

## การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในยุค 4.0

## The administration of local government in the 4.0 era

สุบัณฑิต จันทรสว่าง\*

## บทนำ

การบริหารเป็นกระบวนการในการใช้ศาสตร์และศิลป์ โดยอาศัยความร่วมมือกันของบุคคล ตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปดำเนินกิจกรรม ด้านการวางแผน การจัดองค์กร การจัดบุคคลเข้าทำงาน การสั่งการ และการควบคุมกำกับดูแล เพื่อให้การบริหารนั้นเป็นไปตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ซึ่งก็คือกระบวนการนำเอานโยบายไปตัดสินใจและปฏิบัติ ส่วนการบริหารรัฐกิจนั้น หมายถึงเกี่ยวข้องกับการนำเอานโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ และเป็นเรื่องของการนำเอากฎหมายและนโยบายต่างๆ ไปปฏิบัติให้เกิดผล ซึ่งเป็นหน้าที่ของราชการที่จะทำงานด้วยความเต็มใจด้วยความเที่ยงธรรมและอย่างมีประสิทธิภาพตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ การใช้ศาสตร์ และศิลป์ นำเอาทรัพยากรบริหาร มาประกอบเป็นกระบวนการบริหารให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งทำให้มองเห็นลักษณะของการบริหารได้ดังนี้ การบริหารย่อมมีวัตถุประสงค์ การบริหารอาศัยปัจจัยบุคคลเป็นสำคัญ การบริหารต้องใช้ทรัพยากรการบริหารเป็นองค์ประกอบพื้นฐาน การบริหารมีลักษณะการดำเนินการที่เป็นกระบวนการ การบริหารเป็นการดำเนินงานร่วมกันของกลุ่มคน การบริหารอาศัยความร่วมมือร่วมใจของบุคคล และของกลุ่มคน และการบริหารมีลักษณะเป็นการร่วมมือดำเนินการอย่างมีเหตุผล

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนในองค์กรภาครัฐของประเทศไทยก็พยายามจะปฏิรูประบบราชการ โดยนำเอาแบบจำลองการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาเป็นต้นแบบในการเปลี่ยนแปลง เนื่องจากองค์กรภาครัฐประสบปัญหาและอุปสรรคต่างๆ มากมาย เช่น ความไม่ร่วมมือของข้าราชการ การขาดประสิทธิภาพความไม่มั่นคงทางการเมือง เป็นต้น ซึ่งปัญหาเหล่านี้ทำให้แผนการต่างๆ ได้ศึกษาและวางไว้ไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้องและชัดเจนทำให้การปฏิรูประบบราชการของประเทศไทยยังดูคลุมเครือและไม่ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ได้วางไว้ จึงอาจกล่าวได้ว่า องค์กรที่ต้องการความสำเร็จในการเปลี่ยนแปลง จำเป็นต้องมีการวางแผนที่ดีจากผู้บริหารโดยผู้บริหารต้องสร้างความเข้าใจถึงความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลงรวมถึงสร้างความเชื่อมั่นให้กับบุคลากรในองค์กร นอกจากนี้ ผู้บริหารยังต้องมีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล รวมทั้งมีความสามารถในการบริหารจัดการองค์กร

\* อาจารย์ประจำ ภาควิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์.

ให้มีความยืดหยุ่นและสามารถปรับเปลี่ยนให้เข้ากับสภาพแวดล้อมภายนอกที่เปลี่ยนแปลงได้ ซึ่งจะตอบโจทย์การบริหารตามนโยบายที่รัฐบาลได้วางแนวทางไว้ ทั้งด้านการนำทรัพยากรต่างๆ มาบริหารให้เกิดประสิทธิภาพ การบริหารที่มีแนวคิดใหม่ๆ หรือนวัตกรรมใหม่ๆ ที่สร้างสรรค์และเกิดการพัฒนา กับองค์กรและการสร้างความร่วมมือจากการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

## แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร

การบริหารเป็นกระบวนการนำเอานโยบายไปตัดสินใจและปฏิบัติ ส่วนการบริหารรัฐกิจนั้นหมายถึงเกี่ยวข้องกับการนำเอานโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ และเป็นเรื่องของการนำเอากฎหมายและนโยบายต่างๆ ไปปฏิบัติให้เกิดผล ซึ่งเป็นหน้าที่ของราชการที่จะทำงานด้วยความเต็มใจด้วยความเที่ยงธรรมและอย่างมีประสิทธิภาพตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ การบริหาร หมายถึง การใช้ศาสตร์และศิลป์นำเอาทรัพยากรบริหาร มาประกอบเป็นกระบวนการบริหารให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งทำให้มองเห็นลักษณะของการบริหารได้ ดังนี้ การบริหารย่อมมีวัตถุประสงค์ การบริหารอาศัยปัจจัยบุคคลเป็นสำคัญ การบริหารต้องใช้ทรัพยากรการบริหารเป็นองค์ประกอบพื้นฐาน การบริหารมีลักษณะการดำเนินการที่เป็นกระบวนการ การบริหารเป็นการดำเนินงานร่วมกันของกลุ่มคน การบริหารอาศัยความร่วมมือร่วมใจของบุคคลและของกลุ่มคนและการบริหารมีลักษณะเป็นการร่วมมือดำเนินการอย่างมีเหตุผล หลักการ แนวคิดและความหมายต่าง ๆ นั้นสอดคล้องด้วยเหตุปัจจัย คือ การบริหาร หมายถึงการทำงานให้สำเร็จโดยอาศัยผู้อื่น การบริหารโดยทั่วไป คือ กระบวนการทำงานร่วมกันกับผู้อื่นหรือโดยผู้อื่น เพื่อให้สัมฤทธิ์ผลเป็นไปตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ การบริหารคือศิลปะในการทำงานต่างๆ ให้บรรลุเป้าหมายร่วมกับผู้อื่น กระบวนการจัดองค์กรและการใช้ทรัพยากรต่างๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้า การทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรโดยมีหลักการดังนี้ 1) ต้องมีองค์กร (Organization) และองค์กรนั้นต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ (Objective) อันแนชัด 2) ต้องมีคนทำงานร่วมกัน คนเป็นส่วนสำคัญในการบริหารหรือการทำงาน 3) ต้องมีทรัพยากรในการบริหาร ซึ่งนอกจากคน (Man) แล้วจะต้องมีทรัพยากรอื่นๆ ที่สำคัญได้แก่ เงิน (Money) วัสดุ (Material) ในการทำงาน 4) ต้องมีการจัดการในการบริหารหรือการทำงานเพื่อให้การทำงานเป็นไปโดยราบรื่นและบรรลุวัตถุประสงค์ และกระบวนการออกแบบและการดำรงรักษาไว้ซึ่งสภาพแวดล้อมของผู้ร่วมงาน กลุ่มบุคคล ที่จะร่วมมือกัน ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ให้ประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ ขึ้นอยู่กับข้อจำกัดพื้นฐานที่ต้องการพอที่จะขยายความได้ดังนี้ 1) ผู้บริหารทำตัวเป็นผู้จัดการใน การวางแผน การจัดการองค์การบริหารงานบุคคล การควบคุมดูแล 2) การจัดการทุกชนิดในองค์กร 3) ผู้จัดการนั้นจะต้องบริหารทุกระดับชั้น 4) ผู้บริหาร

ผู้จัดการทุกคนต้องมีจุดมุ่งหมายเดียวกัน พยายามสร้างสิ่งต่างๆให้สูงกว่ามาตรฐานและ 5) การจัดการนั้นเกี่ยวข้องกับผลผลิต ทำให้ได้ผลผลิตขึ้นมาอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ หน่วยงานปกครองที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดรูปแบบหนึ่ง โดยปกติการปกครองส่วนท้องถิ่นจะเปิดโอกาสให้ประชาชนในเขตท้องถิ่นนั้นๆเลือกตั้งผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่เป็นผู้บริหารท้องถิ่น หรือเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น เพื่อดำเนินงานและพัฒนาท้องถิ่นที่ตนอาศัยอยู่ซึ่งไม่เหมาะสมที่จะใช้รูปแบบทั่วไปมาใช้ในการปกครอง ปัจจุบันมีกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มี 4 ประเภท คือ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และรูปแบบพิเศษ เช่น เมืองหลวงหรือเมืองท่องเที่ยว ซึ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบการปกครองที่จำเป็นและมีความสำคัญในทางการเมืองการปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยรัฐบาลซึ่งเป็นกลไกในการบริหารการปกครองของรัฐนั้นย่อมมีหน้าที่อย่างมากมายในการบริหารประเทศให้ประชาชนได้รับความสุข ความสะดวกสบายในการดำเนินชีวิตอีกทั้งความมั่นคงแห่งชาติทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม แต่ย่อมเป็นไปไม่ได้ที่รัฐบาลจะดูแลและจัดทำบริการให้กับประชาชนอย่างทั่วถึงทุกชุมชนของประเทศ เพราะอาจจะเกิดปัญหา เกี่ยวกับความล่าช้าในการดำเนินงาน ทำให้ไม่สนองต่อความต้องการของแต่ละชุมชนได้และรวมทั้งข้อจำกัดเกี่ยวกับงบประมาณ และตัวบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ดำเนินงานให้ทั่วถึงได้ เมื่อเป็นดังนี้การลดภาระของรัฐบาลโดยการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองเพื่อการสนองตอบต่อความต้องการของชุมชน จะได้เกิดความสะดวกรวดเร็วและตรงกับความต้องการของชุมชนนั้นๆ จึงเป็นผลให้การปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทและความสำคัญเกิดขึ้น สอดคล้องกับแนวคิดของการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยการปกครองทางการเมืองที่อยู่ในระดับจากรัฐซึ่งก่อตั้งโดยกฎหมายและมีอำนาจอย่างเพียงพอที่จะทำกิจการในท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง รวมทั้งการจัดเก็บภาษี เจ้าหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวอาจได้รับการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งโดยท้องถิ่นก็ได้ สอดคล้องกับ การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานการปกครองซึ่งได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจการปกครองตนเอง มีสิทธิตามกฎหมายและต้องมืองค์กรที่จำเป็นในการปกครองเพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งตรงกับแนวคิดของการปกครองส่วนท้องถิ่น ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ.2540 ประการหนึ่งมุ่งหวังที่จะปรับปรุงโครงสร้างทางการเมือง การปกครองไปสู่การความเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐว่าจะต้องให้คนเป็นอิสระแก่ท้องถิ่น ในการปกครองและแก้ปัญหาของท้องถิ่นของตนเอง เพื่อความเจริญก้าวหน้าของท้องถิ่นโดยปราศจากการควบคุมจากภายนอก ยกเว้นการกำกับดูแลบางอย่างบางประการของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น มีการกำหนดวัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลเป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศ จะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลักหากเงินงบประมาณจำกัด ภารกิจที่จะต้องบริการ ให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ก็สามารถมีรายได้มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอ ที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของ รัฐบาลได้เป็นอย่างมากการแบ่งเบานี้เป็น การแบ่งเบาทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

2 .เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริงเนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องที่ ย่อมมีความแตกต่างกันการรอรับการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียวย่อมไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

3. เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วยการจัดตั้งหน่วยปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงมีความจำเป็น โดยให้อำนาจหน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมากและแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

4. เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษการปกครองระบอบประชาธิปไตย แก่ประชาชน จากการที่การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการปกครองตนเองไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตามการปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

5. เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง

ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดในการปกครองท้องถิ่นเพื่อเป็นการสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐในอันที่จะรักษาความมั่นคงและความผาสุกของประชาชน โดยยึดหลักการกระจายอำนาจปกครองและเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยโดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นจึงสามารถสรุปได้ ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่นคือรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชนให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครองการบริหารท้องถิ่นเกิดความรับผิดชอบและวางแผนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัย อันจะนำมาซึ่งความศรัทธา

เลื่อมใสในระบอบการปกครองประชาธิปไตยในที่สุด โดยประชาชนจะมีโอกาสเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารการเลือกตั้งจะเป็นการฝึกฝน ให้ประชาชนใช้ดุลพินิจเลือกผู้แทนที่เหมาะสมสำหรับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่นนับได้ว่าเป็นผู้นำในท้องถิ่นที่จะได้ใช้ความรู้ความสามารถบริหารงานท้องถิ่นเกิดความคุ้นเคยมีความชำนาญในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมืองซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

2. การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self-Government) หัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประการหนึ่งก็คือการปกครองตนเองมิใช่เป็น การปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบียดเบียน การปกครองตนเองคือการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่นโดยอาศัยความร่วมมือ ร่วมใจจากประชาชนแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องฟังเสียงประชาชนด้วยวิถีทางประชาธิปไตยต่างๆ เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติ (Referendum) ให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอน (Recall) ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญของตนต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนรับรู้ถึงอุปสรรคปัญหาและช่วยกันแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นของตน

ไทยแลนด์ 4.0 เป็นวิสัยทัศน์เชิงนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย หรือโมเดลพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาล ภายใต้การนำของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีและหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่เข้ามาบริหารประเทศบนวิสัยทัศน์ที่ว่า“มั่นคง มั่งคั่งและยั่งยืน” ที่มีภารกิจสำคัญในการขับเคลื่อนปฏิรูปประเทศด้านต่าง ๆ เพื่อปรับแก้ จัดระบบ ปรับทิศทาง และสร้างหนทางพัฒนาประเทศให้เจริญ สามารถรับมือกับโอกาสและภัยคุกคามแบบใหม่ๆที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว รุนแรงในศตวรรษที่ 21 ได้เป็นความมุ่งมั่นของนายกรัฐมนตรี ที่ต้องการปรับเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจ ไปสู่ “Value-Based Economy” หรือ “เศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรม” โดยมีฐานคิดหลัก คือ เปลี่ยนจากการผลิตสินค้า “โภคภัณฑ์” ไปสู่สินค้าเชิง “นวัตกรรม” เปลี่ยนจากการขับเคลื่อนประเทศด้วยภาคอุตสาหกรรม ไปสู่การขับเคลื่อนด้วยเทคโนโลยี ความคิดสร้างสรรค์และนวัตกรรม และเปลี่ยนจากการเน้นภาคการผลิตสินค้า ไปสู่การเน้นภาคบริการมากขึ้น การพัฒนาประเทศภายใต้โมเดล “ประเทศไทย 4.0” จะสำเร็จ ใช้แนวทาง “สานพลังประชารัฐ” เป็นตัวการขับเคลื่อน โดยมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน ภาคการเงินการธนาคาร ภาคประชาชน ภาคสถาบันการศึกษา มหาวิทยาลัยและสถาบันวิจัยต่างๆร่วมกันระดมความคิด ผนึกกำลังกันขับเคลื่อน ผ่านโครงการ บัณฑิตความร่วมมือ กิจกรรม หรือ งานวิจัยต่างๆ โดยการดำเนินงานของ “ประชารัฐ” กลุ่มต่างๆ อันได้แก่ กลุ่มที่ 1 การยกระดับนวัตกรรมและผลิตภัณ์การปรับแก้กฎหมาย และกลไกภาครัฐ พัฒนาคัลลัสเตอร์ภาคอุตสาหกรรมแห่งอนาคต และการดึงดูดการลงทุน และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน กลุ่มที่ 2 การพัฒนาการเกษตรสมัยใหม่และการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก

และประชาชน กลุ่มที่ 3 การส่งเสริมการท่องเที่ยวและไมล์ การสร้างรายได้ และการกระตุ้นการใช้จ่ายภาครัฐ กลุ่มที่ 4 การศึกษาพื้นฐานและพัฒนาผู้นำ (โรงเรียนประชาชน) รวมทั้งการยกระดับคุณภาพวิชาชีพ และกลุ่มที่ 5 การส่งเสริมการส่งออกและการลงทุนในต่างประเทศ รวมทั้งการส่งเสริมกลุ่ม SMEs และผู้ประกอบการใหม่ (Start Up) ซึ่งแต่ละกลุ่มกำลังวางระบบและกำหนดแนวทางในการขับเคลื่อนนโยบายอย่างเข้มข้น (บวร เทศารินทร์: (ออนไลน์), 25 พฤษภาคม 2560)

สรุปได้ว่า กระบวนทัศน์ในการพัฒนาองค์กรภายใต้ ยุคนโยบาย 4.0 เป็นอีกนโยบายหนึ่งที่เป็นการวางรากฐานการพัฒนาประเทศในระยะยาว เป็นจุดเริ่มต้นในการขับเคลื่อนไปสู่การเป็นประเทศที่มั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน ตามวิสัยทัศน์รัฐบาล ซึ่งการบริหารองค์กรต้องคำนึงถึง ทรัพยากร ประสิทธิภาพ นวัตกรรม และการมีส่วนร่วมทุกภาคส่วน

## แนวคิดการประเมินและตรวจสอบการบริการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

PDCA เป็นแนวคิดหนึ่ง ที่ไม่ได้ให้ความสำคัญเพียงแค่การวางแผน แต่แนวคิดนี้เน้นให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีระบบ โดยมีเป้าหมายให้เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง แนวคิด PDCA ได้รับการพัฒนาขึ้นเป็นครั้งแรกโดย Walter Shewhart ซึ่งถือเป็นผู้บุกเบิกต้นใช้สถิติสำหรับวงการอุตสาหกรรม และต่อมาวงจร PDCA ได้เป็นที่รู้จักอย่างแพร่หลาย เมื่อสุดยอดนักบริหารด้านการบริหารคุณภาพ อย่าง W. Edwards Deming ได้นำมาเผยแพร่ ให้เป็นเครื่องมือสำหรับการปรับปรุงกระบวนการ วงจรนี้จึงมีอีกชื่อหนึ่งว่า “Deming Cycle” (สุรลีนี โพธิ์จันทร์: (ออนไลน์), 25 พฤษภาคม 2560) ซึ่งวงจร PDCA หรือวงจร Deming นี้ประกอบด้วย

**1. Plan (วางแผน)** หมายถึง การวางแผนการดำเนินงานอย่างรอบคอบ การวางแผนยังเป็นการจัดอันดับความสำคัญของเป้าหมาย เพื่อกำหนดการดำเนินงาน กำหนดระยะเวลาการดำเนินงาน กำหนดผู้รับผิดชอบหรือผู้ดำเนินการและกำหนดงบประมาณที่จะใช้ ครอบคลุมถึงการกำหนดหัวข้อที่ต้องการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ซึ่งรวมถึงการพัฒนาสิ่งใหม่ๆ การแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน อาจประกอบด้วย การกำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของการดำเนินงาน การวางแผนยังช่วยให้เราสามารถคาดการณ์สิ่งที่เกิดขึ้นในอนาคต และช่วยลดความเสี่ยงต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้

**2. Do (ปฏิบัติตามแผน)** หมายถึง การดำเนินการตามแผน ซึ่งการดำเนินการตามแผนเป็นการดำเนินการตามแนวทางที่ได้วางแผนไว้ เป็นการลงมือปฏิบัติตามแผนที่กำหนดไว้ในตารางการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ สมาชิกกลุ่มต้องมีความเข้าใจถึงความสำคัญของแผนนั้นๆ ความสำเร็จของการนำแผนมาปฏิบัติต้องอาศัยการทำงานด้วยความร่วมมือเป็นอย่างดีจากสมาชิก ตลอดจนการจัดการ

ทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติงานตามแผนนั้นๆ ในขั้นตอนนี้ขณะที่ลงมือปฏิบัติจะมีการตรวจสอบไปด้วย หากไม่เป็นไปตามแผนอาจจะต้องมีการปรับแผนใหม่

**3. Check (ตรวจสอบการปฏิบัติตามแผน)** หมายถึง การประเมินแผน อาจประกอบด้วย การประเมินโครงสร้างที่รองรับ การดำเนินการ การประเมินขั้นตอนการดำเนินงาน และการประเมินผลของ การดำเนินงานตามแผนที่ได้ตั้งไว้ โดยในการประเมินดังกล่าวสามารถ ทำได้เอง โดยผู้บริหารหรือผู้ที่รับผิดชอบแผนการดำเนินงานนั้น ๆ ซึ่งเป็นลักษณะของการประเมิน

**4. Act. (ปรับปรุงแก้ไข)** หมายถึง การนำผลการประเมินมาพัฒนาแผน อาจประกอบด้วย การนำผลการ ประเมินมาวิเคราะห์ว่ามีโครงสร้าง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใดที่ควรปรับปรุงและพัฒนาสิ่งที่ได้อยู่แล้วให้ดียิ่งขึ้นไปอีก การนำมาผลการประเมินมาวิเคราะห์ต้องคำนึงถึงความเหมาะสมทั้งด้านทรัพยากร องค์กร นโยบายรัฐ เทคโนโลยีและสภาพแวดล้อมปัจจุบัน

## การวิเคราะห์การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในยุค 4.0

การเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคมทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมในองค์กรปกครองท้องถิ่นเอง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการแข่งขันธุรกิจ การให้บริการและความโปร่งใสในการทำงาน ซึ่งไม่ได้หมายความว่าแค่เพียงการนำหลักการบริหารของธุรกิจเอกชนมาใช้ให้มีประสิทธิภาพ ก็เป็นการเพียงพอแล้ว การบริหารที่เป็นเลิศยังหมายถึง การรู้จักทำงานร่วมกันกับองค์กรอื่น ๆ ที่ทำหน้าที่ในการให้บริการประชาชนและมีการสร้างเครือข่ายความร่วมมือสอดประสานกับทุกส่วนในสังคม ซึ่งจากการวิเคราะห์หลักการบริหารร่วมกับแนวนโยบาย ไทยแลนด์ 4.0 สามารถสร้างแนวทางในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดังนี้

**1. การวางแผนการวางแผนการดำเนินงานอย่างรอบคอบ** ครอบคลุมถึงการกำหนดหัวข้อที่ต้องการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ซึ่งรวมถึงการพัฒนาสิ่งใหม่ๆ การแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน อาจประกอบด้วย การกำหนดเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานการจัดอันดับความสำคัญของ เป้าหมาย กำหนดการดำเนินงาน กำหนดระยะเวลาการดำเนินงาน กำหนดผู้รับผิดชอบหรือผู้ดำเนินการและกำหนดงบประมาณที่จะใช้ ซึ่งแผนดังกล่าวต้องปรับเปลี่ยนให้ตรงวัตถุประสงค์และความเหมาะสมกับนโยบายรัฐ เพื่อให้เกิดการดำเนินงานที่สามารถขับเคลื่อนองค์กรและสร้างผลประโยชน์ให้กับส่วนรวมอีกทั้งการวางแผนในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในยุค 4.0 ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมที่จะเป็นสิ่งที่สร้างความสามัคคีทั้งภายในองค์กรและนอกองค์กรซึ่งเป็นสนับสนุนให้แผนดังกล่าวมีประสิทธิภาพ ซึ่งการวางแผนการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในยุค 4.0 มีขั้นตอนประกอบด้วย



1.1 สร้างรูปแบบการบริหารการวางแผนและการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ การวางแผนยุทธศาสตร์เป็นวิธีการที่ประกอบไปด้วยการวิเคราะห์สถานการณ์ภายนอกและภายในองค์กรและนำมาพิจารณากำหนดเป็นวิสัยทัศน์ และแบบแผนที่เป็นทิศทางในการดำเนินงานขององค์กรนั้นเป็นเครื่องมือในการกำหนดบทบาทภารกิจหรือสิ่งที่องค์กรต้องการที่จะทำในอนาคต

1.2 การออกแบบโครงสร้างองค์กร เพื่อเป็นการวางแผนกำหนดหน้าที่รับผิดชอบไว้ตามรูปแบบการบริหาร โดยโครงสร้างจะเป็นสิ่งที่สนับสนุนให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการปฏิบัติงาน ซึ่งการกำหนดโครงสร้างองค์กรเป็นการวิเคราะห์เพื่อแบ่งงานให้ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพสูงสุด

**2. การปฏิบัติตามแผนเป็นขั้นตอนการลงมือปฏิบัติตามแผนที่กำหนดไว้** เป็นขั้นตอนในการดำเนินการตามรูปแบบการบริหารและการออกแบบโครงสร้างองค์กร ตามขั้นตอนและเงื่อนไขต่างๆที่กำหนดไว้ กรณีที่ไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงปัจจัยสิ่งแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกจะต้องมีการปรับแผนในระหว่างดำเนินการเพื่อให้สามารถดำเนินการต่อไปได้ ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาที่ไม่ได้กระทบต่อโครงสร้างและการบริหาร ทั้งยังเป็นการปรับเปลี่ยนเพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างสำเร็จ โดยต้องปฏิบัติตามแผนที่เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ รวมถึงการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน ซึ่งการปฏิบัติตามแผนมีขั้นตอนในการดำเนินการประกอบด้วย

2.1 การบริหารตามแผน ดำเนินการบริหารตามรูปแบบที่ได้วางไว้ เป็นกระบวนการดำเนินงานเพื่อก่อให้เกิดการบรรลุผลสำเร็จด้วยการใช้บุคคล และทรัพยากรต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพรวมถึงการมีส่วนร่วมเพื่อเป็นการสร้างสิ่งใหม่ที่ก่อให้เกิดการพัฒนา

2.2 การจัดองค์กร เป็นขั้นตอนการบริหารทรัพยากรที่มีอยู่ให้ตรงตามรูปแบบการบริหารและโครงสร้างขององค์กร เป็นการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนงานต่างๆ และบุคคลในองค์กร โดยกำหนดภารกิจ อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้ชัดเจน เพื่อให้การดำเนินงานตามภารกิจขององค์กรบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพภายใต้การบริหารแบบมีส่วนร่วม

**3. การตรวจสอบเป็นกระบวนการดำเนินงานด้านการกำกับควบคุม** เพื่อติดตามความก้าวหน้าของภารกิจและหรือประเมินว่าภารกิจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ การติดตามประเมินผลเพื่อเป็นเกณฑ์ในการวิเคราะห์ว่าสถานการณ์ที่ตรวจสอบวัดได้นั้นบรรลุผลสำเร็จหรือไม่ ประโยชน์ของการตรวจสอบและประเมินผลไม่เพียงแต่ช่วยให้ทราบความก้าวหน้า และหรือความล่าช้าของการดำเนินการ ยังเป็นการประเมินว่าการดำเนินการใกล้เคียงเป้าหมายที่กำหนดแค่ไหนเพียงไรแล้ว ยังสามารถช่วยให้วิเคราะห์เพิ่มเติมให้ทราบปัจจัยเหตุแห่งความสำเร็จและความล้มเหลว



ดังกล่าวได้ ทำให้เกิดประโยชน์ในการปรับปรุงแนวทางดำเนินการต่อไปได้มีขั้นตอนในการดำเนินการ ดังนี้

3.1 การประเมินผลการดำเนินงาน เป็นการรวบรวมข้อมูลของผลการดำเนินงานที่ได้ดำเนินการไปแล้ว เพื่อนำมาใช้เปรียบเทียบกับเป้าหมายของแผนว่าดำเนินงานไปถึงระดับไหน อีกทั้งยังเป็นการรวบรวมปัญหาที่ส่งผลต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของการบริหาร ประเมินจากประสิทธิภาพในการดำเนินงานว่ามีประสิทธิภาพในดำเนินงานเป็นอย่างไร การทำงานร่วมกันว่าแต่ละภาคส่วนมีความร่วมมือมากน้อยเพียงใด เพื่อจะพิจารณาได้ว่า จำเป็นต้องทำการปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินงานใหม่หรือไม่

4. **ปรับปรุงแก้ไข**หมายถึง การนำผลการประเมินมาพัฒนาแผน ประกอบด้วย การนำผลการประเมินมาวิเคราะห์ว่ามีโครงสร้าง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใดที่ควรปรับปรุง อีกทั้งยังเป็นการยกระดับมาตรฐานการทำงานให้สูงขึ้น องค์กรต้องทำให้มาตรฐานที่มีอยู่สูงขึ้น เพราะการเปลี่ยนแปลงที่มีตลอดเวลาอันเนื่องมาจากสภาพสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งต้องทำให้มาตรฐานสูงขึ้นนั่นเองเป็นการทำการปรับปรุงคุณภาพ

## สรุปและข้อเสนอแนะ

การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในยุค 4.0 เป็นการบริหารที่เชื่อมโยงกับนโยบายของรัฐบาล ซึ่งโมเดลไทยแลนด์ 4.0 มุ่งเน้นการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า การทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ และใช้ร่วมกับนวัตกรรมสมัยใหม่ ซึ่งต้องยึดหลักการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือว่าเป็นองค์กรหนึ่งที่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุดและยังเป็นองค์กรที่สามารถสร้างความมั่นคงให้กับการบริหารระดับประเทศได้โดยการพัฒนาตั้งแต่ระดับรากหญ้า ให้มีความรู้ความเข้าใจ แนวทางการปฏิบัติรวมถึงการมีส่วนร่วม เพื่อให้เกิดความร่วมมือขึ้นในการพัฒนาและส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าทั้งในระดับองค์กรไปจนถึงระดับประเทศอย่างยั่งยืนขั้นตอนในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในยุค 4.0 ประกอบด้วย

1. **การวางแผน**การวางแผนการดำเนินงานอย่างรอบคอบ ครอบคลุมถึงการกำหนดหัวข้อที่ต้องการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ซึ่งรวมถึงการพัฒนาสิ่งใหม่ๆ ก

2. **การปฏิบัติตามแผน**เป็นขั้นตอนการลงมือปฏิบัติตามแผนที่กำหนดไว้ เป็นขั้นตอนในการดำเนินการตามรูปแบบการบริหารและการออกแบบโครงสร้างองค์กร โดยต้องปฏิบัติตามแผนที่เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า และมีประสิทธิภาพ รวมถึงความร่วมมือจากทุกภาคส่วน

3. **การตรวจสอบ**เป็นกระบวนการดำเนินงานด้านการกำกับควบคุม เพื่อติดตามความก้าวหน้าของภารกิจและหรือประเมินว่าภารกิจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ ยัง

สามารถช่วยให้วิเคราะหเพิ่มเติมให้ทราบปัจจัยเหตุแห่งความสำเร็จและความล้มเหลวดังกล่าวได้ ทำให้เกิดประโยชน์ในการปรับปรุงแนวทางดำเนินการต่อไปได้

**4. ปรับปรุงแก้ไขหมายถึง** การนำผลการประเมินมาพัฒนาแผน ประกอบด้วย การนำผลการประเมินมาวิเคราะห์ว่ามีโครงสร้าง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใดที่ควรปรับปรุง อีกทั้งยังเป็นการยกระดับมาตรฐานการทำงานให้สูงขึ้นเพราะการเปลี่ยนแปลงที่มีตลอดเวลาอันเนื่องมาจากสภาพสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งต้องทำให้มาตรฐานสูงขึ้นนั่นเอง

การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในยุค 4.0 นอกจากกระบวนการบริหารที่มีประสิทธิภาพแล้ว ควรมีการนำหลักธรรมมาใช้ร่วมกับการบริหาร ซึ่งหลักธรรมนั้นจะเป็นการปลูกจิตสำนึกที่ดีในการปฏิบัติงาน การอยู่ร่วมกัน จะเป็นการเสริมสร้างพฤติกรรมที่ดีให้เกิด หรือเรียกได้ว่าเป็นการสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดการปฏิบัติงานด้วยความเต็มใจ ซึ่งหลักธรรมที่ควรนำมาใช้ร่วมกับการบริหารคือ หลักสัจจกตธรรม คือหลักธรรมที่เป็นสิ่งที่จะสงเคราะห์กันเป็นเครื่องยึดเหนี่ยวใจของผู้อื่นไว้ได้ ประกอบด้วย 1) ทาน การแบ่งปันเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่กัน 2) ปิยวาจา การพูดจาไพเราะน่าเคารพนับถือ 3) อตถจริยาการทำตนให้เป็นประโยชน์ และ 4) สมานัตตการการทำตนเสมอต้นเสมอปลาย เป็นต้น

### บรรณานุกรม

- ดิน ปรัชญพฤทธิ.ศัพทรัฐประศาสนศาสตร์. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.2535.
- พิทยา บวรวัฒนา.การบริหารเชิงบูรณาการ. นนทบุรี : สำนักงานข้าราชการพลเรือน.2546.
- สมพงษ์ เกษมสิน.การบริหาร.กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไพบูลย์ สำนัญญติ. 2514.
- ประทาน คงฤทธิ์ศึกษากร. สุขาภิบาลในฐานะปกครองตนเอง. กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตบริหารศาสตร.2539.
- วรชวรณ บันลือฤทธิ์ และอุดม ศาสตรเวช. หมวดวิชาพัฒนาสังคมและชุมชน. กรุงเทพมหานคร: บริษัท เอกพิมพ์ไทย จำกัด, 2544.
- ชูศักดิ์ เทียงตรง. การบริหารการปกครองท้องถิ่นของไทย. กรุงเทพมหานคร :โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.2518.
- อนันต์ อนันตกุล. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น. กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย.2521.
- บวร เทศาริทธิ์, ดร, ประเทศไทย 4.0 โมเดลพัฒนาเศรษฐกิจใหม่, [ออนไลน์] แหล่งที่มา : [http://www.drborworn.com/articleDetail.asp?id=16223\(25 พฤษภาคม 2560\)](http://www.drborworn.com/articleDetail.asp?id=16223(25 พฤษภาคม 2560))

Koontz Harold & Cyril O' Donnell. **Principle Of Management : An Analysis of Managerial Fucntions**. New York : McGraw-Hill, 1972.

Sergiovanni.T.J. & Carver.F.D .**The school executive : A theory of administration**. New York : Harper & Row, 1987.

Drucker Peter F.**The Practice of Management**.NewYork : Harper& Row Publishers. 1974.

Ernest Dale.**Management : Theory and Practice**. New York : McGraw-Hill, 1973.

Harold Koontz & Heinz Weihrich.**Ninth Edition Management**.New York : McGrew Hillbook, 1991.

Hutchinson. Jonh G.**Organization : Theory and Classical Concepts**. NewYork : McGraw-Hill 1967.