

ความคิดเห็นของประชาชนและบุคลากรท้องถิ่นในเรื่องการควบรวม
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอขามสะแกแสง
จังหวัดนครราชสีมา
Citizens and Officials' Opinion on Amalgamation of Local
Administrative Organizations in Kham Sakaesaeng District,
Nakhon Ratchasima Province

ปนิดา แสนหล้า¹ และ กฤษวรรณ ไล่หิ่วชินทร²

Panida Sanla¹ and Grichawat Lowatcharin²

¹นักศึกษาลัทธิรัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต

¹Student, Master of Public Administration Program,

¹วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น

^{1,2}College of Local Administration

^{1,2}มหาวิทยาลัยขอนแก่น

^{1,2}KhonKaen University

บทคัดย่อ

การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแนวทางที่มุ่งก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่น การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความคิดเห็นของบุคลากรและประชาชนต่อการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในตำบลหนองหัวฟานและตำบลขามสะแกแสง อำเภอขามสะแกแสง จังหวัดนครราชสีมา และเพื่อศึกษาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นหากมีการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ตำบลเดียวกัน ผู้วิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบสำรวจ โดยแบ่งกลุ่มตัวอย่างออกเป็น 2 กลุ่ม คือ บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4 แห่ง จำนวน

32 คน และกลุ่มประชาชนในเขตตำบลหนองหัวฟานและตำบลขามสะแกแสง จำนวน 392 คน โดยวิธีการสุ่มตัวอย่างแบบมีระบบ

ผลการวิจัย พบว่า กลุ่มบุคลากรและประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ เห็นดีเกี่ยวกับการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ตำบลเดียวกัน เนื่องจากจะทำให้มีบุคลากรและงบประมาณเพิ่มขึ้น บุคลากรมีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการทำงาน สามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น นโยบายการพัฒนาตำบลไปในทิศทางเดียวกัน ช่วยลดงบประมาณด้านบุคลากรทางการเมือง และเกิดการแข่งขันทางการเมืองที่หลากหลายทำให้ประชาชนมีโอกาสเลือกนักการเมืองที่มีความรู้ความสามารถได้มากขึ้น สำหรับผลกระทบต่อการบริการสาธารณะที่อาจเกิดขึ้น พบว่า บุคลากรและประชาชนเกรงว่าหมู่บ้านที่ไม่มีสมาชิกสภาท้องถิ่นจะไม่ได้รับการดูแล เนื่องจากจำนวนสมาชิกสภาจะลดลงตามโครงสร้างที่เปลี่ยนไป

คำสำคัญ: การควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, บริการสาธารณะ, การเมืองท้องถิ่น

Abstract

Municipal amalgamation is an approach promoted by the national government to enhance efficiency of service provision at the local level. The current study aimed to examine local citizens and officials' opinion on possible amalgamations of local administrative organizations (LAOs) in Nong Hua Fan and Kham Sakaesaeng Subdistricts, Kham Sakaesaeng District, Nakhon Ratchasima Province, and to examine effects that might happen after such amalgamations. A survey design was employed with two target groups: first, a group of 32 local officials from 4 LAOs; and second, a sample of 392 local citizens selected via a systematic random sampling technique.

Findings show that most of local citizens and officials agree with a potential amalgamation of LAOs in their respective sub-district due to the following reasons: there would be an increase in personnel and budgetary resources; local officials would have a wider range of experiences; local problems and needs would be addressed more efficiently; there would be more inclusive policy formulation; there would be a substantial reduction in expenses for elected officials; and there would be a greater opportunity to elect more qualified local politicians because the competition is more intense. Regarding potential effects of the amalgamation, local citizens and officials are worried that some communities might not be as well represented because of the reduced number of council members under the new structure.

Keywords: Municipal Amalgamation, Public Service, Local Politics

บทนำ

การปกครองท้องถิ่นไทยถือกำเนิดมาเป็นเวลานานกว่าหนึ่งศตวรรษ นับตั้งแต่มีการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2435 (ธนศวรรี เจริญเมือง, 2542) เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในการให้บริการสาธารณะให้เกิดความทั่วถึง มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ พ.ศ. 2440 ให้มีหน้าที่ดำเนินการรักษาความสะอาด ป้องกันโรค ทำลายขยะมูลฝอย และจัดหาสถานที่ถ่ายสุชาสำหรับประชาชนทั่วไป (สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ, 2559, น. 9) และในปี พ.ศ. 2448 มีการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม ขึ้นในหัวเมืองเป็นแห่งแรก ในปี พ.ศ. 2475 ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงระบบการปกครองมาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และได้เปลี่ยนระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินเป็นราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476 สำหรับราชการส่วนท้องถิ่น รัฐบาลได้จัดตั้งเทศบาลขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 กำหนดเทศบาลให้มี 3 ระดับ คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล (สถาบันพระปกเกล้า, ม.ป.ป.) เพื่อให้เป็นสถาบันขั้นต้นสำหรับสอนให้ประชาชนเข้าใจการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และได้จัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้น ในปี พ.ศ. 2498 เพื่อแก้ไขปัญหาค่าความเหลื่อมล้ำของการปกครองท้องถิ่นในเขตเทศบาล และสุขาภิบาล โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่นอกเขตเทศบาล และสุขาภิบาล เพื่อให้ประชาชนที่อยู่นอกเขตได้รับบริการสาธารณะอย่างทั่วถึง แต่ภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบอันยาวนานในช่วงปี พ.ศ. 2500-2530 การปกครองท้องถิ่นถูกลดความสำคัญลง จนกระทั่งมีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และได้ปรับปรุงพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 โดยให้ดำเนินกิจการในเรื่องที่องค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถดำเนินการเองได้ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การจัดบริการสาธารณะมีประสิทธิภาพทั่วถึง ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ เพื่อเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตน

แม้ว่าการปกครองท้องถิ่นมีประวัติมายาวนานจนถึงปัจจุบัน แต่การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงประสบกับปัญหาการบริหารงานที่ยังขาดศักยภาพขาดประสิทธิภาพ ส่งผลกระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะ ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความซ้ำซ้อนกัน ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีมากถึง 7,853 แห่ง (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2560) ทำให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติส่งผลให้มาตรฐานในการจัดบริการสาธารณะ ให้กับประชาชนในแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกัน ส่งผลให้การพัฒนาท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่มีการพัฒนาที่ไม่เท่าเทียมกัน และในการจัดสรรงบประมาณจากรัฐทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันไม่สามารถรองรับภารกิจที่ถ่ายโอนในอนาคตได้ การแก้ไขปัญหาความทับซ้อนของพื้นที่และภารกิจที่จะเกิดขึ้นในอนาคต จึงเป็นเรื่องที่สำคัญซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทมากที่สุดในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน บทบาทนี้จะทวีความสำคัญมากขึ้นเรื่อย ๆ ในอนาคต

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบด้วยกัน ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งทั้ง 3 รูปแบบ มีลักษณะที่คล้ายคลึงกันในด้านบทบาท อำนาจ และหน้าที่ และแตกต่างกันในด้านขนาดพื้นที่ รายได้ จำนวนประชากร จำนวนสมาชิกสภาภาระงบประมาณ (เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน) จำนวนเขตเลือกตั้งและจำนวนประชากร ต่อจำนวนสมาชิกสภาระหว่างท้องถิ่นในเขตพื้นที่ชนบทและในเขตพื้นที่เมือง นอกจากนี้ยังมีความทับซ้อนกันของพื้นที่ในบางรูปแบบที่มีพื้นที่ติดต่อกัน (สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ, 2559) ในด้านรายได้ และงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังประสบกับปัญหาแม้จะสามารถหารายได้ด้วยตนเอง แต่ยังคงพึ่งพางบประมาณจากส่วนกลางเป็นหลักส่งผลให้ขาดอิสระในการบริหารงาน (ดิเรก บัณฑิตวิวัฒน์ และกอบกุล رایะนาคร, 2552) ปัญหาการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ซึ่งไม่มีโครงสร้างและบุคลากรรองรับการจัดบริการสาธารณะที่มีขนาดใหญ่ หรือรองรับการถ่ายโอนภารกิจขนาดใหญ่ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต จากปัญหาข้างต้นส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่ไม่ได้รับการบริการสาธารณะอย่างเต็มศักยภาพ เนื่องจากท้องถิ่นเองยังขาดความรู้ ความชำนาญในการจัดทำบริการ

สถานการณ์ที่ต้องใช้เทคนิค ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ, 2559)

อำเภอขามสะแกแสง เป็นหนึ่งใน 32 อำเภอของจังหวัดนครราชสีมา แบ่งพื้นที่การปกครองออกเป็น 7 ตำบล ได้แก่ ตำบลขามสะแกแสง, ตำบลโนนเมือง, ตำบลเมืองนาท, ตำบลชีวก, ตำบลพะงาด, ตำบลหนองหัวฟาน, ตำบลเมืองเกษตร และมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 9 แห่ง โดยมี 2 ตำบล คือ ตำบลขามสะแกแสง และตำบลหนองหัวฟาน ที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 รูปแบบในพื้นที่ตำบลเดียวกัน คือ เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

ตำบลขามสะแกแสงมีพื้นที่ 42 ตารางกิโลเมตร โดยเทศบาลตำบลขามสะแกแสง มีพื้นที่ทั้งหมด 3.11 ตารางกิโลเมตร แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 4 หมู่บ้าน ประชากรจำนวน 5,263 คน มีรายรับประมาณการปี พ.ศ. 2560 จำนวน 46,309,531.48 บาท พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นเขตชุมชน เป็นแหล่งการค้าขาย การขนส่งของอำเภอขามสะแกแสง (เทศบาลตำบลขามสะแกแสง, ม.ป.ป.) ในขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลขามสะแกแสง มีพื้นที่ทั้งหมด 60 ตารางกิโลเมตร แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 15 หมู่บ้าน ประชากรจำนวน 7,270 คน มีรายรับประมาณการปี พ.ศ. 2560 จำนวน 35,920,000 บาท พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เกษตรกรรม ทำไร่ทำนา และป่าสาธารณะ (องค์การบริหารส่วนตำบลขามสะแกแสง, ม.ป.ป.)

ตำบลหนองหัวฟานมีพื้นที่ 47.87 ตารางกิโลเมตร เทศบาลตำบลหนองหัวฟาน มีพื้นที่ทั้งหมด 6.40 ตารางกิโลเมตร รับผิดชอบพื้นที่ 5 ชุมชน มีประชากรจำนวน 3,488 คน มีรายรับประมาณการปี พ.ศ. 2560 จำนวน 52,500,000 ล้านบาท พื้นที่ครอบคลุมในเขตชุมชนที่เป็นแหล่งการค้าขาย การขนส่งของตำบล (เทศบาลตำบลหนองหัวฟาน, ม.ป.ป.) ในขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลหนองหัวฟานมีพื้นที่ทั้งหมด 41.47 ตารางกิโลเมตร มีพื้นที่รับผิดชอบ 9 หมู่บ้าน มีประชากรจำนวน 3,669 คน (ข้อมูลสำนักงานทะเบียนราษฎร อำเภอขามสะแกแสง จังหวัดนครราชสีมา เมื่อ 30 ธันวาคม 2560) มีรายรับประมาณการปี พ.ศ. 2560 จำนวน 24,723,690.18 ล้านบาท มีพื้นที่ครอบคลุมทั้งตำบลพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เกษตรกรรม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 249 กำหนดให้ “การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใดให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวน และความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบ” และร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้บัญญัติการควบรวม และการรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในส่วนที่ 2 มาตรา 15 กำหนด “ให้ควบรวมเทศบาลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนต่ำกว่ายี่สิบล้านบาท หรือมีจำนวนประชากรต่ำกว่าเจ็ดพันคนเข้าด้วยกัน หรือกับเทศบาลแห่งอื่นที่มีพื้นที่ติดกัน และในอำเภอเดียวกันภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลบังคับใช้” (สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ, 2559) ผู้วิจัยได้เล็งเห็นถึงประโยชน์ที่ประชาชนในพื้นที่จะได้รับจึงได้มีแนวคิดในการทำวิจัย เพื่อสำรวจความคิดเห็นผู้บริหาร ประธาน หรือรองประธานสภาท้องถิ่น พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบลในสายงานอำนวยการ และสายงานผู้บริหาร และประชาชนในท้องถิ่น หากมีการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ตำบลเดียวกัน

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในตำบลหนองหัวฟานและตำบลสามสะแกแสง ต่อการควบรวมเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่ตำบลเดียวกัน
2. เพื่อศึกษาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นทางการเมือง การบริหารองค์กร และการจัดทำบริการสาธารณะเมื่อมีการควบรวมเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่ตำบลหนองหัวฟานและตำบลสามสะแกแสง

ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (municipal amalgamation, consolidation, หรือ merger) เป็นแนวคิดที่นำมาใช้เพื่อเป็นเป้าหมายในการเพิ่มประสิทธิภาพ และศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการ

สาธารณะ ที่เริ่มมีบทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะเพิ่มมากขึ้น จากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเผชิญกับความท้าทายในการจัดทำบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพ โดยมองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขาดประสิทธิภาพและศักยภาพ เนื่องจากมีขนาดเล็กเกินไป จึงนำมาสู่การหาขนาดที่เหมาะสม (optimal size) อันเป็นที่มาของแนวคิดการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ (พบสุข ชำของ, 2560) บนฐานความคิดที่เกี่ยวข้องกับการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 ด้าน คือ ด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดสรรทรัพยากร และประสิทธิภาพทางเทคนิค ให้มีความสอดคล้องกับบริบทของทุน และเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ปรากฏในพื้นที่ นอกจากนี้กระบวนการในการควบรวมทางด้านเศรษฐศาสตร์ในด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะแล้ว ฐานความคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นเมื่อมีการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นกระบวนการที่ต้องให้ความสำคัญอีกประการหนึ่ง

1. ทฤษฎีว่าด้วยประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะ (Efficiency in Service Delivery)

ประสิทธิภาพ (efficiency) เป็นผลของการปฏิบัติงานที่เป็นไปตามเป้าหมาย ผลการปฏิบัติงานที่เป็นไปตามเป้าหมายถือว่ามีประสิทธิภาพในการทำงานสูง ในทางตรงกันข้ามถ้ามีผลการปฏิบัติงานที่ไม่ดีถือว่ามีประสิทธิภาพในการทำงานต่ำ (ศักดิ์ดา สบาย, 2553) หรือหมายถึง การทำงานที่ประหยัด รวดเร็ว และการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าทั้ง เงิน คน วัสดุ และเวลา (เอกพงศ์ กระแสอินทร์, 2554) ในส่วนมุมมองทางเศรษฐศาสตร์ โดยเฉพาะสาขาวิชาการคลังสาธารณะ (public finance) มีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญสองประเด็น คือ ประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร และประสิทธิภาพทางเทคนิค (Dowding & Mergoupis, 2003 อ้างถึงใน กฤษวรรณ ไล่วัชรินทร, 2560) ดังนี้

ประสิทธิภาพการจัดสรรทรัพยากร (allocative efficiency) หมายถึง ประสิทธิภาพในการจัดสรรสินค้า หรือบริการที่ทำให้เกิดความพึงพอใจแก่ประชาชน

และสามารถลดต้นทุนค่าเสียโอกาสต่ำสุดหรือการใช้ทรัพยากรน้อยสุดจากผลผลิต (Cambridge dictionaries, 2561)

ประสิทธิภาพทางเทคนิค (technical efficiency) หมายถึง ประสิทธิภาพที่เกิดจากการที่รัฐบาลสามารถลดต้นทุนการผลิต และการบริการสาธารณะจากความสามารถในการผลิตปัจจุบันนำเข้าได้สูงกว่าการผลิตปัจจุบันนำเข้าในระดับเดียวกัน (Jimenez & Hendrick, 2010 อ้างถึงใน กฤษฎวรรณ โสฬัชรินทร์, 2560) ประสิทธิภาพทางเทคนิค โดยทั่วไปสามารถเกิดขึ้นได้จากการประหยัดโดยเพิ่มขนาด และการประหยัดโดยเพิ่มขอบข่าย ทั้งนี้ การประหยัดโดยเพิ่มขนาด (economies of scale) หมายถึง การประหยัดต้นทุนเฉลี่ยต่อหน่วยลดลงเมื่อมีการขยายการผลิตที่มากขึ้น (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ม.ป.ป.) และการประหยัดโดยเพิ่มขอบข่าย (economies of scope) หมายถึง การประหยัดต้นทุนในการผลิตสินค้าหลายชนิดในองค์กรเดียวกัน (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ม.ป.ป.)

โดยสรุป ประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือการที่รัฐสามารถจัดสรรสินค้าและบริการสาธารณะได้อย่างตรงตามความต้องการของประชาชน โดยสามารถลดต้นทุนเฉลี่ยผลผลิตต่อหน่วยลดลง นั่นคือการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรทำให้ต้นทุนต่อหัวลดลงที่เรียกว่า การประหยัดโดยเพิ่มขนาด และการประหยัดจากการทำงานที่คุ้มค่างับการใช้ทรัพยากรไม่ว่าจะเป็น เงิน คน วัสดุ และเวลา

2. ทฤษฎีว่าด้วยประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น (Local Democracy)

ประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น (local democracy) คือ ประชาธิปไตยที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรง นั่นคือการเน้นให้ประชาชนปกครองตนเอง การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมคิด ร่วมทำในการช่วยงานสาธารณะของท้องถิ่น (อนเนก เหล่าธรรมทัศน์, 2545)

ประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น (local democracy) เป็นแนวคิดที่มากับชุมชนขนาดเล็กนั้นคือเป็นเรื่องของประชาธิปไตยทางตรง (direct democracy) การลงเสียงประชามติ (referendum) และการเลือกผู้แทนเข้ามาทำหน้าที่แทนตน หรือเรียกว่าระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (representative democracy) (บุษกร ปลีคิง, 2558)

การปกครองในระดับท้องถิ่นก่อให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยทั้งระดับชุมชน และระดับประเทศ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นประชาธิปไตยโดยพื้นฐาน เนื่องจากผู้นำท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ถูกตรวจสอบโดยสภาท้องถิ่น และประชาชน (Charles Tiebout, 1956 อ้างถึงใน ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, พิชิต รัชตพิบูลภพ, ดารุณี พุ่มแก้ว, พิชิตชัย กิ่งแก้ว, 2559, น. 2) ในขณะที่ นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2544, น. 27) กล่าวว่า ประชาธิปไตยท้องถิ่น คือ การที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ซึ่งมี 2 รูปแบบ รูปแบบแรก คือ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของท้องถิ่นเพื่อรับทราบผลการดำเนินงาน การตัดสินใจของผู้บริหารท้องถิ่นรวมถึงการเข้ามามีส่วนร่วมในการเป็นคณะกรรมการเกี่ยวกับการดำเนินงานบางประเภทของท้องถิ่นซึ่งถือเป็นรูปแบบที่สำคัญของการมีส่วนร่วมรูปแบบที่สอง คือ การให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านกระบวนการเลือกตั้งเข้าไปเป็นสมาชิกสภาหรือผู้บริหารท้องถิ่น

นอกจากนี้การปกครองท้องถิ่นยังก่อให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยทั้งระดับชุมชน และระดับชาติ 6 ประการ ดังนี้ ประการแรก ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมือง (Greater political participation by the people) การมีผู้นำท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งทำให้ประชาชนเกิดความสนใจเข้าร่วมการเสนอแนะนโยบายทำให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น

ประการที่สอง ผู้นำชุมชนเกิดความรับผิดชอบต่อประชาชน (Accountability) ซึ่งหมายถึง “พันธะสัญญาหรือความรับผิดชอบต่อประชาชนที่ผู้มาจากการเลือกตั้งมีต่อผู้เลือกตั้ง” ประชาชนเป็นผู้เลือกตัวแทน และตัวแทนเหล่านั้นต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชนเมื่อเข้าไปทำงานอะไรผลงานเป็นผลประโยชน์ส่วนตัวหรือส่วนรวมที่จะต้องอธิบายให้ได้ จอห์น สจวร์ต มิลล์ (John Stuart Mill) กล่าวว่าถือเป็นสิทธิของเอกชนและกลุ่มท้องถิ่นที่จะตรวจสอบและควบคุมการปกครองระดับท้องถิ่นเพื่อป้องกันการชิงอำนาจที่เกินขอบเขต อิลวิสเกอร์ (Yivisaker) เห็นว่ารัฐบาลที่ดีต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชนผู้เลือกตั้ง และประชาชนสามารถเข้าหาข้าราชการได้ (โกวิท พงงาม, 2555, น. 38)

ประการที่สาม การปกครองท้องถิ่นที่มีความเข้มแข็งจะสามารถบริหารจัดการแบบเผด็จการได้ เพราะเมื่อท้องถิ่นเข้มแข็ง สถาบันการเมืองมีความมั่นคง การใช้อำนาจแบบเผด็จการจากส่วนกลางจะเป็นไปได้ยากขึ้น

ประการที่สี่ การเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสร้างนักการเมืองระดับชาติในแง่ที่จะพัฒนาประชาธิปไตย เมื่อผู้นำท้องถิ่นได้เรียนรู้การเมืองในระดับท้องถิ่น จนกระทั่งส่งผลให้ความศรัทธาจากประชาชน เขยิบจากการได้รับเลือกตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลมาเป็นสมาชิกสภาจังหวัด และมาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ประการที่ห้า การสร้างประชาธิปไตย และการพัฒนาการเมืองที่มั่นคงต้องเริ่มจากการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นก่อน แล้วจึงขยายไปสู่ระดับประเทศ ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นจึงมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตยระดับชาติ เพราะทำให้เกิดการพัฒนาการเมืองในวงกว้าง ประชาชนเรียนรู้ถึงวิธีการเลือกตั้ง การตัดสินใจ การต่อสู้แข่งขันกันตามวิถีทางการเมืองในที่สุดประชาชนจะรู้จักรักษาผลประโยชน์ของตน

ประการที่หก การปกครองท้องถิ่นจะก่อให้เกิดการเรียนรู้วิถีทางการเมืองของประชาชน (politicization) เพราะการเมืองท้องถิ่นมีความเกี่ยวข้องกับการเมืองในระดับชาติ นั่นคือการมีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอในท้องถิ่นต่าง ๆ กิจกรรมเหล่านี้จะส่งผลให้การเมืองในท้องถิ่นมีชีวิตชีวา นำไปสู่ถนนแห่งประชาธิปไตย การบริหารกิจการท้องถิ่นจะส่งผลต่อประชาชนมากกว่าการบริหารงานของรัฐ (โกวิท วัฒนงาม, 2555, น. 39)

โดยสรุป ประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นคือรากฐานที่สำคัญในการสร้างประชาธิปไตย ไปสู่ระดับประเทศ เพราะการปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนเรียนรู้ถึงวิธีการเลือกตั้ง การตัดสินใจ การจุดกระตุ้นความสนใจ ทำให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น ในที่สุดประชาชนจะรู้จักรักษาผลประโยชน์ของตน สิ่งเหล่านี้จะก่อให้เกิดการเข้าสู่วิถีทางการเมืองของประชาชน ทั้งนี้ ก็เกิดคำถามถึงผลกระทบที่จะตามมาเมื่อมีการควบคุมองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่น นั่นคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ขึ้นอาจเกิดช่องว่างระหว่างประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงสำรวจ (survey research) โดยเก็บข้อมูลจากแบบสอบถาม (questionnaires) จากกลุ่มตัวอย่าง เพื่อศึกษาความคิดเห็นของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนในตำบลหนองหัวฟาน และตำบลขามสะแกแสง อำเภอขามสะแกแสง จังหวัดนครราชสีมา รวมถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นทางด้านการเมือง การบริหารองค์กร และการจัดทำบริการสาธารณะเมื่อมีการควบรวมเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่ตำบลเดียวกัน

ในการศึกษาครั้งนี้แบ่งกลุ่มตัวอย่างออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ 1 กลุ่มบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย 1. นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2. ประธานสภา และรองประธานสภาท้องถิ่น 3. ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หัวหน้าสำนักงานปลัด ผู้อำนวยการกอง จำนวน 32 คน กลุ่มที่ 2 กลุ่มประชาชน แบ่งตามเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 4 แห่ง กลุ่มเป้าหมายประกอบด้วย ประชากรในเขตเทศบาลตำบลหนองหัวฟานจำนวน 3,488 คน ประชากรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหัวฟานจำนวน 3,669 คน ประชากรในเขตเทศบาลตำบลขามสะแกแสง จำนวน 5,263 คน ประชากรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลขามสะแกแสง จำนวน 7,270 คน โดยรวมมีประชากรทั้งสิ้น จำนวน 19,690 คน ผู้วิจัยกำหนดการสุ่มตัวอย่างจากจำนวนประชากรของแต่ละพื้นที่ได้กลุ่มตัวอย่างของประชากรในการวิจัยครั้งนี้ จำนวน 392 คน และหาสัดส่วนขนาดกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 392 คน จากจำนวนประชากรในเขตตำบลหนองหัวฟานและตำบลขามสะแกแสง โดยวิธีการเทียบสัดส่วนประชากรในเขตตำบลหนองหัวฟานและตำบลขามสะแกแสงแต่ละหมู่บ้านกับขนาดกลุ่มตัวอย่าง กลุ่มประชากรกำหนดวิธีการสุ่มตัวอย่างโดยใช้โอกาสความน่าจะเป็นทางสถิติ (probability sampling) โดยวิธีการสุ่มตัวอย่างแบบมีระบบ (systematic random sampling) ค่าอันตรภาคเท่ากับ 50

ผลการวิจัย

ผู้วิจัยแบ่งกลุ่มตัวอย่างออกเป็น 2 กลุ่ม คือ 1. กลุ่มบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2. กลุ่มประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 4 แห่ง และสรุปผลการวิเคราะห์และจำแนกผลการศึกษาออกเป็น 3 ประเด็น คือ ประเด็นที่ 1 ความคิดเห็นต่อสภาพการดำเนินงานในปัจจุบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเด็นที่ 2 ความคิดเห็นต่อการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประเด็นที่ 3 ความคิดเห็นต่อผลกระทบด้านบริการสาธารณะ ดังต่อไปนี้

1. กลุ่มบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1 ความคิดเห็นของบุคลากรต่อสภาพการดำเนินงานในปัจจุบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความคิดเห็นของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 4 แห่งส่วนใหญ่ พบว่า การดำเนินงานในปัจจุบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมด้านบุคลากร ด้านงบประมาณในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองปัญหา ความต้องการ และแก้ไขปัญหาของประชาชนได้อย่างทั่วถึงตรงตามความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันยังเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานผ่านการตรวจสอบ การติดตามประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบการเข้าร่วมประชาคมรับฟังความคิดเห็น ปัญหา ความต้องการ การเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบคณะกรรมการต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น คณะกรรมการตรวจรับงานจ้าง เป็นต้น

ในขณะเดียวกันความคิดเห็นของบุคลากรบางส่วน พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันยังประสบกับปัญหาในด้านข้อจำกัดตามระเบียบกฎหมายที่ไม่ชัดเจน และการกำกับ ดูแลของรัฐบาลกลางทำให้เกิดผลกระทบต่อการบริหารงาน และการจัดทำบริการสาธารณะ

1.2 ความคิดเห็นของบุคลากรต่อการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความคิดเห็นของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 4 แห่งส่วนใหญ่ เห็นด้วยกับการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ตำบลเดียวกัน (ตารางที่ 1) เพราะจะทำให้มีบุคลากรและงบประมาณเพิ่มขึ้น บุคลากรมีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการทำงานสามารถแก้ไขปัญหา ความต้องการของประชาชนได้รวดเร็วขึ้น การบริการสาธารณะและการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในตำบลเป็นไปอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน นอกจากนี้การควบรวมยังช่วยลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ตำบลเดียวกัน ทางด้านการเมืองท้องถิ่นจะช่วยลดงบประมาณด้านบุคลากร ประชาชนสามารถคัดเลือกนักการเมืองที่มีประสิทธิภาพได้มากขึ้น เพราะจะเกิดการแข่งขันที่หลากหลาย นโยบายการพัฒนาภายในตำบลไปในทิศทางเดียวกัน ทำให้การบริหารงาน และการจัดทำบริการสาธารณะเกิดประสิทธิภาพมากขึ้น

ตารางที่ 1 ความคิดเห็นของบุคลากรต่อการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (n=25)

ท่านเห็นด้วยหรือไม่หากมีการควบรวมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ตำบลเดียวกัน	เห็นด้วย		ไม่เห็นด้วย	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
1.1 เทศบาลตำบลหนองหัวฟาน	4	57.1	3	42.9
1.2 องค์การบริหารส่วนตำบลหนองหัวฟาน	5	71.4	2	28.6
1.3 เทศบาลตำบลขามสะแกแสง	3	60.0	2	40.0
1.4 องค์การบริหารส่วนตำบลขามสะแกแสง	3	50.0	3	50.0

บุคลากรที่ไม่เห็นด้วยมีความคิดเห็นว่าการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดในเรื่องความซ้ำซ้อนของการกำหนดตำแหน่งการบริหารงานบุคคลระหว่าง 2 องค์กรเมื่อมีการควบรวมกันจึงจำเป็นต้องมีการจัดการการบริหารงานบุคคลให้มีความชัดเจน เพราะเมื่อองค์กรมีขนาดใหญ่ขึ้นการบริหารงานย่อมมีความยุ่งยากและซับซ้อน และจะส่งผลให้ประชาชนที่อยู่ห่างไกลเดินทางมาติดต่อราชการยากขึ้น ด้านการเมืองจะส่งผลกระทบต่อรูปแบบทางการเมืองที่ไม่ชัดเจนจำนวนผู้แทนประชาชนลดลง อาจส่งผลกระทบต่อการพัฒนาหมู่บ้านที่ไม่มีผู้แทนทางการเมืองเกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างหมู่บ้านขนาดเล็ก และหมู่บ้านขนาดใหญ่ และการแข่งขันทางการเมืองจะรุนแรงมากขึ้น

1.3 ความคิดเห็นต่อผลกระทบด้านบริการสาธารณะ

ความคิดเห็นของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 4 แห่งต่อผลกระทบด้านบริการสาธารณะพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า 1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน อาจส่งผลกระทบ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความซ้ำซ้อนกันของเขตพื้นที่ที่อยู่ติดกัน การดำเนินงานด้านโครงสร้างพื้นฐานอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนจึงต้องสอบถามความคิดเห็นของประชาชนที่ได้รับผลกระทบต่อการควบรวมก่อนเข้าดำเนินการ 2. ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต ไม่ส่งผลกระทบ เพราะมีบุคลากรในการรับผิดชอบการดำเนินงานเพิ่มขึ้นทำให้เกิดประสิทธิภาพ สามารถวางแผนการดำเนินงานในตำบลได้ต่อเนื่องในระยะยาวได้ 3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ไม่ส่งผลกระทบ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีบุคลากรในการดำเนินการอยู่แล้ว เมื่อควบรวมจะเกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้การทำงานทำให้การดำเนินงานทั่วถึง และมีประสิทธิภาพมากขึ้น 4. ด้านการส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว ไม่ส่งผลกระทบ เพราะทำให้มีงบประมาณในการดำเนินการเพิ่มขึ้น อีกทั้งตำบลหนองหัวฟาน และตำบลสามสะแกแสงไม่มีแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม 5. ด้านการศึกษา ไม่ส่งผลกระทบ เพราะมีบุคลากรในการดำเนินงานเพิ่มขึ้น และเด็กนักเรียนที่อยู่ในเขตและนอกเขตสามารถเรียนร่วมกันได้ 6. ด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไม่ส่งผลกระทบ เพราะมีงบประมาณในการดำเนิน

การมากขึ้น และการพัฒนาระหว่างพื้นที่ทับซ้อนของทั้ง 2 หน่วยงานได้รับการพัฒนาไปในทิศทางเดียวกัน 7. ด้านศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น ไม่ส่งผลกระทบ เพราะประชาชนของทั้ง 2 หน่วยงาน มีประเพณี วัฒนธรรมที่เหมือนกัน 8. ด้านการปศุสัตว์ ไม่ส่งผลกระทบ เพราะมีบุคลากรและงบประมาณเพิ่มขึ้นประชาชนได้รับการดูแลอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม 9. ด้านสาธารณสุขไม่ส่งผลกระทบ เพราะการดำเนินงานของทั้ง 2 หน่วยงานใช้บริการโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลร่วมกันอยู่แล้ว เมื่อรวมกันจะทำให้การทำงานง่ายขึ้น 10. ด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ไม่ส่งผลกระทบ เพราะทำให้มีบุคลากร เครื่องมือในการดำเนินงานเพิ่มขึ้นสามารถให้การช่วยเหลือประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

2. กลุ่มประชาชน

2.1 ความคิดเห็นของประชาชนต่อสภาพการดำเนินงานในปัจจุบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความคิดเห็นของประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 4 แห่งส่วนใหญ่ พบว่า การดำเนินงานในปัจจุบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถให้ความช่วยเหลือแก้ไขและปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้มากขึ้น ประชาชนสามารถเข้าถึงการบริการสาธารณะได้มากขึ้น การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การร้องเรียน ร้องทุกข์การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันสามารถทำได้หลากหลายช่องทาง ไม่ว่าจะเป็นการเข้าร้องเรียนโดยตรงต่อผู้บริหาร ร้องเรียนผ่านเว็บไซต์ หรือการรับข่าวสารการบริการสาธารณะผ่านการประชาสัมพันธ์ การแจ้งผ่านหอกระจายข่าวของหมู่บ้าน เจ้าหน้าที่ออกรับฟังปัญหา ความต้องการผ่านการประชาคม รับฟังความคิดเห็น ปัญหา ความต้องการของประชาชนทำให้การช่วยเหลือการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนสามารถทำได้รวดเร็วขึ้นและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ในขณะที่ความคิดเห็นบางส่วน พบว่า การดำเนินงานในปัจจุบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีบุคลากรในการปฏิบัติงานเพิ่มมากขึ้น แต่ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาความต้องการให้กับประชาชนได้ เพราะงบประมาณมีไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน เจ้าหน้าที่ยังขาดความรู้ ความเข้าใจในการปฏิบัติงานทำให้การแก้ไขปัญหาล่าช้า มีการออกรับฟังปัญหาความต้องการของประชาชน

แต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ นอกจากนี้การดำเนินงานของนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีแต่นโยบายแต่ไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง

2.2 ความคิดเห็นของประชาชนต่อการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความคิดเห็นของประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 4 แห่งส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ตำบลเดียวกัน (ตารางที่ 2) เพราะทำให้การติดต่อราชการในจุดเดียว การบริหารงานไม่กระจัดกระจาย ลดการทำงานที่ซ้ำซ้อนของทั้ง 2 หน่วยงานที่อยู่ในตำบลเดียวกัน การจัดระบบการบริหารงานควรไปในทิศทางเดียวกัน การพัฒนาพื้นที่ในเขต และนอกเขตควรเท่าเทียม นอกจากนี้พื้นที่ที่ อบต. มีเขตรับผิดชอบกว้างขวาง แต่งบประมาณในการพัฒนาไม่เพียงพอ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้ และการควมรวมยังเป็นการลดงบประมาณด้านบุคลากร ประชาชนสามารถเลือกนักการเมืองที่มีความรู้ความสามารถ พร้อมเข้ามาแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้มากขึ้น การแข่งขันทางการเมืองที่หลากหลาย มีการเปลี่ยนผันในการปกครองของทั้ง 2 องค์กร และมีการสร้างการเมืองการปกครองที่แปลกใหม่

ตารางที่ 2 ความคิดเห็นของประชาชนต่อการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (n=386)

ท่านเห็นด้วยหรือไม่หากมีการควมรวมกัน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ ตำบลเดียวกัน	เห็นด้วย		ไม่เห็นด้วย	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
1.1 เทศบาลตำบลหนองหัวฟาน	52	76.5	16	23.5
1.2 องค์การบริหารส่วนตำบลหนองหัวฟาน	40	57.1	30	42.9
1.3 เทศบาลตำบลขามสะแกแสง	68	65.4	36	34.6
1.4 องค์การบริหารส่วนตำบลขามสะแกแสง	84	58.3	60	41.7

ประชาชนที่ไม่เห็นด้วยกับการควบรวมมีความคิดเห็นว่า การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำให้องค์กรมีขนาดใหญ่ขึ้นการบริหารงานไม่สามารถทำได้อย่างทั่วถึง ประชาชนในพื้นที่ที่อยู่ห่างไกลไม่สามารถเข้าถึงการบริการสาธารณะได้ การเดินทางของประชาชนเพื่อติดต่อราชการต้องเดินทางลำบากมากขึ้นเนื่องจากเขตพื้นที่กว้างขึ้น ปัญหาความต้องการมีมากขึ้น ในด้านการบริหารงานจะอยู่ภายใต้ระบบพวบก้อน เกิดการแบ่งพรรคแบ่งพวกทางการเมือง หากไม่มีการจัดระบบการบริหารที่เป็นระบบและเป็นธรรม การแยกการบริหารออกจากกันของทั้ง 2 หน่วยงานดังเช่นปัจจุบันจะทำให้ประชาชนเข้าถึงการบริการได้มากกว่า

2.3 ความคิดเห็นต่อผลกระทบด้านบริการสาธารณะ

ความคิดเห็นของประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 4 แห่งต่อผลกระทบด้านบริการสาธารณะพิจารณาเป็นรายชื่อ พบว่า 1. ด้านโครงสร้างพื้นฐานไม่ส่งผลกระทบ เพราะทำให้มีงบประมาณในการพัฒนามากขึ้น การพัฒนาด้านโครงสร้างสามารถทำได้อย่างทั่วถึงทั้งหมู่บ้านที่อยู่ในเขต และนอกเขต 2. ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิตส่วนใหญ่ไม่ส่งผลกระทบ เพราะมีบุคลากรงบประมาณในการดำเนินการมากขึ้น การพัฒนาไปในทิศทางเดียวกันทั้งตำบล นอกจากนี้แต่ละหมู่บ้านมี อสม. ช่วยดูแลอยู่แล้ว 3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อยส่วนใหญ่ ไม่ส่งผลกระทบ เพราะทั้ง 2 หน่วยงานมีอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนคอยประสานงานในแต่ละหมู่บ้านทำให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น การดำเนินงานในภาพรวมของตำบลมีความเข้มแข็งมากขึ้น 4. ด้านการส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยวส่วนใหญ่ ไม่ส่งผลกระทบ เพราะทำให้เกิดความร่วมมือในการดำเนินงานของตำบลไปในทิศทางเดียวกัน การดำเนินงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น 5. ด้านการศึกษาส่วนใหญ่ ไม่ส่งผลกระทบ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำงานร่วมกันได้ทำให้ทุกหมู่บ้านสามารถเข้าถึงการศึกษาได้ง่ายขึ้น การจัดการเรียนการสอนมีประสิทธิภาพมากขึ้น 6. ด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่ ไม่ส่งผลกระทบ เพราะทำให้เกิดความร่วมมือในการบริหารจัดการ การพัฒนาตำบลไปในทิศทางเดียวกันการดำเนินงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น 7. ด้านศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และ

ภูมิปัญญาท้องถิ่นส่วนใหญ่ ไม่ส่งผลกระทบต่อ เพราะประชาชนของทั้ง 2 หน่วยงานมีจารีตประเพณีคล้ายกันอยู่แล้ว 8. ด้านการปศุสัตว์ส่วนใหญ่ ไม่ส่งผลกระทบต่อ เพราะทำให้เกิดความร่วมมือในการดำเนินงาน ทำให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น 9. ด้านสาธารณสุขส่วนใหญ่ ไม่ส่งผลกระทบต่อ เพราะเกิดความร่วมมือของทั้ง 2 หน่วยงานการพัฒนาจะได้อะไรในทิศทางเดียวกัน 10. ด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยส่วนใหญ่ ไม่ส่งผลกระทบต่อ เพราะเทศบาลมีเครื่องมือมากกว่า อบต. การควบรวมจะทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างกัน

สรุปและอภิปรายผล

การวิจัยครั้งนี้ชี้ให้เห็นถึงความคิดเห็นของบุคลากรและประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นทางด้านการเมือง การบริหารขององค์กร และการจัดทำบริการสาธารณะเมื่อมีการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตพื้นที่ตำบลหนองหัวฟาน ตำบลสามสะแกแสง จังหวัดนครราชสีมา ทั้งนี้สามารถนำมาวิเคราะห์ในประเด็นต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังนี้

ความคิดเห็นต่อสภาพการดำเนินงานในปัจจุบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บุคลากรและประชาชนส่วนใหญ่มีความเห็นว่า การดำเนินงานในปัจจุบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และสามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน ความต้องการของประชาชนได้นอกจากนี้ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานมากขึ้น ผ่านการเข้าร่วมประชาคมท้องถิ่น การเข้าร่วมเป็นกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง กรรมการพัฒนาท้องถิ่น กรรมการติดตามประเมินผลการดำเนินงาน ซึ่งเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อ (1) เพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจในระดับท้องถิ่น (2) ปรับปรุงการให้บริการสาธารณะผ่านการเสริมสร้างความรับผิดชอบจากล่างสู่บน (3) ประชาชนได้รับผลทางเศรษฐกิจและสังคมผ่านการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับพื้นที่ (The World Bank, 20126) ในขณะที่เดียวกันความคิดเห็นบางส่วนเห็นว่าการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันยังประสบกับปัญหาด้าน

ข้อจำกัดของกฎหมายที่ไม่ชัดเจน การกำกับดูแลของรัฐบาลกลางส่งผลกระทบต่อ การบริหารจัดการ รวมถึงปัญหาจากตัวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่สามารถ บริหารจัดการ และจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะยังขาด งบประมาณที่เพียงพอ ขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการดำเนินงาน การจัดทำบริการสาธารณะขนาดใหญ่ที่ต้องใช้ความรู้ ความเชี่ยวชาญ ทำให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กประสบกับปัญหาการขาดประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ด้านการดำเนินงาน ซึ่งเป็นไปตามรายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูป ประเทศ ด้านการปกครองท้องถิ่น (สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ, 2559)

ความคิดเห็นต่อการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บุคลากรและประชาชนส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการควมรวมองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ตำบลเดียวกัน เพราะจะทำให้ทิศทางการพัฒนาภายในตำบล ไปในทิศทางเดียวกัน การบริหารงานไม่กระจัดกระจาย และช่วยลดการทำงานที่ซ้ำซ้อน ของทั้ง 2 หน่วยงาน นอกจากนี้ด้านการบริหารงานจะทำให้มีบุคลากร และงบประมาณ ในการพัฒนาเพิ่มขึ้น การจัดทำบริการสาธารณะ การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน ของประชาชนภายในตำบลทั่วถึง และเท่าเทียม ด้านการเมืองจะช่วยลดงบประมาณ ด้านบุคลากร และทำให้เกิดการแข่งขันที่หลากหลายขึ้น ได้คนที่มีความรู้ความสามารถ เข้ามาบริหารงาน ผลการศึกษาที่สอดคล้องกับผลการศึกษาของ ฟ้ำไส เสนาธรรม (2551) ที่พบว่า การยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งที่ดีและมีประโยชน์ ทำให้เกิดการพัฒนาในหลาย ๆ ด้าน ประชาชนได้รับการบริการอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม นอกจากนี้ลักษณะโครงสร้าง และการบริหารองค์กรมีความใกล้เคียงกันแตกต่างกัน เพียง ชื่อ ขนาดพื้นที่ และงบประมาณเท่านั้น

ส่วนผลกระทบต่อการควมรวมด้านการเมือง ผลการศึกษาที่ว่าบุคลากรและ ประชาชนส่วนใหญ่คิดว่า จะส่งผลให้จำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นลดลง เกิดการแข่งขัน ทางการเมืองอย่างมาก และค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเพิ่มขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับผล การศึกษาของศักดา ชาญยุทธ (2554) ที่พบว่า ความหลากหลายขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นทำให้เกิดความซ้ำซ้อนกันของอำนาจหน้าที่ การจัดตั้งขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นกว่า 7,000 แห่ง ทำให้ศักยภาพของแต่ละพื้นที่ไม่เท่าเทียมกันจึงเป็นปัญหา

และอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจให้เกิดความเท่าเทียมกันได้ และสอดคล้องกับ ผลการศึกษาของ สุทธิพงษ์ ชุนฤทธิ์ (2551) พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่เห็นด้วยที่จะมีการยุบรวมองค์การบริหารส่วนตำบลเข้ากับเทศบาลตำบล เพื่อยกฐานะ เป็นเทศบาลเมืองระโนด เพราะการที่ตำบลระโนดแบ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็น 2 รูปแบบในตำบลเดียวกันทำให้เกิดความสับสนเปลืองงบประมาณ และประชาชน ในเขต อบต.ระโนดอยากให้เห็นที่มีความเจริญเทียบเท่าเทศบาล ในขณะที่ผู้นำท้องถิ่น ส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยที่จะมีการยุบรวม อบต.ระโนดเข้ากับเทศบาลตำบลระโนด เพราะยังคงยึดประโยชน์ส่วนตนเป็นหลัก กลัวการสูญเสียอำนาจทางการเมือง สูญเสียผลประโยชน์หากตัวเองหรือกลุ่มไม่ได้รับการเลือกตั้ง เนื่องจากการแข่งขัน ทางการเมืองมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น

ความคิดเห็นต่อผลกระทบด้านบริการสาธารณะ

ความคิดเห็นของกลุ่มบุคลากร พบว่า การดำเนินงานด้านโครงสร้างพื้นฐาน จะส่งผลกระทบเมื่อมีการควบรวมกัน เนื่องจากในพื้นที่ที่มีความทับซ้อนกันของเขต พื้นที่ที่อยู่ติดกัน ทำให้การดำเนินงานด้านโครงสร้างพื้นฐานอาจส่งผลกระทบต่อประชาชน ในการดำเนินงานด้านบริการสาธารณะอื่น ๆ พบว่า ไม่ส่งผลกระทบ เพราะเมื่อมีการควบรวมกันของทั้ง 2 หน่วยงานซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตตำบลเดียวกันที่มีความคล้ายคลึงกันในด้านวัฒนธรรม จารีตประเพณี ภูมิปัญญา ท้องถิ่น และประวัติความเป็นมา ความคล้ายคลึงเหล่านี้จะทำให้การดำเนินงาน หรือการจัดบริการสาธารณะสามารถกระทำได้ง่ายขึ้นโดยไม่ส่งผลกระทบ

ความคิดเห็นของประชาชน พบว่า การดำเนินงานด้านบริการสาธารณะไม่มีผลกระทบ เพราะการควบรวมจะทำให้มีบุคลากร และงบประมาณในการจัดทำบริการ สาธารณะมากขึ้น ทำให้ท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผลมากขึ้น สอดคล้องกับเป้าหมายด้านเศรษฐกิจศาสตร์ และฐานคติของกลุ่มที่ สนับสนุนการควบรวมที่ว่า “ใหญ่กว่าคือดีกว่า” ที่เชื่อว่าการควบรวมองค์การบริหาร ส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่จะก่อให้เกิดประโยชน์มากกว่า เช่น 1. ในเรื่องประสิทธิภาพ ของการควบรวมที่มีเหตุผลสำคัญเกี่ยวพันกับเรื่องการประหยัดโดยเพิ่มขนาด ที่เชื่อว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่กว่าสามารถประหยัดต้นทุนการจัดบริการ

สาธารณะได้มากกว่า 2. องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่จะทำให้มีทรัพยากรทางการเงินในการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานมากขึ้น 3. องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่สามารถจัดทำภารกิจหลากหลายมากขึ้น (พบสุข ชำของ, 2560)

เมื่อพิจารณาถึงประเด็นความคิดเห็นที่กล่าวมาข้างต้น จากข้อเท็จจริงที่ว่า องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นในตำบลหนองหัวพาน และตำบลขามสะแกแสงที่มีรูปแบบองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่น 2 รูปแบบในเขตตำบลเดียวกันนั้น มีความแตกต่างเพียงชื่อขนาดพื้นที่ และรายได้ ในขณะที่ความแตกต่างในเรื่องความเชื่อ วัฒนธรรม ประเพณี เหมือนกันเมื่อมีการควบรวมกันให้มีขนาดใหญ่ขึ้น เพื่อให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถลดต้นทุนในการจัดทำบริการสาธารณะได้ตามเหตุผลด้านเศรษฐศาสตร์การควบรวม อีกทั้งประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นก็กระทบเพียงนักการเมืองท้องถิ่นที่มีจำนวนลดลง และการแข่งขันที่เพิ่มขึ้น แต่จะส่งผลให้ได้นักการเมืองที่มีความรู้ ความสามารถมาพัฒนาท้องถิ่นมากขึ้น ในส่วนการเข้าร่วมทางการเมืองของประชาชนย่อมขึ้นอยู่กับนโยบายของผู้นำท้องถิ่นที่ในปัจจุบันมีระเบียบ กฎหมายที่เปิดโอกาสให้กับประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของท้องถิ่นอยู่แล้ว ในขณะที่ด้านการบริหารงานที่อาจจะส่งผลกระทบต่อการจัดแบ่งตำแหน่งของสายงานที่มีความซ้ำซ้อนกัน เมื่อมีการควบรวมกันนั้นต้องมีการกำหนดระเบียบ กฎหมายให้มีความชัดเจนส่งผลกระทบต่อระเบียบที่

ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัยทำให้ทราบถึงความคิดเห็นของบุคลากร และประชาชนต่อการควบรวมองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ตำบลเดียวกัน เพื่อให้เกิดการพัฒนาสำหรับการศึกษาคั้งต่อไป ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะข้อมูลเชิงปฏิบัติการ ข้อมูลเชิงนโยบาย และข้อมูลสำหรับการศึกษาคั้งต่อไป ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

1.1 เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพหลากหลาย เท่าเทียม และทั่วถึงกับความต้องการของประชาชน และรองรับการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางได้นั้น องค์ประกอบของ

ส่วนท้องถิ่นควรร่วมมือกันในการจัดทำบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์ที่แท้จริงแก่ประชาชนในท้องถิ่น อีกทั้งยังเป็นการลดต้นทุนการจัดบริการสาธารณะอีกด้วย

1.2 ส่งเสริมให้ผู้นำท้องถิ่นและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการฝึกอบรมตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งให้มีความรู้ ความสามารถ สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

2.1 รัฐบาลกลางควรส่งเสริมการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอสามสะแกแสงเข้าด้วยกัน เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพหลากหลาย ประชาชนภายในตำบลได้รับบริการที่เท่าเทียมกัน การพัฒนาภายในตำบลไปในทิศทางเดียวกัน และยังช่วยลดงบประมาณด้านการบริหารจัดการลงด้วย

2.2 รัฐบาลกลางควรจัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นธรรม เพื่อลดความเหลื่อมล้ำและสามารถรองรับการกระจายอำนาจในอนาคตได้

2.3 แก้ไขระเบียบ กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น เพื่อให้การเลือกตั้งระดับท้องถิ่นเป็นไปโดยกลไกภาคประชาชน ให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานของผู้นำท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นให้ปฏิบัติโดยเกิดประโยชน์ เพื่อประชาชนอย่างแท้จริง

เอกสารอ้างอิง

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2560). ข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. ค้นเมื่อ 1 กุมภาพันธ์ 2560, สืบค้นจาก <http://www.dla.go.th/index.jsp>
- กฤษวรรธน์ ไล้วัชรินทร์. (2560). บทเรียนจากการควบรวมรัฐบาลท้องถิ่นในต่างประเทศ. *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*, 15(2), 64-70
- โกวิทย์ พวงงาม. (2550). การปกครองท้องถิ่นไทยหลักการและมิติใหม่ในอนาคต (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- โกวิทย์ พวงงาม. (2555). การปกครองท้องถิ่นว่าด้วยทฤษฎี แนวคิด และหลักการ. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: ส.เอเชียเพรส.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, พิชิต รัชตพิบูลภพ, ดารุณี พุ่มแก้ว, พิชิตชัย กิ่งแก้ว. (2559). การคลังท้องถิ่นการขยายฐานรายได้และลดความเหลื่อมล้ำ. กรุงเทพฯ: พี.เอ. ลีฟิ่ง.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, และกอบกุล ทยานาคกร. (2552). การขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการจัดบริการสาธารณะที่ดี. กรุงเทพฯ: ทีดีวีพี.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2540). 100 ปี ของการปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440 – 2540. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2544). การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส. กรุงเทพฯ: สุขุมและบุตร.
- บุษกร ปลื้มคง. (2558). บทบาทของสภาองค์กรชุมชนกับการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่น กรณีศึกษา สภาองค์กรชุมชนในจังหวัดนนทบุรี. วิทยานิพนธ์หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต การเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- พบสุข ชำชอง. (2560). เหตุผลของการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบริบทสากล. *วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร*, 13(2), 161-185.
- ฟ้าใส เสนาธรรม. (2551). ผลกระทบของการยุบรวมองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล: กรณีศึกษาตำบลบ้านป็น อำเภอลอง จังหวัดแพร่. การศึกษาอิสระหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (เศรษฐศาสตร์การเมือง) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. (2546). *เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารท้องถิ่น*
Local administration. กรุงเทพฯ: นำกัังการพิมพ์.
- ศักดิ์ดา สบาย. (2553) *การพัฒนาประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะของเทศบาล:*
ศึกษาเฉพาะกรณีของเทศบาลตำบลศาลเจ้าไก่อ้อ อำเภอลาดยาว จังหวัด
นครสวรรค์. การศึกษาอิสระหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- ศักดิ์ดา หาญยุทธ. (2554). *รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมกับบริบท*
ประเทศไทย. วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเชีย, 2(2), 13-22.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2560). *การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น*. ค้นเมื่อ 1 กุมภาพันธ์ 2560,
สืบค้นจาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=หน้าหลัก>
- สถาบันพระปกเกล้า. (2561). *การปกครองท้องถิ่น*. ค้นเมื่อ 25 มกราคม 2561, สืบค้น
จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การปกครองส่วนท้องถิ่น>
- สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ. (2559). *รายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการ*
ปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น *สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เรื่อง*
การปฏิรูปแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น พ.ศ. 2559. ค้นเมื่อ 15 มกราคม 2560, สืบค้นจาก [http://library2.
parliament.go.th/giventake/content_nrsa2558/d080159-03](http://library2.parliament.go.th/giventake/content_nrsa2558/d080159-03).
- สุทธิพงษ์ ขุนฤทธิ์. (2551). *การยุบรวมองค์การบริหารส่วนตำบลระโนดเข้ากับเทศบาล*
ตำบลระโนด เพื่อยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองระโนด. การศึกษาอิสระหลักสูตร
ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น
มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- เอกพงษ์ กระแสอินทร์. (2554). *การปรับปรุงประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะ*
ขึ้นพื้นฐานด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตขององค์การบริหารส่วนตำบลชีวัก
อำเภอสามสะแกแสง จังหวัดนครราชสีมา. การศึกษาอิสระหลักสูตรปริญญา
รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัย
ขอนแก่น.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2545). *ประชาธิปไตยท้องถิ่น: สาระสำคัญของการเมืองและการปกครองส่วนท้องถิ่น*. นนทบุรี: มิติใหม่.

The World Bank (2012). *การเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะของไทย. รายงานการบริหารการ เงินการคลังสาธารณะของประเทศไทย*. ค้นเมื่อ 15 มกราคม 2560, สืบค้นจาก <https://www.worldbank.org/th/news/press-release/2012/05/10/addressing-regional-disparities-in-service-delivery-thailands-next-development-challenge-says-thailand-public-finance-management-review-report>