

# การดำเนินการกอบริหารภายใต้กระบวนการจัดการคุณค่า สาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดขอนแก่น

Administering operations of the sub-district  
administrative organization in Khon Kaen Province  
with regard to public value management paradigm

พินิต นิตยสุทธิ์\*  
(Pitundom Nityasutddhi)

- \* รองศาสตราจารย์ ดร., หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และ  
สังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น อีเมล: pitnit@kku.ac.th  
Associate professor, Ph.D., Public Administration Programme, Faculty of  
Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University, Thailand, Email:  
pitnit@kku.ac.th

## บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการดำเนินการกิจทางการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลปาทวายนึ่ง อำเภอบ้านฝาง จังหวัดขอนแก่น ในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำของบ้านสว่าง ที่สอดคล้องกับแนวคิดการจัดการคุณค่าสาธารณะ และข้อจำกัดของกระบวนการทัศนคติดังกล่าว โดยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพเป็นหลัก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 15 คน และวิเคราะห์ข้อมูลด้วยเทคนิคการวิเคราะห์จำแนกข้อมูลแบบอิงทฤษฎีพบว่าองค์การที่ศึกษาดำเนินการกิจการบริหารภายใต้กระบวนการทัศนคติการจัดการคุณค่าสาธารณะในทุกขั้นตอนหลักอย่างเข้มข้น ยกเว้นรายละเอียดในกิจกรรมการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกเพื่อแก้ไขปัญหาขาดแคลนน้ำ ความพร้อมรับผิดชอบ คุณค่าสาธารณะหลักและเด่นที่สุดที่อดีตผู้บริหารแสดงออก ตั้งแต่การแสวงหาสิ่งที่มีคุณค่า การสำรวจศักยภาพขององค์การ และการได้รับความชอบธรรมเชิงอำนาจหน้าที่ตามลำดับ คุณค่าด้านความพึงพอใจ ความเท่าเทียม และการยอมรับของประชาชนเกิดขึ้นในขั้นตอนการแสวงหาสิ่งที่มีคุณค่าและขั้นการบรรลุประสิทธิผล และยังพบประสิทธิภาพที่สัมพันธ์กับความเชื่อมั่น และความไว้วางใจของประชาชนต่อองค์การที่ศึกษาและหน่วยงานภายนอกผู้ส่งมอบบริการสาธารณะ การศึกษานี้ไม่พบข้อจำกัดของกระบวนการทัศนคติดังกล่าว คุณค่าสาธารณะที่พบใหม่ซึ่งไม่ปรากฏในกระบวนการทัศนคติประสิทธิผลเชิงคุณค่าด้านน้ำใจจากการเอื้อเฟื้อน้ำแก่สังคมภายนอกโดยคณะกรรมการหมู่บ้าน

**คำสำคัญ:** คุณค่าสาธารณะ, ความพร้อมรับผิดชอบ, ประสิทธิภาพเชิงคุณค่า, ประสิทธิภาพเชิงคุณค่าด้านน้ำใจ

## Abstract

This research was to investigate the water-scarceness solving operations in Sawang village by the Pawaenang Sub-District Administrative Organization, Khon Kaen Province's Banfang District being relevant to the Public Value Management Paradigm, and to search for paradigmatic bound. Qualitative technique was utilized. 15 persons were key informants. Theoretical-based Typological Analysis was used entirely as a data analysis technique. The findings were that the organization studied had executively operated mainly regarding the Public Value Management Paradigm in every fundamental procedure, except for the external stakeholder participation in collective activity on solving water scarceness. The previous executive's transparent accountability seemed likely to be significantly the major public value in administering performances - searching for the preferable value, operational capacity and legitimate authorization, respectively. Such values as satisfaction, equity and public legitimacy emerge within the steps of value searching and achieving effectiveness. Whilst efficiency has been relative to shareholders' feelings of trust and confidence to the organization studied and external provision-agency

who delivered satisfactorily purified water, as a public service, to this village. There was not any paradigmatic bound. Remarkably, a new dimension of public value significantly found, which has not been appeared within this paradigm, in terms of benevolently-valuable-effectiveness - as purified water has also been generously allocated to external society by courtesy of the village's committee.

**Keywords:** Public value, Accountability, Valuable effectiveness, Benevolently-valuable-effectiveness

## บทนำ

ประโยชน์สาธารณะ (Public interest) เป็นอุดมการณ์ที่ปรากฏในทุกองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์นับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ที่แฝงด้วยอิทธิพลของแนวคิดเศรษฐกิจศาสตร์การเมือง โดยเฉพาะสำนักคิดเสรีนิยมใหม่ (Neo-Liberalism) ที่กำลังครอบงำแนวคิดการจัดการภาครัฐใหม่ (New Public Administration) รวมถึงกระบวนการที่ค่อยๆ ย่อยภายใต้บริบทของแนวคิดนี้ ซึ่งกว่าสองทศวรรษที่ผ่านมาพบว่ากระบวนการคิดดังกล่าวทำให้เกิดความว่างเปล่าภายใน (Hollow-out) ของกิจการทุกระดับอำนาจของภาครัฐตั้งแต่ส่วนกลางจนถึงส่วนท้องถิ่น ผลจากคำติดปากที่ว่า ‘การลดบทบาทภาครัฐ’ (Privatization) โดยผลึกภาระต้นทุนและทรัพยากรไปสู่ภายนอกองค์กร ทำให้ระบบบริหารราชการขาดความชัดเจนเกี่ยวกับผู้ดำเนินงานต่าง ๆ ของภาครัฐ ยังผลให้ภาครัฐสูญเสียสมรรถนะทางการจัดการและการควบคุมการใช้ทรัพยากร ตลอดจนขาดการตรวจสอบอย่างใกล้ชิดเพื่อควบคุมความพร้อมรับผิด (Accountability) ทั้งของข้าราชการและผู้รับจ้างภาคเอกชน (Porter, 1998 ใน วินัยชาญ สรรพโรจน์ พัฒนา, 2560) หรืออย่างมากก็ได้แต่เพียง ‘มีความพร้อมรับผิดที่ปราศจากการสนองความต้องการของสาธารณะ’ (Accountability without responsibility) (Stoker, 2006) อันเป็นเหตุให้ขาดหลักประกันต่อการบรรลุประโยชน์สาธารณะที่แท้จริงในที่สุด

แนวคิดเสรีนิยมใหม่ทางเศรษฐกิจการเมืองและโลกาภิวัตน์มีความเกี่ยวเนื่องเชิงตรรกะต่อกันและทำให้โลกเกิดการเปลี่ยนแปลงแบบก้าวกระโดด การนำแนวคิดการจัดการภาครัฐใหม่มาใช้ภายใต้เงื่อนไขดังกล่าว นอกจากทำให้เกิดปัญหาความไม่เท่าเทียมในการให้บริการสาธารณะของระบบบริหารปกครองท้องถิ่นแล้ว (Smith, 2004) ยังเกิดข้อจำกัดต่อการบรรลุประโยชน์สาธารณะที่ยอมรับจากพลเมืองว่าเป็นคุณค่าที่แท้จริงอีกด้วย ในทางทฤษฎี ประโยชน์สาธารณะเป็นเป้าหมายในการดำเนินการกิจของภาครัฐที่มุ่งความผาสุกของสาธารณะ หากในทางปฏิบัติกลับยกต่อการกำหนดหรือเปรียบเทียบให้เข้าใจได้ในบริบทระบบตลาด (Market system) ด้วยเหตุนี้ ประโยชน์สาธารณะจึงมักตกอยู่ภายใต้อิทธิพลหรือการชี้นำจากอำนาจทางการเมืองที่แฝงด้วยผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเสมอมา (Bozeman, 2007 ใน วินัยชาญ สรรพโรจน์ พัฒนา, 2560) ขณะที่ขาดการมีส่วนร่วมและการยอมรับจากสาธารณะว่ามีความชอบธรรมในฐานะเป็นสิ่งที่มีความสำคัญสำหรับตน ประโยชน์สาธารณะจึงเป็นได้เพียงผลประโยชน์เพื่อตัวเอง (Safeguarding interests) (Meynhardt, 2009) ของนักการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ในสังคม การศึกษาของวินัยชาญ สรรพโรจน์พัฒนา (2560)

พบปัญหาความชอบธรรมในระดับโครงสร้างอำนาจบริหารปกครองของไทยว่า การปรับปรุงกลไกราชการที่ทับซ้อนระบอบราชการเดิมและการสร้างตัวบ่งชี้ผลการปฏิบัติงานที่มุ่งบรรลุประโยชน์สาธารณะตามกระบวนการจัดการภาครัฐใหม่ นั้น ดูเหมือนมีความชอบธรรมทางกฎหมาย (legal legitimacy) หากขาดการยอมรับจาก สาธารณะ (public legitimacy) ทำให้เกิดช่องว่างในการจัดการภาครัฐในส่วนภูมิภาค และละเลยความเข้าใจสภาพความเป็นพลวัตในบริบทการบริหารปกครองระดับท้องถิ่น

กระบวนการจัดการจัดการคุณค่าสาธารณะ (Public Value Management Paradigm) ถูกเสนอต่อประชาคมรัฐประศาสนศาสตร์เพื่อปิดช่องว่างของปรากฏการณ์ ปัญหาข้างต้น โดยให้ความสำคัญต่อการบริหารบนพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ (Humanity) (Stoker, 2006) ที่เข้มข้นกว่ากระบวนการอื่น ๆ และมองประโยชน์ สาธารณะเทียบเท่ากับคุณค่าสาธารณะ (Public value) หาใช่เพียงสินค้าและบริการ สาธารณะที่ประชาชนในฐานะพลเมืองเป็นฝ่ายรอรับจากภาครัฐอีกต่อไป แนวคิดนี้ เน้นให้ผู้บริหารคิดถึงสิ่งที่เป็คุณค่าสูงสุดในการให้บริการ และเกี่ยวกับวิธีการ จัดการที่ให้เกิดผลแท้จริง (Effective management) ในรูปของบริการที่ดีที่สุดที่พึงมีต่อ สาธารณะ กระบวนการนี้ยังเสนอแนวทางการปรับปรุงคุณภาพในกระบวนการตัดสินใจ ทางการบริหารแบบมีส่วนร่วมกับสาธารณะอย่างกว้างขวาง (Nixon, 2014) ท่ามกลาง สภาพแวดล้อมและความต้องการที่แตกต่างและมีความเฉพาะตัวของแต่ละองค์กรและ สังคมท้องถิ่น (The particular circumstances) อีกนัยหนึ่ง คุณค่าสาธารณะเกิดขึ้นจาก การร่วมตัดสินใจระหว่างองค์กรภาครัฐกับผู้รับบริการโดยตรงรวมทั้งผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งเป็นหลักประกันด้านประสิทธิผลจากการบริหาร บนฐานคิดด้านความเท่าเทียมในการ ให้บริการและความพร้อมรับผิดชอบขององค์กรต่อสาธารณะหรือพลเมืองในฐานะผู้จ่าย ภาษี

ในทางญาณวิทยา (Epistemology) การจัดการคุณค่าสาธารณะเป็นเพียง ข้อเสนอเชิงนิรนัย (Deductive proposition) ซึ่งแม้ผ่านมากกว่าสองทศวรรษ แต่การ ทดสอบเพื่อพัฒนาองค์ความรู้นี้ให้สามารถนำไปใช้ได้ในโลกแห่งความเป็นจริงโดยวิธีเชิง ประจักษ์ (Empiricism) ยังอยู่ในวงจำกัด (Alford and Hughes, 2008; Benington, 2011; Morrell, 2009) อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาเท่าที่ปรากฏในต่างประเทศ อาทิ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และเนเธอร์แลนด์ พบว่าการนำแนวคิดนี้มาเป็นยุทธศาสตร์ ในการบริหารระดับท้องถิ่น มีผลต่อพัฒนาการทางการบริหารในการบรรลุคุณค่า สาธารณะบนพื้นฐานคุณค่าในการส่งมอบบริการและคุณค่าอันเป็นผลย้อนกลับสู่ องค์กร (Grant, et al, 2014) ในส่วนของประเทศไทยนั้น การติดขัดกับกระบวนการที่ เป็นปัญหาทางวิพากษ์มาข้างต้น มีส่วนให้การบริหารปกครองท้องถิ่นยังไม่บรรลุคุณค่า สาธารณะอย่างแท้จริงเท่าที่ควรตามนัยของแนวคิดการจัดการคุณค่าสาธารณะ หากเป็นได้แต่เพียงประโยชน์สาธารณะตามนัยของแนวคิดกระแสหลักที่ครอบงำอยู่ (วินัยชาญ สุรพรโรจน์พัฒนา, 2560) จากการสำรวจเบื้องต้นก่อนเริ่มการวิจัยนี้พบว่า องค์กรบริหารส่วนตำบลป่าหวายหนึ่ง อำเภอบ้านฝาง จังหวัดขอนแก่น มีการดำเนินการ กิจทางการบริหารที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาขาดแคลนน้ำสะอาดของ บ้านสว่าง หมู่ที่ 3 โดยได้รับมอบ โครงการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อบริโภคและอุปโภค ปิ้งบประมาณ พ.ศ. 2565 จากส่วนกลาง ซึ่งเข้าลักษณะการจัดการคุณค่าสาธารณะ

อย่างมีนัยสำคัญ นำมาสู่ข้อสงสัยว่าการดำเนินการจัดการบริหารขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสอดคล้องกับองค์ความรู้การจัดการคุณค่าสาธารณะมากน้อยเพียงใดเพื่อการได้มาซึ่งโครงการดังกล่าว และกระบวนการที่คนนี้มีข้อจำกัดในการนำไปใช้ในกระบวนการดำเนินการจัดการดังกล่าวมากน้อยเพียงใด ซึ่งคำตอบของโจทย์นี้ น่าจะเป็นประโยชน์ในแง่ความเป็นตัวแบบของกระบวนการบริหารโครงการพัฒนาด้านอื่น ๆ ต่อไปขององค์การนี้ และการนำไปประยุกต์ใช้ในท้องถิ่นอื่นให้บรรลุคุณค่าสาธารณะ

### วัตถุประสงค์

- (1) เพื่อศึกษาการดำเนินการจัดการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลป่าหวายนึ่ง อำเภอบ้านฝาง จังหวัดขอนแก่น ในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำของบ้านสว่าง ที่สอดคล้องกับแนวคิดการจัดการคุณค่าสาธารณะ
- (2) เพื่อศึกษาข้อจำกัดของแนวคิดการจัดการคุณค่าสาธารณะในการนำไปใช้ในการดำเนินการจัดการบริหารเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำโดยองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว

### ขอบเขตการศึกษา

- (1) **ขอบเขตทางวิชาการ** การวิจัยนี้ยึดกระบวนการจัดการคุณค่าสาธารณะของ Mark H. Moore (1995) ที่ใช้ตัวแบบสามเสาเชิงยุทธศาสตร์ในการวิเคราะห์การดำเนินการจัดการบริหาร ขององค์การบริหารส่วนตำบลป่าหวายนึ่ง อำเภอบ้านฝาง จังหวัดขอนแก่น
- (2) **ขอบเขตด้านพื้นที่** ศึกษาครอบคลุมพื้นที่ปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบลป่าหวายนึ่ง อำเภอบ้านฝาง จังหวัดขอนแก่นโดยเจาะจงบ้านสว่าง หมู่ที่ 3 ซึ่งเป็นหมู่บ้านในเขตปกครองนี้ที่อดีตเคยประสบปัญหาขาดแคลนน้ำสะอาดในการอุปโภคและบริโภค

### กระบวนการจัดการคุณค่าสาธารณะ

Mark Moore ผู้เป็นบิดาของแนวคิดการจัดการคุณค่าสาธารณะไม่ได้ให้นิยามตายตัวต่อคำว่าคุณค่าสาธารณะ เพราะค่า ๆ หนึ่งขึ้นอยู่กับความต้องการ (Desires) และการหยั่งเห็น (Perceptions) ของปัจเจกบุคคลภายใต้พลวัตของสถานการณ์หนึ่ง ๆ (Public value is thus always contingent) (Alford and O'Flynn, 2009) ดังนั้นคุณค่าสาธารณะตามที่ Moore (1995) เสนอจึงมีนัยของคุณค่าที่สาธารณะสามารถรับรู้และสัมผัสได้ (Public value is value for the public) ณ กาลและเทศะหนึ่ง ที่ผู้บริหารต้องค้นหาเพื่อรับรู้และเข้าใจอย่างถ่องแท้ เพื่อใช้ในกระบวนการตัดสินใจ การดำเนินการจัดการคุณค่าสาธารณะได้จำแนกคุณค่าสาธารณะออกเป็นสองมิติและระบุตัวชี้วัดไว้ที่ตาม แต่ก็ยังคงมีความเป็นนามธรรมอยู่เช่นกัน กล่าวคือ 1) มิติคุณค่าของบริการและการส่งมอบที่มีความเท่าเทียม (Equity) ความพร้อมรับผิด (Accountability) ประสิทธิภาพ

(Effectiveness) บนพื้นฐานของการยอมรับ (Public legitimacy) และความพึงพอใจ (Satisfaction) และ 2) มิติคุณค่าในตัวองค์กรเองจากการพัฒนาวิถีในการส่งมอบบริการที่ประกอบด้วยตัวชี้ดังกล่าว ซึ่งมีผลย้อนกลับสองประการในรูปความเชื่อมั่น (Trust) และความไว้วางใจ (Confidence) ต่อองค์การในฐานะหน่วยงานบริหารงบประมาณจากภาษาของสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Efficiency) (Moore, 1995; O'Flynn, 2009; Turkel, and Turkel, 2016)

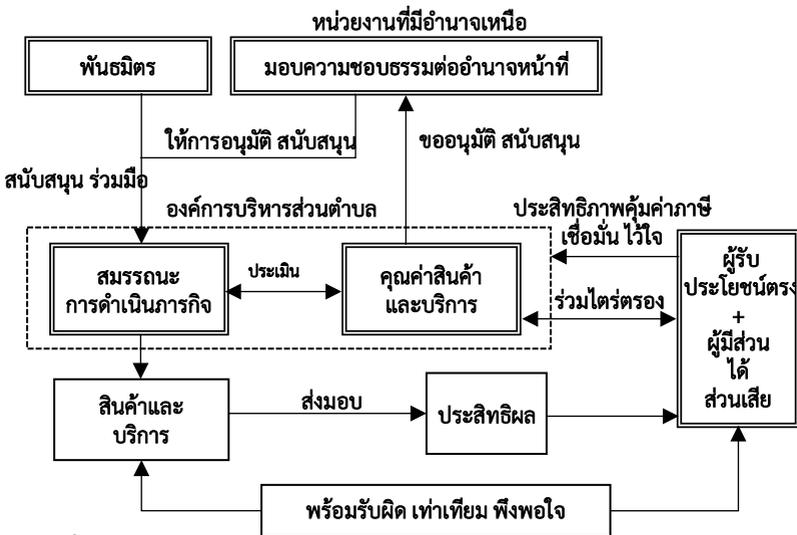
Moore (1995) เสนอตัวแบบยุทธศาสตร์สามเส้า (Strategic triangle) ที่ประกอบด้วยเงื่อนไขหลักสามประการสำหรับผู้บริหารในกระบวนการสร้างคุณค่าสาธารณะ กล่าวคือ การค้นหาสิ่งที่เป็นคุณค่าการประเมินสมรรถนะในการดำเนินงานขององค์กร และความชอบธรรมอันเนื่องมาจากได้รับการสนับสนุนในฐานะองค์กรตามอำนาจหน้าที่ ดังสังเขปสาระต่อไปนี้

**1. การค้นหาสิ่งที่เป็นคุณค่า (Valuable)** จากฐานคติที่ว่าคุณค่านั้นมาจากกา  
กำหนดโดยพลเมือง (What the citizenry determines is valuable) ภารกิจแรกที่  
ผู้บริหารต้องค้นหาให้พบเพื่อนำไปสู่การตัดสินใจคือ สินค้าและบริการใดคือคุณค่า  
แท้จริง (Substantively valuable) ที่ผู้ใช้บริการโดยตรง (Shareholder) และผู้มีส่วนได้  
ส่วนเสีย (Stakeholder) ยังเห็นและตรงกับความต้องการ ณ สถานการณ์นั้น ๆ ผ่าน  
กระบวนการพิจารณาไตร่ตรองร่วมกันอย่างรอบคอบ (Collective deliberated  
preferences) (Alford, 2002; Moore, 1995) ระหว่างองค์กรกับผู้รับบริการโดยตรง  
และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ โดยองค์กรต้องไม่กระทำการใด ๆ ที่มีลักษณะขึ้นนำ  
(Reject a one-size-fits-all) (Hughes, 2006) เพื่อให้โอกาสผู้เข้าร่วมได้ถ่ายทอดและ  
ถกหารือ (Debate) เกี่ยวกับความจำเป็นและความต้องการอย่างทั่วถึง ภารกิจนี้เป็นการ  
แสวงหาสิ่งที่เป็นคุณค่าบนพื้นฐานของความเท่าเทียม ความพึงพอใจ และการยอมรับ  
ร่วมกัน ซึ่ง Stoker (2006) เห็นว่าบรรยากาศเช่นนี้สะท้อนถึงความพร้อมรับผิดชอบของ  
องค์กร อย่างน้อยในแง่ข้อผูกมัดทางการบริหารที่จะนำไปสู่ประสิทธิภาพเชิงคุณค่าหรือ  
การบรรลุคุณค่าสาธารณะ (Commitment to goals)

**2. สมรรถนะในการดำเนินการกิจ (Operational capacity)** การค้นพบสิ่งที่เป็น  
คุณค่าที่สาธารณะต้องการที่ได้จากภารกิจแรกข้างต้น บัดนี้มีสภาพเป็นข้อผูกมัดเชิง  
นโยบายที่นำไปสู่แผนและโครงการที่มีเป้าหมายเชิงคุณค่าอย่างชัดเจนขององค์กร  
ผู้บริหารต้องสำรวจความพร้อมและข้อจำกัดภายในองค์กรในกระบวนการขับเคลื่อน  
ภารกิจให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นด้านความเพียงพอและศักยภาพของ  
ทรัพยากรบุคคล งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ เทคโนโลยี หากพบปัญหาหรือข้อจำกัด  
ผู้บริหารนอกจากต้องปรับปรุงให้อยู่ในสภาพพร้อม (Better deploy) ในกระบวนการ  
ขับเคลื่อนภารกิจแล้ว บางกรณีจำเป็นต้องแสวงหาความร่วมมือหรือช่วยเหลือจาก  
พันธมิตรและผู้เชี่ยวชาญภายนอก ตลอดจนองค์กรอื่นที่มีอำนาจหน้าที่สูงกว่าและมี  
ความพร้อมให้ความช่วยเหลือเพื่อขับเคลื่อนภารกิจ (Nixon, 2014; Williams and  
Shearer, 2011) เหล่านี้ทั้งหมดนับเป็นการแสดงออกถึงความพร้อมรับผิดชอบของผู้บริหาร  
ในนามขององค์กร

**3. การได้มาซึ่งอำนาจหน้าที่อันชอบธรรม (Legitimate authorization)** หรือ  
การแสวงหาความชอบธรรมที่จะได้รับการสนับสนุนในฐานะองค์กรตามอำนาจหน้าที่

กรณีที่ต้องการโดยเฉพาะในระดับท้องถิ่นที่ประสบกับความไม่พร้อมด้านทรัพยากร ผู้บริหารต้องแสดงความพร้อมรับผิดชอบโดยคิดหาและใช้กลยุทธ์ (Tactic) ในการแสวงหา ความชอบธรรมจากภายนอก ในแง่การยอมรับและให้การสนับสนุนต่อภารกิจที่เกิน ศักยภาพที่องค์กรจะสามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตน กล่าวคือ จากรัฐบาล หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เหนือกว่า เพื่อให้ได้รับการยอมรับในรูปของการอนุมัติ และสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินงานตามนโยบาย แผน และโครงการ (Williams and Shearer, 2011) นอกจากนี้ยังต้องแสวงหาความชอบธรรมดังกล่าวจากนักการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ รวมทั้งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ อาทิ องค์กรพันธมิตรทั้งภาครัฐและ เอกชน โดยใช้การเจรจาเพื่อให้ได้รับการสนับสนุนทรัพยากรที่ยังเป็นข้อจำกัดของ องค์กร ตลอดจนดำเนินการกิจกรรมร่วมกัน (Collaboration) ให้บรรลุคุณค่าสาธารณะ (Moore, 1995)



แผนภูมิที่ 1: กรอบแนวคิดการวิจัย  
ที่มา: ผู้วิจัย, 2566

### วิธีดำเนินการศึกษาเชิงประจักษ์

ด้วยเหตุผลตามนัยของแนวคิดการจัดการคุณค่าสาธารณะที่เน้น คุณสมบัตินี้เฉพาะ (Uniqueness) ของแต่ละองค์กรและประชาชน และในบริบทเงื่อนไข แวดล้อมที่เป็นพลวัต (Public value is...always contingent) (Alford and O’Flynn, 2009) การวิจัยนี้จึงเป็นการศึกษาเฉพาะกรณี โดยกำหนดให้โครงการพัฒนาด้าน แหล่งน้ำในบ้านสว่างเป็นระดับการศึกษา (Level of analysis) (ดู Moore, 1995 ใน Grant, et al, 2014) ประกอบกับองค์การและบุคลากรที่มีขนาดเล็ก อีกทั้ง ‘คุณค่า’ ซึ่งเป็นหน่วยในการวิเคราะห์ (Unit of analysis) มีความเป็นนามธรรมซึ่งต้องอาศัยการ

ตีความเป็นหลักทั้งในชั้นประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูล จึงใช้เทคนิคการวิจัยเชิงคุณภาพเป็นหลัก โดยมีประเด็นในการดำเนินการศึกษาภาคสนามตามลำดับดังนี้

1. **ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ** จำแนกบุคคลที่กำหนดเป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญออกเป็น 2 กลุ่มรวมทั้งสิ้น 15 คน คือ

1) บุคคลในองค์กรที่ศึกษา คืออดีตนายกององค์การบริหารส่วนตำบลป่าหวายนั่ง ผู้อยู่ในสถานการณ์ขณะดำรงตำแหน่ง (พ.ศ. 2556 - พ.ศ. 2564) ซึ่งเป็นผู้ตัดสินใจและเป็นหลักในกระบวนการเจรจากับหน่วยงานภายนอกจนประสบผลสำเร็จ และ

2) ประชาชนในบ้านสว่างผู้รับบริการโดยตรงจากโครงการฯ ประกอบด้วย (1) ประธานและกรรมการหมู่บ้านสว่างรวม 13 คน ในฐานะคณะผู้บริหารการให้บริการน้ำภายใต้โครงการฯ ที่มีปฏิสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชน และ (2) บุคคลในบ้านสว่างที่ถูกจ้างเป็นผู้ให้บริการน้ำ 1 คน ซึ่งบุคคลสองประเภทนี้สามารถให้ข้อมูลเชิงลึกที่จะถูกนำมาวิเคราะห์และตีความความรู้สึกของผู้ใช้บริการน้ำได้อย่างแม่นยำและน่าเชื่อถือ

## 2. เครื่องมือ เนื้อหา และวิธีเก็บรวบรวมข้อมูล

1) ใช้แนวคำถามแบบมีโครงสร้างในการสัมภาษณ์ (1) อดีตนายกององค์การที่ศึกษา เพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการกิจการบริหาร ตั้งแต่ต้นจนถึงขั้นได้รับมอบโครงการฯ และ (2) คณะกรรมการหมู่บ้านในฐานะองค์คณะบริหารการให้บริการน้ำเพื่อรวบรวมข้อมูลที่เป็นภาพสะท้อนการทำงานขององค์การที่ศึกษา ตลอดจนความรู้สึกของประชาชนในบ้านสว่างที่มีต่อการได้มาซึ่งน้ำอุปโภคบริโภค ซึ่งการใช้เครื่องมือประเภทนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการตรวจสอบความเที่ยงตรง (Validity) และความน่าเชื่อถือ (Reliability) ของข้อมูลและต่อการวิเคราะห์ข้อมูล ภายใต้เทคนิคการตรวจสอบแบบสามเส้า (Triangulation)

2) แนวคำถามแบบไม่มีโครงสร้าง ใช้ในการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เป็นผู้ให้บริการน้ำ ณ จุดบริการในหมู่บ้าน เพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับความรู้สึกต่อการได้มาซึ่งน้ำอุปโภคบริโภคของประชาชนในบ้านสว่าง และจากสังคมภายนอกในฐานะเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

3) ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary data) ประกอบด้วยเอกสารข้อมูลของตำบลป่าหวายนั่ง โครงสร้างภารกิจ ทรัพยากรทางการบริหาร แผนพัฒนา โครงการพัฒนาแหล่งน้ำ ระเบียบวิธีและขั้นตอนการปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบลป่าหวายนั่ง และสารสนเทศของโครงการก่อสร้างระบบประปาบาดาลพร้อมอุปกรณ์ และ โครงการพัฒนาน้ำบาดาลเพื่อความมั่นคงระดับชุมชน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ของกรมทรัพยากรน้ำบาดาล กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3. **การวิเคราะห์ข้อมูล** ด้วยการศึกษานี้จำกัดขอบเขตภายใต้บริบทกระบวนการจัดการคุณค่าสาธารณะ จึงยึดเทคนิคการวิเคราะห์จำแนกชนิดข้อมูลแบบอิงทฤษฎี (Theoretical-based typological analysis) เป็นตัวแบบในการวิเคราะห์ข้อมูล โดยการประมวลผลข้อมูลดิบออกเป็นหมวดหมู่ตามขั้นตอนของปรากฏการณ์ที่ระบุในกระบวนการต้นการจัดการคุณค่าสาธารณะ จากนั้นเป็นการวิเคราะห์เชิงลึกโดยการอธิบายความสัมพันธ์เชิงความหมายระหว่างบริบทด้านการกระทำภารกิจ การมีส่วนร่วมและสภาพแวดล้อม ส่วนการนำเสนอใช้วิธีพรรณนาและตีความปรากฏการณ์สลับกับการอธิบายความสัมพันธ์ภายใต้บริบทรอบความคิดการวิจัย

## ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

**1. ภูมิหลัง** ข้อมูลสุดท้ายภูมิระบุว่าบ้านสว่าง หมู่ที่ 3 มีขนาดเล็กที่สุดใน 9 หมู่บ้านของตำบลป่าหวายนึ่ง อำเภอบ้านฝาง จังหวัดขอนแก่น โดยมีพื้นที่ 3,700 ไร่ หรือร้อยละ 6.8 ของพื้นที่ตำบลทั้งสิ้น 53,800 ไร่ และประชากรเพียง 820 คน 120 ครัวเรือน ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมได้แก่ข้าวเป็นหลัก รองลงมาเป็นอ้อย มันสำปะหลัง มะเขือเทศและแตงโมในระบบเกษตรพันธสัญญา (Contract farming) และพืชอายุสั้น หลังฤดูเก็บเกี่ยว ปัญหาหลักของหมู่บ้านคือการขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตรรวมทั้งน้ำเพื่ออุปโภคและบริโภคในครัวเรือนมาโดยตลอด ด้วยข้อจำกัดของสภาพดินที่ส่วนใหญ่เป็นดินร่วนปนทรายที่แม้มีแหล่งน้ำผิวดินแต่ก็ไม่สามารถกักเก็บน้ำได้เพียงพอในช่วงฤดูแล้ง ขณะที่น้ำใต้ดินในบางพื้นที่ไม่สามารถนำมาใช้ได้ด้วยเป็นน้ำกร่อยและเค็ม ความขาดแคลนน้ำอุปโภคและบริโภคของหมู่บ้านเห็นได้จากน้ำผิวดินเพียง 2 แหล่งที่ใช้ผลิตน้ำประปาหมู่บ้านลดปริมาณลงตามลำดับจนแห้งขอดในช่วงฤดูแล้ง (เดือนพฤศจิกายน ถึงเดือนเมษายน) ส่งผลให้ต้องซื้อน้ำเพื่อบริโภคจากภายนอกอยู่บ่อยครั้ง ผลงานที่เป็นรูปธรรมของฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลป่าหวายนึ่งชุดก่อนหน้านั้นทำให้หมู่บ้าน 6 แห่งคือหมู่ที่ 4 ถึง หมู่ที่ 9 ในตำบลป่าหวายนึ่งมีกรบประปาของ การประปาส่วนภูมิภาคเขต 6 สาขานาโพธิ์ใช้ เว้นแต่ 1) หมู่ที่ 1 (บ้านป่าหวาย) 2) หมู่ที่ 2 (บ้านป่าหวาย) และ 3) บ้านสว่าง หมู่ที่ 3 ที่ยังคงประสบปัญหาด้านน้ำอยู่ เนื่องจากข้อจำกัดด้านภูมิประเทศ ที่มีพื้นที่สูงชันระหว่างหมู่บ้านทั้ง 3 กับ อีก 6 หมู่บ้าน ทำให้มีข้อจำกัดทางเทคนิคเกี่ยวกับแรงดันน้ำที่จะข้ามถึง 3 หมู่บ้านได้เต็มประสิทธิภาพ ในบรรดา 3 หมู่บ้านดังกล่าวบ้านสว่างประสบปัญหาขาดแคลนน้ำในระดับรุนแรงที่สุด ต่างจากอีก 2 หมู่บ้านที่มีแหล่งน้ำผิวดินเพียงพอที่จะประคองประคองจนผ่านฤดูแล้งได้ ปัญหาดังกล่าวเริ่มคลี่คลายและหมดไปในที่สุด เมื่ออดีตนายองค์การบริหารส่วนตำบลป่าหวายนึ่งคนใหม่ในขณะนั้นเข้ารับตำแหน่งอย่างเป็นทางการเมื่อปี พ.ศ. 2556 ซึ่งลำดับต่อไปจะเป็นการวิเคราะห์กระบวนการดำเนินการกิจการบริหารที่สอดคล้องกับตัวแบบการจัดการคุณค่าสาธารณะของหน่วยงานนี้ ในการขจัดปัญหาการขาดแคลนน้ำของบ้านสว่างและข้อจำกัดของตัวแบบดังกล่าว

**2. กระบวนการได้มาซึ่งสิ่งที่มีคุณค่าต่อสาธารณะ** การกิจแรกในกระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติงานประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบลป่าหวายนึ่ง คือการจัดกิจกรรมประชาคมหมู่บ้านเพื่อรับฟัง แลกเปลี่ยน และพิจารณาปัญหาและความต้องการร่วมกับประชาชน ณ ศาลากลางบ้านของแต่ละหมู่บ้าน กรณีของบ้านสว่างในช่วงเวลานั้น ประกอบด้วยผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลป่าหวายนึ่ง ได้แก่อดีตนายกฯ ปลัดองค์การฯ หัวหน้าสำนักงานฯ ผู้อำนวยการกองคลัง กองช่าง และกองการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรมและนันทนาการ และในส่วนของบ้านสว่างประกอบด้วยผู้ใหญ่บ้าน กรรมการหมู่บ้าน 12 คน และตัวแทนครัวเรือน จากการทำบ้านสว่างยังคงประสบปัญหาขาดแคลนน้ำอุปโภคและบริโภคอย่างต่อเนื่อง จึงไม่แปลกที่ลำดับความสำคัญเร่งด่วนที่ยอมรับกันอย่างเป็นทางการเป็นเอกฉันท์คือความต้องการให้แก้ไขปัญหาดังกล่าว ข้อมูลจากหนึ่งในคณะกรรมการหมู่บ้านที่ยังจดจำบรรยากาศและความรู้สึกของตัวแทนครัวเรือนที่เข้าร่วมกิจกรรมประมาณกว่า 100 คน เมื่อปี 2557 ที่ว่า

‘พากันมาเยอะร้อยกว่านั้นแหละ...ผู้แทนครัวเรือน...ไม่เห็นว่ามีใครแย้งนะ...ก็ถูกใจเห็นดีกันอยู่...ไม่เห็นมีใครค้านสักคน...มีแต่กลัวจะไม่ได้น้ำ’ (กรรมการหมู่บ้านสว่าง, มิถุนายน, 2566)

ข้อมูลนี้สะท้อนความพึงพอใจ การยอมรับ และการเห็นประโยชน์แท้จริงร่วมกัน ต่อประเด็นความต้องการดังกล่าว และการให้การรับรองท่ามกลางสักขีพยานในกิจกรรม ประชาคมหมู่บ้านของฝ่ายองค์การบริหารส่วนตำบลฯ ที่รับจะแก้ไขปัญหาและบรรลุไว้ในแผนปฏิบัติงาน ย่อมเป็นเสมือนสัญญาประชาคมที่เป็นหลักประกันความพร้อมรับผิดชอบของฝ่ายบริหารที่สามารถตรวจสอบสนองตอบความต้องการนี้ที่จะเอื้อประโยชน์โดยตรงต่อประชาชนในหมู่บ้านอย่างเท่าเทียมกันโดยปริยาย ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลที่ให้โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญดังกล่าว อย่างไรก็ตามน่าสังเกตว่าไม่ปรากฏผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกเข้าร่วมกิจกรรมนี้ เพราะองค์การบริหารส่วนตำบลฯ ถือว่าเป็นกระบวนการรับฟังปัญหาภายในอย่างมีส่วนร่วมของประชาชนแต่ละหมู่บ้าน โดยถือปฏิบัติว่าหลังจากนั้นจะนำเข้าพิจารณาจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนเปรียบเทียบกับปัญหาของหมู่บ้านอื่น

### 3. ความพร้อมขององค์การกับการแสวงหาแหล่งสนับสนุนในการแก้ไขปัญหา

องค์การบริหารส่วนตำบลที่ศึกษาเป็นหน่วยงานระดับท้องถิ่นขนาดเล็ก โครงสร้างองค์การประกอบด้วย สำนักปลัด และกองหลักเพียง 3 กอง บุคลากร 32 คน รายได้จากการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นเฉลี่ย 500,000 บาทต่อปี และเงินอุดหนุนจากส่วนกลางรวมกับส่วนแบ่งภาษีเฉลี่ยปีละ 48,000,000 บาท ในทางปฏิบัติหน่วยงานนี้ต้องพึ่งพางบประมาณจากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งส่วนใหญ่เป็นค่าใช้จ่ายประจำ ในหมวดเงินเดือนค่าจ้าง ขณะที่หมวดพัฒนามีเพียงประมาณไม่เกิน 40,000 บาทต่อปี ด้วยข้อจำกัดด้านทรัพยากรหลักดังกล่าว ในปี 2560 หลังจากอดีตนายกฯ ได้เจรจากับการประปาส่วนภูมิภาคเขต 6 สาขาน้ำพองแล้ว ได้เสนอโครงการจัดหาระบบน้ำประปาที่ครอบคลุมหมู่ที่ 1 หมู่ที่ 2 และหมู่ที่ 3 ต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลป่าหวายนั่ง โดยอ้างความเป็นไปได้ทางกฎหมายในการขอการรับรองจากสภาฯ เพื่อใช้งบประมาณบางส่วนของหมวดเงินสะสมที่มีอยู่ประมาณ 20,000,000 บาท เป็นค่าใช้จ่ายสมทบกับการประปาส่วนภูมิภาคฯ ในฐานะ ‘พันธมิตรร่วม’ เพื่อวางระบบน้ำให้กับหมู่บ้านเหล่านั้น ปรากฏการณ์นี้แสดงนัยของความพร้อมรับผิดชอบของอดีตนายกฯ ตามสัญญาที่ให้ในคราวจัดกิจกรรมประชาคมหมู่บ้านในปี 2557 แต่ข้อเสนอนี้ตกไป

ภายหลังจากไม่ได้รับความเห็นชอบข้างต้น อดีตนายกฯ ได้เข้าเจรจากับสำนักทรัพยากรน้ำบาดาลเขต 4 ขอนแก่น ซึ่งต่อมาได้รับบรรจุไว้ในแผนของหน่วยงานดังกล่าวในฐานะเป็นหน่วยจัดการการผลิต (Provision unit) กล่าวคือ เป็นราชการส่วนกลางที่ควบคุมการใช้ทรัพยากรน้ำบาดาลและเป็นผู้อนุมัติจัดหาให้แต่เพียงผู้เดียว ในกรณีนี้หมายความว่าองค์การบริหารส่วนตำบลนี้เป็นได้เพียงหน่วยจัดการผลิต (Production unit) เท่านั้น จากคำให้สัมภาษณ์ของอดีตนายกฯ ที่ว่า

‘พยายามวิ่งทวงทวงครับ...สภาเขาไม่เห็นชอบโครงการน้ำประปาที่ผมนี่แหละเป็นคนเสนอ...ก็ไปวิ่งนำบาดาลที่สำนักงานเขต...ชาวบ้านหมู่สามทั้งผู้ใหญ่บ้านเจอผมที่ไร้ถามแต่ว่าเมื่อไหร่จะได้น้ำ’ (อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลป่าหวายนั่ง, พฤษภาคม, 2566)

ถ้อยความดังกล่าวแสดงถึงความพร้อมรับผิดภายใต้สัญญาประชาคมของอดีตนายิกา ที่พยายามแสวงหาทางออกในการแก้ไขปัญหาขาดแคลนน้ำของบ้านสว่างจนประสบความสำเร็จในช่วงปลายปี พ.ศ. 2564 ด้วยเงื่อนไขทางการเมือง กล่าวคือ อดีตนายิกา มีโอกาสเข้าร่วมกิจกรรมที่จัดขึ้นในจังหวัดกาฬสินธุ์ โดยได้พบและถ่ายทอดปัญหา และเจรจาขอความอนุเคราะห์ ตลอดจนมอบเอกสารโครงการดังกล่าวให้กับรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงหนึ่ง (ขอสงวนรายละเอียด) ที่เดินทางไปเป็นประธานในงาน และสั่งกักตุนการเมืองเดียวกันกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงหนึ่ง (ขอสงวนรายละเอียด) ซึ่งผลจากการใช้กลยุทธ์นี้ปรากฏว่าภายในระยะเวลาอันสั้นเจ้าหน้าที่ของสำนักทรัพยากรน้ำบาดาลเขต 4 ขอนแก่น ได้เข้าพบอดีตนายิกา เพื่อออกสำรวจพื้นที่และพบว่าแหล่งน้ำบาดาลดิบ 2 จุดในบ้านสว่างมีการไหลในปริมาณ 15 และ 8 ลูกบาศก์เมตรต่อชั่วโมง ตามลำดับ ซึ่งเพียงพอสำหรับการนำมาใช้ภายในหมู่บ้าน จากนั้นจึงเริ่มลงมือก่อสร้างในช่วงปลายปีเดียวกันจนแล้วเสร็จอย่างรวดเร็วในนามกรมทรัพยากรน้ำบาดาล โดยสำนักทรัพยากรน้ำบาดาล เขต 4 ขอนแก่น เป็นฝ่ายปฏิบัติ ภายใต้ ‘โครงการก่อสร้างระบบประปาบาดาลพร้อมอุปกรณ์’ และ ‘โครงการพัฒนาน้ำบาดาลเพื่อความมั่นคงระดับชุมชน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565’ ในวงเงินงบประมาณก่อสร้าง 4,6000,000 บาท ประกอบด้วย 1) บ่อบาดาลขนาดเส้นผ่าศูนย์กลาง 6 นิ้ว จำนวน 2 บ่อ 2) ท่อถึงเหล็กเก็บน้ำชนิดรักษาแรงดันขนาดความจุ 80 ลูกบาศก์เมตร สูง 15 เมตร 1 ถัง 3) ถังกรองสนิมเหล็กขนาดใหญ่ 1 ชุด 4) จุดจ่ายน้ำถาวร 1ชุด 5) ถังเก็บน้ำดิบ 1 ชุด และ 6) อาคารศูนย์เรียนรู้ด้านน้ำบาดาลและจุดบริการน้ำดื่ม 1 หลัง

**4. ประสิทธิผลในฐานะคุณค่าสาธารณะ** ภายหลังจากส่งมอบทรัพย์สินระบบน้ำบาดาลให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลป่าหวายนั่งอย่างเป็นทางการในฐานะหน่วยจัดการผลิตในปี พ.ศ. 2565 แล้ว ไม่มีการจัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะขึ้นรับผิดชอบ แต่มอบหมายภารกิจการบริหารให้กับคณะกรรมการหมู่บ้าน ประกอบด้วย ผู้ใหญ่บ้านในฐานะประธาน และสมาชิกคณะกรรมการหมู่บ้านอีก 12 คน โดยใช้ข้อการดำเนินการกิจการว่า ‘โครงการน้ำดื่ม อุบโภค บริโภคเพื่อแบ่งเบาภาระในชุมชน’ และในระดับปฏิบัติได้จ้างคนในหมู่บ้านเดือนละ 8,000 บาท เป็นผู้จัดบันทึกปริมาณการใช้น้ำและจัดเก็บค่าบริการใช้น้ำรายเดือนของ 120 คริวเรือน ตลอดจนให้บริการน้ำ ณ จุดที่ตั้งโครงการ โดยบรรจุขวดที่มีฉลาก ‘น้ำดื่มชุมชนบ้านสว่าง’ ขนาดกลาง (5 มิลลิลิตร) ขนาดเล็ก (3.5 มิลลิลิตร) และถังขนาด 19 ลิตร เพื่อจำหน่ายตามสั่งในราคาเป็นธรรม สาระที่พบในระเบียบการให้บริการน้ำที่คณะกรรมการบริหารของหมู่บ้านให้ความสำคัญตามแนวทางของกรมทรัพยากรน้ำบาดาล คือ 1) ไม่ผลิตและส่งน้ำดื่มเชิงพาณิชย์ให้แก่ร้านค้าทั้งในและนอกหมู่บ้าน ด้วยเหตุผลที่ไม่ต้องการแข่งขันกับผู้ผลิตและจำหน่ายรายอื่น และ 2) ให้บริการโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายในกรณี (1) รายบุคคลในบ้านสว่างไม่เกิน 10 ลิตร (2) กิจกรรมงานทำบุญหรือแต่งงานของคนในครัวเรือน (3) กิจกรรมสาธารณะประโยชน์ทั้งในและนอกหมู่บ้าน อาทิ งานกิจกรรมทางพระพุทธศาสนาของวัดและของหมู่บ้าน ตลอดจนกิจกรรมบำเพ็ญประโยชน์อื่น ๆ และ (4) สนับสนุนหน่วยราชการใกล้เคียงด้านน้ำดื่มเพิลิง ซึ่งมักเกิดไฟป่าเป็นประจำในฤดูแล้ง เนื่องจากตำบลนี้ตั้งอยู่ติดกับเขตอุทยานแห่งชาติน้ำพอง โดยสามารถเติมน้ำจากระบบจ่ายน้ำวังช้างได้เองในกรณีฉุกเฉิน

หากพิจารณาข้อมูลสถิติภูมิ อาจตีความได้ว่าระบบน้ำอุปโภคบริโภคที่มอบให้โดย  
กรมทรัพยากรน้ำบาดาลตั้งแต่ปี พ.ศ. 2565 เป็นต้นมา เกิดประสิทธิผลเชิงคุณค่าของ  
สินค้าสาธารณะที่เป็นคุณูปการกว้างขวางทั้งต่อผู้ใช้ประโยชน์ทางตรงคือประชาชนทั้ง  
820 คน 120 คริวเรือน และวัดในบ้านสว่าง ซึ่งเป็นคุณค่าสาธารณะที่สนองความ  
ต้องการแท้จริงของประชาชนในหมู่บ้าน และเผื่อแผ่แก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในชุมชน  
ภายนอกอีกไม่น้อยกว่า 1880 คน 555 คริวเรือน ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ประธาน  
คณะกรรมการหมู่บ้านขณะที่มีอดีตนายกา อยู่ร่วมด้วย ที่สะท้อนนัยคุณค่าของ  
ปรากฏการณ์นี้ อาทิ คำชมเชย คำขอบคุณ การให้การยอมรับ ความพึงพอใจ และการ  
ได้รับประโยชน์อย่างเท่าเทียม ที่เกิดจากความพร้อมรับผิดชอบของอดีตนายกา กล่าวคือ

‘ยอมรับเลย...ไม่ได้ท่าน [อดีต] นายกักับคุณ... [ในสำนักทรัพยากรน้ำบาดาลเขต 4  
ขอนแก่น] ก็จะถูกอยู่กับปัญหานี้แหละ...ขอบคุณที่ช่วยให้ได้น้ำ’ หรือ ‘ตั้งแต่ได้น้ำมา  
ตอนนี้พากันหลับสนิทแล้ว’ หรือ ‘ตอนนี้มีท่อใหญ่ผ่ากลางหมู่บ้าน 280 เมตร แยกท่อ  
เล็กเชื่อมต่อเข้าทุกหลังแล้ว รวมยาวตั้ง 6 กิโลเมตร’ (ประธานคณะกรรมการหมู่บ้านสว่าง,  
มิถุนายน, 2566)

เป็นต้น นอกจากนี้ยังได้รับความชื่นชมในลักษณะเดียวกันจากลูกค้าในบ้านสว่างและ  
บุคคลภายนอก ที่สะท้อนความพึงพอใจและความไว้วางใจต่อคุณภาพน้ำดื่มที่มีค่าการ  
เจือปนต่ำกว่าน้ำดื่มมีเชื้อในท้องตลาดว่า

‘น้ำกินสะอาดดีเนาะ’ (ผู้ให้บริการน้ำ, มิถุนายน, 2566)

ถ้อยความดังกล่าวยังสะท้อนถึงความเชื่อมั่นและความไว้วางใจที่มีต่อสำนัก  
ทรัพยากรน้ำบาดาลเขต 4 (ขอนแก่น) ในแง่ของความพร้อมและทันสมัยของวัสดุ  
อุปกรณ์ในระบบการผลิตน้ำสะอาด ตลอดจนเครื่องมือตรวจวัดคุณภาพน้ำที่มอบให้

ในส่วนของประชาชนบ้านสว่างและบุคคลภายนอกที่ใช้บริการน้ำโดยไม่เสีย  
ค่าใช้จ่ายในกิจกรรมกลุ่มไม่ว่าจะเป็นงานบุญหรือกิจกรรมส่วนรวมต่าง ๆ ก็เช่นกัน ที่มัก  
ให้การชมเชย และ คำขอบคุณที่แฝงด้วยความรู้สึกพึงพอใจต่อน้ำใจที่ได้รับ  
ซึ่งปรากฏการณ์เหล่านี้สืบเนื่องมาจากคุณค่าในตัวระเบียบการให้บริการน้ำที่  
คณะกรรมการหมู่บ้านกำหนดขึ้นตามแนวทางของกรมทรัพยากรน้ำบาดาล ข้อมูลจาก  
การสัมภาษณ์ประธานคณะกรรมการหมู่บ้านที่ว่า

‘ชาวบ้านอื่นมาขอก็ให้ถ้าเป็นงาน...งานวัดหรืองานสาธารณะที่อื่นแถว ๆ นี้แหละ  
ก็มาขอเรื่อย ๆ อยู่...แต่ต้องแจ้งกรรมการก่อน’ หรือ ‘ก็พากันทำแบบช่วยเหลือกันไป...  
ไม่คิดตังค์ก็มี...ไม่เห็นร่ำเน้นรวยอะไร...ได้อย่างมากหมิ่นหนึ่งอย่างเดือนที่แล้วก็พอเลี้ยง  
ตัว...จ่ายเดือนหนึ่งก็มีค่าชวดกับจ้างคนในบ้านให้ดูแล...ให้เดือนละแปดพัน’ (ประธาน  
คณะกรรมการหมู่บ้านสว่าง, มิถุนายน, 2566)

หมายความว่าวัตถุประสงค์หลักในการบริหารน้ำก็เพื่อให้คนในหมู่บ้านและ  
บุคคลภายนอกได้น้ำสะอาดอุปโภคบริโภคเป็นสำคัญ แม้รายได้จากการจำหน่ายน้ำจะ  
ไม่มากนักขณะที่มีค่าใช้จ่ายประจำก็เพียงพอในการเลี้ยงตัวเองเช่นนี้แล้วจึงวิเคราะห์ได้  
ว่าในทางปฏิบัติคณะกรรมการหมู่บ้านเป็นผู้มีส่วนขยายประโยชน์สาธารณะที่บ้านสว่าง  
ได้รับไปสู่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก ซึ่งนับเป็นคุณค่าสาธารณะที่เท่าเทียมและ  
กว้างขวางเพื่อส่วนรวมโดยแท้

## สรุปและอภิปรายผล

จากการวิเคราะห์ภายใต้วัตถุประสงค์และกรอบแนวคิดการวิจัยสามารถอภิปรายได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลป่าหวายนึ่งประสบความสำเร็จในการดำเนินการแก้ไขปัญหาคารขาดแคลนน้ำอุปโภคบริโภคของบ้านสว่าง โดยสอดคล้องกับเนื้อหากรอบแนวคิดการจัดการคุณค่าสาธารณะทั้งหมด กล่าวคือ ความรู้สึกได้รับความเท่าเทียม การให้การยอมรับ และความพึงพอใจต่อสิ่งที่สนองความต้องการที่เป็นผลจากการทำประชาคมหมู่บ้าน เพื่อแสวงหาสิ่งที่มีคุณค่าของประชาชนบ้านสว่างร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลป่าหวายนึ่ง ความรู้สึกเหล่านี้ยังพบได้ในขั้นประสิทธิผลจากตัวโครงการฯ และการให้บริการ ‘น้ำดื่มอุปโภคบริโภคเพื่อแบ่งเบาภาระในชุมชน’ ในบ้านสว่าง ภายหลังจากการรับมอบจากหน่วยงานภายนอกที่มีสถานะเป็นหน่วยจัดหา ซึ่งสามารถลดความเห็นสอดคล้องกับ Rhodes (1994) ได้ว่าเป็นประสิทธิผลเชิงคุณค่า (Valuable effectiveness) โดยปริยาย เห็นได้จากการสะท้อนความรู้สึกเชิงคุณค่าด้านความเชื่อมั่นและความไว้วางใจของประชาชนในบ้านสว่างที่มีต่อองค์กรที่ศึกษาและหน่วยจัดหา ณ จุดนี้อาจกล่าวเพิ่มเติมได้ว่าประสิทธิผลเชิงคุณค่าที่เกิดขึ้นยังเป็น ‘ประสิทธิผลเชิงคุณค่าด้านน้ำใจ’ ที่เข้าลักษณะ ‘ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง’ ที่หน่วยจัดหาน้อมนำมาเป็นหลักใจ ดังพบจากความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่การให้บริการน้ำอุปโภคบริโภคโดยไม่คิดมูลค่า อันเป็นการสร้างคุณภาพชีวิตทางสังคมให้แก่ประชาชนทั้งภายในและภายนอกบ้านสว่างอย่างเสมอหน้า ขณะที่คณะกรรมการหมู่บ้านพึงพอใจต่อรายได้จากการจำหน่ายน้ำในระดับเพียงพอเลี้ยงตัวเท่านั้น ซึ่ง ‘ประสิทธิผลเชิงคุณค่าด้านน้ำใจ’ นี้ไม่ปรากฏพบในกระบวนทัศน์การจัดการคุณค่าสาธารณะที่เสนอโดย Moore (1995) และนักรัฐประศาสนศาสตร์ในสำนักคิดนี้ตลอดจนสำนักคิดอื่นด้วยอาจเนื่องเพราะนักวิชาการตะวันตกเหล่านั้นโดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกาถูกครอบงำจากความคิดเศรษฐศาสตร์ทุนนิยมกระแสหลักมาโดยตลอด (Greene, 2005)

ด้วยเงื่อนไขที่องค์การบริหารส่วนตำบลป่าหวายนึ่งไม่อยู่ในฐานะเป็นหน่วยจัดหา แต่ปรากฏการณ์ความสำเร็จข้างต้นถูกขับเคลื่อนจากความพยายามอันสะท้อนความพร้อมรับผิดชอบอดีตหัวหน้าฝ่ายบริหาร ตลอดระยะเวลากว่า 6 ปี นับแต่ขั้นแสวงหาสิ่งที่มีคุณค่า การใช้กลวิธีในชั้นการเจรจาเพื่อร่วมลงทุนกับพันธมิตรหน่วยจัดหาระบบน้ำประปาและถูกปฏิเสธด้วยเงื่อนไขทางการเมืองภายใน ตลอดจนกลยุทธ์ในชั้นการได้รับความชอบธรรมต่ออำนาจหน้าที่ในมิติการเมืองระดับประเทศเพื่อได้มาซึ่งโครงการฯ ข้อค้นพบนี้สอดคล้องกับหลักความพร้อมรับผิดชอบที่สนองความต้องการของสาธารณะ (Accountability with responsibility) ดัง Stoker (2006) Moore (1995) และนักทฤษฎีคนอื่น ๆ ให้ความสำคัญว่า เป็นตัวบ่งชี้คุณค่าอย่างหนึ่งในแง่ความเป็นหลักประกันต่อการบรรลุผลของการจัดการคุณค่าสาธารณะ ที่สามารถตรวจสอบได้ ตั้งแต่การผูกมัดกับสิ่งที่มีคุณค่าตามสัญญาประชาคม การคิดหาและใช้กลวิธีในกระบวนการขับเคลื่อน จนเกิดประสิทธิผลเชิงคุณค่าที่แท้จริงต่อสาธารณะ

แม้การดำเนินการกิจบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ศึกษาจะปรากฏความเข้มข้นของแนวคิดการจัดการคุณค่าสาธารณะ แต่การศึกษานี้พบกิจกรรมในชั้นการแสวงหาสิ่งที่มีคุณค่าที่ยังขาดการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากภายนอก ปรากฏการณ์นี้ไม่เกี่ยวข้องกับข้อจำกัดของหลักการจัดการคุณค่าสาธารณะ หากแต่เกิด

จากเงื่อนไขการยึดหลักการและธรรมเนียมปฏิบัติในการทำประชาคมหมู่บ้านประจำปีใน  
ขั้นตอนการกำหนดแผนที่มีงเป็นรายหมู่บ้าน จึงไม่พบการมีส่วนร่วมของประชาชน  
เหล่านั้นและเป็นเพียงผู้มีส่วนรับประโยชน์พลอยได้จากโครงการฯ ส่วนประเด็น  
ประสิทธิภาพเชิงคุณค่าของโครงการฯ ที่พบนั้น ตามความเห็นของ Rhodes (1994) แล้ว  
สามารถอธิบายในกรณีบ้านสว่างได้ว่าเป็นคุณค่าที่ประชาชนสามารถสัมผัสได้ ทั้งในแง่  
ความรู้สึกว่าคุณค่าภายในและในมิติที่เป็นสิ่งก่อสร้างที่ได้รับจากสำนักทรัพยากรน้ำบาดาล  
เขต 4 ขอนแก่น ซึ่งทั้งสิ้นเป็นผลจากความพร้อมรับผิดชอบของอดีตนายกองค์การบริหาร  
ส่วนตำบลป่าหวายนี้ ในช่วงเวลานั้น

## ข้อเสนอแนะ

1. **ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย** คุณค่าที่มีค่ามากที่สุดดังพบจากการวิจัยนี้คือ ความ  
พร้อมรับผิดชอบที่สามารถตรวจสอบได้ตั้งแต่เริ่มต้นจนบรรลุผลสัมฤทธิ์เชิงคุณค่าของอดีต  
นายกองค์การบริหารส่วนตำบลป่าหวายนี้ อันเป็นคุณค่าต้นทางในการขับเคลื่อน  
กระบวนการจัดการคุณค่าสาธารณะจนจบสิ้นปัญหาการขาดแคลนน้ำสะอาดของบ้าน  
สว่าง จึงมีข้อเสนอแนะต่อผู้บริหารในปัจจุบันขององค์การนี้ว่า ควรถอดบทเรียนจาก  
บริบทนี้เพื่อใช้ผลักดันกระบวนการในระบบบริหารโครงการพัฒนาอื่น ๆ ที่มีขีดจำกัด  
ด้านทรัพยากรและข้อจำกัดด้านสถานะความเป็นหน่วยจัดหาให้บรรลุประสิทธิผลเชิง  
คุณค่าต่อสาธารณะต่อไป

2. **ข้อเสนอแนะการศึกษาในอนาคต** การวิจัยนี้ยังขาดการศึกษาตัวแปรอิสระที่  
เป็นเงื่อนไขต่อการแสวงหาบทบาทที่สะท้อนคุณค่าด้านความพร้อมรับผิดชอบ ดังนั้นในการ  
ขยายผลการค้นพบจากการวิจัยนี้ให้กว้างขึ้น ควรนำตัวแปรอิสระในบริบทปัจจัยภายใน  
และปัจจัยภายนอกองค์การเข้ามาวิเคราะห์ร่วมด้วย ซึ่งจะช่วยสร้างความเข้าใจ  
ปรากฏการณ์ในลักษณะเดียวกันนี้อย่างเป็นองค์รวม (Holistic) มากยิ่งขึ้น

## เอกสารอ้างอิง

- วินัยชาญ สรรพโรจน์พัฒนา. (2560). คุณค่าสาธารณะ: ระบบอภิบาลในการจัดการ  
ภาครัฐ. *วารสารนวัตกรรมการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน*, 5(2), 3-23.
- Alford, J. (2002). Defining the Client in the Public Sector: A Social Exchange  
Perspective. *Public Administration Review*, 62(3), 337-346.
- Alford, J., and Hughes, O. (2008). Public Value Pragmatism as the Next Phase of  
Public Management. *American Review of Public Administration*, 38(2),  
130-148.
- Alford, J., and O'Flynn, J. (2009). Making Sense of Public Value: Concepts,  
Critiques and Emergent Meanings. *International Journal of Public  
Administration*, 32(3-4), 171-191.
- Benington, J. (2011). From Private Choice to Public Value. in J. Benington and  
M. Moore (Eds.), *Public Value Theory and Practice* (pp. 31-51).,  
Macmillan.

- Grant, Bligh, et al (2014). *Public Value. summary background paper prepared for the Local Government Business Excellence Network*, October 2014, Australian Centre of Excellence for Local Government.
- Greene, J. D. (2005). *Public Administration in the New Century*. Thomson Wadsworth.
- Hughes, O. (2006). *The New Pragmatism: Moving beyond the Debate over NPM*. presented at the 10th Annual International Research Symposium on Public Management, 10-12 April 2006, Glasgow Caledonian University, Scotland.
- Meynhardt, T. (2009). Public Value in inside: What Is Public Value Creation?. *International Journal of Public Administration*, 32(3-4), 192-219.
- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Harvard University Press.
- Morrell, K. (2009). Governance and the Public Good. *Public Administration*, 87, 3, 538-556.
- Nixon, M. (2014). *Creating Public Value: Transforming Australia's Social Services*. the synopsis summarizes, EY, Australia.
- O'Flynn, J. (2009). From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. *Australian Journal of Public Administration*, 66(3), 1-48.
- Rhodes, R. A.W. (1994). The Hollowing out of the State: The Changing Nature of Public Service in Britain. *The Political Quarterly*, 65(2), 138-151.
- Sapparoagpattana, V. (2017). Public Value. *Journal of Public and Private Management Innovation*, 5(2), 3-23.
- Smith, RFI. (2004). Focusing on Public Value: Something New and Something Old. *Australian Journal of Public Administration*, 63(4), 68-79.
- Stoker, G. (2006). Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?. *The American Review of Public Administration*, 36(41), 41-57.
- Turkel, E., and Turkel, G. (2016). Public Theory: Reconciling Public Interests, Administrative Autonomy and Efficiency. *Review of Public Administration and Management*, 4(2), 2-7.
- Williams, I. and Shearer, H. (2011). *Appraising Public Value: Past. Present and Futures*. Blackwell Publishing Ltd.

