

# พุทธธรรมในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## Buddhist Morality in Administrating Department of Local Administration

ธนกร น้อยทองเล็ก\*

Thanakorn Noithonglek

### บทคัดย่อ

ผู้บริหารที่ดีต้องมีหลักพุทธธรรมที่ใช้ในการวางกรอบการบริหารบ้านเมือง พรหมวิหาร 4 ถือเป็นหลักธรรมที่ผู้บริหารที่ดีพึงมี และนำพาองค์กรไปสู่เป้าหมายที่องค์กรวางไว้ในส่วนของบุคลากร ก็ต้องมี พรหมวิหาร 4 เช่นกัน การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะขับเคลื่อนได้ ทุกคนต้องร่วมกันขับเคลื่อนองค์กร ดังนั้นกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย จึงได้จัดทำมาตรฐานการบริหาร นำหลักธรรมมาปลูกฝังให้บุคลากรขององค์กรเกิดการเรียนรู้ ตลอดจนส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นจัดการเรื่องของตนเอง จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารอย่างมีคุณภาพนำประสิทธิภาพการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ จะเป็นผลดีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

**คำสำคัญ :** การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, พุทธธรรม

### Abstract

Great authorities must have Buddhist Morality or “Dhamma” in administrating the country. Four sublime states of mind should be applied in any cases. Not only the chief executive but also officer should take this principle. The organization will achieve the goal only if everybody all together cooperates. Therefore, Ministry of Interior sets the standard for every bureau, division, subdivision and section to follow. As a result, everything runs smoothly. Authorities work efficiently towards the goal. People in communities behave well and be responsible.

**Key words:** Administrating Department of Local Administration, Buddhist Morality.

### บทนำ

การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยหลักธรรมการปกครอง เป็นการใช้อำนาจอธิปไตยตามกฎหมายในการบริหารและจัดการประเทศ การปกครองมีหลายรูปแบบ เช่น การปกครองแบบประชาธิปไตย และการปกครองแบบเผด็จการ นอกจากนี้การปกครองยังมีได้หลายระดับ เช่น การปกครองส่วนกลาง การปกครองส่วนภูมิภาค และการปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>1</sup> การปกครองคือการบริหารราชการทางการปกครอง ดังนั้นการปกครองจึงเป็นการใช้อำนาจในการบริหารจัดการ โดยเฉพาะการบริหารจัดการในระบอบราชการหรือของรัฐ

\* อาจารย์คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง

<sup>1</sup> พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตฺโต), *ธรรมนุญชีวิต*, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์การศาสนา, 2547), หน้า 21.

หลักพุทธธรรมที่ใช้ในการวางกรอบบริหารบ้านเมือง หลักธรรมหมวดนี้เป็นหมวดธรรมที่ใช้เป็นกรอบในการบริหารบ้านเมือง ที่สามารถทำให้ผู้บริหารจะมีแนวคิดอย่างไรเกี่ยวกับการบริหารบ้านเมืองจะมีรูปแบบการบริหารจัดการอย่างไร หรือหลักคิดอย่างไรและที่สำคัญควรจะบริหารจัดการไปในทิศทางไหน หลักอริปไตย 3 เป็นหลักธรรมกว้างๆ ที่พระพุทธเจ้าทรงตรัสเอาไว้เพื่อให้เป็นกรอบในการพิจารณาถึงแนวความคิดที่เน้นทิวหรือความคิดของตัวบุคคลเป็นหลัก ว่าเมื่อบุคคลเข้ามาบริหารงานแล้วมีทัศนะเกี่ยวกับอำนาจที่ดำรงอยู่อย่างไรบ้าง โดยใช้คำว่าอริปไตย ซึ่งหมายความว่าความเป็นใหญ่ซึ่งมีอยู่ 3 ระดับด้วยกัน คือ (1) อัตตาธิปไตย (Autocracy) การถือตนเป็นใหญ่ เป็นแนวคิดของบุคคลที่ใช้อำนาจโดยยึดความคิดของตัวเองเป็นใหญ่ โดยไม่คำนึงถึงเสียงส่วนมาก มีแนวความคิดไปทางเผด็จการ โลกาธิปไตย การถือโลกเป็นใหญ่ เป็นแนวความคิดของบุคคลที่ใช้อำนาจโดยยึดความคิดของคนหมู่มากเป็นใหญ่ โดยใช้ที่ประชุมในการออกเสียงประชามติ มีแนวความคิดเป็นเหมือนประชาธิปไตยนักบริหารแบบนี้ไม่มีจุดยืนเป็นของตัวเอง ขาดความเชื่อมั่นในตนเอง ไม่สามารถตัดสินใจ และธรรมาธิปไตย การถือธรรมเป็นใหญ่ เป็นแนวความคิดของบุคคลที่ใช้อำนาจโดยยึดหลักธรรมขององค์สมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้าเป็นหลัก กล่าวคือใช้ธรรมะนำการเมือง มีแนวคิดเป็นแบบธรรมาธิปไตย แนวคิดนี้เป็นการถือธรรมหรือหลักการเป็นสำคัญ นักบริหารประเภทนี้ถือหลักการ ความจริง ความถูกต้อง ความดีงาม เหตุผลเป็นใหญ่ กระทำการด้วยปรารถนาสิ่งที่ได้ศึกษาตรวจสอบตามข้อเท็จจริง และความคิดเป็นที่รับฟังอย่างกว้างขวาง แจ่มชัด และพิจารณาอย่างดีที่สุด เต็มขีดแห่งสติปัญญาจะมองเห็นได้ด้วยคามบริสุทธิ์ใจว่าเป็นไปโดยชอบธรรม และเพื่อความดีงาม เป็นปริมาณอย่างสามัญ ได้แก่ ทำการด้วยความเคารพหลักการ กฎ ระเบียบ กติกา บนความสัมพันธ์ในหลายๆ มิติ เช่น สัมพันธภาพระหว่างด้านเอกภาพกับด้านความแตกต่างระหว่างบุคคล สัมพันธภาพระหว่างแผ่กระจายกับรวมศูนย์ เป็นปัจจัยให้เกิดดุลยภาพ สัมพันธภาพระหว่างจุดมุ่งหลาย และมรรควิธี และสัมพันธภาพระหว่างหลักการ และวิธีการ เป็นต้น<sup>2</sup>

การสร้างการปกครองแบบธรรมาธิปไตย คือการนำกฎธรรมชาติดำรงอยู่ในลักษณะ “พระธรรมจักร” เมื่อนำไปพิจารณาระบบการเมือง ระบบต้องมีธรรมและแผ่กระจายสู่ปวงชน ส่วนการปกครองรวมศูนย์ และระบอบการเมืองต้องแผ่ ส่วนเศรษฐกิจต้องรวมศูนย์ หรือ รัฐวิสาหกิจกับวิสาหกิจเอกชน ฯลฯ ดังกล่าวนี้อาจทำให้เกิดความสมดุล หรือดุลยภาพกัน ไม่ใช่พยายามทำให้สุดโต่งไปทางใดทางหนึ่ง “มนุษยชาติเกิดจากกรรม การถือธรรมเป็นใหญ่ สู่ธรรมาธิปไตย เป็นความถูกต้องโดยธรรม และเป็นความภาคภูมิใจของปวงชนในชาติตลอดไป”

สุจริต 3 เป็นหมวดธรรมที่สำคัญมากในยุคปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบ้านเมืองในยุคของรัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ที่ได้พยายามเน้นในเรื่องของการโปร่งใสในการบริหารบ้านเมือง เพื่อให้บ้านเมืองสะอาด นั่นก็หมายความว่าบ้านเมืองจะต้องปราศจากการทุจริตคดโกง มีสินบน โดยการพยายามออกกฎหมายในรูปแบบต่างๆ ออกมาใช้ หลักธรรมข้อนี้ประกอบด้วย (1) กายสุจริต เมื่อผู้นำมีการกระทำที่มีความสุจริตไม่โกงกิน บ้านเมืองก็มีความเจริญก้าวหน้า มีการพัฒนาตามศักยภาพ เงินงบประมาณก็ถูกใช้ให้เกิดความคุ้มค่ามีการพัฒนาอย่างทั่วถึงเต็มเม็ดเต็มหน่วย เมื่อผู้นำไม่ทุจริตคดโกง ลูกน้องก็ไม่กล้า ถ้าผู้นำทุจริตลูกน้องก็ทำตาม ซึ่งธรรมะข้อนี้มีความสำคัญต่อบ้านเมืองเป็นอย่างมาก (2) วาจาสุจริต แม้ว่าจจะดูแล้วไม่น่าจะมีความสำคัญต่อการบริหารปกครอง แต่โดยความเป็นจริงแล้วมีความสำคัญเป็นอย่างมากในเรื่องของการใช้คำพูด เช่น การพูดโน้มน้าวจิตใจคน การพูดประสานคน การเจรจาต่อรอง งานด้านการทูต เป็นต้น (3) มโนสุจริต มีคนกล่าวว่าจิตใจคิดอย่างไรก็พูดอย่างนั้น คนพูดอย่างไรก็ทำอย่างนั้น แม้บางครั้งการกระทำ-การพูด-การคิดอาจจะไม่ตรงกันเพราะความปิดบังของคน แต่โดยมากแล้วย่อมเป็นไปตามนัยสำคัญดังกล่าว ดังนั้นในข้อนี้เป็นการแสดง

<sup>2</sup>อ้างอิงแล้ว, ธรรมบุญชีวิต, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์การศาสนา, 2547), หน้า 21.

ออกมาทางความคิดเห็น ที่ผู้นำสูงสุดจะต้องแสดงให้เห็นผู้ใต้บังคับบัญชาหรือผู้อยู่ในการปกครองได้เห็น หรือที่เรียกว่าการ แสดงวิสัยทัศน์ นั้นเอง<sup>3</sup>

## พัฒนาการขององค์กรปกครองท้องถิ่นไทย

พัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นของไทย เริ่มเกิดขึ้นตั้งแต่การปฏิรูประบบราชการ ในสมัยรัชกาลที่ 5 กล่าวคือ ได้มีกฎหมายว่าด้วยการจัดกิจการท้องถิ่นฉบับแรก คือ พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ.116 โดยกำหนดให้ สุขาภิบาลกรุงเทพฯ มีหน้าที่ดำเนินการรักษาความสะอาด และป้องกันโรค ทำลายขยะมูลฝอย จัดสถานที่ถ่ายอุจจาระ บัสสาวะ สำหรับราษฎรทั่วไป ห้ามการปลูกสร้าง หรือซ่อมแซมโรงเรือน ที่จะเกิดเหตุให้เกิดโรค รวมทั้งการขนย้ายสิ่ง โสโครก ที่ทำความรำคาญให้กับราษฎรไปทิ้ง เป็นต้น ต่อมาได้จัดตั้ง สุขาภิบาลท่าฉลอม เมืองสมุทรสาครขึ้น ในต่างจังหวัด เป็นแห่งแรก

ในสมัยรัชกาลที่ 6 ก็ได้ตราธรรมนูญการปกครองคณะนคราภิบาลดุสิตธานี พ.ศ.2461 เพื่อทดลองรูปแบบเมือง จำลอง"ดุสิตธานี" นับเป็นการปกครองในรูปแบบเทศบาลครั้งแรก อันเป็นรูปแบบการปกครองอย่างประเทศอังกฤษ โดย กำหนดให้เป็นนิติบุคคล แยกจากส่วนกลาง มีรายได้ของตนเอง ดูแลการคมนาคม การดับเพลิง สวนสาธารณะ โรงพยาบาล สุสาน โรงฆ่าสัตว์ ดูแลโรงเรียนราษฎร การรักษาความสะอาด และการป้องกันโรค ทำบริการสาธารณะที่มีกำไร เช่น ตั้งโรง รับจำนำ ตลาด รถราง เป็นต้น ออกใบอนุญาต และเก็บค่าธรรมเนียมสำหรับยานพาหนะ ร้านจำหน่ายสุรา โรงละคร โรงหนัง สถานเริงรมย์ และอื่นๆ ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองของประเทศไทย ในปี พ.ศ.2475 จาก ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข ภายใต้กฎหมาย รัฐธรรมนูญ ประเทศไทยได้จัดระเบียบการบริหารราชการ เป็นราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ตาม พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการ บริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2476 โดยในส่วนของราชการส่วนท้องถิ่น ได้มี การจัดตั้ง เทศบาล ขึ้น ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2476 (ปัจจุบันใช้ พรบ.เทศบาล พ.ศ.2496) แต่ต่อมาปรากฏว่า การดำเนินงานของเทศบาล ไม่ได้ผลเต็มที่ ตามที่มุ่งหมายไว้ จึงไม่อาจขยายการตั้งเทศบาลออกไปทุกท้องถิ่น ที่ ทั่ว ราชอาณาจักรได้จัดตั้งขึ้นได้เพียง 120 แห่ง ก็ระงับการจัดตั้งเทศบาลขึ้นใหม่ เป็นเวลานานหลายสิบปี และได้มีการ ตั้ง สุขาภิบาล ขึ้น แทนเทศบาลในท้องถิ่นที่ยังไม่มีฐานะ เป็นเทศบาล ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2495 จนกระทั่งถึง ปี 2500 จึงได้มีการยกฐานะสุขาภิบาลบางแห่ง ขึ้นเป็นเทศบาลตำบล คือ เทศบาลตำบลกระบินทร์ เทศบาลโรงสำโรง เทศบาลตำบลบัวใหญ่ เป็นต้น และกรณีที่มีการจัดตั้งจังหวัดใหม่ ก็ให้จัดตั้งเทศบาลเมืองขึ้น ในท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งศาลา กลางจังหวัด ตามบทบัญญัติมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งเทศบาล และ สุขาภิบาลก็ยังไม่เป็นไปโดยทั่วถึง ส่วนใหญ่จึงคงอยู่ ภายใต้การปกครองส่วนภูมิภาค ดังนั้น เพื่อแก้ความเหลื่อมล้ำในการ ปกครองท้องถิ่น ในเขตเทศบาล และสุขาภิบาล กับท้องถิ่นที่อยู่นอกเขตดังกล่าว จึงได้มีการจัดตั้ง องค์การบริหารส่วน ตำบลขึ้น โดยตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ ส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 ให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มี อำนาจหน้าที่ดำเนินการส่วนจังหวัด ภายในเขตพื้นที่จังหวัดนอกเขตเทศบาล และเขตสุขาภิบาล

นับแต่นั้นมา การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงครอบคลุมทั่วทั้งราชอาณาจักรไทย กล่าวคือ ทุกพื้นที่ของประเทศไทย จะ อยู่ในความรับผิดชอบของ องค์การปกครองท้องถิ่น ไม่รูปใดก็รูปหนึ่ง ซึ่งต่อมา ได้มีการประกาศใช้กฎหมายการปกครอง ท้องถิ่น รูปพิเศษ ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518 และพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2521 ทั้งนี้เนื่องจาก กรุงเทพมหานครเป็นเมืองขนาดใหญ่ มีประชากรมากที่สุด ส่วนเมือง

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 14-19.

พัทยาเป็นเมืองท่องเที่ยว ที่มีลักษณะพิเศษ และใช้รูปแบบการบริหาร โดยการจ้างผู้บริหาร ซึ่งปรากฏว่า ไม่ประสบผลสำเร็จมากนัก ปัจจุบันจึงมีแนวโน้มที่เปลี่ยนแปลง ให้เป็นเทศบาลนคร ในปี พ.ศ.2537 ก็ได้มีการปรับปรุงการบริหารส่วนท้องถิ่นในส่วนพื้นที่ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้มีการบริหารส่วนตำบลขึ้น เป็น องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ปัจจุบันกระทรวงมหาดไทย ได้ประกาศจัดตั้งแล้วทั่วประเทศ 6,397 แห่ง ซึ่งนับว่า เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ที่เล็ก และใกล้ชิดประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด

อย่างไรก็ตาม ขณะนี้ได้มีการปรับปรุง พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 โดยกำหนดให้มีพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมพื้นที่รับผิดชอบของ อบต. ด้วย แต่ให้มีอำนาจมีหน้าที่ดำเนินการในกิจการ ที่ อบต. ดำเนินการไม่ได้ หรือต้องประสานงานร่วมกัน ระหว่าง อบต. หลายแห่ง เป็นต้น ดังนั้น ปัจจุบันประเทศไทยจึงมีรูปแบบการปกครองท้องถิ่น ทั้งหมด 5 รูปแบบ คือ

1. กรุงเทพมหานคร
2. เมืองพัทยา
3. เทศบาล (แยกเป็นเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล)
4. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)
5. องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

## การปกครองท้องถิ่นบนพื้นฐานนักคิด ทฤษฎี

William V. Holloway อ้างถึงใน โกวีย์ พวงงาม นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน<sup>4</sup>

Harris G. Montagu อ้างถึงใน โกวีย์ พวงงาม นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระเพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บังคับด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใดการปกครองท้องถิ่นจะสำเร็จผลไม่ได้ หากไม่ได้รับการร่วมมือจากประชาชน การปลุกฝังให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง และสร้างให้เกิดการเรียนรู้ ส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นจัดการเรื่องของตนเอง จะทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถบริหารตนเองได้ จะเป็นผลดีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประเทศชาติต่อไป<sup>5</sup>

เดเนี่ยล วิท Daniel Wit นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่นตามหลักการที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาล มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในเขตอำนาจของตน<sup>6</sup>

<sup>4</sup>Holloway V. William, **State and Local Government in the United States**, (New York:McGraw-Hill, 1959), pp. 101-103.

<sup>5</sup>Harris G. Mongtagu, **Comparative Local Government**, (Great Britain : Wiliam Brendon and Son Ltdl, 1984), p. 574.

<sup>6</sup>Wit A. Daniel, **Comparative Survey of Local Govt. and Administration**, (Bangkok: Kurusapha Press, 1967), pp. 101-

วิลเลียม วี. ฮอลโลเวย์ William V. Holloway นิยามว่าการปกครองท้องถิ่นหมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

อุทัย หิรัญโต นิยามว่าการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนินกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การ มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่ รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีต่างๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐหาได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น<sup>7</sup>

วิลเลียม เอ. ร็อบสัน William A. Robson นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น<sup>8</sup>

การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของการปกครองตนเอง (Local Self Government) เป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กันอย่างมากกับแนวคิดและหลักการกระจายอำนาจ โดยมีนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่าน ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนั้นการปกครองท้องถิ่น คือ เครื่องจักรที่รัฐบาลจัดให้แก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจหน้าที่ มีทรัพยากร มีกฎหมายเพียงพอที่จะสร้างบ้านสร้างเมืองของตนเองด้วยตนเองได้มากขึ้น การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการให้คนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองกันเองหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่น<sup>9</sup> ซึ่งแนวคิดดังกล่าวมีพื้นฐานของหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) ที่หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจการปกครองให้องค์กรอื่นๆ ที่ไม่ใช่องค์กรส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ<sup>10</sup>

การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากร หรือขนาดของพื้นที่ เช่นหน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยจัดได้ คือ กรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา ตามเหตุผลดังกล่าวหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ก็จะกลายสภาพเป็นรัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม และหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Segal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมาย แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนใน

<sup>7</sup>อุทัย หิรัญโต, การปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์, 2523), หน้า 2.

<sup>8</sup>Robson A. William, **Local government in Encyclopedia of Social Science**, Vol. X (New York: The Macmillan Company, 1953), p. 574.

<sup>9</sup>เอนก เหล่าธรรมทัศน์, เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น ปัญหาการเมืองการปกครองระดับชาติที่มีสาเหตุมาจากการปกครองท้องถิ่นที่ไม่พอเพียง, (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ศึกษาและพัฒนาท้องถิ่น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543), หน้า 4.

<sup>10</sup>สมคิด เลิศไพฑูรย์, "การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนกับองค์กรอิสระในการสร้างธรรมาภิบาล," เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ คณะกรรมการองค์กรอิสระ ประจำปี 2547, (กรุงเทพมหานคร, 8-10 ตุลาคม 2547), หน้า 7.

ท้องถิ่นนั้นๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับ เป็นต้น และสิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

องค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่น จัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในแบบมหานคร คือ กรุงเทพมหานครจะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิสัยทัศน์ของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงานเพื่อให้สมเจตนารมณ์และความต้องการของชุมชนและอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย

การปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระเพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจการปกครองร่วมกันทั้งหมด การปกครองท้องถิ่นหมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนินกันเอง มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

## แนวคิดหลักในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากแนวคิดในการวางแผน และหลักการวางแผนในเชิงยุทธศาสตร์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีแนวคิดในการจัดทำและประสานแผนพัฒนาอย่างน้อย 4 แนวคิด ดังนี้

แนวคิดที่ 1: กระบวนการแก้ไขปัญหา เริ่มด้วยการตอบคำถามอย่างเป็นขั้นตอน ดังนี้

ปัญหาคืออะไร

ปัญหามีสาเหตุมาจากอะไร

จุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ในการแก้ปัญหาคืออะไร

วิธีการหรือแนวทางแก้ปัญหาคืออะไร

ในการตอบปัญหาที่สี่ ต้องใช้ความสามารถในการคาดการณ์ และความรู้ทางวิชาการทั้งที่เป็นทฤษฎีและปฎิบัติจากผู้รู้ ผู้มีประสบการณ์

แนวคิดที่ 2: กระบวนการและเนื้อหาของวิธีการ แนวคิดนี้ จะเกี่ยวข้องกับการกำหนดโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และมุ่งสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ โดยที่จะต้องตอบคำถามทั้ง 8 คำถามคือ

จะทำไปทำไม

จะทำอะไร

จะทำที่ไหน

จะทำเมื่อไร

จะทำโดยใคร

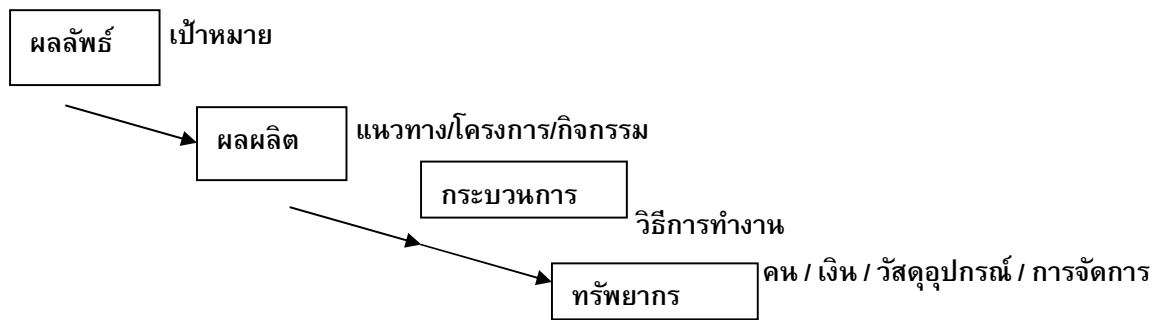
จะทำเพื่อใคร

จะทำอย่างไร  
จะใช้จ่ายเท่าไร

แนวคิดที่ 3: ความคิดสร้างสรรค์เป็นการมองอนาคตที่ต้องอาศัยความรู้ที่เกิดจาก สัญชาตญาณ หรือการเรียนรู้จากประสบการณ์ องค์กรแห่งการเรียนรู้ หรือเรียนจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น เรียนรู้จากผู้อื่น โดยอาจศึกษาเปรียบเทียบจากบทเรียนแห่งความสำเร็จ (Benchmark) ของหน่วยงานอื่น รวมทั้งการศึกษาองค์ความรู้ งานวิจัยต่าง ๆ และการวิเคราะห์สถานการณ์ ซึ่งเป็นการประเมินสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอก

แนวคิดที่ 4: การตัดสินใจต้องตัดสินใจด้วยการวิเคราะห์ข้อมูล และผสมผสานหลักการตัดสินใจแบบมีเหตุผล (Rationalism) กับหลักการตัดสินใจแบบเพิ่มขึ้น (Incrementalism) แต่ทั้งนี้ ต้องมุ่งการบรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาและประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ

โดยสรุป การวางแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องปรับกระบวนคิด โดยมุ่งเน้นผลที่จะเกิด (ผลลัพธ์) เป็นตัวตั้ง แล้วนำมาคิดหางานที่จะทำ (ผลผลิต) รวมทั้งวิธีการที่จะทำงานนั้นให้สำเร็จและมีประสิทธิภาพ (กระบวนการ) ซึ่งจะนำไปสู่การพิจารณาจัดสรรทรัพยากรการบริหารเพื่อดำเนินการได้อย่างเหมาะสม



(ภาพที่ 1): แนวคิดหลักในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### พรหมวิหาร 4 กับการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักพรหมวิหาร 4 จึงเป็นธรรมะสำหรับ “ผู้บริหาร” ซึ่งประกอบด้วย

1. เมตตา คือ ความปรารถนาให้ผู้อื่นมีความสุข ความสุขเกิดขึ้นได้ทั้งทางกายและทางใจ ได้แก่ ความสุขจากการมีทรัพย์สิน ความสุขจากการใช้จ่ายทรัพย์สิน ความสุขจากการไม่เป็นหนี้ และความสุขจากการทำงานที่ปราศจากโทษหรือปราศจากอันตราย

2. กรุณา คือ ความปรารถนาให้ผู้อื่นพ้นทุกข์ ความทุกข์ คือ สิ่งเข้ามาเบียดเบียนให้เกิดความไม่สบายกายและความไม่สบายใจ และเกิดขึ้นจากปัจจัยหลายประการด้วยกัน พระพุทธองค์ทรงสรุปไว้ว่าความทุกข์มี 2 กลุ่มใหญ่ๆ ดังนี้: -

- ทุกข์ประจำหรือทุกข์โดยสภาวะที่สิ่งมีชีวิตจะต้องประสบ ซึ่งเกิดจากเปลี่ยนแปลงตามธรรมชาติ คือ การเกิด แก่ เจ็บ ตาย สิ่งมีชีวิตทั้งหลายที่เกิดมาในโลกจะต้องประสบกับการเปลี่ยนแปลงทางร่างกายอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เรียกว่า กายิกทุกข์

- ทุกข์หรือทุกข์ทางใจ เป็นความทุกข์ที่เกิดจากสาเหตุภายนอก เมื่อปรารถนาแล้วไม่สมหวังก็เป็นทุกข์ การประสบกับสิ่งที่ไม่เป็นที่รักก็เป็นทุกข์ การพลัดพรากจากสิ่งที่เป็นที่รักก็เป็นทุกข์เรียกว่า เจตสิกทุกข์

3. มุทิตา คือ ความยินดีเมื่อผู้อื่นได้ดี คำว่า "ดี" หมายถึง การมีความสุขหรือมีความเจริญก้าวหน้า ความยินดีเมื่อผู้อื่นได้ดีจึงหมายถึงความปรารถนาให้ผู้อื่นมีความสุขความเจริญก้าวหน้ายิ่งๆ ขึ้น โดยที่ไม่มีจิตใจอิจฉาริษยา

4. อุเบกขา คือ การรู้จักวางเฉย หมายถึง การวางใจเป็นกลางเพราะพิจารณาเห็นว่า ใครทำดียอมได้ดีตามกฎแห่งกรรม ใครทำสิ่งใดไว้สิ่งนั้นย่อมตอบสนองคืนบุคคลผู้กระทำ เมื่อเห็นใครได้รับผลกรรมในทางที่เป็นโทษก็ไม่ควรดีใจหรือคิดซ้ำเติมในเรื่องที่เกิดขึ้น ควรมีความปรารถนาดี สรุปรูปการช่วยเหลือผู้อื่นให้พ้นจากความทุกข์ในลักษณะที่ถูกต้องตามทำนองคลองธรรม "ผู้บริหาร" ซึ่งต้องดูแลทุกข์และสุขของบุคลากรในองค์กรจึงต้องมีพรหมวิหาร 4 เป็นธรรมะประจำใจในการบริหารงานในองค์กร ดังตัวอย่างเช่น เมื่อ "ผู้บริหาร" มีจิตใจที่มีเมตตาและกรุณาต่อบุคลากรภายในองค์กร คือ มีความปรารถนาให้บุคลากรในองค์กรมีความสุขและพ้นจากความทุกข์ คือ ปรารถนาให้บุคลากรภายในองค์กรได้ทำงานในสภาพสิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัย ไม่เป็นอันตรายต่อชีวิต จะให้ความสำคัญกับการนำระบบการจัดการด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัย และการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมมาใช้ในองค์กรอย่างจริงจัง โดยไม่เห็นว่าเป็นค่าใช้จ่ายที่เป็นภาระของการประกอบกิจการ การที่ "ผู้บริหาร" มีมุทิตาจิตก็ย่อมยินดีกับชีวิตความเป็นอยู่ในสถานประกอบการที่ดีขึ้นของบุคลากรในองค์กร โดยไม่มีความรู้สึกที่ไม่ยินดีกับสิ่งดี ๆ ที่บุคลากรในองค์กรจะได้รับ หรือไม่มีความรู้สึกที่ไม่ต้องการที่จะทำให้บุคลากรในองค์กรมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น หรือไม่มีอคติจิตใจเมื่อพบบุคลากรในองค์กรมีเวลาว่างจากการทำงานคือการไม่ทำงาน<sup>11</sup>

องค์กรใดมีหลักธรรมในการบริหารด้วยโดยผู้บริหารมีความปรารถนาให้ผู้อื่นมีความสุข ความสุขเกิดขึ้นได้ทั้งทางกายและทางใจ มีความกรุณาต่อ "บุคลากร" ด้วยการไม่ทำให้ "บุคลากร" ต้องทุกข์ใจกับการที่ต้องทำงานกับ "ผู้บริหาร" ที่ไม่มีความกรุณา เช่น เป็นคนเกรี้ยวกราด มีอารมณ์ฉุนเฉียว ดุด่าว่ากล่าวโดยไม่รับฟังเหตุผล พุดจาตูกถูกเหยียดหยาม ทำให้ได้รับความอับอายต่อหน้าธารกำนัล ใช้อำนาจข่มขู่ ใช้อำนาจข่มขู่ข่มขู่ ใช้อำนาจข่มขู่ข่มขู่ มีวิจิตตเป็นอาวุธประจำกาย รับปากใดๆ กับผู้อื่นว่าจะทำงานแล้วเสร็จได้ในเวลาจำกัดโดยที่ "บุคลากร" เป็นผู้รับผิดชอบแต่ "ผู้บริหาร" ไม่ใช่ผู้รับผิดชอบเลย มีมุทิตาจิตกับ "บุคลากร" ด้วยการยินดีกับความสำเร็จของลูกน้อง และส่งเสริม "บุคลากร" ให้ก้าวหน้าโดยไม่อคติ และไม่อิจฉาโดยเกรงว่า "บุคลากร" จะได้ดีกว่าตนเอง ซึ่งเป็นความคิดที่ผิด เมื่อลูกน้องประสบกับอุปสรรคในการทำงานใดๆ จะให้ความช่วยเหลือให้ผ่านพ้นอุปสรรคไปได้ ไม่ซ้ำเติมด้วยการลงโทษอย่างไม่เป็นธรรม ลงโทษโดยไร้เหตุผล หรือลงโทษเพราะมีอำนาจอยู่ในมือผู้ที่ เป็น "ผู้บริหาร" จึงต้องไม่หลงผิดคิดว่าตนเองเป็น "ผู้บังคับบัญชา" เพื่อที่จะได้ไม่ทำตัวเป็นผู้ที่คอยบังคับและสั่งให้ "บุคลากร" ต้องทำตามคำสั่งทุกเรื่องไม่ว่าสิ่งนั้นจะถูกต้องตามทำนองคลองธรรมหรือไม่เพราะเห็นว่า "บุคลากร" คือ "ผู้ใต้บังคับบัญชา" ซึ่งเป็นผู้ที่อยู่ภายใต้คำสั่งจะสั่งให้ทำอะไรก็ได้ตามใจชอบไม่ว่าสิ่งนั้นจะชอบธรรมหรือไม่เพื่อที่จะได้ชื่อว่าเป็น "ผู้บริหาร" หากธรรมะไม่มีในหัวใจแล้วการบริหารการปกครององค์กรก็ล้มสลายอย่างแน่นอน การมีอุเบกขาของ "ผู้บริหาร" คือ หากพบว่าบุคลากรในองค์กรไม่ปฏิบัติตามมาตรการความปลอดภัยก็จะพิจารณาได้ว่าบุคลากรในองค์กรจะต้องได้รับอันตรายจากการฝ่าฝืนมาตรการความปลอดภัย แต่ก็ปล่อยให้ได้รับอันตรายจากการกระทำนั้น ยังมีความปรารถนาดี คือ พยายามที่จะหาทุกวิถีทางให้บุคลากรในองค์กรพ้นจากโอกาสของการได้รับอันตรายนั้นและหาวิธีให้บุคลากรในองค์กรปฏิบัติตามมาตรการความปลอดภัยให้ได้ในที่สุดไม่ใช่ไม่ใส่ใจโดยเห็นว่าไม่มีมาตรการความปลอดภัยแล้วแต่ไม่ปฏิบัติตามเองจึงเป็นสิ่งที่ช่วยไม่ได้ ผู้ซึ่งเป็น "ผู้บริหาร" ก็ต้องดูแลทุกข์และสุขของ "บุคลากร" จึงต้องมีพรหมวิหาร 4 เป็นธรรมะประจำใจด้วยเช่นกัน ดังคำว่า "หัวหน้า" มาจากคำว่า "หัว" และ คำว่า "หน้า"

<sup>11</sup>ที.ม. (ไทย) 10/184/225.



ใน “หัว” มี “สมอง” จึงได้ไว้คิดสร้างสรรค์งานที่ดี คิดแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการทำงาน ให้คำแนะนำและคำปรึกษาแก่ลูกน้อง สามารถเป็นที่พึ่งของ “ลูกน้อง” ได้ “หน้า” มีไว้ทั้งรับผิด และรับชอบจากงานที่ดูแล ไม่ใช่รับแต่ความชอบที่เกิดขึ้นจากงาน เพียงผู้เดียว แต่ความผิดพลาดจากงานกลับผลักให้ลูกน้องเป็นผู้รับผิดแต่เพียงผู้เดียว ดังนั้น “หัวหน้า” จึงต้องมีความเมตตาและความกรุณาต่อลูกน้องด้วยการใส่ใจในการดูแล “ลูกน้อง” เสมือนหนึ่งสมาชิกในครอบครัว เพราะคำว่า “ลูกน้อง” มาจากคำว่า “ลูก” และ คำว่า “น้อง” จึงต้องมีเมตตาต่อ “ลูกน้อง” ไม่ใช่ ไล่เต่งงานเท่านั้น เพื่อให้ “ลูกน้อง” มีความสุขกับการทำงาน และทำงานอย่างเต็มความสามารถ ดังนั้นการบริหารโดยหลักธรรมจึงนำประสิทธิภาพการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

## เอกสารอ้างอิง

พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตฺโต). **ธรรมนุญชีวิต**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์การศาสนา, 2547.

มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. **พระไตรปิฎกภาษาไทย ฉบับมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย**.

กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2539.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. “การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนกับองค์กรอิสระในการสร้างธรรมาภิบาล”.

เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ คณะกรรมการองค์กรอิสระ ประจำปี 2547.

กรุงเทพมหานคร, 8-10 ตุลาคม 2547.

อุทัย หิรัญโต. **การปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์, 2523.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. **เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น ปัญหาการเมืองการปกครองระดับชาติที่มีสาเหตุมาจากการปกครองท้องถิ่นที่ไม่พอเพียง**. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ศึกษาและพัฒนาท้องถิ่น.

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543.

Harris G. Mongtagu. **Comparative Local Government**. Great Britain: William Brendon and Son Ltdl, 1984.

Holloway V. William. **State and Local Government in the United States**. New York : McGraw-Hill, 1959.

Robson A. William. **Local government in Encyclopedia of Social Science**. Vol. X New York: The Macmillan Company, 1953.

Wit A. Daniel. **Comparative Survey of Local Govt. and Administration**. Bangkok: Kurasapha Press, 1967.