

การกำหนดภารกิจสำหรับรัฐบาลท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ

นางสาวนริศรา คุ้มพงษ์



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชาเศรษฐศาสตร์


บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2530

ISBN 974-567-879-1

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Assignment of Services Provided by Local Governments



Miss Nirachara Khumpong

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Economics

Department of Economics

Graduate School


Chulalongkorn University

1987

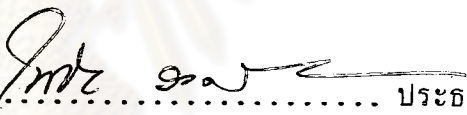
ISBN 974-567-879-1

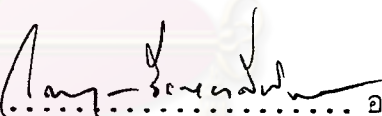
หัวข้อวิทยานิพนธ์ การกำหนดภารกิจสำหรับรัฐบาลท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ
โดย นางสาวนริศรา คุ่มพงษ์
ภาควิชา เศรษฐศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร. ไกรยุทธ อีรตยาคีนันท์

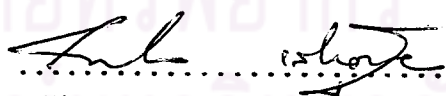
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต

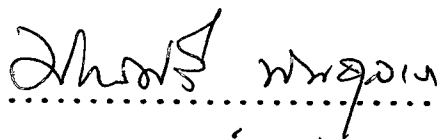

..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์ ดร.ถาวร วัชรภักย์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ไพโรจน์ วงศ์นิมานนท์)


..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ ดร.ไกรยุทธ อีรตยาคีนันท์)


..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ไพศาล เล็กอุทัย)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ มณีศรี พันธุ์ลาภ)

หัวข้อวิทยานิพนธ์ การกำหนดภารกิจสำหรับรัฐบาลท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ

ชื่อนิสิต นางสาวนริศรา คุ้มพงษ์

อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร. ไกรยุทธ อีรตยา คีนันท์

ภาควิชา เศรษฐศาสตร์

ปีการศึกษา 2529

บทคัดย่อ

ปัญหาสำคัญของการคลังส่วนท้องถิ่นคือ รายได้ไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายในการดำเนินการกิจ สืบเนื่องจากข้อสันนิษฐานว่า การกำหนดภารกิจสำหรับรัฐบาลท้องถิ่นในประเทศไทยทั้ง 5 ประเภท (ใต้แก เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา) ยังไม่เหมาะสม การศึกษานี้จึงมุ่งศึกษาถึงแนวคิดหรือหลักเกณฑ์ซึ่งเป็นวิธีในการกำหนดภารกิจที่เหมาะสมสำหรับรัฐบาลท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ โดยจะแบ่งขั้นตอนในการวิเคราะห์การกำหนดภารกิจเป็น 3 ขั้นตอน คือ (1) การกำหนดภารกิจสำหรับภาครัฐบาลและภาคเอกชน (2) การกำหนดภารกิจสำหรับรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น (3) การกำหนดภารกิจสำหรับรัฐบาลท้องถิ่นทั้ง 5 ประเภท

จากผลการศึกษาที่กำหนดไว้ว่าภารกิจที่เอกชนควร เป็นผู้จัดทำจะมีลักษณะกีดกันการบริโภคโดยผ่านระบบตลาดหรือกลไกราคา และมีการแข่งขันหรือบริโภคเป็นส่วนบุคคล ส่วนภาครัฐบาลจะจัดทำสินค้าและบริการสาธารณะที่มีลักษณะไม่กีดกันการบริโภค และไม่แข่งขันหรือมีการบริโภครวมกัน นอกจากนี้ยังต้องคำนึงถึงปัจจัย 5 ประการคือ (1) เพื่อการรักษามาตรฐานคุณภาพ (2) เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้มีอำนาจทางการเมืองมากเกินไป (3) ประสิทธิภาพจากขนาดการผลิต (4) หลีกเลี่ยงไม่ให้มีอำนาจทางเศรษฐกิจที่มากเกินไป (5) การได้เปรียบที่รัฐมีสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำเนินการอยู่แล้ว ท้ายที่สุดเป็นผลการวิเคราะห์การกำหนดภารกิจของรัฐบาลท้องถิ่นแต่ละประเภทซึ่งกล่าวโดยสรุปได้ดังนี้คือ รัฐบาลท้องถิ่นประเภทเทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ควรจัดทำสินค้าและบริการที่มีลักษณะซื้อขายผลประโยชน์แคบ

มีการประหยัดขนาดทางเศรษฐกิจ มีความใกล้ชิดของประชาชน มีสมรรถนะของการให้บริการ จำกัดหรือกว้างก็ได้ และมีการกระจายรายได้หรือคุณภาพมาตรฐานเดียวกัน สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นควรผลิตสินค้าและบริการที่มีขอบข่ายผลประโยชน์กว้าง มีการประหยัดขนาดทางเศรษฐกิจ ไม่มีความใกล้ชิดของประชาชนมีสมรรถนะของการให้บริการจำกัด และไม่มีการกระจายรายได้หรือไม่มีความคุณภาพมาตรฐานเดียวกันและสุขาภิบาลควรผลิตสินค้าและบริการที่มีลักษณะขอบข่ายผลประโยชน์แคบไม่มีการประหยัดขนาดทางเศรษฐกิจ มีความใกล้ชิดของประชาชน มีสมรรถนะของการให้บริการแคบจำกัดและไม่มีการกระจายรายได้หรือไม่มีความคุณภาพมาตรฐานเดียวกันได้

แม้ว่าการวิเคราะห์การกำหนดภารกิจสำหรับรัฐบาลท้องถิ่นแต่ละประเภทนี้ จะไม่สามารถระบุลงไปได้แน่นอนว่าปัจจัยกำหนดที่สร้างขึ้นแต่ละตัวนั้นมีน้ำหนัก (เชิงปริมาณ) มากน้อยแค่ไหน แต่ก็ทำให้สามารถหาเหตุผลขึ้นมาเป็นเกณฑ์เพื่อจับหลักการที่จะกำหนดได้ว่าภารกิจใดควรเป็นหน้าที่ของใคร โดยแท้จริงแล้วขั้นตอนต่อไปที่จะบอกให้ทราบได้ว่าภารกิจใดควรเป็นหน้าที่ของใครนั้นขึ้นอยู่กับเกณฑ์ทางการเมืองที่เรียกว่า "ประชามติของประชาชน" โดยการแสดงความต้องการที่แท้จริงของประชาชนออกมา

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Thesis Title Assignment of Services Provided by Local Governments

Name Miss Nirachara Khumpong

Thesis Advisor Dr. Kraiuydht Dhiratayakinant

Department Economics

Academic Year 1986

ABSTRACT

The important problem of the local finance is that the income for carrying on its goods and services exceeds the expenditure. This is because the assignment of duties and services of 5 categories of local government (such as municipality, sub-municipality, the Provincial Administrative Organization, the Bangkok Metropolitan and the City of Pataya) was not appropriately assigned. Thus, this study is aimed to investigate proper concept or criteria concerning the determination of goods and services for those local governments mentioned above. The analysis of service determination was grouped into 3 steps : (1) goods and service determination for public and private sectors, (2) goods and services determination for central and local governments and (3) goods and services determination for 5 categories of local government.

This study concludes that goods and services the private sector should provide exhibit rival consumption and are possible to be excluded from nonpaying consumers by the price mechanism. While the public sector should provide goods and public services which exhibit joint consumption

and which cannot be excluded from nonpaying consumers in addition . it should have to consider these 5 factors : (1) the maintenance of quality standard, (2) the avoidance of high political power, (3) the efficiency of production size, (4) the government in terms of existing operational facilities.

The assignment of goods and services for the local government as the Municipality, the Bangkok Metropolitan and the city of Pataya should be based on the criteria which exhibit limit of the benefit regions, the political proximity, limited of capacity of the services, and also the need for redistribution or the maintenance of quality standard.

Though, this analysis cannot provide ultimate criteria for the determination of goods and services that each type of local government should provide. Ultimately, "plebiscite or public hearing" a political criteria, seems to be the best principal indicator in assigning the types of goods and services each local government should provide.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดีนั้น ผู้เขียนต้องขอกราบขอบพระคุณ
 รศ.ดร. ไกรยุทธ อีรตยาคีนันท์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งได้กรุณาให้คำปรึกษาขอเสนอแนะ
 อันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อผู้เขียน ด้วยความเมตตากรุณาและเสมอต้นเสมอปลายโดยตลอด นอก
 จากนี้ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ผศ.ดร.ไพโรจน์ วงศ์วิภาณนท์ ผศ.ไพศาล เล็กอุทัย และ รศ.มณีสรี
 พันธูลาภ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าตรวจสอบแก้ไข แนะนำในบางส่วนของวิทยานิพนธ์ให้แก่
 ผู้เขียนจนสำเร็จสมบูรณ์

ท้ายนี้ ผู้เขียนขออภิวรรคถึงคุณครูบาอาจารย์ทุกท่าน ที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้
 ให้แก่ผู้เขียน โดยเฉพาะบิดา-มารดา ซึ่งสนับสนุนในด้านการเงิน ให้กำลังใจ และช่วยเหลือ
 แนะนำวิชาจนสำเร็จเรียบร้อย และผู้เขียนขอขอบพระคุณ ร.อ.เกษม เบญจนนิตติชัย ที่กรุณา
 ให้ความช่วยเหลือในทุกด้านและให้กำลังใจเสมอมาจนสำเร็จการศึกษา

นิรัชรา คุ่มพงษ์

มีนาคม 2530

ศูนย์วิทยทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ฉ
กิตติกรรมประกาศ	ช
สารบัญตาราง	ญ
สารบัญแผนภูมิ	ต
บทที่	
1. บทนำ	1
1.1 ที่มาของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	5
1.3 ขอบเขตของการศึกษา	5
1.4 วิธีการศึกษา	6
1.5 ผลงานที่มีผู้ศึกษาวิจัยไว้แล้ว	7
2. โครงสร้างการบริหารราชการท้องถิ่น	10
2.1 วิวัฒนาการการปกครองท้องถิ่นไทย และการจัดตั้งรัฐบาลท้องถิ่นทั้ง 5 ประเภท	10
2.2 การบริหารราชการท้องถิ่นไทยทั้ง 5 ประเภท	15
3. โครงสร้างการคลังส่วนท้องถิ่น	34
3.1 โครงสร้างทางรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่น	34
3.2 โครงสร้างทางรายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่น	49

4. ภารกิจของรัฐบาลท้องถิ่นไทย	60
5. กรอบแนวคิดจากทฤษฎีและการวิเคราะห์ การกำหนดภารกิจ	75
5.1 ปัจจัยที่ใช้เป็นฐานในการกำหนด การจัดแบ่งภารกิจ	75
5.2 การวิเคราะห์และผลการกำหนดภารกิจสำหรับ ภาครัฐบาลและภาคเอกชน	90
5.3 การวิเคราะห์และผลการกำหนดภารกิจสำหรับ รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น	103
5.4 การวิเคราะห์ และผลการกำหนดภารกิจสำหรับ รัฐบาลท้องถิ่นทั้ง 5 ประเภท	120
6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ	134
บรรณานุกรม	148
ภาคผนวก	154
ประวัติผู้เขียน	177

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
3.1	สรุปภาษีอากรที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง	36
3.2	สรุปภาษีที่หน่วยงานของรัฐจัดเก็บภาษีอากรรวมทั้งหลักเกณฑ์ และระเบียบวิธีการจัดสรร	39
3.3	รายได้ของเทศบาล พ.ศ.2524-2526	43
3.4	รายได้ของสุขาภิบาล พ.ศ.2524-2526	44
3.5	รายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2524-2526	45
3.6	รายได้ของกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2524-2526	46
3.7	รายได้ของเมืองพัทยา พ.ศ.2524-2526	47
3.8	รายจ่ายของเทศบาล พ.ศ.2524-2526	51
3.9	รายจ่ายของสุขาภิบาล พ.ศ.2524-2526	52
3.10	รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2524-2526 ...	53
3.11	รายจ่ายของกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2524-2526	54
3.12	รายจ่ายของเมืองพัทยา พ.ศ.2524-2526	55
3.13	รายจ่ายเทศบาลจำแนกตามลักษณะงาน พ.ศ.2524-2526 ...	57
3.14	รายจ่ายกรุงเทพมหานครจำแนกตามลักษณะงาน พ.ศ.2524-2526	58
3.15	รายจ่ายเมืองพัทยาจำแนกตามลักษณะงาน พ.ศ.2524-2526..	59
5.1	การจัดกลุ่มสินค้าและบริการ	81
5.2	ผลการกำหนดภารกิจสำหรับภาครัฐบาล	99
5.3	วิเคราะห์การกำหนดภารกิจสำหรับรัฐบาลกลางและ รัฐบาลท้องถิ่น	105
5.4	ผลการกำหนดภารกิจสำหรับรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น.....	117

5.5	เกณฑ์ของสินค้าและบริการที่รัฐบาลท้องถิ่นแต่ละประเภท ควรดำเนินงาน	121
5.6	วิเคราะห์การกำหนดภารกิจสำหรับรัฐบาลท้องถิ่นประเภท ต่าง ๆ	124
5.7	ผลการกำหนดภารกิจสำหรับรัฐบาลท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ จากหลักการ	131
6.1	เปรียบเทียบภารกิจของเทศบาลตามหลักการและภารกิจ ตามกฎหมายกำหนด	134
6.2	เปรียบเทียบภารกิจของสุขาภิบาลตามหลักการและภารกิจ ตามกฎหมายกำหนด	137
6.3	เปรียบเทียบภารกิจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามหลักการ และภารกิจตามกฎหมายกำหนด	140
6.4	เปรียบเทียบภารกิจของกรุงเทพมหานครตามหลักการและภารกิจ ตามกฎหมายกำหนด	142
6.5	เปรียบเทียบภารกิจของเมืองพัทยาตามหลักการและภารกิจ ตามกฎหมายกำหนด	145

สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่	หน้า
2.1 การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินไทย	16
2.2 การจัดองค์การของเทศบาล	18
2.3 การจัดองค์การของสุขาภิบาล	20
2.4 การจัดองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	22
2.5 การจัดองค์การของกรุงเทพมหานคร	25
2.6 การจัดองค์การเมืองพัทยา	27

ศูนย์วิทยพัทยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย