

การปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในยุคไทยแลนด์ 4.0 Adaptation of Local Government in Thailand 4.0

เสกสรรค์ สนวา¹ สุพัฒนา ศรีบุตตรี² ฉัตรณรงค์ศักดิ์ สุธรรมดี³
Seksan Sonwa¹ Supattana Seebutdee² Chatnarongsak Sutumdee³

บทคัดย่อ

การปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้หลักการไทยแลนด์ 4.0 ถือเป็นความท้าทายใหม่ที่เกิดขึ้น เพราะทำให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปรับตัว 5 ด้าน ได้แก่ 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปรับวัฒนธรรมองค์กรใหม่ (Cultural Change) 2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปรับระบบการบริหารงานบุคคลแนวใหม่ (Personal Administration) ด้วยการ ส่งเสริมหรือสนับสนุนให้บุคลากรมีศักยภาพที่สูงขึ้น 3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเน้นการพัฒนาท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม (Participations) โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน การดำเนินงาน รวมถึงการตรวจสอบการ ดำเนินโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีผู้บริหารแนวใหม่ เช่น เป็นผู้ซึ่งมีจิตอาสา เป็น ผู้กล้าคิด เป็นผู้กล้าทำการเปลี่ยนแปลง และ 5) การส่งเสริมและปรับบทบาทท้องถิ่นให้สามารถจัดการตนเองได้ (Self - Management) โดยต้องประสานความร่วมมือจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในรูปแบบเครือข่ายทางสังคม การบริหารงานขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งอาจมีความแตกต่างกันไปบ้าง ซึ่งขึ้นอยู่กับบริบทท้องถิ่น จำนวนประชากร ลักษณะของสภาพทาง สังคม และวัฒนธรรมประเพณีของแต่ละแห่ง ทำให้การบริหารงานท้องถิ่นนั้น ๆ มีเอกลักษณ์เฉพาะแตกต่างกันไป สำหรับรูปแบบ การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยแบ่งออกเป็น 5 รูปแบบ โดยสามารถจำแนกออกเป็นรูปแบบทั่วไป 3 รูปแบบ ได้แก่ องค์กร บริหารส่วนจังหวัด องค์กรบริหารส่วนตำบล เทศบาล และรูปแบบพิเศษ 2 รูปแบบ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

บทความวิชาการนี้มุ่งนำเสนอเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวม เนื้อหาของบทความจึงครอบคลุม 5 ประเด็น ได้แก่ ความหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักการไทยแลนด์ 4.0 ที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในยุคไทยแลนด์ 4.0 และทิศทางขององค์กรบริหาร ส่วนตำบลในอนาคต

คำสำคัญ : การปรับตัว, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ไทยแลนด์ 4.0

Abstract

The adaptation of local government is a dressed under the principle of Thailand 4.0 to confrent new challenges on the honzon therefore governments must have adaptes 5 areas: (1) Cultural Change: Local governments must adopt a new culture. (2) Personal administration: Local governments must adjust to new personnel management those concertinas as promotion of support personnel or potential hires. (3) Participations: Local governments need to focus on the development of local participation. Such as providing The opportunity for local people to take part in the planning, implementation and monitoring of projects for local governments (4) Local governments will have on administrative line, such as those are spiritual. Undertaking aloadrote with courage to change and (5) Self – Management: To promote and adapt local roles for self-man- agement. This depends on the local context of the social characteristics of the population. And each culture

¹ อาจารย์สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด

² อาจารย์สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด

³ อาจารย์สาขาวิชาการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ มหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิ

has its own local administration. The local government in Thailand is divided into five types, which can be classified into three general types: Provincial Administration organization and two special formats of administration such as Bangkok and Pattaya.

The purpose of this article is to present the organization as a wholes. so the content of the article is covers five issues: the purpose of the local administrative organization. The importance of Local government principles in Thailand. for local government organizations, and the adoption of the localized government of pooches in Thailand 4.0, and direction of the sub-district administration organization in the future

Keywords: Adaptation, Local Government, Thailand 4.0.

บทนำ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากปี พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบันถือเป็นหน่วยงานที่มีภาระหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินการกิจการสาธารณะในระดับท้องถิ่น และเป็นหน่วยงานที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนทำให้โอกาสในการให้การดูแล และช่วยเหลือแก่ประชาชนเป็นไปอย่างครอบคลุมและทั่วถึง (โกวิทย์ พวงงาม, 2555) ในด้านบทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะต้องพิจารณาถึงกำลังเงิน กำลังงบประมาณ กำลังคน กำลังความสามารถของอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้และหน้าที่ความรับผิดชอบต้องเป็นไปตามผลประโยชน์ของท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากเป็นภาระหรือนโยบายซึ่งรัฐบาลต้องการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งประเทศ ก็ไม่ควรมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ เช่น งานทะเบียนที่ดินและการศึกษาในระดับอุดมศึกษา นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2552) กล่าว ว่า รัฐธรรมนูญกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ในการทำนุบำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น รวมทั้งยังสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาและการอบรมของรัฐ สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2560 ฉบับที่ 20 หมวดที่ 14 มาตรา 250 ระบุว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาท้องถิ่นอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น

จากอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กล่าวมาในข้างต้น ส่งผลให้ท้องถิ่นต้องดำเนินการให้บริการแก่ประชาชนอย่างเป็นระบบเน้นประโยชน์สูงสุดต่อการบริหารราชการแผ่นดิน นอกจากนี้ การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปเพื่อเอื้อให้เกิดกระบวนการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนและเพื่อส่งเสริมท้องถิ่นมีศักยภาพสูงขึ้น หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งคือ สามารถช่วย

ให้ท้องถิ่นจัดการตนเองได้ การพัฒนาและส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีศักยภาพสูงขึ้นนั้น ในแต่ละพื้นที่อาจมีแนวทางการส่งเสริมที่แตกต่างกันไปบ้าง ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมในหลายมิติ เช่น บริบทของท้องถิ่น ลักษณะของผู้นำท้องถิ่น ระบบเศรษฐกิจท้องถิ่น ระบบความสัมพันธ์ทางสังคม ระดับความเข้มแข็งทางการเมือง และการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ เป็นต้น ดังนั้น ในโอกาสที่ประเทศไทยกำลังก้าวเข้าสู่ยุค “ไทยแลนด์ 4.0” ซึ่งเป็นยุคที่ประเทศไทยต้องปรับตัวเพื่อให้เข้ากับยุคสมัยในหลายมิติ เช่น มิติเศรษฐกิจ มิติสังคมและชุมชน มิติการเมืองและวัฒนธรรมและมิติสารสนเทศ ในขณะที่ด้วยกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานของภาครัฐที่ทำหน้าที่และรับผิดชอบต่องานพัฒนาในระดับชุมชนท้องถิ่นโดยตรงก็จำเป็นต้องปรับตัวเอง เพื่อให้สามารถขับเคลื่อนกลไกการพัฒนาให้ไปทำตามหลักการไทยแลนด์ 4.0 อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล การปรับตัวสามารถทำได้ในหลายลักษณะทั้งนี้ให้คำนึงถึงความเหมาะสมและประโยชน์ที่จะได้รับเป็นสิ่งสำคัญ เช่น การปรับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน การพัฒนาคนในชุมชนให้มีคุณภาพด้านการศึกษาและอาชีพ การปรับปรุงระบบวัฒนธรรมการทำงานในองค์กร การกระตุ้นในชุมชนท้องถิ่นเกิดการตื่นตัวในการอนุรักษ์วัฒนธรรมและทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น เพื่อส่งเสริมนโยบายของรัฐบาลในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศไทยให้สำเร็จตามมุ่งหวังได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ความหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในประเทศที่มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยจะต้องมีการกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ การปกครองท้องถิ่นกับการกระจายอำนาจจึงเป็นสิ่งที่คู่กันไป ทำให้รัฐส่วนกลางต้องแบ่งอำนาจบางส่วนให้กับท้องถิ่นไปบริหารจัดการตนเอง (ปาน สุวรรณมงคล, 2552) เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการบริหารงานราชการแผ่นดิน สำหรับความหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีนักวิชาการได้ให้

ความหมายไว้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า “Local Government” เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีการดำเนินการในการให้บริการประชาชนในพื้นที่ซึ่งรัฐส่วนกลางได้ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการตัดสินใจและบริหารงานได้อย่างอิสระ แต่ต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 20 พ.ศ. 2560 หมวดที่ 14 มาตรา 249 - มาตรา 254 โกวითย พวงงาม (2555) กล่าวว่าความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถสรุปสาระสำคัญ ได้ดังนี้

1. การปกครองของชุมชนหนึ่งซึ่งการปกครองนั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ เช่น การปกครองท้องถิ่นไทยจัดเป็น กรุงเทพมหานคร เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด พัทยา ตามเหตุผลดังกล่าว

2. หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจอย่างอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอสมควรเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจ เพราะหากอำนาจมากเกินไปก็อาจจะกลายเป็นรัฐอธิปไตย

3. หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมายสามารถจัดการตนเองได้ เช่น ขัอระเบียบต่าง ๆ ของส่วนท้องถิ่น และสิทธิในการดำเนินงานของท้องถิ่น เป็นต้น

4. มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการจัดการตนเอง

5. ประชาชนท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการบริหารงานตนเอง

วัลลภ รัฐฉัตรานนท์ (2554) การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การที่ท้องถิ่นซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐมีการจัดตั้งองค์กรที่เป็นนิติบุคคล มีบุคลากร มีงบประมาณ มีอำนาจหน้าที่อย่างอิสระในการจัดการท้องถิ่นของตนตามที่กฎหมายของรัฐให้อำนาจและการดำเนินการใด ๆ ในท้องถิ่น เน้นความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นในการตัดสินใจเองบนพื้นฐานของหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) เป็นต้น

จากความหมายของการปกครองท้องถิ่นตามที่กล่าวมาข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง หน่วยงานราชการที่ทำหน้าที่ในการบริหารและการจัดการดูแลชุมชนท้องถิ่นของตนเองได้อย่างมีอิสระ แต่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในพื้นที่ได้ และเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน สามารถรับทราบปัญหา และแก้ไขปัญญาข้อเรียกร้องต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น

ภายในพื้นที่ได้ดีมากกว่ารับส่วนกลาง และนอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังเป็นหน่วยงานที่ช่วยในการลดภาระค่าใช้จ่ายจากรัฐส่วนกลางได้เนื่องจาก ท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการงบประมาณจากการเก็บภาษีด้วยตนเอง

ความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับเป็นหน่วยงานที่มีพัฒนาการมาอย่างยาวนานนับตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 จนถึงปัจจุบัน จะเห็นได้ว่าบทบาทหน้าที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ งานที่เกี่ยวข้องกับสาธารณูปโภค อุปโภค และงานโครงสร้างพื้นฐานเป็นสำคัญ คณะทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งและการบรรจุแต่งตั้งเป็นข้าราชการ ในปี พ.ศ. 2542 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเริ่มมีความสำคัญและมีบทบาทในการบริหารเขตพื้นที่มากขึ้น เพราะมีพระราชบัญญัติ.(พ.ร.บ.) ว่าด้วยการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ส่งผลให้เกิดความเป็นอิสระต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ทั้งด้านงบประมาณ ด้านการจัดการและการบริหารงานบุคคล ซึ่งก่อเกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการท้องถิ่นอย่างมีคุณภาพจึงสะท้อนได้ว่าเป็นลักษณะสำคัญอย่างหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมิลักษณะที่สำคัญเป็นองค์กรนิติบุคคล มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายสามารถออกกระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ มาใช้ในการบริหารงาน สอดคล้องกับ ปธาน สุวรรณมงคล (2552) ที่กล่าวถึงคุณลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า 1) เป็นหน่วยงานนิติบุคคลที่รับผิดชอบภาระหน้าที่ตามกฎหมาย 2) มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติตามกฎหมายและรัฐส่วนกลางจะดำเนินการแบ่งอำนาจบางส่วนให้กับท้องถิ่นในการบริหารจัดการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เช่น โครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภคและอุปโภค 3) มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน ท้องถิ่นที่มีคุณภาพจำเป็นต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการตนเองอย่างเต็มที่ เพื่อให้การดำเนินการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล 4) สมาชิกและผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งของประชาชนมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และไม่เกิน 2 สมัยติดต่อกัน 5) มีพื้นที่ในการดูแลรับผิดชอบชัดเจน ทั้งนี้เพื่อความสะดวกและการเข้าถึงกลุ่มบุคคลได้อย่างทั่วถึง 6) มีทรัพยากรในการบริหารจัดการอย่างเพียงพอ เช่น คน เงิน งาน วัสดุอุปกรณ์ 7) ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้เริ่มตั้งแต่การรับทราบข้อมูลข่าวสาร การติดตามตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น และ 8) มีจิตสำนึกและมีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ส่วนโกวิทย พวงงาม (2553) ได้กล่าวว่า

คุณลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย การเป็นองค์กรในชุมชนที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายส่วนกลางมีขอบเขตอำนาจหน้าที่และพื้นที่ทางกฎหมายชัดเจนแน่นอน มีสภาพเป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย มีอิสระในการบริหารจัดการ ทั้งทางด้านการคลัง การจัดเก็บภาษี การหารายได้ตามกฎหมาย กำหนด การจัดทำงบประมาณด้วยตนเอง รวมถึงการกำหนดนโยบายภายใต้การควบคุมของรัฐและมีการแบ่งองค์กรเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่นและฝ่ายสภาท้องถิ่น โดยประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตั้งแต่ขั้นตอนการเลือกตั้งคณะผู้แทน ซึ่งประกอบด้วยคณะผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น รวมถึงการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมและติดตามตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะทำให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ หน่วยงานทางการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เป็นหน่วยงานที่มีบทบาท อำนาจ หน้าที่ในการบริหารงานในเขตพื้นที่ของตนเองได้อย่างมีอิสระ แต่ต้องอยู่บนพื้นฐานของกฎระเบียบภายใต้รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ คุณลักษณะสำคัญที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีครบประกอบด้วย 1) การเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระ (Autonomy) ในด้านการบริหารจัดการ ด้านงบประมาณ และด้านการบริหารงานบุคคล 2) เป็นองค์กรนิติบุคคล เนื่องจากการดำเนินกิจกรรมใดอันเกิดจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องอาศัยกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับเพื่อความชอบธรรมและให้การดำเนินกิจกรรมเป็นตามหลักความรับผิดชอบตามกฎหมายกำหนดไว้ 3) เป็นหน่วยงานที่เน้นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมเพื่อก่อประโยชน์ให้เกิดกับชุมชนและกลุ่มบุคคลอย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ 4) เป็นหน่วยงานที่ทำงานภายใต้หลักธรรมาภิบาล 5) เป็นหน่วยงานที่มีทรัพยากรเพียงพอ และ 6) ผู้แทนมีจิตวิญญาณของความเป็นนักประชาธิปไตย

หลักการไทยแลนด์ 4.0 ที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ไทยแลนด์ 4.0 หรือ THAILAND 4.0 เป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ที่มีความมุ่งหวังที่จะพัฒนาระบบเศรษฐกิจประเทศไทยให้สามารถแข่งขันได้กับทั่วโลกอย่างมีประสิทธิภาพและการปรับเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจไปสู่ “Value-based economy” หรือ “เศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรมแนวใหม่” ด้วยจุดมุ่งหมายของยุทธศาสตร์ รัฐบาลตลอดจนหน่วยงานทุกระดับต้องวางแผนกำหนดเป้าหมาย และกำหนดทิศทางของตนเองในรูปแบบใหม่เพื่อรองรับกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ และทางการเมืองที่จะเกิดขึ้นในไม่ช้านี้ เพื่อเตรียมตัวในรองรับสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว เช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ก็ต้องมีการปรับตัวเพื่อให้สามารถดำเนินกิจกรรมสาธารณะประโยชน์อันจะเกิดผลต่อส่วนรวมภายใต้หลักการไทยแลนด์ 4.0 ซึ่งจากกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจไทยแลนด์ 4.0 นี้ให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเข้าไปทำหน้าที่ในการกระตุ้นชุมชนท้องถิ่นให้เกิดการตื่นตัว เช่น การกระตุ้นความคิดทางการเกษตรแบบดั้งเดิมไปสู่การเกษตรแนวใหม่ที่น่าเอาเทคโนโลยีและนวัตกรรมเข้ามาปรับใช้ในทุกขั้นตอนเริ่มตั้งแต่การผลิต การแปรรูป และการให้บริการ เปลี่ยนเกษตรกรเป็นผู้ประกอบการ (Entrepreneur) เปลี่ยนจาก Traditional SMEs ไปสู่การเป็น Smart Enterprises ที่มีศักยภาพสูง เปลี่ยนจาก Traditional Services ไปสู่ High Value Services และการพัฒนาฝีมือแรงงานให้มีขีดความสามารถสูงขึ้น

สิ่งที่ถือเป็นความท้าทายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในยุคประเทศไทย 4.0 คือ ทำอย่างไรท้องถิ่นถึงจะมีคุณภาพ? และผลของการเป็นไทยแลนด์ 4.0 คณะผู้บริหารของส่วนท้องถิ่นต้องมีคุณลักษณะอย่างไร? สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ (2559) ได้เขียนบทความเรื่อง “ท้องถิ่นยุคประเทศไทย 4.0” ได้สรุปเนื้อหาในบทความไว้อย่างน่าสนใจว่า “การพัฒนาเศรษฐกิจแบบ 4.0 นั้น ย่อมทำให้สังคมมีความซับซ้อนและหลากหลายมากขึ้น บทบาทของท้องถิ่นที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ 4.0 มีอยู่ 2 ประเด็นสำคัญคือ การจัดการความขัดแย้งอันเป็นผลมาจากการพัฒนาด้วยกลไกของท้องถิ่น เพราะ การเปลี่ยนผ่านทางเศรษฐกิจย่อมมีโอกาสเกิดความขัดแย้งได้เสมอ การแก้ไขความขัดแย้งจึงต้องใช้กลไกประชาธิปไตยในรูปแบบของการมีส่วนร่วมซึ่ง ต้องเกิดขึ้นในระดับท้องถิ่นก่อน ประเด็นที่สองคือ ท้องถิ่นต้องส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจเชิงสร้างสรรค์ เพราะเศรษฐกิจ 4.0 ต้องอาศัยการริเริ่มเพื่อพัฒนาใหม่ การพัฒนาคุณภาพของคนในท้องถิ่นด้วยการให้โอกาส ท้องถิ่นจึงเป็นเสมือนพื้นที่ทดลองของเศรษฐกิจสร้างสรรค์รูปแบบต่างๆ ที่เอื้อต่อการพัฒนาและต่อยอดในระดับที่สูงขึ้น ด้วยกลไกของท้องถิ่นซึ่งมีความพร้อมมากกว่าส่วนกลาง ดังนั้น กลไกของท้องถิ่นจึงมีส่วนช่วยในการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก เพราะ สามารถตอบสนองความต้องการที่หลากหลายได้”

จากคำถามที่ว่าทำอย่างไรท้องถิ่นถึงจะมีคุณภาพ? ผู้เขียนคิดว่า สิ่งแรกที่ท้องถิ่นต้องปรับตัวทันที คือ การพัฒนาบุคลากรของตนเอง (Human Resource Development) ให้มีความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับหลักการไทยแลนด์ 4.0 เพื่อนำเอาหลักการไปปรับใช้ในการทำงานและที่สำคัญคือ การถ่ายทอดความรู้ความเข้าใจสู่ประชาชนในพื้นที่ ประการที่สอง การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงานใหม่ ซึ่งปฏิเสธไม่ได้ว่าหน่วยงานท้องถิ่นบางแห่งยังมีวัฒนธรรมการทำงานแบบเข้าขามเย็นขาม เข้าทำนองที่ว่า “มาสายๆ บ่ายๆ กลับ” ลักษณะทาง

วัฒนธรรมการทำงานแบบนี้ท้องถิ่นต้องเปลี่ยนแปลง ประการที่สามการส่งเสริมให้ประชาชนในพื้นที่มีการตื่นตัวหรือปลูกฝังพลังทางสังคมใหม่ ให้ประชาชนในพื้นที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นตามหลักการมีส่วนร่วมภายใต้ระบอบประชาธิปไตย

ส่วนในด้านคำถามที่ว่าแล้วผลของการเป็นไทยแลนด์ 4.0 คณะผู้บริหารของส่วนท้องถิ่นต้องมีคุณลักษณะอย่างไร ?

ตารางที่ 1 ข้อมูลแสดงจำนวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ โดยกองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เมื่อวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ.2560

| รายชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น | จำนวน |
|--|------------------------------|
| 1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด | 76 แห่ง |
| 2. เทศบาล | 2,441 แห่ง |
| เทศบาลนคร | 30 แห่ง |
| เทศบาลเมือง | 178 แห่ง |
| เทศบาลตำบล | 2,233 แห่ง |
| 3. องค์การบริหารส่วนตำบล | 5,334 แห่ง |
| 4. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ | (กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา) |
| รวมทั้งสิ้น | 7,853 แห่ง |

ตารางที่ 1 จำนวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ
แหล่งที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

จากตารางที่ 1 จะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนถึง 7,853 แห่ง นายขององค์การบริหารฯ จำนวน 7,853 คน ซึ่งหากรวมรองนายกและคณะผู้บริหารอื่นๆ ถือว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เป็นองค์กรที่มีขนาดใหญ่มา ดังนั้น การขับเคลื่อน Thailand 4.0 คือ “การใช้กลไกประชารัฐ” ซึ่งเป็นการรวมเอาภาคส่วนต่างๆ เข้ามาช่วยกันพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการพัฒนาและขับเคลื่อนโดยตรงเพื่อให้เกิดความมั่นคงและยั่งยืน

การปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในยุคไทยแลนด์ 4.0

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทและความสำคัญมากขึ้นทั้งในด้านการพัฒนาพื้นที่ การจัดการบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน รวมทั้งเป็นกลไกสำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตยที่มีรากฐานนับตั้งแต่กระแสของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในช่วง พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการปรับตัวและพัฒนาอยู่ตลอดเวลา อย่างไรก็ตาม

ในส่วนประเด็นนี้คุณลักษณะของผู้บริหารท้องถิ่นต้องมีคุณธรรม (Moral) มีจิตวิญญาณของความเป็นประชาธิปไตย (spirit of democracy) และต้องเป็นผู้นำแห่งการเปลี่ยนแปลง (Change Agent) ซึ่งหลักการสามประการนี้เป็นสิ่งที่ผู้บริหารท้องถิ่นต้องมีในยุคไทยแลนด์ 4.0 เพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผล อันจะก่อให้เกิดความเป็นองค์กรสมรรถนะสูงในอนาคต

การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังเผชิญกับปัญหาและอุปสรรคหลายประการ นอกจากนั้น ด้วยบริบทใหม่ของประเทศไทยและสถานการณ์โลก ประกอบกับการก้าวเข้าสู่ยุคไทยแลนด์ 4.0 ได้กลายเป็นภาวะคุกคามและความท้าทายใหม่ของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กระทรวงดิจิทัลเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และ สมาคมเทคโนโลยีสารสนเทศไทย. 2560) จำต้องปรับกระบวนการทำงาน ระบบความคิด รวมถึงการปรับเอาเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาใช้ในการทำงานมากขึ้น เจริญชาญจงสมชัย (2558) เขียนบทความเรื่อง “ทิศทางการปฏิรูปการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นหลังการรัฐประหาร 2557” ซึ่งเนื้อหาของบทความส่วนหนึ่งได้กล่าวถึงทิศทางใหม่ของการปกครองท้องถิ่นไทย : ก้าวไปสู่การปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตยครบถ้วนการภายใต้หลักการ 5 ประการ ดังนี้

1) รัฐต้องยอมรับว่าคนท้องถิ่นสามารถปกครองตนเองได้ในแบบฉบับที่แตกต่างกันเป็นสิ่งแรกที่รัฐต้องเชื่อและต้องทำให้ได้ เพราะปัจจุบันมีชุมชนท้องถิ่นหลายชุมชนที่เข้มแข็งสามารถพึ่งพาตนเองได้

2) รัฐต้องกระจายอำนาจสู่ประชาชนในท้องถิ่น นอกเหนือจากการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยระบุให้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ว่า รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นอันหมายถึงคนในท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้คนในท้องถิ่นสามารถปกครองตนเองได้ในรูปแบบของเขาเอง

3) รัฐต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาชนในระดับ Empowerment โดยต้องส่งเสริมให้การมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาชนเป็นการมีส่วนร่วมในระดับที่สามารถตัดสินใจได้ (Empowerment) เช่น การมีส่วนร่วมในการรับทราบข้อมูล การแสดงความคิดเห็น การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ และการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น

4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องส่งเสริมและสนับสนุนบทบาทขององค์กรภาคประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น เพื่อค่อยๆ สร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรของประชาชนในท้องถิ่น

5) การมุ่งสร้างความเป็นพลเมืองให้ประชาชนในท้องถิ่น เป็นภารกิจที่ยากและใช้เวลาอย่างมากที่จะเปลี่ยนประชาชนมาเป็นพลเมืองได้ แต่เป็นสิ่งที่ต้องทำให้ได้มากที่สุด เพราะพลเมืองถือเป็นกลไกหลักสำคัญในการขับเคลื่อนการปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตย การกิจนี้เป็นหน้าที่ของทุกภาคส่วนองค์กรประชาชนที่มีอยู่ก็ต้องเร่งฝึกฝนประชาชนในท้องถิ่นให้มีความเป็นพลเมืองมากยิ่งขึ้น

ส่วนโททัศน์ มาลา (2554) ได้กล่าวถึง บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะเปลี่ยนผ่านไว้ว่า ต้องให้ความสำคัญกับเครือข่ายความร่วมมือและการปรึกษาหารือร่วมกันกับกลุ่มองค์กรชุมชน ภาคประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) สถาบันการศึกษาและหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในรูปแบบของ “สหการ” โดยการประสานความร่วมมือระหว่างกัน เพื่อสร้างความรู้สึกร่วมของประชาชนในการเป็นเจ้าของและมีความรู้สึกหวงแหนคุณค่าของความเป็นชุมชนท้องถิ่นร่วมกัน ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะจะต้องสร้างความยืดหยุ่นในการเข้าถึงชุมชนท้องถิ่น โดยต้องปรับเปลี่ยนการดำเนินงาน โดยการเข้าไปมีส่วนร่วมกับกิจกรรมของชุมชนท้องถิ่น ซึ่งแนวทางการลักษณะเช่นนี้มีความคล้ายคลึงกับแนวคิดของ เอนก เหล่าธรรมทัศน์. 2557) ที่กล่าวว่า ท้องถิ่นต้องมีลักษณะของการจัดการตนเองโดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น ซึ่งมีขั้นตอนดังต่อไปนี้

1) ควรมีการจัดประชุมขอความคิดเห็นและหารือโดยตรงในหมู่ประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัด เช่น การประชุมหมู่บ้านทั้งหมู่บ้าน ซึ่งใช้รูปแบบการประชุมแบบปรึกษาหารือ เรื่องที่นำมาประชุมควรเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับทิศทางการพัฒนาท้องถิ่น เป็นต้น

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีงบประมาณพิเศษพอสมควรในการใช้สำหรับการรวมกลุ่มเป็นสมาคม กลุ่มองค์กรอาชีพ รวมถึงมีงบประมาณในการสนับสนุนการศึกษาให้กับคนในชุมชนท้องถิ่นด้วย

3) หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีขนาดใหญ่ก็ควรมีการกระจายอำนาจ เช่น กรุงเทพมหานคร ก็ควรกระจายอำนาจให้กับเขต ส่วนองค์กรบริหารส่วนจังหวัดอาจกระจายภารกิจบางอย่างไปให้เทศบาล หรือ อบต. ทำงานด้วยตนเองมากที่สุด โดยองค์กรบริหารส่วนจังหวัดควรให้งบประมาณผ่านเทศบาล หรือ อบต. เป็นหลัก หากเป็นไปได้ควรตั้งงบประมาณสนับสนุนการศึกษาเพื่อสร้างความเป็นพลเมืองให้มากที่สุดด้วยก็ยิ่งดี

4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรสนับสนุนให้มีการจัดตั้งอาสาสมัครในหมู่ประชาชนในเรื่องต่างๆ ให้มากที่สุด อาจถือหลักว่า ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคขับเคลื่อนด้วยข้าราชการและลูกจ้าง ส่วนท้องถิ่นขับเคลื่อนด้วยอาสาสมัคร ซึ่งนั่นก็คือ ประชาชนมีจิตสำนึกว่าต้องเข้าร่วมแบกรับภาระของท้องถิ่นร่วมกัน

5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเสริมงานปลุกประชาคมให้เป็นอาสาสมัครด้วยการตั้งคณะกรรมการ คณะทำงาน คณะที่ปรึกษาให้มากที่สุด แล้วให้บุคลากรที่ดีเด่นได้เข้ามาร่วมเป็นสมาชิกในคณะต่างๆ ทั้งนี้เพื่อให้ท้องถิ่นได้บุคลากรที่มาจากสายประชาชนไม่ใช่สายนักการเมือง

6) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรลดขนาดของจำนวนข้าราชการหรือพนักงานลง เพื่อเปลี่ยนให้ท้องถิ่นที่มีจิตอาสาหรืออาสาสมัครเพิ่มขึ้น เพราะท้องถิ่นต้องมีรูปแบบในการจัดการตนเอง

7) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ควรมองชาวบ้านหรือชาวเมืองว่าอยู่ภายใต้การปกครองของตนเป็นเพียงคนจน คนด้อยโอกาสหรือผู้ลงคะแนนเสียง หากต้องฝึกให้ชาวบ้านหรือชาวเมืองเหล่านั้นเป็นผู้ซึ่งมีความภาคภูมิใจในตนเอง ตระหนักว่าตนเองเป็นส่วนหนึ่งของการแก้ไขปัญหาในชุมชนท้องถิ่น

จากหลักการของนักวิชาการข้างต้น สามารถนำมาวิเคราะห์เกี่ยวกับการปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้บริบทของไทยแลนด์ 4.0 ซึ่งมี 5 ด้าน ที่ควรปรับตัว ได้แก่

- 1) **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปรับวัฒนธรรมองค์การใหม่ (Cultural Change)** เนื่องจากวัฒนธรรมองค์การมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงานของพนักงาน การปรับเปลี่ยนทางวัฒนธรรมจึงเป็นการหล่อหลอมให้พนักงานมีพฤติกรรมในการทำงานที่ดีขึ้น ลดภาระทำงานแบบเช้าชามเย็นชาม ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรตระหนักและทำความเข้าใจเกี่ยวกับวัฒนธรรมเพื่อนำไปสู่การวางแผนและการปรับใช้วัฒนธรรมการทำงานได้อย่างถูกต้องเหมาะสม และที่สำคัญสามารถวิเคราะห์ได้ว่าวัฒนธรรมองค์การแบบใดเหมาะสมกับหน่วยงานตนเองมากที่สุด (วิเชียร วิทย์อุดม, 2554)
- 2) **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปรับระบบการบริหารงานบุคลากรแนวใหม่ (personal administration)** หมายถึง หน่วยงานท้องถิ่นต้องส่งเสริมหรือสนับสนุนให้บุคลากรภายในและภายนอกหน่วยงานมีศักยภาพทั้งทางด้านความรู้ ทักษะ และความสามารถในการดำเนินชีวิตภายใต้การเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจแนวใหม่ของไทยแลนด์ 4.0 แนวทางการบริหารงานบุคคลนี้ ควรเสริมสร้างควมมีวินัย ความรับผิดชอบ หรือสร้างความเป็นพลเมืองที่ดีให้ด้วย เนื่องจาก รากฐานของการพัฒนาท้องถิ่นให้เข้มแข็งต้องเกิดจากจากท้องถิ่นมีพลเมืองที่มีคุณภาพ โกวิทช์ พวงงาม (2553) มีความสุข มีคุณธรรม มีจิตใจที่เยือกเย็น อารมณ์แจ่มใส มั่นคง ไม่มีความเครียด สุขุม มีเมตตา กรุณา เอื้อเฟื้อต่อผู้อื่น รู้จักประมาณตนมีความพอเพียง เข้าใจสังขรณ์ของชีวิตมองโลกในแง่ดี มีสุขภาพที่สมบูรณ์แข็งแรง เป็นต้น
- 3) **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเน้นการพัฒนาท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม (Participations)** โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่ได้เข้ามามีส่วนในการวางแผน การดำเนินงาน รวมถึงการตรวจสอบการดำเนินโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น Erwin (1976) การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนสามารถกระทำได้โดยอาศัยการคิด การตัดสินใจ สำหรับการแก้ไขปัญหาของตนเองร่วมกับการใช้ความคิดเชิงสร้างสรรค์เพื่อพัฒนางาน จินตวีร์ เกษมสุข (2559) การที่ประชาชนภายในพื้นที่มีการรวมกลุ่มในรูปแบบประชาคม โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมแก้ไขปัญหาจำเป็นจะต้องมีความร่วมมือในการทำพร้อมๆ กันในทุกระดับเพื่อเสริมสร้างความเป็นชุมชนท้องถิ่นที่เข้มแข็ง
- 4) **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีผู้บริหารแนวใหม่** นั้นหมายถึง ผู้บริหารต้องเป็นผู้ซึ่งมีจิตอาสา กล้าคิด การเปลี่ยนแปลง มีวิสัยทัศน์สามารถพัฒนาท้องถิ่นให้ก้าวไกล เช่น ควรส่งเสริมและสนับสนุนผลิตภัณฑ์ของชุมชนท้องถิ่นให้มีความโดดเด่นและมีอัตลักษณ์ของท้องถิ่นนั้นโดยเฉพาะ และผู้บริหารท้องถิ่นแนวใหม่ต้องมีความสามารถในการเป็นนักธุรกิจเพื่อหา

รายได้ให้กับคนในท้องถิ่นเพิ่มขึ้น หรือกล่าวแบบง่าย ๆ คือ การสนับสนุนให้มีตลาดชุมชนท้องถิ่นเพื่อใช้เป็นสถานที่ในการแลกเปลี่ยนสินค้าชุมชน เป็นต้น

5) **การส่งเสริมและปรับบทบาทท้องถิ่นให้สามารถจัดการตนเองได้ (Self - Management)** โดยต้องประสานความร่วมมือจากภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในรูปแบบเครือข่ายทางสังคม เนื่องจาก ปัจจุบันการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นภายในยุคไทยแลนด์ 4.0 หน่วยงานไม่สามารถอยู่ได้โดยลำพัง การทำงานแบบเครือข่ายจึงเป็นสิ่งสำคัญในช่วงระยะเวลาดังกล่าว อนึ่ง ในบทบาทของท้องถิ่นจะต้องเป็นแหล่งเรียนรู้ให้กับประชาชนสามารถพึ่งพาตนเองได้มากขึ้น ประชาชนมีสำนึกรักบ้านเกิดและมีความภาคภูมิใจในการเป็นส่วนหนึ่งของท้องถิ่นนั้น ซึ่งอเนก เหล่าธรรมทัศน์ (2550) กล่าวว่า จุดหลักของการสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ คือ การสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นที่มีวิชาการสร้างการปกครองหรือการบริหารเป็นหลัก แต่เป็นการเน้นที่รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่เป็นสำคัญ เพราะ ประชาชนคือเจ้าของทรัพยากร เจ้าของพื้นที่ และเจ้าของอำนาจอธิปไตย

ทิศทางขององค์การบริหารส่วนตำบลในอนาคต

องค์การบริหารส่วนตำบล หรือ อบต. มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552 โดยยกฐานะจากสภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท ปัจจุบันมีจำนวนขององค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศประมาณ 5,334 แห่ง (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2560)

ในปัจจุบัน นโยบายการปฏิรูประบบราชการของนายกรัฐมนตรีพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาได้เร่งรัดให้ปฏิรูประบบราชการให้มีคุณภาพที่ดีขึ้น ซึ่งทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่ถูกจับตามองเกี่ยวกับกรณีการยกสถานะให้เป็นเทศบาลรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องจึงจำเป็นต้องศึกษาหลักเกณฑ์และขั้นตอนการจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบล กล่าวคือ มาตรา 7 แห่ง พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 9 แห่ง พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2496 และมาตรา 12 แห่ง พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ.2496 “ภายใต้บังคับมาตรา 9 มาตรา 10 และมาตรา 11 การเปลี่ยนชื่อเทศบาลหรือการเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลให้กระทำโดยประกาศกระทรวงมหาดไทย” และหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท 0890.2/ว3156 ลงวันที่ 20 กันยายน 2547 ดังจะเห็นได้ว่าหลัก

เกณฑ์มีองค์ประกอบเพียงสภาพของท้องถิ่น ความเป็นชุมชน จำนวนรายได้ว่าเหมาะสมและเพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะกับประชาชนหรือไม่เพียงใด อย่างไรก็ตาม การปรับเปลี่ยนสถานะของ อบต. มาเป็นเทศบาลต้องสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชนในพื้นที่โดยแท้จริงที่ต้องการยกฐานะและจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบล หากกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า อบต. มีสภาพเหมาะสมสมควรให้จัดตั้งเป็นเทศบาลตำบล จะมีการออกประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบล คำถามคือ ภายหลังการเปลี่ยนแปลงสถานะจาก อบต. เป็นเทศบาลแล้วส่งผลกระทบต่ออย่างไรบ้าง? ผลกระทบในเบื้องต้นมี 5 ประการ ได้แก่ 1) ทำให้สภาพของความเป็น อบต. หดไป 2) สถานะของสมาชิก อบต. และคณะผู้บริหารรวมถึงนายกองค์การบริหารส่วนตำบลต้องพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ได้มีการประกาศจัดตั้งขึ้นเป็นเทศบาลตำบล 4) งบประมาณ ทรัพย์สิน ชื่อเรียกห้อง รวมถึงบุคลากรหรือพนักงานส่วนตำบลที่โอนไปเป็นของเทศบาลตำบล และ 5) บรรดาข้อบัญญัติ อบต. ที่ได้ใช้บังคับในเรื่องใดอยู่ก่อนแล้ว คงใช้บังคับต่อไปเป็นการชั่วคราว จนกว่าจะได้มีการตราเทศบัญญัติในเรื่องนั้นขึ้นใหม่

จากกระแสข้างต้นจึงทำให้มีหน่วยงานหลายแห่งได้ดำเนินการสำรวจและดำเนินการวิจัยเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวอย่างหลากหลาย อาทิเช่น นิด้าโพล (2560) ซึ่งได้ดำเนินการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงสถานะของ อบต. เป็นเทศบาล พบว่า การควรรวมยกฐานะ อบต. ประชาชนส่วนใหญ่ ร้อยละ 72.10 เห็นด้วยกับการเปลี่ยนแปลงสถานะเพราะ อบต. มีจำนวนมากเกินไป สิ้นเปลืองงบประมาณ การทำงานล่าช้า มีการทุจริต ทำงานซ้ำซ้อนกับเทศบาล บางชุมชนไม่มีการพัฒนาท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม การยกฐานะหรือการควรรวมเป็นเทศบาล น่าจะบริหารจัดการได้ง่ายและสะดวกขึ้น ขณะที่ร้อยละ 19.42 เห็นว่า การกระจายอำนาจส่วนท้องถิ่นโดยให้ อบต. น่าจะดูแลง่าย ทัวถึง และประชาชนสามารถเข้าถึงได้มากกว่า หากมีการควรรวมหรือเปลี่ยนสถานะเป็นเทศบาล และตอนท้ายของโพล ได้ถามถึงความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับรูปแบบการควรรวม อบต. ที่เหมาะสมที่สุด พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ ร้อยละ 50.04 เห็นว่า อบต. ขนาดเล็กพื้นที่ใกล้เคียงกันรวมกันเองแล้วยกฐานะเป็นเทศบาล รองลงมา ร้อยละ 34.77 ระบุว่า ให้ อบต. ขนาดเล็กพื้นที่ใกล้เคียงกันให้ควรรวมกับเทศบาล ร้อยละ 5.12 ระบุว่า ไม่ควรควรรวม อบต. ไม่ว่ากรณีใดๆ ให้คงไว้เช่นเดิม

พีรพัช ให่ถนอม และชิววิทย์ มิตรชอบ (2560) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องอนาคตภาพขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในประเทศไทยใน พ.ศ. 2561 ผลการวิจัย พบว่า **อนาคต**

ภาพด้านสังคม อบต. ต้องพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถสอดคล้องบริบทของพื้นที่และสร้างแรงงานความสามารถสูงเพื่อทดแทนแรงงานที่ขาดแคลน และสร้างอาชีพในชุมชนเพื่อไม่ให้คนในชุมชนเคลื่อนย้าย **อนาคตภาพด้านเทคโนโลยี** ต้องพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารให้มีความทันสมัยเพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการงานและเพิ่มประสิทธิภาพงานบริการให้กับประชาชน และพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่อง **อนาคตภาพด้านเศรษฐกิจ** ผู้บริหาร อบต. และผู้เกี่ยวข้องจะต้องมีความรู้ในระบบเศรษฐกิจทั้งในระดับเศรษฐกิจชุมชน และระดับที่สูงขึ้น **อนาคตภาพด้านสิ่งแวดล้อม** ให้ทุกภาคส่วนผลิตพลังงานเพื่อการพึ่งพาตนเอง ใช้พลังงานอย่างประหยัดและใช้พลังงานทางเลือกวางแผนโดยคำนึงถึงภาวะโลกร้อนและสภาพอากาศที่แปรปรวน และ **อนาคตภาพด้านการเมืองการปกครอง** การร่วมมือระหว่างท้องถิ่นในการบริหารจัดการแบบเครือข่าย และรัฐจะกระจายอำนาจการบริหารและการจัดสรรเงินงบประมาณที่เพียงพอ มีการปรับโครงสร้างองค์กรและการวางแผนพัฒนาให้มีความยืดหยุ่นสอดคล้องกับบริบทของแต่ละแห่ง เป็นต้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้ทราบว่า การเปลี่ยนสถานะขององค์การบริหารส่วนตำบลมาเป็นเทศบาลนั้นไม่ใช่แนวคิดที่แปลกใหม่แต่อย่างใด เพราะ ผ่านการวิพากษ์ วิจารณ์ และการเปิดโอกาสให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะแวดวงวิชาการก็ได้นำเอาแนวคิดดังกล่าวมาเป็นประเด็นการเสวนาเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นจากผู้รู้หลาย ๆ ท่านอยู่บ่อยครั้ง ฉะนั้น การเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอาจส่งผลกระทบต่อ 5 ประเด็น ดังนี้

1) **การเมืองท้องถิ่น** นักการเมืองหรือผู้สมัครเลือกตั้งเกิดการตื่นตัวพร้อมทั้งมีความกดดันในการแข่งขันสูงขึ้น การรวมกลุ่มการเมืองได้รับการสนับสนุนจากนักการเมืองนอกพื้นที่หรือในระดับชาติมากขึ้น เกิดการเจรจาต่อรองซึ่งผลประโยชน์ทางการเมือง ซึ่งการแข่งขันที่สูงขึ้นนี้ อาจส่งผลให้เกิดการซื้อสิทธิ์ขายเสียงสูงขึ้นตามลำดับด้วย

2) **การบริหารจัดการ** ภายหลังจากยกสถานะขององค์การบริหารส่วนตำบล ส่งผลให้นโยบาย แผนงาน รวมถึงงบประมาณต่างๆ ต้องชะลอหรือหยุดลง จนกว่าจะมีระเบียบหรือข้อบังคับใหม่เข้ามาแทนที่จึงจะสามารถผลักดันแนวทางการบริหารจัดการต่อไปได้ เว้นแต่ันโยบาย แผนงาน และงบประมาณนั้นกำลังอยู่ในระหว่างการดำเนินการ

3) **การจัดบริการสาธารณะ** ยังคงมีรูปแบบเดิมและคล้ายคลึงกับการบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลแม้จะถูกยกสถานะเป็นเทศบาลแล้วก็ตาม

4) **โครงสร้างองค์กร** สถานะขององค์การบริหารส่วนตำบลต้องสิ้นสุดลงทันทีภายหลังจากมีการประกาศหรือตราเทศบัญญัติในเรื่องนั้นขึ้นใหม่

5) **การบริหารงานบุคคล** สมาชิกภาพของ อบต. นายก รองนายก ต้องสิ้นสุดลง ส่วนพนักงาน ลูกจ้าง ต้องย้ายไปสังกัดเทศบาล

สรุป

การปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในยุคไทยแลนด์ 4.0 ถือเป็นการเตรียมความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดการตื่นตัวในรูปแบบของการปรับตัววัฒนธรรมองค์กร การบริหารงานบุคคล การมีส่วนร่วมผู้บริหาร และบทบาทในการจัดการตนเองของท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นหลักการสำคัญที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถยืนหยัดอยู่ได้ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น ในขณะที่เดียวกันองค์การบริหารส่วนตำบลที่กำลังจะเปลี่ยนสถานะเป็นเทศบาลในอนาคตก็ต้องวางแผนและออกแบบงานไว้ล่วงหน้าอย่างเป็นระบบเพื่อประโยชน์สูงสุดในการบริหารงานราชการในอนาคต

นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้หลักการไทยแลนด์ 4.0 ควรยึดแนวทางทั้ง 5 ประการ ได้แก่ 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปรับตัววัฒนธรรมองค์กรใหม่ (Cultural Change) 2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปรับระบบการบริหารงานบุคลากรแนวใหม่ (Personal Administration) 3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเน้นการพัฒนาท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม (Participations) 4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีผู้บริหารแนวใหม่ 5) การส่งเสริมและปรับบทบาทท้องถิ่นให้สามารถจัดการตนเองได้ (Self - Management) ไปปฏิบัติอย่างจริงจัง ย่อมชี้ให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสมรรถนะสูงขึ้น สอดคล้องกับบริบทสังคมไทยที่กำลังก้าวเข้าสู่ยุคท้องถิ่นไทยในยุคไทยแลนด์ 4.0 ที่มีความมั่นคง มั่งคั่งและยั่งยืน ได้อย่างแน่นอน

เอกสารอ้างอิง

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. (2560). ข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ. จาก www.dla.go.th/work/abt/summarize.jsp. สืบค้นเมื่อ 30 พฤษภาคม พ.ศ.2560.

กระทรวงดิจิทัลเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และสมาคมเทคโนโลยีสารสนเทศไทย. (2560). Towards a Sustainable Local 4.0. จาก <http://mict.go.th/assets/portals/1/files/59100720 Summit%20>

2016.pdf. สืบค้นเมื่อ 30 พฤษภาคม พ.ศ.2560.

โกวิทย์ พวงงาม. (2553). การจัดการตนเองของชุมชนและท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

..... (2555). การปกครองท้องถิ่นว่าด้วยทฤษฎี แนวคิด และหลักการ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ ส.เอเซียเพรส.

จินตวีร์ เกษมศุข. (2559). หลักการมีส่วนร่วมกับการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เชิงชาญ จงสมชัย. (2558). “ทิศทางการปฏิรูปการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นหลังการรัฐประหาร 2557”, วารสารสังคมศาสตร์. 11(1); มกราคม – มิถุนายน 29-51.

ไททัศน์ มาลา. (2554). “การปกครองท้องถิ่นไทยในระยะเปลี่ยนผ่าน”. วารสารวไลยอลงกรณ์ปริทัศน์. 1(2): กรกฎาคม-ธันวาคม

นิต้าโพล. (2560). การยกฐานะ อบต. เป็นเทศบาล. จาก <http://nidapoll.nida.ac.th/index.php?op=polls-detail&id=516>. สืบค้นเมื่อ 10 สิงหาคม 2560

นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2552). การปกครองส่วนท้องถิ่น. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา.

ปธาน สุวรรณมงคล. (2552). การเมืองท้องถิ่น : การเมืองของใคร โดยใคร เพื่อใคร. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์อักษร.

พิรพัศ ไถ่ถนอม และชววิทย์ มิตรชอบ (2556). “อนาคตภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลในประเทศไทยใน พ.ศ. 2561”, วารสารศิลปการศึกษาศาสตร์วิจัย. 5(1) : มกราคม - มิถุนายน

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์. (2559). ท้องถิ่นในยุคประเทศไทย 4.0. จาก http://kpi.ac.th/media/pdf/M10_597.pdf. สืบค้นเมื่อ 30 พฤษภาคม พ.ศ.2560.

วัลลภ รัฐฉัตรานนท์. (2554). หลักการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร : ทองกมลการพิมพ์.

วิเชียร วิทย์อุดม. (2554). ทฤษฎีองค์การฉบับแนวใหม่. กรุงเทพมหานคร : ธนัช การพิมพ์.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2550). การเมืองของพลเมือง : สู่อิสระระบอบใหม่. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์คบไฟ.

..... (2557). แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน : สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานประชาธิปไตย. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

Ewin, W. (1976). Participation Management : Concept,
Theory, and Implementation. Atlanta, GA:
Georgia State University.