จริยธรรมและจรรยาบรรณของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
Ethics and Morality of Local Administrative Organization's Administrators

วาสนา กิรัมย์[1*], เจษฎา กิรัมย์[2], อัษฎา อิงเอนุ[3], พระครูสุวรรณคุณประสิทธิ์ สุคำภา[4]
Wasana Kiram[*1], Jesada Kiram[2], Atsada Eng-A-nu[3], Phrakru Suwankhunaprasit Sukampa[4]

[1,2,3,4] หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร
[1,2,3,4] Master of Public Administration, Faculty of Management Sciences, Sakon Nakhon Rajabhat University
**Corresponding author's e-mail: wasanakiram@gmail.com

Received: 4 April 2023 Revised: 22 May 2023 Accepted: 1 June 2023

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มุ่งศึกษาจริยธรรมและจรรยาบรรณของผู้บริหารเป็นหน้าที่ที่สำคัญในการสร้างสังคมให้มีความเจริญรุ่งเรืองและยั่งยืน ผู้บริหารท้องถิ่นมีบทบาทที่สำคัญในการพัฒนาและควบคุมการดำเนินการที่เกิดขึ้นในเขตพื้นที่ จริยธรรมและจรรยาบรรณ เป็นหลักการที่ต้องพึงปฏิบัติของนักบริหารท้องถิ่นเพื่อเสริมสร้างความเชื่อถือในท้องถิ่นระหว่างประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องในชุมชน ทั้งยังเป็นหัวใจของการสร้างรากฐานของสังคมที่เข้มแข็งและยั่งยืน ในบทความนี้ได้นำเสนอแนวคิดทฤษฎีทางจริยธรรม ทฤษฎีที่เกี่ยวกับจรรยาบรรณ หลักจริยธรรมและจรรยาบรรณของผู้บริหาร บทบาทหน้าที่ทางจริยธรรมของนักบริหาร การปกครองท้องถิ่น นักบริหารท้องถิ่น ประมวลจริยธรรมของผู้บริหารท้องถิ่น รวมถึงแนวทางการส่งเสริมจริยธรรมและจรรยาบรรณของนักบริหารท้องถิ่น

คำสำคัญ: จริยธรรม; จรรยาบรรณ; ผู้บริหาร; องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

Local governance is a crucial responsibility in building prosperous and sustainable communities. Local administrators play a pivotal role in the development and oversight of activities within their jurisdictions. However, the importance of ethics and morality in the role of local administrators is sometimes overlooked, especially when faced with the urgency of tasks or external pressures. Therefore, ethics and morality must be core principles for local administrators to uphold, as they are instrumental in fostering trust among the public and

various community stakeholders. Furthermore, they form the bedrock of a resilient and enduring society.

In this article, we aim to explore the theoretical concepts of ethics and morality, the ethical and moral principles guiding local administrators, the ethical responsibilities of those in governance, and the consolidation of these principles within the field. We will also discuss strategies for promoting ethics and morality among local administrators.

Keywords: ethics; morality; local administrative organization; administrator

บทนำ

> *“การทำงานให้สำเร็จขึ้นอยู่กับความสามารถสองอย่างเป็นสำคัญ คือ สามารถในการใช้วิชาความรู้อย่างหนึ่ง สามารถในการประสานสัมพันธ์กับผู้อื่นอีกอย่างหนึ่ง ทั้งสองประการนี้ต้องดำเนินคู่กันไป และจำเป็นต้องกระทำด้วยความสุจริตกายสุจริตใจ ด้วยความคิดความเห็นที่เป็นอิสระ ปราศจากอคติ และด้วยความถูกต้องตามเหตุผลด้วย จึงจะช่วยให้งานบรรลุจุดหมายและประโยชน์ที่พึงประสงค์ โดยครบถ้วนแท้จริง”*
>
> พระบรมราโชวาท พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มหิตลาธิเบศรรามาธิบดี จักรีนฤบดินทร สยามินทราธิราช บรมนาถบพิตร พระราชทานแก่ข้าราชการพลเรือนเนื่องในวันข้าราชการพลเรือน ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน วันที่ 7 มีนาคม 2528

ผู้บริหารเป็นกลุ่มคนที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางและปฏิบัติในองค์กร ความสำเร็จขององค์กรขึ้นอยู่กับความสามารถของนักบริหารในการนำองค์กรไปสู่วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ นอกจากความสามารถทางวิชาการและทักษะการบริหาร นักบริหารต้องตระหนักถึงความสำคัญของจริยธรรมและจรรยาบรรณในการบริหารขององค์กร

ความหมายของจริยธรรมและจรรยาบรรณ

มีนักวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศได้ให้ความหมายของคำว่า จริยธรรมและจรรยาบรรณไว้ดังนี้

Peter F. Drucker (1980) กล่าวว่า จริยธรรม (Ethics) คือ หลักการที่เกี่ยวกับความถูกต้องและคุณค่าทางสังคม นักบริหารที่มีจริยธรรมกระทำตามหลักสุจริยธรรมและความยุติธรรมในการตัดสินใจและการกระทำ ความสำคัญของจริยธรรมเชื่อมโยงกับความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคม นักบริหารที่มี

จริยธรรมมีความซื่อสัตย์ในการปฏิบัติตามหลักสุจริยธรรมและความยุติธรรมในทุกสถานการณ์

ปริญญา เทวนฤมิตกุล (2565) กล่าวว่า จรรยาบรรณ (Morality) คือ การปฏิบัติตามมาตรฐานทางสุจริยธรรม นักบริหารที่มีจรรยาบรรณในการดำเนินงานจะเกี่ยวข้องกับความซื่อสัตย์และความสุจริยธรรมในการปฏิบัติตามมาตรฐานทางสุจริยธรรม นักบริหารที่มีจรรยาบรรณสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่สนับสนุนมาตรฐานทางสุจริยธรรมและความยุติธรรม จึงทำให้ความซื่อสัตย์เป็นหัวใจของการดำเนินงานขององค์กร

การบริหารท้องถิ่น (Local Governance) เป็นแขนงการปกครองที่มีบทบาทสำคัญในการดำเนินงานในระดับท้องถิ่น เป็นระบบการปกครองที่ควรเน้นการรับผิดชอบต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ท้องถิ่น ทั้งนี้ การบริหารท้องถิ่นต้องสอดคล้องกับหลักการของจริยธรรมและจรรยาบรรณเพื่อสร้างระบบการปกครองที่มีประสิทธิภาพและเชื่อถือได้

ดังนั้น ในบทความนี้จึงได้มุ่งเน้นนำเสนอแนวคิดทฤษฎีทางจริยธรรม ทฤษฎีที่เกี่ยวกับจรรยาบรรณ หลักจริยธรรมและจรรยาบรรณของผู้บริหาร บทบาทหน้าที่ทางจริยธรรมของนักบริหาร การปกครองท้องถิ่น นักบริหารท้องถิ่น ประมวลจริยธรรมของผู้บริหารท้องถิ่น รวมถึงแนวทางการส่งเสริมจริยธรรมและจรรยาบรรณของนักบริหารท้องถิ่น ดังรายละเอียดและสาระสำคัญต่อไปนี้

แนวคิดและทฤษฎีทางจริยธรรม

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2555) ได้อธิบายแนวคิดทฤษฎีทางจริยธรรม 3 ทฤษฎี ได้แก่ ทฤษฎีพัฒนาการการใช้เหตุผลเชิงจริยธรรมของโคลเบิร์ก ทฤษฎีความเฉลียวฉลาดเชิงจริยธรรม และทฤษฎีต้นไม้จริยธรรม

1. ทฤษฎีพัฒนาการการใช้เหตุผลเชิงจริยธรรมของโคลเบิร์ก ผู้พัฒนาแนวคิด คือ โคลเบิร์ก (Kohlberg) โดยแบ่งระดับการพัฒนาการทางจิตใจและใช้เหตุผล ดังนี้

1.1 ระดับก่อนกฎเกณฑ์ (Reconvention) เป็นระดับที่บุคคลยึดตัวเองเป็นศูนย์กลางในการตัดสินการกระทำ การจะทำสิ่งใดมักคำนึงถึงผลประโยชน์ที่ตนจะได้รับเป็นใหญ่ โดยมิได้คำนึงถึงว่าการกระทำนั้นจะส่งผลต่อผู้อื่นอย่างไร ระดับนี้แบ่งออกได้เป็น 2 ขั้น คือ

1) หลักการเชื่อฟังคำสั่งและหลบหลีกการถูกลงโทษ

2) หลักการแสวงหารางวัล

1.2 ระดับตามกฎเกณฑ์ (Convention) เป็นระดับที่บุคคลเรียนรู้ที่จะกระทำตามกฎเกณฑ์ของกลุ่มย่อยของตน กระทำตามกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ของศาสนา รู้จักที่จะเอาใจเขามาใส่ใจเรา มีความสามารถที่จะแสดงบทบาทของตนได้ออย่างเหมาะสมเมื่ออยู่ในสังคม ระดับนี้แบ่งออกได้เป็น 2 ขั้น คือ

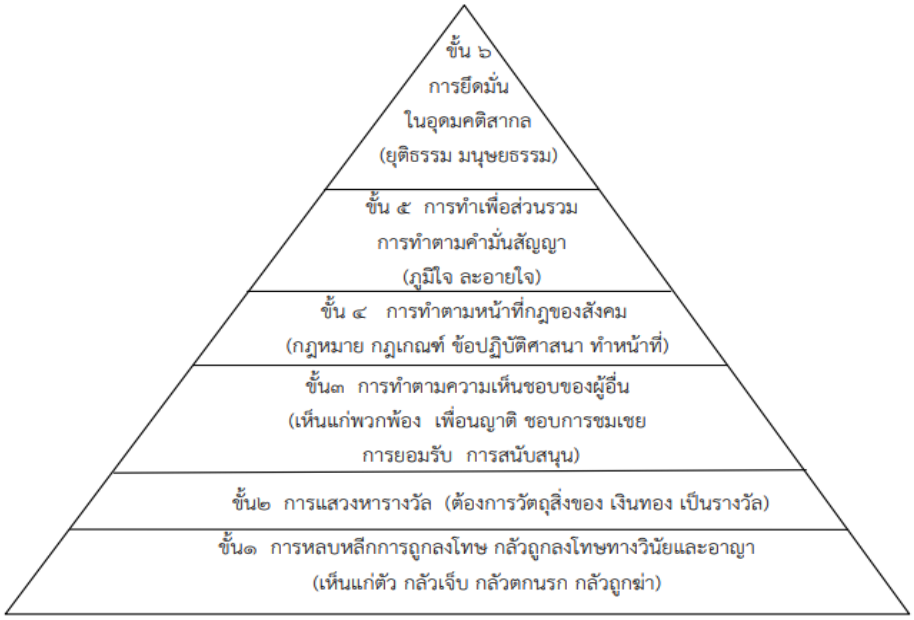
1) หลักการทำตามที่ผู้อื่นเห็นชอบ

2) หลักการทำตามหน้าที่ทางสังคม

1.3 ระดับเหนือกฎเกณฑ์ (Post Convention) ในระดับนี้ การตัดสินพฤติกรรมใดๆ เป็นไปตามความคิดและเหตุผลของตนเอง แล้วตัดสินใจไปตามที่ตนคิดว่าเหมาะสม ระดับนี้แบ่งออกเป็น 2 ขั้น คือ

1) หลักการทำตามคำมั่นสัญญา

2) หลักการยึดอุดมคติสากล



ภาพที่ 1 โครงสร้างทางจิต 6 ขั้น ของจริยธรรมในมนุษย์

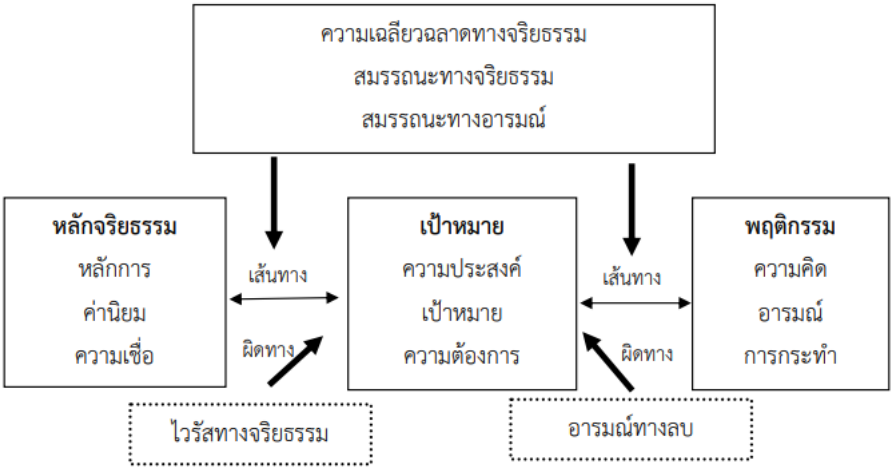
2. ทฤษฎีความเฉลียวฉลาดเชิงจริยธรรม (Moral Intelligent : MI) โดย Lennick และ Fred Kiel ได้ทำการวิเคราะห์ Moral Intelligent (MI) ที่บุคคลโดยเฉพาะผู้นำต้องมี เพื่อนำพาองค์กรและสังคมไปสู่ความสำเร็จและเป็นสุข ซึ่ง MI นี้จะเปรียบเสมือนเป็นเข็มทิศที่จะนำพาบุคคลให้กระทำตามอุดนมการณ์ ค่านิยม และความเชื่อของตนเอง ได้แก่

2.1 ความกล้ายืนหยัดในสิ่งที่ถูกต้อง ยึดมั่นในคุณธรรมชั้นสูง

2.2 ความรับผิดชอบ

2.3 ความเอื้ออาทร

2.4 การให้อภัย



ภาพที่ 2 กรอบแนวคิดเส้นทางจริยธรรม

3. ทฤษฎีต้นไม้จริยธรรม โดย ศาสตราจารย์ ดร.ดวงเดือน พันธุมนาวิน ได้เสนอทฤษฎีที่อธิบายเกี่ยวข้องระหว่างลักษณะทางจิตกับพฤติกรรมของบุคคล โดยเสนอในชื่อทฤษฎี “ต้นไม้จริยธรรม” เป็นทฤษฎีที่เสนอจิตลักษณะ 8 ประการ โดยนำเสนออยู่ในรูปของต้นไม้ ได้แก่ ส่วนที่เป็นราก ส่วนที่เป็นลำต้น และส่วนที่เป็นดอกและผล

3.1 ส่วนที่เป็นราก แทนจิตลักษณะพื้นฐานสำคัญ 3 ประการ ได้แก่

1) สุขภาพจิต หมายถึง ความวิตกกังวล ตื่นเต้น ไม่สบายใจของบุคคลอย่างเหมาะสมกับเหตุการณ์

2) ความเฉลียวฉลาด หรือสติปัญญา หมายถึง การรู้การคิดในขั้นรูปธรรมหลายด้าน และการคิดในขั้นนามธรรม

3) ประสบการณ์ทางสังคม หมายถึง การรู้จักเอาใจเขามาใส่ใจเรา ความเอื้ออาทร เห็นอกเห็นใจ และสามารถคาดหรือทำนายความรู้สึกของบุคคลอื่น

3.2 ส่วนที่เป็นลำต้น เป็นผลจากจิตลักษณะพื้นฐานที่ราก ประกอบด้วยจิตลักษณะ 5 ประการ ได้แก่

1) ทัศนคติ ค่านิยม และคุณธรรม ทัศนคติ หมายถึง การเห็นประโยชน์ – โทษของสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ความพอใจ ไม่พอใจต่อสิ่งนั้น และความพร้อมที่จะมีพฤติกรรมต่อสิ่งนั้น ส่วนคุณธรรม หมายถึง สิ่งที่ส่วนรวมเห็นว่าดีงาม ส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับหลักทางศาสนา เช่น ความกตัญญู ความเสียสละ ความซื่อสัตย์ เป็นต้น และค่านิยม หมายถึง สิ่งที่คนส่วนใหญ่เห็นว่าสำคัญ เช่น ค่านิยมที่จะศึกษาต่อในระดับสูง ค่านิยมในการใช้สินค้าไทย เป็นต้น

2) เหตุผลเชิงจริยธรรม หมายถึง เจตนาของการกระทำที่ทำเพื่อส่วนรวมมากกว่าส่วนตัวหรือ

พวกพ้อง

3) ลักษณะมุ่งอนาคตควบคุมตน หมายถึง ความสามารถในการคาดการณ์ไกลว่า สิ่งที่กระทำลงไปในปัจจุบัน จะส่งผลอย่างไร ในปริมาณเท่าใด ต่อใคร ตลอดจนความสามารถในการอดได้ สามารถอดเปรี้ยวไว้กินหวานได้

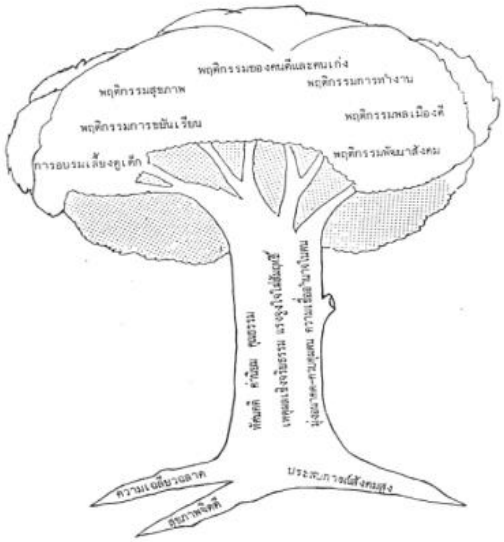
4) ความเชื่ออำนาจในตน หมายถึง ความเชื่อว่าผลที่ตนกำลังได้รับอยู่ เกิดจากการกระทำของตนเอง มิใช่เกิดจากโชคเคราะห์ความบังเอิญหรือการควบคุมของคนอื่น เป็นความรู้สึกในการทำนายได้ ควบคุมได้ของบุคคล

5) แรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ หมายถึง ความมานะพยายามฝ่าฟันอุปสรรคในการทำสิ่งใด สิ่งหนึ่งโดยไม่ย่อท้อ

3.3 ส่วนของดอกและผล เป็นส่วนของพฤติกรรมของคนดีและคนเก่ง โดยสามารถแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่

1) พฤติกรรมของคนดี ประกอบด้วย 2 พฤติกรรมหลัก ได้แก่ พฤติกรรมไม่เบียดเบียนตนเอง และพฤติกรรมไม่เบียดเบียนผู้อื่น

2) พฤติกรรมของคนดีและคนเก่ง ประกอบด้วย 2 พฤติกรรม ได้แก่ พฤติกรรมรับผิดชอบ และพฤติกรรมพัฒนา



ภาพที่ 3 ทฤษฎีต้นไม้จริยธรรมระบุจิตลักษณะ 8 ประการ
ที่มา: ดวงเดือน พันธุมนาวิน (2538)

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับจรรยาบรรณ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2545) ได้จัดแบ่งทฤษฎีที่เกี่ยวกับจรรยาบรรณที่เกี่ยวกับข้าราชการหรือนักบริหารองค์การ ออกเป็น 4 กลุ่ม ดังนี้

1. กลุ่มทฤษฎีที่เน้นเรื่องผลลัพธ์หรืออรรถประโยชน์ (Result/Utility Theories) แนวคิดทฤษฎีกลุ่มนี้มองว่า ข้าราชการ พนักงาน หรือนักบริหารที่มีจรรยาบรรณ คือ ผู้ปฏิบัติงานจนเกิดผลดี และมีอรรถประโยชน์ต่อตนเองและส่วนรวม ซึ่งถ้าคนหรือหน่วยงานดำเนินกิจการที่ก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่คนส่วนใหญ่แล้ว ย่อมถือว่ามีจรรยาบรรณ เป็นต้น

2. กลุ่มทฤษฎีที่เน้นความสัมพันธ์ (Relationship Theories) ทฤษฎีกลุ่มนี้พิจารณาว่า ผู้ที่มีจรรยาบรรณ คือ ผู้ที่มีความสัมพันธ์ที่ดีกับกลุ่มคนอย่างน้อย 4 กลุ่มด้วยกัน คือ ความสัมพันธ์ที่ดีกับคนระดับเดียวกัน ความสัมพันธ์ที่ดีกับผู้ใต้บังคับบัญชา และที่สำคัญที่สุดคือความสัมพันธ์ที่ดีกับลูกค้าหรือประชาชน เช่น ทฤษฎีการเอาใจเขามาใส่ใจเรา ซึ่งเชื่อว่าในการดำเนินการใดๆ จะต้องพยายามเอาใจเขามาใส่ใจเรา หากไม่ประสงค์ให้ผู้อื่นมาทำร้ายเรา เราจะต้องไม่ทำร้ายผู้อื่น เป็นต้น

3. กลุ่มทฤษฎีที่เน้นกฎหรือคำมั่นสัญญา (Rule/Promise Theories) ทฤษฎีกลุ่มนี้มองว่า ผู้ที่มีจรรยาบรรณ คือ ผู้ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎระเบียบ แบบแผน สัญญา และคำมั่นสัญญาที่ให้ไว้กับผู้อื่น เช่น ทฤษฎีสัญญาประชาคม คือ เชื่อว่าการดำเนินงานของบริษัทและลูกค้า เปรียบเสมือนทั้งสองฝ่ายมาทำสัญญาต่อกันว่าแต่ละฝ่ายมีสิทธิและหน้าที่ตลอดจนพันธกรณีต่อกัน เป็นต้น

4. กลุ่มทฤษฎีที่เน้นวิธีการและขั้นตอน (Means Theories) แนวคิดของกลุ่มทฤษฎีนี้ มองว่าผู้ที่มีจรรยาบรรณ คือ ผู้ที่ได้ประพฤติปฏิบัติตามขั้นตอน หรือวิธีการที่ผู้นำทางศาสนาหรือพระผู้เป็นเจ้าได้กำหนดไว้ ซึ่งกลุ่มที่เห็นว่าการดำเนินการ จะต้องมีการกำหนดขั้นตอนให้ชัดเจน เพื่อเป็นแนวทางให้บุคลากรในองค์การได้นำไปปฏิบัติ

หลักจริยธรรมและจรรยาบรรณของผู้บริหาร

รพีพรรณ (2552) อธิบายหลักทางจริยธรรม หรือจรรยาบรรณหลักของผู้บริหาร ไว้ 14 ประการ คือ

1. ความซื่อสัตย์ (Honesty) ผู้บริหารมุ่งมั่นกระทำในสิ่งที่ถูกต้อง ปฏิบัติงานและตัดสินใจภายใต้ความซื่อสัตย์สุจริตตรงไปตรงมา ภายใต้ข้อกำหนดของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และระเบียบปฏิบัติขององค์การ รวมทั้งคำนึงถึงความเสี่ยงที่มีผลกระทบต่อองค์การ และไม่ทำให้เกิดความเข้าใจผิดโดยเจตนาหรือหลอกลวงผู้อื่น

2. คุณธรรม (Integrity) ผู้บริหารควรแสดงออกถึงคุณธรรมส่วนบุคคลและมีความกล้าพอที่จะทำตามสิ่งที่ตนเองเชื่อ โดยกระทำในสิ่งที่ตนคิดว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้อง ถึงแม้ว่าจะมีแรงกดดันให้ทำตรงกันข้าม เป็นคนที่ยึดในหลักการ น่าเคารพนับถือ และมีความเที่ยงตรง โดยจะไม่ยอมละทิ้งหลักการเพื่อวัตถุประสงค์ใด วัตถุประสงค์หนึ่งจนกลายเป็นคนไม่มีคุณธรรม

3. การรักษาคำพูดและความน่าเชื่อถือไว้วางใจ ผู้บริหารต้องเปิดเผยและจัดหาสารสนเทศที่เกี่ยวข้อง แก้ไขความเข้าใจที่ผิดจากข้อเท็จจริงและพยายามทำทุกอย่างที่เหมาะสมเพื่อทำให้ความมุ่งหมายและเจตนาของตนสมบูรณ์

4. ความจงรักภักดี (Loyalty) ผู้บริหารจะต้องแสดงความจงรักภักดีต่อบคุคลและสถาบันโดยการช่วยเหลือและอุทิศตนต่อหน้าที่ ดำรงไว้ซึ่งความสามารถในการตัดสินใจอย่างมืออาชีพที่เป็นอิสระโดยหลีกเลี่ยงสิ่งที่ไม่เหมาะสม มีความจงรักภักดีต่อบริษัทและเพื่อนร่วมงาน

5. ความยึดมั่นในวิชาชีพ (Professionalism) ผู้บริหารจะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยทักษะความรู้ความสามารถตามหลักการในวิชาชีพที่พึงปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอตลอดเวลา

6. ความยุติธรรม (Fairness) ผู้บริหารต้องมีความยุติธรรมและคุณธรรมต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง และปฏิบัติต่อบุคคลอื่นอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ใช้อำนาจตามอำเภอใจ และไม่ใช้วิธีการที่ไม่เหมาะสมเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์

7. การเห็นอกเห็นใจผู้อื่น (Concern for Others) ผู้บริหารต้องเอาใจใส่ เห็นอกเห็นใจผู้อื่น เมตตาปราณีและหวังดีต่อผู้อื่น ให้ปฏิบัติต่อผู้อื่นเช่นเดียวกับที่ต้องการให้ผู้อื่นปฏิบัติต่อเรา (Golden Rule)

8. การเคารพต่อผู้อื่น (Respect for Others) ผู้บริหารต้องเคารพในเกียรติ ความมีอิสระในการกระทำใดๆ ความเป็นส่วนตัว การมีสิทธิอันชอบธรรมตามกฎหมายของแต่ละบุคคล มีความสุภาพและปฏิบัติต่อทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน

9. การยึดถือปฏิบัติตามกฎหมาย (Law Abiding) ผู้บริหารต้องยึดถือปฏิบัติตามกฎหมาย กฎเกณฑ์และข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน

10. การปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นเลิศ (Commitment to Excellence) ผู้บริหารต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นเลิศ ต้องมีความรู้ มีการเพิ่มพูนความรู้ความเชี่ยวชาญในทุกเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบ

11. ภาวะผู้นำ (Leadership) ผู้บริหารต้องรับผิดชอบในสถานภาพของภาวะผู้นำ

12. ชื่อเสียงและความภาคภูมิใจ (Reputation and Morale) ผู้บริหารต้องป้องกันและสร้างสรรค์ชื่อเสียงที่ดีของบริษัท

13. ความรับผิดชอบตามหน้าที่ (Accountability) ผู้บริหารต้องรับทราบและยอมรับความรับผิดชอบตามหน้าที่ของตน เพื่อให้มีการคำนึงถึงจริยธรรมในการตัดสินใจของตน

14. บุคลากร (People) ผู้บริหารและฝ่ายจัดการต้องสรรหาบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถและประสบการณ์ที่สอดคล้องกับความต้องการขององค์การ และให้ความสำคัญต่อการเลื่อนตำแหน่งและการให้ผลตอบแทน โดยพิจารณาจากผลการปฏิบัติงานด้วยความยุติธรรม เพื่อให้บุคลากรเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าขององค์การทั้งในปัจจุบันและอนาคต

ผู้บริหารที่มีจริยธรรมจะถูกยกย่อง ได้รับการยอมรับศรัทธาจากสังคมทั้งภายในและภายนอกองค์การ

ทำให้องค์การสามารถเจริญก้าวหน้าอย่างยั่งยืนและมั่นคงตลอดไป

อัญชลี มีบุญ (2561) กล่าวว่า ผู้บริหารมีบทบาทสำคัญในการเป็นแบบอย่างที่ดีให้กับผู้ใต้บังคับบัญชาทุกระดับชั้น โดยผู้บริหารต้องมีหลักจริยธรรม ดังนี้

1. เป็นผู้มีหลักธรรมในการครองงานที่ดี ด้วยคุณธรรม คือ อิทธิบาทธรรม ได้แก่ ฉันทะ วิริยะ จิตตะ และวิมังสา
2. เป็นผู้มีมนุษยสัมพันธ์ (Human Relation) ที่ดี ด้วยคุณธรรม คือ พรหมวิหารธรรม และสังคหวัตถุ เป็นต้น
3. เป็นผู้มีความคิดริเริ่ม (Initiatives) ด้วยความคิดสร้างสรรค์ (Creative) โครงการใหม่ๆ ที่เป็นประโยชน์สุขแก่หมู่คณะ สังคม และประเทศชาติ และวิธรการทำงานใหม่ๆให้การปกครองการบริหาร กิจการงานได้บังเกิดผลดี มีประสิทธิภาพสูงยิ่งขึ้น
4. มีความคิดพัฒนา (Development) คือ เป็นนักพัฒนา ปรับปรุงแก้ไขสิ่งที่ล้าหลังหรือข้อบกพร่องในการทำงานให้ดีขึ้นอยู่เสมอ
5. เป็นผู้มีสำนึกในภาระหน้าที่ความรับผิดชอบ (Sense of Responsibilities) คือ มีสำนึกในความรับผิดชอบต่อตนเอง ต่อครอบครัว ต่อองค์กรหรือหมู่คณะที่ตนรับผิดชอบอยู่ และต่อสังคมประเทศชาติ
6. มีความมั่นใจตนเอง (Self Confidence) สูง คือ ความมั่นใจโดยธรรม มั่นใจในความรู้ความสามารถ สติปัญญาและวิสัยทัศน์ รวมทั้งคุณธรรม
7. เป็นผู้กระกอบด้วยหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) คือ ความรับผิดชอบรับการตรวจสอบต่อสาธารณะ ประสิทธิภาพและประสิทธิผล ความเป็นธรรมในสังคม และการคำนึงถึงส่วนรวม การยึดมั่นฉันทามติ การมีส่วนร่วม การสนองตอบความต้องการ หลักนิติธรรม และหลักความโปร่งใส
8. การปฏิบัติตามหลักของพระพุทธศาสนา อันประกอบด้วยศีล สมาธิ และปัญญา

บทบาทหน้าที่ทางจริยธรรมของนักบริหาร

รุจิรา ริคารมย์ (2564) กล่าวว่า ผู้บังคับบัญชาในองค์กร ควรมีบทบาทหน้าที่ทางจริยธรรมที่พึงปฏิบัติดังต่อไปนี้

1. เห็นคนในองค์กรและผู้อื่นเป็นศูนย์กลาง
2. ใช้อำนาจที่มีอยู่บริการช่วยเหลือคนในองค์กรและผู้อื่น
3. มีวิสัยทัศน์กับเพื่อนร่วมงานและผู้ใต้บังคับบัญชา
4. เปิดกว้าง เรียนรู้ข้อบกพร่องและคำวิจารณ์
5. กระตุ้นความเป็นอิสระในความคิดและยินยอมเปิดโอกาสส่งเสริมการสื่อสารสองทางให้กับผู้ใต้บังคับบัญชา
6. สนับสนุนช่วยเหลือและฝึกฝนผู้ใต้บังคับบัญชาตามาตรฐานทางศีลธรรมที่ตอบสนองผลประโยชน์องค์กรและสังคม

7. มุ่งมั่นทำหน้าที่รับผิดชอบเพื่อความก้าวหน้าให้องค์กร
8. มีเมตตา กรุณา ยึดหลักพรหมวิหารสี่
9. แต่งกายสุภาพ มีพฤติกรรมซื่อสัตย์ ตรงต่อเวลา เป็นแบบอย่างที่ดี
10. ให้ความยุติธรรมและความเสมอภาคต่อผู้ใต้บังคับบัญชา
11. เป็นผู้ทันสมัยด้วยการศึกษาความรู้อยู่เสมอ
12. ละเว้นกลวิธีทางอิทธิพลหาประโยชน์ส่วนตัว
13. พึงรักษาความลับของผู้ใต้บังคับบัญช่และผู้อื่น
14. เป็นผู้รับผิดชอบทุกอย่างตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในองค์กร
15. ไม่ปัดความรับผิดไปให้ผู้อื่น
16. มีความอดทน เยือกเย็น ด้วยเหตุผลที่ถูกต้อง และระมัดระวังคำพูดทั้งต่อหน้าผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้อื่น และสาธารณชน
17. เอาใจใส่ ห่วงใย ดูแลผู้ใต้บังคับบัญชาทั้งทุกข์และสุขสม่ำเสมอ
18. งดเว้นอบายมุข
19. มีความสุภาพ อ่อนโยน จริงใจ ไม่เสแสร้งต่อผู้ใต้บังคับบัญชาและผู้อื่น ทั้งต่อหน้าและลับหลัง
20. ไม่สร้างความเดือดร้อนแก่ตนเองและผู้อื่น

แนวคิดเกี่ยวกับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นในประเทศไทยมาอย่างยาวนาน เป็นการมอบอำนาจจากส่วนกลาง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา ตัดสินใจ การตรวจสอบการทำงาน และการรับบริกรสาธารณะต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการปกครองท้องถิ่นจะมีอิสระในการดำเนินงาน แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับวันจะมีบทบาทเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากมีการถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ให้กับประชาชนโดยตรง เพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการต่าง ๆ ที่เป็นสาธารณะของท้องถิ่นด้วยตนเอง ตามการกิจหน้าที่ที่ระบุให้ดำเนินการอย่างชัดเจน มีพื้นที่รับผิดชอบชัดเจน มีผู้บริหารที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนหรืออาจจะได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น (โชคสุข กรกิตติชัย, 2562)

ปัจจุบันการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ

1. การปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป มีอยู่ 3 ประเภท คือ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

2. การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีอยู่ 2 แห่ง คือ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

ผู้บริหารท้องถิ่น คือ บุคคลที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจุบันกฎหมายกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ซึ่งมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี โดยในการทำงานสามารถแต่งตั้งรองนายกฯ เลขานุการและที่ปรึกษานายกฯ เพื่อช่วยในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ผู้บริหารท้องถิ่นจะทำหน้าที่บริหารงานภายในขอบเขตตามที่กฎหมายกำหนด และรับผิดชอบต่อสภาท้องถิ่นและประชาชนในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือว่า ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ประมวลจริยธรรมผู้บริหารท้องถิ่น

ผู้บริหารท้องถิ่นจะทำหน้าที่บริหารงานภายในขอบเขตตามที่กฎหมายกำหนด และรับผิดชอบต่อสภาท้องถิ่นและประชาชนในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือว่าผู้บริหารท้องถิ่นเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 มาตรา 5 มาตรฐานทางจริยธรรม คือ หลักเกณฑ์การประพฤติปฏิบัติอย่างมีคุณธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งจะต้องประกอบด้วย

1. ยึดมั่นในสถาบันหลักของประเทศ อันได้แก่ ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
2. ซื่อสัตย์ สุจริต มีจิตสำนึกที่ดี และรับผิดชอบต่อหน้าที่
3. กล้าตัดสินใจและกระทำในสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม
4. คิดถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว และมีจิตสาธารณะ
5. มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน
6. ปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ
7. ดำรงตนเป็นแบบอย่างที่ดีและรักษาภาพลักษณ์ของทางราชการ

เพื่อให้ใช้เป็นหลักสำคัญในการจัดทำประมวลจริยธรรมของหน่วยงานของรัฐที่จะกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติตนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เกี่ยวกับสภาพคุณงามความดีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องยึดถือสำหรับการปฏิบัติงาน การตัดสินความถูกผิด การปฏิบัติที่ควรกระทำหรือไม่ควรกระทำ ตลอดจนการดำรงตนในการกระทำความดีและละเว้นความชั่ว

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2565) ได้สรุปสาระสำคัญประมวลจริยธรรมผู้บริหารท้องถิ่น ตามประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 139 ตอนพิเศษ 81 ง ลงวันที่ 7 เมษายน 2565 เรื่อง ประมวลจริยธรรมผู้บริหารท้องถิ่น ไว้ดังนี้

1. ผู้บริหารท้องถิ่นต้องยึดมั่นในสถาบันหลักของประเทศ อันได้แก่ ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
2. ผู้บริหารท้องถิ่นพึงปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต มีจิตสำนึกที่ดี และรับผิดชอบต่อหน้าที่

3. ผู้บริหารท้องถิ่นพึงกล้าตัดสินใจและกระทำในสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม
   3.1 ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความยุติธรรม
   3.2 ยึดมั่นในกฎหมาย
   3.3 คำนึงถึงระบบคุณธรรม
   3.4 เปิดเผยข้อมูลการทุจริต
   3.5 เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในความรับผิดชอบ
4. ผู้บริหารบริหารท้องถิ่นพึงยึดถือประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนในส่วนรวม และมีจิตสาธารณะ
5. ผู้บริหารท้องถิ่นพึงปฏิบัติหน้าที่โดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน
   5.1 มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน
   5.2 ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผน
   5.3 อุทิศเวลาแกราชการ
   5.4 รับฟังเรื่องร้องทุกข์
   5.5 รักษาความลับของราชการ
   5.6 รักษาทรัพย์สินของราชการ
6. ผู้บริหารท้องถิ่นพึงปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ
7. ผู้บริหารท้องถิ่นพึงดำรงตนเป็นแบบอย่างที่ดีและรักษาภาพลักษณ์ของทางราชการ
8. ผู้บริหารท้องถิ่นพึงปฏิบัติงานตามหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น การจัดทำบริการสาธารณะ และการใช้จ่ายงบประมาณ ให้มีประสิทธิภาพสูงสุด เหมาะสม สอดคล้องกับบริบท สภาพปัญหาและความเสี่ยงทางจริยธรรม ภูมิสังคม ความเป็ยอยู่และวิถีของชุมชน ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงาม เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนอย่างยั่งยืน

แนวทางการส่งเสริมจริยธรรม และจรรยาบรรณของนักบริหารท้องถิ่น

ธนนันท์ สิงหเสม (2558) ได้เสนอแนวทางการส่งเสริมจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่น ไว้ดังนี้

1. การบังคับใช้ประมวลจริยธรรมและการดำเนินการด้านจริยธรรม
2. การสร้างองค์ความรู้และสร้างความตระหนักในการพัฒนาจริยธรรม
3. การสร้างและพัฒนาทักษะกระบวนการบริหารจัดการที่เหมาะสม
4. การส่งเสริมจริยธรรมต้องเกิดจากจิตสำนึกภายใน

5. การสร้างเครือข่ายทางจริยธรรม
6. การไม่ใช้ช่องว่างทางกฎหมาย
7. การยกย่องเชิดชูบุคคลที่ทำความดี
8. การจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์
9. การเชื่อมโยงและการบูรณาการทำงาน

เขียว อั้นเต้ง (2553) ศึกษาแนวทางการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดี โดยถอดบทเรียนจากประสบการณ์ผู้บริหารท้องถิ่นดีเด่น พบว่า

1. แนวคิดการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านการบริหารงานบุคคล ต้องเน้นหลักการประสานประโยชน์ ความเท่าเทียมกัน และกระจายอำนาจ ด้านการให้บริการประชาชน จำเป็นต้องมีการปรับกระบวนการทำงานให้เน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง และสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้านการศึกษา สาธารณสุข และโครงสร้างพื้นฐาน ต้องเน้นให้คนในชุมชนสามารถเรียนรู้ด้วยตนเองได้ตลอดชีวิต สร้างเสริมสุขภาพให้ประชาชนมีสุขภาพแข็งแรง โครงสร้างพื้นฐานจะต้องตั้งบนหลักของความต้องการของประชาชน ด้านการจัดการชุมชน ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องเชื่อมโยงผู้นำชุมชนอย่างใกล้ชิด

2. แนวทางการบริหารงานที่ประสบผลสำเร็จ คือ ผู้บริหารต้องมีความมุ่งมั่นตั้งใจทำงานอย่างเต็มความสามารถ ต้องทำงานให้ตรงกับความต้องการของประชาชน ต้องเน้นการทำงานแบบมีส่วนร่วม ต้องมีความรู้ความเข้าใจในระบบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างดี

3. ปัจจัยที่มีผลทำให้ประสบผลสำเร็จ ประกอบด้วย ภาวะผู้นำ การมีส่วนร่วมของประชาชน การสนับสนุนจากภาครัฐและเอกชน

บทสรุป

การมีจริยธรรมและจรรยาบรรณของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง เพราะนักบริหารท้องถิ่นมีอำนาจและมีผลต่อชุมชนและประชาชนที่อยู่ในพื้นที่นั้น นักบริหารท้องถิ่นควรปฏิบัติตามหลักจริยธรรม โดยควรใช้อำนาจและการตัดสินใจในเรื่องที่เป็นคุณประโยชน์แก่ชุมชน โดยไม่มีความละเมิดหรือความอยุติธรรมใด ๆ ควรสนับสนุนการเข้าใจและเปิดกว้างให้กับความหลากหลายทางวัฒนธรรมและรูปแบบการคิดของประชาชนในพื้นที่ ควรรับผิดชอบต่อการบังคับกฎระเบียบ ข้อบังคับในพื้นที่ที่รับผิดชอบอย่างสุจริยธรรมและยุติธรรม ควรประพฤติตนตามกฎระเบียบที่ถูกกำหนดไว้อย่างเข้มงวด ควรสนับสนุนการจัดการทรัพยากรให้เป็นประโยชน์สูงสุดสำหรับชุมชนและประชาชน ควรสนับสนุนความเสมอภาค โดยไม่แบ่งแยกหรือละเมิดสิทธิและความเป็นคนของทุกคน ควรสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจ ควรเปิดโอกาสให้กับทุกคนในชุมชนมีส่วนร่วมการตัดสินที่สำคัญ และควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาอย่างยั่งยืนในพื้นที่ โดยไม่เพิ่มความเสี่ยงต่อสิ่งแวดล้อมหรือคุณภาพชีวิตของประชาชน

เอกสารอ้างอิง

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2565). *ประมวลจริยธรรมผู้บริหารท้องถิ่นและประมวลจริยธรรมสมาชิกสภาท้องถิ่น.* กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.

เขียว อั้นเต้ง. (2553). *แนวทางการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดี : การถอดบทเรียนจากประสบการณ์ผู้บริหารท้องถิ่นดีเด่น.* หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต (รป.ม.) ขอนแก่น: มหาวิทยาลัยขอนแก่น,

โชคสุข กรกิตติชัย. (2562). *ร้อยเรื่องเมืองไทย.* กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

ธนนันท์ สิงหเสม. (2558). แนวทางการส่งเสริมจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ระดับท้องถิ่น. *วารสารการศึกษาและการพัฒนาสังคม*, 11 (1), 58-70.

รพีพรรณ ฉัตรเลิศยศ. (2545). จริยธรรมของผู้บริหาร. *วารสารนักบริหาร*, 29(4), 23-28.

รุจิรา ริคารมย์. (2564). จริยธรรมจำเป็นสำหรับทรัพยากรมนุษย์ในองค์กร. *วารสารการจัดการและพัฒนาท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม*, 1(1), 42-54.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.). (2555). *คู่มือการพัฒนาและส่งเสริมการปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมข้าราชการพลเรือน.* นนทบุรี: กลุ่มโรงพิมพ์ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.).

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.). (2560). *พระบรมราโชวาท พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มหิตลาธิเบศรรามาธิบดี จักรีนฤบดินทร สยามินทราธิราช บรมนาถบพิตร พระราชทานแก่ข้าราชการพลเรือน.* นนทบุรี: กลุ่มโรงพิมพ์ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.).

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2545). *รายงานการวิจัยเพื่อพัฒนาตัวชี้วัดผลระบบการบริหารจัดการที่ดี.* กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

อัญชลี มีบุญ. (2561). คุณธรรม จริยธรรม สำหรับผู้บริหารที่สอดคล้องกับการปกครองในองค์กรภาครัฐ. *Veridian E-Journal Silpakorn University ฉบับภาษาไทย มนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ และศิลปะ*, 11(3), 1399-1408.