

การศึกษาการเข้าสู่วาระนโยบาย: กรณีการควบรวมน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ในจังหวัดอุบลราชธานี*

A Study of Agenda-Setting for Local Amalgamation:
A Case of Ubon Ratchathani Province

ดารุณี พุ่มแก้ว**

Darunee Pumkaew***

บทความนี้

Received

18 พฤศจิกายน 2562

Revised

6 มีนาคม 2563

Accepted

31 มีนาคม 2563

บทคัดย่อ

งานวิจัยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อศึกษากระบวนการการเข้าสู่วาระนโยบายของประเด็นการควบรวมนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยศึกษากรณีการดำเนินการควบรวมนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 แห่งเข้าด้วยกันในจังหวัดอุบลราชธานีซึ่งประกอบด้วย เทศบาลตำบลขามใหญ่ เทศบาลตำบลพุม องค์การบริหารส่วนตำบลไรร้อย งานวิจัยเก็บข้อมูลด้วยวิธีการเชิงคุณภาพจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชน นอกจากนี้ยังเก็บข้อมูลจากเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ผลการวิจัยพบว่า การเข้าสู่วาระของประเด็นการควบรวมนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดจากการประสานร่วมกันทั้งกระแสการเมือง กระแสปัญหาและนโยบายรวมทั้งผู้ผลักดันนโยบายกล่าวคือกระแสการเมืองปัจจัยหลักคือข้อเสนอเชิงข้อเสนอเชิงนโยบายในการปรับโครงสร้างท้องถิ่นขนาดเล็กของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) ในยุครัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา กระแสปัญหาซึ่งเกิดจากปัญหาการจัดบริการสาธารณะด้านต่างๆ อันเกิดจากการขยายตัวของเมืองรวมทั้งปัญหาด้านงบประมาณเป็นเหตุผลที่ใช้ในการขับเคลื่อนนโยบาย กระแสของนโยบายโดยการควบรวมนองค์กร

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง “โครงการการประหยัดจากขนาดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและวิเคราะห์ศักยภาพการควบรวมนท้องถิ่นขนาดเล็ก. (2560-2561). มูลนิธิสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ฝ่ายชุมชนและสังคม. ศ. ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ หัวหน้าโครงการวิจัย.

** อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

*** A lecturer, Faculty of Political Science, Ubon Ratchathani University.

ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีกฎหมายรองรับในการดำเนินการควบรวมไว้อย่างชัดเจนซึ่งการดำเนินการต่างๆ เป็นไปตามลำดับขั้นตอนที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ส่วนสุดท้ายผู้ผลักดันนโยบายพบว่า ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้มีบทบาทหลักในการผลักดันนโยบายการควบรวม ทั้งนี้ปัจจัยทางโอกาสหรือผลประโยชน์ที่ได้จากการควบรวม เช่น อำนาจในการต่อรองด้านงบประมาณ เป็นต้น เป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งในการผลักดันเข้าสู่วาระนโยบาย

คำสำคัญ: การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, การปกครองท้องถิ่น

Abstract:

This research is aimed to study the setting of a policy agenda for amalgamation of a large local administrative organization in Ubonratchathani Province. Specifically the merger of the Khamyai Tambon Municipality, Pathum Tambon Municipality, and Rainoi Sub-district Administration. The study uses qualitative methodology with interviews and documentary research. Local administrators, local government staff, are interviewed. The findings showed that local executives were the primary policy entrepreneurs in pushing the merger policy. Public service problems from city's expansion were used to propel the amalgamation policy. In terms of policy stream, the amalgamation process is clearly supported by law. The steps of merger operation are in accordance with the legally required procedures. The benefits from mergers, such as power to negotiate budgets, is also a key factor in pushing merger onto the policy agenda.

Key word: Local amalgamation process, Local government

บทนำ

การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นทั่วโลกโดยมีเหตุผลหลักคือ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ ในประเทศแคนาดาในช่วงปี 1996 ถึง 2004 มีการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดในจังหวัดออนตาริโอ โดยจำนวนเทศบาลลดลงจาก 815 เหลือ 445 แห่ง เพื่อให้เป็นเทศบาลที่มีขนาดใหญ่ขึ้นเพื่อการลดรายจ่ายของรัฐบาล ความซ้ำซ้อนทาง

รายจ่ายรวมทั้งการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของบริการสาธารณะ (Rankin, 2007, p. 1) ประเทศญี่ปุ่นมีการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยในปี 1883 ถึง 1898 จำนวนเทศบาลลดลงจาก 71,497 แห่ง เหลือ 14,289 แห่ง ต่อมาในช่วงปี 1950 ถึง 1960 ลดลงจาก 10,443 แห่ง เหลือ 3,526 แห่ง และในปี 2001 ญี่ปุ่นมีเทศบาลทั้งหมด 3,245 แห่ง จากการลดของจำนวนท้องถิ่นดังกล่าวส่งผลต่อขนาดของพื้นที่มีขนาดใหญ่ขึ้น (Mabuchi, 2001, p. 1) ซึ่งประสิทธิภาพ

เป็นสิ่งที่ต้องการจากขนาดที่ใหญ่ขึ้นของเทศบาล (Mabuchi, 2001, p. 12)

สำหรับประเทศไทยนั้นกระแสแนวความคิดการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เกิดขึ้นในช่วงรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ โดยสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (2559, น. 30) ได้มีข้อเสนอเชิงนโยบายในการปรับโครงสร้างท้องถิ่นซึ่งเหตุผลหลักคือประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน โดยในร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดหลักเกณฑ์การควบรวมคือ การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก โดยวัดจากรายได้และจำนวนประชากร กล่าวคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนต่ำกว่า 20 ล้านบาท หรือมีจำนวนประชากรต่ำกว่า 7,000 คนจะอยู่ในเงื่อนไขของการควบรวม ทั้งนี้เนื่องจากพิจารณาเห็นแล้วว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กจะมีผลต่อต้นทุนในการบริหารจัดการที่สูงเพราะไม่มีการประหยัดเชิงขนาดและยังส่งผลกระทบต่อขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะอันเกิดจากข้อจำกัดด้านบุคลากรด้านงบประมาณ การมีประชากรมีขนาดเล็กส่งผลถึงฐานภาษีและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขณะเดียวกันการมีจำนวนประชากรน้อยทำให้ต้นทุนในการบริหารงานแต่ละหน่วยสูงเมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณที่ได้รับต่อปีทำให้เกิดความคุ้มค่าในการจัดบริการสาธารณะ งบประมาณส่วนใหญ่หมดไปกับหมวดรายจ่ายประจำ ทำให้เหลืองบประมาณสำหรับการพัฒนาหรืองบการลงทุนน้อยซึ่งส่งผลกระทบต่อการบริหารงานและประสิทธิภาพรวมทั้งคุณภาพของการจัดบริการสาธารณะโดยตรง ซึ่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน

อย่างไรก็ตามการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถเกิดขึ้นได้ทั้งในรูปแบบบังคับโดยกฎหมายและแบบสมัครใจ สำหรับประเทศไทยการควบรวม

แบบสมัครใจในอดีตได้เกิดขึ้นอย่างน้อย 2 กรณีคือการควบรวมระหว่างเทศบาลตำบลวังน้ำเย็นและองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็นในจังหวัดสระแก้ว ดำเนินการควบรวมในปี 2553 และกรณีของเทศบาลตำบลวังเหนือและองค์การบริหารส่วนตำบลวังเหนือ จังหวัดลำปางซึ่งดำเนินการควบรวมในปี 2560 (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ, 2561, น. 111) ทั้งนี้ในปี 2560 มีความพยายามขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ 3 แห่งคือ เทศบาลตำบลขามใหญ่ซึ่งเป็นเทศบาลขนาดใหญ่โดยมีรายได้รวมเงินอุดหนุนในปี 2560 รวม 175,841,726.09 บาทและมีประชากร 37,073 คน องค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อยซึ่งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่เช่นกัน โดยมีรายได้ในปี 2560 จำนวน 107,769,548.45 บาท มีประชากร 25,098 คน เทศบาลตำบลปทุม มีรายได้ 55,236,676.50 บาทและมีประชากร 10,523 คน ทั้งนี้หากทั้งสามท้องถิ่นควบรวมสำเร็จจะทำให้จังหวัดอุบลราชธานีมีเทศบาลนคร 2 แห่งเหมือนกับจังหวัดนนทบุรีที่มีเทศบาลนครนนทบุรีและเทศบาลนครปากเกร็ด

การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ทั้งรายได้และประชากรรวมทั้งเป็นการควบรวมกันถึง 3 แห่งซึ่งลักษณะดังกล่าวยังไม่เคยเกิดขึ้นในประเทศไทย ดังนั้นประเด็นเข้าสู่วาระนโยบายหรือการกำหนดวาระ (Agenda setting) จึงมีความสำคัญในการศึกษา เพราะถือเป็นจุดกำเนิดนโยบายและมีความสำคัญต่อกระบวนการนโยบายในลำดับต่อไป ดังนั้นงานวิจัยชิ้นนี้จึงศึกษาการเข้าสู่วาระนโยบายเพื่อวิเคราะห์ถึงกระบวนการก่อตัวและการผลักดันประเด็นปัญหาของการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยงานวิจัยมีลำดับการนำเสนอ ดังนี้ บทนำและวัตถุประสงค์ วิธีการวิจัย กรอบแนวคิดในการศึกษา ผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ

วิธีศึกษาวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมีวิธีการดังนี้คือ 1) การลงพื้นที่ทั้งสามแห่งคือ เทศบาลตำบลขามใหญ่ เทศบาลตำบลปทุม และองค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อย โดยสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องซึ่งแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มหลักคือ ผู้บริหารท้องถิ่นหรือนักการเมืองท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกลุ่มสุดท้ายคือประชาชน 2) การศึกษาด้านเอกสาร งานวิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องเช่น ระเบียบกฎหมาย รายงานการประชุมของสภาท้องถิ่น หนังสือราชการการเป็นต้น เพื่อให้เห็นกระบวนการในการดำเนินการในการควมรรมและการการเข้าสู่วาระนโยบาย

กรอบแนวคิด

งานวิจัยชิ้นนี้ทำการศึกษาระบวนการเข้าสู่วาระนโยบายซึ่งเป็นจุดกำเนิดนโยบายก่อนที่จะกลายเป็นนโยบายสาธารณะในลำดับถัดไปของการควมรรมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ งานวิจัยใช้ตัวแบบพหุกระแส (Multiple streams model) ของ Kingdon เนื่องจากแนวคิดนี้แสดงให้เห็นถึงความเป็นมา อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ รวมทั้งผู้ผลักดันนโยบาย โดย Kingdon (1984, p. 19) ได้เสนอตัวแบบกระบวนการเข้าสู่วาระนโยบาย (Agenda-setting process) ประกอบด้วย 3 กระแสหลัก (Process streams) กล่าวคือ กระแสปัญหา (Stream of problems) กระแสการเมือง (Stream of politics) และกระแสนโยบาย (Stream of policies) ซึ่งทั้งสามกระแสเป็นอิสระต่อกันแต่บางเวลาก็รวมตัวกัน ซึ่งทำให้เกิดการประสานกันและนำไปสู่การเปิดออกของหน้าต่างนโยบายเพื่อเข้าสู่การตัดสินใจหรือมีอิทธิพลต่อการกำหนดวาระนโยบาย

กระแสปัญหา (Problem stream) เป็นกระแสที่มุ่งเน้นถึงความสนใจของสังคมหรือสังคมตระหนักถึง

ปัญหาใดปัญหาหนึ่งหรือความเปลี่ยนแปลงบางอย่างเป็นการรับรู้ร่วมกันของสาธารณะ ในขณะที่กระแสการเมือง (Political stream) เป็นกระแสจากระบบการเมือง โดยฝ่ายรัฐบาลเป็นฝ่ายการเมืองเป็นฝ่ายกำหนดปัญหาทั้งนี้กระแสการเมืองและกระแสปัญหามีอิทธิพลต่อเปิดหน้าต่างนโยบาย ซึ่งเป็นการผลักวาระนโยบายเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบาย สำหรับกระแสนโยบาย (Policy stream) เป็นกระแสที่แสวงหาทางเลือกโดยระบุรายละเอียดทางเลือกหรือข้อเสนอที่ใช้ในการตัดสินใจ ก่อนการเข้าสู่การพิจารณาของรัฐบาลหรือการตัดสินใจก่อนออกมาเป็นนโยบาย ทั้งนี้เมื่อสามกระแสมาบรรจบกันจำทำให้หน้าต่างนโยบายเปิดออก และเป็นที่มาของนโยบายสาธารณะ

นอกจากแนวคิดพหุกระแสที่ใช้ในการวิเคราะห์การเข้าสู่วาระนโยบาย (Agenda setting) แล้ว ผู้ผลักดันนโยบาย (Policy entrepreneurs) ถือเป็นปัจจัยสำคัญต่อการเปิดหน้าต่างนโยบาย (Policy window) ซึ่งส่งผลต่อการกำหนดวาระการตัดสินใจของฝ่ายผู้มีอำนาจทางการเมือง โดยผู้ผลักดันทำหน้าที่ยกประเด็นปัญหาพัฒนาทางเลือก และประสานระหว่างประโยชน์กลุ่มอื่นๆ ทั้งนี้ผู้ผลักดันอาจเป็นทั้งผู้เชี่ยวชาญ นักการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ และอื่นๆ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อผลักดันประเด็นปัญหาให้เป็นวาระนโยบายของรัฐบาล

ผลการศึกษา

จังหวัดอุบลราชธานีอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง มีจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด 239 แห่ง ประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวน 1 แห่ง เทศบาล 59 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล 179 แห่ง (ข้อมูล ณ วันที่ 1 ธันวาคม 2560) ในช่วงปี 2560 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ 3 แห่ง แสดงเจตจำนงในการดำเนินการควมรรมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นแห่งเดียวกล่าวคือ เทศบาล

สภานพวงปกกศ

ตำบลขามใหญ่ เทศบาลตำบลปทุม และองค์การบริหารส่วนตำบลไรร้อย (ตารางที่ 1) หน่วยงานทั้งสามแห่งตั้งอยู่ใน 2 ตำบล เทศบาลตำบลขามใหญ่อยู่ในตำบลขามใหญ่เฉพาะนอกเขตเทศบาลตำบลอุบล ส่วนเทศบาลตำบลปทุมอยู่ในตำบลปทุมทั้งหมด และองค์การบริหาร

ส่วนตำบลไรร้อย ครอบคลุมพื้นที่ตำบลไรร้อยทั้ง 3 แห่งมีพื้นที่ติดกัน โดยองค์การบริหารส่วนตำบลไรร้อยเชื่อมระหว่างเทศบาลตำบลขามใหญ่และเทศบาลตำบลปทุม (รูปภาพที่ 1)

รูปภาพที่ 1 แผนที่เขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะควบรวม



ทั้งนี้เทศบาลตำบลขามใหญ่เป็นเทศบาลตำบลที่มีขนาดใหญ่ในจังหวัดอุบลราชธานี ส่วน องค์การบริหารส่วนตำบลไรร้อยถือเป็นขนาดใหญ่ในกลุ่มประเภท องค์การบริหารส่วนตำบลใน จังหวัดอุบลราชธานี

หากควบรวมสำเร็จจะทำให้จังหวัดอุบลราชธานี มีเทศนคร 2 แห่งคล้ายคลึงกับกรณีจังหวัดนนทบุรีที่มี เทศบาลนครนนทบุรี และเทศบาลนครปากเกร็ด

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบจำนวนประชากร รายได้ เทศบาลตำบลขามใหญ่ เทศบาลตำบลปทุม และองค์การบริหารส่วนตำบลไรร้อย และการคาดการณ์หลังควบรวม ปี 2560

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ประชากร (คน)	พื้นที่ (ตร.กม.)	รายได้รวมเงินอุดหนุน ปี 2560 (บาท)	บุคลากร (คน)
เทศบาลตำบลขามใหญ่	37,073	58	175,841,726.09	224
เทศบาลตำบลปทุม	10,523	10.5	55,236,676.50	69
องค์การบริหารส่วนตำบลไรร้อย	25,098	63	107,769,548.45	124
รวมหลังการควบรวม	72,694	131.5	338,847,951.04	417
เทศบาลนครอุบล	79,402	29.04	711,470,000	990

ที่มา: เทศบาลตำบลปทุม, 2560.

ในปี 2560 เทศบาลตำบลขามใหญ่มีเงินรายได้ (รวมเงินอุดหนุน) 175 ล้านบาท องค์การบริหารส่วนตำบลไرن้อย 107 ล้านบาท และเทศบาลปทุม 55 ล้านบาท หากหน่วยงานควมรวมเข้าด้วยกันจะมีงบประมาณรวมกัน 340 ล้านบาท จำนวนประชากรภายหลังการควมรวม 72,694 คน ภายใตพื้นที่ที่รับผิดชอบ 131.5 ตารางกิโลเมตร ซึ่งจะครอบคลุมทั้งพื้นที่เมืองและชนบท

ทั้งนี้การดำเนินการในการควมรวมนั้นเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่เดือนกันยายน พ.ศ. 2560 โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แจ้งความประสงค์ต้องการควมรวมต่ออำเภอโดยอ้างอิงระเบียบพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 มาตรา 13 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 14 ตรี การเข้าสู่วาระนโยบายของประเด็นการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่มีรายละเอียดดังนี้

1. กระแสปัญหา (Stream of problems)

เทศบาลตำบลขามใหญ่ยกฐานะจากสภาตำบลขามใหญ่ เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขามใหญ่ในปี 2538 และต่อมายกฐานะเป็นเทศบาลตำบลในปี 2550 เทศบาลตำบลปทุมยกฐานะจากสภาตำบลปทุมในปี 2539 และต่อมาในปี 2551 ยกฐานะอีกครั้งเป็นเทศบาลตำบลปทุม สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลไرن้อย ถูกจัดตั้งในปี 2538 ตำบล โดยยกฐานะจากสภาตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสามแห่งมีพื้นที่ติดต่อกันและเมื่อเมืองมีการขยายตัวมากขึ้นจึงนำไปสู่ปัญหาต่างๆ ดังนี้

1.1 ปัญหาในการจัดบริการสาธารณะ

ปัญหาในการจัดบริการสาธารณะในด้านต่างๆ เช่น 1) ปัญหาการจัดการน้ำเสีย เนื่องจากน้ำเสียไหลมา

จากเทศบาลตำบลขามใหญ่และองค์การบริหารส่วนตำบลไرن้อย แต่พื้นที่รับน้ำเสียคือห้วยวังนอง ซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบของเทศบาลตำบลปทุม เมื่อประชาชนร้องเรียนเรื่องน้ำเสียต่อเทศบาลตำบลปทุม หากแต่เทศบาลตำบลปทุมไม่สามารถจัดการได้ เพราะต้นเหตุร่วมของการปล่อยน้ำเสียมาจาก 2 พื้นที่ ดังนั้นผู้บริหารมองว่า การแก้ปัญหาในการจัดการน้ำเสียจะมีประสิทธิภาพมากขึ้นภายใต้ผู้รับผิดชอบเดียว 2) ปัญหาการจัดการขยะเนื่องจากทั้ง 3 พื้นที่ มีการขยายตัวของเมืองจากกิจการโรงแรม ร้านอาหาร อาคารพาณิชย์ โรงพยาบาล บ้านจัดสรร ฯลฯ ประชากรย้ายถิ่นฐานเข้ามาจำนวนมาก เพิ่มปริมาณขยะมูลฝอย ในฐานะปัจจุบัน เทศบาลตำบลปทุมรองรับขยะได้ 6 ตันต่อวัน เทศบาลตำบลขามใหญ่รับขยะมากกว่า 400 ตันต่อเดือน (เทศบาลตำบลขามใหญ่, 2559, น. 8) ปัจจุบันเทศบาลตำบลขามใหญ่และเทศบาลตำบลปทุม มีวิธีการจัดการขยะโดยขนส่งขยะไปทิ้งในพื้นที่บ่อขยะของเทศบาลเมืองวารินชำราบ โดยมีค่าใช้จ่ายค่าธรรมเนียมทิ้งขยะ 300 บาทต่อตัน ในอนาคต การควมรวมบริหารจัดการขยะร่วมกันคิดว่าจะสามารถดำเนินการแบบยั่งยืน 3) ปัญหาความไม่คุ้มค่าในการจัดบริการขนส่งมวลชน เนื่องจากเส้นทางการเดินรถสั้นและไม่เชื่อมต่อกัน หากควมรวมจะทำให้การจัดการจัดบริการขนส่งมวลชน คุ้มค่า ประหยัด เอื้อประโยชน์แก่ประชาชนมากขึ้น (มังกร คำเพาะ, สัมภาษณ์, 27 กุมภาพันธ์ 2561) 4) การจัดบริการสาธารณะด้านการศึกษา ปัจจุบันโรงเรียนในพื้นที่สามารถเลือกสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยความสมัครใจ หน่วยงานท้องถิ่นขนาดเล็กและงบประมาณน้อย หากโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประชาชนจะตรวจสอบการทำงานโรงเรียนได้ง่ายขึ้น ปัจจุบันเทศบาลตำบลปทุมมีโรงเรียนในพื้นที่ 2 แห่งแต่ไม่มีโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มังกร คำเพาะ, สัมภาษณ์, 27 กุมภาพันธ์ 2561) เทศบาลตำบลขามใหญ่มีโรงเรียนทั้งหมด

12 แห่ง ในจำนวนนี้ 1 แห่งสังกัดในเทศบาล (เทศบาลตำบลขามใหญ่ 2559, หน้า 6) องค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อยมีโรงเรียนในเขตพื้นที่ 9 แห่งแต่ไม่ได้สังกัดท้องถิ่น 5) ความไม่สะดวกในการเข้าถึงบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การจัดทำทะเบียนราษฎร ประชาชนไม่สามารถเดินทางมาทำในท้องถิ่นของตนได้ ต้องเดินทางไปว่าการอำเภอซึ่งอยู่ห่างไกล

1.2 ความแตกต่างของคุณภาพบริการสาธารณะ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวมีพื้นที่ติดต่อกับเทศบาลนคร ทั้งนี้ประชาชนในพื้นที่เห็นความแตกต่างของการจัดบริการสาธารณะอย่างชัดเจน สาเหตุหนึ่งเกิดจากชนิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชนิดแตกต่างกันจะมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแตกต่างกัน ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาว่า หากรวบรวมเป็นเทศบาลนคร อำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะจะเพิ่มขึ้น และเป็นประโยชน์ต่อประชาชน ด้านการจัดทำบริการสาธารณะ

1.3 ปัญหาด้านงบประมาณ ความไม่เพียงพอในการจัดบริการสาธารณะขนาดใหญ่

การจัดทำบริการสาธารณะขนาดใหญ่ต้องใช้งบประมาณสูง เช่น หากเทศบาลตำบลปทุมจัดทำคลองระบายน้ำต้องใช้งบประมาณอย่างน้อย 100 ล้านบาทต่อหนึ่งเขตพื้นที่ ซึ่งหากต้องใช้อาศัยงบประมาณของเทศบาลต้องใช้ระยะเวลานานอย่างน้อย 20 ปี เนื่องจากเทศบาลตำบลปทุมมีรายได้ 55 ล้านบาทในจำนวนนี้เป็นรายจ่ายด้านบุคลากร 19 ล้านบาท จำนวนเงินงบประมาณดังกล่าวทำให้โครงการเล็ก และมีได้ก่อประโยชน์สูงสุดกับประชาชน อนึ่ง การรวบรวมเป็นขนาดใหญ่มีโอกาสได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพิ่มขึ้น และการจัดเก็บภาษีตามการขยายตัวของเมือง (มังกรคำเพาะ, สัมภาษณ์, 27 กุมภาพันธ์ 2561)

นอกจากนี้ภาระค่าใช้จ่ายบุคลากร เป็นอีกประเด็นหนึ่งของงบประมาณ เทศบาลปทุมมีบุคลากร 69 คน เทศบาลตำบลขามใหญ่ 224 คนและองค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อย 124 คน รวมบุคลากรทั้งหมด 417 คน โดยมีรายจ่ายด้านบุคลากรรวมทั้ง 3 แห่งประมาณ 73 ล้านบาทต่อปี (ตารางที่ 2)

ตารางที่ 2 จำนวนบุคลากรและรายจ่ายด้านบุคลากร ปี พ.ศ. 2560

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	รายได้รวมเงินอุดหนุนปี 2560 (บาท)	บุคลากร (คน)	รายจ่ายด้านบุคลากร (บาท)
เทศบาลตำบลขามใหญ่	175,841,726.09	224	31,478,684.26
เทศบาลตำบลปทุม	55,236,676.50	69	19,096,440
องค์การบริหารส่วนตำบลไร่น้อย	107,769,548.45	124	22,830,243
รวม	338,847,951.04	417	73,405,367.26

ที่มา: เทศบาลตำบลปทุม, 2560

2. กระแสนโยบาย (Stream of policies)

การควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

1) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546) มาตรา 40 กล่าวว่า สภาตำบลที่มีรายได้ โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน สามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปี ละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาทหรือ ตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยในวรรคสองอาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทยและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยในประกาศนั้นให้ระบุชื่อและเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ด้วย การเปลี่ยนแปลงเกณฑ์รายได้เฉลี่ยของสภาตำบลตามวรรคหนึ่ง ให้ทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทยและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 41 สภาตำบลที่ได้จัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 40 ให้ พ้นจากสภาพแห่งสภาตำบลนับแต่วันที่ได้ประกาศจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นต้นไป โดยบรรดางบประมาณ ทรัพย์สิน สิทธิ สิทธิเรียกร้อง หนี้ และเจ้าหน้าที่ของสภาตำบลตามวรรคหนึ่ง ให้โอนไปเป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา 41 ทวิ สภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกันได้ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น โดยให้นำมาตรา 40 และ มาตรา 41 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 41 ตรี สภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับหน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกันได้ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น โดยทำเป็น

ประกาศของกระทรวงมหาดไทย และให้กำหนดเขตใหม่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไว้ในประกาศกระทรวงมหาดไทยด้วย ให้นำ มาตรา 41 และมาตรา 42 วรรคสองและวรรคสามมาใช้บังคับกับการรวมตามวรรคหนึ่งโดยอนุโลม

มาตรา 41 จัดว่า ให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการประกาศยุบรวมสภาตำบลทั้งหมดและองค์การบริหารส่วนตำบลใดที่มีจำนวนประชากรไม่ถึงสองพันคน โดยให้รวมพื้นที่เข้ากับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นหรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกันภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่มิเหตุดังกล่าว การรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบลหรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นใดตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น โดยการสำรวจเจตนารมณ์ของประชาชนตามวรรคสอง ให้เป็นไปตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด องค์การบริหารส่วนส่วนตำบลใดที่มีจำนวนประชากรไม่ถึงสองพันคนแต่มีสภาพพื้นที่เป็นเกาะหรือโดยสภาพทางภูมิศาสตร์ไม่สามารถติดต่อกับองค์การบริหารส่วนตำบลหรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่จะไปรวมได้โดยสะดวก กระทรวงมหาดไทยจะไม่ดำเนินการตามวรรคหนึ่งกับองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นก็ได้ และให้นำมาตรา 41 และ มาตรา 42 วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับการยุบและรวมตามวรรคหนึ่งโดยอนุโลม

มาตรา 42 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการเทศบาล อาจจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลได้โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทยโดยองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้จัดตั้งเป็นเทศบาลตามวรรคหนึ่ง ให้พ้นจากสภาพแห่งองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลง และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทยจัดตั้งขึ้นเป็นเทศบาล

เป็นต้นไป บรรดาบประมาณ ทรัพย์สิน สิทธิ สิทธิเรียกร้อง หนี้ พนักงานส่วนตำบลและลูกจ้าง องค์การบริหารส่วนตำบลตามวรรคหนึ่ง ให้โอนไปเป็น ของเทศบาลที่จัดตั้งขึ้นนั้น บรรดาข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้ใช้บังคับในเรื่องใดอยู่ก่อนแล้ว ให้ยังคงใช้บังคับต่อไปเป็นการชั่วคราว จนกว่าจะได้มีการตราเทศบัญญัติในเรื่องนั้นขึ้นใหม่

2) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเรื่อง การสำรวจเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตสภาตำบล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อไปรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบลหรือหน่วยการบริหารราชการ ส่วนท้องถิ่นอื่น พ.ศ. 2547 3) หนังสือกระทรวง มหาดไทย ที่ มท 0810.1/ ว 1177 ลงวันที่ 2 เมษายน 2547 เรื่องซักซ้อมแนวทางปฏิบัติการจัดตั้งและยุบรวม สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล 4) หนังสือ กระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0890.2/ ว 2206 ลงวันที่ 6 กรกฎาคม 2547 เรื่อง การดำเนินการยุบรวม สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อไปรวมกับ องค์การบริหารส่วนตำบลหรือ หน่วยการบริหารราชการ ส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 แห่ง ได้ ดำเนินการในการควมรวมฯ เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ เดือนกันยายน พ.ศ. 2560 โดยองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นได้แจ้งความประสงค์ต้องการควมรวมต่อ อำเภอดำรงวิทยารพช. โดยอ้างอิงระเบียบพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 มาตรา 13 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การ

บริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 14 ตรี ด้วยเหตุผล ต่อไปนี้ ก) เพื่อเพิ่มศักยภาพทางด้านงบประมาณที่สูงขึ้น การประหยัดรายงบประมาณด้านการบริหารจัดการ และ คาดว่าจะได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมจากรัฐ ข) เพิ่มประสิทธิภาพในการประสานงาน และส่งเสริม การมีบทบาทและศักยภาพในการเจรจาต่อรองของ หน่วยงานท้องถิ่น ในการเจรจาต่อรองของหน่วยงาน ต่างๆ ในจังหวัด และกับหน่วยงานส่วนกลาง ค) การใช้ งบประมาณที่ไม่ทับซ้อน เกิดประโยชน์สูงสุดต่อราชการ (เทศบาลตำบลขามใหญ่, 8 มกราคม 2561)

ในเดือนเมษายน 2561 การดำเนินการได้อยู่ใน ขั้นตอนที่ 7 กล่าวคือ การออกสำรวจเจตนารมณ์ของ ประชาชนเพื่อการควมรวมตามระเบียบของกระทรวง มหาดไทยว่าด้วยเรื่องการสำรวจเจตนารมณ์ของ ประชาชนในเขตสภาตำบลหรือองค์การบริหาร ส่วนตำบลเพื่อไปรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบลหรือ หน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ข้อ 6 (ตารางที่ 3) โดยจัดทำสำรวจในวันที่ 31 มีนาคม 2561 (อำเภอเมืองอุบลราชธานี, 2561ก, น. 1-4) โดยก่อนหน้านั้นได้ดำเนินการสำรวจเจตนารมณ์ของ ประชาชนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสามแห่ง วางแผนการประชาสัมพันธ์และให้ข้อมูลสนทศประกอบ การตัดสินใจของประชาชน การแต่งตั้งคณะกรรมการ ประชาสัมพันธ์ 3 คณะแยกตามองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการแต่ละชุดมีปลัดขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นประธานกรรมการ (อำเภอเมือง อุบลราชธานี, 2561ข, น. 1-3)

ตารางที่ 3 แผนปฏิบัติการและระยะเวลาการดำเนินงานการควมรวม

ขั้นตอน	ระเบียบ/เอกสาร	ระยะเวลา	ผู้ดำเนินการ
1. อปท. แจ้งความประสงค์ ต้องการควมรวมต่ออำเภอ	<p>1. พรบ. เทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 “มาตรา 13 ภายใต้บังคับมาตรา 9 มาตรา 10 มาตรา 11 และมาตรา 12 ท้องถิ่นซึ่งได้ ยกฐานะเป็นเทศบาลแล้ว อาจถูกเปลี่ยนแปลงฐานะหรือยุบเลิกได้ โดย ทำเป็นประกาศ กระทรวง มหาดไทย ท้องถิ่นที่ได้เปลี่ยนแปลงฐานะตามความ ในวรรคหนึ่ง ให้พ้นจากสภาพแห่ง เทศบาลเดิมนับแต่วันที่ ได้ถูกเปลี่ยนแปลง ฐานะเป็นต้นไป บรรดาทรัพย์สิน หนี้ สิทธิ และสิทธิเรียกร้องของเทศบาลเดิม ให้โอนไปเป็นของเทศบาลใหม่ในขณะ เดียวกันนั้น และบรรดาเทศบัญญัติที่ได้ใช้ บังคับอยู่ก่อน แล้วคงให้ใช้บังคับต่อไป ในการยุบเลิกเทศบาลให้ระบุงถึงวิธีการ จัดทรัพย์สินไว้ในประกาศกระทรวง มหาดไทยนั้นด้วย”</p> <p>2. พรบ. สภาดำบลและองค์การบริหาร ส่วนตำบล พ.ศ. 2537 “มาตรา 41 ตรี* สภาดำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล อาจรวมกับหน่วยการบริหารราชการ ส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขต อำเภอเดียวกันได้ตามเจตนารมณ์ของ ประชาชนในเขตตำบลนั้น โดยตราเป็น พระราชกฤษฎีกาและให้กำหนดเขตใหม่ ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ไว้ในพระราชกฤษฎีกาด้วย</p> <p>3. หนังสือเทศบาลตำบลขามใหญ่ ที่ อบ 54507/3506 ลงวันที่ 12 กันยายน 2560</p> <p>4. หนังสือเทศบาลตำบลปทุม ที่ อบ 54701/1034 ลงวันที่ 12 กันยายน 2560</p> <p>5. หนังสือองค์การบริหารส่วนตำบล ไร่น้อยที่ อบ 54501/1202 ลงวันที่ 12 กันยายน 2560</p>	กันยายน 2560	<ul style="list-style-type: none"> - ทต.ปทุม - ทต.ขามใหญ่ - อบต.ไร่น้อย

ขั้นตอน	ระเบียบ/เอกสาร	ระยะเวลา	ผู้ดำเนินการ
2. อำเภอกำหนดแนวทางการดำเนินงาน	- หนังสืออำเภอเมืองอุบลราชธานี ที่ อบ 0023.6/ว1334 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2560 เรื่องซักซ้อมแนวทางปฏิบัติการจัดตั้งและยุบรวมสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล	24 พฤศจิกายน 2560	นายอำเภอ
3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เสนอความเห็นต่อสภาท้องถิ่น	- หนังสือกระทรวงมหาดไทย มท 0810/ว1177 ลงวันที่ 2 เมษายน 2547 เรื่องซักซ้อมแนวทางปฏิบัติการจัดตั้งและยุบรวมสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อ 1.1.2 ให้มีการประชุมสภาตำบลเพื่อพิจารณาว่ามีความประสงค์จะจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลหรือไม่	- ทต.ขามใหญ่ - ประชุมสภาสมัยสามัญ สมัยที่ 1 ครั้งที่ 1 วันที่ 2 ก.พ. 2561 - ทต.ปทุมประสภา สมัยสามัญ สมัยที่ 1 ครั้งที่ 2 วันที่ 22 ม.ค. 2561 - อบต.ไร่น้อยประชุมสภาสมัยสามัญ สมัยที่ 1 ครั้งที่ 1 วันที่ 8 ก.พ. 2561	งานกิจการสภา ทต.ปทุม, ทต.ขามใหญ่, อบต. ไร่น้อย
4. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแจ้งความประสงค์ต่ออำเภอให้ประกาศให้มีการสำรวจเจตนารมณ์ของประชาชน	- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเรื่อง การสำรวจเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตสภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อไปรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบลหรือหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ตามข้อ 6 (ก่อนวันออกเสียงสำรวจเจตนารมณ์ไม่น้อยกว่า 15 วันให้นายอำเภอประกาศให้มีการสำรวจเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตเทศบาล)	ภายใน 31 มีนาคม 2561	อำเภอ
5. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่างคำบรรยายแนวเขต, จัดทำแผนที่, ชื่อตราสัญลักษณ์ ความหมาย (หากต้องการจัดตั้งใหม่)	-หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0810./ว1177 ลงวันที่ 2 เมษายน 2547 เรื่องซักซ้อมแนวทางปฏิบัติการจัดตั้งและยุบรวมสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล	ภายใน 31 มีนาคม 2561	คณะทำงานร่วมทั้ง 3 อบท.

ขั้นตอน	ระเบียบ/เอกสาร	ระยะเวลา	ผู้ดำเนินการ
6. อำเภอสํารวจเจตนาารมณัของประชาชนตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย	- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเรื่อง การสำรวจเจตนาารมณัของประชาชนในเขตสภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อไปรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบลหรือหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547	ภายใน 9 มี.ค. 2561	อำเภอและคณะทำงานของแต่ละอปท.
7. วันออกเสียงสำรวจเจตนาารมณัของประชาชนตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย	- วันออกเสียงแสดงเจตนาารมณัตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเรื่อง การสำรวจเจตนาารมณัของประชาชนในเขตสภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อไปรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบลหรือหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ข้อ 6	31 มี.ค. 2561 เปลี่ยนเป็นภายใน เมษายน 2561	- ทต.ปทุม - ทต.ขามใหญ่ - อบต.ไร่น้อย
8. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการส่งผลให้อำเภอ	- ส่งเอกสารในการควมรวมให้อำเภอ พิจารณาจำนวน 30 ชุด - ร่างคำบรรยายแนวเขต - จัดทำแผนที่ - ชื่อ, ตราสัญลักษณ์,ความหมาย (หากต้องการจัดตั้งใหม่)	ภายใน 10 เม.ย 2561	- ทต.ปทุม - ทต.ขามใหญ่ - อบต.ไร่น้อย
9. อำเภอส่งเอกสารในการควมรวมให่จังหวัดพิจารณา		ภายใน 20 เม.ย. 2561	อำเภอ
10. คณะกรรมาการพิจารณาร่างกฎหมายกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วส่งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยลงนามประกาศกระทรวง		ภายใน 20 พ.ค. 2561	คณะกรรมาการพิจารณาร่างกฎหมายกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วส่งให้รมต.กระทรวงมหาดไทย ลงนามประกาศกระทรวง
11. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศให้มีการควมรวม ประกาศราชกิจจานุเบกษา	ประกาศราชกิจจานุเบกษา		รมต. กระทรวงมหาดไทย

ที่มา: เทศบาลตำบลปทุม, (2561)

แผนการลงคะแนนเสียงวันที่ 31 มีนาคม จำเป็นต้องเลื่อนกำหนดเนื่องจากติดขัดช่องทางกฎหมาย จึงเลื่อนกำหนดการสำรวจเจตนารมณ์ของประชาชนให้แล้วเสร็จภายใน 30 เมษายน 2661 โดยแบ่งพื้นที่ออกสำรวจเป็นรายหมู่บ้าน เช่น เทศบาลตำบลขามใหญ่ เริ่มลงพื้นที่ 18 เมษายน 2561 ครบพื้นที่ 26 หมู่บ้าน ในวันที่ 30 เมษายน 2561 เป็นต้น ในการออกสำรวจเจตนารมณ์ของประชาชนในแต่ละหมู่บ้านนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะให้ข้อมูลเรื่องการรวบรวมและให้ประชาชนแสดงเจตนารมณ์อย่างเปิดเผย ซึ่งเมื่อขั้นตอนนี้เสร็จสิ้นลงการดำเนินการรวบรวมจะดำเนินในขั้นต่อไป

แผนจัดการองค์กรภายหลังการรวบรวม ได้มีการวางแผนดำเนินการดังนี้ 1) ด้านการจัดการหน่วยบริการ ซึ่งเกี่ยวกับศูนย์บริการและติดต่อกับประชาชน สถานที่ตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดิมที่ถูกรวบรวมจะเป็นสถานที่ตั้งศูนย์บริการ (หรือเขต) ซึ่งจะทำให้ประชาชนติดต่อได้สะดวกขึ้น (อิสระพงษ์ แพงไธสงค์, สัมภาษณ์, 27 กุมภาพันธ์ 2561) บุคลากรในการให้บริการยังคงเป็นบุคลากรชุดเดิม สำหรับหน่วยกำกับดูแลศูนย์บริการจะมีคำสั่งมอบหมายงานให้รองปลัดทำหน้าที่บริหาร โดยที่เทศบาลตำบลขามใหญ่จะรับผิดชอบการบริหารงานหลัก ในส่วนนี้ผู้นำท้องถิ่นทั้งสามแห่ง พยายามเรียนรู้บทเรียนจากเทศบาลเมืองวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว 2) **ด้านบุคลากร** ในระยะเริ่มต้นคาดว่าจำนวนเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจไม่มีเปลี่ยนแปลงมาก อย่างไรก็ตามในระยะยาวจำนวนบุคลากรจะลดลง เมื่อจำนวนหนึ่งเกษียณ ตำแหน่งว่างลงจะไม่มีการรับบุคคลใหม่ ทั้งนี้เมื่อมีการรวบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วอาจมีปัญหาการจัดโครงสร้างของบุคลากร โดยเฉพาะการเข้าสู่ตำแหน่งซึ่งอาจนำไปสู่ความขัดแย้งและความเหลื่อมล้ำ ได้ซึ่งบุคลากรแต่ละส่วนจะมีความขัดแย้งที่อาจไม่เหมือนกัน เช่น สำหรับเจ้าหน้าที่นั้นตำแหน่งในองค์กร

ต้องยุบเหลือเพียงตำแหน่งเดียวโดยยึดหลักอาวุโส เช่น ตำแหน่งปลัดหากมีอาวุโสน้อยกว่าต้องกลายเป็นรองปลัดหลังจากมีการรวบรวมแล้ว อย่างไรก็ตามการเตรียมการเรื่องนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือบุคลากรรับรู้สถานะของตนในอนาคต และบุคลากรที่ไม่ต้องการเข้าสู่กระบวนการดังกล่าวมีการวางแผนในการเตรียมย้ายไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นเพื่อรักษาตำแหน่งของตนไว้ สำหรับการปกครองท้องถิ่นนั้น กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ยังคงมีอยู่เพียงแต่ไม่อาจนำกฎหมายลักษณะการปกครองท้องถิ่นในส่วนว่าด้วยการแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มาบังคับใช้ได้ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2558, น. 3) กำนันและผู้ใหญ่บ้าน อาจอยู่ในตำแหน่งจนหมดวาระแต่ตำแหน่งอาจจะกลายเป็นประธานชุมชน สำหรับบุคลากรด้านฝ่ายบริหารหรือการเมืองนั้นการเลือกตั้งในครั้งต่อไปจะใช้การเลือกตั้งแบบแบ่งเขต ทำให้ตัวแทนของพื้นที่มีน้อยลง และตัวแทนที่ลงสมัครเลือกตั้งอาจต้องเตรียมความพร้อมมากขึ้น

3. กระแสการเมือง (Stream of politics)

นโยบายการรวบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีแนวทางหลักในการรวบรวมโดยใช้หลักเกณฑ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขนาดเล็กเป็นเกณฑ์ โดยดูจากข้อเสนอของในช่วงรัฐบาลประยุทธ์ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) (2559, น. 30) ได้มีข้อเสนอเชิงนโยบายในการปรับโครงสร้างท้องถิ่นขนาดเล็ก ซึ่งเหตุผลหลักคือสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปคือประสิทธิภายในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน โดยในร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดหลักเกณฑ์การรวบรวมคือคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนต่ำกว่า 20 ล้านบาทหรือมีจำนวนประชากรต่ำกว่า 7,000 คน

ทั้งนี้ยังไม่มียุทธศาสตร์ในระดับชาติที่ชัดเจนที่นำไปสู่การรวบรวมด้วยเงื่อนไขอื่นๆ ในกรณีการรวบรวม

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 แห่งดังกล่าวเป็นการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่อำนาจในการพิจารณาอยู่ที่คณะกรรมการพิจารณา ร่างกฎหมายกระทรวงมหาดไทย และผู้มีอำนาจในการตัดสินใจคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยลงนามประกาศกระทรวงให้มีการควมรวมและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

4. ผู้ผลักดันนโยบาย (Policy Entrepreneur)

ในระดับท้องถิ่นนั้นผู้มีบทบาทสำคัญคือ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกล่าวคือ

1) วิสัยทัศน์ของผู้บริหารที่ต้องการให้มีการยกระดับเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยได้แนวความคิดการควมรวมองค์กรบริหารส่วนตำบลวังน้ำเย็น กับ เทศบาลตำบลวังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว ซึ่งยกฐานะสำเร็จตั้งแต่ปี 2553 จึงได้ปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างผู้นำ โดยพิจารณาปัจจัยต่างๆ กล่าวคือ ก) การเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ทำให้อำนาจการต่อรองด้านงบประมาณสูงขึ้น ข) ผลดีด้านการบริหารจัดการในการเครื่องมือเครื่องจักรร่วมกัน และการใช้บุคลากรที่มีความสามารถร่วมกัน ค) การจัดทำบริการสาธารณะโดยใช้โครงข่ายร่วมกันและจะมีผลดีต่อคุณภาพบริการสาธารณะและลดความเหลื่อมล้ำอีกส่วนหนึ่ง ง) ผู้บริหารตระหนักถึงการเติบโตของเมืองออกจากเทศบาลนครอุบล จำกัด ผู้บริหารเห็นว่ามาตรการการควมรวมเป็นท้องถิ่นขนาดใหญ่ จะสามารถปัญหาความ ต้องการบริการสาธารณะได้ดีกว่า จ) ผู้บริหารตระหนักว่าหากร่าง พ.ร.บ. ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. และประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ได้กำหนดให้ (1) อบต. 5,334 แห่ง จะเปลี่ยนสถานะเป็น “เทศบาลตำบล” (2) หากเทศบาลใดมีประชากรไม่ถึง 7,000 คน รายได้ต่ำกว่าปีละ 20 ล้านบาท จะต้อง

ควมรวมกับท้องถิ่นอื่นภายใน 1 ปี นับตั้งแต่วันที่ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลบังคับใช้ ผู้บริหารท้องถิ่นตระหนักว่า หากกฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้ การควมรวมอยู่อาจจะถูกกำหนดจากส่วนบน (กระทรวงมหาดไทย) ผู้นำท้องถิ่นมีความเห็นว่าการควมรวมด้วยตนเองโดยสมัครใจน่าจะเป็นผลดีกว่า

2) ความสัมพันธ์แบบเครือญาติระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นและนักการเมืองระดับชาติ ผู้นำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กันในลักษณะเครือญาติ กล่าวคือ นายกเทศมนตรีตำบลขามใหญ่ (นายปัญญา กัลป์ตินันท์) มีศักดิ์เป็นอาของนายกเทศมนตรีตำบลพุม (นายมนตรี กัลป์ตินันท์) ในขณะเดียวกันนักการเมืองในระดับท้องถิ่นมีสัมพันธ์แนบแน่นกับนักการเมืองระดับชาติหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี (โดยนายวรสิทธิ์ กัลป์ตินันท์ นายเกรียง กัลป์ตินันท์ อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี) ทำให้การกำหนดทิศทางของท้องถิ่นในการควมรวมง่ายขึ้น

3) ระยะเวลายาวนานในการดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น การดำรงตำแหน่งผู้บริหารที่มีระยะเวลา ยาวนานสะท้อนถึงความไว้วางใจของประชาชนต่อผู้นำ กล่าวคือ นายกเทศมนตรีตำบลขามใหญ่คนปัจจุบันดำรงตำแหน่งผู้บริหารตั้งแต่ ปี 2547 ในฐานะนายกองค์กรบริหารส่วนตำบลขามใหญ่ ต่อมาในปี 2550 เมื่อยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลและเลือกตั้งใหม่ ยังคงได้รับความไว้วางใจจากประชาชน หลังหมดวาระในปี 2555 ยังคงได้รับการเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรี รวมระยะเวลาทั้งหมด 14 ปี การทำงานให้สังคมอย่างยาวนานและความสัมพันธ์กับประชาชนที่แนบแน่น เป็นปัจจัยสำคัญหนึ่งที่มีผลต่อการตัดสินใจของประชาชนในการลงประชามติสนับสนุนการควมรวม

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

สรุปประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้ 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่และไม่อยู่ในเงื่อนไขที่จะควรรวมตามข้อเสนอ สปท. มีความสนใจที่จะควรรวม โดยได้ตระหนักถึงการเพิ่มศักยภาพการจัดบริการสาธารณะและอำนาจการต่อรองจะสูงกว่าเมื่อควรรวมกันและยกฐานะเป็นเทศบาลนคร 2) กรณีการขอควรรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 แห่งในจังหวัดอุบลราชธานีนั้นผู้บริหารท้องถิ่นมีบทบาทและอิทธิพลสูงในการผลักดันเข้าสู่วาระนโยบาย เพราะเมื่อผู้บริหารท้องถิ่นแต่ละแห่งเห็นร่วมกันในแนวนโยบายแล้วจึงเป็นแรงผลักดันในการโน้มน้าวให้ประชาชนลงมติเห็นด้วยและส่งแรงผลักดันไปยังผู้มีอำนาจตัดสินใจนโยบายโดยอาศัยเหตุผลของความต้องการของประชาชนและ

เหตุผลข้อเท็จจริงในพื้นที่เพื่อสร้างแรงกดดันให้เกิดความสำเร็จในแนวนโยบายที่วางไว้

อย่างไรถึงแม้ผลจากประชามติที่แสดงให้เห็นว่าประชาชนในพื้นที่มีเจตนาารมณ์ที่ต้องการควรรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าด้วยกัน แต่หากฝ่ายการเมืองหรือผู้มีอำนาจตัดสินใจนโยบายไม่เห็นด้วยจึงเป็นการยากที่นโยบายจะประสบความสำเร็จ ทั้งนี้หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการให้การตัดสินใจเชิงนโยบายเกิดขึ้นจริงนั้นบทบาทของนักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญอาจเป็นปัจจัยหนุนเสริมเพื่อชี้ให้เห็นผลการวิจัยและบทเรียนจากประเทศต่างๆ ที่มีการควรรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นองค์กรขนาดใหญ่ ทั้งนี้เพื่อช่วยเป็นหลักฐานหรือเหตุผลให้ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ. (2562). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่องการประหยัดจากขนาดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและวิเคราะห์ศักยภาพการควมรวมท้องถิ่นขนาดเล็ก. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. ม.ป.ท.: ม.ป.พ.
- เทศบาลตำบลขามใหญ่. (2559). แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561-2564 เทศบาลตำบลขามใหญ่. ม.ป.ท.: ม.ป.พ.
- _____. (2560). บัญชีรายชื่อกิจกรรมบริหารส่วนตำบลหรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่จะไปรวม. เอกสารแนบท้ายประกาศ แบบ สจร.1. ม.ป.ท.: ม.ป.พ.
- _____. (2561). หนังสือสำนักงานเทศบาลตำบลขามใหญ่ที่ อบ.54501/38 ลงวันที่ 8 มกราคม 2561, เรื่องแจ้งความประสงค์ควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.
- เทศบาลตำบลปทุม. (2561). ตารางแผนปฏิบัติการกับระยะเวลาการดำเนินงานการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาลตำบลปทุม เทศบาลตำบลขามใหญ่ องค์กรบริหารส่วนตำบลไรร้อย). (เอกสารประกอบการประชุม). ม.ป.ท.: ม.ป.พ.
- มังกร คำเพาะ. ปลัดเทศบาลตำบลปทุม. (27 กุมภาพันธ์ 2561). สัมภาษณ์.
- สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ. (2559). รายงานคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น เรื่องโครงสร้างและอำนาจหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ... และร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สืบค้นจาก https://library2.parliament.go.th/giventake/content_nrsa2558/d082259-03.pdf
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2558). บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การพันตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน เมื่อมีการยกฐานะท้องถิ่นเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร. เรื่องเสร็จที่ 693/2558. เมษายน 2558. ม.ป.ท.: ม.ป.พ.
- อำเภอเมืองอุบลราชธานี. (2561ก). หนังสือประกาศอำเภอเมืองอุบลราชธานี ที่ อบ0023/ว1028 ลงวันที่ 9 มีนาคม 2561, เรื่องให้มีการสำรวจเจตนารมณ์ของประชาชน.
- อำเภอเมืองอุบลราชธานี. (2561ข). หนังสือประกาศอำเภอเมืองอุบลราชธานี ที่ อบ 0023.6/ว.0027 ลงวันที่ 9 มีนาคม 2561, เรื่องแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์การควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.
- อิสระพงษ์ แวงไธสงค์. รองปลัดเทศบาลตำบลขามใหญ่. (27 กุมภาพันธ์ 2561). สัมภาษณ์.

ภาษาอังกฤษ

Kingdon, J.W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little Brown.

Mabuchi, M. (2001). *Municipal Amalgamation in Japan*. Washington, D.C.: The World Bank.

Rankin, L. (2007). *Attitudes of Windsorites toward the concept of municipal amalgamation with regard to public choice and consolidationist theoretical perspectives of municipal governance*. (Master's thesis) University of Windsor, Faculty of Graduate Studies through Political Science, Ontario, Canada.