



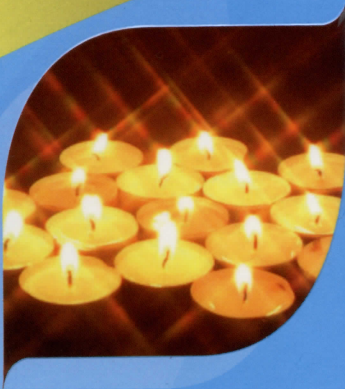
วารสาร

ปีที่ 14 ฉบับที่ 49 เดือนตุลาคม 2556 - เดือนมีนาคม 2557

ISSN 1513-6884

ดำรงราชานุภาพ

DAMRONG RAJANUPHAB JOURNAL



คุณธรรมจริยธรรมในการบริหารงานภาครัฐ



สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวง

กระทรวงมหาดไทย



วารสาร

ปีที่ 14 ฉบับที่ 49 เดือนตุลาคม 2556 - เดือนมีนาคม 2557

ISSN 1513-6884

ดำรงราชานุภาพ

DAMRONG RAJANUPHAB JOURNAL



คุณธรรมจริยธรรมในการบริหารงานภาครัฐ



สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวง

กระทรวงมหาดไทย

วารสารดำรงราชานุภาพ

DAMRONG RAJANUPHAB JOURNAL



ตราประจำพระองค์ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ
กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

คณะผู้จัดทำวารสารดำรงราชานุภาพ

เจ้าของ สถาบันดำรงราชานุภาพคณะที่ปรึกษา

นายวิบูลย์ สงวนพงศ์	ปลัดกระทรวงมหาดไทย
นายศิริพงษ์ ห่านตระกูล	รองปลัดกระทรวงมหาดไทย
นายประสาท บุญยนิติ	รองปลัดกระทรวงมหาดไทย
นายแก่นเพชร ช่วงรังษี	รองปลัดกระทรวงมหาดไทย
นายจรินทร์ จักกะพาก	รองปลัดกระทรวงมหาดไทย

บรรณาธิการบริหาร

นายอรรถิษฐ์ สัมพันธ์รัตน์ ผู้อำนวยการสถาบันดำรงราชานุภาพ

ที่ปรึกษากองบรรณาธิการ

นายณัฏฐ์ มนตรีวัต ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านนโยบายและแผน

หัวหน้ากองบรรณาธิการ

นายอภิชัย ชัยชมภู ผู้อำนวยการส่วนพัฒนาและบริหารจัดการความรู้

กองบรรณาธิการ

นางวันเพ็ญ ทรงวิวัฒน์	นางกาญจนา แจ่มมินทร์
นางสุชาดา วัฒนา	นายบัญชา ดวงดีแก้ว
นางสาวสุพัตรา บุญถึง	นางสาวบุษบา ลาภวิไล
นางสาวสุภาพ ป้อมมะลิ่ง	นางเบญจา เกตุตระกูล
นายสมสิน ไชยรัตน์	

สถานที่ติดต่อ

สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย ถ.อัษฎางค์ เขตพระนคร
กรุงเทพฯ 10200 โทรศัพท์/โทรสาร. 0-2221-5958 <http://www.stabundamrong.go.th>

“บทความหรือข้อคิดเห็นใดๆ ที่ปรากฏในวารสารดำรงราชานุภาพเป็นวรรณกรรมของผู้เขียนโดยเฉพาะ
สถาบันดำรงราชานุภาพ และบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย”



บทบรรณาธิการ

วารสารดำรงราชานุภาพเป็นวารสารทางวิชาการทางด้านการบริหารการปกครอง ที่เป็นเวทีทางวิชาการที่เปิดกว้าง สำหรับนักวิชาการทุกฝ่ายทุกสำนักและออกเผยแพร่มานานแล้วเป็น ปีที่ 14 มีบทความที่เผยแพร่ออกไปอย่างมากมาย ผู้สนใจสามารถเข้าไปดูย้อนหลังได้จากเว็บไซต์ของสถาบันดำรงราชานุภาพ (www.stabundamrong.go.th)

วารสารดำรงราชานุภาพฉบับนี้ได้กำหนดประเด็นหลักเป็นเรื่องของจริยธรรมทางการบริหารการปกครอง เพื่อกระตุ้นเตือนสังคมไทยให้หันมาให้ความสำคัญในเรื่องที่เป็นคุณงามความดีในการทำงาน โดยเฉพาะเรื่องของความสุจริต โปร่งใสที่สะท้อนออกมาจากมุมมองของเยาวชนที่ส่งบทความร่วมประกวด ในโครงการประกวดบทความเพื่อรณรงค์ส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรม นอกจากนี้มีบทความที่น่าสนใจจากอดีตผู้บริหารของกระทรวงมหาดไทยที่กล่าวถึงจริยธรรมกับการบริหารงานปกครองที่ข้าราชการกระทรวงมหาดไทยควรให้ความใส่ใจ

กองบรรณาธิการขอขอบคุณเจ้าของบทความทุกท่านและยินดีน้อมรับข้อคิดเห็นข้อเสนอแนะในการจัดทำวารสารให้ดียิ่งๆขึ้นไป และหวังว่าผู้อ่านจะได้รับประโยชน์จากทัศนะที่หลากหลายดังกล่าว

นายอรรษิษฐ์ สัมพันธ์รัตน์

ผู้อำนวยการสถาบันดำรงราชานุภาพ

บรรณาธิการบริหารวารสารดำรงราชานุภาพ

สารบัญ

● จริยธรรมกับการบริหารงานปกครอง	หน้า
คณะกรรมการจริยธรรมประจำสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย	1
● ผู้รักษจริยธรรมอย่างเหนียวแน่น	
สุดจิต นิมิตกุล	13
● ธรรมชาติ: แนวคิดและการประยุกต์ในระบบราชการไทย	
นิภาพรรณ เจนสันติกุล และไชยณัฐ คำดี	17
● จริยธรรมของการบริหารจัดการภาครัฐในสังคมประชาธิปไตยและการบริหารภาครัฐ	
แนวใหม่ :เขาบริหารกันอย่างไรในภาคส่วนต่างๆ	
ดร.สุชาติา วัฒนา	33
● ยุทธศาสตร์การป้องกันและปราบปรามการทุจริตของรัฐบาลสิงคโปร์: ข้อคิดสำหรับประเทศไทย	
วีระพงษ์ ปัญญาธนาคุณ	47
● ข้าราชการประจำกับความเป็นกลางทางการเมือง	
วัชรพงษ์ จิโสะ	64
● การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการ	
สมสิน ไชยรัตน์	73
● เสี่ยงสะท้อนจากเยาวชนไทย เรื่อง “ฉันจะสร้างสรรค์สังคมให้โปร่งใส”	
เด็กชายภานุวัฒน์ เกิดทองทวี	79
เด็กหญิงรุ่งกานต์ ช่างเกตุ	84
● 10 กรณีศึกษาตามประมวลจริยธรรมข้าราชการ	
สำนักงาน ก.พ.	89



จริยธรรมกับการบริหารงานปกครอง

คณะกรรมการจริยธรรมประจำ
สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย



ความหมายของจริยธรรม

หากกล่าวถึงคำว่า “จริยธรรม” แล้ว บุคคลที่เป็น “ข้าราชการ” คงได้ยินอยู่บ่อยครั้ง แต่จะมีใครบ้างหรือไม่ที่จะรู้ความหมายของคำนี้ได้อย่างลึกซึ้ง และสามารถประพฤติปฏิบัติตนได้อย่างเป็นผู้มีจริยธรรมที่ดี คำว่า “จริยธรรม” มีความหมายตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ว่าหมายถึง ธรรมที่เป็นข้อประพฤติปฏิบัติ ศีลธรรม กฎศีลธรรม จากความหมายดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าจริยธรรม

นั้นเป็นเรื่องของความประพฤติ แต่การที่คนเราจะแสดงออกมาซึ่งความประพฤติไม่ว่าจะเป็นความประพฤติในด้านดี หรือด้านไม่ดีนั้น จิตใจก็มีส่วนสำคัญที่เป็นตัวกำหนดให้คนเราแสดงออกมาซึ่งความประพฤติ สิ่งที่อยู่ข้างในจิตใจของคนเรา และคอยกำหนดให้เราแสดงออกมาซึ่งพฤติกรรมเราเรียกว่า คุณธรรม ดังนั้น หากจะกล่าวถึงคำว่าจริยธรรมก็จะต้องกล่าวถึงคำว่า คุณธรรมควบคู่กันไปอย่างไม่สามารถแยกออกจากกันได้

นอกจากนี้ รัฐบาลในสมัย พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้เห็นความสำคัญของการส่งเสริมและพัฒนา คุณธรรมในสังคมไทยให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผล จึงได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2550 และได้มีการกำหนดนิยามของคำว่าคุณธรรมและจริยธรรม ดังนี้

คุณธรรม หมายถึง สิ่งที่มีคุณค่า มีประโยชน์ เป็นความดีงาม เป็นมโนธรรม เป็นเครื่องประดับประดาใจให้เกลียดความชั่ว กลัวบาป ใฝ่ความดี เป็นเครื่องกระตุ้นผลักดันให้เกิดความรู้สึกรับผิดชอบเกิดจิตสำนึกที่ดี มีความสงบเย็นภายใน เป็นสิ่งที่ต้องปลูกฝังโดยเฉพาะเพื่อให้เกิดขึ้น และเหมาะสมกับความต้องการในสังคมไทย

จริยธรรม หมายถึง กรอบหรือแนวทางอันดีงามที่พึงปฏิบัติ ซึ่งกำหนดไว้สำหรับสังคม เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อย งดงาม ความสงบร่มเย็นเป็นสุข ความรักสามัคคี ความอบอุ่น มั่นคง และปลอดภัยในการดำรงชีวิต

โปรทาโกรัส (Protagoras) นักปราชญ์ชาวกรีก ได้กล่าวไว้ในทฤษฎีจริยศาสตร์ว่า “ความดีเป็นที่ยอมรับของคนในทุกสังคม ความดีเป็นเรื่องที่คนแต่ละคนกำหนดค่าให้

อะไรที่ว่าดีก็เพราะมีคนไปกำหนดค่าว่าดี จึงเป็นไปได้ที่ความดีในสังคมหนึ่ง อาจจะไม่ใช่ว่าความดีในสังคมอื่น” จากทฤษฎีนี้จะเห็นได้ว่า สังคมจะเป็นตัวกำหนดว่าสิ่งไหนดี สิ่งไหนไม่ดี แต่สังคมที่แตกต่างกันย่อมมีมุมมองในเรื่องนั้นๆ ต่างกันไปด้วย เพราะฉะนั้นคุณธรรมจริยธรรม อาจมีมุมมองที่แตกต่างกันในแต่ละสังคม

คำว่าคุณธรรมจริยธรรมมีการให้ความหมายกันไว้อย่างหลากหลาย ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับมุมมองของแต่ละบุคคลว่าจะให้ความหมายไปในแง่มุมใด อย่างไรก็ตาม คุณธรรมจริยธรรมเป็นสิ่งที่มีความสำคัญและจำเป็น ที่จะต้องส่งเสริมให้เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะสังคมใดมีบุคคลที่เจริญด้วยคุณธรรมจริยธรรมแล้ว สังคมนั้นย่อมมีแต่ความสุข

หลากหลายมุมมองกับจริยธรรม

ถึงแม้ว่าจริยธรรมจะมีการบัญญัติความหมายอย่างชัดเจน แต่จริยธรรมยังมีมุมมองต่าง ๆ กันไป โดยเฉพาะมีผู้ศึกษาจริยธรรมทางการเมือง ซึ่งสามารถประยุกต์ใช้สำหรับจริยธรรมของภาครัฐ ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 มุมมองคือ ¹

1. จริยธรรมตามหลักนิติรัฐ ยึดหลักการว่าการบริหารงานใดได้ดำเนินการถูกต้องตามตัวบทกฎหมาย ถือว่าการบริหารงานนั้นถูกต้องตามหลักจริยธรรม แนวคิดนี้ถูก

¹ อีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. นักการเมืองไทย : จริยธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อน การคอร์รัปชัน สภาพปัญหา สาเหตุ ผลกระทบ

วิพากษ์วิจารณ์ว่า อาจมีปัญหาเรื่อง ความไม่ครอบคลุม เพราะกฎหมายมักจะเกิดขึ้นภายหลังจากที่เกิดปัญหา และเพื่อมิให้เกิดปัญหาเดิมซ้ำอีก จึงออกกฎหมายมาบังคับใช้ ดังนั้นกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันจึงไม่เพียงพอในการกำกับพฤติกรรมการบริหารงาน ให้อยู่ในกรอบของจริยธรรมได้ทุกกรณี

นอกจากนั้น จริยธรรมตามหลักนิติรัฐยังมีจุดอ่อน กล่าวคือ ผู้มีอำนาจอาจจะละเว้นไม่ออกกฎหมายเพื่อสิทธิของกลุ่มตนเอง เช่น นักการเมืองไม่จดทะเบียนกับคู่สมรส เพื่อหลีกเลี่ยงข้อกฎหมาย ที่ระบุว่าคู่สมรส (สามี/ภรรยา) ของนักการเมืองต้องเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินต่อสาธารณะ นักการเมืองหรือข้าราชการระดับสูงสั่งการด้วยวาจาให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติ ในเรื่องที่ไม่ถูกต้องโดยตนเองไม่ต้องมีความรับผิดชอบ

การกำหนดตำแหน่งทางการเมืองที่มีอยู่นอกกรอบกฎหมาย เช่น ตำแหน่งผู้ช่วย

รัฐมนตรีตำแหน่งนี้มิใช่ตำแหน่งทางการเมืองตามกฎหมาย ผู้ดำรงตำแหน่งจึงไม่ต้องเปิดเผยทรัพย์สินต่อสาธารณะ

2. จริยธรรมตามมาตรฐาน

จริยธรรม ยึดหลักการการพยายามแสวงหาความดีที่ยึดถือควรเป็นอย่างไร แล้วนำมาใช้เป็นมาตรฐานจริยธรรม เพื่อกำหนดเป็นแนวทางปฏิบัติ จริยธรรมตามมาตรฐานจริยธรรม จึงมีความครอบคลุมกว้างขวางกว่าจริยธรรมตามหลักนิติรัฐ อย่างไรก็ตาม จริยธรรมตามมาตรฐานจริยธรรมมีจุดอ่อนที่สำคัญ คือขาดบทบังคับการลงโทษเมื่อมีการละเมิด เป็นความแตกต่างจากจริยธรรมตามหลักนิติรัฐ ความจริงแล้วจริยธรรมของการบริหารมีมาตั้งแต่โบราณกาลในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์

จากมุมมองจริยธรรมดังกล่าวจะเห็นว่า เราสามารถนำจริยธรรมมาปรับใช้กับการปฏิบัติ หน้าที่ได้ แต่ทั้งนี้หลายคนอาจมีข้อสงสัยว่าจะนำจริยธรรมมาปรับใช้กับการปฏิบัติ



หน้าที่ของตนได้อย่างไร ก็คงต้องเป็นเรื่องที่แต่ละคนจะต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณาและตัดสินใจ ซึ่งการตัดสินใจนั้นจะต้องใช้คุณธรรมภายในจิตใจเป็นเครื่องชี้นำ มีหลายประเด็นที่น่าสนใจว่าเป็นผู้มีจริยธรรมหรือไม่ อาทิเช่น

- ในขณะที่ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้ซื้อบ้านและที่ดินในโครงการจัดสรรที่ดินของภาคเอกชนในจังหวัดที่ตนเองดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการจัดสรรที่ดิน

- อบรมหลักสูตรนักบริหารระดับสูง ซึ่งต้องมีการลงลายมือชื่อในการเข้าเรียน แต่กลับลงลายมือชื่อแทนกัน

- รับเงินค่าตอบแทนหมาจ่ายแทนการจัดหารถประจำตำแหน่ง แต่เวลาเดินทางไปราชการกลับใช้รถยนต์ส่วนบุคคล โดยอ้างเหตุผลในการเดินทางว่าต้องไปพร้อมเจ้าหน้าที่ ซึ่งตามข้อเท็จจริงแล้วบุคคลที่รับเงินค่าตอบแทนหมาจ่ายแทนการจัดหารถประจำตำแหน่งแล้วไม่สามารถใช้รถยนต์ส่วนบุคคลได้

- รับเงินค่าตอบแทนหมาจ่ายแทนการจัดหารถประจำตำแหน่ง แต่กลับใช้พนักงานขับรถยนต์ของหน่วยงานเป็นผู้ขับรถให้

- รับเงินค่าตอบแทนหมาจ่ายแทนการจัดหารถประจำตำแหน่ง ซึ่งต้องจัดหารถยนต์ที่เหมาะสมตามตำแหน่งที่ตนได้รับ แต่กลับซื้อรถยนต์ที่ไม่เหมาะสมกับตำแหน่งของตนเอง

- ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งในการออกเสียงลงคะแนนในสภาใช้วิธีเสียบัตร แต่ปรากฏว่ามีการเสียบัตรแทนกันเป็นต้น

จริยธรรมกับผลประโยชน์ทับซ้อนหรือการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest)



การปฏิบัติหน้าที่อย่างมีจริยธรรมที่ดี เป็นเรื่องยากที่จะเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรกำหนดไว้ว่าจะต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างไรจึงจะถือว่าเป็นผู้มีจริยธรรมที่ดี แต่ที่ประเทศอังกฤษมีตัวอย่างของการปลูกฝังจริยธรรมที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม โดยชาวอังกฤษถือว่าการเป็น “เด็กดี” สำคัญกว่าและต้องมาก่อนการเป็น “เด็กเก่ง” ดังนั้น จึงได้ฝึกอบรมเด็กตั้งแต่เข้าใจความด้วยคติธรรมง่ายๆ 7 ประการ คือ²

² ศาสตราจารย์พิเศษ ชานินทร์ กรัยวิเชียร องค์กรมนตรี. บทความพิเศษเรื่อง “การยึดมั่นในสิ่งที่ถูกต้องและชอบธรรม”. สำนักส่งเสริมมาตรฐานจริยธรรม, สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

1. สัจจะ พุทความจริง (TRUTH)
2. ความซื่อสัตย์สุจริต (HONESTY)
3. ความระลึกในหน้าที่
(SENSE OF DUTY)
4. ความอดกลั้น (PATIENCE)
5. ความเป็นธรรม (FAIR PLAY)
6. ความเอาใจเขามาใส่ใจเรา
(CONSIDERATION FOR OTHERS)
7. เมตตาธรรม (KINDNESS)

ชาวอังกฤษได้รับการปลูกฝังคติธรรมทั้ง 7 ประการนี้มาตั้งแต่เด็กจนกระทั่งเป็นอุปนิสัยประจำชาติ และเมื่อบุคคลใดมีคติธรรมทั้ง 7 ประการครบถ้วน ก็ถือว่าเป็นผู้ที่มี “INTEGRITY” อันเป็นคุณธรรมที่สูงส่ง ซึ่งถือเป็นหัวใจของคุณธรรมจริยธรรมทั้งปวง ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าประเทศอังกฤษมีนโยบายที่ชัดเจนในการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมโดยให้ความสำคัญกับการปลูกฝังเรื่องดังกล่าวตั้งแต่วัยเด็ก ซึ่งเมื่อเด็กได้ซึมซับคำสอนเหล่านี้ ที่ถูกสั่งสอนมาตั้งแต่วัยเยาว์จะทำให้เด็กถูกหล่อหลอมด้วยคุณธรรมจริยธรรม และเติบโตเป็นผู้ใหญ่ที่มีคุณธรรมจริยธรรมสูง หากสังคมไทยนำคติธรรม

7 ประการดังกล่าวมาปลูกฝังแก่คนไทย และหล่อหลอมรวมกับคตินิยม ที่มีอยู่เดิมในวัฒนธรรมไทย ได้แก่ ความกตัญญู ความเคารพผู้อาวุโส ความเป็นผู้มีกิริยามารยาทนุ่มนวลแล้ว ก็เชื่อได้ว่าจะทำให้สังคมไทยมีพลเมือง และผู้บริหารบ้านเมืองที่มีคุณธรรม สามารถนำพาประเทศให้รุ่งเรืองต่อไปได้

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยในขณะนี้เริ่มมีความชัดเจนเกี่ยวกับคุณธรรมจริยธรรมโดยเฉพาะ ในส่วนของข้าราชการที่ในปัจจุบันได้มีการกำหนดแนวทางที่เป็นมาตรฐานทางจริยธรรมไว้ในประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ซึ่งได้กำหนดให้บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนทุกตำแหน่งมีหน้าที่ดำเนินการ ให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม และประเทศชาติ มีความเป็นกลางทางการเมือง อำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชนตามหลักธรรมาภิบาล โดยจะต้องยึดมั่นในค่านิยมหลักของมาตรฐานจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ 9 ประการ ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ดังนี้

1. การยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรม
2. การมีจิตสำนึกที่ดี ซื่อสัตย์ สุจริต และรับผิดชอบต่อ
3. การยึดถือประโยชน์ของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตน และไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน





4. การยื่นหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง เป็นธรรม และถูกกฎหมาย

5. การให้บริการแก่ประชาชนด้วยความรวดเร็ว มีอัธยาศัย และไม่เลือกปฏิบัติ

6. การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างครบถ้วน ถูกต้อง และไม่บิดเบือนข้อเท็จจริง

7. การมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน รักษามาตรฐาน มีคุณภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้

8. การยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

9. การยึดมั่นในหลักจรรยาวิชาชีพขององค์กร

แนวทางดังกล่าวกำหนดไว้เป็นมาตรฐานที่ครอบคลุมการปฏิบัติงานโดยยึดหลักธรรมาภิบาลเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม ในการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีจริยธรรมจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตน และที่สำคัญต้องไม่ใช่ตำแหน่งในหน้าที่ของตนเองแสวงหาประโยชน์ หรือมีพฤติกรรมที่เป็นลักษณะขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับ

ผลประโยชน์ส่วนรวม ทั้งนี้ผลประโยชน์ส่วนตัวที่ขัดกับผลประโยชน์ส่วนรวมมิได้หลากหลายรูปแบบ ไม่จำกัดในรูปของตัวเงิน หรือทรัพย์สินนั้น แต่รวมถึงผลประโยชน์อื่น ๆ ที่ไม่ใช่ในรูปตัวเงิน หรือทรัพย์สินก็ได้ อาทิเช่น

- ดำรงตำแหน่งผู้บริหารหน่วยงานมีอำนาจในการอนุมัติโครงการ แต่กลับมีคนในครอบครัว ของตนเองปฏิบัติงานอยู่ในโครงการนั้น
- เป็นเจ้าหน้าที่ที่รู้ข้อมูลเกี่ยวกับการก่อสร้างโครงการต่างๆ นำข้อมูลไปแจ้งให้กับบุคคลอื่นเพื่อให้ไปกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไร
- จัดจ้างบริษัทของญาติตนเองดำเนินการเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์หน่วยงานของตนเอง เป็นต้น

ปัญหาความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตน และผลประโยชน์ส่วนรวมเกิดจากองค์ประกอบหลักที่สำคัญ 3 ประการร่วมกัน คือ



1. เป็นประเด็นเกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนบุคคลหรือผลประโยชน์ส่วนตัว (Private or person interest) ซึ่งส่วนใหญ่มักเป็นผลประโยชน์ที่มีความเกี่ยวข้องกับเงินและทรัพย์สินเป็นประการสำคัญ นอกจากนี้ ก็จะเป็นผลประโยชน์ในรูปแบบอื่น ๆ ที่ทำให้ผู้ได้รับพึงพอใจ

2. เป็นเรื่องของการใช้อำนาจหน้าที่และดุลยพินิจในการตัดสินใจดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว

3. เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยใช้สถานะและขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพนักงานของรัฐ โดยขาดหลักจริยธรรมพื้นฐานในวิชาชีพของตน

ขอบเขตของคำว่า “**ผลประโยชน์ทับซ้อน**” มีลักษณะที่กว้างขวางมาก ซึ่งประเภทของผลประโยชน์ทับซ้อน สามารถแบ่งลักษณะความขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและส่วนรวมเป็น 7 ประเภท (Langford and Kernaghan, 1990: 114 - 118) ได้แก่



ภาพประกอบจาก <http://hitech.sanook.com/>

1. การรับผลประโยชน์ต่าง ๆ (Accepting benefits) เช่น หน่วยงานราชการ

รับเงินบริจาค สร้างสำนักงานจากนักธุรกิจหรือบริษัทธุรกิจที่เป็นลูกค้าของหน่วยงาน การใช้งบประมาณของรัฐเพื่อจัดซื้อจัดจ้าง แล้วเจ้าหน้าที่ได้รับของแถมหรือผลประโยชน์อื่นตอบแทน

2. การธุรกิจกับตัวเอง (Self-dealing) หรือเป็นคู่สัญญา (Contracts) หมายถึงสถานการณ์ที่ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานที่ตนสังกัด เช่น การใช้ตำแหน่งหน้าที่ที่ทำให้หน่วยงานทำสัญญาซื้อสินค้าจากบริษัทของตนเอง หรือจ้างบริษัทของตนเองเป็นที่ปรึกษา หรือซื้อที่ดินของตนเองในการจัดสร้างสำนักงาน

3. การทำงานหลังจากออกจากตำแหน่งสาธารณะ หรือ หลังเกษียณ (employment) หมายถึง การที่บุคลากรออกจากหน่วยงานของรัฐ และไปทำงานในบริษัทเอกชนที่ดำเนินธุรกิจเดียวกัน

4. การทำงานพิเศษ (Outside employment or moonlighting) เช่น ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะตั้งบริษัท ดำเนินธุรกิจที่เป็นการแข่งขันกับหน่วยงานหรือองค์กรสาธารณะที่ตนสังกัด หรือการรับจ้างเป็นที่ปรึกษาโครงการโดยอาศัยตำแหน่งในราชการสร้างความน่าเชื่อถือว่าโครงการของผู้ว่าจ้างจะไม่มีปัญหาดิตขัดในการพิจารณาจากหน่วยงานที่ที่ปรึกษาสังกัดอยู่

5. การรู้ข้อมูลภายใน (Inside information) หมายถึง สถานการณ์ที่ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ ใช้ประโยชน์จากการรู้ข้อมูล

ภายในเพื่อประโยชน์ของตนเอง เช่น ทราบว่าจะมีการตัดถนนไปตรงไหนก็รีบไปซื้อที่ดิน โดยใส่ชื่อภรรยา หรือทราบว่าจะมีการซื้อที่ดินเพื่อทำโครงการของรัฐ ก็รีบไปซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไรและขายให้กับรัฐในราคาที่สูงขึ้น

6. การใช้สมบัติราชการเพื่อประโยชน์ของธุรกิจส่วนตัว (Using your employer's property for private advantage) เช่น การนำเครื่องใช้สำนักงานต่างๆ กลับไปใช้ที่บ้าน การนำรถยนต์ในราชการไปใช้เพื่องานส่วนตัว



ภาพประกอบจาก <http://www.municgroup.com>

7. การนำโครงการสาธารณะลงในเขตเลือกตั้งเพื่อประโยชน์ในทางการเมือง (Pork-belling) เช่น การที่รัฐมนตรีอนุมัติโครงการของกระทรวงไปลงในพื้นที่หรือบ้านเกิดของตนเอง

หรือการใช้งบประมาณสาธารณะเพื่อการหาเสียงเลือกตั้ง

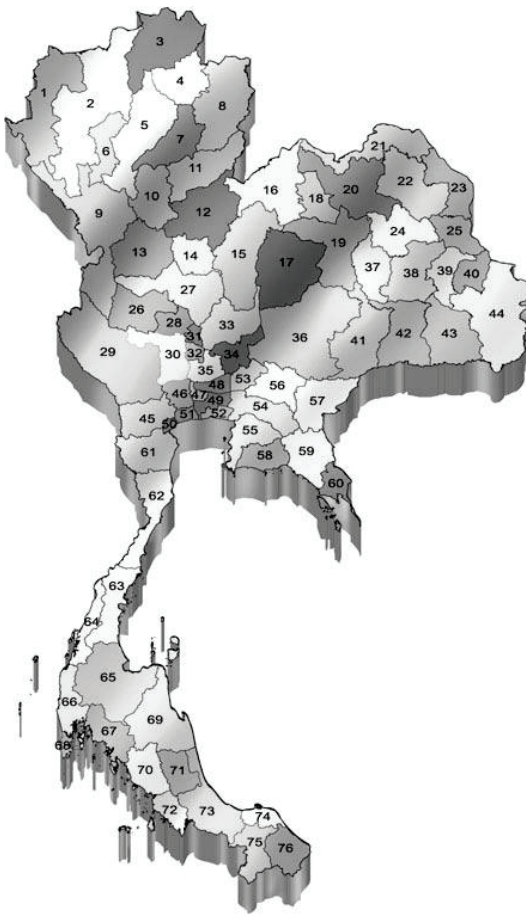
หลักการของการขัดกันแห่งผลประโยชน์หรือการทับซ้อนกันของผลประโยชน์ในหน่วยงานราชการจึงมีไว้เพื่อให้บุคคลสาธารณะสามารถใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยปัญหาต่างๆ ได้อย่างเป็นธรรม ซึ่งเป็นการปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนและของรัฐในเวลาเดียวกัน แต่การใช้ดุลพินิจนั้นต้องมีหลักของคุณธรรมจริยธรรม จึงจะทำให้การใช้ดุลพินิจเป็นไปอย่างถูกต้องชอบธรรม และเกิดประโยชน์ต่อประชาชน ซึ่งหากบุคคลใดมีคุณธรรมจริยธรรมแล้วบุคคลนั้นก็จะสามารถแยกแยะออกได้ว่าเรื่องใดทำไปแล้วจะเป็นเรื่องของผลประโยชน์หรือการทับซ้อนกันของผลประโยชน์ โดยไม่ต้องมีใครมาบอกหรือไม่ต้องมาตีความตามลายลักษณ์อักษร

จริยธรรมกับการบริหารการปกครอง

การปกครอง หมายถึง เรื่องที่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหาร การวางระเบียบ กฎเกณฑ์ต่อสังคมเพื่อให้ส่วนรวมของสังคมประเทศชาติอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข ซึ่งจะแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับความเหมาะสมในแต่ละสังคม

ระบบการปกครองในประเทศไทยแบ่งออกเป็น การบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งมีลักษณะ การรวมอำนาจในการสั่งการ การกำหนดนโยบายการวางแผน การควบคุมตรวจสอบ และ

การบริหารราชการ สำคัญ ๆ ไว้ที่นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีและกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ที่ราชการของ กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ได้รับการแต่งตั้งให้ ประจำตามเขตการปกครอง คือ จังหวัด ตามหลักการ แบ่งอำนาจของส่วนกลางในการ บริหารราชการให้แก่ภูมิภาค และการปกครอง ส่วนท้องถิ่น ซึ่งอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด



เปิดโอกาสให้ประชาชนในเขตท้องถิ่นนั้นๆ เลือกตั้งผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่เป็น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น มี อำนาจอิสระ (autonomy) ในการบริหารจากรัฐ

ได้ในระดับหนึ่งตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ ในการบริหารราชการไม่ว่าจะเป็นการ บริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วน ท้องถิ่น จะต้องเกิดประโยชน์สูงสุดต่อ ประเทศชาติ และประชาชนเป็นสำคัญ

ทั้งนี้ เมื่อกล่าวถึงการบริหารการ ปกครองแล้ว คงต้องกล่าวถึงผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นผู้ที่ใช้อำนาจในการบริหารการปกครองใน การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ผู้ว่าราชการ จังหวัดเป็นข้าราชการระดับสูงของ กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่รับผิดชอบการ บริหารงานปกครองส่วนภูมิภาคอย่างกว้างขวาง มีกฎหมายให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดโดย ตำแหน่งทั้งที่เป็นการเฉพาะตัว เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 บัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่าย บริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคใน เขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและ อำเภอ และทั้งที่เป็นในรูปของคณะกรรมการ ต่างๆ ที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน เช่น คณะกรรมการอุทธรณ์ภาษี ดังนั้น บุคคลที่จะ ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการ จังหวัด จะต้องเป็นผู้มีคุณธรรมจริยธรรมสูง หรือ ยิ่งกว่าข้าราชการทั่วไป เพราะมีอำนาจที่ กฎหมายบัญญัติไว้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ ในการบริหารการปกครองในส่วนภูมิภาคซึ่งมีทั้ง อำนาจในการอนุมัติ อนุญาต ในเรื่องต่างๆ เป็นอันมาก ซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทับ

ซ้อนจากการใช้อำนาจสั่งการของผู้ว่าราชการจังหวัดได้ง่าย ยกตัวอย่างเช่น บริษัท น. ขายเป็นรถยนต์ในจังหวัด ข. ขออุทธรณ์ภาษีที่เจ้าหน้าที่สรรพากรจังหวัดประเมินและเรียกเก็บแล้วว่าอัตราภาษีที่เรียกเก็บสูงเกินไป จึงขออุทธรณ์ภาษีต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ภาษีในจังหวัด ข. ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัด ข. เป็นประธาน ผลการพิจารณาของคณะกรรมการให้อุทธรณ์ ฟังขึ้น ทำให้บริษัท น. ได้รับเงินภาษีที่ชำระไปแล้วกลับคืนเป็นจำนวนมาก ปรากฏว่าในวันรุ่งขึ้น ผู้ว่าราชการจังหวัด ข. ขับรถยนต์คันใหม่ออกจากบริษัท น. กรณีนี้แม้ว่าจะมีการซื้อขายกันตามปกติ แต่ก็เสี่ยงที่จะถูกครหาจากเจ้าหน้าที่สรรพากร และประชาชนทั่วไปว่าได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากการพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าว ซึ่งทำให้ศักดิ์ศรีของตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดถูกกระทบกระเทือน

ดังนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่บุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด จะต้องเป็นผู้มีคุณธรรมจริยธรรมสูง หรือยิ่งกว่าข้าราชการทั่วไป และต้องใช้จริยธรรมนั้นในการบริหารการปกครอง ทั้งนี้ อะไรที่จะเป็นเครื่องชี้บอกว่าการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจนั้นมีจริยธรรมหรือไม่ คงเป็นเรื่องที่หาคำตอบได้ยาก แต่สิ่งที่ควรยึดถือของผู้ว่าราชการจังหวัดในการใช้อำนาจในการบริหารการปกครองคือ ผลของการใช้อำนาจในการบริหารนั้นจะต้องเกิดประโยชน์กับประชาชน เพราะหลักการสำคัญของผู้บริหารที่มีจริยธรรมคือการบริหารงานที่ต้องคำนึงถึง

ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตน ผู้ที่มีอำนาจในการบริหารจะต้องหมั่นฝึกฝนจิตใจตนเองให้มีจริยธรรม เพราะเรื่องของจริยธรรมนั้น “โพรตาคอรัส” นักปราชญ์ชาวกรีก ได้กล่าวไว้ว่า “**เรื่องของจริยธรรมนั้นไม่สามารถสอนกันได้ เหมือนกับการฝึกขี่ม้า ฟันดาบ**” ดังนั้น คุณธรรมจริยธรรมจึงเป็นเรื่องที่เราต้องฝึกคิด ฝึกที่จะตัดสินใจในการบริหารต่างๆ ด้วยความเป็นธรรม และเมื่อเราได้ฝึกคุณธรรมจริยธรรมอย่างสม่ำเสมอแล้ว การบริหารงาน ในการปกครองของบุคคลนั้นก็就会产生ประโยชน์กับประชาชนได้อย่างแท้จริง

ความคาดหวัง...

จริยธรรมกับการบริหารการปกครอง

จากการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตำแหน่งที่ใช้อำนาจในการบริหารการปกครอง และเป็นผู้แทนของกระทรวงมหาดไทยในการใช้อำนาจบริหารการปกครองในพื้นที่แต่ละจังหวัด ซึ่งตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ที่มีอยู่ 76 ตำแหน่ง เป็นตำแหน่งบนเส้นทางความก้าวหน้าของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย และเป็นตำแหน่งที่รับนโยบายต่างๆ จากรัฐบาล รวมทั้งกระทรวงต่างๆ มาดำเนินการให้เกิดผลสำเร็จ ดังนั้น ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญที่ผู้ดำรงตำแหน่งจะต้องเป็นผู้ที่มีประสบการณ์มาก มีคุณธรรมจริยธรรมสูง ในการใช้อำนาจการบริหาร เพื่อให้การใช้อำนาจนั้นเกิดประโยชน์ต่อประชาชน

หลักคุณธรรมจริยธรรมในการบริหารดังกล่าวไม่ได้มีบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ มีเพียงแค่การกำหนดกว้างๆ ไว้ในประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ดังนั้น เพื่อให้การใช้อำนาจบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นไปอย่างมีคุณธรรมจริยธรรม มีเกียรติและศักดิ์ศรีสมกับที่เป็นตัวแทนของกระทรวงมหาดไทยในการใช้อำนาจบริหารการปกครองในพื้นที่ จึงควรมีวิธีการพัฒนาคุณธรรมจริยธรรมของผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนี้

1. ให้มีการศึกษาวิเคราะห์กฎหมายทุกฉบับที่ให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด เช่น กฎหมาย ที่เกี่ยวกับการอนุญาต อนุมัติ การดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย การเก็บภาษีรายได้ ค่าธรรมเนียม การรักษาความมั่นคงของชาติ เป็นต้น เพื่อวิเคราะห์ว่ากฎหมายแต่ละฉบับให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างไร และจะกำหนดวิธีการอย่างไรให้ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจตามกฎหมายนั้นๆ ได้อย่างมีคุณธรรมจริยธรรม และเกิดประโยชน์กับประชาชน

2. จัดให้มีข้อพึงปฏิบัติของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งการกำหนดข้อพึงปฏิบัติดังกล่าวได้มาโดยการ ขอคำแนะนำจากผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีประสบการณ์จากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหลายฉบับ และจัดให้มีการประชุมของผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด และบุคคลที่มีโอกาสความก้าวหน้าที่จะก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดในอนาคต เพื่อพิจารณาความเห็นเกี่ยวกับข้อพึงปฏิบัติ

ดังกล่าวร่วมกัน เพื่อให้ออกมาเป็น ข้อพึงปฏิบัติของผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด

บทสรุป

จริยธรรมเป็นเรื่องที่ต้องหมั่นฝึกจิตใจตนเองให้เป็นผู้ประพฤติปฏิบัติอย่างมีจริยธรรม การเขียนเรื่องจริยธรรมไว้เป็นลายลักษณ์อักษรเป็นเพียงแค่แนวทางกว้าง ๆ เพื่อให้ผู้ปฏิบัตินำไปใช้เป็นแนวทางในการบริหารงาน แต่ในการบริหารนั้นผู้บริหารจะต้องเผชิญกับเรื่องราวต่าง ๆ มากมายหลายรูปแบบ ซึ่งบางเรื่องอาจไม่มีเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรว่า จะต้องใช้จริยธรรมอย่างไร ซึ่งผู้บริหารจะต้องตัดสินใจ แต่ในการตัดสินใจนั้นหากเป็นผู้บริหารที่มีคุณธรรมจริยธรรมแล้วคงตัดสินใจได้ไม่ยากนัก เพราะหลักสำคัญในการบริหารการปกครองอย่างมีจริยธรรมนั้นคือประโยชน์ของประชาชน หากผู้บริหารทุกคนใช้อำนาจในการปกครองอย่างมีคุณธรรมจริยธรรม การบัญญัติเรื่องคุณธรรมจริยธรรมเป็นลายลักษณ์อักษรคงไม่จำเป็นอีกต่อไป ท้ายที่สุดนี้เพื่อให้เกิดความตระหนักถึงข้ออัญเชิญพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่พระราชทานเพื่อเชิญไปอ่านในพิธีเปิดการประชุมยุวพุทธภิกษุสมาคมทั่วประเทศครั้งที่ 12 ที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา วันที่ 12 ธันวาคม 2513 ความว่า “ในการดำเนินชีวิตของเรานั้น เราต้องข่มใจไม่กระทำสิ่งใด ๆ ที่เรารู้สึกด้วยใจจริงว่าชั่ว ว่าเสื่อม เราต้องฝืนต้องต้านความคิด และความประพฤติทุกอย่างที่รู้สึกว่ายึดกับธรรมะ เราต้องกล้าและ



บากบั่นที่จะกระทำสิ่งที่เราทราบว่าเป็นความดี
เป็นความถูกต้อง และเป็นธรรม ถ้าเราร่วมกัน
ทำเช่นนี้ให้ได้จริง ๆ ให้ผลของความดีบังเกิด
มากขึ้น ๆ ก็จะช่วยค้ำจุนส่วนรวมไว้มิให้เสื่อม
ลงไป และจะช่วยให้ฟื้นคืนดีขึ้นเป็นลำดับ”

คนดี!
สำคัญกว่าทุกสิ่ง!

ผู้รักษากฎจริยธรรมอย่างเหนียวแน่น

สุจิตต์ นิมิตกุล



ภาพประกอบ จาก<http://jirisuda.wordpress.com/>

ขณะนี้ผู้เขียนรับผิดชอบใน
คณะกรรมการจริยธรรม ประจำหน่วยงานอยู่
2 แห่ง คือ ประธานคณะกรรมการจริยธรรม
ประจำสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย และ

ประธานคณะกรรมการจริยธรรมของกรมป้องกัน
และบรรเทาสาธารณภัย และเคยเป็นประธาน
กรรมการของสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน
ต้องยอมรับว่าการส่งเสริมจริยธรรมของ



ข้าราชการเป็นภารกิจที่ยากในทางปฏิบัติ โดยยากทั้งในแง่เนื้อหาและแนวทางปฏิบัติ สำหรับข้าราชการทุกคน งานด้านนี้จะสำเร็จมากน้อยแค่ไหนย่อมมีปัจจัยหลายประการ เช่น การสนับสนุนของผู้บังคับบัญชา ความเข้มแข็งของฝ่ายเจ้าหน้าที่ เลขานุการและความร่วมมือของทุกคน ถึงแม้จะมีการส่งเสริมกิจกรรมมากน้อยเพียงไร การเคร่งครัดต่อการปฏิบัติจริยธรรมของข้าราชการเป็นเรื่องที่ต้องการเวลาและความอดทนค่อยๆให้ดีขึ้น

เมื่อปลายเดือนพฤษภาคม ปี 2556 นี้ ผู้เขียนได้มีโอกาสเดินทางไปดูงาน ณ กรุงปราก (Prague) สาธารณรัฐเช็ก (Czech) และได้มีโอกาสไปเยี่ยมชมเมืองมรดกโลก (Prague Town) ซึ่งสวยงามมากทั้งเมืองบรรดาอาคารบ้านเรือน วิหารแม่น้ำลำธาร มีความสวยงามมากจริง ๆ ซึ่งได้สร้างมาหลายพันปีแล้ว ทั้งเมืองเป็นมรดกโลก แต่มีเรื่องหนึ่งเคยกล่าวถึงคือ เราเคยได้ยินเรื่องที่เล่าต่อกันมาคือ มีบาทหลวงองค์หนึ่ง ที่สมเด็จพระราชาธิบดีของประเทศนี้ได้มาสารภาพบาปในเรื่องใดนั้น บาทหลวงที่ได้รับการรักษาความลับได้อย่างเที่ยงตรง แม้พระมหากษัตริย์จะเรียกบาทหลวงไปสอบถามหลายครั้ง แต่ก็ไม่ได้รับคำตอบแต่ประการใด และต่อมาพระราชาทรงโกรธ ในที่สุดได้สั่งให้ทหารโยนบาทหลวงองค์นั้นออกจากพระราชวัง และโยนลงแม่น้ำ จนในที่สุดก็เสียชีวิต มีการเล่าเรื่องสืบต่อๆ กันมาเป็นพันปีทุกคนต่างก็ชื่นชม



วันนี้ได้ประจักษ์และได้สัมผัสด้วยตนเองว่า ณ วิหารแห่งนี้มีชื่อเซนต์วิตัส (St. Vitus Cathedral) ในกรุงปรากนี้เองซึ่งเป็นวิหารที่มีความสวยงามเป็นทั้งกระจก ตัวอาคาร และที่ตั้งเรียบเขามีความสง่างามเป็นที่สุด วิหารแห่งนี้ กษัตริย์และผู้นำประเทศได้ประกอบพิธีกรรมทางศาสนาเสมอมาเป็นพันๆ ปี และเรื่องที่เกิดขึ้นได้เกิดขึ้นที่นี่ก็เกิดขึ้นเมื่อหลายพันปีแล้ว วิหารแห่งนี้สร้างมาตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 9 ในสมัยเจ้าชายบอริโวจ (Borivoj) ซึ่งปัจจุบันเป็นทำเนียบประธานาธิบดีตั้งแต่ปี ค.ศ.1918 วิหารแห่งนี้มีสถาปัตยกรรมแบบโคธิคในสมัยคริสต์ศตวรรษที่ 14 ซึ่งวิหารแห่งนี้พระเจ้าชาลที่ 4 โปรดให้สร้างขึ้นในปี 1344 ภายในเป็นที่เก็บศพของกษัตริย์สำคัญในอดีต เช่น พระเจ้าชาลที่ 4 พระเจ้าเฟอร์ดินานที่ 1 และพระเจ้าแมกซิมิเลียนที่ 2 เป็นต้น เหตุที่ได้กล่าวมาแล้วเกิดขึ้น ณ โบสถ์แห่งนี้โดยบาทหลวงองค์นั้นชื่อ เซนต์ จอร์จ เนโปมุก

(St.John Nepomuch)ซึ่งปัจจุบันได้นำศพของบาทหลวงดังกล่าว มาใส่โลงเงินในวิหารแห่งนี้ และมีการบูชาโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้านมัสการเสมอๆ นอกจากนั้นยังได้สร้างอนุสาวรีย์ของบาทหลวงองค์อื่นๆ อีกทั้งสะพานชาร์ล(Charls)ซึ่งเป็นสะพานคนเดินร่วมกับบาทหลวงองค์อื่น ๆ อีกทั้งสะพานคนเดินชาร์ลนี้สวยและมีชื่อเสียงมาก คนทั้งในและนอกประเทศนิยมมาเดินสะพานแห่งนี้ประจำ



ภาพประกอบจาก <http://jirisuda.wordpress.com/>

เรื่องราวดังกล่าวได้มีการเล่าสู่กันฟังรุ่นต่อรุ่น แต่ไม่ค่อยมีใครได้สัมผัสโดยตรง เพราะเช็กเป็นประเทศปิดมานาน เมื่อได้มาสัมผัสโดยตรง ถึงต้นตอเรื่องราวแล้วทำให้ตระหนักถึงคุณงามความดีและความซื่อสัตย์ของท่านบาทหลวงองค์นี้ในการรักษาความลับของบุคคลที่มาสารภาพบาป ซึ่งนอกจากจะเป็นแนวทางปฏิบัติหรือจริยธรรมอันเคร่งครัดแล้วยังก่อให้เกิดความเชื่อถือ ศรัทธา และเกิดความสุขในสังคมอย่างจริงจัง แม้ตัวเองได้รับอันตรายก็ไม่เกรงกลัวภัยอันตรายใดๆแม้คู่กรณีจะเป็นถึง

พระมหากษัตริย์ซึ่งใคร ๆ ก็รู้ว่ามีความเด็ดขาดสามารถสั่งการใด ๆ ก็ได้ แม้ชีวิตก็สั่งให้ดำเนินการได้ ต้องขอชื่นชมในจริยธรรมของบาทหลวงองค์นี้อย่างจริงใจที่ท่านมีความแน่วแน่ที่จะรักษาความลับของผู้มาสารภาพบาปได้อย่างดียิ่งถึงแม้ภัยจะมาถึงตัวก็ตาม ย่อมถือเป็นแบบอย่างแก่บาทหลวงทั่วไปและแก่บุคคลซึ่งมีหน้าที่โดยตรงที่จะต้องรักษาความลับของผู้ที่เกี่ยวข้องไว้ให้ได้ หรือในภาษาสมัยใหม่เรียกว่ารักษาความลับของลูกค่านั่นเอง

ผู้เขียนเชื่อว่าในอนาคตจะมีทั้งคนในประเทศและนักท่องเที่ยวทั่วโลก จะได้เข้ามาสัมผัสกับอนุสาวรีย์ เรื่องนี้ได้โดยง่ายและเป็นการส่งเสริมบุคคลต้นแบบ ผู้รักษากฎจริยธรรมระดับโลก ซึ่งควรทำเป็นตัวอย่างและจะเป็นแรงบันดาลใจให้เยาวชนได้ประพฤติปฏิบัติต่อไปอย่างกว้างขวาง

กรุงปราก สาธารณรัฐเช็ก เดิมชื่อประเทศเช็กโกสโลวาเกียเป็นประเทศคอมมิวนิสต์ที่จริงนอกจากจะมีสิ่งสวยงามมากมายแล้วยังมีคนเก่งๆ อีกเยอะ เพราะผู้เขียนจำได้ว่าอาจารย์จำนวนหนึ่งได้รับเชิญให้มาบรรยายที่สถาบันในกรุงเฮก ผู้เขียนแม้ศึกษาอยู่ในยุโรปราว ๆ ทศวรรษปี 60 แต่ไม่มีโอกาสเข้าออกประเทศแห่งนี้เพราะเป็นคอมมิวนิสต์ปิดประเทศและไม่มีความสัมพันธ์กับประเทศไทยห้ามเข้าออกโดยเด็ดขาด และ CIA สหรัฐอเมริกาเคยจัดซื้อบุคคลที่เดินทางเข้าออกประเทศเหล่านี้ให้รัฐบาลไทยลงโทษ บางคนถึงกับถูกไล่่ออกจากการทำให้

ผู้เขียนไม่มีโอกาสได้สัมผัสประเทศยุโรป
 ตะวันออกในช่วงระยะเวลาดังกล่าว

การส่งเสริมได้มีการประกาศ
 เกียรติคุณแก่บุคคลต้นแบบอาจใช้ชื่อต่างกัน เช่น
 นักปกครองเกียรตินิยม นักบริหารดีเด่น
 ผู้ปฏิบัติงานดีเด่น หรือนักอาชีพตัวอย่าง เป็นมิติ

ที่ดีในหมู่ ข้าราชการ และอยากจะทำให้มีการจัด
 กิจกรรมเหล่านี้บ่อยๆ และอย่างกว้างขวางอันที่
 จริงเรามีข้าราชการที่ดีเยอะ แต่เราไม่ค่อยได้ยกย่อง
 และค้นพบเพื่อให้คนทั่วไปได้รับรางวัลทำนองนี้
 หลายรางวัล ซึ่งรางวัลที่มีชื่อเสียงเกียรติยศ
 นอกจากการรักษาความดีที่เคยปฏิบัติมาแล้ว
 ยังป ว ร ณา ตั ว เอง ที่ จ ะ ไ้ ร ับ ไ้
 กระทรวงมหาดไทย และประเทศชาติในการ
 ส่งเสริมจริยธรรมต่อไป

ธรรมาภิบาล: แนวคิดและการประยุกต์ ในระบบราชการไทย

Good Governance: Concept and Apply in Thai Bureaucracy

นิภาพรรณ เจนสันติกุล¹

ไชยณัฐ ดำดี²



บทคัดย่อ

ระบบราชการ เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน มีการจัดโครงสร้างเพื่อแบ่งงานกันทำตามลำดับชั้น โดยบุคลากรในระบบราชการมีหน้าที่สำคัญต่อการตอบสนองความต้องการและให้บริการแก่ประชาชนอย่างเต็มประสิทธิภาพเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม ประกอบกับมีหลักธรรมาภิบาลในการบริหารงาน และทำงานบริหารอย่างมีความรับผิดชอบต่อประชาชน ปฏิบัติตามกฎหมาย ข้อระเบียบและเป็นแบบอย่างที่ดี

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) อธิบายแนวคิดและตัวชี้วัดของธรรมาภิบาล 2) เสนอแนวทางการบริหารงานบุคคลด้วย

ธรรมาภิบาล และการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมในระบบราชการ

ผลการวิเคราะห์ พบว่า แนวคิดและตัวชี้วัดธรรมาภิบาลถูกกำหนดขึ้นและนำไปใช้ในองค์กรที่มีบริบทแตกต่างกัน ดังนั้นกลไกการวัดระดับธรรมาภิบาลจำเป็นจะต้องมีการกำหนดให้มีความเหมาะสมกับองค์กรและตัวชี้วัดสามารถวัดได้อย่างมีคุณภาพสามารถระบุผลที่ได้รับจากการวัดอย่างชัดเจน แนวทางการบริหารงานบุคคลด้วยธรรมาภิบาลและการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมในระบบราชการ ผู้เขียนได้สรุปเป็นหลักการ ที่เรียกว่า “HOPPY”

คำสำคัญ: ธรรมาภิบาล ระบบราชการ

¹ อาจารย์ประจำโปรแกรมรัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม

² นักวิชาการอิสระ

บทนำ

องค์กรความโปร่งใสระหว่างประเทศจัดอันดับระดับปัญหาการคอร์รัปชันใน 176 ประเทศทั่วโลกชี้เดนมาร์ก ฟินแลนด์ นิวซีแลนด์ คว่ำอันดับ 1 รวมประเทศที่มีความโปร่งใสปลอดคอร์รัปชันมากที่สุดในโลก ด้านประเทศในอาเซียน สิงคโปร์ได้อันดับดีที่สุด ส่วนไทยรั้งอันดับ 88 ด้วยคะแนนความโปร่งใสเพียง 37 เต็ม 100 สะท้อนปัญหาการโกงกินในประเทศระดับสูงองค์กรความโปร่งใสระหว่างประเทศ (ทีไอ) เผยแพร่ดัชนีจัดอันดับสถานการณ์การคอร์รัปชันประจำปี 2555 ที่เป็นการจัดอันดับปัญหาการคอร์รัปชันใน 176 ประเทศ โดยให้คะแนนจาก 0-100 ซึ่งคะแนนยิ่งน้อยยิ่งสะท้อนให้เห็นว่าประเทศนั้นๆ มีปัญหาการคอร์รัปชันมากในการจัดอันดับครั้งนี้ ทีไอ จัดให้เดนมาร์ก ฟินแลนด์ และ นิวซีแลนด์ อยู่ในอันดับ 1 รวมของประเทศที่มีความโปร่งใสมากที่สุดโดยมีคะแนนเท่ากันที่ 90 คะแนน ด้านประเทศไทย ได้รับการจัดอันดับอยู่ที่อันดับ 88 ร่วมกับ กรีซ โคลัมเบีย เอลซัลวาดอร์ โมร็อกโก และ เปรู โดยมีคะแนนความโปร่งใสเพียง 37 คะแนนจาก 100 คะแนน (กรุงเทพธุรกิจออนไลน์, 2555) ซึ่งสอดคล้องกับ ศุภเจตน์ จันทร์สาส์น (2555: 59) ที่ได้รับรู้ว่าคะแนนธรรมาภิบาลของภาครัฐในภาพรวมอยู่ อันดับที่ 7 ของภูมิภาคโดยมีคะแนนเฉลี่ยเท่ากับ -0.090 ธรรมาภิบาลของภาครัฐเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่ส่งอิทธิพลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ดังนั้นการพัฒนาเศรษฐกิจ

และสังคมที่เน้นให้ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีระดับธรรมาภิบาลที่ดีและมีความโปร่งใสในการตรวจสอบได้ เพราะถ้ารากฐานและท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและมีธรรมาภิบาลก็จะส่งผลให้ระดับอื่นต่อไปมีระดับธรรมาภิบาลเป็นที่ยอมรับได้ การคอร์รัปชัน หมายถึง การใช้อำนาจไปเพื่อผลประโยชน์ซึ่งการคอร์รัปชันเกิดขึ้นทั้งในภาครัฐบาลและภาคเอกชน การคอร์รัปชันมีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นเมื่อองค์การหรือเจ้าหน้าที่รัฐมีการผูกขาดอำนาจ ใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจเพื่อได้รับประโยชน์จากการตัดสินใจ และไม่มี ความรับผิดชอบ (Klitgaard, 1988: 75 อ้างถึงใน Selcuk Akcay, 2006: 29) นอกจากนี้ การคอร์รัปชัน ค่อยๆ ลดความมีธรรมาภิบาลและหลักกฎหมาย และมีผลกระทบทางลบต่อคุณภาพการบริการและประสิทธิภาพ เป็นอุปสรรคต่อหลักการประชาธิปไตย ความยุติธรรม และเศรษฐกิจ (Adam Graycar & Aiden Sidebottom, 2012: 384) และเมื่อศึกษาถึงสาเหตุของการคอร์รัปชัน พบว่า สาเหตุด้านระบบราชการ เกิดขึ้นจากระบบการบริหารงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐขาดประสิทธิภาพ เจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับสูงมีอำนาจในการอนุมัติหรือการตัดสินใจให้คุณให้โทษ สามารถใช้ดุลยพินิจได้มาก ถือว่าเป็นการผูกขาดอำนาจ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ ทำดี อาจถูกกลั่นแกล้ง ทั้งทางหน้าที่การงาน และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน รวมทั้งระบบราชการยังขาดวัฒนธรรมของการส่งเสริม

คนดี มีความสามารถ ให้ปกครองคนไม่ดี ในหลายๆ หน่วยงาน คนไม่ดีและไม่มี ความสามารถแต่ให้ประโยชน์แก่เจ้านายได้ กลับ มีความเจริญก้าวหน้าอย่างเห็นได้ชัด เจ้าหน้าที่ ของรัฐที่กระทำผิดในหลายๆ คดี ไม่ได้รับการ ลงโทษ โดยเฉพาะ คดีใหญ่ๆ ซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่ ของรัฐที่กระทำผิด มีภูมิคุ้มกันทางสังคมมากขึ้น ขณะที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดีอาจกลายเป็นน้าน้อยที่ ต้องแพ้ไฟ สักวันหนึ่งอาจไหลเข้าสู่วงจรอุบาทว์ ไปในที่สุด หรืออยู่รอดไปวันๆ (ชโลบล อังสโรวัย และคณะ, ม.ป.ป.:11) และจากการวิเคราะห์ตาม แนวทางของนันทวัฒน์ บรมานันท์ สรุปได้ว่ากลุ่ม ที่มีบทบาทต่อสังคมไทยสามกลุ่ม ได้แก่ กลุ่มข้าราชการ กลุ่มนักการเมืองและกลุ่มธุรกิจ กลุ่มที่มีบทบาทสำคัญเกิดขึ้นตามกาลเวลาก็คือ กลุ่มธุรกิจ ปัจจัยสำคัญเนื่องมาจากการขยาย อิทธิพลทางเศรษฐกิจของภาคเอกชนมากขึ้น ทดแทนบทบาททางเศรษฐกิจของภาครัฐ (สังคิด พิริยะรังสรรค์, 2547: 9)

อย่างไรก็ตามสำนักนายกรัฐมนตรี (2542) คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบวาระ แห่งชาติ สำหรับการสร้างระบบบริหารกิจการ บ้านเมืองและสังคมที่ดี โดยได้กำหนดระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหาร กิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ขึ้น ระเบียบนี้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม 2542 ทุกส่วนราชการต้องถือปฏิบัติและรายงาน ผลต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา หลักยึดในการ สร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและ

สังคมที่ดีหรือการบริหารจัดการแนวใหม่ (หลักธรรมาภิบาล)ตามระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรี มี 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใสหลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2544: 13) โดยสาระสำคัญของธรรมาภิบาลแต่ ละองค์ประกอบมีดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือน, 2544: 56-57)

1. หลักนิติธรรม ได้แก่การตรากฎหมาย กฎข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัย และเป็นธรรม เป็น ที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจ ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ เหล่านั้น โดย ถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตาม อำนาจใจ หรืออำนาจของบุคคล

2. หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นใน ความถูกต้อง ดีงาม โดยธรรมาภิบาลให้เจ้าหน้าที่ของ รัฐยึดหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่ สังคม ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนา ตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบ อาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

3. หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้าง ความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุก วงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูล ข่าวสารที่เป็นประโยชน์ อย่างตรงไปตรงมาด้วย ภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

ได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

4. หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การทำประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่นๆ

5. หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

6. หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการ และการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

ต่อมาข้าราชการหลายส่วนเริ่มเข้าใจและคุ้นเคยกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขึ้นบ้างแล้ว แต่ผลในทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมก็ยังคงอยู่ในวงจำกัด ดังนั้นในปี พ.ศ.2546 คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติให้ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวเสีย และได้

นำหลักการต่างๆ ของธรรมาภิบาลไปบรรจุไว้ในมาตรา 3/1 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และได้มีการจัดทำเป็นพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งได้ประกาศใช้ในเวลาต่อมา(อรพินท์ ส孚โชคชัย, 2547) นอกจากนี้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471 เป็นพระราชบัญญัติที่มีหลักการสำคัญ 4 ประการ คือ 1) ให้ข้าราชการพลเรือนทั้งหมดอยู่ภายใต้ระบบเดียวกัน 2) ให้เลือกสรรผู้มีความรู้ความสามารถเข้ารับราชการโดยเสมอภาคและยุติธรรม 3) ให้ข้าราชการพลเรือนรับราชการเป็นอาชีพ 4) ให้ข้าราชการพลเรือนมีวินัย ดังนั้นเพื่อให้กลไกการทำงานของระบบราชการและการบริหารงานบุคคลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การนำแนวคิดธรรมาภิบาลมาปรับใช้อย่างเป็นรูปธรรมจึงมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อการสร้างการเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นในระบบราชการ

และเมื่อทำการสำรวจความคิดเห็นของนักศึกษาชั้นปีที่ 4 โปรแกรมวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม จำนวน 183 คน เกี่ยวกับการคอร์รัปชันในประเทศไทย พบประเด็นสำคัญ ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 สรุปความคิดเห็นของนักศึกษาที่มีต่อการคอร์รัปชันในประเทศไทย

สถานการณ์คอร์รัปชันในประเทศไทย	เห็นด้วย		ไม่ตอบ	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
1. เกิดขึ้นในระบบราชการและมีการขยายวงกว้าง	134	73.22	49	26.78
2. เกิดขึ้นจากความไม่ซื่อสัตย์และความพอประมาทของบุคลากร	90	49.18	93	50.82
3. เป็นผลจากนักการเมือง	100	54.64	83	45.36
4. การไม่ตระหนักถึงปัญหาของประชาชนเพราะคิดว่าไม่ส่งผลกระทบและกลายเป็นเรื่องธรรมดาในสังคม	120	65.57	63	34.43
5. การบังคับใช้กฎหมายและบทลงโทษ	100	54.64	83	45.36

จากตารางที่ 1 พบว่า นักศึกษาชั้นปีที่ 4 โปรแกรมวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐมเห็นด้วยมากที่สุดในเรื่องสถานการณ์คอร์รัปชันในประเทศไทยเกิดขึ้นในระบบราชการและมีการขยายวงกว้างจำนวน 134 คน คิดเป็นร้อยละ 73.22 รองลงมา การไม่ตระหนักถึงปัญหาของประชาชนเพราะคิดว่าไม่ส่งผลกระทบและกลายเป็นเรื่องธรรมดาในสังคม จำนวน 120 คน คิดเป็นร้อยละ 65.57 และน้อยที่สุด เกิดขึ้น

จากความไม่ซื่อสัตย์และความพอประมาทของบุคลากร จำนวน 90 คน คิดเป็นร้อยละ 49.18

สำหรับ แนวทางการแก้ไข นักศึกษาชั้นปีที่ 4 โปรแกรมวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม ได้ร่วมกันเสนอแนวทางแก้ไขโดยมุ่งเน้นที่สามส่วน ได้แก่ 1) การสร้างเสริมกลไกความรับผิดชอบและการตรวจสอบได้ของระบบราชการตามแนวคิดธรรมาภิบาลอย่างเป็นรูปธรรม 2) การส่งเสริมและสร้างการตระหนักถึงปัญหาและระดับความ

รุนแรงของการคอร์รัปชันให้กับทุกภาคส่วน โดยเฉพาะภาคประชาชน 3) การกำหนดบทลงโทษที่ชัดเจน

จากความเป็นมาและสถานการณ์ข้างต้นเป็นที่มาของบทความเรื่องธรรมาภิบาลกับการบริหารงานบุคคลในระบบราชการไทย วัตถุประสงค์ของบทความเพื่อ 1) อธิบายแนวคิดและตัวชี้วัดของธรรมาภิบาล 2) เสนอแนวทางประยุกต์แนวคิดธรรมาภิบาลต่อการบริหารงานบุคคลในระบบราชการและการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมในระบบราชการ

แนวคิดและตัวชี้วัดธรรมาภิบาล

แนวคิดธรรมาภิบาลเป็นแนวคิดที่มีวิวัฒนาการสืบเนื่องมาจากแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการปกครอง (Governance) ของสังคมมนุษย์ที่ต้องการจะสร้างกฎเกณฑ์และกติกาต่างๆ ขึ้นมาเพื่อใช้ในการควบคุมหรือกำกับดูแลผลประโยชน์ของมวลสมาชิกโดยส่วนรวม ทั้งนี้ เพื่อให้การอยู่ร่วมกันในสังคมเป็นไปอย่างปกติสุข (มนูญ จันทรสมบูรณ์, 2550: 65) ซึ่งธรรมาภิบาลแปลจากภาษาอังกฤษว่า Good Governance เป็นศัพท์ใหม่ในวงการวิชาการที่ใช้กันมาหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มีผู้ให้คำนิยามความหมายของ Good Governance ไว้หลายประการ เช่น วิธีการปกครองที่ดี การบริหารจัดการที่ดี สุประศาสนการ ธรรมรัฐและธรรมราชฎ์ธรรมาภิบาล หรือบรรษัทภิบาล เป็นต้น บวรศักดิ์

อุวรรณโณ (2545) ได้กล่าวไว้ในคำนิยามของหนังสือแปลชื่อ ธรรมาภิบาล : การบริหารการปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม ว่าธีรยุทธ บุญมี ได้บัญญัติคำว่า “ธรรมรัฐ” ซึ่งแพร่หลายอยู่ในช่วงต้น ก่อนที่ราชบัณฑิตยสถานจะบัญญัติศัพท์นี้ขึ้นใหม่ให้เรียกว่า “วิธีการปกครองที่ดี” ซึ่งก็ไม่นิยมแพร่หลายเท่าที่ควร ดังจะเห็นได้จากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีที่ประกาศใช้ในเรื่องนี้ ยังหันไปใช้คำว่า “วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี” แต่คำหลังก็ไม่ติดปากวงการวิชาการอีกเช่นกัน คำที่ดูเหมือนจะใช้แพร่หลายในเวลานี้คือ “ธรรมาภิบาล” ซึ่งสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2541: 2) อธิบายว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง การจัดการบริหารประเทศที่ดีในทุกด้านทุกระดับ ซึ่งรวมถึงการจัดการระบบองค์การและกลไกของคณะรัฐมนตรีส่วนราชการ องค์กรของรัฐ และรัฐบาลที่ไม่ใช่ส่วนราชการ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นองค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาล (Private Sector Organization) องค์กรของเอกชน ชมรมและสมาคมเพื่อกิจกรรมต่างๆ นิติบุคคลภาคเอกชน และภาคประชาสังคม (Civil Society) และการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่างๆ

โดยสาระ ธรรมาภิบาล คือ องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ยุติธรรม และตรวจสอบได้ เพื่อสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีให้เกิดขึ้นทุกภาคของ

สังคม อุดม มุ่งเกษม (2545) ได้กล่าวว่า จำเป็นต้องร่วมดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ทั้งในระยะเฉพาะหน้า ระยะปานกลาง และระยะยาว โดยต้องมีการปฏิรูป 3 ส่วน โดย 1) ภาครัฐจะต้องมีการปฏิรูปบทบาทหน้าที่ โครงสร้าง และกระบวนการทำงานของภาครัฐ ให้เป็นกลไกการบริหารทรัพยากรของสังคม ให้โปร่งใส ซื่อตรง เป็นธรรม มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสมรรถภาพสูงในการนำบริการของรัฐที่มีคุณภาพไปสู่ประชาชน โดยเน้นการเปลี่ยนทัศนคติ ค่านิยม และวิธีการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐให้ถือประโยชน์ของประชาชนเป็นจุดมุ่งหมายในการทำงาน 2) ภาคเอกชนต้องมีการปฏิรูปและสนับสนุนให้ภาคธุรกิจมีกติกาการทำงานที่โปร่งใส รับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้น ซื่อตรงเป็นธรรมต่อลูกค้า มีมาตรฐานในการให้บริการ และสามารถทำงานกับภาครัฐและภาคประชาชนอย่างราบรื่น ไว้วางใจกัน และ 3) ภาคประชาชน ต้องสร้างความตระหนัก ตั้งแต่ปัจเจกบุคคลถึงระดับกลุ่มประชาคม ในเรื่องสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบต่อทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เพื่อเป็นพลังของประเทศที่มีคุณภาพ มีความรู้ความเข้าใจในหลักการการสร้างกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (สัมฤทธิ์ยศสมศักดิ์, 2549 : 295-297)

สำหรับการปฏิรูประบบราชการในต่างประเทศเกิดจากปัจจัยกดดันต่างๆ อาทิ เช่น กระแสโลกาภิวัตน์ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี และระบบเศรษฐกิจที่มีปัญหาอันเกิดจากบทบาทของภาครัฐที่มีมากเกินไป ปัญหาโครงสร้างภาษีของรัฐ ค่านิยมประชาธิปไตยและเน้นการมี

ส่วนร่วมของประชาชนและผู้ด้อยโอกาส ระดับการแข่งขันทางธุรกิจที่รุนแรงมากขึ้น การเกิดกระบวนการทัศน์ทางความคิดใหม่ๆ ของนักวิชาการ และบทบาทของสื่อมวลชน เป็นปัจจัยกดดันที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบราชการ การตอบสนองของภาครัฐต่อปัจจัยกดดันต่างๆ เหล่านี้จึงออกมาในรูปแบบที่เรียกว่า “New Public Management” หมายถึง การจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่มีลักษณะสำคัญคือ มีขอบเขตของการปฏิรูปอย่างกว้างขวางเป้าหมายเพื่อเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ทางด้านเศรษฐกิจระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เช่น การกระจายอำนาจการตัดสินใจ การใช้กลไกตลาด การใช้รูปแบบผู้ประกอบการ เป็นต้น และเมื่อบทบาทของภาครัฐบาลมีการเปลี่ยนแปลงไปยิ่งจำเป็นจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการประพัตินได้อย่างเหมาะสม และแม้ว่าหลักธรรมาภิบาลที่นำมาใช้ในการปฏิรูประบบราชการปี พ.ศ. 2545 เพื่อปฏิรูปภาพลักษณ์ที่ไม่ดีที่ประชาชนมองระบบราชการ (แบบเดิม) (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2552: 14) ข้าราชการก็จะต้องอยู่บนพื้นฐานของการประพัตินปฏิบัติในสิ่งที่ถูกต้อง และเมื่อทำการศึกษาถึงตัวชี้วัดธรรมาภิบาล พบว่า มีนักวิชาการได้จำแนกตัวชี้วัดแตกต่างกัน ดังนี้

Joshi (2011: 343) ได้สรุปตัวชี้วัดการปกครองของ World bank (World Bank's Governance Indicators (WGIs) ที่เป็นตัวแทนของการวัดในแต่ละตัวชี้วัด ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 สรุปตัวชี้วัดการปกครองของ World bank³

ตัวชี้วัดการปกครอง

ความเป็นตัวแทนการวัด

1. ความคิดเห็นและความรับผิดชอบ	- ความเป็นอิสระของหนังสือพิมพ์, การพูด, การชุมนุม, ศาสนา, การเคลื่อนไหว - ความเป็นอิสระและยุติธรรมของกระบวนการเลือกทางนิติบัญญัติ, พรรคการเมือง - การเคารพเสียงส่วนน้อย - นโยบายและการจัดทำนโยบายที่มีความโปร่งใส
2. ความมีเสถียรภาพทางการเมือง/การไม่ปรากฏความรุนแรง	- การไม่ปรากฏสงครามพลเมือง, การกบฏ, การปฏิวัติ, การจลาจลในเมือง - การไม่ปรากฏการลอบสังหารทางการเมือง - การไม่ปรากฏการใช้ความรุนแรง - การไม่ปรากฏลัทธิก่อการร้าย, การทรمان, ความขัดแย้งทางชนชาติและศาสนา
3. ประสิทธิภาพรัฐบาล	- คุณภาพของการบริหาร & การบริการพลเมือง - คุณภาพของโครงสร้างพื้นฐานการขนส่ง, โรงเรียนรัฐบาล - ความสามารถในการบริหารภาษี & การจัดการงบประมาณ - คุณภาพของระบบสาธารณสุขสาธารณะ - การได้รับบริการพื้นฐาน (ไฟฟ้า, หนังสือเดินทาง, อื่นๆ)
4. คุณภาพของกฎระเบียบข้อบังคับ	- การไม่ปรากฏการควบคุมราคา, การปกป้องที่มากเกินไป - การไม่ปรากฏการเลือกปฏิบัติในการจัดเก็บภาษีศุลกากร ภาระของกฎระเบียบ - การไม่ปรากฏอุปสรรคการนำเข้า/ส่งออก - ระบบภาษีที่เข้าใจง่าย, ภาษีศุลกากร, การสร้างธุรกิจ

³Joshi, 2011: 344

5. หลักกฎหมาย

- การไม่ปรากฏร่วมกัน & การจัดการอาชญากรรม, การลักพาตัว
- การไม่ปรากฏการเวนคืน, ความมั่นใจในสิทธิทรัพย์สิน
- คุณภาพของตำรวจ, การเก็บภาษี, ภาษีศุลกากร
- การทำสัญญา, ทรัพย์สินทางปัญญา, สิทธิบัตร
- กระบวนการยุติธรรมที่เป็นธรรม, รวดเร็ว, อิสระ

6. การควบคุมการคอร์รัปชัน

- การไม่ปรากฏสินบนสำหรับใบอนุญาต, การใช้ประโยชน์, สัญญา, ศาล, ภาษี
- การไม่ปรากฏระบบเครือข่าย, สิทธิพิเศษ, การยกผลประโยชน์ให้, ความไม่โปร่งใส
- การไม่ปรากฏการชักจูงให้กู้เงินสาธารณะ

ในขณะที่ UNDP (2011 อ้างถึงใน Ahmad Sanusi & Ahmad Mohamed Martadha, 2012: 3) ที่ได้สรุปมิติของธรรมาภิบาลไว้ ดังนี้

ตารางที่ 3 สรุปมิติของธรรมาภิบาล⁴

มิติ	รายละเอียด
ความโปร่งใส	ความโปร่งใส คือ การสร้างการไหลของข้อมูลสารสนเทศได้อย่างอิสระ กระบวนการ, สถาบันและข้อมูลสารสนเทศมีผลโดยตรงต่อการเข้าถึงและถ้ามีข้อมูลสารสนเทศเพียงพอจะทำให้เกิดความเข้าใจและกำกับติดตาม
ความรับผิดชอบ	ผู้ทำหน้าที่การตัดสินใจในรัฐบาล, ภาคเอกชนและองค์กรประชาสังคมมีความรับผิดชอบต่อสาธารณะในการเป็นส่วนหนึ่งของสถาบันผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ความรับผิดชอบแตกต่างกันขึ้นอยู่กับองค์การและการตัดสินใจภายในและภายนอกองค์กร
การตอบสนอง	สถาบันและกระบวนการที่ตอบสนองต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกคน
ประสิทธิผลและประสิทธิภาพ	กระบวนการและสถาบันที่ผลิตผลสัมฤทธิ์ที่ตรงกับความเป็นและจัดทำการใช้ทรัพยากรอย่างดีที่สุด
การมีส่วนร่วม	ชายหญิงทุกคนควรมีสิทธิในการตัดสินใจ ไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือผ่าน

⁴Ahmad Sanusi & Ahmad Mohamed Martadha, 2012: 3



	ทางอำนาจชอบธรรมระหว่างสถาบันที่เป็นตัวแทนของผลประโยชน์ การมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางและอิสระ
นิติธรรม	กรอบของกฎหมายควรจะมีคุณธรรมและดำเนินการอย่างไม่เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง โดยเฉพาะสิทธิของประชาชน
กลยุทธ์ทางวิสัยทัศน์	ผู้นำและประชาชนจะต้องมีมุมมองในระยะยาวเกี่ยวกับธรรมาภิบาลและการพัฒนามนุษย์ตามความรู้สึกและความจำเป็นสำหรับการพัฒนา การทำความเข้าใจในภาพรวม วัฒนธรรมและความซับซ้อนทางสังคมซึ่งเป็นมุมมองพื้นฐาน
การมุ่งที่ฉันทามติ	ธรรมาภิบาลเป็นสื่อกลางที่แตกต่างจากผลประโยชน์เพื่อเข้าถึงฉันทามติอย่างกว้างขวาง ผลประโยชน์ที่ดีที่สุดสำหรับกลุ่ม และเป็นไปได้
ความยุติธรรม	นโยบายและกระบวนการ
	ชายหญิงทุกคนควรได้รับโอกาสเพื่อการปรับปรุงหรือรักษาไว้ซึ่งความผาสุก

สำหรับบุษง ชัยเจริญวัฒนะ และ
บุญมี ลี (2544: 48 – 62) ได้ทำการวิจัยเอกสาร
เรื่อง ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล (Indicators of good
governance) พบว่าสังคมเป็นกลไกสำคัญ
ที่จะทำให้ ธรรมาภิบาลมีความเข้มแข็งและ
ยั่งยืน ซึ่งสังคมที่คาดหวังควรเป็นสังคมที่สามารถ
เข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องทันการณ์ และ
ครบถ้วนสมบูรณ์ มีความโปร่งใส ต้องสร้างกลไก
ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้มีสื่อที่เป็นอิสระ
และต้องสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน
นอกจากนี้พบว่า การที่จะทราบว่าการหรือ
หน่วยงานใดมีธรรมาภิบาลอยู่ระดับใดจะต้องมี
ตัวชี้วัด ธรรมาภิบาล การสร้างตัวชี้วัดธรรมาภิ
บาลควรกำหนดเกณฑ์ในการจัดทำซึ่งอาจ
พิจารณาเกณฑ์ต่อไปนี้

1. ต้องมีความเหมาะสมกับลักษณะงาน
ของแต่ละหน่วยงาน
2. ต้องสามารถนำไปปฏิบัติได้และมี
ความโปร่งใสในตัวเอง
3. ต้องมีคุณภาพและความแม่นยำของ
ตัวชี้วัดและกรอบตัวชี้วัด
4. ต้องมีข้อมูลสนับสนุนการได้มาซึ่ง
ตัวชี้วัด
5. ต้องสามารถระบุผลที่จะได้รับจาก
ตัวชี้วัดได้อย่างชัดเจน

สรุปได้ว่า แนวคิดและตัวชี้วัด
ธรรมาภิบาลข้างต้น เป็นการสรุปให้เห็นถึงทัศนะ
ความคิดและผลการวิจัยที่แสดงให้เห็นว่ากลไก
การวัดระดับธรรมาภิบาลนั้นจำเป็นจะต้องมีการ
กำหนดให้มีความเหมาะสมกับหน่วยงาน อาทิ
หน่วยงานภาครัฐบาล เป็นหน่วยงานที่มุ่ง

ตอบสนองความต้องการของประชาชนและจัดสรรสินค้าสาธารณะและบริการสาธารณะให้กับประชาชน โดยมีได้มุ่งแสวงหากำไร ในขณะที่หน่วยงานภาคเอกชน เป็นหน่วยงานที่ตอบสนองความต้องการของลูกค้าหรือประชาชนที่มีความสามารถในการจ่ายเงินให้กับการรับสินค้าเอกชนและบริการเอกชน และมุ่งแสวงหากำไร ซึ่งลักษณะของสองหน่วยงานข้างต้นเป้าหมายและบทบาทในการทำงานไม่เหมือนกัน ทำให้การกำหนดตัวชี้วัดธรรมาภิบาลมีรายละเอียดและดัชนีการวัดแตกต่างกันไปตามบริบทการทำงานที่เกิดขึ้น และเพื่อให้สามารถวัดได้อย่างมีคุณภาพ ระบุผลที่ได้รับจากการวัดอย่างชัดเจน จึงควรมีการส่งเสริมให้องค์การเข้ามามีส่วนร่วมและช่วยกันตรวจสอบการทำงานอย่างเต็มประสิทธิภาพ เพื่อสร้างการยอมรับจากกฎเกณฑ์ที่ร่วมกันกำหนดขึ้น

แนวทางการประยุกต์

การส่งเสริมให้ระบบราชการสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชัน ด้วยการส่งเสริมแนวคิดและกำหนดตัวชี้วัดธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมในระบบราชการไทย และเพื่อให้การกำหนดและการประยุกต์เป็นไปอย่างเป็นระบบทุกหน่วยงานของระบบราชการจะต้องเรียนรู้และเข้าใจถึงลักษณะโครงสร้างทางสังคมและวัฒนธรรมการทำงาน เนื่องจากโครงสร้างทาง

สังคมของระบบราชการเป็นไปตามลำดับชั้นสายการบังคับบัญชา และคงไว้ซึ่งลักษณะความสัมพันธ์เชิงแลกเปลี่ยนแบบระบบอุปถัมภ์ เป็นผลก่อให้เกิดวัฒนธรรมการพึ่งพิง และติดสินบนในรูปแบบต่างๆ เพื่อให้ได้ประโยชน์ในรูปของผลตอบแทนระหว่างกันประกอบกับกระบวนการทางกฎหมายต่างๆ มีความล่าช้าและไม่ทันสมัยต่อการรับมือกับรูปแบบและวิธีการคอร์รัปชันที่เปลี่ยนแปลงไป จุดเริ่มต้นของกระบวนการเสริมสร้างธรรมาภิบาลและการกำหนดตัวชี้วัดที่เหมาะสมของระบบราชการ คือ การทำความเข้าใจถึงแนวคิดที่ว่า การแยกการเมืองออกจากการบริหาร ซึ่งเป็นแนวคิดของ Woodrow Wilson ที่เกิดขึ้นจากสมมติฐาน 8 ประการ ได้แก่ 1) ทุกสังคมประกอบด้วยระบบการปกครองที่มีศูนย์กลางซึ่งรวมอำนาจสูงสุดไว้ 2) สังคมใดมีศูนย์กลางรวมอำนาจสูงสุดไว้อย่างเข้มแข็งจะทำให้มีความรับผิดชอบในการใช้อำนาจ 3) รัฐธรรมนูญจะกำหนดส่วนประกอบของศูนย์กลางอำนาจและระบุเรื่องโครงสร้างทางการเมือง การบัญญัติกฎหมายและการควบคุมฝ่ายบริหาร 4) การเมืองจะกำหนดหน้าที่การบริหาร แต่การทำงานด้านการบริหารและการศึกษาเรื่องการบริหารอยู่นอกขอบข่ายการเมือง 5) รัฐบาลที่ทันสมัยทุกรัฐบาลจะมีระบบการบริหารที่มีโครงสร้างและหน้าที่คล้ายคลึงกัน 6) การบริหารที่ดีต้องประกอบด้วยการจัดลำดับชั้นบรรดาเจ้าหน้าที่ของรัฐตามความชำนาญพิเศษ 7) การจัดลำดับชั้นในองค์การที่

สมบูรณ์แบบจะส่งเสริมให้องค์การมีประสิทธิภาพสูงสุด 8) การบริหารที่ดีเป็นปัจจัยที่จำเป็นสำหรับความเจริญก้าวหน้าของอารยธรรมและสวัสดิการของมนุษย์ (พิทยา บวรวัฒนา, 2541: 17) เมื่อการเมืองและการบริหารในความเป็นจริงนั้นมีความแทรกซ้อนกัน ทำให้การทำงานต้องมีหลักปฏิบัติร่วมกันเพื่อลดการคอร์รัปชันในระบบราชการ ด้วยหลักการและแนวคิดธรรมาภิบาล

จากแนวคิดข้างต้น สู่การประยุกต์ในระบบราชการ ดังนี้

ประการแรก หลักนิติธรรมและคุณธรรม ควรส่งเสริมความซื่อสัตย์กับเวลาการทำงานของตนเองเป็นสำคัญ เช่น ไม่อู้งาน ไม่เบียดเบียนเวลางานไปทำธุระส่วนตัว เพราะหากเริ่มต้นการทำงานด้วยความไม่ซื่อสัตย์ต่อเวลาแล้ว ในอนาคตก็อาจจะก่อความไม่ซื่อสัตย์ในวิธีการอื่นๆ ต่อไป ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายอย่างถูกต้อง และเป็นธรรมต่อบุคลากรมีบทลงโทษเมื่อมีการกระทำผิดวินัยและมีการให้รางวัลเมื่อมีการทำความดีหรือสร้างชื่อเสียงให้กับหน่วยงาน เพื่อเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจในการทำงาน

ประการที่สอง หลักความคุ้มค่า คือ การรู้จักจัดสรรวัสดุอุปกรณ์ของรัฐบาล/หน่วยงานและของส่วนตัวให้แยกออกจากกัน ปัจจุบันหลายคนแยกทรัพย์สินส่วนรวมทรัพย์สินส่วนตัวไม่ชัดเจน ส่วนใหญ่ใช้ทับซ้อนกัน เช่น โทรศัพท์ที่ทำงานใช้ในงานส่วนตัว หรือการนำวัสดุของทางราชการกลับไปใช้ที่บ้าน เป็นต้น

การใช้ทรัพยากรให้เกิดความคุ้มค่าและถูกต้องมีความสอดคล้องกับการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ประการที่สาม หลักคุณธรรม ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบของหลักธรรมาภิบาลด้วยการส่งเสริมให้ข้าราชการรู้จักการแบ่งปันเวลาตนเองเพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่น การส่งเสริมกิจกรรมปันน้ำใจให้กับผู้ยากไร้ การให้บริการวิชาการวันละ 1 ชั่วโมง การส่งเสริมให้มีกิจกรรมดูแลผู้สูงอายุ คนพิการ เป็นต้น เพื่อส่งเสริมให้เกิดความเสียสละ แบ่งปันและรู้จักการให้ ตลอดจนการเสริมสร้างทัศนคติการทำงานที่ดี ประเมินผลตามความรู้ความสามารถ เลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งอย่างเป็นระบบ ชัดเจนและส่งเสริมการเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมิน การทำงานที่ดี คือ การทำงานเพื่อประโยชน์กับประชาชน และทำให้ประชาชนในประเทศได้รับข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง การเลื่อนตำแหน่งจึงควรประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างรอบด้านและควรมีการสอบถามความพึงพอใจจากผู้ใช้บริการ ผลการประเมินควรได้รับทราบอย่างเปิดเผยและให้ผู้รับการประเมินเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเต็มที่เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงและพัฒนา หากหน่วยงานที่มีระบบการประเมินผล การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งที่ไม่ชัดเจนก็อาจส่งผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจในการทำงาน

สรุปได้ว่า แนวการประยุกต์ใช้ในระบบราชการโดยอยู่บนพื้นฐานของการให้และ

ความซื่อสัตย์ การทำงานที่ดี คือ การทำงานที่อยู่บนพื้นฐานคุณธรรม จริยธรรม ความซื่อสัตย์ทุกคนล้วนต้องการความก้าวหน้าในการทำงาน กลไกการทำงานของระบบราชการจึงควรมีระบบของการมีส่วนร่วม ความโปร่งใสเพื่อสร้างพื้นที่การทำงานอย่างมีความสุขและสร้างสรรค์ โดยคำนึงประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ ดังหลักการ ที่เรียกว่า “HOPPY” ย่อมาจาก

H- Honest การทำงานด้วยความซื่อสัตย์ต่อเวลา การทำงาน ความรับผิดชอบในหน้าที่

O-Obligate การทำงานที่รู้จักหน้าที่ การปฏิบัติต่อประชาชนอย่างเสมอภาค เท่าเทียม และให้ความยุติธรรม

P-Participatory การทำงานอย่างมีส่วนร่วม ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับประโยชน์และรับผิดชอบต่อผลของการกระทำอย่างกล้าหาญ

P-Public Interest การทำงานโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวม และความเป็นสาธารณะ

Y-Yielding การทำงานที่คำนึงถึงผล การรู้จักแบ่งปัน การให้ และการใช้ประโยชน์จากวัสดุอุปกรณ์อย่างคุ้มค่า

ระบบราชการที่ดีคือระบบราชการที่เต็มไปด้วยบุคลากรที่มีความสามารถ มีความรู้ มีจิตเจตน์แน่วแน่และทำงานอย่างเต็มที่เพื่อประโยชน์สาธารณะ ถือหลักว่าจะปฏิบัติตามกฎระเบียบที่วางไว้อย่างเคร่งครัดเพื่อให้การกระทำของตนเป็นไปอย่างมีเหตุผลและมี

ประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่ง Max Weber ได้อธิบายว่าพฤติกรรมข้าราชการต้องปราศจากอารมณ์และความเกลียดชัง (พิทยา บวรวัฒนา, 2541: 23) สอดคล้องดังกระแสพระราชดำรัสพระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่พระราชทานแก่ข้าราชการพลเรือนเนื่องในโอกาสวันข้าราชการพลเรือน ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐานว่า

“...การปฏิบัติราชการให้สำเร็จผลที่พึงประสงค์นั้น นอกจากจะอาศัยความรู้ความสามารถในทางวิชาการแล้ว แต่ละบุคคลยังจะต้องมีรากฐานทางจิตใจที่ดี คือความหนักแน่น มั่นคงในสุจริตธรรม และความมุ่งมั่นที่จะปฏิบัติหน้าที่ให้จนสำเร็จทั้งต้องมี กุศโลบาย หรือวิธีการอันแยบคายในการปฏิบัติงาน ประกอบพร้อมกันด้วยจึงจะสัมฤทธิ์ผลที่แน่นอน และบังเกิดประโยชน์อันยั่งยืนทั้งแก่ตนเองและแผ่นดิน...” (ชโลบล อังสโรวัย และคณะ, ม.ป.ป.:8)

สรุป

ธรรมาภิบาล เป็นแนวคิดที่มีการนำมาใช้ในหลายองค์การเพื่อมุ่งหวังให้บุคลากรมีความรู้ มีคุณธรรมจริยธรรมในการทำงาน อย่างไรก็ตามการนำหลักการแนวคิดดังกล่าวมาใช้ในองค์การจำเป็นต้องทำอย่างจริงจังถึงความแตกต่างทางโครงสร้างองค์การ วิธีการดำเนินงานและเป้าหมายขององค์การ เพราะแต่ละองค์การมีบริบททางโครงสร้างวัฒนธรรมการทำงานที่แตกต่างกัน

ระบบราชการ เป็นกลไกการทำงานที่มีวัตถุประสงค์ในการทำหน้าที่ตอบสนองข้อเรียกร้องและความต้องการของประชาชนหลายครั้งที่ระบบราชการเกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ทำให้เกิดปัญหา

หลายประการตามมา อย่างเช่น ปัญหาการคอร์รัปชัน ที่นับวันรูปแบบหลากหลายและซับซ้อนมากขึ้น จากการทบทวนแนวคิดและตัวชี้วัดธรรมาภิบาล ผู้เขียนได้สรุปให้เห็นว่าแนวคิดและตัวชี้วัดธรรมาภิบาลถูกกำหนดขึ้นและนำไปใช้ในองค์การที่มีบริบทแตกต่างกัน ดังนั้นกลไกการวัดระดับ ธรรมาภิบาลจำเป็นต้องมีการกำหนดให้มีความเหมาะสมกับองค์การและมีความเป็นรูปธรรม ตลอดจนแนวทางการประยุกต์ใช้ในระบบราชการควรมีการส่งเสริมให้เกิดจิตสำนึกสาธารณะ และผลประโยชน์สาธารณะโดยการทำงานที่ยึดหลักความซื่อสัตย์ เป็นสำคัญ โดยสรุปเป็นหลักการที่เรียกว่า

“HOPPY”

เอกสารอ้างอิง

ชโลบล อังสโรวัย และคณะ. (ม.ป.ป). **คุณธรรมจริยธรรม หัวใจสำคัญของเจ้าหน้าที่ของรัฐ**. เอกสารวิชาการการศึกษาตามหลักสูตรนักบริหารเชิงยุทธศาสตร์การป้องกันและปราบปรามการทุจริตระดับกลาง รุ่นที่ 1 ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี. (2544).

ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

พระมหาธรรมรัตน์ ธรรมยาฤทธิ์. (2550).

การดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย ตามความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชน. วิทยานิพนธ์ รปม. (รัฐประศาสนศาสตร์). บัณฑิตวิทยาลัยมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม.

พิทยา บวรวัฒนา. (2541). **รัฐประศาสนศาสตร์: ทฤษฎีและแนวทางการศึกษา(ค.ศ. 1887-ค.ศ.1970)**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

มนูญ จันทรสมบูรณ์. (2550). วัฒนธรรม ธรรมชาติของผู้นำท้องถิ่นและ ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วน ตำบล. **ดุชนิพนธ์ ปร.ด. (สหวิทยาการ)**. วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ศุภเจตน์ จันทรสาสน์. (ตุลาคม 2554- มกราคม 2555). ธรรมชาติของภาครัฐ นัยจาก Worldwide Governance Indicators. **วารสารร่วมพักษ์**. 30, (1). 50-64.

สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย. (2541). **โครงการตลาดการเงินในชนบทไทย 2539: รายงานฉบับสมบูรณ์** / โดย ฝ่ายวิจัยเศรษฐกิจรายสาขา สถาบันวิจัย เพื่อการพัฒนาประเทศไทย เสนอต่อ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ การเกษตร. กรุงเทพฯ: ฝ่ายวิจัย เศรษฐกิจรายสาขาสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์. (2549). **รัฐประศาสนศาสตร์: แนวคิดและทฤษฎี**. กรุงเทพฯ: ธรรมการพิมพ์.

สังคีต พิริยะรังสรรค์. (2547). **คอร์รัปชัน: นักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจ**.

กรุงเทพฯ: สถาบันที่ปรึกษาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ.

สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์. (2549). **คอร์รัปชัน ธรรมชาติ และจริยธรรมใน สังคมไทย**. เสนอในการประชุมวิชา รัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ครั้งที่ 7 (พ.ศ.2549).

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2544). **การบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี (Good Governance) รายงานประจำปี 2541-2543**. กรุงเทพฯ: ม.ป.พ.

อรพินท์ สฟโชคชัย. (2547). “การบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี :แนวคิดและประสบการณ์ ในภาคราชการไทย” เสนอในการ ประชุมทางวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐ ประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 5 (พ.ศ.2547) **การเมืองการบริหารของ ไทยในยุคโลกาภิวัตน์**. ระหว่างวันที่1-2 ธันวาคม พ.ศ. 2547.

อุดม มุ่งเกษม. (2545). **Governance กับ การ พัฒนาข้าราชการ**. กรุงเทพฯ: โอเดีย สแควร์.

Adam Graycar & Aiden Sidebottom. (2012). Corruption and control: a corruption reduction approach. **Journal of Financial Crime**, 19 (4); 384-399.

Ahmad Sanusi & Ahmad Mohamed Martadha.(2012). Good Governance as a Yardstick to Measure the Effectiveness of E-recruitment in Nigerian Public Service. **Journal of US-China Public Administration**, 9 (1); 1-7.

Joshi, D. (2011). Good Governance, State Capacity, and the Millennium Development Goals.

Perspectives on Global Development and Technology, 10; 339-360.

Selcuk Akcay. (2006). Corruption and Human Development. **Cato Journal**, ABI/INFORM Complete, 26 (1); 29-48.

จริยธรรมของการบริหารจัดการภาครัฐในสังคม ประชาธิปไตยและการบริหารภาครัฐแนวใหม่ : เขาระเบียบกันอย่างไรในภาคส่วนต่างๆ

ดร. สุภาดา วัฒนา



กล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และต่อเนื่องถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เป็นรัฐธรรมนูญที่นำไปสู่การปรับเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจ (Power Structure) ที่เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการบริหารปกครอง ที่เรียกว่าประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy) และนำไปสู่การปฏิรูปสู่การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) อย่างไรก็ดี ปรากฏการณ์อื้อฉาวด้านการทุจริต ประพฤติมิชอบ ของทั้งฝ่ายการเมือง ข้าราชการประจำและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในสังคมไทย ซึ่งสะท้อนผ่านการจัดลำดับความโปร่งใสในการบริหารงาน และขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทย ทำให้สังคมไทยตั้งคำถามว่า ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ไม่ได้ช่วยลดปัญหาทุจริตในรูปแบบต่างๆ ได้เลยหรือ หรือกล่าว

อีกนัยหนึ่ง ค่านิยม (values) และหลักการ (Principles) ของประชาธิปไตยและการบริหารภาครัฐแนวใหม่จะช่วยเสริมสร้างคุณธรรมและศีลธรรมของ นักการเมืองและข้าราชการในทางปฏิบัติได้อย่างไรบ้าง และได้ถูกนำไปใช้เป็นกรอบในการกำหนดนโยบายและกลไกภาครัฐเพื่อสนับสนุนการเสริมสร้างจริยธรรม และคุณธรรมในการบริหารจัดการภาครัฐอย่างไร

บทความนี้จึงเป็นผลจากการสำรวจประเด็นปัญหาของจริยธรรม และคุณธรรมของการบริหารภาครัฐในสังคมไทย และการบริหารจัดการประเด็นจริยธรรม ว่ามีการใช้ค่านิยมหรือหลักการใดในการกำหนดมาตรฐานการบริหารงานและจริยธรรม มีกลไกและมาตรการอย่างไรในการบริหารจัดการในภาคส่วนต่างๆ

สภาพปัญหาของประเด็นจริยธรรม และคุณธรรมในการบริหารจัดการภาครัฐในสังคมไทย

ในทางวิชาการ ได้มีการถกเถียงถึงประเด็นจริยธรรมของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (Ethics of New Public Management : NPM) ในประเด็นต่างๆ อาทิ ความสัมพันธ์หรือผลกระทบของการนำแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งมีฐานคิดจากการบริหารเชิงธุรกิจและแนวคิดประชาธิปไตยมาใช้ในการบริหารภาครัฐว่าจะกระทบกับจริยธรรมของภาครัฐที่เน้นการยึดมั่นในสิ่งที่ถูกต้องดีงามเพื่อส่วนรวม (Public Integrity) กรอบในการบริหารจัดการประเด็นจริยธรรม เป็นต้น ที่น่าสนใจ คือ การวิเคราะห์ที่ชี้ให้เห็นวิกฤติจริยธรรม (Ethics crisis) ของการบริหารภาครัฐภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ว่า เนื่องจากจริยธรรมมักจะผันแปรไปตามปัจจัยแวดล้อม วิกฤติจริยธรรมจึงอาจเกิดจากความเข้าใจที่ไม่ถูกต้องเกี่ยวกับค่านิยมประชาธิปไตย การขาดความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดเรื่องผลประโยชน์ (Interest) หรือผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) หรือเกิดจากวิกฤติของสถาบันการศึกษา ที่ไม่สามารถสะท้อนปัญหาในสังคมและส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม หรือหล่อหลอมวัฒนธรรมการเมืองในสังคมเพื่อให้ประชาชนสามารถแสดงบทบาทพลเมืองประชาธิปไตยได้อย่างสอดคล้องและรองรับบรรทัดฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยและการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้

สำหรับประเทศไทย หลายฝ่ายเห็นว่า ประเด็นจริยธรรม และคุณธรรมในการบริหารจัดการภาครัฐที่สำคัญ คือ ปัญหาทุจริต คอร์รัปชัน

ในการศึกษาเรื่องดัชนีวัดสถานการณ์คอร์รัปชันในประเทศไทย (Corruption Situation Index : CSI) ได้จำแนกรูปแบบของการทุจริตในประเทศไทยออกเป็น การทุจริตคอร์รัปชันในรูปบุคคลหรือองค์กร กับ การทุจริตคอร์รัปชันในรูปนโยบาย

จากการสัมมนา เรื่อง “คอร์รัปชัน : นักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจ” ในปี 2547 จัดโดย สถาบันที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พบว่า เราสามารถจำแนกกลุ่มผู้ลงมือกระทำการคอร์รัปชันออกเป็น 2 กลุ่ม คือ

1) การคอร์รัปชันโดยนักการเมือง (Political Corruption) หมายถึง การใช้หน่วยงานราชการโดยนักการเมือง เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ทางการเงินมากกว่าผลประโยชน์สาธารณะ

2) การคอร์รัปชันโดยข้าราชการ (Administrative or Bureaucratic Corruption) หมายถึง การกระทำที่มีการใช้หน่วยงานราชการเพื่อมุ่งหวังผลประโยชน์ทางการเงิน ที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายการปฏิบัติงานของหน่วยงานนั้นๆ มากกว่าผลประโยชน์สาธารณะ

3) การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจโดยเอกชน หรือ การคอร์รัปชันที่เกิดจากโครงสร้าง (Structural Corruption) ซึ่งมีความซับซ้อน และเป็นการแสวงหาผลประโยชน์สาธารณะเข้าสู่กลุ่มของผู้แสวงประโยชน์

ในทางเศรษฐศาสตร์ การทุจริตคอร์รัปชันจะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและองค์กรเอกชนใน 3 ลักษณะ คือ

1) การทุจริตคอร์รัปชัน เป็นการเพิ่มต้นทุนให้กับผู้ประกอบการ

2) เป็นการเคลื่อนย้ายทรัพยากรของภาครัฐมาสู่องค์กรธุรกิจบางกลุ่มอย่างผิดศีลธรรมและจริยธรรม ในภาพรวมจะทำให้ประเทศเสียโอกาสในการกระจายทรัพยากรให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมอย่างเป็นธรรม

3) บิดเบือนแรงจูงใจทางเศรษฐกิจเนื่องจากองค์กรที่ทำธุรกิจด้วยความซื่อสัตย์เสียเปรียบองค์กรที่ทุจริตคอร์รัปชัน ในระยะยาวมีแนวโน้มที่องค์กรต่างๆ จะยอมรับสถานการณ์และละเลยการพัฒนาขีดความสามารถแต่ไปพัฒนากรรมวิธีในการทุจริตคอร์รัปชันแทน

จึงอาจกล่าวได้ว่า ปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน เป็นปัญหาพื้นฐานของปัญหาสังคมอื่นๆ เช่น ความไม่เป็นธรรม การแย่งชิงทรัพยากร ปัญหาขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศ เป็นต้น

สำหรับเวทีระหว่างประเทศ ตามข้อกำหนดของสหประชาชาติและอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (United Nations Convention against Corruption : UNCAC) ซึ่งเป็นกลไกหลักของความร่วมมือระดับสากล และประเทศไทยไทยได้ให้สัตยาบันเป็นรัฐภาคีตั้งแต่เดือนมีนาคม 2554 ปัญหาทุจริตคอร์รัปชันเป็นอาชญากรรมข้ามชาติประเภทหนึ่ง

ในการสำรวจขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระนานาชาติและที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อ

รณรงค์แก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน มีเครือข่าย 120 ประเทศทั่วโลก ได้จัดทำดัชนีวัดภาพลักษณ์ปัญหาคอร์รัปชัน (Corruption Perception Index) หรือ CPI ของประเทศต่างๆ เป็นประจำทุกปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2538 โดยดัชนีวัดภาพลักษณ์ปัญหาคอร์รัปชันของประเทศต่างๆ ทั่วโลก มีค่าคะแนนตั้งแต่ 0 (คอร์รัปชันมากที่สุด)- 100 (คอร์รัปชันน้อยที่สุด) สำหรับในปี พ.ศ.2556 องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติได้จัดอันดับจากประเทศต่างๆ 177 ประเทศ จากผลการสำรวจของสำนักโพลต่างๆ 13 แห่ง พบว่า มีเพียง 54 ประเทศที่ได้คะแนนเกินครึ่ง หรือ 50 คะแนน จากคะแนนเต็ม 100 คะแนน ประเทศที่ได้คะแนนมากที่สุด คือ 91 คะแนน ได้แก่ ประเทศเดนมาร์กและนิวซีแลนด์ ส่วนอันดับท้ายสุด หรือได้คะแนนต่ำสุด คือ อัฟกานิสถาน เกาหลีเหนือ และโซมาเลีย ในกลุ่มประเทศอาเซียน มี 3 ประเทศที่ได้คะแนนเกินครึ่ง ได้แก่ สิงคโปร์ (86 คะแนน) บรูไน (60 คะแนน) และมาเลเซีย (50 คะแนน) ส่วนประเทศไทยได้ 35 คะแนน อยู่ในอันดับที่ 102 จากการจัดอันดับ 177 ประเทศ

สำหรับคะแนนของประเทศไทย จากการวิเคราะห์ฐานคะแนนที่นำมาหาค่าเฉลี่ยฐานที่ได้คะแนนสูง คือ มาตรการเอาผิดกับผู้กระทำผิด ส่วนฐานที่ได้คะแนนต่ำอยู่ในฐานเกี่ยวกับเสถียรภาพทางการเมือง และการที่นักการเมืองเข้าไปใช้อิทธิพลครอบงำข้าราชการประจำ หรือการบริหารงบประมาณอย่างไม่โปร่งใส

ในการปาฐกถาพิเศษของนายปานเทพ กล้าณรงค์ราญ ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ในหัวข้อ " หลักธรรมาภิบาลด้านคอร์รัปชัน

สร้างชาติโปร่งใส" ในงานสัมมนา "Thailand's 4th National Conference on Collective Action against Corruption" เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2556 นายปานเทพฯ ได้ชี้ให้เห็นว่า การทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาสำคัญก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการพัฒนาประเทศ ปัญหาทุจริต คอร์รัปชันในประเทศไทยส่วนหนึ่งเกิดจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจ การเมืองที่มีลักษณะผูกขาดอำนาจอยู่ในคนกลุ่มน้อยที่มีความรู้ ทุน และอำนาจการเมือง นอกจากนั้น ยังพบว่า ผู้บริหารระดับสูงบางแห่งไม่ประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดี บกพร่องในการบริหารจัดการด้วยหลักธรรมาภิบาล และมีการกระทำที่ขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม ภาคเอกชนและองค์กรธุรกิจบางแห่งยังขาดจริยธรรมและไม่ปฏิบัติตามหลักบรรษัทภิบาล สังคมไทยขาดการปลูกฝังจิตสำนึกและส่งเสริมค่านิยมในความซื่อสัตย์สุจริตอย่างจริงจัง และยังมีวัฒนธรรมและค่านิยมที่เป็นอุปสรรคต่อการต่อต้านการทุจริต

ในการบริหารจัดการประเด็นจริยธรรมในการบริหารภาครัฐ จึงจำเป็นต้องวางกรอบและแนวปฏิบัติให้กับทุกภาคส่วนในสังคม รวมทั้งปลูกฝังจิตสำนึก สร้างค่านิยมและวัฒนธรรมที่ให้ความสำคัญกับจริยธรรมและคุณธรรม

คำถามสำคัญ คือ ภายใต้รัฐธรรมนูญและกลไกต่างๆ ที่มีอยู่ได้มีการวางกรอบและแนวปฏิบัติในการบริหารจัดการประเด็นจริยธรรมในการบริหารงานภาครัฐและข้าราชการในปัจจุบันเพื่อให้เป็นที่ยอมรับในสังคมอย่างไร และภาคส่วนอื่นๆ ใน

สังคมมีบทบาท หรือควรมีบทบาทอย่างไรในการเสริมสร้างจริยธรรมและคุณธรรมในการบริหารภาครัฐในอนาคต

การบริหารจัดการประเด็นจริยธรรมในการบริหารงานภาครัฐและข้าราชการในปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้ง ฉบับ พ.ศ.2540 และฉบับ พ.ศ.2550 ได้วางกรอบเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไว้ และได้กำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภทให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมที่กำหนดขึ้น โดยจะต้องมีกลไกและระบบในการดำเนินงาน เพื่อให้การบังคับใช้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ สำนักงาน ก.พ.ร. สำนักงาน ก.พ. สำนักงาน ป.ป.ช. จึงได้นำค่านิยมและหลักการสำคัญดังกล่าวมาใช้ในการกำหนดระบบและกลไกการดำเนินงาน โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ หรือ สำนักงาน ก.พ.ร.รับผิดชอบเกี่ยวกับการกำหนดหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือ สำนักงาน ก.พ.รับผิดชอบกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เสนอแนะหรือให้คำแนะนำในการจัดทำหรือปรับปรุงประมวลจริยธรรม และส่งเสริมให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีจิตสำนึกในด้านจริยธรรม รวมทั้งมีหน้าที่รายงาน

การกระทำที่มีการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมเพื่อให้ผู้
ที่รับผิดชอบในการบังคับใช้ให้เป็นไปตามประมวล
จริยธรรม ขณะที่สำนักงานป้องกันและปราบปราม
ทุจริตแห่งชาติ หรือ สำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งเป็น
องค์กรอิสระ ได้ระดมสรรพกำลังจากทุกภาคส่วนใน
การป้องกันและปราบปรามการทุจริต ภายใต้
ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม
การทุจริต

1.การกำหนดหลักธรรมาภิบาลของ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์
และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546
ได้กำหนดขอบเขตของคำว่า การบริหารกิจการ
บ้านเมืองที่ดี และวางแนวทางในการปฏิบัติราชการ
เพื่อให้บรรลุเป้าหมายไว้ 7 ประการ ได้แก่

- 1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
- 2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- 3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าใน
เชิงภารกิจของรัฐ
- 4) ไม่มีขั้นตอนปฏิบัติเกินความจำเป็น
- 5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ
ให้ทันต่อเหตุการณ์
- 6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก
และได้รับการตอบสนองความ
ต้องการ
- 7) มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่าง
สม่ำเสมอ



ภาพประกอบจาก <http://www.opdc.go.th/>

เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของ
รัฐธรรมนูญ สำนักงาน ก.พ.ร. ได้นำกรอบเกี่ยวกับ
หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่
ดีตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญและขอบเขตของ
การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตาม พระราช
กฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหาร
กิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 รวมทั้งค่านิยมที่
สำคัญ ได้แก่ ค่านิยมประชาธิปไตย(Democracy
Values) ค่านิยมประชาธิปไตย(Participation State)
ค่านิยมของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่
(New Public Management) ค่านิยมความ
รับผิดชอบทางการบริหาร (Administrative
Responsibility) มาเป็นฐานในการกำหนดหลักธรร
มาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ดังนี้

ค่านิยมประชาธิปไตย(Democracy
Values) ที่สำคัญประกอบด้วย

- 1) ภาระรับผิดชอบที่สามารถตรวจสอบได้
(Accountability) หมายถึง การปฏิบัติงานที่
คำนึงถึงผลสัมฤทธิ์ของภาระความรับผิดชอบ
ที่กำหนดไว้ต่อสาธารณะ ตลอดจนมีการจัดเตรียม

ระบบการแก้ไขหรือบรรเทาปัญหา และผลกระทบ
ใดๆที่อาจเกิดขึ้นจากภาระรับผิดชอบ

2) เปิดเผย โปร่งใส (Transparency) หมายถึง ความซื่อสัตย์ สุจริต ตรงไปตรงมา รวมทั้งต้องมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จำเป็น และเชื่อถือได้ให้ประชาชนได้รับทราบ อย่างสม่ำเสมอ ตลอดจนวางระบบการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าว เป็นไปโดยง่าย

3) หลักนิติธรรม (Rule of Law) หมายถึง การใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด ด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่างๆ

4) ความเสมอภาค (Equity) หมายถึง การปฏิบัติงานและการให้บริการอย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีการแบ่งแยกด้านชายหญิง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม และอื่นๆ รวมทั้งต้องคำนึงถึงโอกาสความเท่าเทียมกันของการเข้าถึงบริการสาธารณะของกลุ่มบุคคลผู้ด้อยโอกาสในสังคมด้วย

ค่านิยมของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participation Democracy) หรือ ประชาธิปไตย (Democratic State) จะให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม/การพยายามแสวงหาฉันทามติ (Participation /Consensus Oriented) และการกระจายอำนาจ (Decentralization)

การมีส่วนร่วม หมายถึง การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหา/ประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้อง คิดแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจและการดำเนินงาน และร่วมตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ต้องมีความพยายามในการแสวงหาฉันทามติ หรือข้อตกลงร่วมกันระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรง จะต้องไม่มีข้อคัดค้านที่หาข้อยุติไม่ได้ในประเด็นสำคัญ

การกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง การมอบอำนาจและกระจายความรับผิดชอบในการตัดสินใจและการดำเนินการให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับต่างๆ หรือ

ภาคส่วนอื่นๆ ในสังคมอย่างเหมาะสม



ค่านิยมของการบริหารจัดการ ภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ประกอบด้วย

ประสิทธิภาพ (Efficiency)

หมายถึง การใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด เกิดผลิตภาพที่คุ้มค่าต่อการลงทุน และเกิดผลประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม

ประสิทธิผล (Effectiveness)

หมายถึง การปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามพันธกิจขององค์การ และตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย โดยมีกระบวนการทำงานที่เป็นระบบและมีมาตรฐาน มีการจัดการความเสี่ยงและมุ่งเน้นการปฏิบัติงานที่เป็นเลิศ รวมถึงการปรับปรุงการปฏิบัติให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง

การตอบสนอง (Responsiveness)

หมายถึง การให้บริการได้อย่างมีคุณภาพ สามารถดำเนินการได้ในเวลาที่กำหนด สร้างความไว้วางใจ รวมถึงสามารถตอบสนองความต้องการ/ความคาดหวังของประชาชนผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลาย และมีความแตกต่างได้อย่างเหมาะสม

อย่างไรก็ตาม จริยธรรมในราชการมีความสำคัญมากขึ้นตามลำดับ สำนักงาน ก.พ.ร. จึงนำค่านิยมและหลักการของความรับผิดชอบทางการบริหาร (Administrative Responsibility) มาเพิ่มเติมในหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ที่จะต้องคำนึงถึงคุณธรรม/จริยธรรม (Morality/Ethic) ซึ่งหมายถึง การปฏิบัติราชการที่ต้องคำนึงถึง

จิตสำนึก ความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปอย่างมีศีลธรรม คุณธรรม และตรงตามความคาดหวังของสังคม รวมทั้งยึดมั่นในค่านิยมหลักของมาตรฐานจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนและจรรยาบรรณวิชาชีพ ตลอดจนคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของระบบราชการไทย

2. การส่งเสริมการสร้าง ความ

โปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ

จากการสำรวจขององค์กรความโปร่งใสนานาชาติเกี่ยวกับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (CPI) ทำให้หน่วยงานต่างๆ ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการสร้าง ความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ และการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน ดังนี้

สำนักงาน ก.พ.ร. ได้พัฒนาเครื่องมือวัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐขึ้นเป็นครั้งแรก ในปี พ.ศ. 2551 เพื่อใช้วัดความโปร่งใสในหน่วยงานประเภทบริการ โดยมีตัวชี้วัด จำนวน 7 มิติ 53 ตัวชี้วัดย่อย และต่อมาได้ศึกษาและพัฒนาตัวชี้วัด เพื่อให้ครอบคลุมหน่วยงานทุกประเภท ได้แก่ ประเภทยานพาหนะ การบริหาร การบังคับใช้กฎหมาย และการสนับสนุนวิชาการ ประกอบด้วยมาตรฐานความโปร่งใส 4 มิติหลัก 13 ตัวชี้วัดย่อย เพื่อให้ทุกส่วนราชการใช้เป็นตัวชี้วัดความโปร่งใส

3 การต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2555 ให้มีการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน ในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวงทุก

กระทรวง โดยให้สำนักงาน ก.พ.ร. เป็นหน่วยงานหลักในการประสานงาน โดยมีปลัดกระทรวงทำหน้าที่เป็นหัวหน้าศูนย์ปฏิบัติการฯ และให้จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในส่วนราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี โดยให้รองหัวหน้าส่วนราชการทำหน้าที่เป็นหัวหน้าศูนย์ปฏิบัติการฯ

ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันทำหน้าที่เป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนแผนป้องกันและปราบปรามการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันให้เกิดขึ้นอย่างจริงจังในภาคราชการ เพื่อให้การพัฒนาระบบราชการเกิดความโปร่งใส สร้างภาพลักษณ์ของประเทศให้ดีขึ้นเป็นที่ยอมรับของนานาชาติ รวมทั้งการคุ้มครองจริยธรรมตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน

ในภาพรวม ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันจะต้องจัดทำแผนป้องกันและปราบปรามการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันและแผนปฏิบัติการฯ 4 ปี ให้สอดคล้องกับแผนปฏิปัติราชการ 4 ปีของกระทรวง โดยเพิ่มประเด็นยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมธรรมาภิบาลให้สมบูรณ์ โดยเฉพาะด้านการสร้างความโปร่งใส

หรือการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ และการส่งเสริมจริยธรรม

ทั้งนี้ ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันจะต้องจัดทำรายงานสรุปผลการดำเนินงานในภาพรวมของกระทรวงทุก 6 เดือน เพื่อเสนอต่อสำนักงาน ก.พ.ร. ในขณะที่ สำนักงาน ก.พ.ร. จะจัดให้มีการประชุมสรุปผลการดำเนินงานของศูนย์ปฏิบัติงานฯ ในภาพรวมของทุกส่วนราชการทุก 6 เดือน และจัดทำรายงานประจำปีสรุปผลการดำเนินงานของศูนย์ปฏิบัติงานฯ ในภาพรวมของทุกส่วนราชการเสนอคณะรัฐมนตรี

4 ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม

สำนักงาน ก.พ. ได้จัดตั้งศูนย์ส่งเสริมจริยธรรมขึ้น ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นศูนย์กลางในการศึกษาวิจัย และเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายทางด้านจริยธรรมในระบบราชการ รวมทั้งประสานส่งเสริมเครือข่ายองค์กรและบุคลากรต่างๆ ในเรื่องการส่งเสริมจริยธรรม การจัดฝึกอบรมด้านจริยธรรม:หลักสูตรวิทยากรจริยธรรม หลักสูตรการจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม หลักสูตรการเสริมสร้างจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน การเผยแพร่



ประชาสัมพันธ์ กิจกรรมรณรงค์ส่งเสริมจริยธรรม และจัดทำค่านิยมสร้างสรรค้เจ้าหน้าที่ของรัฐ การส่งเสริมจริยธรรมและจรรยาของข้าราชการ และต่อมาได้ขยายมิติ และเพิ่มความรับผิดชอบการดำเนินงานด้านต่างๆ เพื่อรองรับนโยบาย และกฎหมายต่างๆที่พัฒนาขึ้น เช่น มาตรการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตในวงราชการ การสร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน การรณรงค์ และส่งเสริมค่านิยมรักความซื่อสัตย์ สุจริต การสนับสนุนภาคประชาชนให้มีส่วนร่วมในฐานะที่เป็นกลไกซึ่งจะขับเคลื่อนระบบการบริหารจัดการ ภาครัฐให้เป็นระบบที่สร้างประโยชน์เพื่อประชาชน และประเทศชาติอย่างแท้จริง เป็นต้น

ปัจจุบัน ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม มีฐานะเป็นหน่วยงานหนึ่งในสถาบันพัฒนา ข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ. มีพันธกิจในเรื่องเกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมในการทำงาน โดยการศึกษา การวิจัย การพัฒนา การส่งเสริม การให้คำปรึกษา การสร้างเครือข่าย รวมทั้งการสร้างสรรค้และ เผยแพร่สื่อรณรงค์ ด้านคุณธรรม จริยธรรม จรรยา ข้าราชการ ราชการใสสะอาด การป้องกันการทุจริต และประพฤติมิชอบ ตลอดจนการเรียนรู้ตามรอย พระยุคลบาท และการประพฤติปฏิบัติตามคำถวาย สัตย์ปฏิญาณเพื่อเป็นข้าราชการที่ดีและพลังของ แผ่นดินโดยมีเป้าหมายในการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม 3 ประการ ดังนี้

1) เพื่อเสริมสร้างส่วนราชการ ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้มีความรู้ ความเข้าใจและ ปฏิบัติตามมาตรฐานคุณธรรมจริยธรรมของ

ข้าราชการพลเรือน เพื่อให้การปฏิบัติราชการมี ความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และร่วมสร้าง วัฒนธรรมในการปฏิบัติงานที่มุ่งประโยชน์สุขของ ประชาชน โดยยึดหลักบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

2) เสริมสร้างการมีส่วนร่วมของเครือข่าย ภาครัฐ ภาคเอกชน ประชาชน สื่อมวลชน และภาคี การพัฒนาต่างๆ ด้านคุณธรรมจริยธรรม และการ ป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ

3) เพื่อรณรงค์และประสานความร่วมมือ ระหว่างเครือข่ายคุณธรรม จริยธรรมทุกภาคส่วน ในการกระตุ้นเตือนและปลูกจิตสำนึกในหน้าที่ของ ข้าราชการ ประชาชน เพื่อสร้างประเทศไทยใส สะอาด



ภาพประกอบจาก <http://newziiza.blogspot.com>

4.2 จัดทำประมวลจริยธรรมข้าราชการ พลเรือน

คณะกรรมการพัฒนาข้าราชการ หรือ ก.พ. ในฐานะองค์กรกลางบริหารงานบุคคล ของข้าราชการพลเรือนได้พิจารณาเห็นว่า ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนทุกตำแหน่งมีหน้าที่ ที่ต้องปฏิบัติเพื่อให้ราชการแผ่นดินในส่วนที่ตน รับผิดชอบเกิดประโยชน์สูงสุดแก่สังคม ดังนั้น



ในการใช้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ เพื่อให้หน้าที่ที่ตนรับผิดชอบลุล่วง ข้าราชการพลเรือนจะต้องมีคุณธรรมและศีลธรรม เพื่อให้การทำหน้าที่เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมและตนเอง และต้องละเว้นสิ่งซึ่งจะเป็นโทษแก่ส่วนรวมและตนเอง จึงได้จัดทำประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2552 เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติให้กับข้าราชการพลเรือน ประกอบด้วย

1) ข้าราชการต้องยึดมั่นในจริยธรรมและยืนหยัดกระทำในสิ่งที่ถูกต้องและเป็นธรรม

2) ข้าราชการต้องมีจิตสำนึกที่ดีและความรับผิดชอบต่อหน้าที่ เสียสละ ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรวดเร็ว โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้

3) ข้าราชการต้องแยกเรื่องส่วนตัวออกจากตำแหน่งหน้าที่ และยึดถือประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตน

4) ข้าราชการต้องละเว้นจากการแสวงประโยชน์ที่มีขอบโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ และไม่กระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวม

5) ข้าราชการต้องเคารพและปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอย่างตรงไปตรงมา

6) ข้าราชการต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรม เป็นกลางทางการเมือง ให้บริการแก่ประชาชนโดยมีอัธยาศัยดีและไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

7) ข้าราชการต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ

อย่างเคร่งครัด และรวดเร็ว ไม่ถ่วงเวลาให้เนิ่นช้า และใช้ข้อมูลข่าวสารที่ได้มาจากการดำเนินงานเพื่อการในหน้าที่และให้ข้อมูล ข่าวสารแก่ประชาชนอย่างครบถ้วน ถูกต้อง ทันการณ์ และไม่บิดเบือนข้อเท็จจริง

8) ข้าราชการต้องมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน รักษาคุณภาพและมาตรฐานแห่งวิชาชีพ โดยเคร่งครัด

9) ข้าราชการต้องยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

10) ข้าราชการต้องเป็นแบบอย่างที่ดีในการดำรงตน รักษาชื่อเสียงและภาพลักษณ์ ของราชการโดยรวม

โดย ก.พ. มีหน้าที่ควบคุมกำกับให้มีการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมอย่างทั่วถึงและจริงจัง แต่งตั้งคณะกรรมการจริยธรรมประจำส่วนราชการขึ้น เพื่อควบคุม กำกับให้มีการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม และการฝ่าฝืนจริยธรรมของประมวลจริยธรรมนี้เป็นความผิดวินัย ตามกฎหมายว่าด้วยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. 2547 หรือระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วย ลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พ.ศ. 2537 แล้วแต่กรณี

4.3 กำหนดข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการ

นอกจากประมวลจริยธรรมแล้ว พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ยังได้กำหนดให้ข้าราชการต้องรักษาจรรยา

ข้าราชการ ตามที่ส่วนราชการกำหนดไว้ โดยมุ่งประสงค์ให้เป็นข้าราชการที่ดี มีเกียรติและศักดิ์ศรี ความเป็นข้าราชการ โดยเฉพาะในเรื่องการยึดมั่น และยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง ความซื่อสัตย์สุจริต และความรับผิดชอบ การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ การปฏิบัติหน้าที่โดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม และการมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน โดยให้ส่วนราชการต่างๆ กำหนดข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการเพื่อให้สอดคล้องกับ ลักษณะของงานในส่วนราชการนั้น ตามหลักวิชาและจรรยาวิชาชีพ โดยให้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของข้าราชการและประกาศให้ประชาชนทราบด้วย

4.4 พัฒนาระบบประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrated Transparency Assessment : ITA)

เพื่อยกระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของภาครัฐ ซึ่งจะส่งผลให้ดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศ (CPI) ให้สูงขึ้น สำนักงาน ป.ป.ช. จึงพัฒนาระบบประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrated Transparency Assessment : ITA) ขึ้น เพื่อเป็นเครื่องมือในการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ โดยยึดหลักธรรมาภิบาลและจรรยาบรรณสากลของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ และคำนึงถึงบริบททางสังคมและวัฒนธรรมไทย

เครื่องมือดังกล่าวจึงเป็นการผสมผสานรูปแบบของการประเมินดัชนี

ความโปร่งใสของการดำเนินการ และการประเมินคุณธรรม ประกอบด้วยแบบการประเมิน 3 แบบ คือ

1) แบบการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Evidence based Integrity & Transparency Assessment) เป็นการประเมินเชิงประจักษ์เกี่ยวกับความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้าง การตอบสนองต่อข้อร้องเรียน การต่อต้านการทุจริตในการดำเนินงาน และวัฒนธรรมคุณธรรมในหน่วยงานตนเอง

2) การประเมินการรับรู้หรือประสบการณ์ตรงเกี่ยวกับการทุจริตสำหรับผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (External Integrity & Transparency Assessment) เป็นการสำรวจเกี่ยวกับการรับรู้หรือประสบการณ์ตรง ความรับผิดชอบ และการทุจริตของหน่วยงานที่ใช้บริการในรอบ 1 ปีที่ผ่านมา

3) แบบประเมินการรับรู้หรือประสบการณ์ตรงเกี่ยวกับการทุจริตสำหรับเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงาน (Internal Integrity & Transparency Assessment) เป็นการรับรู้หรือประสบการณ์ตรงเกี่ยวกับวัฒนธรรมคุณธรรมและคุณธรรมในการทำงานของหน่วยงานที่ปฏิบัติงานในรอบ 1 ปี

ในปี 2556 สำนักงาน ป.ป.ช. ได้นำระบบประเมินฯ มาใช้ในหน่วยงานนำร่อง จำนวน 8 หน่วยงาน ทั้งส่วนราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ พบว่า มีคะแนนผลการประเมินภาพรวมในระดับปานกลางถึงสูง (มีคะแนนสูง หมายถึงมีคุณธรรม จริยธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานสูง) แต่ทุกหน่วยงาน

มีข้อจำกัดในเรื่ององค์ประกอบด้านวัฒนธรรม คุณธรรม เนื่องจากคำถามเกี่ยวกับระบบการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันเป็นเรื่องค่อนข้างใหม่สำหรับหน่วยงานภาครัฐ ทำให้หลายหน่วยงานไม่มีการดำเนินการหรือขาดการเผยแพร่ หรือสร้างความรู้ในเรื่องดังกล่าวให้กับเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงาน หลายหน่วยงานมีปัญหาเรื่องการจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง การตอบสนองข้อร้องเรียน

อย่างไรก็ตาม ในการขยายผลเครื่องมือการประเมินฯ จำเป็นต้องบูรณาการรูปแบบและวิธีการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสให้เข้ากับระบบและกลไกการประเมินที่หน่วยงานภาครัฐมีอยู่ในปัจจุบัน เช่น สำนักงาน ก.พ.ร.รับผิดชอบการประเมินผลการปฏิบัติงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษารับผิดชอบระบบประกันคุณภาพการศึกษาภายในสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษา สำนักงานคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจที่รับผิดชอบระบบประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นรับผิดชอบระบบประเมินมาตรฐานการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น สำนักงาน ป.ป.ช. คาดหวังว่า ระบบประเมินผลฯ จะเป็นเพื่อเครื่องมือในการป้องกันการทุจริตของหน่วยงานต่างๆ และเพื่อให้หน่วยงานต่างๆ สามารถรับทราบถึงระดับคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงานตนเอง รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำข้อมูลไปใช้ประกอบการวางแผนปฏิบัติป้องกันและปราบปรามการทุจริต

สร้างความตระหนักเรื่องคุณธรรม จริยธรรม และส่งเสริมข้าราชการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม บทบาทของภาคเอกชนและภาคประชาสังคมในการบริหารจัดการประเด็นศีลธรรมและจริยธรรม

ดังที่ได้กล่าวข้างต้นแล้วว่า ผู้ที่กระทำการทุจริตคอร์รัปชัน ทั้งนักการเมือง ข้าราชการ และองค์กรเอกชน รวมทั้งรูปแบบของการทุจริต คอร์รัปชันนั้นปรากฏอยู่ทั้งในรูปของตัวบุคคลและในรูปของนโยบาย ที่เรียกว่า การทุจริตเชิงนโยบาย และเป็นที่ยอมรับว่า ในการบริหารจัดการประเด็นศีลธรรมและจริยธรรมในการบริหารจัดการภาครัฐ เพื่อให้เกิดธรรมาภิบาล สังคมโปร่งใส โดยเฉพาะการแก้ปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน การใช้มาตรการทางกฎหมาย หรือการสร้างจริยธรรมในกลุ่มข้าราชการนั้นไม่เพียงพอ จริยธรรมของนักการเมือง จึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการสร้างสังคมโปร่งใส แต่ที่ผ่านมา นักการเมืองยังขาดเจตนาารมณ์ทางการเมือง (Political Will) ซึ่งจะเห็นได้จากการประเมินดัชนีความโปร่งใสของประเทศไทย ที่สะท้อนว่า นักการเมืองมักเข้าไปใช้อิทธิพลครอบงำข้าราชการ

ในขณะที่ภาคเอกชนเองเป็นกลุ่มที่มีบทบาททั้งในทางบวก และทางลบต่อสถานการณ์ และการแก้ปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน เนื่องจากภาคเอกชนเป็นผู้ที่ยินยอมที่จะจ่ายเพื่อให้ตนเองได้ผลประโยชน์ ในขณะเดียวกัน ภาคเอกชนจะเป็นพลังขับเคลื่อนที่สำคัญในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน

ในปัจจุบันจึงเกิดความตื่นตัวที่จะร่วมกันปฏิบัติการเพื่อต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน

เช่น หอการค้าและสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ในฐานะองค์กรผู้นำเอกชน ได้ร่วมมือกับองค์กรเครือข่ายรวม 35 องค์กร ประกาศเจตนารมณ์ในการรณรงค์ต่อต้านการคอร์รัปชัน เพื่อให้ทุกภาคส่วนในสังคมตระหนักถึงมหันตภัยของการทุจริตคอร์รัปชันและเป็นวิกฤติของประเทศ โดยได้จัดตั้ง "ศูนย์ภาคีเครือข่ายต่อต้านคอร์รัปชัน" ขึ้น ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็น “องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย)” (Anti-Corruption Organization of Thailand) นอกจากนั้น ยังมีโครงการแนวร่วมปฏิบัติภาคเอกชนในการต่อต้านการทุจริต (Collective Action Coalition : CAC) ของสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการทำธุรกิจที่สะอาด โปร่งใส และปลอดคอร์รัปชันในประเทศไทย ข้อมูล ณ ปี 2556 มีบริษัทเอกชนสมัครใจเข้าร่วมโครงการแล้ว 250 บริษัท เป็นบริษัทจดทะเบียนตลาดหลักทรัพย์ 91 บริษัท บริษัทนอกตลาดหลักทรัพย์ 149 บริษัท และจะขยายเครือข่ายออกไปยังภาคส่วนอื่นๆ

นอกจากนั้นยังมีมูลนิธิองค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย (Transparency Thailand) เป็นเครือข่ายของ Transparency International มีภารกิจเพื่อเสริมสร้างความโปร่งใสและความน่าเชื่อถือในสังคมไทย โดยการผนึกกำลังของปัจเจกบุคคล และองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน สื่อมวลชน ตลอดจนองค์กรภาคประชาสังคมอื่นๆ เพื่อให้การต่อต้านคอร์รัปชันประสบผลสำเร็จ

กล่าวโดยสรุป การสร้างสังคมโปร่งใส การส่งเสริมการบริหารภาครัฐที่มีคุณธรรม และจริยธรรม จำเป็นต้องสร้างความตระหนักและ

จิตสำนึกให้กับคนที่เกี่ยวข้องในทุกภาคส่วนของสังคม โดยเริ่มจากการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับธรรมาภิบาล คุณธรรม จริยธรรม หรือความหมายของคำว่า คอร์รัปชัน เพื่อสื่อให้คนในสังคมเข้าใจตรงกันว่า อะไรเป็นความดีงามที่ควรประพฤติปฏิบัติ อะไรเป็นความชั่วร้ายที่ควรละเว้น โดยเริ่มตั้งแต่เด็กและเยาวชน ซึ่งจะเป็นอนาคตของประเทศชาติให้มีจิตสำนึกเร่งเกี่ยจการคอร์รัปชันตระหนักถึงภัยของการคอร์รัปชัน เป็นพลเมืองที่มีคุณธรรม จริยธรรม และมีจิตอาสา มีค่านิยมประชาธิปไตย และพร้อมที่จะร่วมกันสร้างสังคมที่คำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะ และการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เป็นธรรม ขณะเดียวกัน ภาครัฐและเอกชนควรต้องพัฒนาระบบบริหารจัดการประเด็นจริยธรรม โดยเริ่มจากการสร้างความเข้าใจในความหมายของจริยธรรม เพื่อสื่อให้คนในองค์กรเข้าใจตรงกันว่า อะไรเป็นความดีงามที่ควรประพฤติปฏิบัติ อะไรเป็นความชั่วร้ายที่ควรละเว้น การสร้างความตระหนักถึงภัยที่คุกคามของความบกพร่องในจริยธรรม โดยเฉพาะปัญหาการทุจริต ซึ่งเป็นปัญหาคอขวด หรือปัญหาด้านทางของปัญหาอื่นๆ เช่น ความไม่เป็นธรรมในสังคม ซึ่งจะนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งในสังคม ปัญหาการขาดการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และขาดความเชื่อมั่น ความน่าเชื่อถือจากนานาประเทศ เป็นต้น ผู้บริหารขององค์กรสถาบันต่างๆ ต้องร่วมกันกำหนดวิสัยทัศน์ในการเสริมสร้างจริยธรรม การต่อต้าน แก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน การสร้างแนวปฏิบัติในการบริหารจัดการจริยธรรมอย่างเป็นรูปธรรม มีการบังคับใช้กฎหมาย หรือมาตรฐาน



ต่างๆที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด ปฏิบัติอย่างทั่วถึง และเป็นธรรม รวมทั้งมีมาตรการสร้างแรงจูงใจในหน่วยงาน และประการสำคัญ คือ การขยายแนวร่วมในการบริหารจัดการจริยธรรมไปยังภาคส่วนอื่นๆ ในสังคม เพื่อให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการสร้างสังคมโปร่งใส และมีประชาชนที่มีสำนึกพลเมืองประชาธิปไตย

ยุทธศาสตร์การป้องกันและปราบปราม การทุจริตของรัฐบาลสิงคโปร์: ข้อคิด สำหรับประเทศไทย

วีระพงษ์ วัฒนารณคุณ

อาจารย์หลักสูตรรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์



บทนำ

ปัญหาการทุจริตเป็นปัญหาระดับโลกที่ส่งผลกระทบในทุกประเทศทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ในด้านการเมืองการทุจริตบ่อนทำลายรากฐานของสถาบันทางด้านประชาธิปไตย โดยการบิดเบือนกระบวนการเลือกตั้ง การทำลายระบบนิติธรรมนำมาซึ่งความไร้เสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาล และการทำงานที่ไร้ประสิทธิภาพของระบบราชการ ในทางเศรษฐกิจและสังคมการทุจริตเป็นเครื่องกีดขวางการพัฒนาของประเทศและชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน เพราะเป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืนและเป็นธรรม การลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ การดำเนินธุรกิจ ตลอดจนการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ

ด้วยตระหนักถึงความสำคัญ

ดังกล่าว ในวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2546 สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติจึงมีมติรับอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (United Nations Convention against Corruption) และมีผลบังคับใช้ในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2547 กับทั้งกำหนดให้วันที่ 9 ธันวาคม ของทุกปี เป็นวันต่อต้านการทุจริตโลก¹

สำหรับประเทศไทย การทุจริตถือเป็นปัญหาเรื้อรังของสังคม และดูเหมือนว่าสภาพปัญหาจะยิ่งทวีความรุนแรงและซับซ้อนมากขึ้นทุกขณะ ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนชาวไทยอย่างลึกซึ้งและกว้างขวาง เห็นได้จากนับตั้งแต่มีการจัดทำดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์การทุจริต (Corruption Perceptions Index) โดยองค์กรความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International)

¹United Nations, International anti-corruption day [Online], December 2013. Available from: <http://www.un.org/en/events/anticorruptionday/index.shtml>

ใน พ.ศ. 2538 เป็นต้นมา พบว่า คะแนนความ
 โปร่งใสในภาครัฐของประเทศไทยอยู่ในระดับ

ต่ำอย่างต่อเนื่อง คือ ได้คะแนนไม่เกินร้อยละ 40 และ
 ดูเหมือนไม่มีทีท่าจะกระเตื้องขึ้น (ดูตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 ดัชนีภาพลักษณ์ความโปร่งใสของประเทศไทย ระหว่าง พ.ศ. 2538-2556²

พ.ศ.	ระดับคะแนน (เต็ม 10 คะแนน)	อันดับ	จำนวนประเทศ
2538	2.79	34	41
2539	3.33	37	54
2540	3.06	39	52
2541	3.00	61	85
2542	3.20	68	98
2543	3.20	60	90
2544	3.20	61	91
2545	3.20	64	102
2546	3.30	70	133
2547	3.60	64	146
2548	3.80	59	159
2549	3.60	63	163
2550	3.30	84	179
2551	3.50	80	180
2552	3.40	84	180
2553	3.50	78	178
2554	3.40	80	183
2555	37 (คะแนนเต็ม 100 คะแนน)	88	176
2556	35 (คะแนนเต็ม 100 คะแนน)	102	177

² รวบรวมโดย สำนักข่าวออนไลน์ไทยพับลิก้า, ภาพลักษณ์คอร์รัปชันโลกปี 2556 อันดับไทยหล่นจาก 88 เมื่อปีที่แล้วมาอยู่ที่ 102 จาก 177 ประเทศ สอบตก ได้ 35 คะแนน จาก 100 [ออนไลน์], 3 ธันวาคม 2556. แหล่งที่มา:

<http://thaipublica.org/2013/12/corruption-perceptions-index-2013/>

จากการจัดอันดับปีล่าสุด (พ.ศ. 2556) พบว่า ประเทศไทยได้รับการจัดอันดับภาพลักษณ์ความโปร่งใสอยู่ในลำดับที่ 102 ลดอันดับจากเมื่อปี พ.ศ. 2555 ซึ่งอยู่ที่ลำดับที่ 88 ถึง 14 อันดับ หากเปรียบเทียบเฉพาะชาติสมาชิกอาเซียน พบว่า ประเทศไทยอยู่ในลำดับที่ 5 จากชาติสมาชิก 10 ชาติ เป็นรองสิงคโปร์ บรูไน มาเลเซีย และฟิลิปปินส์ ตามลำดับ ทั้งนี้ มีชาติสมาชิกอาเซียนเพียง 3 ชาติเท่านั้นที่ได้คะแนนเกินครึ่งหนึ่ง คือ สิงคโปร์ (86 คะแนน) บรูไน (60 คะแนน) และมาเลเซีย (50 คะแนน) ในขณะ

เท่านั้น ซึ่งใกล้เคียงกับฟิลิปปินส์ (36 คะแนน) และอินโดนีเซีย (32 คะแนน) (ดูตารางที่ 2)

จากข้อมูลข้างต้นพบว่า สิงคโปร์ นับเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จอย่างน่าชื่นชมในการต่อต้านการทุจริตในภาครัฐ ด้วยการครองอันดับที่ 5 ของโลก³ และอันดับหนึ่งของอาเซียน แน่นหนาว่า ยุทธศาสตร์การป้องกันและปราบปรามการทุจริตของรัฐบาลสิงคโปร์ เป็นสิ่งที่ควรค่าแก่การศึกษาเรียนรู้สำหรับประเทศต่างๆ รวมทั้งประเทศไทย เพื่อที่ว่า ความรู้ความเข้าใจในเรื่องดังกล่าว อาจเป็นแนวทางในการปรับปรุงมาตรการต่อต้านการทุจริตภายในประเทศให้เกิดผลสัมฤทธิ์ดียิ่งขึ้น

ตารางที่ 2 ดัชนีภาพลักษณ์ความโปร่งใสของประเทศไทยและประเทศในอาเซียน ปี พ.ศ. 2556³

อันดับในอาเซียน	อันดับโลก (177 ประเทศ)	ประเทศ	คะแนน
1	5	สิงคโปร์	86
2	38	บรูไน	60
3	53	มาเลเซีย	50
4	94	ฟิลิปปินส์	36
5	102	ไทย	35
6	114	อินโดนีเซีย	32
7	116	เวียดนาม	31
8	140	ลาว	26
9	157	พม่า	21
10	160	กัมพูชา	20

³ รองจากเดนมาร์ก นิวซีแลนด์ (อันดับ 1) ฟินแลนด์ และสวีเดน (อันดับ 3) และอยู่อันดับเดียวกับออร์เวย์ (อันดับ 5)



บทความนี้จะกล่าวถึงประวัติความเป็นมา และลักษณะสำคัญของยุทธศาสตร์การต่อต้านการทุจริตของรัฐบาลสิงคโปร์ ตั้งแต่สมัยอาณานิคมจนถึงสมัยหลังอาณานิคม ปัจจัยสำเร็จของการดำเนินยุทธศาสตร์ดังกล่าว ตลอดจนข้อคิดเชิงนโยบายสำหรับนำมาปรับใช้ในประเทศไทย

2. ปัญหาการทุจริตของสิงคโปร์ในสมัยอาณานิคม

ในสมัยอาณานิคม สิงคโปร์เผชิญกับปัญหาการทุจริตในภาครัฐอย่างแพร่หลายและรุนแรง ขนาดที่อาจกล่าวได้ว่า การทุจริตเป็นส่วนหนึ่งของ “วิถีชีวิต” ของประชาชนในสังคม ด้วยเหตุว่า ประชาชนรู้สึกว่าการทุจริตเป็น

กิจกรรมที่มีความเสี่ยงต่ำ ให้ผลตอบแทนสูง เนื่องจากเจ้าหน้าที่ไม่เอาจริงเอาจังในการปราบปราม และหากจับได้ว่ามีความผิด ก็มักจะปล่อยมือโทษสถานหนัก อีกทั้งประชาชนยังไม่ค่อยมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิทางการเมืองเท่าที่ควร จึงมักติดสินบนเจ้าหน้าที่ เมื่อต้องการความช่วยเหลือจากทางราชการ

การทุจริตถูกกำหนดว่าเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายในสังคมสิงคโปร์มาตั้งแต่ พ.ศ. 2414 เมื่อมีการประกาศใช้กฎหมาย Panel Code of the Straits Settlement แต่พบว่าไม่เกิดผลในทางปฏิบัติ จนกระทั่งอีก 66 ปี ถัดมา คือ พ.ศ. 2480 กฎหมายต่อต้านการทุจริตฉบับแรก คือ Prevention of Corruption Ordinance จึงถูกบัญญัติขึ้น เหตุผลของการตรากฎหมาย

ฉบับนี้ คือ เพื่อป้องกันการติดสินบนและจ่ายค่านายหน้าผิดกฎหมาย (commission) ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน พร้อมกันนั้นก็ได้มีการจัดตั้งแผนกต่อต้านการทุจริต (Anti-Corruption Branch) เป็นหน่วยงานดูแลรับผิดชอบหลัก ซึ่งสังกัดกรมสอบสวนคดีอาญา สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ในช่วงที่สิงคโปร์อยู่ในการยึดครองของญี่ปุ่นช่วงระยะสั้นๆ คือ ระหว่าง พ.ศ. 2485-2488 พบว่า การทุจริตในภาครัฐเกิดขึ้นอย่างรุนแรงไม่แพ้ช่วงก่อนหน้านั้นหรืออาจรุนแรงกว่าด้วยซ้ำ ด้วยเหตุว่า อัตราเงินเฟ้อที่พุ่งขึ้นสูงในช่วงสงครามโลกครั้งที่สองไม่สัมพันธ์กับอัตราเงินเดือนคงที่ที่ข้าราชการได้รับ จึงจูงใจให้ข้าราชการต้องหาทางอยู่รอดด้วยค่าสินบนหรือการทุจริตด้วยวิธีอื่นๆ ปัญหาการทุจริตที่พบในสังคมสิงคโปร์สมัยอาณานิคม เป็นผลจากปัจจัยหลัก 3 ประการ ดังนี้

(1) อัตราเงินเดือนของข้าราชการที่ต่ำ

การที่ข้าราชการได้รับเงินค่าตอบแทนต่ำ ย่อมส่งผลโดยตรงต่อความจงรักภักดีของข้าราชการต่อองค์กรของรัฐ และเป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปสังคมที่ปลอดการทุจริต พบว่า การทุจริตของตำรวจซึ่งมีอยู่อย่างดาษดื่นในสมัยอาณานิคม มีความสัมพันธ์กับอัตราเงินเดือนที่ไม่เพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตำรวจชั้นประทวน เช่น นายตำรวจยศสิบเอกที่เป็นคนพื้นเมือง จะได้รับเงินเดือนน้อยกว่าตำรวจ

ในระดับเดียวกันแต่มีสัญญาติยุโรปถึง 3 เท่าตัว และระยะห่างของเงินเดือนอาจสูงเป็น 6 เท่า หากเทียบกับนายตำรวจชาวยุโรปชั้นสารวัตร⁴

(2) โอกาสการทุจริตที่เปิดกว้าง

ระบบราชการที่อยู่ภายใต้ระบบระเบียบที่ซับซ้อน และอาศัยการวินิจฉัยชี้ขาดโดยข้าราชการที่มีอำนาจ เช่น การขอรับใบอนุญาตต่างๆ ย่อมเปิดโอกาสให้มีช่องทางการทุจริตได้มาก ยิ่งหากกฎระเบียบข้อบังคับนั้นเกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตของประชาชนหรือการดำเนินธุรกิจ ก็จะทำให้เปิดโอกาสให้ข้าราชการเรียกรับสินบนจากประชาชนได้ง่ายขึ้น

นอกจากนั้น ยังพบว่าการทุจริตในภาครัฐบ่อยครั้ง เป็นผลมาจากการปล่อยปละละเลยของผู้บังคับบัญชา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในวงการตำรวจ เช่น กรณี Charles Cashin จ่าชาวยุโรปที่ถูกดำเนินคดีและตัดสินโทษจำคุก 18 เดือน กรณีรับสินบนบ่อนการพนัน ให้การว่าตำรวจชั้นนายสิบทุกคนของสำนักงานตำรวจจะได้รับเงินสินบนเดือนละ 20 ดอลลาร์ (สิงคโปร์) จากบ่อนการพนันเช่นเดียวกับเขา แม้กระทั่งตำรวจผู้ที่ฟ้องร้องเขาเอง⁵

อีกสาเหตุหนึ่งของการทุจริตในวงการตำรวจ ได้แก่ การที่ตำรวจจำนวนมากประกอบอาชีพอื่นนอกเหนือจากอาชีพตำรวจด้วย แม้ว่าเป็นสิ่งต้องห้ามก็ตาม เช่น การจำหน่ายอาหาร ธุรกิจรถลากจูง ฯลฯ เนื่องจากการประกอบอาชีพอื่นนอกเหนือจากอาชีพตำรวจด้วยนั้น

⁴ Jon S. T. Quah, Combating corruption in Singapore: What can be learned?, *Journal of Contingencies and crisis management* [online], 9 (March 2001). Available from:

unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/.../UNPAN028070.pdf

⁵ Ibid.

ย่อมจะเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งปราศจากความเอนเอียง และเปิดโอกาสให้ตำรวจประพฤติมิชอบได้ง่ายขึ้น

นอกเหนือจากตำรวจ ก็ยังพบว่าการทุจริตในภาครัฐได้กระจายไปยังบรรดาหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรมศุลกากร กรมสรรพากร สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ฯลฯ ซึ่งข้าราชการมีโอกาสดำเนินการทุจริตมากกว่าหน่วยงานซึ่งติดต่อกับประชาชนจำกัดและไม่มีหน้าที่โดยตรงด้านการจัดเก็บภาษีและการออกใบอนุญาต

(3) ความเสี่ยงต่ำในการตรวจพบการทุจริตและการลงโทษ

ในสมัยอาณานิคม การทุจริตเกิดขึ้นอย่างแพร่หลายในสังคมสิงคโปร์ เพราะเป็นที่รับรู้ในหมู่ประชาชนว่า มีความเสี่ยงต่ำ และได้ผลกำไรงาม เนื่องจากผู้กระทำความผิด มักจะไม่ถูกจับได้ และถูกลงโทษตามกฎหมาย อุปสรรคด้านนี้มีความเกี่ยวพันโดยตรงกับความรู้ประสิทธิภาพของหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมาย ด้วยมูลเหตุ 3 ประการ⁶ หนึ่ง แผนกต่อต้านการทุจริต มีบุคลากรเพียง 17 คน ซึ่งย่อมไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานที่ย่างยากซับซ้อน สอง แผนกต่อต้านการทุจริตต้องแข่งขันกับหน่วยงานอื่นซึ่งสังกัดกรมสอบสวน

คดีอาญาในเรื่องบุคลากรและทรัพยากรอื่น ๆ ซึ่งมีอยู่อย่างจำกัด ขณะเดียวกัน รองอธิบดีซึ่งดูแลหน่วยงานนี้ ต้องรับผิดชอบภาระงานอื่น ๆ ภายในกรมอีกถึง 16 งาน เช่น คดีการพนัน คดียาเสพติด บุคคลสูญหาย การเก็บลายนิ้วมือ ภาพถ่ายทะเบียนประวัติอาชญากรรม เป็นต้น⁷ สาม ซึ่งเป็นเหตุผลที่สำคัญที่สุด คือ การทุจริตในหมู่ข้าราชการตำรวจอย่างกว้างขวาง เนื่องจากแผนกต่อต้านการทุจริต เป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตจึงขาดประสิทธิภาพ เพราะขาดความเป็นอิสระในการเอาผิดกับข้าราชการตำรวจที่ทุจริต คดีสะท้อนวงการตำรวจซึ่งเกิดขึ้นใน พ.ศ. 2494 เป็นตัวอย่างชัดเจนที่สุด คดีนี้เกี่ยวข้องกับการปล้นผีของกลางมูลค่าราว 400,000 ดอลลาร์ (สิงคโปร์) โดยสอบสวนพบว่ามีตำรวจหลายคนพัวพันอยู่ในขบวนการนี้ด้วย ความอื้อฉาวดังกล่าวทำให้รัฐบาลเจ้าอาณานิคมอังกฤษเห็นความจำเป็นต้องจัดตั้งองค์การต่อต้านการทุจริตที่เป็นอิสระจากตำรวจ จนนำไปสู่การจัดตั้งสำนักสอบสวนการกระทำอันเป็นการทุจริต (Corrupt Practices Investigation Bureau-CPIB) ใน พ.ศ. 2495

⁶ Jon S. T. Quah, Best practices for curbing corruption in Asia, *The Governance Brief* [online], 11 (2004).

Available from: <http://www.adb.org/publications/best-practices-curbing-corruption-asia>

⁷ Jon S. T. Quah, Combating corruption in Singapore: What can be learned?, *Journal of Contingencies and crisis management* [online], 9 (March 2001). Available from:

ตารางที่ 3 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยสำเร็จและประสิทธิผลของยุทธศาสตร์การต่อต้านการทุจริต

		มาตรการการต่อต้านการทุจริต	
ความเอาใจจริงของผู้นำประเทศ	มาก	เพียงพอ	ไม่เพียงพอ
	น้อย	ยุทธศาสตร์ที่มีประสิทธิภาพ	ยุทธศาสตร์ขาดประสิทธิภาพ
		ยุทธศาสตร์ขาดประสิทธิภาพ	ยุทธศาสตร์ที่สิ้นหวัง

3. ยุทธศาสตร์การป้องกันและปราบปรามการทุจริตของรัฐบาลสิงคโปร์

โดยทั่วไปประสิทธิภาพของยุทธศาสตร์การจัดการทุจริตของประเทศต่าง ๆ นั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญ 2 ประการ คือ **หนึ่ง** มาตรการการต่อต้านการทุจริตมีความครอบคลุมและเพียงพอ **สอง** ความเอาใจจริงเอาใจของผู้นำในการต่อสู้กับการทุจริต⁸ นั้นหมายความว่า มาตรการจะบรรลุเป้าหมายหรือไม่ ไม่ใช่เพียงถูกออกแบบอย่างเหมาะสม แต่ต้องได้รับการสนับสนุนและยึดถือนำมาบังคับใช้อย่างจริงจังโดยผู้นำทางการเมืองด้วย ในประเทศซึ่งยุทธศาสตร์การต่อต้านการทุจริตขาดปัจจัยหนึ่งปัจจัยใด ยุทธศาสตร์นั้นย่อมขาดประสิทธิผลในเชิงปฏิบัติ ยิ่งในประเทศซึ่งยุทธศาสตร์การต่อต้านการทุจริต ขาดปัจจัยทั้งสองประการด้วยแล้ว โอกาสในความสำเร็จของยุทธศาสตร์ย่อมไม่มีวันเกิดขึ้นได้เลย (ดูตารางที่ 3)

สำหรับ ประเทศ สิงคโปร์ ความสำเร็จในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตนั้น เห็นได้ชัดว่า ประกอบขึ้นจากปัจจัยทั้งสองประการนี้อย่างชัดเจน กล่าวคือ นับตั้งแต่ประเทศสิงคโปร์ได้รับเอกราชเมื่อ พ.ศ. 2502 รัฐบาลภายใต้การนำของพรรคกิจประชา (People Action Party-PAP) ซึ่งมีนาย ลี กวน ยู ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนแรก มีเจตจำนงมุ่งมั่นในการต่อต้านการทุจริตภายในประเทศ จึงได้ดำเนินการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบ ตลอดจนมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเรื่อยมาจนเป็นที่ยอมรับจากนานาชาติอย่างกว้างขวาง เจตจำนงที่มุ่งมั่นของนาย ลี กวน ยู สะท้อนผ่านงานเขียนของเขา ดังนี้

“...เมื่อรัฐบาลพรรคกิจประชา (PAP) เข้ามาบริหารประเทศเมื่อ พ.ศ. 2502 เราก็เริ่มต้นที่จะมีการบริหารงานที่ใสสะอาด เราถูกทำให้เจ็บป่วยจากความละโมภ การทุจริต

⁸ Jon S. T. Quah, Corruption in Asia with special reference to Singapore: Patterns and consequences, *Asian Journal of Public Administration* [online], 10 (June 1988). Available from: <http://www.jonstquah.com/images/Corruption%20in%20Singapore%20AJPA.pdf>

และความเลื่อมล้าของผู้เฝ้าหลายคน เรา มีความรู้สึกลึกๆ ในภารกิจที่จะจัดตั้งรัฐบาลที่ สะอาดและมีประสิทธิภาพ เมื่อเราสาบานตนเข้ารับตำแหน่งในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2502 เราทุกคนล้วนสวมเสื้อขาวและกางเกงขาวเพื่อเป็นสัญลักษณ์ของความบริสุทธิ์และความซื่อตรง ในพฤติกรรมส่วนตัวและชีวิตสาธารณะ เราแน่ใจ ตั้งแต่วันแรกที่เรามาบริหารประเทศในเดือน มิถุนายน 2502 ว่า ทุกๆ ดอลลาร์ของรายได้จะ นำมาใช้อย่างเหมาะสมและจะบรรลุถึง ผลประโยชน์ของรากหญ้าอย่างครบถ้วน โดยไม่ ถูกยักยอกย้ายเทไประหว่างทาง...”⁹



ภาพประกอบจาก [HTTP://NEWS.TH.MSN.COM/](http://news.th.msn.com/)

หลังจากเรียนรู้ข้อบกพร่องของ นโยบายการต่อต้านการทุจริตในสมัยอาณานิคม รัฐบาลภายใต้การนำของนาย ลี กวน ยู ได้ ดำเนินการปรับปรุงมาตรการและกลไกเชิง สถาบันที่เกี่ยวข้องอย่างจริงจัง ตลอดจน

ปรับเปลี่ยนการรับรู้ของสาธารณชนเกี่ยวกับการ ทุจริตจากเดิมที่เป็นกิจกรรมที่มีความเสี่ยงต่ำและ ได้ผลตอบแทนสูง มาสู่การเป็นกิจกรรมที่ความ เสี่ยงสูงและได้ผลตอบแทนต่ำ

สาเหตุที่การจัดการทุจริตเป็น นโยบายสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาลสิงคโปร์ ก็เนื่องจากความตระหนักว่าการทุจริตส่งผล กระทบต่อความอยู่รอดของชาติ การสร้างสังคมที่ โปร่งใส จะช่วยเสริมสร้างบรรยากาศการค้า การลงทุนจากต่างประเทศ ซึ่งจะเป็นเชื้อเพลิงของความ จำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ มาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของรัฐบาลสิงคโปร์ภายหลัง ได้รับเอกราช กระทำผ่านมาตรการหลัก 2 ประการ ได้แก่ (1) การลดโอกาสการทุจริต และ (2) การลดแรงจูงใจในการทุจริต

(1) การลดโอกาสในการทุจริต

มาตรการที่มีเป้าหมายเพื่อลด โอกาสการทุจริต เกี่ยวข้องกับการปรับปรุง มาตรการเชิงกฎระเบียบและกฎหมาย ตลอดจน เพิ่มประสิทธิภาพกลไกการทำงานของหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตในหมุ่เน้กการเมือง เจ้าหน้าที่รัฐ และ ประชาชน

ภายหลังเข้ามามีบริหารงานเพียง 1 ปี รัฐบาลใหม่ของประเทศสิงคโปร์ได้เสนอ กฎหมายต่อต้านการทุจริตฉบับใหม่ คือ Prevention of Corruption Act (POCA) กฎหมายฉบับนี้มีเนื้อหาที่ครอบคลุมและรัดกุม

⁹Kuan Yew Lee, *From third world to first, the Singapore story: 1965-2000* (Singapore: Time Media Private, 2000). pp.182-183.

มากกว่ากฎหมายฉบับเดิม เช่น การขยายขอบเขตของกฎหมาย การเพิ่มบทลงโทษที่รุนแรงแก่ผู้กระทำความผิด การเพิ่มอำนาจของเจ้าหน้าที่ในการดำเนินคดีตามกฎหมาย เป็นต้น¹⁰ โดยกฎหมายฉบับนี้ได้มีการแก้ไขปรับปรุงอีกหลายครั้งเพื่อให้เหมาะสมกับยุคสมัยมากยิ่งขึ้น

ตัวอย่างลักษณะเด่นของ POCA ที่อาจแตกต่างออกไปจากกฎหมายต่อต้านการทุจริตของประเทศอื่น ๆ เช่น¹¹

- POCA ให้อำนาจ CPIB ในการสอบสวนการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตทั้งภาครัฐและเอกชน

- หากข้าราชการถูกนำตัวขึ้นสู่ศาล ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาไม่มีหน้าที่ต้องพิสูจน์ต่อศาลว่าทรัพย์สินที่มี ไม่ได้มาจากการทุจริต

- ข้าราชการซึ่งรับสินบนมีความผิดตามกฎหมาย แม้ข้าราชการผู้นั้นจะไม่มีอำนาจสิทธิ และหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ติดสินบน

- POCA กำหนดห้ามการปฏิบัติเชิงประเพณี เช่น การให้และรับ “อั้งเปา” เพื่อป้องกันข้อกล่าวหาเกี่ยวกับสินบน

- POCA ให้อำนาจศาลในการลงโทษผู้รับสินบนให้จ่ายคืนสินบนทั้งหมด

นอกเหนือจากค่าปรับและการลงโทษอื่น ๆ เช่น การจำคุก

- ผู้ซึ่งกระทำการทุจริตภายนอกประเทศ ให้ถูกดำเนินคดีตามกฎหมายประจักษ์ผู้กระทำความผิดภายในประเทศ

นอกจากนี้ เพื่อลดโอกาสการทุจริตของข้าราชการให้เกิดผลจริงจังยิ่งขึ้น รัฐบาลยังได้กำหนดกฎระเบียบข้อบังคับสำหรับบรรดาข้าราชการ ดังนี้¹² เช่น

- ห้ามข้าราชการกู้ยืมเงินจากบุคคลซึ่งมีกิจกรรมทางราชการกับเขา

- ห้ามข้าราชการกู้ยืมเงินแบบไม่มีบุคคลหรือหลักทรัพย์ค้ำประกันเกินกว่า 3 เท่าของเงินเดือน

- ห้ามข้าราชการใช้ข้อมูลทางราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตัว

- ข้าราชการต้องแจ้งบัญชีทรัพย์สินตั้งแต่เมื่อได้รับตำแหน่งและต้องแจ้งบัญชีทรัพย์สินประจำทุกปี

- ข้าราชการไม่อาจข้องเกี่ยวกับธุรกิจการค้าได้ ตลอดจนงานรับจ้างแบบบางเวลา เว้นแต่ได้รับอนุญาต

- ห้ามข้าราชการรับของขวัญหรือสิ่งของใดๆ จากประชาชน

¹⁰ Jon S. T. Quah, *Curbing corruption in Singapore: The importance of political will, expertise, enforcement, and context* [online], March 2013. Available from http://www.ied.edu.hk/include/getrichfile.php?key=dfab9430ff7dacbf46a93a3795eec5a4&secid=3780&filename=asahkconf/P002E_Quah%20Corruption%20Singapore%20ASAHK%202013%20Paper.pdf.

¹¹ Koh Teck Hin, *Corruption control in Singapore, Resource Material Series* [online] 83 (Mach 2011). Available from: www.unafei.or.jp/english/pdf/RS_No83/No83_17VE_Koh1.pdf

¹² Ibid.

ในขณะเดียวกัน สำนักสอบสวนการกระทำอันเป็นการทุจริต (CPIB) ซึ่งจัดตั้งขึ้นในสมัยปลายอาณานิคม และเป็นหน่วยงานเดียวซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ก็ได้รับการปรับปรุงประสิทธิภาพอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปดังคำขวัญที่ว่า “ฉับไวและแน่นอน” (Swift and Sure) เห็นได้จากจำนวนเจ้าหน้าที่ขององค์กรได้เพิ่มสูงขึ้นถึง 11 เท่า คือจาก 13 คน ใน พ.ศ. 2495 เป็น 138 คน ใน พ.ศ. 2554 และงบประมาณที่ได้รับจัดสรรเพิ่มขึ้นถึง 33 เท่า คือ จาก 1,024,370 ดอลลาร์ (สิงคโปร์) ใน พ.ศ. 2521 เป็น 34,073,400 ดอลลาร์ (สิงคโปร์) ใน พ.ศ. 2554¹³

มี ชื่อน่าสังเกตว่า CPIB ถูกกำหนดให้เป็นหน่วยงานในกำกับของสำนักนายกรัฐมนตรี ด้วยวัตถุประสงค์ที่จะให้ CPIB ได้รับความร่วมมือทั้งจากหน่วยงานของรัฐและเอกชน ดังนั้น ประสิทธิภาพการทำงานของ CPIB ย่อมจะขึ้นอยู่กับนโยบายและเจตจำนงของรัฐบาลเป็นอย่างมาก

(2) การลดแรงจูงใจในการทุจริต



ภาพประกอบจาก

[HTTP://CHATTAPHAT.BLOGSPOT.COM/2013/03/BLOG-POST.HTML](http://CHATTAPHAT.BLOGSPOT.COM/2013/03/BLOG-POST.HTML)

การลดแรงจูงใจในการทุจริต

กระทำการปรับปรุงอัตราเงินเดือนและสภาพการทำงานของนักการเมืองและข้าราชการให้สูงขึ้น มาตรการการเพิ่มค่าตอบแทนแก่ข้าราชการได้เริ่มขึ้นเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2515 ซึ่งกำหนดให้ข้าราชการได้เงินเดือนเดือนที่ 13 เทียบเคียงได้กับโบนัสของภาคเอกชน ซึ่งนำไปสู่การปรับขึ้นอัตราเงินเดือนให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในเวลาต่อมา ด้วยเหตุผลที่ว่าผู้นำทางการเมืองสมควรได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ที่รับผิดชอบ ค่าตอบแทนที่ต่ำเกินไปจะสร้างเหตุจูงใจให้เกิดการแสวงหาผลประโยชน์ในเชิงทุจริต

¹³ Jon S. T. Quah, Curbing corruption in Singapore: The importance of political will, expertise, enforcement, and context [online], March 2013. Available from http://www.ied.edu.hk/include/getrichfile.php?key=dfab9430ff7dacbf46a93a3795eec5a4&secid=3780&filename=asahkconf/P002E_Quah%20Corruption%20Singapore%20ASAHK%202013%20Paper.pdf.

ทั้งนี้ การกำหนดฐานเงินเดือนของรัฐมนตรีและข้าราชการระดับสูงของสิงคโปร์ใช้เกณฑ์เทียบกับอัตราเงินเดือนเฉลี่ยของผู้บริหารในภาคเอกชน 4 อันดับแรกใน 6 สายงาน ได้แก่ การบัญชี การธนาคาร วิศวกรรม กฎหมาย โรงงานอุตสาหกรรม และบริษัทข้ามชาติ และได้มีการทบทวนเป็นระยะๆ จนทำให้อัตราเงินเดือนของนักการเมืองและข้าราชการของสิงคโปร์อยู่ในอันดับสูงที่สุดประเทศหนึ่งของโลก¹⁴ (ดูตารางที่ 4)

4. ปัจจัยความสำเร็จของยุทธศาสตร์การต่อต้านการทุจริตของรัฐบาลสิงคโปร์

การต่อต้านการทุจริตไม่ใช่ภารกิจที่จะประสบความสำเร็จได้โดยง่ายเช่นเดียวกับการกระทำความผิดทางอาญาประเภทอื่นๆ เนื่องจากกรณีทั่วไป การกระทำความผิดจะมีผู้เสียหายเป็นผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ แต่การกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริต ทั้งผู้รับและผู้ติดสินบนจะสมยอมกันปกปิดความผิดที่ก่อขึ้น เพราะฉะนั้น การป้องกันและปราบปรามจึงกระทำได้ยากกว่า

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลสิงคโปร์ได้ดำเนินการพยายามอย่างต่อเนื่องและจริงจังในการบังคับใช้มาตรการต่างๆ เพื่อจัดการทุจริตให้ลดน้อยลงที่สุด กระทั่งเห็นผลเป็นที่ประจักษ์ชัดแก่สายตานานาชาติ ความสำเร็จในการดำเนินนโยบายต่อต้านการทุจริตของรัฐบาลสิงคโปร์เป็นผลมาจากปัจจัยต่างๆ ซึ่งวิเคราะห์ได้ดังนี้

(1) เจตจำนงที่แน่วแน่ของผู้นำประเทศ

เจตจำนงทางการเมืองที่มุ่งมั่นของผู้นำ เป็นปัจจัยที่สำคัญต่อความสำเร็จในการต่อสู้กับการทุจริต เพราะเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายและบังคับใช้มาตรการเชิงสถาบันที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ประคองผืนดินและธำตุอาหารที่หล่อเลี้ยงให้งานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเจริญงอกงามขึ้นได้ หากผู้นำประเทศมีพฤติกรรมในเชิงทุจริตเสียเอง มีความเป็นไปได้น้อยมากที่ผู้นำจะชำระล้างคณะทำงานและประเทศชาติให้ขาวสะอาด

ตารางที่ 4 อัตราเงินเดือนของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของสิงคโปร์

ลำดับ	ตำแหน่ง	อัตราเงินเดือน (ล้านบาท) (ปลอดภาษี)
1.	นายกรัฐมนตรี	42.50
2.	ประธานาธิบดี	29.75
3.	รัฐมนตรี	21.25
4.	สมาชิกรัฐสภา	3.70

¹⁴ Jon S. T. Quah, Combating corruption in Singapore: What can be learned?, *Journal of Contingencies and crisis management* [online], ๙ (March ๒๐๐๑). Available from:



ภาพประกอบจาก <http://sgforums.com/forums/10/topics/436189>

สำหรับกรณีของสิงคโปร์ จะพบว่าความสำเร็จในการต่อสู้กับการทุจริตภายในประเทศ บังเกิดขึ้นจากความตั้งใจจริงของรัฐบาล โดยกำหนดให้เป็นวาระของชาติในทุกยุคสมัย ทั้งผู้นำก็ประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดีในแง่ความซื่อสัตย์ต่อหน้าที่ ดังถ้อยแถลงของนาย โก๊ะจ๊ก ตง (Goh Chok Tong) ต่อรัฐสภา เมื่อ พ.ศ. 2536 ดังนี้¹⁵

“...ผมมีความตั้งใจตลอดเวลาที่จะสร้างความมั่นใจว่าสิงคโปร์จะยังคงปลอดจากการทุจริต ผมจะไม่ยอมให้มาตรฐานลดต่ำลง และทุกๆ คนควรทราบว่า การทุจริตไม่ว่าในรูปแบบใดเป็นสิ่งที่อดทนไม่ได้ ผมคาดหวังว่ารัฐมนตรีสมาชิกรัฐสภา ตลอดจนข้าราชการทุกคน จะประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ประชาชนได้เจริญรอยตาม...”

(2) มาตรการทางกฎหมายและกลไก เชิงสถาบันที่มีประสิทธิภาพ

รัฐบาลสิงคโปร์เลือกดำเนินมาตรการต่อต้านการทุจริตในลักษณะสมบูรณ์แบบทั้งระบบ (comprehensive approach) แทนการดำเนินการแบบค่อยเป็นค่อยไป เปรียบได้กับการรักษาอาการเจ็บป่วยด้วยวิธีการผ่าตัดใหญ่ ไม่ใช่การผ่าตัดเล็ก ทั้งมาตรการต่างๆ ยังได้รับการทบทวนเพื่อแก้ไขปรับปรุงเป็นระยะๆ เพื่อมาตรการต่างๆ จะสามารถจัดการกับผู้กระทำความผิดได้อย่างเหมาะสม

เพื่อให้กลไกการนำมาตรการไปบังคับใช้เกิดประสิทธิผล CPIB ซึ่งเป็นหน่วยงานเดียวที่ดูแลรับผิดชอบงานด้านการต่อต้านการทุจริต จึงได้รับการจัดสรรงบประมาณและบุคลากรจากรัฐบาลอย่างเพียงพอเพื่อให้การดำเนินงานเกิดประสิทธิผล โดยมุ่งเน้นการเพิ่ม

¹⁵ Koh Teck Hin, Corruption control in Singapore, *Resource Material Series* [online], 83 (Mach 2011).

Available from: www.unafei.or.jp/english/pdf/RS_No83/No83_17VE_Koh1.pdf

ประสิทธิภาพการดำเนินงานผ่านการพัฒนางาน 3 ด้าน ได้แก่ การเสริมสร้างศักยภาพของบุคลากร การสร้างเครือข่ายและพันธมิตรกับหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ และความเป็นเลิศในการจัดการองค์กร นอกจากนี้ เพื่อให้องค์กรมีความน่าเชื่อถือ และมีความเป็นอิสระ CPIB จึงให้ความสำคัญกับกระบวนการได้มาซึ่งบุคลากรในทุกขั้นตอน เพื่อประกันว่าบุคลากรจะมีคุณสมบัติตรงตามความต้องการทั้งในแง่คุณธรรมและความสามารถ

(3) การปรับปรุงกฎระเบียบทางราชการเพื่อลดช่องทางการทุจริต

โดยปกติ ข้าราชการที่ทุจริตจะขึ้นขอใบอนุญาตปฏิบัติงานราชการที่มีขั้นตอนยุ่งยากซับซ้อน เนื่องจากเปิดโอกาสให้พวกเขาเรียกรับสินบนได้ง่าย อาทิ การอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการลดขั้นตอนและความเข้มงวดของการพิจารณา หรือการลดลำดับคิวของผู้ขอรับบริการ เป็นต้น เพราะฉะนั้น การลดขั้นตอนของทางราชการ ที่ไม่จำเป็น จำเป็นต้องมีการทบทวนอย่างจริงจังและสม่ำเสมอ โดยเฉพาะในหน่วยงานประเภท “Wet agency” ซึ่งเกี่ยวข้องกับงบประมาณจำนวนมาก การจัดเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียม และจะต้องพบปะกับประชาชน เช่น กรมสรรพากร กรมศุลกากร สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กองบังคับการตำรวจจราจร เป็นต้น¹⁶ ทั้งนี้ เพราะข้าราชการในหน่วยงาน

เหล่านี้ จะเข้าถึงโอกาสในการทุจริตได้มากกว่าหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ

ที่ผ่านมา รัฐบาลสิงคโปร์ได้ดำเนินการลดความยุ่งยากซับซ้อนในด้านการให้บริการภาครัฐลง ทั้งในส่วนขั้นตอนการปฏิบัติและเอกสารต่าง ๆ โดยได้นำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงบริการภาครัฐโดยไม่จำเป็นต้องเดินทางไปติดต่อกับตนเอง ซึ่งจะเป็นการลดโอกาสการเรียกรับสินบนจากข้าราชการได้ระดับหนึ่ง ผลสำเร็จของการดำเนินงานด้านนี้ของรัฐบาลสิงคโปร์ สามารถพิสูจน์ให้เห็นได้จากการได้รับการจัดอันดับให้เป็นประเทศที่ทำธุรกิจง่ายที่สุดของโลก (Ease of doing business) ตั้งแต่ พ.ศ. 2550 เป็นต้นมาถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2557)¹⁷

ทั้งนี้ มาตรการการลดช่องทางการทุจริตภาครัฐ สมควรดำเนินการควบคู่ไปกับมาตรการลดแรงจูงใจในการทุจริตด้วย ซึ่งได้แก่การกำหนดอัตราเงินเดือนและสวัสดิการของข้าราชการให้มีความเหมาะสมและแข่งขันได้

(4) การลงโทษผู้กระทำความผิดอย่างเด็ดขาด

โดยมาก การทุจริตมักแพร่หลายอยู่ในสังคมซึ่งประชาชนเห็นว่าการทุจริตเป็นกิจกรรมที่มีความเสี่ยงต่ำ แต่ได้ผลกำไรงาม หมายถึง มีโอกาสที่จะถูกจับได้น้อย หรือหากตรวจพบการกระทำความผิดจริง ก็จะถูกลงโทษ

¹⁶ Jon S. T. Quah, Best practices for curbing corruption in Asia, *The Governance Brief* [online], 11 (2004). Available from: <http://www.adb.org/publications/best-practices-curbing-corruption-asia>

¹⁷ International Finance Corporation, and World Bank, *Doing business-Singapore* [Online], 2014. Available from: <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/singapore>

สถานเบา

เพื่อให้สาธารณชนรับรู้ในเชิงตรงกันข้าม รัฐบาลควรมุ่งเน้นการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์อย่างจริงจังให้ประชาชนเห็นถึงลักษณะการกระทำความผิด ตลอดจนบทลงโทษที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการทุจริตของนักการเมืองและข้าราชการระดับสูง และหากพบว่ามีการกระทำความผิดจริง รัฐบาลก็ควรดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาอย่างจริงจังโดยไม่เลือกหน้า ข้อมูลที่น่าสนใจ พบว่า ในฮ่องกง ซึ่งถูกจัดอันดับด้านภาพลักษณ์ความโปร่งใสอยู่ในลำดับ 15 ของโลก ผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตมีโอกาสที่จะถูกจับได้และถูกลงโทษมากกว่าฟิลิปปินส์ ซึ่งอยู่ในลำดับที่ 94 ถึง 35 เท่า ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า การเอาผิดและลงโทษผู้กระทำการทุจริตอย่างจริงจังและเฉียบขาด ส่งผลชัดเจนต่อการสร้างเสริมสังคมที่ขาวสะอาด¹⁸



ภาพประกอบจาก [HTTP://NEWS.THAIZA.COM/](http://news.thaiza.com/)

ในส่วนของประเทศสิงคโปร์ รัฐบาลได้แสดงให้เห็นถึงความจริงจังในการแก้ไขปัญหาการทุจริตโดยการดำเนินคดีเอาผิดรัฐมนตรีและข้าราชการระดับสูงโดยไม่เลือกปฏิบัติ เฉพาะระดับรัฐมนตรี มีผู้ถูกดำเนินคดีแล้วจำนวนหลายคน เช่น (1) นาย Tan Kia Gan รัฐมนตรีการพัฒนาแห่งชาติในคดีช่วยเหลือเจ้าหน้าที่เครื่องบินโบว์อิงให้แก่สายการบินมาเลเซียแอร์ไลน์ (พ.ศ. 2509) (2) นาย Wee Toon Boon รัฐมนตรีแห่งรัฐในคดีรับสินบนจากบริษัทอสังหาริมทรัพย์ (พ.ศ. 2518) (3) นาย The Cheang Wan รัฐมนตรีการพัฒนาแห่งชาติในคดีรับสินบนจากบริษัทอสังหาริมทรัพย์ (พ.ศ. 2529)

5. บทสรุป: ข้อคิดเชิงนโยบายสำหรับประเทศไทย

แม้ว่ารัฐบาลสิงคโปร์จะประสบความสำเร็จอย่างน่าชื่นชมในการทำสงครามกับการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วยเหตุปัจจัยดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จนสามารถพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติให้เจริญรุดหน้าอย่างรวดเร็ว แต่เชื่อว่าทุกประเทศจะสามารถลอกเลียนแนวทางการต่อต้านการทุจริตของรัฐบาลสิงคโปร์ได้โดยสิ้นเชิง เนื่องจากสภาพสังคมของสิงคโปร์มีลักษณะเฉพาะตัวทั้งในเชิงภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ ประชากร สภาพเศรษฐกิจ และบริบททางการเมือง ซึ่งแตกต่างจากสังคมของรัฐอื่นๆ รวมทั้งของประเทศไทยไม่มากนักน้อย ดังนั้น

¹⁸ Jon S. T. Quah, *Curbing corruption in Singapore: The importance of political will, expertise, enforcement, and context* [online], March 2013. Available from <http://www.ied.edu.hk/include/>

การลอกเลียนแบบโดยไม่ปรับให้เข้ากับบริบทของสังคมไทยจึงย่อมไม่เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกำหนดอัตราค่าตอบแทนให้แก่ผู้นำทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง ตลอดจนข้าราชการทั่วไปในอัตราเดียวกับสังคมโปรตุเกส อาจเป็นภาระในทางเศรษฐกิจของชาติมากจนเกินไป แต่ทั้งนี้การกำหนดอัตราค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับบริบทเศรษฐกิจสังคม ในขณะที่สามารถตอบโจทย์การต่อต้านการทุจริตได้ เป็นแนวทางที่สังคมควรหยิบยกมาพิจารณาอย่างจริงจัง

คงปฏิเสธไม่ได้ว่า การกำหนดมาตรการเชิงกฎหมายและการออกแบบสถาบันที่มีประสิทธิภาพเป็นหัวใจสำคัญในการเสริมสร้างสังคมที่โปร่งใส แต่ยุทธศาสตร์ดังกล่าวย่อมไม่อาจเห็นผลเต็มที่ หากไม่ดำเนินการปลูกฝังจิตสำนึกของประชาชนในชาติไปพร้อมกันด้วย ทั้งนี้ เพราะแม้สังคมจะมีมาตรการและกลไกเชิงสถาบันที่เข้มแข็ง แต่หากนักการเมือง ข้าราชการ และประชาชน ยังคงเห็นการทุจริตเป็นเรื่องปกติธรรมดา และประพฤติปฏิบัติกันจนเป็นนิสัย ต่อให้ประเทศบังคับใช้มาตรการเชิงกฎหมายผ่านกลไกสถาบันที่มีประสิทธิภาพมากเพียงใด ก็คงไม่อาจกวาดล้างจับกุมการทุจริตได้จนหมดสิ้น

นอกจากนี้ เจตจำนงทางการเมือง (Political Will) ที่แน่วแน่ของผู้นำประเทศ ยังถือเป็นอีกหนึ่งปัจจัยหลักที่สำคัญในการผลักดันยุทธศาสตร์การต่อต้านการทุจริตของประเทศ สังคโปร์ให้เกิดผลสัมฤทธิ์เป็นรูปธรรม การปฏิรูปสังคมไทยให้เป็นสังคมที่ปราศจากการทุจริต

ประพตมิชอบ ย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้ภายใต้ระบบการเมืองที่มีผู้นำประเทศคดโกง ฉะนั้น จึงเป็นหน้าที่ของประชาชนไทยทุกคนที่ต้องคัดสรรคนเก่งมีคุณธรรมให้เข้ามาบริหารปกครองประเทศ



ภาพประกอบจาก [HTTP://WWW.ISRANEWS.ORG/](http://www.isranews.org/)

บรรณานุกรม

- ไทยพับลิก้า, สำนักข่าวออนไลน์. ภาพลักษณ์
คอร์รัปชันโลกปี 2556 อันดับไทยหล่น
จาก 88 เมื่อปีที่แล้วมาอยู่ที่ 102
จาก 177
- International Finance Corporation, and
 World Bank, Doing business-
Singapore [Online], 2014.
 Available from:
[http://www.doingbusiness.org/](http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/singapore)
[data/exploreeconomies/singapore](http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/singapore)
[e](http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/singapore) [2014, May 20]
- Koh, Teck Hin. Corruption control in
 Singapore. Resource Material
Series [online] 83 (Mach 2011).
 Available from:
[www.unafei.or.jp/english/pdf/](http://www.unafei.or.jp/english/pdf/RS_No83/No83_17VE_Koh1.pdf)
[RS_No83/No83_17VE_Koh1.pdf](http://www.unafei.or.jp/english/pdf/RS_No83/No83_17VE_Koh1.pdf)
[\[2014, May 12\]](http://www.unafei.or.jp/english/pdf/RS_No83/No83_17VE_Koh1.pdf)
- Lee, Kuan Yew. From third world to first, the
Singapore story: 1965-2000.
 Singapore: Time Media Private,
 2000.
- Quah, Jon S. T. Combating corruption in
 Singapore: What can be
 learned?. Journal of
Contingencies and Crisis
_____. Best practices for curbing
 corruption in Asia. The
Governance Brief [online]. 11 (2004).
 Available from:
[http://www.adb.org/publications/](http://www.adb.org/publications/best-practices-curbing-corruption-asia)
[best-practices-curbing-corruption-](http://www.adb.org/publications/best-practices-curbing-corruption-asia)
[asia](http://www.adb.org/publications/best-practices-curbing-corruption-asia) [2014, May 10]
- _____ . Corruption in Asia with special
 reference to Singapore: Patterns
 and consequences. Asian Journal
of _____ [http://www.jonstquah.com](http://www.jonstquah.com/images/Corruption%20in%20Singapore%20AJPA.pdf)
[/images/Corruption%20in%20](http://www.jonstquah.com/images/Corruption%20in%20Singapore%20AJPA.pdf)
[Singapore%20AJPA.pdf](http://www.jonstquah.com/images/Corruption%20in%20Singapore%20AJPA.pdf) [2014, May
 10]
- _____ . Curbing corruption in Singapore:
The importance of political will,
expertise, enforcement, and
context
[http://www.ied.edu.hk/include/getrichfile.](http://www.ied.edu.hk/include/getrichfile.php?key=dfab9430ff7dacbf46a93a3795eec5a4&secid=3780&filename=asahkconf/P002E_Quah%20Corruption%20Singapore%20ASAHK%202013%20Paper.pdf)
[php?key=dfab9430ff7dacbf46a93](http://www.ied.edu.hk/include/getrichfile.php?key=dfab9430ff7dacbf46a93a3795eec5a4&secid=3780&filename=asahkconf/P002E_Quah%20Corruption%20Singapore%20ASAHK%202013%20Paper.pdf)
[a3795eec5a4&secid=3780&filena](http://www.ied.edu.hk/include/getrichfile.php?key=dfab9430ff7dacbf46a93a3795eec5a4&secid=3780&filename=asahkconf/P002E_Quah%20Corruption%20Singapore%20ASAHK%202013%20Paper.pdf)
[me=asahkconf/P002E_Quah%20](http://www.ied.edu.hk/include/getrichfile.php?key=dfab9430ff7dacbf46a93a3795eec5a4&secid=3780&filename=asahkconf/P002E_Quah%20Corruption%20Singapore%20ASAHK%202013%20Paper.pdf)
[Corruption%20Singapore%20ASAHK](http://www.ied.edu.hk/include/getrichfile.php?key=dfab9430ff7dacbf46a93a3795eec5a4&secid=3780&filename=asahkconf/P002E_Quah%20Corruption%20Singapore%20ASAHK%202013%20Paper.pdf)
[%202013%20Paper.pdf](http://www.ied.edu.hk/include/getrichfile.php?key=dfab9430ff7dacbf46a93a3795eec5a4&secid=3780&filename=asahkconf/P002E_Quah%20Corruption%20Singapore%20ASAHK%202013%20Paper.pdf) [2014,
 May 10]

The unOfficial Yeo Cheow Tong website.

Minister's salaries and friends

[online], 2014. Available from:

Transparency International. The

corruption perceptions

index 2013 [online]. 2014.

Available from:

United Nations. International anti-

corruption day [Online].

December 2013. Available from:

<http://www.un.org/en/events/anti>

[corruptionday/index.shtml](http://www.un.org/en/events/anti) [2014,

May 02]

Public Administration [online]. 10 (June

1988). Available from:

Management [online], 9 (March 2001).

Available from:

unpan1.un.org/intradoc/groups/

[public/documents/.../UNPAN02807](http://unpan1.un.org/intradoc/groups/)

[0.pdf](http://unpan1.un.org/intradoc/groups/) [2014, May 10]

[online], March 2013. Available from

www.transparency.org [2014, May 02]

<http://www.yeocheowtong.com/>

[Salaries.html](http://www.yeocheowtong.com/) [2014, May 22]

ประเทศ สออตก ได้ 35 คะแนน จาก

100 [ออนไลน์]. 3 ธันวาคม 2556.

แหล่งที่มา:

<http://thaipublica.org/2013/12/>

[corruption-perceptions-index-2013/](http://thaipublica.org/2013/12/)

[2557, พฤษภาคม 05]

ข้าราชการประจำ

กับความเป็นกลางทางการเมือง

วัชรพงษ์ จีระ¹



ตั้งแต่ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อปี 2475 ข้าราชการประจำถือเป็นสถาบันหนึ่งในสังคมไทยที่ทรงพลังมาก หากศึกษาประวัติศาสตร์หลังเปลี่ยนแปลงการปกครองก็จะเห็นได้ว่าตั้งแต่กระบวนการเปลี่ยนการปกครอง การวางคน ในตำแหน่งสำคัญๆทางการเมือง ตลอดจนการบริหารจัดการประเทศ ล้วนกระทำโดยเหล่าบรรดาข้าราชการประจำในขณะนั้นทั้งสิ้น เมื่อสภาพการณ์บ้านเมืองได้เปลี่ยนแปลงไป เข้าสู่ยุคที่ต้องเน้นการพัฒนาด้านเศรษฐกิจมากขึ้น ข้าราชการประจำก็เป็น

กลไกขับเคลื่อนหลักที่สำคัญ จนได้ชื่อว่าเป็น “เทคโนแครต”² ที่ต้องทำงานใกล้ชิดแนบสนิทกับฝ่ายการเมือง ซึ่งฝ่ายการเมืองในขณะนั้นเป็นนายทหารที่เข้ามากุมอำนาจจัดการบ้านเมือง ข้าราชการบางคนนอกจากจะดำรงตำแหน่งเป็นข้าราชการประจำแล้ว ยังดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นๆ ด้วย จะเห็นได้ว่าเส้นแบ่งของฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำในอดีตเป็นเส้นแบ่งที่เลือนลางมาก³

จากพัฒนาการที่กล่าวมา เมื่อจะศึกษาถึงข้าราชการประจำกับความเป็นกลางทางการเมือง จึงควรมองย้อนพิจารณาไปในอดีตด้วย จะได้เข้าใจความเป็นปัจจุบัน เพราะทุกสิ่งทุก

¹ นักทรัพยากรบุคคลปฏิบัติการ สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

² “เทคโนแครต” หมายถึง ข้าราชการที่มีความรู้ทางด้านการจัดการเศรษฐกิจที่ทำงานในหน่วยงานภาครัฐ เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฯลฯ หากเพิ่มเติมได้ใน เสนาะ อุณากร . พลัสเทคโนแครต. กรุงเทพฯ : มติชน, 2556.

³ ดูเพิ่มเติมใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช. 100 ปี แห่งการปฏิรูประบอบราชการ : วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง . กรุงเทพฯ : พี.เพรส, ๒๕๕๔. บทที่ ๕.

อย่างที่เห็นไปในปัจจุบัน ล้วนได้รับการสืบทอดส่งต่อมาจากอดีตทั้งสิ้น การสืบทอดส่งต่อนั้น กล่าวอีกอย่างก็คือเรื่องของ “วัฒนธรรม” นั่นเอง บทความนี้จึงขอศึกษา วิเคราะห์ให้เห็นถึงความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการประจำที่วางอยู่บนสภาพสังคมไทยและการที่ต้องปรับตัวเพื่อให้เท่าทันต่อสังคมโลกที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว โดยไม่ทิ้งห่างจากเป้าหมายอันปลายของการทำหน้าที่ในความเป็นข้าราชการประจำที่จะส่งผลต่อความคงอยู่ของชาติบ้านเมืองและความอยู่ดีมีสุขของประชาชนด้วย

ข้าราชการ คืออะไร ?

นิยามความหมายของข้าราชการมีการให้ความหมายมากมาย อาทิ

“ข้าราชการ คือ คนทำงานในสังกัดของรัฐ คนทำงานในส่วนราชการ”⁴

“ข้าราชการ คือ บุคคลซึ่งรับการบรรจุแต่งตั้งให้รับราชการปฏิบัติหน้าที่ และรับเงินเดือนในกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ของรัฐ”⁵

“ข้าราชการ คือ บุคคลซึ่งรับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณรายจ่ายหมวดเงินเดือน เช่น ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการการเมือง ข้าราชการครู ข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ”⁶

จากนิยามข้างต้นแสดงให้เห็นถึง

ความหมายของข้าราชการ ที่หมายถึงคนที่ทำงานในภาครัฐ และรับเงินเดือนจากรัฐ ซึ่งทั้งหมดนั้นเป็นคำนิยามความหมายของข้าราชการอย่างกว้าง หากจะนิยามความหมายของข้าราชการให้แคบลง เพื่อให้ตรงตามขอบความนี้ ก็จะแบ่งข้าราชการได้เป็น 2 ประเภท คือ ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ

หนึ่ง ข้าราชการการเมือง หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งตามที่มีกฎหมายกำหนดไว้ให้เป็น ข้าราชการ ฝ่ายการเมือง โดยอาจอยู่ในฝ่ายบริหารตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535 เช่น นายกรัฐมนตรีรองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ที่ปรึกษารัฐมนตรี เลขาธิการนายกรัฐมนตรี รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง เป็นต้น หรืออาจเป็นผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองในฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น ที่ปรึกษาประจำรัฐสภา หรือเลขานุการประธานรัฐสภา ตามมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ.2518 หรืออาจเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในราชการส่วนท้องถิ่น เช่น เลขานุการ

⁴ พจนานุกรมฉบับมติชน ,กรุงเทพมหานคร: มติชน , 2547 , น.129.

⁵ <http://th.wikipedia.org/wiki/ข้าราชการ>

⁶ ตามนิยามในพจนานุกรม ศัพท์กฎหมายไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 2 (แก้ไขเพิ่มเติม)

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือเลขาธิการ
 ประธานสภากรุงเทพมหานคร ตามมาตรา 58
 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ
 กรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528

สอง ข้าราชการประจำ หมายถึง
 ข้าราชการที่ได้ผ่านกระบวนการสรรหา คัดเลือก
 จากส่วนราชการ และมีการบรรจุแต่งตั้งให้เป็น
 ข้าราชการที่ได้รับเงินเดือนจากรัฐ มีความมั่นคง
 ในอาชีพการงานโดยมี วันเกษียณอายุตามที่
 กฎหมายกำหนด กรณีประเทศไทยในปัจจุบัน
 ข้าราชการประจำมีหลายแบบ เช่นข้าราชการ
 ประจำในฝ่ายบริหาร ได้แก่ ข้าราชการพลเรือน
 สามัญและข้าราชการพลเรือนในพระองค์
 ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน
 ข้าราชการประจำในฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่
 ข้าราชการรัฐสภาสามัญ ข้าราชการประจำใน
 ฝ่ายตุลาการ ได้แก่ ข้าราชการประจำในศาล
 ต่างๆ นอกจากนี้แล้วยังมีข้าราชการประจำใน
 สังกัดองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น ป.ป.ช.
 สตง. กสม. และข้าราชการประจำอื่นๆ เช่น ครู
 อาจารย์ ทหาร ตำรวจ อัยการ องค์กรปกครอง
 ส่วนท้องถิ่น อีกด้วย

จากการอธิบายถึงความหมาย
 ข้าราชการ และประเภทของข้าราชการดังที่กล่าว
 มา ก็เพื่อสะท้อนให้เห็นว่า “ความเป็นกลาง
 ทางการเมือง” จะถูกคาดหวังให้อยู่กับบุคคลที่
 ไม่ใช่การเมือง ดังนั้น ความเป็นกลางทางการเมือง
 จะถูกคาดหวังจากข้าราชการประจำเท่านั้น

ส่วนข้าราชการการเมืองนั้น แน่นนอนแล้วว่าจะไม่
 มีความเป็นกลางทางการเมือง



ภาพประกอบจาก

<http://thaipublica.org/2012/09/report-political-behavior-1/>

ความเป็นกลางทางการเมือง คืออะไร ?

ประเด็นเรื่อง “ความเป็นกลาง
 ทางการเมือง” ของข้าราชการประจำนั้น ได้มี
 กำหนดไว้ในกฎหมายหลายฉบับ หากพิจารณา
 ตั้งแต่กฎหมายสูงสุดของประเทศ คือ รัฐธรรมนูญ
 แล้ว ก็จะมีการระบุเรื่องความเป็นกลางทางการเมือง
 และเรื่องเดียวกันนี้ก็จะพบในกฎหมาย
 ลำดับรองลงมา ทั้งพระราชบัญญัติและระเบียบ
 สำนักราชมนตรีด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
 พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 45
 วรรคหนึ่งว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดง
 ความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์
 การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น”
 มาตรา 45 วรรคสอง บัญญัติต่อไปว่า “การจำกัด

เสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน” นอกจากนี้ยังมีหลักการห้ามเลือกปฏิบัติต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องความคิดเห็นทางการเมืองนั้น ได้รับการบัญญัติไว้ในมาตรา 30 วรรคสาม ด้วยว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สถานภาพทางกายและสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้” และที่ชัดเจนที่สุด ในมาตรา 31 ของรัฐธรรมนูญนี้ ได้กำหนดให้บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายหรือกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม และมาตรา 74 วรรคสองและวรรคสามได้กำหนดว่า ในการปฏิบัติหน้าที่และในการปฏิบัติการอื่นที่เกี่ยวข้อง

กับประชาชนของบุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ บุคคลดังกล่าวต้องวางตนเป็นกลางทางการเมือง หากมิได้วางตนเป็นกลางทางการเมือง บุคคลผู้มีส่วนได้เสียย่อมมีสิทธิขอให้บุคคลนั้นหรือผู้บังคับบัญชาของบุคคลนั้นชี้แจง แสดงเหตุผล และขอให้ดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรานี้ได้



ภาพประกอบจาก <http://news.springnewstv.tv/>

นอกจากกฎหมายสูงสุดของประเทศจะได้กล่าวถึงความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการประจำแล้ว ในกฎหมายลำดับรองลงมาก็มีการกล่าวถึงด้วย นั่นคือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ในหลายมาตรา อาทิ มาตรา 43 ข้าราชการพลเรือนสามัญมีเสรีภาพในการรวมกลุ่ม แต่ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ และต้องไม่มีวัตถุประสงค์ทางการเมือง นอกจากนี้ ในมาตรา 81 มีการสื่อถึงอุดมการณ์ทางการเมือง โดยกำหนดให้

ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขด้วยความบริสุทธิ์ใจ และที่ชัดเจนที่สุดในมาตรา 82(9) ที่เป็นข้อปฏิบัติที่ข้าราชการต้องปฏิบัติ โดยมีอยู่หนึ่งข้อที่ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องวางตนเป็นกลางทางการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ และในการปฏิบัติภารกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน และจะต้องปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการว่าด้วยมารยาททางการเมืองของข้าราชการด้วย

จากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนข้างต้น ที่กล่าวถึงระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรีว่าด้วยมารยาททางการเมืองของข้าราชการพลเรือน ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2499 ซึ่งสถานะของระเบียบนี้ยังมีผลใช้บังคับอยู่ อาจเกิดข้อสงสัยว่ามีอะไรบ้าง เนื่องจากเป็นระเบียบที่ประกาศใช้มานานเกือบหกสิบปี ระเบียบดังกล่าวกำหนดไว้ว่าข้าราชการพลเรือนจะมีความชอบพอหรือสมัครเป็นสมาชิกในพรรคการเมืองที่ตั้งขึ้น โดยชอบด้วยกฎหมาย และจะไปเข้าร่วมประชุมพรรคเป็นการส่วนตัวก็ได้ แต่ในทางที่เกี่ยวกับประชาชน และในหน้าที่ราชการ ข้าราชการพลเรือนจะต้องวางตัวเป็นกลาง ต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลโดยไม่คำนึงถึงพรรคการเมือง และต้องไม่กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามดังต่อไปนี้

หนึ่ง ไม่ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองใดๆ เว้นแต่ผู้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทสอง หรือข้าราชการการเมือง

สอง ไม่ใช่สถานที่ราชการในกิจการทางการเมือง

สาม ไม่วิพากษ์วิจารณ์การกระทำของรัฐบาลให้ปรากฏแก่ประชาชน

สี่ ไม่แต่งเครื่องแบบราชการไปร่วมประชุมพรรคการเมืองหรือไปร่วมประชุมในที่สาธารณะสถานใดๆ อันเป็นการประชุมที่มีลักษณะทางการเมือง

ห้า ไม่ประดับเครื่องหมายพรรคการเมืองในเวลาสวมเครื่องแบบราชการหรือในเวลาราชการ หรือในสถานที่ราชการ

หก ไม่แต่งเครื่องแบบของพรรคการเมืองเข้าไปในสถานที่ราชการ

เจ็ด ไม่บังคับให้ผู้ใต้บังคับบัญชาหรือประชาชนเป็นสมาชิกในพรรคการเมืองใด และไม่กระทำการ ในทางให้คุณให้โทษ เพราะเหตุที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาหรือประชาชนนิยมหรือเป็นสมาชิกในพรรคการเมืองใด ที่ตั้งขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมาย

แปด ไม่ทำการขอร้องให้บุคคลใดอุทิศเงินหรือทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แก่พรรคการเมือง

เก้า ไม่โฆษณาหาเสียงเพื่อประโยชน์แก่พรรคการเมือง หรือแสดงการสนับสนุนพรรคการเมืองใดๆ ให้เป็นการเปิดเผยในที่ประชุมพรรคการเมือง และในที่ที่ปรากฏแก่ประชาชน หรือเขียนจดหมายหรือบทความไปลงหนังสือพิมพ์ หรือพิมพ์หนังสือหรือใบปลิวซึ่งจะ



จำหน่ายแจกจ่ายไปยังประชาชน อันเป็นข้อความที่มีลักษณะของการเมือง

สิบ ไม่ปฏิบัติหน้าที่แทรกแซงทางการเมือง หรือใช้การเมืองเป็นเครื่องมือเพื่อกระทำการกิจการต่างๆ อาทิเช่น วิ่งเต้นติดต่อกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือพรรคการเมือง เพื่อให้নার่างพระราชบัญญัติหรือญัตติเสนอสภาฯ หรือตั้งกระทู้ถามรัฐบาล

สิบเอ็ด ในระยะเวลาที่มีการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่แสดงออกโดยตรง หรือโดยปริยาย ที่จะเป็นการช่วยเหลือส่งเสริมสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้ง และในทางกลับกัน ไม่กีดกัน ตาหนิ ตีเตียน ทัณฑ์ หรือให้ร้ายผู้สมัครรับเลือกตั้ง

ข้าราชการผู้ใดกระทำการฝ่าฝืนระเบียบนี้ ถือว่ากระทำความผิดวินัยฐานไม่ถือและปฏิบัติตามระเบียบ ของทางราชการ

จากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการประจำที่ได้กล่าวไปข้างต้น ทั้งรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน และระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรีว่าด้วยมารยาททางการเมืองของข้าราชการพลเรือน จะเห็นได้ว่าเป็นกฎเกณฑ์ที่เป็นแบบแผนที่พยายามจะจำกัดกรอบหรือสร้างเส้นแบ่งระหว่างข้าราชการประจำหรือข้าราชการพลเรือนกับฝ่ายการเมือง ทั้งนี้ก็เพื่อให้ข้าราชการประจำมีความเป็นมืออาชีพ และสามารถปฏิบัติงานให้เกิดประโยชน์กับ

ประชาชนทุกคนอย่างแท้จริง

ข้าราชการประจำกับความเป็นกลางทางการเมือง

ข้าราชการมีหลายประเภท แต่ข้าราชการที่ถูกคาดหวังจากสังคมและกฎหมายให้วางตัวเป็นกลาง นั่นคือ “ข้าราชการประจำ” การทำงานของข้าราชการประจำนั้น แน่นนอนว่าต้องทำงานร่วมกับฝ่ายการเมือง อย่างใกล้ชิด แต่ข้าราชการประจำก็ควรจะมีหลักในการทำงานดังที่อาจารย์วิชญ์ เครืองาม ผู้มีประสบการณ์ทำงานใกล้ชิดกับฝ่ายการเมืองมาเกือบสิบปี ในตำแหน่งเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ให้ข้อสังเกตที่น่าสนใจว่า⁷

“ข้าราชการประจำนั้น ถ้าทำไปตามอำนาจหน้าที่ ตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการด้วยความสุจริตและเอาจริง เอาจัง ไม่ยอมก้มหลัง ไม่เข้าเกียร์ว่าง คือทำเต็มที่ กำลังความสามารถของตนแล้ว ไม่มีข้อต้องหวั่นไหวใดๆ และคงจะไม่ไขว่คว้าตลอดไป

นอกจากนี้ในการทำงานร่วมกับฝ่ายการเมืองนั้น อาจารย์วิชญ์ เครืองาม ยังมีข้อเสนออีกว่า⁸

“การอยู่ใกล้นักการเมืองเหมือนคนอยู่ใกล้พระอาทิตย์นั่นแหละ! คือ ถ้าใกล้ไปก็ร้อน ถ้าห่างก็กลายเป็นเอาใจออกห่าง

⁷ วิชญ์ เครืองาม. โลกนี้คือละคร .กรุงเทพฯ : มติชน, 2554. น.88.

⁸ วิชญ์ เครืองาม , อ่างแล้ว เชิงอรุณที่ 7 , น.91.

จากตัวอย่างคำแนะนำของข้าราชการประจำที่ปฏิบัติงานผ่านฝ่ายการเมืองมาหลายยุคหลายสมัยข้างต้น ทำให้เห็นถึงการทำงานให้ได้ผลดีของข้าราชการประจำ และการร่วมกันทำงานกับฝ่ายการเมือง ซึ่งแน่นอนว่าหากข้าราชการประจำไร้ความเป็นกลางหรืออิงเอนไปกับฝ่ายการเมืองข้างไหนมากไปเมื่อฝ่ายการเมืองมีการเปลี่ยนขั้ว ก็จะส่งผลให้ต้องถูกโยกย้าย แต่หากข้าราชการประจำมีความเป็นมืออาชีพ ทำงานโดยเอางานเป็นตัวตั้ง และไม่โดดเดี่ยวจากฝ่ายการเมืองจนเกินไป ก็คงทำงานในหน้าที่ได้อย่างราบรื่น และต่อเนื่อง

หลักคิดอย่างหนึ่งที่จะทำให้ข้าราชการประจำมีความเป็นกลางทางการเมืองได้ นั่นคือ การถือสถานะว่าตนเองเป็นข้าราชการของรัฐ (State) เป็นอันดับหนึ่ง และเป็นข้าราชการของรัฐบาล (Government) เป็นอันดับสอง จุดต่างของคำว่ารัฐกับรัฐบาล มีความต่างกันตรงที่ “รัฐ” จะมีความคงอยู่ต่อเนื่องยาวนาน ไม่ยึดติดตัวบุคคล แต่ “รัฐบาล” จะเป็นผู้กำหนดนโยบายในการจัดการรัฐ มีวาระในการครองอำนาจ ดังนั้นการถือสถานะหลักกว่าเป็น “ข้าราชการของรัฐ” ก็จะทำให้เกิดการตระหนักถึงการพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ส่วนรวมที่เป็นของรัฐ และพร้อมให้ข้อเสนอแนะกับรัฐบาล หากการกระทำของรัฐบาลมิได้เป็นไป เพื่อประโยชน์ส่วนรวม แต่ข้อพึงระวังก็คือ แม้ข้าราชการประจำจะถือสถานะหลักว่าตนเองเป็นข้าราชการของรัฐ แต่ในด้าน

รองลงมาข้าราชการประจำก็เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการผลักดันนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงต่อรัฐสภา เพื่อขับเคลื่อนนโยบายนั้นไปปฏิบัติให้บังเกิดผลสัมฤทธิ์ด้วย กล่าวอีกอย่างก็คือ ข้าราชการ มีภาระผูกพันต่อรัฐบาล (obligation to government) ที่จะต้องปฏิบัติงานสนองตอบนโยบายด้วย



ภาพประกอบจาก

<http://cpho.moph.go.th/wp/?p=8197>

การมุ่งเน้นให้ข้าราชการประจำมีความเป็นกลางทางการเมือง ในประเด็นที่ข้าราชการผู้นั้นเกี่ยวข้องโดยตรงกับงานบริการประชาชน กรณีประชาชนที่มาติดต่อราชการมีการฝึกฝนการเมืองในฝ่ายตรงข้ามกับข้าราชการผู้ให้บริการแล้ว ข้าราชการผู้นั้นจะถือเหตุดังกล่าวมาลดมาตรฐานการให้บริการ หรือเลือกปฏิบัติไม่ได้เด็ดขาด ข้าราชการประจำต้องถือว่าประชาชนทุกคนคือบุคคลที่จะต้องได้รับการบริการที่คุ้มค่า เป็นธรรม และเท่าเทียมกันทุกคน ไม่ว่าประชาชนผู้นั้นจะนิยมสีเสื้อไหน อยู่พรรคการเมืองใด หรือมีอุดมการณ์ทางการเมืองแบบใดก็ตาม หากประชาชนพบเห็นการเลือกปฏิบัติ

หรือเห็นความไม่เป็นกลางของข้าราชการก็สามารถร้องเรียนไปยังบุคคลหรือองค์กรที่รับผิดชอบได้ ด้วยเหตุนี้เองข้าราชการประจำจึงควรมีบุคลิกลักษณะที่มีใจเปิดกว้าง มีความอดทนต่อความคิดเห็นที่แตกต่างหลากหลาย โดยให้เกียรติว่าทุกคนสามารถมีเสรีภาพทางความคิดและความเชื่อได้อย่างเต็มที่

กรณีในต่างประเทศ เรื่องความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการนี้ ได้มีข้อพิพาทในชั้นศาล ดังความเห็นทางการเมืองคำพิพากษาสภาแห่งรัฐ ประชุมใหญ่ คดี Barel ลงวันที่ 28 พฤษภาคม ค.ศ. 1954 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สมัครสอบแข่งขันเพื่อเข้าศึกษาในสถาบันบริหารรัฐกิจแห่งชาติ (ENA) ได้ถูกตัดสิทธิไม่ให้สมัครสอบแข่งขัน เหตุเพราะมีความคิดเห็นทางการเมืองแบบคอมมิวนิสต์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การตัดสิทธิดังกล่าวขัดกับหลักกฎหมาย จึงได้ยื่นฟ้องต่อสภาแห่งรัฐ ขอให้เพิกถอนคำสั่งไม่รับสมัครผู้ฟ้องคดีในการสอบแข่งขันเพื่อเข้าศึกษา ต่อมาสภาแห่งรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่า เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสอบแข่งขันเข้าศึกษาในสถาบัน ENA มีอำนาจในการพิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติที่จะเข้าศึกษาในสถาบันดังกล่าวหรือไม่ โดยพิจารณาจากความรู้ความสามารถของ ผู้ฟ้องคดี ไม่อาจตัดสิทธิผู้สมัครสอบแข่งขัน เหตุเพราะมีความเห็นทางการเมืองที่ไม่อยู่ในกระแสหลักของสังคมได้ กรณีจึงขัดกับ

“หลักความเสมอภาคของพลเมืองฝรั่งเศสในการเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐ” นอกจากนี้ สภาแห่งรัฐยังพิจารณาว่า การมีความคิดเห็นทางการเมืองแบบคอมมิวนิสต์หรือการเป็นสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์ หาได้เป็นอุปสรรคต่อการเข้าศึกษาในสถาบันแต่ประการใด ดังนั้น คำสั่งไม่รับสมัครผู้ฟ้องคดีในการสอบแข่งขันเพื่อเข้าศึกษาในสถาบันดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาสั่งให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว⁹

จากกรณีเรื่องความเป็นกลางทางการเมือง เมื่อมามองสภาพการณ์ของสังคมไทยในช่วงเปลี่ยนผ่านทางการเมือง (transitional period) ตั้งแต่ปี 2548 เป็นต้นมา ความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการประจำได้ถูกตั้งคำถามจากสังคมมากขึ้น ได้เกิดกรณีข้าราชการประจำเข้าไปมีบทบาทในการแสดงความคิดเห็นในเรื่องทางการเมืองทั้งทางตรงและทางอ้อมอย่างกว้างขวาง จนบางครั้งมีการประกาศข้อเลือกข้างอย่างชัดเจน เรื่องที่เกิดขึ้นนี้ หากถามว่าข้าราชการประจำมีความเป็นกลางทางการเมืองหรือไม่ คำตอบสำหรับคำถามนี้ ต้องพิจารณาจาก

หนึ่ง ข้าราชการผู้นั้นได้ใช้เวลาราชการไปกระทำการนั้นหรือไม่

สอง ข้าราชการผู้นั้นได้ใช้ตำแหน่งอำนาจหน้าที่เพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับบุคคลหรือกลุ่มการเมืองใดเป็นการเฉพาะ ในลักษณะของ

⁹ พยรรณัน ปทุมานนท์. การวางตัวเป็นกลางทางการเมืองของเจ้าหน้าที่ของรัฐ , ใน <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1958> , เข้าถึงวันที่ 20 พฤษภาคม 2557.

การเลือกปฏิบัติหรือไม่

สาม ข้าราชการผู้นั้นได้ใช้สถานที่ราชการเพื่อประโยชน์ของกลุ่มการเมืองใดหรือไม่ จากองค์ประกอบขั้นพื้นฐานสามประการข้างต้น ข้าราชการประจำจะต้องระมัดระวังเพื่อไม่ให้เข้าข่ายดังกล่าว ในทางกลับกันเป็นที่เข้าใจกันได้ว่าข้าราชการประจำในอีกสถานะก็คือประชาชนธรรมดาคนหนึ่ง ย่อมมีความรู้สึกชื่นชอบหรือไม่ชอบพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองใดกันอยู่ทุกคน แต่ความรู้สึกดังกล่าว จะมาทำให้การปฏิบัติงานขาดความเป็นกลางไม่ได้เด็ดขาด ที่สำคัญการกระทำใดของข้าราชการประจำที่จะทำให้สังคมตั้งคำถามถึงความเป็นกลางทางการเมือง ข้าราชการประจำก็ควรจะหลีกเลี่ยงหรือระวังตนไว้ด้วย อาทิ การแสดงความเห็นทางการเมืองผ่านสื่อสังคมออนไลน์ต่างๆ การแต่งกายหรือประดับสัญลักษณ์ของพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมือง

บทสรุป

ข้าราชการประจำเป็นผู้ที่ปฏิบัติงานให้กับรัฐและประชาชน ที่ถูกคาดหวังจากสังคมให้เป็นผู้พิทักษ์ปกป้องผลประโยชน์สาธารณะ ความเป็นกลางทางการเมืองจึงกลายเป็นประเด็นที่ข้าราชการประจำต้องให้ความสำคัญ เพราะหากข้าราชการประจำขาด

ความเป็นกลาง โดยเอนเอียงไปฝักใฝ่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแล้ว ก็จะส่งผลให้เกิดอคติในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งอคติดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการทำงานและความอยู่ดีมีสุขของประชาชน แต่ทั้งนี้ก็ไม่ได้หมายความว่าข้าราชการประจำจะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับขบวนการทางการเมืองใดๆ ไม่ได้เลย ตรงกันข้ามข้าราชการประจำสามารถเข้าร่วมได้ในฐานะประชาชนคนหนึ่ง โดยไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการ สุดท้ายนี้ในยุคที่การเมืองมีการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายสุดโต่ง ข้าราชการประจำจึงควรฝึกตนเองให้เป็นคนที่มีจิตใจกว้างขวาง เปิดรับฟังความคิดเห็นที่แตกต่างหลากหลายด้วยจิตใจที่อดทน ยืนหยัดบนหลักการและเหตุผลที่ถูกต้องเป็นธรรม โดยลดการใช้อารมณ์และอคติให้เหลือน้อยที่สุด หากข้าราชการประจำมีบุคลิกจิตใจดังกล่าว ก็จะส่งผลให้ความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการประจำเกิดขึ้นได้ ไม่ยาก.



ภาพประกอบจาก <http://news.springnewstv.tv/>

การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการ

สมสัน ไชยรัตน์¹



สถานการณ์ข้อมูลข่าวสาร

ย้อนเวลากลับไปเมื่อ 20 ปีที่แล้ว พฤติกรรมการก้มหน้ามองวัตถุรูปร่างสี่เหลี่ยม ขนาดเท่าฝ่ามือแล้วยิ้มหัวเราะกับวัตถุนั้นคงจะเป็นเรื่องแปลกมาก แต่อีก 20 ปีให้หลังคงไม่มีใครคาดคิดว่าพฤติกรรมเหล่านั้นกลายเป็นเรื่องที่เราเห็นให้ได้แทบทุกที่ในสังคมไทย โดยเฉพาะใน

เขตเมืองซึ่งมีความเจริญทางด้านวัตถุสูง นั่นเป็นเพราะเครื่องมือสื่อสารมีการพัฒนาเทคโนโลยีไปอย่างมากทั้งราคายังถูกลงเรื่อยๆ ทำให้มีผู้ใช้กันอย่างแพร่หลาย แต่มีใช้เพียงแค่สื่อสารกันด้วยการสนทนาผ่านโทรศัพท์มือถือเท่านั้นยังรวมไปถึงระบบดิจิทัลทีวีซึ่งกำลังเป็นที่สนใจในขณะนี้และการใช้บริการอินเทอร์เน็ตเข้าสู่โซเชี่ยลเน็ตเวิร์ค

¹ นักทรัพยากรบุคคลปฏิบัติการ สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

ผ่าน แอปพลิเคชัน (application) ต่าง ๆ บน โทรศัพท์มือถือ อาทิเช่น Facebook, Line, Twitter, Instagram, Skype, Web browser เป็นต้น ด้วยช่องทางเหล่านี้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้อย่างรวดเร็วโดยไม่จำกัดอยู่ในสถานที่และเวลา แต่นั่นมิได้หมายความว่า จะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่มีความถูกต้องตรงตามจริงทุกประการ เพราะในสังคมปัจจุบันมีการใช้สื่อเป็นเครื่องมือเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่ถูกบิดเบือน และชี้นำผู้รับสารให้คล้อยตามในทิศทางที่ฝ่ายตนต้องการ เพื่อประโยชน์ในทางการเมืองสร้างความแตกแยกให้เกิดขึ้นในชาติบ้านเมืองอย่างไม่เคยมีมาก่อน ด้วยเหตุนี้ข้าราชการซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่เก็บรักษาและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ จึงต้องตระหนักถึงการรักษาชื่อเสียง ความมั่นคงแห่งรัฐ ความถูกต้องครบถ้วนของข้อมูล ความเป็นกลางทางการเมือง ภาพลักษณ์โดยรวมของทางราชการมิให้เสื่อมเสีย และให้บริการแก่ประชาชนด้วยความเสมอภาคทุกฝ่าย

บทนิยาม

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้ให้คำนิยามศัพท์ที่เกี่ยวข้องไว้ ดังนี้

“ข้อมูลข่าวสาร” หมายความว่า สิ่งที่สื่อความหมายให้รู้เรื่องราวข้อเท็จจริง ข้อมูล หรือสิ่งใดๆ ไม่ว่าการสื่อความหมายนั้นจะทำได้โดยสภาพของสิ่งนั้นเองหรือโดยผ่านวิธีการใดๆ

และไม่ว่าจะได้จัดทำไว้ในรูปของเอกสาร แฟ้ม รายงาน หนังสือ แผนผัง แผนที่ ภาพถ่าย ฟิล์ม การบันทึกภาพหรือเสียง การบันทึกโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ หรือวิธีอื่นใดที่ทำให้สิ่งที่บันทึกไว้ปรากฏได้

“ข้อมูลข่าวสารของราชการ”

หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี องค์การควบคุมการประกอบวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐและหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ผู้ซึ่งปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ

“ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล”

หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของบุคคล เช่น การศึกษา ฐานะการเงิน ประวัติสุขภาพ ประวัติอาชญากรรม หรือประวัติการทำงาน บรรดาที่มีชื่อของผู้นั้นหรือมีเลขหมายรหัส หรือสิ่งบอกลักษณะอื่นที่ทำให้รู้ตัวผู้นั้นได้ เช่น ลายพิมพ์นิ้วมือ แผ่นบันทึกลักษณะเสียงของคนหรือรูปถ่าย

และให้หมายความรวมถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของผู้ที่ถึงแก่กรรมแล้วด้วย

สิทธิรับทราบข้อมูลข่าวสารของทางราชการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการให้ประชาชนได้รับทราบใน 3 รูปแบบ

1. การนำข้อมูลข่าวสารของราชการตามที่กฎหมายกำหนดไปลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา(มาตรา 7)

1.1 โครงสร้างและการจัดองค์กรในการดำเนินการ

1.2 สรุปรายงานหน้าที่ที่สำคัญและวิธีการดำเนินงาน

1.3 สถานที่ติดต่อเพื่อขอข้อมูลข่าวสารหรือคำแนะนำในการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐ

1.4 กฎ มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบแบบแผน นโยบายหรือการตีความ ทั้งนี้เฉพาะที่จัดให้มีขึ้นโดยมีสภาพอย่างกฎ เพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง

1.5 ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการกำหนด

2. หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อยตามที่กำหนดไว้ใน(มาตรา 9 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของ

ราชการ พ.ศ. 2540) เพื่อให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการกำหนด (ประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2541 เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดู) ได้แก่ ต้องจัดให้มีสถานที่หรือศูนย์ข้อมูลข่าวสารและข้อมูลข่าวสารไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้โดยสะดวก ต้องจัดทำดัชนีหรือรายการข้อมูลข่าวสารที่มีรายละเอียดเพียงพอสำหรับประชาชนสามารถค้นหาข้อมูลข่าวสารได้ด้วยตนเอง ฯลฯ ในการจัดข้อมูลข่าวสารไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูนี้ กฎหมายได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิขอสำเนา (copy right) หรือขอสำเนาที่มีค่าธรรมเนียมด้วย ข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐจะต้องรวบรวมไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ (public inspection) อย่างน้อยที่สุดตามที่กฎหมายกำหนดได้แก่ข้อมูลดังต่อไปนี้

2.1 ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลโดยตรงต่อเอกชนรวมทั้งความเห็นแย้งและคำสั่งที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าว

2.2 นโยบายหรือการตีความที่ไม่เข้าข่ายต้องตีพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา อาทิ คำวินิจฉัย/คำพิพากษาของศาล การตอบข้อหารือตามพระราชบัญญัติต่างๆ

2.3 แผนงาน โครงการและงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีที่กำลังดำเนินการ

2.4 คู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีผลกระทบถึงสิทธิหน้าที่ของเอกชน

2.5 สิ่งพิมพ์ที่ได้มีการอ้างอิงถึงในราชกิจจานุเบกษา

2.6 สัญญาสัมปทานสัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนหรือสัญญาร่วมทุนกับเอกชน ในการจัดทำบริการสาธารณะ

2.7 มติคณะรัฐมนตรีหรือมติคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยกฎหมายหรือโดยมติคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ให้ระบุรายชื่อรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการพิจารณาไว้ด้วย

2.8 ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการกำหนด

3. การเปิดเผยหรือการจัดหาข้อมูลข่าวสารของราชการให้กับประชาชนที่ขอข้อมูลข่าวสารเฉพาะรายการกำหนดไว้ในมาตรา 11 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้กับประชาชนตามที่ขอ โดยกำหนดเป็นหลักปฏิบัติว่า ถ้ามีผู้มาขอข้อมูลข่าวสารอื่นใดของราชการและคำขอของผู้นั้นระบุข้อมูลข่าวสารที่ต้องการในลักษณะที่อาจเข้าใจได้ตามควร ให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบจัดหา

ข้อมูลข่าวสารนั้นให้แก่ผู้ขอในเวลาอันสมควร ซึ่งจะเห็นได้ว่ารูปแบบการจัดข้อมูลข่าวสารให้กับประชาชนตามวิธีนี้ มีลักษณะเป็นการจัดข้อมูลข่าวสารให้กับผู้ขอเป็นรายกรณี ซึ่งมีความแตกต่างกันขึ้นกับความต้องการของแต่ละคน จึงอาจถือได้ว่าเป็นการจัดข้อมูลข่าวสารให้กับประชาชนเป็นการเฉพาะราย หน้าที่ในการเปิดเผยหรือการจัดหาข้อมูลข่าวสารให้กับประชาชนเป็นการเฉพาะรายนี้แตกต่างจาก 2 วิธีแรก ซึ่งมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าข้อมูลข่าวสารประเภทใดที่ต้องนำมาเปิดเผยโดยนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาและข้อมูลข่าวสารประเภทใดที่จะต้องนำมาเปิดเผยโดยการจัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ตลอดเวลา

หลักปฏิบัติเมื่อมีผู้แจ้งความประสงค์ขอข้อมูลข่าวสารอื่นใดของราชการ และคำขอของผู้นั้น ระบุข้อมูล ข่าวสารที่ต้องการในลักษณะที่เข้าใจได้ ให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบจัดหาข้อมูลข่าวสารนั้นให้แก่ผู้ขอในเวลาอันสมควร ซึ่งจะเห็นได้ว่ารูปแบบการจัดข้อมูลข่าวสารให้กับประชาชนตามวิธีนี้ มีลักษณะเป็นการจัดข้อมูลข่าวสารให้กับผู้ขอเป็นรายกรณี ซึ่งมีความแตกต่างกันขึ้นกับความต้องการของแต่ละคน จึงถือได้ว่า เป็นการจัดข้อมูลข่าวสารให้กับประชาชนเป็นการเฉพาะราย

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผยไว้ 2 กรณีดังนี้

1. ข้อมูลข่าวสารของราชการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์จะเปิดเผยมิได้(มาตรา 14)

2. ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน(มาตรา 15)

(1) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

(2) การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ไม่ว่าจะเกี่ยวกับการป้องกัน การปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบ หรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ตาม

(3) ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการทำความเห็นหรือคำแนะนำภายในดังกล่าว

(4) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด

(5) รายงานการแพทย์หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร

(6) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย หรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น

(7) กรณีอื่นตามที่กำหนดให้พระราชกฤษฎีกา

คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ แต่ต้องระบุไว้ด้วยว่าที่เปิดเผยไม่ได้เพราะเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทใดและเพราะเหตุใด และให้ถือว่ากรณีคำสั่งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นดุลพินิจโดยเฉพาะของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามลำดับสายการบังคับบัญชา แต่ผู้ขออาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติ

หากเจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารใด อาจส่งผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสีย ให้เจ้าหน้าที่แจ้งต่อผู้นั้นเสนอคำคัดค้านได้ภายในเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่า 15 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

ข้าราชการในบทบาทผู้ให้บริการข้อมูลข่าวสาร

แม้สถานการณ์บ้านเมืองจะอยู่ในสภาวะไม่ปกติ ข้อมูลข่าวสารมีทั้งจริงและเท็จปะปนกันไป อันสร้างความสับสนให้แก่ประชาชน ข้าราชการเองไม่ว่าจะอยู่ในส่วนราชการใดตำแหน่งใดต้องยืนทำหน้าที่เป็นหลักให้บ้านเมืองในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ และต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัดรวดเร็ว ใช้ข้อมูลข่าวสารที่ได้มาจากการดำเนินงานเพื่อทำงานในหน้าที่ โดยให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างครบถ้วนถูกต้องไม่บิดเบือนข้อเท็จจริงเคารพในสิทธิของประชาชนที่พึงมีโดยชอบด้วย

กฎหมายตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และข้าราชการต้องดำรงตนเป็นตัวอย่างที่ดีให้แก่ข้าราชการอื่น รักษาไว้ซึ่งเกียรติยศชื่อเสียงภาพลักษณ์ของทางราชการโดยรวมมิให้ต่างพร้อยให้สมกับที่ได้ชื่อว่า “ข้าของพระราชา” สืบไป



เสียงสะท้อนจากเยาวชนไทย

เรื่อง “ฉันจะสร้างสรรค์สังคมให้โปร่งใส”

เด็กชายภาณุวัฒน์ เกิดทองทวี

โรงเรียนสาธิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพมหานคร



อนาคตของประเทศไทยเป็นสิ่งที่หลายๆ คนเป็นห่วงและคาดหวังไว้กับคนรุ่นหลัง สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยได้เล็งเห็นถึงจุดนี้จึงนำบทความที่ได้รับรางวัลจากการประกวดในโครงการประกวดบทความเพื่อการรณรงค์ส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมโดยความอนุเคราะห์ของสำนักงาน ปปช. มาเผยแพร่เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงความรู้สึกนึกคิดของเด็กไทย ต่อสถานการณ์บ้านเมืองในปัจจุบัน

“...ภายใน 10 ปี เมืองไทยน่าจะเจริญ ข้อสำคัญคือ ต้องหยุดการทุจริตให้สำเร็จและไม่ทุจริต เสียเอง...” พระราชดำรัสของพระ

บาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่พระราชทานแก่คณะผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ในโอกาสเข้าเฝ้าถวายสัตย์ปฏิญาณ เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2546 ที่คัดมาตอนหนึ่งองค์นี้เป็นภาพสะท้อนให้เห็นว่าสังคม ไทยมีศักยภาพในการพัฒนาไปสู่ความเจริญได้แต่อยู่ในเงื่อนไขที่จะต้องปราศจากการทุจริตมีความโปร่งใสในการ ปฏิบัติงาน คนในระดับผู้นำจะต้องไม่ทุจริตเสียเอง ซึ่งจากสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน การพัฒนาในประเทศ อาจล่าช้าออกไปเพราะยังคงมีปัญหาการทุจริตนี้เกิดขึ้นในทุกวงการ



ภาพประกอบจาก <http://urza.exteen.com/20120525/entry>

การทุจริตกลายเป็นโรคภัยของสังคม ที่มีความรุนแรงเหมือนมะเร็งร้ายที่เกิดขึ้นในสังคม เนื่องจาก ถ้าหากว่าสังคมใด มีโรคทุจริตนี้แล้วไม่รีบไปรักษาแต่เนิ่นๆ ปลอ่ยให้ลุกลามแพร่ขยายไป ก็จะกัดกร่อนสังคมก่อให้เกิดความเสียหายและล่มสลายในที่สุดได้มะเร็งร้ายตัวนี้เมื่อเกิดขึ้นแล้วไม่รีบป้องกันหรือแก้ไขในทันที มันจะ ขยายผลเร็วมาก ในที่สุดก็จะกลายเป็นการปฏิบัติหรือเกิดพฤติกรรมที่ทุกคนสามารถเลียนแบบได้ รูปแบบของ การทุจริตก็มีหลากหลาย ทั้งการรับสินบน ใช้ตำแหน่งหน้าที่หาผลประโยชน์ เล่นพรรคเล่นพวก ซื่อขายตำแหน่ง ซื่อสิทธิขายเสียง ฮั้วการประมูลนำของใช้หรือทรัพย์สินราชการไปใช้เป็นส่วนตัว หรือในระดับสูงที่นิยมกันก็คือ การทุจริต

ในเชิงนโยบาย ซึ่งทั้งหมดนี้นับเป็นมหันตภัยอันใหญ่หลวงต่อสังคมและประเทศชาติ

การแก้ไขปัญหาคาการทุจริต จึงถือเป็นหน้าที่ของทุกคนในสังคม ที่จะต้องร่วมมือร่วมใจกันช่วยกัน เสริมสร้างเมืองไทยให้โปร่งใส เริ่มตั้งแต่การเสริมสร้างจิตสำนึกที่ถูกต้องมีคุณธรรมอันมั่นคงสำหรับสังคมไทย ในสังคมโลกยุคปัจจุบันได้เน้นถึงความสำคัญของความโปร่งใสว่าเป็นมาตรการสำคัญที่จะช่วยป้องกันการทุจริต ช่วยให้ หน่วยงานและผู้ปฏิบัติ มีความรับผิดชอบ และมีการปฏิบัติงานหรือมีการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สร้างความเป็นธรรมแก่ประชาชนผู้รับบริการอย่างทั่วถึง มิใช่เฉพาะกลุ่มหรือพวกพ้องดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่ ภาครัฐจะต้องมีมาตรการและ

แนวทางในการสร้างความโปร่งใสให้เป็นรูปธรรม เพื่อให้ได้รับการยอมรับและเชื่อถือ

หลักการเกี่ยวกับความโปร่งใส เป็นหนึ่งในระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือที่เรียกว่า หลักธรรมาภิบาล มีความหมายที่เป็นไปในทิศทางตรงกันข้ามกับการทุจริต โดยการทุจริตมีความหมาย ในเชิงลบ และความน่ากลัวแฝงอยู่ ส่วนความโปร่งใสเป็นคำศัพท์ที่ให้แง่บวกในเชิงบวก และให้ความสนใจในเชิงสงบสุขประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและเข้าใจง่าย และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้อง อย่างชัดเจน นอกจากนี้ ความโปร่งใสยังมีความหมายที่ใกล้เคียงกับความซื่อสัตย์สุจริตอันเป็นคุณธรรมพื้นฐานที่สำคัญของการดำเนินชีวิตของมนุษย์ เพราะเป็นส่วนที่ช่วยหนุนนำให้เกิดสิ่งที่เป็นประโยชน์แก่สังคมได้ ดังพระราชดำรัส ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวตอนหนึ่งที่ว่า ... “ผู้ที่มีความสุจริต และบริสุทธิ์ใจ แม้จะมีความรู้น้อยก็ย่อมทำประโยชน์ให้แก่ส่วนรวมได้มากกว่าผู้ที่มีความรู้มาก แต่ไม่มีความสุจริต ไม่มีความบริสุทธิ์ใจ...”

ด้วยเหตุที่ปัญหาการทุจริตเป็นปัญหาที่เหนียวรั้งการพัฒนาประเทศและเป็นปัญหาเรื้อรังของสังคม ไทยมาเป็นเวลานานดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ขณะเดียวกันการแก้ไขและป้องกันปัญหา ด้วยการปลูกฝังค่านิยมเพื่อต่อต้านการทุจริต และเสริมสร้างความโปร่งใสสำหรับเยาวชนจึงเป็นอีกวิธีการหนึ่งที่จะให้ผลในระยะยาว เพราะเยาวชนเป็นผู้ที่จะ

เติบโตสืบทอดการดำรงอยู่ของสังคม หากเยาวชนเกิดความเคยชินต่อพฤติกรรมที่ไม่ดี โดย เห็นว่าไม่ใช่เรื่องของตนที่จะมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา หรือเห็นว่าเป็นเรื่องธรรมดา การดำรงชีวิตมุ่งเพียง การเอาตัวรอดเฉพาะตน ไม่ตระหนักและไม่สามารถแยกแยะระหว่างสิ่งถูกและสิ่งผิด สังคมก็จะแตกสลายไม่อาจดำรงอยู่ ได้ต่อไป ความมุ่งหวังที่ต้องการให้สังคมไทยเป็นสังคมที่ดี มีความโปร่งใสปราศจากการทุจริต มีความยุติธรรมและ ความสมานฉันท์ จึงเป็นภารกิจของคนรุ่นต่อไปที่ต้องสืบทอดเจตนารมณ์และสร้างสรรค์สังคมไปในทิศทางดังกล่าว ในฐานะที่ผมเป็นเยาวชนคนหนึ่งของสังคมไทย ผมมีความจริงใจที่จะเป็นส่วนหนึ่งในการพังทลายกำแพงแห่งการทุจริตให้หายไปจากสังคมไทยหรือโลกนี้ไป แม้จะไม่มีความสามารถพอที่จะไปแก้ปัญหาหรือต่อสู้กับ ผู้ที่มีอำนาจแต่ใช้อำนาจในทางทุจริตได้แต่เยาวชนคนนี้จะขอเป็นคนดีของสังคมอย่างแน่วแน่ แล้วในวันข้างหน้า ก็พร้อมจะใช้ความสามารถที่ได้สร้างขึ้นมาสรางสรรค์สังคมให้ดีขึ้นต่อไป โดยการสร้างสรรค์สังคมให้โปร่งใสในความคิด ของผมจะเกิดขึ้นได้อย่างสมบูรณ์จากแนวทาง “ลงแรง แบ่งปันช่วยกันร่วมมือ” ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

การสร้างสรรค์สังคมให้โปร่งใส ด้วยวิธีการ “ลงแรง” จำเป็นอย่างยิ่งในสังคมยุคปัจจุบันเป็น การดำเนินการในเชิงรุกที่สามารถเข้าถึงประชาชนได้ง่าย และที่สำคัญอาจจะได้ผลเป็นที่น่าพอใจอีกด้วย การลงแรง ในที่นี้คือการ

ใช้กำลังกายและกำลังสติปัญญาของเยาวชนในการช่วยกันแก้ปัญหาการทุจริต มีคนกล่าวว่า หากเรามี ความหวังแต่เราไม่ลงแรงเราก็ไม่สามารถปฏิบัติงานตามที่วางแผนได้สำเร็จหรือกล่าวได้ว่าเป็นลักษณะของพวกฝัน กลางวันหากว่าเรามีความหวังที่จะให้ประเทศชาติปราศจากการทุจริตและลงแรงให้มากขึ้นก็ย่อมประสบความสำเร็จ ได้อย่างยั่งยืน การลงแรงเป็นการแสดงให้เห็นพฤติกรรมที่สัมผัสได้อย่างเป็นรูปธรรม ทุกวันนี้เรามองคำว่าโปร่งใส แค่อยู่นิยามเท่านั้น แต่เมื่อนำมาปฏิบัติกลับปฏิบัติไม่ได้หรือผิดทิศทาง การที่จะสร้างสังคมไทยให้โปร่งใสจริง เป็นไปได้ยาก ด้วยเหตุนี้ผมจึงมีความเต็มใจที่จะลงแรงให้เกิดความโปร่งใสอย่างเป็นรูปธรรม ทุกคนสามารถเห็น เป็นตัวอย่าง เพื่อให้เป็นตัวอย่างแก่ทั้งเยาวชนด้วยกันหรือแม้แต่ผู้ใหญ่ในสังคม ดังคำกล่าวที่ว่า “ตัวอย่างที่ดีมีค่า มากกว่าคำสอน และถึงแม้การลงแรงจะเป็นการดำเนินการที่มีเหมือนจะราคาแพงแต่ก็คุ้มค่ากับสิ่งที่สังคมได้มา

การสร้างสรรค์สังคมให้โปร่งใสด้วยวิธีการ “แบ่งปัน” ซึ่งการแบ่งปันเป็นที่สำคัญคือการแบ่งปัน ความรู้และประสบการณ์ ซึ่งถือว่าเป็นพลังที่ยิ่งใหญ่ด้วย ความรู้ที่ว่านี้คือความถูกต้องในการแสดงออกของความ โปร่งใส แม้ว่าการแบ่งปันความรู้ความสามารถทำได้ในระดับที่จำกัดคือได้เฉพาะกลุ่มเยาวชนด้วยกันเท่านั้น ก็ยัง ถือว่าเป็นพลังที่เป็นกลุ่มก้อนและสามารถแพร่กระจายออกไปอย่างไม่สิ้นสุด

เพราะเมื่อเยาวชนแต่ละคนได้มีโอกาสแบ่งปันความรู้ให้กับบุคคลในครอบครัว ก็จะเป็นการแลกเปลี่ยนประสบการณ์กันในครอบครัวเพื่อสร้างค่านิยมที่ เหมาะสมในสังคมต่อไป ความรู้และประสบการณ์ที่แบ่งปันกันเป็นได้ทั้งความรู้ทางวิชาการและความรู้ที่เกี่ยวกับ การดำเนินชีวิตในสังคมโดยเฉพาะอย่างหลังที่ในท้ายที่สุดแล้วคนทุกคนก็ต้องร่วมกันสร้างสิ่งที่ดีให้แก่สังคม ร่วมกันเพื่อสังคมที่น่าอยู่นั่นเอง

การสร้างสรรค์สังคมให้โปร่งใสด้วยวิธีการ “ช่วยกัน” เป็นการช่วยกันทั้งหาสาเหตุและดำเนินการแก้ไข ผมซึ่งเป็นสมาชิกหนึ่งในสังคมจะช่วยกันกับทุกคนในสังคมตามบทบาทและสถานภาพของตัวเอง คือในครอบครัว จะช่วยกันกับสมาชิกในครอบครัว ดำเนินการต่าง ๆ ด้วยความโปร่งใส ทุกคนในครอบครัวสามารถเข้ามาตรวจสอบได้ ซึ่งจะเป็นผลดีต่อคนในครอบครัวที่จะทำให้รู้จักไว้วางใจซึ่งกันและกันไม่ระแวงต่อกัน เป็นการสร้างครอบครัวไทยให้ เข้มแข็งได้อีกทางหนึ่ง ถ้าอยู่ในโรงเรียนจะช่วยกันกับเพื่อนๆ สอดส่องดูแลพฤติกรรมที่แสดงถึงการทุจริตไม่โปร่งใส เช่น การลอกการบ้านเพื่อน การแอบดูคำตอบในการทำข้อสอบของคนอื่น หรือแม้แต่การลักขโมยในโรงเรียน ทั้งนี้ ด้วยความหวังว่าจะให้เขาคนนั้นได้เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมให้เป็นไปในทางที่ควรจะเป็น ซึ่งการช่วยกันในโรงเรียนนั้น ยังเป็นการช่วยครูอาจารย์ในโรงเรียนในการปลูกฝังอบรมนักเรียนให้เป็นคนดีมีคุณธรรมอีกด้วย

การสร้างสรรค์สังคมให้โปร่งใส ด้วยวิธีการ “ร่วมมือ” ความโปร่งใสนั้นมีไว้ว่าจะเกิดได้ เพราะบุคคลในระดับบริหารจะทำให้เกิดขึ้นได้เพียงฝ่ายเดียว แต่ทุกคน ทุกฝ่าย นั้นคือสมาชิกทุกคนในสังคมก็มีส่วน ในความร่วมมือด้วย การจัดให้มีรูปแบบวิธีการในการดำเนินการที่ดีจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้น เป็นเพียงเครื่องมือ ที่จะช่วยให้เกิดความโปร่งใสอย่างมีระบบ แต่ถ้าหากคนในสังคมทั้งหลายขาดสำนึก ขาดความร่วมมือก็ยากที่จะทำให้ ความโปร่งใส เกิดเป็นจริงได้ทุกคนทุกฝ่ายในสังคมจึงต้องร่วมมือกันทำงานอย่างกลมกลืน ด้วยความเป็นมิตรไม่ใช่ มัวคอยจับผิดกัน หันหน้ามา “จับถูก” กัน ก็ยอมทำให้งานที่ได้ทำร่วมกันระหว่าง ภาครัฐกับประชาชน ประสบความสำเร็จได้อย่างรวดเร็วและยั่งยืน

ผมจะสร้างสังคมให้โปร่งใส
สุจริตคุณธรรมนำร่วมเย็น
ขจัดสิ้นการโกงทุจริต
รวมพลังเยาวชนต่างคนมี

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมด คือความตั้งใจที่ผมปรารถนาจะสร้างสรรค์สังคมไทยให้เป็นสังคมแห่ง ความซื่อสัตย์สุจริต มีความโปร่งใสในการดำเนินชีวิต ไม่ทุจริตคิดร้ายต่อแผ่นดิน ไม่โกงกินเพื่อตนเองและพวกพ้อง แต่มองถึงผลประโยชน์โดยรวมของประเทศชาติ และหากว่าสังคมนี้เป็นสังคมที่โปร่งใส ชัยชนะที่ยิ่งใหญ่ของคนไทย คือการได้อยู่ในประเทศที่ปราศจากความเอารัดเอาเปรียบ มีแต่ความเมตตากรุณาต่อกัน และนี่อาจเป็นสังคมในฝันของคนไทยหลายคน

เพื่อเมืองไทยก้าวหน้ากว่าที่เห็น
ให้ไทยเป็นแผ่นดินทองของคนดี
เพื่อชีวิตที่มีค่ากว่าวันนี้
พร้อมเต็มทีสร้างสรรค์ไทยให้พัฒนา

เสียงสะท้อนจากเยาวชนไทย

เรื่อง “ฉันจะสร้างสรรค์สังคมให้โปร่งใส”

เด็กหญิงรุ่งกานต์ ช่างเกตุ

โรงเรียนเทศบาล 5 จังหวัดกาญจนบุรี



**ฉันจะสร้างสรรค์สังคมให้โปร่งใส
ด้วยหัวใจหนึ่งสมองและสองขา
เพื่อเมืองไทยเป็นเมืองทองผ่องอำภา
คงคุณค่าสุจริตธรรมหนุนนำชน**

ท่ามกลางความสับสนวุ่นวายของสังคมไทยที่ถูกกรุมเร้าด้วยสรรพปัญหา คงไม่มีใครสามารถปฏิเสธได้ว่า “ความทุจริตไม่โปร่งใส” ในจิตใจของผู้คน ถือเป็นตัวแปรหลักที่บั่นทอนความเจริญมั่นคงของประเทศชาติ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม สำหรับในด้านเศรษฐกิจนั้น การทุจริตคอร์รัปชันล้วนทำให้เกิดความโลภ ก่อให้เกิดความไม่พอใจไม่มีความพอใจและไม่ดำรงชีพได้ด้วยดีด้วยความพอเพียง จนเกิดภาวะเศรษฐกิจที่เกินพอดี ขณะที่ มิติทางด้านสังคมนั้น ความทุจริตไม่โปร่งใสได้ทำให้พลวัตของประเทศชาติเกิดความชะงักงัน เพราะงบประมาณ ของแผ่นดินถูกโกงกินส่วนมิติด้านวัฒนธรรมได้ก่อให้เกิดความคตินิยมโกงขึ้นจึงเป็นสัญญาณอันตรายที่กระตุ้นเตือนให้ทุก

ภาคส่วนของสังคมต้องหันมาร่วมกันปลูกฝังคุณธรรมเรื่องความสุจริตโปร่งใสมากยิ่งขึ้น เพราะเท่าที่ ผ่านมาหลายคนอาจคิดว่าหน้าที่ดังกล่าวย่อมเป็นของภาครัฐบาลหรือหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องแค่เพียงอย่างเดียว แต่ในความจริงแล้ว หน้าที่ในการส่งเสริมความโปร่งใสสุจริตในสังคมย่อมเป็นของทุกคนไม่ว่าแม้แต่เด็กและเยาวชน อย่างฉันที่สามารถมีส่วนร่วมในการสร้างราษฎร์เสริมรัฐให้ยืนหยัดอยู่ในครรลองของสุจริตธรรมได้ภายใต้ปณิธานที่ว่า “ฉันจะสร้างสรรค์สังคมให้โปร่งใส”

ถึงแม้ว่าฉันจะเป็นเด็กและเยาวชนตัวเล็กๆ ที่อ่อนด้อยด้วย “วัยวุฒิ” และ “คุณวุฒิ” แต่ฉันคิดว่า “ธรรมวุฒิ” คือสิ่งที่ชนทุกเพศวัยสามารถส่งเสริมให้มีทัดเทียมกันได้ซึ่งความโปร่งใสสุจริตนั้นสามารถเริ่มต้นปฏิบัติได้ด้วยตนเองในทุกสังคม ไม่ว่าจะเป็นสังคมขนาดเล็กอย่างสถาบันครอบครัว สถาบันการศึกษา หรือสังคมขนาดใหญ่ อย่างในชุมชนและ

ประเทศไทย ดั่งแบบอย่างการเสริมสร้างความ
โปร่งใสในชีวิตประจำวันของฉันต่อไปนี้



ภาพประกอบจาก <http://anngle.org/th/>

**“ฉันจะสร้างสรรค์สังคมภายใน
ครอบครัว ให้โปร่งใส”** ครอบครัวถือเป็นสังคม
หลักที่ฉันมีความใกล้ชิดผูกพันมากที่สุด เพราะ
ประกอบไปด้วยสมาชิกภายในครอบครัวที่ฉันรัก
อย่างพ่อแม่และญาติพี่น้องที่ อาศัยอยู่ร่วมชายคา
เดียวกันด้วยความโปร่งใสภายในครอบครัวของ
ฉันนั้นมีจุดเริ่มต้นมาจากพ่อแม่ฉันเป็นแบบอย่าง
ที่ดีในเรื่องความซื่อสัตย์สุจริตให้แก่ฉันเสมอมา
ทั้งความโปร่งใสทางกาย วาจาและจิตใจ สำหรับ
ความโปร่งใส ทางกายนั้น ถึงแม้ว่าครอบครัวของ
ฉันจะมีฐานะยากจน แต่ทั้งพ่อและแม่ต่างก็
ประกอบอาชีพที่ซื่อสัตย์สุจริต แม่ของฉัน
ประกอบอาชีพแสดงลิเก ส่วนพ่อของฉันก็
ประกอบอาชีพรับจ้าง ท่านทั้งสองต่างตั้งใจ
ทำงานเพื่อหารายได้มา เลี้ยงดูฉันโดยไม่ไปคดโกง
หรือทุจริตเงินจากผู้อื่นเลย ฉันจึงช่วยแบ่งเบา
ภาระให้แก่พ่อแม่ด้วยการประกอบอาชีพ แสดง

ลิเกและหารายได้พิเศษด้วยการประกวดร้องเพลง
ไทยลูกทุ่งตามกำลังความสามารถที่ตนเองมีอยู่
ฉันจึงรู้สึก ภาคภูมิใจที่ได้มีส่วนช่วยบรรเทาความ
เหนื่อยยากของพ่อแม่ด้วยความสุจริตโปร่งใส ไม่
หันไปพึ่งพายาเสพติดหรือ หลงไหลไปกับแหล่ง
อบายมุขเหมือนกับเยาวชนบางกลุ่มที่สร้างความ
เดือดร้อนวุ่นวายให้แก่ครอบครัว ขณะที่
ความโปร่งใสทางวาจานั้น ฉันจะเคารพเชื่อฟังคำ
อบรมสั่งสอนของพ่อแม่ โดยหลีกเลี่ยงการเถียงคำ
เท็จหรือ พูดจาโกหกหลอกลวง ทำให้ทุกครั้งที่ฉัน
ประสบปัญหาในชีวิต พ่อแม่จะเป็นบุคคลสำคัญที่
คอยให้คำปรึกษา และช่วยหาแนวทางในการ
แก้ไขด้วยดีเสมอมา สำหรับความโปร่งใสทาง
จิตใจนั้น ทั้งพ่อและแม่ต่างเป็น แบบอย่างที่ดีใน
เรื่องความซื่อสัตย์ต่อคู่ครอง ท่านทั้งสองต่างใช้
ชีวิตคู่ด้วยความเข้าใจและรู้จักให้อภัยกัน
ส่งผลให้ครอบครัวของเรามีความอบอุ่นและเป็น
สุข แตกต่างจากบางครอบครัวที่พ่อแม่นอกใจ
และไม่ซื่อสัตย์ ในคู่ครองของตน จนทำให้เกิด
ปัญหาทะเลาะเบาะแว้งทำให้ครอบครัวขาดความ
รักความอบอุ่น ฉันจึง ศรัทธาในความรักที่โปร่งใส
ของทั้งพ่อและแม่ ซึ่งในเวลาว่างท่านทั้งสองจะ
พาฉันไปทำบุญตักบาตรที่วัด เพื่อช่วยจรรโลง
จิตใจของฉันให้สงบร่มเย็น ทุกครั้งที่ได้ฟังธรรม
เทศนาจากพระภิกษุ ฉันจะนำมาปรับใช้ในชีวิต
ประจำวัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คุณธรรมในเรื่อง
ความโปร่งใสสุจริต อันเป็นหลักธรรมที่พระภิกษุ
มักเทศนาให้แก่ศาสนิกชนอยู่เสมอ



ภาพประกอบจาก <http://www.sbi.ac.th/webpage/>

ฉันจะสร้างสรรค์สังคมภายใน

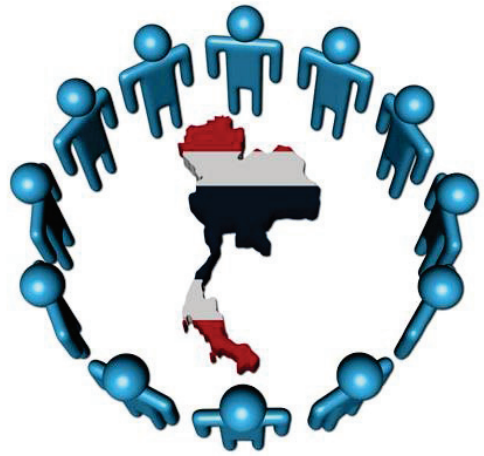
สถานศึกษาให้โปร่งใส โรงเรียนถือเป็นสังคมที่ฉันใกล้ชิดผูกพันมาก ที่สุดรองมาจากครอบครัว เพราะโรงเรียนมีเพื่อนฝูงและครูอาจารย์ที่คอยอบรมสั่งสอนให้ฉันมีวิชาความรู้ควบคู่กับ คุณธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “คุณธรรมด้านความซื่อสัตย์สุจริต” ที่บ่มเพาะให้ฉันกลายเป็นคนโปร่งใส ไม่ทุจริตโกงกิน ถึงแม้ว่าโรงเรียนของฉันจะเป็นโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาขนาดเล็กที่ไม่ได้มีชื่อเสียงหรือมีอาณาบริเวณกว้างใหญ่ แต่ฉันก็ภาคภูมิใจที่ตนเองสามารถสอบเข้าศึกษาได้โดยไม่ต้องจ่ายเงินค่าสินบนโรงเรียนขนาดเล็กของฉัน บุคลากรในโรงเรียน ทุกคนต่างมีความซื่อสัตย์สุจริต ไม่เรียกร้องเอาทรัพย์สินเงินทองจากผู้ปกครองของนักเรียนจนเกินความจำเป็น ฉัน และเพื่อนๆ ทุกคนต่างภาคภูมิใจที่เราสามารถสอบเข้าศึกษาต่อได้ด้วย ความพยายามของตนเอง ตั้งใจอ่านหนังสืออย่างเต็มความสามารถ ครั้นในยามสอบไล่หรือทำการบ้านที่อาจารย์ได้มอบหมาย พวกเราก็ไม่ลอกข้อสอบหรือ ลอกการบ้านผู้อื่น เพราะผิดกฎระเบียบของโรงเรียนและที่สำคัญย่อมผิดต่อหลักคุณธรรมในเรื่องความซื่อสัตย์สุจริต

“ฉันจะสร้างสรรค์สังคมภายใน

ชุมชนให้โปร่งใส” ชุมชนของฉันเป็นชุมชนเล็กๆ แห่งหนึ่งในจังหวัดกาญจนบุรีซึ่งชาวบ้านมีวิถีชีวิตแบบชาวไทยในเขตชนบทที่เรียบง่าย ใช้ชีวิตอย่างพอเพียงโดยไม่เบียดเบียนหรือ ก่อความเดือดร้อนวุ่นวายระหว่างกันซึ่งฉันถือเป็นสมาชิกส่วนหนึ่งของชุมชนแห่งนี้ที่ได้มีส่วนร่วมในการเสริมสร้าง ความโปร่งใสสุจริตขึ้นในชุมชน โดยทุกครั้งที่มีคนในชุมชนทำทรัพย์สินที่มีค่าหล่นหายภายในชุมชนก็มักจะไดคืน แทบทุกครั้งซึ่งประสบการณ์โดยตรงของฉันคือการพบเจอกระเป๋าของเพื่อนบ้านที่บรรจุเงินเอาไว้จำนวนหนึ่ง ฉันจึง ตัดสินใจนำกระเป๋าดังกล่าวไปส่งคืนให้แก่เจ้าของ ถึงแม้ว่ารางวัลตอบแทนความสุจริตโปร่งใสของฉันจะไม่ใช้ส่วนแบ่งจากจำนวนเงินที่ฉันเก็บได้ในกระเป๋า แต่กลับเป็นคำขอบคุณเพียงเล็กน้อยที่มีคุณค่ามหาศาลทางจิตใจ เพราะทำให้ฉันรู้สึกภาคภูมิใจในตนเองที่มีโอกาสทำความดี ส่วนพ่อแม่ของฉันก็ภาคภูมิใจในตัวลูกหลังจากที่ เพื่อนบ้านคนนั้นได้ไปเล่าเหตุการณ์ทั้งหมดให้พ่อแม่ฟัง พร้อมกล่าวคำขอบคุณที่ช่วยอบรมสั่งสอนลูกหลานให้มีความสุจริตโปร่งใสไม่นำของผู้อื่นมาเป็นของตน

จึงทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างครอบครัวของฉันกับเพื่อนบ้านภายใน ชุมชนมีความรักใคร่กลมเกลียวกันดี ครั้นครัวเรือนใดประกอบงานบุญหรืองานบ้าน แล้วต้องการความช่วยเหลือจากคนในชุมชน พ่อแม่และตัวฉันเองก็จะช่วยด้วยแรงงานทดแทนแรงงาน เพราะน้ำใจไมตรีถือเป็นคุณค่าของชุมชนในชนบท สมาชิกในชุมชนต่างช่วยเป็นหูตาสอดส่องดูแลความปลอดภัยให้แก่กัน ครั้นชาวบ้านคนใดมีภารกิจไม่อยู่กับ บ้านฉันกับพ่อแม่ก็จะช่วยกันเฝ้าบ้านให้ปลอดภัยจากโจรผู้ร้ายด้วยความจริงใจทำให้ชุมชนของฉันปราศจากปัญหา การทุจริตคอร์รัปชันกองทุนหมู่บ้านต่างจัดสรรผลประโยชน์เพื่อสมาชิกทุกคนอย่างเท่าเทียมการเลือกตั้งผู้นำชุมชน ก็ได้มาด้วยความโปร่งใส ไร้การซื้อสิทธิ์ขายเสียง ถึงแม้ว่าฉันจะยังไม่มีสิทธิในการเลือกตั้งตามหลักกีดกัน แต่ในทาง พฤตินัยแล้ว ฉันได้ส่งเสริมให้พ่อแม่เลือกผู้นำชุมชนที่เป็นคนดีมีความสามารถ ไม่ส่งเสริมสนับสนุนคนทุจริตที่มี พฤติกรรมซื้อสิทธิ์ขายเสียง เพื่อให้ได้ผู้แทนที่มีความโปร่งใสสามารถพัฒนาชุมชนของเราให้เจริญมั่นคงได้อย่างยั่งยืน

“ฉันจะสร้างสรรค์สังคมภายในประเทศชาติให้โปร่งใส” ในฐานะที่ฉันเป็นพลเมืองของชาติย่อม สามารถแสดงบทบาทของตนเองในการส่งเสริมความโปร่งใสสุจริตได้ ด้วยการบอกต่อความดีให้แก่ผู้อื่น ฉันจะบอกเล่าให้ผู้คนในประเทศไทยที่ฉันมีโอกาสพบเจอได้



ภาพประกอบจาก

<http://www.oknation.net/blog/print.php?id=823791>

รับรู้ถึงผลดีของการประพฤติตนเป็นคนดี มีความสุจริตโปร่งใส ไม่ทุจริตโกงกิน ซึ่งล้วนเป็นประสบการณ์ตรงที่เกิดขึ้นกับตัวฉันเองอันมีความสุขกายสบายใจ เพราะดำรงตนอยู่บนรากฐานของความโปร่งใสทางความคิด จิตใจ และการกระทำ ในทางตรงกันข้ามหากเราประพฤติตนทุจริตไม่โปร่งใส ย่อมส่งผลเสียทั้งต่อตนเองผู้อื่นและประเทศชาติโดยรวม นอกจากนี้ฉันจะแนะนำให้คนไทยทุกคนน้อมนำเอาปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่ประกอบด้วย ความพอประมาณ ความมีเหตุผล และการมีภูมิคุ้มกันในตัวที่ดีมาปรับใช้ให้เข้ากับการดำรงชีวิต เพื่อก่อให้เกิดความสุขสงบบนทางสายกลาง ที่ตั้งมั่น อยู่บนความสุจริตละเว้นจากความโลภในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเจริญพระชนม์มครบ 84 พรรษา ในปีพุทธศักราช 2554 “ฉันจะ

สร้างสรรค์สังคมให้โปร่งใส” เพื่อถวายเป็นพระราชกุศลแด่พ่อของแผ่นดิน พระผู้ทรงกอปรพระราชกรณียกิจ เพื่อพสกนิกรไทยมาโดยตลอด จึงขอเชิญชวนคนไทยทุกคนร่วมเจริญรอยตามพระราชจริยวัตรของพระองค์ในฐานะพระมหากษัตริย์ผู้ทรงตั้งมั่นอยู่ในสัตยาจกจากพระปฐมบรมราชโองการที่ว่า “เราจะครองแผ่นดินโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม” อันเป็นดังคำมั่นสัญญาที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงให้ไว้แก่ประชาชน และทรงพิสูจน์ความโปร่งใสในพระราชหฤทัยด้วยการปฏิบัติพระราชกรณียกิจน้อย

ใหญ่เพื่อบำบัดทุกข์บำรุงสุข แก่พสกนิกรทุกหมู่เหล่า ทั้งยังได้พระราชทานพระบรมราโชวาทเกี่ยวกับความสุจริตโปร่งใสให้นิกรชนได้น้อมนำไปใช้ในการดำรงชีวิต ความว่า “...รากฐานที่นับว่าสำคัญคือรากฐานทางจิตใจ อันได้แก่ความหนักแน่นมั่นคงใน สุจริตธรรม... เพราะความสุจริตนั้นย่อมกีดกันบุคคลออกจากความชั่วและเสื่อมเสียทั้งหมดได้...”

๑๐ กรณีศึกษาตามประมวลจริยธรรม ข้าราชการพลเรือน



ความหมายของจริยธรรม

10 กรณีศึกษาตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน เป็นเหตุการณ์ทางจริยธรรมที่เกิดขึ้นในหน่วยงาน และวิธีการจัดการเมื่อเผชิญปัญหาทางจริยธรรม โดยจำลองสถานการณ์การปฏิบัติราชการที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตามประมวลจริยธรรมฯ มีผู้เชี่ยวชาญวินิจฉัยว่าสถานการณ์ดังกล่าวข้าราชการสามารถทำหรือไม่ เสี่ยงต่อการประพฤติดีผิด ตามประมวลจริยธรรมฯ ข้อใด พร้อมแนวปฏิบัติเมื่อเกิดสถานการณ์นั้นๆ ขึ้นกับตัวเอง ประกอบด้วยเหตุการณ์ 10 เรื่อง

คือ

- เรื่องที่ 1 กล้าแย้งในเรื่องที่ไม่ถูกต้อง
- เรื่องที่ 2 การใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวโดยมิชอบ
- เรื่องที่ 3 ของขวัญปีใหม่
- เรื่องที่ 4 การละเมิดลิขสิทธิ์
- เรื่องที่ 5 ความเป็นธรรมในการให้บริการ
- เรื่องที่ 6 ความเป็นกลางทางการเมือง
- เรื่องที่ 7 การเผยแพร่ข้อมูลประชาชน
- เรื่องที่ 8 การมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน
- เรื่องที่ 9 การละเมิดหลักศีลธรรม
- เรื่องที่ 10 การคัดลอกผลงานทางวิชาการ



เรื่องที่ 1 กล้าแย้งในเรื่องที่ไม่ถูกต้อง



ภาพประกอบจาก

<http://www.servcorp.co.th/th/casual-meeting-rooms/>

วิโรจน์ประธานคณะกรรมการจัดซื้อครุภัณฑ์ในหน่วยงานราชการ ได้วางแผนและออกกฎเกณฑ์การจัดซื้อครุภัณฑ์เพื่อผลประโยชน์ของบริษัทที่เขาเป็นหุ้นส่วนอย่างลับๆ นายไพศาล ผู้ได้บังคับบัญชาของ นายวิโรจน์ ตรวจพบเขาจึงต้องการที่จะรักษาผลประโยชน์ของทางราชการไว้ แต่กังวลว่าจะส่งผลกระทบต่อหน้าตาการทำงานของตน เรื่องมาถึงวันสรุปผลบับโต๊ะประชุมเขาจะตัดสินใจ ทำเช่นไรต่อไป...

ข้อสรุป : การที่นายไพศาลมีความคิดเห็นคัดค้านผู้บังคับบัญชาในที่ประชุมโดยยึดมั่นในหลักการ และความถูกต้องเป็นสำคัญ ถือว่าเป็นการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมฯ ข้อ 3(4) ซึ่งนอกจากการคัดค้านแล้ว ควรจัดทำบันทึกคำคัดค้านของตนไว้ในรายงานการประชุมหรือในเรื่องนั้นแล้วแต่กรณี เพื่อให้สามารถเป็นหลักฐานป้องกันการมีส่วนร่วมรู้เห็นในการกระทำความผิด นอกจากนั้น นายไพศาลยังมีการกระทำที่สอดคล้องกับประมวลจริยธรรมฯ ข้อ 4(3) กล่าวคือได้ ตรวจพบว่าหลักเกณฑ์การจัดซื้อครุภัณฑ์ที่กำหนดนั้นอาจมีการ “ล็อกสเปค” โดย

ไม่ทราบมาก่อนว่า บริษัทที่ม้ายืนเป็นบริษัทที่ นายวิโรจน์ผู้บังคับบัญชามีส่วนได้เสีย แสดงถึงการเป็นผู้มีความละเอียด รอบคอบ มีความรับผิดชอบและใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจอย่างตรงไปตรงมาตามข้อมูลหลักฐานที่ปรากฏ

ส่วนนายวิโรจน์ ถือว่าได้กระทำการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมฯ ข้อ 6(3) ที่ว่าต้องไม่เสนอ หรืออนุมัติโครงการ การดำเนินการ หรือการดำเนินการหรือสัญญา ซึ่งตนเองหรือบุคคลอื่นจะได้รับประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย เหตุเพราะได้มีการวางแผนออกกฎเกณฑ์การจัดซื้อครุภัณฑ์เพื่อให้บริษัทที่ตนเองเป็นหุ้นส่วนได้ผลประโยชน์ จึงถือว่าเป็นการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบและเป็นการกระทำที่ขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวม

เรื่องที่ 2 การใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวโดยมิชอบ



ภาพประกอบ <http://parttimezonejo.blogspot.com/>

อาทิตย์ได้รับการเสนอราคาพิเศษสำหรับค่าประกันรถยนต์ใหม่ 30 คนของหน่วยงานที่รับผิดชอบอยู่จากพรพิมลลูกพี่ลูกน้องของเขา พร้อมข้อเสนอการบริการประกันรถฟรีให้กับรถยนต์ส่วนบุคคลของอาทิตย์ เรื่องราวจะเป็นอย่างไรต่อไป หน่วยงานจะซื้อประกันภัยราคาพิเศษ ด้วยความสัมพันธ์ส่วนตัวของอาทิตย์หรือไม่ และอาทิตย์จะรับสิทธิประโยชน์ส่วนตัวอะไรอีกไหมและ พรพิมลจะได้รับคำตอบอย่างไร...

ข้อสรุป : ถ้าคุณเป็นอาทิตย์ คุณจะเก็บของเหล่านี้ไว้เองหรือไม่ ? จากตัวอย่างนี้ สอดคล้องกับประมวลจริยธรรมฯ ข้อ 5 ที่ว่าด้วยการแยกแยะเรื่องส่วนตัวออกจากตำแหน่งหน้าที่ นายอาทิตย์ทำถูกที่ไม่รับข้อเสนอของพรพิมล และให้พรพิมลส่งเรื่องตามขั้นตอน เพราะการใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวมาประกอบการใช้ดุลพินิจให้คุณให้โทษแก่บุคคลนั้นๆ ถือเป็นการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมฯ ข้อ 5 (1) และต้องยึดประโยชน์ของทางราชการ และประโยชน์ส่วนรวมตามข้อ 5(4)

เรื่องที่ 3 ของขวัญปีใหม่

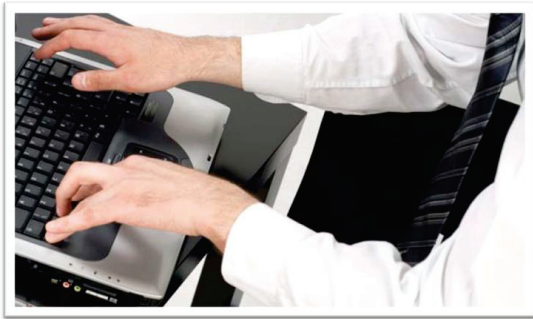


ภาพประกอบจาก <http://www.b2bthai.com/>

วิชัย ผู้ประมูลงานสร้างตึกสำนักงานของสถานที่ราชการแห่งหนึ่งเดินทางมาเพื่ออวยพรปีใหม่ให้กับ นายสุทิน รองอธิบดี ผู้ดูแลโครงการการสร้างตึกที่นายวิชัยเคยประมูลได้ นายวิชัยยื่น กระเช้าผลไม้ พร้อมกับเค้วยื่นเค้วยอให้นายสุทินรับของเงินสดที่เป็นสินน้ำใจเล็กน้อยสำหรับเพื่อนๆ ข้าราชการในส่วนที่ดูแลโครงการนี้ให้นำไปแบ่งกัน นายสุทินจะทำอย่างไรดีกับเหตุการณ์นี้.....

ข้อสรุป: ถึงแม้ว่าประชาชนมีความตั้งใจที่จะนำของขวัญมาให้ข้าราชการตามธรรมเนียมปฏิบัติ แต่ต้องระวังมูลค่าของขวัญแต่ละราย จะต้องจ่ายไม่เกิน 3,000 บาท ตามที่มติของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดไว้ หากท่านไม่ทราบที่มา ราคา หรือไม่แน่ใจว่าของขวัญชิ้นนั้นๆ จะรับ ไว้ได้หรือไม่ ท่านไม่ควรรับของขวัญนั้น สอดคล้องตามประมวลจริยธรรมฯ ข้อ 6 (1) คือ ข้าราชการ ต้องละเว้นจากการแสวงประโยชน์ที่มีขอบโดยเฉพาะไม่เรียกร้องหรือยอมรับของขวัญของตนเอง รับให้ญาติ หรือให้คนอื่นรับแทนตนไม่ว่าจะก่อนหรือหลังการปฏิบัติหน้าที่ ยกเว้นเป็นการให้โดยธรรมเนียมปฏิบัติ หรือที่ให้ตามประเพณีอย่างเหมาะสมแก่บุคคลทั่วไป

เรื่องที่ 4 การละเมิดลิขสิทธิ์



ภาพประกอบจาก <http://www.ndtv.com/>

ศุภกิจข้าราชการหน้าใหม่ฝ่ายเทคโนโลยีสารสนเทศ มีความรู้ในเรื่องคอมพิวเตอร์เป็นอย่างมาก หลังจากรับราชการได้ไม่นาน ศุภกิจเห็นว่าคอมพิวเตอร์ในหน่วยงานมีระบบปฏิบัติการที่ซ้ำ จึงนำระบบปฏิบัติการที่ลอกเลียนจากโปรแกรมที่มีลิขสิทธิ์มาทดลองใช้ ทำให้เครื่องคอมพิวเตอร์ ทำงานได้เร็วขึ้น เพื่อนร่วมงานจึงขอให้ศุภกิจลงโปรแกรมดังกล่าวในเครื่องคอมพิวเตอร์ของพวกเขาบ้าง ศุภกิจยินดีและภูมิใจที่ได้ช่วยเหลือเพื่อนข้าราชการ แต่สิ่งที่ศุภกิจทำกลับเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง...

ข้อสรุป : การกระทำของนายศุภกิจข้างต้น แม้จะทำให้คอมพิวเตอร์ของหน่วยงานใช้งาน ได้ดีขึ้น แต่ก็ถือว่าเป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ทรัพย์สินทางปัญญาของผู้อื่น ส่วนราชการอาจถูกฟ้องร้อง ทางกฎหมายอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อภาพลักษณ์ของหน่วยงานได้ หากท่านเห็นเพื่อนร่วมงานปฏิบัติอย่างเหตุการณ์ข้างต้น ท่านควรชี้แจงให้เพื่อนของท่านเข้าใจถึงผลเสียที่จะเกิดขึ้น และเป็น

การกระทำฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมฯ ข้อ 7 (1) ด้วย

กรณีของการส่งเพลงละเมิดลิขสิทธิ์ให้กันทางอีเมลนั้น นอกจากเป็นการละเมิดลิขสิทธิ์แล้ว ยังเป็นการกระทำผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำผิดทางคอมพิวเตอร์ในการเผยแพร่ข้อมูลให้ผู้อื่น และการรับ-ส่งเอกสารราชการควรใช้อีเมลของหน่วยงานราชการเท่านั้น

เรื่องที่ 5 ความเป็นธรรมในการให้บริการ



ภาพประกอบ

<http://www.syabas.com.my/puspel/counter-service>

นางสาวเรยานักแสดงละครโทรทัศน์ชื่อดังเดินทางมาติดต่อราชการที่ส่วนราชการแห่งหนึ่งขณะนั้นเองมีหญิงตั้งครรภ์ผู้สูงอายุ พระภิกษุ และชายตาบอดเดินเข้ามาภายในสำนักงาน เจ้าหน้าที่จึงจัดช่องทางพิเศษให้บุคคลเหล่านั้นได้รับบริการก่อน เรยาจึงให้ผู้จัดการส่วนตัวไปพูดคุยกับเจ้าหน้าที่ เพื่อขอเข้า

ช่องทางพิเศษบ้าง เจ้าหน้าที่หยุดคิดชั่วครู่แล้ว บอกกับผู้จัดการส่วนตัวของเรयाว่า...

ข้อสรุป : จากเหตุการณ์นี้ เป็นไปตามประมวลจริยธรรมฯ ข้อ 8 (3) ที่ว่าด้วยการให้บริการแก่ประชาชนโดยมีอัธยาศัยที่ดี ปราศจากอคติ ไม่เลือกปฏิบัติต่อบุคคลผู้มาติดต่อโดยไม่เป็นธรรม ยกเว้นเป็นการดำเนินการตามมาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรค หรือเป็นการส่งเสริมให้บุคคล สามารถใช้สิทธิ์และเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเป็นการปฏิบัติที่สมเหตุสมผล เป็นธรรม เป็นที่ยอมรับโดยทั่วกัน ซึ่งหน่วยงานราชการใดเห็นว่า ผู้รับบริการควรได้รับการบริการเป็นกรณีพิเศษ เช่น หญิงตั้งครรภ์ คนชรา ผู้พิการ รวมไปถึง พระภิกษุและแม่ชี ควรเปิดเป็นช่องทางพิเศษ หรือ ช่องทางฉุกเฉิน และประกาศให้ผู้รับบริการทราบเป็นการทั่วไป

ในส่วนของเรา ทางเจ้าหน้าที่จะต้องอธิบายให้ผู้จัดการส่วนตัวเข้าใจว่าต้องปฏิบัติตามขั้นตอน ของทางราชการ เพราะเรयाไม่อยู่ในข่ายที่ควรได้รับการบริการในช่องบริการพิเศษ แม้จะเป็นนักแสดงชื่อดังก็ต้องได้รับการบริการในช่องประชาชนทั่วไป โดยไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เอื้อประโยชน์ให้แก่บุคคลใด เป็นพิเศษ

เรื่องที่ 6 ความเป็นกลางทางการเมือง



ภาพประกอบจาก <http://chaoprayanews.com/>

เทศกาลหาเสียงก่อนการเลือกตั้งมาถึงช่วงโค้งสุดท้าย สุธีหัวหน้าหน่วยราชการแห่งหนึ่ง ให้สัมภาษณ์กับผู้สื่อข่าวโดยแสดงความเห็นด้วยและชื่นชมพรรคการเมืองที่มีนโยบายขึ้นเงินเดือน ให้ข้าราชการในสัดส่วนที่มากกว่า ในเวลาต่อมามีจดหมายขอความอนุเคราะห์ใช้สถานที่ราชการ เพื่อเผยแพร่ นโยบายของสองพรรคดังกล่าวมายังสุธี ทันทีที่สุธีเห็นจดหมายของพรรคการเมืองที่ชื่นชอบ เขารีบดำเนินการตอบกลับและให้ความร่วมมือ หากแต่จดหมายอีกฉบับของอีกพรรคการเมืองหนึ่ง กลับถูกวางทิ้งไว้ ต่อมาสุธีรู้สึกสับสนในสิ่งที่ตัวเองทำลงไป แล้วเขาจะอย่างไร...

ข้อสรุป ตามประมวลจริยธรรมฯ ข้อ 8 ที่ว่าข้าราชการต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยง ธรรม และเป็นกลางทางการเมือง ซึ่งตามข้อ 8(4) ได้ขยายความเพิ่มเติมว่าต้องระมัดระวังในการให้สัมภาษณ์อภิปราย การแสดงปาฐกถา การบรรยาย หรือการวิพากษ์วิจารณ์ใดๆ อันอาจกระทบต่อ ความเป็นกลางทางการเมือง เว้นแต่เป็นการแสดงความคิดเห็นทางวิชาการ สำหรับกรณีให้พรรคการเมืองที่ชื่นชอบมาใช้สถานที่



ราชการเผยแพร่นโยบายพรรค นอกจากไม่ว่างตน เป็นกลางแล้วยังต้องระวังเกี่ยวกับมารยาททางการเมืองของข้าราชการด้วย

นอกจากนี้ตามประมวลจริยธรรมฯ ข้อ 11 ข้าราชการจะต้องยึดมั่นในการปกครองระบอบ ประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขด้วย

เรื่องที่ 7 การเผยแพร่ข้อมูลประชาชน



ภาพประกอบจาก <http://aritsara52.wordpress.com/>

เจ้าหน้าที่ฝ่ายบุคคลจากบริษัทเอกชนแห่งหนึ่ง ติดต่อมายังอัมพร เจ้าหน้าที่สำนักทะเบียนราษฎร เพื่อขอข้อมูลติดต่อวิภาวดีดีเจ้านักที่ฝ่ายบัญชีของบริษัท ซึ่งฉ้อโกงเงินของบริษัทไป โดยอ้างว่า วิภาวดีให้ข้อมูลส่วนตัวที่เป็นเท็จกับบริษัท อัมพรจะต้องทำอะไรต่อไป...

ข้อสรุป : หากเจ้าหน้าที่ฝ่ายบุคคลของบริษัทเอกชนต้องการข้อมูลส่วนตัวอย่างบริสุทธิ์ใจ และไม่ต้องการนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้เพื่อประโยชน์อื่น ควรต้องมีหลักฐานมายืนยันให้ครบถ้วน ตามประมวลจริยธรรมฯ ข้อ 9 ระบุให้

ข้าราชการต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของทางราชการอย่างเคร่งครัดและรวดเร็ว ไม่ถ่วงเวลาให้เนิ่นช้า และใช้ข้อมูลที่ได้มาจาก การดำเนินงานเพื่อการในหน้าที่ และให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างครบถ้วน ทันการณ์ ไม่บิดเบือนข้อเท็จจริงแต่หากไม่มีหลักฐานเอกสารมาแสดง ถ้าอัมพรให้ข้อมูลของวิภาวดีไปก็อาจฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมฯ ข้อ 9(1) คือ ใช้ข้อมูลที่ได้มาจากการดำเนินงานไปเพื่อการอื่น อันไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ โดยเฉพาะ เพื่อเอื้อประโยชน์แก่ตนเองหรือบุคคลอื่น เช่นอาจใช้ข้อมูลนั้นเพื่อประโยชน์ในการซื้อขายทรัพย์สินส่วนตัวหรือไม่ ในกรณีที่เกิดเหตุการณ์แบบนี้ ข้าราชการควรชี้แจง และแสดงเหตุผลที่แท้จริงอย่างครบถ้วน ในกรณีที่กระทำการอันกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพบุคคลอื่น ต้องไม่อนุญาต หรือไม่อนุมัติ ตามที่บุคคลร้องขอ

เรื่องที่ 8 การมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน



ภาพประกอบจาก <http://www.tsgclub.com/9179>

กรรชัย ข้าราชการหนุ่มในหน่วยงานของราชการแห่งหนึ่งวางแผนจะไป

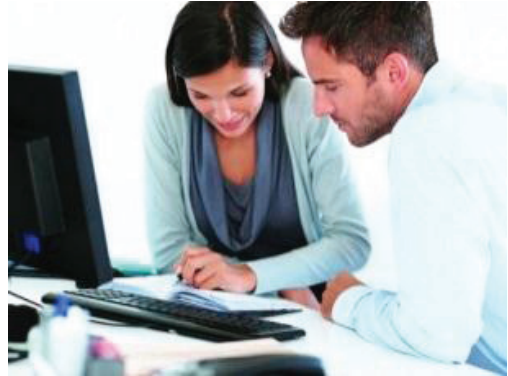
เที่ยวสิงคโปร์กับแฟนสาวในช่วงสุดสัปดาห์ ระหว่างการเขียนรายงานซึ่งมีกำหนดส่งในตอนเย็น กรรชัยได้รับข้อความ MSN จากแฟนสาวถามถึงความคืบหน้าเกี่ยวกับการจองที่พักและสถานที่ที่จะไปเที่ยว กรรชัยจึง ตัดสินใจพักการเขียนรายงานแล้วเริ่มค้นหาข้อมูลจนเรียบร้อย ซึ่งก็เกือบจะถึงเวลาเลิกงาน รายงาน ของกรรชัยจะเสร็จทันหรือไม่...

ข้อสรุป : การกระทำของกรรชัยนี้ ถือเป็นการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมฯ ข้อ 10(1) ข้าราชการ ต้องมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน มุ่งประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ให้เกิดผลดีจนสุดกำลัง การที่กรรชัยพักการเขียนรายงาน ก่อนที่รายงานจะเสร็จ และยังใช้คอมพิวเตอร์ของทางราชการไปในทางส่วนตัว ถือเป็นการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมฯ ข้อ 10(2) ทว่า ข้าราชการพึงใช้งบประมาณ ทรัพย์สิน สิทธิและประโยชน์ที่ทางราชการจัดให้ด้วยความประหยัด คุ่มค่า ไม่ฟุ่มเฟือย และข้อ 5(2) ที่ว่าข้าราชการต้องไม่ใช้เวลาราชการ เงิน ทรัพย์สิน สิ่งอำนวยความสะดวกของทางราชการ ฯลฯ เพื่อประโยชน์ส่วนตัว หรือทำให้ผู้อื่น เว้นแต่ได้รับอนุญาตอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

นอกจากนี้ การใช้คอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ตของราชการไปในทางส่วนตัว เช่น เล่น MSN, Facebook หรือใช้เวลางานท่องเว็บไซต์ต่าง ๆ ก็ถือว่าเป็นการฝ่าฝืนจริยธรรมฯ ตามที่กล่าวถึงนี้ด้วย หากผู้ใดพบเห็นการกระทำดังกล่าวควรมีการทักท้วง และหากยังคงมีการ

กระทำผิดอยู่ควรรายงานให้ผู้บังคับบัญชา รับทราบ

เรื่องที่ 9 การละเมิดหลักศีลธรรม



ภาพประกอบจาก

<http://forums.goosiam.com/html/0025064.html>

ณรงค์หัวหน้าฝ่ายประชาสัมพันธ์ หน่วยงานราชการแห่งหนึ่ง รับจรรยาพรให้เป็น ข้าราชการในหน่วยงานของเขา ด้วยความที่ จรรยาพรเป็นคนหน้าตาดี คุยเก่ง มีความสามารถ จึงเป็นที่ชื่นชอบของ ข้าราชการหนุ่ม ๆ ในหน่วยงานหลายคน รวมถึงนายณรงค์ที่ให้ความ สนับสนุนและปฏิบัติเกินกว่า การเป็น หัวหน้าและลูกน้อง ต่อมาไม่นานจรรยาพรได้รับการ พิจารณาปรับขึ้นเงินเดือนจนเป็นที่ผิดสังเกต เพราะไม่มีผลงานเป็นที่ประจักษ์ สร้างความ งงงวยให้กับเพื่อนร่วมงานเป็นอย่างมาก เกิดอะไร ขึ้นกับจรรยาพรและณรงค์...

ข้อสรุป : จากเหตุการณ์ครั้งนี้จะ เห็นว่าความสัมพันธ์ของณรงค์และจรรยาพร กระทำผิด ตามประมวลจริยธรรมฯ ข้อ 12(1) คือละเมิดหลักสำคัญทางศีลธรรม ศาสนา และ ประเพณี ตามประมวลจริยธรรมฯ ข้อนี้ หัวหน้า ส่วนราชการและผู้บังคับบัญชาส่วนราชการในทุก

ระดับชั้น จะต้อง ควบคุมให้ผู้ได้บังคับบัญชา ปฏิบัติตามหลักศีลธรรมอย่างเคร่งครัด การปล่อย ปล่อยละเลยของ ผู้บังคับบัญชาถือว่าเป็นการ ผ่าฝืนประมวลจริยธรรม นอกจากนี้หัวหน้าส่วน ราชการและ ผู้บังคับบัญชา จะต้องสนับสนุน ส่งเสริมผู้ได้บังคับบัญชา จะต้องสนับสนุน ส่งเสริมผู้ได้บังคับบัญชาที่มีความรู้ความสามารถ มีความซื่อสัตย์สุจริต มีผลงานดีเด่น ขยันขันแข็ง โดยไม่เลือกที่รักมักที่ชัง แต่กรณีที่เกิดข้อขัดแย้ง ตามหลักประมวลจริยธรรม กับหลักศีลธรรม ศาสนา หรือประเพณี ข้าราชการสามารถเสนอ เรื่องให้คณะกรรมการจริยธรรมพิจารณาวินิจฉัย ได้ตามประมวลจริยธรรมฯ ข้อ 3(2)

เรื่องที่ 10 การคัดลอกผลงานทางวิชาการ



ภาพประกอบจาก <http://elec.kku.ac.th/>

ช่วยยุทธข้าราชการของหน่วยงาน ราชการแห่งหนึ่งต้องการเสนอขอเลื่อนตำแหน่ง

โดยคุณสมบัติข้อหนึ่งของการพิจารณา คือ จะต้องส่งผลงานทางวิชาการ ซึ่งเป็นข้อที่ช่วยยุทธ หนักใจมากที่สุด และคุณสมบัตินี้ก็ทำให้ ช่วยยุทธไม่ได้รับการเลื่อนตำแหน่งในการพิจารณา ครั้งที่แล้ว หลังจาก พยายามเขียนงานมาหลาย สัปดาห์ ช่วยยุทธตัดสินใจไปที่ห้องสมุดของ หน่วยงานราชการเกิดอะไรขึ้น หลังจากนั้น...

ข้อสรุป : การกระทำของนาย ช่วยยุทธ เป็นการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมฯ ข้อ 8(6) ข้าราชการต้องไม่ไปคัดลอก หรือนำผลงาน ของผู้อื่นมาใช้เป็นของตนเอง โดยไม่ระบุ แหล่งที่มา ในส่วนผลงานที่ต้องเปิดเผยต่อ สาธารณะโดยลงใน website หรือ intranet เพื่อ เป็นช่องทางใหม่ การตรวจสอบและคัดค้านหากมี การลอกเลียนผลงาน การได้มาซึ่งผลงานทาง วิชาการด้วยการว่าจ้างให้ผู้อื่นทำหรือการคัดลอก ผลงานของคนอื่นมาเป็นผลงานของตนเอง ถือเป็น สิ่งที่ไม่ถูกต้องข้าราชการต้องใช้ความสามารถ ความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ ตามคุณภาพ และมาตรฐานวิชาชีพโดยเคร่งครัด โดยมุ่ง ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานให้เกิดผลดี ที่สุดจนเต็มความสามารถ กรณีดังกล่าวช่วยยุทธ นอกจากจะไม่ได้รับการเลื่อนตำแหน่งแล้ว ยังมีความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงอีกด้วย

เอกสารอ้างอิง

www.ocsc.go.th ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม

www.opdc.go.th ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการ
ทุจริตคอร์รัปชัน

โกวิท ภัยสั่น จริยธรรมของการบริหารจัดการ
ภาครัฐแนวใหม่ (Ethics of New
Public Management)

ชัยทวี เสนะวงศ์ , คอร์รัปชัน ...มหันตภัยร้ายที่
องค์กรต้องกำจัด Productivity
World สถาบันเพิ่มผลผลิต
แห่งชาติ ปีที่ ๑๙ ฉบับที่ ๑๐๙
มีนาคม – เมษายน ๒๕๕๗

ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน

ปุ่น วิษุไตรภพ , กฎหมายภาคสังคมในการ
ต่อต้านคอร์รัปชัน ใน สุจิต
วารสารสำนักงาน ป.ป.ช. ปีที่ ๑๔
ฉบับที่ ๔๙ ประจำเดือนตุลาคม -
ธันวาคม ๒๕๕๖

ภักดี โพธิศิริ ,ป.ป.ช. จัดประชุม ๑๐ ประเทศ
อาเซียน หาแนวทางร่วมมือ
ต่อต้านคอร์รัปชัน ใน สุจิต
วารสาร สำนักงาน ป.ป.ช. ปีที่ ๑๔
ฉบับที่ ๔๙ ประจำเดือนตุลาคม -
ธันวาคม ๒๕๕๖

วิชา มหาคุณ, จริยธรรมนักการเมือง

องค์ประกอบสำคัญของการสร้าง
สังคมโปร่งใส ใน สุจิต วารสาร
สำนักงาน ป.ป.ช. ปีที่ ๑๔ ฉบับที่
๔๙ ประจำเดือนตุลาคม -ธันวาคม
๒๕๕๖

สังศิต พิริยะรังสรรค์ และคณะ, คอร์รัปชัน :
นักการเมือง ข้าราชการ และนัก
ธุรกิจ, สภาพที่ปรึกษาเศรษฐกิจและ
สังคมแห่งชาติ, มิถุนายน ๒๕๔๗
บริษัท พี เพรส จำกัด

สุจิต วารสารสำนักงาน ป.ป.ช. ปีที่ ๑๔ ฉบับที่
๔๙ ประจำเดือนตุลาคม -
ธันวาคม ๒๕๕๖

Kolthoff , Emile and others : The Ethics of
New Public Management: Is
Integrity at Stake? Public
Administration Quarterly the
Winter 2006/2007 issue.

Maesschalck , Jeroen , Approaches to
Ethics Management in the
Public Sector : A Proposed
Extension of the
Compliance-Integrity
Continuum

พระราชดำรัส พระบรมราโชวาท พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

“คนดีทำให้คนอื่นดีได้ หมายความว่าคนดี ทำให้เกิดความดีในสังคม
ในความดี จะทำให้คนเลวมาทำให้คนดีเป็นคนเลวยาก
..สำคัญอยู่ที่ความเข้มแข็งของคนดี”

คัดัดตอนจากพระราชดำรัสพระราชทานแก่คณะบุคคลต่างๆ ที่เข้าเฝ้าฯ

ถวายชัยมงคลเนื่องในโอกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษา

ณ ศาลาดุสิดาลัย สวนจิตรลดา พระราชวังดุสิต เมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๓๙



วารสาร

ปีที่ 14 ฉบับที่ 49 เดือนตุลาคม 2556 - เดือนมีนาคม 2557

ISSN 1513-6884

ดำรงราชานุภาพ

DAMRONG RAJANUPHAB JOURNAL