



การลดความเหลื่อมล้ำ : วิเคราะห์เชิงบริบทการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ของพื้นที่ทับซ้อนในจังหวัดนครสวรรค์

THE REDUCING OF INEQUALITY: A CONTEXTUAL ANALYSIS FOR MERGER OF
OVERLAPPING AREAS OF LOCAL GOVERNMENT ORGANIZATION IN
NAKHON SAWAN PROVINCE

นายอัครเดช พรหมกัลป์

ดุชนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชารัฐศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
พุทธศักราช ๒๕๖๔



การลดความเหลื่อมล้ำ : วิเคราะห์เชิงบริบทการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ของพื้นที่ทับซ้อนในจังหวัดนครสวรรค์

THE REDUCING OF INEQUALITY: A CONTEXTUAL ANALYSIS FOR MERGER OF
OVERLAPPING AREAS OF LOCAL GOVERNMENT ORGANIZATION IN
NAKHON SAWAN PROVINCE

นายอัครเดช พรหมกัลป์

ดุษฎีนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชารัฐศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
พุทธศักราช ๒๕๖๔

(ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย)



The Reducing of Inequality: a Contextual Analysis for Merger of Overlapping
Area of Local Government Organization in Nakhon Sawan Province

Mr.Akkaradecha Brahmakappa

A Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of
the Requirements for the Degree of Doctor of Philosophy
(Political Science)

Graduate School
Mahachulalongkornrajavidyalaya University
C.E. 2021

(Copyright by Mahachulalongkornrajavidyalaya University)

ชื่อคุณิพนธ์ : การลดความเหลื่อมล้ำ : วิเคราะห์เชิงบริหารการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของพื้นที่ทับซ้อนในจังหวัดนครสวรรค์

ผู้วิจัย : นายอัครเดช พรหมกัลป์

ปริญญา : ปรัชญาคุณิพนธ์บัณฑิต (รัฐศาสตร์)

คณะกรรมการควบคุมคุณิพนธ์

:
:
:

วันสำเร็จการศึกษา :

บทคัดย่อ

การวิจัยในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ดังนี้ 1. เพื่อวิเคราะห์บริบทในการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน 2. เพื่อสังเคราะห์ตัวแบบในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน และ 3. เพื่อพัฒนาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อนในจังหวัดนครสวรรค์

ระเบียบวิธีวิจัยเป็นการวิจัยแบบคุณภาพภาคสนาม โดยหาข้อมูลจากการสัมมนาทางวิชาการที่มีนักวิชาการและผู้มีส่วนได้เสีย 100 รูปหรือคนเข้าร่วม การสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เลือกแบบเฉพาะเจาะจงจาก 8 กลุ่ม จำนวน 40 รูปหรือคน การวิเคราะห์ SWOT Analysis, TOWS Matrix และการสนทนากลุ่มเฉพาะกับผู้เชี่ยวชาญเพื่อพัฒนาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน จำนวน 8 คน วิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เนื้อหาและการตีความ

ผลการวิจัยพบว่า

1. บริบทในการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อนนั้นจะต้องคำนึงถึงองค์ประกอบสำคัญ 7 ด้าน คือ 1) ผู้บริหารหรือผู้ปกครอง 2) การเงิน การคลัง และการงบประมาณ 3) ความสัมพันธ์เชิงเครือญาติของประชาชนและนักการเมือง 4) ปัจจัยสนับสนุนทางการเมือง 5) การสื่อสารทางการเมือง 6) อำนาจ ผลประโยชน์และเศรษฐกิจ และ 7) ความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในเชิงพื้นที่

2. ตัวแบบในการลดความเหลื่อมล้ำกับการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อนใน 3 มิติ คือ 1) เศรษฐกิจ 2) สังคม และ 3) การเมือง ตั้งอยู่บนพื้นฐานปัจจัยสำคัญ 4 ประการ คือ 1) ปัจจัยกำหนด 2) จิตวิทยา 3) การแลกเปลี่ยน และ 4) ความสำนึกเชิงเหตุผล

3. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่จะทำให้เกิดการลดความเหลื่อมล้ำจากการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน ทั้งในระดับนโยบาย ระดับปฏิบัติการ และในระดับพื้นที่ ควรที่จะดำเนินการใน 4 ประเด็นสำคัญ คือ 1) ประเด็นด้านการสนับสนุนงบประมาณเพื่อดำเนินการขับเคลื่อน 2) ประเด็นด้านส่งเสริมและผลักดันเพื่อให้เกิดการเตรียมความพร้อม 3) ประเด็นด้านการริเริ่มในการสร้างความรู้ ความเข้าใจ และความร่วมมือในระดับท้องถิ่น และ 4) ประเด็นด้านการทบทวนประเด็นข้อขัดข้องเพื่อนำไปสู่การพัฒนาหรือยกระดับ

Dissertation Title : The Reducing of Inequality: A Contextual Analysis for
Merger of Overlapping Area of Local Government
Organization in Nakhon Sawan Province

Researcher : Mr.Akkaradecha Brahmakappa

Degree : Doctor of Philosophy (Political Science)

Dissertation Supervisory Committee
:
:
:

Date of Graduation :

Abstract

Objectives of this research were to: 1. analyze the merging context of overlapping area of local government organization, 2. synthesize model variables to reducing of inequality for merger of overlapping area of local government organization, 3. develop and propose policy recommendations to reducing of inequality for merger of overlapping area of local government organization in Nakorn Sawan Province, research methodology were qualitative research, starting with academic seminar with experts and 100 stake holders, in-depth-interview from 8 groups to 40 key informants purposefully selected, analyzed data by SWOT analysis and TOWS matrix and then drafted the policy recommendations for disparity reduction from 8 experts participants in focus group discussion. Data were analyzed by content analysis and descriptive interpretation. Findings were as follows:

1. In merging context of overlapping area of local government organization for 7 factors must be considered as: 1) executives or governors, 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 variables to reducing of inequality for merger of overlapping area of local government organization had 3 issues: 1) economy, 2) sociality and 3) politics, based on 4 factors: 1) deterministic) 2) psychology 3) exchange) 4) consciously rational.

3. Policy recommendation for disparity to reducing of inequality for merger of overlapping area of local government organization in Nakorn 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.

กิตติกรรมประกาศ

ดุชนิพนธ์เรื่อง “การลดความเหลื่อมล้ำ: วิเคราะห์เชิงบริบทการควมรวบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อนในจังหวัดนครสวรรค์” สำเร็จลงได้ด้วยความสำเร็จของ ศ.ดร.จางค์ อติวัฒน์สิทธิ์ ประธานกรรมการ และ รศ.ดร.สุรพล สุยะพรหม กรรมการผู้ควบคุมดุชนิพนธ์ ที่เสียสละเวลาให้คำปรึกษา รวมทั้งได้ตรวจสอบแก้ไขดุชนิพนธ์ฉบับนี้ ขอกราบขอบพระคุณ รศ.ว่าที่ พ.ต.ดร.สวัสดิ์ จิรัฐิติกาล, รศ.ดร.เต็มศักดิ์ ทองอินทร์ และ รศ.ดร.ธัชชนันท์ อิศรเดช ในฐานะคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ให้แนวคิด มุมมองที่ครบพร้อมทุกมิติในเวทีประชาพิจารณ์ และกราบขอบพระคุณ คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในการสอบป้องกันดุชนิพนธ์ที่เมตตาชี้แนะให้แก้ไขเนื้อหาที่บกพร่องให้เกิดความสมบูรณ์ถูกต้องยิ่งขึ้น

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณผู้เชี่ยวชาญทุกรูปหรือคนที่ให้ความเมตตาอนุเคราะห์ในการตรวจสอบเครื่องมือวิจัย ประกอบด้วย พระสุธีรัตนบัณฑิต, รศ.ดร., ศ.ดร.บุญทัน ดอกไธสง, รศ.ดร.โกนิฐฐ์ ศรีทอง, รศ.ดร.ธัชชนันท์ อิศรเดช และนายสมศักดิ์ อรุณสุรัตน์ ขอขอบพระคุณนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มาร่วมแลกเปลี่ยนเรียนรู้เพื่อให้เห็นบริบทในการควมรวบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทับซ้อนในเวทีสัมมนาทางวิชาการ จำนวน ๑๐๐ รูปหรือคน ขอขอบพระคุณผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้ง ๔๐ รูปหรือคน ที่ให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง และข้อเสนอแนะที่มีต่อการควมรวบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านการเมือง และขอขอบพระคุณ ศ.ดร.บุญทัน ดอกไธสง, รศ.ดร.ประณต นันทิยะกุล, รศ.ดร.เต็มศักดิ์ ทองอินทร์, รศ.ดร.ธัชชนันท์ อิศรเดช, ผศ.ดร.ยุพธนา ประณิต, ว่าที่ ร.ท.ดร.อริชัย เกตุจันทร์, ดร.วัลลภชัชยา เลิศรัชชาพันธ์ และนายวิทยา โชคเศรษฐกิจ ซึ่งเสียสละเวลามาร่วมสนทนากลุ่มเฉพาะเพื่อหาข้อสรุปเกี่ยวกับข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควมรวบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน

สุดท้ายต้องขอกราบขอบพระคุณ พระเทพปริยัติเมธี, รศ.ดร. รองอธิการบดีวิทยาเขต นครสวรรค์ ที่สนับสนุนในทุกมิติทางการศึกษา รวมถึงคณะผู้บริหารและบุคลากรของ มจร วิทยาเขต นครสวรรค์ทุกรูปหรือคน ที่เป็นแรงกายและแรงใจสนับสนุนเกื้อกูลกันและกันด้วยดีเสมอมา ขอกราบบูชาคุณ พ่อเดชา-แม่บัวพันธ์ พรหมกัลป์ พ่อมานนท์-แม่มีณฑนา เหนืออำนาจ ตลอดจนญาติพี่น้องทุกคน และขอขอบคุณอย่างยิ่งสำหรับ ดร.รัตติยา-คุณชนชน-คุณชนพล พรหมกัลป์ ผู้เป็นภรรยาและบุตรชายอันเป็นที่รักที่มีส่วนเติมเต็มและให้การสนับสนุนทุกด้าน รวมทั้งเป็นกำลังใจที่ดีในทุกสถานการณ์ สุดท้ายนี้ขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ทุกรูปหรือคนที่ประสิทธิ์ประสาทวิทยาการ รวมเพื่อนร่วมรุ่น ปร.ด. รัฐศาสตร์ รุ่นที่ ๑ ทั้งบรรพชิตและคฤหัสถ์ที่เต็มเปี่ยมไปด้วยคำว่ากัลยาณมิตร ขอคุณความดีและอรรถประโยชน์ใดอันเกิดจากดุชนิพนธ์เล่มนี้ถวายเป็นพุทธานุชา ธรรมบูชา สังฆบูชา และขอมอบเป็นกตเวทิตาคุณแต่ทุกรูปหรือคน มา ณ โอกาสนี้

นายอัครเดช พรหมกัลป์

กรกฎาคม ๒๕๖๔

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ก
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ข
กิตติกรรมประกาศ	ง
สารบัญ	จ
สารบัญตาราง	ช
สารบัญแผนภาพ	ญ
คำอธิบายสัญลักษณ์และคำย่อ	ฎ
บทที่ ๑ บทนำ	
๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
๑.๒ คำถามการวิจัย	๖
๑.๓ วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๖
๑.๔ ขอบเขตการวิจัย	๗
๑.๖ นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย	๙
๑.๗ ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	๑๑
บทที่ ๒ แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	
๒.๑ แนวคิดเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำ	๑๓
๒.๒ แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนาการทางการเมืองและการควมรวม	๔๑
๒.๓ แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น	๕๕
๒.๔ การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล	๘๒
๒.๕ การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)	๙๑
๒.๖ การลดความเหลื่อมล้ำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๙๗
๒.๗ หลักทฤษฎีที่มีก่ตาะกับการเมืองการปกครอง	๑๑๑
๒.๘ ข้อมูลบริบทเรื่องที่วิจัย	๑๑๘
๒.๙ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	๑๒๙
๒.๑๐ กรอบแนวคิดในการวิจัย	๑๔๘

สารบัญ (ต่อ)

เรื่อง		หน้า
บทที่ ๓	วิธีดำเนินการวิจัย	
๓.๑	รูปแบบการวิจัย	๑๕๑
๓.๒	ผู้เชี่ยวชาญ ผู้มีส่วนได้เสีย และผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	๑๕๒
๓.๓	เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	๑๕๖
๓.๔	การเก็บรวบรวมข้อมูล	๑๖๒
๓.๕	การวิเคราะห์ข้อมูล	๑๖๔
บทที่ ๔	ผลการวิเคราะห์ข้อมูล	
๔.๑	ผลการวิเคราะห์บริบทในการรวบรวมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน	๑๖๖
๔.๒	ผลการสังเคราะห์ตัวแบบในการลดความเหลื่อมล้ำกับการรวบรวมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน	๑๗๙
๔.๓	ผลการพัฒนาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการรวบรวมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อนในจังหวัดนครสวรรค์	๑๙๒
๔.๔	องค์ความรู้จากการวิจัย	๒๐๔
บทที่ ๕	สรุป อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ	
๕.๑	สรุปผลการวิจัย	๒๑๙
๕.๒	อภิปรายผลการวิจัย	๒๒๒
๕.๓	ข้อเสนอแนะ	๒๓๓
บรรณานุกรม		๒๓๗
ภาคผนวก		
ก	การสัมมนาทางวิชาการ “ความเป็นไปได้ในการรวบรวมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทับซ้อน”	๒๕๓
ข	หนังสือขอความอนุเคราะห์ตรวจแก้ไขเครื่องมือที่ใช้ในการทำคู่มือ (แบบสัมภาษณ์)	๒๕๕
ค	ผลการหาค่าดัชนีความตรงตามเนื้อหา (Content Validity Index = CVI)	๒๕๗
ง	หนังสือขอความอนุเคราะห์ให้นิติกรเก็บข้อมูลเพื่อการวิจัย (สัมภาษณ์เชิงลึก)	๒๕๘

สารบัญ (ต่อ)

เรื่อง	หน้า
จ แบบสัมภาษณ์เพื่อการศึกษาวิจัยแบบกึ่งโครงสร้าง	๒๖๓
ฉ ภาพประกอบการสัมภาษณ์เชิงลึก	๒๖๖
ช รายงานผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่มของผู้เชี่ยวชาญ	๒๖๗
ซ หนังสือขอเชิญเข้าร่วมการสนทนากลุ่มเฉพาะ	๒๖๘
ฅ ภาพประกอบการสนทนากลุ่มเฉพาะ	๒๗๐
ประวัติผู้วิจัย	๒๗๓

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
๒.๑	โครงสร้างรายได้ของครัวเรือน	๓๑
๒.๒	แสดงการสังเคราะห์สาระสำคัญของแนวคิดเรื่องความเหลื่อมล้ำ	๔๐
๒.๓	แสดงการสังเคราะห์สาระสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น	๕๗
๒.๔	แสดงการสังเคราะห์สาระสำคัญของทฤษฎีและปรัชญาการปกครองท้องถิ่น	๖๘
๒.๕	แสดงการสังเคราะห์สาระสำคัญของรูปแบบการปกครองท้องถิ่น	๗๘
๒.๖	แสดงการสังเคราะห์สาระสำคัญของความเป็นมาและพัฒนาการการปกครองท้องถิ่นไทย	๘๒
๒.๗	แสดงการสังเคราะห์สาระสำคัญของประเภทของเทศบาล	๘๔
๒.๘	แสดงการสังเคราะห์สาระสำคัญของโครงสร้างของเทศบาล	๘๗
๒.๙	แสดงการสังเคราะห์สาระสำคัญของอำนาจ หน้าที่ของเทศบาล	๙๐
๒.๑๐	แสดงการสังเคราะห์สาระสำคัญของโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล	๙๕
๒.๑๑	แสดงการสังเคราะห์สาระสำคัญของอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล	๙๗
๒.๑๒	รายนามเทศบาลในจังหวัดนครสวรรค์	๑๒๐
๒.๑๓	รายนามองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครสวรรค์	๑๒๑
๒.๑๔	แสดงการสังเคราะห์สาระสำคัญของความเหลื่อมล้ำ	๑๓๕
๒.๑๕	แสดงการสังเคราะห์สาระสำคัญของการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๑๔๑
๒.๑๖	แสดงการสังเคราะห์สาระสำคัญของอรรถประโยชน์ในการลดความเหลื่อมล้ำ	๑๔๖
๓.๑	การสร้างแบบสัมภาษณ์ในการกำหนดตัวแบบการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน	๑๕๙
๔.๑	ดัชนีชี้วัดแบบประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๑๖๙
๔.๒	สถิติเกี่ยวกับเงินอุดหนุนต่อจำนวนประชากร จำแนกตามประเภทของ อปท.	๑๗๐
๔.๓	สถิติเกี่ยวกับรายจ่ายบุคลากรต่อจำนวนประชากร	๑๗๑
๔.๔	กระบวนการและขั้นตอนการควมรวมองค์กรปกครองส่วนตำบลวังน้ำเย็นกับเทศบาลตำบลวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว	๑๗๓
๔.๕	ตัวแบบในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน	๑๙๑
๔.๖	วิเคราะห์ SWOT การควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน	๑๙๓
๔.๗	การวิเคราะห์ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน	๑๗๔
๘.๘	ภาพรวมการประเมินผลข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน	๑๙๘
๔.๙	ด้านการสนับสนุนงบประมาณเพื่อดำเนินการขับเคลื่อน	๑๙๙
๔.๑๐	ด้านส่งเสริมและผลักดันให้มีการเตรียมความพร้อม	๒๐๐

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่		หน้า
๔.๑๑	ด้านริเริ่มหรือการสร้างความรู้ ความเข้าใจ และความร่วมมือ	๒๐๑
๔.๑๒	ด้านทบทวนและยับยั้งประเด็นในประเด็นข้อขัดข้อง	๒๐๒

สารบัญแนภาพ

ภาพที่		หน้า
๒.๑	ดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชันของไทย ปี ค.ศ. ๒๐๒๐	๒๒
๒.๒	ดัชนีชี้วัดธรรมาภิบาลของไทยระหว่างปี ค.ศ.๒๐๐๒-๒๐๑๘	๒๓
๒.๓	รายได้เฉลี่ยต่อคนต่อเดือน ปี ๒๕๓๑-๒๕๖๐	๒๙
๒.๔	ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini Coefficient) ด้านรายได้ : ทั่วประเทศ เขตเมือง-เขตชนบท	๓๐
๒.๕	ดัชนีหลักนิติธรรมด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย ปี ๒๕๕๘-๒๕๖๐	๓๗
๒.๖	โครงสร้างภายในแบบที่ประชุมเมือง	๓๒
๒.๗	โครงสร้างภายในแบบที่ประชุมเมืองแบบตัวแทน	๓๓
๒.๘	โครงสร้างภายในแบบนายกเทศมนตรีมาจากสภา	๓๔
๒.๙	โครงสร้างภายในแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้ง	๓๕
๒.๑๐	โครงสร้างภายในแบบคณะกรรมการ	๓๖
๒.๑๑	โครงสร้างภายในแบบสภา-ผู้จัดการ	๓๗
๒.๑๒	โครงสร้างเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖	๘๕
๒.๑๓	โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖	๙๓
๒.๑๔	กรอบแนวคิดในการวิจัย	๑๔๙
๔.๑	องค์ความรู้ที่ได้จากการวิจัย	๒๐๖
๔.๒	องค์ความรู้ที่สังเคราะห์ได้จากการวิจัย	๒๑๑

คำอธิบายสัญลักษณ์และคำย่อ

๑. คำย่อชื่อคัมภีร์พระไตรปิฎก

ดุขฎฐินิพนธ์ฉบับนี้ใช้พระไตรปิฎกภาษาไทย ฉบับมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ในการอ้างอิง โดยจะระบุ เล่ม/ชื่อ/หน้า หลังคำย่อชื่อคัมภีร์ เช่น ที.สี. (ไทย) ๙/๑๗๐/๕๖ หมายถึง สุตตันตปิฎก ทีฆนิกาย สีลขันธวรรค พระไตรปิฎกภาษาไทย เล่มที่ ๙ ชื่อที่ ๑๗๐ หน้า ๕๖

พระสุตตันตปิฎก

คำย่อ		ชื่อคัมภีร์	ภาษา
ที.ปา. (ไทย)	= สุตตันตปิฎก	ทีฆนิกาย	ปาฎีกวรรค (ภาษาไทย)
ที.สี. (ไทย)	= สุตตันตปิฎก	ทีฆนิกาย	สีลขันธวรรค (ภาษาไทย)
ส.ส. (ไทย)	= สุตตันตปิฎก	สังยุตตนิกาย	สคาถวรรค (ภาษาไทย)
ส.ม. (ไทย)	= สุตตันตปิฎก	สังยุตตนิกาย	มหาวารวรรค (ภาษาไทย)
อง.ปญจก. (ไทย)	= สุตตันตปิฎก	อังคุตตรนิกาย	ปัญจกนิบาต (ภาษาไทย)
อง.สตุตค. (ไทย)	= สุตตันตปิฎก	อังคุตตรนิกาย	สตุตคนิบาต (ภาษาไทย)
อง.อฎฐก. (ไทย)	= สุตตันตปิฎก	อังคุตตรนิกาย	อฎฐกนิบาต (ภาษาไทย)
ขุ.สุ. (ไทย)	= สุตตันตปิฎก	ขุททกนิกาย	สุตตนิบาต (ภาษาไทย)

๒. การระบุเลขหมายพระไตรปิฎก

ในงานวิจัยเล่มนี้พระไตรปิฎกฉบับภาษาไทยฉบับจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยพ.ศ.๒๕๓๙ และพระไตรปิฎกฉบับภาษาไทยจะระบุเล่ม/ชื่อ/หน้า/ เช่น ขุ.ธ. (ไทย) ๒๕/๓๒๑-๓๒๒/๑๓๓ หมายความว่าระบุถึงสุตตันตปิฎกขุททกนิกายธรรมบทฉบับภาษาไทยพระไตรปิฎกเล่มที่ ๒๕ ชื่อที่ ๓๒๑-๓๒๒ หน้าที่ ๑๓๓ เป็นต้น

บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

๑.๑.๑ ความเป็นมา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้ให้ความสำคัญในการกำหนดกรอบกติกาการเมือง การปกครอง การบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น^๑ และมีการกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐค่อนข้างชัดเจนเป็นครั้งแรก ในเวลาต่อมารัฐบาลและสภานิติบัญญัติก็ได้ร่วมกันตรากฎหมายอนุบัญญัติที่สำคัญคือ พระราชบัญญัติการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ พร้อมกับจัดทำแผนการถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่น ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีบทบาทในการจัดบริการสาธารณะท้องถิ่นและดูแลทุกข์สุขของประชาชน^๒ โดยรับโอนภารกิจจากการบริหารราชการส่วนกลาง มีการจัดสรรงบประมาณด้วยการเพิ่มสัดส่วนของภาษีแบ่งและภาษีเสริม มีการจัดสรรเงินอุดหนุน และมีการถ่ายโอนบุคลากรบางส่วนจากราชการส่วนกลางไปอยู่ในสังกัด ซึ่งนับเป็นความเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ที่เกิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๒-๒๕๕๖ และส่งผลกระทบเชิงบวกต่อคุณภาพชีวิตประชาชน^๓ รวมถึงเกิดบริการสาธารณะรูปแบบใหม่ในท้องถิ่นและนวัตกรรมทางการบริหารจัดการที่เกิดขึ้นโดยเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ภายใต้การกำกับดูแลของสภาท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในการลดความเหลื่อมล้ำในทางการเมืองนั้น ยุทธศาสตร์ชาติมุ่งที่จะปรับดุลอำนาจระหว่างประชาชนกับนักการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อสร้างประชาธิปไตยระดับฐานราก โดยสนับสนุนให้ประชาชนสามารถรวมกลุ่มและมีกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันเพื่อปรึกษาหารือกิจการที่เป็นประเด็นสาธารณะ สามารถกำหนดเป้าหมายการพัฒนาบนฐานการมีข้อมูลและการใช้เหตุผล และสร้างข้อตกลงร่วมกันที่สามารถผูกพันและตรวจสอบการทำงานของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐ และลดความขัดแย้งได้ อันจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยที่ระดับฐานราก และสร้างความสมานฉันท์ ขณะเดียวกันยังเป็นการเสริมสร้างขีดความสามารถ ประสิทธิภาพและธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารงานและจัดบริการที่สอดคล้องกับความต้องการของ

^๑ วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ, ประเมินผลการกระจายอำนาจของไทยระยะ ๑๕ ปี: สังคมไทยได้อะไร ก้าวหน้าไปถึงไหน และจะเดินต่อไปกันอย่างไร?, วารสารสถาบันพระปกเกล้า, ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๓ (กันยายน-ธันวาคม ๒๕๕๗): ๘๒-๑๒๒.

^๒ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ, การคลังท้องถิ่น การขยายฐานรายได้และความเหลื่อมล้ำ, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๙), หน้า ๑๐-๑๕.

ประชาชนในพื้นที่ โดยคำนึงถึงความจำเป็นและความต้องการของคนทุกกลุ่ม ทุกวัย และทุกเพศ สภาวะในท้องถิ่น เน้นการสรรหาผู้บริหารโดยคำนึงถึงความสามารถและธรรมาภิบาล การพัฒนาความสามารถในด้านการบริหารงานคลัง การถ่ายโอนภารกิจที่ควรดำเนินการโดยองค์กรปกครองท้องถิ่นโดยมีหน่วยงานส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคเป็นพี่เลี้ยงสนับสนุนด้านวิชาการและเทคโนโลยี การปรับปรุงระบบการตรวจสอบที่เน้นให้ประชาชนในพื้นที่สามารถตรวจสอบผลงานได้โดยตรง ตลอดจนการปรับโครงสร้างกลไกในระดับนโยบายด้านการปกครองท้องถิ่นให้เอื้อต่อการกำกับติดตาม ประเมินผล และส่งเสริมสนับสนุนให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นกำลังหลักในการดูแลประชาชนในพื้นที่ รวมถึงการสร้างภูมิคุ้มกันทางปัญญาให้กับชุมชนให้สามารถก้าวทันการเปลี่ยนแปลงของโลก^๓

ขณะเดียวกันในการยกระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้เจริญรุดหน้าอย่างรวดเร็ว นั้นไม่อาจเกิดขึ้นได้ด้วยการรวมศูนย์อำนาจการสั่งการและรวมศูนย์กลางความเจริญที่เมืองหลวงเพียงแห่งเดียว แต่จำเป็นต้องส่งเสริมให้เกิดเมืองหลักให้มากขึ้นและมีการกระจายตัวในทุกภูมิภาค เพื่อเป็นกลจักรสำคัญของการสร้างเศรษฐกิจบนฐานทรัพยากร แรงงาน ความรู้ และความริเริ่มสร้างสรรค์ของคนในพื้นที่ การกระจายศูนย์กลางความเจริญลักษณะนี้จะมีผลโดยตรงต่อการสร้างงานในพื้นที่ เพื่อให้แรงงานไม่ต้องไปหางานทำห่างไกลครอบครัว กลไกที่เกิดขึ้นเหล่านี้จะส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจในภาพรวมมีพลังขับเคลื่อน ช่วยลดความเสี่ยงต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศ รัฐบาลจึงได้กำหนดเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม โดยจะสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในทุกมิติ กระจายศูนย์กลางความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคม และเพิ่มโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามาเป็นกำลังของการพัฒนาประเทศในทุก ระดับ โดยการกระจายศูนย์กลางความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคม (Multiple Growth Poles) ผ่านการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อเอื้อให้มีกลไกการบริหารงานและรับผิดชอบในการบริหารงานในระดับภาค/กลุ่มจังหวัด ที่เชื่อมโยงและอยู่ภายใต้ความเป็นรัฐเดี่ยว โดยการจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมถึงการจัดระบบงบประมาณเพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนการพัฒนาในระดับกลุ่มจังหวัดและระดับภาค โดยเพิ่มความ เป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่น และการเปิดพื้นที่และโอกาสการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางของภาคส่วนต่าง ๆ ได้แก่ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และภาควิชาการ ทั้งนี้เพื่อสร้างพลังทางสังคม (Social Energy and Synergy Mobilization) ให้เข้มแข็ง แบ่งปัน ไม่ทอดทิ้งกัน และมีคุณธรรม

๑.๑.๒ ความสำคัญของปัญหา

ก่อนหน้านี้นี้ในปี ๒๕๕๖ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.)^๔ ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากรัฐบาลได้ศึกษาแนวทางการปฏิรูปประเทศ โดยได้ตั้งข้อสังเกตว่ามีเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จำนวนมากที่มีพื้นที่ทับซ้อนกัน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นบางแห่งมี

^๓ “ประกาศ เรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ.๒๕๖๑-๒๕๘๐)”, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๑๓๕ ตอนที่ ๘๒ ก (ตุลาคม ๒๕๖๑): ๔๕-๕๑.

^๔ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.), รายงานเรื่อง “การปฏิรูปโครงสร้างองค์กรภาครัฐ การจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น: การทบทวนการจัดตั้งหน่วยงานส่วนกลางที่ไปปฏิบัติงานอยู่ในภูมิภาค” ณ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๙. (อัคราเสนา).

ขนาดเล็กเกินไป ซึ่งหลักฐานเชิงประจักษ์จะพบได้จากจำนวนประชากร อาณาเขตพื้นที่รับผิดชอบ รวมถึงรายได้ของท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บเองที่รวมกับภาษีที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนหลายแห่งมีปริมาณที่น้อยนิด ทำให้กลายเป็นจุดอ่อนเนื่องจากรายได้หลังหักค่าจ้างบุคลากรที่มีอยู่ในสำนักงานและรายจ่ายประจำมีไม่พอต่อการบริหารและพัฒนาพื้นที่ รวมถึงการจัดทำบริการสาธารณะตามภารกิจหน้าที่ โดยก่อนหน้านี้สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.)^๕ ได้เคยจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปประเทศหลายหัวเรื่อง ส่วนหนึ่งก็มีเรื่องมาตรการปฏิรูประบบราชการแผ่นดินและองค์กรปกครองท้องถิ่น โดยมีข้อเสนอว่า

๑. ให้มีการปรับปรุงโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยยกฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นเทศบาลทั้งหมด ด้วยเหตุผลที่ว่า ๑) เพื่อให้สอดคล้องกับหลักปฏิบัติสากล และ ๒) เพื่อลดความเหลื่อมล้ำระหว่างเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นต้นว่าในระยะเป็ยบขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มิได้เปิดโอกาสให้มีการกู้ยืมเงินเพื่อการลงทุน ในขณะที่ระยะเป็ยบของเทศบาลนั้นสามารถกู้ยืมเงินเพื่อการลงทุนในกิจการที่ดูแลหรือลงทุนเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะได้ อนึ่ง ในวิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนระหว่างเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ก็มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ เงินอุดหนุนต่อหัวที่รัฐบาลจัดสรรให้ประชาชนในเขตเทศบาลมีมูลค่าสูงกว่าที่จัดสรรให้กับประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) อย่างมีนัยสำคัญ

๒. เห็นเป็นการสมควรที่จะควบรวมเทศบาลขนาดเล็กเข้าด้วยกันด้วยเหตุผลในเชิงประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางการบริหารจัดการ โดยในประเด็นนี้สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) เสนอเกณฑ์การควบรวม ว่า ๑) หากมีจำนวนประชากรต่ำกว่า ๗,๐๐๐ คน ควรเข้าสู่กระบวนการควบรวม และ ๒) เทศบาลที่มีรายได้ก่อนได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลต่ำกว่า ๒๐ ล้านบาท ควรเข้าสู่กระบวนการควบรวม

ทั้งนี้ข้อเสนอข้างต้นของสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ที่มีต่อการปฏิรูปการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นก่อนหน้านี้ได้ถูกบรรจุไว้ในการยกร่างพระราชบัญญัติการประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ซึ่งได้ผ่านความเห็นของคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น (กกล.) และได้นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อส่งต่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาเห็นชอบ ก่อนที่จะมีการประกาศเป็นกฎหมายตามลำดับ แต่สุดท้ายก็ยังไม่มีความคืบหน้า

สำหรับกรอบแนวคิดในการควบรวมหน่วยงานในระดับท้องถิ่นที่เกิดขึ้นในหลายประเทศนั้นส่วนใหญ่จะมีเหตุผลสนับสนุนให้เกิดการควบรวม คือ

๑. การประหยัดจากขนาด (Economies of Scale) เนื่องจากการบริหารองค์กรขนาดเล็กเกินไป (ในบริบทของท้องถิ่นกับจำนวนประชากร) จะเป็นต้นทุนค่าบริหารจัดการต่อหน่วยสูงมากเพราะการมีต้นทุนคงที่ (Fixed Cost) อนึ่ง โดยหลักการทางการบริหารจะพบว่าองค์กรหากมีขนาดเล็กเกินไปจะไม่สามารถได้ประโยชน์จากลักษณะการผลิตที่เรียกว่าผลตอบแทนการผลิตที่เพิ่มขึ้น (Increasing Return to Scale) ดังนั้นงบประมาณส่วนที่เหลือหลังจากหักค่าจ้างบุคลากร

^๕ สภาปฏิรูปแห่งชาติ, วาระปฏิรูปที่ ๓ การปรับโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๘), หน้า ๒๘-๔๐.

และค่าใช้จ่ายที่มีอยู่ในสำนักงานแล้ว จึงมีน้อยหรือมีสัดส่วนที่น้อยเกินไปที่จะนำไปสู่จัดบริการ สาธารณะเพื่อประชาชนในพื้นที่

๒. ในการจัดบริการสาธารณะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กมาก ส่วนใหญ่แล้วมักจะมีหรือเกิดขึ้นไม่ครบถ้วนและไม่สมบูรณ์ เช่น ไม่มีบริการจัดเก็บขยะ หรือมีก็ไม่สามารถ ดำเนินการได้ครบทุกวัน หรือทุกเวลาตามที่ควรจะเป็น ขณะเดียวกันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขนาดเล็กบางแห่งยังไม่มีบริการดับเพลิงและการบรรเทาสาธารณภัย ไม่สามารถที่จะจัดตั้งโรงเรียน หรือศูนย์สุขภาพสำหรับประชาชนหรือชุมชนเพราะเห็นว่าจะไม่เกิดความคุ้มค่า ฯลฯ หรือในการทำ กิจกรรม โครงการ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะในรูปแบบอื่นก็อาจจะทำได้ปีละ น้อย ๆ เช่น ก่อสร้างถนนได้ปีละ ๑๐๐ เมตรหรือ ๒๐๐ เมตร หรือในบางครั้งติดประเด็นปัญหา เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีไม่เพียงพอที่จะดำเนินการหรือมารับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ

จากประเด็นปัญหาและสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นข้างต้น หากมองลึกลงไปในพื้นที่จังหวัด นครสวรรค์ ซึ่งมีพื้นที่ ๙,๕๙๗.๖๗๗ ตารางกิโลเมตร มีประชากร ๑,๐๕๙,๘๘๗^๖ แบ่งเขตการปกครอง ออกเป็น ๑๕ อำเภอ ๑๓๐ ตำบล ๑,๓๒๘ หมู่บ้าน มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน ๑๔๓ แห่ง ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด ๑ แห่ง เทศบาลนคร ๑ แห่ง เทศบาลเมือง ๒ แห่ง เทศบาล ตำบล ๑๘ แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล ๑๒๑ แห่ง^๗ และใน ๑๔๓ แห่งข้างต้นยกเว้นองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีเทศบาลทั้งเทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วน ตำบล (อบต.) มีพื้นที่ทับซ้อนในตำบลเดียวกัน ซึ่งเป็นพื้นที่ทางการปกครองที่แบ่งตามลักษณะการ ปกครองท้องถิ่นของรูปแบบการปกครองส่วนภูมิภาค โดยแบ่งได้เป็น ๒ ลักษณะ คือ

๑. การทับซ้อนและคาบเกี่ยวกันหลายตำบล ได้แก่ ๑) เทศบาลนครนครสวรรค์กับ อบต.นครสวรรค์ออก อบต.นครสวรรค์ตก อบต.แควใหญ่ และ อบต.วัดไทร ๒) เทศบาลตำบลหนองเบนกับ อบต.หนองกรดและ อบต.หนองกระโดน ๓) เทศบาลตำบลหนองบัวกับ อบต.หนองบัวและ อบต.หนองกล้วย ๔) เทศบาลตำบลบรรพตพิสัยกับ อบต.เจริญผลและ อบต.ท่าจั่ว ๕) เทศบาลตำบล ช่างแควกับ อบ.ต.ช่างแควและ อบต.พรหมนิมิต ๖) เทศบาลตำบลตากฟ้ากับ อบต.ตากฟ้าและ อบต. สุขสำราญ และ ๗) เทศบาลตำบลไพศาลีกับ อบต.ไพศาลีและ อบต.โคกเตี้ย

๒. การทับซ้อนในตำบลเดียวกันในลักษณะของไขว้ขาวและไขว้แดง ได้แก่ ๑) เทศบาล เมืองตากลีกับ อบต.ตากลี ๒) เทศบาลตำบลโกรกพระกับ อบต.โกรกพระ ๓) เทศบาลตำบลทับกฤช กับ อบต.ทับกฤช ๔) เทศบาลตำบลท่าตะโกกับ อบต.ท่าตะโก ๕) เทศบาลตำบลลาดยาวกับ อบต. ลาดยาว ๖) เทศบาลตำบลศาลเจ้าไก่ต่อกับ อบต.ศาลเจ้าไก่ต่อ และ ๗) เทศบาลตำบลพยุหะคีรีกับ อบต.พยุหะคีรี

การทับซ้อนและคาบเกี่ยวใน ๒ ลักษณะข้างต้น ได้นำมาซึ่งความเหลื่อมล้ำ ความแปลก แยก และความแตกต่างของประชาชนที่อยู่อาศัยในเขตท้องที่หรือเขตตำบลเดียวกัน ซึ่งมีวิถีชีวิต จารีต ขนบธรรมเนียม ประเพณี และวัฒนธรรมเดียวกันหรือคล้ายกัน แต่การแบ่งพื้นที่องค์กร

^๖ “ประกาศสำนักทะเบียนกลาง เรื่อง จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร ตามหลักฐานการทะเบียน ราษฎร ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๒”, **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่มที่ ๑๓๗ ตอนพิเศษ ๒๔ ง, (มกราคม ๒๕๖๓): ๑๗.

^๗ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, **ข้อมูลจำนวน อบท. แยกรายจังหวัด**, [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://www.dla.go.th/work/abt/province.jsp> [๓๐ มกราคม ๒๕๖๔].

ปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งแบบเทศบาลและแบบองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในเขตตำบลนั้นกลับทำให้มีการแยกพีแยกน่อง แยกพ่อแยกลูกออกจากกัน รวมถึงการได้รับศักดิ์และสิทธิ์และการเข้าถึงการบริการสาธารณะของรัฐและรัฐสวัสดิการที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ท้องถิ่นหากเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จะมีรายได้หรือเม็ดเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐในปริมาณที่น้อยกว่าท้องถิ่นที่เป็นรูปแบบเทศบาล กล่าวคือ โดยค่าเฉลี่ยภาพรวมเทศบาลจะได้รับการจัดสรรงบประมาณค่าเฉลี่ยในอัตรา ๔,๒๕๓ บาทต่อหัวต่อคน ขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กลับได้รับการจัดสรรงบประมาณเพียง ๓,๒๔๑ บาทต่อหัวต่อคน^๘ เท่านั้น ทั้ง ๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองรูปแบบนั้นตั้งอยู่ในท้องที่หรือตำบลเดียวกัน ทำให้เห็นได้ว่าประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลกับที่อาศัยอยู่ในเขตขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) นั้นมีความเหลื่อมล้ำและแตกต่างในเรื่องข้างต้น และผลจากการจัดสรรงบประมาณของรัฐที่ไม่เท่าเทียมยังส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) บางแห่งมีเงินงบประมาณคงเหลือจากการหักค่าใช้จ่ายไม่เพียงพอที่จะนำไปการพัฒนาพื้นที่ให้เกิดความเจริญ โดยเฉพาะในด้านการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน ทั้งถนน ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ หรือในปัจจุบันก็เป็นเรื่องของบริการระบบอินเทอร์เน็ตสาธารณะ (WIFI) กล้องวงจรปิด (CCTV) หรือการจัดบริการสาธารณะและระบบรัฐสวัสดิการ เช่น เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและอื่น ๆ ทำให้ประชาชนที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งอยู่นอกเขตความเจริญหรือนอกเขตชุมชนเมืองได้รับรู้ถึงความเหลื่อมล้ำ ความไม่เป็นธรรม ซึ่งเรื่องนี้ถือเป็นเรื่องทีละเอียดอ่อนทางความรู้สึกของคนที่มีวิถีชีวิต ความคิด ความเชื่อ จารีต ประเพณี และวัฒนธรรมเดียวกันหรือคล้ายกัน แต่ต้องมาถูกแบ่งแยกแตกต่างเพราะความเจริญทางวัตถุหรือรูปแบบการเมืองการปกครองที่ไม่เป็นธรรม

ในการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) นั้น ที่ผ่านมากในพื้นที่จังหวัดนครสวรรค์ได้มีการควมรวมเทศบาลตำบลทำน้ำอ้อยกับองค์การบริหารส่วนตำบลทำน้ำอ้อยและองค์การบริหารส่วนตำบลม่วงหอกเข้าด้วยกันได้สำเร็จ ซึ่งเดิมพื้นที่ของทั้ง ๓ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของอำเภอพยุหะคีรีได้ถูกแบ่งพื้นที่บางส่วนที่มีความเจริญและเป็นชุมชนหนาแน่นไปจัดตั้งเป็นสุขาภิบาลทำน้ำอ้อย^๙ ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลทำน้ำอ้อยเป็นเทศบาลตำบลทำน้ำอ้อยในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ และให้มีการยุบรวมหรือควมรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบลทำน้ำอ้อยและองค์การบริหารส่วนตำบลม่วงหอกเข้ากับเทศบาลตำบลทำน้ำอ้อยเมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๗^{๑๐} ทั้งนี้ก็เพื่อให้สอดคล้องกับวิถีชีวิต ความคิด ความเชื่อ จารีต ประเพณี วัฒนธรรม และประวัติความเป็นมา รวมถึงได้ผ่านความเห็นชอบจากการลงประชามติของประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่ และผ่านความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นทั้ง ๓ แห่ง ความเห็นชอบของนายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้กำกับดูแลในพื้นที่ข้างต้น ก่อนที่จะมีการ

^๘ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ, การประหยัดจากขนาดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและวิเคราะห์ศักยภาพการควมรวมท้องถิ่นขนาดเล็ก, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๖๓), หน้า ๑๐๐-๑๑๐.

^๙ “ประกาศกระทรวงมหาดไทย “จัดตั้งสุขาภิบาลทำน้ำอ้อย”, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๑๑๑ ตอนพิเศษ ๘๒ ง (ตุลาคม ๒๕๓๗): ๒๔-๒๖.

^{๑๐} “ประกาศกระทรวงมหาดไทย “การยุบรวมองค์การบริหารส่วนตำบลกับเทศบาลตำบล”, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๑๒๑ ตอนพิเศษ ๑๐๒ ง (มีนาคม ๒๕๕๖): ๒๒.

ขอเปลี่ยนชื่อเป็น “เทศบาลตำบลท่าน้ำอ้อยม่วงหัก” เพื่อเป็นศูนย์กลางในการพัฒนาและดูแลทุกข์สุขของประชาชนทั้งสองตำบลในปัจจุบัน^{๑๑}

การศึกษาวิจัยเรื่อง “การลดความเหลื่อมล้ำ: วิเคราะห์เชิงบริบทการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อนในจังหวัดนครสวรรค์” เกิดขึ้นเพื่อต้องการศึกษาความเป็นไปได้ และค้นหาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการที่จะลดความเหลื่อมล้ำให้กับประชาชนในตำบลเดียวกัน ผ่านการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทับซ้อนที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต โดยเฉพาะในกรณีที่มีพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการทับซ้อนกัน ในตำบลเดียวกันในลักษณะของไขว่ขาวและไขว่แดง หรือกรณีที่มีการทับซ้อนและคาบเกี่ยวกัน ในหลายตำบล อนึ่ง ตามหลักการและเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญ ประชาชนเจ้าของพื้นที่ควรที่จะมีโอกาสแสดงเจตนารมณ์และมีส่วนรับรู้ในเรื่องข้างต้น และควรที่จะมีสิทธิ์ในการแสดงออกถึงความเป็นเจ้าของพื้นที่ เจ้าของวัฒนธรรมว่าควรจะอยู่หรือแยกออกจากกัน ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดความสมัคสมานสามัคคี ความปรองดองกลมเกลียว และความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคนในชุมชนท้องถิ่น รวมถึงเพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาในทุกมิติอย่างมีมาตรฐานเดียวกัน ถือเป็น การสร้างสังคมให้เกิดความเข้มแข็ง เกิดการรวมตัวและดึงดูดพลังของภาคส่วนต่าง ๆ ให้มาเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาชุมชน ท้องถิ่นและพัฒนาชาติอีกทางหนึ่ง

๑.๒ คำถามการวิจัย

๑.๒.๑ บริบทในการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อนเป็นอย่างไร

๑.๒.๒ ตัวแบบในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทับซ้อนที่เหมาะสมควรเป็นอย่างไร

๑.๒.๓ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทับซ้อนในจังหวัดนครสวรรค์ จะมีประเด็นสำคัญเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมอย่างไร

๑.๓ วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑.๓.๑ เพื่อวิเคราะห์บริบทในการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน

๑.๓.๒ เพื่อสังเคราะห์ตัวแบบในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน

๑.๓.๓ เพื่อพัฒนาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อนในจังหวัดนครสวรรค์

^{๑๑} ประกาศกระทรวงมหาดไทย “เปลี่ยนชื่อเทศบาลตำบลท่าน้ำอ้อย อำเภอพยุหะคีรี จังหวัดนครสวรรค์เป็นเทศบาลตำบลท่าน้ำอ้อยม่วงหัก”, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๑๓๐ ตอนพิเศษ ๔๐ ง (มีนาคม ๒๕๕๖): ๑๙.

๑.๔ ขอบเขตการวิจัย

๑.๔.๑ ขอบเขตด้านเนื้อหา

ผู้วิจัยได้ศึกษาบริบทการควบคุมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน เพื่อนำไปสู่การสังเคราะห์ตัวแบบในการลดความเหลื่อมล้ำ และพัฒนาเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควบคุมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน ผ่านแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่น การปกครองส่วนท้องถิ่น แบบเทศบาล การปกครองส่วนท้องถิ่นแบบองค์การบริหารส่วนตำบล ความเหลื่อมล้ำในองค์ประกอบส่วนท้องถิ่น การลดความเหลื่อมล้ำในองค์ประกอบส่วนท้องถิ่น การควบคุมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่น อรรถประโยชน์ทางการเมือง การมีส่วนร่วม ความเป็นชุมชนและท้องถิ่น หลักพุทธธรรมทางการเมือง บริบทเชิงพื้นที่ขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครสวรรค์ การทับซ้อนเชิงพื้นที่ขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครสวรรค์ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

๑.๔.๒ ขอบเขตด้านตัวแปรที่ต้องการศึกษา

ผู้วิจัยได้สังเคราะห์แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นกรอบแนวคิดที่จะนำไปสู่ความเป็นไปได้ในการควบคุมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นที่อาจเกิดขึ้นในพื้นที่ทับซ้อน ซึ่งพบว่า มีตัวแปรสำคัญที่ต้องการศึกษาในการวิจัยครั้งนี้ คือ

๑) มิติของความเหลื่อมล้ำ คือ ความไม่เท่าเทียมกันในการให้บริการสาธารณะหรือการจัดระบบรัฐสวัสดิการแก่ประชาชนขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ตำบลเดียวกันตามลักษณะการปกครองท้องถิ่นใน ๓ ด้านสำคัญ คือ ๑.๑) ด้านเศรษฐกิจ (Economics Inequality) ๑.๒) ด้านสังคม (Social Inequality) และ ๑.๓) ด้านการเมือง (Politics Inequality) ซึ่งสอดคล้องกับรายงานของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ^{๑๒} สถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจศศินทร์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย^{๑๓} สฤณี อาชวานันทกุล^{๑๔} และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย^{๑๕}

๒) ตัวแบบในการลดความเหลื่อมล้ำ คือ กรอบความคิดที่เป็นเครื่องมือในการแจกแจงประเด็นสำคัญที่นำไปสู่การควบคุมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทับซ้อนใน ๔ ด้าน คือ ๒.๑) ปัจจัยกำหนด (Deterministic) ๒.๒) จิตวิทยาการเมือง (Political Psychology) ๒.๓) การ

^{๑๒} สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม, รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี ๒๕๖๐, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๖๑), หน้า ๑๕.

^{๑๓} สถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจศศินทร์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, “โครงการศึกษาวิจัยประเด็นนโยบายเชิงลึกด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนและสังคมไทยภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมและการเปลี่ยนแปลงในโลกยุคใหม่หลังวิกฤตเศรษฐกิจ”, รายงานวิจัย, [ออนไลน์], แหล่งที่มา: [http://social.nesdb.go.th/\[๑๓ กัณยาน ๒๕๖๒\]](http://social.nesdb.go.th/[๑๓ กัณยาน ๒๕๖๒]).

^{๑๔} สฤณี อาชวานันทกุล, ความเหลื่อมล้ำ ฉบับพกพา, (นนทบุรี: สำนักงานปฏิรูป (สปร.), ๒๕๕๔), หน้า ๑๑๕.

^{๑๕} สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, “ลักษณะการกระจายภาระและประโยชน์ด้านการคลังและภาษีอากรของประเทศไทย”, รายงานวิจัย, (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ๒๕๔๑), หน้า ๑๗๕-๑๙๐.

แลกเปลี่ยน (Exchange) และ ๒.๔) ความสำนึกเชิงเหตุผล (Consciously Rational) ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของสัญญา เคนาภูมิ^{๑๖} ทิตยา สุวรรณะชฎ^{๑๗} Lazarsfeld & Menzel^{๑๘} Kurt Lewin^{๑๙} Key, V.O.Jr.^{๒๐} และ Anthony Downs^{๒๑}

๓) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควมรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน คือ ข้อเสนอแนะที่จะนำมาซึ่งอรรถประโยชน์ในเชิงพื้นที่ซึ่งเกิดขึ้นจากการควมรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นอรรถประโยชน์ที่เป็นไปตามหลักทฤษฎีธรรมาภิบาล ประการสำคัญ คือ ๓.๑) อุภูฐานสัมปทาหรือการพัฒนาให้ท้องถิ่นน่าอยู่น่าอาศัย ๓.๒) อารักขสัมปทาหรือการคุ้มครองรักษาความอุดมสมบูรณ์ของท้องถิ่นไม่ให้เสื่อมสลาย ๓.๓) กัลยาณมิตตทาหรือการสร้างพลังเครือข่ายพัฒนาท้องถิ่นที่เข้มแข็ง และ ๓.๔) สมชีวิตาหรือการพัฒนาท้องถิ่นให้เกิดความเจริญรุ่งเรืองและกินดีอยู่ดีอย่างพอเพียง สอดคล้องกับหลักอรรถประโยชน์^{๒๒} ในทางพระพุทธศาสนา

๑.๔.๓ ขอบเขตด้านผู้เชี่ยวชาญ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

๑) ผู้เชี่ยวชาญและผู้มีส่วนได้เสียร่วมแสดงความคิดเห็นในการสัมมนาทางวิชาการในหัวข้อ “ความเป็นไปได้ในการควมรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทับซ้อน” ในวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ ณ ห้องประชุม ๒๒๐๙ อาคารหลวงพ่อดุณ ปรีสุทโธ เพื่อร่วมกันหาข้อสรุปถึงบริบทในการควมรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน ประกอบด้วย ผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการควมรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน รวมถึงผู้แทนส่วนงานราชการ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนที่สนใจ จำนวน ๑๐๐ รูปหรือคน

๒) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ผู้วิจัยทำการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) โดยใช้วิธีการเลือกแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) เพื่อรวบรวมข้อมูลข้อเท็จจริง และข้อคิดเห็นที่จะนำไปสู่การสังเคราะห์ตัวแบบในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควมรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อนจาก ๘ กลุ่ม จำนวน ๔๐ รูปหรือคน ได้แก่

๒.๑) กลุ่มผู้แทนองค์กรภาครัฐ	จำนวน	๕ คน
๒.๒) กลุ่มผู้แทนนักวิชาการด้านรัฐศาสตร์	จำนวน	๕ คน
๒.๓) กลุ่มผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	จำนวน	๕ คน

^{๑๖} สัญญา เคนาภูมิ, “แนวคิดอรรถประโยชน์ทางการเมือง (Concept of Political Utility)”, รัฐสภาสาร, ปีที่ ๖๕ ฉบับที่ ๕ (พฤษภาคม ๒๕๖๐): ๕๒-๘๒.

^{๑๗} ทิตยา สุวรรณะชฎ, แนวคิดทฤษฎีสังคม, (กรุงเทพมหานคร: คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๔๓), หน้า ๓๘.

^{๑๘} Lazarsfeld, P. F. & Menzel, H., “Mass Media and Personal Influence.”, *The Science of Human Communication*, (New York: The Basic Book, 1968), p. 35.

^{๑๙} Lewin, Kurt, *Field theory in social science*, (London: Tavistock, 1952), p.75.

^{๒๐} Key, V. O. Jr. *The Responsible Electorate: Rationality in Presidential Voting 1936-1960*. Cambridge. Belknap: Harvard University Press, 1966.

^{๒๑} Downs, Anthony. *An economic theory of democracy*. New York: Harper & Row, 1957.

^{๒๒} วจ.อุภูฐก.(ไทย) ๒๓/๑๔๔/๒๘๘.

๒.๔) กลุ่มผู้แทนองค์กรภาคประชาชน (NGO)	จำนวน ๕ คน
๒.๕) กลุ่มผู้แทนนักการเมือง	จำนวน ๕ คน
๒.๖) กลุ่มผู้แทนประชาชน	จำนวน ๕ คน
๒.๗) กลุ่มผู้แทนชมรม สมาคม มูลนิธิ ฯลฯ	จำนวน ๕ คน
๒.๘) กลุ่มผู้แทนเด็กและเยาวชน	จำนวน ๕ รูปหรือคน

๓) ผู้เชี่ยวชาญ (Experts) ซึ่งผู้วิจัยเรียนเชิญมาร่วมสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group Discussion) จำนวน ๘ คน ประกอบด้วย นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ และนักวิชาการด้านการปกครองท้องถิ่น โดยใช้วิธีการเลือกแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) เพื่อหาข้อสรุปในการพัฒนาเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่จะนำไปสู่การปฏิบัติ และที่จะส่งผลให้เกิดการลดความเหลื่อมล้ำในเชิงพื้นที่ผ่านกลไกการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ที่ทับซ้อน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความสมบูรณ์อย่างรอบด้าน

๑.๔.๔ ขอบเขตด้านพื้นที่

การศึกษาวิจัย “การลดความเหลื่อมล้ำ: วิเคราะห์เชิงบริบทการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อนในจังหวัดนครสวรรค์” ดำเนินการศึกษาวิจัยถึงความเป็นไปได้ในการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อนในจังหวัดนครสวรรค์

๑.๔.๕ ขอบเขตด้านเวลา

ดำเนินการศึกษาวิจัยตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน ๒๕๖๒ ถึงเดือนกรกฎาคม ๒๕๖๔ รวมระยะเวลา ๑ ปี ๘ เดือน

๑.๕ นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย

๑.๕.๑ การทับซ้อนเชิงพื้นที่ หมายถึง การแบ่งพื้นที่เขตตำบลตามลักษณะการปกครองท้องที่ของรูปแบบการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งพบว่าใน ๑ ตำบลนั้นกลับมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งรูปแบบเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตั้งอยู่ในพื้นที่ตำบลเดียวกัน

๑.๕.๒ การควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การควมรวมหรือยุบรวมเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เขตตำบลตามลักษณะการปกครองท้องที่ของรูปแบบการปกครองส่วนภูมิภาค ทั้งที่อยู่ในลักษณะของการทับซ้อนแบบไขว่ขวางหรือมีการทับซ้อนและคาบเกี่ยวกันในหลายตำบล โดยการควมรวมเป็นหน่วยงานเดียวกัน

๑.๕.๓ ความเหลื่อมล้ำ หมายถึง ความไม่เสมอภาค ความไม่เท่าเทียมกัน โดยในการวิจัยครั้งนี้ให้ความสำคัญใน ๓ มิติ คือ ด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งเกิดขึ้นจากอำนาจในการจัดบริการสาธารณะหรือรัฐสวัสดิการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จัดสรรหรือแบ่งปันสิทธิประโยชน์ให้กับประชาชนเจ้าของพื้นที่ โดยเฉพาะในตำบลเดียวกันที่มีการทับซ้อนเชิงพื้นที่หรือมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง ๒ รูปแบบตั้งอยู่ ดังนี้

๑) ความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจ (Economics Inequality) หมายถึง ความไม่เสมอภาคเท่าเทียมของการกระจายอำนาจทางการคลัง การงบประมาณ ที่จะก่อให้เกิดความมั่งคั่ง รายได้ และทรัพยากรทางการบริหารหรือการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒) ความเหลื่อมล้ำด้านสังคม (Social Inequality) หมายถึง ความไม่เสมอภาคเท่าเทียมของโอกาสการเข้าถึงสิทธิประโยชน์หรือการบริการสาธารณะ การจัดสรร การกระจายทรัพยากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้กับประชาชนในพื้นที่ ทั้งด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข ด้านสวัสดิการสังคม หรือด้านคุณภาพชีวิต

๓) ความเหลื่อมล้ำด้านการเมือง (Politics Inequality) หมายถึง ความไม่เสมอภาคเท่าเทียมของอำนาจและผลประโยชน์ในเชิงพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งอำนาจในการต่อรองทางการเมือง การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมือง หรือการกำหนดนโยบายและทิศทางในการพัฒนาท้องถิ่น

๑.๕.๔ การลดความเหลื่อมล้ำ หมายถึง การสร้างความเสมอภาคเท่าเทียมให้เกิดขึ้นในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง จากอำนาจและผลประโยชน์ รวมถึงการจัดสรรสิทธิประโยชน์ในการบริการสาธารณะหรือรัฐสวัสดิการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดสรรหรือมีให้กับประชาชนเจ้าของพื้นที่ โดยเฉพาะในตำบลเดียวกันที่มีวิถีชีวิต ความคิด ความเชื่อ จารีต ขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรมเดียวกันหรือคล้ายกัน

๑.๕.๕ ตัวแบบในการลดความเหลื่อมล้ำ หมายถึง กรอบความคิดในการวิเคราะห์ถึงข้อมูล ข้อเท็จจริงเชิงพื้นที่ ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญในทางการเมืองที่จะนำไปสู่การควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ที่ซับซ้อนใน ๔ ด้านสำคัญ คือ

๑) ด้านปัจจัยกำหนด (Deterministic) หมายถึง บริบทหรือองค์ประกอบในเชิงพื้นที่ซึ่งมาจากภูมิหลังของการจัดตั้งหรือการก่อตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในเรื่องของบทบาทอำนาจ หน้าที่ในการจัดสรรสิทธิประโยชน์หรือการจัดบริการสาธารณะให้กับผู้คน บนพื้นฐานของความเป็นกลุ่มการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ หรือกลุ่มเครือญาติ ที่จะมามีอิทธิพลหรือเป็นตัวกำหนดสำคัญที่จะนำไปสู่การควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒) ด้านจิตวิทยาการเมือง (Political Psychology) หมายถึง ความรู้สึก ความผูกพัน ความจงรักภักดี ความเชื่อ ความศรัทธาในทางการเมือง นักการเมือง ผู้บริหารหรือผู้ปกครอง รวมถึงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความคิดและการตัดสินใจที่จะนำไปสู่การควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓) ด้านการแลกเปลี่ยน (Exchange) หมายถึง เรื่องของอำนาจหรือผลประโยชน์ต่างตอบแทนที่จะมามีอิทธิพลเป็นตัวกำหนดหรือชี้วัดการตัดสินใจของผู้ที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียในระดับท้องถิ่นหรือระดับที่สูงกว่านั้น ว่าการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเกิดขึ้นจะก่อให้เกิดผลประโยชน์หรือสูญเสียประโยชน์แก่ใคร แค่นั้น เพียงไร หรืออย่างไร

๔) ด้านความสำนึกเชิงเหตุผล (Consciously Rational) หมายถึง ปฏิบัติการของความสำนึกตรรกะตรงเชิงเหตุผลของผู้ที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียในท้องถิ่นในการตัดสินใจ ซึ่งเป็นเรื่องของคุณค่าสูงสุดที่จะหลอมรวมหรือสร้างความเสมอภาคเท่าเทียม โดยเฉพาะในตำบลเดียวกันที่มีการทับซ้อนเชิงพื้นที่หรือมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง ๒ รูปแบบตั้งอยู่ ทั้งในมิติของเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง และถือเป็นความรู้สึกสำนึกผิดชอบชั่วดีและเป็นหลักการพิจารณาที่อาศัยเหตุปัจจัยและข้อมูลที่เกี่ยวข้องมาประกอบการตัดสินใจ ตลอดจนคำนึงถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นทั้งในปัจจุบันและอนาคต

๑.๕.๖ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำ หมายถึง ข้อเสนอที่จะนำไปสู่การกำหนดแนวนโยบายเพื่อให้เกิดการควมรวมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อนในเขตตำบลเดียวกัน ทั้งนี้เพื่อมุ่งหมายให้เกิดอรรถประโยชน์ในเชิงพื้นที่และเป็นไปตามหลักทฤษฎีธัมมิกัตถประโยชน์ ๔ ประการในทางพระพุทธศาสนา คือ

๑) อุฏฐานสัมปทา หมายถึง การที่บุคคล กลุ่มบุคคล หรือองค์กรเสียสละประโยชน์สุขส่วนตน เพื่อก่อประโยชน์ให้เกิดประโยชน์สุขแก่ส่วนรวม โดยการควมรวมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นให้เหลือเพียงหนึ่งเดียว และพัฒนาท้องถิ่นให้เกิดความเจริญ รุ่งเรือง และก้าวหน้าอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน

๒) อารักขสัมปทา หมายถึง การที่บุคคล กลุ่มบุคคล หรือองค์กรเสียสละประโยชน์สุขส่วนตน เพื่อก่อประโยชน์ให้เกิดประโยชน์สุขแก่ส่วนรวม โดยการมีส่วนร่วมในการคุ้มครองรักษาวิถีชีวิต ความคิด ความเชื่อ จารีต ประเพณี และวัฒนธรรมของคนในท้องถิ่นหรือตำบลเดียวกันให้คงอยู่อย่างยั่งยืน

๓) กัลยาณมิตตตา หมายถึง การที่บุคคล กลุ่มบุคคล หรือองค์กรเสียสละประโยชน์สุขส่วนตน เพื่อก่อประโยชน์ให้เกิดประโยชน์สุขแก่ส่วนรวม โดยการมีส่วนร่วมในการฉันทก้ำาลังที่เข้มแข็งเพื่อสร้างสรรค์พัฒนาท้องถิ่นหรือตำบลของตนเองให้เกิดความเจริญ รุ่งเรือง และก้าวหน้า

๔) สมชีวิตา หมายถึง หมายถึง การที่บุคคล กลุ่มบุคคล หรือองค์กรเสียสละประโยชน์สุขส่วนตน เพื่อก่อประโยชน์ให้เกิดประโยชน์สุขแก่ส่วนรวม โดยการมีส่วนร่วมในการพัฒนาเมืองให้เกิดความเจริญรุ่งเรืองกินดีอยู่ดีและเกิดความสงบสุขร่มเย็น บนพื้นฐานวิถีชีวิต ความคิด ความเชื่อ จารีต ประเพณี วัฒนธรรมที่ติงามของท้องถิ่นหรือตำบลของตนเอง และพัฒนาท้องถิ่นให้เป็นไปหรือสอดคล้องตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

๑.๖ ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑.๖.๑ บริบทการควมรวมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อนจะเป็นกรอบการวิเคราะห์ข้อมูล ข้อเท็จจริงในเชิงพื้นที่ เพื่อนำไปสู่การสังเคราะห์ตัวแบบในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควมรวมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน

๑.๖.๒ ตัวแบบในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควมรวมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อนที่มาจากการสังเคราะห์จะนำไปสู่การพัฒนาเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควมรวมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน

๑.๖.๓ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควมรวมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน จะเป็นชุดความรู้ที่จะนำเสนอให้หน่วยงานในระดับท้องถิ่นทั้งองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และเทศบาล รวมถึงหน่วยงานในระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคทั้งในระดับอำเภอ จังหวัด กรมการส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กรมการปกครองกระทรวงมหาดไทย และรัฐบาล เพื่อพิจารณาที่จะสนับสนุน ส่งเสริมในโอกาสต่อไป

๑.๖.๔ องค์ความรู้ที่ได้รับจากการวิจัยจะเป็นฐานข้อมูลในการจัดประกายหรือนำไปประกอบการตัดสินใจ ในการควมรวมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นที่มีการทับซ้อนในเชิงบทบาทอำนาจ หน้าที่ หรือผลประโยชน์ในรูปแบบอื่นหรือลักษณะอื่นต่อไป

บทที่ ๒

แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง “การลดความเหลื่อมล้ำ: วิเคราะห์เชิงบริบทการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อนในจังหวัดนครสวรรค์” ได้มีการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี ข้อมูลข้อเท็จจริงเชิงเอกสาร ตลอดจนหลักพุทธธรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในเรื่องต่าง ๆ โดยแบ่งการนำเสนอ ดังนี้

- ๒.๑ แนวคิดเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำ
 - ๒.๑.๑ แนวคิดเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำ
 - ๒.๑.๒ แนวคิดเกี่ยวกับการลดความเหลื่อมล้ำ
 - ๒.๑.๓ สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย
- ๒.๒ แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการพัฒนาการทางการเมืองและการควมรวม
 - ๒.๒.๑ แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาการทางการเมือง
 - ๒.๒.๒ แนวคิดเกี่ยวกับการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - ๒.๒.๓ ทฤษฎีเกี่ยวกับการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ๒.๓ แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
 - ๒.๓.๑ ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น
 - ๒.๓.๒ ทฤษฎีและปรัชญาเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
 - ๒.๓.๓ รูปแบบการปกครองท้องถิ่น
 - ๒.๓.๔ ความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่นไทย
- ๒.๔ การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล
 - ๒.๔.๑ ประเภทของเทศบาล
 - ๒.๔.๒ โครงสร้างของเทศบาล
 - ๒.๔.๓ อำนาจหน้าที่ของเทศบาล
- ๒.๕ การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)
 - ๒.๕.๑ โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)
 - ๒.๕.๒ อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)
- ๒.๖ การลดความเหลื่อมล้ำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - ๒.๖.๑ ปัญหาและอุปสรรคที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำ
 - ๒.๖.๒ การปฏิรูปกัลดปัญหาความเหลื่อมล้ำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - ๒.๖.๓ การควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ
 - ๒.๖.๔ ורתประโยชน์ทางการเมืองจากการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - ๒.๖.๕ กรณีศึกษาการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

๒.๗ หลักปฏิญญามีศักดิ์และการเมืองการปกครอง

๒.๗.๑ หลักอู่ภูฐานสัมปทา

๒.๗.๒ หลักอารักขสัมปทา

๒.๗.๓ หลักกัลยาณมิตตตา

๒.๗.๔ หลักสมชีวิตา

๒.๘ ข้อมูลบริบทเรื่องที่วิจัย

๒.๘.๑ เทศบาลในจังหวัดนครสวรรค์

๒.๘.๒ องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครสวรรค์

๒.๘.๓ การทับซ้อนพื้นที่หลายตำบลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒.๘.๔ การทับซ้อนในตำบลเดียวกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒.๙ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

๒.๑๐ กรอบแนวคิดในการวิจัย

๒.๑ แนวคิดเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำ

ความเหลื่อมล้ำถือเป็นปัจจัยเสริมที่จะก่อให้เกิดหลากหลายปัญหาในชุมชน ท้องถิ่น หรือสังคมไทย ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเศรษฐกิจ สังคม รวมทั้งปัญหาการเมือง และเป็นปัญหาที่เรื้อรังมานานที่เกิดจากกระบวนการสะสมทุนหรืออำนาจเกิดการกระจุกตัว ส่วนการลดความเหลื่อมล้ำนั้นเกิดจากความต้องการที่มุ่งมั่นและความยินยอมของสังคมในการจัดระเบียบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองผ่านนโยบายที่สามารถลดความเหลื่อมล้ำได้จริง ถึงแม้บริบทสังคมการเมืองในปัจจุบันกำลังจะเคลื่อนตัวไปในทิศทางนั้นแต่ก็ยังเป็นไปอย่างค่อนข้างช้า ทำให้การลดความเหลื่อมล้ำเกิดขึ้นจริงได้ไม่มากขระเดียวกันในบางครั้งนโยบายยังเป็นตัวการเพิ่มความเหลื่อมล้ำให้เกิดขึ้นในบางโอกาส และเมื่อผสมกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างบางประการก็ยิ่งเป็นการเพิ่มความเสี่ยงให้ความเหลื่อมล้ำได้ปรากฏชัดเจนยิ่งขึ้นด้วย

๒.๑.๑ แนวคิดเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำ

ความเหลื่อมล้ำถือเป็นความแตกต่างและความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายทรัพยากร รวมถึงฐานะความเป็นอยู่ของประชากรในประเทศ หรืออาจจะหมายถึงสถานการณ์ที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งได้รับบางอย่างขณะที่บุคคลอื่น ๆ กลับไม่ได้รับเช่นนั้น ฉะนั้นความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมจึงมีความเกี่ยวเนื่องและครอบคลุมทุกมิติของสังคม ทั้งนี้จากรายงานของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ^๑ ได้แบ่งความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยออกเป็น ๔ ด้าน คือ

๑) ด้านเศรษฐกิจ เป็นการพิจารณาความเหลื่อมล้ำ ความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายความมั่งคั่ง รายได้และทรัพย์สิน การถือครองที่ดิน

^๑ สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม, รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี ๒๕๖๐, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๖๑), หน้า ๑๕.

๒) ด้านสังคม มุ่งเน้นพิจารณาความเหลื่อมล้ำทางโอกาสการเข้าถึงบริการสาธารณสุข การจัดสรรและกระจายทรัพยากรและบริการของภาครัฐ เช่น การศึกษา สาธารณสุข

๓) ด้านความยุติธรรม เป็นการพิจารณาความไม่เท่าเทียมกันทางสิทธิและโอกาสการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชน

๔) ด้านการเมือง เป็นความเหลื่อมล้ำของอำนาจต่อรองทางการเมือง และการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองและกำหนดนโยบาย

ความเหลื่อมล้ำมักจะเป็นการกล่าวถึงความไม่เท่าเทียมกันระหว่างผู้ที่มีโอกาสกับผู้ที่ไม่ได้มีโอกาส ซึ่งโอกาสในที่นี้คือ โอกาสในการเข้าถึง โอกาสในการต่อรอง และการจัดการทรัพยากรต่าง ๆ ในสังคม ความเหลื่อมล้ำบางครั้งก็เป็นเหตุ บางครั้งก็เป็นผลในตัวเอง ที่เป็นเหตุเพราะความเหลื่อมล้ำ จึงทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม เช่น คนเกิดมา “ไม่เท่ากัน” จึงก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำตามมา การพัฒนาประเทศในช่วงที่ผ่านมาสามารถยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น ประชาชนมีงานทำ และมีความมั่นคงในอาชีพมากขึ้น รายได้เฉลี่ยของประชาชนเพิ่มสูงขึ้น ปัญหาความยากจนลดลงและประชาชนเข้าถึงบริการทางสังคมและสาธารณสุขปลอดภัยอันเป็นปัจจัยจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิตได้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม ความไม่เท่าเทียมกันในโอกาสของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ เหล่านั้น โอกาสของคนในเมืองหรือชุมชนเมืองกับโอกาสของคนชนบทในการเข้าถึงบริการสาธารณสุขหลักที่มีคุณภาพยังมีไม่เท่ากัน กล่าวคือยังมีช่องว่างในการเข้าถึงสิทธิต่าง ๆ ในสังคมยังไม่เท่าเทียมกัน ถือเป็นปัญหาที่สะท้อนถึงความเหลื่อมล้ำที่เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างในสังคมไทย ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศได้รับความเดือดร้อนจากความไม่ทัดเทียมของความเติบโตทางเศรษฐกิจ และความแตกต่างกันในการเป็นเจ้าของทรัพยากร ส่งผลต่อรายได้ที่แตกต่างกันระหว่างกลุ่มคนในสังคม สะท้อนถึงความไม่เท่าเทียมของโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรและสิทธิพื้นฐาน รวมทั้งความไม่เป็นธรรมด้านอำนาจต่อรอง เป็นการขาดโอกาสเชิงเศรษฐกิจ สังคม และการเข้าไม่ถึงทรัพยากรของประชาชนในบางกลุ่มบางพื้นที่ รวมทั้งความไม่เป็นธรรม ด้านสิทธิ และอำนาจต่อรองของประชาชนบางกลุ่ม และได้ส่งผลต่อการแสวงหารายได้เพื่อการประกอบอาชีพ ซึ่งสรุปเป็นรูปแบบของความเหลื่อมล้ำในภาพรวมได้ ๓ รูปแบบ คือ

๑) ความเหลื่อมล้ำด้านความมั่งคั่งและรายได้ (Wealth & Income Inequality) ซึ่งเกิดจากการพัฒนาที่มีลักษณะไม่สมดุลหรือกระจุกตัวในบางพื้นที่หรือบางสาขาการผลิต ส่งผลให้ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการพัฒนากระจายไปไม่ถึงถึงทั้งในเชิงพื้นที่และกลุ่มบุคคล

๒) ความเหลื่อมล้ำด้านการกระจายโอกาส (Opportunity Inequality) ในการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณสุขที่มีคุณภาพทั้งในด้านการศึกษา การเข้าถึงสวัสดิการสังคม และการเข้าถึงแหล่งทุนหรือปัจจัยการผลิต

๓) ความเหลื่อมล้ำด้านอำนาจ (Power Inequality) ทั้งด้านสิทธิทางการเมือง อำนาจต่อรองในการเข้าถึงทรัพยากร และการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและทิศทางในการ

พัฒนาทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น ส่งผลให้การจัดสรรทรัพยากรเป็นไปอย่างไม่เท่าเทียม และอาจเกิดการเลือกปฏิบัติ (Discrimination) ต่อกลุ่มที่มีอำนาจในสังคมน้อย^๒

ขณะเดียวกันความเหลื่อมล้ำยังแบ่งได้ ๓ ประเด็น คือ

๑) ความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจ เป็นความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ ปัญหาความยากจน ช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจน รวมถึงการมีกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของตนเอง

๒) ความเหลื่อมล้ำด้านการเมือง สิทธิทางการเมือง ขาดมิติการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การพัฒนาพื้นที่ เช่น การไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเจ้าของพื้นที่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจก่อนการพัฒนาบนพื้นฐานของการเปิดเผยข้อมูลครบถ้วน ตลอดจนการคำนึงถึง “ความเป็นธรรม” ของมาตรการบรรเทา เยียวยา และชดเชยประชาชนผู้ได้รับผลกระทบทั้งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ หรือกรณีที่รัฐมีการทำประชาพิจารณ์ซึ่งเป็นเพียง “ผักชีโรยหน้า” โดยที่ไม่ตั้งใจ และใส่ใจความคิดเห็นของประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างจริงจัง การกระทำดังกล่าวนำมาซึ่ง “ความเหลื่อมล้ำทางทรัพยากร” ทั้งในแง่การจัดสรรทรัพยากรและความขัดแย้งระหว่างสิทธิชุมชนและสิทธิอุตสาหกรรม

๓) ความเหลื่อมล้ำด้านสังคมและสิทธิหรือโอกาส เช่น กรณีของการขาดการรับรองสถานภาพของคนอพยพ ปัญหาเรื่องคนจนในเมือง ปัญหาเด็กด้อยโอกาส ปัญหาเยาวชนที่ไม่ได้รับการศึกษาอย่างเท่าเทียม^๓ สอดคล้องกับสำนักคิดใหญ่ ๓ แห่งที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายและวิวัฒนาการในกรอบของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ได้แก่ เสรีนิยม (Liberalism) ความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice) และสมรรถภาพมนุษย์ (Capabilities Approach) ความแตกต่างระหว่างสำนักคิดทั้งสามส่วนใหญ่อยู่ที่การให้น้ำหนักกับ “เสรีภาพของปัจเจก” และ “ความยุติธรรมในสังคม” ไม่เท่ากันสำนักคิดทั้งสามนี้มีความ “เท่าเทียมกันทางศีลธรรม” (Morally Equivalent) กล่าวคือ ไม่มีชุดหลักเกณฑ์สมบูรณ์ใด ๆ ที่จะช่วยตัดสินได้ว่าสำนักคิดใด “ดีกว่า” หรือ “เลวกว่า” กัน เนื่องจากต่างก็มีจุดยืนทางศีลธรรมด้วยกันทั้งสิ้น เพียงแต่ให้น้ำหนักกับคุณค่าหรือคุณธรรมต่าง ๆ ไม่เท่ากัน การตัดสินว่าจะเชื่อหรือประยุกต์ใช้แนวคิดของสำนักคิดใดสำนักคิดหนึ่งจึงน่าจะตั้งอยู่บนการประเมินผลได้และผลเสียของแต่ละแนวคิด เปรียบเทียบกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นจริงมากกว่าการใช้มาตรวัดทางศีลธรรมใด ๆ ที่เป็นนามธรรมโดยไม่คำนึงถึงสถานการณ์จริง ดังนี้

๑) เสรีนิยม (Liberalism)

นักเสรีนิยมสายคลาสสิก (Classical Liberal) และสายลิเบอทาเรียน (Libertarian) โดยทั่วไปจะไม่มิจุดยืนเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ เนื่องจากเชื่อว่ารัฐควรปล่อยให้มนุษย์ทุกคนมีเสรีภาพที่จะทำอะไรๆเอง เพราะมองว่าเสรีภาพของปัจเจกคือคุณค่าและคุณธรรมที่สำคัญที่สุด ความยุติธรรมต้องอยู่บนพื้นฐานของเสรีภาพ รัฐมีหน้าที่อำนวยให้เกิด “ความเท่าเทียมกันภายใต้

^๒ สถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจศศินทร์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, “โครงการศึกษาวิจัยประเด็นนโยบายเชิงลึกด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนและสังคมไทยภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมและการเปลี่ยนแปลงในโลกยุคใหม่หลังวิกฤตเศรษฐกิจ”, รายงานวิจัย, [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://social.nesdb.go.th/> [๑๓ กันยายน ๒๕๖๒].

^๓ สฤณี อาชวานันทกุล, ความเหลื่อมล้ำ ฉบับพกพา, (นนทบุรี: สำนักงานปฏิรูป (สปร.), ๒๕๕๔), หน้า ๑๑๕.

กฎหมาย” โดยไม่ต้องสนใจว่าความเท่าเทียมดังกล่าวจะนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจหรือไม่เพียงใด เนื่องจาก “กลไกตลาด” (ผลรวมของการกระทำโดยเสรีของปัจเจก) คือกลไกที่ดีที่สุดหรือมีข้อบกพร่องน้อยที่สุดแล้วในการสร้างประโยชน์สาธารณะสอดคล้องกับแนวคิดของลุดวิก วอน มีเซส (Ludwig von Mises) นักเศรษฐศาสตร์เสรีนิยมคลาสสิกผู้ทรงอิทธิพล เสนอในปี ค.ศ. ๑๙๔๙ ว่า^๔ “นักเสรีนิยมที่รณรงค์ความเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายนั้นตระหนักดีว่า มนุษย์เกิดมาไม่เท่าเทียมกันและความไม่เท่าเทียมกันนี้เองที่เป็นบ่อเกิดของการร่วมมือกันทางสังคมและอารยธรรม ในความเห็นของพวกเขา ความเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายไม่ได้ถูกออกแบบมาแก้ไขข้อเท็จจริงของจักรวาลที่เปลี่ยนแปลงไม่ได้ หรือเพื่อกำจัดความไม่เท่าเทียมตามธรรมชาติให้หมดสิ้นไป แต่ในทางตรงกันข้ามความเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายถูกออกแบบมาเป็นเครื่องมือที่จะรับประกันว่ามนุษยชาติทั้งหมดจะได้รับประโยชน์สูงสุดจากความไม่เท่าเทียมดังกล่าว ...ความเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายนั้นดีเพราะมันตอบสนองความต้องการของทุกคนได้ดีที่สุด ปล่อยให้พลเมืองผู้มีสิทธิเลือกตั้งตัดสินใจเองว่าใครควรดำรงตำแหน่งทางการเมือง และปล่อยให้ผู้บริโภครัดตัดสินใจเองว่าใครควรมีอำนาจกำหนดกิจกรรมการผลิต”

โรเบิร์ต โนซิค (Robert Nozick) นักปรัชญาสายลิเบอทาเรียนผู้โด่งดัง มองว่าสังคมในอุดมคติคือสังคมที่มนุษย์ทุกคนมีเสรีภาพสมบูรณ์ ไม่มีใครถูกใครบังคับไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ในเมื่อรัฐกระจายความมั่งคั่งด้วยการบังคับ (โดยเฉพาะการจัดเก็บภาษี) โดยทั่วไปเขาจึงไม่เห็นด้วยกับมาตรการลดการเหลื่อมล้ำทำนองนี้ แต่อย่างไรก็ตาม ถ้าความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจบางด้านในสังคมสมัยใหม่เกิดจากการใช้กำลังบังคับในอดีต เช่น เจ้าขุนมูลนายในอดีตใช้กำลังทหารริบเอาที่ดินทั้งหมดมาเป็นของตน Nozick ก็เห็นว่าการกระจายความมั่งคั่งกลับคืนด้วยอำนาจรัฐ เช่น ออกกฎหมายเพื่อกระจายที่ดินกลับไปอยู่ในมือลูกหลานของผู้ที่เคยถูกริบที่ดินทำกินในอดีต ก็เป็นสิ่งที่ยุติธรรมและมีความชอบธรรม แต่เฉพาะในกรณีแบบนี้เท่านั้น แต่จอห์น รอลส์ (John Rawls) นักปรัชญาการเมืองผู้ทรงอิทธิพลที่สุดหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ไม่เห็นด้วยกับแนวคิดของ Nozick (และของสายลิเบอทาเรียนโดยรวม) ซึ่งเชิดชูเสรีภาพของปัจเจกมากกว่าความยุติธรรมในสังคมมาก Rawls นำเสนอในหนังสือเรื่อง A Theory of Justice (ทฤษฎีความยุติธรรม) ว่า คนทุกคนควร “แบกรับโชคชะตาพร้อมกัน” ด้วยการช่วยเหลือคนที่ยากจนที่สุดและเสียเปรียบที่สุดในสังคม เพราะทุกคนน่าจะเห็นพ้องต้องกันได้ว่า ถ้าบังเอิญตัวเองเกิดมาเป็นคนจน ก็จะเดือดร้อนมากและอยากให้รัฐยื่นมือช่วยอย่างไรก็ตามการที่ Rawls เห็นด้วยกับการช่วยเหลือคนที่จนที่สุด ไม่ได้แปลว่าเขาคิดว่าความเหลื่อมล้ำ (ช่องว่างระหว่างคนจนกับคนรวย) เป็น “ปัญหา” ที่จำเป็นจะต้องได้รับการแก้ไข อันที่จริง Rawls กล่าวว่า ภาวะความเหลื่อมล้ำด้านความมั่งคั่งอาจ “ชอบธรรม” ก็ได้ ถ้าหากมันเป็นภาวะที่ปรับปรุงสังคมโดยรวม รวมถึงชีวิตความเป็นอยู่ของคนที่ยากที่สุดในสังคมด้วย Rawls ไม่เคยแจจแจงว่าทฤษฎีความยุติธรรมของเขาแปลว่าสังคมควรจัดการกับความเหลื่อมล้ำหรือไม่อย่างไร นักคิดบางคนตีความว่าข้อเสนอดังกล่าวของ Rawls สนับสนุนระบบทุนนิยมเสรี เนื่องจากตามทฤษฎีแม่แต่สมาชิกที่ยากที่สุดในสังคมก็ยังคงได้รับประโยชน์จากนวัตกรรมและความเจริญที่เกิดขึ้นในระบบ แต่นักคิดคนอื่นเชื่อว่า มีเพียง “รัฐสวัสดิการ” ที่เข้มแข็งเท่านั้นที่จะทำให้อุดมคติของ Rawls เป็นจริงขณะเดียวกันมิลตัน

^๔ Ludwig von Mises, *Human Action: A Treatise on Economics*, ed. Bettina Bien Graves (4th revised edition), (Irvington-on-Hudson: Foundation for Economic Education, 1996), pp. 89-105.

ฟรีดแมน (Milton Friedman) นักเศรษฐศาสตร์สำนักเสรีนิยมคลาสสิก มองว่ารัฐโดยธรรมชาตินี้ ด้อยประสิทธิภาพกว่าเอกชนและมักจะลุแก่อำนาจ ดังนั้นจึงเชื่อว่าหากรัฐทำอะไรก็ตามเพื่อพยายามสร้างความเท่าเทียมทางเศรษฐกิจ เมื่อนั้นเสรีภาพทางการเมืองของผู้คนก็จะถูกบั่นทอน เขากล่าวอย่างโด่งดังว่า^๔ “สังคมที่กำหนดความเท่าเทียมเป็นเป้าหมายเหนือเสรีภาพจะไม่มีทั้งสองอย่าง สังคมที่ตั้งเป้าหมายที่เสรีภาพก่อนความเท่าเทียมจะมีทั้งสองอย่างค่อนข้างสูง”

๒) ความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice)

นักคิดจำนวนไม่น้อยมองว่าโครงสร้างสังคมทุกสังคมล้วนเป็นผลผลิตของความไม่เท่าเทียมและความอยุติธรรมในอดีตที่สะสมทับถมกันมานานหลายชั่วอายุคน นักเศรษฐศาสตร์ แพทริก ไดมอนด์ (Patrick Diamond) และนักสังคมวิทยา แอนโทนี กิดเดนส์ (Anthony Giddens) มองว่าสังคมแบบ “คุณธรรมนิยมสมบูรณ์” (Pure Meritocracy หมายถึง สังคมที่สมาชิกทุกคนเลื่อนฐานะได้ด้วยความสามารถของตนเองล้วน ๆ ไม่ใช่ด้วยอภิสิทธิ์หรือเส้นสายใด ๆ) ที่ปราศจากการกระจายความมั่งคั่งไม่ใช่สังคมที่พึงปรารถนา เนื่องจากกลุ่มบุคคลที่ประสบความสำเร็จในรุ่นของตัวเองจะกลายเป็น “ชนชั้น” ที่ฝังรากลึกสำหรับคนรุ่นต่อไป เก็บความมั่งคั่งที่ตนสะสมเอาไว้เป็นทุนสำหรับลูกหลาน เมื่อเป็นอย่างนี้ลูกหลานของคนจนก็จะยิ่งเสียเปรียบคนรวย และความเหลื่อมล้ำก็จะยิ่งถ่างกว้างขึ้นเรื่อย ๆ เพียงเพราะพวกเขาเกิดมาในครอบครัวที่ยากจน นักคิดที่รณรงค์ความยุติธรรมทางสังคมมองว่า นี่คือการอยุติธรรมทางสังคมที่ต้องหาทางบรรเทาหรือกำจัดให้ได้มากที่สุดนอกจากจะมองว่าสังคมที่ความเหลื่อมล้ำถ่างกว้างขึ้นเรื่อย ๆ คือ สังคมที่ไม่ยุติธรรมแล้ว นักคิดสำนักนี้ยังมองว่า ความมั่งคั่งและความก้าวหน้าทั้งหลายในสังคมไม่ได้เกิดจากความสามารถของคนที่มีฐานะดีเพียงอย่างเดียว แต่ทุกคนในสังคมล้วนมีส่วนสร้างทั้งสิ้น ไม่ว่าเราจะมองเห็นหรือไม่ก็ตาม ยกตัวอย่างเช่น เศรษฐีขายหุ้นทำกำไรในตลาดหุ้นได้ก็เพราะระบบสารสนเทศของตลาดหุ้นมีไฟฟ้าใช้ ถ้าหากไฟฟ้านั้นถูกส่งมาจากโรงไฟฟ้าพลังน้ำ และถ้าหากการก่อสร้างเขื่อนส่งผลให้ครอบครัวชาวประมงนับหมื่นครัวเรือนต้องสูญเสียช่องทางทำมาหากินเพราะหาปลาไม่ได้อีกต่อไป ก็กล่าวได้ว่าเศรษฐีเป็น “หนี้บุญคุณ” ชาวประมงด้วยเหตุนี้ นักคิดอย่าง Diamond และ Giddens จึงมองว่า สังคมต้องพยายามสร้างความยุติธรรมหรือบรรเทาความอยุติธรรมทางสังคมอย่างต่อเนื่อง ด้วยการกระจายรายได้และความมั่งคั่งให้ตกถึงมือประชาชนในวงกว้างที่สุด เพื่อ “ตอบแทนคนทุกภาคส่วนในสังคมที่มีส่วนสร้างความมั่งคั่ง”^๕ และดังนั้นพวกเขาจึงมักจะสนับสนุนแนวคิด “รัฐสวัสดิการ” อย่างเต็มรูปแบบที่จัดสวัสดิการถ้วนหน้าให้กับประชาชนทุกคน ในฐานะ “สิทธิพลเมือง” ที่พึงได้รับอย่างเสมอภาค และไม่สนับสนุน “ระบบสวัสดิการ” ที่เอกชนมีบทบาทนำและรัฐช่วยเหลือแต่เพียงผู้ที่ช่วยตัวเองไม่ได้จริง ๆ (ต้องผ่านการทดสอบความจำเป็น (Means-test ก่อน) ในกรอบคิดของสำนักเสรีนิยม

๓) สมรรถภาพของมนุษย์ (Capabilities Approach)

อมาตยา เซน (Amartya Sen) นักเศรษฐศาสตร์สวัสดิการเจ้าของรางวัลโนเบล เศรษฐศาสตร์ปี ๑๙๙๘ คือ ผู้พัฒนาแนวคิดที่ตั้งอยู่บนสมรรถภาพของมนุษย์ (Capabilities) ซึ่งบางคนก็เรียกแนวคิดนี้ว่า วิธีการพัฒนามนุษย์ (Human Development Approach) แนวคิดนี้มองว่าทั้งความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและความยากจนเป็น “การลิดรอนสมรรถภาพ” ของมนุษย์ และมองว่า

^๔ Friedman, Milton, *Capitalism and Freedom*, (Chicago: The University of Chicago Press, 1982), p. 112.

การเติบโตทางเศรษฐกิจและรายได้เป็นเพียง “เครื่องมือ” ที่นำไปสู่เป้าหมาย ไม่ใช่ “เป้าหมาย” ในตัวมันเอง แนวคิดนี้แตกต่างจากแนวคิดเสรีนิยมใหม่ที่มองว่า “ความเป็นอยู่ที่ดี (Well-being) คือการบรรลุรรถประโยชน์สูงสุด (Maximum Utility)” และอรรถประโยชน์สูงสุดจะบรรลุได้เมื่อคนมีรายได้และความมั่งคั่งสูงที่สุดสิ่งที่ Sen มองว่าเป็นเป้าหมายของการพัฒนามนุษย์คือ “อิสรภาพ” ซึ่งมีความหมายครอบคลุมกว้างกว่าที่ใช้กันทั่วไป เขาเสนอว่ามนุษย์ทุกคนควรมีอิสรภาพที่สำคัญ ๕ ประการ ได้แก่ อิสรภาพทางการเมือง อิสรภาพทางเศรษฐกิจ โอกาสทางสังคม หลักประกันว่าภาครัฐจะมีความโปร่งใส และการคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินโดยชี้ให้เห็นว่าเมื่อสมรรถภาพของคนถูกลดทอน พวกเขาจะขาดอิสรภาพ และอิสรภาพ ๕ ประการก็ล้วนส่งผลกระทบต่อซึ่งกันและกัน เช่น คนที่อาศัยอยู่ในแหล่งเสื่อมโทรมที่มีอาชญากรชุกชุม (ขาดความปลอดภัยในชีวิต) มักจะมีรายได้น้อยมากเมื่อเทียบกับคนที่อาศัยอยู่ในถิ่นปลอดภัย (ขาดอิสรภาพทางเศรษฐกิจ) เพราะไม่กล้าออกจากบ้านไปทำงาน ขนบธรรมเนียมประเพณีในบางสังคมที่มองว่าผู้หญิงควรทำหน้าที่เป็นแม่บ้าน ทำให้ผู้หญิงไม่ได้รับการสนับสนุนให้มีการศึกษา (ขาดโอกาสทางสังคม) ทำให้พวกเธอออกไปทำงานนอกบ้านไม่ได้และทำงานที่ต้องใช้ความรู้ไม่ได้ (ขาดอิสรภาพทางเศรษฐกิจ) สังคมที่ไม่มีกลไกให้คนมีส่วนร่วมทางการเมือง (ขาดอิสรภาพทางการเมือง) เพื่อสร้างระบบประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ เป็นสังคมที่สุ่มเสี่ยงว่านักการเมืองจะฉ้อราษฎร์บังหลวง (ขาดหลักประกันความโปร่งใส) เพราะโกงได้โดยไม่ต้องกลัวว่าจะถูกจับหรือถูกประชาชนลงมติถอดถอน ปฏิสัมพันธ์อันซับซ้อนระหว่างสมรรถภาพและอิสรภาพด้านต่าง ๆ แปลว่ายิ่งสังคมมีความเหลื่อมล้ำเท่าไร ก็ยิ่งปิดช่องว่างได้ยากขึ้นเท่านั้น เพราะความเหลื่อมล้ำด้านหนึ่งมักจะต่อกลิ้มความเหลื่อมล้ำด้านอื่น ๆ ไปพร้อมกัน ด้วยเหตุนี้ Sen จึงเสนอว่าเป้าหมายของการพัฒนาสังคมและนโยบายรัฐควรอยู่ที่การเพิ่มทางเลือกในการดำรงชีวิตให้แก่ผู้คน และปรับปรุงระดับความเป็นอยู่ที่ดีในแนวทางที่พวกเขาเลือก ด้วยการเพิ่มอิสรภาพในด้านต่าง ๆ ข้างต้น เพิ่มสมรรถภาพของผู้คนในการใช้อิสรภาพดังกล่าว เช่น ด้วยการเพิ่มกลไกที่เปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมทางการเมืองและเพิ่มความสามารถในการบรรลุเป้าหมายที่คนแต่ละคนตั้ง เช่น ด้วยการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ บริการสาธารณสุข และบริการสาธารณสุขระดับการลดทอนสมรรถภาพของคนที่จะใช้อิสรภาพเหล่านี้ เป็นเครื่องวัด “ระดับความยากจน” ได้ดีกว่าตัวเลขรายได้ เนื่องจากสามารถพูดถึงแง่มุมของความยากจนที่ไม่แสดงในตัวเลขรายได้ เช่น สหรัฐอเมริกามีรายได้ประชากรต่อหัวสูงกว่ายุโรปก็จริง แต่มีอัตราการเข้าถึงระบบสาธารณสุขแยกว่า ส่วนอินเดียมีรายได้ต่อหัวไม่ต่างจากกลุ่มประเทศทางตอนใต้ของทะเลทรายซฮาราในทวีปแอฟริกาเท่าไรนัก แต่อินเดียมีอัตราการรู้หนังสือและอัตราการตายของทารกแรกเกิดต่ำกว่ามาก

อาจกล่าวได้ว่าความเหลื่อมล้ำเป็นบ่อเกิดหรือปัจจัยเสริมของอีกหลากหลายปัญหาในสังคมไทย ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเศรษฐกิจ สังคม รวมทั้งปัญหาการเมืองที่คุกรุ่นและปะทุเป็นระยะในรอบกว่าสิบปี หลังนี้ความเหลื่อมล้ำเป็นปัญหาที่เรื้อรังและหากไม่มีการแก้ไขอย่างจริงจังคงาคว่าสังคมไทยจะยังคงมีปัญหานี้ต่อไปในอนาคตจากกระบวนการสะสมทุนกระจุกตัวและความถ่างมากขึ้นของผลตอบแทนจากเงินเดือนค่าจ้าง ประสบการณ์ต่างประเทศบ่งชี้ว่าการลดความเหลื่อมล้ำต้องการความมุ่งมั่นและความยินยอมของสังคมในการจัดระเบียบเศรษฐกิจผ่านนโยบายที่สามารถลดความเหลื่อมล้ำได้จริง ซึ่งแม้บริบทสังคมการเมืองของไทยปัจจุบันกำลังเคลื่อนไปทิศทางนั้นแต่ก็ยังเป็นไปอย่างค่อนข้างช้า และยังอาจตกอยู่ในกับดักนโยบายประชานิยมที่มีศักยภาพในการลดความเหลื่อมล้ำไม่มากหรือ

กระทั่งเพิ่มความเหลื่อมล้ำในบางนโยบาย และเมื่อผสมกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างบางประการที่เพิ่มความเสี่ยงต่อความเหลื่อมล้ำ เช่น การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและคนจน จึงเป็นความท้าทายว่าไทยจะสามารถมีนโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำได้อย่างทัน่วงที่จนไม่ตกอยู่ในกับดักความเหลื่อมล้ำ

กล่าวโดยสรุป ความเหลื่อมล้ำ คือ ความไม่เท่าเทียมกันของโอกาสในการเข้าถึง ตอรอง และจัดการทรัพยากรต่าง ๆ ในสังคม ประกอบด้วย ความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจ ความเหลื่อมล้ำด้านการเมือง สิทธิทางการเมือง และความเหลื่อมล้ำด้านสิทธิและโอกาส

๒.๑.๒ แนวคิดเกี่ยวกับการลดความเหลื่อมล้ำ

ผลจากการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของความเหลื่อมล้ำในประเทศที่พัฒนาแล้ว ได้ทำให้การลดความเหลื่อมล้ำกลายเป็นศูนย์กลางของความสนใจของสังคมโดยรวม ไม่ว่าจะเป็นสื่อมวลชน นักวิชาการ นักเคลื่อนไหวทางสังคม ตลอดจนนักการเมืองและนักธุรกิจ ปราบกฏการณ์ Occupy Wall Street ในประเทศสหรัฐอเมริกาในปี ๒๐๑๔ และปราบกฏการณ์คล้ายกันที่เกิดขึ้นตามมาในอีกหลายประเทศ อาจถือเป็นปราบกฏการณ์เชิงสัญลักษณ์ของการต่อต้านของสังคมโดยรวมต่อการกว้างขึ้นอย่างมากของช่องว่างระหว่างคนรวยที่สุดกับคนที่เหลือ (The richest and the rest) เนื่องจากความเหลื่อมล้ำจะเป็นปัญหาที่มีหลากหลายมิติ แนวทางการแก้หรือลดปัญหาความเหลื่อมล้ำจึงมีหลากหลายมิติตามไปด้วย กล่าวคือไม่ได้จำกัดเพียงแนวทางด้านเศรษฐกิจหรือด้านเศรษฐศาสตร์เท่านั้นสามารถลดความเหลื่อมล้ำที่พิจารณาด้านสังคม รัฐศาสตร์ นิติศาสตร์หรือด้านอื่น ๆ ได้อีกด้วยโดยอาจเริ่มจากปัจจัยเชิงสถาบันก่อนแล้วตามด้วยแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจและด้านสังคม

๑) ปัจจัยเชิงสถาบัน

เป็นที่ทราบกันดีว่ากลไกทางเศรษฐกิจในตัวเองไม่ได้เป็นหลักประกันในการลดความเหลื่อมล้ำเนื่องจากกลไกตลาดไม่ได้มีหน้าที่ในการ Redistribution เนื่องจากเน้นเพียงการจัดสรรทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพ (Efficient allocation of resources) และหากเป็นดังที่ Thomas Piketty^๖ กล่าวไว้ กลไกตลาดมีส่วนทำให้ความเหลื่อมล้ำยิ่งรุนแรงขึ้นเนื่องจากการกระจุกตัวของทุนผลตอบแทนที่สูงของปัจจัยทุน และการถ่างขึ้นของผลตอบแทนจากทรัพยากรมนุษย์ จึงมีความจำเป็นต้องทำความเข้าใจถึงสถาบันอื่นในสังคมนอกเหนือจากกลไกตลาดว่ามีส่วนในการกำหนดความเหลื่อมล้ำอย่างไร โดยปัจจัยเชิงสถาบันที่จะกล่าวถึงในส่วนนี้ คือโครงสร้างอำนาจทางการเมือง คอร์รัปชั่น และคุณภาพของภาครัฐ

๑.๑) โครงสร้างอำนาจทางการเมือง

โครงสร้างอำนาจทางการเมืองเป็นหน้าที่ของ “นโยบาย” ภาครัฐในการทำให้การกระจายรายได้เท่าเทียมกันมากขึ้นซึ่งเสี่ยงไม่พันท้องพิจารณาปัจจัยทางการเมือง คำถามที่สำคัญในเรื่องปัจจัยทางการเมืองคือ อะไรทำให้บางประเทศ/บางสังคมมีนโยบายในการลดความ

^๖ Piketty, Thomas, *Capital in the Twenty-First Century*, (England: The Belknap Press of Harvard University Press, 2014), p. 235.

เหลื่อมล้ำอย่างจริงจังกว่าบางประเทศ ในเรื่องนี้ Mushtaq Khan, Housing^๗ เห็นว่าต้องทำการวิเคราะห์เรื่องการกระจายตัวของอำนาจ (Distribution of Power) ซึ่งมีได้หมายถึงเพียงอำนาจทางเศรษฐกิจ แต่หมายถึงอำนาจในการกำหนดความเป็นไปของนโยบาย เพราะแม้อำนาจทางเศรษฐกิจจะมีส่วนสำคัญในการกำหนดอำนาจทางนโยบายแต่ก็ได้เป็นเช่นนั้นเสมอไปการวิเคราะห์ของ Khan ยังมีส่วนช่วยให้เข้าใจว่าทำไมประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (Newly Industrialized Economies หรือ NIEs) ยุคแรกถึงประสบความสำเร็จทั้งในการยกระดับอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจในขณะเดียวกับที่ไม่เผชิญปัญหาการเพิ่มขึ้นสูงของความเหลื่อมล้ำเช่นเดียวกับประเทศไทย โครงสร้างอำนาจทางการเมืองของประเทศ NIEs มีขยายตัวทางเศรษฐกิจ (Growth-Enhancing Governance: GEG)^๘ ซึ่งเป็นโครงสร้างทางการเมืองที่ลดโอกาสของพฤติกรรมแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกิน (Rent Seeking) สำหรับค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่ไม่เอื้อต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (Unproductive Rent) การที่ป้องกัน Unproductive Rent Seeking นั้นมีผลต่อเนื่องไปถึงว่าระดับการผูกขาดค่าเช่าทางเศรษฐกิจมีไม่มากเท่าประเทศที่มี Rent Seeking แบบ Unproductive ซึ่งจะเห็นได้ก็ต่อเมื่อมีการเปิดโอกาสให้คนหลากหลายกลุ่มเข้ามาสร้าง Productive Rent อันเป็นกระบวนการหนึ่งของการขยายตัวทางเศรษฐกิจแบบมีส่วนร่วม (Inclusive Growth) ส่งผลให้การขยายตัวทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นพร้อม ๆ กับการป้องกันมิให้ความเหลื่อมล้ำ (ระหว่างกลุ่มทุน) ขยายตัวมากเกินไป ซึ่งเมื่อประกอบกับการขยายโอกาสทางการศึกษาที่มีคุณภาพความเหลื่อมล้ำจึงมิใช่ปัญหาใหญ่ของประเทศ NIEs ที่มี GEG เข้มข้นเหล่านั้น

นอกจาก Khan แล้วยังมีงานวิจัยอื่นก็ให้ความสำคัญกับการกระจายตัวของอำนาจทางการเมือง เช่น Daron Acemoglu et.al^๙ ค้นพบจากข้อมูลพัฒนาการทางเศรษฐกิจของสองประเทศในลาตินอเมริกา (Cundinamarca และ Colombia) เทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกาว่า “ความเหลื่อมล้ำทางการเมือง” (Political Inequality) มีผลต่อทั้งระดับการพัฒนาในเวลาต่อมาและต่อระดับความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจด้วยอาจมีคำถามว่าระบบการเมืองมีผลต่อความสำเร็จในการลดความเหลื่อมล้ำหรือไม่ ตัวอย่างเช่น ในทฤษฎีผู้ออกเสียงมัธยฐาน (Median Voter Theorem) เช่นใน Alesina and Rodrick^{๑๐} ที่เสนอว่าการลดความเหลื่อมล้ำภายใต้ระบอบประชาธิปไตยมี

^๗ Khan, Mushtaq H, “The Political Economy of Inclusive Growth”, in de Mello, Luiz and MarkA. Dutz (eds) *Promoting Inclusive Growth: Challenges and Policies*, (Paris: OECD Publishing, 2012), pp. 15-54.

^๘ สมชัย จิตสุชนและคณะ, “การเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ: การสร้างวินัยทางการคลังและธรรมาภิบาล”, ในการสัมมนาวิชาการประจำปี ๒๕๕๗ “ประเทศไทยในสามทศวรรษหน้า: สี่ความท้าทายเพื่อการเติบโตอย่างมีคุณภาพ” ณ ชั้น ๒๒ โรงแรมเซ็นทาราแกรนด์และบางกอกคอนเวนชันเซ็นเตอร์เซ็นทรัลเวิลด์, ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๗, หน้า ๑-๓๖. (อัดสำเนา).

^๙ Acemoglu D. et.al, “Institutions as a Fundamental Cause of Long-Run Growth”, Chapter 6 in *Handbook of Economic Growth*, Volume 1A, [online], source: <http://https://www.elsevier.com/books/handbook-of-economic-growth/aghion/978-0-444-52041-8> [September 17, 2019].

^{๑๐} Alesina, A., and D. Rodrik, “Distributive Politics and Economic Growth”, *Quarterly Journal of Economics*, Vol 109 No. 2 (1994): 465–490.

ความก้าวหน้ากว่าภายใต้ระบอบอื่น ในเรื่องนี้ Acemoglu ไม่พบความสัมพันธ์ทางบวกระหว่างความเป็นประชาธิปไตยและการลดความเหลื่อมล้ำ แม้จะมีผลทำให้มีการจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้น ซึ่งหมายถึงบทบาทภาครัฐมากขึ้นในระบบเศรษฐกิจ แต่บทบาทรัฐที่เพิ่มขึ้นมิได้ทำให้ภาครัฐมีประสิทธิผลในการลดความเหลื่อมล้ำ ที่น่าแปลกใจด้วยคือประชาธิปไตยมักมาพร้อมกับการเปิดโอกาสทางการศึกษา (ระดับมัธยม) ต่อประชาชนที่กว้างขึ้น รวมทั้งการปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างในเรื่องอื่น ๆ ที่สำคัญด้วย จากคำอธิบายเชิงทฤษฎีที่ Acemoglu คิดว่าเป็นสาเหตุของข้อค้นพบเหล่านี้ คือระบอบประชาธิปไตยอาจเป็นการสมประโยชน์กันระหว่างคนรวยและคนชั้นกลาง โดยคนรวยเป็นผู้กำหนดนโยบายที่ตอบสนองความต้องการคนชั้นกลางมากกว่าคนจน ซึ่งในแง่หนึ่งก็สอดคล้องกับข้อสังเกตของ Piketty ที่ว่าระบอบประชาธิปไตยโดยเฉพาะที่มาพร้อมกับระบอบทุนนิยมในประเทศตะวันตกให้ประโยชน์ต่อคนรวยมากกว่าคนชั้นอื่นในสังคม ยังมีหลักฐานอื่นอีกมากที่แสดงถึงโครงสร้างอำนาจการเมืองว่าไม่ให้ความสนใจกับการลดความเหลื่อมล้ำอย่างจริงจัง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องโครงสร้างภาษีที่ละเลยการจัดเก็บจากผู้มีรายได้สูงในหลากหลายรูปแบบความยากลำบากในการเสนอภาษีใหม่ ๆ ที่กระทบผลประโยชน์ของคนรวยหรือรวยมาก เช่น ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่มีความพยายามร่างกฎหมายมาหลายรัฐบาลในช่วง ๓๐-๔๐ ปีมานี้ แต่ไม่เคยสามารถประกาศใช้เป็นกฎหมายได้เลย การที่ไทยไม่เคยมีนโยบายปฏิรูปการถือครองที่ดินอย่างเหมาะสมจนทำให้เกิดการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินรุนแรงและถือเป็นอีกข้อบ่งชี้ของอำนาจการเมืองที่ไม่เอื้อต่อการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ

๑.๒) คอร์รัปชันกับปัญหาความเหลื่อมล้ำ

ปัจจัยเชิงสถาบันที่สำคัญอีกประการต่อเรื่องความเหลื่อมล้ำคือคอร์รัปชัน งานวิจัยทั้งระดับทฤษฎีและเชิงประจักษ์จำนวนมากที่แสดงว่าคอร์รัปชันทำให้ความเหลื่อมล้ำและความยากจนเพิ่มมากขึ้น โดยผ่านหลายช่องทาง เช่น IMF ระบุว่าคอร์รัปชันทำให้เศรษฐกิจขยายตัวช้าลงทำให้อัตราภาษีที่แท้จริงมีความก้าวหน้าลดลง (กรณีคอร์รัปชันในเรื่องภาษี) การใช้จ่ายด้านสังคมมีระดับลดลงหรือมีประสิทธิภาพด้อยลง การสะสมทุนมนุษย์น้อยลงเพราะประชาชนในกลุ่มล่างมีโอกาสเข้าถึงการศึกษาน้อยลง เป็นต้น โดยความสัมพันธ์ระหว่างคอร์รัปชันและความเหลื่อมล้ำนี้พบในทุกกลุ่มประเทศที่มีอัตราการขยายตัวต่างกันในขณะที่เดียวกันความเหลื่อมล้ำสามารถเป็นเหตุแห่งการคอร์รัปชันได้เช่นกัน You and Khagram^{๑๑} ระบุว่าในสังคมที่เหลื่อมล้ำมาก คนรวยที่ต้องการคอร์รัปชันจะสามารถทำได้ง่ายกว่า เพราะคนจนขาดความสามารถในการถือครองทรัพยากรที่จะใช้ในการสอดส่องหรือควบคุมพฤติกรรมโกงกิน หรือในกรณีที่ถูกโกงเสียเองก็ขาดกลไกหรือศักยภาพในการป้องกันตัวเอง ทำให้การเอาเปรียบของคนรวยในรูปคอร์รัปชันเป็นไปได้ง่ายและแพร่หลาย นอกจากนี้ในสังคมที่มีความเหลื่อมล้ำสูงยังมีความเสี่ยงต่อการยอมรับการคอร์รัปชันในฐานะที่เป็นสิ่งที่กำจัดไม่ได้ เพราะสังคมเหลื่อมล้ำสูงมักเป็นสังคมที่กฎหมายหรือการบังคับใช้กฎหมายหย่อนยาน ทำให้คนทั่วไปขาดศรัทธาต่อการป้องกันหรือปราบปรามคอร์รัปชันและจำต้องยอมรับในที่สุด

^{๑๑} You Jong-sung and Sanjeev Khagram. “A Comparative Study of Inequality and Corruption”, *American Sociological Review*, Vol. 70 No. 1 (February 2005): 136-157.



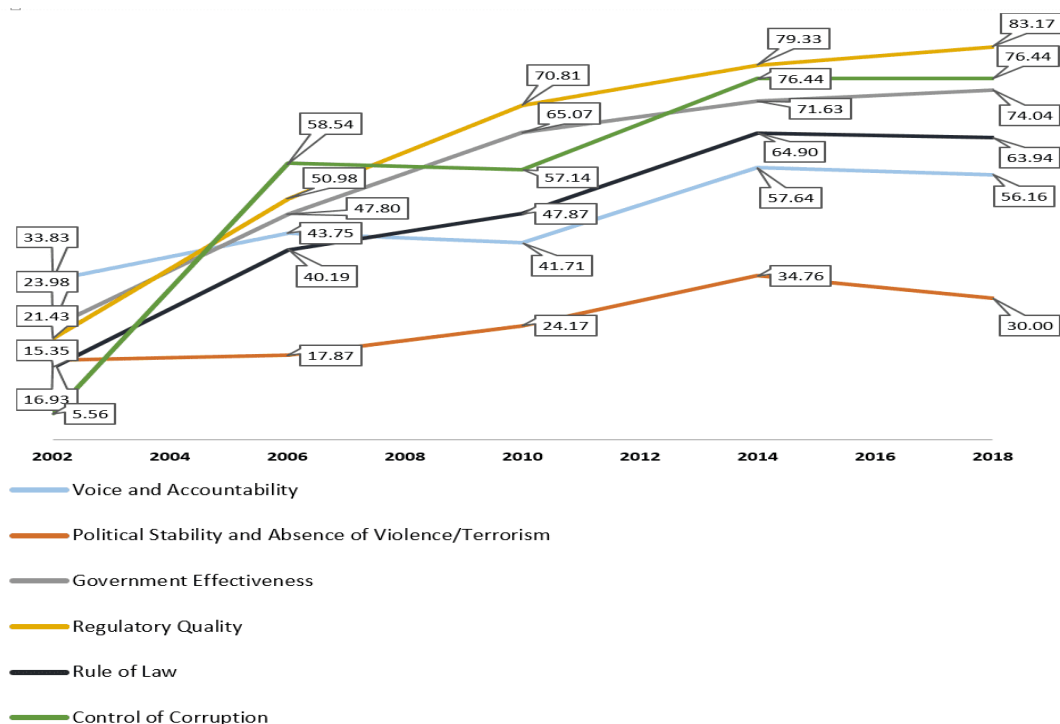
ภาพที่ ๒.๑ ดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชันของไทย ปี ค.ศ. ๒๐๒๐^{๑๒}

จากดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perceptions Index) ก็เป็นอีกดัชนีหนึ่งที่ชี้วัดคุณภาพของการบริหารประเทศที่จัดทำโดยองค์กรความโปร่งใสสากล (Transparency International) ในปี ค.ศ.๒๐๒๐ ประเทศไทยมีคะแนนจากการจัดอันดับอยู่ที่ ๓๖ คะแนน จากคะแนนเต็ม ๑๐๐ คะแนน อยู่ในอันดับที่ ๑๐๔ จากการจัดอันดับทั้งหมด ๑๘๐ ประเทศทั่วโลก และมีคะแนนคงที่ ๓๖ คะแนนมา ๓ ปีซ้อน (๒๕๖๑-๒๕๖๓) แต่มีแนวโน้มในการจัดอันดับที่ถดถอยลงไปทุกปี กล่าวคืออยู่ในอันดับที่ ๙๙ ในปี ๒๕๖๑ พอปี ๒๕๖๒ อยู่ในอันดับที่ ๑๐๑ ก่อนที่จะมาจบที่อันดับที่ ๑๐๔ ในปีล่าสุดหรือปี ๒๕๖๓

๑.๓) คุณภาพของภาครัฐ

เนื่องจากการลดความเหลื่อมล้ำต้องการการแทรกแซงจากนโยบายภาครัฐ คุณภาพของภาครัฐจึงเป็นสิ่งสำคัญซึ่งรวมถึงภาคราชการที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ข้อมูลจาก Worldwide Governance Indicators ของธนาคารโลก แสดงว่ารัฐบาลไทยมีประสิทธิภาพต่ำกว่าประเทศญี่ปุ่นและ NIEs มาก ในกลุ่มอาเซียนเองก็ต่ำกว่ามาเลเซีย และแม้จะมีอันดับที่ดีกว่าประเทศจีนหรืออินโดนีเซีย แต่ทั้งสองประเทศนี้ก็กลับมีการปรับปรุงอันดับประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่องในระยะสองทศวรรษที่ผ่านมา ในขณะที่ไทยไม่มีการปรับปรุงอันดับแต่อย่างใด คุณภาพภาครัฐไม่เพียงมีผลทางตรงในการลดประสิทธิภาพของนโยบายลดความเหลื่อมล้ำ หากแต่ยังมีผลทางอ้อมทางการเมืองด้วย กล่าวคือ ชนชั้นกลางซึ่งควรจะเป็นผู้กำกับการทำงานของรัฐบาลอาจหมดหวังหากความพยายามดังกล่าวล้มเหลวซ้ำซาก ชนชั้นกลางจึงหันไปหาบริการจากภาคเอกชนแทนภาครัฐ เช่น เรื่องการศึกษา สุขภาพ หรือเรื่องอื่น ๆ การกำกับการทำงานของภาครัฐที่หายไปในสถานการณ์เช่นนี้ส่งผลให้บริการภาครัฐสำหรับคนจนถูกระงับไปด้วย กลายเป็น Vicious Cycle (วงจรอุบาทว์) ของประสิทธิภาพและประสิทธิภาพนโยบายภาครัฐ

^{๑๒} Transparency International, “Corruption Perceptions Index”, [online], source: <https://www.transparency.org/cpi2020> [June 17, 2021].



ภาพที่ ๒.๒ ดัชนีชี้วัดธรรมาภิบาลของไทยระหว่างปี ค.ศ.๒๐๐๒-๒๐๑๘^{๑๓}

ธรรมาภิบาลได้กลายเป็นสัญลักษณ์ของการมีคุณภาพของประเทศ ศักยภาพในการบริหารประเทศ และความน่าเชื่อถือการดำเนินธุรกิจของประเทศ ปัจจุบันมีดัชนีชี้วัดสำคัญ ที่มักนำมาใช้ในการอ้างอิงระดับธรรมาภิบาลของประเทศต่างๆ ได้แก่ ดัชนีชี้วัดธรรมาภิบาลโลก และดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน ดัชนีชี้วัดธรรมาภิบาลโลก (Worldwide Governance Index: WGI) จัดทำโดยธนาคารโลก โดยทำการประเมินธรรมาภิบาลของภาครัฐใน ๖ ด้าน ได้แก่ การมีสิทธิมีเสียงของประชาชนและภาระรับผิดชอบ (Voice and Accountability) ความมีเสถียรภาพทางการเมืองและการปราศจากความรุนแรง (Political Stability and Absence of Violence) ประสิทธิภาพของรัฐบาล (Government Effectiveness) คุณภาพของมาตรการควบคุม (Regulatory Quality) นิติธรรม (Rule of Law) และการควบคุมปัญหาทุจริตประพฤติมิชอบ (Control of Corruption) ซึ่งกำหนดระดับคะแนนตั้งแต่ -๒.๕ หมายถึง ระดับธรรมาภิบาลต่ำที่สุด จนถึง ๒.๕ หมายถึง ระดับธรรมาภิบาลสูงสุด จากข้อมูลของ The World Bank Group ระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๙๘-๒๐๑๕ พบว่า ประเทศไทยมีระดับการมีสิทธิมีเสียงของประชาชน ความมีเสถียรภาพทางการเมือง หลักนิติธรรม และการควบคุมปัญหาทุจริตอยู่ในระดับต่ำอย่างต่อเนื่อง หรือมีความล้มเหลวในการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในด้านดังกล่าว ขณะที่ระดับประสิทธิภาพของรัฐบาล และคุณภาพของมาตรการควบคุมของไทยอยู่ใน

^{๑๓} The World Bank Group, “Worldwide Governance Indicator”, [online], source: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home> [June 17, 2021].

ระดับปานกลางและมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น นับว่าภาครัฐไทยประสบความสำเร็จอย่างมากในการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพ

๒) มาตรการด้านเศรษฐกิจและสังคม

มาตรการด้านเศรษฐกิจและสังคมในการลดความเหลื่อมล้ำมีความเป็นรูปธรรมมากกว่าด้านปัจจัยเชิงสถาบัน ในขณะที่เดียวกันก็มีความหลากหลายมากกว่า มาตรการด้านเศรษฐกิจนั้นอาจเริ่มจากกรอบแนวคิดกว้าง ๆ ประกอบด้วย (ก) ช่องว่างระหว่างคนชั้นกลางกับคนจน (ข) ช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนชั้นกลาง และ (ค) ช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจน แล้วนำข้อค้นพบของคำอธิบายแนวโน้มความเหลื่อมล้ำทั้งในประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศที่มีระดับการพัฒนาใกล้เคียงกับไทยมาปรับใช้ กล่าวคือสองปัจจัยหลักที่กำหนดแนวโน้มความเหลื่อมล้ำคือความแตกต่างของระดับ “ทุนมนุษย์” (Human Capital) และความแตกต่างของระดับ “ทุนทรัพย์หรือทุนทางกายภาพ” (Financial or Physical Capital) โดย (๑) ความแตกต่างของทุนมนุษย์เป็นคำอธิบายหลักของช่องว่างระหว่างคนชั้นกลางกับคนจน(๒) ความแตกต่างของทุนทรัพย์เป็นคำอธิบายหลักของช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนชั้นกลาง (๓) ความแตกต่างของทั้งทุนมนุษย์และทุนทรัพย์อธิบายของช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจน

๒.๑) นโยบายว่าด้วยคน

นโยบายว่าด้วยคนมีเป้าหมายในการลดความเหลื่อมล้ำของทุนมนุษย์ ประกอบด้วยนโยบายด้านการศึกษาและการพัฒนาทักษะที่เหมาะสมกับกำลังแรงงานกลุ่มต่าง ๆ การศึกษาเป็นนโยบายที่มีศักยภาพในการลดความเหลื่อมล้ำมากที่สุด โดยเฉพาะระหว่างคนจนและคนชั้นกลาง ดังที่กล่าวแล้วว่าความแตกต่างระหว่างคนสองกลุ่มนี้ น่าจะเป็นเรื่องของทรัพยากรมนุษย์ (Human Capital) เป็นหลัก และไทยยังทำนโยบายในเรื่องนี้ ได้ไม่ดีนัก ไม่ว่าจะเป็นการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการศึกษาภาคบังคับในช่วงปี ๑๙๖๐s-๑๙๙๐s และเมื่อโอกาสทางการศึกษาขยายตัวมากหลังทศวรรษ ๑๙๙๐s แล้ว ปัญหาที่ตามมาคือระดับคุณภาพเฉลี่ยค่อนข้างต่ำ และต่ำลงเรื่อย ๆ อีกทั้งมีความแตกต่างของคุณภาพการศึกษาระหว่างสถานศึกษาที่กว้างมากด้วย ซึ่งหากใช้เกาหลีใต้เป็นแบบอย่างจะพบว่าเกาหลีใต้เน้นความเท่าเทียมกันของระบบการศึกษาด้วย เพราะผู้นำเกาหลีใต้เห็นว่าคนเป็นทรัพยากรที่ประเทศมีอยู่เป็นจำนวนมากในขณะที่ทรัพยากรธรรมชาติอื่นมีน้อย จึงควรสร้างความเจริญด้วยการเพิ่มคุณค่าของทรัพยากรมนุษย์และให้เป็นไปอย่างทั่วถึงเพื่อเป็นรากฐานของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในชุดรายงานการวิจัยประกอบการสัมมนาประจำปี ๒๕๕๔ ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย^{๑๔} ได้เสนอแนวทางการขับเคลื่อนเพื่อปฏิรูปการศึกษาโดยมีเป้าหมายในการเพิ่มคุณภาพ แนวทางที่เสนอคือการปฏิรูปการบริหารการศึกษาโดยให้สร้างระบบความรับผิดชอบ (Accountability System) ที่เป็นรูปธรรมขึ้นโดยประกอบด้วยกระบวนการวัดผลการเรียนที่เป็นกลางและเชื่อถือได้ จากนั้นนำผลการวัดนี้เป็นหลักฐานในการให้คุณให้โทษผู้ที่มีส่วนรวมในการผลิตผลดังกล่าวทั้งหมด ตั้งแต่ครู ผู้บริหารโรงเรียน ผู้บริหารเขตการศึกษา ผู้บริหารหน่วยงานกลางในกระทรวงไปจนถึงรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรี ระบบเช่นนี้มีความจำเป็นเพราะที่

^{๑๔} สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, “ลักษณะการกระจายภาระและประโยชน์ด้านการคลังและภาษีอากรของประเทศไทย”, รายงานวิจัย, (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ๒๕๕๑), หน้า ๑๗๕-๑๙๐.

ผ่านมาหากผลการเรียนไม่ดีและไม่มีผู้ต้องรับผิดชอบ ก็ไม่เกิดการแก้ไขปัญหาอย่างแท้จริง มีเพียงการลองผิดลองถูกต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการปรับหลักสูตร การประเมินผลครูที่ไม่อิงกับผลการเรียนของนักเรียนในความรับผิดชอบ เป็นต้น และสอดคล้องกับงานวิจัยของของณรรักษ์ พิศลยบุตร^{๑๕} ที่ทำการศึกษาปัจจัยด้านการศึกษามีผลต่อ (ก) ระดับผลสัมฤทธิ์หรือคุณภาพของการศึกษา (ข) ความเท่าเทียมกันของคุณภาพการศึกษา แล้วพบว่า ปัจจัยที่เพิ่มทั้งคุณภาพและความเท่าเทียมกันประกอบด้วยระดับการศึกษาของแม่ ขนาดโรงเรียนที่ใหญ่ขึ้น การมีกิจกรรมสร้างสรรค์ในโรงเรียน การอยู่พร้อมหน้ากันของพ่อและแม่ในครอบครัว และการเพิ่มคุณภาพของโรงเรียนเอกชนเป็นการทั่วไปการพัฒนาทักษะให้กับกำลังแรงงานหลากหลายกลุ่มนั้นเป็นเรื่องที่สำคัญ และน่าแปลกใจว่าเป็นเรื่องที่แม่แรงงานระดับล่างเองก็ให้ความสนใจมาก ในการสำรวจทั่วประเทศถึงความต้องการของประชาชนต่อการให้บริการจากภาครัฐ

๒.๒) นโยบายว่าด้วยทุน

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่สำคัญจากหนังสือของ Piketty คือการเก็บภาษีจากทุนทั่วโลก (Global Capital Tax) ในอัตราก้าวหน้า ซึ่งเขาเสนอเช่นนั้นเพราะเขามีทฤษฎีว่าความเหลื่อมล้ำจะมากขึ้น ๆ トラบไตที่อัตราผลตอบแทนของทุนสูงกว่าอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ($r > g$) การลดความเหลื่อมล้ำจึงสามารถทำได้โดยลดอัตราผลตอบแทนของทุนหรือเพิ่มอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การเก็บภาษีจากทุนจึงเป็นแนวทางในการลดอัตราผลตอบแทนของทุนให้น้อยลง ส่วนการที่เสนอให้เก็บทั่วโลกก็เพื่อหลีกเลี่ยงเจ้าของทุนที่จะหนีภาษีไปสู่ประเทศที่ไม่เก็บภาษีหรือเก็บในอัตราต่ำ (Tax Heavens) นี่เป็นข้อเสนอเชิงนโยบายที่มีผลกระทบกว้างไกลและถ้าทำจริงจะเป็นการปฏิรูปและเปลี่ยนโฉมหน้าของกระบวนการสะสมทุน และมีผลต่อเศรษฐกิจโลกอย่างกว้างขวาง จึงไม่แปลกใจว่ามีทั้งผู้ชื่นชมและผู้คัดค้าน บทความใน Economists ฉบับเดือนมีนาคม ๒๐๑๔^{๑๖} เห็นว่าเป็นข้อเสนอที่ขาดความลุ่มลึกเชิงวิชาการและคิดไม่รอบด้าน เช่น เหตุใดจึงไม่ใช่แนวทางเพิ่มการกระจายตัวของความเป็นเจ้าของทุนแทนการลงโทษผู้เป็นเจ้าของทุนขนาดใหญ่ หรือทำไมไม่หาแนวทางเพิ่มอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจในลักษณะ Inclusive Growth เช่นการใช้ นโยบายคนที่กล่าวถึงข้างต้น นอกจากนั้นแล้วข้อเสนอนี้ ยังเป็นไปได้ยากมากในทางปฏิบัติเพราะการจะให้ทุกประเทศทั่วโลกใช้นโยบายเก็บภาษีจากทุนในลักษณะเดียวกัน อัตราเดียวกัน โครงสร้างเดียวกัน เป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้เลย

อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่า การเก็บภาษีจากทุนเป็นเรื่องไม่ถูกต้อง หลายประเทศเก็บภาษีจากเจ้าของทุนน้อยมาก ตัวอย่างที่ชัดเจนคือประเทศไทยเองที่มีการเก็บภาษีจากฐานทรัพย์สินน้อยมาก เช่นในกรณีความเป็นเจ้าของที่ดิน มีเพียงภาษีโรงเรือนและภาษีบำรุงท้องที่ซึ่งแต่ละปีจัดเก็บได้เพียง ๒-๓ หมื่นล้านบาท คิดเป็นไม่ถึงหนึ่งในสิบของภาษีที่เก็บจากรายได้หรือรายจ่ายผลตอบแทนจากทุนเช่นดอกเบี้ยและเงินปันผลก็มีอัตราภาษีสูงสุดเพียงร้อยละ ๑๕ เพราะอนุญาตให้

^{๑๕} ณรรักษ์ พิศลยบุตร, “Educational Inequality: Evidence from PISA 2012”, เอกสารทางวิชาการภายในเพื่อนำเสนอภายใต้โครงการ “โมเดลใหม่ในการพัฒนาเศรษฐกิจไทย (นโยบายเศรษฐกิจมหภาคและการเงินการคลัง)” โดยการสนับสนุนจากธนาคารแห่งประเทศไทย ๒๕๕๗. (อัดสำเนา).

^{๑๖} Piketty T., “Capitalism and its critics A modern Marx”, [online], source: <http://www.economist.com/leaders/2014/05/03/a-modern-marx?fsrc=explainsdig> [September 17, 2019].

แยกเสียภาษีจากรายได้ประเภทอื่น เป็นต้นการที่อัตราภาษีบนฐานทุนหรือฐานทรัพย์สินในประเทศไทยต่ำอย่างต่อเนื่องมาตลอด เป็นอีกหลักฐานเชิงประจักษ์ที่สะท้อนโครงสร้างอำนาจทางการเมืองของไทยว่ากระจุกตัวอยู่ในกลุ่มผู้มีรายได้สูงหรือชนชั้นปกครอง การขับเคลื่อนจะทำได้ต้องมีแรงกดดันจากคนระดับล่างที่ไม่มีทรัพย์สินมาก ซึ่งเป็นเรื่องยากเพราะผู้ออกกฎหมายและผู้บริหารมักมีทรัพย์สินมาก อย่างไรก็ตามหากมีการให้ความรู้กับคนชั้นกลางและรากหญ้ามากขึ้น ประกอบกับบรรยากาศทางการเมืองให้ความสำคัญกับระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนในปัจจุบัน หากมีการขับเคลื่อนอย่างเป็นระบบก็อาจสามารถทำให้มีการจัดเก็บภาษีจากฐานทรัพย์สินได้ในอนาคตอันใกล้อีกรูปแบบหนึ่งของเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มทุนคือการให้ผลประโยชน์ภาษี (Tax Expenditure) ของการส่งเสริมการลงทุน โดยแต่ละปีรัฐไทยเสียรายได้ในส่วนนี้กว่า ๓ แสนล้านบาท

๒.๓) นโยบายการคลัง

การลดความเหลื่อมล้ำเป็นหน้าที่หลักประการหนึ่งของนโยบายการคลัง โดยนโยบายการคลังที่จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำต้องมีลักษณะ Redistributive กล่าวคือรัฐบาลจัดเก็บภาษีจากผู้มีฐานะสูงกว่าจากผู้มีฐานะด้อยกว่า และทำการใช้จ่ายรายได้ที่จัดเก็บได้โดยให้ประโยชน์ต่อกับผู้มีรายได้น้อยลงอย่างทั่วถึงและถ้าเป็นไปได้ก็ควรให้รับอัตราก้าวหน้าสูงกว่าคนรวยประเทศที่พัฒนาแล้วส่วนใหญ่ใช้นโยบายการคลังในการลดความเหลื่อมล้ำอย่างมีนัยสำคัญนโยบายการคลังของประเทศในกลุ่ม OECD ช่วยลดค่าสัมประสิทธิ์ Gini ได้ถึง ๑๐-๑๕ (จาก ๑๐๐) โดยเป็นผลทั้งจากการใช้มาตรการภาษีและจากการใช้จ่ายด้านสังคม โดยภาษีมีผลมากกว่าในเกือบทุกประเทศยกเว้นไอซ์แลนด์ อย่างไรก็ตาม OECD กล่าวว่าในระยะหลังนโยบายการคลังในกลุ่มประเทศนี้ มีบทบาทน้อยลงในการลดความเหลื่อมล้ำ สาเหตุเป็นเพราะการลดอัตราภาษีเงินได้โดยรวมลงในหลายประเทศ (แม้จะเพิ่มความก้าวหน้าของโครงสร้างภาษีบ้าง) การเพิ่มเงินอุดหนุนให้กับผู้รับประโยชน์ไม่ใช่คนจนมากขึ้นในขณะที่ความเข้มงวดในการตรวจสอบ Eligibility ของผู้รับประโยชน์หละหลวมมากขึ้น ผู้ที่ไม่ทำงานก็ได้รับสวัสดิการมากขึ้น เป็นต้น ประเด็นเหล่านี้เป็นอีกสาเหตุที่นำไปสู่การการปฏิรูประบบสวัสดิการในหลายประเทศ OECD สำหรับประเทศไทยนั้น ไม่ค่อยมีการศึกษาเรื่องการกระจายตัวของภาระภาษีและผลประโยชน์จากการใช้จ่ายภาครัฐ เนื่องจากข้อจำกัดของข้อมูลและขาดแบบจำลองที่เหมาะสม งานวิจัยเรื่องนี้ที่ทำได้สมบูรณ์ที่สุดคือสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยเมื่อปี ๒๕๔๑ ซึ่งค่อนข้างเก่า โดยเป็นผลการศึกษาเฉพาะภาษีสามประเภท คือ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล และภาษีสรรพสามิต (ขาดภาษีมูลค่าเพิ่มซึ่งมีมูลค่า) และเฉพาะการได้ประโยชน์จากการใช้จ่ายของรัฐสองประเภท คือ ใช้จ่ายด้านการศึกษาและด้านสาธารณสุข ผลการศึกษานี้ พบว่า ทั้งนโยบายภาษีและการใช้จ่ายภาครัฐไทยมีส่วนช่วยทำให้การกระจายรายได้ดีขึ้น

สาเหตุที่ไทยเก็บภาษีได้น้อยนอกจากเป็นเพราะการเก็บภาษีจากฐานทุนและฐานทรัพย์สินน้อยดังที่กล่าวข้างต้นแล้ว ยังเป็นเพราะไทยมีเศรษฐกิจขนาดใหญ่ ซึ่งส่งผลทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในระบบภาษีของไทยด้วย กล่าวคือมีผู้มีความสามารถในการเสียภาษีจำนวนมากไม่ได้เสียภาษีเท่าคนอื่น นอกจากนี้ แล้วระบบภาษีของไทยยังมีลักษณะเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มอาชีพบางกลุ่มอีกด้วย โดยมีสมมติฐานว่าคนบางอาชีพ เช่น ชาวนา ผู้ค้าแผงลอยเป็นคนจนทั้งหมดและควรได้รับการยกเว้นภาษีหรือเก็บในอัตราที่ต่ำ ซึ่งความเชื่อเช่นนี้ ต้องยกเลิกและขจัดออกไปจากระบบการจัดเก็บภาษีของไทยประการที่สอง ในส่วนของรายจ่ายภาครัฐนั้น ไม่มีเหตุผล

มากนักที่จะคาดเดาว่าการกระจายผลประโยชน์ในเรื่องการศึกษาและสาธารณสุขจะต่างกันมาก ระหว่างไทยและประเทศพัฒนาแล้ว เนื่องจากปัจจุบันระบบการศึกษาและสาธารณสุขของไทยมีลักษณะถ่วงหน้าเหมือนประเทศเหล่านั้น แต่ที่น่าจะต่างกันชัดเจนคือการใช้จ่ายภาครัฐในรูปแบบเงินอุดหนุน (Grants) ให้กับประชาชนผู้มีฐานะด้อยในสังคม ซึ่งประเทศไทยมีรายจ่ายเรื่องนี้ค่อนข้างน้อย แม้จะเพิ่มงบประมาณในเรื่องเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุแบบถ่วงหน้าในปี ๒๕๕๒ แต่ก็ยังเป็นรายการใหญ่เพียงเรื่องเดียวในกลุ่มนี้ ในขณะที่ประเทศกลุ่ม OECD รายจ่ายด้านนี้ คิดเป็นสัดส่วนที่สูง หลายประเทศสูงเกินครึ่งหนึ่งของรายจ่ายด้านสังคม คือมากกว่ารายจ่ายด้านการศึกษาและสาธารณสุขด้วยข้อสังเกตสองประการข้างต้นในเรื่องภาษีและผลประโยชน์ภาครัฐ เราจึงอาจกล่าวได้ว่านโยบายการคลังของไทยมิได้ทำให้การกระจายรายได้ของไทยดีขึ้นเท่ากับประเทศกลุ่ม OECD ที่น่าสนใจคือฐานข้อมูล The Standardized World Income Inequality Database ล่าสุดแสดงถึงนโยบายการคลังไทยในระยะหลัง^{๑๗}

๓) นโยบาย Inclusive Growth

นโยบายที่กล่าวมาข้างต้นส่วนใหญ่เน้นที่การลดความเหลื่อมล้ำ ซึ่งแม้จะเป็นเรื่องสำคัญ แต่ก็ต้องไม่ละเลยการทำให้เศรษฐกิจขยายตัวสูงขึ้นและอย่างเท่าเทียมมากขึ้น หรือที่เรียกว่า Inclusive Growth ด้วย Piketty เองก็เห็นความสำคัญของการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยดูจากสมการของเขาที่ว่าทุนจะกระจุกตัวมากขึ้นหากอัตราผลตอบแทนของทุนสูงกว่าอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ซึ่งหมายความว่าหากสามารถเร่งการขยายตัวเศรษฐกิจได้ (โดยไม่ต้องให้ผลตอบแทนของทุนเพิ่มตามไปด้วย) ก็สามารถช่วยทั้งลดความเหลื่อมล้ำพร้อม ๆ กับการพัฒนาประเทศไปในตัวพร้อมกันด้วย สำหรับประเทศไทย ดูเหมือนว่าแนวทางปฏิรูปการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมจะให้น้ำหนักกับการลดความเหลื่อมล้ำ ซึ่งแม้จะเป็นเรื่องดีและถูกต้อง แต่ก็ต้องไม่ละเลยการส่งเสริมเศรษฐกิจให้เติบโตด้วย Marc Saxon ได้กล่าวถึงกรณีประเทศไทยไว้ว่า “To break out of the zero-sum logic of “the winner takes it all” politics, the focus needs to shift toward making the cake bigger for everyone. By offering inclusive win-win formulas to all social groups, the social contract can be founded on a broad societal consensus.” Marc Saxon (In the Vertigo of Change)^{๑๘}

๒.๑.๓ สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย

ความเหลื่อมล้ำเป็นประเด็นที่รัฐบาลไทยให้ความสำคัญมาโดยตลอด และมีความหมายครอบคลุมในวงกว้างมากกว่าความแตกต่างเพียงแค่ว่าเฉพาะรายได้ โดยความเหลื่อมล้ำยังสามารถพิจารณาได้จากการปัจจัยอื่นที่สำคัญ อาทิ การครอบครองทรัพยากรอื่น และการเข้าถึงสวัสดิการ ซึ่ง

^{๑๗} สมชัย จิตสุชน, จิราภรณ์ แผลงประพันธ์, ยศ วัชรคุปต์และนันทพร เมธาคณวุฒิ, “โครงการศึกษาวิจัยการลงทุนด้านสังคมภายใต้เงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการปรับตัวสู่สังคม-เศรษฐกิจฐานความรู้”, รายงานวิจัย, (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ๒๕๕๒), หน้า ๕๐-๖๕.

^{๑๘} สมชัย จิตสุชน, “ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย: แนวโน้ม นโยบาย และแนวทางขับเคลื่อนนโยบาย”, รายงานวิจัย, (ธนาคารแห่งประเทศไทย: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ๒๕๕๘), หน้า ๒๑-๓๑.

จะสะท้อนให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำในมุมกว้างยิ่งขึ้น ซึ่งการพิจารณาความเหลื่อมล้ำในมิติด้านรายได้ รายจ่าย ที่ดิน การเข้าถึงแหล่งทุน และการเข้าถึงนโยบายของรัฐในด้านสวัสดิการที่รัฐจัดหาให้กับครัวเรือน^{๑๙} ดังนี้

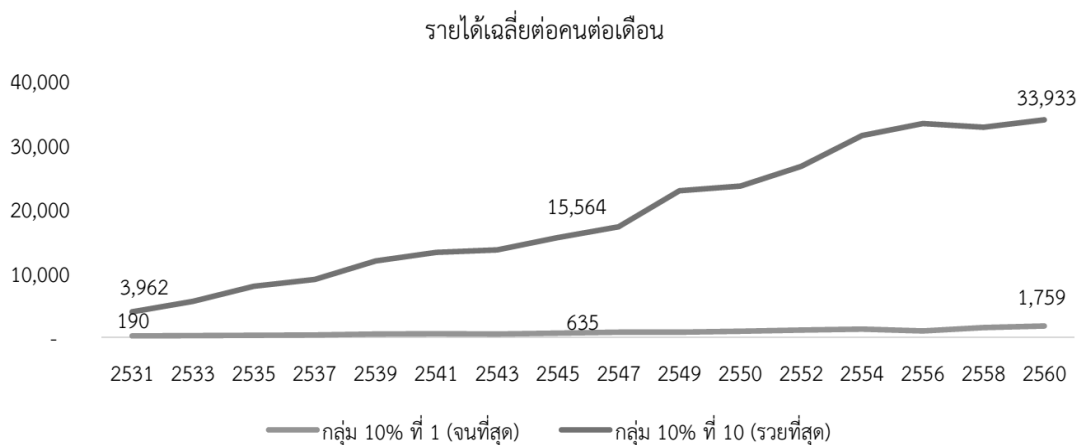
๑) ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้

ปัจจุบันปัญหาการกระจายรายได้ของไทยอยู่ในระดับสูงแต่ยังไม่ถึงระดับที่รุนแรง โดยมีค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini coefficient) ด้านรายได้ เท่ากับ ๐.๔๕๓ ในปี ๒๕๖๐ เพิ่มขึ้นจากปี ๒๕๕๘ ที่ ๐.๔๔๕ สะท้อนให้เห็นว่าประเทศไทยยังคงมีปัญหาการกระจายรายได้ที่ยังคงกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มคนรวยที่สุดร้อยละ ๑๐ ซึ่งถือครองรายได้รวมประมาณร้อยละ ๓๕.๒๙ ของรายได้ทั้งหมดของประเทศ ขณะที่กลุ่มคนที่มีรายได้ต่ำที่สุดร้อยละ ๑๐ ถือครองรายได้เพียงร้อยละ ๑.๘๓ ของรายได้ทั้งหมดเท่านั้นส่งผลให้ความแตกต่างของรายได้ระหว่างกลุ่มคนรวยที่สุดกับกลุ่มคนจนที่สุดแตกต่างกัน ๑๙.๒๙ เท่า ดีขึ้นเมื่อเทียบกับ ๒๒.๐๘ เท่าในปี ๒๕๕๘ แต่ยังคงนับว่ามีความแตกต่างในระดับสูงเมื่อเทียบกับประเทศในกลุ่ม OECD ซึ่งมีความแตกต่างเพียง ๘.๕๒ เท่า^{๒๐} และมีความสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคเพียง ๐.๓๒

เมื่อพิจารณารายได้เฉลี่ยของคนจนที่สุดและคนรวยที่สุดจะพบว่า ยังมีความแตกต่างกันมาก ทั้งนี้แม้ว่าโดยในช่วงปี ๑๕ ปีที่ผ่านมา (๒๕๔๕-๒๕๖๐) รายได้ของคนที่ยากจนที่สุด (บาทต่อคนต่อเดือน) เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ ๘.๘ ต่อปี เร็วกว่าการเพิ่มขึ้นของรายได้คนที่รวยที่สุด (บาทต่อคนต่อเดือน) ที่มีรายได้เฉลี่ยร้อยละ ๕.๕ ต่อปี แต่เป็นการขยายตัวบนฐานที่แตกต่างกันมากกล่าวคือในปี ๒๕๔๕ รายได้ของคนที่ยากจนที่สุดเท่ากับ ๖๓๕ บาทต่อคนต่อเดือน ขณะที่รายได้ของคนที่ยากจนที่สุดเท่ากับ ๑๕,๕๖๔ บาทต่อคนต่อเดือน จึงทำให้ความแตกต่างของรายได้คน ๒ กลุ่มยังมีช่องว่างสูง ซึ่งการจะลดช่องว่างได้จะต้องยกระดับรายได้ของคนที่ยากจนที่สุดให้เพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงกว่าอดีตที่ผ่านมา นอกจากนี้ยังพบว่ากลุ่ม Decile ที่ ๒-๗ มีสัดส่วนการถือครองรายได้ที่ลดลงจากปี ๒๕๕๘ สะท้อนการกระจุกตัวของรายได้ในกลุ่มบน และการแบ่งปันผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ไม่ทั่วถึง ซึ่งจะต้องเฝ้าระวังปัญหาการกระจายรายได้ของคนในกลุ่มนี้เพื่อไม่ให้เกิดเป็นปัญหาความเหลื่อมล้ำที่รุนแรงในอนาคต

^{๑๙} สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม, รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี ๒๕๖๐, หน้า ๑๖-๓๓. (อัดสำเนา).

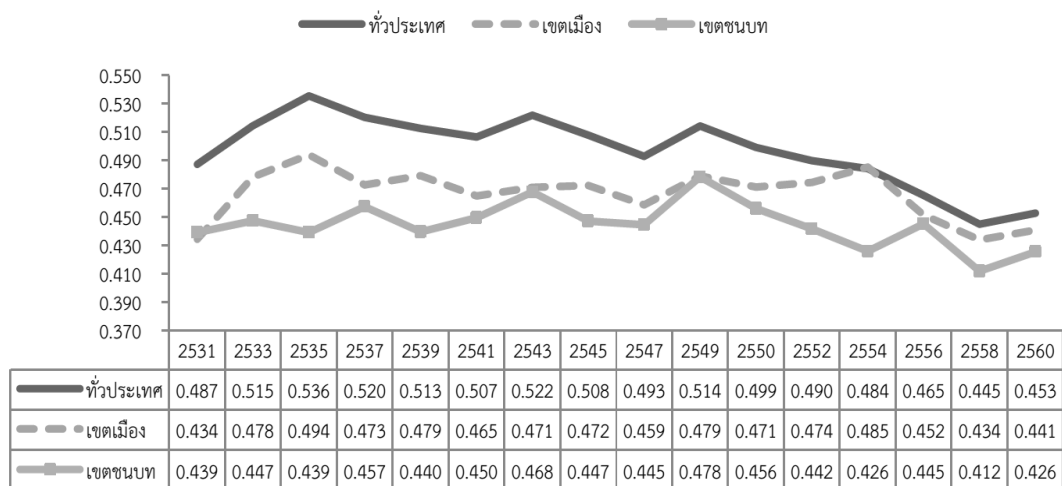
^{๒๐} Organization for Economic Co-operation and Development, “Income-Inequality-Update”, [online], Source: <https://www.oecd.org/social/OECD2016-Income-Inequality-Update.pdf> [November 17, 2019].



ภาพที่ ๒.๓ รายได้เฉลี่ยต่อคนต่อเดือน ปี ๒๕๓๑-๒๕๖๐

ปัจจัยหนึ่งที่เป็นสาเหตุให้รายได้มีความเหลื่อมล้ำ คือ โครงสร้างการทำงานของคนที่พบว่า คนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ทำงานในสาขาเกษตรกรรม ซึ่งทำให้มีรายได้ต่ำไปด้วย โดยเมื่อพิจารณาค่าจ้างแรงงานจำแนกตามอุตสาหกรรม พบว่า แรงงานในภาคเกษตรกรรมได้รับค่าจ้างต่ำมาโดยตลอด โดยค่าจ้างแรงงานภาคเกษตร ในช่วงปี ๒๕๕๖-๒๕๖๐ เพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ ๐.๙ โดยในปี ๒๕๕๖ ค่าจ้างแรงงานภาคเกษตรเท่ากับ ๕,๕๗๔ บาทต่อเดือน และเพิ่มเป็น ๕,๗๗๒ บาทต่อเดือนในปี ๒๕๖๐ โดยค่าจ้างดังกล่าวไม่เคยเพิ่มขึ้นเกินกว่า ๖,๐๐๐ บาทเลยในตลอดระยะเวลา ๕ ปีที่ผ่านมา ขณะที่ค่าจ้างแรงงานภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ ๒.๒ และ ๑.๕ ต่อปีตามลำดับ โดยในปี ๒๕๖๐ ค่าจ้างแรงงานในภาคอุตสาหกรรมอยู่ที่ ๑๒,๕๓๒ บาทต่อเดือน และค่าจ้างแรงงานในภาคบริการอยู่ที่ ๑๔,๘๖๗ บาทต่อเดือน ความแตกต่างระหว่างการเพิ่มขึ้นของค่าจ้างแรงงาน ส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำอย่างมาก

ขณะเดียวกันเมื่อพิจารณาระดับการศึกษาตามสถานะทางเศรษฐกิจของครัวเรือนยังพบว่า ครัวเรือนที่มีสถานะทางเศรษฐกิจต่ำมีการศึกษาในระดับต่ำ มีผลต่อค่าจ้างและรายได้ของครัวเรือนในกลุ่มดังกล่าวต่ำไปด้วย จากข้อมูลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากรใน ๒๕๖๐ พบว่า ผู้มีงานทำที่จบการศึกษาระดับประถมศึกษาและต่ำกว่า ได้รับค่าจ้างเฉลี่ยเพียง ๘,๐๖๐ บาทต่อเดือน และค่าจ้างจะเพิ่มขึ้นตามระดับการศึกษาที่เพิ่มโดยผู้มีงานทำที่จบการศึกษาในระดับอุดมศึกษาได้รับค่าจ้างเฉลี่ยสูงถึง ๒๕,๒๕๙ บาทต่อเดือนสูงกว่าค่าจ้างเฉลี่ยของผู้จบการศึกษาระดับประถมศึกษาแลต่ำกว่าถึง ๓ เท่า เมื่อพิจารณาความเหลื่อมล้ำเปรียบเทียบระหว่างเขตเมืองและชนบท พบว่า เขตเมืองมีความเหลื่อมล้ำสูงกว่าเขตชนบทมาโดยตลอด ส่วนหนึ่งเกิดจากความหลายหลายในอาชีพและรายได้ อย่างไรก็ตามความแตกต่างดังกล่าวไม่ได้สูงมากนัก โดยในปี ๒๕๖๐ ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายได้ของครัวเรือนในเขตเมืองมีค่าเท่ากับ ๐.๔๔ ขณะที่ในเขตชนบทมีค่าเท่ากับ ๐.๔๒



ภาพที่ ๒.๔ ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini Coefficient) ด้านรายได้ : ทั่วประเทศเขตเมือง-เขตชนบท

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบความเหลื่อมล้ำของประชากรในแต่ละภูมิภาคในปี ๒๕๖๐ พบว่า ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายได้ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีค่าสูงสุดเท่ากับ ๐.๔๔๖ รองลงมาเป็นภาคใต้ที่ ๐.๔๔๕ และภาคเหนือที่ ๐.๔๑๗ ส่วนภาคกลาง และกรุงเทพมหานคร ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายได้อาจมีค่าเท่ากับ ๐.๔๐๕ ทั้งนี้เพราะพื้นที่กรุงเทพมหานครมีการพัฒนาที่ครอบคลุม ขณะที่ในภูมิภาคยังมีพื้นที่ชนบทและพื้นที่ชายขอบที่ยังต้องการพัฒนา

๒) ความเหลื่อมล้ำด้านรายจ่าย

ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายจ่าย (Gini Coefficient) เพื่อการบริโภคมีแนวโน้มลดลงในทิศทางเดียวกับด้านรายได้ โดยลดลงจาก ๐.๔๓๙ ในปี ๒๕๓๑ เหลือ ๐.๓๖๔ ในปี ๒๕๖๐ อย่างไรก็ตามค่าสัมประสิทธิ์ด้านรายจ่ายจะมีค่าต่ำกว่ารายได้ ในช่วงประมาณ ๐.๐๔-๐.๑ ในระยะ ๓๐ ปีที่ผ่านมา และเมื่อพิจารณาความเหลื่อมล้ำด้านรายจ่ายเพื่อการบริโภคจำแนกตามกลุ่มประชากร ๑๐ กลุ่ม (Decile by expenditure) พบว่า ในปี ๒๕๖๐ กลุ่มประชากรที่มีรายจ่ายเพื่อการบริโภคต่ำที่สุด มีสัดส่วนรายจ่ายที่ร้อยละ ๓.๐๒ ของรายจ่ายรวมทั้งประเทศลดลงเล็กน้อยจากปี ๒๕๕๙ ที่มีสัดส่วนรายจ่ายที่ร้อยละ ๓.๐๔ ขณะที่กลุ่มประชากรที่มีรายจ่ายสูงที่สุดมีสัดส่วนรายจ่ายร้อยละ ๒๘.๑๘ ในปี ๒๕๖๐ ลดลงจากปี ๒๕๕๙ เช่นกัน โดยกลุ่มประชากรที่มีส่วนแบ่งรายจ่ายเพิ่มขึ้นคือกลุ่มที่ ๔-๘ นอกจากนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่ากลุ่มประชากรร้อยละ ๔๐-๗๐ (decile 4-7) เป็นกลุ่มที่มีสัดส่วนรายได้ลดลง ตรงข้ามกับสัดส่วนการบริโภคที่เพิ่มขึ้น สะท้อนพฤติกรรมบริโภคที่อาจทำให้คนกลุ่มนี้มีการออมที่ลดลง

ตารางที่ ๒.๑ โครงสร้างรายได้ของครัวเรือน

decile	ค่าจ้าง/เงินเดือน และ กำไรจากการทำการเกษตร	เงินช่วยเหลือจากบุคคลอื่น และเงินสงเคราะห์ผู้พิการ/ สูงอายุ	กำไรจากการทำ ธุรกิจ	อื่นๆ
๑	๕๗.๕	๓๘.๔	๓.๕	๐.๕
๒	๖๐.๘	๒๕.๑	๑๓.๕	๐.๕
๓	๖๒.๙	๑๙.๕	๑๗.๐	๐.๗
๔	๖๕.๒	๑๔.๗	๑๙.๓	๐.๙
๕	๖๓.๘	๑๓.๒	๒๑.๖	๑.๔
๖	๖๔.๐	๙.๔	๒๔.๖	๒.๐
๗	๖๔.๐	๗.๑	๒๖.๓	๒.๖
๘	๖๔.๗	๕.๖	๒๕.๒	๔.๕
๙	๖๗.๕	๔.๖	๒๐.๙	๗.๐
๑๐	๖๑.๐	๒.๕	๒๖.๑	๑๐.๕

เมื่อพิจารณาโครงสร้างรายได้ของครัวเรือนโดยเปรียบเทียบระหว่างกลุ่มคนร้อยละ ๑๐ ที่ยากจน (decile 1) และกลุ่มคนร้อยละ ๑๐ ที่รวยที่สุด (decile ๑๐) พบว่า ทั้ง ๒ กลุ่มมีรายได้หลักมาจาก ค่าจ้าง/เงินเดือน และกำไรจากการเกษตร อย่างไรก็ตามกลุ่มคนร้อยละ ๑๐ ที่ยากจน (decile ๑) ยังต้องพึ่งพาเงินช่วยเหลือจากบุคคลอื่น เงินสงเคราะห์ผู้พิการและเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๓๘.๔ ขณะที่กลุ่มคนร้อยละ ๑๐ ที่รวยที่สุด (decile ๑๐) มีสัดส่วนรายได้อันดับสองคือกำไรจากการทำธุรกิจที่ร้อยละ ๒๖.๑ ซึ่งชี้ให้เห็นว่าคนยากจนยังต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากทั้งภาครัฐ และคนอื่นภายในครัวเรือนเองเมื่อพิจารณาภาระรายจ่ายอื่นที่ครัวเรือนต้องจ่ายเทียบอัตราส่วนต่อรายได้ อาทิ ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง โดยครัวเรือนยากจนที่สุดมีสัดส่วนของค่าใช้จ่ายเพื่อการเดินทางที่สูงถึงร้อยละ ๔๔.๒๔ ของรายได้ ในปี ๒๕๖๐ ขณะที่คนรวยมีรายจ่ายด้านการเดินทางคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๑๓.๓๑ เท่านั้น

๓) ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา

๓.๑) โอกาสในการเข้าถึงการศึกษาตามช่วงวัยของนักเรียนตลอดระยะเวลาเกือบ ๑๐ ปีที่ผ่านมา มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกระดับชั้น โดยเฉพาะในระดับอนุบาลที่มีอัตราการเข้าเรียนสุทธิ ปี ๒๕๖๐ อยู่ที่ร้อยละ ๗๕.๗ เพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ ๑๐ เมื่อเทียบกับปี ๒๕๕๒ ซึ่งสะท้อนผลการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเด็กตั้งแต่ช่วงปฐมวัยเพื่อเตรียมความพร้อมสู่การเป็นกำลังคนที่มีคุณภาพในอนาคตโดยรัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณด้านการศึกษา ปีงบประมาณ ๒๕๖๐ จำนวน ๕๓๖,๗๓๒ ล้านบาท หรือร้อยละ ๓.๕ ต่อ GDP หรือร้อยละ ๑๘.๔ ของงบประมาณแผ่นดินทั้งหมด ถือเป็นสัดส่วนสูงที่สุดของรายจ่ายภาครัฐ อย่างไรก็ตาม ยังคงมีเด็กบางกลุ่มที่เรียนช้ากว่าเกณฑ์ และหลุดออกจากระบบการศึกษา และหากพิจารณาตามรายภาค พบว่าอัตราการเข้าเรียนในช่วงการศึกษาภาคบังคับของแต่ละภาคจำแนกตามระดับชั้นไม่แตกต่างกันมาก แต่จะเริ่มเห็นความแตกต่างในช่วงมัธยมศึกษาตอนต้นที่สัดส่วนการเรียนต่อของทุกภาคลดลง ในขณะที่

ที่ระดับปริญญาตรี กรุงเทพมหานครมีสัดส่วนการเข้าเรียนสูงกว่าภาคอื่นๆ อยู่ที่ร้อยละ ๔๓.๘ ซึ่งเป็นไปตามการกระจุกตัวของสถาบันอุดมศึกษาทั้งภาครัฐและเอกชนที่มีจำนวนรวมกันถึง ๖๕ แห่ง ในขณะที่ภาคใต้มีอัตราการเรียนต่อปริญญาตรีต่ำที่สุด อยู่ที่ร้อยละ ๑๘.๒^{๒๑}

๓.๒) ประชากรที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ต่างกันมีการเข้าถึงการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (รวม ปวช.) แตกต่างกัน เมื่อพิจารณาจากกลุ่มประชากรที่จำแนกเป็น ๑๐ กลุ่มตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค โดยในปี ๒๕๖๐ กลุ่มเด็กที่มีฐานะดีที่สุด (Decile ที่ ๑๐) มีอัตราการเข้าศึกษาต่อระดับมัธยมศึกษาตอนปลายร้อยละ ๗๖.๑ สูงกว่าเด็กที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำที่สุด (Decile ที่ ๑) เกือบสองเท่า อย่างไรก็ตามเด็กที่ Decile ที่ ๑ (จนที่สุด) มีแนวโน้มเข้าเรียนเพิ่มมากขึ้น จากร้อยละ ๓๒.๙๕ ในปี ๒๕๕๑ เป็นร้อยละ ๔๐.๘ ในปี ๒๕๖๐ เนื่องจากนโยบายเรียนฟรี ๑๕ ปี อย่างมีคุณภาพที่เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ภาคเรียนที่ ๑ ปีการศึกษา ๒๕๕๒ (ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒) เป็นต้นมา โดยจัดการศึกษาตั้งแต่ชั้นอนุบาลจนถึงชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย รวมทั้งประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) และการศึกษานอกโรงเรียนและการศึกษาตามอัธยาศัย (กศน.) ทั้งโรงเรียนรัฐบาล โรงเรียนเอกชน และโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้เด็กที่อยู่ในครัวเรือนยากจนสามารถเข้าถึงการศึกษาได้มากขึ้น

๓.๓) ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงศึกษาต่อระดับปริญญาตรี ภาพรวมอัตราการเข้าศึกษาต่อระดับปริญญาตรีมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น โดยอยู่ที่ร้อยละ ๒๙.๑ ในปี ๒๕๖๐ แต่หากพิจารณากลุ่มประชากรตามระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค จะพบว่า ประชากรส่วนใหญ่ที่ศึกษาในระดับปริญญาตรีอยู่ในช่วง Decile ที่ ๙ และ ๑๐ ที่ร้อยละ ๕๒.๗ และ ๖๕.๖ ตามลำดับ เมื่อเปรียบเทียบอัตราการเข้าเรียนของ Decile ที่ ๑๐ กับ Decile ที่ ๑ มีความแตกต่างกันถึง ๑๗ เท่า เพิ่มขึ้นจากปีก่อนที่มีความแตกต่าง ๑๕ เท่า อย่างไรก็ตามกลุ่มผู้มีรายได้น้อยถึงปานกลาง (Decile ที่ ๒-๕) มีสัดส่วนการเข้าถึงการศึกษาระดับปริญญาตรี (รวม ปวส.) เพิ่มมากขึ้น

๓.๔) ความเหลื่อมล้ำในระดับพื้นที่ ในเขตและนอกเขตเทศบาล หากพิจารณาการเข้าถึงการศึกษาของเด็กที่อาศัยอยู่ในเขตและนอกเขตเทศบาลในปี ๒๕ ๖๐ พบว่า ในช่วงชั้นอนุบาลและประถมศึกษา เด็กมีสัดส่วนการเข้าถึงการศึกษารวมอยู่ที่ร้อยละ ๘๘.๓ เท่ากัน แต่สัดส่วนการเข้าเรียนลดลงเมื่อเข้าสู่ชั้นมัธยมศึกษาและอุดมศึกษาตามลำดับ และมีข้อสังเกตว่าเด็กที่อยู่ในเขตเทศบาลมีสัดส่วนการเข้าเรียนสูงกว่าเด็กที่อาศัยอยู่นอกเขตเทศบาลทุกระดับชั้น โดยจะเริ่มเห็นความแตกต่างชัดเจนในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ส่วนหนึ่งอาจเป็นปัญหาทางด้านเศรษฐกิจที่ทำให้เด็กที่อาศัยอยู่นอกเขตเทศบาลต้องออกจากโรงเรียนเพื่อหาเลี้ยงครอบครัว หรือมีการอพยพตามผู้ปกครอง เป็นต้น

เมื่อพิจารณาโอกาสการเข้าถึงการกักขังเพื่อการศึกษาของเด็กและเยาวชนอายุระหว่าง ๑๔-๒๐ปี พบว่าเด็กและเยาวชนที่เข้าถึงโครงการกักขังเพื่อการศึกษาส่วนใหญ่เป็นกลุ่มคนที่มีรายได้อยู่ระหว่าง decile ที่ ๓-๗ โดยเด็กและเยาวชนที่อยู่ในครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำสุด เข้าถึงการกักขังเพื่อการศึกษาเพียงร้อยละ ๗.๒ เท่านั้น นอกจากนี้ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงการศึกษาข้างต้น เมื่อ

^{๒๑} สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน, ประมวลผล โดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช. [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://www.nso.go.th/sites/๒๐๑๔/> [๑ กรกฎาคม ๒๕๖๓].

พิจารณาถึงค่าใช้จ่ายในด้านการศึกษาที่ครัวเรือนจ่ายเพิ่มเติม พบว่า กลุ่มคนที่ยากจนที่สุดยังมีภาระค่าใช้จ่ายการศึกษาในระดับสูง เมื่อเทียบกับคนชั้นกลาง โดยรายจ่ายด้านการศึกษาของกลุ่มคนยากจนที่สุดมีสัดส่วนถึงร้อยละ ๑๓.๑ ของรายได้ ขณะที่คนกลุ่มที่มีรายได้อยู่ระหว่าง decile ที่ ๓-๗ มีสัดส่วนรายจ่ายด้านการศึกษาต่อรายได้เพียงร้อยละ ๑๐.๗ เท่านั้น

๔) ความเหลื่อมล้ำด้านสาธารณสุข

๔.๑) คนไทยเข้าถึงหลักประกันสุขภาพอย่างทั่วถึงคิดเป็นร้อยละ ๙๙.๙๕ คงที่จากปี ๒๕๕๙ โดยประชาชนส่วนใหญ่ใช้บริการภายใต้ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า จำนวน ๔๘.๑ ล้านคน (๗๒.๘%) ลดจากร้อยละ ๗๓.๔๔ ในปี ๒๕๕๙ รองลงมาคือระบบประกันสังคม จำนวน ๑๑.๘ ล้านคน (๑๘%) และระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ/รัฐวิสาหกิจจำนวน ๔.๙ ล้านคน (๗.๕%) นอกจากนี้ ยังมีบุคคลที่ใช้สิทธิอื่นๆ อีกประมาณ ๔.๙๘ แสนคน แต่ยังมีบุคคลที่ยังไม่ลงทะเบียนสถานะสิทธิอีกจำนวน ๓๓,๑๑๐ คน อย่างไรก็ตามการลดลงของผู้เข้าถึงหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ไม่ได้สะท้อนว่าคนมีการเข้าถึงบริการด้านสาธารณสุขที่ลดลงเนื่องจาก เมื่อพิจารณาสิทธิประกันสังคมซึ่งเป็นระบบประกันสุขภาพสำหรับลูกจ้างภาคธุรกิจ/เอกชน (มาตรา ๓๓ และ ๓๙) พบว่า มีผู้ใช้สิทธิเพิ่มขึ้นต่อเนื่องจากร้อยละ ๑๕.๖ ในปี ๒๕๕๓ เป็นร้อยละ ๑๗.๗ ในปี ๒๕๕๙ จนถึงร้อยละ ๑๘ ในปี ๒๕๖๐ ซึ่งทำให้ประชาชนได้รับสวัสดิการเพิ่มขึ้น และยังได้สวัสดิการเพิ่มเติม นอกเหนือจากระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า เช่น เงินชดเชยกรณีที่ขาดรายได้ เป็นต้นเมื่อพิจารณาการเข้าถึงสวัสดิการด้านสุขภาพของคนไทยจำแนกตามกลุ่มรายได้ พบว่า ทุกกลุ่มรายได้มีการเข้าถึงในระดับสูงกว่าร้อยละ ๙๐ โดยคนยากจนที่สุดร้อยละ ๑๐ มีหลักประกันด้านสุขภาพคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๙๘.๔๒ อย่างไรก็ตามแม้ว่าสวัสดิการด้านสาธารณสุขจะครอบคลุมประชากรเกือบทั้งหมด แต่เมื่อพิจารณารายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพของคนแต่ละกลุ่ม ยังพบว่า คนที่มีรายได้ต่ำสุดมีสัดส่วนรายจ่ายด้านสุขภาพสูงกว่าคนที่มียาได้สูง โดยคนที่มียาได้ต่ำสุดมีรายจ่ายด้านสุขภาพ (ค่ายาและเวชภัณฑ์ รวมค่ารักษาผู้ป่วยคนไข้ในและนอก) คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๑๑.๕๔ ของรายได้ ขณะที่คนรวยที่สุดมีรายจ่ายด้านสุขภาพคิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ ๘.๗๗ ต่อรายได้เท่านั้น ความแตกต่างข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่า ถึงแม้คนจนจะเข้าถึงนโยบายและหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าในอัตราส่วนที่สูงแต่ก็ยังเป็นกลุ่มที่มีภาระรายจ่ายสูงที่สุด

๔.๒) การกระจายบุคลากรทางการแพทย์มีความแตกต่างกันในแต่ละภูมิภาคมาโดยตลอด ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำในโอกาสการเข้าถึงและคุณภาพการให้บริการทางสาธารณสุข แม้ว่าแนวโน้มการผลิตบุคลากรทางการแพทย์จะมีเพียงพอต่อความต้องการในอนาคต^{๒๒} แต่การกระจายของบุคลากรทางการแพทย์กลับมีข้อจำกัด โดยพบว่ามีการกระจุกตัวของแพทย์เป็นจำนวนมากในจังหวัดใหญ่ๆ ดังจะเห็นได้จากอัตราส่วนแพทย์ต่อประชากรที่ต่ำ อาทิเช่น กรุงเทพมหานคร ที่มีอัตราส่วนประชากรต่อแพทย์ดีที่สุดอยู่ที่ประชากร ๗๑๐ คน ต่อแพทย์ ๑ คน ขณะที่บึงกาฬ พบว่ามีอัตราส่วนประชากร ๖,๒๗๗ คนต่อแพทย์ ๑ คน นั้นหมายความว่า แพทย์ต้องมีการดูแลผู้ป่วยมากขึ้น ซึ่งอาจมีผลต่อความล่าช้าในการให้บริการรวมถึงคุณภาพของการให้บริการ อย่างไรก็ตาม

^{๒๒} คณะทำงานสุขภาพคนไทย, รายงานสุขภาพคนไทย ๒๕๖๐, [ออนไลน์], แหล่งที่มา: [https://www.thaihealthreport.com/\[๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒\]](https://www.thaihealthreport.com/[๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒]).

ตาม ปัจจุบันมีการใช้เทคโนโลยีทางการแพทย์เข้ามาเพื่อช่วยในการให้บริการซึ่งถือเป็นปัจจัยหนึ่งที่จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำในด้านคุณภาพของการให้บริการด้านการแพทย์ได้ในอีกทางหนึ่ง

๕) ความเหลื่อมล้ำด้านสวัสดิการสังคม

ระบบสวัสดิการสังคมของไทยมีพัฒนาการที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยรัฐได้จัดสวัสดิการให้มีความครอบคลุมกลุ่มที่ต้องการการดูแลเป็นพิเศษ ได้แก่ ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และกลุ่มเด็กที่เกิดในครัวเรือน ดังนี้

๕.๑) จำนวนผู้สูงอายุและผู้พิการได้รับเบี้ยยังชีพเพิ่มขึ้นต่อเนื่องและไม่สะท้อนความเหลื่อมล้ำในด้านโอกาสการเข้าถึง ในปี ๒๕๖๐ ผู้สูงอายุได้รับเบี้ยยังชีพจำนวน ๘.๑๖ ล้านคน เพิ่มขึ้นจากจำนวน ๗.๓ ล้านคนในปี ๒๕๕๖ ซึ่งเป็นการเพิ่มขึ้นตามการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรไทยที่เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ โดยพบว่าผู้สูงอายุที่มีระดับสถานะทางเศรษฐกิจที่ต่ำที่สุดได้รับเบี้ยยังชีพคิดเป็นสัดส่วนที่สูงที่สุดที่ร้อยละ ๙๒.๐๙ ขณะที่ผู้สูงอายุที่มีสถานะทางเศรษฐกิจสูงสุดได้รับเบี้ยยังชีพคิดเป็นร้อยละ ๕๑.๔๑ เท่านั้นผู้สูงอายุยากจนมีสัดส่วนการได้รับเบี้ยยังชีพเพิ่มขึ้นโดยคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๙๑.๗๖ เพิ่มขึ้นจากปี ๒๕๕๙ ที่มีสัดส่วนร้อยละ ๙๑.๕๐ ขณะที่ผู้สูงอายุที่ไม่ยากจนก็ได้รับเบี้ยยังชีพเพิ่มขึ้นเช่นกัน จากร้อยละ ๘๑.๔๕ ในปี ๒๕๕๙ เป็นร้อยละ ๘๒.๑๙ ในปี ๒๕๖๐ ทั้งนี้สาเหตุที่ผู้สูงอายุส่วนหนึ่งไม่ได้รับเบี้ยยังชีพสำหรับกลุ่มคนจนอาจเกิดจากการไม่สามารถเข้าถึงข่าวสาร หรือไม่สามารถไปลงทะเบียนได้ ขณะที่กลุ่มคนไม่จนอาจมีสาเหตุจากการไม่ประสงค์จะขอรับเบี้ยยังชีพ นอกจากนี้ยังพบว่า คนยากจนในเขตเมืองและชนบทได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในอัตราที่สูง โดยอัตราส่วนคนยากจนในเขตชนบทที่ได้รับเบี้ยยังชีพมีอัตราสูงกว่าเล็กน้อยที่ร้อยละ ๙๒.๑๗ เทียบกับร้อยละ ๙๑.๒๐ กลุ่มประชากรที่มีอายุมากได้รับเบี้ยยังชีพในสัดส่วนที่สูงกว่า โดยผู้มีอายุระหว่าง ๖๐-๖๙ ปีได้รับเบี้ยยังชีพคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๗๗.๙๓ และเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ตามอายุของผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้น โดยผู้ที่มีอายุ ๙๐ ปีขึ้นไปมีสัดส่วนถึงร้อยละ ๙๑.๘๓

๕.๒) ผู้พิการได้รับเบี้ยยังชีพเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปี ๒๕๖๐ มีผู้พิการที่ได้รับเบี้ยยังชีพจำนวน ๑.๔๙ ล้านคน โดยใช้งบประมาณทั้งสิ้น ๑๔,๓๒๒ ล้านบาท เพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับจำนวน ๑.๔๑ ล้านคน และงบประมาณ ๑๓,๕๑๒ ล้านบาทในปี ๒๕๕๙ ตามลำดับ และเมื่อพิจารณาการเข้าถึงเบี้ยยังชีพของผู้พิการจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี ๒๕๖๐ พบว่า ผู้พิการร้อยละ ๖๖.๒๙ ได้รับเบี้ยยังชีพ โดยผู้พิการที่ยากจนได้รับเบี้ยยังชีพคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๗๓.๘๔ ขณะที่ผู้พิการที่ไม่ยากจนได้รับเบี้ยยังชีพ ๖๔.๙๑

๕.๓) เด็กแรกเกิดในครัวเรือนที่ยากจนได้รับการดูแลเป็นจำนวนมากขึ้น จากโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด โดยในปีงบประมาณ ๒๕๖๐ มีจำนวนผู้ลงทะเบียนขอใช้สิทธิจำนวน ๒๒๓,๑๗๖ คนเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ ๒๕๕๙ ซึ่งมีผู้มาลงทะเบียน ๒๑๐,๙๓๐ คน ทั้งนี้โครงการอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดเป็นโครงการที่ช่วยเหลือให้ครอบครัวที่ยากจนที่มีบุตร โดยผู้มาลงทะเบียนมักมีปัญหาเรื่องการว่างงาน เป็นแม่เลี้ยงเดี่ยว แม่วัยใส ประสบปัญหาที่อยู่อาศัย เป็นต้น โดยอายุเด็กแรกเกิดถึง ๓ ปี จะได้รับเงินอุดหนุนต่อเดือนรายละ ๖๐๐ บาท

ทั้งนี้จากการประเมินผลกระทบและการประเมินการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด ๗ พบว่า เด็กแรกเกิดในครัวเรือนที่ได้รับเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กฯ มีภาวะโภชนาการที่สูงกว่าเด็กที่ไม่ได้รับการอุดหนุน และเข้าถึงบริการหลังคลอดอีกด้วย

อย่างไรก็ตามเด็กยากจนที่เข้าไม่ถึงประมาณร้อยละ ๓๐ แต่น้อยกว่าประเทศส่วนใหญ่ที่มีโครงการลักษณะใกล้เคียงกัน นอกจากนี้การศึกษายังระบุด้วยว่า โครงการนี้เป็นการลงทุนที่คุ้มค่าที่สุดที่รัฐมอบให้เด็ก

๖. ความเหลื่อมล้ำด้านที่ดินทำกิน การเข้าถึงแหล่งทุน และโครงสร้างพื้นฐาน

๖.๑) ด้านการถือครองที่ดินยังมีความเหลื่อมล้ำในระดับที่สูงมาก จากการศึกษาวิจัยของดวงมณี เลาวกุล พบว่า กลุ่ม decile ที่ ๑๐ ที่มีการถือครองที่ดินมากที่สุดมีสัดส่วนการถือครองร้อยละ ๖๑.๕ ขณะที่กลุ่ม decile ที่ ๑ ที่มีการถือครองที่ดินน้อยที่สุดมีสัดส่วนการถือครองที่ดินเพียงร้อยละ ๐.๐๗ หรือแตกต่างกันถึง ๘๕๓.๖ เท่า^{๒๓} จากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมในปี ๒๕๖๐ พบว่า การกระจายการถือครองที่ดินของครัวเรือนที่ทำการเกษตรในประเทศไทยในปี ๒๕๖๐ พบว่า มีครัวเรือนที่ถือครองที่ดินระหว่าง ๑๐-๑๙ ไร่มากที่สุดประมาณร้อยละ ๒๗.๖ ขณะที่ครัวเรือนเพียงร้อยละ ๙.๐ ถือครองที่ดินมากกว่า ๔๐ ไร่/ครัวเรือน นอกจากนี้ยังมีครัวเรือนที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองถึงร้อยละ ๑๖.๒ เมื่อจำแนกการถือครองที่ดินแยกตามภูมิภาค พบว่า ภาคเหนือมีจำนวนครัวเรือนทำการเกษตรที่ไม่มีที่ดินสูงที่สุด เป็นจำนวน ๒๐๗,๗๐๐ ครัวเรือนคิดเป็นร้อยละ ๔๗.๐๒ และภาคใต้มีจำนวนครัวเรือนทำการเกษตรที่ไม่มีที่ดินน้อยที่สุด เป็นจำนวน ๒๙,๗๙๔ ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ ๖.๗๖

๖.๒) การเข้าถึงแหล่งทุน เมื่อพิจารณาจากการกู้ยืมเงินของครัวเรือน พบว่า ครัวเรือนที่มีสถานะทางเศรษฐกิจต่ำสุด มีการกู้ยืมมากที่สุดคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๕๖.๒๕ ขณะที่ครัวเรือนสถานะทางเศรษฐกิจดีสุด มีการกู้ยืมเงินคิดเป็นร้อยละ ๔๙.๗๒ โดยร้อยละ ๙๕.๕๑ ของมูลค่าหนี้ของครัวเรือนที่มีสถานะทางเศรษฐกิจต่ำสุดเป็นการกู้ในระบบ อีกร้อยละ ๔.๔๙ ของมูลค่าหนี้เป็นการกู้นอกระบบ ครัวเรือนที่มีสถานะทางเศรษฐกิจต่ำสุดส่วนใหญ่กู้ในระบบเพื่อทำการเกษตร คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๔๖.๗๕ ของมูลค่าหนี้ รองลงมาเป็นการกู้เพื่ออุปโภคบริโภคร้อยละ ๓๒.๐๖ ขณะที่ครัวเรือนที่มีสถานะทางเศรษฐกิจดีที่สุด มีการกู้ยืมในระบบเพื่อใช้ซื้อ/เช่าซื้อบ้านและ/หรือที่ดิน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๔๙.๓๘ ของมูลค่าหนี้ รองลงมาเป็นการกู้ในระบบเพื่ออุปโภคบริโภคคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๓๘.๒๗ ของมูลค่าหนี้ ทั้งนี้ หนี้โดยเฉลี่ยของครัวเรือนที่มีสถานะทางเศรษฐกิจต่ำสุดคือ ๑๐๖,๔๔๒ บาท ขณะที่ครัวเรือนที่มีสถานะทางเศรษฐกิจดีสุด มีหนี้ถึง ๙๒๐,๑๗๖ บาท อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากภาระหนี้ของครัวเรือนคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ พบว่า ครัวเรือนที่มีสถานะทางเศรษฐกิจต่ำสุด มีภาระในการชำระหนี้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ ถึงร้อยละ ๕๔.๗๘ สูงกว่าครัวเรือนในกลุ่มอื่นถึง ๒ เท่า สะท้อนให้เห็นว่าครัวเรือนที่มีสถานะทางเศรษฐกิจต่ำมีโอกาสในการเข้าถึงแหล่งทุน แต่การกู้ยืมก่อให้เกิดเป็นภาระทางการเงินต่อครัวเรือนที่มีสถานะทางเศรษฐกิจต่ำอย่างมาก อย่างไรก็ตามการชำระหนี้ต่อรายได้ของครัวเรือนที่มีสถานะทางเศรษฐกิจต่ำที่สุดมีสัดส่วนลดลงจากปี ๒๕๕๘ ที่มีสัดส่วนถึงร้อยละ ๖๒.๖๕ ต่อรายได้ครัวเรือน

๖.๓) การเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานของไทยมีแนวโน้มที่ดีขึ้น แต่ยังคงพบความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงคอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ต โดยครัวเรือนยากจนมีคอมพิวเตอร์ในบ้านเพียงร้อยละ ๑.๖๔ ขณะที่ครัวเรือนไม่ยากจนมีคอมพิวเตอร์ถึงร้อยละ ๒๓.๙๔ ขณะเดียวกันเมื่อพิจารณา

^{๒๓} ดวงมณี เลาวกุล, “การกระจุกตัวของความมั่งคั่งในสังคมไทย”, รายงานวิจัย, (สำนักงานกองทุนการวิจัย สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๖), หน้า ๑๑๒-๑๓๕.

ครัวเรือนที่มีสถานะทางเศรษฐกิจต่ำที่สุดโดยเปรียบเทียบกับครัวเรือนที่มีสถานะเศรษฐกิจดีที่สุดพบว่า ครัวเรือนที่มีสถานะทางเศรษฐกิจต่ำสุดมีคอมพิวเตอร์ในครัวเรือน เพียงร้อยละ ๒.๘ ขณะที่ครัวเรือนที่มีสถานะทางเศรษฐกิจดีที่สุดมีคอมพิวเตอร์ในครัวเรือนมากถึงร้อยละ ๕๓.๔๑

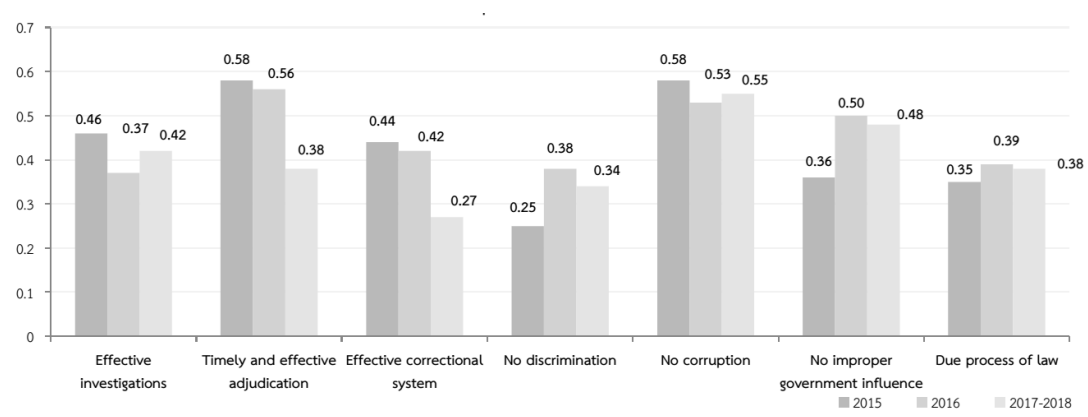
นอกจากนั้น การเข้าถึงอินเทอร์เน็ตในครัวเรือนของครัวเรือนยากจนมีอยู่อย่างจำกัด และมีความแตกต่างกันมากกับครัวเรือนที่ร่ำรวย โดยครัวเรือนยากจนเข้าถึงอินเทอร์เน็ตเพียงร้อยละ ๐.๗๒ ขณะที่ครัวเรือนไม่ยากจนเข้าถึงอินเทอร์เน็ตถึงร้อยละ ๑๙.๑๓ นอกจากนี้หากพิจารณาครัวเรือนที่มีสถานะทางเศรษฐกิจดีที่สุด มีสัดส่วนการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตถึงร้อยละ ๔๖.๗๕ ทั้งนี้การเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานในด้าน ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์พื้นฐาน โทรศัพท์เคลื่อนที่ คอมพิวเตอร์ และอินเทอร์เน็ตของครัวเรือนในเขตเมือง มีสัดส่วนสูงกว่าในเขตชนบทในทุกโครงสร้างพื้นฐาน ส่วนหนึ่งสะท้อนถึงความเหลื่อมล้ำในการขยายการให้บริการในระดับพื้นที่

๗. ความเหลื่อมล้ำด้านกระบวนการยุติธรรม

การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม พบว่า ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ที่มีปัญหาความยากจน จะเข้ารับบริการของกระทรวงยุติธรรมน้อยกว่าพื้นที่ทั่วไป^{๒๔} ทั้งนี้สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรม มีรายละเอียดดังนี้

๗.๑) กระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Criminal Justice) ของประเทศไทยยังมีปัญหาความเหลื่อมล้ำ จากรายงาน (ร่าง) แผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒-๒๕๖๕ พบว่า จุดอ่อนของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา คือ การหาหลักประกันในการประกันตัว ขณะเดียวกันการกำหนดและบังคับโทษปรับ ยังเอื้อประโยชน์ให้คนที่มีสถานะทางเศรษฐกิจดีซึ่งสามารถชำระค่าปรับ และได้รับการปล่อยตัวเป็นอิสระ ทำให้โทษปรับไม่สามารถยับยั้งผู้กระทำความผิดกลุ่มนี้ได้ รายงานข้างต้นสอดคล้องกับดัชนีหลักนิติธรรม (Rule of Law Index) ที่จัดทำโดยโครงการความยุติธรรมโลก (World Justice Project หรือ WJP) ซึ่งไทยมีคะแนนประเมินลดลงและต่ำกว่าค่าเฉลี่ยดัชนีหลักนิติธรรมของประเทศ จากรายงานดัชนีหลักนิติธรรม (Rule of Law Index) ปี ๒๕๖๐-๒๕๖๑ พบว่า ประเทศไทยมีคะแนนดัชนีหลักนิติธรรมอยู่ที่ ๐.๕๐ ลดลงเล็กน้อยจาก ๐.๕๑ คะแนนในปี ๒๕๕๙ จัดอยู่ในลำดับที่ ๗๑ จาก ๑๑๓ ประเทศทั่วโลก ซึ่งมีลำดับเพิ่มขึ้นจากปี ๒๕๕๙ (ลำดับที่ ๖๔) และเมื่อเทียบลำดับกับประเทศในกลุ่มภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงและแปซิฟิกพบว่าคงที่จากปี ๒๕๕๙ ที่ลำดับ ๑๐ จาก ๑๕ ประเทศ โดยมีคะแนนสูงสุดในด้านความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัย (Order and Security) อยู่ที่ ๐.๖๙ คะแนน รองลงมาคือด้านกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง (Civil Justice) อยู่ที่ ๐.๕๓ คะแนน ดีขึ้นต่อเนื่องโดยเฉพาะด้านการบังคับใช้กระบวนการทางแพ่งที่มีประสิทธิภาพ (Effective enforcement) อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังมีคะแนนน้อยที่สุดในด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Criminal Justice) ซึ่งมีเพียง ๐.๔๐ คะแนน ลดลงจากปี ๒๕๕๙ ที่ ๐.๔๕ คะแนน

^{๒๔} ธวัชชัย ไทยเขียว, เอกสารประกอบการสัมมนาหัวข้อ “กระบวนการยุติธรรมเพื่อคนยากไร้ : คຸ້ມຄອງສິດສຳຮັດ ສ້າງໂອກາດ ລັດຖະບານເສື່ອມລຳ ສ້າງຄວາມເທົ່າເຖີມ”, ການປະຊຸມທາງວິຊາການລະດັບຊາດວ່າດ້ວຍງານຍຸຕິທຳ ຄັ້ງທີ່ ໑໖ “ພັດທະນາການຍຸຕິທຳ ລັດຖະບານເສື່ອມລຳ ນຳຄວາມຍຸຕິທຳສູ່ປະຊາກຳ” ຄຳ ຫຼື ຫ້ອງ ຮອຍລູກບີລີ ບອລຽມອິມແພັດ ເມືອງທອງຮານີ ໒ ພຸດສິກາຍນ ໒໕໖໑.



ภาพที่ ๒.๕ ดัชนีหลักนิติธรรมด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย ปี ๒๕๕๘-๒๕๖๐^{๒๕}

เมื่อพิจารณาด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญารายตัวชี้วัด พบว่ามีคะแนนน้อยที่สุดในด้านประสิทธิภาพของระบบแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด (Effective correctional system) ลดลงจาก ๐.๔๔ ในปี ๒๕๕๘ มาอยู่ที่ ๐.๒๗ ในปี ๒๕๖๐ ด้านปราศจากการเลือกปฏิบัติ (No discrimination) ลดลงจาก ๐.๓๘ ในปี ๒๕๕๘ มาอยู่ที่ ๐.๓๔ ในปี ๒๕๖๐ และด้านระยะเวลาและประสิทธิภาพในการวินิจฉัยทางอาญา (Timely and effective adjudication) มีคะแนนลดลงจาก ๐.๕๘ ในปี ๒๕๕๘ มาอยู่ที่ ๐.๓๘ ในปี ๒๕๖๐ ตลอดจนกระบวนการดำเนินการตามกฎหมาย (Due process of law) ซึ่งมีคะแนน ๐.๓๘ ในปี ๒๕๖๐ ทรงตัวใกล้เคียงกับปีก่อนหน้า ข้อมูลเหล่านี้สะท้อนถึงสถานการณ์ของกระบวนการยุติธรรม ซึ่งเกิดปัญหาภายในระบบของการอำนวยความสะดวกยุติธรรมระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐที่ให้บริการประชาชน โดยเฉพาะด้านการเลือกปฏิบัติซึ่งมีปัญหามากที่สุดเมื่อเทียบค่าเฉลี่ยคะแนนช่วง ๓ ปีย้อนหลังในแต่ละด้าน การเลือกปฏิบัติที่เกิดขึ้นในกระบวนการ^{๒๖} ได้แก่ ไม่ได้รับการปฏิบัติที่เสมอภาคกับบุคคลอื่นจากเงื่อนไขด้านหลักประกันรายได้ การเลือกปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติกับผู้ต้องขังที่มีความแตกต่างทางเศรษฐกิจและสถานะทางสังคม นอกจากนี้ยังรวมถึงปัญหาด้านประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม อาทิ การบริหารจัดการระบบการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย ปัญหาความล่าช้าในการพิจารณาคดี ที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิและความเสมอภาคกรณีจำเลยซึ่งส่วนใหญ่มีฐานะยากจน ถูกต้องซึ่งระหว่างพิจารณาคดี ในขณะที่กลุ่มผู้ต้องหาที่มีรายได้สูง สามารถใช้หลักทฤษฎีเพื่อขอปล่อยชั่วคราวในระหว่างกระบวนการพิจารณาคดีได้ เป็นต้น

^{๒๕} World Justice Project, “ Rule of Law Index 2017–2018” , [online], Source: https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2018-June-Online-Edition_0.pdf [September 19, 2019].

^{๒๖} อภิรตี โพธิ์พร้อม และคณะ, “ปัญหาความไม่เสมอภาคในกระบวนการยุติธรรมที่ประชาชนได้รับ”, รายงานวิจัย, (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย: สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักประธานศาลฎีกา, ๒๕๕๐), หน้า ๔๕๐-๔๗๐.

๗.๒) คดีทางแพ่งยังพบความเหลื่อมล้ำในด้านค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับทนาย และการต่อสู้คดี^{๒๗} เนื่องจากใช้เวลานาน และมีต้นทุนการดำเนินงานที่สูง ส่งผลให้คนจน หรือผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งได้

๗.๓) การให้บริการกองทุนยุติธรรมเป็นกลไกสำคัญในการกระจายโอกาสและลดความเหลื่อมล้ำ การดำเนินงานกองทุนยุติธรรม มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนสำหรับการใช้จ่าย เพื่อช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อยในการดำเนินคดี การขอลดปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย ซึ่งเป็นขั้นตอนที่สะท้อนความเหลื่อมล้ำได้ชัดเจนประการหนึ่ง รวมถึงการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน ตลอดจนการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน ตามหลักการของพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ.๒๕๕๘ ที่ได้มีผลบังคับใช้ไปเมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๙ โดยผลการช่วยเหลือของกองทุนยุติธรรม (ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๑-๒๕๖๑) พบว่า มีผู้ได้รับความช่วยเหลือมากขึ้น โดยผู้ยื่นคำขอรับความช่วยเหลือ จำนวนทั้งสิ้น ๓๕,๘๒๑ ราย ได้รับการอนุมัติจำนวน ๑๔,๐๙๔ ราย (๓๙.๓๕%) ไม่อนุมัติจำนวน ๑๑,๗๕๑ ราย (๓๒.๘๐%) ยุติเรื่องจำนวน ๗,๔๒๔ ราย (๒๐.๗๓%) และอยู่ระหว่างดำเนินการ จำนวน ๒,๕๕๒ ราย (๗.๑๒%) เมื่อเทียบคำขอรับความช่วยเหลือ ๕ ปีซ้อนหลัง (ปีงบประมาณ ๒๕๕๖-๒๕๖๐) จำนวน ๔,๔๔๔ ราย อย่างไรก็ตาม แม้จะมีประชาชนผู้ขอรับความช่วยเหลือเพิ่มขึ้น แต่ยังมีประชาชนส่วนหนึ่งที่ไม่ได้รับอนุมัติให้ได้รับความช่วยเหลือ ซึ่งจำเป็นต้องมีการศึกษาวิจัยถึงเงื่อนไขและข้อจำกัดทั้งในระดับพื้นที่และภาพรวมระดับประเทศถึงสาเหตุที่ทำให้ประชาชนดังกล่าว ไม่ได้รับความช่วยเหลือจากกองทุนยุติธรรม เพื่อพัฒนาช่องทางในการกระจายโอกาสการเข้าถึงบริการให้เพิ่มขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากการลดความเหลื่อมล้ำด้วยการให้บริการกองทุนยุติธรรม ยังมีการใช้มาตรการทางเลือกแทนโทษจำคุก ซึ่งเป็นแนวทางสำคัญในการลดความเหลื่อมล้ำด้านเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ด้วยการเพิ่มโอกาสในการต่อสู้คดีสำหรับกลุ่มประชาชนผู้มีรายได้น้อย มาตรการที่สำคัญ ได้แก่ การใช้เครื่องมือติดตามตัวอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Monitoring Tag) หรือ EM ในการปล่อยชั่วคราว โดยใช้ติดที่ข้อเท้าของผู้กระทำผิด เพื่อติดตามตำแหน่งความเคลื่อนไหว ซึ่งถือเป็นนวัตกรรมที่เพิ่มขีดความสามารถของระบบงานคุมประพฤติในรูปแบบโทษระดับกลาง (Intermediate Sanction) และการคุมประพฤติแบบเข้มงวด (Intensive Probation) ที่ช่วยเพิ่มโอกาสให้ผู้กระทำผิดในการดำเนินชีวิตกับครอบครัว ในระหว่างการพิจารณาคดี และเป็นทิศทางที่ดีในการยกระดับการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดตามมาตรฐานสากล รวมถึงการพัฒนาวัตกรรมการปล่อยชั่วคราวโดยใช้ระบบประเมินความเสี่ยงและการกำกับดูแลในชั้นปล่อยชั่วคราว ด้วยเทคโนโลยีแบบตรวจวัดความเสี่ยง^{๒๘} ที่เปลี่ยนจากการใช้เงินเพื่อประกันตัวเป็นใช้ความเสี่ยงในการ

^{๒๗} สำนักงานกองทุนยุติธรรม สำนักปลัดกระทรวงยุติธรรม, “ร่างแผนปฏิบัติการด้านกองทุนยุติธรรม ระยะที่ ๑(พ.ศ. ๒๕๖๒-๒๕๖๕)”, [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://www.jfo.moj.go.th/download/4y2562.pdf> [๒๐ กันยายน ๒๕๖๒].

^{๒๘} มาตรการกำกับดูแลตามระดับความเสี่ยง แบ่งเป็น ๕ ระดับ ดังนี้ ๑) ความเสี่ยงต่ำมากถึงต่ำ ให้สาบานตัวและปล่อยโดยไม่มีเงื่อนไข / รายงานตัวต่อศาลเป็นระยะ ๒) ความเสี่ยงปานกลาง รายงานตัวต่อศาลเป็นระยะ / ติดตามตัวโดยแอปพลิเคชันในโทรศัพท์มือถือ ๓) ความเสี่ยงสูง รายงานตัวต่อศาลเป็นระยะ / ติดตามตัวโดยแอปพลิเคชันในโทรศัพท์มือถือ/ EM ๔) ความเสี่ยงสูงมาก ใช้การจำกัดบริเวณให้อยู่แต่ในบ้านพร้อมติด EM หรือขัง

หลบหนีของผู้กระทำผิดเป็นเครื่องประเมนการปล่อยชั่วคราว ตลอดจนการลดช่องว่างของความไม่เสมอภาคและความไม่เป็นธรรมด้วยการชดเชยค่าเสียหาย อาทิ การชดเชยค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา เป็นต้น

๘. ความเหลื่อมล้ำทางการเมือง

การเมืองถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำ หรือทำให้ความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นแล้วดำรงอยู่ต่อไป ในประวัติศาสตร์ของความมั่งคั่ง พรั่งพร้อม ด้วยวัตถุที่โลกสมัยใหม่ไขว่คว้ามาได้ ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจจะบรรเทาลงได้ก็ต่อเมื่อความเหลื่อมล้ำทางการเมืองต้องบรรเทาลงก่อน หรือบรรเทาลงพร้อมกัน คนไร้หรือด้อยอำนาจซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ต้องมีอำนาจต่อรองที่เท่าเทียม หรือใกล้เคียงกับคนส่วนน้อยที่อยู่ข้างบนเท่านั้น จึงสามารถบังคับให้หันมาเปิดโอกาสที่เป็นไปได้ในความเป็นจริง หรือป้องกันไม่ให้รัฐใช้อำนาจขัดขวางการพัฒนาที่จะเอื้อประโยชน์ให้กับนายทุนที่มีอยู่จำนวนน้อยหรือมีอัตราส่วนที่ต่ำ หลายครั้งที่คณะรัฐประหารต่าง ๆ ซึ่งยึดอำนาจแล้วอ้างว่าจะลดความเหลื่อมล้ำ หรือปลดปล่อยประเทศจากกับดักประเทศรายได้ปานกลาง กลับทำลายอำนาจต่อรองทางการเมืองของประชาชนส่วนใหญ่ลงเสีย และด้วยเหตุนี้จึงไม่เคยมีคณะรัฐประหารชุดใดประสบความสำเร็จในการลดความเหลื่อมล้ำลงเลย แม้แต่คณะรัฐประหารที่ถือกันว่าประสบความสำเร็จที่สุด คือคณะของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ แม้สามารถทำให้รายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้น แต่ความเหลื่อมล้ำก็ยังดำรงอยู่และอาจจะมากขึ้นด้วย เพราะคนจนซึ่งเคยมีรายได้จากธรรมชาติรอบตัวกลับถูกริบเอาไปให้คนรวยใช้ เหลือรายได้อยู่ทางเดียวคือค่าจ้าง

ความเหลื่อมล้ำทางการเมือง^{๒๙} มักนำมาซึ่งความตึงเครียดในสังคมอย่างสูง กลายเป็นอุปสรรคใหญ่ที่ขัดขวางคนทุกกลุ่มให้ไม่อาจพัฒนาตนเองได้เต็มสมรรถภาพ แม้นายทุนใหญ่ ๆ ก็หลีกเลี่ยงที่จะลงทุนในสังคมที่มีความเครียดสูงเกินไป สู้เงินไปลงทุนในประเทศอื่นที่ดูจะให้ผลกำไรมั่นคงกว่าไม่ได้ หรือหากเป็นพันธมิตรของคณะรัฐประหาร ก็ถือโอกาสเอารัดเอาเปรียบคนส่วนใหญ่ได้อย่างโจ่งแจ้งตรงไปตรงมามากขึ้น เช่น เอาทรัพย์สินส่วนกลาง (เช่น ที่ดินราชพัสดุ) ไปใช้ฟรีหรือในราคาต่ำเช่าที่น้อยนิดด้วยระยะเวลาหลายชั่วคน หรือใช้งบประมาณรัฐส่งเสริมการผลิตวัตถุดิบป้อนโรงงานของตนจำนวนมากจนราคาตกเรี่ยดิน ซึ่งในประวัติศาสตร์ไทยความตึงเครียดที่สูงเช่นนี้เคยเกิดมาแล้วในช่วงปลายยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยเฉพาะในเขตเมือง นวนิยาย การ์ตูน บทความหนังสือพิมพ์ ฯลฯ ในยุคนั้น ทั้งโจมตี เยาะเย้ยถากถาง และหมิ่นแคลนคนชั้นสูงอย่างรุนแรง ชนิดที่สื่อในระยะหลังไม่อาจนำเสนอเช่นนั้นได้อีก ส่วนคนชั้นกลางระดับล่างก็เกิดการสมათานความคิดทางการเมืองและสังคมแบบใหม่จากการศึกษาที่ตนได้รับ มากเสียจนล้าหน้าชนชั้นปกครองไปไกลแล้ว ทำให้ชนชั้นปกครองซึ่งเคยเป็นผู้นำความทันสมัยมาก่อน กลับกลายเป็นฝ่ายปฏิกริยาถ่วงหลัง และถูกต่อต้านในสื่อต่างๆ อย่างออกหน้า^{๓๐} และในที่สุดก็ต้องลงเอยที่การปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครอง

^{๒๙} นิธิ เอียวศรีวงศ์, “ความเหลื่อมล้ำทางการเมือง”, หนังสือพิมพ์มติชน ออนไลน์, วันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๖๑. [https://www.matichon.co.th/article/news_1177141]

^{๓๐} Barme, Scot, *Woman, Man, Bangkok: Love, Sex, and Popular Culture in Thailand*, Chiang Mai : Silkworm Books, 2002.

ความเหลื่อมล้ำทางการเมืองของไทยเป็นความเหลื่อมล้ำที่ไม่เปิดให้มีการต่อรองที่เท่าเทียม มักเป็นการเมืองที่ค่อนข้างสกปรกและรุนแรง เพราะการต่อรองที่เท่าเทียมจะเป็นไปได้ก็ต้องมีกติกา เมื่อไม่มีการต่อรองที่เท่าเทียม ก็ไม่มีกติกาไปด้วย จึงมักอาศัยความรุนแรงหรือการข่มขู่ด้วยความรุนแรง เช่น ตั้งรัฐบาลในค่ายทหาร ประท้วงด้วยการทำให้บางส่วนของเมืองหรือทั้งเมืองกลายเป็นอัมพาต ใช้อาวุธเข้าทำร้ายกัน ยึดและปิดสถานที่ราชการและที่สาธารณะ ชัดขวางการเลือกตั้งตามกฎหมาย ฯลฯ ซึ่งการเมืองที่สกปรกและรุนแรงเช่นนี้มักจบไม่สวย แทนที่ความเหลื่อมล้ำทางการเมืองจะถูกแก้ไข เพื่อทำให้การเมืองสะอาดขึ้นและไม่จำเป็นต้องใช้ความรุนแรงอีก กลับเกิดการยึดอำนาจและทำให้ความเหลื่อมล้ำทางการเมืองกลายเป็นสถาบันถาวร ด้วยประกาศคำสั่งของคณะรัฐประหาร และรัฐธรรมนูญที่คณะรัฐประหารจ้างวานบริวารให้ร่างขึ้น

หากไม่สามารถที่จะขจัดความเหลื่อมล้ำทางการเมืองให้บรรเทาลง โอกาสที่จะลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจก็เป็นไปไม่ได้ และการเมืองไทยก็จะยังวนเวียนอยู่กับความสกปรกและความรุนแรงต่อไป ฉะนั้นหากจะมีการเลือกตั้งขึ้นเมื่อไร ประชาชนควรใช้สิทธิทางการเมืองซึ่งถูกบั่นทอนลงจนแทบไม่เหลือเพื่อเป้าหมายที่ยั่งยืนในการเมืองไทย นั่นคือทำให้ความเหลื่อมล้ำทางการเมืองบรรเทาลงให้ได้ มีพรรคการเมืองบางพรรคประกาศว่า ไม่ว่าในระบอบใดก็ตาม ประชาชนย่อมเป็นใหญ่เสมอ แต่ภายใต้ระบอบ คสช. รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ที่ถูกร่างขึ้น ประชาชนไม่ได้เป็นใหญ่อีกต่อไป การประกาศว่าประชาชนเป็นใหญ่ในทุกระบอบก็คือการประกาศยอมรับรัฐธรรมนูญที่ทำให้ความเหลื่อมล้ำทางการเมืองกลายเป็นสถาบันถาวร^{๓๐}

ตารางที่ ๒.๒ แสดงการสังเคราะห์สาระสำคัญของแนวคิดเรื่องความเหลื่อมล้ำ

นักวิชาการ	ความเหลื่อมล้ำ
สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (๒๕๖๑, หน้า ๑๕)	ความเหลื่อมล้ำ แบ่งออกเป็น ๔ ด้าน ประกอบด้วย ๑. ด้านเศรษฐกิจ เป็นความไม่เท่าเทียมในการกระจายความมั่งคั่ง รายได้ทรัพย์สิน การถือครองที่ดิน ๒. ด้านสังคม เป็นความไม่เท่าเทียมในการเข้าถึงบริการสาธารณะ การจัดสรรหรือกระจายทรัพยากร ๓. ด้านความยุติธรรม เป็นความไม่เท่าเทียมในทางสิทธิและโอกาสการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชน ๔. ด้านการเมือง เป็นความไม่เท่าเทียมในอำนาจต่อรอง การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองและกำหนดนโยบาย

^{๓๐} นิธิ เอียวศรีวงศ์, “ความเหลื่อมล้ำทางการเมือง”, หนังสือพิมพ์มติชน ออนไลน์, อ้างแล้ว.

ตารางที่ ๒.๒ แสดงการสังเคราะห์สาระสำคัญของแนวคิดเรื่องความเหลื่อมล้ำ

นักวิชาการ	ความเหลื่อมล้ำ
สถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจศศินทร์แห่ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย [ออนไลน์], แหล่งที่มา: http://social.nesdb.go.th/ [๑๓ กันยายน ๒๕๖๒].	ความเหลื่อมล้ำ แบ่งออกเป็น ๓ ด้าน ประกอบด้วย ๑. ความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจ ๒. ความเหลื่อมล้ำด้านการเมือง ๓. ความเหลื่อมล้ำด้านสิทธิและโอกาส
Ludwig von Mises (1996, pp. 89-105) Friedman, Milton (1982, p. 112)	๓ สำนักคิดที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย ประกอบด้วย ๑) เสรีนิยม (Liberalism) ๒) ความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice) และ ๓) สมรรถภาพมนุษย์ (Capabilities Approach) ซึ่งให้น้ำหนักกับเสรีภาพของปัจเจกและความยุติธรรมในสังคม
Piketty, Thomas (2014, p. 235) Khan, Mushtaq H (2012, pp. 15-54) สมชัย จิตสุชน และคณะ (๒๕๕๗, หน้า ๑-๓๖) (อัตสำเนา) Alesina, A., and D. Rodrik (1994, pp. 465-490) You Jong-sung and Sanjeev Khagram, (2005, pp. 136-157) สมชัย จิตสุชน และคณะ, รายงานวิจัย, (๒๕๕๘, หน้า ๒๑-๓๑)	แนวคิดการลดความเหลื่อมล้ำ ๑. ปัจจัยเชิงสถาบัน ๑.๑ โครงการอำนาจทางการเมือง ๑.๒ คอร์รัปชันกับปัญหาความเหลื่อมล้ำ ๑.๓ คุณภาพของภาครัฐ ๒. มาตรการด้านเศรษฐกิจและสังคม ๒.๑ นโยบายว่าด้วยคน ๒.๒ นโยบายว่าด้วยทุน ๒.๓ นโยบายการคลัง ๓. นโยบาย Inclusive Growth

๒.๒ แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการพัฒนาการทางการเมืองและการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การพัฒนาทางการเมืองนั้นส่วนหนึ่งจะกลายเป็นประวัติศาสตร์ที่สำคัญในทางการเมือง เพราะจะนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงในหลากหลายมิติ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม หรือแม้กระทั่งในทางการเมืองเองก็จะมีพัฒนาให้เกิดความเป็นมาตรฐาน ทั้งในเรื่องของความเสมอภาค (Equality) สมรรถนะ (Capacity) และ ความแตกต่างหลากหลาย (Differentiation) ในบริบททางการเมือง ดังรายละเอียดต่อไปนี้

๒.๒.๑ แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาการทางการเมือง

นักวิชาการทางรัฐศาสตร์ได้มีการศึกษาถึงการพัฒนาทางการเมืองมาตั้งแต่ ปี ค.ศ. ๑๙๖๐ โดยมุ่งเน้นไปที่การวิเคราะห์การเมืองของประเทศด้อยพัฒนาหรือกำลังพัฒนา โดยเน้นการศึกษาตามแบบทฤษฎีโครงสร้างและหน้าที่และแนววิเคราะห์พฤติกรรมศาสตร์ที่ดูการทำงานของ

องค์การทางการเมืองในลักษณะของการเปรียบเทียบ (Comparative Politics) โดยไม่ติดที่รูปแบบ แต่กลับให้ความสำคัญถึงแนวคิดในการพัฒนาทางการเมืองดังปรากฏในหนังสือเรื่อง “Aspects of Political Development” ของ Lucian Pye^{๓๒} ที่ได้มีการสังเคราะห์และสรุปแนวคิดในการพัฒนาเมืองหรือพหุภาพแห่งการพัฒนา (Development Syndrome) ๑๐ แนวคิด ดังนี้

๑) การพัฒนาทางการเมือง คือ รากฐานของการพัฒนาทางเศรษฐกิจ หากอยากเห็นความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ นักเศรษฐศาสตร์มองว่าจะต้องมีการพัฒนาทางการเมือง ทั้งนี้เพราะเสถียรภาพหรือความมั่นคงทางการเมืองจะมีส่วนช่วยให้นักลงทุนมีความมั่นใจที่จะพัฒนาระบบเศรษฐกิจให้มีการเจริญเติบโตยิ่งขึ้น (การเมืองนำเศรษฐกิจ)

๒) การพัฒนาทางการเมือง คือ การเมืองในสังคมอุตสาหกรรมเมื่อสังคมอุตสาหกรรมมีความเจริญรุ่งเรืองก็จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงหรือการพัฒนาทางการเมือง (เศรษฐกิจนำการเมือง)

๓) พัฒนาทางการเมือง คือ ความเจริญทางการเมือง ในเรื่องนี้การพัฒนาทางการเมืองจะนำไปสู่โอกาสในการพัฒนาประชาชนให้เข้าใจทางการเมือง มีส่วนร่วมทางการเมือง เคารพและรักษาซึ่งสิทธิทางการเมือง และมีความเป็นพลเมือง

๔) พัฒนาทางการเมือง คือ การเกิดระบบรัฐชาติ ในเรื่องนี้การพัฒนาทางการเมืองจะทำให้เกิดระบบหรือมาตรฐานทางการเมืองใหม่ ประชาชนก็จะได้รับการพัฒนาเพื่อก้าวเข้าสู่ความเป็นระบบหรือมาตรฐานใหม่ และเป็นรัฐตัวอย่าง หรือรัฐชาติที่พัฒนาแล้ว

๕) การพัฒนาทางการเมือง คือ การพัฒนาการบริหารและกฎหมาย ในเรื่องนี้การพัฒนาทางการเมืองจะนำมาซึ่งการพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ และก่อให้เกิดการพัฒนาหรือสังคายนากฎหมายที่ล้ำหลัง

๖) การพัฒนาทางการเมือง คือ การเปิดกว้างทางการเมืองมีส่วนร่วมในทางการเมือง ในเรื่องนี้การพัฒนาทางการเมืองจะเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือพลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองมากขึ้นหรือสูงขึ้น ประชาชนหรือพลเมืองจะเกิดการตื่นตัวทางการเมือง และมีความผูกพันหรือรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของทางการเมืองมากขึ้น

๗) การพัฒนาทางการเมือง คือ การสร้างประชาธิปไตย ในเรื่องนี้การพัฒนาทางการเมืองจะมีส่วนร่วมในการพัฒนาความเป็นประชาธิปไตยตั้งแต่ในระดับครอบครัว ชุมชน หมู่บ้าน สังคม หรือประเทศชาติ ในหลากหลายมิติทั้งในเรื่องของสิทธิ เสรีภาพ และอื่น ๆ

๘) การพัฒนาทางการเมือง คือ เสถียรภาพทางการเมืองและการเปลี่ยนแปลงอย่างมีระบบ ในเรื่องนี้การพัฒนาทางการเมืองจะมีส่วนช่วยในเรื่องของการจัดระเบียบและระบบทางการเมืองเพื่อให้เกิดความเป็นมาตรฐาน มีการถ่วงดุล กำกับ ควบคุมอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์สุขที่จะเกิดขึ้นแก่คนส่วนใหญ่

๙) การพัฒนาทางการเมือง คือ การระดมพลและอำนาจ ในเรื่องนี้การพัฒนาทางการเมืองจะแสดงออกถึงบริบทสำคัญในการที่จะระดมกำลังและอำนาจของรัฐที่จะเอาทรัพยากรจากสังคมมาสร้างอรรถประโยชน์ให้เกิดขึ้นอย่างสูงสุดเพื่อคนในสังคม

^{๓๒} Pye, Lucian W, *Aspect of Political Development*, (Boston: Little Brown and Company, 1966), p. 45.

๑๐) การพัฒนาทางการเมือง คือ การเปลี่ยนแปลงทางสังคม ในเรื่องนี้การพัฒนาทางการเมืองจะเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนา และนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางสังคมในหลากหลายมิติ ทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และอื่น ๆ^{๓๓}

ขณะเดียวกันหากมองไปยังต้นตอของแนวคิดทางการพัฒนาทางการเมืองโดยเฉพาะในเรื่องของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่มีแนวคิดที่จะจัดตั้งองค์การตามพระราชบัญญัติเฉพาะสอดคล้องกับแนวคิดการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะแยกมาจากส่วนราชการ (Agencification) ได้รับความนิยมน้อยกว่าแพร่หลายในกลุ่มประเทศองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Cooperation and Development-OECD) และประเทศพัฒนาแล้วหลายประเทศ โดยแนวคิดดังกล่าวเป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการจัดการภาครัฐแนวใหม่^{๓๔} แนวคิดนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้องค์การที่จัดตั้งใหม่มีความอิสระคล่องตัวในการดำเนินงาน โดยเชื่อว่าหากองค์การมีความอิสระคล่องตัวและมีแรงจูงใจในการดำเนินงานที่ดีพอน่าจะมีผลการดำเนินงานที่ดีขึ้น^{๓๕} นอกจากนี้ยังช่วยทำให้องค์การมีฉนวนป้องกันจากอิทธิพลทางการเมือง (Political Insulation)^{๓๖} รวมทั้งปรับปรุงให้ระบบราชการมีขนาดเล็กลง (Downsizing) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงาน ฉะนั้นแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) และการจัดตั้งหน่วยงานแยกจากส่วนราชการในช่วงเวลาที่ผ่านมามีประกอบด้วย^{๓๗}

๑) ประการแรก มีการนำแนวคิดการจัดการ ภาคเอกชนมาใช้ในภาครัฐ โดยมองว่ารูปแบบการบริหารและการจัดองค์การแบบภาคเอกชนทำงานได้ดีกว่าภาครัฐในการบริหารงานและการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ^{๓๘} เน้นหลักประสิทธิภาพ โดยการส่งเสริมให้มีการแข่งขันกันในองค์การต่าง ๆ ของภาครัฐ และการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและคุ้มค่า เน้นเรื่องผลการดำเนินการบริหารแบบมืออาชีพ การมีมาตรฐาน และตัวชี้วัดในการทำงานที่ชัดเจน

๒) ประการที่สอง การกระจายอำนาจและผ่อนคลายนโยบาย (Delegation and Reregulation) เพื่อให้้องค์การภาครัฐทำงานได้อย่างคล่องตัวจึงเน้นการกระจายอำนาจและมอบ

^{๓๓} ลิขิต ชีระเวคิน, **ทฤษฎีพัฒนาทางการเมือง**, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๗), หน้า ๙๕-๙๗.

^{๓๔} Pollitt, Christopher, Bathgate, Karen, Caulfield, Janice, Smullen, Amanda, and Talbot, Colin, "Agency Fever? Analysis of an International Policy Fashion", **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, 2001, Vol.3: 271-290.

^{๓๕} Koen, Verhoest, Peters, Guy B., Bouckaert, Geert, and Verschuere, Bram. "The Study of Organisational Autonomy: A Conceptual Review", **Public Administration and Development**, 2004, Vol. 24(2): 101-118.

^{๓๖} Gilardi, F. "Policy Credibility and Delegation to Independent Regulatory Agencies: A Comparative Empirical Analysis", **Journal of European Public Policy**, 2002, Vol. 9(6): 873-893.

^{๓๗} ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ และคณะ, "การศึกษา ๑๕ หน่วยงานรัฐตามพระราชบัญญัติเฉพาะ : แนวคิดเรื่ององค์การและแนวทางการพัฒนา", **วารสารธรรมศาสตร์**, ปีที่ ๓๔ ฉบับที่ ๒ (พฤษภาคม-สิงหาคม ๒๕๕๘): ๙๐-๑๑๖.

^{๓๘} Henry, N. **Public Administration and Public Affairs**, (New Jersey: Prentice Hall, 1995).

อำนาจและผ่อนคลายนโยบายต่างๆ เพื่อให้ห้องค์การของรัฐ มีความเป็นอิสระและคล่องตัวมากขึ้น และเปิดโอกาสให้ผู้บริหารได้ใช้วิจารณ์ญาณมากขึ้น ทำให้ที่ผ่านมารูปแบบขององค์การที่ได้รับความนิยมจึงมีขนาดเล็ก ลักษณะแบบแบนราบ และประการที่สาม ใช้กลไกการตลาดและการทำสัญญา (Contract) เป็นกลไกในการบริหาร การจัดการภาครัฐแนวใหม่มองว่าตลาดเป็นกลไกขับเคลื่อนที่สำคัญ^{๓๙} และเป็นกลไกสำคัญในการเลือกคู่สัญญาที่ดีที่สุด ในราคาต่ำที่สุดภายใต้สภาพแวดล้อมที่มีการแข่งขัน การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) การจัดจ้างบุคคลหรือหน่วยงานภายนอกทำงานแทน (Contracting Out) การร่วมลงทุน (Joint Venture) และการทำแฟรนไชส์ (Franchise) เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการปฏิรูประบบราชการ^{๔๐}

การจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะแยกมาจากส่วนราชการ เป็นแนวคิดที่มีพื้นฐานมาจากเรื่องการกระจายอำนาจ การจัดจ้างบุคคลหรือหน่วยงานอื่นทำงานแทน (Contracting-Out) และการบริหารโดยมุ่งเน้นผลงาน แนวคิดนี้สามารถนำไปประยุกต์ในการจัดตั้งองค์การหลายประเภท อาทิ องค์การมหาชน องค์การในกำกับ และองค์การอิสระ สำหรับหน่วยงานเฉพาะมีโครงสร้างองค์การแยกออกมาจากกระทรวง เพื่อทำงานที่เกี่ยวข้องกับสาธารณะในระดับชาติอย่างถาวร โดยอาศัยบุคลากรของภาครัฐและได้รับงบประมาณส่วนใหญ่มาจากงบประมาณแผ่นดิน และยังอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายของรัฐ^{๔๑}

การจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะแยกจากส่วนราชการมีองค์ประกอบที่สำคัญ ๓ ประการ^{๔๒} คือ ประการแรก การแยกหน่วยงานออกมาจากองค์การเดิม (Disaggregation) โดยการจัดตั้งหน่วยงานแยกออกมาจากกระทรวงเดิมที่สังกัดอยู่ เพื่อให้การทำงานมีความคล่องตัวมากขึ้น และช่วยให้โครงสร้างองค์การภาครัฐมีขนาดเล็กลง โดยหน่วยงานใหม่ที่ตั้งขึ้นจะมีความชำนาญเฉพาะด้าน

ประการที่สอง มีความอิสระคล่องตัว (Autonomy) ซึ่งหมายถึงระดับของความเป็นอิสระในการตัดสินใจในการดำเนินงานขององค์การ เป็นความสามารถขององค์การในการตัดสินใจ

^{๓๙} Van de Walle, S. and Hammerschmid, G. "The Impact of the New Public Management: Challenges for Coordination and Cohesion in European Public Sectors", *Halduskultuur - Administrative Culture*, 2011, Vol. 12 (2): 190-209.

^{๔๐} Sadka, "Public-Private Partnerships: A Public Economics Perspective", *IMF working Paper*, WP/06/77. 2006.

^{๔๑} Pollitt, Christopher, Talbot, Colin, Caulfield, and Smullen Amanda, *Agencies: How Governments do Things through Semi-Autonomous Organizations*, (New York: Palgrave Macmillan, 2004)

^{๔๒} Loc. cit.

เรื่องการจัดการภายใน^{๔๓} และมีความเป็นอิสระจากองค์การที่เป็นผู้คุมกฎ (Regulatory agencies) ทั้งหลายโดยการศึกษาที่แบ่งความอิสระคล่องตัวเป็น ๕ ด้าน^{๔๔} คือ

๑) ความอิสระคล่องตัวด้านกฎหมาย (Legal autonomy) หมายถึง ความอิสระคล่องตัวที่เกิดขึ้นจากกฎหมายการจัดตั้งองค์การ มีสถานะความเป็นนิติบุคคล

๒) ความอิสระคล่องตัวด้านโครงสร้าง (Structural Autonomy) หมายถึง ความอิสระในการป้องกันอิทธิพลภายนอกผ่านทางสายการบังคับบัญชาและความพร้อมรับผิด^{๔๕} เป็นระดับความอิสระในการตัดสินใจภายใต้โครงสร้างการบริหารขององค์การ

๓) ความอิสระคล่องตัวด้านการบริหาร (Managerial Autonomy) หมายถึง ความอิสระในการตัดสินใจด้วยกฎระเบียบและแนวปฏิบัติของตนเอง การบริหารในที่นี้หมายถึง การบริหารที่เกี่ยวข้องในด้านทรัพยากร การเงินบุคลากร และการบริหารทั่วไป

๔) ความอิสระคล่องตัวด้านการเงิน (Financial Autonomy) หมายถึง การที่หน่วยงานต้องพึ่งพาการเงินจากรัฐบาลหรือรายได้ของตนเอง หากยังต้องพึ่งพาการเงินจากรัฐสูงความเป็นอิสระคล่องตัวก็ย่อมน้อยลงไปด้วย เพราะรัฐย่อมมีกฎหรือระเบียบในการได้มา การใช้ และการติดตามการใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อให้แน่ใจว่างบประมาณมีการใช้อย่างคุ้มค่า นอกจากนี้ความเป็นอิสระคล่องตัวด้านการเงินยังครอบคลุมถึงความรับผิดชอบต่อการขาดทุนของตนเองด้วย

๕) ความอิสระคล่องตัวด้านนโยบาย (Policy Autonomy) หมายถึง ระดับที่หน่วยงานตัดสินใจในการใช้เครื่องมือเชิงนโยบาย การกำหนดกลุ่มเป้าหมาย การกำหนดวัตถุประสงค์และผลลัพธ์ รวมทั้งขอบเขตในการตัดสินใจเชิงนโยบายด้วยตนเอง

ประการสุดท้าย คือ การมีข้อกำหนดของการทำงานที่ชัดเจน (Contractualisation) ซึ่งหมายถึง ข้อกำหนด (Requirements) เกี่ยวกับลักษณะการทำงานและผลการดำเนินงานของหน่วยงาน หน่วยงานที่แยกอิสระควรมีการกำหนดระบบความพร้อมรับผิด (Accountability) หรือระบบการประเมินผลที่ชัดเจน เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระสูง ไม่ได้อยู่ภายใต้โครงสร้างการบังคับบัญชาของหน่วยงาน ภาครัฐจึงจำเป็นต้องสร้างหลักประกันให้กับสังคมได้ว่าผลการดำเนินงานของหน่วยงานเป็นอย่างไร

^{๔๓} Molnar, J.J. and Rogers, D.L. "Organizational Effectiveness: An Empirical Comparison of the Goal and System Resource Approaches", *Sociological Quarterly*, Vol.17 No.3 (1976): 401-413.

^{๔๔} Verhoest, K., Peters, B.G., Bouckaert, G., and Verschuere, B. "The Study of Organisational Autonomy: A Conceptual Review", *Public Administration and Development*, Vol. 24 No.2 (2004): 101-118.

^{๔๕} Christensen, Tom. "Competing Principles of Agency Organization-The Reorganization of a Reform", *International Review of Administrative Sciences*, Vol.78 No.4 (2012): 579-596.

๒.๒.๒ แนวคิดเกี่ยวกับการควมรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

การควมรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (Local government amalgamation / merger)^{๔๖} มิใช่แนวคิดใหม่ หากแต่เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นและได้รับการนำมาใช้เพื่อเป้าหมายในการเพิ่มศักยภาพและประสิทธิภาพขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายประเทศตั้งแต่ทศวรรษ ๑๙๕๐s ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ โดยเฉพาะประเทศในยุโรป เช่น เยอรมนี ออสเตรีย สวีเดน เนเธอร์แลนด์ สหราชอาณาจักร และประเทศอื่น ๆ เช่น นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย แคนาดา ทั้งนี้ เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศพัฒนาได้เริ่มมีบทบาทสำคัญในการจัดบริการสาธารณะอันเป็นผลมาจากกระจายอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น^{๔๗} ทว่าต้องเผชิญกับข้อจำกัดและประเด็นท้าทายในการดำเนินการดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ^{๔๘} ทำให้รัฐหลายแห่งและนักวิชาการเริ่มตั้งคำถามกับประสิทธิภาพขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมองว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีศักยภาพและประสิทธิภาพเนื่องจากมีขนาดเล็กเกินไป ดังนั้น จึงนำมาสู่การหาขนาดที่เหมาะสม (Optimal Size)^{๔๙} โดยพิจารณาจากต้นทุนค่าใช้จ่ายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (Expenditure) กับจำนวนประชากรในพื้นที่การปกครองนั้น (Population) และมีข้อสรุปว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อมีขนาดใหญ่ที่เหมาะสม อันเป็นที่มาของแนวคิดการควมรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นว่าเป็นวิถีทางที่เหมาะสมในการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะท้องถิ่น^{๕๐}

การควมรวม (Amalgamation) หมายถึง การปฏิบัติการ กระบวนการ หรือ ผลลัพธ์ของการผนวกรวมสิ่งหลายสิ่งเข้าด้วยกัน ซึ่งหากกล่าวโดยเฉพาะเจาะจงถึงการควมรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหมายถึง การผนวกรองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ ๒ แห่งขึ้นไปเข้าด้วยกันเพื่อให้เป็นองค์กรเดียวที่มีขนาดใหญ่ขึ้น ทั้งนี้ โดยมีฐานคติสำคัญของกลุ่มที่สนับสนุนการควมรวมที่ว่าใหญ่กว่า

^{๔๖} พบสุข ชำชอง, “เหตุผลของการควมรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในบริบทสากล”, **วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร**, ปีที่ ๑๓ ฉบับที่ ๒ (กรกฎาคม-ธันวาคม, ๒๕๖๐): ๑๖๑-๑๘๕.

^{๔๗} Hulst, R., van Montfort, A., Haveri, A., Airaksinen, J. and Kelly, J., “Institutional Shifts in Inter-Municipal Service Delivery: An Analysis of Developments in Eight Western European Countries”, **Public Organization Review**, 2009, Vol. 9: 263-285.

^{๔๘} DeVries, M.S. and Sobis, I. “Consolidation in Local Government: An International Comparison of Arguments and Practices”, **Paper for the 21st NISPAcc Annual Conference “Regionalisation and Inter-regional Cooperation”**, May 16-18, 2013.

^{๔๙} Bernard Dafflon, “Voluntary amalgamation of local governments: the Swiss debate in the European context,” **International Center for Public Policy Working Paper Series, at AYSPS, GSU paper1204, International Center for Public Policy**, (Andrew Young School of Policy Studies: Georgia State University, 2012).

^{๕๐} Swianiewicz, P. “Size of Local Government, Local Democracy and Efficiency in Delivery of Local services”, **International Context and Theoretical Framework**. 2002, pp. 1-29.

คือดีกว่า (Bigger is Better)^{๕๑} ซึ่งกลุ่มนักวิชาการและผู้กำหนดนโยบายที่สนับสนุนการควบรวม เชื่อว่าการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นขนาดใหญ่จะก่อให้เกิดประโยชน์ที่สำคัญ ได้แก่

๑) การบรรลุเรื่องประสิทธิภาพ (Efficiency) ซึ่งถือเป็นคุณูปการสำคัญของการควบรวม^{๕๒} โดยเชื่อว่าการเป็นองค์กรขนาดใหญ่ขึ้นทำให้สามารถประหยัดต้นทุนในการจัดบริการสาธารณะและ การบรรลุเรื่องความประหยัดเชิงขนาด (Economies of Scale) กล่าวคือ ค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนหน่วยสุดท้ายในการผลิตต่อหน่วยจะลดลง เมื่อบริการสาธารณะที่ถูกผลิตออกไปมีขนาดใหญ่ขึ้น โดยพิจารณาจากจำนวนประชากรที่มากขึ้น^{๕๓} หรือขนาดขององค์กรที่จัดบริการมีขนาดใหญ่ขึ้น^{๕๔} ซึ่งตามคำกล่าวนี้ ทำให้เกิดความเชื่อที่ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กจึงจะไม่สามารถบรรลุเป้าหมายการประหยัดต้นทุนในการจัดบริการสาธารณะได้^{๕๕}

๒) ขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใหญ่ขึ้นทำให้มีทรัพยากรการเงินมากขึ้นเพื่อใช้ในโครงการการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ท้องถิ่น

๓) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่สามารถมีภารกิจหลากหลายมากขึ้นซึ่งอาจเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายในประเด็นภารกิจหรือบริการที่ตนเองสนใจ หรือกล่าวได้ว่า ช่วยส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม ในอีกด้านหนึ่งการควบรวมก็ได้ก่อให้เกิดข้อคำถาม รวมไปถึงข้อกังวลในหลายประเด็นในแวดวงวิชาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

๑) การควบรวมลดทอนคุณค่าและคุณภาพของประชาธิปไตยท้องถิ่น ซึ่งแม้ว่าการควบรวมจะคิดอยู่บนฐานของประโยชน์ด้านเศรษฐศาสตร์เป็นหลัก แต่แท้จริงแล้วนั้นส่งผลกระทบต่อต้นทุนด้านประชาธิปไตยของถิ่น^{๕๖} และการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดใหญ่ทำให้ช่องว่างระหว่างประชาชนกับองค์กรท้องถิ่นนั้นห่างไกลกันมากขึ้น ซึ่งอาจไปลดทอนความมีชีวิตชีวาของประชาธิปไตยท้องถิ่นและลดการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายและ

^{๕๑} Local Government Association of Queensland, “Size, Shape and Sustainability of Queensland”, **Local Government: a Discussion Paper**. 2005, [Online], Retrieved from: <http://www.lgaq.asn.au/porta/dt> [April 14, 2020].

^{๕๒} Dollery, B., Akimov, A. and Byrnes, J. “Shared Services in Australian Local Government: Rationale, Alternative Models and Empirical Evidence”, **The Australian Journal of Public Administration**, Vol. 68 (2009): 208-219.

^{๕๓} Faulk, D. and Grassmuck, G. “City-county Consolidation and Local Government Expenditures”, **State and Local Government Review**, Vol.44 No.3 (2012): 196-205.

^{๕๔} Ferguson, C. E. **Neoclassical Theory of Production and Distribution**, (Cambridge: Cambridge University Press, 1969).

^{๕๕} Swianiewicz, P. “Size of Local Government, Local Democracy and Efficiency in Delivery of Local services”, **International Context and Theoretical Framework**, 2002: 1-29.

^{๕๖} Hansen, W. S. “The Democratic Costs of Size: How Increasing Size Affects Citizen Satisfaction with Local Government”, **Political Studies**, Vol. 63 (2015): 373-389.

กิจการสาธารณะท้องถิ่น^{๕๗} ตัวอย่างเช่น ในประเทศเดนมาร์กมีการวิจัยแล้วพบว่า ขนาดที่ใหญ่ขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมโดยการออกเสียงเลือกตั้งและการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายท้องถิ่น ในประเด็นนี้เมื่อขนาด (Size) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหญ่ขึ้นประสิทธิภาพด้านการเมืองจะลดลง ทั้งนี้เนื่องจากประชาชนมักจะเกิดความรู้สึกร่วมหรือความรู้สึกเป็นเจ้าของชุมชนพื้นที่ท้องถิ่นได้ง่ายกว่าเมื่ออยู่ในหน่วยปกครองขนาดเล็กกว่า ซึ่งนำไปสู่ความสนใจและความต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในนโยบายและกิจกรรมต่าง ๆ ในท้องถิ่นมากกว่า ทำให้ประชาธิปไตยท้องถิ่นและการจัดการปกครองตนเองของท้องถิ่นปฏิบัติการได้ดีกว่าในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่มีเขตการปกครองขนาดเล็ก^{๕๘}

๒) การควบรวมเป็นเพียงแนวทางเดียวจริงหรือในการที่จะเพิ่มประสิทธิภาพและการลดต้นทุนในการจัดบริการสาธารณะท้องถิ่น

๓) การควบรวมทำให้เกิดผลหรือประโยชน์ด้านประสิทธิภาพและความประหยัดเชิงขนาดตามเหตุผลและเป้าหมายทางด้านเศรษฐศาสตร์ที่กล่าวอ้างหรือไม่ โดยเห็นได้ชัดเจนจากการศึกษาวิจัยจำนวนมากที่เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษ ๒๐๐๐s เป็นต้นมา

จากข้อวิพากษ์ในประเด็นต่าง ๆ ดังกล่าว ในช่วงทศวรรษหลัง ๆ นักวิชาการและผู้กำหนดนโยบายในภาครัฐส่วนหนึ่งจึงได้พยายามแสวงหาแนวทางอื่น ๆ ที่ช่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดต้นทุนค่าใช้จ่ายและเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการท้องถิ่นและการจัดบริการสาธารณะ มีรายงานการศึกษาจำนวนมากสะท้อนให้เห็นว่าความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government Collaboration) เป็นแนวทางที่ได้รับการนำไปปฏิบัติเสมือนเป็นทางเลือกของการไม่ควบรวม^{๕๙} ซึ่งมีจุดตั้งต้นจากกลุ่มประเทศยุโรปที่เรียกแนวคิดนี้ว่า “Inter-municipal Cooperation” โดยเป็นความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายรูปแบบโดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดบริการสาธารณะร่วมกัน (Shared Services) ตามรายการกิจ ในลักษณะข้ามพรมแดน ทั้งพรมแดนเขตการปกครองและพรมแดนองค์กร ซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กสามารถบรรลุเป้าหมายเรื่องประสิทธิภาพและความประหยัดเชิงขนาดในการจัดบริการสาธารณะ และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนแต่ละพื้นที่ได้มากขึ้น ซึ่งใช้กันอย่างแพร่หลาย กระทั่งกล่าวได้ว่าเป็นปทัสถาน (Norm) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในยุโรป^{๖๐}

^{๕๗} Allan, P. “ Why Smaller Councils Make Sense”, **Australian Journal of Public Administration**, Vol.62 (2003): 74-81.

^{๕๘} Lassen, D. and Serritzlew, S. “Jurisdiction Size and Local Democracy: Evidence on Internal Political Efficacy from Large-scale Municipal Reform”, **American Political Science Review**, Vol.105 No.2 (2011): 238-258.

^{๕๙} Chamchong, P. “The Initiation and Sustainability of Collaboration between Small Local Governments: A Comparative Analysis of England and Thailand”, **A Dissertation of Doctor of Philosophy in Social Sciences**, (Institute of Local Government Studies School of Government and Society College: University of Birmingham, 2016), pp. 110-165.

^{๖๐} Labianca, M. “Inter-Municipal Cooperation: From Cooperation through Rules to Cooperation through Networks: Empirical Evidence from Puglia”, **Regional Studies**, Regional Science, Vol.1 No.1 (2014): 184-206.

และในประเทศอังกฤษในปัจจุบัน^{๖๑} ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวเป็นความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Inter Local Collaborative Relations Among Local Governments) เพื่อจัดการกับประเด็นสาธารณะบางอย่างเป็นการเฉพาะ หรือแต่ละรายบริการสาธารณะร่วมกันให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นนั้น ถือเป็นปรากฏการณ์ที่พบได้ทั่วไปในสหรัฐอเมริกาตั้งแต่ช่วงทศวรรษ ๑๙๘๐s และถือได้ว่าเป็นแนวปฏิบัติมากระทั่งปัจจุบัน^{๖๒}

นักวิชาการที่สนับสนุนแนวทางความร่วมมือ (Collaboration) กล่าวถึงคุณูปการของแนวทางดังกล่าวว่า นอกจากจะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กซึ่งมักเผชิญกับข้อจำกัดด้านศักยภาพและทรัพยากรทางการบริหารโดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้สภาวะการณ์ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายประเทศต้องเผชิญกับการขาดแคลนงบประมาณเนื่องจากรัฐอยู่ในภาวะรัดเข็มขัด (Fiscal Austerity) สามารถจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วยการใช้ทรัพยากรร่วมกัน หรือแลกเปลี่ยนทรัพยากรอันได้แก่ งบประมาณ บุคลากรที่มีศักยภาพ รวมทั้ง ข้อมูลและครุภัณฑ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น^{๖๓} รูปแบบหนึ่งของความร่วมมือ คือ การจัดบริการสาธารณะร่วมกัน (Shared Services) ยังทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กบรรลุเรื่องความประหยัดเชิงขนาด และสามารถให้บริการในพื้นที่ด้านอาณาเขตการปกครองที่กว้างขวางขึ้น ครอบคลุมถึงประชาชนผู้รับบริการจำนวนมากขึ้น^{๖๔} โดยที่ยังคงรักษาความเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กเพื่อทำหน้าที่การสร้างกระบวนการเรียนรู้ด้านประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนในพื้นที่เนื่องจากไม่ต้องเปลี่ยนโครงสร้าง และไม่เพิ่มช่องว่างระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนและชุมชน และไม่ต้องสูญเสียอัตลักษณ์ของท้องถิ่นและหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ต่างจากแนวคิดการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้ความสำคัญกับการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ที่มีเป้าหมายเฉพาะด้านความประหยัดและคุ้มค่าในการจัดบริการสาธารณะ โดยละเลยมิติด้านคุณค่าประชาธิปไตยอันเป็นบทบาทสำคัญยิ่งประการหนึ่งในการมีอยู่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒.๒.๓ ทฤษฎีเกี่ยวกับการควบรวมการปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาจะพบว่า การควบรวม (Amalgamation/Mergers) จะเป็นการผนวกรวมสิ่งของตั้งแต่ ๒ สิ่งหรือหลายสิ่งเข้าด้วยกัน ซึ่งหากกล่าวโดยเฉพาะเจาะจงถึงการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะหมายถึงการผนวกรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ ๒ แห่งขึ้นไปเข้าด้วยกันเพื่อให้เป็นองค์กรเดียวที่มีขนาดใหญ่ขึ้น ทั้งนี้โดยมีฐานคติสำคัญของกลุ่มที่สนับสนุนการควบรวมที่ว่า

^{๖๑} Sullivan, H. and Skelcher, C. *Working across Boundaries: Collaboration in Public Services*, (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2002).

^{๖๒} Warm, D. "Local Government Collaboration for a New Decade: Risk, Trust, and Effectiveness", *State and Local Government Review*, Vol. 43 No.1 (2011): 60-65.

^{๖๓} Hulst, R., van Montfort, A., Haveri, A., Airaksinen, J. and Kelly, J. "Institutional Shifts in Inter-Municipal Service Delivery: An Analysis of Developments in Eight Western European Countries", *Public Organization Review*, Vol. 9 (2009): 263-285.

^{๖๔} Blaire, R. and Janousek, C. L. "Collaborative Mechanism in Interlocal Cooperation: A Longitudinal Examination", *State and Local Government Review*, Vol.45 No.4 (2013): 268-282.

ใหญ่กว่าคือดีกว่า (Bigger is Better) ดังได้ที่กล่าวมาในหัวข้อก่อนหน้านี้ ทั้งนี้ในส่วนของทฤษฎีการควบรวมนั้นโดยส่วนใหญ่จะพบและเห็นอย่างเป็นรูปธรรมในโลกของทางธุรกิจ แต่สำหรับในส่วนของทางการเมืองการปกครองหรือการบริหารนั้นก็จะมีบบ้าง ทั้งนี้ในการควบรวมนั้นมีทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว ดังนี้

๑) ทฤษฎีการควบรวมกิจการ

การควบรวมกิจการ (Merger) เป็นการควบกิจการเป้าหมายเพื่อเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกิจการที่ต้องการควบกิจการ โดยที่ชื่อของกิจการและตราสัญลักษณ์ของกิจการที่ต้องการควบนั้นยังคงเดิม โดยที่หลังจากการควบรวมกิจการแล้วนั้น กิจการเป้าหมายจะกลายเป็นส่วนหนึ่งของธุรกิจของกิจการที่ต้องการควบกิจการ^{๖๕} ซึ่งในทางธุรกิจเราจะพบว่ามี การควบรวมกิจการและการซื้อกิจการ (Mergers and Acquisitions) ซึ่งเป็นกิจกรรมที่เกิดการได้มาซึ่งหุ้น สินทรัพย์ หน่วยธุรกิจหรือกิจการอื่น เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจควบคุม หรือครอบครองโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการเติบโต เพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขัน หรือเพื่อการอยู่รอดของกิจการ อาจเกิดขึ้นด้วยความสมัครใจของผู้ประกอบการ หรือด้วยความไม่สมัครใจของผู้ถูกควบรวมกิจการก็ได้ ทั้งนี้ลักษณะของการควบรวมกิจการ (Mergers) สามารถที่จะแบ่งตามสถานะหลังการรวมกิจการได้ดังนี้

๑.๑) Mergers หมายถึง การที่บริษัทหรือหน่วยงานตั้งแต่ ๒ แห่งขึ้นไปตกลงรวมกิจการกันภายใต้เจ้าของกิจการหรือผู้คุมอำนาจบริหารกลุ่มเดียวกัน แล้วเกิดบริษัทใหม่เพียงบริษัทเดียว $Company A + Company B = Company A$ หรือ $Company B$

๑.๒) Consolidation หมายถึง การที่ ๒ บริษัทหรือหน่วยงานตั้งแต่ ๒ แห่งขึ้นไปตกลงควบรวมกิจการกันแล้วเกิดบริษัทใหม่ โดยบริษัทที่เกิดขึ้นใหม่จะต้องออกหุ้นของบริษัทให้กับผู้ถือหุ้นของบริษัทเดิมในอัตราส่วนแลกหุ้นที่แตกต่างกันตามมูลค่าของแต่ละบริษัท $Company A + Company B = Company C$

๑.๓) Holding Company หมายถึง การรวมกิจการหนึ่งโดยการเข้าไปถือหุ้นสามัญของอีกบริษัทจนมีสัดส่วนเสียงรายใหญ่ที่สามารถควบคุมการบริหารของกิจการได้

๑.๔) Tender Offer เป็นกรณีที่กิจการหนึ่งเข้าไปประมูลซื้อหุ้นของกิจการหนึ่งจากผู้ถือหุ้นโดยตรง

๑.๕) Joint Ventures คือการที่บริษัทใหญ่เข้าไปร่วมลงทุนกับบริษัทเล็กกว่า โดยไม่มีอำนาจบริหารเด็ดขาดเหมือน Holding Company และ Tender Offer

ขณะเดียวกันในส่วนของรูปแบบการควบรวมกิจการ ยังสามารถแบ่งออกได้เป็น ๓ ประเภทดังนี้

(๑) การควบรวมแนวนอน (Horizontal Integration) คือการควบรวมกิจการที่ประกอบธุรกิจเหมือนกันหรืออยู่ในกลุ่มอุตสาหกรรมเดียวกัน

(๒) การควบรวมแนวตั้ง (Vertical Integration) คือการควบรวมกิจการในสายเดียวกัน ประเภทต้นน้ำ / ปลายน้ำ หรือในลักษณะของผู้จำหน่ายวัตถุดิบและผู้ซื้อวัตถุดิบ หรือในลักษณะของผู้ผลิตและผู้จัดจำหน่าย เพื่อลดต้นทุนและขยายช่องทางการจำหน่าย

^{๖๕} พูนศักดิ์ แสงสันต์ และกิตติพันธ์ คงสวัสดิ์เกียรติ, การจัดการการเงินธุรกิจ, (กรุงเทพมหานคร: แมคกรอ-ฮิล, ๒๕๕๒), หน้า ๔๑๗.

(๓) การควบรวมธุรกิจซึ่งไม่มีความสัมพันธ์กัน (Conglomerate Integration) คือการควบรวมระหว่าง ๒ บริษัทที่ไม่เกี่ยวข้องกันเลย แต่ควบรวมเพื่อให้เกิดความมั่นคงของบริษัท หรือเพื่อกระจายความเสี่ยงของบริษัท

นอกจากจะแบ่งตามประเภทธุรกิจของบริษัทแล้วการควบรวมกิจการยังอาจจำแนกรูปแบบได้อีกเป็น ๒ รูปแบบ คือ

(๑) การควบรวมกิจการแบบเป็นมิตร (Friendly Takeover) เป็นรูปแบบที่ผู้บริหารเดิมของบริษัทที่ถูกเข้าควบรวมแบบไม่มีการต่อต้านการควบรวมและมีการแนะนำผู้ถือหุ้นให้ขายหุ้นให้แก่บริษัทที่เสนอซื้อ ลักษณะนี้เป็นรูปแบบที่พบมากที่สุดในประเทศไทยและยุโรป เนื่องจากกิจการส่วนใหญ่มักจะเป็นธุรกิจครอบครัวซึ่งมีกลุ่มผู้ถือหุ้นใหญ่เป็นผู้บริหารกิจการเอง ดังนั้นหากไม่ได้รับความเห็นชอบจากผู้บริหารเดิมก็ยากที่จะรวบรวมหุ้นได้มากพอที่จะทำการขับไล่ผู้บริหารซึ่งเป็นกลุ่มผู้ถือหุ้นส่วนใหญ่ของบริษัทได้

(๒) การควบรวมกิจการแบบไม่เป็นมิตร (Hostile Takeover) เป็นรูปแบบที่ผู้ต้องการควบรวมกิจการคนอื่นโดยการเสนอซื้อหุ้นจากผู้ถือหุ้นรายย่อย และผู้บริหารเดิมหรือกลุ่มเดิมของบริษัทที่เป็นเป้าหมายการควบรวมกิจการก็ไม่เห็นด้วยและพยายามที่จะต่อต้าน ลักษณะนี้จะพบมากที่สุดในประเทศสหรัฐอเมริกา เนื่องมาจากในบริษัทหนึ่ง ๆ นั้นจะประกอบด้วยผู้ถือหุ้นรายย่อยจำนวนมาก ทำให้บริษัทที่ต้องการจะควบรวมกิจการต้องใช้การจูงใจผู้ถือหุ้นรายย่อยให้ทำการขายหุ้นจนผู้ซื้อหรือผู้ที่ต้องการจะควบรวมมีสัดส่วนการถือครองหุ้นในจำนวนที่มากพอที่จะขับไล่ผู้บริหารคนเดิมหรือกลุ่มบริหารกลุ่มเดิมออกไป ซึ่งการควบรวมกิจการในลักษณะนี้จะพบได้น้อยในประเทศไทย แต่อย่างไรก็มีให้เห็นบ้างตามที่เป็นข่าว

๒) ทฤษฎีจุลภาคว่าด้วยมูลเหตุจูงใจในการควบรวมกิจการ

ทฤษฎีจุลภาคที่อธิบายมูลเหตุจูงใจในการควบรวมกิจการ สามารถจำแนกออกเป็น ๒ กลุ่ม โดยเน้นไปที่มุมมองของผู้ที่ต้องการจะเข้าควบรวมกิจการ^{๖๖} คือ

๒.๑) ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการสร้างพลังผลึก (Synergy) ได้แก่ ทฤษฎีว่าด้วยการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพของเจ้าของกิจการ (Efficiency Theories) และทฤษฎีข้อมูลและการส่งสัญญาณ (Information and Signaling) ซึ่งทฤษฎีในกลุ่มนี้ได้มีการเสนอว่าผู้ที่เข้าควบรวมกิจการมองเห็นโอกาสในการรวมกิจการเพื่อที่จะใช้ทรัพยากรของทั้งสองบริษัทให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด การควบรวมกิจการจึงเป็นกลไกในการควบคุมและเป็นการกระตุ้นให้ผู้บริหารดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้ระบบเศรษฐกิจภาพรวมเกิดประโยชน์สูงสุด

๒.๒) ทฤษฎีเกี่ยวกับปัญหาตัวแทน ได้แก่ ทฤษฎีที่ว่าด้วยปัญหาของการที่ผู้บริหารไม่ได้เป็นเจ้าของกิจการ (Agency Problem and Managerialism) ทฤษฎีสสมมติฐานการจ่ายเงินส่วนเกินคืนแก่เจ้าของกิจการ (Free Cash Flow Hypothesis) ทฤษฎีการรวมตัวเพื่อต่อรอด้านการค้า (Market Power) ปัจจัยด้านภาษี (Tax Consideration) และกลไกการยกย้ายความมั่งคั่งโดยอ้อม (Redistribution of Wealth) ผู้บริหารที่เข้าควบรวมกิจการซึ่งไม่เป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ของบริษัทอาจมีแรงจูงใจในการควบรวมกิจการโดยมีเป้าหมายเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง

^{๖๖} อัญญา ชันฉวีไทย, การควบรวมกิจการและการครอบงำกิจการ, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๐), หน้า ๙๕.

๓) ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนจะถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย โดยที่ทุกคนจะใช้อำนาจอธิปไตยของตนเองในกิจการทั้งปวงโดยตรง หรืออาจจัดให้มีการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยอ้อม คือ ให้ประชาชนเลือกผู้แทนขึ้นทำการแทนตน ทฤษฎีที่ว่าด้วยควมมีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน (Sovereignty belongs to the People) นั้น เห็นว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ประชาชนทุกคนใช้อำนาจอธิปไตยเองในกิจการทั้งปวง โดยตรงหรืออาจมีการจัดการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยอ้อมคือให้ประชาชนเลือกผู้แทนขึ้นทำการแทนตน ฌอง จาก รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) ซึ่งเป็นผู้ที่เขียนหนังสือ “The Social Contract” หรือสัญญาประชาคมเมื่อ ๒๐๐ ปีก่อน เพื่อต่อต้านระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในฝรั่งเศส โดยรูสโซได้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยว่า สังคมตามธรรมชาติของมนุษย์นั้นก็คือมนุษย์เกิดมามีอิสระและเท่าเทียมกัน ดังที่รูสโซได้กล่าวเอาไว้ว่า “...เราแต่ละคนต่างมอบตัวของเราเอง และพลังอำนาจของตัวเอง เราให้มาอยู่ภายใต้เจตจำนงทั่วไปร่วมกัน และเราก็ได้มาซึ่งองค์คณะ ที่สมาชิกแต่ละคน เป็นส่วนที่แยกไม่ได้อันของทั้งหมด...”^{๖๗} ผลของทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน คือ

๓.๑) ประชาชนจะมีสิทธิ์ที่จะเลือกผู้ปกครองของตนเอง เพื่อเป็นการแสดงออกถึงสวนแห่งอำนาจของตน อันมาสู่หลักการคือ “การเลือกตั้งอย่างทั่วถึง” เพราะถือว่าการเลือกตั้งเป็นสิทธิของทุกคน มิใช่เป็นหน้าที่ จึงไม่อาจมีการจำกัดสิทธิได้ดังที่รูสโซกล่าวไว้ว่า “สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิที่ไม่มีอะไรที่จะมาพรากจากประชาชนได้”

๓.๒) การมอบอำนาจของประชาชนให้ผู้แทนนั้น คือเป็นการมอบอำนาจในลักษณะที่ผู้แทนต้องอยู่ภายใต้อาณัติของราษฎรผู้เลือกตั้ง (Mandat Imperatif) กล่าวคือ ผู้แทนเป็นตัวแทนของประชาชน ๆ สามารถควบคุมผู้แทนได้กรณีที่ประชาชนมอบอำนาจให้ผู้แทนเป็นการมอบในลักษณะที่ผู้แทนต้องอยู่ภายใต้อาณัติของประชาชนผู้แทนแต่ละคนไม่ถือว่าเป็นผู้แทนของราษฎรทั้งหมดแต่อย่างใด

๓.๓) ประชาชนมีส่วนร่วมในทางกฎหมายและการเมืองเช่น มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายมีสิทธิออกเสียงแสดงประชามติในเรื่องสำคัญ ๆ เป็นต้น

๔) ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ

เมื่อกล่าวถึง หลักของการแบ่งแยกอำนาจ ก็มีอาจที่จะกล่าวขำนักปราชญ์ชาวฝรั่งเศสคือ มองเตสกีเออ^{๖๘} ซึ่งเป็นผู้ที่เขียนหนังสือเรื่อง The spirit of Law หรือเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย เพราะมองเตสกีเออได้อธิบายไว้ในหนังสือของเขาในบทที่ ๖ หมวดที่ ๑๑ ความตอนหนึ่งว่าในรัฐทุกรัฐจะมีอำนาจสูงสุดที่เรียกว่า อำนาจอธิปไตยอยู่ ๓ ประการคือ

๔.๑) อำนาจนิติบัญญัติ คืออำนาจที่เกี่ยวกับการออกกฎหมายการจ้ดวางระเบียบการกำหนดข้อบังคับทั่วไปทั้งภายในและภายนอกรัฐ

^{๖๗} Rousseau, Jean-Jacques, *The Social Contract*, (Middlesex: Penquin Books, 1974), p. 95.

^{๖๘} Carrithers, David Wallace, *Montesquieu: The spirit of laws*, (Berkeley University of California Press, 1977), pp. 30-40.

๔.๒) อำนาจบริหาร เป็นการใช้อำนาจที่ขึ้นอยู่กับหลักกฎหมายมหาชน เป็นการบังคับใช้การปฏิบัติงานให้เป็นไปตามกฎหมาย

๔.๓) อำนาจตุลาการ คือการวินิจฉัยบรรทัดความต่าง ๆ การแบ่งแยกอำนาจ อธิปไตยทั้ง ๓ ประการตามทฤษฎีของมองเตสกีเออ นั้น หมายความว่า เป็นการแบ่งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็น ๓ องค์กรหลัก คือ องค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ (Puisseance Legislative) องค์กรบริหาร คือ องค์กรที่ใช้อำนาจปฏิบัติการต่าง ๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชน (Puisseance Xecutrice des Choses qui Dependent du Droit des Gens) และองค์กรตุลาการที่ใช้อำนาจปฏิบัติการต่าง ๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายเอกชน (Puisseance Executrice des Choses qui Depend du Droit Civil)

๕) ทฤษฎีการเสริมสร้างพลังอำนาจ

ในเรื่องนี้มีนักทฤษฎีหลายท่านที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นต้นแบบในเรื่องของทฤษฎีการเสริมสร้างพลังอำนาจ เป็นต้นว่า ทฤษฎีการเสริมสร้างพลังอำนาจของแทบพิท ทฤษฎีการเสริมสร้างพลังอำนาจของแคนเตอร์ และทฤษฎีการเสริมสร้างพลังอำนาจของคองเกอร์และคาร์นินโก ดังรายละเอียดต่อไปนี้

๕.๑) ทฤษฎีการเสริมสร้างพลังอำนาจของแทบพิท^{๖๙} ในเรื่องนี้แทบพิทได้กำหนดว่าในการเสริมสร้างพลังอำนาจนั้น จะต้องมีการดำเนินการใน ๕ ประการสำคัญ คือ (๑) จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมขององค์กรหรือการทำงาน (๒) จะต้องมีการปรับปรุงหรือกำหนดรูปแบบขององค์กรใหม่ (๓) จะต้องเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วม (๔) จะต้องสร้างความผูกพันและเป็นเจ้าของร่วมกัน และ (๕) จะต้องมีการกำหนดเป้าประสงค์เพื่อให้การบริหารจัดการเกิดประโยชน์สูงสุด

๕.๒) ทฤษฎีการเสริมสร้างพลังอำนาจของแคนเตอร์^{๗๐} ในเรื่องนี้แคนเตอร์ได้กำหนดว่าในการเสริมสร้างพลังอำนาจนั้น จะต้องเกิดจากการปฏิสัมพันธ์ของบุคคลหรือหน่วยงานทั้ง ๒ ฝ่าย โดยมีเป้าประสงค์ที่ตรงกันหรือเหมือนกัน และจะต้องมีการดำเนินการดังนี้ (๑) มีการมอบหมายความรับผิดชอบ (Responsibility) (๒) มีการมอบอำนาจหน้าที่ (Delegation of Authority) (๓) มีการกำหนดกฎเกณฑ์มาตรฐาน (Standard of Excellence) (๔) มีการฝึกอบรมพัฒนา (Training and Development) (๕) มีการให้ความรู้และข้อมูล (Knowledge and Information) (๖) การให้ข้อมูลย้อนกลับ (Feedback) (๗) การยอมรับและชื่นชม (Recognition) (๘) การให้ความไว้วางใจ (Trust) และ (๙) การยอมรับความล้มเหลว (Permission to Fail)

๕.๓) ทฤษฎีการเสริมสร้างพลังอำนาจของคองเกอร์และคาร์นินโก^{๗๑} ในเรื่องนี้คองเกอร์และคาร์นินโกได้กำหนดว่าในการเสริมสร้างพลังอำนาจนั้นจะต้องมีการดำเนินการดังนี้ (๑)

^{๖๙} Tebbitt, B. V. "Demystifying organization empowerment", *Journal of Nursing Administration*, Vol. 23 (1993): 18-23.

^{๗๐} Kanter, R. M. *Frontiers of Management*, (New York: Harvard Business Review, 1997), pp. 50-55.

^{๗๑} Conger, Jay A.; & R. N. Kanungo. *Charismatic Leadership: The Elusive Factors in Organizational Effectiveness*, (San Francisco: Jossey-Bass, 1998), p. 55.

จะต้องมีการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม (Participative Management) (๒) จะต้องมีการสร้างเป้าประสงค์ร่วมกัน (Goal Setting) (๓) จะต้องสร้างระบบการให้ข้อมูลย้อนกลับ (Feed back system) (๔) จะต้องสร้างระบบเสริมแรง (Contingent/competence base reward) (๕) จะต้องมีการจัดระบบงานที่ท้าทาย (Challenger) และ (๖) จะต้องเป็นแบบอย่าง (Pototype)

๖) ทฤษฎีองค์กรสมรรถนะสูง

ปัจจุบันองค์กรภาครัฐได้มีความพยายามที่จะยกระดับคุณภาพการจัดการให้สอดคล้องกับความคาดหวังและความต้องการของประชาชน โดยการค้นหาวัตกรรมการเปลี่ยนแปลงรูปแบบและวิธีการให้บริการ การตัดภารกิจบางอย่างออกไปให้เอกชนดำเนินการ และมีการสร้างพันธกิจเพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง แต่ก็ยังไม่ทันกับสภาพแวดล้อมทั้งภายนอกและภายในองค์กรที่มีความเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา จากงานวิจัยของ Linder และ Brooks^{๗๒} ได้เสนอแนะว่าการเป็นองค์กรสมรรถนะสูงในองค์กรภาครัฐ ต้องประกอบด้วยคุณลักษณะสำคัญ ๖ ประการ ได้แก่

๖.๑) การมุ่งเน้นที่ผู้รับบริการ (Client-centered) จะต้องมีความพันธกิจที่มุ่งเน้นต่อการตอบสนองความต้องการ ความคาดหวังของประชาชน โดยเน้นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเบื้องต้น และเน้นผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากการจัดบริการของรัฐ องค์กรสมรรถนะสูงต้องค้นหาเพื่อความเข้าใจความต้องการความคาดหวังของประชาชนทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ความต้องการผลลัพธ์ที่ดีของการบริการจะเป็นตัวเชื่อมหลักในการประเมินการบรรลุเป้าหมายขององค์กร

๖.๒) การที่มุ่งเน้นผลผลิตและผลลัพธ์ (Outcome-oriented) โดยออกแบบการดำเนินการทั้งหมดเพื่อนำไปสู่การผลลัพธ์การบรรลุเป้าหมายพันธกิจที่ตั้งไว้ โดยปกติองค์กรภาครัฐให้ความสำคัญกับการดำเนินการในลักษณะของปัจจัยนำเข้า (Inputs) และการใช้งบประมาณอย่างเหมาะสมมากกว่าผลลัพธ์ของคุณค่าของการปฏิบัติงาน การมุ่งเน้นที่ผลลัพธ์นี้้องค์กรสมรรถนะสูงในองค์กรภาครัฐจึงต้องหาแนวทางที่จะสามารถนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมแท้จริง

๖.๓) รับผิดชอบและสามารถชี้แจงได้ (Accountable) องค์กรสมรรถนะสูงในองค์กรภาครัฐต้องรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น และต้องโปร่งใสสามารถชี้แจงได้ โดยเฉพาะเกี่ยวกับการใช้งบประมาณ ต้องไม่เพียงแต่วัดผลและรายงานผลการดำเนินงานเท่านั้น แต่จะต้องสามารถอธิบายประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงบประมาณที่ใช้ไปซึ่งเป็นการเตรียมข้อมูลให้แก่องค์กรในการนำไปสู่การเพิ่มคุณค่า

๔) มีความคิดสร้างสรรค์และมีความยืดหยุ่น (Innovation and flexible) องค์กรสมรรถนะสูงในองค์กรภาครัฐต้องเป็นองค์กรแรก ๆ ที่จะค้นหาโอกาสใหม่ ๆ และจะใช้หรือมีประสบการณ์เกี่ยวกับแนวความคิดการบริหารจัดการที่ทันสมัยอยู่เสมอ มีความคิดสร้างสรรค์ที่ตอบสนองความท้าทายใหม่ ๆ และบุคลากรจะถูกกระตุ้นให้เกิดความคิดสร้างสรรค์วิธีทำงานที่ทำให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น องค์กรเหล่านี้จะมีการทดลองปฏิบัติอย่างกระตือรือร้น เพราะเชื่อว่าจะนำไปสู่การพัฒนากระบวนการปฏิบัติงานและโครงสร้างองค์กร

๕) พร้อมที่จะทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่น (Open and collaborative) องค์กรสมรรถนะสูงในองค์กรภาครัฐจะมีความเข้าใจในภาพรวมระบบขององค์กรและสามารถทำงาน

^{๗๒} Linder, Jane C. and Brooks, Jeffrey D. "Transforming the Public Sector", *Outlook Journal*, Vol.16 No.3 (2004): 74-83.

สร้างความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เป็นองค์กรที่มีหน่วยงานเครือข่ายซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ หน่วยงานเมือง องค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ หน่วยงานเอกชน และองค์กรสาธารณะอื่น ๆ โดยหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้มีความต้องการหลากหลายซึ่งกันและกัน องค์กรสมรรถนะสูงในองค์กรภาครัฐให้ความสำคัญต่อการกระตุ้นชุมชนใหญ่ ๆ และสร้างความร่วมมือที่ดีในการทำงานร่วมกัน

๖) มีความมุ่งมั่น (Passionate) องค์กรสมรรถนะสูงในองค์กรภาครัฐจะมุ่งมั่นในการให้การบริการภาครัฐที่มีคุณค่า ผู้บริหารจะต้องแสดงบทบาทที่ชัดเจนในการมุ่งมั่นที่จะนำพาองค์กรสู่การเป็นองค์กรสมรรถนะสูง ซึ่งจะทำให้เกิดการขับเคลื่อนไปในทิศทางที่ต้องการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒.๓ แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่สำคัญที่สุดในระดับรากหญ้าและมีบทบาทสำคัญในระบอบประชาธิปไตยขั้นพื้นฐาน เพราะเป็นการปกครองที่เกิดขึ้นโดยประชาชน ที่รู้และเข้าใจในปัญหา รวมถึงความต้องการของประชาชนในชุมชนและหมู่บ้านด้วยกันอย่างแท้จริง นอกจากนี้ยังสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่รับผิดชอบได้อย่างตรงประเด็น รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ และเนื่องจากเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่นได้ถูกกำหนดขึ้นบนพื้นฐานทฤษฎีการกระจายอำนาจและอุดมการณ์ประชาธิปไตย ที่มุ่งเปิดโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและกิจกรรมการปกครองตนเอง ซึ่งถือเป็นความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง สามารถสรุปได้ดังนี้

๑) การปกครองท้องถิ่นถือเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ทำให้เกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่พลเมือง อันจะนำมาสู่ความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตย

๒) การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล

๓) การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดสำนึกของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรค ปัญหา และช่วยกันแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นของตน

๔) การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ

๕) การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองและทางการบริหารของประเทศในอนาคต

๖) การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง^{๗๓}

^{๗๓} ชูวงศ์ ฉายะบุตร, การปกครองท้องถิ่นไทย, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพมหานคร: พิมพ์นครพริ้นติ้ง เซ็นเตอร์, ๒๕๔๔), หน้า ๒๘-๒๙.

๒.๓.๑ ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นได้มีนักคิด นักทฤษฎี และนักรัฐประศาสนศาสตร์ได้ให้นิยามหรือความหมายไว้ในหลากหลายมิติ เป็นต้นว่า การปกครองท้องถิ่น คือ หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจในการปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิทางกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้มีความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ^{๗๔} ซึ่งเป็นหน่วยงานการปกครองที่หน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดโดยเฉพาะ และถูกจัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง^{๗๕} ที่ให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้ท้องถิ่น และเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครอง ในอำนาจการตัดสินใจในฐานะรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน^{๗๖}

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจปกครองตนเอง มีการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน^{๗๗} รวมถึงผู้ที่มีหน้าที่บริหาร มีความรับผิดชอบ มีอิสระ ปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค แต่ยังคงอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดและไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด^{๗๘} โดยให้ถือเป็นหน่วยการปกครองทางการเมืองที่อยู่ในระดับต่ำกว่าจากรัฐ ซึ่งถูกก่อตั้งโดยกฎหมาย^{๗๙} ขณะเดียวกันนักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ของไทยยังได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้กับประชาชนในท้องที่ใดท้องที่หนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่ก็ถูกรัฐบาลควบคุมตามความเหมาะสม^{๘๐} เป็นระบบการปกครองที่มีผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ และองค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมการ

^{๗๔} William A. Robson, “Local government” in *Encyclopedia of Social Science*, (New York: The Macmillan Company, 1953), p. 574.

^{๗๕} John J. Clark, *Outline of Local Government of The United Kingdom*, (London: Sir Issac Pitman and Son Ltd, 1957), pp. 87–89.

^{๗๖} Daniel Wit, *A Comparative Survey of Local Govt. and Administration*, (Bangkok: Kurusapha Press, 1967), pp. 14–21.

^{๗๗} William V. Holloway, *State and Local government in The United States*, (New York: McGraw-Hill, 1959), pp. 101-103.

^{๗๘} Harris G. Mongtagu, *Comparative Local government*, (Great Britain: William Brendon and Son Ltd, 1984), p. 574.

^{๗๙} Sady, Emile J., *New Age Competencies for Information Professionals*, (New York: McGraw-Hill, 1967), p. 122.

^{๘๐} อุทัย ทิรัญโต, *การปกครองท้องถิ่น*, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, ๒๕๔๖), หน้า ๒.

ปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง^{๕๑} ทั้งนี้ถือเป็นการปกครองของท้องถิ่นที่มีรูปแบบแตกต่างกันออกไปตามความเจริญ ประชากร หรือขนาดพื้นที่ ความเป็นอิสระ มีทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ (สภา) ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมกันในการบริหารและตรวจสอบ และมีสิทธิตรากฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับของท้องถิ่นได้ รวมถึงสิทธิในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่^{๕๒} ขณะเดียวกันการปกครองท้องถิ่นยังเป็นกระบวนการปกครองตนเองโดยประชาชนในหน่วยชุมชนหรือหน่วยการปกครองต่าง ๆ ในลักษณะหน่วยของรัฐบาลท้องถิ่นที่กระจายอยู่ทั่วประเทศ ทั้งนี้จะต้องเป็นการจัดระบบการปกครองที่มีอาณาเขตที่แน่นอน แต่ไม่มีความเป็นอธิปไตยหรือแยกเป็นรัฐอิสระไปจากประเทศ เป็นชุมชนที่มีสิทธิตามกฎหมายและจัดองค์การโดยอิสระปราศจากการควบคุมจากภายนอก^{๕๓} รัฐบาลกลางมีหน้าที่เพียงมอบอำนาจให้กับประชาชนในท้องถิ่นไปดำเนินการปกครองตนเอง และจัดทำกรบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่น^{๕๔} ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งผู้บริหารและตรวจสอบผลการดำเนินงาน ทั้งนี้จะต้องมีการกำหนดโครงสร้าง บทบาท อำนาจ หน้าที่อย่างชัดเจน โดยมีรัฐบาลกลางคอยกำกับดูแลและสนับสนุนในเรื่องต่าง ๆ^{๕๕}

กล่าวโดยสรุป การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่อยู่ในระดับฐานรากของสังคมในระบอบประชาธิปไตย มีคนหรือประชาชนในชุมชนหรือท้องถิ่นนั้นได้มีโอกาสและมีส่วนร่วมกันในการจัดการปกครองตนเอง โดยมีกฎหมายรองรับสิทธิอันชอบธรรมและมีอิสระในการที่จะบริหารจัดการ ตัดสินใจ และแก้ไขปัญหาทุกสิ่งอย่างในชุมชนและท้องถิ่นให้เป็นไปตามความต้องการและเพื่อประโยชน์ของคนในท้องถิ่นนั้น ๆ

ตารางที่ ๒.๓ แสดงการสังเคราะห์สาระสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

นักวิชาการ	นิยามหรือความหมายการปกครองท้องถิ่น
William A. Robson, (1953, p. 574)	๑. เป็นหน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้น ๒. มีอำนาจในการปกครองตนเอง ๓. มีสิทธิทางกฎหมาย ๔. มีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง

^{๕๑} ประทาน คงฤทธิศึกษากร, การปกครองเมืองพัทยา, (กรุงเทพมหานคร: สหાયบล็อกลและการพิมพ์, ๒๕๓๔), หน้า ๑๕.

^{๕๒} โกวิท วัฒนงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, ๒๕๕๒), หน้า ๒๙-๓๐.

^{๕๓} ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิงษ์, การปกครองท้องถิ่น : ประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, (กรุงเทพมหานคร: สมาคมรัฐธรรมนูญเพื่อประชาชน, ๒๕๔๓), หน้า ๑๗๖.

^{๕๔} วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ, การเมืองการปกครองไทย, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๓), หน้า ๔๑๕.

^{๕๕} สมบัติ อารงธัญวงศ์, การเมืองไทย, (กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๔๙), หน้า ๗๔๒.

ตารางที่ ๒.๓ แสดงการสังเคราะห์สาระสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น (ต่อ)

นักวิชาการ	นิยามหรือความหมายการปกครองท้องถิ่น
John J. Clark, (1957, pp. 87-89)	<ol style="list-style-type: none"> ๑. รับผิดชอบในการบริการประชาชน ๒. ถูกจัดตั้งขึ้นและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง
Daniel Wit, (1967, pp. 101-103)	<ol style="list-style-type: none"> ๑. รัฐให้อำนาจกระจายไปยังท้องถิ่น ๒. รัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ๓. รัฐให้อำนาจในการตัดสินใจ ๔. รัฐบาลท้องถิ่นเป็นของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน
William A. Holloway, (1959, pp. 228.)	<ol style="list-style-type: none"> ๑. เป็นองค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน ๒. มีประชากรตามเกณฑ์ที่กำหนด ๓. มีอำนาจปกครองตนเอง ๔. มีงบประมาณเป็นของตนเอง ๕. มีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับเลือกตั้งจากประชาชน
Harris G. Mongtagu, (1984, p. 574)	<ol style="list-style-type: none"> ๑. ผู้บริหารและนิติบัญญัติท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง ๒. มีความรับผิดชอบต่อท้องถิ่น ๓. มีอิสระจากรัฐบาลกลางแต่ยังอยู่ในการกำกับดูแล
Sady, Emile J., (1967, p. 122)	<ol style="list-style-type: none"> ๑. เป็นหน่วยการปกครองที่อยู่ในระดับต่ำกว่ารัฐ ๒. ถูกก่อตั้งโดยผลทางกฎหมาย
อุทัย หิรัญโต, (๒๕๔๖, หน้า ๒)	<ol style="list-style-type: none"> ๑. รัฐมอบอำนาจการปกครองให้กับท้องถิ่น ๒. บริการสาธารณะตอบสนองคนในท้องถิ่น ๓. มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน ๔. รัฐบาลกลางกำกับควบคุมตามเหมาะสม
ประทาน คงฤทธิศึกษากร, (๒๕๓๔, หน้า ๑๕)	<ol style="list-style-type: none"> ๑. เป็นระบบที่มีผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจ ๒. เป็นองค์การที่ปกครองโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๓. ถูกจัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาลกลาง ๔. มีอำนาจในการกำหนดนโยบายเพื่อท้องถิ่น
โกวิท พวงงาม, (๒๕๕๓, หน้า ๒๖๓)	<ol style="list-style-type: none"> ๑. มีความเป็นอิสระ ๒. ฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติมาจากการเลือกตั้ง ๓. ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารและตรวจสอบ ๔. มีสิทธิในการกำหนดงบประมาณเพื่อการบริหารท้องถิ่น

ตารางที่ ๒.๓ แสดงการสังเคราะห์สาระสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น (ต่อ)

นักวิชาการ	นิยามหรือความหมายการปกครองท้องถิ่น
วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ์, (๒๕๔๓, หน้า ๔๑๕)	๑. รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนปกครองตนเอง ๒. จัดทำบริการสาธารณะเพื่อประชาชนในท้องถิ่น ๓. มีอิสระตามขอบเขตกฎหมายกำหนด
สมบัติ อารังธัญวงศ์, (๒๕๔๙, หน้า ๗๔๒)	๑. รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนปกครองตนเอง ๒. ฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติมาจากการเลือกตั้ง ๓. ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารและตรวจสอบ ๔. อยู่ในการกำกับ ดูแลและการสนับสนุนจากรัฐบาลกลาง

๒.๓.๒ ทฤษฎีและปรัชญาเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่นนั้นได้มีการศึกษาใน ๒ เรื่องสำคัญ คือ ความสัมพันธ์ระหว่าง การปกครองท้องถิ่นกับการพัฒนาประชาธิปไตย และในเรื่องบทบาทของท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยทั้งในระดับชุมชนและระดับประเทศ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

๑) ในแง่ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับการพัฒนาประชาธิปไตย มีแนวคิดที่แตกต่างกันถึง ๓ สำนักว่าด้วยประเด็นนี้ ว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นการปกครองที่จะต้องให้ความสำคัญอย่างยิ่ง โดยมีการแสดงทัศนะแตกต่างกันดังนี้

สำนักแรกเป็นแนวความคิดของฝ่ายคัดค้านการปกครองตนเองของท้องถิ่นโดย เห็นว่าการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นหลักการที่ขัดขวางระบอบประชาธิปไตยที่มีการเลือกตั้ง ผลที่ตามมาคือระบบการบริหารประเทศบนพื้นฐานของแนวคิดดังกล่าวจึงเป็นระบบการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางไม่มีการปกครองตนเองในท้องถิ่นต่าง ๆ

สำนักที่สอง เห็นว่าหลักการประชาธิปไตยคือการปกครองโดยเสียงข้างมาก (Majority Rule) และความเสมอภาค (Equality) นั้นไม่อาจตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของการปกครองท้องถิ่นได้ เพราะการปกครองท้องถิ่นมีลักษณะคับแคบ เห็นแก่ท้องถิ่นตนเป็นหลัก (Parochial) มีความหลากหลาย (Diverse) มีแนวโน้มจะเป็นแบบคณาธิปไตย (Potentially Oligarchic) และมีลักษณะฉ้อฉลอำนาจ (Corrupt) ฉะนั้นต้องมีการควบคุมจากรัฐบาลกลางอย่างมาก เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นเพียงกลไกการบริหารด้านเทคนิค และไม่จำเป็นว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นจะยอมรับค่านิยมแบบประชาธิปไตย เนื่องจากองค์กรเหล่านั้นอาจจะแตกแยกกัน (Decisive) ไม่นิยมความเสมอภาค (Inegalitarian) และขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของส่วนรวม (Contrary to the public will) นอกจากนี้บางท้องถิ่นอาจคิดถึงการแบ่งแยกดินแดนออกไปเป็นอิสระอีกด้วย^{๕๖}

^{๕๖} G. Langrad อังโน ธเนศวร์ เจริญเมือง, ๑๐๐ ปีการปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. ๒๔๔-๒๕๔๐, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร: คปไฟ, ๒๕๓๕), หน้า ๑๕-๑๗.

สำนักที่สามเห็นว่าระบอบประชาธิปไตยกับการปกครองท้องถิ่นเกี่ยวพันกันอย่างยิ่ง ประชาชนต้องมีเสรีภาพ ประชาชนซึ่งเสียภาษีต้องมีสิทธิมีเสียงในการบริหารบ้านเมือง ต้องรู้ว่าผู้บริหารจะทำอะไร ผู้บริหารควรปรึกษาหารือกับประชาชนในกิจการสาธารณะต่าง ๆ และไม่ว่าประชาชนจะอยู่ในเมืองหรือหมู่บ้านล้วนมีเสรีภาพในการบริหารท้องถิ่นเพื่อผลประโยชน์ของท้องถิ่นเอง เพราะมันช่วยให้คนในท้องถิ่นต่างได้เสนอปัญหาและหาทางแก้ไข ซึ่งงานเช่นนี้ไม่อาจให้รัฐบาลกลางทำไปโดยลำพังเพราะอาจจะไม่มีข้อมูลที่ถูกต้องนัก

ในเรื่องนี้ John Stuart Mill ให้ความเห็นว่า การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นการศึกษาทางการเมือง และเป็นแหล่งสร้างความสามัคคีในท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นปัจจัยอันดับต้น ๆ ของประชาธิปไตย ในขณะที่ทัศนะของ Panter Brick กลับมองว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับประชาธิปไตยระดับชาติ (A necessary condition of national democracy) เพราะมันเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ออกความเห็น (Creating a democratic climate of opinion) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการชุมชนของเขาเอง

๒) บทบาทการปกครองท้องถิ่นก่อให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตย

บทบาทการปกครองท้องถิ่นก่อให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยทั้งในระดับชุมชนและระดับประเทศ ทั้งนี้เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นแบบประชาธิปไตยโดยพื้นฐาน ผู้นำท้องถิ่นควรมาจากการเลือกตั้งและการปกครองแบบนี้จะมีส่วนส่งเสริมให้การปกครองแบบประชาธิปไตยในระดับชาติดีขึ้นในเรื่องต่อไปนี้

ประการแรก ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เพราะการปกครองท้องถิ่นผู้บริหารจะมาจากการเลือกตั้ง เป็นผลให้เกิดการกระตุ้นประชาชนให้ตื่นตัวในนโยบายที่นำไปสู่การถกเถียงเพื่อหาข้อเด่นข้อด้อยและเกิดข้อสรุป ซึ่งถือได้ว่าเกิดกระบวนการมีส่วนร่วมเกิดขึ้นแล้ว

ประการที่สอง ก่อให้เกิดความรับผิดชอบของผู้นำต่อประชาชน ซึ่งมาจากพันธสัญญาที่ให้ไว้ในการนำเสนอโยบายที่เป็นทางเลือกแก่ประชาชน เมื่อประชาชนเลือกเข้าไปบริหารท้องถิ่นแล้วผู้บริหารหรือผู้นำท้องถิ่นจะต้องแปลงนโยบายเป็นแผนปฏิบัติการเพื่อพัฒนาท้องถิ่นให้เป็นรูปธรรมดังที่หาเสียงไว้ ชุมชนหรือท้องถิ่นก็จะมีการพัฒนาเป็นไปตามความต้องการของประชาชน

ประการที่สาม การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งจะขจัดระบบเผด็จการของรัฐบาลกลาง กล่าวคือ จะมีการยึดอำนาจหรือการใช้อำนาจในเชิงเผด็จการจากรัฐบาลกลางจะเป็นไปได้ค่อนข้างยาก หากการปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและเป็นพลังสำคัญในการต่อต้านการปฏิวัติรัฐประหารได้

ประการที่สี่ การปกครองท้องถิ่นคือเวทีในการพัฒนานักการเมืองที่จะเข้าสู่สนามระดับชาติ ทั้งนี้เพราะนักการเมืองเหล่านี้จะผ่านการยอมรับจากประชาชนในระดับรากหญ้าเป็นรากฐานของประชาธิปไตยในระดับชาติ ทั้งในเรื่องวิสัยทัศน์ นโยบาย และเรื่องของคุณธรรมจริยธรรม

ประการที่ห้า การสร้างประชาธิปไตยหรือการพัฒนาการเมืองที่มั่นคงจะต้องเริ่มจากการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นก่อน จากนั้นจึงจะขยายผลไปสู่ระดับชาติ ฉะนั้นการปกครองท้องถิ่นจึงมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตยระดับชาติ

ประการที่หก การปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้เกิดการเข้าสู่วิถีทางการเมืองของประชาชน (Politicization) ทั้งนี้เพราะการเมืองท้องถิ่นมีความเกี่ยวข้องกับการเมืองระดับชาติ เนื่องจากมีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอในท้องถิ่นที่มีสายสัมพันธ์เชื่อมโยงกับการเมืองระดับชาติ^{๘๗}

สำหรับปรัชญาเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นรากฐานแห่งความเชื่อ (Underlining Belief) และค่านิยม (Underlining Value) ที่มีอิทธิพลต่อการปกครองของสังคมต่าง ๆ ทั้งนี้หากประเทศใดมีปรัชญาอันเป็นแกนกลางความเชื่อ (Core Belief) เป็นอย่างไร การปกครองของประเทศนั้นก็ได้รับการจัดให้สอดคล้องกับความเชื่อนั้น^{๘๘} ปรัชญาเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นจากการศึกษารวบรวมประกอบด้วยดังนี้

๑) ปรัชญาท้องถิ่นนิยม (Localism)

ปรัชญาท้องถิ่นนิยม (Localism) เป็นปรัชญาที่นิยมหลักการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นวิธีที่ถูกต้องมากกว่าการปกครองท้องถิ่นโดยส่วนกลาง ทั้งนี้ยังมีรากฐานความเชื่อมาจากปรัชญาดั้งเดิม ๓ ปรัชญาหลัก ดังนี้

๑.๑) ปรัชญาชุมชนนิยม (Communism) คือ ปรัชญาที่นิยมหรือยึดถือเอาชุมชนเป็นตัวกำหนดหลักการปกครองท้องถิ่น โดยแนวปรัชญานี้เชื่อว่า รัฐบาลท้องถิ่นจะได้รับอำนาจในการปกครองมาจากชุมชนของตนเอง โดยอำนาจนั้นอาจจะมาจากจารีตประเพณี วัฒนธรรม และกฎหมายของชุมชนที่เคยปฏิบัติถ่ายทอดกันมา เป้าหมายทางการปกครองก็เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของชุมชน มิใช่เพื่อคนหนึ่งคนใดในชุมชน

๑.๒) ปรัชญาปัจเจกนิยม (Individualism) คือ ปรัชญาที่นิยมหรือยึดถือว่าการปกครองท้องถิ่นคือการดูแลผลประโยชน์ของท้องถิ่น และท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นก็มีลักษณะเป็นปัจเจกเฉพาะตัว ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องมีการแข่งขันกับท้องถิ่นอื่นเพื่อแสวงหาผลประโยชน์มาเป็นของท้องถิ่นตนเอง โดยมุ่งหวังให้ท้องถิ่นและคนในท้องถิ่นตนเองได้รับประโยชน์สูงสุด ถือเป็นปรัชญาที่พัฒนาประสิทธิภาพเพื่อการแข่งขันโดยเฉพาะ^{๘๙}

๑.๓) ปรัชญาปฏิบัตินิยม (Pragmaticism) คือ ปรัชญานิยมที่ผสมผสานระหว่างปรัชญาท้องถิ่นนิยม (Localism) กับปรัชญาชุมชนนิยม (Communism) มาเป็นแนวทางแบบผสมผสาน (Mixed Concept) เพื่อไม่ให้เกิดความสับสน โดยหันมาใช้หลักการบริหารตามข้อเท็จจริง (De Facto Executive) แทนที่หลักการบริหารที่ยึดค่านิยมเชิงอุดมคติดังที่เคยเป็นมา^{๙๐}

^{๘๗} อุทัย หิรัญโต, การปกครองท้องถิ่น, หน้า ๓๓.

^{๘๘} อุดม ทุมไธสิต, การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่: บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๕๑), หน้า ๑๓๖-๑๓๗.

^{๘๙} Dyson, K.H.F, *The State Tradition in Western Europe*, (Oxford: Martin Roberson, 1980), pp. 22-34.

^{๙๐} Ibid., pp. 38-45.

๒) ปรัชญาธรรมชาตินิยม (Naturalism)

ปรัชญาธรรมชาตินิยม (Naturalism) เป็นหลักปรัชญาที่ยึดหลักการจัดรูปแบบการปกครองให้สอดคล้องกับธรรมชาติของคนและสังคม ทั้งนี้เพราะหลักการปกครองส่วนใหญ่แล้วเป็นหลักการที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของกฎธรรมชาตินั่นเอง โดยธรรมชาติแล้ววัตถุประสงค์สูงสุด (Ultimate Goal) ในการปกครองของชุมชนหรือรัฐใดใด ก็คือการจัดการให้สามารถสนองต่อความต้องการแสวงหาความสุขจากการได้อยู่ร่วมกันของมนุษย์ในสังคมนั้น การจัดการที่ก่อให้เกิดความร่มเย็นเป็นสุข ก็คือการจัดการปกครองที่สอดคล้องกับกฎแห่งธรรมชาติในการดำรงชีพของมนุษย์ การปกครองที่เลวที่สุดก็คือการปกครองที่ทำให้การดำรงชีพของมนุษย์ผิดแผกไปจากธรรมชาติ ดังนั้นนักปกครองจึงพึงยึดถือธรรมชาติเป็นวัตถุประสงค์สูงสุดในการจัดการปกครองชุมชนหรือสังคม^{๙๑}

การจัดการปกครองโดยยึดหลักธรรมชาติตามความคิดของ Cicero มีวัตถุประสงค์สำคัญในการพัฒนารัฐเพื่อให้มีระบอบการปกครองที่ก่อให้เกิดความร่มเย็นเป็นสุข เฉกเช่นเดียวกับแนวคิดของ Plato, Aristotle^{๙๒} และความคิดของนักปราชญ์สำนักสโตอิก (Stoic) อีกหลายคนในยุคสมัยกรีกโบราณ ที่เห็นกันว่า “การปกครองที่ดีที่สุดก็คือการปกครองที่ทำให้คนมีความสุขตามสภาวะธรรมชาติของเขา” ซึ่งหลักการปกครองของกฎนี้มีว่า หากสามารถใช้หลักการจัดการปกครองให้ชุมชนสามารถทำการปกครองตนเองโดยอาศัยรากฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมในการอยู่ร่วมกันของสมาชิกแต่ละคนในชุมชนได้แล้ว ก็จะทำให้เกิดระบบการปกครองที่ดีขึ้นมาได้ และหากระบบการปกครองยังสามารถบรรลุถึงการทำให้สมาชิกมีความรู้สึกถึงการเป็นเจ้าของร่วมกัน ก็จะนำไปสู่การก่อให้เกิดความผูกพันร่วมกันระหว่างสมาชิกของชุมชน ความผูกพันที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาตินี้จะก่อให้เกิดพลังทางการปกครองร่วมกัน อันสามารถสร้างสรรค์สิ่งที่ดีให้สังคมส่วนรวมในที่สุด สังคมโดยรวมก็จะอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข สังคมทุกสังคมโดยธรรมชาติแล้วมีฐานะเป็นศูนย์รวมของจุดมุ่งหมายของประชาชนในสังคมนั้น จุดมุ่งหมายต่าง ๆ ของคนในสังคมจึงเป็นพลังขับเคลื่อนที่สำคัญของสังคม เช่น ธรรมชาติของจุดมุ่งหมายของชนชั้นต่าง ๆ ในสังคมชนชั้นล่างมักจะมีธรรมชาติของจุดมุ่งหมายในการทำงาน เพื่อสนองวัตถุประสงค์ของตนเองและของชนชั้นบนควบคู่กันไปด้วย และชนชั้นบนมีธรรมชาติในการชี้แนะแนวทางในการทำงานให้กับชนชั้นล่าง ความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นดังที่กล่าวมาจะทำให้เกิดการดำรงชีวิตอยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างมีความสุขและมีคุณธรรม ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลต่าง ๆ ในสังคมจึงถือเป็นธรรมชาติในการอยู่ร่วมกันของมนุษยชาติ^{๙๓} การปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักกฎธรรมชาติว่า การปกครองที่ดีจะต้องยึดหลักการของธรรมชาติที่ว่า รัฐมนุษย์ พลเมือง และการอยู่ร่วมกันในสังคม ต่างก็มุ่งหวังที่จะพึ่งพาอาศัยระหว่างกันและกันทั้งภายในรัฐและระหว่างรัฐ เพราะการพึ่งพากันและกันจะก่อให้เกิดประโยชน์ร่วมกันอย่างอนอกอนันต์ ถ้าปราศจากการพึ่งพากันและกันแล้วรัฐจะเกิดไม่ได้ ดังนั้นการสร้างสัมพันธ์ภาพทั้งภายในและภายนอก

^{๙๑} Elizabeth Rawson, “Cicero the Historian and Cicero the Antiquarian”, *The Journal of Roman Studies*, Vol. 62 (1972): pp. 33-45.

^{๙๒} Knight, Kelvin, *Aristotelian Philosophy: Ethics and Politics from Aristotle to MacIntyre*, (Cambridge UK: Polity Press, 2007), p. 124.

^{๙๓} Davies, Brian, *The Thought of Thomas Aquinas*, (Oxford University: Clarendon Press, 1993), p. 45.

รัฐ จึงเป็นธรรมชาติที่ทุกรัฐต้องพยายามแสวงหาให้ดีที่สุดและมากที่สุด และผู้ปกครองไม่ควรสร้างความขัดแย้ง เพราะความขัดแย้งถือเป็นอุปสรรคสำคัญของการพึ่งพากันและกันในรัฐ และความขัดแย้งยังถือเป็นสาเหตุสำคัญที่สุดที่สามารถทำลายความเป็นรัฐลงได้^{๙๔} แต่มนุษย์มีความต้องการไม่สิ้นสุดโดยธรรมชาติของความต้อการเกิดขึ้นจาก ๒ ปัจจัย คือ จากตัณหาปัจจัยหนึ่งและจากความรู้สึกรหรือความคิดเห็นอีกปัจจัยหนึ่ง และมนุษย์มักจะวินิจฉัยความต้งามจากความรู้สึกรหรือความคิดเห็นของเขา ถ้าสิ่งใดสนองต่อความต้องการของเขาได้ มนุษย์ก็จะเห็นว่าสิ่งนั้นดี แต่ถ้าสิ่งใดขัดขวางความต้องการของเขา เขาก็จะเห็นว่าสิ่งนั้นเลว ความดีและความเลวตามธรรมชาติของมนุษย์ จึงมีได้ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริง (Fact) ที่เขาประจักษ์ แต่หากขึ้นอยู่กับการวินิจฉัยส่วนบุคคลของเขาเป็นสำคัญในด้านอำนาจ^{๙๕} นอกจากนี้ Thomas Hobbes ยังอธิบายอีกว่า โดยสภาวะแห่งธรรมชาติ (State of Nature) ยังมีปัจจัยตามธรรมชาติอีกมากมายที่อยู่อำนาจการบังคับของมนุษย์ สภาวะเหนือการบังคับนี้เป็นสภาวะเกิดขึ้นและสลายไปอย่างมีเหตุผล ซึ่งเรียกว่า “กฎแห่งธรรมชาติ” (Law of Nature) และมนุษย์จะบรรลุความต้องการของเขาได้หากเขาเข้าใจในกฎของธรรมชาติ หรืออย่างน้อยถ้าเข้าใจก็สามารถนำความรู้จากกฎธรรมชาตินี้มาใช้ให้เกิดผลดีในการดำรงชีพและการปกครอง คือ สิ่งสำคัญที่สุดของการอยู่ร่วมกันในสังคม ซึ่งกฎธรรมชาติของการอยู่ร่วมกันในสังคมของ Thomas Hobbes นั้นประกอบด้วย

(๑) คนควรแสวงหาความสุขโดยระมัดระวังตัวเองให้พ้นจากความทุกข์ที่อาจตามมา

(๒) คนต้องปฏิบัติต่อผู้อื่น ๆ ในลักษณะเดียวกันที่อยากให้เราปฏิบัติต่อเรา

(๓) คนต้องทำตามคำมั่นสัญญาที่ตกลงกันได้

(๔) คนต้องกตัญญู

(๕) คนต้องพยายามอยู่ร่วมกันกับคนอื่นให้ได้

(๖) คนไม่เหยียดหยามดูแคลนคนอื่น

(๗) คนต้องยอมรับนับถือในสิทธิและความเท่าเทียมกันโดยธรรมชาติของบุคคล

(๘) คนต้องยอมรับในสิทธิความเท่าเทียมกันในสิ่งสาธารณะประโยชน์

(๙) ในการระงับความขัดแย้ง คนต้องยึดหลักความเป็นกลางและคนกลางอย่างเคร่งครัด โดยคนกลางและความเป็นกลางจะต้องได้รับความเคารพอย่างจริงจังจากทุกคนในสังคม

๓) ปรัชญาสัญญาประชาคมและรัฐธรรมนุญนิยม

ปรัชญาสัญญาประชาคมเป็นปรัชญาที่ยึดหลักว่าการปกครองของรัฐจะต้องเกิดจากการตกลงร่วมกันของประชาคมในรัฐนั้น ส่วนปรัชญาธรรมนุญนิยมยึดหลักว่า การปกครองของรัฐต้องกำหนดไว้ในรัฐธรรมนุญอันถือว่าเป็นกติกาสูงสุดของสังคม ดังนั้นหากเอาหลักการทั้งสองมารวมกัน จึงหมายความว่า หลักการปกครองต้องกำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนุญ โดยกฎหมาย

^{๙๔} Pérez Goyena, Antonio, “Francisco Suárez”, *The Catholic Encyclopedia*, (New York: Robert Appleton Company, 2012), pp. 15-32.

^{๙๕} Hobbes, T., *Leviathan : Or the Matter, Form, and Power of Commonwealth Ecclesiastical and Civil*, edited by Richard S. Peters, (New York: Collier Book, 1967), pp. 48-49.

รัฐธรรมนูญนี้เกิดจากความยินยอมพร้อมใจของประชาคม Grotius^{๖๖} มีความเห็นตรงกับ Thomas Hobbes ที่ว่า “กฎธรรมชาติเป็นหลักการสำคัญในการปกครองประเทศ” โดยเขาเสนอให้นักคิดของสำนักกฎหมายที่สังกัดรีพับลิกันหลักการทางกฎหมายแบบดั้งเดิมเสียใหม่ทั้งหมด โดยนำเอาหลักการจากธรรมชาติไปบรรจุไว้ทดแทนหลักการเดิม ๆ ที่ขัดกับหลักการตามกฎธรรมชาติ การปฏิรูปเช่นนี้จะทำให้ทั้งกฎหมายและกฎธรรมชาติดีความสอดคล้องต่อกัน อันจะทำให้การปกครองมีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น การปฏิรูปกฎหมายตามแนวคิดของ Grotius ได้รับการตอบรับเป็นอย่างดีจากสำนักกฎหมายทั้งหลายซึ่งเชื่อว่า การใช้อำนาจทางการเมืองตามวิถีทางรัฐธรรมนูญที่อิงกฎธรรมชาติ จะเป็นการใช้อำนาจที่มีความเป็นธรรมถูกต้องมากยิ่งขึ้น และตั้งอยู่บนฐานคติที่ถูกต้องร่วมกันระหว่างผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้ผู้ปกครอง

John Locke^{๖๗} มีความเห็นสอดคล้องกับแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม ได้สร้างอิทธิพลทางความเชื่อในการจัดการปกครองขึ้นใหม่ ว่าทั้งรัฐบาลและนักการเมืองจะต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชนและชุมชนที่พวกเขาใช้ โดยคำนึงถึงหลักการตามกฎธรรมชาติที่ว่าด้วยสิทธิต่าง ๆ ของประชาชนที่มีมาโดยกำเนิดในฐานะที่เป็นมนุษย์ชาติ สิทธิดังกล่าวคือ ชีวิต เสรีภาพ ทรัพย์สิน และทรัพย์สิน สิทธิในสิ่งเหล่านี้ถือว่าเป็นสิทธิเพื่อการดำรงชีวิตที่เกิดขึ้นพร้อมกับการกำเนิดของมนุษย์ และ John Locke เห็นว่า การจัดการปกครองมีเป้าหมายเพื่อการอยู่เย็นเป็นสุขในชีวิต สิทธิต่าง ๆ ที่จะทำให้เกิดการอยู่เย็นเป็นสุขของประชาชนจึงเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง ดังนั้นการจัดการปกครองจึงต้องเน้นให้สิทธิดังกล่าว เช่น สิทธิในการครอบครองทรัพย์สิน สิทธิในการรับผลประโยชน์ของเจ้าของที่ดิน และสิทธิในการตัดสินใจทางการเมือง หลักการรัฐธรรมนูญนิยมภายใต้กรอบสัญญาประชาคม^{๖๘} ในหนังสือ “สนธิสัญญาของรัฐบาล (Two Treatises of Government)” ของ John Locke มีอิทธิพลอย่างมากต่อแนวคิดของ Montesquieu^{๖๙} ซึ่งได้นำเอาแนวความคิด John Locke มาพัฒนาความคิดทางการเมืองการปกครองแบบรัฐธรรมนูญนิยมให้เข้มแข็งและเป็นจริงเป็นจังมากขึ้น จนได้รับการยอมรับว่าเป็นแนวคิดที่มีอิทธิพลสูงสุดทางการเมืองการปกครองของยุโรปในศตวรรษที่ ๑๘ ทั้งนี้เพราะแนวคิดของเขาได้มีการนำไปสู่การปฏิบัติจริงในหลายประเทศ ซึ่งจะต้องกำหนดหลักการแบ่งอำนาจ การตรวจสอบ และการถ่วงดุลนี้เอาไว้ในรัฐธรรมนูญการปกครองให้ชัดเจน มิฉะนั้นการปกครองก็จะมีปัญหาได้

๔. ปรัชญาอรรถประโยชน์นิยม (Unitarianism)

ปรัชญาอรรถประโยชน์นิยม (Unitarianism) เป็นปรัชญาที่ถือว่าประโยชน์ที่เกิดขึ้นหรือที่ได้รับย่อมมีความสำคัญ และรัฐพึงกระทำเฉพาะในสิ่งที่มีอรรถประโยชน์คุ้มค่าเท่านั้น

^{๖๖} Van Ittersum, Martine Julia, *Hugo Grotius, Natural Rights Theories and the Rise of Dutch Power in the East Indies*, (Boston: Brill, 2006), pp. 1595-1615.

^{๖๗} Locke, J., *Two Treatises of Government*, edited by Peter Laslett, 2nd ed, (London: Cambridge University Press, 1970), pp. 185-200.

^{๖๘} รัฐธรรมนูญนิยมภายใต้กรอบสัญญาประชาคมตามแนวคิดของ Montesquieu กล่าวถึง การแบ่งแยกอำนาจ ความสมดุล และความเป็นอิสระระหว่างอำนาจ ๓ ฝ่าย คือ อำนาจอธิปไตย อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ

^{๖๙} Sorel, A, *Montesquieu*, (London: George Routledge & Sons, 1887), p. 10.

ฝรั่งเศสถือว่าเป็นชาติแรกที่ได้ศึกษาและค้นคว้าในเรื่องนี้อย่างจริงจัง โดยเฉพาะแนวคิดของ Hevetius และ Bentham^{๑๐๐} ที่ได้นำเอาแนวปรัชญาอรรถประโยชน์นิยมมาใช้ประโยชน์ในการสนับสนุนการตัดสินใจทางการปกครองที่ว่า “สิ่งใดที่รัฐควรทำ และสิ่งใดที่รัฐไม่ควรทำ ต้องขึ้นอยู่กับประโยชน์ของรัฐและประชาชนเป็นสำคัญ และรัฐไม่ควรทำในสิ่งที่ไม่ก่อให้เกิดอรรถประโยชน์แก่ประชาชน ดังนั้นอรรถประโยชน์จึงถือเป็นเป้าหมายทางการปกครองของรัฐ” ขณะเดียวกัน John Stuart Mill^{๑๐๑} ได้พัฒนาแนวทางการปกครองท้องถิ่นแบบอรรถประโยชน์นิยมเชิงปัญญา (Enlightened Utilitarian Approach) ขึ้นอีกแนวทางหนึ่ง โดยเน้นให้ความสำคัญในการจัดให้มีองค์กรที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรตัวแทนดังกล่าวแสวงหาผู้มีปัญญา มีความสามารถ เข้าไปทำหน้าที่ในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ แทนประชาชน (แต่มีอาจเข้ามาทำหน้าที่โดยตรงได้) ซึ่งวิธีการนี้เชื่อว่าจะทำให้การตัดสินใจของท้องถิ่นมีประสิทธิภาพและครอบคลุมทั่วถึงกว้างขวางยิ่งขึ้น และการตัดสินใจนั้นจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ

๕. ปรัชญาเสรีนิยม เสมอภาคนิยมและสวัสดิการนิยม (Liberalism, Equalism and Welfarism)

ปรัชญาเสรีนิยมเป็นปรัชญาที่ให้ความสำคัญแก่เสรีภาพของปัจเจกบุคคลเป็นสำคัญ ขณะที่ปรัชญาเสมอภาคนิยมเน้นความเสมอภาคเท่าเทียมกันในสิทธิขั้นพื้นฐานของปัจเจกบุคคล ส่วนปรัชญาสวัสดิการนิยมนั้นเน้นคุณค่าในรัฐสวัสดิการเพื่อสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชนในรัฐ Ylvisaker^{๑๐๒} ได้เสนอให้ข้อบังคับประกอบสำคัญ ๓ หลัก คือ หลักเสรีภาพ หลักความเสมอภาค และหลักสวัสดิการ เป็นหลักการสำคัญในการจัดการปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา โดยอธิบายความว่า “หลักเสรีภาพนิยม (Liberalism) ในความหมายของการปกครองท้องถิ่น คือ อิสระเสรี (Laissez-Faire) ส่วนหลักความเสมอภาคนิยม (Equalism) คือ หลักความเท่าเทียมกันในสิทธิความเป็นมนุษย์อันถือเป็นหัวใจสำคัญของความเป็นประชาธิปไตยและการเปิดทางให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในทางการเมืองการปกครองท้องถิ่นของตนเอง ขณะที่หลักสวัสดิการนิยม (Welfarism) คือ หลักบริการต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการดำรงชีพที่ประชาชนจำเป็นต้องได้รับจากรัฐ

๖. ปรัชญาเหตุผลนิยม (Rationalism)

ปรัชญาเหตุผลนิยมเป็นปรัชญาที่เห็นว่าการปกครองที่ดีคือการปกครองที่ยึดหลักเหตุผล การปกครองใดที่ขาดเหตุผลถือเป็นการปกครองที่ไม่ดี Johan Rudolf Thorbecke^{๑๐๓} ได้แสดงความเห็นว่า การปกครองที่ดีควรจะมีรากฐานมาจากการปกครองตนเองของประชาชน

^{๑๐๐} Norton, A., *The Principle of Subsidiarity and its Implication for Local Government*, The Local Government Management Board, (England: Luton, 1992), p. 155.

^{๑๐๑} Sharpe, L. J., “Theories and Values of Local Government”, *Political Studies*, 18 (1970): 153-174.

^{๑๐๒} Ylvisaker, P., *Criteria for a “proper” areal division of powers*, *Area and Power*, (New York: Glencoe Free Press, 1969), pp. 90-121.

^{๑๐๓} Toonen, T A. J., *Change in Continuity : Local Government and Urban Affairs in The Netherlands*, (Baden-Daden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1987), p. 108.

รัฐบาลท้องถิ่นเป็นรัฐบาลของประชาชนมากกว่ารัฐบาลกลาง เพราะรัฐบาลท้องถิ่นเป็นรัฐบาลที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมได้โดยตรงในหลายมิติและหลายกิจกรรม ดังนั้นการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นสามารถปกครองตนเองได้ และจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นกับรัฐบาลท้องถิ่น และรัฐบาลท้องถิ่นกับรัฐบาลกลางให้เหมาะสม ก็จะทำให้ระบบการปกครองทั้งระบบเข้มแข็ง อันจะทำให้ชาติทั้งชาติเข้มแข็งไปด้วย เพราะฐานล่างคือท้องถิ่นเข้มแข็งจะช่วยหนุนส่งให้ทั้งรัฐบาลกลางและชาติเข้มแข็งด้วยในที่สุด ขณะเดียวกัน Sharpe^{๑๐๔} เห็นว่า ความมีเหตุผลในการปกครองท้องถิ่นถือเป็นสิ่งสูงสุดที่ต้องยึดถือเอาไว้เหนือสิ่งอื่นใด ความเป็นเหตุผลนี้เป็นรากฐานของอำนาจและความชอบธรรม การปกครองใดที่ละเลยความมีเหตุผลการปกครองนั้นก็จะเป็นเครื่องมือของทรราชได้ และเห็นว่าหลักการพื้นฐานทางการปกครองประกอบขึ้นด้วยหลักการสำคัญหลายประการที่ทุกสังคมควรยึดถือเหมือนกันใน “มิติองค์รวม (Collective Dimension)” ประกอบด้วย ๑) ความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Local Autonomy) ๒) หลักจิตสำนึกของพลเมืองในการรวมตัวเป็นชุมชนท้องถิ่น (Local Community Minded) ๓) หลักความเป็นหนึ่งเดียวของท้องถิ่น (Local Unity) ๔) หลักความเป็นปึกแผ่น (Solidarity) ๕) หลักการเกื้อกูลซึ่งกันและกัน (Subsidiary) และ ๖) หลักความเป็นองค์รวมของชุมชน (Collective Entity) ทั้งนี้เพราะความเป็นองค์รวมจะก่อให้เกิดความเป็นชุมชนร่วมกันของสมาชิกทั้งหมด อันจะนำไปสู่หลักการอื่น ๆ ในการปกครอง

๗. ปรัชญาภราดรนิยม ปึกแผ่นนิยมและเกื้อกูลนิยม (Fraternitiism, Solidaritiism and Subsidairitiism)

ปรัชญาภราดรนิยม (Fraternitiism) เป็นปรัชญาที่เชื่อว่าประชาชนทุกคนเป็นพี่น้องกัน ดังนั้นต้องเอื้อเฟื้อต่อกันดุจญาติมิตร ไม่แบ่งแยก ไม่เด็ดฉันท และไม่อวดเปรียบซึ่งกันและกัน Ylvisaker ได้พยายามให้แง่คิดเกี่ยวกับความหมายของคำเหล่านี้ใหม่ เช่น เขาเสนอให้แทนที่คำว่าภราดรภาพ (Fraternity) ด้วยคำว่าสวัสดิการ (Welfare) ทั้งนี้เพราะเห็นว่าคำว่า สวัสดิการมีความหมายลึกซึ้งตรงกับคำว่าภราดรภาพได้เช่นกัน และคำว่าสวัสดิการที่แท้เกิดจากความเอื้ออาทรต่อกันฉันทมิตร ดังนั้นคำสองคำนี้สามารถใช้แทนกันได้ และเขายังเห็นว่าความเอื้ออาทรดังกล่าวควรนำมาใช้เป็นหลักการปกครองเพื่อปลูกฝังให้คนในสังคมพึงยึดถือและปฏิบัติต่อกันอย่างฉันทมิตร^{๑๐๕}

ปรัชญาปึกแผ่นนิยม (Solidaritiism) หรือ “บูรภาพนิยม” หมายถึง ปรัชญาที่ยึดถือความเชื่อที่ว่า การรวมกลุ่มอย่างเหนียวแน่นเป็นหนึ่งเดียวกันของสังคม เอื้ออาทรต่อกัน ร่วมมือระหว่างกัน และดำเนินกิจกรรมมุ่งไปสู่ความสำเร็จร่วมกันเป็นหลักการที่ติงามของสังคม ซึ่งสังคมที่ดีต้องยึดหลักปฏิบัติตามแนวทางนี้^{๑๐๖}

^{๑๐๔} Sharpe, L. J., *Decentralist Trends in Western Democracies*, (Sage, London: Beverly Hill, 1987), pp. 112-115.

^{๑๐๕} Wickwar, W. H., *The Political Theory of Local Government*, (Columbia, SC: University of South California Press, 1970), pp. 90-108.

^{๑๐๖} Commission of the European Communities, *Working with the regions*, (Luxembourg: office for Official Publications of the European Community, 1991), pp. 112-135.

ปรัชญาเกื้อกูลนิยม (Subsidiaritiism) หมายถึง ปรัชญาการปกครองที่ทำให้คุณค่าต่อการเกื้อกูลระหว่างกันของสมาชิกในสังคมทั้งในระดับปัจเจกบุคคลและระดับชุมชน การช่วยเหลือเกื้อกูลต่อกันจะนำมาซึ่งความเข้มแข็งและความอยู่เย็นเป็นสุขของสังคมโดยรวม ทั้งนี้หลักเกื้อกูลนิยมถือเป็นหลักการของสังคมคาทอลิกที่ยึดถือสืบทอดกันมายาวนาน โดยหลักการปกครองของคริสตจักรยึดหลักการช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน (Subsidiarity) และความเป็นปึกแผ่นหรือบูรณาการของสังคม (Solidarity) เป็นหลักการเสมอมา^{๑๐๗}

๘. ปรัชญาปัจเจกชนนิยม (Individualism)

ปรัชญาปัจเจกชนนิยมเป็นปรัชญาที่ให้ความสำคัญต่อปัจเจกบุคคลเป็นที่ตั้งพื้นฐานที่เป็นปัจเจกบุคคลต้องการ คือ สิทธิเสรีภาพ สิทธิการครอบครองทรัพย์สิน และสิทธิในการประกอบกิจกรรมเพื่อความสุขของตนเอง สังคมก็คือที่รวมของปัจเจกบุคคล ถ้าปัจเจกบุคคลมีความสุขสังคมก็มีความสุขด้วย ดังนั้นกิจกรรมการปกครองจึงต้องมุ่งไปที่ความสุขของปัจเจกบุคคลเป็นลำดับแรก John Stuart Mill^{๑๐๘} ได้กล่าวไว้ในหนังสือ “หลักการแห่งเศรษฐศาสตร์การเมือง (Principle of Political Economy)” ซึ่งตีพิมพ์ในปีคริสต์ศักราช ๑๘๔๘ ว่า “...ระบบเสรีนิยม (Laisser - Faire) ต้องเป็นระบบที่รัฐเข้ามายุ่งเกี่ยวน้อยที่สุด และเมื่อใดก็ตามที่รัฐเข้ามาแทรกแซงการทำงานของภาคเอกชนจะต้องเป็นเรื่องที่จำเป็นจริง ๆ เท่านั้น ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประโยชน์ส่วนรวมอย่างแท้จริงและเกิดประโยชน์ต่อปัจเจกบุคคลในทางอ้อม มิฉะนั้นแล้วการแทรกแซงของรัฐจะไม่เหมาะสมและทำให้เกิดอันตรายต่อระบบสังคมโดยรวมได้...” ด้าน Tiebout^{๑๐๙} เจ้าของทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น (Tiebout Theory) ได้อธิบายหลักการปกครองท้องถิ่นที่ยึดหลักปัจเจกนิยมแบบสุดโต่ง สรุปได้ว่า การจัดการปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกาจะต้องยึดหลักการเสรีนิยมเหมือนกับการบริหารจัดการในหน่วยงานธุรกิจเอกชน ที่จะต้องแข่งขันซึ่งกันและกันเพื่อดึงดูดลูกค้า(ประชาชน) หรือปัจเจกชนเข้ามารับบริการในฐานะผู้ซื้อบริการ การแข่งขันซึ่งกันและกันนี้ก็เพื่อให้เกิดความได้เปรียบทางเศรษฐกิจ รวมทั้งทำให้เกิดการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพ (Efficiency) ขององค์กรปกครองท้องถิ่นด้วย

๙. ปรัชญากระจายอำนาจนิยม (Decentralizationism)

ปรัชญากระจายอำนาจนิยมเป็นปรัชญาที่เชื่อและยึดถือในหลักคิดในการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นจัดการปกครองตนเองนั้น เป็นหลักการที่ถูกต้องชอบธรรมมากกว่าให้ส่วนกลางไปจัดการปกครองให้แก่ท้องถิ่น แนวคิดนี้ได้พัฒนาการไปสู่

^{๑๐๗} Adonis, A. and Stuart, J., *Subsidiarity and the Community Constitutional Future*, Discussion Paper No.2, Centre for European Studies, (Oxford: Nuffield College, 1991), p. 132.

^{๑๐๘} Mill, John Stuart, *Principles of Political Economy*, 7th ed., (London: Longmans, Green, Reader & Dyer, 1871), p. 115.

^{๑๐๙} Tiebout, C., “A pure theory of local expenditures”, *Journal of Political Economy*, 64 (1959): 416–424.

องค์ประกอบสำคัญ ๓ ประการ คือ การพัฒนาการกระจายอำนาจ การพัฒนาความเป็นปึกแผ่น และการพัฒนาการเกื้อกูลซึ่งกันและกัน^{๑๑๐}

กล่าวโดยสรุป ในส่วนของทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นนั้นมีอยู่ ๒ มิติ คือ ความสัมพันธ์และบทบาทของการปกครองท้องถิ่นที่มีต่อการพัฒนาประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะในการปกครองท้องถิ่นต้องมีหลักสิทธิเสรีภาพ หลักความเสมอภาค หลักการมีส่วนร่วมและหลักความรับผิดชอบอันจะเป็นพื้นฐานสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย หากท้องถิ่นมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและครอบคลุมก็จะส่งผลให้การพัฒนาประชาธิปไตยในระดับชาติเป็นไปในทิศทางบวกมากยิ่งขึ้นด้วย สำหรับปรัชญาที่เป็นรากฐานแห่งแนวคิดในการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นประกอบด้วย ๑) ปรัชญาท้องถิ่นนิยม ๒) ปรัชญาธรรมชาตินิยม ๓) ปรัชญาสัญญาประชาคมและรัฐธรรมนูญนิยม ๔) ปรัชญาอรรถประโยชน์นิยม ๕) ปรัชญาเสรีนิยม เสมอภาคนิยมและสวัสดิการนิยม ๖) ปรัชญาเหตุผลนิยม ๗) ปรัชญาภราดรนิยม ปึกแผ่นนิยมและเกื้อกูลนิยม ๘) ปรัชญาปัจเจกชนนิยม และ ๙) ปรัชญากระจายอำนาจนิยม

ตารางที่ ๒.๔ แสดงการสังเคราะห์สาระสำคัญของทฤษฎีและปรัชญาการปกครองท้องถิ่น

นักทฤษฎี/นักปรัชญา	แนวคิดหลัก
Badian, E, (1969, pp. 54-65)	ปรัชญาธรรมชาตินิยม ๑. การจัดการปกครองต้องสอดคล้องกับกฎแห่งธรรมชาติ ๒. การปกครองที่เลวที่สุดคือการทำให้การดำรงชีพของมนุษย์ ผิดแผกไปจากธรรมชาติ
Knight, Kelvin, (2007, p. 124)	ปรัชญาธรรมชาตินิยม การปกครองที่ดีที่สุดคือการทำให้คนมีความสุขตาม สภาวะธรรมชาติของเขา
Davies, Brian, (1993, p. 45)	ปรัชญาธรรมชาตินิยม ๑. สังคมทุกสังคมมีฐานะเป็นศูนย์รวมของจุดมุ่งหมาย ๒. จุดมุ่งหมายของคนในสังคมเป็นพลังขับเคลื่อนของสังคม ๓. ความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นทำให้เกิดการอยู่ร่วมกันอย่างมี ความสุข

^{๑๑๐} Smith, J. T., *Local Government and Decentralization*, (London: J. Chapman publisher, 1851), pp. 98-100.

ตารางที่ ๒.๔ แสดงการสังเคราะห์สาระสำคัญของทฤษฎีและปรัชญาการปกครองท้องถิ่น (ต่อ)

นักทฤษฎี/นักปรัชญา	แนวคิดหลัก
Pérez Goyena, Antonio, (2012, pp. 15-32)	ปรัชญาธรรมชาตินิยม ๑. การปกครองที่ดีต้องยึดหลักกฎหมายธรรมชาติ ๒. การอยู่ในสังคมต้องพึ่งพาอาศัยระหว่างกัน ๓. การพึ่งพาอาศัยกันก่อประโยชน์อย่างอนันต์ ๔. รัฐเกิดจากการพึ่งพาอาศัยกัน ๕. ความขัดแย้งเป็นสาเหตุที่ทำให้ลายความเป็นรัฐ
Thomas Hobbes, (1967, pp. 48-49)	ปรัชญาธรรมชาตินิยม ๑. มนุษย์ในสังคมมีความต้องการไม่สิ้นสุด ๒. อำนาจเป็นเครื่องมือในการครอบครองในสิ่งที่ต้องการ ๓. มนุษย์ต้องเรียนรู้กฎแห่งธรรมชาติเพื่อการอยู่ร่วมกัน
van Ittersum, (2006, pp. 1595-1615)	ปรัชญาสัญญาประชาคมและรัฐธรรมนูญนิยม ๑. กฎธรรมชาติเป็นหลักสำคัญในการปกครองประเทศ ๒. ประชาคมควรนำมากำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ
John Locke, (1970, pp. 185-200)	ปรัชญาสัญญาประชาคมและรัฐธรรมนูญนิยม ๑. รัฐบาล/นักการเมืองต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน ๒. รัฐบาล/นักการเมืองต้องคำนึงถึงด้วยสิทธิและเสรีภาพ ๓. การจัดการปกครองเป้าหมายเพื่อความอยู่เย็นเป็นสุข ๔. ประชาชนมอบอำนาจให้บุคคลหรือคณะบุคคลเป็นผู้ปกครองและตรากฎหมาย
Sorel, A. (2011, p. 10)	ปรัชญาสัญญาประชาคมและรัฐธรรมนูญนิยม ๑. อำนาจบริหาร ๒. อำนาจนิติบัญญัติ ๓. อำนาจตุลาการ
Norton, A., (1992, p. 155)	ปรัชญาอรรถประโยชน์นิยม ๑. สิ่งใดที่รัฐควรหรือไม่ควรทำ ต้องขึ้นอยู่กับประโยชน์ของรัฐและประชาชนเป็นสำคัญ ๒. รัฐไม่ควรทำในสิ่งที่ไม่เกิดประโยชน์แก่ประชาชน ๓. อรรถประโยชน์ที่ประชาชนได้รับคือเป้าหมายสูงสุด

ตารางที่ ๒.๔ แสดงการสังเคราะห์สาระสำคัญของทฤษฎีและปรัชญาการปกครองท้องถิ่น (ต่อ)

นักทฤษฎี/นักปรัชญา	แนวคิดหลัก
Duncan Bell, (2010, pp. 34-64)	ปรัชญาอรรถประโยชน์นิยมเชิงปัญญา ๑. มีตัวแทนของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น ๒. แสวงหาผู้มีปัญญาเข้าไปทำแทนประชาชน ๓. ตัดสินใจบนพื้นฐานผลประโยชน์ของประชาชน
Ylvisaker, P., (1959, pp. 90-121)	ปรัชญาเสรีนิยม เสมอภาคนิยมและสวัสดิการนิยม ๑. หลักเสรีภาพ ๒. หลักความเสมอภาค ๓. หลักสวัสดิการนิยม
Toonen, T A. J., (1987, p. 108)	ปรัชญาเหตุผลนิยม ๑. การรวมศูนย์อำนาจเป็นระบบที่สมเหตุสมผล ๒. เป็นการสร้างความมั่นคงเป็นปึกแผ่นอย่างทั่วถึง ๓. การปกครองที่มีรากฐานมาจากการปกครองตนเอง ๔. รัฐบาลท้องถิ่นเป็นรัฐบาลประชาชนมากกว่ารัฐบาลกลาง
Sharpe, L. J., (1987, pp. 112-115)	ปรัชญาเหตุผลนิยม ๑. ความมีเหตุมีผลในการปกครองท้องถิ่นคือสิ่งสูงสุด ๒. ความมีเหตุเป็นรากฐานของอำนาจและความชอบธรรม ๓. การปกครองท้องถิ่นต้องยึดสถานะพื้นฐานเป็นสำคัญ
Wickwar, W. H., (1970, pp. 90-108)	ปรัชญาภราดรนิยม ๑. ประชาชนทุกคนเป็นพี่น้องกัน ๒. ต้องเอื้อเพื่อต่อกันฉันญาติมิตร ๓. ไม่แบ่งแยก ไม่เตี้ยดฉันท์ และไม่เอาเปรียบซึ่งกันและกัน
Commission of the European Communities, (1991, pp. 112-135)	ปรัชญาปึกแผ่นนิยม ๑. มีการรวมกลุ่มอย่างเหนียวแน่นเป็นหนึ่งเดียว ๒. มีความเอื้ออาทรกัน ๓. มีความร่วมมือเพื่อความสำเร็จร่วมกัน
Adonis, A. and Stuart, J., (1991, p. 132)	ปรัชญาเกื้อกูลนิยม ๑. หลักการปกครองที่ให้คุณค่าต่อการเกื้อกูลกันในสังคม ๒. การช่วยเหลือเกื้อกูลนำมาซึ่งความเข้มแข็ง ๓. การช่วยเหลือเกื้อกูลนำมาซึ่งความอยู่เย็นเป็นสุข

ตารางที่ ๒.๔ แสดงการสังเคราะห์สาระสำคัญของทฤษฎีและปรัชญาการปกครองท้องถิ่น (ต่อ)

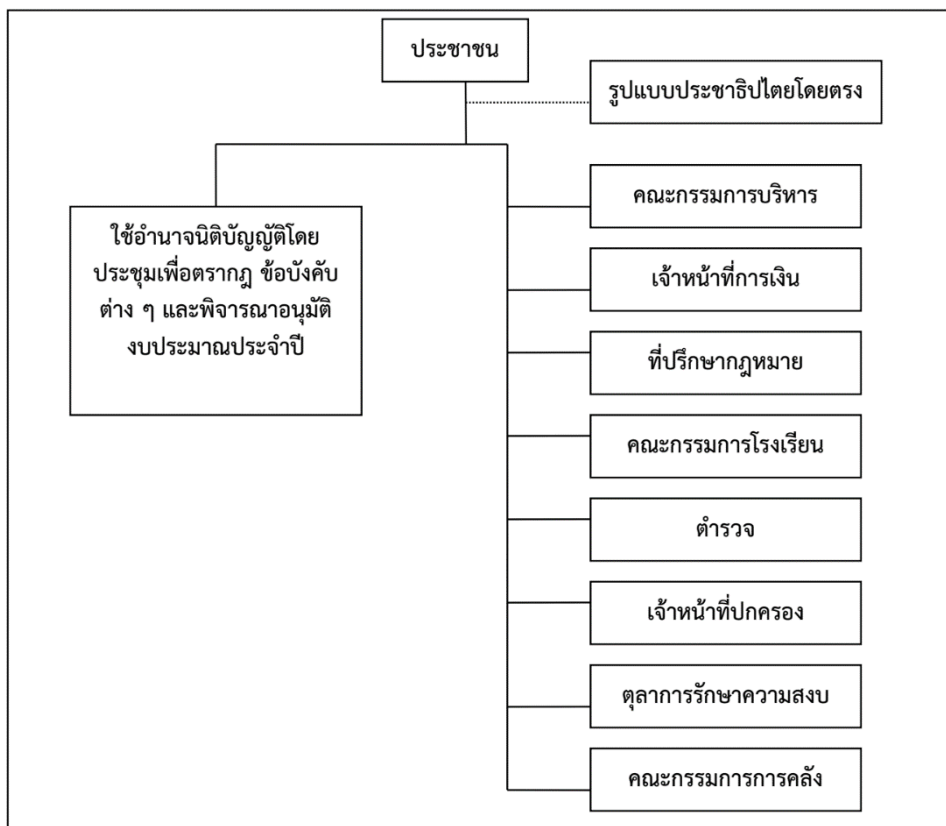
นักทฤษฎี/นักปรัชญา	แนวคิดหลัก
Tiebout, C., <i>Journal of Political Economy</i> , 64 (1959): 416-424	ปรัชญาปัจเจกชนนิยม ๑. หลักเสรีนิยมเป็นหลักที่ต้องแข่งขันเพื่อดึงดูดลูกค้า ๒. หลักเสรีนิยมเป็นหลักที่ต้องแข่งขันเพื่อประสิทธิภาพ ๓. หลักเสรีนิยมเป็นหลักที่ต้องสร้างประโยชน์
Smith, J. T., (1851, pp. 98-100)	ปรัชญากระจายอำนาจนิยม ๑. การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นเป็นความชอบธรรม ๒. คนในท้องถิ่นจัดการปกครองตนเองเป็นความชอบธรรม ๓. ส่วนกลางจัดการปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องไม่ชอบธรรม

๒.๓.๓ รูปแบบการปกครองท้องถิ่น

สำหรับรูปแบบการปกครองท้องถิ่นนั้นส่วนใหญ่มีต้นกำเนิดมาจากประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้ลักษณะของการปกครองส่วนท้องถิ่นทั่ว ๆ ไปในปัจจุบันสามารถแบ่งออกได้ ๕ รูปแบบ^{๑๑๑} ดังนี้

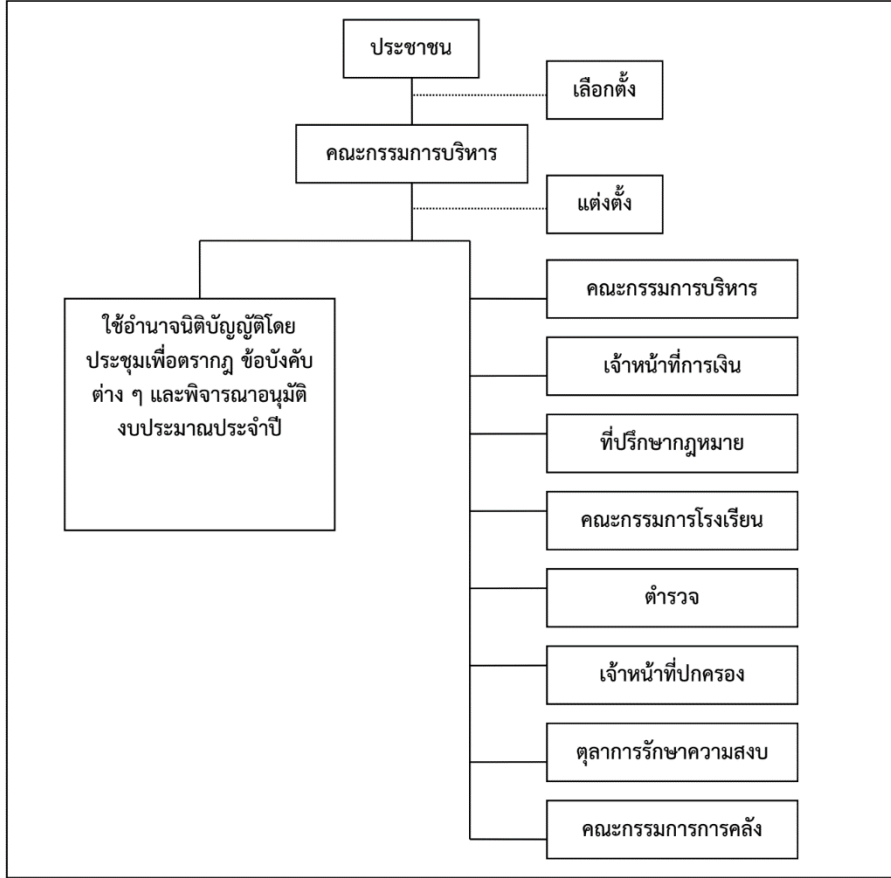
๑) รูปแบบที่ประชุมเมืองและรูปแบบที่ประชุมเมืองแบบตัวแทน (Town Meeting and Representative Town Meeting) เป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรง (Direct Democracy) หรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participation Democracy) ในรูปแบบนี้จะเกิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นและลงมติในที่ประชุมสภานิติบัญญัติได้ ซึ่งประเทศที่ใช้การปกครองรูปแบบนี้ในปัจจุบัน ได้แก่ สหรัฐอเมริกา

^{๑๑๑} สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมืองไทย, หน้า ๗๔๖-๗๕๖.



ภาพที่ ๒.๖ โครงสร้างภายในแบบที่ประชุมเมือง

ในทางปรัชญาทางการเมือง การประชุมเมืองจะเป็นประชาธิปไตยที่แท้จริงหรือบริสุทธิ์ เพราะเป็นประชาธิปไตยทางตรง แต่ในความเป็นจริงนั้นการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนมีน้อยมาก ประชาชนที่เข้าร่วมประชุมเมืองมีไม่ถึงร้อยละ ๑๐ โดยเฉพาะในเมืองใหญ่จะมีเข้าร่วมประชุมเพียง ร้อยละ ๑-๒ เท่านั้น ดังนั้นการประชุมเมืองจึงมักถูกครอบงำด้วยกลุ่มการเมืองเล็ก ๆ ที่มีโอกาสเข้าร่วมประชุมสม่ำเสมอ จากสาเหตุนี้จึงก่อให้เกิดการประชุมเมืองแบบตัวแทน ซึ่งนับว่าเป็นการกลายพันธุ์ของรูปแบบการประชุมเมืองซึ่งประชาชนออกมาร่วมประชุมกันน้อย ที่ประชุมเมืองแบบตัวแทนนี้ ประชาชนจะเลือกตัวแทนซึ่งมีจำนวนค่อนข้างมากเข้าไปประชุมและใช้สิทธิ์ออกเสียงแทนในเรื่องต่าง ๆ โดยประชาชนทั่วไปที่ไม่ได้รับเลือกยังสามารถเข้าร่วมประชุมเมืองได้ แต่ออกเสียงลงคะแนนไม่ได้

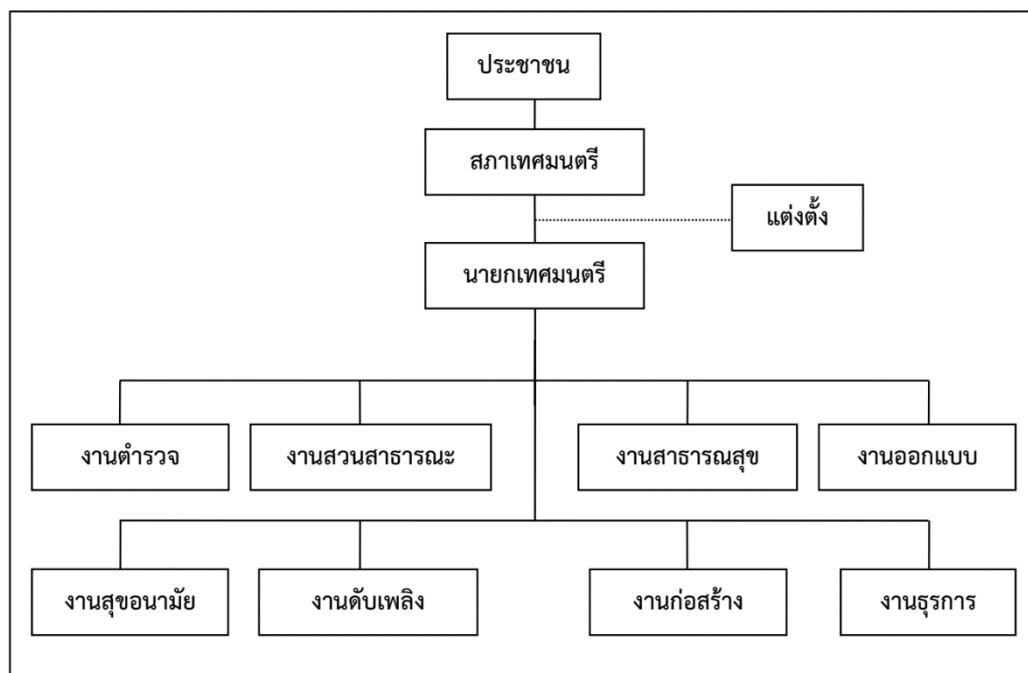


ภาพที่ ๒.๗ โครงสร้างภายในแบบที่ประชุมเมืองแบบตัวแทน

๒) รูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากสภา (The Weak Mayor Form)^{๑๑๒} เป็นรูปแบบการปกครองที่ยึดหลักคล้ายกับการปกครองแบบรัฐสภา (Parliamentary System) ในรูปแบบนี้ฝ่ายบริหารจะมาจากสภาโดยประชาชนจะเลือกตั้งผู้แทนไปทำหน้าที่ในสภานิติบัญญัติ และให้อำนาจสภานิติบัญญัติในการคัดเลือกบุคคลไปทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือสภาท้องถิ่นจะเป็นผู้เลือกสมาชิกสภาไปทำหน้าที่เป็นนายกเทศมนตรี และมีคณะเทศมนตรีก็จะคัดเลือกมาจากสมาชิกสภาหรือโดยตัวนายกเทศมนตรีเอง แต่อย่างไรก็ตามตัวนายกเทศมนตรีก็จำเป็นต้องพึ่งพิงการสนับสนุนจากสมาชิกสภาเนื่องจากมีอำนาจในการคัดเลือกหรือถอดถอนรูปแบบนี้จะทำให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกัน (System of Check and Balances) ซึ่งการใช้อำนาจของนายกเทศมนตรีก็ยังคงได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น^{๑๑๓} ประเทศที่ใช้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบนี้ ได้แก่ อังกฤษ และ สหรัฐอเมริกา

^{๑๑๒} Jay S. Goodman, *The Dynamics of Urban Government and Politics*, Second Edition, (New York: Macmillan Publishing Co., Inc., 1980), p. 139.

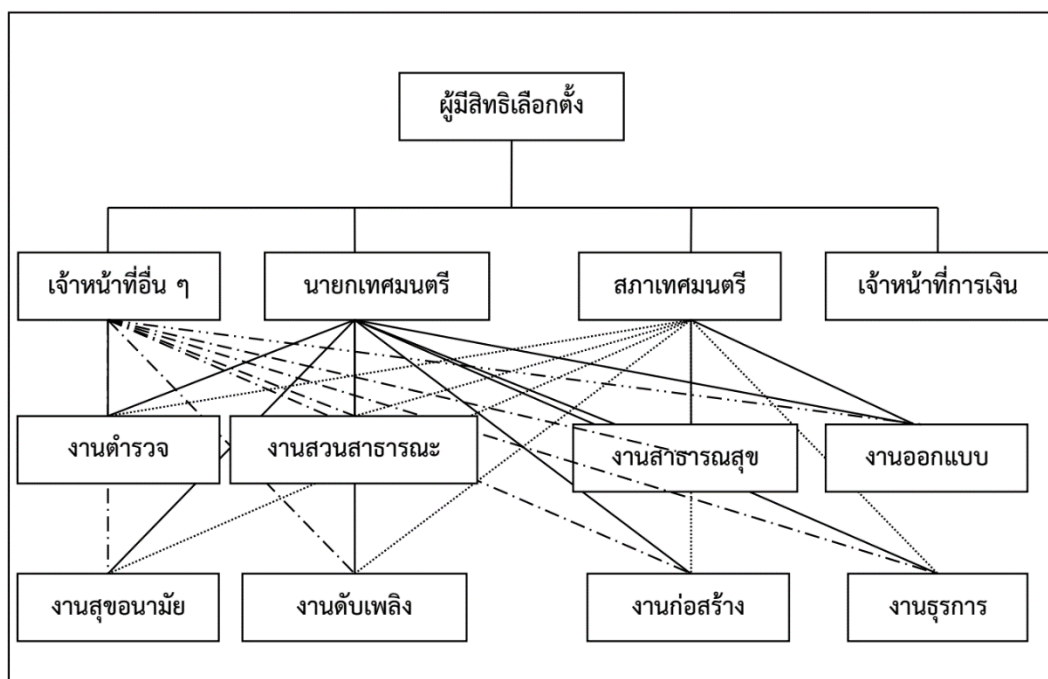
^{๑๑๓} สถาบันพระปกเกล้า, *การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย*, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ธรรมดาเพลส, ๒๕๔๕), หน้า ๕๒๖.



ภาพที่ ๒.๘ โครงสร้างภายในแบบนายกเทศมนตรีมาจากสภา

๓) รูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง (The Mayor Form) รูปแบบนี้มีโครงสร้างแบบเดียวกับรูปแบบแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power) มีจุดมุ่งหมายหลักคือการเพิ่มอำนาจให้แก่นายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ที่จะมีอำนาจเต็มในการกำหนดนโยบายและการบริหาร โดยสภาจะทำหน้าที่เกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมายท้องถิ่นหรือเทศบัญญัติ นอกจากนี้สภายังมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายร่วมกับนายกเทศมนตรี แต่ในทางปฏิบัตินายกเทศมนตรีมีอำนาจตามกฎหมายสูงมากโดยมีอำนาจในการเสนอนโยบาย ผลักดันนโยบาย และกำกับให้พนักงานท้องถิ่นนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมทั้งมีอำนาจในการจัดทำงบประมาณ ตลอดจนการแต่งตั้งและถอดถอนหัวหน้ากองงานต่าง ๆ นอกจากนี้ยังมีอำนาจในการเสนอกฎหมายและยับยั้งกฎหมายที่ออกมาโดยสภาได้อีกด้วย^{๑๑๔} ดังนั้นนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง จึงเป็นทั้งผู้นำทางการเมืองและการบริหารเพื่อตอบสนองต่อประชาชนในท้องถิ่นที่ตนได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งมา โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งสมาชิกสภาในการบริหารงานมากนัก ประเทศที่ใช้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบนี้ ได้แก่ อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา

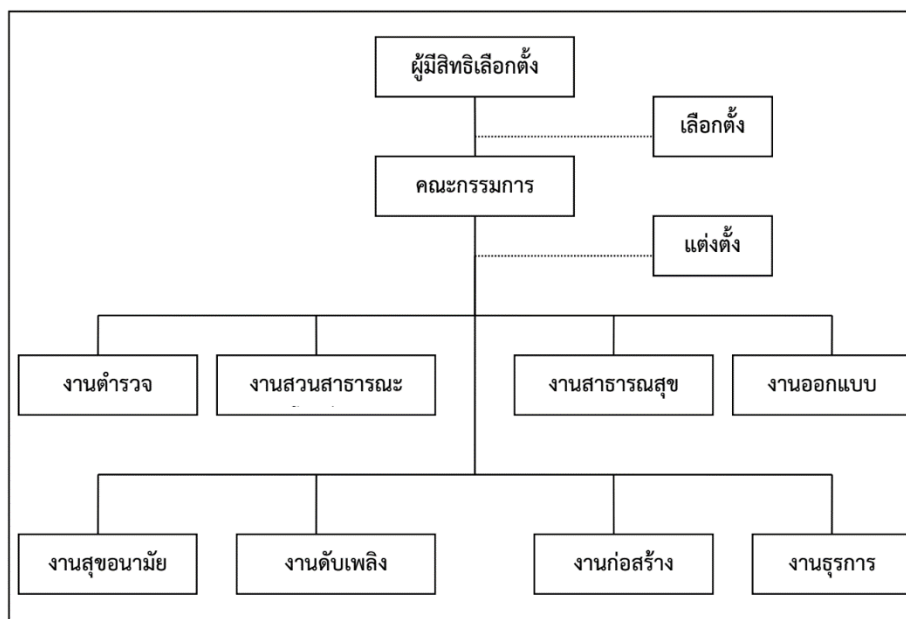
^{๑๑๔} นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ, (กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๖), หน้า ๑๕๖.



ภาพที่ ๒.๙ โครงสร้างภายในแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้ง

๔) รูปแบบคณะกรรมการ (The Commission Form) เป็นรูปแบบที่รวมทั้งอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติให้แก่กลุ่มคนเล็ก ๆ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า รูปแบบการบริหารงานของคณะกรรมการตั้งอยู่บนหลักการที่ว่า การออกกฎหมาย (ฝ่ายนิติบัญญัติ) และการบริหารงาน (ฝ่ายบริหาร) ไม่จำเป็นต้องแยกออกจากกัน รูปแบบนี้จึงให้ประชาชนเลือกคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง โดยส่วนใหญ่คณะกรรมการจะมีประมาณ ๕ คน โดยกรรมการคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นประธานแต่ไม่มีอำนาจเหนือกรรมการคนอื่น ๆ คณะกรรมการทุกคนมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงต่องาน แต่ในทางปฏิบัติกรรมการแต่ละคนจะมีหน้าที่รับผิดชอบงานแต่ละอย่าง เป็นต้นว่า คนหนึ่งดูแลการคลัง คนหนึ่งดูแลความปลอดภัย หรือคนหนึ่งดูแลงานบริหารทั่วไป ซึ่งรูปแบบคณะกรรมการนี้ถ้าทุกคนมีความเห็นที่สอดคล้องกันการบริหารงานก็มักจะไม่เกิดปัญหา แต่ถ้าเมื่อไหร่ที่คณะกรรมการมีความเห็นแตกแยกเป็นฝักเป็นฝ่าย การประสานงานระหว่างกันและกันก็จะไม่ราบรื่นเท่าที่ควรจะเป็น^{๑๑๕} ประเทศที่ใช้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบนี้ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา

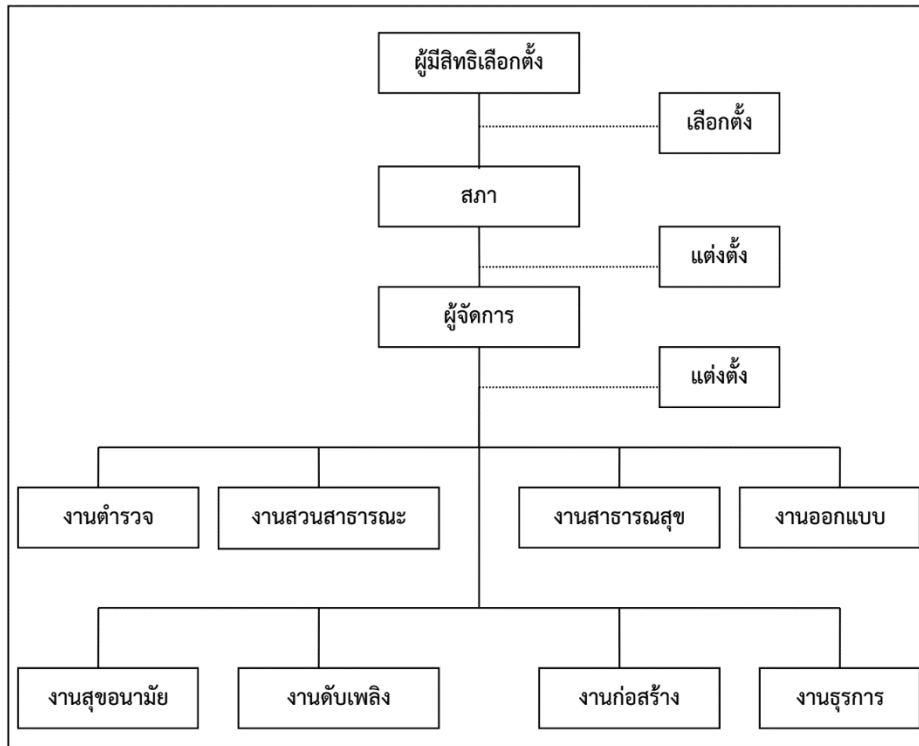
^{๑๑๕} สถาบันพระปกเกล้า, การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย, หน้า ๓๒๖.



ภาพที่ ๒.๑๐ โครงสร้างภายในแบบคณะกรรมการ

๕) รูปแบบสภา-ผู้จัดการ (The Council-Manager) รูปแบบนี้ได้รับอิทธิพลจากความคิดด้านประสิทธิภาพการบริหารงานแบบธุรกิจเอกชน ซึ่งจะทำให้การแยกการจัดทำนโยบายและการบริหารจัดการออกจากกัน โดยการจัดทำนโยบายจะเป็นหน้าที่ของสภาที่มาจากการเลือกตั้ง ส่วนการบริหารจัดการได้มอบหมายให้ผู้บริหารมีอาชีพที่แต่งตั้งขึ้นโดยสภา เรียกว่า “ผู้จัดการ” มากำกับ ดูแล และควบคุม ซึ่งรูปแบบนี้จะเน้นทั้งรูปแบบการรวมศูนย์อำนาจการบริหารและความเป็นมืออาชีพ โดยผู้จัดการมีอำนาจจ้างหรือไล่ออกพนักงานได้ด้วยระบบคุณธรรม ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาและสภามีอำนาจในการบอกเลิกจ้างผู้จัดการได้ รูปแบบดังกล่าวนี้ยังเป็นทางเลือกในการบริหารงานที่เกิดประโยชน์สูงสุดโดยใช้ต้นทุนที่ต่ำที่สุดซึ่งเป็นไปตามหลักการสำคัญของการบริหารธุรกิจ^{๑๑๖} ประเทศที่ใช้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบนี้ คือ ประเทศสหรัฐอเมริกา สำหรับประเทศไทยเคยใช้รูปแบบนี้ที่เมืองพัทยาแต่ไม่ประสบผลสำเร็จจึงมีการประกาศยกเลิกแล้วหันกลับมาใช้รูปแบบนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงแทน

^{๑๑๖} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๒๘.



ภาพที่ ๒.๑๑ โครงสร้างภายในแบบสภา-ผู้จัดการ

จากการศึกษาสรุปได้ว่า รูปแบบในการปกครองท้องถิ่นที่ประเทศไทยยึดมาเป็นต้นแบบนั้นส่วนใหญ่จะจำลองมาจากสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ โดยส่วนใหญ่พบว่ามีอยู่ ๕ รูปแบบ ได้แก่ ๑) รูปแบบที่ประชุมเมืองซึ่งเน้นให้ประชาชนทั้งหมดมีโอกาสเข้าร่วมประชุมปรึกษาหารือและตัดสินใจร่วมกันในลักษณะประชาธิปไตยทางตรง หรืออาจจะมีการจัดส่งตัวแทนเข้าดำเนินการแทนตนบ้างในบางโอกาส ๒) รูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากสภา รูปแบบนี้จะมีการเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่ในสภาท้องถิ่นและสภาก็จะมีมติร่วมกันในการเลือกสมาชิกขึ้นทำหน้าที่ในการบริหาร ๓) รูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง หรือ รูปแบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็งและมีอำนาจเต็มที่ในการบริหารจัดการ ให้คุณให้โทษข้าราชการ พนักงานเจ้าหน้าที่ (รูปแบบปัจจุบันที่ประเทศไทยใช้อยู่) ๔) รูปแบบคณะกรรมการ รูปแบบนี้ประชาชนมอบอำนาจให้กับคณะบุคคลกลุ่มหนึ่งเข้าทำหน้าที่ในการบริหารและนิติบัญญัติ โดยคนกลุ่มนั้นเลือกบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม (ลักษณะคล้ายกับบอร์ดบริหารภาคเอกชนหรือรัฐวิสาหกิจ) และรูปแบบที่ ๕) รูปแบบสภา-ผู้จัดการ เป็นรูปแบบที่มุ่งเน้นประสิทธิภาพในการบริหารจัดการโดยมีการแยกฝ่ายนโยบายที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนกับฝ่ายบริหารที่มีการจ้างมืออาชีพเข้ามาบริหาร เช่น มหานครนิวยอร์ก และในเมืองไทยก็เคยมีที่เมืองพัทยาแต่ดำเนินการไม่ตลอดรอดฝั่ง สุดท้ายมาใช้รูปแบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็งเหมือนเช่นในปัจจุบัน

ตารางที่ ๒.๕ แสดงการสังเคราะห์สาระสำคัญของรูปแบบการปกครองท้องถิ่น

นักวิชาการ	แนวคิดหลัก
สมบัติ อารังธัญวงศ์, (๒๕๔๙, หน้า ๗๔๖-๗๔๖), Thomas Dye, (1997, p. 278)	รูปแบบที่ประชุมเมืองและที่ประชุมเมืองตัวแทน ๑. เป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรง ๒. เป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ๓. เลือกสรรประชาชนเข้าเป็นคณะทำงาน ๔. อาจจะมีการส่งตัวแทนจากกลุ่มต่าง ๆ เข้าประชุมแทน
สถาบันพระปกเกล้า, (๒๕๔๕, หน้า ๕๒๖) Jay S. Goodman, (1980, p. 139)	รูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากสภา ๑. มีลักษณะคล้ายกับระบบรัฐสภา ๒. มีการเลือกสมาชิกบุคคลและคณะบุคคลขึ้นทำหน้าที่ ผู้บริหารและคณะที่ปรึกษาผู้บริหาร ๓. นายกเทศมนตรีต้องอาศัยเสียงสนับสนุนจากสภา
นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, (๒๕๔๖, หน้า ๑๕๖) Jay S. Goodman, (1980, p. 139)	รูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ๑. เป็นลักษณะการแบ่งแยกอำนาจ (การเมือง/การบริหาร) ๒. นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ๓. สภานิติบัญญัติมาจากการเลือกตั้ง ๔. นายกเทศมนตรีมีอำนาจในการบริหารจัดการ ๕. นายกเทศมนตรีมีอำนาจในการยับยั้งกฎหมายท้องถิ่น
นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, (๒๕๔๖, หน้า ๓๒๖) Jay S. Goodman, (1980, p. 142)	รูปแบบคณะกรรมการ ๑. เป็นการรวมอำนาจในการบริหารและนิติบัญญัติโดยคน กลุ่มเล็ก ๆ (การเมือง/การบริหารรวมกัน) ๒. ประชาชนเลือกคณะกรรมการมาทำหน้าที่แทนไม่เกิน ๕ คน (คล้าย ๆ กกต.) ๓. คณะกรรมการแต่ละคนมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงไม่ เหมือนกัน ๔. ถ้าแตกแยกจะมีปัญหาในเรื่องการประสานงานกัน
สถาบันพระปกเกล้า, (๒๕๔๕, หน้า ๕๒๖) Jay S. Goodman, (1980, p. 141)	รูปแบบสภา-ผู้จัดการ ๑. ได้รับอิทธิพลจากการบริหารงานแบบภาคเอกชน ๒. ฝ่ายสภาที่มาจากการเลือกตั้งทำหน้าที่ออกนโยบาย ๓. ฝ่ายปฏิบัติการ (มีอาชีพ) มีหน้าที่บริหารจัดการให้ เป็นไปตามนโยบาย ๔. มุ่งประสิทธิภาพของงานตามนโยบาย

๒.๓.๔ ความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่นไทย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นองค์กรประชาธิปไตยที่สำคัญที่สุดในระดับรากหญ้า และมีภูมิภาณากระจายอยู่ทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ ถือเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยขั้นพื้นฐาน^{๑๑๗} เพราะเป็นองค์กรที่ใกล้ชิดประชาชนรู้และเข้าใจปัญหา รวมถึงความต้องการของประชาชนในชุมชนและหมู่บ้านอย่างแท้จริงนอกจากนั้นยังสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่รับผิดชอบได้อย่างตรงประเด็น รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ สำหรับในประเทศไทยมีความเป็นมาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังรายละเอียดต่อไปนี้

พ.ศ. ๒๔๔๐ - พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระราชดำริให้ทดลองจัดตั้ง “สุขาภิบาลกรุงเทพ” ขึ้นเป็นครั้งแรกที่กรุงเทพมหานคร มีหน้าที่สำคัญ คือ การรักษาความสะอาดในชุมชนของตน การบูรณะและการจัดสร้างสาธารณูปโภคและสาธารณูปการในชุมชน สุขาภิบาลกรุงเทพมีลักษณะเป็นการปกครองท้องถิ่นโดยข้าราชการประจำ (Local Government by Government Official)

พ.ศ. ๒๔๔๘ - เกิดสุขาภิบาลท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสาคร

พ.ศ. ๒๔๕๑ - มีการจัดตั้งสุขาภิบาลในหัวเมืองต่าง ๆ ทั่วประเทศ สุขาภิบาลเหล่านั้นล้วนมีคณะกรรมการเป็นข้าราชการประจำทั้งสิ้น และได้เกิดพระราชบัญญัติสุขาภิบาลขึ้น

พ.ศ. ๒๔๕๓ - ๒๔๖๘ - พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ ได้ทรงจัดตั้งสภาประชาธิปไตยในระดับชาติที่เรียกว่า “ดุสิตธานี”

พ.ศ. ๒๔๗๖ - รัฐบาลของคณะราษฎรมีนโยบายชัดเจนที่จะกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นด้วยการสถาปนาหน่วยการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น โดยรัฐบาลได้ผ่านพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล ๓ แบบ คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล เริ่มต้นที่การยกฐานะสุขาภิบาล ๓๕ แห่งที่มีอยู่ขึ้นเป็นเทศบาลและมีการยกระดับขึ้นเพิ่มเติมในภายหลัง

พ.ศ. ๒๔๙๕ - จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ตัดสินใจนำเอารูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบสุขาภิบาลนำกลับมาใช้อีกครั้ง โดยหวังว่าการจัดตั้งสุขาภิบาลจะเป็นตัวเร่งในการพัฒนาท้องถิ่น จึงมีการออกพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๕

พ.ศ. ๒๔๙๘ - รัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ในพื้นที่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล โดยรัฐบาลยังคงแต่งตั้งข้าราชการประจำไปควบคุมการปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัด

พ.ศ. ๒๔๙๙ - รัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล โดยกำหนดให้ตำบลมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า “องค์การบริหารส่วนตำบล” หรือ อบต. มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีรายได้ มีรายจ่ายของตนเอง และสามารถดำเนินกิจการส่วนตำบลได้อย่างอิสระ แต่ก็ยังคงมีการแต่งตั้งคนของรัฐเข้าไปกำกับดูแล โดยแต่งตั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้านให้เข้าไปควบคุมดูแล อบต.

^{๑๑๗} พิเชษฐ์ วงศ์เกียรติขจร, แนวคิด ยุทธศาสตร์ การบริหารการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในโลกโลกาภิวัตน์, (กรุงเทพมหานคร: ปัญญาชน, ๒๕๕๒), หน้าค่านำ.

พ.ศ. ๒๕๐๙ - รัฐบาล จอมพลถนอม กิตติขจร ได้ปรับปรุงองค์การบริหารส่วนตำบลใหม่ โดยยกเลิกการปกครองท้องถิ่นระดับตำบลด้วยการยุบ อบต. และตั้งคณะกรรมการสภาตำบลขึ้นมาแทน

พ.ศ. ๑๕๑๕ มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕ ว่าด้วยการรวมเทศบาลกรุงเทพกับเทศบาลธนบุรีและองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่นเข้าด้วยกัน กลายเป็น “กรุงเทพมหานคร” โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้งในระยะเริ่มต้น

พ.ศ. ๒๕๒๑ มีการตราพระราชบัญญัติเมืองพัทยา โดยกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้เมืองพัทยานีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่คล้ายคลึงกับระบบผู้จัดการเมืองในสหรัฐอเมริกา

พ.ศ. ๒๕๒๘ มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจากประชาชนเป็นครั้งแรก

พ.ศ. ๒๕๔๐ มีการออกพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ๒๕๔๐ ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมถึงอำนาจ หน้าที่และความรับผิดชอบ ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดที่มีความสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจมากที่สุดรูปแบบหนึ่ง เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น

พ.ศ. ๒๕๔๑ - ๒๕๔๒ มีการขับเคลื่อนงานปกครองท้องถิ่น ดังนี้

๑) มีการออก พ.ร.บ. ยกเลิก พ.ร.บ. สุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๗๕ โดยมีสาระให้ยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลทั้งหมดจำนวน ๙๘๑ แห่ง

๒) มีการออก พ.ร.บ. เปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลบังคับใช้ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๒

๓) มีการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยเฉพาะโครงสร้างสมาชิกสภา อบต. ให้มาจากการเลือกตั้งทั้งหมด และคณะกรรมการให้มาจากการเห็นของสภา อบต.

๔) มีการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยการเพิ่มอำนาจหน้าที่ของ อบจ.

๕) มีการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และมีการออก พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลบังคับใช้เมื่อ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๒ และ พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๔๓ ให้เทศบาลเมืองและเทศบาลนครมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจากประชาชนหลังจากการครบวาระของสมาชิกสภาเทศบาล

๖) มีการออก พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา ๒๕๔๒ โดยให้สมาชิกสภาเมืองพัทยานามาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนและให้มีนายกเมืองพัทยานามาจากเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนด้วย

พ.ศ. ๒๕๔๓ มีกฎหมายที่กำหนดทิศทางขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้แก่

๑) พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลบังคับใช้วันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๒

๒) พ.ร.บ.ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๒

๓) พ.ร.บ.ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลบังคับใช้ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๓

๔) พ.ร.บ.ว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลบังคับใช้วันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๔๒

พ.ศ. ๒๕๔๕ มีการร่างกฎหมายเพื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

๑) มีพระราชบัญญัติเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕

๒) มีการแก้ไข พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๖ มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๖

๓) มีการแก้ไขพระราชบัญญัติตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยสาระของการแก้ไขเพิ่มเติมของกฎหมายทั้ง ๓ ฉบับ เป็นการกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่น (นายก อบจ., นายกเทศมนตรี, นายก อบต.) ต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

พ.ศ. ๒๕๔๖ มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงจากประชาชน และกำหนดให้อยู่ในวาระติดต่อกันไม่เกิน ๒ สมัย ซึ่งเป็นผลมาจากการแก้ไขกฎหมายพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๖, พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๔๖ (ปัจจุบันมีการแก้ไขไม่จำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง)

จากการศึกษาสรุปได้ว่า เกือบ ๑๕๐ ปีที่ผ่านมา นับตั้งแต่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพฯ เกิดขึ้นเป็นการทดลองในส่วนกลาง ก่อนที่จะขยายผลไปที่สุขาภิบาลท่าฉลอมเป็นแห่งแรกในระดับภูมิภาค จากนั้นได้เกิดพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พระราชบัญญัติเทศบาล พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลในที่สุด ขณะเดียวกันหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬในปี ๒๕๓๕ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นก็ได้เกิดผลเป็นรูปธรรม เมื่อมีการบัญญัติเรื่องนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เพื่อเป็นเจตนารมณ์ร่วมกันในการที่จะกระจายหรือโอนถ่ายภารกิจและงบประมาณที่อยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลางลงไปสู่ท้องถิ่น รวมถึงมีการปรับปรุงพัฒนากฎหมายลูกที่เกี่ยวข้องให้เข้ากับสถานการณ์หรือยุคสมัยที่เกิดขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปและหลักประกันให้ประชาชนเจ้าของอำนาจได้มั่นใจว่า การปกครองท้องถิ่นที่เป็นรากฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นเป็นการปกครองที่เป็นของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนที่แท้จริง

ตารางที่ ๒.๖ แสดงการสังเคราะห์สาระสำคัญของความเป็นมาและพัฒนาการการปกครองท้องถิ่นไทย

นักวิชาการ	แนวคิดและเหตุการณ์สำคัญ
กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, (๒๕๔๑, หน้า ๗-๘)	๑. พ.ศ. ๒๔๔๐ เกิดสุขาภิบาลกรุงเทพ ๒. พ.ศ. ๒๔๔๘ เกิดสุขาภิบาลท่าฉลอม สมุทรสาคร ๓. พ.ศ. ๒๔๕๓ รัชกาลที่ ๖ ทรงตั้ง "ดุสิตธานี" ๔. พ.ศ. ๒๔๗๕ เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๕. พ.ศ. ๒๔๗๖ คณะราษฎรผ่าน พ.ร.บ.จัดระเบียบเทศบาล ๖. พ.ศ. ๒๔๙๕ จอมพล ป.ฯ ออก พ.ร.บ.สุขาภิบาล ๒๔๙๕ ๗. พ.ศ. ๒๔๙๘ จอมพล ป.ฯ ออก พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วน จังหวัด ๘. พ.ศ. ๒๔๙๙ จอมพล ป.ฯ ออก พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วน ตำบล ๙. พ.ศ. ๒๕๒๑ มีการตรา พ.ร.บ.เมืองพัทยา ๑๐. พ.ศ. ๒๕๒๘ มีการเลือกผู้ว่ากรุงเทพมหานครโดยตรงจาก ประชาชนเป็นครั้งแรก ๑๑. พ.ศ. ๒๕๔๐ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเรื่องการกระจาย อำนาจและการปกครองท้องถิ่น ๑๒. มีการออก พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัดใหม่ให้มา จากการเลือกตั้งของประชาชน ๑๓. พ.ศ. ๒๕๔๑ มีการออก พ.ร.บ.ยกฐานะสุขาภิบาลเป็น เทศบาลตำบลทั้งหมด ๑๔. พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นต้นมา มีการปรับปรุงกฎหมายท้องถิ่น และ พ.ร.บ. เกี่ยวกับท้องถิ่นหลายครั้ง เพื่อให้ทันสมัยยิ่งขึ้น

๒.๔ การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล

เทศบาลถือเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยที่เก่าแก่ที่สุด มีร่องรอยเกิดขึ้นตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ จากนั้นได้มีพัฒนาการมาตามลำดับ โดยรูปธรรมนั้นพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ถือเป็นกฎหมายฉบับแรกที่เกิดผล แต่การจัดตั้งเทศบาลนั้นมิได้ทำหรือจัดตั้งขึ้นทั่วทั้งราชอาณาจักร เพียงแต่ในเวลานั้นได้จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนี้ขึ้นเป็นแห่ง ๆ ตามความเห็นของรัฐบาลในยุคนั้น ๆ ที่เห็นสมควรยกฐานะท้องถิ่นนั้นขึ้นเป็นเทศบาลเป็นราย ๆ ไป โดยระบุชื่อและเขตของเทศบาลนั้นไว้

๒.๔.๑ ประเภทของเทศบาล

การจัดตั้งเทศบาลก็ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของเทศบาลแต่ละประเภทตามที่บัญญัติไว้ โดยใช้เกณฑ์ประชากร^{๑๑๘} เป็นตัวชี้วัด ดังนี้

๑) เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล โดยระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย สำหรับเทศบาลตำบลนั้นมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ โดยเฉพาะเกี่ยวกับจำนวนราษฎรและรายได้ของท้องถิ่นไว้เหมือนกับเทศบาลประเภทอื่น แต่ให้อยู่ในดุลยพินิจของรัฐบาลที่จะพิจารณาตามที่เห็นสมควร เป็นต้นว่า พื้นที่ใดจะจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบลจะต้องมีรายได้ไม่ต่ำกว่า ๑๒ ล้านบาท (ไม่รวมเงินอุดหนุน) หรือมีประชากรตั้งแต่ ๗,๐๐๐ คนขึ้นไป หรือมีความหนาแน่นไม่ต่ำกว่า ๑,๕๐๐ คนต่อ ๑ ตารางกิโลเมตร^{๑๑๙}

๒) เทศบาลเมือง ประกอบด้วย ๒ ชนิด คือ ตั้งอยู่ในท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัดทุกแห่งซึ่งต้องตั้งเป็นเทศบาลเมือง เว้นแต่บางจังหวัดอาจได้รับการแต่งตั้งเป็นเทศบาลนคร แต่จะตั้งเป็นเทศบาลตำบลไม่ได้ และตั้งอยู่ในชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ ๑๐,๐๐๐ คนขึ้นไป หรือมีความหนาแน่นไม่ต่ำกว่า ๓,๐๐๐ คนต่อ ๑ ตารางกิโลเมตร ทั้งนี้มีรายได้พอสมควรแก่การปฏิบัติหน้าที่ซึ่งบังคับไว้โดยกฎหมายเทศบาล และมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง โดยระบุชื่อและเขตเทศบาลเมืองไว้ด้วย

๓) เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรอาศัยอยู่อย่างความหนาแน่นตั้งแต่ ๕๐,๐๐๐ คนขึ้นไป หรือมีค่าเฉลี่ยความหนาแน่น ๕,๐๐๐ คนต่อ ๑ ตารางกิโลเมตร ทั้งนี้มีรายได้พอสมควรแก่การปฏิบัติหน้าที่ซึ่งบังคับไว้โดยกฎหมายเทศบาล และมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลนคร โดยระบุชื่อและเขตเทศบาลนครไว้ด้วย

เทศบาลที่ได้จัดตั้งขึ้นแล้วนั้นอาจมีการเปลี่ยนแปลงฐานะหรือยุบเลิกได้โดยตราพระราชกฤษฎีกา เช่น เทศบาลตำบลเปลี่ยนเป็นเทศบาลเมืองได้โดยพระราชกฤษฎีกาในกรณีเช่นนี้ ทรัพย์สินหนี้สินและสิทธิเรียกร้องของเทศบาลเดิมก็โอนไปเป็นเทศบาลใหม่ และบรรดาเทศบัญญัติที่ได้ใช้บังคับอยู่ก่อนแล้วคงได้บังคับได้ต่อไปจนกว่าจะได้มีการตราเทศบัญญัติขึ้นใหม่ นอกจากการเปลี่ยนแปลงฐานะแล้วเทศบาลอาจถูกยุบเลิกไปได้โดยพระราชกฤษฎีกาซึ่งจะต้องระบุถึงวิธีการจัดทรัพย์สินไว้ด้วย ในกรณีเทศบาลถูกยุบเลิกท้องถิ่นนั้นกลับเป็นเขตส่วนภูมิภาคตามเดิมเหมือนเมื่อก่อนที่จะได้มีการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาล

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๔ ปี อีกทั้งกำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่ส่งเสริมการพัฒนาศรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ ตลอดจนการบำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมของท้องถิ่น อนึ่งในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ นี้ประเทศไทยได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล ส่งผลให้สุขาภิบาลทั่วประเทศได้เปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลใน

^{๑๑๘} ประยูร กาญจนกุล, **ปาฐกถา: การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักธรรมศาสตร์และการเมือง ราชบัณฑิตยสถาน, ๒๕๔๔), หน้า ๒๗-๒๘.

^{๑๑๙} สนิท จรอนันต์, **ความเข้าใจเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น**, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท สุขุมและบุตร จำกัด, ๒๕๔๓), หน้า ๒๙.

เวลาอันรวดเร็ว และปัจจัยที่ทำให้สุขาภิบาลต้องยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล^{๑๒๐} นั้นมีสาเหตุหลายประการ ประกอบด้วย

ประการแรก เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่บัญญัติไว้ในหมวดการปกครองท้องถิ่น มาตรา ๒๘๕

ประการที่สอง เป็นนโยบายของรัฐบาลที่ประสงค์จะยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลทั้งหมด เพื่อแก้ไขกฎหมายสุขาภิบาลให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และเพื่อให้เป็นไปตามกระแสเรียกร้องของประชาชน

ประการที่สาม การเสนอพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลทำให้สุขาภิบาลทั่วประเทศประมาณ ๙๘๐ แห่ง ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลหมดแล้ว

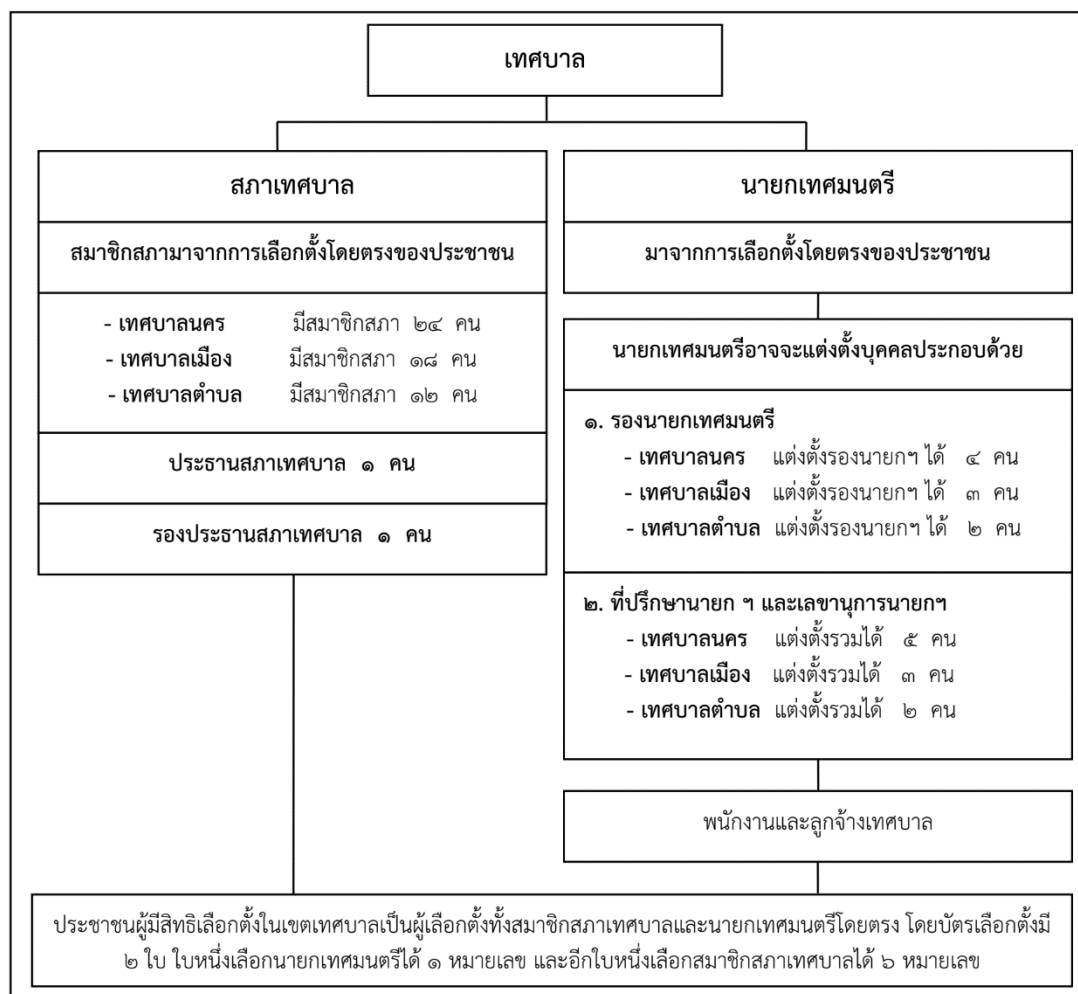
ตารางที่ ๒.๗ แสดงการสังเคราะห์สาระสำคัญของประเภทของเทศบาล

นักวิชาการ	ประเภทของเทศบาล
ประยูร กาญจนดุล, (๒๕๔๔, หน้า ๒๗-๒๘) สนธิ จรอนันต์, (๒๕๔๓, หน้า ๒๙) โกวิทย์ พวงงาม, (๒๕๔๔, หน้า ๑๖๔-๑๖๕)	<p>เทศบาลตำบล</p> <p>๑. จะต้องมียาได้ไม่ต่ำกว่า ๑๒ ล้านบาท (ไม่รวมเงินอุดหนุน)</p> <p>๒. มีประชากรตั้งแต่ ๗,๐๐๐ คนขึ้นไป หรือ มีความหนาแน่นไม่ต่ำกว่า ๑,๕๐๐ คนต่อ ๑ ตารางกิโลเมตร</p> <p>เทศบาลเมือง</p> <p>๑. ตั้งอยู่ในท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัดทุกแห่งซึ่งต้องตั้งเป็นเทศบาล</p> <p>๒. เป็นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ ๑ หมื่นคนขึ้นไป หรือ มีความหนาแน่นไม่ต่ำกว่า ๓,๐๐๐ คนต่อ ๑ ตารางกิโลเมตร</p> <p>๓. มียาได้พอสมควรแก่การปฏิบัติหน้าที่ซึ่งบังคับไว้โดยกฎหมายเทศบาล</p> <p>เทศบาลนคร</p> <p>๑. เป็นชุมชนที่มีราษฎรอาศัยตั้งแต่ ๕ หมื่นคนขึ้นไป หรือมีค่าเฉลี่ยความหนาแน่น ๕ พันคนต่อ ๑ ตารางกิโลเมตร</p> <p>๒. มียาได้พอสมควรแก่การปฏิบัติหน้าที่ซึ่งบังคับไว้โดยกฎหมายเทศบาล</p>

^{๑๒๐} โกวิทย์ พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย: หลักการและมิติใหม่ในอนาคต, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๔), หน้า ๑๖๔-๑๖๕.

๒.๔.๒ โครงสร้างของเทศบาล

สำหรับโครงสร้างองค์กรของเทศบาลจะประกอบด้วย ฝ่ายบริหาร ได้แก่ นายกเทศมนตรี และฝ่ายนิติบัญญัติหรือสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งทั้ง ๒ ฝ่ายมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ขณะเดียวกันก็ยังมี การเชื่อมโยงไปยังกลุ่มข้าราชการ พนักงาน เจ้าหน้าที่



ภาพที่ ๒.๑๒ โครงสร้างเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๖๒

ส่วนแรก สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ซึ่งอยู่ในวาระได้คราวละ ๔ ปี โดยจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลจะต้องขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาล กล่าวคือ สภาเทศบาลตำบลมีสมาชิกสภาทั้งหมด ๑๒ คน สภาเทศบาลเมืองมีสมาชิกสภาทั้งหมด ๑๘ คน และสภาเทศบาลนครมีสมาชิกสภาทั้งหมด ๒๔ คน สภาเทศบาลจะมีประธานสภา ๑ คน และรองประธานสภา ๑ คน โดยที่ประชุมสภาเทศบาลใช้มติเลือกมาจากสมาชิกสภาเทศบาล ประธานสภาเทศบาลมีหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาลและควบคุมบังคับบัญชาข้าราชการความสงบ นอกจากนี้สภาเทศบาลมีสิทธิตั้งกระทู้ถามนายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรี และสามารถเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มี

การลงมติ ส่วนในกิจการอื่นใดที่อาจจะกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของเทศบาลหรือประชาชนในท้องถิ่น สมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกเท่าที่มีอยู่หรือนายกเทศมนตรีสามารถเสนอต่อประธานสภาเทศบาลเพื่อให้มีการออกเสียงประชามติได้และประกาศให้ประชาชนทราบต่อไป ส่วนสมัยการประชุมของสภาเทศบาล ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องกำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลมาประชุมกันครั้งแรกภายใน ๑๕ วันนับตั้งแต่วันที่มีการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลครบตามจำนวน และให้มีการเลือกประธานสภาเทศบาล ๑ คน และรองประธานสภาเทศบาลอีก ๑ คน พร้อมกันนั้นก็ให้มีมติร่วมกันว่าในปีหนึ่งให้สภาเทศบาลมีการประชุมสมัยสามัญ ๔ สมัย ๑ ครั้งไม่เกิน ๓๐ วัน ทั้งนี้ อาจจะมีการขยายเวลาการประชุมออกไปได้แต่จะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับวันเริ่มประชุมสมัยสามัญประจำปีให้สภาเทศบาลเป็นผู้กำหนด ขณะเดียวกันหากมีกรณีเร่งด่วนสำคัญและเห็นว่ามีความจำเป็นและเป็นประโยชน์ต่อเทศบาลหรือประชาชนในท้องถิ่น ประธานสภาเทศบาลหรือนายกเทศมนตรีหรือสมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกที่มีอยู่อาจทำคำร้องอื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อขอให้เปิดการประชุมสภาสมัยวิสามัญได้ และการประชุมสภาสมัยวิสามัญกำหนดไว้ไม่เกิน ๑๕ วัน แต่อาจจะขยายออกไปอีกได้แต่ต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นคราว ๆ ไป คราวละ ๑๕ วัน

ส่วนที่ ๒ นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปีนับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้^{๑๒๑} โดยนายกเทศมนตรีสามารถแต่งตั้งบุคคลที่ไม่ใช่สมาชิกสภาเทศบาลเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยในการบริหารงานเทศบาลในตำแหน่งรองนายกเทศมนตรี โดยเทศบาลตำบลสามารถแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน ๒ คน เทศบาลเมืองแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน ๓ คน และเทศบาลนครสามารถแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน ๔ คน พร้อมกันนั้นยังสามารถแต่งตั้งบุคคลเพื่อเข้ารับหน้าที่ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรี โดยเทศบาลตำบลสามารถแต่งตั้งรวมกันได้ไม่เกิน ๒ คน เทศบาลเมืองสามารถแต่งตั้งรวมกันได้ไม่เกิน ๓ คน และเทศบาลนครสามารถแต่งตั้งรวมกันได้ไม่เกิน ๕ คน นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้นายกเทศมนตรีจะต้องแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาลภายใน ๓๐ วันนับตั้งแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี และจะต้องจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาเทศบาลทุกปีด้วย

กล่าวโดยสรุป พระราชบัญญัติเทศบาลตั้งแต่ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๑๔ พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นต้นมาได้กำหนดให้สภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และยังเปิดช่องให้นายกเทศมนตรีไม่ต้องพ้นจากตำแหน่งกรณีที่สภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และนายกเทศมนตรียังสามารถอยู่ในตำแหน่งได้ในกรณีที่มีการยุบสภาเทศบาล นอกจากนี้ กำหนด สारว้ตร กำหนด แพทย์ประจำตำบล ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านจะถูกยกเลิกเฉพาะในเขตเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร ส่วนเทศบาลตำบลยังมีตำแหน่งดังกล่าวต่อไป และอาจจะถูกยกเลิกได้ด้วยกรณีเห็นว่าหมดความจำเป็นและให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศยกเลิกในราชกิจจานุเบกษา

^{๑๒๑} ราชกิจจานุเบกษา, “พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๖๒”, เล่ม ๑๓๖ ตอนที่ ๕๐ ก ราชกิจจานุเบกษา, ๑๖ เมษายน ๒๕๖๒, หน้า ๑๖๔.

ตารางที่ ๒.๘ แสดงการสังเคราะห์สาระสำคัญของโครงสร้างของเทศบาล

กฎหมาย	แนวคิดสำคัญ
พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๖)	<p>เทศบาลตำบล</p> <ol style="list-style-type: none"> สภาเทศบาลตำบลมีสมาชิกสภาทั้งหมด ๑๒ คน มีประธานสภาเทศบาล ๑ คนและรองประธาน ๑ คน นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน ๒ คน แต่งตั้งที่ปรึกษาและเลขานุการนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน ๒ คน <p>เทศบาลเมือง</p> <ol style="list-style-type: none"> สภาเทศบาลเมืองมีสมาชิกสภาทั้งหมด ๑๘ คน มีประธานสภาเทศบาล ๑ คนและรองประธาน ๑ คน นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน ๓ คน แต่งตั้งที่ปรึกษาและเลขานุการนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน ๓ คน <p>เทศบาลนคร</p> <ol style="list-style-type: none"> สภาเทศบาลนครมีสมาชิกสภาทั้งหมด ๒๔ คน ประธานสภาเทศบาล ๑ คนและรองประธาน ๑ คน นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน ๔ คน แต่งตั้งที่ปรึกษาและเลขานุการนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน ๕ คน

๒.๔.๓ อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

สำหรับในเรื่องของอำนาจ หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลนั้น ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๕๒, ๕๓ และมาตรา ๕๔ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ รวมถึงพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้กำหนดหน้าที่ของเทศบาลไว้โดยแบ่งตามประเภทของเทศบาล^{๑๒๒} ดังนี้

เทศบาลตำบล ได้กำหนดไว้ในมาตราที่ ๕๐ ดังนี้

- รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ

^{๑๒๒} สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น, กรมการปกครอง, กองราชการส่วนตำบล, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์อสาารักษาดินแดน, ๒๕๔๒), หน้า ๑๔๙-๑๕๑.

๓) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

- ๔) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- ๕) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- ๖) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- ๗) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ
- ๘) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- ๙) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

เทศบาลเมือง กำหนดไว้ในมาตราที่ ๕๓

- ๑) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๕๐
- ๒) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- ๓) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- ๔) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้
- ๕) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- ๖) ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ
- ๗) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- ๘) ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น

เทศบาลนคร กำหนดไว้ในมาตราที่ ๕๖

- ๑) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๕๓
- ๒) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- ๓) กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- ๔) การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถาน

บริการอื่น

- ๕) จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- ๖) จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- ๗) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
- ๘) การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว
- ๙) กิจการอื่น ๆ ตามมาตรา ๕๔

มีข้อสงสัยเกิดต่อประเด็นเรื่องหน้าที่ของเทศบาลประการหนึ่งก็คือ หน้าที่ของเทศบาลที่กฎหมายกำหนดไว้ทั้งหมด เทศบาลจะสามารถกระทำได้อีกหรือไม่เมื่อไม่มีกฎหมายอื่นๆ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานอื่น ๆ อีกแล้วเทศบาลจึงจะสามารถกระทำได้ โดยเห็นได้จากการที่กฎหมายใช้นำหน้ามาตรานี้ว่า “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาล...มีหน้าที่ที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้...” คำว่า “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย” นั้น ทำให้หน้าที่ของเทศบาลถูกจำกัดไว้ แม้กฎหมายเทศบาลจะกำหนดให้เทศบาลทำหน้าที่นั้นได้ แต่ถ้ามีกฎหมายอื่นกำหนดเป็นอย่างอื่น เทศบาลก็ไม่อาจทำหน้าที่ดังกล่าวตามที่กฎหมายเทศบาลกำหนดได้ หรือกระทำได้อีกด้วยข้อจำกัดตามที่กฎหมายอื่น ๆ กำหนด

เท่านั้น ดังนั้น แม้นว่าในข้อกฎหมายจะได้กำหนดภารกิจหน้าที่ของเทศบาลเอาไว้อย่างกว้างขวาง แต่ก็มีได้หมายความว่าเทศบาลจะสามารถกระทำได้ในทุกหน้าที่ เนื่องจากข้อจำกัดทางกฎหมายดังกล่าว

นอกจากนั้นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ยังได้กำหนดหน้าที่ของเทศบาลไว้ด้วยเช่นกันในมาตรา ๑๖ ให้เทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

- ๑) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- ๒) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- ๓) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- ๔) การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่น ๆ
- ๕) การสาธารณสุขการ
- ๖) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- ๗) การพาณิชย์ และส่งเสริมการลงทุน
- ๘) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- ๙) การจัดการศึกษา
- ๑๐) การสังคมสงเคราะห์ การพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- ๑๑) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- ๑๒) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- ๑๓) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- ๑๔) การส่งเสริมกีฬา
- ๑๕) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- ๑๖) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
๑๗. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- ๑๘) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย
- ๑๙) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- ๒๐) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- ๒๑) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- ๒๒) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- ๒๓) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพและสาธารณูปโภคสถานอื่น ๆ
- ๒๔) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- ๒๕) การผังเมือง
- ๒๖) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- ๒๗) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

๒๘) การควบคุมอาคาร

๒๙) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

๓๐) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

๓๑) กิจกรรมอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

การที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ของเทศบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ไว้มากมายเช่นนี้ ก็เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งรวมทั้งเทศบาล ต้องเตรียมตัวรับการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ งบประมาณ และบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากรัฐบาล ตามทิศทางที่เป็นผลมาจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งได้กำหนดแผนและขั้นตอนให้มีการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่จากหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้อำนาจหน้าที่ของเทศบาลเมืองดังกล่าว ไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมหรือองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ ในอันที่จะดำเนินกิจการใด ๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในเทศบาล แต่ต้องแจ้งให้เทศบาลทราบล่วงหน้าตามสมควร ในกรณีนี้หากเทศบาลมีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจการดังกล่าวให้กระทรวง ทบวง กรมหรือองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ นำความเห็นของเทศบาลไปประกอบการพิจารณาดำเนินการนั้นด้วย

ตารางที่ ๒.๙ แสดงการสังเคราะห์สาระสำคัญของอำนาจ หน้าที่ของเทศบาล

กฎหมาย	อำนาจ หน้าที่ของเทศบาล
พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๓)	<p>เทศบาลตำบล (มาตรา ๕๐)</p> <p>๑. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน</p> <p>๒. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ</p> <p>๓. รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล</p> <p>๔. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ</p> <p>๕. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง</p> <p>๖. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม</p> <p>๗. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ</p> <p>๘. บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรม</p> <p>๙. หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ</p>

ตารางที่ ๒.๙ แสดงการสังเคราะห์สาระสำคัญของอำนาจหน้าที่ของเทศบาล (ต่อ)

กฎหมาย	อำนาจหน้าที่ของเทศบาล
พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๓)	<p>เทศบาลเมือง (มาตรา ๕๓)</p> <ol style="list-style-type: none"> ๑. กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๕๐ ๒. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา ๓. ให้มีโรงฆ่าสัตว์ ๔. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้ ๕. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ ๖. ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ ๗. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น ๘. ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น <p>เทศบาลนคร (มาตรา ๕๖)</p> <ol style="list-style-type: none"> ๑. กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๕๓ ๒. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก ๓. กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข ๔. การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น ๕. จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย การปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม ๖. จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ ๗. การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง ๘. การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว ๙. กิจการอื่น ๆ ตามมาตรา ๕๔

๒.๕ การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

องค์การบริหารส่วนตำบล คือ หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๓๘ องค์การบริหารส่วนตำบลจึงนับเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับพื้นฐาน ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีความเจริญน้อยแต่มีความสำคัญต่อการพัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนมากที่สุด

๒.๕.๑ โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

องค์การบริหารส่วนตำบลในยุคปัจจุบันดำเนินการตาม “พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖”^{๑๒๓} ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมในครั้งนี้ สำคัญประการหนึ่งก็คือ ที่มาของคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล จากเดิมที่มาจากมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ตามกฎหมายใหม่นี้คณะผู้บริหารหรือผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เพื่อให้เหมือนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่นๆ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทของไทยในปัจจุบันจะมีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทั้งสิ้น นอกจากนี้ยังเพิ่มอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในด้านการบำรุงรักษาศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา อีกทั้งเพิ่มสิทธิของราษฎรในการถอดถอน กรรมการบริหารหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตลอดจนแก้ไขให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจเด็ดขาดในการจัดเก็บภาษีเองด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบันมีรายละเอียดต่าง ๆ ที่สำคัญดังนี้

๑) ขนาดองค์การบริหารส่วนตำบลที่กระจายอยู่ทั่วประเทศมีขนาดที่แตกต่างกัน โดยใช้เกณฑ์รายได้เป็นหลักในการพิจารณา แต่เดิมกระทรวงมหาดไทยแบ่งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็น ๕ ชั้น ตามระดับของรายได้

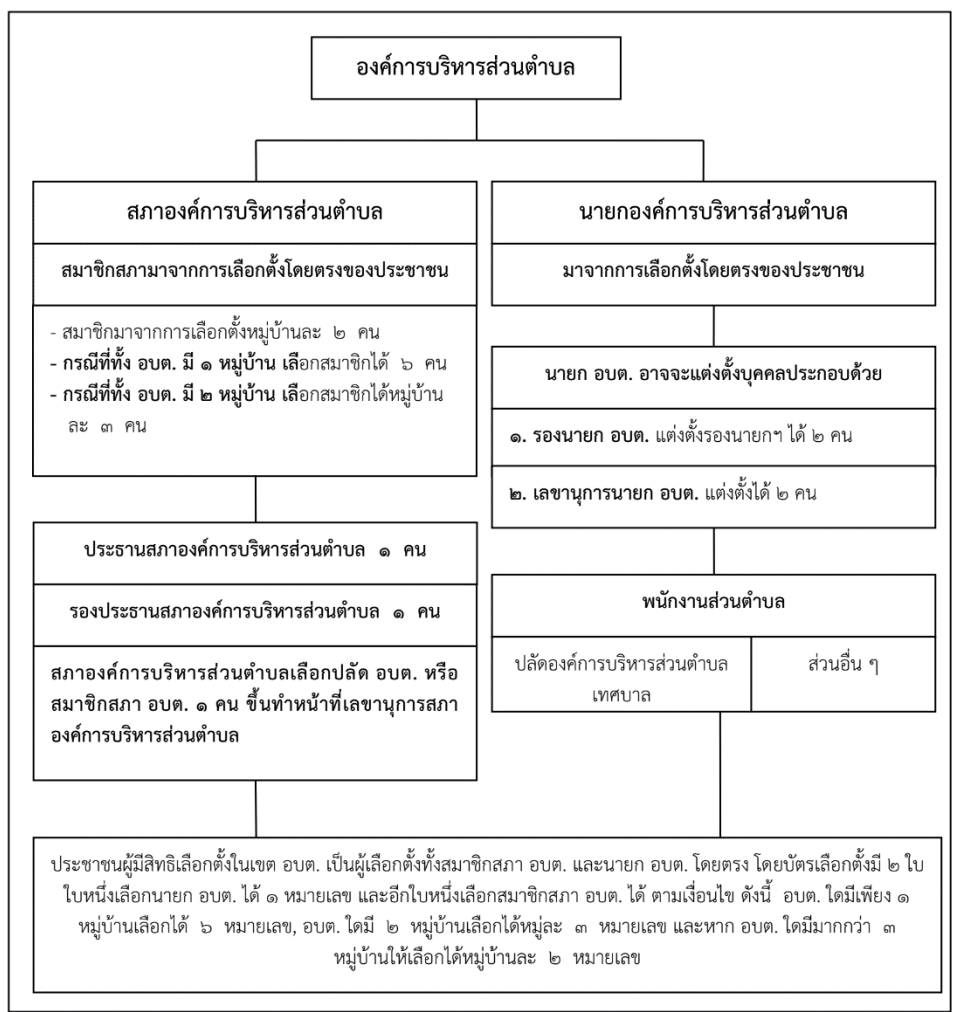
- (๑) องค์การบริหารส่วนตำบลชั้นที่ ๑ มีรายได้ตั้งแต่ ๒๐ ล้านบาทขึ้นไป
- (๒) องค์การบริหารส่วนตำบลชั้นที่ ๒ มีรายได้ระหว่าง ๑๒-๒๐ ล้านบาท
- (๓) องค์การบริหารส่วนตำบลชั้นที่ ๓ มีรายได้ระหว่าง ๖-๑๒ ล้านบาท
- (๔) องค์การบริหารส่วนตำบลชั้นที่ ๔ มีรายได้ไม่เกิน ๖ ล้านบาท
- (๕) องค์การบริหารส่วนตำบลชั้นที่ ๕ มีรายได้ไม่เกิน ๓ ล้านบาท

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ กระทรวงมหาดไทยประกาศยุบองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีจำนวนประชากรไม่ถึง ๒,๐๐๐ คน และไม่สามารถจะดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพรวมเข้ากับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นที่มีเขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกัน และมีการยกฐานะของสภาตำบลหลายแห่งให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้มีองค์การบริหารส่วนตำบลมีจำนวนทั้งหมด ๖,๖๑๖ แห่ง ในขณะที่เดียวกันเกณฑ์ในการแบ่งชั้นและจำนวนชั้นที่ใช้อยู่เดิมมีการยกเลิกโดยปัจจุบันหลักเกณฑ์และขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลแบ่งออกเป็นดังนี้

- (๑) ขนาดใหญ่ มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน ๒๐ ล้านบาทขึ้นไป
- (๒) ขนาดกลาง มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน ๖-๒๐ ล้านบาท
- (๓) ขนาดเล็ก มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนต่ำกว่า ๖ ล้านบาท

๒) โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

^{๑๒๓} โกวิท พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย: หลักการและมติใหม่ในอนาคต, หน้า ๒๗๗-๒๘๓.



ภาพที่ ๒.๑๓ โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖

๓) สภาองค์การบริหารส่วนตำบลถือเป็นองค์กรหรืออำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ ที่สมาชิกสภา มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎรในแต่ละหมู่บ้าน หมู่บ้านละ ๒ คน ในกรณีที่เขตองค์การบริหาร ส่วนตำบลใดมีเพียง ๒ หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หมู่บ้านละ ๓ คนและหาก องค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง ๑ หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ๖ คน สำหรับอายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีกำหนดคราวละ ๔ ปี นับแต่วันเลือกตั้ง สภาองค์การบริหาร ส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- ๓.๑) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการ บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล
- ๓.๒) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ร่าง ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่ม
- ๓.๓) ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตาม

กฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ

ส่วนสมัยการประชุมของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายอำเภอต้องกำหนดให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมาประชุมกันครั้งแรกภายใน ๑๕ วันนับตั้งแต่วันที่มีการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลครบตามจำนวน และให้มีการเลือกประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ๑ คน และรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลอีก ๑ คน พร้อมกันนั้นก็ให้มีมติร่วมกันว่าในปีหนึ่งให้มีการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสมัยสามัญ ๒ สมัย หรือมากกว่า ๒ สมัย แต่ไม่เกิน ๔ สมัย สมัยหนึ่ง ๆ ไม่เกิน ๑๕ วัน ทั้งนี้ อาจจะมีการขยายเวลาการประชุมออกไปได้อีก แต่จะต้องได้รับอนุญาตจากนายอำเภอ สำหรับวันเริ่มประชุมสมัยสามัญประจำปีให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้กำหนด ขณะเดียวกันหากมีกรณีเร่งด่วนสำคัญและเห็นว่ามีควมจำเป็นและเป็นประโยชน์ต่อองค์การบริหารส่วนตำบลหรือประชาชนในท้องถิ่น ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือนายกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกที่มีอยู่ อาจทำคำร้องอื่นต่อนายอำเภอเพื่อขอให้เปิดการประชุมสภาสมัยวิสามัญได้ และการประชุมสภาสมัยวิสามัญกำหนดไว้ไม่เกิน ๗ วัน แต่อาจขยายออกไปอีกได้แต่ต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นคราว ๆ ไป คราวละ ๗ วัน

๔) นายกององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎรเช่นเดียวกัน มีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี นับแต่วันเลือกตั้ง และนายกององค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจแต่งตั้งรองนายกององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งแต่งตั้งจากบุคคลทั่วไปที่ไม่ใช่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ไม่เกิน ๒ คน และแต่งตั้งเลขานุการนายกององค์การบริหารส่วนตำบลที่ไม่ใช่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ไม่เกิน ๑ คนด้วย

นอกจากนั้นก่อนเข้ารับหน้าที่นายกององค์การบริหารส่วนตำบลต้องแถลงนโยบายต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ภายใน ๓๐ วัน นับตั้งแต่วันที่มีการประกาศผลเลือกตั้ง และต้องจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานเสนอต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทุกปี สำหรับมีอำนาจหน้าที่ของนายกององค์การบริหารส่วนตำบล มีดังนี้

(๑) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

(๒) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล

(๓) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกฯ และเลขานุการนายกององค์การบริหารส่วนตำบล

(๔) วางระเบียบใน شأنขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

(๕) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล

(๖) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

ตารางที่ ๒.๑๐ แสดงการสังเคราะห์สาระสำคัญของโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

นักวิชาการ	แนวคิดสำคัญ
<p>บุญอริ ยี่หะมะ, (๒๕๕๐, หน้า ๑๕๗-๑๕๘)</p>	<p>๑. พ.ศ. ๒๕๓๕ ร. ๕ ทรงปฏิรูปการปกครองและมีการเลือกตั้ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้านขึ้นที่บางปะอิน ออยุธยา เป็นครั้งแรก</p> <p>๒. พ.ศ. ๒๕๔๐ ตรา พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.๑๑๖</p> <p>๓. พ.ศ.๒๕๕๗ กำหนดให้มีคณะกรรมการตำบลประกอบด้วย</p> <ul style="list-style-type: none"> - กำนันท้องที่ - ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบล - แพทย์ประจำตำบล - ครูประชาบาลในตำบล ๑ คน - กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ ๑ คน
<p>บุญอริ ยี่หะมะ, (๒๕๕๐, หน้า ๑๕๘-๑๖๑)</p>	<p>๑. พ.ศ. ๒๕๔๙ รัฐบาลจอมพล ป.ฯ ออกคำสั่ง ๒๒๒/๒๕๔๙ เรื่องระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน ส่งผลให้ เกิดกรรมการตำบลและสภาตำบล</p> <p>๒. พ.ศ. ๒๕๔๙ ตรา พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล ส่งผลให้ตำบลที่ยังเจริญไม่เท่าสุขาภิบาลกลายเป็นองค์การ บริหารส่วนตำบล</p> <p>๓. พ.ศ. ๒๕๓๗ ตรา พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วน ตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ (สภาตำบลที่สามารถยกฐานะเป็นนิติ บุคคลในนามองค์การบริหารส่วนตำบล)</p> <p>๔. พ.ศ. ๒๕๔๖ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การ บริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ ยก ฐานะสภาตำบลทั้งหมดเป็น อบต.</p> <ul style="list-style-type: none"> - นายก อบต. มาจากการเลือกตั้งโดยตรง - แต่งตั้งรองนายกได้ไม่เกิน ๒ คน - แต่งตั้งเลขานุการได้ไม่เกิน ๑ คน - สมาชิกสภา มาจากการเลือกตั้งโดยตรง - มีประธานสภา รองประธานและเลขานุการสภา - สมาชิกมาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ ๒ คน - กรณีที่ทั้ง อบต. มี ๑ หมู่บ้าน เลือกสมาชิกได้ ๖ คน - กรณีที่ทั้ง อบต. มี ๒ หมู่บ้าน เลือกสมาชิกได้หมู่บ้านละ ๓ คน

๒.๕.๒ อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

สำหรับในเรื่องของบทบาท อำนาจ หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย^{๑๒๔} ดังนี้

๑) มาตรา ๖๖ องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

๒) มาตรา ๖๗ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- (๑) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- (๒) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้ง กำจัดขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล
- (๓) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- (๔) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (๕) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม
- (๖) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ
- (๗) คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (๘) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (๙) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณ หรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

๓) มาตรา ๖๘ องค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำกิจการในเขตตนเองดังนี้

- (๑) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภคและการเกษตร
- (๒) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (๓) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- (๔) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา และสวนสาธารณะ
- (๕) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- (๖) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- (๗) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- (๘) การคุ้มครองดูแลรักษาทรัพยากรอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน
- (๙) หาผลประโยชน์จากทรัพยากรอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน
- (๑๐) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- (๑๑) กิจการเกี่ยวกับพาณิชย์
- (๑๒) การท่องเที่ยว
- (๑๓) การผังเมือง

^{๑๒๔} “พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๖๒”, ราชกิจจานุเบกษา, ๑๓๖ (เมษายน ๒๕๖๒): ๑๕๑-๑๖๓.

๔) มาตรา ๖๙/๑ การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล การจัดทำงบประมาณการจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้นและหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ตารางที่ ๒.๑๑ แสดงการสังเคราะห์สาระสำคัญของอำนาจ หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

นักวิชาการ	อำนาจหน้าที่
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา , ราชกิจจานุเบกษา ๑๓๖ (เมษายน ๒๕๖๒): ๑๕๑-๑๖๓	๑. พัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมในท้องถิ่น ๒. งานบริการสาธารณะตามมาตรา ๖๗ เช่น ป้องกันโรค กำจัดขยะมูลฝอย งานป้องกันบรรเทาสาธารณภัยและอื่น ๆ ๓. งานพัฒนาด้านโครงสร้างและสิ่งสาธารณูปโภค ตามมาตรา ๖๘ เช่น การให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค การเกษตร งานไฟฟ้าแสงสว่าง งานส่งเสริมอาชีพสร้างรายได้ งาน พาณิชย์และอื่น ๆ

๒.๖ การลดความเหลื่อมล้ำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นไปแบบทั่วไป เป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ทั่วประเทศ ซึ่งในทุกจังหวัดจะมี ๓ ประเภท ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ที่ได้มีการบริหารงานมาเป็นระยะเวลายาวนานและมีพัฒนาการอย่างต่อเนื่อง แต่การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ประสบปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ในหลายด้าน เช่น ปัญหาด้านรูปแบบโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ทำให้สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศมองเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าว ด้วยการกำหนดแนวทางการปฏิรูปและนำไปใช้บังคับให้เกิดผลเป็นรูปธรรมเพื่อนำไปสู่การจัดบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ลดความเหลื่อมล้ำ และสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน สร้างความเป็นธรรมและความเสมอภาคในสังคม ทำให้การบริการมีคุณภาพ ทัวถึง และเพียงพอต่อความต้องการของประชาชนแล้ว ยังเป็นหน่วยงานหลักที่มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชนอีกด้วย

๒.๖.๑ ปัญหาและอุปสรรคที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำ

สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) ได้รับมอบอำนาจจากรัฐบาลคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.) ให้จัดทำข้อเสนอแนวทางการปฏิรูปประเทศ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินและปฏิรูปองค์กรปกครองท้องถิ่น ข้อเสนอสำคัญของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) คือ

๑) ในขั้นต้นเป็นการสมควรที่จะยกฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ให้เป็นเทศบาลทั้งหมด โดยเหตุผลว่า อดคล้องกับวิถีปฏิบัติในสากลที่นิยมเรียกรัฐบาลท้องถิ่นว่าหมายถึง “เทศบาล” (Municipality) โดยไม่ระบุสถานที่ตั้งว่าเป็นเมืองหรือชนบท ซึ่งอาจจะเรียกชื่อต่างกันตามขนาด เช่น Metro municipality ในกรณีเป็นหน่วยงานในเมืองใหญ่หรือมหานครขนาดใหญ่ นอกจากนี้สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) ยังตระหนักว่ามีความเหลื่อมล้ำอันสืบเนื่องจากการจำแนกเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) โดยเทศบาลสามารถกู้ยืมจากสถาบันการเงินเพื่อการลงทุนได้ แต่ในทางกลับกันกลับไม่มีระเบียบให้องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กู้ยืมเพื่อการลงทุน ทั้ง ๆ ที่ในสภาพความเป็นจริงองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ทุกแห่งต่างก็มีความจำเป็นต้องกู้ยืมเพื่อการพัฒนาไม่แตกต่างจากเทศบาล แต่ถูกห้ามโดยระเบียบ

๒) เงินอุดหนุนต่อหัวที่จัดสรรให้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ โดยภาครัฐมีการจัดสรรให้เทศบาลและประชาชนในเขตเมืองมากกว่าองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) หรือประชาชนในเขตชนบท ซึ่งเกิดความไม่เป็นธรรมต่อประชาชนที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในชนบท อีกนัยหนึ่งการจัดสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาลมีอคติเอื้อคนเมือง เป็นต้นว่าในปีงบประมาณ ๒๕๕๙ เทศบาลได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเฉลี่ย ๔,๒๕๓ บาทต่อหัวต่อคน เปรียบเทียบกับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ที่โดยเฉลี่ยทั่วประเทศกลับได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในอัตรา ๓,๒๔๑ บาทต่อหัวต่อคนเท่านั้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในเชิงประจักษ์^{๑๒๕}

ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่และภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนมาเป็นระยะเวลายาวนาน ซึ่งจากการศึกษายังพบว่าการปกครองท้องถิ่นได้ประสบปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ในหลายด้าน และเป็นปัญหาที่นำไปสู่ความเหลื่อมล้ำในเชิงพื้นที่ ได้แก่

๑) ปัญหาด้านรูปแบบและโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งรูปแบบทั่วไปตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มีที่มาแตกต่างกันในแต่ละรูปแบบ เช่น จำนวนสมาชิกสภา จำนวนเขตเลือกตั้ง จำนวนประชากร มีสัดส่วนไม่สอดคล้องและไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ถึงแม้ว่าทั้ง ๓ รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะมีรูปแบบโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความคล้ายคลึงกัน แต่มีความแตกต่างกันในเรื่องของรายได้ ขนาดพื้นที่ จำนวนประชากร จำนวนสมาชิกสภา ภาระงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน) จำนวนเขตเลือกตั้งและ

^{๑๒๕} ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์และคณะ, การคลังท้องถิ่น: การขยายฐานรายได้และลดความเหลื่อมล้ำ, หน้า ๗๕.

ความหนาแน่นต่อจำนวนสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ชนบทกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ชุมชนเมืองที่มีความเจริญ และมีความทับซ้อนกัน^{๑๒๖}

๒) ปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นยังไม่ชัดเจน มีการกำหนดทั้งในกฎหมายจัดตั้งและพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในด้านต่าง ๆ แต่ก็ยังมีหน่วยงานของระบบบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังคงมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น ๆ อยู่ โดยเฉพาะราชการส่วนภูมิภาคซึ่งมีหน่วยงานตั้งอยู่ในพื้นที่และมีอำนาจที่มีความคล้ายกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในลักษณะเช่นนี้ถือเป็นการทับซ้อนเชิงอำนาจ^{๑๒๗}

๓) ปัญหาด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กำหนดให้รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็น มีหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่ชัดเจน สอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่รัฐส่วนกลางกำกับดูแลท้องถิ่นมากเกินไป ทั้งทางตรงผ่านทางตัวแทนของรัฐคือราชการส่วนภูมิภาคในพื้นที่และทางอ้อมผ่านทางนโยบายประชานิยมต่าง ๆ ของรัฐบาล และจากการควบคุมโดยระบบงบประมาณจนกลายเป็นการครอบงำท้องถิ่น ทำให้ท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง

๔) ปัญหาด้านการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย ปัญหาด้านรายได้และงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถหารายได้ด้วยตนเองได้น้อย ต้องพึ่งพางบประมาณจากส่วนกลางเป็นหลัก จึงขาดความเป็นอิสระในการบริหารงาน ในองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ขนาดเล็กบางแห่งมีปัญหางบประมาณไม่เพียงพอในการดูแลแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชน จึงนำมาซึ่งปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านการรับบริการสาธารณะของราษฎรในพื้นที่เมื่อเทียบกับประชาชนในเขตเทศบาล ฉะนั้นจากรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกัน สุดท้ายผู้บริหารจึงต้องหาทางออกหรือดำเนินการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนโดยอาศัยงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด ทำให้เกิดความล่าช้าในการบริหารงาน ช้ำร้ายหากเกิดปัญหาการใช้จ่ายงบประมาณที่ไม่มีประสิทธิภาพ ไม่เกิดความคุ้มค่า และเกิดการทุจริตคอร์รัปชันขึ้นในระบบการจัดซื้อจัดจ้าง การเบิกจ่ายงบประมาณ จึงจำเป็นต้องปฏิรูปการเงิน การคลัง การงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควบคู่ไปด้วย

^{๑๒๖} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ, ๒๕๕๙), หน้า ๕-๖.

^{๑๒๗} ภิรมย์พร ไชยยนต์, “การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น: ศึกษากรณีการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในระดับจังหวัด”, รายงานวิจัย, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๕๗), หน้า ๒.

๕) ปัญหาด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น ในอดีตที่ผ่านมาการมีส่วนร่วมของประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีค่อนข้างน้อยมาก คงมีเพียงแต่การไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ภายหลังจากเสร็จการเลือกตั้งแล้วประชาชนมักจะไม่ค่อยมีส่วนร่วมอย่างอื่น เนื่องจากประชาชนจะให้ความสำคัญกับความเป็นอยู่และปากท้องของตนเองก่อน ซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดพลัง ขาดความร่วมมือ ขาดความสนใจจากประชาชนอันเป็นผลให้การปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นการปกครองของคนในท้องถิ่นเองไม่ค่อยประสบความสำเร็จเท่าที่ควร แต่ในปัจจุบันประชาชนได้เข้ามามีบทบาทในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ ประชาชนจึงให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม แต่ด้วยบทบัญญัติของกฎหมาย ระเบียบ ยังไม่เอื้อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างเต็มที่จึงจำเป็นต้องมีการปฏิรูปการมีส่วนร่วมให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่กระทบกับการทำหน้าที่ของผู้บริหาร สมาชิกสภาและข้าราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น^{๑๒๘}

ในการแก้ไขปัญหาลักษณะดังกล่าว สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศได้มีการกำหนดแนวทางการปฏิรูปและนำไปบังคับใช้ให้เกิดผลเป็นรูปธรรม เพื่อนำไปสู่การจัดบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสามารถตอบสนองต่อความต้องการที่หลากหลายของราษฎรในพื้นที่ โดยในคราวประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ครั้งที่ ๔๒/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๙ ที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบกับรายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น เรื่อง “โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.และร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” และได้้นำความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศไปปรับปรุงก่อนส่งรายงานฯ ดังกล่าวไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไป

๒.๖.๒ การปฏิรูปกับลดปัญหาความเหลื่อมล้ำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับแนวทางการปฏิรูปโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปตามรายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่นที่จะมีส่วนในการลดความเหลื่อมล้ำในเชิงพื้นที่ ตลอดจนชุมชนและท้องถิ่นนั้น สรุปโดยสังเขปดังนี้

๑) ปฏิรูปรูปแบบโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป โดยกำหนดให้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างใหม่เป็น ๒ รูปแบบ ดังนี้

๑.๑) องค์การบริหารส่วนจังหวัด ปฏิรูปโดยเปลี่ยนบทบาทให้เป็นหน่วยงานอำนาจการ สนับสนุน บูรณาการ ประสานงาน ส่งเสริมการดำเนินการให้กับเทศบาล การดำเนินการตามนโยบายรัฐบาล หรือส่งเสริมสนับสนุน ประสานงาน เมื่อหน่วยงานของรัฐร้องขอหรือการจัดทำภารกิจขนาดใหญ่ มีการปรับปรุงจำนวนสมาชิกจำนวนเขตเลือกตั้ง โดยเพิ่มฐานตามเกณฑ์ประชากร ทั้งนี้เพื่อความเหมาะสมกับภารกิจและหน้าที่

^{๑๒๘} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ, หน้า ๘.

๑.๒) เทศบาล กำหนดให้มีการปรับปรุงเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นรูปแบบเดียวกันทั้งประเทศ มีการปรับปรุงจำนวนเขตเลือกตั้งและจำนวนสมาชิกที่มีความแตกต่างกันระหว่างเทศบาลในเขตพื้นที่ชนบทกับเทศบาลเขตพื้นที่ชุมชนเมืองหรือเขตพื้นที่ที่มีความเจริญให้มีความเป็นมาตรฐานเดียวกัน เพื่อให้เทศบาลและประชาชนในเขตพื้นที่ชนบทได้รับการดูแลเท่าเทียมกันกับเทศบาลในเขตพื้นที่ที่มีความเจริญ และมีภาระงบประมาณใกล้เคียงกัน ขณะเดียวกันก็เสนอให้มีการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศเป็นเทศบาล และเมื่อได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลรูปแบบเดียวกันทั้งหมดแล้ว ก็ให้ดำเนินการควรวมองค์การบริหารส่วนตำบลที่ยกฐานะเป็นเทศบาลข้างต้น ซึ่งอาจจะควรวมกันเอง หรือควรวมกับเทศบาลตำบล หรือควรวมกับเทศบาลเมือง หรือควรวมกับเทศบาลนคร หรืออาจควรวมกันเป็นจำนวนเท่าใดก็ได้ โดยให้มีรายได้หรืองบประมาณและขนาดที่มีประสิทธิภาพในการบริหารงานเพื่อสนองต่อการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎร ทั้งนี้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใดจะควรวมกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใดและควรวมกันจำนวนเท่าใดนั้น ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของราษฎรในพื้นที่นั้น ๆ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เพื่อให้ราษฎรในพื้นที่เกษตรกรรม หรือพื้นที่ชนบท หรือพื้นที่ที่เศรษฐกิจความเจริญยังไม่ถึงได้รับการบริการสาธารณะเทียบเท่ากับราษฎรที่อยู่ในเขตเทศบาลเมืองหรือเขตเทศบาลนคร โดยกำหนดการแบ่งขนาด จัดลำดับชั้นของเทศบาลออกเป็น ๓ ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร การเลื่อนฐานะหรือการเลื่อนลำดับชั้นของเทศบาลจะต้องถือเอาจำนวนราษฎรตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรซึ่งมีสัญชาติไทย ประกอบกับรายได้อันสมควรที่จะแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรในพื้นที่ได้โดยนำหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้แก่ รายได้ประชากร ความหนาแน่นพื้นที่ ประกอบกันเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาควรวม และเพิ่มเกณฑ์รายจ่ายประกอบการพิจารณาอีก ๑ เกณฑ์เพื่อให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพในการจัดบริการสาธารณะกิจกรรมสาธารณะให้กับราษฎรในพื้นที่ รวมถึงการปรับปรุงรูปแบบโครงสร้างเพื่อรองรับภารกิจขนาดใหญ่ในอนาคต เช่น การศึกษา คุณภาพชีวิต ภาวะสังคมผู้สูงอายุ การดูแลวิถีชีวิตของประชาชนก่อนการเกิด (ตั้งครรภ์) ไปจนถึงการตายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ เป็นต้น

๒) ปฏิรูปการเข้าสู่ตำแหน่ง การดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง ของผู้บริหารและสมาชิกสภาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง โดยกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเพิ่มเติมจากของเดิม เช่น เกิดในอำเภอที่สมัครรับเลือกตั้ง หรือเคยศึกษาในสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในอำเภอที่สมัครรับเลือกตั้ง หรือเคยรับราชการหรือปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ หรือเคยมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในอำเภอที่สมัครรับเลือกตั้ง แล้วแต่กรณี เป็นต้น และนำหลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์มากำหนดคุณสมบัติ/ลักษณะต้องห้ามด้วย เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสเลือกผู้แทนของตนได้อย่างหลากหลาย ขยายโอกาสให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถได้มีโอกาสเข้ามาดูแลราษฎรในพื้นที่ โดยให้มีการหมุนเวียนเปลี่ยนผ่านระหว่างนักการเมืองระดับชาติกับนักการเมืองระดับท้องถิ่นโดยนำคุณสมบัติ/ลักษณะต้องห้ามตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มากำหนดเป็นคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้บริหารและสมาชิกสภาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมือนกับนักการเมืองระดับชาติเพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน และยังได้เพิ่มเติมคุณสมบัติ/ลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายเลือกตั้งอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างความปลอดภัยและ

ป้องกันการทุจริตในการใช้ช่องว่างของกฎหมาย การใช้ระบบอุปถัมภ์ในการเข้าสู่ตำแหน่งการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งของผู้บริหารและสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓) ปฏิรูปหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยปฏิรูปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบให้มีหน้าที่และอำนาจชัดเจนยิ่งขึ้นเพื่อไม่ให้เกิดความทับซ้อน โดยแบ่งอำนาจหน้าที่ ตามรูปแบบและลำดับชั้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล (เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร) โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๓.๑) หน้าที่และอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจและหน้าที่เป็นหน่วยงานอำนวยการ บูรณาการ การประสานงาน ส่งเสริมสนับสนุน การพัฒนาองค์ความรู้บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดทำโครงการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะที่มีลักษณะบูรณาการในภาพรวมของจังหวัดหรือภารกิจขนาดใหญ่ที่ไม่ซ้ำซ้อนกับเทศบาลซึ่งต้องได้รับการร้องขอหรือได้รับความยินยอมจากเทศบาลก่อนในกรณีที่ต้องดำเนินการซ้ำซ้อนกับเทศบาล เช่น การบำรุงดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม (แหล่งน้ำทรัพยากรธรรมชาติการจัดทำบ่อบำบัดน้ำเสีย การจัดการขยะ หรืออื่น ๆ) การจัดตั้งศูนย์บริการผู้สูงอายุ ผู้พิการ เป็นต้น หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีลักษณะงานเป็นหน่วยงานอำนวยการด้านการบริหารงานท้องถิ่นให้แก่เทศบาล และให้การสนับสนุน ส่งเสริม หน่วยงานของรัฐตามที่ได้รับการร้องขอ

๓.๒) อำนาจและหน้าที่ของเทศบาล โดยจะกำหนดขึ้นเทศบาลออกเป็น ๓ ประเภท คือ ๑) เทศบาลตำบล ๒) เทศบาลเมือง ๓) เทศบาลนคร ให้มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น มีความเป็นอิสระ มีอำนาจและหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวม พัฒนาและแก้ไขปัญหาในเขตเทศบาลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา สาธารณสุข ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม การท่องเที่ยวและกีฬา และต้องคำนึงถึงความเหมาะสมกับรายได้จำนวนประชากร พื้นที่เพื่อการพัฒนาและแก้ไขปัญหาเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนในท้องถิ่น

๔) ปฏิรูปการเงิน การคลัง และการงบประมาณ การพัฒนารายได้การจัดเก็บรายได้การจัดทำงบประมาณรายรับ-รายจ่าย การรักษาวินัยการเงินการคลัง ให้มีศักยภาพในการดูแลประชาชนในพื้นที่เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนโดย

๔.๑) การพัฒนารายได้การจัดเก็บรายได้โดยการเพิ่มฐานภาษีใหม่ ๆ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น เช่น ภาษีที่ดินสิ่งปลูกสร้าง ภาษีสิ่งแวดล้อมที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ได้แก่ น้ำเสีย ขยะ มลพิษจากอุตสาหกรรม ค่าธรรมเนียม ฤชา อากร ใบอนุญาต ค่าปรับ ค่าภาคหลวง ภาษีเพื่อการท่องเที่ยว กรณีที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์หรือการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปออกข้อบัญญัติในการจัดเก็บรายได้เป็นต้น การแบ่งสรรเงินจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้แก่เทศบาล (เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนครที่มีการควมรวมกัน) การจัดสรรภาษีเพิ่มจากภาษีฐานร่วม รายได้อื่น ๆ เป็นต้น

๔.๒) การจัดทำงบประมาณรายรับ-รายจ่าย ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำรายรับ-รายจ่าย ในระบบฐานข้อมูลสารสนเทศ โดยเชื่อมโยงแผนพัฒนาท้องถิ่น ระบบงบประมาณ ระบบการเบิกจ่ายเงิน ระบบบัญชีให้สอดคล้องกัน เพื่อให้มีความสะดวกรวดเร็ว มี

ประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้การปฏิบัติงานเกิดความคล่องตัวและหน่วยงานอื่นสามารถมาบูรณาการข้อมูลได้โดยกำหนดไว้ในกฎหมาย

๔.๓) การรักษาวินัยการเงินการคลัง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำงบประมาณแบบสมดุลโดยให้จัดทำงบประมาณการรายจ่ายเท่ากับรายรับที่มีหรือน้อยกว่ารายรับที่มีจัดให้มีเงินสะสมและเงินสำรองคงคลังเพื่อรักษาเสถียรภาพการเงินการคลังในภาพรวมของประเทศลดความผันผวนและเสริมสร้างความน่าเชื่อถือให้แก่ราษฎรในพื้นที่ในการที่ราษฎรจะได้รับบริการสาธารณะอย่างแน่นอน และเป็นการป้องกันความเสี่ยงที่ไม่คาดคิดซึ่งอาจเกิดจากการดำเนินกิจการทางการเงินการคลังเป็นการสร้างความเชื่อมั่นและสร้างความยั่งยืนระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปถึงระดับรัฐบาล และมีบทกำหนดโทษในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่รักษาวินัยทางการเงินการคลัง ทั้งทางวินัย อาญา ละเมิด โทษปรับทางปกครองตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลังซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมาย

๔.๔) กำหนดมาตรการหรือแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมุ่งเน้นการสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารงาน และส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการตรวจสอบ เฝ้าระวัง เพื่อสกัดกั้นมิให้เกิดการทุจริตประพฤติมิชอบให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีพ.ศ. ๒๕๔๖ กรณีการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มอบหมายให้หัวหน้าหน่วยงาน ผู้บริหาร หรือผู้กำกับดูแลมีหน้าที่ในการควบคุม กำกับดูแลการดำเนินงานให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่า มีความโปร่งใสอยู่ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังที่ตีรวมทั้งมีการป้องกันและปราบปรามไม่ให้มีการใช้จ่ายงบประมาณในทางที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงให้ผู้มีอำนาจกำกับดูแลตามกฎหมายติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผนของทางราชการ นโยบาย ประกาศและคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมาย

๕) ปฏิรูปการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรควบรวมกันเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะภายในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ ดูแลราษฎรได้อย่างทั่วถึงเท่าเทียมกัน กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีศักยภาพในการจัดบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะ หรือมีแต่อาจไม่เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและไม่คุ้มค่าต่องบประมาณที่ได้จ่ายไป อาจร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการโดยคำนึงถึงสถานะทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการแทนได้ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมกันจัดตั้งสหการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจดำเนินกิจการนอกเขตตนเองได้เมื่อจำเป็นต้องทำเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามหน้าที่ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมอบให้บุคคลใดหรือเข้าร่วมกับบุคคลใด หรือมอบให้ชุมชนใดหรือร่วมกับชุมชนใดกระทำกิจการที่เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการให้บริการประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและลดภาระทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีก่อให้เกิดความ

เดือดร้อนหรือเป็นภาระแก่ประชาชนในท้องถิ่นเกินสมควร กระทรวงมหาดไทยจะสั่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินกิจการหรือภารกิจนั้นเองก็ได้เพื่อให้เกิดความคุ้มค่า มีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์ต่อประชาชน โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบูรณาการการทำงานให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล คุ้มค่ากับงบประมาณที่ได้ใช้จ่ายไป

๖) ปฏิรูปการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น หรือการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรภายในท้องถิ่น หรือกรณีที่จะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติในด้านการให้และรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การให้ความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะ การร่วมตัดสินใจ ทั้งในขั้นตอนการริเริ่มนโยบาย การจัดทำแผนงาน โครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม การจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการปฏิบัติการติดตาม และประเมินผลตามนโยบายแผนงานโครงการหรือกิจกรรมให้ประชาชนมีความตื่นตัวและสำนึกหน้าที่ ความรับผิดชอบต่อส่วนรวมมากขึ้น โดยจะทำให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ และควบคุมการดำเนินกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่การเลือกตั้ง การบริหารกิจการด้านการบริหารงบประมาณ การใช้จ่ายงบประมาณ ส่งผลให้ผู้บริหารต้องบริหารกิจการด้วยความโปร่งใส และมีธรรมาภิบาลเพื่อประโยชน์สุขแก่ประชาชนโดยทั่วไป

๗) ปฏิรูปการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์หลักคือ การให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นนั้นเป็นผู้ดำเนินการกำกับดูแลการจัดให้มีบริการสาธารณะต่าง ๆ มีประสิทธิภาพและมีมาตรฐาน รวมทั้งการกำหนดทิศทางการพัฒนาของท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นเอง โดยรัฐบาลส่วนกลางเข้าไปควบคุมหรือกำกับดูแลให้น้อยที่สุดตราบเท่าที่ไม่มีผลกระทบต่อประชาชนและประเทศชาติโดยส่วนร่วม ซึ่งเป็นไปตามหลักการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น (Local self-government) อันเป็นลักษณะพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพื่อให้การจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ รวมทั้งแนวทางพัฒนาสอดคล้องกับสภาพความต้องการของประชาชนและสามารถแก้ปัญหาของแต่ละท้องถิ่นให้ตรงและทันเวลาให้มากที่สุด ถือเป็น การแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางและเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนตระหนักถึงสิทธิของตนเองและความรับผิดชอบในท้องถิ่นที่ตนอาศัยอยู่ด้วยการเข้ามามีส่วนร่วมในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง^{๑๒๙}

๒.๖.๓ การควมบรมองครปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดินที่มีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงองค์กรให้ทันสมัยตามความก้าวหน้าของเทคโนโลยี ตามความต้องการของประชาชนและสถานประกอบการผลิตในยุคใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลดขั้นตอนเพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการตอบสนอง มีวิธีการสื่อสารแบบใหม่ผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์และออนไลน์

^{๑๒๙} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานของคณะกรรมการกฤษฎีกาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ, หน้า ก-จ.

รวมไปถึงบทบาทของท้องถิ่นในการร่วมพัฒนาระบบขนส่งมวลชนพัฒนาสู่ความเป็นเมืองอัจฉริยะ^{๑๓๐} หนึ่งในฐานะหน่วยงานของรัฐ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จำเป็นต้องตอบสนองยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศไทย ๔.๐ และการลดความเหลื่อมล้ำตามคำกล่าวที่ว่า “การไม่ทอดทิ้งใครให้อยู่เบื้องหลัง” ฉะนั้นเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จึงมีบทบาทสำคัญในด้านการจัดบริการสาธารณะท้องถิ่น โดยได้รับการอุดหนุนและจัดสรรภาษีอากรและงบอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน นอกเหนือจากรายได้ที่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จัดเก็บเองที่ผ่านมาสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) ซึ่งรับมอบอำนาจจากรัฐบาลให้ศึกษาแนวทางการปฏิรูปประเทศ การปฏิรูปราชการแผ่นดินและการปกครองท้องถิ่น เสนอแนะให้ “ควรรวมท้องถิ่นขนาดเล็ก” ซึ่งอาจจะถือได้ว่าเป็นวาระนโยบายแห่งชาติ (National policy agenda) โดยคาดว่าจะเกิดผลดีต่อสังคมโดยรวม กล่าวคือ การประหยัดเงินอุดหนุนของรัฐ การยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ให้เป็นเทศบาล และควรรวมให้มีขนาดใหญ่เพื่อช่วยให้เกิดการประหยัดจากขนาด อย่างไรก็ตาม ต้องยอมรับมาตรการควรรวมเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) อาจเกิดผลกระทบทางลบในส่วนบุคคล เป็นต้นว่า การเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นลดลงย่อมส่งผลกระทบต่อนักการเมืองท้องถิ่น ทำนองเดียวกันตำแหน่งข้าราชการท้องถิ่นฝ่ายบริหาร ไม่ว่าจะเป็นปลัดเทศบาลหรือหัวหน้ากองก็จะมีจำนวนที่ลดลง ส่งผลให้มีผู้ได้รับผลกระทบจากการควรรวมในแต่ละครั้งจำนวนไม่น้อย

ในการวิเคราะห์นโยบายควรรวมเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จึงมีหลายมิติที่จะต้องร่วมกันพิจารณา เป็นต้นว่า ทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ค่านิยม และวัฒนธรรม และการยอมรับของประชาชนในพื้นที่ ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล การประหยัดจากขนาด และความสามารถในการให้บริการสาธารณะเกิดขึ้นแก่ประชาชนในพื้นที่สูงสุด ดังนี้

๑) การประหยัดจากขนาดและศักยภาพการควรรวม การประหยัดจากขนาด (Economies-of-Scale) เป็นหลักการสำคัญซึ่งมีคำอธิบายในตำราเศรษฐศาสตร์และการจัดการองค์กร และเป็นความพยายามค้นหาขนาดที่เหมาะสม (Optimal Scale) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แนวความคิดนี้จะให้ความสำคัญเกี่ยวข้องกับโครงสร้างขององค์กรที่จะเป็นการผลิตการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น (Production function) เป็นการมองในมุมของความสัมพันธ์ระหว่างผลผลิตหรืองานที่เกิดขึ้นกับปัจจัยนำเข้าที่ภาครัฐจำเป็นต้องลงทุนใช้จ่ายงบประมาณ ในการวิเคราะห์ผลตอบแทนจากขนาดขององค์กร (Return to Scale) จะสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างผลผลิตหรืองาน (Output) กับปัจจัยนำเข้า (Factor Input) หมายถึง การจัดการบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการของประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีความจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน ความจำเป็นต้องพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้กับประชาชนในพื้นที่ ฉะนั้นปัจจัยนำเข้าส่วนที่เป็นทุนที่จะต้องมีการใช้จ่ายงบประมาณทั้งในเรื่องของอาคาร สิ่งก่อสร้าง อุปกรณ์ และบุคลากรซึ่งครอบคลุมไปถึงคณะผู้บริหาร ข้าราชการ พนักงาน เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ สามารถชี้วัดผลการปฏิบัติงานในเชิงประจักษ์ว่าอยู่ในระดับมาตรฐาน เกินค่ามาตรฐาน หรือว่าไม่ผ่านเกณฑ์มาตรฐาน

^{๑๓๐} การขับเคลื่อนสู่เมืองอัจฉริยะ ท้องถิ่นอาจจะต้องทำงานเชิงบูรณาการร่วมกับภาคเอกชน ภาคประชาสังคมและภาครัฐ ซึ่งจะเป็นมิติใหม่ โดยที่จังหวัดนครสวรรค์ก็มีโครงการ “Nakhonsawan Charter”

๒) การวัดการประหยัดจากขนาดเมื่อมีการควบรวม การวัดการประหยัดจากขนาดสามารถสะท้อนในการคิดต้นทุนต่อหน่วย (Unit cost) โดยสามารถแสดงความสัมพันธ์ระหว่างต้นทุนต่อหน่วยกับขนาดของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และปริมาณการให้บริการบริการสาธารณะแก่ประชาชน การประหยัดจากขนาดจึงถือเป็นประเด็นสำคัญ และจะเป็นฐานข้อมูลในการตัดสินใจที่จะมีการการออกแบบองค์กร การกำหนดบทบาท อำนาจ หน้าที่ของส่วนงานในระดับแผนก ฝ่ายในองค์กรว่าจะมีการปรับลดหรือเพิ่มจำนวนบุคลากรในเรื่องนั้น ๆ

๓) แบบจำลองการประหยัดจากขนาดในบริบทของ เทศบาล และ อบต. เป็นการสร้างแบบจำลอง (Model) เพื่อวิเคราะห์การประหยัดจากขนาดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ต่างก็มีหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะ ดูแลทุกข์สุขของประชาชน ตลอดจนแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนจากภัยพิบัติหรือเหตุอื่น ๆ ที่คาดไม่ถึง ซึ่งตามกฎหมายจำแนกหน้าที่ของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ออกเป็นสองส่วน ส่วนแรกให้เป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำ ส่วนที่สองให้เป็นหน้าที่ที่อาจจะกระทำ หรืออาจจะดำเนินการ หรืออาจจะปฏิบัติการเพิ่มเติม ซึ่งกระบวนการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบนั้น ได้จำเพาะเจาะจงสำหรับงานในความรับผิดชอบหรือดูแลโดยเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ก่อนอื่นเมื่อมีการจัดตั้งเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ก็จำเป็นต้องมีสำนักงาน อุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ บางแห่งมีเครื่องจักรกลเบาและเครื่องจักรกลหนักรวมอยู่ด้วย หันมามองในส่วนของบุคลากรตั้งแต่ระดับผู้บริหารไปจนถึงผู้ปฏิบัติการชั้นต่ำ ก็จำเป็นต้องมีการสรรหา คัดเลือกผู้ที่มีความรู้ มีทักษะ และปัจจุบันยังต้องมีการสอบคัดเลือกหรือสรรหาบุคคลความสามารถในทางเทคโนโลยีมาร่วมสร้างสรรค์พัฒนางานด้วย

๔) การให้บริการสาธารณะหรือจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนในเขตความดูแลของ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จะต้องคำนึงถึงความต้องการของประชาชน และสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ (Responsive governance) โดยยึดถือหลักการธรรมาภิบาล หลักประสิทธิภาพ หลักประสิทธิผล หลักการประหยัด หลักนิติธรรม และมีการบริหารอย่างโปร่งใสตรวจสอบได้ ฯลฯ ที่สำคัญก็คือจะต้องก่อให้เกิดประสิทธิภาพในเชิงนโยบาย (Policy effectiveness) สามารถตอบโต้ภัยตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่นั้น ๆ ได้ นอกจากนั้นในการจัดบริการสาธารณะในเรื่องต่าง ๆ จะต้องมุ่งเน้นในเรื่องของการเรียงลำดับความสำคัญก่อน-หลัง และจำเป็นต้องคำนึงถึงปริมาณความต้องการของประชาชนหรือดัชนีแสดงอุปสงค์ในเรื่องนั้น ๆ ด้วย

๕) การควบรวมเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐ ฐานะราชการท้องถิ่นโดยมีหลักกฎหมาย/ระเบียบที่ต้องปฏิบัติตามภายใต้ พรบ.เทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ พรบ.องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ระเบียบการบริหารงบประมาณประจำปี ระเบียบเงินสะสม ระเบียบว่าด้วยรายจ่ายบุคลากรไม่เกินร้อยละ ๔๐ ฯลฯ ซึ่งการกำหนดกฎระเบียบเหล่านี้มีเหตุผลบางประการ เช่น วินัยทางการเงินการคลังท้องถิ่น การระบุนิให้เทศบาล หรือ อบต. จัดสรรรายจ่ายบุคลากรเกินกว่าร้อยละ ๔๐ ของรายได้ต่อรายจ่าย เป็นหลักการที่ให้ผู้บริหารท้องถิ่นระมัดระวังในการจ้างพนักงาน เพราะหากรายจ่ายจัดสรรให้บุคลากรมากเกินไป เช่น เกินร้อยละ ๕๐ จะหมายความว่า สัดส่วนรายจ่ายการจัดบริการสาธารณะและรายจ่ายการลงทุนถูกจำกัด (ไม่เกินร้อยละ

ละ ๕๐) อาจจะเป็นผลเสียต่อประชาชน เช่น การที่ผู้บริหารท้องถิ่นจ้างพนักงานเกินกว่าความจำเป็น เพื่อพวกพ้องและเป็นการจัดสรรทรัพยากรที่ไม่มีประสิทธิภาพ

๒.๖.๔ อรรถประโยชน์ทางการเมืองจากการควมรวบรวมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่น

อรรถประโยชน์ทางการเมือง หมายถึง ปัจจัยสิ่งเร้าที่ส่งผลต่อการตัดสินใจทางการเมือง ในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง ไม่ว่าจะการตัดสินใจทางการเมืองในเรื่องใด ๆ จะมีหรือเกิดขึ้นก็ตาม นักการเมือง ประชาชน ผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงภาคราชการ ต่างก็จะมุ่งตัดสินใจในประเด็นที่จะก่อประโยชน์สูงสุดที่เขาจะได้รับหรือคาดว่าจะได้รับ ถือเป็นสิ่งที่มนุษย์ตัดสินใจเลือกสิ่งที่มีค่าสูงสุดจากบรรดาสิ่งที่มีโอกาสจะได้มาเพื่อตนเอง ในการควมรวบรวมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กก็เช่นเดียวกัน หากมองในทางการเมืองก็เป็นเรื่องของ การสร้างคุณค่าและมูลค่าให้กับประชาชนผู้เป็นเจ้าของพื้นที่และเจ้าของอำนาจอธิปไตย ฉะนั้นในตรรกาคคุณค่าและการยอมรับในคุณค่าที่เกิดจากการควมรวบรวมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ก็สามารถวิเคราะห์เชื่อมโยงในเชิงอรรถประโยชน์ทางการเมืองที่จะเกิดจากการควมรวบรวมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นได้ใน ๔ มิติ ได้แก่ การวิเคราะห์ในมิติ ทฤษฎีปัจจัยกำหนด ทฤษฎีการแลกเปลี่ยน ทฤษฎีจิตวิทยา และทฤษฎีความสำนึกเชิงเหตุผล^{๑๓๑} โดยแต่ละทฤษฎีได้อธิบายคุณค่าทางการเมืองที่แตกต่างกันออกไป ดังนี้

๑) ทฤษฎีปัจจัยกำหนด (Deterministic Theories) ทฤษฎีนี้มีฐานคิดว่าปัจจัยทางสังคมเป็นตัวกำหนดที่สำคัญของพฤติกรรมการเมืองหรือภูมิหลังของคนมีอิทธิพลอย่างสำคัญต่อพฤติกรรมการเมือง ซึ่งมีแนวความคิดหลัก ได้แก่ ตัวแบบแรงผลักดันทางสังคม (Social Forces)^{๑๓๒} และทฤษฎีสถาน (Field Theory)^{๑๓๓} เป็นทฤษฎีที่เสนอเงื่อนไขที่กำหนดรูปแบบของพฤติกรรมโดยนำแนวคิดทางสังคมวิทยาเรื่องสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของบุคคล (SES: Socioeconomic Status) มาอธิบายความแตกต่างในพฤติกรรมของคน^{๑๓๔} โดยใช้ศึกษาพฤติกรรมทางการเมืองซึ่งทฤษฎีนี้มีข้อสันนิษฐานเบื้องต้นว่า

๑.๑) บุคคลที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจสังคมเหมือนกัน มักจะได้รับประสบการณ์และการอบรมกล่อมเกลาที่คล้ายคลึงกัน จึงมีปฏิกิริยาตอบสนองต่อสิ่งเร้าคล้ายคลึงกัน

๑.๒) บุคคลที่อยู่ในสถานภาพทางเศรษฐกิจสังคมแตกต่างกัน จะถูกหล่อหลอมโดยประสบการณ์ให้มีบุคลิกภาพทัศนคติ แรงจูงใจ และความรู้สึกรู้สึกนึกคิดที่แตกต่างกัน บุคคลย่อมมีการแสดงออกในแบบแผนที่แตกต่างกัน

ในเรื่องข้างต้นนี้พอจะอนุมานได้ว่า บุคคลมักจะมีคามนึกคิดทางการเมืองตามฐานะทางเศรษฐกิจสังคมของตน และการตัดสินใจของบุคคลเป็นไปตามคุณลักษณะทางเศรษฐกิจสังคมของเขา มิใช่เพราะประเด็นปัญหาทางการเมือง

^{๑๓๑} สัญญา เคนาภูมิ, “แนวคิดอรรถประโยชน์ทางการเมือง (Concept of Political Utility)”, รัฐสภาสาร, ปีที่ ๖๕ ฉบับที่ ๕ (พฤษภาคม ๒๕๖๐): ๕๒-๘๒.

^{๑๓๒} Lazarsfeld, P. F. & Menzel, H., “Mass Media and Personal Influence.”, *The Science of Human Communication*, (New York: The Basic Book, 1968), p. 35.

^{๑๓๓} Lewin, Kurt, *Field theory in social science*, (London: Tavistock, 1952), p.75.

^{๑๓๔} ทิตยา สุวรรณชะฎ, *แนวคิดทฤษฎีสังคม*, (กรุงเทพมหานคร: คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๔๓), หน้า ๓๘.

๒) ทฤษฎีจิตวิทยา (Psychology Theories) ทฤษฎีนี้ได้ให้ความสนใจต่อปัจจัยทางด้านความรู้สึกหรือความผูกพันทางการเมืองที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการเมือง ตัวแบบทางจิตวิทยาที่นักรัฐศาสตร์ให้ความสนใจศึกษาได้แก่ พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งอันเกิดขึ้นจากความผูกพันทางจิตใจต่อพรรคการเมือง ซึ่งเน้นศึกษาอิทธิพลของความผูกพันกับพรรคการเมือง (Party Identification) ความผูกพันกับพรรคการเมืองคือความจงรักภักดีหรือความเชื่อที่มีต่อพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งคล้าย ๆ กับประชาชนเชื่อต่อสิ่งศักดิ์สิทธิ์หรือศาสนาว่าจะสามารถสนองประโยชน์ตามที่ต้องการได้ และพร้อมที่จะปฏิบัติตามความเชื่อนั้น ในขณะที่เดียวกันก็จะมีการถ่ายทอดความเชื่อนั้นต่อกันไปในรูปของกระบวนการเรียนรู้ในสังคม^{๑๓๕}

๓) ทฤษฎีการแลกเปลี่ยน (Exchange theory)^{๑๓๖} George ได้พัฒนาทฤษฎีการแลกเปลี่ยนโดยเปรียบเทียบกับพฤติกรรมของมนุษย์ซึ่งแตกต่างไปจากสัตว์โลกชนิดอื่น กล่าวคือมนุษย์จะคบหาสมาคมกันอย่างใกล้ชิดหรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับการสนองตอบความต้องการและทำประโยชน์ช่วยเหลือกันและกันมากน้อยเพียงใด ความต้องการและผลประโยชน์จึงเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมของคนที่อยู่รวมกัน สำหรับในเรื่องของเศรษฐกิจแล้วสามารถอธิบายได้ว่าการสูญเสียประโยชน์ การได้รับรางวัลและการได้กำไรเป็นความรู้สึกสำนึกพื้นฐานในการคบหาสมาคม การกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งก็ดี การบริการให้แก่อีกฝ่ายหนึ่งก็ดี คนเราก็จะแสดงพฤติกรรมต่อผู้อื่นที่ซึ่งจะทำให้ตนเองได้รับประโยชน์มากที่สุด ถึงจะสูญเสียอะไรไปบ้างก็เป็นการสูญเสียเพียงเล็กน้อย ผลจากการที่เราได้กระทำอะไรไปแล้ว คือรางวัลหรือกำไรจำนวนมากจากผู้อื่นที่สนองตอบความต้องการของเรา^{๑๓๗} ทฤษฎีแลกเปลี่ยนในทางสังคมวิทยายังเน้นให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของคู่สัมพันธ์ในการตอบสนองความต้องการของกันและกัน โดยในเรื่องนี้ Storer^{๑๓๘} ได้วางหลักการของความสัมพันธไว้ดังนี้

๓.๑) ฝ่ายหนึ่งต้องการสิ่งของจากอีกฝ่ายหนึ่งและมีความเชื่อว่าอีกฝ่ายหนึ่งนั้นจะยินดีแลกเปลี่ยนสิ่งของกับตน

๓.๒) สิ่งของที่ต้องการนั้นต้องได้มาโดยผู้ที่มีสิ่งของนั้นจริง ๆ และการแลกเปลี่ยนต้องมีความยุติธรรมและคงอยู่เท่าที่ทั้งสองฝ่ายต่างรู้สึกว่ามีคามยุติธรรมในการแลกเปลี่ยน

๓.๓) ทั้งสองฝ่ายต้องไม่แลกเปลี่ยนสิ่งของที่ไม่เหมาะสมกัน เช่น ฝ่ายหนึ่งต้องการค่าจ้างแรงงาน แต่อีกฝ่ายหนึ่งต้องการให้เพียงแค่ว่าขอบคุณซึ่งไม่ตรงกับคามคาดหวัง

^{๑๓๕} Harrop, Marthin & Miller, William L., **Elections and Voters: A Comparative Introduction**, (London: Macmillan Education, 1987), pp. 130-221.

^{๑๓๖} Homans, George C., "Social Behavior as Exchange", **American Journal of sociology**, 63(6),1958: 597-606.

^{๑๓๗} Johnson, Doyle Paul., **Sociological Theory**, (New York: John Wiley & Son, 1981), pp. 351-352.

^{๑๓๘} Storer, N. W., **The Social System of Science**, (New York: Holt, Rinchart and Winston, 1966), p. 135.

๔) ทฤษฎีความสำนึกเชิงเหตุผล (Consciously Rational Theories) ทฤษฎีนี้เน้นที่ปฏิกริยาความสำนึกตรรกะตรงของผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งที่มีต่อนโยบายของพรรคการเมือง สภาพของผู้สมัครรับเลือกตั้ง และค่าบริหารการเลือกตั้ง เป็นต้น ลักษณะเหล่านี้เป็นเหมือนกรอบความคิดเชิงเหตุผล (Rational framework) ของผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งเหมือนกับการตัดสินใจของผู้บริโภคในทางด้านเศรษฐศาสตร์ แนวความคิดที่สำคัญเกี่ยวกับเรื่องนี้สอดคล้องกับแนวคิดของ Anthony Downs ที่เขียนเรื่อง “An economic theory of democracy” และแนวคิดของ Key ที่เขียนเรื่อง “The responsible electorate”^{๑๓๙} ซึ่งได้ให้ความสำคัญกับเหตุผลของมนุษย์เศรษฐกิจ (Economic man) มาใช้ศึกษาการตัดสินใจทางการเมือง สำนึกเชิงเหตุผลของบุคคลจึงเป็นเรื่องของต้นทุนและผลประโยชน์ที่ได้รับ (Cost-benefit) ซึ่งเป็นตัวกำหนดที่สำคัญของพฤติกรรมการเมือง หรือที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่าตัวแบบการเลือกโดยเหตุและผล (The rational choice model) สำหรับแนวความคิดของ Anthony Downs^{๑๔๐} มีสมมติฐานการวิเคราะห์การตัดสินใจว่าทุกคนเป็นผู้มีเหตุผล ดังนั้นคนทุกคนย่อมตัดสินใจอย่างมีเหตุผลเสมอ โดยมีนิยามของการตัดสินใจ ดังนี้

๔.๑) สามารถตัดสินใจได้เสมอเมื่อเผชิญกับทางเลือกต่าง ๆ ในการตัดสินใจ

๔.๒) มีการจัดลำดับทางเลือกต่าง ๆ ไว้ตามลำดับความสำคัญหรือตามความเห็นของผู้ตัดสินใจ

๔.๓) การจัดลำดับนี้อาจมีการปรับเปลี่ยนได้

๔.๔) ผู้ตัดสินใจจะเลือกทางที่จัดลำดับไว้สูงสุดเสมอ

๔.๕) เมื่อสถานการณ์เหมือนกัน การตัดสินใจย่อมเหมือนกัน

๒.๖.๕ กรณีศึกษาการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

ในการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก จะสะท้อนการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง ซึ่งโดยทั่วไปจะเป็นความต้องการของรัฐบาล หน่วยงานกำกับ และหน่วยงานระดับพื้นที่ เนื่องจากตระหนักว่า การทำงานของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ที่มีขนาดเล็ก จะมีจุดอ่อนหรือจุดด้อย เช่น การจัดบริการไม่ครบถ้วน ต้นทุนต่อหน่วยสูงเกินไป ซึ่งการควมรวมที่จะเกิดขึ้นนั้นอาจจะเป็นไปได้ทั้งในลักษณะแบบจากบนลงล่าง (Top-down) หรือจากล่างขึ้นบน (Bottom-up) หรือทั้งสองแนวทาง ทั้งนี้ในความเป็นจริงทั้งเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ต่างก็มีอิสระในการดำเนินการ สามารถที่จะการออกแบบระบบให้มีงบประมาณของตนเอง การอนุมัติงบประมาณดำเนินการจากสภาท้องถิ่น และกำกับฝ่ายบริหารในเบื้องต้น แต่ความเป็นจริงในการทำงานของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ปัจจุบันก็ยังอยู่ภายใต้การกำกับของรัฐบาล ราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค และถือว่าบทบาทของรัฐบาลและส่วนราชการที่มีหน้าที่กำกับดูแล สอดคล้องกับการบริหารราชการแผ่นดินในภาพรวมของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ก็ยังคงมีอยู่จริง ดังนั้นมาตรการและข้อเสนอการควมรวมหน่วยงานท้องถิ่น

^{๑๓๙} Key, V. O. Jr., *The Responsible Electorate: Rationality in Presidential Voting 1936-1960*, (Cambridge, Belknap: Harvard University Press, 1966), pp. 65-70.

^{๑๔๐} Downs, Anthony, *An economic theory of democracy*, (New York: Harper & Row, 1957), p 6.

โดยเฉพาะเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ขนาดเล็ก นอกจากจะเป็นความต้องการของประชาชนในพื้นที่แล้วก็อาจจะถูกตำหนิหรือริเริ่มขึ้นโดยรัฐบาลหรือหน่วยงานอื่นที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐบาลก็ได้ ทั้งนี้จากการศึกษาพบว่าในหลายพื้นที่ในประเทศไทย รวมถึงในจังหวัดนครสวรรค์ มีการควมรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กระหว่างเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) บ้างแล้ว ดังกรณีตัวอย่างต่อไปนี้

๑) การควมรวมของเทศบาลตำบลวังน้ำเย็นและองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว โดยเทศบาลเมืองวังน้ำเย็นมีความเปลี่ยนแปลงสถานะองค์การหลายครั้ง เริ่มจากกระทรวงมหาดไทยประกาศจัดตั้งสุขาภิบาลวังน้ำเย็นตั้งอยู่ในเขตกิ่งอำเภอวังน้ำเย็น จังหวัดปราจีนบุรีในปี ๒๕๒๓ ต่อมาในปี ๒๕๓๗ สุขาภิบาลวังน้ำเย็นมีฐานะการคลังและจำนวนประชากรเพียงพอที่จะบริหารงานในรูปแบบเทศบาลได้จึงได้ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลวังน้ำเย็นตั้งแต่วันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๒^{๑๔๑} ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ เทศบาลตำบลวังน้ำเย็นดำริว่าเป็นการสมควรรวมองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นเป็นส่วนหนึ่งของเทศบาลตำบลวังน้ำเย็นเพื่อประโยชน์ในการจัดบริการสาธารณะ ประกอบกับได้มีการสำรวจเจตนาของประชาชนในท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนดโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๑ ตรี แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จึงประกาศให้องค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นควมรวมกับเทศบาลตำบลวังน้ำเย็น อำเภอวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว และให้มีการเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลตำบลวังน้ำเย็นโดยให้มีแนวเขตตามคำบรรยายแนวเขตและแผนที่ท้ายประกาศกระทรวงมหาดไทย ประกาศ ณ วันที่ ๗ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๓

๒) การควมรวมของเทศบาลตำบลวังเหนือและองค์การบริหารส่วนตำบลวังเหนือ จังหวัดลำปาง โดยเทศบาลตำบลวังเหนือจัดตั้งเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๒ พื้นที่ควมรับผิดชอบ ๒.๗ ตารางกิโลเมตร มีเขตควมรับผิดชอบประกอบด้วย ๑๑ ชุมชน ขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลวังเหนือ นั้นได้จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๐ สภาพพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ป่าและภูเขา โดยมีบางหมู่บ้านที่ตั้งอยู่กลางหุบเขาและมีประชากรไม่ถึง ๒,๐๐๐ คน สำหรับการควมรวมองค์การบริหารส่วนตำบลวังเหนือเข้ากับเทศบาลตำบลวังเหนือ นั้น ราชกิจจานุเบกษา กระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ ได้ประกาศให้มีการยุบรวมองค์การบริหารส่วนตำบลวังเหนือผนวกเข้ากับเทศบาลตำบลวังเหนือ อำเภอวังเหนือ จังหวัดลำปาง เรียกว่า “เทศบาลตำบลวังเหนือ” ทั้งนี้เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลวังเหนือมีจำนวนประชากรไม่เกินสองพันคน จึงเห็นสมควรยุบรวมกับเทศบาลตำบลวังเหนือซึ่งมีเขตติดต่อกันและตั้งอยู่ในอำเภอเดียวกันตามเจตนาของประชาชนในเขตตำบล โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๖๐ เป็นต้นมา ในการควมรวมระหว่างเทศบาลตำบลวังเหนือกับองค์การบริหารส่วนตำบลวังเหนือ นั้น ทางองค์การบริหารส่วนตำบลวังเหนือได้มีการจัดทำประชาคมและการให้ข้อมูลของการควมรวมแก่ประชาชนในพื้นที่และมีการลงประชามติเมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๙ โดยให้ประชาชนขององค์การบริหารส่วนตำบลวังเหนือตัดสินใจเลือกว่าจะ

^{๑๔๑} “พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๒”, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๑๖ ตอนที่ ๙ ก (กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒): ๑-๔.

ควรรวมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่มีพื้นที่ติดต่อกันและอยู่ภายในพื้นที่อำเภอเดียวกันจากจำนวน ๕ แห่ง คือ เทศบาลตำบลวังเหนือ เทศบาลตำบลบ้านใหม่ องค์การบริหารส่วนตำบลวังซ้าย องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งฮั่ว และองค์การบริหารส่วนตำบลวังใต้ ผลการลงประชามติพบว่าประชาชนส่วนใหญ่ขององค์การบริหารส่วนตำบลวังเหนือมีมติให้มีการควรรวมองค์การบริหารส่วนตำบลวังเหนือกับเทศบาลตำบลวังเหนือ ซึ่งมีเขตติดต่อและตั้งอยู่ในพื้นที่ตำบลเดียวกัน

๓) การควรรวมของเทศบาลตำบลทำนน้ำอ้อยกับองค์การบริหารส่วนตำบลทำนน้ำอ้อยและองค์การบริหารส่วนตำบลม่วงหอกเข้าด้วยกันได้สำเร็จ ซึ่งเดิมพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลทำนน้ำอ้อยและองค์การบริหารส่วนตำบลม่วงหอก อำเภอพยุหะคีรี ได้ถูกแบ่งพื้นที่บางส่วนที่มีความเจริญและเป็นชุมชนหนาแน่นไปจัดตั้งเป็นสุขาภิบาลทำนน้ำอ้อย^{๑๔๒} ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลทำนน้ำอ้อยเป็นเทศบาลตำบลทำนน้ำอ้อยในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้มีการยุบรวมหรือควรรวมองค์การบริหารส่วนตำบลทำนน้ำอ้อยและองค์การบริหารส่วนตำบลม่วงหอกเข้ากับเทศบาลตำบลทำนน้ำอ้อยเมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๗^{๑๔๓} ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับประวัติความเป็นมา และได้ผ่านความเห็นชอบจากการลงประชามติของประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่ รวมถึงได้ผ่านความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นทั้ง ๓ แห่ง และความเห็นชอบของนายอำเภอรวมถึงผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้กำกับดูแลในพื้นที่ข้างต้น ก่อนที่จะมีการขอเปลี่ยนชื่อเป็น “เทศบาลตำบลทำนน้ำอ้อยม่วงหอก” เพื่อเป็นศูนย์กลางในการพัฒนาและดูแลทุกข์สุขของประชาชนทั้งสองตำบลในปัจจุบัน^{๑๔๔}

๒.๗ หลักทฤษฎีธรรมาภิบาลกับการเมืองการปกครอง

ด้วยมนุษย์ไม่อาจอยู่โดดเดี่ยวตามลำพัง ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องรวมกันอยู่เป็นสังคมเป็นกลุ่มก้อน ดังนั้นจึงจำเป็นต้องจัดระบบในการอยู่ร่วมกันก็จะต้องมีฝ่ายปกครองและฝ่ายอยู่ภายใต้การปกครอง ซึ่งไม่ว่าการปกครองจะเป็นลักษณะใดก็ตามถือว่าเป็นการเมือง การเมืองจึงเป็นเรื่องของการปกครอง ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้ที่อยู่ภายใต้การปกครองจะผูกมัดสมาชิกทั้งหมดในสังคม หลักการปกครองของพระพุทธศาสนา มีประเด็นสำคัญที่น่าศึกษาและควรนำมาประพฤติปฏิบัติเป็นอย่างดี กล่าวคือ พระพุทธศาสนาได้อุบัติขึ้นมาในช่วงที่มนุษย์ถูกกดขี่อิสรภาพ มีการถือชั้นวรรณะ เป็นการจำกัดสิทธิและหน้าที่ของมนุษย์ ยังผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำต่ำสูง ไม่เท่าเทียมกันในสังคม โดยเฉพาะสังคมชนชั้นของอินเดียในสมัยนั้น ได้ตกอยู่ภายใต้การปกครองของชนชาติอริยกะ ซึ่งเป็นผู้ผูกขาดอำนาจแต่เพียงฝ่ายเดียว จนกระทั่งพระพุทธองค์ได้อุบัติขึ้นในโลก ทรงปฏิเสธการถือชั้นวรรณะทั้ง ๔ คือ พราหมณ์ กษัตริย์ แพศย์ ศูทร ด้วยการยึดถือหลักอาวุโสเป็นประการสำคัญ ฉะนั้นจะเห็นได้ว่า การเมืองและสันติภาพเป็นสิ่งที่พระพุทธองค์ให้ความสำคัญที่จะปลดปล่อยมนุษย์

^{๑๔๒} “ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง จัดตั้งสุขาภิบาลทำนน้ำอ้อย อำเภอพยุหะคีรี จังหวัดนครสวรรค์”, *ราชกิจจานุเบกษา* ๑๑๑ (ตุลาคม ๒๕๓๗): ๒๔-๒๖.

^{๑๔๓} “ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การยุบรวมองค์การบริหารส่วนตำบลกับเทศบาลตำบล”, *ราชกิจจานุเบกษา* ๑๒๑ (กันยายน ๒๕๔๗): ๒๑-๒๔.

^{๑๔๔} “ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง เปลี่ยนชื่อเทศบาลตำบลทำนน้ำอ้อย อำเภอพยุหะคีรี จังหวัดนครสวรรค์เป็นเทศบาลตำบลทำนน้ำอ้อยม่วงหอก”, *ราชกิจจานุเบกษา* ๑๓๐ (มีนาคม ๒๕๕๖): ๑๙.

ให้อยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข ทรงต่อสู้กับแนวทางการปกครองที่ถือชั้นวรรณะ การเอาเปรียบซึ่งกันและกัน มาสู่ความเสมอภาคกันและมีเสรีภาพในการดำรงชีวิตพระพุทธศาสนาจึงมีแนวทางและหลักการที่จะนำพาชาติบ้านเมืองให้บรรลุเป้าหมายที่สงบสุขมีสันติอย่างแท้จริง โดยให้ฝ่ายปกครองและสมาชิกของสังคมนั้น ๆ หรือประเทศชาตินั้น ๆ ได้ประพฤติปฏิบัติธรรมตามแนวทางที่จะช่วยพุงความอยู่รอดปลอดภัยให้เกิดแก่ชาติบ้านเมืองเป็นอันดับแรก จะเป็นสภาพเอื้อให้สมาชิกทุกคนในประเทศนั้นมีวิถีชีวิตที่ดีขึ้น และมีจิตใจมุ่งไปสู่ความบริสุทธิ์หลุดพ้นได้ด้วย ซึ่งในการปกครองบ้านเมืองนั้นตามหลักการทางพระพุทธศาสนานั้นมุ่งเน้นให้เกิดประโยชน์สูงสุดในเบื้องต้นและเบื้องกลาง ๔ ด้านตามหลักทฤษฎีธัมมิกัตถสังวัตตินิกธรรม ๔ หรือทฤษฎีธัมมิกัตถะ^{๑๔๕} (Temperal welfare) หรือหัวใจเศรษฐกิจเป็นธรรมที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ในปัจจุบัน หลักธรรมอันอำนวยประโยชน์สุขขั้นต้น ประโยชน์สุขสามัญที่มองเห็นกันในชาตินี้ และเป็นหลักสร้างความสำเร็จทันตาเห็นด้วยธรรม ๔ ประการ คือ

๑) อุฏฐานสัมปทา (Achievement diligence) การถึงพร้อมด้วยความหมั่น คือ ขยันหมั่นเพียรในการปฏิบัติหน้าที่การงาน ไม่เกียจคร้าน ประกอบอาชีพอันสุจริต มีความชำนาญ รู้จักใช้ปัญญาสอดส่อง ตรวจสอบตรา หาอุบายวิธีสามารถจัดดำเนินการให้ได้ผลดี

๒) อารักขสัมปทา (Achievement of protection) การถึงพร้อมด้วยการรักษา คือ รู้จักคุ้มครองเก็บรักษาโภคทรัพย์ และผลงานอันตนได้ทำไว้ด้วยความขยัน หมั่นเพียร โดยชอบธรรม ด้วยกำลังงานของตน ไม่ให้เป็นอันตรายหรือเสื่อมเสีย และบริหารจัดการทรัพย์ ตามโภควิภาค ๔^{๑๔๖} ได้แก่ การใช้จ่ายทรัพย์ โดยแบ่งโภคะเป็น ๔ ส่วน หลักการแบ่งทรัพย์โดยจัดสรรเป็น ๔ ส่วน ดังนี้ส่วนที่ ๑ (เอเกน โภคะ ภูยเชยย) ใช้จ่ายเลี้ยงตน เลี้ยงคนที่ควรบำรุงและทำประโยชน์ ส่วนที่ ๒ และ ๓ (ทวิหิ กมมัม ปโยชเย) ใช้ลงทุนประกอบกิจการงาน ส่วนที่ ๔ (จตุตถญจ นิชาเปยย) เก็บไว้ใช้ในคราวจำเป็น

๓) กัลยาณมิตตตตา (Association with good people) ได้แก่ การคบคนดีเป็นมิตร คือ รู้จักกำหนดบุคคลในถิ่นที่อาศัย เลือกลงนามสำเหนียกศึกษาเยี่ยงอย่างท่านผู้ทรงคุณมีศรัทธาศีล จาคะ ปัญญา

๔) สมชีวิตา (Living economically) หมายถึง การเลี้ยงชีพอย่างเหมาะสม การมีความเป็นอยู่เหมาะสม คือ รู้จักกำหนดรายได้ และรายจ่ายเลี้ยงชีวิตแต่พอดี มิให้ฟืดเคืองหรือฟุ่มเฟือย ให้รายได้เหนือรายจ่าย มีการประหยัดเก็บไว้ การหาทรัพย์^{๑๔๗}

๒.๗.๑ หลักอุฏฐานสัมปทา (Achievement diligence)

ถือเป็นหลักแห่งการปกครองการบริหารท้องถิ่นที่สอดคล้องสัมพันธ์กับหลักแห่งการถึงพร้อมด้วยความขยันหมั่นเพียรในการปฏิบัติหน้าที่การงาน ไม่เกียจคร้าน ประกอบอาชีพอันสุจริต มีความชำนาญ รู้จักใช้ปัญญาสอดส่อง ตรวจสอบตรา หาอุบายวิธีสามารถจัดดำเนินการให้ได้ผลดี ซึ่งสอดคล้องกับหลักอิทธิบาทธรรม^{๑๔๘} ซึ่งเป็นคุณธรรมที่นำไปสู่ความสำเร็จแห่งผลที่ได้มุ่งหมาย ได้แก่

^{๑๔๕} อัง.อุฎฐก.(ไทย) ๒๓/๑๔๔/๒๘๙.

^{๑๔๖} ที.ปา.(ไทย) ๑๑/๑๙๗/๒๐๒.

^{๑๔๗} อัง.อุฎฐก.(ไทย) ๒๓/๑๔๔/๒๘๙.

^{๑๔๘} ที.ปา.(ไทย) ๑๑/๒๓๑/๒๓๓.

๑) ฉันทะ ความพอใจ คือความต้องการที่จะทำ ใฝ่ใจรักจะทำสิ่งนั้นเสมอและปรารถนาที่จะทำให้ได้ผลดียิ่ง ๆ ขึ้นไป

๒) วิริยะ ความเพียร คือ ขยันมั่นประกอบสิ่งนั้นด้วยความพยายาม เข้มแข็ง อดทน เอาธุระ ไม่ท้อถอย

๓) จิตตะ ความคิดมุ่งไป คือ ตั้งใจรับรู้ในสิ่งที่ทำ และทำสิ่งนั้นด้วยความคิด เอาจิตฝักใฝ่ไม่ปล่อยใจให้ฟุ้งซ่านเลือนลอยไปอุทิศตัวอุทิศใจให้แก่สิ่งที่ทำ

๔) วิมังสา ความไตร่ตรองหรือทบทวน คือ หมั่นใช้ปัญญาพิจารณาใคร่ครวญตรวจตรา เหตุผลและตรวจสอบข้อยิ่งหย่อนในสิ่งที่ทำนั้น มีการวางแผน วัตถุประสงค์ วิถีแก้ไขปรับปรุง

ทั้งนี้เพื่อให้ผลของการบริหารจัดการหรือการปกครองบ้านเมืองนั้นก่อให้เกิดอริยทรัพย์ทั้ง ๗ หรือทรัพย์ล้ำค่า ๗ ชนิด^{๑๔๔} ให้เกิดขึ้นในชุมชนและท้องถิ่น กล่าวคือ บรรดาทรัพย์สมบัติภายนอก เช่น วัตถุสิ่งของเครื่องมือเครื่องใช้ อาคารบ้านเรือน เครื่องประดับตกแต่ง แม้จะมีค่าแต่สิ่งเหล่านี้เป็นทรัพย์ภายนอกไม่มั่นคงถาวร สูญหายได้ง่าย ส่วนทรัพย์ล้ำค่า ได้แก่ ทรัพย์ภายในเรียกว่า อริยทรัพย์ ๗ อย่างคือ

๑) ศรัทธา ความเชื่อมั่นอย่างมีเหตุผล เช่น เชื่อในเรื่องของกรรมและผลแห่งกรรม คือ ผลแห่งการกระทำ บุคคลทำอย่างไรย่อมได้รับผลกรรมนั้น ๆ เสมอ

๒) ศีล ความประพฤติดีงามคือมีระเบียบวินัย มีพฤติกรรมดีงาม ปฏิบัติตามคำสอนในศาสนาปฏิบัติตามกฎหมายบ้านเมือง มีความตรงไปตรงมาทั้งต่อหน้าและลับหลัง

๓) หิริ ความละอายต่อบาป เกลียดความชั่ว คนมีความละอายต่อความชั่ว เป็นบุคคลที่ควรคบเพราะเป็นคนที่มีศีลธรรมจริงใจ และบริสุทธิ์ใจต่อบุคคลทั้งปวง

๔) โอตตัปปะ ความกลัวบาป คือกลัวความชั่ว ไม่ยอมให้ความชั่วเกิดขึ้น ถือว่าความชั่วเป็นสิ่งที่พึงหลีกเลี่ยงให้ไกลความชั่วคือทุจริต ความประพฤติผิดทางกาย วาจา ใจ

๕) พาหุสัจจะ ความคงแก่เรียน คือ ผู้สนใจในการหาความรู้ให้แก่ตน ให้มีความเฉลียวฉลาดรู้เท่าทันเหตุการณ์วิชาการอันละเอียดลึกซึ้ง

๖) จาคะ เสียสละสิ่งของ ๆ ตน แบ่งปันให้แก่ผู้สมควรให้ไม่ตระหนี่เหนียวแน่นรู้จักสงเคราะห์อนุเคราะห์คนอื่น ไม่ว่าจะบุคคลหรือสังคม ถือว่าเป็นการขจัดความตระหนี่ซึ่งเป็นกิเลสฝังแน่นอยู่ในสันดาน

๗) ปัญญา ความฉลาดรอบรู้ รู้สิ่งที่เป็นประโยชน์และสิ่งที่มีโทษประโยชน์ รู้จักประโยชน์ตนและประโยชน์ท่าน รู้จักของจริงของเทียม รู้จักทางแห่งความพ้นทุกข์คือมรรค ๘ ประการ หรือ รู้ใน อริยสัจจ ๔ คือ รู้ทุกข์ รู้เหตุแห่งทุกข์ รู้ความดับทุกข์ และรู้วิธีการดับทุกข์

๒.๗.๒ หลักอารักขสัมปทา (Achievement of protection)

ถือเป็นหลักแห่งการปกครองการบริหารท้องถิ่นที่สอดคล้องสัมพันธ์กับการถึงพร้อมด้วยการรักษา คือ รู้จักคุ้มครองเก็บรักษาโภคทรัพย์ และผลงานอันตนได้ทำไว้ด้วยความขยัน หมั่นเพียร โดยชอบธรรม ด้วยกำลังงานของตน ไม่ให้เป็นอันตรายหรือเสื่อมเสีย และบริหารจัดการทรัพย์ ตามโภควิภาค ๔ ได้แก่ การใช้จ่ายทรัพย์ โดยแบ่งโภคะเป็น ๔ ส่วน หลักการแบ่งทรัพย์โดยจัดสรรเป็น ๔

^{๑๔๔} ๑.ส.ตตท.(ไทย) ๒๓/๖/๙.; ๑.ส.ตตท.(ไทย) ๒๓/๑/๑.

ส่วน ดังนี้ส่วนที่ ๑ (เอเกน โภเค ฤๅชเยย) ใช้จ่ายเลี้ยงตน เลี้ยงคนที่ควรบำรุงและทำประโยชน์ ส่วนที่ ๒ และ ๓ (ทวิหิ กมม ํ ปโยชเย) ใช้ลงทุนประกอบกิจการงาน ส่วนที่ ๔ (จตุตถญจ นิธาเปยย) เก็บไว้ใช้ในคราวจำเป็น ซึ่งสอดคล้องกับหลักจกัฏฐิตสูต^{๑๕๐} เป็นหลักธรรมที่บ่งบอกถึงหน้าที่หลักในการปกครอง ได้แก่ การบำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้แก่ประชาชน ชุมชนและท้องถิ่นด้วยความชอบธรรม ในจกัฏฐิตสูตได้กล่าวถึงหน้าที่ของผู้ปกครองในภาพรวมว่า จงจัดการรักษาป้องกันและคุ้มครองชนภายในกำลังพลพวกกษัตริย์ผู้ตามเสด็จพราหมณ์คหบดี ขวานิคมและชนบท สมณะพราหมณ์ สัตว์จำพวกเนื้อและนกโดยธรรม...สมณพราหมณ์เหล่าใดในแว่นแคว้น... เว้นขาดจากความเมามัวและความประมาท ตั้งอยู่ในขันติและโสร้งจะ ผิกตน สงบตน ให้ตนดับกิเลสอยู่แต่เพียง ผู้เดียว...พึงเข้าไปหาสมณพราหมณ์เหล่านั้น กาลอันสมควรแล้วควรสอบถาม... อะไรควรเกี่ยวข้อง อะไรไม่ควรเกี่ยวข้อง อะไรที่ข้าพเจ้ากระทำอยู่พึงเป็นไปเพื่อความไม่เกื้อกูล เพื่อความทุกข์ตลอดกาลนาน หรือว่าอะไรที่ข้าพเจ้ากระทำอยู่ พึงเป็นไปเพื่อเกื้อกูล เพื่อความสุขตลอดกาลนาน...จากพระสูตรนี้ พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต) ได้สรุปหน้าที่ของผู้ปกครองไว้ ๕ ประการ ดังต่อไปนี้^{๑๕๑}

๑) ธรรมาธิปไตย ผู้ปกครองที่ถือธรรมเป็นใหญ่ เคารพธรรม เชิดชูธรรม นิยมธรรม ตั้งตนอยู่ในธรรม ประพฤติธรรมด้วยตนเอง

๒) ธรรมิการักษา ผู้ปกครองที่ให้ความคุ้มครองโดยธรรม คือจัดอำนาจการรักษา คุ้มครองป้องกันชอบธรรมแก่ชนทุกหมู่เหล่าในแผ่นดิน คือคนภายในหมายถึง พระมหากษัตริย์ โอรส ธิดา ข้าราชการในพระองค์หรือคนในครอบครัวและในปกครองส่วนตัว

๓) มา อธรรมการ ผู้ปกครองที่ห้ามและกั้นการอันอาธรรม คือ จัดการป้องกัน แก้ไขมิให้มีการกระทำที่ไม่เป็นธรรม การเบียดเบียนข่มเหงและความผิด ความชั่วร้ายเดือดร้อนเกิดขึ้นในบ้านเมือง ชักนำประชาชนให้ตั้งมั่นในสุจริตและนิยมธรรม

๔) ธนานุประทาน ผู้ปกครองที่แบ่งปันทรัพย์เฉลี่ยให้แก่ชนผู้ยากไร้ทรัพย์ มิให้มีคนขัดสนยากไร้ในแผ่นดิน เช่นจัดให้ราษฎรทั้งปวงมีทางหาเลี้ยงชีพ ทำมาหากินได้สุจริต

๕) ปริปุจฉา ผู้ปกครองที่หมั่นสนใจสอบถามปรึกษากับพระสงฆ์และนักปราชญ์ มีที่ปรึกษาที่ทรง วิชาการทรงคุณธรรม ผู้ประพฤติดีประพฤติชอบ ผู้ไม่ประมาทหมัวเมาที่จะช่วยให้เจริญปัญญาและกุศลธรรม หมั่นพบปะถามหาความรู้หาความจริงและถกข้อปัญหาต่างๆ อยู่โดยสม่ำเสมอตามกาลอันควร

ขณะเดียวกันยังสอดคล้องกับการรักษาซึ่งความดีงามที่มีตามหลักฆราวาสธรรม^{๑๕๒} ซึ่งเป็นธรรมสำหรับการครองเรือนหรือการปกครองบ้านเมือง ได้แก่

๑) สัจจะ ความจริง ซื่อตรง ซื่อสัตย์ พูดจริงทำจริง

๒) ทมะ การฝึกฝน การข่มใจ ฝึกนิสัย ปรับตัว รู้จักควบคุมจิตใจ ฝึกหัดตัดนิสัยแก้ไขข้อบกพร่องและปรับปรุงตนให้เจริญก้าวหน้าด้วยสติปัญญา

^{๑๕๐} ที.ปา. (ไทย) ๑๑/๘๔-๘๕/๖๒-๖๓.

^{๑๕๑} พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต), **ธรรมานุญชีวิต** (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์กรมการศาสนา, ๒๕๓๔), หน้า ๒๙.

^{๑๕๒} ส.ส. (ไทย) ๑๕/๘๔๕/๓๑๖; ข.ส. (ไทย) ๒๕/๓๑๑/๓๖๑.

ก) ขันติ ความอดทน ตั้งหน้าทำหน้าที่การงานด้วยความขยันหมั่นเพียร เข้มแข็ง ทนทาน ไม่หวั่นไหว มั่นในจุดหมาย ไม่ท้อถอย

ข) จาคะ ความเสียสละ สละกิเลส สละความสุขสบาย และผลประโยชน์ส่วนตนได้ ใจกว้างพร้อมที่จะรับฟังความทุกข์ ความคิดเห็นและความต้องการของผู้อื่น พร้อมที่จะร่วมมือช่วยเหลือ เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ ไม่คับแคบเห็นแก่ตน หรือเอาแต่ใจตัว^{๑๕๓}

นอกจากนั้นในการบริหารหรือการปกครองบ้านเมืองยังต้องมีการรักษาไว้ซึ่งความซื่อสัตย์ สุจริต^{๑๕๔} ใน ๓ ประการ กล่าวคือ

๑) กายสุจริต ความประพฤติชอบด้วยกาย มี ๓ คือ งดเว้นและประพฤติตรงข้ามกับ ปาณาติบาต อทินนาทาน และกาเมสุมิฉฉาจาร

๒) วาจาสุจริต ความประพฤติชอบด้วยวาจา มี ๔ คือ งดเว้นและประพฤติตรงข้ามกับ มุสาวาท (พูดปด) ปิสุณาวาจา (พูดส่อเสียด) ผรุสวาจา (พูดคำหยาบ) และสัมผัปปลาปะ (พูดเพ้อเจ้อ)

๓) มโนสุจริต ความประพฤติชอบด้วยใจ มี ๓ คือ อนภิมชชา (ไม่คิดอยากได้ของผู้อื่น) อพยาบาท (ไม่คิดร้าย พยาบาทผู้อื่น) และสัมมาทิฐิ (มีความเห็นชอบ)^{๑๕๕}

๒.๗.๓ หลักกัลยาณมิตรตตา (Association with good people)

ถือเป็นหลักแห่งการปกครองการบริหารท้องถิ่นที่สอดคล้องสัมพันธ์กับการคบคนดีเป็น มิตร คือ รู้จักกำหนดบุคคลในถิ่นที่อาศัย เลือกลงนามสำเนียงศึกษาเยี่ยงอย่างท่านผู้ทรงคุณมีศรัทธา ศील จาคะ ปัญญา ซึ่งสอดคล้องกับหลักกัลยาณมิตรตตา^{๑๕๖} (ความมีกัลยาณมิตร) คือ มีผู้แนะนำสั่ง สอน ที่ปรึกษา เพื่อนที่คบหาและบุคคลผู้แวดล้อมที่ดี, ความรู้จักเลือกเสวนาบุคคล หรือเข้าร่วมหมู่ กับท่านผู้ทรงคุณทรงปัญญา มีความ สามารถ ซึ่งจะช่วยเหลือ สนับสนุน ชักจูง ชี้ช่องทาง เป็น แบบอย่าง ตลอดจนเป็นเครื่องอุดหนุนเกื้อกูลแก่กัน ให้ดำเนินก้าวหน้าไปด้วยดี ในการศึกษาอบรม การครองชีวิต การประกอบกิจการ และธรรมปฏิบัติ, สิ่งแวดล้อมทางสังคมที่ดี) มิตรแท้ ๔ หรือ สุธา มิตร ได้แก่

๑) มิตรอุปการะ (อุปการกะ) มีลักษณะ ๔ คือ

(๑) เพื่อนประมาท ช่วยรักษาเพื่อน

(๒) เพื่อนประมาท ช่วยรักษาทรัพย์สินของเพื่อน

(๓) เมื่อมีภัย เป็นที่พึ่งพำนักได้

(๔) มีกิจจำเป็น ช่วยออกทรัพย์ให้เกินกว่าที่ออกปาก

๒) มิตรร่วมทุกข์ร่วมสุข (สมานสุขทุกข์) มีลักษณะ ๔ คือ

(๑) บอกความลับแก่เพื่อน

(๒) ปิดความลับของเพื่อน

(๓) มีภัยอันตราย ไม่ละทิ้ง

^{๑๕๓} ส.ส. (ไทย) ๑๕/๘๔๕/๓๑๖.

^{๑๕๔} อง.ปญจก. (ไทย) ๒๒/๒๔๒/๓๘๕.; ขุ.ป.อ. (ไทย) ๑/๗๓/๓๑๗.

^{๑๕๕} ที.ปา. (ไทย) ๑๑/๒๒๘/๒๒๗.

^{๑๕๖} ที.ปา. (ไทย) ๑๑/๑๙๒/๒๐๑.

(๔) แม้ชีวิตก็สละให้ได้

๓) มิตรณะประโยชน์ (อัครถักขายี) มีลักษณะ ๔ คือ

(๑) จะทำชั่วเสียหาย คอยห้ามปรามไว้

(๒) คอยแนะนำให้ตั้งอยู่ในความดี

(๓) ให้ได้ฟัง ได้รู้ในสิ่งที่ไม่เคยได้รู้ได้ฟัง

(๔) บอกทางสุขทางสวรรค์ให้

๔) มิตรมีความรักใคร่หรือมิตรผู้รักใคร่เอ็นดู (อนุกัมปะกะ) มีลักษณะ ๔ คือ

(๑) เพื่อนมีทุกข์ พลอยไม่สบายใจ (ทุกข์ ทุกข์ด้วย)

(๒) เพื่อนมีสุข พลอยแจ่มชื่นยินดี (สุข สุขด้วย)

(๓) เขาติเตียนเพื่อน ช่วยยับยั้งแก้ให้

(๔) เขาสรรเสริญเพื่อน ช่วยพูดเสริมสนับสนุน

ขณะเดียวกันยังมีความสอดคล้องกับสาราณียธรรม^{๑๕๗} ซึ่งเป็นธรรมเพื่อสร้างความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน ร่วมกิจการหรือร่วมชุมชน ตลอดจนพี่น้องร่วมครอบครัว ฟังปฏิบัติตามหลักการอยู่ร่วมกัน (ธรรมเป็นเหตุให้ระลึกถึงกัน) เป็นฐานให้รักและเข้าใจกันมี ๖ ประการคือ

๑) เมตตาทายกรรม ทำต่อกันด้วยเมตตา แสดงไมตรีและหวังดีต่อเพื่อนร่วมงาน ร่วมกิจการ ร่วมชุมชน ด้วยการช่วยเหลือกิจการต่าง ๆ โดยเต็มใจ แสดงอาการกิริยาสุภาพ เคารพนับถือกันทั้งต่อหน้าและลับหลัง

๒) เมตตาวจีกรรม พูดต่อกันด้วยเมตตา ช่วยบอกแจ้งสิ่งที่เป็นประโยชน์ สั่งสอนหรือแนะนำตักเตือนกันด้วยความหวังดี กล่าววาจาสุภาพและแสดงความเคารพนับถือกันทั้งต่อหน้าและลับหลัง

๓) เมตตาโมกกรรม คิดต่อกันด้วยเมตตา ตั้งจิตปรารถนาดีคิดทำสิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อกัน มีหน้าตายิ้มแย้มแจ่มใสต่อกัน

๔) สาธารณโภคี เป็นการแบ่งกันกินกันใช้ แบ่งปันลาภผลที่ได้มาโดยธรรม แม้เป็นของเล็กน้อยก็แจกจ่ายให้ได้มีส่วนร่วมใช้สอยบริโภคทั่วกัน

๕) สีลสามัญญตา เป็นการประพฤติปฏิบัติดี ประพฤติสุจริตดีงาม รักษาระเบียบวินัยของส่วนรวม ไม่ทำตนให้เป็นที่น่ารังเกียจหรือเสื่อมเสียแก่หมู่คณะ

๖) ทิฐิสามัญญตา ปรับความเห็นเข้ากันได้ คือ เคารพรับฟังความคิดเห็นกัน มีความเห็นชอบร่วมกัน ตกลงกันได้ในหลักการสำคัญ ยึดถืออุดมคติหลักแห่งความดีงาม หรือจุดหมายสูงสุดอันเดียวกัน^{๑๕๘}

นอกจากนั้นสิ่งดี ๆ หรือมิตรภาพที่ดีจะเกิดขึ้นได้ถ้าคนในชุมชน สังคม หรือท้องถิ่นนั้นยึดถือหลักสังคหวัตถุธรรม^{๑๕๙} ซึ่งเป็นหลักแห่งการยึดเหนี่ยวมิตรให้มาอยู่ด้วยกันด้วยการสงเคราะห์

^{๑๕๗} ที. ปา. (ไทย) ๑๑/๓๒๔/๓๒๑.

^{๑๕๘} พระธรรมปิฎก(ป.อ. ปยุตฺโต), พจนานุกรมพุทธศาสตร์: ฉบับประมวลศัพท์, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๓๖), หน้า ๒๓-๒๔.

^{๑๕๙} ที.ปา. (ไทย) ๑๑/๑๔๐/๑๖๗.

ซึ่งกันและกัน มีการยึดเหนี่ยวใจบุคคลและประสานหมู่ชนไว้ในความสามัคคี หลักการสงเคราะห์
ธรรมเพื่อส่งเสริมชีวิตที่ดีร่วมกัน ได้แก่

๑) ทาน การให้ คือ เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ เสียสละ แบ่งปัน ช่วยเหลือกันด้วย สิ่งของ
ตลอดถึงให้ความรู้และแนะนำสั่งสอน

๒) ปิยวาจา วาจาเป็นที่รัก วาจาถูกต้องมีใจ หรือวาจาซาบซึ้งใจ คือ กล่าวคำสุภาพ
ไพเราะอ่อนหวาน สมานสามัคคี ให้เกิดมิตรและความรักใคร่กันไปถึง ตลอดถึงคำแสดงประโยชน์
ประกอบด้วยเหตุผลเป็นหลักฐานจูงใจให้นิยมยอมตาม

๓) อัถถจริยา การประพฤติประโยชน์ คือ ขวนขวายช่วยเหลือกิจการ บำเพ็ญ
สาธารณะประโยชน์ตลอดถึงช่วยแก้ไขปรับปรุงส่งเสริมในทางจริยธรรม

๔) สมานัตตตา ความมีตนเสมอ คือ ทำตนเสมอต้นเสมอปลาย ปฏิบัติ เสมอเสมอกัน
ในชนทั้งหลาย และเสมอกันในทุกข์ สุข โดยร่วมกันรับรู้ ร่วมแก้ไข ตลอดถึงวางตนเหมาะสมแก่ฐานะ
ภาวะ บุคคล เหตุการณ์และสิ่งแวดล้อมถูกต้องตามธรรมชาติในแต่ละกรณี

๒.๗.๔ หลักสมชีวิตา (Living economically)

ถือเป็นหลักแห่งการปกครองการบริหารท้องถิ่นที่สอดคล้องสัมพันธ์กับการเลี้ยงชีพอย่าง
เหมาะสม การมีความเป็นอยู่เหมาะสม คือ รู้จักกำหนดรายได้ และรายจ่ายเลี้ยงชีวิตแต่พอดี มิให้
ฝืดเคืองหรือฟุ่มเฟือย ให้รายได้เหนือรายจ่าย มีการประหยัดเก็บไว้ การหาทรัพย์ ซึ่งสอดคล้องกับทาง
สายกลางหรือมัชฌิมาปฏิปทาในทางพระพุทธศาสนา หมายถึง การเมืองที่ประกอบด้วยธรรมมี
หลักการคือทุกคนทำงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวมและทำงานอย่างเต็มที่ ไม่สะสมส่วนเกิน โดยในส่วน
ของตนที่เป็นส่วนเกินต้องเจียดจ่ายให้สังคม การปฏิบัติตามอริยมรรคหรือมัชฌิมาปฏิปทาเรียกว่า
ประพฤติกกรรมที่สาม ซึ่งจะเป็นที่สิ้นสุดของกรรมดีกรรมชั่ว ฉะนั้น สิ่งที่เรียกว่าอริยมรรคนี้เป็นสิ่งที่
เหนือดีเหนือชั่ว และมีผลทำให้รู้ถึงความไม่มีตัวตนในสิ่งทั้งปวง มันจึงดับราคะ โทสะ และโมหะได้^{๑๖๐}

อริยมรรคหรืออริยอัฏฐังคิกมรรค^{๑๖๑} (The Noble Eightfold Path) ซึ่งมาจากคำว่า
อริยะ แปลว่า ประเสริฐ กับ มรรค แปลว่า หนทาง วิถีทาง เมื่อรวมกันเป็นอริยมรรคจึงหมายถึงทาง
ดำเนินของพระอริยะ ทางอันประเสริฐอันนำไปสู่ทางแห่งความหลุดพ้น ปฏิปทาที่ทำให้ผู้ปฏิบัติเป็น
พระอริยะ อันหมายถึงข้อปฏิบัติทั้ง ๘ ที่ผู้ใดปฏิบัติได้อย่างสมบูรณ์แล้ว จิตของเขาก็จะบริสุทธิ์จาก
มลทินเปลี่ยนภาวะจากความเป็นปุถุชนสู่ความเป็นอริยะชน อริยมรรคนี้เป็นระบบการปฏิบัติธรรม
ทั้งหมดในพระพุทธศาสนา โดยมีจุดมุ่งหมาย คือความหลุดพ้นจากทุกข์ดังพระพุทธพจน์ว่า ธรรมเป็น
ที่สิ้นความกำหนัดยินดีในกาม (ราคะ) ความประทุษร้าย (โทสะ) และความหลงไม่รู้ตามความเป็นจริง
(โมหะ) นี้เรียกว่า อมตะ อริยมรรคมีองค์ ๘ เป็นหนทางที่ให้ถึงอมตะ^{๑๖๒} นอกจากนี้ มัชฌิมาปฏิปทา
ยังเรียกได้อีกหลายชื่อ เช่นเรียกว่าทุกขนิโรธคามินี ปฏิปทา (The Path Leading to the cessation

^{๑๖๐} พุทธศาสนิกฯ , **หลักธรรมสำหรับนักศึกษา**, (กรุงเทพมหานคร: ธรรมสภา ๒๕๓๗), หน้า ๗๔.

^{๑๖๑} พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต), **พจนานุกรมพุทธศาสตร์ : ฉบับประมวลธรรม**, (กรุงเทพมหานคร:
โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย), หน้า ๓๘๒.

^{๑๖๒} ส.ม. (ไทย) ๑๙/๗-๘/๑๐-๑๓.

of suffering) คือความดับตัณหาไม่เหลือด้วยวิราคะ^{๑๖๓} ความสละ ความสละทั้ง ความพ้น และความไม่อาลัยในตัณหา ดังพระพุทธพจน์ว่าข้อนี้แลเป็นทุกขนิโรธคามินีปฏิปทา คืออริยมรรคมีองค์ ๘ ได้แก่ สัมมาทิฐิ (เห็นชอบ) สัมมาสังกัปปะ (ดำริชอบ) สัมมาวาจา (เจรจาชอบ) สัมมากัมมันตะ (กระทำชอบ) สัมมาอาชีวะ (เลี้ยงชีพชอบ) สัมมาวายามะ (พยายามชอบ) สัมมาสติ (ระลึกชอบ) สัมมาสมาธิ (สมาธิชอบ)

ขณะเดียวกันในการบริหารจัดการหรือการปกครองบ้านเมืองยังมีความสอดคล้องกับหลักแห่งความสันโดษ^{๑๖๔} กล่าวคือ ความยินดีตามมีตามได้ (พอเพียง) สันโดษโดยทั่วไปมี ๓ ประการ คือ

๑) ยถาลาภสันโดษ หมายถึง ความยินดีตามที่ตนได้มา คือตนได้สิ่งใดมาหรือเพียรหาสิ่งใดมาได้ ไม่ว่าจะหยาบหรือประณีตแค่ไหนก็ยินดีพอใจด้วยสิ่งนั้น ไม่ติดใจอยากได้สิ่งอื่น ไม่เดือดร้อนกระวนกระวายเพราะสิ่งที่ตนไม่ได้มา ไม่ปรารถนาสิ่งที่ตนไม่พึงได้ หรือเกินไปกว่าที่ตนจะพึงได้โดยถูกต้องชอบธรรม ไม่เพ่งเล็งปรารถนาสิ่งของที่คนอื่นได้ จนเกิดความริษยา

๒) ยถาพลสันโดษ หมายถึง ความยินดีตามกำลัง คือ ยินดีแต่พอแก่กำลังร่างกาย สุขภาพและวิสัยของตน มีความพอใจในการจัดสรรหน้าที่การงาน จัดสรรการศึกษาศิลปวิทยา และจัดสรรคุณธรรมเพื่อปฏิบัติให้สมกับกำลังสติปัญญาของตนเอง เลือกทำในสิ่งที่ตนเองถนัดแล้วตั้งใจปฏิบัติให้ก้าวหน้าไปตามกำลังแต่ละอย่างด้วยความขยันหมั่นเพียร

๓) ยถาสารูปสันโดษ หมายถึง ความยินดีตามสมควร หรือยินดีตามที่เหมาะสมกับภาวะ ฐานะ แนวทางชีวิต และจุดหมายแห่งการบำเพ็ญกิจของตน ไม่นึกคิดอยากได้ทรัพย์สมบัติที่ล้ำค่าเกินฐานะของตนเอง บางครั้งแม้จะได้สิ่งที่เกินฐานะของตนเองมาก็ไม่ลุ่มหลงว่าเป็นสิทธิ์ที่ควร จะได้ กลับเห็นว่าสิ่งที่ได้มานั้นล้ำค่า ควรให้คนอื่นได้มีส่วนร่วมดูแลรักษาหรือบริโภคใช้สอยด้วย โดยการทำให้เกิดประโยชน์แก่ตนเองและแก่สังคมรอบข้าง

๒.๘ ข้อมูลบริบทเรื่องที่วิจัย

จังหวัดนครสวรรค์เป็นจังหวัดหนึ่งในกลุ่มภาคเหนือตอนล่างภาคกลางตอนบน และเป็นจังหวัดที่เป็นประตูสู่ภาคเหนือ ห่างจากกรุงเทพมหานคร ๒๓๙ กิโลเมตร มีเนื้อที่ ๙,๕๙๗ ตารางกิโลเมตร แบ่งเขตการปกครองออกเป็น ๑๕ อำเภอ ๑๒๘ ตำบล ๑,๔๓๗ หมู่บ้านและเมืองคกรปกครองส่วนท้องถิ่น ๑๔๓ แห่ง ประกอบด้วย ๑ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ๑ เทศบาลนคร ๒ เทศบาลเมือง ๒๑ เทศบาลตำบล และอีก ๑๑๘ องค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดนครสวรรค์มีประชากรทั้งสิ้น ๑,๐๗๓,๓๗๔ คน โดยแยกเป็นเพศชาย ๕๒๕,๕๖๙ คน เพศหญิง ๕๔๗,๗๗๘ คน เศรษฐกิจจังหวัดนครสวรรค์ส่วนใหญ่จะขึ้นอยู่กับภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรมและภาคการค้าส่ง-ค้าปลีก ซึ่งมีสัดส่วนมูลค่ารวมเกินกว่าร้อยละ ๖๐ ภาคเกษตรกรรม มีพืชที่สำคัญ ๕ ชนิด ซึ่งเรียงลำดับความสำคัญ ดังนี้ ข้าวนาปี ข้าวนาปรัง อ้อยโรงงาน มันสำปะหลัง และข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ภาคอุตสาหกรรมของจังหวัดส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมประเภทอาหารและเครื่องดื่ม อุตสาหกรรมที่สร้างมูลค่ามากที่สุดได้แก่อุตสาหกรรมน้ำตาล รองลงมา คือ อุตสาหกรรมนม มูลค่าผลิตภัณฑ์มวล

^{๑๖๓} พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต). *พจนานุกรมพุทธศาสตร์ : ฉบับประมวลธรรม*, หน้า ๒๘๑.

^{๑๖๔} ที.สี. (ไทย) ๙/๒๑๓/๗๓.

รวมจังหวัดนครสวรรค์ในแต่ละปีมีมูลค่ารวมเกือบ ๑ แสนล้านบาท แบ่งเป็นภาคเกษตรกรรม ๓๐,๖๒๘ ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๓๒.๙๖ ภาคอุตสาหกรรม ๒๐,๐๐๐ ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๒๑.๕๓ ภาคการค้าส่ง-ค้าปลีก ๑๑,๕๕๑ ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๑๒.๔๓ และภาคอื่นๆ ๓๐,๗๓๓ ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๓๓.๐๘

๒.๘.๑ เทศบาลในจังหวัดนครสวรรค์

สำหรับในจังหวัดนครสวรรค์นั้นมีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นครั้งแรกในลักษณะของสุขาภิบาลขึ้นในเขตตลาดปากน้ำโพ โดยพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๗๕ เรียกว่า “สุขาภิบาลเมืองนครสวรรค์” ต่อมาได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองนครสวรรค์ เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๘ มีพื้นที่ปกครองประมาณ ๑.๔๗ ตารางกิโลเมตร และได้มีพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขตปกครอง ๒ ครั้ง ครั้งแรกเมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๔๙๓ ขยายพื้นที่เป็น ๘.๘๕ ตารางกิโลเมตร ครั้งที่สองเมื่อวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๒๒ มีพื้นที่ปกครองประมาณ ๒๗.๘๗ ตารางกิโลเมตร ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๓๘ ก็ได้มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็น เทศบาลนครนครสวรรค์ มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๓๘ เป็นต้นมา

สำหรับเทศบาลอื่น ๆ นั้น เป็นต้นว่า เทศบาลเมืองชุมแสงได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองชุมแสง จังหวัดนครสวรรค์ พุทธศักราช ๒๔๗๘ ซึ่งแต่เดิมมีฐานะเป็นสุขาภิบาลท้องถิ่นชุมแสง และให้ฐานะเป็นเทศบาลเมืองนามว่า “เทศบาลเมืองชุมแสง”^{๑๖๕} มีเนื้อที่ ๑ ตารางกิโลเมตร ต่อมาท้องถิ่นเทศบาลเมืองชุมแสง ได้มีความเจริญขยายตัวออกไปมีชุมชนหนาแน่นและขยายออกไปนอกเขตมากขึ้น กระทรวงมหาดไทยจึงเห็นควรให้ขยายเขต เทศบาลออกไปอีก เพื่อความเหมาะสมแก่การบริหารกิจการท้องถิ่นยิ่งขึ้น จึงมี “พระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลเมืองชุมแสง จังหวัดนครสวรรค์ พ.ศ. ๒๔๙๘”^{๑๖๖} มีเนื้อที่ ๒.๔ ตารางกิโลเมตร ส่วนเทศบาลเมืองตากลีนันจัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง เทศบาลตำบลตากลีนัน จังหวัดนครสวรรค์ พ.ศ. ๒๕๒๔ อยู่ในท้องที่อำเภอตากลีนันโดยยกฐานะจากสุขาภิบาลตากลีนัน อำเภอตากลีนัน จังหวัดนครสวรรค์ ขึ้นเป็นเทศบาลตำบลตากลีนัน ตั้งแต่วันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๒๔ และต่อมาเทศบาลตำบลตากลีนัน ได้ยกฐานะเป็น เทศบาลเมืองตากลีนัน ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ ๘ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๘ ขณะเดียวกันในส่วนของเทศบาลตำบลต่าง ๆ ทั้ง ๒๑ แห่งนั้น ส่วนหนึ่งได้รับการยกฐานะจากสุขาภิบาล (เดิม) และจากการยกฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความพร้อมและได้รับความยินยอมจากประชาชนในพื้นที่ สภาท้องถิ่น รวมถึงอำเภอและจังหวัดตามลำดับ ดังนี้

^{๑๖๕} “พระราชกฤษฎีกา จัดตั้งเทศบาลเมืองชุมแสง จังหวัดนครสวรรค์ พุทธศักราช ๒๔๗๘”, ราชกิจจานุเบกษา ๕๒ (ธันวาคม ๒๔๗๘): ๑๗๗๓-๑๗๗๖.

^{๑๖๖} “พระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลเมืองชุมแสง จังหวัดนครสวรรค์ พ.ศ. ๒๔๙๘”, ราชกิจจานุเบกษา ๗๒ (มิถุนายน ๒๔๙๘): ๘๙๙-๙๐๒.

ตารางที่ ๒.๑๒ รายนามเทศบาลในจังหวัดนครสวรรค์

ลำดับที่	อำเภอ	รายชื่อเทศบาล
๑.	อำเภอเมืองนครสวรรค์	๑. เทศบาลนครนครสวรรค์ ๒. เทศบาลตำบลหนองเบน
๒.	อำเภอโกรกพระ	๑. เทศบาลตำบลโกรกพระ ๒. เทศบาลตำบลบางประมุง ๓. เทศบาลตำบลบางมะฝ่อ
๓.	อำเภอชุมแสง	๑. เทศบาลเมืองชุมแสง ๒. เทศบาลตำบลทับกฤช
๔.	อำเภอหนองบัว	๑. เทศบาลตำบลหนองบัว
๕.	อำเภอบรรพตพิสัย	๑. เทศบาลตำบลบรรพตพิสัย ๒. เทศบาลตำบลบ้านแดน
๖.	อำเภอเก้าเลี้ยว	๑. เทศบาลตำบลเก้าเลี้ยว
๗.	อำเภอตากาลี	๑. เทศบาลเมืองตากาลี ๒. เทศบาลตำบลช่องแค
๘.	อำเภอท่าตะโก	๑. เทศบาลตำบลท่าตะโก
๙.	อำเภอไพศาลี	๑. เทศบาลตำบลไพศาลี
๑๐.	อำเภอพยุหะคีรี	๑. เทศบาลตำบลพยุหะ ๒. เทศบาลตำบลท่าน้ำอ้อยม่วงหัก
๑๑.	อำเภอลาดยาว	๑. เทศบาลตำบลลาดยาว ๒. เทศบาลตำบลศาลเจ้าไก่ต่อ
๑๒.	อำเภอตากฟ้า	๑. เทศบาลตำบลตากฟ้า ๒. เทศบาลตำบลอุดมธัญญา
๑๓.	อำเภอแม่วงก์	- ไม่มี-
๑๔.	อำเภอชุมตาบง	- ไม่มี-
๑๕.	อำเภอแม่เปิน	- ไม่มี-

๒.๘.๒ องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครสวรรค์

ปัจจุบันองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครสวรรค์มีจำนวนทั้งสิ้น ๑๑๘ แห่ง หลายแห่งก่อนหน้านี้ได้มีการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลไปบ้างแล้ว ขณะเดียวกันก็ยังมีอีกหลายแห่งที่กำลังอยู่ในช่วงดำเนินการขอยกฐานะ สำหรับรายนามที่ยังคงสถานะปัจจุบันแยกเป็นรายอำเภอมีดังนี้

ตารางที่ ๒.๑๓ รายนามองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครสวรรค์

ลำดับที่	อำเภอ	รายชื่อองค์การบริหารส่วนตำบล
๑.	อำเภอเมืองนครสวรรค์	๑. องค์การบริหารส่วนตำบลกลางแดด ๒. องค์การบริหารส่วนตำบลเกรียงไกร ๓. องค์การบริหารส่วนตำบลแควใหญ่ ๔. องค์การบริหารส่วนตำบลตะเคียนเลื่อน ๕. องค์การบริหารส่วนตำบลนครสวรรค์ตก ๖. องค์การบริหารส่วนตำบลนครสวรรค์ออก ๗. องค์การบริหารส่วนตำบลบางพระหลวง ๘. องค์การบริหารส่วนตำบลบางม่วง ๙. องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านมะเกลือ ๑๐. องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแก่ง ๑๑. องค์การบริหารส่วนตำบลพระนอน ๑๒. องค์การบริหารส่วนตำบลวัดไพร ๑๓. องค์การบริหารส่วนตำบลหนองกรด ๑๔. องค์การบริหารส่วนตำบลหนองกระโดน ๑๕. องค์การบริหารส่วนตำบลหนองปลิง ๑๖. องค์การบริหารส่วนตำบลบึงเสนาท
๒.	อำเภอโกรกพระ	๑. องค์การบริหารส่วนตำบลโกรกพระ ๒. องค์การบริหารส่วนตำบลยางตาล ๓. องค์การบริหารส่วนตำบลนากลาง ๔. องค์การบริหารส่วนตำบลศาลาแดง ๕. องค์การบริหารส่วนตำบลเนินแก้ว ๖. องค์การบริหารส่วนตำบลเนินศาลา ๗. องค์การบริหารส่วนตำบลหาดสูง
๓.	อำเภอชุมแสง	๑. องค์การบริหารส่วนตำบลทับกฤช ๒. องค์การบริหารส่วนตำบลพิบูล ๓. องค์การบริหารส่วนตำบลเกษไชย ๔. องค์การบริหารส่วนตำบลท่าไม้

ลำดับที่	อำเภอ	รายชื่อองค์การบริหารส่วนตำบล
		๕. องค์การบริหารส่วนตำบลบางเคียน ๖. องค์การบริหารส่วนตำบลหนองกระเจา ๗. องค์การบริหารส่วนตำบลพันลาน ๘. องค์การบริหารส่วนตำบลโคกหม้อ ๙. องค์การบริหารส่วนตำบลไผ่สิงห์ ๑๐. องค์การบริหารส่วนตำบลมะมั่ง ๑๑. องค์การบริหารส่วนตำบลทับกฤชใต้
๔.	อำเภอหนองบัว	๑. องค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัว ๒. องค์การบริหารส่วนตำบลหนองกลับ ๓. องค์การบริหารส่วนตำบลธารทหาร ๔. องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยร่วม ๕. องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยถั่วใต้ ๖. องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยถั่วเหนือ ๗. องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยใหญ่ ๘. องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งทอง ๙. องค์การบริหารส่วนตำบลวังบ่อ
๕.	อำเภอบรรพตพิสัย	๑. องค์การบริหารส่วนตำบลท่าวี ๒. องค์การบริหารส่วนตำบลบางตาหงาย ๓. องค์การบริหารส่วนตำบลหูกวาง ๔. องค์การบริหารส่วนตำบลอ่างทอง ๕. องค์การบริหารส่วนตำบลบางแก้ว ๖. องค์การบริหารส่วนตำบลตาซัด ๗. องค์การบริหารส่วนตำบลตาสังข์ ๘. องค์การบริหารส่วนตำบลด่านช้าง ๙. องค์การบริหารส่วนตำบลหนองกรด ๑๐. องค์การบริหารส่วนตำบลหนองตาสูง ๑๑. องค์การบริหารส่วนตำบลบึงปลาทุ ๑๒. องค์การบริหารส่วนตำบลเจริญผล
๖.	อำเภอแก้งะเลี้ยว	๑. องค์การบริหารส่วนตำบลมหาโพธิ ๒. องค์การบริหารส่วนตำบลหนองเต่า ๓. องค์การบริหารส่วนตำบลเขาดิน ๔. องค์การบริหารส่วนตำบลหัวดง

ลำดับที่	อำเภอ	รายชื่อองค์การบริหารส่วนตำบล
๗.	อำเภอตากาลี	๑. องค์การบริหารส่วนตำบลตากาลี ๒. องค์การบริหารส่วนตำบลช่องแค ๓. องค์การบริหารส่วนตำบลจันเสน ๔. องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยหอม ๕. องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยหวาย ๖. องค์การบริหารส่วนตำบลหนองโพ ๗. องค์การบริหารส่วนตำบลหนองหม้อ ๘. องค์การบริหารส่วนตำบลสร้อยทอง ๙. องค์การบริหารส่วนตำบลลาดทิพรส ๑๐. องค์การบริหารส่วนตำบลพรหมนิมิต
๘.	อำเภอท่าตะโก	๑. องค์การบริหารส่วนตำบลท่าตะโก ๒. องค์การบริหารส่วนตำบลพนมรอก ๓. องค์การบริหารส่วนตำบลหัวถนน ๔. องค์การบริหารส่วนตำบลสายลำโพง ๕. องค์การบริหารส่วนตำบลวังมหากร ๖. องค์การบริหารส่วนตำบลดอนคา ๗. องค์การบริหารส่วนตำบลทำนบ ๘. องค์การบริหารส่วนตำบลวังใหญ่ ๙. องค์การบริหารส่วนตำบลพนมเศษ ๑๐. องค์การบริหารส่วนตำบลหนองหลวง
๙.	อำเภอไพศาลี	๑. องค์การบริหารส่วนตำบลโคกเตี้ย ๒. องค์การบริหารส่วนตำบลสำโรงชัย ๓. องค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำลาด ๔. องค์การบริหารส่วนตำบลตะคร้อ ๕. องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ประสาท ๖. องค์การบริหารส่วนตำบลวังข่อย ๗. องค์การบริหารส่วนตำบลนาขอม ๘. องค์การบริหารส่วนตำบลไพศาลี
๑๐.	อำเภอพยุหะคีรี	๑. องค์การบริหารส่วนตำบลพยุหะ ๒. องค์การบริหารส่วนตำบลเนินมะกอก ๓. องค์การบริหารส่วนตำบลนิคมเขาบ่อแก้ว ๔. องค์การบริหารส่วนตำบลยางขาว ๕. องค์การบริหารส่วนตำบลย่านมัทรี

ลำดับที่	อำเภอ	รายชื่อองค์การบริหารส่วนตำบล
		๖. องค์การบริหารส่วนตำบลเขาทอง ๗. องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำทรง ๘. องค์การบริหารส่วนตำบลเขากะลา ๙. องค์การบริหารส่วนตำบลสระทะเล
๑๑.	อำเภอลาดยาว	๑. องค์การบริหารส่วนตำบลลาดยาว ๒. องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยน้ำหอม ๓. องค์การบริหารส่วนตำบลวังม้า ๔. องค์การบริหารส่วนตำบลวังเมือง ๕. องค์การบริหารส่วนตำบลสร้อยละคร ๖. องค์การบริหารส่วนตำบลมาบแก ๗. องค์การบริหารส่วนตำบลหนองยาว ๘. องค์การบริหารส่วนตำบลหนองนมวัว ๙. องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านไร่ ๑๐. องค์การบริหารส่วนตำบลเนินขี้เหล็ก ๑๑. องค์การบริหารส่วนตำบลศาลเจ้าไก่ต่อ ๑๒. องค์การบริหารส่วนตำบลสระแก้ว
๑๒.	อำเภอตากฟ้า	๑. องค์การบริหารส่วนตำบลตากฟ้า ๒. องค์การบริหารส่วนตำบลลำพยนต์ ๓. องค์การบริหารส่วนตำบลสุขสำราญ ๔. องค์การบริหารส่วนตำบลหนองพิกุล ๕. องค์การบริหารส่วนตำบลพุนกยูง ๖. องค์การบริหารส่วนตำบลเขาชายธง
๑๓.	อำเภอแม่वंก	๑. องค์การบริหารส่วนตำบลแม่वंก ๒. องค์การบริหารส่วนตำบลแม่เลย์ ๓. องค์การบริหารส่วนตำบลวังซ่าน ๔. องค์การบริหารส่วนตำบลเขาชนกัน
๑๔.	อำเภอชุมตาบง	๑. องค์การบริหารส่วนตำบลชุมตาบง ๒. องค์การบริหารส่วนตำบลปางสวรรค์
๑๕.	อำเภอแม่เปิน	๑. องค์การบริหารส่วนตำบลแม่เปิน

๒.๘.๓ การทับซ้อนพื้นที่หลายตำบลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การทับซ้อนและคาบเกี่ยวกันหลายตำบลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด โดยการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลมีการกำหนดแนวเขตครอบคลุมตามแนวชุมชนเมืองไปยังพื้นที่ตำบลอื่น ๆ ซึ่งเป็นที่ตั้งขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งมีพื้นที่ติดต่อกัน ซึ่งได้แก่

๑) เทศบาลนครนครสวรรค์ เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ตั้งอยู่ใจกลางท้องที่อำเภอเมืองนครสวรรค์ จังหวัดนครสวรรค์ มีพื้นที่ในความรับผิดชอบจำนวน ๒๗.๘๗ ตารางกิโลเมตร ครอบคลุม ๕ ตำบล ได้แก่ ตำบลปากน้ำโพทั้งตำบล ตำบลนครสวรรค์ตก เฉพาะหมู่ที่ ๑, ๔, ๕, ๙, ๑๐ ตำบลนครสวรรค์ออกเฉพาะหมู่ที่ ๑, ๔, ๕, ๖, ๗ ตำบลวัดไทร เฉพาะหมู่ที่ ๑๐, ๑๑, ๑๒, ๑๓ และตำบลแควใหญ่ เฉพาะหมู่ที่ ๔, ๗, ๑๐ มีประชากรรวม ๘๖,๗๐๓ คน แยกเป็นเพศชาย ๔๐,๙๕๘ คน เพศหญิง ๔๕,๗๔๕ คน

องค์การบริหารส่วนตำบลนครสวรรค์ตก มีพื้นที่รับผิดชอบ ๒๘.๙๖๓ ตารางกิโลเมตร เฉพาะในพื้นที่นอกเขตเทศบาลนครนครสวรรค์ มีประชากร ๑๕,๒๐๙ คน แบ่งเป็นเพศชาย ๗,๑๒๘ คน เพศหญิง ๘,๐๘๑ คน มีจำนวนครัวเรือน ๖,๙๓๖ ครัวเรือน

องค์การบริหารส่วนตำบลนครสวรรค์ออก มีพื้นที่รับผิดชอบ ๘.๘๙ ตารางกิโลเมตร เฉพาะในพื้นที่นอกเขตเทศบาลนครนครสวรรค์ มีประชากร ๒,๔๐๕ คน แบ่งเป็นชาย ๑,๑๙๐ คน หญิง ๑,๒๑๕ คน มีจำนวนครัวเรือน ๖๔๕ ครัวเรือน

องค์การบริหารส่วนตำบลวัดไทร มีพื้นที่รับผิดชอบ ๓๐.๖๐ ตารางกิโลเมตร หรือ ๑๙,๑๓๑ ไร่ เฉพาะในพื้นที่นอกเขตเทศบาลนครนครสวรรค์ มีประชากร ๑๖,๘๖๓ คน แบ่งเป็นเพศชาย ๗,๘๐๔ คน เพศหญิง ๙,๐๕๙ คน มีจำนวนครัวเรือน ๗,๖๓๔ ครัวเรือน

องค์การบริหารส่วนตำบลแควใหญ่ มีพื้นที่รับผิดชอบ ๘.๘๙ ตารางกิโลเมตร หรือ ๕,๕๕๖.๒๕ ไร่ เฉพาะในพื้นที่นอกเขตเทศบาลนครนครสวรรค์ มีประชากร ๒,๔๐๕ คน แบ่งเป็นเพศชาย ๑,๑๙๐ คน เพศหญิง ๑,๒๑๕ คน มีจำนวนครัวเรือน ๖๔๕ ครัวเรือน ถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กมาก

๒) เทศบาลตำบลหนองเบน มีเขตพื้นที่การปกครองซึ่งวัดจากเส้นขอบเขตสุขาภิบาลตามราชกิจจานุเบกษาทั้งสิ้น ๑.๑๒ ตารางกิโลเมตร หรือ ๗๐๐ ไร่ ประกอบด้วยพื้นที่บางส่วนของหมู่ที่ ๗ ของตำบลหนองกรด และพื้นที่บางส่วนของหมู่ที่ ๑๕ ตำบลหนองกระโดน มีประชากรรวม ๘๖,๗๐๓ คน แยกเป็นเพศชาย ๔๐,๙๕๘ คน เพศหญิง ๔๕,๗๔๕ คน

องค์การบริหารส่วนตำบลหนองกรด มีพื้นที่รับผิดชอบ ๑๓๓.๒๙ ตารางกิโลเมตร หรือ ๘๓,๓๐๘ ไร่ เฉพาะในพื้นที่นอกเขตเทศบาลตำบลหนองเบน มีประชากร ๑๒,๐๒๐ คน แบ่งเป็นเพศชาย ๕,๖๓๖ คน เพศหญิง ๖,๓๘๔ คน มีจำนวนครัวเรือน ๓,๑๑๐ ครัวเรือน

องค์การบริหารส่วนตำบลหนองกระโดน มีพื้นที่รับผิดชอบ ๑๓๓.๒๙ ตารางกิโลเมตร หรือ ๘๓,๓๐๘ ไร่ เฉพาะในพื้นที่นอกเขตเทศบาลตำบลหนองเบน มีประชากร ๑๓,๙๐๒ คน แบ่งเป็นเพศชาย ๕,๖๓๖ คน เพศหญิง ๖,๓๘๔ คน มีจำนวนครัวเรือน ๓,๑๑๐ ครัวเรือน

๓) เทศบาลตำบลหนองบัว มีเขตพื้นที่การปกครองซึ่งวัดจากเส้นขอบเขตสุขาภิบาลตามราชกิจจานุเบกษาทั้งสิ้น ๖.๒๕ ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยพื้นที่บางส่วนของหมู่ที่ ๑, ๒, ๓, ๗,

องค์การบริหารส่วนตำบลสุขสำราญ มีพื้นที่รับผิดชอบ ๓๐.๖๐ ตารางกิโลเมตร หรือ ๑๙,๑๓๑ ไร่ เฉพาะในพื้นที่นอกเขตเทศบาลนครนครสวรรค์ มีประชากร ๑๖,๘๖๓ คน แบ่งเป็น เพศชาย ๗,๘๐๔ คน เพศหญิง ๙,๐๕๙ คน มีจำนวนครัวเรือน ๗,๖๓๔ ครัวเรือน

๗) เทศบาลตำบลไพศาลี มีเขตพื้นที่การปกครองซึ่งวัดจากเส้นขอบเขตสุขาภิบาล ตามราชกิจจานุเบกษาทั้งสิ้น ๖.๒๕ ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยพื้นที่บางส่วนของหมู่ที่ ๑, ๒, ๓, ๗, ๘, ๙, ๑๔ ของตำบลหนองบัว และพื้นที่บางส่วนของหมู่ที่ ๑, ๒, ๓, ๔, ๙, ๑๒, ๑๓ ของตำบลหนองกลับ มีประชากรรวม ๑๒,๑๒๙ คน แยกเป็นเพศชาย ๕,๘๔๐ คน เพศหญิง ๖,๒๘๙ คน

องค์การบริหารส่วนตำบลไพศาลี มีพื้นที่รับผิดชอบ ๓๐.๖๐ ตารางกิโลเมตร หรือ ๑๙,๑๓๑ ไร่ เฉพาะในพื้นที่นอกเขตเทศบาลนครนครสวรรค์ มีประชากร ๑๖,๘๖๓ คน แบ่งเป็นเพศชาย ๗,๘๐๔ คน เพศหญิง ๙,๐๕๙ คน มีจำนวนครัวเรือน ๗,๖๓๔ ครัวเรือน

องค์การบริหารส่วนตำบลโคกเดื่อ มีพื้นที่รับผิดชอบ ๓๐.๖๐ ตารางกิโลเมตร หรือ ๑๙,๑๓๑ ไร่ เฉพาะในพื้นที่นอกเขตเทศบาลนครนครสวรรค์ มีประชากร ๑๖,๘๖๓ คน แบ่งเป็นเพศชาย ๗,๘๐๔ คน เพศหญิง ๙,๐๕๙ คน มีจำนวนครัวเรือน ๗,๖๓๔ ครัวเรือน

๒.๘.๔ การทับซ้อนในตำบลเดียวกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การทับซ้อนทางพื้นที่ในตำบลเดียวกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด นครสวรรค์ โดยมีการทับซ้อนในตำบลเดียวกันในลักษณะของไขว้ขาวและไขว้แดง ประกอบด้วย

๑) เทศบาลเมืองตาคลี มีเขตพื้นที่การปกครองซึ่งวัดจากเส้นขอบเขตสุขาภิบาลตาม ราชกิจจานุเบกษาทั้งสิ้น ๑๖ ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยพื้นที่บางส่วนของหมู่ที่ ๑, ๒, ๓, ๗, ๘, ๙, ๑๔ ของตำบลหนองบัว และพื้นที่บางส่วนของหมู่ที่ ๑, ๒, ๓, ๔, ๙, ๑๒, ๑๓ ของตำบลหนองกลับ มี ประชากรรวม ๑๒,๑๒๙ คน แยกเป็นเพศชาย ๕,๘๔๐ คน เพศหญิง ๖,๒๘๙ คน

องค์การบริหารส่วนตำบลตาคลี มีพื้นที่รับผิดชอบ ๓๐.๖๐ ตารางกิโลเมตร หรือ ๑๙,๑๓๑ ไร่ เฉพาะในพื้นที่นอกเขตเทศบาลนครนครสวรรค์ มีประชากร ๑๖,๘๖๓ คน แบ่งเป็นเพศชาย ๗,๘๐๔ คน เพศหญิง ๙,๐๕๙ คน มีจำนวนครัวเรือน ๗,๖๓๔ ครัวเรือน

๒) เทศบาลตำบลโกรกพระ มีเขตพื้นที่การปกครองซึ่งวัดจากเส้นขอบเขตสุขาภิบาล ตามราชกิจจานุเบกษาทั้งสิ้น ๖.๒๕ ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยพื้นที่บางส่วนของหมู่ที่ ๑, ๒, ๓, ๗, ๘, ๙, ๑๔ ของตำบลหนองบัว และพื้นที่บางส่วนของหมู่ที่ ๑, ๒, ๓, ๔, ๙, ๑๒, ๑๓ ของตำบลหนองกลับ มีประชากรรวม ๑๒,๑๒๙ คน แยกเป็นเพศชาย ๕,๘๔๐ คน เพศหญิง ๖,๒๘๙ คน

องค์การบริหารส่วนตำบลโกรกพระ มีพื้นที่รับผิดชอบ ๓๐.๖๐ ตารางกิโลเมตร หรือ ๑๙,๑๓๑ ไร่ เฉพาะในพื้นที่นอกเขตเทศบาลนครนครสวรรค์ มีประชากร ๑๖,๘๖๓ คน แบ่งเป็นเพศชาย ๗,๘๐๔ คน เพศหญิง ๙,๐๕๙ คน มีจำนวนครัวเรือน ๗,๖๓๔ ครัวเรือน

๓) เทศบาลตำบลทับกฤช มีเขตพื้นที่การปกครองซึ่งวัดจากเส้นขอบเขตสุขาภิบาล ตามราชกิจจานุเบกษาทั้งสิ้น ๖.๒๕ ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยพื้นที่บางส่วนของหมู่ที่ ๑, ๒, ๓, ๗, ๘, ๙, ๑๔ ของตำบลหนองบัว และพื้นที่บางส่วนของหมู่ที่ ๑, ๒, ๓, ๔, ๙, ๑๒, ๑๓ ของตำบลหนองกลับ มีประชากรรวม ๑๒,๑๒๙ คน แยกเป็นเพศชาย ๕,๘๔๐ คน เพศหญิง ๖,๒๘๙ คน

๒.๙ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง “การลดความเหลื่อมล้ำ: วิเคราะห์เชิงบริบทการควรวรรณองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อนในจังหวัดนครสวรรค์” ผู้วิจัยได้ศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาประกอบในงานวิจัยในเรื่องข้างต้น ดังนี้

๒.๙.๑ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำ

วุฒิสาร ตันไชย^{๑๖๗} ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “การก้าวข้ามความเหลื่อมล้ำ: ความท้าทายของสังคมไทย” พบว่า จากสถานการณ์ความถดถอยประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นในประเทศประชาธิปไตยทั้งในซีกตะวันออกและตะวันตก ความถดถอยนี้เกิดขึ้นจากการที่ประชาชนขาดความเชื่อมั่นต่อประชาธิปไตยในระบบตัวแทน เหตุนี้เพราะตัวแทนไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำได้ ขณะที่ประชาธิปไตยที่มีคุณภาพนั้นการกำกับดูแลความเหลื่อมล้ำนั้นก็จะมีคุณภาพที่ดีตามไปด้วย ในทางกลับกันหากประชาธิปไตยไม่มีคุณภาพความเหลื่อมล้ำก็จะเกิดหรือมีสูงมากขึ้น ทั้งนี้เพราะกลุ่มอำนาจทางเศรษฐกิจ กลุ่มอำนาจทางการเมืองจะพากันเข้ามาแทรกแซงและมีอำนาจในการตัดสินใจและในทางการเมืองก็ยิ่งส่งผลให้เกิดการเอื้อผลประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้อง ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในสถานการณ์ข้างต้นนั้นมีมากขึ้น ทั้งความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรม นโยบายสาธารณะ การจัดบริการแก่ประชาชน กระทั่งรวมไปถึงส่งผลให้เกิดความแตกแยกในทางการเมืองและนำไปสู่ความแตกแยกในทางสังคมด้วย

ธิดารัตน์ สืบญาติ^{๑๖๘} ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “ความเหลื่อมล้ำทางการคลังท้องถิ่นของเทศบาลในเขตจังหวัดปริมณฑลของกรุงเทพมหานคร” พบว่า มาตรการทางการคลังในการลดความไม่เท่าเทียมกันแบ่งออกได้เป็นด้าน ๔ ได้แก่ ด้านการกระจายอำนาจ ด้านรายได้ในการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม ด้านรายได้จากภาษีแบ่งหรือภาษีฐานร่วม และด้านเงินอุดหนุน กล่าวคือ

๑. ด้านการกระจายอำนาจ การออกกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสัดส่วนรายได้ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล ในอัตราร้อยละ ๓๕ จะทำให้รายได้ของเทศบาลมีรายได้เพิ่มขึ้นตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งยังควรให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่นที่ระบุสัดส่วน ๗๐ : ๓๐ (ร้อยละ ๗๐ เป็นรายได้ส่วนกลางร้อยละ ๓๐ เป็นรายได้ส่วนท้องถิ่น) ควรดำเนินการปฏิรูประบบการคลัง เพื่อให้ฐานรายได้เทศบาลเพิ่มมากขึ้น และลดสัดส่วนการพึ่งพิงเงินอุดหนุนจากรัฐบาลโดยมีการเพิ่มการจัดเก็บภาษีหรือรายได้ของเทศบาลประเภทใหม่ๆ อาทิ ภาษีทรัพย์สิน ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ภาษีสิ่งแวดล้อม ภาษีการท่องเที่ยว และค่าธรรมเนียมแรงงานต่างด้าวที่ทำงานในเขตเทศบาล ฯลฯ นอกจากนั้นในการดำเนินงานของเทศบาลก็ควรมีอิสระในการกำหนดค่าธรรมเนียมและการหารายได้ให้กับเทศบาลเพื่อมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมสามารถขอความร่วมมือในลักษณะสหการ (Collaboration) โดยร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือองค์กรธุรกิจเพื่อการลงทุนพัฒนาโครงการขนาดใหญ่

^{๑๖๗} วุฒิสาร ตันไชย, “การก้าวข้ามความเหลื่อมล้ำ : ความท้าทายของสังคมไทย”, รายงานวิจัย, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๖๒).

^{๑๖๘} ธิดารัตน์ สืบญาติ, “ความเหลื่อมล้ำทางการคลังท้องถิ่นของเทศบาลในเขตจังหวัดปริมณฑลของกรุงเทพมหานคร”, วารสารสถาบันพระปกเกล้า, ปีที่ ๑๓ ฉบับที่ ๓ (กันยายน - ธันวาคม ๒๕๕๘): ๑๒๒-๑๔๔.

ในขณะที่เดียวกันผู้บริหารเทศบาลก็ต้องรับผิดชอบ (Accountability) ต่อประชาชนในพื้นที่ในการบริการสาธารณะให้ทันต่อความต้องการของประชาชน ให้ประชาชนสามารถเข้าถึงการบริการสาธารณะของเทศบาลอย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีความแตกต่างระหว่างเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล

๒. ด้านรายได้ในการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมรัฐควรดูแลการกระจายรายได้ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมระหว่างเทศบาลที่มีรายได้น้อยกับเทศบาลที่มีรายได้มากควรมีการระดมเงินทุนเพื่อเป็นกองทุนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น และให้ภาคประชาสังคมเข้ามีส่วนร่วมในการบริหาร รวมไปถึงการสร้างความเป็นธรรมของการคลังเทศบาล ที่ได้มีการวิเคราะห์รายได้การคลังท้องถิ่นต่อหัวอันมาจากรายได้จากภาษีท้องถิ่นปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง

๓. ด้านรายได้จากภาษีแบ่งหรือภาษีฐานร่วม ควรดำเนินมาตรการจัดสรรภาษีโดยใช้ภาษีฐานร่วม คือ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต ภาษีสุรา ภาษียาสูบที่จัดสรรให้ทุกเทศบาลเท่าเทียมกันเป็นรายหัวประชากร (ภาษีรถยนต์ ค่าจดทะเบียนนิติกรรม มิใช่ภาษีฐานร่วมแต่เป็นภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับตามแหล่งกำเนิด) เพื่อให้พื้นที่ที่จัดเก็บภาษีประเภทดังกล่าวได้มากได้รับภาษีกลับคืนอย่างสมเหตุสมผล ขณะเดียวกันภาษีหลายประเภทที่ไม่สามารถระบุแหล่งกำเนิดอย่างชัดเจน ก็ควรใช้หลักปลายทาง (Destination principle) คือ การกระจายตามจำนวนประชากร ด้วยหลักการนี้ไม่เน้นว่ารายได้จัดเก็บจากแหล่งใด แต่พิจารณาว่าใครรับภาระภาษี และภาษีควรจัดสรรไปที่ใดจึงจะเกิดอรรถประโยชน์สูงสุด ซึ่งถ้าพิจารณาตามเกณฑ์นี้ Marginal utility ของเงินสำหรับคนจนน่าจะสูงกว่าคนรวย ดังนั้นเกณฑ์การจัดสรรน่าจะเอื้อให้กับหน่วยที่จนกว่าหน่วยที่รวย ในด้านการสร้างความเป็นธรรมของการคลังเทศบาลนั้น ต้องมีการวิเคราะห์รายได้ การคลังท้องถิ่นต่อหัวซึ่งมาจากรายได้จากภาษีที่รัฐจัดเก็บให้ ซึ่งควรทำการวิเคราะห์ภาษีที่รัฐจัดเก็บให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด จึงจะเห็นฐานะการคลังที่แท้จริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๔. ด้านเงินอุดหนุน ควรมีการปฏิรูปการจัดสรรเงินอุดหนุน เพื่อความเสมอภาค ลดช่องว่างทางการคลังท้องถิ่น (Local fiscal disparity) โดยการจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับเทศบาลที่มีรายได้ไม่เพียงพอต่อการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน การสร้างความเป็นธรรมของการคลังเทศบาลควรมีการวิเคราะห์รายได้ การคลังท้องถิ่นต่อหัว (Per-capita revenue) ซึ่งมาจากเงินอุดหนุน ร่วมกับการดำเนินการจัดสรรเงินอุดหนุนโดยยึดหลักความเท่าเทียมกัน (Equal basic) เป็นรายหัวเพื่อประชาชนได้รับบริการสาธารณะพื้นฐานที่เท่าเทียมกัน โดยใช้วิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนลักษณะผกผัน กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับภาษีแบ่งสูงจะได้รับเงินอุดหนุนต่อหัวน้อย ในทางตรงกันข้ามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับภาษีแบ่งน้อย ได้รับเงินอุดหนุนต่อหัวมาก มีมาตรการเร่งรัดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น (กกถ.) ทำหน้าที่จัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อความเสมอภาค (Equalization grant) โดยยึดหลักการลดความเหลื่อมล้ำ (เทศบาลที่มีรายได้น้อยในชนบทควรได้รับเงินอุดหนุนต่อหัวมากกว่าเงินอุดหนุนต่อหัวที่จัดสรรให้เทศบาลที่มีรายได้มากในเมือง) จัดสรรเงินอุดหนุนแบบ Budget priority allocation โดยพิจารณาจากอัตราการเพิ่มที่แตกต่าง (จังหวัดได้รับเงินอุดหนุนเพิ่ม ๗-๘% ต่อปี แต่กลุ่มจังหวัดที่มีรายได้ต่อหัวต่ำควรได้เพิ่ม ๑๐-๑๕% ต่อปี) นอกจากนั้นก็ควรมีการจัดตั้งกองทุนอุดหนุนเพื่อความเสมอภาค (Equalization fund)

เพื่อช่วยเหลือเทศบาลที่ด้อยโอกาสในการบริหารงาน เมื่อมีความต้องการใช้งบประมาณเร่งด่วนในการจัดทำโครงการเพื่อประชาชน

อัครณัฐ วงศ์ปรีดี และ ธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา^{๑๖๙} ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “การกระจายอำนาจกับความเหลื่อมล้ำของการคลังท้องถิ่น: บทวิเคราะห์เงินอุดหนุนทั่วไป กรณีเปรียบเทียบระหว่างประเทศอินโดนีเซียและประเทศไทย” พบว่า เงินอุดหนุนจากรัฐบาลถือเป็นแหล่งรายได้หลักของท้องถิ่นในประเทศอินโดนีเซียและประเทศไทย แม้ว่าทั้งสองประเทศจะได้มีการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นมาเป็นระยะเวลาเกือบสองทศวรรษ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของทั้งสองประเทศก็ยังคงมีความสามารถต่ำในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่าท้องถิ่นในประเทศอินโดนีเซียได้รับเงินอุดหนุนทั่วไปมากกว่าท้องถิ่นในประเทศไทยซึ่งพึ่งพาเงินอุดหนุนตามภารกิจถ่ายโอนจากราชการส่วนกลางและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นหลัก ด้วยเหตุนี้ ท้องถิ่นของอินโดนีเซียจึงมีอำนาจในการตัดสินใจใช้จ่ายเงินงบประมาณมากกว่า นอกจากนี้ ยังพบว่าระบบเงินอุดหนุนทั่วไปของประเทศไทยกลับไม่ได้ช่วยแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายทางเศรษฐกิจและการคลังท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ สำหรับในกรณีประเทศไทย ท้องถิ่นที่มีความสามารถในการจัดเก็บรายได้สูงกลับได้รับการอุดหนุนมากกว่าท้องถิ่นที่ยากจน ในทางกลับกัน ระบบเงินอุดหนุนทั่วไปของประเทศอินโดนีเซียมีการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อเป็นการช่วยเหลือท้องถิ่นที่มีฐานะยากจนและประสบกับปัญหาความขัดแย้งทางศาสนา

สมชัย จิตสุชน^{๑๗๐} ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย: แนวโน้ม นโยบาย และแนวทางขับเคลื่อนนโยบาย” พบว่า ความเหลื่อมล้ำเป็นบ่อเกิดหรือปัจจัยเสริมของอีกหลากหลายปัญหาในสังคมไทย ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเศรษฐกิจ สังคม รวมทั้งปัญหาการเมืองที่คุกรุ่นและปะทุเป็นระยะในรอบกว่าสิบปีหลังนี้ ความเหลื่อมล้ำเป็นปัญหาที่เรื้อรังและหากไม่มีการแก้ไขอย่างจริงจังคาดว่าสังคมไทยจะยังคงมีปัญหานี้ต่อไปในอนาคต จากกระบวนการสะสมทุนกระจุกตัวและความถ่างมากขึ้นของผลตอบแทนจากเงินเดือนค่าจ้าง ประสบการณ์ต่างประเทศบ่งชี้ว่าการลดความเหลื่อมล้ำต้องการความมุ่งมั่นและความยินยอมของสังคมในการจัดระเบียบเศรษฐกิจผ่านนโยบายที่สามารถลดความเหลื่อมล้ำได้จริง ซึ่งแม้บริบทสังคมการเมืองของไทยปัจจุบันกำลังเคลื่อนไปทิศทางนั้นแต่ก็ยังเป็นไปอย่างค่อนข้างช้า และยังคงอาจตกอยู่ในกับดักนโยบายประชานิยมที่มีศักยภาพในการลดความเหลื่อมล้ำไม่มากหรือกระทั่งเพิ่มความเหลื่อมล้ำในบางนโยบาย และเมื่อผสมกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างบางประการที่เพิ่มความเสี่ยงต่อความเหลื่อมล้ำ เช่น การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและคนจน จึงเป็นความท้าทายว่าไทยจะสามารถมีนโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำได้อย่างทัน่วงทีจนไม่ตกอยู่ในกับดักความเหลื่อมล้ำหรือไม่

^{๑๖๙} อัครณัฐ วงศ์ปรีดี และ ธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา, “การกระจายอำนาจกับความเหลื่อมล้ำของการคลังท้องถิ่น: บทวิเคราะห์เงินอุดหนุนทั่วไป กรณีเปรียบเทียบระหว่างประเทศอินโดนีเซียและประเทศไทย”, วารสารสถาบันพระปกเกล้า, ปีที่ ๑๓ ฉบับที่ ๒ (พฤษภาคม - สิงหาคม ๒๕๕๘): ๘๙-๑๑๒.

^{๑๗๐} สมชัย จิตสุชน, “ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย: แนวโน้ม นโยบาย และแนวทางขับเคลื่อนนโยบาย”, รายงานวิจัย, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI), ๒๕๕๘), หน้า ก.

นโยบายที่มีผลความเหลื่อมล้ำได้มากที่สุดคือการใช้จ่ายรัฐด้านสวัสดิการและด้านสังคม และนโยบายภาษี ซึ่งรัฐบาลไทยทุกยุคสมัยที่ผ่านมายังมีได้ใช้นโยบายทั้งสองด้านนี้ ในการลดความเหลื่อมล้ำมากเท่าที่ควร โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้วทั่วไประบบภาษีไทยยังมีช่องว่างให้คนรวยเสียภาษีน้อยกว่าความสามารถมาก ไม่ว่าจะเป็นการขาดภาษีที่เก็บบนฐานทรัพย์สิน การหลีกเลี่ยงภาษีหลากหลายประเภท ส่วนด้านสังคมสวัสดิการนั้น ประชาชนไทยยังห่างไกลจากความฝันของ ดร. ปวย อึ้งภากรณ์ในเรื่องสวัสดิการถ้วนหน้า “จากครรภ์มารดาถึงเชิงตะกอน” มากโดยเฉพาะสำหรับผู้ทำงานนอกระบบ เด็กเล็กลูกหลานผู้มีรายได้น้อยและผู้สูงวัยที่ขาดคนดูแล โอกาสในการพัฒนาตัวเองของผู้ต่างเศรษฐกิจก็ยังห่างกันมาก

อย่างไรก็ตามมิได้หมายความว่าไทยควรมีสวัสดิการถ้วนหน้าในทุกเรื่อง เพราะจะมีปัญหาความยั่งยืนของระบบสวัสดิการเอง ไทยควรเรียนรู้จากประสบการณ์หลายประเทศที่กำลังปฏิรูปเพื่อหาจุดสมดุลระหว่างการดูแลประชาชนอย่างทั่วถึง ผลต่อแรงจูงใจในการทำงาน และความยั่งยืน หนึ่งในกระแสปฏิรูปสากลที่ไทยควรคำนึงถึงคือระบบสวัสดิการที่ดีควรมีลักษณะของ “การลงทุนทางสังคม (Social Investment)” เช่น ให้ลำดับความสำคัญกับดูแลเด็กและเยาวชนเพราะผลตอบแทนกลับต่อสังคมสูงมาก เป็นต้น นอกจากนี้ยังควรประยุกต์ใช้พัฒนาการใหม่ ๆ ของการบริหารสวัสดิการ ไม่ว่าจะเป็นในด้านเครื่องมือ (Tools) เช่น ระบบฐานข้อมูล การตรวจสอบคุณสมบัติผู้ควรได้รับสวัสดิการ (Means Testing) หรือนวัตกรรมในการสร้างเครือข่ายสังคมเพื่อร่วมกันให้บริการหรือกระทั่งรับภาระการเงินระบบสวัสดิการ กล่าวโดยสรุปความท้าทายของระบบสวัสดิการของไทยมี (ก) ต้องเร็ว ทั่วถึง และครบถ้วน (ข) ต้องไม่แพง มีประสิทธิภาพ (ค) ต้องลดความเหลื่อมล้ำได้จริง (ง) ให้นำหนักกับการลงทุนด้านสังคม (จ) ต้องขับเคลื่อนนโยบายอย่างเหมาะสมกับบริบทสังคมการเมืองไทย (ฉ) ต้องปฏิรูประบบการบริหาร (ช) ต้องเร่งสร้างประชาคมสวัสดิการ

ความท้าทายอีกประการคือเศรษฐกิจไทยยังต้องมีการขยายตัวพร้อม ๆ กับการลดความเหลื่อมล้ำหรือที่เรียกว่าแนวทางการเติบโตอย่างมีส่วนร่วม (Inclusive Growth) โดยได้เสนอรูปธรรมของนโยบายแนวนี้ โดยแยกเป็นข้อเสนอนโยบายย่อยสำหรับกลุ่มประชากรที่แบ่งเป็นคนรวยที่สุด คนรวย คนชั้นกลางทั่วไป คนชั้นกลางระดับล่าง และผู้มีรายได้น้อย/คนจน นโยบายที่เป็นรูปธรรมเหล่านี้สามารถนำไปพัฒนาต่อยอดเป็นวาระการปฏิรูปประเทศไทยได้

ข้อเสนอนโยบายต่าง ๆ ไม่มีประโยชน์หากไม่มีการขับเคลื่อนที่เหมาะสมกับบริบทประเทศไทย ที่คำนึงถึงค่านิยมและทัศนคติของคนในสังคมต่อ Inclusive Growth หรือแนวทางการลดความเหลื่อมล้ำ รวมทั้งโครงสร้างอำนาจทางการเมืองระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ตัวอย่างของการขับเคลื่อนเพื่อเปลี่ยนทัศนคติ คือ (ก) ต้องสื่อสารกับกลุ่มรากหญ้าในเรื่องค่าเสียโอกาสของนโยบายประชานิยมว่าหมายถึงการขาดโอกาสในการพัฒนาระบบสวัสดิการที่ประชาชนทุกคนได้ประโยชน์ แทนที่จะเป็นเพียงบางกลุ่มดังเช่นในกรณีประชานิยม (ข) สื่อสารกับคนชั้นกลาง/รวย ว่าการช่วยคนจนอย่างเหมาะสมและไม่มีปัญหาความยั่งยืนนั้นสามารถทำได้ และการให้โอกาสในการพัฒนาตนเองกับคนจนนั้นสุดท้ายประโยชน์จะตกกับส่วนรวม รวมทั้งคนชั้นกลาง/รวยที่เป็นผู้เสียภาษีหลักด้วย

พรอัมรินทร์ พรหมเกิด และคณะ^{๑๗๑} ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “บททดลองเสนอว่าด้วยการเสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมืองกับการขจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม : มุมมองทางสังคมวิทยาการเมือง” พบว่า การพัฒนาประชาธิปไตยและการพัฒนาเศรษฐกิจทั่วโลกกำลังเผชิญกับปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมอย่างรุนแรง ซึ่งในปัจจุบันสังคมไทยกำลังประสบปัญหานี้อย่างรุนแรงเช่นเดียวกัน ปัญหาความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในสังคมไทยมีหลายมิติ แต่เมื่อวิเคราะห์ถึงปัจจัยเชิงสาเหตุหลักพบว่ามียู่ ๒ ประการคือ ๑) เกิดจากปัญหาเชิงโครงสร้างของสังคมไทย ๒) เกิดจากข้ออ่อนของพื้นฐานวัฒนธรรมทางการเมืองไทยและพฤติกรรมของผู้คนในสังคม ทั้งสองส่วนนี้มีความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกัน ทำให้สังคมไทยติดกับดักอยู่กับความเหลื่อมล้ำมายาวนาน ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา รัฐไทยได้พยายามลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเท่าเทียมกันทางสังคม แต่ผลลัพธ์ของการแก้ไขปัญหายังไม่ประสบผลสำเร็จ ยังเป็นเพียงแนวนโยบายและแผนงาน ไม่มีผลในทางปฏิบัติจริงใดๆ ในบทความนี้ได้ทดลองเสนอทางออกในการขจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมในมุมมองทางสังคมวิทยาการเมือง ด้วยการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมืองหรือแบบใหม่ โดยวัฒนธรรมทางการเมืองแบบใหม่นี้ ประชาชนต้องมีความเชื่อมั่นในการมีสมรรถนะทางการเมืองของตนเอง และต้องมีแนวความคิดความเชื่อในเบื้องต้นว่า ประการแรก การแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมเป็นหน้าที่หลักของทุกคนที่จะต้องเอาใจใส่ และมีความรับผิดชอบร่วมกันในการผลักดันหรือเข้าไปดำเนินการจะปฏิเสธความรับผิดชอบของตนเองได้ไม่ ประการที่สอง ประชาชนต้องเชื่อว่าตนเองเป็นพลังทางสังคมการเมืองอย่างหนึ่ง มีความสามารถในการเปลี่ยนแปลงแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำไม่เท่าเทียมกันทางสังคมให้เป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้นได้ และต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในปฏิบัติการเพื่อเป็นพลังผลักดันให้เกิดการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงปัญหาที่เกิดขึ้นนี้อย่างจริงจังต่อไป

สัณห์ฤกษ์ บุญช่วย^{๑๗๒} ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “การลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยอย่างยั่งยืน : ว่าด้วยการประกอบสร้างนโยบายสร้างความเข้มแข็งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” พบว่าความเหลื่อมล้ำอาจหมายถึงความไร้อิทธิธรรม ไม่เท่าเทียมกัน หรือเต็มไปด้วยความบิดเบี้ยวในทุก ๆ ภาคส่วนของสังคมและยังคงดำรงอยู่ต่อไป สำหรับประเทศไทยปัญหาความเหลื่อมล้ำที่อยู่คู่กับสังคมไทยมายาวนานนี้ ปรากฏตัวในหลายรูปแบบซึ่งเป็นผลมาจากความเชื่อมโยงทั้งปัจจัยการพัฒนาอย่างก้าวกระโดด ปัจจัยทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม แต่กระนั้นก็ยังไม่สามารถหาทางในการแก้ไขปัญหามีความชัดเจนและยั่งยืนได้ นำมาซึ่งความต้องการสถานปนาชุดนโยบายสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในเรื่องงบประมาณ บุคลากร และการสร้างหุ้นส่วนระบบเครือข่าย หากสามารถผลักดันให้รัฐบาลนำไปสู่การเป็นวาระแห่งชาติได้แล้วจะเป็นการลดทอนปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยได้อย่างยั่งยืน

^{๑๗๑} พรอัมรินทร์ พรหมเกิด และคณะ, “บททดลองเสนอว่าด้วยการเสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมืองกับการขจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม : มุมมองทางสังคมวิทยาการเมือง”, วารสารมนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ปีที่ ๓๘ ฉบับที่ ๑ (มกราคม - เมษายน ๒๕๖๔): ๒๔๔-๒๘๐.

^{๑๗๒} สัณห์ฤกษ์ บุญช่วย, “การลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยอย่างยั่งยืน : ว่าด้วยการประกอบสร้างนโยบายสร้างความเข้มแข็งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”, วารสารการวิจัยเพื่อพัฒนาชุมชน (มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์), ปีที่ ๑๓ ฉบับที่ ๔ (ตุลาคม-ธันวาคม ๒๕๖๓): ๑๔๑-๑๕๔.

อัศวินท ศาสนพิทักษ์ และ สมศักดิ์อมรสิริพงษ์^{๑๗๓} ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “การสังเคราะห์ บทบาทเมืองอัจฉริยะที่มีผลต่อการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม: การสังเคราะห์อภิमान” พบว่า บทบาทของเมืองอัจฉริยะจะมุ่งเพื่อเข้าไปแก้ไขสถานการณ์ที่กำลังเกิดขึ้นในปัจจุบัน โดยพบว่าเมืองอัจฉริยะมีบทบาทต่อการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ดังนี้

๑. บทบาทในการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานของเมือง เพื่อช่วยทำให้เกิดสังคมที่ทั่วถึง (Social inclusion) โดยไม่เพียงแต่จะเป็นเมืองที่ใช้เทคโนโลยีเพื่อรองรับกับการที่โลกกำลังเผชิญกับสังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) หรือผู้ด้อยโอกาส แต่จะเป็นเมืองที่ให้ความสำคัญกับทุกคนในเมืองที่มีการจัดสรรหรือกระจายทรัพยากรอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมหรือเรียกได้ว่า เป็น “การเป็นพลเมืองในยุคดิจิทัลที่มีความทั่วถึง (Inclusive Digital Citizenship)”

๒. บทบาทในการพัฒนาเมืองและระบบบริหารราชการให้เกิดความโปร่งใส กล่าวคือ เมืองอัจฉริยะจะช่วยส่งเสริมให้ภาครัฐนำเทคโนโลยีช่วยในการบริหารเมือง ช่วยจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ และความสามารถในการแก้ไขปัญหาของเมืองได้อย่างตรงจุด รวมทั้งช่วยให้ประชาชนมีส่วนร่วมเข้าไปตรวจสอบการทำงานของภาครัฐเพื่อให้เกิดความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และนำไปสู่การแก้ปัญหาการคอร์รัปชัน

๓. บทบาทในการส่งเสริมการประกอบอาชีพและสร้างรายได้ ในอนาคตโลกต้องเผชิญกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงหลายประการอย่างเป็นพลวัต (Dynamic) การพัฒนาเมืองอัจฉริยะจึงเป็นเครื่องมือหนึ่งเพื่อทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของคนในเมืองดีขึ้นทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงแนวโน้มของโลกที่กำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) โดยบทบาทของเมืองอัจฉริยะก็จะส่งเสริมตลาดแรงงานเพื่อการประกอบอาชีพให้กับคนทุกเพศ ทุกวัยด้วย

๔) บทบาทในการส่งเสริมการสื่อสารและการสร้างการมีส่วนร่วม ในอนาคตที่โลกกำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) ซึ่งอาจจะต้องมีการทำงานร่วมกันระหว่างคนต่างวัย (Inter-Generation) ดังนั้น เมืองอัจฉริยะจะมีบทบาทในการส่งเสริมการสื่อสารและความเข้าใจที่ดีได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างกลุ่มที่มีความแตกต่างของวัย รวมทั้งยังมีส่วนร่วมในการสร้างการมีส่วนร่วมให้กับประชาชนมากยิ่งขึ้น หรือการสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการพัฒนาเมือง

๕) บทบาทในการส่งเสริมความเท่าเทียมกันทางเพศและชนชั้นทางสังคม ซึ่งเทคโนโลยีที่เกิดขึ้นในเมืองอัจฉริยะ มีส่วนช่วยให้ระบบการขนส่งสาธารณะมีความสะดวกสบาย และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ขณะเดียวกันก็มีความปลอดภัยและมีความคุ้มค่า รวมทั้งการบริการที่ไม่มี การแบ่งชนชั้นวรรณะ ฐานะทางสังคม หรือข้อจำกัดทางภูมิศาสตร์ (Geographic Barriers) มากกว่าบริการสาธารณะของเมืองทั่วไป

Phongphaichit et. Al.^{๑๗๔} ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “Towards a More Equitable Thailand: A Study of Wealth, Power and Reform” พบว่า ความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจมักจะ

^{๑๗๓} อัศวินท ศาสนพิทักษ์ และสมศักดิ์อมรสิริพงษ์, “การสังเคราะห์บทบาทเมืองอัจฉริยะที่มีผลต่อการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม: การสังเคราะห์อภิमान”, วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์, ปีที่ ๑๒ ฉบับเพิ่มเติม ๑ (มกราคม-มิถุนายน ๒๕๖๔): ๗-๒๘.

^{๑๗๔} Phongphaichit et. Al. “Towards a More Equitable Thailand: A Study of Wealth, Power and Reform”, **Research Report**, Bangkok: The Thailand Research Fund, 2009.

เป็นต้นต่อของความเหลื่อมล้ำในมิติอื่น ๆ เช่น ด้านการเมือง การกำหนดนโยบาย การเข้าถึง การศึกษาและสินค้าบริการสาธารณะอื่น ๆ การได้รับความนับถือ และการแบ่งชนชั้นทางสังคม ทั้งนี้ การกระจุกตัวของรายได้และทรัพย์สิน ในท้ายที่สุดก็จะนำไปสู่การกระจุกตัวของอำนาจทางการเมือง ซึ่งเป็นกลไกที่ค้ำจุนการกระจุกตัวของความมั่งคั่งอีกวงจร ในหลายประเทศสามารถที่จะลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจลงได้ด้วยนโยบายภาษีและการใช้จ่ายของทางภาครัฐ แต่สำหรับประเทศไทย ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ก็ลดลงหลังปี พ.ศ.๒๕๔๔ บ้าง ทั้งนี้เพราะผลพวงของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น นโยบายสุขภาพถ้วนหน้า นโยบายขยายสินเชื่อให้กับคนรายได้น้อย และนโยบายการศึกษาฟรี ๑๒ ปี แต่การลดลงนี้ก็ไม่ได้มีมากมายอะไรนัก

ตารางที่ ๒.๑๔ แสดงการสังเคราะห์สาระสำคัญของความเหลื่อมล้ำ

นักวิจัย	งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
วุฒิสาร ตันไชย, ๒๕๖๒.	<ol style="list-style-type: none"> ๑. ความเหลื่อมล้ำทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นต่อประชาธิปไตยในระบบตัวแทน ๒. ประชาธิปไตยที่มีคุณภาพสามารถการกำกับดูแลความเหลื่อมล้ำให้มีคุณภาพที่ดีได้ ๓. ประชาธิปไตยไม่มีคุณภาพความเหลื่อมล้ำจะเกิดหรือมีสูงมาก ๔. ความเหลื่อมล้ำเกิดจากกลุ่มอำนาจทางเศรษฐกิจ กลุ่มอำนาจทางการเมืองแทรกแซงและมีอำนาจในการตัดสินใจ ๕. การเมืองที่เอื้อผลประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้อง ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในทุกมิติ
ธิดารัตน์ สืบญาติ, (๒๕๕๘): ๑๒๒-๑๔๔.	<p>มาตรการทางการคลังสามารถลดความไม่เท่าเทียมได้ใน ๔ มิติ</p> <ol style="list-style-type: none"> ๑. ลดความไม่เท่าเทียมด้านการกระจายอำนาจ ๒. ลดความไม่เท่าเทียมด้านรายได้ในการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม ๓. ลดความไม่เท่าเทียมด้านรายได้จากภาษีแบ่งหรือภาษีฐานร่วม ๔. ลดความไม่เท่าเทียมด้านเงินอุดหนุน
อัชกรณ วังปรีดี และ ธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา, (๒๕๕๘): ๘๙-๑๑๒.	<ol style="list-style-type: none"> ๑. ท้องถิ่นในประเทศอินโดนีเซียได้รับเงินอุดหนุนทั่วไปมากกว่าท้องถิ่นในประเทศไทย ๒. ท้องถิ่นของอินโดนีเซียจึงมีอำนาจในการตัดสินใจใช้จ่ายเงินงบประมาณมากกว่าท้องถิ่นในประเทศไทย ๓. ระบบเงินอุดหนุนทั่วไปของประเทศไทยไม่ได้ช่วยแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและการคลังท้องถิ่น ๔. ท้องถิ่นที่มีความสามารถในการจัดเก็บรายได้สูงกลับได้รับการอุดหนุนมากกว่าท้องถิ่นที่ยากจน

ตารางที่ ๒.๑๔ แสดงการสังเคราะห์สาระสำคัญของความเหลื่อมล้ำ (ต่อ)

นักวิชาการ	แนวคิดสำคัญ
สมชัย จิตสุชน, (๒๕๕๘), หน้า ก.	<p>๕. ระบบเงินอุดหนุนของประเทศอินโดนีเซียมีการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อเป็นการช่วยเหลือท้องถิ่นที่มีฐานะยากจนและประสบกับปัญหาความขัดแย้งทางศาสนา</p> <p>๑. การจัดระเบียบเศรษฐกิจผ่านนโยบายสามารถลดความเหลื่อมล้ำได้จริง</p> <p>๒. นโยบายที่มีผลความเหลื่อมล้ำได้มากที่สุดคือการใช้จ่ายรัฐด้านสวัสดิการและด้านสังคมและนโยบายภาษี</p> <p>๓. ระบบสวัสดิการของไทยต้องเร็ว ทัวถึง ครบถ้วน มีประสิทธิภาพ และต้องลดความเหลื่อมล้ำได้จริง</p> <p>๔. ประเทศไทยต้องมีแนวทางการเจริญเติบโตอย่างมีส่วนร่วม (Inclusive Growth)</p>
พรอัมรินทร์ พรหมเกิด และคณะ, (๒๕๖๔): ๒๔๔-๒๘๐.	<p>ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย</p> <p>๑. เกิดจากปัญหาเชิงโครงสร้างของสังคมไทย</p> <p>๒. เกิดจากจุดอ่อนของพื้นฐานวัฒนธรรมทางการเมืองไทย และพฤติกรรมของผู้คนในสังคม</p> <p>การแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำ</p> <p>๑. ทุกคนจะต้องเอาใจใส่และมีความรับผิดชอบร่วมกัน</p> <p>๒. ประชาชนต้องเชื่อว่าตนเองเป็นพลังทางสังคมการเมืองที่สามารถในการเปลี่ยนแปลงแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำได้</p> <p>๓. ประชาชนมีส่วนร่วมในการผลักดันให้เกิดการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอย่างจริงจัง</p>
สันทกฤษณ์ บุญช่วย, (๒๕๖๓): ๑๔๑-๑๕๔.	<p>ปัญหาความเหลื่อมล้ำในท้องถิ่น</p> <p>๑. การพัฒนาอย่างก้าวกระโดด</p> <p>๒. ปัจจัยทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม</p> <p>การแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำ</p> <p>๑. สร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p> <p>๒. สร้างหุ้นส่วนและระบบเครือข่าย</p> <p>๓. ผลักดันให้รัฐบาลนำไปสู่การเป็นวาระแห่งชาติ</p>

ตารางที่ ๒.๑๔ แสดงการสังเคราะห์สาระสำคัญของความเหลื่อมล้ำ (ต่อ)

นักวิชาการ	แนวคิดสำคัญ
อัศวินท ศาสนพิทักษ์ และสมศักดิ์อมรสิริพงศ์, (๒๕๖๔): ๗-๒๘.	เมืองอัจฉริยะมีบทบาทต่อการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ๑. บทบาทในการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานของเมือง ๒. บทบาทในการพัฒนาเมืองและระบบบริหารราชการให้เกิด ความโปร่งใส ๓. บทบาทในการส่งเสริมการประกอบอาชีพและสร้างรายได้ ๔. บทบาทในการส่งเสริมการสื่อสารและการสร้างการมีส่วนร่วม ๕. บทบาทในการส่งเสริมความเท่าเทียมกันทางเพศและชนชั้น ทางสังคม
Phongphaichit et. Al., ๒๐๐๙.	ความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจคือต้นตอของความเหลื่อมล้ำ ๑. ด้านการเมือง ๒. การกำหนดนโยบาย ๓. การเข้าถึงการศึกษา ๔. สินค้าบริการสาธารณะอื่น ๆ ๕. การได้รับความนับถือ ๖. การแบ่งชนชั้นทางสังคม การลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ๑. กำหนดนโยบายภาษี ๒. การใช้จ่ายของทางภาครัฐ ๓. การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ๔. นโยบายสุขภาพถ้วนหน้า ๕. นโยบายขยายสินเชื่อให้กับคนรายได้น้อย ๖. นโยบายการศึกษาฟรี ๑๒ ปี

๒.๙.๒ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภูมิมินทร์ พรหมศร และ กฤชวรรณ โล้วชรินทร์^{๑๗๕} ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “การควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย: กรณีศึกษา เทศบาลเมืองวังน้ำเย็น อำเภอวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว” พบว่า การควมรวมครั้งนี้ประสบผลสำเร็จเนื่องจากชุมชนมีภูมิศาสตร์สังคมและวัฒนธรรมที่คล้ายคลึงกัน นักการเมืองท้องถิ่นมีภาวะผู้นำสูงและมีความเสียสละ ประชาชนตื่นตัวใน

^{๑๗๕} ภูมิมินทร์ พรหมศร และ กฤชวรรณ โล้วชรินทร์, “การควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย: กรณีศึกษา เทศบาลเมืองวังน้ำเย็น อำเภอวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว”, วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์, ปีที่ ๑๐ ฉบับที่ ๒ (กรกฎาคม-ธันวาคม ๒๕๖๒): ๑๒๗-๑๕๔.

การบริหารจัดการบ้านเมืองสูงและต้องการยกระดับการพัฒนาให้เต็มทั้งพื้นที่ตำบล ซึ่งการสำรวจความคิดเห็นและการลงมติของประชาชนในตำบลวังน้ำเย็นเห็นด้วยกับการควมรวมเป็นส่วนมากและในส่วนของสภาท้องถิ่นทั้งสองแห่งเห็นด้วยกับการควมรวมโดยมีมติเป็นเอกฉันท์ แต่ในการควมรวมครั้งนี้มีกลุ่มสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็น ประมาณ ๖-๘ คน ยื่นหนังสือคัดค้านการควมรวมด้วยเหตุผลว่าการยุบรวมจะทำให้หมู่บ้านขนาดเล็กสูญเสียดัวแทนประชาชนไป จึงทำให้เกิดการพูดคุยและนำข้อมูลต่าง ๆ มาเปรียบเทียบข้อดี ข้อเสีย ความคุ้มค่าในการควมรวม แนวทางการสร้างการมีส่วนร่วมกับชุมชน ตลอดจนความคาดหวังที่จะทำให้พื้นที่ตำบลวังน้ำเย็นได้รับการพัฒนาเต็มพื้นที่ สำหรับแนวทางการสร้างการมีส่วนร่วมของเทศบาลเมืองวังน้ำเย็นนอกจากการแต่งตั้งพนักงานเทศบาลเป็นทีมงานประสานชุมชน ๑๙ ทีม ครอบคลุม ๑๙ หมู่บ้านแล้ว ควรมีประกาศแต่งตั้งให้ผู้นำและคณะกรรมการหมู่บ้านเป็นที่ปรึกษาหรือเป็นทีมงานประสานชุมชนนั้นด้วย เพราะจะทำให้เทศบาลได้รับรู้ถึงความต้องการประชาชนและสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชนได้โดยแท้จริง

การควมรวมในครั้งนี้มีข้อดีหรือผลกระทบทางบวกคือ ประการแรก การควมรวมทำให้ประหยัดงบประมาณลงโดยเฉพาะในส่วนค่าเงินเดือนฝ่ายการเมือง ทำให้มีงบประมาณเพื่อนำไปจัดบริการสาธารณะเพิ่มขึ้นจึงทำให้เกิดการประหยัดงบประมาณโดยการลดจำนวนบุคลากร แต่ก็เฉพาะในปีแรกของการควมรวมเท่านั้น หลังจากนั้นงบประมาณรายจ่ายประจำกลับมีเพิ่มขึ้นเนื่องจากต้องจัดหาบุคลากรมาปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกับภารกิจงานที่เพิ่มมากขึ้น ประการที่สอง ด้านการบริการสาธารณะที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แม้ว่าการมีประสิทธิภาพจากการประหยัดโดยเพิ่มขอบข่ายจะยังไม่แน่นอน แต่เนื่องจากในอดีตตำบลวังน้ำเย็นมีการให้บริการสาธารณะและการพัฒนาพื้นที่ที่แตกต่างกัน โดยเทศบาลตำบลเปรียบเสมือนเป็นพื้นที่ไข่แดงที่มีการพัฒนาเต็มพื้นที่แล้วและองค์การบริหารส่วนตำบลเปรียบเสมือนเป็นพื้นที่ไข่ขาวที่มีความต้องการพัฒนาพื้นที่อีกมาก ดังนั้นการควมรวมครั้งนี้จึงถือเป็นการกระจายการพัฒนาออกไปให้เต็มพื้นที่ตำบลจึงทำให้เทศบาลเมืองวังน้ำเย็นมีขอบข่ายเชิงพื้นที่และเชิงภารกิจมากขึ้น และมีศักยภาพในการพัฒนาเชิงกลยุทธ์ให้สามารถยกระดับการบริการสาธารณะได้หลากหลายประเภทมากขึ้น การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจในพื้นที่ที่มีความเจริญเพิ่มขึ้นสามารถดึงดูดการลงทุนเข้ามาในพื้นที่ได้เป็นอย่างดี การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานกระจายออกไปเต็มพื้นที่ตำบลได้อย่างมีประสิทธิภาพทำให้ประชาชนมีความพึงพอใจในบริการ

ดารุณี พุ่มแก้ว^{๑๓๖} ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “การศึกษาการเข้าสู่วาระนโยบาย: กรณีการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ในจังหวัดอุบลราชธานี” พบว่า การเข้าสู่วาระของประเด็นการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดจากการประสานร่วมกัน ทั้งกระแสการเมือง กระแสปัญหาและนโยบายรวมทั้งผู้ผลักดันนโยบายกล่าวคือ กระแสการเมืองปัจจัยหลักคือข้อเสนอเชิงข้อเสนอเชิงนโยบายในการปรับโครงสร้างท้องถิ่นขนาดเล็กของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) ในยุครัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา กระแสปัญหาซึ่งเกิดจากปัญหาการจัดบริการสาธารณะด้านต่างๆ อันเกิดจากการขยายตัวของเมืองรวมทั้งปัญหาด้านงบประมาณ เป็นเหตุผลที่ใช้

^{๑๓๖} ดารุณี พุ่มแก้ว, “การศึกษาการเข้าสู่วาระนโยบาย: กรณีการควมรวม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ในจังหวัดอุบลราชธานี”, วารสารสถาบันพระปกเกล้า, ปีที่ ๑๘ ฉบับที่ ๒ (พฤษภาคม - สิงหาคม ๒๕๖๓): ๘๗-๑๐๓.

ในการขับเคลื่อนนโยบาย กระแสของนโยบายโดยการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีกฎหมายรองรับในการดำเนินการควมรวมไว้อย่างชัดเจนซึ่งการดำเนินการต่างๆ เป็นไปตามลำดับขั้นตอนที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ส่วนสุดท้ายผู้ผลักดันนโยบายพบว่า ผู้บริหารท้องถิ่น เป็นผู้ที่มีบทบาทหลักในการผลักดันนโยบายการควมรวม ทั้งนี้ปัจจัยทางโอกาสหรือผลประโยชน์ที่ได้จาก การควมรวม เช่น อำนาจในการต่อรองด้านงบประมาณ เป็นต้น เป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งในการผลักดันเข้าสู่วาระนโยบาย

Allers and Geertsema^{๑๗๗} ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “The effect of local government amalgamation on public spending, taxation, and service levels; evidence from 15 years of municipal consolidation” พบว่า การควมรวมท้องถิ่นในหลายประเทศ เช่น เบลเยียมมีการควมรวมเทศบาลดำเนินการในปี ๑๙๗๗ ทำให้จำนวนเทศบาลลดลงจาก ๒,๓๕๙ แห่งเหลือเพียง ๕๙๖ แห่ง ประเทศนิวซีแลนด์มีการปรับโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นท้องถิ่นทำให้จำนวนเทศบาลลดลงจาก ๒๓๐ แห่งเหลือ ๗๔ แห่งในปี ค.ศ. ๑๙๘๙ ในขณะที่นโยบายควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศเดนมาร์กก็ทำให้เทศบาลลดลงจาก ๒๗๐ แห่งเหลือเพียง ๙๘ แห่ง อย่างไรก็ตาม Allers and Geertsema ยังขยายความว่า ผลกระทบของมาตรการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับไม่ได้มีผลการศึกษาที่ชัดเจน อาจจะเป็นเพราะว่าการปฏิรูปท้องถิ่นมักจะดำเนินควบคู่กับการปฏิรูปภาครัฐส่วนอื่น ๆ ที่มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นพร้อม ๆ กัน จึงเป็นการยากที่จะประเมินผลกระทบอันเกิดจากมาตรการควมรวม

นอกจากนั้น Allers and Geertsema ยังค้นพบว่า ในประเทศเนเธอร์แลนด์ที่แบ่งการปกครองออกเป็น ๑๒ จังหวัด มีเทศบาลจำนวน ๔๑๘ แห่ง ซึ่งหน้าที่และภารกิจของแต่ละจังหวัดหรือแต่ละเทศบาลไม่แตกต่างกันมากนัก ภารกิจอย่างแรกคือการรับถ่ายโอนหน้าที่จากรัฐบาลกลาง อีกส่วนหนึ่งเป็นภารกิจที่ท้องถิ่นเลือกปฏิบัติได้ เทศบาลสามารถกู้ยืมเพื่อการลงทุนได้ ข้อมูลด้านการเงินระบุว่า ๒ ใน ๓ ของรายได้เทศบาลมาจากรัฐบาลกลาง ในรูปแบบเงินอุดหนุนเพื่อความเสมอภาค เมื่อเกิดการควมรวมต่อมาจำนวนเทศบาลก็จะเริ่มลดลงเรื่อยๆ ในระยะยาว และค่าเฉลี่ยของจำนวนประชากรต่อหนึ่งเทศบาลจะเหลือประมาณ ๔๐,๐๐๐ คน ซึ่งเปรียบเทียบกับหลาย ๆ ประเทศถือว่าเป็นเทศบาลของเนเธอร์แลนด์มีขนาดใหญ่ ในช่วงปี ค.ศ. ๑๙๙๗-๒๐๑๑ พบว่า มีจำนวนเทศบาลลดลง ๑๕๔ แห่ง โดยการควมรวมส่วนใหญ่เกิดขึ้นจาก ๒ เทศบาลรวมเข้ากัน อย่างไรก็ตามบางครั้งมีอีกหลายกรณีที่เกิดการควมรวม ๒-๖ เทศบาลเข้าด้วยกันก็มี ทั้งนี้ภายหลังการควมรวมแล้วค่าพิสัยของจำนวนประชากรของเทศบาลจะอยู่ระหว่าง ๒๐,๐๐๐-๕๐,๐๐๐ คน

Hanes and Wikstrom^{๑๗๘} ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “Amalgamation impact on local growth; are voluntary municipal amalgamation more efficient than compulsory

^{๑๗๗} Maarten A. Allers and J. Bieuwe Geertsema, “The effect of local government amalgamation on public spending, taxation, and service levels; evidence from 15 years of municipal consolidation”, *Journal of Regional Science*, vol. 56, No. 4, (2016): 659-682.

^{๑๗๘} Niklas Hanes and Magnus Wikstrom, “Amalgamation impact on local growth; are voluntary municipal amalgamation more efficient than compulsory amalgamations?”, *CJRS (Online)/ RCSR (en ligne)*, Vol. 33 No.1 (2008): 57-70.

amalgamations?” พบว่า ประเทศสวีเดนได้ผลักดันมาตรการควบรวมท้องถิ่นครั้งใหญ่ในปี ค.ศ. ๑๙๕๒ โดยเปิดโอกาสให้ควบรวมในรูปแบบสมัครใจและแบบบังคับ นโยบายข้างต้นนี้ครั้งแรกได้รับการต่อต้านจากหน่วยงานท้องถิ่นแต่ในท้ายที่สุดจำนวนเทศบาลลดลงไปถึงร้อยละ ๖๖ ในช่วงปี ค.ศ. ๑๙๕๓-๑๙๕๙ จากเดิมที่เคยมีเทศบาล ๒,๔๙๘ แห่ง เหลือเพียง ๑,๐๓๗ แห่ง ผลการศึกษาข้างบ่งชี้ว่า เทศบาลที่ควบรวมโดยสมัครใจมีผลการทำงานดีกว่าเทศบาลกลุ่มที่ถูกควบรวมแบบบังคับ โดยชี้วัดจากอัตราการเจริญเติบโตของประชากร

Blume and Blume^{๑๗๙} ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “The economic effects of local authority mergers: empirical evidence for German city regions” พบว่า การควบรวมเทศบาลในประเทศเยอรมันที่ผ่านการปฏิรูปในช่วงทศวรรษ ๑๙๖๐ และ ๑๙๗๐ ทำให้จำนวนเทศบาล (Gemeinden) ลดลงจาก ๒๔,๒๗๘ เหลือเพียง ๘,๕๑๔ แห่งหรือประมาณหนึ่งในสาม นอกจากนี้ การควบรวมเขตการบริหารท้องถิ่น (Kreise, administrative districts) จาก ๕๖๐ เหลือเพียง ๓๒๓ แห่ง ในส่วนของมูลเหตุจูงใจของควบรวมท้องถิ่นในประเทศเยอรมันจากการศึกษาพบว่ามาจากสาเหตุ ๒ ประการ คือ ประการแรกเกิดจากกระแสโลกาภิวัตน์ที่ส่งผลให้รัฐบาลท้องถิ่นต้องปรับตัวเพื่อเข้าสู่ระบบของการแข่งขัน และพิจารณาเห็นว่ามาตรการควบรวมเป็นช่องทางหนึ่งของการปรับองค์กรให้เข้มแข็งมีประสิทธิภาพและการบริหารต้นทุนอย่างมีประสิทธิภาพ ประการที่สองวิกฤตการณ์ทางการเงินของเทศบาลทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นตระหนักถึงเวลาที่จะต้องมีการควบรวมเพื่อการประหยัดจากขนาดและเพื่อให้ต้นทุนค่าจัดบริการสาธารณะลดลงหรือมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

Reddy^{๑๘๐} ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “The Greater Toronto area revisited: From metropolitan government to unicity” พบว่า เมืองโตรอนโตซึ่งเป็นเมืองใหญ่ของประเทศแคนาดา ตั้งอยู่ในมลรัฐออนตาริโอ (Ontario Provincial Government) ได้ดำเนินการควบรวมเทศบาลนครเข้าด้วยกันถึง ๔ แห่ง โดยเรียกชื่อใหม่ว่า “Metropolitan Toronto” ในปลายปี ๑๙๙๗ และประกาศจัดตั้งเป็นองค์กรใหม่วันที่ ๑ มกราคม ค.ศ. ๑๙๙๘ การเปลี่ยนผ่านหรือการควบรวมกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ในครั้งนี้เกิดขึ้นและครอบคลุมทุกมิติ ทั้งในด้านโครงสร้างด้านการเมือง ด้านการบริหาร ถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ของเมืองโตรอนโต (Massive undertaking) โดยมีโครงสร้างทางการเมือง ประกอบด้วย นายกเทศมนตรี (Mayor) และกรรมการบริหาร (Wards) จำนวน ๔๕ คน ในส่วนกิจกรรมของประชาชน Metropolitan Toronto ได้จัด Town Hall เป็นสถานที่นัดพบของสภาประชาชนซึ่งสามารถจัดประชุมที่ความจุ ๑ พันคน เพื่อเป็นเวทีสำหรับประชาชนในการแลกเปลี่ยนระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาเมืองและปัญหาอุปสรรคที่เมืองที่อาจจะประสบปัญหาภายใต้ความผันผวนและไม่แน่นอน นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการที่ปรึกษา ๗ ชุดที่เรียกว่า “Standing Committee” เป็นต้นว่า คณะกรรมการ

^{๑๗๙} Lorenz Blume and Tillmann Blume, “The economic effects of local authority mergers: empirical evidence for German city regions”, *The Annals of Regional Science*, Vol. 41, No. 3, (2007): 689-713.

^{๑๘๐} Reddy, “The Greater Toronto area revisited: From metropolitan government to unicity”, *International Journal of Public Sector Management*, Vol 15 No. 1 (February 2002): 69-86.

สิ่งแวดล้อมเมืองและการพัฒนา (Urban Environment and Development) คณะกรรมการบริการฉุกเฉินและคุ้มครองประชาชน (Emergency and Protective Services) เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนชุมชนอีก ๕ ชุด (Community Councils) ทั้งนี้เพื่อให้เมืองโตรอนโตสามารถที่จะลดต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายทางบริหารจัดการจำนวน ๑๕๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ภายในเวลา ๓ ปี ซึ่งผลการศึกษาพบว่า เมืองโตรอนโตสามารถบรรลุผลในการลดต้นทุนตามเป้าหมายดังกล่าวได้ตามเป้าประสงค์ที่ได้ตั้งไว้

Avellaneda and Gomes^{๑๘๑} ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “Is small beautiful? testing the direct and nonlinear effects of size on municipal performance” พบว่า ในการปกครองท้องถิ่นที่ประเทศบราซิลนั้น ในกฎหมายรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. ๑๙๘๘ ได้ระบุให้รัฐบาลกลางประกาศความเป็นอิสระของมลรัฐและท้องถิ่น ประกอบด้วย ๒๖ รัฐ และเทศบาลจำนวน ๕,๕๖๕ แห่ง ซึ่งมีจำนวนประชากรตั้งแต่ ๘๐๐ คนถึง ๑๑ ล้านคน ค่าเฉลี่ยประชากร ๓๓,๑๔๕ คนต่อเทศบาล โดยที่บริบทของแต่ละท้องถิ่นก็มีความแตกต่างกันค่อนข้างมาก อย่างไรก็ตามจากประเมินยังพบว่า อำนาจของฝ่ายการเมืองท้องถิ่นส่วนใหญ่จะได้รับการยอมรับนับถือสูงหรือเป็นที่รู้จักกว้างขวาง บางแห่งได้รับการยอมรับสูงกว่าสมาชิกสภานิติบัญญัติระดับรัฐ และจากการเก็บรวบรวมข้อมูลจาก ๗๘๗ เทศบาลในมลรัฐ Minas Gerais ช่วงปี ค.ศ. ๒๐๐๕-๒๐๐๘ และพยายามวัดผลการทำงานโดยเฉพาะในเรื่องของการจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน โดยสันนิษฐานว่ามีความสัมพันธ์กับตัวแปรอิสระต่าง ๆ เป็นต้นว่า ระยะเวลาที่ดำรงอยู่เป็นนายกเทศมนตรี อายุและระดับการศึกษาของนายกเทศมนตรี ซึ่งมีผลลัพธ์บ่งชี้ว่าเทศบาลขนาดใหญ่และความสามารถของฝ่ายบริหารเทศบาลจะส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บภาษี

ตารางที่ ๒.๑๕ แสดงการสังเคราะห์สาระสำคัญของการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นักวิจัย	งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
ภูมิมินทร์ พรหมศร และ กฤชวรรณ โล้วชรินทร์, (๒๕๖๒): ๑๒๗-๑๕๔.	<ol style="list-style-type: none"> ๑. ควมรวมสำเร็จเนื่องจากชุมชนมีภูมิศาสตร์สังคมและวัฒนธรรมที่คล้ายคลึงกัน ๒. นักการเมืองท้องถิ่นมีภาวะผู้นำสูงและมีความเสียสละ ๓. ประชาชนตื่นตัวในการบริหารจัดการบ้านเมืองสูงและต้องการยกระดับการพัฒนาให้เต็มทั้งพื้นที่ตำบล ๔. การควมรวมทำให้ท้องถิ่นเกิดการประหยัดงบประมาณ ๕. การควมรวมทำให้เกิดการบริการสาธารณะที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ๖. การควมรวมทำให้มีศักยภาพในการพัฒนาเชิงกลยุทธ์ ๗. การควมรวมทำให้เกิดการยกระดับการบริการสาธารณะ ๘. การควมรวมทำให้เกิดการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจในพื้นที่

^{๑๘๑} Claudia N. Avellaneda Ricardo Corrêa Gomes, “Is small beautiful? testing the direct and nonlinear effects of size on municipal performance”, *Public Administration Review*, Vol. 75 No. 1 (November 2014): 137-179.

ตารางที่ ๒.๑๕ แสดงการสังเคราะห์สาระสำคัญของการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ต่อ)

นักวิชาการ	แนวคิดสำคัญ
<p>ธิดารัตน์ สืบญาติ, (๒๕๕๘): ๑๒๒-๑๔๔.</p>	<p>๙. การควมรวมทำให้เกิดการดึงดูดการลงทุนเข้ามาในพื้นที่ มาตรการทางการคลังสามารถลดความไม่เท่าเทียมได้ใน ๔ มิติ ๑. ลดความไม่เท่าเทียมด้านการกระจายอำนาจ ๒. ลดความไม่เท่าเทียมด้านรายได้ในการจัดเก็บภาษีและ ค่าธรรมเนียม ๓. ลดความไม่เท่าเทียมด้านรายได้จากภาษีแบ่งหรือภาษีฐาน ร่วม ๔. ลดความไม่เท่าเทียมด้านเงินอุดหนุน</p>
<p>ดารุณี พุ่มแก้ว, (๒๕๖๓): ๘๗- ๑๐๓.</p>	<p>๑. การควมรวมเกิดจากกระแสการเมือง ๒. การควมรวมเกิดจากกระแสปัญหาและนโยบาย ๓. การควมรวมเกิดจากผู้ผลักดันนโยบายโดยเฉพาะกลุ่ม นักการเมืองท้องถิ่น</p>
<p>Maarten A. Allers and J. Bieuwe Geertsema, (2016): 659-682.</p>	<p>๑. การควมรวมท้องถิ่นทำให้จำนวนองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นลดลง ๒. การควมรวมทำให้เกิดการปรับโครงสร้างการปกครองส่วน ท้องถิ่นท้องถิ่น ๓. การควมรวมทำให้เกิดการปฏิรูปท้องถิ่นควบคู่กับการ ปฏิรูปภาครัฐส่วนอื่น ๆ ๔. การควมรวมทำให้เกิดการรับถ่ายโอนหน้าที่จากรัฐบาล กลาง ๕. การควมรวมทำให้เกิดการลงทุนเพื่อพัฒนาให้ท้องถิ่นนั้นมีความ เจริญมากขึ้น</p>

ตารางที่ ๒.๑๕ แสดงการสังเคราะห์สาระสำคัญของการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ต่อ)

นักวิชาการ	แนวคิดสำคัญ
Niklas Hanes and Magnus Wikstrom, (2008): 57-70.	<ol style="list-style-type: none"> ๑. การควมรวมเกิดขึ้นได้ในรูปแบบสมัครใจ ๒. การควมรวมเกิดขึ้นได้ในรูปแบบแบบบังคับ ๓. ท้องถิ่นที่มีการควมรวมโดยสมัครใจมีผลการทำงานดีกว่าเทศบาลกลุ่มที่ถูกควมรวมแบบบังคับ
Lorenz Blume and Tillmann Blume, (2007): 689-713.	<ol style="list-style-type: none"> ๑. การควมรวมทำให้จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดลง ๒. การควมรวมเกิดจากกระแสโลกาภิวัตน์ที่ส่งผลให้รัฐบาลท้องถิ่นต้องปรับตัวเพื่อเข้าสู่ระบบของการแข่งขัน ๓. การควมรวมเป็นช่องทางหนึ่งของการปรับองค์กรให้เข้มแข็งอย่างมีประสิทธิภาพ ๔. การควมรวมเป็นการบริหารต้นทุนอย่างมีประสิทธิภาพ ๕. การควมรวมเป็นการแก้ไขวิกฤตการณ์ทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
Reddy, (2002): 69-86.	<p>การควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่เกิดขึ้นและครอบคลุมในมิติต่าง ๆ ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> ๑. ด้านโครงสร้าง ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ๒. ด้านการเมือง เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น ๓. ด้านการบริหาร มีการลดต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายทางบริหารจัดการ
Claudia N. Avellaneda Ricardo Corrêa Gomes, (2014): 137-179.	<p>การปกครองท้องถิ่นในประเทศบราซิล</p> <ol style="list-style-type: none"> ๑. กฎหมายรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. ๑๙๘๘ ได้ระบุให้รัฐบาลกลางประกาศคืบความเป็นอิสระของมลรัฐและท้องถิ่น ๒. อำนาจของฝ่ายการเมืองท้องถิ่นส่วนใหญ่จะได้รับการยอมรับนับถือสูงหรือเป็นที่รู้จักกว้างขวาง ๓. ความสามารถของฝ่ายบริหารเทศบาลจะส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บภาษี

๒.๙.๓ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับอรรถประโยชน์ในการลดความเหลื่อมล้ำ

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ^{๑๔๒} ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “การประหยัดจากขนาดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและวิเคราะห์ศักยภาพการควมรวมท้องถิ่นขนาดเล็ก” พบว่า

ประการแรก การวัดต้นทุนการบริหารของท้องถิ่น ยืนยันว่า “ต้นทุนต่อหน่วยมีแนวโน้มลดลง” (decreasing unit cost) ในช่วงแรก (ขนาดประชากรน้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ คน โดยประมาณ) สะท้อนในรายจ่ายบุคลากรต่อประชากร รายจ่ายการจัดบริการต่อประชากร และจำนวนพนักงานต่อประชากรพันคนและเมื่อขนาดองค์กรใหญ่ (เกินกว่า ๑ หมื่นคนโดยประมาณ) ต้นทุนต่อหัวมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ผลการค้นคว้านี้ไม่ควรจะอนุมานว่า ๑๐,๐๐๐ คนเป็นขนาดที่เหมาะสม (Optimal size) เนื่องจาก “Optimality” มิใช่การพิจารณาจากด้าน “อุปทาน” เท่านั้น แต่ควรพิจารณาปัจจัยด้านอุปสงค์ด้วย กล่าวคือ คำนึงถึงต้นทุนค่าเสียหายของประชาชน การยอมรับของประชาชน ระยะการเดินทางจากบ้านถึงสำนักงานเทศบาลไม่ห่างไกลจนเกินไป ฯลฯ

ประการที่สอง พบหลักฐานเชิงประจักษ์ “การไม่ประหยัดจากขนาด” ในเทศบาล และ อบต. ขนาดเล็กมาก (เช่น อบต. ที่มีจำนวนประชากรต่ำกว่า ๒,๐๐๐ คน) โดยวิเคราะห์จากโครงสร้างบุคลากรท้องถิ่น (Local personnel employment) เทศบาล และ อบต. จำเป็นต้องจ้างบุคลากรขั้นต่ำ-แม้ว่าประชากรจะน้อยมาก หมายถึง โครงสร้างบุคลากรทำให้เกิด “ต้นทุนคงที่” (Fixed cost) ดังนั้น หากมาตรการควมรวมประสบผลสำเร็จ มีประชากรเพิ่มขึ้น แต่จำนวนข้าราชการและพนักงานไม่เปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มขึ้นน้อยมาก ซึ่งเป็นที่มาของ “การประหยัดจากขนาด” การวิเคราะห์ในบทที่ ๔ ช่วยให้เห็นภาพของการไม่ประหยัดจากขนาดในท้องถิ่นขนาดเล็กได้อย่างชัดเจน

ประการที่สาม คุณภาพของบริการสาธารณะท้องถิ่น มีความสำคัญและจำเป็นต้องนำมาพิจารณา จากตัวชี้วัดประสิทธิภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local performance assessment: LPA) ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย (ค่าคะแนนมีช่วงพิสัย ๐-๑๐๐) พบว่า อบต. ขนาดใหญ่มีแนวโน้มได้ค่าคะแนน LPA สูงกว่าขนาดเล็ก สาเหตุเช่นนี้จึงสันนิษฐานว่า ก) การจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่นขนาดเล็กไม่ครบถ้วนหรือไม่ทั่วถึง ข) การจัดกิจกรรมหรือการให้บริการสาธารณะในท้องถิ่นขนาดเล็ก น้อยหรือไม่ทั่วถึง ในขณะที่ท้องถิ่นขนาดปานกลางและขนาดใหญ่จัดกิจกรรมและบริการสาธารณะได้ตามเกณฑ์มาตรฐาน ทั้งหมดนี้มีสาเหตุหรือที่มา คือ (๑) ฐานะการเงินของ อบต. ขนาดเล็ก ต่ำกว่า(๒) การจัดกิจกรรมที่มีผู้ใช้บริการจำนวนน้อย ทำให้เจ้าหน้าที่ขาดความกระตือรือร้นหรือประเมินว่า “ทำกิจกรรมแล้วไม่คุ้มค่า” โดยอ้างว่า “ประชาชนสามารถช่วยตนเองได้” ตัวอย่างเช่น อบต. อ้างว่า ประชาชนช่วยเหลือตนเองในการจัดเก็บขยะได้ (หมายเหตุ อาจจะเป็นไปได้ว่า ประชาชนใน อบต. ที่ไม่มีบริการจัดเก็บขยะ นำขยะไปทิ้งในเขตเทศบาลใกล้เคียง)

ประการที่สี่ จากผลสำรวจเทศบาล และ อบต. ขนาดเล็ก โดยสุ่มจาก อบต. ในกลุ่ม rankpop < ๕๐๑ และได้รับแบบสอบถามกลับคืนมาจำนวน ๑๕๕ แห่ง นำมาวิเคราะห์สรุปความได้ว่า

^{๑๔๒} ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ, “การประหยัดจากขนาดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและวิเคราะห์ศักยภาพการควมรวมท้องถิ่นขนาดเล็ก”, รายงานวิจัย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), ๒๕๖๑), หน้า ๒๓๕-๒๔๐.

ก) เทศบาล และ อบต. ส่วนใหญ่รับทราบนโยบายการควบรวมของรัฐบาล ข) ๑ ใน ๓ ของท้องถิ่นมีการเตรียมการระดับหนึ่ง กล่าวคือ การนำมาอภิปรายในสภาท้องถิ่นหรือปรึกษาหารือร่วมกันใน ส่วนผู้บริหารและข้าราชการระดับสูง ค) ท้องถิ่นตีความว่า “รัฐบาลยังมีได้ส่งสัญญาณการผลักดันให้ควบรวมอย่างจริงจัง” เนื่องจากไม่มีการแจ้งขั้นตอนและวิธีการควบรวม ง) ผู้บริหารท้องถิ่นส่วนใหญ่ (ประมาณ ๒ ใน ๓) เห็นพ้องกับข้อเสนอที่ว่า “ตำบลเดียวกันควรมี อบต. แห่งเดียว” จ) ผู้บริหารส่วนหนึ่งเห็นด้วยว่ามาตรการควบรวมจะส่งผลดีในแง่การลดความเหลื่อมล้ำระหว่าง ๒ พื้นที่ ตัวอย่างเช่น เทศบาลตำบลพื้นที่ขนาดเล็ก แต่รายได้ต่อหัวสูงมากในขณะที่ อบต. พื้นที่ใหญ่แต่รายได้ต่อหัวต่ำการจัดบริการสาธารณะไม่ครบถ้วน

ประการที่ห้า จากตัวอย่างในอดีตพบว่ามี ๒ กรณีศึกษาที่ควบรวมสำเร็จคณะวิจัยได้ขอข้อมูลเชิงลึกโดยการสัมภาษณ์และการประชุมกลุ่มย่อย ได้รับการยืนยันว่า การควบรวมเกิดผลดีต่อการจัดสรรทรัพยากร ประหยัด คุณภาพบริการเพิ่มขึ้น ประจักษ์ได้จากกรณีศึกษา (เทศบาลวังน้ำเย็น ที่ได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลหลายครั้ง) สำหรับกรณีควบรวมสำเร็จที่สอง คือ อบต. วังเหนือ และเทศบาลวังเหนือ จังหวัดลำปางควบรวมเข้าด้วยกัน ในปลายปี ๒๕๖๐ ขณะนี้ยังเร็วเกินไปที่จะประเมินผลลัพธ์ในมิติคุณภาพการให้บริการสาธารณะ

ประการที่หก การเสนอเหตุผล ๔ ประการที่สมควรควบรวมเข้าด้วยกัน สะท้อนใน ๔ ตัวแปร ตัวแปรแรก R๑ คะแนนประเมินบริการสาธารณะต่ำเกินไป ตัวแปรที่สอง R๒ การที่รัฐต้องให้เงินอุดหนุนต่อหัวสูงมากในท้องถิ่นขนาดเล็ก ตัวแปรที่สาม R๓ ความด้อยประสิทธิภาพ สะท้อนในรายจ่ายค่าจ้างบุคคลากรต่อหัว (Personal expense per capita) สูงตัวแปรที่ R๔ การที่จำนวนพนักงานต่อประชากรพันคน (Local staff per ๑๐๐๐ population) สูงเกินกว่าเกณฑ์มาตรฐาน

ประการที่เจ็ด แนวทางที่น่าจะเป็นไปได้คือการควบรวมโดยสมัครใจ ทั้งนี้มีความจำเป็นต้องออกแบบเงินอุดหนุนเพื่อการจูงใจ เนื่องจากในช่วงแห่งการเปลี่ยนผ่าน — เทศบาล และ อบต. มีภาระและค่าใช้จ่ายหลายประการ อาทิ การรณรงค์การประชาสัมพันธ์ การจัดทำประชาคมตี การปรับปรุงบัญชีทะเบียนทรัพย์สิน แผนที่ภาษี ทะเบียนราษฎร ฯลฯ

ประการที่แปด จากการลงพื้นที่ภาคสนามช่วยให้เข้าใจผลกระทบทางลบต่อพนักงานท้องถิ่น อาทิเช่น การลดตำแหน่งปลัดเป็นรองปลัด การสูญเสียตำแหน่งหัวหน้ากองและค่าตอบแทน ฯลฯ อาจจะมีเหตุผลสมควรในการกำหนดมาตรการชดเชยหรือแนวทางให้บุคลากรท้องถิ่นโอนย้ายไปปฏิบัติงานในหน่วยงานท้องถิ่นโดยรักษาตำแหน่งเท่าเดิม

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์^{๑๘๓} ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “การสังเคราะห์ความรู้การกระจายอำนาจและการคลังท้องถิ่น: การขยายฐานรายได้และมาตรการลดความเหลื่อมล้ำ” พบว่า ความเหลื่อมล้ำทางการคลังท้องถิ่นอย่างมีนัยสำคัญ โดยมีสาเหตุมาจาก

ประการหนึ่ง เนื่องจากการกระจุกตัวทางเศรษฐกิจในบางพื้นที่ (วัดด้วย GPP per capita เป็นรายจังหวัดระหว่างปี ๒๕๓๘-๒๕๕๔) ทำให้ “ฐานภาษี” ของท้องถิ่นแตกต่างกันตามภูมิภาคและจังหวัด

^{๑๘๓} ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, “การสังเคราะห์ความรู้การกระจายอำนาจและการคลังท้องถิ่น: การขยายฐานรายได้และมาตรการลดความเหลื่อมล้ำ”, รายงานวิจัย, (กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่นสถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๘).

ประการที่สอง ความแตกต่างของรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บ วัดด้วยดัชนีจีพีและเส้นลอเรนซ์

ประการที่สาม ความแตกต่างของภาษีแบ่งจังหวัดมีฐานเศรษฐกิจสูงจะได้รับภาษีแบ่ง (ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต) สูงตามไปด้วย

ประการที่สี่ ตามหลักอุดมคติเงินอุดหนุนควรจะมีลักษณะผูกพัน แต่วิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนที่ผ่านมา (วัดเป็นรายหัวประชากร) ยังให้น้ำหนักของ “ความเสมอภาค” น้อยเกินไป มีอคติที่เอื้อคนเมือง (เทศบาล) มากกว่าคนชนบทที่อยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งเป็นประเด็นที่ควรเป็นข้อพิจารณาสำหรับการปฏิรูปการคลังในโอกาสต่อไป

พระครูปลัดสิริวิทย์ สุทธิมน (ด้านประสิทธิ์) และคณะ^{๑๔๔} ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “การประยุกต์ใช้หลักทฤษฎีธัมมิกัตถประโยชน์เพื่อการดำเนินชีวิตของมนุษย์ในสังคมบริโภคนิยม” พบว่าหลักทฤษฎีธัมมิกัตถประโยชน์ในคัมภีร์พระพุทธศาสนา คือ หลักธรรมที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ในปัจจุบันประกอบด้วย ๔ ประการ ได้แก่ ๑) อุฏฐานสัมปทา ถึงพร้อมด้วยความขยันหมั่นเพียร ๒) อารักขสัมปทา ถึงพร้อมด้วยการรักษาโภคทรัพย์ที่หามาได้ด้วยความขยันหมั่นเพียรโดยชอบธรรม ๓) กัลยาณมิตตตา การคบกัลยาณมิตร ผู้ถึงพร้อมด้วยศรัทธา ศีล จาคะ ปัญญา และ ๔) สมชีวิตา การอยู่อย่างพอเพียง รู้ทางเจริญทรัพย์และทางเสื่อมแห่งโภคทรัพย์

สำหรับการประยุกต์ใช้หลักทฤษฎีธัมมิกัตถประโยชน์เพื่อการดำเนินชีวิตของมนุษย์ ในสังคมบริโภคนิยม ๑) การประยุกต์ใช้หลักทฤษฎีธัมมิกัตถประโยชน์เพื่อแก้ปัญหาการขาดความเพียร ๒) การประยุกต์ใช้หลักทฤษฎีธัมมิกัตถประโยชน์เพื่อแก้ปัญหาการไม่รู้จักประหยัดทรัพย์ ๓) การประยุกต์ใช้หลักทฤษฎีธัมมิกัตถประโยชน์เพื่อแก้ปัญหาการคบคนพาล นอกจากนั้นในการประยุกต์ใช้หลักทฤษฎีธัมมิกัตถประโยชน์เพื่อแก้ปัญหาการใช้จ่ายทรัพย์เกินฐานะจากการประยุกต์ใช้หลักทฤษฎีธัมมิกัตถประโยชน์เพื่อการดำเนินชีวิตของมนุษย์ในสังคมบริโภคนิยม ก่อให้เกิดประโยชน์และคุณค่าในระดับต่าง ๆ ได้แก่ ระดับบุคคล ระดับครอบครัว ระดับสังคม และระดับประเทศ โดยสามารถแก้ไขปัญหาและก่อให้เกิดคุณค่าด้านต่าง ๆ คือ ๑) คุณค่าด้านความเพียร ๒) คุณค่าด้านการประหยัดทรัพย์ ๓) คุณค่าด้านการคบมิตรที่ดี ๔) คุณค่าด้านการใช้จ่ายทรัพย์ไม่เกินฐานะ

ตารางที่ ๒.๑๗ แสดงการสังเคราะห์สาระสำคัญของอรรถประโยชน์ในการลดความเหลื่อมล้ำ

นักวิจัย	งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ, (๒๕๖๑): ๒๓๕-๒๔๐.	การประหยัดงบประมาณจากการควบรวมน ๑. ต้นทุนการบริหารของท้องถิ่นต่อหน่วย (คน) ลดลง ๒. การมีท้องถิ่นขนาดเล็กเยอะ ๆ จะเกิดการไม่ประหยัด ๓. การควบรวมนทำให้คุณภาพของบริการสาธารณะท้องถิ่นดีขึ้น ๔. นโยบายไม่ชัดเจนทำให้การควบรวมนท้องถิ่นเกิดความสับสน

^{๑๔๔} พระครูปลัดสิริวิทย์ สุทธิมน (ด้านประสิทธิ์) และคณะ, “การประยุกต์ใช้หลักทฤษฎีธัมมิกัตถประโยชน์เพื่อการดำเนินชีวิตของมนุษย์ในสังคมบริโภคนิยม”, วารสารมหาจุฬานาครทรรณ, ปีที่ ๗ ฉบับที่ ๔ (เมษายน ๒๕๕๘): ๑๔๔-๑๕๕.

ตารางที่ ๒.๑๗ แสดงการสังเคราะห์สาระสำคัญของอรรถประโยชน์ในการลดความเหลื่อมล้ำ (ต่อ)

นักวิชาการ	แนวคิดสำคัญ
	<p>๕. การรวบรวมเกิดผลดีต่อการจัดสรรทรัพยากร ประหยัดคุณภาพบริการเพิ่มขึ้น</p> <p>๖. คุณภาพ ประสิทธิภาพ และต้นทุนต่อหน่วยคือปัจจัยสำคัญที่จะนำไปสู่การรวบรวม</p> <p>๗. การรวบรวมควรเกิดขึ้นหรือเป็นไปโดยความสมัครใจ</p> <p>๘. การรวบรวมทำให้บุคลากรบางกลุ่ม บางตำแหน่งเกิดความไม่มั่นคง</p>
<p>ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, (๒๕๕๘)</p>	<p>ความเหลื่อมล้ำทางการคลังท้องถิ่นอย่างมีนัยสำคัญ</p> <p>๑. การกระจุกตัวทางเศรษฐกิจในบางพื้นที่ ทำให้ฐานภาษีของท้องถิ่นแตกต่างกันตามภูมิภาคและจังหวัด</p> <p>๒. ความแตกต่างของรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บ วัดด้วยดัชนีจีดีพีและเส้นลอเรนซ์</p> <p>๓. ความแตกต่างของภาษีแบ่งจังหวัดมีฐานเศรษฐกิจสูงจะได้รับภาษีแบ่ง (ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต) สูงด้วย</p> <p>๔. การจัดสรรเงินอุดหนุนให้น้ำหนักของความเสมอภาคน้อยเกินไป ส่วนใหญ่เอื้อคนเมือง (เทศบาล) มากกว่าคนชนบทที่อยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)</p>
<p>พระครูปลัดสิริวัตร สุทธิ มโน (ด้านประสิทธิ์) และ คณะ, (๒๕๕๘): ๑๔๔- ๑๕๕.</p>	<p>หลักทฤษฎีธรรมาภิบาลประโยชน์ในคัมภีร์พระพุทธศาสนา</p> <p>๑. อุฏฐานสัมปทา ถึงพร้อมด้วยความขยันหมั่นเพียร</p> <p>๒. อารักขสัมปทา ถึงพร้อมด้วยการรักษาโภคทรัพย์ที่หามาได้</p> <p>๓. กัลยาณมิตตตา ผู้ถึงพร้อมด้วยศรัทธา ศีล จาคะ ปัญญา</p> <p>๔. สมชีวิตา ผู้ถึงพร้อมด้วยการอยู่อย่างพอเพียง</p> <p>การประยุกต์ใช้ในการดำเนินชีวิตของมนุษย์</p> <p>๑. การประยุกต์ใช้เพื่อแก้ปัญหาคาชาความเพียร</p> <p>๒. การประยุกต์ใช้เพื่อแก้ปัญหาคาชาไม่รู้จักประหยัดทรัพย์</p> <p>๓. การประยุกต์ใช้เพื่อแก้ปัญหาคาชาคบคนพาล</p> <p>๔. การประยุกต์ใช้เพื่อแก้ปัญหาคาชาใช้จ่ายทรัพย์เกินฐานะ</p>

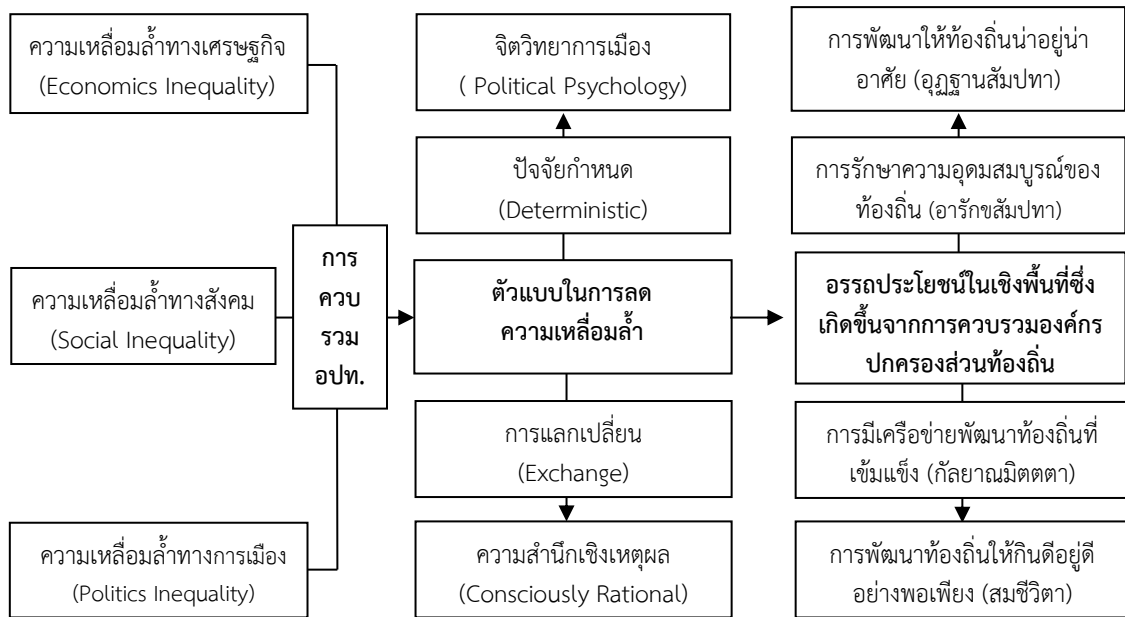
๒.๑๐ กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยเรื่อง “การลดความเหลื่อมล้ำ: วิเคราะห์เชิงบริบทการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อนในจังหวัดนครสวรรค์” ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และบริบททางปัญหาในเชิงพื้นที่แล้วนำมากำหนดเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังนี้

๑) บริบทของความเหลื่อมล้ำ คือ ความไม่เท่าเทียมกันในการบริการสาธารณะหรือการจัดระบบรัฐสวัสดิการแก่ประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ตำบลเดียวกันตามลักษณะการปกครองท้องที่ในรูปแบบการปกครองส่วนภูมิภาคใน ๓ ด้านสำคัญ คือ ๑) ด้านเศรษฐกิจ (Economics Inequality) ๒) ด้านสังคม (Social Inequality) และ ๓) ด้านการเมือง (Politics Inequality) ซึ่งสอดคล้องกับรายงานของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (๒๕๖๑), สถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจศศินทร์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (๒๕๖๒), สถิติ อาชวานันทกุล (๒๕๕๔) และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (๒๕๕๘) และมีความสอดคล้องและเป็นจริงกับบริบทเชิงพื้นที่

๒) ตัวแบบในการลดความเหลื่อมล้ำ คือ กรอบความคิดที่จะนำไปสู่การควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทับซ้อนใน ๔ ด้านสำคัญ คือ (๑) ปัจจัยกำหนด (Deterministic) (๒) จิตวิทยา (Psychology) (๓) การแลกเปลี่ยน (Exchange) และ (๔) ความสำนึกเชิงเหตุผล (Consciously Rational) สอดคล้องกับแนวคิดของสัญญา เคณาภูมิ (๒๕๖๐) ทิตยา สุวรรณะชญ (๒๕๔๓), Lazarsfeld & Menzel (1968), Kurt Lewin (1952), Key, V. O. Jr., (1966) Anthony Downs (1957)

๓) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน มุ่งหมายถึงข้อเสนอที่จะนำมาซึ่งอรรถประโยชน์ในเชิงพื้นที่ซึ่งเกิดขึ้นจากการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นอรรถประโยชน์ที่เป็นไปตามหลักทฤษฎีธัมมิกัตถประโยชน์ ๔ ประการสำคัญ คือ ๓.๑) อุฏฐานสัมปทาหรือการพัฒนาให้ท้องถิ่นน่าอยู่น่าอาศัย ๓.๒) อารักขสัมปทาหรือการคุ้มครองรักษาความอุดมสมบูรณ์ของท้องถิ่นไม่ให้เสื่อมสลาย ๓.๓) กัลยาณมิตตทาหรือการสร้างพลังเครือข่ายพัฒนาท้องถิ่นที่เข้มแข็ง และ ๓.๔) สมชีวิตาหรือการพัฒนาท้องถิ่นให้เกิดความเจริญรุ่งเรืองและกินดีอยู่ดีอย่างพอเพียง สอดคล้องกับหลักธรรมทางพระพุทธศาสนา ในสุตตันตปิฎก อังคุตตรนิกาย อัฏฐกนิบาต (ภาษาไทย) ๒๓/๑๔๔/๒๘๙



ภาพที่ ๒.๑๔ กรอบแนวคิดในการวิจัย

บทที่ ๓

วิธีดำเนินการวิจัย

ในการศึกษาการวิจัยเรื่อง “การลดความเหลื่อมล้ำ: วิเคราะห์เชิงบริบทการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อนในจังหวัดนครสวรรค์” มีวัตถุประสงค์เพื่อ ๑) วิเคราะห์บริบทในการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน ๒) สังเคราะห์ตัวแบบในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน และ ๓) พัฒนาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อนในจังหวัดนครสวรรค์ การวิจัยในครั้งนี้เป็นการวิจัยแบบคุณภาพภาคสนาม (Qualitative Research) เพราะต้องการผลการวิจัยและข้อมูลเชิงลึกที่มีความน่าเชื่อถือมากที่สุด ขั้นตอนการดำเนินการวิจัยและรูปแบบการวิจัย ประกอบด้วย รูปแบบการวิจัย ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ผู้เชี่ยวชาญ และผู้มีส่วนได้เสีย เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

๓.๑ รูปแบบการวิจัย

๓.๒ ผู้เชี่ยวชาญ ผู้มีส่วนได้เสีย และผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

๓.๓.๓ ผู้เชี่ยวชาญและผู้มีส่วนได้เสีย

๓.๓.๑ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

๓.๓.๒ ผู้เชี่ยวชาญ

๓.๓ เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

๓.๔.๑ ประเด็นในการสัมมนาทางวิชาการ

๓.๔.๒ แบบสัมภาษณ์

๓.๔.๓ แบบสนทนากลุ่มเฉพาะ

๓.๔.๔ ลักษณะของเครื่องมือวิจัย

๓.๔.๕ การตรวจสอบและหาคุณภาพของเครื่องมือวิจัย

๓.๔ การเก็บรวบรวมข้อมูล

๓.๕.๑ การเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารชั้นปฐมภูมิ

๓.๕.๒ การเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารชั้นทุติยภูมิ

๓.๕.๓ การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมมนาทางวิชาการ

๓.๕.๔ การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์

๓.๕.๕ การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสนทนากลุ่มเฉพาะ

๓.๕.๖ การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม

๓.๕ การวิเคราะห์ข้อมูล

- ๓.๖.๑ การวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมมนาทางวิชาการ
- ๓.๖.๒ การวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์
- ๓.๖.๓ การวิเคราะห์ข้อมูลจากการสนทนากลุ่มเฉพาะ
- ๓.๖.๔ การวิเคราะห์ข้อมูลจากการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม

๓.๑ รูปแบบการวิจัย

เพื่อให้การวิจัยครั้งนี้มีประสิทธิภาพและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ผู้วิจัยได้กำหนดระเบียบวิธีวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยแบบคุณภาพภาคสนาม (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริงในเชิงพื้นที่ ประกอบด้วย

๑) การศึกษาวิเคราะห์ในเชิงเอกสาร (Documentary Research) ทำการทบทวนจากแนวคิด ทฤษฎี เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาวิเคราะห์ และสังเคราะห์กำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัยและหาองค์ประกอบในการควมรวมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ที่ทับซ้อนที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัย ด้วยเหตุนี้การคัดเลือกเอกสารเพื่อนำมาวิเคราะห์จึงเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีเกณฑ์สำหรับการคัดเลือกเอกสารมาใช้ในการวิจัย ซึ่งเกณฑ์ที่สำคัญประกอบด้วย ๑.๑) ความจริง (Authenticity) ๑.๒) ความถูกต้องน่าเชื่อถือ (Credibility) ๑.๓) การเป็นตัวแทน (Representativeness) และ ๑.๔) ความหมาย (Meaning) ความน่าเชื่อถือและความถูกต้องของข้อมูลในเอกสารที่นำมาวิเคราะห์

๒) การสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม (Non-participant Observation) เป็นการสังเกตที่ผู้วิจัยไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ทับซ้อนในจังหวัดนครสวรรค์ แต่ได้คอยสังเกตและเฝ้าดูอยู่ห่าง ๆ ทั้งที่เป็นแบบผู้ถูกสังเกตรู้ตัวหรือไม่รู้ตัว และมีการสอบถามข้อมูลบางประเด็นเพื่อประกอบความชัดเจนของข้อมูล ข้อเท็จจริง หรือปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในชุมชนและท้องถิ่น ก่อนที่จะมีการจดจำและบันทึกประเด็น สารระที่ได้ และรายละเอียดของสิ่งที่ต้องการสังเกตได้มาประกอบการวิเคราะห์และสังเคราะห์ผลการศึกษวิจัย

๓) การสัมมนาทางวิชาการในหัวข้อ “ความเป็นไปได้ในการควมรวมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทับซ้อน” เป็นการหาข้อสรุปในบริบทการควมรวมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน โดยผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับประเด็นในการควมรวมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน รวมถึงผู้มีส่วนได้เสียที่มาจากประชาชน ส่วนงานราชการ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และผู้สนใจ จำนวน ๑๐๐ คน

๔) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) เป็นการค้นหาข้อมูล ข้อเท็จจริงจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ที่ถูกเลือกแบบเฉพาะเจาะจง โดยเป็นผู้ทรงคุณวุฒิผู้เชี่ยวชาญ ผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงประชาชนและเยาวชน จำนวน ๔๐ คน เพื่อให้ได้ข้อมูล ข้อเท็จจริง และข้อค้นพบเชิงพื้นที่ เพื่อนำไปสู่การสังเคราะห์ตัวแบบในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควมรวมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน

๕) การวิเคราะห์ SWOT (SWOT Analysis) และการวิเคราะห์ TOWS Matrix เป็นการวิเคราะห์การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม และศักยภาพ หลังจากที่มีการประเมินสภาพแวดล้อมโดย

การวิเคราะห์ให้เห็นถึงจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และข้อจำกัดแล้ว ก็จะนำมาข้อมูลทั้งหมดมาวิเคราะห์ ในรูปแบบความสัมพันธ์แบบเมทริกซ์ โดยนำข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และข้อจำกัด มาวิเคราะห์เพื่อพัฒนา (ร่าง) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อนในจังหวัดนครสวรรค์

๕) การสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group Discussion) เป็นการค้นหาข้อสรุปและข้อเสนอแนะจากการประชุมของผู้เชี่ยวชาญ (Experts) ในการพัฒนาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อนในจังหวัดนครสวรรค์ และร่วมแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ เพื่อให้เกิดความสมบูรณ์อย่างรอบด้านและด้วยความละเอียดลึกซึ้ง จำนวน ๘ คน

๓.๒ ผู้เชี่ยวชาญ ผู้มีส่วนได้เสีย และผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

๓.๒.๑ ผู้เชี่ยวชาญและนักวิชาการ

ผู้เชี่ยวชาญและนักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับประเด็นในการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน รวมถึงผู้แทนส่วนงานราชการ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้อง ร่วมกันแสดงความคิดเห็น และระดมความเห็นร่วมกันในการสัมมนาทางวิชาการในหัวข้อ “ความเป็นไปได้ในการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทับซ้อน” เพื่อหาข้อสรุปในบริบทการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน

ลำดับที่ ๑ ศาสตราจารย์ ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์

ผู้ทรงคุณวุฒิด้านเศรษฐศาสตร์ในคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักนายกรัฐมนตรี

ลำดับที่ ๒ นายวิทยา โชคเศรษฐกิจ

ผู้อำนวยการส่วนนโยบายและแผนการกระจายอำนาจ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักนายกรัฐมนตรี

ลำดับที่ ๓ ว่าที่ร้อยเอกภูริทัต บริบูรณ์

หัวหน้ากลุ่มงานส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักนายกรัฐมนตรี

ลำดับที่ ๔ นายเฉลิม ปราสาททอง

ผู้อำนวยการกลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนาท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

ลำดับที่ ๕ นายวันชัย นารีรักษ์

นายกเทศมนตรีเมืองวังน้ำเย็น อำเภอวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว
ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการควมรวมของพื้นที่ทับซ้อน
ต้นแบบ

โดยมีผู้เข้าร่วมกิจกรรมในครั้งนี้เป็น ผู้แทนส่วนงานราชการ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นิสิต ประชาชน และผู้ที่สนใจ จำนวน ๑๐๐ รูปหรือคน

๓.๒.๒ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants)

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ผู้วิจัยกำหนดเลือกแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) เป็นผู้ทรงคุณวุฒิทางรัฐศาสตร์และในสาขาที่เกี่ยวข้อง รวมถึงตัวแทนภาคประชาสังคม จาก ๘ กลุ่ม จำนวน ๔๐ รูปหรือคน เพื่อให้ได้ข้อมูลข้อเท็จจริงเชิงพื้นที่ ๆ จะสามารถอธิบายเสริมสนับสนุน ข้อโต้แย้งต่าง ๆ และเสริมให้มีความรู้ ความเข้าใจในปรากฏการณ์ รวมถึงการเสนอแนะข้อคิดเห็นในประเด็นที่มีข้อขัดแย้งหรือเห็นควรเพิ่มเติมให้ชุดความรู้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ดังนี้

กลุ่มผู้แทนองค์กรภาครัฐ เป็นผู้แทนจากผู้ว่าราชการจังหวัด ท้องถิ่นจังหวัด ท้องถิ่นอำเภอ ซึ่งสามารถให้ข้อมูลในเชิงนโยบายหรือการกำกับ ควบคุม ดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีส่วนร่วมในการกำกับ ควบคุม ดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ที่บับซ้อนประกอบด้วย

ลำดับที่ ๑ นายเชวงศักดิ์ พลเยี่ยม	รองผู้ว่าราชการจังหวัดนครสวรรค์
ลำดับที่ ๒ นายเฉลิม ปราสาททอง	ท้องถิ่นจังหวัดนครสวรรค์
ลำดับที่ ๓ นายฐิติรัฐ เฉยสวัสดิ์	ท้องถิ่นอำเภอเมืองนครสวรรค์
ลำดับที่ ๔ นายเหมรัฐ สวัสดิ์ผล	ปลัดอำเภอหัวหน้ากลุ่มบริหารงานปกครอง อำเภอแม่วงก์
ลำดับที่ ๕ นายวรพงษ์ ทองนิิตย์	ผู้อำนวยการกลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนาท้องถิ่นจังหวัดนครสวรรค์

กลุ่มผู้แทนนักวิชาการด้านรัฐศาสตร์

ลำดับที่ ๖ รองศาสตราจารย์ ดร.ไพศาล สรรสรวิสุทธิ
นักวิชาการ นักวิจัยด้านรัฐศาสตร์และมีประสบการณ์ด้านรัฐศาสตร์ในเชิงพื้นที่

ลำดับที่ ๗ ดร.กฤษ สลัดทุกข์ นักวิชาการ
นักวิจัยด้านรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตนครสวรรค์ ในฐานะผู้เชี่ยวชาญในด้านรัฐศาสตร์จากมหาวิทยาลัยของรัฐ และมีประสบการณ์ด้านรัฐศาสตร์ในเชิงพื้นที่

ลำดับที่ ๘ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรวิทย์ นพแก้ว
นักวิชาการ นักวิจัยด้านรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์ ในฐานะผู้เชี่ยวชาญในด้านรัฐศาสตร์จากมหาวิทยาลัยของรัฐ และมีประสบการณ์ด้านรัฐศาสตร์ในเชิงพื้นที่

ลำดับที่ ๙ ศาสตราจารย์ ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์
นักวิชาการ นักวิจัยด้านเศรษฐศาสตร์การเมือง จากมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ในฐานะผู้เชี่ยวชาญในด้านเศรษฐศาสตร์การเมือง จากมหาวิทยาลัยของรัฐ และมีประสบการณ์ด้านเศรษฐศาสตร์การเมือง

ลำดับที่ ๑๐ ศาสตราจารย์ ดร.บุญทัน ดอกไธสง

นักวิชาการ นักวิจัยด้านรัฐศาสตร์ จากมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลง
กรณราชวิทยาลัย ในฐานะผู้เชี่ยวชาญในด้านรัฐศาสตร์จาก
มหาวิทยาลัยของรัฐ และมีประสบการณ์ด้านรัฐศาสตร์ในเชิง
มหภาค

กลุ่มผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นนายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล หรือผู้มีประสบการณ์ในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองในตำแหน่งข้างต้น ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นพื้นที่ทับซ้อนในจังหวัดนครสวรรค์

ลำดับที่ ๑๑ นายวิโรจน์ วิบูลย์รัตน์	นายกเทศมนตรีตำบลลาดยาว
ลำดับที่ ๑๒ นายวีระ บำรุงศรี	นายกเทศมนตรีตำบลพยุหะคีรี
ลำดับที่ ๑๓ นายอำนาจ แจ่มขุน	นายกเทศมนตรีตำบลศาลเจ้าไก่ต่อ
ลำดับที่ ๑๔ นายสมชาย ปลั่งสุวรรณ	นายกองค์การบริหารส่วนตำบลทับกฤช
ลำดับที่ ๑๕ นายชัยชนะ เจริญชัยมนต์	นายกองค์การบริหารส่วนตำบลท่าตะโก

กลุ่มผู้แทนองค์กรภาคประชาชน เป็นกลุ่มผู้แทนองค์กรภาคประชาชนที่อยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นพื้นที่ทับซ้อนในจังหวัดนครสวรรค์ และเป็นผู้ที่ขับเคลื่อนกิจกรรมการเมืองภาคประชาชนในพื้นที่

ลำดับที่ ๑๖ นายสันติ คุณาวงศ์	ผู้แทนองค์กรภาคประชาชนภาค การเมือง
ลำดับที่ ๑๗ นางละอองดาว แสนหลวง	ผู้แทนองค์กรภาคประชาชน
ลำดับที่ ๑๘ รองศาสตราจารย์ ดร.สุชาติ แสงทอง	ผู้แทนองค์กรภาคประชาชนภาค วัฒนธรรม
ลำดับที่ ๑๙ นายจิรวิทย์ ศุภนันท์กานต์	ผู้แทนองค์กรภาคประชาชนภาค การศึกษา
ลำดับที่ ๒๐ ดร.วิสูตร จิตสุทธิภากร	ผู้แทนองค์กรภาคประชาชนภาค เศรษฐกิจ

กลุ่มผู้แทนนักการเมือง เป็นกลุ่มนักการเมืองและอดีตนักการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติในพื้นที่จังหวัดนครสวรรค์

ลำดับที่ ๒๑ ด.ต.วิรัตน์ ศิริกุล	อดีตสมาชิกสภาเทศบาลตำบลโกรก พระ
ลำดับที่ ๒๒ นายสมศักดิ์ อรุณสุรัตน์	ประธานสภาเทศบาลนครนครสวรรค์
ลำดับที่ ๒๓ นายนิกร กล้าโพธิ์	ผู้แทนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วน ตำบล
ลำดับที่ ๒๔ นายนภดล สันติภาพจันทร์	ผู้แทนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วน จังหวัด

ลำดับที่ ๒๕ นายสงกรานต์ จิตสุทธิภากร อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครสวรรค์

กลุ่มผู้แทนประชาชน ที่เป็นผู้มีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ทับซ้อนในจังหวัดนครสวรรค์

ลำดับที่ ๒๖ นายพิเชษฐ์ ชูเฉลิม	ผู้แทนประชาชน
ลำดับที่ ๒๗ นางสาวศิริรัตน์ บำรุง	ผู้แทนประชาชน
ลำดับที่ ๒๘ นายพะเยาว์ เนียมเล็ก	ผู้แทนประชาชน
ลำดับที่ ๒๙ นายประทีป แยมแพร	ผู้แทนประชาชน
ลำดับที่ ๓๐ นางสาวภัทราพร อารีรักษ์	ผู้แทนประชาชน

กลุ่มผู้แทนชมรม สมาคม มูลนิธิ ฯลฯ ในจังหวัดนครสวรรค์ และมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครสวรรค์

ลำดับที่ ๓๑ นายอดิศักดิ์ จันทร์วิชานวงษ์ ผู้นำองค์กรภาคประชาชนจังหวัดนครสวรรค์

ลำดับที่ ๓๒ นายไวย โชตินัย อดีตคณะกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัด

ลำดับที่ ๓๓ นางจิตรา หมีทอง ประธานสภาวัฒนธรรมอำเภอท่าตะโก

ลำดับที่ ๓๔ นายสมยศ นะลำเสียง ประธานหอการค้าจังหวัดนครสวรรค์

ลำดับที่ ๓๕ นายสมโภช วัฒนะ สื่อมวลชน

กลุ่มผู้แทนเยาวชน ที่มีภูมิลำเนาในจังหวัดนครสวรรค์ และมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ทับซ้อนในจังหวัดนครสวรรค์

ลำดับที่ ๓๖ นางสาวอารีย์ ชูเฉลิม นิสิตหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต

ลำดับที่ ๓๗ นายภูวนารถ ชโลธร นิสิตหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต

ลำดับที่ ๓๘ นางสาวนิตา ชาวเกาะ นิสิตหลักสูตรรัฐศาสตรบัณฑิต

ลำดับที่ ๓๙ พระสาธิต วรธมโม นิสิตหลักสูตรรัฐศาสตรบัณฑิต

ลำดับที่ ๔๐ พระชัยวัฒน์ ชยธมโม นิสิตหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต

๓.๒.๓ การสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group Discussion)

ผู้วิจัยกำหนดการสนทนากลุ่มเฉพาะเพื่อหาข้อสรุปจากนักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ และนักวิชาการด้านการปกครองท้องถิ่น โดยใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) โดยการแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ การสร้างข้อสรุปร่วมกันในตัวอย่างการลดความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจในพื้นที่ทับซ้อน ตัวอย่างการลดความเหลื่อมล้ำด้านสังคมในพื้นที่ทับซ้อน และตัวอย่างการลดความเหลื่อมล้ำด้านการเมืองในพื้นที่ทับซ้อน รวมถึงแนวทางในการสร้างข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควมบวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน และให้เกิดความสมบูรณ์อย่างรอบด้าน ด้วยความละเอียดลึกซึ้ง จำนวน ๘ คน ประกอบด้วย

ลำดับที่ ๑ ศาสตราจารย์ ดร.บุญทัน ดอกไธสง นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์

ลำดับที่ ๒ รศ.ดร.ประณต นันทิยะกุล นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์

ลำดับที่ ๓ รศ.ดร.เต็มศักดิ์ ทองอินทร์	นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์
ลำดับที่ ๔ รศ.ดร.รัชนนท์ อิศรเดช	นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์
ลำดับที่ ๕ ผศ.ดร.ยุพธนา ปราณีต	นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์
ลำดับที่ ๖ ว่าที่ ร.ท.ดร.อริชัย เกตุจันทร์	สถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วน ท้องถิ่น
ลำดับที่ ๗ ดร.วลัยุชชยา เลิศรัชชาพันธุ์	ปลัดเทศบาลตำบลพระอินทรา ชา อำเภอบางปะอิน จังหวัด พระนครศรีอยุธยา
ลำดับที่ ๘ นายวิทยา โชคเศรษฐกิจ	ผู้อำนวยการส่วนนโยบายและ แผนการกระจายอำนาจ สำนักงานคณะกรรมการการ กระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น สำนัก นายกรัฐมนตรี

๓.๓ เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

สำหรับการวิจัยเชิงคุณภาพภาคสนาม (Qualitative Research) ในครั้งนี้ ผู้วิจัยจะใช้เครื่องมือทั้งหมด ๓ ประเภท ประกอบด้วย ประเด็นการสนทนาทางวิชาการ แบบสัมภาษณ์ (Interviews Form) ซึ่งใช้ประกอบในการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และแบบสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion Form) โดยมีขั้นตอนการสร้างเครื่องมือ ดังนี้

๓.๓.๑ การกำหนดประเด็นการสนทนาทางวิชาการ

เพื่อค้นหาข้อสรุปปริบททางการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทับซ้อน ทั้งในระดับนโยบายและในระดับพื้นที่ รวมถึงการถอดบทเรียนจากการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบผลสำเร็จ เป็นต้นว่า กรณีศึกษาของการควมรวมขององค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นกับเทศบาลตำบลวังน้ำเย็น อำเภอวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว

การสัมมนาทางวิชาการ
“ความเป็นไปได้ในการควรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทับซ้อน”
ณ ห้องประชุม ๒๒๐๙ อาคารหลวงพ่อกุณ ปริสุทฺโธ
วันศุกร์ที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

- ๐๘.๐๐-๐๘.๓๐ น. ลงทะเบียน-รับเอกสาร
- ๐๘.๓๐-๐๙.๐๐ น. พระเทพปริยัติเมธี, รศ.ดร. รองอธิการบดีวิทยาเขตนครสวรรค์
 ประธานในพิธีเดินทางมาถึง
 ผศ.ดร.อัครเดช พรหมกัลป์ ผู้อำนวยการหลักสูตรบัณฑิตศึกษากล่าวถวายรายงาน
 พระเทพปริยัติเมธี,รศ.ดร. รองอธิการบดีวิทยาเขตนครสวรรค์
 กล่าวเปิดงาน
- ๐๙.๐๐-๑๑.๓๐ น. การสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “ความเป็นไปได้ในการควรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทับซ้อน” วิทยากรโดย
๑. ศ.ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านเศรษฐศาสตร์ ในคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักนายกรัฐมนตรี
 ๒. นายวิทยา โชคเศรษฐกิจ ผู้อำนวยการส่วนนโยบายและแผนการกระจายอำนาจสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักนายกรัฐมนตรี
 ๓. ว่าที่ร้อยเอกภูริทัต บริบูรณ์หัวหน้ากลุ่มงานส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักนายกรัฐมนตรี
 ๔. นายเฉลิม ปราสาททอง ผู้อำนวยการกลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนาท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย
 ๒. นายวันชัย นาริรักษ์ นายกเทศมนตรีเมืองวังน้ำเย็น อำเภอวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว
- ดำเนินรายการโดย**
 ผศ.ดร.อัครเดช พรหมกัลป์ ผู้อำนวยการหลักสูตรบัณฑิตศึกษา
- ๑๑.๓๐ น. ปิดการสัมมนา พักรับประทานอาหารกลางวัน

๓.๓.๒ แบบสัมภาษณ์ (Interviews Form)

ผู้วิจัยจะสร้างเครื่องมือการวิจัยที่ใช้ในการสัมภาษณ์ (Interview Form) ซึ่งเป็นคำถามปลายเปิดที่จะนำไปใช้สัมภาษณ์สำหรับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ในการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) โดยมีขั้นตอนดังนี้

๑) ศึกษารวบรวมข้อมูลจากเอกสาร เป็นการรวบรวมขั้นแรกเมื่อเริ่มทำการวิจัย โดยศึกษาเอกสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาประกอบการวิจัย ช่วยในการกำหนดประเด็นและตัวแปรที่จะศึกษา และข้อสรุปจากการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “ความเป็นไปได้ในการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทับซ้อน” เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดกรอบความคิดในการสร้างแบบสัมภาษณ์ รวมทั้งนำมาใช้ในการวิเคราะห์ด้วย

๒) กำหนดโจทย์หรือประเด็นคำถาม (Question) คือ คำถามที่ต้องการคำตอบจากการวิจัยหรือเป็นสิ่งต้องตอบโจทย์ของวัตถุประสงค์ โดยพิจารณาจากข้อมูล ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในเชิงพื้นที่หรือประเด็นที่เกี่ยวข้องกันที่ส่งผลต่อสังเคราะห์ตัวแบบในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน

๓) ขอคำแนะนำจากอาจารย์ที่ปรึกษาคุณุภินิพนธ์เพื่อใช้เป็นแนวทางในการสร้างแบบสัมภาษณ์ (Interview Form)

๔) สร้างแบบสัมภาษณ์ (Interview Form) จากการวิเคราะห์บริบทการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อนที่ได้จากการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “ความเป็นไปได้ในการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทับซ้อน” เพื่อเป็นแนวทางในการค้นหาข้อมูลข้อเท็จจริงในเชิงพื้นที่ ซึ่งจะเป็นฐานข้อมูลที่จะนำไปสู่การสังเคราะห์ตัวแบบในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน ทั้งนี้เพื่อให้ครอบคลุมวัตถุประสงค์ของการวิจัยและใช้แบบสัมภาษณ์เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants)

ผู้วิจัยได้ดำเนินการวิจัยโดยการสร้างแบบสัมภาษณ์ (Interviews Form) ตามกรอบปัจจัยที่กำหนด แบ่งออกเป็น ๓ ตอน ดังนี้

ตอนที่ ๑ ข้อมูลผู้ตอบแบบสอบถาม

ตอนที่ ๒ เป็นแบบสัมภาษณ์เพื่อนำไปสู่การกำหนดตัวแบบในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน โดยผู้วิจัยสร้างแบบสัมภาษณ์จากข้อสรุปบริบทการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อนที่ได้จากการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “ความเป็นไปได้ในการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทับซ้อน” ดังนี้

ตารางที่ ๓.๑ การสร้างแบบสัมภาษณ์ในการกำหนดตัวแบบการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควมรวม
องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน

ตัวแปรที่ต้องการศึกษา	หัวข้อการสัมภาษณ์
ตัวแบบในการลดความเหลื่อมล้ำ	
๑) ปัจจัยกำหนด (Deterministic)	๑. ความเป็นกลุ่มการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ หรือกลุ่ม เครือข่าย ที่มีบริบททางเศรษฐกิจ สังคม และ การเมืองเดียวกัน ท่านคิดว่ามีโอกาที่จะเกิดการควม รวมของ อปท. ได้หรือไม่ อย่างไร?
๒) จิตวิทยาการเมือง (Political Psychology)	๒. ความรัก ความผูกพันของคนในท้องถิ่นทั้งในทาง เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง จะส่งผลให้เกิดการควม รวมของ อปท. ได้หรือไม่ อย่างไร?
๓) การแลกเปลี่ยน (Exchange)	๓. ผลได้ ผลเสียทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง หากมีการควมรวมของ อปท. กันแล้ว ท่านคิดว่าจะ เป็นอย่างไร?
๔) ความสำนึกเชิงเหตุผล (Consciously rational)	๔. คุณค่าที่จะเกิดขึ้นจากการควมรวมกันของ อปท. ท่าน คิดว่าจะส่งผลให้เกิดการลดความเหลื่อมล้ำในทาง เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ในเชิงพื้นที่ได้หรือไม่ อย่างไร?
ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่จะก่อ อรรถประโยชน์ในการลดความ เหลื่อมล้ำ	
๑) การพัฒนาให้ท้องถิ่นน่าอยู่ น่าอาศัย (อภุฐานสัมปทา)	๑. เมื่อเกิดการควมรวม อปท. กันแล้ว ท่านคิดว่าจะมีการ พัฒนาให้ท้องถิ่นน่าอยู่น่าอาศัยดีขึ้นกว่าเดิมอย่างไร?
๒) การคุ้มครองรักษาความอุดม สมบูรณ์ของท้องถิ่นไม่ให้เสื่อม สลาย (อารักขสัมปทา)	๒. เมื่อเกิดการควมรวม อปท. กันแล้ว ท่านคิดว่าจะมีการ คุ้มครองรักษาความอุดมสมบูรณ์ของท้องถิ่นไม่ให้เสื่อม สลายหรือดีขึ้นกว่าเดิมอย่างไร?
๓) การสร้างพลังเครือข่ายในการ พัฒนาท้องถิ่นที่เข้มแข็ง (กัลยาณ มิตตตา)	๓. เมื่อเกิดการควมรวม อปท. กันแล้ว ท่านคิดว่าจะมีพลัง หรือมีเครือข่ายในการพัฒนาท้องถิ่นที่เข้มแข็งหรือดี ขึ้นกว่าเดิมอย่างไร?
๔) การพัฒนาท้องถิ่นให้เกิดความ เจริญรุ่งเรืองและกินดีอยู่ดีอย่าง พอเพียง (สมชีวิตา)	๔. เมื่อเกิดการควมรวม อปท. กันแล้ว ท่านคิดว่าจะมีการ พัฒนาท้องถิ่นให้เกิดความเจริญรุ่งเรืองและกินดีอยู่ดี อย่างพอเพียงอย่างไร?

ตารางที่ ๓.๑ การสร้างแบบสัมภาษณ์ในการกำหนดตัวแบบการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควบรวมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน (ต่อ)

ตัวแปรที่ต้องการศึกษาการลดความเหลื่อมล้ำ (Inequality)	หัวข้อการสัมภาษณ์
๑. ด้านเศรษฐกิจ (Economics Inequality)	๑. หากจะมีการควบรวม อปท. จะช่วยลดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจได้อย่างไร และอะไรคือปัจจัยหรือองค์ประกอบสำคัญที่จะทำให้เกิดความเสมอภาคเท่าเทียมกันในเรื่องนี้?
๒. ด้านสังคม (Social Inequality)	๒. หากจะมีการควบรวม อปท. จะช่วยลดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมได้อย่างไร และอะไรคือปัจจัยหรือองค์ประกอบสำคัญที่จะทำให้คนในสังคมมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันในเรื่องนี้?
๓. ด้านการเมือง (Politics Inequality)	๓. หากจะมีการควบรวม อปท. จะช่วยลดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการเมืองในพื้นที่ได้อย่างไร และอะไรคือปัจจัยหรือองค์ประกอบสำคัญที่จะทำอย่างนั้นได้?

ตอนที่ ๓ แบบสัมภาษณ์เกี่ยวกับปัญหาและข้อเสนอแนะ ซึ่งจะเป็นคำถามที่เปิดโอกาสให้ผู้ตอบแบบสอบถามได้แสดงความคิดเห็นอย่างอิสระ

๓.๓.๓ การตรวจสอบและหาคุณภาพของแบบสัมภาษณ์

ในการหาคุณภาพของเครื่องมือ สามารถหาความตรงตามเนื้อหารายข้อ (Item content validity index, I-CVI) และความตรงเชิงเนื้อหาทั้งฉบับ (Content Validity for Scale, S -CVI) โดยผู้วิจัยจะดำเนินการตรวจสอบเครื่องมือ ดังนี้

๑) ขอคำแนะนำจากอาจารย์ที่ปรึกษาฯ วิทยานิพนธ์และผู้เชี่ยวชาญเพื่อตรวจสอบเครื่องมือที่ออกแบบไว้

๒) หาความหาความตรงตามเนื้อหารายข้อ และความตรงเชิงเนื้อหาทั้งฉบับ โดยการนำแบบสัมภาษณ์ที่สร้างเสร็จแล้วเสนอประธานและกรรมการที่ปรึกษาฯ วิทยานิพนธ์ เพื่อขอความเห็นชอบ และนำเสนอต่อผู้เชี่ยวชาญแล้วนำมาปรับปรุง แก้ไขให้เหมาะสม จำนวน ๕ รูป/คน ประกอบด้วย

- (๑) พระสุธีรัตนบัณฑิต, รองศาสตราจารย์ ดร.
ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยพุทธศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
ผู้เชี่ยวชาญด้านการวิจัย

- (๒) รองศาสตราจารย์ ดร.โกนิญ์ ศรีทอง
 อาจารย์ประจำหลักสูตรบัณฑิตศึกษา สาขาวิชาการพัฒนาสังคม
 มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
 ผู้เชี่ยวชาญด้านการวิจัย
- (๓) ศาสตราจารย์ ดร.บุญทัน ดอกไธสง
 ประธานหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต
 สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
 มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
 อธิการบดี
 ผู้เชี่ยวชาญด้านรัฐศาสตร์
- (๔) รองศาสตราจารย์ ดร.ธัชพันธ์ อิศรเดช
 ผู้ช่วยอธิการบดีฝ่ายกิจการทั่วไป
 อาจารย์ประจำหลักสูตรบัณฑิตศึกษา ภาควิชารัฐศาสตร์
 มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
 ผู้เชี่ยวชาญด้านรัฐศาสตร์
- (๕) นายสมศักดิ์ อรุณสุรัตน์
 ประธานสภาเทศบาลนครนครสวรรค์
 นักการเมืองท้องถิ่นและนักรัฐศาสตร์

การตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือวิจัยก่อนนำไปใช้ เพื่อพิจารณาทั้งในด้านเนื้อหาสาระ ความตรงตามเนื้อหา (Item content validity index, I-CVI) และความตรงเชิงเนื้อหาทั้งหมด (Content Validity for Scale, S-CVI) โดยใช้โดยผู้เชี่ยวชาญพิจารณา มาตรฐานประเมินความสอดคล้องจะมี ๔ ระดับ คือ

- ๑ = ไม่สอดคล้อง
 ๒ = สอดคล้องบางส่วน
 ๓ = ค่อนข้างสอดคล้อง
 ๔ = มีความสอดคล้องมาก

เกณฑ์การแปลความหมายการหาค่าดัชนีความตรงเชิงเนื้อหา จะนำเฉพาะข้อที่ได้รับการประเมิน ๓ หรือ ๔ เท่านั้น (ถือว่ามีความสอดคล้อง) มาคำนวณผู้เชี่ยวชาญอย่างน้อย ๓ คน ไม่ควรเกิน ๑๐ คน^๑ ซึ่งค่าความตรงตามเนื้อหา (Item content validity index, I-CVI) มีค่า ๑ และความตรงเชิงเนื้อหาทั้งหมด (Content Validity for Scale, S-CVI) มีค่า ๑ แสดงว่าแบบสัมภาษณ์มีความตรงตามเนื้อหา

^๑ Lynn, M. R., " Determination and Quantification of Content Validity" , *Nursing Research*, Vol.36 No.6 (1986): 382-385.

๓.๓.๔ แบบสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group Discussion Form)

การวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้การสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) สำหรับผู้เชี่ยวชาญ (Expert) ได้แก่ นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ ผู้แทนจากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนจากส่วนงานสำนักนโยบายและแผนการกระจายอำนาจ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักนายกรัฐมนตรี และปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) เพื่อนำไปสู่การแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ การสร้างข้อสรุปร่วมกันในตัวอย่างการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน ให้เกิดความสมบูรณ์อย่างรอบด้าน ด้วยความละเอียดลึกซึ้ง โดยผู้วิจัยได้สร้างเครื่องมือการวิจัยในการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) ดังนี้

๑) โดยการจัดประเด็นความสำคัญของใน (ร่าง) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน ที่จะใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลในการสนทนากลุ่มเฉพาะ

๒) ขอคำแนะนำจากอาจารย์ที่ปรึกษาเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อนให้มีความเหมาะสม มีความเป็นไปได้ รวมถึงการได้มาซึ่งข้อเสนอแนะจากผู้เชี่ยวชาญ (Experts) เพื่อนำไปพัฒนาและต่อยอด

๓.๔ การเก็บรวบรวมข้อมูล

๓.๔.๑ การเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารชั้นปฐมภูมิ (Primary Source)

ในการวิจัยครั้งนี้จะมีการรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาจากพระไตรปิฎก อรรถกถา ฎีกา อนุฎีกา คัมภีร์ ฉบับภาษาไทยหรือภาษาบาลีที่เกี่ยวข้องกับหลักทฤษฎีธรรมมิกัตถประโยชน์และการเมือง การปกครองในมุมมองของพระพุทธศาสนา

๓.๔.๒ การเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารชั้นทุติยภูมิ (Secondary Source)

ในการวิจัยครั้งนี้จะมีการรวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริง แนวคิด ทฤษฎี และประเด็นทางกฎหมายที่ได้จากการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งได้แก่ ส่วนที่เป็นคำอธิบายจากเอกสาร หนังสือ ตำรา ที่เป็นแนวคิด ทฤษฎี รวมถึงงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยการทบทวน วิเคราะห์ และสังเคราะห์เพื่อให้ได้ตัวแปรที่ต้องการศึกษาและองค์ประกอบในการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓.๔.๓ การเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ทางวิชาการ

ในวัตถุประสงค์ข้อที่ ๑ ผู้วิจัยได้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลข้อเท็จจริงที่ได้จากการสัมภาษณ์ทางวิชาการในหัวข้อ “ความเป็นไปได้ในการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทับซ้อน” ซึ่งเป็นเวทีทางวิชาการที่ค้นหาข้อสรุปในบริบทการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน โดยมีผู้เชี่ยวชาญและนักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับประเด็นในการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน รวมถึงประชาชน ส่วนงานราชการ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานที่

เกี่ยวข้อง และผู้ที่สนใจ จำนวน ๑๐๐ รูปหรือคน มาร่วมกันให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง ทั้งในทางวิชาการ ในเชิงพื้นที่ และประสบการณ์ตรงจากพื้นที่กรณีศึกษาต้นแบบที่มีการควบรวมกันสำเร็จและสามารถ ที่จะพัฒนาเจริญก้าวหน้าในเกือบทุกมิติที่เทศบาลเมืองวังน้ำเย็น อำเภอวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว พร้อมทั้งรวบรวมข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทับซ้อน ที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ในมิติใดบ้าง โดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

๓.๔.๔ การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ (In-depth Interview)

ในการสัมภาษณ์เชิงลึกจะมีวิธีการเก็บข้อมูลในเชิงข้อมูล ข้อเท็จจริงที่หลากหลายจาก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ทั้ง ๘ กลุ่ม จำนวน ๔๐ รูปหรือคน ที่มีความเกี่ยวข้องทั้งใน ฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้ที่มีความเป็นกลางในประเด็นการวิจัยครั้งนี้ โดยผู้วิจัยจะดำเนินการเก็บ รวบรวมข้อมูลเพื่อให้ได้ข้อมูล ข้อเท็จจริงในประเด็นดังต่อไปนี้

- ๑) ความเป็นชุมชนท้องถิ่นที่มีบริบททางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองเดียวกัน
- ๒) ความรักความผูกพันของคนในท้องถิ่นทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง
- ๓) ผลได้ ผลเสียทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง หากจะมีการควบรวม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - ๔) คุณค่าที่จะเกิดขึ้นจากการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการลดความ เหลื่อมล้ำในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง
 - ๕) การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการลดปัญหาความเหลื่อมล้ำทาง เศรษฐกิจ
 - ๖) การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการลดปัญหาความเหลื่อมล้ำทาง สังคม
 - ๗) การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการลดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการ เมือง
 - ๘) การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการพัฒนาท้องถิ่นให้เกิดความน่าอยู่ น่าอาศัย
 - ๙) การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการคุ้มครองรักษาความอุดมสมบูรณ์ ของท้องถิ่น
 - ๑๐) การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการสร้างพลังหรือมีเครือข่ายในการ พัฒนาท้องถิ่นที่เข้มแข็ง
 - ๑๑) การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการพัฒนาท้องถิ่นให้เกิดความ เจริญรุ่งเรืองและกินดีอยู่ดีอย่างพอเพียง

๓.๔.๕ การเก็บข้อมูลจากการสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group Discussion)

ในการสนทนากลุ่มเฉพาะจะมีการรวบรวมข้อมูลเพื่อหาข้อสรุปข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อนที่มาจากแง่คิด และมุมมองของนักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ ผู้แทนจากกรมส่งเสริมการปกครอง ส่วนท้องถิ่น ผู้แทนจากส่วนงานสำนักนโยบายและแผนการกระจายอำนาจ สำนักงานคณะกรรมการ

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักนายกรัฐมนตรี และปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำไปสู่การแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ เพื่อพัฒนาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควมรรมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน

๓.๔.๖ การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสังเกต (Observation)

ในการลงพื้นที่เพื่อไปเก็บข้อมูล ผู้วิจัยจะใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสังเกต (Observation) โดยการไม่มีส่วนร่วม (Non-participant Observation) ซึ่งเป็นการสังเกตแบบไม่มีโครงสร้าง (Unstructured Observation) โดยผู้วิจัยจะเฝ้ามองพฤติกรรมของปรากฏการณ์ทางการเมืองการปกครองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ทับซ้อนโดยไม่เข้าไปร่วมคลุกคลีกับกิจกรรมหรือมิติทางการเมืองที่เกิดขึ้น และจะใช้การสังเกตจากแบบแผนการกระทำ สภาพสังคม ตลอดจนแนวคิด ทศนคติของผู้ที่เกี่ยวข้องและกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้งนี้แล้วแต่สถานการณ์ที่จะเื้ออำนวยการ รวมถึงในการสังเกตนั้นผู้วิจัยจะไม่กำหนดเฉพาะเรื่องที่จะสังเกตอย่างเดี่ยว แต่จะทำการสังเกตเรื่องต่าง ๆ หรือบริบทแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง ฉะนั้นจึงไม่สามารถกำหนดรูปแบบที่แน่นอนได้ และไม่ต้องการที่จะให้ผู้ถูกสังเกตรู้สึกถูกรบกวนจากผู้วิจัย

๓.๕ การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ จะเป็นการนำข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้มาเก็บให้เป็นระบบระเบียบ ให้ความหมายกับข้อมูล จัดหมวดหมู่ ความหมายของข้อมูล วิเคราะห์และสรุปรวบรวมความหมาย ผู้วิจัยเลือกใช้ “การตรวจสอบสามเส้า (Triangulation)”^๒ โดยใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลต่างกัน เพื่อรวบรวมข้อมูลเรื่องเดียวกัน คือ การค้นคว้าเอกสาร การสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม และการสัมภาษณ์ เพื่อที่จะตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลก่อนการนำไปวิเคราะห์

ในการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์จะไม่ใช้สถิติช่วยในการวิเคราะห์ แต่จะใช้แนวคิดทฤษฎีเป็นกรอบในการวิเคราะห์ โดยวิธีการหลักที่ใช้มี ๒ วิธี คือ

๑) การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ซึ่งได้จากการศึกษาเอกสาร (Document Research) จากกรอบความคิดหรือทฤษฎีที่เพื่อการช่วยวิเคราะห์ข้อมูลได้ลึกซึ้งและสร้างข้อสรุปที่หนักแน่น

๒) การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงวิชาการที่ได้จากการสัมมนาทางวิชาการในหัวข้อ “ความเป็นไปได้ในการควมรรมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทับซ้อน” พร้อมทั้งข้อมูลที่ได้จากการเปิดรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ (Public Hearing) จากผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่ จำนวน ๑๐๐ คน ที่มาเข้าร่วมในงานสัมมนาทางวิชาการ ทั้งนี้เพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการสร้างแบบสัมภาษณ์เพื่อให้ได้มาซึ่งการสังเคราะห์ตัวแบบในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควมรรมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อนที่มีความเหมาะสม ความเป็นไปได้ และนำไปสู่การสร้างพัฒนาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควมรรมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อนในจังหวัดนครสวรรค์

^๒ พระครูสังฆรักษ์เกียรติศักดิ์ กิตติปัญญา, ระเบียบวิธีวิจัยทางสังคมศาสตร์, (เชียงใหม่: ประชากรธุรกิจ, ๒๕๕๘), หน้า ๒๒๙.

๓) การตีความ (Interpretation) ซึ่งได้จากการสังเกตและการสัมภาษณ์ที่ได้จัดบันทึกไว้จากสิ่งที่เป็นรูปธรรมหรือปรากฏการณ์ที่มองเห็น โดยผู้วิจัยวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลที่ได้จากการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม (Non-participation Observation) รวมถึงการสรุปและตีความข้อมูลแต่ละประเด็นในการสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group Discussion) ที่มาจากมุมมองของผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญที่มาร่วมกันสรุปในภาพรวม โดยอาศัยการวิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) ตามประเด็นตัวแปรที่ต้องการศึกษา

๔) การวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบประเมินความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อนที่มาจากมุมมองของผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญที่เข้าร่วมในการสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group Discussion) ซึ่งการวิเคราะห์ข้อมูล (Data Analysis) จากแบบประเมินความเหมาะสมและความเป็นไปได้ข้างต้น ผู้วิจัยได้ประมวลผลทางสถิติวิเคราะห์โดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูปเพื่อการวิจัยทางสังคมศาสตร์โดยใช้สถิติเชิงบรรยาย ได้แก่ ความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย (Mean) ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) ทั้งนี้เพื่อศึกษาลักษณะและการแจกแจงของตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย การแปลความหมายของค่าเฉลี่ยโดยยึดเกณฑ์ ดังนี้

ค่าเฉลี่ยตั้งแต่ ๔.๒๑ - ๕.๐๐	กำหนดให้อยู่ในเกณฑ์ที่มีความเหมาะสมและความเป็นไปได้มากที่สุด
ค่าเฉลี่ยตั้งแต่ ๓.๔๑ - ๔.๒๐	กำหนดให้อยู่ในเกณฑ์ที่มีความเหมาะสมและความเป็นไปได้ค่อนข้างมาก
ค่าเฉลี่ยตั้งแต่ ๒.๖๑ - ๓.๔๐	กำหนดให้อยู่ในเกณฑ์ที่มีความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในระดับปานกลาง
ค่าเฉลี่ยตั้งแต่ ๑.๘๑ - ๒.๖๐	กำหนดให้อยู่ในเกณฑ์ที่มีความเหมาะสมและความเป็นไปได้ค่อนข้างน้อย
ค่าเฉลี่ยตั้งแต่ ๑.๐๐ - ๑.๘๐	กำหนดให้อยู่ในเกณฑ์ที่มีความเหมาะสมและความเป็นไปได้น้อยที่สุด

บทที่ ๔

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

การวิจัยเรื่อง “การลดความเหลื่อมล้ำ: วิเคราะห์เชิงบริบทการควบคุมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อนในจังหวัดนครสวรรค์” มีวัตถุประสงค์เพื่อ ๑) วิเคราะห์บริบทในการควบคุมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน ๒) สังเคราะห์ตัวแบบในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควบคุมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน และ ๓) พัฒนาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควบคุมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อนในจังหวัดนครสวรรค์ โดยแบ่งผลวิจัยออกเป็น ๔ ตอน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

๔.๑ ผลการวิเคราะห์บริบทในการควบคุมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน

๔.๒ ผลการสังเคราะห์ตัวแบบในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควบคุมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน

๔.๓ ผลการพัฒนาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควบคุมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อนในจังหวัดนครสวรรค์

๔.๔ องค์ความรู้

๔.๔.๑ องค์ความรู้ที่ได้จากการวิจัย

๔.๔.๒ องค์ความรู้ที่ได้จากการสังเคราะห์การวิจัย

๔.๑ ผลการวิเคราะห์บริบทในการควบคุมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน

ในการค้นหาคำตอบตามกรอบวัตถุประสงค์ข้างต้นนี้ ได้มีการจัดสัมมนาทางวิชาการในหัวข้อ “ความเป็นไปได้ในการควบคุมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทับซ้อน” เพื่อหาข้อสรุปเชิงบริบททางการควบคุมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทับซ้อน ทั้งในระดับนโยบายและระดับพื้นที่ ๆ มีการควบคุมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นที่ประสบผลสำเร็จ โดยผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการ ผู้มีประสบการณ์ตรงที่เกี่ยวข้องกับประเด็นในการควบคุมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน รวมถึงประชาชน ส่วนงานราชการ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และผู้สนใจเข้าร่วม โดยการสัมมนาทางวิชาการจัดขึ้นเมื่อวันศุกร์ที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ ณ ห้องประชุม ๒๒๐๕ อาคารหลวงพ่อกุณ ปริสุทฺโธ โดยมีคณะวิทยากรที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิและมีความเชี่ยวชาญในเรื่องข้างต้นมาให้ความรู้ แลกเปลี่ยนเรียนรู้ และบอกเล่าประสบการณ์ตรง โดยพบว่า

ในการควบคุมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทับซ้อนนั้น เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ถือเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่หลักในการจัดบริการสาธารณะเพื่อสนองตอบต่อความต้องการและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ โดยมีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งของประชาชนและทำงานภายใต้การกำกับของหน่วยงานราชการส่วนกลาง ในแต่ละปีทั้งเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) หลังจากที่ได้จัดทำบริการสาธารณะแล้วจะมีการรายงานข้อมูลให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแล ซึ่งนอกเหนือจากข้อมูลพื้นฐานในส่วนที่เป็น

จำนวนประชากร ขนาดพื้นที่ ความหนาแน่นแล้ว จะต้องมีการรายงานรายได้-รายจ่าย ทรัพย์สินและหนี้สิน เงินสะสม เพื่อให้คนในพื้นที่และคนในสังคมเข้าใจกิจกรรมที่เทศบาลหรือ อบต. ดำเนินการตามหลักการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ที่เน้นการประเมินผลสัมฤทธิ์ การประเมินความคุ้มค่าของกิจกรรมที่ดำเนินการ และพยายามที่จะปรับปรุงวิธีทำงานของหน่วยงานภาครัฐตามหลัก Result-based Budgeting ซึ่งระบบราชการไทยก็ได้รับแนวคิดดังกล่าวมากำหนดไว้ในกฎหมายการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล ทั้งนี้ที่ผ่านมามีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในรูปแบบเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ต่างก็พยายามสร้างผลงานให้เกิดการบรรลุยังดัชนีวัดประสิทธิภาพประสิทธิผลและบริการสาธารณะท้องถิ่นของหน่วยงานระดับท้องถิ่นได้แก่

๑) โครงการให้รางวัลท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีตามหลักการธรรมาภิบาล (Good Governance Award) ตั้งแต่ปี ๒๕๔๖ เป็นต้นมา โดยสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกล.) ได้สนับสนุนให้มีการวิจัยเพื่อประเมินผลการดำเนินงาน โดยสร้างตัวชี้วัดจำนวนหลายสิบตัวมาคัดกรองหน่วยงานที่สมัครเข้ารับรางวัลในขั้นต้น ต่อมาจะมีการจัดส่งคณะกรรมการลงพื้นที่ตรวจเยี่ยมและพูดคุยกับหน่วยงานท้องถิ่นและมีการบันทึกความคิดเห็นริเริ่มและนวัตกรรม สุดท้ายคือการประกาศให้รางวัลธรรมาภิบาลโดยมีองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล หรือ อบต. หลายสิบแห่งได้รับรางวัล

๒) อนุกรรมการในสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานรัฐมนตรี ได้มีการทำงานค้นคว้ากำหนดค่ามาตรฐานการบริการสาธารณะท้องถิ่นเพื่อให้ครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ เช่น ถนนภายในเทศบาล หรือ อบต. ควรจะมีมาตรฐานขั้นต่ำตามหลักวิศวกรรมอย่างไร มาตรฐานของตลาดสดด้านความสะอาด การอนามัยและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม มาตรฐานของไฟส่องสว่างในยามค่ำคืน เป็นต้น ทั้งนี้โดยคำนึงถึงความแตกต่างระหว่างความเป็นเมืองกับความเป็นชนบท และขนาดประชากร (เล็ก กลาง และใหญ่)

๓) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้จัดทำโครงการประเมินผลการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Performance Assessment: LPA) เป็นประจำทุกปี เพื่อให้เกิดบรรยากาศการทำงานเชิงการประกวด (Yardstick Competition) เพื่อให้เทียบกับเกณฑ์มาตรฐานบริการสาธารณะท้องถิ่น

สำหรับข้อพิจารณาเชิงนโยบายในการประเมินผลการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Performance Assessment: LPA) นั้น สิ่งที่สำคัญที่ควรดำเนินการ มีดังนี้

๑) ควรจัดให้มีการประเมินคุณภาพบริการสาธารณะของท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องทุกปีทุกหน่วยงาน โดยเสนอว่าหากจะเป็นการที่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกับมหาวิทยาลัยในภูมิภาคซึ่งอยู่ใกล้ชิดประชาชน สามารถทำวิจัยภาคสนามได้สะดวกและประหยัดค่าใช้จ่าย

๒) คะแนน LPA ควรจะเป็นส่วนหนึ่งในการประเมินท้องถิ่นเพื่อได้รับรางวัลการจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาลปีละ ๒๐๐ ล้านบาทต่อปี เพื่อบันทึกการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่นและนวัตกรรมท้องถิ่นพร้อมข้อสังเกตในมิติคุณภาพ

๓) การจัดทำดัชนีวัดมาตรฐานบริการสาธารณะ(Standard of Local Public Services) เป็นสิ่งที่ควรสนับสนุน ทำนองเดียวกับการมีมาตรฐานสินค้าอุตสาหกรรมหรือสินค้าการเกษตรที่ปลอดภัย โดยหน่วยงานของรัฐให้การรับรองมาตรฐาน

๔) ควรสื่อสารให้ประชาชนรับทราบผลประเมิน LPA โดยอาจจะแจกแจงข้อมูลรายจังหวัด (ตามความสนใจของประชาชน เข้าใจได้ง่าย และจำนวนไม่มากเกินไป) โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาจจัดทำเอกสารสิ่งพิมพ์ ระบุหน่วยงานท้องถิ่นโดดเด่นภายในจังหวัด บันทึกจุดเด่นหรือจุดแข็งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนั้น ๆ อันเป็นต้นเหตุให้ได้รับการประเมินมาตรฐานการบริการสาธารณะระดับสูง^๑

ปัจจุบันมีการประกวดการทำงานขององค์กรภาครัฐในระดับนานาชาติโดยดำเนินการเป็นประจำทุกปี โดยที่หน่วยงานของรัฐบาลไทยที่ได้รับการคัดเลือกและผ่านการอบรมระยะสั้น มีประสบการณ์เข้าประกวดและได้รับรางวัล นอกจากนี้หน่วยงานส่วนกลางที่เกี่ยวข้องก็จะจัดโปรแกรมการอบรมเชิงปฏิบัติการเพื่อแนะนำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าใจเกณฑ์และขั้นตอนการประกวด การสร้างเอกสารประชาสัมพันธ์ และสิ่งตีพิมพ์เป็นภาษาสากลหรือภาษาอังกฤษ เพื่อการสื่อสาร แม้ว่าจะมีค่าใช้จ่ายตามสมควรแต่ก็เป็นประสบการณ์ใหม่ที่คุ้มค่าสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ทั้งนี้เพราะผลลัพธ์ของการจัดบริการสาธารณะที่ดีจะช่วยส่งเสริมคุณภาพชีวิตประชาชนได้อย่างยั่งยืน และเป็นการยกระดับการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ร้อยนับพันแห่งภายใต้เงื่อนไข “แข่งขันการทำความดี” ดังปรากฏเป็นดัชนีชี้วัดในแบบประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามตารางที่ ๔.๑ ดังนี้

^๑ วิทยากรลำดับที่ ๒, การสัมมนาทางวิชาการ, ณ ห้อง ๒๒๐๙ อาคารหลวงพ่อกุณ ปริสุทโธ มจร วิทยาเขตนครสวรรค์, ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓.

ตารางที่ ๔.๑ ดัชนีชี้วัดแบบประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ด้านที่ ๑ การบริหารจัดการ	ด้านที่ ๒ การบริหารงานบุคคลและกิจการสภา	ด้านที่ ๓ การบริหารงานการเงินและการคลัง	ด้านที่ ๔ การบริการสาธารณะ
<ul style="list-style-type: none"> - การบริหารภารกิจเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน - การบริหารงานเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น - การประเมินผลการปฏิบัติงาน - การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน - การบริหารการจัดการปรับปรุงภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น - การอำนวยความสะดวก สะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน - การบริหารภารกิจอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ 	<ul style="list-style-type: none"> - การบริหารงานบุคคล - การดำเนินกิจการของสภาท้องถิ่น 	<ul style="list-style-type: none"> - การจัดทำงบประมาณและการพัสดุ - การจัดเก็บรายได้ - การบริหารงานการเงินและบัญชี (การบริหารรายจ่าย / การจัดทำบัญชีและรายงานการเงิน) - บำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น - การตรวจสอบภายใน 	<ul style="list-style-type: none"> - ด้านถนน ทางเดินและทางเท้า - ด้านไฟฟ้าสาธารณะ - ด้านระบบระบายน้ำ - ด้านน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค - ด้านการพัฒนาเด็กและเยาวชน - ด้านการส่งเสริมกีฬา - ด้านการส่งเสริมผู้สูงอายุ - ด้านการส่งเสริมผู้ด้อยโอกาส - ด้านงานสาธารณสุข - ด้านการส่งเสริมการพัฒนาสตรี - ด้านการส่งเสริมอาชีพ - ด้านการป้องกันบรรเทาสาธารณภัย - ด้านการส่งเสริมศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่น - ด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยว - ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม - ด้านการศึกษา

ขณะเดียวกันหากมองในมิติของเงินอุดหนุนที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลต่อจำนวนประชากร (Grant Per Capita) ถือเป็น การนำจำนวนเงินในหมวดเงินอุดหนุนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลส่วนกลางมาหารด้วยจำนวนประชากรในพื้นที่ ซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่ได้รับเงินอุดหนุนต่อจำนวนประชากรในจำนวนที่สูงย่อมสะท้อนให้เห็นถึงการเป็นภาระทางการคลังของรัฐบาลสูง หรือแสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนั้นมีความสามารถในการพึ่งพาตนเองทางการคลัง (Self-finance) ที่ต่ำ โดยข้อมูลเงินอุดหนุนที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลต่อจำนวนประชากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรวมมีค่าเฉลี่ยแห่งละ ๓,๕๕๘.๘๐ บาทต่อคน ซึ่งหากมีการจัดสรรในจำนวนที่มากกว่าหรือน้อยกว่านั้นก็จะเป็นความเหลื่อม

ล้าที่เกิดขึ้นในเชิงประจักษ์ได้^๒ ดังแสดงในตารางที่ ๔.๒ ที่แสดงข้อมูลเกี่ยวกับสถิติเกี่ยวกับเงินอุดหนุนต่อจำนวนประชากร การจำแนกตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตารางที่ ๔.๒ สถิติเกี่ยวกับเงินอุดหนุนต่อจำนวนประชากร จำแนกตามประเภทของ อปท.^๓

ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	จำนวน (แห่ง)	ค่าเฉลี่ย (mean)	ค่ามัธยฐาน (median)	ค่าต่ำสุด (min)	ค่าสูงสุด (max)
องค์การบริหารส่วนตำบล	๕,๓๓๓	๓,๒๔๐.๙๔	๓,๑๑๘.๘๗	๓๓๘.๔๕	๑๘,๓๘๐.๙๕
เทศบาลตำบล	๒,๒๓๓	๔,๑๔๕.๗๘	๓,๗๖๗.๙๖	๖๙๘.๕๔	๓๘,๔๘๑.๙๓
เทศบาลเมือง	๑๗๗	๕,๕๒๑.๒๕	๔,๓๖๖.๔๗	๑,๒๐๐.๙๒	๑๕,๐๐๒.๘๕
เทศบาลนคร	๓๐	๔,๗๔๐.๔๙	๕,๐๘๓.๖๓	๑,๖๐๐.๐๑	๗,๑๖๓.๘๐
โดยรวม	๗,๗๗๓	๓,๕๕๘.๘๐	๓,๒๖๙.๓๑	๓๓๘.๔๕	๓๘,๔๘๑.๙๓

จากตารางที่ ๔.๒ แสดงให้เห็นว่าข้อมูลเกี่ยวกับสถิติเกี่ยวกับเงินอุดหนุนต่อจำนวนประชากรที่มีการจำแนกตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการกำหนดเงินอุดหนุนที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลต่อจำนวนประชากร (Grant Per Capita) ที่เกินกว่า ๓,๕๕๘.๘๐ บาทต่อคนต่อปี ถือว่าเป็นหน่วยงานที่ทำให้รัฐบาลมีภาระการอุดหนุนสูง ขณะเดียวกันก็จะพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง ๔ ประเภท มีบางแห่งที่มีเงินอุดหนุนต่อจำนวนประชากรต่อปีสูงกว่าค่าอ้างอิง โดยพิจารณาจากค่าสูงสุดหรือค่า Max ซึ่งจากลักษณะของการกระจายข้อมูลเกี่ยวกับเงินอุดหนุนต่อจำนวนประชากรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในตารางที่ ๔.๒ จะพบว่ายังมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนหนึ่งที่ได้รับเงินอุดหนุนต่อจำนวนประชากรที่ไม่เกินค่าอ้างอิง ๓,๕๕๘.๘๐ บาทต่อคนต่อปี แต่ในขณะเดียวกันก็ยังมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกจำนวนมากได้รับเงินอุดหนุนต่อจำนวนประชากรเกินค่าอ้างอิง จึงถือได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นมีความเสี่ยงหรือเป็นภาระทางการคลังที่รัฐบาลจะต้องแบกรับ และมีโอกาสที่จะต้องเกิดกระบวนการควมรวมเพื่อให้มีจำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้น มีรายได้สูงขึ้น และลดสัดส่วนในการจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลต่อจำนวนประชากรให้ลดลง

ขณะเดียวกัน จากการวิเคราะห์ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ยังพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กโดยส่วนใหญ่จะมีรายจ่ายบุคลากรเกินกว่าค่ามาตรฐาน ทำให้เหลืองบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่ไม่เพียงพอ จึงเห็นเป็นการสมควรที่จะมีการควมรวมกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กด้วยกัน หรือการควมรวมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่กว่าในพื้นที่ติดต่อกัน ทั้งนี้เพราะรายจ่ายบุคลากรต่อจำนวนประชากร (Cap Staff) เป็นการนำค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับเงินเดือน ค่าจ้าง และค่าตอบแทนของบุคลากรที่ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาหารด้วยจำนวนประชากรในพื้นที่ ซึ่งหากรายจ่ายบุคลากรต่อจำนวน

^๒ วิทยากรลำดับที่ ๑, การสัมมนาทางวิชาการ, ณ ห้อง ๒๒๐๙ อาคารหลวงพ่อกุณ ประสิษฐโช มจร วิทยาเขตนครสวรรค์, ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓.

^๓ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, วิเคราะห์จากฐานข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๙, กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, ๒๕๕๙. (อัดสำเนา).

ประชากรสูงมากอาจสะท้อนให้เห็นว่า ไม่เกิดความคุ้มค่าในการจ้างบุคลากรในการให้บริการประชาชน ๑ คน หรืออาจเป็นผลมาจากการที่ท้องถิ่นนั้นมีประชากรในพื้นที่น้อย รวมทั้งอาจสะท้อนได้ถึงภารกิจที่งบประมาณมีภาระรายจ่ายประจำที่สูง เนื่องจากเป็นรายจ่ายเกี่ยวกับเงินเดือน ค่าจ้างและค่าตอบแทน และจัดเป็นรายจ่ายประจำที่ทุกองค์กรต้องจ่ายให้กับพนักงานหรือลูกจ้าง ย่อมมีผลทำให้มีงบประมาณสำหรับการลงทุนในการพัฒนาองค์กรหรือท้องถิ่นมีน้อยลง

ตารางที่ ๔.๓ สถิติเกี่ยวกับรายจ่ายบุคลากรต่อจำนวนประชากร^๔

ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	จำนวน (แห่ง)	ค่าเฉลี่ย (mean)	ค่ามัธยฐาน (median)	ค่าต่ำสุด (min)	ค่าสูงสุด (max)
องค์กรบริหารส่วนตำบล	๕,๓๓๓	๑,๖๑๓.๔๖	๑,๕๑๓.๗๑	๒๕๓.๑๔	๙,๔๑๑.๓๒
เทศบาลตำบล	๒,๒๓๓	๒,๔๙๙.๓๒	๒,๐๕๑.๐๔	๕๐๗.๙๘	๒๒,๓๒๑.๒๙
เทศบาลเมือง	๑๗๗	๓,๖๙๑.๒๘	๓,๐๖๒.๘๘	๗๖๒.๙๑	๑๐,๖๘๘.๓๑
เทศบาลนคร	๓๐	๓,๒๘๙.๗๑	๓,๔๙๒.๔๕	๑,๐๔๙.๑๖	๔,๗๓๔.๐๙
โดยรวม	๗,๗๗๓	๑,๙๒๑.๙๒	๑,๖๓๙.๙๙	๒๕๓.๑๔	๒๒,๓๒๑.๒๙

จากตารางที่ ๔.๓ จะพบว่าในปีงบประมาณ ๒๕๕๙ ที่ผ่านมา รายจ่ายบุคลากรต่อจำนวนประชากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมมีค่าเฉลี่ย (Mean) แห่งละ ๑,๙๒๑.๙๒ บาทต่อคน ทั้งนี้ขอเลือกรายจ่ายบุคลากรต่อประชากรที่เกินกว่า ๑,๙๒๑.๙๒ บาท หรือประมาณ ๒,๐๐๐ บาทต่อคนต่อปี เป็นค่าอ้างอิง หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีรายจ่ายบุคลากรเกินค่าอ้างอิงข้างต้นก็ย่อมที่จะมีความเสี่ยงที่จะถูกควมรวม ขณะเดียวกันพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง ๔ ประเภท บางแห่งมีรายจ่ายบุคลากรต่อจำนวนประชากรสูงกว่าค่าอ้างอิงที่ ๒,๐๐๐ บาทต่อคนต่อปี โดยพิจารณาจากค่าสูงสุดหรือค่า Max และยังพบว่ามีบางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายจ่ายต่อจำนวนประชากรไม่เกินค่าอ้างอิงที่ ๒,๐๐๐ บาทต่อคนต่อปี แต่ในขณะเดียวกันก็ยังพบว่ายังมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกจำนวนมากที่ได้รับเงินอุดหนุนต่อจำนวนประชากรเกินค่าอ้างอิง จึงถือได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นมีความเสี่ยงที่จะต้องมีการควมรวมกันเนื่องจากเป็นหน่วยงานหรือองค์กรที่มีรายจ่ายบุคลากรต่อจำนวนประชากรที่สูงเกินไป

ในส่วนของมุมมองที่สะท้อนให้เห็นถึงแนวทางในการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มองว่าการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม แต่ทว่าก็มีต้นทุนของการปรับตัวและอาจจะมีค่าใช้จ่ายการเตรียมการ ฉะนั้นเพื่อสร้างแรงจูงใจในการให้ร่วมมือกับแนวคิดการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงน่าจะมีการกำหนดเงินอุดหนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยากจะมีการควมรวมพื้นที่และควมรวมกิจการกัน โดยมีเงื่อนไขและจัดสรรให้ตามกำหนดเวลา ซึ่งเบื้องต้นอาจอยู่ในช่วงแห่งการเปลี่ยนผ่านในระยะ ๓ ปี ดังนี้

๑) ปีแรกหาก อบต. หรือเทศบาลตำบลขนาดเล็กแสดงความประสงค์เข้าสู่กระบวนการควมรวม ควรมีการอุดหนุนงบประมาณ ๑ ล้านบาทเพื่อสนับสนุนค่าใช้จ่ายที่จะต้อง

^๔ อ้างแล้ว.

ดำเนินการ การประชุมระดมความคิดเห็น และควรมีการประชาสัมพันธ์การลงคะแนนหรือประชามติให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียรับรู้ข้อมูลข่าวสารประกอบการตัดสินใจ

๒) ปีที่สอง ในขั้นตอนการดำเนินการควรรวมซึ่งเป็นไปตามขั้นตอนต่าง ๆ เมื่อแล้วเสร็จหรือใกล้แล้วสำเร็จ ควรมีการเงินอุดหนุนงบประมาณอีกจำนวน ๒ ล้านบาทเพื่อดำเนินการขับเคลื่อนให้เกิดผลเชิงรูปธรรม

๓) ปีที่สาม เมื่อกระบวนการควรรวมสำเร็จ หากหน่วยงานมีค่าใช้จ่ายการปรับปรุงองค์กร เช่น ทะเบียนทรัพย์สิน แผนที่ภาษี บัญชีการเงิน และอื่น ๆ รัฐบาลก็ควรที่จะได้มีการสนับสนุนในเรื่องข้างต้น เพื่อให้การควรรวมเกิดผลที่เป็นรูปธรรมและเกิดประโยชน์กับประชาชนในพื้นที่^๕

ในส่วนของกิจกรรมและภารกิจด้านการมีส่วนร่วมของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกก.) ที่มีต่อการสนับสนุนให้เกิดการควรรวมนั้น สิ่งที่สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานนายกรัฐมนตรี จะเข้าไปดำเนินการหรือสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการควรรวมกันนั้น ได้แก่

๑) การขยายองค์ความรู้ว่าด้วยการควรรวมท้องถิ่นขนาดเล็ก ซึ่งจะดำเนินการทั่วทุกภูมิภาค ได้แก่ การประชุมกลุ่มย่อย การจัดทำเอกสารเผยแพร่

๒) การตรวจเยี่ยมท้องถิ่นที่แสดงความจำนงควรรวมหรือมีความสนใจ

๓) การเก็บข้อมูลภาคสนามหน่วยงานที่ประสงค์จะควรรวม นำมาวิเคราะห์วิจัย โดยเฉพาะในส่วนที่เป็นแผนที่แสดงทำเลที่ตั้งและกายภาพของหน่วยงาน

๔) การประมวลเหตุผลของการควรรวม หรือปัญหาและอุปสรรคด้านการบริหาร

๕) การระดมความคิดริเริ่มเพื่อการปรับปรุงบริการสาธารณะภายหลังการควรรวม^๖

การควรรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกรณีตัวอย่างในการสัมมนาทางวิชาการในครั้งนี้ คือ การควรรวมเทศบาลตำบลวังน้ำเย็นกับองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็น (อบต.วังน้ำเย็น) จังหวัดสระแก้ว เป็นเทศบาลเมืองวังน้ำเย็น อำเภอวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้วนั้น เทศบาลเมืองวังน้ำเย็นมีการเปลี่ยนแปลงสถานะหลายครั้ง เริ่มตั้งแต่จากกระทรวงมหาดไทยประกาศจัดตั้งสุขาภิบาลวังน้ำเย็นตั้งอยู่ในเขตกิ่งอำเภอวังน้ำเย็น จังหวัดปราจีนบุรี ตั้งแต่ในปี ๒๕๒๓ ต่อมาในปี ๒๕๓๗ สุขาภิบาลวังน้ำเย็นมีการพัฒนาเจริญก้าวหน้าและมีฐานะทางการคลังมั่นคง รวมถึงมีจำนวนประชากรเพียงพอที่จะบริหารงานในรูปแบบเทศบาลได้ จึงได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลวังน้ำเย็นในวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๒

^๕ วิทยากรลำดับที่ ๔, การสัมมนาทางวิชาการ, ณ ห้อง ๒๒๐๙ อาคารหลวงพ่อคุณ ประสิษฐโช มจร วิทยาเขตนครสวรรค์, ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓.

^๖ วิทยากรลำดับที่ ๓, การสัมมนาทางวิชาการ, ณ ห้อง ๒๒๐๙ อาคารหลวงพ่อคุณ ประสิษฐโช มจร วิทยาเขตนครสวรรค์, ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓.

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ เทศบาลตำบลวังน้ำเย็นมีแนวคิดว่าจะเป็นการสมควรหากมีการควมรวมเอาองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นมาเป็นส่วนหนึ่งของเทศบาลตำบลวังน้ำเย็น ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการจัดบริการสาธารณะ ประกอบกับในห้วงเวลาดังกล่าวได้มีการประชุมและสำรวจเจตนาของประชาชนทั้งในเขตเทศบาลตำบลวังน้ำเย็นและในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็น ซึ่งเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๑ ตรี แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ พบว่า ผู้นำท้องถิ่น ผู้นำท้องถิ่น รวมถึงประชาชนทั้งในเขตเทศบาลตำบลวังน้ำเย็นและในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นต่างมีความเห็นพ้องต้องกันว่าควรที่จะมีการควมรวมกัน ประกอบกับสภาเทศบาลตำบลวังน้ำเย็นและสภาองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นก็ได้มีมติเห็นชอบตามเจตนารมณ์ข้างต้น จึงได้มีการเสนอต่อนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดตามลำดับขั้น สุดท้ายจึงได้เสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยลงนามประกาศให้องค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นควมรวมกับเทศบาลตำบลวังน้ำเย็น อำเภอวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว แล้วยกฐานะเป็น “เทศบาลเมืองวังน้ำเย็น” ในวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๓^๗ ดังข้อมูลแสดงกระบวนการและขั้นตอนการควมรวมโดยสรุปตามตารางที่ ๔.๔

ตารางที่ ๔.๔ กระบวนการและขั้นตอนการควมรวมองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นกับเทศบาลตำบลวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว^๘

ลำดับ	วัน/เดือน/ปี	การดำเนินการ	ผู้รับผิดชอบ ดำเนินการ
๑	๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๓	เทศบาลตำบลวังน้ำเย็นแจ้งความประสงค์ในการควมรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นไปยังอำเภอวังน้ำเย็น	เทศบาลตำบลวังน้ำเย็น
๒	๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๓	องค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นแจ้งความประสงค์ในการควมรวมกับเทศบาลตำบลวังน้ำเย็นไปยังอำเภอวังน้ำเย็น	องค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็น
๓	๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓	อำเภอวังน้ำเย็นแต่งตั้งคณะทำงานสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในการควมรวมองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นกับเทศบาลวังน้ำเย็น	อำเภอวังน้ำเย็น
๔	๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓	อำเภอวังน้ำเย็นส่งสำเนาคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานและตารางกำหนดประชุมคณะทำงานสำรวจความคิดเห็นของประชาชนไปยังเทศบาลตำบลวังน้ำเย็นกับองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็น	อำเภอวังน้ำเย็น

^๗ เทศบาลเมืองวังน้ำเย็น, ขั้นตอนการควมรวมองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นกับเทศบาลตำบลวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว. (อัดสำเนา).

^๘ วิทยากรลำดับที่ ๕, การสัมมนาทางวิชาการ, ณ ห้อง ๒๒๐๙ อาคารหลวงพ่อกุณ ปริสุทโธ มจร วิทยาเขตนครสวรรค์, ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓.

ตารางที่ ๔.๔ กระบวนการและขั้นตอนการรวบรวมองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นกับเทศบาลตำบลวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว (ต่อ)

ลำดับ	วัน/เดือน/ปี	การดำเนินการ	ผู้รับผิดชอบ ดำเนินการ
๕	๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓	อำเภอวังน้ำเย็นเชิญประชุมคณะกรรมการทำงานสำรวจความคิดเห็นของประชาชน	อำเภอวังน้ำเย็น
๖	๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓	อำเภอวังน้ำเย็นแจ้งขอความร่วมมือกำนันผู้ใหญ่บ้านในเขตตำบลวังน้ำเย็นนัดหมายประชาชนในหมู่บ้านเข้าร่วมประชุมเพื่อแสดงความคิดเห็นฯ ตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด	อำเภอวังน้ำเย็น
๗	๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓	อำเภอวังน้ำเย็นประชาสัมพันธ์เชิญชวนประชาชนในเขตตำบลวังน้ำเย็น เข้าร่วมประชุมแสดงความคิดเห็นฯ ตามวัน เวลาและสถานที่ ที่กำหนด	อำเภอวังน้ำเย็น
๘	๘ มิถุนายน ๒๕๕๓	อำเภอวังน้ำเย็นประชุมคณะกรรมการและคณะทำงานสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในการรวมองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นกับเทศบาลวังน้ำเย็น	อำเภอวังน้ำเย็น
๙	๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๓	อำเภอวังน้ำเย็นขอความอนุเคราะห์กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ประธานชุมชน สถานีวิทยุชุมชน เผยแพร่สื่อประชาสัมพันธ์การรวบรวมองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นกับเทศบาลตำบลวังน้ำเย็น	อำเภอวังน้ำเย็น
๑๐	๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๓	อำเภอวังน้ำเย็น ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิลงความคิดเห็นฯ	อำเภอวังน้ำเย็น
๑๑	๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๓	คณะทำงานจัดประชุมประชาชนเพื่อรับฟังความคิดเห็นตามวันเวลาและสถานที่ที่กำหนด	อำเภอวังน้ำเย็น
๑๒	๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๓	อำเภอวังน้ำเย็นแจ้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียงรับรองแนวเขตการปกครองเพื่อดำเนินการจัดทำแผนที่และคำบรรยายเขตการปกครอง	อำเภอวังน้ำเย็น
๑๓	๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๓	นายอำเภอและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียงร่วมลงนามรับรองแนวเขตการปกครอง	อำเภอวังน้ำเย็น
๑๔	๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๓	สภาองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นประชุมสภาฯ ลงมติให้ความเห็นชอบในการควบรวมกับเทศบาลวังน้ำเย็น	องค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็น
๑๕	๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๓	สภาเทศบาลวังน้ำเย็นประชุมสภาฯ ลงมติให้ความเห็นชอบในการควบรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็น	เทศบาลตำบลวังน้ำเย็น
๑๖	๕ กรกฎาคม ๒๕๕๓	อำเภอวังน้ำเย็นประกาศผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในการควบรวมองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นกับเทศบาลตำบลวังน้ำเย็น	อำเภอวังน้ำเย็น
๑๗	๕ กรกฎาคม ๒๕๕๓	อำเภอวังน้ำเย็นแจ้งประกาศผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในการควบรวมไปยังเทศบาลตำบลวังน้ำเย็นและองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็น	อำเภอวังน้ำเย็น

ตารางที่ ๔.๔ กระบวนการและขั้นตอนการรวบรวมองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นกับเทศบาลตำบลวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว (ต่อ)

ลำดับ	วัน/เดือน/ปี	การดำเนินการ	ผู้รับผิดชอบ ดำเนินการ
๑๘	๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๓	เทศบาลตำบลวังน้ำเย็นเสนอรายงานพร้อมเอกสารพิจารณาในการรวบรวมองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นกับเทศบาลตำบลวังน้ำเย็น ไปยังอำเภอวังน้ำเย็น	เทศบาลตำบลวังน้ำเย็น
๑๙	๒๐ กรกฎาคม ๒๕๕๓	อำเภอวังน้ำเย็นเสนอรายงานการรวบรวมองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นกับเทศบาลตำบลวังน้ำเย็นไปยังจังหวัดสระแก้ว	อำเภอวังน้ำเย็น
๒๐	๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๓	จังหวัดสระแก้วเสนอรายงานความเห็นชอบในการรวมองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นกับเทศบาลตำบลวังน้ำเย็นไปยังกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น	จังหวัดสระแก้ว
๒๑	๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๓	กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอรายงานความเห็นชอบในการรวมองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นกับเทศบาลตำบลวังน้ำเย็นไปยังกระทรวงมหาดไทย	กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น
๒๒	๗ กันยายน ๒๕๕๓	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยลงนามในประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ควบรวมองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นกับเทศบาลตำบลวังน้ำเย็นและแจ้งไปกลับยังกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น	กระทรวงมหาดไทย
๒๓	๙ กันยายน ๒๕๕๓	กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นแจ้งการลงนามของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไปยังจังหวัดสระแก้ว	กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น
๒๔	๒๐ กันยายน ๒๕๕๓	จังหวัดสระแก้วแจ้งหนังสือกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ไปยังอำเภอวังน้ำเย็น, เทศบาลตำบลวังน้ำเย็นและองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็น	จังหวัดสระแก้ว
๒๕	๒๑ กันยายน ๒๕๕๓	อำเภอวังน้ำเย็นแจ้งหนังสือจังหวัดสระแก้วเรื่องการควบรวมฯ ไปยังเทศบาลตำบลวังน้ำเย็นและองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็น	อำเภอวังน้ำเย็น
๒๖	๒๓ กันยายน ๒๕๕๓	ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง รวมองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นกับเทศบาลตำบลวังน้ำเย็น ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๓	ราชกิจจานุเบกษา
๒๗	๒๔ กันยายน ๒๕๕๓	สำนักงานกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น แจ้งประกาศในราชกิจจานุเบกษาของกระทรวงมหาดไทยเรื่องรวมองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นกับเทศบาลตำบลวังน้ำเย็น ไปยังสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดสระแก้ว	กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น
๒๘	๒๔ กันยายน ๒๕๕๓	สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดสระแก้วแจ้งประกาศในราชกิจจานุเบกษาของกระทรวงมหาดไทยเรื่องรวมองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นกับเทศบาลตำบลวังน้ำเย็นไปยังเทศบาลตำบลวังน้ำเย็น และ องค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็น	สำนักงานท้องถิ่น จังหวัดสระแก้ว

ตารางที่ ๔.๔ กระบวนการและขั้นตอนการรวบรวมองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นกับเทศบาลตำบลวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว (ต่อ)

ลำดับ	วัน/เดือน/ปี	การดำเนินการ	ผู้รับผิดชอบ ดำเนินการ
๒๘	๒๗ กันยายน ๒๕๕๓	จังหวัดสระแก้วแจ้งประกาศในราชกิจจานุเบกษา ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องรวมองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นกับเทศบาลตำบลวังน้ำเย็น ไปยังอำเภอวังน้ำเย็น	จังหวัดสระแก้ว

ในการสัมมนาทางวิชาการในหัวข้อ “ความเป็นไปได้ในการรวบรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทับซ้อน” ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญ และผู้มีประสบการณ์ตรงยังให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง และข้อเสนอแนะถึงการรวบรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทับซ้อนถือเป็นการแก้ไขปัญหาทั้งระบบ ทั้งในเรื่องของการจัดสรรงบประมาณ เรื่องของรายได้ เรื่องของรายจ่าย และเรื่องการลดความเหลื่อมล้ำในระบบงบประมาณรวมถึงในระดับพื้นที่ ทั้งนี้จะต้องมีการจัดทำเวทีประชาคมเพื่อระดมความคิดเห็นและการสำรวจประชามติของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียในทุกกระบวน ทั้งนี้เพื่อให้ได้มาซึ่งฉันทามติที่จะช่วยลดปัญหาความขัดแย้งทั้งในทางการเมือง การบริหาร รวมถึงผลได้ผลเสียหรือผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นกับประชาชนในระดับพื้นที่ ซึ่งโดยส่วนตัวนั้นคิดว่าหากมีการควรรวมกันได้จริงประโยชน์จะเกิดขึ้นในทั้งระบบ^๔

ในเรื่องข้างต้นนี้ การรวบรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นการแก้ไขปัญหาตามแนวทางที่พระพุทธเจ้าเคยได้ให้หลักการเอาไว้เพื่อการแก้ไขปัญหา นั่นก็คือการดำเนินรอยตามแนวอริยสัจ ๔ กล่าวคือ เมื่อมีการกระจายอำนาจกันเกิดขึ้นแล้ว และมีการขับเคลื่อนดำเนินการกันไประยะหนึ่งแล้ว แต่ละองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะรับรู้และเข้าใจว่าสถานะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเองเป็นอย่างไร โดยเฉพาะสถานะทางการเงิน การคลัง และงบประมาณ ในขณะที่ในเชิงโครงสร้างทั้งประเทศยังมีภารกิจอีกหลายประการที่ระบบราชการส่วนกลาง ระบบราชการส่วนภูมิภาคยังไม่ดำเนินการถ่ายโอนมาให้ท้องถิ่น ทั้งนี้เนื่องจากในบางท้องถิ่นยังไม่มีความพร้อมทั้งในเชิงโครงสร้างบุคลากรและในเรื่องการงบประมาณ โดยเฉพาะในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้หรือสถานะทางการเงินการคลังต่ำกว่าปีละ ๒๐ ล้านบาท ทำให้การให้บริการสาธารณะที่ประชาชนในพื้นที่นั้น ๆ ควรที่จะได้หรือควรที่จะมีกลับไม่มีการดำเนินการ หรือดำเนินการแล้วก็ไม่มีความต่อเนื่อง ฉะนั้นหากมองในเชิงความพร้อมในการขับเคลื่อนพัฒนาท้องถิ่นตามบทบาทหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องมีการรับถ่ายโอนภารกิจตามที่กฎหมายกำหนด องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ จะต้องหันมาให้ความสนใจและให้ความสำคัญกับปัจจัยทางการบริหารที่เรียก 4Ms คือจะต้องมีบุคลากรหรือคนที่มีความพร้อม มีงบประมาณเพื่อการพัฒนาที่เหลื่อมจากค่าใช้จ่ายคงที่มาก

^๔ วิทยากรลำดับที่ ๑, การสัมมนาทางวิชาการ, ณ ห้อง ๒๒๐๙ อาคารหลวงพ่อกุณ ประสิษฐโช มจร วิทยาเขตนครสวรรค์, ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓.

พอที่จะดำเนินการ มีวัสดุอุปกรณ์ เครื่องไม้เครื่องมือ เครื่องจักรกล หรืออื่น ๆ และสุดท้ายคือจะต้องมีกระบวนการบริหารจัดการที่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งหากยังไม่มีความพร้อมในปัจจุบันต่าง ๆ ตามที่กล่าวมาข้างต้น หากเป็นไปได้ก็ควรที่จะมีการรวบรวมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใหญ่กว่าหรืออยู่ข้างเคียงกัน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ขึ้น มีประชากรมากขึ้น มีการจัดเก็บรายได้มากขึ้น และมีการจัดสรรงบประมาณต่อหัวต่อปีในจำนวนที่มากขึ้น และสุดท้ายก็จะมีการพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้ามากขึ้นในทุกมิติ^{๑๐}

ทั้งนี้ด้วยความที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นหน่วยงานหลักในการรองรับกับภารกิจการพัฒนาในหลากหลายมิติในระดับพื้นที่ ปัจจุบันนี้ในระดับประเทศก็กำลังมีการปรับปรุงพัฒนา และประมวลกฎหมายท้องถิ่นเพื่อให้เข้ากับยุคและสมัย และมีแนวนโยบายที่จะทำให้เกิดการควมรวมกันง่าย กล่าวคือ หากกฎหมายฉบับนี้ผ่านสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และถูกประกาศใช้ ความเป็นไปได้ที่ต่อไปท้องถิ่นขนาดเล็กจะต้องถูกกำหนดให้มีการควมรวมกันโดยเงื่อนไขตามกฎหมาย ซึ่งเบื้องต้นมีข้อมูลว่า ต่อไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีจำนวนประชากรไม่น้อยกว่าหรือไม่ต่ำกว่า ๗,๐๐๐ คน และมีรายได้มากกว่า ๒๐ ล้านบาท ถ้าหากว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ มีจำนวนประชากรและรายได้ที่น้อยกว่านี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ จะต้องถูกนำไปควมรวมกับท้องถิ่นอื่นที่อยู่ติดกัน ทั้งนี้เพื่อให้การบริการสาธารณะหรือการพัฒนาท้องถิ่นเกิดประสิทธิผลหรือเกิดผลสัมฤทธิ์ทางการพัฒนาที่มากขึ้น และมีความพร้อมที่จะรองรับกับการถ่ายโอนภารกิจจากระบบบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคได้มากขึ้น ซึ่งอดีตในบางเรื่องในบางประเด็นในการพัฒนาในระดับพื้นที่อาจจะไม่สามารถที่จะดำเนินการได้ เมื่อมีการควมรวมกันเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ขึ้น ก็จะสามารถที่จะตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนมากขึ้นด้วย^{๑๑}

สำหรับต้นน้ำของการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งถือเป็นนักการเมืองในระดับพื้นที่ รวมถึงผู้นำท้องที่ทั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือแกนนำในระดับพื้นที่จะต้องมีจุดยืนร่วมกันว่าจะเอา “ประชาชน” เป็นที่ตั้ง จากนั้นในทางการเมืองก็ควรที่จะมีการนัดแนะพูดคุยทำความเข้าใจในระดับแกนนำว่ามีแนวคิดหรือทัศนคติที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันหรือไม่ หรือพูดจากันรู้เรื่องหรือไม่ ทั้งนี้เพื่อลดปัญหาความขัดแย้งในทางการเมือง ก่อนที่จะขยายผลแนวความคิดในการควมรวมไปสู่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ซึ่งแกนนำทุกคนก็จะต้องช่วยกันให้ข้อมูลทั้งในเรื่องผลดี ผลเสีย อุปสรรค หรือโอกาส กล่าวคือจะต้องให้ข้อมูลที่รอบด้านกับประชาชน และตั้งคำถามชวนคิดว่า “เป็นคนบ้านเดียวกันหรือตำบลเดียวกันหรือไม่” และอยากที่จะให้พี่น้องทั้งในเขตเทศบาลและเขตองค์การบริหารส่วนตำบลมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีการพัฒนาในเชิงโครงสร้างหรือระบบสาธารณสุข ปลอดภัย การสวัสดิการสังคม การอนามัยและสิ่งแวดล้อม มีระบบการดูแลรักษาทางการสาธารณสุข หรือการให้บริการทางการศึกษาที่ถูกละเลยในพื้นที่จะมีโรงเรียนดีมีอุปกรณ์การศึกษาที่ครบพร้อมเหมือนกันหรือไม่ และเมื่อเกิดการควมรวมเป็นเทศบาลตำบลหรือ

^{๑๐} วิทยากรลำดับที่ ๔, การสัมมนาทางวิชาการ, ณ ห้อง ๒๒๐๙ อาคารหลวงพ่อดูณ ปรีสุทโธ มจร วิทยาเขตนครสวรรค์, ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓.

^{๑๑} วิทยากรลำดับที่ ๒, การสัมมนาทางวิชาการ, ณ ห้อง ๒๒๐๙ อาคารหลวงพ่อดูณ ปรีสุทโธ มจร วิทยาเขตนครสวรรค์, ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓.

เทศบาลเมืองผลที่ตามมาก็คือพื้นที่นั้น ๆ จะเกิดความเจริญทางเศรษฐกิจ เพราะจะกลายเป็น ศูนย์กลางในการทำมาค้าขาย เมื่อเศรษฐกิจในพื้นที่ที่การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทั้งถนน ประปา ไฟฟ้า โทรคมนาคมต่าง ๆ ก็จะได้ดีขึ้นตามมา และสุดท้ายก็จะเกิดการลงทุนในพื้นที่มากขึ้น จะมีการ ขยายตัวทางเศรษฐกิจกว้างขึ้น สิ่งที่มาตามก็คือภาคอสังหาริมทรัพย์ทั้งตึก อาคารพาณิชย์ บ้าน จัดสรรก็จะเกิดขึ้นในพื้นที่ ราคาที่ดินของประชาชนจากราคาถูก ๆ ก็จะพุ่งทะยานตัวสูงขึ้นเพราะ กลายเป็นที่ดินทำเลทองที่เหมาะสมแก่การลงทุนติดตามมา^{๑๒}

จากการสัมมนาทางวิชาการในหัวข้อ “ความเป็นไปได้ในการควมรวมองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นในพื้นที่ทับซ้อน” เพื่อค้นหาข้อสรุปในบริบทการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของ พื้นที่ทับซ้อน ซึ่งผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญ และผู้มีประสบการณ์ตรงที่เกี่ยวข้องกับประเด็นในการควม รวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน ต่างร่วมกันสะท้อนข้อมูล ข้อเท็จจริง ทั้งในทาง วิชาการ ในเชิงพื้นที่ และประสบการณ์ตรงในพื้นที่กรณีศึกษาต้นแบบที่มีการควมรวมกันสำเร็จ ทำให้ เห็นได้ว่าปัจจัยที่สำคัญที่ก่อให้เกิดการควมรวม เบื้องต้นขอสรุปวิเคราะห์ผลที่ได้จากการเสนอแนวคิด และมุมมองของคณะวิทยากร พบว่า บริบทในการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับ ซ้อนจะเกิดขึ้นได้นั้น จะต้องมีปัจจัยสำคัญดังต่อไปนี้เป็นตัวกระตุ้น คือ

๑) ปัจจัยด้าน ผู้บริหาร ผู้ปกครอง และนักการเมืองท้องถิ่น ที่มีความเกี่ยวข้องใน ๔ มิติ คือ (๑) ด้านการกำหนดนโยบาย (๒) ด้านกิจการสภา (๓) ด้านการเงิน การคลัง และงบประมาณ และ (๔) ด้านการจัดบริการสาธารณะ ว่ามีความพร้อมที่จะควมรวมกันได้มากน้อยแค่ไหน

๒) ปัจจัยทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณ ซึ่งเป็นตัวบ่งชี้ที่ชัดเจนในเรื่อง ของความเหลื่อมล้ำทางการพัฒนา ทั้งนี้หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีความอ่อนแอหรือขาด ความสามารถในการพึ่งพาตนเองในทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณ จนกลายเป็นภาระแก่ รัฐบาลกลาง จนกลายเป็นประเด็นหรือปัจจัยสำคัญที่ต้องมีการควมรวม

๓) ปัจจัยทางความสัมพันธ์เชิงเครือญาติในพื้นที่ ทั้งที่เป็นเครือญาติในกลุ่ม ประชาชน รวมถึงความสัมพันธ์เชิงเครือญาติในกลุ่มผู้นำท้องถิ่น ผู้นำท้องถิ่น รวมถึงนักการเมืองใน ระดับจังหวัดหรือระดับชาติ

๔) ปัจจัยทางการเมืองที่มาจากวิสัยทัศน์ของนักการเมืองที่เป็นผู้นำท้องถิ่น ผู้นำ ท้องถิ่นที่มีต่อการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะมองประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับประชาชน หรือประโยชน์ในทางการเมืองของตนหรือกลุ่มตน

๕) ปัจจัยด้านการสื่อสารทางการเมือง ที่จะต้องสร้างความเข้าใจให้กับประชาชนถึง อรรถประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกมิติ ว่าเมื่อเกิดการควม รวมกันแล้วจะเกิดการบริการสาธารณะแก่ประชาชนอย่างไร ทั้งการพัฒนาในเชิงโครงสร้างหรือระบบ สาธารณูปโภค การให้บริการทางการศึกษา การสาธารณสุข การสวัสดิการสังคม การอนามัยและ สิ่งแวดล้อม และอื่น ๆ

๖) ปัจจัยด้านเศรษฐกิจที่จะเกิดขึ้นในระดับพื้นที่ โดยเฉพาะในเรื่องของความเจริญ ของเขตชุมชนหรือเมือง การพัฒนาในเชิงโครงสร้าง ถนน ไฟฟ้า ประปา โทรคมนาคม การยกระดับ

^{๑๒} วิทยากรลำดับที่ ๕, การสัมมนาทางวิชาการ, ณ ห้อง ๒๒๐๙ อาคารหลวงพ่อดูน ปรีสุทโธ มจร วิทยาเขตนครสวรรค์, ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓.

เป็นศูนย์กลางในการค้าขาย การขยายตัวของภาคอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งจะทำให้ราคาที่ดินของประชาชนมีราคาที่สูงขึ้นตามมา

๗) ปัจจัยด้านความเหลื่อมล้ำทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งเมื่อเกิดการควบรวมกันแล้วจะความเหลื่อมล้ำในการจัดบริการสาธารณะหรือการสร้างประโยชน์ให้กับประชาชนได้มาตรฐานมากขึ้น รวมถึงยังมีอำนาจในการต่อรองหรือดึงดูงบประมาณในการสนับสนุนเพื่อการพัฒนาที่สูงขึ้นกว่าการอยู่ในลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก

๔.๒ ผลการสังเคราะห์ตัวแบบในการลดความเหลื่อมล้ำกับการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน

จากข้อสรุปที่ได้จากการสัมมนาทางวิชาการในหัวข้อ “ความเป็นไปได้ในการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทับซ้อน” พบว่าบริบทในการที่จะเกิดการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทับซ้อนนั้นจะมี ๗ ปัจจัยสำคัญที่จะทำให้เกิดการควบรวมกัน และจะทำให้เกิดการลดความเหลื่อมล้ำใน ๓ ประเด็นหลัก ที่ผู้วิจัยได้นำไปสู่การตั้งคำถามเพื่อค้นหาคำตอบจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) คือ

๑. การลดความเหลื่อมล้ำกับการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน

- ๑) การลดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ
- ๒) การลดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม
- ๓) การลดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการเมือง

๒. การกำหนดตัวแบบในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน

- ๑) ความเป็นชุมชนท้องถิ่นที่มีบริบททางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองเดียวกัน
- ๒) ความรักความผูกพันของคนในท้องถิ่นทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง
- ๓) ผลได้ ผลเสียทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง หากจะมีการควบรวม

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๔) คุณค่าที่จะเกิดขึ้นจากการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการลดความเหลื่อมล้ำในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

๓. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่จะก่อให้เกิดอรรถประโยชน์ในการลดความเหลื่อมล้ำจากการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทับซ้อน

- ๑) การพัฒนาท้องถิ่นให้เกิดความน่าอยู่ น่าอาศัยที่เป็นไปคล้ายกันหรือเหมือนกัน
- ๒) การคุ้มครองรักษาความอุดมสมบูรณ์ของท้องถิ่น
- ๓) การสร้างพลังหรือมีเครือข่ายในการพัฒนาท้องถิ่นที่เข้มแข็ง
- ๔) การพัฒนาท้องถิ่นให้เกิดความเจริญรุ่งเรืองและกินดีอยู่ดีอย่างพอเพียง

จากประเด็นคำถามข้างต้นนำไปสู่การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) จาก ๘ กลุ่มที่มีความแตกต่างหลากหลายกันในระดับพื้นที่ ได้แก่

๑) กลุ่มผู้แทนองค์กรภาครัฐ ๒) กลุ่มผู้แทนนักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ ๓) กลุ่มผู้แทนองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น ๔) กลุ่มผู้แทนองค์กรภาคประชาชน (NGO) ๕) กลุ่มผู้แทนนักการเมือง ๖) กลุ่มผู้แทนประชาชน ๗) กลุ่มผู้แทนชมรม สมาคม มูลนิธิ ฯลฯ และ ๘) กลุ่มผู้แทนเด็กและเยาวชน รวม ๔๐ คน ทั้งนี้เพื่อรวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริง ที่จะนำไปสู่การสังเคราะห์ตัวแบบในการลดความเหลื่อมล้ำ ผ่านการควมรวมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ที่ซับซ้อน ดังนี้

๔.๒.๑ การควมรวมในมิติของการลดความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เท่าเทียม

๑) การลดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ในเรื่องนี้จากข้อมูลข้อเท็จจริงเชิงพื้นที่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ให้ความคิดเห็นว่าในการควมรวมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นนั้นจะช่วยให้ภาครัฐประหยัดงบประมาณหรือช่วยลดความเหลื่อมล้ำที่เป็นช่องว่างทางเศรษฐกิจระหว่างการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลกับการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล หรือ อบต. ลงได้ในหลายมิติ^{๑๓} โดยเฉพาะในเรื่องของการบริหารจัดการบุคลากร เรื่องของการทำงานหรือการบริการสาธารณะที่ทั้งสองรูปแบบมีภารกิจที่ทับซ้อนกัน รวมถึงในเรื่องของการลดจำนวนผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นในเขตตำบลนั้น ๆ ลง^{๑๔}

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) หลายคนยังให้ความคิดเห็นในเชิงประจักษ์ที่มีต่อการลดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจหรืองบประมาณว่า ในการควมรวมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นนั้นนอกจากจะช่วยลดช่องว่างทางเศรษฐกิจแล้วยังสามารถที่จะช่วยประหยัดงบประมาณได้จริง โดยเฉพาะในเรื่องของการประหยัดค่าใช้จ่ายภายในสำนักงาน^{๑๕} ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับเรื่องของการยานพาหนะต่าง ๆ เช่น จากที่จะต้องมียกขยาะจาก ๒ คันก็สามารถที่จะลดเหลือเพียง ๑ คันได้^{๑๖} และเห็นว่าการควมรวมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นนั้นจะไม่กระทบกับประชาชน^{๑๗} ทั้งนี้เพราะอยู่ที่ศักยภาพหรือความสามารถของผู้บริหารท้องถิ่นองค์ปกครองส่วนท้องถิ่น^{๑๘} ซึ่งถ้าควมรวมกันจริง ๆ แล้วอาจจะช่วยให้ตำบลนั้นหรือองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดูแลตำบลนั้นมีเงินงบประมาณที่เพิ่มมากขึ้นเนื่องจากจะได้รับการจัดสรรต่อจำนวนประชากรต่อคนต่อหัวต่อปีที่มากขึ้น^{๑๙} และอาจจะทำให้การบริหารจัดการทำโครงการหรือกิจกรรมการบริการสาธารณะดำเนินไปได้ดีกว่าหรือคล่องตัวกว่า เช่น มีวงเงินในการทำถนนหรือพัฒนาระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการขั้นพื้นฐานที่มากขึ้นหรือมีศักยภาพที่สูงขึ้น^{๒๐}

๒) การลดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม ในเรื่องนี้ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) หลายคนมีความคิดเห็นว่าเป็นด้วยกับการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการควมรวมกัน ทั้งนี้เพราะจะทำให้้องค์ปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดใหญ่ขึ้น^{๒๑} ผลที่ตามมาจะทำให้

^{๑๓} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๑ วันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๖๓.

^{๑๔} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๔ วันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๖๓.

^{๑๕} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๓ วันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๖๓.

^{๑๖} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๒ วันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๖๓.

^{๑๗} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๑๘ วันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๓.

^{๑๘} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๒๒ วันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๖๓.

^{๑๙} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๓๔ วันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๓.

^{๒๐} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๙ วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๖๓.

^{๒๑} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๑๔ วันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๖๓.

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ยกระดับการบริหารจัดการงานสวัสดิการสังคมในพื้นที่ที่ยังมีน้อย ให้ประชาชนในพื้นที่นั้น ๆ ได้เข้าถึงระบบสวัสดิการสังคมที่มีคุณภาพสูง^{๒๒} ขณะเดียวกันยังสามารถที่จะจัดระบบสวัสดิการขั้นพื้นฐานด้านอื่น ๆ ให้ดีขึ้นหรือมีคุณภาพที่สูงขึ้นตามมาด้วย^{๒๓} นอกจากนี้ ด้วยความที่เป็นหน่วยงานหรือองค์กรที่มีขนาดใหญ่ขึ้น มีจำนวนประชากรที่มากขึ้น การระดมความร่วมมือหรือการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาครัฐกิจ ภาคชุมชน และประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการหรือช่วยเหลือเกื้อกูลกันก็จะมีมากขึ้น^{๒๔} เป็นต้นว่า คนรวยในเขตตลาดหรือเขตเมืองก็จะสามารถที่จะสนับสนุนช่วยเหลือคนจนที่อยู่ในเขตชนบทหรือพื้นที่ชายขอบในตำบลเดียวกันได้^{๒๕} ซึ่งการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เกิดพลังทางสังคมในลักษณะข้างต้นนั้น นอกจากจะเป็นการลดภาระของภาครัฐแล้วยังเป็นปรากฏการณ์ที่แสดงออกถึงความเข้มแข็งของภาคประชาสังคมและของประชาชน^{๒๖}

ขณะเดียวกันผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) หลายคนมีความคิดเห็นว่าการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในมิติด้านการศึกษาเดิมในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลหรือ อบต. นั้น ส่วนใหญ่จะรับผิดชอบในการจัดการศึกษาเพียงแต่ในระดับก่อนวัยเรียนหรือที่พบเห็นทั่วไปก็คือการจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็กประจำตำบล ประจำหมู่บ้าน หรือประจำวัดนั้น ๆ^{๒๗} เมื่อมีการควมรวมและยกฐานะให้ใหญ่ขึ้นหรือเป็นเทศบาลก็จะมีกรขยายขอบเขตที่ครอบคลุมการจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาเพื่อให้บริการแก่เด็กและเยาวชนในพื้นที่ได้^{๒๘} และถือเป็นการช่วยลดรายจ่ายเพิ่มรายได้ให้กับพ่อแม่ผู้ปกครองจะได้ไม่ต้องส่งลูกหลานเข้าไปเบียดเสียดยัดเยียด หรือแข่งขันอย่างเข้มข้นในโรงเรียนขนาดใหญ่ในเขตตัวเมือง^{๒๙} นอกจากนี้ในการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังสามารถที่จะช่วยการลดปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงระบบบริการด้านสาธารณสุข^{๓๐} ทั้งนี้เมื่อเกิดการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วจะทำให้ท้องถิ่นนั้นหรือพื้นที่นั้นมีศักยภาพและมิงบประมาณเพียงพอที่จะดูแลปัญหาการเจ็บไข้ได้ป่วยรวมถึงสวัสดิการที่เกี่ยวข้องทั้งในมิติการพัฒนาทางด้านสุขภาพทั้งเชิงรุกและเชิงรับที่ดีขึ้นและทั่วถึงมากขึ้น^{๓๑}

๓) การลดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการเมือง ในเรื่องนี้ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) หลายท่านมีความคิดเห็นว่าการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ในช่วงแรกย่อมที่จะมีปัญหาหรือเกิดปัญหาทางการเมืองขึ้นอย่างแน่นอน^{๓๒} ทั้งนี้เพราะจะมีทั้งผู้ที่เห็นด้วยและผู้

^{๒๒} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๓๑ วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๓.

^{๒๓} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๗ วันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๖๓.

^{๒๔} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๓ วันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๖๓.

^{๒๕} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๕ วันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๖๓.

^{๒๖} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๑๖ วันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๖๓.

^{๒๗} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๒๑ วันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๖๓.

^{๒๘} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๔ วันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๖๓.

^{๒๙} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๑๒ วันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๓.

^{๓๐} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๑๙ วันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๖๓.

^{๓๑} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๒๒ วันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๖๓.

^{๓๒} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๓๔ วันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๓.

ที่ไม่เห็นด้วย^{๓๓} ซึ่งจะต้องอาศัยเวทีประชาคมเป็นพื้นที่สาธารณะในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ไปด้วยกัน และควรเป็นเวทีประชาคมที่เป็นไปในลักษณะสร้างสรรค์โดยอยากให้ทุกคนทุกฝ่ายพูดคุยกันด้วยเหตุด้วยผล^{๓๔} ชี้แจงถึงเหตุผลความจำเป็น ผลได้ผลเสีย และดำเนินการทุกกระบวนการ ขั้นตอน ให้เป็นไปด้วยความโปร่งใสบนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน^{๓๕} ขณะเดียวกันผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งถือเป็นนักการเมืองในระดับพื้นที่ รวมถึงผู้นำท้องที่ทั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือ แกนนำในระดับพื้นที่ทุกคนจะต้องนึกถึงประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้ง^{๓๖} และควรมีการนัดแนะพูดคุยทำความเข้าใจในระดับแกนนำว่ามีแนวคิดหรือทัศนคติที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันหรือไม่ หรือพูดจากันรู้เรื่องหรือไม่^{๓๗} ทั้งนี้เพื่อลดปัญหาความขัดแย้งในทางการเมือง ก่อนที่จะขยายผล แนวความคิดในการควรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปสู่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของพื้นที่^{๓๘} และต้องระลึกเสมอว่าประชาชนทั้งในเขตเทศบาลหรือเขตองค์การบริหารส่วนตำบลต่างก็เป็นคนบ้านเดียวกัน หรือตำบลเดียวกัน^{๓๙} ฉะนั้นหากต้องการที่จะให้พี่น้องทั้งในเขตเทศบาลและเขตองค์การบริหารส่วนตำบลมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความเจริญทั้งในเรื่องโครงสร้าง^{๔๐} ระบบสาธารณูปโภค^{๔๑} ระบบสาธารณูปการ^{๔๒} ระบบการสวัสดิการสังคม^{๔๓} การอนามัยและสิ่งแวดล้อม^{๔๔} มีระบบการดูแลรักษา ทางสาธารณสุข^{๔๕} หรือการให้บริการทางการศึกษาที่ถูกละเลยในพื้นที่มีโรงเรียนที่ต่ำกว่าที่ผ่านมามีอุปกรณ์การศึกษาที่ครบพร้อม ทุกคน ทุกฝ่ายจะต้องร่วมมือกัน^{๔๖} และเสียสละประโยชน์ส่วนตน เพื่อประโยชน์สุขของส่วนรวม^{๔๗}

ขณะเดียวกันยังมีผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) อีกหลายคนที่ยังมีความกังวลในเรื่องของสัดส่วนหรือจำนวนของนักการเมืองท้องถิ่นที่จะมีจำนวนลดลง^{๔๘} ซึ่งประเด็นนี้ถือเป็นประเด็นหลัก ทั้งนี้เพราะก่อนหน้านี้หากเป็นท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนักการเมืองที่ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารหรือผู้ปกครองท้องถิ่นในตำแหน่งนายก องค์การบริหารส่วนตำบลและทีมงานผู้บริหารแล้วที่จะต้องต่อสู้และแข่งขันกันในการเมืองอย่าง

^{๓๓} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๒ วันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๖๓.

^{๓๔} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๑๑ วันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๖๓.

^{๓๕} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๑๕ วันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๖๓.

^{๓๖} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๒๑ วันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๖๓.

^{๓๗} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๓๖ วันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๖๓.

^{๓๘} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๓๗ วันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๓.

^{๓๙} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๒๕ วันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๖๓.

^{๔๐} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๒๓ วันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๖๓.

^{๔๑} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๖ วันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๖๓.

^{๔๒} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๘ วันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๖๓.

^{๔๓} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๑๔ วันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๓.

^{๔๔} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๒๑ วันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๖๓.

^{๔๕} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๑๔ วันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๓.

^{๔๖} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๒๐ วันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๓.

^{๔๗} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๑๘ วันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๓.

^{๔๘} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๒๙ วันที่ ๘ เมษายน ๒๕๖๓.

เข้มข้นเพื่อให้เหลือเพียง ๑ เดียวที่จะเป็นผู้นำ ผู้บริหาร หรือผู้ปกครองสูงสุดแล้ว^{๔๙} ในสัดส่วนของ
 นักการเมืองที่เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (ส.อบต.)
 ซึ่งในทุกหมู่บ้านจะต้องมีหมู่บ้านละ ๒ คน หากในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นหรือในตำบลนั้นมี
 ๑๐ หมู่บ้านจะมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (ส.อบต.) จำนวน ๒๐ คน หรือหากมีหมู่บ้าน
 มากกว่านั้นก็จะมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (ส.อบต.) จำนวนมากกว่านั้นตามสัดส่วน^{๕๐}
 สมมติว่า ๒ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีตำบลละ ๑๐ หมู่บ้าน จะมีจำนวนสมาชิกสภา
 องค์การบริหารส่วนตำบล (ส.อบต.) รวมกันมากถึง ๔๐ คน^{๕๑} แต่เมื่อหากมีการควบรวมกันแล้วยก
 ฐานะเป็นเทศบาลตำบลจะเหลือจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลตำบล (ส.ท.) เพียง ๑๒ คน (แบ่งเป็น ๒
 เขตเลือกตั้ง ๆ ละ ๖ คน)^{๕๒} หากรวมกันแล้วยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองก็จะมีสมาชิกสภาเทศบาล
 จำนวน ๑๘ คน (แบ่งเป็น ๓ เขตเลือกตั้ง ๆ ละ ๖ คน)^{๕๓} จะเห็นได้ว่าจะมีสัดส่วนของนักการเมือง
 ท้องถิ่นซึ่งเป็นอดีตสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (ส.อบต.) ที่ลงสมัครแข่งขันในทางการเมือง
 แล้วกลายเป็นนักการเมืองสอบตกการเลือกตั้งมากถึง ๒๘ คน หรือคิดเป็น ๖๐% นี้ยังไม่ได้หมาย
 รวมถึงผู้สมัครที่สอบตกในรอบที่ผ่าน ๆ มาอีก^{๕๔} ซึ่งจากประเด็นข้างต้นจะส่งผลให้เกิดการแข่งขันทาง
 การเมืองที่เข้มข้น รุนแรง และอาจสร้างความริ้วฉานหรือแตกแยกให้เกิดขึ้นในระดับท้องถิ่นได้^{๕๕}

ขณะเดียวกันหากมองเข้ามาในสำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ก็จะมี
 ว่าจะเกิดปัญหาขึ้นในการบริหารงานบุคคล กล่าวคือจะมีตำแหน่งงานในฝ่ายหรือกองงานต่าง ๆ ของ
 บุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ทั้ง ๒ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ที่ทับซ้อนตำแหน่งกันอยู่^{๕๖} ซึ่งเมื่อ
 รวมกันแล้วการที่จะตัดใครออก หรือใครจะเป็นหัวหน้า ใครจะเป็นลูกน้อง ถือเป็นว่าเรื่องที่น่าคิด^{๕๗}
 โดยในส่วนของตำแหน่งต่าง ๆ ที่เทศบาลมีแต่องค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีก็ถือว่าเป็นเรื่องที่โชคดีไป
 ซึ่งอาจจะไม่เกิดผลกระทบหรือเกิดปัญหา^{๕๘} และถ้าหากจะมีการควบรวมกันกันจริง ๆ แล้ว ทุกคนทุก
 ฝ่ายทั้งผู้ที่อยู่ในเทศบาลก็ดี ผู้ที่อยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบลก็ดี รวมถึงผู้ที่เกี่ยวข้องในการปกครอง
 ส่วนภูมิภาคทั้งนายอำเภอ ท้องถิ่นอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ท้องถิ่นจังหวัด ก็จะต้องเข้ามามี
 ส่วนร่วมในการประชุมปรึกษาหารือถึงแนวทางในการที่จะบริหารจัดการ^{๕๙} รวมถึงแบ่งหน้าที่กันใหม่
 เพื่อให้ทุกคนทุกฝ่ายเกิดความพึงพอใจสูงสุด และที่สำคัญก็คือจะต้องเกิดประโยชน์สูงสุดให้กับ
 ประชาชนและให้กับพื้นที่ในตำบลนั้น ๆ ด้วย^{๖๐}

^{๔๙} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๓๒ วันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๖๓.

^{๕๐} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๓๑ วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๓.

^{๕๑} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๔ วันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๖๓.

^{๕๒} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๑๐ วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๖๓.

^{๕๓} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๑๓ วันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๖๓.

^{๕๔} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๑๗ วันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๖๓.

^{๕๕} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๒๗ วันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๖๓.

^{๕๖} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๒๔ วันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๖๓.

^{๕๗} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๒๖ วันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๖๓.

^{๕๘} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๒๘ วันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๖๓.

^{๕๙} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๓๕ วันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๓.

^{๖๐} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๓๓ วันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๓.

๔.๒.๒ ตัวแบบในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน

๑) ปัจจัยกำหนดหรือความเป็นชุมชนท้องถิ่นที่มีบริบททางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองเดียวกัน ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) หลายคนมีความคิดเห็นที่คล้ายคลึงกันในลักษณะที่อยากจะเห็นการควมรวมกันเกิดขึ้น^{๖๑} ทั้งนี้เพราะอยากจะเห็นการพัฒนาท้องถิ่นเป็นในแนวทางเดียวกันทั้งตำบล^{๖๒} ประชาชนในพื้นที่เดียวกัน ตำบลเดียวกันก็จะได้รับการบริการที่เท่าเทียมกันมีความเท่าเทียมกัน^{๖๓} แต่ปัญหาที่ยังกังวลก็คือเมื่อพื้นที่กว้างขวางขึ้นการดูแลจะมีความเข้มข้นเพิ่มขึ้นหรือไม่^{๖๔} ขณะเดียวกันยังเป็นห่วงว่าบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการควมรวมจะถูกให้ออกจากงาน ยกเลิกสัญญา หรือไม่ต่อสัญญาต่อไปหรือไม่^{๖๕} ทั้งนี้เพราะถือเป็นตัวแปรสำคัญที่จะมีส่วนในการดูแลพื้นที่และประชาชน รวมถึงการมีส่วนร่วมสำคัญในการให้บริการสาธารณะแก่ทุก ๆ คนในพื้นที่ด้วย^{๖๖}

ขณะเดียวกัน ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) หลายคนมีความคิดเห็นว่างค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลนั้นส่วนใหญ่จะเน้นในเรื่องของการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้กับประชาชนในพื้นที่ดีกว่าปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบ อบต.^{๖๗} ทั้งนี้ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะในเขตเทศบาลหรือในเขตเมืองที่มีชุมชนอาศัยอยู่อย่างหนาแน่นนั้นมีระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่ครบพร้อมสมบูรณ์แล้ว^{๖๘} เทศบาลจึงมุ่งไปสู่การพัฒนาในเรื่องคุณภาพชีวิต สุขภาพอนามัย และการศึกษาสำหรับคนในพื้นที่มากขึ้น^{๖๙} ขณะที่ปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบ อบต. หลายแห่งยังคงมุ่งมั่นพัฒนาในเรื่องของการก่อสร้างและพัฒนาระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน ทั้งในเรื่องของถนน ไฟฟ้า ประปา หรือสิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ จึงให้ความสำคัญในเรื่องของการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่น้อยกว่า^{๗๐} ทั้งนี้หากทั้งเทศบาลและ อบต. ได้ผสมหรือควมรวมกันได้จริงก็คงสามารถที่จะดำเนินขับเคลื่อนพัฒนาท้องถิ่นทั้งเรื่องโครงสร้างพื้นฐานกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ควบคู่กันไปด้วยได้^{๗๑} นอกจากนี้ยังสามารถที่จะแก้ไขปัญหาการได้เงินอุดหนุนจากรัฐบาลที่อาจจะไม่เท่ากัน^{๗๒} หรือมีสัดส่วนหรือลักษณะที่แตกต่างกันตามลักษณะของพื้นที่^{๗๓} ซึ่งเมื่อดำเนินการควมรวมกันแล้วก็อาจจะสามารถพัฒนาได้ทั้งในพื้นที่เมืองหรือที่เป็นพื้นที่เกษตรให้เกิดความเจริญสืบเนื่องหรือ

^{๖๑} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๓๑ วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๖๓.

^{๖๒} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๓๐ วันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๖๓.

^{๖๓} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๔๐ วันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๖๓.

^{๖๔} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๓๘ วันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๓.

^{๖๕} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๓๙ วันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๖๓.

^{๖๖} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๓๔ วันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๓.

^{๖๗} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๑๗ วันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๖๓.

^{๖๘} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๒๒ วันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๖๓.

^{๖๙} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๓๑ วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๖๓.

^{๗๐} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๒๗ วันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๖๓.

^{๗๑} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๒๕ วันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๖๓.

^{๗๒} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๒๑ วันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๖๓.

^{๗๓} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๖ วันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๖๓.

ต่อเนื่องกัน^{๗๔} และอาจสิ่งผลให้การพัฒนาพื้นที่ตำบลนั้น ๆ เกิดผลเป็นรูปธรรมตามความคาดหวังของประชาชนเจ้าของพื้นที่ได้^{๗๕}

๒) ปัจจัยด้านจิตวิทยาหรือความรักความผูกพันของคนในท้องถิ่น ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) หลายคนมีความคิดเห็นว่า ในทางความรู้สึกนั้นทั้งในมุมมองของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ และความเป็นประชาชนเจ้าของพื้นที่มีความเห็นว่าไม่มีปัญหาในการที่จะรวบรวมองค์ประกอบกรปกครองส่วนท้องถิ่น^{๗๖} ทั้งนี้ เพราะเห็นว่าหนึ่งตำบลควรมีแค่หนึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น^{๗๗} และเห็นว่าเทศบาลน่าจะรวบรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบลได้เพราะทั้งสองหน่วยงานต่างก็ตั้งอยู่ในพื้นที่ตำบลเดียวกัน^{๗๘} คนในพื้นที่ก็มีพื้นเพเป็นคนตำบลเดียวกัน หลายครอบครัวก็เป็นพี่น้องและเป็นเครือญาติกัน^{๗๙} ฉะนั้นหากจะมองในเชิงความรู้สึก ความผูกพัน ความจงรักภักดี ความเชื่อ ความศรัทธาในทางการเมืองที่มีต่อนักการเมืองหรือผู้บริหารท้องถิ่นในตำบลนั้น ๆ ไม่ว่าเขาเหล่านั้นจะเป็นผู้บริหารถิ่นหรือเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น^{๘๐} คนในตำบลนั้น ๆ ก็มีความเชื่อว่าเขาเหล่านั้นมีความสามารถที่จะนำพาท้องถิ่นหรือพัฒนาท้องถิ่นให้เกิดความเจริญรุ่งเรืองได้^{๘๑} แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นก็อาจมีความขัดแย้งทางการเมืองอยู่บ้างในช่วงแรก ๆ แต่ท้ายที่สุดเมื่อประชาชนตัดสินใจเลือกแล้วก็คิดว่าเขาเหล่านั้นก็คงจะเคารพในการตัดสินใจของประชาชนเช่นกัน^{๘๒}

๓) ปัจจัยด้านการแลกเปลี่ยน หรือผลได้ผลเสีย ทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง หากจะมีการรวบรวมองค์ประกอบกรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นจริง ๆ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) หลายคนมีความคิดเห็นว่า หากเกิดการยุบหรือรวบรวมองค์ประกอบกรปกครองส่วนท้องถิ่นกันจริง ๆ แล้ว หากจะวิเคราะห์ว่าในเรื่องนี้ใครจะได้ประโยชน์หรือใครจะเสียประโยชน์นั้น ก็คิดว่าถ้าเกิดการยุบหรือรวบรวมองค์ประกอบกรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วเกิดประโยชน์ต่อประชาชนจริง ๆ ก็น่าริบดำเนินการ^{๘๓} ทั้งนี้เพราะประชาชนเจ้าของพื้นที่จะได้ไม่ต้องเสียโอกาสที่จะได้รับการพัฒนาในทุก ๆ ด้าน^{๘๔} ส่วนที่ยังกังวลและสงสัยในขณะนี้ก็คือภาครัฐยังไม่มียุทธศาสตร์ หลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอน หรือยังไม่มีการรวบรวมที่ชัดเจน^{๘๕} อีกทั้งในบางมิติหากจะวิเคราะห์ในเชิงลึกหากมีการรวบรวมองค์ประกอบกรปกครองส่วนท้องถิ่นกันจริง ๆ ก็อาจจะทำให้เกิดภาวะการดูแลโครงสร้างพื้นฐานที่เพิ่มขึ้นอีกเท่าตัว^{๘๖} และในการพัฒนาหรือการบริหารพื้นที่ที่มีขนาดใหญ่มากขึ้นกว่าปกติอาจจะทำหน้าองค์กร

^{๗๔} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๙ วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๖๓.

^{๗๕} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๗ วันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๖๓.

^{๗๖} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๑๐ วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๖๓.

^{๗๗} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๑๖ วันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๖๓.

^{๗๘} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๑๓ วันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๖๓.

^{๗๙} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๑๗ วันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๖๓.

^{๘๐} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๑๑ วันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๖๓.

^{๘๑} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๑๔ วันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๓.

^{๘๒} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๑๒ วันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๓.

^{๘๓} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๖ วันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๖๓.

^{๘๔} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๘ วันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๖๓.

^{๘๕} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๗ วันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๖๓.

^{๘๖} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๙ วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๖๓.

ปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดการควมรวมพื้นที่กันใหม่ ๆ อาจจะมีการจัดเรียงลำดับความสำคัญ ก่อนหลังจนเกิดความสับสน สุดท้ายก็อาจจะเกิดกรณีที่มีการดูแลไม่ทั่วถึง^{๕๗} ขณะเดียวกันหลังจากที่มีการควมรวมหลายพื้นที่ก็ยังมีแนวทางที่ชัดเจนในการใช้ประโยชน์อาคารสำนักงานที่มีอยู่ในปัจจุบันว่าจะใช้ของ อบต. หรือของเทศบาลเป็นสำนักงานหลัก^{๕๘} นอกจากนี้ในการควมรวมยังเป็นนโยบายหรือแนวทางที่ขัดกับหลักการกระจายอำนาจซึ่งหลายฝ่ายมองว่าควรให้เกิดความใกล้ชิดกับประชาชนมากขึ้น^{๕๙} เพื่อที่จะทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นมองเห็นปัญหาในเชิงพื้นที่ชัดเจนขึ้น และสามารถที่จะรับฟังทุกปัญหาจากประชาชนได้อย่างใกล้ชิด^{๖๐} ซึ่งประเด็นข้อสังเกตต่าง ๆ ล้วนเป็นเงื่อนไขที่ผู้ที่เกี่ยวข้องจะต้องนำมาชั่งน้ำหนักเพื่อประกอบการตัดสินใจเพื่อให้เกิดความรอบคอบและรอบด้านมากขึ้น^{๖๑}

๔) ปัจจัยด้านความสำนึกเชิงเหตุผลคุณค่าที่จะเกิดขึ้นจากการควมบงค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการลดความเหลื่อมล้ำ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) หลายคนมีความคิดเห็นว่า ปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กหลายแห่ง โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลหรือ อบต. ที่มีการจัดเก็บหรือได้รับการจัดสรรงบประมาณไม่เพียงพอต่อการบริหารจัดการ^{๖๒} โดยในข้อเท็จจริงจะพบว่า มีบาง อบต. ในจังหวัดนครสวรรค์ ได้รับการจัดสรรงบประมาณ ปีละ ๕-๑๐ ล้านบาทเท่านั้น ซึ่งไม่เพียงพอต่อการบริหารจัดการ ดูแล หรือพัฒนาพื้นที่^{๖๓} ทั้งนี้เนื่องจากที่ผ่านมามาภาครัฐได้มีการจัดสรรงบประมาณโดยพิจารณาจากจำนวนประชากร โดยไม่ได้คำนึงถึงความจำเป็นทางด้านกายภาพของพื้นที่^{๖๔} ทำให้มี อบต. หลายแห่งจำเป็นต้องขอรับงบประมาณเพิ่มเติมจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง^{๖๕} เป็นต้นว่า เดิมเน้นเมืองงบประมาณในการบริหารจัดการหรือพัฒนาท้องถิ่นไม่พอก็สามารถที่จะเสนอขอผ่านงบพัฒนาจังหวัด กรมการส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่น ๆ ได้^{๖๖} แต่ปัจจุบันนี้รัฐบาลได้มีแนวนโยบายในการบริหารจัดการงบพัฒนาจังหวัดที่เปลี่ยนไปแล้ว กล่าวคือหาก อบต. ไม่มีงบประมาณในการดูแลสาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการต่าง ๆ ในพื้นที่ ให้ยื่นเสนอขอรับการสนับสนุนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือ อบจ. หรือเสนอขอรับการสนับสนุนหรือถ่ายโอนภารกิจนั้น ๆ คืบส่วนงานต้นสังกัดหรือส่วนงานที่เกี่ยวข้อง^{๖๗} เป็นต้นว่า ถ่ายโอนการดูแลและพัฒนาทางหลวงชนบทในพื้นที่คืนให้กับกรมทางหลวงชนบท กระทรวงคมนาคม หรือถ่ายโอนศูนย์พัฒนาเด็กเล็กให้กับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา เป็นต้น^{๖๘}

^{๕๗} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๑๐ วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๖๓.

^{๕๘} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๑๑ วันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๖๓.

^{๕๙} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๑๖ วันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๖๓.

^{๖๐} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๑๘ วันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๓.

^{๖๑} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๑๙ วันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๖๓.

^{๖๒} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๑๗ วันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๖๓.

^{๖๓} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๒๑ วันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๖๓.

^{๖๔} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๑๙ วันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๖๓.

^{๖๕} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๑ วันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๖๓.

^{๖๖} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๓ วันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๖๓.

^{๖๗} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๖ วันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๖๓.

^{๖๘} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๔ วันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๖๓.

จากข้อมูลข้อเท็จจริงข้างต้น ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) หลายคนมีความคิดเห็นว่า หากมีการรวบรวมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นจริง ๆ องค์ประกอบส่วนท้องถิ่นที่มีความเข้มแข็งกว่า^{๙๙} เป็นต้นว่า เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร สามารถที่จะมาเติมเต็มและช่วยบรรเทาหรือแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้^{๑๐๐} โดยเฉพาะองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ตำบลเดียวกัน ก็ยิ่งเป็นการสมควรที่จะต้องมาดูแลและเติมเต็มการพัฒนาซึ่งกันและกัน^{๑๐๑} ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดให้กับพี่น้องประชาชนในตำบลนั้น หรือในพื้นที่นั้น ให้ได้รับความสุข ความสะดวกสบาย หรือมีคุณภาพชีวิตที่ดี ที่ทัดเทียม หรือเท่าเทียมกันมากขึ้นกว่าที่ผ่าน ๆ มา^{๑๐๒} ซึ่งผลที่ตามมาเมื่อพื้นที่เกิดการพัฒนา เกิดความเจริญ ก็จะมีการลงทุนทางเศรษฐกิจ ความเจริญก็จะเข้ามา การเข้าถึงบริการสาธารณะก็จะง่ายขึ้น สะดวกขึ้น และท้ายที่สุดประชาชนเจ้าของพื้นที่ก็คงจะกินดีอยู่ดีขึ้นทั้งตำบล^{๑๐๓}

๔.๒.๓ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่จะก่อให้เกิดอรรถประโยชน์ในการลดความเหลื่อมล้ำจากการรวบรวมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทับซ้อน

๑) การพัฒนาท้องถิ่นให้เกิดความน่าอยู่น่าอาศัยที่เป็นไปคล้ายกันหรือเหมือนกัน (อุฏฐานสัมปทา) เป็นเรื่องที่คุณคน กลุ่มบุคคล กลุ่มผลประโยชน์ในชุมชนหรือท้องถิ่นเสียสละประโยชน์สุขส่วนตน เพื่อก่อประโยชน์ให้เกิดประโยชน์สุขแก่ส่วนรวม และร่วมมือกันพัฒนาท้องถิ่นให้เกิดความเจริญ รุ่งเรือง และก้าวหน้าอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน ซึ่งในเรื่องนี้ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) หลายคนมีความคิดเห็นว่า การรวบรวมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นนั้นจะเกิดขึ้นได้หรือประโยชน์ให้กับชุมชนและท้องถิ่นนั้นก็ต่อเมื่อบุคคล กลุ่มบุคคลยอมที่จะเสียสละประโยชน์ส่วนตนเพื่อก่อประโยชน์ให้เกิดขึ้นแก่ส่วนรวม^{๑๐๔} และมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นให้เกิดความเจริญรุ่งเรืองและก้าวหน้า^{๑๐๕} เป็นสังคมชุมชนที่ดี มีสิ่งแวดล้อมดี มีความสะดวกสบายในหลาย ๆ ด้าน^{๑๐๖} เหมาะแก่เป็นสถานที่ดำเนินชีวิต และมีความพร้อมพร้อมอุดมสมบูรณ์ในการที่จะบริการประชาชนให้ได้รับความสะดวก รวดเร็วในลักษณะที่เหมือนกันหรือคล้ายคลึงกันทั้งตำบล^{๑๐๗} รวมถึงจะเป็นหน่วยงานหรือองค์กรหลักในการพัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งให้เกิดขึ้นในชุมชนหรือตำบลนั้น ๆ^{๑๐๘} ผลที่ตามมาจะก่อให้เกิดเศรษฐกิจดี ทำให้ชุมชนเข้มแข็ง ทำให้ประชาชนกินดีอยู่ดี^{๑๐๙} ชุมชนมีความหลากหลายกล่าวคือมีทั้งผู้ซื้อ มีทั้งผู้ขาย เศรษฐกิจก็จะเกิดการหมุนเวียนในตำบล^{๑๑๐}

^{๙๙} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๒ วันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๖๓.

^{๑๐๐} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๕ วันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๖๓.

^{๑๐๑} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๓๑ วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๖๓.

^{๑๐๒} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๓๕ วันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๓.

^{๑๐๓} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๒๙ วันที่ ๘ เมษายน ๒๕๖๓.

^{๑๐๔} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๓๒ วันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๖๓.

^{๑๐๕} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๒๖ วันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๖๓.

^{๑๐๖} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๓๓ วันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๓.

^{๑๐๗} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๓๔ วันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๓.

^{๑๐๘} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๒๔ วันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๖๓.

^{๑๐๙} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๒๕ วันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๖๓.

^{๑๑๐} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๓๑ วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๓.

หากจะมองในเชิงรูปธรรมในการพัฒนาให้ชุมชนน่าอยู่น่าอาศัยนั้น การควมรวมองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นจะช่วยในการขจัดปัญหาเรื้อรังต่อการพัฒนาระหว่างพื้นที่เขตเทศบาลกับเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล^{๑๑๑} ซึ่งเมื่อควมรวมกันแล้วสาธารณูปโภคและโครงสร้างขั้นพื้นฐาน ทั้งถนน ไฟฟ้า ประปา โทรคมนาคม หรือความสะดวกสบายในด้านต่าง ๆ ในการใช้ชีวิตก็จะมีระบบหรือมาตรฐานเดียวกัน หรือใกล้เคียงกัน^{๑๑๒} ความแตกต่างหลากหลายที่ในอดีตเคยมีมาก็จะค่อย ๆ ลดน้อยถอยลง^{๑๑๓} ประชาชนทั้งตำบลก็จะได้รับการบริการจากทางภาครัฐ หรือได้รับการจัดสรรสวัสดิการจากทางภาครัฐที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน^{๑๑๔} สิ่งที่เคยสีกหรือขาดหายในอดีตก็จะได้รับความเติมเต็มมากขึ้น และที่สำคัญคือเมื่อควมรวมเป็นหนึ่งเดียวกันแล้วควมเจริญก็จะกระจายทั่วทั้งตำบล^{๑๑๕}

๒) การคุ้มครองรักษาควมอุดมสมบูรณ์ของท้องถิ่นไม่ให้เสื่อมสลาย (อารักขสัมปทา) เป็นเรื่องที่บุคคล กลุ่มบุคคล กลุ่มผลประโยชน์ในชุมชนหรือท้องถิ่นเสียสละประโยชน์ส่วนตน เพื่อก่อประโยชน์ให้เกิดประโยชน์สุขแก่ส่วนรวม โดยการมีส่วนร่วมในการคุ้มครองรักษาวิถีชีวิต ความคิด ความเชื่อ จารีต ประเพณี และวัฒนธรรมของคนในท้องถิ่นหรือตำบลเดียวกันให้คงอยู่อย่างยั่งยืน ซึ่งในเรื่องนี้ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) หลายท่านมีความคิดเห็นว่า การควมรวมองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะมีส่วนร่วมในการคุ้มครองรักษาวิถีชีวิต ความคิด ความเชื่อ จารีต ประเพณี และวัฒนธรรมของคนในท้องถิ่นที่มีลักษณะเหมือนกัน คล้ายกัน ให้คงอยู่อย่างยั่งยืน โดยผู้บริหารองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นแกนนำหรือกลไกสำคัญในการกำหนดนโยบาย ทิศทาง หรือกรอบวิสัยทัศน์ในการพัฒนาท้องถิ่นให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ทั้งในการบำรุงเกษตรกรรมและกสิกรรมในพื้นที่รอบนอก เพื่อเป็นแหล่งผลิตอาหารหรือเป็นห้องครัวของคนในชุมชนเมือง มีการส่งเสริม สนับสนุน หรือคัดเลือกคนดีมีความสามารถ มีวิสัยทัศน์ในชุมชนมาร่วมกันทำงานในทางการเมือง และมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนพัฒนาคุ้มครองรักษาควมอุดมสมบูรณ์ของท้องถิ่นไม่ให้เสื่อมสลาย ขณะเดียวกันก็ต้องมีการดูแลสุขทุกข์ของประชาชน มีการส่งเสริมอาชีพ เช่น จัดหาแหล่งทุนให้กับคนยากจนได้นำไปสร้างอาชีพ สร้างรายได้เพื่อไม่ให้เกิดควมเหลื่อมล้ำหรือช่องว่างทางเศรษฐกิจ มีการติดตามถามไถ่ทุกข์สุขของประชาชนเพื่อประโยชน์ในการสร้างสรรค์พัฒนา หรือเติมเต็มในการแก้ไขปัญหาเชิงพื้นที่ และที่สำคัญคือการคุ้มครองรักษาควมรักควมสามัคคีของคนในท้องถิ่นเดียวกัน ตำบลเดียวกัน ให้ผสานแนบแน่นและมีความเป็นปึกแผ่น

๓) การสร้างพลังมีเครือข่ายพัฒนาท้องถิ่นที่เข้มแข็งจากความเป็นพี่เป็นน้อง (กัลยาณมิตรตตา) เป็นเรื่องที่บุคคล กลุ่มบุคคล หรือองค์รเสียสละประโยชน์ส่วนตน เพื่อก่อประโยชน์ให้เกิดประโยชน์สุขแก่ส่วนรวม โดยการมีส่วนร่วมในการผนึกกำลังที่เข้มแข็งเพื่อสร้างสรรค์พัฒนาท้องถิ่นหรือตำบลของตนเองให้เกิดควมเจริญ รุ่งเรือง และก้าวหน้า ซึ่งในเรื่องนี้ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ซึ่งเป็นบุคคล กลุ่มบุคคล กลุ่มผลประโยชน์ในชุมชนหรือท้องถิ่น หลายคน

^{๑๑๑} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๓๕ วันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๓.

^{๑๑๒} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๒๙ วันที่ ๘ เมษายน ๒๕๖๓.

^{๑๑๓} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๓๒ วันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๖๓.

^{๑๑๔} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๓๘ วันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๓.

^{๑๑๕} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๓๐ วันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๖๓.

มีความคิดเห็นว่า การควบรวบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะก่อให้เกิดความสมัครสมาน สามัคคี สนิทสนมกลมเกลียวของคนในตำบลหรือพื้นที่นั้น ๆ^{๑๑๖} และคนเหล่านั้นก็จะเข้ามามีส่วนร่วมในการ ผนึกกำลังที่เข้มแข็งเพื่อสร้างสรรค์พัฒนาท้องถิ่นของตนให้เกิดความเจริญ รุ่งเรือง และก้าวหน้า^{๑๑๗} ทำให้สามารถขับเคลื่อนพัฒนาบรรลุลักษณ์วัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้^{๑๑๘} ขณะเดียวกันในมิติ ของความเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยคณะผู้บริหารท้องถิ่นก็ต้องมีการวางแผนในการ ขับเคลื่อนและพัฒนาเครือข่ายอย่างมีเหตุมีผล^{๑๑๙} มีสามัญสำนึก มีดุลยพินิจ และมีวิสัยทัศน์หรือมอง การณ์ไกล^{๑๒๐} มีการวางแผนพัฒนาตำบลของตนตามยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ และกลยุทธ์ให้ สอดคล้องภารกิจหน้าที่ทั้งในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว^{๑๒๑} และเป็นไปด้วยความรอบคอบ และมีเหตุผล มีความรับผิดชอบ ยึดหลักการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส คุณธรรม นิตยธรรม และหลัก ความคุ้มค่า^{๑๒๒}

ขณะเดียวกันในการสร้างเครือข่ายการพัฒนาท้องถิ่นจำเป็นที่จะต้องมีการคิดอย่างมี เหตุมีผล การมีสามัญสำนึก การดุลยพินิจ และการมีวิสัยทัศน์หรือการมองการณ์ไกล^{๑๒๓} บนฐานของ การรู้จักเหตุ รู้หลักการ รู้งาน รู้หน้าที่ รู้กติกาอย่างถูกต้อง^{๑๒๔} บริหารจัดการอย่างรู้จักจุดหมายหรือ เป้าหมาย โดยเข้าใจวัตถุประสงค์ว่าจะไปทางไหน เพื่อประโยชน์อะไร^{๑๒๕} เพื่อให้สามารถดำเนินการ ไปได้อย่างถูกต้องตามเป้าหมายนั้น^{๑๒๖} และจะต้องรู้ว่าในทุกภาคีเครือข่ายมีคุณสมบัติ มี ความสามารถอย่างไร ต้องรู้จักพัฒนาอย่างสม่ำเสมออย่างไร^{๑๒๗} มีการสำรวจอยู่เสมอว่ามีจุดอ่อนจุด แข็งอะไรแล้วดำเนินการปรับปรุงแก้ไขจุดอ่อนให้ดีขึ้น ในขอบเขตแห่งความพอเหมาะในการทำงาน เพื่อให้การทำการกิจการทุกอย่างให้ลุล่วงไปตามเป้าหมายที่วางไว้^{๑๒๘} โดยรู้จักความพอดีในการขับเคลื่อน พัฒนาทุกอย่างได้ถูกต้องเหมาะสม สามารถเลือกใช้คนหรือทีมงานให้เหมาะกับงาน เพื่อให้เกิด ประโยชน์และคุณค่าและเพื่อสร้างความเจริญก้าวหน้าให้กับหมู่คณะและองค์กร^{๑๒๙} ทำให้สามารถ นำพามวลชน หมู่คณะภาคีเครือข่ายไปสู่ความสุขสงบ ปลอดภัย ทันทต่อสถานการณ์โลกที่กำลัง เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา และประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้^{๑๓๐}

^{๑๑๖} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๒๗ วันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๖๓.

^{๑๑๗} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๓๓ วันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๓.

^{๑๑๘} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๓๖ วันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๖๓.

^{๑๑๙} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๗ วันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๖๓.

^{๑๒๐} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๖ วันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๖๓.

^{๑๒๑} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๒ วันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๖๓.

^{๑๒๒} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๔ วันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๖๓.

^{๑๒๓} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๕ วันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๖๓.

^{๑๒๔} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๑ วันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๖๓.

^{๑๒๕} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๓ วันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๖๓.

^{๑๒๖} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๑๑ วันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๖๓.

^{๑๒๗} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๑๓ วันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๖๓.

^{๑๒๘} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๑๔ วันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๓.

^{๑๒๙} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๑๒ วันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๓.

^{๑๓๐} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๑๕ วันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๖๓.

๔) การพัฒนาท้องถิ่นให้เกิดความเจริญรุ่งเรืองและกินดีอยู่ดีอย่างพอเพียง (สมชีวิ ตา) เป็นเรื่องที่บุคคล กลุ่มบุคคล หรือองค์กรเสียสละประโยชน์สุขส่วนตน เพื่อก่อประโยชน์ให้เกิด ประโยชน์สุขแก่ส่วนรวม โดยการมีส่วนร่วมในการพัฒนาเมืองให้เกิดความเจริญรุ่งเรืองกินดีอยู่ดีและ เกิดความสงบสุขร่มเย็น บนพื้นฐานวิถีชีวิต ความคิด ความเชื่อ จารีต ประเพณี วัฒนธรรมที่ดั้งเดิมของ ท้องถิ่นหรือตำบลของตนเอง และพัฒนาท้องถิ่นให้เป็นไปหรือสอดคล้องตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจ พอเพียง ซึ่งในเรื่องนี้ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) หลายคนมีความคิดเห็นว่า การเสียสละ ประโยชน์หรือความสุขส่วนตน และมีส่วนร่วมในการพัฒนาเมืองให้เกิดความเจริญรุ่งเรือง เพื่อให้ ประชาชนในพื้นที่เกิดการกินดีอยู่ดีและเกิดความสงบสุขร่มเย็นบนพื้นฐานวิถีชีวิต ความคิด ความเชื่อ จารีต ประเพณี และวัฒนธรรมที่ดั้งเดิมของชุมชนและท้องถิ่นนั้น ๆ^{๑๓๑} ขณะเดียวกันในการรวบรวม นั้นผู้ที่เกี่ยวข้องก็ต้องสนับสนุน ส่งเสริมให้เกิดการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและทางสังคม^{๑๓๒} ส่งเสริมให้ประชาชนพึ่งพาตนเอง และน้อมนำเอหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง รู้จักประมาณ รู้จัก พอดีในการบริโภค^{๑๓๓} ซึ่งมุ่งหมายถึงความพอดีที่ประชาชนเกิดความพึงพอใจ มีชีวิตที่สามารถดำเนิน ต่อไปได้ตามอัตภาพหรือฐานานุรูปของแต่ละบุคคล^{๑๓๔} มีการเกื้อหนุน เกื้อกูลซึ่งกันและกัน ไม่ เบียดเบียนตนแล้วก็ต้องไม่เบียดเบียนผู้อื่น^{๑๓๕} และจะต้องพัฒนาพื้นที่บนพื้นฐานแห่งการรักษา ดุลยภาพ รู้เท่าทันสถานการณ์^{๑๓๖} มีการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถที่จะ แก้ไขในทุก ๆ ปัญหาได้อย่างทันท่วงที^{๑๓๗} รวมถึงมีการเฝ้าติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่องเพื่อไม่ให้ กระทบหรือส่งผลเสียต่อภาพรวมและภาคีเครือข่าย^{๑๓๘} เมื่อมีปัญหาหรือมีเรื่องเดือดร้อนของ ประชาชน ผู้บริหารหรือผู้นำท้องถิ่นจะต้องเร่งรีบเข้าไปจัดการในทันที^{๑๓๙} ขณะเดียวกันก็ต้องมีการ วางระบบการบริหารจัดการงานหรือปัญหาให้ดีและให้สอดคล้องเหมาะสมกับสถานการณ์ มีการขยัน ขวนขวายเพื่อขับเคลื่อนงานอยู่เสมอ^{๑๔๐}

จากการศึกษาสรุปวิเคราะห์ได้ว่า ตัวแบบในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการรวบรวม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ที่บ๊ชอนมีประเด็นสำคัญใน ๓ เรื่อง บนพื้นฐานปัจจัยสำคัญ ๔ ประการ โดยมีเป้าประสงค์ที่จะก่ออรรถประโยชน์ให้เกิดขึ้นในเชิงพื้นที่ เป็นต้นว่า การพัฒนาท้องถิ่น ให้เกิดความน่าอยู่ น่าอาศัยที่เป็นไปคล้ายกันหรือเหมือนกัน การคุ้มครองรักษาความอุดมสมบูรณ์ของ ท้องถิ่น การสร้างพลังหรือมีเครือข่ายในการพัฒนาท้องถิ่นที่เข้มแข็ง และการพัฒนาท้องถิ่นให้เกิด ความเจริญรุ่งเรืองและกินดีอยู่ดีอย่างพอเพียงนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้ที่เกี่ยวข้องในเชิงพื้นที่จะต้อง ร่วมกันขับเคลื่อนหรือพัฒนาให้เป็นไปหรือให้สอดคล้องกับแนวทางดังต่อไปนี้

^{๑๓๑} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๑๐ วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๖๓.

^{๑๓๒} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๙ วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๖๓.

^{๑๓๓} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๑๘ วันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๓.

^{๑๓๔} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๑๔ วันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๓.

^{๑๓๕} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๒๖ วันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๖๓.

^{๑๓๖} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๒๔ วันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๖๓.

^{๑๓๗} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๑๙ วันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๖๓.

^{๑๓๘} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๑๑ วันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๖๓.

^{๑๓๙} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๙ วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๖๓.

^{๑๔๐} สัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ลำดับที่ ๗ วันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๖๓.

ตารางที่ ๔.๕ ตัวแบบในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่
ทับซ้อน

ความเหลื่อมล้ำ	ตัวแบบการควมรวม	แนวทางในการดำเนินการ
มิติเศรษฐกิจ	ปัจจัยกำหนด	๑) ปรับรูปแบบการบริหารการปกครอง ๒) ปรับปรุงโครงสร้างผู้บริหาร/สภาท้องถิ่น/บุคลากร ๓) กำหนดแนวทางในการบริหารจัดการ
	จิตวิทยา	๑) สร้างความท้าทายให้กับนักการเมืองท้องถิ่น ๒) สร้างเวทีในการประชันวิสัยทัศน์ของนักการเมือง
	การแลกเปลี่ยน	๑) เพิ่มเหตุผลเพื่อขอรับการจัดสรรงบประมาณที่มากขึ้น ๒) ลดช่องว่างทางเศรษฐกิจหรืองบประมาณ ๓) ปรับลดการบริการสาธารณะที่มีภารกิจที่ทับซ้อนกัน ๔) พัฒนาให้เกิดการลงทุนทางเศรษฐกิจ
มิติทางสังคม	ความสำนึกเชิงเหตุผล	๑) ประหยัดงบประมาณในการบริหารจัดการ ๒) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเข้มแข็งต้องมาดูแลและ เติมเต็มการพัฒนา
	ปัจจัยกำหนด	๑) ยกระดับงานสวัสดิการสังคมให้มีคุณภาพสูงขึ้น ๒) ขยายขอบเขตการจัดการศึกษาในระดับที่สูงขึ้น ๓) ลดปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านสาธารณสุข ๔) การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น ๕) มีระบบสาธารณสุขปโภคขั้นพื้นฐานที่ครบพร้อมสมบูรณ์ ๖) พัฒนาพื้นที่ให้เกิดความเจริญต่อเนื่องกัน
	จิตวิทยา	๑) สร้างความร่วมมือหรือการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่าง ๆ ๒) สร้างความรักความผูกพันของคนในท้องถิ่น ๓) สร้างความเป็นพี่เป็นน้องและเป็นเครือญาติกัน ๔) เคารพในการตัดสินใจของประชาชน ๕) การตัดสินใจต้องมีความรอบคอบและรอบด้าน
มิติทางการเมือง	การแลกเปลี่ยน	๑) ยกระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีขนาดใหญ่ขึ้น ๒) พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานมาตรฐานเดียวกันทั่วทั้งตำบล
	ความสำนึกเชิงเหตุผล	๑) สร้างความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม ๒) ตอบโจทย์ความจำเป็นทางด้านกายภาพของพื้นที่ ๓) ประชาชนเจ้าของพื้นที่กินดีอยู่ดีขึ้นทั้งตำบล
	ปัจจัยกำหนด	๑) ดำเนินการทุกกระบวนการ ขั้นตอน ด้วยความโปร่งใส ๒) สร้างการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ๓) การเคารพในการตัดสินใจของประชาชน
มิติทางการเมือง	จิตวิทยา	๑) พุดคุยกันด้วยเหตุด้วยผล ๒) พยายามลดปัญหาความขัดแย้งในทางการเมืองแบบสันติ ๓) พึ่งระลึกเสมอว่าทุกคนต่างก็เป็นคนบ้านเดียวกัน

ตารางที่ ๔.๕ ตัวแบบในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่
ทับซ้อน (ต่อ)

ความเหลื่อมล้ำ	ตัวแบบการควมรวม	แนวทางในการดำเนินการ
มิติทางสังคม	การแลกเปลี่ยน	๑) เปิดเวทีประชาคมเพื่อเป็นพื้นที่สาธารณะ ๒) การตัดสินใจต้องมีความรอบคอบและรอบด้าน
	ความสำนึกเชิงเหตุผล	๑) นักการเมืองท้องถิ่นต้องนึกถึงประโยชน์ของประชาชน ๒) เสียสละประโยชน์ส่วนตนเพื่อประโยชน์สุขของส่วนรวม ๓) เป้าประสงค์เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของคนในพื้นที่ ๔) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้มแข็งกว่าต้องมาดูแลและ เติมเต็มการพัฒนา ๕) การสร้างคุณภาพชีวิตที่ดี ที่ทัดเทียม หรือเท่าเทียมกัน

๔.๓ ผลการพัฒนาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควมรวม
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อนในจังหวัดนครสวรรค์

จากการศึกษาวิเคราะห์ในเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยทำการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมากำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัยที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ โดยเริ่มจากการสัมมนาทางวิชาการในหัวข้อ “ความเป็นไปได้ในการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทับซ้อน” เพื่อหาข้อสรุปถึงบริบทการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน จากนั้นได้มีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) เพื่อการค้นหาข้อมูล ข้อเท็จจริงจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ที่ถูกเลือกแบบเฉพาะเจาะจง และเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญ ผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงประชาชนและเยาวชนในระดับพื้นที่ เพื่อนำมาสู่การสังเคราะห์ตัวแบบในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อนดังที่ปรากฏตามตารางที่ ๔.๕ ซึ่งจะพบว่าในความเหลื่อมล้ำทั้ง ๓ ด้านสำคัญ คือ ๑) ด้านเศรษฐกิจ (Economics Inequality) ๒) ด้านสังคม (Social Inequality) และ ๓) ด้านการเมือง (Politics Inequality) และมีตัวแบบในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควมรวมใน ๔ ด้านสำคัญ คือ ๑) ปัจจัยกำหนด (Deterministic) ๒) จิตวิทยา (Psychology) ๓) การแลกเปลี่ยน (Exchange) และ ๔) ความสำนึกเชิงเหตุผล (Consciously rational) นั้น จากการสังเคราะห์พบว่า มีแนวทางปลีกย่อยในการดำเนินการในแต่ละประเด็นที่เกี่ยวข้องซึ่งต่างก็มุ่งหมายที่จะก่อให้เกิดอรรถประโยชน์ในเชิงพื้นที่ใน ๔ ประการสำคัญ คือ ๑) การพัฒนาให้ท้องถิ่นให้เกิดความน่าอยู่น่าอาศัย ๒) การคุ้มครองรักษาความอุดมสมบูรณ์ของท้องถิ่นไม่ให้เกิดเสื่อมสลาย ๓) การสร้างพลังมีเครือข่ายพัฒนาท้องถิ่นที่เข้มแข็ง และ ๔) การพัฒนาท้องถิ่นให้เกิดความเจริญรุ่งเรืองและกินดีอยู่ดีอย่างพอเพียง

นอกจากนั้นจากข้อมูล ข้อเท็จจริงที่ได้รับจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ในการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) พบว่า ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) หลายท่านได้สะท้อนให้เห็นถึงมิติของจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค ที่จะเกิดขึ้นในการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทับซ้อน และอาจเป็นตัวแปรสำคัญหรือตัวแปรแทรกซ้อนที่จะทำให้ตัว

แบบในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควมรวบรวมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อนจะเกิดความสำเร็จหรือไม่นั้น มีดังนี้

ตารางที่ ๔.๖ การวิเคราะห์ SWOT การควมรวบรวมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน

กรอบการวิเคราะห์	ข้อเท็จจริง
จุดแข็ง	๑) ความรักความผูกพันของคนในท้องถิ่น ๒) ความเป็นพี่เป็นน้องและเป็นเครือญาติกัน ๓) ประหยัดงบประมาณในการบริหารจัดการ ๔) การบริการสาธารณะมีศักยภาพที่สูงขึ้น ๕) การสร้างคุณภาพชีวิตที่ดี ที่ทัดเทียม หรือเท่าเทียมกัน ๖) ประชาชนเจ้าของพื้นที่กินดีอยู่ดีขึ้นทั้งตำบล ๖) ความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม
จุดอ่อน	๑) ความไม่มั่นคงของบุคลากร ๒) อาจจะมีขีดจำกัดทางการเมืองอยู่บ้างในช่วงแรก ๆ ๓) เกิดภาวะการดูแลโครงสร้างพื้นฐานที่เพิ่มขึ้นอีกเท่าตัว ๔) การจัดเรียงลำดับความสำคัญก่อนหลังจนเกิดความสับสน
อุปสรรค	๑) ภาครัฐยังไม่มีการรวบรวมที่ชัดเจน ๒) ขัดกับหลักการกระจายอำนาจ ๓) นโยบายในการบริหารจัดการงบประมาณจังหวัดเปลี่ยนไป
โอกาส	๑) ปรับรูปแบบการบริหารจัดการ ๒) ปรับปรุงโครงสร้างผู้บริหาร/สภาท้องถิ่น/บุคลากร ๓) การพัฒนาคุณภาพชีวิตให้กับประชาชนดีขึ้น ๔) ประชาชนเจ้าของพื้นที่กินดีอยู่ดีขึ้นทั้งตำบล ๕) มีระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่ครบพร้อมสมบูรณ์ ๖) ปรับลดการบริการสาธารณะที่มีภารกิจที่ทับซ้อนกัน ๗) มีการพัฒนางานด้านสุขภาพทั้งเชิงรุกและเชิงรับที่ดีขึ้น ๘) แก้ไขปัญหาการได้เงินอุดหนุนจากรัฐบาลที่ไม่เท่ากัน ๙) ได้รับการจัดสรรงบประมาณที่มากขึ้น ๑๐) เกิดการลงทุนทางเศรษฐกิจ

จากการศึกษาวิเคราะห์บริบทการควมรวบรวมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อนที่มาจากการสัมมนาทางวิชาการในหัวข้อ “ความเป็นไปได้ในการควมรวบรวมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทับซ้อน” และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) เพื่อการค้นหาคำตอบ ข้อเท็จจริงจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) และนำมาสู่การสังเคราะห์ตัวแบบในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควมรวบรวมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อนนั้น ขณะเดียวกันจากการวิเคราะห์ฐานข้อมูลที่เป็นจุดแข็ง จุดอ่อน อุปสรรค และโอกาส เพื่อนำไปเป็นประเด็นเชิงกลยุทธ์ที่จะนำไปสู่การพัฒนาเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควมรวบรวมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน ดังรายละเอียดในตารางที่ ๔.๗ ดังนี้

ตารางที่ ๔.๗ การวิเคราะห์ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน

TOWS MATRIX	Strengths	Weaknesses
Opportunities	<p>SO Strategies (สนับสนุน/ขับเคลื่อน)</p> <p>๑. สนับสนุนให้เกิดการควบรวม</p> <p>๒. สนับสนุนให้เกิดการปรับโครงสร้างองค์กร</p> <p>๓. สนับสนุนให้มีการปรับลดภารกิจที่ซ้ำซ้อน</p> <p>๔. สนับสนุนการให้บริการสาธารณะเชิงรุก</p> <p>๕. สนับสนุนให้มีการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานให้เต็มพื้นที่</p> <p>๖. สนับสนุนให้เกิดการยกระดับการพัฒนาคุณภาพชีวิต</p>	<p>WO Strategies (ส่งเสริม/ผลักดัน)</p> <p>๑. ส่งเสริมพัฒนาศักยภาพบุคลากรเพื่อเข้าสู่โครงสร้างใหม่</p> <p>๒. ส่งเสริมให้เกิดความรัก ความสามัคคีในหมู่ผู้นำท้องที่ ท้องถิ่น และประชาชน</p> <p>๓. ส่งเสริมการขับเคลื่อนเวทีประชาคมเพื่อหาข้อสรุปและการจัดเรียงลำดับความสำคัญเชิงปัญหา</p>
	Threats	<p>ST Strategies (ริเริ่ม/สร้าง)</p> <p>๑. สร้างการรับรู้ถึงเหตุผลและความจำเป็นในการควบรวมกับทุกภาคส่วน</p> <p>๒. สร้างความเข้าใจกับทุกกลุ่มที่มีส่วนได้ส่วนเสีย</p> <p>๓. สร้างความเข้าใจถึงการสนับสนุนงบประมาณของภาครัฐที่เปลี่ยนแปลงไป</p> <p>๔. สร้างการมีส่วนร่วมบนฐานแห่งภูมิปัญญาท้องถิ่น</p> <p>๕. สร้างความร่วมมือและเครือข่ายในการพัฒนาท้องถิ่นบนฐานของความเป็นเครือญาติ</p>

สำหรับประเด็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อนที่นำเสนอต่อเวทีการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) โดยผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญจำนวน ๘ คน ได้ข้อสรุปดังต่อไปนี้

- ประเด็นข้อเสนอที่ ๑ ด้านสนับสนุนงบประมาณเพื่อดำเนินการขับเคลื่อน
- ประเด็นข้อเสนอที่ ๒ ด้านส่งเสริมและผลักดันให้มีการเตรียมความพร้อม
- ประเด็นข้อเสนอที่ ๓ ด้านริเริ่มหรือสร้างความรู้ ความเข้าใจ และความร่วมมือ
- ประเด็นข้อเสนอที่ ๔ ด้านทบทวนและยับยั้งประเด็นในประเด็นข้อขัดข้อง

ประเด็นข้อเสนอที่ ๑ ด้านสนับสนุนงบประมาณเพื่อดำเนินการขับเคลื่อน

- ๑) สนับสนุนงบประมาณเพื่อดำเนินการให้เกิดการควรววม
- ๒) สนับสนุนงบประมาณเพื่อให้เกิดการปรับโครงสร้างองค์กร
- ๓) สนับสนุนงบประมาณเพื่อให้มีการปรับลดภารกิจที่ซ้ำซ้อน
- ๔) สนับสนุนงบประมาณเพื่อให้เกิดการบริการสาธารณะเชิงรุก
- ๕) สนับสนุนงบประมาณเพื่อให้เกิดการพัฒนาาระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเต็ม

พื้นที่

- ๖) สนับสนุนงบประมาณเพื่อให้เกิดการยกระดับการพัฒนาคุณภาพชีวิต

ประเด็นข้อเสนอที่ ๒ ด้านส่งเสริมและผลักดันให้มีการเตรียมความพร้อม

- ๑) ส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจให้เกิดการพัฒนาศักยภาพบุคลากรเพื่อเข้าสู่โครงสร้าง

ใหม่

- ๒) ส่งเสริมกิจกรรมหรือโครงการที่จะทำให้เกิดความรัก ความสามัคคีในหมู่ผู้นำ

ท้องถิ่น ท้องถิ่น และประชาชน

- ๓) ส่งเสริมและขับเคลื่อนเวทีประชาคมในทุกพื้นที่เพื่อหาข้อสรุปและการจัด

เรียงลำดับความสำคัญเชิงปัญหาและรับฟังความต้องการของประชาชน

ประเด็นข้อเสนอที่ ๓ ด้านริเริ่มหรือการสร้างความรู้ ความเข้าใจ และความร่วมมือ

- ๑) สร้างการรับรู้ในทุกมิติถึงเหตุผลและความจำเป็นในการควรววมกับทุกภาคส่วน
- ๒) สร้างความเข้าใจและอธิบายถึงเหตุและผลในการควรววมกับทุกกลุ่มที่มีส่วนได้ส่วน

เสีย

- ๓) สร้างความรู้ ความเข้าใจถึงแนวทางในให้การสนับสนุนงบประมาณของภาครัฐที่

เปลี่ยนแปลงไปหรือที่เป็นอยู่ในสถานการณ์ปัจจุบัน

- ๔) สร้างการมีส่วนร่วมบนฐานแห่งภูมิปัญญาท้องถิ่นและทุนทางสังคมในระดับพื้นที่

- ๕) สร้างความร่วมมือและสร้างเครือข่ายในการพัฒนาท้องถิ่นบนฐานของความเป็น

พี่เป็นน้องและเป็นเครือญาติเดียวกัน

ประเด็นข้อเสนอที่ ๔ ด้านทบทวนและยับยั้งประเด็นในประเด็นข้อขัดข้อง

- ๑) ทบทวนกรอบนโยบายของรัฐที่เกี่ยวกับการควรววมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- ๒) ทบทวนโครงสร้างที่ทับซ้อนหรือที่จะเกิดขึ้นใหม่เพื่อรองรับกับภารกิจ

- ๓) ทบทวนการบริหารจัดการในรูปแบบแนวคิดเพื่อให้เป็นองค์การแนวราบมากขึ้น

- ๔) ทบทวนระเบียบและขั้นตอนในการบริหารจัดการภาครัฐให้ทันต่อสภาพปัญหา

และความต้องการของประชาชน

- ๕) ทบทวนโครงการพัฒนาจากภาครัฐให้สัมพันธ์และสอดคล้องกับวิถีแวดล้อมของ

ชุมชน

ในการสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group Discussion) เพื่อพัฒนาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อนในจังหวัดนครสวรรค์ รวมถึงการประเมินผลเพื่อหาข้อสรุปที่เป็นแนวทางในการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะมีขึ้นในอนาคต ถือเป็นกรเก็บข้อมูลจากผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญในระดับพื้นที่เพื่อให้คชปฏิบัติพันธ์เกิดความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยจัดขึ้นในวันจันทร์ที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๔ ในเวลา ๑๕.๐๐ น. จากการสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group Discussion) ผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิต่างให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง และข้อเสนอแนะในภาพรวมที่จะก่อให้เกิดผลในการนำไปประยุกต์ใช้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนงานราชการทั้งในส่วนภูมิภาค และส่วนกลางที่เป็นส่วนกำกับควบคุม หรือดูแลเรื่องนโยบายในการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อนจะนำไปสู่การปฏิบัติหรือเกิดขึ้นจริงหรือไม่นั้นต้องมองกันที่ระดับนโยบาย ทั้งนี้เพราะรัฐบาลผู้กำกับในระดับนโยบายนั้นยังคงไว้ซึ่งรูปแบบการปกครองที่มีทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นหรือไม่ ทั้งนี้เพราะการทับซ้อนที่สำคัญคือการทับซ้อนระหว่างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ที่ยังคงสลัดกันไม่ออก และมีการออกแบบมาให้ทับซ้อนกัน กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบลยังคงอยู่ในการกำกับดูแลของนายอำเภอ เทศบาลเมือง เทศบาลนคร และองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังคงอยู่ในกำกับของผู้ว่าราชการจังหวัด ฉะนั้นจะต้องแก้ที่โครงสร้างการปกครองโดยยุบระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแล้วให้ประชาชนบริหารหรือปกครองกันเองในระดับท้องถิ่น แบบนี้ทำให้ท้องถิ่นเกิดการพัฒนาที่เป็นไปตามความต้องการของประชาชนมากขึ้น^{๑๔๑} ในส่วนของการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น หากสามารถที่จะทำให้เกิดขึ้นได้ก็จะสามารถที่จะเพิ่มงบประมาณ เพิ่มรายได้ให้กับหน่วยงานนั้น ๆ ได้มีทรัพยากรที่จะนำไปสู่การบริหารจัดการเพื่อจัดทาระบบบริการสาธารณะให้กับประชาชนในพื้นที่ได้ ทั้งนี้หากไม่มีการควมรวมกัน หากท้องถิ่นไหนมีประชกรน้อย ท้องถิ่นนั้นก็จะมีเม็ดเงินในการพัฒนาท้องถิ่นหรือพื้นที่ของตนเองน้อย การพัฒนาก็จะเป็นไปอย่างล่าช้าด้วย^{๑๔๒}

ในการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับนโยบายนั้นจะให้ความสำคัญที่การปฏิรูปเพื่อให้เกิดผลในเชิงปฏิบัติ ซึ่งส่วนหนึ่งก็จะมองในเรื่องของความอ่อนแอขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก โดยเฉพาะความอ่อนแอในการจัดบริการสาธารณะเพื่อคนในพื้นที่นั้น ๆ ว่ามีความครอบคลุม เหมาะสม และเป็นไปตามนโยบายที่รัฐบาลกำหนดหรือไม่ ซึ่งถ้าท้องถิ่นใดจัดบริการสาธารณะที่ไม่สมบูรณ์และทั่วถึงก็จะทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำขึ้นมา ที่ผ่านมาในการแก้ไขปัญหารวดเร็วที่สุดที่หลายรัฐบาลดำเนินการก็คือการดำเนินการในลักษณะของ Top to down คือ การประกาศให้มีการยุบรวม ขณะเดียวกันหากท้องถิ่นใดสามารถที่จะตกลง พุดคุย และทำความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่รวมถึงภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้ถึงแนวทางที่จะมีการควมรวมกัน ถือว่าเป็นการขับเคลื่อนดำเนินการในลักษณะของ Bottom up ซึ่งเกิดจากความต้องการของคนในพื้นที่เสนอขึ้นไปสู่ในระดับนโยบาย ในการควมรวมหรือยุบรวมนั้นจากแนวคิดการบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่นในบางเรื่องบางประเด็นที่มีความจำเป็นและสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่จำเป็นที่จะต้อง

^{๑๔๑} การสนทนากลุ่มเฉพาะ ผู้เชี่ยวชาญลำดับที่ ๑ วันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๔.

^{๑๔๒} การสนทนากลุ่มเฉพาะ ผู้เชี่ยวชาญลำดับที่ ๒ วันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๔.

ควบรวมหรือยุบรวมหน่วยงานมาอยู่รวมกันก็ได้ แต่สามารถที่จะจับมือกันระหว่างท้องถิ่นมาจัดทำระบบการบริการสาธารณะบางเรื่องร่วมกันในรูปแบบที่เรียกว่า “สหการ” เช่นการจัดบริการรถเมล์สาธารณะวิ่งให้บริการประชาชนในเขตเทศบาลนคร เทศบาลตำบล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งการดำเนินการในลักษณะนี้ก็สามารถที่จะดำเนินการได้และสามารถสร้างความเสมอภาคเท่าเทียมให้กับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ตำบลนั้น ๆ หรือ อำเภอ นั้น ๆ ได้^{๑๔๓}

หากจะมองถึงลักษณะของขนาดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยที่มีมากถึง ๗,๘๕๓ แห่งนั้น จะพบว่าจะมีทั้งที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก หากมีการควบรวมกันจริงก็อาจจะช่วยลดปัญหาความเหลื่อมล้ำได้อย่างแน่นอนก็คือนำเรื่องของงบประมาณ ทั้งนี้เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กนั้นจะมีการจัดเก็บรายได้ในจำนวนที่น้อยมาก หากนำมาใช้ในการจัดบริการสาธารณะหรือพัฒนาคุณภาพชีวิตให้กับประชาชนในพื้นที่ก็จะได้เพียงปีละไม่มาก ซึ่งถ้าได้ควบรวมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่หรือการควบรวมกันหลาย ๆ แห่งให้มีขนาดใหญ่ขึ้น ก็จะสามารถที่จะจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนในพื้นที่นั้น ๆ ได้ดีขึ้นกว่าที่ผ่าน ๆ มาอย่างแน่นอน แต่ปัญหาสำคัญในการควบรวมก็คือปัญหาทางการเมือง หากทางการเมืองหรือนักการเมืองเห็นประโยชน์ของประชาชนในตำบลนั้น อำเภอ นั้น หรือจังหวัดนั้น สำคัญ การควบรวมก็สามารถที่จะขับเคลื่อนหรือดำเนินการให้สามารถเกิดความจริงขึ้นมาได้^{๑๔๔}

สำหรับประเด็นในเรื่องของการพัฒนาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อนนั้น ในการสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group Discussion) ผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิเห็นว่าในภาพรวมมีความร่วมกันว่า ในภาพรวมมีความเหมาะสมและมีความเป็นไปได้ แต่จะมีเพียงประเด็นปลีกย่อยที่อาจจะยังไม่ชัดเจนที่จะต้องมีการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลง ดังแสดงผลการประเมินตามตารางที่ ๔.๘ - ๔.๑๒ ดังนี้

^{๑๔๓} การสนทนากลุ่มเฉพาะ ผู้เชี่ยวชาญลำดับที่ ๘ วันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๔.

^{๑๔๔} การสนทนากลุ่มเฉพาะ ผู้เชี่ยวชาญลำดับที่ ๗ วันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๔.

ตารางที่ ๔.๘ ภาพรวมการประเมินผลข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการ
ควรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน

ประเด็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	ผลการประเมิน			
	ความเหมาะสม		ความเป็นไปได้	
	\bar{X}	S.D.	\bar{X}	S.D.
๑. ด้านการสนับสนุนงบประมาณเพื่อดำเนินการขับเคลื่อน	๓.๖๑	๐.๓๖	๔.๓๙	๐.๕๒
๒. ด้านส่งเสริมและผลักดันให้มีการเตรียมความพร้อม	๔.๒๖	๐.๗๖	๔.๑๑	๐.๖๐
๓. ด้านริเริ่มหรือการสร้างความรู้ ความเข้าใจ และความร่วมมือ	๔.๓๓	๐.๕๖	๔.๔๒	๐.๕๑
๔. ด้านทบทวนและย้บยั้งประเด็นในประเด็นข้อขัดข้อง	๔.๓๑	๐.๔๑	๔.๔๑	๐.๔๐
รวม	๔.๑๓	๐.๔๒	๔.๓๓	๐.๕๓

จากตารางที่ ๔.๘ ผลการประเมินผลข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน โดยภาพรวมส่วนใหญ่อยู่ในเกณฑ์ที่มีความเหมาะสมค่อนข้างมาก ขณะเดียวกันก็เห็นว่าความเป็นไปได้สูงมากในการนำไปสู่การประยุกต์ใช้ และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า มีเพียงด้านสนับสนุนงบประมาณเพื่อดำเนินการขับเคลื่อนเท่านั้นที่มีผลการประเมินทั้งในประเด็นความเหมาะสมที่มีค่าเฉลี่ยต่ำที่สุดจากภาพรวมทั้ง ๔ ด้าน ทั้งนี้เนื่องจากว่ายังมีประเด็นปลีกย่อยในบางข้อที่ผู้ทรงคุณวุฒิเห็นว่ายังขาดความเหมาะสม และเห็นสมควรให้ตัดข้อเสนอแนะข้างต้นออก

ตารางที่ ๔.๙ ด้านการสนับสนุนงบประมาณเพื่อดำเนินการขับเคลื่อน

ประเด็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	ผลการประเมิน			
	ความเหมาะสม		ความเป็นไปได้	
	\bar{X}	S.D.	\bar{X}	S.D.
๑. สนับสนุนงบประมาณเพื่อดำเนินการให้เกิดการควรวม	๔.๒๘	๐.๒๕	๔.๒๘	๐.๓๗
๒. สนับสนุนงบประมาณเพื่อให้เกิดการปรับโครงสร้าง	๔.๔๖	๐.๔๓	๔.๔๙	๐.๔๔
๓. สนับสนุนงบประมาณเพื่อให้มีการปรับลดภารกิจที่ซ้ำซ้อน	๓.๘๙	๐.๙๒	๓.๘๙	๐.๙๓
๔. สนับสนุนงบประมาณเพื่อให้เกิดการบริการสาธารณะเชิงรุก	๔.๓๑	๐.๔๑	๔.๓๗	๐.๓๘
๕. สนับสนุนงบประมาณเพื่อให้เกิดการพัฒนา ระบบสารสนเทศขั้นพื้นฐานเต็มพื้นที่	๔.๓๓	๐.๕๐	๔.๓๓	๐.๕๐
๖. สนับสนุนงบประมาณเพื่อให้เกิดการยกระดับการพัฒนา คุณภาพชีวิต	๔.๐๐	๐.๐๐	๔.๕๖	๐.๕๓
รวม	๓.๖๑	๐.๓๖	๔.๓๙	๐.๕๒

จากตารางที่ ๔.๙ ผลการประเมินผลข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำ ผ่านการควรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน ด้านการสนับสนุนงบประมาณเพื่อดำเนินการขับเคลื่อน โดยภาพรวมส่วนใหญ่อยู่ในเกณฑ์ที่มีความเหมาะสมค่อนข้างมาก และมีความเป็นไปได้สูงมากหากมีการนำไปสู่การประยุกต์ใช้ และเมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า มีเพียงการประเมินผลในประเด็นสนับสนุนงบประมาณเพื่อให้มีการปรับลดภารกิจที่ซ้ำซ้อนที่มีผลการประเมินความเหมาะสมและความเป็นไปได้อยู่ในระดับที่ต่ำกว่าทุกข้อ ทั้งนี้ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญได้ให้ข้อเสนอแนะว่าควรที่จะตัดประเด็นข้างต้นออก เนื่องจากขาดความเหมาะสม และความเป็นไปได้^{๑๔๕}

^{๑๔๕} การสนทนากลุ่มเฉพาะ ผู้เชี่ยวชาญลำดับที่ ๘ วันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๔.

ตารางที่ ๔.๑๐ ด้านส่งเสริมและผลักดันให้มีการเตรียมความพร้อม

ประเด็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	ผลการประเมิน			
	ความเหมาะสม		ความเป็นไปได้	
	\bar{X}	S.D.	\bar{X}	S.D.
๑. ส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจให้เกิดการพัฒนาศักยภาพบุคลากรเพื่อเข้าสู่โครงสร้างใหม่	๔.๑๑	๐.๗๙	๔.๑๑	๐.๗๙
๒. ส่งเสริมกิจกรรมหรือโครงการที่จะทำให้เกิดความรัก ความสามัคคีในหมู่ผู้นำท้องถิ่น ท้องถิ่น และประชาชน	๔.๐๐	๑.๐๐	๓.๖๗	๐.๕๐
๓. ส่งเสริมและขับเคลื่อนเวทีประชาคมในทุกพื้นที่เพื่อหาข้อสรุปและการจัดเรียงลำดับความสำคัญเชิงปัญหาและรับฟังความต้องการของประชาชน	๔.๖๗	๐.๕๐	๔.๕๖	๐.๕๓
รวม	๔.๒๖	๐.๗๖	๔.๑๑	๐.๖๐

จากตารางที่ ๔.๑๐ ผลการประเมินผลข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควมบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน ด้านส่งเสริมและผลักดันให้มีการเตรียมความพร้อม โดยภาพรวมส่วนใหญ่อยู่ในเกณฑ์ที่มีความเหมาะสมสูงมาก ขณะเดียวกันในส่วน of ความเป็นไปได้ในการที่จะนำไปสู่การประยุกต์ใช้ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญเห็นว่ามี ความเป็นไปได้น้อยมาก ทั้งนี้เนื่องจากการดำเนินการตามพันธกิจที่กำหนดในแต่ละข้อนั้นส่วนใหญ่เป็น เรื่องที่ต้องใช้เวลา^{๑๔๖} ทั้งการส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจให้เกิดการพัฒนาศักยภาพบุคลากรเพื่อเข้าสู่ โครงสร้างใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะมีการควมบรวมกัน^{๑๔๗} การส่งเสริมกิจกรรมหรือ โครงการที่จะทำให้เกิดความรัก ความสามัคคีในหมู่ผู้นำท้องถิ่น ท้องถิ่น และประชาชน ซึ่งในทาง ปฏิบัตินั้นเป็นเรื่องของความละเอียดอ่อนและจำเป็นจะต้องใช้เวลา^{๑๔๘} ขณะที่การส่งเสริมและ ขับเคลื่อนเวทีประชาคมในทุกพื้นที่เพื่อหาข้อสรุปและการจัดเรียงลำดับความสำคัญเชิงปัญหาและรับ ฟังความต้องการของประชาชน ก็เป็นกิจกรรมหรือโครงการที่จะต้องใช้งบประมาณและต้อง ดำเนินการให้ครบทุกพื้นที่ ครอบคลุมภาคส่วนสาขาวิชาชีพ ซึ่งก็เป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลาในการดำเนินการ ค่อนข้างนานเช่นกัน^{๑๔๙}

^{๑๔๖} การสนทนากลุ่มเฉพาะ ผู้เชี่ยวชาญลำดับที่ ๔ วันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๔.

^{๑๔๗} การสนทนากลุ่มเฉพาะ ผู้เชี่ยวชาญลำดับที่ ๕ วันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๔.

^{๑๔๘} การสนทนากลุ่มเฉพาะ ผู้เชี่ยวชาญลำดับที่ ๓ วันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๔.

^{๑๔๙} การสนทนากลุ่มเฉพาะ ผู้เชี่ยวชาญลำดับที่ ๒ วันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๔.

ตารางที่ ๔.๑๑ ด้านริเริ่มหรือการสร้างความรู้ ความเข้าใจ และความร่วมมือ

ประเด็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	ผลการประเมิน			
	ความเหมาะสม		ความเป็นไปได้	
	\bar{X}	S.D.	\bar{X}	S.D.
๑. สร้างการรับรู้ในทุกมิติถึงเหตุผลและความจำเป็นในการควมรวมกับทุกภาคส่วน	๔.๓๓	๐.๕๐	๔.๓๓	๐.๕๐
๒. สร้างความเข้าใจและอธิบายถึงเหตุและผลในการควมรวมกับทุกกลุ่มที่มีส่วนได้ส่วนเสีย	๔.๕๖	๐.๕๓	๔.๓๓	๐.๕๐
๓. สร้างความรู้ ความเข้าใจถึงแนวทางในการสนับสนุนงบประมาณของภาครัฐที่เปลี่ยนแปลงไปหรือที่เป็นอยู่ในสถานการณ์ปัจจุบัน	๔.๓๓	๐.๕๐	๔.๕๖	๐.๕๓
๔. สร้างการมีส่วนร่วมบนฐานแห่งภูมิปัญญาท้องถิ่นและทุนทางสังคมในระดับพื้นที่	๔.๓๓	๐.๕๐	๔.๓๓	๐.๕๐
๕. สร้างความร่วมมือและสร้างเครือข่ายในการพัฒนาท้องถิ่นบนฐานของความเป็นพี่เป็นน้องและเป็นเครือญาติเดียวกัน	๔.๑๑	๐.๗๘	๔.๕๖	๐.๕๓
รวม	๔.๓๓	๐.๕๖	๔.๔๒	๐.๕๑

จากตารางที่ ๔.๑๑ ผลการประเมินผลข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน ด้านริเริ่มหรือการสร้างความรู้ ความเข้าใจ และความร่วมมือ โดยภาพรวมส่วนใหญ่พบว่าในด้านนี้มีความเหมาะสมและเป็นไปได้สูงมากที่จะนำไปสู่การประยุกต์ใช้ ทั้งนี้ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญต่างก็เห็นไปในทิศทางเดียวกันว่าหากจะมีการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทับซ้อนนั้น สิ่งที่จะต้องดำเนินการเป็นเบื้องต้นก็คือการสร้างความรู้ ความเข้าใจ และความร่วมมือให้เกิดขึ้นในท้องถิ่น ทั้งในภาคส่วนของทางการเมืองหรือในกลุ่มของนักการเมืองท้องถิ่นในระดับพื้นที่^{๕๐} รวมไปถึงการสร้างความรู้ ความเข้าใจ และความร่วมมือให้เกิดขึ้นกับประชาชนผู้เป็นเจ้าของพื้นที่ และการภาคีเครือข่ายและกลุ่มผลประโยชน์ในทุกภาคส่วน^{๕๑} ทั้งนี้เพื่อให้ทุกคน ทุกภาคส่วนในท้องถิ่นมีการรับรู้ในทุกมิติถึงเหตุผลและความจำเป็นในการควมรวม^{๕๒} ผลได้ผลเสียที่จะเกิดขึ้นหรือที่จะติดตามมาจากการควมรวม โอกาสที่จะได้รับการสนับสนุนงบประมาณของภาครัฐที่จะมีเพิ่มสูงขึ้น^{๕๓} รวมถึงการสร้างการมีส่วนร่วมบนฐานแห่งภูมิปัญญาท้องถิ่นและทุนทางสังคมในระดับพื้นที่ และสร้างความร่วมมือและสร้างเครือข่ายใน

^{๕๐} การสนทนากลุ่มเฉพาะ ผู้เชี่ยวชาญลำดับที่ ๑ วันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๔.

^{๕๑} การสนทนากลุ่มเฉพาะ ผู้เชี่ยวชาญลำดับที่ ๔ วันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๔.

^{๕๒} การสนทนากลุ่มเฉพาะ ผู้เชี่ยวชาญลำดับที่ ๕ วันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๔.

^{๕๓} การสนทนากลุ่มเฉพาะ ผู้เชี่ยวชาญลำดับที่ ๗ วันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๔.

การพัฒนาท้องถิ่นบนฐานของความเป็นที่เป็นน้อมและเป็นเครือญาติเดียวกัน ที่ทุกคน ทุกฝ่าย จะต้องร่วมมือกัน จับมือกัน เพื่อให้ท้องถิ่นที่เป็นบ้านเกิดเมืองนอนของคนได้รับการพัฒนาหรือมีความเจริญรุ่งเรืองให้ทัดเทียมกับพื้นที่อื่น ๆ^{๑๕๔}

ตารางที่ ๔.๑๒ ด้านทบทวนและยับยั้งประเด็นในประเด็นข้อขัดข้อง

ประเด็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	ผลการประเมิน			
	ความเหมาะสม		ความเป็นไปได้	
	\bar{X}	S.D.	\bar{X}	S.D.
๑. ทบทวนกรอบนโยบายของรัฐที่เกี่ยวกับการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๔.๒๒	๐.๔๔	๔.๓๓	๐.๕๐
๒. ทบทวนโครงสร้างที่ทับซ้อนหรือที่จะเกิดขึ้นใหม่เพื่อรองรับกับภารกิจ	๔.๕๖	๐.๕๓	๔.๗๘	๐.๔๔
๓. ทบทวนการบริหารจัดการในรูปแบบแนวตั้งเพื่อให้เป็นองค์การแนวราบมากขึ้น	๔.๒๘	๐.๒๕	๔.๒๘	๐.๓๗
๔. ทบทวนระเบียบและขั้นตอนในการบริหารจัดการภาครัฐให้ทันต่อสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชน	๔.๓๑	๐.๔๑	๔.๓๗	๐.๓๘
๕. ทบทวนโครงการพัฒนาจากภาครัฐให้สัมพันธ์และสอดคล้องกับวิถีแวดล้อมของชุมชน	๔.๒๒	๐.๔๒	๔.๓๒	๐.๓๒
รวม	๔.๓๑	๐.๔๑	๔.๔๑	๐.๔๐

จากตารางที่ ๔.๑๒ ผลการประเมินผลข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน ด้านทบทวนและยับยั้งประเด็นในประเด็นข้อขัดข้อง โดยภาพรวมส่วนใหญ่พบว่าในด้านนี้มีความเหมาะสมและเป็นไปได้สูงมากที่จะนำไปสู่การประยุกต์ใช้ ทั้งนี้ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญต่างก็เห็นไปในทิศทางเดียวกันว่าเพื่อให้การควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทับซ้อนนั้นเกิดผลที่เป็นรูปธรรม ในส่วนของระดับนโยบายทั้งรัฐบาลและรัฐสภาที่เป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้เกิดการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทับซ้อนเกิดผลในทางปฏิบัติ^{๑๕๕} ในส่วนของระดับนโยบายจำเป็นต้องทบทวนและยับยั้งในประเด็นข้อขัดข้องในบางเรื่องที่เกิดขีดความสามารถที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำได้ เป็นต้นว่า การทบทวนกรอบนโยบายที่เกี่ยวกับการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น^{๑๕๖} การทบทวนโครงสร้างที่ทับซ้อนหรือที่จะเกิดขึ้นใหม่เพื่อรองรับกับภารกิจโดยเฉพาะการ

^{๑๕๔} การสนทนากลุ่มเฉพาะ ผู้เชี่ยวชาญลำดับที่ ๒ วันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๔.

^{๑๕๕} การสนทนากลุ่มเฉพาะ ผู้เชี่ยวชาญลำดับที่ ๓ วันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๔.

^{๑๕๖} การสนทนากลุ่มเฉพาะ ผู้เชี่ยวชาญลำดับที่ ๕ วันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๔.

ทับซ้อนเชิงอำนาจระหว่างระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และเรื่องของระเบียบและขั้นตอนในการดำเนินการควรมององค์ประกอบของส่วนท้องถิ่น ที่มีการผูกโยงกันไว้จนทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดอิสรภาพและเสรีภาพในการตัดสินใจควมรวม^{๑๕๗} และสามารถที่จะบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเองเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงหรือสถานการณ์ ทั้งนี้ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญยังได้ขอให้มีการทบทวนการบริหารจัดการในรูปแบบแนวตั้ง (Top to down) ให้ปรับเปลี่ยนมาเป็นการบริหารจัดการในรูปแบบแนวราบหรือแบบจากล่างขึ้นบน (Bottom up) เพื่อให้การบริหารจัดการหรือการปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถกำหนดนโยบาย กิจกรรม หรือโครงการที่มีความสัมพันธ์ สอดคล้องกับวิถีแวดล้อมของชุมชน ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนเจ้าของพื้นที่ได้สูงสุด^{๑๕๘}

กล่าวโดยสรุป สำหรับประเด็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควมรวมองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทับซ้อน ที่จะนำไปสู่การประยุกต์ใช้หรือการขับเคลื่อนดำเนินการเพื่อให้เกิดรูปธรรม และนำมาซึ่งการลดทอนปัญหาความเหลื่อมล้ำที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนที่อาศัยอยู่ในตำบลเดียวกัน อำเภอเดียวกัน หรือจังหวัดเดียวกัน ให้เกิดความเสมอภาค เท่าเทียม และสามารถที่จะขับเคลื่อนพัฒนาท้องถิ่น ท้องที่ให้มีคุณภาพชีวิตก้าวหน้า และก่อให้เกิดอรรถประโยชน์ใน ๔ ประการสำคัญ คือ ๑) เกิดการพัฒนาท้องถิ่นให้มีความน่าอยู่น่าอาศัย ๒) เกิดการคุ้มครองรักษาความอุดมสมบูรณ์ทั้งในเรื่องทรัพยากรและทุนทางสังคมของท้องถิ่นไม่ให้เสื่อมสลาย ๓) เกิดการผนึกพลังที่เข้มแข็งของประชาชนและกลุ่มภาคีเครือข่ายจากทุกภาคส่วน รวมถึงจากทุกกลุ่มผลประโยชน์ในพื้นที่ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น และ ๔) เกิดการพัฒนาท้องถิ่นให้เกิดความเจริญรุ่งเรืองและกินดีอยู่ดีและดำเนินชีวิตตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งจะต้องอาศัยการขับเคลื่อนพัฒนาตามประเด็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ดังต่อไปนี้

ประเด็นข้อเสนอที่ ๑ ด้านสนับสนุนงบประมาณเพื่อดำเนินการขับเคลื่อน

- ๑) สนับสนุนงบประมาณเพื่อดำเนินการให้เกิดการควมรวม
- ๒) สนับสนุนงบประมาณเพื่อให้เกิดการปรับโครงสร้างองค์กร
- ๓) สนับสนุนงบประมาณเพื่อให้เกิดการบริการสาธารณะเชิงรุก
- ๔) สนับสนุนงบประมาณเพื่อให้เกิดการพัฒนากระบวนบริหารงานท้องถิ่นขั้นพื้นฐานเต็มพื้นที่
- ๕) สนับสนุนงบประมาณเพื่อให้เกิดการยกระดับการพัฒนาคุณภาพชีวิต

ประเด็นข้อเสนอที่ ๒ ด้านส่งเสริมและผลักดันให้มีการเตรียมความพร้อม

- ๑) ส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจให้เกิดการพัฒนาศักยภาพบุคลากรเพื่อเข้าสู่โครงสร้างใหม่
- ๒) ส่งเสริมกิจกรรมหรือโครงการที่จะทำให้เกิดความรัก ความสามัคคีในหมู่ผู้นำท้องถิ่น ท้องถิ่น และประชาชน
- ๓) ส่งเสริมและขับเคลื่อนเวทีประชาคมในทุกพื้นที่เพื่อหาข้อสรุปและการจัดเรียงลำดับความสำคัญเชิงปัญหาและรับฟังความต้องการของประชาชน

^{๑๕๗} การสนทนากลุ่มเฉพาะ ผู้เชี่ยวชาญลำดับที่ ๑ วันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๔.

^{๑๕๘} การสนทนากลุ่มเฉพาะ ผู้เชี่ยวชาญลำดับที่ ๘ วันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๔.

ประเด็นข้อเสนอที่ ๓ ด้านการริเริ่มการสร้างความรู้ ความเข้าใจและความร่วมมือ

- ๑) สร้างการรับรู้ในทุกมิติถึงเหตุผลและความจำเป็นในการควบรวมกับทุกภาคส่วน
- ๒) สร้างความเข้าใจและอธิบายถึงเหตุและผลในการควบรวมกับทุกกลุ่มที่มีส่วนได้ส่วนเสีย

๓) สร้างความรู้ ความเข้าใจถึงแนวทางในให้การสนับสนุนงบประมาณของภาครัฐที่เปลี่ยนแปลงไปหรือที่เป็นอยู่ในสถานการณ์ปัจจุบัน

๔) สร้างการมีส่วนร่วมบนฐานแห่งภูมิปัญญาท้องถิ่นและทุนทางสังคมในระดับพื้นที่

๕) สร้างความร่วมมือและสร้างเครือข่ายในการพัฒนาท้องถิ่นบนฐานของความเป็นพี่เป็นน้องและเป็นเครือญาติเดียวกัน

ประเด็นข้อเสนอที่ ๔ ด้านการทบทวนและยับยั้งประเด็นในประเด็นที่มีข้อขัดข้อง

- ๑) ทบทวนกรอบนโยบายของรัฐที่เกี่ยวกับการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ๒) ทบทวนโครงสร้างที่ทับซ้อนหรือที่จะเกิดขึ้นใหม่เพื่อรองรับกับการกิจ
- ๓) ทบทวนการบริหารจัดการในรูปแบบแนวคิดเพื่อให้เป็นองค์การแนวราบมากขึ้น
- ๔) ทบทวนระเบียบและขั้นตอนในการบริหารจัดการภาครัฐให้ทันต่อสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชน

๕) ทบทวนโครงการพัฒนาจากภาครัฐให้สัมพันธ์และสอดคล้องกับวิถีแวดล้อมของชุมชน

๔.๔ องค์ความรู้จากการวิจัย

๔.๔.๑ องค์ความรู้ที่ได้รับจากการวิจัย

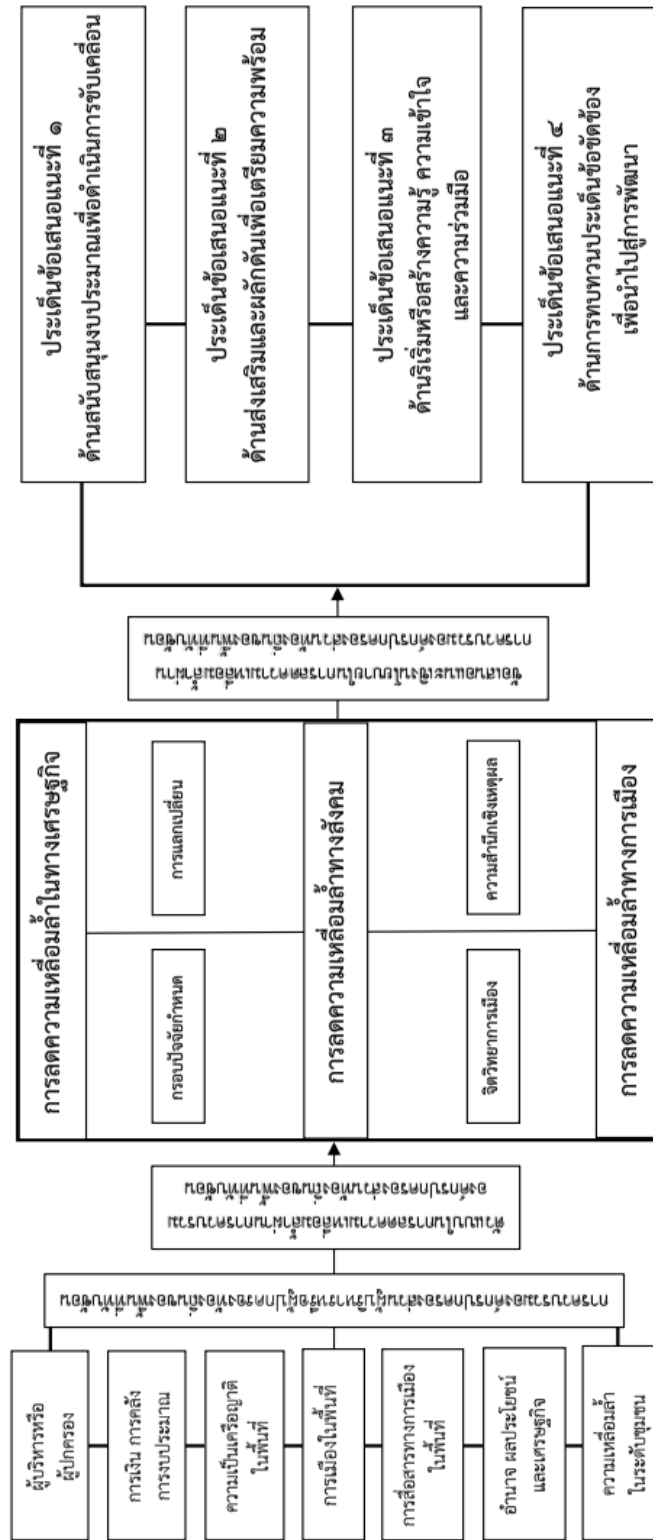
ในการวิจัยเรื่อง “การลดความเหลื่อมล้ำ: วิเคราะห์เชิงบริบทการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อนในจังหวัดนครสวรรค์” นั้น ผู้วิจัยได้ออกแบบการวิจัยเป็น ๓ ระยะ

ระยะที่ ๑ เป็นการวิจัยเชิงเอกสารด้วยการวิเคราะห์ สังเคราะห์แนวคิด ทฤษฎี หลักธรรม และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ได้มาซึ่งกรอบแนวคิดในการวิจัย จากนั้นได้มีการจัดสัมมนาทางวิชาการในหัวข้อ “ความเป็นไปได้ในการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทับซ้อน” มีวิทยากรเป็นผู้เชี่ยวชาญและผู้ที่มีประสบการณ์ตรงที่สามารถควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจนเป็นผลสำเร็จมาบรรยายและแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกัน โดยมีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เป็นผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่ จำนวน ๑๐๐ คนเข้าร่วมกิจกรรม จากการสัมมนาทางวิชาการข้างต้นทำให้ค้นพบบริบทหรือปัจจัยสนับสนุนที่จะมีส่วนทำให้เกิดการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อนใน ๗ ด้าน และนำมาซึ่งได้กรอบคำถามที่นำไปสู่การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ซึ่งเป็นการค้นหาข้อมูล ข้อเท็จจริงจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants)

ระยะที่ ๒ เป็นการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ที่ถูกเลือกแบบเฉพาะเจาะจงที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญ ผู้ที่เกี่ยวข้อง ประชาชน และเยาวชน จำนวน ๔๐ คน เพื่อค้นหาข้อมูล ข้อเท็จจริงที่จะนำไปสู่การสังเคราะห์ตัวแบบการลด

ความเหลื่อมล้ำผ่านการควมรวมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน โดยมีการกำหนดตัวแบบการลดความเหลื่อมล้ำไว้ใน ๓ ด้านสำคัญ คือ ความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจ (Economics Inequality) ความเหลื่อมล้ำด้านสังคม (Social Inequality) และความเหลื่อมล้ำด้านการเมือง (Politics Inequality) ผ่านตัวแบบในการลดความเหลื่อมล้ำที่จะนำไปสู่การควมรวมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทับซ้อนใน ๔ ประเด็นสำคัญ คือ ด้านปัจจัยกำหนด (Deterministic) ด้านจิตวิทยา (Psychology) ด้านการแลกเปลี่ยน (Exchange) และด้านความสำนึกเชิงเหตุผล (Consciously Rational)

ระยะที่ ๓ นั้น ผู้วิจัยได้มีการวิเคราะห์ตัวแบบในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควมรวมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อนที่ได้จากการสังเคราะห์ผลที่มาจากสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) โดยใช้เทคนิคการ SWOT Analysis และการวิเคราะห์ TOWS Matrix เพื่อพัฒนา (ร่าง) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควมรวมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อนในจังหวัดนครสวรรค์ เพื่อนำเสนอต่อเวทีการสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group Discussion) ที่ผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิทางรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งโดยตรงและโดยอ้อมกับเรื่องของการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ได้ข้อสรุปที่เป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควมรวมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน และนำมาซึ่งองค์ความรู้เรื่อง “การลดความเหลื่อมล้ำ: วิเคราะห์เชิงบริบทการควมรวมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อนในจังหวัดนครสวรรค์” ดังแสดงเป็นแผนภาพองค์ความรู้ที่ได้จากการวิจัยที่ ๔.๑ ดังนี้



ภาพที่ ๑.๑ องค์ความรู้ที่ได้จากการวิจัย

จากภาพที่ ๔.๑ จะเห็นได้ว่าในการควมรอมองครปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทับซ้อนนั้น จะมีองค์ประกอบหรือปัจจัยสำคัญที่จะเป็นตัวกระตุ้นให้นักการเมืองท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ส่วนงานภาครัฐ และประชาชนเห็นถึงความจำเป็นและความสำคัญว่าต่อไปท้องถิ่นนั้น ๆ จะอยู่อย่างโดดเดี่ยวหรือมีการพัฒนาค่อยเป็นค่อยไปอย่างที่ผ่านมาไม่ได้ ทั้งนี้เนื่องจากว่าปัจจุบันองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อม มีรายได้ ส่วนใหญ่สามารถที่จะพัฒนาพื้นที่ทางกายภาพและคุณภาพโดยเฉพาะในเรื่องของระบบโครงสร้างพื้นฐานของชุมชนและเมืองให้สะดวกสบายและมีความเจริญรุ่งเรืองมากขึ้น ขณะเดียวกันในเรื่องของการให้บริการสาธารณะและระบบการจัดสวัสดิการแห่งรัฐที่จะเป็นเครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิตของคนในพื้นที่ก็มีมากขึ้น จึงเป็นผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กจะต้องหันกลับมาทบทวนตนเองว่าจะขับเคลื่อนดำเนินการต่อไปอย่างไร เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับการบริการสาธารณะ ระบบการจัดสวัสดิการ หรือการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น การควมรอมองครปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทับซ้อนนั้นจึงถือเป็นประเด็นสำคัญที่ทุกคน ทุกฝ่ายจะต้องช่วยกันจุดประกายให้เกิดขึ้น โดยอาศัยองค์ประกอบหรือปัจจัยสำคัญต่อไปนี้เป็นส่วนหนึ่งประกอบการพิจารณาถึงความเป็นไปได้

๑. ปัจจัยด้าน ผู้บริหาร ผู้ปกครอง และนักการเมืองท้องถิ่น ที่มีความเกี่ยวข้องใน ๔ มิติ คือ ๑) ด้านการกำหนดนโยบาย ๒) ด้านกิจการสภา ๓) ด้านการเงิน การคลัง และงบประมาณ และ ๔) ด้านการจัดบริการสาธารณะ ว่ามีความพร้อมที่จะควมรอมกันได้มากน้อยแค่ไหน จะต้องอาศัยทรัพยากรทางการบริหารทั้งคน งบประมาณ อุปกรณ์เครื่องมือ เครื่องมือ และกระบวนการในระบบสภาท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคลซึ่งบางพื้นที่ก็ไม่สามารถที่จะจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนในพื้นที่ได้เนื่องมาจากกรอบอัตรากำลังที่ถูกผูกโยงกับกรอบงบประมาณและรายได้ของท้องถิ่น ด้านการบริหารการเงินการคลังและงบประมาณที่แต่ละปีสามารถที่จะจัดเก็บและได้รับการสนับสนุน อุดหนุนจากทางรัฐบาลกลางในปริมาณอันน้อยนิด ในขณะที่ความเดือดร้อนและความจำเป็นเร่งด่วนของประชาชนในพื้นที่นั้นกลับมีมากแบบสวนทางกัน สุดท้ายทำให้ด้านการบริการสาธารณะไม่สามารถที่จะดำเนินการได้แบบเต็มเม็ดเต็มหน่วย ประชาชนและพื้นที่ในความรับผิดชอบจึงขาดโอกาสที่จะได้รับการพัฒนาให้ทัดเทียมหรือเท่าเทียมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อม

๒. ปัจจัยทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณซึ่งเป็นตัวบ่งชี้ที่ชัดเจนในเรื่องของความเหลื่อมล้ำทางการพัฒนา ทั้งนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กหลายแห่งมีความอ่อนแอหรือขาดสภาพคล่องทางการเงินการงบประมาณ ส่งผลให้ความสามารถในการพัฒนาพื้นที่และพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนมีน้อย ค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่ได้กลายเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำในหมวดเงินเดือนหรือค่าจ้าง ส่วนในหมวดการลงทุนหรือการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อการพัฒนา เพื่อการยกระดับความเจริญของชุมชนและท้องถิ่นเกิดการขาดแคลน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะนี้ไม่สามารถที่จะพึ่งพาตนเองในทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณได้ สุดท้ายจึงกลายเป็นภาระแก่รัฐบาลกลางที่จะต้องหยิบยืมงบประมาณ งบอุดหนุน หรืองบประมาณเฉพาะกิจอื่น ๆ มาสนับสนุนในการพัฒนาในเชิงพื้นที่

๓. ปัจจัยทางความสัมพันธ์เชิงเครือข่ายในกลุ่มประชาชนในขอบเขตพื้นที่หรือในความดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงความสัมพันธ์เชิงเครือข่ายในกลุ่มผู้นำท้องถิ่น ผู้นำท้องถิ่น รวมถึงนักการเมืองในระดับจังหวัดหรือระดับชาติ ซึ่งถือเป็นความละเอียดอ่อนทางความรู้สึกของคนที่วิถีชีวิต ความคิด ความเชื่อ จารีต ประเพณี และวัฒนธรรมเดียวกันหรือคล้ายกัน ซึ่งเดิมนั้นถูกจัดวางด้วยความเป็นกลุ่มเป็นก้อนตามลักษณะการปกครองท้องถิ่นที่ทั้งในรูปแบบหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ แต่พอมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ระบบสภาตำบล สุขาภิบาล มาจนถึงองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร พี่น้องประชาชนที่เคยอยู่ในหมู่บ้านเดียวกัน ตำบลเดียวกันก็ได้ถูกแบ่งแยกออกจากกัน จนเกิดความแบ่งแยกแตกต่างและเหลื่อมล้ำในที่สุด ฉะนั้นถึงเวลาหรือยังที่จะให้เขาเหล่านั้นได้กลับมาอยู่ร่วมกัน สมครสมานสามัคคี รักใคร่กลมเกลียวกัน เหมือนดั่งกับปู่ตายายได้เคยประพฤติปฏิบัติมา

๔. ปัจจัยที่มาจากสถานการณ์ทางการเมืองโดยเฉพาะวิสัยทัศน์ของผู้นำท้องถิ่น ผู้นำท้องถิ่นที่มองเห็นประโยชน์ของส่วนรวมหรือประโยชน์ของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย และเป็นเจ้าของพื้นที่ ว่าสมควรที่จะได้รับการพัฒนา ได้รับการยกระดับคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นหรือสูงขึ้นแล้วหรือยัง ฉะนั้นการควรวรรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทับซ้อนจึงเป็นประเด็นทางการเมืองในระดับท้องถิ่น ที่จะพิสูจน์วิสัยทัศน์หรือมุมมองของนักการเมือง ว่าจะมองประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนหรือประโยชน์ในทางการเมืองของตนหรือกลุ่มตนเองสำคัญกว่ากัน

๕. ปัจจัยด้านการสื่อสารทางการเมืองที่จะต้องสร้างความเข้าใจให้กับประชาชนถึงอรรถ ประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากการควรวรรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะเกิดการบริการสาธารณะแก่ประชาชนที่มากขึ้นและหลากหลาย ทั้งการพัฒนาในเชิงโครงสร้างหรือระบบสาธารณูปโภค การให้บริการทางการศึกษา การสาธารณสุข การสวัสดิการสังคม การอนามัยและสิ่งแวดล้อม และที่สำคัญคือจะต้องสื่อสารให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องได้เห็นถึงอรรถประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากการควรวรรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเชิงพื้นที่

๖. ปัจจัยด้านอำนาจ ผลประโยชน์ หรือเศรษฐกิจในระดับพื้นที่ โดยเฉพาะในเรื่องของความเจริญของเขตชุมชนหรือเมือง การพัฒนาในเชิงโครงสร้าง ถนน ไฟฟ้า ประปา โทรคมนาคม การยกระดับเป็นศูนย์กลางในการค้าขาย การขยายตัวของภาคอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งจะทำให้ราคาที่ดินของประชาชนมีราคาที่สูงขึ้นตามมา ซึ่งความชัดเจนได้เกิดขึ้นมาแล้วจากการควรวรรวมของเทศบาลตำบลวังน้ำเย็นกับองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็น แล้วยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองวังน้ำเย็น หรือที่จังหวัดนครสวรรค์ก็มีการควรวรรวมเทศบาลตำบลทำนน้ำอ้อยกับองค์การบริหารส่วนตำบลทำนน้ำอ้อย และองค์การบริหารส่วนตำบลม่วงหัก กลายเป็นเทศบาลตำบลทำนน้ำอ้อยม่วงหักในปัจจุบัน ล่าสุดก็ได้รับโอนโรงเรียนบ้านเขาไม้เดนจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) กระทรวงศึกษาธิการ เข้ามาเป็นโรงเรียนในสังกัดของเทศบาลตำบลทำนน้ำอ้อยม่วงหัก ทั้งนี้เพื่อจะได้จัดการศึกษาที่มีคุณภาพให้กับลูกหลานในท้องถิ่นให้ดีขึ้นและทัดเทียมกับโรงเรียนที่มีชื่อของจังหวัด

๗. ปัจจัยด้านความเหลื่อมล้ำ ทั้งความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจ (Economics Inequality) หรือความไม่เสมอภาคเท่าเทียมของการกระจายการคลัง การงบประมาณ ที่จะก่อให้เกิดความมั่งคั่ง รายได้ และทรัพยากรทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความเหลื่อมล้ำด้านสังคม (Social Inequality) หรือความไม่เสมอภาคเท่าเทียมของโอกาสการเข้าถึงบริการสาธารณะ

การจัดสรร การกระจายทรัพยากร ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อประชาชนในพื้นที่ทั้งด้าน การศึกษา ด้านสาธารณสุข ด้านสวัสดิการสังคม หรือด้านคุณภาพชีวิต และความเหลื่อมล้ำด้าน การเมือง (Politics Inequality) หรือความไม่เสมอภาคเท่าเทียมของรูปแบบการจัดตั้งองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น อำนาจต่อรองทางการเมือง การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมือง และ กำหนดนโยบายและทิศทางในการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งเมื่อเกิดการควบรวมกันแล้วก็จะเกิดการเพิ่ม ศักยภาพในการจัดบริการสาธารณะหรือการสร้างประโยชน์ให้กับประชาชนที่ได้มาตรฐานมากขึ้น รวมถึงยังมีอำนาจในการต่อรองหรือดึงดูงบประมาณในการสนับสนุนเพื่อการพัฒนาที่สูงขึ้นกว่าการ อยู่ในลักษณะขององค์กรเล็ก ทั้งนี้เนื่องจากมีจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้น

ในส่วนของตัวแบบในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควบรวมองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ของพื้นที่ทับซ้อนในด้านเศรษฐกิจ (Economics Inequality) ด้านสังคม (Social Inequality) และด้านการเมือง (Politics Inequality) นั้น มีกรอบความคิดหรือตัวแบบที่จะเป็น มุมมองสำคัญในการขับเคลื่อนและดำเนินการ ๔ ประการ ประกอบด้วย ๑) ด้านปัจจัยกำหนด (Deterministic) หรือปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบหรือบริบทเชิงพื้นที่ ที่มาจากภูมิหลังของการจัดตั้ง หรือการก่อตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บทบาท อำนาจ หน้าที่ การบริหารจัดการ หรือการ จัดบริการสาธารณะที่มีให้กับผู้คนในพื้นที่ บนพื้นฐานของความเป็นกลุ่มเครือญาติ กลุ่มธุรกิจ กลุ่ม การเมือง กลุ่มผลประโยชน์ที่จะมีอิทธิพลหรือที่เป็นตัวกำหนดที่สำคัญที่จะนำไปสู่การควบรวมองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ๒) ด้านจิตวิทยา (Psychology) ซึ่งเป็นปัจจัยทางด้านความรู้สึก ความผูกพัน ความจงรักภักดี ความเชื่อ ความศรัทธาในทางการเมือง นักการเมือง ผู้บริหารหรือผู้ปกครอง รวมถึง เรื่องที่เกี่ยวกับความคิด การตัดสินใจที่จะนำไปสู่การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๓) ด้านการ แลกเปลี่ยน (Exchange) ในเรื่องของผลประโยชน์ต่างตอบแทนที่จะมีอิทธิพลและเป็นตัวกำหนดหรือ ชีวิตการตัดสินใจของผู้ที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียในท้องถิ่น ว่าการควบรวมองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นที่จะเกิดขึ้นจะก่อให้เกิดผลประโยชน์หรือสูญเสียประโยชน์แก่ใคร แก่ไหน หรืออย่างไร และ ๔) ด้านความสำนึกเชิงเหตุผล (Consciously Rational) ที่เป็นปฏิกิริยาของความสำนึกตรึงตรองเชิง เหตุผลของผู้ที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียในท้องถิ่นในการตัดสินใจ ซึ่งเป็นเรื่องของคุณค่าสูงสุดที่ แท้จริงที่หลอมรวมหรือสร้างความเสมอภาคเท่าเทียม โดยเฉพาะในตำบลเดียวกันที่มีการทับซ้อนเชิง พื้นที่หรือมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง ๒ รูปแบบตั้งอยู่ ทั้งในมิติของเศรษฐกิจ สังคมและ การเมือง ซึ่งถือเป็นความรู้สึกสำนึกผิดชอบชั่วดีและเป็นหลักการพิจารณาที่อาศัยเหตุปัจจัยและ ข้อมูลที่เกี่ยวข้องมาประกอบการตัดสินใจ ตลอดจนคำนึงถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นทั้งในปัจจุบัน และอนาคต ทั้งนี้เพื่อให้การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อนนั้นสามารถที่จะลด ความเหลื่อมล้ำทั้ง ๓ มิติที่กล่าวมา

สำหรับประเด็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควบรวม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทับซ้อน ที่จะนำไปสู่การประยุกต์ใช้หรือการขับเคลื่อนดำเนินการ เพื่อให้เกิดรูปธรรม และนำมาซึ่งการลดทอนปัญหาความเหลื่อมล้ำที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนที่อาศัย อยู่ในตำบลเดียวกัน อำเภอเดียวกัน หรือจังหวัดเดียวกัน ให้เกิดความเสมอภาค เท่าเทียม และ สามารถที่จะขับเคลื่อนพัฒนาท้องถิ่น ท้องที่ให้ความเจริญก้าวหน้า และก่อให้เกิดอรรถประโยชน์ใน ๔ ประการสำคัญ คือ ๑) เกิดการพัฒนาท้องถิ่นให้มีความน่าอยู่น่าอาศัย ๒) เกิดการคุ้มครองรักษา

ความอุดมสมบูรณ์ทั้งในเรื่องทรัพยากรและทุนทางสังคมของท้องถิ่นไม่ให้เสื่อมสลาย ๓) เกิดการผืนักพลังที่เข้มแข็งของประชาชนและกลุ่มภาคีเครือข่ายจากทุกภาคส่วน รวมถึงจากทุกกลุ่มผลประโยชน์ในพื้นที่ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น และ ๔) เกิดการพัฒนาท้องถิ่นให้เกิดความเจริญรุ่งเรืองและกินดีอยู่ดีและดำเนินชีวิตตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งจะต้องอาศัยการขับเคลื่อนพัฒนาตามประเด็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ดังต่อไปนี้

ประเด็นข้อเสนอแนะที่ ๑ ด้านสนับสนุนงบประมาณเพื่อดำเนินการขับเคลื่อน

- ๑) สนับสนุนงบประมาณเพื่อดำเนินการให้เกิดการควรววม
- ๒) สนับสนุนงบประมาณเพื่อให้เกิดการปรับโครงสร้างองค์กร
- ๓) สนับสนุนงบประมาณเพื่อให้เกิดการบริการสาธารณะเชิงรุก
- ๔) สนับสนุนงบประมาณเพื่อให้เกิดการพัฒนาาระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเต็มพื้นที่
- ๕) สนับสนุนงบประมาณเพื่อให้เกิดการยกระดับการพัฒนาคุณภาพชีวิต

ประเด็นข้อเสนอแนะที่ ๒ ด้านส่งเสริมและผลักดันให้มีการเตรียมความพร้อม

- ๑) ส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจให้เกิดการพัฒนาศักยภาพบุคลากรเพื่อเข้าสู่โครงสร้างใหม่
- ๒) ส่งเสริมกิจกรรมหรือโครงการที่จะทำให้เกิดความรัก ความสามัคคีในหมู่ผู้นำท้องถิ่น ท้องถิ่น และประชาชน

๓) ส่งเสริมและขับเคลื่อนเวทีประชาคมในทุกพื้นที่เพื่อหาข้อสรุปและการจัดเรียงลำดับความสำคัญเชิงปัญหาและรับฟังความต้องการของประชาชน

ประเด็นข้อเสนอแนะที่ ๓ ด้านริเริ่มหรือการสร้างความรู้ ความเข้าใจ และความร่วมมือ

- ๑) สร้างการรับรู้ในทุกมิติถึงเหตุผลและความจำเป็นในการควรววมกับทุกภาคส่วน
- ๒) สร้างความเข้าใจและอธิบายถึงเหตุและผลในการควรววมกับทุกกลุ่มที่มีส่วนได้ส่วนเสีย
- ๓) สร้างความรู้ ความเข้าใจถึงแนวทางในให้การสนับสนุนงบประมาณของภาครัฐที่เปลี่ยนแปลงไปหรือที่เป็นอยู่ในสถานการณ์ปัจจุบัน

๔) สร้างการมีส่วนร่วมบนฐานแห่งภูมิปัญญาท้องถิ่นและทุนทางสังคมในระดับพื้นที่

๕) สร้างความร่วมมือและสร้างเครือข่ายในการพัฒนาท้องถิ่นบนฐานของความเป็นพี่เป็นน้องและเป็นเครือญาติเดียวกัน

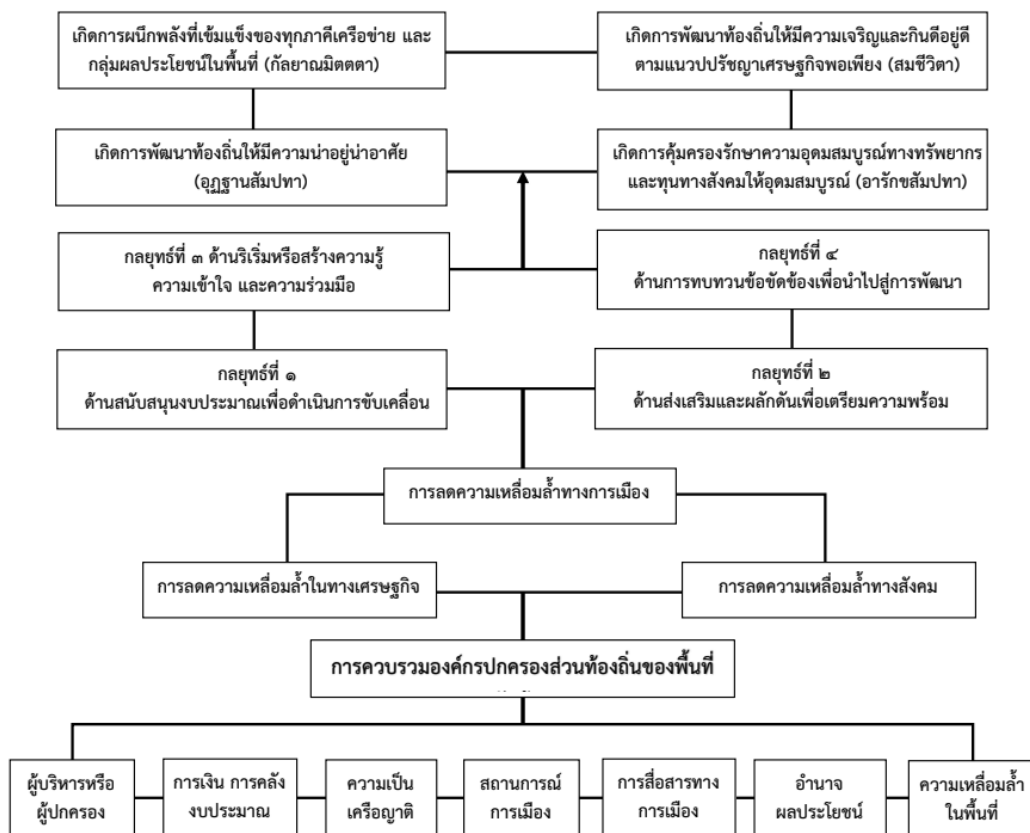
ประเด็นข้อเสนอแนะที่ ๔ ด้านทบทวนและยับยั้งประเด็นในประเด็นข้อขัดข้อง

- ๑) ทบทวนกรอบนโยบายของรัฐที่เกี่ยวกับการควรววมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ๒) ทบทวนโครงสร้างที่ทับซ้อนหรือที่จะเกิดขึ้นใหม่เพื่อรองรับกับภารกิจ
- ๓) ทบทวนการบริหารจัดการในรูปแบบแนวคิดเพื่อให้เป็นองค์การแนวราบมากขึ้น
- ๔) ทบทวนระเบียบและขั้นตอนในการบริหารจัดการภาครัฐให้ทันต่อสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชน

๕) ทบทวนโครงการพัฒนาจากภาครัฐให้สัมพันธ์และสอดคล้องกับวิถีแวดล้อมของชุมชน

๔.๔.๒ องค์ความรู้ที่สังเคราะห์ได้จากการวิจัย

จากการศึกษาวิจัย “การลดความเหลื่อมล้ำ: วิเคราะห์เชิงบริบทการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อนในจังหวัดนครสวรรค์” ในครั้งนี้ทำให้พบว่า การที่จะมีการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการทับซ้อนกันในพื้นที่ตามลักษณะของการแบ่งเขตการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ตำบลเดียวกัน (แบบไขว่ขาวไขว่แดง) หรือจะมีการทับซ้อนแบบที่มีการควมเกี่ยวข้องกันในลักษณะ ๒ ตำบลขึ้นไปนั้น ในทัศนะของผู้วิจัยเห็นว่าหลักการที่จะนำไปสู่การขับเคลื่อนพัฒนาให้เกิดการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดผลเป็นรูปธรรมได้นั้น ผู้นำท้องถิ่น ท้องถิ่น ภาคีเครือข่ายทุกภาคส่วนและประชาชน จะต้องขับเคลื่อนดำเนินการ ดังนี้



ภาพที่ ๔.๒ องค์ความรู้ที่สังเคราะห์ได้จากการวิจัย

จากแผนภาพที่ ๔.๒ อธิบายได้ว่า ในการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น หลักการที่สำคัญที่ผู้ที่เกี่ยวข้องรวมถึงนักการเมืองท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่จะต้องยึดเป็นแนวทาง ประกอบด้วย

๑. ปัจจัยด้าน ผู้บริหาร ผู้ปกครอง และนักการเมืองท้องถิ่น ที่มีความเกี่ยวข้องใน ๔ มิติ คือ ๑) ด้านการกำหนดนโยบาย ๒) ด้านกิจการสภา ๓) ด้านการเงิน การคลัง และงบประมาณ และ ๔) ด้านการจัดบริการสาธารณะ ว่ามีความพร้อมที่จะควมรวมกันได้มากน้อยแค่ไหน จะต้อง

อาศัยทรัพยากรทางการบริหารทั้งคน งบประมาณ อุปกรณ์เครื่องมือ และกระบวนการในระบบสภาท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคลซึ่งบางพื้นที่ก็ไม่สามารถที่จะจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนในพื้นที่ได้เนื่องมาจากกรอบอัตรากำลังที่ถูกผูกโยงกับกรอบงบประมาณและรายได้ของท้องถิ่น ด้านการบริหารการเงินการคลังและงบประมาณที่แต่ละปีสามารถที่จะจัดเก็บและได้รับการสนับสนุน อุดหนุนจากทางรัฐบาลกลางในปริมาณอันน้อยนิด ในขณะที่ความเดือดร้อนและความจำเป็นเร่งด่วนของประชาชนในพื้นที่นั้นกลับมีมากแบบสวนทางกัน สุดท้ายทำให้ด้านการบริการสาธารณะไม่สามารถที่จะดำเนินการได้แบบเต็มเม็ดเต็มหน่วย ประชาชนและพื้นที่ในความรับผิดชอบจึงขาดโอกาสที่จะได้รับการพัฒนาให้ทัดเทียมหรือเท่าเทียมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อม

ขณะเดียวกันในการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเกิดเป็นรูปธรรมได้นั้นจะต้องเริ่มต้นที่มุมมองหรือทัศนคติของผู้บริหาร ผู้ปกครอง และนักการเมืองท้องถิ่น ซึ่งในทางรัฐศาสตร์นั้นมุ่งหมายถึงทัศนคติและมุมมองของผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้การปกครอง หากจะมองลงไป ในความเป็นท้องถิ่นที่มีความทับซ้อนกันตามลักษณะของการแบ่งเขตการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ตำบลเดียวกัน (แบบไขว่ขาวไขว่แดง) หรือจะมีการทับซ้อนแบบที่มีการควบคู่กันไปในลักษณะ ๒ ตำบลขึ้นไปนั้น นอกจากทัศนคติมุมมองของผู้ปกครองหรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้อยู่ใต้การปกครองหรือประชาชนในระดับพื้นที่แล้ว สิ่งที่สำคัญในการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ยังเกี่ยวพันและเกี่ยวข้องกับทัศนคติและมุมมองของภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องด้วย โดยเฉพาะในมุมมองของผู้บริหารในคณะรัฐบาลและผู้บริหารของกระทรวงมหาดไทย และที่อยู่ในระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ยังคงใช้อำนาจแฝงกึ่งการบังคับบัญชาภายใต้กรอบการกำกับดูแล และบางครั้งยังแอบสั่งการเสมือนหนึ่งว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนงานหนึ่งที่อยู่ใ้อำนาจของการการบังคับบัญชาด้วย

๒. ปัจจัยทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณซึ่งเป็นตัวบ่งชี้ที่ชัดเจนในเรื่องของความเหลื่อมล้ำทางการพัฒนา ทั้งนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กหลายแห่งมีความอ่อนแอหรือขาดสภาพคล่องทางการเงินการงบประมาณ ส่งผลให้ความสามารถในการพัฒนาพื้นที่และพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนมีน้อย ค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่ได้กลายเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำในหมวดเงินเดือนหรือค่าจ้าง ส่วนในหมวดการลงทุนหรือการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อการพัฒนา เพื่อการยกระดับความเจริญของชุมชนและท้องถิ่นเกิดการขาดแคลน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะนี้ไม่สามารถที่จะพึ่งพาตนเองในทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณได้ สุดท้ายจึงกลายเป็นภาระแก่รัฐบาลกลางที่จะต้องหยิบยืมงบประมาณ งบอุดหนุน หรือบงเฉพาะกิจอื่น ๆ มาสนับสนุนในการพัฒนาในเชิงพื้นที่

ขณะเดียวกันในเรื่องของด้านการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็ต้องอาศัยทรัพยากรทางการบริหารทั้งในเรื่องของคนหรือบุคลากร งบประมาณ อุปกรณ์เครื่องมือ และกระบวนการในระบบสภาท้องถิ่น ซึ่งบางพื้นที่ก็ไม่สามารถที่จะจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนในพื้นที่ได้เนื่องมาจากถูกผูกโยงกับกรอบงบประมาณและรายได้ของท้องถิ่น จนบางครั้งถึงกับต้องร้องขอรับการสนับสนุนทางการเงินการคลังและงบประมาณจากทางรัฐบาลกลางเพื่อมาขับเคลื่อนพัฒนาและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและความจำเป็นเร่งด่วนของประชาชนใน

พื้นที่ ซึ่งประเด็นข้างต้นนี้จะนำมาซึ่งการขาดโอกาสที่จะมีการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองให้มีความเจริญทัดเทียมหรือเท่าเทียมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมมากกว่า

๓. ปัจจัยทางความสัมพันธ์เชิงเครือญาติในกลุ่มประชาชนในขอบเขตพื้นที่หรือในความดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงความสัมพันธ์เชิงเครือญาติในกลุ่มผู้นำท้องถิ่น ผู้นำท้องถิ่น รวมถึงนักการเมืองในระดับจังหวัดหรือระดับชาติ ซึ่งถือเป็นความละเอียดอ่อนทางความรู้สึกของคนที่มิวิถีชีวิต ความคิด ความเชื่อ จารีต ประเพณี และวัฒนธรรมเดียวกันหรือคล้ายกัน ซึ่งเดิมนั้นถูกจัดวางด้วยความเป็นกลุ่มเป็นก้อนตามลักษณะการปกครองท้องถิ่นที่ทั้งในรูปแบบหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ แต่พอมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ระบบสภาตำบล สุขาภิบาล มาจนถึงองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร พื้นที่ประชาชนที่เคยอยู่ในหมู่บ้านเดียวกัน ตำบลเดียวกันก็ได้ถูกแบ่งแยกออกจากกัน จนเกิดความแบ่งแยกแตกต่างและเหลื่อมล้ำในที่สุด ฉะนั้นถึงเวลาหรือยังที่จะให้เขาเหล่านั้นได้กลับมาอยู่ร่วมกัน สมครสมานสามัคคี รักใคร่กลมเกลียวกัน เหมือนดั่งกับปู่ย่าตายายได้เคยประพฤติปฏิบัติมา

ขณะเดียวกันในการควมรวบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น สิ่งที่สำคัญและสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือการเคารพซึ่งความคิดเห็นที่แตกต่างของทุกคน ทุกฝ่าย และทุกมิติ ฉะนั้นในการขับเคลื่อนดำเนินการจะต้องมุ่งส่งเสริมให้ทุกคนทุกฝ่ายมีความเสมอภาคหรือเท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติด้วยเพราะมีตามความแตกต่างหลากหลายทางด้านเชื้อชาติ ถิ่นกำเนิด ศาสนา ความเชื่อ เพศ สีดวง ภาษา เผ่าพันธุ์ สถานะทางสังคม หรือสถานะอื่นใดต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือทุกคนทุกฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องข้างต้น ทั้งนี้เพราะทุกคนในพื้นที่หรือท้องถิ่นนั้นต่างก็เป็นพี่เป็นน้องกัน

๔. ปัจจัยที่มาจากสถานการณ์ทางการเมืองที่อาจจะเกิดจากวิสัยทัศน์ของผู้นำท้องถิ่น ผู้นำท้องถิ่นที่มองเห็นประโยชน์ของส่วนรวมหรือประโยชน์ของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจ อธิปไตยและเป็นเจ้าของพื้นที่ หรือว่ามองเห็นเฉพาะประโยชน์ของตนหรือกลุ่มตน ว่าสมควรที่จะได้รับการพัฒนา ได้รับการยกระดับคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นหรือสูงขึ้นแล้วหรือยัง ฉะนั้นการควมรวบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทับซ้อนจึงเป็นประเด็นทางการเมืองในระดับท้องถิ่น ที่จะพิสูจนวิสัยทัศน์หรือมุมมองของนักการเมือง ว่าจะมองประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนหรือประโยชน์ในทางการเมืองของตนหรือกลุ่มตนอะไรสำคัญกว่ากัน และในการผลักดันให้เกิดการควมรวบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ถือเป็นเรื่องของความรับผิดชอบที่ทุกคนจะต้องร่วมมือกันเพื่อส่วนรวม หรือเป็นเรื่องที่ทุกคนทุกฝ่ายจะต้องเสียสละซึ่งประโยชน์ส่วนตนเพื่อร่วมกันสร้างประโยชน์สุขของส่วนรวม และเรื่องนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับวิสัยทัศน์ของผู้นำท้องถิ่น ผู้นำท้องถิ่นที่ และประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยและเป็นเจ้าของพื้นที่มองเห็นประโยชน์ของส่วนรวมร่วมกัน

๕. ปัจจัยด้านการสื่อสารทางการเมืองที่จะต้องสร้างความเข้าใจให้กับประชาชนถึง อรรถประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากการควมรวบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะเกิดการบริการสาธารณะแก่ประชาชนที่มากขึ้นและหลากหลาย ทั้งการพัฒนาในเชิงโครงสร้างหรือระบบ สาธารณูปโภค การให้บริการทางการศึกษา การสาธารณสุข การสวัสดิการสังคม การอนามัยและสิ่งแวดล้อม และที่สำคัญคือจะต้องสื่อสารให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องได้เห็นถึงอรรถประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากการควมรวบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเชิงพื้นที่ ทั้งนี้เพราะหากมีการสื่อสารทางการเมืองที่ดีก็จะมีส่วนช่วยในการสร้างความรู้ ความเข้าใจ ให้กับประชาชนและทุกคนทุกฝ่ายใน

ท้องถิ่น ให้ได้รับรู้ถึงอรรถประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะ เป็นในมิติของจุดแข็ง จุดอ่อน อุปสรรค หรือโอกาส ว่าเมื่อมีการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กันแล้วจะเกิดการบริการสาธารณะ การพัฒนาในเชิงโครงสร้างหรือระบบสาธารณสุขปโภค การ ให้บริการทางการศึกษา การสาธารณสุข การสวัสดิการสังคม การอนามัยและสิ่งแวดล้อม และในมิติ อื่น ๆ อย่างไร

ขณะเดียวกันเพื่อให้เกิดการสื่อสารทางการเมืองที่ดีก็ควรที่จะมีการตกลง ยินยอม พร้อมใจกันของทุกภาคส่วนหรือการมีสัญญาประชาคมร่วมกัน ทั้งจากผู้ปกครองหรือผู้บริหารองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้อยู่ใต้การปกครองหรือประชาชนหรือภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องแล้ว ถือเป็นพลังสำคัญที่จะทำให้การขับเคลื่อนดำเนินการในเรื่องนี้เกิดเป็นรูปธรรมหรือความเป็นจริงขึ้นมา ได้ ทั้งนี้เพราะในระดับท้องถิ่นนั้นความสัมพันธ์เชิงเครือข่ายทั้งในกลุ่มผู้นำท้องถิ่น ผู้นำท้องถิ่น รวมถึง นักการเมืองในระดับจังหวัดหรือระดับชาติ และประชาชนในพื้นที่ต่างก็มีวิถีชีวิต ความคิด ความเชื่อ จารีต ประเพณี และวัฒนธรรมเดียวกันหรือคล้ายกัน ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่จะก่อให้เกิดพลังแห่งความ สมัคสมานสามัคคี รักใคร่กลมเกลียวกันในการขับเคลื่อนและดำเนินการควมรวมองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นดังที่ได้กำหนดไว้

๖. ปัจจัยด้านอำนาจ ผลประโยชน์ หรือเศรษฐกิจในระดับพื้นที่ โดยเฉพาะในเรื่อง ของความเจริญของเขตชุมชนหรือเมือง การพัฒนาในเชิงโครงสร้าง ถนน ไฟฟ้า ประปา โทรคมนาคม การยกระดับเป็นศูนย์กลางในการค้าขาย การขยายตัวของภาคอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งจะทำให้ราคาที่ดิน ของประชาชนมีราคาที่สูงขึ้นตามมา ซึ่งความชัดเจนได้เกิดขึ้นมาแล้วจากการควมรวมของเทศบาล ตำบลวังน้ำเย็นกับองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็น แล้วยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองวังน้ำเย็น หรือที่ จังหวัดนครสวรรค์ก็มีการควมรวมเทศบาลตำบลทำนน้ำอ้อยกับองค์การบริหารส่วนตำบลทำนน้ำอ้อย และองค์การบริหารส่วนตำบลม่วงหึก จนกลายเป็นเทศบาลตำบลทำนน้ำอ้อยม่วงหึกในปัจจุบัน ล่าสุด ก็มีการรับโอนโรงเรียนบ้านเขาไม้เดนจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ เข้ามาเป็นโรงเรียนในสังกัดของเทศบาลตำบลทำนน้ำอ้อยม่วงหึก ทั้งนี้เพื่อจะได้ จัดการศึกษาที่มีคุณภาพให้กับลูกหลานในท้องถิ่นให้ดีขึ้นและทัดเทียมกับโรงเรียนที่มีชื่อของจังหวัด ซึ่งแนวทางในการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมิติข้างต้น ถือเป็น การสร้างอรรถประโยชน์ ให้เกิดขึ้นในระดับพื้นที่ โดยเฉพาะแนวทางที่จะร่วมกันสร้างความเจริญของท้องถิ่น ทั้งการพัฒนาใน เชิงโครงสร้าง ถนน ไฟฟ้า ประปา โทรคมนาคม การยกระดับเป็นศูนย์กลางในการค้าขาย การพัฒนา คุณภาพชีวิตทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา การสาธารณสุข การดูแลรักษาสภาพแวดล้อมและ ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ ซึ่งการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ถือเป็นแนวทางที่ทุกคน ทุกฝ่ายในพื้นที่ที่ทับซ้อนและที่เกิดความเหลื่อมล้ำจะต้องช่วยกันขับเคลื่อนและผลักดัน

๗. ปัจจัยด้านความเหลื่อมล้ำ ทั้งความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจ (Economics Inequality) หรือความไม่เสมอภาคเท่าเทียมของการกระจายการคลัง การงบประมาณ ที่จะก่อให้เกิด ความมั่งคั่ง รายได้ และทรัพยากรทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความเหลื่อมล้ำด้าน สังคม (Social Inequality) หรือความไม่เสมอภาคเท่าเทียมของโอกาสการเข้าถึงบริการสาธารณะ การจัดสรร การกระจายทรัพยากร ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อประชาชนในพื้นที่ทั้งด้าน การศึกษา ด้านสาธารณสุข ด้านสวัสดิการสังคม หรือด้านคุณภาพชีวิต และความเหลื่อมล้ำด้าน

การเมือง (Politics Inequality) หรือความไม่เสมอภาคเท่าเทียมของรูปแบบการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำนาจต่อรองทางการเมือง การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมือง และกำหนดนโยบายและทิศทางในการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งเมื่อเกิดการควบรวมกันแล้วก็จะเกิดการเพิ่มศักยภาพในการจัดบริการสาธารณะหรือการสร้างประโยชน์ให้กับประชาชนที่ได้มาตรฐานมากขึ้น รวมถึงยังมีอำนาจในการต่อรองหรือดึงดูงบประมาณในการสนับสนุนเพื่อการพัฒนาที่สูงขึ้นกว่าการอยู่ในลักษณะขององค์กรเล็ก ทั้งนี้เนื่องจากมีจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้น

นอกจากจะต้องคำนึงถึงหลักการข้างต้นแล้ว ในส่วนของเครื่องมือหรือตัวแบบในการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ที่ซับซ้อนเพื่อให้เกิดการลดความเหลื่อมล้ำกับในด้านเศรษฐกิจ (Economics Inequality) ด้านสังคม (Social Inequality) และด้านการเมือง (Politics Inequality) นั้นประกอบด้วย

๑) ด้านปัจจัยกำหนด (Deterministic) หรือปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบหรือบริบทเชิงพื้นที่ ที่มาจากภูมิหลังของการจัดตั้งหรือการก่อตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บทบาท อำนาจหน้าที่ การบริหารจัดการ หรือการจัดบริการสาธารณะที่มีให้กับผู้คนในพื้นที่ บนพื้นฐานของความเป็นกลุ่มเครือญาติ กลุ่มธุรกิจ กลุ่มการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลหรือที่เป็นตัวกำหนดที่สำคัญที่จะนำไปสู่การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้ (๑) ในการลดความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจจะต้องมีการปรับรูปแบบหรือแนวทางในการบริหารจัดการ และมีการปรับปรุงโครงสร้างผู้บริหาร สภาท้องถิ่นและบุคลากร (๒) ในการลดความเหลื่อมล้ำด้านสังคมจะต้องมีการยกระดับงานสวัสดิการสังคมให้มีคุณภาพสูงขึ้น ขยายขอบเขตการจัดการศึกษาในระดับที่สูงขึ้น ลดความเหลื่อมล้ำด้านสาธารณสุข มุ่งพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น สร้างระบบสาธารณสุขูปโภคขั้นพื้นฐานที่ครบพร้อมสมบูรณ์ และพัฒนาพื้นที่ให้เกิดความเจริญต่อเนื่องกัน และ (๓) ในการลดความเหลื่อมล้ำด้านการเมืองนั้น จะต้องมีดำเนินการทุกกระบวนการ ขั้นตอน ด้วยความโปร่งใส มีการสร้างการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน และเคารพในการตัดสินใจของประชาชน

๒) ด้านจิตวิทยา (Psychology) ซึ่งเป็นปัจจัยทางด้านความรู้สึก ความผูกพัน ความจงรักภักดี ความเชื่อ ความศรัทธาในทางการเมือง นักการเมือง ผู้บริหารหรือผู้ปกครอง รวมถึงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความคิด การตัดสินใจที่จะนำไปสู่การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้ (๑) ในการลดความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจ จะต้องสร้างความท้าทายให้กับผู้บริหารท้องถิ่น และเปิดเวทีในการประชุมวิสัยทัศน์ของนักการเมือง (๒) ในการลดความเหลื่อมล้ำด้านสังคมจะต้องสร้างความร่วมมือหรือการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่าง ๆ รวมถึงการสร้างความรักความผูกพันของคนในท้องถิ่น สร้างความเป็นพี่เป็นน้องและเป็นเครือญาติกัน เคารพในการตัดสินใจของประชาชน และทุกการตัดสินใจจะต้องมีความรอบคอบและรอบด้าน และ (๓) ในการลดความเหลื่อมล้ำด้านการเมืองนั้น จะต้องพูดคุยกันด้วยเหตุด้วยผล พยายามที่จะลดปัญหาความขัดแย้งในทางการเมืองแบบสันติ และการพึงระลึกเสมอว่าทุกคนต่างก็เป็นคนบ้านเดียวกัน

๓) ด้านการแลกเปลี่ยน (Exchange) ในเรื่องของผลประโยชน์ต่างตอบแทนที่จะมีอิทธิพลและเป็นตัวกำหนดหรือชี้วัดการตัดสินใจของผู้ที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียในท้องถิ่น ว่าการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเกิดนั้นจะก่อให้เกิดผลประโยชน์หรือสูญเสียประโยชน์แก่ใคร แค่นั้น หรืออย่างไร ดังนี้ (๑) ในการลดความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจ จะต้องเพิ่มเหตุผลในการ

ขอรับการจัดสรรงบประมาณที่มากขึ้น การลดช่องว่างทางเศรษฐกิจหรืองบประมาณ การปรับลดการบริการสาธารณะที่มีความทับซ้อนกัน และการพัฒนาให้เกิดการลงทุนทางเศรษฐกิจ (๒) ในการลดความเหลื่อมล้ำด้านสังคม จะต้องสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม ทุกการพัฒนาจะต้องตอบโจทย์ความจำเป็นทางด้านกายภาพของพื้นที่ และมีส่วนช่วยให้ประชาชนเจ้าของพื้นที่กินดีอยู่ดีขึ้นทั้งตำบล และ (๓) ในการลดความเหลื่อมล้ำด้านการเมืองนั้น จะต้องเปิดเวทีประชาคมเพื่อเป็นพื้นที่สาธารณะ เพื่อให้เกิดการตัดสินใจต้องมีความรอบคอบและรอบด้าน และเป็นไปตามความต้องการของประชาชนเจ้าของพื้นที่

๔) ด้านความสำนึกเชิงเหตุผล (Consciously Rational) ที่เป็นปฏิภริยาของความสำนึกตรรกะตรงเชิงเหตุผลของผู้ที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียในท้องถิ่นในการตัดสินใจ ซึ่งเป็นเรื่องของคุณค่าสูงสุดที่แท้จริงที่หลอมรวมหรือสร้างความเสมอภาคเท่าเทียม โดยเฉพาะในตำบลเดียวกันที่มีการทับซ้อนเชิงพื้นที่หรือมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง ๒ รูปแบบตั้งอยู่ ทั้งในมิติของเศรษฐกิจสังคมและการเมือง ซึ่งถือเป็นความรู้สึกสำนึกผิดชอบชั่วดีและเป็นหลักการพิจารณาที่อาศัยเหตุปัจจัยและข้อมูลที่เกี่ยวข้องมาประกอบการตัดสินใจ ตลอดจนคำนึงถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นทั้งในปัจจุบันและอนาคต ดังนี้ (๑) ในการลดความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจ จะต้องช่วยกันประหยัดงบประมาณในการบริหารจัดการ และดำเนินการควรวรรวมเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเข้มแข็งต้องมาดูแลและเติมเต็มการพัฒนา (๒) ในการลดความเหลื่อมล้ำด้านสังคม จะต้องยกระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีขนาดใหญ่ขึ้น และมีพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วทั้งตำบล และ (๓) ในการลดความเหลื่อมล้ำด้านการเมืองนั้น จะต้องร่วมกันกระตุ้นเตือนให้นักการเมืองท้องถิ่นนึกถึงประโยชน์ส่วนรวมหรือของประชาชน และเสียสละประโยชน์ส่วนตนเพื่อประโยชน์สุขของส่วนรวม กำหนดแนวนโยบายเพื่อที่จะสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับคนในพื้นที่และการสร้างคุณภาพชีวิตที่ดี ที่ทัดเทียม หรือเท่าเทียมกัน

สำหรับประเด็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควรวรรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทับซ้อน ที่จะนำไปสู่การประยุกต์ใช้หรือการขับเคลื่อนดำเนินการเพื่อให้เกิดบูรณาการ และนำมาซึ่งการลดทอนปัญหาความเหลื่อมล้ำที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนที่อาศัยอยู่ในตำบลเดียวกัน อำเภอเดียวกัน หรือจังหวัดเดียวกัน ให้เกิดความเสมอภาค เท่าเทียม และสามารถที่จะขับเคลื่อนพัฒนาท้องถิ่น ท้องที่ให้มีคุณภาพก้าวหน้านั้น ผู้วิจัยขอเสนอเป็นประเด็นการขับเคลื่อนในเชิงกลยุทธ์ จำนวน ๔ กลยุทธ์ ดังนี้

กลยุทธ์ที่ ๑ การสนับสนุนงบประมาณเพื่อดำเนินการขับเคลื่อน

- ๑) สนับสนุนงบประมาณเพื่อดำเนินการให้เกิดการควรวรรวม
- ๒) สนับสนุนงบประมาณเพื่อให้เกิดการปรับโครงสร้างองค์กร
- ๓) สนับสนุนงบประมาณเพื่อให้เกิดการบริการสาธารณะเชิงรุก
- ๔) สนับสนุนงบประมาณเพื่อให้เกิดการพัฒนากระบวนทัศน์ภาครัฐแบบใหม่
- ๕) สนับสนุนงบประมาณเพื่อให้เกิดการยกระดับการพัฒนาคุณภาพชีวิต

กลยุทธ์ที่ ๒ การส่งเสริมและผลักดันให้มีการเตรียมความพร้อม

- ๑) ส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจให้เกิดการพัฒนาศักยภาพบุคลากรเพื่อเข้าสู่โครงสร้างใหม่

๒) ส่งเสริมกิจกรรมหรือโครงการที่จะทำให้เกิดความรัก ความสามัคคีในหมู่ผู้นำ
ท้องถิ่น และประชาชน

๓) ส่งเสริมและขับเคลื่อนเวทีประชาคมในทุกพื้นที่เพื่อหาข้อสรุปและการจัด

เรียงลำดับความสำคัญเชิงปัญหาและรับฟังความต้องการของประชาชน

กลยุทธ์ที่ ๓ การริเริ่มในการสร้างความรู้ ความเข้าใจ และความร่วมมือ

๑) สร้างการรับรู้ในทุกมิติถึงเหตุผลและความจำเป็นในการควบรวมกับทุกภาคส่วน

๒) สร้างความเข้าใจและอธิบายถึงเหตุและผลในการควบรวมกับทุกกลุ่มที่มีส่วนได้

ส่วนเสีย

๓) สร้างความรู้ ความเข้าใจถึงแนวทางในให้การสนับสนุนงบประมาณของภาครัฐที่
เปลี่ยนแปลงไปหรือที่เป็นอยู่ในสถานการณ์ปัจจุบัน

๔) สร้างการมีส่วนร่วมบนฐานแห่งภูมิปัญญาท้องถิ่นและทุนทางสังคมในระดับพื้นที่

๕) สร้างความร่วมมือและสร้างเครือข่ายในการพัฒนาท้องถิ่นบนฐานของความเป็น

พี่เป็นน้องและเป็นเครือญาติเดียวกัน

กลยุทธ์ที่ ๔ การทบทวนและยับยั้งประเด็นในประเด็นข้อขัดข้อง

๑) ทบทวนกรอบนโยบายของรัฐที่เกี่ยวกับการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒) ทบทวนโครงสร้างที่ทับซ้อนหรือที่จะเกิดขึ้นใหม่เพื่อรองรับกับการกิจ

๓) ทบทวนการบริหารจัดการในรูปแบบแนวคิดเพื่อให้เป็นองค์การแนวราบมากขึ้น

๔) ทบทวนระเบียบและขั้นตอนในการบริหารจัดการภาครัฐให้ทันต่อสภาพปัญหา

และความต้องการของประชาชน

๕) ทบทวนโครงการพัฒนาจากภาครัฐให้สัมพันธ์และสอดคล้องกับวิถีแวดล้อมของ

ชุมชน

ทั้งนี้เพื่อให้การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทับซ้อนนั้น ก่อให้เกิด
อรรถประโยชน์ในเชิงพื้นที่ใน ๔ ประการ ซึ่งสอดคล้องและเป็นไปตามหลักทฤษฎีธรรมาภิบาล ๔
คือ ๑) เกิดการพัฒนาท้องถิ่นให้มีความน่าอยู่ น่าอาศัย (อภิวินัยสัมปทา) โดยการควบรวมองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหลือเพียงหนึ่งเดียว และพัฒนาท้องถิ่นให้เกิดความเจริญ รุ่งเรือง และ
ก้าวหน้าอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน ๒) เกิดการคุ้มครองรักษาความอุดมสมบูรณ์ทั้งในเรื่อง
ทรัพยากรและทุนทางสังคมของท้องถิ่นไม่ให้เสื่อมสลาย (อารักขสัมปทา) โดยการมีส่วนร่วมในการ
คุ้มครองรักษาวิถีชีวิต ความคิด ความเชื่อ จารีต ประเพณี และวัฒนธรรมของคนในท้องถิ่นหรือตำบล
เดียวกันให้คงอยู่อย่างยั่งยืน ๓) เกิดการฉีกพลังที่เข้มแข็งของประชาชนและกลุ่มภาคีเครือข่ายจาก
ทุกภาคส่วน รวมถึงจากทุกกลุ่มผลประโยชน์ในพื้นที่ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น (กัล
ยาณมิตตตา) โดยการมีส่วนร่วมในการฉีกกำลังที่เข้มแข็งเพื่อสร้างสรรค์พัฒนาท้องถิ่นหรือตำบล
ของตนเองให้เกิดความเจริญ รุ่งเรือง และก้าวหน้า และ ๔) เกิดการพัฒนาท้องถิ่นให้เกิดความ
เจริญรุ่งเรืองและกินดีอยู่ดีและดำเนินชีวิตตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (สมชีวิตา) โดยการมี
ส่วนร่วมในการพัฒนาเมืองให้เกิดความเจริญรุ่งเรืองกินดีอยู่ดีและเกิดความสงบสุขร่มเย็น บนพื้นฐาน
วิถีชีวิต ความคิด ความเชื่อ จารีต ประเพณี วัฒนธรรมที่ดั้งเดิมของท้องถิ่นหรือตำบลของตนเอง และ
พัฒนาท้องถิ่นให้เป็นไปหรือสอดคล้องตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในที่สุด

บทที่ ๕

สรุป อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยเรื่อง “การลดความเหลื่อมล้ำ: วิเคราะห์เชิงบริบทการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อนในจังหวัดนครสวรรค์” มีวัตถุประสงค์เพื่อ ๑) วิเคราะห์บริบทในการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน ๒) สังเคราะห์ตัวแบบในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน และ ๓) พัฒนาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อนในจังหวัดนครสวรรค์ ผู้วิจัยได้กำหนดระเบียบวิธีวิจัยแบบคุณภาพภาคสนาม (Qualitative Research) เพราะต้องการผลการวิจัยที่มีความน่าเชื่อถือและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัย โดยในวัตถุประสงค์ข้อที่ ๑ มีการจัดสัมมนาทางวิชาการในหัวข้อ “ความเป็นไปได้ในการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทับซ้อน” โดยมีวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และประชาชน จำนวน ๑๐๐ รูปหรือคน มาร่วมกันแลกเปลี่ยนเรียนรู้เพื่อให้เห็นบริบทในการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทับซ้อน โดยเฉพาะปัจจัยหรือองค์ประกอบที่จะเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเป็นฐานข้อมูลในประกอบการตัดสินใจ จากนั้นได้มีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ซึ่งเป็นกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) จาก ๘ กลุ่ม จำนวน ๔๐ รูปหรือคน เพื่อค้นหาข้อมูล ข้อเท็จจริง ตลอดจนข้อคิดเห็นที่มีต่อการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการลดความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจ (Economics Inequality) ด้านสังคม (Social Inequality) และด้านการเมือง (Politics Inequality) โดยมีปัจจัยกำหนด (Deterministic) จิตวิทยา (Psychology) การแลกเปลี่ยน (Exchange) และความสำนึกเชิงเหตุผล (Consciously Rational) เป็นกรอบความคิดหรือตัวแบบที่จะสะท้อนมุมมองในการขับเคลื่อน ดำเนินการ และจากข้อสรุปที่ได้นำไปสู่การวิเคราะห์ด้วยเทคนิค SWOT Analysis และเทคนิค TOWS Matrix เพื่อเป็นประเด็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทับซ้อน จากนั้นได้มีการสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group Discussion) โดยมีนักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ ผู้แทนจากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนจากส่วนงานสำนักนโยบายและแผนการกระจายอำนาจ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักนายกรัฐมนตรี และปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล) ซึ่งใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) จำนวน ๘ คน มาหาข้อสรุปและประเมินผลด้านความเหมาะสม ความเป็นไปได้ในการปฏิบัติ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

๕.๑ สรุปผลการวิจัย

๕.๒ อภิปรายผลการวิจัย

๕.๓ ข้อเสนอแนะ

๕.๑ สรุปผลการวิจัย

ผลการวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยจะกล่าวถึงประเด็นต่าง ๆ ที่สำคัญ โดยสรุปตามลำดับดังนี้

๕.๑.๑ บริบทในการควมรวบรวมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน

จากการสัมมนาทางวิชาการในหัวข้อ “ความเป็นไปได้ในการควมรวบรวมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทับซ้อน” ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญ และผู้มีประสบการณ์ตรงต่างร่วมกันสะท้อนข้อมูลข้อเท็จจริงให้เห็นถึงบริบทที่จะก่อให้เกิดการควมรวบรวมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อนที่จะเกิดขึ้นได้นั้นจะต้องมีปัจจัยดังต่อไปนี้เป็นตัวกระตุ้น คือ

๑) ปัจจัยด้านผู้บริหาร ผู้ปกครอง และนักการเมืองท้องถิ่น ที่มีความเกี่ยวข้องใน ๔ มิติ คือ (๑) ด้านการกำหนดนโยบาย (๒) ด้านกิจการสภา (๓) ด้านการเงิน การคลัง และงบประมาณ และ (๔) ด้านการจัดบริการสาธารณะ ว่ามีความพร้อมที่จะควมรวมกันได้มากน้อยแค่ไหน

๒) ปัจจัยทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณ ซึ่งเป็นตัวบ่งชี้ที่ชัดเจนในเรื่องของความเหลื่อมล้ำทางการพัฒนา ทั้งนี้หากองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นใดมีความอ่อนแอหรือขาดความสามารถในการพึ่งพาตนเองในทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณ จนกลายเป็นภาระแก่รัฐบาลกลาง จนกลายเป็นประเด็นหรือปัจจัยสำคัญที่ต้องมีการควมรวม

๓) ปัจจัยทางความสัมพันธ์เชิงเครือญาติในพื้นที่ ทั้งที่เป็นเครือญาติในกลุ่มประชาชน รวมถึงความสัมพันธ์เชิงเครือญาติในกลุ่มผู้นำท้องถิ่น ผู้นำท้องถิ่น รวมถึงนักการเมืองในระดับจังหวัดหรือระดับชาติ

๔) ปัจจัยที่มาจากสถานการณ์ทางการเมืองโดยเฉพาะวิสัยทัศน์ของนักการเมืองที่เป็นผู้นำท้องถิ่น ผู้นำท้องถิ่นที่มีต่อการควมรวบรวมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นว่าจะมองประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนหรือประโยชน์ในทางการเมืองของตนหรือกลุ่มตน

๕) ปัจจัยด้านการสื่อสารทางการเมืองที่จะต้องสร้างความเข้าใจให้กับประชาชนถึงอรรถประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากการควมรวบรวมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นในทุกมิติ ว่าเมื่อเกิดการควมรวมกันแล้วจะเกิดการบริการสาธารณะแก่ประชาชนอย่างไร ทั้งการพัฒนาในเชิงโครงสร้างหรือระบบสาธารณูปโภค การให้บริการทางการศึกษา การสาธารณสุข การสวัสดิการสังคม การอนามัยและสิ่งแวดล้อม และอื่น ๆ

๖) ปัจจัยด้านอำนาจ ผลประโยชน์ หรือเศรษฐกิจในระดับพื้นที่ โดยเฉพาะในเรื่องของความเจริญของเขตชุมชนหรือเมือง การพัฒนาในเชิงโครงสร้าง ถนน ไฟฟ้า ประปา โทรคมนาคม การยกระดับเป็นศูนย์กลางในการค้าขาย การขยายตัวของภาคอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งจะทำให้ราคาที่ดินของประชาชนมีราคาที่สูงขึ้นตามมา

๗) ปัจจัยด้านความเหลื่อมล้ำทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งเมื่อเกิดการควมรวมกันแล้วจะความเหลื่อมล้ำในการจัดบริการสาธารณะหรือการสร้างประโยชน์ให้กับประชาชนได้มาตรฐานมากขึ้น รวมถึงยังมีอำนาจในการต่อรองหรือดึงดูดงบประมาณในการสนับสนุนเพื่อการพัฒนาที่สูงขึ้นกว่าการอยู่ในลักษณะขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก

๕.๑.๒ ตัวแบบในการลดความเหลื่อมล้ำกับการควมรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน

ผลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) จำนวน ๔๐ คน สรุปวิเคราะห์ได้ว่า ตัวแบบในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควมรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อนนั้น จะต้องมุ่งลดความเหลื่อมล้ำในเชิงพื้นที่ใน ๓ มิติ คือ ทางด้านเศรษฐกิจ (Economics Inequality) ด้านสังคม (Social Inequality) และด้านการเมือง (Politics Inequality) โดยดำเนินการขับเคลื่อนพัฒนาใน ๔ ประเด็นสำคัญ คือ ปัจจัยกำหนด (Deterministic) จิตวิทยา (Psychology) การแลกเปลี่ยน (Exchange) และความสำนึกเชิงเหตุผล (Consciously Rational) ดังนี้

๑) การลดความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจ

(๑) ด้านปัจจัยกำหนด จะต้องมีการปรับปรุงรูปแบบหรือแนวทางในการบริหารจัดการ และมีการปรับปรุงโครงสร้างผู้บริหาร สภาท้องถิ่นและบุคลากร

(๒) ด้านจิตวิทยา จะต้องสร้างความท้าทายให้กับผู้บริหารท้องถิ่น และเปิดเวทีในการประชุมวิสัยทัศน์ของนักการเมือง

(๓) ด้านการแลกเปลี่ยน จะต้องเพิ่มเหตุผลในการขอรับการจัดสรรงบประมาณที่มากขึ้น การลดช่องว่างทางเศรษฐกิจหรืองบประมาณ การปรับลดการบริการสาธารณะที่มีความทับซ้อนกัน และการพัฒนาให้เกิดการลงทุนทางเศรษฐกิจ

(๔) ความสำนึกเชิงเหตุผล จะต้องช่วยกันประหยัดงบประมาณในการบริหารจัดการ และดำเนินการควมรวมเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเข้มแข็งต้องมาดูแลและเติมเต็มการพัฒนา

๒) การลดความเหลื่อมล้ำด้านสังคม

(๑) ด้านปัจจัยกำหนด จะต้องมีการยกระดับงานสวัสดิการสังคมให้มีคุณภาพสูงขึ้น ขยายขอบเขตการจัดการศึกษาในระดับที่สูงขึ้น ลดความเหลื่อมล้ำด้านสาธารณสุข มุ่งพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น สร้างระบบสาธารณสุขไปรษณีย์ขั้นพื้นฐานที่ครบพร้อมสมบูรณ์ และพัฒนาพื้นที่ให้เกิดความเจริญต่อเนื่องกัน

(๒) ด้านจิตวิทยา จะต้องสร้างความร่วมมือหรือการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่างๆ รวมถึงการสร้างความรักความผูกพันของคนในท้องถิ่น สร้างความเป็นพี่เป็นน้องและเป็นเครือญาติกัน เคารพในการตัดสินใจของประชาชน และทุกการตัดสินใจจะต้องมีความรอบคอบและรอบด้าน

(๓) ด้านการแลกเปลี่ยน จะต้องสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม ทุกการพัฒนาจะต้องตอบโจทยความจำเป็นทางด้านกายภาพของพื้นที่ และมีส่วนช่วยให้ประชาชนเจ้าของพื้นที่กินดีอยู่ดีขึ้นทั้งตำบล

(๔) ความสำนึกเชิงเหตุผล จะต้องยกระดับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีขนาดใหญ่ขึ้น และมีพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วทั้งตำบล

๓) การลดความเหลื่อมล้ำด้านการเมือง

(๑) ด้านปัจจัยกำหนด จะต้องมีการดำเนินการทุกระบวนกร ขั้นตอน ด้วยความโปร่งใส มีการสร้างการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน และเคารพในการตัดสินใจของประชาชน

(๒) ด้านจิตวิทยา จะต้องพูดคุยกันด้วยเหตุด้วยผล พยายามที่จะลดปัญหาความขัดแย้งในทางการเมืองแบบสันติ และการพึงระลึกเสมอว่าทุกคนต่างก็เป็นคนบ้านเดียวกัน

(๓) ด้านการแลกเปลี่ยน จะต้องเปิดเวทีประชาคมเพื่อเป็นพื้นที่สาธารณะ เพื่อให้เกิดการตัดสินใจต้องมีความรอบคอบและรอบด้าน และเป็นไปตามความต้องการของประชาชนเจ้าของพื้นที่

(๔) ความสำนึกเชิงเหตุผล จะต้องร่วมกันกระตุ้นเตือนให้นักการเมืองท้องถิ่นนึกถึงประโยชน์ส่วนรวมหรือของประชาชน และเสียสละประโยชน์ส่วนตนเพื่อประโยชน์สุขของส่วนรวม กำหนดแนวนโยบายเพื่อที่จะสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับคนในพื้นที่และการสร้างคุณภาพชีวิตที่ดี ที่ทัดเทียม หรือเท่าเทียมกัน

๕.๑.๓ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อนในจังหวัดนครสวรรค์

สำหรับประเด็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทับซ้อน ที่จะนำไปสู่การประยุกต์ใช้หรือการขับเคลื่อนดำเนินการ เพื่อให้เกิดรูปธรรม และนำมาซึ่งการลดทอนปัญหาความเหลื่อมล้ำที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนที่อาศัยอยู่ในตำบลเดียวกัน อำเภอเดียวกัน หรือจังหวัดเดียวกัน ให้เกิดความเสมอภาค เท่าเทียม และสามารถที่จะขับเคลื่อนพัฒนาท้องถิ่น ท้องที่ให้มีมีความเจริญก้าวหน้า และก่อให้เกิดอรรถประโยชน์ใน ๔ ประการสำคัญ คือ ๑) เกิดการพัฒนาท้องถิ่นให้มีความน่าอยู่น่าอาศัย ๒) เกิดการคุ้มครองรักษาความอุดมสมบูรณ์ทั้งในเรื่องทรัพยากรและทุนทางสังคมของท้องถิ่นไม่ให้เสื่อมสลาย ๓) เกิดการผนึกพลังที่เข้มแข็งของประชาชนและกลุ่มภาคีเครือข่ายจากทุกภาคส่วน รวมถึงจากทุกกลุ่มผลประโยชน์ในพื้นที่ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น และ ๔) เกิดการพัฒนาท้องถิ่นให้เกิดความเจริญรุ่งเรืองและกินดีอยู่ดีและดำเนินชีวิตตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งจะต้องอาศัยการขับเคลื่อนพัฒนาตามประเด็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ดังต่อไปนี้

ประเด็นข้อเสนอแนะที่ ๑ ด้านสนับสนุนงบประมาณเพื่อดำเนินการขับเคลื่อน

- ๑) สนับสนุนงบประมาณเพื่อดำเนินการให้เกิดการควรวม
- ๒) สนับสนุนงบประมาณเพื่อให้เกิดการปรับโครงสร้างองค์กร
- ๓) สนับสนุนงบประมาณเพื่อให้เกิดการบริการสาธารณะเชิงรุก
- ๔) สนับสนุนงบประมาณเพื่อให้เกิดการพัฒนาาระบบสาธารณสุขป้อนขั้นพื้นฐานเต็มพื้นที่
- ๕) สนับสนุนงบประมาณเพื่อให้เกิดการยกระดับการพัฒนาคุณภาพชีวิต

ประเด็นข้อเสนอแนะที่ ๒ ด้านส่งเสริมและผลักดันให้มีการเตรียมความพร้อม

- ๑) ส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจให้เกิดการพัฒนาศักยภาพบุคลากรเพื่อเข้าสู่โครงสร้างใหม่
- ๒) ส่งเสริมกิจกรรมหรือโครงการที่จะทำให้เกิดความรัก ความสามัคคีในหมู่ผู้นำท้องถิ่น ท้องถิ่น และประชาชน
- ๓) ส่งเสริมและขับเคลื่อนเวทีประชาคมในทุกพื้นที่เพื่อหาข้อสรุปและการจัดเรียงลำดับความสำคัญเชิงปัญหาและรับฟังความต้องการของประชาชน

ประเด็นข้อเสนอแนะที่ ๓ ด้านการริเริ่มในการสร้างความรู้ ความเข้าใจ และความ ร่วมมือ

๑) สร้างการรับรู้ในทุกมิติถึงเหตุผลและความจำเป็นในการควบรวมกับทุกภาคส่วน
๒) สร้างความเข้าใจและอธิบายถึงเหตุและผลในการควบรวมกับทุกกลุ่มที่มีส่วนได้
ส่วนเสีย

๓) สร้างความรู้ ความเข้าใจถึงแนวทางในให้การสนับสนุนงบประมาณของภาครัฐที่
เปลี่ยนแปลงไปหรือที่เป็นอยู่ในสถานการณ์ปัจจุบัน

๔) สร้างการมีส่วนร่วมบนฐานแห่งภูมิปัญญาท้องถิ่นและทุนทางสังคมในระดับพื้นที่
๕) สร้างความร่วมมือและสร้างเครือข่ายในการพัฒนาท้องถิ่นบนฐานของความเป็น
พี่น้องน้องและเป็นเครือญาติเดียวกัน

ประเด็นข้อเสนอแนะที่ ๔ ด้านการทบทวนและยับยั้งประเด็นในประเด็นข้อขัดข้อง

๑) ทบทวนกรอบนโยบายของรัฐที่เกี่ยวกับการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
๒) ทบทวนโครงสร้างที่ทับซ้อนหรือที่จะเกิดขึ้นใหม่เพื่อรองรับกับภารกิจ
๓) ทบทวนการบริหารจัดการในรูปแบบแนวคิดเพื่อให้เป็นองค์การแนวราบมากขึ้น
๔) ทบทวนระเบียบและขั้นตอนในการบริหารจัดการภาครัฐให้ทันต่อสภาพปัญหา
และความต้องการของประชาชน

๕) ทบทวนโครงการพัฒนาจากภาครัฐให้สัมพันธ์และสอดคล้องกับวิถีแวดล้อมของ
ชุมชน

๕.๒ อภิปรายผลการวิจัย

จากการศึกษาวิจัย “การลดความเหลื่อมล้ำ: วิเคราะห์เชิงบริบทการควบรวมองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อนในจังหวัดนครสวรรค์” ในครั้งนี้ทำให้พบว่า

๑. บริบทในการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการทับซ้อนกันในพื้นที่ตาม
ลักษณะของการแบ่งเขตการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ตำบลเดียวกัน (แบบไขว่ขาวไขว่แดง) หรือจะมีการ
ทับซ้อนแบบที่มีการควบเกี่ยวกันในลักษณะ ๒ ตำบลขึ้นไปนั้น จะต้องคำนึงถึงบริบทเชิงปัจจัยสำคัญ
๗ ด้าน คือ ๑) ผู้บริหารหรือผู้ประกอบการ ๒) การเงิน การคลัง และการงบประมาณ ๓) ความสัมพันธ์เชิง
เครือญาติของประชาชนและนักการเมือง ๔) ปัจจัยสนับสนุนทางการเมือง ๕) การสื่อสารทาง
การเมือง ๖) อำนาจ ผลประโยชน์และเศรษฐกิจ และ ๗) ความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในเชิงพื้นที่
สอดคล้องกับผลการศึกษาวิจัยของ **ภูมิมินทร์ พรหมศร และ กฤษวรรธน์ โสวัชรินทร์**^๑ เรื่อง “การ
ควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย: กรณีศึกษา เทศบาลเมืองวังน้ำเย็น อำเภอวังน้ำ
เย็น จังหวัดสระแก้ว” แล้วพบว่า การควบรวมประสบผลสำเร็จนั้นเนื่องจากชุมชนมีภูมิศาสตร์สังคม
และวัฒนธรรมที่คล้ายคลึงกัน นักการเมืองท้องถิ่นมีภาวะผู้นำสูงและมีความเสียสละ ประชาชนตื่นตัว

^๑ ภูมิมินทร์ พรหมศร และกฤษวรรธน์ โสวัชรินทร์, “การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน
ประเทศไทย: กรณีศึกษา เทศบาลเมืองวังน้ำเย็น อำเภอวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว”, วารสารรัฐศาสตร์และรัฐ
ประศาสนศาสตร์, ปีที่ ๑๐ ฉบับที่ ๒ (กรกฎาคม-ธันวาคม ๒๕๖๒): ๑๒๗-๑๕๔.

ในการบริหารจัดการบ้านเมืองสูงและต้องการยกระดับการพัฒนาให้เต็มทั้งพื้นที่ตำบล ซึ่งการสำรวจความคิดเห็นและการลงมติของประชาชนในตำบลวังน้ำเย็นเห็นด้วยกับการควมรวมเป็นส่วนมากและในส่วนองสภาท้องถิ่นทั้งสองแห่งเห็นด้วยกับการควมรวมโดยมีมติเป็นเอกฉันท์ แต่ในการควมรวมครั้งนี้มีกลุ่มสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็น ประมาณ ๖-๘ คน ยื่นหนังสือคัดค้านการควมรวมด้วยเหตุผลว่าการยุบรวมจะทำให้หมู่บ้านขนาดเล็กสูญเสียตัวแทนประชาชนไป จึงทำให้เกิดการพูดคุยและนำข้อมูลต่าง ๆ มาเปรียบเทียบข้อดี ข้อเสีย ความคุ้มค่าในการควมรวม แนวทางการสร้างการมีส่วนร่วมกับชุมชน ตลอดจนความคาดหวังที่จะทำให้พื้นที่ตำบลวังน้ำเย็นได้รับการพัฒนาเต็มพื้นที่ สำหรับแนวทางการสร้างการมีส่วนร่วมของเทศบาลเมืองวังน้ำเย็นนอกจากการแต่งตั้งพนักงานเทศบาลเป็นทีมงานประสานชุมชน ๑๙ ทีม ครอบคลุม ๑๙ หมู่บ้านแล้ว ควรมีประกาศแต่งตั้งให้ผู้นำและคณะกรรมการหมู่บ้านเป็นที่ปรึกษาหรือเป็นทีมงานประสานชุมชนนั้นด้วย เพราะจะทำให้เทศบาลได้รับรู้ถึงความต้องการประชาชนและสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชนได้โดยแท้จริง และสอดคล้องกับผลการศึกษาวิจัยของ **ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ**^๒ เรื่อง “การประหยัดจากขนาดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและวิเคราะห์ศักยภาพการควมรวมท้องถิ่นขนาดเล็ก” แล้วพบว่า การควมรวมเกิดผลดีต่อการจัดสรรทรัพยากร ประหยัด คุณภาพบริการเพิ่มขึ้น และการควมรวมก็ควรเป็นไปโดยความสมัครใจ และมีการรณรงค์การประชาสัมพันธ์ การจัดทำประชาคมติจากประชาชนเจ้าของพื้นที่ ใน ๘ ประการสำคัญ กล่าวคือ

๑) การวัดต้นทุนการบริหารของท้องถิ่น ซึ่งไม่ควรจะอนุมานจำนวนของประชากรเป็นขนาดที่เหมาะสม (Optimal size) ทั้งนี้เนื่องจาก “Optimality” มิใช่การพิจารณาจากด้าน “อุปทาน” เท่านั้น แต่ควรพิจารณาปัจจัยด้านอุปสงค์ด้วย กล่าวคือ คำนึงถึงต้นทุนค่าเสียหายของประชาชน การยอมรับของประชาชน ระยะการเดินทางจากบ้านถึงสำนักงานเทศบาลไม่ห่างไกลจนเกินไป ฯลฯ

๒) พบหลักฐานเชิงประจักษ์ “การไม่ประหยัดจากขนาด” ในเทศบาล และ อบต. ซึ่งพบว่า โครงสร้างบุคลากรทำให้เกิด “ต้นทุนคงที่” (Fixed Cost) ดังนั้นหากมีมาตรการควมรวมประสบผลสำเร็จ มีประชากรเพิ่มขึ้น แต่จำนวนข้าราชการและพนักงานไม่เปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มขึ้นน้อยมาก

๓) คุณภาพของบริการสาธารณะท้องถิ่น ซึ่งพิจารณาจากตัวชี้วัดประสิทธิภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local performance assessment: LPA) แล้วพบว่า อบท. ขนาดใหญ่มีแนวโน้มได้ค่าคะแนน LPA สูงกว่าขนาดเล็ก

๔) จากผลสำรวจพบว่า เทศบาล และ อบต. ส่วนใหญ่รับทราบนโยบายการควมรวมของรัฐบาล และ ๑ ใน ๓ ของท้องถิ่นมีการเตรียมการระดับหนึ่ง ขณะเดียวกันผู้บริหารท้องถิ่นส่วนใหญ่ (ประมาณ ๒ ใน ๓) เห็นพ้องกับข้อเสนอที่ว่า “ตำบลเดียวกันควมรวมจะมี อบท. แห่งเดียว”

^๒ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ, “การประหยัดจากขนาดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและวิเคราะห์ศักยภาพการควมรวมท้องถิ่นขนาดเล็ก”, รายงานวิจัย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), ๒๕๖๑), หน้า ๒๓๕-๒๔๐.

๕) การควบรวมเกิดผลดีต่อการจัดสรรทรัพยากร ประหยัด คุณภาพบริการเพิ่มขึ้น ประจักษ์จากกรณีศึกษาเทศบาลวังน้ำเย็นที่ได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลหลายครั้ง

๖) เหตุผลที่สมควรควบรวมเข้าด้วยกันสะท้อนใน ๔ ตัวแปร คือ (๑) คะแนนประเมินบริการสาธารณะต่ำเกินไป (๒) การที่รัฐต้องให้เงินอุดหนุนต่อหัวสูงมากในท้องถิ่นขนาดเล็ก (๓) ความด้อยประสิทธิภาพ สะท้อนในรายจ่ายค่าจ้างบุคลากรต่อหัว (Personal expense per capita) สูง และ (๔) การที่จำนวนพนักงานต่อประชากรสูงเกินกว่าเกณฑ์มาตรฐาน

๗) การควบรวมควรเป็นไปโดยสมัครใจ และควรสนับสนุนเงินอุดหนุนเพื่อการจูงใจ เนื่องจากในช่วงแห่งการเปลี่ยนผ่านเทศบาล และ อบต. มีภาระและค่าใช้จ่ายหลายประการ

๘) ผลกระทบทางลบต่อพนักงานท้องถิ่น เช่น เรื่องของตำแหน่ง เรื่องค่าตอบแทน อาจจะมีเหตุผลสมควรในการกำหนดมาตรการชดเชยหรือแนวทางให้บุคลากรท้องถิ่นโอนย้ายไปปฏิบัติงานในหน่วยงานท้องถิ่นโดยรักษาตำแหน่งเท่าเดิม

ผลการวิจัยในประเด็นบริบทในการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทับซ้อนนั้นยังสอดคล้องกับผลการศึกษาวิจัยของ **ดารุณี พุ่มแก้ว**^๓ เรื่อง “การศึกษาการเข้าสู่วาระนโยบาย: กรณีการควบรวม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ในจังหวัดอุบลราชธานี” พบว่า การเข้าสู่วาระของประเด็นการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดจากการประสานร่วมกัน ทั้งกระแสการเมือง กระแสปัญหาและนโยบายรวมทั้งผู้ผลักดันนโยบายกล่าวคือ กระแสการเมืองปัจจัยหลัก คือ ข้อเสนอเชิงข้อเสนอเชิงนโยบายในการปรับโครงสร้างท้องถิ่นขนาดเล็กของสมาชิกสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) ในยุครัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา กระแสปัญหาซึ่งเกิดจากปัญหาการจั้ดบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ อันเกิดจากการขยายตัวของเมืองรวมทั้งปัญหาด้านงบประมาณ เป็นเหตุผลที่ใช้ในการขับเคลื่อนนโยบาย กระแสของนโยบายโดยการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีกฎหมายรองรับในการดำเนินการควบรวมไว้อย่างชัดเจนซึ่งการดำเนินการต่าง ๆ เป็นไปตามลำดับขั้นตอนที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ส่วนสุดท้ายผู้ผลักดันนโยบาย พบว่า ผู้บริหารท้องถิ่น เป็นผู้มืบทบาทหลักในการผลักดันนโยบายการควบรวม ทั้งนี้ปัจจัยทางโอกาสหรือผลประโยชน์ที่ได้จาก การควบรวม เช่น อำนาจในการต่อรองด้านงบประมาณ เป็นต้น เป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งในการผลักดันเข้าสู่วาระนโยบาย

ขณะเดียวกันยังถือเป็นประเด็นในการจุดประกายให้กับทุกภาคส่วนในสังคมและท้องถิ่นให้เล็งเห็นถึงความสำคัญในเรื่องของการลดความเหลื่อมล้ำ ซึ่งเป็นไปตามผลการศึกษาวิจัยของ **วุฒิสสาร ตันไชย**^๔ เรื่อง “การก้าวข้ามความเหลื่อมล้ำ: ความท้าทายของสังคมไทย” แล้วพบว่า จากสถานการณ์ความถดถอยประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นในประเทศประชาธิปไตยทั้งในซีกตะวันออกและตะวันตก ความถดถอยนี้เกิดขึ้นจากการที่ประชาชนขาดความเชื่อมั่นต่อประชาธิปไตยในระบบ

^๓ ดารุณี พุ่มแก้ว, “การศึกษาการเข้าสู่วาระนโยบาย: กรณีการควบรวม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ในจังหวัดอุบลราชธานี”, วารสารสถาบันพระปกเกล้า, ปีที่ ๑๘ ฉบับที่ ๒ (พฤษภาคม-สิงหาคม ๒๕๖๓): ๘๗-๑๐๓.

^๔ วุฒิสสาร ตันไชย, “การก้าวข้ามความเหลื่อมล้ำ: ความท้าทายของสังคมไทย”, รายงานวิจัย, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๖๒).

ตัวแทน เหตุนี้เพราะตัวแทนไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาค่าความเหลื่อมล้ำได้ ขณะที่ประชาธิปไตยที่มีคุณภาพนั้นการกำกับดูแลความเหลื่อมล้ำนั้นก็จะมีคุณภาพที่ดีตามไปด้วย ในทางกลับกันหากประชาธิปไตยไม่มีคุณภาพความเหลื่อมล้ำก็จะเกิดหรือมีสูงมากขึ้น ทั้งนี้เพราะกลุ่มอำนาจทางเศรษฐกิจ กลุ่มอำนาจทางการเมืองจะพากันเข้ามาแทรกแซงและมีอำนาจในการตัดสินใจ และในทางการเมืองก็ยังส่งผลให้เกิดการเอื้อผลประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้อง ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในสถานการณ์ข้างต้นนั้นมีมากขึ้น ทั้งความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรม นโยบายสาธารณะ การจัดบริการแก่ประชาชน กระทบกระทั่งไปถึงส่งผลให้เกิดความแตกแยกในทางการเมืองและนำไปสู่ความแตกแยกในทางสังคม และมีบริบทที่คล้ายคลึงกับการศึกษาวิจัยของ **พรอัมรินทร์ พรหมเกิด และคณะ**^๕ เรื่อง “บททดลองเสนอว่าด้วยการเสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมืองกับการขจัดปัญหาค่าความเหลื่อมล้ำทางสังคม : มุมมองทางสังคมวิทยาการเมือง” แล้วพบว่า การแก้ไขปัญหาค่าความเหลื่อมล้ำทางสังคมเป็นหน้าที่หลักของทุกคนที่จะต้องเอาใจใส่ และมีความรับผิดชอบร่วมกันในการผลักดันหรือเข้าไปดำเนินการ ซึ่งจะปฏิเสธความรับผิดชอบของตนเองไม่ได้ และประชาชนต้องเชื่อว่าตนเองเป็นพลังทางการเมืองอย่างหนึ่ง มีความสามารถในการเปลี่ยนแปลงแก้ไขปัญหาค่าความเหลื่อมล้ำไม่เท่าเทียมกันทางสังคมให้เป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้นได้ และต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในปฏิบัติการเพื่อเป็นพลังผลักดันให้เกิดการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงปัญหาที่เกิดขึ้นนี้อย่างจริงจังต่อไป

นอกจากนั้นยังมีกลิ่นไอของแนวความคิดที่เป็นไปในลักษณะเดียวกันกับผลการศึกษาวิจัยของ **Allers and Geertsema**^๖ เรื่อง “The effect of local government amalgamation on public spending, taxation, and service levels; evidence from ๑๕ years of municipal consolidation” แล้วพบว่า การควบรวมท้องถิ่นในหลายประเทศมักจะดำเนินควบคู่กับการปฏิรูปภาครัฐส่วนอื่น ๆ ที่มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นพร้อม ๆ กัน จึงเป็นการยากที่จะประเมินผลกระทบอันเกิดจากมาตรการควบรวม ขณะเดียวกันในการควบรวมนั้นบริบทหรือปัจจัยที่เกี่ยวข้องยังมีความสอดคล้องกับผลการศึกษาวิจัยของ **Hanes and Wikstrom**^๗ เรื่อง “Amalgamation impact on local growth; are voluntary municipal amalgamation more efficient than compulsory amalgamations?” แล้วพบว่า ในประเทศสวีเดนนั้นมีการเปิดโอกาสให้ควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบสมัครใจและแบบบังคับ และผลการศึกษายังบ่งชี้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ควบรวมโดยสมัครใจมีผลการดำเนินงานดีกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกลุ่มที่ถูกควบรวมแบบบังคับ โดยชี้วัดจากอัตราการเจริญเติบโตของประชากร และสอดคล้องกับผลการศึกษาวิจัยของ **Blume**

^๕ พรอัมรินทร์ พรหมเกิด และคณะ, “บททดลองเสนอว่าด้วยการเสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมืองกับการขจัดปัญหาค่าความเหลื่อมล้ำทางสังคม : มุมมองทางสังคมวิทยาการเมือง”, *วารสารมนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น*, ปีที่ ๓๘ ฉบับที่ ๑ (มกราคม - เมษายน ๒๕๖๔): ๒๔๔-๒๕๐.

^๖ Maarten A. Allers and J. Bieuwe Geertsema, “The effect of local government amalgamation on public spending, taxation, and service levels; evidence from 15 years of municipal consolidation”, *Journal of Regional Science*, vol. 56, No. 4, (2016): 659-682.

^๗ Niklas Hanes and Magnus Wikstrom, “Amalgamation impact on local growth; are voluntary municipal amalgamation more efficient than compulsory amalgamations?”, *CJRS (Online)/ RCSR (en ligne)*, Vol. 33 No.1 (2008): 57-70.

and Blume^๘ เรื่อง “The economic effects of local authority mergers: empirical evidence for German city regions” ที่พบว่า การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศเยอรมันมีมูลเหตุจูงใจมาจากปัจจัย ๒ ประการ คือ ๑) เกิดจากกระแสโลกาภิวัตน์ที่ส่งผลให้รัฐบาลท้องถิ่นต้องปรับตัวเพื่อเข้าสู่ระบบของการแข่งขัน และพิจารณาเห็นว่ามาตรการควบรวมเป็นช่องทางหนึ่งของการปรับองค์กรให้เข้มแข็งมีประสิทธิภาพและการบริหารต้นทุนอย่างมีประสิทธิภาพ และ ๒) วิฤตการณ์ทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นตระหนักถึงเวลาที่จะต้องมีการควบรวมเพื่อการประหยัดจากขนาดและเพื่อให้ต้นทุนค่าจัดบริการสาธารณะลดลงหรือมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

๒. ตัวแบบในการลดความเหลื่อมล้ำกับการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน ในด้านเศรษฐกิจ (Economics Inequality) ด้านสังคม (Social Inequality) และด้านการเมือง (Politics Inequality) นั้น มีกรอบความคิดหรือตัวแบบที่จะเป็นมุมมองสำคัญในการขับเคลื่อนและดำเนินการ ๔ ประการ ประกอบด้วย ๑) ด้านปัจจัยกำหนด (Deterministic) หรือปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบหรือบริบทเชิงพื้นที่ ที่มาจากภูมิหลังของการจัดตั้งหรือการก่อตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บทบาท อำนาจหน้าที่ การบริหารจัดการ หรือการจัดบริการสาธารณะที่มีให้กับผู้คนในพื้นที่ บนพื้นฐานของความเป็นกลุ่มเครือญาติ กลุ่มธุรกิจ กลุ่มการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ที่จะมีอิทธิพลหรือที่เป็นตัวกำหนดที่สำคัญที่จะนำไปสู่การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๒) ด้านจิตวิทยา (Psychology) ซึ่งเป็นปัจจัยทางด้านความรู้สึก ความผูกพัน ความจงรักภักดี ความเชื่อ ความศรัทธาในทางการเมือง นักการเมือง ผู้บริหารหรือผู้ปกครอง รวมถึงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความคิด การตัดสินใจที่จะนำไปสู่การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๓) ด้านการแลกเปลี่ยน (Exchange) ในเรื่องของผลประโยชน์ต่างตอบแทนที่จะมีอิทธิพลและเป็นตัวกำหนดหรือชี้วัดการตัดสินใจของผู้ที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียในท้องถิ่น ว่าการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเกิดนั้นจะก่อให้เกิดผลประโยชน์หรือสูญเสียประโยชน์แก่ใคร แค่นั้น หรืออย่างไร และ ๔) ด้านความสำนึกเชิงเหตุผล (Consciously Rational) ที่เป็นปฏิกิริยาของความสำนึกตรรกะตรองเชิงเหตุผลของผู้ที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียในท้องถิ่นในการตัดสินใจ ซึ่งเป็นเรื่องของคุณค่าสูงสุดที่แท้จริงที่หลอมรวมหรือสร้างความเสมอภาคเท่าเทียม โดยเฉพาะในตำบลเดียวกันที่มีการทับซ้อนเชิงพื้นที่หรือมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง ๒ รูปแบบตั้งอยู่ ทั้งในมิติของเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ซึ่งถือเป็นความรู้สึกสำนึกผิดชอบชั่วดีและเป็นหลักการพิจารณาที่อาศัยเหตุปัจจัยและข้อมูลที่เกี่ยวข้องมาประกอบการตัดสินใจ ตลอดจนคำนึงถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นทั้งในปัจจุบันและอนาคต ทั้งนี้เพื่อให้การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อนนั้นสามารถที่จะลดความเหลื่อมล้ำทั้ง ๓ มิติที่กล่าวมา ซึ่งโดยภาพรวมมีนัยยะที่แสดงออกถึงความสอดคล้องกับผลการศึกษาวิจัยของ **อัครวิทย์ ศาสนพิทักษ์ และ**

^๘ Lorenz Blume and Tillmann Blume, “The economic effects of local authority mergers: empirical evidence for German city regions”, *The Annals of Regional Science*, Vol. 41, No. 3, (2007): 689-713.

สมศักดิ์อมรสิริพงษ์^๙ เรื่อง “การสังเคราะห์บทบาทเมืองอัจฉริยะที่มีผลต่อการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม: การสังเคราะห์ห่อภิมาน” แล้วพบว่า บทบาทเมืองอัจฉริยะที่มีผลต่อการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมนั้น จะก่อให้เกิดกรอบความคิดหรือตัวแบบทางสังคมในเรื่องดังต่อไปนี้

๑) เกิดการพัฒนาาระบบโครงสร้างพื้นฐานของเมือง เพื่อช่วยทำให้เกิดสังคมที่ทั่วถึง (Social inclusion) โดยไม่เพียงแต่จะเป็นเมืองที่ใช้เทคโนโลยีเพื่อรองรับกับการที่โลกกำลังเผชิญกับสังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) หรือผู้ด้อยโอกาส แต่จะเป็นเมืองที่ให้ความสำคัญกับคนทุกคนในเมืองที่มีการจัดสรรหรือกระจายทรัพยากรอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมหรือเรียกได้ว่าเป็น “การเป็นพลเมืองในยุคดิจิทัลที่มีความทั่วถึง (Inclusive Digital citizenship)”

๒) เกิดการพัฒนาเมืองและระบบบริหารราชการให้เกิดความโปร่งใส กล่าวคือ เมืองอัจฉริยะจะช่วยส่งเสริมให้ภาครัฐนำเทคโนโลยีช่วยในการบริหารเมือง ช่วยจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ และความสามารถในการแก้ไขปัญหาของเมืองได้อย่างตรงจุด รวมทั้งช่วยทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมเข้าไปตรวจสอบการทำงานของภาครัฐเพื่อให้เกิดความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และนำไปสู่การแก้ปัญหาคอรัปชัน

๓) เกิดการส่งเสริมการประกอบอาชีพและสร้างรายได้ ในอนาคตโลกต้องเผชิญกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงหลายประการอย่างเป็นพลวัต (Dynamic) การพัฒนาเมืองอัจฉริยะจึงเป็นเครื่องมือหนึ่งเพื่อทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของคนในเมืองดีขึ้น ทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงแนวโน้มของโลกที่กำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) โดยบทบาทของเมืองอัจฉริยะก็จะส่งเสริมตลาดแรงงานเพื่อการประกอบอาชีพให้กับคนทุกเพศ ทุกวัย

๔) เกิดการส่งเสริมการสื่อสารและการสร้างการมีส่วนร่วม ในอนาคตที่โลกกำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) ซึ่งอาจจะมีการทำงานร่วมกันระหว่างคนต่างวัย (Inter-Generation) ดังนั้น เมืองอัจฉริยะจะมีบทบาทในการส่งเสริมการสื่อสารและความเข้าใจที่ดีได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างกลุ่มที่มีความแตกต่างของวัย รวมทั้งยังมีส่วนร่วมสำคัญในการสร้างการมีส่วนร่วมให้กับประชาชนมากยิ่งขึ้น หรือการสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการพัฒนาเมือง

๕) เกิดการส่งเสริมความเท่าเทียมกันทางเพศและชนชั้นทางสังคม ซึ่งเทคโนโลยีที่เกิดขึ้นในเมืองอัจฉริยะ มีส่วนช่วยทำให้ระบบการขนส่งสาธารณะมีความสะดวกสบายและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ขณะเดียวกันก็มีความปลอดภัยและมีความคุ้มค่า รวมทั้งการบริการที่ไม่มี การแบ่งชนชั้นวรรณะ ฐานะทางสังคม หรือข้อจำกัดทางภูมิศาสตร์ (Geographic Barriers) มากกว่าบริการสาธารณะของเมืองทั่วไป

ขณะเดียวกันจากผลการวิจัยในเรื่องนี้ยังมีความสอดคล้องกับผลการศึกษาวิจัยของ **อัครณัฏ วังศ์ปรีดี และ ธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา**^{๑๐} เรื่อง “การกระจายอำนาจกับความเหลื่อมล้ำ

^๙ อัครวิมล ศาสนพิทักษ์ และ สมศักดิ์อมรสิริพงษ์, “การสังเคราะห์บทบาทเมืองอัจฉริยะที่มีผลต่อการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม: การสังเคราะห์ห่อภิมาน”, **วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์**, ปีที่ ๑๒ ฉบับเพิ่มเติม ๑ (มกราคม-มิถุนายน ๒๕๖๔): ๗-๒๘.

^{๑๐} อัครณัฏ วังศ์ปรีดี และ ธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา, “การกระจายอำนาจกับความเหลื่อมล้ำของการคลังท้องถิ่น: บทวิเคราะห์เงินอุดหนุนทั่วไป กรณีเปรียบเทียบระหว่างประเทศอินโดนีเซียและประเทศไทย”, **วารสารสถาบันพระปกเกล้า**, ปีที่ ๑๓ ฉบับที่ ๒ (พฤษภาคม - สิงหาคม ๒๕๕๘): ๘๙-๑๑๒.

ของการคลังท้องถิ่น: บทวิเคราะห์เงินอุดหนุนทั่วไป กรณีเปรียบเทียบระหว่างประเทศอินโดนีเซียและประเทศไทย” แล้วพบว่า ท้องถิ่นในประเทศอินโดนีเซียได้รับเงินอุดหนุนทั่วไปมากกว่าท้องถิ่นในประเทศไทยซึ่งพึ่งพาเงินอุดหนุนตามภารกิจถ่ายโอนจากราชการส่วนกลางและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นหลัก ด้วยเหตุนี้ ท้องถิ่นของอินโดนีเซียจึงมีอำนาจในการตัดสินใจใช้จ่ายเงินงบประมาณมากกว่า นอกจากนี้ยังพบว่าระบบเงินอุดหนุนทั่วไปของประเทศไทยกลับไม่ได้ช่วยแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและการคลังท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ สำหรับในกรณีประเทศไทยท้องถิ่นที่มีความสามารถในการจัดเก็บรายได้สูงกลับได้รับการอุดหนุนมากกว่าท้องถิ่นที่ยากจน ในทางกลับกัน ระบบเงินอุดหนุนทั่วไปของประเทศไทยมีการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อเป็นการช่วยเหลือท้องถิ่นที่มีฐานะยากจนและประสบกับปัญหาความขัดแย้งทางศาสนา และสอดคล้องกับผลการศึกษาวิจัยของ **ธิดารัตน์ สืบญาติ**^{๑๑} เรื่อง “ความเหลื่อมล้ำทางการคลังท้องถิ่นของเทศบาลในเขตจังหวัดปริมณฑลของกรุงเทพมหานคร” ที่พบว่า มาตรการทางการคลังในการลดความไม่เท่าเทียมกันแบ่งออกได้เป็นด้าน ๔ ได้แก่ ด้านการกระจายอำนาจ ด้านรายได้ในการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม ด้านรายได้จากภาษีแบ่งหรือภาษีฐานร่วม และด้านเงินอุดหนุน กล่าวคือ

๑) ด้านการกระจายอำนาจ การออกกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสัดส่วนรายได้ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล ในอัตราร้อยละ ๓๕ จะทำให้รายได้ของเทศบาลมีรายได้เพิ่มขึ้นตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งยังควรให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่นที่ระบุสัดส่วน ๗๐: ๓๐ (ร้อยละ ๗๐ เป็นรายได้ส่วนกลางร้อยละ ๓๐ เป็นรายได้ส่วนท้องถิ่น)

๒) ด้านรายได้ในการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมรัฐควรดูแลการกระจายรายได้ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมระหว่างเทศบาลที่มีรายได้น้อยกับเทศบาลที่มีรายได้มากควรมีการระดมเงินทุนเพื่อเป็นกองทุนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น และให้ภาคประชาสังคมเข้ามีส่วนร่วมในการบริหาร รวมไปถึงการสร้างความเป็นธรรมของการคลังเทศบาล ที่ได้มีการวิเคราะห์รายได้การคลังท้องถิ่นต่อหัวอันมาจากรายได้จากภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง

๓) ด้านรายได้จากภาษีแบ่งหรือภาษีฐานร่วม ควรดำเนินมาตรการจัดสรรภาษีโดยใช้ภาษีฐานร่วม คือ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต ภาษีสุรา ภาษียาสูบที่จัดสรรให้ทุกเทศบาลเท่าเทียมกันเป็นรายได้หัวประชากร (ภาษีรถยนต์ ค่าจดทะเบียนนิติกรรม มิใช่ภาษีฐานร่วมแต่เป็นภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับตามแหล่งกำเนิด) เพื่อให้พื้นที่ที่จัดเก็บภาษีประเภทดังกล่าวได้มากได้รับภาษีกลับคืนอย่างสมเหตุสมผล

๔) ด้านเงินอุดหนุน ควรมีการปฏิรูปการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อความเสมอภาค ลดช่องว่างทางการคลังท้องถิ่น (Local fiscal disparity) โดยการจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับเทศบาลที่มีรายได้ไม่เพียงพอต่อการจัดบริการสาธารณสุขให้แก่ประชาชน

^{๑๑} ธิดารัตน์ สืบญาติ , “ความเหลื่อมล้ำทางการคลังท้องถิ่นของเทศบาลในเขตจังหวัดปริมณฑลของกรุงเทพมหานคร”, **วารสารสถาบันพระปกเกล้า**, ปีที่ ๑๓ ฉบับที่ ๓ (กันยายน - ธันวาคม ๒๕๕๘): ๑๒๒-๑๔๔.

นอกจากนั้นยังสอดคล้องกับผลการศึกษาวิจัยของ **ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์**^{๑๒} เรื่อง “การสังเคราะห์ความรู้การกระจายอำนาจและการคลังท้องถิ่น: การขยายฐานรายได้และมาตรการลดความเหลื่อมล้ำ” แล้วพบว่า ความเหลื่อมล้ำทางการคลังท้องถิ่นมีสาเหตุมาจากการกระจุกตัวทางเศรษฐกิจ ความแตกต่างของรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บ ความแตกต่างของภาษีแบ่ง และวิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนที่ยังให้น้ำหนักของ “ความเสมอภาค” น้อยเกินไป มีอคติที่เอื้อคนเมือง (เทศบาล) มากกว่าคนชนบทที่อยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) โดยเฉพาะเท่านั้นในมิติของการลดความเหลื่อมล้ำทางการเมือง และสอดคล้องกับผลการศึกษาวิจัยของ **Avellaneda and Gomes**^{๑๓} เรื่อง “Is small beautiful? testing the direct and nonlinear effects of size on municipal performance” ที่พบว่า ในการปกครองท้องถิ่นที่ประเทศบราซิลนั้น บริบทของแต่ละท้องถิ่นก็มีความแตกต่างกันค่อนข้างมาก อำนาจของฝ่ายการเมืองท้องถิ่นส่วนใหญ่จะได้รับการยอมรับนับถือสูงหรือเป็นที่รู้จักกว้างขวาง และจากการเก็บรวบรวมข้อมูลจาก ๗๘๗ เทศบาลในมลรัฐ Minas Gerais ช่วงปี ค.ศ. ๒๐๐๕-๒๐๐๘ โดยเฉพาะในเรื่องของการจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน มีผลลัพธ์บ่งชี้ว่าเทศบาลขนาดใหญ่และความสามารถของฝ่ายบริหารเทศบาลจะส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บภาษีหรือรายได้ของท้องถิ่น

๓. สำหรับประเด็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควบรวบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทับซ้อน ที่จะนำไปสู่การประยุกต์ใช้หรือการขับเคลื่อนดำเนินการเพื่อให้เกิดรูปธรรม และนำมาซึ่งการลดทอนปัญหาความเหลื่อมล้ำที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนที่อาศัยอยู่ในตำบลเดียวกัน อำเภอเดียวกัน หรือจังหวัดเดียวกัน ให้เกิดความเสมอภาค เท่าเทียม และสามารถที่จะขับเคลื่อนพัฒนาท้องถิ่น ท้องที่ที่มีความเจริญก้าวหน้า และก่อให้เกิดอรรถประโยชน์ใน ๔ ประการสำคัญ คือ ๑) เกิดการพัฒนาท้องถิ่นให้มีความน่าอยู่น่าอาศัย ๒) เกิดการคุ้มครองรักษาความอุดมสมบูรณ์ทั้งในเรื่องทรัพยากรและทุนทางสังคมของท้องถิ่นไม่ให้เสื่อมสลาย ๓) เกิดการผนึกพลังที่เข้มแข็งของประชาชนและกลุ่มภาคีเครือข่ายจากทุกภาคส่วน รวมถึงจากทุกกลุ่มผลประโยชน์ในพื้นที่ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น และ ๔) เกิดการพัฒนาท้องถิ่นให้เกิดความเจริญรุ่งเรืองและกินดีอยู่ดีและดำเนินชีวิตตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งจะต้องอาศัยการขับเคลื่อนพัฒนาตามประเด็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายทั้งในระดับนโยบาย ระดับปฏิบัติการ และในระดับพื้นที่ ควรที่จะดำเนินการใน ๔ ประเด็นสำคัญ คือ ๑) ด้านสนับสนุนงบประมาณเพื่อดำเนินการขับเคลื่อน ๒) ด้านส่งเสริมและผลักดันให้มีการเตรียมความพร้อม ๓) ด้านการริเริ่มการสร้างความรู้ ความเข้าใจและความร่วมมือ และ ๔) ด้านการทบทวนและยับยั้งประเด็นในประเด็นที่มีข้อขัดข้อง ซึ่งมีความ

^{๑๒} ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, “การสังเคราะห์ความรู้การกระจายอำนาจและการคลังท้องถิ่น: การขยายฐานรายได้และมาตรการลดความเหลื่อมล้ำ”, *รายงานวิจัย*, (กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่นสถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๘).

^{๑๓} Claudia N. Avellaneda Ricardo Corrêa Gomes, “Is small beautiful? testing the direct and nonlinear effects of size on municipal performance”, *Public Administration Review*, Vol. 75 No. 1 (November 2014): 137-179.

สอดคล้องกับ พระครูปลัดสิริวัตรสุทธิมน (ด้านประสิทธิ์) และคณะ^{๑๔} ที่ศึกษาแล้วพบว่าหลักทฤษฎีธัมมิกัตถประโยชน์ ถือเป็นหลักธรรมที่มีความสำคัญและมีประโยชน์ต่อบุคคล คณะบุคคล และผู้ถือปฏิบัติ รวมทั้งส่งผลดีไปถึงสังคม เป็นต้นว่า ทำให้บุคคลหรือองค์กรสามารถสร้างหลักฐานได้อย่างมั่นคง ทำให้เป็นบุคคลหรือองค์กรที่มีเกียรติ มีชื่อเสียง มีคนยกย่องสรรเสริญ เป็นหนทางในการเสริมสร้างสัมพันธไมตรีกับทุกคน ทำให้มีโอกาสได้บำเพ็ญประโยชน์แก่ส่วนรวม เป็นแบบอย่างของบุคคลหรือองค์กรที่ดี เพื่อให้บุคคลหรือองค์กรอื่นได้ปฏิบัติตามทั้งในด้านการงานและการพัฒนา และสุดท้ายยังสร้างความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจให้แก่ท้องถิ่นและช่วยลดปัญหาสังคมได้

ในการควบรววมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทับซ้อน ซึ่งจะก่อให้เกิดอรรถประโยชน์ในเชิงพื้นที่นั้น ยังมีหลักการ แนวทาง และวิธีการที่สอดคล้องกับผลการศึกษาวิจัยของ Blume and Blume^{๑๕} เรื่อง “The economic effects of local authority mergers: empirical evidence for German city regions” ที่พบว่า การควบรววมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศเยอรมันมีมูลเหตุจูงใจมาจากปัจจัย ๒ ประการ คือ ๑) เกิดจากกระแสโลกาภิวัตน์ที่ส่งผลให้รัฐบาลท้องถิ่นต้องปรับตัวเพื่อเข้าสู่ระบบของการแข่งขัน และพิจารณาเห็นว่ามาตรการควบรววมเป็นช่องทางหนึ่งของการปรับองค์กรให้เข้มแข็งมีประสิทธิภาพและการบริหารต้นทุนอย่างมีประสิทธิภาพ และ ๒) วิฤตการณ์ทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นตระหนักถึงเวลาที่จะต้องมีการควบรววมเพื่อการประหยัดจากขนาดและเพื่อให้ต้นทุนค่าจัดบริการสาธารณะลดลงหรือมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น และยังคงมีความสอดคล้องกับผลการศึกษาวิจัยของ Reddy^{๑๖} เรื่อง “The Greater Toronto area revisited: From metropolitan government to unicity” แล้วพบว่า เมืองโตรอนโตเกิดการเปลี่ยนผ่านหรือการควบรววมกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ทั้งในด้านโครงสร้าง ด้านการเมือง ด้านการบริหาร เพื่อให้เมืองโตรอนโตสามารถที่จะลดต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายทางบริหารจัดการจำนวน ๑๕๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ภายในเวลา ๓ ปี ซึ่งผลการศึกษาพบว่า เมืองโตรอนโตสามารถบรรลุผลในการลดต้นทุนตามเป้าหมายดังกล่าวได้ตามเป้าประสงค์ที่ตั้งไว้ขณะเดียวกัน

ผลจากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้นี้ยังมีความสอดคล้องกับผลการศึกษาวิจัยของ ธีรรัตน์ สืบญาติ^{๑๗} เรื่อง “ความเหลื่อมล้ำทางการคลังท้องถิ่นของเทศบาลในเขตจังหวัดปริมณฑลของ

^{๑๔} พระครูปลัดสิริวัตร สุทธิมน (ด้านประสิทธิ์) และคณะ, “การประยุกต์ใช้หลักทฤษฎีธัมมิกัตถประโยชน์เพื่อการดำเนินชีวิตของมนุษย์ในสังคมบริโภคนิยม”, วารสารมหาจุฬานาครทรรณ, ปีที่ ๗ ฉบับที่ ๔ (เมษายน ๒๕๕๘): ๑๔๔-๑๕๕.

^{๑๕} Lorenz Blume and Tillmann Blume, “The economic effects of local authority mergers: empirical evidence for German city regions”, *The Annals of Regional Science*, Vol. 41, No. 3, (2007): 689-713.

^{๑๖} Reddy, “The Greater Toronto area revisited: From metropolitan government to unicity”, *International Journal of Public Sector Management*, Vol 15 No. 1 (February 2002): 69-86.

^{๑๗} ธีรรัตน์ สืบญาติ, “ความเหลื่อมล้ำทางการคลังท้องถิ่นของเทศบาลในเขตจังหวัดปริมณฑลของกรุงเทพมหานคร”, วารสารสถาบันพระปกเกล้า, อ้างแล้ว.

กรุงเทพมหานคร” ที่พบว่า มาตรการทางการคลังจะช่วยให้เกิดการลดความไม่เท่าเทียมหรือความเหลื่อมล้ำใน ๔ ด้าน ได้แก่

๑) ด้านการกระจายอำนาจ การออกกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสัดส่วนรายได้ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล ในอัตราร้อยละ ๓๕ ซึ่งจะทำให้รายได้ของเทศบาลมีรายได้เพิ่มขึ้นตามที่กฎหมายกำหนด

๒) ด้านรายได้ในการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมรัฐควรดูแลการกระจายรายได้ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมระหว่างเทศบาลที่มีรายได้น้อยกับเทศบาลที่มีรายได้มากควรมีการระดมเงินทุนเพื่อเป็นกองทุนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น และให้ภาคประชาสังคมเข้ามีส่วนร่วมในการบริหาร รวมไปถึงการสร้างความเป็นธรรมของการคลังเทศบาล ที่ได้มีการวิเคราะห์รายได้การคลังท้องถิ่นต่อหัวอันมาจากรายได้จากภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง

๓) ด้านรายได้จากภาษีแบ่งหรือภาษีฐานร่วม ควรดำเนินมาตรการจัดสรรภาษีโดยใช้ภาษีฐานร่วม คือ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต ภาษีสุรา ภาษียาสูบที่จัดสรรให้ทุกเทศบาลเท่าเทียมกันเป็นรายหัวประชากร (ภาษีรถยนต์ ค่าจดทะเบียนนิติกรรม มิใช่ภาษีฐานร่วมแต่เป็นภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับตามแหล่งกำเนิด) เพื่อให้พื้นที่ที่จัดเก็บภาษีประเภทดังกล่าวได้มากได้รับภาษีกลับคืนอย่างสมเหตุสมผล

๔) ด้านเงินอุดหนุน ควรมีการปฏิรูปการจัดสรรเงินอุดหนุน เพื่อความเสมอภาค ลดช่องว่างทางการคลังท้องถิ่น (Local fiscal disparity) โดยการจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับเทศบาลที่มีรายได้ไม่เพียงพอต่อการจัดบริการสาธารณสุขให้แก่ประชาชน การสร้างความเป็นธรรมของการคลังเทศบาลควรมีการวิเคราะห์รายได้ การคลังท้องถิ่นต่อหัว (Per-capita revenue) ซึ่งมาจากเงินอุดหนุน ร่วมกับการดำเนินการจัดสรรเงินอุดหนุนโดยยึดหลักความเท่าเทียมกัน (Equal basic) ถือเป็นรายหัวเพื่อประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขพื้นฐานที่เท่าเทียมกัน

ขณะเดียวกันยังมีความสอดคล้องกับผลการศึกษาวิจัยของ สมชัย จิตสุชน^{๑๘} เรื่อง “ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย: แนวโน้ม นโยบาย และแนวทางขับเคลื่อนนโยบาย” ที่พบว่า ความเหลื่อมล้ำเป็นบ่อเกิดหรือปัจจัยเสริมของอีกหลากหลายปัญหาในสังคมไทย ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเศรษฐกิจสังคม รวมทั้งปัญหาการเมืองที่คุกรุ่นและปะทุเป็นระยะในรอบกว่าสิบปีหลังนี้ ความเหลื่อมล้ำเป็นปัญหาที่เรื้อรังและหากไม่มีการแก้ไขอย่างจริงจังคงคาดว่าสังคมไทยจะยังคงมีปัญหานี้ต่อไปในอนาคต จากกระบวนการสะสมทุนกระจุกตัวและความถ่างมากขึ้นของผลตอบแทนจากเงินเดือนค่าจ้าง ประสิทธิภาพต่างประเทศบ่งชี้ว่าการลดความเหลื่อมล้ำต้องการความมุ่งมั่นและความยินยอมของสังคมในการจัดระเบียบเศรษฐกิจผ่านนโยบายที่สามารถลดความเหลื่อมล้ำได้จริง ซึ่งแม้บริบทสังคมการเมืองของไทยปัจจุบันกำลังเคลื่อนไปทิศทางนั้นแต่ก็ยังเป็นไปอย่างค่อนข้างช้า และยังคงอาจตกอยู่ในกับดักนโยบายประชานิยมที่มีศักยภาพในการลดความเหลื่อมล้ำไม่มากหรือกระทั่งเพิ่มความเหลื่อมล้ำในบางนโยบาย และเมื่อผสมกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างบางประการที่เพิ่มความเสี่ยงต่อความเหลื่อมล้ำ เช่น การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและคนจน จึงเป็นความท้าทายว่าไทย

^{๑๘} สมชัย จิตสุชน, “ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย: แนวโน้ม นโยบาย และแนวทางขับเคลื่อนนโยบาย”, รายงานวิจัย, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI), ๒๕๕๘), หน้า ก.

จะสามารถมีนโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำได้อย่างทันท่วงทีจนไม่ตกอยู่ในกับดักความเหลื่อมล้ำหรือไม่

นโยบายที่มีผลความเหลื่อมล้ำได้มากที่สุดคือการใช้จ่ายรัฐด้านสวัสดิการและด้านสังคม และนโยบายภาษี ซึ่งรัฐบาลไทยทุกยุคสมัยที่ผ่านมายังมีได้ใช้นโยบายทั้งสองด้านนี้ ในการลดความเหลื่อมล้ำมากเท่าที่ควร โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้วทั่วไประบบภาษีไทยยังมีช่องว่างให้คนรวยเสียภาษีน้อยกว่าความสามารถมาก ไม่ว่าจะเป็นการขาดภาษีที่เก็บบนฐานทรัพย์สิน การหลีกเลี่ยงภาษีหลากหลายประเภท ส่วนด้านสังคมสวัสดิการนั้น ประชาชนไทยยังห่างไกลจากความฝันของ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ในเรื่องสวัสดิการถ้วนหน้า “จากครรภ์มารดาถึงเชิงตะกอน” มากโดยเฉพาะสำหรับผู้ทำงานนอกระบบ เด็กเล็กลูกหลานผู้มีรายได้น้อยและผู้สูงวัยที่ขาดคนดูแล โอกาสในการพัฒนาตัวเองของผู้ต่างเศรษฐกิจก็ยังห่างกันมาก ซึ่งข้อเสนอนโยบายต่าง ๆ ไม่มีประโยชน์หากไม่มีการขับเคลื่อนที่เหมาะสมกับบริบทประเทศไทย ที่คำนึงถึงค่านิยมและทัศนคติของคนในสังคมต่อ Inclusive Growth หรือแนวทางการลดความเหลื่อมล้ำ รวมทั้งโครงสร้างอำนาจทางการเมืองระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ตัวอย่างของการขับเคลื่อนเพื่อเปลี่ยนทัศนคติ คือ (ก) ต้องสื่อสารกับกลุ่มรากหญ้าในเรื่องค่าเสียโอกาสของนโยบายประชานิยมว่าหมายถึงการขาดโอกาสในการพัฒนาระบบสวัสดิการที่ประชาชนทุกคนได้ประโยชน์แทนที่จะเป็นเพียงบางกลุ่มดังเช่นในกรณีประชานิยม (ข) สื่อสารกับคนชั้นกลาง/รวย ว่าการช่วยคนจนอย่างเหมาะสมและไม่มีปัญหาความยั่งยืนนั้นสามารถทำได้ และการให้โอกาสในการพัฒนาตนเองกับคนจนนั้นสุดท้ายประโยชน์จะตกกับส่วนรวม รวมทั้งคนชั้นกลาง/รวยที่เป็นผู้เสียภาษีหลักด้วย

นอกจากนั้นยังสอดคล้องกับผลการศึกษาวิจัยของ **สันหฤษณ์ บุญช่วย**^{๑๙} เรื่อง “การลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยอย่างยั่งยืน : ว่าด้วยการประกอบสร้างนโยบายสร้างความเข้มแข็งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” แล้วพบว่า ความเหลื่อมล้ำอาจหมายถึงความไร้ยุติธรรม ไม่เท่าเทียมกันหรือเต็มไปด้วยความบิดเบี้ยวในทุก ๆ ภาคส่วนของสังคมและยังคงดำรงอยู่ต่อไป สำหรับประเทศไทย ปัญหาความเหลื่อมล้ำที่อยู่คู่กับสังคมไทยมาช้านานนี้ ปรากฏตัวในหลายรูปแบบซึ่งเป็นผลมาจากความเชื่อมโยงทั้งปัจจัยการพัฒนาอย่างก้าวกระโดด ปัจจัยทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม แต่กระนั้นก็ยังไม่สามารถหาทางในการแก้ไขปัญหาให้มีความชัดเจนและยั่งยืนได้ นำมาซึ่งความต้องการสถานปนาชุดนโยบายสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในเรื่องงบประมาณ บุคลากร และการสร้างหุ้นส่วนระบบเครือข่าย หากสามารถผลักดันให้รัฐบาลนำไปสู่การเป็นวาระแห่งชาติได้แล้วจะเป็นการลดทอนปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยได้อย่างยั่งยืน

^{๑๙} สันหฤษณ์ บุญช่วย, “การลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยอย่างยั่งยืน: ว่าด้วยการประกอบสร้างนโยบายสร้างความเข้มแข็งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”, วารสารการวิจัยเพื่อพัฒนาชุมชน (มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์), ปีที่ ๑๓ ฉบับที่ ๔ (ตุลาคม-ธันวาคม ๒๕๖๓): ๑๔๑-๑๕๔.

๕.๓ ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัยเรื่อง “การลดความเหลื่อมล้ำ: วิเคราะห์เชิงบริบทการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อนในจังหวัดนครสวรรค์” ผู้วิจัยขอเสนอแนะเพื่อประกอบผลการวิจัยข้างต้น ดังนี้

๕.๓.๑ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ผู้วิจัยขอเสนอแนะว่า ในการที่จะลดความเหลื่อมล้ำในเชิงพื้นที่ทับซ้อนโดยเฉพาะในส่วนของเทศบาลซึ่งเป็นพื้นที่ตั้งของชุมชนที่มีความหนาแน่นและมีความเจริญกับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งยังคงมีบริบทเป็นชุมชนที่กระจัดกระจายและคงความเป็นสังคมชนบทนั้น ส่วนงานราชการทั้งในระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับนโยบาย ระดับปฏิบัติการ และในระดับพื้นที่ จะต้องมีส่วนร่วมในการผลักดันเพื่อให้เกิดการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน ซึ่งจะเป็นอีกทางเลือกหนึ่งที่จะทำให้คนในชุมชนเดียวกัน ตำบลเดียวกันเกิดความเสมอภาคและเท่าเทียมกันในเกือบทุกมิติ โดยควรที่จะดำเนินการใน ๔ ประเด็นสำคัญ ดังต่อไปนี้

๑) การสนับสนุนงบประมาณเพื่อให้เกิดการควมรวม การปรับโครงสร้างองค์กร การปรับลดภารกิจที่ซ้ำซ้อน การบริการสาธารณะเชิงรุก การพัฒนาระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน การยกระดับการพัฒนาคุณภาพชีวิต และการลงทุนเพื่อให้เกิดการจ้างงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการทับซ้อนเชิงพื้นที่

๒) การส่งเสริมและผลักดันให้มีการเตรียมความพร้อมโดยเฉพาะในด้านการพัฒนาศักยภาพบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเข้าสู่โครงสร้างใหม่ รวมถึงการสร้างความรักความสามัคคีในหมู่ผู้นำท้องถิ่น และประชาชน การจัดเวทีประชาคมในทุกพื้นที่เพื่อหาข้อสรุปและรับฟังความต้องการของประชาชน

๓) การสร้างความรู้ ความเข้าใจและความร่วมมือ เพื่อสร้างการรับรู้ในทุกมิติถึงเหตุผลและความจำเป็นในการควมรวมกับทุกภาคส่วน สร้างความเข้าใจและอธิบายถึงเหตุและผลในการควมรวมกับทุกกลุ่มที่มีส่วนได้ส่วนเสีย สร้างความรู้ ความเข้าใจถึงการสนับสนุนงบประมาณของภาครัฐที่เปลี่ยนแปลงไปหรือที่เป็นอยู่ในสถานการณ์ปัจจุบัน สร้างการมีส่วนร่วมบนฐานแห่งภูมิปัญญาท้องถิ่นและทุนทางสังคมในระดับพื้นที่ และการสร้างความร่วมมือและสร้างเครือข่ายในการพัฒนาท้องถิ่นบนฐานของความเป็นพี่เป็นน้องและเป็นเครือญาติเดียวกัน

๔) การทบทวนหลักเกณฑ์หรือกรอบนโยบายของรัฐที่เกี่ยวกับการยุบรวมหรือควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทบทวนโครงสร้างที่ทับซ้อนหรือที่จะเกิดขึ้นใหม่เพื่อรองรับกับภารกิจ ทบทวนการบริหารจัดการในรูปแบบแนวคิดเพื่อให้เป็นองค์การแนวราบหรือการบริหารจัดการบนความคาดหวังของประชาชนในเชิงพื้นที่มากขึ้น ทบทวนระเบียบและขั้นตอนในการบริหารจัดการภาครัฐให้ทันต่อสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชน และทบทวนโครงการพัฒนาจากภาครัฐให้สัมพันธ์และสอดคล้องกับวิถีแวดล้อมของชุมชน

๕.๓.๒ ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

ในการที่จะควรวรรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทับซ้อนเพื่อจะนำมาซึ่งการลดความเหลื่อมล้ำในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองนั้น เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ควรที่จะมีการศึกษาแนวโน้มหรือความเป็นไปใน ๗ ประเด็นสำคัญ ดังต่อไปนี้

๑) ปัจจัยทางประสิทธิภาพประสิทธิภาพการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่หรือความรับผิดชอบของตนเองใน (๑) ด้านการบริหารจัดการ (๒) ด้านการบริหารงานบุคคลและกิจการสภา (๓) ด้านการบริหารการเงินการคลัง และ (๔) ด้านการบริการสาธารณะว่าอยู่ระดับใดมีความเสี่ยงมาก มีความเสี่ยงน้อยแค่ไหน

๒) ปัจจัยทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณ ซึ่งเป็นตัวบ่งชี้ที่ชัดเจนในเรื่องของความเหลื่อมล้ำทางการพัฒนา ทั้งนี้หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีความอ่อนแอหรือขาดความสามารถในการพึ่งพาตนเองในทางด้านการเงิน การคลัง และการงบประมาณ จนกลายเป็นภาระแก่รัฐบาลกลาง เห็นสมควรให้มีการควรวรรวมให้เร็วที่สุด

๓) ปัจจัยทางความสัมพันธ์เชิงเครือญาติในกลุ่มประชาชน รวมถึงความสัมพันธ์เชิงเครือญาติในกลุ่มผู้นำท้องถิ่น ผู้นำท้องถิ่น รวมถึงนักการเมืองในระดับจังหวัดหรือระดับชาติ สามารถที่จะนำมาสู่เวทีการเจรจาพูดคุยเพื่อให้เกิดการควรวรรวมกันในระดับตำบลหรืออำเภอเดียวกันได้หรือไม่

๔) ปัจจัยทางการเมืองที่มาจากวิสัยทัศน์ของผู้นำท้องถิ่น ผู้นำท้องถิ่นที่จะต้องแสดงออกถึงความชัดเจนว่าต้องการให้มีการควรวรรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นในพื้นที่ของตนเองหรือไม่ ถ้าต้องการหรือไม่ต้องการก็จะต้องแสดงผลให้ชัดเจนออกมาว่าเพราะอะไร

๕) ปัจจัยด้านการสื่อสารที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ที่เกี่ยวข้องจะต้องสร้างความรู้ ความเข้าใจให้กับประชาชนได้เห็นถึงอรรถประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากการควรวรรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ เป็นต้นว่า การบริการสาธารณะแก่ประชาชน การพัฒนาในเชิงโครงสร้างหรือระบบสาธารณูปโภค การให้บริการทางการศึกษา ทางสาธารณสุข การจัดระบบสวัสดิการสังคม หรือจะเป็นการจัดการด้านอนามัยและสิ่งแวดล้อมที่ดีขึ้นหรือมีมาตรฐานที่สูงขึ้นกว่าที่ผ่านมา

๖) ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในเรื่องของการพัฒนาในเชิงโครงสร้าง ถนน ไฟฟ้า ประปา โทรคมนาคมซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่จะมีส่วนในการยกระดับให้พื้นที่หรือท้องถิ่นกลายเป็นศูนย์กลางในการค้าขาย เกิดการขยายตัวของภาคอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งจะทำให้ราคาที่ดินในพื้นที่ของการควรวรรวมหรือยกระดับความเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ขึ้น มีราคาที่สูงขึ้นตามมาด้วย

๗) ปัจจัยด้านการลดความเหลื่อมล้ำ ถือเป็นปัจจัยที่สะท้อนมุมมองที่จะทำให้ท้องถิ่นบรรลุเป้าหมายสำคัญใน ๔ ประการ คือ (๑) เกิดการพัฒนาท้องถิ่นให้มีความน่าอยู่ น่าอาศัย (๒) เกิดการคุ้มครองรักษาความอุดมสมบูรณ์ทั้งในเรื่องทรัพยากรและทุนทางสังคมของท้องถิ่นไม่ให้เกิดเสื่อมสลาย (๓) เกิดการผนึกพลังที่เข้มแข็งของประชาชนและกลุ่มภาคีเครือข่ายจากทุกภาคส่วน รวมถึงจากทุกกลุ่มผลประโยชน์ในพื้นที่ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น และ (๔) เกิดการพัฒนาท้องถิ่นให้เกิดความเจริญรุ่งเรืองและกินดีอยู่ดีและดำเนินชีวิตตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจ

พอเพียง ทั้งนี้จะเกิดเป็นจริงขึ้นมาได้ทุกคน ทุกฝ่ายจะต้องร่วมมือกันผลักดันให้การควมรรมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทับซ้อนเกิดความเป็นจริงขึ้นมาให้ได้

๕.๓.๓ ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป

จากกระบวนการศึกษาวิจัยทั้งการสัมมนาทางวิชาการในหัวข้อ “ความเป็นไปได้ในการควมรรมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทับซ้อน” ที่มีวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับประเด็นในการควมรรมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน รวมถึงผู้มีส่วนได้เสียที่มาจากประชาชน ส่วนงานราชการ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และผู้ที่สนใจ จำนวน ๑๐๐ รูปหรือคน มาร่วมกันสะท้อนความข้อมูล ข้อเท็จจริง และข้อเสนอแนะ รวมถึงจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ที่ถูกเลือกแบบเฉพาะเจาะจง และเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญ ผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงประชาชนและเยาวชนจาก ๘ กลุ่มที่มีความแตกต่างหลากหลาย จำนวน ๔๐ รูปหรือคน และสุดท้ายจากการระดมความคิด ความเห็นในเวทีการสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group Discussion) ของผู้เชี่ยวชาญ (Experts) ในการพัฒนาเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการควมรรมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อน จำนวน ๘ คน ผู้วิจัยเห็นว่าประเด็นช่องว่าง (Gap) ที่ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญ ผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงประชาชนได้สะท้อนออกมา และเห็นว่าเป็นประเด็นที่ควรจะไปศึกษาวิจัยและขยายผลเพื่อให้การกระจายอำนาจและการควมรรมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดผลเป็นรูปธรรม และดำเนินการที่เป็นไปตามกรอบเจตนารมณ์ของหลักการทฤษฎี หรือกรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องยิ่งขึ้นนั้น ควรประกอบไปด้วย

๑) ควรมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการทับซ้อนเชิงอำนาจระหว่างระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งปัจจุบันคงมีการคาบเกี่ยว ทับซ้อนในเชิงการกำกับ ดูแล จนทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดอิสระภาพในการบริหารจัดการ และจัดการบริการสาธารณะเพื่อสนองตอบต่อนโยบายของรัฐบาลกลางมากกว่าที่จะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนหรือความเดือดร้อนในเชิงพื้นที่

๒) ควรมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประชาชนในลักษณะของการควมรรมเฉพาะภารกิจหรือพันธกิจ เช่น การจัดบริการระบบขนส่งมวลชน การจัดบริการงานด้านสาธารณสุข หรือการจัดบริการด้านการจัดการศึกษาที่มีศักยภาพสูง

๓) ควรมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในเรื่องของ “จังหวัดจัดการตนเอง” ซึ่งถือเป็นการควมรรมทั้งระบบที่แสดงออกถึงศักยภาพที่จะมุ่งตอบสนองความต้องการเชิงพื้นที่ และเป็นรูปแบบการจัดการปกครองที่คล้ายกับกรุงเทพมหานครแต่แตกต่างตรงที่บริบทเชิงสังคมและเชิงพื้นที่ของจังหวัดนั้น ๆ เช่น จังหวัดจัดการตนเองด้านอุตสาหกรรม จังหวัดจัดการตนเองด้านวัฒนธรรม หรือจังหวัดจัดการตนเองด้านการท่องเที่ยว เป็นต้น

บรรณานุกรม

๑. ภาษาไทย

ก. ข้อมูลปฐมภูมิ

มหาวิทยาลัยราชภัฏวชิราวุฒวิทยาลัย. พระไตรปิฎกภาษาไทย ฉบับมหาวิทยาลัยราชภัฏวชิราวุฒวิทยาลัย. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยราชภัฏวชิราวุฒวิทยาลัย. ๒๕๓๙.

ข. ข้อมูลทุติยภูมิ

(๑) หนังสือ:

โกวิท พวงงาม. การปกครองท้องถิ่นไทย: หลักการและมติใหม่ในอนาคต. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๔.

โกวิท พวงงาม. การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, ๒๕๕๒.

เฉลียว บุรีภักดีและคณะ. ชุมชนวิชาการวิจัยชุมชน. กรุงเทพมหานคร: เอส อาร์. พรินติ้ง แมสโปรดักส์, ๒๕๔๕.

ชูวงศ์ ฉายะบุตร. การปกครองท้องถิ่นไทย. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพมหานคร: พิษเนศพรินติ้ง เซ็นเตอร์, ๒๕๔๔.

จิตยา สุวรรณะชฎ. แนวคิดทฤษฎีสังคม. กรุงเทพมหานคร: คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๔๓.

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ. การคลังท้องถิ่น การขยายฐานรายได้และความเหลื่อมล้ำ. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๙.

_____ . การประหยัดจากขนาดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและวิเคราะห์ศักยภาพการควมรวมท้องถิ่นขนาดเล็ก. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๖๓.

ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิงษ์. การปกครองท้องถิ่น : ประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. กรุงเทพมหานคร: สมาคมรัฐธรรมนูญเพื่อประชาชน, ๒๕๔๓.

ถวิลวดี บุรีกุล. การมีส่วนร่วม : แนวคิด ทฤษฎีและการบวนการ. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๘.

ธเนศวร์ เจริญเมือง. ๑๐๐ ปีการปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. ๒๔๔-๒๕๔๐. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพมหานคร: คปไฟ, ๒๕๓๕.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๖.

นิรันดร จงวุฒิเวศน. กลวิธี แนวทางส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนาชุมชนในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท. กรุงเทพมหานคร: ศักดิ์โสภาการพิมพ์, ๒๕๒๗.

ประทาน คงฤทธิศึกษากร. การปกครองเมืองพัทยา. กรุงเทพมหานคร: สหยาบลิ้งและการพิมพ์, ๒๕๓๔.

- ประยูร กาญจนดุล. **ปาฐกถา: การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร: สำนัก
ธรรมศาสตร์และการเมือง ราชบัณฑิตยสถาน, ๒๕๔๔.
- ปารีชาติ วลัยเสถียรและคณะ. **กระบวนการพัฒนาและเทคนิคการทำงานของนักพัฒนา**.
กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), ๒๕๔๓.
- พระครูสังฆรักษ์เกียรติศักดิ์ กิตติปัญญา. **ระเบียบวิธีวิจัยทางสังคมศาสตร์**. เชียงใหม่: ประชากรธุรกิจ
, ๒๕๕๘.
- พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต). **ธรรมบุญชีวิต** กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์กรมการศาสนา, ๒๕๓๔.
_____ . **พจนานุกรมพุทธศาสตร์: ฉบับประมวลธรรม**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาจุฬาลง
กรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๑
- _____ . **พจนานุกรมพุทธศาสตร์: ฉบับประมวลศัพท์**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาจุฬาลง
กรณราชวิทยาลัย, ๒๕๓๖.
- พิเชษฐ์ วงศ์เกียรติขจร. **แนวคิด ยุทธศาสตร์ การบริหารการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
อปท. ในโลกโลกาภิวัตน์**. กรุงเทพมหานคร: ปัญญาชน, ๒๕๕๒.
- พุทธทาสภิกขุ . **หลักธรรมสำหรับนักศึกษา**. กรุงเทพมหานคร: ธรรมสภา, ๒๕๓๗.
- พูนศักดิ์ แสงสันต์ และกิตติพันธ์ คงสวัสดิ์เกียรติ. **การจัดการการเงินธุรกิจ**. กรุงเทพมหานคร: แมค
กรอ-ฮิล, ๒๕๕๒.
- มัลลิกา ผลอนันต์. **ทฤษฎีการสื่อสาร**. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยกรุงเทพ, ๒๕๕๒.
- ลิขิต อีร์เวคิน. **ทฤษฎีพัฒนาทางการเมือง**. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๗.
- วันชัย วัฒนศัพท์. **ความขัดแย้ง: ทางออกด้วยสันติวิธี**. นนทบุรี: สำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล
สถาบันพระปกเกล้า สมาคมสันติวิธีแห่งประเทศไทย, ๒๕๔๙.
- วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ. **การเมืองการปกครองไทย**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง,
๒๕๔๓.
- สถาบันพระปกเกล้า. **“การพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน”**. เอกสารประกอบ
การศึกษาดูงานของคณะกรรมการการรัฐสภา. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๑.
_____ . **การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร: โรง
พิมพ์ธรรมดาเพลส, ๒๕๔๕.
- สนิท จรอนันต์. **ความเข้าใจเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร: บริษัท สุขุมและบุตร
จำกัด, ๒๕๔๓.
- สภาปฏิรูปแห่งชาติ. **วาระปฏิรูปที่ ๓ การปรับโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วน
ท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร,
๒๕๕๘.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. **การเมืองไทย**. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒน
บริหารศาสตร์, ๒๕๔๙.
- สฤณี อาชวานันทกุล. **ความเหลื่อมล้ำ ฉบับพกพา**. นนทบุรี: สำนักงานปฏิรูป (สปร.), ๒๕๕๔.

- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รายงานของคณะกรรมการธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ
ด้านการปกครองท้องถิ่น สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ. กรุงเทพมหานคร: สำนัก
งานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ,
๒๕๕๙.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. **ทุนทางสังคมฉบับประชาชน.**
กรุงเทพมหานคร: บริษัท ๒๑ เซ็นจูรี จำกัด, ๒๕๔๘.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. **แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ.
๒๕๔๖-พ.ศ. ๒๕๕๐.** กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ,
๒๕๔๖.
- _____ . **แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. ๒๕๕๑-พ.ศ. ๒๕๕๕.** กรุงเทพ
มหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, ๒๕๕๑.
- _____ . **แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. ๒๕๕๖-พ.ศ. ๒๕๖๑.** กรุงเทพ
มหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, ๒๕๕๖.
- _____ . **เอกสารชี้แจงพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารจัดการบ้านเมือง
ที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖.** กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ,
๒๕๔๖.
- สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น. กรมการปกครอง. **กองราชการส่วนตำบล.** กรุงเทพมหานคร: โรง
พิมพ์อสาการศึกษาดินแดน, ๒๕๔๒.
- สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม. **รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและ
ความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี ๒๕๖๐.** กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการ
พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๖๑.
- สำนักส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน. **คู่มือการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชน.**
กรุงเทพมหานคร: กรมชลประทาน, ๒๕๕๕.
- สุนทร ศรีอนาคำและคณะ. **การพัฒนาทีมงาน.** ลพบุรี: มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี, ๒๕๔๕.
- อรัญ จิตตะเสโน และคณะ. **หลักการและวิธีการบริหารชุมชน.** สงขลา: โครงการวิจัยและพัฒนาตาม
ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงสู่สภาวะองค์กรรวม, ๒๕๔๖.
- อัญญา ชันธิวิทย์. **การควมบรมกิจการและการครอบงำกิจการ.** กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์, ๒๕๔๐.
- อานันท์ กาญจนพันธุ์. **การระดมทุนเพื่อสังคม.** กรุงเทพมหานคร: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา,
๒๕๔๑.
- อุดม ทุมโฆสิต. **การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่: บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว.** พิมพ์ครั้งที่ ๒.
กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๕๑.
- อุทัย หิรัญโต. **การปกครองท้องถิ่น.** กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, ๒๕๔๖.

(๒) รายงานวิจัย:

- โกวิท พวงงาม. “แนวทางการพัฒนาและเสริมสร้างกลไกการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” **รายงานการวิจัย**. ทูลสนับสนุนจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น: กระทรวงมหาดไทย. คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๙.
- ดวงมณี เลาวกุล. “การกระจุกตัวของความมั่งคั่งในสังคมไทย”. **รายงานวิจัย**. สำนักงานกองทุนการวิจัย สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๖.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ. “การสังเคราะห์ความรู้การกระจายอำนาจและการคลังท้องถิ่น: การขยายฐานรายได้และมาตรการลดความเหลื่อมล้ำ”. **รายงานวิจัย**. กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่นสถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๘.
- _____ . “การประหยัดจากขนาดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและวิเคราะห์ศักยภาพการควมรวมท้องถิ่นขนาดเล็ก”. **รายงานวิจัย**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), ๒๕๖๑.
- ปรีดา ปูนพันธ์ฉาย. “ผลของการให้คำแนะนำแบบมีส่วนร่วมต่อความร่วมมือในการรักษาของผู้ป่วยโรคความดันโลหิตสูงชนิดไม่ทราบสาเหตุ”. **รายงานวิจัย**. บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยมหิดล, ๒๕๔๐.
- ภิรมย์พร ไชยยนต์. “การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น: ศึกษากรณีการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในระดับจังหวัด”. **รายงานวิจัย**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๕๗.
- วุฒิสาร ตันไชย. “การก้าวข้ามความเหลื่อมล้ำ: ความท้าทายของสังคมไทย”. **รายงานวิจัย**. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๖๒.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. “ลักษณะการกระจายภาระและประโยชน์ด้านการคลังและภาษีอากรของประเทศไทย”. **รายงานวิจัย**. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ๒๕๔๑.
- สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. “โครงการจัดทำรูปแบบกลไกการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดทำนโยบาย แผน มาตรการ กฎหมาย หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม”. **รายงานวิจัย**. เชียงใหม่: สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๔๗.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. “การปรับปรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด”. **รายงานวิจัย**. กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๓.
- สมชัย จิตสุชน. “ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย: แนวโน้ม นโยบาย และแนวทางขับเคลื่อนนโยบาย”. **รายงานวิจัย**. ธนาคารแห่งประเทศไทย: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ๒๕๕๘.
- สมชัย จิตสุชน, จิราภรณ์ แผลงประพันธ์, ยศ วัชรคุปต์และนันทพร เมธาคูณวุฒิ. “โครงการศึกษาวิจัยการลงทุนด้านสังคมภายใต้เงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการปรับตัวสู่สังคม-เศรษฐกิจฐานความรู้”. **รายงานวิจัย**. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ๒๕๕๒.

สุจิต บุญบงการ, พรศักดิ์ ผ่องแผ้วและไมเคิล เนลสัน. “การเมืองท้องถิ่นของ อบต. และ อบจ.”.

รายงานวิจัย. กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์, ๒๕๔๐.

อภิรดี โพธิ์พร้อม และคณะ. “ปัญหาความไม่เสมอภาคในกระบวนการยุติธรรมที่ประชาชนได้รับ”.

รายงานวิจัย. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย: สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักประธานศาลฎีกา, ๒๕๕๐.

(๓) บทความ:

ดารุณี พุ่มแก้ว. “การศึกษาการเข้าสู่วาระนโยบาย: กรณีการควมรวม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ในจังหวัดอุบลราชธานี”. **วารสารสถาบันพระปกเกล้า**. ปีที่ ๑๘ ฉบับที่ ๒ (พฤษภาคม - สิงหาคม ๒๕๖๓): ๘๗-๑๐๓.

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ และคณะ. “การศึกษา ๑๕ หน่วยงานรัฐตามพระราชบัญญัติเฉพาะ: แนวคิดเรื่ององค์การและแนวทางการพัฒนา”. **วารสารธรรมศาสตร์**. ปีที่ ๓๔ ฉบับที่ ๒ (พฤษภาคม-สิงหาคม ๒๕๕๘): ๙๐-๑๑๖.

ธิดารัตน์ สืบญาติ. “ความเหลื่อมล้ำทางการคลังท้องถิ่นของเทศบาลในเขตจังหวัดปริมณฑลของกรุงเทพมหานคร”. **วารสารสถาบันพระปกเกล้า**. ปีที่ ๑๓ ฉบับที่ ๓ (กันยายน - ธันวาคม ๒๕๕๘): ๑๒๒-๑๔๔.

พบสุข ชำของ. “เหตุผลของการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบริบทสากล”. **วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร**. ปีที่ ๑๓ ฉบับที่ ๒(กรกฎาคม-ธันวาคม ๒๕๖๐): ๑๖๑-๑๘๕.

พรอัมรินทร์ พรหมเกิด และคณะ, “บททดลองเสนอว่าด้วยการเสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมืองกับการขจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม : มุมมองทางสังคมวิทยาการเมือง”, **วารสารมนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น**, ปีที่ ๓๘ ฉบับที่ ๑(มกราคม - เมษายน ๒๕๖๔): ๒๔๔-๒๘๐.

พระครูปลัดสิริวิศรี สุทธิมน (ด้านประสิทธิ์) และคณะ, “การประยุกต์ใช้หลักทฤษฎีธรรมาภิบาลเพื่อการดำเนินชีวิตของมนุษย์ในสังคมบริโภคนิยม”, **วารสารมหาจุฬานาครทรรศน์**, ปีที่ ๗ ฉบับที่ ๔ (เมษายน ๒๕๕๘): ๑๔๔-๑๕๕.

ภูมิมินทร์ พรหมศร และ กฤษวรรธน์ โล้วชรินทร์. “การควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย: กรณีศึกษา เทศบาลเมืองวังน้ำเย็น อำเภอวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว”. **วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์**. ปีที่ ๑๐ ฉบับที่ ๒(กรกฎาคม-ธันวาคม ๒๕๖๒): ๑๒๗-๑๕๔.

วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. ประเมินผลการกระจายอำนาจของไทยระยะ ๑๕ ปี: สังคมไทยได้อะไร ก้าวหน้าไปถึงไหน และจะเดินต่อไปอย่างไร?”. **วารสารสถาบันพระปกเกล้า**. ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๓(กันยายน-ธันวาคม ๒๕๕๗): ๘๒-๑๒๒.

สัญญา เคนาภูมิ. “แนวคิดอรรถประโยชน์ทางการเมือง Concept of Political Utility”. **รัฐสภาสาร**. ปีที่ ๖๕ ฉบับที่ ๕(พฤษภาคม ๒๕๖๐): ๕๒-๘๒.

สันทกฤษณ์ บุญช่วย. “การลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยอย่างยั่งยืน: ว่าด้วยการประกอบสร้างนโยบายสร้างความเข้มแข็งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”, *Journal of Community Development Research (Human and Social Science)*, 13(4): 141-154.

อัศวินท ศาสนพิทักษ์ และ สมศักดิ์อมรสิริพงศ์. “การสังเคราะห์บทบาทเมืองอัจฉริยะที่มีผลต่อการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม: การสังเคราะห์หอภิมาน”. *วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์*, ปีที่ ๑๒ ฉบับเพิ่มเติม ๑(มกราคม-มิถุนายน ๒๕๖๔): ๗-๒๘.

(๔) เอกสารที่ไม่ได้ตีพิมพ์เผยแพร่และเอกสารอื่น ๆ:

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, *วิเคราะห์จากฐานข้อมูลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๙*, กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, ๒๕๕๙. (อ้างสำเนา)

คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ. *ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ, ๒๕๕๘. (อ้างสำเนา)

เทศบาลเมืองวังน้ำเย็น. *ขั้นตอนการควมรวบรวมองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นกับเทศบาลตำบลวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว*. (อ้างสำเนา)

ธวัชชัย ไทยเขียว. เอกสารประกอบการสัมมนาหัวข้อ “กระบวนการยุติธรรมเพื่อคนยากไร้ : คຸ້ມครองสิทธิ สร้างโอกาส ลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเท่าเทียม”. *การประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ ๑๖ “พัฒนากระบวนการยุติธรรม ลดความเหลื่อมล้ำ นำความยุติธรรมสู่ประชาชน”* ณ ห้องรอยัลจูบิลี บอลรูมอิมแพ็ค เมืองทองธานี ๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๑. (อ้างสำเนา)

นณริฎ พิศลยบุตร. “Educational Inequality: Evidence from PISA 2012”. เอกสารทางวิชาการภายในเพื่อนำเสนอภายใต้โครงการ “โมเดลใหม่ในการพัฒนาเศรษฐกิจไทย นโยบายเศรษฐกิจมหภาคและการเงินการคลัง” โดยการสนับสนุนจากธนาคารแห่งประเทศไทย ๒๕๕๗. (อ้างสำเนา)

สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.). รายงานเรื่อง “การปฏิรูปโครงสร้างองค์กรภาครัฐ การจัดการความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น: การทบทวนการจัดตั้งหน่วยงานส่วนกลางที่ไปปฏิบัติงานอยู่ในภูมิภาค” ณ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๙. (อ้างสำเนา)

สมชัย จิตสุชนและคณะ. “การเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ: การสร้างวินัยทางการคลังและธรรมาภิบาล”. ใน *การสัมมนาวิชาการประจำปี ๒๕๕๗ “ประเทศไทยในสามทศวรรษหน้า: สี่ความท้าทายเพื่อการเติบโตอย่างมีคุณภาพ”* ณ ชั้น ๒๒ โรงแรมเซ็นทาราแกรนด์และบางกอกคอนเวนชันเซ็นเตอร์เซ็นทรัลเวิลด์. ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๗. (อ้างสำเนา)

สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม. รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี ๒๕๖๐. (อ้างสำเนา)

(๕) ราชกิจจานุเบกษา:

“ประกาศ เรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ.๒๕๖๑-๒๕๘๐)”. **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม ๑๓๕ ตอนที่ ๘๒ ก (ตุลาคม ๒๕๖๑): ๔๕-๕๑.

“ประกาศกระทรวงมหาดไทย “การยุบรวมองค์การบริหารส่วนตำบลกับเทศบาลตำบล”. **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ ๑๒๑ ตอนพิเศษ ๑๐๒ ง (มีนาคม ๒๕๕๖): ๒๒.

“ประกาศกระทรวงมหาดไทย “จัดตั้งสุขาภิบาลทำน้าอ้อย”. **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ ๑๑๑ ตอนพิเศษ ๘๒ ง (ตุลาคม ๒๕๓๗): ๒๔-๒๖.

“ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การยุบรวมองค์การบริหารส่วนตำบลกับเทศบาลตำบล”. **ราชกิจจานุเบกษา** ๑๒๑ (กันยายน ๒๕๕๗): ๒๑-๒๔.

“ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง จัดตั้งสุขาภิบาลทำน้าอ้อย อำเภอพยุหะรี จังหวัดนครสวรรค์”. **ราชกิจจานุเบกษา** ๑๑๑ (ตุลาคม ๒๕๓๗): ๒๔-๒๖.

“ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง เปลี่ยนชื่อเทศบาลตำบลทำน้าอ้อย อำเภอพยุหะรี จังหวัดนครสวรรค์เป็นเทศบาลตำบลทำน้าอ้อยม่วงหัก”. **ราชกิจจานุเบกษา** ๑๓๐ (มีนาคม ๒๕๕๖): ๑๙.

“ประกาศสำนักทะเบียนกลาง เรื่อง จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๒”. **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ ๑๓๗ ตอนพิเศษ ๒๔ ง. (มกราคม ๒๕๖๓): ๑๗.

“เปลี่ยนชื่อเทศบาลตำบลทำน้าอ้อย อำเภอพยุหะรี จังหวัดนครสวรรค์เป็นเทศบาลตำบลทำน้าอ้อยม่วงหัก”. **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ ๑๓๐ ตอนพิเศษ ๔๐ ง (มีนาคม ๒๕๕๖): ๑๙.

“พระราชกฤษฎีกา จัดตั้งเทศบาลเมืองชุมแสง จังหวัดนครสวรรค์ พุทธศักราช ๒๔๗๘”. **ราชกิจจานุเบกษา** ๕๒ (ธันวาคม ๒๔๗๘): ๑๗๗๓-๑๗๗๖.

“พระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลเมืองชุมแสง จังหวัดนครสวรรค์ พ.ศ. ๒๔๙๘”. **ราชกิจจานุเบกษา** ๗๒ (มิถุนายน ๒๔๙๘): ๘๙๙-๙๐๒.

“พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๒”. **ราชกิจจานุเบกษา** เล่มที่ ๑๑๖ ตอนที่ ๙ ก (กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒): ๑-๔.

“พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๖๒”. **ราชกิจจานุเบกษา**. ๑๓๖ (เมษายน ๒๕๖๒): ๑๕๑-๑๖๓.

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐”. **ราชกิจจานุเบกษา** ๑๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐: ๑-๑๒๗.

(๖) สื่ออิเล็กทรอนิกส์:

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. **ข้อมูลจำนวน อปท. แยกรายจังหวัด**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.dla.go.th/work/abt/province.jsp> [๓๐ มกราคม ๒๕๖๔].

คณะกรรมการสุขภาพคนไทย. **รายงานสุขภาพคนไทย ๒๕๖๐**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: [https:// www.thaihealthreport.com/](https://www.thaihealthreport.com/)[๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒].

นิตี เอียวศรีวงศ์. “ความเหลื่อมล้ำทางการเมือง”. **หนังสือพิมพ์มติชน ออนไลน์**. วันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๖๑. <https://www.matichon.co.th/article/news> [๙ พฤษภาคม ๒๕๖๔].

สถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจศศินทร์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. “โครงการศึกษาวิจัยประเด็นนโยบายเชิงลึกด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนและสังคมไทยภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมและการเปลี่ยนแปลงในโลกยุคใหม่หลังวิกฤตเศรษฐกิจ”. **รายงานวิจัย**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://social.nesdb.go.th> / [๑๓ กันยายน ๒๕๖๒].

สำนักงานกองทุนยุติธรรม สำนักปลัดกระทรวงยุติธรรม. “**ร่างแผนปฏิบัติการด้านกองทุนยุติธรรม ระยะที่ ๑พ.ศ. ๒๕๖๒-๒๕๖๕**”. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.jfo.moj.go.th/download/4y2562.pdf> [๒๐ กันยายน ๒๕๖๒].

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. **ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน**. ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://www.nso.go.th/sites/๒๐๑๔/> [๑ กรกฎาคม ๒๕๖๓].

(๗) การสัมมนา/สัมภาษณ์/สนทนากลุ่ม:

การสัมมนา เฉลิม ปราสาททอง, ผู้อำนวยการกลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนาท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓.

การสัมมนา ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, ผู้ทรงคุณวุฒิด้านเศรษฐศาสตร์ในคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักนายกรัฐมนตรี, ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓.

การสัมมนา ภูริทัต บริบูรณ์ หัวหน้ากลุ่มงานส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักนายกรัฐมนตรี, ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓.

การสัมมนา วันชัย นาริรักษ์ นายกเทศมนตรีเมืองวังน้ำเย็น อำเภอวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการควบรวมของพื้นที่ทับซ้อนต้นแบบ, ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓.

การสัมมนา วิทยา โชคเศรษฐกิจ, ผู้อำนวยการส่วนนโยบายและแผนการกระจายอำนาจสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักนายกรัฐมนตรี, ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓.

สัมภาษณ์ นายเชวงศักดิ์ พลเยี่ยม, รองผู้ว่าราชการจังหวัดนครสวรรค์, ๑๕ มีนาคม ๒๕๖๓.

สัมภาษณ์ นายเฉลิม ปราสาททอง, ท้องถิ่นจังหวัดนครสวรรค์, ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๖๓.

สัมภาษณ์ นายฐิติรัฐ เฉยสวัสดิ์, ท้องถิ่นอำเภอมืองนครสวรรค์, ๒๖ มีนาคม ๒๕๖๓.

สัมภาษณ์ นายเหมรัฐ สวัสดิ์ผล, ปลัดอำเภอมืองนครสวรรค์, ๒ มีนาคม ๒๕๖๓.

สัมภาษณ์ นายวรพงษ์ ทองนิิตย์, ผู้อำนวยการกลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนาท้องถิ่นจังหวัดนครสวรรค์, ๗ มีนาคม ๒๕๖๓.

สัมภาษณ์ รองศาสตราจารย์ ดร.ไพศาล สรรสรวิสุทธิ, นักวิชาการ นักวิจัยด้านรัฐศาสตร์, ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๖๓.

สัมภาษณ์ ดร.กฤษณ์ สลัดทุกข์, นักวิชาการ นักวิจัยด้านรัฐศาสตร์, ๑๘ มีนาคม ๒๕๖๓.

สัมภาษณ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรวิทย์ นพแก้ว, นักวิชาการ นักวิจัยด้านรัฐศาสตร์, ๒๖ เมษายน ๒๕๖๓.

สัมภาษณ์ ศาสตราจารย์ ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, นักวิชาการ นักวิจัยด้านเศรษฐศาสตร์การเมือง, ๒๒ มีนาคม ๒๕๖๓.

สัมภาษณ์ ศาสตราจารย์ ดร.บุญทัน ดอกไธสง, นักวิชาการ นักวิจัยด้านรัฐศาสตร์, ๑ มีนาคม ๒๕๖๓.

สัมภาษณ์ นายวิโรจน์ วิบูลย์รัตน์, นายกเทศมนตรีตำบลลาดยาว, ๒๓ มีนาคม ๒๕๖๓.

สัมภาษณ์ นายวีระ บำรุงศรี, นายกเทศมนตรีตำบลพยุหะคีรี, ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๓.

สัมภาษณ์ นายอำนาจ แจ่มขุน, นายกเทศมนตรีตำบลศาลเจ้าไก่อต้อ, ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๖๓.

สัมภาษณ์ นายสมชาย ปลั่งสุวรรณ, นายองค์การบริหารส่วนตำบลทับกฤช, ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๓.

สัมภาษณ์ นายชัยชนะ เจริญชัยมนต์, นายองค์การบริหารส่วนตำบลท่าตะโก, ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๖๓.

สัมภาษณ์ นายสันติ คุณาวงศ์, ผู้แทนองค์กรภาคประชาชนภาคการเมือง, ๒๕ เมษายน ๒๕๖๓.

สัมภาษณ์ นางละอองดาว แสนหลวง, ผู้แทนองค์กรภาคประชาชน, ๒๐ เมษายน ๒๕๖๓.

สัมภาษณ์ รองศาสตราจารย์ ดร.สุชาติ แสงทอง, ผู้แทนองค์กรภาคประชาชนภาควัฒนธรรม, ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๓.

สัมภาษณ์ นายจิรวิทย์ ศุภนันท์กานต์, ผู้แทนองค์กรภาคประชาชนภาคการศึกษา, ๒๕ เมษายน ๒๕๖๓.

สัมภาษณ์ ดร.วิสูตร จิตสุทธิภากร, ผู้แทนองค์กรภาคประชาชนภาคเศรษฐกิจ, ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๓.

สัมภาษณ์ ด.ต.วิรัตน์ ศิริกุล, อดีตสมาชิกสภาเทศบาลตำบลโกรกพระ, ๒๖ มีนาคม ๒๕๖๓.

สัมภาษณ์ นายสมศักดิ์ อรุณสุรัตน์, ประธานสภาเทศบาลนครนครสวรรค์, ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๖๓.

สัมภาษณ์ นายนิกร กล้าโพธิ์, ผู้แทนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล, ๒๕ เมษายน ๒๕๖๓.

สัมภาษณ์ นายนภดล สันติภาพจันทร์, ผู้แทนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด, ๓ มิถุนายน ๒๕๖๓.

สัมภาษณ์ นายสงกรานต์ จิตสุทธิภากร, อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครสวรรค์, ๒๕ เมษายน ๒๕๖๓

สัมภาษณ์ นายพิเชษฐ์ ชูเฉลิม, ผู้แทนประชาชน, ๑๗ มิถุนายน ๒๕๖๓.

สัมภาษณ์ นางสาวศิริรัตน์ บำรุง, ผู้แทนประชาชน, ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๖๓.

สัมภาษณ์ นายพะเยาว์ เนียมเล็ก, ผู้แทนประชาชน, ๑๕ มีนาคม ๒๕๖๓.

สัมภาษณ์ นายประทีป แยมแพร, ผู้แทนประชาชน, ๘ เมษายน ๒๕๖๓.

สัมภาษณ์ นางสาวภัทราพร อารีรักษ์, ผู้แทนประชาชน, ๑๗ มิถุนายน ๒๕๖๓.

สัมภาษณ์ นายอดิศักดิ์ จันทร์วิชานวงศ์, ผู้นำองค์กรภาคประชาชนจังหวัดนครสวรรค์, ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๖๓.

สัมภาษณ์ นายไวย โชตินัย, อดีตคณะกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัด, ๑ มิถุนายน ๒๕๖๓.

สัมภาษณ์ นางจิตรา หมีทอง, ประธานสภาวัฒนธรรมอำเภอท่าตะโก, ๑๑ มิถุนายน ๒๕๖๓.

สัมภาษณ์ นายสมยศ นะลำเลียง, ประธานหอการค้าจังหวัดนครสวรรค์, ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๓.

สัมภาษณ์ นายสมโภช วัฒนนะ, สื่อมวลชน, ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๓.

- สัมภาษณ์ นางสาวอารีย์ ชูเฉลิม, นิสิตหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต, ๑๑ เมษายน ๒๕๖๓
- สัมภาษณ์ นายภูวนารถ ชโลธร, นิสิตหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต, ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๖๓.
- สัมภาษณ์ นางสาววนิดา ชาวเกาะ, นิสิตหลักสูตรรัฐศาสตรบัณฑิต, ๒๒ เมษายน ๒๕๖๓.
- สัมภาษณ์ พระสาธิต วรธมโม, นิสิตหลักสูตรรัฐศาสตรบัณฑิต, ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๓.
- สัมภาษณ์ พระชัยวัฒน์ ชยธมโม, นิสิตหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต, ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๖๓.
- สนทนากลุ่มเฉพาะ ศาสตราจารย์ ดร.บุญทัน ดอกไธสง, นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์, ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๔.
- สนทนากลุ่มเฉพาะ รศ.ดร.ประณต นันทิยะกุล, นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์, ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๔.
- สนทนากลุ่มเฉพาะ รศ.ดร.เต็มศักดิ์ ทองอินทร์, นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์, ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๔.
- สนทนากลุ่มเฉพาะ รศ.ดร.ธัชพันธ์ อิศรเดช, นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์, ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๔.
- สนทนากลุ่มเฉพาะ ผศ.ดร.ยุทธนา ประณีต, นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์, ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๔.
- สนทนากลุ่มเฉพาะ ว่าที่ ร.ท.ดร.อริชัย เกตุจันทร์, สถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๔.
- สนทนากลุ่มเฉพาะ ดร.วัลย์ชัชชา เลิศรัชชาพันธุ์, ปลัดเทศบาลตำบลพระอินทราชา อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๔.
- สนทนากลุ่มเฉพาะ นายวิทยา โชคเศรษฐกิจ, ผู้อำนวยการส่วนนโยบายและแผนการกระจายอำนาจ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักนายกรัฐมนตรี, ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๔.

2. ภาษาอังกฤษ

1. Secondary Sources

(I) Books:

- Adonis, A. and Stuart, J. **Subsidiarity and the Community Constitutional Future**. Discussion Paper No.2. Centre for European Studies. Oxford: Nuffield College, 1991.
- Antonio, Pérez Goyena. “ Francisco Suárez” . **The Catholic Encyclopedia**. New York: Robert Appleton Company, 2012.
- Barme, Scot. **Woman, Man, Bangkok: Love, Sex, and Popular Culture in Thailand**. Chiang Mai: Silkworm Books, 2002.
- Carrithers, D. W. **Montesquieu: The spirit of laws**. Berkeley University of California Press, 1977.
- Clark, J.J. **Outline of Local Government of The United Kingdom**. London: Sir Issac Pitman and Son Ltd, 1957.

- Cohen, J.M. and Uphoff, N.T. **Participation's Place in Rural Development: Seeking Clarity Through Specific.** World Development. New York: Cornell University, 1977.
- Commission of the European Communities. **Working with the regions.** Luxembourg: office for Official Publications of the European Community, 1991.
- Conger, Jay A.; & Kanungo, R. N. **Charismatic Leadership: The Elusive Factors in Organizational Effectiveness.** San Francisco: Jossey-Bass, 1998.
- Daniel, Wit. **A Comparative Survey of Local Govt. and Administration.** Bangkok: Kurusapha Press, 1967.
- Davies, Brian. **The Thought of Thomas Aquinas.** Oxford University: Clarendon Press, 1993.
- Downs, Anthony. **An economic theory of democracy.** New York: Harper & Row, 1957.
- Doyle, P. J. **Sociological Theory.** New York: John Wiley & Son, 1981.
- Dyson, K.H.F. **The State Tradition in Western Europe.** Oxford: Martin Roberson, 1980.
- Ferguson. C. E. **Neoclassical Theory of Production and Distribution.** Cambridge: Cambridge University Press, 1969.
- Friedman, Milton. **Capitalism and Freedom.** Chicago: The University of Chicago Press, 1982.
- Friedmann, John. **Empowerment: The Politics of Alternative Development.** Cambridge M.A. and Oxford UK: Blackwell, 1993.
- Goodman, Jay S. **The Dynamics of Urban Government and Politics.** Second Edition. New York: Macmillan Publishing Co. Inc., 1980.
- Harris, G. Mongtagu. **Comparative Local government.** Great Britain: William Brendon and Son Ltd, 1984.
- Harrop, Marthin & Miller, William L. **Elections and Voters: A Comparative Introduction.** London: Macmillan Education, 1987.
- Henry, N. **Public Administration and Public Affairs.** New Jersey: Prentice Hall, 1995.
- Hobbes, T. **Leviathan: Or the Matter. Form. and Power of Commonwealth Ecclesiastical and Civil.** New York: Collier Book, 1967.
- Ittersum, Van and Martine, Julia. **Hugo Grotius. Natural Rights Theories and the Rise of Dutch Power in the East Indies.** Boston: Brill, 2006.
- Kanter, R. M. **Frontiers of Management.** New York: Harvard Business Review, 1997.
- Kelvin, K. **Aristotelian Philosophy: Ethics and Politics from Aristotle to MacIntyre.** Cambridge UK: Polity Press, 2007.

- Key, V. O. Jr. **The Responsible Electorate: Rationality in Presidential Voting 1936-1960**. Cambridge. Belknap: Harvard University Press, 1966.
- Lazarsfeld, P. F. & Menzel, H. “Mass Media and Personal Influence.”. **The Science of Human Communication**. New York: The Basic Book, 1968.
- Lewin, Kurt. **Field theory in social science**. London: Tavistock, 1952.
- Locke, J. **Two Treatises of Government**. edited by Peter Laslett. 2nd ed. London: Cambridge University Press, 1970.
- Mill, J. S. **Principles of Political Economy**. 7th ed. London: Longmans. Green. Reader & Dyer, 1871.
- Mises, Ludwig von. **Human Action: A Treatise on Economics**. ed. Bettina Bien Graves 4th revised edition. Irvington-on-Hudson: Foundation for Economic Education, 1996.
- Mushtaq, H. Khan. “The Political Economy of Inclusive Growth”. in de Mello. Luiz and MarkA. Dutz eds **Promoting Inclusive Growth: Challenges and Policies**. Paris: OECD Publishing, 2012.
- Norton, A. **The Principle of Subsidiarity and its Implication for Local Government. The Local Government Management Board**. England: Luton, 1992.
- Piketty, T. **Capital in the Twenty-First Century**. England: The Belknap Press of Harvard University Press, 2014.
- Phongphaichit et. Al. “Towards a More Equitable Thailand: A Study of Wealth, Power and Reform”. **Research Report**. Bangkok: The Thailand Research Fund, 2009.
- Putnam, D. Robert. **Bowing Alone: The Collapse and Revival of American Community**. New York: Touchstone Rockefeller Center, 2000.
- Pye, Lucian W. **Aspect of Political Development**. Boston: Little Brown and Company, 1966.
- Rousseau. Jean-Jacques. **The Social Contract**. Middlesex: Penquin Books. 1974. p. 95.
- Sady, Emile J. **New Age Competencies for Information Professionals**. New York: McGraw-Hill, 1967.
- Seeluangsawat, P. “A Study of Social Capital from Thai Perspective”. **The Degree of Master of Arts Rural Development Studies**. Faculty of Graduate Studies: Mahidol University, 2002.
- Sharpe, L. J. **Decentralist Trends in Western Democracies**. Sage. London: Beverly Hill, 1987.
- Smith, J. T. **Local Government and Decentralization**. London: J. Chapman publisher, 1851.
- Sorel, A. **Montesquieu**. London: George Routledge & Sons, 1887.

- Storer, N. W. **The Social System of Science**. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1966.
- Sullivan, H. and Skelcher, C. **Working across Boundaries: Collaboration in Public Services**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2002.
- Toonen, T A. J. **Change in Continuity: Local Government and Urban Affairs in The Netherlands**. Baden-Daden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1987.
- United Nation. “Popular Participation as a Strategy for Promoting Community Level Action and Nation Development Report of The Meeting for The Adhoc Group of Expert”. **Department of International Economic and Social Affairs**. New York: United Nation, 1981.
- Wickwar, W. H. **The Political Theory of Local Government**. Columbia. SC: University of South California Press, 1970.
- William, A. Robson. “**Local Government**” in **Encyclopedia of Social Science**. New York: The Macmillan Company, 1953.
- William, V. Holloway. **State and Local government in The United States**. New York: McGraw-Hill, 1959.
- Ylvisaker, P. Criteria for a “proper” areal division of powers. **Area and Power**. New York: Glencoe Free Press, 1969.

(II) Online:

- Acemoglu, D. et.al. “Institutions as a Fundamental Cause of Long-Run Growth”. Chapter 6 in **Handbook of Economic Growth**. Volume 1A. [Online]. Source: <http://www.elsevier.com/books/handbook-of-economic-growth/aghion/978-0-444-52041-8> [September 17, 2019].
- Local Government Association of Queensland. **Local Government: a Discussion Paper**, 2005. [Online]. Source: <http://www.lgaq.asn.au/portal/dt> [April 14, 2020].
- Organization for Economic Co-operation and Development. “**Income-Inequality-Update**”. [Online]. Source: <https://www.oecd.org/social/OECD2016-Income-Inequality-Update.pdf> [November 17, 2019].
- Piketty, T. “**Capitalism and its critics A modern Marx**”. [Online]. Source: <http://www.economist.com/leaders/2014/05/03/a-modernmarx?fsrc=explainsdig> [September 17, 2019].
- The World Bank Group. “**Worldwide Governance Indicator**”. [Online]. Source: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home> [October 17, 2019].
- Transparency International. “**Corruption Perceptions Index**”. [Online]. Source: <http://www.transparency.org/cpi2018> [October 17, 2019].

World Justice Project. “**Rule of Law Index 2017–2018**” . [Online]. Source: https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2018-June-Online-Edition_0.pdf [September 19, 2019].

(II) Articles:

Alesina, A. and Rodrik, D. “Distributive Politics and Economic Growth”. **Quarterly Journal of Economics**, Vol. 109 No. 2 (1994): 465–490.

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

Blaire, R. and Janousek, C. L. “Collaborative Mechanism in Interlocal Cooperation: A Longitudinal Examination”. **State and Local Government Review**, Vol.45 No.4 (2013): 268-282.

Blume, L. and Blume, T. “The economic effects of local authority mergers: empirical evidence for German city regions”. **The Annals of Regional Science**, Vol. 41. No. 3 (2007): 689-713.

Christensen, Tom. “Competing Principles of Agency Organization-The Reorganization of a Reform”. **International Review of Administrative Sciences**, Vol.78 No.4 (2012): 579-596.

Claudia, N. Avellaneda Ricardo Corrêa Gomes. “Is small beautiful? testing the direct and nonlinear effects of size on municipal performance”. **Public Administration Review**, Vol. 75 No. 1 (November 2014): 137-179.

Dollery, B. Akimov, A. and Byrnes, J. “Shared Services in Australian Local Government: Rationale. Alternative Models and Empirical Evidence”. **The Australian Journal of Public Administration**, Vol.68 (2009): 208-219.

Faulk, D. and Grassmueck, G. “City-county Consolidation and Local Government Expenditures”. **State and Local Government Review**, Vol.44 No.3(2012): 196-205.

Gilardi, F. “Policy Credibility and Delegation to Independent Regulatory Agencies: A Comparative Empirical Analysis”. **Journal of European Public Policy**, Vol. 96(2002): 873-893.

Hanes, N. and Wikstrom, M. “Amalgamation impact on local growth; are voluntary municipal amalgamation more efficient than compulsory amalgamations?”. **CJRS Online/ RCSR en ligne**, Vol. 33 No.1(2008): 57-70.

Hansen, W. S. “The Democratic Costs of Size: How Increasing Size Affects Citizen Satisfaction with Local Government”. **Political Studies**, Vol. 63(2015): 373-389.

- Homans, George C. "Social Behavior as Exchange". **American Journal of sociology**. Vol. 636 (1958): 597-606.
- Hulst, R. et al. "Institutional Shifts in Inter-Municipal Service Delivery: An Analysis of Developments in Eight Western European Countries". **Public Organization Review**, Vol. 9(2009): 263-285.
- Koen, V. P. et al. "The Study of Organizational Autonomy: A Conceptual Review". **Public Administration and Development**, Vol. 242(2004): 101-118.
- Labianca, M. "Inter-Municipal Cooperation: From Cooperation through Rules to Cooperation through Networks: Empirical Evidence from Puglia". **Regional Studies**. Regional Science, Vol.1 No.1(2014): 184-206.
- Lassen, D. and Serritzlew, S. "Jurisdiction Size and Local Democracy: Evidence on Internal Political Efficacy from Large-scale Municipal Reform". **American Political Science Review**, Vol.105 No.2 (2011): 238-258.
- Linder, Jane C. and Brooks, Jeffrey D. "Transforming the Public Sector". **Outlook Journal**, Vol.16 No.3 (2004): 74-83.
- Lynn, M. R. "Determination and Quantification of Content Validity". **Nursing Research**, Vol.36 No.6 (1986): 382-385.
- Maarten, A. Allers and Geertsema, J. B. "The effect of local government amalgamation on public spending, taxation, and service levels; evidence from 15 years of municipal consolidation". **Journal of Regional Science**, vol. 56. No. 4 (2016): 659-682.
- Molnar, J.J. and Rogers, D.L. "Organizational Effectiveness: An Empirical Comparison of the Goal and System Resource Approaches". **Sociological Quarterly**, Vol.17 No.3(1976): 401-413.
- Pollitt, C., et al. "Agency Fever? Analysis of an International Policy Fashion". **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, Vol.3(2001): 271-290.
- Rawson, Elizabeth. "Cicero the Historian and Cicero the Antiquarian". **The Journal of Roman Studies**, Vol. 62(1972): pp. 33-45.
- Reddy. "The Greater Toronto area revisited: from Metropolitan Government to Unicity". **International Journal of Public Sector Management**, Vol 15 No. 1(February 2002): 69-86.
- Sadka. "Public-Private Partnerships: A Public Economics Perspective". **IMF working Paper**, WP/06/77, 2006.
- Sharpe, L. J. "Theories and Values of Local Government". **Political Studies**. Vol.18(1970): 153-174.

- Swianiewicz, P. "Size of Local Government. Local Democracy and Efficiency in Delivery of Local services". **International Context and Theoretical Framework**, 2002: 1-29.
- Tebbitt, B. V. "Demystifying organization empowerment". **Journal of Nursing Administration**, Vol. 23(1993): 18-23.
- Tiebout, C. "A pure theory of local expenditures". **Journal of Political Economy**, Vol.64(1959): 416-424.
- Van de Walle, S. and Hammerschmid, G. "The Impact of the New Public Management: Challenges for Coordination and Cohesion in European Public Sectors". **Halduskultuur-Administrative Culture**, Vol.12 No.2(2011): 190-209.
- Verhoest, K. et al. "The Study of Organizational Autonomy: A Conceptual Review". **Public Administration and Development**, Vol. 24 No.2(2004): 101-118.
- Warm, D. "Local Government Collaboration for a New Decade: Risk. Trust. and Effectiveness". **State and Local Government Review**, Vol. 43 No.1(2011): 60-65.
- You, Jong-sung and Sanjeev, Khagram. "A Comparative Study of Inequality and Corruption". **American Sociological Review**, Vol. 70 No. 1(February 2005): 136-157.

(III) Research Report:

- Dafflon, B. "Voluntary amalgamation of local governments: the Swiss debate in the European context." **International Center for Public Policy Working Paper Series. at AYSPS. GSU paper1204. International Center for Public Policy. Andrew Young School of Policy Studies: Georgia State University, 2012.**
- DeVries. M.S. and Sobis. I. "Consolidation in Local Government: An International Comparison of Arguments and Practices". **Paper for the 21st NISPAcc Annual Conference "Regionalisation and Inter-regional Cooperation"**, May 16-18, 2013.

(IV) Dissertation:

- Chamchong, P. "The Initiation and Sustainability of Collaboration between Small Local Governments: A Comparative Analysis of England and Thailand". **A Dissertation of Doctor of Philosophy in Social Sciences. Institute of Local Government Studies School of Government and Society College: University of Birmingham, 2016.**

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก
การสัมมนาทางวิชาการ
“ความเป็นไปได้ในการควบรววมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทับซ้อน”

การสัมมนาทางวิชาการ
“ความเป็นไปได้ในการควบรววมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทับซ้อน”
ณ ห้องประชุม ๒๒๐๙ อาคารหลวงพ่อกุณ ปริสุทโธ
วันศุกร์ที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

-
- ๐๘.๐๐-๐๘.๓๐ น. ลงทะเบียน-รับเอกสาร
- ๐๘.๓๐-๐๙.๐๐ น. พระเทพปริยัติเมธี, รศ.ดร. รองอธิการบดีวิทยาเขตนครสวรรค์
 ประธานในพิธีเดินทางมาถึง
 ผศ.ดร.อัครเดช พรหมกัลป์ ผู้อำนวยการหลักสูตรบัณฑิตศึกษาก
 กล่าวถวายรายงาน
 พระเทพปริยัติเมธี,รศ.ดร. รองอธิการบดีวิทยาเขตนครสวรรค์
 กล่าวเปิดงาน
- ๐๙.๐๐-๑๑.๓๐ น. การสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “ความเป็นไปได้ในการควบรววม
 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทับซ้อน” วิทยากรโดย
๑. ศ.ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านเศรษฐศาสตร์ ใน
 คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน
 ท้องถิ่น สำนักนายกรัฐมนตรี
 ๒. นายวิทยา โชคเศรษฐกิจ ผู้อำนวยการส่วนนโยบายและ
 แผนการกระจายอำนาจสำนักงานคณะกรรมการการกระจาย
 อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักนายกรัฐมนตรี
 ๓. ว่าที่ร้อยเอกภุชิต บริบูรณ์หัวหน้ากลุ่มงานส่งเสริมการมีส่วน
 ร่วมของประชาชนสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ
 ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักนายกรัฐมนตรี
 ๔. นายเฉลิม ปราสาททอง ผู้อำนวยการกลุ่มงานส่งเสริมและ
 พัฒนาท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น
 กระทรวงมหาดไทย
 ๒. นายวันชัย นาริรักษ์ นายกเทศมนตรีเมืองวังน้ำเย็น อำเภอวัง
 น้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว
- ดำเนินรายการโดย**
 ผศ.ดร.อัครเดช พรหมกัลป์ ผู้อำนวยการหลักสูตรบัณฑิตศึกษา
- ๑๑.๓๐ น. ปิดการสัมมนา พักอันเพล / รับประทานอาหารกลางวัน

สัมมนาทางวิชาการในหัวข้อ “ความเป็นไปได้ในการควรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทับซ้อน”



7 กุมภาพันธ์ 2563 ณ ห้องประชุม 2209 อาคารหลวงพ่อกุณ ประสพสุข มจร วิทยาเขตนครสวรรค์

ผู้เข้าร่วมเวทีสัมมนาทางวิชาการ

๑. ศาสตราจารย์ ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านเศรษฐศาสตร์ในคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักนายกรัฐมนตรี
 ๒. นายวิทยา โชคเศรษฐกิจ ผู้อำนวยการส่วนนโยบายและแผนการกระจายอำนาจ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักนายกรัฐมนตรี
 ๓. ว่าที่ร้อยเอกภูริทัต บริบูรณ์ หัวหน้ากลุ่มงานส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักนายกรัฐมนตรี
 ๔. นายเฉลิม ปราสาททอง ผู้อำนวยการกลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนาท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย
 ๕. นายวันชัย นาริรักษ์ นายกเทศมนตรีเมืองวังน้ำเย็น อำเภอวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการควรวมของพื้นที่ทับซ้อนต้นแบบ
- โดยมีผู้เข้าร่วมในกิจกรรมสัมมนาทางวิชาการในครั้งนี้เป็น ผู้แทนส่วนงานราชการ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นิสิต ประชาชน และผู้ที่สนใจ

ภาคผนวก ข

หนังสือขอความอนุเคราะห์ตรวจแก้ไขเครื่องมือที่ใช้ในการทำดัชนีพันธ (แบบสัมภาษณ์)

๑. พระสุธีรัตนบัณฑิต, รองศาสตราจารย์ ดร.
ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยพุทธศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
ผู้เชี่ยวชาญด้านการวิจัย
๒. รองศาสตราจารย์ ดร.โกนิฐ์ ศรีทอง
อาจารย์ประจำหลักสูตรบัณฑิตศึกษา สาขาวิชาการพัฒนาสังคม
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
ผู้เชี่ยวชาญด้านการวิจัย
๓. ศาสตราจารย์ ดร.บุญทัน ดอกไธสง
ประธานหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
อดีตรองประธานวุฒิสภา
ผู้เชี่ยวชาญด้านรัฐศาสตร์
๔. รองศาสตราจารย์ ดร.ธัชพันธ์ อิศรเดช
ผู้ช่วยอธิการบดีฝ่ายกิจการทั่วไป
อาจารย์ประจำหลักสูตรบัณฑิตศึกษา ภาควิชารัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
ผู้เชี่ยวชาญด้านรัฐศาสตร์
๕. นายสมศักดิ์ อรุณสุรัตน์
ประธานสภาเทศบาลนครนครสวรรค์
นักการเมืองท้องถิ่นและนักรัฐศาสตร์

ภาคผนวก ค

ผลการหาค่าดัชนีความตรงตามเนื้อหา (Content Validity Index = CVI)

ผลการหาค่าดัชนีความตรงตามเนื้อหา
(Content Validity Index = CVI)

เรื่อง การลดความเหลื่อมล้ำ : วิเคราะห์เชิงบริหารการควบคุมองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น ของพื้นที่ทับซ้อนในจังหวัดนครสวรรค์

ผู้วิจัย นายอัครเดช พรหมศิลป์

หลักสูตร ปรัชญาดุษฎี สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

ข้อที่	ผู้เชี่ยวชาญคนที่					จำนวนผู้เชี่ยวชาญ ที่เห็นสอดคล้อง	Item Content Validity, I-CVI (รายข้อ)
	๑	๒	๓	๔	๕		
๑	X	X	X	X	X	๕	๑
๒	X	X	X	X	X	๕	๑
๓	X	X	X	X	X	๕	๑
๔	X	X	X	X	X	๕	๑
๕	X	X	X	X	X	๕	๑
๖	X	X	X	X	X	๕	๑
๗	X	X	X	X	X	๕	๑
๘	X	X	X	X	X	๕	๑
๙	X	X	X	X	X	๕	๑
๑๐	X	X	X	X	X	๕	๑
ความตรงเชิงเนื้อหาทั้งฉบับ (Content Validity For Scale, S-CVI)							๑

หมายเหตุ X แทน ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ ให้คะแนน ๓ หรือ ๔

ภาคผนวก ง

หนังสือขอความอนุเคราะห์ให้นิติกรเก็บข้อมูลเพื่อการวิจัย (สัมภาษณ์เชิงลึก)

ภาคผนวก จ
แบบสัมภาษณ์เพื่อการศึกษาวิจัยแบบกึ่งโครงสร้าง

แบบสัมภาษณ์

การวิจัยเรื่อง การลดความเหลื่อมล้ำ: วิเคราะห์เชิงบริหารการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อนในจังหวัดนครสวรรค์

ผู้วิจัย นายอัศวเดช พรหมกลีบ

คำชี้แจง ข้อสัมภาษณ์ต่อไปนี้เป็นกรรวบรวมความคิดเห็น หลักการ ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่มีต่อปัญหาความเหลื่อมล้ำในพื้นที่ทับซ้อนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ประชาชนในตำบลเดียวกันหรือพื้นที่เดียวกันจะได้รับ และมุมมองที่มีต่อแนวคิดในการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อาจจะเกิดขึ้นหรือมีขึ้นในอนาคต

ข้อที่	ข้อความสำหรับการสัมภาษณ์	ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิ
๑.	ท่านคิดว่าในพื้นที่ทับซ้อนในตำบลเดียวกันของประชาชนในเขตเทศบาลกับประชาชนในเขต อบต. จะมีความเหลื่อมล้ำและแตกต่างกันอย่างไรในมิติทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการเมือง	
๒.	หากจะมีการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างเทศบาลกับ อบต. ที่มีพื้นที่ทับซ้อนกันในระดับเดียวกัน จะช่วยลดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการเมืองได้อย่างไร และอะไรคือปัจจัยหรือองค์ประกอบสำคัญที่จะทำให้เกิดลดความเหลื่อมล้ำหรือก่อให้เกิดความเสมอภาคเท่าเทียมกันในเรื่องนั้น ๆ	

๖

ข้อที่	ข้อความสำหรับการสัมภาษณ์	ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิ
๓.	ท่านคิดว่าความเป็นชุมชน ท้องถิ่น เดียวกัน ที่มีบริบททางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองคล้าย ๆ กัน จะนำไปสู่การควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระหว่างเทศบาลกับ อบต. ได้หรือไม่ และอย่างไร	
๔.	ท่านคิดว่าความรัก ความผูกพันของคนในท้องถิ่น ที่มีลักษณะของความเป็นเครือญาติหรือความเชื่อเป็นนอင့်กัน จะนำไปสู่การควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างเทศบาลกับ อบต. ได้หรือไม่ และอย่างไร	
๕.	ท่านคิดว่าหากมี การควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระหว่างเทศบาลกับ อบต. ที่มีพื้นที่ทับซ้อนในตำบลเดียวกัน จะก่อให้เกิด ผลได้ ผลเสียทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง อย่างไร	

ข้อที่	ข้อความสำหรับการสัมภาษณ์	ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิ
๖.	หากเกิดการควมรณรงค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ระหว่างเทศบาลกับ อบต. ที่มีพื้นที่ทับซ้อนในตำบลเดียว กันแล้ว ท่านคิดว่า จะ นำไปสู่ การพัฒนา ตำบลหรือท้องถิ่นให้มีความน่าอยู่น่าอาศัยดีขึ้นกว่าเดิมอย่างไร	
๗.	หากเกิดการควมรณรงค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ระหว่างเทศบาลกับ อบต. ที่มีพื้นที่ทับซ้อนในตำบลเดียว กันแล้ว ท่านคิดว่า จะ นำไปสู่การคุ้มครองรักษาความอุดมสมบูรณ์ของท้องถิ่นไม่ให้เสื่อมสลายหรือดีขึ้นกว่าเดิมอย่างไร	
๘.	หากเกิดการควมรณรงค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ระหว่างเทศบาลกับ อบต. ที่มีพื้นที่ทับซ้อนในตำบลเดียว กันแล้ว ท่านคิดว่า จะ นำไปสู่การสร้าง พลังหรือมีเครือข่ายในการพัฒนาท้องถิ่นที่เข้มแข็งหรือดีขึ้นกว่าเดิมอย่างไร	

ข้อที่	ข้อความสำหรับการสัมภาษณ์	ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิ
๙.	หากเกิดการควมรณรงค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ระหว่างเทศบาลกับ อบต. ที่มีพื้นที่ทับซ้อนในตำบลเดียว กันแล้ว ท่านคิดว่า จะมีการพัฒนาท้องถิ่นให้เกิดความเจริญรุ่งเรืองและกินดีอยู่ดีขึ้นกว่าเดิมอย่างไร	
๑๐.	ท่านจะมีข้อเสนอแนะอย่างไร หากจะมี การควมรณรงค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ระหว่างเทศบาลกับ อบต. ที่มีพื้นที่ทับซ้อนในตำบลเดียว กัน ขึ้นมาอย่างเป็นทางการจริงๆ	

ลงชื่อผู้ทรงคุณวุฒิ

(.....)

วันที่เดือนพ.ศ.

ภาคผนวก ฉ
ภาพประกอบการสัมภาษณ์เชิงลึก



ภาคผนวก ข

รายงานผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่มของผู้เชี่ยวชาญ

๑. ศ.ดร.บุญทัน ดอกไธสง	นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์/รัฐประศาสนศาสตร์
๒. รศ.ดร.ประณต นันทิยะกุล	นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์
๓. รศ.ดร.เต็มศักดิ์ ทองอินทร์	นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์
๔. รศ.ดร.ธัชพันธ์ อิศรเดช	นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์
๕. ผศ.ดร.ยุทธนา ปราณีต	นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์
๖. ว่าที่ ร.ท.ดร.อริชัย เกตุจันทร์	สถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น
๗. ดร.วัลลภชญา เลิศรัชชาพันธุ์	ปลัดเทศบาลตำบลพระอินทราชา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
๘. นายวิทยา โชคเศรษฐกิจ	ผู้อำนวยการส่วนนโยบายและแผนการ กระจายอำนาจสำนักงาน คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักนายกรัฐมนตรี

ภาคผนวก ซ

หนังสือขอเชิญเข้าร่วมการสนทนากลุ่มเฉพาะ

ภาคผนวก ฅ
ภาพประกอบการสนทนากลุ่มเฉพาะ

การสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group Discussion)



The screenshot shows a Zoom meeting in progress. The top bar indicates 'Recording' and 'Turn on Original Sound'. The time is 01:23:25. The main area displays a grid of 20 video thumbnails. The right sidebar shows a list of participants with their names and profile pictures. The names visible in the grid and list include: พงษ์เทพ บุญคุ้ม, ผศ.ดร.ยุพธนา ปราชญ์, อิศระช พงษ์ภักดี, อิชชานันท์ อิศระช มหาราช (ปราชญ์), พงษ์เทพ บุญคุ้ม, Hansa Dhammahaso, อิศระช พงษ์ภักดี, Boonton Dockthaisang, ศมนีย์ บันตศิลาพานิช, พงษ์เทพ บุญคุ้ม, ศ.ดร.จ้านนท์ อุดมวิทิต, Focus Group Discussion, พงษ์เทพ บุญคุ้ม, Sukanyanat opsin, จิตติยา เทน่อำนาจ, เดิมศักดิ์ ทองอินเท..., pascharlee halang, พงษ์เทพ บุญคุ้ม, and พงษ์เทพ บุญคุ้ม.

ประวัติผู้วิจัย



- ชื่อ : นายอัครเดช พรหมกัลป์
- เกิด : ๔ เมษายน ๒๕๑๕
- สถานที่เกิด : ๘ หมู่ ๒ ตำบลกุดตาไ้ อำเภอลำปลายงัง จังหวัดนครพนม ๔๘๑๖๐
- การศึกษา :
- ประถมศึกษาปีที่ ๖ โรงเรียนบ้านโพนทา ต.กุดตาไ้ อ.ปลาปาก จ.นครพนม
 - มัธยมศึกษาตอนต้น โรงเรียนกุดตาไ้วิทยาคม ต.กุดตาไ้ อ.ปลาปาก จ.นครพนม
 - มัธยมศึกษาตอนปลาย โรงเรียนปากคาดพิทยาคม อ.ปากคาด จ.หนองคาย (ปัจจุบันจังหวัดบึงกาฬ)
 - ปริญญาตรีศิลปศาสตรบัณฑิต (ศศ.บ.นิเทศศาสตร์) สถาบันราชภัฏมหาสารคาม (ปัจจุบันมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม)
 - ปริญญาโท พุทธศาสตรมหาบัณฑิต (พธ.ม. รัฐประศาสนศาสตร์) มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาลัยสงฆ์นครสวรรค์
 - ปริญญาเอก พุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต (พธ.ด. รัฐประศาสนศาสตร์) มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาลัยสงฆ์นครสวรรค์

การทำงาน

- ๑๔ สิงหาคม ๒๕๓๘ ผู้สื่อข่าว บริษัท เคเบิลทีวี (จันทบุรี) จำกัด
- ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ หัวหน้าฝ่ายข่าว – ผลิตรายการ บริษัท เคเบิลทีวี (ชลบุรี) จำกัด
- ๑ เมษายน ๒๕๔๘ ผู้อำนวยการบริหาร บริษัท เคซีทีวี (นครสวรรค์) จำกัด
- ๑ สิงหาคม ๒๕๕๒ หัวหน้าผู้จัดการ ห้างหุ้นส่วนจำกัด ลาดยาวเคเบิลนิวส์
- ๑ มิถุนายน ๒๕๕๕ อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาลัยสงฆ์นครสวรรค์
- ๑๗ ตุลาคม ๒๕๖๐ ผู้อำนวยการหลักสูตรบัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตนครสวรรค์

เข้าศึกษา : ๙ มิถุนายน ๒๕๖๑

สำเร็จการศึกษา :

ที่อยู่ปัจจุบัน : ๙๙๙ หมู่ ๖ ตำบลนครสวรรค์ออก อำเภอเมือง จังหวัดนครสวรรค์ ๖๐๐๐๐