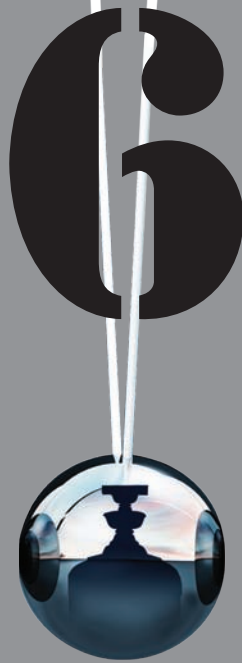


KPI
YEARBOOK

2558



การพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น
บนเส้นทาง การกระจายอำนาจของไทย

แต่เป็นที่น่าแปลกใจอย่างยิ่งที่พบว่า
แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง
กำลังเผชิญกับความท้าทายทางเศรษฐกิจ
ในท้องถิ่นที่แตกต่างกัน
มีโครงสร้างฐานเศรษฐกิจ และระดับการพัฒนา
ทางเศรษฐกิจในท้องถิ่นที่แตกต่างกันโดยสิ้นเชิง
แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่
กลับเลือกใช้มาตรการพัฒนาเศรษฐกิจ
ที่ไม่แตกต่างกันมากนัก

การพัฒนา เศรษฐกิจท้องถิ่น บนเส้นทางกระจายอำนาจ ของไทย

ศาสตราจารย์ ดร.จรัส สุวรรณมาลา*



การพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นเป็นฐานรากของการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ยิ่งกว่านั้นเศรษฐกิจของเมืองสำคัญๆ บางเมือง เช่น นครโตเกียว นครเซี่ยงไฮ้ เกาะฮ่องกง นครนิวยอร์ก และนครแฟรงค์เฟิร์ต ฯลฯ ยังสามารถเป็นตัวจักรขับเคลื่อนเศรษฐกิจภูมิภาคและเศรษฐกิจโลกได้อย่างน่าประหลาดใจ เบื้องหลังความสำเร็จของการพัฒนาเศรษฐกิจของเมืองต่างๆ เหล่านี้คือ บรรดานายกเทศมนตรีและข้าราชการพนักงานท้องถิ่น ตลอดจนนักธุรกิจ และประชาชนชาวเมืองเหล่านั้น ซึ่งได้ช่วยกันริเริ่มรังสรรค์เศรษฐกิจของเมืองให้เจริญก้าวหน้า

การพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นเป็นภารกิจเชิงยุทธศาสตร์ที่มีความสำคัญลำดับแรกๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะเศรษฐกิจท้องถิ่นเป็นฐานภาษีและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าเศรษฐกิจท้องถิ่นไม่ดี เมืองที่ซบเซาเต็มไปด้วยคนว่างงาน โรงงานร้านค้าปิดกิจการ ท้องถิ่นก็เก็บภาษีไม่ได้ เมืองก็อยู่ไม่ได้ ในทางตรงกันข้าม เมืองที่มีเศรษฐกิจท้องถิ่นดี คนมีงานทำ มีโรงงาน

* อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

ร้านค้าเปิดกิจการเพิ่มขึ้นทุกวัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีรายได้เพิ่มขึ้น จะปรับปรุงคุณภาพบริการสาธารณะ หรือจะคิดโครงการพัฒนาอะไรใหม่ๆ ก็ยอมทำได้ไม่ยาก และนี่คือหลักการพื้นฐานของการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น

ประเทศไทยเรามีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างจริงจังนับตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2540 เป็นต้นมา จนถึงวันนี้ (2558) เป็นเวลาร่วม 18 ปี เรามีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในทุกตำบล ทุกเมืองใหญ่่น้อย และทุกจังหวัด รวมกันประมาณ 7,853 แห่ง คำถามที่น่าสนใจก็คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ได้มีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นหรือเศรษฐกิจของเมืองของตนเองอย่างไรบ้าง ทำได้หรือทำไม่ได้ เพราะเหตุใด

บทความนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะค้นหาคำตอบสำหรับคำถามข้างต้น โดยใช้ข้อมูลที่ได้จากโครงการศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทยในรอบ 15 ปี (พ.ศ. 2540-2556)¹ มาทำการวิเคราะห์และอธิบายโครงการวิจัยดังกล่าวนี้ได้จัดเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท (อบจ. เทศบาล อบต. ยกเว้น กทม.) ในทุกภูมิภาค ซึ่งสุ่ม ตัวอย่างขึ้นตามสัดส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละประเภท รวมทั้งหมด 110 แห่ง ในจำนวนนี้มีทั้งท้องถิ่นที่ได้รับรางวัล และท้องถิ่นทั่วไป ทีมงานวิจัยได้ส่งคณะนักวิจัยไปจัดเก็บข้อมูลที่จากเอกสารราชการและสัมภาษณ์ผู้บริหารและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกรณีศึกษาตัวอย่าง อีกทั้งทำการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกรณีศึกษาจำนวน 11,430 คนพร้อมกัน คณะนักวิจัยยังได้จัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจของส่วนราชการในระดับชาติซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการกระจายอำนาจควบคู่กันไป

¹ โปรดพิจารณารายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ใน สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี รายงานการศึกษานโยบายสมบูรณ์ (Final Report) โครงการศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย 8 สิงหาคม 2557

เศรษฐกิจท้องถิ่นมีโครงสร้างและแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่แตกต่างกัน

บริบทของ “เศรษฐกิจท้องถิ่น” ในที่นี้ มีด้วยกัน 3 ระดับคือ (1) เศรษฐกิจท้องถิ่นระดับจังหวัด จำนวนทั้งสิ้น 12 จังหวัด (2) เศรษฐกิจท้องถิ่นระดับเมือง ซึ่งประกอบด้วยเมืองระดับเทศบาลนครจำนวน 4 เมือง เมืองระดับเทศบาลเมืองจำนวน 9 เมือง และเมืองระดับเทศบาลตำบลจำนวน 20 เมือง และ (3) เศรษฐกิจท้องถิ่นระดับตำบล จำนวน 65 ตำบล ดังแสดงในตารางที่ 1 ข้างล่างนี้ ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจพบว่า “ฐานเศรษฐกิจ (Economic bases)” ของท้องถิ่นในเขตการปกครองท้องถิ่นที่เป็นกรณีศึกษาต่างๆ มีลักษณะแตกต่างกันไป ดังนี้

สภาวะเศรษฐกิจของจังหวัด

จังหวัดเป็นพื้นที่เศรษฐกิจขนาดใหญ่ ซึ่งประกอบด้วยเขตเมืองขนาดกลาง และขนาดเล็กและชุมชนชนบท ในจังหวัดที่ทำการศึกษจำนวน 12 จังหวัดนั้น ปรากฏว่าเกือบทุกจังหวัด (10 จังหวัด ร้อยละ 83.3 ของจังหวัดในกลุ่มตัวอย่าง) มีฐานเศรษฐกิจหลักอยู่ในภาคการเกษตร มีเพียง 2 จังหวัด (ร้อยละ 16.6 ของจังหวัดในกลุ่มตัวอย่าง) ที่มีฐานเศรษฐกิจภาคอุตสาหกรรมเป็นหลัก นอกจากนั้น ก็มีฐานเศรษฐกิจที่สำคัญด้านอื่นๆ เป็นส่วนประกอบ เช่น การค้าชายแดน 1 จังหวัด และการท่องเที่ยวอีก 2 จังหวัด เป็นต้น

หากพิจารณาถึงสภาวะการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของจังหวัด ก็พบว่า มีจังหวัดที่มีแนวโน้มสภาวะเศรษฐกิจขยายตัวจำนวน 7 จังหวัด (ร้อยละ 58.3) และมีสภาวะที่ค่อนข้างคงที่และถดถอยจำนวน 5 จังหวัด (ร้อยละ 41.6) ซึ่งในจำนวนนี้เริ่มปรากฏสัญญาณการถดถอยทางเศรษฐกิจจำนวน 3 จังหวัด (ร้อยละ 25.0) โดยสังเกตได้จากการย้ายถิ่นของแรงงานออกไปหางานทำนอกพื้นที่มากขึ้น (โปรดพิจารณาดังตารางที่ 2 3 และ 4 ประกอบ)

สถานะเศรษฐกิจของเมือง

“เมือง” ในที่นี้ หมายถึงเขตเทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล ซึ่งในการสำรวจครั้งนี้มีจำนวนรวมกันทั้งหมด 33 เมือง สถานะเศรษฐกิจของเมืองประเภทต่างๆ มีลักษณะแตกต่างกันอย่างชัดเจน โดยในกลุ่มของเทศบาลนคร และเทศบาลเมืองทั้งหมด 16 เมือง มีฐานเศรษฐกิจหลักในภาคการค้าและบริการ และมีการท่องเที่ยวอยู่ในเมืองกลุ่มนี้จำนวน 2 เมือง ในขณะที่กลุ่มเทศบาลตำบลทั้งหมด 20 เมือง มีฐานเศรษฐกิจภาคการเกษตรเป็นหลัก

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของเมืองต่างๆ ก็มีแนวโน้มแตกต่างกันค่อนข้างมาก กล่าวคือ ในจำนวนเมืองทั้ง 33 เมืองนี้ มีเมืองที่กำลังขยายตัวจำนวน 13 เมือง (ร้อยละ 39.5) มีเมืองที่ดำรงสภาพเดิมจำนวน 2 เมือง (ร้อยละ 15.38) และมีเมืองที่มีแนวโน้มทางเศรษฐกิจถดถอย (สังเกตจากการย้ายออกของแรงงาน) จำนวน 4 เมือง (ร้อยละ 3.1)

สถานะเศรษฐกิจท้องถิ่นในชนบท

เขตชนบทในที่นี้หมายถึงเขตพื้นที่ของ อบต. ซึ่งในการสำรวจครั้งนี้มีจำนวนทั้งสิ้น 65 แห่ง ผลการสำรวจพบว่าฐานเศรษฐกิจของท้องถิ่นในเขตชนบทส่วนใหญ่ (56 แห่ง ร้อยละ 86.15 ของ อบต. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง) มีฐานเศรษฐกิจภาคการเกษตร ในจำนวนนี้มีฐานเศรษฐกิจการค้าและอุตสาหกรรมเป็นหลักจำนวน 9 แห่ง (ร้อยละ 13.8)

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในเขตชนบทก็แตกต่างกันไปเช่นเดียวกัน มีเขตชนบทที่กำลังขยายตัวเนื่องจากการท่องเที่ยว 6 แห่ง (ร้อยละ 9.2) ขยายตัวเพราะเป็นพื้นที่รองรับการเติบโตของเมืองข้างเคียงจำนวน 14 แห่ง (ร้อยละ 21.5) ขยายตัวเนื่องจากการลงทุนด้านอุตสาหกรรม 2 แห่ง (ร้อยละ 3.1) มีเขตชนบทที่ไม่ค่อยเปลี่ยนแปลงจำนวน 1 แห่ง (ร้อยละ 1.5) ในขณะเดียวกันก็มีเขตชนบทที่มีแนวโน้มทางเศรษฐกิจถดถอยจำนวน 9 แห่ง (ร้อยละ 13.8)

ตารางที่ 1: ลักษณะเด่นทางเศรษฐกิจของจังหวัด เมือง และชุมชนในกลุ่มตัวอย่าง

ประเภท	อบจ.	เทศบาล	อบต.	รวม
เมืองเศรษฐกิจ/การค้า	2	8	3	13
เมืองอุตสาหกรรม	1	3	3	7
เมืองอยู่อาศัย/ชานเมือง	0	7	7	14
เมืองกึ่งชนบท	1	7	4	12
ชุมชนชนบท/เกษตรกรรม	1	7	48	56
รวม	5	32	65	102

ที่มา สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี 2557 ตารางที่ 21-4 หน้า 21-8

ตารางที่ 2: สภาพเศรษฐกิจ สังคม แรงงาน ระดับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มตัวอย่าง

ประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	จำนวน	ระดับรายได้เฉลี่ย (บาท) (ปี 2555)	อัตราการเปลี่ยนแปลงของประชากรเฉลี่ยระหว่างปี 2552-2556	กลุ่มอาชีพหลักในพื้นที่ (จำนวน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)			ลักษณะการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของเมือง/ชุมชน (จำนวน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)						
				เกษตรกรรม/ปศุสัตว์	ประมง/ประมงน้ำจืด	พาณิชยกรรม/บริการ	ชุมชนเมืองเติบโต ***						
				เกษตรกรรม/ปศุสัตว์	ประมง/ประมงน้ำจืด	พาณิชยกรรม/บริการ	1	2	3	4	5	6	
อบจ.	12	130,671.06	1.25	11	-	1	5	1	2	-	-	2	2
เทศบาลนคร	4	163,963.50	0.82	-	1	3	-	-	1	1	-	2	-
เทศบาลเมือง	9	123,344.29	-0.24	4	3	2	2	-	1	1	-	2	1
เทศบาลตำบล	20	87,465.23	0.40	12	2	6	0	-	1	5	-	-	2
อบต.	65	56,184.02	0.45	56	1	8	1	2	6	14	1	-	2
รวม	110	-	-	83	7	0	8	3	11	21	1	6	7

หมายเหตุ *** 1=เมือง/ชุมชนชายแดน 2=เมืองเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว 3=แหล่งชานเมืองรองรับการขยายตัวของเมืองหลัก 4=ศูนย์กลางคมนาคม/เมืองผ่านเส้นทางหลัก 5=เมืองศูนย์กลางในภูมิภาค 6=เมือง/ชุมชนอุตสาหกรรม
ที่มา สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี 2557 ตารางที่ 21-5 หน้า 21-11

ตารางที่ 3: สภาวะเศรษฐกิจของเมืองประเภทต่างๆ

ฐานเศรษฐกิจของเมือง (แห่ง)	สภาวะเศรษฐกิจของท้องถิ่น		
	เศรษฐกิจของท้องถิ่นถดถอยลง (13)	เศรษฐกิจของท้องถิ่นไม่เปลี่ยนแปลง (48)	เศรษฐกิจของท้องถิ่นเติบโตขึ้น (49)
เมืองเศรษฐกิจ/การค้า (13)	-	2 (15.38 %)	11 (84.62 %)
เมืองอุตสาหกรรม (7)	-	-	7 (70.00%)
เมืองอยู่อาศัย/ชานเมือง (14)	3 (30.00 %)	2 (18.18 %)	9 (81.82 %)
เมืองกิ่งชนบท (12)	-	7 (58.33 %)	5 (41.67 %)
เมืองชุมชนชนบท/เกษตรกรรม (56)	10 (17.86 %)	33 (58.93 %)	13 (23.21 %)
รวม (110)	13 (12.75 %)	48 (43.14 %)	49 (44.12 %)

ที่มา สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี 2557 ตารางที่ 21-6 หน้า 21-12

ตารางที่ 4: การย้ายถิ่นของแรงงานในท้องถิ่น

ประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	จำนวน	สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของประชากรวัยแรงงานในพื้นที่		
		แรงงานต่างถิ่นเพิ่มขึ้นในชุมชนท้องถิ่น	ประชากรวัยแรงงานทำงานหลักอยู่ในพื้นที่ (การย้ายออกน้อยลง และมีการย้ายกลับมากขึ้น)	ประชากรวัยแรงงานลดลง (มีการย้ายออกมากขึ้น แต่ย้ายกลับน้อยลง)
อบจ.	12	6	3	3
เทศบาลนคร	4	4	-	-
เทศบาลเมือง	9	1	4	4
เทศบาลตำบล	20	6	11	3
อบต.	65	18	27	19
รวม	110	35	45	29

ที่มา สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี 2557 ตารางที่ 21-7 หน้า 21-12

บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น

การพัฒนาเศรษฐกิจอาศัยหลักความรู้ทางเศรษฐศาสตร์พื้นฐานที่ว่า เศรษฐกิจของประเทศหรือเศรษฐกิจของเมืองใดๆ จะเจริญก้าวหน้า มั่งคั่ง ยั่งยืน และนำความสุขสบายมาสู่ประชาชนพลเมืองของตนเองได้ก็ต่อเมื่อประเทศหรือเมืองนั้นๆ สามารถทำให้ประชาชนมีรายได้เพียงพอแก่การดำรงชีวิต มีการงานอาชีพที่สุจริต มีการผลิตและตลาดสินค้าบริการที่เกี่ยวข้องพึ่งพาสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างสมดุล ใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างประหยัดและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม มีต้นทุนการผลิตที่ไม่สูงเกินความเหมาะสม มีหน่วยเศรษฐกิจใหม่ๆ ซึ่งมีประสิทธิภาพและคุณภาพมากกว่าเดิมเกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอ ในระบบเศรษฐกิจของประเทศหนึ่งๆ หรือของเมืองหรือท้องถิ่นหนึ่งๆ ควรมีหน่วยเศรษฐกิจจำนวนมากและมีความหลากหลายมากเพียงพอที่จะทำหน้าที่เป็นข้อต่อ

ห่วงโซ่ของระบบการผลิต การตลาด และการให้บริการภายในระบบเศรษฐกิจ ในพื้นที่ของตัวเองได้อย่างครบวงจร และควรมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจมากเพียงพอที่จะรองรับกำลังแรงงานในประเทศหรือในเมืองหรือในชุมชนนั้นๆ ได้อย่างสมดุล ฯลฯ เหล่านี้เป็นสภาวะเศรษฐกิจที่พึงปรารถนา

การพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าได้ ก็ต้องอาศัยปัจจัยพื้นฐานหลายประการ ในเบื้องต้น เมืองหรือท้องถิ่นแต่ละแห่งต้องมีประชากรหรือพลเมืองที่มีคุณภาพ คือมีความรู้มีทักษะที่จำเป็นสำหรับการประกอบอาชีพต่างๆ รวมทั้งมีความรู้และทักษะที่จะเป็นผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจ มีระเบียบวินัย และอุปนิสัยใจคอที่ขยันทำงาน ฯลฯ ประการต่อมา เมืองหรือท้องถิ่นแต่ละแห่งต้องมีสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานเพียงพอ ประชาชนและผู้ประกอบการสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ในราคาที่ประหยัด ไม่ว่าจะเป็นระบบการคมนาคมขนส่ง สื่อสาร สาธารณูปโภคประเภทน้ำประปาและพลังงาน นวัตกรรมทางเทคโนโลยี พื้นที่สำหรับการประกอบกิจการประเภทต่างๆ ฯลฯ ไปจนถึงตลาดหรือช่องทางและข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการลงทุน การระดมทุน การซื้อขาย แลกเปลี่ยนสินค้าบริการ และสิ่งอำนวยความสะดวกทางสังคมสำหรับรองรับวิถีชีวิตของพลเมือง เช่น โรงพยาบาล โรงเรียน สถานีดำรงจ ฯลฯ เป็นต้น

ถ้าพิจารณาขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ตามที่กฎหมายบัญญัติ ก็อาจไม่พบบทบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ “พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น” ไว้เป็นการเฉพาะเจาะจง แต่ในขณะเดียวกัน ก็มีบทบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็น อบจ. เทศบาล อบต. หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษคือ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ก็ล้วนแต่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกิจกรรมในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง แม้จะไม่มีใครครอบคลุมครบถ้วนทุกประเภทก็ตาม เช่น ให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีโครงสร้างและสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่ง การผังเมือง การจัดการศึกษา สุขาภิบาลสิ่งแวดล้อม การจัดให้มีตลาด การส่งเสริมอาชีพ ส่งเสริมการลงทุน ส่งเสริมการท่องเที่ยว จัดทำทะเบียนกิจการพาณิชย์ ตลอดจนจนถึงการควบคุมดูแลโรงงาน สถานบริการ และสถานเก็บและจำหน่าย

น้ำมันเชื้อเพลิงให้ปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายเพื่อความปลอดภัยและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของท้องถิ่น ฯลฯ เป็นต้น

ความสำคัญของ "การพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น" ในทัศนะของผู้บริหารท้องถิ่น

ผลการสำรวจการจัดลำดับความเร่งด่วนของภารกิจด้านการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นในปี 2557 พบว่าผู้บริหารท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังไม่ค่อยให้ความสำคัญกับงานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นมากนัก โดยมีท้องถิ่นที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นในลำดับต้นๆ (สามลำดับแรก) ประมาณร้อยละ 6-15 ของท้องถิ่นที่ทำการสำรวจทั้งหมด (ดังแสดงในตารางที่ 5 นี้)

ในระดับการปฏิบัติการจริง ก็พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าครึ่งมีกิจกรรมเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจอยู่ในแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เทศบาลนครและเทศบาลเมืองส่วนใหญ่ ในจำนวนนี้ได้มีการจัดสรรงบประมาณ และจัดให้มีหน่วยงานและบุคลากรรับผิดชอบกิจกรรมไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะกิจกรรมด้านการส่งเสริมอาชีพ ดังแสดงในตารางที่ 6 7 และ 8

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงแนวคิดและกระบวนการวางแผน ตลอดจนถึงการจัดสรรงบประมาณด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นก็พบว่า ผู้บริหารและพนักงานท้องถิ่นไม่ได้มีแนวคิดเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ เช่น ไม่ได้มีการจัดเก็บข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับฐานเศรษฐกิจและสถานะทางเศรษฐกิจของท้องถิ่นอย่างจริงจัง ไม่ได้กำหนดวิสัยทัศน์ไว้ล่วงหน้าว่าจะพัฒนาฐานเศรษฐกิจของท้องถิ่นให้เจริญเติบโตไปในทิศทางใด หรือต้องการให้มีหน่วยเศรษฐกิจประเภทใดเกิดขึ้นในท้องถิ่น หรือมุ่งหวังที่จะพัฒนาฐานอาชีพหรือแหล่งรายได้ประเภทใดให้เกิดขึ้นจากการพัฒนาเศรษฐกิจ ฯลฯ เป็นต้น

ในทางตรงกันข้าม ผู้บริหารท้องถิ่นและพนักงานท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบด้านการพัฒนาเศรษฐกิจส่วนใหญ่จะมองไปที่กิจกรรมย่อยๆ ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นเป็นเรื่องๆ ไป เช่น การฝึกอบรมอาชีพและทักษะ

การทำงาน การจัดให้มีเงินอุดหนุนกลุ่มอาชีพสำหรับคนพิการ การจัดงาน ประเพณีเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว ฯลฯ เป็นต้น ในทำนองเดียวกัน เมื่อจะวางแผนด้านการพัฒนาระบบสาธารณสุขปโภค สาธารณูปการต่างๆ เช่น ทำเทียบ เรือ สถานีขนส่ง และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นๆ ผู้บริหารและพนักงานท้องถิ่น ส่วนใหญ่จะคำนึงถึงประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากบริการสาธารณะนั้นๆ โดยตรง ไม่ได้มองไปไกลถึงผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นในระยะยาวอย่างเป็นระบบแต่อย่างใด เช่น ไม่ได้พิจารณาว่าเมื่อมีท่าเทียบเรือ ระบบบำบัดน้ำเสีย หรือสถานีขนส่ง ฯลฯ แล้ว จะช่วยลดต้นทุนการผลิต การขนส่ง และการบริการ ด้านการท่องเที่ยวในท้องถิ่นได้มากน้อยเพียงใด หรือเมื่อมีตลาดสด หรือตลาด กลางสินค้าเกิดขึ้นแล้ว จะช่วยเพิ่มมูลค่าผลผลิตในท้องถิ่นได้มากน้อยเพียงใด หรือเมื่อมีการฝึกอบรมทักษะการประกอบอาชีพให้แก่ประชาชนแล้ว จะส่งผลให้มี กำลังแรงงานและการผู้ประกอบการใหม่ๆ ที่มีคุณภาพเพิ่มขึ้นมากน้อยเพียงใด ตรงกับความต้องการของหน่วยเศรษฐกิจในท้องถิ่นหรือไม่ หรือจะเป็นปัจจัยดึงดูด การลงทุนและมีหน่วยเศรษฐกิจใหม่ๆ เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจในท้องถิ่น ฯลฯ ได้อย่างไร ดังนั้น ถ้าจะกล่าวไว้ในปัจจุบันนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้มีความคิดหรือมีวิสัยทัศน์หรือมีแผนการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ มากนัก

217

ตารางที่ 5: นโยบายเร่งด่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเภท องค์กร ปกครอง ส่วนท้องถิ่น	ลำดับที่	นโยบายเร่งด่วน
อบจ.	ลำดับที่ 1	<ul style="list-style-type: none"> - การศึกษา (จำนวน 3 แห่ง/ 20%) - โครงสร้างพื้นฐาน (จำนวน 2 แห่ง/13.3%) - เศรษฐกิจชุมชน (จำนวน 2 แห่ง/13.3%) - ความมั่นคง ความปลอดภัย และยาเสพติด (จำนวน 2 แห่ง/13.3%)

ประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ลำดับที่	นโยบายเร่งด่วน
	ลำดับที่ 2	- การศึกษา (จำนวน 3 แห่ง/20%) - เศรษฐกิจชุมชน (จำนวน 3 แห่ง/20%)
	ลำดับที่ 3	- โครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค (จำนวน 2 แห่ง/13.3%)
เทศบาลนคร/ เทศบาลเมือง	ลำดับที่ 1	- โครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค (จำนวน 2 แห่ง/15.4%) - เศรษฐกิจชุมชน (จำนวน 2 แห่ง/15.4%)
	ลำดับที่ 2	- เศรษฐกิจชุมชน (จำนวน 2 แห่ง/15.4%) - สิ่งแวดล้อม (จำนวน 2 แห่ง/15.4%)
	ลำดับที่ 3	- การศึกษา (จำนวน 3 แห่ง/23.1%)
เทศบาลตำบล	ลำดับที่ 1	- เศรษฐกิจชุมชน (จำนวน 2 แห่ง/10%) - สิ่งแวดล้อม (จำนวน 2 แห่ง/10%) - ความมั่นคง ความปลอดภัย และยาเสพติด (จำนวน 2 แห่ง/10%)
	ลำดับที่ 2	- โครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค (จำนวน 3 แห่ง/15%)
	ลำดับที่ 3	- โครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค (จำนวน 2 แห่ง/10%)
อบต.	ลำดับที่ 1	- โครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค (จำนวน 16 แห่ง/24.6%)
	ลำดับที่ 2	- โครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค (จำนวน 6 แห่ง/9.2%) - การศึกษา (จำนวน 6 แห่ง/9.2%)
	ลำดับที่ 3	- การศึกษา (จำนวน 5 แห่ง/7.7%) - เศรษฐกิจชุมชน (จำนวน 4 แห่ง/6.2%)

ที่มา สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี 2557 ตารางที่ 21-11 หน้า 21-30

ตารางที่ 6: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดทำแผนงบประมาณด้านเศรษฐกิจ

ประเภท องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	จำนวนแห่ง	จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีการจัดทำแผนงบประมาณ ด้านเศรษฐกิจ	ร้อยละ
อบจ.	12	9	75.00
เทศบาลนคร	4	4	100.00
เทศบาลเมือง	9	8	88.89
เทศบาลตำบล	20	13	65.00
อบต.	65	26	40.00
รวม	110	60	54.55

ที่มา สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี 2557 ตารางที่ 21-18 หน้า 21-41

ตารางที่ 7: จำนวนบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านเศรษฐกิจและการส่งเสริมอาชีพ

ประเภท	จำนวน (แห่ง)	จำนวนบุคลากรเฉลี่ย (คน)			
		ระดับ บริหาร	เจ้าหน้าที่	ลูกจ้าง/ พนักงาน จ้างเหมา	รวม
อบจ.	12	2	4	3	8
เทศบาลนคร	4	2	5	8	14
เทศบาลเมือง	9	2	2	4	8
เทศบาลตำบล	20	2	2	1	5
อบต.	65	1	1	1	4
รวม	110	2	2	2	5

ที่มา สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี 2557 ตารางที่ 21-16 หน้า 21-40

ตารางที่ 8: การจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในแผนงานด้านเศรษฐกิจชุมชน

ประเภท	จำนวน (แห่ง)	งบประมาณรายจ่ายเฉลี่ย ปี 51-55				สัดส่วนต่องบประมาณรายจ่ายรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉลี่ย ปี 2551-2555				สัดส่วนต่อปริมาณนอกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉลี่ย ปี 2551-2555	
		(ล้านบาท) งบอุดหนุน	(ล้านบาท) งบอุดหนุน	(ล้านบาท) งบอุดหนุน	(ล้านบาท) งบอุดหนุน	(%) งบอุดหนุน	(%) งบอุดหนุน	(%) งบอุดหนุน	(%) งบอุดหนุน	(%) งบอุดหนุน	(%) งบอุดหนุน
อบจ.	12	13,501,947.58	9,781,525.29	6,597,695.62	29,881,168.49	2.28	1.94	4.86	9.08	11.21	-
ทน.	4	3,410,419.94	1,945,837.64	4,075,534.86	9,431,792.44	0.49	0.88	16.18	17.5	0.25	0.39
ทม.	9	464,135.02	1,335,810.07	1,052,541.58	2,852,486.67	0.28	3.05	2.95	6.28	0.74	1.49
ทต.	20	465,702.48	170,905.40	433,097.83	1,069,705.71	1.34	0.39	0.98	2.71	2.13	4.45
อบต.	65	1,021,031.25	194,132.19	537,651.41	1,752,814.85	3.92	0.96	2.72	7.6	9.86	1.53
รวม	110	3,772,647.25	2,685,642.12	2,539,304.26	8,997,593.63	2.35	2.26	5.30	9.91	5.90	1.07

ที่มา สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี 2557 ตารางที่ 21-19 หน้า 21-42

กิจกรรมด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นยังไม่หลากหลาย และไม่สามารถตอบโจทย์ปัญหาและสถานะทางเศรษฐกิจในท้องถิ่น

ข้อเขียนในส่วนที่ผ่านมาข้างต้นได้ชี้ให้เห็นชัดเจนว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกรณีศึกษาในครั้งนี้นำกำลังเผชิญกับความท้าทายทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกันไป เช่น มีจังหวัดและเมืองที่มีแนวโน้มขยายตัวทางเศรษฐกิจในท้องถิ่น ซึ่งต้องเผชิญกับการขาดแคลนแรงงานฝีมือ การย้ายถิ่นของแรงงานจากภายนอกและประชากรแฝง ปัญหาสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานไม่เพียงพอ ปัญหาการขยายตัวของย่านการค้า อุตสาหกรรมและบริการที่ไร้ระเบียบ และปัญหามลพิษในเขตเมือง ฯลฯ เป็นต้น ในทางตรงกันข้าม ก็มีจังหวัด เมืองและชุมชนชนบทอีกจำนวนหนึ่งที่เผชิญกับสถานะเศรษฐกิจถดถอย ซึ่งมีปัญหาการล้มละลายทางเศรษฐกิจของครัวเรือน (รายได้ลดลง-รายจ่ายเพิ่มขึ้น หนี้ครัวเรือนเพิ่มขึ้น) ปัญหาการถดถอยและการล่มสลายของหน่วยเศรษฐกิจในภาคการเกษตร ปัญหาแรงงานย้ายออกนอกพื้นที่ ฯลฯ เป็นต้น ปัญหาและประเด็นท้าทายทางเศรษฐกิจในท้องถิ่นที่แตกต่างกันอย่างมากระนี้ น่าจะส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งเลือกใช้มาตรการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นที่แตกต่างกันไป

นอกจากนั้น ในข้อเขียนส่วนที่ผ่านมาข้างต้นยังชี้ให้เห็นว่า ท้องถิ่นที่ทำการสำรวจในครั้งนี้มีโครงสร้างฐานเศรษฐกิจและระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกันอย่างมากระ มีทั้งเมืองการค้าและบริการ เมืองอุตสาหกรรม และชุมชนซึ่งยังต้องพึ่งพาฐานเศรษฐกิจภาคการเกษตรเป็นหลัก ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เหล่านี้ควรจะเลือกใช้มาตรการพัฒนาเศรษฐกิจที่แตกต่างไปตามสถานะทางเศรษฐกิจในท้องถิ่นนั้นๆ เช่นเดียวกัน

แต่เป็นที่น่าแปลกใจอย่างยิ่งที่พบว่า แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งกำลังเผชิญกับความท้าทายทางเศรษฐกิจในท้องถิ่นที่แตกต่างกัน มีโครงสร้างฐานเศรษฐกิจ และระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจในท้องถิ่นที่แตกต่างกันโดยสิ้นเชิง แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่กลับเลือกใช้มาตรการพัฒนาเศรษฐกิจที่ไม่แตกต่างกันมากนัก ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 9 และ 10 นี้ องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นท้องถิ่นในเขตเมืองการค้า-อุตสาหกรรม หรือท้องถิ่นในเขตชนบท ต่างก็เลือกพัฒนาระบบประปาชุมชน และตลาดสด เป็นลำดับต้นๆ เหมือนกัน ที่อาจจะแตกต่างไปบ้างก็คือ เมืองเศรษฐกิจและการค้า และเมืองอุตสาหกรรม เลือกจัดทำศูนย์แสดงสินค้า สถานีขนส่ง และโรงรับจำนำมากกว่าเมืองอยู่อาศัย/เขตชานเมือง และชุมชนชนบท

ตารางที่ 9: กิจกรรมด้านพัฒนาเศรษฐกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเภทกิจกรรม ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น	อบจ. (12)	ทน. (4)	ทม. (9)	ทต. (20)	อบต. (65)	รวม (110)
ตลาดสด	-	19	18	10	11	58
ตลาดกลางสินค้า	1	-	1	1	1	4
ศูนย์แสดงสินค้า	6	7	-	1	-	14
โรงรับจำนำ	-	7	3	2	-	12
สถานีขนส่ง	11	3	2	-	-	16
ทำเรือ/ทำเทียบเรือ	1	5	-	-	-	6
ประปา	1	-	4	46	559	610
โรงฆ่าสัตว์	-	2	3	4	-	9
พัฒนาที่ดิน-อสังหาริมทรัพย์	-	-	-	-	-	-
ศูนย์อำนวยความสะดวก-สถิติการท่องเที่ยว	5	-	-	1	4	10
ศูนย์บริการข้อมูลด้านการลงทุน	2	-	-	-	2	4
ศูนย์ส่งเสริมการท่องเที่ยวในระดับจังหวัด	6	-	-	-	2	8
ศูนย์ส่งเสริมการลงทุนในจังหวัด	3	-	-	-	2	5
โครงการส่งเสริมอาชีพ/เพิ่มรายได้	16	5	6	24	72	123
โครงการส่งเสริมทางการเกษตร/การประมง/การกสิกรรม	5	-	2	7	30	44

ประเภทกิจกรรม ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น	อบจ. (12)	ทน. (4)	ทม. (9)	ทต. (20)	อบต. (65)	รวม (110)
โครงการส่งเสริมอาชีพที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ภูมิปัญญาท้องถิ่น	6	1	-	4	16	27
โครงการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน	1	2	4	3	11	21
โครงการฝึกทักษะ/พัฒนาฝีมือแรงงาน	4	1	2	6	25	38
โครงการส่งเสริมการท่องเที่ยว/เทศกาล/ประเพณีเพื่อการท่องเที่ยว	12	2	7	10	30	61

หมายเหตุ ตัวเลขในตารางคือยอดรวมของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งหมด ยังไม่ใช่ตัวเลขเฉลี่ยต่อ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ที่มา สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี 2557 ตารางที่ 21-20 หน้า 21-43

ตารางที่ 10: กิจกรรมด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ กับลักษณะทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น

ลักษณะทางเศรษฐกิจ (แห่ง)	๒๕๒๒	๒๕๒๓	๒๕๒๔	๒๕๒๕	๒๕๒๖	๒๕๒๗	๒๕๒๘	๒๕๒๙	๒๕๓๐	๒๕๓๑	๒๕๓๒	๒๕๓๓	๒๕๓๔	๒๕๓๕	๒๕๓๖	๒๕๓๗
เมืองเศรษฐกิจ/การค้า (13)	8 61.54%	1 7.69%	3 23.08%	4 30.77%	4 30.77%	1 7.69%	3 23.08%	3 23.08%	1 7.69%	-	-	-	-	-	-	-
เมืองอุตสาหกรรม (7)	1 14.29%	1 14.29%	1 14.29%	1 14.29%	1 14.29%	1 14.29%	3 42.86%	-	-	-	-	-	-	-	-	-
เมืองอยู่อาศัย/ชานเมือง (14)	5 35.71%	-	-	3 21.43%	3 21.43%	1 7.14%	7 50%	3 21.43%	-	-	-	-	-	-	-	-
เมืองกึ่งชนบท (12)	5 41.67%	-	1 8.33%	-	-	-	9 75%	3 25%	1 8.33%	-	-	-	-	-	-	-
เมืองชุมชนชนบท/เกษตรกรรม (56)	5 8.93%	1 1.79%	-	-	1 1.79%	-	42 75%	-	4 7.14%	2 3.57%	2 3.57%	2 3.57%	2 3.57%	2 3.57%	2 3.57%	2 3.57%
รวม (n = 102)	24 23.53%	3 2.94%	5 4.9%	8 7.84%	7 6.86%	2 1.96%	64 62.75%	9 8.82%	6 5.88%	2 1.96%	2 1.96%	2 1.96%	2 1.96%	2 1.96%	2 1.96%	2 1.96%

ที่มา สำนักงานสถิติสำนักรัฐมนตรี 2557 ตารางที่ 21-22 หน้า 21-45

คำตอบอยู่ที่การกระจายอำนาจที่ไม่สมบูรณ์

ถ้าพิจารณาข้อสรุปข้างต้น ที่กล่าวว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับบทบาทด้านการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นอย่างเป็นระบบและจริงจัง อีกทั้งกิจกรรมด้านการพัฒนาท้องถิ่นที่ได้ดำเนินการไปแล้วส่วนใหญ่อาจจะไม่ตอบโจทย์กับปัญหา ประเด็นท้าทาย และโครงสร้างฐานเศรษฐกิจของท้องถิ่นนั้น อาจทำให้เข้าใจผิดไปต่างๆ นานาว่าผู้บริหารและพนักงานท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ ไม่มีความคิดสร้างสรรค์ หรือไม่ตระหนักถึงหน้าที่พื้นฐาน หรือละเลย ไม่เอาจริงเอาจังกับเรื่องนี้ ซึ่งไม่ตรงกับความเป็นจริง

แท้จริงแล้วผู้บริหารและพนักงานท้องถิ่นไม่ได้ขาดความรู้ หรือขาดวิสัยทัศน์ หรือขาดการเอาใจใส่ในเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นแต่อย่างใด ผลสำรวจด้านนวัตกรรมหรือการริเริ่มนโยบายใหม่ๆ ของท้องถิ่น ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการสำรวจในครั้งนี้พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่จะสามารถคิดค้นมาตรการใหม่ๆ ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นได้มากมาย ดังกรณีตัวอย่างที่นำมาแสดงข้างล่างนี้ แต่ความพยายามที่จะคิดริเริ่มมาตรการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นเหล่านั้นส่วนใหญ่ไม่สามารถเดินทางไปสู่การปฏิบัติได้ด้วยเหตุผลหลักอย่างน้อย 2 ประการดังนี้

ประการแรก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกตีกรอบให้มีบทบาทด้านการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นที่จำกัด กรอบหรือข้อจำกัดที่ว่านี้เกิดจากการอกระเบียบของกระทรวงมหาดไทย (โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ การจัดทำแผน ตลอดจนจนถึงการบริหารงานคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งกำหนดขอบเขตและแนวทางการปฏิบัติงานของท้องถิ่น ตลอดจนจนถึงการจัดทำงบประมาณและการเบิกจ่ายเงินของท้องถิ่น ระเบียบปฏิบัติของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวนี้มีลักษณะเป็นการตีกรอบให้ท้องถิ่นถือปฏิบัติ มากกว่าให้ท้องถิ่นใช้ดุลพินิจในการเลือกแนวทางปฏิบัติ

ในขณะเดียวกัน ส.ต.ง. ซึ่งเป็นหน่วยตรวจสอบกลาง ก็ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของท้องถิ่นโดยยึดตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย เรื่องใดที่มีระเบียบให้ท้องถิ่นดำเนินการ ท้องถิ่นก็สามารถทำได้ตามแนวทางที่กำหนดไว้ใน

ระเบียบเรื่องนั้นๆ เรื่องใดที่แม้จะเป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นตามกฎหมาย หรือแม้จะมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญรับรองสิทธิในการปกครองตนเองของท้องถิ่นไว้แล้วก็ตาม แต่ถ้ากระทรวงมหาดไทยมิได้กำหนดแนวทางการดำเนินในเรื่องใดไว้ สดง. ถือว่าเป็นหลักการว่าท้องถิ่นยังทำกิจกรรมนั้นๆ ไม่ได้ ท้องถิ่นใดดำเนินการนอกเหนือไปจากระเบียบของกระทรวงมหาดไทยข้างต้น ก็จะถูก สดง. ทักท้วงว่าทำผิดระเบียบฯ หรือทำกิจกรรมนอกเหนืออำนาจหน้าที่ ขอบเขตของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในเรื่องต่างๆ ซึ่งรวมถึงการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น จึงจำกัดอยู่ในกรอบของระเบียบของกระทรวงมหาดไทยและขึ้นอยู่กับการตีความระเบียบกฎหมายของ สดง. เป็นสำคัญ

กรอบหรือข้อจำกัดของระเบียบและการตีความระเบียบแบบเข้มงวดดังกล่าวนี้ บังคับให้ผู้บริหารและพนักงานข้าราชการท้องถิ่นต้องเลือกโครงการหรือกิจกรรมพัฒนาเศรษฐกิจแบบเดิมๆ ทั้งๆ ที่ตระหนักดีว่าทางเลือกใหม่ๆ เหล่านั้น ไม่ใช่ทางแก้ปัญหาคือดีของท้องถิ่น แต่ก็มีข้อดีตรงที่ **“ไม่ผิดระเบียบของกระทรวงมหาดไทย และไม่ถูกทักท้วงจาก ส.ต.ง.”** ซึ่งทำให้ข้าราชการและผู้บริหารท้องถิ่นรู้สึกปลอดภัยมากกว่า ผลการสัมมนาเชิงปฏิบัติการระหว่างคณะผู้วิจัยกับผู้บริหารท้องถิ่น ทำให้ทราบว่า ผู้บริหารและข้าราชการท้องถิ่นส่วนใหญ่ติดอยู่กับกรอบความคิดทำนองนี้ ซึ่งก็ไม่น่าจะแตกต่างไปจากข้าราชการของกระทรวงทบวงกรมในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ที่มักจะเลือกจัดทำแผนงานและโครงการที่ **“ถูกระเบียบ”** และ **“ไม่เสียง”** มากกว่า **“แก้ปัญหา”** หรือ **“เป็นประโยชน์”** ต่อประชาชนในพื้นที่

ประเด็นท้าทายทางเศรษฐกิจ และทางเลือกในการพัฒนาเศรษฐกิจของ อบจ. ในกลุ่มตัวอย่าง

อบจ. น่าน

1. มีปัญหาความสงบเรียบร้อย-ยาเสพติด ปัญหาน้ำท่วม-แล้ง ซึ่งเชื่อมโยงไปถึงการบุกรุกทำลายป่า แต่ อบจ. ไม่มีกิจกรรม อ้างว่า “ไม่อยู่ในเขตอำนาจของ อบจ. อีกทั้งมีหน่วยงานของรัฐดูแลอยู่แล้ว
2. มีกิจกรรมด้านส่งเสริมอาชีพ ด้านการส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุกลุ่มเล็กๆ ไม่ได้คาดหวังผลด้านการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างจริงจัง

อบจ.หนองบัวลำภู

1. เน้นการพัฒนาด้านสาธารณสุข ในรูปแบบหน่วยแพทย์เคลื่อนที่ จุกเงิน และด้านการศึกษา-เสริมความรู้ สร้างหอสมุด และสื่อการเรียนสมัยใหม่ นายก อบจ. เคยเป็นแพทย์ใน รพ. ในพื้นที่มาก่อน
2. ส่งเสริมอาชีพกลุ่มเลี้ยงสัตว์ เพาะเห็ด ปลูกข้าว มีข้อมูลด้านเศรษฐกิจดี
3. อบจ. ยอมรับว่ามีบทบาทด้านการพัฒนาเศรษฐกิจที่จำกัด และเชื่อว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับล่าง และหน่วยงานของรัฐอื่นๆ จะรับผิดชอบเรื่องนี้โดยตรงอยู่แล้ว

อบจ. อุครธานี

1. เป็นเมืองศูนย์กลางการค้าปลีก-ส่ง ของภาคอีสานตอนบน เชื่อมต่อกับลาวและเวียดนาม อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงกว่าร้อยละ 20 เมืองขยายตัว ธุรกิจสังหาริมทรัพย์เติบโตเร็ว แต่ไม่ใช่ผลงานของ อบจ. โดยตรง

2. อบจ. เน้นด้านการศึกษา และพัฒนาระบบสิ่งอำนวยความสะดวก เพื่อรองรับ AEC โดยรับโอนสถานีขนส่งมาดำเนินการเอง นอกเหนือจากนั้นยังไม่ได้ดำเนินการใดๆ
3. มีโครงการส่งเสริมอาชีพเป็นกิจกรรมเล็กๆ เน้นไปที่กลุ่มผู้พิการ ขยายผลโครงการปิดทองหลังพระ ส่งเสริมการเลี้ยงสุกร ส่งเสริมการท่องเที่ยว (จัดงานประเพณีแข่งเรือยาว)

อบจ. ระยอง

1. เมืองอุตสาหกรรม ขยายตัวรวดเร็ว อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงที่สุดในประเทศ ประชากรย้ายเข้าในอัตราที่สูง ปัญหาประชากรแฝงสูง
2. มีผลผลิตด้านการเกษตรในระดับแนวหน้าของประเทศ มีปัญหาหาคาผลไม้ตกต่ำและขาดเสถียรภาพ
3. มีปัญหาผังเมือง มลพิษ และความเสี่ยงด้านภัยพิบัติที่อาจเกิดจากนิคมอุตสาหกรรม
4. อบจ. เลือกที่จะไม่ดำเนินการด้านมลพิษและภัยพิบัติจากนิคมอุตสาหกรรม เพราะเห็นว่าไม่อยู่ในเขตอำนาจของ อบจ. และมีส่วนราชการอื่นรับผิดชอบอยู่แล้ว
5. อบจ. ริเริ่มระบบตลาดกลางสินค้าเกษตร (ยาง ผลไม้) เพื่อรักษาระดับราคาให้มีเสถียรภาพ ซึ่งได้ผลดี แต่ถูก สตง. ทักท้วงว่าไม่ถูกต้อง

อบจ. ขอนแก่น

1. เป็นเมืองขยายตัวรวดเร็ว คนย้ายออกน้อยลง ย้ายเข้ามาเพิ่มขึ้น ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เติบโต มีแรงงานแฝงต่างชาติเพิ่มขึ้น มีปัญหาผังเมือง (เมืองเติบโตแบบไร้ระเบียบ)

2. ด้านพัฒนาเศรษฐกิจ ไม่มีนโยบายด้านการส่งเสริมอาชีพชัดเจน และไม่จำแนกแผนงบประมาณด้านการพัฒนาเศรษฐกิจไว้เป็นการเฉพาะ แต่มีกิจกรรมส่งเสริมอาชีพสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้สูงอายุ ผิดชอบกรมเกษตรกร เรื่องการทำบัญชีครัวเรือน แจกปุ๋ยอินทรีย์น้ำ ฯลฯ เป็นต้น
3. รับโอนสถานีขนส่งมาดำเนินการ

อบจ. อุบลราชธานี

1. เป็นเมืองที่มีสภาวะเศรษฐกิจค่อนข้างนิ่ง โน้มเอียงไปทางถดถอย มีปัญหาความยากจน ประชาชนมีรายได้น้อย ขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตร และปัญหาประกอบอาชีพ กระจุกตัวชัดเจน
2. ในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ จัดให้มีศูนย์แสดงสินค้า OTOP 3 แห่ง รับโอนสถานีขนส่งมาดำเนินการ 3 แห่ง ส่งเสริมการท่องเที่ยว โดยจัดงานประเพณีแข่งเรือยาวนานาชาติ ส่งเสริมกลุ่มทอผ้ากบับัว

อบจ. อุทัยธานี

1. เป็นเมืองที่กำลังเผชิญกับสภาวะเศรษฐกิจถดถอย หนี้สินครัวเรือนเพิ่มขึ้นสูง แรงงานย้ายออกไปหางานทำข้างนอก ไม่กลับพื้นที่ อีกทั้งมีภัยแล้ง น้ำท่วม ยาเสพติด ฯลฯ
2. อบจ. เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจภาคเกษตรเป็นหลัก โดยออกข้อบัญญัติกำหนดราคาปุ๋ยอินทรีย์ชีวภาพ 2549 ข้อบัญญัติ สร้างศูนย์แสดงสินค้า OPTOP และมีรายได้จากค่าเช่าพื้นที่ศูนย์แสดงสินค้า OTOP
3. ริเริ่มโครงการส่งเสริมประกวดแปลงเกษตรเรียนรู้แบบเศรษฐกิจพอเพียงตามแนวพระราชดำริ (เป็นนวัตกรรม)
4. ส่งเสริมการท่องเที่ยว โดยจัดงานประเพณี ตักบาตรเทโว
5. ริเริ่มโครงการผลิตปุ๋ยอินทรีย์ แต่ถูกสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ทักท้วงว่าทำไม่ได้

ตัวอย่างกิจกรรมด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของเทศบาลในกลุ่มตัวอย่าง

เทศบาลนครเชียงราย

เป็นเมืองศูนย์กลางการค้า การท่องเที่ยวในภูมิภาค (รองจากเชียงใหม่) ประชากรย้ายเข้าเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง มีปัญหาประชากรแฝง แรงงานต่างด้าว

ตัวอย่างกิจกรรมด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของเทศบาลมีดังนี้

- * ส่งเสริมอาชีพผู้พิการ จัดตั้งกองทุนส่งเสริมอาชีพและพัฒนาสตรี กองทุนส่งเสริมอาชีพหมู่บ้าน
- * ส่งเสริมการท่องเที่ยว และส่งเสริมรายได้ โดยริเริ่มโครงการตลาดคนเดินเชียงราย (กาดเจียงฮายรำลึก) งานประเพณีลอยกระทง โครงการอนุรักษ์ตลาด โครงการรณรงค์สำหรับนักท่องเที่ยว

เทศบาลนครนนทบุรี

เป็นเมืองที่อยู่อาศัยของคนมีงานทำใน กทม. พื้นที่กว่า 60% เป็นที่อยู่อาศัย มีปัญหาการแพร่ระบาดของเสพติด ปัญหาอาชญากรรม ความไม่ปลอดภัย

เทศบาลฯ ให้ความสนใจเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจน้อย เพราะคนส่วนใหญ่มีงานทำ (ใน กทม.) และเคยถูก สตง. ทักว่าไม่ใช่หน้าที่

เทศบาลกำแพง

เป็นศูนย์กลางการค้า ตลาดผลผลิตด้านการเกษตรและประมงพื้นบ้าน เป็นชุมชนที่กำลังขยายตัว มีคนย้ายเข้ามาต่อเนื่อง

เทศบาลฯ ให้ความสำคัญกับการพัฒนาบริการสาธารณะพื้นฐานให้ครอบคลุมทุกด้าน แต่ยังมีพึ่งพาตัวเองทางการคลังไม่ได้ จึงใช้วิธีทำงานร่วมกับ อบจ. และ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ นอกจากนั้น ยังได้ริเริ่มโครงการพัฒนาตลาด จัดระเบียบ รักษาความสะอาด สุขอนามัย และความเป็นระเบียบของตลาด

เทศบาลเมืองแกนพัฒนา

เป็นชุมชนชนบท เกษตรกรรม แรงงานย้ายออกไปหางานทำในเมืองอื่น ขาดน้ำเพื่อการเกษตร มีปัญหาความขัดแย้งเรื่องการใช้น้ำ ระหว่างชุมชน

ผู้บริหารมีนโยบายหลักด้านส่งเสริมสวัสดิการสังคม (ผู้พิการ ผู้สูงอายุ) ส่งเสริมการเกษตร

ในขณะเดียวกัน ก็มีกิจกรรมด้านการส่งเสริมอาชีพเป็นกิจกรรมเล็กๆ เช่น ส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงเกษตร (งานเทศกาลชมทุ่งดอกดาวกระจาย ฯลฯ) จัดให้มีการจำหน่ายสินค้า

ที่มา สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี 2557 หน้า 21-48 – 21-49

ประการที่สอง ข้อจำกัดที่เกิดจากโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน นอกเหนือจากกรอบข้อจำกัดของระเบียบปฏิบัติแล้ว ระบบการกระจายอำนาจในปัจจุบันซึ่งกำหนดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นให้ประกอบด้วยองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กๆ เป็นเทศบาลและ อบต. รวมกันกว่า 7,000 แห่ง ในขณะที่ อบจ. ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัดก็ให้มีอำนาจหน้าที่จำกัด โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่กระจัดกระจายเป็นพื้นที่เล็กๆ แยกออกจากกันดังกล่าวนี้อันบั่นทอนขีดความสามารถด้านการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นของบรรดาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมาก ทั้งนี้เพราะท้องถิ่นขนาดเล็กย่อมมีหน่วยเศรษฐกิจจำนวนจำกัด และไม่หลากหลายเพียงพอที่จะสร้างห่วงโซ่เศรษฐกิจเป็นวงจรเศรษฐกิจที่สมบูรณ์ได้ อีกทั้งจะริเริ่มให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ขึ้นในท้องถิ่นให้ครบถ้วนสมบูรณ์ทุกด้าน เพื่อส่งเสริมการลงทุนหรือเพื่อลดต้นทุนการผลิตของหน่วยเศรษฐกิจ ก็ไม่มีขีดความสามารถเพียงพอหรือแม้จะพยายามทำให้เกิดขึ้นมาได้ ก็จะไม่คุ้มค่า ด้วยข้อจำกัดดังกล่าวนี้ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตัดสินใจเลือกกิจกรรมการพัฒนาฯ ขนาดเล็กๆ ที่สามารถทำได้และคุ้มค่า ดังที่ได้กล่าวข้างต้น

สำหรับ อบจ. ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดนั้น มีขีดความสามารถด้านงบประมาณสูงกว่าเทศบาลและ อบต. ทว่าไป อีกทั้งมีข้อได้เปรียบเชิงขนาดพื้นที่ จึงสามารถริเริ่มกิจกรรมด้านพัฒนาเศรษฐกิจขนาดใหญ่ได้ดีกว่าท้องถิ่นขนาดเล็ก แต่ อบจ. ที่สามารถริเริ่มกิจกรรมในลักษณะได้นั้น จะต้องได้รับการยอมรับจากท้องถิ่นระดับล่างให้เป็น “ผู้นำ” การพัฒนาท้องถิ่นในจังหวัดนั้นๆ เสียก่อน ซึ่งในความเป็นจริงนั้น มี อบจ. เพียงไม่กี่แห่งที่ได้รับการยอมรับให้เป็นผู้นำหรือเป็นแกนหลักของการพัฒนาท้องถิ่นในจังหวัด

สรุปและข้อเสนอแนะ: ก้าวข้ามข้อจำกัดของการกระจายอำนาจในปัจจุบัน

แม้ว่ารัฐไทยเราจะได้กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญนับตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา แต่ผลการสำรวจในครั้งนี้ยังบ่งชี้ว่า นักการเมืองและข้าราชการในกระทรวงทบวงกรมต่างๆ ส่วนใหญ่ยังมีความเชื่อมั่นว่าระบบบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมศูนย์อำนาจที่มีอยู่ในปัจจุบันจะสามารถขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นให้ประสบผลสำเร็จได้ เหมือนดังเช่นที่เคยทำมาแล้วในช่วงกว่าหนึ่งร้อยปีที่ผ่านมา ในขณะที่เดียวกัน ก็มีแนวโน้มที่จะไม่เชื่อและไม่ไว้วางใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น อีกทั้งหวาดระแวงว่าผู้บริหารและข้าราชการพนักงานท้องถิ่นจะใช้อำนาจหน้าที่และเงินงบประมาณไปในทางที่ไม่ถูกไม่ควร ไม่คุ้มค่า และคอร์รัปชันเงินแผ่นดิน ดังนั้นรัฐบาลหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการปกครองท้องถิ่นจึงตีกรอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ด้านต่างๆ รวมทั้งด้านการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นได้เท่าที่เห็นสมควรเท่านั้น เป็นที่น่าสังเกตว่านับวันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกตีกรอบด้วยระเบียบฯ และการตีความระเบียบฯ ให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่แคบลงไปตามลำดับ ในขณะที่หน่วยงานของรัฐส่วนกลางมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ในท้องถิ่นเพิ่มขึ้นตามลำดับ

แท้จริงแล้ว ความเชื่อที่ว่าระบบบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมศูนย์ในปัจจุบันสามารถทำหน้าที่พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นได้ดีกว่า และมีประสิทธิภาพมากกว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น อาจจะเคยเป็นความจริงเมื่อกว่า 50 ปีที่แล้ว แต่ในปัจจุบันนี้ ได้กลายเป็นมายาคติไปแล้ว

ข้อเท็จจริงที่พบและพิสูจน์ได้ในเชิงประจักษ์จากการสำรวจในครั้งนี้อยืนยันได้ว่า โครงสร้างฐานเศรษฐกิจและสถานะทางเศรษฐกิจในท้องถิ่นต่างๆ มีความแปลกแยกแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง อีกทั้งยังมีปัญหาเชิงซ้อนมากมาย เกินขีดความสามารถของระบบบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมศูนย์แบบดั้งเดิม ซึ่งมีกลไกการประมวลข้อมูล การตัดสินใจและการสั่งการจากศูนย์กลางลงไปตามลำดับชั้น การบังคับบัญชา ให้ส่วนราชการในพื้นที่ปฏิบัติตามระเบียบ นโยบายแบบเดียวกันทั่วประเทศ ย่อมไม่สามารถประมวลข้อมูลและตัดสินใจสั่งการได้อย่างถูกต้องทุกเรื่องทุกเวลาได้เป็นธรรมดา

ทางเลือกที่ดีกว่าสำหรับอนาคตคือการเร่งกระจายอำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น ด้วยการ ทบทวน ปรับปรุงและยกเลิกกลไกการคุมตึกรอบการทำหน้าที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบเดิมๆ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการริเริ่มกิจกรรมด้านการพัฒนาเศรษฐกิจได้อย่างกว้างขวาง ยกกระดับขีดความสามารถด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและฐานรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถพึ่งตัวเองได้ในระยะยาว

ในอีกด้านหนึ่ง รัฐบาลต้องเร่งปรับโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นเสียใหม่ ให้มีองค์กรปกครองท้องถิ่นมีขนาดใหญ่ หรือมีโครงสร้างที่เอื้ออำนวยให้ท้องถิ่น ในจังหวัดหรือในกลุ่มจังหวัดหนึ่ๆ สามารถร่วมกันริเริ่มแผนงานและโครงการพัฒนาเศรษฐกิจขนาดใหญ่ สามารถสร้างฐานเศรษฐกิจที่มีห่วงโซ่เศรษฐกิจ เชื่อมต่อกันได้อย่างสมบูรณ์ มีประสิทธิภาพ และยั่งยืนได้มากขึ้น

สรุปสั้นๆ ว่า หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระและมีขีดความสามารถในการริเริ่มกิจกรรมเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นได้มากกว่าที่เป็นอยู่ กิจกรรมด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นจะมีความหลากหลายและสอดคล้องกับปัญหาและประเด็นท้าทายทางเศรษฐกิจในพื้นที่ต่างๆ ได้มากกว่านี้

บรรณานุกรม

วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ 2558 15 ปีการกระจายอำนาจของไทย
ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและธรรมาภิบาลท้องถิ่น คณะรัฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี 2557 รายงานการศึกษาฉบับ
สมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจาย
อำนาจในประเทศไทย ดำเนินการโดยคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย ตามสัญญาเลขที่ 36/2556 ลงวันที่ 18 มีนาคม 2556