

บทความที่ : **18**
Article :



ผลกระทบของโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานรากในพื้นที่ (ไทยนิยม ยั่งยืน) ต่อกลไกการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
กรณีศึกษา: อำเภอเมืองขอนแก่น

The Impact of Life Improvement and Grassroots Economic Development Program (Thai Niyom Yung Yuen Program) on Local Government Service Delivery: The Case of Khon Kaen District

[Received: November 12, 2020; Revised: November 25; Accepted: November 25]

จุฬาวรรณ ลาจันท์ก* และ ศิริศักดิ์ เหล่าจันทาม*

Juthawan Lajanthuk* and Sirisak Laochankham*

*วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น [College of Local Administration, Khon Kaen University]; Corresponding author e-mail: juthawan_la@kkumail.com

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มุ่งตอบคำถามว่า โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานรากในพื้นที่ ตามโครงการไทยนิยม ยั่งยืน (หมู่บ้าน/ชุมชนละสองแสนบาท) มีผลกระทบต่อกลไกการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น อย่างไร งานวิจัยนี้ทำการศึกษาเฉพาะกรณีศึกษาในพื้นที่เทศบาลตำบล 4 แห่ง ในพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น ผู้วิจัยได้เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบงานระดับอำเภอ 1 คน ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แห่งละ 1 คน ผู้ใหญ่บ้านและประชาชนในพื้นที่ของแต่ละเทศบาล รวมทั้งสิ้น 20 คน ผลการวิจัย พบว่า การจัดสรรงบประมาณให้แก่โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานรากในพื้นที่ ตามโครงการไทยนิยม ยั่งยืน (หมู่บ้าน/ชุมชนละสองแสนบาท) ในพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น มีความเข้าช้องกับโครงการปกติที่ทางเทศบาลแต่ละแห่งได้จัดทำอยู่แล้ว และในทางปฏิบัติจริงได้พึ่งพาศูนย์กลางของเทศบาลเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการ วัสดุและครุภัณฑ์ที่เป็นทรัพย์สินของโครงการทางเทศบาลไม่สามารถให้การบำรุงรักษาได้เนื่องจากไม่ได้เป็นทรัพย์สินของเทศบาล การมีส่วนร่วมและการตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ต่อการดำเนินโครงการไม่มีความแตกต่างไปจากโครงการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ของเทศบาล ดังนั้นจึงไม่ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์และความน่าเชื่อถือของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของเทศบาล จากข้อค้นพบดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานรากในพื้นที่ ตามโครงการไทยนิยม ยั่งยืน (หมู่บ้าน/ชุมชนละสองแสนบาท) ควรจะมีการบูรณาการหรือลดความซ้ำซ้อนกับการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คำสำคัญ: การจัดทำบริการสาธารณะ; โครงการไทยนิยมยั่งยืน; การปกครองท้องถิ่น

Abstract

This research aims to explore how the Life Improvement and Grassroots Economic Development Program, which was operated by the Thai Niyom Yung Yuen Program with a funding of 200,000 baht per village/community, has impacted local government service delivery in Khon Kaen District. The interview data were collected from 20 key informants consisting of one district administrator, four local administrators, and fifteen local leaders and citizens in four sub-district municipalities in Muang District, Khon Kaen Province. The study found that the Life Improvement and Grassroots Economic Development Program duplicated some of the regular tasks normally conducted by municipalities. In addition, the program needed some technical supports from municipal staffs but buildings and infrastructures built by this program were not registered as the assets of municipalities. This created a problematic issue that the municipalities were not allowed to allocate budget for making maintenance. Citizen participation and responsiveness in this program were similar to the regular infrastructure programs operated by municipalities. Hence, the program did not affect image and credential of the municipalities. According to the findings, the central government should collaborate with local governments for program implementation in order to reduce tasks and budgets duplication.

Keywords: Public Service; Thai Niyom Yung Yuen Program; Local Government

บทนำ

ในยุคปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหน่วยงานจัดทำบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานของประเทศไทยตามแนวทางการกระจายอำนาจ การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เริ่มมีบทบาทหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. 2475 จนกระทั่งมีการปฏิรูปการเมืองและการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 รัฐบาลได้มีนโยบายการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น ส่งผลให้มีการตรากฎหมายลูกซึ่งก็คือพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยมีสาระสำคัญในการถ่ายโอนอำนาจ หน้าที่ ด้านการบริหาร การเงิน การคลัง การจัดเก็บภาษีอากร การจัดระบบการบริการสาธารณะ เช่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่น ๆ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น เป็นต้น และรัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของรายได้ของรัฐ เริ่มตั้งแต่ปี 2544 และไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ในปี 2549 แต่ต่อมาได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 โดยกำหนดให้รัฐจัดสรรรายได้ให้ท้องถิ่นในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 และยังคงเป้าหมายให้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 แต่ให้เป็นไปตามความเหมาะสมกับภารกิจที่ถ่ายโอนและความสามารถในการบริการสาธารณะของท้องถิ่นโดยไม่กำหนดระยะเวลา (ไททัศน์ มาลา, 2560) เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการสาธารณะได้ด้วยตนเอง และเป็นไปตามภารกิจที่ได้รับถ่ายโอนจากภาครัฐ

จนกระทั่งปี พ.ศ. 2557 รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้เข้ามาบริหารประเทศและ มีการขับเคลื่อนงานในหลายมิติ หนึ่งในนั้นคือการขับเคลื่อนงานโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานราก โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 16 มกราคม 2561 ให้ดำเนินโครงการเพื่อขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ไปสู่การปฏิบัติให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน และการมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศสู่ความยั่งยืน ตาม “โครงการไทยนิยม ยั่งยืน” 10 เรื่อง ซึ่งโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานรากในพื้นที่ ตามโครงการไทยนิยม ยั่งยืน (หมู่บ้าน/ชุมชนละสองแสนบาท) อยู่ในเรื่องที่ 3 ชุมชนอยู่ดีมีสุข โดยกระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้กรมการปกครองเป็นหน่วยงานดำเนินการ มีการจัดทำคู่มือการดำเนินงานให้จังหวัด อำเภอ และคณะกรรมการหมู่บ้าน/ชุมชนใช้เป็นแนวทางการดำเนินงาน โดยให้คณะกรรมการหมู่บ้าน/ชุมชนจัดเวทีประชาคมเพื่อนำปัญหาความต้องการของหมู่บ้านมาพิจารณาคัดเลือกตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามคู่มือการดำเนินงานโครงการที่จะได้รับการพิจารณาต้องเป็นโครงการที่ส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิต ส่งเสริมการพัฒนาอาชีพ ส่งเสริมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือกิจกรรมสาธารณประโยชน์ อาทิเช่น โครงการส่งเสริมอาชีพ โครงการปรับปรุงซ่อมแซมถนนคอนกรีตเสริมเหล็กในหมู่บ้าน/ชุมชน โครงการวางท่อระบายน้ำ โครงการซ่อมแซมลานตากพืชผลการเกษตรประจำหมู่บ้าน/ชุมชน โครงการปลูกป่าชุมชน เป็นต้น ซึ่งมีทีมวิทยากรขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศตามโครงการไทยนิยม ยั่งยืน ระดับตำบล ร่วมจัดเวทีประชาคม เมื่อที่ประชุมลงมติเลือกปัญหาความต้องการของหมู่บ้านแล้วคณะกรรมการหมู่บ้าน/ชุมชนจะจัดทำรายละเอียดโครงการเสนอให้คณะกรรมการระดับอำเภอพิจารณา และเสนอ ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแผนการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อเสนอสำนักงบประมาณพิจารณาให้ความเห็นชอบ และโอนเงินที่ได้รับ

อนุมัติเข้าบัญชีของหมู่บ้าน/ชุมชน (สำนักบริหารการปกครองท้องที่ กรมการปกครอง, 2561)

โครงการที่ได้รับการอนุมัติงบประมาณส่วนใหญ่เป็นโครงการประเภทโครงสร้างพื้นฐานซึ่งคล้ายคลึงกับการจัดทำบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำให้ประชาชนในพื้นที่ อีกทั้งการจัดทำรายละเอียดโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐานคณะกรรมการหมู่บ้าน/ชุมชนจะต้องพึงพาช่างท้องถิ่นในการออกแบบและคำนวณงบประมาณราคาก่อสร้าง หากวิเคราะห์แล้วขั้นตอนการดำเนินงานโครงการดังกล่าวค่อนข้างสวนทางกับแนวทางการกระจายอำนาจ กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่ แทนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายและรับผิดชอบในการดำเนินงานโครงการดังกล่าว แต่รัฐบาลกลับจัดสรรงบประมาณในการดำเนินโครงการผ่านหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคและอนุมัติเงินงบประมาณเข้าบัญชีคณะกรรมการหมู่บ้าน/ชุมชนโดยตรง เสมือนเป็นการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางอีกครั้ง (Recentralization) ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลพยายามลดความเป็นอิสระในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลง โดยชะลอการอนุมัติงบประมาณหรือเปลี่ยนเส้นทางการนำงบประมาณลงไปสนับสนุนในพื้นที่ และเข้ามาแทรกแซงในกิจการต่าง ๆ ของท้องถิ่น นอกจากนี้ยังมีการชูกระแสและภาพพจน์ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกกล่าวหาว่ามีการทุจริต เป็นองค์กรที่ไม่โปร่งใส ซึ่งนำไปสู่การสร้างความชอบธรรมในการลดบทบาทหน้าที่และดึงอำนาจกลับเข้าสู่ส่วนกลาง (Laochankham, 2018) ดังตัวอย่างของการดำเนินโครงการไทยนิยมยั่งยืน ที่ทำให้เกิดการตั้งคำถามว่า โครงการดังกล่าวได้ก่อให้เกิดประโยชน์ คุ่มค่า และยั่งยืนจริงหรือไม่ การที่รัฐบาลทุ่มงบประมาณจำนวนมากเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานราก ประชาชนได้มีโอกาสรับการดูแลจากรัฐ ได้รับประโยชน์จากโครงการอย่างแท้จริง

หรือเป็นเพียงโครงการประชานิยม ที่ทำแล้วไม่ได้รับการสานต่อ บางโครงการก็เข้าซ้อน ประชาชนไม่ได้รับประโยชน์ที่แท้จริง เป็นเพียงโครงการหาเสียงของรัฐบาลเท่านั้น (ไทยรัฐออนไลน์, 2561) จากปรากฏการณ์และประเด็นปัญหาข้างต้น ผู้วิจัยจึงต้องการที่จะอธิบายให้ทราบถึงผลกระทบอันเกิดจากโครงการดังกล่าวต่อกลไกการจัดทำบริการ สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

งานวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้นำแนวคิดด้านการกระจายอำนาจ (Decentralization) และแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Governance) มาเป็น กรอบในการวิเคราะห์ สำหรับแนวคิดการกระจายอำนาจนั้น มีนักวิชาการทั้งในประเทศ ไทยและต่างประเทศได้ให้ความหมายที่หลากหลาย เช่น ธนเศรษฐ์ เจริญเมือง (2544) ได้อธิบายว่า การกระจายอำนาจมีความหมายตรงกันข้ามกับการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) เป็นระบบการบริหารที่รัฐบาลกลางกระจายอำนาจบางส่วนให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีอำนาจในการดำเนินกิจการภายใต้เขตของตนเองโดย ปราศจากการแทรกแซง ในรูปของการโอนอำนาจให้หรือยกอำนาจให้ (Devolution) ซึ่งสอดคล้องกับ ปธาน สุวรรณมงคล (2554) ได้ให้ความหมายว่าของ การกระจาย อำนาจว่าเป็นการจัดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐกับภาคส่วนอื่นในสังคม ในทิศทาง ที่รัฐในภาคส่วนอื่นมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐและมีหน้าที่ให้บริการสาธารณะ หรือ ดำเนินการในกิจการอื่นใดตามที่รัฐเห็นสมควร ในเชิงโครงสร้างและภารกิจหน้าที่ Derick W. Brinkerhoff และ Omar Azfar (2006) ได้อธิบายว่า การกระจายอำนาจ สัมพันธ์กับการแบ่งสรรอำนาจ เขตการปกครอง การตอบสนองทางการเมือง การคลัง และระบบการบริหารระหว่างส่วนกลาง (Center) และส่วนรอบนอก (Periphery) เป็น การถ่ายโอนเขตการปกครองและการตอบสนองขององค์กรและอำนาจจากส่วนกลาง ไปสู่ระดับท้องถิ่น โดยถ่ายโอนหน้าที่และบทบาทจากส่วนกลางสู่ระดับท้องถิ่น ทั้ง อำนาจทางการเมือง การบริหาร การคลัง การดำเนินกิจการที่เป็นประโยชน์ต่อการ

พัฒนาท้องถิ่น จากนิยามความหมายของการกระจายอำนาจข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจคือการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสม มีการถ่ายโอนอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับการเมือง การคลัง และการบริหารจัดการ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Governance) ที่เป็นแนวคิดพื้นฐานของการบริหารจัดการภาครัฐที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบต่าง ๆ ของภาครัฐและยุทธศาสตร์การบริหารงานอย่างเป็นรูปธรรม มีการบริหารจัดการโดยยึดหลักธรรมาภิบาล มีแนวทางการให้บริการประชาชนอย่างมีคุณภาพ ลดการควบคุมจากส่วนกลางและเพิ่มอิสระในการบริหารให้แก่หน่วยงาน สร้างการมีส่วนร่วมให้แก่ประชาชนในพื้นที่ โดยมุ่งเน้นการตอบสนองการให้บริการแก่ประชาชนเป็นหลัก (สถาบันพระปกเกล้า, 2559)

จากปรากฏการณ์และความสำคัญของปัญหาดังที่อธิบายข้างต้น ผู้วิจัยจึงได้พัฒนารอบในการวิเคราะห์จากพื้นฐานของแนวคิดข้างต้นไว้ 5 มิติ ได้แก่ มิติด้านงบประมาณและบุคลากร มิติด้านการบำรุงรักษา มิติด้านการมีส่วนร่วม มิติด้านการตอบสนองความต้องการ มิติด้านภาพลักษณ์และความน่าเชื่อถือเพื่อนำมาเป็นกรอบในการศึกษาผลกระทบของการดำเนินโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานรากในพื้นที่ ตามโครงการไทยนิยม ยั่งยืน (หมู่บ้าน/ชุมชนละสองแสนบาท) ต่อกลไกการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมุ่งศึกษาเฉพาะในพื้นที่เทศบาลตำบล ที่อยู่ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น ซึ่งถือว่าเป็นจังหวัดต้นแบบในอันดับต้น ๆ ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือในเรื่องการพัฒนาเมืองสู่การเป็นเมืองอัจฉริยะ (Smart City) ผลการศึกษาที่ได้จะช่วยสะท้อนให้เห็นถึงนโยบายของภาครัฐที่มีผลต่อการกระจายอำนาจการให้บริการสาธารณะไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินนโยบายสาธารณะของภาครัฐ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

งานวิจัยนี้ ผู้วิจัยมุ่งศึกษาผลกระทบของการดำเนินงานโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานราก ไทยนิยม ยั่งยืน (หมู่บ้าน/ชุมชนละสองแสนบาท) ต่อกลไกการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อำเภอเมืองขอนแก่น

ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้กำหนดขอบเขตการศึกษา ดังนี้

ขอบเขตด้านเนื้อหา มุ่งศึกษาผลกระทบของการดำเนินงานโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานราก ไทยนิยม ยั่งยืน (หมู่บ้าน/ชุมชนละสองแสนบาท) ต่อกลไกการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน 5 มิติ ได้แก่ มิติด้านงบประมาณและบุคลากร มิติด้านการบำรุงรักษา มิติด้านการมีส่วนร่วม มิติด้านการตอบสนองความต้องการ มิติด้านภาพลักษณ์และความน่าเชื่อถือ

ขอบเขตด้านพื้นที่ งานวิจัยนี้ดำเนินการศึกษาเฉพาะพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น โดยมุ่งศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารงานแบบเทศบาลตำบล ประกอบด้วย 1) เทศบาลตำบลท่าพระ 2) เทศบาลตำบลสำราญ 3) เทศบาลตำบลพระลับ และ 4) เทศบาลตำบลสวະถิ

ขอบเขตด้านประชากร ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลหลัก ดังนี้

1) เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบงานโครงการฯ ระดับอำเภอ จำนวน 1 คน เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูล เนื่องจากเป็นผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินงานโครงการในพื้นที่ 2) ผู้บริหาร/เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นละ 1 คน เนื่องจากเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่ 3) ผู้ใหญ่บ้าน

และประชาชนในพื้นที่ หมู่บ้าน 3 – 4 คน เนื่องจากเป็นผู้ร่วมดำเนินงานโครงการและได้รับผลประโยชน์โดยตรงจากการดำเนินงาน

วิธีดำเนินการวิจัย

ผู้วิจัยมีรูปแบบการวิจัย การออกแบบงานวิจัย การเลือกพื้นที่วิจัยและผู้ให้ข้อมูล รวมถึงวิธีการจัดเก็บข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

รูปแบบการวิจัย ผู้วิจัยมุ่งศึกษาผลกระทบของการดำเนินโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานรากในพื้นที่ ตามโครงการไทยนิยม ยั่งยืน (หมู่บ้าน/ชุมชนละสองแสนบาท) ต่อกลไกการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ทั้งหน่วยงานภาครัฐส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำท้องที่และประชาชนในพื้นที่ ได้รู้ถึงผลกระทบจากการดำเนินงานโครงการดังกล่าวต่อกลไกการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยจึงเลือกใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพแบบกรณีศึกษา (Case Study) โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มเป้าหมายที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการ ซึ่งการศึกษาแบบกรณีศึกษาจะสามารถวิเคราะห์ข้อมูลที่ชัดเจน สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมาย ให้สามารถตอบคำถามงานวิจัยได้ ซึ่งจะทำได้ข้อมูลที่ครอบคลุมรอบการวิเคราะห์ 5 มิติ

การออกแบบงานวิจัย (Research Design) การศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล โดยวิธีการดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่หนึ่ง ศึกษาข้อมูลจากคู่มือการดำเนินงานโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานรากในพื้นที่ ตามโครงการไทยนิยม ยั่งยืน (หมู่บ้าน/ชุมชนละสองแสนบาท) และงบประมาณของการดำเนินโครงการทางเว็บไซต์กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เพื่อคัดเลือกพื้นที่ตัวอย่างในการเก็บข้อมูล

ขั้นตอนที่สอง กำหนดประเด็นคำถามสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายโดยยึดคำถามงานวิจัยเป็นหลัก และออกแบบคำถามสัมภาษณ์ให้ครอบคลุมมิติที่ต้องการศึกษาทั้ง 5 มิติ โดยผู้วิจัยได้สร้างความเข้าใจและฝึกสัมภาษณ์กับอาสาสมัคร เพื่อประเมินความเหมาะสมของคำถามทั้งในด้านข้อความและระยะเวลาในการสัมภาษณ์ จากนั้นผู้วิจัยได้ทำหนังสือขออนุญาตสัมภาษณ์และบันทึกเสียง

ขั้นตอนที่สาม ดำเนินการส่งหนังสือเพื่อขอสัมภาษณ์เก็บข้อมูลไปยังกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบงานโครงการฯ ระดับอำเภอ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ใหญ่บ้านและประชาชนในพื้นที่ จำนวน 4 เทศบาลตำบล ในการสัมภาษณ์หากผู้ให้ข้อมูลมีความกังวลใจไม่สามารถให้สัมภาษณ์ได้จนจบ ผู้ให้ข้อมูลสามารถขอหยุดให้สัมภาษณ์ได้ และเพื่อลดความกังวลใจของผู้ให้ข้อมูล ผู้ให้ข้อมูลสามารถตรวจสอบคำให้สัมภาษณ์หลังจากที่ถอดเทปคำถามสัมภาษณ์ หากมีข้อมูลใดที่ผู้ให้ข้อมูลไม่ยอมให้ลงรายละเอียด ผู้วิจัยจะไม่ลงข้อมูลดังกล่าว และไม่เปิดเผย ชื่อ-สกุล ตำแหน่ง ของผู้ให้ข้อมูลเพื่อปกป้องความเป็นส่วนตัวและความเชื่อมั่นในการให้ข้อมูล

ขั้นตอนที่สี่ การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยได้นำข้อมูลจากการถอดเทปบทสัมภาษณ์มาวิเคราะห์ตามกรอบการวิเคราะห์ 5 มิติ เพื่อให้เห็นผลกระทบของการดำเนินงานโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานราก ไทยนิยมยั่งยืน (หมู่บ้าน/ชุมชนละสองแสนบาท) ต่อกลไกการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อำเภอเมืองขอนแก่น

การเลือกพื้นที่วิจัยและผู้ให้ข้อมูล ผู้วิจัยได้เลือกพื้นที่จากชุมชนที่มีการดำเนินงานโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานรากในพื้นที่ ตามโครงการไทยนิยม ยั่งยืน (หมู่บ้าน/ชุมชนละสองแสนบาท) ดังนี้ ได้แก่ 1 เทศบาลนคร 2 เทศบาลเมือง 10 เทศบาลตำบล และ 6 องค์การบริหารส่วนตำบล ผู้วิจัยเลือกพื้นที่

วิจัยในเขตเทศบาลตำบล เนื่องจากเป็นสถานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนมากที่สุดในพื้นที่อำเภอเมืองขอนแก่น โดยมีรายละเอียดข้อมูลดังนี้

ที่	ตำบล	จำนวนหมู่บ้านที่ ดำเนินโครงการ	งบประมาณรวม (บาท)
1	เทศบาลตำบลสาวะถี	24	4,800,000
2	เทศบาลตำบลบ้านเปิด	23	4,600,000
3	เทศบาลตำบลบ้านค้อ	20	4,000,000
4	เทศบาลตำบลพระลับ	18	3,600,000
5	เทศบาลตำบลเมืองเก่า	17	3,400,000
6	เทศบาลตำบลโนนท่อน	14	2,800,000
7	เทศบาลตำบลสำราญ	13	2,600,000
8	เทศบาลตำบลบึงเนียม	12	2,400,000
9	เทศบาลตำบลหนองตุม	11	2,200,000
10	เทศบาลตำบลท่าพระ	8	1,600,000

ที่มา : กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

ผู้วิจัยได้คัดเลือกพื้นที่เป้าหมาย 4 เทศบาลตำบล โดยจัดกลุ่มเทศบาลตำบลตามงบประมาณในการดำเนินงาน ดังนี้ กลุ่มที่ 1 งบประมาณ ไม่เกิน 2 ล้านบาท ได้แก่ เทศบาลตำบลท่าพระ กลุ่มที่ 2 งบประมาณ 2 ล้านบาทถึง 2 ล้าน 9 แสนบาท ได้แก่ เทศบาลตำบลหนองตุม เทศบาลตำบลบึงเนียม เทศบาลตำบลสำราญ และเทศบาลตำบลโนนท่อน กลุ่มที่ 3 งบประมาณ 3 ล้านบาท ถึง 3 ล้าน 9 แสนบาท ได้แก่ เทศบาลตำบลเมืองเก่าและเทศบาลตำบลพระลับ และ กลุ่มที่ 4 งบประมาณ 4 ล้านบาท ไม่เกิน 4 ล้าน 9 แสนบาท ได้แก่ เทศบาลตำบลบ้านเปิดและเทศบาลตำบลสาวะถี โดยผู้วิจัยคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายในการให้ข้อมูลแบบวิธีสุ่มตัวอย่างแบบง่าย (Simple

Random Sampling) ด้วยวิธีการจับสลาก และได้พื้นที่เป้าหมายในการเก็บข้อมูล จำนวน 4 เทศบาลตำบล ดังนี้ 1) เทศบาลตำบลท่าพระ 2) เทศบาลตำบลสำราญ 3) เทศบาลตำบลพระลับ และ 4) เทศบาลตำบลสาวะถี และเป้าหมายระดับท้องที่ จำนวน 4 หมู่บ้าน ได้แก่ 1) หมู่ที่ 6 ตำบล ท่าพระ 2) หมู่ที่ 10 ตำบลสำราญ 3) หมู่ที่ 11 ตำบลพระลับ และ 4) หมู่ที่ 16 ตำบลสาวะถี

การเก็บข้อมูล ผู้วิจัยใช้ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) จากการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มเป้าหมาย ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบงานโครงการฯ ระดับอำเภอ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ใหญ่บ้านและประชาชนในเขตพื้นที่เป้าหมาย และเพื่อเป็นการปกป้องความเป็นส่วนตัวและการรักษาความลับของผู้ให้ข้อมูล รวมทั้ง ป้องกันข้อมูลที่อาจก่อให้เกิดการร้องเรียน ผู้วิจัยได้ใช้ความระมัดระวังในการสัมภาษณ์ กลุ่มเป้าหมาย โดยการสร้างความเข้าใจให้เห็นถึงความสำคัญในการทำงานวิจัยครั้งนี้ และสร้างความเชื่อมั่นให้ผู้ให้ข้อมูลมั่นใจในการตอบคำถามและเขียนรายงานการวิจัย

การวิเคราะห์ข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้วิจัยได้นำ ข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งหมด แบ่งเป็นมิติที่ต้องการศึกษาทั้ง 5 มิติ และ เชื่อมโยงให้เข้ากับประเด็นคำถาม ซึ่งการวิเคราะห์เน้นการตีความจากความหมายของ ผู้ให้สัมภาษณ์และค้นหาสาระสำคัญให้เชื่อมโยงกับกรอบการวิเคราะห์ทั้ง 5 มิติ เช่น ปัญหา ความต้องการ อุปสรรคในการดำเนินงานโครงการในพื้นที่ เพื่อวิเคราะห์ถึง ผลกระทบของการดำเนินโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานราก ในพื้นที่ฯ เปรียบเทียบกับทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยปราศจากอคติ หลังจากนั้น จะเรียบเรียงประเด็นสำคัญให้เกิดความกระชับและชัดเจนขึ้น

ผลการวิจัย

ผู้วิจัยได้นำข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลักและเอกสารข้อมูลที่เกี่ยวข้องมาดำเนินการวิเคราะห์ใน 5 มิติ ดังกล่าวข้างต้น ทำให้ได้ข้อค้นพบดังนี้

1. มิติด้านงบประมาณและบุคลากร (Budget and Personnel)

โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานรากในพื้นที่ตามโครงการไทยนิยม ยั่งยืน ที่ดำเนินการในพื้นที่เทศบาลตำบลในเขตอำเภอเมืองขอนแก่นเมื่อวิเคราะห์ในด้านงบประมาณและบุคลากร พบว่า โครงการที่ดำเนินการส่วนใหญ่มีลักษณะคล้ายคลึงกับการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำเป็นปกติอยู่แล้ว จึงดูเหมือนเป็นการจัดสรรงบประมาณที่ซ้ำซ้อน ซึ่งรัฐบาลได้อนุมัติงบประมาณดังกล่าวผ่านราชการส่วนภูมิภาค แต่เมื่อนำนโยบายไปปฏิบัติแล้วพบว่าบุคลากรที่จะดำเนินงานไม่เพียงพอ จึงจำเป็นต้องพึ่งพาทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะบุคลากรดำเนินงานช่าง ส่งผลให้เกิดการเพิ่มภาระงานให้แก่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อมาช่วยออกแบบและคำนวณงบประมาณราคาก่อสร้างด้านโครงสร้างพื้นฐานให้แก่หมู่บ้าน/ชุมชนที่มีการดำเนินโครงการ จากการสัมภาษณ์ผู้นำหมู่บ้านและผู้บริหารท้องถิ่นได้ให้ข้อมูลในประเด็นนี้ว่า

“...เป็นโครงการที่มีความคล้ายคลึงกัน แต่กิจกรรมที่ทำไม่ซ้ำซ้อนกับเทศบาลัญญัติที่เทศบาลได้จัดทำไว้...” (ผู้นำหมู่บ้าน, สัมภาษณ์, 21 พฤศจิกายน 2562)

“...เป็นโครงการที่ซ้ำซ้อนกับการทำงานของเทศบาลในการดูแลประชาชนในพื้นที่ ควรลดต้นทุนงบประมาณผ่านทางเทศบาล เพื่อเพิ่มศักยภาพในการทำงานให้แก่ท้องถิ่น ในการดูแลประชาชน และกลายเป็นการเพิ่มภาระงานให้ทางเทศบาลจากการที่อำเภอขอความร่วมมือให้ช่างเทศบาลไปช่วยออกแบบด้านโครงสร้างพื้นฐาน...”

(ผู้บริหารท้องถิ่น, สัมภาษณ์, 27 พฤศจิกายน 2562)

จากข้อค้นพบข้างต้น จะเห็นได้ว่า การดำเนินโครงการดังกล่าวกระทบต่อกลไกการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านงบประมาณและบุคลากร ถึงแม้โครงการดังกล่าวจะมีเป้าหมายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจฐานรากในระยะสั้น แต่ถ้าหากรัฐบาลสามารถจัดสรรงบประมาณผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้โดยตรง จะทำให้การดำเนินโครงการที่มีความคล่องตัวและเกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการมากขึ้น นอกจากนี้ ยังเป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่กำหนดบทบาท หน้าที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้แล้ว

2. มิติด้านการบำรุงรักษา (Maintenance and Sustainability)

ภายหลังจากเสร็จสิ้นโครงการ ทรัพย์สินและวัสดุที่เกิดขึ้นจากโครงการจะต้องมีการขึ้นทะเบียนคุมทรัพย์สินและวัสดุให้เป็นทรัพย์สินของหมู่บ้านและชุมชน หากเกิดการชำรุด เสียหาย คณะกรรมการหมู่บ้านและชุมชนจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบ ซึ่งถ้าเกิดความเสียหายเล็กน้อยก็อาจจะสามารถระดมทุนในหมู่บ้านและชุมชนเพื่อซ่อมแซมได้ แต่ถ้าเกิดความเสียหายขนาดใหญ่คงไม่พ้นความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อวิเคราะห์แล้วจะพบความย้อนแย้งในการดำเนินงาน กล่าวคือ ส่วนราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้ดำเนินโครงการ แต่สุดท้ายแล้วภาระการบำรุงรักษาจะตกเป็นหน้าที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยปริยาย ทั้ง ๆ ที่รัฐบาลไม่ได้จัดสรรงบประมาณและมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการตั้งแต่แรก นอกจากนี้ ทรัพย์สินที่เกิดขึ้นภายใต้โครงการก็ไม่ใช่ทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สิ่งที่ตามมาก็คือ การตั้งงบประมาณเพื่อการดูแลรักษาทรัพย์สินในเหล่านี้ก็จะอยู่ในสภาวะการณ์ที่ไม่ชัดเจนและอาจขัดกับระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารท้องถิ่นได้ให้ข้อมูลในประเด็นนี้ว่า

“...การบำรุงรักษาด้านโครงสร้างพื้นฐานหรือกิจกรรมใด ๆ ในพื้นที่หน่วยงานที่อนุมัติโครงการหรือเจ้าของสัญญาต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการซ่อมแซม บำรุงรักษา หาก ต้องการให้เทศบาลดูแล ต้องทำเรื่องโอนทรัพย์สินให้เทศบาล ไม่เช่นนั้นจะไม่สามารถตั้งงบประมาณในการบำรุงรักษาได้ ซึ่งโครงการดังกล่าวเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจฐานรากระยะสั้น แต่จะมีผลเสียในระยะยาว เนื่องจากไม่มีงบประมาณในการบำรุงรักษาอย่างต่อเนื่อง...” (ผู้บริหารท้องถิ่น, สัมภาษณ์, 26 พฤศจิกายน 2562)

จากข้อค้นพบข้างต้น จะเห็นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่เป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการดำเนินโครงการตั้งแต่แรก แต่กลับเป็นหน่วยงานที่ต้องมารับผิดชอบในการบำรุงรักษาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็มิได้ปฏิเสธที่จะเป็นหน่วยงานในการบำรุงรักษา เพียงแต่ไม่สามารถตั้งงบประมาณในการบำรุงรักษาทรัพย์สินที่เกิดจากโครงการนี้ได้ นอกจากนี้ ทรัพย์สินที่เกิดจากการดำเนินโครงการก็ยังคงเป็นภาระของหมู่บ้านและชุมชนในการดูแลรักษา โดยที่หมู่บ้านและชุมชนไม่ได้มีทรัพยากรในการบำรุงรักษา

3. มิติด้านการมีส่วนร่วม (Public Participation)

การมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการดำเนินโครงการถือเป็นส่วนสำคัญของการจัดทำนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยโครงการมีกรอบคิดในการดำเนินงานที่ว่า “เสนอโดยประชาชน ทำโดยประชาชน เพื่อประโยชน์ของประชาชน” โดยใช้กลไกการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนผ่านคณะกรรมการหมู่บ้านและชุมชน เริ่มตั้งแต่การนำเสนอข้อมูลข่าวสาร นโยบายการดำเนินโครงการและการจัดเวทีประชาคม โดยทีมวิทยากรขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศตามโครงการไทยนิยมยั่งยืน ระดับตำบล เพื่อให้ประชาชนได้เสนอปัญหา ความต้องการ และลงมติคัดเลือกโครงการที่จะดำเนินการในพื้นที่ รวมถึงให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบโครงการ โดยคัดเลือกคณะผู้รับผิดชอบโครงการ จำนวน 3 คณะ ได้แก่ คณะ

ผู้รับผิดชอบการจัดซื้อจัดจ้าง คณะผู้รับผิดชอบการตรวจรับพัสดุ และคณะผู้รับผิดชอบการเบิกจ่ายเงินและจัดทำบัญชี ซึ่งเป็นการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่จากการสัมภาษณ์ผู้นำหมู่บ้านได้ให้ข้อมูลในประเด็นนี้ว่า “ชาวบ้านเข้าร่วมเวทีประชาคมเกิน 50 % มีการตั้งกรรมการ 3 ฝ่าย ทั้งคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง คณะกรรมการตรวจสอบ มีการเลือกผู้รับเหมาที่มีयीนใบเสนอราคาจากตัวอย่างผลงานที่เคยทำในหมู่บ้านอื่น เมื่อได้ผู้รับเหมา มาทำโครงการให้ ก็มีการตรวจสอบของที่ซื้อ มาว่าเป็นไปตามแปลนที่เทศบาลเขียนไว้หรือไม่” (ผู้นำหมู่บ้าน, สัมภาษณ์, 17 พฤศจิกายน 2562)

ถึงแม้กระบวนการดังกล่าวจะสร้างการมีส่วนร่วมให้แก่ประชาชนในพื้นที่ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นหน่วยงานสนับสนุนการดำเนินงานในพื้นที่ตามนโยบายของภาครัฐและมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย กลับมีบทบาทในการมีส่วนร่วมในโครงการนี้ค่อนข้างน้อย เท่าที่พบจากการเก็บข้อมูล จะมีเพียงตัวแทนข้าราชการท้องถิ่นบางแห่งที่ร่วมเป็นทีมขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศตามโครงการ ไทยนิยม ยั่งยืน ระดับตำบล และเจ้าหน้าที่จากกองช่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ช่วยสนับสนุนเรื่องแบบการก่อสร้างและการประมาณการราคา แต่ยังไม่มีการมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการดังกล่าวทั้งกระบวนการ ซึ่งผลที่ตามมาก็คือ ความยั่งยืนของการดำเนินโครงการตลอดจนการดูแลรักษาผลผลิตที่ได้จากโครงการให้นำไปสู่การใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งส่งผลให้การสนับสนุนการดำเนินงานนโยบายของภาครัฐผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต่อเนื่อง จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารท้องถิ่นได้ให้ข้อมูลในประเด็นนี้ว่า “...อยากให้งบประมาณผ่านทางเทศบาลจะได้ไม่ต้องเป็นแค่ที่มหาวิทยาลัยค่อนข้างลุ่มเสี่ยง เนื่องจากกระบวนการดำเนินงานค่อนข้างลุ่มเสี่ยงต่อการถูกตรวจสอบ หากมีหน่วยงานเข้ามาตรวจสอบ เช่น ป.ป.ช.

กลัวว่าจะเกี่ยวข้องกับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง...” (ผู้บริหารท้องถิ่น, สัมภาษณ์, 20 พฤศจิกายน 2562)

“ช่วงเวลาที่ประชาคมไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรม เนื่องจากงบประมาณไม่ได้ผ่านทางเทศบาล แต่เมื่อได้โครงการมาแล้วกลับมาขอความร่วมมือจากทางเทศบาลให้ส่งช่างไปออกแบบประมาณการให้ ซึ่งเป็นการเพิ่มภาระงาน แทนที่จะอุดหนุนให้เทศบาลดำเนินการจะได้เป็นการทำงานครั้งเดียว” (ผู้บริหารท้องถิ่น, สัมภาษณ์ 27 พฤศจิกายน 2562)

จากข้อค้นพบข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำนโยบายสาธารณะเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง นอกเหนือจากจะทำให้การดำเนินโครงการมีประสิทธิภาพแล้ว ยังทำให้โครงการมีความต่อเนื่องและยั่งยืน แต่ถ้าหากให้หน่วยงานที่รับผิดชอบการดำเนินงานในพื้นที่อย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมมากกว่านี้ จะทำให้งานมีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนในพื้นที่

4. มิติด้านการตอบสนองความต้องการ (Responsiveness)

เป้าหมายสำคัญอย่างหนึ่งในการดำเนินโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานรากในพื้นที่ คือ การตอบสนองความต้องการของชุมชน ซึ่งนอกเหนือจากการอำนวยความสะดวกหรือจัดให้มีโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับชุมชนแล้ว ยังสามารถสร้างรายได้ให้กับประชาชนหรือสามารถกระตุ้นเศรษฐกิจในระดับฐานรากได้ อันเกิดจากการจ้างงานประชาชนในพื้นที่ให้ทำงานในโครงการผลิตที่ได้จากการดำเนินโครงการสามารถแก้ไขปัญหา และตอบสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว ลักษณะการดำเนินโครงการมีความคล้ายคลึงกับโครงการหรือกิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นวางแผนที่จะดำเนินการอยู่แล้ว หากวิเคราะห์ในด้าน การตอบสนองความต้องการของประชาชนก็ถือว่าประชาชนได้รับ

ประโยชน์จากการดำเนินโครงการนี้ จากการสัมภาษณ์ผู้นำหมู่บ้านและผู้บริหารระดับอำเภอได้ให้ข้อมูลในประเด็นนี้ว่า “...เป็นที่พอใจของชาวบ้าน เนื่องจากงบประมาณมายังชาวบ้านโดยตรง ทำให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมทุกขั้นตอนและรับผลประโยชน์โดยตรง โครงการที่จัดทำตรงตามความต้องการของชาวบ้าน อีกทั้งยังมีความรวดเร็ว เห็นผลเป็นรูปธรรม..” (ผู้นำหมู่บ้าน, สัมภาษณ์, 10 พฤศจิกายน 2562)

“...โครงการนี้ช่วยให้ประชาชนได้เรียนรู้การแก้ไขปัญหาและบริหารจัดการงบประมาณด้วยตนเอง ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงบประมาณ การบริหารราชการของภาครัฐให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ เรียกว่าจ่ายถูกต้อง ได้ปริมาณงานเต็มวงเงิน” (ผู้บริหารระดับอำเภอ, สัมภาษณ์, 3 ธันวาคม 2562)

อย่างไรก็ตาม โครงการที่ดำเนินการส่วนใหญ่เป็นโครงการประเภทโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดทำโครงการประเภทนี้เพื่อแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการให้แก่ประชาชนในพื้นที่อยู่แล้วอย่างต่อเนื่อง จึงกลายเป็นความซ้ำซ้อนเชิงโครงการ จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารท้องถิ่นได้ให้ข้อมูลในประเด็นนี้ว่า “...โครงการนี้สามารถผ่านท้องถิ่นได้ตามหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งท้องถิ่นสามารถทำได้ตามมาตรฐาน อีกทั้งยังต้องมาพึ่งพาช่างของเทศบาลเพื่อไปประมาณการด้านโครงสร้างพื้นฐาน เป็นการเพิ่มภาระงานให้แก่เทศบาล...” (ผู้บริหารท้องถิ่น, สัมภาษณ์, 20 พฤศจิกายน 2562)

จากข้อค้นพบข้างต้น ผู้วิจัยเห็นว่า การดำเนินงานโครงการดังกล่าวสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพของการดำเนินงาน แต่ในเชิงระบบการปฏิบัติงานโครงการดังกล่าวมีความซ้ำซ้อนกับการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดทำขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่อยู่แล้ว

5. มิติด้านภาพลักษณ์และความน่าเชื่อถือ (Image and Trust)

โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานรากในพื้นที่ เป็นโครงการที่ภาครัฐมอบหมายให้ส่วนราชการระดับภูมิภาคเป็นผู้ดำเนินการร่วมกับชุมชน จากข้อค้นพบข้างต้น สะท้อนให้เห็นภาพการดำเนินงานที่มีความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานที่มีความรับผิดชอบในพื้นที่ รวมถึงบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องเพียงบางส่วนในการดำเนินโครงการ จึงอาจทำให้ภาพลักษณ์และความน่าเชื่อถือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อสายตาของประชาชนลดลงและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจถูกมองว่าขาดศักยภาพในการดำเนินงาน ภาครัฐจึงมอบหมายให้ส่วนงานอื่นดำเนินงานแทน ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ข้อมูลที่ได้รับจากผู้ให้สัมภาษณ์พบว่า ประชาชนยังมีความเชื่อมั่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทในการให้บริการสาธารณะ แต่อาจส่งผลต่อมาตรฐานในการให้บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ดีกว่า เพราะมีทรัพยากร บุคลากร และกระบวนการที่มีความพร้อมในการดำเนินงานด้านนี้อยู่แล้ว จากการสัมภาษณ์ผู้นำหมู่บ้านและผู้บริหารท้องถิ่นได้ให้ข้อมูลในประเด็นนี้ว่า “...โครงการนี้ไม่กระทบต่อภาพลักษณ์ของเทศบาล เนื่องจากงบประมาณมาคนละช่องทาง โครงการนี้ผ่านปกครองถึงชาวบ้านเลย...” (ผู้นำหมู่บ้าน, สัมภาษณ์, 16 พฤศจิกายน 2562)

“โครงการดังกล่าวไม่กระทบต่อภาพลักษณ์การทำงานของเทศบาล เนื่องจากทำโครงการนอกเหนือจากโครงการที่บรรจุในเทศบัญญัติ แต่รู้สึกน้อยใจที่โครงการนี้สามารถผ่านทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งท้องถิ่นสามารถทำได้ตามมาตรฐานที่กำหนด อีกทั้งยังต้องพึ่งพาห่างจากเทศบาลเพื่อให้ไปประมาณการออกแบบงานให้ ถือเป็น การเพิ่มภาระงาน” (ผู้บริหารท้องถิ่น, สัมภาษณ์, 20 พฤศจิกายน 2562)

จากข้อค้นพบข้างต้น จะเห็นได้ว่า ภาพลักษณ์และความน่าเชื่อถือจากมุมมองประชาชนเป็นสิ่งที่สร้างความชอบธรรมในการคงอยู่หรือมีอยู่ขององค์กรนั้น ในการดำเนินโครงการดังกล่าว สะท้อนให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีความจำเป็นและสำคัญต่อการดำรงชีวิตของคนในท้องถิ่น ถึงแม้จะมีการแทรกแซงการดำเนินงานหรือดำเนินโครงการโดยหน่วยงานภาครัฐที่อยู่เหนือกว่า ก็อาจทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนลดน้อยลง แต่พบเพียงว่าการดำเนินงานโครงการดังกล่าวเกิดความซ้ำซ้อนในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเอง

ซึ่งผลการวิจัยที่ได้จากการศึกษาในครั้งนี้ทั้ง 5 มิติ เป็นเพียงการศึกษาบริบทเบื้องต้นของผลกระทบการดำเนินโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานรากในพื้นที่ ตามโครงการไทยนิยม ยั่งยืน (หมู่บ้าน/ชุมชนละสองแสนบาท) ในพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น โดยศึกษากลุ่มตัวอย่างเพียง 20 คน ในอนาคตผู้วิจัยจะนำผลที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้ไปทำการวิจัยเปรียบเทียบกับพื้นที่อื่นและเพิ่มจำนวนกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาเพิ่มขึ้นเพื่อศึกษาบริบทภาพรวมสำหรับพื้นที่ที่ได้จัดทำโครงการนี้ต่อไป

สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลักซึ่งเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานรากในพื้นที่ตามโครงการไทยนิยม ยั่งยืน (หมู่บ้าน/ชุมชนละสองแสนบาท) ในพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น จำนวน 20 คน ได้ข้อสรุปว่า การดำเนินโครงการดังกล่าวกระทบต่อกลไกการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในมิติด้านงบประมาณและบุคลากร มิติด้านการบำรุงรักษา และมิติด้านการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น เนื่องจากโครงการที่จัดทำขึ้นคล้ายคลึงกับการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดูแลประชาชนในพื้นที่ มีการพึ่งพาคูคลองดำเนินงานช่างให้ออกแบบประมาณการราคาก่อสร้าง ซึ่งเป็นการเพิ่มภาระงาน และเมื่อดำเนินโครงการเสร็จสิ้นแล้วการบำรุงรักษาในระยะยาวจะอาจเกิดปัญหาได้ เนื่องจากวัสดุและครุภัณฑ์ที่เกิดขึ้นไม่ใช่ทรัพย์สินของท้องถิ่น หากเกิดการชำรุดเสียหายท้องถิ่นจะไม่สามารถดูแลได้ แต่สุดท้ายคงไม่พ้นความรับผิดชอบของท้องถิ่น รวมถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินโครงการค่อนข้างน้อย จากการเก็บข้อมูลพบว่ามีเพียงตัวแทนข้าราชการท้องถิ่นบางแห่งที่ร่วมเป็นทีมขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศตามโครงการ ไทยนิยม ยั่งยืน ระดับตำบล และเจ้าหน้าที่จากกองช่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ช่วยสนับสนุนเรื่องการออกแบบประมาณการราคาก่อสร้าง

อย่างไรก็ตาม การดำเนินโครงการดังกล่าวไม่กระทบต่อกลไกการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในมิติด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ มิติด้านการตอบสนองความต้องการ และมิติด้านภาพลักษณ์และความน่าเชื่อถือ เนื่องจากรัฐอนุมัติงบประมาณเข้าสู่บัญชีคณะกรรมการหมู่บ้าน/ชุมชน ทำให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการทุกขั้นตอน กิจกรรมที่เกิดขึ้นจากโครงการจึงเป็นที่พอใจและตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ถึงแม้การดำเนินโครงการดังกล่าวจะมีความซับซ้อนด้านงบประมาณกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ประชาชนในพื้นที่ยังคงมีความเชื่อถือ เชื่อมั่น ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลการวิจัยที่กล่าวมาข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่าการดำเนินงานตามนโยบายของหน่วยงานภาครัฐในส่วนภูมิภาคบางนโยบายส่งผลกระทบต่อกลไกการทำงานการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งคล้ายกับข้อค้นพบจากงานวิจัย

ของ กิรพัฒน์ เขียนทองกุล (2559) ที่พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเสมือนกลไกและแขนขาของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ถึงแม้จะมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในเชิงปฏิบัติรัฐส่วนกลางกับไม่ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่ควร ส่งผลให้ประชาชนไม่มีความรู้สึกเชื่อมั่นหรือเห็นคุณค่า ความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ประเด็นข้อค้นพบที่แตกต่างออกไปจากงานวิจัยที่ผ่านมา พบว่า การดำเนินงานโครงการดังกล่าวไม่กระทบต่อภาพลักษณ์และความน่าเชื่อถือของประชาชนต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากเป็นการดำเนินงานเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจฐานรากในระยะสั้น ซึ่งโครงการนี้ไม่ใช่โครงการแรกที่รัฐบาลอนุมัติโดยไม่ผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนในพื้นที่จึงไม่รู้สึกถึงผลกระทบที่เกิดขึ้น อีกทั้งโครงการดังกล่าวยังพึ่งพาบุคลากรดำเนินงานช่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ออกแบบประมาณการราคาด้านโครงสร้างพื้นฐานเพื่อจัดทำโครงการ

ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ 2 ส่วนกัน ดังนี้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่า การดำเนินงานโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานรากในพื้นที่ ตามโครงการไทยนิยม ยั่งยืน (หมู่บ้าน/ชุมชนละสองแสนบาท) เป็นการดำเนินงานเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจฐานรากของรัฐบาลในระยะสั้น ซึ่งโครงการที่ดำเนินการคล้ายคลึงกับการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงควรมีแนวทางการอนุมัติงบประมาณผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อลดความซ้ำซ้อนและเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น และแก้ไขกฎหมายเพื่อเอื้ออำนวยต่อการทำงานของท้องถิ่นให้สามารถดำเนินกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในพื้นที่ในระยะเวลาอันเร่งด่วนได้

ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ

ผู้วิจัยขอเสนอให้มีการศึกษารูปแบบของโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจฐานรากในระยะสั้นที่สามารถจัดสรรงบประมาณผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินงานตั้งแต่เริ่มต้นจนจบกระบวนการ ก่อให้เกิดการพัฒนาในพื้นที่อย่างยั่งยืน

เอกสารอ้างอิง

กิริพัฒน์ เขียนทองกุล. (2559). การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย ช่วงหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550-2559: การเมืองที่ไร้เสถียรภาพกับความไม่มั่นใจในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. **วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น** 1(2), 53 – 73

ไททัศน์ มาลา. (2560). 120 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย (พ.ศ.2440 – 2560) พัฒนาการและเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์ของรัฐไทย. **วารสารสันติศึกษาปริทรรศน์ มจร** 5(1), 343 - 356

ไทยรัฐออนไลน์. (2561, 5 พฤศจิกายน). สืบไทยนิยมยั่งยืน แคพีอาร์หาเสียงรัฐบาลลดแลกแจกแถมล่อใจ ปชช.ชี้บางโครงการไร้การสานต่อ เชื้อสุดท้ายหายไป. ค้นเมื่อ 5 ตุลาคม 2562, จาก <https://www.thairath.co.th/news/politic/>

ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2544). **100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540**. กรุงเทพมหานคร : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.

- ปธาน สุวรรณมงคล. (2554). การกระจายอำนาจ:แนวคิดและประสบการณ์จาก
เอเชีย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สำนักบริหารการปกครองท้องถิ่น กรมการปกครอง. (2561). คู่มือการดำเนินงาน
โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานรากในพื้นที่ ตาม
โครงการไทยนิยม ยั่งยืน (หมู่บ้าน/ชุมชนละสองแสนบาท) สืบเมื่อ 28
สิงหาคม 2562, จาก <https://www.multi.dopa.go.th>
- สถาบันพระปกเกล้า. (2559). การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่. ค้นเมื่อ 5 พฤศจิกายน
2562, จาก [http://wiki.kpi.ac.th/index.php/title=การบริหารงานภาครัฐ
แนวใหม่](http://wiki.kpi.ac.th/index.php/title=การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่)
- Brinkerhoff, Derick W. and Azfar, Omar. (2006). **Decentralization and
Community Empowerment Does community empowerment
deepen democracy and improve Service delivery.** Paper
prepared for U.S. Agency for International Development Office of
Democracy and Governance.
- Laochankham, S. (2018). **The Antecedents of Local Government
Service Delivery Under Crisis Conditions: the Case of Khon
Kaen Province, Thailand.** Portland State University PDXScholar.
(1-248)
- การสัมภาษณ์**
- ผู้นำหมู่บ้าน. (2562, 10 พฤศจิกายน). สัมภาษณ์
.....(2562, 16 พฤศจิกายน). สัมภาษณ์
.....(2562, 17 พฤศจิกายน). สัมภาษณ์
ผู้บริหารท้องถิ่น. (2562, 20 พฤศจิกายน). สัมภาษณ์

.....(2562, 26 พฤศจิกายน). สัมภาษณ์

.....(2562, 27 พฤศจิกายน). สัมภาษณ์

ผู้บริหารระดับอำเภอ. (2562, 3 ธันวาคม). สัมภาษณ์

Translated Thai References

Charoenmuang, T. (2001). **100 years of Thai Local Government 1897 – 1997**. Bangkok:Torch publishing project.

King Prajadhipok’s Institute (2016). **The Government Complex Commemorating All Right Reserved. New Public Governance.**

Retrieved November 5, 2019, from

<http://wiki.kpi.ac.th/index.php/title= New Public Governance>

Khienthongkun, K. (2016). Thailand History of Decentraliization between Constitutional B.E. 2550 – 2559 ; Instability of Thai politics and People do Not Trust in Local Administrative Organizations

(LAOs). **Political Scinces and Public Administration**

Journal Khon Kaen University Vol. 1 No 2 (July – December 2016). page 53 – 73

Mala,T. (2017). 120 Years of thai Local Administration (2440 – 2560 B.E.) : Evolution and Historical Condition of Thai state. **Journal of MUC Peace Studies** Vol. 5 No 1 (January – April 2017). page 343–356

Office of Local Administration, **Department of Provincial. (2018).**

Operating manual Thai Niyom Yung Yuen Program (two hundred thousand baths per village/community) Retrieved August 28, 2019, from multi.dopa.go.th

Suwanmongkol, P. (2011). **Decentralization: Concept and Experience from Asia.** Bangkok: Publisher of Chulalongkorn University.

Thairath Online. (2019, 5 November). Politic News. Defeated Thai Niyom just did PR campaign to lure citizens, however some projects were not continued, believing that would be disappeared in the end. Retrieved October 5, 2019, from <https://www.thairath.co.th/news/politic/>

Interview

A local leaders. (2019, 10 November). Interview

.....(2019, 16 November). Interview

.....(2019, 17 November). Interview

A Local Administrative Organization Administrators. (2019, 20 November).

Interview

.....(2019, 26 November). Interview

.....(2019, 27 November). Interview

A District Administrator. (2019, 3 December). Interview