองหรือบทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้มากขึ้นจากเดิมที่ให้พูนความสำคัญเพียงเฉพาะหลักเกณฑ์ด้านการจัดการงบประมาณ ขนาดของรายได้เกณฑ์จำนวนประชากร หรือมาตรการจูงใจผ่านเงินอุดหนุนเท่านั้น

ตัวอย่างเช่น การควบคุมท้องถิ่นย่อมส่งผลให้จำนวนตำแหน่งในคณะผู้บริหารท้องถิ่น และจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นลดน้อยลง และย่อมทำให้เสียโอกาสที่บุคคลเหล่านี้จะทำหน้าที่เป็นตัวแทนในการดูแลประชาชนและสูญเสียค่าตอบแทนที่พึงได้ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว (และอาจสูญเสียประโยชน์ทางการเมืองจากการขาดอำนาจการจัดสรรงบประมาณและ/หรืออำนาจในการอนุมัติ/อนุญาตต่าง ๆ) ส่วนบุคคลากรฝ่ายประจำอาจเสียโอกาสในตำแหน่งบริหารและค่าตอบแทนประจำตำแหน่งที่หายไป เนื่องจากการควบคุมท้องถิ่นทำให้จำนวนตำแหน่งเหล่านี้ลดน้อยลง ทำนองเดียวกัน ประชาชนในบางชุมชน ซึ่งแต่เดิมนั้นอาจได้รับงบประมาณเพื่อการพัฒนาในสัดส่วนที่สูง หากเกิดการควบคุมท้องถิ่นและส่งผลให้ต้องมีการจัดสรรงบประมาณใหม่ (Reallocation) อาจต้องมีการเกลี้ยงบประมาณไปยังพื้นที่อื่นที่มีความต้องการในการพัฒนาที่สูงกว่า คนกลุ่มนี้จึงเกรงว่าอาจทำให้เสียโอกาสที่จะได้รับงบประมาณลดลง และไม่ประสงค์ให้เกิดการควบคุมท้องถิ่นได้

การบริหารการควบคุมท้องถิ่นในมิติเศรษฐศาสตร์การเมืองจึงอาจเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ไม่ควรมองข้ามในการออกแบบนโยบาย และควรกำหนดวิธีจัดการความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างปัจจัยต่าง ๆ ไปคู่กัน หรือจะมีกลไกจัดการความสมดุลให้เกิดขึ้นอย่างไรระหว่าง “คุณประโยชน์หรือประสิทธิภาพทางการบริหารในระดับอปท. หรือในภาพรวมของพื้นที่” กับ “ความสูญเสียด้านสิทธิประโยชน์ในระดับปัจเจกบุคคล” ที่มีส่วนอยู่ในกระบวนการตัดสินใจ ทั้งนี้เนื่องจากช่วงที่ผ่านมา ผู้กำหนดนโยบายมักคำนึงเพียงมิติด้านประสิทธิภาพทางกายภาพ จำนวนประชากร และมิติการจัดการด้านงบประมาณเป็นสำคัญ อาทิ สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) กำหนดแนวทางให้ตำบลที่มี อปท. มากกว่า 1 แห่งและมีชื่อเรียกเดียวกัน ให้พิจารณาควบรวมเข้าด้วยกัน ส่วนสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) กำหนดหลักเกณฑ์ว่า อปท. ที่มีประชากรไม่ถึง 7,000 คน และมีรายได้ไม่เกิน 20 ล้านบาท ต้องควบรวมกับ อปท. อื่นที่มีเขตติดต่อกัน และให้หลักประกันด้านรายได้ที่ไม่ลดลง เพื่อมิให้การพัฒนาท้องถิ่นต้องสะดุด อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอนี้ในช่วงที่ผ่านมา ยังไม่มีมุมมองเกี่ยวกับมาตรการสนับสนุนหรือการลดผลกระทบในมิติการเมืองและการจัดสรรผลประโยชน์ให้เป็นส่วนหนึ่งในสมการการออกแบบเชิงนโยบายดังกล่าวแต่อย่างใด ข้อเท็จจริงเช่นนี้จึงอาจเป็นสาเหตุที่ทำให้การควบคุมท้องถิ่นในประเทศไทยไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร และควรได้รับการทบทวนต่อไป

อภิปรายผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

บทความนี้นำเสนอความหมายและฐานคิดของการควมรวมท้องถิ่น ข้อดี และข้อจำกัด ความสำคัญในการเป็นทางเลือกของการเพิ่มสมรรถนะของท้องถิ่น ในการบริหารจัดการพื้นที่ พร้อมนำเสนอประสบการณ์ต่างประเทศ และบทสรุป จากงานวิจัยเชิงประจักษ์เกี่ยวกับผลลัพธ์จากการควมรวมท้องถิ่นที่มีต่อประสิทธิภาพ บริการสาธารณะ การบริหารจัดการเมือง การลดค่าใช้จ่ายด้านการบริหาร การขยาย ฐานภาษีท้องถิ่น และผลกระทบต่อ การเข้าถึงและการมีส่วนร่วมทางการเมือง ของประชาชน ผู้เขียนพบว่างานวิจัยก่อนนี้ให้บทสรุปที่แตกต่างและอาจสวนทางกัน ข้อมูลนี้ทำให้ผู้กำหนดนโยบายพึงตระหนักว่า การออกแบบมาตรการควมรวมท้องถิ่น ต้องกระทำอย่างรอบคอบและควรพิจารณาปัจจัยที่เกี่ยวข้องให้รอบด้าน

ที่ผ่านมา Department of Provincial Administration & Japan International Cooperation Agency (2002) วิเคราะห์ว่าการควมรวม อบต. ของไทยตามนโยบาย ของกระทรวงมหาดไทยใน พ.ศ.2542-2544 ไม่ประสบความสำเร็จมากนัก เป็นเพราะ ผู้นำท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ อบต. ผู้นำชุมชน และประชาชน ต่างมีผลประโยชน์ร่วมกัน ในการรักษาสถานภาพของตนเอง มากกว่าการคำนึงถึงเหตุผลในด้านประสิทธิภาพ ของการจัดบริการสาธารณะ แต่อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาบริบทแวดล้อมทางด้าน เศรษฐกิจและการเมืองการปกครอง โจทย์เกี่ยวกับประสิทธิภาพและสมรรถนะ ในการดำเนินงานหรือการจัดบริการสาธารณะของ อบต. กำลังได้รับความสนใจ อย่างมาก หลายฝ่ายพยายามผลักดันการควมรวมท้องถิ่นให้เกิดขึ้นวงกว้าง แต่กระนั้น ผู้กำหนดนโยบายอาจไม่เข้าใจความสำคัญและบทบาทของตัวแสดง ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในเชิงลึก โดยเฉพาะประเด็นด้านการเมืองท้องถิ่นและการจัดสรร ผลประโยชน์ในพื้นที่ ซึ่งมีความสำคัญต่อการตัดสินใจของ อบต. ที่จะควมรวมกัน มากกว่าประเด็นประสิทธิภาพในทางเศรษฐศาสตร์เพียงลำพัง มุมมองที่จำกัดในช่วง ที่ผ่านมาจึงทำให้เกิดความไม่ครบถ้วนในการออกแบบนโยบาย และทำให้ไม่ประสบ ผลสำเร็จในการผลักดันนโยบายนี้ตามมา

นอกจากนี้ ผู้เขียนประมวลสถานการณ์และองค์ความรู้เบื้องต้นทั้งจาก ต่างประเทศและของไทย และศึกษาข้อมูลโดยสังเขปเกี่ยวกับกรณีการควมรวม ท้องถิ่นที่ประสบผลสำเร็จจากเทศบาลเมืองวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว และกรณี ความพยายามควมรวมที่ยังไม่ประสบผลสำเร็จจากเทศบาลนครสามใหญ่ จังหวัดอุบลราชธานี ผู้เขียนพบว่า ความรู้ความเข้าใจในมิติการเมืองและการจัดการ ด้านอำนาจของการควมรวมท้องถิ่นของไทยยังคงขาดหายไป และอาจส่งผลให้

การออกแบบนโยบายการควบคุมท้องถิ่นมองข้ามปัจจัยที่สำคัญเหล่านี้ จนทำให้การขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควรในช่วงที่ผ่านมา

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. ในอนาคตควรมีการศึกษาวิจัยเชิงลึกเพิ่มเติมเกี่ยวกับกรณีการควบคุมท้องถิ่นของไทยเพื่อนำไปสู่การออกแบบเชิงนโยบายจากข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์ (Evidence-base policy design) ทั้งจากกรณีตัวอย่างที่ประสบความสำเร็จและไม่สำเร็จ และจากกรณีตัวอย่างที่อยู่ในขั้นเตรียมการ ซึ่งในช่วงที่ผ่านมา ผู้กำหนดนโยบายคำนึงเฉพาะปัจจัยด้านประสิทธิภาพ หรือพิจารณาเฉพาะตัวเลขเป้าหมายจำนวนท้องถิ่นที่ต้องการในภาพรวมเท่านั้น จึงทำให้เกิดนโยบายที่ไม่จูงใจให้เกิดการควบคุมท้องถิ่นแต่อย่างใด เพราะไม่สอดคล้องกับบริบทด้านการเมือง การปกครองและการบริหารจัดการในมุมของคนท้องถิ่นเท่าที่ควร

2. การวิจัยเรื่องการควบคุมท้องถิ่นในอนาคต อาจเป็นการศึกษาเชิงทดลอง (Sandbox หรือ Experimental research) เพื่อขับเคลื่อนการควบคุมและถอดบทเรียนถึงขั้นตอนการดำเนินการ บทบาทของตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง และปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลว ในการวิจัยดังกล่าว ควรให้ความสำคัญกับมิติต่าง ๆ รอบด้าน ทั้งในด้านประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ประสิทธิภาพของการจัดสรรทรัพยากรภายในชุมชนท้องถิ่น ประสิทธิภาพหรือคุณภาพของบริการสาธารณะ การเข้าถึงและความครอบคลุม การจัดการการเมืองท้องถิ่นและการจัดการความสัมพันธ์กับกลไกการเมืองระดับชาติ และมิติการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งหมดนี้ก็เพื่อให้สามารถนำไปสู่การออกแบบนโยบายสาธารณะที่เหมาะสมเพื่อสนับสนุนการควบคุมท้องถิ่นที่มีความเป็นรูปธรรม และสามารถนำไปปฏิบัติได้จริงในการสร้างการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างสถาบันท้องถิ่น เพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อการดูแลประชาชนหรือการจัดบริการสาธารณะ และสนับสนุนต่อการพัฒนาท้องถิ่นให้เติบโตอย่างยั่งยืนในระยะยาว

กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนขอขอบคุณสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ (วช.) ที่ให้การสนับสนุนทุนในการศึกษาวิจัย ข้อมูลส่วนหนึ่งของบทความนี้มาจากการวิจัยเรื่อง “สมรรถนะและความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการเมืองและชุมชน” สัญญาเลขที่ N42A680404 และได้รับการรับรองจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์จากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เลขที่ใบรับรอง COA No. 119/68

และขอขอบคุณผู้ทรงคุณวุฒิของวารสารที่ให้คำแนะนำต่อการปรับปรุงคุณภาพและบทวิเคราะห์ของบทความนี้เป็นอย่างสูง

References

- Andrews, R. (2013). Local government amalgamation and financial sustainability: The case of England and Wales. *Public Finance and Management*, 13(2), 124–141. <https://doi.org/10.1177/152397211301300205>
- Buchanan, J. M. (1965). An economic theory of clubs. *Economica*, 32(125), 1–14. <https://doi.org/10.2307/2552442>
- Byrnes, J., & Dollery, B. (2002). Do economies of sales exist in Australian local government? A review of the research evidence. *Urban Policy and Research*, 20(4), 391–414. <https://doi.org/10.1080/081114022000032618>
- Chamchong, P. (2017). Hetphon khong kan khuap ruam ongkon pokkhong suanthongthin nai boribot sakon (in Thai). [Justifications for local government amalgamation in international context]. *Journal of Social Science Naresuan University*, 13(2), 161–185. Retrieved from <https://so04.tci-thaijo.org/index.php/jssnu/article/view/208725>
- Department of Local Administration. (2024, 31 October). *Khomun chamnuan ongkon pokkhong suanthongthin na wanthi na wanthi 31 Tulakhom 2568* (in Thai). [Figures of local government units in Thailand, As of October 31, 2024]. [Facebook Post]. Retrieved from <https://www.facebook.com/100068924421384/posts/-ประกาศข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองท้องถิ่น-ข้อมูล-ณ-วันที่-31-ตุลาคม-2567/884672133840259/>
- Department of Provincial Administration and Japan International Cooperation Agency. (2002). *Enhancing capabilities of Thai local governments*. Bangkok: Department of Provincial Administration and Japan International Cooperation Agency.
- Faulk, D., Schaal, P., & Taylor, C. D. (2013). How does local government amalgamation affect spending? *Evidence from Louisville, Kentucky*. *Public Finance and Management*, 13(2), 80–98. <https://doi.org/10.1177/152397211301300203>

- Holcombe, R., & Williams, D. W. (2009). Are there economies of scale in municipal government expenditures? *Public Finance and Management*, 9(3), 416–438. <https://doi.org/10.1177/152397210900900305>
- Ikawa, H. (2014). *Local government in Japan* [Unpublished document]. N.P.: n.p.
- Krueathep, W. (2007). *Khrueakhai: Nawattakam kan thamngan khong ongkon pokkhrong thongthin* (in Thai). [Networks: Local government innovations in Thailand]. Bangkok: Thailand Research Fund.
- Krueathep, W. (2011). Khwam thathai nai kan chattham ngoppraman lae kan chatha raidai khong thetsaban [Challenges in local government revenue administration and local budgeting]. In C. Suwanmala & W. Krueathep (Eds.), *Pra den thathai kan krachai amnat lae kan pokkhrong thongthin Thai* (in Thai). [Challenges to decentralization and local government in Thailand] (pp. 59–76). Bangkok: Center for Local Innovation and Governance.
- Krueathep, W., Chaicharoen, S., Jaikampan, K., Laovakul, D., Komut, W., Wattatham, S., ... Nutkong, C. (2020). *Kan phatthana rabop borihan chat kep raidai khong ongkon pokkhrong suanthongthin* (in Thai). [Enhancing Capabilities of Local Revenue Administration in Thailand] (Research report). Bangkok: Thailand Science, Research and Innovation.
- Krueathep, W., Riccucci, N. M., & Suwanmala, C. (2010). Why do agencies work together? The determinants of network formation in Thailand. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(1), 157–185.
- Krueathep, W., Suwanmala, C., Meechai, T., Komut, W., Wijitkosum, S., Ingchanin, A., ... Ditaudom, J. (2014). *Kan pramoenphon nayobai kan krachai amnat khong thai raya 15 pi* (in Thai). [Fifteen-year evaluation of Thai decentralization progress]. (Research report). Bangkok: Center for Local Innovations and Governance. Bangkok: Office of the Decentralization to the Local Government Organization Committee.
- Krueathep, W., Suwanmala, C., Meechai, T., Komut, W., Wijitkosum, S., Ingchanin, A., ... Ditaudom, J. (2015). *15 pi kan krachai amnat khong Thai* (in Thai). [Fifteen years of Thai decentralization] (Research report). Bangkok: Center for Local Innovations and Governance.

- Leland, S., & Thurmaier, K. (2014). Political and functional local government consolidation. The challenges for core public administration values and regional reform. *The American Review of Public Administration*, 44(4s), 29s–46s. <https://doi.org/10.1177/0275074014533003>
- Mabuchi, M. (2001). *Municipal amalgamation in Japan*. Washington, DC: World Bank.
- McKay, R. B. (2004). Reforming municipal services after amalgamation: The challenge of efficiency. *International Journal of Public Sector Management*, 17(1), 24–47. <https://doi.org/10.1108/09513550410526284>
- Meier, K. J., O’Toole, L. J., & Nicholson-Crotty, S. (2004). Multilevel governance and organizational performance: investigating the political-bureaucratic labyrinth. *Journal of Policy Analysis and Management*, 23(1), 31–47. <https://doi.org/10.1002/pam.10177>
- Milward, H. B., & Provan, K. G. (1998). Measuring network structure. *Public Administration*, 76(Summer), 387–407. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00106>
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal federalism*. New York: Harcourt, Brace and Jovanovich.
- Patamasiriwat, D., & Pumkaew, D. (2020, March 13). Kan khuap ruam thongthin doi samakchai (in Thai). [Local government amalgamation by volunteers]. *Matichon Online*. Retrieved from https://www.matichon.co.th/columnists/news_2046490
- Patamasiriwat, D., Suntipolawut, S., Ratchatapibulpob, P., Hengpattana, S., Plubpleung, T. Sripruekkiet, K., Pumkaew, D., ... Khiennok, P. (2018). *Kan prayat chak khanat nai ongkon pokkhrong suanthonghin lae kan wikhro sakkayaphap kan khuap ruam thongthin khanat lek* (in Thai). [Economy of scale in local governments: Analysis of small-scale local governments] (Research report). Bangkok: Thailand Science, Research and Innovation.

- Promsorn, B., & Lohwatcharin, G. (2019). Kan khuap ruam ongkon pokkhong suanthonghthin nai prathet Thai: Korani sueksa thetsaban mueang wang nam yen amphoe wang nam yen changwat sa kaeo (in Thai). [Local government amalgamation in Thailand: A case of Wangnamyen Municipality, Sakaew Province]. *Journal of Political Science and Public Administration*, 10(2), 127–154.
- Provan, K. G., & Milward, H. B. (1995). A preliminary theory of interorganizational network effectiveness: A comparative study of four community mental health systems. *Administrative Science Quarterly*, 40(1), 1–33. <https://doi.org/10.2307/2393698>
- Rodden, J., A. (2004). *Hamilton's paradox: The promise and peril of fiscal federalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sanla, P., & Lowatcharin, G. (2020). Khwam khithen khong prachachon lae bukhlakon thongthin nai rueang kan khuap ruam ongkon pokkhong suanthonghthin nai amphoe khamsakaesaeng changwat Nakhon Ratchasima (in Thai). [Citizens and Officials' Opinion on Amalgamation of Local Administrative Organizations in Kham Sakaesaeng District, Nakhon Ratchasima Province]. *Journal of Humanities and Social Sciences (HUSOKKU)*, 37(1), 112–137. Retrieved from <https://so01.tci-thaijo.org/index.php/HUSO/article/view/193667>
- Shah, A., & Shah, S. (2006). The new vision of local governance and the evolving role of local governments. In A. Shah (Ed.), *Local governance in developing countries* (pp. 1–46). Washington, DC: The World Bank.
- State Audit Office of the Kingdom of Thailand. (2017, January 6). *Patirup-khuap ruam 'opotho' khanat lek* (in Thai). [Reform, amalgamation of small-sized local government: Current debates of local communities in 2017]. Retrieved January, 20, 2024 from https://www.audit.go.th/sites/default/files/files/news/O101_1.pdf
- Swianiewicz, P. (Ed.). (2002). *Consolidation or fragmentation? The size of local governments in Central and Eastern Europe*. Budapest, Hungary: Local Government and Public Service Reform Initiatives, Open Society Institute.

- Tanchai, W., Kokpol, O., Issarachaiyos, S., Hongnakorn, V., Success, A., Kingpuang, P., ... Chayomchai, S. (2015). *Khosanoeng choeng nayobai nawattakam kan phatthana raidai khong ongkon pokkhrong suanthonghthin* (in Thai). [Policy recommendations for local revenue innovations]. Bangkok: King Prajadipok's Institute and Asia Foundation.
- Thammasat University Research and Consultancy Institute. (2009). *Rai-ngan phon kansueksa khwam kaona khong kan krachai amnat nai prathet Thai* (in Thai). [The study on the progress of Thailand's decentralization] (Research report). Bangkok: Ministry of Interior.
- Waranyoowattana, S., & Laovakul, D. (2007). *Krabuankan chattham ngoppraman lae sakkayaphap kan borihan ngoppraman khong ongkon pokkhrong suanthonghthin pracham pi-ngoppraman 2549* (in Thai). [Processes on local budget making and execution in fiscal year 2006]. Bangkok: The Prime Minister's Office.