

การบริหารจัดการที่ดีในการจัดบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบล
เขตพื้นที่ภาคเหนือตอนบน

Good Governance in Public Service of Subdistrict Administrative Organizations (SAO) in
the Upper Part of Northern Region

อริสรา ปोंกัน*

Arisara Pongkun

อาจารย์พิเศษ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี

E-mail: golfchayanin@hotmail.com

บทคัดย่อ

การวิจัยเชิงคุณภาพนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการที่ดีในการจัดบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่ภาคเหนือตอนบน โดยศึกษาจากองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับรางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี จากสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ในระหว่างปี 2554-2556 ซึ่งผู้วิจัยพบว่า มีจำนวนองค์การบริหารส่วนตำบล 18 แห่ง ที่ผ่านการรับรางวัลดังกล่าว จากนั้น ผู้วิจัยสุ่มตัวอย่าง โดยใช้ขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อคัดเลือกองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเป็นตัวแทนในการศึกษา และใช้เกณฑ์การประเมินการจัดบริการสาธารณะว่ามีความโดดเด่นสอดคล้องกับกรอบแนวคิดในการศึกษา จึงคัดเลือกองค์การบริหารส่วนตำบล 3 แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว เป็นตัวแทน องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกลาง เป็นตัวแทน องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง และ องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งยาว เป็นตัวแทน องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก ผลการวิจัยพบว่า การจัดบริการสาธารณะที่มีการบริหารจัดการที่ดี มาจากปัจจัยภายนอกคือ ชุมชนเข้มแข็ง ภูมิปัญญาท้องถิ่น ตลอดจนการมีปราชญ์ในชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อภารกิจขององค์การบริหารส่วนตำบล ส่วน ปัจจัยภายใน ได้แก่ ธรรมชาติในองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และ การเมืองในท้องถิ่นที่ปราศจากความขัดแย้ง โดยสิ่งที่ไม่ใช่ผลต่อการบริหารจัดการที่ดีในการจัดบริการสาธารณะ คือ การเมืองภายนอกท้องถิ่น และ ความพอเพียงของทรัพยากร

คำสำคัญ : การบริหารจัดการที่ดี, บริการสาธารณะ, องค์การบริหารส่วนตำบล

Abstract

This qualitative research aimed to examine the factors affecting good governance in public service of Subdistrict Administrative Organizations (SAO) in the upper part of Northern region. Therefore, the Subdistrict Administrative Organizations that were granted with Good Governance Award in 2011-2013 by Office of the Permanent Secretary, Prime Minister's Office were explored. Currently, there were 18 awarded Subdistrict

Administrative Organizations. The sampling was thus based on their size (large, medium or small size) and on the use of public service assessment criteria in identifying the distinguished ones that met the conceptual frameworks of this study. As a result, 3 Subdistrict Administrative Organizations were chosen, namely, Donkaew, Banglang, and Thung Yao. The research results revealed that the distinguished public service management of these 3 Subdistrict Administrative Organizations, which were recognized for their good governance, derived from the external and internal factors. In this regard, the former one included the existence of strong community, community unity, long-rooted local wisdoms, community sage as the spiritual and philosophical leader, and active public participation in SAO missions. Meanwhile, the latter one was SAO's good governance culture, apparent loyalty of SAO executives and non-existence of conflicts related to the local politics. Nonetheless, the external politics and the sufficiency of financial resources were the factors having no impact on good governance in public service.

Keywords: good government, public service, subdistrict administrative organizations (SAO)

บทนำ

หากนับตั้งแต่ปี 2538 ถึงปัจจุบัน ก็นับได้ว่าเป็นเวลากว่าสองทศวรรษแล้ว ที่องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ได้ถือกำเนิดขึ้นในประเทศไทย โดยช่วงเวลาที่ผ่านมาได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบลหลายครั้ง จนล่าสุดการแก้ไขเพิ่มเติมมาจนถึง ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552 แต่เจตนารมณ์นับแต่แรกเริ่มและไม่เคยแปรเปลี่ยนคือ รัฐไทยยังคงกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะของการเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กที่สุดในการกระจายอำนาจการปกครองลงสู่ประชาชนในการดำเนินการจัดบริการสาธารณะในพื้นที่ท้องถิ่น (Puang-ngam, 2010) และ เนื่องด้วยองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งมีบริบทชุมชนที่ตั้งส่วนใหญ่เป็นชุมชนชนบท องค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นรูปแบบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดประชาชน โดยประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในระดับชุมชนเป็นอย่างมาก ด้วยเหตุนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่า หากองค์การบริหารส่วนตำบลมีการบริหารจัดการที่ดี ก็เท่ากับเป็นรากฐานสำคัญยิ่งในการทำให้ประชาชนสามารถพัฒนาองค์กรทางการเมืองการปกครองใน

ท้องถิ่นของตนได้อย่างแข็งแกร่ง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็ คือ เป็นการกระจายอำนาจสู่ประชาชนและเป็นการสร้างประชาธิปไตยในระดับพื้นฐานของประเทศ (สถาบันเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาชนบท จุฬาฯ, 2540) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ถือเป็นการสร้างจุดเปลี่ยนที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่น ทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบในประเทศไทยได้ก้าวขึ้นไปสู่พัฒนาการในมิติใหม่ ที่มีการเปลี่ยนแปลงทั้งเชิงโครงสร้าง การบริหารงาน อำนาจหน้าที่ และงบประมาณ รวมถึงมีบทบาทกว้างขวางและมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานบริการสาธารณะมากขึ้นกว่าในอดีต (Chardchawarn, 2012) และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีผลให้เกิดการบัญญัติการจัดทำกฎหมายให้เกิดการปฏิบัติลงลึกในระดับแผนสำคัญอันมีผลอย่างยิ่งยวดในการพัฒนาการทางประวัติศาสตร์การปกครองท้องถิ่นไทย คือ การเกิดพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และการเกิดแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ตลอดจนแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ทำให้ หลักการที่ว่า การจัดบริการ
สาธารณะในพื้นที่สมควรให้ท้องถิ่นรับผิดชอบมากขึ้น
ได้รับการสถาปนาเป็นหมุดหมายสำคัญของการปกครอง
ของไทย (Tanchai, 2009) จากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ
ดังกล่าว กล่าวอย่างเจาะจงแล้ว สำหรับในแง่พื้นที่ส่วน
ใหญ่ของประเทศ หากไม่รวมถึงเขตการปกครองท้องถิ่น
ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ซึ่งครอบคลุม
ซ้อนทับกับพื้นที่เขตจังหวัดอยู่แล้วนั้น ถิ่นนับได้ว่า
องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นรูปแบบการ
ปกครองท้องถิ่นที่มีจำนวนมากที่สุดและครอบคลุมพื้นที่
กว้างขวางที่สุดของการปกครองท้องถิ่นของไทย
พิจารณาในแง่นี้ การศึกษาเข้าใจเกี่ยวกับการพัฒนา
องค์การบริหารส่วนตำบล จึงมีความสำคัญอันไม่ยิ่ง
หย่อนเลย เพราะการพัฒนาบริการสาธารณะของ
องค์การบริหารส่วนตำบล ให้เจริญก้าวหน้า ก็เท่ากับการ
พัฒนาพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศไทยให้เจริญก้าวหน้า
นั่นเอง

เหตุผลในการสนับสนุนให้องค์กรปกครอง
ท้องถิ่น เป็นองค์กรหลักในการจัดบริการสาธารณะใน
ท้องถิ่น ก็เนื่องมาจากลักษณะที่โดดเด่นขององค์กร
ปกครองท้องถิ่น เมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยราชการอื่น ๆ
ได้แก่ ประการที่หนึ่ง องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็น
องค์กรที่มีความรับผิดชอบหลากหลายหน้าที่ (multi-
function agency) ขณะที่ส่วนราชการมักรับผิดชอบ
หน้าที่ภารกิจเดียว (single-function agency) ความ
รับผิดชอบหน้าที่อันหลากหลาย ทำให้้องค์กรปกครอง
ท้องถิ่นจัดการปัญหาได้อย่างบูรณาการ ประการที่สอง
องค์กรปกครองท้องถิ่นมีผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้ง
ของประชาชน (local election) ในขณะที่ผู้บริหารใน
หน่วยงานราชการมาจากการแต่งตั้ง ทั้งกฎหมายยังให้
สิทธิประชาชนถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นระหว่างดำรง
ตำแหน่งได้ด้วย ประการที่สาม องค์กรปกครองท้องถิ่นมี
ความเป็นอิสระตามหลักการความเป็นอิสระของท้องถิ่น
(local autonomy) ความเป็นอิสระนี้หมายถึงองค์กร

ปกครองท้องถิ่นมีอิสระในการวางแผน การบริหาร
บุคคล การตัดสินใจ การจัดบริการสาธารณะให้
สอดคล้องกับอัตลักษณ์และบริบทของพื้นที่ ขณะที่การ
ทำงานของหน่วยงานของรัฐต้องอยู่ภายใต้มาตรฐาน
เดียวกัน และ ประการที่สี่ องค์กรปกครองท้องถิ่นมี
แหล่งรายได้ของตนเอง (local income) ความมีอำนาจใน
การจัดเก็บรายได้ ทำให้การทำงานขององค์กรปกครอง
ท้องถิ่นมีความยืดหยุ่น สามารถตอบสนองต่อปัญหาของ
พื้นที่ จัดการพื้นที่ได้อย่างบูรณาการ แก้ไขปัญหาตรงจุด
ตรงประเด็นและรวดเร็ว ได้เปรียบส่วนราชการอื่นใน
การจัดบริการสาธารณะ (Kokpol & Parisudhiyarn,
2009)

หากแต่สภาพความเป็นจริงแล้ว การจัดบริการ
สาธารณะท้องถิ่นของไทย ยังพบปัญหาและอุปสรรคใน
การดำเนินการบริการสาธารณะอื่นอยู่อีกมากมาย เช่น
ความไม่พร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความไม่
ตื่นตัวของประชาชน ความไม่จริงจังในการถ่ายโอน
ภารกิจของรัฐสู่ท้องถิ่น และ บทบาทหน้าที่ของ
คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง
ท้องถิ่น ซึ่งต้องอิงแอบและอาศัยความร่วมมือและ
ผลักดันจากรัฐบาลที่ส่วนกลางค่อนข้างมาก รวมถึง
ปัญหาที่มักถูกหยิบยกขึ้นมากล่าวถึงเมื่อพูดถึงองค์กร
ปกครองท้องถิ่น คือ ปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน และ คำถาม
ในความโปร่งใสในการทำงานขององค์กรปกครอง
ท้องถิ่น (Puang-ngam, 2008) ดังนั้น การจัดบริการ
สาธารณะขององค์กรปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะ
องค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากจะต้องมี
ประสิทธิภาพ และ ตอบสนองต่อปัญหาและความ
ต้องการของประชาชนได้ แล้ว องค์การบริหารส่วน
ตำบลเหล่านั้นยังต้องมีความโปร่งใสในการทำงานและ
เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่
ดี แม้ผู้วิจัยจะพบว่าปัญหาที่มักถูกหยิบยกขึ้นมากล่าวถึง
เมื่อพูดถึงองค์กรปกครองท้องถิ่น คือ ปัญหาทุจริต
คอร์รัปชัน และ คำถามความโปร่งใสในการทำงานของ

องค์กรปกครองท้องถิ่น แต่ผู้วิจัยกลับพบอีกเช่นกันว่า ยังมีองค์กรปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์กรบริหารส่วนตำบลบางส่วนในประเทศไทย มีลักษณะที่แสดงออกถึงทิศทางที่เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี มีผลการจัดบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ สามารถก้าวข้ามข้อจำกัดต่าง ๆ ได้ โดยจัดบริการสาธารณะได้อย่างสอดคล้องกับสภาพท้องถิ่น และตอบสนองความต้องการของประชาชนดี รวมถึงแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้ ซึ่งเป็นพัฒนาการอันแสดงถึงขีดความสามารถขององค์กรบริหารส่วนตำบลเหล่านั้น (King Prajadhikok's Institute, 2014)

การพิจารณาว่าผลการจัดบริการสาธารณะขององค์กรบริหารส่วนตำบลบางส่วนมีผลการจัดบริการสาธารณะที่ดี มิได้เป็นการกล่าวอ้างโดยปราศจากหลักฐานรองรับ องค์กรบริหารส่วนตำบลเหล่านั้น มีมาตรฐานของหน่วยงานและสถาบันการประเมินหลายแห่งให้การยอมรับด้วยการประเมินผลการปฏิบัติงาน ซึ่งการประเมินของหน่วยงานและสถาบันการประเมินต่าง ๆ ต่างก็มีเป้าหมายพื้นฐานไปในทิศทางเดียวกัน คือ การมุ่งสร้างแรงจูงใจ แรงบันดาลใจ ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมุ่งพัฒนา ศักยภาพ ความพร้อม และขีดความสามารถของตนเอง โดยมีรางวัลจากหน่วยงานและสถาบันการประเมินที่มีความน่าเชื่อถือทางวิชาการมอบให้เป็นกำลังใจในการปฏิบัติงาน โครงการที่สำคัญ โครงการหนึ่งในการพิจารณาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่บริหารงานเป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี คือ โครงการคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีเพื่อรับเงินรางวัล ของ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยโครงการนี้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 โดยมีกระบวนการคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีระบบบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อรับเงินรางวัลตาม

เกณฑ์ที่กำหนด เพื่อเป็นการส่งเสริมสนับสนุนให้เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจและการจัดการบ้านเมืองที่ดี ที่มุ่งจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติการกิจต่าง ๆ ให้เกิดประโยชน์สูงสุด มีประสิทธิภาพในการจัดหารายได้และมีการบริหารจัดการที่ดี เป็นที่ยอมรับของสังคมโดยทั่วไป (Puang-ngam, 2010)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ถือเป็นตัวอย่างต้นแบบได้ มีอยู่หลายแห่งในประเทศไทย แต่หากพิจารณาเฉพาะองค์กรบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่ภาคเหนือตอนบนจะพบองค์กรบริหารส่วนตำบล ที่มีผลการดำเนินงานที่ผ่านมามีความโดดเด่นและได้รับรางวัลยกย่องเชิดชูเกียรติในระดับประเทศ ในด้านการบริหารจัดการที่ดี และมีผลการจัดบริการสาธารณะที่โดดเด่น จนเป็นที่ยอมรับในการเป็นแบบอย่างให้กับองค์กรบริหารส่วนตำบลอื่น สามารถเป็นองค์กรต้นแบบในการจัดบริการสาธารณะท้องถิ่นได้ จากผลการดำเนินงานการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีที่มีกว่า ทศวรรษ ในจำนวนเหล่านี้ ผู้วิจัยจึงได้คัดเลือกองค์กรบริหารส่วนตำบล 3 แห่ง ในเขตภาคเหนือตอนบน ที่มีความโดดเด่นในการได้รับการเชิดชูเกียรติว่า เป็นองค์กรบริหารส่วนตำบลที่มีการบริหารจัดการที่ดี อันได้แก่

1. องค์กรบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่
 2. องค์กรบริหารส่วนตำบลบ้านกลาง อำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่
 3. องค์กรบริหารส่วนตำบลทุ่งยาว อำเภอปาย จังหวัดแม่ฮ่องสอน
- กระบวนการในการเสนอว่าองค์กรบริหารส่วนตำบลทั้งสามแห่งนี้ เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นตัวอย่างสามารถเป็นต้นแบบในการจัดบริการสาธารณะที่ดี คือ องค์กรบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว องค์กรบริหาร

ส่วนตำบลบ้านกลาง และ องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งยาว ผู้วิจัยได้ทำการคัดเลือกโดยวิธีคัดเลือกกรณีศึกษากระทำอย่างเจาะจง (Purposive Selection) จากจำนวนองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีทั้งหมด 479 แห่ง ในเขตพื้นที่ 8 จังหวัดภาคเหนือตอนบน โดยเจาะจงเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดีในระหว่างปี 2554-2556 ซึ่งผู้วิจัยพบว่ามีจำนวนองค์การบริหารส่วนตำบล 18 แห่ง ที่ผ่านการรับรางวัลด้านการบริหารจัดการที่ดี จากนั้น ผู้วิจัยใช้ขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการสุ่มตัวอย่าง (sampling) ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลในประเทศไทยแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง และ องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่

จากจำนวนองค์การบริหารส่วนตำบล 18 แห่งดังกล่าว ผู้วิจัยพบว่าแบ่งออกเป็น องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ 3 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง 12 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก 3 แห่ง และเพื่อคัดเลือกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นตัวแทนในการศึกษา ออกมาเป็น กลุ่มตัวอย่าง (sample) จากนั้น ผู้วิจัยจึงใช้เกณฑ์การประเมินการจัดบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีความโดดเด่นในด้านที่สอดคล้องกับกรอบในแนวคิดในการศึกษา คือ ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต และ ด้านการจัดระเบียบชุมชนสังคม และ การรักษาความสงบเรียบร้อย จึงพบว่ามีองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด 5 แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกลาง องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ออน องค์การบริหารส่วนตำบลเวียงตาล และ องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งยาว ที่มีความโดดเด่นในการจัดบริการสาธารณะที่สอดคล้องกับ กับ ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตและ ด้านการจัดระเบียบชุมชนสังคม และเพื่อให้มีความเหมาะสมที่จะเป็นตัวแทนในการศึกษาค้นคว้านี้ ผู้วิจัยจึงทำการคัดเลือกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เหลือเพียง 3

แห่ง โดย องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว เป็นตัวแทนขององค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งยาว เป็นตัวแทนขององค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก และ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกลาง เป็นตัวแทนขององค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาการบริหารจัดการที่ดี ในการจัดบริการสาธารณะ ขององค์การบริหารส่วนตำบลต้นแบบ ในเขตพื้นที่ภาคเหนือตอนบน
2. เพื่อศึกษาถึงปัจจัย ที่ส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลต้นแบบ มีการจัดบริการสาธารณะท้องถิ่น ที่ดี

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. ทฤษฎีบริการสาธารณะ

นันทวัฒน์ บรมานันท์ (Boramanand, 2012) ได้อธิบายไว้ว่าทฤษฎีบริการสาธารณะ มีรากฐานที่มาจากการเป็นส่วนหนึ่งของหลักกฎหมายมหาชนในระบบกฎหมายปกครองของฝรั่งเศส การเกิดขึ้นของทฤษฎีว่าด้วยบริการสาธารณะ มีวิวัฒนาการมาจากคำวินิจฉัยขององค์กรที่ทำหน้าที่ชี้ขาดคดีปกครอง ได้แก่สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐซึ่งก็คือ “ศาลปกครอง” ของประเทศฝรั่งเศสนั่นเอง สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐหรือศาลปกครองนี้ได้สร้างหลักเกณฑ์เหตุผลและทฤษฎีขึ้น จากการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะ ทฤษฎีว่าด้วยการบริการสาธารณะ (Theory of Service public) จึงถือได้ว่ามีที่มาจากคำพิพากษาของศาลปกครอง โดยเริ่มแรกจากคำพิพากษาคดีเกี่ยวกับบริการสาธารณะ ซึ่งถือว่าเป็นกิจกรรมของรัฐตามคดี ซึ่งคำวินิจฉัยทั้งสามคดีดังกล่าวนี้ ถือเป็นคำวินิจฉัยที่ สร้างทฤษฎีบริการสาธารณะขึ้นมาในระบบกฎหมายปกครองของฝรั่งเศส เมื่อต่อมามีคำวินิจฉัยที่ตามมาอีกมากมายที่เพิ่มเติมและขยายความทฤษฎีบริการสาธารณะ รวมทั้งนักวิชาการได้

นำหลักที่ศาลปกครองวางไว้ไปวิเคราะห์และขยายความ ทำให้ทฤษฎีบริการสาธารณะเป็นที่น่าสนใจและ กลายเป็นทฤษฎีที่สำคัญทฤษฎีหนึ่งในระบบกฎหมาย ปกครองของฝรั่งเศส นักวิชาการคนสำคัญที่พัฒนาหลัก กฎหมายเกี่ยวกับบริการสาธารณะ คือ ศาสตราจารย์ Leon Duguit และ สำนักความคิดกฎหมาย Ecole de Bordeaux ประกอบด้วยนักวิชาการทางกฎหมายที่มี ชื่อเสียง ซึ่งก็ล้วนแล้วแต่เป็นลูกศิษย์ของ Duguit ได้แก่ Louis Rolland , Jaze , Bonnard และ De Laubadere ต่อมา Louis Rolland ได้สร้างหลักเกณฑ์สำคัญของสิ่งที่ จะเรียกว่าเป็น บริการสาธารณะ (service public) ไว้ว่า จะต้องประกอบไปด้วยเงื่อนไขสามประการดังนี้ คือ หนึ่ง บริการสาธารณะต้องเป็นงานที่อยู่ในความ รับผิดชอบของฝ่ายปกครอง สอง บริการสาธารณะต้อง ตอบสนองความต้องการของส่วนรวม สาม บริการ สาธารณะต้องเป็นส่วนเสริมข้อบกพร่องหรือความไม่ เพียงพอของเอกชน ซึ่งเงื่อนไขทั้งสามประการของสำนัก ความคิดกฎหมาย Ecole de Bordeaux นี้ได้กลายเป็นส่วน หนึ่งของทฤษฎีที่ว่าด้วยบริการสาธารณะในปัจจุบัน

สิริภรณ์ มณีภักดิ์ (Maneephan, 1995) ได้ อธิบายว่า การจัดทำบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่น ของไทย กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นอาจดำเนินการได้ 3 รูปแบบ คือ

- (1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำเอง
- (2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมจัดทำกับองค์กรอื่น
- (3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เอกชนจัดทำโดย สัญญา
- (4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบให้เอกชน ดำเนินการสัมปทานบริการสาธารณะท้องถิ่น

2. แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคม ที่ดี หรือ ธรรมาภิบาล แพร่หลายในประเทศไทยหลัง การเกิดวิกฤตเศรษฐกิจการเงินในประเทศไทยและใน เอเชีย ในปี 1997 (พ.ศ. 2540) โดย ธนาคารโลก (World Bank) และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International

Monetary Fund--IMF) ต่างมีบทบาทสำคัญในการ ผลักดันธรรมาภิบาลให้เป็นวาระของโลก โดยให้เหตุผล ว่าสาเหตุมาจากการไร้ซึ่งธรรมาภิบาล เป็นที่มาของการ เกิดวิกฤตการณ์การเงินในเอเชีย โดย ธนาคารโลกและ IMF จึงได้เสนอแนวทาง “ธรรมาภิบาลระดับโลก” (Global Governance) และพยายามผลักดันให้ประเทศใน เอเชีย พยายามเดินตามกรอบของธรรมาภิบาล (World Bank, 1992) ในประเทศไทย อรพิน ศพโชคชัย (Orapin ,1997) เป็นนักวิชาการท่านแรก ๆ ที่ชี้ให้เห็นว่า มีการ กล่าวถึงคำว่า Good Governance กันค่อนข้างกว้างขวาง ทั้งวงการวิชาการและสื่อมวลชน โดยเฉพาะหลังเกิด วิกฤตการณ์ทางการเงินของไทย อรพินท์ แปลคำว่า “Governance” ว่าหมายถึง “กลไกประชารัฐ” และเพิ่มคำ ว่า Good ให้กลายเป็น “กลไกประชารัฐที่ดี” อรพินท์ ได้ สรุปคำว่า กลไกประชารัฐที่ดี ว่าหมายถึงการสร้างกลไก ที่สามารถส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาคนในสังคมให้มีความยั่งยืน ต่อมา ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้ใช้ คำว่า “ประชารัฐ” หลังจากนั้น อมรา พงษ์พิชญ์ ได้ใช้คำว่า “ธรรมรัฐ” ในบทความทางวิชาการ และ ธีรยุทธ บุญมี ได้ใช้คำนี้คือ “ธรรมรัฐ” ต่อสังคมในวงกว้างในเวลา ต่อมา เป็นต้น ต่อมา ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 ที่ สำนักงาน ก.พ. ได้เสนอให้คณะรัฐมนตรี พิจารณานุมัติ ได้กำหนดคณณะที่ หลักการของธรรมาภิบาล หรือ Good Governance ไว้ดังนี้

1. หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับ ของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตาม กฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการ ปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจ ของ ตัวบุคคล

2. หลักคุณธรรม ได้แก่ การส่งเสริมคนดีคนเก่ง ให้เข้ามาบริหารกิจการบ้านเมือง สังคม และประเทศชาติ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยตรงคำให้เจ้าหน้าที่

รัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนใจมีความซื่อสัตย์ จริ่งใจ ขยันอดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

3. หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานของทุกองค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

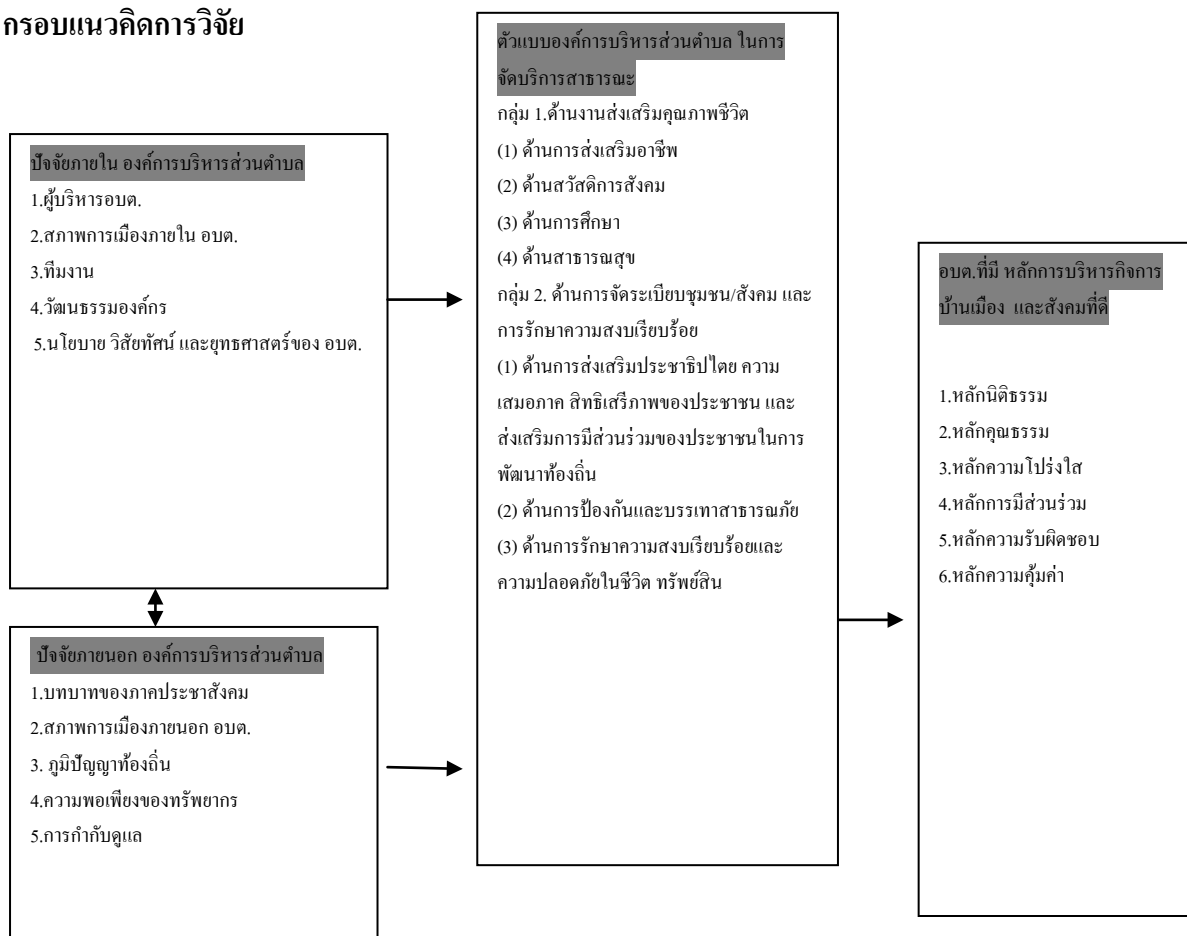
4. หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าด้วยการแจ้ง

ความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชมติ หรืออื่น

5. หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

6. หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมรงค์ให้คนไทยมีความประหยัด ใช้อย่างคุ้มค่า กล่าวคือ ดำรงชีวิตแบบเศรษฐกิจพอเพียง พร้อมทั้งสร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ดีในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ

กรอบแนวคิดการวิจัย



ภาพ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็น การวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) เพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงอย่างลุ่มลึก (indepth) และเป็นองค์รวม (holistics) จากกรณีศึกษา (case study) อันเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับการประเมินว่ามีการบริหารจัดการที่ดี โดยสุ่มตัวอย่าง องค์การบริหารส่วนตำบล จากจำนวนองค์การบริหาร ส่วนตำบลทั้งขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ จำนวนทั้งหมด 18 แห่งจาก 8 จังหวัดภาคเหนือตอนบนที่ ได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดีในระหว่างปี 2554 - 2556 ผู้วิจัยใช้วิธี วิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (purposive sampling) เพื่อเลือกองค์การบริหารส่วน ตำบล ที่มีความเหมาะสมที่จะเป็นตัวแทนความเป็น องค์การบริหารส่วนตำบลต้นแบบจำนวน 3 แห่ง โดยใช้ เกณฑ์การประเมินการจัดบริการสาธารณะว่ามีความโดดเด่นสอดคล้องกับกรอบแนวคิดในการศึกษา ว่ามีความโดดเด่นในการจัดบริการสาธารณะตามกรอบของกลุ่ม การกิจ 2 ด้านจากกลุ่มภารกิจ 6 ด้านของ สำนักงาน คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี คือ กลุ่มภารกิจด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต และ กลุ่ม ภารกิจด้านการจัดระเบียบชุมชนสังคม และการรักษา ความสงบเรียบร้อย ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล ดอนแก้ว อ.แมริม จ.เชียงใหม่ (เป็นตัวแทน อบต.ขนาด ใหญ่) องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกลาง อ.สันป่าตอง จ.เชียงใหม่ (เป็นตัวแทน อบต.ขนาดกลาง) และ องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งยาว อ.ปาย จ.แม่ฮ่องสอน (เป็นตัวแทน อบต.ขนาดเล็ก)

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ในการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพครั้งนี้มีประชากร (key informant) ที่ทำการสัมภาษณ์ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาปัจจัยภายในที่นำไปสู่การบริหาร จัดการที่ดี แหล่งข้อมูล คือ องค์การบริหารส่วนตำบล

2. เพื่อศึกษาปัจจัยภายนอกที่นำไปสู่การบริหาร จัดการที่ดี แหล่งข้อมูล คือ ประชาชนในตำบล

3. เพื่อศึกษาหน่วยงานกำกับดูแล อบต.ที่มีการ บริหารจัดการที่ดี แหล่งข้อมูล คือ หน่วยงานกำกับดูแล

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (indepth interview) และ การพูดคุยสนทนาตามธรรมชาติ (naturalistic inquiry) เพื่อนำมาวิเคราะห์หาปัจจัยที่นำไปสู่การเป็นต้นแบบใน การจัดบริการสาธารณะท้องถิ่น เพื่อสามารถนำไปเป็น ข้อเสนอ (proposition) ให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล อื่นใช้ปฏิบัติให้เกิดประโยชน์ได้ต่อไป

การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยขอ หนังสือจากวิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ส่งถึงนายกองค์การบริหาร ส่วนตำบลดอนแก้ว อ.แมริม จ.เชียงใหม่ นายกองค์การ บริหารส่วนตำบลบ้านกลาง อ.สันป่าตอง จ.เชียงใหม่ และ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งยาว อ.ปาย จ. แม่ฮ่องสอน เพื่อขอความอนุเคราะห์ในการสัมภาษณ์ และ เข้าเก็บข้อมูลในพื้นที่

ผลการวิจัย

1. ด้านการจัดบริการสาธารณะที่ดี

1.1 องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว ตลอด ระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา องค์การบริหารส่วนตำบล ดอนแก้ว มีการจัดบริการสาธารณะที่ดีหลายโครงการ ด้วยกัน โดยแต่ละโครงการล้วนผ่านการรับรางวัลมาแล้ว ทั้งสิ้น อาทิเช่น โครงการ อบต.สีขาว โครงการก๊าซชีวภาพจากมูลสุกร โครงการบริหารจัดการขยะในชุมชน โครงการส่งเสริมการทำปุ๋ยหมักจากขยะอินทรีย์และวัสดุ เหลือใช้ทางการเกษตร โครงการอาสาสมัครพัฒนา คุณภาพชีวิตผู้ด้อยโอกาสตำบลดอนแก้ว โครงการกลุ่ม

แม่บ้านงานผ้า โครงการวันปักทอสาขายี่ร้อยดวงใจคนพิการ โครงการณรงก์แก้ไขปัญหามอกควันและไฟป่า โครงการศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลคอนแก้ว โครงการอบรมการแปรรูปผลผลิตทางการเกษตรของกลุ่มสตรี โครงการสร้างร้านค้าจำหน่ายสินค้าผลิตภัณฑ์ชุมชนและท้องถิ่น ฯลฯ และจากประสบการณ์ การเรียนรู้ การบริหารจัดการที่ดีในการจัดบริการสาธารณะตลอดเวลาที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน องค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้ว จึงคิดริเริ่มนวัตกรรมในการจัดบริการสาธารณะที่มีลักษณะเป็น “สหวิทยาการ” คือ บูรณาการทุกโครงการที่องค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้วสร้างสรรค์มา ภายใต้ชื่อโครงการว่า “มหาวิทยาลัยคอนแก้วสร้างสุข” ซึ่งเป็นนวัตกรรมใหม่ของการจัดบริการสาธารณะแห่งแรกในประเทศไทย ที่สร้างสรรค์โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักการของมหาวิทยาลัยคอนแก้วสร้างสุข คือ ยกระดับจากเดิมที่เป็นเพียงองค์กรถ่ายทอดข้อมูล ไปสู่การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ให้เป็นระบบขยายเครือข่ายไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น โดยได้รับทุนสนับสนุน จาก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.) เพื่อเปิดการเรียนการสอนการจัดบริการสาธารณะให้กับ นักบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นักวิชาการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และนักวิชาการ โรงพยาบาล สาธารณสุขตำบล ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ

1.2 องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกลาง มีการจัดบริการสาธารณะที่ดีหลายโครงการด้วยกัน อาทิ โครงการผลิตน้ำดื่มเพื่อชุมชน โครงการแปรรูปผลผลิตทางการเกษตรบ้านสันก้อเกิด โครงการบ้านบุญรักษาที่พัฒนาต่อมาเป็น “โรงเรียนบุญรักษา” โครงการตัวตนคนคุณธรรม โครงการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก โครงการ อบต. บ้านกลางใสสะอาด สู้มือสีขาว โครงการ “กู้ชีพ เวียงกาน” โครงการสนับสนุนทุนประกอบอาชีพ โครงการส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุกลุ่มสตรีแม่บ้าน กลุ่มพ่อบ้าน

กลุ่มเยาวชนและกลุ่มอาชีพอื่น โครงการบ้านสานฝันปันรักโครงการเศรษฐกิจพอเพียง โครงการยกระดับเพื่อพัฒนาศักยภาพประชากรวัยแรงงาน โครงการส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานพัฒนาคุณภาพผลิตภัณฑ์ชุมชนฯ โครงการด้านการช่วยเหลือเด็กด้อยโอกาส โครงการการจัดงานวันข้าวเหนียวสันป่าตอง โครงการพัฒนาผลผลิตการเกษตรที่ราคาตกต่ำ (ลำไยปลอดสารพิษ) โครงการจัดงานไม้ดอกไม้ประดับ ชม. และโครงการบูรณะและปรับปรุงภูมิทัศน์เวียงท่ากาน โครงการแพทย์แผนไทยในชุมชน โครงการตลาดสดสะอาดปลอดภัย โครงการชีววิถีและธนาคารขยะ โครงการบริหารจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก โครงการอนุรักษ์ประเพณีฮีตสิบสอง โครงการส่งเสริมประเพณีท้องถิ่น (ฟ้อนยอ) โครงการจัดตั้งศูนย์ อปพร.อบต.บ้านกลาง ฯลฯโครงการเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นโครงการเด่นขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกลางทั้งสิ้น แต่โครงการเด่นของ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกลาง คือ โครงการตัวตนคนคุณธรรม อีกชื่อหนึ่งคือ โครงการตัวตนคนบ้านเฮา ซึ่งเกิดขึ้นด้วยฐานทางวัฒนธรรมอัตลักษณ์อัตลักษณ์พื้นถิ่นของตำบลบ้านกลาง ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีวัฒนธรรมอันเก่าแก่ยาวนาน คือวัฒนธรรมคนไทยเชื้อสายยอง รวมถึงเป็นพื้นที่ที่ตั้งของโบราณสถานอายุนับพันปี คือ โบราณสถานเวียงท่ากาน ตำบลบ้านกลางในส่วนที่เป็นพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกลาง จึงเป็นชุมชนที่มีลักษณะเฉพาะของตนเองทั้ง ภาษา อาหารพื้นถิ่น ดนตรีพื้นเมือง และที่สำคัญคือ “การฟ้อนยอ” ที่มีชื่อเสียง จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกลางจึงจัดทำโครงการ ตัวตนคนคุณธรรม ขึ้น หลักการสำคัญของโครงการ ตัวตนคนคุณธรรม คือ เพื่อถ่ายทอดเอกลักษณ์วัฒนธรรมประเพณีท้องถิ่นที่มีอยู่ทั้งหมดในตำบลบ้านกลางมิให้สูญหาย โดยถ่ายทอดให้กับเยาวชนคนรุ่นใหม่และผู้สนใจโดยทั่วไป โดยได้สอดแทรกคุณธรรมอันดีงามไว้ในกิจกรรมต่าง ๆ ของโครงการ เช่น ความอดทน ความขยันหมั่นเพียร ความ

ซื้อตรงไปโรงโม่ ความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ ความไม่โลก
ลักษณะโครงการจะหมุนเวียนเปลี่ยนไปตามแต่ละ
กิจกรรมซึ่งประชาชนในตำบลร่วมคิดร่วมทำกับองค์การ
บริหารส่วนตำบลบ้านกลางขึ้นมาในแต่ว่าระ ที่สำคัญคือ
เป็นโครงการที่ไม่มีการใช้เงินเลย แต่ใช้จิตอาสา ของ
ชาวบ้านตำบลบ้านกลางในการดำเนินโครงการ

1.3 องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งยาว แม้เป็น
พื้นที่ที่ประชาชนส่วนใหญ่ยากจน ขาดการศึกษาและมี
ข้อจำกัดในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ยังขาดแคลน
งบประมาณอยู่อีกมาก หากแต่องค์การบริหารส่วนตำบล
ทุ่งยาว ก็มีพยายามในการใช้ศักยภาพเท่าที่มีอยู่ ก้าวข้าม
ข้อจำกัดต่าง ๆ เพื่อจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชน
ในตำบลทุ่งยาว ให้ได้รับประโยชน์จากโครงการต่าง ๆ
เหล่านั้นมากที่สุด บนพื้นฐานของการบริหารจัดการที่ดี
องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งยาว มีการจัดบริการ
สาธารณะผ่านโครงการต่าง ๆ หลายโครงการด้วยกัน
อาทิเช่น โครงการวิถีชีวิตตามรอยเศรษฐกิจพอเพียง
อันเป็นโครงการเพื่อสืบทอดประเพณี การดำนาปลูกข้าว
ปลูกพืชผัก ที่มีมาแต่โบราณ โครงการส่งเสริมและสืบ
สานประเพณีปอยส่างลองตำบลทุ่งยาว อันเป็นประเพณี
บวชนาคตามธรรมเนียมของไทยใหญ่ แต่ โครงการเด่น
ของ องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งยาว คือ โครงการแปร
รูปผลิตภัณฑ์ถั่วเหลือง ของกลุ่มสตรี บ้านทุ่งโป่ง อัน
เป็นโครงการที่มีชื่อเสียงของ องค์การบริหารส่วนตำบล
ทุ่งยาว ที่ทำให้ชาวทุ่งยาวมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นด้วยการ
สนับสนุนและพัฒนาต่อยอดโครงการขององค์การ
บริหารส่วนตำบลเพื่อให้โครงการแปรรูปผลิตภัณฑ์ถั่ว
เหลืองนี้ มีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูงขึ้น

2. ปัจจัยที่นำมาสู่การบริหารจัดการที่ดีในการ
จัดบริการสาธารณะ

2.1 องค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้วปัจจัยที่
ทำให้ อบต. คอนแก้ว มีการบริหารจัดการที่ดีในการ
จัดบริการสาธารณะ มาจาก ฐานชุมชน ตำบลคอนแก้ว
เป็นชุมชนที่เข้มแข็ง ประชาชนมีฐานะทางเศรษฐกิจ

ระดับการศึกษา และส่วนใหญ่ประกอบอาชีพรับราชการ
ประชาชนมีจิตอาสาต่อการมีส่วนร่วมในการทำงานของ
อบต. เพื่อท้องถิ่นสูง อีกทั้งมีวัฒนธรรมองค์กรแบบธรร
มาภิบาล โปร่งใส ตรวจสอบได้ ไร้อุทริตคอร์ปชั่น มี
ทีมงานที่เข้มแข็งมีความชำนาญพื้นที่ ไม่มีปัญหา
การเมืองภายในและการเมืองภายนอกก็ไม่เข้ามามีผลกับ
การทำงานของ อบต. รวมถึง ความสัมพันธ์ที่ดีระหว่าง
ฝ่ายการเมือง กับ ฝ่ายข้าราชการประจำดี ตลอดจนเป็น
พื้นที่มี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและปราชญ์ชุมชน และมี
ผู้บริหาร อบต. ที่ได้รับความเชื่อถือจากชุมชนสูงในเรื่อง
ความซื่อตรงโปร่งใส

2.2 องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกลาง ปัจจัยที่
ทำให้ อบต. บ้านกลาง มีการบริหารจัดการที่ดีในการ
จัดบริการสาธารณะ มาจากการมีผู้บริหาร คือนายก อบต.
ที่มีโดดเด่น ในเรื่องความซื่อสัตย์สุจริต มีเสถียรภาพและ
ความต่อเนื่องในการดำรงตำแหน่งทางการเมือง และ
ได้รับการยอมรับทั้งทุกภาคส่วนในสังคมท้องถิ่น จ.
เชียงใหม่ และวัฒนธรรมชาวของที่มีความสามัคคี การไม่
มีปัญหาการเมืองภายใน และความสัมพันธ์ระหว่างฝ่าย
การเมือง กับ ข้าราชการประจำดี ตลอดจนการมีภูมิ
ปัญญาท้องถิ่นซึ่งเป็นอัตลักษณ์ของตนเอง

2.3 องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งยาว ปัจจัยที่
ทำให้ อบต. ทุ่งยาว มีการบริหารจัดการที่ดีในการจัดบริการ
สาธารณะ มาจากฐานวัฒนธรรมชาวไทยใหญ่ที่อิงอยู่กับ
พุทธศาสนาความมีภราดรภาพ ฝ่ายท้องถิ่นและท้องที่
การมีทีมงานเข้มแข็ง ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมือง
กับข้าราชการประจำดี และผู้บริหารอบต. ซึ่งมีเป็นชาว
ไทยใหญ่ ทำให้ ความเข้าใจท้องถิ่น วัฒนธรรม ประเพณี
ส่งผลทำให้การสื่อสารความเข้าใจและการสร้างการมี
ส่วนร่วมของประชาชนในตำบลทุ่งยาว เป็นไปด้วยดี
เพราะประชาชนส่วนใหญ่เชื้อสายไทยใหญ่

การอภิปรายผล

1. การบริหารจัดการที่ดี ในการจัดบริการสาธารณะ มาจากปัจจัยที่สำคัญ คือ ชุมชนเข้มแข็งภูมิปัญญาท้องถิ่น การมีปราชญ์ในชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการกิจขององค์การบริหารส่วนตำบล ธรรมชาติบาลในองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และ การเมืองในท้องถิ่นที่ปราศจากความขัดแย้ง

2. ส่วนสิ่งที่ไม่ได้ผลโดยตรงต่อการ การบริหารจัดการที่ดีในการจัดบริการสาธารณะ คือ การเมืองภายนอกท้องถิ่น ทั้งการเมืองระดับชาติและระดับจังหวัด และสถานะทางการเมืองของ อบต.

ข้อเสนอแนะการวิจัยครั้งนี้

1. องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว แม้มีชื่อเสียงในการยอมรับจากหน่วยงาน/สถาบันภายนอกมาก ด้วยรางวัลประกาศเกียรติคุณต่าง ๆ แต่ประชาชนบางส่วนในตำบลดอนแก้ว ก็ยังไม่ทราบถึงสถานะและบทบาทเหล่านี้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว ควรทำงานเชิงรุก ด้านงานประชาสัมพันธ์ให้มากขึ้น

2. องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกลาง เป็นแหล่งที่ตั้งของโบราณสถาน “เวียงท่ากาน” ซึ่งมีอายุนับพันปี เก่าแก่กว่า “เวียงกุมกาม” โบราณสถานเก่าแก่อีกแห่งหนึ่งในจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งปัจจุบันอยู่ในความดูแลของสำนักศิลปากรที่ 8 จ.เชียงใหม่ และ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกลาง โดยมีประชาชนตำบลบ้านกลางเข้ามามีส่วนร่วมในการรักษาดูแลโบราณสถานด้วย หากแต่

“เวียงท่ากาน” กลับยังไม่เป็นที่รู้จักเท่ากับ “เวียงกุมกาม” ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ควรช่วยให้ข้อมูลด้านการท่องเที่ยว “เวียงท่ากาน” กับนักท่องเที่ยวเพื่อให้ “เวียงท่ากาน” เป็นอีกจุดหมายของการเดินทางท่องเที่ยว จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเท่ากับเป็นการสร้างเศรษฐกิจชุมชนให้กับชาวบ้านตำบลบ้านกลางในอีกทางหนึ่ง

3. องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งยาว เป็นลักษณะสังคมพหุวัฒนธรรม ที่มีทั้งคนไทยพื้นเมือง ลีซู ไทยใหญ่ กระเหรี่ยงอยู่ในพื้นที่ แม้จะมีคนส่วนใหญ่เป็นไทยใหญ่ แต่องค์การบริหารส่วนตำบลก็สามารถบริหารจัดการให้เกิดความกลมกลืนแม้มีความต่างทางวัฒนธรรม ให้อยู่ร่วมกันได้ กระนั้นก็ดี อุปสรรคด้านความลึกลับเชิงกายภาพพื้นที่ที่กลับมีสูง เช่น บางหมู่บ้านของ ต.ทุ่งยาว การเดินทางต้องอ้อมกลับเข้าไปในจังหวัดเชียงใหม่ จึงจะเดินทางเข้าพื้นที่ได้ ทั้งที่ ต. ทุ่งยาว ตั้งอยู่ในจังหวัดแม่ฮ่องสอน สิ่งเหล่านี้ ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ควรมีการคิดทบทวน ลักษณะการแบ่งพื้นที่ตำบล อำเภอ ใหม่ให้สอดคล้องกับลักษณะทางกายภาพที่แท้จริง

ข้อเสนอแนะการวิจัยครั้งต่อไป

ควรมีการวิจัยการบริหารจัดการที่ดี ในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นเช่น เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อเปรียบเทียบผลการดำเนินการ



References

- Boramanand, N. (2012). *New standards of national public services in Thailand*. Bangkok: B. Press. (in Thai)
- Chardchawarn, S. (2012). *Politics of decentralization: Examination through the roles of scholars, civil servants, politicians and public*. Bangkok: Chulalongkorn University. (in Thai)
- King prajadhipok's Institute. (2014). *Taking the pulse of Thailand: Indicators of Thailand and of good governance 2009-2010*. Bangkok: King Prajadhipok's Institute. (in Thai)
- Kokpol, O & Parisudhiyarn, C. (2009). *Tips for local public service provision-lessons from King prajadhipok Award 51*. Bangkok: Sor Charoen Printing. (in Thai)
- Maneephan, S. (1995). *Local public service provision in Thailand: Examination of problems found in municipalities and Bangkok metropolitan authority*. Master's thesis, Thammasart University, Faculty of Law. (in Thai)
- Puang-ngam, K. (2008). *Good governance in local administration organizations: Transparency and participation*. Bangkok: Sematham Printing House. (in Thai)
- Puang-ngam, K. (2010). *Lessons synthesized and learned on local innovations and local administration organizations' public services (model for the management of transferred missions)*. Bangkok: Office of the Permanent Secretary, Prime Minister Office. (in Thai)
- Sopchokchai, O., et al. (1997). *Final report on the examination of model and guidance for enhancing the sub-district administration organizations' Strength (Phase 1)*, Presented to National Research Council of Thailand. (in Thai)
- Tanchai, W. (2009). *Local administration strategies*. Bangkok: Expert Net. (in Thai)
- Technology institute for rural development, Chulalongkorn University. (1997). *Report on the examination of model and guidance for strengthening sub-district administration organizations*. Bangkok: Chulalongkorn University. (in Thai)
- Sopchokchai, O. et al. (1997). *Final report on the examination of model and guidance for enhancing the sub-district administration organizations' strength (Phase 2)*, Presented to National Research Council of Thailand. (in Thai)
- World Bank. (1997). *World development report 1997. The state in a changing world*. Oxford: Oxford University Press.
- World Bank. (2000). *Reforming public institutions and strengthening governance*. DC: The World Bank.

