

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

รัฐบาลปัจจุบันได้ประกาศนโยบายที่จะบริหารประเทศและขับเคลื่อนเศรษฐกิจโดยใช้แนวทางเศรษฐกิจพอเพียง แต่กลับพบว่าภาคที่มีการประยุกต์ใช้หลักเศรษฐกิจพอเพียงก้าวหน้ามากที่สุด คือ ภาคเอกชน ตามด้วยภาคประชาสังคม และภาคราชการ อันมีผลจากมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ถึง 10 (พ.ศ. 2540 – 2554) เป็นเครื่องมือในการสร้างความชอบธรรมให้ภาคราชการจัดทำโครงการ แต่อุปสรรคสำคัญในการพัฒนาประเทศตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงอยู่ที่รัฐบาลเอง เพราะอยู่ใต้อิทธิพลของธุรกิจ การเมือง และกระแสโลกาภิวัตน์ โดยมีรัฐบาลท้องถิ่นทำหน้าที่ช่วยค้ำจุนธุรกิจการเมืองให้ดำรงอยู่ต่อไป (อภิชาติ พันธเสน, 2552) การขับเคลื่อนเพื่อเพิ่มศักยภาพของการพัฒนาในระดับท้องถิ่นจึงเป็นประเด็นสำคัญเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่สมดุลในอนาคต

ทิศทางกระแสการพัฒนาดังกล่าวส่งผลให้รัฐบาลหันมาให้ความสำคัญกับการกระจายการพัฒนาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น โดยได้ดำเนินนโยบายเพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่ดี ส่งเสริมการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นอย่างจริงจัง อีกทั้งเร่งรัดดำเนินการถ่ายโอนภารกิจของราชการส่วนกลางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งพาตนเองได้ด้วยฐานรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองได้มากขึ้น รวมถึงสนับสนุนระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อให้สามารถวางยุทธศาสตร์การพัฒนาและทิศทางสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาลและศักยภาพของพื้นที่ (อารี วิบูลย์พงศ์และคณะ, 2553)

บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่มีหน้าที่บริหารจัดการตนเองและมีอิสระในการบริหารงานภายใต้การดูแลของรัฐบาล และมีหน้าที่ในการจัดทำแผนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นเป็นประจำอยู่แล้ว ทั้งนี้ อปท. มีการจัดทำแผนชุมชนโดยชุมชนมีส่วนร่วมเพื่อประโยชน์ของชุมชนเอง (พรบ.แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542) เป็นหลักการที่ทึงไม่ได้ เช่นเดียวกับกระบวนการทำแผนซึ่งต้องเริ่มจากการสำรวจทุน ได้แก่ ทุนทาง

ทรัพยากร ทุนกายภาพ ทุนทางสังคม วัฒนธรรม และทุนมนุษย์ เพื่อให้รู้ถึงความเข้มแข็ง และ ปัญหาของชุมชนซึ่งเท่ากับเป็นการรู้จักตนเองให้ดีกว่าก่อนกำหนดเป้าหมายตามที่ชุมชนต้องการ โดยคำนึงถึงทุนที่มีอยู่ คือขีดความสามารถของชุมชน ทั้งนี้เพื่อให้ได้แผนที่มีความเป็นไปได้จริง

แต่ในความเป็นจริงการกระจายอำนาจการพัฒนาไปสู่ท้องถิ่นผ่าน อปท. ซึ่งเป็นหน่วยงานสำคัญต่อการวางแผนพัฒนานั้นกลับพบว่า การวางแผนพัฒนาของ อปท. ที่จะนำไปสู่การยกระดับการพัฒนาของท้องถิ่นให้เกิดความสมดุลทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมและทรัพยากรสิ่งแวดล้อมนั้นยังขาดเครื่องมือที่เป็นรูปธรรมที่จะช่วยให้ อปท. วิเคราะห์ข้อมูลของท้องถิ่นที่มีอยู่ให้เกิดประสิทธิภาพและสามารถนำข้อมูลไปสู่การตัดสินใจเพื่อยกระดับการพัฒนาของท้องถิ่นได้อย่างถูกต้อง ทิศทาง ซึ่งพบว่ามีความพยายามพัฒนาเครื่องมือที่เรียกว่า SEM ซึ่งย่อมาจาก “Sufficiency Economy Matrix” หรือ “ตารางเพื่อการวางแผนเศรษฐกิจพอเพียง” นำเสนอโดย สถาบันเพื่อการวิจัยและส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียง มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เพื่อช่วยให้ท้องถิ่นได้นำข้อมูลทั้งเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณที่มีอยู่นำมาวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลดังกล่าวเพื่อให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการตัดสินใจพัฒนาระดับท้องถิ่นหรือชุมชนมีข้อมูลที่ลึกเพียงพอต่อการตัดสินใจในการวางแผนพัฒนาอย่างสอดคล้องกับบริบทของแต่ละพื้นที่ต่อไป (อารี วิบูลย์พงศ์และคณะ, 2553 (ก))

วิธีวิเคราะห์เพื่อวางแผนของ SEM นั้น ประยุกต์จากตารางบัญชีทางสังคม หรือ social accounting matrix (SAM) ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ใช้แพร่หลาย โดยปกติตาราง SAM เป็นตารางเพื่อการวิเคราะห์ประเด็นเศรษฐกิจล้วนๆ ในขณะที่ตาราง SEM นอกจากจะชี้ผลกระทบของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ (economic impact multiplier) แล้วยังเพิ่มการชี้ผลกระทบของกิจกรรมทางสังคม วัฒนธรรม (social impact multiplier) การที่ชุมชนรับรู้ถึงผลกระทบเหล่านี้จะส่งเสริมความเข้าใจ และสร้างกำลังใจให้เกิดกิจกรรมทางสังคมของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เช่น องค์กรทางศาสนา โรงเรียน สาธารณสุข และฝ่ายบริหาร (อปท./อปท.) เป็นต้น การสร้างภูมิคุ้มกันให้ท้องถิ่นและชุมชนเป็นความสนใจของทุกฝ่ายที่ประสงค์จะเห็นการเติบโตอย่างยั่งยืน โดยท้องถิ่น (หรือประเทศ) สามารถทนต่อความเสี่ยงและแรงกระแทกที่ไม่คาดคิดได้ จุดประสงค์นี้สามารถนำเข้าเป็นองค์ประกอบในตาราง SEM ได้เช่นกัน

นอกจากนี้ตาราง SEM ยังสามารถบ่งชี้ถึง 1) ระดับความสมดุลทางเศรษฐกิจ สังคม และ ทรัพยากรธรรมชาติ ตามบริบทของท้องถิ่นและประเด็นที่ควรปรับปรุงเพื่อนำไปสู่ความสมดุลของ

ท้องถิ่น 2) ชีวความสามารถในด้านเศรษฐกิจระดับท้องถิ่น 3) ความสมดุลระหว่างภาคเกษตร-อุตสาหกรรม-บริการของท้องถิ่น 4) การใช้ทรัพยากรอย่างสมดุลและมีประสิทธิภาพระยะยาว และ 5) สามารถประยุกต์ใช้ได้กับการวางแผนภูมิภาคเพื่อตอบ โจทย์ความสมดุลระหว่างภูมิภาค และประยุกต์ระดับประเทศ เพื่อพิจารณาความสมดุลระหว่างในประเทศและต่างประเทศ จนนำไปสู่การวางแผนระดับท้องถิ่นที่มีความสมดุลในที่สุด ซึ่งนัยของความสมดุลต่างๆ ยังสะท้อนถึงความสอดคล้องของหลักเศรษฐกิจพอเพียงอีกทางหนึ่งด้วย (อารี วิบูลย์พงศ์และคณะ, 2553)

องค์การบริหารส่วนตำบลแม่สุน อำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่ เป็นหนึ่งใน 30 อบต. ที่มีความสนใจการจัดทำแผน จึงได้เข้าร่วมโครงการ การอบรมเชิงปฏิบัติการ “การเรียนรู้เพื่อพัฒนาระดับตำบลอย่างเป็นรูปธรรมตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” ของสถาบันเพื่อการวิจัยและส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียง เมื่อปี พ.ศ. 2550 โครงการฯ นี้ มีเป้าหมายที่จะขยายองค์ความรู้ และถ่ายทอดองค์ความรู้ให้แก่ผู้บริหาร อบต. ทั้งระดับผู้กำหนดนโยบายและระดับผู้ปฏิบัติงานของ อบต. โดยให้ชุมชนมีส่วนร่วมเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นอยู่ดีมีสุข และสามารถพัฒนาตนเองจากฐานทุน 4 ประการ ได้แก่ ทุนมนุษย์ ทุนทางสังคม ทุนทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทุนทางการเงินและกายภาพ ทางผู้นำและผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลแม่สุน มีความสนใจเล็งเห็นประโยชน์และความสำคัญของการจัดทำตาราง SEM เพื่อให้นำไปใช้ประกอบการวางแผนของชุมชนร่วมกับความต้องการของชุมชน จึงได้เข้าร่วมโครงการฯ และได้ดำเนินการจัดเก็บข้อมูลและอนุเคราะห์ข้อมูลสำคัญในการจัดทำตาราง SEM ของตำบลเป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม อบต.แม่สุนยังไม่ได้จัดทำตาราง SEM ของตำบลแม่สุน จึงเป็นที่มาของงานวิจัยนี้ เพื่อจัดทำตาราง SEM ของตำบลแม่สุน เพื่อเป็นเครื่องมือช่วยในการวางแผนชุมชนที่เป็นรูปธรรม ตั้งอยู่บนพื้นฐานบริบทและทุนที่มีของชุมชนและสามารถนำไปใช้จริงในการวางแผนของชุมชนต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีการพัฒนาการวางแผน/การลงทุนขององค์การบริหารส่วนตำบลที่เห็นผลเป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์จำเพาะ ดังนี้

1. เพื่อให้ได้ตาราง SEM ของตำบลแม่สุน
2. เพื่อทราบถึงตัววิถุณทางเศรษฐกิจ สังคม และเศรษฐกิจพอเพียงของตำบลแม่สุน ได้แก่ ตัววิถุณรายได้รวมตำบล ตัววิถุณมูลค่าเพิ่ม ตัววิถุณแรงงานครัวเรือน ตัววิถุณความรู้ ตัว

ทวิคูณสวัสดิการชุมชน และตัวทวิคูณอัตราการลดช่องว่างรายได้ ที่แสดงถึงนัยของเศรษฐกิจพอเพียงของตำบลแม่สุน

### 1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. ได้ตาราง SEM ของตำบลแม่สุน เพื่อใช้ในการวางแผนเศรษฐกิจและสังคมของตำบลแม่สุน เพื่อให้เกิดความสมดุล ซึ่งจะนำไปสู่ความพอใจที่มากขึ้นของชุมชน
2. สังคมตำบลแม่สุนจะได้รับทราบผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมสาขาต่างๆ ว่ามีมากน้อยเพียงไรจากตัวทวิคูณ ซึ่งจะเป็ประโยชน์ต่อการพัฒนาการวางแผนที่ยั่งยืนต่อไป
3. เพื่อการเตรียมการของตำบลแม่สุน เป็นตำบลตัวอย่างในการบริหารจัดการงบประมาณโดยสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลมากขึ้น

### 1.4 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาคั้งนี้เป็นการศึกษาดารางวางแผนเศรษฐกิจพอเพียง (SEM) ของตำบลแม่สุน อำเภอลำปาง จังหวัดเชียงใหม่ และตัวทวิคูณทางเศรษฐกิจ สังคม และเศรษฐกิจพอเพียง ของตำบลแม่สุน รวมทั้งการพิจารณาความเป็นไปได้ของตาราง SEM ความสอดคล้องกับเป้าหมายและปัญหาของตำบล โดยศึกษาข้อมูลเศรษฐกิจสังคมจากการสำรวจใช้แบบสอบถามจากกลุ่มตัวอย่างจำนวน 4 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มครัวเรือน หน่วยผลิต ธุรกิจ และสถาบันในตำบลแม่สุน จำนวน 367 ตัวอย่าง เป็นข้อมูลในปี พ.ศ.2550/51 ซึ่งทำการจัดเก็บข้อมูลเมื่อปี พ.ศ. 2551 ส่วนข้อมูลทรัพยากร ปัญหาและเป้าหมายของตำบลแม่สุนใช้ข้อมูล ณ ปีพ.ศ. 2553 เพื่อให้เป็นปัจจุบันมากขึ้น

### 1.5 นิยามศัพท์

SEM หมายถึง ตารางวางแผนเศรษฐกิจพอเพียง (Sufficiency Economy Matrix: SEM) ซึ่งพัฒนาต่อยอดจากเครื่องมือที่ชื่อ Social Accounting Matrix: SAM โดยเพิ่มโปรแกรมคณิตศาสตร์เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการวางแผนและตัดสินใจของผู้บริหารในระดับต่างๆ ทั้งในระดับชุมชนจนถึงระดับประเทศ

เศรษฐกิจพอเพียง หมายถึง เป็นปรัชญาที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำรัสชี้แนะแนวทางการดำเนินชีวิตแก่พสกนิกรชาวไทยมาโดยตลอดรวมถึงการพัฒนาและบริหารประเทศ ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของ ทางสายกลาง คำนึงถึง ความพอประมาณ ความมีเหตุผล การสร้าง

ภูมิคุ้มกันที่ดีในตัว ตลอดจนใช้ความรู้ ความรอบคอบ และคุณธรรม ประกอบการวางแผน การตัดสินใจ และการกระทำ

**สมดุล** หมายถึง ความสมดุลทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม

**ทุน** หมายถึง ทุน 4 ประการ ซึ่งประกอบด้วย ทุนทางทรัพยากร ทุนกายภาพ ทุนทางสังคม วัฒนธรรม และทุนมนุษย์

**ตัวทวีคูณ** หมายถึง การลงทุนในกิจกรรมต่างๆ ในตำบล ก่อให้ผลกระทบต่อภาคส่วนอื่นในตำบลมากขึ้นเพียงไร

**มูลค่าเพิ่ม** หมายถึง ผลตอบแทนของปัจจัยการผลิตภายในตำบลที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมการผลิตแต่ละสาขาในตำบล ซึ่งประกอบด้วย ที่ดิน ตึก อาคารพาณิชย์ แรงงาน และทุน