



จริยธรรมผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด *

ETHICS FOR EXECUTIVES OF PROVINCIAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATION

ตากเพชร เลขาวิจิตร

Takpech Lakhavijit

ช่อง 7HD / บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

Ch7HD / PTT Public Company Limited

Corresponding Author E-mail: T.Lekavijit@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาจริยธรรมผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด ด้วยว่าองค์กรปกครองส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด ที่บริหารงานภายใต้นโยบายของรัฐ มีอำนาจหน้าที่หลัก ๆ อยู่สองส่วนคือ การบริหาร เป็นการบริหารทรัพยากรต่าง ๆ ในองค์กรให้มีประสิทธิภาพและนิติบัญญัติ เป็นการออกกฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ สำหรับบังคับใช้ในเขตพื้นที่จังหวัด การบริหารอำนาจทั้งสองนี้ให้มีประสิทธิภาพ ผู้บริหารต้องมีความรู้ความสามารถมีสมรรถนะสูง และที่สำคัญคือต้องใช้จริยธรรมกำกับในการบริหารงานด้วย จึงจะสามารถบริหารงานให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยดังตามยุทธศาสตร์และนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้

คำสำคัญ: จริยธรรม; ผู้บริหาร; องค์การบริหารส่วนจังหวัด

Abstract

The objective of this academic article was to study the ethics for executives of provincial administrative organizations. Provincial Administrative Organization was local administrative organizations at the provincial level that was administered under government policy. The main powers of provincial administrative organizations were two parts: administration which was the management of various resources in the organization to be effective and legislative which was the issuance of various rules and regulations for enforcement in the provincial area. In case of managing these two powers effectively, Executives must have knowledge, ability and high performance. And the most important administrator must use ethics in managing the work as well. Therefore, it will be possible to manage the work smoothly and neatly according to the strategies and policies of the Provincial Administrative Organization.

Keywords: Ethics; Administrator; Provincial Administrative Organization

บทนำ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด ที่ดำเนินการกระจายสาธารณูปโภคต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินชีวิตให้เข้าถึงประชาชน ซึ่งงานหลัก ๆ ก็จะเกี่ยวกับจัดสร้างระบบสาธารณูปโภค จัดทำโครงการที่เกี่ยวข้อง การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์

* Received August 1, 2024; Revised November 4, 2024; Accepted November 18, 2024





ของท้องถิ่น การบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2521, 2521) โดยงานเหล่านี้จะเกี่ยวข้องกับงบประมาณ ซึ่งงบประมาณหรือรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มาจากภาษีชนิดต่าง ๆ ที่ อบจ. เป็นผู้จัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้ายและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ บางส่วนมาจากภาษีบางชนิดที่รัฐบาลเป็นผู้จัดเก็บเองแล้วจัดสรรให้ อบจ. ตัวอย่างของภาษีเหล่านี้ที่เรารู้จักดี ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม จัดเก็บโดยกรมสรรพากร ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน จัดเก็บโดยกรมการขนส่งทางบก ค่าภาคหลวงแร่และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม โดยกรมทรัพยากรธรณี เป็นต้น และบางส่วนมาจากเงินอุดหนุนของรัฐบาล (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2552)

สำหรับพื้นที่ในการกำกับดูแลก็จะทับซ้อนกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล เป็นต้น (สถาบันพระปกเกล้า, 2547) ทั้งนี้การบริหารงานก็ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานต้นสังกัดคือกระทรวงมหาดไทย หน่วยงานภาครัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องและให้การสนับสนุนการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีหน้าที่หลัก ๆ คือ ดำเนินการพัฒนาระบบ รูปแบบ และโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมและสนับสนุนในการจัดทำ ประสานและบูรณาการแผนพัฒนาท้องถิ่นและวางระบบในการติดตามและประเมิน ผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาท้องถิ่น ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2567) องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงต้องบริหารงานคู่ขนานไปกับส่วนราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์

ปัจจัยสำคัญสำหรับการบริหารงานองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีประสิทธิภาพ มีหลายปัจจัย ทั้งในส่วนของโครงสร้างพื้นฐาน สภาพแวดล้อมทางสังคม สภาพแวดล้อมขององค์กรหรือแม้แต่บุคลากรโดยเฉพาะอย่างยิ่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ทำหน้าที่เป็นผู้นำสูงสุดในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ทั้งนี้การบริหารงานหรือการดำเนินการทุกอย่างต้องได้รับการเห็นชอบและอนุมัติจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเสียก่อน ซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาตรวจสอบก่อน จึงจะสามารถดำเนินการได้ ดังนั้น ทีมผู้บริหารจึงต้องรู้จักเรียนรู้พัฒนาตนเองอยู่เสมอ เพื่อให้มีสมรรถนะตรงตามภาระงานขององค์กร และการพัฒนาสมรรถนะดังกล่าวจะต้องควบคู่ไปกับการพัฒนาด้านคุณธรรมจริยธรรมด้วย จึงจะทำให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลที่สำคัญถูกต้องตามระเบียบ

จริยธรรมจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งสำหรับการควบคุมการบริหารให้งานถูกต้องเหมาะสมเป็นไปตามระเบียบการบริหารราชการ การจะพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารงานจึงต้องเน้นที่การพัฒนาจริยธรรมของผู้บริหารและบุคลากร ซึ่งจะเป็นการครองตนและประพฤติปฏิบัติถูกต้องเหมาะสมทั้งตามหลักกฎหมายและคุณธรรมจริยธรรม ตลอดจน หลักแนวทางในวิชาชีพของตน โดยมุ่งประโยชน์ขององค์กรและประเทศชาติมากกว่าประโยชน์ส่วนตน ทั้งนี้เพื่อธำรงรักษาศักดิ์ศรีแห่งอาชีพของตน อีกทั้งเพื่อเป็นกำลังสำคัญในการสนับสนุนผลักดันให้ภารกิจหลักขององค์กรและรัฐบาลบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2548)

สรุปได้ว่าบุคลากรองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยเฉพาะผู้บริหารจำเป็นต้องพัฒนาคุณธรรมจริยธรรมอยู่เสมอ ให้เป็นผู้มีความรู้ความสามารถควบคู่ไปกับคุณธรรมบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามนโยบายและยุทธศาสตร์ ให้เป็นไปด้วยความถูกต้องดังตามระเบียบการบริหารราชการ ซึ่งจะเกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานมีความโปร่งใส และมีประสิทธิผลกล่าวคือประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์ที่พึงได้ สังคมประเทศชาติเกิดความเจริญรุ่งเรืองต่อไป





องค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบ เทศบาลพุทธศักราช 2476 พระราชบัญญัตินี้มี 2 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 ว่าด้วยเรื่องเทศบาล และ ส่วนที่ 2 ว่าด้วยเรื่องสภาจังหวัด การจัดตั้งสภาจังหวัดในครั้งนี้ได้กำหนดให้ประชาชน เลือกตั้งผู้แทนของตนเข้ามาเป็นสมาชิกโดยให้สมาชิกสภาจังหวัดมีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาผู้ว่าราชการจังหวัด ต่อมา ปี พ.ศ.2481 รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ.2481 เพื่อแยกกฎหมายที่เกี่ยวกับสภาจังหวัดโดยเฉพาะ โดยแยกออกมาต่างหากจากพระราชบัญญัติ เทศบาล พ.ศ. 2476 ต่อมาในปี พ.ศ. 2498 จึงได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายขึ้นมาใหม่ คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีชื่อว่า ราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร และกำหนดให้สภาจังหวัดซึ่งประชาชน เลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในสภาจังหวัดเป็นสมานิติบัญญัติ มีหน้าที่ ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร และนอกจากนั้นยังมีอำนาจหน้าที่สอบถามการ ปฏิบัติงานของข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดด้วย บทบาทหน้าที่ที่สำคัญขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัดคือการพัฒนาท้องถิ่นต่อมา พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับการแก้ไขปรับปรุง บทบาท อำนาจ หน้าที่และโครงสร้างการบริหารงานใหม่จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติขึ้นใหม่คือ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และในปี พ.ศ. 2542 ก็มีการแก้ไข เพิ่มเติมพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกครั้งจนถึงปัจจุบัน (กรมการปกครอง, 2544)

โครงสร้างการบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย ดังนี้คือ (กรมการปกครอง, 2544)

1. ฝ่ายนิติบัญญัติ มาจากการเลือกตั้งในท้องถิ่น เรียกว่า “สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด” จากทุกอำเภอรวมกันทำหน้าที่ในสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อการ ออกข้อบัญญัติงบประมาณการ กำหนดนโยบาย การอนุมัติจัดทำแผนพัฒนาการกำกับดูแลการ ปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามมติของสภา สำหรับจำนวนสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนจังหวัด จะมีได้มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับจำนวนประชากร ตามทะเบียนราษฎรปี สุดท้ายที่ มีการเลือกตั้ง คือ ในจังหวัดที่มีราษฎรไม่เกินห้าแสนคน มีได้ 24 คน มีราษฎรตั้งแต่ห้าแสนคน ไม่เกินหนึ่งล้านคน มีได้ 3 คน มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งล้านคนไม่เกินหนึ่งล้านห้าแสนคน มีได้ 36 คนมีราษฎรตั้งแต่หนึ่งล้านห้าแสนคนไม่เกินสองล้านคน มีได้ 42 คน และมีราษฎรตั้งแต่สอง ล้านคนขึ้นไป มีได้ 48 คน ซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 9 โดยจะอยู่ในวาระคราวละ 4 ปี

2. ฝ่ายบริหาร นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปัจจุบันมาจากการเลือกตั้ง โดยตรงของประชาชน ตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2546 (เดิมมาจากการ เลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วยกัน) และให้นายกองค์การบริหารส่วน จังหวัดแต่งตั้ง รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ขึ้นเป็นคณะผู้บริหารสำหรับจำนวนที่จะแต่งตั้งได้นั้นให้ถือจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเกณฑ์ คือ จังหวัดใดที่มี สมาชิกยี่สิบสี่คนหรือ สามสิบคน แต่งตั้งได้ 2 คนจังหวัดใดที่มีสมาชิกสามสิบหกคนหรือสี่สิบ สองคน แต่งตั้งได้ 3 คน และจังหวัดใดที่มีสมาชิกสี่สิบแปดคน แต่งตั้งได้ 4 คนตามลำดับ ซึ่ง ได้กำหนดไว้ตาม พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 35 ทั้งนี้ มี หน้าที่ในการบริหารงานตามภารกิจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ภายใต้การกำกับดูแล ของรัฐบาล เพื่อความมั่นคง ความสงบเรียบร้อย และประโยชน์ของประชาชนโดยรวม





อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

กรอบนโยบายของพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัด คือ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2552)

1. ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย
2. จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนา จังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
3. สนับสนุนสภาพัฒนาและราชการส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาท้องถิ่น
4. ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาพัฒนาและราชการส่วน ท้องถิ่นอื่น
5. แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาพัฒนาและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
6. อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 เฉพาะภายในเขตสภาพัฒนา

7. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. ทำนุบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
9. จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการท้องถิ่นที่อยู่ในเขต องค์การบริหารส่วน จังหวัดและกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกัน ดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วน จังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

10. จัดทำกิจกรรมอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น กำหนดให้เป็น อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการส่วนกลางหรือราชการ ส่วนภูมิภาคอาจ มอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติได้ ทั้งนี้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

สรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด บริหารงานโดยทีมงานของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็น ผู้นำสูงสุด และรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ร่วมกับส่วนราชการ ซึ่งบริหารงานตามบทบาทอำนาจ หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ได้ระบุไว้แล้วข้างต้น ส่วนประสิทธิภาพการบริหารงานนั้นขึ้นอยู่กับ ปัจจัยอื่น ๆ เช่นศักยภาพผู้บริหาร สภาพแวดล้อมทางสังคม และส่วนอื่น ๆ เช่นโครงสร้างพื้นฐานที่มีอยู่เดิมก็ ถือว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพการบริหารงานทั้งสิ้น

จริยธรรมผู้บริหาร

จริยธรรมถือเป็นสิ่งที่ดีงาม เพราะหลักจริยธรรม หมายถึง สิ่งที่ดีประพฤติจะต้องประพฤติ (พุทธทาส อินทปัญโญ, 2553) ซึ่งจะมีความหมายใกล้เคียงกับศีลธรรม ที่หมายถึง สิ่งที่กำลังประพฤติอยู่หรือประพฤติ แล้ว จริยธรรมหรือ Ethics อยู่ในรูปของปรัชญา คือ สิ่งที่ต้องคิดต่องานส่วนเรื่องศีลธรรมนี้ ต้องทำอยู่จริง ๆ เพราะเป็นปัญหาเฉพาะหน้าเป็นเรื่องของพฤติกรรมกรรมการดำเนินชีวิตในด้านต่าง ๆ (พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตฺโต), 2546)

ผู้บริหารภาครัฐทุกระดับจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่จะปฏิบัติตามหลักจริยธรรมเองก่อน แล้วจึงส่งเสริมให้มีการ ปฏิบัติตามหลักจริยธรรมสำหรับบุคลากรอย่างต่อเนื่อง เพจริยธรรมของการบริหารภาครัฐจะไม่มีทางเกิด ผลสำเร็จได้ถ้าผู้บริหารไม่มีจริยธรรม แม้แต่สหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศพัฒนาแล้วก็ให้ความสำคัญของ จริยธรรม เพราะเชื่อว่าการบริหารที่ยึดหลักกฎหมายเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอ ที่จะนำไปสู่การบริหารจัดการ ที่ดี คุณธรรมและจริยธรรมจึงมีความสำคัญต่อบุคคล สังคม และชาติบ้านเมืองเพราะสังคมทุกสังคมจะกำหนด





กฎเกณฑ์กติกาเป็นบรรทัดฐานของตนเองว่า อะไรเป็นสิ่งที่ดีงาม และอะไรคือความถูกต้อง (สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์, 2542)

จริยธรรม เป็นรากฐานของความเจริญรุ่งเรือง ความมั่นคง และความสงบสุขของประชาชน สังคม ประเทศชาติ เพราะประเทศชาติแม้จะได้รับการพัฒนาในด้านวัตถุ เทคโนโลยี ความทันสมัยของวิทยาการ ต่าง ๆ มากมายเพียงใด หากแต่ขาดจริยธรรมแล้ว การพัฒนาที่ยั่งยืนก็ไม่เกิดขึ้นแต่อย่างใด เพราะเป็นการพัฒนาที่ก่อให้เกิดการแข่งขัน แย่งชิง และเบียดเบียนทำร้ายซึ่งกันและกัน (วศิน อินทสระ, 2541)

จริยธรรม (Moral philosophy) เป็นหนึ่งในวิชาหลักของวิชาปรัชญา ซึ่งศึกษาเกี่ยวกับความดีงาม ทางสังคมมนุษย์ จำแนกแยกแยะว่าสิ่งไหนถูกและสิ่งไหนผิด หากจะอธิบายอย่างง่าย ๆ แล้วจริยธรรม หมายถึง การแยกสิ่งถูกจากผิด ดีจากเลว (ล้วน สายยศ และอังคณา สายยศ, 2543) การพิจารณาตัดสินใจ ประพฤติหรือกระทำโดยอาศัยหลักของค่านิยม และหลักศีลธรรม เมื่อพบสถานการณ์หนึ่งสถานการณ์ใด นั่น คือ จริยธรรมเป็นการแสดงพฤติกรรมของคน เมื่อพบสถานการณ์หนึ่ง ในเรื่องความหมายของจริยธรรมที่เป็น ความหมายทางจิตวิทยา และความหมายทางปรัชญานี้ศูนย์ ส่งเสริมสำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์กรมหาชน) ได้สรุปการประชุมเสวนา การวิจัยเพื่อ พัฒนาคุณธรรม จริยธรรมในสังคมไทย โดยการเสวนา ของ (จุมพล พูลภัทรชีวิน, 2549)

ลักษณะของจริยธรรมที่สะท้อนให้เห็น ความหมายที่ชัดเจนยิ่งขึ้นของจริยธรรมดังนี้

1. จริยธรรมเป็นสิ่งที่เรียนรู้ได้
2. จริยธรรมมีองค์ประกอบ 3 อย่างคือ องค์ประกอบเชิงปัญญาหรือความรู้คิด องค์ประกอบเชิง ความรู้สึกและอารมณ์ และองค์ประกอบเชิงพฤติกรรม
3. พัฒนาการทางจริยธรรมเกิดคู่ควบกับพัฒนาการทางเขาวนปัญญา
4. พฤติกรรมเชิงจริยธรรมบางอย่างเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ ตัวอย่างเช่น ความ ซื่อสัตย์ บุคคลบางคนอาจจะไม่โกงเกี่ยวกับการเงินแต่อาจโกงเวลาสอบ เป็นต้น
5. พฤติกรรมเชิงจริยธรรม มี 3 ประเภท คือ
 1. พฤติกรรมเชิงจริยธรรมที่มีลักษณะสากล คือ เหมือนกับพฤติกรรมในวัฒนธรรมหรือสังคม อื่นทั่วโลก
 2. พฤติกรรมเชิงจริยธรรมที่เหมือนกับพฤติกรรมของกลุ่มชน หรือสังคมที่บุคคลนั้นเป็น สมาชิก
 3. พฤติกรรมเชิงจริยธรรมที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะคน ทำให้คนนั้นต่างกับคนอื่นเป็นปัจเจก บุคคล

จริยธรรมสามารถ จำแนกเป็น 2 ส่วน คือ จริยธรรมภายใน และจริยธรรมภายนอก

1. จริยธรรมภายใน เป็นจริยธรรมที่เกิดขึ้นภายในจิตใจของบุคคล ประกอบด้วย 3 ประการได้แก่

1.1 ความคิดความรู้ทางจริยธรรม หมายถึง ความเข้าใจในเหตุผลของความถูกต้อง ดีงาม สามารถ ตัดสินแยกความถูกต้องออกจากความรู้ได้ด้วยความคิด การมีความรู้ในสังคมของตานั้นถือว่าการ กระทำใด ควรกระทำการกระทำใดควรละเว้น ลักษณะ และพฤติกรรมใดเหมาะสมหรือไม่เหมาะสมมากนัก เพียงใด เป็นการเรียนรู้เรื่องเนื้อหาของจริยธรรมเป็นหลัก

1.2 อารมณ์ความรู้สึกทางจริยธรรม หมายถึง ความพอใจ ศรัทธา เลื่อมใส ความรู้สึกของบุคคล ว่า ชอบหรือไม่ชอบ ซึ่งส่วนใหญ่จะสอดคล้องกับค่านิยมในสังคมนั้น เกิดความยินดีที่จะรับจริยธรรมมาเป็นแนว ประพฤติปฏิบัติ





1.3 เหตุผลทางจริยธรรม หมายถึง การที่บุคคลใช้เหตุในการเลือกที่จะกระทำหรือเลือกที่จะไม่กระทำพฤติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง เหตุผลนี้จะเป็นแรงจูงใจที่อยู่เบื้องหลังการกระทำต่าง ๆ ของบุคคล การที่บุคคลมีการกระทำที่คล้ายคลึงกัน อาจมีจริยธรรมในระดับที่แตกต่างกันได้เสมอต่อการให้เหตุผลในทางจริยธรรมของบุคคล จะเป็นเครื่องแสดงพัฒนาการทางจริยธรรมของบุคคลนั้น และมีความสัมพันธ์กับพฤติกรรมต่าง ๆ ของบุคคลด้วย

2. จริยธรรมภายนอก เป็นจริยธรรมที่บุคคลประพฤติแสดงออกมา โดยมีจริยธรรมภายในดังกล่าวข้างต้นเป็นรากฐาน จึงเป็นพฤติกรรมการกระทำที่บุคคลตัดสินใจการกระทำถูกหรือผิด ในสถานการณ์แวดล้อมต่าง ๆ แสดงพฤติกรรมที่สังคมนิยมชมชอบ หรือดเว้นการแสดงพฤติกรรมที่ ผิดกฎเกณฑ์หรือค่านิยมนั้น ๆ ในสังคม คำว่า “จริยธรรม” อาจมีผู้รู้ให้คำอธิบายแตกต่างกันไปตามศาสตร์สาขาวิชา แต่โดยสรุปแล้ว จริยธรรม คือ กฎเกณฑ์ความประพฤติของมนุษย์ที่เกิดขึ้นจากธรรมชาติของมนุษย์เอง คือ ความเป็นผู้มีปัญญา มีเหตุผลทำให้มนุษย์มีมโนธรรม รู้จักไตร่ตรองจำแนก ความดี- ความชั่ว ความถูก-ความผิด สิ่งใดควร-ไม่ควร ทำให้บุคคลเกิดการควบคุมตนเองและกลุ่ม เกิดพฤติกรรม ประพฤติปฏิบัติในสังคม จริยธรรมสากลจึงเป็นศูนย์รวมของจริยธรรมทั้งที่ดีและไม่ดีของมนุษย์ รวมเอาจริยธรรมที่ดีที่มาจาก ธรรมชาติ ทั้งอากาศ โลก มนุษย์ พืช และเอาศรัทธาที่ดีของจริยธรรมทุกศาสนา เป็นเรื่องเมตตาธรรม เพื่อประมวลขึ้นเป็นจริยธรรมสากลผสมผสาน ให้เป็นจริยธรรมหลักของมนุษย์เหมาะสมกับทุกยุคทุกสมัย โดย หลักการแล้วเป็นการนำเอาความดี ความเหมาะสมถูกต้องของธรรมชาติ จากศาสนาต่าง ๆ จากสังคมมนุษย์มา ประพฤติปฏิบัติให้เกิดความดีแก่ตัวเองและผู้อื่น การเลือกต้องอาศัยหลักการ ได้แก่ การพิจารณาถึงมาตรฐาน ของความถูกต้อง ความดี ความงามของความประพฤติในสังคมมนุษย์ซึ่งมีอยู่แล้ว และเกี่ยวกับการกำจัดความ ชั่วออกไป การเสริมสร้างความดี ได้แก่ การทำให้อากาศดี โลกดี พืชสัตว์และมนุษย์ดี นอกจากการเลือกที่ดี แล้ว ต้องมีการตัดสินใจที่ดีเพื่อมาประพฤติปฏิบัติและมีการประพฤติที่ดีด้วยเป็นการเสริมสร้างจริยธรรมที่ดี ต่อไป

คุณสมบัติการเป็นนักการเมืองที่ดี จะต้องมีความสูง มีคุณวุฒิที่จะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารประเทศชาติ มีคุณประโยชน์ ทำงานเพื่อส่วนรวมด้วยความเสียสละ ไม่เห็นแก่ตัว มีวิสัยทัศน์กว้างไกล ตื่นตระหนกน้อยเมื่อต้องเผชิญสถานการณ์เฉพาะหน้า มีคุณลักษณะชีวิตที่ดี มีลักษณะพื้นฐานของการดำเนินชีวิตแบบเสมอต้นเสมอปลาย มีประวัติดี มีการดำเนินชีวิตตั้งแต่อดีตที่ โปร่งใส ทั้งในชีวิตหน้าที่การงานและชีวิตส่วนตัวมีความงาม คุณเกียรติ มีวาทศิลป์ ไม่โกหก ไม่กลับกลอก ไม่ปลิ้นปล้อน สามารถพูดจาสื่อสารได้ดีกับบุคคลในทุกระดับและที่สำคัญ มีคุณธรรม จริยธรรม ซื่อสัตย์ จริงใจต่อ ประชาชนและประเทศชาติ (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2539)

สรุปได้ว่า จริยธรรมคือแนวปฏิบัติที่ถูกต้องดีงาม เป็นกฎเกณฑ์ที่บัญญัติขึ้นเพื่อให้เกิดความถูกต้องดีงาม ให้บุคลากรในองค์กรทำงานร่วมกันได้อย่างไม่มีปัญหา อาจจะเรียกว่าเป็นมาตรฐานแห่งความดีก็ได้ บุคลากรโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องปฏิบัติตามจริยธรรมดังกล่าวโดยดุษฎีและเป็นเอกภาพ ส่วนรายละเอียดหรือหลักจริยธรรมของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะได้กล่าวถึงในหัวข้อต่อไป

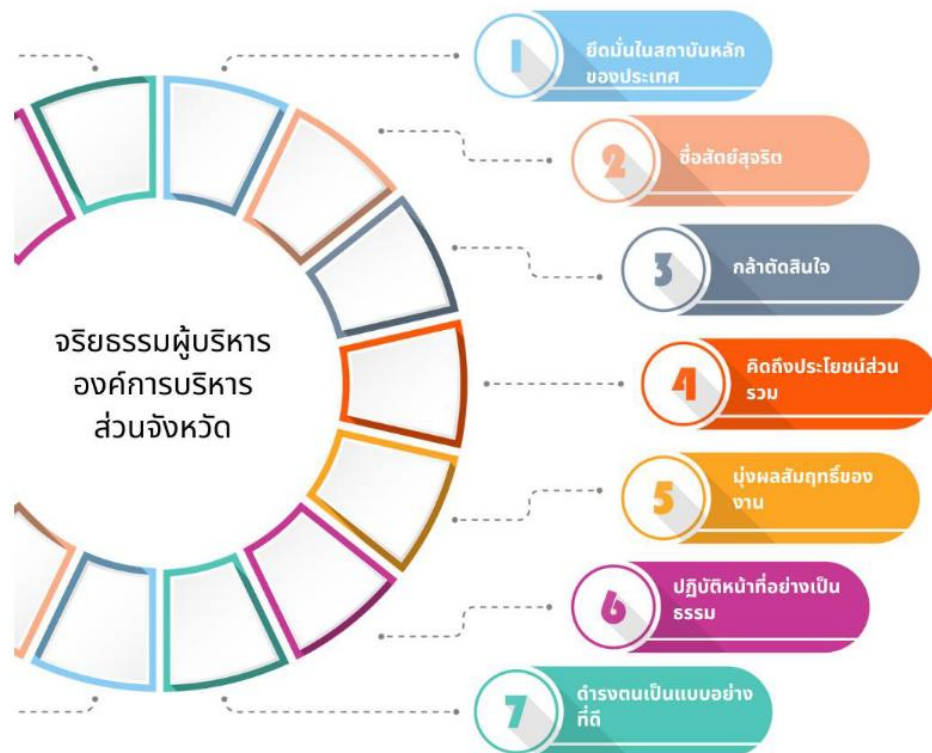
จริยธรรมผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด

คุณธรรมจริยธรรมสำหรับผู้บริหาร คือการใช้หลักธรรมหรือหลักของการบริหารกิจการที่ดี (Good Governance) เป็นเรื่องที่ผู้นำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัด ควรให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ในทางบริหารก็ยังต้องมีการใช้หลักจริยธรรมควบคู่ไปกับหลักธรรมาภิบาลที่เป็นหลักสากลที่ทุกองค์กรในภาครัฐต้องใช้ในการบริหารอันประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลัก





ความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักสำนึกรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่า (เดชชาติ ตรีทรัพย์, 2561) และในส่วนองภาครัฐก็ยังได้มีการกำหนดมาตรฐานจริยธรรมกลาง เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ปรับใช้ให้สอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่น ซึ่งเรียกว่าประมวลจริยธรรมผู้บริหารท้องถิ่นดังนี้



ภาพที่ 1 องค์ความรู้

1. ยึดมั่นในสถาบันหลักของประเทศ อันได้แก่ ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยยึดถือผลประโยชน์ของประเทศชาติเป็นสำคัญ ประพฤติ ปฏิบัติตนอยู่ในกรอบศีลธรรมอันดีและเทิดทูนรักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์
2. ซื่อสัตย์สุจริต รับผิดชอบต่อหน้าที่ ปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมาตามกฎหมายและตามทำนองคลองธรรม โปร่งใส และมีจิตสำนึกที่ดี
3. กล้าตัดสินใจ และกระทำในสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม และกล้าแสดงความคิดเห็นคัดค้าน หรือเสนอให้มีการลงโทษผู้ที่ทำสิ่งไม่ถูกต้อง
4. คิดถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว และมีจิตสาธารณะ
5. มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงานและการกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
6. ปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นธรรม ปราศจากอคติ และไม่เลือกปฏิบัติ โดยการใช้ความรู้สึกรู้สึกหรือความสัมพันธ์ส่วนตัวหรือเหตุผลของความแตกต่างทางเชื้อชาติ ศาสนา เพศ อายุ สภาพร่างกาย สถานะของบุคคลหรือฐานะทางเศรษฐกิจสังคม
7. ดำรงตนเป็นแบบอย่างที่ดีและรักษาภาพลักษณ์ของทางราชการ ด้วยการรักษาเกียรติศักดิ์ของความเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น รวมทั้งปฏิบัติตนเป็นพลเมืองดีและดำเนินชีวิตตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง (ประมวลจริยธรรมพนักงานส่วนท้องถิ่น, 2565)





สรุปได้ว่า จริยธรรมในส่วนของผู้บริหารท้องถิ่นทั้ง 7 ประการเป็นหลักจริยธรรมที่ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด โดยให้อยู่ภายใต้กรอบของหลักธรรมาภิบาล หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักสำนึกรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่า กล่าวคือใช้ธรรมาภิบาลเป็นเป้าหมายส่วนหลักจริยธรรม 7 ประการเป็นแนวทางในการปฏิบัติ

สรุป

ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกระดับต้องบริหารงานภายใต้กรอบจริยธรรม 7 ประการดังที่กล่าวแล้วข้างต้นคือ ยึดมั่นในสถาบันหลักของประเทศ ซื่อสัตย์สุจริต รับผิดชอบต่อหน้าที่ กล้าตัดสินใจ และกระทำในสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม คิดถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน ปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นธรรม และดำรงตนเป็นแบบอย่างที่ดี โดยถือเอาหลักการเหล่านี้เป็นแนวปฏิบัติ ให้เกิดผลของการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลคือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักสำนึกรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่า กล่าวคือบริหารงานเพื่อให้เกิดความดีงามในองค์กร ให้บุคลากรปฏิบัติตามระเบียบ ให้มีความโปร่งใสในกระบวนการทำงาน ทุกส่วนมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน และร่วมกันรับผิดชอบ และการดำเนินงานทุกโครงการทุกกิจกรรมต้องมีความคุ้มค่า

เอกสารอ้างอิง

- กรมการปกครอง. (2544). คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาประจำปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและเมืองพัทยา. กรุงเทพฯ : สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่นกรมการปกครอง.
- กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. (2567). *อำนาจหน้าที่*. สืบค้นเมื่อ 7 มกราคม 2567, จาก https://www.dla.go.th/division_dla.jsp.
- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (2539). *อนาคตผู้นำการเมืองไทยในสองทศวรรษหน้า*. กรุงเทพฯ: ชัคเชสมิเดีย.
- จุมพล พูลทรัพย์วิรัตน์. (2549). *การวิจัยและพัฒนากระบวนการสร้างคุณธรรม* (รายงานวิจัย). กรุงเทพฯ : ศูนย์ส่งเสริมและพัฒนาพลังแผ่นดินเชิงคุณธรรม (ศูนย์คุณธรรม).
- เดชชาติ ตริทรัพย์. (2561). แนวทางการส่งเสริมหลักคุณธรรม จริยธรรม และหลักธรรมาภิบาลในการปฏิบัติงานของบุคลากรองค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่น ภาคใต้. *วารสารมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย*, 5(2), 317-341.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2552). *การปกครองส่วนท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ประมวลจริยธรรมพนักงานส่วนท้องถิ่น. (2565, 7 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 139 ตอนพิเศษ 15 หน้า 28-29.
- พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตโต). (2546). *พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวลธรรม*. กรุงเทพฯ: กรมการศาสนา.
- พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตโต). (2546). *พัฒนาการแบบองค์รวมของเด็กไทย*. โครงการตำราสำนักที่ปรึกษากรมอนามัย. กรุงเทพฯ: กระทรวงสาธารณสุข.
- พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2521. (2521, 8 กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 95 ตอนที่ 73 หน้า 31-35.
- ล้วน สายยศ และอังคณา สายยศ. (2543). *เทคนิควิจัยทางการศึกษา* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: สุวีริยาสาส์น.
- วศิน อินทสระ. (2541). *พุทธจริยศาสตร์*. กรุงเทพฯ: ทองกวาว.
- วิสุทธิ โพธิแทน. 2555. *แนวคิดพื้นฐานของประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.





- สถาบันพระปกเกล้า. (2547). *สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: บริษัท ธรรมดาเพรส จำกัด.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2548). *คู่มือสมรรถนะข้าราชการพลเรือนไทย*. กรุงเทพฯ: พี.เอ. ลีฟวิ่ง.
- สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์. (2542). *จริยธรรมทางวิชาการ*. กรุงเทพฯ: เพ็ญฟ้า.

