



การประชุมวิชาการระดับชาติครั้งที่ ๔ และระดับนานาชาติครั้งที่ ๓ “รุ่งอรุณแห่งสันติภาพ”

การพัฒนาภาวะผู้นำเชิงจริยธรรมและธรรมาภิบาลของผู้บริหารท้องถิ่น ในบริบทศตวรรษที่ 21

Enhancing Ethical Leadership and Good Governance of Local Government Executives in the Context of the 21st Century

1. สุพรรณิ พายบุตร, 2. จิรวัดน์ กุบแก้ว 3. กันต์ ศรีหาล้า, 4. วรเชษฐ์ โทอิน*

1. Suphanne Payubutr, 2. Jirawat Kunkeaw, 3. Kanta Srilah, 4. Worachet Tho-un

1., 2., 3., 4. มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย วิทยาลัยศาสนศาสตร์ยโสธร

1., 2., 3., 4. Mahamakut Buddhist University Yasothon Buddhist Collage

Corresponding author e-mail: worachet.th@mbu.ac.th*

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งอธิบายและเสนอแนวทาง “พัฒนาภาวะผู้นำเชิงจริยธรรมและธรรมาภิบาล” ของผู้บริหารท้องถิ่นให้สอดคล้องกับโลกศตวรรษที่ 21 โดยสังเคราะห์งานวิชาการที่เกี่ยวข้องและวิเคราะห์สถานการณ์ท้องถิ่นร่วมสมัยเป็นฐานคิดสำคัญ บทความตั้งข้อสังเกตว่า หากผู้บริหารท้องถิ่นมี “จริยธรรม” เป็นเข็มทิศภายใน การใช้อำนาจจะมุ่งประโยชน์สาธารณะมากกว่าประโยชน์ส่วนตน ขณะเดียวกัน “ธรรมาภิบาล” ทำหน้าที่เป็นระบบและกลไกภายนอกที่ช่วยให้การบริหารงานโปร่งใส ตรวจสอบได้ และเปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น ในบริบทปัจจุบัน ผู้บริหารท้องถิ่นต้องเผชิญแรงกดดันใหม่หลายด้าน เช่น การเปลี่ยนผ่านสู่ท้องถิ่นดิจิทัลที่ทุกอย่างต้องใช้ข้อมูลและเทคโนโลยี ความคาดหวังต่อความโปร่งใสแบบทันทีจากพลเมืองออนไลน์ การมีส่วนร่วมและการตรวจสอบที่เข้มข้นขึ้นจากสังคมเครือข่าย ปัญหาสาธารณะที่ซับซ้อนและแก้ยาก รวมทั้งความเสี่ยงเดิมของการเมืองท้องถิ่นอย่างอุปถัมภ์นิยมและผลประโยชน์ทับซ้อน เมื่อพิจารณาร่วมกับแนวคิดภาวะผู้นำสมัยใหม่ บทความเสนอว่า ผู้บริหารท้องถิ่นควรพัฒนาคุณลักษณะหลักได้แก่ ความซื่อสัตย์สุจริต ความยุติธรรม กล้าตัดสินใจบนฐานคุณค่าและเหตุผล รับผิดชอบต่อสาธารณะ เป็นแบบอย่างที่ดี และรู้เท่าทันจริยธรรมในโลกดิจิทัล ส่วนด้านธรรมาภิบาลควรเน้นให้เกิดจริงในองค์กร ได้แก่ ความโปร่งใส ตรวจสอบได้ การมีส่วนร่วม นิติธรรม ความคุ้มค่า ความเสมอภาค และการตอบสนองต่อความต้องการของพื้นที่อย่างแท้จริง บทความจึงเสนอกรอบพัฒนา 3 ระดับ คือ (1) ระดับบุคคล พัฒนาทักษะและการตัดสินใจเชิงจริยธรรม พร้อมระบบโค้ชและการประเมินสมรรถนะ (2) ระดับองค์กร สร้างวัฒนธรรมโปร่งใส ระบบเปิดเผยงบประมาณ/โครงการ กลไกแจ้งเบาะแส และการเรียนรู้ตลอดชีวิตด้วยเทคโนโลยี (3) ระดับนโยบาย ใช้มาตรการกำกับดูแลและแรงจูงใจเชิงคุณธรรม รวมถึงการทำงานแบบเครือข่ายกับภาคส่วนต่าง ๆ กรอบดังกล่าวคาดว่าจะช่วยลดความเสี่ยงคอร์รัปชัน ยกกระดับบริการสาธารณะ เพิ่มความไว้วางใจของประชาชน และทำให้การพัฒนาท้องถิ่นยั่งยืนมากขึ้น พร้อมชี้ทิศทางการวิจัยต่อยอดเรื่องเครื่องมือวัดภาวะผู้นำเชิงจริยธรรมและการศึกษาความสัมพันธ์เชิงสาเหตุระหว่างผู้นำ วัฒนธรรมองค์กร และผลลัพธ์ธรรมาภิบาลในพื้นที่จริง

คำสำคัญ: ภาวะผู้นำเชิงจริยธรรม; ธรรมาภิบาล;; การปกครองท้องถิ่นดิจิทัล; ศตวรรษที่ 21

Abstract

This article examines and proposes development pathways for ethical leadership and good governance among Thai local government executives in the 21st-century context. Based on a critical synthesis of leadership and governance scholarship, the article conceptualizes ethical leadership as an internal value system that regulates the legitimate use of authority, while good governance functions as an external institutional architecture that operationalizes transparency, accountability, participation, rule of law, effectiveness, equity, and area-based responsiveness. The central argument is that ethical leadership and good governance are mutually reinforcing: moral agency of leaders shapes ethical organizational climate, which in turn enables governance mechanisms to produce credible public outcomes. Contemporary local executives operate under intensified pressures from digital transformation, real-time public scrutiny, networked citizen participation, and complex “wicked problems” such as inequality, environmental risks, and multi-hazard crises. These conditions expose persistent ethical vulnerabilities in local politics, including patron–client relations and conflicts of interest. To address these challenges, the article specifies core ethical leadership capacities for modern local executives: integrity, fairness, public accountability, value- and evidence-based decision-making, moral courage, role modeling, and digital ethics literacy. A three-level development framework is proposed. At the individual level, it emphasizes ethical competency training, reflective practice, coaching/mentoring, and competency assessment. At the organizational level, it highlights ethical-governance infrastructures such as open budgeting, transparent procurement, whistleblowing systems, and technology-enabled lifelong learning. At the systemic level, it calls for virtue-oriented incentives, enforceable safeguards, and network governance linking local authorities with citizens, private sectors, and universities. The framework is expected to reduce corruption risks, improve service quality, strengthen citizen trust, and support sustainable local development.

Keywords: ethical leadership; good governance; digital local government;
21st-century competencies



การประชุมวิชาการระดับชาติครั้งที่ ๔ และระดับนานาชาติครั้งที่ ๓ “รุ่งอรุณแห่งสันติภาพ”

บทนำ

การกระจายอำนาจสู่การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในช่วงกว่าสองทศวรรษที่ผ่านมา ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) กลายเป็น “ด่านหน้า” ของรัฐในการจัดการบริการสาธารณะและพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนอย่างใกล้ชิดที่สุด ทั้งด้านโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณสุข การศึกษา สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจชุมชน และการจัดการภัยพิบัติในพื้นที่ (institute of developing economies [IDE], 2012) ในบริบทศตวรรษที่ 21 บทบาทดังกล่าวยิ่งทวีความซับซ้อนจากการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของโลกดิจิทัล ความเสี่ยงเชิงซ้อน (poly crisis) เช่น โรคระบาด ภัยพิบัติและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ตลอดจนความเหลื่อมล้ำและสังคมสูงวัยที่ซ้อนทับกันในระดับพื้นที่ ขณะเดียวกัน สหประชาชาติและ UNDP เน้นชัดว่า “ธรรมาภิบาลท้องถิ่น” เป็นกลไกหลักในการทำให้เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) เกิดผลจริง เพราะการแก้ปัญหาต้องเกิด ณ ระดับท้องถิ่นและต้องอาศัยความร่วมมือหลายภาคส่วน (UNDP, 2018; UNDP, 2022) อย่างไรก็ตาม ภายใต้ภารกิจที่ขยายตัว อปท. ของไทยยังเผชิญปัญหาเชิงโครงสร้างและเชิงวัฒนธรรมทางการเมืองจำนวนมาก โดยเฉพาะข้อร้องเรียนด้านการทุจริต การใช้อำนาจในระบบอุปถัมภ์ และความไม่โปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างที่มักปรากฏในข่าวและข้อพิพาทระดับพื้นที่ งานศึกษาว่าด้วยการกระจายอำนาจชี้ว่า เมื่ออำนาจและงบประมาณถูกถ่ายโอนไปสู่ท้องถิ่นโดยกลไกกำกับตรวจสอบยังพัฒนาไม่ทัน ย่อมทำให้ความเสี่ยงต่อทุจริตและความขัดแย้งทางการเมืองท้องถิ่นเพิ่มสูงขึ้น (Haque, 2010; IDE, 2012) บทวิเคราะห์ด้านธรรมาภิบาลท้องถิ่นไทยยังสะท้อนว่า แม้หลักนิติธรรม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการมีส่วนร่วมถูกกำหนดไว้ชัดในกฎหมายและรัฐธรรมนูญ แต่ในทางปฏิบัติยังเกิด “ช่องว่างเชิงพฤติกรรมและเชิงระบบ” ระหว่างหลักการกับการดำเนินงานจริง สถานการณ์เช่นนี้ทำให้ “ภาวะผู้นำเชิงจริยธรรมและธรรมาภิบาล” ของผู้บริหารท้องถิ่นกลายเป็นโจทย์สำคัญต่อความเชื่อมั่นของสาธารณะและคุณภาพการบริการในระดับพื้นที่

ในทางทฤษฎี “ภาวะผู้นำเชิงจริยธรรม (ethical leadership)” หมายถึง การที่ผู้นำประพฤติปฏิบัติบนบรรทัดฐานคุณธรรมอย่างสม่ำเสมอ และทำหน้าที่เป็นทั้ง “บุคคลคุณธรรม (moral person)” และ “ผู้จัดการคุณธรรม (moral manager)” ที่สร้างแบบอย่าง กำกับมาตรฐาน และจูงใจให้ผู้นับตามยึดถือพฤติกรรมจริยธรรมผ่านกลไกการเรียนรู้ทางสังคม (Brown, Treviño, & Harrison, 2005; Brown & Treviño, 2006) เมื่อประยุกต์สู่การบริหารท้องถิ่น ผู้นำเชิงจริยธรรมจึงต้องตัดสินใจโดยยึดประโยชน์สาธารณะ ชื่อสัตย์สุจริต เคารพกฎหมาย เปิดรับการตรวจสอบ และสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่โปร่งใสและยุติธรรม (นนทภูมิ มะโนนิก และคณะ 2565) ขณะเดียวกัน “ธรรมาภิบาล (good governance)” ในแนวคิดสากลประกอบด้วยหลักนิติธรรม ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบ ความเท่าเทียม และประสิทธิภาพในการบริการสาธารณะ ซึ่ง UNDP เสนอมาตั้งแต่ปลายคริสต์ศตวรรษที่ 20 และยังเป็นกรอบมาตรฐานในงานพัฒนาระดับท้องถิ่นทั่วโลก (UNDP, 1997; Zaitul, 2023) สำหรับบริบทไทย หลักธรรมาภิบาลถูกแปลงเป็นหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เช่น นิติธรรม คุณธรรม โปร่งใส มีส่วนร่วม รับผิดชอบ และความคุ้มค่า ด้วยเหตุนี้การพัฒนาผู้บริหารท้องถิ่นให้มีภาวะผู้นำเชิงจริยธรรมจึงเป็นหัวใจในการทำให้ธรรมาภิบาลเกิดขึ้นจริง ไม่ใช่เพียงถ้อยคำเชิงนโยบาย อย่างไรก็ตาม ช่องว่างสำคัญขององค์ความรู้ยังคงอยู่ 3 ประการ (1) งานไทยส่วนใหญ่แยกศึกษาภาวะผู้นำเชิงจริยธรรมออกจากผลลัพธ์เชิงธรรมาภิบาล จึงยังขาดกรอบอธิบาย “กลไกเชื่อมโยง” ระหว่าง



การประชุมวิชาการระดับชาติครั้งที่ ๔ และระดับนานาชาติครั้งที่ ๓ “รุ่งอรุณแห่งสันติภาพ”

จริยธรรมของผู้กำกับระบบกำกับตรวจสอบและคุณภาพบริการสาธารณะ (2) งานวิจัยจำนวนมากเป็นการสำรวจเชิงสถานะ (status survey) ในช่วงเวลาหนึ่ง ยังไม่พัฒนาเป็นแนวทาง/กระบวนการพัฒนา (developmental model) ที่นำไปใช้ได้จริงกับผู้บริหารท้องถิ่นต่างบริบท; และ (3) ยังมีความจำกัดในการบูรณาการสมรรถนะใหม่ของศตวรรษที่ 21 เช่น การบริหารแบบร่วมผลิต (co-production) การสื่อสารสาธารณะเชิงดิจิทัล ความโปร่งใสเชิงข้อมูล (open data) และการรับมือวิกฤตระดับพื้นที่ เข้ากับกรอบจริยธรรมและธรรมาภิบาลเดิม

บทความวิชาการนี้จึงมุ่งนำเสนอกรอบการพัฒนา “ภาวะผู้นำเชิงจริยธรรมและธรรมาภิบาลของผู้บริหารท้องถิ่นในบริบทศตวรรษที่ 21” โดยบูรณาการ (1) ทฤษฎีภาวะผู้นำเชิงจริยธรรมแบบการเรียนรู้ทางสังคมและบทบาท (Brown et al., 2005; Brown & Treviño, 2006) (2) หลักธรรมาภิบาลสากลและไทยที่เน้นนิติธรรม โปร่งใส มีส่วนร่วม และรับผิดชอบ (UNDP, 1997; KPI, 2013) และ (3) ความท้าทายเชิงโครงสร้างของการเมืองท้องถิ่นไทยและสมรรถนะใหม่ของการบริหารท้องถิ่นในศตวรรษที่ 21 (IDE, 2012; Sripool, 2023) กรอบดังกล่าวจะถูกอธิบายผ่านประเด็นหลัก ได้แก่ (1) คุณลักษณะจริยธรรมของผู้นำและการกำกับตนเอง (2) การตัดสินใจเชิงจริยธรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะและการต่อต้านการทุจริต (3) การบริหารแบบโปร่งใส-มีส่วนร่วมบนฐานข้อมูลและเทคโนโลยีดิจิทัล และ (4) การสร้างวัฒนธรรมองค์กรและเครือข่ายความร่วมมือเพื่อ SDGs ในระดับพื้นที่และในเชิงประโยชน์นั้น บทความนี้คาดว่าจะช่วยเติมเต็มองค์ความรู้ด้านการปกครองท้องถิ่นและภาวะผู้นำสาธารณะ โดยเสนอกรอบเชิงบูรณาการที่ใช้ได้ทั้งในการวิจัยเชิงประเมิณผล การพัฒนาหลักสูตร/สมรรถนะผู้บริหารท้องถิ่น และการออกแบบตัวชี้วัดธรรมาภิบาลที่เชื่อมโยงกับพฤติกรรมผู้นำโดยตรง ขณะเดียวกัน ในเชิงสังคม การยกระดับภาวะผู้นำเชิงจริยธรรมและธรรมาภิบาลจะช่วยลดความเสี่ยงทุจริต เพิ่มความไว้วางใจของประชาชน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางประชาธิปไตยระดับฐานราก และยกระดับคุณภาพชีวิตของชุมชนให้ดีขึ้นอย่างยั่งยืนภายใต้ความเปลี่ยนแปลงของศตวรรษที่ 21

ความหมายและมิติ “ภาวะผู้นำเชิงจริยธรรม”

ภาวะผู้นำเชิงจริยธรรมในเชิงพรรณนา สามารถมองได้ว่าเป็น “ภาวะผู้นำที่ทำให้ความดีกลายเป็นกติกาและวิถีปฏิบัติขององค์กร” ไม่ใช่เพียงคุณธรรมเชิงนามธรรมของตัวผู้นำเท่านั้น วรรณกรรมสากลอธิบายว่า ผู้นำเชิงจริยธรรมคือผู้ที่ประพฤติปฏิบัติอย่างถูกต้องตามบรรทัดฐานศีลธรรมทั้งในชีวิตส่วนตัวและการทำงาน และที่สำคัญคือสามารถทำให้ผู้ตามเรียนรู้และทำตามสิ่งที่ถูกต้องผ่านการเป็นแบบอย่าง การสื่อสารเชิงคุณค่า และระบบรางวัล-ลงโทษที่ยุติธรรม แนวคิดนี้ตั้งอยู่บนทฤษฎีการเรียนรู้ทางสังคมที่มองว่า คนในองค์กรมักเลียนแบบผู้ที่มีอำนาจและได้รับความยอมรับ ดังนั้น “การเป็นตัวอย่างที่จับต้องได้” จึงเป็นกลไกสำคัญที่ผู้นำสร้างพฤติกรรมจริยธรรมให้เกิดขึ้นในหมู่ผู้ตาม (Brown et al., 2005; Brown & Treviño, 2006) ภาวะผู้นำเชิงจริยธรรมในเชิงพรรณนา สามารถมองได้ว่าเป็น “ภาวะผู้นำที่ทำให้ความดีกลายเป็นกติกาและวิถีปฏิบัติขององค์กร” ไม่ใช่เพียงคุณธรรมเชิงนามธรรมของตัวผู้นำเท่านั้น วรรณกรรมสากลอธิบายว่า ผู้นำเชิงจริยธรรมคือผู้ที่ประพฤติปฏิบัติอย่างถูกต้องตามบรรทัดฐานศีลธรรมทั้งในชีวิตส่วนตัวและการทำงาน และที่สำคัญคือสามารถทำให้ผู้ตามเรียนรู้และทำตามสิ่งที่ถูกต้องผ่านการเป็นแบบอย่าง การสื่อสารเชิงคุณค่า



การประชุมวิชาการระดับชาติครั้งที่ ๔ และระดับนานาชาติครั้งที่ ๓ “รุ่งอรุณแห่งสันติภาพ”

และระบบรางวัล-ลงโทษที่ยุติธรรม แนวคิดนี้ตั้งอยู่บนทฤษฎีการเรียนรู้ทางสังคมที่มองว่า คนในองค์กรมักเลียนแบบผู้ที่มีอำนาจและได้รับความยอมรับ ดังนั้น “การเป็นตัวอย่างที่จับต้องได้” จึงเป็นกลไกสำคัญที่ผู้นำสร้างพฤติกรรมจริยธรรมให้เกิดขึ้นในหมู่ผู้ตาม (Brown et al., 2005; Brown & Treviño, 2006) เมื่อขยายความให้ลึกขึ้น ภาวะผู้นำเชิงจริยธรรมมีลักษณะเป็น “สองชั้นที่เกี่ยวพันกัน” ชั้นแรกคือความเป็นบุคคลคุณธรรม (moral person) ผู้นำต้องมีรากฐานภายในที่มั่นคง ได้แก่ ความซื่อสัตย์จริงใจ ความยุติธรรม การยึดมั่นประโยชน์สาธารณะ ความรับผิดชอบ และความกล้าหาญทางจริยธรรมในการต้านแรงกดดันหรือผลประโยชน์ทับซ้อน ชั้นที่สองคือความเป็น ผู้จัดการคุณธรรม (moral manager) คือการนำคุณธรรมส่วนตัวไปแปลงเป็นการบริหารจริง เช่น การประกาศจุดยืนเรื่องความถูกต้อง การตั้งมาตรฐานทางจริยธรรม การเปิดพื้นที่ให้พหุภาคีตรวจสอบ และการลงมือแก้ไขเมื่อเกิดพฤติกรรมไม่เหมาะสมอย่างเป็นธรรมและเสมอต้นเสมอปลาย จึงกล่าวได้ว่า ผู้นำเชิงจริยธรรมที่แท้ไม่เพียง “เป็นคนดี” แต่ต้อง “ทำให้ระบบดีตามไปด้วย” (Brown et al., 2005) ในเชิงมิติพฤติกรรม งานพัฒนาตัวชี้วัดภาวะผู้นำเชิงจริยธรรมของ Kalshoven และคณะ เสนอภาพรวมที่ชัดเจนว่า ผู้นำเชิงจริยธรรมปรากฏออกมาเป็นพฤติกรรมหลายด้านที่เชื่อมโยงกัน ได้แก่ การยืนอยู่บนความเชื่อตรงและรักษาคำมั่นสัญญา (integrity) การตัดสินใจอย่างยุติธรรมและไม่ลำเอียง (fairness) การไม่ผูกขาดอำนาจแต่แบ่งปันและรับฟังผู้เกี่ยวข้อง (power sharing) การให้คุณค่าและดูแลผู้คนในฐานะมนุษย์ ไม่ใช่เพียงทรัพยากรการผลิต (people orientation) การชี้แนวทางคุณธรรมให้ชัดว่าอะไรควร-ไม่ควร พร้อมสร้างบรรทัดฐานร่วม (ethical guidance) การทำให้บทบาทหน้าที่ กติกา และความรับผิดชอบตรวจสอบได้ ลดพื้นที่สีเทา (role clarification/accountability) และการตัดสินใจที่คำนึงถึงผลกระทบระยะยาวต่อส่วนรวมและความยั่งยืนของชุมชน-สิ่งแวดล้อม (concern for sustainability) (Kalshoven et al., 2011)

ถ้าเล่าให้เห็นภาพอย่างเป็นธรรมชาติ มิติทั้งเจ็ดนี้ทำงานร่วมกันเหมือน “วงจรคุณธรรมของผู้นำ” เริ่มจากความเชื่อตรงภายในที่ทำให้ผู้นำไม่หวั่นไหวต่อผลประโยชน์ทับซ้อน จากนั้นเชื่อตรงนี้จะแสดงออกเป็นความยุติธรรมในการใช้ดุลพินิจและการจัดสรรทรัพยากร เมื่อผู้ตามเห็นความยุติธรรมก็เกิดความไว้วางใจ ทำให้ผู้นำสามารถกระจายอำนาจและชวนให้ทุกฝ่ายร่วมคิดร่วมทำได้จริง การแบ่งปันอำนาจเช่นนี้จะไม่เกิดผลหากผู้นำไม่เคารพศักดิ์ศรีและดูแลผู้คนในองค์กรอย่างจริงใจ ทั้งในเชิงความเป็นอยู่และการพัฒนาศักยภาพควบคู่ไปด้วย ขณะเดียวกัน ผู้นำต้อง “พูดเรื่องจริยธรรมให้ชัด” ไม่ปล่อยให้ความดีเป็นเพียงเรื่องส่วนตัว แต่ยกระดับเป็นมาตรฐานองค์กร มีการกำกับติดตาม และกล้าใช้มาตรการเมื่อพบการทุจริตหรือการใช้อำนาจผิดทาง สุดท้ายแล้ววงจรคุณธรรมนี้จะสมบูรณ์เมื่อทุกการตัดสินใจของผู้นำไม่ติดกับดักผลลัพธ์ระยะสั้น หรือคะแนนนิยมเฉพาะหน้า หากแต่ยืนอยู่บนความรับผิดชอบต่ออนาคตของชุมชนและคนรุ่นต่อไป นี่คือเหตุผลที่แนวคิดสากลมองภาวะผู้นำเชิงจริยธรรมเป็นโครงสร้างพหุมิติ เพราะคุณธรรมที่อยู่ในใจต้องถูกแปลงเป็นพฤติกรรม องค์กร และผลลัพธ์สาธารณะพร้อมกัน เมื่อหันมามองผ่านวรรณกรรมไทย แม้บริบทการศึกษาและการปกครองท้องถิ่นจะแตกต่างจากโลกตะวันตก แต่นักวิชาการไทยก็อธิบายสาระเดียวกัน โดยมักสรุปมิติภาวะผู้นำเชิงจริยธรรมเป็นกลุ่มคุณลักษณะเช่น ความไว้วางใจ ความยุติธรรม ความเคารพ ความซื่อสัตย์ ความรับผิดชอบ และความเป็นพลเมืองดี ซึ่งสะท้อนความคาดหวังว่าผู้นำต้องเป็นแบบอย่างของคนดีในสังคมประชาธิปไตยและทำให้ผู้ตามเชื่อมั่นในความถูกต้องของการใช้อำนาจ (จันทร์พิรุณ มหาหงส์, 2566) งานไทย



การประชุมวิชาการระดับชาติครั้งที่ ๔ และระดับนานาชาติครั้งที่ ๓ “รุ่งอรุณแห่งสันติภาพ”

ว่าด้วยผู้บริหารท้องถิ่นยิ่งย่ำยิ่งกว่า ผู้นำที่เก่งงานแต่ขาดคุณธรรมจะบั่นทอนศรัทธาของประชาชน ขณะที่ผู้นำที่ยึดความเป็นธรรม โปร่งใส และรับผิดชอบ จะสร้างความเชื่อถือ ความสนใจในการร่วมมือ และพลังขององค์กรได้มากกว่า (พระมหาอานนท์ อคฺคปญฺโญ และพระสิริรัตนเมธี, 2566) ดังนั้น หากสรุปเชิงพรรณนาให้สอดคล้องกับการบริหารท้องถิ่นในศตวรรษที่ 21 ภาวะผู้นำเชิงจริยธรรมคือ “ความสามารถของผู้บริหารท้องถิ่นที่จะยืนอยู่บนความถูกต้องเพื่อประโยชน์สาธารณะ และทำให้ความถูกต้องนั้นกลายเป็นระบบการบริหารที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีส่วนร่วม” ผู้นำลักษณะนี้ไม่เพียงต้านทุจริตเชิงพฤติกรรม แต่ยังสร้างภูมิคุ้มกันเชิงสถาบันให้ท้องถิ่น ผ่านการกระจายอำนาจร่วมผลิตบริการกับประชาชน การตัดสินใจบนข้อมูลและความเป็นธรรม และการพัฒนาท้องถิ่นอย่างยั่งยืน นี่คือการของภาวะผู้นำเชิงจริยธรรมที่ทำให้ “ธรรมาภิบาลท้องถิ่น” มีชีวิตจริงในภาคปฏิบัติ มิใช่แค่ถ้อยคำในเอกสารนโยบาย

การทำให้ “ธรรมาภิบาลท้องถิ่น” เกิดขึ้นจริง ไม่ได้เริ่มต้นจากระเบียบหรือคู่มือเพียงอย่างเดียว หากแต่เริ่มจาก “คนที่ใช้อำนาจ” โดยตรง กล่าวคือ ผู้บริหารท้องถิ่นคือจุดเชื่อมระหว่างหลักการเชิงนโยบายกับการปฏิบัติในชีวิตประจำวันขององค์กร การมีภาวะผู้นำเชิงจริยธรรมจึงเป็นฐานรากของธรรมาภิบาล เพราะผู้นำเชิงจริยธรรมหมายถึงผู้นำที่ยืนหยัดบนความถูกต้อง ยุติธรรม และประโยชน์สาธารณะ พร้อมทั้งทำให้ความถูกต้องนั้นกลายเป็นบรรทัดฐานขององค์กรผ่านการเป็นแบบอย่าง การสื่อสารคุณค่า และระบบกำกับพฤติกรรมที่เป็นธรรม (Brown et al., 2005; Kalshoven et al., 2011) เมื่อผู้นำมีคุณธรรมเช่นนี้ “หลักธรรมาภิบาล 6 ประการ” ที่ใช้ในระบบราชการไทยและการบริหารท้องถิ่น ได้แก่ นิติธรรม คุณธรรม โปร่งใส มีส่วนร่วม รับผิดชอบต่อสังคม และความคุ้มค่าจะไม่ใช่ว่าเพียงถ้อยคำอุดมคติ แต่แปรเป็นพฤติกรรมและระบบการบริหารได้อย่างเป็นรูปธรรมบนพื้นฐานแห่งบริบทต่อไป

1) หลักนิติธรรม (rule of law) กับภาวะผู้นำเชิงจริยธรรม หลักนิติธรรมในกรอบไทยหมายถึงการตราและบังคับใช้กฎหมาย/กฎระเบียบอย่างเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และสังคมยอมรับร่วมกัน ผู้นำเชิงจริยธรรมทำให้นิติธรรมมี “ชีวิต” ผ่านพฤติกรรมความซื่อตรงและความยุติธรรม เช่น การยึดกติกาเดียวกันกับทุกกลุ่ม ไม่ใช่ดุลพินิจเพื่อเอื้อพวกพ้อง ไม่ตีความระเบียบเพื่อประโยชน์ทางการเมืองของตนเอง และกล้าปฏิเสธโครงการหรือคำสั่งที่ผิดกฎหมาย แม้จะกระทบฐานเสียงหรือเครือข่ายอุปถัมภ์ในพื้นที่ก็ตาม (Kalshoven et al., 2011) ในทางกลับกัน หากผู้นำขาดจริยธรรม แม้กฎหมายจะดีเพียงใดก็อาจถูกทำให้กลายเป็นเครื่องมือเลือกปฏิบัติได้ การมีผู้นำเชิงจริยธรรมจึงเป็น “กลไกบังคับใช้นิติธรรมเชิงพฤติกรรม” ที่สำคัญที่สุดในระดับท้องถิ่น

2) หลักคุณธรรม (ethics/morality) กับภาวะผู้นำเชิงจริยธรรม หลักคุณธรรมของธรรมาภิบาลไทยเน้นการยึดมั่นความถูกต้องดีงาม ซื่อสัตย์ สุจริต และส่งเสริมให้คนในสังคมประพฤติดี มีดีนี้สอดคล้องโดยตรงกับ “ขั้นบุคคลคุณธรรม” ของภาวะผู้นำเชิงจริยธรรม กล่าวคือ ผู้นำต้องมีแก่นภายในที่มั่นคง ไม่เพียงพูดเรื่องความดี แต่ทำให้เห็นเป็นตัวอย่าง เช่น ใช้ทรัพยากรสาธารณะอย่างระมัดระวัง ไม่แสวงหาผลประโยชน์ทับซ้อน เปิดเผยผลประโยชน์ส่วนตน และตัดสินใจโดยตั้งประโยชน์ชุมชนเป็นเป้าหมายสูงสุด (Brown et al., 2005) ในเชิงท้องถิ่น “ความดีของผู้นำ” ไม่ได้เป็นเรื่องส่วนตัว เพราะคุณธรรมของผู้บริหารคือมาตรฐานเชิงสัญลักษณ์ที่กำหนดทิศทางคุณธรรมของทั้งองค์กรและชุมชนไปพร้อมกัน



การประชุมวิชาการระดับชาติครั้งที่ ๔ และระดับนานาชาติครั้งที่ ๓ “รุ่งอรุณแห่งสันติภาพ”

3) หลักความโปร่งใส (transparency) กับภาวะผู้นำเชิงจริยธรรม ความโปร่งใสหมายถึงการเปิดเผยข้อมูลที่จริง ทันเวลา ตรวจสอบได้ และลดความลับเชิงอำนาจที่นำไปสู่การทุจริต ผู้นำเชิงจริยธรรมทำให้ความโปร่งใสกลายเป็นระบบ ไม่ใช่แค่ “ความสมัครใจ” โดยใช้บทบาท moral manager เช่น กำหนดมาตรการเปิดเผยข้อมูลงบประมาณ/โครงการ จัดให้มีช่องทางร้องเรียนที่ปลอดภัย ส่งเสริม open data ในระดับท้องถิ่น และยอมรับการตรวจสอบจากสภาท้องถิ่น สื่อ และประชาชนอย่างจริงจัง (Kalshoven et al., 2011) งานด้านธรรมาภิบาลยังชี้ว่าหากขาดความโปร่งใส การมีส่วนร่วมและความรับผิดชอบก็เกิดได้ยาก เพราะประชาชนไม่รู้ข้อเท็จจริงที่จะใช้ตรวจสอบผู้นำ ดังนั้นจริยธรรมของผู้นำจึงทำหน้าที่ “เปิดไฟให้สาธารณะเห็นพื้นที่อำนาจ” และลดโอกาสการใช้อำนาจในเงามืด

4) หลักการมีส่วนร่วม (participation) กับภาวะผู้นำเชิงจริยธรรม การมีส่วนร่วมในธรรมาภิบาลไทยคือการเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ และร่วมติดตามประเมินผล ผู้นำเชิงจริยธรรมเอื้อให้การมีส่วนร่วม “เกิดจริง” ด้วยมิติ power sharing และ people orientation คือไม่ผูกขาดการตัดสินใจ รับฟังเสียงที่หลากหลาย รวมทั้งเสียงของกลุ่มเปราะบาง และให้ความสำคัญศักดิ์ศรีประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยร่วม (Kalshoven et al., 2011) ในบริบทศตวรรษที่ 21 การมีส่วนร่วมยังต้องยกระดับสู่การร่วมผลิตบริการ (co-production) ผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัล เวทีสาธารณะ และเครือข่ายชุมชน ซึ่งจะเกิดได้ก็ต่อเมื่อผู้นำมีจริยธรรมพอที่จะ “ลดอำนาจตนเองเพื่อเพิ่มอำนาจของสาธารณะ”

5) หลักความรับผิดชอบ (responsibility) กับภาวะผู้นำเชิงจริยธรรม ความรับผิดชอบในธรรมาภิบาลหมายถึง การยอมรับผลของการตัดสินใจและการกระทำ อธิบายเหตุผลได้ และพร้อมแก้ไขเมื่อเกิดความผิดพลาด ผู้นำเชิงจริยธรรมทำหน้าที่สร้างวัฒนธรรมความรับผิดชอบด้วยมิติ ethical guidance คือกำหนดบทบาทหน้าที่ชัดเจน ตั้งตัวชี้วัดที่ตรวจสอบได้ และทำให้การประเมินผลไม่ถูกบิดเบือนตามสายสัมพันธ์หรือการเมืองท้องถิ่น (Kalshoven et al., 2011) และที่สำคัญคือ ผู้นำเชิงจริยธรรมไม่ผลักความผิดให้ลูกน้องหรือประชาชน แต่ยอมรับข้อบกพร่องของนโยบายตนเองและเปิดพื้นที่ให้ตรวจสอบ นี่คือการก้าวข้ามความรับผิดชอบที่เปลี่ยน “อำนาจ” ให้เป็น “ความไว้วางใจ”

6) หลักความคุ้มค่า (Cost-effectiveness/Value for money) กับภาวะผู้นำเชิงจริยธรรม หลักความคุ้มค่าในธรรมาภิบาลไทยคือการใช้ทรัพยากรสาธารณะอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน ภาวะผู้นำเชิงจริยธรรมเชื่อมโยงมิตินี้ผ่าน “ความซื่อตรง-ความยุติธรรม-การมุ่งความยั่งยืน” กล่าวคือ ผู้นำต้องกันงบประมาณออกจากแรงดึงดูดทางการเมืองที่ไม่จำเป็น คัดเลือกโครงการโดยใช้ข้อมูลและผลประโยชน์สาธารณะเป็นตัวตั้ง ไม่ใช่ผลประโยชน์กลุ่มหรือคะแนนนิยม และคำนึงถึงผลลัพธ์ระยะยาวต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชน (Kalshoven et al., 2011) ในยุคที่ทรัพยากรจำกัดและปัญหาซับซ้อน ความคุ้มค่าไม่ใช่แค่ “ถูกที่สุด” แต่คือ “คุ้มค่าทางสังคม” ซึ่งต้องอาศัยจริยธรรมของผู้นำเป็นเข็มทิศกำกับทุกการใช้จ่าย

กล่าวโดยสรุปได้ว่าภาวะผู้นำเชิงจริยธรรมทำหน้าที่เสมือน “เครื่องยนต์ด้านคุณค่า” ของธรรมาภิบาลท้องถิ่น กล่าวคือนิติธรรมจะเข้มแข็งเมื่อผู้นำซื่อตรงและยุติธรรม คุณธรรมจะขยายจากตัวผู้นำสู่ทั้งองค์กร



การประชุมวิชาการระดับชาติครั้งที่ ๔ และระดับนานาชาติครั้งที่ ๓ “รุ่งอรุณแห่งสันติภาพ”

โปร่งใสจะเกิดเมื่อผู้นำยอมให้ตรวจสอบ การมีส่วนร่วมจะเป็นจริงเมื่อผู้นำแบ่งปันอำนาจ ความรับผิดชอบจะฝังตัวได้เมื่อผู้นำกล้ายอมรับผลของการตัดสินใจ และความคุ้มค่าจะเกิดเมื่อผู้นำคิดระยะยาวเหนือผลประโยชน์เฉพาะหน้า ทั้งหมดนี้ทำให้เห็นว่า “ธรรมาภิบาลท้องถิ่นในศตวรรษที่ 21” ไม่ใช่เรื่องเทคนิคบริหารอย่างเดียว แต่เป็นผลผลิตโดยตรงของจริยธรรมผู้นำที่ถูกแปลงเป็นระบบการปกครองที่ดี

บริบทศตวรรษที่ 21 กับการบริหารท้องถิ่น (21st-Century Context)

การบริหารท้องถิ่นในศตวรรษที่ 21 อยู่ในสภาพแวดล้อมที่ “เปลี่ยนเร็ว ซับซ้อนสูง และเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่าย” จนทำให้แบบแผนการปกครองท้องถิ่นที่เคยเน้นการทำงานตามสายบังคับบัญชาและกฎระเบียบแบบเดิมเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพออีกต่อไป บริบทใหม่นี้เกิดจากเมกะเทรนด์ระดับโลกหลายด้านที่กดทับลงสู่พื้นที่เฉพาะของแต่ละชุมชนอย่างพร้อมเพรียง ทั้งการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัล การเปลี่ยนผ่านสีเขียว/การรับมือสภาพภูมิอากาศ สังคมสูงวัยและความเหลื่อมล้ำ รวมถึงความคาดหวังของประชาชนที่ต้องการบริการรัฐที่รวดเร็ว โปร่งใส และมีส่วนร่วมมากขึ้น (OECD, 2024; OECD, 2025) หากมองในเชิงภาษาง่าย การบริหารท้องถิ่นยุคนี้จึงไม่ใช่ “การแก้ปัญหาเป็นเรื่องๆ” แต่คือการบริหารความเสี่ยงและโอกาสที่เชื่อมโยงกันเป็นชุดเดียว ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง โลกดิจิทัลและการเปลี่ยนผ่านสู่รัฐบาลท้องถิ่นดิจิทัล

เทคโนโลยีดิจิทัลไม่ได้เป็นเพียงเครื่องมือเสริมงานเอกสาร แต่ได้เปลี่ยน “วิธีคิด วิธีทำงาน และความสัมพันธ์เชิงอำนาจ” ของรัฐกับประชาชนโดยตรง แนวทางรัฐบาลดิจิทัลและบริการสาธารณะเชิงข้อมูลทำให้ประชาชนคาดหวังบริการที่เข้าถึงง่าย ตลอดเวลา และตรวจสอบได้ ขณะเดียวกันก็เปิดพื้นที่ใหม่ให้เกิดการมีส่วนร่วมแบบออนไลน์และการติดตามการใช้งบประมาณแบบเรียลไทม์ (OECD, 2024; UNDP, 2022-2025) สำหรับประเทศไทย งานศึกษาท้องถิ่นในยุคพลิกผันทางเทคโนโลยีชี้ว่า อปท. ต้องเร่งยกระดับจาก “องค์กรบริการเชิงกายภาพ” ไปสู่ “องค์กรบริการเชิงดิจิทัลและเมืองอัจฉริยะ (smart city)” โดยมีโจทย์ทั้งด้านยุทธศาสตร์ดิจิทัล ฐานข้อมูลร่วม ทักษะบุคลากร และการสร้างวัฒนธรรมทำงานแบบดิจิทัล (งานสังเคราะห์จากกรณีศึกษา อปท. ไทย, 2024) แต่ในอีกด้าน โลกดิจิทัลก็มาพร้อมความเสี่ยง เช่น ช่องว่างดิจิทัล (digital divide) ข่าวด่วน/ข้อมูลบิดเบือนในพื้นที่ การละเมิดข้อมูลส่วนบุคคล และการใช้เทคโนโลยีเพื่อประโยชน์ทางการเมืองเฉพาะกลุ่ม หากผู้นำท้องถิ่นไม่มีการรอบจริยธรรมกำกับ เทคโนโลยีอาจเพิ่มประสิทธิภาพ “การใช้อำนาจผิดทาง” ได้พอๆ กับที่เพิ่มประสิทธิภาพบริการสาธารณะ (UNDP, 2022-2025)

ประเด็นที่สอง การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ภัยพิบัติ และความยั่งยืนเชิงพื้นที่

ศตวรรษที่ 21 เป็นยุคที่ปัญหาสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติไม่ใช่เรื่องไกลตัวของท้องถิ่นอีกต่อไป น้ำท่วม ภัยแล้ง ไฟป่า คุณภาพอากาศ และการเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ล้วนกระทบวิถีชีวิต เศรษฐกิจ และสุขภาวะในระดับชุมชนโดยตรง จนทำให้ท้องถิ่นต้องทำหน้าที่ทั้ง “ผู้จัดบริการ” และ “ผู้จัดการความเสี่ยง” ไปพร้อมกัน (OECD, 2024; CLGF, 2022) นี่คือเหตุผลที่หลายองค์กรระหว่างประเทศย้ำว่าการบรรลุ SDGs อย่างน้อยราวสองในสาม ต้องเกิดผ่านการนำไปใช้จริงในระดับท้องถิ่น และต้องอาศัยธรรมาภิ



การประชุมวิชาการระดับชาติครั้งที่ ๔ และระดับนานาชาติครั้งที่ ๓ “รุ่งอรุณแห่งสันติภาพ”

บาลเชิงพื้นที่เป็นฐาน (OGP, 2024) ดังนั้น บริหารท้องถิ่นยุคใหม่จึงต้องคิดไกลกว่างานประจำปีหรือวาระการเมืองสั้น ๆ แต่ต้องออกแบบนโยบายที่รับผิดชอบต่อคนรุ่นถัดไป เช่น ผังเมืองและระบบระบายน้ำที่สอดคล้องภูมิอากาศใหม่ การจัดการขยะและพลังงานแบบหมุนเวียน หรือการดูแลพื้นที่สีเขียวเชิงนิเวศ ซึ่งทั้งหมดนี้ยิ่งตอกย้ำความสำคัญของผู้นำที่มี “จริยธรรมของความยั่งยืน” ไม่ยอมแลกอนาคตชุมชนกับผลประโยชน์เฉพาะหน้า

ประเด็นที่สาม สังคมสูงวัย ความเหลื่อมล้ำ และความเปราะบางรูปแบบใหม่

ประชากร โดยเฉพาะสังคมสูงวัยและการย้ายถิ่น ทำให้ความต้องการบริการสาธารณะหลากหลายกว่าเดิมมาก ท้องถิ่นต้องดูแลทั้งผู้สูงอายุ เด็ก เยาวชน แรงงานนอกระบบ กลุ่มชาติพันธุ์ คนพิการ รวมถึงผู้ได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจและภัยพิบัติพร้อมกันในพื้นที่เดียว (OECD, 2025) ภารกิจเช่นนี้ทำให้ “ความเป็นธรรมทางสังคมเชิงพื้นที่” กลายเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จของท้องถิ่นยุคใหม่ ไม่ใช่แค่ความเจริญด้านกายภาพ ดังนั้น การจัดสรรงบประมาณ การคัดเลือกโครงการ และการกำหนดกลุ่มเป้าหมายต้องพึ่งพาทั้งข้อมูลเชิงประจักษ์และความยุติธรรมเชิงจริยธรรมของผู้นำอย่างเข้มข้น

ประเด็นที่สี่ สังคมเครือข่ายและการเมืองภาคประชาชนที่เข้มข้นขึ้น

โครงสร้างอำนาจในท้องถิ่นปัจจุบันไม่ใช่ “รัฐสั่ง-ประชาชนรับ” แต่เป็นการต่อรองในสนามเครือข่ายที่มีหลายผู้เล่น ทั้งชุมชน องค์กรประชาสังคม ภาคธุรกิจ สื่อท้องถิ่น และแพลตฟอร์มออนไลน์ ท้องถิ่นจึงต้องบริหารแบบร่วมมือ (network governance) มากกว่าการสั่งการเดียว ๆ (OECD, 2024) เมื่อการเมืองภาคประชาชนเข้มข้นขึ้น ผู้นำท้องถิ่นที่โปร่งใส รับฟัง และอธิบายเหตุผลเชิงนโยบายได้ จะได้รับความร่วมมือและความชอบธรรมสูงกว่า ขณะที่ผู้นำที่ใช้ระบบอุปถัมภ์ ไม่รับผิดชอบ หรือเลี่ยงการตรวจสอบจะถูกตั้งคำถามอย่างรวดเร็วและรุนแรงกว่าเดิมด้วยพลังสื่อดิจิทัลและเครือข่ายชุมชน

ประเด็นที่ห้า การปฏิรูประบบราชการและความคาดหวังต่อผลสัมฤทธิ์

การบริหารภาครัฐสมัยใหม่ผลักดันให้ท้องถิ่นต้องทำงานบนฐานผลลัพธ์ (outcome-based) โปร่งใส ตรวจสอบได้ และคุ้มค่าต่อเงินภาษี ในขณะที่ทรัพยากรและงบประมาณมักจำกัด ความสามารถของผู้นำท้องถิ่นจึงอยู่ที่การจัดลำดับความสำคัญ บริหารโครงการอย่างมีข้อมูล และสร้างนวัตกรรมบริการที่ตอบโจทย์ประชาชนจริง (OECD, 2024)

เมื่อพิจารณานัยสำคัญต่อ “ผู้บริหารท้องถิ่นศตวรรษที่ 21” สะท้อนให้เห็นว่า เมื่อรวมบริบททั้งหมดเข้าด้วยกัน จะเห็นว่า “ผู้บริหารท้องถิ่นศตวรรษที่ 21” ต้องเป็นมากกว่าผู้จัดการงานประจำ แต่ต้องเป็นผู้นำการเปลี่ยนผ่านของพื้นที่ (local transformation leader) ที่ประกอบด้วย (1) ใช้เทคโนโลยีดิจิทัลอย่างมีจริยธรรมและลดช่องว่างดิจิทัล (2) ขับเคลื่อนท้องถิ่นสู่ความยั่งยืนและความพร้อมรับวิกฤต (3) ยืนหยัดบนความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรและดูแลกลุ่มเปราะบาง (4) ปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมและบริหารแบบเครือข่าย และ (5) สร้างผลสัมฤทธิ์สาธารณะอย่างโปร่งใสและคุ้มค่า

ปัญหาภาวะผู้นำและธรรมาภิบาลของผู้บริหารท้องถิ่นไทย

เมื่อพิจารณาถึงประเด็นบริบทศตวรรษที่ 21 ประเด็น “ปัญหาภาวะผู้นำและธรรมาภิบาลของผู้บริหารท้องถิ่นไทย” สามารถอธิบายในเชิงพรรณนาได้ว่า เป็นปัญหาที่เกิดจากการซ้อนทับกันของ (1)



การประชุมวิชาการระดับชาติครั้งที่ ๔ และระดับนานาชาติครั้งที่ ๓ “รุ่งอรุณแห่งสันติภาพ”

โครงสร้างการกระจายอำนาจที่ยังไม่สมบูรณ์ (2) วัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นแบบอุปถัมภ์ และ (3) ขีดความสามารถเชิงสถาบันของ อปท. ที่พัฒนาไม่ทันความซับซ้อนของยุคใหม่ จนทำให้ “จริยธรรมผู้นำ” ไม่ถูกแปลงเป็น “ธรรมาภิบาลเชิงระบบ” ดังต่อไปนี้

1) ปัญหาทุจริตและผลประโยชน์ทับซ้อนในระดับท้องถิ่น แม้การกระจายอำนาจทำให้ท้องถิ่นจัดบริการได้ใกล้ชิดประชาชนขึ้น แต่ก็เปิด “พื้นที่เสี่ยง” ต่อการทุจริตมากขึ้นเช่นกัน โดยเฉพาะการใช้งบประมาณโครงการและการจัดซื้อจัดจ้างที่มีมูลค่าสูง งานรายงานสถานการณ์ทุจริตของไทยชี้ว่า หน่วยงานที่ถูกกล่าวหาการทุจริตมากที่สุดต่อเนื่องคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในปีงบประมาณ 2566 มีข้อกล่าวหาที่เกี่ยวกับ อปท. จำนวนมากและเป็นสัดส่วนสูงสุดของประเทศ ภาพดังกล่าวสะท้อนว่า “การใช้อำนาจเชิงบริหารของผู้บริหารท้องถิ่น” ยังถูกตั้งคำถามในมิติความซื่อสัตย์ ความโปร่งใส และการยึดประโยชน์สาธารณะอยู่เสมอ งานวิเคราะห์การกระจายอำนาจไทยยังเตือนว่า หากการถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณไปสู่ท้องถิ่นเกิดขึ้นเร็วกว่า “กลไกกำกับตรวจสอบและความรับผิดชอบ” ปัญหาทุจริตระดับท้องถิ่นจะบ่อนทำลายความชอบธรรมของระบบท้องถิ่นทั้งหมด (Haque, 2010; ADB, 1999) และเมื่อทุจริตเชื่อมกับเครือข่ายผลประโยชน์ในพื้นที่ การตัดสินใจเชิงนโยบายก็มีแนวโน้มไหลไปสู่ “โครงการที่ตอบสนองกลุ่มอิทธิพล” มากกว่าความต้องการสาธารณะ

2) วัฒนธรรมอุปถัมภ์-ห้วคณะ-การเมืองแบบเครือข่ายผลประโยชน์ หนึ่งในข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของภาวะผู้นำท้องถิ่นไทยคือการดำรงอยู่ของ ระบบอุปถัมภ์และเครือข่ายห้วคณะ ที่ฝังรากในกระบวนการเลือกตั้งและการบริหารท้องถิ่น งานศึกษาการเมืองท้องถิ่นไทยจำนวนมากชี้ว่า การได้มาซึ่งอำนาจในสนามท้องถิ่นมักพึ่งพาทุนเครือข่าย ความสัมพันธ์เชิงตอบแทน และการจัดสรรผลประโยชน์ให้ฐานเสียง ซึ่งทำให้ “ข้อผูกมัดทางการเมือง” กลายเป็นแรงกดดันต่อจริยธรรมผู้นำหลังการเลือกตั้ง (Suthikarn Meechan, 2020) ในเชิงพฤติกรรม สิ่งนี้แปลว่า ผู้บริหารบางส่วนต้อง “ใช้ทรัพยากรสาธารณะชดเชยทุนการเมือง” ผ่านการเอื้อประโยชน์การจัดจ้าง การบรรจุโยกย้ายบุคลากร หรือการจัดสรรโครงการให้เครือข่ายสนับสนุน ผลคือความยุติธรรม ความโปร่งใส และความคุ้มค่าต่อภาษีประชาชนถูกลดทอนลง แม้จะไม่เกิดเป็นคดีทุจริตเสมอไป แต่ก็กลายเป็น “การบิดเบือนเชิงนโยบาย” ที่ค่อย ๆ ทำให้ธรรมาภิบาลอ่อนแรงในระยะยาว

3) ธรรมาภิบาลเชิงเอกสารมากกว่าธรรมาภิบาลเชิงปฏิบัติ ในทศวรรษหลัง ๆ ประเทศไทยพยายามผลักดันเครื่องมือธรรมาภิบาล เช่น การประเมิน ITA ให้ครอบคลุม อปท. แทบทั้งหมดของประเทศ และผลคะแนนเฉลี่ยโดยรวมมีแนวโน้มดีขึ้น แต่ข้อถกเถียงสำคัญในวงวิชาการคือ ITA อาจทำให้ท้องถิ่น “เก่งการตอบแบบประเมิน” มากกว่า “เก่งการเปลี่ยนวัฒนธรรมอำนาจ” กล่าวคือเกิดการยกระดับ “ความโปร่งใสบนเว็บไซต์/เอกสาร” แต่การตัดสินใจภายในยังมีพื้นที่สีเทา เช่น การกันคู่แข่งออกจากกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง การไม่เปิดเผยข้อมูลที่กระทบกลุ่มอิทธิพล หรือการมีส่วนร่วมแบบพิธีกรรม (ศุภมา จิตต์เที่ยง และคณะ, 2567) สถานการณ์เช่นนี้สะท้อนว่า ภาวะผู้นำเชิงจริยธรรมยังไม่ “ฝังเป็น DNA องค์กร” เพราะหากผู้นำยังมองธรรมาภิบาลเป็นงานเชิงเอกสารหรือภาระทางกฎหมาย มากกว่าคุณค่าร่วมขององค์กร การเปลี่ยนผ่านสู่ธรรมาภิบาลเชิงวัฒนธรรมย่อมเกิดได้ยาก



การประชุมวิชาการระดับชาติครั้งที่ ๔ และระดับนานาชาติครั้งที่ ๓ “รุ่งอรุณแห่งสันติภาพ”

4) ข้อจำกัดด้านขีดความสามารถและความเป็นอิสระของท้องถิ่น ภาวะผู้นำที่ต้องทำงานบนฐานสถาบันที่เอื้ออำนวย แต่ระบบท้องถิ่นไทยยังเผชิญ ข้อจำกัดด้านอำนาจ ภารกิจ และการคลัง หลายประการ งาน UNDP และ World Bank ชี้ว่า การกระจายอำนาจไทยยังมีลักษณะ “กึ่งกระจาย-กึ่งรวมศูนย์” โดยท้องถิ่นจำนวนมากพึ่งพาเงินอุดหนุนจากส่วนกลางสูง ทำให้อิสระในการกำหนดนโยบายเชิงพื้นที่จำกัด และเกิดความไม่คล่องตัวด้านงบประมาณ (UNDP, 2023; World Bank, 2024) เมื่อผู้บริหารท้องถิ่นต้องบริหารภารกิจมากขึ้นในบริบทศตวรรษที่ 21 แต่ทรัพยากร บุคลากร และอำนาจตัดสินใจยังจำกัด ปัญหาต่อมา 2 ชั้น คือ ชั้นแรกคือ ประสิทธิภาพบริการลดลง จนเกิดความไม่พอใจของประชาชน และชั้นที่สองคือ พื้นที่เสี่ยงจริยธรรมเพิ่มขึ้น เพราะสภาพ “ทรัพยากรขาด-แรงกดดันสูง” ทำให้การต่อรองผลประโยชน์และการใช้อำนาจนอกระบบเกิดง่ายกว่าเดิม (OECD, 2025)

5) ความท้าทายด้านภาวะผู้นำยุคดิจิทัลและการสื่อสารสาธารณะ บริบทดิจิทัลทำให้ประชาชนตรวจสอบท้องถิ่นได้เร็วขึ้น แต่ก็ทำให้สนามการเมืองท้องถิ่น “เปราะบางต่อข้อมูลบิดเบือนและความขัดแย้งออนไลน์” มากขึ้น ผู้บริหารท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยยังขาดทักษะการสื่อสารเชิงนโยบาย การจัดการข้อมูลเปิด และการสร้างความร่วมมือแบบเครือข่ายดิจิทัล ส่งผลให้ (1) การสื่อสารไม่ทันสถานการณ์วิกฤต เช่น น้ำท่วม โรคระบาด (2) ความโปร่งใสเชิงข้อมูลไม่เกิดจริง และ (3) ความขัดแย้งทางการเมืองถูกเร่งให้รุนแรงโดยโซเชียลมีเดีย

กล่าวโดยสรุป ปัญหาภาวะผู้นำและธรรมาภิบาลของผู้บริหารท้องถิ่นไทยมิได้เป็นเพียงปัญหา “ความดีส่วนบุคคล” แต่เป็นผลของโครงสร้างการเมืองแบบอุปถัมภ์ ข้อจำกัดเชิงสถาบันและการคลัง และช่องว่างของสมรรถนะศตวรรษที่ 21 ที่บีบให้การใช้อำนาจเคลื่อนห่างจากหลักจริยธรรมได้ง่าย ภายใต้บริบทนี้ การพัฒนาภาวะผู้นำเชิงจริยธรรมจึงต้องทำควบคู่กับการเสริมกลไกธรรมาภิบาลเชิงระบบ (ตรวจสอบได้ เปิดเผยข้อมูลได้ มีส่วนร่วมได้ และลดอุปถัมภ์ในการบริหาร) เพื่อให้ท้องถิ่นไทยก้าวพ้น “ธรรมาภิบาลเชิงถ้อยคำ” ไปสู่ “ธรรมาภิบาลเชิงวัฒนธรรมและผลลัพธ์สาธารณะ” ต่อไปในอนาคต

บทสรุป

การพัฒนาภาวะผู้นำเชิงจริยธรรมและธรรมาภิบาลของผู้บริหารท้องถิ่นไทยในศตวรรษที่ 21 เป็นเรื่องที่สำคัญมาก เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือหน่วยงานที่อยู่ใกล้ประชาชนที่สุด ทำหน้าที่ดูแลบริการสาธารณะและพัฒนาชุมชนโดยตรง แต่ปัจจุบันการบริหารท้องถิ่นต้องเผชิญความเปลี่ยนแปลงหลายด้านพร้อมกัน เช่น โลกดิจิทัลที่ทำให้ประชาชนคาดหวังการบริการรวดเร็วและตรวจสอบได้ง่ายขึ้น ปัญหาภัยพิบัติและสภาพภูมิอากาศที่กระทบชีวิตคนในพื้นที่ สังคมสูงวัย ความเหลื่อมล้ำ และพลังของโซเชียลมีเดียที่ทำให้การเมืองท้องถิ่นถูกจับตามองตลอดเวลา ดังนั้น การทำงานแบบเดิมที่เน้นเอกสารและสั่งการตามขั้นตอนอย่างเดียวไม่เพียงพออีกต่อไป ขณะเดียวกัน ท้องถิ่นไทยยังมีปัญหาเรื้อรัง เช่น การทุจริต ผลประโยชน์ทับซ้อน การเมืองแบบอุปถัมภ์ การตัดสินใจไม่โปร่งใส และการมีส่วนร่วมของประชาชนที่บางครั้งเป็นเพียงพิธีกรรม ทำให้ธรรมาภิบาลในหลายพื้นที่ยังไม่เกิดจริง และประชาชนขาดความเชื่อมั่นต่อผู้บริหาร ดังนั้น วิธีแก้ที่สำคัญคือการพัฒนาภาวะผู้นำเชิงจริยธรรมของผู้บริหารท้องถิ่น ผู้นำต้องเป็นคนที่ซื่อสัตย์ ยุติธรรม ถ้าทำสิ่งที่ถูกต้อง



การประชุมวิชาการระดับชาติครั้งที่ ๔ และระดับนานาชาติครั้งที่ ๓ “รุ่งอรุณแห่งสันติภาพ”

ไม่ยอมให้ผลประโยชน์ส่วนตัวหรือพวกพ้องมาก่อนส่วนรวม และต้องทำให้จริยธรรมกลายเป็นระบบในองค์กร เช่น เปิดเผยข้อมูลให้ตรวจสอบได้ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมจริง รับผิดชอบต่อผลการตัดสินใจ และใช้งบประมาณอย่างคุ้มค่า เมื่อผู้นำทำได้เช่นนี้ หลักธรรมาภิบาล 6 ประการก็จะเกิดขึ้นจริงในพื้นที่ ในด้านวิชาการ บทความช่วยเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างจริยธรรมของผู้นำกับธรรมาภิบาลและการบริหารยุคใหม่ เพื่อใช้ต่อยอดเป็นตัวชี้วัดหรือโมเดลพัฒนาผู้บริหารท้องถิ่น ส่วนในด้านสังคม จะช่วยลดทุจริต เพิ่มความไว้วางใจของประชาชนยกระดับคุณภาพบริการ และทำให้ท้องถิ่นพัฒนาอย่างยั่งยืนในโลกที่เปลี่ยนเร็วแบบศตวรรษที่ 21

เอกสารอ้างอิง

- จันทร์พิรุณ มหาหิงค์. (2566). ภาวะผู้นำเชิงจริยธรรมของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาขอนแก่น เขต 3. *วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยมหาภูมิราชวิทยาลัย*.
- นนทภูมิ มะโนนีกและคณะ. (2565). ภาวะผู้นำเชิงจริยธรรมของผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. *วารสารการบริหารนิติบุคคลและนวัตกรรมท้องถิ่น, 8(7), 415-428*.
- พระมหาอานนท์ อคฺคปัญโญ และพระสิริรัตนเมธี. (2566). ภาวะผู้นำเชิงจริยธรรมของผู้บริหารท้องถิ่น. *วารสารพุทธศาสตร์ มจร อุบลราชธานี. 5(3), 511-512*.
- ศุภมา จิตต์เที่ยงและคณะ. (2567). หลักธรรมาภิบาลกับบทบาทของนักรการเมืองท้องถิ่น, *วารสารพุทธนวัตกรรมและการจัดการ, 7(1), 248-259*.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2556). *ธรรมาภิบาล: หลักการเพื่อบริหารรัฐกิจแนวใหม่*. <https://wiki.kpi.ac.th/index.php?title>
- อิธิวัฒน์ เจียวิวรรณกุล, ศรีล ชุนวิทยา และกนกพร ดอนเจดีย์. (2565). การศึกษาภาวะผู้นำเชิงจริยธรรมในองค์กรภาคเอกชน. *วารสารศิลปการจัดการ, 6(2), 793-809*.
- Asian Development Bank (ADB). (1999). *Governance in Thailand: Challenges, issues and prospects*. <https://www.asianlii.org/asia/other/ADBLPRes/1999/1.pdf>.
- Brown, M. E., Treviño, L. K., & Harrison, D. A. (2005). Ethical leadership: A social learning perspective for construct development and testing. *Organizational Behavior and Human Decision Processes, 97(2), 117–134*.
- Brown, M. E., & Treviño, L. K. (2006). Ethical leadership: A review and future directions. *The Leadership Quarterly, 17(6), 595–616*.
- CLGF. (2022). *Cities, climate change adaptation and sustainable development: The role of local government. Commonwealth Local Government Forum*. https://www.clgf.org.uk/default/assets/File/Cities%20and%20climate%20change_FINAL.pdf
- Haque, M. S. (2010). *Decentralizing local governance in Thailand: Contemporary trends and challenges*. ResearchGate.
- Institute of Developing Economies (IDE). (2012). *Local governance in Thailand: The politics of decentralization and the roles of bureaucrats, politicians, and the people*. IDE-JETRO.

- Kalshoven, K., Den Hartog, D. N., & De Hoogh, A. H. B. (2011). Ethical leadership at work (ELW): Development and validation of a multidimensional measure. *The Leadership Quarterly*, 22(1), 51–69.
- OECD. (2024). *OECD Regions and Cities at a Glance 2024*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/f42db3bf-en>
- OECD. (2024). *Global Trends in Government Innovation 2024*. OECD Observatory of Public Sector Innovation. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/12/global-trends-in-government-innovation-2024_2513b7fb/c1bc19c3-en.pdf
- OECD. (2025). *Government at a Glance 2025*. OECD Publishing. <https://www.gendersealpublicinstitutions.org/wp-content/uploads/2025/07/OECD-2025-Government-at-a-Glance-EN.pdf>
- Open Government Partnership (OGP). (2024). *OGP Local Circle on the 2030 Agenda and SDGs*. <https://www.opengovpartnership.org/ogp-local/local-community/2030-agenda-circle/>
- Suksen, A. (2020). *Indicators of good governance for administrators of the local administrative organizations*. <https://phd.mbuisc.ac.th/MBU%20Article/Ekchatree.pdf>
- Suthikarn Meechan. (2020). Clientelistic Network in the 2019 Thai General Election: Evidence from Roi-Et Province. *Social Science Asia*, 6(4), 1-20
- UNDP. (2022–2025). *Digital strategy 2022–2025*. United Nations Development Programme. <https://www.undp.org/digital/Digital-Strategy>
- UNDP. (2023). *From vision to action: Explaining UNDP’s digital transformation framework*. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2023-11/%5Bconcept%20note%5D%20digital%20transformation%20framework.pdf>