

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหารงานบุคคล การบริหารการเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ โดยกำหนดให้การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นและต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือ ประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ส่วนในด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นนั้น ได้กำหนดให้มี กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึง การกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ การกำหนดอำนาจและหน้าที่ ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ความรับผิดชอบหลายประการ เช่น กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่บำรุงรักษา ศิลปะ จารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ที่มีสิทธิจัดการศึกษาอบรม วิชาชีพที่มีความเหมาะสมกับท้องถิ่น โดยให้เป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของท้องถิ่นนั้น รวมไปถึงการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นอีกด้วย

ปัจจุบันประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ(กรุงเทพมหานคร และพัทยา) มีทั้งสิ้น 7,853 แห่ง ประกอบด้วย 1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด 76 แห่ง 2) เทศบาล ได้แก่ เทศบาลนคร 30 แห่ง เทศบาลเมือง 176 แห่ง และเทศบาลตำบล 2,232 แห่ง 3) องค์การบริหารส่วนตำบล 5,335 แห่ง และ 4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานครและพัทยา 2 แห่ง อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย (ข้อมูลกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ณ วันที่ 9 มีนาคม 2558)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการบริหารงานตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543ซึ่งคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ได้จัดทำขึ้นตามพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ. 2542 และได้รับ

ความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2543 เป็นแผนที่กำหนดกรอบรางวัล เป้าหมาย และแนวทางการกระจายอำนาจให้เป็นไปตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 เพื่อให้การกระจายอำนาจ บรรลุเจตนารมณ์ที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยยึดหลักการ มีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย ไม่เป็นแผนที่เบียดเสร็จ มีกระบวนการที่ยืดหยุ่นและสามารถปรับวิธีการ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์และการเรียนรู้จากประสบการณ์ที่เพิ่มขึ้น ทำให้การจัดระบบ ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะในส่วนที่ว่าด้วยการกำกับ ดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปรับเปลี่ยนไปในประการสำคัญที่มุ่งหมายที่จะให้ท้องถิ่น ตามหลักธรรมาภิบาล คือ มีการบริหารจัดการงานท้องถิ่นที่ดี (Good Local Governance) และตลอด ทั้งการจัดบริการสาธารณะให้เป็นไปตามมาตรฐานตามที่ประชาชนมุ่งหวัง เพื่อคุ้มครองประโยชน์ ของประชาชนในท้องถิ่นหรือเพื่อประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม

เทศบาลตำบลหนองหอย ถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในแบบของเทศบาลตำบล ยกฐานะจาก “องค์การบริหารส่วนตำบล” เป็น “เทศบาลตำบล” เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2550 ตั้งอยู่ เลขที่ 31/2 หมู่ที่ 3 ตำบลหนองหอย อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ พื้นที่ความรับผิดชอบ 3.66 ตาราง กิโลเมตร ประกอบด้วย 7 หมู่บ้าน ได้แก่ หมู่ที่ 1 บ้านหนองหอย หมู่ที่ 2 บ้านโรงวัว หมู่ที่ 3 บ้านเสาหิน หมู่ที่ 4 บ้านสันป่าเลียง หมู่ที่ 5 บ้านเมืองสาคร หมู่ที่ 6 บ้านศิริวัฒนานิเวศน์ และหมู่ที่ 7 บ้านชัยพลภักย์ มีจำนวนประชากรทั้งสิ้น 7,828 คน แยกเป็น เพศชาย 3,653 คนเพศหญิง 4,185 คน (ข้อมูลจากงาน ทะเบียนราษฎรท้องถิ่นตำบลหนองหอย ณ วันที่ 30 มกราคม 2558) ตำบลหนองหอยยังเป็นแหล่ง ชุมชนที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจเป็นส่วนหนึ่งของแหล่งท่องเที่ยวเวียงกุมกามที่เป็นสถานที่เก่าแก่ แห่งหนึ่งของจังหวัดเชียงใหม่ตำบลหนองหอยยังเป็นประตูต้นทางแหล่งท่องเที่ยวบนถนนสาย วัฒนธรรมต้นขานาที่เชื่อมต่อมาจากเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ไปสู่จังหวัดลำพูน มีศักยภาพ ในการดึงดูดนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศเข้ามาเยี่ยมชมขนบธรรมเนียมประเพณี อันดีงามของล้านนาของวัดวาอารามอันเก่าแก่ ได้แก่ วันเสาหิน วันสันป่าเลียง วัดศรีบุญเรือง และ โบราณสถานอันเก่าแก่ของเวียงกุมกามและมีผลิตภัณฑ์ท้องถิ่นมากมาย อาทิเช่น ผลิตภัณฑ์ที่ทำจากผ้า ไยบัว ผลิตภัณฑ์โคมตุ้งล้านนาผลิตภัณฑ์กาลาแม่มแม่ประนอน เป็นต้น มีวิสัยทัศน์ในการบริหารงาน “เพื่อการส่งเสริม อนุรักษ์ พิทักษ์ พัฒนาตำบลหนองหอยเพื่อเป็นเมืองน่าอยู่อย่างยั่งยืน” และเป็น หน่วยงานเพื่อสังคมที่มีจุดประสงค์ที่อยากจะแสดงความรับผิดชอบต่อสังคม และให้เป็นไปตาม แผนพัฒนาสามปีซึ่งเป็นการแปลงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาไปสู่การปฏิบัติโดยมีหลักที่ว่าภายใต้ ยุทธศาสตร์การพัฒนาหนึ่งๆจะมีแนวทางการพัฒนาได้มากกว่าหนึ่งแนวทางและภายใต้แนวทางการ พัฒนาหนึ่งๆจะมีโครงการ/กิจกรรมได้มากกว่าหนึ่งโครงการ/กิจกรรมที่จะต้องนำมาดำเนินการ เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ต้องการในแต่ละยุทธศาสตร์การพัฒนาซึ่งมีผลต่อ

วัตถุประสงค์เป้าหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนและวิสัยทัศน์แผนพัฒนาและแผนพัฒนาสามปี
ยังเป็นแผนที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีเนื่องจากท้องถิ่นได้ใช้
การวางแผนพัฒนาเป็นเครื่องมือในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยนำโครงการ/กิจกรรม
จากแผนพัฒนาสามปีไปจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อให้กระบวนการจัดทำงบประมาณ
เป็นไปด้วยความรอบคอบและผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

ตารางที่ 1.1 แสดงรายรับจริง-รายจ่ายจริง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553-2557 ของเทศบาล
ตำบลหนองหอย แสดงให้เห็นว่ารายรับจริงสูงกว่ารายจ่ายจริงทุก ๆ ปี ดังนั้นเพื่อประเมิน
การดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ให้กับประชาชนในเขตพื้นที่ได้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและ
ประสิทธิผลเพียงใด และสามารถนำประโยชน์ที่ได้ไปบริหารจัดการอย่างต่อเนื่องเพื่อประโยชน์สุข
อันสูงสุดของประชาชนต่อไป



ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

ตารางที่ 1.1 ข้อมูลด้านรายรับ – รายจ่ายที่เกิดขึ้นจริงของเทศบาลตำบลหนองหอย ตั้งแต่ปีงบประมาณ

พ.ศ. 2553 – 2557

หมวด	ปีงบประมาณ (หน่วย : พันบาท)				
	ปี 2553	ปี 2554	ปี 2555	ปี 2556	ปี 2557
รายรับจริง					
รายได้ภาษีอากร	4,568	4,587	4,573	4,808	5,531
ค่าธรรมเนียมค่าปรับฯ	909	867	808	1,010	2,224
รายได้จากทรัพย์สิน	247	397	992	1,154	1,517
รายได้เบ็ดเตล็ด	77	192	55	62	76
เงินภาษีจัดสรร	17,962	23,045	31,738	35,100	37,313
เงินอุดหนุนทั่วไป	7,619	11,016	9,999	11,617	12,069
รวม	31,382	40,104	48,165	53,751	58,730
รายจ่ายจริง					
งบกลาง	1,780	1,560	1,298	1,295	1,545
งบบุคลากร	10,286	8,981	9,563	10,405	11,789
งบดำเนินการ	11,688	11,993	14,297	16,774	18,645
รายจ่ายอื่น	64	-	-	-	-
งบลงทุน	3,226	4,557	7,021	10,787	10,649
เงินอุดหนุน	1,378	490	856	794	1,094
รวม	28,424	27,583	33,665	40,058	45,063
ผลต่าง (สุทธิ)	1,958	1,521	1,500	1,693	1,667

ที่มา : เทศบาลตำบลหนองหอย

จากตารางที่ 1.1 พบว่า ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 เทศบาลตำบลหนองหอย ได้ดำเนินการผ่านการพิจารณาอนุมัติเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) ประจำปีงบประมาณ รวมทั้งสิ้น 45,688,464 บาท ซึ่งเทศบาลตำบลหนองหอย มีจำนวนโครงการทั้งหมด 65 โครงการรวมมูลค่าการลงทุนทั้งสิ้น 16,207,000 บาท โดยผู้ศึกษาจะทำการเลือกศึกษาโดยวิธีการสุ่มตัวอย่างจำนวน 2 โครงการ ซึ่งเป็นกิจกรรมโครงการที่เทศบาลตำบลหนองหอยได้ดำเนินการจากเงินงบประมาณรายได้ของเทศบาลตำบลหนองหอยเอง ได้แก่ (1) โครงการรณรงค์คัดแยกขยะครบครัวรักการออมเพื่อความสุขในวันข้างหน้าตามปรัชญาของพ่อเป็นโครงการที่ก่อให้เกิดประโยชน์มุ่งเน้นต่อเด็กและเยาวชนตำบลหนองหอยเป็นสำคัญ เพื่อสร้างจิตสำนึกที่ดีเรื่องการออมเงินและสร้างรายได้จากการคัดแยกขยะใน

ครัวเรือนและชุมชน (2) โครงการก่อสร้างวางระบายน้ำคอนกรีตเสริมเหล็ก หมู่ที่ 1 ตำบลหนองหอย เป็นโครงการที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวม ช่วยการระบายน้ำมีสภาพคงทนถาวร และอายุการใช้งานยาวนาน

วัตถุประสงค์การศึกษาในครั้งนี้ เพื่อแสดงให้เห็นเทศบาลตำบลหนองหอยมีการดำเนินงานที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม ที่ต้องคำนึงถึงผลกระทบเรื่องสวัสดิการและสวัสดิภาพของมนุษย์และสิ่งแวดล้อมเพิ่มด้วย หรืออีกนัยหนึ่งคือให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อม สังคม และแสดงความรับผิดชอบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียคือประชาชนมากขึ้น ดังนั้น การศึกษาในครั้งนี้จะประเมินผลลัพธ์ของการวิเคราะห์ผลตอบแทนทางสังคมจากการลงทุน (Social Return on Investment : SROI) ซึ่งเป็นวิธีการสำคัญ ที่จะแสดงให้เห็นความเชื่อมโยงคุณค่าความสำคัญของการลงทุนกับพันธกิจของเทศบาลตำบลหนองหอย และเป็นเครื่องมือในการทบทวนอดีตเพื่อการวางแผนอนาคต โดยการประเมินผลลัพธ์ทางสังคมและผลตอบแทนทางสังคมจากการลงทุนยังทำให้กระบวนการ และกลยุทธ์ของกิจกรรมเพื่อสังคมของเทศบาลตำบลหนองหอยเด่นชัดขึ้นมาสามารถนำมาพิจารณาตัดสินใจในการบริหารงานของเทศบาลตำบลหนองหอยเพื่อบำบัดทุกข์บำรุงสุขของประชาชนในพื้นที่ความรับผิดชอบต่ออย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อประเมินผลตอบแทนทางสังคมจากการให้บริการสินค้าสาธารณะของเทศบาลตำบลหนองหอยอำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.3.1 สามารถใช้การประเมินผลตอบแทนทางสังคม (SROI) เป็นเครื่องมือทบทวนประสิทธิภาพและประสิทธิผลของโครงการ เพื่อนำมาปรับปรุงกลยุทธ์ กระบวนการ หรือแม้แต่วิธีการดำเนินงานที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับประชาชนในเขตเทศบาลตำบลหนองหอยต่อไปในอนาคต

1.3.2 เทศบาลตำบลหนองหอยสามารถใช้ผลลัพธ์ของการประเมินผลตอบแทนทางสังคม (SROI) เป็นข้อมูลในการกำหนดนโยบายการบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

1.3.3 เป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ได้นำไปดำเนินการประเมินโครงการ/กิจกรรมที่ได้ดำเนินการไปแล้ว

1.4 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษานี้มุ่งเน้นประเมินผลตอบแทนทางสังคมจากการลงทุน (SROI) จากการให้บริการสินค้าสาธารณะของเทศบาลตำบลหนองหอย อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ซึ่งได้

เลือกศึกษาโครงการตามเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 ของเทศบาลตำบลหนองหอย จำนวน 2 โครงการ เป็นกรณีศึกษาดังนี้

1.4.1 โครงการณรงค์คัดแยกขยะครบครัวรณรงค์การออมเพื่อความสุขในวันข้างหน้าตามปรัชญาของพ่อ เพื่อเป็นการส่งเสริมให้เด็กและเยาวชนในตำบลหนองหอยได้ตระหนักถึง การคัดแยกขยะอย่างถูกวิธี และเห็นคุณค่าของเงินและรู้จักประหยัดคอดออมมากขึ้น มีกลุ่มเป้าหมายคือ เด็กเยาวชนตำบลหนองหอย ผู้ปกครอง และเทศบาลตำบลหนองหอยจำนวน 130 คน ใช้ระยะเวลาดำเนินงาน 10 เดือน ในโครงการจะมีกิจกรรมอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับการออมเงิน การให้ความรู้เกี่ยวกับการคัดแยกขยะ การจัดทำบัญชีเงินฝากธนาคาร การสร้างรายได้จากการคัดแยกขยะ และการแลกเปลี่ยนเรียนรู้สู่การพัฒนาท้องถิ่น โดยครอบคลุมกิจกรรมทั้งหมดประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 รวม 10 เดือนตั้งแต่เดือน ธันวาคม 2556 ถึงเดือนกันยายน 2557 และทำการวิเคราะห์ผลตอบแทนสังคมจากการลงทุนแบบพยากรณ์คาดการณ์ 5ปีข้างหน้า

1.4.2 โครงการก่อสร้างรางระบายน้ำคอนกรีตเสริมเหล็ก หมู่ที่ 1 บ้านหนองหอย เพื่อระบายน้ำข้าง น้ำเน่าเสียจากชุมชน และป้องกันน้ำท่วมให้กับประชาชนและหมู่บ้านใกล้เคียงซึ่งเป็นโครงการเกี่ยวกับงบประมาณหมวดที่ดินและสิ่งก่อสร้างด้านสาธารณูปโภค ตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล เพื่อเป็นการบำบัดทุกข์บำรุงสุขของประชาชน ทำให้มีการการระบายน้ำที่ดีแก้ไขปัญหาเน่าเสีย และปัญหาน้ำท่วมในเขตพื้นที่เสี่ยง ครอบคลุมกิจกรรมทั้งหมดจำนวน 120 วัน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 โดยวิเคราะห์ผลตอบแทนทางสังคมจากการลงทุนแบบพยากรณ์ 20 ปี

1.5 ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา

การเก็บรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ เพื่อใช้ในการศึกษารั้งนี้ แบ่งข้อมูลออกเป็น 2 ประเภทคือ

1.5.1 ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยวิธีการจัดสนทนา กลุ่ม (Focus Group) และสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง ทั้งจากบุคคลภายในและบุคคลภายนอกองค์กร อาทิเช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และประชาชนตำบลหนองหอย เป็นต้น

1.5.2 ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลทางบัญชีและการเงินของเทศบาลตำบลหนองหอย เอกสารโครงการที่เกี่ยวข้อง วารสาร หนังสือและการค้นคว้าทางอินเทอร์เน็ต

1.6 นิยามศัพท์

ธรรมาภิบาล (Good Governance) หมายถึง การปกครอง การบริหาร การจัดการการควบคุมดูแล กิจกรรมต่าง ๆ ให้เป็นไปในครรลองธรรม นอกจากนี้ยังหมายถึงการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งสามารถนำไปใช้ได้ทั้งภาครัฐและเอกชน ธรรมที่ใช้ในการบริหารงานนี้มีความหมายอย่างกว้าง

กล่าวคือ หากได้มีความหมายเพียงหลักธรรมทางศาสนาเท่านั้น แต่รวมถึงศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม และความถูกต้องชอบธรรมทั้งปวง ซึ่งวิญญูชนพึงมีและพึงประพฤติปฏิบัติ อาทิ ความโปร่งใส ตรวจสอบได้ การปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรภายนอก

ผลตอบแทนทางสังคม (Social Return of Investment : SROI) หมายถึง ผลตอบแทนสู่สังคมที่ไม่ได้วัดผลแค่ตัวเงิน แต่ยังรวมไปถึงคุณภาพชีวิตทางสังคมและสิ่งแวดล้อม ที่เกิดจากการทำกิจกรรมโครงการหรือธุรกิจ โดยการวัดค่าตัวเงินที่ลงทุนหรือเป็นการให้เพื่อสังคม แล้วผลลัพธ์ออกมาเป็นประโยชน์ทางสังคมและสิ่งแวดล้อม และตีค่าผลลัพธ์ดังกล่าวออกมาเป็นมูลค่าทางการเงิน



ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved