

Size of Local Administration Organizations of Public Service Provision: A Case Study of Local Administration in Nakhon Pathom Province

Theppakan Kiatsiri

Chief Administrator of Lam Hoei Subdistrict Administration Organization

Received: May 9, 2017 **Accepted:** October 17, 2017

Abstracts

The objectives of this research were: (1) to study size of local administration organizations and public service provision, and (2) to propose preferable sizes, forms, and guidelines of local administration organizations that are suitable for the provision of public services. A qualitative research design was employed. Data were collected through document research and in-depth interviews.

Findings indicated that, on one hand, larger local administration organizations can provide comprehensive public services in all areas. On the other hand, smaller local administration organizations are unable to balance the resources received and public services provided. For medium-sized local administration organizations in general, no problem is found with the provision of public services.

Regarding preferable sizes, forms, and guidelines of local administration organizations that are appropriate for the provision of public services, it is found that large local administration organizations are the most capable in providing public services. But it is necessary to provide public services and administration in an urban form. Medium-sized local administration organizations still have the capacity to support public services. For small local administration organizations, their size is not conducive to the provision of public services. Modifications need to be made to reduce their restrictions and increase their capacity to provide public services.

Keywords: size of local administration organization, public service provision

ขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดบริการสาธารณะ : ศึกษากรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดนครปฐม

เทพกาญจน์ เกียรติศิริ

ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลลำเหย อำเภอดอนตูม จังหวัดนครปฐม

ได้รับบทความ: 9 พฤษภาคม 2560 ตอรับตีพิมพ์: 17 ตุลาคม 2560

บทคัดย่อ

การศึกษาในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ (1) เพื่อศึกษาขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดบริการสาธารณะ และ (2) เพื่อนำเสนอขนาด รูปแบบและแนวทางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเหมาะสมต่อการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ โดยเป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ ศึกษาจากแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง การศึกษาจากเอกสาร และการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ผลการศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่สามารถจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างครอบคลุมทุกด้านและในแต่ละด้านดำเนินการได้ครบทุกภารกิจ แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กเป็นอย่างมาก ที่ขาดความสมดุลระหว่างทรัพยากรกับบริการสาธารณะที่ได้รับ และสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดกลางในภาพรวมพบว่าไม่พบปัญหาของการจัดบริการสาธารณะแต่อย่างใด

สำหรับขนาด รูปแบบและแนวทางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเหมาะสมกับการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่เป็นขนาดที่มีขีดความสามารถสูงที่สุดสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะ แต่จำเป็นต้องจัดทำบริการสาธารณะและบริหารในรูปแบบเมือง (Urban) ต่อไป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดกลางเป็นขนาดที่ทำให้ยังมีขีดความสามารถในการรองรับการจัดทำบริการสาธารณะ ในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กเป็นขนาดที่ไม่สมดุลกับบริการสาธารณะที่ได้รับมากที่สุด จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนเพื่อลดข้อจำกัดและเพิ่มขีดความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะต่อไป

คำสำคัญ: ขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดบริการสาธารณะ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางให้แก่ท้องถิ่น เป็นการกระจายอำนาจที่สำคัญใน 3 ส่วน ได้แก่ การกระจายอำนาจทางการเมือง (Political decentralization) การกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administrative decentralization) (วุฒิสาร ตันไชย, 2557) และการกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal decentralization) (Bakke, K.M., 2015) การกระจายอำนาจทางการเมืองคือ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองการปกครอง การให้ประชาชนเลือกตัวแทนของตนทำหน้าที่ในการบริหารงานท้องถิ่น การกระจายอำนาจทางการบริหาร เป็นการให้ท้องถิ่นมีความรับผิดชอบ มีอำนาจในการตัดสินใจและดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรด้วยตนเอง ทั้งการบริหารงานบุคคล การบริหารการคลัง การจัดทำงบประมาณรายจ่าย เป็นต้น ส่วนการกระจายอำนาจทางการคลัง คือ การให้ท้องถิ่นได้บริหารจัดการด้านรายรับและกำหนดรายจ่ายได้ด้วยตนเอง

การกระจายอำนาจดังกล่าว รัฐให้ท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะในหลายด้าน ทั้งโครงสร้างพื้นฐาน เศรษฐกิจ สังคม การศึกษา ซึ่งมีภารกิจที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก แต่จากสถานการณ์ตลอดหลายปีที่ผ่านมา จนกระทั่งปัจจุบันมักมีปรากฏการณ์ให้พบบ่อยครั้งเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะด้านโครงสร้างพื้นฐาน และเกิดขึ้นกับทุกประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่จะพบมากในท้องถิ่นที่ขาดศักยภาพไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง กับท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก สะท้อนให้เห็นว่าในแง่ของการกระจายอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะยังมีปัญหาอยู่พอสมควร ในท้องถิ่นขนาดเล็กบริการสาธารณะบางด้านไม่เคยเกิดขึ้นเลย บางด้านมีแต่การกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ แต่ตั้งแต่จัดตั้งท้องถิ่นเป็นต้นมายังไม่เคยดำเนินการเลย เป็นต้น สอดคล้องกับสถานการณ์ตลอดหลายปีที่ผ่านมาและเข้มข้นขึ้นในปัจจุบันในกระแสของการยุบเลิกและควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ซึ่งมีทั้งผู้สนับสนุนและคัดค้าน ในแง่มุมและเหตุผลที่แตกต่างกันไป สำหรับการศึกษาในครั้งนี้ไม่ได้มุ่งให้นำหนักไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่ง แต่จะมุ่งวิเคราะห์ในประเด็นการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละขนาดในเชิงวิชาการว่าการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่นเป็นอย่างไร มีปัญหา อุปสรรคใด มีสิ่งใดที่เป็นปัจจัยที่ทำให้การจัดทำบริการสาธารณะประสบความสำเร็จ สิ่งใดที่เป็นข้อจำกัด โดยศึกษาท้องถิ่นในแต่ละขนาด ทั้งขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และเล็ก เพื่อให้ทราบมุมมองในเรื่องของขนาดที่ครอบคลุม ทราบทิศทางการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อบริการแก่ประชาชนอย่างมีคุณภาพ ครอบคลุมและทั่วถึงต่อไป

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดบริการสาธารณะ
2. เพื่อนำเสนอแนวขนาด รูปแบบ และแนวทางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมต่อการจัดบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่

ขอบเขตด้านเนื้อหา

ศึกษาการจัดทำบริการสาธารณะ จำนวน 3 ด้าน ได้แก่ (1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน (2) ด้านเศรษฐกิจ และ (3) ด้านการศึกษา ทั้งนี้ไม่ครอบคลุมถึง ประเด็นความสามารถในการเข้าถึง ความใกล้ชิด และการมีส่วนร่วม

ปีที่ 10 ฉบับที่ 4 (ตุลาคม – ธันวาคม 2560)

ของประชาชน ประเด็นความสามารถของผู้บริหารท้องถิ่นและบุคลากร

ขอบเขตด้านระยะเวลา

การศึกษาในครั้งนี้ศึกษาการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกรณีศึกษา ระหว่างปีงบประมาณ 2559-2560

นิยามศัพท์เฉพาะ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

บริการสาธารณะ หมายถึง การให้บริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งตามกฎหมายจัดตั้งและตามกฎหมายกระจายอำนาจ จำนวน 3 ด้าน ได้แก่ (1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน (2) ด้านเศรษฐกิจ และ (3) ด้านการศึกษา

การทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้เลือกแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ศึกษามาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์ ประกอบด้วย (1) แนวคิดเกี่ยวกับขนาดของการปกครองท้องถิ่น (2) ทฤษฎีประสิทธิผลขององค์การ (3) ทฤษฎีระบบขององค์การ และ (4) ทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากร มีสาระสำคัญดังนี้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีขนาดหรือรูปร่างอย่างไรจึงจะมีประสิทธิภาพมากที่สุด (Smith,1985) ปัญหาของการกำหนดขอบเขตพื้นที่สำหรับการจัดการบริหารการปกครอง ดูเหมือนจะเป็นเรื่องปกติ คือ เป็นเรื่องของการจัดพื้นที่ให้เหมาะกับภารกิจหน้าที่ แล้วจัดตั้งหน่วยงานรับผิดชอบขึ้นมาให้ครอบคลุมขอบเขตปัญหาดังกล่าว โดยมากแล้วการกำหนดขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะใช้จำนวนประชากรมาเป็นเกณฑ์ในการกำหนด

ขนาดและจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเทศต่างๆ มักมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมาก และส่วนใหญ่มีขนาดเล็ก ในช่วงเริ่มต้นการกระจายอำนาจ บางประเทศก็รักษาสถาavedังกล่าวนี้อยู่ เช่น เดิม เช่น ฝรั่งเศส แคนาดา และสหรัฐอเมริกา เป็นต้น ด้วยขนาดที่เล็กเกินไปเอง ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศเหล่านี้ส่วนใหญ่ไม่สามารถจัดบริการสาธารณะครบทุกด้านได้โดยลำพัง ต้องจัดหาวิธีจัดทำกิจกรรมร่วมกับท้องถิ่นอื่นๆ มากขึ้น หรือไม่ก็จำกัดบทบาทให้เหลือน้อยลง และให้ท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่กว่าระดับสูงกว่า เข้าไปทำหน้าที่จัดบริการแทน (คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557:9-51) ซึ่งในการกำหนดขนาดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของหลายประเทศส่วนใหญ่มักใช้จำนวนประชากรในการกำหนด (Shah,2006:30-31)

ทฤษฎีระบบเปิด ประกอบด้วย (1) ปัจจัยนำเข้า (input) (2) การแปรเปลี่ยนปัจจัยนำเข้าเป็นปัจจัยนำออก (throughput) และ (3) ปัจจัยนำออก (outputs) (Daniel Katz and Robert L. Kahn อ้างในอุทัย เลหาวิเชียร, 2549: 136-137) โดยปัจจัยนำเข้า ได้แก่ คน เงิน เครื่องจักร หรือทรัพยากรต่างๆ ส่วนกระบวนการแปรเปลี่ยนปัจจัยนำเข้าให้เป็นปัจจัยนำออก ได้แก่ การจัดการ เทคโนโลยีต่างๆ และปัจจัยนำออกคือ สินค้าหรือบริการ หรือผลผลิต ซึ่งเกี่ยวกับทฤษฎีระบบนี้ มีความสอดคล้องกับข้อเสนอของ Stephen P. Robbins (1990 :

ปีที่ 10 ฉบับที่ 4 (ตุลาคม – ธันวาคม 2560)

13) ที่นำเสนอวงจรของระบบไว้ว่าประกอบด้วย (1) ปัจจัยนำเข้า (inputs) (2) กระบวนการแปรเปลี่ยน (transformation process) และ (3) ผลผลิต (outputs) องค์ประกอบทั้ง 3 ส่วน หรือ 3 ขั้นตอนนั้นมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันที่องค์การจะสร้างผลผลิตได้นั้น จะต้องจัดหาหรือมีทรัพยากรเพื่อใช้ในการสร้างผลผลิตไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรภายในหรือภายนอกองค์การ ทั้งทรัพยากรที่จับต้องได้ และทรัพยากรที่ไม่สามารถจับต้องได้ ทั้งเงินทุน ทรัพยากรมนุษย์ เครื่องมือ เครื่องจักร วัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ความรู้ความเชี่ยวชาญ ทักษะ ทรัพยากรนั้นก็คือปัจจัยนำเข้าในทฤษฎีระบบ จากนั้นองค์การจะใช้เทคโนโลยีหรือกระบวนการแปรเปลี่ยนทรัพยากรต่างๆ เหล่านั้น ให้เป็นผลผลิตหรือปัจจัยนำออก (Scott, 1981 : 21)

เมื่อนำทฤษฎีเกี่ยวกับระบบและทรัพยากรมาวิเคราะห์กับประสิทธิผลและขนาดขององค์การนั้น ขนาดขององค์การที่เล็กย่อมจะมีทรัพยากรที่จะนำมาใช้สร้างผลผลิตได้จำนวนน้อย เพราะองค์การจะทำหน้าที่ในการเปลี่ยนปัจจัยนำเข้า เป็นผลผลิตหรือปัจจัยนำออกที่หลากหลาย (Kreitner and Kinicki, 2001: 627) ซึ่งทรัพยากรที่ไม่พอเพียงนั้นจะเป็นข้อจำกัดในการที่จะทำให้องค์การบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์การ ซึ่งวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์การนั้นคือประสิทธิผลขององค์การตามทฤษฎีประสิทธิผลขององค์การ (พิทยา บวรวัฒนา, 2542 : 143) (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2556: 146) เมื่อพิจารณาจากทฤษฎีระบบทรัพยากร และประสิทธิผลขององค์การ จะเห็นได้ว่าขนาดขององค์การนั้นส่งผลต่อการได้มาซึ่งทรัพยากร การสร้างผลผลิต และควมมีประสิทธิภาพ ขนาดขององค์การที่ใหญ่จะสามารถจัดหาทรัพยากรมาสร้างผลผลิต บริการสาธารณะ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่องค์การขนาดเล็กจะมีข้อจำกัด

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

Kerli Lorvi (2013) ได้ศึกษาเรื่องความสามารถในการบริหารจัดการเงินกองทุนของสหภาพยุโรปของเทศบาลขนาดเล็ก และขนาดใหญ่ ผลการศึกษาพบว่า เทศบาลขนาดเล็ก มีขีดความสามารถจำกัดเมื่อเปรียบเทียบกับเทศบาลขนาดใหญ่ เพราะเทศบาลขนาดเล็กไม่มีความเข้มแข็ง และมีความอ่อนแอทางการเงินการคลัง ไม่มีขีดความสามารถเพียงพอที่จะรองรับกับการบริหารจัดการเงินกองทุนของสหภาพยุโรปได้

Jacob A. Bikker and Daan van der Linde (2015) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับขนาดที่เหมาะสมมากที่สุดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการศึกษาพบว่า ขนาดที่มีความเหมาะสมมากที่สุดของเทศบาลจะอยู่ที่ประชากร 49,000 - 66,260 คน โดยเมื่อแยกการประหยัดจากขนาดเป็นด้าน ๆ พบว่า ขนาดที่มีความเหมาะสมมากที่สุดในแต่ละด้านคือ (1) ด้านความปลอดภัยจะอยู่ที่ 18,450 คน (2) ด้านโครงสร้างพื้นฐานจะอยู่ที่ 18,300 คน (3) ด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมจะอยู่ที่ 36,100 คน

ธนาकरโลก (2556) ได้ทำการศึกษาการเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะของไทย ผลการศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีจำนวนมากและมีขนาดเล็ก ทำให้ในเชิงการเงินไม่เกิดความคุ้มค่าในการบริหารและไม่มีศักยภาพเพียงพอในการให้บริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ โดยที่ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากแต่มีประชากรต่อหนึ่งองค์กรในจำนวนที่น้อยเมื่อเทียบกับประเทศรายได้ปานกลางที่มีการกระจายอำนาจ ซึ่งการที่พื้นที่และประชากรมีขนาดเล็กนั้นหมายความว่า ฐานภาษีซึ่งเป็นแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทบจะไม่มีเลย การศึกษาในครั้งนี้ได้เสนอว่าตามหลัก

ปีที่ 10 ฉบับที่ 4 (ตุลาคม – ธันวาคม 2560)

ทั่วไปของขนาดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีประชากรในพื้นที่ประมาณ 10,000-30,000 คน เพื่อที่จะให้การ จัดหาบริการสาธารณะเกิดความคุ้มค่าในการจัดการ ดังนั้นจึงควรรวบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก เข้าไว้ด้วยกัน เพื่อให้มีศักยภาพการบริหารและการเงินที่เพิ่มขึ้น

ตระกูล มีชัย (2559) ศึกษาเรื่องการปฏิรูปประเทศด้านการกระจายอำนาจ การจัดบริการสาธารณะของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดในการจัดบริการสาธารณะ ทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ เนื่องจากขาดแคลนบุคลากรและงบประมาณไม่เพียงพอ ไม่สามารถดำเนินการกิจ ตามที่ได้รับการถ่ายโอนอย่างครบถ้วน โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่มีข้อจำกัดค่อนข้างมาก สำหรับข้อเสนอการถ่ายโอนบริการสาธารณะคือ กำหนดบริการสาธารณะที่ควรถ่ายโอนและไม่ควรถ่ายโอนให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก บริการสาธารณะที่ควรปรับเปลี่ยนหลักการและวิธีการถ่ายโอน และ ข้อเสนอประการหนึ่งก็คือ การมีมาตรการยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กเข้าด้วยกัน เพื่อให้เป็น ท้องถิ่นขนาดใหญ่ขึ้น มีความพร้อมรับการถ่ายโอนภารกิจ มีศักยภาพและขีดความสามารถในการจัดบริการ สาธารณะมีทรัพยากรเพียงพอในการบริหารและดำเนินการ

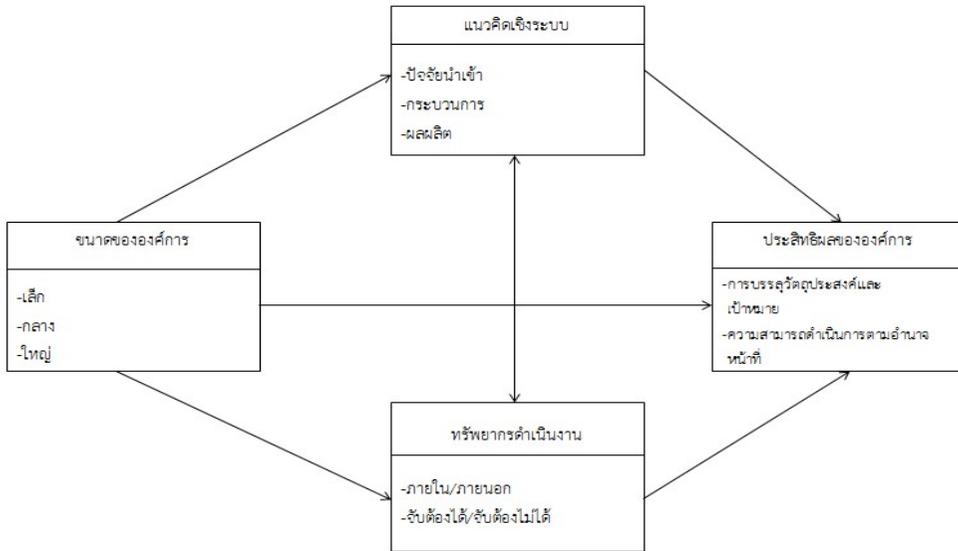
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2557) ได้ทำการศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการ กระจายอำนาจของไทย ผลการวิจัยพบว่า ศักยภาพทางด้านงบประมาณและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นขนาดเล็ก ได้แก่ เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีความแตกต่างจากเทศบาลเมืองและ เทศบาลนครหลายเท่าตัว ทำให้ความสามารถในการจัดบริการสาธารณะแต่ละประเภทมีข้อจำกัดเป็นอย่างมาก ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่มีขีดความสามารถเหนือกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก การศึกษาในครั้งนี้อย่างพบว่า เทศบาล/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีขนาดประชากรราว 10,000 คนขึ้นไป และ/ หรือมีงบประมาณเฉลี่ย 100 ล้านบาทต่อปีขึ้นไป จะมีข้อจำกัดค่อนข้างน้อยในการให้บริการประชาชน

อันวาร์ ซาห์ และคณะ (ม.ป.ป.) ได้ศึกษาการบริหารจัดการคลังสาธารณะของประเทศไทย ผลการศึกษา พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีขนาดเล็กเกินกว่าที่จะเกิดความคุ้มค่าในเชิงการบริหารจัดการ เนื่องจากงบประมาณประจำปีส่วนใหญ่จะหมดไปกับค่าใช้จ่ายในรายจ่ายประจำ โดยจะเหลืองบประมาณเพียง เล็กน้อยเพื่อใช้ในการจัดหาบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน หากคำนึงถึงด้านความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์แล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กยังขาดความเป็นไปได้ในการปฏิบัติหน้าที่ที่มีมากกว่า 150 บทบาท องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กต้องจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดในทุกบทบาทหน้าที่ ทำให้เป็นการยากที่ จะบรรลุเป้าหมาย นอกจากนั้นแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยมีเป็นจำนวนมาก ทั้งยังมีขนาด เล็กและขาดศักยภาพในการให้บริการในท้องถิ่น อาจมีความจำเป็นต้องมีการทบทวนจำนวนและขนาดของ หน่วยงานส่วนท้องถิ่น การมีขนาดเล็กมีฐานภาษีน้อยแต่มีความรับผิดชอบมากมาย

การศึกษาในครั้งนี้ได้นำแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ทำการศึกษามาใช้เป็นกรอบในการ วิเคราะห์ ประกอบด้วย แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวคิดเกี่ยวกับขนาดขององค์กร ปกครองท้องถิ่นและการจัดบริการสาธารณะ ซึ่งการศึกษาในครั้งนี้แบ่งเป็นขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก

ปีที่ 10 ฉบับที่ 4 (ตุลาคม – ธันวาคม 2560)

โดยทั้ง 3 ขนาดดังกล่าวจะมีทรัพยากรเข้าสู่ระบบสำหรับใช้จัดทำบริการสาธารณะแตกต่างกัน ทำให้การผลิตบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่เพื่อให้บริการแก่ประชาชนมีความแตกต่างกัน ดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการศึกษา

วิธีการศึกษา

การศึกษาคั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยศึกษาจากแนวคิด ทฤษฎี งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวบรวมข้อมูลจากเอกสาร ได้แก่ ระเบียบกฎหมาย ประกาศ คำสั่งที่เกี่ยวข้อง ศึกษาจากแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น งบประมาณรายจ่ายประจำปี แผนอัตรากำลังบุคลากร บัญชีพัสดุ เครื่องมือ เครื่องจักร การศึกษาข้อมูลจากแหล่งต่างๆ อาทิ เว็บไซต์ รายงาน และใช้วิธีเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informant) จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกรณีศึกษา จากนั้นทำการตรวจสอบข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลตามลำดับ

ผลการศึกษา

ตารางที่ 1 ข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	จำนวนประชากร (คน)	พื้นที่ (ตร.ม.)	รายได้			
			จัดเก็บเอง	รับจัดสรร	รับอุดหนุน	รวม
เทศบาลนครนครปฐม	79,052	19.85	112,480,200	300,700,000	498,126,500	911,306,700
เทศบาลเมืองสามพราน	16,822	8.15	14,067,000	56,933,000	53,820,800	124,820,800
อบต.ทุ่งลูกนก	12,874	41.54	2,124,500	33,535,500	31,070,000	66,730,000
อบต.ลำพญา	2,531	18.00	2,070,000	11,285,000	7,777,100	21,132,100
อบต.ห้วยด้วน	3,641	13.00	593,590	13,556,220	11,893,780	26,043,590

1. เพื่อศึกษาขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดบริการสาธารณะ

บริการสาธารณะสำหรับการศึกษาในครั้งนี้ แบ่งเป็น 3 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน 2) ด้านเศรษฐกิจ และ 3) ด้านการศึกษา ผลการศึกษาพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก มีการจัดบริการสาธารณะดังนี้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ได้แก่ เทศบาลนครนครปฐม มีขีดความสามารถสูงในการจัดทำบริการสาธารณะทั้ง 3 ด้าน ได้อย่างครอบคลุมทุกภารกิจ เนื่องจากมีทรัพยากร ทั้งงบประมาณ บุคลากร เครื่องมือเครื่องจักรจำนวนมากและเพียงพอต่อการดำเนินการ เทศบาลฯ มีงบประมาณรวมทั้งสิ้น 911,306,700 บาท ดำเนินงานด้านโครงสร้างพื้นฐาน 154,786,100 บาท ดำเนินงานด้านเศรษฐกิจ 182,938,700 บาท และดำเนินงานด้านการศึกษา 429,023,300 บาท ด้านโครงสร้างพื้นฐานดำเนินการได้ 36 รายการ ครอบคลุมระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการทุกประเภท การดำเนินงานด้านเศรษฐกิจ จะเป็นการดำเนินงานด้านตลาดสด เทศบาล สถานธนานุบาล และกิจการประปา เป็นหลัก

บริการสาธารณะด้านการศึกษา ดำเนินการใน 71 รายการ ครอบคลุมการพัฒนาการศึกษาทุกภารกิจ ตั้งแต่ระดับปฐมวัย จนถึงระดับมัธยมศึกษา อาชีวศึกษา รวมทั้งโรงเรียนกีฬาด้วย เทศบาลนครนครปฐม มีอัตรากำลังบุคลากรด้านโครงสร้างพื้นฐาน จำนวน 130 คน กระจายครอบคลุมในแต่ละงานแต่ละภารกิจอย่างครบถ้วน มีอัตรากำลังด้านเศรษฐกิจ 46 คน และมีอัตรากำลังด้านการศึกษา 700 คน สำหรับด้านการศึกษา เทศบาลมีศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก 8 แห่ง โรงเรียนอนุบาล 4 แห่ง โรงเรียนเทศบาล 5 แห่ง โรงเรียนกีฬาเทศบาล 1 แห่ง โรงเรียนมัธยม 1 แห่ง และวิทยาลัยอาชีวศึกษา 1 แห่ง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดกลาง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดกลาง ได้แก่ เทศบาลเมืองสามพรานและองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งลูกนก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดกลางทั้ง 2 แห่ง มีขีดความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะได้ค่อนข้างครอบคลุมและทั่วถึง และไม่พบปัญหาในการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่แต่อย่างใด ถึงแม้จะห่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่อยู่มาก แต่อย่างไรก็ตาม ถึงแม้จะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดกลางด้วยกันในการจัดขนาดสำหรับการศึกษาในครั้งนี้ แต่มีความแตกต่างในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประชาชนอยู่พอสมควร ก็เนื่องมาจากการมีงบประมาณและทรัพยากรที่แตกต่างกัน โดยมีรายละเอียดดังนี้

เทศบาลเมืองสามพรานมีงบประมาณ 124,820,800 บาท ดำเนินงานด้านโครงสร้างพื้นฐาน 26,272,340 บาท ดำเนินงานด้านเศรษฐกิจ 154,000 บาท และดำเนินงานด้านการศึกษา 39,466,585 บาท การดำเนินงานด้านโครงสร้างพื้นฐานอาจดูเหมือนจัดสรรงบประมาณน้อยเพื่อดำเนินการ แต่ก็เนื่องมาจากได้ดำเนินการจนเกือบสมบูรณ์ครบถ้วนแล้วในตลอดหลายปีที่ผ่านมา เนื่องจากมีงบประมาณและทรัพยากรมาก การ

ปีที่ 10 ฉบับที่ 4 (ตุลาคม – ธันวาคม 2560)

ดำเนินการด้านนี้จึงลดลงตามลำดับในแต่ละปี ในส่วนของการดำเนินงานด้านเศรษฐกิจ ถึงแม้จะจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการน้อย แต่เทศบาลก็มีการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้อย่างเป็นรูปธรรมระดับหนึ่ง คือ เทศบาลมีการบริหารจัดการตลาดสดของเทศบาลฯ เอง สำหรับการดำเนินงานด้านการศึกษา เทศบาลให้น้ำหนักและให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการเพื่อพัฒนาระบบการศึกษาของตนเองเป็นอย่างมาก มีจำนวนโครงการที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาโดยตรง จำนวน 23 รายการ ซึ่งครอบคลุมการพัฒนาการศึกษาทุกด้าน ทั้งอาคารสถานที่ คุณภาพบุคลากรทางการศึกษา คุณภาพผู้เรียน เครื่องมือ วัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ก็เพียงพอต่อการปฏิบัติและพัฒนา โดยเทศบาลมีการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับปฐมวัยจนถึงระดับมัธยมศึกษา

องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งลูกนก มีงบประมาณ 66,730,000 บาท ดำเนินงานด้านโครงสร้างพื้นฐาน 14,266,600 บาท ดำเนินงานด้านเศรษฐกิจ 75,000 บาท และดำเนินงานด้านการศึกษา 12,051,210 บาท การดำเนินงานด้านโครงสร้างพื้นฐาน มี 13 โครงการ ดำเนินงานด้านเศรษฐกิจ 6 โครงการ และดำเนินงานด้านการศึกษา 11 โครงการ สำหรับการศึกษา งบประมาณหลักจะเป็นค่าอาหารเสริม (นม) และค่าอาหารกลางวัน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลลำพญาและองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยด้วน ผลการศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 2 แห่ง จัดทำบริการสาธารณะทั้ง 3 ด้านได้เพียงบางภารกิจ ยังมีภารกิจอีกหลายสิ่งที่ไม่ได้จัดทำ ส่วนภารกิจที่ดำเนินการก็ทำได้ในระดับพื้นฐานหรือในระดับเบื้องต้นเท่านั้น ไม่ครอบคลุมทุกภารกิจ ไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของชุมชน เนื่องจากมีงบประมาณ บุคลากร เครื่องมือเครื่องจักร และทรัพยากรต่างๆ เพื่อดำเนินจัดทำบริการสาธารณะจำกัด เนื่องจากความเป็นท้องถิ่นขนาดเล็ก โดยมีรายละเอียดดังนี้

องค์การบริหารส่วนตำบลลำพญา มีงบประมาณรายจ่าย 21,132,100 บาท ดำเนินงานด้านโครงสร้างพื้นฐาน 4,449,010 บาท ดำเนินงานด้านเศรษฐกิจ 885,800 บาท และดำเนินงานด้านการศึกษา 1,118,200 บาท การดำเนินงานด้านโครงสร้างพื้นฐาน มี 10 โครงการ ดำเนินงานด้านเศรษฐกิจ 2 โครงการโดยดำเนินงานในกิจการประปาเป็นหลัก และดำเนินงานด้านการศึกษา 2 โครงการ เป็นค่าอาหารเสริม (นม) และอุดหนุนโรงเรียนในเขตพื้นที่ โดย อบต.ลำพญา ไม่มีสถานศึกษาในสังกัด

องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยด้วน มีงบประมาณ 26,043,590 บาท เป็นงบดำเนินงานด้านโครงสร้างพื้นฐาน 6,563,800 บาท ดำเนินงานด้านเศรษฐกิจเพียง 50,000 บาท และดำเนินงานด้านการศึกษา 2,949,900 บาท ด้านโครงสร้างพื้นฐานเป็นเงินเพื่อการลงทุนโดยตรง 3,357,000 บาท ดำเนินใน 8 รายการ ซึ่งไม่ครอบคลุมทุกภารกิจ ไม่ครอบคลุมทุกหมู่บ้าน เป็นการจัดสรรงบประมาณโครงการแบบผลัดกัน ปีเว้นปีในแต่ละหมู่บ้าน ในด้านเศรษฐกิจ จัดสรรงบประมาณ 50,000 บาท เพื่อดำเนินใน 2 รายการ คือ โครงการส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล 30,000 บาท และซื้อวัสดุการเกษตร 20,000 บาท ซึ่งทั้งตัวโครงการและทรัพยากรที่ใช้ไม่เพียงพอที่จะพัฒนาและทำให้เศรษฐกิจในชุมชนมีการขับเคลื่อนแต่อย่างใด ในด้านการศึกษา มีงบประมาณรวม 2,949,900 บาท เพื่อดำเนินภารกิจของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กจำนวน 2 ศูนย์ การจัดงานวันเด็กฯ นอกจากนั้นเป็นค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ค่าอาหารเสริม (นม)

ปีที่ 10 ฉบับที่ 4 (ตุลาคม – ธันวาคม 2560)

ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร ค่าวัสดุสำนักงาน วัสดุงานบ้านงานครัว เงินอุดหนุนโรงเรียนในเขตพื้นที่เป็นค่าอาหารกลางวัน เป็นต้น

ตารางที่ 2 ข้อมูลการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2560 (บาท)	บริการสาธารณะ		
		ด้านโครงสร้างพื้นฐาน (บาท)	ด้านเศรษฐกิจ (บาท)	ด้านการศึกษา (บาท)
เทศบาลนครนครปฐม	911,306,700	154,786,100	182,938,700	406,023,300
เทศบาลเมืองสามพราน	124,820,800	26,272,340	154,000	39,466,585
อบต.ทุ่งลูกนก	66,730,000	14,266,600	75,000	12,051,210
อบต.ลำพญา	26,043,590	6,563,800	50,000	2,949,900
อบต.ห้วยด้วน	21,132,100	4,449,010	885,800	1,118,200

จัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ได้แก่ เทศบาลนครนครปฐม จากการศึกษาพบว่า ท้องถิ่นขนาดใหญ่เป็นขนาดที่ทำให้มีขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะในทุกด้านและทุกภารกิจเป็นอย่างสูง เนื่องจากมีความพร้อมในเรื่องของทรัพยากร ทั้งคน เงิน และเครื่องมือ การจัดทำบริการสาธารณะทั้งด้านโครงสร้างพื้นฐาน เศรษฐกิจ และการศึกษา สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่จึงมีผลิตภาพสูง อย่างไรก็ตามท้องถิ่นขนาดใหญ่จะต้องเผชิญกับปัญหาและความต้องการในระดับก้าวหน้าขึ้นไป ปัญหาและความต้องการของความเป็นเมือง ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องจัดทำบริการสาธารณะและการบริหารจัดการในรูปแบบเมือง (Urban) การวางแผนเมือง (Urban planning) เพื่อรองรับกับสถานการณ์และความเจริญเติบโตต่อไป

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดกลาง ได้แก่ เทศบาลเมืองสามพรานและองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งลูกนก ทั้ง 2 แห่ง มีขีดความสามารถในการดำเนินกิจการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานครอบคลุมเกือบทุกภารกิจ สามารถผลิตบริการสาธารณะได้สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดกลางนี้จึงยังเป็นขนาดที่เหมาะสมต่อภารกิจที่ได้รับ ซึ่งเป็นเครื่องชี้วัดได้ประการหนึ่งในขนาดทรัพยากรขนาดพื้นที่ และขนาดประชากรที่สมดุลกัน อย่างไรก็ตามเพื่อรองรับที่จะก้าวขึ้นไปเป็นท้องถิ่นขนาดใหญ่ต่อไป ด้วยปัจจัยที่เอื้ออำนวยให้มีแนวโน้มในทิศทางนั้น จำเป็นต้องมีรูปแบบและแนวทางในการรองรับบริการสาธารณะ ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นขนาดใหญ่ต่อไป

ในกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลลำพญาและองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยด้วน จากผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 พบว่ามีปัญหาเรื่องการดำเนินการกิจการสาธารณะในทั้ง 3 ด้านอยู่มาก เนื่องจากมีทรัพยากรและงบประมาณที่จำกัด ซึ่งจึงเป็นเครื่องยืนยันในเรื่องของขนาดกับการจัดทำบริการสาธารณะที่สำคัญประการหนึ่ง ดังนั้นท้องถิ่นขนาดเล็กจึงมีความจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนเพื่อลดความแตกต่างในการผลิตบริการสาธารณะ บริการในแต่ละด้านที่ประชาชนได้รับ ลดข้อจำกัด เพิ่มขีด

ปีที่ 10 ฉบับที่ 4 (ตุลาคม – ธันวาคม 2560)

ความสามารถของท้องถิ่น มีความเข้มแข็งและมีความพร้อมต่อการรองรับการถ่ายโอนภารกิจตามแนวทางการกระจายอำนาจ

สรุปผลการศึกษา

จากผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 คือ ขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ โดยภาพรวมพบว่า การจัดทำบริการสาธารณะมีทิศทางเดียวกับขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ท้องถิ่นขนาดใหญ่ทำบริการสาธารณะได้มาก ครอบคลุมและครบถ้วนตามภารกิจ ขนาดเล็กมีความสามารถจำกัดไม่บรรลุเป้าหมายในการจัดทำบริการสาธารณะได้ตามอำนาจหน้าที่ ภารกิจหลายประเภทยังไม่มีการดำเนินการ บางประเภททำเพียงผิวเผิน สำหรับท้องถิ่นขนาดกลางยังเป็นขนาดที่ถือว่ามีความพร้อมในการจัดทำบริการสาธารณะด้านต่างๆ

ผลการศึกษายังพบว่า ขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ไม่มีความสมดุลกัน ท้องถิ่นขนาดใหญ่มีทรัพยากรมากหรืออาจเรียกว่าเหลือใช้ (Spill over) ขณะที่ท้องถิ่นขนาดเล็กมีทรัพยากรไม่พอที่จะทำภารกิจ มีภาวะต้องผลิตกันใช้ ผลิตกันได้ ผลิตกันรอ และยังพบอีกว่า ขนาดที่แตกต่างกันทำให้ความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะแตกต่างกัน มีผลให้ประชาชนได้รับบริการที่ต่างกันไป ทั้งปริมาณและคุณภาพ

สำหรับขนาด รูปแบบ และแนวทางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมกับการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ในวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 นั้น จากผลการศึกษาพบว่า ท้องถิ่นขนาดเล็กเป็นขนาดที่ทำให้มีข้อจำกัดในการจัดทำบริการสาธารณะมากที่สุด หลายภารกิจไม่มีการดำเนินการ หลายภารกิจอาศัยการพึ่งพาจากหน่วยงานภายนอกเป็นหลัก หลายภารกิจดำเนินการได้ไม่มีประสิทธิภาพ คุณภาพ เพราะขาดแคลนทั้งเงินคน และเครื่องมือเครื่องมือนั้นขนาดเล็กล้วนจำเป็นต้องปรับเปลี่ยน ไม่ว่าจะเปลี่ยนขนาด รูปแบบ และระบบการจัดทำบริการสาธารณะ

ในกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดกลางและขนาดใหญ่ พบว่าทั้ง 2 ขนาด ไม่มีปัญหาใดในการจัดทำบริการสาธารณะ สำหรับกรณีท้องถิ่นขนาดใหญ่ บริการสาธารณะที่ควรจะทำคือ บริการสาธารณะของรูปแบบเมือง (Urban) การจัดการแบบเมืองหรือการวางแผนพัฒนาเมือง (Urban planning) ต่อไป

การอภิปรายผลการวิจัย**1. ขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดทำบริการสาธารณะ**

การศึกษาในครั้งนี้ได้แบ่งขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น 3 ขนาดด้วยกัน ได้แก่ ขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก โดยใช้จำนวนประชากรมาเป็นเกณฑ์ในการแบ่งขนาดดังกล่าว ซึ่งสอดคล้องกับงานของ Lorvi และ Linde (2015) และ Shah (2006) ที่ใช้จำนวนประชากรเป็นเกณฑ์ในการกำหนดขนาดของท้องถิ่น ซึ่งใกล้เคียงกับกรณีการกำหนดสถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย กรณีของเทศบาล โดยเทศบาลนครคือท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป เทศบาลเมืองมีประชากรตั้งแต่ 10,000 คน

ปีที่ 10 ฉบับที่ 4 (ตุลาคม – ธันวาคม 2560)

ขึ้นไป แต่ในส่วนของเทศบาลตำบลไม่ได้กำหนดประชากรขั้นต่ำไว้ สำหรับในกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบล กฎหมายจัดตั้งได้ระบุในเรื่องของรายได้และจำนวนประชากรประกอบกันคือ การจะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้จะต้องมีประชากรขั้นต่ำ 2,000 คน และมีรายได้ไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ดังนั้นเมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ ทั้งกฎหมายจัดตั้งและกฎหมายกระจายอำนาจ ประกอบกับบริบทของท้องถิ่นและสถานการณ์ในปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงไปมาก ปัญหาและความต้องการมีความแตกต่างไปจากเดิม ดังนั้นการกำหนดเกณฑ์ในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวอาจไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในปัจจุบัน

สำหรับการศึกษาในครั้งนี้จะอิงตามเกณฑ์ของการกำหนดสถานะของเทศบาลของไทย คือ ประชากรต่ำกว่า 10,000 คน เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ประชากรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป แต่ไม่เกิน 50,000 คน เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดกลาง และประชากรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ดังนั้นการศึกษาในครั้งนี้จึงกำหนดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น 3 ขนาด ได้แก่ ขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่

จากผลการศึกษาการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 ขนาด พบว่า ท้องถิ่นขนาดใหญ่ มีขีดความสามารถสูงที่สุดในการจัดบริการสาธารณะทั้ง 3 ด้าน สามารถดำเนินภารกิจได้สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการ มีความครอบคลุมทุกภารกิจ ทั้งแผนพัฒนาและงบประมาณรายจ่ายมีการจัดสรรไว้ครบถ้วนทุกด้าน ซึ่งในภาพรวมสะท้อนให้เห็นว่าท้องถิ่นขนาดใหญ่มีขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะในทุกด้าน เนื่องจากมีทรัพยากรจำนวนมาก และเพียงพอต่อภารกิจที่ดำเนินการ

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดกลาง จากผลการศึกษาพบว่าไม่มีปัญหาใดในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อบริการประชาชนมากเท่าใดนัก เนื่องจากยังมีขนาดงบประมาณและทรัพยากรเพียงพอในการดำเนินการ จึงสามารถที่จะตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการได้อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับที่ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2557) ที่ผลการวิจัยพบว่า เทศบาล/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีขนาดประชากรราว 10,000 คนขึ้นไป และ/หรือมีงบประมาณเฉลี่ย 100 ล้านบาทต่อปีขึ้นไป จะมีข้อจำกัดค่อนข้างน้อยในการให้บริการประชาชน

กรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก จากผลการศึกษาพบว่า มีขีดความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะได้ต่ำที่สุด ไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ครอบคลุมอำนาจหน้าที่ได้ทุกประเภท ถึงแม้จะถูกกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ที่ต้องทำก็ตาม รวมทั้งยังไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการ บริการสาธารณะด้านเศรษฐกิจก็มีบทบาทน้อยมาก ทำได้เพียงกิจกรรมอย่างง่าย อาทิ การฝึกอบรมอาชีพ เป็นต้น ซึ่งไม่มีผลสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจภายในชุมชนท้องถิ่นแต่อย่างใด ดังนั้นจึงเป็นตัวชี้วัดได้อย่างดีว่าขนาดของท้องถิ่นที่เล็กนั้นไม่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ที่ได้รับ ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2557) ที่ระบุว่าศักยภาพทางด้านการจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณเพื่อใช้จัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กนั้นข้อจำกัด แตกต่างจากเทศบาลเมือง เทศบาลนครในการจัดบริการสาธารณะด้านต่างๆ หลายเท่าตัว เนื่องจากเป็นองค์กรขนาดเล็ก

2. ขนาด รูปแบบ และแนวทางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเหมาะสมต่อการจัดบริการสาธารณะ

ท้องถิ่นขนาดใหญ่ควรที่จะมีการขยายบริการสาธารณะบางด้าน โดยเฉพาะด้านโครงสร้างพื้นฐาน ไปดำเนินการในท้องถิ่นใกล้เคียงได้ เนื่องจากจะเป็นการทำให้มีการกระจายความเจริญ กระจายตัวของเมือง เพื่อรองรับกับจำนวนประชากรที่จะขยายตัวไปยังพื้นที่ท้องถิ่นใกล้เคียงต่อไป เพื่อไม่ให้ภายในเขตเมืองมีความหนาแน่นจนเกินไป จนทำให้เกิดปัญหาจากความเป็นเมือง (คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557) ควร มีมาตรการทางกฎหมายที่เปิดโอกาสและเอื้อให้สามารถดำเนินการได้อย่างคล่องตัวและสะดวกมากยิ่งขึ้น รวมทั้งเทศบาลขนาดใหญ่ควรที่จะพิจารณารูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะและบริหารแบบนครหรือเมือง (Urban) การวางแผนแบบเมือง (Urban Planning) ในเรื่องความสวยงาม สิ่งแวดล้อม ความยั่งยืน (Weber and Crane, 2012; Sorensen, 2002)

กรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดกลาง ในกรณีเทศบาลเมืองสามพราน มีงบประมาณ 124,820,800 บาท ในขณะที่มีพื้นที่เพียง 8.15 ตารางกิโลเมตร ให้ดำเนินการ ดังนั้นในกรณีของเทศบาลเมืองสามพรานยังสามารถขยายการให้บริการสาธารณะไปยังพื้นที่ใกล้เคียงที่ต่อเนื่องกันได้ อาจเลือกแนวทางการควบรวมพื้นที่เข้ามาเพิ่มเติม หรือความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะ โดยภาพรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 2 แห่ง ไม่พบปัญหาในการให้บริการสาธารณะ เนื่องจากมีความสมดุลระหว่างทรัพยากรกับบริการสาธารณะที่ต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ อย่างไรก็ตามควรเตรียมการรองรับการกลายเป็นท้องถิ่นขนาดใหญ่ การกลายเป็นเมือง (Urbanization) ต่อไปด้วย

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก สถานการณ์ปัจจุบันยังจัดทำบริการสาธารณะได้ไม่ครอบคลุมทั่วถึง ทั้งภารกิจที่ดำเนินการและประชาชนผู้รับบริการ ยังพบปัญหาเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะอยู่เสมอ การจัดทำบริการสาธารณะยังพึ่งพาปัจจัยภายนอก หากขาดการสนับสนุนช่วยเหลือจากหน่วยงานภายนอก กิจกรรมการพัฒนาในด้านต่างๆ จะค่อนข้างมีปัญหา เนื่องจากการเป็นท้องถิ่นขนาดเล็ก มีข้อจำกัดด้านทรัพยากร ทรัพยากรที่มีกับบริการสาธารณะที่ต้องจัดทำตามอำนาจหน้าที่จึงไม่สมดุลกัน ทางเลือกในการเพิ่มขีดความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่นขนาดเล็กประการหนึ่งคือ การควบรวมกับท้องถิ่นขนาดเล็กที่ใกล้เคียงกันหรือท้องถิ่นที่อยู่ใกล้เคียงกัน เพื่อเพิ่มฐานทรัพยากรและขีดความสามารถของท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน (ธนาคารโลก, 2556)

ทางเลือกอีกประการหนึ่งคือ การร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างท้องถิ่นด้วยกัน อาทิ การจัดตั้งศูนย์บริการร่วม การดำเนินการในรูปแบบสหการ ซึ่งรัฐบาลจะต้องมีมาตรการทางกฎหมายที่เอื้อให้เกิดรูปแบบดังกล่าวเพื่อลดข้อจำกัดและเพิ่มขีดความสามารถของท้องถิ่น กรณีหากไม่เลือกใช้รูปแบบควบรวม ซึ่งปัจจุบันทั้งรูปแบบศูนย์บริการร่วมและรูปแบบสหการ ไม่มีกรณีผลักดันจากรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้มีการดำเนินการอย่างจริงจังเป็นรูปธรรม อีกทางเลือกหนึ่งคือการปรับรูปแบบการให้บริการสาธารณะในเขตพื้นที่ท้องถิ่นขนาดเล็กเพื่อให้บริการสาธารณะด้านต่างๆ ได้ดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่เกิดสภาพสูญญากาศ เนื่องจากความไม่พร้อมของท้องถิ่นขนาดเล็ก ซึ่งทำให้ประชาชนไม่ได้รับบริการสาธารณะบางด้าน ได้แก่

ปีที่ 10 ฉบับที่ 4 (ตุลาคม – ธันวาคม 2560)

การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ระดับบน (นพพล อัครชาติ, 2559; มานิต วัฒนเสน, 2559)

ทางเลือกของท้องถิ่นขนาดเล็กอีกประการหนึ่งซึ่งเป็นแนวทางที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายประเทศนิยมทำกันคือ การจัดตั้งองค์กรจัดทำบริการสาธารณะเป็นการเฉพาะด้าน เช่น เขตพิเศษ (Special districts) เขตโรงเรียน (School Zones) (Gargan, J.J., 1997) เป็นต้น ก็จะทำให้เป็นการช่วยลดข้อจำกัดและลดช่องว่างในการจัดทำบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพได้

2. ข้อเสนอแนะ**ข้อเสนอแนะจากการวิจัย**

การจัดทำและให้บริการสาธารณะของท้องถิ่นยังมีความแตกต่างกันอยู่มาก อันเนื่องมาจากขนาดรูปแบบ และแนวทางที่มีความแตกต่างกันของท้องถิ่น ขนาดท้องถิ่นของไทยก็มีความแตกต่างกันสูง ดังนั้น จึงควรมีการวิเคราะห์และทบทวนการกำหนดขนาดของท้องถิ่น รูปแบบและแนวทางการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในกรณีของท้องถิ่นขนาดเล็ก

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1) การศึกษาในครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ มีจุดมุ่งหมายศึกษาเป็นการเฉพาะกรณีแบบเชิงลึก จึงยังขาดความครอบคลุมที่กว้างขวางของกลุ่มตัวอย่างและข้อมูลที่เป็นตัวเลข สถิติต่างๆ จึงควรศึกษาวิจัยเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพผสมผสานกัน เพื่อเสริมความถูกต้องแม่นยำ

2) การศึกษาในครั้งนี้เป็นการศึกษาขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดบริการสาธารณะ ซึ่งยังไม่ครอบคลุมประเด็นของความคุ้มค่า ความประหยัด ผลผลิตต่อทรัพยากร เป็นต้น จึงควรศึกษาวิจัยเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการดำเนินงานด้านต่างๆ ของท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ ซึ่งอาจสนับสนุนหรืออาจแตกต่างจากการวิจัยในครั้งนี้

3) การศึกษาในครั้งนี้ได้นำเสนอรูปแบบและแนวทางในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละขนาด ทั้งขนาดใหญ่ กลาง และเล็ก โดยเฉพาะท้องถิ่นขนาดเล็ก ได้เสนอทางเลือกเพื่อลดข้อจำกัดและเพิ่มขีดความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะไว้ 4 แนวทาง ได้แก่ การเพิ่มขนาดหรือการควบรวม การจัดตั้งองค์กรเพื่อจัดทำบริการสาธารณะระหว่างท้องถิ่น การจัดตั้งศูนย์บริการร่วมหรือสหการ และการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่นขนาดเล็กโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบนหรือท้องถิ่นขนาดใหญ่ ดังนั้น จึงควรศึกษาวิเคราะห์ทั้ง 4 ทางเลือกดังกล่าวต่อไป

เอกสารอ้างอิง

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2560). *ข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. สืบค้นเมื่อ 2 พฤษภาคม 2560, จาก <http://www.dla.go.th/work/abt/>.

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2557). *โครงการศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจาย*

อำนาจของไทย. สืบค้นเมื่อ 10 สิงหาคม 2560, จาก <http://www.odloc.go.th/web/wp-content/>

ปีที่ 10 ฉบับที่ 4 (ตุลาคม – ธันวาคม 2560)

- ธนาคารโลก. (2556). *การเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะของไทย*. สืบค้นเมื่อ 10 สิงหาคม 2560, จาก <http://www.documents.worldbank.org/curated/en/>
- ตระกูล มีชัย. (2559). *การปฏิรูปประเทศด้านการกระจายอำนาจการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า.
- นพพล อัครชาติ. (2559). กระบวนการขับเคลื่อนการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับคณะทำงานชุมชนบนพื้นฐานแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่: กรณีศึกษา โครงการชุมชนตัวอย่างวัฒนธรรมสันติวิธีตำบลสาละโว้ อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น. *วารสารการบริหารท้องถิ่น*, 9(1), 59-82.
- ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. (2547). *ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่*. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: บริษัท แซทไฟร์ พรินติ้ง จำกัด.
- _____. (2556). *ทฤษฎีองค์การ: มุมมองต่างกระบวนทัศน์*. กรุงเทพฯ: บริษัท ดี.เค.ปริ้นติ้งเวิลด์ จำกัด.
- พิทยา บวรวัฒนา. (2542). *ทฤษฎีองค์การสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- มานิต วัฒนเสน. (2559). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการบริหารกิจการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. *วารสารการบริหารท้องถิ่น*, 9(2), 90- 107.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2557). *การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: บริษัท ส เจริญ การพิมพ์ จำกัด.
- อุทัย เลาหวิเชียร. (2549). *รัฐประศาสนศาสตร์: ลักษณะวิชาและมิติต่าง ๆ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมาธรรม.
- อันวาร์ ซาห์ และคณะ (ม.ป.ป.) *รายงานการศึกษากิจการการจัดการคลังสาธารณะของประเทศไทย รายงานการศึกษาระดับที่ 3 ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่น*. สืบค้นเมื่อ 10 สิงหาคม 2560, จาก <http://www.documents.worldbank.org/curated/en/>
- Bakke, K.M. (2015). *Decentralization and Intrastate Struggles: Chechnya, Punjab, and Quebec*. Cambridge University Press.
- Bikker, J.A. and Linde, D.v.d. (2015). *The optimal size of local public administration*. The Tjalling C. Koopmans Institute is the research institute and research school of Utrecht School of Economics. Discussion Paper Series nr: 15-05.
- Dollery, B., Byrnes, J. & Crase, L. (2008). Australian Local Government Amalgamation: A Conceptual Analysis Population Size and Scale Economies in Municipal Service Provision. *Australasian Journal of Regional Studies*, 14(2), 167-175.
- Gargan, J. J. (1997). *Handbook of Local Government Administration*. Marcel Dekker, Inc.
- Kreitner, R., & Kinicki, A. (2001). *Organizational Behavior*. (5th ed). London: McGraw-Hill.
- Lorvi, K. Unpacking Administrative Capacity for the Management of EU Structural Funds in Small and Large Municipalities: *The Estonian Case. Haldukultuur - Administrative Culture*, 14(1), 98-124.

ปีที่ 10 ฉบับที่ 4 (ตุลาคม – ธันวาคม 2560)

- Robbins, S.P. (1990). *Organization Theory: Structure, Design, and Applications*. (3rd ed). New Jersey: Prentice-Hall.
- Scott, W.R. (1981). *Organizations: Rational, natural and open systems*. (4th ed). Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Shah, A. (2006). *Local Governance in Developing Countries the International Bank for Reconstruction and Development*. Washington DC: The World Bank.
- Smith, B.C. (1985). *Decentralization : The Territorial Dimension of the State*. Taylor & Francis Group.
- Sorensen, A. (2002). *The Making of Urban Japan: Cities and planning from Edo to the twenty first century*. New York: Routledge.
- Weber, R. and Crane, R. (2012). *The Oxford Handbook of Urban Planning*. Oxford University Press.

Translated Thai References

- Akkhahad, N. (2016). The Process of Moving Towards Joint Public Service between the Public Sector and Community Group Using a New Public Service Concept: The Case of a Peace Culture Pilot Community in Sawathi Sub-district, Mueang District, Khon Kaen Province. *Local Administration Journal*, 9(1), 59-82. (In Thai)
- Bowonwatthana, P. (1999). *Public Organization Theory*. Chulalongkorn University. Department of Local Administration. (2017). *Local Government Information*. Retrieved on May 2, 2017, from <http://www.dla.go.th/work/abt/>. (In Thai)
- Faculty of Political Science, Chulalongkorn University. (2014). *Research Project for Monitoring and Evaluation of Decentralization of Thailand*. Retrieved on August 10, 2016, from <http://www.odloc.go.th/web/wp-content/> (In Thai)
- Laoha, U. (2006). *Public Administration: Characteristics and Dimensions*. Bangkok: Semaitham Publishing. (In Thai)
- Lorsuwanarat, T. (2004). *Modern Organization Theory*. (5th ed). Bangkok: Sat Four Printing Co., Ltd. (In Thai)
- Lorsuwanarat, T. (2013). *Organizational Theory: Paradigm Perspective*. Bangkok: DK Printing World Co., Ltd. (In Thai)
- Meechai, T. (2016). *The decentralization of the decentralization of public service provision of local administrative organizations*. Bangkok: Research and Development Office King Prajadhipok's Institute. (In Thai)

ปีที่ 10 ฉบับที่ 4 (ตุลาคม – ธันวาคม 2560)

- Shah, A. (2017). *Report on Thailand's public finance management study*. Study Report No. 3 Central-Local Relations Retrieved on August 10, 2017, from <http://www.documents.worldbank.org/curated/en/>. (In Thai)
- Tanchai, W. (2014). *Decentralization and Democracy in Thailand*. Bangkok: So Charoen Printing Company.
- Wattanasen, M. (2016). Citizen Participation in Public Affairs Management: Auditing of Local Administration Organizations. *Local Administration Journal*, 9(2), 90-107. (In Thai)
- World Bank. (2013). *Enhancement of Thai public services*. Retrieved on August 10, 2017, from <http://www.documents.worldbank.org/curated/en/>. (In Thai)