

การลดความเหลื่อมล้ำ: วิเคราะห์เชิงบริบทการควมรวมองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น ของพื้นที่ทับซ้อนในจังหวัดนครสวรรค์*
REDUCING INEQUALITY: A CONTEXTUAL ANALYSIS FOR MERGER OF
OVERLAPPING AREAS OF LOCAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATION
IN NAKHON SAWAN PROVINCE

อัครเดช พรหมกัลป์, จำนงค์ อติวัฒนสิทธิ์, สุรพล สุยะพรหม
Akkaradecha Brahmakappa, Chamnong Adivadhanasit, Surapon Suyaprom
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
Mahachulalongkornrajavidyalaya University
Corresponding Author E-mail: akkaratv8668@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1. วิเคราะห์บริบทการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน 2. สังเคราะห์ตัวแบบในการลดความเหลื่อมล้ำกับการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน และ 3. พัฒนาเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำของพื้นที่ทับซ้อนในจังหวัดนครสวรรค์ เป็นการศึกษาแบบคุณภาพภาคสนาม มีการสัมภาษณ์ทางวิชาการ การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 40 คน และการสนทนากลุ่มเฉพาะโดยผู้เชี่ยวชาญ

ผลการวิจัยพบว่า 1. บริบทในการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อนมี 7 องค์ประกอบ คือ (1) ผู้บริหาร ผู้ปกครอง หรือนักการเมืองท้องถิ่น (2) การเงิน การคลังและการงบประมาณ (3) ความสัมพันธ์เชิงเครือข่าย (4) ปัจจัยสนับสนุนทางการเมือง (5) การสื่อสารทางการเมือง (6) อำนาจ ผลประโยชน์ และเศรษฐกิจ (7) ความเหลื่อมล้ำในพื้นที่ 2. ตัวแบบในการลดความเหลื่อมล้ำกับการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อนด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ตั้งอยู่บนกรอบความคิดใน 4 มิติ คือ (1) ปัจจัยกำหนด (2) จิตวิทยาทางการเมือง (3) การแลกเปลี่ยน (4) ความสำนึกเชิงเหตุผล และ 3. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำของพื้นที่ทับซ้อนในจังหวัดนครสวรรค์ คือ (1) การสนับสนุนงบประมาณเพื่อดำเนินการขับเคลื่อน (2) การส่งเสริมและผลักดันเพื่อเตรียมความพร้อม (3) การริเริ่มเพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจ และความร่วมมือ (4) การทบทวนประเด็นข้อขัดข้องเพื่อนำไปสู่การพัฒนา

คำสำคัญ: การลดความเหลื่อมล้ำ; การควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น; การทับซ้อนเชิงพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

Objectives of this research were to 1. Analyze contextual merger of overlapping area of local government organizations, 2. Synthesize a model for reducing inequality on the merger of overlapping area of local administrative organizations and 3. Develop and propose a policy suggestion to reduce inequality of local administrative organizations in Nakhon Sawan Province. The research methodology was qualitative on seminar, in-depth interviewing 40 key informants and focus group discussion by experts.

Findings of this research were as follows; 1. The merging context of overlapping areas of local administrative organization based on 7 factors as: 1) executives, governors or local politicians 2) finance and budget, 3) kinship of the people and politician, 4) political factors, 5) political communication for understanding, 6) power, benefit and economy, 7) inequality on the local. 2. Model for reducing inequality with local administrative organization merger of the overlapping area consisted of 3 aspects: economy, society and politics based on 4 factors: (1) determinant, (2) political psychology, (3) exchange (4) rational awareness and 3. The policy recommendation for disparity reducing of merger of overlapping areas of local administrative organization in Nakhon Sawan Province were to operate by 4 issues: 1) to support the budget to drive, 2) support and push for readiness preparation, 3) initiation to create knowledge, understanding and cooperation at the local level, 4) reviewing the obstacles for development.

Keywords: Inequality Reduction; the merger of Local Administrative Organizations; Overlapping areas of local Administrative Organizations

บทนำ

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ได้ดำเนินการอย่างจริงจังภายหลังกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งกำหนดกรอบกติกาการเมืองการปกครอง การบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐ ในเวลาต่อมารัฐบาลและสภานิติบัญญัติได้ร่วมกันตรากฎหมายอนุบัญญัติที่สำคัญคือ พระราชบัญญัติการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พร้อมกับจัดทำแผนการถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่น ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีบทบาทในการจัดบริการสาธารณะท้องถิ่นและดูแลทุกข์สุขของประชาชน

(วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ, 2557) โดยรับโอนภารกิจจากการบริหารราชการส่วนกลาง มีการจัดสรรงบประมาณด้วยการเพิ่มสัดส่วนของภาษีแบ่งและภาษีเสริม มีการจัดสรรเงินอุดหนุน และมีการถ่ายโอนบุคลากรบางส่วนจากราชการส่วนกลางไปอยู่ในสังกัด ซึ่งนับเป็นความเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ที่เกิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ.2542-2556 และส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตประชาชน (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ, 2557) รวมถึงเกิดบริการสาธารณะรูปแบบใหม่ในท้องถิ่นและนวัตกรรมทางการบริหารจัดการที่เกิดขึ้นโดยเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ภายใต้การกำกับดูแลของสภาท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในการลดความเหลื่อมล้ำในทางการเมืองนั้น ยุทธศาสตร์ชาติมุ่งที่จะปรับดุลอำนาจระหว่างประชาชนกับนักการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อสร้างประชาธิปไตยระดับฐานราก โดยสนับสนุนให้ประชาชนสามารถรวมกลุ่มและมีกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันเพื่อปรึกษาหารือกิจการที่เป็นประเด็นสาธารณะ สามารถกำหนดเป้าหมายการพัฒนาบนฐานการมีข้อมูลและการใช้เหตุผล และสร้างข้อตกลงร่วมกันที่สามารถผูกพันและตรวจสอบการทำงานของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐ และลดความขัดแย้งได้ อันจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยที่ระดับฐานราก และสร้างความสมานฉันท์ (ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ.2561-2580), 2561) ขณะเดียวกันยังเป็นการเสริมสร้างขีดความสามารถ ประสิทธิภาพ และธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ โดยคำนึงถึงความจำเป็นและความต้องการของคนทุกกลุ่ม ทุกวัย และทุกเพศสภาวะในท้องถิ่น

สำหรับแนวคิดในการควบรวมนหน่วยงานท้องถิ่นนั้นมิเกิดขึ้นทั่วโลกโดยมีเหตุผลสนับสนุนให้เกิดการควบรวมน คือ 1) การประหยัดจากขนาด (Economies of scale) เนื่องจากการบริหารจัดการองค์กรขนาดเล็กเกินไป (ในบริบทของท้องถิ่นกับจำนวนประชากร) จะเป็นต้นทุนค่าบริหารจัดการต่อหน่วยสูงมากเพราะการมีต้นทุนคงที่ (Fixed cost) 2) ในการจัดบริการสาธารณะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กมาก ส่วนใหญ่แล้วมักจะมีหรือเกิดขึ้นไม่ครบถ้วนและไม่สมบูรณ์ การทำกิจกรรม โครงการ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะในรูปแบบอื่นก็อาจจะทำได้ปีละน้อย ๆ เช่น ก่อสร้างถนนได้ปีละ 100 เมตรหรือ 200 เมตร หรือในบางครั้งติดประเด็นปัญหาเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีไม่เพียงพอที่จะดำเนินการหรือมารับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ

จากประเด็นปัญหาและสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นข้างต้น หากมองลึกลงไปในพื้นที่จังหวัดนครสวรรค์ ซึ่งมีพื้นที่ 9,597.677 ตารางกิโลเมตร มีประชากร 1,063,964 คน (กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2564) แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 15 อำเภอ 130 ตำบล 1,328 หมู่บ้าน มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 143 แห่ง ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง เทศบาลนคร 1 แห่ง เทศบาลเมือง 2 แห่ง เทศบาลตำบล 18 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล 121 แห่ง (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, 2561) และใน 143 แห่งข้างต้นยกเว้นองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีเทศบาลทั้งเทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาล

ตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีพื้นที่ทับซ้อนในตำบลเดียวกันตามลักษณะการแบ่งเขตพื้นที่ทางการปกครองของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ 1) การทับซ้อนและคาบเกี่ยวกันหลายตำบล โดยมีเทศบาลมีพื้นที่คาบเกี่ยวมากกว่า 2 ตำบลขึ้นไปจำนวน 7 แห่ง และ 2) การทับซ้อนในตำบลเดียวกันในลักษณะของไขว้ขาวและไขว้แดง โดยในตำบลนั้นมีทั้งเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลตั้งอยู่ ซึ่งการทับซ้อนและคาบเกี่ยวเชิงพื้นที่ใน 2 ลักษณะข้างต้น ได้นำมาซึ่งความเหลื่อมล้ำและความแตกต่างของประชาชนที่อยู่ในท้องที่หรือตำบลเดียวกัน มีวิถีชีวิต ขนบธรรมเนียม จารีต ประเพณี และวัฒนธรรมเดียวกันหรือคล้ายกัน แต่มีศักดิ์และสิทธิ์ในการเข้าถึงรัฐสวัสดิการที่แตกต่างกัน ด้วยเพราะรายได้หรืองบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ โดยภาพรวมเทศบาลจะได้รับการจัดสรรงบประมาณค่าเฉลี่ยในอัตรา 4,253 บาทต่อหัวต่อคน ขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลกลับได้รับการจัดสรรงบประมาณเพียง 3,241 บาทต่อหัวต่อคนเท่านั้น (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ, 2561)

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อวิเคราะห์บริบทการควมรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน
2. เพื่อสังเคราะห์ตัวแบบในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควมรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน
3. เพื่อพัฒนาเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำของพื้นที่ทับซ้อนในจังหวัดนครสวรรค์

วิธีดำเนินการวิจัย

เพื่อให้การวิจัยครั้งนี้มีประสิทธิภาพและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ผู้วิจัยได้กำหนดระเบียบวิธีวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยแบบคุณภาพภาคสนาม (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริง เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ สังเคราะห์ผลการวิจัยประกอบด้วย

- 1) การศึกษาวิเคราะห์ในเชิงเอกสาร (Documentary Research) ทำการทบทวนจากแนวคิด ทฤษฎี เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาวิเคราะห์ และสังเคราะห์กำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัยและหาองค์ประกอบในการควมรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทับซ้อนที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัย
- 2) การสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม (Non-participant Observation) เป็นการสังเกตที่ผู้วิจัยไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ทับซ้อนในแต่ได้คอยสังเกตและเฝ้าดูอยู่ห่าง ๆ ทั้งที่เป็นแบบผู้ถูกสังเกตรู้ตัวหรือไม่รู้ตัว และมีการสอบถามข้อมูลบางประเด็นเพื่อประกอบความชัดเจนของข้อมูล ข้อเท็จจริง หรือปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นใน

ชุมชนและท้องถิ่น ก่อนที่จะมีการจดจำและบันทึกประเด็น สารที่ได้ และรายละเอียดของสิ่งที่ต้องการสังเกตได้มาประกอบการวิเคราะห์และสังเคราะห์ผลการศึกษาวิจัย

3) การสัมมนาทางวิชาการในหัวข้อ “ความเป็นไปได้ในการรวบรวมองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทับซ้อน” เป็นการหาข้อสรุปในบริบทการรวบรวมองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน โดยผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับประเด็นในการรวบรวมองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน รวมถึงผู้มีส่วนได้เสียที่มาจากประชาชน ส่วนงานราชการ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และผู้สนใจ จำนวน 100 คน

4) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) เป็นการค้นหาข้อมูล ข้อเท็จจริงจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ที่ถูกเลือกแบบเฉพาะเจาะจง และเป็นผู้ทรงคุณวุฒิผู้เชี่ยวชาญ ผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงประชาชนและเยาวชน จำนวน 40 คน เพื่อให้ได้ข้อมูลข้อเท็จจริง และข้อค้นพบเชิงพื้นที่ เพื่อนำไปสู่การสังเคราะห์ตัวแบบในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการรวบรวมองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน

5) การสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group Discussion) เป็นการค้นหาข้อสรุปและข้อเสนอแนะจากการประชุมของผู้เชี่ยวชาญ (Experts) ในการพัฒนาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการรวบรวมองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อนในจังหวัดนครสวรรค์ และร่วมแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ เพื่อให้เกิดความสมบูรณ์อย่างรอบด้านและด้วยความละเอียดลึกซึ้ง จำนวน 8 คน

ผลการวิจัย

1. บริบทในการรวบรวมองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน

จากการสัมมนาทางวิชาการในหัวข้อ “ความเป็นไปได้ในการรวบรวมองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทับซ้อน” ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญ และผู้มีประสบการณ์ตรงต่างร่วมกันสะท้อนข้อมูล ข้อเท็จจริงให้เห็นถึงบริบทที่จะก่อให้เกิดการรวบรวมองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อนที่จะเกิดขึ้นได้นั้นจะต้องมีปัจจัยดังต่อไปนี้เป็นตัวกระตุ้น คือ

1) ปัจจัยด้านผู้บริหาร ผู้ปกครอง และนักการเมืองท้องถิ่น ที่มีความเกี่ยวข้องใน 4 มิติ คือ (1) ด้านการกำหนดนโยบาย (2) ด้านกิจการสภา (3) ด้านการเงิน การคลัง และงบประมาณ และ (4) ด้านการจัดบริการสาธารณะ ว่ามีความพร้อมที่จะรวบรวมกันได้มากน้อยแค่ไหน

2) ปัจจัยทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณ ซึ่งเป็นตัวบ่งชี้ที่ชัดเจนในเรื่องของความเหลื่อมล้ำทางการพัฒนา ทั้งนี้หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีความอ่อนแอหรือขาดความสามารถในการพึ่งพาตนเองในทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณ จนกลายเป็นภาระแก่รัฐบาลกลาง จนกลายเป็นประเด็นหรือปัจจัยสำคัญที่ต้องมีการรวบรวม

3) ปัจจัยทางความสัมพันธ์เชิงเครือญาติในพื้นที่ ทั้งที่เป็นเครือญาติในกลุ่มประชาชน รวมถึงความสัมพันธ์เชิงเครือญาติในกลุ่มผู้นำท้องถิ่น ผู้นำท้องถื่น รวมถึงนักรการเมืองในระดับจังหวัดหรือระดับชาติ

4) ปัจจัยทางการเมืองที่มาจากวิสัยทัศน์ของนักรการเมืองที่เป็นผู้นำท้องถิ่น ผู้นำท้องถื่นที่มีต่อการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะมองประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนหรือประโยชน์ในทางการเมืองของตนหรือกลุ่มตน

5) ปัจจัยด้านการสื่อสารทางการเมือง ที่จะต้องสร้างความเข้าใจให้กับประชาชนถึงอรรถประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกมิติว่าเมื่อเกิดการควบคุมกันแล้วจะเกิดการบริการสาธารณะแก่ประชาชนอย่างไร ทั้งการพัฒนาในเชิงโครงสร้างหรือระบบสาธารณสุขูปโภค การให้บริการทางการศึกษา การสาธารณสุข การสวัสดิการสังคม การอนามัยและสิ่งแวดล้อม และอื่น ๆ

6) ปัจจัยด้านอำนาจ ผลประโยชน์ และเศรษฐกิจในระดับพื้นที่ โดยเฉพาะในเรื่องของความเจริญของเขตชุมชนหรือเมือง การพัฒนาในเชิงโครงสร้าง ถนน ไฟฟ้า ประปา โทรคมนาคม การยกระดับเป็นศูนย์กลางในการค้าขาย การขยายตัวของภาคอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งจะทำให้ราคาที่ดินของประชาชนมีราคาที่สูงขึ้นตามมา

7) ปัจจัยด้านปัญหาความเหลื่อมล้ำทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในเชิงพื้นที่ ซึ่งเมื่อควบคุมกันแล้วจะความเหลื่อมล้ำในการจัดบริการสาธารณะหรือการสร้างประโยชน์ให้กับประชาชนได้มาตรฐานมากขึ้น รวมถึงยังมีอำนาจในการต่อรองหรือดึงดูงบประมาณในการสนับสนุนเพื่อการพัฒนาที่สูงขึ้นกว่าการอยู่ในลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก

2. ตัวแบบในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน

ผลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) จำนวน 40 คน สรุปวิเคราะห์ได้ว่า ตัวแบบในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อนใน 3 มิติ คือ ทางด้านเศรษฐกิจ (Economics Inequality) ด้านสังคม (Social Inequality) และด้านการเมือง (Politics Inequality) ใน 4 ประเด็นสำคัญ คือ ปัจจัยกำหนด (Deterministic) จิตวิทยา (Psychology) การแลกเปลี่ยน (Exchange) และความสำนึกเชิงเหตุผล (Consciously Rational) พบว่า

1) การลดความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจนั้น จะต้องมีการปรับรูปแบบหรือแนวทางในการบริหารจัดการ มีการปรับปรุงโครงสร้างผู้บริหาร สภาท้องถิ่นและบุคลากร สร้างความท้าทายให้กับผู้บริหารท้องถิ่น เปิดเวทีในการประชุมวิสัยทัศน์ของนักรการเมือง เพิ่มเหตุผลในการขอรับการจัดสรรงบประมาณที่มากขึ้น การลดช่องว่างทางเศรษฐกิจหรืองบประมาณ การปรับลดการบริการสาธารณะที่มีความทับซ้อนกัน การพัฒนาให้เกิดการลงทุนทางเศรษฐกิจ การ

ช่วยกันประหยัดงบประมาณในการบริหารจัดการ และดำเนินการควมรวมเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเข้มแข็งต้องมาดูแลและเติมเต็มการพัฒนา

2) การลดความเหลื่อมล้ำด้านสังคมจะต้องมีการยกระดับงานสวัสดิการสังคมให้มีคุณภาพสูงขึ้น ขยายขอบเขตการจัดการศึกษาในระดับที่สูงขึ้น ลดความเหลื่อมล้ำด้านสาธารณสุข มุ่งพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น สร้างระบบสาธารณสุขปึกแผ่นขั้นพื้นฐานที่ครบพร้อมสมบูรณ์ การพัฒนาพื้นที่ให้เกิดความเจริญต่อเนื่องกัน การสร้างความร่วมมือหรือการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่าง ๆ รวมถึงการสร้างความรักความผูกพันของคนในท้องถิ่น สร้างความเป็นที่พึ่งพิงและเป็นเครือญาติกัน เคารพในการตัดสินใจของประชาชน ทุกการตัดสินใจจะต้องมีความรอบคอบและรอบด้าน หมั่นสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม ทุกการพัฒนาจะต้องตอบโจทย์ความจำเป็นทางด้านกายภาพของพื้นที่และมีส่วนช่วยให้ประชาชนเจ้าของพื้นที่กินดีอยู่ดีขึ้นทั้งตำบล และจะต้องยกระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีขนาดใหญ่ขึ้นโดยมีพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วทั้งตำบล

3) การลดความเหลื่อมล้ำด้านการเมือง จะต้องมีการดำเนินการทุกระบวนการขั้นตอน ด้วยความโปร่งใส มีการสร้างการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน เคารพในการตัดสินใจของประชาชน พุดคุยกันด้วยเหตุด้วยผล พยายามที่จะลดปัญหาความขัดแย้งในทางการเมืองแบบสันติ พึงระลึกเสมอว่าทุกคนต่างก็เป็นคนบ้านเดียวกัน มีการเปิดเวทีประชาคมเพื่อให้เกิดการตัดสินใจต้องมีความรอบคอบและรอบด้าน และเป็นไปตามความต้องการของประชาชนเจ้าของพื้นที่ ขณะเดียวกันก็ต้องร่วมกันกระตุ้นเตือนให้นักการเมืองท้องถิ่นนึกถึงประโยชน์ส่วนรวมหรือของประชาชน เสียสละประโยชน์ส่วนตนเพื่อประโยชน์สุขของส่วนรวม กำหนดแนวนโยบายเพื่อที่จะสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับคนในพื้นที่ และการสร้างคุณภาพชีวิตที่ดี ที่ทัดเทียม หรือเท่าเทียมกัน

3. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำของพื้นที่ทับซ้อนในจังหวัดนครสวรรค์

จากการสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group Discussion) เพื่อพัฒนาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อนในจังหวัดนครสวรรค์ ที่จะนำไปสู่การประยุกต์ใช้หรือการขับเคลื่อนดำเนินการเพื่อให้เกิดรูปธรรม และนำมาซึ่งการลดทอนปัญหาความเหลื่อมล้ำที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนที่อาศัยอยู่ในตำบลเดียวกัน อำเภอเดียวกัน หรือจังหวัดเดียวกัน ให้เกิดความเสมอภาค เท่าเทียม และสามารถที่จะขับเคลื่อนพัฒนาท้องถิ่น ท้องที่ให้มีคุณภาพก้าวหน้า และก่อให้เกิดอรรถประโยชน์ใน 4 ประการสำคัญ คือ 1) เกิดการพัฒนาท้องถิ่นให้มีความน่าอยู่น่าอาศัย 2) เกิดการคุ้มครองรักษาความอุดมสมบูรณ์ทั้งในเรื่องทรัพยากรและทุนทางสังคมของท้องถิ่นไม่ให้เสื่อมสลาย 3) เกิดการฉีกพลังที่เข้มแข็งของประชาชนและกลุ่มภาคีเครือข่ายจากทุกภาค

ส่วน รวมถึงจากทุกกลุ่มผลประโยชน์ในพื้นที่ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น และ 4) เกิดการพัฒนาท้องถิ่นให้เกิดความเจริญรุ่งเรืองและกินดีอยู่ดี

กล่าวโดยสรุป ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่จะทำให้เกิดการลดความเหลื่อมล้ำจากการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อนที่จะเกิดเป็นความจริงขึ้นได้นั้น ส่วนงานทั้งในระดับนโยบาย ระดับปฏิบัติการ และในระดับพื้นที่ควรที่จะดำเนินการใน 4 ประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้

1) ด้านการสนับสนุนงบประมาณเพื่อ (1) ดำเนินการให้เกิดการควมรวม (2) เพื่อให้เกิดการปรับโครงสร้างองค์กร (3) เพื่อให้เกิดการบริการสาธารณะเชิงรุก (4) เพื่อให้เกิดการพัฒนา ระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเต็มพื้นที่ และ (5) เพื่อให้เกิดการยกระดับการพัฒนาคุณภาพชีวิต

2) ด้านการส่งเสริมและผลักดันเพื่อเตรียมความพร้อม (1) ในการพัฒนาศักยภาพบุคลากรเพื่อเข้าสู่โครงสร้างใหม่ (2) ในการสร้างความรัก ความสามัคคีในหมู่ผู้นำท้องถิ่น และประชาชน และ (3) ในการเปิดเวทีประชาคมเพื่อหาข้อสรุปและรับฟังความต้องการของประชาชน

3) ด้านการริเริ่มเพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจ และความร่วมมือ โดย (1) สร้างการรับรู้ในทุกระดับถึงเหตุผลและความจำเป็นในการควมรวม (2) สร้างความเข้าใจกับทุกกลุ่มที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (3) เสนอแนะโอกาสที่จะเกิดขึ้นจากการควมรวม (4) สร้างการมีส่วนร่วมในระดับพื้นที่ และ (5) สร้างเครือข่ายบนฐานของความเป็นพี่เป็นน้องและเป็นเครือญาติเดียวกัน

4) ด้านการทบทวนประเด็นข้อขัดข้องเพื่อนำไปสู่การพัฒนา (1) ทบทวนกรอบนโยบายของรัฐที่เกี่ยวกับการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) ทบทวนโครงสร้างที่ทับซ้อนหรือที่จะเกิดขึ้นใหม่เพื่อรองรับกับภารกิจ (3) ทบทวนการบริหารจัดการในรูปแบบแนวคิดเพื่อให้เป็นองค์การแนวราบมากขึ้น (4) ทบทวนระเบียบและขั้นตอนในการบริหารจัดการภาครัฐให้ทันต่อสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชน และ (5) ทบทวนโครงการพัฒนาจากภาครัฐให้สัมพันธ์และสอดคล้องกับวิถีแวดล้อมของชุมชน

อภิปรายผลการวิจัย

การศึกษาวิจัย “การลดความเหลื่อมล้ำ : วิเคราะห์เชิงบริบทการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของพื้นที่ทับซ้อนในจังหวัดนครสวรรค์” มีผลการวิจัยมีหลักการ แนวทาง และวิธีการที่สอดคล้องกับการศึกษาวิจัยของ Allers and Geertsema (2016) ที่พบว่า การควมรวมท้องถิ่นในหลายประเทศมักจะดำเนินควบคู่กับการปฏิรูปภาครัฐส่วนอื่น ๆ ที่มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นพร้อม ๆ กัน จึงเป็นการยากที่จะประเมินผลกระทบอันเกิดจากมาตรการควมรวม และการศึกษาวิจัยของ Hanes and Wikstrom (2008) ที่พบว่า ในประเทศสวีเดนนั้น มีการเปิดโอกาสให้ควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบสมัครใจและแบบบังคับ และ

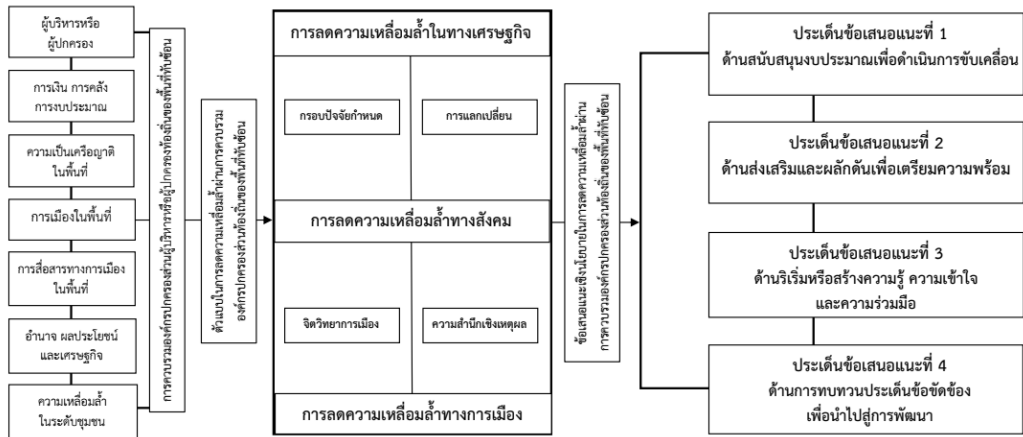
ผลการศึกษายังบ่งชี้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ควบรวมโดยสมัครใจมีผลการทำงานดีกว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกลุ่มที่ถูกควบรวมแบบบังคับ โดยชี้วัดจากอัตราการเจริญเติบโต ของประชากร และการศึกษาวิจัยของ Blume and Blume (2007) ที่พบว่า การควบรวมองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศเยอรมันมีมูลเหตุจูงใจมาจากปัจจัย 2 ประการ คือ 1) เกิดจาก กระแสโลกาภิวัตน์ที่ส่งผลให้รัฐบาลท้องถิ่นต้องปรับตัวเพื่อเข้าสู่ระบบของการแข่งขัน และ พิจารณาเห็นว่ามาตรการควบรวมเป็นช่องทางหนึ่งของการปรับองค์กรให้เข้มแข็งมีประสิทธิภาพ และการบริหารต้นทุนอย่างมีประสิทธิภาพ และ 2) วิฤตการณ์ทางการเงินขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นตระหนักถึงเวลาที่จะต้องมีการควบรวมเพื่อการประหยัดจาก ขนาดและเพื่อให้ต้นทุนค่าจัดบริการสาธารณะลดลงหรือมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น และสอดคล้อง กับการศึกษาวิจัยของ Reddy (2002) ที่พบว่า เมืองโตรอนโตเกิดการเปลี่ยนผ่านหรือการควบ รวมกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ทั้งในด้านโครงสร้าง ด้านการเมือง ด้าน การบริหาร เพื่อให้เมืองโตรอนโตสามารถที่จะลดต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายทางบริหารจัดการจำนวน 150 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ภายในเวลา 3 ปี ตามเป้าประสงค์ที่ได้ตั้งไว้

ขณะเดียวกันผลการศึกษาวิจัยยังมีความสอดคล้องกับการศึกษาวิจัยของ ดิเรก ปัทม สิริวัฒน์ และคณะ (2561) ที่พบว่า การควบรวมเกิดผลดีต่อการจัดสรรทรัพยากร ประหยัด คุณภาพบริการเพิ่มขึ้น และการควบรวมก็ควรเป็นไปโดยความสมัครใจ และมีการรณรงค์การ ประชาสัมพันธ์ การจัดทำประชาคมติจากประชาชนเจ้าของพื้นที่ ซึ่งเป็นการแสวงหาคำตอบที่มาจาก การศึกษาวิจัยของ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2558) ที่พบว่า ความเหลื่อมล้ำทางการคลังท้องถิ่นมี สาเหตุมาจากการกระจุกตัวทางเศรษฐกิจ ความแตกต่างของรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บ ความ แตกต่างของภาษีแบ่ง และวิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนที่ยังให้น้ำหนักของ “ความเสมอภาค” น้อย เกินไป มีอคติที่เอื้อคนเมือง (เทศบาล) มากกว่าคนชนบทที่อยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และสอดคล้องกับผลการศึกษาวิจัยของ ภูมิมินทร์ พรหมศร และ กฤษวรรธน์ โฉวชินทร์ (2562) ที่พบว่า การควบรวมของเทศบาลเมืองวังน้ำเย็น อำเภอวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว ประสบผลสำเร็จนั้น เนื่องจากชุมชนมีภูมิศาสตร์สังคม และวัฒนธรรมที่คล้ายคลึงกัน นักการเมืองท้องถิ่นมีภาวะผู้นำสูงและมีความเสียสละ ขณะที่ประชาชนในพื้นที่ก็มีการตื่นตัวสูง ในเรื่องข้างต้น

องค์ความรู้จากการวิจัย

ในการลดความเหลื่อมล้ำทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในพื้นที่ทับซ้อน ซึ่ง อยู่ในความดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ทั้งที่ตั้งอยู่ในตำบลเดียวกันหรือหลายตำบลตามลักษณะการแบ่งเขตพื้นที่ทางการ ปกครองของระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดอรรถประโยชน์ในเชิงพื้นที่ใน 4 ประการสำคัญ คือ 1) เกิดการพัฒนาให้ท้องถิ่นให้เกิดความน่าอยู่น่าอาศัย 2) เกิดการคุ้มครอง

รักษาความอุดมสมบูรณ์ของท้องถิ่นไม่ให้เสื่อมสลาย 3) เกิดการสร้างพลังมีเครือข่ายพัฒนาท้องถิ่นที่เข้มแข็ง และ 4) เกิดการพัฒนาท้องถิ่นให้เกิดความเจริญรุ่งเรืองและกินดีอยู่ดีนั้นสามารถสรุปเป็นแผนภาพ ดังนี้



ภาพที่ 1 องค์ความรู้จากการวิจัย

ข้อเสนอแนะ

ส่วนงานราชการทั้งในระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับนโยบาย ระดับปฏิบัติการ และในระดับพื้นที่ จะต้องร่วมกันผลักดันให้เกิดการควมรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน ซึ่งจะทำให้คนในชุมชนเดียวกัน ตำบลเดียวกัน เกิดความเสมอภาคและเท่าเทียมกันในเกือบทุกมิติ นั้น โดยควรดำเนินการใน 4 ประเด็นสำคัญ ดังนี้

1. สนับสนุนงบประมาณเพื่อดำเนินการขับเคลื่อนดำเนินการให้เกิดการควมรวม การปรับโครงสร้างองค์กร การปรับลดภารกิจที่ซ้ำซ้อน การบริการสาธารณะเชิงรุก การพัฒนาระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเต็มพื้นที่ และการยกระดับการพัฒนาคุณภาพชีวิต
2. ส่งเสริมและพัฒนาเพื่อเตรียมความพร้อมในการพัฒนาศักยภาพบุคลากรเพื่อเข้าสู่โครงสร้างใหม่ การสร้างความรัก ความสามัคคีในหมู่ผู้นำท้องที่ ท้องถิ่น และประชาชน การจัดเวทีประชาคมในทุกพื้นที่เพื่อหาข้อสรุปและการจัดเรียงลำดับความสำคัญเชิงปัญหาและรับฟังความต้องการของประชาชน
3. สร้างความรู้ ความเข้าใจ และความร่วมมือ เพื่อสร้างการรับรู้ในทุกมิติถึงเหตุผลและความจำเป็นในการควมรวมกับทุกภาคส่วนและทุกกลุ่มที่มีส่วนได้ส่วนเสีย บนฐานแห่งภูมิปัญญาท้องถิ่นและทุนทางสังคมในระดับพื้นที่ และสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการพัฒนาท้องถิ่นบนฐานของความเป็นพี่เป็นน้องและเป็นเครือญาติเดียวกัน

4. ทบทวนประเด็นข้อขัดข้องเพื่อนำไปสู่การพัฒนา ทั้งกรอบนโยบายของรัฐที่เกี่ยวกับการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โครงสร้างระบบการบริหารจัดการในรูปแบบแนวตั้ง ระเบียบและขั้นตอนในการบริหารจัดการภาครัฐ ทั้งนี้เพื่อให้ทันต่อสภาพปัญหาและความ ต้องการของประชาชนและสอดคล้องกับวิถีแวดล้อมของชุมชน

เอกสารอ้างอิง

- กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. (2561). *จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร แยกเป็น กรุงเทพมหานครและจังหวัดต่าง ๆ ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร*. กรุงเทพฯ: ประกาศสำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง.
- กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย. (2561). *ข้อมูลจำนวน อปท. แยกราย จังหวัด*. กรุงเทพฯ: กองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ. (2561). *การประหยัดจากขนาดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และวิเคราะห์ศักยภาพการควมรวมท้องถิ่นขนาดเล็ก* (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- _____. (2558). *การสังเคราะห์ความรู้การกระจายอำนาจและการคลังท้องถิ่น: การขยาย ฐานรายได้และมาตรการลดควมเหลื่อมล้ำ* (รายงานวิจัย). กรุงเทพฯ: วิทยาลัยการ ปกครองท้องถิ่นสถาบันพระปกเกล้า.
- _____. (2557). *การคลังท้องถิ่น การขยายฐานรายได้และควมเหลื่อมล้ำ* (รายงานการวิจัย สนับสนุนโดยมูลนิธิเอเชีย). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์พีเอลพิวง.
- ภูมิมินทร์ พรหมศร และกฤษฎวรรณ โล้วชรินทร์. (2562). การควมรวมองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นในประเทศไทย: กรณีศึกษา เทศบาลเมืองวังน้ำเย็น อำเภอวังน้ำเย็น จังหวัด สระแก้ว. *วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์*, 10(2), 127-154.
- ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ.2561-2580). (2561, 13 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 135 ตอนที่ 82 ก. หน้า 45-51.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. (2557). ประเมินผลการกระจายอำนาจของไทยระยะ 15 ปี: สังคมไทยได้อะไร ก้าวหน้าไปถึงไหน และจะเดินต่อไปกันอย่างไร?. *วารสารสถาบัน พระปกเกล้า*, 12(3), 82-122.
- Allers, M. A., & Geertsema, J. B. (2016). The effect of local government amalgamation on public spending, taxation, and service levels; evidence from 15 years of municipal consolidation. *Journal of Regional Science*, 56(4), 659-682.

- Blume, L. & Blume, T. (2007). The economic effects of local authority mergers: empirical evidence for German city regions. *The Annals of Regional Science*, 41(3), 689-713.
- Hanes, N., & Wikstrom, M. (2008). Amalgamation impact on local growth; are voluntary municipal amalgamation more efficient than compulsory amalgamations?”. *CJRS (Online)/ RCSR (en ligne)*, 33(1), 57-70.
- Reddy. (2002). The Greater Toronto area revisited: From metropolitan government to unicity. *International Journal of Public Sector Management*, 15(1), 69-86.