

ศักยภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุดรธานี

POTENTIALITY OF LOCAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATIONS IN
UDON THANI PROVINCE FOR LOCAL ECONOMIC DEVELOPMENT

ธนาชาติ โชติธนานันท์

กฤษฎวรรณ โล่ห์วัชรินทร์

วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

Thanachat Chotthananan

Grichawat Lowatcharin

College of Local Administration, Khon Kaen University, Thailand

Corresponding Author; Email: thanachat_ch@kkumail.com

บทคัดย่อ

การพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้มีการเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาศักยภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลนครและเทศบาลเมืองในจังหวัดอุดรธานีและเป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยใช้การวิจัยแบบกรณีศึกษาหลายกรณี (Multiple Case Study) และเลือกศึกษาเทศบาลในพื้นที่จังหวัดอุดรธานี จำนวน 4 แห่ง ได้แก่ เทศบาลนครอุดรธานี เทศบาลเมืองโนนสูง-น้ำคำ เทศบาลเมืองบ้านดุง และเทศบาลเมืองหนองสำโรง ผู้ให้ข้อมูลหลัก ประกอบด้วย นายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล นักพัฒนาชุมชน และนักวิเคราะห์นโยบายและแผน เครื่องมือในการวิจัยได้แก่ แบบสัมภาษณ์โดยมีประเด็นคำถามกึ่งโครงสร้าง และนำข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมทั้งหมดมาวิเคราะห์และประเมินผลเทียบกับทฤษฎีและเปรียบเทียบกับงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยปราศจากอคติ

ผลการวิจัยพบว่า

เทศบาลทั้ง 4 แห่ง มีศักยภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก ในด้านภาวะผู้นำ วิสัยทัศน์และนโยบาย และด้านการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่น ด้านโครงสร้างองค์กรและ

กระบวนการงาน ด้านการเงินการคลัง ด้านบุคลากร และด้านกายภาพ อย่างไรก็ตามเทศบาลยังมีความท้าทายในมิติอื่น ๆ อยู่ กล่าวคือ ด้านการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งพบว่า มุ่งเน้นการให้คำปรึกษาแก่ประชาชน ด้านโครงสร้างองค์กรและกระบวนการนั้น เทศบาลขาดอำนาจในการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก มีข้อจำกัดทางกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินงาน ในด้านการเงินและการคลัง เทศบาลได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาลเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และสามารถจัดหารายได้ตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ด้านบุคลากร แม้ว่าเทศบาลมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ แต่ไม่ได้รับจัดสรรอัตราบุคลากรที่รับผิดชอบการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากโดยตรง รวมทั้งด้านกายภาพ เทศบาลมีความพร้อมในด้านวัสดุอุปกรณ์อาคาร และสถานที่ ดังนั้น รัฐบาลจึงควรกระจายอำนาจในการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากแก่อปท. ให้สามารถกำหนดนโยบายและโครงการที่เป็นรูปธรรมและตอบสนองความต้องการเชิงพื้นที่ได้

คำสำคัญ: เศรษฐกิจฐานราก, การพัฒนาเศรษฐกิจ, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น,
การปกครองท้องถิ่น

Abstract

Local economic development is crucial for sustainable growth of the national economy. The current study aimed to explore the potential of local administrative organizations (LAOs) in Udon Thani Province for local economic development. The researcher employed a multiple case study designed to examine four LAOs in the province, i.e. Udon Thani Municipality, Non Sung-Nam Kham Municipality, Ban Dung Municipality, and Nong Samrong Municipality. Key informants were mayors, permanent secretaries, community development officers, and plan and policy analysts. The research instruments were interview forms with semi-structured questions and collected data were analyzed and evaluated in comparison with the theory and compared with relevant research without prejudice.

Findings were found that:

that the four municipalities have the potential for local economic development in terms of mayoral leadership and vision, policy formulation, and facilities. Nevertheless, the municipalities are confronting some other challenges. The administrative aspects of local administrators finding the municipalities focus on advising the public. Organizational structure and procedure are confronting some. Regarding organizational structure and operation, the municipalities lack autonomy for local economic development and have legal limitations that hinder meaningful policy formulation and implementation. Regarding financial and fiscal aspects, while the municipalities have been allocated some intergovernmental transfers for infrastructure investment, they can generate more revenues as far as the law permits. Regarding local personnel, the municipalities have some capable officers but do not have any positions directly responsible for the local economy. The government, therefore, should transfer local economic development autonomy for the LAOs so they can initiate and implement tangible policies and projects responsive to local preferences.

Keywords: local economy, economic development, local administrative organizations, local government

บทนำ

ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมในประเทศไทยมีมูลเหตุปัจจัยซับซ้อนในหลาย ๆ มิติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องโครงสร้างของภาครัฐ ในความเป็นจริงมีประชาชนจำนวนมากที่ประสบกับสภาวะการมีรายได้น้อย มีความยากลำบากต่อการดำรงชีพในครัวเรือนในแต่ละวัน (ผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2557) จากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี 2560 พบว่าครัวเรือนในประเทศไทยมีรายได้และค่าใช้จ่ายเฉลี่ย 26,946 และ 21,437 บาท ตามลำดับ และมีหนี้สินเฉลี่ยต่อครัวเรือน 178,994 บาท ซึ่งคิดเป็น 6.6 เท่าของรายได้ โดยร้อยละ 14 เป็นหนี้จากการทำเกษตรกรรม (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2560) จากสถิติ

ดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าคนไทยมีปัญหาหนี้สิน ดังนั้นจึงเป็นปัญหาเร่งด่วนที่ควรได้รับการแก้ไข ดังนั้นสิ่งที่ประเทศไทยทำได้ในขณะนั้นคือ การบริหารแบบรวมศูนย์กลาง ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงถูกตีกรอบในด้านการทำหน้าที่ด้านต่าง ๆ รวมไปถึงการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก (จรัส สุวรรณมาลา, 2558 : 56) กล่าวคือ รัฐบาลกลางเป็นผู้มีหน้าที่หลักในการตัดสินใจและบริหารจัดการบริการสาธารณะ (ศิกานต์ อัสสระชัยยศ, 2559 : 87) นอกจากนี้ข้อกีดทางด้านโครงสร้างแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังประสบปัญหาในข้อกฎหมายในประเด็นต่าง ๆ เช่น ห้ามประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน ข้อจำกัดในการหาประโยชน์ในทรัพย์สิน เป็นเหตุทำให้เกิดความบั่นทอนความตั้งใจที่จะพัฒนาเศรษฐกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และขาดแรงจูงใจในการริเริ่มการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากในพื้นที่ของตนเอง (วุฒิสาร ตันไชย, อรทัย ก๊กผล, ศิกานต์ อัสสระชัยยศ, วิลาวัณย์ หงส์นคร, และอภิวรรณ ชักเช็ค, 2558 : 98) ปัญหาที่ได้กล่าวมาข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่าประเทศไทยมีแนวทางในการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากโดยมีรัฐบาลกลางกำหนดกลยุทธ์และทิศทางในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งวิธีการดังกล่าวไม่คำนึงถึงการที่จะ

ทำให้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจกระจายไปยังชนชั้นล่างหรือชนชั้นกลาง เนื่องจากมีความเชื่อว่าเมื่อเศรษฐกิจโตมากพอจะไหลรินและแพร่กระจายไปยังผู้มีรายได้น้อยและชนชั้นกลาง (อนุสรณ์ ธรรมใจ, 2559) ในเชิงทฤษฎีการพัฒนาตามแนวทางดังกล่าวมักจะประสบความสำเร็จในการกระจายความมั่งคั่งได้ยากกว่าการพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานราก

ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากเป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ซึ่งในทั้งประเทศมีจำนวนทั้งหมด 7,852 แห่ง (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2562) การวิจัยนี้จะช่วยสะท้อนให้รัฐบาลได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ และเห็นความสำคัญต่อการกระจายอำนาจการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก รวมทั้งยังมุ่งศึกษาศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากเพื่อนำมาวิเคราะห์ถึงศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งงานวิจัยนี้มุ่งศึกษาเพียงพื้นที่จังหวัดอุดรธานี ซึ่งไม่สามารถเป็นตัวแทนทุกจังหวัดที่นำไปกำหนดนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากระดับประเทศ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาศักยภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลนครและเทศบาลเมืองในจังหวัดอุดรธานี

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้เป็นการวิจัยแบบกรณีศึกษาหลายกรณี ในการประเมินศักยภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุดรธานี ข้อมูลที่สำคัญในการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อประมวลผล ได้แก่

1. **ประชากรและกลุ่มเป้าหมาย** ประชากรเป้าหมาย คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุดรธานี จำนวน 181 แห่ง โดยเลือกแบบเฉพาะเจาะจง จำนวน 4 แห่ง ได้แก่ เทศบาลนครอุดรธานี เทศบาลเมืองโนนสูง-น้ำคำ เทศบาลเมืองบ้านดุง และ เทศบาลเมืองหนองสำโรง โดยเหตุผลที่เลือกเทศบาลทั้ง 4 แห่งนี้ เนื่องจากมีบริบทพื้นที่แตกต่างกัน คือ องค์กรปกครองท้องถิ่นในชุมชนเมือง บริบทพื้นที่ชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบท และบริบทพื้นที่ชุมชนในชนบท ซึ่งมีความแตกต่างกันในการบริหารงานและสามารถสะท้อนผลจากการศึกษาศักยภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างชัดเจน ผู้ให้ข้อมูลหลักในวิจัยนี้ รวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกบุคลากรของเทศบาล ทั้ง 4 แห่ง ประกอบด้วย นายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล นักพัฒนาชุมชน และนักวิเคราะห์นโยบายและแผน รวมผู้ให้ข้อมูลหลักทั้งสิ้น 16 คน

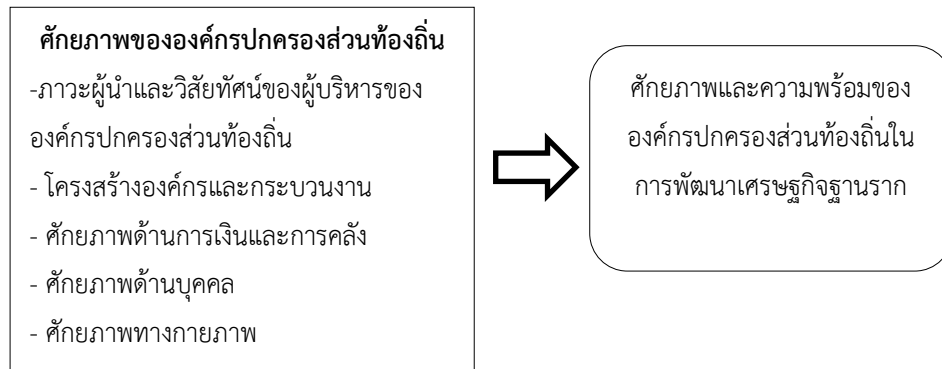
2. **เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย** ได้แก่ แบบสัมภาษณ์กึ่งมีโครงสร้าง รายละเอียดของกิจกรรม/โครงการ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก และข้อมูลจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจของจังหวัดอุดรธานี ในปี 2561-2564

3. **การเก็บรวบรวมข้อมูล** จากการสัมภาษณ์ระหว่างเดือนพฤษภาคม - สิงหาคม 2562 และรวบรวมข้อมูลจากเอกสารและข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาจังหวัดอุดรธานี พ.ศ. 2561-2564 และรายละเอียดของกิจกรรม/โครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก

4. **การวิเคราะห์ข้อมูล** โดยนำข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งหมด เช่น การวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป้าหมายทั้ง 4

แห่ง เพื่อวิเคราะห์ข้อมูลและประเมินผล เทียบกับทฤษฎีและเปรียบเทียบกับงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยปราศจากอคติ

กรอบแนวคิดในการวิจัย



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

ผลการวิจัย

1. บริบททั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ถึงแม้ว่างานวิจัยนี้จะกล่าวถึงกลุ่มตัวอย่างที่มีบริบทชุมชนแตกต่างกันออกไป ได้แก่ ชุมชนเมือง ชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบทและชุมชนชนบท แต่มีรูปแบบการบริหารจัดการและมีนโยบายในการให้บริการประชาชนที่คล้ายกัน โดยมีรายละเอียดดังนี้ 1) เทศบาลนครอุดรธานี จัดตั้งเป็นเทศบาลนครเมื่อวันที่ 25 กันยายน 2538 ตั้งอยู่ในเขตชุมชนเมือง ถนนอธิบดี ตำบลหมากแข้ง อำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานี ซึ่งเป็นศูนย์กลางหน่วยงานราชการ ภูมิภาค การค้า การพาณิชย์ การขนส่งทางบก และอากาศ และอุตสาหกรรมของจังหวัดอุดรธานี มีเขตการปกครอง จำนวน 104 ชุมชน 2) เทศบาลเมืองโนนสูง-น้ำคำ จัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกาเมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 ตั้งอยู่ในชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบท บ้านเลขที่ 191 หมู่ที่ 11 ถนนอุดรธานี-ขอนแก่น ตำบลโนนสูง อำเภอเมืองอุดรธานี จังหวัดอุดรธานี อยู่ห่างจากใต้ของเทศบาลนครอุดรธานีประมาณ 20 กิโลเมตร มีการปกครองครอบคลุมพื้นที่ 6 หมู่บ้านในตำบลโนนสูง 3) เทศบาลเมืองบ้านดุง ตั้งอยู่ที่ หมู่ 8 ถนนจำปาพัฒนา ตำบลศรีสุทโธ อำเภอบ้านดุง จังหวัดอุดรธานี ซึ่งเป็นชุมชนในชนบท มีพื้นที่ 20.95 ตารางกิโลเมตร อยู่ห่างจากจังหวัดอุดรธานี 83 กิโลเมตร มีเขตการปกครองออกเป็น 2

ตำบล 14 หมู่บ้าน 4) เทศบาลเมืองหนองสำโรง ได้รับการตั้งตามพระราชกฤษฎีกาเมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2550 ตั้งอยู่ในชุมชนเมือง เลขที่ 89 หมู่ 9 ถนนอุดรธานี-หนองสำโรง ตำบลหม่ม่น อำเภอเมืองอุดรธานี ตั้งอยู่ มีพื้นที่ 24.8 ตร.กม. มีการปกครองทั้งหมด 8 ชุมชน

2. ผลการศึกษา ศักยภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุดรธานี สามารถแยกเป็นประเด็นต่าง ๆ ได้ 6 ประเด็นดังนี้

2.1 ศักยภาพด้านวิสัยทัศน์และนโยบาย ผลการศึกษา พบว่า ในด้านวิสัยทัศน์ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาลนครและเทศบาลเมืองต่างก็มุ่งไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก หมายถึง ชาวบ้านมีความกินดี อยู่ดี และมีรายได้ ชาวบ้านสามารถเลี้ยงตนเองและครอบครัวได้ โดยได้รับการฝึกฝนและพัฒนาในด้านการประกอบอาชีพอย่างต่อเนื่อง ในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับครอบครัว ชุมชน สังคม ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจในระดับประเทศที่มีความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืนต่อไป ทั้งนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างมีโครงการสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก 2 ส่วนด้วยกัน ได้แก่ โครงการที่จัดขึ้นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่ออบรมให้ความรู้ พัฒนาอาชีพ สร้างรายได้แก่ประชาชน ส่วนใหญ่เป็นโครงการที่ไม่ได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องและโครงการที่ประชาชนรวมตัวกันเป็นกลุ่มเพื่อเสนอความต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนับสนุนต่อยอดองค์ความรู้ ทักษะการประกอบอาชีพและงบประมาณ ซึ่งล้วนเป็นนโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากการสัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลได้ให้ข้อเสนอแนะว่า

“เทศบาลของเรามีการจัดโครงการพัฒนาอาชีพให้ประชาชนตลอด โดยเริ่มจากการสำรวจความต้องการก่อน แล้วนำข้อมูลที่ได้มาจัดทำแผนชุมชน แล้วเสนอโครงการมาที่เทศบาล เพื่อให้เทศบาลสนับสนุนงบประมาณ แต่ถ้าใครอยากได้รับงบประมาณสนับสนุนโครงการ ต้องมีกลุ่มสมาชิกรวมตัวกันแล้วก็เสนอโครงการมาของงบประมาณจากเทศบาลได้” (นาย ก เทศบาลเมืองหนองสำโรง, สัมภาษณ์)

“ก่อนอื่นเริ่มจากศึกษาปัญหาในระดับชุมชนของเราก่อนที่จะเราสามารถแก้ไขและพัฒนาให้ดีขึ้นได้ โดยที่ดูศักยภาพ เราสามารถทำได้ในระดับไหน เพื่อจะนำเสนอให้ผู้บริหารนำไปเป็นนโยบายในการพัฒนาเพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงระดับต่อไปได้” (นาง ข เทศบาลเมืองหนองสำโรง, สัมภาษณ์)

ถึงแม้ว่าในแผนงานโครงการประจำปีจะมีโครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก แต่โครงการเหล่านั้นจะเกิดจากแนวคิดของกลุ่มผู้สูงอายุ และเยาวชนมากกว่าวัยทำงาน ดังนั้นโครงการที่เสนอจึงเป็นโครงการที่ทำเสร็จสิ้นแล้วจบไปยังไม่เกิดความต่อเนื่องเท่าที่ควร

ส่วนด้านนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน ขึ้นอยู่กับบริบทและที่ตั้ง เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ภายใต้สังคมเมืองหรือสังคมกึ่งเมืองกึ่งชนบทที่ใกล้เขตอุตสาหกรรม ส่วนใหญ่ชาวบ้านไม่ได้ให้ความสำคัญในการเข้าร่วมประชุมเนื่องจากมีภาระงานที่ต้องทำเป็นประจำ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะให้ความสำคัญเกี่ยวกับ การส่งเสริมการค้าการอำนวยความสะดวกในการจับจ่าย ซื้อสินค้าจึงทุ่มงบประมาณในการสร้างตลาด เพื่อให้คนในชุมชนมีพื้นที่ในการค้าขายเพื่อสร้างอาชีพหากเป็นสังคมชนบทจะให้การสนับสนุนเรื่องการพัฒนาอาชีพระยะสั้นเพื่อให้ชุมชนมีองค์ความรู้สามารถไปต่อยอดเพื่อหาช่องทางประกอบอาชีพเอง

มุมมองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาลนครและเทศบาลเมือง ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยหลักของความสำเร็จที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพและความพร้อมในการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากไว้ 4 ประเด็น ได้แก่ 1) รัฐบาลควรกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก เนื่องจากใกล้ชิดกับประชาชน มีความเข้าใจในบริบทชุมชน ความพร้อม ข้อได้เปรียบ ตลอดจนปัญหาอุปสรรคในการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก พร้อมทั้งรัฐบาลควรมีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และอำนาจหน้าที่ ที่สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากแก่ประชาชน 2) สนับสนุนงบประมาณ เพื่อให้ทุกโครงการที่เกี่ยวข้อง สามารถดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่อง 3) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีวิสัยทัศน์ แนวนโยบาย ความรู้ ความเข้าใจ และเห็นความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก และ 4) ต้องการแก้ไขปัญหาอย่างแท้จริง รวมทั้งการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการร่วมขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานรากไปพร้อม ๆ กันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มุมมองดังกล่าวข้างต้นนี้ เป็นสิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แสดงให้เห็นถึงศักยภาพและความพร้อมของวิสัยทัศน์และนโยบายด้านการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากซึ่งได้มีการดำเนินงานโครงการต่อเนื่อง ตามนโยบายในปี 2559 จนถึงปัจจุบัน เนื่องจากองค์กร

ปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชน และรับรู้ถึงความต้องการของประชาชนมากที่สุดนั่นเอง

2.2 ศักยภาพด้านการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่น ผลการศึกษา พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาลนครและเทศบาลเมือง มีการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่น ที่มุ่งเน้นด้านการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก โดยมุ่งเน้นการให้คำปรึกษาและเป็นพี่เลี้ยงแก่ประชาชน เพื่อให้ชุมชนสามารถดำเนินโครงการได้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ทั้งนี้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนแผนงานให้สำเร็จบรรลุตามวัตถุประสงค์ หากผู้บริหาร มีทัศนคติที่ดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก คือเน้นการพัฒนาคนในชุมชนเป็นหลักแล้วจะส่งผลให้เกิดการพัฒนา ต่อยอดด้วยตนเองได้ จากการสัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลได้เสนอความคิดเห็นว่า

“การสำรวจความต้องการของชุมชนชาวบ้าน จะช่วยให้รู้ว่าชาวบ้านเขาอยากได้อะไร พอวิเคราะห์ความต้องการชุมชน เวลาทำแผนจะทำให้รู้ว่า ควรพัฒนาอะไรให้แก่ชุมชน สำหรับที่นี้มองไปที่ตลาด พอทำตลาดแล้วให้เข้าแผงขายของแรก ๆ มีอยู่ 100 กว่าแผง เดียวนี้ 500 กว่า เพราะชาวบ้านต้องซื้อของกิน ของใช้ คนมาขายของก็มีรายได้ จากการค้าขายมากขึ้น นี่ก็เพราะผู้บริหารให้การสนับสนุน ถ้าผู้บริหารไม่สนใจจะได้แค่นอน โครงสร้างพื้นฐานธรรมดาเท่านั้น” (นาย ค เทศบาลเมืองหนองสำโรง, สัมภาษณ์)

นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาลนครและเทศบาลเมือง ยังมีศักยภาพในการประสานงานความร่วมมือจากเครือข่ายทั้งภายในองค์กรและเครือข่ายภายนอก ไม่ว่าจะเป็นการติดต่อประสานงานในการขอข้อมูล การให้ความช่วยเหลือในการดำเนินการที่องค์กรปกครองท้องถิ่นร้องขอ เช่น บุคลากร สถานที่ หรือ งบประมาณ สนับสนุนจากทั้งหน่วยงานภาครัฐและเอกชน จากการสัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลได้เสนอความคิดเห็นว่า

“มีบ้างประปราย เช่น ของงบประมาณจาก พมจ. เรื่องคนมีปัญหาคนพิการ จริง ๆ ช่วยให้เงินฟรี ๆ ก็มี ปีหนึ่ง 20 -30 รายก็มี” (นาย ง เทศบาลเมืองหนองสำโรง, สัมภาษณ์)

2.3 ศักยภาพด้านโครงสร้างองค์กรและกระบวนการงาน ผลการศึกษา พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาลนครและเทศบาลเมือง มีโครงสร้างองค์กรและกระบวนการงานเหมาะสมกับขนาดการปกครองที่รับผิดชอบ ทั้งนี้การกำหนดภาระงานขึ้นอยู่กับบริบทขององค์กรปกครองท้องถิ่นในแต่ละที่ ส่วนบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ มีความ

เหมาะสมกับตำแหน่งงาน ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีบริบทใกล้เคียงชุมชนเมือง มีความคล่องตัวน้อย เพราะมีขั้นตอนในการดำเนินงานหลายขั้นตอน และมีบุคลากรไม่เพียงพอ ประกอบกับมีข้อกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับที่ต้องปฏิบัติตามมากมาย ดังนั้นเพื่อเพิ่มศักยภาพในการบริหารงานจึงไม่ควรอยู่ภายใต้กระทรวงมหาดไทย เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่อำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ไม่ได้มีหน้าที่ในการปกครองประชาชน

เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด ดังนั้นในการปฏิบัติงานโดยชุมชนมีส่วนร่วม จึงต้องมีความเข้าใจ และสามารถเข้าถึงประชาชนได้อย่างแท้จริง ดังนั้นกระบวนการบริหารงานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก จึงต้องสร้างความเข้าใจแก่ประชาชน และเข้าถึงปัญหาอย่างแท้จริง จากการสำรวจความต้องการของชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชาวบ้านร่วมกันวิเคราะห์ข้อมูลในการจัดทำแผนชุมชนเพื่อให้ทราบทิศทางในการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก แล้วกำหนดโครงการที่สอดคล้องกับแผนงาน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่สนับสนุนงบประมาณที่สอดคล้องและเหมาะสมในแต่ละโครงการ เมื่อดำเนินโครงการเสร็จสิ้นแล้วจะมีการประเมินโครงการ หากโครงการประสบความสำเร็จจะมีการให้งบประมาณสนับสนุนในปีต่อไป และไม่สนับสนุนงบประมาณในกรณีโครงการไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ การแสดงศักยภาพในการพัฒนางานและการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดจากการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนและมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ดังนั้นในทุกภาคส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงสามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถนำพาให้องค์กรประสบความสำเร็จได้

ปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากที่พบ ทั้งในระดับเทศบาลนคร และเทศบาลเมือง ได้แก่ กฎระเบียบที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงาน และการไม่กระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการได้รับมอบหมายจากหน่วยงานอื่นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติ ทำหน้าที่เก็บข้อมูลและรายงานต่อส่วนกลางโดยไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณและอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลติดตาม จากการสัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลได้เสนอความคิดเห็นว่า

“ส่วนราชการไม่กระจายอำนาจแล้วยังโยนภาระหน้าที่มาให้ท้องถิ่นทำ เช่น กรมพัฒนาชุมชน งานต่าง ๆ ของพัฒนาชุมชน ต้องมีการเก็บข้อมูล จปฐ. หรือข้อมูลชุมชน ยังมาเอาที่เทศบาล กระทรวง พมจ. เบี้ยอาชีวะ ผู้สูงอายุ ป่วย เจ็บ ก็มาที่เทศบาล รวมถึงการ

ลงทะเบียนหญิงตั้งครรภ์ ก็ต้องมาที่เทศบาล และมีหลายหน่วยงาน ออกกฎหมายมาให้ เป็นภารกิจของท้องถิ่นเก็บข้อมูลและรายงาน สุดท้ายเป็นการกระจายอำนาจอย่างไม่แท้จริง” (นาย จ เทศบาลเมืองหนองสำโรง, สัมภาษณ์)

นอกจากนี้แล้ว ปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก คือ การขาดความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน การขาดงบประมาณในการสนับสนุน การขาดการสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ที่ดีระหว่างหน่วยงานและคนในชุมชน ซึ่งสิ่งที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ล้วนแล้วแต่เป็นปัญหาอุปสรรคทั้งสิ้น จากการสัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลได้เสนอความคิดเห็นว่า

“เนื่องจากเป็นบริบทของเมือง คือ การมีส่วนร่วมน้อย การให้ความร่วมมือเป็นเฉพาะบางกลุ่ม ยังเป็นบ้านจัดสรรมีความเป็นเมืองมากการมีส่วนร่วมก็น้อยลง ทำให้การขับเคลื่อนนโยบายเป็นไปได้ยาก” (นาย ฉ เทศบาลเมืองหนองสำโรง, สัมภาษณ์)

ส่วนรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีมากจนเกินไปทำให้ภาระงานเกิดการทับซ้อนกัน ทำให้ประชาชนเกิดความเข้าใจผิด รวมทั้งบุคลากรภายในหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล เป็นต้น และขาดการนำเทคโนโลยีการสื่อสารที่ทันสมัยมาช่วยในการอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงาน จากการสัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลได้เสนอความคิดเห็นว่า

“อยากให้นำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการติดต่อสื่อสารระหว่างเทศบาลกับชุมชนด้วย เช่น โซเชียลมีเดียต่าง ๆ เนื่องจากการส่งหนังสือไปถึงหน่วยงานต่าง ๆ ต้องใช้ระยะเวลามาก ถ้ามีแอปส่งข้อมูลจะทำให้รวดเร็วขึ้น เวลาเทศบาลเรียกประชุมจะมาแต่ผู้นำชุมชน แต่ในบางอย่าง เทศบาลต้องการให้ประชาสัมพันธ์ให้ลูกบ้านเขารู้ด้วย จะได้มีการติดต่อส่งข่าวกันได้ดีขึ้น ประชาชนจะได้มีการรับรู้ข้อมูลข่าวสารมากกว่านี้” (นางสาว ช เทศบาลเมืองหนองสำโรง, สัมภาษณ์)

2.4 ศักยภาพด้านการเงินการคลัง ผลการศึกษา พบว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาลนครและเทศบาลเมือง ไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณในการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากโดยตรง ส่วนใหญ่งบประมาณที่ได้จะเกี่ยวข้องกับงานก่อสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน สิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ ดังนั้นการพัฒนาอาชีพ และสร้างรายได้ของชุมชนจะมีจำนวนโครงการในแผนไม่มากนัก ดังนั้นการบริหารงบประมาณจึงทำได้ตามความจำเป็นและคอยสนับสนุนในด้านการให้ความรู้และเป็นที่ปรึกษาแก่ชุมชนมากกว่าการให้งบประมาณ

ในด้านการจัดหารายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เช่น ภาษีโรงเรือน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้ายค่าธรรมเนียมตาม พระราชบัญญัติสาธารณสุข เช่น การประกอบ การค้าที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ การสะสมอาหาร แผงลอย แต่เมื่อเทียบสัดส่วนแล้วส่วนใหญ่เป็นงบจากที่รัฐจัดสรรให้ จากการสัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลได้เสนอความคิดเห็นว่า

“การจัดหารายได้ของเทศบาลอีกประเภทหนึ่งคือ เทศบาลมีงบประมาณสนับสนุนศูนย์ OTOP เพื่อให้ประชาชนฝึกหัดสร้างผลิตภัณฑ์ไว้สำหรับขายในศูนย์ เพื่อให้มีเงินหมุนเวียนภายในศูนย์ โดยท้องถิ่นมีหน้าที่ดูแลให้คำปรึกษาช่วยเหลือ ให้ชาวบ้านทำบัญชีต่าง ๆ เป็นต้น” (นาย ช เทศบาลเมืองบ้านดุง, สัมภาษณ์)

นอกจากนี้แล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับการกำกับติดตามตรวจสอบจากสำนักงานเงินแผ่นดิน (สตง.) เป็นประจำทุกปี ซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้อแนะนำเกี่ยวกับระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการเงินและพัสดุ ซึ่งส่วนใหญ่ข้อระเบียบการจ่ายเงินต่าง ๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีความเข้าใจคลาดเคลื่อน และยังไม่สอดคล้องกับหลักในการปฏิบัติจริง ดังนั้น สำนักงานเงินแผ่นดินจึงเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบเป็นประจำทุกปี เพื่อความสำเร็จและเกิดความคุ้มค่า

2.5 ศักยภาพด้านบุคลากร ผลการศึกษา พบว่า รัฐบาลไม่ได้จัดสรรบุคลากรด้านการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากโดยตรงมาปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในระดับเทศบาลนครและเทศบาลเมือง แต่บุคลากรที่มีอยู่ มีความเพียงพอต่อหน้าที่ในการปฏิบัติงาน ที่ได้รับมอบหมายในปัจจุบันเท่านั้น กล่าวคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตเมือง ประสบปัญหาอัตราขาดแคลน และได้รับจัดสรรอัตราการบรรจุข้าราชการน้อยมาก จึงมีความจำเป็นต้องจ้างลูกจ้างเข้ามาปฏิบัติงานเพิ่มเติม เช่น ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ที่มีความจำเป็นต้องมีครูมาดูแลเด็กเล็ก เป็นต้น ในส่วนของการพัฒนาอาชีพและรายได้ของประชาชนในชุมชนเป็นหน้าที่ของนักพัฒนาชุมชน ซึ่งในเทศบาลมีเพียง 1 ถึง 2 คนเท่านั้น จึงไม่เพียงพอต่อภาระหน้าที่ในการดูแลประชาชนในชุมชนให้ทั่วถึงในพื้นที่ที่ได้รับมอบหมาย

2.6 ศักยภาพทางกายภาพ ผลการศึกษา พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาลนครและเทศบาลเมือง มีความพร้อมในด้านวัสดุอุปกรณ์ อาคาร และสถานที่ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานในการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีแผนยุทธศาสตร์ที่รองรับการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน ดังนั้นจึงมีโครงการต่าง ๆ ภายใต้แผนยุทธศาสตร์ ที่สามารถขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานรากให้ประสบความสำเร็จเป็น

ประจำปีในทุกปี ดังนั้นการจัดหาวัสดุ อุปกรณ์จึงมีงบประมาณรองรับในโครงการ และสามารถขอรับงบประมาณเพิ่มเติมจากหน่วยงานอื่นในกรณีที่มีโครงการร่วมกัน เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) หรือ โครงการพัฒนาอาชีพสำหรับผู้สูงอายุ สตรี เด็กและเยาวชน คนเร่ร่อน สามารถขอรับงบประมาณเพิ่มเติมจาก สำนักพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จังหวัดอุดรธานี (พมจ.) เป็นต้น ส่วนอาคาร และสถานที่นั้น โดยส่วนใหญ่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอาคารและสถานที่เพื่อรองรับสำหรับการประชุม สัมมนา หรือการอบรมต่าง ๆ และสามารถขอความอนุเคราะห์ใช้พื้นที่ในหน่วยงานอื่น ทั้งภาครัฐและเอกชนในพื้นที่ใกล้เคียงได้ เนื่องจากมีการสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับหน่วยงานในระดับท้องถิ่นหลายภาคส่วน จึงมีศักยภาพในด้านอาคารและสถานที่ด้วย จากการสัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลได้เสนอความคิดเห็นว่า

“เทศบาลมีการบูรณาการร่วมกันกับหน่วยงานอื่นเพื่อของบประมาณในโครงการที่เกี่ยวข้อง เช่น อบต. ถ้าเป็นโครงการพัฒนาอาชีพสำหรับผู้สูงอายุ เด็ก ก็จะเป็น พมจ. หรือ การใช้สถานที่กับหน่วยงานอื่นด้วย เช่น โลตัส เราก็ไปขอใช้พื้นที่ในการจัดโครงการของคนในชุมชนอยู่เรื่อย ๆ เป็นต้น” (นาย ณ เทศบาลนครอุดรธานี, สัมภาษณ์)

สรุปได้ว่า ศักยภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นขึ้นอยู่กับภาวะผู้นำของผู้บริหาร วิสัยทัศน์และนโยบายขององค์กรที่นำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก ผู้บริหารมุ่งเน้นการให้คำปรึกษาเป็นพี่เลี้ยงแก่ประชาชน อันจะนำไปสู่การบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพ มีการมอบหมายงานที่เหมาะสมกับบุคลากร นำไปสู่การวางแผนโครงสร้างองค์กรและกระบวนการงานที่ดีมีงบประมาณจัดสรรเพียงพอ บุคลากรมีความรู้ความสามารถมีทักษะและมีสิ่งอำนวยความสะดวกเอื้อต่อการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก

อภิปรายผลการวิจัย

ผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาลนครและเทศบาลเมืองล้วนแล้วแต่มีภาวะผู้นำมีวิสัยทัศน์ มีความรู้ ความเข้าใจ และเห็นความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก และมุ่งพัฒนาให้คนในชุมชนมีอาชีพสามารถเลี้ยงตนเอง ครอบครัว อย่างพอเพียง และมีความสุข ซึ่งเป็นแนวทางในการพัฒนาเศรษฐกิจและเพิ่มรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องอาศัยทรัพยากรบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ มีกฎหมายสนับสนุนและเอื้อต่อ

การพัฒนาเศรษฐกิจในระดับประเทศและท้องถิ่น (ศีกานต์ อัสสระชัยยศ, 2559) ดังนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และมีโครงการเพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์ทั้งรูปแบบการจัดโครงการพัฒนาอาชีพให้แก่ชุมชน และชุมชนร้องขอให้จัดโครงการอบรมเพื่อต่อยอดการพัฒนาอาชีพ จรัส สุวรรณมาลา (2558) ได้สนับสนุนข้อคิดเห็นดังกล่าวว่า เมืองหรือท้องถิ่นแต่ละแห่งต้องมีประชากรที่มีคุณภาพ มีความรู้ทักษะที่จำเป็นสำหรับการประกอบอาชีพ การเป็นผู้ประกอบการที่ดี มีระเบียบวินัยและความขยันในการทำงาน และมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนไปพร้อมกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จะส่งผลให้ชุมชนมีความเข้มแข็งและสามารถเลี้ยงตนเองได้ แต่ในงานวิจัยนี้ พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่โดยเฉพาะในวัยทำงานในเขตการปกครองขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุดรธานี ไม่ค่อยมีส่วนร่วมในการเข้าร่วมประชุมหรือรับฟังนโยบาย ดังนั้นแนวคิดต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในภาคประชาชนจะเกิดจากเยาวชนและผู้สูงอายุ ซึ่งขัดแย้งกับ พีรศุภมภ์ วัฒนพงศ์พิทักษ์ (2558) ที่กล่าวถึงปัจจัยสำคัญที่ทำให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพ นั้นจะต้องได้รับการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง จึงจะประสบความสำเร็จในการพัฒนาชุมชน

ศักยภาพทางการบริหารงานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากของผู้บริหารท้องถิ่น ผลการศึกษาพบว่า บุคลากรส่วนใหญ่มีความรู้ความสามารถ แต่การบริหารงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมุ่งเน้นการให้คำปรึกษาและเป็นพี่เลี้ยงแก่ประชาชน และผู้บริหารมีส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนโครงการต่าง ๆ ให้ประสบความสำเร็จ นอกจากนี้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ยังมีศักยภาพในการประสานงานความร่วมมือจากเครือข่ายทั้งภายในองค์กรและเครือข่ายภายนอกอย่างดี ซึ่งผลการศึกษาสนับสนุนงานวิจัยของ อิตติพร คำแก่น (2550) ที่พบว่าเทศบาลมีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ร่วมทำกิจกรรมกับชุมชนในฐานะของการเป็นพี่เลี้ยง

ศักยภาพทางโครงสร้างองค์กรและกระบวนการงาน ผลการศึกษาพบว่า โครงสร้างองค์กรมีความเหมาะสม และเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุดในการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก แต่สิ่งที่เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงานคือ กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่ไม่เอื้อต่อการปฏิบัติงานและไม่กระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองท้องถิ่น สอดคล้องกับ ผลการศึกษาของ ดนุวัศ สุวรรณวงศ์ และนวิทย์ เอ็มเอก (2558) ที่พบว่ากฎหมาย ถือเป็นปัญหาและอุปสรรคอย่างมากที่สุด เนื่องจาก ความล้าหลังของกฎหมาย ทำให้เกิดข้อจำกัด ส่วนใหญ่ให้

หน้าที่ บอกเป็นหน้าที่ กำหนดเป็นหน้าที่ แต่ไม่ได้ให้อำนาจ บางครั้งสิ่งที่พยายามดำเนินโครงการความร่วมมือกันเพื่อบริการสาธารณะก็ถูกตีความว่าเกินขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องระบุไว้หรือถูกกล่าวหาว่าไม่ใช่อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ศักยภาพด้านการเงินการคลัง ผลการศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณในการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากโดยตรง ส่วนใหญ่งบประมาณที่ได้จากรัฐบาลจะเกี่ยวข้องกับงานก่อสร้างพื้นฐาน การจัดการรายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ภาษีโรงเรือน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้ายค่าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข ซึ่งได้รับในเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีการกำกับติดตามตรวจสอบด้านงบประมาณ จากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เป็นประจำทุกปี โดยสิ่งที่ได้รับคำแนะนำเสมอ คือข้อควรระวังในการจ่ายเงินผิดประเภท และไม่สามารถดำเนินการจ่ายเงินได้ในกรณีที่เกินอำนาจหน้าที่ สอดคล้องกับ ดนุวัศ สุวรรณวงศ์ และนวิทย์ เอ็มเอก (2558) ที่พบว่า สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมองว่า สิ่งดำเนินการซึ่งจะเกี่ยวข้องกับงบประมาณไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่จะดำเนินการได้ หากมีการดำเนินการไปแล้วถือว่าผิดระเบียบ

ศักยภาพด้านบุคคล ผลการศึกษาพบว่า รัฐบาลไม่ได้จัดสรรอัตราบุคลากรด้านการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากโดยตรง แต่บุคลากรที่มีอยู่ในปัจจุบัน มีความเพียงพอต่อหน้าที่ในการปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถเหมาะสมกับหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย

ศักยภาพทางกายภาพ ผลการศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุดรธานี มีความพร้อมในด้านวัสดุอุปกรณ์ อาคาร และสถานที่ ในการดำเนินงานเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก ซึ่งขัดแย้งกับแนวคิดของ Fey, Bregendahl (2006) and Flora, Flora and Gasteyer (2015) ที่กล่าวว่า การพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืนไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากต้องอาศัยทุนชุมชนด้านสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งประกอบด้วย โครงสร้างพื้นฐาน วัสดุ อุปกรณ์ อาคาร สถานที่ และระบบสาธารณูปโภคต่าง ๆ

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

1.1 รัฐบาลควรมีการกระจายอำนาจที่สมบูรณ์ และมอบนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อความสะดวกในการดำเนินโครงการติดตาม และประเมินผลโครงการ เนื่องจากใกล้ชิดประชาชน ดังนั้นจึงทราบปัญหาที่ต้องการได้รับการแก้ไขได้รวดเร็วกว่า

1.2 การพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการปฏิบัติงานที่ทับซ้อนกับหน่วยงานอื่น ๆ ดังนั้น จึงควรมีกระทรวงที่ดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง และมอบหมายภารกิจด้านการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ให้บริการขั้นพื้นฐานแก่ประชาชนแต่กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ในการปกครองกำกับติดตามตรวจสอบ จึงมีบริบทในการบริหารงานที่แตกต่างกันและไม่อำนวยความสะดวกในการบริหารจัดการภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

2.1 ควรมีการศึกษาเปรียบเทียบการดำเนินโครงการเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากในประเทศที่ประสบความสำเร็จกับประเทศไทย เพื่อนำผลที่ได้จากการวิจัยมาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาโครงการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก

2.2 ควรศึกษาแนวปฏิบัติที่ดีจากโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากในแต่ละพื้นที่ที่ประสบความสำเร็จเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการปรับปรุงการดำเนินงานในโครงการอื่น ๆ ต่อไป

เอกสารอ้างอิง

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2562). ระบบข้อมูลกลางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประจำปีงบประมาณ 2562. สืบค้นเมื่อ 21 มีนาคม 2562 จาก

<http://info.dla.go.th/public/surveyStat.do>

จรัส สุวรรณมาลา. (2558). *คู่มืออำนาจในการเมืองการปกครองไทย*. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

- คณูวิศ สุวรรณวงศ์ และนวนิทย์ เอ็มเอก. (2558). แนวทางการพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ: กรณีศึกษา เทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่. มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา: สงขลา.
- จิตติพร คำแก่น. (2550). บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเมืองน่าอยู่ : กรณีศึกษาเขตเทศบาลนครเชียงราย. วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร. (2557). *สู่สังคมไทยเสมอหน้า*. กรุงเทพฯ: มติชน.
- พีรศุขม์ วัฒนพงศ์พิทักษ์. (2558). *ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชนในการจัดการภัยพิบัติ : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลลำแดง อำเภอลำสนธิ จังหวัดสงขลา*. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- จุฑามาส ตันไชย, อรทัย ก๊กผล, ศิกานต์ อัสสระชัยยศ, วิลาวัณย์ หงส์นคร, และอภิวรรณ ชักเช็ค. (2558). ข้อเสนอเชิงนโยบาย: นวัตกรรมการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- ศิกานต์ อัสสระชัยยศ. (2559). การพัฒนาเศรษฐกิจในท้องถิ่น: ประสบการณ์จากนานาชาติและทางเลือกเพื่อพัฒนาท้องถิ่นไทย. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 14(1), 72-98.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2560). *การสำรวจสภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2560*. สืบค้นเมื่อ 10 มีนาคม 2562 จาก <http://www.nso.go.th/sites/2014/DocLib13/ด้านสังคม/สาขารายได้เศรษฐกิจสังคมครัวเรือน/60/SocioPocket60.pdf>
- อนุสรณ์ ธรรมใจ. (2559). *Trumpian Policies: ผลต่อเศรษฐกิจ ตลาดการเงินโลกและไทย ตอน 1. กรุงเทพธุรกิจ*. สืบค้นเมื่อ 21 มีนาคม 2562 จาก www.bangkokbiznews.com/blog/detail/639554.
- Fey, S., Bregendahl, C., & Flora, C. (2006). The measurement of community Capitals through research. *Journal of Rural Research & Policy*, 1(1), 1-28.
- Flora, C. B., Flora, J. L., & Gasteyer, S. P. (2015). *Rural communities: Legacy + Change*. Avalon Publishing.