

บทบาทของท้องถิ่นกับการตอบสนองนโยบายรัฐต่อการจัดการเศรษฐกิจ  
ระดับฐานรากในสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด – 19

**The role of localities and responses to government policies in managing the  
economy at the foundation level In the situation of the epidemic  
of the Covid- 19 virus**

กิตติพล บัวทะลา และ ศรชัย ท้าวมิตร

มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

**Kittipol Buathala and Sornchai Taomitr**

Pibulsongkram Rajabhat University

Corresponding Author, E-mail : kittbuatara@gmail.com

\*\*\*\*\*

**บทคัดย่อ**

บทความวิชาการเรื่องนี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับ บทบาทของท้องถิ่นกับการตอบสนองนโยบายรัฐต่อการจัดการเศรษฐกิจระดับฐานราก (Local Economy) ในสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด-19 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อชี้ให้เห็นว่า ในสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด-19 ที่กำลังแพร่ระบาดไปทั่วโลก บทบาทและหน้าที่ของท้องถิ่นในการส่งเสริมเศรษฐกิจสำคัญอย่างไร มีแนวทางการนำนโยบายจากภาครัฐ มากระตุ้นเศรษฐกิจในระดับฐานราก (Local Economy) อย่างไร มีผลกระทบเกี่ยวกับเศรษฐกิจระดับจุลภาคถึงเศรษฐกิจมหภาคจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อโควิด-19 ด้านใดบ้าง ตลอดจนมีแนวทางการกระตุ้นเศรษฐกิจของกลุ่มตัวอย่างในแต่ละประเทศอย่างไร ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของท้องถิ่นในสถานการณ์การแพร่ระบาดโควิด-19 รวมทั้งข้อเสนอแนะที่จะช่วยให้ท้องถิ่นมีบทบาทพัฒนาเศรษฐกิจแบบมีส่วนร่วมได้อย่างไร เพื่อตอบสนองนโยบายรัฐต่อการจัดการเศรษฐกิจระดับฐานราก (Local Economy) อย่างยั่งยืน

**คำสำคัญ :** เศรษฐกิจฐานราก; โควิด-19; อย่างยั่งยืน

## Abstracts

This academic article is a study about The role of local and government policy responses in managing the local economy in the situation of the COVID-19 epidemic with the objective of pointing out that In the situation of the epidemic of the COVID-19 virus that is spreading around the world What are the roles and functions of localities in promoting the economy? There are guidelines for implementing policies from the government sector. How to stimulate the economy at the foundation level (Local Economy)? What are the impacts on the micro-economic level to the macro-economic from the COVID-19 epidemic situation, and how are there ways to stimulate the economy of the sample groups in each country? Problems and obstacles in local operations in the situation of the COVID-19 epidemic including suggestions on how the localities can play a role in the development of participative economies. to respond to the government's policy towards sustainable economic management at the local economy

**Keywords :** Fundamentals of Economy; COVID-19; Sustainability

## บทนำ

นับจากที่ทั่วโลกได้รู้จักไวรัสโคโรนาสายพันธุ์ใหม่ 2019 ตั้งแต่จีนประกาศว่าพบผู้ติดเชื้อที่เมืองอู่ฮั่น มณฑลหูเป่ย์ เมื่อเดือนธันวาคม 2562 ถึงวันนี้ ไม่มีใครไม่รู้จัก COVID-19 ที่กำลังแพร่ระบาดไปทั่วโลก ซึ่งขณะนี้มียอดผู้ติดเชื้อสะสมรวมทั่วโลกกว่า 412 ล้านคน และมีผู้เสียชีวิต 5.82 ล้านคน ในขณะที่ประเทศไทยมีรายงานพบผู้ติดเชื้อสะสม 2.61 ล้านคน และมีผู้เสียชีวิต 22,462 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2565)

ในวันที่ประเทศไทยรู้จักโรคโควิด-19 ครั้งแรก เมื่อกระทรวงสาธารณสุขของไทยประกาศเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2563 ว่าพบนักท่องเที่ยวหญิงวัย 61 ปีสัญชาติจีน ซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ที่เมืองอู่ฮั่นประเทศจีน ติดเชื้อโควิด-19 นับว่าเป็นการพบผู้ติดเชื้อคนแรกนอกประเทศจีนและต่อมาลุกลามทั่วประเทศจนถึงปัจจุบัน

การควบคุมการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ในช่วงการระบาดระลอกที่หนึ่งและสองในปี 2562 นั้น ประเทศไทยกลายเป็นประเทศที่ติดอันดับต้นๆ ที่สามารถคุมอัตราการติดเชื้อได้อย่างไม่ยอมนับว่าได้รับความชื่นชมจากองค์การอนามัยโลก(WHO) ซึ่งท้องถิ่นนับเป็นบทพิสูจน์ถึงความสำเร็จในการลดการแพร่ระบาดของโรค ด้วยบริบทตัวสถาบันท้องถิ่น ผู้นำ และเครือข่ายคือพลังที่สำคัญของท้องถิ่น ที่ยอมผูกพันอยู่กับผลประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่เหล่านั้นโดยตรง มีความยึดโยงต่อประชาชน (accountability) และผลประโยชน์ต่อประชาชนเป็นหลักสำคัญ และสถานการณ์จำนวนผู้ติดเชื้อที่เป็น 0 ในระยะเวลาหนึ่งนั้น แลกกับความพังทลายของธุรกิจ อาชีพ และอนาคตของผู้คนจำนวนมาก ซึ่งแนวทางการแก้ไขปัญหาในแต่ละท้องถิ่น สะท้อนความสำเร็จและความล้มเหลวในการบริหารจัดการเศรษฐกิจจากนโยบายของภาครัฐสู่เศรษฐกิจระดับฐานราก (Local Economy) ซึ่งท้องถิ่นจะต้องรับมือ

การพัฒนาเศรษฐกิจ ท้องถิ่นเป็นฐานรากของการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ยิ่งกว่านั้นเศรษฐกิจของเมืองสำคัญๆ บางเมือง เช่น นครโตเกียว นครเซี่ยงไฮ้ เกาฮ่องกง นครนิวยอร์ก และนครแฟรงค์เฟิร์ตฯลฯ ยังสามารถเป็นตัวจักรขับเคลื่อนเศรษฐกิจภูมิภาคและเศรษฐกิจโลก ได้อย่างน่าประหลาดใจ เบื้องหลัง

ความสำเร็จของการพัฒนาเศรษฐกิจของเมืองต่างๆ เหล่านี้คือบรรดานายกเทศมนตรีและข้าราชการพนักงานท้องถิ่น ตลอดจนนักธุรกิจ และประชาชนชาวเมืองเหล่านั้น ซึ่งได้ช่วยกันริเริ่มรังสรรค์เศรษฐกิจของเมืองให้เจริญก้าวหน้า การพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นเป็นภารกิจเชิงยุทธศาสตร์ที่มีความสำคัญลำดับแรกๆ ของท้องถิ่น เพราะเศรษฐกิจท้องถิ่นเป็นฐานภาษี และรายได้ของท้องถิ่น ถ้าเศรษฐกิจท้องถิ่นไม่ดี เมืองที่ซบเซา เต็มไปด้วยคนว่างงาน โรงงานร้านค้าปิดกิจการ ท้องถิ่นก็เก็บภาษีไม่ได้ เมืองก็อยู่ไม่ได้ ในทางตรงกันข้าม เมืองที่มีเศรษฐกิจท้องถิ่นดี คนมีงานทำ มีโรงงาน ร้านค้าเปิดกิจการเพิ่มขึ้นทุกวัน ท้องถิ่นก็มีรายได้เพิ่มขึ้น จะปรับปรุงคุณภาพบริการสาธารณะ หรือจะคิดโครงการพัฒนาอะไรใหม่ๆ ก็ย่อม ทำได้ไม่ยาก และนี่คือหลักการพื้นฐานของการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น

### บทวิเคราะห์ผลกระทบของโควิด-19 ต่อเศรษฐกิจไทย

เมื่อช่วงปลายปี 2564 ภาพรวมของเศรษฐกิจจะค่อยๆ เติบโตอย่างช้าๆ แต่ต่อมาก็ได้มีการปรับเปลี่ยนตัวเลขการคาดการณ์มาเรื่อยๆ จนได้ข้อสรุปว่า GDP ของประเทศไทยจะมีตัวเลขอยู่ที่ติดลบ -5% ซึ่งเป็นตัวเลขที่น่ากังวล เพราะมันแปลว่าประเทศไทยจะได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจอย่างมหาศาล แต่ในตอนนี้ เศรษฐกิจไทยเริ่มนิ่ง และคาดว่าตัวเลข GDP ไม่น่าจะปรับลดลงไปมากกว่านี้ ซึ่งก็หมายความว่า เป็นทิศทางที่ไม่เลวร้ายกว่าเดิมแล้วแต่ว่าจะมีอะไรเกิดขึ้นแบบที่เหนือความคาดหมาย

เมื่อวิกฤต COVID-19 เกิดขึ้น กลุ่มธุรกิจที่ได้รับผลกระทบอันดับแรก และหนักที่สุดก็คือ ธุรกิจการท่องเที่ยว เพราะที่ผ่านมาเราทำทุกอย่างเพื่อซัพพอร์ตนักท่องเที่ยวเงินมาโดยตลอด เมื่อนักท่องเที่ยวเงินหายไป เราก็ได้รับผลกระทบกันค่อนข้างหนัก และมันก็จะลามไปในภาคส่วนอื่นๆ เช่น โรงแรม ร้านอาหาร ยิ่งประเทศเราประกาศหยุดกิจกรรมทางเศรษฐกิจเองด้วย ส่งผลกระทบให้ทุกกลุ่มธุรกิจก็ได้รับผลกระทบกันถ้วนหน้า นอกจากนี้การบริโภคภายในประเทศ ถ้าพูดถึงในแง่เศรษฐกิจ ตัวเลข GDP ของกรุงเทพปริมณฑลอยู่ที่ประมาณ 40% ของประเทศ ซึ่งก็แปลว่าการหยุดกิจกรรมแค่ภายในกรุงเทพฯ ทั้งงานทั้งคนก็หายไปแล้ว เกือบครึ่งหนึ่ง ตัวเลขคนทำงานในระบบมีตัวเลขอยู่ที่ 10 กว่าล้านคน และแน่นอนว่าคนทำงานที่อยู่นอกระบบมีจำนวนที่มากกว่านั้น ถ้าเราปิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจ คนก็ตกงาน ไม่มีกำลังซื้อ แน่แน่นอนว่าการบริโภคมันก็จะหายไป “การหยุดกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เหมือนกับการปิดปาก ไม่ให้เราได้กินอาหาร แต่ถ้าปิดนานเกินไป เราอาจจะไม่อยากจะกินแล้ว อาจจะเกิดความเคยชิน ซึ่งมันก็จะส่งผลต่อเศรษฐกิจในระยะยาว”

แม้ว่าจะเปิดเมืองแล้ว แต่เศรษฐกิจก็ยังไม่ได้กลับมาในทันที เพราะสิ่งที่คนจะตระหนักมากขึ้นคือ เรื่องของความเสี่ยง หลังจากนั้นแม้ว่าจะเปิดเมือง แต่ผู้บริโภคบางส่วนยังต้องใช้เวลา กว่าที่จะมีความกล้ากลับไปใช้บริการขนส่งสาธารณะ หรือกล้ากลับไปทานอาหารที่ร้าน นอกจากนี้กำลังซื้อจากต่างประเทศก็ยังหายไปเนื่องจากกฎระเบียบต่างๆ เช่น การที่นักท่องเที่ยวเงินยังไม่สามารถกลับมาท่องเที่ยวในประเทศไทยได้ หลังจากที่ถูกกลับมาเปิดเมือง ร้านค้า หรือ SME จะต้องปรับตัวอย่างมาก เพราะร้านจะยังมี Capacity

เท่าเดิม และจะหารายได้ด้วย **Business Model** เดิมได้น้อยลง ดังนั้นจึงต้องมองหา **Revenue Model** และ **Business Model** ใหม่ๆ ต้องกลับมาคิดว่าลูกค้าอยากได้อะไร และจะตอบสนองความต้องการลูกค้าอย่างไรได้บ้าง โดยดูว่าอะไรคือสิ่งที่คนจะสนใจมากที่สุดหลังจากที่โควิด 19 จบไป และเพื่อที่จะให้เศรษฐกิจของประเทศกลับมาได้ ต้องอาศัยการช่วยเหลือจากภาครัฐ และคนที่มีกำลังซื้อ ทั้งนี้ต้องออกแบบกลไกการใช้จ่ายเงินเพื่อฟื้นฟูให้ได้อย่างยั่งยืน และใช้เงินไปอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด

การฉีดวัคซีนที่กว้างขวางมากขึ้นในช่วงไตรมาสสุดท้ายของปี ช่วยทำให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจทยอยปรับดีขึ้นและลดความต้องการสินค้าโภคภัณฑ์จากทั่วโลก เมื่อประกอบกับภาวะชะงักงันด้านอุปทานส่งผลให้อัตราเงินเฟ้อทั่วไปในช่วงปลายปีเร่งตัวขึ้น อย่างไรก็ตาม เงินเฟ้อมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นชั่วคราวจากราคาพลังงานเป็นสำคัญ ขณะที่เศรษฐกิจที่ได้รับกระทบอย่างหนักจาก COVID-19 เป็นผลให้ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) คงอัตราดอกเบี้ยนโยบายไว้ที่ระดับ 0.50% ตลอดทั้งปี 2564 สำหรับการช่วยเหลือภาคเศรษฐกิจต่างๆ ธปท.ให้ความสำคัญมากขึ้นกับการดำเนินมาตรการด้านการเงินที่มุ่งตรงกลุ่มเป้าหมาย เช่น มาตรการสินเชื่อฟื้นฟู มาตรการพักทรัพย์พักหนี้ การช่วยเหลือลูกหนี้รายย่อยจากมาตรการสนับสนุนการรีไฟแนนซ์ และมาตรการรวมหนี้สินเชื่อที่อยู่อาศัยกับสินเชื่อรายย่อยอื่นๆ ระหว่างสถาบันการเงิน ตลอดจนการผ่อนคลายหลักเกณฑ์เพื่อสนับสนุนการให้ความช่วยเหลือของสถาบันการเงินแก่ลูกหนี้ และการผ่อนคลายมาตรการ LTV เป็นการชั่วคราว เป็นต้น

การออกนโยบายจากภาครัฐเพื่อช่วยเหลือธุรกิจต้องเป็นแบบ **Personalize** เนื่องจากวิกฤตครั้งนี้ มีผู้ได้รับผลกระทบที่แตกต่างกัน ดังนั้น นโยบายที่รัฐจะเข้าไปช่วยเหลือจะทำแบบเดียวไม่ได้ แต่ต้องออกแบบแต่ละนโยบายที่แตกต่างกันตามระดับของผลกระทบ ยกตัวอย่างเช่น

1). กลุ่มผู้บริโภครายที่มีกำลังซื้อ : ได้แก่คนชนชั้นกลางขึ้นไป ลูกจ้างประจำ คนที่ยังไม่ได้ถูก Lay-Off รัฐต้องรีบสร้างแรงจูงใจให้เขาใช้เงิน เช่น นโยบายท่องเที่ยวเพื่อลดหย่อนภาษี เพื่อดึงให้เขาเข้ามากระตุ้นเศรษฐกิจ ก่อนที่เศรษฐกิจจะแยงจนถึงจุดที่เขาไม่มีกำลังซื้อ

2). SME หรือ ผู้ประกอบการ : ก่อนหน้านี้ช่วงที่ปิดเมือง ( Lockdown) ต้องให้เงินกู้เพื่อเยียวยาให้ธุรกิจรักษาสภาพคล่องไว้ได้ แต่เมื่อเงินสดสำหรับหมุนเวียนหมดแล้ว เมื่อกลับมาเปิดเมืองหรือดำเนินธุรกิจอีกครั้งต้องมีนโยบายสนับสนุนเงินตั้งต้นสำหรับให้ดำเนินธุรกิจต่อไป

ทิศทางของนโยบายที่เน้นไปที่การบริโภคสินค้าภายในประเทศ สิ่งที่จะช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจไทยได้ดี ก็คือการออกนโยบายเพื่อให้เกิดการบริโภคสินค้าและบริการภายในประเทศ แต่ผู้ประกอบการก็ต้องร่วมพัฒนาสินค้าและบริการไปด้วยเช่นกัน ซึ่งการเกิดการระบาดของไวรัส COVID-19 เป็นเหตุการณ์ที่ทำให้เราทุกคนได้เห็นแล้วว่าเราจะต้องกระจายความเสี่ยงเพราะการทำธุรกิจที่กระจุกไปอยู่ที่จุดใดจุดหนึ่ง หรือเน้นพัฒนาไปที่ภาคส่วนใดภาคส่วนเดียวก็จะมีความเสี่ยงที่สูงกว่า แต่อย่างไรก็ตามลูกค้าต่างชาติที่ต้องการซื้อสินค้าและบริการนอกประเทศตัวเองก็ยังมีอยู่ ดังนั้นในภาพรวมก็จะต้องคิดในเรื่องของ Market Segment ใหม่ และสิ่ง

ที่สำคัญในการจะช่วยฟื้นฟูเศรษฐกิจขึ้นมาได้อย่างยั่งยืนคือต้องให้ท้องถิ่นมีบทบาทหน้าที่ในการตอบสนองนโยบายรัฐบาล กระจายทั้งงบประมาณ คน วัสดุอุปกรณ์ และให้อำนาจอิสระแก่ท้องถิ่นทั่วประเทศ

### บทบาทและข้อได้เปรียบของรัฐบาลท้องถิ่น

โดยทั่วไปรัฐบาลกลางมีหน้าที่ดำเนินนโยบาย การคลังเพื่อตอบโจทย์เศรษฐกิจมหภาคที่สำคัญ ได้แก่ สนับสนุนให้เศรษฐกิจขยายตัวอย่างเข้มแข็ง ดูแลเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเพื่อให้มีการเติบโตที่ยั่งยืน และ ลดความเหลื่อมล้ำและกระจายโอกาสทางเศรษฐกิจให้ เกิดแก่ประชาชนโดยทั่วถึงกัน อย่างไรก็ตามการดำเนินนโยบายการคลังผ่านบทบาทของรัฐบาลกลางเพียงอย่างเดียว อาจไม่สามารถตอบสนองเป้าหมายทางเศรษฐกิจได้ครบถ้วนนัก เพราะการดำเนินนโยบายในระดับมหภาค จะให้น้ำหนักกับการดูแลเศรษฐกิจภาพรวมมากกว่าเศรษฐกิจแบบรายพื้นที่ และในบางครั้งอาจไม่ตอบโจทย์ปัญหาที่เศรษฐกิจท้องถิ่นเผชิญได้ อย่างตรงจุด ดังคำกล่าวที่ว่า “One size does not fit all” ในทางตรงข้ามการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางสู่ท้องถิ่น โดยการปรับบทบาทนโยบายการคลังจากแบบรวมศูนย์ ไปสู่การเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจจะช่วยตอบโจทย์ความต้องการของประชาชน ในพื้นที่ได้มากขึ้น และเป็นหัวใจสำคัญที่จะนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจแบบมีส่วนร่วมในท้ายที่สุด ทั้งนี้ การกระจายบทบาทไปสู่ท้องถิ่น ยังมีข้อได้เปรียบที่สำคัญเมื่อเทียบกับการดำเนินนโยบายการคลังหรือตัดสินใจจากส่วนกลาง สรุปได้ 3 ประการ คือ

(1) รัฐบาลท้องถิ่นรับทราบและเข้าใจความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ดีกว่ารัฐบาลกลาง สอดคล้องกับทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การพัฒนาที่กล่าวว่า การเพิ่มบทบาทหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นจะช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้และเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงบริการสาธารณะได้มากกว่าการดำเนินนโยบายจากส่วนกลาง โดยเฉพาะเมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจ งบประมาณ และบุคลากรลงสู่พื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(2) บุคลากรในพื้นที่มีองค์ความรู้ที่เกิดจากภูมิปัญญาท้องถิ่น และสามารถประยุกต์องค์ความรู้นั้น เพื่อสร้างนวัตกรรมเชิงนโยบายและก่อให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสม นอกจากนี้ รูปแบบการดำเนินงานของท้องถิ่นมีลักษณะบูรณาการ โดยไม่แยกว่าการกิจนั้นเป็นของหน่วยงานใด ต่างจากการบริหารราชการส่วนกลางที่พิจารณาดำเนินงาน เฉพาะส่วนที่แต่ละหน่วยงานรับผิดชอบ จึงทำให้การดำเนินการมีลักษณะแบ่งแยกระหว่างหน่วยงาน (Fragmented) และอาจนำไปสู่ปัญหาในการประสานงาน

(3) การกระจายอำนาจการบริหารการคลังให้รัฐบาลท้องถิ่น ช่วยให้ประชาชนมีส่วนร่วมตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ได้ง่ายกว่าการเมืองระดับประเทศ ซึ่งจะกระตุ้นให้เกิดการใช้จ่ายที่มีประสิทธิภาพ และตรงกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่มากขึ้น อีกทั้งการที่ประชาชนในพื้นที่สามารถติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานของผู้บริหาร ท้องถิ่นได้อย่างใกล้ชิดนั้น จะช่วยเพิ่มความโปร่งใสและประสิทธิภาพในการบริหารการคลังได้ดีกว่าการ ดำเนินงานของหน่วยราชการส่วนกลาง

การพัฒนาเศรษฐกิจอาศัยหลักความรู้ทางเศรษฐศาสตร์พื้นฐานที่ว่า เศรษฐกิจของประเทศหรือเศรษฐกิจของเมืองใดๆ จะเจริญก้าวหน้า มั่งคั่ง ยั่งยืน และนำความสุขสบายมาสู่ประชาชนพลเมืองของตนเอง ได้ก็ต่อเมื่อประเทศหรือเมืองนั้นๆ สามารถทำให้ประชาชนมีรายได้เพียงพอแก่การดำรงชีวิต มีการทำงานอาชีพที่สุจริต มีการผลิตและตลาดสินค้าบริการที่เกี่ยวข้องเนื่องพึ่งพาสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างสมดุล ใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างประหยัดและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม มีต้นทุนการผลิตที่ไม่สูงเกินความเหมาะสม มีหน่วยเศรษฐกิจใหม่ๆ ซึ่งมีประสิทธิภาพและคุณภาพมากกว่าเดิมเกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอ ในระบบเศรษฐกิจของประเทศหนึ่งๆ หรือของเมืองหรือท้องถิ่นหนึ่งๆ ควรมีหน่วยเศรษฐกิจจำนวนมากและมีความหลากหลายมากเพียงพอที่จะทำหน้าที่เป็นข้อต่อห่วงโซ่ของระบบการผลิต การตลาด และการให้บริการภายในระบบเศรษฐกิจในพื้นที่ของตัวเองได้อย่างครบวงจร และควรมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจมาก เพียงพอที่จะรองรับกำลังแรงงานในประเทศหรือในเมืองหรือในชุมชนนั้นๆ ได้อย่างสมดุล ฯลฯ เหล่านี้เป็นสภาวะเศรษฐกิจที่พึงปรารถนา สวนทางกับสถานการณ์ในปัจจุบันซึ่งหลายธุรกิจมีข้อจำกัดด้วยบริบทและประเภทของธุรกิจ เช่น ผับ บาร์ ร้านอาหาร สถานที่จำหน่ายแอลกอฮอล์ ซึ่งได้รับผลกระทบจากภาวะการระบาดของเชื้อโควิด-19

### สถานการณ์ปัจจุบันในเรื่องบทบาทและอุปสรรคของท้องถิ่นในการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น

ถ้าพิจารณาขอบเขตอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นของไทย ตามที่กฎหมายบัญญัติ ก็อาจไม่พบบทบาทบัญญัติให้ท้องถิ่น มีหน้าที่ “พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น” ไว้เป็นการเฉพาะเจาะจง แต่ในขณะเดียวกัน ก็มีบทบาทบัญญัติให้ท้องถิ่นทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล หรือท้องถิ่นรูปแบบพิเศษคือกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ก็ล้วนแต่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกิจกรรมในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง แม้จะไม่ครอบคลุมครบถ้วนทุกประเภทก็ตาม เช่น ให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มี โครงสร้างและสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่ง การผังเมือง การจัดการศึกษา สุขาภิบาล สิ่งแวดล้อม การจัดให้มีตลาด การส่งเสริมอาชีพ ส่งเสริมการลงทุน ส่งเสริมการท่องเที่ยว จัดทำทะเบียนกิจการพาณิชย์ ตลอดจนจนถึงการควบคุมดูแลโรงงาน สถานบริการ และสถานเก็บและจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง ให้ปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายเพื่อความปลอดภัยและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของท้องถิ่น ฯลฯ เป็นต้น

ท้องถิ่นมากกว่าครึ่ง มีกิจกรรมเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจอยู่ในแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เทศบาลนครและเทศบาลเมืองส่วนใหญ่ ในจำนวนนี้ได้มีการจัดสรรงบประมาณ และจัดให้มีหน่วยงานและบุคลากรรับผิดชอบกิจกรรมไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะกิจกรรมด้านการส่งเสริมอาชีพ ดังแสดงในตารางที่ 6 7 และ 8 อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงแนวคิดและกระบวนการวางแผน ตลอดจนจนถึงการจัดสรรงบประมาณด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นก็พบว่า ผู้บริหารและพนักงานท้องถิ่นไม่ได้มีแนวคิดเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ เช่น ไม่ได้มีการจัดเก็บข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับฐานเศรษฐกิจและ

สภาวะทางเศรษฐกิจของท้องถิ่นอย่างจริงจัง ไม่ได้กำหนดวิสัยทัศน์ไว้ล่วงหน้าว่าจะพัฒนาฐานเศรษฐกิจของท้องถิ่นให้เจริญเติบโตไปในทิศทางใด หรือต้องการให้ มีหน่วยเศรษฐกิจประเภทใดเกิดขึ้นในท้องถิ่น หรือมุ่งหวังที่จะพัฒนาฐานภาษี หรือแหล่งรายได้ประเภทใดให้เกิดขึ้นจากการพัฒนาเศรษฐกิจ ฯลฯ เป็นต้น ในทางตรงกันข้าม ผู้บริหารท้องถิ่นและพนักงานท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบด้านการพัฒนาเศรษฐกิจส่วนใหญ่จะมองไปที่กิจกรรมย่อยๆ ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นเป็นเรื่องๆ ไป เช่น การฝึกอบรมอาชีพและทักษะการทำงาน การจัดให้มีเงินอุดหนุนกลุ่มอาชีพสำหรับคนพิการ การจัดงานประเพณีเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว ฯลฯ เป็นต้น ในทำนองเดียวกัน เมื่อจะวางแผนด้านการพัฒนาระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการต่างๆ เช่น ท่าเทียบเรือ สถานีขนส่ง และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นๆ ผู้บริหารและพนักงานท้องถิ่น ส่วนใหญ่จะคำนึงถึงประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากบริการสาธารณะนั้นๆ โดยตรง ไม่ได้มองไปไกลถึงผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นในระยะยาวอย่างเป็นระบบแต่อย่างใด เช่น ไม่ได้พิจารณาว่าเมื่อมีท่าเทียบเรือ ระบบบำบัดน้ำเสีย หรือสถานีขนส่ง ฯลฯ แล้ว จะช่วยลดต้นทุนการผลิต การขนส่ง และการบริการด้านการท่องเที่ยวในท้องถิ่นได้มากน้อยเพียงใด หรือเมื่อมีตลาดสด หรือตลาดกลางสินค้าเกิดขึ้นแล้ว จะช่วยเพิ่มมูลค่าผลผลิตในท้องถิ่นได้มากน้อยเพียงใด หรือเมื่อมีการฝึกอบรมทักษะการประกอบอาชีพให้แก่ประชาชนแล้ว จะส่งผลให้มีกำลังแรงงานและการมีผู้ประกอบการใหม่ๆ ที่มีคุณภาพเพิ่มขึ้นมากน้อยเพียงใด ตรงกับความต้องการของหน่วยเศรษฐกิจในท้องถิ่นหรือไม่ หรือจะเป็นปัจจัยดึงดูด การลงทุนและมีหน่วยเศรษฐกิจใหม่ๆ เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจในท้องถิ่น ฯลฯ ได้อย่างไร ดังนั้นถ้าจะกล่าวไว้ในปัจจุบันนี้ท้องถิ่นยังไม่ได้มี ความคิดหรือมีวิสัยทัศน์หรือมีแผนการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นอย่างเป็นระบบมากนัก

กิจกรรมด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นยังไม่หลากหลาย และไม่สามารถตอบโจทย์ปัญหาและสภาวะทางเศรษฐกิจในท้องถิ่น ข้อเขียนในส่วนที่ผ่านมาข้างต้นได้ชี้ให้เห็นชัดเจนว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกรณีศึกษาในครั้งนี้นำล้าเผชิญกับความท้าทายทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกันไป เช่น มีจังหวัดและเมืองที่มีแนวโน้มขยายตัวทางเศรษฐกิจในท้องถิ่น ซึ่งต้องเผชิญกับการขาดแคลนแรงงานฝีมือ การย้ายถิ่นของแรงงานจาก ภายนอกและประชากรแฝง ปัญหาสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานไม่เพียงพอ ปัญหาการขยายตัวของย่านการค้าอุตสาหกรรมและบริการที่ไร้ระเบียบ และปัญหามลพิษในเขตเมือง ฯลฯ เป็นต้น ในทางตรงกันข้าม ก็มีจังหวัด เมืองและชุมชนชนบทอีกจำนวนหนึ่งที่เผชิญกับสภาวะเศรษฐกิจถดถอย ซึ่งมีปัญหาการล้มละลายทางเศรษฐกิจของครัวเรือน (รายได้ลดลง-รายจ่ายเพิ่มขึ้น หนี้ครัวเรือน เพิ่มขึ้น) ปัญหาการถดถอยและการล่มสลายของหน่วยเศรษฐกิจในภาคการเกษตร ปัญหาแรงงานย้ายออกนอกพื้นที่ ฯลฯ เป็นต้น ปัญหาและประเด็นท้าทายทางเศรษฐกิจในท้องถิ่นที่แตกต่างกันอย่างมากระยะนี้ น่าจะส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งเลือกใช้มาตรการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นที่แตกต่างกันไป นอกจากนั้นในข้อเขียนส่วนที่ผ่านมามีข้อเขียนชี้ให้เห็นว่า ท้องถิ่นที่ทำการสำรวจในครั้งนี้มีโครงสร้างฐานเศรษฐกิจและระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ที่แตกต่างกันอย่างมาก มีทั้งเมืองการค้าและบริการ เมืองอุตสาหกรรม และชุมชนซึ่งยังต้องพึ่งพาฐานเศรษฐกิจภาคการเกษตรเป็นหลัก ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เหล่านี้ควรจะเลือกใช้มาตรการ

พัฒนาเศรษฐกิจที่แตกต่างไปตามสภาวะทางเศรษฐกิจในท้องถิ่นนั้นๆ เช่นเดียวกัน แต่เป็นที่น่าแปลกใจอย่างยิ่งที่พบว่า แม้ท้องถิ่นแต่ละแห่งกำลังเผชิญกับความท้าทายทางเศรษฐกิจในท้องถิ่นที่แตกต่างกัน มีโครงสร้างฐานเศรษฐกิจ และระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจในท้องถิ่นที่แตกต่างกันโดยสิ้นเชิง แต่รัฐบาลท้องถิ่นส่วนใหญ่กลับเลือกใช้มาตรการพัฒนาเศรษฐกิจที่ไม่แตกต่างกันมากนัก ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 9 และ 10 นี้ ท้องถิ่นส่วนใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นท้องถิ่นในเขตเมืองการค้าอุตสาหกรรม หรือท้องถิ่นในเขตชนบท ต่างก็เลือกพัฒนาระบบประปาชุมชนและตลาดสด เป็นลำดับต้นๆ เหมือนกัน ที่อาจจะแตกต่างไปบ้างก็คือ เมืองเศรษฐกิจและการค้า และเมืองอุตสาหกรรม เลือกจัดทำศูนย์แสดงสินค้า สถานีขนส่ง และโรงรับจำนำมากกว่าเมืองอยู่อาศัย/เขตชานเมือง และชุมชนชนบท

ถ้าพิจารณาข้อสรุปข้างต้น ที่กล่าวว่าท้องถิ่นในประเทศไทยยังไม่ได้ให้ความสำคัญ กับบทบาทด้านการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นอย่างเป็นระบบและจริงจัง อีกทั้งกิจกรรมด้านการพัฒนาท้องถิ่นที่ได้ดำเนินการไปแล้ว ส่วนใหญ่อาจจะไม่ตอบโจทย์กับปัญหา ประเด็นท้าทาย และโครงสร้างฐาน เศรษฐกิจของท้องถิ่นนั้น อาจทำให้เข้าใจผิดไปต่างๆ นานาว่าผู้บริหารและพนักงานท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ ไม่มีความคิดสร้างสรรค์ หรือไม่ตระหนักถึงหน้าที่พื้นฐาน หรือละเลยไม่เอาจริงเอาจังกับเรื่องนี้ ซึ่งไม่ตรงกับความเป็นจริง แท้จริงแล้วผู้บริหารและพนักงานท้องถิ่นไม่ได้ขาดความรู้ หรือขาดวิสัยทัศน์ หรือขาดการเอาใจใส่ในเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นแต่อย่างใด ผลสำรวจด้านนวัตกรรมหรือการริเริ่มนโยบายใหม่ๆ ของท้องถิ่น ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการสำรวจในครั้งนี้พบว่าท้องถิ่นส่วนใหญ่จะสามารถ คิดค้นหามาตรการใหม่ๆ ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นได้มากมาย แต่ความพยายามที่จะคิดริเริ่มมาตรการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นเหล่านั้น ส่วนใหญ่ไม่สามารถเดินทางไปสู่การปฏิบัติได้ ด้วยเหตุผลหลักอย่างน้อย 2 ประการดังนี้

**ประการแรก** ท้องถิ่นถูกตีกรอบให้มีบทบาทด้านการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นที่จำกัด กรอบหรือข้อจำกัดที่วานี้เกิดจากการออกระเบียบของกระทรวงมหาดไทย (โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ การจัดทำแผน ตลอดจนถึงการบริหารงานคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งกำหนดขอบเขตและแนวทางการปฏิบัติงานของท้องถิ่น ตลอดจนถึงการจัดทำงบประมาณและการเบิกจ่ายเงินของท้องถิ่น ระเบียบปฏิบัติของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวนี้มีลักษณะเป็นการตีกรอบให้ท้องถิ่นถือปฏิบัติมากกว่าให้ท้องถิ่นใช้ดุลพินิจในการเลือกแนวทางปฏิบัติ ในขณะที่เดียวกันสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (ส.ต.ง.) ซึ่งเป็นหน่วยตรวจสอบกลาง ก็ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของท้องถิ่นโดยยึดตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย เรื่องใดที่มีระเบียบให้ท้องถิ่นดำเนินการ ท้องถิ่นก็สามารถทำได้ตามแนวทางที่กำหนดไว้ในระเบียบเรื่องนั้นๆ เรื่องใดที่แม้จะเป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นตามกฎหมาย หรือแม้จะมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญรับรองสิทธิในการปกครองตนเองของท้องถิ่น ไว้แล้วก็ตาม แต่ถ้ากระทรวงมหาดไทยมิได้กำหนดแนวทางการดำเนินในเรื่องใด ไว้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (ส.ต.ง.) ถือว่าเป็นหลักการว่าท้องถิ่นยังทำกิจกรรมนั้นๆ ไม่ได้ ท้องถิ่นใดดำเนินการนอกเหนือไปจากระเบียบของกระทรวงมหาดไทยข้างต้น ก็จะถูกสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (ส.

ต.ง.) ทักท้วงว่าทำผิดระเบียบฯ หรือทำกิจกรรมนอกเหนืออำนาจหน้าที่ ขอบเขตของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในเรื่องต่างๆ ซึ่งรวมถึงการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น จึงจำกัดอยู่ในกรอบของระเบียบของกระทรวงมหาดไทยและขึ้นอยู่กับความ ระเบียบกฎหมายของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นสำคัญ กรอบหรือข้อจำกัดของระเบียบและการตีความระเบียบแบบเข้มงวดดังกล่าวนี้ บังคับให้ผู้บริหารและพนักงานส่วนท้องถิ่นต้องเลือกโครงการ หรือกิจกรรมพัฒนาเศรษฐกิจแบบเดิมๆ ทั้งๆ ที่ตระหนักดีว่าทางเลือกเดิมๆ เหล่านั้น ไม่ใช่ทางแก้ปัญหาที่ดีของท้องถิ่น แต่ก็มีข้อดีตรงที่ “ไม่ผิดระเบียบของกระทรวงมหาดไทย และไม่ถูกทักท้วงจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน” ซึ่งทำให้ข้าราชการและ ผู้บริหารท้องถิ่นรู้สึกปลอดภัยมากกว่า ผลการสัมมนาเชิงปฏิบัติการระหว่าง คณะผู้วิจัยกับผู้บริหารท้องถิ่น ทำให้ทราบว่า ผู้บริหารและพนักงานท้องถิ่นส่วนใหญ่ติดอยู่กับกรอบความคิดทำนองนี้ ซึ่งก็ไม่น่าจะแตกต่างไปจากข้าราชการของกระทรวงทบวงกรมใน ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ที่มีจะเลือกจัดทำแผนงานและโครงการที่ “ถูกระเบียบ” และ “ไม่เสี่ยง” มากกว่า “แก้ปัญหา” หรือ “เป็นประโยชน์” ต่อประชาชนในพื้นที่

**ประการที่สอง** ข้อจำกัดที่เกิดจากโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน นอกเหนือจากกรอบข้อจำกัดของระเบียบปฏิบัติแล้ว ระบบการกระจายอำนาจในปัจจุบันซึ่งกำหนดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นให้ประกอบด้วยท้องถิ่นขนาดเล็กๆ เป็นเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล รวมกันกว่า 7,000 แห่ง ในขณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นท้องถิ่นในระดับจังหวัดก็ให้มีอำนาจหน้าที่จำกัด โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่กระจัดกระจายเป็นพื้นที่เล็กๆ แยกออกจากกันดังกล่าวนี้อันบั่นทอนขีดความสามารถด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ ท้องถิ่นของบรรดาท้องถิ่นอย่างมาก ทั้งนี้เพราะท้องถิ่นขนาดเล็กย่อมมีหน่วยเศรษฐกิจจำนวนจำกัด และไม่หลากหลายเพียงพอที่จะสร้าง ห่วงโซ่เศรษฐกิจเป็นวงจรเศรษฐกิจที่สมบูรณ์ได้ อีกทั้งจะริเริ่มให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ขึ้นในท้องถิ่นให้ครบถ้วนสมบูรณ์ทุกด้าน เพื่อส่งเสริมการลงทุน หรือเพื่อลดต้นทุนการผลิตของหน่วยเศรษฐกิจ ก็ไม่มีขีดความสามารถเพียงพอ หรือแม้จะพยายามทำให้เกิดขึ้นมาได้ ก็จะไม่คุ้มค่าด้วยข้อจำกัดดังกล่าวนี้ทำให้ท้องถิ่นตัดสินใจเลือกกิจกรรมการพัฒนาฯ ขนาดเล็กๆ ที่สามารถทำได้และคุ้มค่า ดังที่ได้กล่าวข้างต้นสำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นท้องถิ่นระดับจังหวัดนั้น มีขีดความสามารถด้านงบประมาณสูงกว่าเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลทั่วไป อีกทั้งมีข้อได้เปรียบเชิงขนาดพื้นที่ จึงสามารถริเริ่มกิจกรรมด้านพัฒนาเศรษฐกิจขนาดใหญ่ ได้ดีกว่าท้องถิ่นขนาดเล็ก แต่องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่สามารถริเริ่มกิจกรรมในลักษณะได้นั้น จะต้องได้รับการยอมรับจากท้องถิ่นระดับล่างให้เป็น “ผู้นำ” การพัฒนาท้องถิ่น ในจังหวัดนั้นๆ เสียก่อน ซึ่งในความเป็นจริงนั้น มีองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพียงไม่กี่แห่งที่ได้รับการยอมรับให้เป็นผู้นำ หรือเป็นแกนหลักของการพัฒนาท้องถิ่นในจังหวัด สรุปและข้อเสนอแนะ: ก้าวข้ามข้อจำกัดของการกระจายอำนาจ ในปัจจุบัน แม้ว่ารัฐไทยเราจะได้กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา แต่ผลการสำรวจในครั้งนี้ยังบ่งชี้ว่า นักการเมืองและข้าราชการในกระทรวงทบวงกรมต่างๆ ส่วนใหญ่ยังมีความเชื่อมั่นว่าระบบบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมศูนย์อำนาจที่มี อยู่ในปัจจุบันจะสามารถขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจทั้งใน

ระดับชาติและระดับท้องถิ่นให้ประสบผลสำเร็จได้ เหมือนดังเช่นที่เคยทำมาแล้วในช่วงกว่าหนึ่งร้อยปีที่ผ่านมา ในขณะที่เดียวกันก็มีแนวโน้มที่จะไม่เชื่อ และไม่ไว้วางใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น อีกทั้งหวาดระแวงว่าผู้บริหารและพนักงานส่วนท้องถิ่นจะใช้อำนาจหน้าที่และเงินงบประมาณไปในทางที่ไม่ถูกไม่ควร ไม่คุ้มค่า และคอร์รัปชันเงินแผ่นดิน ดังนั้นรัฐบาลหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการปกครองท้องถิ่นจึงตีกรอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ด้านต่างๆ รวมทั้งด้านการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น ได้เท่าที่เห็นสมควรเท่านั้น เป็นที่น่าสังเกตว่านับวันท้องถิ่นจะถูกตีกรอบด้วยระเบียบๆ และการตีความระเบียบ ให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ แคบลงไปตามลำดับ ในขณะที่หน่วยงานของรัฐส่วนกลางมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ ในท้องถิ่นเพิ่มขึ้นตามลำดับแท้จริงแล้ว ความเชื่อที่ว่าระบบบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมศูนย์ ในปัจจุบันสามารถทำหน้าที่พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นได้ดีกว่า และมีประสิทธิภาพมากกว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น อาจจะเคยเป็นความจริงเมื่อกว่า 50 ปีที่แล้ว แต่ในปัจจุบันนี้ ได้กลายเป็นมายาคติไปแล้ว ข้อเท็จจริงที่พบและพิสูจน์ได้ในเชิงประจักษ์จากการสำรวจในครั้งนี้ยืนยัน ได้ว่า โครงสร้างฐานเศรษฐกิจและสถานะทางเศรษฐกิจในท้องถิ่นต่างๆ มีความแปลกแยกแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง อีกทั้งมีปัญหาเชิงซ้อนมากมาย เกินขีดความสามารถของระบบบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมศูนย์แบบดั้งเดิม ซึ่งมีกลไกการประมวลผลการตัดสินใจและการสั่งการจากศูนย์กลางลงไปตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา ให้ส่วนราชการในพื้นที่ปฏิบัติตามระเบียบ นโยบายแบบเดียวกัน ทั้งประเทศ ย่อมไม่สามารถประมวลผลและตัดสินใจสั่งการได้อย่างถูกต้อง ทุกเรื่องทุกเวลาได้เป็นธรรมดา ทางเลือกที่ดีกว่าสำหรับอนาคตคือการเร่งกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น ด้วยการทบทวน ปรับปรุงและยกเลิกกลไกการคุมตีกรอบการทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบเดิมๆ ให้ท้องถิ่นมีอิสระในการริเริ่ม กิจกรรมด้านการพัฒนาเศรษฐกิจได้อย่างกว้างขวาง ยกกระดับขีดความสามารถ ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและฐานรายได้ของท้องถิ่น ให้สามารถพึ่งตัวเองได้ในระยะยาว ในอีกด้านหนึ่ง รัฐบาลต้องเร่งปรับโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นเสียใหม่ ให้มีองค์กรปกครองท้องถิ่นมีขนาดใหญ่ หรือมีโครงสร้างที่เอื้ออำนวยให้ท้องถิ่นในจังหวัดหรือในกลุ่มจังหวัดหนึ่งๆ สามารถร่วมกันริเริ่มแผนงานและโครงการ พัฒนาเศรษฐกิจขนาดใหญ่ สามารถสร้างฐานเศรษฐกิจที่มีห่วงโซ่เศรษฐกิจ เชื่อมต่อกันได้อย่างสมบูรณ์ มีประสิทธิภาพ และยั่งยืนได้มากขึ้น สรุปสั้นๆ ว่าหากท้องถิ่นมีอิสระและมีขีดความสามารถในการริเริ่มกิจกรรมเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น ได้มากกว่าที่เป็นอยู่ กิจกรรมด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นจะมีความหลากหลายและสอดคล้อง กับปัญหาและประเด็นท้าทายทางเศรษฐกิจในพื้นที่ต่างๆ ได้มากกว่านี้

## ถอดบทเรียนการพัฒนาท้องถิ่นของต่างประเทศ

### ภาพรวมการนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศญี่ปุ่น

ในด้านนโยบายและมาตรการรับมือกับผลกระทบของ COVID-19 นั้น ญี่ปุ่นใช้นโยบายการคลังด้านการใช้จ่ายของรัฐบาลเป็นเครื่องมือหลักในการบรรเทาผลกระทบด้านเศรษฐกิจ โดยมีแผนฉุกเฉินเพื่อรับมือกับ COVID-19 ออกมาแล้ว 3 แผน นอกจากนี้ยังมีแผนฟื้นฟูวิกฤตซัพพลายที่ยังมีผลมาถึงปัจจุบันอีก 1 แผน ซึ่งเมื่อรวมกันแล้ว ญี่ปุ่นมีแผนกระตุ้นเศรษฐกิจที่จะนำมาใช้ในปีงบประมาณ 2020 รวมทั้งสิ้น 4 แผน รวมเป็นวงเงินงบประมาณที่อนุมัติไปแล้วรวม 117.1 ล้านล้านเยน (35 ล้านล้านบาท) ตามรายละเอียดดังต่อไปนี้

- **แผนฟื้นฟูเศรษฐกิจจากผลกระทบวิกฤตทางการเงินโลก** อนุมัติงบประมาณ 29.6 ล้านล้านเยน (8.76 ล้านล้านบาท) (ธ.ค. 2562)
- **แผน COVID-19 Emergency Response Package ครั้งที่หนึ่ง** อนุมัติวงเงินงบประมาณ 5 แสนล้านเยน (1.48 แสนล้านบาท) เพื่อให้เงินสนับสนุนธุรกิจ SME และธุรกิจในการภาคการผลิตต่างๆ โดยเฉพาะภาคการท่องเที่ยว (13 ก.พ. 2563)
- **แผน COVID-19 Emergency Response Package ครั้งที่สอง** อนุมัติวงเงินงบประมาณ 1.6 ล้านล้านเยน (4.7 แสนล้านบาท) เพื่อเสริมสภาพคล่องทางการเงินให้แก่เจ้าของธุรกิจ SME ทั่วประเทศที่กำลังเผชิญกับภาวะขาดแคลนรายได้ (10 มี.ค. 2563)
- **แผน COVID-19 Emergency Response Package ครั้งที่สาม** อนุมัติวงเงินงบประมาณ 86.4 ล้านล้านเยน (25.5 ล้านล้านบาท) รัฐบาลประกาศมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจเพิ่มเติม รวมทั้งมาตรการช่วยเหลือธุรกิจขนาดย่อม และช่วยเหลือครอบครัวที่รายได้ลดลงครัวเรือนละ 3 แสนเยน (90,000 บาท) (7 เม.ย. 2563) (มาตรการช่วยเหลือครัวเรือนถูกแก้ไขในวันที่ 16 เม.ย. 2563)
- **แผน COVID-19 Emergency Response Package ครั้งที่สาม (เพิ่มเติม)** อนุมัติเพิ่มวงเงินงบประมาณอีก 8 ล้านล้านเยน (2.6 ล้านล้านบาท) สาเหตุหลักของการเพิ่มวงเงินครั้งนี้เป็นผลจากการที่รัฐบาลปรับเปลี่ยนมาตรการให้เงินช่วยเหลือประชาชน จากเดิมที่จะให้เงินครัวเรือนละ 3 แสนเยน (90,000 บาท) เปลี่ยนเป็นให้เงินประชาชนทุกคน (รวมคนต่างชาติ) คนละ 1 แสนเยน (30,000 บาท) (7 เม.ย. 2563)
- **แผน COVID-19 Emergency Response Package ครั้งที่สาม (เพิ่มเติม)** อนุมัติเพิ่มวงเงินงบประมาณ 8.8 ล้านล้านเยน (2.6 ล้านล้านบาท) สาเหตุหลักของการเพิ่มวงเงินครั้งนี้

เป็นผลจากการที่รัฐบาลปรับมาตรการให้เงินช่วยเหลือประชาชน จากเดิมที่จะให้เงินครัวเรือนละ 3 แสนบาท (90,000 บาท) เปลี่ยนเป็นให้เงิน “พลเมือง” ทุกคน คนละ 1 แสนบาท (30,000 บาท) (20 เม.ย. 2563)

- ญี่ปุ่นมีการการทุ่มงบประมาณ/ เงินอุดหนุนบริษัทเอกชน และป้องกันไม่ให้ประชาชนตกงาน ทั้งยังออกนโยบาย Go To Campaign (Go To Eat/ Go To Travel) เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจในประเทศ โดยรัฐบาลให้เงินช่วยเหลือบางส่วนแก่ผู้ประกอบการ
- สานต่อนโยบายการกระตุ้นเศรษฐกิจของอดีตนายกรัฐมนตรีอาเบะ (Abenomics) โดยยังคงไว้ซึ่ง 3 แกนหลัก ได้แก่ (1) การเงิน (2) การคลัง และ (3) การปฏิรูปโครงสร้างเศรษฐกิจ โดยให้เหตุผลว่าในช่วงเวลาที่ประชาชนเผชิญ ความไม่แน่นอนของสถานการณ์เชื้อไวรัส COVID-19 รัฐบาลจึงต้องคงนโยบายเศรษฐกิจหลักของประเทศไว้
- สร้างสังคมดิจิทัล โดยประยุกต์ใช้ดิจิทัลในการปฏิบัติงานของภาครัฐ เช่น ให้ ประชาชนมี My Number (หมายเลขประจำตัว 12 หลัก) เพื่อใช้ระบุตัวบุคคล ในการเก็บภาษี ประกันสังคม และระบุตัวตน ในช่วงที่เกิดเหตุภัยพิบัติ ซึ่งจะเป็น ภัยแล้ง ภัยน้ำท่วม ก้าวข้ามผ่านสังคม analog สู่สังคมดิจิทัลที่สมบูรณ์แบบ

หลังจากมีการแพร่ระบาดระลอกใหม่ในช่วงปลายปี 2563 ถึงต้นปี 2564 รัฐบาลญี่ปุ่นประกาศมาตรการช่วยเหลือเพิ่มเงินชดเชยสำหรับร้านอาหารและเครื่องดื่มที่ให้ความร่วมมือในการลดระยะเวลาเปิดให้บริการ จากเดิมร้านละ 40,000 บาทต่อวัน (12,000 บาทต่อวัน) เป็น 60,000 บาทต่อวัน (18,000 บาทต่อวัน) พร้อมทั้งมีมาตรการให้เงินช่วยเหลือโรงพยาบาลและผู้ที่ได้รับผลกระทบ ดังนี้

- 1) ให้เงินช่วยเหลือโรงพยาบาลที่เพิ่มเตียงสำหรับผู้ป่วยติดเชื้อโควิด-19 เตียงละ 4.5 ล้านบาท (1.35 ล้านบาท) และสำหรับผู้ป่วยหนักเตียงละ 20 ล้านบาท (6 ล้านบาท)
- 2) ให้เงินอุดหนุนพนักงานที่ต้องหยุดงานทั้งพนักงานประจำและพาร์ทไทม์ จำนวน 15,000 บาทต่อวัน (4,500 บาทต่อวัน)
- 3) ให้เงินช่วยเหลือสำหรับธุรกิจที่ประสบปัญหาการหมุนเวียนเงินในธุรกิจ รายละไม่เกิน 1.4 ล้านบาท (4.2 แสนบาท)
- 4) ปลดปล่อยเงินกู้ปลอดดอกเบี้ยและสินเชื่อกู้ที่ไม่มีหลักประกัน จำนวน 40 ล้านบาท (12 ล้านบาท)

ส่วนมาตรการด้านวัคซีน รัฐบาลญี่ปุ่นได้ผ่านร่างกฎหมายฉีดวัคซีนป้องกันโควิด-19 ให้ประชาชนทุกคนฟรี พร้อมชดเชยให้ผู้ผลิตวัคซีน หากวัคซีนเกิดผลข้างเคียงรุนแรง โดยตราเป็นกฎหมายเมื่อวันที่ 5 ธ.ค. 2563 และเริ่มแจกจ่ายให้ประชาชนในช่วงครึ่งปีแรกของ พ.ศ.2564 ทั้งนี้ รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณ 6.71 แสน

ล้านเยน (1.93 แสนล้านบาท) ไว้สำหรับจัดซื้อวัคซีนจากบริษัท AstraZeneca PLC ประเทศอังกฤษ จำนวน 120 ล้านโดส และบริษัท Pfizer Inc. ประเทศสหรัฐอเมริกา อีกจำนวน 120 ล้านโดส หากวัคซีนได้รับการพัฒนาจนสำเร็จ ต่อมา รัฐบาลญี่ปุ่นได้จัดหาวัคซีนป้องกันโควิด-19 จาก Pfizer เพิ่มเติมเพื่อรองรับประชากรเพิ่มอีก 12 ล้านคน โดยฉีดให้บุคลากรทางการแพทย์ก่อน ต่อมีจึงฉีดในกลุ่มผู้สูงอายุ และผู้อยู่ในกลุ่มเสี่ยง ปัจจุบันมีประชากรฉีดวัคซีนครบ เต็มจำนวน 100 ล้านคน คิดเป็น 79.5% ของประชากรในประเทศ (ข้อมูลวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2565) (นิยม รัฐอมฤต และคณะ, 2520 : 110)

## แผนกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศอื่นๆ

### 1. สหรัฐอเมริกากับแผน "Build Back Better"

สหรัฐอเมริกา ประกาศมาตรการเยียวยาและฟื้นฟูเศรษฐกิจควบคู่กันในแผนเดียว คือ "Build Back Better" ซึ่งถือ เป็นแผนกระตุ้นเศรษฐกิจที่มีขนาดใหญ่และอายุยาวที่สุดในประวัติศาสตร์ของประเทศ คือกว่า 6 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐ (ราว 28% ของ GDP) เพื่อเยียวยารายได้ของแรงงานในระยะสั้น และเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของเศรษฐกิจในช่วง 8-10 ปีข้างหน้า โดยมาตรการดังกล่าวแบ่งเป็นแผนงาน American Rescue Plan (ARP) 1.9 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือประมาณ 8.9% ของ GDP ที่มุ่งเยียวยาแรงงานและภาคธุรกิจ อาทิการจัดตั้งกองทุนช่วยเหลือร้านอาหาร (Restaurant Revitalization Fund หรือ RRF) ของสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดย่อมแห่งสหรัฐอเมริกา ที่เปิดให้ร้านอาหารหรือธุรกิจที่เกี่ยวข้องเข้ามาลงทะเบียนเพื่อรับเงินอุดหนุนกว่า 2.8 หมื่นล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อชดเชยรายได้ที่หายไปในช่วงการระบาด โดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องจ่ายเงินจำนวนดังกล่าวก่อนเดือนมีนาคม 2566 และไม่จำเป็นต้องคืน หากใช้ในการจ่ายค่าเช่า เงินเดือนพนักงานเป็นต้นทุนซื้อสินค้า หรือใช้ในการซ่อมแซม (คณิน พีระวัฒน์ชาติ, 2561 : 163)

นอกจากนี้ ยังมีมาตรการอีก 2 ส่วนที่มุ่งฟื้นฟูโครงสร้างพื้นฐานและแรงงานเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ คือ American Jobs Plan (AJP) และ American Families Plan (AFP) โดยแผนงาน AJP (มูลค่า 2.25 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือประมาณ 10.5% ของ GDP) มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มการจ้างงานและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและเทคโนโลยี โดยเน้นลงทุนในเทคโนโลยี 5G พลังงานสะอาด การวิจัยและพัฒนาสำหรับแผนงาน AFP (มูลค่า 1.8 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือประมาณ 8.4% ของ GDP) มีระยะเวลาถึง 10 ปี เพื่อพัฒนาผลิตภาพแรงงานในอนาคต โดยมุ่งเน้นพัฒนาการศึกษาและความเป็นอยู่ของเด็กและเยาวชน เพื่อสนับสนุนเด็กและเยาวชนที่ขาดโอกาสให้สามารถเข้าถึงระบบการศึกษาได้อย่างเท่าเทียม รวมถึงพัฒนาระบบการดูแลเด็กและเยาวชน ทั้งในด้านความเป็นอยู่และระบบโภชนาการเพื่อเสริมสร้างอนาคตของประเทศในระยะยาว

## 2. สหภาพยุโรปฟื้นฟูเศรษฐกิจด้วยกองทุน

สำหรับสหภาพยุโรปได้ดำเนินมาตรการฟื้นฟูเศรษฐกิจโดยยึดแนวทางงานใกล้เคียงกับสหรัฐฯ แต่ทำในลักษณะการจัดตั้งกองทุนเพื่อช่วยเหลือธุรกิจท่องเที่ยวแบบเฉพาะเจาะจง และฟื้นฟูเศรษฐกิจโดยรวม โดยในครั้งแรก มีการจัดตั้ง **National Tourism Fund** ด้วยวงเงิน 2 พันล้านยูโร เพื่อเข้าซื้อโรงแรมหรือหุ้นของธุรกิจโรงแรม โดยให้ผู้ประกอบธุรกิจยังสามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้ และอาจให้สิทธิ์ผู้ประกอบธุรกิจซื้อกลับได้ภายในระยะเวลาหนึ่ง เมื่อการท่องเที่ยวฟื้นตัว สำหรับแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจโดยรวมนั้น ดำเนินการผ่าน **EU Recovery Fund** วงเงิน 7.5 แสนล้านยูโร (ประมาณ 5.4% ของ GDP สหภาพยุโรป) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนการฟื้นตัวของประเทศสมาชิก โดยวงเงินดังกล่าวแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ (1) เงินให้เปล่าแก่ประเทศสมาชิกที่ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโควิด 19 จำนวน 3.9 แสนล้านยูโร (2) เงินปล่อยกู้อัตราดอกเบี้ยต่ำจำนวน 3.6 แสนล้านยูโร โดยประเทศสมาชิกที่จะขอรับเงินกู้จะต้องดำเนินการสอดคล้องกับเป้าหมายตามที่ประเทศสมาชิกตกลงกัน คือต้องมีแผนกระตุ้นเศรษฐกิจที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และพัฒนาด้านดิจิทัล มีแผนการสร้างงานและการเพิ่มความยืดหยุ่นทางสังคมและเศรษฐกิจ รวมถึงต้องสอดคล้องกับคำแนะนำรายปีของคณะกรรมการยุโรป (European Commission)

## 3. มาตรการแบบครอบคลุมของญี่ปุ่น และของจีน

สำหรับประเทศญี่ปุ่นได้ดำเนินมาตรการตามแนวทาง **Five Pillars** ซึ่งครอบคลุมตั้งแต่การเยียวยาไปจนถึงการฟื้นฟู และการลดความเสี่ยงในห่วงโซ่การผลิตของภาคอุตสาหกรรมซึ่งเป็นแรงขับเคลื่อนสำคัญของประเทศ โดยแนวทาง **Five Pillars** แบ่งเป็นแนวทางรับมือกับโรคระบาด (**Pillar 1 - 2**) และพัฒนาเศรษฐกิจ (**Pillar 3 - 5**) ในส่วนของการฟื้นฟูเศรษฐกิจได้มีการวางแผนไว้เป็นลำดับขั้น กล่าวคือ มาตรการฟื้นฟูเศรษฐกิจ เริ่มจาก **Pillar 3** การสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อให้ความช่วยเหลืออุตสาหกรรมที่ได้รับผลกระทบรุนแรงเป็นอันดับแรก ได้แก่ การท่องเที่ยว การขนส่ง และอุตสาหกรรมอาหาร ขั้นตอนต่อไปคือ **Pillar 4** การเสริมสร้างเศรษฐกิจให้มีโครงสร้างที่ยืดหยุ่นสามารถรองรับความเสี่ยง หากมีโรคระบาดเกิดขึ้นอีกในอนาคต โดยภาครัฐจะให้การสนับสนุนภาคธุรกิจที่ต้องการย้ายฐานการผลิต ทั้งกรณีย้ายฐานกลับมายังประเทศญี่ปุ่นและการกระจายฐานการผลิตออกไปยังต่างประเทศ รวมถึงสนับสนุนการเปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจดิจิทัล และขั้นตอนท้ายสุดคือ **Pillar 5** การเตรียมความพร้อมสู่การเปลี่ยนแปลงในอนาคต โดยการจัดตั้งกองทุนฉุกเฉินพิเศษสำหรับรับมือกับการกลายพันธุ์ของไวรัสโคโรนา 2019 รวมถึงใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจในอนาคต

จีนประกาศแผนเศรษฐกิจ 5 ปีฉบับใหม่ มุ่งส่งเสริมตลาดภายในและต่างประเทศ เน้นพึ่งพาตัวเองด้านเทคโนโลยีมากขึ้น เศรษฐกิจโตแบบมีคุณภาพ รัฐบาลจีนได้ประกาศแผนเศรษฐกิจฉบับที่ 14 ที่จะใช้ในปี 2564-2568 ซึ่งเรื่องสำคัญคือการพึ่งพาเทคโนโลยีด้วยตัวเอง แต่รัฐบาลจีนได้เน้นย้ำว่าการตัดขาดกับสหรัฐฯ กลับเป็นผลเสียต่อโลก และจะสร้างความร่วมมือแบบ **Win-Win** ให้มากกว่าเดิม และไม่ได้มีการปรับ

มาตรการฟื้นฟูเศรษฐกิจเพื่อรับมือกับผลกระทบของโควิด 19 เป็นการเฉพาะ ส่วนหนึ่งอาจเพราะสามารถควบคุมการแพร่ระบาดได้อย่างรวดเร็ว จึงไม่เกิดแผลขนาดใหญ่ที่ต้องได้รับการเยียวยาเร่งด่วนแต่มีข้อสังเกตว่าแผนยุทธศาสตร์ 5 ปี "Dual Circulation" ที่ได้ประกาศออกมาเมื่อเดือนพฤษภาคม 2563 หลังการระบาดคลี่คลายลงไม่นานนั้น มีความสอดคล้องกับกระแสของโลกหลังโควิด 19 เป็นอย่างดี โดยเฉพาะในด้านเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม รวมถึงเพิ่มเติมต่อการแข่งขันกับสหรัฐอเมริกาหลังยุคสงครามการค้า ผ่านการเพิ่มแรงจูงใจทางภาษีเพื่อดึงดูดอุตสาหกรรมใหม่ โดยจีนตั้งเป้าหมายไว้ว่า ภายในปี 2568 จะมีสัดส่วนของเศรษฐกิจดิจิทัลถึง 10% ของ GDP

#### 4. ประเทศกำลังพัฒนาเร่งผลักดันแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจ

ไม่เฉพาะประเทศเศรษฐกิจหลักเท่านั้นที่ให้ความสำคัญกับนโยบายฟื้นฟูเศรษฐกิจกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศเริ่มมีการผลักดันแผนฟื้นฟูในทิศทางเดียวกัน เช่น ประเทศเกาหลีใต้ที่มีแผน "The Korean New Deal" เพื่อกำหนดแนวทางพัฒนาและฟื้นฟูเศรษฐกิจจากโครงสร้างที่เปลี่ยนแปลงไปหลังโควิด 19 โดยเน้นสนับสนุนโครงสร้างพื้นฐานสำหรับเศรษฐกิจดิจิทัลและสิ่งแวดล้อม และประเทศฟิลิปปินส์ที่ได้มีการออกกฎหมาย Corporate Recovery and Tax Incentives for Enterprises Act โดยมุ่งเน้นการปฏิรูปเศรษฐกิจและระบบภาษี เพื่อดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ โดยเฉพาะในด้านที่สอดคล้องกับแนวทางพัฒนาประเทศของฟิลิปปินส์ ได้แก่ อุตสาหกรรมที่สร้างมูลค่าเพิ่มในระดับสูง อุตสาหกรรมบุกเบิกใหม่ และการสนับสนุนการลงทุนในชนบท

มาตรการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ โดยเฉพาะในประเทศผู้นำของโลกที่เริ่มเห็นเป็นรูปธรรมตั้งแต่การระบาดยังไม่สิ้นสุดลงนั้น เป็นภาพสะท้อนว่าประเทศเหล่านี้ต่างเร่งสร้างแต้มต่อเพื่อให้สามารถกลับมาวิ่งแข่งได้อีกครั้งอย่างรวดเร็วที่สุด สำหรับประเทศไทยนั้น แม้นโยบายในปัจจุบันยังเน้นไปที่การเยียวยารายได้และห้ามเลือดในระยะสั้น แต่อาจศึกษาแนวทางการกำหนดเงื่อนไขเพื่อเปลี่ยนผ่านและจูงใจภาคธุรกิจและแรงงาน

#### สรุป

ในช่วงการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 รัฐบาลมีความตั้งใจที่จะกระตุ้นเศรษฐกิจในระดับพื้นที่ผ่านการสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำเงินสะสมที่มีเก็บไว้ในระดับสูงมาใช้จ่ายลงสู่เศรษฐกิจ แต่ดูเหมือนวิธีที่ดำเนินการยังไม่ใช่การแก้ปัญหาที่ตรงจุดนัก ซึ่งในการศึกษาพบปัญหาและอุปสรรคที่สร้างข้อจำกัดในการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4 ประการ คือ

- (1) โครงสร้างการบริหารราชการที่ไม่เอื้อให้เกิดความเป็นอิสระในการดำเนินงานของท้องถิ่น

(2) การบริหารการคลังของท้องถิ่นขาดความคล่องตัว ทั้งการจัดเก็บรายได้ที่ยังพึ่งพาจากรัฐบาลกลาง การใช้จ่ายเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจที่ทำได้จำกัดเพราะกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ไม่ชัดเจน รวมทั้ง หลักเกณฑ์การสำรองเงินสะสมและเงื่อนไขการกู้เงินที่เข้มงวดซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการบริหารสภาพคล่อง

(3) ท้องถิ่นมีข้อจำกัดในการรวมกลุ่มกันจัดบริการสาธารณะและลงทุน

(4) ขาดระบบฐานข้อมูลที่เอื้อต่อการ ประเมินผลการดำเนินงานและการสร้างกลไกความรับผิดชอบต่อ ประชาชนในพื้นที่ การแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างของท้องถิ่นมีความเกี่ยวข้องกับหลายภาคส่วนและหลาย หน่วยงาน

### สรุป

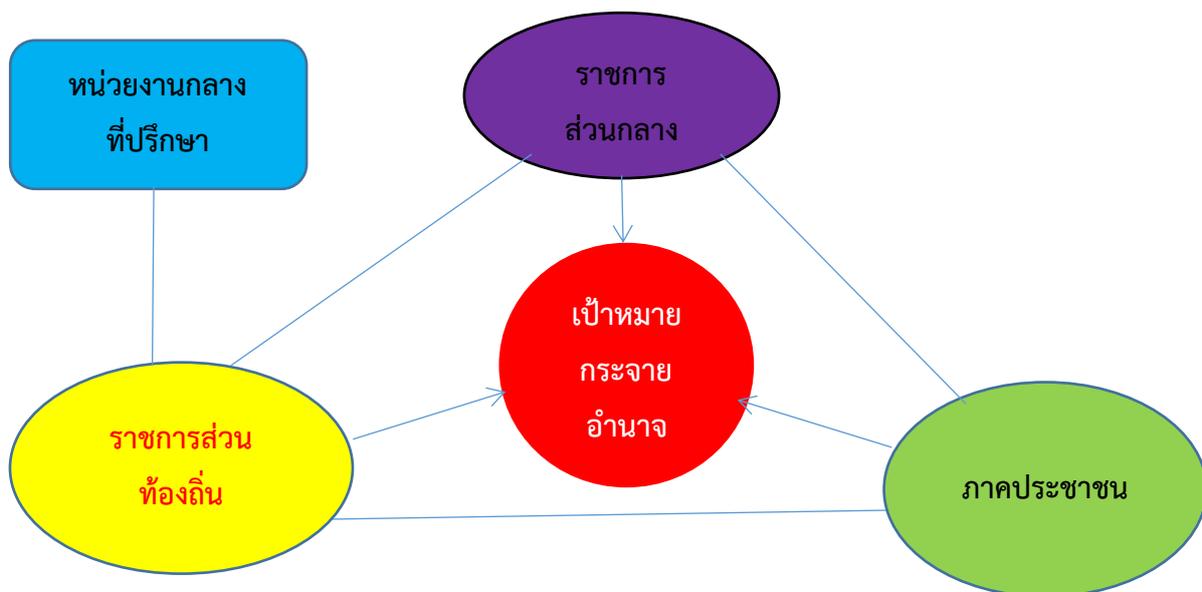
(1) กำหนดเป้าหมายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นให้ชัดเจนเพื่อวางทิศทางการยกระดับรัฐบาลท้องถิ่นใน ระยะยาว ตลอดจนผลักดันให้การปฏิรูปท้องถิ่นและการกระจายอำนาจเป็นวาระแห่งชาติ เนื่องจากการ ขับเคลื่อนดังกล่าวเกี่ยวข้องกับหน่วยงาน ทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น รวมถึงประชาชนในท้องถิ่นจำนวนมาก ดังนั้นการวางแผนร่วมกันจะช่วยเชื่อมโยง และช่วยให้เกิดการบูรณาการการทำงานจากทุกภาคส่วน ซึ่งจะ ส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจแบบมีส่วนร่วม ได้อย่างแท้จริง

(2) กำหนดบทบาทหน้าที่และแนวทางการปฏิบัติภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความ ชัดเจน รวมทั้งเพิ่มความคล่องตัวในการบริหารการคลัง โดยจัดตั้งหน่วยงานกลางที่ให้คำปรึกษาด้านการ ปฏิบัติงาน กำหนดขอบเขตหน้าที่ และแนวทางปฏิบัติงานให้มีความชัดเจนเพื่อให้ท้องถิ่นยึดเป็นแนวทางใน การดำเนินภารกิจ และแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าโดยเฉพาะการวินิจฉัยตัดสินปัญหาการตีความระเบียบที่อาจไม่ สอดคล้องกัน ทบทวนและผลักดันให้เกิดการแก้ไข ระเบียบที่เป็นปัญหาและส่งผลให้เกิดข้อขัดแย้งบ่อยครั้ง ตลอดจนเมื่อมีการตัดสินในเรื่องใดแล้วก็ควรต้องมีระบบที่เผยแพร่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับทราบ และถือปฏิบัติโดยทั่วไปได้ และสนับสนุนให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้อยู่เสมอ เพื่อให้ ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บรายได้ให้เพียงพอและสอดคล้องกับแผนการใช้จ่าย ตลอดจนปรับหลักเกณฑ์การจัดสรร รายได้ให้สอดคล้องกับปริมาณภารกิจและความต้องการใช้จ่ายของแต่ละท้องถิ่นแทนการพิจารณาเฉพาะจาก จำนวนประชากรเพียงอย่างเดียว รวมทั้งการทบทวนเกณฑ์การสำรองเงินและการใช้จ่ายเงินให้มีความยืดหยุ่น มากขึ้น พิจารณากำหนด อัตราการสำรองเงินสะสมโดยคำนึงถึงความคล่องตัวในการดำเนินภารกิจเพื่อพัฒนา เศรษฐกิจและความมั่นคงทางการเงินควบคู่กัน หรืออาจใช้รูปแบบ Reserve Pooling เพื่อลดปริมาณสภาพ คล่องส่วนเกินที่ไม่ถูกใช้ประโยชน์ โดยพิจารณาความจำเป็นสำหรับท้องถิ่นในภาพรวม และเพิ่มประสิทธิภาพ การบริหารจัดการหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะการปรับหลักเกณฑ์การก่อหนี้โดยให้น้ำหนัก กับทั้งความคล่องตัวในการจัดบริการ สาธารณะหรือการลงทุน และความสามารถในการชำระหนี้ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง รวมถึงจัดทำกรอบการประเมินความเสี่ยงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อ เป็นแนวทางให้สถาบันการเงินนำไปใช้วิเคราะห์และพิจารณาให้สินเชื่อได้อย่างเหมาะสมยิ่งขึ้น

(3) สนับสนุนการรวมกลุ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงความแตกต่างด้านศักยภาพของท้องถิ่นแต่ละแห่ง และผลักดันให้เกิดการถ่ายโอนบุคลากรคุณภาพเข้าสู่การทำงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพิจารณาปรับปรุงระเบียบการเงินการคลังให้เอื้อต่อการรวมกลุ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Share Facilities) ในการจัดบริการสาธารณะหรือลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจนให้ความสำคัญกับการวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาชุมชน (Local Economic Development) และห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain) เพื่อให้เกิดการบูรณาการระหว่างพื้นที่ ขณะที่การควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการจำเป็นต้องคำนึงถึงความแตกต่างทางวัฒนธรรม เศรษฐกิจ สังคม และความพร้อมของท้องถิ่นเป็นกรณี สำหรับด้านบุคลากรอาจพิจารณาปรับระบบสวัสดิการให้มีความครอบคลุมและการเบิกจ่ายค่าตอบแทนให้มีความคล่องตัว เพื่อสร้างแรงจูงใจให้บุคลากรคุณภาพเข้าสู่การทำงานส่วนท้องถิ่น

(4) สร้างกลไกการตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ โดยผลักดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เปิดเผยข้อมูลฐานะการคลังที่เป็นมาตรฐานครบถ้วนและสม่ำเสมอ รวมถึงการประเมินผลการดำเนินงานโดยกำหนดตัวชี้วัดและการให้บริการที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการ ตลอดจนเอื้อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐบาลกลางมีการทำงานร่วมกันอย่างบูรณาการ นอกจากนี้ควรพัฒนาฐานข้อมูลเกี่ยวกับประชากรและสภาพแวดล้อมในพื้นที่ เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์และวางแผนนโยบายได้อย่างเหมาะสม

### แผนผังการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น



### เอกสารอ้างอิง

- คณิน พีระวัฒนชาติ. (2561). *บทบาทของรัฐบาลท้องถิ่นกับการพัฒนาเศรษฐกิจแบบมีส่วนร่วม*. สายนโยบายการเงิน: ธนาคารแห่งประเทศไทย.
- นิยม รัฐอมฤต, พรชัย เทพปัญญา และ ชาญชัย สวิตรังสิมา. (2520). *การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส สหภาพโซเวียต*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.