

บทที่ 5

ปัญหาทางเศรษฐศาสตร์ของรัฐบาลท้องถิ่น

จากผลงานของ Tiebout และนักเศรษฐศาสตร์อื่นๆ เน้นถึงประโยชน์ของการกระจายอำนาจของรัฐบาล สำหรับการผลิตการบริการสาธารณะต่างๆ ให้แก่ผู้บริโภคอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ปัจจัยทางเศรษฐกิจอื่นๆ ที่ปัจจัยสำคัญที่ทำให้รัฐบาลมีความต้องการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะมากกว่าจุดที่มีประสิทธิภาพ คือ การเกิด Externalities, ขนาดประหยัดของการผลิต, ต้นทุนในการบริหารและต้นทุนในการปฏิบัติ (Compliance cost) ในบทนี้จะกล่าวถึงปัญหาทางเศรษฐศาสตร์ โครงสร้าง ขนาดที่เหมาะสมของการผลิตสินค้าและบริการของรัฐบาลท้องถิ่น โดยรัฐบาลท้องถิ่นจะพยายามผลิตสินค้าและบริการสาธารณะแต่ละชนิดได้ดีที่สุด

5.1. ปัญหาทางเศรษฐศาสตร์ของรัฐบาลท้องถิ่น

5.1.1 รายได้

โดยทั่วไปรัฐบาลท้องถิ่นมักมีรายได้น้อยจากภาษีอากร ค่าบำรุง ค่าธรรมเนียมและรายได้อื่นๆ ไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนา ดังนั้นจำเป็นต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางหรือเงินกู้ยืมมาใช้จ่าย

ในการปรับปรุงรายได้ให้มากขึ้นโดยการเพิ่มภาษีในท้องถิ่นกระทำได้ยากเพราะประชาชนสามารถอพยพเคลื่อนย้ายได้และในขณะเดียวกันผู้บริหารก็เกรงว่าจะเสียคะแนนเสียงเมื่อประกาศขึ้นภาษี ในขณะที่เดียวกันการลงทุนเพื่อแสวงหารายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นมีน้อยเนื่องจากไม่มีเงินลงทุนและขาดบุคลากร ตัวอย่างจากการพยายามแสวงหารายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นบางแห่งได้ทำการขายพันธบัตรและนำเงินที่ได้ไปใช้ในการลงทุนในตลาดหลักทรัพย์แต่เนื่องจากขาดบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญผลลัพธ์ก็คือการขาดทุนจนกระทั่งต้องให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ ดังนั้นรัฐบาลท้องถิ่นส่วนใหญ่จะนิยมพึ่งพาเงินอุดหนุน

จากรัฐบาลกลางซึ่งไม่มีการเสี่ยงต่อการขาดทุน อย่างไรก็ตามก็มีรัฐบาลท้องถิ่นบางแห่ง ประสบผลสำเร็จในการลงทุนเหมือนกัน

5.1.2 Spillover (Spatial Externalities)

Spillover เกิดจากการที่รัฐบาลผลิตสินค้าหรือบริการขึ้นและก่อเกิดต้นทุนหรือผล ได้โดยไม่จำกัดขอบเขตเฉพาะในเขตที่รัฐบาลนั้นปกครองอยู่ ผู้อาศัยอยู่นอกเขตที่รัฐบาล ท้องถิ่นนั้นจะต้องจ่ายต้นทุนหรือได้รับผลได้ของสินค้าและบริการที่ผลิตขึ้นนั้นด้วย Spillover เป็นสาเหตุหนึ่งที่รัฐบาลเลือกการเก็บภาษีและค่าใช้จ่ายที่ไม่มีประสิทธิภาพในมุมมองของสังคม ตัวอย่างเช่น ถ้าการผลิตสินค้าและบริการของรัฐบาลท้องถิ่นก่อให้เกิด Spillover ที่เป็นต้นทุนขึ้นและผู้อาศัยในชุมชนประมาณต้นทุนสังคมที่แท้จริงต่ำไป จะทำให้มีความต้องการสูงกว่าที่ควรจะเป็น ถ้าเกิด Spillover ที่เป็นประโยชน์และผู้อาศัยในชุมชนประมาณผลได้สังคมที่แท้จริงต่ำไปจะทำให้มีความต้องการต่ำและเป็นไปได้ที่จะเกิด Spillover cost และ Spillover benefit พร้อมกัน

ตัวอย่างของ Spillover นำไปสู่การจำกัดขอบเขตของการบริการและภาษีที่รัฐบาล ท้องถิ่นเรียกเก็บ เช่น เมื่อเจ้าของที่ดินนอกเมือง(นอกเขตการปกครองของรัฐบาลท้องถิ่น)ที่ รับผิดชอบในภาระภาษีทรัพย์สินของของท้องถิ่นหรือภาษีทรัพย์สินธุรกิจของท้องถิ่น โดย ผ่านผู้ซื้อสินค้าที่ผู้อาศัยนอกเมืองผลิต เป็น Spillover ของต้นทุนภาษีท้องถิ่นทำนองเดียวกันเมื่อผู้อาศัยนอกเขตเมืองขับรถเข้าเมืองและพบว่าการจราจรคล่องตัวและมีความปลอดภัย ซึ่งเป็น Spillover ของระบบขนส่งมวลชนและผลได้จากการรักษาความปลอดภัยสาธารณะ หรือเมื่อนักเรียนได้รับการศึกษา (ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายสาธารณะของเมือง) ได้อพยพไปยังเมือง อื่น นี้คือ Spillover ของการให้บริการการศึกษา

การแก้ไขปัญหา Spillover ที่อยู่ในระดับท้องถิ่น ซึ่งผู้มีอำนาจในการตัดสินใจจะ พิจารณาด้านทุนทางสังคมที่แท้จริงและผลได้ วิธีง่าย ๆ คือปรับขนาดรัฐบาลท้องถิ่นให้มี ขนาดใหญ่เพียงพอที่จะรวมผู้บริโภครวมทั้งหมดที่ทำให้เกิดต้นทุนหรือผลได้เข้าด้วยกัน ถ้าผู้

บริโภคทั้งหมดที่ได้ผลประโยชน์จากการบริการและจ่ายภาษี คือผู้ที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นนั้น ดังนั้นจะไม่เกิด Spillover

ในความเป็นจริง Spillover เป็นแนวความคิดสำหรับเงินไขทั่วไป ซึ่งการกระจายรายได้และนโยบายการรักษาเสถียรภาพ (Stabilization Policy) สามารถบริหารอย่างมีประสิทธิภาพโดยรัฐบาลกลาง การขยายตัวของนโยบายการคลังโดยรัฐบาลกลางจะทำให้มีการบริโภคเพิ่มขึ้น ตัวอย่างเช่น จะเพิ่มผลประโยชน์ในชุมชนอื่นๆที่ผู้บริโภคนำผลิตขึ้น ประชาชนทั้งหมดจะกะประมาณผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นต่ำ และจะผลิตที่ยินยอมผลิตในจำนวนสินค้าและบริการที่มีประสิทธิภาพของนโยบายการรักษาเสถียรภาพ ทำนองเดียวกัน รัฐบาลท้องถิ่นจะไม่สามารถควบคุมต้นทุนและผลได้ของนโยบายการกระจายรายได้ให้อยู่ในเขตการปกครองของตนเองได้ การอพยพของผู้บริโภคและระบบเศรษฐกิจแบบเปิดของรัฐบาลท้องถิ่นจะก่อให้เกิด Spillover ซึ่งจะจำกัดประสิทธิภาพของรัฐบาลท้องถิ่นในอยู่ในเขตการปกครองของตนเองเท่านั้น

5.1.3 ขนาดการประหยัด (Economics scale)

ขนาดการประหยัด หมายถึง การลดลงในต้นทุนเฉลี่ยในขณะที่ปริมาณการผลิตเพิ่มขึ้น แต่ในความหมายขนาดการประหยัดเมื่อคำนึงถึงขนาดที่เหมาะสม (Optimal size) ของรัฐบาลจะหมายถึง การลดลงในต้นทุนของบริการเฉลี่ยต่อหัว (Cost per Person) เมื่อจำนวนประชากรเพิ่มขึ้น ตัวอย่างขนาดการประหยัดในความหมายนี้ เช่น ต้นทุนในการให้การศึกษาแก่นักเรียนจนถึงระดับปริญญาตรีสำหรับนักเรียนในท้องถิ่นจำนวน 5000 คนจะน้อยกว่านักเรียน 1000 คน เพราะต้นทุนทั้งหมด (Total cost) จะไม่เพิ่มมากเท่ากับจำนวนประชากรที่รับบริการ โดยมีการรักษาระดับการให้บริการคงที่ขนาดการประหยัดตามแนวความคิดของนักเศรษฐศาสตร์บางครั้งจะหมายถึง ผลประโยชน์ที่ได้รับจากการบริโภคร่วมกัน เช่น ผู้บริโภคแต่ละคนสามารถลดต้นทุนของเขาลงโดยการใช้ร่วมกันและแบ่งปันต้นทุน (Share cost) ร่วมกันกับผู้บริโภคคนอื่นๆ ตัวอย่างสินค้าและบริการที่บริโภคร่วมกันแล้วจะทำให้ต้นทุนลดลง ได้แก่ สระว่ายน้ำ สนามกอล์ฟ การเก็บขยะมูลฝอย เป็นต้น เพราะถ้า

ผู้บริโภคลงทุนสร้างเพียงคนเดียวจะมีต้นทุนสูงและใช้ไม่คุ้มค่า ดังนั้นการร่วมกันใช้และแบ่งปันต้นทุนจะทำให้ผู้บริโภคนั้นมีต้นทุนลดลงมาก ในความเป็นจริงพบว่าประเภทของขนาดการประหยัคของสินค้าและบริการที่ผลิตโดยรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นจะมีขนาดแตกต่างกันตามประเภทของสินค้าและบริการนั้นๆและหลีกเลี่ยงการผลิตที่ซ้ำซ้อนกัน

ผลการศึกษาของ Bahl และ Vogt (Bahl, R. and Vogt, W., 1975) พบว่า ขนาดการประหยัคจะมีความสัมพันธ์ในเชิงลบของขนาดของประชากรกับค่าใช้จ่ายต่อหัวและมีปัญหาในการแสดงขนาดเหมาะสม ผลการศึกษาของ Wermer Hirsch (1970) ได้แบ่งการบริการของรัฐบาลโดยร่วมตัวในแนวนอน(Horizontally Integrated) ซึ่งเป็นผลจากการคงอยู่ของสัญญาในการผลิตระดับหนึ่งของการผลิตภายใต้การควบคุมปกติและการแบ่งโดยร่วมตัวในแนวตั้ง (Vertically Integrated) ซึ่งจะเกิดขึ้นถ้าการผลิตและการกระจายถูกทำร่วมกัน Hirsch เสนอแนะว่าการบริการดั้งเดิม เช่น ตำรวจ ดับเพลิง เป็นตัวอย่างการร่วมตัวกันของการบริการในแนวนอน หรือการผลิตสินค้าและบริการในโรงงานหลายโรงภายใต้การควบคุมของรัฐบาลเดียวเป็นรวมกันในแนวตั้งได้แก่ การประปา ไฟฟ้า เป็นต้น จากการแบ่งการบริการในลักษณะนี้ Hirsch สรุปว่าขนาดการประหยัคจะเกิดในการบริการที่รวมตั้งในแนวตั้ง แต่จะการบริการที่รวมตัวในแนวนอนไม่จำเป็นต้องเป็นขนาดการประหยัคเพราะในระยะยาวต้นทุนมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นเนื่องจากการขยายขนาดการบริหาร อย่างไรก็ตามการคงอยู่ในขนาดประหยัคอาจจะไม่เป็นที่พึงพอใจของขนาดรัฐบาลที่เหมาะสมได้ ถ้าการจัดหาสินค้าและบริการสามารถแบ่งแยกจากการผลิตของสินค้าและบริการ ขนาดการประหยัคจะเพิ่มขึ้นในระยะเวลาการผลิต บทบาทของรัฐบาลเบื้องต้นคือการผลิตหรือจัดหาจำนวนสินค้าและบริการให้แก่ประชาชน รัฐบาลที่มีขนาดเล็กไปจะบรรลุนขนาดการประหยัคของเขาได้โดยการซื้อสินค้าและบริการให้กับประชาชนในเขตการปกครองจากรัฐบาลท้องถิ่นอื่นๆหรือจากธุรกิจเอกชนที่ในระบบเศรษฐกิจทั้งหมด

ตัวอย่าง สมมุติว่าขนาดประหยัคของการเก็บขยะมูลฝอยอยู่ที่จำนวนบ้าน 50,000 หลัง ซึ่งต้นทุนเฉลี่ยต่อบ้านหนึ่งหลังของชุมชนหนึ่ง อาจมีต้นทุนมากกว่าการเก็บขยะของ

อีกชุมชนหนึ่งที่มีขนาดประหยัคอยู่ที่ 25,000 หลังได้ ในทางตรงข้ามต้นทุนในชุมชนเล็กกว่าอาจจะสูงกว่าก็ได้ เช่น สมมุติว่าขนาดมาตรฐานของรถขนขยะ 1 คันที่ทำงานร่วมกับคนขนขยะ 1 คนสามารถให้บริการเก็บขยะจากบ้านได้ 50,000 หลังต่อสัปดาห์ สมมุติว่าชุมชนนั้นมีบ้านเพียง 25,000 หลัง ก็จะเกิดการว่างงานขึ้นและต้นทุนเฉลี่ยสูงขึ้นกว่าที่ควรจะเป็น ในความเป็นจริงเป็นการยากที่จะเพิ่มขนาดชุมชนให้มีบ้านเป็น 50,000 หลังพอดี ทางหนึ่งที่เป็นไปได้ก็คือ การร่วมกันเก็บขยะกับชุมชนขนาดเล็กอื่นๆ ที่อยู่ใกล้เคียงให้จัดเก็บในส่วนเกินแล้วยอมจ่ายเงินบางส่วนให้กับชุมชนที่จะมาช่วยเก็บขยะแทน ซึ่งจะถูกกว่าการเพิ่มรถขนขยะและคนเก็บขยะ ทำให้ต้นทุนลดลงและอาจบรรลุถึงขนาดประหยัค

ในความเป็นจริงประชาชนมีความหลากหลายมากในอุปสงค์ในสินค้าและบริการของสาธารณะที่ต้องการให้รัฐบาลผลิตหรือจัดหาให้และอุปสงค์ของประชาชนจะมีความคล้ายคลึงกัน รัฐบาลกลางจะการกระจายการผลิตเพื่อตอบสนองความต้องการของทุกคน โดยให้รัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้ผลิต ถ้าผู้บริโภคมีความต้องการในจำนวนเดียวกันในสินค้าและบริการแบบเดียวกัน ดังนั้นผู้บริโภคต้องการรัฐบาลเพียงรัฐบาลเดียวที่ใหญ่เพียงพอจะผลิตสินค้าและบริการที่ต้องการ ตรงข้ามถ้าผู้บริโภคมีความแตกต่างกันในอุปสงค์ของสินค้าและบริการสาธารณะ การที่รัฐบาลผลิตสินค้าและบริการเพื่อสนองตอบความต้องการของผู้บริโภคทุกคนเป็นเรื่องที่ยากมากและถ้ารัฐบาลผลิตสินค้าหรือบริการเพียงอย่างเดียว ผู้บริโภคก็จะไม่พอใจ เพราะสินค้าและบริการนั้นอาจจะแตกต่างจากความต้องการของเขาในจำนวนหรือรูปแบบต่างๆของสินค้าและบริการ อย่างไรก็ตามเหตุผลที่ผู้บริโภคมีความต้องการที่หลากหลายยังไม่เพียงพอที่จะเป็นเหตุผลในการกระจายการผลิต ยังมีเหตุผลอื่นอีกที่ต้องกระจายการผลิต เช่น ผู้บริโภคที่มีความต้องการเหมือนกันไม่สามารถบริโภคได้เนื่องจากปัญหาทางด้านภูมิศาสตร์ เป็นต้น ยังมีความหลากหลายในอุปสงค์ การผลิตให้บรรลุถึงขนาดการประหยัคในทุกสินค้าและบริการย่อมกระทำได้ยาก

5.1.4 การบริหารและต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎหมาย (Compliance cost)

ปัจจัยทางเศรษฐกิจตัวสุดท้ายที่เป็นข้ออ้างในการกระจายอำนาจ คือ การประหยัดต้นทุนในการบริหารของรัฐบาลและต้นทุนการยินยอมของบุคคลที่มีส่วนรวมในกระบวนการเสียดาย โดยต้นทุนการบริหารของรัฐบาลจะรวมค่าใช้จ่ายชดเชยในการเลือก การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่และคณะ รวมถึงค่าใช้จ่ายในการดำเนินการต่างๆ สะสมเพื่อการสนับสนุนข้าราชการในการปฏิบัติงาน สำหรับต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎหมาย (Compliance cost) จะรวมถึงสิ่งของที่เป็นต้นทุนของประชาชนที่ทำให้รู้ว่าสารของตำแหน่งชุมชนคู่แข่งขั้นศักยภาพของเงินสดและต้นทุนของเวลาที่เสียไปในการแสดงความคิดเห็นเป็นหลักฐาน โดยมีส่วนร่วมในการไต่สวน (Hearing) หรือการ โหวตเสียง การมีรัฐบาลท้องถิ่นอาจลดต้นทุนเหล่านี้ได้

อย่างไรก็ตามเหตุผลสนับสนุนให้รวมอำนาจ ก็คือจะลดต้นทุนในการบริหารของรัฐบาลและอาจเป็นขนาดประหยัดในการผลิตสินค้าและบริการ ตัวอย่างการแบ่งชุมชนต่างในเมืองขนาดเล็ก โดยแต่ละชุมชนจะมีนายกเทศมนตรี ผู้อำนวยการงบประมาณ และผู้อำนวยการฝ่ายวางแผน ซึ่งต้นทุนจะลดลงมากถ้าการบริหารงานโดยคณะผู้บริหารชุดเดียวโดยรัฐบาลที่มีขนาดใหญ่มากขึ้น (จากการรวมรัฐบาลขนาดเล็กๆเข้าด้วยกัน) แต่ก็ไม่ได้รับรองว่าต้นทุนจะลดลงมา ในกรณีเกิด ขนาดการ ไม่ประหยัด (Diseconomies of scale) จากขนาดของรัฐบาลที่มีขนาดใหญ่ต้องการมีจำนวนผู้บริหารจำนวนมากในการดำเนินการเหมือนกับรัฐบาลขนาดเล็ก ขึ้นกับว่าขนาดของการให้บริการ ขนาดการบริหารงานที่ประหยัดจะเป็นตัวประกอบที่ขอบมากหรือน้อยในการรวมอำนาจการปกครอง

โครงสร้างรวมอำนาจของรัฐบาลท้องถิ่น (ผลจากการรวมตัวของรัฐบาลท้องถิ่นขนาดเล็ก) อาจลดต้นทุนยินยอม ถ้าจำนวนรัฐบาลท้องถิ่นที่แบ่งแยกออกลดจำนวนลง ซึ่งแต่ละคนมีต้นทุนยินยอมให้ลดลง ตัวอย่างเช่น ถ้าหน้าที่ของรัฐบาลในชุมชนทั้งหมดถูกส่งผ่านไปยัง County และแต่ละ County ละแห่งจะล้อมรอบด้วยชุมชน ดังนั้นประชากรที่อาศัยอยู่ใน County จะเป็นสมาชิกในรัฐบาลท้องถิ่นสองรัฐบาล ซึ่งอาจจะลดต้นทุนในการ โดย

ให้ผู้โหวตเสียงจะมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งครั้งเดียวและกลายเป็นข้อมูลเกี่ยวกับผู้แข่งขันเพียงกลุ่มเดียว

ตรงกันข้ามการรวมตัวกันของกลุ่มโรงเรียนในท้องถิ่นเข้าเป็นโรงเรียนเดียวและมีขนาดใหญ่ แต่รัฐบาลท้องถิ่นเป็นอิสระจะไม่ลดต้นทุนยินยอมปฏิบัติ (แม้ว่าจะลดต้นทุนในการบริหารลง) แต่ละคนจะยังคงเป็นสมาชิกของท้องถิ่นเดียว ทำนองเดียวกันการส่งผ่านหน้าที่เพียงรัฐบาลเดียวหรือสองรัฐบาลของชุมชนไปยังรัฐบาลท้องถิ่นในระดับสูงกว่าในระบบการปกครองแบบสหพันธรัฐ เช่น County หรือ มลรัฐ จะไม่ลดจำนวนรัฐบาลท้องถิ่นที่แบ่งแยกเพื่อให้บริการแก่ครัวเรือนและจะไม่ลดต้นทุนในการ

5.2 ขนาดเหมาะสมของรัฐบาลท้องถิ่น

5.2.1 ความสอดคล้องกันเบื้องต้น (The correspondence principle)

สมมติว่ารัฐบาลจัดหาหรือผลิตสินค้าสาธารณะในจำนวนที่แตกต่างกัน ผลได้ในแต่ละชุมชนคงที่และรู้ถึงสภาพภูมิศาสตร์ ผลได้ของสินค้าบางส่วนเป็นประโยชน์ต่อประเทศ ขณะที่ผลได้อื่นๆเป็นผลได้บางส่วนของประเทศ ตัวอย่างเช่น ผลได้จากการป้องกันประเทศของระบบเรดาร์สามารถให้ผลได้ทั้งประเทศ ส่วนสัญญาณโทรทัศน์ที่สามารถรับได้ในพื้นที่รัศมี 50 ไมล์รอบๆสถานีส่งผลได้ก็จะได้รับเฉพาะประชากรที่อาศัยอยู่ในรัศมี 50 ไมล์เท่านั้น ลักษณะของสินค้าสาธารณะที่สามารถบริโภคในเวลาเดียวกันได้โดยไม่มีแบ่งแยกกัน และไม่มีการแข่งขันกันแต่จำกัดในขอบเขตบางแห่งเราจะเรียกว่าเป็นสินค้าสาธารณะท้องถิ่น (Local public goods)

สมมติต่อไปว่า ประชากรไม่มีการอพยพ ซึ่งทำให้ต้นทุนเฉลี่ยในการผลิตเป็นอิสระจากจำนวนประชากรที่รับบริการ (หรือขนาดของรัฐบาล) และต้นทุนจะเป็นความแตกต่างในจำนวนที่ต้องการสินค้าสาธารณะระหว่างประชากร ภายใต้เงื่อนไขนี้โครงสร้างรัฐบาลขนาดที่เหมาะสมคือการแบ่งรัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ที่ได้รับผลได้จากสินค้าสาธารณะ อาจจะเป็นรัฐบาลเดียวในการผลิตสินค้าที่ให้ผลได้ในเวลาเดียวกันแก่ครัวเรือนทั้งหมด เช่น

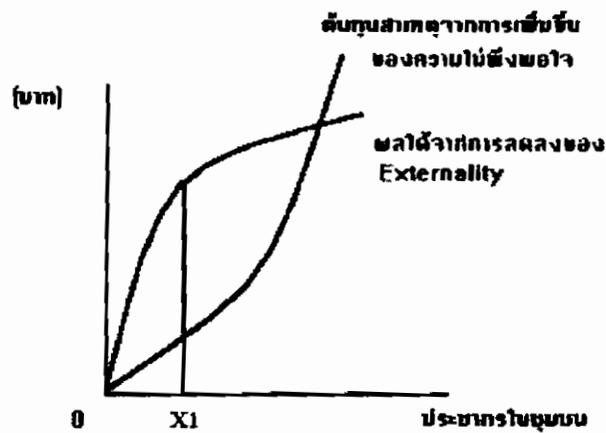
การป้องกันประเทศด้วยระบบเรดาร์ หรือกลุ่มของรัฐบาลท้องถิ่นที่แบ่งจะจัดหาสินค้าและผลได้ให้ครัวเรือน โดยมีขอบเขตจำกัด ตัวอย่างเช่น โทรทัศน์ของรัฐบาลจะเป็นสินค้าสาธารณะที่ทุกครัวเรือนได้รับ (ในรัศมี 50 ตารางไมล์) Oates (1977) เรียกผลลัพธ์นี้ว่า ความสอดคล้องเบื้องต้น (Correspondence principle) เพราะว่าขนาดของรัฐบาลสอดคล้องกับพื้นที่ของผลได้จากสินค้าที่จัดหาหรือผลิตและผลของการผลิตสินค้าสาธารณะแบบนี้จะไม่มี Externalities เกิดขึ้น

5.2.2 ความพึงพอใจกับ Spillover

เป็นไปได้ว่าการขัดแย้งกันระหว่างวัตถุประสงค์ที่จะมีรัฐบาลที่ขนาดใหญ่เพื่อที่จะหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิด Cost หรือ Benefit spillover กับรัฐบาลขนาดเล็กพอที่จะผลิตบริการสาธารณะในจำนวนที่ต้องการ และแสดงการเปลี่ยนแปลงที่เกิดการสมดุลระหว่าง 2 ปัจจัยคือ สินค้าหรือบริการแต่ละชนิดนั้น ขนาดเหมาะสมของรัฐบาลจะเกิดสวัสดิการสังคมสูงสุดราวกับว่าขนาดรัฐบาลเพิ่มขึ้นสวัสดิการจะเพิ่มขึ้นจากการลดลงของ Spillover โดยสามารถเปรียบเทียบกับสวัสดิการที่สูงสูญเสียเนื่องจากการเพิ่มความไม่พึงพอใจของสมาชิกด้วยจำนวนบริการสาธารณะที่เลือกและขนาดเหมาะสมของรัฐบาลของสินค้าและบริการแต่ละชนิดที่ให้ความแตกต่างของสวัสดิการสังคมที่เพิ่มและลดลงมากที่สุด

ทางเลือกของขนาดเหมาะสมของรัฐบาลสำหรับบริการบางอย่าง (รูปภาพ 5.1) ฟังก์ชันต้นทุนแสดงต้นทุนเพิ่มหรือสวัสดิการสังคมที่เสียไป เนื่องจากขนาดของรัฐบาลเพิ่มขึ้นจากการรวมของแต่ละคนที่มีความต้องการในบริการสาธารณะที่แตกต่างกัน ต้นทุนรวมเพิ่มขึ้นขณะที่ขนาดรัฐบาลเพิ่มขึ้นและต้นทุนเพิ่มหน่วยสุดท้ายของขนาดรัฐบาลจะเพิ่มขึ้นด้วย(จากรูปกราฟแสดงโดยความลาดของเส้นต้นทุน) เหตุการณ์นี้จะเกิดถ้ามีผู้อาศัยใหม่เพิ่มเข้ามาในชุมชนเหมือนขนาดรัฐบาลที่เพิ่มมีและความต้องการคล้ายกับความต้องการของผู้อยู่อาศัยเดิม ฟังก์ชันผลได้แสดงผลได้หรือสวัสดิการสังคมที่เพิ่มขึ้นจากการลด Spillover เหมือนกับขนาดรัฐบาลที่เพิ่มขึ้น ซึ่งผลได้จะเพิ่มขึ้นเหมือนขนาดที่เพิ่มขึ้นแม้ว่าผลได้หน่วยสุดท้ายของการเพิ่มขึ้นของขนาดรัฐบาล(แสดงในรูปความลาดของฟังก์ชันผลได้)ลดลง การเพิ่มของผลได้อย่างมากนี้มาจากการลดลงของ Spillover อันเนื่องจากการ

เพิ่มขนาดของรัฐบาล สำหรับสินค้าหรือบริการสาธารณะที่มีลักษณะนี้จำนวนประชากรที่เหมาะสมจะอยู่ที่จุด X1

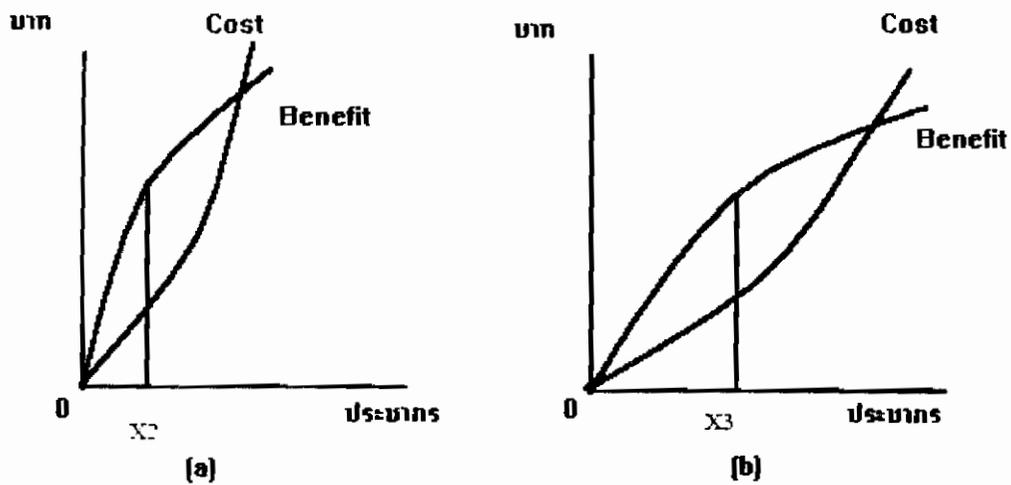


รูปภาพ 5.1 ขนาดรัฐบาลที่เหมาะสมสำหรับบริการ

โดยวิธีเดียวกันนี้ขนาดเหมาะสมของทุกๆสินค้าและบริการสาธารณะสามารถกำหนดได้ จากรูปภาพ 5.2 (a) เป็นสินค้าที่ต้องการรัฐบาลขนาดเล็ก รูปภาพ 5.2 (b) เป็นสินค้าที่ต้องการรัฐบาลขนาดใหญ่ ในการวิเคราะห์จะถูกต้องเพียงแต่ถ้ารัฐบาลขนาดใดๆบรรลุถึงขนาดการประหยัดในการผลิตสินค้าโดยการติดต่อกับรัฐบาลอื่นภายนอกและมีการตกลงซื้อร่วมกัน ถ้าข้อตกลงเป็นไปได้ดังนั้นขนาดรัฐบาลจะถูกกำหนดโดยขนาดต่ำสุดกำหนดด้วยขนาดใหญ่ที่เป็นขนาดเหมาะสมถ้าขนาดประหยัดสามารถบรรลุโดยการขยายขนาดรัฐบาล แต่วิธีนี้มีได้คำนึงถึงการประหยัดในการบริหารและต้นทุนในการปฏิบัติ

5.2.3 การกำหนดต้นทุนและกลุ่ม

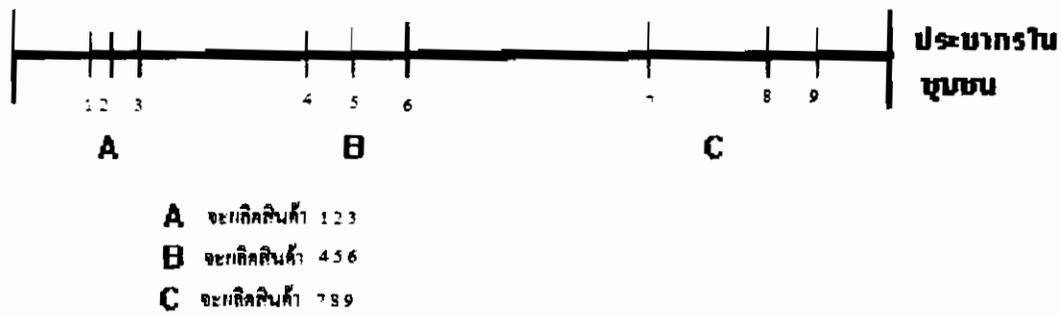
ถ้าขนาดรัฐบาลกำหนดโดยกระบวนการดังกล่าว เป็นไปได้ว่าขนาดเหมาะสมของรัฐบาลจะแตกต่างกันในแต่ละสินค้าหรือบริการสาธารณะ ผลลัพธ์คือ จะมีการแบ่งออกเป็นรัฐบาลระดับต่างๆกัน เพื่อผลิตสินค้าและบริการต่างๆ ผู้บริโภคอาจจะเป็นสมาชิกของ



รูปภาพ 5.2 ขนาดรัฐบาลที่เหมาะสมกรณีผลิตการบริการที่แตกต่างกัน

รัฐบาลระดับต่างๆหลายรัฐบาล

สมมติว่ามีสินค้าสาธารณะ 9 ชนิดที่ผลิตโดยรัฐบาล (สมมุติสินค้า คือ 1,2,3,4,5,6,7, 8 และ 9) ขนาดเหมาะสมของรัฐบาลที่จะผลิตสินค้าแต่ละชนิดกำหนด โดยการเปรียบเทียบสวัสดิการของผู้บริโภคที่สูญเสียจากกลุ่มของผู้บริโภคที่มีความแตกต่างกันในความต้องการสำหรับสินค้าแต่ละชนิดกับสวัสดิการที่เพิ่มขึ้นจากการลดลงของ Spillover ขนาดเหมาะสมของรัฐบาล (วัดโดยจำนวนประชากรที่เหมาะสม X) ถูกกำหนดไว้ในรูปภาพ 5.3 สินค้าที่ 1 ต้องการขนาดรัฐบาลที่เล็ก ขณะที่สินค้าที่ 9 ต้องการรัฐบาลขนาดใหญ่มากที่สุด (สมมติว่าเราสามารถเรียงลำดับความต้องการขนาดของรัฐบาลของแต่ละสินค้าตามลำดับเพื่อง่ายต่อการเข้าใจ) จากวิธีการนี้เราสามารถตัดสินใจลดต้นทุนโดยการจัดกลุ่มสินค้าเข้าด้วยกันกับขนาดรัฐบาลที่เหมาะสม โดยจัดกลุ่มสินค้า 1,2 และ 3 เข้าด้วยกันและผลิตโดยรัฐบาลขนาด A สินค้า 4, 5 และ 6 รวมกลุ่มกันและผลิตโดยรัฐบาลขนาด B สินค้า 7, 8 และ 9 อาจจะรวมกลุ่มกันและผลิตโดยรัฐบาลขนาด C (รัฐบาลกลาง) ซึ่งวิธีนี้จะมีรัฐบาลเพียงสามระดับแทนที่จะมีถึง 9 ระดับและจะแบ่งรัฐบาลท้องถิ่นเพียง 3 รัฐบาล เป็นรัฐบาลท้องถิ่นระดับต่าง 3 แห่ง นอกจากนี้ยังจะลดจำนวนผู้บริหารรัฐบาลลงได้ด้วย



รูปภาพ 5.3 การแบ่งกลุ่มรัฐบาล

5.3 สรุป

ความหลากหลายในความต้องการของผู้บริโภคแต่ละคนต่อสินค้าและบริการที่ต้องการให้รัฐบาลผลิตขึ้นและผู้บริโภคส่วนใหญ่จะมีความต้องการที่คล้ายคลึงกันถูกจัดรวมกันจะเห็นชัดในกรณีกระจายอำนาจการผลิต หมายถึงการมีรัฐบาลท้องถิ่นขนาดเล็กจำนวนมาก

ความสอดคล้องกันเบื้องต้นต้องการขนาดของรัฐบาลที่สอดคล้องกับขนาดของพื้นที่ที่ได้รับผลได้จากสินค้าที่ผลิตในพื้นที่นั้น ผลลัพธ์กรณีนี้คือสินค้าสาธารณะจะผลิตในรัฐบาลขนาดเล็กหรือใหญ่จะไม่เกิด Externalities

เป็นไปได้ว่าการขัดแย้งกันระหว่างวัตถุประสงค์ที่จะมีรัฐบาลที่ขนาดใหญ่พอที่จะหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิด Cost หรือ Benefit Spillover แต่เล็กพอที่จะยอมผลิตบริการสาธารณะในจำนวนที่ต้องการจำนวนหนึ่งจะแสดงการเปลี่ยนแปลงที่เกิดการสมดุลระหว่าง 2 ปัจจัย คือ สินค้าหรือบริการแต่ละชนิดนั้นขนาดเหมาะสมของรัฐบาลจะเกิดสวัสดิการสังคมสูงสุดราวกับว่าขนาดรัฐบาลเพิ่มขึ้น สวัสดิการจะเพิ่มขึ้นจากการลดลงของ Spillover สามารถเปรียบเทียบกับสวัสดิการที่สูญเสียเนื่องจากการเพิ่มความไม่พึงพอใจของสมาชิกด้วยจำนวนบริการสาธารณะที่เลือก และขนาดเหมาะสมของรัฐบาลของสินค้าและบริการแต่ละชนิดที่ให้ความแตกต่างสวัสดิการของสังคมที่เพิ่มและลดมากที่สุด

ขนาดการประหยัดในความหมายขนาดรัฐบาลที่เหมาะสม หมายถึง การลดลงในต้นทุนต่อหัวสำหรับจำนวนบริการที่กำหนดราวกับว่าจำนวนประชากรเพิ่มขึ้น รัฐบาลที่เล็กมากไปจะบรรลุขนาดประหยัดได้น่าซื้อได้เปรียบนี้มาใช้โดยการซื้อสินค้าหรือบริการทั้งหมดจากรัฐบาลหรือธุรกิจเอกชนที่ใหญ่เพียงพอกับการประหยัด

ปัจจัยทางเศรษฐศาสตร์สุดท้ายที่อาจจะเป็นเหตุผลสำหรับกระจายอำนาจรัฐบาลท้องถิ่นและการรวมอำนาจ คือต้นทุนของการบริหารและต้นทุนยินยอมปฏิบัติของแต่ละคนในกระบวนการทางการเมือง

อาจจะเป็นไปได้ว่าการลดลงในต้นทุนการตัดสินใจโดยการรวมกลุ่มสินค้าที่เหมือนกันในขนาดการผลิตที่เหมาะสมในรัฐบาลเดียวจะลดทั้งจำนวนผู้บริหารของรัฐบาลและระดับรัฐบาลต้นทุน