

ระดับความเป็นอิสระทางการคลัง: ปัจจัยที่ส่งผลต่อคุณภาพชีวิต
ของประชาชน

The level of fiscal autonomy: Factors influencing quality
of life of Thai people

จตุรภัทร จันทร์ทิพย์¹

Chaturaphat Chantith

จิราภรณ์ เรืองยิ่ง²

Jiraporn Ruangying

Abstract

This research aims to study 1) the level of fiscal autonomy of local administrative organizations and the level of quality of life of Thai people and 2) to investigate factors influencing quality of life. In order to obtain all required information, the following secondary data was examined. 1) The provincial revenues databases B.E. 2555 (2012) for data on local fiscal autonomy, and 2) the provincial reports of the household socio-economic surveys (SES) B.E.2556 (2013) for data on the level of

¹อาจารย์โปรแกรมวิชาเศรษฐศาสตร์ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา ประเทศไทย

Lecturer in Economics Program, Faculty of Management Sciences, Songkhla Rajabhat University, Thailand

²ดร. สถาบันสันติศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่ ประเทศไทย

Ph.D., Institute for Peace Studies, Prince of Songkla University, Hat Yai Campus, Thailand

Corresponding Author: E-mail: cchaturabhat@ymail.com

(Received: 25 January, 2017; Revised: 31 July, 2017; Accepted: 22 August, 2017)

quality of life. The data were analyzed with stepwise multiple regression analysis. The results revealed that from all 75 provinces: 1) seven provinces (9.33 %) were with Local Administrative Organizations (LAOs) that had a high level of fiscal autonomy index: Samut Prakan, Phuket, Nonthaburi, Pathum Thani, Rayong, Samut Sakorn and Chonburi while five provinces were with Local Administrative Organizations (LAOs) that had a low level of fiscal autonomy index: Chai Nat, Uttaradit, Pattani, Narathiwat and Satun. 2) Education index, gross provincial products index and fiscal autonomy index were positively related to quality of life at a significance level of .01 while life expectancy index was negatively related to quality of life at a significance level of .01. Furthermore, gross provincial product index and fiscal autonomy index jointly predicted the quality of life at 84.60% with a significance level of .01.

Keywords: fiscal autonomy, Fiscal decentralization, local government, quality of life

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาระดับความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน และ 2) ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยทำการศึกษาจากข้อมูลทุติยภูมิ จาก 1) ฐานข้อมูลงบประมาณรายได้ของท้องถิ่นในระดับจังหวัด ปี 2555 และ 2) ฐานข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (SES) รายจังหวัด ปี 2556 ทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์ถดถอยพหุคูณแบบขั้นตอน ผลการวิจัยพบว่า 1) กลุ่มจังหวัดที่มีค่าดัชนีความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในระดับค่อนข้างมาก มี 7 จังหวัด (คิดเป็นร้อยละ 9.33) ได้แก่

จังหวัดสมุทรปราการ ภูเก็ต นนทบุรี ปทุมธานี ระยอง สมุทรสาคร ส่วนกลุ่มจังหวัดที่มีค่าดัชนีความอิสระทางการคลังของ อปท. ต่ำสุด 5 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดชัยนาท อุตรดิตถ์ ปัตตานี นราธิวาส และสตูล และ 2) ดัชนีการศึกษา ดัชนีมาตรฐานการครองชีพ และระดับความเป็นอิสระทางการคลัง มีความสัมพันธ์ทางบวกกับคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ส่วนดัชนีสุขภาพมีความสัมพันธ์ทางลบกับคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 โดยพบว่าดัชนีมาตรฐานการครองชีพ และระดับความเป็นอิสระทางการคลังสามารถร่วมกันทำนายคุณภาพชีวิตของประชาชนได้ร้อยละ 84.60 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

คำสำคัญ: การกระจายอำนาจทางการคลัง ความเป็นอิสระทางการคลัง
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คุณภาพชีวิต

บทนำ

คุณภาพชีวิตของประชาชนเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาประเทศ ซึ่งเป็นหน้าที่สำคัญของรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะการกระจายอำนาจให้กับ อปท. ในฐานะหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดเพื่อให้การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตรงกับความต้องการของท้องถิ่นอันจะนำไปสู่การยกระดับสวัสดิการสังคมให้ได้มากที่สุด ซึ่ง Tiebout (1956, pp. 416 - 424) ได้เสนอแนวคิดทฤษฎีการกระจายอำนาจทางการคลังที่สนับสนุนให้มีการกระจายอำนาจการปกครอง โดยเชื่อว่าการกระจายอำนาจฯ จะส่งผลดีต่อการเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะและทำให้ประชาชนในแต่ละพื้นที่สามารถเลือกบริการสาธารณะที่เหมาะสมกับท้องถิ่นของตนเองได้ ต่อมา Oates (1972) ได้พัฒนาแนวคิดการกระจายอำนาจในการปกครองต่อจากข้อเสนอของ Tiebout โดยได้เสนอแนวคิดในการกระจายอำนาจทางการคลังและการมอบหมายภารกิจหน้าที่ให้แก่ อปท. ทั้งนี้ หลักการกระจายอำนาจทางการคลังของ Oates นั้นสามารถจำแนกได้ 2 มิติ คือ 1) มิติทางเศรษฐศาสตร์ ที่มุ่งเน้นการรักษาคุณภาพทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้ และการจัดสรรทรัพยากรโดยให้ประชาชน

มีส่วนร่วมตัดสินใจผ่านการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความสอดคล้องกันระหว่างความต้องการบริการสาธารณะของประชาชนกับขนาดงบประมาณที่มีอยู่ และ 2) มิติทางรัฐศาสตร์ ที่ต้องการให้ อบต. มีความเป็นอิสระตามหลักการประชาธิปไตยทางตรงโดยให้พลเมืองและองค์กรชุมชนเข้ามาขับเคลื่อนกระบวนการนโยบายสาธารณะของท้องถิ่นผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ตลอดจนให้มีความสามารถในการพึ่งตนเองและส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความเป็นเจ้าของโดยการสะท้อนความต้องการเชิงนโยบายต่อการบริหารกิจการสาธารณะของ อบต. ตนเองได้ ซึ่งจากการศึกษาของนักวิชาการหลายท่านในภายหลัง ดังเช่นงานของ Fieno (2004) and Apreku (2003) ที่มีทัศนะสอดคล้องกันว่าหากส่งเสริมให้รัฐบาลท้องถิ่นมีความเป็นอิสระทางการคลังมากขึ้นจะช่วยเพิ่มความสามารถในการจัดบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและตรงตามความต้องการของประชาชนมากขึ้นซึ่งจะนำไปสู่การมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

จากการทบทวนวรรณกรรมการกระจายอำนาจทางการคลังเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชน สามารถทำได้ 2 แนวทาง โดยแนวทางแรกคือการสร้างรายได้ให้เกิดขึ้นกับ อบต. เพื่อเพิ่มอำนาจทางการคลังและลดการพึ่งพาทางการคลังจากรัฐบาลกลาง ดังที่ Varanyuwatana (2013) ได้กล่าวไว้ในตำรา “วิถีใหม่การพัฒนาารายรับท้องถิ่นไทย” งานวิจัยของ Patmasiriwat (2007) เรื่องการเงินการคลังเพื่อสังคม: เพิ่มพลังประชาชน และงานวิจัยของ Misau (1983) ที่ได้ศึกษาการกระจายอำนาจทางการคลัง ความเสมอภาคทางการคลังและผลกระทบต่อเงินงบประมาณรายจ่ายของประเทศไนจีเรีย โดยนักวิชาการดังกล่าวข้างต้นมีความเห็นสอดคล้องกันว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการพึ่งพารายได้ที่ได้รับจัดสรรและเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมากกว่ารายได้ที่เป็นภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้เองจะขาดความเป็นอิสระในการใช้จ่ายงบประมาณของตนเองซึ่งส่งผลกระทบต่อเชื่อมโยงไปยังการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่น และแนวทางที่สองคือการจัดสรรงบประมาณของ อบต. ให้ถูกต้องและตรงตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ดังปรากฏหลักฐานจากงานวิจัยของนักวิชาการ

หลายท่าน เช่น Matheson & Azfar (1999) ที่ศึกษาผลทางด้านการศึกษาและสาธารณสุข ที่เกิดจากการกระจายอำนาจในฟิลิปปินส์ งานของ Gaeonale (2002) ที่ศึกษานโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศบอสวาน่า งานของ Rubio (2007) ที่ศึกษาผลกระทบของการกระจายอำนาจต่อสุขภาพและความเท่าเทียมกันในการรับบริการทางด้านสุขภาพในแคนาดา งานของ Ahmed (2013) กล่าวถึงการกระจายอำนาจทางการคลังและเศรษฐศาสตร์การเมืองเพื่อช่วยลดความยากจนในปากีสถาน งานของ Shakirova (2013) ที่ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการกระจายอำนาจและการจัดนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐาน และงานของ Kleider (2014) ที่ได้ศึกษาถึงความสัมพันธ์ของการกระจายอำนาจกับการจัดสวัสดิการของท้องถิ่น ตลอดจนงานของ Tirtosuhato (2010) ที่ศึกษาความสัมพันธ์ของการกระจายอำนาจทางการคลังที่มีต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของภูมิภาคต่าง ๆ ในอินโดนีเซีย จากผลงานวิจัยดังกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า อปท. ควรจัดสรรงบประมาณเพื่อการจัดบริการสาธารณะทางด้านสุขภาพ ด้านการศึกษา และด้านมาตรฐานการครองชีพให้มากขึ้นเพื่อที่จะยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน อย่างไรก็ตามจากงานวิจัยบางเรื่องกลับพบว่ายังมีการกระจายอำนาจยังทำให้มีความเหลื่อมล้ำกันมากขึ้น เช่น Yao Yi (2009) ที่ศึกษาผลกระทบของการกระจายอำนาจทางการคลังที่มีผลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ความไม่เท่าเทียมกันของการปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตชนบทของประเทศจีน West & Wong (1995) ที่พบว่า การกระจายอำนาจทางการคลังในจีนทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในการจัดการบริการทางด้านสาธารณสุขและการศึกษา เช่นเดียวกับงานของ Winkle & Rounds (1996) ที่พบว่า การกระจายอำนาจทางการคลังทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาในประเทศชิลี

ในขณะที่การวัดความสัมพันธ์ของการกระจายอำนาจทางการคลังกับการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ดัชนีที่สำคัญในการศึกษาคือ “คุณภาพชีวิต” ดังนั้นการเลือกใช้ดัชนีที่เหมาะสมจึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะสะท้อนข้อมูลของการจัดบริการสาธารณะของ อปท. โดยมีนักวิชาการตลอดจนองค์กรต่าง ๆ

ที่เสนอเกณฑ์ชี้วัดคุณภาพชีวิตเอาไว้เป็นจำนวนมาก เช่น ดัชนี Canada Well-Being (CWB) หรือดัชนีชี้วัดคุณภาพชีวิตในชุมชน ที่เป็นการประเมินทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อวัดความเป็นอยู่ที่ดีในชุมชนของประเทศแคนาดา จากระดับของการสำเร็จการศึกษา ภาวะการมีงานทำของคนในชุมชน รายได้ของคนในชุมชนและที่อยู่อาศัยของคนชุมชน (Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, 2015) หรือดัชนีความอยู่ดี มี สุข (well-being indicators) ของ Stiglitz (as cited in Arunsiriwong, 2013) ที่ได้จำแนกดัชนีชี้วัดที่แสดงให้เห็นถึงคุณภาพชีวิตที่ดี ได้แก่ ปัจจัยในการดำรงชีวิต (material living conditions) คุณภาพชีวิต (quality of life) หมายถึง สิ่งที่ช่วยส่งเสริมคุณภาพชีวิตส่วนบุคคลที่ไม่ใช่ทรัพย์สินเงินทอง และความยั่งยืนของ เศรษฐศาสตร์สังคมและระบบนิเวศ (sustainability of the socio-economic and natural systems) นอกจากนี้ ยังมีดัชนีการพัฒนามนุษย์ (Human Development Index: HDI) ซึ่งเป็นดัชนีชี้วัดคุณภาพชีวิตที่นิยมใช้กันมาก โดยโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme: UNDP) ใช้ดัชนี HDI เพื่อวัดความอยู่ดีกินดีจากตัวชี้วัดหลัก 3 ด้าน ได้แก่ 1) การมีชีวิตที่ยืนยาวและมีสุขภาพดี (life expectancy) โดยวัดจากอายุขัยโดยเฉลี่ยซึ่งจะสะท้อนการมีสุขภาพที่ดีของประชากรในประเทศ 2) ความรู้ (knowledge and education) ซึ่งสามารถวัดจากการรู้หนังสือในประชากร วัยผู้ใหญ่ และอัตราส่วนการเข้าเรียนสุทธิในทุกระดับชั้น และ 3) มาตรฐานคุณภาพชีวิต (standard of living) ที่วัดจากผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศเฉลี่ยต่อหัว (GDP per capita) และหาค่าเฉลี่ยของคะแนนทั้งหมดทุกด้าน พร้อมกับแปลความหมายระดับคุณภาพชีวิตประชากร โดยค่าที่ได้ยังเข้าใกล้หนึ่ง หมายถึง การมีคุณภาพชีวิตในระดับที่สูงขึ้น (UNDP as cited in Kerk & Manuel, 2010)

เมื่อพิจารณาถึงพัฒนาการของการกระจายอำนาจของประเทศไทยกับคุณภาพชีวิตของประชาชน พบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กล่าวถึงหลักการสำคัญที่ส่งเสริมการปกครองตนเองของท้องถิ่น โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กล่าวถึงหลักความเป็นอิสระของ อปท. (มาตรา 281, 282, และ 283)

หลักประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ และการให้บริการสาธารณะของ อบท. (มาตรา 283) หลักการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและ อบท. ในการบริหารราชการแผ่นดิน (มาตรา 282) และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการของ อบท. (มาตรา 284, 285, 286 และ 287) โดยหลักการส่วนใหญ่ยังคงเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (มาตรา 284) และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อบท. พ.ศ. 2542 ที่ได้กำหนดแนวทางและมาตรการสนับสนุนการกระจายอำนาจ อันได้แก่ การถ่ายโอนภารกิจและบุคลากร การกระจายอำนาจทางการเงินการคลัง การพัฒนาศักยภาพในการบริหารจัดการและการจัดบริการสาธารณะ การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ การพัฒนากลไกการตรวจสอบและกำกับดูแล อบท. และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการของท้องถิ่น ซึ่งจากการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย โดย Krueathep et al., (2014) พบว่าการผลักดันเรื่องกระจายอำนาจในปัจจุบันจะมีความคืบหน้าไปมากพอสมควร เกิดการถ่ายโอนภารกิจให้แก่ อบท.ไปแล้วจำนวนมากกว่า 185 ภารกิจ 57 งาน/กิจกรรม มีการถ่ายโอนบุคลากรจากส่วนกลางไปยัง อบท. และสามารถจัดสรรรายได้ให้แก่ อบท. เพิ่มขึ้นราวร้อยละ 13.31 ของรายได้สุทธิของรัฐบาลในปีงบประมาณ 2543 เป็นประมาณร้อยละ 27.37 ของรายได้สุทธิของรัฐบาลในปีงบประมาณ 2557 อย่างไรก็ตาม จากรายงานของ UNDP (2015) เมื่อเปรียบเทียบข้อมูลระหว่างปี พ.ศ. 2543 กับปี พ.ศ. 2557 พบว่าคุณภาพชีวิตของคนไทยในภาพรวมระดับประเทศเมื่อมองผ่านค่าดัชนี HDI มีการเปลี่ยนแปลงไม่มากนักจากระดับต่ำ (คะแนนเฉลี่ยเท่ากับ 0.63) เป็นระดับปานกลาง (คะแนนเฉลี่ยเท่ากับ 0.74) ทั้งที่ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาประเทศไทยได้มีการกระจายอำนาจทางการคลังเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่องในทุก ๆ ปี

จากสภาพดังกล่าวข้างต้นนำไปสู่คำถามการวิจัยครั้งนี้ว่าในการกระจายอำนาจทางการคลังของประเทศไทยนั้นได้ให้ความเป็นอิสระทางการคลัง (Fiscal Autonomy) กับท้องถิ่นมากน้อยเพียงใด และคุณภาพชีวิตของประชาชนอยู่ในระดับใด รวมทั้งศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนเพื่อแสดงให้เห็นว่าการกระจายอำนาจ

ทางการคลังควรดำเนินไปในแนวทางใดจึงจะช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นแต่ละจังหวัดได้มากขึ้นอันจะส่งผลต่อการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในภาพรวมทั้งประเทศ

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน

สมมติฐานการวิจัย

ตัวแปรปัจจัย ได้แก่ ดัชนีสุขภาพ ดัชนีการศึกษา ดัชนีมาตรฐานการครองชีพ และระดับความเป็นอิสระทางการคลังสามารถทำนายคุณภาพชีวิตของประชาชนได้

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ศึกษาจากข้อมูลทุติยภูมิ มีวิธีดำเนินการวิจัยดังนี้

1. ศึกษาความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน
 - 1.1 แหล่งข้อมูลในการศึกษาระดับความเป็นอิสระทางการคลังใช้ข้อมูลงบประมาณรายได้ของท้องถิ่นในระดับจังหวัด ปี 2555 (Department of Local Administration, 2014) และใช้ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (Socio-Economic Survey: SES) ปี 2556 ของ National Statistical Office (2014) จำนวน 75 จังหวัด ยกเว้นจังหวัดกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ และจังหวัดบึงกาฬ ซึ่งเป็นจังหวัดที่เพิ่งตั้งขึ้นใหม่ยังไม่มีข้อมูล SES สำหรับศึกษาระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน

1.2 การวิเคราะห์ข้อมูล

1.2.1 วิเคราะห์ระดับความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (fiscal autonomy level: FAL) โดยการหาสัดส่วนของภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้เองรวมกับภาษีแบ่งที่รัฐบาลจัดสรรหารด้วยงบประมาณทั้งหมด จากนั้นนำมาเทียบกับเกณฑ์การแปลผลระดับความเป็นอิสระทางการคลัง ดังนี้

ระดับความเป็นอิสระ	ความหมาย
น้อยกว่า 0.50	อปท. มีความเป็นอิสระทางการคลังในระดับน้อย
0.50 – 0.66	อปท. มีความเป็นอิสระทางการคลังในระดับปานกลาง
0.67 – 0.83	อปท. มีความเป็นอิสระทางการคลังในระดับค่อนข้างมาก
0.84 – 1.00	อปท. มีความเป็นอิสระทางการคลังในระดับมาก

1.2.2 วิเคราะห์ระดับคุณภาพชีวิต (level of quality of life: LQF) ของประชาชนในแต่ละจังหวัด ตามดัชนี HDI ประกอบด้วยดัชนีย่อย 3 ด้าน ได้แก่ ดัชนีสุขภาพ (อายุขัยเฉลี่ยของประชาชน) ดัชนีการศึกษา (ระดับการศึกษาสูงสุดและระดับการศึกษาในปัจจุบัน) (National Statistical Office, 2014) และดัชนีมาตรฐานการครองชีพ (รายได้ประชาชาติรายจังหวัด (Gross Provincial Products: GPP)) (Office of the National Economic and Social Development Board, 2014) โดยคำนวณตามขั้นตอนดังนี้

1) คำนวณดัชนีย่อยของแต่ละด้าน โดยใช้สูตรดังนี้ (UNDP, 2015)

$$\text{ดัชนีย่อย} = \frac{\text{ค่าที่เกิดขึ้นจริง} - \text{ค่าต่ำสุด}}{\text{ค่าสูงสุด} - \text{ค่าต่ำสุด}}$$

2) คำนวณระดับคุณภาพชีวิต โดยใช้สูตรดังนี้ (UNDP, 2015)

$$LQF = LEI^{\frac{1}{3}} \times EDI^{\frac{1}{3}} \times GP \text{ เมื่อ}$$

LEI หมายถึง ดัชนีสุขภาพ (life expectancy index)

EDI หมายถึง ดัชนีการศึกษา (education index)

GPI หมายถึง ดัชนีมาตรฐานการครองชีพ (gross provincial products index)

จากนั้นแปลผลระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนตามแนวทางของ Kerk and Manuel (2010)

ระดับคุณภาพชีวิต

0.67 – 1.00

0.34 – 0.66

0.00 – 0.33

ความหมาย

กลุ่มที่มีคุณภาพชีวิตระดับสูง

กลุ่มที่มีคุณภาพชีวิตระดับปานกลาง

กลุ่มที่มีคุณภาพชีวิตระดับต่ำ

2. ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยการใช้การวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณแบบขั้นตอน (stepwise multiple regression analysis)

ผลการวิจัย

ผลการวิจัยสามารถสรุปตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยได้ ดังนี้

1. ระดับความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน

ผลการวิเคราะห์ระดับความเป็นอิสระทางการคลังของ อปท. ในแต่ละจังหวัดพบว่ากลุ่มจังหวัดที่มีค่าดัชนีความเป็นอิสระทางการคลังของ อปท. ในระดับค่อนข้างมากมี 7 จังหวัด (คิดเป็นร้อยละ 9.33) ประกอบด้วย จังหวัดสมุทรปราการ ภูเก็ต นนทบุรี ปทุมธานี ระยอง สมุทรสาคร และชลบุรี ส่วนกลุ่มจังหวัดที่มีค่าดัชนีความเป็นอิสระทางการคลังในระดับปานกลางมี 28 จังหวัด (คิดเป็นร้อยละ 37.33) ประกอบด้วย จังหวัดอยุธยา นครปฐม สระบุรี ฉะเชิงเทรา ปราจีนบุรี ประจวบคีรีขันธ์ เชียงใหม่ พังงา พิชณุโลก สงขลา ตราด กระบี่ กำแพงเพชร ชุมพร ตรัง ขอนแก่น ราชบุรี ลำปาง นครสวรรค์ ลำพูน ลพบุรี

เพชรบุรี นครราชสีมาหนองคาย จันทบุรี สุราษฎร์ธานี หนองบัวลำภู และมหาสารคาม สำหรับ 40 จังหวัดที่ไม่ได้กล่าวถึง (คิดเป็นร้อยละ 53.33) เป็นกลุ่มจังหวัดที่มีค่าดัชนีความเป็นอิสระทางการคลังอยู่ในระดับน้อย จังหวัดที่มีค่าดัชนีความเป็นอิสระทางการคลังต่ำสุด 5 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดชัยนาท อุตรดิตถ์ ปัตตานี นราธิวาส และสตูล ดังตาราง 1

ตาราง 1 ค่าดัชนีระดับความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มากที่สุด ใน 10 ลำดับแรกในปี พ.ศ. 2556

จังหวัด	รายได้จากการ พึ่งพาตนเอง (บาท)	รายได้ทั้งหมด (บาท)	ดัชนีความเป็น อิสระทางการคลัง (FAL)	ระดับความเป็น อิสระทางการคลัง
1. สมุทรปราการ	6,246,650,000	8,258,640,000	0.7564	ค่อนข้างมาก
2. ภูเก็ต	2,493,180,000	3,303,540,000	0.7547	ค่อนข้างมาก
3. นนทบุรี	5,085,040,000	6,947,330,000	0.7319	ค่อนข้างมาก
4. ปทุมธานี	4,473,330,000	6,145,460,000	0.7279	ค่อนข้างมาก
5. ระยอง	3,153,130,000	4,560,930,000	0.6913	ค่อนข้างมาก
6. สมุทรสาคร	2,127,860,000	3,152,210,000	0.6750	ค่อนข้างมาก
7. ชลบุรี	5,436,220,000	8,142,870,000	0.6676	ค่อนข้างมาก
8. อุดรธานี	3,213,230,000	4,907,120,000	0.6548	ปานกลาง
9. นครปฐม	2,833,750,000	4,724,530,000	0.5998	ปานกลาง
10. สระบุรี	2,434,640,000	4,096,370,000	0.5943	ปานกลาง

ผลการวิเคราะห์ดัชนีคุณภาพชีวิตของประชาชนในแต่ละจังหวัด พบว่า จังหวัดที่มีระดับคุณภาพชีวิตสูงสุด 10 จังหวัดแรก (คิดเป็นร้อยละ 13.33) ได้แก่ จังหวัดสมุทรปราการ ชลบุรี ระยอง อุดรธานี ปทุมธานี สมุทรสาคร ฉะเชิงเทรา นนทบุรี นครราชสีมา และปราจีนบุรี ตามลำดับ และเมื่อเทียบกับเกณฑ์แปลผลระดับคุณภาพชีวิตพบว่ามีความ

ชีวิตอยู่ในระดับปานกลาง สำหรับ 65 จังหวัดที่ไม่ได้กล่าวถึง (คิดเป็นร้อยละ 96) เป็นกลุ่มจังหวัดที่มีระดับคุณภาพชีวิตอยู่ในระดับต่ำ ดังแสดงในตาราง 2

ตาราง 2 ค่าดัชนีคุณภาพชีวิตรายจังหวัดประจำปี พ.ศ.2556 จำแนกตามเกณฑ์ระดับคุณภาพชีวิตของดัชนี HDI

ลำดับ	จังหวัด	ดัชนี สุขภาพ	ดัชนี การศึกษา	ดัชนี มาตรฐาน การครองชีพ	ค่าดัชนี คุณภาพ ชีวิต	ระดับ คุณภาพ ชีวิต
1.	สมุทรปราการ	0.833006	0.277841	1.000000	0.587512	ปานกลาง
2.	ชลบุรี	0.820391	0.257523	0.970426	0.565811	ปานกลาง
3.	ระยอง	0.834434	0.234359	0.892516	0.534774	ปานกลาง
4.	อยุธยา	0.907901	0.255926	0.535189	0.477117	ปานกลาง
5.	ปทุมธานี	0.841036	0.250611	0.480053	0.447793	ปานกลาง
6.	สมุทรสาคร	0.812865	0.230021	0.508822	0.437121	ปานกลาง
7.	ฉะเชิงเทรา	0.870097	0.245767	0.403690	0.423197	ปานกลาง
8.	นนทบุรี	0.857437	0.343439	0.263829	0.408400	ปานกลาง
9.	นครราชสีมา	0.909012	0.254544	0.283176	0.383762	ปานกลาง
10.	ปราจีนบุรี	0.914714	0.245079	0.281230	0.380476	ปานกลาง

จากตาราง 1 และ 2 ในข้างต้น หากพิจารณาค่าดัชนีความเป็นอิสระทางการคลังของ อปท. กับค่าดัชนีคุณภาพชีวิตของประชาชนใน 10 จังหวัดแรกที่มีค่ามากที่สุด พบว่าเป็นจังหวัดเดียวกันถึง 7 จังหวัด

2. ปัจจัยที่ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน

ผลการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน พบว่า ดัชนีการศึกษาดัชนีมาตรฐานการครองชีพ และระดับความเป็นอิสระทางการคลัง มีความสัมพันธ์ทางบวกกับคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ส่วนดัชนี

สุขภาพมีความสัมพันธ์ทางลบกับคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ดังแสดงในตาราง 3

ตาราง 3 ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่างดัชนีสุขภาพ (LEI) ดัชนีการศึกษา (EDI) ดัชนีมาตรฐานการครองชีพ (GPI) ระดับความเป็นอิสระทางการคลัง (FAL) และคุณภาพชีวิตของประชาชน (LQF)

ตัวแปร	LEI	EDI	GPI	FAL	LQF
LEI	1				
EDI	-.429**	1			
GPI	-.476**	.210	1		
FAL	-.513**	.369**	.780**	1	
LQF	-.470**	.300**	.908**	.802**	1

** มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

สำหรับผลการทำนายคุณภาพชีวิตของประชาชนพบว่า ดัชนีมาตรฐานการครองชีพ และระดับความเป็นอิสระทางการคลังสามารถร่วมกันทำนายระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนได้ถึงร้อยละ 84.60 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ดังแสดงได้ในตาราง 4

ตาราง 4 ผลการทำนายคุณภาพชีวิตของประชาชน

ตัวแปรทำนาย	b	SE _b	β	t
ดัชนีมาตรฐานการครองชีพ (GPI)	.385	.039	.721	9.778**
ระดับความเป็นอิสระทางการคลัง (FAL)	.003	.001	.239	3.244*
R = .920	R ² = .846	Adjusted R ² = .842	SE _{est.} = .043	
	F = 10.524**	a = 0.023		

** มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 * มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

สมการพยากรณ์ในรูปคะแนนดิบ $Y = 0.023 + 0.385GPI + 0.003FAL$

สมการพยากรณ์ในรูปคะแนนมาตรฐาน $Z = 0.721GPI + 0.239FAL$

อภิปรายผล

1. จากผลการวิจัยพบว่ากลุ่มจังหวัดที่มีค่าดัชนีความเป็นอิสระทางการคลังของ อปท. ในระดับค่อนข้างมาก มี 7 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดสมุทรปราการ ภูเก็ต นนทบุรี ปทุมธานี ระยอง สมุทรสาคร ส่วนกลุ่มจังหวัดที่มีค่าดัชนีความเป็นอิสระทางการคลังของ อปท. ต่ำสุด 5 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดชัยนาท อุตรดิตถ์ ปัตตานี นราธิวาส และสตูล เมื่อพิจารณาในภาพรวมพบว่า อปท. ส่วนใหญ่มีระดับความเป็นอิสระทางการคลังในระดับต่ำ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ Patmasirawat (2007) ที่กล่าวว่า อปท. ที่มีภารกิจพหุรายได้ที่ได้รับจัดสรรและเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมากกว่ารายได้ที่เป็นภาษีที่ท้องถิ่นที่จัดเก็บได้เองจะขาดความเป็นอิสระในการใช้จ่ายงบประมาณของตนเอง สำหรับระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในแต่ละจังหวัดนั้นส่วนใหญ่อยู่ในระดับต่ำ และเมื่อทำการเปรียบเทียบกลุ่มจังหวัดที่มีระดับความเป็นอิสระทางการคลังของ อปท. สูงสุด 10 จังหวัดแรกกับจังหวัดที่มีระดับคุณภาพชีวิตสูงสุด 10 จังหวัดแรก พบว่าจังหวัดที่มีระดับความเป็นอิสระทางการคลังสูงจะมีระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในระดับสูง สอดคล้องกับงานของ Misau, (1983) Fieno, (2004) และ Apreku, (2003) ที่ให้ข้อสรุป สอดคล้องกันว่าระดับความเป็นอิสระในการใช้จ่ายงบประมาณของ อปท. จะมีผลกระทบต่อเชื่อมโยงไปยังการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่น ขณะเดียวกัน Varanyuwatana (2013) ได้เสนอว่าการสร้างรายได้ให้เกิดขึ้นกับ อปท. เพื่อเพิ่มอำนาจทางการคลังและลดการพึ่งพา ทางการคลังจากรัฐบาลกลางจะช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตให้กับประชาชนในท้องถิ่นได้มากขึ้น

2. ผลการวิจัยพบว่าดัชนีการศึกษา ดัชนีมาตรฐานการครองชีพ และระดับ ความเป็นอิสระทางการคลัง มีความสัมพันธ์ทางบวกกับคุณภาพชีวิตของประชาชน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ทั้งนี้เนื่องจากการได้รับการศึกษาและมีมาตรฐาน การครองชีพ (รายได้) ที่อยู่ในเกณฑ์เหมาะสมจะช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตได้ ซึ่ง

สอดคล้องกับแนวคิดหลักของทฤษฎีทุนมนุษย์ (Becker, 1962, pp. 9 - 49) นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับงานวิจัยของ Fieno (2004) และ Apreku (2003) ที่พบว่าหากส่งเสริมให้รัฐบาลท้องถิ่นมีความเป็นอิสระทางการคลังมากขึ้นจะช่วยเพิ่มความสามารถในการจัดบริการสาธารณะในทุก ๆ ด้านได้อย่างทั่วถึงและตรงตามความต้องการของประชาชนซึ่งจะนำไปสู่การมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สำหรับดัชนีสุขภาพนั้นมีความสัมพันธ์ทางลบกับคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ผลดังกล่าวสอดคล้องกับงานของ Acemoglu & Johnson (2007, pp. 925 - 985) ที่ให้ข้อคิดเห็นว่าการที่ประชากรจะมีอายุยืนยาวขึ้นอาจจะหมายถึงมีคุณภาพชีวิตที่ดี แต่ในทางกลับกันการมีประชากรผู้สูงอายุจำนวนมากขึ้นนั้นการใช้ทรัพยากรจะหมดไปกับการบริโภคมากกว่าการผลิต

เมื่อพิจารณาถึงตัวแปรปัจจัยที่ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน พบว่าดัชนีมาตรฐานการครองชีพ และระดับความเป็นอิสระทางการคลังสามารถร่วมกันทำนายคุณภาพชีวิตของประชาชนได้ร้อยละ 84.60 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 จะเห็นได้ว่าตัวแปรทั้งสองตัวร่วมกันทำนายค่าระดับคุณภาพชีวิตได้ค่อนข้างสูง สอดคล้องกับงานของ Ahmed (2013) ; Kleider (2014) and Tirtosuhato (2010) ที่สรุปได้ว่าการจัดสรรงบประมาณ อปท. ให้มากขึ้น และการพัฒนามาตรฐานการครองชีพให้สูงขึ้นจะสามารถยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้สูงขึ้นได้

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะสำหรับ อปท.

ผลการวิจัยพบว่าระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในประเทศไทยขึ้นอยู่กับดัชนีมาตรฐานการครองชีพ และระดับความเป็นอิสระทางการคลัง เป็นสำคัญ ดังนั้นอปท. ควรให้ความสำคัญกับสองประเด็นสำคัญต่อไปนี้

1.1 อปท. ควรมีการยกระดับมาตรฐานการครองชีพ (การจัดการรายได้) เช่น การส่งเสริมให้มีกองทุนเพื่อส่งเสริมการประกอบอาชีพ และมีการจัดอบรมตลอดจนแนะนำอาชีพให้มากขึ้น เป็นต้น

1.2 อปท. ควรมีการบริหารจัดการและใช้นวัตกรรมในการจัดเก็บภาษีที่ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บได้เองให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น เช่น การใช้เทคโนโลยี (เครื่องสแกนขนาดป้ายโฆษณา) มาช่วยในการประมาณการขนาดป้ายโฆษณา เพื่อให้จัดเก็บภาษีป้ายตามขนาดได้อย่างแม่นยำและช่วยลดเวลาในการทำงาน เป็นต้น

2. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ผลการวิจัยช่วยยืนยันถึงระดับความเป็นอิสระทางการคลังที่เพิ่มขึ้นจะส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนที่ดีขึ้น ดังนั้น ควรยกระดับความเป็นอิสระทางการคลังให้กับอปท. ให้มากขึ้น โดยผ่านการยกระดับความสามารถในการจัดเก็บภาษีและหารายได้ของ อปท. และควรปรับปรุงอัตราภาษีที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นให้เหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน เนื่องจากอัตราภาษีส่วนใหญ่ของท้องถิ่นค่อนข้างล้าสมัย เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดินที่ยังคงจัดเก็บในอัตราที่ต่ำซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินที่กำหนดไว้ตั้งแต่ พ.ศ. 2475

3. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

การวิจัยครั้งต่อไปควรทำการศึกษาเชิงลึกแบบกรณีศึกษาเป็นราย อปท. เพื่อให้เข้าใจถึงสภาพการณ์ในการจัดหารายได้และหาแนวทางในการเพิ่มรายได้เพื่อส่งเสริมระดับความเป็นอิสระทางการคลัง

References

- Aboriginal Affairs and Northern Development Canada. (2015, April 25). *Community well-being (CWB) Index*. Retrieved from <https://www.aadnc.aandc.gc.ca/-eng/1100100016643/1100100016644/>.
- Acemoglu, D. & Johnson, S. (2007). Disease and development: The effect of life expectancy on economic growth. *Journal of Political Economy*, 115(6), 925-985.

- Ahmed, M. (2013). *Fiscal decentralisation and political economy of poverty reduction: Theory and evidence from Pakistan*. (Unpublished doctoral dissertation). University of Durham. UK.
- Apreku, S. (2003). *Does decentralization improve public service delivery? Issues and policy implications for Uganda*. (Unpublished master's thesis), Dalhousie University. Canada.
- Arunsiriwong, N. (2013). *Development of quality of life: Handbook of human resource management*. Bangkok: Sukhothai Thammathirat Open University. [in Thai]
- Becker, G. S. (1962). Investment in human capital: A theoretical analysis. *Journal of Political Economy*. 70, 9-49.
- Department of Local Administration. (2014, July 30). Local finance and fiscal information: Revenue information of local administration in 2013. Retrieved from http://www.dla.go.th/work/money/data/01/Summary_56.pdf. [in Thai]
- Fieno, J. V. (2004). *Federalism, decentralization and the welfare state in comparative perspective*. (Unpublished doctoral dissertation), The University of Wisconsin–Madison. USA.
- Gaeonale, J. K. (2002). *Education policy: An investigation of the possible paths to decentralization in Botswana*. (Unpublished doctoral dissertation), University of Bath. UK.
- Jimenez, R. D. (2007). *Decentralization and its impact on health and equity in health: Some theoretical considerations and applications to Canada*. (Unpublished doctoral dissertation), The University of York. UK.

- Kerk, G. & Manuel, A., (2010). *Short survey of relevant indexes and sets of indicators–Sustainable development*. Belgium: ANPED Northern Alliance for Sustainability.
- Kleider, H. (2014). *Decentralization and the welfare state: Territorial disparities, regional governments and political parties*. (Unpublished doctoral dissertation), The University of North Carolina at Chapel Hill. North Carolina.
- Krueathep, W., et al. (2014). *Final report: Research project to monitor and evaluate the decentralization of Thailand*. Bangkok: Office of the Decentralization to the Local Government Organization Committee, Office of the Permanent Secretary; the Prime Minister's Office. [in Thai]
- Matheson & Azfar. (1999). *Decentralization and social welfare in the minority provinces of the Philippines*. Mimeo: University of Maryland.
- Misau, S.A. (1983). *Fiscal decentralization, fiscal equalization and the impact of grants on state government expenditures: A case study of Nigeria*. (Unpublished doctoral dissertation), University of Leicester. UK.
- National Statistical Office, Collector. (2014). *Socio-economic survey: SES in 2013*. [Data File]. Bangkok: National Statistical Office, the Prime Minister's Office, Thailand. [in Thai]
- Oates, W. (1972). *Fiscal federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Office of the National Economic and Social Development Board. (2014). *Thailand gross domestic product and gross provincial product 1960 – 2014*. Bangkok: Prime Minister's Office of Thailand. [in Thai]

- Patamasiriwat, D. & Pumkaew, D. (2014). Fiscal disparity in local governance and idea for grant allocation reform. *Thammasat Journal*, 33(2), 106 – 130. [in Thai]
- Patmasiriwat, D. (2007). *Finance and fiscal affairs for society: Empowering people*. Bangkok: Public Policy Development Plan for a Better Life. National Health Foundation. Research funded by Thai Health Promotion Foundation (ThaiHealth). [in Thai]
- Shakirova, R. (2013). *The importance of institutional arrangements for development: A study of the relationship between decentralized governance and the provision of public education*. (Unpublished doctoral dissertation), The University of Wisconsin–Madison. USA.
- Tiebout, C. (1956). A pure theory of local expenditure. *Journal of Political Economy*. 64, 416-424.
- Tirtosuhato, D. (2010). *Regional competitiveness in Indonesia: The incentives of fiscal decentralization on state efficiency and economic growth*. (Unpublished doctoral dissertation), George Mason University-Virginia. USA.
- United Nations Development Programme (UNDP). (April 17, 2015). *Human development index*. Retrieved from http://hdr.undp.org/sites/default/files/2015_human_development_report.pdf
- Varanyuwatana, S. (2013). *New ways to develop Thai local revenue*. Bangkok: College of Local Government Development, King Prajadhipok's Institute. [in Thai]

- West, L. & Wong, C. (1995). Fiscal decentralization and growth regional disparities in rural China: Some evidence in the provision of social services. *Oxford Review of Economic Policy*. 11(4), 70 – 84.
- Winkler, D. & Rounds, T. (1996). Municipal and private sector response to decentralization and school choice. *Economics of Education Review*. 15(4), 365–376.
- Yao Yi. (2009). *The impact of fiscal decentralization on growth, inequality and local governance in rural China*. (Unpublished doctoral dissertation), Cornell University. New York.