



การนำหลักธรรมมาปรับการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล
: ศึกษาเฉพาะกรณี องค์การบริหารส่วนตำบลนาทราย
อำเภอเมือง จังหวัดนครศรีธรรมราช

๒๓ ๒๓
ภกต ศรีเมือง

สารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรศาสตราจารย์พิเศษ
สาขาวิชา รัฐศาสตร์การปกครอง
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย
พุทธศักราช 2549



การนำหลักธรรมาภิบาลมาบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล
: ศึกษาเฉพาะกรณี องค์การบริหารส่วนตำบลนาทราย
อำเภอเมือง จังหวัดนครศรีธรรมราช



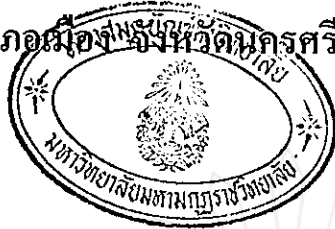
สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชา รัฐศาสตร์การปกครอง
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย
พุทธศักราช 2549

B ๕๖๖๕

การนำหลักธรรมาภิบาลมาบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

: ศึกษาเฉพาะกรณี องค์การบริหารส่วนตำบลนาทราย

อำเภอเมือง จังหวัดนครศรีธรรมราช



ภักดี ศรีเมือง

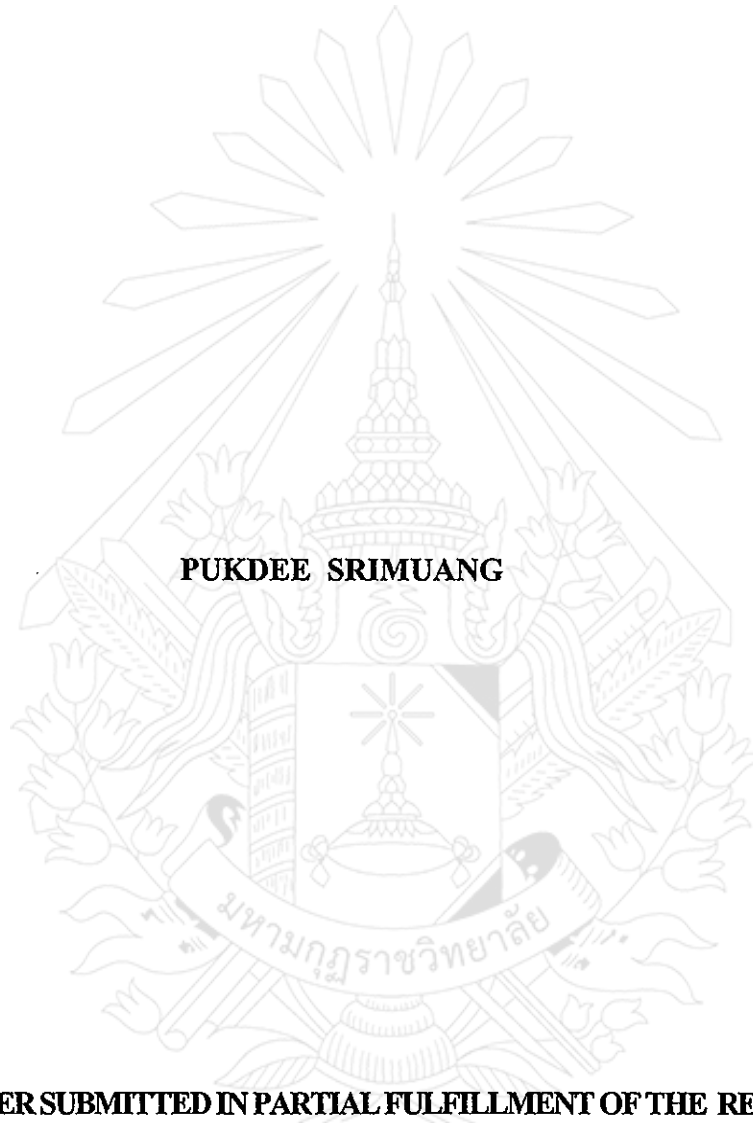
สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชา รัฐศาสตร์การปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย

พุทธศักราช 2549

**AN APPLICATION OF GOOD GOVERNANCE TO TAMBOL
ADMINISTRATIVE ORGANIZATION : A CASE STUDY OF
NASAI TAMBOL ADMINISTRATIVE ORGANIZATION ,
MUANG DISTRICT , NAKHON SI THAMMARAT PROVINCE**



PUKDEE SRIMUANG

A THEMATIC PAPER SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS

FOR THE DEGREE OF MASTER OF ARTS

DEPARTMENT OF GOVERNMENT

GRADUATE SCHOOL

MAHAMAKUT BUDDHIST UNIVERSITY

B.E. 2549 (2006)

หัวข้อสารนิพนธ์ : การนำหลักธรรมาภิบาลมาบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล
: ศึกษาเฉพาะกรณี องค์การบริหารส่วนตำบลนาทราย อำเภอเมือง
จังหวัดนครศรีธรรมราช

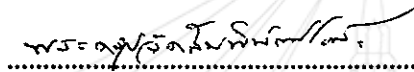
ชื่อนักศึกษา : นายภักดี ศรีเมือง

สาขาวิชา : รัฐศาสตร์การปกครอง

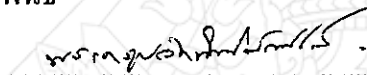
อาจารย์ที่ปรึกษา : ดร.กันตภณ หนูทองแก้ว

อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม : ดร.สงศรี ชมภูวงศ์


บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย อนุมัติให้สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรศาสนศาสตรมหาบัณฑิต


..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(พระครูปลัดสัมพิพัฒน์วิริยาจารย์)


คณะกรรมการสอบสารนิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(พระครูปลัดสัมพิพัฒน์วิริยาจารย์)


..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(ดร.กันตภณ หนูทองแก้ว)


..... อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม
(ดร.สงศรี ชมภูวงศ์)


..... กรรมการ
(ดร.สุกิจ ชัยมุสิก)


..... กรรมการ
(ดร.ชัยยุทธ บุญโสภาส)

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย

Thematic Title : An Application of Good Governance to Tambol Administrative Organization : A Case Study of Nasai Tambol Administrative Organization, Muang District, Nakhon si thammarat Province.

Student's Name : Mr. Pukdee Srimuang

Department : Government

Advisor : Dr. Kantaphon Nuthongkaew

Co-Advisor : Dr. Songsri Chomphuwong

Accepted by the Graduate School, Mahamakut Buddhist University in Partial Fulfillment of the Requirements for the Master's Degree.

P. Sampipattana viriyajarn
..... Dean of Graduate School
(Phragrupaladsampipattanaviriyajarn)

Thematic Committee

P. Sampipattana viriyajarn
..... Chairman
(Phragrupaladsampipattanaviriyajarn)

K. Nuthongkaew
..... Advisor
(Dr. Kantaphon Nuthongkaew)

Songsri Chomphuwong
..... Co-Advisor
(Dr. Songsri Chomphuwong)

S. Chaimusik
..... Member
(Dr. Sukit Chaimusik)

Chaiyout Bounsopas
..... Member
(Dr. Chaiyout Bounsopas)

หัวข้อสารนิพนธ์	:	การนำหลักธรรมาภิบาลมาบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณี องค์การบริหารส่วนตำบลนาทราย อำเภอเมือง จังหวัดนครศรีธรรมราช
ชื่อนักศึกษา	:	นายภักดี ศรีเมือง
สาขาวิชา	:	รัฐศาสตร์การปกครอง
อาจารย์ที่ปรึกษา	:	ดร.กันตภณ หนูทองแก้ว
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม	:	ดร.สงศรี ชมภูวงศ์
ปีการศึกษา	:	2548

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาการนำหลักธรรมาภิบาลมาบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และเพื่อศึกษาการนำหลักธรรมาภิบาลมาบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ของประชาชน ในเขตตำบลนาทราย อำเภอเมืองนครศรีธรรมราช จังหวัดนครศรีธรรมราช ที่มีระดับการศึกษา และอาชีพแตกต่างกัน

สำหรับกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้า ได้แก่ ประชาชนในเขตพื้นที่ ตำบลนาทราย อำเภอเมือง จังหวัดนครศรีธรรมราช 6 หมู่บ้าน จำนวน 200 คน เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล ในเชิงปริมาณ ได้แก่ แบบสอบถาม สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูล ใช้โปรแกรม SPSS for Windows สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และวิเคราะห์ความแปรปรวน

ผลที่ได้จากการศึกษาค้นคว้าพบว่า

(1) ประชาชนมีความคิดต่อการนำหลักธรรมาภิบาล มาบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่าอยู่ในระดับปานกลางเช่นกัน เรียงลำดับจากมากไปหาน้อยได้แก่ ด้านนิติธรรม ด้านคุณธรรม ด้านการมีส่วนร่วม ด้านความรับผิดชอบ ด้านความคุ้มค่า และด้านความโปร่งใสตรวจสอบได้ตามลำดับ

(2) ประชาชน ที่มีระดับการศึกษา แตกต่างกันมีความคิดต่อการนำหลักธรรมาภิบาลด้าน ความ คุ้มค่า และด้านนิติธรรม มาบริหารแตกต่างกัน และประชาชน ที่มีอาชีพแตกต่างกัน มีความเห็น ต่อการนำหลักธรรมาภิบาลด้านคุณธรรม ด้านความรับผิดชอบ ด้านความคุ้มค่า ด้านความโปร่งใสตรวจสอบได้ และด้านนิติธรรมมาบริหาร แตกต่างกัน

Thematic Title : An Application of Good Governance to Tambol Administrative Organization : A Case Study of Nasai Tambol Administrative Organization, Muang District, Nakhon Si Thammarat Province

Student's Name : Mr. Pukdee Srimuang

Department : Government

Advisor : Dr. Kantaphon Nuthongkaew

Co-Advisor : Dr. Songsri Chomphuwong

Academic Year : B.E. 2548 (2005)

ABSTRACT

The objectives of this research were to study the principle of good governance and an application of good governance to Nasai Tambol Administrative Organization, Muang district, Nakhon Si Thammarat Province which concerns the people with different educational and occupational background.

The sampling groups for this study were 200 people from 6 villages in Tambol Nasai, Muang District, Nakhon Si Thammarat Province. The instruments used to collect data were rating-scale questionnaires. The SPSS for Windows was used to analyze the data. The descriptive statistics for data analysis consist of percentage, mean, standard deviation, and analysis of variance.

The results of the study indicate that:

- 1) The thinking of the people toward an application of good governance to Nasai Tambol Administrative Organization was in a moderate level. The individual aspects were also at a moderate level in the rule of law, the virtue, the participation, the responsibility, the justice, and the transparency respectively.
- 2) The people with different educational background had different thinking toward the justice and the rule of law. The people with different occupational background had different thinking toward the virtue, the responsibility, the justice, the transparency and the rule of law.

กิตติกรรมประกาศ

สารนิพนธ์นี้สำเร็จลงได้ด้วยความกรุณาช่วยเหลือแนะนำอย่างดียิ่งจาก ดร.กันตภณ หนูทองแก้ว อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์ ดร.สงศรี ชมภูวงศ์ อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์ร่วม ที่กรุณาให้ความรู้คำแนะนำ ข้อคิดเห็นต่างๆ ในการวิจัยตลอดจนแก้ไข ทำให้สารนิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จและมีความสมบูรณ์ ผู้วิจัยขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูง

ขอกราบขอบพระคุณ พระครูปลัดสัมพิพัฒน์วิริยาจารย์ คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาราชวิทยาลัย พระราชธรรมสุธี พระครูธรรมจักรเจติยาภิบาล พระราชปฏิภาณโสภณ ที่ได้ให้คำปรึกษาแนะนำและเป็นกำลังใจ ขอบพระคุณ ดร.สมคิด รัตนพันธุ์ และ ผศ.ปัญญา เลิศไกร ที่ได้อนุเคราะห์เป็นผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบเครื่องมือการวิจัย ขอบพระคุณ ดร.สมนัห์ เศษวงษ์ และ ดร.สุกิจ ชัยมุสิก ที่กรุณาให้ความรู้คำแนะนำ ข้อคิดเห็นต่างๆ ในการวิจัย

ขอบคุณ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำชุมชน ตลอดจนประชาชนตำบลนาทราย ทุกท่านที่ให้ความร่วมมือในการตอบแบบสอบถามเป็นอย่างดี ทำให้ได้ข้อมูลสำหรับการทำงานวิจัยฉบับนี้ ขอบคุณ คุณโสภาสิริดวงพัตรา คุณชนิษฐา กิรติภัทรกาญจน์ ที่ได้แนะนำการใช้โปรแกรม SPSS for Windows คุณจิระมาศ ศรีเมือง และคุณชาญชัย อรุณ ที่ให้ความช่วยเหลือ สนับสนุน ในการทำวิจัยครั้งนี้

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณดีทั้งหมดของของงานวิจัยนี้แต่ บิดา - มารดา และครู - อาจารย์อันเป็นที่เคารพสูงสุด

นายภักดี ศรีเมือง

มหาวิทยาลัย

คำอธิบายสัญลักษณ์และคำย่อ

งานสารนิพนธ์นี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าจากพระไตรปิฎก ในการอ้างอิงโดยใช้ชื่อย่อคัมภีร์พระไตรปิฎก ไว้ในเชิงอรรถของสารนิพนธ์นี้โดยการอ้างอิงใช้วิธี ดังนี้

คำย่อ	ชื่อเต็ม
พระสุตตันตปิฎก	
ที. ม.	ทีฆนิกาย มหาเวคค
ที. ปา.	ทีฆนิกาย ปาฏิทวคค
ม.นุ.	มขุณิมนิกาย มุลปณณาสก
อง. ทก.	องคคตตรนิกาย ทกนปาด
อง. จตคก.	องคคตตรนิกาย จตคกนปาด
ขุ. ธ.	ขุททกนิกาย ธมมปท
ขุ. อิติ.	ขุททกนิกาย อิติวุตคค
ขุ. สุ.	ขุททกนิกาย สุตตนิปาด
ขุ. ชา.	ขุททกนิกาย ชาคค
ขุ. จ.	ขุททกนิกาย จุหนิททเทส

พระไตรปิฎก = เล่ม / ชื่อ / หน้า เช่น ที.ปา. 11 / 34 / 44 หมายถึง พระไตรปิฎก ทีฆนิกาย
ปาฏิทววรรค เล่มที่ 11 ชื่อที่ 34 หน้าที 44

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ก
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ข
กิตติกรรมประกาศ	ค
คำอธิบายสัญลักษณ์และคำย่อ	ง
สารบัญ	จ
สารบัญตาราง	ช
สารบัญภาพ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	5
1.3 ขอบเขตของการวิจัย	5
1.4 คำนียามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย	6
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย	6
บทที่ 2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	7
2.1 แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร	7
2.2 แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ	25
2.3 แนวความคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น	28
2.4 แนวความคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบ อบต.	34
2.5 แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับธรรมาภิบาล	39
2.6 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	47
2.7 สรุปกรอบแนวคิด	55

บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย	58
3.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง	58
3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	59
3.3 วิธีสร้างเครื่องมือ	60
3.4 การเก็บรวบรวมข้อมูล	60
3.5 การวิเคราะห์ข้อมูลและประมวลผล	60
3.6 สถิติที่ใช้ในการวิจัย	61
บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล	64
4.1 สัญลักษณ์ในการวิเคราะห์ข้อมูล	64
4.2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล	64
บทที่ 5 สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	94
5.1 สรุปผลการวิจัย	94
5.2 อภิปรายผล	97
5.3 ข้อเสนอแนะ	102
5.3.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	102
5.3.2 ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัย	102
บรรณานุกรม	104
ภาคผนวก	
ภาคผนวก ก หนังสือขอความอนุเคราะห์เป็นผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบ เครื่องมือวิจัย	108
ภาคผนวก ข หนังสือขอความอนุเคราะห์ข้อมูลเพื่อการวิจัย	112
ภาคผนวก ค ตัวอย่างภาพการใช้หลักธรรมาภิบาลมาบริหาร อบต.	114
ภาคผนวก ง ข้อมูลองค์การบริหารส่วนตำบลนาทราย	118
ภาคผนวก จ เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	126
ประวัติผู้วิจัย	131

สารบัญตาราง

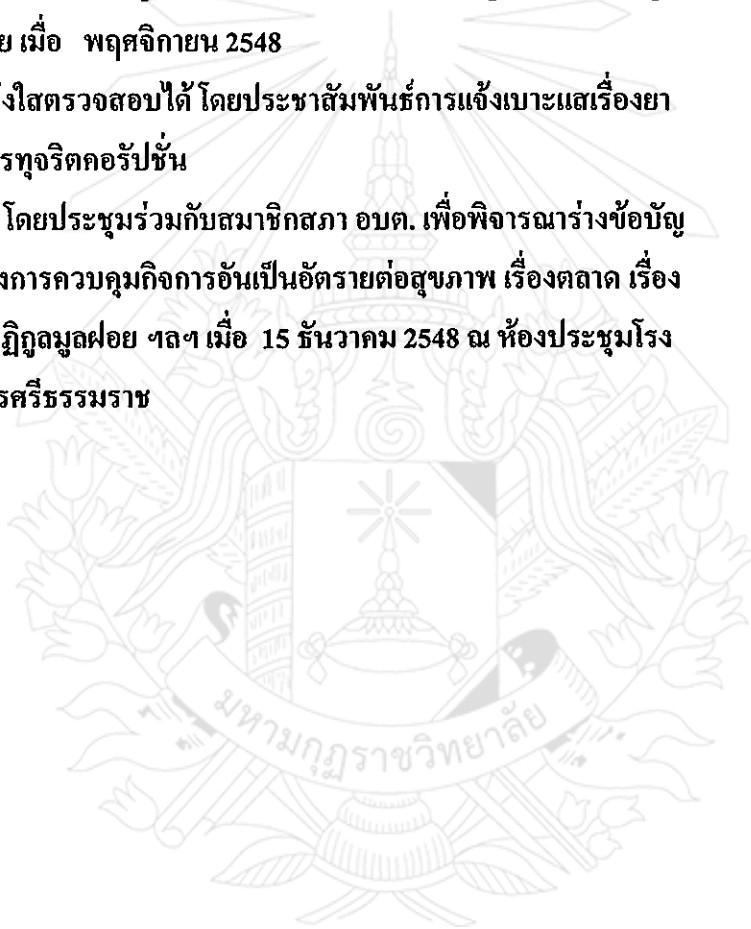
	หน้า
ตารางที่ 1.1 แสดงจำนวนและร้อยละของประชากรและกลุ่มตัวอย่าง จำแนกตามสถานภาพทั่วไป	65
ตารางที่ 2.1 แสดงค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และระดับความคิด ต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ด้านคุณธรรม ของประชาชนจำแนกตามระดับการศึกษา	67
ตารางที่ 2.2 แสดงค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และระดับความคิด ต่อการนำหลักธรรมาภิบาล มาบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนจำแนกตามระดับการศึกษา	68
ตารางที่ 2.3 แสดงค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และระดับความคิดต่อการนำหลักธรรมาภิบาล มาบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ด้านความรับผิดชอบของประชาชนจำแนกตามระดับการศึกษา	69
ตารางที่ 2.4 แสดงค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และระดับความคิดต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ด้านความคุ้มค่าของประชาชนจำแนกตาม ระดับการศึกษา	70
ตารางที่ 2.5 แสดงค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และระดับความคิดในการนำหลักธรรมาภิบาลมาบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลด้านความโปร่งใสตรวจสอบได้ ของประชาชนได้จำแนกตามระดับการศึกษา	71
ตารางที่ 2.6 แสดงค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และระดับความคิดในการนำหลักธรรมาภิบาลมาบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ด้านนิติธรรมของประชาชนจำแนกตามระดับการศึกษา	72
ตารางที่ 2.7 แสดงค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และระดับความคิดต่อการนำหลักธรรมาภิบาล มาบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ของประชาชนจำแนกตามระดับการศึกษา	73
ตารางที่ 2.8 แสดงค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และระดับความคิด ต่อการนำหลักธรรมาภิบาล มาบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ด้านคุณธรรมของประชาชน จำแนกตามอาชีพ	74

ตารางที่ 2.9	แสดงค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานและระดับความคิดต่อการนำหลัก ธรรมาภิบาลมาบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ด้านการมีส่วนร่วมของ ประชาชน จำแนกตามอาชีพ	75
ตารางที่ 2.10	แสดงค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และ ระดับความคิดต่อการนำหลัก ธรรมาภิบาลมาบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ด้านความรับผิดชอบของ ประชาชน จำแนกตามอาชีพ	76
ตารางที่ 2.11	แสดงค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และระดับความคิดต่อการนำหลัก ธรรมาภิบาล มาบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ด้านความคุ้มค่าของ ประชาชนจำแนกตามอาชีพ	77
ตารางที่ 2.12	แสดงค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานและระดับความคิดต่อการนำหลัก ธรรมาภิบาล มาบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ด้านความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ของประชาชน จำแนกตามอาชีพ	78
ตารางที่ 2.13	แสดงค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานและระดับความคิดต่อการนำหลัก ธรรมาภิบาล มาบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ด้านนิติธรรมของประ ชาชน จำแนกตามอาชีพ	79
ตารางที่ 2.14	แสดงค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานและระดับความคิดต่อการนำหลัก ธรรมาภิบาลมาบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ของประชาชน จำแนก ตามอาชีพ	80
ตารางที่ 2.15	แสดงค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานและระดับความคิดต่อการนำหลัก ธรรมาภิบาล มาบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ของประชาชนในเขต ตำบลนาทราย อำเภอเมือง จังหวัดนครศรีธรรมราช	81
ตารางที่ 3.1	แสดงผลวิเคราะห์ความแปรปรวนของคะแนนความคิดต่อการนำหลัก ธรรมาภิบาล มาบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ของประชาชนจำแนก ตามระดับการศึกษา	82
ตารางที่ 3.2	แสดงผลการเปรียบเทียบระดับความคิด ต่อการนำหลักธรรมาภิบาล ด้าน ความคุ้มค่า มาบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ของประชาชนเป็นรายคู่ จำแนกตามระดับการศึกษา	84

ตารางที่ 3.3	แสดงผลการเปรียบเทียบระดับความคิดต่อการนำหลักธรรมาภิบาล ด้าน นิติธรรมมาบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ของประชาชน เป็นรายคู่ จำแนกตามระดับการศึกษา	84
ตารางที่ 3.4	แสดงผลวิเคราะห์ความแปรปรวนของคะแนนความคิดต่อการนำหลัก ธรรมาภิบาล มาบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ของประชาชนจำแนก ตามอาชีพ	85
ตารางที่ 3.5	แสดงผลการเปรียบเทียบระดับความคิดต่อการนำหลักธรรมาภิบาล ด้าน คุณธรรม มาบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ของประชาชนเป็นรายคู่ จำแนกตามอาชีพ	87
ตารางที่ 3.6	แสดงผลการเปรียบเทียบระดับความคิดต่อการนำหลักธรรมาภิบาล ด้าน ความรับผิดชอบ มาบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ของประชาชนเป็น รายคู่ จำแนกตามอาชีพ	88
ตารางที่ 3.7	แสดงผลการเปรียบเทียบระดับความคิดต่อการนำหลักธรรมาภิบาล ด้าน ความคุ้มค่า มาบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ของประชาชนเป็นรายคู่ จำแนกตามอาชีพ	89
ตารางที่ 3.8	แสดงผลการเปรียบเทียบระดับความคิดต่อการนำหลักธรรมาภิบาล ด้าน ความโปร่งใสตรวจสอบได้ มาบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลของประ ชาชนเป็นรายคู่ จำแนกตามอาชีพ	90
ตารางที่ 3.9	แสดงผลการเปรียบเทียบระดับความคิดต่อการนำหลักธรรมาภิบาล ด้าน นิติธรรม มาบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ของประชาชนเป็นรายคู่ จำแนกตามอาชีพ	91
ตารางที่ 4.1	แสดงจำนวนและร้อยละ ของประชาชนกลุ่มตัวอย่าง ที่เสนอแนะต่อการนำ หลักธรรมาภิบาลมาบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จำแนกตามรายด้าน	92

สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 1 ที่ทำการ อบต. นาทราย	115
ภาพที่ 2 ด้านการมีส่วนร่วม ของผู้บริหารฯ ประชุมเพื่อแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนร่วมกับ สมาชิกสภา อบต. นาทราย เมื่อ ธันวาคม 2548	115
ภาพที่ 3 ด้านความรับผิดชอบ สทนากลุ่มโดยระดมความคิดเพื่อแก้ปัญหาอุทกภัยแก่ประชาชน ในเขต ตำบลนาทราย เมื่อ 26 พฤศจิกายน 2548 ณ อบต.นาทราย	116
ภาพที่ 4 ด้านความรับผิดชอบ ของผู้บริหาร อบต. นาทราย โดยตั้งศูนย์ช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย เมื่อ พฤศจิกายน 2548	116
ภาพที่ 5 ด้านความโปร่งใสตรวจสอบได้ โดยประชาสัมพันธ์การแจ้งเบาะแสเรื่องยาเสพติดและการทุจริตคอร์รัปชัน	117
ภาพที่ 6 ด้านนิติธรรม โดยประชุมร่วมกับสมาชิกสภา อบต. เพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติตำบล เรื่องการควบคุมกิจการอันเป็นอันตรายต่อสุขภาพ เรื่องตลาด เรื่องการกำจัดสิ่งปฏิกูลมูลฝอย ฯลฯ เมื่อ 15 ธันวาคม 2548 ณ ห้องประชุมโรงเรียนเมืองนครศรีธรรมราช	117



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ธรรมาภิบาลเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาประเทศ โดยมีการพัฒนากระบวนการยุติธรรมให้ประชาชนได้รับความเสมอภาคและเป็นธรรม มีความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมของรัฐ การพัฒนาระบบราชการให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ ปราศจากการทุจริตและประพฤติมิชอบ เสริมสร้างความเชื่อมั่นเชื่อถือของประชาชนในกลไกการทำงานของภาคเอกชนและภาครัฐในทุกระดับ โดยมุ่งเน้นประโยชน์สุขของประชาชนเป็นสำคัญ

“ธรรมาภิบาลเป็นแนวคิดการปกครองที่เริ่มมีวิวัฒนาการมาตั้งแต่ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยมีการค้นหารูปแบบการปกครองที่สามารถนำประเทศไปสู่การปกครองแบบประชาธิปไตยของประเทศที่เพิ่งได้รับการปลดปล่อยจากอาณานิคมและสามารถช่วยฟื้นฟูประเทศจากความเสียหายภายหลังจากสงครามเพื่อให้การบริหารภาครัฐสอดคล้องกับเศรษฐกิจและสังคมโลกที่ปรับเปลี่ยนตลอดเวลา”¹ และในช่วงระยะเวลา 20 ปีที่ผ่านมาประเทศพัฒนาแล้วทุกประเทศต่างทุ่มเททรัพยากรเพื่อการปฏิรูปการบริหารกิจการบ้านเมืองเป็นภารกิจที่สำคัญ สาเหตุหลักที่ผลักดันให้กระแสการปฏิรูปเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องได้แก่ภาครัฐไม่สามารถปรับตัวได้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกที่รวดเร็ว รุนแรง เปิดกว้างและมีการแข่งขันสูงขึ้น เศรษฐกิจภายในประเทศตกต่ำเกิดภาวะหนี้ท่วมทับเนื่องจากความอ่อนแอ ล้าสมัยของภาครัฐและทำให้สังคมเสื่อมศรัทธาในภาครัฐทั้งในเรื่องการบริหารและการทุจริตประพฤติมิชอบ จึงเห็นพ้องต้องกันว่ามีความจำเป็นต้องมีการปฏิรูปและปรับปรุงรูปแบบการปกครองใหม่ ตามแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองที่ดี หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า “Good Governance” หรือ “ธรรมาภิบาล” โดยทุกประเทศมีแนวทางการปรับปรุงการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่เหมือนกันอยู่ 3 ประการ คือ

(1) การบริหารมุ่งประชาชน ได้แก่ การปรับปรุงงานบริการให้มีคุณภาพ ได้มาตรฐาน และรายงานผลงานให้สาธารณชนทราบ มีความโปร่งใสในการตัดสินใจและในกระบวนการทำงาน โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารทางราชการ ร่วมแสดงความคิดเห็น และมีส่วนร่วมในการทำงาน

¹ บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ, ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล, (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2544), หน้า 5.

(2) การปรับเปลี่ยนบทบาทภาครัฐ ได้แก่ การเน้นงานในหน้าที่หลักของภาครัฐ ซึ่งได้แก่การกำหนดนโยบายที่มองการณ์ไกล มีการบังคับใช้กฎหมายที่ให้ความเสมอภาค เป็นธรรม โดยกระจายงานให้บริการแก่ราชการส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และองค์กรอิสระมีส่วนร่วมในการดำเนินการ

(3) การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ได้แก่ การให้ความสำคัญกับความประหยัด ความมีประสิทธิภาพและผลประสิทธิผล

โดยผู้บริหารจะได้รับความคล่องตัวในการบริหารงานมากขึ้นมีความเห็นร่วมกันว่ากฎเกณฑ์สำคัญที่นำไปสู่การฟื้นฟู และพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเหล่านี้ คือ การที่ประเทศนั้น ๆ มีการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) สังคมที่มีกลไกการบริหารจัดการที่ดีซึ่งเชื่อมโยงภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนเข้าด้วยกัน จะมีกลไกแกนในการสร้างความสมดุล ระหว่างองค์ประกอบต่าง ๆ ของสังคมให้อยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขสังคมมีเสถียรภาพและมีการพัฒนาที่ยั่งยืน แต่หากขาดกลไกนี้ โอกาสที่จะฟื้นตัวจากวิกฤตย่อมเป็นไปได้ยากใช้เวลานานและอาจจะเกิดความเสียหายร้ายแรงต่อเศรษฐกิจสังคมการเมืองของประเทศยิ่งขึ้นด้วย

“สำหรับการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีในประเทศไทยในอดีตภายใต้ระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมของไทยเป็นหน้าที่ของพระมหากษัตริย์ที่ทรงปกครองโดยใช้ทศพิธราชธรรมซึ่งเมื่อบริหารบ้านเมืองให้สอดคล้องตามหลักทศพิธราชธรรมแล้ว ย่อมเป็นการให้ความสำคัญกับสิทธิ เสรีภาพของประชาชน บริหารอย่างตรงไปตรงมา ไม่ลำเอียงหรือทุจริตทำให้ประชาชนมีความพอใจ และสังคมมีความสุข ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการนำรูปแบบของระบบราชการของประเทศตะวันตกซึ่งมีการแบ่งงานตามความเชี่ยวชาญเป็นกระทรวงกรม ต่าง ๆ มาใช้ และได้ขยายระบบราชการ เพื่อให้การบริหารงานครอบคลุมทั่วประเทศ ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปีพ.ศ.2475 ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยมา แต่ในทางปฏิบัติ การตัดสินใจระดับชาติอยู่ในมือของข้าราชการระดับสูงประชาชนไม่มีโอกาสมีส่วนร่วมในการบริหารบ้านเมืองอย่างแท้จริง ทั้งนี้ เนื่องจากพื้นฐานการศึกษาของคนไทยยังต่ำ สื่อมวลชนยังไม่มีพลัง และไม่มีกลไกการมีส่วนร่วมหรือการตรวจสอบจากประชาชนทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ไม่สนใจในการบริหารบ้านเมืองระดับประเทศ การบริหารภาครัฐในระยะต่อมาบทบาทของรัฐเน้นเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจมากขึ้น ระบบราชการขยายตัวและทวีความซับซ้อนขึ้นเรื่อย ๆ ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนห่างไกลกันออกไป ประกอบกับการที่ระบบราชการขาดการตรวจสอบจากภายนอก และไม่ได้ใช้คุณธรรมในการปกครองเช่นในอดีต ส่งผลให้มีการใช้อำนาจของรัฐไปละเมิดสิทธิ เสรีภาพของประชาชน มีการทุจริต ประพฤติชอบปรากฏบ่อยครั้งขึ้น นับเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งซึ่งทำให้ประเทศไทยต้องประสบกับปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจในกลางปี พ.ศ.2540 เมื่อมีการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี 2540 ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่วางระบบใน

การบริหารกิจการบ้านเมืองที่เป็นประชาธิปไตยยิ่งขึ้น ประชาชนได้รับการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ มีกลไก การตรวจสอบระบบการเมืองและระบบราชการให้ใช้อำนาจอย่างชอบธรรม และมีประสิทธิภาพ รัฐธรรม นูญฉบับปัจจุบันจึงเป็นกฎหมายซึ่งได้วางรากฐานของการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดีของ ประเทศไทยในอนาคต เพราะไม่เพียงเป็นการผนึกกำลังของทุนภาคในสังคม เพื่อร่วมกันพัฒนาประเทศ ช่วยฟื้นฟูเศรษฐกิจไทยให้เจริญก้าวหน้าแล้วยังเป็นการสร้างเสถียรภาพความมั่นคงของเศรษฐกิจและ สังคมของประเทศให้สามารถต้านทานวิกฤตที่จะเกิดขึ้นต่อไปด้วย”²

การบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องปฏิบัติงาน ตามหน้าที่ และต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล นั้นจะเห็นได้ว่า สาเหตุของปัญหาเกิดจากคณะผู้บริหารฯ ขาดความรู้ในการบริหารกิจการขององค์ การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามนโยบาย มติ ข้อบังคับและแผนพัฒนาตำบล ความรู้ในการ จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และระเบียบกฎหมายต่าง ๆ ปัญหาในการพัฒนาเพื่อให้เกิด ประโยชน์สุขต่อประชาชนยังคงดำรงอยู่และทวีความรุนแรงมากขึ้นในปัจจุบัน อันเกิดขึ้นจาก กระบวนการตัดสินใจที่เกิดจากข้างบนลงสู่ล่าง โดยมองประเด็นการพัฒนาเป็นเรื่องของรัฐมากกว่า ประชาชน การละเลยการพิจารณาผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับมิติต่าง ๆ ของสังคมอย่างละเอียดรอบ ค้าน และขาดการบริหารจัดการที่เข้าใจอย่างถ่องแท้ถึงความต้องการและจิตใจของผู้ที่อาจได้รับผล กระทบนั้น การนำหลักธรรมาภิบาลมาบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลยังมีปัญหานั้นประการที่ เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาไปสู่การมีธรรมาภิบาลอย่างแท้จริง เช่น วัฒนธรรมระบบอุปถัมภ์ กลุ่มอิทธิพล และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่ต้องการรักษาสถานภาพดั้งเดิมไว้ ซึ่งถ้าหากมีการนำ แนวคิดธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง จะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ มี การตรวจสอบการทำงานของรัฐโดยประชาชนและองค์กรที่เกี่ยวข้อง ระบบบริหารมีความยุติ ธรรมและ เป็นที่น่าเชื่อถือจากประชาชน อีกทั้งนำไปสู่การลดการทุจริตซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังของ องค์กรได้ ดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบล ควรจะมีระบบการบริหารจัดการที่ดี หรือธรรมาภิบาล อันประกอบไปด้วยปัจจัยประกอบหลายปัจจัยตามแต่มีผู้ศึกษาและให้คำจำกัดความไว้ อาทิ หลัก นิติธรรม หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักการมีความโปร่งใส หลักการตรวจสอบได้ หลักการมีความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล และหลักคุณ ธรรม เป็นต้น

²วีระ ไชยธรรม, เอกสารประกอบการบรรยาย เรื่องหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและ สังคมที่ดี (Good Governance), 20 ม.ค.2549 <<http://www.moe.go.th/wijai/gg.htm>>(1 ก.พ.2549).

“การขาดธรรมาภิบาลทำให้องค์กรที่จะเข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหา อาจกลับเป็น ตัวก่อให้เกิดความเสียหายเอง ตัวอย่างเช่น โครงการที่มีจุดมุ่งหมายที่ดีอาจไม่ให้ผลลัพธ์อย่างที่ ตั้งใจไว้ เพราะได้ผ่านการก่อให้เกิดความรับผิดชอบที่พร้อมให้สาธารณะตรวจสอบได้ ยังมีการฉ้อ ราษฎร์บังหลวง หรือเปิดช่องให้กลุ่มชั้นนำ เข้ามาหาประโยชน์อย่างไม่ถูกต้อง ผลก็คือกองทุนที่ แต่แรกตั้งใจจัดสรรให้แก่คนจน ก็อาจจะผันเข้ากระเป๋ากลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ มากกว่าที่จะตก ถึงคนจนจริง ๆ โดยที่คนจนเองก็ไม่มีช่องทางกฎหมายที่จะเรียกร้องอะไรได้”³

องค์การบริหารส่วนตำบลนาทราย อำเภอเมือง จังหวัดนครศรีธรรมราช เป็นตำบลหนึ่งที่ ประชาชนให้ความสนใจ และให้ความสำคัญกับบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลใน การที่จะแก้ไขปัญหา และพัฒนาท้องถิ่นให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ตำบลนาทราย ประกอบด้วย 6 หมู่บ้าน คือ หมู่ที่ 1 บ้านปลายท่า , หมู่ที่ 2 บ้านห้วยน้ำเย็น, หมู่ที่ 3 บ้านหน้าโพธิ์ , หมู่ที่ 4 บ้านเหว็ด , หมู่ที่ 5 บ้านยางเคี้ย และ หมู่ที่ 6 บ้านนาทราย จากการศึกษาข้อมูลและรายงานการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอเมือง จังหวัด นครศรีธรรมราช ประจำปี 2547 พบว่าการปฏิบัติงานตามโครงการการแก้ปัญหาและการพัฒนา ท้องถิ่นตามบทบาทหน้าที่ ตลอดจนการใช้หลักธรรมาภิบาลของคณะผู้บริหารยังต้องพัฒนาให้ เหมาะสมกับสถานการณ์เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับประชาชนในองค์การบริหารส่วน ตำบล โครงสร้างของงาน และอำนาจตามตำแหน่งจึงทำให้การบริหารงานยังไม่เป็นที่พอใจของ ประชาชนเท่าที่ควร ผู้วิจัยในฐานะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติหน้าที่ราชการตาม กฎหมายกำหนดและเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของพนักงานส่วนตำบล ลูกจ้างองค์การบริหารส่วน ตำบลในฝ่ายประจำและมีความสัมพันธ์ในการบริหารงานกับประชาชนในตำบลหลายด้าน และพบ ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลนาทราย มีกรณีในการบริหารงานที่น่าสนใจกว่าตำบลอื่น ๆ

ดังนั้น ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัย มุ่งศึกษาการนำหลักธรรมาภิบาลมาบริหารงานขององค์ การบริหารส่วนตำบล ตามความคิดเห็นของประชาชนในเขตตำบลนาทรายว่าสามารถบริหารงาน ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ตามหลักการกระจายอำนาจเพียงใด องค์การปกครองส่วน ท้องถิ่นซึ่งถือเป็นหน่วยงานหลักที่จะต้องดูแลและตอบสนองความต้องการของประชาชนใน ท้องถิ่น ให้ได้รับการบริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนสร้างการมีส่วนร่วมใน กระบวนการกำหนดรูปแบบการปกครองของตนเองอย่างสอดคล้องและเหมาะสมกับความต้องการ ของท้องถิ่นนั้น ๆ การจัดระบบบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเป็น ไปอย่างมีประสิทธิภาพตามหลัก กฎหมายและการปกครองในระบอบประชาธิปไตย สังคมสามารถสร้างการมีส่วนร่วมและรับผิดชอบ

³ไชยวัฒน์ คำชู, ธรรมาภิบาล, (กรุงเทพฯ: บริษัทสำนักพิมพ์น้ำฝน จำกัด, 2545), หน้า 39.

ในระบบบริหารกิจการดังกล่าวด้วยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและให้โอกาสตรวจสอบได้ ตลอดจนขยายการให้บริการภาครัฐไปสู่ประชาชนอย่างรวดเร็วทั่วถึงและเป็นธรรม การศึกษาถึงความคิดเห็นต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล พิจารณาถึงขีดความสามารถของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ตลอดจนสามารถทราบปัญหาอุปสรรค ข้อขัดข้อง ข้อเสนอแนะในการนำหลักธรรมาภิบาลมาบริหารงานและทราบถึงประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล นำผลการศึกษาวិจัย ไปพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ตลอดจนนำผลวิจัยมา กำหนดแนวทางแก้ปัญหาอุปสรรคข้อขัดข้องในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดวัตถุประสงค์การวิจัย ไว้ดังนี้

- 1) เพื่อศึกษาการนำหลักธรรมาภิบาลมาบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตตำบลนาทราย อำเภอเมือง จังหวัดนครศรีธรรมราช
- 2) เพื่อศึกษาการนำหลักธรรมาภิบาลมาบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลของประชาชนที่มีระดับการศึกษาและอาชีพแตกต่างกัน

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการวิจัย ไว้ดังนี้

- 1) ขอบเขตประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ศึกษาได้แก่ ประชาชนในเขตตำบลนาทราย อำเภอเมือง จังหวัดนครศรีธรรมราช 6 หมู่บ้าน จำนวน 200 คน
- 2) ขอบเขตด้านเนื้อหา

ศึกษาความคิดเห็นต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลของประชาชนในเขตตำบลนาทราย อำเภอเมือง จังหวัดนครศรีธรรมราช ซึ่งประกอบด้วย 6 ด้าน คือ 1. ด้านคุณธรรม , 2. ด้านการมีส่วนร่วม , 3. ด้านความรับผิดชอบ , 4. ด้านความคุ้มค่า , 5. ด้านความโปร่งใสตรวจสอบได้ , 6. ด้านนิติธรรม
- 3) ขอบเขตด้านสถานที่

สถานที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้คือ ตำบลนาทราย อำเภอเมือง จังหวัดนครศรีธรรมราช

1.4 คำนิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย

ธรรมาภิบาล หมายถึงระบบการบริหารงานอย่างหนึ่งซึ่งมีที่มาและหลักการปรากฏอยู่ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ในการวิจัยนี้ใช้องค์ประกอบ 6 ด้านคือ ด้านคุณธรรม ด้านการมีส่วนร่วม ด้านความรับผิดชอบ ด้านความคุ้มค่า ด้านความโปร่งใสตรวจสอบได้ และด้านนิติธรรม

การบริหาร คือ กระบวนการทำงานกับคนและโดยอาศัยคน เพื่อวัตถุประสงค์ขององค์การภายใต้สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง

องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ระดับมาจากสภาตำบล โดยใช้เกณฑ์รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ย ไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยของประกาศกระทรวงมหาดไทย ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ประชาชน หมายถึงบุคคลที่อาศัยอยู่ในตำบลนาทราย ที่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องระบบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เช่น ผู้นำชุมชน ข้าราชการ กลุ่มองค์กรต่าง ๆ ในชุมชน

นายกองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึงผู้ซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น จำนวน 1 คน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง นายกองค์การบริหารส่วนตำบล และรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

- 1) ทำให้เข้าใจถึงแนวทางการนำหลักธรรมาภิบาลมาบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล
- 2) ทำให้เข้าใจถึงความเห็นที่แตกต่างต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลของประชาชนที่มีระดับการศึกษาและอาชีพแตกต่างกัน
- 3) ทำให้สามารถนำผลการวิจัยมาปรับปรุง นโยบาย แผนงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้สอดคล้องกับความต้องการ และความพึงพอใจของประชาชน อันก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับประชาชนในอนาคตมากยิ่งขึ้น

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ มีนักทฤษฎี นักวิชาการและนักปกครองหลายท่าน ได้ศึกษาและให้ทัศนะไว้มากมาย ซึ่งสามารถใช้เป็นกรอบนำมาประยุกต์ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ได้ สำหรับเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องโดยตรงเกี่ยวกับการบริหาร โดยหลักธรรมาภิบาล นั้น ยังไม่ปรากฏว่ามีผู้ใดศึกษาวิจัยมาก่อนอย่างแพร่หลายมากนัก

ดังนั้น จึงได้ประมวลและเสนอแนวความคิด เอกสารและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยแบ่งออกเป็น 7 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 แนวความคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการบริหาร

ส่วนที่ 2 แนวความคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

ส่วนที่ 3 แนวความคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

ส่วนที่ 4 แนวความคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์กรบริหารส่วน

ตำบล

ส่วนที่ 5 แนวความคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับธรรมาภิบาล

ส่วนที่ 6 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ส่วนที่ 7 สรุปกรอบแนวคิด

2.1 แนวความคิดและทฤษฎี เกี่ยวกับการบริหาร

2.1.1 ความหมายของการบริหาร

การบริหารมีความหมายได้ทั้งในลักษณะที่เป็นการศึกษาเกี่ยวกับวิชาการบริหารและการบริหารงาน ในกรณีที่พิจารณาว่าการบริหารเป็นสาขาวิชาที่มีการจัดระเบียบให้เป็นระบบของการศึกษา หมายถึงการศึกษาค้นคว้าหาหลักการ กฎเกณฑ์ และทฤษฎีที่พึงเชื่อถือได้มาใช้เพื่อประโยชน์ในการบริหารงาน โดยลักษณะเช่นนี้ย่อมจะเห็นได้ว่าการบริหารมีลักษณะเป็นศาสตร์แต่ถ้าพิจารณาการบริหารในลักษณะของการปฏิบัติงานที่ต้องอาศัยความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ของแต่ละบุคคลแล้ว การบริหารในกรณีนี้ก็มีลักษณะเป็นศิลป์ เมื่อการบริหารมีลักษณะที่อาจพิจารณาได้เป็น 2 นัย การให้นิยามหรือความหมายการบริหารนั้น ผู้ช่วยศาสตราจารย์สมพงษ์ เกษมสิน ได้รวบรวมแนวคิดของนักวิชาการที่ให้ความหมายของการบริหารไว้ เช่น ศาสตราจารย์ชูป กาจนประกร

กล่าวว่า การบริหารหมายถึง การทำงานของคณะบุคคล ตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ที่ร่วมกันปฏิบัติการให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน ฉะนั้น คำว่าการบริหารนี้จึงใช้กำกับแสดงให้เห็นลักษณะการบริหารงานแต่ละประเภทได้เสมอแล้วแต่กรณีไป แต่ถ้าเป็นการทำงานโดยบุคคลเดียว เราเรียกว่าเป็นการทำงานเฉย ๆ เท่านั้น ศาสตราจารย์ Harold Koontz ให้ความหมายว่า การบริหารคือ การดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดเอาไว้ โดยการอาศัยปัจจัยทั้งหลาย ได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของ เป็นอุปกรณ์ในการปฏิบัติงานนั้น ศาสตราจารย์ Peter F. Drucker ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการบริหารเชิงพฤติกรรมว่า การบริหารคือศิลปะในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกับผู้อื่นส่วนผู้ช่วย ศาสตราจารย์สมพงษ์ เกษมสิน ได้ให้ความหมายว่า “การบริหารคือการใช้ศาสตร์และศิลป์นำเอาทรัพยากรการบริหาร มาประกอบการตามกระบวนการบริหารมี ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพ”¹

กล่าวโดยสรุป จากความหมายของของการบริหารที่ได้นำเสนอไว้ จะเห็นได้ว่าการบริหารมีลักษณะดังนี้

- 1) การบริหารย่อมมีวัตถุประสงค์
- 2) การบริหารอาศัยปัจจัยบุคคลเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุด
- 3) การบริหารต้องใช้ทรัพยากรการบริหารเป็นองค์ประกอบพื้นฐาน
- 4) การบริหารมีลักษณะการดำเนินการเป็นกระบวนการ
- 5) การบริหารเป็นการดำเนินงานร่วมกันของกลุ่มบุคคล ฉะนั้นจึงต้องอาศัยความร่วมมือของกลุ่ม เพื่อให้เกิดพลังร่วมของกลุ่ม ในอันที่จะทำให้เกิดภารกิจบรรลุวัตถุประสงค์
- 6) การบริหารมีลักษณะเป็นการร่วมมือกันดำเนินการอย่างมีเหตุผล

2.1.2 ทรัพยากรการบริหาร

โดยทั่วไปในการบริหารถือว่ามีทรัพยากร ที่เป็นปัจจัยสำคัญอยู่ 4 ประการ คือ คน (Men) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) และการจัดการ (Management) หรือที่เรียกสั้นๆ ว่า 4 M's การที่จัดว่าปัจจัยทั้งสี่ เป็นปัจจัยพื้นฐานในการบริหารก็เพราะเหตุว่า ในการบริหารเกือบทุกประเภทจำเป็นต้องอาศัยคน เงิน วัสดุ สิ่งของ และวิธีจัดการเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ ไม่ว่าจะบริหารนั้นจะเป็นการบริหารราชการหรือการบริหารธุรกิจก็ตาม เหตุนี้จึงเป็นที่ยอมรับกันว่าทรัพยากรพื้นฐานในการบริหารมีอยู่ที่ประการดังกล่าว อย่างไรก็ดี ปัจจุบันนี้มีนักวิชาการหลายท่าน ได้พิจารณาทรัพยากรการบริหารไปในลักษณะที่มีขอบเขตกว้างขวางมากยิ่งขึ้น และถือว่า เป็นทรัพยากรการบริหารเพิ่มขึ้นจากปัจจัยสี่ประการที่กล่าวมาแล้วอีกด้วย ได้แก่ ศาสตราจารย์ William T. Greenwood ได้ให้

¹ สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร, (กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์, 2526), หน้า 13 - 14.

ความเห็นที่ “ทรัพยากรการบริหารควรมีอย่างน้อย 7 ประการ คือ คน เงิน วัสดุสิ่งของ อำนาจหน้าที่ (Authority) เวลา (Time) กำลังใจในการทำงาน (Will) และความสะดวกต่าง ๆ (Facilities)”² ทั้งนี้ โดยย่ำถึงความสำคัญและ จำเป็นของอำนาจหน้าที่ และเวลาในการบริหารได้ว่า ในการบริหารงานนั้นไม่ว่าจะเป็นงานของรัฐหรือเอกชนก็ตาม งานจะไม่สามารถดำเนินไปด้วยดีได้ ถ้าปราศจากเสียซึ่งอำนาจหน้าที่และเช่นกันการบริหารนั้นๆ ก็จะไม่สามารถสัมฤทธิ์ผลด้วยคืออย่างมีคุณค่า หากมิได้กำหนดเวลาให้เหมาะสมเพียงพอกับประเภทและลักษณะของงานนั้น การที่มีนักวิชาการบางท่านได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมในเรื่องทรัพยากรการบริหารดังกล่าวแล้วนั้น แม้ว่าจะเป็นเรื่องปลีกย่อยไปจากทรัพยากรการบริหารหลักทั้ง 4 ประการดังกล่าวมาแล้วในตอนต้นก็ตาม แต่ก็ช่วยให้มองเห็นภาพรวมของทรัพยากรทางการบริหารที่กว้างมากขึ้น

2.1.3 คุณค่าการบริหาร

การบริหารนั้น “ถ้าจะพิจารณากันแต่เพียงว่าเป็นการทำงานเพื่อให้งานเสร็จสิ้นไปแต่เพียงอย่างเดียวย่อมไม่เป็นการเพียงพอ โดยเฉพาะในปัจจุบันอันเป็นยุคที่วิทยาการก้าวหน้า พลเมืองเพิ่มขึ้น และความต้องการของประชาชนก็เพิ่มมากขึ้นเป็นเงาตามตัว การบริหารจึงต้องคำนึงถึงคุณค่าของการบริหารในด้านการประหยัด ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความเป็นธรรม ความซื่อสัตย์ ความรู้จักรับผิดชอบในหน้าที่และการให้บริการอย่างเพียงพอต่อความต้องการของประชาชนหรือลูกค้าผู้มาติดต่อ”³ อาจสรุปอธิบายความได้ดังนี้

1) คุณค่าในด้านการประหยัด การประหยัดในที่นี้หาได้มีความหมายเพียงการที่ระมัดระวังการใช้จ่ายใช้สอยเงินของประชาชนคือภาษีอากรที่รัฐจัดเก็บมาเป็นรายได้เพื่อให้แสวงหาวิธีการที่จะใช้จ่ายเงินทองทรัพย์สินของรัฐ หรือองค์การตามความพินิจรอบคอบ ประกอบด้วยเหตุผล และมุ่งประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้ง นอกจากนั้นแล้วการบริหารโดยประหยัดนี้ก็คือทำอย่างไรจึงสามารถใช้จ่ายเงินแต่น้อยให้ได้ผลลัพธ์สูงสุดเพราะในทางการปฏิบัติปัจจุบันนี้ รัฐบาลต้องจ่ายเงินงบประมาณจำนวนมากในการจัดหาวัสดุอุปกรณ์เครื่องใช้สอยมาใช้ในการบริหารวิธีการที่จะใช้อุปกรณ์เหล่านี้ให้ได้ประโยชน์สูงสุดคุ้มค่า จัดว่าเป็นการประหยัดอันสำคัญยิ่งอย่างหนึ่ง

² William T. Greenwood , *Management and Organization Behavioral Theories : An Interdisciplinary Aapproach*, (New York : South -Western Publishing Company, 1965), pp. 74-75.

³ สถาบันดำรงราชานุภาพ กองวิชาการและแผนงาน ร่วมกับ สำนักงานประมาณกระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง, *ปัญหาการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล*, (กรุงเทพฯ : กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2539), หน้า 4-5, 9-11.

2) คุณค่าในด้านประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพในที่นี้หมายถึง การดำเนินงานให้เป็นไปตามที่คาดหมายไว้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือการทำงานที่ต้องการให้ได้รับประโยชน์สูงสุด และการพิจารณาว่างานใดมีประสิทธิภาพหรือไม่ ก็พิจารณาได้จากผลงาน สำหรับความหมายของประสิทธิภาพในการทำงานนี้ มีนักวิชาการบางท่านเสนอว่าความเห็นเป็นเชิงสมการคณิตศาสตร์ ซึ่งอาจเขียนเป็นสูตรได้ ดังนี้

$$E = (O-I)+S$$

เมื่อ E = Efficiency คือ ประสิทธิภาพของงาน

O = Output คือ ผลงานที่ได้รับออกมา

I = Input คือ บรรดาทรัพยากรในทางบริหารทั้งหลายที่ใช้ไป

S = Satisfaction คือ ความพึงพอใจในผลงานที่ออกมา ซึ่งเข้าใจได้ง่ายและมีปัญหาไม่มากนักถ้าพิจารณาเฉพาะในด้านการบริหารธุรกิจ ซึ่งเป้าหมายสำคัญอยู่ที่กำไร ซึ่งเมื่อผลที่ได้มากกว่าทุนที่ลงในกิจการนั้นย่อมมีกำไรและอาจถือเป็นข้อพิจารณาพื้นฐานได้ว่างานนั้นย่อมมีประสิทธิภาพ แต่การบริหารราชการหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ เหตุว่าเป้าหมายสำคัญของการบริหารราชการกับด้านการบริหารธุรกิจ เพราะว่าการบริหารราชการนั้นมุ่งมั่นในประโยชน์สุขของประชาชนเป็นที่ตั้ง จะต้องรับผิดชอบ สามารถตอบสนองความต้องการและเจตนารมณ์ของประชาชน ฉะนั้น การวัด ประสิทธิภาพของการบริหารราชการจึงเป็นสิ่งที่วัดได้ด้วยเหตุนี้ การที่นำเอาความพอใจ ในความสำเร็จของงานเป็นองค์ประกอบการพิจารณาถึงความมีประสิทธิภาพในการบริหารเป็นสิ่งสำคัญและชอบด้วยเหตุและผล

3) คุณค่าในด้านประสิทธิผล คำว่า ประสิทธิภาพและประสิทธิผลนี้ ฟังดูมีความหมายใกล้เคียงกันมาก หากจะพิจารณาให้เจาะจงลงไปแล้วก็จะเห็นได้ว่าประสิทธิผลนั้น หมายถึง การพิจารณาผลการทำงานที่สำเร็จลุล่วงดังประสงค์หรือที่คาดหวังไว้เป็นหลัก และความสำเร็จของงานอย่างมีประสิทธิภาพนี้อาจเกิดจากการปฏิบัติงานที่ไม่ประหยัดหรือไม่มีประสิทธิภาพก็ได้ เพราะประสิทธิภาพเป็นเรื่องของการที่จะทำงานให้ได้ผลสูงสุด ส่วนประสิทธิผลเป็นเรื่องของการนำเอาผลงานที่สำเร็จดังที่คาดหวังไว้มาพิจารณาดังนั้น งานที่มีประสิทธิผลจึงไม่จำเป็นต้องมีประสิทธิภาพเสมอไป เช่น สมมติว่าการทำบัตรประจำตัวประชาชนที่มีอายุอยู่ในเกณฑ์ ตั้งแต่ 15 ปี ขึ้นไปถึง 70 ปี นับตั้งเป้าหมายว่าจะต้องทำให้สำเร็จ ได้ทั่วถึงทั้งประเทศภายในเวลา 5 ปี ในกรณีนี้ถ้าหากสำเร็จงานจึงจะมีประสิทธิผล คือบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ ส่วนจะสิ้นเปลืองงบประมาณสักเพียงใดเป็นเรื่องที่จำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ด้านความไม่ประหยัด แต่มีประสิทธิผล

4) คุณค่าในด้านความเป็นธรรม ความเป็นธรรมในที่นี้หมายถึงการที่จะต้องบริหารงานด้วยความเป็นธรรมอย่างทั่วถึงและถ้วนหน้าปราศจากการเลือกที่รักมักที่ชัง โดยไม่เลือกแบ่งแยกวรรณะ เชื้อชาติ และศาสนา คุณค่าในด้านความเป็นธรรมนี้หากจะพิจารณาโดยลึกซึ้งแล้วจะเห็นว่าเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบในการบริหารงานนั่นเอง อย่างไรก็ตาม ความเป็นธรรมนี้ยังคงเป็นสิ่งที่ได้รับการพร่ำร้องไต่หา และบางครั้งก็เฝ้าคอยกันอยู่เสมอ จึงเป็นคุณธรรมที่นักบริหารทั้งหลายน่าจะช่วยกับผดุงความเป็นธรรมให้ธำรงอยู่ในมวลหมู่สังคมมนุษย์ต่อไป

5) คุณค่าในด้านความซื่อสัตย์และมีเกียรติ ความจริงในการบริหารนี้เป็นที่ทราบกันและน่าจะกล่าวในทางเป็นธรรมนิยมการบริหารได้ว่าการปฏิบัติงานนั้นจะต้องดำเนินไปด้วยความซื่อสัตย์ถูกต้องตามระเบียบแบบแผนและธรรมเนียมไม่ว่าจะเป็นการบริหารราชการหรือบริหารธุรกิจก็ตาม และเมื่อการปฏิบัตินั้นเป็นปฏิบัติที่ถูกต้องชอบ ความมีเกียรติก็ย่อมจะเสริมส่งให้สูงยิ่งขึ้น

2.1.4 การบริหารตามแนวพุทธ

กรอบความคิดการบริหารตามแนวพุทธ ที่นำมาประยุกต์ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ได้ประมวลและเสนอแนวความคิด ในการบริหารที่นำไปสู่การปกครองที่ดี เป็น 3 หลักคือ หลักบริหารตน หลักบริหารคน และหลักบริหารงาน ดังนี้

หลักบริหารตน

หลักบริหารตน คือ กิจกรรมอย่างหนึ่งหรือกระบวนการที่ส่วนใหญ่จะตกเดือนตนเอง ดังพุทธพจน์ที่ว่า “อตุตตะนา โงทยตุตตะนา จงเดือนตนด้วยตนเอง”⁴ พิจารณาตนหรือการตรวจตราตนเองนั้นก็คือการใช้สติมองด้านใน หรือการเจริญวิปัสสนากรรมฐาน ตรงกับภาษาอังกฤษว่า Insight เมื่อรู้จักตนทั้งในข้อดีและข้อด้อยแล้วก็ให้บริหารตนให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น เพื่อที่จะเป็นผู้บริหาร ผู้ปกครอง หรือนักการเมืองที่มีความสมบูรณ์ ในทางพุทธศาสนาได้วางหลักในการบริหารตนไว้มากมาย แต่ในที่นี้จะขอนำมาเพียงบางประเด็นดังนี้ คือ

ก. มีสุจริตทั้ง 3 คือ มีความประพฤติดีประพฤติชอบ 3 ประการ คือ

- 1) กายสุจริต ความสุจริตทางกาย ทำสิ่งที่ดีงามถูกต้อง ประพฤติชอบด้วยกาย
- 2) วจีสุจริต ความสุจริตทางวาจา พูดสิ่งที่ดีงามถูกต้อง ประพฤติชอบด้วยวาจา
- 3) มโนสุจริต ความสุจริตทางใจ คิดสิ่งที่ดีงามถูกต้อง ประพฤติชอบด้วยใจ⁵

⁴ พุ. ธ. 25 / 35 / 66.

⁵ ที. ปา. 11 / 228 / 227.

ข. ปฏิบัติตามธรรมจรรยา คือประพฤติปฏิบัติถูกต้องตามทางแห่งกุศลกรรมบถ⁶

10 ประการ คือ

ทางกาย 3

1) งดเว้นจากการฆ่า การสังหาร การบีบคั้นเบียดเบียน มีเมตตากรุณา ช่วยเหลือเกื้อกูล สงเคราะห์กัน

2) งดเว้นการแย่งชิงลักขโมยและการเอาเปรียบเคารพสิทธิในทรัพย์สินของผู้อื่น

3) งดเว้นการประพฤติผิดล่วงละเมิดในของรักของหวงแหนของผู้อื่น ไม่ข่มเหงจิตใจ

ทำลาย ลบหลู่เกียรติและวงศ์ตระกูลของกันและกัน

ทางวาจา 4

1) งดเว้นการพูดเท็จ โกหกหลอกลวง กล่าวแต่คำสัตย์ ไม่จงใจพูดให้ผิดไปจากความเป็นจริง เพราะเห็นแก่ผลประโยชน์ใดๆ

2) งดเว้นการพูดส่อเสียด ยุยงสร้างความแตกแยก พูดแต่คำที่สมานและส่งเสริมสามัคคี

3) งดเว้นการพูดคำหยาบคาย สกปรกเสียหาย พูดแต่คำสุภาพ นุ่มนวลชวนฟัง

4) งดเว้นการพูดเหลวไหลเพื่อเจ้อ พูดแต่คำจริงมีเหตุผลมีสาระ ประโยชน์ ถูกกาลเทศะ

ทางใจ 3

1) ไม่ละโมภ ไม่เพ่งเล็งคิดหาทางเอาแต่จะได้ คิดแต่จะให้ คิดเสียสละ ทำใจให้ผ่องแผ้วกว้างขวาง

2) ไม่คิดร้ายมุ่งเบียดเบียนหรือเพ่งมองในแง่ที่จะทำลาย ตั้งความปรารถนาดีแผ่ไมตรีมุ่งให้เกิดประโยชน์สุขแก่กัน

3) มีความเห็นถูกต้อง เป็นสัมมาทิฐิ เข้าใจในหลักกรรมว่า ทำดีมีผลดี ทำชั่ว มีผลชั่ว เป็นต้น

ค. ประพฤติตามหลักศีล 5 หลักความประพฤติทั้งสิบข้อข้างต้น เป็นธรรมจรรยาและเป็นอารยธรรมที่ครบสมบูรณ์ ทำให้ผู้บริหาร ผู้ปกครอง หรือนักการเมืองที่ประพฤติปฏิบัติตาม ให้เป็นผู้บริหาร ผู้ปกครองหรือนักการเมืองที่สมบูรณ์ ทำให้เป็นคนที่เจริญขึ้นพร้อมทั้งทางกาย วาจาใจ แต่ถ้ายังไม่มั่นคงในอารยธรรม ก็มีหลักปฏิบัติขั้นพื้นฐานที่ใช้ควบคุมตนเองให้ได้หลักศีลธรรมดังกล่าว ได้แก่การประพฤติปฏิบัติตามหลักศีลห้านั่นเอง คือ

⁶ม. มุ. 12 / 485 / 523.

1) มีศีลข้อที่หนึ่ง คือ การไม่ฆ่าสัตว์ตัดชีวิตตลอดถึงการไม่คิดพยายาม เบียดเบียนใคร เป็นผู้ที่เปี่ยมไปด้วยคุณธรรม คือ ความเมตตากรุณา เมื่อมีคุณธรรมเบื้องต้นอย่างนี้ก็ไม่ยากที่จะพัฒนาตัวเองไปเป็นผู้ที่มีพรหมวิหารธรรม ซึ่งเป็นคุณธรรมสำหรับผู้ใหญ่หรือผู้ปกครองได้อย่างครบถ้วน เพราะเมื่อปราศจากความพยายามเบียดเบียนคนอื่น ปราศจากความริษยาความลำเอียง ก็จะเป็นผู้ปกครองหรือข้าราชการที่มีคุณธรรมรู้จักเห็นอกเห็นใจประชาชนและจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรมในการที่จะอำนวยประโยชน์สุขแก่ประชาชนและจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรมในการที่จะอำนวยประโยชน์สุขแก่ประชาชน

2) มีศีลข้อที่สอง คือ การไม่ลักทรัพย์หรือล่วงละเมิดในสิ่งของที่ไม่ใช่ทรัพย์สินของตัวเอง แต่มีการเลี้ยงชีวิตด้วยสัมมาชีพ ไม่มีการทุจริตคอร์รัปชันหรือเบียดบังผลประโยชน์ของชาติมาเพื่อประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้อง เมื่อผู้ปกครองหรือข้าราชการทุกระดับมีศีลข้อนี้ ทรัพย์สินหรืองบประมาณของประเทศชาติก็จะไม่สูญหาย หรือจะไม่ถูกนำไปใช้ในทางที่ไม่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ที่คุ้มค่าแก่ประชาชน แต่สามารถที่จะนำงบประมาณหรือทรัพย์สินเหล่านั้นมาพัฒนาประเทศและบริหารงานของรัฐเพื่อประโยชน์ของประชาชนได้อย่างเต็มที่

3) มีศีลข้อที่สาม คือ การไม่ประพฤตินิสัยหรือล่วงละเมิดในบุตรภรรยาของบุคคลอื่นรู้จักระมัดระวังในการควบคุมตนเองในด้านกามารมณ์ ไม่ให้หลงใหลในรูป เสียง กลิ่น รส และสัมผัสที่ช่วยวนจิตใจจนให้หลงใหลตามอำนาจของกิเลส โดยเฉพาะผู้นำหรือผู้ที่ทำหน้าที่ในการบริหารประเทศชาติจะต้องมีความระมัดระวังในเรื่องนี้ให้มาก เพราะเมื่อมีอำนาจสิ่งเหล่านี้ก็จะติดตามมาได้โดยง่าย หากไม่ระมัดระวังหรือไม่รู้จักควบคุมตนเองแล้วก็จะทำให้เกิดความเสื่อมเสียชื่อเสียงของตัวเอง ทำให้ประชาชนหรือบุคคลต่างๆ ขาดความเชื่อถือ และอาจจะส่งผลกระทบต่อการบริหารงานและการปกครองของประเทศชาติได้

4) มีศีลข้อที่สี่ คือ การงดเว้นจากการพูดคำที่ไม่จริง การพูดส่งเสียด การพูดคำหยาบคาย และการพูดจาเพื่อจ้อเหลวไหลไร้สาระ แต่จะต้องพูดแต่คำสัตย์คำจริงเชื่อถือได้ไม่เหลวไหล จะพูดสิ่งใดออกไปต้องคิดและใคร่ครวญให้รอบคอบ โดยเฉพาะผู้ที่เป็นผู้ปกครองหรือเป็นผู้นำของประเทศ คำพูดเป็นสิ่งสำคัญเป็นอย่างยิ่งเพราะคำพูดของผู้นำจะส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นและผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติโดยส่วนรวมเป็นอย่างมาก

5) มีศีลข้อที่ห้า คือ การงดเว้นการเสพสุราของมีนเมาที่จะทำให้เป็นผู้ประมาทขาดสติสัมปชัญญะทุกชนิด แต่จะต้องเป็นผู้ที่มีสติสัมปชัญญะ มีความยังคิดว่าสิ่งใดควรทำหรือไม่ควรทำ อยู่เสมอ คือ เป็นผู้ที่มีความระมัดระวังในการปกครองหรือบริหารงานของรัฐด้วยความไม่ประมาท เพราะหากบริหารงานผิดพลาดก็จะส่งผลให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนและประเทศชาติได้และการ

ที่ผู้ปกครองหรือข้าราชการไม่เกี่ยวข้องกับสิ่งเสพติดหรือของมีเมาทุกชนิดก็จะเป็นแบบอย่างที่ดีของประชาชนหรือผู้ได้บังคับบัญชา ทำให้ได้รับความนิยมนับถือจากบุคคลทั่วไป

ศีลทั้งห้าข้อที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่า ศีลสามข้อแรกเป็นการควบคุมการกระทำที่แสดงออกมาทางกายให้เป็นปกติไม่ผิดพลาด ศีลข้อที่สี่เป็นการควบคุมวาจา ส่วนศีลข้อที่ห้าเป็นเรื่องของการควบคุมจิตใจ การจะเป็นผู้นำให้บุคคลอื่นทำตามหรือมีความเชื่อมั่น ผู้นำต้องสามารถนำการกระทำได้ จะไม่ถูกตำหนิในภายหลัง หลักการดังกล่าวจึงเป็นการสอนให้คนมีภาวะผู้นำในตนเองหรือพัฒนาตนเองให้ก้าวขึ้นสู่การเป็นผู้ปกครองที่ดี และการพัฒนาตนเองนั้นต้องพัฒนาทั้งทางกาย วาจา ใจ คือไม่คิด ไม่พูดชั่ว และทำชั่วที่เป็นเหตุแห่งความเดือดร้อนแก่ตนเองและส่วนรวม ด้วยการที่ผู้ปกครองหรือผู้มีอำนาจในการบริหารงานของรัฐจะปกครองประเทศชาติให้มีความสุขและทำให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีมีความสุขได้ ผู้ปกครองหรือข้าราชการที่ทำหน้าที่ในการบริหารงานของรัฐ จะต้องเริ่มต้นจากการปกครองกาย วาจาและใจของตนเองด้วยหลักศีลธรรมพื้นฐานดังกล่าวเสียก่อน เพราะการปกครองที่เริ่มต้นจากพื้นฐานของศีลธรรม โดยเฉพาะศีลห้ามนั้น น่าจะเป็นสิ่งสำคัญ ในการที่จะสร้างสิ่งที่เรียกว่า Good Corporate Governance ขึ้นมาได้โดยอาศัยหลักพุทธธรรมเป็นพื้นฐาน

ง. มีลักษณะของคนดี หลักธรรมหมวดนี้เป็นหลักธรรมสำหรับคนดีไม่ว่าจะเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ปกครองหรือบริหาร ตลอดถึงผู้ที่อยู่ใต้ปกครองหรือผู้ได้บังคับบัญชา ต้องมีหลักธรรมที่เรียกว่าโลกบาลธรรมคือ ธรรมที่คุ้มครองโลก 2 ประการ คือ

- 1) หิริ ความละอายใจต่อการทำชั่ว
- 2) โอตตปปะ ความเกรงกลัวต่อความชั่ว ไม่กล้าทำความชั่วในที่ลับและที่แจ้ง⁷

ธรรมที่เรียกว่า โลกบาลธรรม 2 ข้อ เป็นหลักธรรมที่ยิ่งใหญ่มากที่สุด ความทุจริต ฉ้อฉล หรือความรุนแรงต่างๆ ในโลก ไม่ว่าจะเกิดขึ้นระหว่างบุคคล 2 คน หรือแม้บุคคลคนเดียวแล้ว ขยายวงกว้างออกไปเรื่อยๆ จนกลายเป็นสงคราม ก็เริ่มมาจากจิตใจของคนที่มีหิริ โอตตปปะทั้งนั้น ถ้ามีหิริก็จะคอยเป็นตัวกันมิให้บุคคลทำอะไรลงไปด้วยอำนาจความโลภเพราะรู้ว่าผลคือความทุกข์ ความเดือดร้อนทั้งแก่ตนและคนอื่น ถ้าหิริ โอตตปปะมีกำลังมากพอก็จะสามารถคุมจิตใจไว้ ข้อนี้จะช่วยให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย สามารถปกครองและบริหารตนได้ เมื่อปกครองตนได้แล้วการปกครองคนหรือบริหารงานก็สามารถปกครองและบริหารได้เช่นเดียวกัน

⁷ อจ. ทุก. 20 / 255 / 65 ; จุ. อิติ. 25 / 220 / 257.

จ. ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้อง (อริยมรรค) คือ มีการดำเนินชีวิตที่ถูกต้องชอบธรรมตามหลักอริยมรรคมีองค์ 8 ซึ่งเป็นทางที่นำไปสู่ความดีตั้งแต่ระดับต่ำจนถึงระดับสูงสุดประกอบไปด้วยหลักธรรม 8 ประการ คือ

- | | |
|------------------|--------------------------------|
| 1) สัมมาทิฏฐิ | มีปัญญา เห็นชอบ |
| 2) สัมมาสังกัปปะ | มีความดำริชอบ |
| 3) สัมมาวาจา | พูดจาชอบ |
| 4) สัมมากัมมันตะ | ทำกรณงานชอบ สุจริต |
| 5) สัมมาอาชีวะ | เลี้ยงชีวิตชอบ |
| 6) สัมมาวายามะ | มีความพากเพียรชอบ |
| 7) สัมมาสติ | ระลึกชอบ |
| 8) สัมมาสมาธิ | ความตั้งใจมั่นชอบ ⁸ |

หลักการบริหารคน

หลักในการบริหารคน หรือในการปกครองผู้อื่นนั้น ผู้ปกครอง นักบริหาร และนักการเมืองจะต้องรู้จักหรือมีความรอบรู้เกี่ยวกับคนร่วมงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชาก่อนว่าใครมีความสามารถในด้านใดเพื่อจะใช้คนให้เหมาะกับงาน นอกจากนั้นนักบริหารต้องรู้จักจริตของคนว่า มีความแตกต่างกัน เพื่อที่จะใช้งานให้เหมาะสมกับจริตของเขา จริต คือคนที่ประพฤติบางอย่างจนเคยชินจนเป็นนิสัย ประเภทนิสัยของคนนั่นเอง มีด้วยกันทั้งหมด 6 จริต คือ

- 1) รากจริต คือ พวกรักสวยรักงาม มักทำอะไรประณีตเรียบร้อยและใจเย็น คนพวกนี้ชอบทำงานที่ต้องใช้ความประณีตละเอียด
- 2) โทสจริต คือ พวกใจร้อน ชอบความเร็วและมักหงุดหงิดง่าย ถ้าถูกขัดใจ คนพวกนี้ต้องใช้ความรวดเร็ว
- 3) โมหจริต คือ พวกเขลาซึ่ม ขาดความกระตือรือร้น ทำงานอืดอาด เฉื่อยชา ชอบหลับในที่ทำงานเป็นประจำ
- 4) สัทธาจริต คือ พวกเชื่อง่าย เวลา มีข่าวต่าง ๆ ที่แปลก หรือผิดไปจากปกติ พวกนี้จะเชื่อง่าย และถ้าเชื่อแล้วก็จะทุ่มเทให้ทุกอย่าง
- 5) พุทธิจริต คือ พวกใฝ่รู้ เป็นคนช่างสงสัย รักการศึกษาหาความรู้ มักต้องการรายละเอียดมากกว่าคนอื่น ๆ คนพวกนี้ถนัดในการทำงานด้านวิชาการ

⁸ ติ. ม. 10 / 299 / 348 ; ม. มุ. 12 / 149 / 123.

6) วิตกจริต คือ พวกช่างกังวล เป็นคนไม่กล้าตัดสินใจ มักปล่อยเรื่องค้างไว้เป็นเวลานาน โดยไม่ยอมลงนามหรือดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง⁹

เมื่อรู้จริตของคนว่ามีความแตกต่างกันอย่างนี้แล้ว ก็จะสามารถใช้คนให้ถูกกับงานและสามารถที่จะครองใจคนไว้ได้ด้วย นอกจากนี้ในการบริหารคนจะต้องมีคุณธรรม มีความยุติธรรม มีเหตุผลเป็นหลักยึดเหนี่ยว คุณธรรมประเภทนี้เมื่อนักปราชญ์ นักคิด นักปรัชญาตะวันตกก็เน้นย้ำว่าเป็นหลักสำคัญเช่นเดียวกัน ในทางพระพุทธศาสนาก็มีหลักสำหรับบริหารคนไว้มากมาย แต่ในที่นี้จะได้นำมาเพียงบางประเด็นเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารคนตาม หลักธรรมทางพระพุทธศาสนาเท่านั้น คือ

ก. หลักความยุติธรรม ความถูกต้อง การปกครองคนหรือปกครองคนอื่น หากผู้ปกครอง ผู้บริหาร หรือนักการเมืองขาดความยุติธรรม ขาดความเที่ยงตรงเสียแล้วชุมชน สังคม หรือรัฐนั้น ๆ ก็จะเกิดความระส่ำระสาย เกิดความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยประชาชนหรือผู้ใต้ปกครองเกิดความกระด้างกระเดื่องเพราะมีความไม่เสมอภาคกัน เมื่อมีความไม่เสมอภาคในหมู่ชนที่อยู่ร่วมกันเกิดขึ้น ก็จะทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำต่ำสูง เกิดความยุติธรรม ซึ่งจะก่อให้เกิดความ ขัดแย้ง ขัดขืน ไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ข้อบังคับ ระเบียบวินัยก่อให้เกิดการฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งจะเป็นอุปสรรคเป็นปัญหาแก่การบริหารและการปกครองอย่างใหญ่หลวง ฉะนั้นผู้บริหารผู้ปกครอง หรือนักการเมืองที่ปกครองคนอื่น จะต้องใช้ความเที่ยงตรง ใช้หลักยุติธรรม งดเว้นไม่ประพฤติสิ่งที่จะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม โดยต้องละเว้นอคติ สี่ประการ คือ

- 1) ลำเอียงเพราะรักใคร่ ชอบพอกันนี้มากกว่าคนโน้น เรียกว่า ฉันทาคติ
- 2) ลำเอียงเพราะไม่ชอบ โกรธ เรียกว่า โทษาคติ
- 3) ลำเอียงเพราะความโง่เขลาเบาปัญญาของตนเองโดยไม่รู้จริง เรียกว่า โมหาคติ
- 4) ลำเอียงเพราะกลัว เช่น กลัวอำนาจ กลัวอิทธิพล เป็นต้น เรียกว่า ภยาคติ¹⁰

เมื่อนักบริหาร นักการเมือง หรือนักปกครองมีความเที่ยงตรง มีความยุติธรรม โดยงดเว้นจากความลำเอียงทั้งสี่นั้น ความเที่ยงตรง ความยุติธรรม ก็เกิดขึ้นในชุมชน ในสังคมหรือในประเทศนั้นๆ ความสงบสุขก็จะเกิดตามมา หลักปกครองโดยยุติธรรมนี้เป็นหลักสำคัญเป็นอย่างยิ่ง พระเจ้าอโศกมหาราชแห่งอินเดีย พ่อขุนรามคำแหงมหาราชแห่งกรุงสุโขทัยและพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชมหาราช ก็ทรงมีหลักธรรมทั้งสี่ข้อนี้ประจำพระองค์เช่นกัน

⁹ ชุ. จุ. 30 / 492 / 242.

¹⁰ ที. ปา. 11 / 176 / 196 ; อจ. จตุกก. 21 / 17 / 23.

ข. หลักเมตตาธรรม นอกจากหลักกุศลธรรมแล้ว นักบริหาร นักปกครอง และนักการเมือง ยังมีหลักอื่น ๆ อีกสำหรับเป็นกลไกที่จะนำมาปฏิบัติเพื่อที่จะยึดเหนี่ยวจิตใจของผู้ใต้ปกครองไว้ได้ นั่นคือ หลักพรหมวิหาร 4 ประกอบไปด้วย

1) เมตตา มีความรักความปรารถนาดีต่อประชาชนหรือผู้ใต้บังคับบัญชา ตลอดถึงคนทุก ๆ คน อยากให้เขามีความสุขและประสบประโยชน์ถ้วนหน้ากัน

2) กรุณา ความสงสาร คืออยากช่วยเหลือผู้อื่นให้พ้นจากความทุกข์ ใฝ่ใจที่จะปลดเปลื้องบำบัดความทุกข์ยากเดือดร้อนของคนและสัตว์ทั้งปวง

3) มุทิตา ความเบิกบานพลอยยินดี เมื่อเห็นประชาชนหรือผู้ใต้ปกครองตลอดถึงคนทุก ๆ คน ประสบความสำเร็จ งามงามยิ่งขึ้นไป ก็พลอยยินดีอนุโมทนาด้วย

4) อุเบกขา ความมีใจเป็นกลาง ไม่พลอยทับถมซ้ำเติมเมื่อผู้อื่นมีทุกข์ มีโทษที่ประกอบขึ้นเอง เพราะการกระทำ (กรรม) ของตนเอง และได้ช่วยแก้ไขโดยธรรมแล้วไม่สามารถที่จะช่วยได้ เพราะสุคติวิสัยที่จะแก้ไข ก็ต้องวางใจเป็นกลาง สม่าเสมอมั่นคงจตุตราซัง พร้อมทั้งจะวินิจฉัยและวางตน ปฏิบัติตนไปตามความเที่ยงธรรม¹¹

ค. หลักบำเพ็ญการสงเคราะห์ คือ การปฏิบัติตามหลักสงเคราะห์หรือ “ธรรมเครื่องยึดเหนี่ยวใจคน และประสานหมู่ชนหรือผู้ใต้ปกครองไว้ในสามัคคีเรียกว่า หลักสังคัตถุส”¹² เมื่อผู้บริหาร นักการเมือง หรือผู้ปกครอง มีคุณธรรมภายในเป็นพื้นฐานจิตใจเช่นนี้แล้ว พึงแสดงออกภายนอกตามหลักความประพฤติดังต่อไปนี้ คือ

1) ทาน การให้ปัน การเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ ช่วยเหลือสงเคราะห์ด้วยปัจจัยสี่ ทุนทรัพย์ตลอดจนให้ความรู้ความเข้าใจ ศิลปวิทยา ด้วยเห็นว่าสิ่งของที่ตนเสียสละหรือให้ไปนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้รับ เป็นการแสดงความมีน้ำใจ และเป็นการยึดเหนี่ยวจิตใจของประชาชนหรือบริวารไว้ได้ พระพุทธเจ้าทรงสรรเสริญการให้ไว้มากมาย เช่น “ผู้ให้ย่อมเป็นที่รัก” “ผู้ให้ย่อม ผูกมิตรไว้ได้” เป็นต้น ผู้ที่มีความตระหนี่นั้น ไม่สามารถที่จะผูกมิตรหรือยึดเหนี่ยวจิตใจของมิตรและบริวารไว้ได้

2) ปิยวาจาหรือเปยวัชชะ การมีวาจาเป็นที่รัก เป็นที่คู่คิดจิตใจของผู้ฟัง มีวาจาสุภาพ อ่อนหวานชวนฟัง เป็นวาจาที่ไม่หยาบคายและก่อให้เกิดประโยชน์ การมีปิยวาจามีความสำคัญเป็นอย่างมากในการยึดเหนี่ยวจิตใจของประชาชนหรือผู้ใต้ปกครอง บุคคลที่ได้รับมอบหมายให้เป็นทูตหรือเป็นตัวแทนของประเทศในการเจรจาเรื่องราวต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของ

¹¹ ที. ม. 11 / 184 / 225.

¹² ที. ปา. 11 / 140 / 167.

ประชาชนและประเทศชาติ จะต้องมีเทคนิคในการใช้คำพูดอย่างดีเยี่ยม เพราะถ้าหากใช้คำพูดที่ไม่ดีก็จะส่งผลให้ประชาชนและประเทศชาติสูญเสียผลประโยชน์ได้

3) อุตถจริยา การประพฤติตนเป็นประโยชน์ คือ ช่วยเหลือด้วยแรงกาย และขนขวายช่วยเหลือกิจการต่างๆ เช่น บำเพ็ญสาธารณประโยชน์ รวมทั้งช่วยแก้ไขปัญหาและช่วยปรับปรุงส่งเสริมในด้านจริยธรรมไม่เป็นคนนิ่งดูตายในเมื่อตนเองมีกำลังความสามารถที่พอจะช่วยเหลือได้ จะต้องเป็นผู้ที่รู้จักให้การช่วยเหลือในเวลาที่เหมาะสมช่วยเหลือ

4) สมานัตตา เอาตัวเข้าสมาน มีความมีตนเสมอต้นเสมอปลาย ทำคนให้เข้ากับประชาชนหรือผู้ใต้ปกครองได้ ให้ความเสมอภาค ปฏิบัติสม่ำเสมอในคนทั้งหลาย ไม่เอาเปรียบและเสมอในสุขทุกข์ คือ ร่วมสุข ร่วมทุกข์ ร่วมรับรู้ ร่วมแก้ไขปัญหา เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขร่วมกัน

ง. หลักการอยู่ร่วมในหมู่ด้วยดี ถึงแม้ประชาชนภายในรัฐหรือว่าผู้ใต้ปกครองจะมีความแตกต่างกันในทางชนชาติ ศาสนา ความเชื่อ ประเพณี ก็สามารถที่จะอยู่ร่วมกันในประเทศเดียวกันได้ แต่ต้องมีการผ่อนปรนหรือปรับตัวเข้าหากัน ไม่ดูถูกดูหมิ่นเหยียดหยามกัน โดยเฉพาะผู้บริหารหรือผู้ปกครองประเทศต้องมีความฉลาดสามารถในการ ปกครอง จะต้องไม่ก้าวท้าว ไม่ลำเอียง หรือถูกเหยียดหยามประเพณี ความเชื่อหรือประเพณีของกลุ่มต่างๆ ภายในรัฐที่มีความแตกต่างกัน ต้องให้การสนับสนุนส่งเสริมถ้าความเชื่อหรือประเพณีของกลุ่มชนนั้นๆ ดีงามไม่เป็นภัยอันตรายแก่สังคม และฝ่ายประชาชนเองก็ต้องรู้จักผ่อนปรน ไม่ยึดถือในความคิดเห็นหรือความเชื่อของตนฝ่ายเดียวหลักธรรมที่จะช่วยให้ประชาชนภายในชาติอยู่กันด้วยความสามัคคี ทำให้ประเทศชาติเป็นเอกภาพ เรียกว่าหลักสารณียธรรม หลักธรรมข้อนี้ใช้ได้ทุกสถานะไม่ว่าจะเป็นผู้บริหาร หรือผู้ใต้บังคับบัญชา ประกอบไปด้วยหลัก 6 ประการด้วยกันคือ

1) จะต้องมีเมตตากายกรรม คือ การแสดงออกถึงความเมตตาทางกายแก่เพื่อนในสังคมเดียวกัน ทั้งต่อหน้าและลับหลัง ช่วยเหลือกิจการของหมู่คณะด้วยความเต็มใจ แสดงอาการกิริยาสุภาพ เคารพนับถือกันทั้งต่อหน้าและลับหลัง

2) จะต้องมีเมตตาวจีกรรม คือ การแสดงออกถึงความเมตตาปรารถนาดีต่อกันทางวาจาต่อเพื่อนร่วมสังคมประเทศชาติเดียวกัน เช่น การช่วยบอกสิ่งที่เป็นประโยชน์ แนะนำสั่งสอนตักเตือนในทางที่ถูกที่ควรด้วยความปรารถนาดี กล่าววาจาสุภาพ เป็นประโยชน์อ่อนหวานทั้งต่อหน้าและลับหลัง

3) จะต้องมีเมตตามโนกรรม คือ การตั้งจิตเมตตาปรารถนาดีต่อกันกับเพื่อนร่วมสังคมร่วมหมู่คณะเดียวกัน มีจิตปรารถนาดีทั้งต่อหน้าและลับหลัง คิดทำแต่สิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อกัน มองกันในแง่ดี ไม่มีความระแวงสงสัยซึ่งกันและกัน

4) สาธารณโลกี คือ การรู้จักแบ่งปันเฉลี่ยเจือจาน แม้ว่าจะเป็นสิ่งของเล็กน้อยแต่เป็นสิ่งที่ได้มาโดยชอบธรรม ก็ไม่ควรหวังไว้แต่ผู้เดียว นำมาให้ได้มีส่วนร่วมบริโภคใช้สอยร่วมกัน

5) ศีลสามัญญตา คือ จะต้องมึศีล มีความประพฤติเสมอเหมือนกับบุคคลที่ร่วมในสังคัมร่วมหมู่คณะเดียวกัน ไม่ทำตนให้เป็นที่รังเกียจของหมู่คณะ เคารพกฎเกณฑ์ระเบียบของสังคัม

6) ทัญญูสามัญญตา คือ จะต้องมีความเห็นที่ตรงเสมอเหมือนกับผู้อื่นในสังคัมเดียวกัน มีความเห็นชอบร่วมกันในข้อที่เป็นหลักการที่จะนำไปสู่การขจัดปัญหา มิใช่เป็นความเห็นที่ก่อให้เกิดปัญหา ต้องยอมรับความคิดเห็นของคนหมู่มากแม้จะไม่ถูกใจก็ตาม¹³

หลักธรรมทั้ง 6 ประการนี้ ถ้านำไปปฏิบัติตามก็จะเป็นเครื่องช่วยสังคัมหรือประเทศชาติให้มีความมั่นคงและเป็นเอกภาพได้

หลักการบริหารงาน

หลักธรรมของพระพุทธศาสนาที่นำมาใช้ในการบริหารงานนั้นมีมากมายหลายหมวด ในพระไตรปิฎกมีกระจัดกระจายอยู่ทั่วไป ทั้งที่เป็นชาดกและเป็นพระสูตร และได้กล่าวมาบ้างแล้วในส่วนที่เป็นหลักของผู้ปกครอง ในที่นี้จะได้นำมาเพียงบางประการ คือ

ก. มีคุณสมบัติของนักบริหาร คุณสมบัติของความเป็นผู้นำได้กล่าวไว้แล้วในส่วนของหลักในการปกครองและหลักการบริหารตนแต่ในการบริหารงานก็จำเป็นที่จะต้องพูดถึงผู้นำด้วย เพราะผู้นำเป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้การบริหารงานนั้นประสบความสำเร็จหรือไม่ ลักษณะของผู้นำมีหลายแบบ เช่น ผู้นำแบบใช้พระเดช ผู้นำแบบใช้พระคุณ ผู้นำแบบพ่อพระ การใช้อำนาจตัวเองเป็นใหญ่ ไม่ยอมให้ลูกน้องหรือผู้น้อยได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ผู้นำมักจะตั้งตัวเป็นผู้สั่งการให้มีการเชื่อฟังโดยเด็ดขาด กำหนดนโยบาย จุดมุ่งหมาย และสั่งการด้วยตนเอง ผู้นำแบบเสรีนิยม เป็นผู้นำปล่อยให้ผู้ใต้บังคับบัญชาามีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นมีการใช้อำนาจในการวินิจฉัยสั่งการได้อย่างเต็มที่ ในทางพุทธศาสตร์ได้กล่าวถึงคุณธรรมของผู้บริหารที่ดีนั้นจะต้องมีคุณธรรม 6 ประการ คือ

1) มีความอดทน (ขมา) ต่อการปฏิบัติงาน มีใจหนักแน่นไม่ยอมตกอยู่ใต้อำนาจโลก ธรรม คือ ธรรมประจำโลก

2) มีความตื่นตัว (ชาคริยะ) อยู่ตลอดเวลา มีปฏิภาณ ไหวพริบ ว่องไว มีความระมัดระวังรักษาความไม่ประมาททุกฝีก้าว

3) มีความขยันหมั่นเพียร (อุฏฐานะ) ต่อการปฏิบัติงาน เห็นงานเป็นของสนุก

¹³ที่. ปา. 11 / 317 / 257 ; อจ. จกก. 22 / 282 – 283 / 321 – 323.

4) มีอริยาธัย เอื้อเฟื้อ เผื่อแผ่ (สังวิภาคะ) เป็นมิตรที่ดีของผู้ได้บังคับบัญชาสงเคราะห์บุคคลที่ควรสงเคราะห์ เท่าที่จะสงเคราะห์ได้

5) มีจิตใจเอ็นดู (ทุยา) มีความรักและห่วงใยผู้ได้บังคับบัญชา ดำเนินผู้ได้บังคับบัญชาที่ควรดำเนิน ยกย่องสรรเสริญผู้ได้บังคับบัญชาเมื่อมีโอกาสที่จะสรรเสริญ หรือเมื่อมีโอกาสที่ผู้ได้บังคับบัญชาปฏิบัติงานเป็นสำเร็จ

6) เอาใจใส่ตรวจตรา (อิภุขณา) การงานและบุคคลตลอดจนภารกิจที่ตนรับผิดชอบอยู่ ปิดช่องว่างที่จะทำให้การงานเกิดการบกพร่องเสียหาย¹⁴

ทินพันธ์ นาคะตะ “ได้เปรียบเทียบกับลักษณะของผู้นำหรือผู้บริหารในทางวิชาการกับหลักธรรมในทางพุทธศาสนาไว้อย่างนี้”¹⁵ คือ

1) ความไม่เห็นแก่ตัว คือ การไม่ฉวยโอกาสเอาเปรียบเพื่อความสุข ผลประโยชน์ หรือความปลอดภัยเฉพาะส่วนตน ซึ่งตรงกับหลักธรรมทางพุทธศาสนา คือ ทาน การให้ บริจาค การบริจาค หรือการเสียสละเพื่อส่วนรวม

2) ลักษณะท่าทาง คือการวางตัวเหมาะสม ทั้งในด้านการปกครองและในด้านความประพฤติ ตลอดจนมีความสงบเสงี่ยม คือ การไม่อวดดี ไม่หยิ่งหรือภูมิใจโดยไร้เหตุผลอันควร ตรงกับหลัก มหุทวิ คือ ความสุภาพอ่อนโยน ทั้งทางกายและวาจา ไม่แข็งกระด้าง อวิโรธน์ คือ ความสงบเสงี่ยม และการมีสติควบคุมรักษามารยาทไม่ให้ผิดระเบียบประเพณี กฎหมาย และศีลธรรม ให้มีความสุภาพเมื่อจะเสียขันติ สัตถ์ คือความมีศีลธรรม สำรวมควบคุมความประพฤติทางกาย วาจา ใจ ให้เรียบร้อย

3) ความซื่อสัตย์สุจริต คือ การซื่อตรง มั่นคงอยู่ในศีลธรรม รักษาัจจะและเกียรติยศ ตลอดจนเป็นที่เชื่อถือ ไว้วางใจได้ ในเรื่องการทำงานและมีความภักดี ต่อผู้ใหญ่มากกว่า ผู้ร่วมงาน ตลอดจนผู้ได้บังคับบัญชา ซึ่งตรงกับหลัก อาหุขวิ คือ ความซื่อตรงต่อตนเอง ต่อการงาน และต่อบุคคลอื่น และมีความภักดีตั้งอยู่ในสุจริตธรรม

4) ความอดทน คือทนต่อความเคร่งเครียดต่างๆ ทั้งทางกายและใจ เช่น อดทนต่อความเจ็บปวด เหนื่อยอ่อน ทนต่อความทุกข์ เดือดร้อน และความยากลำบากไม่ยอมแพ้ รวมทั้งความกล้าหาญ ทั้งทางกายและทางใจ คือ ตระหนักถึงความกลัวแต่ก็ยังสามารถเผชิญกับอันตรายได้ด้วยความสงบ มั่นคง ควบคุมตัวเองได้ ทั้งยังสำนึกในความรับผิดชอบที่ต้องทำการใน เหตุการณ์นั้นด้วย ซึ่งตรงกับ

¹⁴ จันนง คันทิก, วารสารปัญญาจักขุ 2 (มิถุนายน- กรกฎาคม 2542), หน้า 8.

¹⁵ คณะอนุกรรมการศึกษาและกำหนดหลักวิชาการรัฐศาสตร์ตามแนวพุทธศาสตร์, รัฐศาสตร์ตามแนวพุทธศาสตร์, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์กราฟิการ์ต, 2526), หน้า 118-120.

หลัก ขนุน คือ ความอดทนอดกลั้น รู้จักข่มใจและห้ามใจตนเอง ทนทานต่อกิเลสและความทุกข์ มีสติ ความคุมจิตใจให้คงที่อยู่ตามปกติ ไม่ให้กำเริบ อ่อนไหวในเมื่อเผชิญกับยุ่งยาก ความลำบากหรือภัยอันตราย เป็นธรรมที่จะฟันฝ่าอุปสรรคไปจนจุดหมายปลายทางได้ แสดงถึงความเข้มแข็งและกล้าหาญ

5) ความเด็ดขาด มีความสามารถในการตัดสินใจอย่างมั่นคงและรวดเร็ว ไม่ลังเล และมีอำนาจในตัว (Force) คือ ความสามารถที่จะบังคับผู้อื่นปฏิบัติตาม ความตั้งใจของตน ซึ่งตรงกับหลัก ดพี คือ การมีอำนาจ หรือธรรมที่ทำลายหรือขจัดความชั่วเป็นอำนาจที่ทำให้เกิดความเคารพยำเกรง

6) ความเห็นอกเห็นใจ คือ รู้จักแบ่งเบาคำความรู้สึกของผู้อื่นที่อยู่ร่วมกันรู้จักเอาใจเขามาใส่ใจเรา ซึ่งตรงกับหลัก อกุโธ ความไม่กริ้วโกรธโดยใช้วิสัย มีความเมตตารัก และปรารถนาดีต่อผู้อื่น และหลัก อวิหีส คือ ความไม่เบียดเบียน มีความกรุณาช่วยเหลือผู้อื่นให้พ้นจากความทุกข์

7) ความยุติธรรม คือ มีความเสมอภาค ไม่ลำเอียงในการปฏิบัติต่อผู้ได้บังคับบัญชา เช่น การให้รางวัลหรือการลดโทษ ซึ่งตรงกับหลัก ปกครองโดยยุติธรรม คือ เว้นจากอคติ คือ เว้นจากการลำเอียงอันเป็นเหตุให้เสียความเป็นธรรม อันเนื่องมาจากความรักใคร่กัน ไม่ชอบกัน เนื่องจากความเกลียดหรือความกลัว ดังมีพระพุทธภาษิตที่ว่า “บุคคลใดล่วงละเมิดความยุติธรรมเพราะอคติ ยศของบุคคลนั้นย่อมเสื่อม บุคคลใดไม่ล่วงละเมิดความยุติธรรมเพราะอคติ ยศของบุคคลนั้นย่อมบริบูรณ์

8) ความรู้ คือ มีความรอบรู้ในวิชาชีพและความรู้ทั่วไป รู้จักงานของตน มีความรู้ความเข้าใจบุคคลอื่น รวมทั้งมีความฉลาด มีสติปัญญาจัดการกับปัญหาต่าง ๆ และมีความแนบเนียน มีกาลเทศะ คือ มีปฏิภาณไหวพริบสามารถปฏิบัติต่อบุคคลโดยวิธีอันเหมาะสม ปราศจากข้อข้องใจหรือขัดขืน

9) ความกระตือรือร้น คือ มีความเอาใจใส่ จดจ่อ หรือสนใจอย่างจริงจังต่องานที่ทำและการปฏิบัติต่าง ๆ ตลอดเวลา รวมทั้งมีความคิดริเริ่ม คือ คุณลักษณะที่ เล็งเห็นเองว่า สิ่งใดควรทำขึ้นหรือต้องทำ แล้วทำในสิ่งนั้น ซึ่งตรงกับ “หลักอิทธิบาท 4 คือ คุณธรรมที่ทำให้สำเร็จความประสงค์ 4 อย่าง คือ ความพอใจ รักใคร่ในสิ่งนั้น เพียรประกอบสิ่งนั้น เอาใจใส่ฝักใฝ่สิ่งนั้น ไม่วางธุระ หมั่นตรองพิจารณาเหตุผลในสิ่งนั้น พร้อมทั้งมีความกระตือรือร้น (อุสโสหุหิ)”¹⁶ และหลัก มรรค 8 คือ มี “ปัญญาเห็นชอบ ดำริชอบ เจรจาชอบ ทำการชอบ เลี้ยงชีวิตชอบ เพียรชอบ ระลึกชอบ ตั้งใจไว้ชอบ”¹⁷ ดังที่มีพุทธภาษิตอยู่ว่า “ผู้หมั่นในการทำงาน ไม่ประมาท มีปัญญาเห็นประจักษ์ จัดการงานได้ เรียบ

¹⁶ ที. ปา. 11 / 246 / 185 – 186.

¹⁷ ชุ. ชา. 28 / 2519 / 330.

รื้อย เขาพึงอยู่ในวงราชการได้” และ “ยศยอมเจริญแก่ผู้มีความขยัน มีสติ มีกรงานสะอาด มีปกติ ไคร่ครวญแล้วจึงทำ ตำรวมระวังดี เลียงชีพโดยธรรม และไม่ประมาท”¹⁸

ข. มีหลักในการวินิจฉัยสั่งการ ในการบริหารงานและการวินิจฉัยสั่งการนั้น มีสิ่งที่ควร พิจารณาอยู่ 2 ประการ คือ ส่วนที่เป็นข้อเท็จจริง และส่วนที่เป็นเรื่องของการตัดสินใจในคุณค่า สำหรับหลักธรรมของพระพุทธศาสนา ก็ยึดถือองค์ประกอบทั้งสองประการเป็นหลักเช่นเดียวกัน หลักธรรมของพระพุทธศาสนาขอมพูดถึงสิ่งที่ถูกที่ควรอยู่เสมอ คำสอนของพระพุทธเจ้าจึงมีทั้ง ส่วนที่เป็นปฏิฐานนิยมคือข้อเท็จจริง กับส่วนที่เป็นจริยธรรมหรือเรื่องของการตัดสินใจในคุณค่า ดังหลัก สัมปปริสธรรม 7 ประการ¹⁹ ได้แก่

1) สัมมัญญตา ความเป็นผู้รู้จักหลัก รู้จักเหตุ คือ รู้หลักการและกฎเกณฑ์ของสิ่งทั้งหลาย ที่ตนเข้าไปเกี่ยวข้องในการดำเนินชีวิต ในการปฏิบัติหน้าที่และดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ รู้เข้าใจสิ่งที่ ตนจะต้องประพฤติปฏิบัติ ตามเหตุผล เช่น รู้ว่า ตำแหน่ง ฐานะ อาชีพการงานของตน มีหน้าที่และ ความรับผิดชอบอย่างไร มีอะไรเป็นหลักการ จะต้องทำอะไรและอย่างไร จึงเป็นเหตุให้บรรลุถึงผล สำเร็จที่เป็นไปตามหน้าที่และความรับผิดชอบนั้น ๆ ดังนี้ เป็นต้น ตลอดจนขั้นสูงสุดคือรู้เท่าทันกฎ ธรรมดาหรือหลักความจริงของธรรมชาติ เพื่อปฏิบัติต่อ โลกและชีวิตอย่างถูกต้อง มีจิตใจเป็นอิสระ ไม่ตกเป็นทาสของโลกและชีวิตนั้น

2) อัตถัญญตา ความเป็นผู้รู้จักผล หรือจุดมุ่งหมาย คือรู้ความหมายและความมุ่งหมายของ หลักการ ที่ตนปฏิบัติ เข้าใจวัตถุประสงค์ของกิจการที่ตนกระทำ รู้ว่าหลักการนั้นมีความมุ่งหมาย อย่างไร รู้ว่าที่ตนทำอยู่อย่างนั้นเพื่อประโยชน์และประสงค์อย่างไร หรือควรจะได้บรรลุถึงผลอะไร ที่ให้มีหน้าที่ ตำแหน่ง ฐานะการงานอย่างนั้น ๆ เขากำหนดวางกันไว้เพื่อความมุ่งหมายอะไร กิจการที่ตนทำอยู่ขณะนี้เมื่อทำไปแล้วจะบังเกิดผลอะไรบ้าง เป็นผลดีหรือผลเสียอย่างไรดังนี้ เป็นต้น ตลอดจนถึงขั้นสูงสุดคือรู้ความหมายของคติธรรมดา และประโยชน์ที่เป็นสาระของชีวิต

3) อัตตัญญตา ความเป็นผู้รู้จักตน คือรู้ตามความเป็นจริงว่า โดยฐานะ ภาวะ เพศ กำลัง ความรู้ ความถนัด ความสามารถ และคุณธรรม สถานะของตนว่า อยู่ในสถานะไหน แล้วประพฤติ ปฏิบัติให้เหมาะสม และรู้จักแก้ไขปรับปรุงส่งเสริม ทำการต่าง ๆ ให้สอดคล้องถูกต้อง ตรงทางที่จะ

¹⁸ จุ. ธ. 25 / 12 / 13.

¹⁹ พระมหาธรรมรัต อริยธมโม (ชชุน), “การศึกษาเชิงวิเคราะห์หลักปรัชญาธรรมที่มีในพระไตรปิฎก”, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย), 2543, หน้า

ให้เจริญงอกงามบังเกิดผลดี จะรู้จักตนได้ก็โดยการใช้วิธีโยนิโสมนสิการ คือการใส่ใจพิจารณาโดยแบบกาย และการอาศัยกัลยาณมิตรคอยตักเตือนชี้แนะ

4) มัตตัญญา ความเป็นผู้รู้จักประมาณ รู้จักความพอดี เช่น รู้จักประมาณในการบริโภค รู้จักประมาณในการใช้จ่ายทรัพย์ รู้จักความพอเหมาะพอดีในการพูด การปฏิบัติกิจและการทำการต่าง ๆ ตลอดจนการพักผ่อนหลับนอนและการสนุกสนานรื่นเริงต่าง ๆ

5) กาลัญญา ความเป็นผู้รู้จักกาลเวลาที่เหมาะสม และระยะเวลาที่พึงใช้ในการประกอบกิจการทำหน้าที่การงานปฏิบัติกรต่าง ๆ และเกี่ยวข้องกับผู้อื่น เช่น รู้ว่าเวลาไหนควรทำอะไร และทำให้ตรงเวลา ให้เป็นเวลา ให้ทันเวลา ให้พอเวลา ให้เหมาะเวลา ให้ถูกเวลา เป็นต้น

6) ปริสัจญญา ความเป็นผู้รู้จักชุมชน คือรู้จักถิ่น รู้จักชุมชน และชุมชน รู้การอันควรประพฤติปฏิบัติในถิ่นที่ชุมชน และต่อชุมชนนั้นว่า ชุมชนนี้เมื่อเข้าไปหา ควรต้องทำกริยาอย่างนี้ ต้องพูดอย่างนี้ ชุมชนนี้มีระเบียบวินัยอย่างนี้ มีวัฒนธรรมประเพณีอย่างนี้ มีความต้องการอย่างนี้ ความเกี่ยวข้องกับ ควรต้องสงเคราะห์ ควรรับใช้ ควรบำเพ็ญประโยชน์ให้อย่างนี้ ๆ เป็นต้น

7) บุคคลัญญา หรือ บุคคลปโรปรัญญา ความเป็นผู้รู้จักบุคคล คือ รู้จักและเข้าใจความแตกต่างแห่งบุคคลว่า โดยอรรถาศัย ความสามารถ และคุณธรรม เป็นต้น ใคร ๆ ยิงหรือหย่อนอย่างไร และรู้จักที่จะปฏิบัติต่อบุคคลอื่น ๆ ด้วยคิดว่า ควรจะคบหรือไม่ ได้คิดอะไร จะสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับ จะใช้ ดำเนิน ขกย่อง หรือแนะนำสั่งสอนอย่างไรจึงจะเกิดผลดี เป็นต้น

ค. การถือหลักสามัคคีธรรมในการทำงาน การบริหารงานนั้นส่วนหนึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับสามัคคีธรรมของกลุ่มคนที่มาร่วมมือกันทำงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ ความร่วมแรงร่วมใจและความสามัคคีของสมาชิกในองค์กรจึงเป็นสิ่งที่พึงปรารถนา หลักธรรมในทางพระพุทธศาสนาสามารถที่จะช่วยเสริมสร้างความสมัครสมานสามัคคีแก่สมาชิกผู้ร่วมงานได้เป็นอย่างดี โดยจะให้ผลทั้งทางด้านผลงานและน้ำใจ เพราะถ้าแต่ละคนปฏิบัติตามหลักธรรมได้ถูกต้อง หลักธรรมที่ช่วยเสริมสร้างความสามัคคี เช่น หลักสาราณียธรรม หลักสังคหวัตถุสี่ หลักพรหมวิหารธรรม การยึดถือหลักเหตุผล ความยุติธรรม เป็นต้น และ หลักอภิปรายธรรม ที่สอนเน้นให้มีความสามัคคีพร้อมเพรียงในหมู่คณะ และความสำคัญของการบริหารงานในรูปของหมู่คณะอยู่ด้วย เมื่อพิจารณาหลักธรรมข้างต้นประกอบกับเหตุผลต่างๆ ที่กล่าวมาแล้ว ย่อมเห็นได้ว่าพระพุทธศาสนามีหลักธรรมที่ทรงคุณค่าและมุ่งส่งเสริมสามัคคีธรรมในการทำงานอยู่มากทีเดียว

นอกจากนี้ในเทศกฤษชาค²⁰ ได้แสดงให้เห็นถึงคุณสมบัติของผู้ปกครองและหลักในการดำเนินนโยบาย การบริหารงานไว้ ทั้งด้านการบริหารคน บริหารคน และบริหารงาน ซึ่งเนื้อความโดยสรุปว่า

- 1) พระราชา ผู้ปกครอง ผู้บริหาร หรือนักการเมือง ต้องไม่มักโกรธ และจะต้องไม่ตัดสินใจในกิจการทั้งหลายในขณะที่กำลังมีความโกรธ
- 2) ผู้ปกครอง ผู้บริหาร หรือนักการเมือง ต้องมีใจดีต่อบุคคลทั้งปวง ไม่ประมาท มีความอุทสาหะในกิจทั้งหลาย
- 3) ผู้ปกครอง ผู้บริหาร พึงแต่งตั้งข้าราชการที่เป็นปราชญ์ มีความฉลาดรอบรู้ในเรื่องผลประโยชน์ของชาติ เก็บความลับได้ดี ไม่เป็นนักเลงอบายมุข ไม่มีประวัติเสื่อมเสียเรื่องทุจริต เป็นที่ไว้วางใจได้ ให้ดำรงตำแหน่งสำคัญที่จะแสวงหา คูแลรักษาและพัฒนาผลประโยชน์ของประเทศชาติให้เจริญงอกงาม
- 4) ผู้ปกครอง หรือผู้บริหาร พึงบริหารการเงินการคลังด้วยตนเอง ไม่ไว้วางใจใครให้จัดการเรื่องทรัพย์สินและกัณฑ์ยึดสินแทน ผู้ปกครองต้องมีความรอบรู้ได้รายจ่ายของแผ่นดินอย่างละเอียด
- 5) ผู้ปกครองหรือผู้บริหาร ต้องบำรุงขวัญและกำลังใจคนทำงานอย่างใกล้ชิด และยุติธรรม โดยยกย่องคนที่ควรยกย่อง ช่มคนที่ควรช่ม
- 6) ผู้ปกครองหรือผู้บริหาร ต้องเรียงลำดับภารกิจที่จะต้องทำแต่ละเรื่องก่อนหลังและต้องเข้าใจในเรื่องนั้นๆ อย่างถูกต้องถ่องแท้
- 7) ผู้ปกครองหรือผู้บริหารต้องหมั่นเยี่ยมเยียนปฏิสันถาร หรือชี้แนะเรื่องราวต่างๆ แก่ประชาชนที่อยู่ในชนบทห่างไกล
- 8) ผู้ปกครองหรือผู้บริหารต้องตระหนกอยู่เสมอว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่เป็นธรรม ย่อมทำลายทรัพย์สินของแผ่นดินและทำรัฐสีมาให้พินาศ
- 9) ผู้ปกครองหรือผู้บริหารไม่พึงมอบภาระด้านรัฐกิจแก่บุคคลอื่นหรือ ไม่พึงดำเนินการด้วยตนเองด้วยความเร่งร้อนจนเกิดเหตุ เพราะหากเกิดความผิดพลาดขึ้นมา ย่อมจะประสบกับความเดือดร้อนในภายหลังได้ พึงปฏิบัติราชการทั้งปวงด้วยวิจรรณญาณที่ละเอียดลึกซึ้ง
- 10) ผู้ปกครองหรือผู้บริหารไม่พึงทะเลาะการบ่าเพ็ญบุญกุศล และไม่ตกเป็นทาสของ ความโกรธ เพราะตระกูลที่มั่งคั่ง หรือประเทศที่มั่งคั่งต้องประสบกับความหายนะเพราะความโกรธ มาแล้ว
- 11) ผู้ปกครองหรือผู้บริหารและนักการเมือง ไม่พึงคำริว่าตนเป็นใหญ่แล้วกดขี่ประชาชนอย่าทำให้ประชาชนภายในรัฐต้องได้รับความเดือดร้อน

²⁰ พ. ช. 27 / 2438 – 2445 / 438 – 442.

12) ผู้ปกครอง ผู้บริหาร หรือนักการเมืองไม่พึงลุ่มหลงกามคุณ เพราะจะเป็นเหตุให้โลก ทรัพย์พินาศ และชื่อเสียงเกียรติยศจะเสื่อมเสีย ต้องหมั่นบำเพ็ญบุญกุศลเสมอๆ

13) ผู้ปกครอง ผู้บริหาร หรือนักการเมืองต้องเป็นคนมีปัญญา เพราะถึงแม้ว่าจะมีกำลัง ด้านอื่นๆ คือ กำลังแขน กำลังทรัพย์ กำลังแห่งชาติตระกูลสูง กำลังแห่งอำนาจ แต่ถ้าขาด ปัญญาแล้ว ตำแหน่งก็รักษาไว้ไม่ได้ แผ่นดินที่อุดมสมบูรณ์ก็จะถูกผู้มีปัญญาคิดแย่งชิงไปเสียจึงสมควรสั่งสมปัญญาเพื่อจะได้เป็นเครื่องมือในการปกครอง จะได้ใช้เป็นเครื่องมือในการตัดสินใจว่า สิ่งใดถูกต้องหรือไม่ถูกต้อง ปัญญาเป็นเครื่องเพิ่มพูนเกียรติยศชื่อเสียง ผู้ปกครองที่มีปัญญา ถึงแม้ว่าจะคราวอัปจนก็สามารถแก้ไขปัญหาให้ผ่านพ้นไปด้วยดีได้

แต่คุณธรรมทุกหมวดที่ใช้ในการบริหารตน บริหารคน และบริหารงานนั้น จะต้องนำไป บริหารตนก่อน แล้วจึงนำไปบริหารคนและบริหารงานในภายหลัง เพราะว่าความสามารถในการที่ จะบริหารคนหรือบริหารงานนั้นเริ่มต้นมาจากการบริหารตนทั้งสิ้น

2.2 แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ เป็นหลักการอย่างหนึ่งของการจัดระเบียบการปกครองประเทศ โดยมี หลักการสำคัญ คือเป็นการโอนอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการเองโดยอิสระพอสมควรภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย การกระจายอำนาจทำให้เกิดการจัด ระเบียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นขึ้น องค์การบริหารส่วนตำบลถือได้ว่าเป็นหน่วยการปก ครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งตามแนวความคิดของหลักการกระจายอำนาจการปกครอง

ในเรื่องการกระจายอำนาจ มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความสำคัญและคำจำกัดความหรือ ความหมายไว้ ตัวอย่าง เช่น

ลิจิต ธีรเวคิน ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจ โดยกล่าวไว้ว่าการกระจายอำนาจ การปกครองมีความสำคัญในการเมือง เศรษฐกิจและสังคม โดยสรุปได้ 2 ประเด็นใหญ่ๆ ดังนี้

1) การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยเนื่องด้วย ประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างส่วนบน คือ ระดับชาติ และโครงสร้างส่วนฐาน คือ ระดับท้องถิ่น การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง คือ รากแก้ว เป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

2) การกระจายอำนาจมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและสังคม ในด้านการพัฒนาชนบท โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งลักษณะพอสมควรซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็จะต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง²¹

จะเห็นได้ว่า การกระจายอำนาจไม่เป็นเพียงแต่ให้โอกาสแก่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังมีผลต่อเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศอีกด้วย

2.2.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ

สำหรับความหมายของการกระจายอำนาจ มีนักวิชาการหลายท่าน อาทิเช่น ประทาน คงฤทธิศึกษากร, ประหยัด หงษ์ทองคำ และ บอนนาร์ค ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

กระจายอำนาจ แบ่งออกได้ 2 ความหมาย คือ

1) การกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การมอบอำนาจไปให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะภายในเขตท้องถิ่น แต่ละท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล เป็นต้น

2) การกระจายอำนาจตามกิจการ หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง²² เพื่อให้มีอิสระในการดำเนินงานให้เหมาะสมกับเทคนิคของงานนั้น เช่น การไฟฟ้า การประปาและการโทรศัพท์ เป็นต้น

เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในลักษณะการกระจายอำนาจนั้นอาจจะเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นหรือโดยการแต่งตั้งจากราชการส่วนกลางได้ สำคัญของการกระจายอำนาจอยู่ที่ว่าท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง บางประการ โดยท้องถิ่นได้รับมอบอำนาจนี้จากส่วนกลาง การกระจายอำนาจนั้นนอกจากจะเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล โดยมอบอำนาจหน้าที่ที่รัฐบาลกลางจะต้องดำเนินการไปให้ท้องถิ่นจัดทำแล้ว ยังเป็นการลดอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลาง ในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่ที่ได้มอบให้องค์การปกครองท้องถิ่นรับไปจัดทำด้วย

²¹ ลิขิต วีระเวทิน, การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท, (กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525), หน้า 3.

²² โกวิชย์ พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทยหลักการและมติใหม่ในอนาคต, (กรุงเทพฯ : บพิธการพิมพ์, 2542), หน้า 13.

2.2.2 หลักการกระจายอำนาจ

หลักการกระจายอำนาจ มีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ²³ คือ

1) มีความเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจปกครองนั้น จะต้องมีการเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์การของรัฐบาลกลาง การมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตนองค์การเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานของงานของตนเอง

2) มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครอง เพราะหากองค์การนั้น ไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์การเช่นนี้ก็จะไม่มีลักษณะไม่ผิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ใน ภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศ องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเองตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดคน โยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้ แต่ก็มีข้อที่น่าสังเกตว่า อำนาจอิสระขององค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีพอสมควรไม่มากเกินไป จนทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตย (Unity and Sovereignty) ของประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งองค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่เป็นสถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่ต้องมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้และให้มีองค์การที่จำเป็นสำหรับทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติ และบริหารกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ของตนเท่านั้น

3) ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและผู้ที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้นอาจจะทำได้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น เฉพาะการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองของท้องถิ่นมากกว่านั้น ถึงกับสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อให้ได้มีโอกาสเข้ามาบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจจะทำได้

4) มีงบประมาณของตนเอง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองรวมถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วย การให้องค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บและบริหารรายได้ด้วยตนเองนี้ เป็นการมอบอำนาจการตัด

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

สนใจให้องค์การปกครองท้องถิ่นทั้งหมดตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหาร และการบริการประชาชนในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ

จากองค์ประกอบทั้ง 4 ประการ ของหลักการกระจายอำนาจตามที่กล่าวมานี้หากองค์ประกอบครบทั้ง 4 ประการ และสามารถปฏิบัติงานโดยปราศจากการถูกควบคุม หรือแทรกแซงจากหน่วยงานในระดับสูงกว่าไม่ว่าจะเป็นส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคแล้ว ย่อมจะเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นหรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่นที่มีความสมบูรณ์และพร้อมที่จะปฏิบัติงาน เพื่อท้องถิ่นของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ทั้งนี้ก็ย่อมขึ้นอยู่กับส่วนประกอบอื่น ๆ อีกด้วย

อย่างไรก็ตาม การจัดระเบียบการปกครองตามหลักรัฐศาสตร์ได้แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ การรวมอำนาจ หลักการแบ่งอำนาจ และหลักการกระจายอำนาจ ส่วนการปกครองระดับใดจะให้อำนาจแก่หลักการใดมากกว่ากันขึ้นอยู่กับประวัติศาสตร์ ความเป็นมาในอดีตและสภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ที่เกิดขึ้นในสมัยนั้น ๆ

2.3 แนวความคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

นับตั้งแต่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อปี พ.ศ.2475 มาจนถึงปัจจุบัน ได้มีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยที่การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ใช้หลักการรวมอำนาจ การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ใช้หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง และที่การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นใช้หลักการกระจายอำนาจการปกครอง เพื่อสามารถตอบสนองต่อการบริการสาธารณะ และการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน ได้อย่างทั่วถึงรวดเร็ว ทันความต้องการ การจัดระเบียบราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ตามหลักกระจายอำนาจคือ รัฐบาลมอบอำนาจการปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่นจัดการปกครองและดำเนินการบางอย่างกันเอง ตามความต้องการของชุมชน การบริหารท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์กร มีผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยมีความเป็นอิสระในการบริหารงาน ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนตื่นตัว มีความกระตือรือร้น ในการมีส่วนร่วมทางการเมือง และการปกครองตนเอง อันจะก่อให้เกิดประโยชน์สุขโดยตรงกับท้องถิ่นนั้นๆ อีกทั้งเป็นการฝึกฝนพลเมืองในทางปฏิบัติ ให้เกิดความรู้ความเข้าใจในการปกครองท้องถิ่นไทยอีกทางหนึ่งด้วย

2.3.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นในรูปของการปกครองตนเอง เป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กันอย่างมากกับแนวความคิดและทฤษฎีในการกระจายอำนาจ ได้มีนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ สามารถประมวลได้เป็นหลักการปกครองท้องถิ่นในสาระสำคัญ²⁴ ดังนี้

1) การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่เช่นหน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยจัดเป็นกรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยาตามเหตุผลดังกล่าว

2) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็กลายเป็นรัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไป ตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

3) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

3.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่นเทศบัญญัติ ข้อบัญญัติ เป็นต้น

3.2 สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

4) มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในแบบมหานคร คือ กรุงเทพมหานครจะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4-5.

5) ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวความคิดที่ว่า ประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงานเพื่อให้สมเจตนาารมณ์และความต้องการของชุมชนและอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย

2.3.2 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นนั้น สามารถจำแนกได้ดังนี้

1) ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลเป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศจะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลักหากเงินงบประมาณจำกัดภารกิจที่จะต้องบริการให้กับชุมชน ต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็สามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบาเป็นการแบ่งเบาทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

2) เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศ มีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียวยังไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

3) เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงจำเป็น โดยให้อำนาจหน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่นทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

4) เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษารอบอบ ประชาธิปไตยแก่ประชาชน จากการที่การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่าง

ต่างกันนี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี²⁵

2.3.3 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

เพื่อให้เห็นภาพขององค์การปกครองท้องถิ่น หรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น จึงแสดงให้เห็นถึงองค์ประกอบที่สำคัญ ๆ ของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

- 1) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะได้รับการแต่งตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมาย และหน่วยการปกครองท้องถิ่น นั้นๆ จะมีสภาพเป็นนิติบุคคล
- 2) หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นจะต้องไม่อยู่ในการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการเพราะจะต้องเป็นหน่วยที่มีอำนาจปกครองตนเอง
- 3) หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้น ต้องมีองค์กรที่มาจาก การเลือกตั้ง (โดยประชาชนในท้องถิ่น เพื่อแสดงถึงการเข้าร่วมการเมืองการปกครองของประชาชน
- 4) หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น จะต้องมีความสามารถในการจัดเก็บรายได้ โดยการอนุญาตจากรัฐเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้นำมาทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า
- 5) หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ควรมีความสามารถในการกำหนดนโยบายและมีการควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตน ตามครรลองของการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองอย่างแท้จริง
- 6) หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ควรมีความสามารถในการออกกฎข้อบังคับเพื่อกำกับให้มีการปฏิบัติไปตามนโยบายหรือความต้องการแห่งท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้กฎข้อบังคับทั้งปวงย่อมไม่ขัดต่อกฎหมายหรือข้อบังคับอื่นใดของรัฐ
- 7) หน่วยการปกครองท้องถิ่นเมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้ว ยังคงอยู่ในความรับผิดชอบและอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์ และความมั่นคงแห่งรัฐ และประชาชนใน ส่วนรวม²⁶

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

²⁶ สถาบันดำรงราชานุภาพ กองวิชาการและแผนงาน ร่วมกับ สำนักงานประมาณกระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง, ปัญหาการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล, “อ้างแล้ว”, หน้า 15 – 17.

2.3.4 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตย เนื่องจาก

1) องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชนกล่าวคือ องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นภาพจำลองของระบบการเมืองของชาติ มีกิจกรรมทางการเมือง โดยเฉพาะการเลือกตั้งเป็นการชักนำให้คนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองเป็นการฝึกหัดการตัดสินใจทางการเมือง

2) การสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคงจะต้องเริ่มจากการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นก่อนเพราะการพัฒนาทางการเมืองในวงกว้างจะนำไปสู่ความเข้าใจการเมืองในระดับชาติโดยง่าย

3) การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนเกิดความรู้แจ้งแจ่มแจ้งทางการเมือง (Political Maturity) กล่าวคือ ประชาชนจะรู้ถึงวิธีการเลือกตั้ง การตัดสินใจ การบริหาร การเมืองท้องถิ่นต่อสู้แข่งขันกันตามวิถีทางการเมืองในที่สุด

4) การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการเข้าสู่วิถีการเมืองของประชาชนด้วยเหตุที่การเมืองท้องถิ่นมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงและใกล้ชิด และเกี่ยวพันต่อการเมืองระดับชาติ หากมีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอก็จะมีผลทำให้เกิดความคึกคักและมีชีวิตชีวาต่อการปกครองท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวพันและเข้าสู่ระบบการเมืองตลอดเวลา

5) การเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสร้างนักการเมืองระดับชาติ นักการเมืองท้องถิ่นผ่านการเรียนรู้ทางการเมืองในท้องถิ่น ทำให้คุณภาพของนักการเมืองระดับชาติสูงขึ้น ด้วยเหตุที่ได้รับคามนิยมนคริทธาจากประชาชนจึงทำให้ได้รับเลือกตั้งในระดับสูงขึ้น²⁷

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 จะเห็นได้ว่าเป็นไปตามแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวมาแล้วเช่นกัน

2.3.5 การปกครองท้องถิ่นกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

การปกครองท้องถิ่นนับว่าเป็นระบบการเมืองในตัวของมันเอง กล่าวคือ กลุ่มการเมือง เช่น พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ พยายามหาโอกาสในการที่จะต่อสู้แข่งขันชิงอำนาจในการปกครองบริหารแจกแจงสิ่งที่มีคุณค่าในท้องถิ่น ไม่ว่าในด้านผลประโยชน์ การบริหาร หรือตำแหน่งก็

²⁷ โกวิทช์ พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทยหลักการและมติใหม่ในอนาคต, “อ้างแล้ว”,

ตามการช่วงชิงอำนาจดังกล่าวย่อมจะต้องผ่านกระบวนการเลือกตั้ง มีการกำหนดนโยบาย มีการหาเสียง และมีการแสดงความคิดเห็น มีการแสดงออกซึ่งความต้องการ หรือการเรียกร้องอยู่ตลอดเวลา เช่น การอภิปรายวิพากษ์วิจารณ์การกระทำการเดินขบวนประท้วงคัดค้านและอยู่ในสิ่งแวดล้อมทางการเมืองอันได้แก่ ระบบการปกครองท้องถิ่นข้างเคียง ระบบเศรษฐกิจ ระบบสังคม หน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค เป็นต้น

เมื่อการปกครองท้องถิ่นนับเป็นระบบการเมือง จึงเป็นที่ประชาชนจะต้องเข้ามีส่วนร่วม การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่สำคัญสำหรับการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจที่ต้องการให้ท้องถิ่นได้มีการปกครองตนเอง ซึ่งหากประชาชนไม่ให้ความสนใจ ไม่มีส่วนร่วมอย่างแท้จริงแล้ว ระบบการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็หาได้มีประโยชน์ในทางสิทธิทางการเมืองไม่ รัฐบาลจัดทำเองจะดีกว่า ลูเซียน ดับบลิว พาย (Lucian W. Pye) ได้พูดถึงการพัฒนาการเมือง และให้ความหมายของการพัฒนาการเมืองไว้หลายประการ ที่น่าสนใจคือ ความหมายที่ว่า การพัฒนาการเมือง คือการสร้างระบอบประชาธิปไตย (Political Development as The Building of Democracy) และการพัฒนาการเมืองคือการระดมสรรพกำลังให้เข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของชาติ (Political Development a Mobilization & Participation) ดังนั้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองจึงเป็นสิ่งสำคัญซึ่งลักษณะของการมีส่วนร่วมทางการเมืองในท้องถิ่นสามารถแยกได้เป็น 5 ประเด็น²⁸ ดังนี้

1) การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง นับเป็นสิ่งสำคัญและเห็นได้ชัดที่สุดในการมีส่วนร่วมทางการเมืองซึ่งครอบคลุมตลอดกระบวนการเลือกตั้ง ได้แก่ การใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง การเสนอตัวเข้ารับสมัครเลือกตั้ง การไปฟังการหาเสียง การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับผู้สมัคร นโยบายพรรค การชักชวนผู้อื่นไปลงคะแนนเสียงการดูแลไม่ให้เกิดการทุจริตในการลงคะแนนเสียง การมีส่วนร่วม มีได้หลายรูปแบบ แต่การศึกษาเรื่องนี้มักจะให้ความสำคัญกับการออกเสียงเลือกตั้ง เพราะสามารถวัดค่าออกมาได้อย่างเป็นรูปธรรมนั่นเอง

2) การมีส่วนร่วมในกิจกรรมของพรรคการเมือง แม้ว่าในท้องถิ่นไทยจะมีไม่มากและเห็นได้ชัดเหมือนของประเทศอื่น แต่หากการเมืองพัฒนาไปมากก็จะต้องมีรูปแบบดังกล่าว พรรคการเมืองเป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นถึงการพัฒนาสถาบันหลักในทางการเมือง การร่วมกิจกรรมพรรคการเมืองโดยตรงก็คือการเป็นสมาชิกพรรค สนับสนุนพรรคในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ยึด

²⁸ ชูวงศ์ ฉายะบุตร, การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2539), หน้า 19 - 20.

มันในนโยบายของพรรคนั้นร่วมทำงานให้กับพรรค เช่น ร่วมรณรงค์หาเสียง ร่วมดูแลการป้องกัน การทุจริตเป็นหัวคะแนนให้พรรคการเมือง เป็นต้น

3) การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ได้แก่ การวิพากษ์วิจารณ์การกระทำ ของฝ่ายบริหารท้องถิ่นตามความเหมาะสม การอภิปราย การเขียนบทความผ่านสื่อมวลชน การปก ครองท้องถิ่นอาจดำเนินการขอความเห็นจากประชาชนได้ ซึ่งเรียกว่า “การฟังเสียงประชาชน” โดย การขอประชมติ ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงตามคว รแก่โอกาส

4) การมีส่วนร่วมโดยการจัดตั้งกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งเป็นการจำลองการเมืองใน ระดับชาติ แม้ว่าในระดับท้องถิ่นจะเกิดได้ยากก็ตาม แต่ก็นับว่าเป็นการมีส่วนร่วมอีกรูปแบบหนึ่ง คือการที่กลุ่มอาชีพหรือกลุ่มที่มีความเห็นคล้ายกันรวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ต่อรองทางการ เมือง เกิดการถ่วงดุลอำนาจทางการเมืองในท้องถิ่น

5) การมีส่วนร่วมโดยการแสดงออกของประชาชน การแสดงออกของประชาชน นั้น มีวิธีการต่าง ๆ ซึ่งเป็นการแสดงถึงปัจจัยนำเข้าสู่ระบบการเมืองท้องถิ่น เช่น การเดินขบวน ประท้วง การนั่งประท้วง การอดอาหาร เป็นต้น การกระทำดังกล่าวถือได้ว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของ การมีส่วนร่วมทางการเมือง

การมีส่วนร่วมในรูปแบบอื่น ๆ ก็อาจได้แก่การรวมเป็นพลังมวลชน การติดต่อผู้มีอำนาจ หน้าที่อื่น ๆ การยื่นหนังสือร้องทุกข์ ซึ่งเป็นการเข้าร่วมอย่างไม่เป็นทางการ การให้ความรู้ข่าวสาร ทางการเมือง การปกป้องสิทธิทางการเมือง เช่นเตือนให้ไปเพิ่มชื่อกรณีชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งทดแทน การสนับสนุนการเข้าร่วมทางการเมืองที่ชอบธรรมก็นับว่าเป็นการเข้าร่วมทางการเมืองเช่นกัน

การมีส่วนร่วมยังมีความหมายไปถึงการให้ความร่วมมือซึ่งถือเป็นการสนับสนุนต่อระบบ การเมืองนั่นคือการมีระเบียบวินัยเคารพกฎหมาย ร่วมมือกับเจ้าหน้าที่รัฐบาลการให้ความสนับสนุน เป็นทางหนึ่งที่จะลดปัญหาในการปกครองและการบริหาร การให้ความร่วมมือในการเสียภาพก็เป็น อีกทางหนึ่ง ซึ่งนับว่าเป็นการมีส่วนร่วมโดยอ้อมซึ่งจะทำให้ไม่เกิดปัญหาจนกลายเป็นประเด็นทาง การเมืองต่อไป

2.4 แนวความคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล ในปัจจุบันเป็นหน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง วิวัฒนาการมาจาก "สภาตำบล" ที่จัดตั้งขึ้นตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ซึ่งได้กำหนดให้มีสภาตำบล เพียงรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศ ต่อมาเมื่อประกาศใช้ พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้ สภาตำบลที่รายชื่อได้ไม่

รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณล่วงหน้าติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ให้กระทรวงมหาดไทยประกาศจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ประชาชนในระดับต่าง ๆ จนถึงระดับตำบล หมู่บ้าน หรือ อาจจะสามารถได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหน่วยงานปกครองท้องถิ่นที่ถือว่าเป็นรากเหง้า ของการปกครองท้องถิ่นไทย มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด รู้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนมากที่สุด

องค์การบริหารส่วนตำบล ที่จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. สถาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคล ปัจจุบันมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน มีอิสระในการปฏิบัติงาน สามารถกำหนดนโยบาย นำนโยบายมาปฏิบัติให้บังเกิดผลเป็นรูปธรรมได้ องค์การบริหารส่วนตำบลเปรียบเสมือนเป็นเวทีประชาธิปไตยที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง และการเมืองระดับท้องถิ่น เพื่อเป็นศูนย์กลางแห่งการเรียนรู้ และการพัฒนาท้องถิ่นในลักษณะของการ "ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบ และร่วมรับประโยชน์อย่างจริงจัง"

ตามบทบัญญัติ มาตรา 44 มาตรา 58 และมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546 ได้กำหนดโครงสร้าง องค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย

1. สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ และควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย ประธานสภา รองประธานสภา เลขานุการสภาและสมาชิกสภา อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี เลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งตามมติของสภา สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรในแต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้นหมู่บ้านละ 2 คน

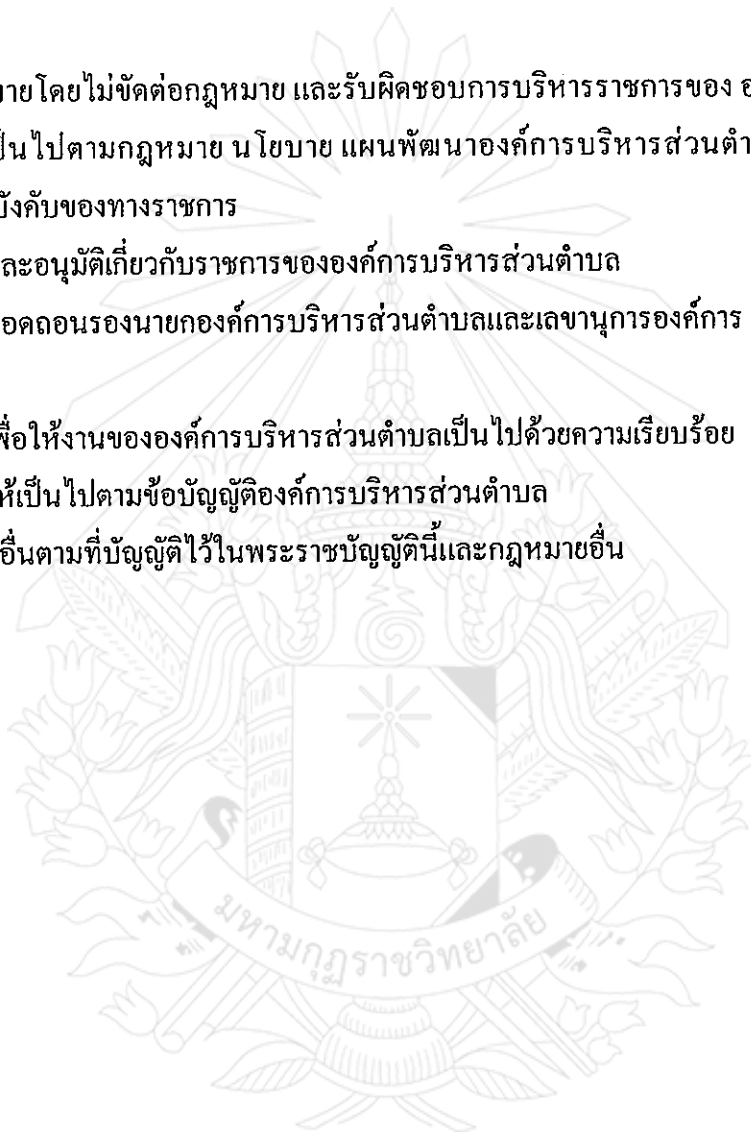
สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ ตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546 ดังต่อไปนี้

- 1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
- 3) ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

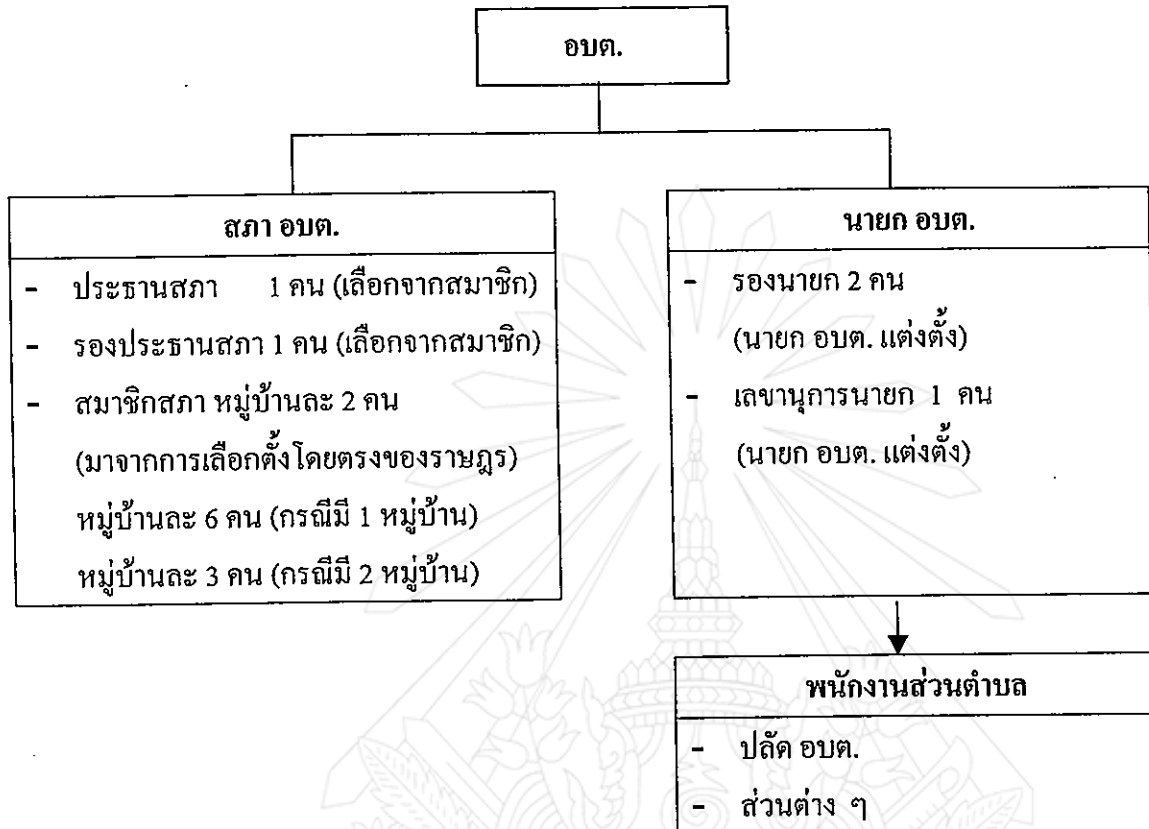
2. นายกองค้การบริหารส่วนตำบล ในองค์การบริหารส่วนตำบลหนึ่งมีนายกองค้การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่ง มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

นายกองค้การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ ตามมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546 ดังต่อไปนี้

- 1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบการบริหารราชการของ องค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ
- 2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค้การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการองค์การบริหารส่วนตำบล
- 4) วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
- 5) รักษาการณ้ให้เป็นไปตามข้อบัญญัติของค้การบริหารส่วนตำบล
- 6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น



โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล



ที่มา: พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 66 มาตรา 67 และมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546 ดังต่อไปนี้

มาตรา 66 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

มาตรา 67 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- 1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- 2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- 3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

- 4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- 6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ ผู้พิการ
- 7) ค้ำจุนดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- 9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้

ตามความจำเป็นและสมควร

มาตรา 68 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลดังนี้

- 1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- 2) ให้มีและบำรุงไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- 4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
- 5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- 6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครัวเรือน
- 7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- 8) การคุ้มครองดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- 9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของ อบต.
- 10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- 11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- 12) การท่องเที่ยว
- 13) การผังเมือง²⁹

²⁹ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546, (กรุงเทพฯ : บริษัท โรงพิมพ์ประสานมิตรจำกัด, 2547), หน้า 12, 19, 22, 23.

ซึ่งจะเห็นได้ว่ากฎหมายได้กำหนดบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้มากมายเพื่อให้สอดคล้องกับความหวังของประชาชนอันจะนำไปสู่พัฒนาท้องถิ่นตนให้เป็นไปตามความต้องการอย่างแท้จริง

2.5 แนวความคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับธรรมาภิบาล

2.6.1 ความหมายธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาล เป็นแนวคิดที่ใช้ในสาขารัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ โดยเป็นคำที่อยู่ร่วมกับกลุ่มคำประชาธิปไตย ประชาสังคม การมีส่วนร่วมของประชาชน สิทธิมนุษยชน และการพัฒนาที่ยั่งยืน ในช่วงศตวรรษที่ผ่านมา กลุ่มคำดังกล่าวนี้มีความสัมพันธ์ที่เกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปองค์การของรัฐ นักรัฐประศาสนศาสตร์ส่วนหนึ่งมองว่า ธรรมาภิบาลเป็นมิติใหม่ที่เน้นบทบาทของผู้บริหารในการที่จะปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ มีการตรวจสอบ สามารถประเมินผลงานได้อย่างชัดเจน และมีการแข่งขันเพื่อการจัดการบริการที่ดีขึ้น อย่างไรก็ตามก็มีข้อสังเกตที่น่าสนใจประการหนึ่งเกี่ยวกับการมีธรรมาภิบาล คือการมีรัฐบาลที่มาจากระบอบประชาธิปไตยไม่ได้หมายความว่า จะนำไปสู่การมีธรรมาภิบาลเสมอไป หากแต่รัฐบาลประชาธิปไตยนั้นเป็นพื้นฐานที่ดีที่ช่วยสนับสนุนให้นำไปสู่การมีธรรมาภิบาลได้ง่ายขึ้น ทั้งนี้การพัฒนาทางเศรษฐกิจที่จะได้ผลดีนั้น ต้องมีการบริหารจัดการที่ดีทั้งด้านการเมือง และเศรษฐกิจของผู้ปฏิบัติการในทุกระดับ และธนาคารโลกได้มีความเห็นไปในแนวเดียวกันที่ว่า การใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อควบคุมสังคมโดยสัมพันธ์กับการพัฒนาทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ ให้ความชอบธรรมและความโปร่งใสในการปฏิบัติการ จะเป็นตัดสินว่าการจัดการนั้นดีหรือไม่

เนื่องจากมีผู้ที่ให้คำนิยามและความหมายของคำว่าธรรมาภิบาลไว้มาก นุชบง ชัยเจริญวัฒน์ ได้รวบรวมคำนิยามที่องค์กรหลักและบุคคลสำคัญที่มีบทบาทในการส่งเสริมธรรมาภิบาลได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

ธนาคารโลก ได้อธิบายความหมาย Good Governance ว่าเป็นลักษณะและวิถีทางของการที่มีการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมือง โดยเฉพาะ การจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา โดยนัยของความหมายของธนาคารโลกเป็นการชี้ให้เห็นความสำคัญของการมีธรรมาภิบาลเพื่อช่วยในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้รัฐบาลสามารถให้บริการที่มีประสิทธิภาพ มีระบบที่ยุติธรรม มีกระบวนการกฎหมายอิสระที่ทำให้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามสัญญา อีกทั้งระบบราชการ ฝ่ายนิติบัญญัติ และสื่อที่มีความโปร่งใส รับผิดชอบและตรวจสอบได้ องค์การสหประชาชาติ ได้อธิบายความหมายธรรมาภิบาลว่า เพราะเป็นหลักการพื้นฐานในการสร้างความเป็นอยู่ของคนในสังคมทุก

ประเทศให้มีการพัฒนาที่เท่าเทียมกัน และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น การดำเนินการนี้ ต้องเกิดจากความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อกระจายอำนาจให้เกิดความโปร่งใส ธรรมชาติของการมีส่วนร่วมของประชาชน และสังคมอย่างเท่าเทียมกัน และมีคำตอบพร้อมเหตุผลที่สามารถชี้แจงกัน ได้ United Nations and Development Programme (UNDP) ให้นิยามของคำว่า ธรรมชาติของว่าหมายถึง การดำเนินงานของภาคการเมือง การบริหาร และภาคเศรษฐกิจที่จะจัดการกิจการของประเทศในทุกระดับ ประกอบด้วยกลไก กระบวนการ และสถาบันต่าง ๆ ที่ประชาชนและกลุ่มสามารถแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ปกป้องสิทธิของตนเองตามกฎหมาย และแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกันบนหลักการของการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การส่งเสริมหลักนิติธรรม เพื่อให้มั่นใจว่าการจัดลำดับความสำคัญของการเมือง เศรษฐกิจและสังคมขึ้นอยู่กับความเห็นพ้องต้องกันทางสังคม และเสียงของคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสได้รับการพิจารณาในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนา ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย กล่าวว่าธรรมชาติคือ การมุ่งความสนใจไปที่องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายที่กำหนดไว้ ได้ผล หมายถึง การมีบรรทัดฐานเพื่อให้มีความแน่ใจว่ารัฐบาลสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชนได้²⁶

สรุปได้ว่าความหมายธรรมชาติในทัศนะของธนาคารโลก และธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย ธรรมชาติเป็นการใช้อำนาจทางการเมือง เพื่อจัดการงานของบ้านเมือง โดยให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ มีระบบที่ยุติธรรม กระบวนการทางกฎหมายที่อิสระ ในขณะที่นิยามของธนาคารพัฒนาแห่งเอเชียเน้นไปที่องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ โดยรวมแล้ว ทั้งธนาคารโลกและธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย ต่างเน้นประเด็นการบริหารจัดการของภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใส ดังนั้นแนวคิดขององค์การระหว่างประเทศ จึงเป็นเรื่องการสร้าง ความเชื่อถือและความชอบธรรมของรัฐบาลที่มีต่อต่างประเทศ

การเมืองการปกครองของไทยปัจจุบันยังอยู่ในระหว่างการพัฒนาและเปลี่ยนแปลง รัฐบาลไทยยังขาดเสถียรภาพ และพื้นฐานระบอบประชาธิปไตย ยังไม่เข้มแข็งเท่าที่ควร ไม่ว่าจะเป็นด้านคุณภาพหรือระดับการศึกษา ความเสมอภาคทางสิทธิ และ สถานภาพทางสังคม ปัญหาดังกล่าวผลักดันให้ประเทศไทยให้ความสำคัญต่อการสร้างธรรมชาติ ในประเทศไทยได้มีองค์กรที่เกี่ยวข้องและบุคคลที่สนใจเกี่ยวกับธรรมชาติได้ให้ความหมายของคำว่าธรรมชาติไว้ ดังนี้ “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้ระบุหลักการของคำนิยาม การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ไว้ดังนี้ การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน

²⁶ บุญบง ชัยเจริญวัฒน์, ตัวชี้วัดธรรมชาติ, (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2544), หน้า 6-7.

ชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจ สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและ ร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่าง ชัยชนะ และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือ สร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทา ป้องกัน หรือ แก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤตภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมอันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน

ธีรยุทธ บุญมี อธิบายว่า

“แนวคิดรัฐธรรมนูญ คือ การเป็นหุ้นส่วนกันในการบริหารและ ปกครอง ประเทศโดยรัฐ ประชาชน และเอกชน ซึ่งขบวนการอันนี้จะก่อให้เกิดความเป็นธรรม ความโปร่งใส ความยุติธรรม โดยเน้นการมีส่วนร่วมของคนดี ซึ่งแนวคิดนี้เกิดจากการ ที่ประชาชนเห็นว่า ระบบราชการล่าช้าทุกส่วนต้องการการปฏิรูป ต้องมีการปรับโครงสร้างราชการให้ดีขึ้น ให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น และประชาชนต้องการให้มีการ ตรวจสอบโดยสื่อมวลชน และ นักวิชาการ ธรรมดาภิบาลเป็นกระบวนการความสัมพันธ์ร่วมกันระหว่างภาครัฐ สังคม เอกชน และประชาชน ซึ่งทำให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้และ มีความร่วมมือของฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ในการที่จะสร้างธรรมดาภิบาลในสังคมไทยได้นั้น ธีรยุทธ บุญมี เสนอให้ปฏิรูประบบ 4 ส่วน คือ ปฏิรูปภาคราชการ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคเศรษฐกิจสังคม และปฏิรูปกฎหมาย”²⁷

นายแพทย์ประเวศ วะสี อธิบายว่า

“การที่สังคมประกอบด้วยภาคสำคัญ ๆ 3 ภาค คือ ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน เมื่อพิจารณาถึงธรรมดาภิบาลก็จะรวมถึงความโปร่งใส ความถูกต้องของสามภาคดังกล่าว ธรรมดาภิบาลในทัศนะของนายแพทย์ประเวศ วะสี จึงเป็นเสมือนพลังผลักดันที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาของประเทศชาติ ศาสตราจารย์ชัย อนันต์ สมุทวณิช ให้ความหมายธรรมดาภิบาลว่า การที่กลไกของรัฐ ทั้งการเมืองและการบริหาร มีความเข้มแข็ง มีประสิทธิภาพ สะอาด โปร่งใส และรับผิดชอบ เป็นการให้ความสำคัญกับภาครัฐและรัฐบาลเป็นด้านหลัก สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ได้ให้ความสำคัญขององค์กรประชาสังคม ซึ่งมีส่วนในการร่วมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน ทั้งนี้องค์กรรัฐจะอาศัยการบริหารกาจัดการที่ดี เป็นกลไกที่หนุน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการฟื้นฟูสังคมและเศรษฐกิจของชุมชนให้ยั่งยืน”²⁸

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

จะเห็นว่าความหมายและคำนิยามของคำว่า “ธรรมาภิบาล” มีความหลากหลาย ซึ่งขึ้นอยู่กับลักษณะการปกครอง วัฒนธรรมและ วัตถุประสงค์ ของประเทศ และองค์กรที่ผลักดันให้นำแนวคิดนี้ไปใช้ การสร้างธรรมาภิบาลเพื่อการปฏิรูปการบริหารการปกครองประเทศให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ และกระตุ้นให้ประชาชนทุกฝ่ายทุกระดับร่วมกันพัฒนาประเทศทั้งทางด้าน เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครอง

จากการศึกษา คำนิยามที่หน่วยงาน และนักวิชาการต่าง ๆ ได้นำเสนอไว้ นั้น มีความสอดคล้องกับบริบทการพัฒนาและส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย และมีความเหมาะสมกับวัฒนธรรม สังคม และลักษณะการปกครองปัจจุบันของประเทศ จึงสรุปได้ว่า ธรรมาภิบาล ทำหน้าที่เป็น กลไก เครื่องมือ และแนวทางการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกันของภาคเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดย เน้นความจำเป็นของการสร้างความร่วมมือจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน อย่างจริงจังและ ต่อเนื่อง เพื่อให้ประเทศมีพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง มีความชอบธรรมของกฎหมาย มี เสถียรภาพ มีโครงสร้างและกระบวนการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และสามารถ ตรวจสอบได้ อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน

2.6.2 องค์ประกอบของธรรมาภิบาล

องค์ประกอบของธรรมาภิบาลเป็นเรื่องเกี่ยวกับ กรอบ เป้าหมาย วัตถุประสงค์ แนวทาง หรือวิธีปฏิบัติในการพิจารณาองค์ประกอบของธรรมาภิบาลในที่นี้ได้พิจารณาจากการนำแนวนโยบาย และหลักเกณฑ์การปฏิบัติเพื่อให้เกิดธรรมาภิบาลของหน่วยงานหลักที่มีความสำคัญ ได้แก่ องค์กร ระหว่างประเทศ และหน่วยงานราชการของรัฐ ในส่วนของหน่วยราชการของรัฐ จะได้พิจารณาถึง สำนักนายกรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)

“สำนักนายกรัฐมนตรี เมื่อปี พ.ศ. 2542 โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบวาระแห่งชาติ สำหรับการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและ สังคมที่ดี โดยกำหนดเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการ บ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ขึ้น ระเบียบนี้มีผล บังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม 2542 โดยทุกส่วนราชการต้องถือปฏิบัติและรายงานผลการ ปฏิบัติต่อคณะรัฐมนตรีและ รัฐสภา”²⁹ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบ บริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ได้ระบุถึงหลักสำคัญของธรรมาภิบาล 6 หลัก คือ หลักคุณ ธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า หลักความโปร่งใส และหลักนิติ

²⁹ ชนะศักดิ์ ยูวบูรณ์, กระทรวงมหาดไทยกับการบริหารจัดการที่ดี, (กรุงเทพฯ : บพิศการพิมพ์, 2543), หน้า 3.

ธรรม จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบหลักของธรรมาภิบาลที่เสนอโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เน้นการกำหนดเป็นกรอบแนวทางให้แก่หน่วยงานราชการเพื่อถือปฏิบัติ

1) หลักคุณธรรม เป็นการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยบรรดาคำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริ่งใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

2) หลักการมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแสดงความคิดเห็น การไต่สวนสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ

3) หลักความรับผิดชอบ เป็นการตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

4) หลักความคุ้มค่า เป็นการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยบรรดาคำให้คนไทยมีความประหยัด ใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า อนุรักษ์ สืบสาน และบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีนานาชาติ และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

5) หลักความโปร่งใสตรวจสอบได้ เป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน

6) หลักนิติธรรม เป็นการตรากฎหมาย และกฏข้อบังคับ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม อันจะทำให้สังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมาย และกฏข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่อำนาจใจหรืออำนาจของตัวบุคคล³⁰

2.6.3 หลักธรรมาภิบาลตามแนวพุทธ

หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ตามแนวพุทธที่พืงนำมาใช้ประกอบการบริหารงานให้สามารถปฏิบัติได้ผลดี มีประสิทธิภาพสูง คือก่อให้เกิดประโยชน์และสันติสุขแก่ชนทุกฝ่าย ในทางพุทธศาสนามีหลักธรรมที่เป็นข้อปฏิบัติสำหรับผู้ปกครอง³¹ มีดังนี้

³⁰ วีระพล อรุณะกสิกร และคนอื่นๆ, ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542), 6 – 7.

³¹ พุ. ขา. 28 / 240 / 62.

ก. ทรงทศพิชราชธรรม หลักธรรมข้อนี้ผู้ปกครองหรือพระมหากษัตริย์ของไทยทรงยึดถือปฏิบัติสืบเนื่องกันมาช้านานทุกยุคทุกสมัยตั้งแต่ยุคสมัยที่ปกครองด้วยระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นต้นมา จนกระทั่งในสมัยปัจจุบัน ซึ่งเป็นหลักธรรมสั้น ๆ มาในมหาหังสชาดก มีความหมายที่กว้างและเป็นหลักปฏิบัติที่สามารถใช้ได้ค้ำมาทุกยุคทุกสมัยมีเนื้อหาเป็นหลักปฏิบัติของผู้ปกครองหรือผู้นำโดยตรงคือ

1) ทาน การให้สิ่งที่ควรให้แก่บุคคลที่ควรให้ ควรสละสิ่งของช่วยเหลือราษฎร หรือการบำเพ็ญสาธารณประโยชน์ต่าง ๆ มีการเผื่อแผ่ให้ปิ่นและสงเคราะห์แก่บุคคลรอบข้างหรือผู้ใต้ปกครองหรือผู้ใต้บังคับบัญชา

2) ศีล ความประพฤติดีงาม ควบคุมความประพฤติทางกาย วาจา และทางใจให้ถูกต้องเรียบร้อย ดีงามตามระเบียบวินัยของหมู่คณะและหลักธรรมทางศาสนา เพื่อเป็นตัวอย่างและเป็นที่เคารพนับถือของประชาชนหรือผู้ใต้ปกครอง

3) บริจาค การบริจาค หรือการไม่เห็นแก่ตัว (Unselfishness) การเสียสละเพื่อส่วนรวม ยอมเสียสละความสุขส่วนตัวเข้าไปรับภาระหน้าที่ ดำเนินงานเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนหมู่คณะหรือประเทศชาติ ด้วยความเสียสละอย่างแท้จริง เป็นคนมีจิตใจกว้างขวางไม่เห็นแก่ตัว ไม่ฉวยโอกาสเอาเปรียบเพื่อความสุข หรือความปลอดภัยเฉพาะส่วนตน

4) อาชชวะ คือ ความซื่อตรงต่อตนเอง ต่องาน และต่อบุคคลอื่น ๆ ปฏิบัติภาระกิจหรือหน้าที่ด้วยความสุจริตจริงใจ ไม่หลอกลวงประชาชนหรือผู้ใต้ปกครอง มีความภักดีต่อประเทศชาติและตั้งมั่นในสุจริตธรรม มั่นคงอยู่ในศีลธรรม รักษาสัตย์และเกียรติยศ ตลอดจนเป็นที่เชื่อถือไว้วางใจได้

5) มัททวะ ความอ่อนโยน มีอิทธาศัยไม่เย่อหยิ่งกระด้างหยาบคาย มีคำพูดที่นุ่มนวลไพเราะอ่อนหวานต่อคนทั่วไป มีอิทธาศัยดีงาม พร้อมทั้งจะรับฟังคำแนะนำตักเตือนจากผู้อื่น ทำให้ได้รับความจงรักภักดีจากประชาชนและผู้ใต้บังคับบัญชา

6) ตปะ ความทรงเดชหรือความมีอำนาจหรือธรรมอยู่ในตัว ที่คอยรู้จักยับยั้งชั่งใจ คอยทำลายหรือขจัดความชั่วไม่ให้กำเริบ เป็นอำนาจที่ปราบปรามจิตใจของผู้ปกครองให้อยู่ในทำนองคลองธรรม ไม่ล่วงละเมิดศีลธรรมอันดีงามตามอำนาจความต้องการของกิเลส ทำให้ผู้ใต้ปกครองเกิดความยำเกรงด้วยการบำเพ็ญเพียร เอาชนะความชั่วร้ายภายในจิตใจด้วยการรู้จักขจัดความชั่วออกไป ไม่ยอมหมกมุ่นอยู่ในกามคุณหรือความสุขสำราญมากเกินไป

7) อักโกธะ ความไม่โกรธ ไม่ลุอำนาจความโกรธ จนเป็นเหตุให้กระทำการต่าง ๆ ผิดพลาด เสียธรรม จะต้องมึเมตตาประจําใจไว้คอยระงับความขุ่นเคือง มีความรักและปรารถนาดีต่อผู้ใต้ปกครองสม่ำเสมอ ไม่เห็นแก่ตัว มุ่งให้เขาเจริญในทุก ๆ ด้าน

8) อวิหิงสา ความไม่เบียดเบียน บิบบัน กตขัมเหมงให้ประชาชนหรือผู้ได้ปกครองได้รับความเดือดร้อนทุกข์ยาก เช่นการเก็บภาษีแบบขูดรีด การใช้แรงงานเกินขนาด ไม่หลงระเริงในอำนาจจนขาดความเมตตากรุณา ไม่หาเหตุลงโทษประชาชนหรือผู้ได้ปกครอง เพราะอาศัยความเกลียดชังส่วนตัว จะต้องมีการช่วยเหลือประชาชนและผู้ได้ปกครองให้พ้นจากทุกข์ภัย

9) ขันติ ความอดทน อดกลั้น รู้จักข่มใจห้ามใจตัวเอง ทนทานต่ออำนาจกิเลส และความทุกข์ยากต่าง ๆ ให้มีสติคอยควบคุมจิตใจให้คงที่อยู่ตามปกติ ไม่ให้กำเริบอ่อนไหวในเมื่อเผชิญกับความยุ่งยากลำบาก ภัยอันตรายต่าง ๆ เป็นธรรมที่จะทำให้ฝ่าฟันอุปสรรคไปถึงจุดหมายปลายทางได้ เป็นการแสดงให้เห็นถึงความเข้มแข็งและกล้าหาญ

10) อวิโรธนะ ความไม่ประพฤตินิดไปจากธรรม หรือความเที่ยงตรงต่อหลักธรรมไม่มีความเอนเอียงหวั่นไหวเพราะถ้อยคำดีร้าย ลากสักการะ หรืออารมณ์ที่ชอบใจและไม่ชอบใจใด ๆ ตั้งมั่นอยู่ในธรรมทั้งส่วนยุติธรรม คือ ความเที่ยงธรรม ระเบียบแบบแผนในการปกครอง ตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณีที่ดีงาม ไม่ประพฤติกดาคเคลื่อนวิบัติไป ดำรงอยู่ในความยุติธรรม มีความสงบเสงี่ยม มีสติควบคุมรักษามารยาททางกาย วาจา ให้เป็นสุจริตและสุภาพ ไม่ฝึกระเบียบประเพณี ตลอดจนกฎหมายและศีลธรรม ให้มีความสุภาพเมื่อเสียบขันติ

ข. บำเพ็ญกรณีย์ของจักรพรรดิ คือการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ปกครองที่ยิ่งใหญ่ ที่เรียกว่า “จักรวรรดิวัตร” เป็นหลักธรรมที่ช่วยให้ผู้ปกครองดำเนินกุศโลบายในทางการเมืองวัตถุประสงค์ของหลักจักรวรรดิวัตรนั้น เป็นไปเพื่อประโยชน์สุขอย่างแท้จริงของสังคมโดยรวม โดยมุ่งสอนให้ผู้นำใช้อำนาจเพื่อสร้างสรรค์ความสงบสุขและระบบเศรษฐกิจที่ดีของราษฎร และจุดมุ่งหมายสำคัญคือการอธิบายถึงวิธีการที่จะใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อราษฎร โดยเข้าไปปรึกษาสมณพราหมณ์ผู้ปฏิบัติดีปฏิบัติชอบ นักปราชญ์นักวิชาการผู้ทรงคุณธรรม เพื่อให้รัฐจัดในรัฐประศาสนโยบายอันดีชั่ว นโยบายที่ควรประกอบหรือไม่ควรประกอบ เพื่อที่จะปกครองหรือบริหารบ้านเมืองให้มีความเจริญก้าวหน้า มีอยู่ 12 ประการคือ

- 1) ควรอนุเคราะห์คนในราชสำนัก และคนภายนอก ให้มีความสุข ไม่ปล่อยปละละเลย
- 2) ควรผูกไมตรีกับประเทศอื่น
- 3) ควรอนุเคราะห์พระราชวงศานุวงศ์
- 4) ควรเกื้อกูลพราหมณ์ คหบดี และคฤหบดีชน คือเกื้อกูลพราหมณ์และผู้ที่อยู่ในเมือง
- 5) ควรอนุเคราะห์ประชาชนในชนบท
- 6) ควรอนุเคราะห์สมณพราหมณ์ผู้มีศีล
- 7) ควรจรรักษาสุนัขเนื่อ นก และสัตว์ทั้งหลายมิให้สูญพันธุ์
- 8) ควรห้ามชนทั้งหลายมิให้ประพฤตินิโคตรธรรม และชักนำด้วยตัวอย่างให้อยู่ในกุศลสุจริต

- 9) ควรเลี้ยงดูคนจน เพื่อมิให้ประกอบกรทุจริต
- 10) ควรเข้าใกล้สมณพราหมณ์ เพื่อศึกษาบุญและบาป กุศล และอกุศลให้แจ้งชัด
- 11) ควรห้ามจิตมิให้ต้องการไปในที่ที่พระมหากษัตริย์ไม่ควรเสด็จ
- 12) ควรระงับความโลภมิให้ปรารถนาในลาภที่พระมหากษัตริย์ไม่ควรจะได้³²

ค. ประกอบราชสังคหะ คือการทำนุบำรุงประชาชน ด้วยหลักธรรมที่เรียกว่าหลักราชสังคหัตถุ³³ หลักธรรมข้อนี้ถือได้ว่าเป็นหลักธรรมในการวางนโยบายในการปกครองและบริหารงานของรัฐ ที่มุ่งเพื่อเกื้อกูลต่อการเสริมสร้างคุณภาพชีวิตของประชาชนให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น มีคุณธรรมมากขึ้น เรียกว่า “หลักรัฐาภิบาลนโยบาย หรือ รัฐประศาสนโยบาย” ซึ่งมีทั้งหลักในด้านการปกครอง ด้านเศรษฐกิจและสังคม ทั้งยังเป็นสิ่งที่เสริมสร้างให้เกิดความมั่นคงขึ้นในรัฐได้ เพราะความมั่นคงของรัฐขึ้นอยู่กับปัจจัยพื้นฐาน 4 ประการ คือ ความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ ความมั่นคงทางการเมือง ความมั่นคงทางด้านสังคมจิตวิทยา และความมั่นคงทางด้านทหารหรือการป้องกันประเทศ ซึ่งความมั่นคงของรัฐทั้งสี่ด้านนี้ เมื่อนำหลักราชสังคหัตถุมานำใช้ก็จะเป็นเครื่องมือเสริมสร้างความมั่นคงได้คือ

- 1) สะสมเมตต ความที่ทรงพระปรีชาในการบำรุงขวัญอาหารให้บริบูรณ์
- 2) ปุริสมเมตต ความที่ทรงพระปรีชาในการสงเคราะห์บุรุษที่ประพฤติดี
- 3) สะสมมาปะลัง ความที่ทรงพระปรีชาในการบำบัดทุกข์ บำรุงสุขของราษฎร
- 4) วาจาเปยยัง การตรัสพระวาจาที่อ่อนหวานแก่ชนทุกชั้น โดยควรแก่ฐานะ³⁴

ง. ละอคติ 4 ผู้ปกครองต้องละเว้นจากอคติ หรือความลำเอียง 4 ประการ ในการใช้อำนาจ ผู้ปกครองจะต้องละเว้นอคติสี่ประการนี้อย่างเด็ดขาด คือ

- 1) ลำเอียงเพราะรักใคร่ชอบพอกัน คือรักคนโน้นมากกว่าคนนี้ ที่เรียกว่า ฉันทาคติ
- 2) ลำเอียงเพราะไม่ชอบ โกรธเกลียดกัน ที่เรียกว่า โทสาคติ
- 3) ลำเอียงเพราะหลง ไม่รู้จริง ที่เรียกว่า โมหาคติ
- 4) ลำเอียงเพราะกลัว เช่น กลัวอิทธิพล กลัวอำนาจ ที่เรียกว่า ภยาคติ³⁵

³² ที่. ปา. 11 / 35 / 45 – 46.

³³ อง. จตุก. 21 / 39 / 41 – 42 ; ชุ. สุ. 25 / 323 / 292 – 295.

³⁴ พระมหาธรรมรัต อริยมโม (ยศขุน), การศึกษาเชิงวิเคราะห์หลักรัฐศาสตร์ที่มีในพระไตร

³⁵ ที่. ปา. 11 / 176 / 196.

หลักธรรมทั้งหมดนี้เป็นหลักธรรมหรือข้อปฏิบัติสำหรับผู้ปกครอง ผู้บริหาร หรือนักการเมืองที่มีอำนาจหน้าที่ในการปกครองหมู่คณะและบริหารงานของรัฐ“ผู้นำในคติทางพระพุทธศาสนา มิได้เป็นเพียงผู้นำทางการเมืองของประเทศเท่านั้น แต่ยังเป็นผู้นำสังคมและเป็นที่ยึดเหนี่ยวทางจิตใจ และเป็นศูนย์กลางที่สำคัญที่สุดของสังคม ผู้ปกครองหรือผู้นำเป็นกลไกสำคัญต่อความเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงของสังคม จะเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นหรือเสื่อมลงก็ขึ้นอยู่กับคุณธรรมของผู้ปกครองนั่นเอง

2.6 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

นายจิระพัฒน์ หอมสุวรรณ ได้ทำการวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมของสภาตำบล กรณีศึกษาสภาตำบลในเขตจังหวัดแม่ฮ่องสอน การศึกษาครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อทราบถึงประเภทของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีต่อกิจกรรมการพัฒนาชนบทที่อยู่ในความรับผิดชอบของสภาตำบล และเพื่อทราบถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกิจกรรมของสภาตำบล ตลอดจน ทราบถึงระบบความสัมพันธ์ที่คณะกรรมการสภาตำบลมีต่อบุคคลต่าง ๆ ที่มาเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนต่อกิจกรรมของสภาตำบลในระดับต่ำได้แก่ ระดับการศึกษา การมีตำแหน่งเป็นคณะกรรมการหมู่บ้าน ระดับรายได้ และระดับความรู้ เกี่ยวกับองค์กรประชาชนทำหน้าที่ในการพัฒนา จากผลการศึกษาวิจัยได้มีข้อเสนอแนะดังนี้

1) ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่ ตำบล ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานกับสภาตำบลมากขึ้น โดยเพิ่มจำนวนสมาชิกสภาตำบลทั้งเลือกตั้งและแต่งตั้งจากตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในชุมชนเพื่อให้เป็นสภาของชาวบ้านอย่างแท้จริง

2) ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาหมู่บ้าน เนื่องจากผลการศึกษาพบว่า ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการวางแผนน้อยนั้น ควรมีการจัดตั้งสภาหมู่บ้านขึ้นในทุกหมู่บ้าน เพื่อทำหน้าที่สำรวจปัญหาและวางแผนพัฒนาหมู่บ้าน โดยเปิดโอกาสให้ตัวแทนของทุกกลุ่มองค์กรที่มีอยู่ในหมู่บ้าน ได้ส่งตัวแทนเข้าร่วมการประชุมสภาหมู่บ้านเป็นประจำทุกเดือน และให้จัดระบบ “คุ้ม” โดยแบ่งกลุ่มบ้าน 10 หลังคาเรือน เป็น 1 คุ้ม ซึ่งจะส่งตัวแทนเข้าร่วมประชุมสภาหมู่บ้าน ได้ 1 คน ผู้แทนคุ้มจะร่วมประชุมกับผู้แทนกลุ่มต่าง ๆ เช่นกลุ่มสตรี กลุ่มเยาวชน กลุ่มอาชีพ ฯลฯ อภิปรายปัญหาและแนวทางการพัฒนาหมู่บ้านของตนเป็นประจำทุกเดือน โดยใช้สถานที่สาธารณะของหมู่บ้านเป็นที่ประชุม และนำผลการประชุมแจ้งต่อคณะกรรมการหมู่บ้าน เพื่อให้ดำเนินการพัฒนาตามข้อเสนอของเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนในหมู่บ้านนั้น โดยเฉพาะการร่วมพัฒนาตำบลต่อไป โดยวิธีนี้ปัญหาความต้องการของชาวบ้านส่วนใหญ่จะถูกนำเข้า

ที่ประชุมเพื่อจัดทำเป็นแผนพัฒนาตำบล เวลาถึงประมาณลงมาสู่ตำบลก็จะใช้แผนพัฒนาตำบลในการจัดสรรงบประมาณ โครงการที่จะดำเนินการในพื้นที่ตำบลจะตรงกับปัญหาของท้องถิ่นยิ่งขึ้น และชาวบ้านจะสนใจในสภาตำบลของตนเพิ่มมากขึ้นเพราะเห็นว่า สภาตำบลได้กระทำในสิ่งที่ตรงกับความต้องการของชุมชน

3) ควรให้ประชาชนในพื้นที่สามารถตรวจสอบการปฏิบัติงาน ของคณะกรรมการสภาตำบลได้ด้วยวิธีต่าง ๆ เช่น การเปิดสภาตำบลให้ประชาชนเข้ารับฟังการประชุม การไต่สวนสาธารณะ การตั้งชาวบ้านทั่วไปเป็นกรรมการตรวจรับงานที่สภาตำบลเป็นหน่วยดำเนินการ ฯลฯ ทั้งนี้เพื่อเป็นการถ่วงดุลและหากประชาชนสงสัยว่ากรรมการสภาตำบลผู้ใดปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบให้สามารถจัดลงประชามติให้สมาชิกสภาตำบลผู้นั้น พ้นจากหน้าที่โดยคะแนนเสียง 2 ใน 3 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาตำบล

4) ควรสนับสนุนให้ประชาชนรวมตัวกันเป็นกลุ่มต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้นเพื่อเป็นพื้นฐานที่จะสนับสนุนการปฏิบัติงานของสภาตำบลให้มีประสิทธิภาพต่อไป³⁶

ประหัด ตะคอนรัมย์ ทำการวิจัยเรื่อง แนวทางการจัดการการท่องเที่ยวโดยชุมชน : กรณีศึกษาตลาดริมน้ำดอนหวาย จังหวัดนครปฐม การศึกษาครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ เพื่อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการบริหารและจัดการท่องเที่ยวโดยชุมชน ของแหล่งท่องเที่ยวตลาดริมน้ำดอนหวาย ผลการศึกษาพบว่า

ปัจจัยสำคัญที่ดึงดูดนักท่องเที่ยวคือรสชาติอาหารและความเป็นเอกลักษณ์ของตลาดริมน้ำ ในด้านปัญหาที่เกิดขึ้นในแหล่งท่องเที่ยวได้แก่ปัญหาด้านบริการการท่องเที่ยวและเกิดกระทบสภาพแวดล้อมทางกายภาพ โดยเฉพาะแหล่งน้ำธรรมชาติ ในด้านปัญหาการบริหารและจัดการท่องเที่ยวขององค์กรชุมชน ได้แก่การขาดการบริหารจัดการที่ดี การแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบไม่ชัดเจน ปัญหาการจัดเก็บผลประโยชน์ปัญหาด้านงบประมาณการขาดการประสานงานกับองค์กรอื่น ๆ และปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชน ข้อเสนอแนะ ในการจัดองค์กรในการแก้ปัญหาได้เสนอรูปแบบการบริหารและจัดการการท่องเที่ยวชุมชนใหม่ โดยเสนอให้องค์การบริหารส่วนตำบลบางกระทึก ร่วมกับคณะกรรมการที่ได้รับการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยเป็นองค์กรดำเนินงาน โดยการออกข้อบังคับและระเบียบที่ชัดเจน ใช้หลักธรรมาภิบาล

³⁶ จิระพัฒน์ หอมสุวรรณ, “การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมของสภาตำบล กรณีศึกษาสภาตำบลในเขตจังหวัดแม่ฮ่องสอน”, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่), 2539, หน้า 72 - 102.

ในการบริหารจัดการ นอกจากนี้ยังได้เสนอแนะการเชื่อมโยงการท่องเที่ยวไปยังแหล่งท่องเที่ยวข้างเคียง รวมทั้งการวางแผนการท่องเที่ยวชุมชนเพื่อพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว โดยคำนึงถึงความสมดุลของสภาพแวดล้อมตามหลักการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน³⁷

ชาติชาย นรเศรษฐาภรณ์ ทำการวิจัยเรื่องธรรมาภิบาลในความหมายของภาครัฐ เอกชน และประชาชน : กรณีโครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อนถ่านหิน “หินกรูด” วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาความเป็นมาของแนวคิดธรรมาภิบาลในสังคมไทยในมุมมองของภาครัฐ เอกชน และประชาชนต่อกรณีโครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อนถ่านหิน “หินกรูด” ซึ่งประกอบด้วยหลักนิติธรรม ความรับผิดชอบ ความโปร่งใส การตรวจสอบได้ ความคุ้มค่า การมีส่วนร่วม ความเสมอภาคและฉันทานุมัติ ผลของการวิจัยที่ได้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ซึ่งเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับโครงการโรงไฟฟ้า “หินกรูด” วิเคราะห์ได้ว่า

หลักนิติธรรมคือ ศูนย์กลางของหลักต่างๆ ในการสร้างธรรมาภิบาลในมุมมองของภาครัฐ จะเห็นได้ว่าในโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าหินกรูดนี้ ประเด็นในการอ้างอิงและชี้แจงของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องจะเน้นในเรื่องของสัญญาที่ผูกพันกับคู่สัญญา และการดำเนินการโครงการที่ชอบธรรมตามกระบวนการของรัฐธรรมนุญเดิม ในส่วนของภาคเอกชน หลักธรรมาภิบาลที่ภาคเอกชนยึดถือ และให้ความสำคัญเป็นพิเศษมากกว่าหลักอื่นๆ คือหลักนิติธรรมและหลักความคุ้มค่าประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ในขณะที่หลักการมีส่วนร่วมคือหัวใจของภาคประชาชนในการที่จะสร้างธรรมาภิบาล ภาคประชาชน เห็นว่าประชาชนควรได้รับโอกาสการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทุกขั้นตอนไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย การพิจารณาตลอดจนขั้นตอนของการดำเนินการโครงการ³⁸

³⁷ ประหยัด ตะคอนรัมย์, “แนวทางการจัดการการท่องเที่ยวโดยชุมชน : กรณีศึกษาตลาดริมน้ำคอนหวาย”, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), 2544, หน้า 270 - 284.

³⁸ ชาติชาย นรเศรษฐาภรณ์, “ธรรมาภิบาลในความหมายของภาครัฐ เอกชน และประชาชน : กรณีโครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อนถ่านหิน “หินกรูด”, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), 2545, หน้า 97-109.

สมยศ วิเชียรนิติ์ย์ ทำการวิจัยเรื่อง การรับรู้และความคาดหวังต่อการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของการเป็นผู้บริหารของโรงเรียนและครูในโรงเรียนประถมศึกษา การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการรับรู้และความคาดหวังของผู้บริหารโรงเรียนและครูในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดกาฬสินธุ์ ที่มีต่อ การบริหารโดยใช้ โรงเรียนเป็นฐาน โดยศึกษาจากประชากรจำนวน 7,624 คน ได้กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 598 คน ผลการวิจัยพบว่า “การรับรู้ต่อการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของผู้บริหารโรงเรียนและครูผู้สอน โดยภาพรวมมีการรับรู้อยู่ในระดับ “มาก” โดยเรียงลำดับคือ

- (1) การบริหารตนเอง
- (2) การตรวจสอบและถ่วงดุล
- (3) การมีส่วนร่วม และ
- (4) การกระจายอำนาจ

ความคาดหวังอยู่ในระดับ “มาก” เรียงตามลำดับคือ

- (1)การตรวจสอบและถ่วงดุล
- (2)การบริหารตนเอง
- (3) การกระจายอำนาจ และ
- (4) การมีส่วนร่วม

ข้อเสนอแนะที่สำคัญสถานศึกษาควรมีอิสระในการบริหารจัดการและหลักธรรมาภิบาล ให้มีการบริหารจัดการที่ดี ยึดคุณธรรม โปร่งใส และสนองประโยชน์ต่อผู้เรียนและชุมชน³⁹

ศรยา ไหมสิทธิ์โยธิน ทำการวิจัยเรื่องการจัดกลุ่มองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อการวางแผนพัฒนา วัตถุประสงค์ของการวิจัยครั้งนี้ คือ เสนอทางเลือกในการจัดกลุ่ม เพื่อวัดระดับศักยภาพเชิงธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยใช้ตัวแปรหลายตัวประชากรที่ใช้ในการวิจัยคือองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตปริมณฑลของกรุงเทพมหานครมีจำนวนทั้งหมด 228 แห่ง และมีกลุ่มตัวอย่างจำนวน 95 แห่ง ผลการวิจัยพบว่า

“ข้อมูลการจัดกลุ่มตามศักยภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักเพื่อเปรียบเทียบลักษณะของกลุ่มองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้ผลการจัดกลุ่มแตกต่างกันตามศักยภาพเชิงธรรมาภิบาลด้วยตัวแปรในหลักคุณธรรมหลักการมี

³⁹ สมยศ วิเชียรนิติ์ย์, “การรับรู้และความคาดหวังต่อการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของการเป็นผู้บริหารของโรงเรียนและครูในโรงเรียนประถมศึกษา”, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยขอนแก่น), 2545, หน้า 57 - 67.

ส่วนร่วมของประชาชนและด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน มีแบบรูปของกลุ่มแตกต่างกันในเชิงปริมาณและเชิงพื้นที่นอกจากนี้ มีการสำรวจข้อมูลปัจจุบันจากกลุ่มตัวอย่าง และมีตัวแปรเฉพาะเชิงธรรมชาติ การทดสอบไคสแควร์เพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร โดยมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 พบว่า พฤติกรรมของบุคลากรภายในองค์การบริหารส่วนตำบล มีความสัมพันธ์กับงบประมาณ และการมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสัมพันธ์กับการให้บริการนอกสถานที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล⁴⁰

สุวรรณ ทองคำ ทำการวิจัยเรื่องสภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลใน โรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษา จังหวัดสิงห์บุรี การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา

1) สภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลใน โรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสิงห์บุรี

2) ความสัมพันธ์ระหว่างวิทยุติ คุณวุฒิทางการศึกษา ประสบการณ์การบริหาร และขนาดของโรงเรียนที่ผู้บริหาร โรงเรียนดำรงตำแหน่งอยู่กับสภาพการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลในโรงเรียน ผลการวิจัยพบว่า

1) ผู้บริหารโรงเรียนส่วนใหญ่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในระดับมาก

2) ผู้บริหารโรงเรียนที่มีวิทยุติไม่เกิน 50 ปีส่วนใหญ่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลมากกว่าผู้บริหารโรงเรียนที่มีวิทยุติมากกว่า 50 ปี ผู้บริหารโรงเรียนที่มีวุฒิทางการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรีส่วนใหญ่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลมากกว่าผู้บริหารโรงเรียนที่มีคุณวุฒิทางการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่าลงมา ผู้บริหารโรงเรียนที่มีประสบการณ์การบริหารไม่เกิน 10 ปี ส่วนใหญ่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลมากที่สุด รองลงมาเป็นผู้บริหารโรงเรียนที่มีประสบการณ์การบริหาร 11-20 ปี และมากกว่า 20 ปี ตามลำดับ และผู้บริหารโรงเรียนที่ดำรงตำแหน่งในโรงเรียนขนาดกลางส่วนใหญ่บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลมากที่สุด รองลงมาเป็นผู้บริหารโรงเรียนที่ดำรงตำแหน่งในโรงเรียนขนาดใหญ่และขนาดเล็ก ตามลำดับ⁴¹

⁴⁰ สรยา โฆษิระโยธิน, “การจัดกลุ่มองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อการวางแผนพัฒนา”, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์), 2545, หน้า 87 - 95.

⁴¹ สุวรรณ ทองคำ, “สภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษา จังหวัดสิงห์บุรี”, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย), 2545, หน้า บทคัดย่อ.

พรพรรณ อัสวานิชย์ ทำการวิจัยเรื่องแนวโน้มของหลักสูตรและการจัดการศึกษาหลักสูตรทันตแพทยศาสตรบัณฑิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ระหว่างปี พ.ศ. 2545 – 2564 การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวโน้มของหลักสูตรและการจัดการศึกษาหลักสูตรทันตแพทยศาสตรบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่จะมีความเหมาะสมสำหรับบริบทของประเทศไทยในระหว่างปี พ.ศ. 2545 – 2564 การวิจัยครั้งนี้ใช้กระบวนการวิจัยเชิงพรรณนาประเภทการวิจัยเชิงอนาคตปริทัศน์ แบบเอ็ดโนกราฟฟิก เคลฟาย จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 26 ท่าน การวิจัยครั้งนี้ผู้เชี่ยวชาญมีความคิดเห็นว่า

การบริหารการศึกษาจะใช้แนวทางการบริหารแบบมีส่วนร่วม โดยยึดหลักธรรมาภิบาลและเศรษฐกิจพอเพียง การมีส่วนร่วมของคณาจารย์และภาวະผู้นำของคณะจะมีส่วนสำคัญในความสำเร็จของการพัฒนาหลักสูตร อย่างไรก็ตามการจัดการหลักสูตรในอนาคตยังมีข้อจำกัดในการเสริมสร้างและปลูกฝังคุณธรรมและจริยธรรมให้บังเกิดแก่บัณฑิต ดังนั้นในการผลิตบัณฑิตให้มี “ความรู้คู่คุณธรรม” นั้น การจัดการศึกษาในอนาคต ควรคำนึงถึงการพัฒนาคนให้สอดคล้องกับกระบวนการทัศน์ของ “การพัฒนาที่ยั่งยืน” ที่มุ่งเน้นการสร้างคนที่มีคุณธรรม จริยธรรม เพื่อการพัฒนาที่มีดุลยภาพระหว่างเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม อีกทั้งแนวความคิดด้านวิทยาศาสตร์ สุขภาพต้องอยู่บนฐานของ “กระบวนการทัศน์สุขภาพแบบองค์รวม” ซึ่งมุ่งเน้นการเสริมสุขภาพะทั้งมิติของกาย ใจ สังคม และจิตวิญญาณ⁴²

ปลื้มชีพคุณ สิริโสภณ ได้ทำการวิจัยเรื่องการศึกษาเจตคติ ของพนักงานของธนาคารหลวงไทยที่มีต่อนโยบายการกำกับดูแลกิจการที่ดีเป็นการศึกษาเจตคติของพนักงานธนาคารหลวงไทยที่มีต่อนโยบายการกำกับดูแล กิจการที่ดี ทำให้เกิดการรับทราบ และเกิดความเข้าใจถึงหลักการนโยบายการกำกับดูแลกิจการที่ดีเน้นเรื่องความโปร่งใสความน่าเชื่อถือสามารถตรวจสอบได้ และเกิดความเป็นธรรมกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยมุ่งหวังเพื่อให้ได้รับทราบแนวทางและหลักการดำเนินงานใช้วัดระดับความเข้าใจของพนักงานที่มีต่อ นโยบายการกำกับดูแล กิจการที่ดีของ บมจ. ธนาคารนครหลวงไทยที่ธนาคารวางกรอบไว้ ผลการศึกษาพบว่า

⁴² พรพรรณ อัสวานิชย์, “แนวโน้มของหลักสูตรและการจัดการศึกษาหลักสูตรทันตแพทยศาสตรบัณฑิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ระหว่างปี พ.ศ. 2545 – 2564”, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยศรีปทุม), 2545, หน้า บทคัดย่อ.

เป็นผู้เข้ารับฟังการบรรยาย เรื่องการกำกับดูแลกิจการที่ดี ที่คิดเป็น 58.9 ซึ่งนับได้ว่ามีจำนวนน้อยมากสำหรับการรับรู้ถึงนโยบายระดับขององค์กรพนักงาน ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ไม่มีความเข้าใจ นโยบายการกำกับดูแลกิจการที่ดี คำตอบที่ได้รับจากแบบสอบถามแสดงถึงการไม่รับรู้ ทั้งที่เอกสารต่าง ๆ ที่ธนาคารแจกจ่ายว่ามีความเกี่ยวข้องกับนโยบายการกำกับดูแลกิจการที่ดีเหตุผลนี้อาจเป็นเพราะการขาดกิจกรรมที่มีความต่อเนื่อง จากการทำธนาคาร ฯ จัดเข้ารับฟังการบรรยายเรื่องการกำกับดูแลกิจการที่ดี แต่ยังไม่เคยได้รับการบรรยายเพิ่มเติมอีกเลย ในระดับสาขาประโยชน์ที่มีต่อองค์กรต่าง ๆ ที่มีส่วนเสริมสร้างแนวทางในการปลูกจิตสำนึกจากนโยบายการกำกับดูแล กิจการที่ดี ข้อเสนอแนะ ผู้ศึกษามีความเห็นว่ามีควมจำเป็นต้องทำให้ทุกคนในกิจการหรือใน องค์กรเกิดความรู้อย่างดี และความเข้าใจ รวมถึงในระดับกรรมการบริหารเพราะจะเป็นผู้ที่มิบทบาทสำคัญ ในการกำกับดูแล เพื่อให้การบริหารงานของบริษัทเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส เปิดเผย ตรวจสอบได้ และยึดมั่นในจรรยาบรรณที่มีต่อผู้ถือหุ้น และผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายงาน โดยความสำเร็จจะเกิดได้จากความร่วมมือ ร่วมใจของ พนักงานทุกแผนก และการให้ความสนับสนุนจากลูกค้าธนาคาร ดังนั้น การที่ทำให้เกิดการเห็นถึงประโยชน์อย่างเป็นรูปธรรมของหน่วยงานเพื่อที่จะยอมรับนโยบายการกำกับดูแลกิจการที่ดี พึงต้องเห็นประโยชน์อย่างจริงจัง โดยการสนับสนุนกิจกรรมที่ทำให้พนักงานได้รู้จัก และเข้าใจบทบาทและหน้าที่ของพนักงานต่อนโยบายที่กำกับดูแลกิจการที่ดีที่จะต้องผลักดันให้ทุกคนได้รู้จักเข้าใจ มาใช้เป็นแบบแผนการทำงานได้ หรือแม้จะเป็นกิจกรรมที่แทรกต่อการบรรยายต่าง ๆ หรือการอบรมอื่น ๆ ที่มีพนักงานเข้ารับการอบรมโดยจัดขึ้นควบคู่ไปกับเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อจะให้พนักงานได้รับรู้ และเห็นถึงความจำเป็นต่อนโยบาย การกำกับดูแลกิจการที่ดีที่เน้นความโปร่งใส ตรวจสอบได้⁴³

ธนิตา จูติภากร ทำการวิจัยเรื่องการศึกษาเปรียบเทียบความโปร่งใสในการบริหารงานของเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดนครปฐม การวิจัยครั้งนี้มี วัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระดับความโปร่งใส และศึกษาเปรียบเทียบถึงระดับความโปร่งใสในการบริหารงานของ

⁴³ พลสิทธิ์คุณ สีสี่โสภณ, “การศึกษาเจตคติ ของพนักงานของธนาคารหลวงไทยที่มีต่อนโยบายการกำกับดูแลกิจการที่ดี”, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต), 2546, หน้า 76 - 88.

เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดนครปฐม ประชากรที่ศึกษาคือ ข้าราชการประจำของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดนครปฐม จำนวน 191 คน ผลการวิจัยพบว่า “ความโปร่งใสของเทศบาลตำบลอยู่ในระดับปานกลาง และองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับมาก เมื่อเปรียบเทียบความโปร่งใสในการบริหารงานเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลพบว่าทั้ง 2 หน่วยงานมีความโปร่งใสในแต่ละด้าน ดังต่อไปนี้ไม่แตกต่างกันคือ

- 1) การเปิดเผยข้อมูล
- 2) การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมของรัฐ
- 3) ความรับผิดชอบในการบริหารงาน อยู่ในระดับมาก
- 4) การให้ประชาชนติดตาม ตรวจสอบการบริหารงานมีความแตกต่างกัน คือ เทศบาล

ตำบลได้ให้ประชาชนติดตาม ตรวจสอบการบริหารน้อยกว่าองค์การบริหารส่วนตำบล⁴⁴

มนฤดี งามสมโสศ ได้ทำการวิจัยเรื่อง แนวคิดธรรมาภิบาลในรัฐวิสาหกิจไทย ศึกษาจากความคิดเห็นของพนักงานการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาความคิดเห็น และศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของพนักงาน โดยกลุ่มตัวอย่างเป็นพนักงานการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน แห่งประเทศไทย จำนวน 160 คน ผลการวิจัยพบว่า

กลุ่มตัวอย่างมีระดับความคิดต่อแนวคิดธรรมาภิบาลในรัฐวิสาหกิจไทยอยู่ในระดับมาก สำหรับปัจจัยที่มีผลต่อระดับความคิดเห็นได้แก่ อายุ ระดับการศึกษา รายได้ต่อเดือนและครอบครัว ตำแหน่งงาน ส่วนปัจจัย เพศ สถานภาพสมรสและการติดตามข่าวสารบ้านเมือง ไม่มีผลต่อระดับความคิดเห็น แนวคิดธรรมาภิบาลนอกจากนี้ยังได้ เสนอแนะว่า ผู้บริหารควรส่งเสริมและรณรงค์ในการใช้หลักความคุ้มค่าในการปฏิบัติให้มากยิ่งขึ้น เนื่องจากรัฐวิสาหกิจ บางส่วนที่ยังไม่มีรายได้เป็นของตนเอง จะต้องช่วยกันประหยัดงบประมาณของชาติ ให้มาก เนื่องจากประเทศเรายังมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจไม่เพียงพอ ดังนั้นการปลูกจิตสำนึกด้านตระหนักให้เห็นคุณค่าทรัพยากรขององค์กรของรัฐให้มากที่สุด และยังได้ เสนอแนะในหลักนิติธรรม ว่านโยบายเกี่ยวกับการออกกฎระเบียบ ต้องคำนึงถึง

⁴⁴ ธนิตา จูติภากร, “การศึกษาเปรียบเทียบความโปร่งใสในการบริหารงานของเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดนครปฐม”, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหิดล), 2546, หน้า 85 - 97.

ภาพรวมของประชาชนในประเทศมากกว่าประโยชน์องค์กร เพียงแต่ทำให้องค์กรเป็นเครื่องมือที่จะช่วยผลักดันให้สังคมมีความเจริญหลักคุณธรรม หน่วยงานควรส่งเสริมการจذبบรมธรรมะ หรือคุณธรรมทั้งองค์กรและ ส่วนตน หลักความโปร่งใส การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจควรส่งเสริมให้พนักงานมีแนวคิดที่เปิดกว้างกับทุกฝ่าย ยอมรับการมีสหภาพทั้งนี้ทั้งนั้นเพื่อประโยชน์ภาพรวมของประเทศ ซึ่งอาจมีการทำกิจกรรมร่วมกับบุคคลภายนอกเป็นระยะอย่างต่อเนื่อง หลักการมีส่วนร่วม เช่น การวางนโยบายของรัฐวิสาหกิจ ควรจะจัดให้มีระบบ QCC หรือระบบกลุ่มต่างๆ ภายในการรถไฟฯขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย เพื่อแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการวางนโยบายขององค์กร และมีส่วนร่วมในนโยบายนั้นๆ หลักความรับผิดชอบ ผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจ เมื่อจะมีปฏิรูปองค์กรควรจะแจ้งข่าวสารให้ความรู้กับพนักงานขององค์กรนั้น และสร้างความเข้าใจให้ทั่วถึง หลักความคุ้มค่า การจ้างเอกชนเข้ามาทำงานบางอย่างเช่น การทำความสะอาด การรักษาความปลอดภัย ควรจะทำประชาพิจารณ์ หรือชี้แจงให้เห็นผลได้ผลเสียที่คุ้มค่าหรือไม่ ในการจัดจ้างเอกชนและชี้แจงให้พนักงานทราบ ตามความเป็นจริง⁴⁵

2.7 สรุปกรอบแนวคิด

แนวคิดธรรมาภิบาลเป็นแนวคิดที่ควบคู่กับสังคมมนุษย์ตลอดมา ซึ่งได้วิวัฒนาการในการใช้มาตามยุคตามสมัยจนถึงปัจจุบันพัฒนาการของโลก ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างมากจนบางเรื่องเกิดภาวะวิกฤตกระทบประชาชนอย่างรุนแรง ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากประสิทธิภาพกลไก ในการบริหารกิจการบ้านเมือง เกิดการทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการ ซึ่งหลายภาคส่วนเห็นพ้องต้องกันว่าหากไม่แก้ไขจะทำให้เกิดวิกฤตศรัทธาต่อภาคประชาชน ทำให้ไม่มีความสุขในสังคมและประชาชนจะเดือดร้อน

ธรรมาภิบาลเป็นแนวทางสำคัญที่จะทำให้สังคมสงบสุข และนำไปสู่ความเป็นอารยะ โดยมีการจัดระเบียบสังคมทำให้ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคี ก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความร่วมเย็นเป็น

⁴⁵ มนฤดี งามสมโส, “แนวคิดธรรมาภิบาลในรัฐวิสาหกิจไทยศึกษาจากความคิดเห็นของพนักงานการรถไฟฯขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย”, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์), 2547, หน้า 102 - 107.

สุข ความยุติธรรม ความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในสังคม หลักธรรมาภิบาล ในการบริหาร
องค์การบริหารส่วนตำบลในการวิจัยนี้ได้เสนอกรอบของหลักสำคัญ 6 ด้าน ดังนี้

1) ด้านคุณธรรม เป็นการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ
ยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชน
พัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ชยัน อดทน มีระเบียบวินัย
ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

2) ด้านการมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอ
ความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแสดงความเห็น การได้สวน
สาธารณะ ประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ

3) ด้านความรับผิดชอบ เป็นการตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบ
ต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการ
เคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

4) ด้านความคุ้มค่า เป็นการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์
สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัด ใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้า และ
บริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีนานาชาติ และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

5) ด้านความโปร่งใสตรวจสอบได้ เป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของ
คนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อ
มูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร
ได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน

6) ด้านนิติธรรม เป็นการตรากฎหมาย และกฎข้อบังคับ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม
เป็นที่ยอมรับของสังคม อันจะทำให้สังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎข้อบังคับ
เหล่านั้นโดยถือว่าการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่อำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

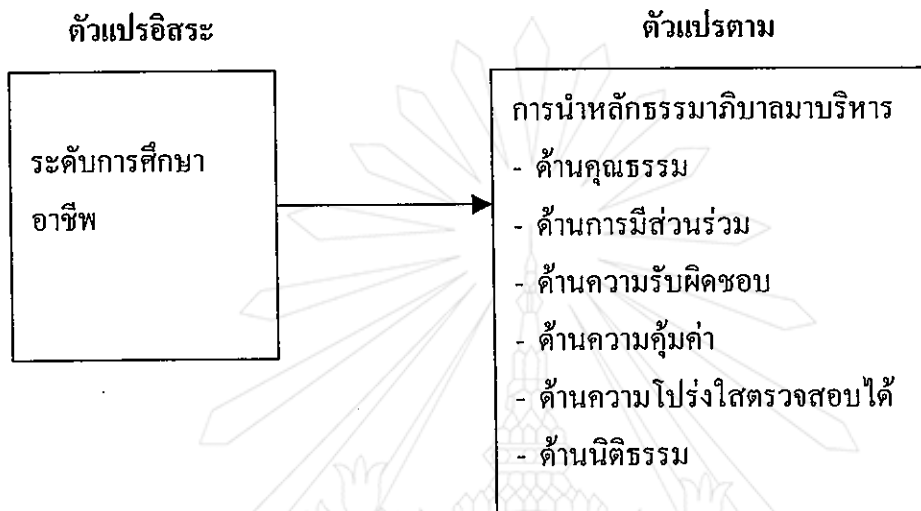
คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการ
บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลต้องปฏิบัติงานตามหน้าที่ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้
หลักธรรมาภิบาล โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกระบวนการในการพัฒนา เช่น การ
จัดทำแผนพัฒนาตำบล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการ
ปฏิบัติงาน เป็นต้น ตลอดจนต้องใช้หลักธรรม เช่น ทศพิธราชธรรม สังคหวัตถุ 4 พรหมวิหาร 4
ละออคติ 4 มาใช้บริหารด้วย ประชาชนในปกครองก็จะอยู่ร่วมกันได้อย่างมีความสุข

การนำหลักธรรมาภิบาลมาบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้วิจัยได้กำหนดตัวแปรอิสระ
ตัวแปรตามดังนี้

ตัวแปรอิสระ ประกอบด้วย ระดับการศึกษา อาชีพ

ตัวแปรตาม ประกอบด้วย ด้านคุณธรรม ด้านการมีส่วนร่วม ด้านความรับผิดชอบ
ด้านความคุ้มค่า ด้านความโปร่งใสตรวจสอบได้ และด้านนิติธรรม

แผนภูมิแสดงกรอบแนวคิด



บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการนำหลักธรรมาภิบาลมาบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และเพื่อศึกษาการนำหลักธรรมาภิบาลมาบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ของประชาชนในเขตตำบลนาทราย อำเภอเมือง จังหวัดนครศรีธรรมราช ที่มีระดับการศึกษาและอาชีพแตกต่างกัน ผู้วิจัยได้ศึกษาจากแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวกับการบริหาร การกระจายอำนาจ หลักธรรมาภิบาล และเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาเป็นแนวทางในการวิจัย จากนั้นผู้วิจัยได้ดำเนินการศึกษาข้อมูลตามขั้นตอน ดังนี้

ศึกษาจากเอกสารงานวิจัย

ศึกษาข้อมูลงานวิจัยและงานวิชาการเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล หลักบริหาร หลักกระจายอำนาจ หลักธรรมที่ใช้ในการปกครอง และข้อมูลการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จากแหล่งข้อมูลต่างๆ ได้แก่ ห้องสมุดมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย ห้องสมุดมหาวิทยาลัยรามคำแหง ห้องสมุดมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช ห้องสมุดมหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช และแหล่งข้อมูลอื่นๆ

ศึกษาภาคสนาม

ศึกษาข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามแบบมีคำตอบให้เลือก สอบถามเกี่ยวกับสถานภาพทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม แบบสอบถามแบบมาตราส่วนประมาณค่า สอบถามเกี่ยวกับความคิดเห็นการนำหลักธรรมาภิบาลมาบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และแบบสอบถามแบบปลายเปิด สอบถามเกี่ยวกับข้อเสนอแนะเพิ่มเติมของประชาชนในเขตพื้นที่ตำบลนาทราย อำเภอเมือง จังหวัดนครศรีธรรมราช

3.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรและกลุ่มตัว ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ ประชาชนในเขตพื้นที่ ตำบลนาทราย อำเภอเมือง จังหวัดนครศรีธรรมราช ซึ่งเป็นบุคคลที่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องระบบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เช่น ผู้นำชุมชน ข้าราชการ กลุ่มองค์กรต่างๆ ใน ชุมชน จำนวน 6 หมู่บ้าน