

119

การกระจายอำนาจกับการคลังท้องถิ่น : ศึกษากรณี
องค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน



นาย นที บัณฑิตพันธ์

ศูนย์วิทยทรัพยากร

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาคตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
ภาควิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

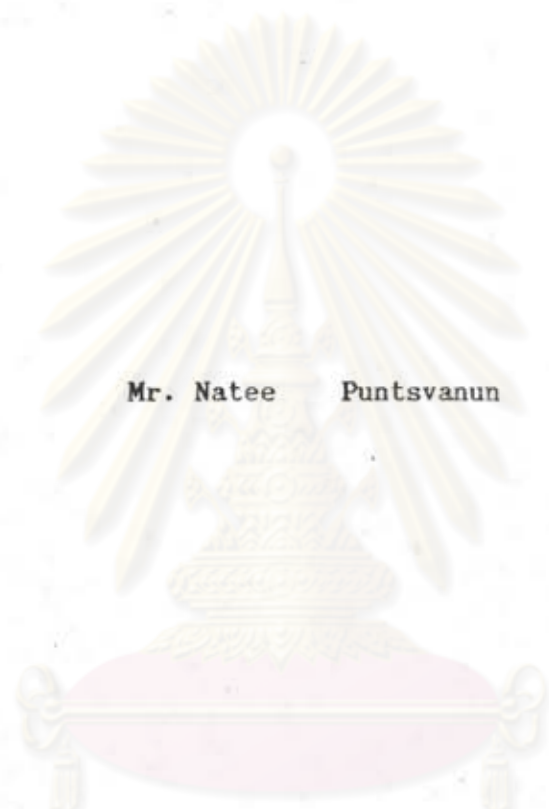
พ.ศ. 2538

ISBN 974-632-682-1

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

I16495245

DECENTRALIZATION AND LOCAL FINANCE : A CASE STUDY OF
NAN'S PROVINCIAL ADMINISTRATION ORGANIZATION



Mr. Natee Puntsvanun

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Political Science

Department of Government

Graduate School

Chulalongkorn University

1995

ISBN 974-632-682-1

หัวข้อวิทยานิพนธ์ การกระจายอำนาจกับการคลังท้องถิ่น : ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน

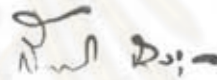
โดย นาย นที ปัดทวนันท์

ภาควิชา การปกครอง

อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ประหยัด พงษ์ทองคำ

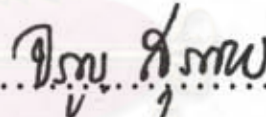


บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจบัณฑิต

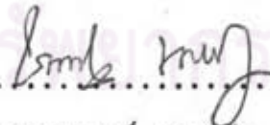


..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ ดร.สันติ กงสุวรรณ)

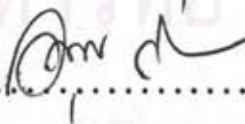
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ จรุฑู สุภาพ)



..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ ประหยัด พงษ์ทองคำ)



..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.อนุสรณ์ ลิ้มเมธี)

พิมพ์ต้นฉบับบทความวิจัยวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

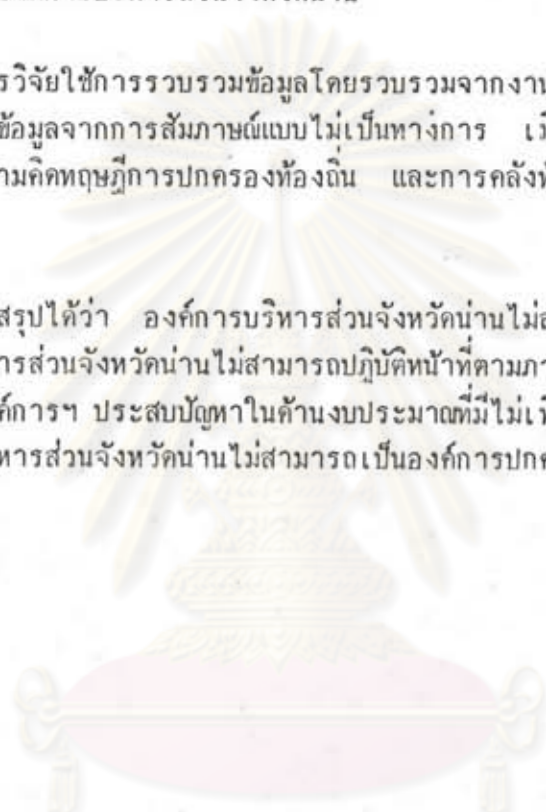
นที่ บัณฑิต : การกระจายอำนาจกับการคลังท้องถิ่น : ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วน
จังหวัดน่าน (Decentralization and Local Finance : A Case Study of NAN's
Provincial Administration Organization)

อ.ที่ปรึกษา : รศ.ประหยัด หงษ์ทองคำ, 177 หน้า. ISBN 974-632-682-1

การวิจัยนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะศึกษาถึงสภาพปัญหา เรื่องรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน
ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจการปกครอง นอกจากนี้ยังได้ศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างกิจการ
ส่วนจังหวัดกับรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน

วิธีดำเนินการวิจัยใช้การรวบรวมข้อมูลโดยรวบรวมจากงานวิจัยทางวิชาการ และเอกสาร
ต่าง ๆ นอกจากนี้ยังได้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการ เมื่อรวบรวมข้อมูลได้ก็จะนำมาตรวจ
สอบวิเคราะห์ตามแนวความคิดทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น และการคลังท้องถิ่น ต่อจากนั้นจึงนำเสนอผล
การวิเคราะห์

ผลการศึกษาสรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดน่านไม่สามารถพึ่งตนเองทางการคลังได้
นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดน่านไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจที่กฎหมายกำหนดได้อย่างเป็น
รูปธรรม ทั้งนี้เพราะองค์การฯ ประสบปัญหาในด้านงบประมาณที่มีไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติการกิจ ด้วย
เหตุนี้จึงทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดน่านไม่สามารถเป็นองค์การปกครองตนเองได้อย่างแท้จริง



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา การปกครอง
สาขาวิชา การปกครอง
ปีการศึกษา 2538

ลายมือชื่อนิติ
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

C530086 : MAJOR GOVERNMENT

KEY WORD: : DECENTRALIZATION / LOCAL FINANCE

NATEE PUNTAVANUN: DECENTRALIZATION AND LOCAL FINANCE : A CASE
STUDY OF NAN'S PROVINCIAL ADMINISTRATION ORGANIZATION, THESIS
ADVISOR : ASSO. VICE PROF. PRAYAT HONGTONGKAM, 177 pp. ISBN
974-632-682-1

The purpose of this research is to study the problems of finance in NAN'S Provincial Administration Organization, which obstructs the decentralization and also to study the relation between the authority and local finance.

The process of the research is to collect informations, documents and informal interview. Then all are analysed in terms of the local government concept and local finance concept.

The study can be concluded that NAN's Provincial Administration Organization is lacking financial capacity. Besides, it cannot carry out any performances proceeded by the law because it faces many financial problems. Therefore, NAN's Provincial administration Organization cannot be called the true local self-governmental organization.



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา การปกครอง

สาขาวิชา การปกครอง

ปีการศึกษา 2538

ลายมือชื่อนิสิต

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

กิตติกรรมประกาศ



ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ประหยัด พงษ์ทองคำ อาจารย์ที่ปรึกษา วิทยานิพนธ์ ที่ให้ความเมตตา คำแนะนำ สนับสนุนช่วยเหลือการวิจัยด้วยดีมาตลอด และขอ กราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ จรูญ สุภาพ รองศาสตราจารย์ ดร.อนุสรณ์ ลิ่มมณี ที่ให้ ความกรุณาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ในครั้งนี้

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยความร่วมมือร่วมใจจากบุคคลที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย ซึ่งผู้วิจัยขอขอบคุณไว้ ณ โอกาสนี้ คือ คุณสุจิตรา เต็งไตรสรณ์ เจ้าหน้าที่งบประมาณ 5 องค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน ซึ่งให้ความช่วยเหลือในด้านข้อมูล คุณมนตรี กนกวารี ปลัด อาเภอร่องวาง จังหวัดแพร่ ซึ่งเรียนปริศนาตรี-ทอด่ายกัน ที่ช่วยแนะนำ และช่วยเป็นธุระ ให้ผู้วิจัยโดยตลอด

ผู้วิจัยขอน้อมกราบดวงวิญญาณ ของคุณแม่เดี่ยว เท่งเฮียง ที่ให้ชีวิตและสนับสนุนการ เรียนของลูกมาโดยตลอด จนถึงลมหายใจสุดท้ายของชีวิต ซึ่งผู้เขียนจะจดจำพระคุณของคุณแม่ ไปตลอดชีวิต และจะไม่ทำให้คุณแม่ผิดหวัง

นที บัณฑนนท์

กันยายน 2538

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ



หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ญ

บทที่

1	บทนำ.....	1
	สภาพปัญหา.....	1
	ความสำคัญของปัญหา.....	12
	ผลงานศึกษาที่ผ่านมา.....	17
	วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย.....	19
	แนวความคิดที่ใช้ในการศึกษา.....	19
	สมมุติฐานในการศึกษา.....	24
	ขอบเขตและข้อจำกัดของการศึกษาวิจัย.....	24
	วิธีดำเนินการศึกษาวิจัย.....	25
	ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย.....	26
	เค้าโครงร่างวิทยานิพนธ์.....	26
2	แนวความคิด และทฤษฎี.....	28
	แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น.....	28
	ความหมายของการปกครองท้องถิ่น.....	28
	ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น.....	32
	การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด.....	35

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ (ต่อ)

บทที่		หน้า
	แนวความคิดเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่น.....	49
	ความหมายของการคลังท้องถิ่น.....	50
	ความสำคัญของการคลังท้องถิ่น.....	52
	การคลังท้องถิ่นในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด.....	54
	แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและกรอบการวิจัย.....	65
3	องค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน.....	68
	การจัดองค์กรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน.....	68
	ฝ่ายนิติบัญญัติ.....	68
	ฝ่ายบริหาร.....	68
	ฝ่ายแบ่งส่วนราชการ.....	69
	สภาพการคลังในด้านรายรับ รายจ่ายขององค์การฯ ในปี 2536-2537..	70
	รายได้และรายรับขององค์การฯ.....	70
	รายจ่ายขององค์การฯ.....	71
	สภาพการคลังขององค์การฯ.....	73
	สภาพพื้นฐานทางเศรษฐกิจและอาชีพของประชาชนในจังหวัดน่าน....	74
	ความต้องการของประชาชนในฐานะผู้เสียภาษีอากร.....	77
4	บทวิเคราะห์.....	99
	รายได้และรายรับขององค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน.....	99
	ภาษีที่องค์การฯ จัดเก็บเอง.....	99
	ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บแล้วจัดสรรให้.....	101
	ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้ทั้งจำนวน.....	103
	ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และค่าใบอนุญาต.....	103

สารบัญ (ต่อ)

บทที่		หน้า
	รายได้เบ็ดเตล็ด.....	104
	เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ.....	104
	เงินสะสม.....	105
	เงินกู้.....	105
	รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน.....	106
	รายจ่ายประจำ.....	106
	รายจ่ายงบกลาง.....	106
	รายจ่ายพิเศษ.....	106
	อานาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน.....	107
	พื้นฐานเศรษฐกิจของจังหวัดน่าน.....	112
	ปัญหาและอุปสรรคขององค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน.....	115
	การวิเคราะห์จากแนวความคิดการกระจายอำนาจ.....	120
5	บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	145
	สรุปผลการวิจัย.....	145
	ข้อเสนอแนะ.....	156
	รายการอ้างอิง.....	173
	ประวัติผู้เขียน.....	177

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 2.1 รายได้และรายรับขององค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน ปีงบประมาณ 2536-2537.....	81
ตารางที่ 2.2 รายได้จากภาษีอากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน ปีงบประมาณ 2536-2537.....	82
ตารางที่ 2.3 รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน ปีงบประมาณ 2536-2537.....	83
ตารางที่ 2.4 รายจ่ายจากรายจ่ายของหน่วยงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน ปีงบประมาณ 2536-2537.....	84
ตารางที่ 2.5 รายรับ ประจำปีงบประมาณ 2536-2537 ขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัดน่าน (รายละเอียด).....	85
ตารางที่ 2.6 งบประมาณรายจ่ายทั่วไป ประจำปีงบประมาณ 2536-2537 ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าน (รายละเอียด).....	89

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย