

บทที่ 2

แนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยเรื่องการประหยัดจากขนาด ในการขยายกำลังคนของรัฐ กรณีศึกษา เทศบาลนครเชียงใหม่ ผู้วิจัยได้ใช้แนวคิดเพื่อช่วยในการศึกษาในเรื่องดังนี้

1. แนวคิดการวางแผนกำลังคน (Manpower Planning)
2. แนวคิดการประหยัดจากขนาด (Economies of Scale)
3. แนวคิดการปกครองท้องถิ่น (Local Government)

2.1 แนวคิดการวางแผนกำลังคน (Manpower Planning)

การวางแผนกำลังคน (Manpower Planning) เป็นกระบวนการหนึ่งในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ เป็นภาระหน้าที่และเป็นศิลปะอย่างหนึ่งที่จะทำให้การบริหารงานบุคคลประสบผลสำเร็จ การวางแผนกำลังคนเป็นงานขั้นต้นที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งในการบริหาร เพราะการวางแผนกำลังคน จะช่วยให้ทราบถึงความต้องการกำลังคนในอนาคต เพื่อสนองความต้องการของประเทศอันเป็นการช่วยให้การใช้ทรัพยากรมนุษย์เกิดประโยชน์สูงสุด

นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการวางแผนกำลังคนไว้หลายประการ เช่น

Harbison (1965, 145) กล่าวว่า การวางแผนกำลังคน เป็นการวิเคราะห์เกี่ยวกับอุปสงค์ และอุปทานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเรื่องคน และมีผลต่อการพัฒนาประเทศ

Burack (1972, 55) กล่าวว่า การวางแผนกำลังคนมีความหมายเป็นอนาคต โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะลดความไม่แน่นอนต่าง ๆ

โดยสรุปการวางแผนกำลังคน เป็นกระบวนการที่จะคาดคะเนไว้ล่วงหน้าว่าหน่วยงานนั้น ต้องการคนจำนวนเท่าใด ประเภทใด ในเวลาใด ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติงานในองค์กรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การวางแผนกำลังคนนี้มีทั้งระยะสั้นและระยะยาว สำหรับการวางแผนกำลังคน ระดับชาติต้องคำนึงถึงตลาดแรงงานต้องใช้สอดคล้องกับแผนการศึกษาเพื่อที่จะผลิตคนที่มีความรู้ ความสามารถตรงกับความต้องการของประเทศ

Kershaw (1989 , หน้า 92) ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการวางแผนกำลังคนไว้ 3 ประการ คือ

1. เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพของตลาดแรงงานให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ถูกต้อง
2. เพื่อช่วยให้แต่ละบุคคลได้มีโอกาสในการพัฒนาตนเองโดยการฝึกอบรมและบริการทางสาธารณสุข
3. เพื่อปรับปรุงให้เกิดโอกาสในการทำงานกับกลุ่มที่เสียเปรียบต่าง ๆ ในสังคม

สาเหตุสำคัญที่ต้องมีการวางแผนกำลังคน

1. เพื่อให้ได้บุคคลที่มีประสิทธิภาพ และมีความสามารถมาทำงาน คนจัดได้ว่าเป็นทรัพยากรที่มีค่าที่สุดในองค์กร และถือว่าเป็นปัจจัยนำเข้า(inputs)ที่สำคัญอย่างหนึ่งในการบริหาร องค์กรมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ความต้องการกำลังคนต้องปรับให้เข้ากับองค์การ
2. โครงสร้างการทำงานตลอดจนระบบงานต่างๆ มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ยิ่งในสภาวะการแข่งขันทางธุรกิจมีมาก การวางแผนกำลังคนเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของงานในอนาคต
3. การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี ทำให้ความต้องการกำลังคนเปลี่ยนแปลงไป
4. การเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองมีผลต่อการใช้กำลังคนของหน่วยงานราชการหรือหน่วยงานเอกชนทั้งสิ้น
5. การแข่งขันในตลาดแรงงานระหว่างภาครัฐและเอกชน เป็นสาเหตุหนึ่งทำให้การวางแผนกำลังคนเป็นสิ่งจำเป็น สาเหตุที่ภาครัฐเสียบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถก็เพราะรายได้และผลประโยชน์ที่ได้รับจากภาคเอกชนมากกว่า

ปัจจัยแวดล้อมกับการวางแผนกำลังคน (วรพิตย์ ; 2529)

ในสหรัฐอเมริกา คศ. 1970 รัฐบาลได้กำหนดนโยบายบริหารสิ่งแวดล้อมโดยให้มีผลบังคับใช้ในในมลรัฐต่าง ๆ และถือว่าสิ่งแวดล้อมมีบทบาทสำคัญต่อการบริหารประเทศ โดย Buckley (1967 , หน้า 58 – 59) ได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับความสำคัญของสิ่งแวดล้อมไว้ว่า “ ในระบบของสังคมเปิดนั้นไม่เพียงแต่จะเข้าไปมีความสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมในเชิงที่ย่อมให้มันยังคงรักษาโครงสร้างภายในของมันไว้เท่านั้น หากแต่จะยังต้องสนองตอบต่อการเปลี่ยนแปลงภายนอกโดยการวางแผนอย่างดี และมีการดัดแปลงสภาพภายในของมันอีกด้วย” อย่างไรก็ตามความสำคัญของสิ่ง

แวดล้อมก็ได้ขยายความสำคัญขึ้น จนกลายเป็นทฤษฎีที่รู้จักกันในนามของทฤษฎีตามสถานการณ์ (Contingency Theory)

สำหรับความสำคัญของสิ่งแวดล้อมที่มีต่อการวางแผนกำลังคนนั้น Walker (1980, หน้า 24 : อ้างใน วรพิทย , 2529) กล่าวว่า “การวางแผนกำลังคนไม่สามารถที่จะเกิดขึ้นได้ในสุญญากาศ” หากแต่จะต้องมีปฏิสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปทั้งภายในและภายนอกองค์กร และเพื่อที่จะให้การวางแผนมีประสิทธิภาพและเพื่อการคาดการณ์ที่มีความถูกต้องน่าเชื่อถือได้ การประเมินแหล่งที่มาของความเปลี่ยนแปลงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำนายผลของการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นเสียก่อนหลังจากนั้นจึงจะคาดการณ์เรื่องกำลังคน สำหรับปัจจัยแวดล้อมที่มีความสำคัญในการวางแผนกำลังคน คือ

1. โครงสร้างของประชากร การเปลี่ยนแปลงการวางแผนกำลังคนจะเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการวางแผนกำลังคน โครงสร้างของประชากรที่สำคัญ ได้แก่ เพศ อายุ อัตราการเพิ่ม อัตราการเกิด การตาย ระดับการศึกษา อาชีพ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะกระทบโดยตรงต่อทั้งตัวงานและความต้องการประเภทของงานต่าง ๆ

2. เทคโนโลยี การพัฒนาและประยุกต์เอาเทคโนโลยีใหม่ ๆ เข้ามาใช้ เช่นคอมพิวเตอร์และเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ขนาดเล็กจะเปลี่ยนแปลงแบบแผนของการจ้างงาน เทคโนโลยีข้อมูลข่าวสารจะกระทบต่อแรงงานที่อยู่ในสำนักงาน เช่น เสมียน พนักงานพิมพ์ดีด การค้นพบแหล่งพลังงานใหม่ ๆ หรือการเปลี่ยนรูปแบบการใช้พลังงาน ทำให้มีความต้องการเสาะหาแหล่งพลังงานนั้น จำเป็นต้องการผู้เชี่ยวชาญ ผู้มีความรู้เฉพาะด้าน นอกจากนี้การค้นพบวิทยาศาสตร์ทางเทคโนโลยีการภาพและชีวภาพจะทำให้กระบวนการผลิตและวิถีชีวิตของบุคคลแบบเดิมเปลี่ยนไป เช่น การค้นพบวิศวกรรมพันธุศาสตร์ จะทำให้บุคคลที่เกี่ยวข้องได้รับความกระทบกระเทือน โดยทักษะแบบเก่าที่เคยทำกันมาจะถูกแทนที่และเปลี่ยนแปลงโดยวิธีการแบบใหม่ที่น่าเข้ามา จากเทคโนโลยีต่าง ๆ ที่กล่าวมาทั้งหมด สิ่งที่เห็นได้ชัดเจนคือ เทคโนโลยีจะช่วยย่นระยะเวลา ย่นระยะทาง และลดความยุ่งยากซับซ้อนให้น้อยลง แต่สิ่งหนึ่งที่จะติดตามมาคือ ความรู้สึกแปลกแยกระหว่างคนกับเทคโนโลยี และการต่อต้านเทคโนโลยี ณ จุดนี้ การวางแผนกำลังคนจะมีบทบาทและความสำคัญเป็นอย่างมากที่จะช่วยลดปัญหาที่จะเกิดขึ้นให้น้อยลงได้

3. ปัจจัยทางเศรษฐกิจ สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจถือได้ว่าเป็นปัจจัยแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อการวางแผนกำลังคนเป็นอย่างมาก เพราะ องค์กรต่าง ๆ ไม่ว่าจะรัฐหรือเอกชนจะต้องเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านกำลังคน โดยมีการวางแผนให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจที่ผันแปรตลอด

เวลา เช่น ในสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจที่มีความเจริญรุ่งเรือง ประชาชนมีรายได้สูง มีกำลังซื้อสูง ส่งผลให้มีการลงทุนเพื่อประกอบกิจการต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น หรือ มีการขยายตัวใหญ่โตขึ้น ผลต่อเนื่องที่ตามมาคือมีการจ้างงานเพิ่มขึ้น ในทางกลับกัน หากเศรษฐกิจอยู่ในภาวะตกต่ำกิจการต่าง ๆ อยู่ในภาวะชบเซา อาจถึงขั้นงดการจ้างงาน ไล่คนงานออก หรือปิดกิจการ อันส่งผลให้เกิดภาวะการว่างงานขึ้น ซึ่งในกรณีเช่นนี้ ย่อมมีผลกระทบต่อนโยบายและการวางแผนกำลังคนของทั้งภาครัฐและเอกชนเป็นอย่างมาก

4. ปัจจัยทางสังคม มนุษย์เป็นสัตว์สังคมที่มีปฏิสัมพันธ์ได้ต่อกันตลอดเวลา และมีความรู้ความเข้าใจในฐานะที่ตนเองเป็นส่วนหนึ่งของสังคม เนื่องจากการมีปฏิสัมพันธ์กัน จะส่งผลให้เกิดพฤติกรรมที่แตกต่างกันออกไป ปัจจัยสำคัญที่จะกำหนดพฤติกรรมบุคคลคือ สถานภาพและบทบาท การวางแผนกำลังคนจึงเป็นการกำหนดสถานภาพและบทบาทอย่างหนึ่งให้กับบุคคลในสังคม ซึ่งสถานภาพและบทบาทนั้นไม่เพียงแต่จะเกิดมาจากกฎระเบียบที่ได้กำหนดไว้เท่านั้น หากแต่ยังเกิดมาจากปทัสฐานของสมาชิกในสังคมนั้น ๆ อีกด้วย โดยเฉพาะมักจะมีปทัสฐานแอบแฝงเข้ามากับสถานภาพและบทบาทอยู่เสมอ ๆ เช่น บารมี ระดับการศึกษา การยกย่องนับถือ ความอาวุโส และทรัพย์สิน เป็นต้น ดังนั้นการวางแผนกำลังคนควรพิจารณาถึงความสำคัญของปัจจัยนี้เป็นสำคัญ เพื่อไม่เกิดข้อสงสัยในหน่วยงานว่า เป็นการกระทำเพื่อเสริมสร้างขวัญและกำลังใจหรือกระทำเพื่อความมั่นคง และอำนาจของพวกเขา

5. ปัจจัยทางการเมือง จากวลีที่ว่า “ การเมืองและการบริหารเปรียบเสมือนคนละด้านของเหรียญอันเดียวกัน และการบริหารจะเกิดขึ้นไม่ได้ในสูญญากาศทางการเมือง ” นั้น การวางแผนกำลังคนเป็นส่วนหนึ่งของการบริหาร ซึ่งการบริหารจะได้รับผลกระทบจากการเมืองเสมอ ดังนั้นการวางแผนกำลังคนย่อมจะหลีกเลี่ยงการเมืองไม่พ้น เช่น การออกนโยบายแรงงานแห่งชาติ ก็ย่อมจะกระทบต่อรูปแบบการวางแผนกำลังคนขององค์กรต่าง ๆ หรือ การนำเอาระบบอุปถัมภ์เข้ามาเกี่ยวข้องในการวางแผนกำลังคน จนเกินขอบเขตก็จะทำให้เสียความเป็นธรรมในระบบการบริหารงาน

6. ปัจจัยทางกฎหมาย เมื่อคนเข้ามารวมกันเป็นสังคมก็จำเป็นต้องมีกฎระเบียบเพื่อเป็นแนวทางให้คนได้ยึดถือปฏิบัติตาม ในนี้มีกฎหมายที่จะมีส่วนเกี่ยวข้องและมีผลกระทบด้านกำลังคน ซึ่งองค์กรต้องคำนึงถึงในการวางแผนกำลังคน ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ ดังนี้

6.1 กฎหมายที่กำหนดออกมาโดยมีองค์กรกลางที่ทำหน้าที่ดูแลกำลังคนในแต่ละประเภทเป็นผู้มีอำนาจดูแลให้เป็นไปตามกฎหมาย ในปัจจุบันประเทศไทยมีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอยู่ 11 องค์กร อาทิ ก.พ. (ข้าราชการพลเรือนสามัญ) ก.ต. (ข้าราชการตำรวจ)

ก.ค.(ข้าราชการครู) เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีข้าราชการการเมืองที่เป็นอิสระไม่ขึ้นกับองค์กรกลางใดๆ นอกจากข้าราชการซึ่งมีองค์กรกลางของแต่ละแห่งควบคุมกันเองแล้ว กำลังคนของรัฐก็ยังมีลูกจ้างซึ่งอยู่ในความดูแลของกระทรวงการคลังและสำนักงานประมาณ พนักงานรัฐวิสาหกิจซึ่งอยู่ในความดูแลของกระทรวงการคลังอีกด้วย และจากที่มีองค์กรที่เป็นอิสระจากกัน และมีกฎระเบียบที่แตกต่างกันออกไปส่งผลให้การวางแผนกำลังคนของแต่ละแห่งแตกต่างกัน

6.2 กฎหมายว่าด้วยแรงงาน จะหมายถึงกฎหมายที่ออกมาเพื่อดูแลความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและคนงาน ในเรื่องของแรงงานสัมพันธ์ อาทิ การกำหนดให้มีสภาพแรงงาน การเจรจาต่อรอง การงดจ้าง การคุ้มครองแรงงาน การจัดหางานและการทำสัญญาต่างๆ เป็นต้น

6.3 กฎหมายว่าด้วยสภาพแวดล้อมทางกายภาพและชีวภาพ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อดูแลสุขภาพและความปลอดภัยของพนักงาน ในด้านกายภาพได้แก่ อาคารสถานที่ เช่น การป้องกันอุบัติเหตุ ความสะอาด การก่อสร้าง การติดตั้งเครื่องจักร เป็นต้น ในด้านชีวภาพ เช่น การป้องกันอันตรายที่เกิดจากสารพิษ หรือจากเสียงและความสั่นสะเทือน ที่อาจมีผลต่อสุขภาพของลูกจ้างทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

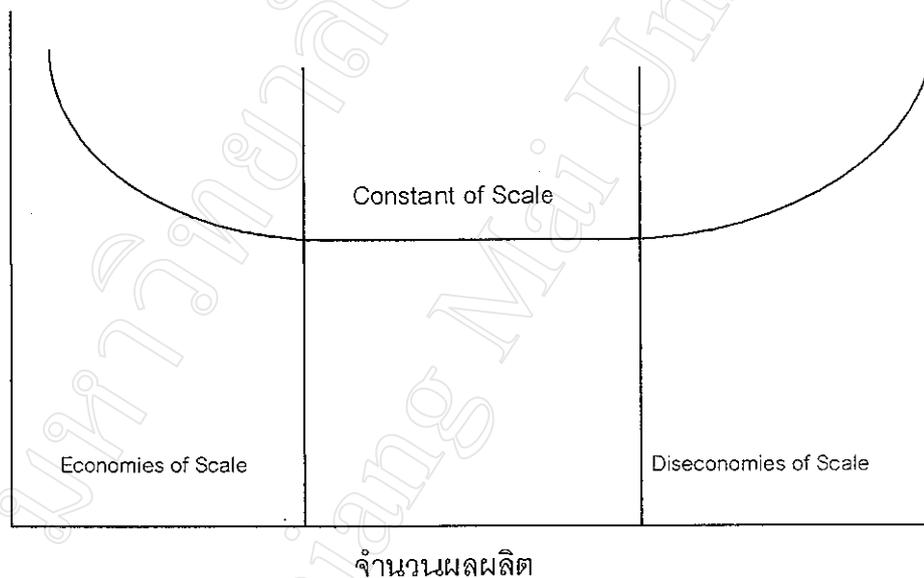
2.2 แนวคิดการประหยัดจากขนาด (economies of scale)

การประหยัดจากขนาดมีความหมายดังนี้

1. การประหยัดจากขนาดตามความหมายของ Kock (1974) คือ ความสัมพันธ์ของต้นทุนต่อหน่วยการผลิตกับขนาดของธุรกิจ นอกจากนี้ การประหยัดจากขนาดยังสะท้อนให้เห็นถึงต้นทุนเฉลี่ยระยะยาว กล่าวคือถ้ามีการประหยัดจากขนาด (economies of scale) ต้นทุนเฉลี่ย ระยะยาวจะมีความชันเป็นลบ (รวมทั้ง ศูนย์ด้วย) แสดงถึงหน่วยผลิตทำการผลิตอยู่ในช่วง Increasing Returns to Scale (คือการผลิตที่เมื่อเพิ่มปัจจัยการผลิตในสัดส่วนหนึ่ง ผลผลิตที่เพิ่มขึ้นจะมีสัดส่วนที่มากกว่าปัจจัยที่เพิ่มขึ้น) ต้นทุนเฉลี่ยจะลดลง กรณีที่เส้นต้นทุนเฉลี่ยในระยะยาวมีค่าความชันเป็นศูนย์ หมายถึงการผลิตอยู่ในช่วง Constant Returns to Scale (คือ เมื่อเพิ่มปัจจัยการผลิตในสัดส่วนหนึ่ง ผลผลิตที่เพิ่มขึ้นจะมีสัดส่วนเดียวกับปัจจัยที่เพิ่มขึ้น) ต้นทุนเฉลี่ยจะคงที่ และถ้าไม่มีการประหยัดจากขนาด เส้นต้นทุนเฉลี่ยในระยะยาวจะมีค่าความชันเป็นบวก แสดงถึงหน่วยผลิตทำการผลิตอยู่ในช่วง Decreasing Returns to Scale (คือการผลิตที่เมื่อเพิ่มปัจจัยการผลิตในสัดส่วนหนึ่ง ผลผลิตจะเพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลงกว่าปัจจัยที่เพิ่มขึ้น) ต้นทุนเฉลี่ยจะเพิ่มขึ้น

2. การประหยัดจากขนาดตามความหมายของ Salvatore คือ การประหยัดจากขนาดและการไม่ประหยัดจากขนาด (Diseconomies and Economies of Scale) เป็นตัวกำหนดลักษณะต้นทุนเฉลี่ยระยะยาว (LAC) ซึ่งมีความสัมพันธ์กับกระบวนการผลิต กล่าวคือ ถ้าขยายผลผลิตในช่วง Increasing Return to Scale (คือการผลิตที่เมื่อเพิ่มปัจจัยการผลิต) ในสัดส่วนหนึ่ง ผลผลิตที่เพิ่มขึ้นจะเพิ่มมากกว่าปัจจัยที่เพิ่มขึ้น) ต้นทุนเฉลี่ยจะลดลง ถ้าการผลิตอยู่ในช่วง Constant Return to Scale (คือการผลิตที่เมื่อเพิ่มปัจจัยการผลิตในสัดส่วนหนึ่งผลผลิตที่เพิ่มขึ้นจะมีสัดส่วนเดียวกับปัจจัยที่เพิ่มขึ้น) ต้นทุนเฉลี่ยจะคงที่ และถ้าการผลิตอยู่ในช่วง Decreasing Return to Scale (คือการผลิตที่เมื่อเพิ่มปัจจัยการผลิตในสัดส่วนหนึ่งผลผลิตที่เพิ่มขึ้นจะมีอัตราส่วนต่ำกว่าปัจจัยที่เพิ่มขึ้น)

กราฟที่ 2 ภาพแสดงการประหยัดจากขนาดและการไม่ประหยัดจากขนาด
ต้นทุนเฉลี่ย



ปัจจัยที่กำหนดการประหยัดจากขนาด มีสาเหตุของการประหยัด 2 ประการ คือ (James V. Kock ; 1980 : อ้างใน ภัลวี, 2531, หน้า 36)

1. **การประหยัดจากภายใน (Internal Economies of Scale)** คือ การประหยัดที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงภายในองค์กร แล้วทำให้องค์กรมีต้นทุนต่ำลง มีสาเหตุจาก

1.1 การประหยัดทางด้านแรงงาน (Labour Economy) เกิดขึ้นจากองค์กรมีขนาดใหญ่ขึ้น ทำให้มีโอกาสแบ่งแยกแรงงานที่มีความชำนาญเฉพาะด้านคนงานมีความชำนาญมากขึ้นอันเนื่องมาจากการนำหลักการแบ่งงานกันทำ มาใช้ในกระบวนการผลิตเมื่อก่อนคนงานคนเดียวต้องทำงานหลายอย่างในหน่วยผลิต แต่ปัจจุบันได้รับมอบหมายให้ทำงานเพียงอย่างเดียว หรือสองอย่างเท่านั้น จึงเกิดความชำนาญเฉพาะอย่างช่วยลดระยะเวลาในการทำงานลงได้

1.2 การประหยัดทางด้านเทคนิค (Technical Economy) เกิดขึ้นจากองค์กรมีปริมาณการผลิตเพิ่มขึ้น มีโอกาสนำเครื่องมือซึ่งมีประสิทธิภาพ ได้แก่ เครื่องมือ เครื่องจักรมาช่วยในการทำงาน หรือการผลิต ทำให้องค์กรสามารถลดต้นทุนด้านแรงงานในระยะยาวลงได้ จะมีผลทำให้ต้นทุนเฉลี่ยต่อหน่วยลดลง

1.3 การประหยัดด้านการจัดการ (Managerial Economy) หน่วยผลิตสามารถจ้างฝ่ายจัดการที่มีประสิทธิภาพได้ เป็นการคุ้มค่าถ้าหน่วยผลิตมีขนาดใหญ่ แต่ถ้าเป็นหน่วยผลิตขนาดเล็กการจ้างผู้เชี่ยวชาญจะเป็นการลงทุนซึ่งไม่คุ้มค่าเท่ากับกิจการขนาดใหญ่ เพราะจะทำให้รายจ่ายในหมวดเงินเดือนเพิ่มขึ้นมาก นอกจากนี้หน่วยผลิตขนาดใหญ่สามารถจัดหาทุนต่าง ๆ ในการดำเนินกิจการได้ง่ายและในราคาที่ถูกลงกว่ากิจการขนาดเล็กเพราะมีอำนาจในการต่อรองมากกว่า

2. การประหยัดจากภายนอก (External Economies of Scale) คือการประหยัดที่เกิดจากสาเหตุภายนอกองค์กรหรือสภาพแวดล้อม เช่น ความก้าวหน้าทางวิทยาการ ทำให้ต้นทุนในการจัดการและการขนส่งถูกลง สินค้าและบริการมีให้เลือกใช้ได้หลากหลาย หน่วยการผลิตมีทางเลือกในการตัดสินใจบริหารงานและในด้านงบประมาณได้มากกว่าในราคาถูกลงกว่า สามารถลดต้นทุนการผลิตลงได้

2.3 แนวคิดการปกครองท้องถิ่น (Local Government)

ความหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ได้มีผู้ให้ความหมายไว้มากมายดังนี้
 ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2535) ได้ให้ความหมายว่าการปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญต่อการปกครองและการบริหารราชการไทยในส่วนรวมและเป็นระบบการปกครองที่รัฐบาลกระจายอำนาจ (Decentralization) ไปให้ประชาชนปกครองตนเอง และปรัชญาของการปกครองตนเองอย่างหนึ่งคือ มีอำนาจในการหาเงินหรือหารายได้ของตนเอง และกำหนดรายจ่ายหรือใช้เงินของตนเองได้ ถือได้ว่าเป็นอำนาจสูงสุดทางการคลัง การหาเงินและการใช้เงินอย่างมีประสิทธิภาพ หมายถึงการหาเงินใน

ลักษณะที่เก็บได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย ไม่รั่วไหล การใช้จ่ายเป็นไปอย่างคุ้มค่า ใช้เงินอย่างมีเหตุผลเป็นสำคัญ

วิญญู อังคนารักษ์ (2519) ได้ให้คำนิยามการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า เป็นการปกครองในรูปแบบลักษณะการกระจายอำนาจการปกครองบางอย่าง ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเอง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองและบริหารกันเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวม ให้งานดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพประสิทธิผล โดยเหตุที่ว่าประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมจะทราบความต้องการของแต่ละท้องถิ่นย่อมจะทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่น มีเจ้าหน้าที่ซึ่งราษฎรในท้องถิ่นได้เลือกตั้งมาทั้งหมด มีงบประมาณของตนเองและมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร

ปรีดี พนมยงค์ (2526) ได้เสนอหลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับระเบียบแห่งอำนาจบริหาร (Organization du Pouvoir Executif) ในส่วนของการรวมและกระจายอำนาจไว้ดังนี้

การปกครองแบบมัธยภาค (Centralization) หมายถึงระเบียบซึ่งใช้บังคับแก่พลเมืองทั่วไปในทุก ๆ อาณาเขต กล่าวคือ อำนาจบริหารจะรวมศูนย์กลางหรือที่เรียกว่ารัฐบาลกลาง

นอกจากการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางแล้วยังมีอีกระเบียบหนึ่ง ซึ่งใช้บังคับให้เหมาะสมกับท้องถิ่นต่าง ๆ เป็นการแบ่งแยกอำนาจการบริหารออกไปไว้ตามท้องถิ่นต่าง ๆ ซึ่งสามารถกระทำได้ 2 วิธี คือ

1. การปกครองแบบมัธยานุภาค (Deconcentration) หมายถึง การแบ่งอำนาจการบริหารของรัฐบาลกลางออกไปเป็นสาขาใหญ่ น้อยตามส่วนต่าง ๆ แห่งอาณาเขต เช่น จังหวัด อำเภอ หมู่บ้าน โดยมีเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยต่าง ๆ เหล่านี้เป็นผู้แทนรัฐบาลกลาง ไม่ได้เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นนั่นเอง ส่วนต่าง ๆ ที่แยกออกไปจากรัฐบาลกลางเหล่านี้ไม่ได้มีสภาพเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐบาลกลางแต่อย่างใด

2. การปกครองแบบมัธยวิภาค (Decentralization) หมายถึง การแบ่งแยกอำนาจบริหารหรือธุรการในท้องถิ่นบางอย่างให้แก่คณะ ซึ่งราษฎรในท้องถิ่นนั้นได้เลือกตั้งขึ้นมาเป็นผู้ใช้อำนาจเอง ท้องถิ่นนี้มีสภาพเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐบาลกลาง เฉพาะอำนาจบางอย่างซึ่งตนมีอิสระที่จะทำได้

ดำรง ลัทธพิพัฒน์ (2508, หน้า 121) ได้ให้คำนิยามว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นกระบวนการปกครองตนเองโดยประชาชนในหน่วยชุมชนหรือหน่วยการปกครอง (Political Subdivision) ต่าง ๆ ที่มีอยู่ทั่วไปตามพื้นที่ของประเทศ ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองหรืออาจเรียกได้ว่าเป็นหน่วยรัฐบาลท้องถิ่น

Clark (1957, 1) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นหน่วยการปกครองที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการกับประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดโดยเฉพาะและหน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้จัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

Holloway (1951, 398) อธิบายว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองตนเองของชุมชนแห่งหนึ่งที่มีองค์การเกิดขึ้นทำหน้าที่ในพื้นที่ที่กำหนดมีอำนาจในการบริหารงานคลัง มีอำนาจในการวินิจฉัยตัดสินใจ และมีสภาของท้องถิ่นเป็นองค์กรสำคัญขององค์การนี้

Robson (1953, 574) ได้ให้ความหมายว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองที่รัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจปกครองตนเอง มีสิทธิตามกฎหมาย และต้องมีองค์การที่จำเป็นในการปกครอง เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมาย มีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่พอสมควร อำนาจอิสระจะต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และมีองค์การที่จำเป็น (Necessary Organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั่นเอง

Montagu (1948) ให้คำนิยามว่า การปกครองโดยวิธีการ ซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งสำหรับผู้มีหน้าที่ปกครองโดยอิสระ และได้รับอำนาจอิสระตลอดจนความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่ทั้งนี้การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศอยู่ มิใช่ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตยไป

และ Wit (1961, หน้า 1 - 2) อธิบายว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันรับผิดชอบทั้งหมด หรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามแนวความคิดที่ว่า ถ้าอำนาจปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลท้องถิ่นก็ย่อมจะเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องมีองค์การของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์การอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

จากคำจำกัดความดังกล่าว จะเห็นได้ว่ามีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ

1. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายและหน่วยการปกครองนั้นจะมีสภาพเป็นนิติบุคคล
2. หน่วยการปกครองท้องถิ่น จะได้รับการจัดตั้งขึ้นจะต้องไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ เพราะจะต้องเป็นหน่วยงานที่ต้องมีอำนาจปกครองตนเอง
3. หน่วยการปกครองท้องถิ่น ที่จัดตั้งขึ้นต้องมีองค์การที่มาจาก การเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เพื่อแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน
4. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ จะต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้โดยการอนุญาตจากรัฐเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้ทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป
5. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ควรจะมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและมีการควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายของตนตามครรลองของการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง
6. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ควรจะมีอำนาจในการออกกฎข้อบังคับเพื่อกำกับให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายหรือความต้องการแห่งท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้กฎข้อบังคับทั้งปวงย่อมไม่ขัดต่อกฎหมายหรือข้อบังคับอื่นของรัฐ
7. หน่วยการปกครองท้องถิ่นเมื่อได้รับจัดตั้งขึ้นแล้ว ยังคงอยู่ในความรับผิดชอบและการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงแห่งรัฐ

ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น นั้น ในหลักการนับว่าเป็นไปตามหลักของการกระจายอำนาจ แต่อย่างไรก็ตามการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นมานั้น ก็อาจมีทั้งประโยชน์ หรือผลดี ตลอดจนมีปัญหาหรือผลเสีย ซึ่งพิจารณาได้ดังนี้

ประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่น (ประทาน: หน้า 9 – 11)

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ซึ่งการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง เป็นสิ่งที่มองเห็นได้ชัดว่า การที่รัฐบาลจะบริหารประเทศ ก็จำเป็นต้องอาศัยงบประมาณเป็นหลัก และหากงบประมาณจำกัด แต่ภารกิจที่จะต้องดำเนินให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอและเมื่อเป็นเช่นนี้หากมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ก็จะมีรายได้และงบประมาณของตนก็พอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นเรื่องที่เห็นได้ชัดว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ทั้งในเรื่องการเงิน ตัวบุคคลและเวลา

2. เพื่อเป็นการสนองต่อความต้องการของคนในท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถสนองตอบ (Response) ต่อความต้องการของประชาชนได้ เพราะหน่วยการปกครองนี้จะมี การเลือกตั้ง และโดยวิธีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารก็ย่อมจะมาจากการเลือกตั้ง ดังนั้นเมื่อ ความประสงค์ของประชาชนมีอย่างไร ก็สามารถสนองตอบได้เสมอ และทำให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้า มามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง (Political Participation) ได้

3. เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น การปกครองตนเอง (Local Self Government) ของแต่ละชุมชนนั้น เป็นที่ตระหนักว่าแต่ละท้องถิ่นจะได้มีโอกาสในการ กำหนดนโยบาย และควบคุมให้เป็นไปตามนโยบายที่ท้องถิ่นต้องการ ซึ่งนโยบายดังกล่าวย่อมเป็น ความต้องการของคนในท้องถิ่นที่จะให้ได้มาซึ่งความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น ทุกคน ต้องการให้ท้องถิ่นของตนเจริญ มีฐานะดี มีความเป็นอยู่ที่สะดวกสบาย

4. เพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนาทางการเมือง (Political Development) สำหรับประเทศ ด้อยพัฒนาหรือกำลังพัฒนา (Developing Countries) นั้น การปกครองท้องถิ่นจะเป็นเครื่องมืออัน สำคัญที่จะพัฒนาทางการเมืองได้ การพัฒนาทางการเมืองดังกล่าวนี้หมายความถึง การที่ทำให้เกิด การเรียนรู้ และมีความเข้าใจในระบบการเมือง รู้ถึงการเข้ามามีบทบาทและการมีส่วนร่วมทางการเมือง ทั้งนี้โดยระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการเลือกตั้ง มีระบบพรรคการเมืองท้องถิ่น มีการต่อสู้และ แข่งขันทางการเมือง ตามวิถีทางและกติกา ในที่สุดประชาชนก็จะเข้าถึงการปกครองตนเอง เข้าใจถึง หน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และความสัมพันธ์ของทั้ง 2 ฝ่าย เข้าใจถึงคุณค่าของการควบคุมโดยประชาชน (Popular Control) ในที่สุดก็จะเกิดการพัฒนากิจการทางการเมืองได้

ปัญหาหรือข้อควรพิจารณาของการปกครองท้องถิ่น (ประทาน: หน้า 12 – 13)

1. ถ้ารัฐบาลกลางไม่กำหนดมาตรฐานกลางของงาน (Fixing Standard) ให้กับรัฐบาลหรือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นดีเพียงพอแล้ว อาจเกิดปัญหาความเจริญของแต่ละท้องถิ่นไม่ทัดเทียมกัน

2. ถ้ารัฐบาลกลางไม่ควบคุมระบบผังเมือง (City Planning) ให้ดีพอ จะทำให้ความเจริญ ของชุมชนต่าง ๆ ไม่เป็นระเบียบ ขนาดลักษณะของความสวยงามของเมือง ขนาดสถานที่พักผ่อน

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้น ควรพิจารณาถึงสภาพท้องถิ่นที่มีฐานะ ความพร้อมที่จะเป็นได้ ไม่ควรจัดตั้งอย่างพร่ำเพรื่อ จะทำให้เกิดเป็นภาระต่อรัฐบาลในการอุ้มชูและแก้ไข ปัญหาให้กับท้องถิ่น แทนที่จะเป็นการลดภาระแก่รัฐบาล และอาจยังเกิดปัญหาในการเข้าช้อนในการ จัดตั้งหน่วยงานได้

4. ตามรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นระบบการเมือง แต่ในสภาพของการเมือง ถ้าขาดคุณธรรม หรือจริยธรรมทางการเมือง (Political Ethics) คงเกิดปัญหาของการแก่งแย่งแสวงหาผลประโยชน์อันมิชอบ ระหว่างคนในท้องถิ่นที่เข้าไปมีบทบาททางการเมืองของคนในท้องถิ่นนั้น ๆ และอาจเกิดปัญหาขัดแย้งระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นและรัฐบาลกลางขึ้นมาได้ ในรูปของการเมืองและผลประโยชน์

หน้าที่ความรับผิดชอบที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นควรดำเนินการ

1. งานที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่นและงานที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน
2. งานที่เกี่ยวกับการป้องกันความปลอดภัยงานที่เกี่ยวกับการบริการสวัสดิการสังคม
3. งานที่เกี่ยวกับการพาณิชย์ของท้องถิ่น

สำหรับหน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทเทศบาลนี้ในประเทศไทยได้รับการจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2476 โดยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 ทั้งนี้ได้ริเริ่มตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ปัจจุบันมีทั้งหมด 134 เทศบาล

องค์ประกอบสำคัญของเทศบาลคือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งเลือกตั้งโดยประชาชนในเขตเทศบาลนั้น ฝ่ายบริหารได้แก่คณะเทศมนตรี เทศบาลในประเทศไทยมีรูปแบบเดียวกันทุกเทศบาล เป็นรูปแบบในทำนองเดียวกับรูปแบบของรัฐบาลพนักงานประจำของเทศบาลจะมีฐานะเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น

เทศบาลจะมีรายได้ที่สำคัญตามกฎหมายกำหนดดังนี้(พ.ร.บ. เทศบาลฉบับที่ 11 พ.ศ. 2543)

1. รายได้จากภาษีอากร
2. ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ
3. รายได้จากท้องถิ่น
4. รายได้จากการสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์
5. พันธบัตร
6. เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรมหรือองค์กรนิติบุคคลต่าง ๆ
7. เงินอุดหนุน
8. ทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรายจ่าย จะมีลักษณะสำคัญ คือ

1. รายจ่ายงบกลาง
 - ชำระหนี้เงินกู้
 - รายจ่ายตามข้อผูกพัน
 - เงินสำรองจ่าย
2. รายจ่ายประจำ
 - หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ
 - หมวดค่าจ้างชั่วคราว
 - หมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ
 - หมวดค่าสาธารณูปโภค
 - หมวดเงินอุดหนุน
 - หมวดรายจ่ายอื่น
3. รายจ่ายเพื่อการลงทุน
4. รายจ่ายจากเงินอุดหนุนทั่วไปเฉพาะกิจ ฯลฯ

ปัญหาและอุปสรรคของเทศบาล (ฉเนศวร์ , หน้า 9 – 15)

ประการแรก เทศบาลถูกแทรกแซงและควบคุมโดยรัฐบาลกลางมากเกินไปโดยเฉพาะด้านกฎหมาย ทำให้เทศบาลมีอำนาจจำกัด แต่มีหน้าที่มาก มีงบประมาณไม่เพียงพอ มาตรการที่รัฐใช้แทรกแซงและควบคุมเทศบาลมี 3 ด้านคือ การปกครอง การคลัง และการบริหาร ในด้านการปกครอง รัฐบาลกลางสามารถยุบสภาเทศบาล ปลดฝ่ายบริหาร ปลดสมาชิกสภาเทศบาล แต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ควบคุมพนักงานของเทศบาล และเป็นผู้อนุมัติเทศบัญญัติหรือข้อบังคับต่าง ๆ

ประการที่สอง ปัญหาความสัมพันธ์ที่ไม่ชัดเจนระหว่างรัฐบาลกลางกับเทศบาล ทำให้เกิดช่องว่างในทางปฏิบัติ เช่น ในทางกฎหมายตัวแทนรัฐบาลกลางมีอำนาจและหน้าที่ในการควบคุมการทำงานของเทศบาล แต่ในทางปฏิบัติ ผู้บริหารเทศบาลอาจมีความใกล้ชิดกับผู้นำของรัฐบาลกลาง ทำให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคไม่กล้าตรวจสอบหรือขัดขวาง หรือข้าราชการส่วนภูมิภาคหย่อนประสิทธิภาพในการทำงาน ไม่ยอมตรวจสอบหรือแนะนำการทำงานของเทศบาล

ประการที่สาม ปัญหารูปแบบของเทศบาล โครงสร้างของเทศบาลที่สภาเทศบาลเป็นผู้เลือกฝ่ายบริหารด้วยเสียงเกินครึ่งหนึ่ง โดยหลักการ การทำงานของฝ่ายบริหารถูกควบคุมโดยตรงจาก

สมาชิกสภาฝ่ายค้าน ในแง่นี้โครงสร้างดังกล่าวย่อมหวังว่า ฝ่ายบริหารจะมีคุณธรรมในการทำงาน และสมาชิกสภาฝ่ายค้านมีบทบาทในการตรวจสอบและการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร แต่ในทางปฏิบัติ สมาชิกสภาฝ่ายค้านก็ไม่อาจทำอะไรได้มากนัก เพราะฝ่ายบริหารมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ถามใดๆ ก็ได้ ส่วนการลงมติ สมาชิกฝ่ายค้านซึ่งเป็นเสียงข้างน้อยก็ไม่อาจทำอะไรได้เพราะผ่านเสียงข้างมากมักเข้าข้างฝ่ายบริหารซึ่งเป็นพวกของตนเองแทบทุกกรณี

ประการที่สี่ ประชาชนขาดความสนใจทางการเมือง ขาดบทบาทในการมีส่วนร่วมทางการเมือง ไม่สนใจใช้สิทธิเลือกตั้งเท่าที่ควร โดยเฉพาะในเขตเทศบาลที่มีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูง มีคนต่างถิ่นอพยพเข้าไปอยู่มาก ไม่สนใจติดตามการทำงานของเทศบาลและไม่มีบทบาทตรวจสอบควบคุมการทำงานของนักการเมืองท้องถิ่น

ประการที่ห้า การที่เทศบาลมีงบประมาณจำกัด มีอำนาจไม่เต็มที่ แต่มีภารกิจมาก และถูกควบคุมโดยรัฐบาลกลางมาก ทำให้การเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสำหรับนักการเมืองระดับสอง เป็นสนามการเมืองแบบงานอดิเรกของข้าราชการบำนาญ และเป็นทางผ่านของนักการเมืองรุ่นใหม่ที่จะก้าวไปสู่การเมืองระดับชาติ แต่ไม่มีผู้ต้องการเข้ามาทำงานให้ท้องถิ่นอย่างจริงจัง

ประการที่หก การที่เทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่กระทรวงมหาดไทยและประชาชนให้ความสนใจน้อยที่สุดในแง่ของการปฏิรูปองค์กร เนื่องจากถูกมองมาตลอดว่าเทศบาลเป็นหน่วยงานที่มีความเป็นประชาธิปไตยสูงกว่ารูปแบบการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ และเทศบาลส่วนใหญ่เกี่ยวพันกับเขตเมืองที่กำลังเติบโต ประชาชนจึงเข้าใจว่าเทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ไม่ค่อยมีปัญหา ฝ่ายผู้นำของกระทรวงมหาดไทยเน้นการสร้างและพัฒนาประชาธิปไตยที่รากฐานของสังคมคือชนบท ไม่เห็นความสำคัญของการปฏิรูปโครงสร้างเทศบาล แต่ไปเน้นที่ สภาตำบล อบต. และ อบจ. ทั้งที่เมืองแต่ละแห่งกำลังเผชิญปัญหาใหญ่ ที่สำคัญคือเทศบาลไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีบทบาททางการเมืองมากกว่านี้ และประชาชนก็ถูกจำกัดด้วยปัจจัยอื่นๆ ทำให้ไม่สนใจในปัญหาการเมืองท้องถิ่นอย่างเพียงพอ

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

1. วรรณกรรมทางการวางแผนกำลังคนของราชการ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2529) ได้ทำการศึกษา เรื่องการวางแผนกำลังคนภาครัฐ ในด้านของสภาพปัญหาในการบริหารกำลังคนของรัฐ เพื่อนำมา กำหนดแนวทางในการปรับปรุงระบบและบทบาทการบริหารกำลังคนของรัฐ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า กำลังคนภาครัฐ ประสบกับปัญหาต่าง ๆ เช่น กำลังคนไม่ได้กระจายตัวไปตาม ความต้องการในการ ใช้งานอย่างเหมาะสม มีการขาดแคลนในบางสาขา การขาดความสำนึกที่ เหมาะสมในการปฏิบัติงาน ทำให้เกิดการขาดประสิทธิภาพ อันมีสาเหตุมาจากการขาดการวางแผนและพัฒนากำลังคนที่ ชัดเจน ระบบข้อมูลไม่ทันสมัยทำให้การวางแผนเชิงปริมาณเกี่ยวกับกำลังคนไม่เหมาะสม และการ วางแผนและพัฒนากำลังคนซึ่งเป็นเรื่องของการคาดหมายและเตรียมการสำหรับอนาคต ยังไม่ได้ รับความสำคัญ

วรเดช จันทรศร (2523) เรื่อง การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย :ปัญหา อุปสรรคและแนวโน้ม ได้เพิ่มเติมงานของ เฟร็ด ริกส์ (Riggs, 1966) ที่กล่าวว่าข้าราชการกระทำตน เป็นเสมือนพรรคการเมืองที่ใหญ่ที่สุด ซึ่งลักษณะดังกล่าวทำให้ผู้มีอำนาจในระบบราชการสามารถ ขยายหน่วยงานของตนได้อย่างกว้างขวาง และลักษณะของการขยายตัวของระบบราชการมิได้เป็นไป เพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพในการสนองตอบความต้องการของประชาชน แต่เป็นการขยายตัวเพื่อสร้าง อาณาจักรของตนเองเป็นสำคัญ

วรเดช จันทรศร (2523) ได้วิจัย เรื่อง การศึกษารูปแบบการขยายตัวของหน่วยงานในระบบ ราชการไทย โดนใช้วิธีการวิจัยแบบรวบรวมข้อมูลเอกสาร ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ประกาศคณะปฏิวัติเกี่ยวกับการจัดตั้งและปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม และกอง ในช่วง ปีพ.ศ. 2512 - 2522 ผลการศึกษาได้พบว่า การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทยเป็นปัญหาที่ สำคัญอย่างยิ่งของประเทศ นับแต่ปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา และในช่วง ปีพ.ศ. 2512 - 2522 ระบบ ราชการไทยมีแนวโน้มขยายตัวอย่างมหาศาลในลักษณะที่สร้างอาณาจักร ให้แก่ตนเองมากกว่าที่จะ ก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่สังคมโดยรวม การแก้ปัญหาด้านกระบวนการบริหาร เป็นการแก้ปัญหาแบบ พายเรือในอ่าง เพราะเป็นการสร้างเงื่อนไขให้มีการจัดตั้งหน่วยราชการใหม่ขึ้นมา แล้วตั้งต้นแก้ปัญหา

ในกระบวนการบริหารต่อไป โดยไม่ได้คำนึงถึงผลผลิต (output) ตามเป้าหมายองค์กร หากแนวโน้มการขยายตัวมีมากขึ้นเท่าไร จะเป็นภาระแก่รัฐบาลในการจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ข้าราชการมากขึ้น อันจะมีปัญหาถูกใช้ผูกพันไม่ถึงการขาดแคลนงบประมาณที่จะใช้เพื่อการพัฒนาประเทศ ปัญหาการขึ้นเงินเดือนข้าราชการ ตลอดจนปัญหาประสิทธิภาพที่ลดลงของข้าราชการ

ม.ร.ว. จันทรมศิริโชค จันทรทัต (2525) เรื่อง กลยุทธ์และมาตรการในการพัฒนาประเทศไทยในศตวรรษ 1980 ซึ่งได้ให้ความเห็นว่า ระบบราชการมีการขยายตัวมากขึ้นในสวนกลางและภูมิภาค ทำให้เกิดปัญหาการประสานงาน มีการทำงานที่ซ้ำซ้อนกัน ทิศทางการบริหารไม่เป็นไปในแนวเดียวกัน ส่วนราชการระดับกรมมีอำนาจกว้างขวาง มีการบริหารเป็นเอกเทศ ทำให้กระทรวงไม่สามารถควบคุมได้เต็มที่ ซึ่งม.ร.ว. จันทรมศิริโชค ได้ชี้แนวทางการปรับปรุงโดยเน้นการจัดระบบองค์กรใหม่ ในสวนกลางและภูมิภาค ปรับปรุงเรื่องมือช่วยในการบริหารตลอดจนระบบบริหารงานบุคคลใหม่ โดยส่งเสริมความคล่องตัวในระบบการจัดองค์กร การสับเปลี่ยน โยกย้าย เพิ่มหรือลดหน่วยราชการต่าง ๆ ปรับปรุงให้กระทรวงเข้มแข็ง สามารถควบคุมกรมต่าง ๆ ในสังกัดให้ทำงานไปในทิศทางเดียวกัน ในสวนของการบริหารงานบุคคล เห็นว่า ต้องมีการออกแบบระบบให้สามารถใช้อำนาจต่อการสับเปลี่ยน หมุนเวียน เพิ่มและลดจำนวนข้าราชการ เพื่อลดแรงผลักดันในการขยายตัวภายในสวนราชการระดับกรมให้ลดน้อยลง

รุ่ง แก้วแดง (2538) ในหนังสือเรื่อง รีเดินจึเนียร์ ระบบราชการไทย ได้กล่าวว่า ระบบราชการไทยถือได้ว่าเป็นระบบที่มีความสำคัญอย่างยิ่งของประเทศไทยตลอดมา ระบบราชการไทยได้มีการปฏิรูปเพื่อเป็นระบบราชการระบบใหม่ที่ทันสมัยเช่นเดียวกับประเทศที่พัฒนาแล้ว ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 จากบัดนั้นระบบราชการได้เติบโตเร็วมาก มีการขยายกระทรวง ทบวง กรม ทำให้ปัจจุบันระบบราชการเป็นระบบที่ใหญ่โตมโหฬาร และจากคามใหญ่โตนี้เองทำให้เกิดปัญหามากมาย นับแต่ความล่าช้า ความไร้ประสิทธิภาพ การกำหนดบทบาทขององค์กรไม่ชัดเจน ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานต่อหน่วยเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จนกระทั่งหลายคนกล่าวว่าความเติบโตใหญ่ของระบบราชการเป็นปัญหาของระบบราชการเอง

วิทยากร เชียงกูร (2539) ได้ศึกษาและเขียนในบทความเรื่องเพื่อศตวรรษที่ 21 วิเคราะห์แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงสังคมไทย ได้กล่าวถึงปัญหาการขยายตัวที่รวดเร็วและไร้ทิศทางของระบบราชการไทยว่า “ระบบราชการไทยเติบโตในแง่ปริมาณมากในช่วง 15 ปีที่ผ่านมา มีสวนราชการระดับกองเพิ่มขึ้นกว่า 500 กอง ปัจจุบันมีข้าราชการถึง 2.2 ล้านคน รัฐต้องจ่ายเฉพาะเงินเดือนและ

ค่าจ้างประจำให้กับข้าราชการในปีงบประมาณ 2536 ถึง 160,682 ล้านบาท หรือ 38 % ของงบประมาณทั้งหมด ข้าราชการมักจะอ้างว่าตนเองได้เงินเดือนน้อยกว่าภาคเอกชน แต่งานวิจัยชิ้นหนึ่งระบุว่า เทียบค่าใช้จ่ายต่อบุคคลภาครัฐกับเอกชนในจำนวนผลงานที่เท่ากัน ภาครัฐใช้จ่ายสูงกว่าภาคเอกชนถึง 14 %

ชัยอนันต์ สมุทรวานิช (2539) ได้เสนอไว้ในโครงการศึกษากำล้างคนภาครัฐ ว่าบทบาทของภาคราชการในด้านสาธารณสุข สามารถให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐได้ในทุกระดับ ทุกขั้นตอน ด้านตำรวจและบริการทั่วไป สามารถให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐได้ในบางระดับ ส่วนด้านวิชาการสามารถให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐได้ในทุกระดับ แต่ยังไม่เห็นเอกชนรายใดสนใจเข้ามาทำบริการนี้แทนรัฐ

วิญญู วิจิตรวาทการ (2540) ได้กล่าวไว้ในการบรรยายเรื่องภาคราชการในยุคโลกาภิวัตน์ โดยมีความเห็นว่า ภาคราชการในอีก 10 - 20 ปีข้างหน้า จะมีขนาดใหญ่ไปเรื่อย ๆ และยังไม่เห็นว่าจะมีดัชนีชี้ให้เห็นว่าเล็กลง แต่บทบาทของราชการจะเปลี่ยนไปเรื่อย ๆ เช่นบทบาทใหม่ของรัฐคือ จะไม่มีการผลิตเอง จะเป็นผู้วางระบบ มีให้ออกกฎหมาย จะมีการวางแผนแบบแนวนอน และเน้นเรื่องการพัฒนา ดังนั้นบทบาทของข้าราชการจะต้องเปลี่ยนไปตามบทบาทของรัฐ คือเน้นการบริการประชาชน ร่วมมือกับภาคเอกชน เห็นว่าการมีประสิทธิภาพเป็นเรื่องสำคัญและเห็นว่าการประหยัดเป็นสิ่งจำเป็น ด้วยเหตุนี้ข้าราชการจะต้องมีคุณสมบัติคือมีความเชี่ยวชาญเฉพาะสาขา รู้จักใช้ข้อมูล ข่าวสาร สถิติ และการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่

McRae (1996) ได้เขียนถึงบทบาทของวิธีการปรับลดกำลังคนภาครัฐของประเทศสหรัฐอเมริกา ว่าได้ใช้วิธี Bottom - Up คือรัฐบาลมลรัฐและเมืองต่าง ๆ ใช้รูปแบบการบริหารงานแบบธุรกิจ (Business - Style Culture) มาใช้ในกิจการของรัฐ กระจายอำนาจจากข้างบนสู่ข้าราชการระดับล่าง เพื่อให้สามารถทำงานและตัดสินใจได้เต็มที่ พยายามลดอัตรากำลังของรัฐบาลกลาง 100,000 คน ภายใน 3 ปี โดยวิธี ตัดความล่าช้า ลดขั้นตอน กระจายอำนาจบริหารงานบุคคล ตัดกฎระเบียบที่ไม่จำเป็น ให้ถือว่าลูกค้าหรือประชาชนมีความสำคัญเป็นอันดับแรก อาจให้มีการแข่งขันกันในการให้บริการสาธารณะระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง รวมถึงภาคเอกชนด้วย อีกทั้งต้องตัดทอนค่าใช้จ่ายของหน่วยงานให้เหลือเท่าที่จำเป็นจริง ๆ เท่านั้น

ในหนังสือ Public Services Commission , New Zealand 's State Sector Reform: A Decade of Change ได้เขียนถึงการปฏิรูประบบราชการของประเทศนิวซีแลนด์ ดังนี้

1. ปรับกิจกรรมเกี่ยวกับการค้าไปสู่ธุรกิจเชิงพาณิชย์เต็มรูปแบบ
2. โอนกิจการที่ธุรกิจเอกชนหรือชุมชนสามารถทำได้ดีกว่าไปให้เอกชน
3. จัดตั้งหน่วยงานบริหารพิเศษที่เรียกว่า Crown Entitles เพื่อดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ แทนรัฐ
4. หน่วยงานที่เหลือจะเป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติงานหลักของรัฐ โดยทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย

กระมล ทองธรรมชาติ (2528, 16 – 32) กล่าวว่า การที่หน่วยงานระดับกรมของราชการไทย บางส่วนไม่ได้ทำหน้าที่หลักของตนอย่างแท้จริง ก่อให้เกิดปรากฏการณ์อย่างหนึ่งคือ เมื่อหน่วยงานเหล่านี้ไปทำหน้าที่รอง ซึ่งเป็นหน้าที่หลักของหน่วยงานอื่นและมักทำไม่ได้ดีเพราะไม่มีความถนัดและความพร้อม หรือขาดทรัพยากรจึงต้องไปประสานงานพึ่งพาส่วนราชการอื่น จึงทำให้เกิดปัญหา เพื่อให้หน่วยงานของตนเองสามารถพึ่งพาตนเองให้ได้มากยิ่งขึ้นโดยการขอขยายตัว ขอดังกองใหม่ เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ โดยอ้างว่าจะแก้ปัญหาการประสานงาน แก้ปัญหาความไม่พร้อม

อมร รักษาสมัย และ ไสริจ สุจริตกุล (2514 หน้า 14) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการบริหารงานบุคคลโดยมองว่า ในด้านงบประมาณค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับตัวบุคคลของรัฐบาลไทย ลำพังเงินเดือน ค่าจ้าง บำเหน็จบำนาญเป็นจำนวนไม่น้อย ปีงบประมาณ 2503 รัฐต้องจ่ายเงินเดือน ค่าจ้าง บำเหน็จแก่ข้าราชการพลเรือนประมาณ 1 ใน 3 ส่วนของข้าราชการอื่น ๆ หากจะรวมเบี้ยเลี้ยง ค่าพาหนะเดินทาง ค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม และค่าอุปกรณ์อื่น ๆ เข้าไปอีก คำนวณแล้วปรากฏว่าเป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับตัวบุคคลกว่า 60% ของรายจ่ายทั้งหมด

Parkinson (1962 , 2 และ 12) กล่าวไว้ในหนังสือ Parkinson law and Other Studies in Administration กล่าวไว้ว่า “กฎข้อที่ 1 งานย่อมจะขยายตัวเพื่อใช้เวลาเท่าที่มีอยู่ในการปฏิบัติงานนั้น ให้เสร็จสมบูรณ์” และกล่าวถึงผลที่ตามมาว่า “ผู้ทำงานในหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ในยามที่ไม่มีสงครามจะเพิ่มจำนวนขึ้นระหว่าง 5.17% - 6.56% ต่อปี อันเป็นอัตราที่ตายตัวโดยไม่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงในจำนวนงานที่หน่วยงานนั้นต้องทำ” เป็นการแสดงความเห็นว่าหน่วยงานมีแนวโน้มในตัวของมันเองที่จะขยายตัวออกไปอยู่ทุกขณะโดยไม่เกี่ยวกับว่าจะมีความต้องการใช้บริการโดยแท้จริงเพิ่มมากขึ้นหรือไม่

วรเดช จันทรศร และ วินิจ ทองประทุม (2530) ได้วิจัยเรื่องหน่วยงานกลางระดับปฏิบัติ สภาพปัญหา และการปฏิรูป การศึกษาพบว่าหน่วยงานในระบบราชการไทยในปัจจุบันมีแนวโน้มที่จะทำหน้าที่หลักของตนเองลดน้อยลง แต่ในขณะเดียวกันก็สนใจที่จะพยายามทำหน้าที่หลักของหน่วยงานอื่นเพิ่มมากขึ้น มีลักษณะที่คล้ายกับช่วงก่อนที่จะมีการปฏิรูประบบราชการในสมัยรัชการที่ 5 คือ มีการทำงานซ้ำซ้อนกันในหลายมิติ มีการแบ่งพื้นที่กันทำ แบ่งลักษณะงานกันทำ และได้ให้เหตุผลว่า

เป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติของหน่วยงาน ถ้าไม่มีโครงการใหม่ ไม่มีกองใหม่ ไม่มีหน้าที่ใหม่ ก็จะไม่มีการเพิ่มเป็นลักษณะคล้าย ๆ กันของ Parkinson's อีกเหตุผลคือการขาดกฎหมาย การกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานชัดเจน ซึ่งผลสำรวจพบว่า กรม หรือ หน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่ากรมในราชการบริหารส่วนกลางจำนวนทั้งหมด 107 กรม ใน 12 กระทรวง (ไม่รวมกรมในกระทรวงกลาโหม และทบวง) พบว่ามีเพียง 38 กรม หรือ ร้อยละ 35.51 เท่านั้น ที่มีกฎหมายระบุอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานชัดเจน

2.4 วรรณกรรมทางการประหยัดจากขนาด

ภัสรี ธนะเอนกเจริญ (2531) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การประหยัดจากขนาดของบริษัทเงินทุนไทย เพื่อทดสอบว่ามีการประหยัดจากขนาดของบริษัทเงินทุน และมีสาเหตุใดบ้างที่ทำให้บริษัทเงินทุนไทย มีการประหยัดและไม่มีการประหยัด ผลจากการศึกษาพบว่า บริษัทเงินทุนไทย มีการประหยัดจากขนาด เมื่อวัดผลในรูปของผลผลิตสุทธิ ผลผลิตต่อพนักงาน และผลผลิตรวม สาเหตุของการประหยัดจากขนาด สืบเนื่องมาจากการประหยัดจากแรงงานที่มีความชำนาญโดยบริษัทเงินทุนที่มีสถาบันการเงินหนุนหลังและมีขนาดใหญ่จะมีการประหยัดจากขนาดมากกว่า

จุฬารัตน์ ด้านวัฒนชัย (2533) ทำการศึกษา การประหยัดจากขนาดและการประหยัดจากการขยายขอบเขตการดำเนินธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ของไทย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ประสิทธิภาพของธนาคารพาณิชย์ไทย ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ โดยการวัดการประหยัดจากขนาดและการประหยัดจากการขยายขอบเขตการดำเนินธุรกิจว่ามีหรือไม่ มากน้อยเพียงไร นอกจากนี้ยังต้องการชี้ให้เห็นว่าธุรกิจใด จะมีส่วนช่วยก่อให้เกิดการประหยัดจากขนาด วิธีการศึกษาได้นำแบบจำลองของ Cobb-Douglas Cost Function และ Translog Cost Function มาประยุกต์ใช้ โดยมีข้อสมมุติว่า ธนาคารจะดำเนินการโดยพยายามให้ต้นทุนในการดำเนินงานมีค่าน้อยที่สุด การศึกษาพบว่า วิธี Cobb-Douglas Cost Function สัมประสิทธิ์ของผลผลิตมีค่า 0.905 แสดงว่าธนาคารพาณิชย์ไทย มีการประหยัดจากขนาด ซึ่งสอดคล้องกับวิธี Translog Cost Function ที่สัมประสิทธิ์ของผลผลิตมีค่า 0.537 และกลุ่มธุรกิจที่ก่อให้เกิดการประหยัดจากการขยายขอบเขต คือ กลุ่มธุรกิจการให้กู้ยืม และการลงทุน รองลงมาคือ กลุ่มธุรกิจการให้กู้ยืมและการค้าประกัน

พรายพล คุ่มทรัพย์ (2515) ได้ศึกษาการประหยัดจากขนาดของธนาคารพาณิชย์ไทย โดยเฉพาะธนาคารกรุงเทพ จำกัด โดยพิจารณาต้นทุนจาก Cobb-Douglas Cost Function สำหรับผล

การศึกษาพบว่า ธนาคารกรุงเทพจำกัด มีการประหยัดจากขนาด กล่าวคือ ค่าใช้จ่ายต่อหน่วยการผลิตลดลงเมื่อระดับการผลิตเพิ่มขึ้น สำหรับจุดอ่อนของการศึกษาคือ สมการต้นทุนถูกกำหนดจากผลผลิตเพียงอย่างเดียว ซึ่งแท้จริงแล้วต้นทุนยังขึ้นกับอัตราดอกเบี้ย ค่าจ้าง ฯลฯ ซึ่งไม่ได้นำมาพิจารณาในสมการ

อำนาจ แสงโนรี (2527) ทำการศึกษาโครงสร้างการประหยัดจากขนาดและพฤติกรรมกำไรระหว่างธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน และหลักทรัพย์ไทย โดยใช้อัตราส่วนการกระจุกตัวแบบสมบูรณ์ และ Herfindahl Index (HI) ในการวัดโครงสร้างตลาดและใช้ Servivor Test วัดการประหยัดต่อขนาด ซึ่งวิธีการนี้ใช้ค่าเฉลี่ยของอัตรากำไรสุทธิและค่าเฉลี่ยของอัตราการเจริญเติบโตของสถาบันการเงินเป็นเครื่องวัด นอกจากนี้ใช้เทคนิคการถดถอยสมการเชิงซ้อน สำหรับศึกษาพฤติกรรมกำไร โดยให้อัตรากำไรของแต่ละสถาบันขึ้นอยู่กับการประหยัดต่อขนาดและอัตราส่วนการกระจุกตัวของสถาบันการเงิน ผลการศึกษาพบว่าธนาคารพาณิชย์มีโครงสร้างตลาดที่ผูกขาด ส่วนบริษัทเงินทุน และหลักทรัพย์มีโครงสร้างตลาดที่แข่งขันกันมาก และพบว่าธนาคารพาณิชย์มีการประหยัดต่อขนาดมากที่สุด 5 แห่ง ส่วนบริษัทเงินทุน และหลักทรัพย์มีการประหยัดต่อขนาดจำนวน 24 บริษัท สำหรับพฤติกรรมด้านกำไรของธนาคารพาณิชย์มีความสัมพันธ์กับการกระจุกตัวและการประหยัดต่อขนาด ส่วนบริษัทเงินทุน และหลักทรัพย์ พบว่าอัตรากำไรมีความสัมพันธ์กับการกระจุกตัวและการประหยัดต่อขนาดเฉพาะบางกลุ่ม

Greenbaum (1967) และ Power (1969) ศึกษาการประหยัดจากขนาดของธนาคาร โดยผลการวิจัยพบว่า ค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรด้านขนาดมีค่าติดลบ แสดงว่ามีการประหยัดจากขนาดเกิดขึ้น

Edgar, et all (1971) ทำการศึกษาการประหยัดจากขนาด ของธนาคาร 8 แห่ง ในประเทศออสเตรเลีย ระหว่าง ค.ศ. 1947 - 1968 โดยศึกษาต้นทุนจากสมการของ Cobb-Douglas Cost Function โดยกำหนดให้ต้นทุนการผลิตได้แก่ ค่าจ้าง บำเหน็จ ค่ารักษา เครื่องใช้ อสังหาริมทรัพย์ และค่าใช้จ่ายในการจัดการต่าง ๆ ผลการศึกษาพบว่า 7 ธนาคารมีขนาดของการประหยัด มากกว่า 1 แสดงว่ามีการประหยัดจากขนาด แสดงว่าผู้ผลิตใช้ทุน 1 หน่วย ได้ผลผลิตมากกว่า 1 หน่วย นั่นคือเป็นช่วง Increasing Return to Scale

Clark (1984) ได้ศึกษาการประหยัดจากขนาด โดยพิจารณาต้นทุนจากสมการ Generalized Function Form ผลการศึกษาพบว่า Output Elasticity of Cost มีค่าระหว่าง

0.95 - 1.00 แสดงถึงขนาดของการประหยัดจากขนาดของธนาคารพาณิชย์อยู่ในช่วงแคบ ทำให้การเพิ่มขนาดผลผลิตของธนาคารจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพได้ไม่มากนัก

Beneton ,et.all (1982) ได้ศึกษาโครงสร้างต้นทุนของธนาคารพาณิชย์ จาก Translog Cost Function ผลการศึกษาพบว่า Average Cost ของ Unit Bank และ Branch Bank มีลักษณะเป็น U - Shape และ Downward Sloping เมื่อผลผลิตเพิ่มขึ้นและขนาดของ Minimum Cost อยู่ในขนาดของเงินฝากระหว่าง 10 - 25 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และพบว่า Branch มีการประหยัดจากขนาด ในขณะที่ Unit State Bank ไม่มีการประหยัดจากขนาด และพบว่าการรวมตัวกัน (Merge) ของธนาคารไม่ได้ทำให้ต้นทุนในการดำเนินการลดลง