



KPI RESEARCH SNAP
 อ่านงานวิจัยใน 4 นาที

RS 7.64

**การประหยัด
 จากขนาด
 ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 และวิเคราะห์ศักยภาพการควบรวมท้องถิ่นขนาดเล็ก**



องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดิน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) นั้นได้ดำเนินการอย่างจริงจังภายหลังกฎรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีการกำหนดกรอบกติกาของประเทศครอบคลุมมิติทางการเมืองการปกครอง ระบบเศรษฐกิจ การบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งระบบบทบาทและอำนาจหน้าที่ของ อปท. และถือว่าการเปลี่ยนแปลงในครั้งนั้นเป็นการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ที่เกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางสู่ อปท. ทว่า อปท. บางแห่งมีขีดความสามารถไม่เพียงพอในการบริหารจัดการ ดังนั้นจึงมีแนวคิดว่าการควบรวมการบริหารจัดการองค์กรอาจทำให้ อปท. มีศักยภาพในการพัฒนาที่เพิ่มมากขึ้น



ชื่อเรื่อง :	การประหยัดจากขนาดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและวิเคราะห์ศักยภาพการควบรวมท้องถิ่นขนาดเล็ก
นักวิจัย :	ศาสตราจารย์ ดร. ศิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ
ISBN :	978-616-476-128-5
จำนวนหน้า :	250 หน้า
จัดพิมพ์โดย :	สถาบันพระปกเกล้า
ปีที่พิมพ์ :	2563
ผู้สรุป :	นางสาวอัจฉิมา แสงรัตน์
ผู้ออกแบบ :	นายรัชชดลส์ รัตนวิเชียร

RS 7.64



วัตถุประสงค์ของการวิจัย

ประเทศไทยมี อปท. จำนวนมาก ซึ่งบางแห่งมีขนาดเล็กเกินไป จนอาจส่งผลต่อการเป็น **ภาระทางงบประมาณ และศักยภาพในการจัดทำบริการสาธารณะ** ของ อปท. ให้แก่ประชาชน จนนำมาสู่โจทย์การศึกษาเรื่อง “การประหยัดจากขนาดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และวิเคราะห์ศักยภาพการรวบรวมท้องถิ่นขนาดเล็ก” เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมสำหรับการถ่ายโอนภารกิจของ อปท.

วิธีการศึกษา

คณะผู้วิจัยได้ใช้วิธีการวิจัยในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพในการศึกษาดังนี้

การวิจัยเชิงปริมาณ

ประมวลข้อมูลของเทศบาล และ อบต. ทุกแห่ง เพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ ดังนี้

- จำนวนประชากร
- ขนาดพื้นที่
- ความหนาแน่นของประชากร
- สภาพทางภูมิศาสตร์
- สถิติรายได้และรายจ่ายของเทศบาล และ อบต.
- สถิติบุคลากรทั้งประจำและลูกจ้าง

การวิจัยเชิงคุณภาพ

- ลงพื้นที่ภาคสนามสุ่มตัวอย่างเทศบาล และ อบต. ขนาดเล็กนำมาวิเคราะห์เพื่อประมวลผลข้อมูล
- รับฟังความคิดเห็นของผู้บริหารท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่
- ศึกษาการรวบรวมสำเร็จ 3 กรณี คือ
 - (1) เทศบาลตำบลวังน้ำเย็น และ อบต. วังน้ำเย็น จังหวัดสระแก้ว
 - (2) เทศบาลตำบลวังเหนือและ อบต. วังเหนือ จังหวัดลำปาง
 - (3) เทศบาลตำบลขามใหญ่ เทศบาลตำบลปทุม และ อบต. ไร่ไฉย จังหวัดอุบลราชธานี

หลักการว่าด้วยการประหยัดจากขนาด



การประหยัดจากขนาด (Economies of Scale) เป็นหลักการสำคัญทางเศรษฐศาสตร์ที่ว่าด้วยการออกแบบองค์กรใด ๆ ควรคำนึงถึง “ขนาดอันเหมาะสม” เนื่องจากขนาดองค์กรที่เล็กเกินไปจะไม่คุ้มค่า ไม่ประหยัด และมีต้นทุนต่อหน่วยที่สูง ขณะเดียวกับหากองค์กรมีขนาดใหญ่เกินไปอาจประสบปัญหาการควบคุมบุคลากรในการทำงาน ปัญหาการไม่ประสานงานจนเกิดความคล่องตัวภายในองค์กร ฉะนั้นขนาดที่เหมาะสม (optimal scale) จะช่วยทำให้ต้นทุนสามารถแข่งขันในตลาดได้ตามหลักของเศรษฐศาสตร์

RS 7.64

ข้อค้นพบสำคัญจากการประหยัดจากขนาด

1

ต้นทุนต่อหน่วยมีแนวโน้มลดลง หากใน อปท. มีขนาดประชากรน้อยกว่า 10,000 คนโดยประมาณ สะท้อนผ่านรายจ่ายบุคลากรต่อประชากร รายจ่ายการจัดบริการต่อประชากร และจำนวนพนักงานต่อประชากรพันคน

2

อปท. ขนาดใหญ่มีประชากรเกินกว่า 1 หมื่นคน โดยประมาณ ต้นทุนต่อหัวมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยการวิเคราะห์จากโครงสร้างบุคลากรท้องถิ่น แม้ว่าประชากรจะน้อยแต่โครงสร้างบุคลากรจะทำให้เกิดต้นทุนคงที่ (fixed cost)

ดังนั้น หากเกิดการควบรวมประสบผลสำเร็จ มีประชากรเพิ่มขึ้น แต่จำนวนข้าราชการและพนักงานไม่เปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มขึ้นน้อยมาก จึงเป็นที่มาของ “การประหยัดจากขนาด”



การควบรวมท้องถิ่นจะส่งผลต่อคุณภาพในการบริการสาธารณะในทางบวกหรือลบ ?

การควบรวมท้องถิ่นไม่ได้มีเพียงปัจจัยทางด้านความคุ้มค่าเชิงปริมาณเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพการทำงานของ อปท. ในแง่ของการบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน โดยมีตัวชี้วัดถึงความสำเร็จดังกล่าว 4 ด้าน คือ



ด้านที่ 1
ด้านการบริหารจัดการ



ด้านที่ 2
ด้านการบริหารงานบุคคล
และกิจการสภา



ด้านที่ 3
ด้านการบริหารงาน
การเงินและการคลัง



ด้านที่ 4
ด้านการบริการ
สาธารณะ

จากกรณีศึกษาในงานวิจัยพบว่า อปท. ขนาดใหญ่มีประสิทธิภาพการทำงานสูงกว่าขนาดเล็ก ซึ่งมาจากการจัดบริการสาธารณะและการจัดกิจกรรมในท้องถิ่นขนาดเล็กไม่สามารถดำเนินการได้ครบถ้วนหรือไม่ทั่วถึง เนื่องจากปัญหาเรื่องงบประมาณ มีผู้ใช้บริการจำนวนน้อยกว่าทำให้เจ้าหน้าที่ขาดความกระตือรือร้นหรือมองว่าไม่คุ้มค่า และเกิดทัศนคติว่า “ประชาชนสามารถช่วยตนเองได้” ในขณะที่ อปท. ขนาดกลางหรือขนาดใหญ่สามารถจัดบริการสาธารณะได้ครบถ้วน มีการจัดทำกิจกรรมได้บ่อยครั้งและมีประชาชนมาใช้บริการจำนวนมาก ซึ่งการควบรวมจะทำให้ลดปัญหาที่เกิดขึ้นกับ อปท. ขนาดเล็กลงได้



RS 7.64

การควมรวม อปท. ขนาดเล็กกับปัจจัยเชิงสถาบัน

จากการศึกษาภาคสนามในกรณีศึกษา อปท. ที่ทำการควมรวมสำเร็จ พบข้อสรุปเกี่ยวกับประเด็นที่จะนำไปสู่การควมรวม ดังนี้

1. ท้องถิ่นที่จะควมรวมเข้าด้วยกัน จำเป็นต้องตระหนักถึงการเพิ่มศักยภาพการจัดบริการสาธารณะ เมื่อขนาดประชากรเพิ่มจำนวนมากขึ้นเพื่อให้การจัดการบริการสาธารณะยังคงมีประสิทธิภาพ
2. ความสัมพันธ์เชิงเครือญาติในกลุ่มผู้นำ ความสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับชาติ ทำให้มีแนวโน้มจะควมรวมได้สำเร็จมากขึ้น
3. ผู้บริหารท้องถิ่นต้องสามารถอธิบายให้ประชาชนเข้าใจถึงประโยชน์จากการควมรวมและการทำงานเชิงบูรณาการ เช่น การแก้ไขปัญหาหน้าเสี้ย การแก้ไขปัญหาในเชิงสาธารณะต่าง ๆ
4. การมองการณ์ไกลถึงการขยายตัวของเมืองซึ่งจะเป็นการเพิ่มอำนาจหน้าที่และมีทรัพยากรทางการเงินและการคลังที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น
5. ผู้บริหารท้องถิ่นต้องเห็นคุณประโยชน์จากการประหยัดขนาดและศักยภาพที่จะใช้บุคลากรอย่างเต็มกำลังความสามารถ รวมทั้งลดการจ้างบุคลากรที่เกินความจำเป็น

จากการศึกษาพบว่ายังมีปัจจัยเชิงสถาบันอื่น ๆ ที่เป็นตัวกำหนดการตัดสินใจ ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นขนาดเล็กเห็นว่าหากจะมีการควมรวมก็ควรที่จะมีการควมรวมให้ดำเนินการในแนวทางสมัครใจ และให้เป็นไปตามความพร้อมของแต่ละท้องถิ่น

ข้อเสนอ

จากงานวิจัย

1. สนับสนุนให้มีการควมรวมเทศบาล และ อบต. ขนาดเล็ก โดยอยู่ภายใต้เงื่อนไขว่าภายหลังการควมรวมจำนวนประชากรไม่ควรจะใหญ่เกินระดับหนึ่ง (ประมาณ 1 หมื่นคน ซึ่งเป็นจุดที่ต้นทุนต่อหน่วยต่ำที่สุด)
2. การควมรวมควรเกิดจากความพร้อม และความสมัครใจของแต่ละ อปท.
3. รัฐบาลอาจจำเป็นต้องจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อเป็นแรงจูงใจ อย่างน้อยในช่วงแห่งการเปลี่ยนผ่านของ อปท.
4. รัฐบาลควรมีแนวทางในการชดเชยผู้ได้รับผลกระทบ (ตำแหน่งปลัด ตำแหน่งหัวหน้ากอง) โดยส่งเสริมให้อินย้ายไปหน่วยงานอื่น ๆ โดยรักษาตำแหน่งเดิมไว้

