



“HUC MODEL” รูปแบบ
การบูรณาการการดำเนินงาน
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย
หลักอปริหานิยธรรม

“HUC Model” as the Integrative Model of
Operation in Local Administration
Organizations with Aparihaniyadhamma

ดร. ปันณพงศ์ วงศ์ณาศรี^{*}
Dr. Punnapong Wongnasri

^{*} อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย
วิทยาเขตศรีธรรมมาโศกราช





“HUC MODEL” รูปแบบ การบูรณาการการดำเนินงาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยหลักอภิปธานิยธรรม

บทคัดย่อ

บทความวิชาการเรื่อง “HUC MODEL” รูปแบบการบูรณาการการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยหลักอภิปธานิยธรรม เป็นการพัฒนามาจากส่วนหนึ่งของการวิจัยเรื่อง บูรณาการการดำเนินงานตามแนวอภิปธานิยธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดสงขลา ซึ่งได้ค้นพบองค์ความรู้ในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบูรณาการหลักอภิปธานิยธรรมมาเป็นกรอบแนวคิดที่สำคัญในการขับเคลื่อนภารกิจของท้องถิ่น บทความชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอประเด็นทางวิชาการ 3 ประการ คือ 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) ความรู้เกี่ยวกับหลักอภิปธานิยธรรมและความสัมพันธ์

กับการปกครอง และ 3) การนำเสนอโมเดล “HUC MODEL” ที่เป็นรูปแบบของการบูรณาการการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยหลักการบริหารนิยธรรม

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นมาตามหลักการกระจายอำนาจเพื่อให้มีอำนาจในการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเองให้สอดคล้องกับความต้องการการพัฒนาเฉพาะของแต่ละพื้นที่ อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครอบคลุมเกือบทุกภารกิจ ได้แก่ ด้านการปกครอง การบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ การให้บริการสาธารณะด้านต่างๆ เช่น ด้านโครงสร้างพื้นฐาน การศึกษา สาธารณสุข และอื่นๆ ทั้งนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะมีลักษณะบริหารจัดการไม่เหมือนกัน มีขนาดโครงสร้างไม่เหมือนกัน จึงทำให้มีปัญหาในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งที่ใช้กฎหมายเดียวกัน จึงมีการนำหลักการบริหารนิยธรรมมาบูรณาการในการทำงานท้องถิ่นอันเป็นหลักธรรมที่นำไปสู่ความเจริญประกอบด้วย 7 ประการ ได้แก่ 1) หมั่นประชุมกันเนืองนิตย์ 2) พร้อมเพรียงกันประชุม พร้อมเพรียงกันเลิกประชุม พร้อมเพรียงกันทำกิจที่พึงทำ 3) ไม่บัญญัติสิ่งที่ไม่บัญญัติไว้ 4) เคารพนับถือท่านเหล่านั้น เห็นถ้อยคำของท่านว่าเป็นสิ่งอันควรฟัง 5) บรรดากุลสตรีทั้งหลายให้อยู่ดีโดยมิถูกข่มเหง 6) เคารพสักการะบูชาเจดีย์ (ปูชนียสถาน ปูชนียวัตถุ และปูชนียบุคคล ตลอดจนอนุสาวรีย์ต่างๆ) และ 7) จัดให้มีการอารักขาคุ้มครองป้องกัน อันชอบธรรมแก่อรหันต์ทั้งหลาย รวมทั้งบรรพชิตผู้ดำรงธรรมเป็นหลักของประชาชนทั่วไป โดยพัฒนาการดำเนินงานของท้องถิ่นเป็นรูปแบบการดำเนินงานที่บูรณาการกับหลักการบริหารนิยธรรม เรียกว่า “HUC MODEL” โดยมีองค์ประกอบ 3 ประการ ได้แก่ H คือ HARMONY

หมายถึง สามัคคี U คือ UNITY หมายถึง เอกภาพ และ C คือ COMPLETENESS หมายถึง ความสมบูรณ์

คำสำคัญ: การบูรณาการการดำเนินงาน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หลักการบริหารธรรม

Abstract

The topic of this article is “HUC Model” as the integrative model of Operation in Local Administration Organizations with Aparihaniyadhamma is developed from the research title of Intergrative of Management in Local Administration Organizations in Songkhla Province with Aparihaniyadhamma. It was found the knowledge for Managing in Local Administration Organizations by integrating Aparihaniyadhamma into the conceptual framework to drive the local missions. This article has three academic issues that are 1) Local Administration Organizations and its management, 2) Knowledge in Aparihaniyadhamma and its relation to government and 3) The proposal of “HUC Model” as the integrative model of operation in Local Administration Organizations with Aparihaniyadhamma.

Local Administration Organizations is beginning with decentralization in order to empower the local to be self-government which is relevant to the response of the

particularly area development. The local authority of the missions is rather inclusively such as government, personal administration, budget administration and public services for infrastructure, education, healthy and others. However, each of Local Administration Organization has the different management and structure; thus, there are many problems operating in spite of using the same law. These are the reasons why take Aparihaniyadhamma which is the dhamma to prosperity for integrating in the local management. It consisted of seven characteristics were described briefly as follow: 1) to have a regular meeting for well-being together, 2) to start and finish meeting simultaneously for preserving good understanding, 3) not to prescribe anything that is not provided on the facts of condition, a learned skill, ability and virtue, 4) respect and worship the venerables with the obedience of their good sayings, 5) to protect ladies and gentlemen able to do their duties without any obstrugles, 6) respect and worship the sacred things either great places or people as being done in the past or primitive traditions, and 7) to manage and protect the Arahants and other priests who are respected by the people in general. Local management was developed by using Aprihanyadhamma integrated and it was called “HUC Model”. It consisted of three characteristics; H is Harmony, U is Unity and C is Completeness.

Keywords: Integration of Operation, Local Administration Organizations, Aparihaniyadhamma

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการดำเนินงานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รูปแบบการปกครองของทุกประเทศล้วนแล้วแต่มีวัตถุประสงค์ที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือต้องการที่จะให้ประเทศมีความมั่นคง และพัฒนา โดยให้ประชาชนในประเทศมีความสุขในทุก ๆ ด้านไม่ว่าจะเป็นด้านการดำเนินชีวิต ด้านการศึกษา ด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจ หรือด้านการปกครอง ซึ่งแต่เดิมการปกครองส่วนใหญ่มักจะมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ศูนย์กลางของประเทศ เป็นการรวมอำนาจไว้ที่กระทรวง ทบวง กรม แล้วแบ่งอำนาจการปกครองมายังจังหวัด อำเภอ ซึ่งเป็นการแบ่งอำนาจให้ทุก ๆ จังหวัด แต่การทำงานยังต้องขึ้นอยู่กับกระทรวง ทั้งงานบริหารงานบุคคล งานด้านการศึกษา งานด้านงบประมาณ งานด้านสาธารณสุข หรืองานด้านบริการสาธารณะ เป็นผลทำให้การทำงานเกิดความล่าช้า ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนจริงๆ เหตุเพราะส่วนกลางไม่รู้ถึงปัญหาของความต้องการของประชาชน เพราะในสมัยนั้นพลเมืองยังน้อย และกิจกรรมที่รัฐจะต้องสนองตอบต่อประชาชนยังมีไม่มากนัก ต่อมาเมื่อประเทศมีการพัฒนามากขึ้น พลเมืองมีจำนวนมากขึ้น ภารกิจที่รัฐต้องรับผิดชอบก็มีเพิ่มขึ้น การกระจายอำนาจการบริหารการปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่นจึงเกิดขึ้น ซึ่งหลักการปกครองดังกล่าวเรียกว่าการกระจายอำนาจลงสู่ส่วนท้องถิ่น ก็ให้ท้องถิ่นได้ทำการปกครองและบริหารการปกครองกันเองเกิดจากคนที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นนั้น หลักการกระจายอำนาจนั้น ตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยใน

ปัจจุบันนี้มีอยู่สองลักษณะคือการปกครองท้องถิ่นแบบพิเศษประกอบด้วยกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา และการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบทั่วไปประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด ในการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบทั่วไปทั้งสามรูปแบบนั้นก็จะมิอยู่ในทุก ๆ จังหวัดโดยมีองค์การบริหารส่วนจังหวัด จังหวัดละหนึ่งแห่งภายใต้กรอบของกฎหมาย ส่วนการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นก็ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขในการแบ่งตามโครงสร้างตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้

ดังนั้นการดำเนินการของท้องถิ่นแต่ละรูปแบบก็จะมีภารกิจในการดำเนินการก็ขึ้นอยู่กับขนาดและโครงสร้างของส่วนท้องถิ่นนั้นๆ โดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสามรูปแบบมีหลักการดำเนินการหรือภารกิจที่เหมือนกันในท้องถิ่นทั้งสามรูปแบบคือภารกิจทางด้านงานบริหารงานบุคคล งานด้านการศึกษา งานด้านงบประมาณ งานด้านสาธารณสุข และงานด้านบริการสาธารณะหรืองานด้านช่าง

ขอบเขตการดำเนินงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ขอบเขตการดำเนินงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหมายถึงการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด ศึกษาเฉพาะในจังหวัดสงขลาภายใต้กรอบของกฎหมายในการบริหารจัดการซึ่งอยู่ในกรอบระเบียบข้อบังคับมี 5 ด้าน ดังนี้

- ด้านที่ 1 งานด้านบริหารงานบุคคล
- ด้านที่ 2 งานด้านการศึกษา
- ด้านที่ 3 งานด้านบริหารงบประมาณ

ด้านที่ 4 งานด้านสาธารณสุข

ด้านที่ 5 งานด้านการบริการสาธารณะ

งานด้านบริหารงานบุคคล

การดำเนินงานด้านบริหารงานบุคคล หมายถึง การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น การบริหารจัดการบุคลากร การบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีสำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นๆ เป็นผู้รับผิดชอบโดยมีปลัดองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นๆ เป็นผู้รับผิดชอบสูงสุด ซึ่งมีหัวหน้าสำนักงานปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ เป็นผู้ดูแลงานบริหารงานทั่วไป โดยมีบุคลากร ซึ่งรับผิดชอบงานบริหารงานบุคคล อันได้แก่การวางแผนอัตรากำลังซึ่งจะวางแผนอัตรากำลังทุก 3 ปี โดยมีการตั้งคณะกรรมการจัดทำแผนอัตรากำลัง 3 ปี โดยมีผู้บริหารที่เป็นข้าราชการการเมืองนั้นๆ เป็นประธานโดยตำแหน่ง และหัวหน้าส่วนราชการเป็นกรรมการมีเจ้าหน้าที่บุคลากรเป็นเลขานุการคณะกรรมการจัดทำแผนอัตรากำลัง 3 ปี เพื่อกำหนดความต้องการอัตรากำลังขององค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งในแผนจะครอบคลุมตามประกาศกฎเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล และมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับอัตรากำลังและมาตรฐานของตำแหน่ง เพื่อกำหนดตำแหน่งและกรอบอัตรากำลัง นอกจากนั้นยังมีคณะกรรมการสรรหาบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีหน้าที่กำหนดการได้มาซึ่งอัตรากำลัง เช่น การสอบบรรจุแต่งตั้ง หรือโอนย้ายตามมติของคณะกรรมการพนักงานของ

องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด ใน จังหวัด นอกจากนั้นยังครอบคลุมไปถึงอำนาจหน้าที่พัฒนาบุคลากร โดยทั่วไปประกอบด้วยการพัฒนาบุคลากร ด้านการศึกษาต่อ การ ฝึกอบรม และการศึกษาดูงาน เจ้าหน้าที่บุคลากร จะทำหน้าที่ในด้าน การประเมินผลการปฏิบัติงาน อันได้แก่ การประเมินรายปี ปีละ 2 ครั้ง อันได้แก่คุณภาพของงาน ความสัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายผลลัพธ์ ที่กำหนดความรวดเร็ว ความถูกต้องครบถ้วนสมบูรณ์ ตลอดจนความ ประณีตเรียบร้อยของผลงาน ปริมาณงานมีผลผลิตตรงตามเป้าหมายที่ กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพ เวลาที่ใช้ในการปฏิบัติงาน ความรวดเร็ว และทันเวลาการนำผลงานไปใช้ประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากผลความรู้ ความสามารถในการปฏิบัติงานสามารถนำความรู้ความสามารถมาใช้ในการ ปฏิบัติงานให้สำเร็จ โดยประหยัดทรัพยากรต่างๆ ทั้งด้านเวลา งบประมาณและกำลังคน ความรับผิดชอบ การยอมรับในภาระหน้าที่ หรืองานของตนโดยไม่เกี่ยงงาน ดำเนินงานได้สำเร็จลุล่วงตาม เป้าหมาย ความคิดริเริ่ม และปรับปรุงงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ความ อุตสาหะ ความพยายาม ความตั้งใจที่จะทำงานให้สำเร็จ ไม่ย่อท้อ ต่ออุปสรรคและปัญหา ความมีมนุษยสัมพันธ์ และการประสานงาน การรักษาวินัย การปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน และข้อ บังคับของทางราชการ การปฏิบัติตนเหมาะสมกับการเป็นข้าราชการ การปฏิบัติตนอยู่ในกรอบของข้อบังคับว่าด้วยจรรยาบรรณของ ข้าราชการ เป็นต้น ซึ่งหากปฏิบัติงานไม่เป็นไปตามเกณฑ์ก็จะมี มาตรการในการจัดการตามรายการประเมินดังกล่าว หรือตกเกณฑ์การ ประเมินผู้บังคับบัญชาจะมีการลงโทษทางวินัย ซึ่งมี 5 สถานคือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก หรือ ผู้บังคับบัญชาว่ากล่าวตักเตือนแนะนำ และส่งให้ได้รับการพัฒนาโดย

การฝึกอบรมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน หากเป็นไปตามเกณฑ์ ก็จะพิจารณาตามสายบังคับบัญชา เลื่อนขั้นเงินเดือน เลื่อนตำแหน่ง และมีประกาศยกย่องชมเชยอันเป็นขวัญและกำลังใจต่อบุคลากร¹

งานด้านการศึกษา

การดำเนินงานงานด้านการศึกษาหมายถึง การดำเนินงานด้านการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ งานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก โรงเรียนในสังกัดและการส่งเสริมบุคลากรการศึกษา งานการศึกษาเกี่ยวกับศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก โรงเรียนในสังกัด และการส่งเสริมบุคลากรการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้รับผิดชอบสูงสุดในด้านการบริหาร รองลงมาคือหัวหน้าส่วนการศึกษาด้านการบริหารส่วนตำบล ซึ่งผู้รับผิดชอบในระดับปฏิบัติคือนักวิชาการศึกษา ครูสอนเด็กเล็ก และเจ้าหน้าที่ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก² ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กซึ่งมีทั้งรับโอนจากส่วนราชการอื่น และจัดตั้งขึ้นใหม่ขององค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ในการดูแลเด็กเล็กก่อนเกณฑ์ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะประกาศรับสมัครจากเด็กในพื้นที่ ทั้งนี้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ในการจัดหาอาหารเสริม (นม) และอาหารกลางวันให้กับศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก รวมทั้งมีหน้าที่จัดหาครูผู้ดูแลเด็กเล็กซึ่งมีหน้าที่สอนเด็กเล็ก ดูแลพัฒนาการ และครูจะเป็นผู้จัดทำแผนการสอนตามประกาศที่กำหนด³ ส่วนในระดับเทศบาลหรือองค์การบริหาร

¹ อุทัย หิรัญโต, การปกครองท้องถิ่น. หน้า 39.

² อ้างแล้ว.

³ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น. คู่มือกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. หน้า 18-19.

ส่วนจังหวัดต่างๆ นั้นก็จะมีปลัดเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในฐานะเป็นข้าราชการประจำสูงสุดอยู่แต่มีการมอบหมายงานให้ผู้อำนวยการกองศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบ รองลงมาโดยมีหัวหน้าฝ่ายต่างๆ เป็นผู้รับผิดชอบอีก เพราะในระดับเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีขนาดใหญ่ั้นมีภาระของงานในกองศึกษามาก เพราะมีโรงเรียนที่อยู่ในสังกัดอย่างเช่นโรงเรียนเทศบาลหรือโรงเรียนในสังกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีผู้อำนวยการโรงเรียนในสังกัดเป็นผู้รับผิดชอบในระดับปฏิบัติและมีนักวิชาการศึกษา ครูสอนเด็กเล็กซึ่งมีทั้งรับโอนจากส่วนราชการอื่นและจัดตั้งขึ้นใหม่ ส่วนการส่งเสริมการศึกษาโดยเป็นผู้สนับสนุนในด้านงบประมาณตามที่โรงเรียนในพื้นที่เสนอโครงการร้องขอรับการสนับสนุนโครงการและส่งเสริมบุคลากรด้านการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด ในด้านการศึกษาต่อ รวมทั้งการฝึกอบรมและการศึกษาดูงาน⁴

งานด้านบริหารงบประมาณ

การดำเนินงานด้านบริหารงบประมาณหมายถึงการบริหารงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ การจัดทำงบประมาณ การดำเนินงานเป็นไปตามระเบียบกฎหมาย และตรงกับปัญหาความต้องการของชุมชน การจัดทำงบประมาณจะมีปลัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบสูงสุดในการบริหาร รอง

⁴ กรมการปกครอง. ระเบียบการบริหารงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น. หน้า 39.

ลงมาคือผู้อำนวยการกองคลังหรือหัวหน้าส่วนการคลังองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งและเจ้าหน้าที่การเงินขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น การจัดทำงบประมาณจะดำเนินการโดยหัวหน้าส่วนทุกส่วนขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมาร่วมวางแผนจัดทำงบประมาณ แล้วนำร่างงบประมาณนำเสนอคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น จากนั้นจึงนำมาเสนอขอความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เมื่อสภาให้ความเห็นชอบก็นำเสนอต่อนายอำเภอและผู้ว่าราชการส่วนจังหวัดให้พิจารณาระยะเวลาภายใน 15 วัน หากเห็นชอบก็จะอนุมัติ แล้วส่งให้นายกององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นประกาศใช้เป็นข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น⁵ การบริหารจัดการงบประมาณจะมีแผนปฏิบัติการเพื่อลำดับความสำคัญก่อนหลังของการใช้งบประมาณ และการประเมินผลการใช้งบประมาณว่าเป็นไปตามแผนหรือไม่

บ้านด้านสาธารณสุข

การดำเนินงานด้านสาธารณสุขหมายถึงการดำเนินงานด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด) ได้แก่ การป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อและการส่งเสริมสุขภาพ งานด้านสาธารณสุขเกี่ยวกับการป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อและการส่งเสริมสุขภาพการสาธารณสุขจะมีปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบสูงสุดในการบริหาร รองลงมาคือผู้อำนวยการกองสาธารณสุข หรือหัวหน้าส่วนสาธารณสุข และนักวิชาการ

⁵ ข้างแล้ว.

สาธารณสุขเป็นผู้ปฏิบัติงานการป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ ได้แก่ การควบคุมพาหนะนำโรค การระบาดของโรคต่างๆ รวมถึงการออกให้ความรู้เกี่ยวกับการป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ ส่งเสริมสุขภาพอบรมให้ความรู้ กิจกรรมเบี่ยงชีฟแก่ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ป่วยเอดส์ การให้ข้อมูลข่าวสารทางหอกระจายข่าว อินเทอร์เน็ต การตั้งชมรมแอโรบิก ตั้งชมรมผู้สูงอายุ การป้องกันและระงับโรคติดต่อโรคไข้เลือดออก โรคเบาหวาน โรคความดันโลหิต โรคพิษสุนัขบ้า แจกวัคซีน พันทมกควัน แจกสารกำจัดลูกน้ำยุงลาย การจัดการขยะมูลฝอย⁶

งานด้านการบริการสาธารณะ

การดำเนินงานด้านการบริการสาธารณะหมายถึงการบริการสาธารณะของผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก งานการบริการสาธารณะเกี่ยวกับการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก การจัดทำการบริการสาธารณะจะมีปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบสูงสุดในการบริหาร รองลงมาคือผู้อำนวยการกองช่างและหัวหน้าส่วนโยธา มีเจ้าหน้าที่โยธาเป็นผู้ปฏิบัติงานจัดให้มีการบำรุงทางน้ำและทางบก ถนน ทางน้ำ ขยายเขต ขุดลอกคูคลอง กำจัดวัชพืช การเก็บกักรักษาน้ำในการเกษตร เพื่อการเดินเรือ ควบคุมระดับน้ำ ป้องกันน้ำเค็ม รวมถึงการส่งน้ำสู่พื้นที่เกษตร ระบายน้ำออกจากพื้นที่ ทางบก

⁶ อ้างแล้ว.

ทางถนน สร้างถนน ซ่อมแซมบำรุงรักษา ก่อสร้างทางระบายน้ำ⁷

ความรู้เกี่ยวกับหลักการบริหารนิยธรรมและความสัมพันธ์
กับการปกครอง

1. หลักการบริหารนิยธรรม

เป็นหลักธรรมที่มีคุณค่าและประโยชน์มากมายซึ่งมีทั้งหลัก
ธรรมที่ใช้สำหรับประพฤติปฏิบัติของแต่ละบุคคล และหลักธรรมที่
ใช้สำหรับการอยู่ร่วมกันของกลุ่มคนให้สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่าง
ปกติสุข ซึ่งเป็นธรรมสำหรับการปกครองที่จะช่วยป้องกันความเสื่อม นำ
ไปสู่ความเจริญรุ่งเรืองของหมู่คณะ องค์กร หน่วยงานต่างๆ รวมถึง
การปกครองระดับประเทศโดยเฉพาะหลักระเบียบบริหารราชการ
แผ่นดิน

นักปราชญ์ทางพระพุทธศาสนาก็ได้อธิบายให้ความหมายดังนี้
สมเด็จพระสังฆราชเจ้า กรมหลวงวชิรญาณวงศ์ ให้ความหมายคำ
ว่าอปริหานิยธรรมไว้ว่า “ธรรมเป็นที่ตั้งของความไม่เสื่อม หรือธรรม
ไม่เป็นที่ตั้งของความเสื่อม”⁸ พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต) ได้ให้
ความหมายคำว่าอปริหานิยธรรมไว้ว่า “อปริหานิยธรรมธรรมไม่เป็นที่
ตั้งแห่งความเสื่อม ธรรมที่ทำให้ไม่เสื่อม เป็นไปเพื่อความเจริญฝ่าย
เดียว”⁹ พระราชธรรมนิเทศ (ระแบบ จิตฺตาโณ) ได้อธิบายความหมาย
ของคำว่าอปริหานิยธรรมไว้ว่า “อปริหานิยธรรม คือ ธรรมที่จะนำ
ไปสู่ความเจริญอย่างเดียว จะไม่ประสพความเสื่อมเลย ตราบเท่าที่

⁷ อ้างแล้ว.

⁸ สมเด็จพระสังฆราชเจ้า กรมหลวงวชิรญาณวงศ์. ธรรมานุกรม. หน้า 134..

⁹ พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตฺโต). พจนานุกรมพุทธศาสน์ ฉบับประมวลศัพท์. หน้า 238.

ยังมีการปฏิบัติตามธรรมเหล่านี้อยู่”¹⁰ พระเมธีรตนดิลกได้ให้ความหมายของคำว่าอปริหานิยธรรมไว้ว่า “อปริหานิยธรรมคือ ธรรมอันเป็นที่ตั้งแห่งความเจริญอย่างเดียว ไม่นำไปสู่ความเสื่อมเลย”¹¹ อุตร จันทวันได้ให้ความหมายของคำว่าอปริหานิยธรรม ไว้ว่า “อปริหานิยธรรมในความหมายนั้นหมายถึง ธรรมที่ประพฤติปฏิบัติแล้วจะไม่ทำให้องค์กรและสังคมนั้นๆ เสื่อมทรามลง คือมีแต่ความเจริญฝ่ายเดียว”¹² ส่วนพิฑูร มลิวัดย์ได้ให้ความหมายอปริหานิยธรรมไว้ว่า “อปริหานิยธรรม แปลว่าธรรมที่ไม่เป็นไปเพื่อความเสื่อม แต่เป็นไปเพื่อความเจริญฝ่ายเดียว”¹³

สรุปได้ว่าอปริหานิยธรรมที่กล่าวถึงในพระไตรปิฎก และแนวคิดของนักปราชญ์ นักวิชาการทางพระพุทธศาสนา ที่ได้ให้ความหมายอธิบายเอาไว้พอที่จะสรุปความหมายได้ว่า อปริหานิยธรรมหมายถึงธรรมที่นำไปสู่ความเจริญของหมู่คณะอย่างเดียว トラบเท่าที่ยังมีการนำไปประพฤติปฏิบัติตามหลักธรรมอยู่

2. หลักอปริหานิยธรรมสำหรับการปกครอง

ในพระพุทธศาสนามีหลักธรรมที่มีความสำคัญต่อการดำเนินชีวิตทั้งสิ้น โดยเฉพาะต่อตนเองและสังคมโดยรวม หลักธรรมทางพระพุทธศาสนาสามารถประยุกต์ใช้กับศาสตร์อื่นๆ มากมาย หลักอปริหานิยธรรมเป็นอีกหลักธรรมหนึ่งที่มีความสำคัญมาก เพราะ

¹⁰ พระราชธรรมนิเทศ (ระแบบ จิตตภาโณ). ธรรมาธิปไตย. หน้า 14.

¹¹ พระเมธีรตนดิลก. เก็บเพชรจากคัมภีร์พระไตรปิฎก. หน้า 116.

¹² อุตร จันทวัน. พระพุทธศาสนากับการปกครองคุ้มครองสิทธิมนุษยชน. หน้า 357.

¹³ พิฑูร มลิวัดย์. หลักธรรมสำหรับการปกครอง. หน้า 79.

สามารถป้องกันการเสื่อมของหมู่ชน องค์กร หน่วยงาน รวมถึงประเทศชาติ โดยเฉพาะผู้บริหารบ้านเมือง หัวหน้าองค์กร หน่วยงานต่างๆ จึงต้องนำหลักการบริหารนิยธรรมไปปฏิบัติในการบริหารปกครององค์กร หน่วยงานหรือประเทศชาติ

พระพุทธศาสนาเป็นศาสนาที่เกี่ยวข้องสถาบันต่างๆ รวมทั้งชนชั้นปกครองด้วย นับตั้งแต่ครั้งพระพุทธกาลจนถึงปัจจุบัน ฉะนั้นแล้วพระพุทธศาสนาจึงมีหลักธรรมสำหรับนักปกครองไว้มาก พระพุทธองค์มิได้เจาะจงลงไปว่าระบอบการปกครองใดดีหรือไม่ดี แต่พระองค์ทรงเน้นที่ตัวบุคคล หากผู้ปกครองหรือนักปกครองมีคุณธรรมประชาชนหรือผู้อยู่ใต้ปกครองย่อมมีความสุขได้

ในพระไตรปิฎกมีศัพท์ที่มีความหมายถึงผู้มีอำนาจหรือนักปกครอง ดังนี้

1) จักวัตติ หรือ จักรพรรดิ หมายถึง นักปกครองที่ใช้ธรรมเป็นอำนาจ ใช้ธรรมเป็นหลักในการปกครอง เป็นผู้เคารพธรรม ปฏิบัติธรรม ซึ่งจัดได้ว่าเป็นนักปกครองในอุดมคติของมวลมนุษย์

2) มหาชนสมมติ หมายถึงผู้ที่ประชาชนส่วนใหญ่พร้อมใจกันคัดเลือกขึ้นมาและมอบอำนาจให้ทำหน้าที่เป็นผู้ปกครองหมู่คณะ

3) กษัตริย์ หมายถึง ผู้เป็นเจ้าของเขต ผู้เป็นเจ้าของแผ่นดิน หรือนา เป็นผู้ดูแลจัดสรรที่นาหรือดินแดนให้แก่ประชาชน

4) ราชา หมายถึง ผู้ที่ประชาชนมีความยินดี พอใจ สุขใจโดยธรรม¹⁴

ที่กล่าวทั้งหมดนี้เป็นความหมายที่ใช้เรียกกันตามหน้าที่หรือ

¹⁴ พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตฺโต). ภาวะผู้นำ. หน้า 90.

คุณลักษณะของนักปกครองในครั้งพุทธกาล นักปกครองเป็นผู้ที่มีความสำคัญมาก สามารถนำพาประชาชนและรัฐเจริญรุ่งเรืองหรือล่มสลายได้ เรียกได้ว่าเป็นผู้ชี้ขาดในการคงอยู่แห่งรัฐ ประชาชนมีชีวิตที่ดีมีความสุขหรือตรงกันข้ามนั้นขึ้นอยู่กับนักปกครองทั้งสิ้น ในราโฆวาทชาดกได้แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของนักปกครอง ดังนี้

ในเมื่อโคทั้งหลายว่ายข้ามแม่น้ำไป ถ้าโคหัวหน้าฝูงว่ายคด โคทั้งหมดก็ว่ายคดไปตามกัน ในหมู่มนุษย์ทั้งหลายก็เหมือนกัน ผู้ใดได้รับการสมมติแต่งตั้งให้เป็นใหญ่ ถ้าผู้นั้นประพฤติไม่เป็นธรรม ประชาชนนอกนั้นก็ประพฤติไม่เป็นธรรมโดยแท้ ถ้าพระราชผู้เป็นใหญ่ไม่ตั้งมั่นอยู่ในธรรม รัฐก็ย่อมอยู่ไม่เป็นสุขทั่วกัน เมื่อโคทั้งหลายว่ายข้ามแม่น้ำไป ถ้าโคหัวหน้าฝูงว่ายตรง เมื่อมีผู้นำฝูงว่ายตรงอย่างนี้ โคทั้งหมดก็ย่อมว่ายตรงไปตามกัน ในหมู่มนุษย์ทั้งหลายก็เช่นเดียวกัน ถ้าผู้ใดได้รับการสมมติแต่งตั้งให้เป็นใหญ่ ถ้าผู้นั้นประพฤติธรรม ประชาชนนอกนั้นก็ย่อมประพฤติธรรมไปตามโดยแท้ ถ้าพระราชผู้เป็นใหญ่ตั้งมั่นอยู่ในธรรม รัฐก็ย่อมอยู่เป็นสุขทั่วกัน¹⁵

ข้อความในชาดกนี้แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของนักปกครองอย่างชัดเจน นักปกครองที่ฉลาดประพฤติธรรมสามารถทำให้รัฐและประชาชนเป็นสุขได้ ตรงกันข้ามหากนักปกครองเป็นผู้ไร้ธรรมประชาชนและรัฐย่อมเดือดร้อน ในทางพระพุทธศาสนานักปกครองต้องมีคุณสมบัติหรือภาวะผู้นำในการปกครองรัฐ หรือปฏิบัติหน้าที่

¹⁵ พุ.ชา. 27/634/149.

ได้อย่างสมบูรณ์ ในมหาโพธิชาดกได้แสดงถึงคุณสมบัติหรือภาวะผู้นำของนักปกครอง พอที่สรุปใจความได้ว่า

1) รัฐนั้นเปรียบเหมือนต้นไม้ใหญ่ นักปกครองต้องปกครองรัฐโดยธรรม ถ้านักปกครองปกครองรัฐโดยธรรม นักปกครองนั้นจะมีความสุข และรัฐก็จะไม่พินาศ แต่ถ้าผู้ปกครองไม่ปกครองรัฐโดยธรรม นักปกครองนั้นก็จะไม่มีความสุขเลย

2) นักปกครองต้องไม่เบียดเบียน ชูกริดพ้อคำหรือนักธุรกิจมากจนเกินไป ถ้านักปกครองเบียดเบียนนักธุรกิจ หรือผู้ประกอบการค้าภายในรัฐ จะทำให้ขาดรายได้จากการเก็บภาษี

3) นักปกครองต้องไม่เบียดเบียนข้าราชการผู้ใหญ่ หรือเบียดเบียนทหารผู้เชี่ยวชาญในการรบ เพราะจะทำให้ขาดบิรवारหรือกำลังพล

4) นักปกครองต้องไม่เบียดเบียนผู้ประพฤติธรรมหรือนักบวชผู้ประพฤติพรหมจรรย์ เพราะจะทำให้ นักปกครองคลาดจากความดี

5) นักปกครองต้องไม่ประพฤติผิดในบุตรภรรยา และต้องประพฤติธรรมคือบำเพ็ญประโยชน์แก่ประชาชนทั้งในเมืองและชนบทเสมอ¹⁶

ลักษณะเช่นนี้เรียกได้ว่าเป็นนักปกครองชั้นดีหรือ “ภูมิบดี” หมายความว่า เป็นเจ้าแห่งแผ่นดินที่ยิ่งใหญ่ เป็นผู้รู้สแห่งผลไม้อย่างแท้จริง นักปกครองเช่นนี้ย่อมทำให้รัฐอยู่รอดและประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีเป็นสุข ในอภิชาดกได้กล่าวถึงคุณธรรมของผู้เป็นนักปกครองอย่างชัดเจน ดังพอที่จะสรุปใจความได้ดังนี้

¹⁶ พ.ช.า. 28/175-182/23-24.

อันคนพาลถึงจะมีกำลังปกครองหมู่คณะไม่ดีและคนพาลผู้สำคัญตนว่าเป็นบัณฑิต ปกครองหมู่คณะตกอยู่ใต้อำนาจจิตของตนแล้ว พึงนอนตายเหมือนลิงจำฝูงนอนตายอยู่ฉะนั้น อันคนพาลถึงจะมีกำลังปกครองหมู่คณะไม่ดีเลยเพราะไม่เป็นประโยชน์แก่ญาติทั้งหลาย เหมือนนกกระหาผู้ตัวไม่เป็นประโยชน์แก่นกผู้ปกครองหมู่คณะทั้งหลายฉะนั้น ส่วนนักปราชญ์มีกำลังปกครองหมู่คณะดีมาก เพราะว่าเป็นประโยชน์แก่ญาติทั้งหลาย เหมือนท้าววาสวะผู้เป็นประโยชน์แก่เหล่าเทวดาชั้นดาวดึงส์ทั้งหลายฉะนั้น ผู้ใดพิจารณาเห็นศีล ปัญญา สุตะในตน ผู้นั้นย่อมประพาศประโยชน์ได้ทั้งสองฝ่าย คือทั้งตนและผู้อื่น เพราะฉะนั้นนักปราชญ์พึงพิจารณาดูตน ดูศีล ปัญญา และสุตะ ฉะนั้น พึงเป็นผู้บริหารหมู่คณะเถิด หรือจะอยู่ ผู้เดียวพึงเว้นรอบ¹⁷

ข้อความดังกล่าวเป็นการแสดงถึงคุณสมบัติของผู้เป็นนักปกครอง คนพาลถึงจะมีกำลังมากในการปกครองแต่ไม่สามารถทำประโยชน์ให้แก่ผู้อยู่ใต้ปกครองได้ แต่ผู้ที่มีศีล ปัญญา และสุตะผู้นั้นย่อมสามารถทำประโยชน์ให้แก่ตนและผู้อื่นได้ ฉะนั้นแล้วบุคคลที่มีศีล ปัญญา และสุตะเท่านั้นที่เหมาะสมจะเป็นนักปกครอง บริหารและนำพาหมู่คณะได้

¹⁷ พ.ช.า. 27/1028-1034/210.

3. การปฏิบัติตามหลักอปริหานิยธรรมสำหรับ นักปกครอง

พระพุทธศาสนายังสอนผู้ที่จะเป็นนักปกครอง นักบริหารต้องมีหลักการปฏิบัติสำหรับบริหารการปกครองได้แก่ รู้จักการสงเคราะห์ประชาชนภายในชาติ (ราชสังคหะ 4) รู้จักการให้แก่สาธารณะชนทั้งหลาย ซึ่งเป็นคุณธรรมของพระเจ้าจักรพรรดิ (จักรวรรดิวัตร12) ที่จะต้องปฏิบัติอยู่ให้สม่ำเสมอ อันเป็นหลักการปฏิบัติตนของผู้ปกครองผู้บริหารชั้นดี นอกจากนี้ผู้ปกครองชั้นดีจะต้องปฏิบัติตามหลักที่ทรงใช้คำว่า “อปริหานิยธรรม” คือ ธรรมที่จะนำไปสู่ความเจริญอย่างเดียวจะไม่ประสบความเสื่อมเลย ตราบเท่าที่ยังมีการปฏิบัติตามธรรมเหล่านี้อยู่ นั่นคือต้องมีความตั้งใจอย่างมั่นคงว่า

- 1) เราจักหมั่นประชุมกันอยู่เสมอ
- 2) เมื่อคราวประชุมก็จักพร้อมเพรียงกันประชุมเมื่อเลิกประชุมก็จักพร้อมเพรียงกันเลิกและจักพร้อมเพรียงกันทำกิจที่ควรทำเพื่อชาติบ้านเมือง
- 3) จักไม่บัญญัติสิ่งที่ยังมิได้ปฏิบัติ จักไม่ยกเลิกสิ่งที่ตั้งงามที่ท่านบัญญัติไว้แล้ว จักดำรงมั่นคงอยู่ในสิ่งตั้งงามตามที่ท่านแต่โบราณได้บัญญัติไว้
- 4) จักสักการะ เคารพ นับถือ บูชา ต่อท่านผู้ใหญ่ทั้งหลายและให้ความสำคัญแก่ถ้อยคำของท่านเหล่านั้นว่าเป็นสิ่งที่ตนจะต้องปฏิบัติตาม
- 5) จักไม่ปกครอง ช่มชืน บังคับ สตรีทั้งหลาย
- 6) จักสักการะ เคารพ นับถือ บูชา ต่อปูชนียสถานทั้งหลายทั้งภายในเมืองและนอกเมืองไม่ยกเลิกพิธีกรรมอันชอบธรรม ซึ่งเคยให้เคยทำแก่ปูชนียสถานเหล่านั้น

7) จักให้การอารักขา คุ่มครอง ป้องกันโดยธรรมแก่นักบวชทั้งหลายเป็นอย่างดี ด้วยการตั้งความหวังว่าท่านเหล่านั้นที่ยังไม่มาสู่บ้านเมืองก็ขอให้มา ที่มาแล้วก็ขอให้อยู่เป็นสุข¹⁸

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าลักษณะของนักปกครองในทางพระพุทธศาสนานั้นจะต้องเป็นผู้มีธรรม มีคุณสมบัติในทางธรรม มีหลักการที่จะต้องปฏิบัติที่เป็นธรรม ได้แก่ การรู้จักการสงเคราะห์ ช่วยเหลือคนในชาติ การรู้จักการให้แก่สาธารณะชน และยังมีหลักการปฏิบัติของผู้ปกครองเพื่อป้องกันความเสื่อมในหมู่ชนคือหลักอุปทานิยธรรม ซึ่งผู้ปกครองทุกระดับจะต้องปฏิบัติตามเพื่อป้องกันความเสื่อมขององค์กร หรือหน่วยงาน

เมื่อนำหลักหลักอุปทานิยธรรมอันเป็นคุณธรรมของคนดี มาใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมส่งผลให้การดำเนินงานในองค์กรเกิดทั้งประสิทธิภาพ เกิดทั้งประสิทธิผล เพราะการดำเนินงานหากผู้บริหารรู้หลักคุณธรรมก็จะบริหาร ดำเนินงาน ไม่ว่างงาน ด้านบริหารงานบุคคล งานด้านการศึกษา งานด้านการบริหารงบประมาณ งานด้านสาธารณสุข งานด้านการบริการสาธารณะและงานด้านอื่นๆ ย่อมสนองตอบต่อความต้องการขององค์กร ชุมชน สังคม ได้อย่างเหมาะสมเพราะเหตุว่าหลักอุปทานิยธรรม สามารถช่วยปรับให้เกิดความเหมาะสม สอดคล้องกับหลักการดำเนินงานตามความต้องการและจุดประสงค์ที่วางไว้ เกิดความพึงพอใจในการดำเนินงานทำให้สามารถรู้วิธีการหรือหลักการที่จะดำเนินงานให้บรรลุถึงจุดประสงค์มีจุดหมาย รู้จักผลประโยชน์ขององค์กร ชุมชนและกลุ่มในสังคมที่ตนดูแลอยู่เกิดผลสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ รู้จักตนเอง

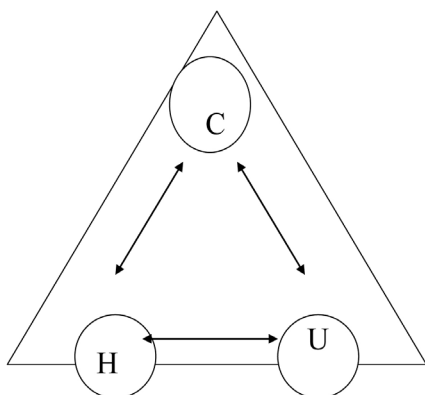
¹⁸ พระราชธรรมนิเทศ (ระแบบ จิตตภาโณ). ข้างแล้ว. หน้า 14-15.

และประเมินตนตามความเหมาะสมกับหน้าที่ทำให้สามารถที่เข้าใจและ
รู้จักบุคคลร่วมงาน ผู้ใต้บังคับบัญชา ตลอดจนบุคคลทั่วไปที่ผู้นำเข้าไป
เกี่ยวข้องกับมาใช้ในการดำเนินงาน ทำให้เกิดคุณค่าและประโยชน์อย่าง
ยิ่งในการดำเนินงานของตนเอง ขององค์กรสังคม และประเทศชาติ
ตลอดจนการดำรงชีวิตของตน สามารถอยู่ในครอบครัว องค์กร สังคม
และประเทศชาติ อย่างมีความสุข หลักการบริหารนิยธรรมเป็นหลักธรรม
ที่เอื้อประโยชน์ให้บุคคลนั้นเป็นคนดี เมื่อบุคคลนั้นเป็นคนดี เมื่อ
ประกอบกิจการ การดำเนินงานใดๆ ในองค์กรนั้นๆ ย่อมนำมาซึ่งความ
สุข ความสำเร็จ และการพัฒนาไปสู่ความเจริญได้ อย่างไม่ต้องสงสัย
เพราะหลักการบริหารนิยธรรมคือธรรมของการทำให้คนเป็นคนดีเมื่อ
หน่วยหนึ่ง คนหนึ่งของสังคม ในองค์กรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
นั้น หรือชุมชนนั้นเป็นคนดี แล้วบุคคลอื่นๆ ก็ได้ยึดหลักในการปฏิบัติ
ตามหลักการบริหารนิยธรรม ทั้ง 7 ประการทำให้เกิด ความรัก ความสมัคร
ความสามัคคี ความปรองดอง เป็นน้ำหนึ่งใจเดียว และการ
กลมเกลียว ในการดำเนินงานในองค์กรนั้น ไม่ว่าจะเป็นงานด้านใด ก็
แล้วแต่ ย่อมประสบความสำเร็จ ย่อมประสบความสำเร็จ ตามที่ได้ตั้งเป้า
หมายไว้

โมเดล “HUC MODEL” รูปแบบของการบูรณาการ
การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย
หลักการบริหารนิยธรรม

คำนิยามเชิงความคิดตามกรอบแนวคิด “HUC MODEL”

H = HARMONY	หมายถึง สามัคคี
U = UNITY	หมายถึง เอกภาพ
C = COMPLETENESS	หมายถึง ความสมบูรณ์



แผนภาพที่ 1 แสดงกรอบแนวคิด “HUC” MODEL

1. HARMONY สามัคคี หมายถึงการดำเนินงานด้านบริหารงานบุคคล ด้านการศึกษา ด้านบริหารงบประมาณ ด้านสาธารณสุข และด้านการบริการสาธารณะโดยมีการดำเนินงานเป็นไปอย่างมีระเบียบ กฎหมาย มีแบบแผน มีระบบการดำเนินงานที่ชัดเจนเหมาะสม การบริหารจัดการต้องดำเนินงานอย่างมีคุณธรรม ทั้งผู้บริหารที่กำหนดนโยบาย และผู้นำนโยบายไปปฏิบัติปฏิบัติ รวมทั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแล ทำให้การดำเนินงานสามารถบรรลุได้ตามเป้าหมายอย่างได้ผลดี หากมีการบูรณาการการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแนวอธิปไตยธรรมแล้วย่อมทำให้สามารถแก้ไขปัญหาและอุปสรรค ลดภาวะความขัดแย้งในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดผลที่ดียิ่งขึ้นได้ เพราะหลักอธิปไตยธรรมเป็นหลักการไม่เป็นที่ตั้งแห่งความเสื่อม มีแต่ความเจริญฝ่ายเดียว ความไม่เสื่อมหรือความเจริญก้าวหน้าทำให้การดำเนินงานมีความเจริญโดยที่ไม่มีทางเสื่อม ทำให้เกิดความรัก ความสมัคร ความสมาน สามัคคี

ความปรองดอง เป็นน้ำหนึ่งใจเดียว และการกลมเกลียว ในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นงานด้านใดย่อมประสบความสำเร็จ ย่อมประสบความสำเร็จตามที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้ เมื่อผู้บริหารและผู้นปฏิบัติได้ใช้หลักการบริหารนิยธรรมมีผลทำให้เป็นบุคคลมีหลักการ มีวิธีการดำเนินงาน และทำให้เป็นบุคคลที่มีคุณธรรม มีความรับผิดชอบ รู้จักการวางแผนงานที่ดีมีระบบ ทำให้การดำเนินงานประสบความสำเร็จได้ผลดียิ่งขึ้นเมื่อมีความสามัคคี

2. UNITY เอกภาพ หมายถึงการดำเนินงานด้านบริหารงานบุคคล ด้านการศึกษา ด้านบริหารงบประมาณ ด้านสาธารณสุข และด้านการบริการสาธารณะ ที่ต้องมีการดำเนินงานเป็นไปอย่างมีระเบียบกฎหมายมีแบบแผน มีระบบการดำเนินงานที่ชัดเจนเหมาะสม มีความเป็นหนึ่งเดียวของบุคคลในองค์กร ในการบริหารจัดการต้องดำเนินงานด้วยความสมัครสมานสามัคคี และบริหารอย่างมีคุณธรรม ทั้งผู้บริหารและผู้นปฏิบัติ ทำให้การดำเนินงานสามารถบรรลุได้ตามเป้าหมาย หากมีการบูรณาการการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยหลักการบริหารนิยธรรมแล้วย่อมทำให้สามารถแก้ไขปัญหา และอุปสรรคลดภาวะความขัดแย้งในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้เกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะหลักการบริหารนิยธรรมเป็นหลักธรรมไม่เป็นที่ตั้งแห่งความเลื่อม มีแต่ความเจริญฝ่ายเดียว ความไม่เลื่อมหรือความเจริญก้าวหน้าทำให้การดำเนินงานมีความเจริญโดยไม่มีทางเลื่อมนั้นทำให้เกิดความรัก ความสมัคร ความสมานสามัคคี ความปรองดองเป็นน้ำหนึ่งใจเดียว และการกลมเกลียว ในการดำเนินงานขององค์กรนั้นไม่ว่าจะเป็นงานด้านใดๆ ย่อมประสบความสำเร็จตามที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้ เมื่อผู้บริหารและผู้นปฏิบัติได้ใช้หลักการบริหารนิยธรรมทำให้เป็นบุคคลมีหลักการ

มีวิธีการดำเนินงาน ต้องค์กร ต่อส่วนรวม การดำเนินงานย่อมเกิดความเป็นเอกภาพขององค์กรมากขึ้น

3. COMPLETENESS ความสมบูรณ์ หมายถึงการดำเนินงานด้านบริหารงานบุคคล ด้านการศึกษา ด้านบริหารงบประมาณ ด้านสาธารณสุข และด้านการบริการสาธารณะ ต้องมีการดำเนินงานเป็นไปอย่างมีระเบียบแบบแผน มีระบบการดำเนินงานที่ชัดเจนเหมาะสม มีความเป็นหนึ่งเดียวของบุคคลในองค์กรในการบริหารจัดการ ต้องดำเนินงานอย่างสมัครสมานสามัคคีและบริหารอย่างมีคุณธรรมทั้งผู้บริหารและผู้นปฏิบัติ ทำให้การดำเนินงานสามารถบรรลุได้ตามเป้าหมายอย่างได้ผลดี ทำให้เกิดความสมบูรณ์ หากมีการบูรณาการการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยหลักอภินิหารธรรมแล้วย่อมทำให้สามารถแก้ไขปัญหาและอุปสรรค ลดภาวะความขัดแย้งในการดำเนินงานองค์กรมีความสมัครสมานสามัคคี จึงทำให้เกิดความสมบูรณ์เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่กำกับดูแลอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะหลักอภินิหารธรรม เป็นหลักธรรมไม่เป็นที่ตั้งแห่งความเสื่อม มีแต่ความเจริญฝ่ายเดียวความไม่เสื่อมหรือความเจริญก้าวหน้าทำให้การดำเนินงานมีความเจริญ ทำให้เกิดความรัก ความสมัครสมาน สามัคคี เป็นน้ำหนึ่งใจเดียว ในการดำเนินงานในองค์กรไม่ว่าจะเป็นงานด้านใด ๆ ย่อมประสบความสำเร็จตามที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้ เมื่อผู้บริหารและผู้นปฏิบัติได้ใช้หลักอภินิหารธรรม ทำให้มีความสมบูรณ์ในการบริหารงานในทุก ๆ ด้าน ทำให้องค์กรและบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นบุคคลที่มีหลักการ มีวิธีการดำเนินงาน ต้องค์กร ต่อส่วนรวม การดำเนินงานย่อมเกิดความสามัคคี ก่อให้เกิดความเป็นเอกภาพขององค์กรมากขึ้น จึงทำให้องค์กรนั้นมีความสมบูรณ์ในการบริหารในทุกๆ ด้าน โดยเฉพาะ

การดำเนินงานด้านบริหารงานบุคคล ด้านการศึกษา ด้านบริหารงบประมาณ ด้านสาธารณสุข และด้านการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่นๆ

การบูรณาการการดำเนินงานแบบองค์รวม
ส่วนท้องถิ่นด้วยหลักการบริหารนิยธรรม

ตามโมเดล “HUC MODEL” สามารถการบูรณาการการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยหลักการบริหารนิยธรรมดังนี้

1. H = HARMONY สามัคคี เกิดจากการบูรณาการด้านบริหารงานบุคคลในการแก้ปัญหาต่างๆ ด้วยหลักการบริหารนิยธรรมข้อที่ (1) (2) (3) (4) (5) (7)

ด้านการศึกษา ด้วยหลักการบริหารนิยธรรมข้อที่ว่าด้วย (1) (2) (3)

ด้านบริหารงบประมาณ ด้วยหลักการบริหารนิยธรรมข้อที่ว่าด้วย (1) (3) (4)

ด้านสาธารณสุข ด้วยหลักการบริหารนิยธรรมข้อที่ว่าด้วย (1) (2) (3) (4)

ด้านการบริการสาธารณะ ด้วยหลักการบริหารนิยธรรมข้อที่ว่าด้วย (1) (2) (3)

จากการได้นำหลักธรรมไปเป็นกรอบในการแก้ปัญหาในการดำเนินงานในการะงานทั้ง 5 ด้านของท้องถิ่นแล้ว ส่งผลทำให้การดำเนินงานนั้นเกิดความสามัคคี

2. U = UNITY เอกภาพ เกิดจากการบูรณาการการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านบริหารงานบุคคลในการแก้

ปัญหาด้วยหลักอปริหานิยธรรมข้อที่ (1) (2) (3) (4) (5) (7)

ด้านการศึกษาด้วยหลักอปริหานิยธรรมข้อที่ว่าด้วย (1) (2) (3)

ด้านบริหารงบประมาณด้วยหลักอปริหานิยธรรมข้อที่ว่าด้วย

(1) (3) (4)

ด้านสาธารณสุขด้วยหลักอปริหานิยธรรมข้อที่ว่าด้วย (1) (2)

(3) (4)

และด้านการบริการสาธารณะด้วยหลักอปริหานิยธรรมข้อที่ว่า
ด้วย (1) (2) (3)

จากการได้นำหลักธรรมไปเป็นกรอบในการแก้ปัญหการดำเนินงานในการะงานทั้ง 5 ด้านของท้องถิ่นแล้ว ส่งผลทำให้การดำเนินงานนั้นเกิดความเป็นเอกภาพ

3. C = COMPLETENESS ความสมบูรณ์เกิดจากการบูรณาการการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านบริหารงานบุคคล ด้านการศึกษา ด้านบริหารงบประมาณ ด้านสาธารณสุข และด้านการบริการสาธารณะด้วยหลักอปริหานิยธรรมข้อที่ว่าหมั่นประชุมกันเนืองนิตย์ พร้อมเพรียงกันประชุม พร้อมเพรียงกันเลิกประชุมพร้อมเพรียงกันทำกิจที่พึงทำ ไม่บัญญัติสิ่งที่ไม่ควรบัญญัติไว้ เคารพนับถือท่านเหล่านั้น เห็นถ้อยคำของท่านว่าเป็นสิ่งอันควรฟัง บรรดากุลสตรีทั้งหลายให้อยู่ดีโดยมิถูกข่มเหง และจัดให้มีการอารักขาคุ้มครองป้องกันอันชอบธรรมแก่อรหันต์ทั้งหลายรวมทั้งบรรพชิตผู้ดำรงธรรมเป็นหลักของประชาชนทั่วไปจากการได้นำหลักธรรมไปเป็นกรอบในการแก้ปัญหการดำเนินงานในการะงานทั้ง 5 ด้านของท้องถิ่นแล้วส่งผลทำให้การดำเนินงานนั้นเกิดความสมบูรณ์ซึ่งรูปแบบการบูรณาการการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด)

หลักการบริหารนิยมเป็นหลักการที่สามารถบูรณาการเข้ากับการทำงานของท้องถิ่นที่แสดงให้เห็นแนวทางในการผสานเข้าด้วยกันเพื่อแก้ไขปัญหาในเรื่องงานได้ตรงตามความต้องการ จึงสามารถลดปัญหา แก้ไขปัญหา เพิ่มศักยภาพขององค์กรนั้นๆ ให้มีการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สร้างความเจริญและความประทับใจให้แก่ผู้ให้บริการและผู้รับบริการ ดังนั้นหลักการบริหารนิยม 7 ประการจึงเป็นธรรมที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการนำมาปรับใช้ในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผล นำความสำเร็จตรงตามนโยบายและเป้าหมายเพื่อความผาสุกของชุมชน รูปแบบ HUC Model เป็นรูปแบบหนึ่งของแนวทางการในการทำงานแบบการบูรณาการโดยการนำหลักธรรมการบริหารนิยมมาปฏิบัติเชิงรูปธรรมที่ชัดเจนมากขึ้น ไม่เพียงแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสงขลาเท่านั้น แต่เป็นแนวทางสำคัญต่อท้องถิ่นอื่นๆ หรือองค์กรอื่นๆ ให้สามารถดำเนินงานโดยเชื่อมโยงกับหลักธรรมนี้ได้อย่างสัมฤทธิ์ผล

บรรณานุกรม

- กรมการปกครอง. (2542). **ระเบียบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร: กรมการปกครอง.
- ช.ชา. 27/634/149.
- ช.ชา. 28/175-182/23-24.
- ช.ชา. 27/1028-1034/210.
- พิฑูร มลิวัลย์. (2528). **หลักธรรมสำหรับการปกครอง**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์การศาสนา.
- พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต). (2546). **พจนานุกรมพุทธศาสน์ ฉบับประมวลศัพท์**. พิมพ์ครั้งที่ 11. กรุงเทพมหานคร: มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- _____. (2546). **ภาวะผู้นำ**. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร: สุขภาพใจ.
- พระเมธีรัตนดิลก. (2542). **เก็บเพชรจากคัมภีร์พระไตรปิฎก**. กรุงเทพมหานคร: มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- พระราชธรรมนิเทศ (ระแบบ จิตมาโน). (2535). **ธรรมาธิปไตย**. กรุงเทพมหานคร: การศาสนา.
- สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2546). **คู่มือกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว.
- สมเด็จพระสังฆราชเจ้า กรมหลวงวชิรญาณวงศ์. (2515). **ธรรมานุกรม**. กรุงเทพมหานคร: มหามกุฏราชวิทยาลัย.

- อุดร จันทวัน. (2547). **พระพุทธศาสนากับการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน**. สารนิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยมหาจุฬารามราชวิทยาลัย.
- อุทัย หิรัญโต. (2523). **การปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์.

