

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการประกอบการทางสังคม Local Government, Social Entrepreneurship

จิตาภา ธีรศิริกุล¹

Jidapa Thirasisrikul

บทคัดย่อ

การพัฒนากลไกการพัฒนาพื้นที่ตามแนวคิดการประกอบการทางสังคมถือเป็นแนวทางการพัฒนาในระดับพื้นที่ซึ่งมีความแตกต่างกันทั้งในด้านโครงสร้างทางสังคมและความพร้อมทางเศรษฐกิจ การประกอบการทางสังคมที่เกิดขึ้นจึงต้องอิงอาศัยความร่วมมือในทุกภาคส่วนทั้งในระดับส่วนกลางที่ต้องดำเนินการควบคู่ไปกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีบทบาททั้งในการรวบรวมประเด็นปัญหา การวางแผน และการเป็นกลไกประสาน เพื่อการขับเคลื่อนให้การประกอบการทางสังคมนั้นบรรลุผลสำเร็จต่อไป

คำสำคัญ: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, การประกอบการทางสังคม

¹ ผู้อำนวยการหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัยสาขารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสยาม

Abstract

The development of area-based mechanisms through the concept of social entrepreneurship represents an approach to state development at the local level, which varies according to social structures and economic readiness. Social entrepreneurship initiatives therefore require collaboration across all sectors, with central authorities working in parallel with local administrative organizations. These local bodies play a crucial role in gathering issues, planning, and serving as coordinating mechanisms to drive social entrepreneurship toward successful outcomes.

Keywords: Local Government, Social Entrepreneurship

บทนำ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นส่วนสำคัญของระบบราชการไทยในปัจจุบัน บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนอกเหนือจากการทำหน้าที่ในการปกครองแล้ว การบริหารจัดการท้องถิ่นโดยเฉพาะการให้บริการสาธารณะถือเป็นภารกิจหลักเพื่อให้การพัฒนาท้องถิ่นให้เกิดความเจริญรุ่งเรือง สร้างประโยชน์ต่อประชาชนภายในพื้นที่

การศึกษาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการประกอบการทางสังคม (social enterprise) การประกอบการทางสังคม) จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญในปัจจุบัน เพราะการประกอบการทางสังคมไม่ได้มุ่งเน้นการแสวงหาผลกำไรเพื่อ

องค์กร หากแต่เน้นประโยชน์ของผู้รับบริการสาธารณะเป็นสำคัญ ซึ่งบทความนี้พยายามชี้ให้เห็นถึง หลักการประกอบการทางสังคม และบทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการดังกล่าว ซึ่งย่อมสะท้อนถึงปัญหาและแนวทางการแก้ไข ปัญหาต่อไป

แนวคิดและแนวทางการสร้างรูปแบบการประกอบการทางสังคม

การประกอบการทางสังคม คือ องค์กรหรือกิจการที่มีวัตถุประสงค์เชิงสังคม เป็นหัวใจหลัก แต่ใช้หลักการจัดการธุรกิจ (การสร้างรายได้ การออกแบบผลิตภัณฑ์/บริการ การวัดผล) เพื่อให้ภารกิจสังคมนั้นยั่งยืน (Dees, 1998; Nicholls, 2006) รูปแบบอาจเป็นองค์กรไม่แสวงหากำไรที่หารายได้เอง องค์กรธุรกิจที่ตั้งใจแก้ปัญหาสังคม หรือ รูปแบบผสม (Hybrid) ที่รวมคุณค่าทางสังคมและมูลค่าทางการเงินเข้าด้วยกัน (Austin, Stevenson, & Wei-Skillern, 2006; Battilana & Lee, 2014)

การประกอบการทางสังคม (Social Enterpriseประกอบการทางสังคม) นับเป็นองค์กรที่ผสมผสานหลักการของภาคธุรกิจกับภารกิจทางสังคม โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อแก้ไขปัญหาสังคมหรือสิ่งแวดล้อมมากกว่าการแสวงหาผลกำไรสูงสุดให้กับผู้ถือหุ้น (Dees, 1998) แนวคิดนี้เกิดขึ้นจากความต้องการหาทางออกที่ยั่งยืนต่อปัญหาสังคม โดยไม่ต้องพึ่งพาเงินบริจาคหรือเงินสนับสนุนจากรัฐบาลเพียงอย่างเดียว

ทั้งนี้รูปแบบการดำเนินงาน/โมเดลธุรกิจที่พบบ่อย

ประเภทแรก แบบไม่แสวงหากำไร (Nonprofit) ที่หารายได้เอง โดยให้บริการหรือขายสินค้าเพื่อสนับสนุนภารกิจ เช่น มูลนิธิที่มีร้านค้าแพหรือโรงงานฝึกอาชีพ

ประเภทต่อมา แบบแสวงหากำไร (For-profit) เพื่อตอบสนองภารกิจ ซึ่งเป็นภารกิจทางสังคม เช่น บริษัทที่มีจุดมุ่งหมายทางสังคมและจัดสรรกำไรเพื่อเป้าหมายนั้น (เช่น บริการทางการเงินเพื่อผู้ด้อยโอกาส).

ประเภทที่สาม แบบผสม (Hybrid / Blended models) โดยมีโครงสร้างผสมระหว่างแบบแรกและแบบที่สอง เช่น หน่วยกิจการเชิงพาณิชย์ควบคู่กับมูลนิธิเพื่อบาลานซ์ระหว่างรายได้และผลประโยชน์สาธารณะ (Emerson, 2003; Battilana & Lee, 2014)

ทั้งนี้การเลือกรูปแบบข้างต้นจำเป็นต้องพิจารณาความชัดเจนของภารกิจ แหล่งทุนที่มีอยู่ ความต้องการทางกฎหมาย และความสามารถในการวัดผล

บทบาทการประกอบการทางสังคม ต่อสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง

เมื่อพิจารณาถึงแนวทางการประกอบการทางสังคมย่อมเห็นว่า มีบทบาทต่อสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ดังนี้

1. บทบาทต่อชุมชนและสังคม

- การแก้ปัญหาสังคมอย่างยั่งยืน ซึ่งรวมถึงการสร้างนวัตกรรมทางสังคมเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ เช่น ความยากจน การศึกษา สุขภาพ และสิ่งแวดล้อม โดยออกแบบบริการให้เหมาะกับบริบทท้องถิ่น ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนและการมีส่วนร่วม (Yunus, 2007)

- การส่งเสริมความเท่าเทียม โดยมุ่งเน้นการสร้างโอกาสให้กับกลุ่มเปราะบาง และผู้ด้อยโอกาสในสังคม รวมทั้งเติมช่องว่างการบริการพื้นฐาน (สุขภาพ การศึกษา การพัฒนาอาชีพ)
- การสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชน เป็นการกระตุ้นให้ชุมชนมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาของตนเอง

2. บทบาทต่อเศรษฐกิจ

- การสร้างงานและรายได้ เป็นการพัฒนาโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้เกิดความมั่นคง โดยเฉพาะสำหรับกลุ่มเปราะบางที่ขาดโอกาสในการสร้างรายได้
- การสร้างระบบเศรษฐกิจแบบพึ่งพาตนเอง มุ่งเน้นการปรับลดการพึ่งพาภาครัฐและภาคการกุศลเพื่อให้คนในท้องถิ่นสามารถพึ่งพิงตนเองได้ นำไปสู่การพัฒนาที่มีรากฐานเข้มแข็ง
- การส่งเสริมเศรษฐกิจท้องถิ่น ที่มุ่งเน้นการใช้วัตถุดิบและทรัพยากรในชุมชน สร้างงาน เพิ่มรายได้ให้ครัวเรือน และกระตุ้นเศรษฐกิจท้องถิ่นผ่านห่วงโซ่คุณค่า (local value chain)
- การสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจและสังคมพร้อมกัน ซึ่งดำเนินการผ่านโมเดลธุรกิจที่ผสมผสานทั้งสองวัตถุประสงค์ (Alter, 2007)

3. บทบาทต่อการเมือง

- การเป็นหุ้นส่วนพัฒนาระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อช่วยลดบทบาทของรัฐในบางด้าน บนรากฐานการปกครองที่เน้นการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถขับเคลื่อนภารกิจการพัฒนาได้อย่างมั่นคงและเข้มแข็ง

- การส่งเสริมประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจ เป็นการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจไปสู่ประชาชนบนรากฐานประชาธิปไตยแบบถกแถลง (Deliberative Democracy)
- การเป็นเสียงของภาคประชาชน ส่งเสริมการผลักดันนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับปัญหาสังคม (Kerlin, 2010) โดยคนในท้องถิ่นเพื่อแก้ไขปัญหาท้องถิ่นด้วยตนเอง

เมื่อพิจารณาแนวทางการสร้างรูปแบบการประกอบการทางสังคม ย่อมประกอบด้วย

1. การออกแบบโมเดลธุรกิจ ดำเนินการโดย

- ระบุปัญหาสังคมอย่างชัดเจน มีการเลือกใช้เครื่องมือ เช่น Theory of Change มาวิเคราะห์ปัญหาและความต้องการของทุกคนในท้องถิ่น
- มุ่งเน้นการออกแบบรายได้ที่ยั่งยืน โดยคิดค้นช่องทางรายได้ที่สอดคล้องกับภารกิจสังคม
- พยายามสร้างความได้เปรียบทางการแข่งขันทางสังคม โดยมีการกำกับการดำเนินการผ่านการวัดประเมินและสื่อสารผลกระทบทางสังคมเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและนำไปสู่การสร้างเชื่อมั่นในการดำเนินการกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง (Yunus, Moingeon & Lehmann-Ortega, 2010)

2. การจัดการทางการเงิน โดยพิจารณาตามประเด็นดังต่อไปนี้

- การจัดการด้านแหล่งเงินทุนที่หลากหลาย ทั้งจากรายได้ธุรกิจ เงินลงทุน ผลกระทบสังคม และการบริจาค

- การใช้เครื่องมือทางการเงินใหม่ในการวางแผนและการจัดการในการดำเนินการ เช่น Social Impact Bond, Crowdfunding
- การบริหารการเงินอย่างมีประสิทธิภาพบนรากฐานความโปร่งใสในกระบวนการดำเนินการทุกขั้นตอนเพื่อความยั่งยืนในระยะยาว

3. เลือกรูปแบบทางกฎหมายและการกำกับดูแล เพื่อพิจารณาประโยชน์ทางภาษี การรับบริจาค ความเป็นเจ้าของ และความรับผิดชอบร่วมกัน

4. การกำหนดกลยุทธ์การเงิน (financing mix) ทั้งการรวมทุนระยะเริ่มต้น (grant) ทุนหมุนเวียน (revenues) นักลงทุนเพื่อผลกระทบ (impact investors) และการระดมทุนสาธารณะ/สังคม ทั้งนี้การระดมทุนและกลไกการเงินที่เหมาะสมต้องพิจารณา ดังนี้

- รายได้จากการขาย (earned income) ซึ่งพบว่าต้องมีความต่อเนื่อง แต่ต้องออกแบบให้ไม่ทำลายเป้าหมาย (mission drift)
- ทุนสนับสนุน/เงินบริจาคเริ่มต้น นั้นเหมาะสำหรับช่วงทดลองและพัฒนาผลกระทบ
- Impact investing / Social bonds / Pay-for-Success มีความเหมาะสมเมื่อต้องการขยายผลและมีการวัดผลที่น่าเชื่อถือ (Social Impact Bonds)
- Crowdfunding และ Community financing มุ่งเน้นการเพิ่มการยอมรับจากสังคมและความเป็นเจ้าของร่วมของชุมชน (Emerson, 2003; Yunus, 2007)

ภายใต้การดำเนินการของการประกอบการทางสังคมนั้น จำเป็นต้องมีการวัดและประเมินผลกระทบอย่างต่อเนื่อง เช่น การใช้กรอบการทำงานแบบ SROI (Social Return on Investment) ในการศึกษาการประกอบการทางสังคม รวมทั้งให้มีการรายงานผลกระทบอย่างสม่ำเสมอ เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือและความไว้วางใจ อีกทั้งยังทำให้เกิดการข้อมูลในการพัฒนาองค์กรและนำไปสู่การปรับปรุงการทำงานตามมา

ทั้งนี้การประกอบการทางสังคมจำเป็นต้องมีการสร้างความร่วมมือประกอบด้วย

- การสร้างเครือข่ายกับภาคส่วนต่างๆ ระหว่างรัฐ เอกชน ประชาสังคม และวิชาการ
- การพัฒนาความร่วมมือเชิงกลยุทธ์ เพื่อขยายผลกระทบทางสังคม
- การแบ่งปันความรู้และบทเรียน เพื่อพัฒนาขบวนการประกอบการสังคมโดยรวม

สรุปผลการศึกษา

การส่งเสริมสนับสนุนการประกอบการทางสังคม (Social Enterprise) นั้นพบว่า การประกอบการทางสังคมในประเทศไทยต้องอาศัยการทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ หน่วยงานสนับสนุนส่วนกลาง/ระดับประเทศ เพื่อสร้างระบบนิเวศ (Ecosystem) ที่เอื้อต่อการเกิดและความยั่งยืน

ของการประกอบการทางสังคมในพื้นที่ โดยมีแนวทางการทำงานร่วมกันสามารถแบ่งออกเป็น 3 มิติหลัก ดังนี้

บทบาทและแนวทางการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล ต่างมีบทบาทสำคัญในฐานะ "กลไกขับเคลื่อนในพื้นที่" ที่ใกล้ชิดกับปัญหาและความต้องการของชุมชนมากที่สุด (กนกพร วงศ์ประเสริฐ และคณะ, 2562) โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวทางหลักในการดำเนินการ ดังนี้

1. การระบุปัญหาและเป็นผู้ซื้อ (Demand Side Role) เพื่อใช้ข้อมูลท้องถิ่นเพื่อระบุปัญหาเร่งด่วนที่การประกอบการทางสังคมสามารถเข้าไปแก้ไขได้ และใช้กลไกการจัดซื้อจัดจ้างของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สนับสนุนสินค้าและบริการจากการประกอบการทางสังคมในพื้นที่ ตัวอย่างเช่น เทศบาลกำหนดนโยบายจัดซื้อ "น้ำดื่ม" ที่ผลิตจากการประกอบการทางสังคม ที่จ้างงานคนพิการในชุมชน หรือจ้างการประกอบการทางสังคม ให้ดูแลจัดการพื้นที่สีเขียวในตำบล

2. การให้เข้าถึงทรัพยากรในพื้นที่ (Resource Provision) โดยสนับสนุนการใช้ทรัพยากรสาธารณะหรือพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อลดต้นทุนการดำเนินงานของการประกอบการทางสังคม เช่น การอนุญาตให้ผู้ประกอบการทางสังคมใช้พื้นที่ตลาดชุมชนหรืออาคารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถานที่ผลิต

ชั่วคราว หรือใช้เป็นศูนย์บ่มเพาะการประกอบการทางสังคมในพื้นที่ โดยคิดค่าธรรมเนียมต่ำหรือยกเว้น

3. การอำนวยความสะดวกด้านกฎระเบียบ (Regulatory Facilitation) ผ่านการสร้าง ความเข้าใจและผ่อนปรนกฎระเบียบบางอย่างที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการจัดตั้งและดำเนินงานของผู้ประกอบการทางสังคมในระดับชุมชน เช่น ช่วยประสานงานการขอใบอนุญาตประกอบการ หรือให้คำปรึกษาด้านการจดทะเบียนวิสาหกิจเพื่อสังคมตามกฎหมายท้องถิ่น เป็นต้น

ทั้งนี้เมื่อพิจารณาเชิงโครงสร้างในระดับมหภาค ย่อมพบว่า แนวทางการทำงานของหน่วยงานส่งเสริมสนับสนุนระดับประเทศ ทั้งหน่วยงานระดับประเทศ (เช่น สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคมแห่งชาติ (ส.ว.ส.)) ต่างมีบทบาทในการสร้าง "โครงสร้างพื้นฐาน" (Infrastructure) และความชอบธรรมทางกฎหมายและการเงิน ตามกฎหมายส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม พ.ศ. 2562 ประกอบด้วย การสร้างความชัดเจนทางกฎหมายและภาษี (Legal and Fiscal Framework) การสร้างความรู้และความสามารถ (Capacity Building) และการสร้างกลไกตลาดและการเชื่อมโยง (Market and Network)

เมื่อพิจารณาทั้งหมดข้างต้นจึงเห็นได้ว่า แนวทางการทำงานร่วมกัน (Co-creation and Integration) ของทุกภาคส่วนย่อมนำไปสู่ความสำเร็จให้เกิดขึ้นจริงได้ เพราะขึ้นอยู่กับกระบวนการประสานงานระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานระดับประเทศ โดยต้องมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลและทรัพยากร กล่าวคือ

ส่วนกลาง มีบทบาทจัดทำเครื่องมือวัดผลกระทบ (เช่น SROI Guide) และหลักสูตรอบรม แล้ว ถ่ายทอด ให้แก่เจ้าหน้าที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ประกอบการท้องถิ่น เพื่อให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นโค้ชในพื้นที่

นอกจากนี้ ส่วนกลางจะส่งเสริมผ่านการจัดตั้งกองทุนแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้ลั่นกรงและเสนอชื่อผู้ประกอบการทางสังคมที่มีศักยภาพ และใกล้ชิดกับชุมชนจริง เพื่อให้เงินทุนเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้ตรงจุด

จากนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะดำเนินการรวบรวมข้อมูลปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายที่เกิดขึ้นจริงในระดับปฏิบัติการ แล้วส่งข้อมูลให้หน่วยงานส่วนกลางใช้ในการปรับปรุงกฎหมายและนโยบายส่งเสริมการประกอบการทางสังคมในระยะต่อไป

ข้อเสนอแนะ

การพัฒนากลไกการพัฒนาพื้นที่ตามแนวคิดการประกอบการทางสังคมต้องอิงอาศัยความร่วมมือในทุกภาคส่วนทั้งในระดับส่วนกลางที่ต้องดำเนินการควบคู่ไปกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีบทบาททั้งในการรวบรวมประเด็นปัญหา การวางแผน และการเป็นกลไกประสาน เพื่อการขับเคลื่อนให้การประกอบการทางสังคมนั้นบรรลุผลสำเร็จต่อไป

บรรณานุกรม

- กนกพร วงศ์ประเสริฐ, สุธีรา อภินันทนาภรณ์, และ บุญส่ง แก้วกำจัด. (2562). บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมกิจการเพื่อสังคม. *วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยนอร์ทกรุงเทพ*, 8(1), 118–129.
- Alter, K. (2007). *Social enterprise typology*. Virtue Ventures LLC.
- Austin, J., Stevenson, H., & Wei-Skillern, J. (2006). Social and commercial entrepreneurship: Same, different, or both? *Entrepreneurship Theory and Practice*, 30(1), 1–22.
- Battilana, J., & Lee, M. (2014). Advancing research on hybrid organizing. *Academy of Management Annals*, 8(1), 397–441.
- Dees, J. G. (1998). *The meaning of social entrepreneurship*. Stanford University.
- Emerson, J. (2003). *The blended value proposition: Integrating social and financial returns*. *California Management Review*, 45(4), 35–51.
- Kerlin, J. A. (2010). A comparative analysis of the global emergence of social enterprise. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 21(2), 162–179.

Nicholls, A. (2006). *Social entrepreneurship: New models of sustainable social change*. Oxford University Press.

Yunus, M. (2007). *Creating a World Without Poverty: Social Business and the Future of Capitalism*. PublicAffairs.

Yunus, M., Moingeon, B., & Lehmann-Ortega, L. (2010). Building social business models: Lessons from the Grameen experience. *Long Range Planning*, 43(2-3), 308-325.