

การบูรณาการหลักพุทธธรรมในการบริหารจัดการด้านความโปร่งใสของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

The Integration of Buddhadhamma Principles for Transparency in The Management of Local Government Organizations

ภาส ภาสสัตธา*

สุรพล สุยะพรหม**

รัชชนันท์ อิศรเดช***

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นการศึกษา การบูรณาการหลักพุทธธรรมเพื่อความโปร่งใสในการบริหารจัดการ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งใช้รูปแบบการวิจัยแบบผสม (Mixed Methods Research) ระหว่างการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) และการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) มีวัตถุประสงค์ของการวิจัย ๑) เพื่อศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหา และอุปสรรคในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านความโปร่งใส ๒) เพื่อศึกษาวิเคราะห์การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านความโปร่งใสตามหลักพุทธธรรม และ ๓) เพื่อนำเสนอการบูรณาการหลักพุทธธรรมในการบริหารจัดการด้านความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลการวิจัยพบว่า

๑. สภาพปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านความโปร่งใส ด้านการนำหลักนิติธรรมมาปฏิบัติเพื่อสร้างความโปร่งใสในการบริหารงาน ประกอบด้วย ๓ ประเด็นสำคัญ คือ ๑) กฎเกณฑ์ ๒) ระเบียบ ๓) กฎหมาย ในการบริหารงานและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารงานและบุคลากร ด้านการนำการมีส่วนร่วมเพื่อสร้างความโปร่งใสในการบริหารงาน ประกอบด้วย ๓ ประเด็นสำคัญ คือ ๑) ร่วมคิด ๒) ร่วมทำ ๓) ร่วมตรวจสอบ ในการบริหารงานและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารและบุคลากร ด้านการนำความรับผิดชอบมาปฏิบัติเพื่อสร้างความโปร่งใสในการบริหารงาน ประกอบด้วย ๓ ประเด็นสำคัญ คือ ๑) ความรับผิดชอบต่อตนเอง ๒) ความรับผิดชอบต่อชุมชนท้องถิ่น ๓) ความรับผิดชอบต่อสังคม ในการบริหารงานและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารและบุคลากร

*วิทยานิพนธ์หลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก

*** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

๒. ด้านการนำหลัก หิริ โอตตัปปะ กับหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติเพื่อสร้างความโปร่งใสในการบริหารงาน คือ ๑) ความละเอียดต่อการกระทำสิ่งผิด ๒) ความเกรงกลัวต่อการกระทำผิด ในการนำหลักธรรม อปริหานิยธรรม ๗ กับหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติเพื่อสร้างความโปร่งใสในการบริหารงาน คือ ๑) หมั่นประชุมกันเนื่องนิตย์ ๒) พร้อมเพรียงกันประชุม พร้อมเพรียงกันเลิกประชุม พร้อมเพรียงกันทำกิจที่พึงทำ ๓) ไม่บัญญัติสิ่งที่มีได้บัญญัติไว้ ไม่ล้มล้างสิ่งที่บัญญัติไว้ ๔) ท่านเหล่าใดเป็นผู้ใหญ่ในชุมชน (ชาววัชชี) เคารพนับถือท่านเหล่านั้น เห็นถ้อยคำของท่านว่าเป็นสิ่งอันควรรับฟัง ๕) บรรดากุลสตรี กุลกุมารีทั้งหลาย ให้อยู่ดีโดยมิถูกข่มเหง หรือฉุดคร่าขึ้นใจ ๖) เคารพสักการบูชาเจดีย์ ๗) จัดให้ความอารักขา คุ้มครอง ป้องกัน อันชอบธรรมแก่พระอรหันต์ทั้งหลาย เพื่อให้เกิดแนวทางอันดีงาม ในการบริหารงานและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารและบุคลากร และในด้านการนำหลักพุทธธรรมบูรณาการกับหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติเพื่อสร้างความโปร่งใสในการบริหารงาน ตามหลักพุทธธรรม มีหลักพุทธธรรมที่มีความเหมาะสมและครอบคลุมในการนำมาบริหารทั้งในระดับบุคคล ด้วยการนำหลักโลกบาลธรรมอันเป็นหลักธรรมที่เป็นเครื่องเตือนตนเองให้คิดดี ปฏิบัติดี และการนำหลักอปริหานิยธรรม ๗ อันเป็นการหลักธรรมในการทำงานร่วมกันด้วยความสามัคคีเคารพให้เกียรติซึ่งกันและกัน และเมื่อมีการนำมาบูรณาการกับธรรมาภิบาล ด้วยหลักนิติธรรม หลักการมีส่วนร่วม และหลักความรับผิดชอบ เพื่อสร้างความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ

๓. การบูรณาการหลักพุทธธรรมในการบริหารจัดการด้านความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการนำหลักพุทธธรรมบูรณาการร่วมกับหลักธรรมาภิบาลทำให้ได้รูปแบบในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๓ รูปแบบหลัก ประกอบด้วย รูปแบบการบูรณาการหลักพุทธธรรมเพื่อความโปร่งใสในงานบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านนิติธรรม ด้านการมีส่วนร่วม ในด้านความรับผิดชอบ รูปแบบการบูรณาการหลักพุทธธรรมเพื่อความโปร่งใสในงานบริการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านนิติธรรม ในด้านการมีส่วนร่วมในด้านความรับผิดชอบ และรูปแบบการบูรณาการหลักพุทธธรรมเพื่อความโปร่งใสในงานสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านนิติธรรม ในด้านการมีส่วนร่วมในด้านความรับผิดชอบ โดยนำรูปแบบการบูรณาการหลักพุทธธรรมและหลักธรรมาภิบาลในงานบริหาร บริการ และงานสนับสนุนเพื่อความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การบูรณาการครบถ้วน และมีความเหมาะสมในการนำไปประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหาร และบุคลากร เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป

คำสำคัญ : การบูรณาการหลักพุทธธรรม, ความโปร่งใส, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ABSTRACT

Objectives of this dissertation were to study the Integration of Buddhhadhamma for transparency in the management of Local Administrative Organizations by analyzing; 1) the situation and problem of management for

transparency dimension, 2) to analysis The management of transparency in accordance to Buddhadhamma and 3) the integration of Buddhadhamma for transparent Management Model

Findings of this research were as follows :

1.The problems and obstacles of the Local Administrative Organization in the areas of transparency and application of Buddhadhamma for working transparency were of three issues; 1) rules, 2) regulations,3) laws for the administrative guidelines for administrators and personnel. The cooperation to create transparency consisted of three issues as 1) thinking together, 2) doing together and 3) checking together the administration of administrators and personnel. The responsibility to create transparency in administration consisted of 3 main principles as 1) self responsibility, 2) community and locality responsibility and 3) social responsibility in administration of administrators and personnel.

2.The application of Hiri, the morql shame, Ottappa, moral dread and good governance to create the transparency consisted of 3 principles as 1) being ashamed to commit the wrong doing, 2) being afraid of doing wrong in administration. As for the application of Apparihaniyadhamma 7 to create the transparency in administration was as 1) regular meeting, 2) meeting and adjourning in harmony and performing activities to be done in harmony, 3) not to establish the new rules by abolishing the well established ones, 4) paying respect to the elders, regarding their words the worth listening to, 5) the women and girls of the families are to dwell without being forced or abducted, 6) respecting and worshipping local shrines and 7) providing the appropriate protection for Arahanta, the Sages.

For the good and beneficial outcome of administration of administrators and personnel, there should be application of Lokadhamma, the principles of good thinking and doing and Apparihaniyadhamma 7, the principles of cooperative working, respecting and honoring each others. These Buddhadhamma should be integrated with good governance, with rules of laws, with participation and responsibility to create the transparency in administration of Local Administrative Organizations, and 3. When Buddhadhamma was integrated with good governance to create the transparency in the Local Administrative Organizations, three principal administrative models would be gained. They were a model of the integration of Buddhadhamma with the rules of laws, participation, responsibility for the transparency in the Local Administrative Organizations, a model of integration of

Buddhadhamma for transparency in administration with the rules of laws, participation and responsibility and a model of integration of Buddhadhamma for transparency in the Local Administrative Organizations with the rules of laws, participation and responsibility. These models were appropriate to be used for promoting transparency in administration, service of the Local Administrative Organizations, administrators and personnel for further sustainable development.

Keyword: The Integrating of Buddhadhamma, Transparency, Local Administrative Organizations.

๑. บทนำ

ตลอดเวลาที่ผ่านมาการควบคุมคนไม่ดีด้วยตัวบทกฎหมายนั้นอยู่ในสภาวะถดถอย สาเหตุประการหนึ่งอยู่ที่ความล่าช้าในกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักซึ่งไม่ได้ปรากฏอยู่เพียงแคในประเทศไทย ในสังคมโลกก็เกิดปรากฏการณ์นี้เช่นเดียวกันและกำลังแพร่ขยายไปในทุก ๆ ประเทศ โดยเฉพาะปัญหาคอร์รัปชัน สังคมไทยเป็นสังคมพุทธะ เป็นสังคมแห่งการตื่นรู้ ซึ่งมีหลักพุทธธรรมตามหลักศาสนาเป็นเครื่องยึดเหนี่ยวจิตใจในการประพฤติปฏิบัติมาช้านานแล้ว ไม่ว่าจะใช้เป็นเครื่องมือในการชำระจิตใจของตนเอง หรือใช้เป็นเครื่องเหนี่ยวรั้งจิตใจในการปฏิบัติงานในชีวิตประจำวัน ที่สำคัญหลักพุทธธรรมยังสามารถใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ หรือการบริหารราชการแผ่นดินได้เป็นอย่างดีดังจะเห็นได้จาก พระปฐมบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์ไทยทุกพระองค์ ในที่นี้ขออัญเชิญพระปฐมบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ความว่า... “เรา จะครองแผ่นดินโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม”

ตลอดระยะเวลาแห่งการครองราชย์ของพระองค์ หลักพุทธธรรมที่นำมาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินที่เห็นได้อย่างชัดเจนคือ หลักทศพิธราชธรรม (ราชธรรม ๑๐) คือจริยวัตร ๑๐ ประการที่พระเจ้าแผ่นดินทรงประพฤติเป็นหลักธรรมประจำพระองค์ หรือเป็นคุณธรรมประจำตนของผู้ปกครองบ้านเมือง ให้มีความเป็นไปโดยธรรมและยังประโยชน์สุขให้เกิดแก่ประชาชนจนเกิดความชื่นชมยินดี ซึ่งความจริงแล้วไม่ได้จำเพาะเจาะจงสำหรับพระเจ้าแผ่นดินหรือผู้ปกครองแผ่นดินเท่านั้น บุคคลธรรมดาที่เป็นผู้บริหารระดับสูงในทุกองค์กรก็พึงใช้หลักธรรมเหล่านี้ได้เช่นกัน นอกจากนี้หลักพุทธธรรม (พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวลธรรม พระธรรมปิฎก (ประยุทธ์ ปยุตโต) โลกบาลธรรม (virtues that protect the world) คือ ธรรมที่คุ้มครองใจมนุษย์ไว้ให้อยู่ในความดีมิให้ละเมิดศีลธรรม และให้อยู่กันด้วยความเรียบร้อยสงบสุข ช่วยให้โลกมีความเป็นระเบียบเรียบร้อย ไม่เดือดร้อนและสับสนวุ่นวาย คือ หิริ (moral shame; conscience) หมายถึง ความละอายบาป ละอายใจต่อการทำความชั่ว โอตตปปะ (moral dread) หมายถึง ความกลัวบาป เกรง

กลัวต่อความชั่ว และผลของกรรมชั่ว^๑ หลักพุทธธรรมจึง เป็นหลักปฏิบัติที่มีความสำคัญในการบริหารราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักโลกบาลธรรม ซึ่งเป็นหลักพื้นฐานของมนุษย์เพื่อบูรณาการกับการบริหารจัดการที่ดีตามหลักการสากล นำไปประยุกต์ใช้ในการป้องกันการทุจริตในการบริหารราชการแผ่นดิน นอกจากนี้ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติ มาตรา ๗๔ กำหนดให้บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชนตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาตรา ๗๘ กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ให้มีการพัฒนาระบบภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงาน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ มีการจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่น เพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใสและตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึง การมีส่วนร่วมของประชาชน สำหรับการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งปัจจุบัน พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ความรับผิดชอบ เป็นงานที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น และงานที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน ได้แก่ การจัดทำถนน สะพาน สวนหย่อม สวนสาธารณะ การกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น เป็นงานที่เกี่ยวกับการป้องกันภัย รักษาความปลอดภัย เป็นงานที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคมด้านนี้มีความสำคัญต่อประชาชนในท้องถิ่นมากเช่น การจัดให้มีหน่วยบริการทางสาธารณสุข จัดให้มีสถานสงเคราะห์เด็กและคนชรา เป็นงานที่เกี่ยวกับการพาณิชย์ท้องถิ่น เพราะเป็นงานที่หากปล่อยให้ประชาชนดำเนินการเองอาจไม่ได้รับผลดีเท่าที่ควรจะเป็น เช่น การจัดให้มีโรงรับจำนำ การจัดตลาดและงานต่างๆ ที่มีรายได้โดยสามารถเรียกค่าบริการจากประชาชน

การกระจายอำนาจการปกครองส่วนกลางไปยังส่วนท้องถิ่นให้มีอิสระในการบริหารจัดการเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในท้องถิ่นด้วยตนเอง และเพื่อให้การบริหารงานบรรลุวัตถุประสงค์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีความโปร่งใสในการบริหารจัดการด้านการคลัง อันเป็นแหล่งที่มาของรายได้และการใช้จ่าย เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น การเปิดช่องทางให้ประชาชนได้เข้าใจถึงการมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการบริหารการคลังท้องถิ่น จึงนับเป็นการยกระดับความสามารถของชุมชนท้องถิ่นให้ก้าวหน้าขึ้น ความเป็นอิสระในการบริหารการคลังท้องถิ่นหมายความว่า ความเป็นอิสระในการเงินและการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นอยู่กับแนวทางและกรอบการปฏิบัติที่กำหนดโดยกฎหมาย

^๑พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต), **พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวลศัพท์**, พิมพ์ครั้งที่ ๑๐, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๖), หน้า ๕๓.

ที่ชัดเจน การปกครองท้องถิ่นเป็นผลมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง แต่การที่ท้องถิ่นจะสามารถบริหารงานให้สำเร็จไปได้ด้วยดีนั้นจำเป็นต้องมีระบบในการจัดหารายได้และการใช้จ่าย เพื่อจัดทำบริการสาธารณะตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น การกำหนดรายได้-รายจ่ายจะมีบัญญัติไว้ในกฎหมาย ท้องถิ่นจะกำหนดเองไม่ได้ โดยการคลังจะประกอบไปด้วยการมีระบบงบประมาณ การมีรายได้ รายจ่าย ท้องถิ่นจะต้องมีระบบงบประมาณการใช้จ่ายในแต่ละปี ซึ่งมีผลโดยตรงต่อการวางแผนการดำเนินกิจการต่างๆ และการที่ท้องถิ่นมีการคลังเป็นของตนเอง ย่อมทำให้ท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดการใช้จ่าย สามารถดำเนินงานและริเริ่มงานอื่นได้ตามที่ตนเห็นว่าเป็นไปตามความต้องการของประชาชน และโดยหลัก ความโปร่งใสเป็นหัวใจที่จะทำให้การจัดการการคลังท้องถิ่นมีความชอบธรรมและเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย ไม่มีการปิดบังซ่อนเร้น บิดเบือน หรือเอาแต่ประโยชน์ส่วนตน อย่างไรก็ตาม ความโปร่งใสจะเกิดขึ้นได้ไม่เพียงแต่จะมีระบบการกำกับดูแลที่ดี และมีผู้บริหารที่สุจริต มีคุณธรรมเท่านั้น ผู้เกี่ยวข้องทั้งหลายก็เป็นส่วนสำคัญที่จะต้องมีความรู้ในเรื่องของความโปร่งใส เพื่อให้ความโปร่งใสเกิดขึ้นได้ด้วยสำนึกและเป็นธรรมชาติ ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะในรูปแบบองค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งหมด ยังถูกจับตามองจากสังคมภายนอกว่า มีการทุจริตเป็นจำนวนมาก การถูกจับตามองและถูกวิพากษ์วิจารณ์ในทำนองดังกล่าว ย่อมไม่เป็นผลดีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งอาจมีผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นทั้งในแง่ของงาน (ภารกิจ) งบประมาณ (เงิน) และบุคลากรของท้องถิ่นอยู่ไม่น้อยเช่นกัน ภายใต้การถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ดำเนินภารกิจ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำลังถูกท้าทายความสามารถในเชิงการบริหารจัดการให้มีความน่าเชื่อถือและความโปร่งใส องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานราชการที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะ เป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชน สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ได้ตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีบทบาทหน้าที่สำคัญทางด้านการใช้จ่ายงบประมาณจำนวนมาก ดังนั้น สำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญฯ ได้ตระหนักถึงความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ จึงได้จัดให้มีการมอบรางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีเด่น ด้านการป้องกันการทุจริตเป็นประจำทุกปี ตั้งแต่ปี ๒๕๕๒ เป็นต้นมา นอกจากนั้นภายใต้พันธกิจในการปลูกจิตสำนึกคุณธรรม จริยธรรม วินัย และส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยกำหนดยุทธศาสตร์รณรงค์เสริมสร้างวัฒนธรรมสุจริต คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงได้เห็นชอบให้ สำนักงาน ป.ป.ช. ดำเนินการโครงการพัฒนาผู้นำคุณธรรม เพื่อเป็นการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ได้รับรางวัลตามโครงการท้องถิ่นปลอดทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ช. ให้เป็นผู้มีคุณธรรม จริยธรรม ในการบริหารจัดการท้องถิ่น โดยแบ่งการดำเนินการเป็น ๓ ระยะ ได้แก่ ระยะที่ ๑ การอบรมให้ความรู้ ความเข้าใจ ในเรื่องของการพัฒนา

ผู้นำคุณธรรม ระยะที่ ๒ การศึกษาดูงานองค์กรที่ประสบความสำเร็จในการนำเอาหลักคุณธรรมไปปรับใช้ในการบริหารจัดการ และระยะที่ ๓ การติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน ซึ่งผู้เข้าร่วมโครงการจะเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนให้เกิดการบริหารงานจัดการท้องถิ่น และชุมชนโดยยึดหลักคุณธรรม

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยศึกษาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลจากโครงการส่งเสริมท้องถิ่นปลอดภัย และได้เข้าร่วมโครงการพัฒนาผู้นำคุณธรรมของสำนักงาน ป.ป.ช. ตั้งแต่ปี (พ.ศ.๒๕๕๒-๒๕๕๕) จำนวน ๔ แห่ง ๔ พื้นที่ภาค ประเภท องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อหารูปแบบการบูรณาการหลักพุทธธรรมเพื่อความโปร่งใสในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาประเทศชาติและประโยชน์สุขของประชาชน ต่อไป

๒. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหา และอุปสรรคในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านความโปร่งใส
๒. เพื่อศึกษาวิเคราะห์การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านความโปร่งใสตามหลักพุทธธรรม
๓. เสนอการบูรณาการหลักพุทธธรรมในการบริหารจัดการด้านความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓. ขอบเขตของการวิจัย

ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการศึกษา เรื่อง การบูรณาการหลักพุทธธรรมเพื่อความโปร่งใสในการบริหารจัดการขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

ขอบเขตด้านเนื้อหา

ผู้วิจัยได้กำหนดเนื้อหาของการวิจัย ประกอบด้วย แนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้ แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับหลักพุทธธรรม แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับความโปร่งใส แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารจัดการขององค์กร แนวคิดทฤษฎีการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล แนวคิดทฤษฎีการบริหารจัดการภาครัฐใหม่ แนวคิดทฤษฎีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับรูปแบบ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และกรอบแนวคิดการวิจัย

ขอบเขตด้านตัวแปร

ผู้วิจัยได้แบ่ง ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัยแบ่งออกเป็น ๒ กลุ่ม ดังนี้

- ๑) ตัวแปรของการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย การนำ หลักพุทธธรรม คือ หลักโลกบาลธรรม และหลักอปริหานิยธรรม บูรณาการกับหลักธรรมาภิบาล เพื่อความโปร่งใส ทั้ง

๓ ด้าน คือ ๑. หลักนิติธรรม ๒. หลักการมีส่วนร่วม ๓. หลักความรับผิดชอบ บุรณาการหลักพุทธธรรมในการบริหารจัดการเพื่อความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ได้รูปแบบการบูรณาการหลักพุทธธรรมในการบริหารจัดการเพื่อความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒) ตัวแปรของการวิจัยเชิงปริมาณ ประกอบด้วย ความคิดเห็นของคณะผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภา พนักงานส่วนท้องถิ่น และประชาชนผู้รับบริการในพื้นที่ ในการนำหลักพุทธธรรม อันประกอบไปด้วย ทิริ โอตปปะ และหลักอปริหานิยธรรม ๗ ด้วยการบูรณาการหลักพุทธธรรมเพื่อความโปร่งใสในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใน ๓ ด้าน คือ ๑. หลักนิติธรรมเพื่อความโปร่งใสในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๒. หลักการมีส่วนร่วมเพื่อความโปร่งใสในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๓. หลักความรับผิดชอบต่อความโปร่งใสในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและ ๔. การบูรณาการหลักพุทธธรรมเพื่อความโปร่งใสในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ขอบเขตด้านประชากร/ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ แบ่งออกเป็น ๓ กลุ่ม ดังนี้

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ คณะผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภา พนักงานส่วนท้องถิ่น และประชาชนผู้รับบริการในพื้นที่ ๔ ประเภท ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลท้องถิ่นปลอดทุจริตจากสำนักงาน ป.ป.ช. โดยกลุ่มตัวอย่างทั้งสิ้น ๔๐๐ คน

ผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) กำหนดผู้เชี่ยวชาญ ที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านความโปร่งใส จากโครงการส่งเสริมท้องถิ่นปลอดทุจริต และได้เข้าร่วมโครงการพัฒนาผู้นำคุณธรรม และผู้บริหาร ของสำนักงาน ป.ป.ช. ตั้งแต่ปี (พ.ศ.๒๕๕๒-๒๕๕๕) ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญจำนวน ๑๘ รูป/คน

๔. วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยใช้รูปแบบการวิจัยแบบผสมวิธี (Methods Methodology Research) ระหว่างการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) และการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) ผู้วิจัยได้กำหนดขั้นตอนการดำเนินการวิจัย ดังนี้ ๑) การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ใช้การศึกษาเอกสารการบูรณาการหลักพุทธธรรมเพื่อความโปร่งใสในการบริหารจัดการ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Documentary Study) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In Depth Interview) กับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) เพื่อศึกษาสภาพปัญหา ในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านความโปร่งใสตามหลักพุทธธรรม และการสร้างรูปแบบการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านความโปร่งใสตามหลักพุทธธรรม โดยใช้แบบสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) ที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านความโปร่งใส จากโครงการส่งเสริมท้องถิ่นปลอดทุจริต และได้เข้าร่วมโครงการพัฒนาผู้นำคุณธรรม และผู้บริหาร ของสำนักงาน ป.ป.ช. ตั้งแต่ปี (พ.ศ.๒๕๕๒-๒๕๕๕) จำนวน ๔ แห่ง ๔

พื้นที่ภาคประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญจำนวน ๑๘^๒ รูป/คน ๒) การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) ใช้การศึกษาสำรวจ (Quantitative Research) โดยใช้แบบสอบถามกับผู้บริหาร สมาชิกสภาท้องถิ่น ข้าราชการ ประชาชนใน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๔ แห่ง ประกอบด้วย การกำหนดขนาดตัวอย่างคำนวณจากสูตร Taro Yamane^๓ ได้กลุ่มตัวอย่างจำนวน ๓๘๗ คน ผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างทั้งสิ้น ๔๐๐ คน

๕. ผลการวิจัย

ผู้วิจัยสรุปผลการวิจัย ตามระเบียบวิธีวิจัย ๒ ประเด็น คือ ๑. ผลการวิจัยเชิงคุณภาพ และ ๒. ผลการเชิงปริมาณ ในการศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหา และอุปสรรคในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านความโปร่งใส ดังนี้

๑. สรุปผลการวิจัยเชิงคุณภาพ

การบูรณาการหลักพุทธธรรมในการบริหารจัดการด้านความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการนำหลักพุทธธรรมบูรณาการร่วมกับหลักธรรมาภิบาลทำให้ได้รูปแบบในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๓ รูปแบบหลัก ประกอบด้วย รูปแบบการบูรณาการหลักพุทธธรรมเพื่อความโปร่งใสในงานบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านนิติธรรม ด้านการมีส่วนร่วม ในด้านความรับผิดชอบ รูปแบบการบูรณาการหลักพุทธธรรมเพื่อความโปร่งใสในงานบริการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านนิติธรรม ในด้านการมีส่วนร่วม ในด้านความรับผิดชอบ และรูปแบบการบูรณาการหลักพุทธธรรมเพื่อความโปร่งใสในงานสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านนิติธรรม ในด้านการมีส่วนร่วม ในด้านความรับผิดชอบ โดยนำรูปแบบการบูรณาการหลักพุทธธรรมและหลักธรรมาภิบาลในงานบริหาร บริการ และงานสนับสนุนเพื่อความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การบูรณาการครบถ้วน และมีความเหมาะสมในการนำไปประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหาร และบุคลากร เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป

๒. สรุปผลการวิจัยเชิงปริมาณ

การบูรณาการหลักพุทธธรรมเพื่อความโปร่งใสในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในภาพรวมมีค่าเฉลี่ยซึ่งอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า ผู้บริหารมีความละเอียดและเกรงกลัวบาป ต่อการบริหารที่ขาดความโปร่งใส มีค่าเฉลี่ย อยู่ในระดับมากรองลงมาคือ ประชาชนให้ความสำคัญและเห็นคุณค่า ความรับผิดชอบ มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง และ ผู้บริหารงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความโปร่งใส ในการให้บริหารชุมชน และประชาชนอยู่เสมอ มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง ๔) หลักธรรมที่สร้างคุณภาพและความสมดุล

^๒ ธานีรินทร์ ศิลป์จารุ, การวิจัยและวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติด้วย SPSS (ครอบคลุมทุกเวอร์ชัน), พิมพ์ครั้งที่ ๑๐, (กรุงเทพมหานคร : บิสซิเนส อาร์แอนด์ดี, ๒๕๕๒), หน้า ๒๐๕.

^๓ กาสัก เตชะชั้นหมาก, หลักการวิจัยทางสังคมศาสตร์ : Principle of Social Science Research, (กรุงเทพมหานคร : สุวีริยาสาส์น ,๒๕๕๓), หน้า ๘๘.

ระหว่างชีวิตกับการทำงานเพื่อความโปร่งใสในภาพรวม มีค่าเฉลี่ยซึ่งอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า บุคลากรทุกฝ่ายปฏิบัติงาน เพื่อความโปร่งใส โดยมีหิริ-โอตตปปะ เป็นหลักในการทำงาน มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก รองลงมาคือ บุคลากรทุกฝ่ายของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีคุณภาพชีวิตที่ดีเพื่อความโปร่งใสในการบริหาร มีค่าเฉลี่ย อยู่ในระดับมาก และคุณภาพงานและคุณภาพชีวิตของบุคลากร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความสมดุลกันอย่างเหมาะสม มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก และ ๕) การบูรณาการหลักพุทธธรรมเพื่อความโปร่งใสในการบริหารจัดการของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในภาพรวม มีค่าเฉลี่ยซึ่งอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่าด้าน การบูรณาการหลักพุทธธรรมกับหลักนิติธรรมเพื่อความโปร่งใสในการบริหารจัดการของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อยู่ในระดับมาก รองลงมาคือ หลักธรรมที่สร้างคุณภาพและความสมดุลระหว่างชีวิตกับการทำงานเพื่อความโปร่งใส มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง และ การบูรณาการหลักพุทธธรรมกับหลักความรับผิดชอบต่อความโปร่งใสในการบริหารจัดการของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง

๖. อภิปรายผล

การบูรณาการหลักพุทธธรรมเพื่อความโปร่งใสในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยขอเสนอประเด็นในการวิจัยที่น่าสนใจใน ๔ ประเด็นหลัก คือ

๑. การบูรณาการหลักพุทธธรรมเพื่อความโปร่งใสในงานบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้นจะต้องมีการนำหลักพุทธธรรม อันประกอบไปด้วย ๒ หลักธรรม สำคัญคือ โลกบาลธรรม ความละเอียดรอบคอบ ละอายใจ ต่อการทำความชั่ว ความกลัวบาป เกรงกลัวต่อความชั่วและผลของกรรมชั่ว และหลักอปริหานิยธรรม ๗ เป็นหลักธรรมในการอยู่ร่วมกันมาบูรณาการร่วมกับการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านความโปร่งใส โดยการนำ ๓ หลัก สำคัญ คือ ๑. หลักนิติธรรม เป็นการตรากฎหมายกฎข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตาม ๒. หลักการมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้การบริหารงานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเสนอความเห็นต่างๆ และ ๓.หลักความรับผิดชอบต่อ เป็นการตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อชุมชน สอดคล้องกับงานวิจัยของ บุญแสง ชีระภากร^๕ ที่กล่าวว่าในมิติความมีจริยธรรม และเคารพกฎหมาย และการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับการบริหารงานใน ๓ มิติ คือ ความรับผิดชอบต่อสังคม การสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และความซื่อสัตย์ เป็นธรรม โปร่งใส และในรูปแบบภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับการบริหารงานใน ๓ มิติ คือการคำนึงถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผล ความรับผิดชอบต่อสังคม และการสนองต่อความต้องการของ

^๕บุญแสง ชีระภากร, “ภาวะผู้นำและการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”, *วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต* (รัฐประศาสนศาสตร์), (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๒).

ประชาชนในท้องถิ่น เช่นเดียวกับการสร้างรูปแบบการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านความโปร่งใส ที่มีความเป็นระบบในการนำไปปรับใช้ในงานบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน ๓ ด้าน หลักๆ คือ ๑. ด้านนโยบาย ๒. ด้านงบประมาณ และ ๓. ด้านบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สอดคล้องกับแนวคิดของ ประทีป มากมิตร^๕ ที่กล่าวว่าในการบริหารสถานศึกษา ต้องมีการสร้างจริยธรรมต่อส่วนงาน และจริยธรรมส่วนตน เพื่อให้เกิดระบบการบริหารที่ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความชัดเจนและพัฒนาได้จริงต่อไป

๒. การบูรณาการหลักพุทธธรรมเพื่อความโปร่งใสในงานบริการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องมีการนำหลักพุทธธรรม คือ โลกบาลธรรม คือ ทิริ ความละเอียดรอบคอบ ละเอียดใจ ต่อการทำความชั่ว โอดตปปะ ความกลัวบาป เกรงกลัวต่อความชั่วและผลของกรรมชั่ว และหลักอปริหานิยธรรม ๗ เป็นหลักธรรมในการอยู่ร่วมกันให้ความคุ้มครองป้องกันบรรพชิตผู้ประพฤติปฏิบัติชอบในรัฐของตน มาบูรณาการร่วมกับการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านความโปร่งใส โดยการนำ ๓ หลัก สำคัญ คือ ๑. หลักนิติธรรม เป็นการตรากฎหมายข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคมและสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎข้อบังคับเหล่านี้ ๒. หลักการมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้การบริหารงานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเสนอความเห็นต่างๆ และ ๓. หลักความรับผิดชอบ เป็นการตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อชุมชน สอดคล้องกับวิจัยของ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล^๖ สรุปไว้ว่า การปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลที่อาศัยคุณธรรมจริยธรรมของ บุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล ตลอดจนกระบวนการในการส่งเสริมและพัฒนาคุณธรรม จริยธรรมให้แก่บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งตามหลักธรรมาภิบาลนั้น คณะผู้วิจัย ศึกษาเฉพาะหลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส และหลักความรับผิดชอบในการบริหารจัดการ หลักคุณธรรม องค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทำการศึกษาส่วนใหญ่ปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับของกฎหมายอย่างเคร่งครัด ไม่เคยมีปัญหาเรื่องผู้มีอิทธิพลหรือการถูกข่มขู่จากคนในพื้นที่ แต่ที่มีบ้างจะเกิดขึ้นจากคนนอกพื้นที่และเป็นเรื่องของการสูญเสียผลประโยชน์ สิ่งยึดเหนี่ยวหรือสิ่งที่เตือนใจให้ผู้บริหาร พนักงานปฏิบัติงานด้วยความสุจริตคือ ความภูมิใจในตนเองที่เป็นข้าราชการ พนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ทำงานให้ประเทศชาติซึ่งถือว่า มีเกียรติ มีศักดิ์ศรี หลักความโปร่งใส องค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่ง มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี เพื่อดำเนินกิจกรรมด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิตการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การส่งเสริม เศรษฐกิจและแก้ไขปัญหาความยากจน การจัด

^๕ประทีป มากมิตร, “จริยธรรมของผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษา”, วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยศิลปากร, ๒๕๕๐).

^๖คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, “คุณธรรมจริยธรรมที่มีผลต่อการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบล”, รายงานวิจัย, (ศูนย์ส่งเสริมและพัฒนาพลังแผ่นดินเชิงคุณธรรม : สำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน), ๒๕๔๙, หน้า ๙.

ระเบียบชุมชน สังคมและรักษาความสงบเรียบร้อยด้วย ต้องปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชนอย่างแท้จริง สอดคล้องกับแนวคิดของ ประดิษฐ์ ดิวัฒน์กุล^๗ ที่กล่าวว่าในการศึกษาการพัฒนา รูปแบบที่เหมาะสมในการบริหารงานขององค์กรนั้น จะต้องแบ่งอำนาจให้สำนักงานเขตรับผิดชอบมากขึ้นเพื่อให้บริการประชาชน ในด้านต่างๆ ให้มีความชัดเจน และมีการวางแผนและตรวจสอบเป็นระยะๆ เพื่อให้เกิดความสม่ำเสมอในการให้บริการประชาชนในด้านต่างๆ เช่นเดียวกับรูปแบบการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านความโปร่งใส ที่มีความเป็นระบบในการนำไปปรับใช้ในงานบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน ๓ ด้าน หลักๆ คือ ๑. ด้านสาธารณูปโภค ๒. ด้านราชพัสดุ และ ๓. การศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป

๓. รูปแบบการบูรณาการหลักพุทธธรรมเพื่อความโปร่งใสในงานสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้นจะต้องมีการนำหลักพุทธธรรม โลกบาลธรรม หิริ ความละอายบาป ละอายใจ ต่อการทำความชั่ว โอตตปเป เกรงกลัวต่อความชั่วและผลของกรรมชั่ว และหลัก อปรีหานियธรรม ๗ เป็นหลักธรรมในการอยู่ร่วมกันให้ความคุ้มครองป้องกันบรรพชิตผู้ประพฤติปฏิบัติชอบในรัฐของตน มาบูรณาการร่วมกับการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านความโปร่งใส โดยการนำ ๓ หลัก สำคัญ คือ ๑. หลักนิตยธรรม เป็นการตรากฎหมายข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม ๒. หลักการมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้การบริหารงานของ องค์กรการบริหารส่วนตำบล และเสนอความเห็นต่างๆ และ ๓. หลักความรับผิดชอบ เป็นการตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อชุมชน การใส่ใจในปัญหา สาธารณะของชุมชนและกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหาในการบริหารงานของ ที่มีความเป็นระบบในการนำไปปรับใช้ในงานสนับสนุน สอดคล้องกับแนวคิดของ บรรจง เจริญสุข^๘ ที่กล่าวว่า ในการพัฒนารูปแบบการบริหารสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาลในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เขตจังหวัดภาคใต้ตอนบน ต้องมีการนำหลักธรรมาภิบาลไปปรับใช้ในการบริหารด้านต่างๆ ที่สำคัญคือ ด้านการบริหารวิชาการ ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการบริหารบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป เพื่อให้เกิดความเป็นรูปธรรมในการนำไปใช้งานเช่นเดียวกับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน ๓ ด้าน หลักๆ คือ ๑. ด้านการบริหาร ๒. ด้านการพัฒนา และ ๓. ด้านการบริการ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สอดคล้องกับแนวคิดของ ทรงวิทย์ แก้วศรี^๙ ที่กล่าวว่า หลักการบริหารสมัยใหม่ตามรูปแบบการบริหารเชิงยุทธวิธีนั้นสอดคล้องกับวิธีการของพระพุทธเจ้าที่ทรงใช้มาก่อนแล้วทั้งสิ้น วิธีการ

^๗ ประดิษฐ์ ดิวัฒน์กุล, “การบริหารกรุงเทพมหานคร : ศึกษาการพัฒนา รูปแบบที่เหมาะสม”, **วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต, ๒๕๔๙).

^๘ บรรจง เจริญสุข, “การพัฒนารูปแบบการบริหารสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาลในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เขตจังหวัดภาคใต้ตอนบน”, **วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต** (การบริหารการศึกษา), (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๒).

^๙ ทรงวิทย์ แก้วศรี, “การศึกษาวិเคราะห์ยุทธวิธีในการประกาศศาสนาของพระพุทธเจ้า”, **วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๑).

ของพระองค์เป็นวิธีการปฏิบัติจริง เรียบง่าย กระชับรัดกุม ตรงประเด็น สามารถจัดการแก้ปัญหาการบริหารได้ทุกอย่างได้ผลมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะทุกกระบวนการความคิดของพระองค์เป็นระบบและสมเหตุสมผล เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

๔. รูปแบบการบูรณาการหลักพุทธธรรมเพื่อความโปร่งใสในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ได้ชุดความรู้ในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อความโปร่งใสด้วยการบูรณาการหลักพุทธธรรมและธรรมาภิบาลด้านนิติธรรม การมีส่วนร่วม และหลักความรับผิดชอบ ซึ่งจะส่งผลให้ ๓ งานหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งงานบริหารงานบริการ และงานสนับสนุน มีคุณภาพ มีคุณธรรม และมีความโปร่งใสสอดคล้องกับแนวคิดของ นาคม ธีรสุวรรณจักร^{๑๑} ที่กล่าวว่า รูปแบบการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบต่อสังคมและหลักความคุ้มค่า เมื่อนำมาใช้ในการประเมินผลการจัดการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดราชบุรีทำให้เกิดการพัฒนาขององค์การอย่างเห็นได้ชัดเจน เมื่อนำหลักธรรมาภิบาล มาบูรณาการ กับหลักพุทธธรรม ทั้งโลกบาลธรรม ความมี หิริ โอตตปปะ และหลักอปริหานิยธรรม ๗ ก็จะทำให้เกิดควมมีดุลยภาพของชีวิตและการทำงานของบุคลากร ทุกฝ่าย ทุกระดับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์ความรู้ข้างต้นมีองค์ประกอบดังนี้ ๑) ระบบการจัดการงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย งานบริหาร งานบริการ และงานสนับสนุน ๒) จุดมุ่งเน้นของการจัดการ คือ ความโปร่งใสในการบริหารงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๓) หลักธรรมาภิบาลการจัดการเพื่อความโปร่งใส ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักการมีส่วนร่วม และหลักความรับผิดชอบต่อสังคม ๔) หลักพุทธธรรม เพื่อการบูรณาการ ประกอบด้วย หลักโลกบาลธรรม (หิริ-โอตตปปะ) และ หลักอปริหานิยธรรม ๗ ผลลัพธ์สุดท้าย คือ ดุลยภาพชีวิตและการทำงานของบุคลากรทุกฝ่ายทุกระดับ สอดคล้องกับงานวิจัยของวันชัย สุขตาม^{๑๒} ที่กล่าวถึงแนวคิดที่สามารถผลักดันให้ทุนมนุษย์ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตามหลักพุทธธรรม พุทธธรรมมีหลักการที่ครอบคลุมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในสังคม (การพัฒนาศีล) การพัฒนาจิตใจให้มีสุขภาพจิตที่ดี มีสมรรถภาพจิตสูงขึ้น จิตมีคุณภาพมากขึ้น (การพัฒนาสมาธิ) และพัฒนาไปสู่ระดับการเข้าถึงสัจธรรม (การพัฒนาปัญญา) ในการอยู่ในสังคมที่มีความสุขต่อไป

^{๑๑} นาคม ธีรสุวรรณจักร, “รูปแบบการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดราชบุรี”, *วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต* สาขาวิชาการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๔).

^{๑๒} วันชัย สุขตาม, “การพัฒนาทุนมนุษย์วิถีพุทธในยุคโลกาภิวัตน์”, *วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต*, (คณะรัฐประศาสนศาสตร์ : มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์, ๒๕๕๕).

๗. ข้อเสนอแนะ

๑. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

๑.๑ ควรมีการกำหนดนโยบายการสร้างความปลอดภัยในการบริหารจัดการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว เพื่อความต่อเนื่องในการบริหารงาน

๑.๒ ควรมีกระบวนการส่งเสริมการเรียนรู้การบริหารจัดการองค์การด้วยความโปร่งใสในการนำหลักธรรมาภิบาล และหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้เพื่อเกิดการทำงานด้วยใจ ให้ทุกคนเห็นถึงคุณค่าการของการร่วมคิด ร่วมแรง ร่วมใจ ในการปฏิบัติหน้าที่ของตนให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม

๑.๓ ควรมีแผนงานงบประมาณด้านการพัฒนาผู้บริหาร บุคลากร ประชาชน และเยาวชน ในการสร้างความปลอดภัยให้เกิดขึ้นในสังคม ชุมชน ของตนให้เกิดความรู้ ความเข้าใจ การยอมรับในความมีคุณธรรม ความดีงาม ของการอยู่ร่วมกัน การทำงานร่วมกัน อย่างสงบสุข

๑.๔ ควรออกกฎหมายเปิดโอกาสให้ภาคประชาชน ภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมจัดตั้งองค์การภาคประชาชนในการป้องกันการทุจริตเชิงพุทธธรรมรวมถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

๒. ข้อเสนอแนะสำหรับการนำไปปฏิบัติ

๒.๑ ควรเปิดโอกาสภาคประชาชน มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทุจริต การป้องกันการทุจริต และกำหนดหลักสูตรอบรมผู้บริหารและบุคลากร ในการนำหลักธรรมาภิบาลและหลักพุทธธรรม มาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ในแต่ละลักษณะงานให้มีความเป็นระบบ และมีความต่อเนื่องในแต่ละหลักสูตร

๒.๒ ควรมีการสร้างเครือข่าย การบริหารจัดการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลธรรมาภิบาลให้เป็นต้นแบบในการสร้างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นให้ได้รับรางวัลเหมือนองค์กรตนเองเพื่อเป็นการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีเครือข่ายขององค์กรแห่งความดี องค์กรแห่งความโปร่งใส

๒.๓ ควรมีการติดตามตรวจสอบ และประเมินผล การนำหลักธรรมาภิบาลและการนำหลักพุทธธรรมไป ประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ของตนพร้อมทั้งให้รางวัลเป็นการให้เกียรติซึ่งกันและกัน

๒.๔ หน่วยงานหรือองค์กรที่จัดประกวดกิจกรรมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรกำหนดหลักเกณฑ์การให้รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมิติการใช้หลักพุทธธรรมาภิบาลบูรณาการบริหารจัดการในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ด้วย

๓. ข้อเสนอแนะสำหรับการทำวิจัยครั้งต่อไป

๓.๑ ควรนำหลักการบริหารบ้านเมืองที่ดีทั้ง ๖ ด้าน มาบูรณาการกับหลักพุทธธรรมเพื่อการสร้างควมมีประสิทธิภาพ ในการนำมาปฏิบัติงาน

๓.๒ ควรศึกษาองค์ประกอบของหลักธรรม ที่ไม่ได้นำศึกษาในงานวิจัยนี้เพิ่มเติม เช่น พรหมวิหาร ๔ หลักไตรสิกขา ศีล และอริยสัจ ๔ เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน

๓.๓ ควรทำการวิจัยในเชิงลึกโดยเพิ่มการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม โดยนำเอาผลการวิจัยนี้เป็นข้อมูลและแนวทางในการวิจัยต่อไป

บรรณานุกรม

๑. ภาษาไทย

(๑) หนังสือ

กาสิก เตชะชั้นหมาก. **หลักการวิจัยทางสังคมศาสตร์ : Principle of Social Science Research.** กรุงเทพมหานคร : สุวีริยาสาส์น, ๒๕๕๓.

ธานินทร์ ศิลป์จารุ. **การวิจัยและวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติด้วย SPSS (ครอบคลุมทุกเวอร์ชัน).** พิมพ์ครั้งที่ ๑๐. กรุงเทพมหานคร : ปิสนิเนส อาร์แอนด์ดี, ๒๕๕๒.

พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต). **พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวลศัพท์.** พิมพ์ครั้งที่ ๑๐. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๖.

(๒) วิทยานิพนธ์

คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล. “คุณธรรมจริยธรรมที่มีผลต่อการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบล”. **รายงานวิจัย.** ศูนย์ส่งเสริมและพัฒนาพลังแผ่นดินเชิงคุณธรรม สำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) , ๒๕๔๙.

ทรงวิทย์ แก้วศรี. “การศึกษาวิเคราะห์ยุทธวิธีในการประกาศศาสนาของพระพุทธเจ้า”. **วิทยานิพนธ์พุทธศาสตร์ดุสิตบัณฑิต.** บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย , ๒๕๕๑.

นาคม ชีรสวรรณจักร. “รูปแบบการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดราชบุรี”. **วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต.** สาขาวิชาการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์. บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๔.

บรรจง เจริญสุข. “การพัฒนารูปแบบการบริหารสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาลในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เขตจังหวัดภาคใต้ตอนบน”. **วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต.** (การบริหารการศึกษา). บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๒.

บุญแสง ชีระภากร. “ภาวะผู้นำและการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”. **วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (รัฐประศาสนศาสตร์).** บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๒ .

ประทีป มากมิตร. “จริยธรรมของผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษา”. **วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต.** บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยศิลปากร, ๒๕๕๐.



ประดิษฐ์ ดีวัฒนกุล. “การบริหารกรุงเทพมหานคร : ศึกษาการพัฒนารูปแบบที่เหมาะสม”.
วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยราชภัฏ
สวนดุสิต, ๒๕๔๙.

วันชัย สุขตาม. “การพัฒนาทุนมนุษย์วิถีพุทธในยุคโลกาภิวัตน์”. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตร
ดุษฎีบัณฑิต. คณะรัฐประศาสนศาสตร์ : มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรม
ราชูปถัมภ์, ๒๕๕๕.

