

แนวทางการพัฒนาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Guidelines for Developing Administration According to the Principles of Good Governance of Local Administrative Organizations

คมสัน บุญเสริม¹

Khomsan Bunserm

บทคัดย่อ (Abstract)

บทความเรื่อง “แนวทางการพัฒนาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” พบว่านักบริหารต้องมีความรอบรู้ รอบรู้ถึงงานในหน้าที่ ตลอดถึงบุคคลที่เกี่ยวข้อง นักบริหารต้องเริ่มต้นบริหารตนเอง บริหารคน และบริหารงานให้เป็น ต้องเป็นคนอ่านมาก ฟังมาก เกะติดกับสถานการณ์รอบด้าน เมื่อได้ข้อมูลสิ่งใดมาต้องรู้จักวิเคราะห์ว่าสิ่งที่ได้ยิน ได้รู้มานั้นมีความถูกต้องแค่ไหน ต้องมีใจที่หนักแน่นไม่เอนเอียง ไม่มีอคติ คือ ตัวเองต้องเป็นคนที่มีความยุติธรรม ประจักษ์ใจนั่นเอง อย่างไรก็ตามในมาตรการสร้างคุณธรรมนั้นองค์กรจะต้องพัฒนาบุคคลให้เป็นผู้มีจิตสำนึก มีคุณธรรม จริยธรรม ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเลือกสรรบุคคลที่พร้อมจะรับการพัฒนา ในขณะเดียวกันจะต้องพิจารณาระดับสติปัญญา ลักษณะบุคลิกภาพ ลักษณะนิสัย และระดับจิตสำนึก พื้นฐานที่ได้รับการปลูกฝังมา นอกจากนี้ยังจะต้องเป็นผู้ที่พร้อมที่จะยอมรับข้อบกพร่องของตัวเอง มีความตั้งใจแน่วแน่ที่จะรับการพัฒนาตนเองควบคู่ไปกับการยอมให้ความร่วมมือให้ผู้อื่นพัฒนาให้ด้วย ทั้งนี้เพื่อให้ร่วมกันส่งเสริมให้เกิดการสร้างจิตสำนึกด้านคุณธรรมแก่ผู้บริหารให้เกิดความมั่นคงขึ้นในสังคมไทยต่อไป

คำสำคัญ (Keywords): แนวทาง; การพัฒนาการบริหารงาน; องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

The article entitled “Guidelines for developing administration according to the principles of good governance of local administrative organizations” was found that administrators must have knowledge, being Knowledgeable about the work in the duties as well as related persons. Executives must start managing themselves, managing people, and managing work well by being a person who reads a lot,

Received: 2022-11-03 Revised: 2022-11-18 Accepted: 2022-11-20

¹ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย Faculty of Social Sciences
Mahachulalongkornrajavidyalaya University. Corresponding Author e-mail:
Bunserm777@hotmail.com

listens a lot, and keeps up with the surrounding situation. When receiving any information, one must know how to analyze what one hear. How accurate is it that you have learned? One must have a strong heart, not biased, without prejudice, that is, one must be a person who has justice in one's heart. However, in measures to create morality, the organization must develop people to be conscientious, to have morality, and ethics. It is very important to select people who are ready to receive development. At the same time, the level of intelligence must be considered. Personality characteristics, character traits, and basic level of consciousness that have been cultivated. One must also be a person who is ready to accept one own shortcomings, to have a firm intention to develop oneself along with allowing others to develop as well. This is in order to jointly promote the creation of moral consciousness among executives to create stability in Thai society in the future.

Keywords: Guidelines; Developing Administration; Local Government Organizations

บทนำ (Introduction)

การบริหาร (Administration) เป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำเนินงานขององค์กร เพราะเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะชี้ให้เห็นความสำเร็จหรือความล้มเหลว ความมีประสิทธิภาพหรือความไร้ประสิทธิภาพของหน่วยงาน การบริหารเป็นเครื่องบ่งชี้ให้ทราบถึงความเจริญก้าวหน้าของสังคม ความก้าวหน้าของวิทยาการต่างๆ การบริหารเป็นมรรคที่สำคัญจะนำไปสู่ความก้าวหน้า การบริหารเป็นลักษณะการทำงานร่วมกันของกลุ่มบุคคลในองค์กรซึ่งมีการวินิจฉัยสั่งการ นักบริหารจะต้องคำนึงถึงปัจจัยสิ่งแวดล้อมต่างๆ การวินิจฉัยสั่งการเป็นเครื่องแสดงให้ทราบถึงความสามารถของนักบริหาร และความเจริญเติบโตของการบริหารชีวิตประจำวันของมนุษย์ ไม่ว่าในครอบครัวหรือองค์กรใด ย่อมเกี่ยวข้องกับ การบริหารอยู่เสมอ ดังนั้น การบริหารจึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจและจำเป็นต่อการที่จะดำรงชีวิต ของมนุษย์ในสังคม มีนักบริหาร นักวิชาการ และนักศึกษามากมายหลายท่านได้ให้ความหมายของการบริหารไว้หลายทัศนะ ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

ท่านพุทธทาสภิกขุ พูดถึงการบริหารว่า เป็นการดำเนินไปได้แห่งกิจการที่กระทำด้วยปัญญา กระทำด้วยความหวังและต้องทำเพื่อสังคมหรือน้อยที่สุดทำเพื่อตัวเอง ต้องมีการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุปสรรคด้วยสติปัญญา (พุทธทาสภิกขุ, มปป)

พระเมธีธรรมาภรณ์ (ประยูร ธมมจิตโต) กล่าวสรุปไว้ว่า การบริหาร หมายถึง ศิลปะแห่งการทำงานให้สำเร็จโดยอาศัยผู้อื่น และนักบริหารมีหน้าที่วางแผน จัดองค์กร แต่งตั้งบุคคลอำนวยการ และควบคุมทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปในทางเดียวกันเพื่อสู่เป้าหมายที่วางไว้ ส่วนความหมายของการบริหารในทางธรรม คือ วิธีการบริหารต่างๆ ที่ใช้กันทั่วไปพอสรุปได้ 3 ลักษณะ แต่ที่ดีที่สุดคือ แบบถือธรรมหรือหลักการเป็นสำคัญโดยยึดเอาความสำเร็จเป็นพื้นฐานทำให้งานสำเร็จ ไม่

เอาความขัดแย้งส่วนตัวมาเกี่ยวข้อง และยินดีรับคำแนะนำจากทุกฝ่าย เพื่อให้ทุกคนมีโอกาสแสดงความสามารถ จะได้ทั้งน้ำใจคนและผลของงาน วิธีนี้เรียกว่า “ธรรมาธิปไตย” คือ ใช้ทั้งพระเดชและพระคุณ (พระเมธีธรรมาภรณ์ (ประยูร ธมมจิตโต), 2541)

สุธี สุทธิสมบุญและสมาน รังสิโยภุชญา ได้ให้ความหมายของการบริหารหมายถึง การดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยอาศัยปัจจัยต่าง ๆ อันได้แก่ คน (Man) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) และวิธีการปฏิบัติงาน (Method) เป็นอุปกรณ์ในการดำเนินงาน (สุธี สุทธิสมบุญ, 2536)

ณดา จันทรสม ให้ความหมาย “การบริหารจัดการที่ดี” หรือ “ธรรมาภิบาล” หมายถึง กระบวนการตัดสินใจ และการนำผลการตัดสินใจไปปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะและสิทธิมนุษยชน โดยหลักการบริหารจัดการที่ดี ต้องปราศจากการบิดเบือนใช้ประโยชน์ในทางที่ผิดและคอร์รัปชัน และเป็นไปตามกฎแห่งกฎหมาย (ณดา จันทรสม, 2548)

นพพงษ์ บุญจิตราตุล ให้ความหมายว่า การบริหาร หมายถึง กิจกรรมต่างๆที่บุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปร่วมกันดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลายอย่างซึ่งได้ร่วมกันกำหนดโดยใช้กระบวนการอย่างมีระเบียบและใช้ทรัพยากรตลอดจนเทคนิค ตลอดจนปัจจัยต่างๆที่ใช้ในการดำเนินงานในองค์การเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่นโยบายกำหนดนั้น (นพพงษ์ บุญจิตราตุล, 2534)

สุลักษณ์ ศิวรักษ์ (ส. ศิวรักษ์) แสดงทรรศนะการบริหารงานในเชิงพุทธศาสนาไว้ว่า การบริหารงานทั้งหมด คือ การบริหารตนเอง เป็นการปฏิบัติเพื่อพัฒนาตน และพัฒนางาน การพัฒนาตนต้องรู้เท่าทัน ความโลภ ความโกรธ และความหลง สำคัญต้องมีสติ (สุลักษณ์ ศิวรักษ์, 2538)

วิรัช วิรัชนิการวรรณ ในปี พ.ศ. 2545 แบ่งการบริหาร ตามวัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้งหน่วยงานไว้ 6 ส่วน ดังนี้

- 1 การบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งเรียกว่า การบริหารรัฐกิจ (public administration) หรือการบริหารภาครัฐ มีวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้งคือ การให้บริการสาธารณะ (public services) ซึ่งครอบคลุมถึงการอำนวยความสะดวก การรักษาความสงบเรียบร้อย ตลอดจนการพัฒนาประชาชนและประเทศชาติ เป็นต้น การบริหารส่วนนี้เป็นการบริหารของหน่วยงานของภาครัฐ (public or governmental organization) ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เช่น การบริหารงานของหน่วยงานของสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง กรม หรือเทียบเท่า การบริหารงานของจังหวัดและอำเภอ การบริหารงานของหน่วยการบริหารท้องถิ่น หน่วยงานบริหารเมืองหลวง รวมตลอดทั้งการบริหารงานของหน่วยงานของรัฐวิสาหกิจเป็นต้น

2. การบริหารงานของหน่วยงานภาคธุรกิจ ซึ่งเรียกว่า การบริหาร ธุรกิจ (business administration) หรือการบริหารภาคเอกชนหรือการบริหารของหน่วยงานของเอกชน ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้งเพื่อการแสวงหากำไร หรือการแสวงหากำไรสูงสุด (maximum

profits) ในการทำธุรกิจ การค้าขาย การผลิตอุตสาหกรรม หรือให้บริการ เห็นตัวอย่างได้อย่างชัดเจนจากการบริหารงานของ บริษัท ห้างร้าน และห้างหุ้นส่วนทั้งหลาย

3. การบริหารของหน่วยงานที่ไม่สังกัดภาครัฐ (non-governmental organization) ซึ่งเรียกระยะว่า หน่วยงาน เอ็นจีโอ (NGO.) เป็นการบริหารงานของหน่วยงานที่ไม่แสวงหาผลกำไร (non-profit administration) มีวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้ง คือการไม่แสวงหาผลกำไร (non-profit) เช่น การบริหารของมูลนิธิ และสมาคม

4 การบริหารงานของหน่วยงานระหว่างประเทศ (international organization) มีวัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้ง คือ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น การบริหารงานของสหประชาชาติ (United Nations Organization) องค์การการค้าระหว่างประเทศ (World Trade Organization) และกลุ่มประเทศอาเซียน (ASEAN)

5. การบริหารงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ การบริหารงานขององค์กรส่วนนี้เกิดขึ้นหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีองค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้น เช่น การบริหารงานของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นต้น องค์กรดังกล่าวนี้ถือว่าเป็นหน่วยงานของรัฐเช่นกัน แต่มีลักษณะพิเศษ เช่น เกิดขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว และมีวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้งเพื่อปกป้องคุ้มครองและรักษาสีทธิเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

6 การบริหารงานของหน่วยงานภาคประชาชน มีวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้งเพื่อปกป้องรักษาผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมซึ่งเป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศและถูกเอารัดเอาเปรียบตลอดมา เช่น การบริหารงานของหน่วยงานของเกษตรกร กลุ่มผู้ใช้แรงงาน และกลุ่มผู้ให้บริการ (วิรัช วิรัชนิการวรรณ, 2545)

บุญทัน ดอกไธสง ให้ความหมายว่า การบริหาร คือ การจัดการทรัพยากรที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพมากที่สุดเพื่อตอบสนองความต้องการของบุคคล องค์กร หรือประเทศ หรือการจัดการเพื่อผลกำไรของทุกคนในองค์กร (บุญทัน ดอกไธสง, 2537)

จากความคิดข้างต้นสรุปได้ว่า การบริหารและการบริหารจัดการมีแนวคิดมาจากธรรมชาติของมนุษย์ที่เป็นสัตว์สังคมซึ่งจะต้องอยู่รวมกันเป็นกลุ่ม โดยจะต้องมีผู้นำกลุ่มและมีแนวทางหรือวิธีการควบคุมดูแลกันภายในกลุ่มเพื่อให้เกิดความสุขและความสงบเรียบร้อย ซึ่งอาจเรียกว่าผู้บริหารและการบริหาร ตามลำดับ ดังนั้น ที่ใดมีกลุ่มที่นั้นย่อมมีการบริหารหรือ ศิลปะในการทำงานให้สำเร็จ โดยอาศัยความร่วมมือจากบุคคลอื่น ๆ การบริหาร หมายถึง การทำงานของคณะบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป ร่วมมือกันปฏิบัติงาน เพื่อบรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่ตั้งเอาไว้ร่วมกัน เพื่อให้งานนั้นสำเร็จตามเป้าหมาย หรือทางการปฏิบัติงาน เป็นกระบวนการบริหารดำเนินการในสถานการณ์ที่บุคคลต่อบุคคลกำลังมีปฏิสัมพันธ์ หรือมีความสัมพันธ์ต่อกัน หรือการร่วมทำปฏิกริยาเกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน โดยยึดเอาความสำเร็จเป็นพื้นฐานทำให้งานสำเร็จ ไม่เอาความขัดแย้ง

ส่วนตัวมาเกี่ยวข้อง และยินดีรับคำแนะนำจากทุกฝ่าย เพื่อให้ทุกคนมีโอกาสแสดงความสามารถ จะได้ทั้งน้ำใจคนและผลของงาน

คุณลักษณะของนักบริหาร

นักบริหารจะต้องเป็นผู้มีคุณลักษณะดังที่พระพุทธเจ้าตรัสไว้ในทุติยปาปนิกสูตรดังนี้

1. จกขุมา หมายถึง ต้องมีปัญญามองการณ์ไกล ต้องเป็นผู้ฉลาดสามารถในการวางแผน และฉลาดในการใช้คนคุณลักษณะข้อนี้ตรงกับภาษาอังกฤษว่า Conceptual Skill

2. วิรูโ หมายถึง ต้องเป็นผู้มีความสามารถในการจัดการธุระต่าง ๆ หรือกิจการทั้งปวงได้ดี มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ข้อนี้ตรงกับคำว่า Technical Skill

3. นิสสยสมปนโน หมายถึง เป็นผู้มีมนุษยสัมพันธ์ดีกับเพื่อนร่วมงาน และบุคคลอื่น ซึ่งเป็นทักษะด้านมนุษยสัมพันธ์ ข้อนี้ตรงกับคำว่า Human Relation Skill คุณลักษณะทั้ง 3 ประการนี้มีความสำคัญมากน้อยต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับระดับความแตกต่างของนักบริหารถ้าเป็นนักบริหารระดับสูงต้องรับผิดชอบในการวางแผนแลควบคุมคนเป็นจำนวนมาก คุณลักษณะข้อที่ 1 (จกขุมา) และข้อที่ 3 (นิสสยสมปนโน) สำคัญมาก ส่วนข้อที่ 2 (วิรูโ) มีความสำคัญน้อยลงมา เพราะผู้บริหารระดับสูงสามารถมอบหมายงานด้านเทคนิค หรือวิชาการให้ผู้ร่วมงานไปดำเนินการแทนได้ตามความสามารถและความเหมาะสมของผู้้นสำหรับผู้บริหารระดับกลาง คุณลักษณะทั้ง 3 ข้อ (จกขุมา วิรูโและนิสสยสมปนโน) มีความสำคัญเท่า ๆ กัน กล่าวคือ ผู้บริหารระดับกลางจะต้องมีความชำนาญเฉพาะด้าน และมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีต่อผู้ร่วมงาน ในขณะเดียวกันก็ต้องมีปัญญาที่จะมองการณ์ไกลหรือการวางแผนงานในอนาคตและวางแผนตัวเองเพื่อที่จะเป็นผู้บริหารระดับสูงต่อไป สำหรับผู้บริหารระดับต้น จะต้องเป็นผู้มีคุณลักษณะข้อ 2 (วิรูโ) และข้อ 3 (นิสสยสมปนโน) เพราะต้องลงมือปฏิบัติงานร่วมกับผู้ร่วมงานหรือทีมงานอย่างใกล้ชิด แต่อย่างไรก็ตาม ผู้บริหารระดับต้นจำเป็นต้องพัฒนาคุณลักษณะข้อ 1 (จกขุมา) ไปด้วย ก็คือ การพัฒนาปัญญาเพื่อเตรียมพร้อมเลื่อนขั้นสู่ตำแหน่งผู้บริหารระดับกลางต่อไปจากคุณลักษณะและทักษะของผู้บริหารระดับต่าง ๆ ตามที่ได้กล่าวถึงนั้น

หลักธรรมสำหรับการบริหาร

ในทางพระพุทธศาสนามีหลักธรรมที่เป็นข้อปฏิบัติสำหรับนักบริหารหรือนักปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ในการปกครองหมู่คณะ บริหารกิจการของหมู่คณะหรือประเทศชาติไว้อย่างมากมาย เพื่อให้ผู้ปกครองหรือผู้บริหารนั้นได้ใช้อำนาจหน้าที่ เพื่อประโยชน์สุขแก่ประชาชนและประเทศชาติอย่างแท้จริง พระพุทธเจ้าทรงเน้นถึงความสำคัญของผู้ปกครองหรือผู้บริหารเป็นอย่างมากจะต้องประพฤติให้เป็นแบบอย่างแก่ผู้อื่นหรือผู้ใต้บังคับบัญชา ฉะนั้นหลักในการบริหารตามแนวพุทธศาสนาสามารถสรุปได้ 3 ประการ คือ

1. การบริหารตน เป็นหลักการที่ว่าผู้บริหารที่ดี ต้องสามารถบริหารควบคุมตนเองให้ดีเสียก่อน จึงจะสามารถบริหารคนอื่นได้ดี

2. บริหารคน เมื่อผู้บริหารสามารถบริหารตนได้ดีแล้ว ก็จะพัฒนาไปสู่การบริหารบุคคล หรือผู้ใต้บังคับบัญชา

3. บริหารงาน คนกับงานเป็นสิ่งที่คู่กัน ถ้าผู้บริหารสามารถจัดการกับตนเอง คนได้ดีก็จะนำไปสู่ความสำเร็จของการบริหารงานอย่างแน่นอน หลักธรรมสำคัญที่ผู้บริหารหรือผู้ที่เตรียมตัวเพื่อเป็นผู้บริหารควรจะพัฒนาทั้ง 3 ด้าน คือ พัฒนาตน พัฒนาคคน และพัฒนางาน เพราะการพัฒนาทั้ง 3 ด้านนั้น จะสร้างความสุขให้แก่ตนเองและสังคม ทำอย่างไรจะพัฒนาได้ทั้ง 3 ด้าน พระพิพิธธรรมสุนทร วัดสุทัศนเทพวรารามได้นำเสนอหลักธรรมในการบริหาร ซึ่งจะทำให้การบริหารตน บริหารคนและบริหารงาน บรรลุความสำเร็จสมความประสงค์ไว้ 11 ประการ คือ

1. ส่งเสริมความรู้ สมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้าได้ทรงสั่งสอนบริษัทของพระองค์ให้ทุกคนมีความรู้ การสอนคนนั้นต้องจัดทำเป็นบัว 4 เหล่า คือให้ความรู้ตามลักษณะภูมิปัญญา ดังนี้

1.1 บัวพินน้ำ (อุคฆตติญญ) เป็นคนมีปัญญาเพียงยกหัวข้อธรรมะขึ้นแสดงก็บรรลุแล้ว หรือเพียงแต่ยกหัวข้อเรื่องก็เข้าใจแล้วไม่ต้องอธิบายมาก

1.2 บัวปริ่มน้ำ (วิปจิตติญญ) เมื่ออธิบายความหัวข้อนั้นก็บรรลุแล้ว

1.3 บัวใต้น้ำ (เนยยะ) ต้องอธิบายเนื้อหาให้ละเอียดก็เข้าใจ สามารถแนะนำให้เป็นคนดีได้

1.4 บัวใต้น้ำ (ปทปรมะ) อธิบายอย่างไรก็ไม่เข้าใจก็ต้องปล่อยเขาไป ให้เลิกสั่งสอนผู้บริหารคนใดที่พัฒนาแต่ความรู้ของตนเอง โดยไม่พัฒนาความรู้ของผู้ใต้บังคับบัญชาและผู้อยู่ในความปกครอง ย่อมไปไม่รอด เหมือนมีแต่สมอง แต่อวัยวะทุกส่วนเป็นอัมพฤกษ์อัมพาต การทำงานย่อมสำเร็จได้ยาก

2. อยู่อย่างเสียสละ ผู้บริหารต้องรู้สึกเสียสละให้กับลูกน้อง เช่นต้องมีสังคหวัตถุ 4 คือ

2.1 ทาน โดยการเอื้อเฟื้อเจือจานแก่ลูกน้องด้วยวัตถุมากน้อยตามแต่สถานการณ์

2.2 ปิยวาจา โดยการพูดจากับลูกน้องให้ถูกใจ ผูกจิตผูกใจรัตรึงตั้งใจไว้ถูกสถานการณ์และถูกกับอารมณ์ของคน

2.3 อตถจริยา โดยการลงไปบำเพ็ญประโยชน์ร่วมกับผู้น้อยโดยไม่เกี่ยงงอน เช่น ประทานงานศพ งานสวด งานบวช งานแต่งงานไปเยี่ยมยามป่วย ถวายข้าว ให้ซื้อ สกุลของเราไปร่วมในงานของลูกน้อง

2.4 สมานัตตตา โดยการวางตนสมน้ำเสมอการเสียสละกำลังกาย กำลังใจ กำลังความรู้ กำลังความคิด และกำลังทรัพย์เรียกว่าร่วมด้วยช่วยกันในฐานะผู้บริหารและผู้ร่วมงานควรจะมีการเสียสละทั้งสองฝ่ายจึงจะเป็นสิ่งที่ประเสริฐที่สุด

3. กระจายตำแหน่งงาน อำนาจของงานนั้นไม่ใช่อยู่ที่รวมอำนาจผู้บริหารหลายคนประสบความสำเร็จ เพราะไม่ยอมแบ่งอำนาจลงไปที่การกระจายอำนาจภารกิจ เป็นสิ่งจำเป็นในการบริหารนโยบายแบบ TQC ก็เน้นการกระจายนโยบาย (Policy Deployment) โดยการกระจายงานกระจายอำนาจ และกระจายภารกิจ การไม่กระจายงานทำให้งานไม่ทัน เพราะมีงานมาก ต้องใช้หลาย ๆ คนช่วยกันและทำงานเป็นทีมลองมาพิจารณาต้นไม้ ต้นไม้ มีลำต้น มีราก มีกิ่งก้านสาขา และมีหน้าที่ต่างกัน และสร้างความสมดุลด้วย มิเช่นนั้นต้นจะเอียงจะล้มในที่สุดสมเด็จพระสัมมาสัม

พุทธเจ้าพระองค์ทรงกระจายตำแหน่งงานมี 80 พระอรหันต์เอก เรียกว่า เอตทัคคะ หรือ อสีติมหาสาวก ที่มีความเป็นเลิศในด้านต่าง ๆ เช่น พระโมคคัลลานะ ทรงยกย่องว่ามีฤทธิ์เสมอด้วยพระองค์พระสารีบุตร ทรงยกย่องว่ามีปัญญาเสมอด้วยพระองค์ จำไว้เสมอว่า “งานกระจุก ผู้บริหารตาย งานกระจาย ผู้บริหารรอด”

4. ประสานสามัคคี งานทุกอย่างทุกชนิดมีปัญหาด้านการทะเลาะเบาะแว้ง แกร่งแย่งชิงดี และมีความเข้าใจ คลาดเคลื่อนผู้บริหารที่ดีต้องประสานสามัคคีให้ได้ การประสานสามัคคีนั้นผู้บริหารที่ใหญ่ที่สุด ต้องประชุมโต๊ะกลม ต้องมีใจกล้า เผชิญหน้ากล้าเรียกประชุมก่อนการประชุม ต้องหาข้อมูลจากแต่ละคนก่อน เพื่อหาเหตุที่ถูกต้องไม่ฟังความข้างเดียว แล้วนำมาตัดสิน ไม่ควรไล่โทษกัน หรือไล่บี้กัน จะสร้างความขัดแย้งบางท่านอาจเคยอ่านหนังสือ “การบริหารความขัดแย้ง” ก็พอจะเข้าใจปัญหาได้ดี การบริหารแบบไทย ๆ ที่ผิดพลาดคือ จับผิดและลงโทษทำให้ขาดการประสานสามัคคี ไม่ค่อยปรับความเข้าใจซึ่งกันและกันแต่ชอบปรับทุกข์กัน ปรับโทษกัน การบริหารอย่างนี้แต่ล้มเหลวในที่สุด เพราะจะเกิดอาการ “คนแตกความสามัคคี” เพราะฉะนั้นควรระลึกไว้ว่า ความพร้อมเพรียงของหมู่คณะในหน่วยงานนั้น ๆ ให้สำเร็จประโยชน์ได้ตั้งใจปรารถนา

5. ไม่เอาดีแต่เพียงตัว คือ ไม่เอาดีใส่ตัว เอาชั่วใส่ผู้อื่น เขยิบย่ำผู้อื่น แล้วเอาความดีมาใส่ตัวคนเดียว ย่อมเป็นไปไม่ได้ การบริหารที่ประสบความสำเร็จนั้นจะเกิดจากทีมงาน ดังนั้นการบริหารงานจะต้องช่วยกันต้องมีการยกย่องให้กำลังใจ มีการมอบของขวัญรางวัลให้เกียรติกัน ยกย่องเชิดชูแม้ผู้บริหารไม่มีอะไรจะให้ก็หัดพูดคำว่า “ขอบคุณ” ให้มันติดปากลูกน้องก็จะดีใจ ผู้บริหารยกย่องลูกน้อง ลูกน้องก็มีส่วนเกื้อกูลผู้บริหาร ศรัทธาผู้บริหาร ทำให้ผู้บริหารดูดีขึ้นไม่ได้ตกต่ำแต่อย่างใด ในการกล่าวคำว่า “ขอบคุณ” กับลูกน้อง

6. ไม่เมาเรื่องเงิน “เขาให้เงินก็อย่า งง อย่าไปหลงจนสุดขีด เงินก็เหมือนพวงมาลัย อาจจะเป็นพวงหรีด” เราจะต้องพิจารณาว่าเงินเป็นเพียงปัจจัยอย่างหนึ่งที่จะทำให้เกิดปัจจัย 4 คือ ข้าว ผา ยา บ้าน เงินเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดความสะดวก การบริหารงานถ้าผู้บริหารเห็นแก่เงินก็จะใช้พนักงานอย่างทาส เอาเปรียบลูกน้อง หรือกินใช้จ่ายจนเพลิดเพลินเจริญใจ คนระดับล่าง ระดับปฏิบัติการก็อย่าโลภเงินจนถึงกับโกงเงินบริษัท พระพุทธเจ้าเสด็จไปพบลุงใส่เงิน ยังตรัสกับพระอานนท์ว่า นั่นเป็นงูเห่า เป็นอสรพิษที่จะกัดคนเสมอ การจะทำอะไรก็ตามต้องระวังเรื่องเงิน

7. ไม่ใหญ่เกินผู้บังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชาคือ นายจ้างของเราเราคือลูกน้องของท่าน บางคนชอบแอบอ้างนายไปหากินทางทุจริตหรือไปอ้างกับคนอื่น เพื่อจะได้อะไรบางอย่าง เลขาบางคนซึ่งใกล้ชิดผู้บังคับบัญชา มักทำตัวใหญ่เกินผู้บังคับบัญชา พระอานนท์เถระใกล้ชิดกับพระพุทธเจ้ามากที่สุด พระอานนท์ขอพรจากพระพุทธเจ้า คือ ขอย่าให้รับเข้านิมนต์ ขอย่าส่งไปในที่นิมนต์ ขอย่าให้อะไรกับท่านเป็นพิเศษ เป็นต้นท่านปฏิบัติงานไม่ใหญ่เกินผู้บังคับบัญชา และมีความอ่อนน้อมถ่อมตน

8. ตั้งเมตตาไว้เป็นนิจ ผู้บริหารต้องมีเมตตาต่อผู้ใต้ปกครอง ผู้ใต้ปกครองต้องมีเมตตาต่อผู้บังคับบัญชา คำว่า “เมตตา” นี้ อาจตีความหมายถึง ความรัก ความเคารพ ความนับถือ การบูชา

การเทิดทูน จนถึงความจงรักภักดี เทิดทูนเหนือเศียรเกล้า ผู้บริหารควรมีหลัก 3 ประการในเรื่องความเมตตา คือ มือเอื้อม ปากอ้า และหน้ายิ้ม

มือเอื้อม คือ เอื้อมไปแตะไปจับผู้ใต้ปกครองเป็นลักษณะอาการทางกายที่สร้างความเป็นกันเองเป็นห่วงเป็นใย แต่ต้องระวังอย่าให้เป็นการกระทำอนาจารต่อลูกน้อง

ปากอ้า คือ เป่า ปลอบ ปลุก เป็นลักษณะทางวาจาในการให้กำลังใจลูกน้องทางวาจา

หน้ายิ้ม คือการให้กำลังใจเป็นเรื่องของใจที่แสดงออกทางใบหน้าสมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้า ก็ทรงปฏิบัติอย่างนี้ต่อพระสงฆ์ต่อพุทธบริษัทของพระองค์เช่นเดียวกัน ส่วนผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ก็ต้องไปเยี่ยมเยียนถามข่าว หมอบกราบกราบไหว้ต่อผู้บังคับบัญชาบ้าง เราทุกคนจะอยู่ได้อย่างมีความสุข

9. ใครทำผิดต้องเด็ดขาด ผู้บริหารงานต้องใจเพชรเด็ดขาด ผู้ใต้บังคับบัญชาจึงจะยอมรับกฎเกณฑ์ ผู้บริหารต้องเดินทางสายกลาง คือ ใช้ทั้งพระเดชพระคุณใครทำผิดต้องให้รางวัล ใครทำชั่วต้องลงโทษ ดังพระพุทธพจน์ที่ว่า นิคคณเห นิคคหารหิ กัรณคนทึควรกัรณ ปคคณเห ปคคหารหิ ยกย่องคนที่ควรยกย่อง

10. ไม่ประมาทหมัวเมา สิ่งที่ไม่ควรประมาทมีการทำงาน ร่างกายที่แข็งแรงของเรา ความรู้ของเราที่มีอยู่ในขณะนี้ บริษัทจะยั่งยืนตลอดไปโรคร้ายไข้เจ็บ อุบัติเหตุ เงินทองที่มีอยู่ในขณะนี้ คู่แข่งทางการค้า ความไม่ประมาทในการบริหารงานนั้นจะต้องแข่งขันกับเวลา แข่งขันกับบุคคลและแข่งขันกับพื้นฐานของการพัฒนาและสามัคคี

11. ประมาทตัวทุกเวลา คือ การรู้จักประมาณตน ประมาณการและประมาณสถานการณ์นั่นเอง การประมาณในธุรกิจ เช่น บริษัทเรามีคนครบหรือไม่ แต่ละคนมีความรู้ครบไหม เงินทุนครบไหม คู่แข่งเป็นอย่างไรเป็นต้น และที่สำคัญผู้บริหารต้องประมาณเหตุการณ์ประมาณสถานการณ์ด้วย ดังนั้น จำเป็นต้องมีการประชุมกัน “เอาความคิดมารวมกัน” ตัวเอง บริษัทที่เราทำธุรกิจอยู่หน้าทีการงานที่ทำอยู่ ต้องประชุมวิเคราะห์สถานการณ์เสมอ ๆ เมื่อวิเคราะห์แล้วฟังเหตุฟังผลหาเหตุรากเหง้า แล้วตัดสินใจแก้ไขปัญหาและหาทางปรับปรุงพัฒนาให้ดียิ่งขึ้นต่อไปพุทธวิธีในการบริหารที่กล่าวมานั้น เป็นเพียงส่วนหนึ่งของการนำพุทธธรรมมาประยุกต์ใช้ในการบริหารตน บริหารคน และบริหารงาน แต่ก็ถือว่าเป็นทฤษฎีที่ทำให้นักบริหาร และผู้ที่เตรียมตัวจะเป็นนักบริหาร

จากเหตุผลข้อคิดดังกล่าวมาพอที่จะสรุปความได้ว่าคนที่ผู้บริหารที่ดีมีคุณภาพแล้ว คิดจะทำกิจการใดก็ตาม จะทำให้การบริหารนั้นประสบความสำเร็จแล้ว ท่านที่เป็นผู้บริหารหรือผู้นำจะต้องลงมือปฏิบัติด้วยเพราะหลักธรรมที่พระพุทธเจ้าประกาศไว้ดีแล้วนั้น ท่านเป็นเพียงผู้ทำตามและรอการพิสูจน์จากท่านทั้งหลาย เมื่อใดที่ท่านลงมือปฏิบัติได้แล้ว เมื่อนั้น ท่านจะเป็นผู้บริหารที่ดีที่สุด เพราะจะได้หัวใจของผู้ตาม จะได้หัวใจจากผู้ใต้บังคับบัญชาหรืออย่างน้อยก็คนที่อยู่รอบข้างประชาสังคมทั่วไปจะนิยมสมพรท่าน เพราะผู้มีธรรมอยู่ในหัวใจย่อมเป็นศูนย์รวมใจของคนร่วมงาน และสามารถจัดการให้งานในหน้าที่สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาล

แนวคิดที่เกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล แนวคิดเรื่อง Good governance หรือหลักธรรมาภิบาลสากลนี้ ยังเป็นแนวคิดที่ใหม่และจากการอ้างอิงข้อมูลจากองค์กรบางองค์กรพบว่าเพิ่งมีการใช้ครั้งแรกของธนาคารโลกเมื่อปี 1989 ในรายงานเรื่อง Sub-Sahara Africa : From Crisis to Sustainable Growth ซึ่งเป็นรายงานของธนาคารโลกในยุคแรกที่ได้กล่าวถึงความสำคัญของการมี Good governance และการฟื้นฟูเศรษฐกิจ ถึงกระนั้นก็ตาม ธนาคารโลกเองก็มิได้มีการพัฒนาให้เป็นที่ยอมรับเท่าที่ควร ฝ่ายองค์กรที่ได้นำแนวคิดนี้มาใช้อย่างจริงจังอีกทั้งได้เป็นแกนนำในการผลักดันแนวคิดและสร้างความยอมรับร่วมกันในระดับโลกว่า กลไกประชาธิปไตยที่การพัฒนาคนที่ยั่งยืนเป็นประเด็นสำคัญที่ไม่สามารถจะแยกออกจากกันได้ กลไกประชาธิปไตยเป็นรากฐานที่ทำให้คนในสังคมโดยรวมอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข คือองค์กรพัฒนาแห่งประชาชาติ (United Nations Development Programme, (UNDP) โดยที่ UNDP ได้นำแนวคิดดังกล่าวไปศึกษาวิเคราะห์และได้อธิบายรายละเอียดไว้ในเอกสารนโยบายเรื่อง Governance for Sustainable Human Development

การนำแนวคิดธรรมาภิบาลมาใช้ในประเทศไทยเมื่อครั้งแรกที่มีการอ้างถึงคำว่า “Governance” ตามความหมายที่ใช้กันในวงวิชาการนั้น คำว่า Governance ถูกใช้ในหนังสือแสดงเจตจำนงกู้เงินของประเทศไทยจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ในปี 2540 เมื่อคราวประเทศไทยเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ การกู้เงินในครั้งนั้นจำนวน 17.2 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งภายหลังการแสดงเจตจำนงของรัฐบาลไทยนี้เอง ที่ทำให้นักวิชาการกลุ่ม ต่างๆ เริ่มหันมาสนใจ Governance ในบริบทของสังคมไทยมากขึ้น

ต่อมาเมื่อ พ.ศ. 2541 ธีรยุทธ บุญมี เป็นผู้ที่ทำให้คำว่า “ธรรมรัฐ” เป็นคำที่ใช้แทนคำว่า “Governance” โดยให้คำจำกัดความว่าหมายถึง “การปกครองประเทศที่มีการบริหารที่เน้นการกระจายอำนาจ เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากขึ้น ทั้งยังเป็นการเปลี่ยนเป้าหมาย วิธีการทัศนคติของการบริหารของประเทศมาเน้นที่ประชาชนผู้รับบริการ เน้นความเป็นพลเมือง เน้นความเป็นชุมชน เน้นผลงานมากกว่าเน้นผู้ผลิต ฝ่ายของผู้มีอำนาจ ลดการ จะเกิดธรรมรัฐได้ต้องมีการปฏิรูปสังคม” คำว่า “ธรรมรัฐ” จึงเป็นที่รู้จักอย่างกว้างขวาง โดยการเปิดแถลงข่าวเมื่อวันที่ 8 มกราคม 2541 เรียกร้องให้รัฐบาลนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีขณะนั้นสร้าง “ธรรมรัฐแห่งชาติ” หรือ Governance โดยการระดมผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้นำสถาบันหลักและเครือข่ายทางสังคมมาร่วมกันแก้ไขวิกฤติเศรษฐกิจไทย

นับจากนั้นมามีการใช้คำว่าธรรมรัฐเป็นคำแปลของคำว่า “Good Governance” ในภาษาไทย ในช่วงแรกดูจะสร้างความคลุมเครือมากกว่าความกระจ่างชัด ด้วยความไม่ครอบคลุมของตัวศัพท์ที่เป็นการผสมคำว่า “ธรรม” กับคำว่า “รัฐ” และต่อมาคำว่า “ธรรมาภิบาล” ถูกบัญญัติใช้เป็นความหมายของคำว่า “Good Governance” หรือธรรมาภิบาล โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ภายหลังจากที่สถาบันฯ ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้หาแนวทางในการแก้ไขปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจโดยทาง TDRI ได้กำหนดเรื่อง ธรรมาภิบาลในสังคมไทยให้เป็น 1 ใน 4 ของหัวข้อหลักๆ และมีข้อเสนอเพื่อส่งเสริม ธรรมาภิบาลของไทยออกมา โดยนิยามธรรมาภิบาล

ว่า หมายถึง “กฎเกณฑ์การปกครองบำรุงรักษาสังคมบ้านเมืองที่ดี อันหมายถึงการจัดการบริหารสังคมที่ดีในทุกๆ ด้านและทุกๆ ระดับ รวมถึงการจัดระบบองค์การและกลไกของคณะรัฐมนตรี ส่วนราชการ องค์การของรัฐและรัฐบาลที่ไม่ใช่ส่วนราชการ การบริการราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น องค์การอิสระ (Independent Organizations) องค์การภาคเอกชน ชมรม และสมาคม เพื่อกิจกรรมต่างๆ นิติบุคคล ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม (Civil Society)” (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ม.ป.ป.) ซึ่งตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ได้ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึง “คุณความดี ความถูกต้อง” และ “อภิบาล” ซึ่งตรงกับรากศัพท์ภาษาอังกฤษ ประการที่สอง “ธรรมาภิบาล” ใช้ได้ในความหมายอย่างกว้างซึ่งรวมทั้งการบริหารที่ดีขององค์การธุรกิจเอกชน (Corporate Governance) และการปกครองที่ดีของภาครัฐ

ในปี พ.ศ. 2542 รัฐบาลไทยได้บัญญัติความหมายที่เป็นทางการของคำว่า “Good Governance” ว่าหมายถึง “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี” และให้นิยามว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการและฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบวาระแห่งชาติสำหรับการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี โดยกำหนดเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ขึ้น มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม 2542 โดยทุกส่วนราชการต้องถือปฏิบัติและรายงานผลการปฏิบัติต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา ตามระเบียบนี้ได้ระบุถึงหลักสำคัญของธรรมาภิบาล 6 หลัก คือ (ธีระพล อรุณะกสิกร, 2542)

1. หลักนิติธรรม เป็นการตรากฎหมายและกฎข้อบังคับให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคมอันจะทำให้สังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจของบุคคล

2. หลักคุณธรรม เป็นการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยธรรมาภิบาลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อเป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

3. หลักความโปร่งใส เป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติโดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์การทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความชัดเจน

4. หลักการมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแสดงความคิดเห็น การไต่สวนสาธารณะ ประชาพิจารณ์ และการแสดงประชามติ

5. หลักความรับผิดชอบ เป็นการตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจในปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

6. หลักความคุ้มค่า เป็นการบริหารและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนร่วม โดยธรรมาภิบาลให้คนไทยมีความประหยัด ใช้จ่ายอย่างคุ้มค่าสร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีนานาชาติ และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

จะเห็นได้ว่าในส่วนของประเทศไทย ภาครัฐได้ตระหนักถึงความสำคัญของการสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในสังคมไทย การนำระบบบริหารตามหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารภาครัฐ รวมถึงในแวดวงวิชาการได้ให้ความสำคัญต่อแนวคิดธรรมาภิบาลอย่างแพร่หลาย

จากความข้างต้นพอสรุปได้ว่า การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์กรต่างๆ ทำให้องค์กรสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานได้ อีกทั้งยังเป็นกลไกในการควบคุมติดตามและตรวจสอบโดยมีประชาชนหรือองค์กรภายนอกมีส่วนร่วม ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายแก่การบริหารองค์กร เพราะการสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในองค์กร เป็นการสร้างจิตสำนึกที่ดีในการบริหารงาน และการทำงานในองค์กร การบริหารตามหลักธรรมาภิบาล เป็นการบริหารที่ทั่วด้วยการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เพื่อส่งเสริมและผลักดันให้ภาครัฐ ภาคธุรกิจ ภาคเอกชน และภาคประชาชนได้ตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ ในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมให้มีประสิทธิภาพตามหลักกฎหมาย การปกครองในระบอบประชาธิปไตย มีส่วนรับผิดชอบในระบบการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคม

ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปของการปกครองตนเอง (Local Self Government) เป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์มากกับแนวความคิดและทฤษฎีในการกระจายอำนาจ ได้มีนักวิชาการได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นในรูปของการปกครองตนเอง (Local Self Government) หรือคำนิยามไว้มากมาย ซึ่งส่วนใหญ่แล้วคำนิยามเหล่านั้นต่างก็มีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกัน จะมีต่างกันก็ในส่วนรายละเอียด ไวดังนี้

นิยามการปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึงการปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเป็นบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้น การบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลางมีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน (โกวิทย์ พวงงาม, 2550)

นิยามการปกครองส่วนท้องถิ่น คือการให้คนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองกันเองกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งแนวคิดดังกล่าว มีพื้นฐานจากหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) ที่หมายถึงการที่รัฐบาลมอบอำนาจการปกครองให้องค์กรอื่นๆที่ไม่ใช่องค์กรส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

อภิชัย พันธเสน แสดงความเห็นว่าการทำให้ชุมชนในชนบทมีลักษณะพึ่งพาตนเองในทางเศรษฐกิจและมีความสามารถในการผลิตและพัฒนาเทคโนโลยีได้อย่างแท้จริงในความหมายที่มีการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางมาอยู่ท้องถิ่นเล็กๆ ของประชาชนในชุมชนท้องถิ่น ซึ่งถ้าหากไม่มีแรงกดดันจากท้องถิ่นอย่างเพียงพอ รัฐบาลส่วนกลางย่อมไม่กระจายอำนาจดังกล่าวไปให้กับชุมชนที่อยู่ในท้องถิ่นด้วยความยินดี ทั้งนี้เพราะนัยที่สำคัญของการกระจายอำนาจดังกล่าว ก็คือ การแสดงเจตจำนงที่แน่วแน่ของรัฐบาลส่วนกลางที่จะลดหรือขจัดเว้นการแย่งชิงทรัพยากรจากชุมชนท้องถิ่น (อภิชัย พันธเสน, 2535)

จากความจำกัดความหรือความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่นพอสรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองที่ประชาชนในชุมชนเป็นผู้เลือกตั้งตัวแทนของตนขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ปกครองชุมชนในการกิจที่รัฐได้กระจายอาปครองให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เพื่อดำเนินการการปกครองตนเอง เพื่อประโยชน์ของรัฐและผลประโยชน์ของท้องถิ่นโดยตรง ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวความคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหา และวิธีการแก้ไขของตนอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงาน เพื่อให้สมเจตนารมณ์และความต้องการของชุมชน และอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น การดำเนินงานขององค์การต้องเป็นไปในลักษณะที่ให้ความสำคัญต่อกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ และมุ่งที่จะพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในพื้นที่เป็นหลัก

การปกครองกับการพัฒนาท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับการพัฒนาท้องถิ่นดังนี้

1 การสร้างอัตลักษณ์ของชุมชนและความผูกพันของคนในชุมชน (Building and Articulating Cimmunity Identity) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยสร้างอัตลักษณ์ร่วมกันในด้านต่าง ๆ ของความเป็นชุมชนหนึ่ง ๆ ซึ่งย่อมสะท้อนออกมาให้คนในชุมชนได้เห็นและช่วยกระตุ้นความรู้สึกรักผูกพันต่อพื้นที่และชุมชนของประชาชน

2 การให้ความสำคัญหรือเน้นย้ำถึงความหลากหลาย (Emphasizing Diversity) การปกครองท้องถิ่นแต่ละพื้นที่ย่อมมีความแตกต่างกันทั้งในด้านประวัติศาสตร์ ความเป็นมาของพื้นที่ สภาพเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม ประเพณี ถึงแม้ว่าจะมีรูปแบบเดียวกันหรือไม่ต่างกันตามที่กฎหมายได้กำหนดมาให้ก็ตาม ลักษณะเช่นนี้ย่อมชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างหลากหลายของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งมีปัญหาที่ต้องกรแก้ไขและความต้องการของประชาชนที่แตกต่างกัน

3 ส่งเสริมนวัตกรรมและการเรียนรู้ (Fostering Innovation and Learning) การให้ความสำคัญต่อความแตกต่าง หลากหลาย ทำให้การปกครองท้องถิ่นช่วยก่อให้เกิดการเรียนรู้ถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น ซึ่งอาจเหมือนหรือแตกต่างจากท้องถิ่นอื่นๆ และนำมาสู่การคิดค้นนวัตกรรมในการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น หรือสามารถไปปรับใช้ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นอื่นๆหรือแม้กระทั่งรัฐบาลกลางหรือส่วนกลางด้วย

4 การตอบสนองต่อปัญหาอย่างรวดเร็วเหมาะสมและร่วมมือ (Responding Swiftly, Appropriately, Corporately) การปกครองส่วนท้องถิ่นจะตอบสนองต่อปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนอย่างรวดเร็ว มีวิธีการในการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมและได้รับความร่วมมือจากคนในท้องถิ่นมากกว่าหน่วยงานภาครัฐจากส่วนกลาง อีกทั้งอาจจะประหยัดหรือคุ้มค่าในทางเศรษฐกิจมากกว่าอีกด้วย

5 การกระจายอำนาจ (Dispersing Power) การปกครองท้องถิ่นช่วยส่งเสริม สนับสนุนให้เกิดสังคมที่มีลักษณะพหุสังคม (Plural Society) ซึ่งเป็นลักษณะของสังคมตามความเชื่อของหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย สังคมที่จะมีลักษณะเช่นนี้ได้อำนาจจะต้องกระจายตัวไปทั่วทั้งสังคมอย่างกว้างขวางไม่กระจุกตัวอยู่ที่ใดที่หนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งเท่านั้น

6 การมีส่วนร่วมของประชาชน (Dispersing Power) การปกครองท้องถิ่นเป็นช่องทางที่มีคุณค่าอย่างยิ่งสำหรับการขยายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา โดยเฉพาะในการให้บริการสาธารณะในระดับท้องถิ่นมีความหมายมากที่สุดต่อพลเมือง

7 การกระตุ้นต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Popular Participation) การเพิ่มบทบาทใหม่ขององค์การบริหารท้องถิ่นช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจให้เจริญเติบโตเพิ่มมากขึ้น แทนที่จะให้บทบาทนี้เป็นหน้าที่ของการบริหารส่วนกลางแต่เพียงผู้เดียว บทบาทขององค์การปกครองท้องถิ่นในด้านนี้ เช่น การสร้างถนนและสิ่งสาธารณูปโภคภายในท้องถิ่น การร่วมลงทุนกับภาคเอกชนในกิจการที่เกี่ยวข้องกับสาธารณะ หรือการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์หรือธนาคารท้องถิ่นเป็นต้น ในหลายบทบาทขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้าไปมีบทบาทสำคัญในหลายอุตสาหกรรม ซึ่งก่อนหน้านี้เคยเป็นบทบาทของภาคเอกชนมาก่อน

8 การเปลี่ยนแปลงทางสังคม (Social Transformation) นอกเหนือจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนอย่างสำคัญต่อกิจกรรมต่างๆในเชิงสวัสดิการสังคมแล้ว ยังมีโครงการต่าง ๆ ในการขจัดความยากจนและการไม่รู้หนังสือ ซึ่งย่อมเป็นพลังขับเคลื่อนหนึ่งที่สำคัญไม่ต่างจากองค์กรอื่น ๆ ในการสร้างความเปลี่ยนแปลงทางสังคม

9 การกระจายผลลัพธ์ของการพัฒนาอย่างเป็นธรรม (Equitable Distribution of Fruits of Development) เมื่อพิจารณาถึงองค์การปกครองในระดับต่างๆแล้ว การปกครองท้องถิ่นนับว่าเป็นองค์กรที่มีความเป็นรูปธรรม มีความใกล้ชิดในการติดต่อพบปะกับประชาชน และมีความรู้เกี่ยวกับท้องถิ่น ดังนั้น ทำให้ผลการพัฒนากระจายทั่วทั้งสังคมอย่างเป็นธรรม

จากแนวคิดและความหมายข้างต้น สรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นสิ่งที่สำคัญที่สุดในการปกครองก็คือ การให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นของตนเอง เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระ และมีส่วนร่วมรับรู้ในอุปสรรค ปัญหา และจะสามารถช่วยกันแก้ปัญหาของตนเอง การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง ซึ่งมีลักษณะสำคัญคือ มีการจัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลเป็นการแยกตัวออกจากการบริหารราชการส่วนกลางโดยมีอำนาจและสิทธิในการทำนิติกรรมเพื่อประโยชน์ต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่น โดยมีเจ้าหน้าที่ ทรัพย์สินงบประมาณและรายได้เป็นของท้องถิ่นเอง มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารทั้งหมดและบางส่วนคอยกับการดูแลและที่สำคัญให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นวิถีทางของประชาชนในท้องถิ่นได้หาวิธีคิดและวิธีการปกครองแก้ไขปัญหาด้วยตนเองและมีการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองประชาชนได้มีส่วนร่วมอย่างเต็มที่

จากแนวคิดในทางทฤษฎีและแนวความคิดทางปกครอง จะเห็นว่า รัฐบาลซึ่งเป็นกลไกในการบริหารการปกครองของรัฐนั้น ย่อมมีภาระหน้าที่อย่างมากมายในการบริหารประเทศ เพื่อให้ประชาชนได้รับความสุข ความสะดวกสบายในการดำรงชีวิต (Well Being) อีกทั้งความมั่นคงแห่งชาติทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม (National Security) แต่ย่อมเป็นไปไม่ได้ที่รัฐบาลจะดูแลและจัดทำบริการให้กับประชาชนได้ทั่วถึงทุกชุมชนของประเทศ เพราะอาจจะเกิดปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าในการดำเนินงาน เมื่อเป็นดังนี้ การลดภาระของรัฐบาลโดยการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองเพื่อการสนองตอบต่อความต้องการของชุมชน จะได้เกิดความสะดวก รวดเร็ว และตรงกับความต้องการของชุมชนนั้น ๆ จึงเป็นผลให้การปกครองท้องถิ่นมีบทบาทและความสำคัญเกิดขึ้นและสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองให้มากที่สุด อันเป็นเป้าหมายสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครอง จากเหตุผลดังได้กล่าวรัฐจึงได้มีการแบ่งการปกครองออกเป็น 2 รูปแบบ ดังที่ได้กล่าวข้างต้น ในที่นี้ผู้วิจัยได้เลือกรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น คือองค์การบริหารส่วนตำบล

จากหลักธรรมดังกล่าวข้างต้นสามารถนำมาสรุปได้ว่า นักบริหารต้องมีความรอบรู้ รอบรู้ถึงงานในหน้าที่ ตลอดจนบุคคลที่เกี่ยวข้อง นักบริหารต้องเริ่มต้นบริหารตนเอง บริหารคน และบริหารงานให้เป็น ต้องเป็นคนอ่านมาก ฟังมาก เกาะติดกับสถานการณ์รอบด้าน เมื่อได้ข้อมูลสิ่งใดมาต้องรู้จักวิเคราะห์ว่าสิ่งที่ได้ยิน ได้รู้มานั้นมีความถูกต้องแค่ไหน ต้องมีใจที่หนักแน่นไม่เอนเอียง ไม่มีอคติ คือ ตัวเองต้องเป็นคนที่มีความยุติธรรมประจำใจนั่นเอง อย่างไรก็ตามในมาตรการสร้างคุณธรรมนั้น องค์กรจะต้องพัฒนาบุคคลให้เป็นผู้มีจิตสำนึก มีคุณธรรม จริยธรรม ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเลือกสรรบุคคลที่พร้อมจะรับการพัฒนา ในขณะเดียวกันจะต้องพิจารณาระดับสติปัญญา ลักษณะบุคลิกภาพ ลักษณะนิสัย และระดับจิตสำนึกพื้นฐานที่ได้รับการปลูกฝังมา นอกจากนี้ยังจะต้องเป็นผู้ที่พร้อมที่จะยอมรับข้อบกพร่องของตัวเอง มีความตั้งใจแน่วแน่ที่จะรับ

การพัฒนาตนเองควบคู่ไปกับการยอมให้ความร่วมมือให้ผู้อื่นพัฒนาไปด้วย ทั้งนี้เพื่อให้ร่วมกันส่งเสริมให้เกิดการสร้างจิตสำนึกด้านคุณธรรมแก่ผู้บริหารให้เกิดความมั่นคงขึ้นในสังคมไทยต่อไป

จากหลักการข้างต้นสามารถสรุปได้ว่าหลักธรรมาภิบาล 6 ประการข้างต้นเป็นหลักพื้นฐานที่สามารถนำไปสู่การประพฤติปฏิบัติได้จริง มีเป้าหมายเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงนำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อให้เกิด ความถูกต้องโปร่งใสและเป็นธรรม ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นมีกระบวนการประชาคม ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อแผนพัฒนาในภาพรวม ร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาของ องค์การบริหารส่วนตำบลว่าจะเดินไปทางใด ควรทำอะไรก่อนหลัง การรับรู้ข่าวสาร แสดงความคิดเห็นในการตัดสินใจทำอะไรอย่างใด ขององค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งการตรวจสอบ การประเมินผลงานของ องค์การบริหารส่วนตำบล และประชาชนมีสิทธิ มีอำนาจในการถอดถอนผู้บริหารหรือสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล

สิ่งที่สำคัญอย่างยิ่งที่ผู้บริหารไม่ว่าจะเป็นผู้บริหารหรือผู้นำรัฐนาวาระดับใดก่อนที่จะมีการดำรงตำแหน่งนั้นจะมีการแถลงจุดมุ่งหมายหรือยุทธศาสตร์ในการทำงานหรือการบริหารงานขององค์กรนั้นๆว่าจะไปในทางทิศใดควรจะทำอะไรก่อนหลัง ทำอย่างไรจะทำให้ประชาชนที่ได้คัดเลือกเข้ามาทำงานนั้นได้รับประโยชน์มากที่สุด

เอกสารอ้างอิง (References)

- เกษม วัฒนชัย. (2546). *ธรรมาภิบาลกับบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน*. กรุงเทพฯ: สำนักนโยบายและแผนการศึกษา.
- โกวิท พวงงาม. (2550). *มิติใหม่การปกครองท้องถิ่นวิสัยทัศน์การกระจายอำนาจและการบริหารงานท้องถิ่น*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สมาธรรม.
- ชัยอนันต์ สมุทรวานิช. (2541). *Good Governance กับการปฏิรูปการศึกษา – การปฏิรูปการเมือง*. ม.ป.ท.
- ณดา จันทรสม. (2548). *ธรรมาภิบาลกับการกระจายอำนาจ*. กรุงเทพฯ : คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- นพพงษ์ บุญจิตราดุล. (2534). *หลักการบริหารการศึกษา*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ปพิธการพิมพ์.
- บุญทัน ดอกไธสง. (2537). *การจัดองค์การ*. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- บุญอริ ยี่หะ. (2550). *การเมืองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ :โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พระเมธีธรรมาภรณ์ (ประยูร ธมมจิตโต). (2541). *คุณธรรมสำหรับนักบริหาร*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: บริษัท สหธรรมิก จำกัด.
- วิรัช วิรัชนิการวรรณ. (2545). *การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่น : สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โพธิ์เพชร.
- ศศิวิมล ธรรมเกสร. (2548). *ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักธรรมาภิบาล : กรณีศึกษาในจังหวัดจันทบุรี*. ชลบุรี: มหาวิทยาลัยบูรพา.

-
- สุธี สุทธิสมบูรณ์. (2536). *หลักการบริหารเบื้องต้น*. กรุงเทพฯ : สวัสดิการสำนักพิมพ์.
- สุลักษณ์ ศิวรักษ์. (2538). *การบริหารงานแบบพุทธ*. กรุงเทพฯ: บริษัท ส่องสยาม จำกัด.