

ศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก: กรณีศึกษาจังหวัดหนองคาย

Potential and Preparedness of Local Governments on Local Economic Development: The Cases of Municipalities in Nong Khai Province

[Received: April 11, 2022; Revised: June 27, 2022;

Accepted: June 28, 2022]

จักรพงษ์ ศิริโส

นักศึกษาลัทธิรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต,
วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น,
มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ประเทศไทย

Jakkapong Siriso

Master's degree student in Public
Administration, College of Local
Administration, Khon Khaen University,
Thailand.

E-mail: Jakkapongsiriso@kkumail.com

ศิริศักดิ์ เหล่าจันทาม

ผู้ช่วยศาสตราจารย์, อาจารย์ประจำ
วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น,
มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ประเทศไทย

Sirisak Laochankham, Ph.D.

Assistant Professor, College of Local
Administration, Khon Kaen University,
Thailand.

E-mail: sirisaklao@kku.ac.th

CORRESPONDING AUTHOR

Jakkapong Siriso

Master's degree student in Public Administration,
College of Local Administration,
Khon Khaen University, Thailand.

E-mail: Jakkapongsiriso@kkumail.com

บทคัดย่อ

การศึกษานี้ มุ่งอธิบายถึงศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเป็นหน่วยในการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานราก กรณีศึกษาเทศบาลในพื้นที่จังหวัดหนองคาย ดำเนินการวิจัยโดยใช้วิธีเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์เก็บรวบรวมโดยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้างจากผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการท้องถิ่น ข้าราชการจากส่วนราชการ และประชาชนในพื้นที่จังหวัดหนองคายจำนวน 5 อำเภอ เป็นการเลือกแบบเจาะจงคือ เทศบาลเมืองหนองคาย เทศบาลเมืองท่าบ่อ เทศบาลตำบลศรีเชียงใหม่ เทศบาลตำบลสังคม และเทศบาลตำบลโพนพิสัย มีผู้ให้ข้อมูลหลักจำนวน 10 คน ดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยกระบวนการค้นหาแก่นสาระ (thematic analysis approach)

ผลการวิจัยพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาลในจังหวัดหนองคายที่เป็นพื้นที่ศึกษา มีศักยภาพและความสนใจในการเป็นหน่วยในการขับเคลื่อนกิจกรรมทางเศรษฐกิจในท้องถิ่น โดยพิจารณาจากปัจจัยเกื้อหนุน เช่น ระบบนิเวศทางเศรษฐกิจที่เอื้อต่อการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยว การมีโครงสร้างพื้นฐานที่เหมาะสม ผู้บริหารมีวิสัยทัศน์ด้านเศรษฐกิจ พื้นที่ที่มีความเหมาะสมในเชิงยุทธศาสตร์การค้าชายแดน ประชาชนในพื้นที่มีทักษะการเป็นผู้ประกอบการ เป็นต้น อย่างไรก็ตามท้องถิ่นยังขาดความพร้อมอันเกิดจากข้อจำกัดของการกระจายอำนาจทางการคลังและบทบาทหน้าที่ตามกฎหมายที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขให้รองรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ปรับตัวอย่างรวดเร็ว จึงมีความจำเป็นที่ประเทศไทยจะต้องรับเร่งให้การเติบโตทางเศรษฐกิจเกิดจากความเข้มแข็งของฐานรากผ่านกลไกการบริหารของท้องถิ่น

คำสำคัญ: เศรษฐกิจฐานราก; เทศบาล; องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

This study aims to explain the potential and preparedness of five municipalities in Nong Khai Province, as a key mechanism, to drive the grassroots economic development. The data were collected by semi-structured in-depth interviews with local administrators, local government officials, and civil servants from government agencies, totaling 10 persons. The researcher conducted data analysis by using thematic analysis approach.

The results show that the Nong Khai Municipalities are highly potential and interested in serving as key mechanism to drive local economic activities. Evidently, the factors such as economic ecosystem, investment, and tourism, public infrastructure, economic mindset of local leaders, strategic border (Thai-Laos) trade, and entrepreneurial skills are conducive to the success of local economic development. However, the local governments are still unprepared and not ready to undertake the responsibility, due to the lack of fiscal autonomy and rigid legal mechanisms to support grassroots economic development. Therefore, it is imperative that Thailand should have accelerate the economic growth by strengthening local administrative mechanisms.

Keywords: Grassroot economy; Municipality; Local Administrative Organization

บทนำ

การกระจายอำนาจเป็นกระบวนการที่ให้รัฐบาลในระดับย่อยเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจและบริหารนโยบายสาธารณะอย่างเข้มข้น โดยเหตุผลหลักคือการถูกตั้งความหวังว่า จะเป็นไปเพื่อการตอบสนองความคาดหวังของประชาชนที่สูงซึ่งสะท้อนถึงความต้องการที่หลากหลายในยุคปัจจุบัน รัฐบาลระดับย่อยที่กล่าวมานี้คือ รัฐบาลท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนนี้ Saito (2011) กล่าวว่า การจะเป็นรัฐบาลแบบการกระจายอำนาจจะต้องมีองค์ประกอบพื้นฐาน 3 มิติ ได้แก่ 1) การกระจายอำนาจทางการเมือง 2) การกระจายอำนาจทางการบริหาร และ 3) การกระจายอำนาจทางการคลัง ในมิติสุดท้ายนี้ Oates (1999) ชี้ให้เห็นว่า ความพยายามในการปฏิรูประบบการคลังในโลกที่กำลังพัฒนาจะต้องมุ่งเน้นไปที่ 1) การจัดโครงสร้างงบประมาณใหม่ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น 2) การออกแบบระบบรายได้ใหม่ให้รัฐบาลท้องถิ่นเข้าถึงรายได้ของตนเอง และ 3) การทบทวนข้อจำกัดต่าง ๆ ในการชำระหนี้ของท้องถิ่น เพื่อให้มั่นใจว่าการกระจายอำนาจจะไม่เป็นไปอย่างครึ่ง ๆ กลาง ๆ เมื่อโลกมีความเป็นพลวัตมากขึ้น ทำให้ระบบตลาดเข้ามามีอิทธิพลในการบริการสาธารณะ จึงเกิดการผลักดันให้เกิดองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญยิ่งอีกมิติหนึ่งนั่นคือ การกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจ เป็นการนำกลไกตลาดมาใช้ในการจัดบริการสาธารณะที่เรียกว่า การพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานราก โดยรัฐบาลท้องถิ่นจำเป็นต้องมีทางเลือกสาธารณะที่หลากหลายเพื่อการตัดสินใจทางนโยบาย Bailey (1999) เนื่องจากมีส่วนเกี่ยวข้องอย่างมากกับระบบเศรษฐกิจและความอยู่ดีมีสุขของประชาชน

ในบริบทของต่างประเทศ แนวคิดการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากมักประสบผลสำเร็จในประเทศที่มีรายได้ต่ำถึงปานกลาง อาทิ ประเทศในภูมิภาคอเมริกาใต้หรือทวีปแอฟริกาใต้ พื้นที่ที่นำหลักคิดไปใช้ส่วนใหญ่ต้องเป็นพื้นที่ที่มีความพิเศษในด้านใดด้านหนึ่ง (Rodríguez-Pose, & Tijmstra, 2007 และ Kline & Moretti, 2014) โดยรัฐบาลจะต้องกำหนดนโยบายที่ยึดตามสถานที่นั้น ผ่านการกำหนดเป้าหมายพื้นที่ทางภูมิศาสตร์อย่างชัดเจนสำหรับความพิเศษบางอย่างของพื้นที่ไม่ว่าจะเป็นเงินอุดหนุนภาษี การลงทุนของรัฐ หรือกฎและข้อบังคับพิเศษ และจะต้องมอบหมายให้รัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้กำกับดูแลอย่างมีอิสระ ซึ่งในความสำเร็จนี้ Nauta, Merola, Caputo, et al. (2015) กล่าวว่า มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่มหาวิทยาลัยในภูมิภาคจะต้องมีบทบาทต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ เช่น การเป็นผู้ส่งมอบองค์ความรู้ ทักษะที่จำเป็นให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นในลักษณะการประสานความร่วมมือซึ่งกันและกัน ทั้งยังพบว่า หากเกิดการส่งเสริมและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ดี ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่เกิดจากโครงสร้างพื้นฐานอาจเป็นตัวเชื่อมโยงระหว่างคนงานในชนบทกับโอกาสการจ้างงานใหม่ (Asher and Novosad, 2020) อีกด้วย

ในบริบทของประเทศไทย การพัฒนาเศรษฐกิจมีพื้นฐานและพัฒนาการที่เกิดจากการขับเคลื่อนโดยรัฐบาลเป็นหลัก กล่าวคือ กลไก อำนาจ ทรัพยากร และองค์กร ล้วนถูกออกแบบและได้รับการจัดสรรจากส่วนกลาง เช่น นโยบาย กฎหมาย งบประมาณ รวมถึงหน่วยงานที่รับผิดชอบ ในระดับพื้นที่ รัฐบาลอาศัยหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคที่มีโครงสร้างและมีบุคลากรที่ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ขณะที่หน่วยงานในระดับท้องถิ่นเป็นเพียงผู้รับและดำเนินการตามนโยบายที่ส่วนกลางออกแบบและมอบหมายมา ผลพวงดังกล่าวเกิดจากโครงสร้างอำนาจและพัฒนาการของรัฐที่มีลักษณะการรวมศูนย์ มองเรื่องการสร้างเอกภาพของระบบเศรษฐกิจเพียงรูปแบบเดียว หรือที่เรียกว่า one-size-fits-all จนทำให้รูปแบบของการพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศไทยที่ผ่านมามีลักษณะที่สัมพันธ์กันกับการออกแบบโครงสร้างอำนาจรัฐอย่างเห็นได้ชัด (คณิน พิระวัฒน์ชาติ, 2561)

การพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานรากของประเทศไทยเริ่มเข้ามามีบทบาทตั้งแต่มีการปรับโครงสร้างการบริหารเพื่อส่งเสริมให้การกระจายความเจริญและการพัฒนาไปสู่ระดับพื้นที่ ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ที่ได้กำหนดให้มีการส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2540) ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ซึ่งได้กำหนดการถ่ายโอนภารกิจที่เดิมรับผิดชอบโดยรัฐบาลส่วนกลางให้ไปอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กระจายอยู่ทุกพื้นที่ทั่วประเทศ โดยภาพรวมแล้วมี 6 ภารกิจหลักที่กำหนดให้มีการถ่ายโอน ประกอบด้วย 1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน 2) ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต 3) ด้านการจัดระเบียบชุมชนสังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย 4) ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว 5) ด้านการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ 6) ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งหนึ่งในภารกิจในการถ่ายโอนคือเรื่องการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาเศรษฐกิจในท้องถิ่นที่ถูกบรรจุในด้านที่ 4 เป็นด้านหลัก ทั้งนี้กรอบงบประมาณที่รัฐบาลต้องจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ของรายได้รัฐบาลและตั้งเป้าหมายไว้ที่ร้อยละ 35 ปัจจุบันพบว่าอยู่ที่ร้อยละ 30 ของรายได้รัฐบาล (คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2563)

นับตั้งแต่ภารกิจและงบประมาณถูกถ่ายโอนมาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนหนึ่งรวมระยะเวลามากกว่า 20 ปี จรัส สุวรรณมาลา (2558) ชี้ให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มีการขับเคลื่อนเศรษฐกิจภายในพื้นที่ของตนเองจึงทำให้เกิดภาวะความเป็นเมือง โดยอาศัยการขับเคลื่อนด้วยอุตสาหกรรม การเกษตร การค้าและการลงทุนตามลำดับ แสดงให้เห็นถึงพัฒนาการทางศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเห็นเป็นรูปธรรม สอดคล้องกับ ธนชาติ โชติธนาวัฒน์ และกฤษฎวรรณ โสวัชรินทร์ (2562) ที่ว่า เทศบาลมีศักยภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากในด้านต่าง ๆ อาทิ ภาวะผู้นำ วิสัยทัศน์และนโยบาย โครงสร้างองค์กรและกระบวนการงาน การเงินการคลัง บุคลากร และกายภาพที่เอื้อต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ของตนเอง สุนทรชัย ขอบยศ (2561) ยังพบอีกว่า การพัฒนาเศรษฐกิจเกิดจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้ามามีบทบาทในการสนับสนุนงบประมาณ บุคลากรและอำนวยความสะดวกในขั้นตอนต่าง ๆ ให้แก่คนในท้องถิ่น เป็นการใช้ศักยภาพของตนในการเอื้อให้เกิดรายได้และความเป็นอยู่ที่ดีแก่ประชาชน ทั้งนี้ในทางตรงกันข้าม งานวิจัยของยุรดา น้อยวังหิน และพีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์ (2564) ได้แสดงผลการวิจัยไว้อย่างน่าสนใจว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ศึกษาข้างขาดความพร้อมและศักยภาพในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็น การวางแผน โครงสร้าง บุคลากรที่มีความรู้ด้านการตลาด ทำให้ไม่สามารถเป็นหน่วยงานขับเคลื่อนได้

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยมีความสนใจศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดหนองคายเป็นกรณีศึกษา อันเนื่องจากพื้นที่จังหวัดหนองคายในปัจจุบัน มีจุดแข็งทางเศรษฐกิจที่สำคัญของภูมิภาคและประเทศ โดยถือเป็นพื้นที่แนวชายแดนกับประเทศลาวและเป็นประตูเชื่อมเส้นทางเศรษฐกิจที่นอกเหนือจากจะเชื่อมโยงกับอนุภูมิภาคุ่มน้ำโขงแล้ว ยังเชื่อมโยงกับประเทศจีนที่เป็นฐานการผลิตและประเทศชั้นนำทางเศรษฐกิจของโลก ซึ่งเป็นที่แน่นอนแล้วว่าเมื่อการขยายตัวของการค้าการลงทุนตามแนวชายแดนเข้ามาถึงท้องถิ่นจะต้องรับมือกับความท้าทายเหล่านี้ ซึ่งการมีความพร้อมและมีการวางกลยุทธ์การรับมือที่ดีก็จะทำให้พื้นที่ท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและพร้อมที่จะเป็นหน่วยงานในการส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจจะดับฐานราก

จากความเป็นมาและความสำคัญของประเด็นปัญหาและปรากฏการณ์ข้างต้น พบว่า การวิจัยประเด็นการพัฒนาเศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีส่วนสำคัญอย่างมากต่อการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจเนื่องจากอยู่ใกล้ชิดกับปัญหาของประชาชนทั้งในเชิงโครงสร้าง และมิติความต้องการในเชิงเศรษฐกิจภายในท้องถิ่น และในปัจจุบันกระแสการพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานรากโดยท้องถิ่นถือเป็นแนวทางอันสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วที่ท้องถิ่นค่อนข้างมีอิสรภาพในการจัดการตนเองโดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจ เพราะด้วยความเชื่อว่า

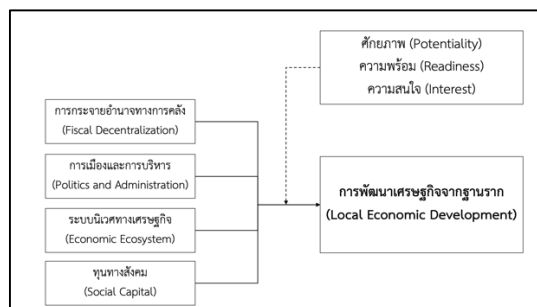
เมื่อฐานรากเข้มแข็งแล้ว ระบบขับเคลื่อนเศรษฐกิจระดับมหภาคก็จะได้รับการเสริมความแข็งแกร่งตามลำดับ และเพื่อที่จะให้ทราบว่าท้องถิ่นในประเทศไทยเมื่อมาถึงยุคนี้แล้ว ความสนใจและความพร้อมที่จะเป็นหน่วยในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจจะเป็นเช่นไร ซึ่งจากบริบทและปรากฏการณ์ที่อธิบายมาข้างต้น จึงนำไปสู่คำถามการวิจัยที่ว่า องค์รปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพ ความพร้อมและความสนใจในการดำเนินกิจกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานรากหรือไม่ อย่างไร

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อวิเคราะห์ศักยภาพ ความพร้อม และความสนใจในการดำเนินกิจกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานรากขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. เพื่อจัดทำข้อสรุปและพัฒนาเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เชิงปฏิบัติ และเชิงการวิจัย

กรอบแนวคิดการวิจัย

จากที่มาและความสำคัญของปัญหา ตลอดจนการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องแล้ว จึงนำมาสู่การพัฒนากรอบแนวคิดการวิจัย 4 ประเด็น ได้แก่ การกระจายอำนาจทางการคลัง การเมือง และการบริหาร ระบบนิเวศทางเศรษฐกิจ และทุนทางสังคม จะเป็นตัวอธิบายศักยภาพ ความพร้อม และความสนใจต่อการพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานรากที่ขับเคลื่อนโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้วิจัยจะใช้แนวคิด ทฤษฎีของ Oates (1999) มาเป็นหลักในการวิเคราะห์ประเด็นการวิจัย ความสำคัญในกรอบแนวคิดนี้คือ ความพยายามนำเอาปัจจัยทั้งภายในและภายนอกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาเติมเต็มองค์ความรู้ด้านเศรษฐกิจระดับท้องถิ่นให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ซึ่งแต่ละประเด็นที่นำมาอธิบาย มีความสำคัญดังนี้ 1) การกระจายอำนาจทางการคลัง สามารถทำให้เห็นถึงระบบภาษี รายได้ และการบริหารจัดการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญ 2) การเมืองและการบริหาร สะท้อนถึงความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหาร ฝ่ายสภา และประชาชน 3) ระบบนิเวศทางเศรษฐกิจ สะท้อนให้เห็นถึงความร่วมมือด้านเศรษฐกิจระหว่างนักลงทุนกับท้องถิ่น รวมถึงระบบที่เอื้อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างโครงสร้างพื้นฐาน และ 4) ทุนทางสังคม ที่มุ่งสะท้อนความร่วมมือและความเข้มแข็งของประชาชน รัฐวิสาหกิจ คนในพื้นที่ สามารถรวมเป็นกรอบแนวคิดการวิจัยได้ ดังนี้



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

ที่มา : ผู้วิจัย, 2565

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษานี้ใช้วิธีการเชิงคุณภาพ (Qualitative Approach) ด้วยวิธีการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-Structured Interview) ผู้วิจัยมีความตระหนักถึงความน่าเชื่อถือและความเที่ยงตรงของข้อมูล ผู้ให้ข้อมูลมีความพร้อมในด้านประสบการณ์ ความรู้ที่เหมาะสมแก่การให้สัมภาษณ์ คำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์เป็นชุดเดียวกัน ซึ่งผู้วิจัยได้ส่งคำถามให้ผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบความถูกต้องและความเหมาะสมแล้ว มีการทดสอบในระดับกลุ่มย่อยเป็นการศึกษานำร่อง (Pilot Study) เพื่อให้ผู้วิจัยได้ข้อมูลที่ตรงประเด็น และสามารถซักถามเพื่อให้ได้ข้อมูลที่เพียงพอมากขึ้นอันจะนำมาสู่ความครอบคลุมผลการวิจัย โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. พื้นที่ดำเนินการศึกษาและกลุ่มเป้าหมาย

1) พื้นที่ดำเนินการศึกษา

การศึกษานี้มุ่งเน้นศึกษาเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดหนองคาย เป็นแบบกรณีศึกษา เนื่องจากมีพื้นที่เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษติดกับแม่น้ำโขง มีทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ มีศักยภาพด้านการท่องเที่ยวและการบริหารจัดการด้านเศรษฐกิจที่เข้มแข็งสามารถเป็นต้นแบบในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสม ผู้ศึกษาจึงได้กำหนดขนาดที่เหมาะสมใน 5 อำเภอ โดยกำหนดเอาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลที่เป็นที่ตั้งของอำเภอ ได้แก่ เทศบาลเมืองหนองคาย อำเภอเมืองหนองคาย เทศบาลเมืองท่าบ่อ อำเภอท่าบ่อ เทศบาลตำบลศรีเชียงใหม่ อำเภอศรีเชียงใหม่ เทศบาลตำบลโพนพิสัย อำเภอโพนพิสัย และเทศบาลตำบลสังคม อำเภอสังคม

2) ผู้ให้ข้อมูลหลัก

ผู้ศึกษาเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวนทั้งสิ้น 10 ราย ดังนี้ 1) ผู้แทนราชการส่วนภูมิภาค 1 ราย คัดเลือกจากข้าราชการที่มีบทบาทหน้าที่ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) ผู้แทนฝ่ายบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5 ราย คัดเลือกจากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลอันเป็นที่ตั้งของอำเภอโดยมี 5 อำเภอ 3) ผู้แทนวิสาหกิจชุมชน 1 ราย คัดเลือกจากประสบการณ์ ผลงาน และความยอมรับในระดับภูมิภาคด้านการพัฒนาองค์กรและความร่วมมือกับภาครัฐรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 4) ผู้แทนภาคประชาชน 3 ราย คัดเลือกจากประชาชนผู้มีอาชีพด้านละ 1 ราย ได้แก่ ด้านการท่องเที่ยว ด้านการเกษตร และด้านประเพณี วัฒนธรรม เนื่องจากจังหวัดหนองคายเกี่ยวข้องกับ 3 ด้านนี้เป็นหลัก โดยกระบวนการในการได้มาซึ่งผู้ให้ข้อมูลหลัก ได้แก่ คำแนะนำจากผู้เชี่ยวชาญทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ และที่ปรึกษาการวิจัย

2. เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษานี้ ใช้การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างซึ่งครอบคลุม 4 ประเด็น ประกอบด้วย ประเด็นคำถามด้านการกระจายอำนาจทางการคลัง การเมืองและการบริหาร ด้านประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ และด้านทุนทางสังคม

3. การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยใช้การวิเคราะห์โดยการค้นหาแก่นสาระ (thematic analysis approach) เมื่อได้ข้อมูลครบถ้วนแล้ว จึงนำมาคัดคำสำคัญที่มีการตอบซ้ำ และมีลักษณะคล้ายคลึงกัน นำมาจัดเป็นแก่นสาระในแต่ละประเด็น หลังจากนั้นจึงนำมาเรียบเรียง วิเคราะห์ ตรวจสอบคุณภาพข้อมูลร่วมกับผู้เชี่ยวชาญ ปรับปรุงชุดข้อมูลให้ครบถ้วนสมบูรณ์ และนำมาจัดทำสรุปเขียนบรรยายเป็นผลการวิจัย

ผลการวิจัย

เพื่ออธิบายให้เห็นว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพ ความพร้อม และความสนใจต่อการพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานรากหรือไม่และอย่างไร ผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลและได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยมุ่งอธิบายใน 3 มิติหลัก อันได้แก่ 1) ศักยภาพขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก 2) ความพร้อมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาเศรษฐกิจ และ 3) ความสนใจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการเป็นหน่วยงานขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก ดังจะได้อธิบายรายละเอียดในแต่ละมิติ ดังนี้

1. ศักยภาพขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหน่วยงานสำคัญของรัฐในระดับพื้นที่ที่มีบทบาทในการส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจ แต่ก็เชื่อว่าทุกแห่งจะมีศักยภาพเหมือนกัน ซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น วิสัยทัศน์ของผู้นำ ความเข้มแข็งของชุมชน จุดยุทธศาสตร์ของพื้นที่ และความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐาน จากข้อมูลพบว่า เทศบาลมีศักยภาพในการเป็นหน่วยงานขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก โดยพิจารณาจากความเข้มแข็งของทุนทางสังคม โครงสร้างพื้นฐาน และการตั้งอยู่ในพื้นที่ยุทธศาสตร์ชายแดน ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ประเด็นปัจจัยที่จะทำให้การขับเคลื่อนการพัฒนาศักยภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ 4 ประการ ประกอบด้วย

1) การกระจายอำนาจทางการคลัง

การกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความมุ่งหวังที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพึ่งตนเองได้โดยการจัดเก็บรายได้จากกิจกรรมทางเศรษฐกิจตามที่กฎหมายกำหนด จากข้อมูลพบว่า การจัดเก็บรายได้หลักของเทศบาลที่อยู่ภายในจังหวัดหนองคาย เป็นการพึ่งพาการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นเป็นหลัก ได้แก่ ภาษีป้าย ภาษีโรงเรือน ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งเป็นเช่นเดียวกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่นในประเทศไทย นอกจากนั้นยังพบว่า การตัดสินใจทางการคลังของทางเทศบาลยังมีอยู่อย่างจำกัด ซึ่งไม่สอดคล้องกับบทบาทภารกิจบริการสาธารณะที่มีเป็นจำนวนมาก ดังผู้บริหารท้องถิ่นแห่งหนึ่งได้กล่าวในประเด็นนี้ว่า

“...รายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะพึ่งพารายได้จากรัฐบาลที่เป็นสัดส่วนที่สูงมาก ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดอิสระในการตัดสินใจทางการคลังในการบริการสาธารณะ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน...” (ผู้บริหารท้องถิ่น, มกราคม 14, 2565)

ซึ่งความเห็นข้างต้นสอดคล้องกับความเห็นของผู้บริหารในหลายเทศบาล อันเนื่องมาจากปัญหาด้านรายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นประเด็นสำคัญที่ท้องถิ่นกำลังเผชิญอยู่ ทั้งยังพบปัญหาที่ความล่าช้าของงบประมาณ ส่งผลให้แผนงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความล่าช้าตามไปด้วย ดังผู้บริหารท้องถิ่นแห่งหนึ่งได้สะท้อนในประเด็นนี้ว่า

“...ปัญหาตอนนี้คือการเบิกจ่ายและการอุดหนุนจากภาครัฐโดยตรง เพราะโครงสร้างงบประมาณถูกออกแบบมาแบบนั้นในตอนนี้ ทำให้เกิดเหตุการณ์ที่ว่าถ้าไม่มีเม็ดเงินหรืองบประมาณมาจากทางรัฐบาล ศักยภาพท้องถิ่นแค่นี้จะเอาภาษีที่ไหนมาบริหาร มันมีปัญหาแน่นอน เราคือเทศบาลเล็ก

ๆ ก็ต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากทางภาครัฐ สะท้อนถึงการรอคอยข้าวน้ำจากภาครัฐ เพราะกฎหมาย ออกแบบมาแบบนั้น...” (ผู้บริหารท้องถิ่น, มกราคม 21, 2565)

2) การเมืองและการบริหาร

ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น และข้าราชการท้องถิ่น ถือเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนา เศรษฐกิจฐานราก เนื่องจากเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติ จากข้อมูล พบว่า เทศบาลจำเป็นจะต้องมีผู้บริหารที่มีวิสัยทัศน์ มีความเข้าใจและมีความสามารถในด้านเศรษฐกิจ สามารถ เสาะแสวงหาทรัพยากรจากเครือข่ายความร่วมมือทั้งภายในและภายนอกองค์กรเข้ามาพัฒนาท้องถิ่นได้ รู้จัก การประสานประโยชน์ระหว่างภาครัฐ เอกชน และภาคส่วนอื่น ๆ ได้ โดยเฉพาะพื้นที่จังหวัดหนองคายเป็นพื้นที่ เชิงยุทธศาสตร์ที่ติดกับแนวชายแดนแม่น้ำโขง ฉะนั้น ผู้บริหารท้องถิ่นในพื้นที่จึงต้องแสวงหาโอกาสและใช้ ประโยชน์จากความเข้มแข็งของพื้นที่ ดังที่ผู้บริหารท้องถิ่นแห่งหนึ่งได้กล่าวในประเด็นนี้ว่า

“...คนที่จะมาทำงานเป็นผู้นำท้องถิ่นต้องเข้าใจบริบทของพื้นที่ ผู้นำต้องไม่กังวลเรื่องภูมิศาสตร์ ในการพัฒนาที่ต้องคิดอีกว่าเรามีจุดอ่อนอะไรแล้วจะพัฒนาไปทิศทางไหนเราขาดอะไร แล้วเรา อยากให้บ้านเราเป็นอย่างไร นี่ต้องเป็นวิสัยทัศน์ของผู้ที่จะมาเป็นผู้นำท้องถิ่น...” (ผู้บริหาร ท้องถิ่น, มกราคม 21, 2565)

“...ผู้บริหารท้องถิ่นที่จะทำให้ชาวบ้านอยู่ดีกินดี ต้องมีความรู้ มีธรรมาภิบาล ถ้าหากผู้บริหาร หมกมุ่นกับผลประโยชน์ส่วนตัวก็จะทำให้ด้อยลงไป ต้องค้นให้ได้ว่าในพื้นที่ของตนเองมีโอกาส พัฒนาอะไรบ้าง ต้องหยิบขึ้นมาให้ได้ ต้องฉลาดและต้องเข้าถึงประชาชนและต้องให้ประชาชนมี ส่วนร่วม ในการคิด ในการทำ ...” (ผู้บริหารท้องถิ่น, มกราคม 13, 2565)

ขณะเดียวกันก็พบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ส่งผลต่อการ บริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากทั้งสองฝ่ายเป็นผู้มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจทางนโยบาย หากความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่ายอันดี มีเป้าหมาย วิสัยทัศน์ร่วมกัน จะถือว่าเป็นการสร้างบรรยากาศที่ดี ดัง ผู้บริหารท้องถิ่นท่านหนึ่งกล่าวในประเด็นนี้ว่า

“...สมาชิกสภา กับผู้บริหารต้องให้ความร่วมมือกัน ก็ยังต้องคุยกันว่าอันไหนที่จะเกิดประโยชน์กับ ชาวบ้าน ทางสภาเขาถือว่ามีมติมาช่วยเหลือเรา มันจึงอยู่ที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติจะต้อง ร่วมมือกันเพื่อที่ทั้งสองฝ่ายจะได้เดินหน้าและไปด้วยกัน...” (ผู้บริหารท้องถิ่น, มกราคม 24, 2565)

3) ระบบนิเวศทางเศรษฐกิจ

ระบบนิเวศทางเศรษฐกิจของพื้นที่เป็นปัจจัยที่สำคัญ เนื่องจากสามารถเกื้อหนุนให้เกิดบรรยากาศ ทางเศรษฐกิจ โดยจังหวัดหนองคายเป็นพื้นที่ที่ติดกับแม่น้ำโขงซึ่งกั้นระหว่างประเทศไทยและสาธารณรัฐ ประชาธิปไตยประชาชนลาว มีความเป็นพื้นที่ชายแดน และเป็นเป้าหมายของการพัฒนาทั้งด้านการค้า การ ลงทุนและการท่องเที่ยวระหว่างประเทศ ดังจะพบได้จากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน อาทิ ถนน เส้นทางรถไฟ ท่าเรือ เนื่องจากจังหวัดหนองคายมีต้นทุนทางสังคมคือพื้นที่โดยส่วนใหญ่ติดต่อกับแม่น้ำโขง ทำให้มีแหล่ง

ท่องเที่ยวเกิดขึ้นทั้งในเชิงเกษตรและเชิงธรรมชาติ ทั้งนี้ยังถือว่าจังหวัดหนองคายเป็นประตูสู่ประเทศที่อยู่ในอนุภาคลุ่มน้ำโขง ดังคำให้สัมภาษณ์ของผู้บริหารภาครัฐท่านหนึ่งความว่า

“...ถ้ามีโครงสร้างพื้นฐานที่ดี มีถนนหนทางที่สะดวกสบาย กว้างขวาง มีมาตรฐาน ก็จะเป็นเรื่องส่งเสริมการลงทุน จึงจำเป็นจะต้องพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้รองรับทุกมิติทั้งบก น้ำ อากาศ แต่ตอนนี้ก็ถือว่าเป็นขั้นเริ่มต้น...” (ผู้บริหารภาครัฐ, มกราคม 13, 2565)

ฉะนั้น ระบบนิเวศทางเศรษฐกิจในจังหวัดหนองคายจึงถือได้ว่าค่อนข้างมีศักยภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงประเด็นนี้เข้ามาเป็นยุทธศาสตร์ในการพัฒนาพื้นที่เพื่อให้เกิดกิจกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจที่ท้องถิ่นเป็นผู้ขับเคลื่อน

4) ทูทางสังคม

ทูทางสังคมถือเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาโดยเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีทูทางสังคมที่เข้มแข็งก็จะทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจมีความเข้มแข็งไปด้วย โดยทูทางสังคมที่กล่าวมานี้ประกอบด้วย ความเข้มแข็งของชุมชน การมีเครือข่ายความร่วมมือ การมีวิสาหกิจ โดยจากข้อมูลพบว่า ภายในท้องถิ่นเกิดการรวมกลุ่มกันของประชาชนเป็นจำนวนมากในแต่ละเทศบาล โดยอิงกับบริบทและภูมิศาสตร์ของพื้นที่ เพื่อประสานความร่วมมือในแง่ของการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมโดยเฉพาะความเชื่อที่เกี่ยวข้องกับพญานาคและแม่น้ำโขง การดำเนินกิจกรรมที่เกิดมูลค่าร่วมกันในพื้นที่เช่น การนำกล้วยที่มีจำนวนมากในท้องถิ่นมาแปรรูปเป็นของฝากเมื่อนักท่องเที่ยวเดินทางเข้ามา กลุ่มที่รวมตัวกันเพื่อทำบายศรีจากใบตองในช่วงพิธีกรรมสำคัญของพื้นที่ เป็นต้น นอกจากนี้ ทั้งราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่นต่างให้ความสำคัญในด้านนี้เนื่องจากเป็นการกระตุ้นความร่วมมือในการพัฒนาท้องถิ่นโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงได้เกิดกิจกรรมการพัฒนาฝีมือแรงงาน และการอบรมหลักสูตรต่าง ๆ เพื่อเพิ่มทักษะของเครือข่ายภาคประชาชนและให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมในปัจจุบัน ขณะเดียวกันก็ถือว่าการรวมกลุ่มของประชาชนเป็นความเข้มแข็งของพื้นที่ ดังกลุ่มวิสาหกิจชุมชนกลุ่มหนึ่งได้กล่าวในประเด็นนี้ว่า

“...เทศบาลจะเข้ามาช่วยเหลือในเรื่องของการประชาสัมพันธ์แล้วก็ช่วยอำนวยความสะดวกทุกอย่าง ถ้าเราไปขอความช่วยเหลือเขาก็จะส่งเสริมและช่วยเหลือ ที่ผ่านมามีจังหวัด อำเภอและเทศบาลเองก็มีการเรียกตัวแทนไปเข้าอบรมตลอด เพื่อเพิ่มความรู้ และมาถ่ายทอดกันในกลุ่ม...” (กลุ่มวิสาหกิจแปรรูปอาหารชุมชน, มกราคม 23, 2565)

2. ความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาเศรษฐกิจ

ความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับท้องถิ่น เนื่องจากเป็นปัจจัยที่สามารถระบุได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเป็นหน่วยงานในการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจได้หรือไม่ ผู้วิจัยจึงขออธิบายผลการวิจัยในประเด็นความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาเศรษฐกิจอยู่ 4 ประการ ดังนี้

1) การกระจายอำนาจทางการคลัง

การกระจายอำนาจทางการคลังในปัจจุบันทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเริ่มมีอำนาจในการตัดสินใจทางการคลังเพิ่มมากขึ้น เช่น การจัดเก็บภาษีป้าย ภาษีโรงเรือน ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้าง นอกจากนี้ ยังมีช่องทางที่เพิ่มอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้นในการกู้เงิน ซึ่งในระดับเทศบาลขึ้นไปสามารถที่

จะกู้เงินในฐานะนิติบุคคลได้ จากข้อมูลพบว่า แม้อำนาจที่เพิ่มมานี้จะเป็นการกระจายอำนาจทางการคลัง แต่ก็ยังพบว่า งบประมาณที่จัดเก็บเองได้นั้นมีจำนวนที่ไม่เพียงพอและทันต่อการพัฒนาพื้นที่ ทำให้ไม่สามารถดำเนินการตามแผนได้แบบเรียงลำดับแต่ละขั้นตอน จึงต้องปรับเปลี่ยนสู่การบริหารตามสถานการณ์ โดยยึดประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่ประชาชนที่สูงที่สุดก่อน ดังผู้บริหารท้องถิ่นแห่งหนึ่งกล่าวในประเด็นนี้ว่า

“...เมื่อก่อนทำตามแผน ตอนนี้ต้องทำตามสถานการณ์ ซึ่งจะมีความจำเป็นที่เกิดขึ้นแต่ละครั้งแต่ละเดือนว่าเราต้องทำอะไร จะมีแผนกลาง เรามาคิดแล้วว่าต้องทำลำดับที่ 1 ที่ เป็นความต้องการของประชาชนที่เกิดประโยชน์สูงสุดก่อน โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและเร่งด่วน...” (ผู้บริหารท้องถิ่น, มกราคม 24, 2565)

2) การเมืองและการบริหาร

ความร่วมมือระหว่างฝ่ายการเมืองท้องถิ่นและฝ่ายข้าราชการท้องถิ่นคือความสำเร็จขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากข้อมูลจึงพบว่า ความร่วมมือที่กล่าวมานี้ ในระดับโครงสร้างองค์กรจะต้องมีโครงสร้างและหน้าที่ที่ชัดเจน เพื่อให้บุคลากรเข้าใจบทบาทและหน้าที่ในการทำงานร่วมกัน โดยเทศบาลส่วนใหญ่จะมีฝ่ายพัฒนารายได้ งานผลประโยชน์และกิจการพาณิชย์ รวมถึงงานแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน จะมีความแตกต่างกันเล็กน้อยเช่น การดำเนินงานด้านงบประมาณไปจัดอยู่ในกองยุทธศาสตร์ บางแห่งจะมีการจัดตั้งงานส่งเสริมการท่องเที่ยวไว้ในสำนักปลัดเทศบาล เป็นต้น สะท้อนให้เห็นถึงความพร้อมในการพัฒนาการจัดการรายได้และกรอบการดำเนินงานด้านเศรษฐกิจ เนื่องจากการควมรวมภารกิจบางอย่าง ต้องคำนึงถึงความพร้อมและความเชี่ยวชาญของบุคลากร เมื่อโครงสร้างองค์กรมีความพร้อม มีความชัดเจน ข้าราชการที่นโยบายไปปฏิบัติเข้าใจภารกิจ จะทำให้พื้นที่มีความพร้อมในการเป็นหน่วยงานขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจ ดังผู้บริหารภาครัฐท่านหนึ่งกล่าวในประเด็นนี้ว่า

“...ท้องถิ่นมีความพร้อมที่จะพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ของตัวเอง มันเป็นเรื่องใหญ่แต่สามารถทำได้ในระดับที่เป็นชุมชน เพราะมีความพร้อมที่จะเข้าไปดูแลเรื่องตลาดชุมชน หรือตลาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวก็สามารถทำได้ มีความพร้อมที่เพียงพอ...” (ผู้บริหารราชการส่วนภูมิภาค, มกราคม 13, 2565)

3) ระบบนิเวศทางเศรษฐกิจ

การเคลื่อนไหวของเศรษฐกิจในท้องถิ่นส่งผลต่อความอยู่ดีกินดีของประชาชนในพื้นที่ เนื่องจากเป็น การนำผลิตผลทางการเกษตร สินค้า และบริการต่าง ๆ ของชุมชนออกมาจำหน่ายให้แก่นักท่องเที่ยว ทำให้มีเงินหมุนเวียนภายในชุมชน จากข้อมูลพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีนโยบายริเริ่มการสร้างตลาดเพื่อการจำหน่ายสินค้าและบริการให้แก่นักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้ามาในพื้นที่ ซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ยังอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ซื้อและผู้ขายให้สามารถมีสถานที่พบกันเพื่อแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการกันได้ ซึ่งถือว่าเป็นความพร้อมในแง่ของระบบนิเวศทางเศรษฐกิจที่เกิดจากความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชน ดังผู้บริหารท้องถิ่นท่านหนึ่งกล่าวในประเด็นนี้ว่า

“...มีการจัดทำตลาดชุมชนเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ด้อยอดเป็นถนนคนเดิน เปิดให้มีตลาดนัด 2 ประเภท การอำนวยความสะดวก ลดขั้นตอนการขออนุมัติ มีการพัฒนากลุ่มจักรยานและการเกษตร ให้ผลผลิตขายได้ เกษตรกรมีรายได้อย่างต่อเนื่อง...” (ผู้บริหารท้องถิ่น, มกราคม 14, 2565)

4) ทูทางสังคม

เครือข่ายความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ ภาคประชาชน กลุ่มวิสาหกิจชุมชน กลุ่มพิธีกรรมทางศาสนา และกลุ่มผู้นุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม ประเพณี เป็นเครื่องสะท้อนความพร้อมและเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น เพราะเกิดการทำงานร่วมกัน การดำเนินงานในลักษณะเครือข่ายนี้ เป็นการพัฒนาคนเพื่อสร้างความพร้อมของพื้นที่ จากข้อมูลพบว่า ประชาชนในท้องถิ่นให้ความร่วมมือเป็นอย่างดีกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการฝึกอบรม เตรียมการเทศกาล และการจำหน่ายสินค้าและบริการแก่นักท่องเที่ยว เนื่องจากความร่วมมือนี้เป็นการมอบประโยชน์แก่ประชาชนให้สามารถมีรายได้จากการรวมกลุ่มกันและดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังผู้บริหารท้องถิ่นท่านหนึ่งกล่าวในประเด็นนี้ว่า

“...เราพัฒนาชาวบ้านอยู่แล้วเพื่อฝึกการเป็นผู้ประกอบการ ชาวบ้านเขาก็ร่วมมือกันเป็นอย่างดี สำหรับการคิดและลงมือทำว่า เขาจะขายอะไร เขาจะทำอะไร และเขาก็จะมาขอความช่วยเหลือจากเทศบาล เราก็ส่งเสริมเขา เราพร้อมเสมอเพราะเป็นหน้าที่ของเทศบาลอยู่แล้ว...”

(ผู้บริหารท้องถิ่น, มกราคม 14, 2565)

3. ความสนใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเป็นหน่วยงานขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก

ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น บุคลากรท้องถิ่น คือกลไกในการพัฒนาเศรษฐกิจในท้องถิ่น เนื่องจากเป็นกลุ่มคนระดับยุทธศาสตร์ของท้องถิ่น หากบุคคลเหล่านี้มีความสนใจในการเป็นหน่วยงานขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก จะทำให้ท้องถิ่นมีรายได้ที่เพิ่มขึ้น ซึ่งสะท้อนวิถีคิดหลากหลายมิติของภาคส่วนต่าง ๆ โดยจะขอกล่าวออกเป็นประการหลัก ๆ ดังนี้

1) การกระจายอำนาจทางการคลัง

การกระจายอำนาจทางการคลังคือกลไกในการเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากรัฐบาลกระจายอำนาจทางการคลังให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปริมาณที่มากขึ้น อาจทำให้ขีดความสามารถด้านการพัฒนาเศรษฐกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นตามไปด้วย เนื่องจากเป็นแรงจูงใจทางด้านงบประมาณเพื่อประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจในระดับท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าใจภารกิจของตนเองว่าสามารถบริหารจัดการงบประมาณตามกำลังภาษีที่จัดเก็บได้นั้นอย่างไร และทำได้ดีในเรื่องใด ดังผู้บริหารราชการส่วนภูมิภาคท่านหนึ่งกล่าวในประเด็นนี้ว่า

“...หากรัฐต้องการให้ท้องถิ่นสามารถหารายได้มากขึ้นโดยลดการพึ่งพิงรัฐบาล รัฐบาลจะต้องกระจายอำนาจในการเก็บภาษีให้กับท้องถิ่นอย่างเต็มที่ เพราะเขารู้ว่าตัวเองต้องทำอะไร และทำได้ดีในเรื่องไหน...” (ผู้บริหารราชการส่วนภูมิภาค, มกราคม 13, 2565)

“เทศบาลมีความสามารถและทำได้ดีด้วยในเรื่องเศรษฐกิจในเขตของเรา ชาวบ้านเขารู้ว่าเมื่อเสียภาษีแล้วเขาจะได้อะไร เพราะเราสื่อสารกับคนในพื้นที่ตลอดว่างบประมาณที่ได้มาจะเอาไปทำอะไรบ้าง กำลังเรามีเท่าไร ทำอะไรก่อนและหลัง” (ผู้บริหารท้องถิ่น, มกราคม 21, 2565)

2) การเมืองและการบริหาร

ผู้บริหารท้องถิ่นคือผู้กำหนดนโยบายทางการบริหารภายในท้องถิ่นหนึ่ง ๆ โดยหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความสนใจในการพัฒนาเศรษฐกิจส่วนหนึ่งมาจากนโยบายและวิสัยทัศน์ของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดหนองคายก็พบความสนใจเช่นว่านี้ เพื่อให้เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจเช่นเดียวกัน โดยจากผลการวิจัยพบว่า ผู้บริหารท้องถิ่นมีความสนใจในการพัฒนาเศรษฐกิจ พบได้จากการเปิดตลาดชุมชน การที่มีทั้งนักท่องเที่ยว นักลงทุน ผู้ค้า เข้ามาซื้อขายสินค้าและบริการกันตามเขตชายแดนแม่น้ำโขงซึ่งเป็นที่ยอมรับมากของเทศบาลที่มีเขตพื้นที่ติดต่อกับชายแดนแม่น้ำโขง เป็นการส่งเสริมการท่องเที่ยว เศรษฐกิจ และกระตุ้นรายได้ประชาชนที่เพิ่มขึ้น เมื่อรายได้ของประชาชนเพิ่มขึ้น ก็ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีได้ในสัดส่วนที่เพิ่มขึ้น นอกจากนี้ ค่าธรรมเนียมที่เกิดจากการเปิดตลาดของเทศบาลก็เป็นหนึ่งในรายได้ที่ท้องถิ่นสามารถนำไปพัฒนาพื้นที่ได้ ดังผู้บริหารท้องถิ่นท่านหนึ่งกล่าวในประเด็นนี้ว่า

“...ได้เปิดตลาดจุดผ่อนปรนไทยลาวของเทศบาลทำเอง มีทั้งพ่อค้าแม่ขายชาวไทยและชาวลาว เข้ามาค้าขายทุกวันอังคารและวันเสาร์ สัปดาห์ละ 2 ครั้ง เป็นประกาศระหว่างประเทศสองเมือง ปัจจุบันมีการดำเนินการอยู่ แต่ว่าในช่วงโควิด 2 ปีได้ปิดการข้ามจึงทำให้มีแต่คนไทยที่เข้าไปขาย ทำให้ตลาดมีความซบเซา แต่ยังคงสร้างรายได้ให้พี่น้องประชาชนในพื้นที่ เทศบาลเองก็มีรายได้ มีนักท่องเที่ยวจากตรงนี้...” (ผู้บริหารท้องถิ่น, มกราคม 13, 2565)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น มีความสนใจต่อประเด็นการพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานราก ผลการวิจัยพบว่า โครงสร้างพื้นฐานบางอย่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเป็นผู้ให้บริการแทนรัฐแก่ประชาชนในเขตของตนเองได้โดยตรง เช่นน้ำประปา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งที่สามารถบริหารจัดการด้านงบประมาณ ได้สัมปทานจากกรมโยธาธิการและผังเมืองมาเป็นความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตของตนเองเพื่อบริการแก่ประชาชนโดยตรง เนื่องมาจากความล่าช้าและประชาชนมักจะเข้าใจคลาดเคลื่อนว่าเป็นภารกิจของเทศบาล จึงเป็นที่มาของการสัมปทานเพื่อให้บริการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สะท้อนให้เห็นถึงความตื่นตัวและให้ความสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ ดังผู้บริหารท้องถิ่นและราชการส่วนภูมิภาคได้กล่าวในประเด็นนี้ว่า

“...เทศบาลเราสามารถเป็นหน่วยงานที่ขับเคลื่อนด้านเศรษฐกิจในท้องถิ่นได้ เพราะเราเข้าใจระบบงาน การผังเมือง โครงสร้างต่าง ๆ ในพื้นที่ เพราะมันเชื่อมโยงกับกิจกรรมของประชาชน...” (ผู้บริหารท้องถิ่น, มกราคม 21, 2565)

“...องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสนใจและพร้อมที่จะพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ของตนเองนะ เพราะปัญหาในพื้นที่เขารู้ มันมีพื้นที่ชัดเจนว่ามีปัญหาที่จุดไหน โอกาส อุปสรรคต่าง ๆ เขาก็ทราบ พื้นที่มันเฉพาะเจาะจงอยู่แล้ว...” (ผู้บริหารราชการส่วนภูมิภาค, มกราคม 13, 2565)

3) ระบบนิเวศทางเศรษฐกิจ

การกระตุ้นเศรษฐกิจภายในท้องถิ่นเกิดจากความร่วมมือที่ประสานประโยชน์ระหว่างกัน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการสร้างเครือข่ายนอกภาครัฐ เนื่องจากเอกชนมีกำลังในการดึงเอาธุรกิจที่เป็นประโยชน์ต่อพื้นที่เข้ามาลงทุนและอำนวยความสะดวกให้ เนื่องจากเป็นความตกลงกันระหว่าง

เทศบาลและนักลงทุนเนื่องจากจะเกิดการจ้างงาน สร้างรายได้ให้ร้านค้ารายย่อย เกิดการหมุนเวียนเงินในชุมชน เมื่อเศรษฐกิจในพื้นที่ดี มีการจ้างงาน คนก็เริ่มจับจ่ายใช้สอย ดังผู้บริหารท้องถิ่นท่านหนึ่งกล่าวในประเด็นนี้ว่า

“...ตอนนี้ทางเทศบาลได้ร่วมกับภาคเอกชน ส่วนมากจะเป็นอุตสาหกรรมทางการท่องเที่ยว และมีโรงงานด้วยอย่างโรงงานปลากระป๋อง เพราะถ้ามีโรงงานที่เหมาะสมกับทักษะของคนในพื้นที่แล้ว ก็มีการจ้างงานทั้งโรงงานและภาคการท่องเที่ยว ทั้งกระตุ้นและสร้างงานในเวลาเดียวกัน...” (ผู้บริหารท้องถิ่น, มกราคม 24, 2565)

นอกจากเกิดการจ้างงานสร้างรายได้ดังที่ได้อธิบายไว้แล้ว ความเข้าใจในยุทธศาสตร์ของตนเองว่าจุดแข็งคือการท่องเที่ยวและภาคการเกษตรยิ่งสะท้อนให้ภาพความเชื่อมโยงของธุรกิจชุมชนได้เป็นอย่างดี เนื่องจากเมื่อมีนักท่องเที่ยวเดินทางเข้ามาพักผ่อนก็เกิดการอุปโภค บริโภค แต่ต้องอยู่ในกฎและกติกาต่าง ๆ ที่เหมาะสมของพื้นที่ จึงไม่เกิดผลเสียต่อบรรยากาศทางเศรษฐกิจ ดังผู้บริหารท่านหนึ่งกล่าวในประเด็นนี้ว่า

“...ที่นี่ทุกอย่างจะเน้นไปในเรื่องของสร้างรายได้ที่เกิดจากการท่องเที่ยว รวมถึงการเกษตรด้วย ถ้านักท่องเที่ยวมาเดินทางคนเดินก็มาจับจ่ายใช้สอย มาทานอาหาร มาพัก ทุกอย่างจะได้จัดการท่องเที่ยวเป็นหลัก...” (ผู้บริหารท้องถิ่น, มกราคม 21, 2565)

4) ทุนทางสังคม (Social Capital)

ความสนใจของประชาชนต่อการพัฒนาเศรษฐกิจถือเป็นกุญแจของการพัฒนาที่ ผลการวิจัยพบว่า ประชาชนในท้องถิ่นรวมกลุ่มกันดำเนินกิจกรรมทั้งด้านการเกษตร การท่องเที่ยว ศิลปวัฒนธรรม ต่างมีความเข้มแข็ง มีความพร้อม ต่อการรองรับทางด้านเศรษฐกิจ นอกจากนี้ประชาชนยังเห็นถึงความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อเศรษฐกิจในระดับท้องถิ่นในฐานะองค์กรที่มาจากเสียงเลือกตั้งของประชาชน และเป็นองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดกับความต้องการของประชาชนมากที่สุด เมื่อรัฐบาลก็คาดหวังว่าใช้เวลานานกว่าการให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ดังผู้ประชาชนท่านหนึ่งกล่าวในประเด็นนี้ว่า

“มันควรเป็นหน้าที่ของเทศบาลเพราะรัฐบาลเขาดูแลได้ไม่ทั่วถึงหรอก นายกที่เป็นคนในท้องถิ่นจริง ๆ จะรู้ว่าเศรษฐกิจท้องถิ่นเป็นยังไง จะพัฒนาแบบไหนได้บ้างถึงจะเป็นผลดีต่อคนในท้องถิ่น...” (ประชาชน, มกราคม 23, 2565)

“...ภาษีก็เสียให้เทศบาลทุกปี ก็คิดว่าที่ที่เราอยู่มันจะดีขึ้น และเขาจะสนับสนุนเราเรื่อย ๆ ไม่ว่าใครได้ขึ้นมาเป็นนายกเทศบาล เราก็อยากให้บ้านเมืองมันดีขึ้นเรื่อย ๆ ให้สมกับภาษีที่เราจ่าย เพราะเราทำมาหากินที่นี่ ก็จ่ายให้ที่นี่” (ประชาชน, มกราคม 23, 2565)

นอกจากที่ได้กล่าวมาแล้ว ความร่วมมือระหว่างประชาชนในพื้นที่และผู้แทนของท้องถิ่นเองต้องมีการประสานความร่วมมือที่ดีต่อกัน เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข้อคิดเห็นและสร้างความชอบธรรมในการดำเนินกิจกรรมภายในพื้นที่ เสริมกับองค์ความรู้ของท้องถิ่นเอง เพื่อให้เกิดความเข้มแข็งเกิดประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจของชุมชนท้องถิ่น ดังผู้บริหารราชการส่วนภูมิภาคกล่าวในประเด็นนี้ว่า

“...ความสำเร็จหรือล้มเหลวในเรื่องเศรษฐกิจระดับท้องถิ่นนี้ ปัจจัยหลัก ๆ เลยคือขึ้นอยู่กับประชาชนและท้องถิ่นคุยกันเอง จะร่วมมือกันยังไงให้ได้ประโยชน์ทุกฝ่าย ไม่สร้างความเดือดร้อน แต่เท่าที่ดูมา ก่อนที่ท้องถิ่นจะทำอะไร เขาถามประชาชนอยู่แล้ว ส่วนนี้ไม่ต้องห่วง...” (ผู้บริหารราชการส่วนภูมิภาค, มกราคม 13, 2565)

จากคำตอบและเหตุผลที่ได้อธิบายไปแล้วข้างต้น สะท้อนภาพที่ชัดเจนแล้วว่า องค์รปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับท้องถิ่นแต่ยังขาดความพร้อมทั้งในแง่ของกฎหมาย นโยบาย รัฐบาล ถึงเวลาที่รัฐบาลและหน่วยงานส่วนกลางต้องมีความจริงจังและจริงจังในการขับเคลื่อนให้ท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในระดับพื้นที่ในการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก ในระยะการพัฒนานี้ผ่านมานับตั้งแต่ พ.ศ.2540 จะเห็นได้ชัดว่าการบริการสาธารณะในท้องถิ่นได้รับการพัฒนาดีขึ้นเป็นลำดับด้วยเพราะศักยภาพของหน่วยงานระดับท้องถิ่นเป็นกำลังสำคัญในการขับเคลื่อนและดำเนินงานแทนรัฐบาลส่วนกลาง ในการมีมติการพัฒนาเศรษฐกิจก็เช่นกัน ซึ่งจะเห็นได้ว่าผลกระทบจากการแพร่ระบาดของ COVID-19 ทำให้กิจกรรมเศรษฐกิจในระดับมหภาคได้รับผลกระทบหนัก ด้วยเพราะส่วนหนึ่งเกิดจากฐานรากทางเศรษฐกิจในระดับท้องถิ่นยังไม่เข้มแข็งพอ ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งจะต้องหันกลับมามองว่า เมื่อฐานรากมีความเข้มแข็งและท้องถิ่นสามารถพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืน ก็จะเป็นภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในอนาคตได้เป็นอย่างดี

สรุปและอภิปรายผล

จากการศึกษาพบว่า องค์รปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพ และความสนใจในกิจกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจแต่ยังขาดความพร้อม กล่าวคือ ความมีศักยภาพและความสนใจที่กล่าวมานี้สะท้อนได้ ดังนี้ ในด้านความมีศักยภาพพบจากระบบนิเวศทางเศรษฐกิจที่เอื้อต่อการเกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เนื่องจากมีโครงสร้างพื้นฐานที่เหมาะสมรองรับทั้งด้านการค้า การลงทุนและการท่องเที่ยว ซึ่งการลงทุนในพื้นที่ส่วนใหญ่เน้นไปที่อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเชิงธรรมชาติและอุตสาหกรรมเกษตร ทั้งนี้ยังพบได้จากทุนทางสังคมคือ องค์รปกครองส่วนท้องถิ่นมีการเตรียมทรัพยากรบุคคลผ่านการพัฒนาทักษะที่จำเป็น อาทิ การอบรมทักษะการเป็นผู้ประกอบการสมัยใหม่ให้แก่กลุ่มวิสาหกิจชุมชนและประชาชนในพื้นที่ ทำให้สามารถต่อยอดเป็นการเปิดตลาดถนนคนเดิน จุดผ่อนปรนทางการค้า เพื่อแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการจากผู้ค้าและนักท่องเที่ยว โดยอาศัยจุดแข็งเชิงพื้นที่คือความเป็นเมืองแห่งการท่องเที่ยวที่ติดกับชายแดนแม่น้ำโขง ในด้านความสนใจพบว่า ผู้บริหารสมาชิกสภา บุคลากร องค์รปกครองส่วนท้องถิ่นมีความร่วมมือกันในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจในระดับท้องถิ่น ซึ่งนำโดยผู้บริหารท้องถิ่นที่มีวิสัยทัศน์ การคิดเชิงยุทธศาสตร์ และรู้จักการแสวงหาโอกาสในการพัฒนาท้องถิ่น นำจุดแข็งของพื้นที่มาเป็นยุทธศาสตร์ในการสร้างรายได้ให้แก่องค์กรและประชาชน

นอกจากความมีศักยภาพและความสนใจที่ได้กล่าวไว้แล้วยังพบอีกว่า องค์รปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดความพร้อมในการเป็นหน่วยงานขับเคลื่อนเศรษฐกิจ อันเนื่องมาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบทบาท ภารกิจ ด้านการคลังและงบประมาณขององค์รปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ การกระจายอำนาจทางการคลังยังไม่ตอบสนองอย่างเต็มศักยภาพต่อบทบาทและภารกิจขององค์รปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ภาษีที่จัดเก็บเองมีไม่เพียงพอต่อการบริหารพัฒนา งบประมาณที่พึ่งพารัฐบาลยังอยู่ในสัดส่วนที่สูงเมื่อเทียบกับรายได้ที่ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บเองได้ กล่าวโดยสรุป หากจะให้องค์รปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานขับเคลื่อนกิจกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจ รัฐบาลจะต้องมีนโยบายเสริมสร้างความพร้อมให้แก่องค์รปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านงบประมาณ ภาษี และการบริหารการคลัง สามารถสรุปเป็นตารางข้อค้นพบได้ ดังนี้

กรอบการศึกษา	ประเด็น	ข้อค้นพบ
ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก	1.การกระจายอำนาจทางการคลัง	☐ การพึ่งพาการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นเป็นหลัก ☐ การตัดสินใจทางด้านการคลังยังมีอยู่อย่างจำกัด ซึ่งยังไม่สอดคล้องกับบทบาทภารกิจ
	2.การเมืองและการบริหาร	ผู้บริหารที่มีวิสัยทัศน์ทางเศรษฐกิจจะรู้จักการประสานประโยชน์ระหว่างประชาชนในท้องถิ่นกับภาครัฐ
	3.ระบบนิเวศทางเศรษฐกิจ	โครงสร้างพื้นฐานส่งผลต่อการลงทุนและการท่องเที่ยวภายในท้องถิ่น
	4.ทุนทางสังคม	การทำงานเชิงรุกช่วยสร้างความเข้มแข็งของคนในท้องถิ่น
ความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาเศรษฐกิจ	1.การกระจายอำนาจทางการคลัง	ท้องถิ่นใช้หลักการบริหารตามสถานการณ์โดยยึดประโยชน์สูงสุดที่จะเกิดแก่ประชาชนเป็นที่ตั้ง
	2.การเมืองและการบริหาร	ผู้บริหาร สมาชิกท้องถิ่น และข้าราชการท้องถิ่นมีความเข้าใจบทบาทตนเองทางด้านเศรษฐกิจในระดับพื้นที่
	3.ระบบนิเวศทางเศรษฐกิจ	ท้องถิ่นนโยบายริเริ่มพัฒนาเศรษฐกิจในระดับพื้นที่ ได้แก่ ถนนคนเดิน ตลาดนัดเทศบาล
	4.ทุนทางสังคม	ท้องถิ่นมีการพัฒนาทักษะการเป็นผู้ประกอบการแก่ประชาชนอย่างสม่ำเสมอ
ความสนใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเป็นหน่วยงานขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก	1.การกระจายอำนาจทางการคลัง	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงพึ่งพิงงบประมาณจากรัฐบาลในสัดส่วนที่สูงมาก
	2.การเมืองและการบริหาร	ผู้บริหาร สมาชิกท้องถิ่น และข้าราชการท้องถิ่นมีความพยายามในการสร้างรายได้ให้แก่ประชาชนผ่านการแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการจากนักลงทุนและนักท่องเที่ยว
	3.ระบบนิเวศทางเศรษฐกิจ	ท้องถิ่นมีวิสัยทัศน์ในการดึงดูดการลงทุนผ่านการท่องเที่ยว เพื่อกระตุ้นการจ้างงาน สร้างรายได้แก่ประชาชน

กรอบการศึกษา	ประเด็น	ข้อค้นพบ
	4.ทุนทางสังคม	ประชาชนให้ความร่วมมือในการจ่ายภาษีแก่ท้องถิ่น เนื่องจากท้องถิ่นมีทิศทางที่ดีในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนด้านเศรษฐกิจ การท่องเที่ยว

ตารางที่ 1 : ข้อค้นพบของงานวิจัย

ที่มา : ผู้วิจัย, 2565

ภายใต้ข้อค้นพบที่กล่าวมานี้ ถือเป็นการยืนยันและการสร้างความเชื่อมั่นแก่รัฐบาลในการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจและการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเสริมสร้างศักยภาพ และความพร้อมต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับท้องถิ่นที่ขับเคลื่อนโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้วิจัยมีความเห็นว่า ข้อค้นพบนี้ เป็นข้อค้นพบที่สร้างพลังให้แก่การกระจายอำนาจเช่นเดียวกับงานวิจัยในประเด็นเดียวกัน เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความเข้มแข็ง และได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐอย่างเต็มที่

อภิปรายผลการศึกษา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือหัวใจหลักของการกระจายอำนาจของประเทศไทย ซึ่งมีบทบาทและภารกิจในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในระดับพื้นที่ มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด นอกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสอดคล้องตามหลักการกระจายอำนาจ 3 มิติตามหลักการของ Saito (2011) อันได้แก่ การกระจายอำนาจทางการเมือง การกระจายอำนาจทางการบริหาร และการกระจายอำนาจทางการคลังแล้ว เมื่อรูปแบบเศรษฐกิจในปัจจุบันมีความเป็นรูปแบบตลาดสูง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีอีกหนึ่งมิติคือ การกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจ เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเป็นหน่วยงานในการขับเคลื่อนกิจกรรมการพัฒนาทางเศรษฐกิจในระดับพื้นที่ เพื่อสร้างรายได้และให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนได้อย่างเต็มศักยภาพ สอดคล้องกับงานวิจัยของ ธนชาติ โชติธนาวัฒน์ และกฤษฎวรรณ โสวัชรินทร์ (2562) ที่ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับพื้นที่ ในแง่ของผู้บริหารที่มีวิสัยทัศน์ภาวะผู้นำ และมีแนวนโยบายที่รองรับด้านเศรษฐกิจ ทั้งนี้ ที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ก็เป็นปัจจัยสำคัญในการก่อให้เกิดกิจกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจโดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมการเกษตรที่มีนักท่องเที่ยว นักลงทุนเดินทางเข้าพื้นที่เพื่อท่องเที่ยว แลกเปลี่ยนสินค้าและบริการ โดยการชูยุทธศาสตร์ความเป็นเขตชายแดน เขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวแม่น้ำโขง สอดคล้องกับ Rodríguez-Pose, & Tijmstra (2007) และ Kline & Moretti (2014) ที่ว่า การจะพัฒนาเศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พื้นที่จะต้องมีความพิเศษ เป็นเอกลักษณ์ และต้องกำหนดเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ของตนเองอย่างชัดเจนว่าเป็นมิติใดในการเป็นพื้นที่รองรับด้านเศรษฐกิจ โดยความเป็นเมืองท่องเที่ยวและการเกษตรนั้นสอดคล้องกับ Rogerson (2016) ว่า การจะเป็นเมืองเศรษฐกิจในมิติดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีแนวนโยบายที่ชัดเจนด้านสิ่งแวดล้อม เช่น การประกาศนโยบายเป็นเมืองคาร์บอนต่ำ การท่องเที่ยวที่มุ่งเน้นเศรษฐกิจเชิงสร้างสรรค์ และเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ในแง่นี้ทำให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีศักยภาพและความสนใจในกิจกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานราก แต่ไม่สอดคล้องกับงานวิจัยของ ยุธา และพีรสิทธิ์ (2564) ที่ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดศักยภาพความพร้อมในแง่ของบุคลากรที่มีความรู้ด้านการตลาด ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพเพียงแต่ขาดความพร้อมในแง่ของการกระจายอำนาจทางการคลังที่ต้องมีเพิ่มขึ้น และกฎหมายระดับจัดตั้งที่ต้องสร้างแนวทางที่เปิดทางให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ แบ่งบทบาทและหน้าที่ด้านเศรษฐกิจจากส่วนกลางกระจายอำนาจให้แก่องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ในฐานะที่อยู่ใกล้ชิดกับปัญหาและความต้องการของประชาชนในระดับพื้นที่มากที่สุด

ข้อเสนอแนะ

การพัฒนาเศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือกลไกสำคัญที่จะช่วยให้เศรษฐกิจในระดับท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง พึ่งพาตนเองได้ และลดการพึ่งพาจากรัฐส่วนกลาง จากการสรุปและอภิปรายผลการวิจัยที่ผ่านมา ผู้วิจัยขอเสนอข้อเสนอแนะออกเป็น 3 มิติได้แก่ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ และข้อเสนอแนะเชิงการวิจัย ดังนี้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. รัฐบาลจะต้องทบทวนกรอบแนวคิดด้านวิธีการงบประมาณ การกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มเติม เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถพึ่งพาตนเองได้มากขึ้น เช่น การอนุญาตในทางกฎหมายและทางนโยบายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำกับดูแลกิจการ การประกอบการในท้องถิ่นของตนเองได้อย่างมีอิสระ สามารถอนุมัติ อนุญาต และปรับปรุงค่าธรรมเนียมเองได้ เนื่องจากกิจการ การประกอบการนั้น ส่งผลต่อพื้นที่ภายในท้องถิ่นโดยตรง เช่น ขยะ กีดขวางจราจร บุหรี่ สุรา เป็นต้น

2. รัฐบาลจะต้องเสริมสร้างความพร้อมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเป็นหน่วยงานในการขับเคลื่อนกิจกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจในท้องถิ่นของตนเองได้อย่างมีอำนาจอิสระ ลดการควบคุมจากรัฐส่วนกลาง เช่น ถ้ายโอนงบประมาณ ภารกิจ และบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถทางด้านเศรษฐกิจ การตลาด ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

1. คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมุ่งผลักดันให้รัฐบาลกำหนดนโยบายกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถจัดเก็บภาษีเองได้เพิ่มมากขึ้น โดยถ่ายโอนจากราชการส่วนกลางโดยถือว่าเป็นโอกาสในการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับฐานราก

2. รัฐบาลจะต้องจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของรายได้รัฐบาลโดยเร็ว เพื่อเป็นการเพิ่มอำนาจในการตัดสินใจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. คณะกรรมการกระจายอำนาจ ฯ จะต้องผลักดันให้รัฐบาลอนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างระดับกันแต่มีพื้นที่ติดต่อกัน สามารถร่วมมือกันในลักษณะสหการได้ เพื่อเป็นเสริมสร้างการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากแบบพื้นที่ต่อพื้นที่

ข้อเสนอแนะเชิงการวิจัย

การส่งเสริมขีดความสามารถในการพัฒนาเศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นความท้าทายของนักวิจัยและผู้ตัดสินใจเชิงนโยบาย ผู้ที่สนใจศึกษาวิจัยประเด็นนี้ ควรศึกษาเชิงเปรียบเทียบอย่างลุ่มลึกในการนำเอากรณีศึกษาจากต่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่มีบริบทใกล้เคียงกับประเทศไทย มาศึกษาถึงโอกาส อุปสรรคในการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับฐานราก เพื่อเป็นข้อเสนอที่มีผลกระทบทางบวกให้รัฐบาลได้มีข้อมูลในการตัดสินใจทางนโยบายที่เพิ่มมากยิ่งขึ้น

ข้อจำกัดการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีระยะเวลา กำลังคน และงบประมาณที่จำกัด จึงทำให้ผู้วิจัยเลือกศึกษาแบบกรณีศึกษา เพื่อให้การวิจัยด้านนี้ได้รับการต่อยอดที่ดียิ่งขึ้น ควรเพิ่มขีดความสามารถในข้อจำกัดดังกล่าว

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- การรถไฟแห่งประเทศไทย. (2565, 20 มกราคม). **โครงการความร่วมมือระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย และรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน การพัฒนาระบบรถไฟความเร็วสูงเพื่อเชื่อมโยงภูมิภาค ช่วง กรุงเทพมหานคร-หนองคาย**. <https://www.hsrkorat-nongkhai.com>
- คุณิน พิระวัฒน์ชาติ. (2561). **บทบาทของรัฐบาลท้องถิ่นกับการพัฒนาเศรษฐกิจแบบมีส่วนร่วม**. FOCUSED AND QUICK, (127), 1.
- คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2563). **รายงานประจำปี 2563**. <https://drive.google.com/file/d/14BmG2Pkrkm6Tv6g-RTTQvdlSGNeviPcb/view>
- จรัส สุวรรณมาลา. (2557). **การพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นบนเส้นทางการกระจายอำนาจของไทย**. สถาบันพระปกเกล้า, 205-234.
- ชนชาติ โชติธนานันท์ และกฤชวรรณ โล้วชินทร์ (2562). **ศักยภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุดรธานี**. Journal of Buddhist Education and Research, 5(2), 122-128.
- ยุรดา น้อยวังหิน และพีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์ (2564). **ศักยภาพและความพร้อมในการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดขอนแก่น**. Journal of Modern Learning Development, 6(4), 39-48.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. (2540, 11 ตุลาคม). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก. หน้า 16.
- สุนทรชัย ขอบยศ. (2561). **การบริหารจัดการท้องถิ่นเพื่อการส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชน กรณีศึกษากลุ่มโรงสีข้าวชุมชนตำบลหนองบัว อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม**. วารสารการเมืองการปกครอง, 8(2), 16-32.

ภาษาอังกฤษ

- Asher, S., & Novosad, P. (2020). **Rural Roads and Local Economic Development**. American Economic Review, 110(3), 797–823. doi:10.1257/aer.20180268
- Bailey, J. (1999). **Local Government Economics Principle and Practice**. (1). London : Macmillan press Ltd.
- Di Nauta, P., Merola, B., Caputo, F. et al. (2015). **Reflections on the Role of University to Face the Challenges of Knowledge Society for the Local Economic Development**. J Knowl Econ 9, 180–198 (2018). <https://doi.org/10.1007/s13132-015-0333-9>
- Kline, P., & Moretti, E. (2014). **People, Places, and Public Policy: Some Simple Welfare Economics of Local Economic Development Programs**. Annual Review of Economics, 6(1), 629–662. doi:10.1146/annurev-economics-080213-041024
- Rodríguez-Pose, A., & Tijmstra, S. A. R. (2007). **Local Economic Development in Sub-Saharan Africa**. Environment and Planning C: Government and Policy, 25(4), 516–536. doi:10.1068/c5p

- Rogerson, C. M. (2016). **Climate change, tourism and local economic development in South Africa**. *Local Economy*, 31(1-2), 322–331. doi:10.1177/0269094215624354
- Saito, Fumihiko. (2011). **Decentralization**. In Mark Bevir (Ed.), *The SAGE Handbook of Governance* (pp. 484-500), ibrd.
- Oates, W. E. (1999). **An Essay on Fiscal Federalism**. American Economic Association.

Translated References

- Chopyot, S. (2018). **Local Governance for the Development of Community Economy: The Case Study of the Group Operating Community Rice Mill in Nongbua Sub-district, Kosumpisai District, Maha Sarakham Province**. *Journal of Politics and Governance*, 8(2), 16-32.
- Chotthananan, T. & Lowatcharin, G. (2019). **Potentiality of Local Administrative Organizations in Udon Thani Province for Local Economic Development**. *Journal of Buddhist Education and Research*, 5(2), 122-128.
- Constitution of the Kingdom of Thailand 1997. (1997, October 11). Thai government gazette. 114 (55), (pp. 16).
- Noywunghin, Y. & Kamnuansilpa, P. (2021). **The Potentiality and Readiness on Development of Local Administrative Organizations in Khon Kaen Province**. *Journal of Modern Learning Development*, 6(4), 39-48.
- Office of the Decentralization to the Local Government Organization Committee. (2020). **Annual Report 2020**. <https://drive.google.com/file/d/14BmG2Pkrkm6Tv6g-RTTQvdlSGNeviPcb/view>
- Peerawattanachart, K. (2018). **The role of local government in participatory economic development**. *FOCUSED AND QUICK*, (127), 1
- State Railway of Thailand. (2022, January 20). **Cooperation project between the government of the Kingdom of Thailand and the government of the People's Republic of China Development of high-speed rail system to link regions Bangkok - Nong Khai**. <https://www.hsrkorat-nongkhai.com>
- Suwanmala, C. (2014). **Local economic development on Thailand's Decentralization**. In Tanchai, W. (Eds), *Balance of Power in Thai Politics*. (pp. 205-234). King Prajadhipok's institute.