

## หลักการนำประสิทธิภาพการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จริงหรือ

### Principles to efficiency administration local authorities.

ทัฬหิมสยาม สงวนเดชสกุล\*

#### บทคัดย่อ

องค์กรใดมีหลักธรรมในการบริหารด้วยหลักธรรมโดยผู้บริหารมีความปรารถนาให้ผู้อื่นมีความสุข ความสุขเกิดขึ้นได้ทั้งทางกายและทางใจ มีความกรุณาต่อ “บุคลากร” ด้วยการไม่ทำให้ “บุคลากร” ต้องทุกข์ใจกับการที่ต้องทำงานกับ “ผู้บริหาร” ที่ไม่มีความกรุณา “บุคลากร” ต้องทำตามคำสั่งทุกอย่างไม่ว่าสิ่งนั้นจะถูกต้องตามทำนองคลองธรรมหรือไม่ เพราะเห็นว่า “บุคลากร” คือ “ผู้ใต้บังคับบัญชา” ซึ่งเป็นผู้ที่อยู่ภายใต้คำสั่งจะสั่งให้ทำอะไรก็ได้ตามใจชอบไม่ว่าสิ่งนั้นจะชอบธรรมหรือไม่ เพื่อที่จะได้ชื่อว่า เป็น “ผู้บริหาร” หากธรรมะไม่มีในหัวใจแล้วการบริหารการปกครององค์กรก็ล้มสลายอย่างแน่นอน การมีธรรมะของ “ผู้บริหาร” ก็ต้องดูแลทุกข์และสุขของ “บุคลากร” จึงต้องมีพรหมวิหาร ๔ เป็นธรรมะประจำใจด้วยเช่นกัน ทุกวันนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มีความเข้มแข็ง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ได้มีการจัดมาตรฐานการบริหาร การนำหลักธรรมมาปลูกฝังให้ผู้บริหารนำมาปฏิบัติต่อประชาชนผู้มีส่วนร่วมในการปกครอง และสร้างให้เกิดการเรียนรู้ ส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นจัดการเรื่องของตนเอง จะทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถบริหารอย่างมีคุณธรรมนำประสิทธิภาพการบริหาร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ จะเป็นผลดีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างแท้จริง

**คำสำคัญ :** การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น; ประสิทธิภาพ; หลักธรรม

---

\* ดร. อาจารย์ประจำหลักสูตร สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัย

### Abstract

To use Buddhist Dharma (Virtue) in administration organization is the best way to develop any management of organization. If the administration desires and supports successfulness both body and mind of his people, they will be glad, happy and work well. On the other hand, if the administration neglect and suffered. So the administration has to behave and manage his duty by using Buddhist Dharma such as four holy Abiding: join-Kindness or friendliness, compassion, sympathetic joy, and equanimity or neutrality creates true effectiveness for all.

Nowadays, most of local organization administration set up administering standard for the leaders to hold and practice virtue regularly. In addition, the administrators and their stuff apply Buddhist Dharma nurturing their people as well. So by using Buddhist Dharma nurturing strategies approach effectiveness to local organization administration entirely.

**Keywords :** Administration local government organizations; Efficiency; Buddhist Dharma

### บทนำ

การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยหลักธรรมการปกครอง คือการใช้อำนาจอธิปไตยตามกฎหมายในการบริหารและจัดการประเทศ การปกครองมีหลายรูปแบบ เช่น การปกครองแบบประชาธิปไตย และการปกครองแบบเผด็จการ นอกจากนี้การปกครองยังมีได้หลายระดับ เช่น การปกครองส่วนกลาง การปกครองส่วนภูมิภาค และ การปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>๑</sup> การปกครองคือการบริหารราชการทางด้านการปกครองหรือ administration ดังนั้นการปกครองจึงเป็นการใช้อำนาจในการบริหารจัดการ โดยเฉพาะการบริหารจัดการในระบบราชการหรือของรัฐ

**๑. หลักพุทธธรรมที่ใช้ในการวางกรอบบริหารบ้านเมือง** หลักธรรมหมวดนี้เป็นหมวดธรรมที่ใช้เป็นกรอบในการบริหารบ้านเมือง ที่สามารถทำให้ผู้บริหารจะมีแนวคิดอย่างไรเกี่ยวกับการบริหารบ้านเมือง

---

<sup>๑</sup> พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตฺโต), **ธรรมบุญชีวิต**, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์การศาสนา, ๒๕๔๗),  
หน้า ๒๑.

จะมีรูปแบบการบริหารจัดการอย่างไร หรือหลักคิดอย่างไรและที่สำคัญควรจะบริหารจัดการไปในทิศทางไหน

**๒. หลักอธิปไตย ๓** เป็นหลักธรรมกว้างๆ ที่พระพุทธเจ้าทรงตรัสเอาไว้เพื่อให้เป็นกรอบในการพิจารณาถึงแนวความคิดที่เน้นสิทธิหรือความคิดของตัวบุคคลเป็นหลัก ว่าเมื่อบุคคลเข้ามาบริหารงานแล้วมีทัศนะเกี่ยวกับอำนาจที่ดำรงอยู่อย่างไรบ้าง โดยใช้คำว่าอธิปไตย ซึ่งหมายความว่าความเป็นใหญ่ซึ่งมีอยู่ ๓ ระดับด้วยกัน คือ

(๑) อัตตอธิปไตย (Autocracy) การถือตนเป็นใหญ่ เป็นแนวความคิดของบุคคลที่ใช้อำนาจโดยยึดความคิดของตนเองเป็นใหญ่ โดยไม่คำนึงถึงเสียงส่วนมาก มีแนวความคิดไปทางเผด็จการ

แนวความคิดนี้คือการถือตนเองเป็นศูนย์กลางการตัดสินใจ และมีความเชื่อมั่นตนเองสูงมาก คิดว่าตัวเองฉลาดกว่าใครจึงไม่รับฟังความคิดเห็นของใคร ไม่อดทนต่อคำวิพากษ์วิจารณ์ เป็นการบริหารแบบมุ่งงานแต่เสียเรื่องการครองใจคน

(๒) โลกาธิปไตย การถือโลกเป็นใหญ่ เป็นแนวความคิดของบุคคลที่ใช้อำนาจโดยยึดความคิดของคนหมู่มากเป็นใหญ่ โดยใช้ที่ประชุมในการออกเสียงประชามติ มีแนวความคิดเป็นเหมือนประชาธิปไตยนักบริหารแบบนี้ไม่มีจุดยืนเป็นของตัวเอง ขาดความเชื่อมั่นในตนเอง ไม่สามารถตัดสินใจ

(๓) ธรรมาธิปไตย การถือธรรมเป็นใหญ่ เป็นแนวความคิดของบุคคลที่ใช้อำนาจโดยยึดหลักธรรมขององค์สมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้าเป็นหลัก กล่าวคือใช้ธรรมะนำการเมือง มีแนวความคิดเป็นแบบธรรมาธิปไตยแนวความคิดนี้เป็นการถือธรรมหรือหลักการเป็นสำคัญ นักบริหารประเภทนี้ถือหลักการ ความจริง ความถูกต้อง ความดีงาม เหตุผลเป็นใหญ่ กระทำการด้วยปรารถนาสิ่งที่ดีศึกษาตรวจสอบตามข้อเท็จจริง และความคิดเป็นที่รับฟังอย่างกว้างขวาง แจ่มชัด และพิจารณาอย่างดีที่สุด เต็มขีดแห่งสติปัญญาจะมองเห็นได้ด้วยความรู้ที่กระจ่างเป็นไปโดยชอบธรรม และเพื่อความดีงาม เป็นปริมาณอย่างสามัญ ได้แก่ ทำการด้วยความเคารพหลักการ กฎ ระเบียบ กติกา บนความสัมพันธ์ในหลายๆ มิติ เช่น

- (๓.๑) สัมพันธภาพระหว่างด้านเอกภาพกับด้านความแตกต่างระหว่างบุคคล
- (๓.๒) สัมพันธภาพระหว่างแผ่กระจายกับรวมศูนย์ เป็นปัจจัยให้เกิดดุลยภาพ
- (๓.๓) สัมพันธภาพระหว่างจุดมุ่งหมาย และมรรควิธี
- (๓.๔) สัมพันธภาพระหว่างหลักการ และวิธีการ เป็นต้น<sup>๔</sup>

<sup>๔</sup> พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตฺโต), **ธรรมบุญชีวิต**, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์การศาสนา, ๒๕๔๗), หน้า ๒๑.

## สรุป

การสร้างการปกครองแบบธรรมาธิปไตย คือการนำกฎธรรมชาติ ดำรงอยู่ในลักษณะ “พระธรรมจักร” เมื่อนำไปพิจารณาระบบการเมือง ระบบต้องมีธรรมและแผ่กระจายสู่ปวงชน ส่วนการปกครองรวมศูนย์ และระบบการเมืองต้องแผ่ ส่วนเศรษฐกิจต้องรวมศูนย์ หรือ รัฐวิสาหกิจกับวิสาหกิจเอกชน ฯลฯ ดังกล่าวนี้อาจทำให้เกิดความสมดุล หรือดุลยภาพกัน ไม่ใช่พยายามทำให้สุดโต่งไปทางใดทางหนึ่ง “มนุษยชาติเกิดจากธรรม การถือธรรมเป็นใหญ่ สู่ธรรมาธิปไตย เป็นความถูกต้องโดยธรรม และเป็นความภาคภูมิใจของปวงชนในชาติตลอดไป”

**สุจริต ๓** เป็นหมวดธรรมที่สำคัญมากในยุคปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบ้านเมืองในยุคของรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ที่ได้พยายามเน้นในเรื่องของการโปร่งใสในการบริหารบ้านเมือง เพื่อให้บ้านเมืองสะอาด นั่นก็หมายความว่าบ้านเมืองจะต้องปราศจากการทุจริตคดโกง มีสินบน โดยการพยายามออกกฎหมายในรูปแบบต่าง ๆ ออกมาใช้ หลักธรรมข้อนี้ประกอบด้วย

(๑) กายสุจริต เมื่อผู้นำมีการกระทำที่มีความสุจริตไม่โกงกิน บ้านเมืองก็มีความเจริญก้าวหน้า มีการพัฒนาตามศักยภาพ เงินงบประมาณก็ถูกใช้ให้เกิดความคุ้มค่ามีการพัฒนาอย่างทั่วถึงเต็มเม็ดเต็มหน่วย เมื่อผู้นำไม่ทุจริตคดโกง ลูกน้องก็ไม่กล้า ถ้าผู้นำทุจริตลูกน้องก็ทำตาม ซึ่งธรรมะข้อนี้มีความสำคัญต่อบ้านเมืองเป็นอย่างมาก

(๒) วาจาสุจริต แม้ว่าอาจจะดูแล้วไม่น่าจะมีความสำคัญต่อการบริหารปกครอง แต่โดยความเป็นจริงแล้วมีความสำคัญเป็นอย่างมากในเรื่องของการใช้คำพูด เช่น การพูดโน้มน้าวจิตใจคน การพูดประสานคน การเจรจาต่อรอง งานด้านการทูต เป็นต้น

(๓) มโนสุจริต มีคนกล่าวว่าจิตคิดอย่างไรก็พูดอย่างนั้น คนพูดอย่างไรก็ทำอย่างนั้น แม้บางครั้งการกระทำ-การพูด-การคิด อาจจะไม่ตรงกันเพราะความปิดบังของคน แต่โดยมากแล้วย่อมเป็นไปตามนัยสำคัญดังกล่าว ดังนั้นในข้อนี้เป็นการแสดงออกทางความคิดเห็น ที่ผู้นำสูงสุดจะต้องแสดงให้ผู้ใต้บังคับบัญชาหรือผู้อยู่ในการปกครองได้เห็น หรือที่เรียกว่าการแสดงวิสัยทัศน์ นั่นเอง<sup>๔</sup>

## หลักการเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของการปกครองตนเอง (Local Self Government) เป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กันอย่างมากกับแนวคิดและหลักการกระจายอำนาจ โดยมีนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่าน

<sup>๔</sup> พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตฺโต), **ธรรมมุนยชีวิต**, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์การศาสนา, ๒๕๔๗),

ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้การปกครองท้องถิ่น คือ เครื่องจักรที่รัฐบาลจัดให้แก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจหน้าที่ มีทรัพยากร มีกฎหมายเพียงพอที่จะสร้างบ้านสร้างเมืองของตนเองด้วยตนเองได้มากขึ้น

**เอนก เหล่าธรรมทัศน์**<sup>๑๐</sup> นักวิชาการอีกท่านหนึ่ง **สมคิด เลิศไพฑูรย์**<sup>๑๑</sup> ได้ให้นิยามการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า เป็นการให้คนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองกันเองหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งแนวคิดดังกล่าวมีพื้นฐานของหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) ที่หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจการปกครองให้องค์กรอื่นๆ ที่ไม่ใช่องค์กรส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

๑. การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากร หรือขนาดของพื้นที่ เช่นหน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยจัดได้ คือ กรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา ตามเหตุผลดังกล่าว

๒. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ก็จะกลายสภาพเป็นรัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

๓. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Segal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมาย แบ่งได้เป็น ๒ ประเภท คือ

(๓.๑) หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับ เป็นต้น

<sup>๑๐</sup> เอนก เหล่าธรรมทัศน์, **เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น ปัญหาการเมืองการปกครองระดับชาติที่มีสาเหตุมาจากการปกครองท้องถิ่นที่ไม่พอเพียง**, (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ศึกษาและพัฒนาท้องถิ่น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๓), หน้า ๔.

<sup>๑๑</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, “การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนกับองค์กรอิสระในการสร้างธรรมาภิบาล,” เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ คณะกรรมการองค์กรอิสระ ประจำปี ๒๕๔๗, (กรุงเทพมหานคร, ๘-๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๗), หน้า ๗.

(๓.๒) สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

**๔. เมืองครที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง** องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่น จัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในแบบมหานคร คือ กรุงเทพมหานครจะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

**๕. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น** จากแนวคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงานเพื่อให้สมเจตนาารมณ์และความต้องการของชุมชนและอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย

**William V. Holloway อ้างถึงใน โกวิท พวงงาม** นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน<sup>๑๒</sup>

**Harris G. Montagu อ้างถึงในโกวิท พวงงาม** นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระเพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการ

ปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใดการปกครองท้องถิ่นจะสำเร็จผลไม่ได้ หากไม่ได้รับการร่วมมือจากประชาชน การปลุกฝังให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง และสร้างให้เกิดการเรียนรู้ ส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นจัดการเรื่องของตนเอง จะทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถบริหารตนเองได้ จะเป็นผลดีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประเทศชาติต่อไป<sup>๑๓</sup>

<sup>๑๒</sup> Holloway V. William, *State and Local Government in the United States*, (New York: McGraw-Hill, 1959), pp. 101-103.

<sup>๑๓</sup> Harris G. Montagu, *Comparative Local Government*, (Great Britain : Wiliam Brendon and Son Ltdl, 1984), p. 574.

**เดเนียล วิท Danial Wit** นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่นตามหลักการที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาล มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในเขตอำนาจของตน<sup>๑๔</sup>

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

**อุทัย หิรัญโต** นิยามว่าการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนินกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การ มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่ รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีต่างๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐบาลหรือไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น<sup>๑๕</sup>

**วิลเลียม เอ. ร็อบสัน William A. Robson** นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้อำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ<sup>๑๖</sup>

### สรุปหลักการปกครองท้องถิ่น

การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระเพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจการปกครองร่วมกันทั้งหมด การปกครองท้องถิ่นหมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนิน

<sup>๑๔</sup> Wit A. Daniel, *Comparative Survey of Local Govt. and Administration*, (Bangkok : Kurusapha Press, 1967), pp. 101-103.

<sup>๑๕</sup> อุทัย หิรัญโต, *การปกครองท้องถิ่น*, (กรุงเทพมหานคร : โอเดียนสโตร์, ๒๕๒๓), หน้า ๒.

<sup>๑๖</sup> Robson A. William, *Local government in Encyclopedia of Social Science*, Vol. X (New York : The Macmillan Company, 1953), p. 574.

กิจการบางอย่าง โดยดำเนินกันเอง มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมืองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

#### การประยุกต์ใช้หลักพรหมวิหาร ๔

หลักพรหมวิหาร ๔ จึงเป็นธรรมะสำหรับ “ผู้บริหาร” ซึ่งประกอบด้วย

๑. เมตตา คือ ความปรารถนาให้ผู้อื่นมีความสุข ความสุขเกิดขึ้นได้ทั้งทางกายและทางใจ ได้แก่ ความสุขจากการมีทรัพย์ ความสุขจากการใช้จ่ายทรัพย์ ความสุขจากการไม่เป็นหนี้ และความสุขจากการทำงานที่ปราศจากโทษหรือปราศจากอันตราย

๒. กรุณา คือ ความปรารถนาให้ผู้อื่นพ้นทุกข์ ความทุกข์ คือ สิ่งที่เข้ามาเบียดเบียนให้เกิดความไม่สบายกายและความไม่สบายใจ และเกิดขึ้นจากปัจจัยหลายประการด้วยกัน พระพุทธองค์ทรงสรุปไว้ว่า ความทุกข์มี ๒ กลุ่มใหญ่ๆ ดังนี้: -

- ทุกข์ประจำหรือทุกข์โดยสภาวะที่สิ่งที่มีชีวิตจะต้องประสบ ซึ่งเกิดจากเปลี่ยนแปลงตามธรรมชาติ คือ การเกิด แก่ เจ็บ ตาย สิ่งมีชีวิตทั้งหลายที่เกิดมาในโลกจะต้องประสบกับการเปลี่ยนแปลงทางร่างกายอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เรียกว่า กายิกทุกข์

- ทุกข์จรหรือทุกข์ทางใจ เป็นความทุกข์ที่เกิดจากสาเหตุภายนอก เมื่อปรารถนาแล้วไม่สมหวังก็เป็นทุกข์ การประสบกับสิ่งที่ไม่เป็นที่รักก็เป็นทุกข์ การพลัดพรากจากสิ่งที่เป็นที่รักก็เป็นทุกข์เรียกว่า เจตสิกทุกข์

๓. มุทิตา คือ ความยินดีเมื่อผู้อื่นได้ดี คำว่า "ดี" หมายถึง การมีความสุขหรือมีความเจริญก้าวหน้า ความยินดีเมื่อผู้อื่นได้ดีจึงหมายถึงความปรารถนาให้ผู้อื่นมีความสุขความเจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น โดยที่ไม่มิจิตใจอิจฉาริษยา

๔. อุเบกขา คือ การรู้จักวางเฉย หมายถึง การวางใจเป็นกลางเพราะพิจารณาเห็นว่า ใครทำดีย่อมได้ดีตามกฎหมายแห่งกรรม ใครทำสิ่งใดไว้สิ่งนั้นย่อมตอบสนองคืนบุคคลผู้กระทำ เมื่อเห็นใครได้รับผลกระทบในทางที่เป็นโทษก็ไม่ควรดีใจหรือคิดซ้ำเติมในเรื่องที่เกิดขึ้น ควรมีความปรารถนาดี สรุปรูปการช่วยเหลือผู้อื่นให้พ้นจากความทุกข์ในลักษณะที่ถูกต้องตามทำนองคลองธรรม “ผู้บริหาร” ซึ่งต้องดูแลทุกข์และสุขของบุคลากรในองค์กรจึงต้องมีพรหมวิหาร ๔ เป็นธรรมะประจำใจในการบริหารงานในองค์กร ดังตัวอย่างเช่น เมื่อ “ผู้บริหาร” มีจิตใจที่มีเมตตาและกรุณาต่อบุคลากรภายในองค์กร คือ มีความปรารถนาให้บุคลากรในองค์กรมีความสุขและพ้นจากความทุกข์ คือ ปรารถนาให้บุคลากรภายในองค์กรได้ทำงานในสภาพสิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัย ไม่เป็นอันตรายต่อชีวิต จะให้ความสำคัญกับการนำระบบการจัดการด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัย และการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมมาใช้ในองค์กรอย่างจริงจัง โดยไม่เห็นว่าเป็น

เป็นค่าใช้จ่ายที่เป็นภาระของการประกอบกิจการ การที่ “ผู้บริหาร” มีมูทิตาจิตก็ย่อมยินดีกับชีวิตความเป็นอยู่ในสถานประกอบการที่ดีขึ้นของบุคลากรในองค์กร โดยไม่มีความรู้สึกที่ไม่ยินดีกับสิ่งดี ๆ ที่บุคลากรในองค์กรจะได้รับ หรือไม่มีความรู้สึกที่ไม่ต้องการที่จะทำให้บุคลากรในองค์กรมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นหรือไม่ถือกุศลจิตเมื่อพบบุคลากรในองค์กรมีเวลาว่างจากการทำงานคือการไม่ทำงาน<sup>๑๗</sup>

องค์กรใดมีหลักธรรมในการบริหารด้วยโดยผู้บริหารมีความปรารถนาให้ผู้อื่นมีความสุข ความสุขเกิดขึ้นได้ทั้งทางกายและทางใจ มีความกรุณาต่อ “บุคลากร” ด้วยการไม่ทำให้ “บุคลากร” ต้องทุกข์ใจกับงานที่ต้องทำงานกับ “ผู้บริหาร” ที่ไม่มีความกรุณา เช่น เป็นคนเกรี้ยวกราด มีอารมณ์ฉุนเฉียว ดุด่าว่ากล่าวโดยไม่รับฟังเหตุผล พุดจาตู่ถูกเหยียดหยาม ทำให้ได้รับความอับอายต่อหน้าธารกำนัล ใช้อาญาหยาบคาย ใช้อาญาจกตมข่มขู่ท่าน ใช้อำนาจข่มเหงจิตใจ มีวชิพพิฆาตเป็นอาวุธประจำกาย รับปากใดๆ กับผู้อื่นว่าจะทำงานแล้วเสร็จได้ในเวลาจำกัดโดยที่ “บุคลากร” เป็นผู้รับผิดชอบแต่ “ผู้บริหาร” ไม่ใช่ผู้รับผิดชอบ ฯลฯ มีมูทิตาจิตกับ “บุคลากร” ด้วยการยินดีกับความสำเร็จของลูกน้อง และส่งเสริม “บุคลากร” ให้ก้าวหน้าโดยไม่อคติ และไม่อิจฉาโดยเกรงว่า “บุคลากร” จะได้ดีกว่าตนเอง ซึ่งเป็นความคิดที่ผิด เมื่อลูกน้องประสบกับอุปสรรคในการทำงานใดๆ จะให้ความช่วยเหลือให้ผ่านพ้นอุปสรรคไปได้ ไม่ซ้ำเติม ด้วยการลงโทษอย่างไม่เป็นธรรม ลงโทษโดยไร้เหตุผล หรือลงโทษเพราะมีอำนาจอยู่ในมือผู้ที่เป็น “ผู้บริหาร” จึงต้องไม่หลงผิดคิดว่าตนเองเป็น “ผู้บังคับบัญชา” เพื่อที่จะได้ไม่ทำตัวเป็นผู้ที่คอยบังคับและสั่งให้ “บุคลากร” ต้องทำตามคำสั่งทุกเรื่องไม่ว่าสิ่งนั้นจะถูกต้องตามทำนองคลองธรรมหรือไม่เพราะเห็นว่า “บุคลากร” คือ “ผู้ใต้บังคับบัญชา” ซึ่งเป็นผู้ที่อยู่ภายใต้คำสั่งจะสั่งให้ทำอะไรก็ได้ทำตามใจชอบไม่ว่าสิ่งนั้นจะชอบธรรมหรือไม่เพื่อที่จะได้ชื่อว่าเป็น “ผู้บริหาร” หากธรรมะไม่มีในหัวใจแล้วการบริหารการปกครององค์กรก็ล่มสลายอย่างแน่นอนการมีอุเบกขาของ “ผู้บริหาร” คือ หากพบว่าบุคลากรในองค์กรไม่ปฏิบัติตามมาตรการความปลอดภัยก็จะพิจารณาได้ว่าบุคลากรในองค์กรจะต้องได้รับอันตรายจากการฝ่าฝืนมาตรการความปลอดภัย แต่ก็ไม่ปล่อยให้ได้รับอันตรายจากการกระทำนั้น ยังมีความปรารถนาดี คือ พยายามที่จะทำทุกวิถีทางให้บุคลากรในองค์กรพ้นจากโอกาสของการได้รับอันตรายนั้นและหาวิธีให้บุคลากรในองค์กรปฏิบัติตามมาตรการความปลอดภัยให้ได้ในที่สุดไม่ใช่ไม่ใส่ใจโดยเห็นว่ามีมาตรการความปลอดภัยแล้วแต่ไม่ปฏิบัติตามเองจึงเป็นสิ่งที่ช่วยไม่ได้ ผู้ซึ่งเป็น “ผู้บริหาร” ก็ต้องดูแลทุกข์และสุขของ “บุคลากร” จึงต้องมีพรหมวิหาร ๔ เป็นธรรมะประจำใจด้วยเช่นกัน ดังคำว่า “หัวหน้า” มาจากคำว่า “หัว” และ คำว่า “หน้า” ใน “หัว” มี “สมอง” จึงได้ไว้คิดสร้างสรรค์งานที่ดี คิดแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการทำงาน ให้คำแนะนำและคำปรึกษาแก่ลูกน้อง สามารถเป็นที่พึ่งของ “ลูกน้อง” ได้ “หน้า” มีไว้ทั้งรับผิด และรับชอบจากงานที่ดูแล

<sup>๑๗</sup> ที.ม. (ไทย) ๑๐/๑๘๔/๒๒๕.

ไม่ใช่รับแต่ความชอบที่เกิดขึ้นจากงานเพียงผู้เดียว แต่ความผิดพลาดจากงานกลับผลักให้ลูกน้องเป็นผู้รับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียว ดังนั้น “หัวหน้า” จึงต้องมีความเมตตาและความกรุณาต่อลูกน้องด้วยการใส่ใจในการดูแล “ลูกน้อง” เสมือนหนึ่งสมาชิกในครอบครัว เพราะคำว่า “ลูกน้อง” มาจากคำว่า “ลูก” และ คำว่า “น้อง” จึงต้องมีเมตตาต่อ “ลูกน้อง” ไม่ใช่ ไล่เต่างานเท่านั้น เพื่อให้ “ลูกน้อง” มีความสุขกับการทำงาน และทำงานอย่างเต็มความสามารถ ดังนั้นการบริหารโดยหลักธรรมจึงนำไปประสิทธิภาพการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

### บรรณานุกรม

พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตฺโต). **ธรรมบุญชีวิต**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์การศาสนา, ๒๕๔๗, มหาวิทยาลัยกรณราชวิทยาลัย. **พระไตรปิฎกภาษาไทย ฉบับมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย**.

กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๓๙.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. “การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนกับองค์กรอิสระในการสร้างธรรมาภิบาล”.

เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ คณะกรรมการองค์กรอิสระ ประจำปี ๒๕๔๗.

กรุงเทพมหานคร, ๘-๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๗.

อุทัย หิรัญโต. **การปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร : โอเดียนสโตร์, ๒๕๒๓.

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

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๓,

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๓,

Harris G. Mongtagu. **Comparative Local Government**. Great Britain : Wiliam 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 : Kurusapha Press, 1967.