

บทเรียนจากการควบรวมรัฐบาลท้องถิ่นในต่างประเทศ*

กฤษวรรณ โล่ห์วัชรินทร์**

บทคัดย่อ

การควบรวมรัฐบาลท้องถิ่น หมายถึง การยุบหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างน้อยสองหน่วยเข้าด้วยกันเป็นหน่วยเดียว เพื่อจัดทำและส่งมอบบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น และเป็นกลไกหลักประการหนึ่งที่ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกนำไปใช้ด้วยความมุ่งหมายว่าจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐบาลท้องถิ่น เพื่อเพิ่มศักยภาพการจัดทำบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่น รัฐบาลไทยมีความพยายามที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควบรวมกันมาโดยตลอด แต่ก็ขาดการศึกษาผลกระทบของการควบรวมอย่างเป็นระบบ บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อถอดบทเรียนเรื่องผลกระทบการควบรวมรัฐบาลท้องถิ่นจากประสบการณ์ของประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยวและรัฐรวม อันได้แก่ แคนาดา ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และไอร์แลนด์ ประสบการณ์ของประเทศชี้ให้เห็นว่า ความสำเร็จของการควบรวมรัฐบาลท้องถิ่นขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละชุมชนท้องถิ่นและแต่ละประเทศ และส่วนใหญ่การควบรวมไม่ได้นำไปสู่ผลลัพธ์ที่คาดการณ์ไว้ แม้ว่าในบางกรณีการควบรวมจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะ แต่ก็เพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย ในหลายกรณี การควบรวมก่อให้เกิดต้นทุนเพิ่มมากขึ้นอันเนื่องมาจากการเพิ่มรูปแบบบริการสาธารณะ ทำให้ชุมชนท้องถิ่นสูญเสียอัตลักษณ์ของตน และลดทอนความเป็นตัวแทนทางการเมืองลง

คำสำคัญ: การควบรวม รัฐบาลท้องถิ่น ประสิทธิภาพการจัดทำบริการสาธารณะ

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง “การรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย: กรณีศึกษา เทศบาลเมืองวังน้ำเย็น อำเภอวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว” ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนประจำปีงบประมาณ 2560 จากกลุ่มวิจัยการบริหารกิจการท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

** วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น และกลุ่มวิจัยการบริหารกิจการท้องถิ่น

อีเมล: grichawat@kku.ac.th

Local Government Consolidation: Lessons from Selected Countries*

Grichawat Lowatcharin**

Abstract

Local government consolidation refers to combining two or more local self-governing units into a single unit to provide public services in the locality. Consolidation is a common policy instrument of local government reform used by countries around the world with the objective of improving efficiency in the provision of public services. The government of Thailand has long considered merging local administrative organizations but lacks systematic data on the potential impacts of such actions. This article aims to draw lessons from the consolidation experiences of both federal and unitary states—namely Australia, Canada, France, Ireland, Japan and the United States. The study found that the success of consolidation is highly context-dependent and that consolidation does not lead to expected outcomes; the benefits of consolidation are often exaggerated. In some cases, consolidation did improve service provision efficiency but only to a relatively small degree. In other cases, consolidation led to increases in costs due to the introduction of new public services, loss of local identity, and reduced political representation.

Keywords: Consolidation, local government, service delivery efficiency

* This article is based on findings from a study financially supported by the Research Group on Local Affairs Administration, Khon Kaen University.

** College of Local Administration; Researcher, Group on Local Affairs Administration, Khon Kaen University.

E-mail: grichawat@kku.ac.th

บทนำ

นับตั้งแตปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้ดำเนินการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินด้วยการกระจายอำนาจการปกครองและให้บริการสาธารณะจากรัฐบาลไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป อันได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ อันได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ได้รับการถ่ายโอนภารกิจในการจัดทำและให้บริการสาธารณะจากรัฐบาลจำนวนทั้งสิ้น 239 ภารกิจ (Kokpol, 2012) นอกจากนี้ ยังมีภารกิจหลายประการที่ต้องถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ยังไม่ได้นำดำเนินการและหรือไม่ได้เตรียมความพร้อมในการรับโอน (Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, B.E. 2557) แม้ว่า ความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเรื่องที่ถกเถียงกันได้ แต่สิ่งที่ไม่อาจปฏิเสธได้คือ ตลอดระยะเวลา 20 ปีที่ผ่านมา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน และมีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชนมากขึ้นเรื่อย ๆ

การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยประสบปัญหาเรื้อรังและปัญหาเชิงโครงสร้างหลายประการ อาทิ ความไม่ต่อเนื่องของนโยบายการกระจายอำนาจ ความผิดพลาดของการถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยราชการส่วนกลาง (Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, B.E. 2557) ความไม่มีอิสระทางการคลังอย่างแท้จริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Krueathep, 2004; B.E. 2556) การแทรกแซงการปฏิบัติงานโดยหน่วยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค (Chardchawarn, 2010; Lowatcharin, 2014) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง (Ponkul, B.E. 2540) และการทุจริตคอร์รัปชันในระดับท้องถิ่น (Puang-ngam, B.E. 2550) เป็นต้น

ปัญหาสำคัญประการหนึ่งของการปกครองท้องถิ่นไทยคือ ความไร้ประสิทธิภาพในการจัดทำและให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นผลมาจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มีประชากรและรายได้น้อย ปัจจุบัน ประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น 7,853 แห่ง แบ่งเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด 76 แห่ง เทศบาล 2,441 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล 5,334 แห่ง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ 2 แห่ง (Department of Local Administration, B.E. 2560) เมื่อคำนวณหาค่าเฉลี่ยของประชากรทั้งประเทศต่อจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างและรูปแบบพิเศษ (ไม่รวมองค์การบริหารส่วนจังหวัด) พบว่ามีประชากร 8,478 คนต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งแห่งเท่านั้น ในปีงบประมาณ 2557 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประชากรน้อยกว่า 7,000 คน มีจำนวนทั้งสิ้น 4,735 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 60.9 ของทั้งหมด ข้อมูลในปีงบประมาณเดียวกันยังแสดงให้เห็นว่า เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลถึงร้อยละ 70.28 ของทั้งประเทศ มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนต่ำกว่า 20 ล้านบาท และเมื่อนับเฉพาะรายได้ที่จัดเก็บเอง ก็พบว่า มีเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลถึงร้อยละ 96.93 ของทั้งประเทศ ที่จัดเก็บรายได้เองไม่ถึง 20 ล้านบาท (The Secretariat of the House of Representatives, B.E. 2559) การมีฐานประชากรขนาดเล็กส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานภาษีที่จำกัดและจัดเก็บภาษีอากร ค่าบริการ และค่าธรรมเนียมได้น้อย และอาจทำให้ไม่สามารถให้บริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่าง

ทั่วถึง ผลการศึกษาการติดตามและประเมินผลการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่ากว่าร้อยละ 70 เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีขนาดเล็ก ทำให้ไม่มีความสามารถในการรับโอนภารกิจหรือดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับถ่ายโอนมาแล้วได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, B.E. 2557)

เพื่อเพิ่มศักยภาพการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก รัฐบาลไทยได้พยายามให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามกลไกหลัก 2 แนวทาง แนวทางแรกคือ การส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะร่วมกันในรูปแบบของสหการ ความพยายามที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กรวมตัวกันจัดทำบริการสาธารณะเริ่มปรากฏในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 เป็นต้นมา แต่ความพยายามดังกล่าวประสบความสำเร็จน้อยมาก เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีแรงจูงใจที่จะร่วมมือกันและไม่ต้องการสูญเสียอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะไปให้สหการ (Puang-ngam, B.E. 2547; The College of Local Government Development, King Prajadhipok's Institute, B.E. 2550) แนวทางที่สองคือ การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าด้วยกัน แนวทางนี้มีการกล่าวถึงมาโดยตลอดนับตั้งแต่มีการยกฐานะสภาตำบลให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ก็ไม่มีความชัดเจนจากรัฐบาลว่าจะดำเนินการหรือไม่ เมื่อไร และอย่างไร

แนวทางในการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความชัดเจนมากขึ้น ภายหลังจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ทำการรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองและจัดตั้งรัฐบาลทหารขึ้น โดยมีพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลของพลเอกประยุทธ์มุ่งหมายให้ประเทศมีการเจริญเติบโตอย่างมั่นคงและยั่งยืน และมีนโยบายในการปฏิรูปประเทศหลายประการ กล่าวเฉพาะการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) ที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 มีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ... และร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และได้นำเสนอร่างกฎหมายทั้งสองฉบับไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการ

สาระสำคัญที่เกี่ยวกับโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในร่างพระราชบัญญัติและร่างประมวลกฎหมายดังกล่าวมี 2 ประการ ประการแรกคือ การทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างมีรูปแบบเดียว โดยกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล ประการที่สองคือการควบรวมเทศบาลที่มีขนาดเล็กเข้าด้วยกันและเปิดโอกาสให้มีการรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นด้วย มาตรา 15 แห่งร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระบุว่า “ให้ควบรวมเทศบาลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนต่ำกว่าสี่ล้านบาทหรือมีจำนวนประชากรต่ำกว่าเจ็ดพันคนเข้าด้วยกันหรือกับเทศบาลแห่งอื่นที่มีพื้นที่ติดกันและในอำเภอเดียวกันภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลใช้บังคับ...” (The Secretariat of the House of Representatives, B.E. 2559) กฎหมายหากมีผลใช้บังคับจริง กฎหมายทั้งสองฉบับย่อมอาจส่งผลกระทบต่อเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบันกว่าร้อยละ 60

แม้การควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นแนวทางในการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่รัฐบาลให้ความสำคัญ แต่ก็ได้รับเสียงทัดทานจากนักวิชาการและผู้ปฏิบัติงานอย่างกว้างขวาง (Thansettakij, B.E. 2560; Yongchaiyut, B.E. 2560) ยิ่งไปกว่านั้น ในประเทศไทยยังไม่มีงานศึกษาวิจัยถึงผลสำเร็จอันเกิดจากการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยเลย จึงมีเสียงเรียกร้องให้รัฐบาลชะลอการดำเนินการและศึกษาผลกระทบเชิงประจักษ์เสียก่อน (Patamasiriwat, B.E. 2559) อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะเป็นโยบายใหม่สำหรับประเทศไทย แต่การควมรวมรัฐบาลท้องถิ่นเป็นนโยบายที่คุ้นชินสำหรับประเทศที่มีประวัติศาสตร์ด้านการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจมาช้านาน ฉะนั้น การศึกษาประสบการณ์ในการควมรวมรัฐบาลท้องถิ่นในต่างประเทศอาจทำให้เราได้เรียนรู้ข้อดีและข้อเสีย เพื่อนำไปใช้ในการกำหนดนโยบายที่รัดกุมยิ่งขึ้นก็เป็นได้

วัตถุประสงค์

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อถอดบทเรียนเรื่องผลกระทบของการควมรวมรัฐบาลท้องถิ่นจากประสบการณ์ของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ผู้เขียนเลือกศึกษาบทเรียนประเทศที่มีประสบการณ์ในการควมรวมรัฐบาลท้องถิ่นมาก่อน แบ่งเป็นประเทศที่ใช้รูปแบบการปกครองแบบสหพันธรัฐจำนวน 3 ประเทศคือ แคนาดา สหรัฐอเมริกา และออสเตรเลีย และประเทศที่ใช้รูปแบบการปกครองแบบรัฐเดี่ยวจำนวน 3 ประเทศคือ ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส และไอร์แลนด์ (ตารางที่ 1)

ตารางที่ 1. ขนาดของรัฐบาลท้องถิ่นในประเทศที่ศึกษา

| ประเทศ | รูปแบบรัฐ | จำนวนชั้นรัฐบาล* | ขนาดของรัฐบาลท้องถิ่น** | |
|--------------|-----------|--|------------------------------|---------------------------|
| | | | ประชากรเฉลี่ย (คน/ตร.กม.) | พื้นที่เฉลี่ย (ตร.กม.) |
| แคนาดา | รัฐรวม | 5 (ชาติ มณฑล กลุ่มภูมิภาค ภูมิภาค เทศบาล)*** | 8,205 | 695 |
| ญี่ปุ่น | รัฐเดี่ยว | 3 (ชาติ จังหวัด เทศบาล) | 72,715 | 215 |
| ไทย | รัฐเดี่ยว | 3 (ชาติ อบจ., เทศบาล และ อบต.) | 8,478 | 66 |
| ฝรั่งเศส | รัฐเดี่ยว | 4 (ชาติ ภาค จังหวัด เทศบาล) | 1,855 | 16 |
| สหรัฐอเมริกา | รัฐรวม | 4 (ชาติ มลรัฐ เทศมณฑล เทศบาล) | 8,990 | 249 |
| ออสเตรเลีย | รัฐรวม | 3 (ชาติ มลรัฐ เทศบาล) | 41,005 | 12,369 |
| ไอร์แลนด์ | รัฐเดี่ยว | 2 (ชาติ องค์กรปกครองท้องถิ่น) | 149,530 | 2,206 |

ที่มา: รวบรวมโดยผู้เขียน

* ตัวเอนในวงเล็บคือ รัฐบาลท้องถิ่น

** เฉพาะรัฐบาลท้องถิ่นชั้นล่าง ข้อมูลปี พ.ศ. 2558-2559 ปรับปรุงจาก OECD (2016)

*** แตกต่างกันไปตามมณฑล โดยมณฑลส่วนใหญ่มีรัฐบาลท้องถิ่นเพียงชั้นเดียว

แนวคิดและทฤษฎี

การควบรวมรัฐบาลท้องถิ่น (local government consolidation หรือบางแห่งใช้ amalgamation หรือ merger) ในบทความนี้ หมายถึง การรวมหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างน้อยสองหน่วยเข้าด้วยกันเป็นหน่วยเดียว เพื่อจัดทำและส่งมอบบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ความหมายดังกล่าวนี้ไม่รวมการรวมตัวกันของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเพื่อจัดทำและส่งมอบบริการสาธารณะร่วมกัน

เมื่อ 50 ปีก่อน Robert A. Dahl ได้เสนอชุดข้อเสนอเกี่ยวกับขนาดของหน่วยการปกครอง และสถานะกลืนไม่เข้าคายไม่ออกอันเกี่ยวข้องกับหน่วยการปกครองขนาดเล็กและขนาดใหญ่ ไว้ดังต่อไปนี้

“ยิ่งหน่วยการปกครองมีขนาดใหญ่และครอบคลุมมากเท่าไร รัฐบาลของหน่วยการปกครองนั้นก็ยิ่งสามารถออกกฎระเบียบจัดการสภาพแวดล้อมทางการบริหารที่พลเมืองต้องการได้มากเท่านั้น นับตั้งแต่เรื่องมลพิษทางอากาศ มลพิษทางน้ำ ความยุติธรรมทางเชื้อชาติ ไปจนถึงเรื่องการแจกจ่ายอาวุธนิวเคลียร์

กระนั้น ยิ่งหน่วยการปกครองที่มีรัฐบาลแบบตัวแทนมีขนาดใหญ่ ครอบคลุม และมีภารกิจมากเท่าไร การมีส่วนร่วมของประชาชนส่วนใหญ่ก็ยิ่งจำกัดลงเหลือเพียงการลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้งเพียงครั้งเดียวเท่านั้น

ในทางตรงกันข้าม ยิ่งหน่วยการปกครองมีขนาดเล็กมากเท่าไร ประชาชนก็ยังมีโอกาสในการมีส่วนร่วมตัดสินใจกับรัฐบาลของตนมากขึ้นเท่านั้น แต่ขณะเดียวกันก็ยิ่งควบคุมสภาพแวดล้อมทางการบริหารได้น้อยลงไปด้วย

ฉะนั้น ในหน่วยการปกครองขนาดใหญ่ พลเมืองมีโอกาสมีส่วนร่วมน้อยมาก ขณะที่ในหน่วยการปกครองขนาดเล็ก พลเมืองมีส่วนร่วมมาก แต่ก็เฉพาะในเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ เท่านั้น กล่าวแบบสุดโต่งก็คือ พลเมืองอาจมีส่วนร่วมตัดสินใจเรื่องที่ซับซ้อนและสำคัญมากมายผ่านการลงคะแนนเสียงครั้งเดียวเท่านั้น หรือไม่มีโอกาสอย่างไร้ขีดจำกัดในการมีส่วนร่วมตัดสินใจเฉพาะเรื่องไม่สำคัญเลย ที่ปลายสุดด้านหนึ่ง ประชาชนได้ออกเสียงแต่ไม่ได้ปกครอง และที่ปลายสุดอีกด้านหนึ่ง ประชาชนได้ปกครอง แต่กลับไม่มีอะไรให้ปกครอง” (Dahl, 1967: 960)

จากชุดข้อเสนอข้างต้น เราจะเห็นได้ว่า มีกรอบทฤษฎีสองกรอบที่ใช้วิเคราะห์และประเมินนโยบายการควบรวมรัฐบาลท้องถิ่น ได้แก่ กรอบทฤษฎีว่าด้วยประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น ประการหนึ่ง และกรอบทฤษฎีว่าด้วยประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะ อีกประการหนึ่ง (Jimenez & Hendrick, 2010; Leland & Thurmaier, 2014; Newton, 1982) ดังจะได้กล่าวโดยละเอียดต่อไปนี้

กรอบทฤษฎีว่าด้วยประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น (Local Democracy)

กรอบทฤษฎีนี้มองการควบรวมรัฐบาลท้องถิ่นจากมิติทางรัฐศาสตร์ โดยให้ความสำคัญแก่แนวคิดเรื่องการปกครองตนเอง (local self-government) และความเป็นตัวแทนทางการเมือง (political representation) ข้อเสนอหลักของกรอบทฤษฎีนี้ได้แก่ข้อเสนอที่ว่า รัฐบาลท้องถิ่นขนาดย่อม (fragmented local government) เป็นการส่งเสริมการเรียนรู้และกระบวนการประชาธิปไตยจากฐานราก เนื่องจากการ

มีรัฐบถลทอถนขนาดยอมนจนวนมกทอให้มีผู้แทนของประชชนจนวนมกด้วย นอกจกนั้ ในทอถนขนาดเล้ก สภทอถนยอมนมีขนาดเล้ก สงผลให้ประชชนในล้ชดกั้รัฐบถล เข้ถึงผู้แทนของตนได้งย และ มีโอกาสสะทอนควมคดเห็นหรือเสนอขอเรยกรอ้งได้มก ยงไปกว่นั้ การมีทอถนขนาดเล้กยงช่วยรกษาค่านิยม อ้ดล้กษณ และวัฒนธรรมของประชชนในทอถนไว้ด้วย (Dollery & Crase, 2004) การควมรวบรัฐบถลทอถนเข้ด้วยกันยอมนเป็นการลดจนวนตัวแทนของประชชน ลดโอกาสในการปฏิสัมพันธ์กันระหวงผู้บริหารทอถนกับประชชน และสุม่เสี่ยงต่อการสูญเสยอ้ดล้กษณของทอถน กระจนั้ ประชชนอาจมีชองทงอื่ในการมีส่วนร่วมทงการเมอองที่นอกเหนือจกการเลอกลงตั้งผู้แทนทอถนก็ได้ ฉะนั้ การควมรวบรัฐบถลทอถนจิงอาจไม่มีผลกระทบต่อประชชชบไต้ยระดับทอถนก็ได้ (Aulich et al., 2014)

กรอบทฤษฏีว้ด้วยประสิทธิภพในการให้บริการสธารณะ (Efficiency in Service Delivery)

กรอบทฤษฏีนี้เป็นมุมมองทงเศรษฐศสตร โดยเฉพะอย่งยง จกสชชวชชการคลังสธารณะ (public finance) และเกยวชองกั้การควมรวบรัฐบถลทอถนอยู่สองประเด้นคือ ประสิทธิภาพในการจัดสรรทรพยกร และประสิทธิภาพทงเทคนค (Dowding & Mergoupis, 2003) ดั่งตอไปนี้

ประสิทธิภพในการจัดสรรทรพยกร (Allocative Efficiency) การจัดสรรทรพยกรเป็นหน้าท้หลักทงเศรษฐกจประการหนงของรัฐบถลในแต่ละประเทศ นอกเหนือจกการกระจายรายได้และการสร้งเสถียรภพ (Musgrave & Musgrave, 1989) ประสิทธิภาพในการจัดสรรทรพยกร หมายถึงประสิทธิภาพอันเกิดจกการที่รัฐบถลสามารถจัดทาสินค้และบรการได้ตรงตามควมต้องการของประชชน (Jimenez & Hendrick, 2010) ทฤษฏีทงการคลังสธารณะเสนอว่า รัฐบถลทอถนขนาดยอมนมีประสิทธิภาพในการจัดสรรทรพยกรและจัดทาสินค้สธารณะทอถน (local public goods) ชง้หมายถึง สินค้สธารณะที่เฉพะผู้อศยในชุมชนทอถนเท่านั้ที่สามารถเข้ใช้ได้ มกกว่รัฐบถลแบบรวบรวบศูนย เนื่องจกทรบควมต้องการและควมพงใจ (preference) ตอสินค้สธารณะของประชชนในทอถนมกกว่ และสามารถตบสนอควมต้องการ (responsive) ได้ตรงกว่ (Tiebout, 1956) นอกจกนั้ ทฤษฏีบการกระจายอ้นาจ (decentralization theorem) ยงได้กำหนดเกณฑ์ว่าบรการสธารณะล้กษณะใดควรกระจายอ้นาจให้รัฐบถลทอถนทอและสินค้ล้กษณะใดไม่ควร สาระสค้ของทฤษฏีบทงกล่วอาจสรूपได้ว่า เพอให้การจัดสรรทรพยกรของรัฐมีประสิทธิภาพสูงสดุ ควรกระจายอ้นาจให้รัฐบถลทอถนระดับล้างสุดเป็นผู้ดเนินการจ้ดทาบรการสธารณะหก 1) ต้นทุนและผลประยชน์ของสินค้สธารณะตออยู่ในพ้ที่นั้ 2) สินค้สธารณะนั้ไม่มีผลกระทบภายนอกตอพ้ที่อื่ และ 3) ต้นทุนในการผลิตสินค้สธารณะนั้เท่กัน ไม่ว่าจะผลิตในระดับชชชบไต้ยหรือระดับอื่ นั้คือ ไม่มีการประหยัดโดยเพิ่มขนาด (Oates, 1972; 1977)

ประสิทธิภพทงเทคนค (Technical Efficiency) คือประสิทธิภาพอันเกิดจกการที่รัฐบถลลดต้นทุนการผลิตสินค้และบรการสธารณะ เนื่องจกสามารถผลิตบัจจย่นำออกได้สูงกว่จกระดับบัจจย่นำเข้เตยวกัน (Jimenez & Hendrick, 2010) โดยท่วไป ประสิทธิภาพทงเทคนคสามารถเกิดชง้ได้จาก การประหยัดโดยเพิ่มขนาดและการประหยัดโดยเพิ่มชอบชวย

การประหยัดโดยเพิ่มขนาด (economies of scale) คือการประหยัดต้นทุนเฉลย่ในการผลิตสินค้ชชชบไต้ยหนงโดยการเพิ่มปริมาณการผลิต ในกรณีชงการควมรวบรัฐบถลทอถน การประหยัดโดยขนาดจะเกิดชง้ได้เพราะจนวนประชชชบไต้ยเพิ่มชง้และทอให้ต้นทุนต่อหัวลดลง การประหยัดโดยเพิ่มขนาดเป็นเหตุผลหลักที่รัฐบถลแห่งชชชบไต้ยหรือรัฐบถลมลรัฐ มกใช้อ้างในการรณรงค้ให้รัฐบถลทอถนควมรวบกัน

การประหยัดโดยเพิ่มขอบข่าย (economies of scope) คือการประหยัดต้นทุนเฉลี่ยในการผลิตสินค้าประเภทหนึ่ง อันเป็นผลมาจากการผลิตสินค้าประเภทอื่นในองค์กรเดียวกันควบคู่ไปด้วย ในกรณีของการควบรวมรัฐบาลท้องถิ่น การประหยัดโดยเพิ่มขอบข่ายจะเกิดขึ้นได้เมื่อสินค้าและบริการสาธารณะหลาย ๆ ประเภทใช้ปัจจัยคงที่ (fixed inputs) เดียวกัน เช่น บุคลากร เครื่องมือ ยานพาหนะ เป็นต้น (Dollery & Crase, 2004) ผู้สนับสนุนการควบรวมมักเสนอว่าการควบรวมรัฐบาลท้องถิ่นจะทำให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้หลากหลายประเภทมากขึ้น และเพิ่มศักยภาพเชิงยุทธศาสตร์ของท้องถิ่น

บทเรียนจากการควบรวมรัฐบาลท้องถิ่น

บทเรียนจากแคนาดา

แคนาดาเป็นรัฐรวม อันประกอบด้วยมณฑล (provinces) 10 แห่ง และดินแดน (territories) 3 แห่ง รัฐธรรมนูญแห่งแคนาดาแบ่งอำนาจการปกครองระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลมณฑลและดินแดน แต่ละมณฑลและดินแดนมีกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของตนเอง จึงทำให้โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแตกต่างกันไป มณฑล 3 แห่ง มีโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบหลายชั้น (multi-tier) กล่าวคือ มณฑลบริติชโคลัมเบียกับมณฑลออนแทรีโอมีรัฐบาลท้องถิ่นสองชั้น ส่วนมณฑลควิเบกมีสามชั้น มณฑลและดินแดนที่เหลือมีโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบชั้นเดียว (single-tier) เมื่อนับรวมรัฐบาลท้องถิ่นทุกรูปแบบแล้ว แคนาดามีรัฐบาลท้องถิ่นทั้งสิ้น 3,743 แห่ง (Commonwealth Local Government Forum, 2016)

การควบรวมรัฐบาลท้องถิ่นในแคนาดาสามารถสืบย้อนไปได้หลายทศวรรษ และมีทั้งที่เกิดขึ้นจากความสมัครใจของรัฐบาลท้องถิ่น และที่เกิดจากนโยบายเชิงบังคับของรัฐบาลมณฑล หากแต่ในระยะหลังการควบรวมมักเป็นไปด้วยการบังคับ การควบรวมครั้งแรกที่เกิดจากการบังคับโดยที่ประชาชนและสภาท้องถิ่นไม่เห็นชอบด้วยเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2478 เมื่อรัฐบาลมณฑลออนแทรีโอบังคับให้เทศบาลวอลเคอร์วิลล์ ที่มีสถานะทางการคลังดีกว่าควบรวมกับเทศบาลใกล้เคียงอีก 3 แห่ง เพื่อป้องกันปัญหาการล้มละลายเทศบาลที่ควบรวมกันแล้วกลายเป็นเทศบาลวินด์เซอร์ในปัจจุบัน เมื่อเห็นกรณีเทศบาลวินด์เซอร์ มณฑลหลายแห่งจึงเริ่มดำเนินนโยบายบังคับในเทศบาลควบรวมกัน การบังคับให้ควบรวมขนาดใหญ่ครั้งแรกเกิดขึ้นที่มณฑลแมนิโทบา ในปี พ.ศ. 2514 จากนั้นจึงเริ่มแพร่ไปฝั่งตะวันออกของประเทศ (Miljan & Spicer, 2015)

ในช่วงปี พ.ศ. 2530-2550 มณฑลต่าง ๆ อาทิ ออนแทรีโอ ควิเบก นิวบรันสวิก และโนวาสโกเชียพยายามดำเนินนโยบายการควบรวมเทศบาลเข้าด้วยกัน เพื่อรับมือการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของประชากรทั้งในเขตเมืองและเขตชนบท การเปลี่ยนแปลงสภาพทางกายภาพ และแรงกดดันทางการคลัง ผู้สนับสนุนนโยบายนี้เสนอว่า การควบรวมเทศบาลที่อยู่ใกล้เคียงกันเข้าด้วยกันเป็นการรวมศูนย์การประสานงาน การบริหาร และการเมือง อันจะนำไปสู่การวางแผนพัฒนาที่มีประสิทธิภาพและการจัดทำบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และการจัดการของเสีย ผลจากนโยบายนี้ทำให้เกิดการควบรวมเทศบาลหลายแห่งในมณฑลดังกล่าว ทั้งแบบบังคับและแบบสมัครใจ (Vojnovic, 1998; 2000) เฉพาะมณฑลควิเบก ในปี พ.ศ. 2543 รัฐสภาแห่งมณฑลควิเบก ได้ผ่านกฎหมายหลายฉบับที่กำหนดให้เทศบาลจำนวน 212 แห่ง ควบรวมกันเหลือ 42 แห่ง (de Vries & Sobis, 2013)

ผลการวิจัยหลายฉบับพบว่า การควมรวมเทศบาลในแคนาดาไม่ได้ก่อให้เกิดผลประโยชน์ที่จับต้องได้ นัก ต้นทุนในการจัดทำบริการสาธารณะภายหลังการควมรวมมักสูงขึ้น โดยมากเนื่องมาจากการรวมเอาต้นทุนและค่าจ้างทั้งหลายเข้าด้วยกัน ในขณะที่ประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะยังหาได้ยาก ต้นทุนในช่วงเปลี่ยนผ่านหลังการควมรวมค่อนข้างสูงและในหลายกรณีก็เป็นตัวลดทอนหรือกำจัดการประหยัดที่คาดว่าจะเกิดขึ้นไปด้วยซ้ำ

กล่าวเฉพาะกรณีณฑลออนแทรีโอ มีหลักฐานเชิงประจักษ์จำนวนมากที่สะท้อนให้เห็นว่า การควมรวมไม่ได้นำไปสู่การจัดทำบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพสูงขึ้น ยิ่งไปกว่านั้น การควมรวมยังลดทอนการแข่งขันกันระหว่างเทศบาล ซึ่งการแข่งขันกันเป็นสิ่งสร้างแรงจูงใจให้เทศบาลดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพหรือตอบสนองความต้องการของประชาชน การควมรวมเทศบาลเข้าด้วยกันยังเป็นการลดจำนวนเทศบาลให้น้อยลง ส่งผลให้ประชาชนมีตัวเลือกน้อยลงที่จะอาศัยในชุมชนที่มีบริการสาธารณะและจัดเก็บภาษีตรงกับความต้องการของตน ในบางกรณี เทศบาลที่มีเขตรับผิดชอบส่วนใหญ่เป็นเขตชนบทจำต้องควมรวมกับเทศบาลในเขตเมือง ทำให้ประชาชนในชนบทต้องชำระภาษีให้บริการสาธารณะที่ตนไม่มีโอกาสได้ใช้ (Miljan & Spicer, 2015)

บทเรียนจากญี่ปุ่น

ญี่ปุ่นเป็นรัฐเดี่ยว มีจำนวนชั้นรัฐบาล 3 ชั้นคือ รัฐบาลระดับชาติ รัฐบาลระดับจังหวัด และรัฐบาลระดับเทศบาล จังหวัด (prefecture) ถือเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับบน และเทศบาล (municipality) เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับล่าง ข้อมูล ณ วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2559 ระบุว่า ญี่ปุ่นมีจังหวัด 47 แห่ง และเทศบาล 1,718 แห่ง โดยเทศบาลจำแนกเป็นนคร 790 แห่ง¹ เมือง 745 แห่ง และหมู่บ้าน 183 แห่ง (Statistics Bureau, 2016)

ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ญี่ปุ่นมีเทศบาลขนาดเล็กที่มีประชากรราว 300 - 500 คน อยู่กว่า 70,000 แห่ง ทำให้รัฐบาลประสบปัญหาในการจัดเก็บภาษีและให้บริการสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การให้การศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อปฏิรูปประเทศให้ก้าวสู่ความทันสมัย รัฐบาลในสมัยจักรพรรดิเมจิจึงพยายามให้มีการควมรวมเทศบาลเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินนโยบายและให้บริการสาธารณะ นับถึงปัจจุบัน ความพยายามในการลดจำนวนเทศบาลในญี่ปุ่น สามารถจำแนกออกเป็น 3 ครั้งใหญ่คือ การควมรวมใหญ่สมัยเมจิ การควมรวมใหญ่สมัยโชวะ และการควมรวมใหญ่สมัยเฮเซ

การควมรวมใหญ่สมัยเมจิ เกิดขึ้นระหว่างปี พ.ศ. 2431-2432 ในรัชสมัยของจักรพรรดิเมจิ ซึ่งระหว่างนั้นญี่ปุ่นอยู่ภายใต้การปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ผลจากการควมรวมทำให้จำนวนเทศบาลลดลงถึง 4 ใน 5 คือจาก 71,314 แห่ง เหลือเพียง 15,859 แห่ง

การควมรวมใหญ่สมัยโชวะ เกิดขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ระหว่างปี พ.ศ. 2496-2504 ในสมัยจักรพรรดิฮิโรฮิโตะ ซึ่งญี่ปุ่นอยู่ภายใต้การปกครองระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญแล้ว ผลจากการควมรวมทำให้จำนวนเทศบาลลดจาก 9,868 แห่ง เหลือ 3,472 แห่ง (Yokomichi, 2007)

การควมรวมใหญ่สมัยเฮเซ เป็นความพยายามครั้งล่าสุดในการลดจำนวนเทศบาลทั่วประเทศ โดยเริ่มขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2542 เมื่อมีการแก้กฎหมายพิเศษเพื่อการควมรวมเทศบาล เป้าหมายในการควมรวมครั้งนี้คือ เพื่อเพิ่มศักยภาพของรัฐบาลท้องถิ่นให้สามารถรองรับภารกิจที่รัฐบาลกลางถ่ายโอนมามากขึ้นและ

ให้บริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผลจากนโยบายการควบรวมครั้งนี้ทำให้จำนวนเทศบาลลดลงกว่าครึ่งหนึ่ง จาก 3,232 แห่ง เมื่อปี พ.ศ. 2542 เป็น 1,718 แห่ง และประชากรเฉลี่ยต่อเทศบาลเพิ่มจากราว 36,000 คน ในช่วงปี พ.ศ. 2530 เป็นราว 74,000 คนในปัจจุบัน การดำเนินนโยบายควบรวมเทศบาลครั้งล่าสุดนี้ ประสบความสำเร็จในการลดจำนวนเทศบาลทั่วประเทศ เนื่องจากรัฐบาลสร้างแรงจูงใจทางการคลังและเศรษฐกิจผ่านกลไกหลายอย่าง เช่น การให้เงินอุดหนุนทั่วไปแก่เทศบาลที่ควบรวมภายในเวลาที่กำหนด การอนุญาตให้เทศบาลที่ควบรวมกันแล้วสามารถออกพันธบัตรท้องถิ่นเพื่อใช้ระดมทุนในโครงการก่อสร้าง และการตั้งหน่วยงานเฉพาะกิจขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและสนับสนุนการควบรวม เป็นต้น (Miyazaki, 2014) อย่างไรก็ตาม ผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ที่เกิดจากนโยบายการควบรวมเทศบาลครั้งล่าสุด มีทั้งข้อดีและข้อเสีย ดังต่อไปนี้

ผลการศึกษาส่วนใหญ่ในญี่ปุ่นพบว่า การควบรวมเทศบาลก่อให้เกิดการประหยัดโดยเพิ่มขนาด (Mabuchi, 2001; Yokomichi, 2007) กล่าวคือ การควบรวมเทศบาลเข้าด้วยกันช่วยให้รัฐบาลญี่ปุ่นสามารถลดงบประมาณรายจ่ายลงได้ โดยเฉพาะงบประมาณรายจ่ายที่เกี่ยวกับงบลงทุน งบดำเนินการ และต้นทุนแรงงานในบริการสาธารณะที่ซ้ำกัน และงบประมาณรายจ่ายหมวดเงินเดือนของผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น ในญี่ปุ่น งานผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นถือเป็นงานประจำและมีอัตราเงินเดือนสูง ภายหลังการควบรวมใหญ่สมัยเฮเซ จำนวนสมาชิกสภาเทศบาลลดลงกว่า 17,500 ตำแหน่ง และนายกเทศมนตรีกว่า 1,400 ตำแหน่ง ทำให้ประหยัดงบประมาณรายจ่ายได้มาก (Yokomichi, 2007) อย่างไรก็ตาม มีงานวิจัยพบว่าเทศบาลที่ควบรวมแล้วหลายแห่งขอผ่อนปรนเงื่อนไขจำนวนสมาชิกสภาให้มีจำนวนรวมเท่าเดิม ซึ่งก่อให้เกิดภาระทางการคลังต่อทั้งประเทศ (Hirota & Yunoue, 2011) นอกจากนี้ ยังมีงานวิจัยที่พบว่า การควบรวมเทศบาลอาจก่อให้เกิดความไร้ประสิทธิภาพทางการบริหาร โดยเฉพาะในช่วงเปลี่ยนผ่านหรือปรับตัวหลังการควบรวม (Nakazawa, 2013)

ในด้านประชาธิปไตยและการตอบสนองความต้องการของประชาชน มีงานวิจัยพบว่า การควบรวมเทศบาลไม่มีผลกระทบต่อการใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชน (Mabuchi, 2001) กระนั้น งานวิจัยจำนวนหนึ่งพบว่า การควบรวมส่งผลกระทบต่อประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น ภายหลังการควบรวม ประชาชนที่อยู่รอบนอกประสบความลำบากในการเดินทางไปติดต่อและรับบริการ ณ ที่ทำการเทศบาลแห่งใหม่ในเทศบาลบางแห่งที่มีการกำหนดเขตชุมชนใหม่ ภายหลังการควบรวมพบว่า เกิดความขัดแย้งของประชาชนในชุมชนต่าง ๆ เพราะประชาชนรู้สึกว่าการตัดสินใจสูญเสียอัตลักษณ์ ในเทศบาลที่ไม่ได้ควบรวม ประชาชนมีความกลมเกลียว รู้สึกเป็นเจ้าของ และมีสำนึกรับผิดชอบต่อเทศบาลของตนมากกว่า ในเทศบาลที่ควบรวมแล้วแห่งหนึ่ง เมื่อเกิดภัยพิบัติขนาดใหญ่ขึ้นพบว่า ตอบสนองปัญหาของประชาชนในชุมชนต่าง ๆ ได้ช้าลง คุณภาพการให้บริการลดลง และเสียงของประชาชนในบางชุมชนลดความสำคัญลง เพราะเทศบาลให้ความสำคัญในการแก้ปัญหาของชุมชนศูนย์กลางก่อนเป็นอันดับแรก

บทเรียนจากฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นรัฐเดี่ยว มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และใช้ระบอบกึ่งประธานาธิบดี เดิมทีฝรั่งเศสใช้โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบสองชั้น ชั้นบนคือ จังหวัด (département) ส่วนชั้นล่างคือ เทศบาล (commune) มานับตั้งแต่ยุคปฏิวัติฝรั่งเศสในปี พ.ศ. 2332 กระนั้น การจัดทำบริการสาธารณะในอดีตโดยมากดำเนินการโดยรัฐบาลกลาง ส่วนราชการของรัฐบาลกลาง หรือจังหวัดที่

กำกับโดยรัฐบาลกลาง ส่วนเทศบาลมีบทบาทน้อยมากในการจัดทำบริการสาธารณะ โครงสร้างเช่นว่านี้มีการเปลี่ยนแปลงในปี พ.ศ. 2525 เมื่อฝรั่งเศสมีการกระจายอำนาจให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นขนานใหญ่ ซึ่งส่งผลให้ฝรั่งเศสกลายเป็นสาธารณรัฐแบบกระจายอำนาจ (république d'organisation décentralisée) (Wollmann, 2011)

ในปัจจุบัน การปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศสแบ่งออกเป็น 3 ชั้นคือ ภาค (région) จังหวัด (département) และเทศบาล (commune) ภาคเป็นรัฐบาลท้องถิ่นชั้นบน มีจำนวนทั้งสิ้น 13 แห่ง และทำหน้าที่พัฒนาเศรษฐกิจ ส่งเสริมอาชีพ จัดการศึกษา และจัดระบบขนส่งมวลชน จังหวัดเป็นรัฐบาลท้องถิ่นชั้นกลาง มีจำนวนทั้งสิ้น 96 แห่ง และมีหน้าที่หลักคือ จัดการศึกษา สวัสดิการสังคม โครงสร้างพื้นฐาน และขนส่งมวลชน เทศบาลเป็นรัฐบาลท้องถิ่นชั้นล่างสุด มีจำนวนทั้งสิ้น 36,569 แห่ง² และทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะทั่วไป นับตั้งแต่การสุขาภิบาลไปจนถึงกิจการตำรวจ การปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศสมีบทบาทสำคัญในระบบเศรษฐกิจของประเทศ งบประมาณรายจ่ายของท้องถิ่นเท่ากับร้อยละ 11.8 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (OECD, 2016)

ด้วยความที่มีจำนวนมาก เทศบาลจึงมีขนาดเล็กมากเมื่อเทียบกับรัฐบาลท้องถิ่นระดับล่างสุดของประเทศอื่น กล่าวคือ มีประชากรเฉลี่ย 1,855 คนต่อเทศบาลหนึ่งแห่ง (OECD, 2016) นอกจากนี้ เทศบาลยังมีขนาดแตกต่างกันมาก ข้อมูลจากการสัมมนาประชากรในปี พ.ศ. 2556 ชี้ว่า เทศบาลขนาดใหญ่ที่สุดคือ นครปารีส มีประชากร 2.2 ล้านคน ในขณะที่เทศบาลที่เล็กที่สุดคือ Rochefourchat มีประชากรเพียง 1 คน (National Institute for Statistics and Economics Studies, 2016) ในอดีต ฝรั่งเศสเคยพยายามลดจำนวนเทศบาลลงมาแล้ว จักรพรรดินโปเลียนที่ 1 หรือนโปเลียน โบนาปาร์ต เคยสั่งให้ยุบเลิกเทศบาลที่มีประชากรน้อยกว่า 300 คน ซึ่งทำให้จำนวนเทศบาลลดลงจากราว 44,000 แห่ง เหลือราว 38,000 แห่ง (Marcou, 2008)

ในระยะหลายทศวรรษที่ผ่านมา ฝรั่งเศสเคยมีความพยายามที่จะปฏิรูปโครงสร้างรัฐบาลท้องถิ่นด้วยการควมรวมเทศบาลขนาดเล็กเข้าด้วยกัน แต่ไม่สำเร็จเนื่องจากแรงต้านจากประชาชนและผู้นำในท้องถิ่น นอกจากนี้ ด้วยความที่ฝรั่งเศสดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจโดยให้ความสำคัญแก่เป้าหมายทางการเมืองมากกว่าเป้าหมายทางเศรษฐศาสตร์ กล่าวคือ เน้นการส่งเสริมประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นและความเป็นตัวแทนทางการเมืองมากกว่าประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะ ฝรั่งเศสจึงแก้ปัญหาการขาดศักยภาพทางการบริหารด้วยการส่งเสริมให้เทศบาลร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะ ผ่านกลไกสองประการคือการตั้งประชาคมท้องถิ่น และการตั้งกลุ่มวิสาหกิจ (Prud'homme, 2006)

ประชาคมท้องถิ่น (communautés) เป็นองค์กรความร่วมมือที่เทศบาลต่าง ๆ ร่วมกันตั้งขึ้นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่ร่วมกัน โดยประชาคมท้องถิ่นมีสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมาจากตัวแทนของเทศบาลที่เข้าร่วม (Prud'homme, 2006; Mektrairat et al., B.E. 2546) ปัจจุบันมีประชาคมรัฐบาลท้องถิ่น 3 รูปแบบ ได้แก่ 1) ประชาคมนคร (communautés urbaine) เพื่อรวมกลุ่มเทศบาลขนาดใหญ่กับเทศบาลข้างเคียง มีประชากร 5 แสนคนขึ้นไป ปัจจุบันมี 14 แห่ง ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มกันของเทศบาล 355 แห่ง มีประชากรรวม 6.2 ล้านคน 2) ประชาคมเมือง (communautés d'agglomération) ปัจจุบันมีจำนวนกว่า 150 แห่ง เป็นการรวมกลุ่มเทศบาลขนาดกลางกับเทศบาลใกล้เคียง

ในเขตเมืองราว 3,000 แห่ง 3) ประชาคมเทศบาล (communautés de communes) ปัจจุบันมีจำนวนกว่า 2,000 แห่ง เป็นการรวมกลุ่มเทศบาลขนาดกลางกับเทศบาลใกล้เคียงในเขตชนบทราว 28,000 แห่ง

นอกจากนั้น ฝรั่งเศสแก้ปัญหาในการจัดการเทศบาลขนาดเล็ก โดยการตั้งกลุ่มวิสาหกิจ (syndicates) สำหรับให้บริการสาธารณะในเขตเทศบาลหลาย ๆ แห่ง กลุ่มวิสาหกิจจำแนกเป็น 2 ประเภทคือ 1) กลุ่มวิสาหกิจที่ทำหน้าที่เฉพาะอย่าง เช่น เก็บขยะ จัดการน้ำอุปโภคบริโภค มีจำนวนราว 15,000 กลุ่ม โดยแบ่งเป็นกลุ่มวิสาหกิจที่รับผิดชอบการขนส่งในเมืองใหญ่มีอยู่ราว 150 กลุ่ม และ 2) กลุ่มวิสาหกิจที่ทำหน้าที่หลายอย่างมีจำนวนราว 3,000 กลุ่ม กลุ่มวิสาหกิจเหล่านี้ส่วนใหญ่ได้รับงบประมาณจากการสมทบทุนกันของเทศบาลที่เป็นสมาชิก (Prud'homme, 2006)

บทเรียนจากสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาเป็นรัฐรวมอันประกอบด้วย 50 มลรัฐ รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น แต่การปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องที่กำหนดขึ้นโดยรัฐธรรมนูญของมลรัฐแต่ละแห่ง แม้จะมีความแตกต่างในแต่ละมลรัฐ รัฐบาลท้องถิ่นที่ทำหน้าที่ทั่วไป (general-purpose local governments) สามารถจำแนกออกได้เป็น 2 ชั้น ชั้นบนคือ เทศมณฑล (county ซึ่งในมลรัฐลุยเซียนาเรียกว่า parish และในมลรัฐอะแลสกา เรียกว่า borough) และชั้นล่างคือ เทศบาล (municipality) กับเมือง (town) และทาวน์ชิป (township) นอกจากนี้ ยังมีรัฐบาลท้องถิ่นที่ทำหน้าที่พิเศษ (special-purpose local governments) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะอย่าง ได้แก่ เขตการศึกษา (school district) และเขตพิเศษ (special district) ข้อมูลจากการทำสำมะโนรัฐบาลครั้งล่าสุดในปี พ.ศ. 2555 พบว่ามีเทศมณฑล 3,031 แห่ง เทศบาล 19,519 แห่ง เมืองและทาวน์ชิป 16,360 แห่ง เขตการศึกษา 12,880 แห่ง และเขตพิเศษ 38,266 แห่ง รวมทั้งสิ้น 90,056 แห่ง (US Census Bureau, 2013)³ จำนวนรวมดังกล่าวทำให้สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีรัฐบาลท้องถิ่นมากที่สุดในโลก ในบทความนี้ ผู้เขียนจะกล่าวเฉพาะรัฐบาลท้องถิ่นที่ทำหน้าที่ทั่วไปเท่านั้น

แม้จะมีรัฐบาลท้องถิ่นจำนวนมาก แต่สหรัฐอเมริกาไม่มีประสบการณ์ในการควบรวมรัฐบาลท้องถิ่นเท่าไรนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การควบรวมรัฐบาลท้องถิ่นในแนวราบ เช่น การควบรวมเทศบาล 2 แห่ง เข้าด้วยกัน และเอาเข้าจริง ในระยะ 20 ปีที่ผ่านมา จำนวนเทศบาลเพิ่มขึ้น โดยเพิ่มขึ้น 240 แห่ง จากปี พ.ศ. 2535 ที่มี 19,279 แห่ง กระนั้น สหรัฐอเมริกามีประสบการณ์มากกว่าในการควบรวมรัฐบาลท้องถิ่นในแนวตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การควบรวมเทศบาลกับเทศมณฑลเข้าด้วยกัน (Fox & Gurley, 2006) ตั้งแต่ก่อตั้งประเทศถึงปัจจุบัน สหรัฐอเมริกามีการควบรวมเทศบาลกับเทศมณฑลเข้าด้วยกันทั้งสิ้น 39 ครั้ง (Martin & Schiff, 2011) ผลจากการควบรวมดังกล่าว งานและผลการวิจัยที่ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างขนาดเขตพื้นที่รับผิดชอบกับการให้บริการสาธารณะที่เริ่มตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2510-2520 ก่อนข้างมีลักษณะผสม⁴ กล่าวคือ มีหลักฐานเพียงเล็กน้อยที่สนับสนุนว่าการควบรวมรัฐบาลท้องถิ่นแล้วทำให้การให้บริการสาธารณะดีขึ้น และหากมีผลดีจากการควบรวมมักจะใช้เวลาานกว่าจะเห็นผล (Hardy, 2012; Martin & Schiff, 2011) ดังจะได้กล่าวต่อไป

ในด้านความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของท้องถิ่น งานวิจัยบางเรื่องพบว่า ประชาชนในท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่มีความพึงพอใจต่อการบริการสาธารณะน้อยกว่าประชาชนในท้องถิ่นขนาดเล็ก โดยเฉพาะภารกิจด้านตำรวจ การซ่อมบำรุงถนน และสวนสาธารณะ อย่างไรก็ตาม มีงานวิจัยบางเรื่องพบว่า ความพึงพอใจของประชาชนไม่แตกต่างกัน ไม่ว่าจะในท้องถิ่นขนาดเล็กหรือขนาดใหญ่ (Hardy, 2012) ในด้านการตอบสนองความต้องการ ประชาชนในท้องถิ่นขนาดเล็กรู้สึกว่าคุณได้รับการเอาใจใส่ดีกว่าประชาชนในท้องถิ่นขนาดใหญ่ นอกจากนี้ ประชาชนในท้องถิ่นขนาดเล็กยังรู้สึกว่าใกล้ชิดกับตัวแทนของตนมากกว่า และการควมรวมทำให้ประชาชนสูญเสียอำนาจในการกำกับควบคุมผู้แทนของตนไป (Hardy, 2012) ในบางกรณีพบว่า การควมรวมทำให้พลังในทางการเมืองของชนกลุ่มน้อยลดลง (Martin & Schiff, 2011)

ในด้านการประหยัดงบประมาณรายจ่าย งานวิจัยส่วนใหญ่มีข้อค้นพบสอดคล้องกันว่า การควมรวมรัฐบาลท้องถิ่นเข้าด้วยกันไม่ได้ช่วยให้ประหยัดงบประมาณรายจ่ายแต่อย่างใด (Hardy, 2012; Martin & Schiff, 2011) ในภาพรวม รัฐบาลท้องถิ่นขนาดเล็กใช้จ่ายงบประมาณน้อยกว่า ส่วนรัฐบาลท้องถิ่นที่ควมรวม แม้ว่าจะสามารถประหยัดรายจ่ายประเภทเงินได้ของบุคลากรในงานที่ซ้ำซ้อนกัน แต่ก็มักใช้จ่ายงบประมาณสูงขึ้น เพราะเมื่อควมรวมแล้วให้บริการสาธารณะที่หลากหลายมากขึ้น รัฐบาลท้องถิ่นที่ควมรวมบางแห่งต้องจ้างผู้เชี่ยวชาญที่มีเงินเดือนสูงเพื่อรับผิดชอบงานที่ซับซ้อนมากขึ้น รัฐบาลท้องถิ่นที่ควมรวมหลายแห่งต้องจ้างบุคลากรเพิ่ม เพื่อรับผิดชอบภารกิจที่ต้องใช้แรงงานจำนวนมาก (labor-intensive services) เช่น งานด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย รัฐบาลท้องถิ่นที่ควมรวมบางแห่งมีต้นทุนทางธุรกรรมสูงขึ้น นอกจากนี้ งานวิจัยเรื่องต้นทุนกับขนาดของเทศบาลในมลรัฐนิวเจอร์ซีย์ พบว่าต้นทุนเฉลี่ยต่อการให้บริการสาธารณะของเทศบาลขนาดเล็กกับเทศบาลขนาดใหญ่ไม่มีความแตกต่างกัน นั่นคือ ไม่มีการประหยัดโดยเพิ่มขนาด (Caprio & Pfeiffer, 2014)

ในด้านการพัฒนาและการเติบโตทางเศรษฐกิจ งานวิจัยหลายเรื่องในระยะเวลาที่ผ่านมา พบหลักฐานทั้งสนับสนุนและไม่สนับสนุนข้อเสนอที่ว่า การควมรวมทำให้เศรษฐกิจของท้องถิ่นมีการพัฒนาในทางที่ดีหรือเติบโตขึ้น กระนั้น งานวิจัยที่พบหลักฐานสนับสนุนส่วนใหญ่เป็นการศึกษาจากกรณีของการควมรวมในพื้นที่เดียวกันคือ การควมรวมระหว่างเทศบาลมินิแอโพลิสกับเทศมณฑลแมริออน (Martin & Schiff, 2011)

บทเรียนจากออสเตรเลีย

ออสเตรเลียเป็นรัฐรวมอันประกอบขึ้นด้วย มลรัฐ 8 แห่งและดินแดน 2 แห่ง เช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกา รัฐธรรมนูญแห่งชาติของออสเตรเลียไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น แต่มีในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของมลรัฐต่าง ๆ หน่วยการปกครองท้องถิ่นของออสเตรเลียมีเพียงชั้นเดียว ฉะนั้น ออสเตรเลียจึงมีจำนวนชั้นของรัฐบาลทั้งหมด 3 ชั้นคือ รัฐบาลแห่งชาติ รัฐบาลมลรัฐ และรัฐบาลท้องถิ่น ข้อมูลในปี พ.ศ. 2557 ระบุว่า ออสเตรเลียมีรัฐบาลท้องถิ่นจำนวนทั้งสิ้น 564 แห่ง (Commonwealth Local Government Forum, 2016)

ในปี พ.ศ. 2453 ซึ่งอยู่ในทศวรรษแรกของการก่อตั้งประเทศ ออสเตรเลียมีรัฐบาลท้องถิ่นทั้งสิ้น 1,067 แห่ง⁵ ในช่วงร้อยปีที่ผ่านมา จำนวนรัฐบาลท้องถิ่นลดลงเกือบครึ่งหนึ่งเป็นเพราะนโยบายของมลรัฐต่าง ๆ ที่มุ่งปฏิรูปโครงสร้างการจัดทำบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่นด้วยการควมรวมรัฐบาลท้องถิ่นเข้าด้วยกันมาโดยตลอด (Aulich et al., 2011) อย่างไรก็ตาม จำนวนรัฐบาลท้องถิ่นลดลงอย่างชัดเจนใน

ช่วงปี พ.ศ. 2530 - 2540 เนื่องจากมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ เซาท์ออสเตรเลีย แอสมาเนีย และวิกตอเรีย ดำเนินนโยบายควมรวมรัฐบาลท้องถิ่นเพื่อลดต้นทุนและเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำบริการสาธารณะ (Dollery & Johnson, 2005) นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2551 รัฐบาลแห่งมลรัฐควีนส์แลนด์ยังออกกฎหมายกำหนดให้มีการควมรวมรัฐบาลท้องถิ่นจำนวน 156 แห่ง เหลือเพียง 72 แห่ง (Riezebos, 2014)

กระนั้น การควมรวมรัฐบาลท้องถิ่นก็เป็นนโยบายที่ถูกตั้งข้อสงสัยและวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางเสมอมา เนื่องจากผลของการควมรวมไม่ได้เป็นไปดังที่มลรัฐและผู้สนับสนุนการควมรวมเสนองานวิจัยหลายฉบับระบุไปในทางเดียวกันว่า แม้ว่าการควมรวมรัฐบาลท้องถิ่นด้วยการบังคับจากบนลงล่างโดยรัฐบาลมลรัฐจะส่งผลดีอยู่บ้าง แต่ก็ไม่ได้ถึงขั้นที่คาดการณ์ไว้ และในหลายกรณียังก่อให้เกิดผลเสียอย่างมากอีกด้วย (Ramsland & Dollery, 2011) ดังจะได้กล่าวต่อไปนี้

ในด้านงบประมาณรายจ่าย การวิจัยยังพบว่า การควมรวมไม่มีผลที่ชัดเจนต่อการประหยัดโดยเพิ่มขนาด กล่าวคือ การควมรวมช่วยให้ประหยัดต้นทุนบางอย่าง เช่น ต้นทุนการจัดการขยะ และต้นทุนบริหารจัดการโดยเฉลี่ย แต่ก็ส่งผลให้ต้นทุนบางอย่างสูงขึ้น เช่น การดูแลรักษาสินทรัพย์ ต้นทุนในการย้ายสถานที่ และต้นทุนในการเดินทางมารับบริการของประชาชน เป็นต้น (Aulich et al., 2011; Aulich et al., 2014) งานวิจัยหลายฉบับระบุว่า แม้ว่าการควมรวมจะช่วยลดงบประมาณรายจ่าย แต่ก็น้อยกว่าที่ตั้งเป้าไว้มาก ดังเช่น ในวิกตอเรียที่ลดงบประมาณได้ร้อยละ 8.5 จากเป้าหมายที่รัฐบาลมลรัฐคาดการณ์ไว้ร้อยละ 20 และในเซาท์ออสเตรเลียที่ลดงบประมาณได้ร้อยละ 2.3 จากเป้าหมายที่คาดการณ์ไว้ร้อยละ 17.4 (Allan, 2003) ทั้งนี้ การคำนวณดังกล่าวนี้ยังไม่ได้คำนึงถึงต้นทุนทางอ้อมที่เกิดขึ้นจากการลดจำนวนการจ้างงานในท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในชนบทที่ต้องพึ่งพาการจ้างงานของรัฐบาลท้องถิ่นอย่างมาก (Dollery et al., & Crase, 2005)

สำหรับการประหยัดโดยเพิ่มขอบข่าย การวิจัยพบว่า การควมรวมช่วยเพิ่มการประหยัดโดยเพิ่มขอบข่าย กล่าวคือ การควมรวมทำให้รัฐบาลท้องถิ่นมีขอบข่ายความรับผิดชอบที่มากขึ้น ให้บริการสาธารณะหลากหลายมากขึ้น และมีวิธีการใหม่หรือนวัตกรรมทางการบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการควมรวมกลายเป็นรัฐบาลท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่กว่า การควมรวมรัฐบาลท้องถิ่นในชนบทที่อยู่ห่างไกลกันเข้าด้วยกันไม่ได้ก่อให้เกิดการประหยัดโดยเพิ่มขนาดหรือการประหยัดโดยเพิ่มขอบข่ายแต่อย่างใด (Aulich et al., 2011; Aulich et al., 2014)

ในด้านประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นและความเป็นตัวแทนทางการเมือง ผลการวิจัยพบว่า การควมรวมมีผลกระทบต่ออัตลักษณ์ของท้องถิ่น กล่าวคือ การควมรวมทำให้ชุมชนท้องถิ่นขนาดเล็กที่มีอัตลักษณ์ของตัวเองสูงต้องถูกควมรวมกับชุมชนท้องถิ่นอื่น ทำให้ต้องมีการปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตและธรรมเนียมบางอย่างไป อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการควมรวมทำให้ตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นลดลง แต่ก็ไม่ได้เป็นประเด็นที่ประชาชนในท้องถิ่นห่วงใยมากนัก เพราะรัฐบาลท้องถิ่นหลายแห่งได้กำหนดโครงสร้างภายหลังการควมรวมให้เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น การกำหนดให้มีผู้นำชุมชน เป็นต้น (Aulich et al., 2011; Aulich et al., 2014) ผลเสียจากการควมรวมทำให้รัฐบาลท้องถิ่นหลายแห่ง เช่น ในมลรัฐควีนส์แลนด์เรียกร้องให้มีการแยกตัว และบางกรณีสามารถแยกตัวได้สำเร็จ (Riezebos, 2014)

บทเรียนจากไอร์แลนด์

สาธารณรัฐไอร์แลนด์เป็นรัฐเดี่ยว ปกครองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา มีจำนวนชั้นรัฐบาล 2 ชั้นคือ รัฐบาลระดับชาติกับรัฐบาลระดับท้องถิ่น ภายหลังประกาศอิสรภาพในปี พ.ศ. 2465 ไอร์แลนด์ยังคงรักษาโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นตามกฎหมายที่ประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2441 สมัยที่ยังเป็นส่วนหนึ่งของสหราชอาณาจักร อย่างไรก็ตาม รัฐบาลระดับชาติมีบทบาทอย่างมากในการสั่งการ กำกับดูแล และควบคุมการดำเนินการของรัฐบาลท้องถิ่น อันเป็นเหตุให้รัฐบาลท้องถิ่นยังมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะน้อยกว่าประเทศอื่นในยุโรปมาก (Boyle, 2016)

ก่อนปี พ.ศ. 2557 ไอร์แลนด์ใช้โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบสองชั้น และมีจำนวนรัฐบาลท้องถิ่นทั้งสิ้น 114 แห่ง รัฐบาลท้องถิ่นชั้นบน ได้แก่ สภาเทศมณฑล (county councils) 29 แห่ง และสภานคร (city councils) 5 แห่ง รัฐบาลท้องถิ่นชั้นล่าง ได้แก่ สภาเบอร์โธ (borough councils) 5 แห่ง และสภาเมือง (town councils) 75 แห่ง จำนวนดังกล่าวนี้ถือว่าน้อยมากและรัฐบาลท้องถิ่นในไอร์แลนด์ถือว่ามีความใหญ่โตมากเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นในทวีปยุโรป (United Cities and Local Government, 2008)

ในราวหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา สภาวะเศรษฐกิจตกต่ำเป็นเหตุให้รัฐบาลไอร์แลนด์มุ่งปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นโดยการลดจำนวนสภาท้องถิ่น รัฐบาลอ้างว่า การควมรวมจะช่วยลดงบประมาณรายจ่ายเกิดการประหยัดโดยเพิ่มขนาด ลดความซ้ำซ้อน และเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะ (Callanan et al., 2014) ในปี พ.ศ. 2557 มีการประกาศใช้กฎหมายการปกครองท้องถิ่นฉบับใหม่ ซึ่งเปลี่ยนโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นให้เหลือเพียงชั้นเดียว และนำไปสู่การยุบเลิกสภาเมืองและการควมรวมสภาเทศมณฑลและสภานครหลายแห่งเข้าด้วยกัน สภาท้องถิ่นจากเดิมมี 114 แห่ง ลดเหลือเพียง 31 แห่ง และจากเดิมมี 4 รูปแบบ เหลือเพียง 2 รูปแบบคือ สภาเทศมณฑลกับสภานคร (OECD, 2016)

แม้ว่า ณ เวลานั้น อาจจะเร็วเกินไปที่จะสรุปผลกระทบระยะยาวอันเกิดจากการควมรวมตามกฎหมายในปี พ.ศ. 2557 แต่ผลการศึกษาในช่วงเปลี่ยนผ่านนี้อาจทำให้ทราบแนวโน้มของสิ่งที่เกิดขึ้นได้ การคาดประมาณผลกระทบแสดงให้เห็นว่า การควมรวมสภาท้องถิ่นในไอร์แลนด์อาจไม่ก่อให้เกิดการประหยัดโดยเพิ่มขนาด เนื่องจากบริการสาธารณะโดยทั่วไปมีลักษณะเป็นงานที่ต้องใช้แรงงานมาก หากจะมีการประหยัดโดยเพิ่มขนาดบ้างก็จะพบในบริการสาธารณะที่มีลักษณะเฉพาะทาง โครงการที่ต้องใช้เงินลงทุนสูง งบดำเนินการและงานบริหารจัดการภายในสำนักงานเท่านั้น (Callanan et al., 2014) ในทางตรงกันข้าม กรณีศึกษาในเทศมณฑลทิฟเพอรารี ซึ่งเกิดจากการควมรวมเทศมณฑลนอร์ททิฟเพอรารีกับเทศมณฑลเซาท์ทิฟเพอรารีเข้าด้วยกัน ชี้ว่าการควมรวมก่อให้เกิดผลดี อย่างน้อยก็ในช่วงเปลี่ยนผ่าน ผลการศึกษาระบุว่า การควมรวมมีต้นทุนน้อยกว่าที่คาดการณ์ไว้ และมีแนวโน้มที่จะช่วยให้ประหยัดงบประมาณรายจ่ายในการจัดทำบริการสาธารณะ ผู้บริหาร สมาชิกสภาท้องถิ่น และประชาชนส่วนใหญ่มีความรู้สึกดีต่อการควมรวม เพราะเห็นว่าช่วยเปิดโอกาสทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (O’Riordan & Boyle, 2015)

สรุปบทเรียน อภิปราย และข้อเสนอแนะ

บทความนี้มุ่งศึกษาบทเรียนเกี่ยวกับผลกระทบจากการควมรวมรัฐบาลท้องถิ่นจากต่างประเทศ ทั้งประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยวและรัฐรวม อันได้แก่ แคนาดา ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และไอร์แลนด์ โดยใช้กรอบทฤษฎีว่าด้วยประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น และกรอบทฤษฎีว่าด้วยประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะ เป็นแนวทางในการวิเคราะห์และประเมินผลที่เกิดขึ้นจากนโยบายการควมรวมรัฐบาลท้องถิ่น ผลการศึกษาพบว่า การควมรวมรัฐบาลท้องถิ่นก่อให้เกิดทั้งผลดีและผลเสียต่อชุมชนท้องถิ่น (ตารางที่ 2) และส่วนใหญ่ไม่ได้นำไปสู่ผลลัพธ์เชิงบวกในระดับที่คาดการณ์ไว้ ในแง่ดี การควมรวมช่วยให้ประหยัดงบประมาณทางการบริหารองค์กร โดยเฉพาะงบประมาณด้านบุคลากร เพราะลดความซ้ำซ้อนลงและมีจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นน้อยลง การควมรวมยังช่วยเพิ่มศักยภาพในการพัฒนาเชิงกลยุทธ์ นั่นคือช่วยเปิดโอกาสให้รัฐบาลท้องถิ่นสามารถกำหนดแนวทางการพัฒนาและจัดทำบริการสาธารณะใหม่และหลากหลายที่แต่เดิมมีข้อจำกัดหรือไม่สามารถทำได้ ในแง่ลบ ผลการวิจัยในประเทศต่าง ๆ ชี้ว่า มีหลักฐานน้อยมากที่แสดงให้เห็นว่า การควมรวมนำไปสู่การประหยัดงบประมาณรายจ่ายในการจัดทำบริการสาธารณะ ในกรณีที่พบว่าเกิดการประหยัดโดยเพิ่มขนาดก็อยู่ในระดับที่ต่ำมาก การควมรวมไม่ได้ช่วยให้บริการสาธารณะที่ต้องใช้แรงงานมาก ใช้งบประมาณน้อยลงแต่อย่างใด ในบางกรณี การควมรวมกลับทำให้งบประมาณรายจ่ายสูงขึ้นเพราะรัฐบาลท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะรูปแบบใหม่ นอกจากนี้ การควมรวมยังก่อให้เกิดต้นทุนธุรกรรมในช่วงเปลี่ยนผ่านด้วย ผลกระทบของการควมรวมที่ค่อนข้างชัดเจนและสอดคล้องกันในกรณีต่าง ๆ คือผลกระทบเชิงลบต่อประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น การควมรวมรัฐบาลท้องถิ่นเข้าด้วยกันทำให้จำนวนตัวแทนของประชาชนในสภาท้องถิ่นลดลง ประชาชนในชุมชนที่เคยมีตัวแทนจึงขาดช่องหลักในการสะท้อนปัญหาและความต้องการของตน

ตารางที่ 2. สรุปผลกระทบจากการควมรวมรัฐบาลท้องถิ่น

| ประเทศ | แนวทางการควมรวม | ผลกระทบ | |
|--------------|--|---|--|
| | | ประสิทธิภาพ | ประชาธิปไตย |
| แคนาดา | ทั้งโดยสมัครใจและเชิงบังคับ ขึ้นอยู่กับรัฐบาลมณฑล | <ul style="list-style-type: none"> ● ผลในภาพรวมไม่ชัดเจน แต่บางกรณีไม่ช่วยให้ประหยัดงบประมาณ | <ul style="list-style-type: none"> ● ไม่ชัดเจน |
| ญี่ปุ่น | เชิงบังคับ โดยมีสิ่งจูงใจ | <ul style="list-style-type: none"> ● ส่วนใหญ่เกิด การประหยัดโดยเพิ่มขนาด | <ul style="list-style-type: none"> ● ไม่ชัดเจน บางท้องถิ่นไม่มีผลกระทบ บางท้องถิ่นสูญเสียอัตลักษณ์และตอบสนองความต้องการน้อยลง |
| ฝรั่งเศส | โดยสมัครใจ ขึ้นอยู่กับรัฐบาลท้องถิ่น และใช้กลไกความร่วมมือแทนการควมรวม | <ul style="list-style-type: none"> ● ใช้กลไกความร่วมมือแทนการควมรวม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ | <ul style="list-style-type: none"> ● ประชาชนในท้องถิ่นต่อต้าน ● ให้ความสำคัญแก่ประชาธิปไตยท้องถิ่น |
| สหรัฐอเมริกา | โดยสมัครใจ ขึ้นอยู่กับรัฐบาลท้องถิ่น | <ul style="list-style-type: none"> ● ส่วนใหญ่ไม่ช่วยให้เกิดการประหยัดงบประมาณ | <ul style="list-style-type: none"> ● ประชาชนสูญเสียอำนาจในการกำกับควบคุมผู้แทน พลังทางการเมืองลดลง |
| ออสเตรเลีย | เชิงบังคับ ขึ้นอยู่กับมลรัฐ | <ul style="list-style-type: none"> ● ผลไม่เป็นไปดังที่คาดการณ์ ● การประหยัดโดยเพิ่มขนาดไม่ชัดเจน ● การควมรวมท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่ใกล้เคียงกัน ก่อเกิดการประหยัดโดยเพิ่มขอบข่าย | <ul style="list-style-type: none"> ● ท้องถิ่นสูญเสียอัตลักษณ์ ● ตัวแทนประชาชนลดลง |
| ไอร์แลนด์ | เชิงบังคับ | <ul style="list-style-type: none"> ● ไม่ชัดเจน | <ul style="list-style-type: none"> ● ไม่ชัดเจน |

ผลดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า การควมรวมรัฐบาลท้องถิ่นจะประสบความสำเร็จหรือไม่นั้นเป็นเรื่องที่ยื่นอยู่กับบริบทของชุมชนท้องถิ่นและประเทศนั้น ๆ เป็นอย่างยิ่ง (highly context-dependent) การสั่งการแบบบนลงล่าง (top-down) หรือนโยบายเชิงบังคับที่กำหนดโดยรัฐบาลระดับชาติจึงอาจไม่นำไปสู่ผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ ทั้งต่อรัฐบาลแห่งชาติและประชาชนในท้องถิ่นก็เป็นได้

กล่าวสำหรับประเทศไทย หากมีการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ... และร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลที่จะเกิดขึ้นกับประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะนั้นไม่แน่ชัด เนื่องจากบทเรียนของต่างประเทศไม่ได้ให้ข้อมูลที่ชัดเจนเท่าไรนัก แต่ผลที่จะเกิดขึ้นอย่างแน่นอนคือ ผลกระทบต่อประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น นั่นคือ การลดลงของจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่น สมมติว่า องค์กรบริหารส่วนตำบล 2 แห่งแต่เดิมมีสมาชิกสภาแห่งละ 20 คน เมื่อยุบรวมกันกลายเป็นเทศบาลตำบลแล้ว จำนวนสมาชิกสภาจะเหลือเพียง 12 คน จำนวนสมาชิกสภาที่หายไปร้อยละ 70 นี้ อาจนำไปสู่ความท้าทาย 2 ประการคือ ประการแรก ตัวแทนของประชาชนลดลง ประชาชนในบางหมู่บ้านที่เคยมีตัวแทนเป็นกระบอกเสียงของตนหมู่บ้านละ 2 คน อาจไม่มีตัวแทนสักคนเลยในสภาท้องถิ่น ซึ่งอาจนำไปสู่การตอบสนองความต้องการของประชาชนที่ลดลง ประการที่สอง การแข่งขันทางการเมืองสูงขึ้น เนื่องจากที่นั่งในสภาท้องถิ่นน้อยลง นักการเมืองท้องถิ่นจึงต้องขบเคี้ยวกันมากขึ้น ในแง่ดีอาจทำให้เกิดตัวเลือกที่มีคุณภาพมากขึ้น แต่ในแง่เสียก็อาจนำไปสู่การใช้ความรุนแรงทางการเมืองมากขึ้นก็เป็นได้

หากรัฐบาลมุ่งหมายจะดำเนินนโยบายควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ นโยบายนั้นควรส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควมรวมกันโดยสมัครใจ และโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ที่เกิดจากการควมรวม ต้องมีกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนสำหรับประชาชนที่มากขึ้น เพื่อชดเชยจำนวนตัวแทนในสภาที่ลดลง นอกจากการควมรวมแล้ว ยังมีกลไกอื่นที่รัฐบาลสามารถเลือกใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะได้ เช่น การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะทั้งที่มีลักษณะเป็นทางการและไม่เป็นทางการ อย่างไรก็ตาม การควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจไม่ใช่ประเด็นสำคัญเลย หากรัฐบาลมุ่งกระจายอำนาจทางการเมือง การคลัง และการบริหารให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพึ่งพาตนเองได้ และมีความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น

เชิงอรรถท้ายบท

¹ ในจำนวนนี้แบ่งเป็นนครที่ตั้งขึ้นตามกฎหมาย (政令指定都市 หรือ ordinance-designated city) จำนวน 20 แห่ง

² จำนวนเหล่านี้นับเฉพาะรัฐบาลท้องถิ่นฝรั่งเศสภาคพื้นทวีป ไม่รวมภาค จังหวัด และเทศบาลในโพ้นทะเล

³ สำนักงานสถิติแห่งสหรัฐอเมริกาจัดทำสำมะโนรัฐบาลทุก 5 ปี ขณะนี้กำลังดำเนินการสำมะโนรัฐบาลประจำปี 2560

⁴ เช่น งานวิจัยของออสโตรมและคณะ ที่ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างขนาดและจำนวนเขตพื้นที่รับผิดชอบกับผลสัมฤทธิ์ของการให้บริการด้านตำรวจของเทศบาล ในเมืองสำคัญหลายแห่งในสหรัฐอเมริกา (Ostrom, 1976; Ostrom & Parks, 1973; Ostrom & Smith, 1976; Ostrom & Whitaker, 1973)

⁵ ออสโตรมเลียประกาศอิสรภาพในปี พ.ศ. 2444

References

- Allan, P. (2003). Why smaller councils make sense. *Australian Journal of Public Administration*, 62(3), 74-81.
- Aulich, C., Gibbs, M., Gooding, A., McKinlay, P., Pillora, S., & Sansom, G. (2011). *Consolidation in Local Government: A Fresh Look (Vol. 1: Report)*. New South Wales: Australian Centre of Excellence for Local Government.
- Aulich, C., Sansom, G., & McKinlay, P. (2014). A fresh look at municipal consolidation in Australia. *Local Government Studies*, 40(1), 1-20.
- Boyle, R. (2016). *Re-Shaping Local Government: Overview of Selected International Experience with Local Government Reorganization, Mergers, Amalgamation and Coordination*. Dublin: Institute of Public Administration. Retrieved August 11, 2017 from https://www.ipa.ie/_fileUpload/Documents/IPA%20LGR%2010%20web.pdf.
- Callanan, M., Murphy, R., & Quinlivan, A. (2014). The risks of intuition: Size, costs and economies of scale in local government. *The Economic and Social Review*, 45(3), 371-403.
- Caprio, R. J., & Pfeiffer, M. H. (2014). *Size May not be the Issue: An Analysis of the Cost of Local Government and Municipal Size in New Jersey. (Issue paper 1)*. New Brunswick, NJ: Bloustein Local Government Research Center. Retrieved August 11, 2017 from <http://blousteinlocal.rutgers.edu/wp-content/uploads/2014/10/blousteinlocal-sizestudy.pdf>.
- Chardchawarn, S. (2010). *Local Governance in Thailand: The Politics of Decentralization and the Roles of Bureaucrats, Politicians, and the People*. Retrieved August 11, 2017 from <http://www.ide.go.jp/English/Publish/Download/Vrf/pdf/459.pdf>.
- Commonwealth Local Government Forum. (2016). *Commonwealth Local Government Handbook*. London: Commonwealth Local Government Forum.
- Dahl, R. A. (1967). The city in the future of democracy. *The American Political Science Review*, 61(4), 953-970.
- Department of Local Administration. (B.E. 2560). *Kormoon Chumnuan Ongkorn Pokkrong Suan Thongthin*. Retrieved September 6, B.E. 2560 from <http://www.dla.go.th/work/abt/>.
- de Vries, M. S., & Sobis, I. (2013). Consolidation in local government: An international comparison of arguments and practices. *Administration: Journal of the Institute of Public Administration of Ireland*, 61(3), 31-50.
- Dollery, B., & Crase, L. (2004). Is bigger local government better? An evaluation of the case for Australian municipal amalgamation programs. *Urban Policy and Research*, 22(3), 265-275.
- Dollery, B., & Johnson, A. (2005). Enhancing efficiency in Australian local government: An evaluation of alternative models of municipal governance. *Urban Policy and Research*, 23(1), 73-85.
- Dollery, B., Keogh, C., & Crase, L. (2005). *Alternatives to Amalgamation in Australian Local Government: Lessons from the New Zealand Experience*. New South Wales: University of New England. Retrieved August 11, 2017 from https://www.une.edu.au/_data/assets/pdf_file/0007/67975/econ-2005-15.pdf.

- Dowding, K., & Mergoupis, T. (2003). Fragmentation, fiscal mobility, and efficiency. *The Journal of Politics*, 65(4), 1190-1207.
- Faculty of Political Science, Chulalongkorn University. (B.E. 2557). *Raingan Karnsuksa Chabub Sombun (Final Report) Krongkarn Suksa Wichai Puea Tittham Lae Pramoenpon Krankrachai Umnat Khong Thai*. Retrieved September 6, B.E. 2560 from <http://www.odloc.go.th/web/wp-content/uploads/2014/12/242.pdf>.
- Fox, W. F., & Gurley, T. (2006). *Will Consolidation Improve Sub-national Governance?* Washington, D.C.: World Bank. Retrieved from <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/decentralizationcorecourse2006/OtherReadings/FoxGurley.pdf>.
- Hardy, P. (2012). *The Consolidation of City and County Governments: A Look at the History and Outcome-based Research of These Efforts*. Retrieved August 11, 2017 from <http://www.mtas.tennessee.edu/Knowledgebase.nsf/0/F0DA25B83B3AE2EA85257A9F006860E5?OpenDocument>.
- Hirota, H., & Yunoue, H. (2011). *Municipal Mergers and Special Provisions of Local Council Members in Japan*. Retrieved August 11, 2017 from <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/37485/>.
- Jimenez, B. S., & Hendrick, R. (2010). Is government consolidation the answer? *State & Local Government Review*, 42(3), 258-270.
- Kokpol, O. (2012). *Decentralization Process in 1990-2010 in Case of Thailand*. Bangkok: King Prajadhipok's Institute.
- Krueathep, W. (2004). Local government initiatives in Thailand: Cases and lessons learned. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 26(2), 217-239.
- _____. (B.E. 2556). *Thod Rahat Kanchadkep Pasri Akorn Kong Thongthin Thai*. Bangkok: Faculty of Political Science, Chulalongkorn University.
- Leland, S., & Thurmaier, K. (2014). Political and functional local government consolidation: The challenges for core public administration values and regional reform. *The American Review of Public Administration*, 44(4S), 29S-46S.
- Lowatcharin, G. (2014). Along came the junta: The evolution and stagnation of Thailand's local governance. *Kyoto Review of Southeast Asia*, 2014(16). Retrieved August 11, 2017 from <http://kyotoreview.org/yav/along-came-the-junta-the-evolution-and-stagnation-of-thailands-local-governance/>.
- Mabuchi, M. (2001). *Municipal Amalgamation in Japan*. Washington D.C.: World Bank Institute. Retrieved August, 11, 2017 from <http://documents.worldbank.org/curated/en/338811468140377680/pdf/330380JP0wbi37175.pdf>.
- Marcou, G. (2008). *UCLG Country Profiles: French Republic*. Barcelona: United Cities and Local Government. Retrieved August 11, 2017 from <http://www.gold.uclg.org/country-profiles>.
- Martin, L. L., & Schiff, J. H. (2011). City-county consolidations: Promise versus performance. *State & Local Government Review*, 43(2), 167-177.

- Mektrairat, N. et al. (B.E. 2546). *Tittang Kan Pokkrong Thongthin Kong Thai Lae Tangpratet Priabtiab*. Bangkok: Winyuchon.
- Miljan, L., & Spicer, Z. (2015). *De-amalgamation in Canada: Breaking Up is Hard to Do*. Vancouver: Fraser Institute.
- Miyazaki, T. (2014). Municipal consolidation and local government behavior: Evidence from Japanese voting data on merger referenda. *Economics of Governance*, 15(4), 387-410.
- Musgrave, R. A., & Musgrave, P. B. (1989). *Public finance in theory and practice*. 5th ed. New York: McGraw-Hill College.
- Nakazawa, K. (2013). Cost inefficiency of municipalities after amalgamation. *Procedia Economics and Finance*, 5(2013), 581-588.
- National Institute for Statistics and Economics Studies. (2016). *Populations Légale 2013*. Retrieved August 11, 2017 from <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2387611?sommaire=2119504>.
- Newton, K. (1982). Is small really so beautiful? Is big really so ugly? Size, effectiveness, and democracy in local government. *Political Studies*, 30(2), 190-206.
- O’Riordan, J., & Boyle, R. (2015). *A Case-Study of the Tipperary County Council Merger*. Retrieved August 11, 2017 from https://www.ipa.ie/_fileUpload/Documents/TIPPERARY_MERGER_REPORT.pdf.
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- _____. (1977). *The Political Economy of Fiscal Federalism*. Lexington, MA: Lexington Books.
- OECD. (2016). *Subnational Governments in OECD Countries: Key Data*. Retrieved from <https://www.oecd.org/cfe/regional-policy/Subnational-governments-in-OECD-Countries-Key-Data-2016.pdf>.
- Ostrom, E. (1976). Size and performance in a federal system. *Publius*, 6(2), 33-73.
- Ostrom, E., & Parks, R. B. (1973). Suburban police departments: Too many and too small? In Masotti, L. H., & Hadden, J. K. (Eds.). *The Urbanization of the Suburbs*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Ostrom, E., & Smith, D. C. (1976). On the fate of “lilliputs” in metropolitan policing. *Public Administration Review*, 36(2), 192-200.
- Ostrom, E., & Whitaker, G. (1973). Does local community control of police make a difference? Some preliminary findings. *American Journal of Political Science*, 17(1), 48-76.
- Patmasiriwat, D. (B.E. 2559). *Kan krubrum thongthin*. Matichon. Retrieved from <https://www.matichon.co.th/news/376060>.
- Ponkul, P. (B.E.2540). Naewtang kan pattana kodmai kiawkub kan krachai umnat hai kae ongkron pokkrong thongthin. *Thammasat Journal*, 23(2), 1-9.
- Prud’homme, R. (2006). Local government organization and finance: France. In Shah, A. (Ed.). *Local Governance in Industrial Countries*. Washington D.C.: World Bank.
- Puang-ngam, K. (B.E. 2547). Kwam ruammue rawang ongkorn pokkrong suan thongthin nai pratet Thai. *King Prajadhipok’s Institute Journal*, 2(1), 1-15.

- Puang-ngam. (B.E. 2550). Mattrakarn tutcharit corruption nai ongkorn pokkrong suan thongthin: Mattrakarn lae kornkai karnpongkan. *King Prajadhipok's Institute Journal*, 5(3), 1-30.
- Ramslan, D., & Dollery, B. (2011). Enhancing regional cooperation between local councils: A proposed two-tier model for Australian local government. *Journal of Economic and Social Policy*, 14(2), 1-16.
- Riezebos, D. (2014). *De-amalgamation in Queensland*. Retrieved September 6, 2017 from <http://www.lgc.govt.nz/the-reorganisation-process/de-amalgamation-in-queensland/>.
- Statistics Bureau. (2016). *Statistical Handbook of Japan 2016*. Tokyo: Statistics Bureau, Ministry of Internal Affairs and Communications.
- Thansettakij. (B.E. 2560). *Anu Krachai Umnat Thongthin Kan Kruabruam Or-Bo-Tor Yok Keng*. Retrieved September 6, B.E. 2560 from <http://www.thansettakij.com/content/138655>.
- The College of Local Government Development, King Prajadhipok's Institute. (B.E. 2550). *Kwam Ruammue Rawang Ongkorn Pokkrong Suan Thongthin: Rubbab Lae Kwam Phenpaidai*. Bangkok: King Prajadhipok's Institute.
- The Secretariat of the House of Representatives. (B.E. 2559). *Raingan Kong Kanakummakan Kubkruean Kan Patirub Pratet Dan Kanpokkrong Thongthin Sapa Kubkruean Kan Patiroob Pratet Rueang "Kongsang Lae Umnat Nati Ongkorn Pokkorn Suean Thongthin Rubbab Tuapai Rang Praratchabunyut Hai Chai Pramuan Kodmai Ongkorn Pokkorn Suean Thongthin B.E. ... Lae Rang Pramuan Kodmai Ongkorn Pokkorn Suean Thongthin"*. Retrieved September 6, B.E. 2560 from <http://www.thailocalmeet.com/>.
- Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *The Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424.
- United Cities and Local Government. (2008). *UCLG Country Profiles: Republic of Ireland*. Retrieved August 11, 2017 from https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/Ireland_0.pdf#overlay-context=node/204.
- US Census Bureau. (2013). *2012 Census of Governments: The Many Layers of American Government*. Retrieved August 11, 2017, from https://www2.census.gov/govs/cog/2012/2012_cog_map.pdf.
- Vojnovic, I. (1998). Municipal consolidation in the 1990s: An analysis of British Columbia, New Brunswick, and Nova Scotia. *Canadian Public Administration*, 41(2), 239-283.
- _____. (2000). Municipal consolidation, regional planning and fiscal accountability: The recent experience in two maritime provinces. *Canadian Journal of Regional Science*, 23(1), 49-72.
- Wollmann, H. (2011). Reorganizing local government: Between territorial consolidation and two-tier intermunicipality. *Croatian and Comparative Public Administration: A Journal for Theory and Practice of Public Administration*, 11(3), 681-706.
- Yokomichi, K. (2007). *The Development of Municipal Mergers in Japan*. Retrieved August 11, 2017 from http://www.clair.or.jp/j/forum/honyaku/hikaku/pdf/up-to-date_en1.pdf.
- Yongchaiyut, S. (B.E. 2560). Patirub Kruabruam 'Or-Por-Tor' Kanad Lek Rueang Ron Ron Kong 'Thongthin' Pee 2560. *Matichon*. Retrieved September 6, B.E. 2560 from <http://kontb.blogspot.com/2017/01/2560.html>.