การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้มีขนาดที่เหมาะสม ในบริบทประเทศไทย*

AMALGAMATION OF LOCAL GOVERNMENT ORGANIZATION TO HAVE THE SUITABLE SIZE IN THAILAND CONTEXT

พงษ์มนัส ดีอด, วิยุทธ์ จำรัสพันธุ์
Pongmanut Deeod, Viyouth Chamruspanth
มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย
Mahamakut Buddhist University
Corresponding Author E-mail: viycha@kku.ac.th

บทคัดย่อ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือได้ว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการบริหาร เพราะมีความใกล้ชิดกับประชาชน ส่งผลให้ปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีขนาดที่เหมาะสมต่อการปกครอง ดังนั้นวิธีการที่จะทำให้ขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดที่เหมาะสมในปัจจุบัน คือ จะต้องมีการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กเพื่อให้มีขนาดที่เหมาะสมการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีองค์กรขนาดใหญ่ขึ้นกว่าเดิมทำให้เกิดประสิทธิภาพการบริหารทางการคลัง และให้เกิดความเป็นพลเมืองในวิถีระบอบประชาธิปไตยภายในท้องถิ่นมากขึ้นอีกด้วย โดยในปัจจุบันประเทศไทยได้มีการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ปี พ.ศ.2546 ถือได้ว่าเป็นปีที่กฎหมายให้อำนาจการควบรวมที่ใช้อยู่จนถึงปัจจุบัน จากปีดังกล่าวจนถึงปัจจุบันมีจำนวนเพียง 4 หน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้เกิดการควบรวมขึ้น เมื่อเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในประเทศไทย มีการควบรวมแล้วคิดเป็นร้อยละ 0.05 จากจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ซึ่งเห็นได้ว่าการควบรวมในประเทศไทยมีอัตราต่ำเมื่อเทียบกับต่างประเทศ ซึ่งอาจเกิดปัญหาขึ้นมาจากต้องผ่านความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีรายได้ที่มากพอส่งผลให้การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยยังไม่มีการเคลื่อนไหวเท่าที่ควร

คำสำคัญ: ควบรวม; องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น; ขนาดที่เหมาะสม

*Received April 2, 2022; Revised June 9, 2022; Accepted June 29, 2022

Abstract

Local administrative organizations are very important in giving administration to the people because they are close to the people. Therefore, the way that can optimize the local administrative organization size at the present is to amalgamate the local administrative organizations to optimize its size. The amalgamation of local administrative organizations to expand their sizes can improve financial management efficiency and create democratic citizenship in the local area. Currently, Thailand has amalgamated local administrative organizations since 2003 when the law had the power to amalgamate until now. Since then, there have been only 4 local administrative organizations established and amalgamated. This is around 0.05 compared to all local administrative organizations in Thailand which is a lower rate compared to overseas. This concern might cause by a delay in the Ministry of Interior's approval and the fact that the local administrative organizations do not have sufficient budgets. As a result, the amalgamation of local administrative organizations is not proceeded as it should.

Keywords: Amalgamation; Local Government Organization; Suitable Size

บทนำ

หน่วยงานหรือองค์กรที่มีหน้าที่และพันธกิจในการดูแล บริการประชาชนอย่างใกล้ชิด พร้อมทั้งจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนอันก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุงและรวดเร็ว คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรูปแบบและหลักการปกครอ แบบการกระจายอำนาจ (Decentralization) ที่ได้รับการถ่ายโอนอำนาจในการตัดสินใจและอำนาจการบริหารพื้นที่จากรัฐบาลส่วนกลางไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดบริการสาธารณะที่สามารถออกแบบตามภูมิศาสตร์ วัฒนธรรม ประเพณี (พงษ์มนัส ดีอด และณัฐพล เลิศศิริสกุลชัย, 2563) อีกทั้งรูปแบบการปกครองนี้ยังให้อำนาจการตัดสินใจแก่ประชาชนในการเลือกผู้นำในท้องถิ่นมาปกครองตนเอง ส่งผลให้ผู้นำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชน และการปกครองส่วนท้องถิ่นยังถือว่าเป็นการส่งเสริมการปกครองรูปแบบประชาธิปไตยให้กับประชาชน (Enikolopov & Zhuravskaya, 2007)

ขนาดพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือได้ว่าเป็นปัญหาที่สำคัญอย่างยิ่งสำหรับการปครองและการบริหาร เนื่องจากหากขนาดพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความไม่เหมาะสมอาจนำไปสู่ปัญหาต่าง ๆ เช่น การไม่ส่งเสริมรูปแบบการปกครองประชาธิปไตย เพราะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นถือได้ว่าเป็นหน่วยงานในการบริบาลและเรียนรู้ทางประชาธิปไตย

ให้แก่ประชาชน ดังนี้การออกแบบเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดไม่เหมาะสม เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดที่ใหญ่เกินไป ส่งผลให้การมีส่วนร่วมทางการเมืองและการเป็นตัวแทนที่เกิดจากความต้องการของประชาชนจากในท้องที่ถิ่นไม่เป็นไปตามความต้องการองประชน (Warren, 2011) และหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรูปแบบขนาดเล็ก ส่งผลให้ความใกล้ชิดระหว่างผู้บริหารและประชาชนการตัดสินใจระหว่างผู้บริหารและประชาชน อาจนำไปสู่สภาวะการตัดสินใจทางด้านนโยบายการบริหารที่ลำบากอีกด้วย (Chandler, 2010)

เมื่อย้อนถึงกระแสความคิดของการกระจายอำนาจ ประเทศไทยถือได้ว่าเริ่มมีพัฒนาการอย่างชัดเจนพร้อมกับการปฏิรูปการเมืองภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 และมีขบวนการปฏิรูปการเมือง จนทำให้เกิดพัฒนาทางการเมืองการปกครองของสังคมไทยตลอดมาส่งผลให้เกิดการผลักดันและการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (วุฒิสาร ตันไชย, 2557) ที่ได้มีการระบุให้มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นถือได้ว่าทำให้เกิดเป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามมาตรา 78 ที่กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง จนกระทั่งทำให้เกิดพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่ถือได้ว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญสำหรับเป็นรูปธรรมการกระจายให้กับการปกครองตนเองเพื่อการบริหารรัฐกิจที่ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนเพื่อทำการปกครองด้วยตนเองภายในท้องถิ่นของตน

อย่างไรก็ตามแม้ว่าประเทศไทยจะมีรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่มีพัฒนาการมาอย่างยาวนาน แต่ด้วยพัฒนาการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยในเรื่องขนาดเขตพื้นที่ ถูกกำหนดแบ่งเขตพื้นที่มาจากรัฐบาลส่วนกลาง จึงนำมาสู่แนวความคิดที่ว่าจะมีวิธีการใดที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดที่เหมาะสมต่อการบริหารและการปกครอง หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดที่เหมาะสม ย่อมส่งผลให้เกิดการประหยัดงบประมาณในการบริหาร ส่งเสริมความเป็นอยู่ของประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและยังทำให้หน่วยงานมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการทรัพยากร

ทฤษฎีขนาดที่เหมาะสมต่อการปกครององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใดจะถือได้ว่ามีความเหมาะสมต่อการบริหารและการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนนั้น ได้มีนักคิดทางปรัชญาการเมืองแบ่งกระแสความคิดออกเป็น 2 ฝ่ายโดย

ฝ่ายที่หนึ่งเห็นว่า การปกครองที่มีขนาดใหญ่ถือได้ว่าเป็นการปกครองที่มีคุณธรรมและมีประสิทธิภาพ อันเนื่องมาจากเกิดหากมีรูปแบบการปกครองที่มีขนาดเล็กเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อนักการเมืองได้ง่าย โดยการทำให้นักการเมืองมีคุณธรรมและการบริหารที่มีประสิทธิภาพ โดยเป็นการเพิ่มอำนาจการตัดสินใจให้แก่ประชาชน เพิ่มความรับผิดชอบทางการเมืองให้แก่

นักการเมือง (Lassen & Serritzlew, 2011) อีกทั้งการทำให้รูปแบบการปกครองที่มีขนาดใหญ่ย่อมส่งผลเกิดการแข่งขันทางการเมืองและให้นักการเมืองมีความเป็นมืออาชีพเพิ่มมากขึ้น พร้อมทั้งนี้หน่วยงานที่มีขนาดใหญ่ ย่อมมีระบบสารสนเทศที่จะให้บริการสาธารณะได้หลากหลายมากขึ้น พร้อมทั้งมีความไม่เกรงกลัวต่ออิทธิพลของธุรกิจในท้องถิ่น มีการตรวจสอบการทำงานจากภาคประชาชนในการบริหารมากยิ่งขึ้น และส่งผลให้เกิดทำให้มีกลุ่มชุมชนองค์กรผลประโยชน์ พรรคการเมืองมากขึ้นตามตัวไปด้วย (Lewis, 2011)

อย่างไรก็ตามความเห็นของอีกฝ่ายหนึ่ง มีโต้แย้งที่เห็นว่าการปกครองขนาดท้องถิ่นควรให้มีขนาดเล็ก เนื่องจากเป็นการส่งเสริมสร้างศักยภาพทำให้ประชาชนได้รับสวัสดิการที่มีคุณภาพเพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถให้บริการสาธารณะโดยสามารถปรับให้เข้ากับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดีขึ้น (Tiebout, 1960) และส่งผลให้ประชาชนสามารถเคลื่อนย้ายไปท้องถิ่นที่มีการบริหารหรือการจัดสวัสดิการที่เหมาะสมกับภาษีของตนที่ได้จ่ายภาษีท้องถิ่นไป (Andrews & Boyne, 2009)

ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าสัดส่วนของพื้นที่ในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีขนาดที่เหมาะสมเพื่อบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ และตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างมีคุณภาพ เนื่องหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหากมีขนาดใหญ่ อาจส่งผลให้การตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและบริการสาธารณะของประชาชนที่ไม่สามารถดูแลได้อย่างทั่วถึงและไม่มีประสิทธิภาพ เกิดความไม่เท่าเทียมในการให้บริการแก่ประชาชน (Nielsen, 2003) แต่หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดเล็ก อาจส่งผลในด้านงบประมาณที่ดำเนินการในการดูแลสวัสดิการให้แก่ประชาชนมากขึ้นตามตัวไปด้วย จึงนำมาสู่การวิเคราะห์ประกอบของขนาดที่เหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพและการดำเนินงานทางภาครัฐในสูงขึ้น

การมีขนาดที่เหมาะสมต่อการบริหารและการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Boyne, 1995; Drew et al., 2014). สามารถพิจารณาได้จาก

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพสามารถที่จะตอบสนองความต้องการประชาชนได้อย่างถั่วถึงตามภาระกิจ เนื่องจากการพยายามที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดที่เหมาะสมนั้น โดยทั่วไปจะต้องพิจารณาจากภาระกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเนื่องจากในแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของแต่ละประเทศจะมีหน้าที่ในการตอบสนองความต้องการของประชาชนที่แตกต่างกันออกไป เช่น รัฐบาลท้องถิ่นของออสเตรเลียมีหน้าที่รับผิดชอบเฉพาะถนนและขยะ ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยและรัฐบาลท้องถิ่นกลุ่มประเทศนอร์ดิก ให้บริการที่หลากหลายตั้งแต่ขยะไปจนถึงการให้บริการสวัสดิการของประชาชนที่ครอบคลุมทุกด้าน

2. ความคุ้มค่าในเชิงเศรษฐศาสตร์ ในการคิดความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์นั้นจะเน้นการศึกษาไปที่ประชาชนในท้องถิ่นได้รับผลประโยชน์จากการประเมินผลกระทบความคุ้มค่าที่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ลงทุนไปหรือไม่ ซึ่งไม่ใช่การพิจารณาจากขนาดของโรงเรียนแต่ละแห่ง ศูนย์ดูแลเด็กแต่ละแห่ง บ้านพักสำหรับผู้สูงอายุและอื่น ๆ เนื่องจากสถานที่ต่าง ๆ อาจมีความแตกต่างกับไปตามบริบทของพื้นที่ กล่าวอีกในหนึ่งคือประชาชนในท้องที่สามารถเข้ารับบริการได้อย่างเสมอภาคและเท่าเทียมในพื้นที่

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถึงเรื่องขนาดที่เหมาะสมต่อการปกครององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วย 2 ประการคือ 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพสามารถที่จะตอบสนองความต้องการประชาชนได้อย่างถั่วถึง 2) ความคุ้มค่าในเชิงเศรษฐศาสตร์ ถึงจะก่อให้เกิดการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ ในอีกมุมหนึ่งเมื่อพิจารณาในบริบทของประเทศไทยในเรื่อง ขนาดที่เหมาะสมของการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นการส่งผลให้เกิดการบริหารและการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพนั้น จะเห็นได้ว่ามีรูปแบบการสร้างสังคมของคนไทยนั้น ตามประวัติศาสตร์เป็นการรวมกลุ่มตามความเชื่อ หรือชาติพันธุ์เพื่อให้เกิดการปกครอง (ไพฑูรย์ มีกุศล, 2560) ส่งผลให้กำหนดเขตพื้นที่การปกครองท้องถิ่นยังมีขนาดเล็ก หรือขนาดใหญ่ที่แตกต่างกันออกไป ส่งผลในบางพื้นมีขนาดยังไม่เหมาะสมต่อการบริหารให้มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรพร้อมทั้งส่งผลให้การบริหารจัดการของท้องถิ่นไม่มีประสิทธิภาพในการดูแลประชาชน ดังนี้แนวโน้มในปัจจุบันจึงเกิดแนวคิดในกรณีให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ขนาดเล็ก ควรที่จะมีการควบรวมพื้นที่ใกล้เคียงกันเข้ามาเป็นอาณาเขตเดียวกันเพื่อให้มีขนาดที่เหมาะสมต่อการปกครอง และสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทฤษฎีการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเด็นการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นในประเทศระบอบประชาธิปไตยหลายประเทศมีหลักการ การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นปกครองและบริหารทรัพยากร เพื่อให้เกิดการหนุนเวียนและความยังยืนทางเศรษฐกิจมากขึ้น พร้อมกันนี้ในปัจจุบันรัฐบาลกลางหลายประเทศได้เริ่มมีนโยบายและดำเนินการปฏิรูปการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้มีขนาดที่เหมาะสมต่อการปกครองอีกทั้งเป็นการส่งเสริมการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นให้แก่คนในท้องที่เพื่อให้สามารถดูแลประชาชนได้อย่างทั่วถึงพร้อมทั้งสามารถจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Mabuchi, 2001) โดยการควบรวม ตามพจนานุกรมของการบริหารรัฐกิจ (Public Administration Dictionary ปี ค.ศ. 1995) หมายถึง เป็นกระบวนการของการรวมหน่วยงานมากกว่าแห่งเข้าเพื่อให้เกิดองค์กรใหม่เกิดขึ้นในทำนองเดียวกันนี้ การที่จะควบรวมหน่วยงานได้นั้นจะต้องขึ้นกับกฎหมายที่ใช้บังคับ กระบวนการของความเป็นไปได้อาจจะมีรูปแบบทั้งสมัครใจและบังคับ (Fox & Meyer, 1995) ทั้งนี้การศึกษาพลวัตของการปฏิรูปการควบรวมจะทำให้สามารถเข้าใจและสร้างการรับรู้ถึงหลักการของการควบรวมได้

กระบวนทัศน์ของการปฏิรูปการควบรวม

การควบรวม (Amalgamation) เป็นการรวมตัวกันของเทศบาลขนาดเล็กจำนวนหนึ่งหรือเป็นการผนวกโดยชุมชนหมู่บ้านที่มีขนาดใกล้เคียงกัน (Mabuchi, 2001) แต่อย่างไรก็ตามแม้จะมีการถกเถียงกันอย่างต่อเนื่องเกี่ยวกับประสิทธิภาพและความเป็นประชาธิปไตยในพื้นที่หลังจากที่ได้มีการควบรวมแล้วนั้นอาจจะต้องศึกษาถึงภูมิหลังการควบรวม โดยในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือได้ว่าเป็นส่วนสำคัญในการสร้างรัฐสวัสดิการ บริการสารธารณะให้แก่สังคมพร้อมทั้งเสริมสร้างประชาธิปไตยให้แก่คนในท้องถิ่น

แนวคิดการปฏิรูปโครงสร้างขนาดใหญ่ของรัฐบาลท้องถิ่นได้ถูกนำมาใช้ในครั้งแรก กลุ่มสแกนดิเนเวียตลอดช่วงทศวรรษ 1950 -1970 การปฏิรูปของนอร์เวย์ค่อนข้างเป็นไปด้วยความเรียบร้อย โดยเทศบาล 744 แห่งในปี 1957 ได้ลดเหลือ 444 แห่งในปี 1972 เดนมาร์กมีเขตเทศบาลอีก 1,335 แห่งในปี 1965 เป็น 278 แห่ง สวีเดนดำเนินการปฏิรูปหลายครั้งซึ่งได้รับการอธิบายว่าเป็น การปฏิรูปรวบรวมดินแดนที่กว้างขวางที่สุดในประวัติศาสตร์ของระบอบประชาธิปไตย (Nielsen, 2003) ตั้งแต่ 1974 จนถึง 1974 ในช่วงระยะเวลากว่า 20 ปี จำนวนเทศบาลลดลงจาก 2,498 เป็น 278 แห่ง ทั้งนี้การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเชื่อและได้รับการวางแผนจากส่วนกลางโดยการหาเหตุผลบางประการเพื่อเข้าข้างต้นเองให้สามารถที่จะรวมอำนาจไว้ที่รัฐบาลกลางได้ (Humes, 1991) ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นกระแสความคิดลูกแรกของการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลังจากช่วงครึ่งหลังของทศวรรษ 1970 การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างที่จะไม่มีการควบรวมอำนาจ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าเป็นยุคของการปฏิรูปโครงสร้างขนาดใหญ่ได้สิ้นสุดลงแล้ว อันเนื่องมาจากในช่วงทศวรรษ 1980 ได้มีการนำแนวคิดขั้นตอนต่าง ๆ ในการกระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่ระดับตำบล อีกทั้งมีกระแสความคิดที่พยายามไปใช้เขตเทศบาลให้มีขนาดเล็กลงและส่งผลให้มีเทศบาลมีจำนวนมากขึ้น เช่นในปี 1977 รัฐบาลสวีเดนในขณะสนับสนุนให้มีการแยกตัวออกจากเทศบาล เป็นผลให้จำนวนเทศบาลในสวีเดนเพิ่มขึ้นจาก 277 เป็น 290 (Brink, 2004) ถือได้ว่าเป็นกระแสความคิดลูกที่สองของการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ตามในช่วงประมาณปี 1990 จนถึงปัจจุบัน กระแสความคิดได้มีพลิกผันอีกครั้งในการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคลื่นความคิดลูกที่สามของการควบรวมกิจการได้แผ่ขยายไปทั่วโลกอีกครั้งโดย ให้มีการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กเข้ากับองค์การปกครองปกครองส่วนท้องถิ่นใกล้เคียง ให้มีขนาดที่เหมาะสม และเกิดจากความสมัครใจของชุมชนท้องถิ่นที่ควบรวมระหว่างกัน (Kaiser, 2015) เช่น ประเทศเดนมาร์กดำเนินการปฏิรูปครั้งใหญ่ในปี 2007 โดยลดโครงสร้างรัฐบาลท้องถิ่นลงเหลือ 98 เขตเทศบาล ประเทศฟินแลนด์ตั้งแต่ปี 1990 จนถึงปัจจุบัน ได้มีเปลี่ยนขนาดของเทศบาลจาก 460 แห่ง มาเป็น 311 แห่งในปัจจุบัน ซึ่งจะเห็นได้ว่ากระแสความคิดในปัจจุบันของการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เพื่อให้มีองค์กรขนาดใหญ่ขึ้น ให้เกิดประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ ประสิทธิภาพการบริหารจัดการ และส่งผลให้เกิดประชาธิปไตยที่มากขึ้นไปอีกด้วย

คุณค่าของการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คุณค่าในการปกครองตนเอง โดยการควบรวมเพื่อให้มีขนาดที่เหมาะสมเป็นการรวมตัวพลเมืองที่แสดงพลังในการรวมพื้นที่และเป็นการส่งเสริมการเมือง สร้างประชาธิปไตยภายในท้องถิ่น ซึ่งจะเห็นได้ว่าการมีขนาดของพื้นที่เหมาะสมต่อการปกครองจะต้องเกิดการสมัครใจของพื้นที่ต้องการจะควบรวม (Vetter & Kersting, 2003)

คุณค่าการตัดสินใจด้วยตนเอง การกำหนดขอบเขตหรือขนาดพื้นที่ของตนเองในท้องถิ่นถือได้ว่าเป็นการกระทำตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าเกิดจากความต้องการของประชาชนในพื้นที่มีเจตจำนงร่วมกัน อันแสดงถึงความชอบธรรมในระบอบประชาธิปไตย และเคารพในการตัดสินใจของตนเองอย่างแท้จริงได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญที่เข้มแข็ง นอกจากนี้ กฎเกณฑ์เชิงบรรทัดฐานของข้อโต้แย้งนี้มาจากข้อเท็จจริง

คุณค่าทางด้านสิทธิมนุษยชน การควบรวมพื้นขององค์กรปกครองท้องถิ่นถือได้ว่าเป็นสิทธิมนุษยชนอย่างหนึ่ง เนื่องจากการควบรวมถือได้ว่าเป็นเกิดจากความต้องการของประชาชนในพื้นที่และมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจว่าจะรวบรวมหรือทำการยกระดับฐานะ (Forrest, 2017)

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการควบรวมนั้นเป็นการให้สิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และเป็นการส่งเสริมประสิทธิภาพการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ตอนสนองความต้องการของประชาชนอย่างรวดเร็ว

บริบทการควบรวมองค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

ในการกำหนดเขตและการยกฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาจากองค์ประกอบหลายส่วน ตัวอย่างเช่น การกำหนดขนาดจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลตาม พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 โดยมีการบัญญัติว่า

เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย

เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลนคร ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

โดยจะเห็นได้ว่าการทำหนดขนาดในประเทศไทย เทศบาลกำหนดจาก 1) ขนาดจำนวนประชากร 2) การมีรายได้ภายในท้องถิ่นแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ และ 3) ต้องได้รับความเห็นชอบโดยประการจากกระทรวงมหาดไทยจึงจะสามารถในการยกระดับได้ เห็นได้ว่าขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยมีขนาดที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับความพร้อมของพื้นในการบริหารจัดการ แต่อย่างไรก็ตามในพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวก็ยังไม่ได้ปิดโอกาสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการขยายเพื่อให้มีขนาดที่เหมาะสมแก่การปกครอง โดยเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะควบรวมพื้นที่ใกล้เคียงกันยกระดับฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีระดับที่สูงขึ้นไปได้

บริบทปัจจุบันการควบรวมองค์กรปกครองท้องถิ่น

ในกรณีการควบรวมองค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยปัจจุบัน ได้มีการบัญญัติกฎหมายไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546) ซึ่งได้มีการบัญญัติถึงการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาลไว้ในมาตรา 13 ดังนี้

มาตรา 13 ท้องถิ่นซึ่งได้ยกฐานะเป็นเทศบาลแล้วอาจถูกเปลี่ยนแปลงฐานะหรือยุบเลิกได้โดยทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย

ท้องถิ่นที่ได้เปลี่ยนแปลงฐานะตามความในวรรคหนึ่ง ให้พ้นจากสภาพแห่งเทศบาลเดิมนับแต่วันที่ได้ถูกเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นต้นไป บรรดาทรัพย์สิน หนี้ สิทธิ และสิทธิเรียกร้องของเทศบาลเดิมให้โอนไปเป็นของเทศบาลใหม่ในขณะเดียวกันนั้น และบรรดาเทศบัญญัติที่ได้ใช้บังคับอยู่ก่อนแล้วคงให้ใช้บังคับต่อไป

ในการยุบเลิกเทศบาล ให้ระบุถึงวิธีการจัดทรัพย์สินไว้ในประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นด้วยโดยจะเห็นได้ว่าจากมาตราดังกล่าว หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาลหากต้องการที่จะทำการควบรวมพื้นที่ใกล้เคียงอาจทำได้โดยการ 1) การรวมพื้นที่ใกล้เคียงยกระดับฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด 2) ในการควบรวมจะต้องมีทำประกาศเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย 3) จะต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องที่

จากการบัญญัติกฎหมายฉบับดังกล่าวส่งผลให้มีการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้มีขนาดที่เหมาะสมสำหรับการบริหารและการจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้จากการบัญญัติกฎหมายพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 ส่งผลให้ประเทศไทยได้มีควบรวบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดจากความ

ต้องการของประชาชนในพื้นที่เข้าด้วยกันตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 จนถึงปัจจุบันได้มี จำนวนการควบรวมขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 4 ครั้ง ได้แก่

1. องค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นรวมกับเทศบาลตำบลวังน้ำเย็น อำเภอวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว และเปลี่ยนแปลงเขตและฐานะเป็นเทศบาลเมืองวังน้ำเย็น ประกาศกระทรวงมหาดไทย ณ วันที่ 7 กันยายน พ.ศ. 2553

2. ยุบรวมองค์การบริหารส่วนตำบลวังเหนือกับเทศบาลตำบลวังเหนือ อำเภอวังเหนือ จังหวัดลำปาง เป็นเทศบาลตำบลวังเหนือ จังหวัดลำปาง ประกาศกระทรวงมหาดไทย ณ วันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2560

3. ยุบเลิกเทศบาลตำบลปทุม รวมองค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อยกับเทศบาลตำบลขามใหญ่ อำเภอเมืองอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี และเปลี่ยนแปลงเขตและฐานะเป็นเทศบาลนครขามใหญ่ ประกาศกระทรวงมหาดไทย ณ วันที่ 20 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2563

4. ยุบเลิกเทศบาลตำบลวิศิษฐ์ รวมองค์การบริหารส่วนตำบลบึงกาฬ กับ เทศบาลตำบลบึงกาฬ อำเภอเมืองบึงกาฬ จังหวัดบึงกาฬ และเปลี่ยนแปลงเขตและฐานะเป็น เทศบาลเมืองบึงกาฬ ประกาศกระทรวงมหาดไทย ณ วันที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2563

ซึ่งจะเห็นได้ว่าในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมี 1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด 76 แห่ง 2. เทศบาล 2,472 แห่ง เทศบาลนคร 30 แห่ง เทศบาลเมือง 195 แห่ง เทศบาลตำบล 2,247 แห่ง 3. องค์การบริหารส่วนตำบล 5,300 แห่ง 4. องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา) 2 แห่งรวมทั้งสิ้น 7,850 แห่ง (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2563) เมื่อเทียบกับจำนวนที่ได้มีการยุบรวมแล้วมีเพียงจำนวน 0.05 ของจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546

ซึ่งเห็นได้ว่าการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีอัตราต่ำเมื่อเทียบกับต่างประเทศ ซึ่งอาจเกิดขึ้นมาจากหลายปัจจัย เช่น ในการควบรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ต้องรับความเห็นชอบจากกระทรวงกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นรูปแบบการบริหารราชการส่วนกลางเสียก่อน แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นรูปแบบการกระจายอำนาจการปกครอง ซึ่งให้อำนาจแก่ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจในการมีการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจในพื้นที่ของตน (ประคอง มาโต และปิยะ ตามพระหัตถ์, 2562) แต่การต้องรับความเห็นชอบจากกระทรวงกระทรวงมหาดไทย จึงจะสามารถทำการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นั้น เห็นได้ว่าเป็นรูปแบบที่ยังไม่เหมาะสม

อีกปัจจัยหนึ่ง การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐบาลยังไม่ได้มุ่งเน้นกระจายอำนาจทางการเมืองการคลังและการบริหารให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยแท้จริง ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถมีรายได้ในการบริหารท้องถิ่นของตนเท่าที่ควร ยังทำไปสู่การบริการสารธารณะที่ยังไม่มีประสิทธิภาพประชาชนในท้องถิ่นยังไม่เกิดการไว้วางในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ภูมิมินทร์ พรหมศร และกฤชวรรธน์ โล่วัชรินทร์, 2562)

โดยสองปัจจัยดังกล่าวเป็นเพียงปัจจัยเบื้องต้นที่ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้ไม่สามารถมีอำนาจในการตัดสินใจด้วยตนเองอย่างแท้จริง ส่งผลให้ท้องถิ่นและประชาชนไม่สามารถทำการควบรวมเขตพื้นที่และกำหนดขนาดที่เหมาะสมในบริหารจัดการทรัพยากรของตนเองได้อย่างแท้จริง

บริบทอนาคตการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

ในปัจจุบัน เมื่อวันที่ 14 มกราคม พ.ศ. 2565 กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีหนังสือเลขที่ มท 0804.5/ว103 ถึงผู้ว่าราชการจังหวัด ทุกจังหวัด เรื่อง การรับฟังความคิดเห็นต่อร่าง พ.ร.บ.ให้ใช้ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. และประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใน “ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. XXXX” ในหมวดที่ 1 ส่วนที่ 2 เรื่อง การรวม โดยได้มีการกำหนด สาระสำคัญเกี่ยวกับการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า

มาตรา 12 ในกรณีที่ประชาชนในเขตพื้นที่เทศบาลบางส่วนมีความต้องการที่จะได้รับการจัดบริการสาธารณะจากเทศบาลใกล้เคียงที่มีเขตติดต่อกัน เนื่องจากมีความสะดวกในการติดต่อและเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาพื้นที่และความเจริญของประชาชนในเขตพื้นที่นั้น ให้กระทรวงมหาดไทยแบ่งพื้นที่ในเขตเทศบาลนั้นใหม่เพื่อนำไปรวมกับเทศบาลที่อยู่ใกล้เคียงนั้นได้ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความเหมาะสม ความจำเป็น และเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตพื้นที่ตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

มาตรา 14 การรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งทั้งหมดหรือบางส่วนเข้ากับองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์จะมารวม และเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ให้กระทรวงมหาดไทยประกาศยุบเลิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

มาตรา 15 บรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้ สิทธิ สิทธิเรียกร้อง งบประมาณ ข้าราชการส่วนท้องถิ่นพนักงานและลูกจ้างของเทศบาลที่รวมกัน ให้โอนไปเป็นของเทศบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นที่รับรวมหรือตั้งขึ้นใหม่ แล้วแต่กรณี

ซึ่งจะเห็นว่า ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. XXXX ในหมวดที่ 1 ส่วนที่ 2 เรื่อง การรวม โดยสาระสำคัญในร่างประมวลกฎหมายดังกล่าว ของการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้มีขนาดที่เหมาะสมนั้น มีสาระสำคัญคือ 1) ประชาชนในเขตพื้นที่เทศบาลบางส่วนมีความต้องการที่จะได้รับการจัดบริการสาธารณะจากเทศบาลใกล้เคียงที่มีเขต 2) ให้กระทรวงมหาดไทยแบ่งพื้นที่ในเขตเทศบาลนั้นใหม่ 3) โดยคำนึงถึงความเหมาะสม ความจำเป็น และเจตนารมณ์ของประชาชนเป็นสำคัญ 4) ให้กระทรวงมหาดไทยประกาศการควบรวม

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังคงยึดหลักการเดิมของการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกฎหมายฉบับเดิมที่เคยได้บัญญัติมา และยังคงให้อำนาจแก่กระทรวงมหาดไทยที่มีรูปแบบการบริหารราชการส่วนกลางเป็นผู้ควบคุมประกาศเช่นดังเดิม

บริบทความหวังต่อการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

ในปัจจุบันแม้จะมีผลักดันร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. XXXX เพื่อเป็นประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รวบรวมกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ในฉบับเดียวกันเพื่อสะดวกต่อการอ้างอิงและการบังคับใช้กฎหมายนั้น อย่างไรก็ตามในเรื่องการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังถือได้ว่ามีการยึดโยงกับการบริหารราชการส่วนกลางเป็นสำคัญอยู่ ดังนี้เพื่อให้เป็นการอุดช่องว่างทางกฎหมายและทำให้การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์อย่างแท้จริง ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรที่จะมีการศึกษาถึงความคุ้มค่าในเชิงเศรษฐศาสตร์ร่วมด้วยประกอบการตัดสินใจ เนื่องจากการควบรวมมีเจตนารมณ์เบื้องหลังเพื่อก่อให้เกิดพื้นที่มีขนาดที่มีความเหมาะสมในการบริหารและการกำหนดนโยบายเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างรอบด้าน

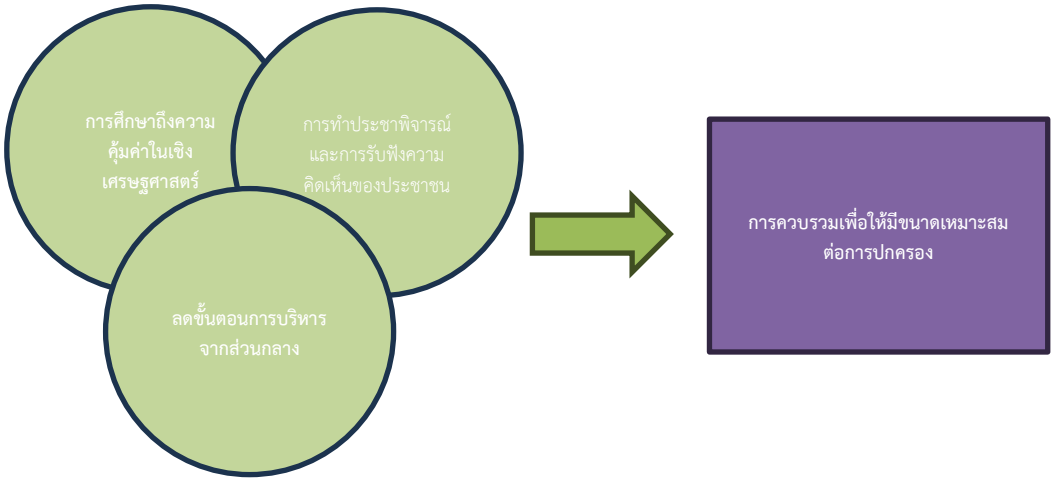
ประการที่สอง ในการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรที่จะลดขั้นตอนในการยึดโยงกับกระทรวงมหาดไทยและลดขั้นตอนการดำเนินการควบรวม อีกทั้งเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้ เพียงได้รับการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดในเรื่องการรวมรวมในพื้นที่ของตนเองก็ถือว่าที่สุดของการควบรวม ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์การให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ประการที่สาม ควรมีการกำหนดขั้นตอนของการทำประชาพิจารณ์และการรับฟังความเห็นของประชาชนให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น เนื่องจากการควบรวมนั้นเป็นถือได้ว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและซับซ้อน อาจเกิดผลกระทบต่อการกำหนดเขตพื้นที่ใหม่ได้ในอนาคต

จากบริบทความหวังของการต่อการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย เห็นได้ว่า การบริหารงานปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบัน ยังมีความการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ขึ้นตรงกับการบริหารราชการส่วนกลางส่งผลการตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นไปได้อย่างช้า อีกทั้งการควบรวมขนาดของพื้นที่เพื่อให้มีขนาดที่เหมาะสมนั้นเกิดขึ้นได้ยาก

องค์ความรู้ใหม่

จากข้อเสนอแนะดังกล่าวข้างต้นสามารถสรุปเป็นรูปแบบของการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้มีขนาดที่เหมาะสมต่อการปกครองในบริบทประเทศไทย ซึ่งจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปกครองดูแลประชาชนและการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตามแผนภาพที่ 1



ภาพที่ 1 รูปแบบของการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้มีขนาดที่เหมาะสมต่อการปกครองบริบทในประเทศไทย

พร้อมกันเพื่อให้เกิดความชัดเจนในมุมมองกฎหมายการบัญญัติกฎหมายควรที่จะมีการนำกรอบแนวคิด 3 กรอบแนวคิด ดังกล่าวข้างต้นเข้ามาพิจารณาองค์ประกอบในการบัญญัติเป็นกฎหมายเกิดความชัดเจนมากยิ่งขึ้น สามารถบัญญัติได้ดังนี้

มาตรา XX การรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งทั้งหมดหรือบางส่วนเข้ากับองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์จะมารวมอย่างแท้จริง พร้อมทั้งพิจารณาคำนึงถึงความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์ เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ให้กระทรวงมหาดไทยประกาศยุบเลิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

ดังนั้น ในการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้มีขนาดที่เหมาะสม ถือได้ว่าเป็นเรื่องที่สำคัญอย่างยิ่งในการปกครองและการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด รัฐบาลควรที่จะเปิดโอกาสในการรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของการควบรวม พร้อมทั้งเสริมสร้างเจตนารมณ์ของประชาชนอย่างแท้จริงในเรื่องการมอบอำนาจให้ประชาชนปกครองกันเองตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจ

สรุป

ขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดีจะต้องมีขนาดที่เหมาะสม โดยต้องไม่มีขนาดที่เล็กและขนาดที่ใหญ่เกิดไป เนื่องจากการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหากมีขนาดใหญ่ อาจส่งผลให้การตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและบริการสาธารณะของประชาชนที่ไม่สามารถดูแลได้อย่างทั่วถึง แต่หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดเล็กสามารถดำเนินการในการดูแลสวัสดิการให้แก่ประชาชนมากขึ้นตามตัวไปด้วย จึงนำมาสู่การวิเคราะห์ประกอบของขนาดที่เหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพและการดำเนินงานทางภาครัฐในสูงขึ้น หากพื้นที่ใดมีขนาดเล็กจึงต้องมีการควบรวมพื้นที่โดยการการควบรวม หมายถึง เป็นกระบวนการของการรวมหน่วยงานมากกว่าแห่งเข้าเพื่อให้เกิดองค์กรใหม่เกิดขึ้นในทำนองเดียวกันนี้ การที่จะควบรวมหน่วยงานได้นั้นจะต้องขึ้นกับกฎหมายที่ใช้บังคับ กระบวนการของความเป็นไปได้อาจจะมีรูปแบบทั้งสมัครใจและบังคับ ดังนี้ หากย้อนพิจารณาถึงการควบรวมประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 ถือได้ว่าเป็นปีที่กฎหมายให้อำนาจการควบรวมที่ใช้อยู่จนถึงปัจจุบัน จากปีดังกล่าวจนถึงปัจจุบันมีจำนวนเพียง 4 หน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้เกิดการควบรวมขึ้น ได้แก่ เทศบาลเมืองวังน้ำเย็น เทศบาลตำบลวังเหนือ เทศบาลนครขามใหญ่เทศบาลเมืองบึงกาฬ เมื่อเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในประเทศไทย มีการควบรวมแล้วคิดเป็นร้อยละ 0.05 ของจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ซึ่งเห็นได้ว่าการควบรวมในประเทศไทยมีอัตราต่ำเมื่อเทียบกับต่างประเทศ ซึ่งอาจเกิดปัญหาขึ้นมาจากต้องผ่านความเห็นชอบจากกระทรวงกระทรวงมหาดไทย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีรายได้มากพอ ส่งผลให้การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยยังไม่มีการเคลื่อนไหวเท่าที่ควร

เอกสารอ้างอิง

ประคอง มาโต และปิยะ ตามพระหัตถ์. (2562). รูปแบบการปกครองกับการเมืองการปกครองของไทย. *วารสารวิจัยวิชาการ, 2*(1), 171-182.

พงษ์มนัส ดีอด และณัฐพล เลิศศิริสกุลชัย. (2563). ข้อคิดการกระจายอำนาจการปกครองในสาธารณรัฐอินโดนีเซียที่มีต่อประเทศไทย. *Journal of MCU Nakhondhat, 7*(10), 44-56.

ไพฑูรย์ มีกุศล. (2560). การศึกษาสังคมและวัฒนธรรมไทย. *วารสารวิชาการมนุษย์และสังคมมหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ, 1*(1), 9-27.

ภูมิมินทร์ พรหมศร และกฤชวรรธน์ โล่วัชรินทร์. (2562). การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย : กรณีศึกษา เทศบาลเมืองวังน้ำเย็น อำเภอวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว. *Political Science and Public Administration Journal, 10*(2), 127-154.

วุฒิสาร ตันไชย. (2557). *การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย.* กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2563). *ข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ*. สืบค้น 2 มีนาคม 2565, จาก http://www.dla.go.th/work/abt/index.jsp

Andrews, R., & Boyne, G. A. (2009). Size, structure, and administrative overheads: An empirical analysis of English local authorities. *Urban studies, 46*(4), 739-759.

Boyne, G. (1995). Population size and economies of scale in local government. *Policy & Politics, 23*(3), 213-222.

Brink, A. (2004). The break-up of municipalities: Voting behavior in local referenda. *Economics of governance, 5*(2), 119-135.

Chandler, J. (2010). A rationale for local government. *Local Government Studies, 36*(1), 5-20.

Drew, J., et al. (2014). Economies of scale and local government expenditure: evidence from Australia. *Administration & Society, 46*(6), 632-653.

Enikolopov, R. & Zhuravskaya, E. (2007). Decentralization and political institutions. *Journal of public economics, 91*(11-12), 2261-2290.

Forrest, J. B. (2018). Local autonomy as a human right. *The International Journal of Human Rights, 22*(2), 170-193.

Fox, W., & Meyer, I. H. (1995). *Public administration dictionary*. Juta & Company Ltd.

Humes, S. (1991). *Local governance and national power: a worldwide comparison of tradition and change in local government*. Harvester Wheatsheaf.

Kaiser, C. (2015). Top-down versus bottom-up: comparing strategies of municipal mergers in Western European countries, *Recht und Management*, 8(1), 15-16.

Kersting, N., & Vetter, A. (Eds.). (2013). *Reforming local government in Europe: Closing the gap between democracy and efficiency*. springer science & Business Media.

Lassen, D. D., & 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.

Lewis, P. G. (2011). Size and local democracy: Scale effects in city politics. *PS: Political Science & Politics*, 44(1), 107-109.

Teles, F., & Swianiewicz, P. (2018). *Inter-municipal cooperation in Europe. Institutions and Governance*. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.

Tiebout, C. M. (1960). Economies of scale and metropolitan governments. *The Review of Economics and Statistics*, 42(4), 442-444.

Warren, M. E. (2011). Voting with your feet: Exit-based empowerment in democratic theory. *American Political Science Review, 105*(4), 683-701.