

## บทคัดย่อ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญต่อการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาท้องถิ่นในมิติต่าง ๆ และจะถูกคาดหวังจากภาคประชาชนให้มีการดำเนินนโยบายบนพื้นฐานของควมมีประสิทธิภาพและการยึดหลักธรรมาภิบาล อย่างไรก็ตาม อปท.ก็ยังคงถูกวิจารณ์ว่ายังคงขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงานและหลักธรรมาภิบาลอยู่เสมอ จากปัญหาดังกล่าวจึงมีความพยายามที่จะสร้างตัวชี้วัดประสิทธิภาพการทำงานของ อปท. ขึ้น บนพื้นฐานของทฤษฎีของการเปลี่ยนแปลง (Theory of Change) จากผลการศึกษาเบื้องต้นผ่านดัชนีสุขภาวะพบว่า อปท. ทั้ง 3 ที่ถูกเลือก คือ ทต.แม่กา, ทม.ดอกคำใต้ และ อบต.แม่นาเรือ มีค่าดัชนีสุขภาวะอยู่ในลำดับที่ 15 36 และ 37 (จาก 39 อปท.ทั่วประเทศ) ตามลำดับ แม้ว่าทั้งสาม อปท. จะมีความโดดเด่นในด้านสุขภาวะอนามัย การป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การมีส่วนร่วมของประชาชน และ ด้านความปลอดภัย แตกต่างกันไป หากก็ยังพบว่าทั้งสามพื้นที่มียังคงมีปัญหาในด้านการจัดการชุมชน เศรษฐกิจอินทรีย์ และการส่งเสริมการเรียนรู้ของชุมชนที่อันดับอยู่ในระดับต่ำถึงต่ำมาก ซึ่งก็สอดคล้องกับผลการศึกษาค่าสัมประสิทธิความมีประสิทธิภาพ(DEA) ที่ถูกประมาณขึ้น ดังนั้นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน อปท. จำเป็นที่จะต้องปรับเปลี่ยนสัดส่วนการใช้ปัจจัยการผลิตให้ลดลงเมื่อเทียบกับผลผลิต ต่อมาเมื่อพิจารณาถึงความพึงพอใจของประชาชนต่อการดำเนินนโยบายสาธารณะในพื้นที่ตำบลแม่กาพบว่าระดับความพึงพอใจของประชาชนในพื้นที่อยู่ในระดับมากแม้จะมีการปรับค่าความเอนเอียงโดย AV แล้ว และสุดท้ายเมื่อพิจารณาการดำเนินงานของ อปท.ในระดับโครงการ ในการศึกษาครั้งนี้คือ “โครงการโรงเรียนผู้สูงอายุ” ของ ทต.แม่กา พบว่าอัตราผลตอบแทนเท่ากับ 6-7 เท่าของเงินลงทุนที่อปท. ได้ลงทุนไปและมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นหากจำนวนนักเรียนในโรงเรียนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น ข้อชี้แนะเชิงนโยบายสาธารณะที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้ทำให้เข้าใจว่า แม้ว่าเครื่องมือการวัดประสิทธิภาพการดำเนินงานของ อปท.โดยเปรียบเทียบ อันได้แก่ ดัชนีสุขภาวะ และ DEA จะชี้ว่า ทั้งสามพื้นที่ที่ได้แก่ ทต.แม่กา, ทม.ดอกคำใต้ และ อบต.แม่นาเรือ มีประสิทธิภาพอยู่ในระดับที่ควรปรับปรุง แต่เมื่อดูจากค่าประสิทธิภาพในระดับหน่วยงานผ่านระดับความพึงพอใจของประชาชนกลับพบว่ามีความพึงพอใจอยู่ในระดับมาก และเมื่อลงลึกในระดับกิจกรรมโครงการลงทุน โครงการลงทุนที่ อปท.ได้จัดทำขึ้นให้ผลตอบแทนทางสังคมที่สูงกว่าเงินลงทุนที่ได้ลงทุนไป นี้ชี้ให้เห็นว่าการสนับสนุนให้แต่ละ อปท.ดำเนินการลงทุนหรือจัดกิจกรรมโครงการอย่างเป็นอิสระยังคงเป็นสิ่งจำเป็น ในอนาคตการประเมินประสิทธิภาพของ อปท.ยังคงเป็นสิ่งจำเป็นและควรเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้เพื่อกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันระหว่างอปท.อยู่เสมอ ยิ่งไปกว่านั้นตัวชี้วัดควรพัฒนาเป็นแบบพลวัตให้มากขึ้นโดยอยู่บนพื้นฐานการเปรียบเทียบกับตนเองโดยเฉพาะกับการดำเนินงานในปีที่ผ่านมา เช่นนี้ก็จะทำให้สามารถจัดปัญหาประสิทธิภาพที่แตกต่างกันของ อปท. อันเนื่องมาจากลักษณะของ อปท. ที่แตกต่างกัน

## Abstract

A local government is important organization in providing wide range of goods and services for people in local community. In addition, it is expected to represent and involve citizens in determining specific local public needs and how these local needs can be met effectively. However, it has been notoriously criticized that most of them perform poorly and rarely adapt good government practices. According to these issues, this study has been developed in order to measure local governments' efficiency via standard and reliable tools called, Community Health indexes, Level of satisfaction, Data envelopment analysis(DEA) and Social return on investment(SRoI), based on theory of change in selected three areas in Phayao province; Maeka Subdistrict Municipality, Mae Na Ruea Sub District Administration, and Dok Khamtai Town Municipality. Based on the community health indexes, Maeka Subdistrict Municipality, Mae Na Ruea Sub district administration, and Dok Khamtai Town Municipality are ranked as 15<sup>th</sup>, 36<sup>th</sup> and 37<sup>th</sup> out of 39 local governments, respectively. Even though they have performed well and have high health indexes' scores in several areas such as Health, Disaster prevention, Environment management, Community participation and Community safety, more than half of the indicators in community health indexes are relatively low. These results are consistent with data envelopment analysis in this study. In order to improve these three local governments' efficiency, they should decrease inputs such as budget in order to improve output-input relative ratio. However, when examine only one selected municipality, Maeka Subdistrict Municipality, to examine levels of satisfaction of Maeka people, it is found that the level of satisfaction of Maeka people toward Maeka Subdistrict Municipality Administrative is at the level "High" even after adjusted by Anchoring Vignettes(AV) technique. Deeper examination, then, on a project investment that created by Maeka Subdistrict Municipality which is Elderly School, the return of investment of Maeka Municipality's project (SRoI) is, also, relatively high. Its return is six to seven times higher than its cost of investment. According to these research findings, it shows that local government plays important role in local community development. Even they perform relatively low if it is compared to the others, people in its areas still have high level of satisfaction to their local government performance. In addition, when a selected project that the local government has created and promoted to its people, it is found that the project also yields high social benefit. Therefore, this study concludes that different characteristics might cause them to perform differently. However, support for local governments to design its own policies independently remains important. Urging them to increase their performance continually is inevitable. Self-efficiency comparison

by examining change in their individual performance might be more suitable measurement instead of between-local government comparison.