



วารสารดำรงราชานุภาพ

ปีที่ 7 ฉบับที่ 23 เมษายน - มิถุนายน 2550 ISSN 1513-6884



วัฒนธรรม จริยธรรม
และธรรมาภิบาล



วารสารดำรงราชานุภาพ
DAMRONG RAJANUPHAB JOURNAL

สถาบันดำรงราชานุภาพ
สำนักงานปลัดกระทรวง
กระทรวงมหาดไทย



ตราประจำพระองค์
สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ
กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

“บทความหรือข้อคิดเห็นใดๆ ที่ปรากฏ
ในวารสารดำรงราชานุภาพ
เป็นวรรณกรรมของผู้เขียนโดยเฉพาะ
สถาบันดำรงราชานุภาพและ
บรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย”

วารสารดำรงราชานุภาพ DAMRONG RAJANUPHAB JOURNAL

คณะผู้จัดทำวารสารดำรงราชานุภาพ

เจ้าของ	สถาบันดำรงราชานุภาพ	
คณะที่ปรึกษา	นายพงศ์ไพยม	วาศภุติ
	นายสาโรช	คัมภีร์
	ดร.พิรพล	ไตรทศวิทย์
	นายสุรอรณ	ทองนิรมล
	นายสมชาย	ชุ่มรัตน์
บรรณาธิการบริหาร	นายชยาวุธ	จันทร์
บรรณาธิการ	นายสงวน	ธีระกุล
กองบรรณาธิการ	นางณิษฐา	แสงทอง
	นางวันเพ็ญ	ทรงวิวัฒน์
	นางรัตนภรณ์	ศรียศย์
	นางจรัญญา	ศรีไพร
	นางกาญจนา	แจ่มมินทร์
แบบปก	นางสาวอัจฉนา	เดชะพันธุ์

สถานที่ติดต่อ

สถาบันดำรงราชานุภาพ
สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย
ถนนอัษฎางค์ เขตพระนคร
กรุงเทพมหานคร 10200
โทร. 0-2221-5958 โทรสาร 0-2222-4157
<http://www.stabundamrong.go.th>

บทบรรณาธิการ

สถาบันดำรงราชานุภาพ เป็นส่วนราชการระดับสำนักในสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาการแบ่งส่วนราชการ พ.ศ. 2535 เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2535 โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 9 เมษายน 2535 มีบทบาทหน้าที่ส่วนหนึ่ง คือการบริหารจัดการความรู้ (Knowledge Management) ด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การจัดทำและดำเนินการตามแผนบริหารจัดการความรู้ การพัฒนาและให้บริการห้องสมุดกระทรวงมหาดไทย (ปัจจุบันได้ปรับปรุงให้เป็นห้องสมุดอิเล็กทรอนิกส์ e-Library แล้ว) การจัดทำและเผยแพร่ e-Book การจัดสัมมนา/บรรยายพิเศษ การจัดทำวารสาร และเอกสารความรู้ และการพัฒนาและบริหารเว็บไซต์ รวมทั้งให้บริการข้อมูลข่าวสารความรู้ทางเว็บไซต์ของสถาบันดำรงราชานุภาพ (www.stabundamrong.go.th)

เนื่องในโอกาสที่สถาบันดำรงราชานุภาพมีอายุครบ 15 ปี ในปี 2550

ดังนั้น เพื่อเป็นการรำลึกถึงพระจริยธรรมอันเป็นที่ปรากฏชัดแจ้งแก่ชาวมหาดไทยและคนไทยทุกคน ของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้อัญเชิญพระนามมาเป็นชื่อของสถาบันนี้ ประกอบกับปีนี้ รัฐบาลได้ประกาศวาระแห่งชาติ ด้านจริยธรรมธรรมาภิบาล และการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ วารสารดำรงราชานุภาพ ฉบับที่ 23 ปีที่ 7 จึงนำเสนอเนื้อหาที่เกี่ยวกับคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ซึ่งผู้อ่านทุกท่านจะได้ความรู้ และแง่คิดที่เป็นประโยชน์ ทั้งต่อการปฏิบัติงาน และการปฏิบัติตัว

กองบรรณาธิการขอขอบคุณผู้เขียนทุกท่านที่ส่งบทความมาลงในวารสารฯ ฉบับนี้ อนึ่ง บทความทุกเรื่องในวารสารฉบับนี้ จะเผยแพร่ในเว็บไซต์ของสถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (www.stabundamrong.go.th) ด้วย

กองบรรณาธิการ



	หน้า
❖ ทิศทางการบริหารราชการแผ่นดิน และการส่งเสริม คุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาลภาครัฐ	ปรีชา วัชรากัย 1
❖ มหาดไทยกับการบริหารสมัยใหม่	พงศ์ไพยม วาศภูติ 12
❖ การบริหารงานราชการแบบบูรณาการภายใต้กรอบ คุณธรรมและจริยธรรม	สมชาย ชุ่มรัตน์ 20
❖ ทำไมต้องเสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรมและความ รับผิดชอบต่อสังคมฯ	ว่าที่ ร.ต.สมชาย พุกผล 28
❖ การเสริมสร้างจริยธรรม ในองค์กร	พงศ์ไพยม วาศภูติ 37
❖ คุณธรรม จริยธรรมกับการบริหารราชการ	ส่วนยุทธศาสตร์ด้าน การพัฒนาชุมชนฯ 41
❖ จริยธรรมสำหรับข้าราชการไทยในยุคโลกาภิวัตน์	ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ 48
❖ ภาวะผู้นำเชิงจริยธรรม	สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์ 57
❖ กระทรวงมหาดไทยกับงานด้านการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม	ชยาวุธ จันทร 63
❖ การบริหารงานบุคคลกับคุณธรรมและจริยธรรม ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ประยูร พรหมพันธุ์ 70
❖ ธรรมาภิบาลกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดการภาครัฐ	เจษฎา นกน้อยและคณะ 89

❖ คณะกรรมการธรรมมาภิบาลจังหวัด	จรัญญา ศรีไพร	113
❖ ข้าราชการกรมการปกครองใส่สะอาด	วินัย ณ ตะกั่วทุ่ง	120
❖ ข้าราชการกับทัศนคติและค่านิยมทางจริยธรรม	สิริกร สิริโรจนกุล	126
❖ การส่งเสริมข้าราชการกรมการปกครองให้ใส่สะอาด	สุพล โพธิ์แก้ว	133
❖ คุณธรรมนำชีวิต	นิชาภา นพรัตน์เรืองเด่น	140





ทิศทางการบริหารราชการแผ่นดิน และการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลภาครัฐ¹

ปรีชา วัชรากัย²

บทนำ

การส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลภาครัฐ ขณะนี้เป็นประเด็นร้อน ไปที่ไหนก็จะพุดกันแต่เรื่องนี้ ใครๆ ก็จะทำเรื่องการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม ซึ่งมีผู้เสนอกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้กัน

มากในสภานิติบัญญัติ เช่น กระทรวงการพัฒนากำลังคนและความมั่นคงของมนุษย์ และสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นต้น ซึ่งใครเสนอไม่สำคัญ แต่กรอบแนวทางจะเหมือนกันกับทิศทางการบริหารราชการแผ่นดิน

¹ นางรัตนภรณ์ ศรีพยัคฆ์ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ส่วนพัฒนาและบริหารจัดการความรู้ สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เรียบเรียงจากการบรรยายพิเศษของ เลขาธิการ ก.พ. (นายปรีชา วัชรากัย) ในการประชุมเชิงปฏิบัติการหัวหน้าสำนักงานจังหวัด เพื่อการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาล ประจำปี 2550 เมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2550 ณ โรงแรม รามาการ์เด้น กรุงเทพมหานคร

² เลขาธิการ ก.พ.



ทิศทางการบริหารราชการแผ่นดิน

การบริหารราชการแผ่นดิน นับตั้งแต่ สมัยโบราณก็หวังให้การบริหารราชการแผ่นดินมีทั้ง 3 อย่างคือ คุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ถึงแม้จะไม่ได้เขียนว่า คุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลก็ตาม แต่จะเขียนเป็นคำอื่นซึ่งคำนั้นจะบอกว่า เป็นการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อทำให้เกิดความสำเร็จของเป้าหมายภาครัฐ และเป็นการนำบริการของรัฐลงไปให้กับประชาชนโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการ กล่าวคือข้าราชการมีหน้าที่ทำให้ประชาชนเกิดความมั่นใจ ศรัทธา และเกิดความไว้วางใจให้ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทำงานให้ซึ่งถ้าประชาชนหรือผู้รับบริการไม่เชื่อถือข้าราชการ หรือไม่ไว้วางใจเจ้าหน้าที่ของรัฐ และไม่เกิดความศรัทธา จะทำให้ประชาชนไม่เชื่อว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะทำงานด้วยธรรมาภิบาล



ธรรมาภิบาล คืออะไรบ้าง

“ธรรมาภิบาล” หรือปัจจุบันได้เปลี่ยนเป็น “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี” คือ การบริหารราชการของภาครัฐที่มุ่งความดีงาม และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่รัฐ และประชาชนอย่างทั่วถึงและยุติธรรม ซึ่งเป็นหลักที่จะทำให้ประชาชนเชื่อมั่น ศรัทธาและไว้วางใจหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการ ต้องบริหารจัดการด้วยหลักสำคัญอย่างน้อย 6 ประการ ดังนี้

1) **หลักนิติธรรม** คือ การตรากฎหมาย กฎข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม กล่าวคือ ต้องใช้กฎหมายเป็นที่ตั้ง

2) **หลักคุณธรรม** คือ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม ใช้หลักคุณธรรมในการปฏิบัติงาน ได้แก่ ความซื่อสัตย์ สุจริต ความเสียสละ ความอดทน ขยันหมั่นเพียร ความมีระเบียบวินัย เป็นต้น

3) **หลักความโปร่งใส** คือ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กร ทุกระดับ ให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมา ด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้ ราชการต้องมีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้



4) **หลักความมีส่วนร่วม** คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็น ในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การปรึกษาหารือ การแสดงประชามติ หรืออื่นๆ กล่าวคือ ประชาชนต้องมีส่วนร่วม โดยให้เข้ามามีส่วนร่วมงานของรัฐ และต้องถามว่าประชาชนคิดอย่างไร



5) **หลักความรับผิดชอบ** คือ การตระหนักในสิทธิและหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้น ในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

6) **หลักความคุ้มค่า** คือ การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีค่อนข้างจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม ซึ่งจำเป็นจะต้องยึดหลักความประหยัดและความคุ้มค่า

สิ่งต่างๆ เหล่านี้เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมานานมาแล้ว ไม่ใช่เพิ่งเกิดขึ้นมา

การปฏิรูปที่ผ่านมาได้มีการปรับกระทรวง ทบวง กรม ใหม่ เมื่อย้อนไปดูระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 เขียนไว้ชัดเจนเป็นหลักในการบริหารราชการแผ่นดินว่าการปฏิบัติภารกิจของรัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือการปฏิบัติภารกิจของข้าราชการ ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ ลดขั้นตอนในการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น และกระจายอำนาจการตัดสินใจ ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นเรื่องของคุณธรรมและธรรมาภิบาล ที่ได้กล่าวไว้ในกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่ผ่านมา ไม่ว่าจะเป็นฉบับใด

คำว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายถึงอะไร

หลายคนเคยถามว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐหมายถึงอะไร และยังเป็นข้าราชการอยู่หรือไม่ ขอบอกว่า ปัจจุบันงานของข้าราชการได้ขยายไปมาก และมีหน่วยงานซึ่งมิได้เป็นข้าราชการ ดังนั้น จึงจะต้องมีคำๆ หนึ่งที่ครอบคลุมได้ และคำที่



คิดว่าน่าจะครอบคลุมได้คือ เป็นคนของรัฐบาล จึงได้ใช้คำว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐ

ส่วนคำว่า “ข้าราชการ” นั้น ยังคงเป็นคำที่ยังมีอยู่สำหรับหน่วยงานที่เป็นส่วนราชการ และในการปฏิบัติหน้าที่ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล มีเป้าประสงค์เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ เกิดความผาสุก ประชาชนมีความเป็นอยู่ดี ทำให้สังคมมีความสุข และทำให้การบริการประชาชนมีประสิทธิภาพ ซึ่งกรอบใหญ่ในการบริหารราชการแผ่นดินก็คือการทำให้เกิดสัมฤทธิ์ผลตามธรรมาภิบาล



ดังนั้น หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือข้าราชการ จะต้องปฏิบัติ 6 ประการ ดังนี้

1) ต้องทำงานของตนเองที่อยู่ในบทบาทหน้าที่ต่างๆ ให้สมกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งประชาชน ผู้รับบริการ

หรือผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้หวังให้ส่วนราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่บังคับใช้กฎหมาย ปฏิบัติให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย

2) การดำเนินการต่างๆ ต้องสุจริตเที่ยงธรรม เพราะข้าราชการคือคนที่ทำงานแทนพระเจ้าแผ่นดิน ดังนั้น ผู้ที่ทำงานจะต้องสุจริตและเที่ยงธรรม

3) มีการทำงานที่ชัดเจน โปร่งใสมองเห็นได้ ข้าราชการจะต้องเหมือนสิ่งที่อยู่ในอ่างแก้ว สามารถมองเห็นได้จากภายนอกที่กำลังทำอะไรอยู่ในนั้น ไม่ใช่มีอะไรบังอยู่

4) มีความรับผิดชอบต่อในงานที่ทำ

5) ให้ประชาชนมีส่วนร่วม

6) สามารถเอื้ออำนวยต่อการตรวจสอบ ซึ่งในอดีตสังคมไม่ตื่นตัวในเรื่องการตรวจสอบและประเมิน แต่ในปัจจุบันและอนาคต การทำงานของข้าราชการจะต้องเอื้อที่จะให้ตรวจสอบและประเมินได้ว่าสิ่งต่างๆ ที่ทำนั้นทำอะไร

การบริหารขององค์กรสมัยใหม่ไม่ว่าจะเป็นองค์กรของรัฐบาลหรือภาคเอกชน ไม่แตกต่างกันเท่าไร เพราะฉะนั้น จึงไม่ใช่เรื่องของราชการอย่างเดียว แต่เป็นเรื่องขององค์กรใหญ่หรือสังคมใหญ่ๆ

เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือข้าราชการจะต้องเป็นคนที่มีความนิยมสรวงสรรค์ ซึ่งมีการศึกษาว่าประชาชนอยากเห็นข้าราชการ



เป็นอย่างไร ทำยที่สุดได้กลิ่นออกมา เป็นกรอบใหญ่ๆ 5 ประการคือ

1. **กล้ายืนหยัดในสิ่งที่ถูกต้อง (Moral Courage)** หมายถึง ยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม เสียสละ ยึดหลักวิชา และจรรยาวิชาชีพ

2. **มีความซื่อสัตย์และความรับผิดชอบต่อสิ่งที่ทำ (Integrity and Responsibility)** หมายถึง ปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมา แยกเรื่องส่วนตัวออกจากหน้าที่การงาน มีความรับผิดชอบต่อประชาชน ต่อผลการปฏิบัติงานขององค์กร และต่อการพัฒนาปรับปรุงระบบราชการ

3. **มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ (Transparency and Accountability)** หมายถึง ปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส มีวิธีการให้ประชาชนตรวจสอบได้และเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายในขอบเขตของกฎหมายกล่าวคือทำอะไรไปแล้ว เมื่อมีการขอข้อมูลตอบให้ได้ว่าทำไมเป็นอย่างนี้ ทำไมจึงคิดอย่างนี้

4. **ไม่เลือกปฏิบัติ (Nondiscrimination)** หมายถึง บริการประชาชนด้วยความเสมอภาค เน้นความสะดวกรวดเร็ว ประหยัด ถูกต้อง และปฏิบัติต่อผู้มารับบริการด้วยความมีน้ำใจ เมตตา เอื้อเฟื้อ

5. **มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน (Result Orientation)** หมายถึง ทำงานให้แล้วเสร็จตามกำหนด เกิดผลดีกับหน่วยงานและส่วนรวม ใช้ทรัพยากรของทางราชการให้คุ้มค่าเสมือนหนึ่งการใช้ทรัพยากรของตนเอง และเน้นการทำงานโดยยึดผลลัพธ์เป็นหลัก มีการวัดผลลัพธ์และค่าใช้จ่าย ไม่ได้มุ่งแค่ทำงานให้เสร็จ 10 ขึ้น แต่ใช้ประโยชน์ไม่ได้ หรือมีงานทำทุกวัน แต่งานชิ้นนั้นไม่ได้เอาไปทำประโยชน์อะไร

การส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรม

การส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมเป็นเรื่องที่เป็น Global Issue เป็นเรื่องที่อยู่ในโลก เรื่องของคุณธรรมและจริยธรรมไม่ใช่เรื่องของเรา หรือของประเทศเราอย่างเดียวแต่เป็นเรื่องของทั้งโลกตัวอย่างเช่น หน่วยงานความโปร่งใสสากล (Transparency International) มีการตรวจวัดความโปร่งใสและให้คะแนน โดยเมื่อปี 2004 ประเทศไทยอยู่ลำดับที่ 64 ปี 2005 อยู่ลำดับที่ 59 และปี 2006 อยู่ลำดับที่ 63 จะได้ประมาณ 3 คะแนนกว่าๆ ซึ่งถ้าได้คะแนนสูง อย่างเช่น ประเทศไอซ์แลนด์ ฟินแลนด์ และนิวซีแลนด์ แสดงว่ามีความโปร่งใสในเรื่องคุณธรรมจริยธรรม และธรรมาภิบาลมาก แต่ถ้าได้คะแนนน้อยที่เรียกว่า Highly Corrupt คือประเทศที่มีการทุจริตประทุติมิชอบมาก



สำหรับประเทศไทยระดับคะแนนที่ได้จะประมาณ 3 เต็ม 10 มาโดยตลอด นับว่าไม่ค่อยดีนัก ซึ่งชี้ให้เห็นว่า มีคนเฝ้าดูอยู่ และเป็นเรื่องของทั้งโลก เพราะจะมีประกาศใน Website ของ Transparency International ใครก็เปิดดูได้

เมื่ออาทิตย์ที่ผ่านมา Pert ได้เปิดเผยว่า เราเป็นกลุ่มประเทศในเอเชีย อยู่ในระดับเดียวกับประเทศอินโดนีเซีย และจะเหนือกว่าอีกประเทศหนึ่ง นอกจากนั้นประเทศอื่นที่เหลือจะอยู่เหนือเราหมด ซึ่งเรื่องคุณธรรม จริยธรรม เป็นเรื่องที่ต้องดูในภาพรวมของโลก เพราะฉะนั้น เราจะต้องสนใจกับสิ่งเหล่านี้

รัฐบาลได้กำหนดวาระแห่งชาติ เรื่องจริยธรรม และธรรมาภิบาลขึ้น โดยมีเป้าประสงค์ที่สำคัญ 2 ประการคือ

ประการที่ 1 **ทำอย่างไรจะลดและปิดโอกาสในการทุจริต ประพฤติมิชอบให้ลดลงให้ได้** เพราะไปสอดคล้องกับหน่วยงานความโปร่งใสสากลที่ให้คะแนนประเทศไทยไว้ประมาณ 3 กว่าๆ และถ้าได้คะแนนต่ำกว่านี้ก็อีกก็แสดงให้เห็นว่าการทุจริตและประพฤติมิชอบมาก

ประการที่ 2 **จะต้องสร้างจิตสำนึกให้ยึดมั่นในศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม และจรรยาบรรณ** กล่าวคือให้สร้างจิตสำนึกให้เกิดธรรมาภิบาลตามมาตรา 3/1 ผสมกับ Core Value ของข้าราชการ



สร้างตัวชี้วัดที่เป็นมาตรฐานสากล

สิ่งที่จะต้องทำเมื่ออยู่ในโลกของการวัด ก็คือจะต้องเริ่มหาตัวชี้วัด ซึ่งสำนักงาน ก.พ.ร. เป็นผู้จัดทำตัวชี้วัดขึ้นมาว่ามีอะไรบ้าง ถ้าถามว่าไม่วัดได้หรือไม่ ตอบว่า ถ้าเราไม่สนใจการจัดอันดับและความเชื่อถือของโลก คิดว่าเรายังอยู่ไม่ได้ เพราะจะไปสื่อสารและพบปะกับประเทศต่างๆ อีกนับร้อยได้อย่างไร

ดังนั้น จึงต้องสร้างตัวชี้วัดที่เป็นมาตรฐานสากลขึ้นมา สิ่งหนึ่งที่เป็นเรื่องสำคัญที่หัวหน้าสำนักงานจังหวัด หรือผู้อำนวยการสำนัก/กอง ในที่นี่จะต้องทำ ถ้าถามว่าใครทำ คิดว่าผู้ที่ทำคือผู้บังคับบัญชาทุกระดับชั้นจะต้องทำ โดยทำในหลายระดับชั้นและหลายรูปแบบ และจำเป็นจะต้องมีหน่วยงานที่จะต้องทำในเรื่องนี้ ซึ่งเมื่อปลายเดือนมกราคม สำนักงาน ก.พ. ได้แจ้ง ขอให้ส่วนราชการจัดตั้งศูนย์ราชการใสสะอาดขึ้น



ทุกส่วนราชการ ทำหน้าที่ส่งเสริมตามวาระแห่งชาติ แต่ในข้อเท็จจริง มีการทำบ้าง ไม่ทำบ้าง และบางแห่งไม่ได้ทำอะไร

รูปแบบของการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว ในอนาคตส่วนราชการต้องคิดวิธีการเข้าถึงวัฒนธรรมองค์กรของตนเอง เป้าประสงค์ และวิธีดำเนินการ จะรอให้สั่งการลงไปคงไม่ได้แล้ว เพราะฉะนั้นคนที่มีความสำคัญของทั้ง 2 ส่วน คือ

1) ผู้บริหารจริยธรรม หรือผู้บริหารที่ดูแลเรื่องการบริหารทรัพยากรบุคคล จะต้องเข้ามาดูแลในเรื่องนี้

2) ศูนย์ราชการใสสะอาดที่มีอยู่แล้ว จะต้องมีการอภิปรายที่ชัดเจนว่าจะทำอะไร

ทั้งหลายทั้งปวงที่กล่าวมาแล้วเป็นเรื่องที่ทุกฝ่ายต้องเข้ามาร่วมกันทำ การที่หน่วยต่างๆ จะออกกฎหมายเกี่ยวกับจริยธรรมออกมา ถ้าถามว่าจะมีจริยธรรมหรือไม่ ขอดตอบว่าไม่มี เพราะกฎหมายคือกระดาษ ถ้าปราศจากการปฏิบัติก็จะไม่เกิดอะไรขึ้นมา แต่ถ้าถามว่าต้องมีกฎหมายหรือไม่ ตอบว่าก็น่าจะต้องมี เพื่อที่จะเป็นเอกสารหลักฐานที่บอกว่าคืออะไร

เรื่องแรงกดดันของสังคม เป็นเรื่องธรรมดา ซึ่งสังคมต้องการเห็นสิ่งเหล่านี้ และคิดว่าไม่ใช่แค่สังคมไทย แต่เป็นเรื่องของสังคมโลก ถ้าไม่ทำอะไรคงอยู่ไม่ได้ เพราะโลกมีความเชื่อมโยงกัน

อีกทั้งจะต้องสร้างสภาพแวดล้อมและแรงกดดันที่จะส่งเสริมให้เกิดคุณธรรม จริยธรรม ความประพฤติชอบ และไม่ละเมิดกฎหมาย จรรยาบรรณ และจริยธรรม ต่างๆ

ท่านนายกรัฐมนตรี (พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์) ได้กล่าวถึง 4 ป คือความโปร่งใส เป็นธรรม ประหยัด และประสิทธิภาพ ซึ่งท้ายที่สุดก็คือเรื่องอย่างเดียวกับที่ได้กล่าวมาแล้ว และปัจจัยที่จะนำไปสู่ความสำเร็จ คือ ต้องมีกฎหมายที่จะช่วยในการวางระบบ จะต้องมีการขับเคลื่อนโดยการปรับกระบวนการทัศน์ มีการวางระบบ ติดประเมินผล มีการตรวจสอบ และท้ายที่สุดคือต้องมีความเป็นผู้นำ ทั้งนี้ในการขับเคลื่อนสามารถทำได้หลายระดับ เพื่อให้เกิดค่านิยมสร้างสรรคในหมู่เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือข้าราชการ

สำนักงาน ก.พ. พยายามสร้างตัวชี้วัดในเรื่องนี้ขึ้นมาว่ามีอะไรบ้าง แต่ยังไม่นำออกใช้ ซึ่งอยู่ในระหว่างกระบวนการมีส่วนร่วม ท่านทั้งหลายจะต้องมาร่วมกันดูว่าเราควรจะวัดเรื่องอะไร และไม่ควรวัดเรื่องอะไร เช่น การรับเรื่องร้องทุกข์ ร้องเรียน จากการศึกษาทางวิชาการ มีจำนวน 8 เรื่อง ที่ควรจะวัด เช่น นโยบายระบบข้อมูลข่าวสาร ความมีคุณธรรม จริยธรรม เป็นต้น โดยการสร้างเครื่องมือวัด หรือแนวปฏิบัติขึ้นมา และถ้าผู้ใด



ไม่ปฏิบัติตามแนวปฏิบัตินี้ จะถือว่าด้านคุณธรรม จริยธรรม ของคุณใช้ไม่ได้

สำนักงาน ก.พ. ร่วมกับส่วนราชการอื่นๆ จัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม รวมทั้งกระทรวงมหาดไทย เช่น การส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมของกรมที่ดิน เป็นต้น และเมื่อสร้างตัวชี้วัดขึ้นมาได้ ดัชนีจะต้องสอดคล้องกับสิ่งที่ได้กล่าวมาข้างต้น

การวัดจะต้องวัดคล้ายๆ กัน เหมือนกัน หรือในลักษณะเดียวกับของ Transparency International และ Pert การจัดอันดับและความเชื่อถือจึงจะทำให้คะแนนออกมาดี ถ้าเราทำตัวชี้วัดไปเรื่องหนึ่ง แต่ Pert วัดไปอีกเรื่องหนึ่ง เราก็จะได้คะแนนเพียง 3 หรือ 2 หรือ 1 เท่านั้น เพราะฉะนั้นเรื่องนี้เป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องทำให้ได้มาตรฐานสากล

ท่าน ดร. สุเมธ ตันติเวชกุล ได้กล่าวไว้ว่า ทำายที่สุดธรรมาภิบาลที่เขียนทั้งหมดก็คือเรื่องเดียวกับเรื่องที่อยู่คู่กับเมืองไทยมาหลายร้อยปี นั่นคือ ทศพิธราชธรรม ที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ได้ทรงบำเพ็ญมาโดยสม่ำเสมอ ได้แก่ ทาน ศีล บริจาค ความซื่อตรง ความอ่อนโยน ความเพียร ความไม่โกรธ ความไม่เบียดเบียน ความอดทน และความเที่ยงธรรม นั่นก็คือเรื่องธรรมาภิบาล

เพราะฉะนั้น ธรรมาภิบาล (Good Governance) ไม่ใช่ของฝรั่ง แต่ของไทยก็มี ซึ่งเกือบจะเหมือนกัน

กฎหมายใหม่

ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ....เป็นกฎหมายที่กำหนดให้การบริหารทรัพยากรบุคคลสอดคล้องกับแนวทางการบริหารราชการแนวใหม่ โดยจะกระจายอำนาจการบริหารทรัพยากรบุคคลลงไปสู่กระทรวง ทบวง กรม ภารกิจในเรื่องของการจัดการทรัพยากรบุคคลทั้งหลายจะเป็นภารกิจของผู้บริหารกระทรวง ทบวง กรม เป็นหลัก ซึ่งถูกต้องตามหลักของการบริหารในระบบใหม่ ที่บอกว่า ผู้บริหารหรือผู้จัดการ ควรจะเป็นผู้ดำเนินการด้วยตนเอง หรือ Let the manager manage ให้มากที่สุด

แต่ทำไมจึงต้องมีระบบตรงกลาง คำตอบคือ สังคมอะไรก็ตามที่อยู่ตรงกลางจะมีคนเป็นแกนเป็นลำนำ ดังนั้นจะต้องมีกรอบและมีหน่วยงานบริหารบุคลากร มีหน้าที่ทำกรอบเป็นหลัก

เพราะฉะนั้น อำนาจในการดำเนินการบริหารงานบุคคล ตั้งแต่การกำหนดตำแหน่งเป็นต้นไปจะลงไปอยู่ที่ส่วนราชการ ทุกส่วนราชการใช้กรอบเดียวกันในการดำเนินการ



เรื่องการลดขั้นตอนการทำงานให้สั้นลง จะดำเนินการมากที่สุดในเรื่องการค้าเงินทางวินัย ซึ่งเป็นกระบวนการให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการที่ใช้เวลายาวมาก บางเรื่องใช้เวลาดำเนินการหลายปี เพราะกระบวนการจะการันตีกระบวนการยุติธรรมมากที่สุดกระทั่งเหมือนไม่ยุติธรรม เพราะเมื่อมีการกล่าวหาสักเรื่องหนึ่งใช้เวลาถึง 8 ปี โดยเชิญผู้ถูกตั้งกรรมการสอบข้อเท็จจริงตั้งแต่ปี 2544 จนถึงปัจจุบันยังสอบข้อเท็จจริงไม่เสร็จเนื่องจากมีกระบวนการในการดำเนินการมากมาย ซึ่งเหมือนกับว่าสิ่งที่การันตีความยุติธรรมเป็นการสร้างความไม่ยุติธรรมอย่างยิ่ง

กฎหมายฉบับนี้จะปรับสิ่งต่าง ๆ ค่อนข้างมากโดยให้เบ็ดเสร็จที่กรม/จังหวัด และ ให้กรม/จังหวัดรายงานการลงโทษมาที่หน่วยงานกลาง และหน่วยงานกลางจะใช้เวลาตรวจโดย อ.ก.พ. กระทรวงเป็นผู้ตรวจ ซึ่งมีผู้แทนสำนักงาน ก.พ. ร่วมเป็น อ.ก.พ. กระทรวง ถ้าไม่มีการคัดค้านถือว่าเรื่องนั้นจบ ทั้งหมดนี้จะทำให้กระบวนการสั้นลง ซึ่งตรงกับ **Good Governance** เป็นการลดขั้นตอนให้สั้นที่สุด และการการันตีของระบบเดิมที่ใช้อยู่ดูเหมือนดีแต่ความจริงไม่ค่อยดี ยกตัวอย่างให้เห็นง่าย ๆ คือ เมื่อมีการสอบสวนทางวินัยและสั่งลงโทษ ต้องรายงานการลงโทษให้คนที่เพิ่มโทษเป็นผู้พิจารณา

ในระเบียบการบริหารงานบุคคลใหม่ได้ตั้งองค์กรพิทักษ์คุณธรรมแยกออกไปเป็นอีกเรื่องหนึ่ง ไม่ขึ้นซึ่งกันและกัน การพิทักษ์คุณธรรมจะเป็นไปได้ตามความเป็นจริง เนื่องจากหน่วยงานในการวินิจฉัย อุทธรณ์ และการลงโทษ เป็นหน่วยงานที่ไม่ได้เป็นผู้ออกกฎ จะทำให้เกิดการเชื่อมั่นได้ดีขึ้น

จากนั้นระบบของการมอบอำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมายจะได้รับมอบอำนาจเท่ากับอธิบดี กติกาในการจัดการทรัพยากรบุคคล จะเป็นกติกาที่ค่อนข้างจะหลวม ๆ คุณพินิจสามารถเกิดขึ้นได้ในกระทรวงต่าง ๆ มากขึ้น และไม่จำเป็นที่จะต้องเหมือนกัน แต่ก็ไม่ใช่หมายความว่าไม่เหมือนกันทั้งหมด โดยจะมีช่องในการปรับสภาวะหรือในสภาพของความพร้อมของแต่ละส่วนราชการได้ กระทรวงหลายกระทรวงไม่ได้มีสิ่งต่างๆ เหมือนกัน

ดังนั้น วิธีการไม่จำเป็นจะต้องเหมือนกันทั้งหมด แต่หลักต้องเหมือนกัน ส่วนกรอบจะเป็นหลักใหญ่ ๆ มีช่องในการเลือกให้ใช้หลักเพิ่มมากขึ้น แต่ขอให้อยู่ในกรอบใหญ่ของหลักการ คือ หลักคุณธรรม หลักสมรรถนะ และหลักการยึดผลการปฏิบัติงาน (**Performance**)



ในช่วง 2 - 3 ปีที่ผ่านมาจะเห็นว่า มีเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ก.พ. ไปที่กรม/จังหวัดมาก ประเด็นที่สำคัญ คือ กฎหมายเป็นภารกิจของทั้งกรมและจังหวัด

สำนักงาน ก.พ. มีความเชื่อมั่นว่า ถ้าไม่ได้เตรียมการแล้ว อยู่ดีๆ วันดีคืนดีกฎหมายออกแล้วโยนให้ไปก็จะทำกันไม่ได้ เหมือนกับที่ปฏิรูปโครงสร้างเมื่อปี 2545 กำหนดให้กระทรวงนี้ เป็นอย่างนี้แล้ว เฉลี่ยคนให้ลงไปประจำอยู่ตรงนั้น ระเบียบขยับไม่ได้เพราะไม่พร้อม การทำงานใน 2 - 3 ปีที่ผ่านมา สำนักงาน ก.พ. จึงลงไปอยู่กับท่านเพื่อที่จะถามว่า ฝ่ายที่จะเป็นผู้ทำต้องการอะไร และสร้างเครื่องมือให้ท่าน พร้อมกับถามว่า ท่านต้องการเครื่องมืออย่างไรก็จะอธิบายในรายละเอียด ในสิ่งที่จำเป็นที่จะรองรับต่อสิ่งที่เปลี่ยนแปลง ต่างๆ เหล่านี้ให้เกิดขึ้น

กิจกรรมบางอย่างที่จะต้องเกิดขึ้น เช่น วาระแห่งชาติ เป็นต้น จะต้องมีการรอบกว้างกำหนดไป แต่ไม่ใช่บอกว่า ทุกจังหวัดทุกกรมจะต้องสวดมนต์ 1 อาทิตย์ ฟังเทศน์ 1 ครั้ง แต่จะต้องมีการรอบว่า เรื่องการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม มีอะไรบ้าง ซึ่งจะต้องมี Produce หลายๆ อย่างให้เลือก แต่ถ้าเลือกแล้วบอกไม่น่าสนใจสักเรื่อง



อยากจะคิด Produce เองก็ได้ แต่ต้องเป็น Produce ที่ส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม ก็สามารถทำกิจกรรม ส่งเสริมนั้นได้

การตั้งกลุ่มหรือหน่วยงานบริหารจัดการบุคคลในจังหวัด ใช้เวลาหลายปีที่จะทำให้เกิดตำแหน่งนี้ขึ้นมา จะประกอบด้วยข้าราชการระดับ 8 จำนวนหนึ่ง และพนักงานราชการอีกจำนวนหนึ่ง แต่ไม่ต้องการให้ใครก็ได้ที่ไม่รู้เรื่องนี้แล้วลงไปทำ จึงจะต้องมีการเตรียมการให้ความรู้ ท่านหัวหน้าสำนักงานจังหวัดและกองการเจ้าหน้าที่จะต้องไปพิจารณาว่าทำอย่างไรจะให้คนของเราที่จะต้องทำหน้าที่เหล่านี้สามารถทำงานได้ ถ้ายังไม่มีความรู้ ส่วนกลางก็จะลงไปให้ความรู้

ขณะนี้สำนักงาน ก.พ. ได้ทำความเข้าใจความตกลงกับสถานศึกษา ถึง 9 แห่งใน



ทุกภาคที่เป็นเครือข่ายในการดำเนินการ ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมการใช้ในเรื่องกฎหมายใหม่

ประมาณ 2 - 3 ปีที่ผ่านมา สำนักงาน ก.พ. ได้ใช้งบประมาณจำนวนมากในการลงไปดำเนินการในภูมิภาค และในปี 2551 ตั้งไว้ 260 ล้านบาท ที่จะไปดำเนินการร่วมกับจังหวัดและกรม

เพื่อสร้างความเข้าใจให้กับข้าราชการในเรื่องที่เปลี่ยนแปลงใหม่ ให้มากขึ้นและเร็วที่สุดด้วย

สำนักงาน ก.พ. มีคณะที่จะลงไปทำงานให้กรมและจังหวัด จำนวน 6 คณะ มีหัวหน้าคณะเป็นที่ปรึกษาราชการ ระดับ 10 โดยจะลงไปให้คำปรึกษาในรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินในเรื่องที่กล่าวมาแล้ว





มหาดไทยกับการบริหารสมัยใหม่¹

พงศ์ไพยม วาศภูติ²



บทนำ

การบริหารราชการสมัยใหม่ต้องคำนึงถึง 3 เรื่อง คือ ทำอย่างไรจะให้ราชการเป็นองค์กรที่มีสมรรถนะสูงหรือเป็นองค์กรที่ทันสมัย ยึดประชาชนเป็นเป้าหมาย และจะบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้อย่างไร

องค์กรที่มีสมรรถนะสูง

การเป็นองค์กรที่มีสมรรถนะสูง หรือเป็นองค์กรที่ทันสมัย ถ้าเปรียบเทียบกับเอกชนก็เป็นองค์กรที่มีความทันสมัย มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการทำงาน เป็นองค์กรที่จะต้องประกอบด้วยคน หรือนักบริหารระดับต่างๆ ที่มีความทันสมัย หรือมีสมรรถนะสูง และมีการบริหารจัดการที่ทันสมัยและมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เช่นกัน

¹ นางรัตนภรณ์ ศรีพยัคฆ์ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ส่วนพัฒนาและบริหารจัดการความรู้ สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย สรุปจากการบรรยายพิเศษเรื่อง การบริหารราชการแบบบูรณาการ ของนายพงศ์ไพยม วาศภูติ ปลัดกระทรวงมหาดไทย เนื่องในวาระสถาบันดำรงราชานุภาพ ครบ 15 ปี เมื่อวันพุธที่ 11 เมษายน 2550 ณ ห้องประชุม 1 ชั้น 5 อาคาร สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย

² ปลัดกระทรวงมหาดไทย



ความคิดที่จะไปรับจ้างชักพรหม จ้างลูกน้องมาทำ เกิดธุรกิจชักพรหมตามบ้านเล็ก ๆ ขึ้น ในที่สุดธุรกิจได้ขยายตัวขึ้น กลายเป็นเศรษฐกิจเงินล้าน ก่อนอายุ 20 ปี ที่กล่าวมานี้ เป็นสิ่งที่มองเห็นในสิ่งที่คนอื่นมองไม่เห็น ดังนั้น นักบริหารระดับสูงจะเป็นผู้กำหนดนโยบาย แต่ผู้ที่จะกำหนดนโยบายได้ ต้องมีวิสัยทัศน์และคิดเก่ง



- ผู้บริหารระดับกลาง จะเป็นผู้ที่วางโครงการเก่ง คือเมื่อได้รับนโยบายมาแล้วสามารถดำเนินงานต่อได้เลย ถ้าเรามีลูกน้องที่เก่งเรื่องการกำหนดนโยบายต้องให้ไปทำอย่างอื่น เพราะนักบริหารระดับกลางเขาไม่ได้ให้มากำหนดนโยบาย **หน้าที่คือเขียนแผนงานโครงการที่จะพาองค์กรไปสู่จุดมุ่งหมาย**

- ผู้บริหารระดับล่างจะเป็นพวก Action Technical Skill คือผู้ที่มีความ

ชำนาญในการปฏิบัติ แต่ละคนควรจะสำรวจตัวเองว่ามี Skill แบบไหน จัดอยู่ในระดับใด ระดับสูง ระดับกลาง หรือระดับล่าง ตัวอย่างผมลองสำรวจตัวเอง คิดว่าเป็นคนคิดเก่ง แต่ถ้าให้ปฏิบัติก็อาจจะประดิษฐ์ ประดอยแก้แล้วแก้อีก อย่างนี้เป็นต้น

ดังนั้น Skill ของนักบริหารระดับสูง ระดับกลาง และระดับล่าง ก็จะแตกต่างกัน แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น ก็สามารถปรับปรุงให้มีระดับสูงขึ้นได้ นี่คือองค์กรที่มีสมรรถนะสูง คิดแบบง่าย ๆ ล้วน ๆ



ยึดประชาชนเป็นเป้าหมาย

การยึดประชาชนเป็นเป้าหมาย (Citizen Focus) ในการปฏิบัติงาน หรือถ้าจะมองให้ลึกลงไป ก็คือเป้าหมายของบ้านเมือง (State Focus) หรือที่เรียกว่า



ผลประโยชน์ส่วนรวมและผลประโยชน์ของประชาชน ในภาคราชการ เราพยายามจะทำให้ผลประโยชน์ของส่วนรวมกับผลประโยชน์ของประชาชนเป็นอันเดียวกันหรือไปด้วยกันได้ แต่ถ้าไปด้วยกันไม่ได้และจำเป็นต้องเลือก ขอเรียนว่าในฐานะที่เป็นข้าราชการอยู่ในระบบราชการ ได้รับการสั่งสอนอบรมในเรื่องระเบียบกฎหมายและวัฒนธรรมประเพณีของข้าราชการ เราจำเป็นจะต้องเลือกผลประโยชน์ส่วนรวมก่อน เช่น ชาวบ้าน บุกรุกที่สาธารณะราชการก็ต้องเลือกผลประโยชน์ส่วนรวมต้องขอเชิญออกจากที่สาธารณะนี้ แต่จะด้วยวิธีใดนั้น ต้องพิจารณาจากสภาพแวดล้อมและแรงต่อต้านของผู้บุกรุกด้วย

ซึ่งจะแตกต่างจากความคิดของฝ่ายการเมือง กล่าวคือ นักการเมืองต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนก่อน เพราะนั่นคือคะแนนเสียง ข้าราชการมีเสียงประมาณ 1-2 ล้านคน แต่ประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งจะมีประมาณ 30 ล้านคน ดังนั้น นักการเมือง ต้องคำนึงถึงคะแนนเสียงและประโยชน์สุขของประชาชนควบคู่กันไป ถ้าประโยชน์สุขสร้างความพึงพอใจก็จะนำมาซึ่ง Popularity หรือ Popular vote ที่จะทำให้นักการเมืองได้เข้าปกครองอำนาจรัฐ

ในกรณีนี้ ถ้าผมเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด ก็จะเอาชาวบ้านออกด้วยความนุ่มนวลโดยหาที่ใหม่รองรับ ไม่ให้เขา

เดือดร้อน หรือตรงไหนที่เป็นป่าสงวนที่เสื่อมโทรมแล้ว ก็จะเจรจาขอเช่าเพื่อให้ประชาชนอยู่ ซึ่งจะเห็นว่าราชการเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ เหมือนกับภาคเอกชนที่ต้องใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์ในการแข่งขัน แต่ส่วนราชการค่อนข้างจะแข็งแกร่งกว่าเอกชน เพราะเราต้อง Balance ผลประโยชน์ของราชการ ผลประโยชน์ส่วนรวม และผลประโยชน์บ้านเมือง กับผลประโยชน์ของประชาชน

ภาคเอกชนจะเอาใจประชาชนเพื่อให้จับจ่ายมากๆ เอกชนที่มีจริยธรรมจะพยายามทำสินค้าให้มีคุณภาพ ตั้งราคาให้เหมาะสม Receivable price แต่สำหรับราชการ ไม่มี Receivable price จะมีถูกกับผิด และเทาๆ บ้าง ตรงนั้นก็มีความยากของทางราชการ ดังนั้น Citizen Focus จะต้อง Balance กับผลประโยชน์ส่วนรวมด้วย

การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New public Management) เป็นการเอาทรัพยากรใส่เข้าไปในกระบวนการบริหารแล้วก็มีผลผลิต (Output) ออกมา แต่ขณะนี้เราจะพูดแค่ผลผลิตที่ออกมานั้นไม่พอแล้ว จะต้องพูดเรื่อง Outcome ด้วย เช่น เอาทรัพยากรใส่เข้าไปในกระบวนการผลิตผลผลิตออกมาเป็นแก้ว แต่ Outcome อาจจะต้องมองให้กว้างกว่าแค่แก้ว โดยจะต้อง



มองไปถึงกระบวนการผลิตว่ามีผลกระทบอะไรหรือไม่ กล่าวคือ ถ้าแก้วที่มาจากทรายจะมีผลกระทบแบบหนึ่ง แต่แก้วที่ทำจากพลาสติกก็จะมีผลกระทบอีกอย่างหนึ่ง เพราะพลาสติกเป็นวัสดุที่จะคงอยู่อีก 500 ปี กว่าจะย่อยสลาย เว้นแต่เราจะนำไปเผาหรือแปรรูป เป็นต้น

Outcome มีผลกระทบต่อการบริหารราชการค่อนข้างสูง จึงต้องคำนึงถึง เรื่องของความรับผิดชอบ (Responsibility) ตรวจสอบได้ (Accountability) อำนาจ (Authority) และหน้าที่ (Duty) ถ้าในแง่ของ รัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) จะต้องคำนึงถึงความสมดุล 3 อย่าง คือ

- **Authority** (อำนาจตามระเบียบและกฎหมาย)
- **Duty** (หน้าที่)
- **Responsibility** (ความรับผิดชอบ)

ทั้ง 3 อย่างที่กล่าวมาจะต้อง Balance กัน โดยราชการจะประสบปัญหามากในเรื่องอำนาจ (Authority) โดยเฉพาะในสายของกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ มีหน้าที่ (Duty) เยอะ ความรับผิดชอบก็เยอะ แต่อำนาจ (Authority) จะแบ่งกันระหว่าง

ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ที่เป็นปัญหาทั้งในเชิงรัฐศาสตร์และเชิงบริหารด้วย ในทางรัฐศาสตร์เราจะพูดถึงเรื่องอำนาจมากหน่อย **Authority** ที่กล่าวมาแล้วยังไม่พอ ปัจจุบันต้องมีทั้งความโปร่งใส (Transparency) สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) และการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องและประชาชน



นอกจากนั้น การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่จะเชื่อมโยงผลสัมฤทธิ์กับการจัดการทรัพยากรและรางวัล (Reward) ด้วย ซึ่งเป็นแนวคิดจากภาคเอกชน มีทั้งรางวัล (Reward) และการลงโทษ (Punishment) ที่เรียกว่า Stick and Carrot

การปรับองค์กรให้เหมาะสม

การปรับองค์กรให้เหมาะสมกับขนาดและภารกิจ (Rightsizing) บางภารกิจอาจจำเป็นต้องทำงานในลักษณะ



ให้เอกชนร่วมดำเนินการ (Privatization) เช่น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นบริษัทมหาชนคืออะไรที่ราชการไม่จำเป็นต้องทำ ก็มอบให้เอกชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปทำ ส่วนราชการก็พยายามลดขนาดองค์กรให้เล็กลง ข้าราชการประจำก็จะเหลือน้อยลง ลูกจ้างประจำก็ต้องเลิกไป เว้นแต่ที่มีอยู่แล้ว ให้เปลี่ยนไปใช้ชื่อว่าพนักงานราชการ ซึ่งเป็นพนักงานชั่วคราว

การแข่งขันและการเปรียบเทียบ

ส่วนราชการ แม้จะไม่ใช่เอกชน แต่ก็ต้องคำนึงถึงการแข่งขันและการเปรียบเทียบด้วย ว่าเอกชนล้าหน้าไปถึงไหนแล้ว ในขณะเดียวกัน ต้องคำนึงถึงประเทศที่อยู่ในเวทีภูมิภาคเดียวกันและในโลก ซึ่งได้แบ่งไว้เป็น 3 โลก คือ

- 1) โลกก้าวหน้า
- 2) โลกในระดับกลาง
- 3) โลกล้าหลัง

มีคนบอกว่าประเทศไทย Modernization Without Development ขอให้ท่านพิจารณาดูว่าจริงหรือไม่ เราเจริญแต่ไม่ได้พัฒนา เช่นประเทศอื่นมีบันไดเลื่อนเราก็มีเหมือนกัน แต่ผู้คนยังไม่ได้พัฒนา และมีปัญหาค่อนข้างมาก คือ เรารักความสะดวกสบายหาเงินง่ายๆ อายกรวยแต่ไม่ต้องลำบาก เมื่อพูดถึงการแข่งขัน

สมัยก่อนเราแข่งกับมาเลเซีย ตอนนี้ก็ไม่ทันแล้ว หันมาแข่งกับเวียดนามซึ่งเป็นประเทศที่ล้าหลังจากเรามาก แต่เนื่องจากประเทศเวียดนามมีการพัฒนาในลักษณะก้าวกระโดด ดังนั้นการแข่งขันระหว่างประเทศต่างๆ ในภูมิภาคจึงเป็นสิ่งที่น่ากลัว ตัวอย่างเช่น ที่ประเทศเวียดนามเวลาหกโมงเช้าจะเห็นผู้คนอยู่ในท้องนาแล้ว ส่วนของเราให้เทวดาเลี้ยง ปลุกแล้วก็ทิ้งไว้

เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยต้องทำงานกับคน ได้ค้นพบว่า ปัญหาของประเทศไทยเราอยู่ที่การต่อสู้ระหว่างคนกับระบบ เราพยายามจะไปแก้ระบบ โดยสร้างระบบที่ทันสมัยแต่ไม่ว่าจะแก้ไขระบบระเบียบ หรือกฎหมายอย่างไร คนไทยมักจะเก่งกว่าระบบเสมอ และสามารถเอาชนะระบบได้ตลอดเวลา เพราะฉะนั้นอย่าไปแก้ที่ระบบ ถ้าคนดี ไม่มีระบบก็สามารถดำรงอยู่ได้ คนไทยมีข้อดีเยอะแต่มีข้อสังเกตที่จะขอเสนอ ดังนี้

- 1) ไม่ชอบระเบียบวินัย
- 2) ไม่มีวิธีคิดแบบวิทยาศาสตร์ หรือเชื่อข่าวลือ มีการปลุกกระแสได้อย่างมาก
- 3) ไม่ยกย่องคน คนไทยเรายกย่องคนไม่เป็น มักจะมองคนอื่นไม่ดีไปเสียหมด



4) เป็นคนซี้ซลาด ไม่มีความกล้าหาญอย่างเป็นระบบ เช่น เมื่อมีการเกณฑ์ทหารก็จะไปบนไม่ให้ถูกเป็นทหาร ครั้นเมื่อจับฉลากไม่ได้เป็นทหาร กลับมาเลี้ยงจนเมา มีเรื่องทะเลาะวิวาทกัน เป็นความกล้าในสิ่งที่ไม่ควร และไม่ถูกต้อง

5) ไม่ค่อยคำนึงถึงการรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม เช่น ตู้โทรศัพท์ถูกทุบจะไม่มีใครสนใจ หรือกรณีมีผู้ตัดไม้อยู่ริมถนน มีคนเห็น แต่ก็ไม่มีใครไปแจ้งตำรวจ ไม่ได้สนใจว่ามันเป็นส่วนรวม

6) จะเอาแต่ประโยชน์ของตัวเอง ทุกวันนี้จะมีการหาเรื่องใส่กัน เช่น ในการสัมภาษณ์ก็มีการพยายามถามคำถามให้ติดกันให้ได้ และในบางครั้งจะมีการนำไปเขียนข่าวให้เป็นกระแส



เป็นสังคมที่ไม่ร่วมมือกัน ไม่รักชาติบ้านเมืองก็ว่าได้ ผมอยู่ภูเก็ต 3 ปี เหนื่อยมาก เพราะต้องคอยต่อสู้รักษาเกาะไว้ แต่คนที่อยู่ที่นี่ ไม่เคยคิดจะ

รักษา อยากจะสร้าง อยากจะเอาเงินฝรั่งอย่างเดียว เอาสั้น ไม่เอายาว เอารวย ไม่เอาพอเพียง จะเป็นอย่างไรก็ช่าง มีข้อคิดว่า "หมาตายแต่เห็บไม่ตาย เห็บจะหนีไม่อยู่ที่อื่น"

เรื่องการบริหารงานนั้นไม่อยาก จะปฏิบัติ โดยศึกษาจากตำราของฝรั่งก็ได้ หรือจะเชิญฝรั่งมาบรรยายก็ได้ ไปดูงานก็ได้ แต่สิ่งหนึ่งคือ ชีวิตจิตใจ และวิธีคิดในการดำเนินชีวิตของเรา ที่เราไม่รู้จะแก้อย่างไร เพราะดูแล้วรู้สึกว่าคุณไทยไม่รักเมืองไทย ไม่รักกันและกัน ท่านเชื่อหรือไม่ว่า ถ้าปราศจากสถาบันพระมหากษัตริย์แล้ว ผมว่าเลือดท่วมท้องช้าง นั่นเป็นไปได้

กระทรวงมหาดไทยกับการทำงานแบบบูรณาการ

กระทรวงมหาดไทยมีการบูรณาการการทำงานระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ในส่วนกลางจะมีกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ บางแห่งจะหวงอำนาจไว้และแบ่งอำนาจบางส่วนให้ภูมิภาคและท้องถิ่น เช่น การปิดโรงงานให้ส่วนภูมิภาคสามารถทำได้ แต่การขออนุญาตตั้งหรือยกเว้น ต้องได้รับการอนุมัติจากอธิบดี เป็นต้น ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะเหนื่อยในการทำงาน



ต่อมา มีการแก้ไขการมอบอำนาจ และแบ่งอำนาจให้เหมาะสม โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถดำเนินการได้จบภายในจังหวัด จะได้ไม่ต้องมีการเดินขบวนไปส่วนกลาง และไม่ใช่ว่าเฉพาะแก้ปัญหาเท่านั้น ผู้ว่าฯ ต้องพาจังหวัดเดินไปข้างหน้า คือสร้าง **Wealth** ด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด ต้องหาเงินเข้าจังหวัด ทั้งเรื่องการท่องเที่ยว การค้าพาณิชย์ อุตสาหกรรม และการต่างประเทศ ต้องเดินทางไปเจรจาการค้าในต่างประเทศ

ถ้าถามว่าคนกระทรวงมหาดไทย อยู่ในระดับใด ขอบอกว่าอยู่ในระดับล่าง เป็นพวก **Action** เราไม่ใช่พวกคิด **Policy** แต่เราปฏิบัติเก่ง เพราะเราอยู่กับประชาชนมา 115 ปี แล้ว ในอดีต กระทรวงมหาดไทยจะเป็นฝ่ายพลเรือน หรือที่เรียกว่าสมุหนายก และฝ่ายทหาร เรียกว่า สมุหกลาโหม ภายหลังจึงมีการแบ่งแยกงานออกไปจากกระทรวงมหาดไทยหลายหน่วยงาน เช่น กระทรวงสาธารณสุข กรมตำรวจ กรมอัยการ

ถามว่าในหลักของการบริหาร องค์การให้อยู่รอดและเจริญเติบโต

(**Survival and Growth**) ขณะนี้คิดว่า กระทรวงมหาดไทยเหมือนหนุมาน หลังจากชนะศึกกรุงลงกาแล้ว หหมดความจำเป็น เขาก็จะไล่ออก แต่แท้จริงแล้ว ศึกกรุงลงกาได้เปลี่ยนสภาพมาเป็น การรบในหลายรูปแบบ เช่น การรบทางเศรษฐกิจ ด้านการเมือง ด้านความมั่นคง และด้านความสงบเรียบร้อย เพราะฉะนั้น ในความคิดของผม ก็ยังจำเป็นที่จะต้องมีการกระทรวงมหาดไทยอยู่ เพื่อช่วยประสานการดำเนินงานต่าง ๆ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด เช่น การดำเนินการแก้ปัญหาโรคซาร์ โรคไข้หวัดนก เป็นต้น

นอกจากนั้น ยังได้ดำเนินการร่วมกับตำรวจในเรื่องการปราบปรามยาเสพติด อีกทั้งได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาหมอกควันพิษในภาคเหนือ โดยได้มอบหมายให้นายอำเภอและจังหวัดดำเนินการอย่างเคร่งครัด

กล่าวคือ **กระทรวงมหาดไทยก็คือ น้ำยาที่จะประสานให้ทุกอย่างลงตัว** ซึ่งดูเหมือนจะไม่จำเป็น แต่ขอเรียนว่า **"ถ้าขาดมันแล้วเธอจะรู้สึก"**





การบริหารราชการแบบบูรณาการ ภายใต้กรอบคุณธรรมและจริยธรรม

สมชาย ชุ่มรัตน์²

ความนำ

การบริหารราชการแบบบูรณาการ ภายใต้กรอบคุณธรรม จริยธรรม เมื่อพูดถึงคุณธรรม จริยธรรม เรามักนึกถึง คำสอนหรือแนวคิดทางศาสนาเป็นหลัก โดยอาจจะมองไปถึงว่าถ้าเราจะมีคุณธรรม จริยธรรม ต้องเข้าวัด ต้องฟังเทศน์ ฟังธรรม ต้องรักษาศีล บางคนคิดอย่างนั้น และเราไม่คิดว่าคุณธรรม จริยธรรมคือ นัยสำคัญของความรู้สึกรู้สึกนึกคิดของการดำรงชีวิตของ



ผู้คน ถ้าเราคิดเฉพาะการเข้าวัดฟังธรรม มันก็แคบเกินไป

¹ ส่วนยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาชุมชนและส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สนผ.สป. และส่วนพัฒนาและบริหารจัดการความรู้ สดร.สป. สรุปจากการบรรยายพิเศษ เรื่อง "การบริหารราชการแบบบูรณาการภายใต้กรอบคุณธรรมและจริยธรรม" เมื่อวันจันทร์ที่ 21 พฤษภาคม 2550 ณ โรงแรมรอยัลซิดี กรุงเทพฯ ฯ

² รองปลัดกระทรวงมหาดไทย



ถ้าพูดถึง**คุณธรรมในการบริหารงานบุคคล**จะบ่งบอกถึง**หลักของความสามารรถ หลักของความเสมอภาค หลักของความมั่นคง และหลักของความ**เป็นกลางทางการเมือง เพราะฉะนั้น ใครที่ได้ศึกษาเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล จะรู้ว่า**คุณธรรมในการบริหารงานบุคคล**จะหนีไม่พ้น 4 หลัก

เมื่อเข้ามาเป็นข้าราชการแล้วถ้าเราไม่ผิด ไล่เราออกไม่ได้ ถ้าเราไม่ทำผิด วินัย ตัดเงินเดือนเราไม่ได้ ไม่ว่าจะระบบส่งเสริมการสนับสนุนใดๆ ก็ตาม เราจะต้องได้รับสิ่งนั้นเท่าเทียมกับคนอื่นโดยเสมอภาคกัน และที่สำคัญที่สุดก็คือการเป็นข้าราชการรู้ที่จะนำแนวนโยบายแห่งรัฐไปปฏิบัติให้เกิดเป็นรูปธรรม แต่เท่าที่ผ่านมามันเราอาจจะถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าข้าราชการ หรือพนักงานของรัฐก็ดี ถูกการเมืองเข้ามาครอบงำ มาชี้นำ ชี้นำ ทำให้ข้าราชการเบี่ยงเบนไปจากคุณธรรม จริยธรรมในระบบของการบริหารงานบุคคล นี่คือข้อด้อย แต่ในหลักการที่เป็นหลักสากลของการบริหารงานบุคคล จะต้องมีความ**หลักคุณธรรมและจริยธรรม**ที่บ่งบอกถึง**วัตถุประสงค์ 4 ประการ**ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น

การบริหารราชการแบบบูรณาการภายใต้กรอบคุณธรรม จริยธรรม มุ่งหวังอะไร

การบริหารราชการแบบบูรณาการภายใต้กรอบ**คุณธรรม จริยธรรม** มุ่งหวังว่าจังหวัดที่ท่านทำงานอยู่ มีการบริหารจัดการหรือการบริหารงานของท้องถิ่นที่อยู่ภายใต้การดำเนินงาน หรือการกำกับของจังหวัด อำเภอ อยู่ในกรอบของ**คุณธรรม จริยธรรมหรือไม่** คุณธรรม จริยธรรม ที่กล่าวนี้หมายถึง เครื่องกำหนดเกี่ยวกับความประพฤติของข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างในแต่ละองค์กรเป็นสำคัญ หรืออีกนัยหนึ่งหมายถึงเครื่องกำกับความประพฤติของบุคลากรในภาครัฐ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น

การบริหารราชการแบบบูรณาการมีความหมายว่าอย่างไร

การบริหารราชการแบบบูรณาการหมายถึง การปรับระบบบริหารราชการของจังหวัดให้เป็นหน่วยงานเชิงยุทธศาสตร์ในระดับพื้นที่ ซึ่งเราอาจจะไม่ได้ให้ความสำคัญหรือ นึกถึงการทำงานของจังหวัด เรามุ่งว่าการทำงานตามงบประมาณ ตามแนวนโยบาย กล่าวคือเป็นการบริหารงานในลักษณะดั้งเดิมที่เคยทำอยู่ แต่ถ้าติดตามเรื่องนี้โดยใกล้ชิดแล้วจะรู้ว่า รัฐบาลที่ผ่านมานำเอาแนวคิดของการบริหารราชการแบบบูรณาการเข้ามาใช้ มีคำว่า ผู้ว่า CEO การบริหารงานแบบเบ็ดเสร็จ การบริหารงานแบบมอบอำนาจจาก



ส่วนกลางให้พื้นที่มีอำนาจในการสั่งการ
ค่อนข้างเด่นชัดขึ้น ไม่ว่าด้านการบริหาร
งานบุคคล ด้านงบประมาณ และด้าน
อำนาจการตัดสินใจ

รัฐบาลปัจจุบันเห็นว่าการบริหาร
ราชการแบบบูรณาการที่มอบอำนาจไปนั้น
มีข้อดีหลายเรื่องที่ต้องแก้ไข ดังนั้น
รัฐบาลจึงได้ยกเลิก คำว่า "ผู้ว่า CEO" ให้
ใช้คำว่า "ผู้ว่าราชการจังหวัด" เพราะมี
ความเห็น คำว่า "ผู้ว่าราชการจังหวัด"
คือผู้ที่ต้องทำงานตอบสนองต่อปัญหา
ความต้องการของพี่น้องประชาชนโดย
เบ็ดเสร็จเด็ดขาดอยู่แล้ว ท่านรัฐมนตรี
ว่าการกระทรวงมหาดไทย บอกว่า
กระทรวงมหาดไทยมีแนวนโยบาย "บำบัด
ทุกข์ บำรุงสุข" เพียงแค่ 2 ประโยคก็ครบ
ถ้วนแล้ว เพราะฉะนั้น ผู้ว่าราชการ
จังหวัดได้ทำงานตามอุดมการณ์ของ
มหาดไทยไม่ต้องไปเปลี่ยนชื่อเป็น "ผู้ว่า
CEO" ก็ครอบคลุมงานที่เราต้องทำอยู่

การบริหารราชการของจังหวัดให้
เป็นหน่วยของเชิงยุทธศาสตร์ในระดับ
พื้นที่นั้น เป็นเรื่องที่รัฐบาลชุดก่อนได้นำ
แนวคิดของภาคธุรกิจมาใช้ ซึ่งการทำงาน
ภาคธุรกิจจะแตกต่างกับภาคราชการ ใน
ภาคราชการผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นไม่เป็น
เม็ดเงิน ไม่เป็นกำไร ไม่เป็นประโยชน์
ที่มองในแง่ของมูลค่า แต่การบริหาร
ราชการนั้น ท่านอยู่ในพื้นที่ทำงานแล้ว

ผลที่กลับมาไม่คุ้มกับเงิน แต่จะได้ในส่วน
ที่เป็นความรู้สึกดีๆ ในจิตใจของพี่น้อง
ประชาชน ซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญ แต่ไม่ใช่
หมายความว่าเรายกเลิก ผู้ว่า CEO แล้ว
การบริหารราชการจะถอยหลังเข้าคลอง
ไปเหมือนกับเข้าซามเย็นซาม แต่ยัง
มุ่งเน้นถึงความเข้มข้นของการทำงานใน
เชิงบูรณาการทุกส่วนเข้ามา เพื่อตอบ
สนองตามต้องการของพี่น้องประชาชน

การบริหารราชการแบบบูรณาการ

การบริหารราชการแบบบูรณาการ
จะมีองค์ประกอบ 2 องค์ประกอบใหญ่ๆ คือ

องค์ประกอบแรก

องค์กรที่มีสมรรถภาพในการ บริหารงานสูง

ต้องเป็นองค์กรที่มีสมรรถภาพใน
การบริหารงานสูง มีการวัดผล มี KPI มี
Milestone มี Benchmark คำตอบก็คือ
ว่าเมื่อก่อนนี้บางที่เราตัดถนนเส้นหนึ่ง
ลงทุนไปหลายแสน ถามว่าประโยชน์ที่
เป็นความคุ้มค่าบางที่มันไม่คุ้มค่า ตัดขึ้น
เพราะว่ามีผลประโยชน์ซับซ้อนหรือ
ตัดถนนเพื่อตอบสนองความต้องการของ
บุคคลใด บุคคลหนึ่ง เป็นหลัก นั่นคือ
แนวคิดการทำงานแบบเก่าๆ แบบดั้งเดิม

แต่ในการบริหารงานแบบใหม่
หน่วยงานของเราหรือองค์กรปกครอง



ส่วนท้องถิ่น ก่อนที่จะดำเนินการตาม แผนงานหรือโครงการใดๆ จะต้องมีความ คุ่มค่า มีการวัดผลของการคืนกำไรกลับมา ของมูลค่าของหน่วยนั้นๆ ต้องเป็นการ บริหารราชการแบบมุ่งถึงการพัฒนาที่มี ความร่วมมือกันทุกภาคส่วน

การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน เป็นเรื่องที่สำคัญ โดยเฉพาะรัฐบาลนี้เน้น เรื่องสังคมซึ่งจะเห็นว่ากิจกรรมและ แผนงานโครงการของรัฐบาล มุ่งเน้นการมี ส่วนร่วมของภาคประชาชน สังคม NGO มุ่งเน้นถึงการให้ ถ้าพูดกันภาษาชาวบ้าน ก็คือในส่วนของรัฐบาลมองเห็นว่าการ เน้นเรื่องเศรษฐกิจ การเมือง ซึ่งถือว่าเป็น เรื่องที่สำคัญ แต่เมื่อพัฒนาไปช่วงหนึ่ง จะรู้ว่าการพัฒนาเศรษฐกิจนั้น ก่อ ให้เกิดความรู้สึกถึงช่องว่าง ความรู้สึก ว่า คนที่รวยก็รวยขึ้น คนที่จนก็ยังช่วยตนเอง ไม่ได้ การบริหารจัดการแก้ไขปัญหของ รัฐบาล จึงเน้นให้ภาคประชาสังคมเข้ามา มีส่วนร่วมตรงนี้ก็คือแนวคิดของการ บูรณาการ

ดังนั้น **การบูรณาการ ก็คือการที่ ทุกภาคส่วนเข้ามาทำงานร่วมกัน** ซึ่ง จังหวัดที่เคยรับผิดชอบงานนี้อยู่ จะมีการ ประชุมร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นประจำทุกเดือน องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีความสามารถแตกต่างกัน องค์กรใดมีเงินมากก็มีความสามารถสูง

องค์กรใดมีเจ้าหน้าที่มากก็สามารถ บริหารจัดการได้ดี องค์กรใด ผู้บริหาร มีความรู้ สมาชิกมีความรู้ พี่น้องประชาชน ก็ได้รับการตอบสนองได้ดี

แต่ท่านเชื่อหรือไม่ว่า องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น 8,000 กว่าแห่ง มีความหลากหลาย เก่งไม่เหมือนกัน ผู้บริหารก็เก่งไม่เหมือนกัน ผู้บริหารมาจาก กลไกของการเลือกตั้ง ความหลากหลาย ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเกิดขึ้น โดยธรรมชาติ ถ้ามีเงินมากก็มีกิจกรรม ให้ทำมาก มีผู้บริหารที่มีความรู้ก็มีงานมาก มีส่วนร่วมของภาคประชาชนมากก็มี กิจกรรมมาก

เมื่อครั้งที่ผมเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด ผมเอาเขากลับมาเป็นกลุ่มคาสเตอร์ โดยล้อมาจากนโยบายรัฐบาลเก่า เอา 3-6 จังหวัด มารวมเป็น 1 CLUSTER ให้แลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกันถ่ายเท ความเจริญจากจังหวัดหนึ่งสู่จังหวัดหนึ่ง ผมเคยเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดชายแดน แต่คาสเตอร์ผมเป็นจังหวัดอุตสาหกรรม เราก็เอาจังหวัดอุตสาหกรรมเป็นจังหวัด ดันน้ำ ผมเป็นจังหวัดปลายน้ำประตูลู่ อินโดจีน

ความร่วมมือของทุกภาคส่วน

เพราะฉะนั้น การบริหารราชการ แบบบูรณาการ ต้องมีความร่วมมือของทุก



ภาคส่วน โดยผมจ้างสถาบันให้คำปรึกษาของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มาแล้วก็บอกท้องถิ่นที่ผมเคยดูแล้วว่า ให้เลือกเจ้าหน้าที่มา 2 คน เป็นเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 1 คน ส่วนอีกคนใครก็ได้ที่อยู่กับเรานานๆ ไม่ใช่แค่ 3-4 ปีแล้วย้ายกลับบ้านไป ถ้าเป็นคนท้องถิ่นยิ่งดี ผมอยากให้ท้องถิ่นที่อยู่ตามอำเภอต่าง ๆ 4-5 อำเภอ รวมกันและวางแผนพัฒนาไปในทางเดียวกัน เอา อบต. ก. เป็น อบต. ขนาดใหญ่ ชั้น 1, 2, 3, ดูแล อบต. ข ชั้น 4, 5 ของบางอย่าง อบต. ข. ไม่มีกำลังซื้อก็ขอยืม อบต. ก. ซึ่งก็ไม่ผิด กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เขาบอกแล้วว่าการช่วยเหลือเกื้อกูลกันได้ ถ่ายเทกันได้ไม่ผิดกฎหมายไม่ว่าอะไร เราก็จับกลุ่มเหล่านี้เป็นคาสเตอร์และแบ่งกลุ่มโดยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) และนายอำเภอเป็นที่ปรึกษา แล้วมาร่วมกันทำงาน

การทำงานเชิงบูรณาการไม่ได้หมายถึงต่างคนต่างทำ ผู้ว่าฯ ก็ทำไปทางหนึ่ง นายอำเภอก็ทำไปทางหนึ่ง นายกเทศมนตรีก็ทำไปอีกทางหนึ่ง แต่เป็นการทำงานร่วมกัน โดยการอบรมให้ความรู้กับบุคลากร ในการวางแผนพัฒนาองค์กรของคุณอย่างไร จะได้ร่วมมือกันแลกเปลี่ยนกันทำ ปลัด อบต. นี้เก่งเรื่องยุทธศาสตร์ คนนั้นเก่งเรื่องการเกษตร ก็จะมีการแลกเปลี่ยนความรู้ซึ่งกันและกัน

ทำงานโดยยึดหลักคุณธรรม จริยธรรม

เพราะฉะนั้นคำว่าบริหารราชการแบบบูรณาการ หมายถึง ความร่วมมือของทุกภาคส่วนเข้ามาซึ่งท่านเป็นท้องถิ่นท่านก็ต้องทำแผนชุมชน จะต้องดึงความต้องการของพี่น้องทุกคนมาทำแผน 3 ปี 5 ปี แผนประจำปี ประกาศให้รับรู้โดยทั่วกัน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีแผนงานโครงการจะดำเนินการอย่างไรในปีนี้ คนจะได้รู้ล่วงหน้าว่า เขาจะได้รับการตอบสนองจากท้องถิ่นที่เลือกเข้าไปอย่างไร ท้องถิ่นเรานับวันก็จะเข้มแข็งขึ้น การทำงานของท้องถิ่นก็เริ่มเข้ารูปเข้ารอยขึ้น คำครหานินทาจากสังคม ค่อยจางหายไป เพราะสังคมเขามารับรู้ เข้ามามากับสามารถจะเรียนรู้ได้จากการทำงานของท้องถิ่น การจัดซื้อจัดจ้าง ประชาคมก็เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจรับงานต่างๆ สังคมก็รับรู้ที่ท้องถิ่นทำงานอย่างไร

พระเอกในอนาคต

ท้องถิ่นหลายแห่งทำงานด้วยหลักคุณธรรม จริยธรรม หลายท้องถิ่นได้รับการชมเชย หลายท้องถิ่นเอามาอ้างในที่ประชุมในระดับชาติ

ในอนาคตข้างหน้าท้องถิ่นจะเป็นพระเอก ราชการส่วนกลางก็อยู่อย่างนี้มีอำนาจตัดสินใจสนับสนุนอย่างไรก็จะ



คงอยู่ แต่ภูมิภาคก็ค่อยเบาลง แผลวงมีหน้าที่ในการให้คำแนะนำ กำกับ ดูแลส่งเสริมสนับสนุนแต่คนที่ทำงานจริงๆ เพื่อตอบสนองให้กับพี่น้องประชาชน คือท้องถิ่น อบต. เทศบาล อบจ. จะต้องทำงาน. ให้ตอบสนองปัญหาความต้องการของพี่น้องประชาชน ท่านก็ต้องเข้มแข็งขึ้น เครื่องไม้ เครื่องมือ บุคลากร งบประมาณ ก็จะมีมากขึ้น

เพราะฉะนั้นสิ่งที่จำเป็นและต้องพูดมาก ๆ ก็คือ คุณธรรมและจริยธรรมที่อปท. ตั้งไว้เป็นมาตรฐานการทำงานตามวิชาชีพของเรา

องค์ประกอบที่ 2

ต้องมีแผนงาน โครงการที่เป็นความคิดริเริ่ม

การบริหารแบบบูรณาการจะต้องมีแผนงาน โครงการที่เป็นความคิดริเริ่มในการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น ของชุมชน ของสังคม จากการประชุมหลายครั้งมีข้อสรุปได้ว่าขณะนี้ท้องถิ่นเราเริ่มเข้มแข็งขึ้น เข้มแข็งขึ้น แต่ภาพสังคมที่อยู่รอบๆ ท้องถิ่นยังไม่เข้มแข็ง การติดตาม การกำกับ การตรวจสอบของสังคมที่จะดูว่าท้องถิ่นใดทำงานและมีคุณธรรมจริยธรรมมากน้อยแค่ไหน ยังไม่ค่อยเข้มแข็งนัก ซึ่งเป็นสิ่งที่รัฐบาลนี้ได้ส่งเสริมภาคประชาสังคมให้มีความเข้มแข็งสามารถที่จะมาทำงานคู่กับ

ท้องถิ่นได้ในอนาคต

เพราะฉะนั้น การบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ ไม่ได้ต้องการให้ท้องถิ่นเข้มแข็งเพียงฝ่ายเดียว แต่ต้องการให้ภาคประชาสังคมเข้มแข็งและเติบโตควบคู่กันด้วย เพื่อจะได้เป็นแรงหนุนซึ่งกันและกัน

การนำยุทธศาสตร์ มาใช้ในพื้นที่

จังหวัดแบบบูรณาการ ต้องนำยุทธศาสตร์ของชาติ กระทรวง และรัฐบาล มาใช้ในพื้นที่ด้วย ในเรื่องที่มีมอบให้ท้องถิ่นทำและเรื่องการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางไปยังท้องถิ่น ถึงแม้ว่ายังไม่ครอบคลุมทุกกิจกรรม แต่หลายท้องถิ่นก็ได้เอางานส่วนกลาง อาทิ ศูนย์เด็กเล็ก เบี้ยยังชีพ การศึกษาท้องถิ่น แม้กระทั่งยาเสพติดที่เป็นปัญหาระดับชาติ ก็ให้ท้องถิ่นเข้ามาบริหารจัดการ

ในส่วนของกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย นายบุญฤทธิ์ จันทน์เสนะ เป็นผู้อำนวยการศูนย์ของกระทรวงมหาดไทย โดยทุกวันเสาร์และวันอาทิตย์ ท่านจะออกไปประชุมที่จังหวัดต่างๆ และในท้องถิ่น เพื่อขอความร่วมมือให้ช่วยกันแก้ไขปัญหาสังคม ยาเสพติด ซึ่งท้องถิ่นมีกำลังคน งบประมาณ ในการทำกิจกรรมหรือแผนงานขึ้นมาตอบสนองความต้องการของพี่น้องประชาชนได้ดีที่สุด



เพราะฉะนั้น ยุทธศาสตร์ชาติในการแก้ไขปัญหาหาเสพติด จึงลงไปสู่ระดับรากหญ้า อบต. เทศบาล และ อบจ. ที่ต้องช่วยอำเภอ จังหวัด ในการบริหารจัดการ และเมื่อท้องถิ่นเข้ามารับภาระในส่วนนี้แล้ว ภาระของส่วนกลางก็เบาลง ส่วนกลางก็แบ่งกิจกรรมบางส่วนไปให้ท้องถิ่นดำเนินการ เพราะฉะนั้น การดูแลในระดับตำบล หมู่บ้าน ก็เป็นเรื่องของท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ๆ กับพี่น้องประชาชน

การทำงานในปัจจุบันจะต้องมีเป้าหมายที่ชัดเจน ต้องมีหลักในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Government) หรือธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นกฎหมายที่บังคับให้องค์กรของราชการต้องปฏิบัติ มีอยู่ 6 หลัก คือ

1. หลักนิติธรรม
2. หลักคุณธรรม
3. หลักโปร่งใส
4. หลักการมีส่วนร่วม
5. หลักความรับผิดชอบ
6. หลักความคุ้มค่า

ผู้ว่าราชการจังหวัด ต้องชี้นำในเชิงยุทธศาสตร์

ผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะที่เป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด ต้องรับผิดชอบทุกเรื่องในพื้นที่ ต้องเร่งรัดแก้ไขปัญหาให้พี่น้องประชาชน มีอะไรก็ต้องเร่งทำ ท่าน

รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ท่านบัญญัติฯ ท่านเคยบอกให้ฟังว่า งานที่รับผิดชอบอยู่ตอนนี้มากกว่าเวลาที่ให้ทำงาน ก็คงเช่นเดียวกัน ท่านก็สังเกตดูตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดปัจจุบัน กับเมื่อก่อน มีปริมาณงานมากกว่าเดิมหรือไม่ อันนี้ก็เร่ง อันนี้ก็ทวง อันโน้นก็อยากได้ไว บางครั้งสั่งมา 3 วัน นี่คือการกิจที่ข้าราชการปัจจุบัน ทั้งท้องถิ่น ทั้งภูมิภาค ก็มีความเร่งด่วนในการเร่งรัดการปฏิรูปราชการ เพื่อให้ได้ผลในการตอบสนองปัญหาที่รุมเร้าอยู่

ในส่วนของผู้ว่าราชการจังหวัด แม้จะไม่เรียก ผู้ว่า CEO แต่ในฐานะที่เป็นผู้ว่าราชการจังหวัด ก็ยังเป็นผู้ชี้นำเชิงยุทธศาสตร์ ต้องบริหารจัดการในเรื่องของกลยุทธ์ ต้องเป็นผู้ชี้นำชี้แนะในการบริหารจัดการและสร้างขีดความสามารถรับผิดชอบในเรื่องการระดมความร่วมมือของทุกภาคส่วน รวมทั้งการแก้ไขปัญหา

ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ประสานกลยุทธ์/ธรรมาภิบาล

ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องทำหน้าที่ประสานกลยุทธ์ ซึ่งจำเป็นต้องใช้ความรู้จากส่วนกลาง ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องคิดปัญหาและช่วยสนับสนุนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหา และทำหน้าที่ของจังหวัดในเชิงบูรณาการ โดยใช้หลักเกณฑ์และวิธี



การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) ได้ประกาศมาตรฐานสำนักงาน ก.ถ. เมื่อปี 2546 เพื่อให้ท้องถิ่นมีการบริหารจัดการที่ดี ตอบสนองกับพี่น้องประชาชน

ท่านนายกรัฐมนตรี พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ ประกาศวาระแห่งชาติเกี่ยวกับคุณธรรม และจริยธรรม ง่ายๆ คือ 4 ป. โปร่งใส ประสิทธิภาพ ประหยัด และเป็นธรรม ส่วนมาตรฐานคุณธรรม จริยธรรมที่สำนักงาน ก.ถ. ประกาศเมื่อปี 2546 มีดังนี้ คือ

- ให้ดำรงตนอยู่ในศีลธรรม ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต เสียสละ และมีความรับผิดชอบ
- ปฏิบัติหน้าที่อย่างเปิดเผย โปร่งใส พร้อมให้ตรวจสอบ
- พึงให้บริการด้วยความเสมอภาค สะดวก รวดเร็ว มีอัธยาศัยไมตรี
- พึงปฏิบัติหน้าที่โดยยึดผลประโยชน์ของงานอย่างคุ้มค่า
- การพัฒนาทักษะ ความรู้ความสามารถและตนเองให้ทันสมัยอยู่เสมอ

แนวนโยบายของกระทรวงมหาดไทย

ประการที่ 1 กระทรวงมหาดไทย มีเจตนาแน่วแน่ที่ส่งเสริมให้องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง มีสมรรถนะในทุกด้าน หลายคนมักจะต่อว่าต่อขานว่า กระทรวงมหาดไทย ครอบงำ ขอเรียนว่า ทั้งท่านและกระทรวงมหาดไทย ทำตามกฎหมาย ทั้งหมด กฎหมายว่าอย่างไร เราทำตามนั้น กฎหมายรัฐธรรมนูญว่าอย่างไร เราทำตามนั้น กฎหมายกำกับไว้ เราก็ต้องทำตามขั้นตอน เป็นไปไม่ได้ที่กระทรวงมหาดไทย หรือท้องถิ่น คือท่านทั้งหลาย ทำเกินกว่ากฎหมายกำหนด

ประการที่ 2 ความเป็นอิสระ ในแนวคิดการที่ให้ท้องถิ่นเป็นอิสระ ก็ต้องดูว่า ความเป็นอิสระของท้องถิ่นอยู่ในกรอบตรงไหน ให้ท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการงานตามภารกิจอย่างเต็มที่ เป็นอิสระในการบริหารจัดการตามกฎหมายที่มีอยู่ ภารกิจท้องถิ่นมี 3 ข้อ คือ 1) ต้องทำ 2) เลือกรับ 3) สิ่งที่ท่านต้องทำตามพันธสัญญาที่ให้กับประชาคม

ประการที่ 3 กำกับดูแลท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น ถ้าไม่ผิดก็ไม่ยุ่ง

ประการที่ 4 สร้างมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้เป็นมาตรฐานอย่างเดียวกัน ซึ่งเป็นหน้าที่ของสำนักงาน ก.ถ. และกระทรวงมหาดไทย ต้องร่วมมือกัน





ทำไมไม่ต้องเสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรม และความรับผิดชอบต่อสังคมให้อยู่ในจิตสำนึกของผู้บริหารองค์กรในยุคปัจจุบัน...

ว่าที่ร.ต.สมชาย พุกผล¹

ในปัจจุบันมีการกล่าวถึงเรื่องของ คุณธรรม จริยธรรม และความรับผิดชอบต่อสังคม ของผู้มีอำนาจ หรือผู้บริหารใน ภาครัฐ รวมไปถึงผู้บริหารระดับสูงของ องค์กรในภาคเอกชนอย่างกว้างขวาง จนทำให้ผู้คนในสังคมปัจจุบันกำลังเกิดข้อ กังขาว่า ผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจ กำลัง ขาดหลักการการบริหารเหล่านี้จริง (ทั้งที่ สังคมไทยก็เป็นสังคมแห่งพุทธศาสนา มากกว่า 700 ปี) ถึงขนาดนำหลักการด้าน การเสริมสร้างจริยธรรม ธรรมาภิบาล และ

การป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในภาครัฐ มาประกาศเป็นวาระแห่งชาติ กันอย่างจริงจังในรัฐบาลยุคปัจจุบัน

หลาย ๆ องค์กรพยายามที่จะ สรรหา ความหา แ่่งตัว ชื่อตัว “คนเก่ง” ที่เป็นทั้ง “คนเก่ง” และ “คนดี” แต่ถ้า องค์กรใดได้คนเก่งที่เป็นคนไม่ดีแล้ว คงจะ ไม่เป็นผลดีแก่องค์กรแน่ ความจริงอย่าง หนึ่งคือ องค์กรต่าง ๆ มักจะมุ่งเน้นการ พัฒนาบุคลากรระดับกลาง ถึงระดับล่าง มากเกินไป จนละเลยการพัฒนาฝีมือ

¹ วิทยากร และที่ปรึกษาอิสระ ด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ chaiphuk@hotmail.com

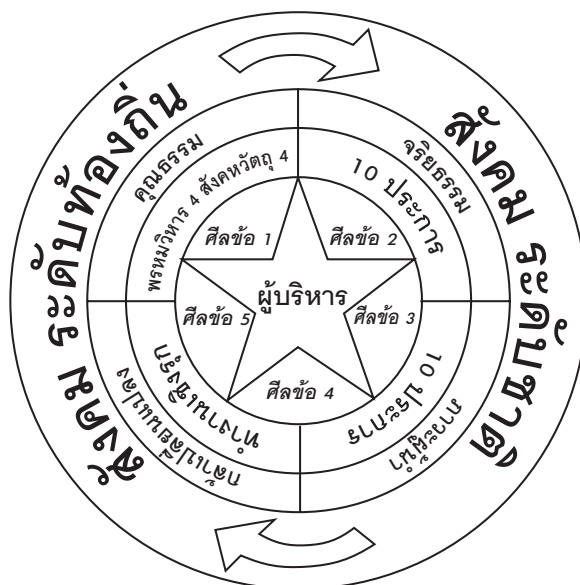


ผู้บริหารระดับสูง ถึงเวลาแล้วหรือยัง ที่ควรมีการพัฒนาผู้บริหารระดับสูง ในด้าน หลักสูตรที่เกี่ยวข้องกับคุณธรรม จริยธรรม หรือจรรยาบรรณในการบริหารธุรกิจ เพราะ ปัจจุบันนี้จะมีเพียงผู้บริหารบางคนในบาง องค์การเท่านั้นที่ได้พัฒนาจิตใจของตัวเอง โดยการฝึกสมาธิ ขัดเกลาจิตใจตัวเอง โดยอาศัยคำสอนทางศาสนา

การพัฒนา “จิตใจ” ถือเป็นจุด สำคัญเพราะใจเป็นบ่อเกิดของกิเลส เป็น บ่อเกิดของความชั่วและความดี ก่อนที่จะ ส่งผลกระทบต่อกฎพฤติกรรม การที่เราจะไป ยับยั้งหรือป้องกันพฤติกรรมที่ไม่ดีนั้นเป็น เรื่องที่ยากมาก แต่ถ้าจะดับกิเลสให้ถาวร นั้นจะต้องพัฒนาจิตใจของผู้บริหารให้เกิด ความเข้มแข็งและต่อสู้กับฝ่ายอธรรมใน จิตใจของตัวเองให้ได้เสียก่อน เพราะว่า

ยิ่งเก่งกว่าคนอื่นมากเท่าไร โอกาสเข้า โกลัการทุจริตคอร์รัปชันก็มีมากขึ้นเท่านั้น ในช่วงแรกๆ กระแสของบรรษัทภิบาล มาแรงมาก เพราะทุกคนเชื่อว่าจะสามารถ แก้ไขปัญหาความไม่ซื่อสัตย์ ไม่โปร่งใส ของการบริหารงานได้ แต่วินาทีนี้ ไม่มี ใครออกมารับรองได้ว่าระบบบรรษัท ภิบาลเพียงระบบเดียวจะสามารถสกัดกั้น “กิเลส” ของคนเก่งๆ ที่เป็นผู้บริหารได้ เพื่อป้องกันมิให้กิเลสของผู้บริหารเข้ามา ลุกกลามในองค์กร เราควรเสริมสร้างระบบ คุณธรรม จริยธรรม แก่ผู้บริหาร หรือผู้ที่มีอำนาจ ได้อย่างไร ?

คุณธรรม จริยธรรม ของผู้บริหาร นั้นจะต้องเสริมสร้างในเรื่องใดบ้าง เพื่อ ให้เกิดผลสัมฤทธิ์สนองตอบ และส่งเสริม ความรับผิดชอบต่อสังคมไทยได้



รูปภาพที่ 1



ผู้บริหารที่ดีนั้น ควรจะมีหลักธรรมที่เรียกว่า พรหมวิหาร 4 (Holy Abiding) ได้แก่

1. เมตตา (Living Kindness) แปลว่า ความรัก หมายถึง รักที่มุ่งเพื่อปรารถนาดี โดยไม่หวังผลตอบแทนใดๆ

2. กรุณา (Compassion) แปลว่า ความสงสาร หมายถึง ความปรานีปรารถนาให้ผู้อื่นพ้นทุกข์ สงเคราะห์สรรพสัตว์ที่มีความทุกข์ให้หมดทุกข์ตามกำลังกาย กำลังปัญญา กำลังทรัพย์

3. มุทิตา (Sympathetic Joy) แปลว่า มีจิตอ่อนโยน หมายถึง จิตที่ไม่มีความอิจฉาริษยาเจือปน มีอารมณ์สดชื่นแจ่มใสตลอดเวลา

4. อุเบกขา (Neutrality) แปลว่า ความวางเฉย นั่นคือ มีการวางเฉยต่ออารมณ์ที่มากระทบ และทรงความยุติธรรมไม่ลำเอียงต่อผู้ใดผู้หนึ่ง

คงไม่ต้องขยายความมากไปกว่านี้ เพราะชาวพุทธ หรือไม่ใช่ชาวพุทธ ที่เคยเรียนโรงเรียนในประเทศไทยทุกคนทราบดีอยู่แล้ว แต่ผู้บริหารอย่าหลงไปยึดถือเอาพรหมวินาศ 4 เป็นที่ตั้งก็แล้วกัน ซึ่งได้แก่ "บ้าอำนาจ อ้อราษฎ์บังหลวง หลอกหลวง ลูกน้อง ยกย่องคนชั่ว"

ผู้บริหารที่ดีนั้น ควรจะมี ธรรมะที่เรียกว่า สังคหวัตถุ 4 (Base of Sympathy)

สังคหวัตถุ 4 เป็นธรรมอันเป็นเครื่องยึดเหนี่ยวจิตใจผู้อื่น หรือธรรมเพื่อให้คนเป็นที่รักของคนทั่วไป อันได้แก่

1. ทาน (Giving Offering) คือ การให้ เสียสละ แบ่งปันแก่ผู้อื่น

2. ปิยวาจา (Kindly Speech) คือ พูดจาด้วยถ้อยคำสุภาพ นุ่มนวล เหมาะแก่บุคคล เวลา สถานที่ พูดในสิ่งที่เป็นประโยชน์ พูดในทางสร้างสรรค์ พูดให้เกิดพลังใจ

3. อัตถจริยา (Useful Conduct) ทำตนให้เป็นประโยชน์ตามกำลังสติปัญญา ความรู้ ความสามารถ กำลังทรัพย์ และเวลาที่มี อย่างไม่เป็นที่เดือดร้อนแก่ตนหรือผู้อื่น

4. สมานัตตตา (Even and Equal Treatment) คือวางตนให้เสมอดันเสมอ ปลาย วางตนเหมาะสมกับฐานะ ตำแหน่งหน้าที่การงาน ไม่เอาเปรียบผู้อื่น ร่วมทุกข์ร่วมสุข สม่ำเสมอ คือ เราควรจะเป็นคนที่ "โอบอ้อมอารี วจีไพเราะ สงเคราะห์ ปวงชน วางตนได้เหมาะสม"

ผู้บริหารที่ดีนั้น ควรจะมีจริยธรรม (Ethics)

มีมาตรฐานของการกระทำ และพฤติกรรม อันเป็นเครื่องบ่งบอกให้เห็นถึงการเป็นผู้ทรงเกียรติ ที่สามารถแยกแยะได้ว่าอะไรคือสิ่งที่ถูก หรืออะไรที่ผิด โดยใช้ดุลยพินิจพิจารณาในเชิงศีลธรรม คือ



1. มีบุคลิกภาพการเป็นผู้มีจริยาที่ดี ทั้งการแต่งกาย การพูดจา การแสดงออก ทั้งทาง กายจริยา (กาย) วจีจริยา (วาจา) และมโนจริยา (ใจ) ให้เหมาะสมกับกาลเทศะ โดยต้องอยู่ในพื้นฐานของการให้เกียรติ (Honorific) ผู้อื่นเสมอ

1.1 **กายจริยา** หมายความว่า การปฏิบัติการทำงานซึ่งต้องใช้กายเป็นสำคัญ โดยต้องรักษาระเบียบแบบแผน ถือเอาเหตุผลเป็นสำคัญ ขณะเดียวกันต้องไม่ถ่วงเวลาผู้อื่น ไม่ละเลยงานในหน้าที่ และต้องทำงานให้ลุล่วงทั้ง “ต่อหน้าและลับหลัง”

1.2 **วจีจริยา** หมายความว่า การปฏิบัติการทำงานด้วยคำพูดเป็นสำคัญ ต้องน่าเชื่อถือได้ ต้องถือหลักว่า “เสียชีพอย่าเสียสัตย์”

1.3 **มโนจริยา** หมายความว่า ตั้งจิตใจมั่นในการปฏิบัติงานทุกอย่างซึ่งเป็นหน้าที่ของตน ปักใจลงในการทำงานนั้น เห็นว่าการทำงานดีทั้งหลายรู้ได้เมื่อทำเสร็จ มิใช่รู้ได้เมื่อกำลังทำ หรือก่อนทำ ปักใจลงในการทำงานอย่างนี้ ชื่อว่าปฏิบัติทางใจด้วยดี โดยต้องทำงานด้วยใจซื่อสัตย์ มีมานะในการทำงาน ไม่เกียจคร้าน ไม่หวังพึ่งพาผู้อื่น ต้องรู้จักแบ่งเวลาในการทำงานและเวลาพักผ่อนโดยสมควร รักษาความเป็นระเบียบแบบแผน รู้รักษาหน้าที่

ที่พึงปฏิบัติ ต้องทำจริง ไม่ตั้งต้นในสิ่งที่ผิด ต้องคอยหมั่นตรวจสอบการทำงานอยู่เสมอ เพื่อป้องกันการผิดพลาดอันเป็นการรบกวนสถานการณ์ที่ อาจเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา

2. มีความสามารถในการตัดสินใจ และแก้ปัญหาได้อย่างเป็นกระบวนการ

3. อุดมทุน สุขุม เยือกเย็น รู้จักควบคุมอารมณ์

4. ปฏิบัติต่อผู้อื่น อย่างถูกต้อง และยุติธรรม ไม่เลือกที่รักมักที่ชัง

5. ไม่หลงอำนาจ ไม่ระแวงสงสัย หรือแสดงการดูหมิ่นเหยียดหยามผู้อื่น

6. รู้จักให้อภัย กล้ารับผิด รับชอบ

7. ไม่ปกป้องตนเอง และปกป้องพรรคพวกเพื่อนพ้องในทางที่ผิด

8. รู้จักการระงับโทสะโมหะ อย่างมีสติ และมีเหตุมีผล

9. คำสั่งต้องชัดเจน บนพื้นฐานความถูกต้องของกฎหมายบ้านเมือง และไม่ขัดต่อวัฒนธรรม ประเพณีอันดีงามของสังคม

10. มีจรรยาบรรณในวิชาชีพ ประกอบไปด้วยความซื่อสัตย์ไม่เห็นแก่ได้ ไม่ทำอะไรที่ส่งผลกระทบต่อกิจการ ต้องรักษาความลับ ไม่ทำอะไรที่ขัดต่อผลประโยชน์ขององค์กร หรือทำให้องค์กรเสียผลประโยชน์



ผู้บริหารที่ดีนั้นควรจะเป็นผู้ที่มี ภาวะผู้นำ (Leadership) กล่าวคือ

1. รู้จักวิเคราะห์บนพื้นฐานความเป็นจริง (SWOT) เพื่อรู้จุดเด่น (Strength), จุดด้อย (Weakness), โอกาส (Opportunity) และอุปสรรค (Tread) ตนเองอยู่เสมอ
2. ควรเป็นผู้ให้คำปรึกษาแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาได้ อย่าช่วยเหลือแนะนำมากเกินไป
3. ควรรู้จักให้กำลังใจแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา โดยยึดหลัก ทำดีควรได้รับการชมเชยในที่เปิดเผย ทำผิดต้องได้รับการตำหนิในที่เป็นส่วนตัว
4. ควรส่งเสริม (Promote) สนับสนุนผู้ใต้บังคับบัญชา เมื่อเขาทำดีมีผลงาน
5. รู้จักใช้วิธีบริหารแบบยืดหยุ่น (Flexibility) เข้าใจธรรมชาติของมนุษย์
6. รู้จักวางแผนงาน มอบหมายงาน และสั่งงาน โดยรู้จักใช้คนให้เหมาะสมกับงาน ตามหลักการ "put the right man on the right job"

"โขลงช้างย่อมมีพญาสาร
ฝูงโคขุนโคก็คือนาย
ฝูงหงส์มีเหมราชา
เทวายังมีสักกรินทร์
หมู่คนจะตั้งเป็นคณะ

7. ควรรู้จักกระตุ้นให้ผู้ใต้บังคับบัญชาแสดงทรรศนะ ความคิดเห็น โดยควรรับฟังอย่างตั้งใจ

8. ควรให้ความสนใจสวัสดิภาพ สวัสดิการ ความเป็นอยู่ของผู้ใต้บังคับบัญชา

9. ควรมีมิตรภาพนอกเวลาทำงาน แสดงความยินดี เชื้ออาทรต่อผู้ใต้บังคับบัญชา และสมาชิกในครอบครัวของผู้ใต้บังคับบัญชาตามโอกาสอันควร

10. ควรเป็นคนมีอารมณ์ขัน พุดคุยเล่นกับผู้ใต้บังคับบัญชาบ้างตามโอกาสอันควร

มาถึงตรงนี้ทำให้ผู้เขียนนึกถึง ร้อยกรอง อยู่บทหนึ่งที่มีความหมายว่า มนุษย์หรือสัตว์เมื่ออยู่รวมกันเป็นกลุ่มเป็นพรรค เป็นพวก ต้องมีผู้นำ คนที่ได้เป็นผู้นำนั้น บางคนก็ได้รับความเคารพนับถือ ศรัทธาเลื่อมใส รักใคร่จากสมาชิกในกลุ่ม ผู้นำบางคนก็ดูธรรมดาๆ สมาชิกในกลุ่มรู้สึกเฉยๆ แต่ที่น่าเป็นห่วงก็คือ ผู้นำที่สมาชิกในกลุ่มส่วนใหญ่บ่น ด่า ไม่เคารพนับถือนั้น ผู้นำนั้นควรทำตนอย่างไร ?

ครอบครองบริวารทั้งหลาย
ต่างหมายนำพวกไปหากิน
สกุนามิขุนปากชิน
เป็นปิ่นเทวฤษัณฟ้า
ต่างคิดเกะกะตามประสา



จะอยู่ไปได้สักเวลา
จำเป็นต้องมีหัวหน้า
กองทัพบริบูรณ์ด้วยผู้คน

คุณ่าจะยับยั้งจน
กะการบัญชาให้เป็นผล
ไม่มีจุมพลจะสู้ใคร"

การปกครองคนในสมัยนี้ จะใช้อำนาจ หรือพระเดชเพียงอย่างเดียวเหมือนเมื่อครั้งอดีตกาลก่อนคงทำไม่ได้ เพราะคนสมัยนี้มีการศึกษา มีความคิด ความอ่านดีขึ้น สามารถรับความรู้ได้จากทุกทิศทุกทางหรือที่เรียกว่า โลกไร้พรมแดน (Global Network) ความรู้ใดๆ ในโลกนี้ไม่มีวันที่จะศึกษาเล่าเรียนได้จบสิ้น และไม่มีใครที่แก่เกินที่จะเรียน จะต้องศึกษาไปเรื่อย ๆ ความรู้ประสบการณ์ที่เคยใช้ที่หนึ่ง อาจนำไปใช้ในอีกที่หนึ่งไม่ได้ ดังนั้นท่านที่เป็นผู้บริหาร หรือผู้ที่มีอำนาจ หากท่านเป็นชาวพุทธก็ขอให้ปฏิบัติตามหลักธรรมของพุทธศาสนาให้ได้ อย่างน้อยขอ**ให้รักษาศีล 5 ให้ได้** แล้วท่านจะได้ชื่อว่า เป็นบุคคลที่ **"(1) ไม่โหดร้ายอำมหิต (2) ไม่ทุจริตคอร์รัปชัน (3) ไม่กระสันสำสอน (4) ไม่กล่อนร้ายกาจ (5) ไม่เป็นทาสสิ่งเสพติด"** ก็คือ ศีลทั้ง 5 ข้อ ของสาธุชนที่ดีนั่นเอง

ผู้บริหารที่ดีนั้นต้องกล้าที่จะเปลี่ยนแปลงตัวเอง (Change Agent) กล่าวคือ

ถึงแม้ว่ากระแสการบริหารความเปลี่ยนแปลงในประเทศไทยจะได้รับความสนใจจากองค์กรทั้งภาครัฐและภาคเอกชน

ต่าง ๆ มากยิ่งขึ้นแต่คิดว่ากระแสการเปลี่ยนแปลงในตัวบุคคลยังไม่ค่อยมีมากนัก โดยเฉพาะการบริหารการเปลี่ยนแปลงตัวเองของผู้บริหารในบ้านเมืองเรา เนื่องจากคนส่วนใหญ่มักจะเป็นฝ่ายตั้งรับ การเปลี่ยนแปลงมากกว่า ผู้เขียนจึงขอแนะนำให้ผู้บริหาร หรือผู้มีอำนาจขององค์กร ให้มีความกล้าที่จะเปลี่ยนแปลงตนเองในเรื่องดังต่อไปนี้

1. ต้องเปลี่ยนแปลงความคิด

หลายคนมักจะยึดติดกับความคิดเดิม ๆ ความคิดเดิมคอยสอนเราว่าถ้าคิดแบบนี้ถูก คิดแบบนี้ผิด ผู้บริหารบางคนไม่กล้าที่จะคิดให้ต่างจากความคิดที่มีอยู่เดิม หรือคิดนอกกรอบบ้างเลย ต้องยอมรับว่าความคิดของคนเราได้รับอิทธิพลมาจากประสบการณ์, ทักษะ, ความเชื่อ มีบางคนไม่กล้าคิดอะไรที่แตกต่างไปจากเดิมเลย การที่จะทำให้เรากล้าที่จะคิดมากขึ้นนั้น ต้องอย่าคิดเพียงแค่นั้นมอง ให้ความคิดออกมาโลดแล่นลงบนแผ่นกระดาษ โดยการเขียน หรือพิมพ์บันทึก เพราะจะสามารถมองเห็นความคิดทั้งที่เป็นความคิดแบบเดิม ๆ และมองความคิดแบบใหม่ได้ชัดเจนยิ่งขึ้น



2. **ต้องประยุกต์ความคิดให้เป็นแนวทางที่ปฏิบัติได้** หลังจากกล้ำคิดแบบออกนอกกรอบเดิมบ้างแล้ว อุปสรรคสำคัญที่คอยขัดขวางความก้าวหน้าของเราอีกชั้นก็คือ การนำเอาความคิดที่ได้ไปลงมือปฏิบัติจริง ใครที่ไม่กล้าเสี่ยง ใครที่เกรงว่าจะทำได้ยาก ใครที่กลัวว่าจะทำไม่สำเร็จให้นำความคิดที่ได้ทั้งหมดมากำหนดเป็นแผนงาน (Planning) สำหรับการกระทำให้เป็นขั้นตอนเพื่อให้ง่ายในการปฏิบัติ เช่น การทำใบรายการตรวจสอบ (Checklist) มีข้อเสนอแนะว่าการจะเริ่มเปลี่ยนแปลงอะไรก็ตามขอให้เริ่มต้นจากการเปลี่ยนแปลงจากเล็กไปหาใหญ่ เริ่มจากสิ่งที่เราชอบมากที่สุดไปสู่วัตถุที่เราชอบน้อยที่สุด

3. **ต้องยอมรับผลของการเปลี่ยนแปลงนั้นอย่างมีสติ** เมื่อกล้ำคิดและกล้ำลงมือทำการเปลี่ยนแปลงตัวเองแล้ว สิ่งที่ยากจะแนะนำอีกอย่างก็คือเราต้องกล้าที่จะยอมรับการเปลี่ยนแปลงซึ่งไม่ว่าการเปลี่ยนแปลงนั้นจะเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นหรือแย่ลง ฉะนั้นก่อนการลงมือเปลี่ยนแปลงอะไรก็ตาม ควรวิเคราะห์ เพื่อคาดการณ์ผลของการเปลี่ยนแปลงไว้ล่วงหน้าว่า ถ้าเลวร้ายที่สุดจะเกิดอะไรขึ้น และถ้าดีที่สุดจะเกิดอะไรขึ้น เราต้องกล้าทำใจยอมรับผลของการกระทำตั้งแต่ก่อนลงมือกระทำจริง หนทางที่จะช่วยให้เรายอมรับการเปลี่ยนแปลงที่

ไม่ดีได้นั้นก็คือ การคิดบวก (Positive Thinking) เช่น พลัดคราวนี้เป็นบทเรียนที่จะต้องไม่เกิดซ้ำอีก หรือเป็นโอกาสในการปรับปรุงตนเองอีกครั้ง วันนี้ไม่สำเร็จพรุ่งนี้ต้องดีกว่าวันนี้ ฯลฯ เป็นการรู้จักใช้วิกฤติที่เกิดจากผลการเปลี่ยนแปลงให้เป็นโอกาสที่ดีขึ้นในคราวต่อไป อย่าตีโพย ตีพาย หรือถอดใจเสียก่อน การเปลี่ยนแปลง เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นตามปกติซึ่งในทางพุทธศาสนากล่าวว่า สิ่งใดในโลกล้วน อนิจจัง คือความไม่เที่ยง ดังนั้นการที่ผู้บริหาร หรือผู้มีอำนาจ จะบริหารงานให้ได้รับประโยชน์มาก หรือน้อยนั้นผู้บริหาร หรือผู้มีอำนาจต้องมีความรู้ ความเข้าใจต่อเรื่องที่มีมองว่าธรรมดา แต่ไม่ธรรมดา เพื่อความสำเร็จของตนเองและองค์กร

ผู้บริหารที่ดีนั้น ควรจะบริหารงานในเชิงรุก (Proactive)

การบริหารที่ดีต้องมีการคาดการณ์และวางแผนไว้ล่วงหน้าอย่างเหมาะสมเพื่อรองรับสถานการณ์ต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้น โดยมีองค์ประกอบอยู่ 3 ด้าน คือ

1. **โครงสร้างของการบริหาร (Structure Management)** ในองค์กรต่างๆ ย่อมมีการจัด Organize ภายใน ให้ทำหน้าที่อันหลากหลายแตกต่างกัน การพิจารณาว่าหน่วยงานไหนควรเพิ่มบทบาทหรือลดความรับผิดชอบ เป็นสิ่งที่ผู้บริหาร



ต้องทบทวนเพื่อรองรับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงเป็นระยะ

2. กระบวนการในการทำงาน (Process Working) วิธีการทำงานเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงความทันสมัย หรือความมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ซึ่งการบอกได้ว่าองค์กรใด มีกระบวนการทำงานที่ดี ในมิติของ Proactive คงต้องพิจารณาว่า มีการคิดในการปรับปรุงการทำงาน หรือนำระบบการทำงานใหม่ๆ มาใช้หรือไม่

3. การดูแลบุคลากร (Personnel Management) ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการบริหารเชิงรุก คือ บุคลากร หรือคนที่ดำรงอยู่ในองค์กร ซึ่งผู้บริหารต้องมีการสำรวจความพร้อม ขวัญและกำลังใจ โดยต้องเริ่มจากสภาพปัจจุบันว่ามีวัฒนธรรมการทำงาน มีความรู้ความสามารถ มีทัศนคติต่อการทำงาน หรือมีความเป็นอยู่อย่างไร ซึ่งคงต้องนำข้อมูล

มาเปรียบเทียบกับภาวะที่ต้องการเปลี่ยนแปลง โดยต้องหาช่องทางเพื่อพัฒนาคนในองค์กรต่อไป

จากการที่ผู้บริหารขององค์กรยุคปัจจุบัน จำเป็นต้องเร่งปรับตัว และเสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรมอีกประการหนึ่งที่สำคัญ ก็คือความตระหนักในการร่วมรับผิดชอบต่อสังคม (Social Responsibility) ทั้งในระดับท้องถิ่น และสังคมในระดับชาติ ซึ่งองค์กรต่างๆ ที่มีชื่อเสียงในแวดวงธุรกิจจะต้องแสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบต่อสาธารณะ โดยจะไม่ทำธุรกิจ หรือกิจการใดๆ ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม และต้องดำเนินการทุกอย่างด้วยประสิทธิผลต่อผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสังคมในระดับท้องถิ่น และต้องต่อยอดไปให้ถึงสังคมในระดับประเทศ ทำให้ผู้บริหารที่ดีควรมีความตระหนักในเรื่องนี้ โดยอยู่ภายใต้มุมมองอย่างน้อย 4 ประการคือ





1. ด้านผลประโยชน์ต่อคนจำนวนมาก
2. ด้านเป็นผู้วิสัยทัศน์ที่มองการณ์ไกล

3. ด้านศีลธรรม เคารพในหลักสิทธิมนุษยชน
4. ด้านความยุติธรรม มีความเป็นธรรม โปร่งใส ไม่เลือกปฏิบัติ



โดยทั้งนี้อาจมีสาเหตุมาจากเหตุผลทางจริยธรรม หรือเหตุผลทางธุรกิจอย่างใด อย่างหนึ่ง หรือทั้งสองอย่างพร้อมกัน เนื่องจากองค์กรทราบดีว่า ในการสร้างภาพลักษณ์ที่ดี ให้เข้าสู่การรับรู้ของสังคม เป็นพื้นฐานที่สำคัญในการสร้างความมั่นคงอย่างยั่งยืน ทำให้เกิดความได้เปรียบในการแข่งขันให้กับองค์กร องค์กรที่มีความเป็นเลิศจะต้องมีจริยธรรม คุณธรรม จากสังคม ประเทศชาติและสังคมโลก

มาถึงบรรทัดสุดท้าย ผู้เขียนหวังว่าบทความนี้ผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจคงจะ

ได้ประโยชน์ในการที่จะได้เสริมสร้างตน ในส่วนของจริยธรรม คุณธรรม ที่ยังขาดอยู่ หรือได้คิดทบทวนตนเองว่าตนเป็นผู้มีจริยธรรม คุณธรรม และได้ดูแลสังคมรอบตัวท่านดีแล้วหรือ ? ฝากข้อคิดไว้ "ไม่ว่าท่านจะได้เป็นผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจ เพราะเหตุใด คงไม่สำคัญมากนัก แต่สิ่งสำคัญอยู่ที่เมื่อเป็นผู้ที่ได้รับมอบหมายแล้ว ท่านได้ทำหน้าที่ของ "ผู้บริหารที่รับผิดชอบ" เต็มที่แล้วหรือยัง ? ท่านสามารถสอบถามเพื่อแลกเปลี่ยนมุมมองกับผู้เขียนได้ที่ chaiphuk@hotmail.com





ก การเสริมสร้างจริยธรรมในองค์กร

พงศ์ไพยม วาศภูติ ¹



ถ้าต้องเลือก เลือกคนดีก่อนคนเก่ง

การบริหารงานในองค์กร จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องนำหลักจริยธรรมเข้ามาใช้ในองค์กร การบริหารงานที่ปราศจาก

จริยธรรม จะนำไปสู่ความหายนะของผู้ที่เกี่ยวข้อง การทำงานที่ไม่มีจริยธรรม จะทำให้องค์กรป่วย

ในการทำงาน อยากได้ทั้งคนเก่งกับคนดีอยากได้ทั้งคู่แต่ถ้าต้องเลือกอยากได้คนดี ๆ มาก่อน แต่ไม่ได้หมายความว่าเอาคนดีที่สำเร็จการศึกษาชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 เปรียบเทียบกับคนที่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโท ในการบริหารงาน ต้องพิจารณาคนที่อยู่ในกลุ่มเดียวกัน ถ้าคุณสมบัติไม่ห่างกันมาก จะต้องดูจริยธรรมเป็นหลัก

¹ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ให้สัมภาษณ์ เมื่อวันอังคารที่ 3 กรกฎาคม 2550 เวลา 13.30 น ณ ห้องทำงานปลัดกระทรวงมหาดไทย



จริยธรรมในการทำงาน และจริยธรรม ในเรื่องส่วนตัว

คำว่า "จริยธรรม" เป็นข้อพึงปฏิบัติ มีความหมายกว้างมาก จะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

1. จริยธรรมในเรื่องส่วนตัว เป็นเรื่องการดูแลตัวเอง ดูแลครอบครัว การใช้ชีวิตส่วนตัว บางคนหน้าฉากอาจจะดี ทั้งด้านการงาน แต่ข้างใน เทียบค่าสิน ไปทำอะไร หรือไม่ดูแลพ่อแม่ ไม่ดูแลครอบครัว อาจจะขาดจริยธรรมในส่วนนี้ แต่ข้างนอก การงานอาจจะดีก็ได้

2. จริยธรรมเรื่องของการงาน

วิธีปลูกฝังจริยธรรม

นโยบายเขียนอย่างไรก็ได้ แต่การนำนโยบายไปปฏิบัติค่อนข้างลำบาก คนที่โตแล้วการปลูกฝังจริยธรรมจะมีปัญหาเติมไม่เข้าแล้ว **จริยธรรมต้องปลูกฝังตั้งแต่เด็ก** พ่อ แม่ ครู อาจารย์ พระในศาสนา อบรมสั่งสอน เลี้ยงดู รวมทั้งสิ่งที่เกิดขึ้นในตัวของเขาเอง บางคนเกิดมาเป็นคนดี บางคนเกิดมาเป็นคนไม่ดี

ถ้ามองตามหลักศาสนา เป็นเรื่องบุญกรรม เกิดขึ้นมาเอง ถ้าเชื่อเรื่องภพ กรรม เป็นผลจากชาติปางก่อน อีกส่วนหนึ่งเกิดจากการหล่อหลอมของ

คนในสังคม ครอบครัว สถาบันการศึกษา เป็น Socialization ตอนเป็นเด็ก ๆ เกิดความประทับใจในสิ่งที่ดีที่งาม บางคนแม้ว่าจะเกิดในสลัม ก็เป็นคนดีได้ ดีด้วยตัวเอง บางคนดีด้วยสิ่งแวดล้อม การปลูกฝังจริยธรรมในคนที่โตแล้ว อาจจะมีส่วนซึมซับได้บ้าง แต่คนเรามีทั้งส่วนที่เป็นเบื้องลึกในจิตใจเป็นนิสัย อุปนิสัยเมื่อเข้ามาทำงานในองค์กร องค์กรอยากให้มีจริยธรรม กำหนดให้มีการอบรม ก็รับได้ไม่มาก ถ้าจะให้รับได้ต้องปรับปรุงเทคนิควิธีการ

การนำนโยบายไปปฏิบัติ **ต้องมีวิธีการถ่ายทอดที่ดี มุ่งไปที่วิธีปฏิบัติที่สามารถทำได้จริง**

กระทรวงมหาดไทยอบรมเรื่องจริยธรรมมาโดยตลอด

กระทรวงมหาดไทยให้ความสำคัญกับเรื่องจริยธรรมเป็นอย่างมาก ถือว่าเรื่องจริยธรรมเป็นนโยบายที่สำคัญ การดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับจริยธรรมได้ทำมาตลอด แต่มีแต่รูปแบบ จะได้ผลจริงจางอย่างไรก็ไม่แน่ใจ เช่น กรมการปกครองนำปลัดจังหวัด นายอำเภอ ไปนั่งวิปัสสนาครั้งละ 4 - 5 วัน ก็ไม่แน่ใจว่าได้อะไรบ้าง หรือจะแก้อะไรได้บ้าง เมื่อเปรียบเทียบกับคนที่ปฏิบัติมาตลอดชีวิต



มนุษย์ปุถุชนย่อมไม่สามารถดีพร้อมทุกด้าน ต้องเน้นด้านที่กระทบต่อองค์กรก่อน

จริยธรรม เป็นคำที่กว้าง หมายรวมถึงความซื่อสัตย์ สุจริต เมตตา กรุณา การทำงานที่ตรงไปตรงมา โปร่งใส การวางตัว การพูดจา จริยธรรม มีตั้งแต่อ่อนไปหาแก่ จากเรื่องเล็กไปถึงเรื่องใหญ่

มนุษย์เป็นปุถุชน มีความอยากจะให้ดีพร้อมทุกอย่างก็คงไม่ได้ ต้องดูว่าจริยธรรมเรื่องใดที่องค์กรยอมไม่ได้ ถ้าจริยธรรมในเรื่องส่วนตัว ครอบครัวยุติธรรมเล็กๆ น้อยๆ ที่ไม่มีผลกระทบต่อองค์กรก็ไม่ใช่ไร แต่จริงๆ แล้ว จะแก้ทุกสิ่งทุกอย่างไม่ได้ แก้เฉพาะเรื่องที่มีผลกระทบต่อองค์กร อยากให้ทุกคนมีจริยธรรมกระทรวงมหาดไทยเป็นองค์กรที่มีผลกระทบเกี่ยวข้องกับประชาชน เพราะฉะนั้นจริยธรรมต้องวางบนพื้นฐานที่มากและกว้างขวาง

จริยธรรมเป็นเรื่องของคนทั้งชาติ โดยผู้นำต้องทำตัวเป็นแบบอย่าง

ในฐานะผู้นำองค์กร ต้องทำให้เป็นแบบอย่างแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ต้องเป็นมืออาชีพ ต้องพัฒนาตนเองตลอดเวลา เรื่องจริยธรรมเป็นปัญหาของคนทั้งชาติ ที่จะต้องมีจริยธรรม ไม่ใช่เป็น

ปัญหาเฉพาะคนที่อยู่ในองค์กร ในส่วนราชการนั้นๆ เช่น การสอนเด็กไม่ให้สูบบุหรี่ ไม่ให้กินเหล้า แต่ครูสูบบุหรี่กินเหล้า เด็กก็จะงง หรือสอนไม่ให้ทิ้งขยะแต่นอกโรงเรียน คนทั่วไปทิ้งขยะกันโดยไม่มีการลงโทษ

แม้แต่ข่าวหนังสือพิมพ์ มีแต่เรื่องการทำชั่ว ทำให้เด็กเห็นว่าการทำชั่ว โดยการใช้ ปล้น ฆ่า ข่มขืน ลักขโมย กลายเป็นเรื่องปกติ เพราะว่าโลกวิวัฒนาการไปทั้งทางดีและเลว เพราะฉะนั้นการต่อสู้จริยธรรม ค่อนข้างทำได้ยาก **จริยธรรมเป็นเรื่องของคนทั้งชาติ** จะเน้นแต่ข้าราชการหรือคนทำงานในหน่วยงานของรัฐก็คงไม่ได้ ในขณะที่ประชาชนและภาคเอกชนที่ทำมาค้าขาย ทำธุรกิจจะต้องมีจริยธรรมด้วย ข้าราชการมีจริยธรรมแต่ฝ่ายเดียว ประชาชนไม่มีจริยธรรมคงเป็นไปไม่ได้

เพราะฉะนั้นการมองจริยธรรมต้องมองกว้าง ผลไม่เกิดแค่ในองค์กร มีปัจจัยภายนอกที่ทำให้มีผลกระทบต่อจริยธรรมต่อหน่วยงานในองค์กร

องค์กรต้องสร้างสิ่งแวดล้อมที่มีจริยธรรม

การปลูกฝังจริยธรรม ต้องทำตั้งแต่เด็กๆ อยู่ในครอบครัวที่มีศีลธรรม



อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่มีจริยธรรม สังคมต้องแก้ โดยต้องเริ่มที่จิตใจ เบื้องลึกของจิตใจ ค่อยๆ สะสมตั้งแต่เยาว์วัย ให้เป็นคนดี มีความกล้าหาญ เสียสละ อุทิศตนด้วยความดีงาม ซื่อสัตย์สุจริต ทำในสิ่งที่ถูกต้อง เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่แก่บุคคลทั่วไป มีปียวาจา เมตตา กรุณา

นอกจากนี้ **องค์กรต้องสร้างสิ่งแวดล้อมที่มีจริยธรรมและคุณธรรม** ตั้งแต่ผู้นำและคนในองค์กร มองโลกมองทุกอย่างให้เที่ยงธรรม อย่าดีแต่บ่นแต่ไม่ทำ อยากให้มองจริยธรรมในด้าน

ความเป็นจริง ถ้าองค์กรดี บรรยากาศดี ทำให้ความชั่วร้ายสงบลงได้

คติ "ทำในสิ่งที่ควรทำ ไม่ทำในสิ่งที่ไม่ควรทำ"

คติ "ทำในสิ่งที่ควรทำ ไม่ทำในสิ่งที่ไม่ควรทำ" ถามว่าอะไรควรทำ หรืออะไรไม่ควรทำ ก็คือ "hiriโอตตปปะ" เป็นตัวบอก แต่ถ้าไปทำในสิ่งที่ไม่ควรทำ ก็ต้องรีบกลับมาทำในสิ่งที่ถูกต้อง ต้องรู้ว่าอะไรถูก อะไรผิด ไม่ใช่พลิกแพลง ต้องพยายามทำในสิ่งที่ถูกต้อง



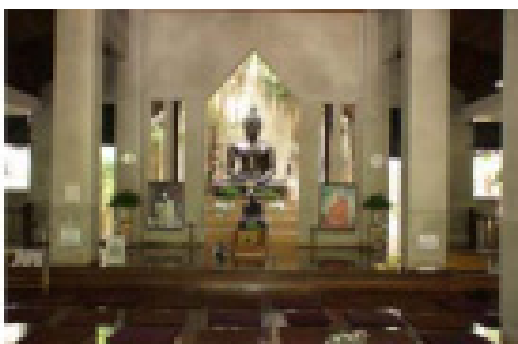


คณธรรม จริยธรรมกับการบริหารราชการ

ส่วนยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาชุมชนและ
ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น¹

ความนำ

สืบเนื่องจากความเจริญรุดหน้าไปอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงพัฒนาด้านเทคโนโลยีและนวัตกรรมต่างๆ เกิดขึ้นมากมาย รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในระบบโครงสร้างของสังคม มีลักษณะริบเร่งในการต่อสู้ดิ้นรนเพื่อความอยู่รอดของครอบครัว



จนบางครั้งลืมหันกลับไปมองสิ่งที่เป็นแก่นสาระสำคัญของชีวิตไปว่า บนวิถีชีวิตที่เราเดินนั้น สิ่งที่จะคงอยู่และเป็นจุดยืนที่ทำให้คนเรามีความแข็งแกร่ง มีชีวิตอยู่ได้ด้วยความสุขอันแท้จริง ก็คือ การยึดหลักแนวคำสอนของศาสนาที่เรานับถือ ซึ่งถือว่าเป็นสิ่งที่ดีงามก่อให้เกิดการนำพาไปสู่การมีสังคมที่สันติสุขอย่างยั่งยืน

¹ สำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย



ในปัจจุบันจึงเกิดปัญหาในสังคม และมีความสลับซับซ้อน เช่น ปัญหาด้าน อาชญากรรม ปัญหายาเสพติด ปัญหา การขัดแย้งในหมู่ชน ปัญหาการทุจริต และ ปัญหาอื่นๆ อีกมากมาย ส่งผล กระทบ ต่อความสุขหรือชีวิตความเป็นอยู่ของ พี่น้องประชาชนในทุกหย่อมหญ้า

แม้ว่าที่ผ่านมา ทุกฝ่ายได้พยายาม ร่วมมือกันสร้างและฝึกกำลัง ร่วมกัน ส่งเสริมให้สังคมมีความอยู่เย็น เป็นสุข ก็ตาม แต่ปัญหาในบางส่วนก็ยังคงมีอยู่ ทั้งนี้เนื่องจากมีความหลากหลายทั้งใน ภูมิหลังแต่ละหมู่ชนและภูมิหลังปัจจัยอื่นๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ส่งผลกระทบทั้งทางตรง และทางอ้อม อยู่อย่างต่อเนื่อง

วาระแห่งชาติ

รัฐบาลได้วางทิศทางและกำหนด ยุทธศาสตร์ที่สำคัญ เพื่อให้การนำพาการ พัฒนาประเทศไปสู่ความอยู่เย็น เป็นสุข แก่ประชาชน ซึ่งเป็นพี่น้องร่วมชาติของ เราด้วยกัน ที่เรียกโดยรวมว่า "วาระแห่ง ชาติด้านจริยธรรม ธรรมาภิบาล และ การป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ" โดยมีเป้าหมายที่สำคัญ 4 เรื่อง ได้แก่

เรื่องที่หนึ่ง : มุ่งมั่นให้เกิดความ สุจริต เป็นธรรม ในระบบการบริหาร ราชการแผ่นดิน

การมุ่งมั่นให้เกิดความสุจริต เป็น ธรรม ในระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ในที่นี้รวมถึงการบริหารจัดการพัฒนาใน ระดับชุมชนและท้องถิ่น โดยมีข้าราชการ และผู้ปฏิบัติหน้าที่ในงานราชการ เป็นผู้ ที่ มีบทบาทสำคัญในการร่วมสร้าง และการ เป็นแบบอย่างที่ดีแห่งความสุจริต และ มีคุณธรรม

เรื่องที่สอง : ขจัดปัญหาทุจริต และประพฤติมิชอบ

มุ่งเน้นการพัฒนาการบริหาร ราชการแผ่นดินและกฎระเบียบให้เหมาะสม รวมทั้งสร้างระบบราชการให้มีภูมิคุ้มกัน ต่อปัญหาการทุจริตทั้งปวง

การที่จะมีภูมิคุ้มกัน องค์ครภาครรัฐ จำเป็นจะต้องอาศัยความร่วมมือจาก หลายฝ่าย เพื่อนำไปสู่การฟื้นฟูสภาพ สังคมให้มีความเข้มแข็ง หลีกพ้นต่อความ เสี่ยงด้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ ให้ได้ผลอย่างจริงจัง

เรื่องที่สาม: มุ่งฟื้นฟูระบบคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาลในการบริหาร ราชการแผ่นดินอย่างเร่งด่วน

ใช้กลไกของรัฐผลักดันให้เกิดการ ขับเคลื่อนไปพร้อมกันทั้งระบบ เพื่อให้ เกิดผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่ดี ขึ้นอย่างยั่งยืน



กรอบคุณธรรมและจริยธรรม

การขับเคลื่อนวาระแห่งชาติด้านคุณธรรมจริยธรรม นำพาประเทศให้พ้นภาวะวิกฤติไปได้ในอนาคต สิ่งสำคัญที่สุดคือการเสริมสร้างจิตสำนึก บนพื้นฐานความมีคุณธรรมและจริยธรรมอย่างยั่งยืนตามแนวทาง ดังนี้

แนวทางแรก ส่งเสริมความมีระเบียบวินัย :

การเสริมสร้างจิตสำนึกในความละเอียดใจต่อการทำชั่ว และเกรงกลัวต่อผลแห่งการทำความชั่ว ความอดทนและความเสียสละ 5 ที่ส่งผลกระทบทำให้ผู้อื่นเดือดร้อน คือ การปลงชีวิต การถือเอาของที่เขาไม่ให้ การประพฤติผิดในกาม การพูดเท็จ และการดื่มน้ำเมาโดยส่งเสริมข้อควรประพฤติ 5 อย่าง คือ

- ◆ ความเมตตา กรุณา
- ◆ การประกอบอาชีพสุจริต
- ◆ การสั่งวรในกาม
- ◆ ความซื่อสัตย์
- ◆ และความไม่ประมาท

● นำแนวทางเกี่ยวกับคุณสมบัติของคนดี หรือ ธรรมของผู้ดีมาปรับใช้ได้แก่ ความรู้จักและปฏิบัติอย่างเหมาะสมในชีวิตและสังคม 7 ประการ หรือ สัปปริสธรรม 7 เป็นหลักธรรมอันเป็นคุณสมบัติของคนดี มี 7 ประการ ได้แก่

◆ ธัมมัญญตา ความเป็นผู้รู้กฎเกณฑ์แห่งเหตุผล และรู้หลักการที่จะทำให้เกิดผล

◆ อตถัญญตา ความเป็นผู้รู้จักผล รู้ความมุ่งหมาย

◆ อตตัญญตา ความเป็นผู้รู้จักตน

◆ มัตตัญญตา ความเป็นผู้รู้จักประมาณ หรือความพอดี

◆ กาลัญญตา ความเป็นผู้รู้จักกาลเวลาอันเหมาะสม

◆ ปริสัจญตา ความเป็นผู้รู้จักสังคม หรือการประพฤติปฏิบัติต่อชุมชน

◆ ปุคคัลโปรปรัญญตาความเป็นผู้รู้จักคบคน

● การนำคุณธรรมอันประเสริฐ 7 ประการ มาใช้ในการดำรงชีวิต หรือที่เรียกว่า อริยทรัพย์ 7 ได้แก่

◆ ศรัทธา ความเชื่อที่มีเหตุผล

◆ ศีล ประพฤติถูกต้องดีงาม

◆ หิริ ความละเอียดต่อการทำความชั่ว

◆ โอตตัปปะ ความเกรงกลัวต่อความชั่ว

◆ พานุสัจจะ ความเป็นผู้ได้ศึกษามาก

◆ จาคะ ความเสียสละเอื้อเฟื้อ เผื่อแผ่



◆ ปัญญา ความรอบรู้ทั้ง
สิ่งที่เป็นประโยชน์และสิ่งที่เป็นโทษ

● ความมีวินัยในตนเอง หรือ
การได้ฝึกอบรมตัวเองไว้

● ความไม่ลำเอียงเพราะ
ความชอบ ความชัง ความเขลา หรือ
ความหลงและความกลัว

● ทางทำดีหรือทางไปสู่ความ
เจริญ ทางกาย วาจา และใจ



**แนวทางที่สาม ส่งเสริมความ
ขยัน ประหยัด และยึดมั่นใน
สัมมาชีพ :**

● ส่งเสริมสังคม ชุมชนและ
ครอบครัวให้มีคุณธรรมที่นำไปสู่
ความสำเร็จในการประกอบ
กิจการงานต่างๆ ได้แก่ ความพอใจ
ต้องการที่จะกระทำ ความขยัน
หมั่นเพียร ความตั้งใจและความ

**แนวทางที่สอง ส่งเสริมความ
ซื่อสัตย์ สุจริตและยุติธรรม :**

● ทางสายกลางในการดำรง
ชีวิต หรือ ข้อปฏิบัติให้ถึงความดับทุกข์ 8
ประการ คือ ความเห็นชอบ ดำริชอบ เจรจา
ชอบ กระทำชอบ เลี้ยงชีพชอบ พยายาม
ชอบ ระลึกชอบ และตั้งจิตมั่นชอบ หรือ
ที่เรียกว่า มรรค 8

● ละความชั่ว ทำดีและทำใจ
ให้บริสุทธิ์ (พุทธโอวาท 3)

● เมตตา กรุณา มุทิตา
อุเบกขา ซึ่งเป็นหลักพรหมวิหาร 4

ไตร่ตรองอย่างรอบคอบในการกระทำ

● ธรรมเกื้อกูลประโยชน์ใน
ปัจจุบัน 4 อย่าง คือ การถึงพร้อมด้วย
ความมั่นใจ การถึงพร้อมด้วยการรักษาการ
คบคนดีเป็นมิตร และการมีความเป็นอยู่
อย่างเหมาะสม

● ความสุขของคฤหัสถ์ 4 อย่าง
คือ สุขเกิดแต่การมีทรัพย์จ่ายทรัพย์บริโภค
ความไม่เป็นหนี้ และประกอบกิจการงานที่
ปราศจากโทษ

● เครื่องยึดเหนี่ยวจิตใจของ
บุคคลและประชาชน 4 อย่าง คือ การให้
ปัน วาจาเป็นที่รัก ประพฤติประโยชน์ และ
ความมีตนเสมอร่วมสุขร่วมทุกข์กับผู้อื่น



- คุณธรรมที่นำไปสู่ความสำเร็จแห่งผลที่มุ่งหมาย 4 ประการ (อิทธิบาท 4) ได้แก่ ความพอใจที่จะใช้กำลังปัญญา และปรารถนาจะทำให้ได้ผลดียิ่งขึ้น ความเพียร ความคิดที่สุจริต ความไตร่ตรอง หมั่นใช้ปัญญา

แนวทางที่สี่ ส่งเสริมความสำนึกในหน้าที่ความรับผิดชอบต่อสังคม และประเทศชาติ :

- ธรรมสำหรับการครองเรือน 4 อย่าง คือ ความซื่อสัตย์ การนำปัญญาเป็นเครื่องข่มใจ ความอดทน และการเสียสละเอื้อเพื่อเผื่อแผ่

- ธรรมที่จะนำชีวิตไปสู่ความเจริญรุ่งเรือง 4 อย่าง คือ การอยู่ในถิ่นที่ดี การสมาคมกับคนดี การตั้งตนไว้ชอบ และเป็นผู้ที่ได้ทำความดีไว้ก่อนแล้ว

แนวทางที่ห้า ส่งเสริมความรู้จักคิดริเริ่ม วิจัย และตัดสินใจอย่างมีเหตุผล :

- ข้อปฏิบัติในเรื่องที่ควรสงสัย คือ อย่าปลงใจเชื่อด้วยการฟังตามกันมา ถือสืบต่อกันมา อ้างตำราหรือคัมภีร์ใคร่ครวญเอาเอง คิดตรองด้วยเหตุผล เข้าใจได้ด้วยทฤษฎีที่มีมาแล้ว ระบุลักษณะที่เป็นไปได้หรือนับถือว่าครูเราสอน ต้องรู้และเข้าใจด้วยตนเองว่าเป็นกุศลหรืออกุศล

มีโทษหรือไม่มีโทษ เป็นต้น แล้วจึงละ หรือปฏิบัติตาม

แนวทางที่หก ส่งเสริมความกระตือรือร้นในการปกครองระบอบประชาธิปไตย มีความรักและเทิดทูนชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ :

- หลักการสงเคราะห์ประชาชนของผู้ปกครอง 4 อย่าง ได้แก่ การส่งเสริมการเกษตร ส่งเสริมคดีในราชการ ส่งเสริมอาชีพประชาชน ส่งเสริมความเข้าใจดีโดยการพูดจา

- ยึดมั่นในธรรมอันไม่เป็นที่ตั้งแห่งความเลื่อม 5 อย่าง คือ หมั่นประชุมกันเนื่องนิത്യ เข้าประชุม เลิกประชุมโดยพร้อมเพรียงกัน ไม่บัญญัติสิ่งอันขัดกับบัญญัติเดิม เคารพนับถือผู้ใหญ่ในคณะมิให้ข่มเหงผู้หญิงและเด็ก เคารพสักการะปูชนียสถาน ปูชนียวัตถุของชาติ และจัดอารักขาคุ้มครองพระภิกษุสงฆ์ และบรรพชิตผู้ทรงศีล

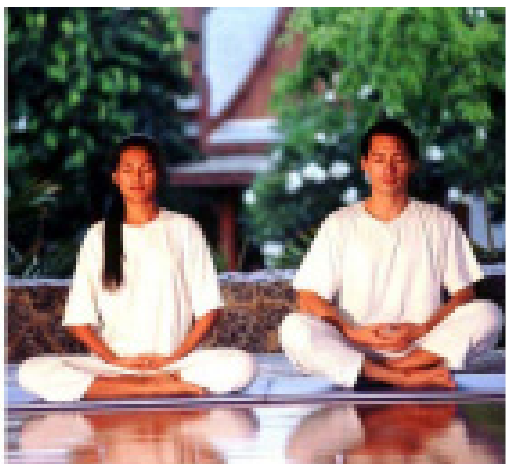
- คุณธรรมของผู้ปกครองบ้านเมือง 10 ประการ คือ การให้ การมีศีล การบริจาค ความซื่อตรง ความอ่อนโยน การละเลิกการคิดชั่วทั้งปวง ความไม่เกรี้ยวกราด ความไม่เบียดเบียน ความอดทนและความตั้งมั่นในธรรม

- การบูชาคนที่ควรบูชา และการรู้จักบุญคุณผู้อื่น



แนวทางที่เจ็ด ส่งเสริมความเป็นผู้มีพละทานมัชฌิมาทั้งร่างกายและจิตใจ :

- ธรรมที่เกื้อกูลแก่อายุส่งเสริมสุขภาพ 5 อย่าง คือ รู้จักทำความสบายให้ตนเอง รู้จักประมาณในสิ่งที่สบาย บริโภคสิ่งที่ย่อยง่าย ประพฤติเหมาะสมกับเวลา และถือพรหมจรรย์
- การเข้าสมาธิ หรือรักษาสมาธิเพื่อสุขภาพจิตดี



แนวทางที่แปด ส่งเสริมความรู้จักพึ่งตนเองและมีอุดมคติ :

- คุณธรรมที่ทำให้ตนเป็นที่พึ่งแห่งตน ได้ศึกษาไปเรียนรู้ คบคนดีเป็นมิตร เอาใจใส่ช่วยกิจการของผู้อื่น ร่วมคณะเป็นผู้ไคร้ในธรรม ขยันหมั่นเพียร

แนวทางสุดท้าย ส่งเสริมความเสียสละ เมตตาอารีย์ กตัญญูกตเวที กล้าหาญและสามัคคีกัน

- คุณธรรมที่ทำให้เกิดความกล้าได้แก่ ความเชื่อที่มีเหตุผล ความมั่นคงในการเพียร และความรอบรู้ในเหตุผล เพื่อนำไปสู่ความสมานฉันท์ของพี่น้องประชาชนและหมู่ชนในประเทศชาติของเราต่อไป

แนวทางการบูรณาการภายใต้กรอบคุณธรรมและจริยธรรม

จากวาระแห่งชาติ และกรอบคุณธรรมและจริยธรรมดังกล่าวข้างต้น เป็นข้อมูลตัวอย่างที่สามารถนำไปเสริมสร้างและประยุกต์ใช้เพื่อให้ครอบครัว ชุมชน และสังคม สามารถอยู่เย็น เป็นสุขได้ รวมทั้งส่งผลความสงบสุขในบ้านเมืองได้อีกทางหนึ่งด้วย

อย่างไรก็ดี ในการทำงานให้สำเร็จนั้น สิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง คือ การผนึกกำลังความร่วมมือด้วยกันทุกฝ่าย เพื่อให้การพัฒนาชุมชน และสังคม สามารถแก้ไขปัญหาและวางทิศทางการพัฒนาในอนาคตได้อย่างดี





ดังนั้นทุกฝ่ายจึงควรร่วมมือกันโดยในขณะนี้ในภาครัฐหลายหน่วยงาน อาทิ สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัด รวมทั้งหน่วยงานในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ต่างก็ได้มีการดำเนินการไปส่วนหนึ่งแล้ว ซึ่งเห็นปรากฏชัดแจ้ง ได้แก่ การร่วมกันดำเนินโครงการพระสอนศีลธรรมในโรงเรียน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในการสร้างจิตสำนึกระดับเยาวชน อันเป็นอนาคตสำคัญของประเทศไทย เป็นต้น

สำหรับในส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรที่สามารถมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศได้เป็นอย่างมาก โดยอาจวางแผนพัฒนาท้องถิ่น ในด้านการสร้างจิตสำนึกการปรับใช้สื่อหลากหลายรูปแบบให้เหมาะสมในแต่ละท้องถิ่น การเสริมสร้างกิจกรรม ทั้งการอบรม การเข้าค่ายกิจกรรมเสริม การนำกิจกรรมทางศาสนาที่ประชาชนในท้องถิ่นส่วนใหญ่นับถือมาประยุกต์ใช้ในเชิงบูรณาการ รวมทั้งการเป็นผู้นำตัวอย่างในเรื่องนี้เพื่อนำไปสู่ความเชื่อมั่นแก่ประชาชนและ

สามารถกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นต่อไป

ประเด็นส่งท้าย

อย่างไรก็ตาม เป็นที่ทราบกันดีว่าปัจจุบันประเทศไทย ประสบปัญหาด้านเศรษฐกิจ และปัญหาที่มีความหลากหลายในสังคมอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา ดังนั้นจึงขอให้ทุกท่านได้ร่วมมือ ร่วมแรง ร่วมใจกันเสริมสร้างคุณธรรมและจริยธรรมให้เกิดขึ้น และมีความยั่งยืนตลอดไป รวมทั้งการน้อมนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาปรับใช้บนพื้นฐานความพอดี บนหลักทางสายกลาง ความมีเหตุมีผล โดยใช้หลักวิจารณ์ญาณในการพัฒนาประเทศ รวมทั้งการสร้างความสมานฉันท์ของคนในชาติ เพื่อให้ประเทศไทยสามารถดำรงอยู่ได้ และก้าวข้ามพ้นจากวิกฤติต่างๆ ที่เกิดขึ้น แล้ววันหนึ่งเราจะพบว่าเป็นความภาคภูมิใจที่สำคัญยิ่งที่ทุกท่านได้มีส่วนร่วมในปฏิบัติการกิจอันยิ่งใหญ่เพื่อลูกหลานและคนในชาติของเราต่อไปในอนาคต





จริยธรรมสำหรับข้าราชการไทย ในยุคโลกาภิวัตน์

รองศาสตราจารย์ ดร. ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ¹

ข้อความเบื้องต้น

นับตั้งแต่อดีตสหภาพโซเวียตล่มสลายในปีพ.ศ. 2535 ได้ส่งผลทำให้เกิดการสิ้นสุดของสงครามเย็น (cold war) ติดตามมา จนทำให้เกิดการสลายขั้วทั้งสอง (bipolar bloc) อันได้แก่ ขั้วคอมมิวนิสต์ (communist bloc) ซึ่งมีอดีตสหภาพโซเวียตเป็นแกนนำ ขั้วต่อต้านคอมมิวนิสต์



¹ ผู้ทรงคุณวุฒิ สถาบันพระปกเกล้า ร.บ.(เกียรตินิยม) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, M.P.A. (UP), M.A. in Political Science (Hawaii), Ph.D. in Political Science (Queensland, Australia), ปรินซิพัลบดีวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร เคยดำรงตำแหน่งคณบดีคณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, ผู้อำนวยการหลักสูตรปริญญาเอก คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรรมการปฏิรูประบบราชการในรัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์, ผู้เชี่ยวชาญด้านการวางแผนและฝึกอบรมโครงการเงินกู้ธนาคารโลกประจำกระทรวงมหาดไทย (คณะรัฐมนตรีมีมติให้ยืมตัว) ; Visiting Scholar (John F.Kennedy Fellow), University of Virginia; Visiting Professor, University of Bielefeld, Germany; กรรมการการประปา นครหลวง; ผู้สอนในหลักสูตรปริญญาโท และปริญญาเอกในสถาบันอุดมศึกษาหลายแห่ง ฯลฯ

หลักการสำคัญอันเป็นหัวใจของ WTO ได้แก่หลักการค้าเสรี (free trade) และหลักการค้ายุติธรรม (fair trade) ซึ่งเป็นหลักการที่สมาชิกจะต้องปฏิบัติตาม ดังนั้น ประเทศภาคีสมาชิกขององค์การ WTO จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปฏิรูปและปรับปรุงระบบการผลิตและระบบการบริหารจัดการ ตลอดจนระบบที่เกี่ยวข้องอื่นใด เกี่ยวกับการส่งเสริมความได้เปรียบในการแข่งขันกับประเทศภาคีสมาชิกอื่นๆ ของ WTO อย่างเต็มที่ อาทิ การลดต้นทุนการผลิตด้วยการนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาใช้ในการผลิต การเพิ่มคุณภาพของบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและบริการ การเพิ่มทุนการผลิตที่เหมาะสมและเพียงพอต่อการส่งออก การปรับปรุงวิธีการผลิตและการให้บริการที่เหมาะสมทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน ฯลฯ ประเทศใดที่ไม่สามารถปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์เพื่อให้มีความได้เปรียบก็ย่อมส่งผลเสียต่อการพัฒนาประเทศนั้นในที่สุด

² ในปัจจุบันมีประเทศที่มีระบบการเมืองแบบเผด็จการคอมมิวนิสต์เหลืออยู่เพียงไม่กี่ประเทศ อาทิ สาธารณรัฐประชาชนจีน สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนเกาหลี สาธารณรัฐสังคมนิยมคิวบา เป็นต้น แต่ถึงกระนั้น ความเป็นเผด็จการมีความเข้มข้นลดน้อยลงมาก ยิ่งกว่านั้นระบบเศรษฐกิจและสังคมก็ได้เปลี่ยนแปลงจากสังคมนิยมมาเป็นเสรีนิยมมากขึ้น โดยรัฐลดบทบาทในการประกอบการทาง เศรษฐกิจและสังคมลงไปพร้อมกับกระตุ้นให้เอกชนมีบทบาทมากขึ้น หลายประเทศได้ เปิดเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยเน้นทุนนิยม



การปฏิรูปข้าราชการโดยเน้นหลักจริยธรรม

ยุทธศาสตร์สำคัญประการหนึ่งเพื่อรองรับการแข่งขัน เพื่อความได้เปรียบกับประเทศที่เป็นสมาชิกของ WTO ได้แก่ การปรับปรุงคุณภาพและประสิทธิภาพของข้าราชการซึ่งเป็นปัจจัยหลักในการให้บริการสาธารณะกับประชาชนและเอกชนผู้ประกอบการในผลผลิตและบริการ นอกเหนือไปจากการเพิ่มพูนความรู้และทักษะในการปฏิบัติงานของข้าราชการให้ทันต่อสถานการณ์ในการเปลี่ยนแปลงของโลกในยุคโลกาภิวัตน์แล้ว ยังจำเป็นจะต้องปรับปรุงจริยธรรม (ethics) ของข้าราชการให้เป็นที่ยอมรับของประชาชนทั้งในและนอกประเทศด้วย เพราะโลกในยุคโลกาภิวัตน์นั้นจริยธรรมกลายมาเป็นเงื่อนไขปัจจัยสำคัญในการตัดสินใจซื้อสินค้าและบริการของประเทศนั้นด้วย ใช่ว่าเพียงแต่จะคำนึงถึงคุณภาพและราคาของผลิตภัณฑ์หรือบริการแต่เพียงเท่านั้น กล่าวคือ การตัดสินใจซื้อผลผลิตหรือบริการของผู้ซื้อในภาวะการณ์ปัจจุบันของประเทศใดนั้น ผู้ซื้อในประเทศนั้นจะคำนึงถึงระบบการผลิตที่คำนึงถึงความซื่อสัตย์ สุจริต ไม่เอารัดเอาเปรียบลูกค้า ไม่ใช่แรงงานที่ถูกกดขี่อย่างไม่เป็นธรรมหรือแรงงานผิดกฎหมายที่ถูกเอารัดเอาเปรียบ ไม่ทำลายสภาพแวดล้อม

และที่สำคัญอย่างยิ่งจะต้องมีระบบราชการที่มีคุณธรรมและจริยธรรม มีการทุจริตและประพฤติมิชอบอยู่ในระดับต่ำมากและมีความน่าเชื่อถือในสายตาชาวโลก รวมถึงข้าราชการในประเทศนั้น จะต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตในการปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริตดังจะเห็นได้ว่าทุกปีจะมีรายงานประจำปี (annual report) ของสถาบันวิชาชีพระหว่างประเทศเสนอข้อมูล ของการจัดอันดับ (ranking) ของประเทศที่มีการฉ้อราษฎร์บังหลวงมากที่สุดจนถึงน้อยที่สุด เพื่อเผยแพร่ข้อมูลต่อผู้สนใจ ที่จะพิจารณาตัดสินใจการเข้ามาลงทุน หรือบุคคลที่ต้องการตัดสินใจซื้อสินค้า หรือใช้บริการของประเทศนั้น เรามักพบเห็นอยู่บ่อยครั้งว่าสินค้าที่ผลิตขึ้นในประเทศที่มีข้าราชการทุจริตและฉ้อราษฎร์บังหลวง ผู้ซื้อสินค้าในประเทศที่มีคุณธรรมสูง (โดยปกติมักเป็นประเทศในทวีปยุโรป ตะวันตก อเมริกาเหนือ ญี่ปุ่น ออสเตรเลียและนิวซีแลนด์) มักจะไม่ตัดสินใจซื้อสินค้า เพราะเขารังเกียจและไม่เชื่อถือในระบบราชการที่ปราศจากคุณธรรมและข้าราชการปราศจากจริยธรรมของประเทศนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าโลกแห่งยุคโลกาภิวัตน์ในปัจจุบัน ประชาชนในประเทศต่างๆ ได้หันมาให้ความสำคัญต่อระบบคุณธรรมและจริยธรรมของการบริหารจัดการทั้งของภาครัฐและ

ไม่น้อยได้หันมาให้ความสำคัญในวัดถุมากกว่า
คุณธรรมและจริยธรรม สิ่งเหล่านี้ทำให้เกิดผลเสียต่อการแข่งขันของประเทศไทย
ในยุคโลกาภิวัตน์เป็นอย่างมาก ถ้า
ประเทศไทยไม่สามารถปรับปรุงแก้ไข
ปัญหาดังกล่าว ก็อาจส่งกระทบต่อความ
สามารถในการแข่งขันกับประเทศต่างๆ
ในอนาคตได้ ข้าราชการเป็นตัวจักรที่
สำคัญยิ่งในการขับเคลื่อนความสามารถ
ในการแข่งขันให้กับภาคเอกชน รวมถึง
การที่ประชาชนจะได้รับบริการสาธารณะ
(public service) ที่ดี ซึ่งจะส่งผลต่อ
วิถีชีวิตที่ดีของเขาด้วย

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ให้คำจำกัดความของจริยธรรมว่า หมายถึง “ธรรมที่เป็นข้อประพฤติปฏิบัติ, ศีลธรรม, กฎของศีลธรรม”³ Oxford Advanced Lerner's Dictionary อธิบายคำว่า “จริยธรรม” (ethics) หมายถึง “หลักการแห่งศีลธรรมที่ควบคุมหรือมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของบุคคล” (moral principle that control or influence a person's behaviour) และ “ระบบแห่งหลักการของศีลธรรมหรือกฎเกณฑ์ของพฤติกรรม” “a system of moral principles or rules of behaviour”⁴ คำว่า “จริย” ตาม

⁴ Oxford Advanced Lerner's Dictionary, 7th Editon, International Student's Dictionary, Oxford : Oxford University Press, 2005.



รากศัพท์นั้นหมายถึง ความประพฤติ (behaviour) ซึ่งเป็นที่ยอมรับในสังคมหนึ่งๆ ว่าเป็นความดีสูงสุดของชีวิตมนุษย์ เป็นเครื่องตัดสินความประพฤติของมนุษย์ว่าอย่างไรดีหรือไม่ดี อย่างไรควรยกย่องหรือควรรังเกียจ อย่างไรเหมาะสมหรือไม่เหมาะสม **จริยธรรมจึงเป็นคุณธรรม (virtue) ซึ่งเป็นทัศนคติหรือพฤติกรรมที่แสดงให้เห็นถึงมาตรฐานด้านศีลธรรมสูงหรือต่ำ ส่วนศีลธรรม (moral) เป็นหลักการที่เกี่ยวกับพฤติกรรมความถูกและผิดหรือพฤติกรรมที่ดีและเลวของมนุษย์**

ราชการ (public service) ตามความหมายทางวิชาการหมายถึง การงานของรัฐบาลแต่ในระบอบประชาธิปไตย ราชการจะมีลักษณะเป็นการงานของรัฐบาลที่เป็นของประชาชนโดยประชาชน และเพื่อประชาชน ข้าราชการจึงเป็นเสมือน “ผู้รับใช้ประชาชน” (public servant) มากกว่าที่จะมีสถานะเป็น “เจ้านาย” (master) เหมือนในการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อย่างไรก็ดีถึงแม้ในการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ของประเทศไทยที่มีมาหลายศตวรรษ พระมหากษัตริย์ของไทยเกือบทุกพระองค์ก็ล้วนทรงมีคุณธรรมและจริยธรรมในการปกครองและการบริหารประเทศ ธรรมที่เป็นหลักในการปกครองของพระมหากษัตริย์ไทยที่สำคัญก็คือทศพิธราชธรรม

อันได้แก่ จริยวัตรที่พระองค์ทรงประพฤติเป็นหลักธรรมประจำพระองค์หรือคุณธรรมของบ้านเมือง 10 ประการ อันประกอบด้วยธรรมดังต่อไปนี้

- 1) ทาน - การให้
- 2) ศีล - การรักษากายและวาจาให้เรียบร้อย
- 3) บริจาค - ความเสียสละ
- 4) อาชวชะ - ความซื่อตรง
- 5) มัททวะ - ความอ่อนโยน
- 6) ตบะ - การข่มกิเลส
- 7) อักโกธะ - ความไม่โกรธ
- 8) อวิหิงสา - ความไม่เบียดเบียน
- 9) ขันติ - ความอดทน
- 10) อวิโรธนะ - ความไม่คลาดจากธรรม

การปกครองประเทศในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น นอกจากองค์พระมหากษัตริย์จะทรงใช้ทศพิธราชธรรมเป็นหลักแล้ว ข้าราชการในทุกระดับจะประพฤติตนเจริญรอยเบื้องพระยุคลบาทอันได้แก่ ทศพิธราชธรรมไม่มากก็น้อย โดยเฉพาะข้าราชการในระดับขุนนางที่มีตำแหน่งหรือบรรดาศักดิ์สูงตั้งแต่สมเด็จเจ้าพระยา เจ้าพระยา พระยา พระ หลวง ขุน ลงมา นอกจากธรรมที่เรียกว่า ทศพิธราชธรรมแล้ว ยังมีธรรมที่พระมหากษัตริย์และข้าราชการในสมัยโบราณของไทยยึดมาโดยตลอด ที่สำคัญได้แก่พรหมวิหารธรรม ซึ่งหมายถึงธรรม



ของพรหมหรือของท่านผู้เป็นใหญ่(หัวหน้าหน่วยงาน) อันได้แก่ธรรม 4 ประการได้แก่

- 1) เมตตา - ความรักและเอ็นดู
- 2) กรุณา - ความสงสารคิดจะช่วยให้พ้นทุกข์
- 3) มุทิตา - ความมีจิตพลอยยินดี
- 4) อุเบกขา - ความเที่ยงธรรม
ความเป็นกลาง ความวางใจ
เฉยอยู่

จึงเห็นได้ว่าข้าราชการในสมัย
สมบูรณาญาสิทธิราชย์คำนึงถึงคุณธรรม
และจริยธรรมอันเป็นจิตนิยม (spiritualism)
มากกว่าวัตถุนิยม (materialism) จึงส่งผล
ให้บ้านเมืองและประชาชนอยู่เป็นสุข
ถึงแม้ว่าความเจริญด้านวัตถุจะไม่มากนัก
แต่ความเจริญด้านคุณธรรมและจริยธรรม
มีมาก สมเด็จพระราชาธิบดีแห่งราช
อาณาจักรภูฏาน ทรงพระนาม Jigme
Khesar Namgyel Wangchuk เมื่อครั้ง
ทรงดำรงตำแหน่งมกุฎราชกุมารและทรง
เสด็จมาเป็นผู้แทนสมเด็จพระราชาธิบดี
Jigme Singye Wangchuk ซึ่งเป็น
พระราชบิดาเมื่อคราวเสด็จมาในพระราช
พิธีเฉลิมฉลองการครองราชย์ครบปีที่ 60
ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ เมื่อ
เดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2549 ทรงรับสั่งใน
การตอบคำถามของผู้สื่อข่าวไทยว่า
ประเทศของพระองค์มิได้ให้ความสำคัญ
ต่อรายได้มวลรวมประชาชาติ (Gross
National Product/GNP) เท่ากับ

ความสุขมวลรวมของประชาชาติ (Gross
National Happiness/GNH) ซึ่งเป็นการ
อธิบายว่า ความสุขของประชาชนของ
พระองค์มิได้เน้นถึงความเจริญด้านวัตถุ
หากแต่ความสุขที่มาจากการปกครองกับ
ข้าราชการที่มีคุณธรรมและจริยธรรม
หลายประเทศรวมทั้งประเทศไทยได้ให้
ความสำคัญกับแนวทางในการปฏิรูป
ระบบราชการที่คำนึงถึงคุณธรรม ศีลธรรม
และจริยธรรม

คุณธรรม (virtue) หมายถึง
พฤติกรรมหรือทัศนคติซึ่งแสดงออกถึง
มาตรฐานด้านศีลธรรมที่สูงส่ง (high moral
standards)

ศีลธรรม (morality) เป็นหลักการ
ว่าด้วยพฤติกรรมความถูกและความผิด
(right and wrong behaviour) หรือ
พฤติกรรมความดีและความเลว (good and
bad behaviour) ของมนุษย์

จริยธรรม (ethics) หมายถึง
หลักการทางศีลธรรมซึ่งควบคุมหรือมี
อิทธิพลต่อพฤติกรรมของบุคคลอันเป็น
ระบบของหลักการแห่งศีลธรรมหรือกฎ
ของพฤติกรรมนั่นเอง

ทั้งคุณธรรม ศีลธรรม และจริยธรรม
จึงเป็นคุณสมบัติสำคัญ (quality) ของ
ข้าราชการในการรับใช้ประชาชนด้วยจิตใจ
ที่เอื้อต่อสาธารณะ (public-minded)
หรือจิตที่เป็นนักบุญ (missionary-



minded) และมีคุณลักษณะพิเศษที่แตกต่างไปจากคุณลักษณะสามัญ (peculiar and essential character) ของบุคคลทั่วไป เพราะข้าราชการจะต้องทำตนให้เป็นแบบอย่าง (model) สำหรับประชาชนทั่วไป ความมีเกียรติของข้าราชการในฐานะ “ข้าราชการในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว” (His Majesty’s Public Servants) จึงจะเกิดขึ้นและเป็นที่ยอมรับของประชาชน ด้วยเหตุนี้ข้าราชการจึงจะต้องมีคุณธรรม ศีลธรรม และจริยธรรมที่เหนือกว่าบุคคลทั่วไป เพราะถือว่าข้าราชการจะต้องทำตัวให้เป็นที่ยิ่งของประชาชนและการให้บริการสาธารณะที่ประชาชนชื่นใจ

ในปัจจุบันมีหลายประเทศที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาความเจริญด้านวัตถุ เช่น การเพิ่มปริมาณการผลิตและบริการให้มากขึ้น เพื่อวัตถุประสงค์ในการส่งออกผลิตภัณฑ์ มีการขยายการเพิ่มทุนในการผลิตสินค้าและบริการเพื่อการส่งออก รวมทั้งการส่งเสริมการท่องเที่ยวเพื่อให้นักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาในประเทศมากขึ้น แต่ประเทศเหล่านั้นก็มีระบบราชการและข้าราชการที่มีคุณธรรมจนเป็นที่ยอมรับกันมานานานาประเทศด้วย อาทิ ประเทศในยุโรปตะวันตก อเมริกาเหนือ ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ สิงคโปร์ เป็นต้น ประเทศเหล่านี้มักใช้ยุทธศาสตร์

การประชาสัมพันธ์ของการมีระบบราชการที่มีคุณธรรมและจริยธรรมควบคู่ไปกับคุณภาพของสินค้าและบริการ ทำให้ประสบความสำเร็จในการค้าขายจนสามารถนำเงินตราเข้าประเทศได้มาก เพราะรัฐบาลและประชาชนในประเทศนั้นเชื่อว่าในยุคโลกาภิวัตน์ ประชาชนในประเทศที่พัฒนาแล้วให้ความสำคัญกับระบบราชการที่มีคุณธรรมและจริยธรรมมากเท่าๆ กับคุณภาพของสินค้าและบริการ เขาจึงพยายามที่จะให้ประเทศของเขาได้รับการเลื่อนอันดับการมีระบบราชการที่มีคุณธรรมและจริยธรรมสูง (high-ranking moral standard) จนเป็นที่ยอมรับอันเป็นธรรมาภิบาลหรือการบริหารราชการที่ดี (good governance) ของประเทศนั่นเอง

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตระหนักว่าราชการเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาประเทศ ข้าราชการจึงเป็นกลไกสำคัญในงานราชการ พระองค์จึงทรงพระราชทานแนวทางการปฏิบัติราชการที่ให้ความสำคัญกับหลักคุณธรรมและจริยธรรมมากกว่าวัตถุนิยม ทรงพระราชนิพนธ์เรื่อง “หลักราชการ” พิมพ์แจกข้าราชการทั่วประเทศเนื่องในการพระราชพิธีวันมหาตรุษสงกรานต์เมื่อปี พ.ศ. 2457 ทรงพระราชทานข้อคิดเกี่ยวกับคุณสมบัติของข้าราชการไว้รวม 10 ประการ คือ



- 1) ความสามารถ
- 2) ความเพียร
- 3) ความไหวพริบ
- 4) ความรู้เท่าถึงการ
- 5) ความซื่อตรงต่อหน้าที่
- 6) ความซื่อตรงต่อคนทั่วไป
- 7) ความรู้จักนัยคน
- 8) ความรู้จักผ่อนผัน
- 9) ความมีหลักฐาน
- 10) ความจงรักภักดี⁵

สรุป

นับตั้งแต่ประเทศไทยเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ มีผลทำให้ประเทศไทยจะต้องปฏิรูประบบราชการที่ให้ความสำคัญกับจริยธรรมและคุณธรรมของข้าราชการ เพื่อให้เป็นที่ยอมรับของนานาชาติและประเทศ เพราะประชาชนในประเทศที่พัฒนาแล้ว ย่อมคำนึงถึงสินค้าและบริการที่ผลิตออกไปจากประเทศที่รัฐบาลระบบราชการ ข้าราชการ และประชาชนที่มีคุณธรรม และจริยธรรม ทุกปีจะมีการเสนอรายงานเกี่ยวกับประเทศที่มีระบบราชการที่มีการจ้อราษฎร์บังหลวงจากมากที่สุดจนถึงน้อยที่สุด เผยแพร่ไปยังประเทศต่างๆ เพื่อให้ประชาชนและสถาบันต่างๆ ในทุก

ประเทศได้ทราบ สิ่งเหล่านี้ล้วนมีผลกระทบต่อการค้าและบริการออกไปจำหน่ายในต่างประเทศทั้งสิ้น รวมถึงการส่งเสริมการลงทุนและการท่องเที่ยวภายในประเทศด้วย ถึงแม้ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญซึ่งมีผลทำให้การพัฒนาประเทศที่ให้ความสำคัญในการพัฒนาด้านวัตถุมากกว่าการพัฒนาด้านจิตใจก็ตาม แต่ก็ยังไม่เป็นการสายเกินไปกว่าที่รัฐบาลไทยในยุคใหม่จะให้ความสำคัญกับการวางแผนพัฒนาจริยธรรม และคุณธรรมของข้าราชการและระบบราชการอย่างเป็นรูปธรรม เพราะในอดีตอันยาวนานของระบบราชการไทยดังกล่าวมาข้างต้น ราชการและข้าราชการไทยก็ยึดถือคุณธรรมและจริยธรรมมาโดยตลอดระยะเวลาอันยาวนาน จึงคงไม่เป็นการยากมากนักที่เราจะรื้อฟื้นคุณธรรมและจริยธรรมต่างๆ ซึ่งเราเคยให้ความสำคัญและประสบผลดีมาแล้ว เพียงแต่ขอให้รัฐบาลมีความจริงใจและให้ความสำคัญต่อการพัฒนาคุณธรรมและจริยธรรมของราชการและข้าราชการเท่านั้น.

⁵ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, หลักราชการ (พิมพ์แจกข้าราชการทั่วประเทศในการพระราชพิธีตรุษสงกรานต์เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2457)



เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว,
หลักราชการ (พิมพ์แจก
 ข้าราชการทั่วประเทศ
 ในการพระราชพิธีตรุษสงกรานต์
 เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2457)

**พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน
 พ.ศ. 2452**

ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, “จริยธรรมสำหรับ
 พรรคการเมือง” **วารสารพรรค
 การเมือง**, ปีที่ 11 ฉบับที่ 5 (ตุลาคม
 – ธันวาคม 2549)

_____, “สหวิทยาการของศาสตร์ต่าง”
 ในมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
 (บรรณาธิการ) **ประมวลชุดวิชา
 สหวิทยาการทางรัฐศาสตร์**,
 นนทบุรี : บัณฑิตศึกษา
 สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย
 สุโขทัยธรรมาธิราช, 2548.

_____, “พรรคการเมืองไทย” ใน รong
 ศาสตราจารย์นวนินิต เศรษฐบุตร
 (บรรณาธิการ), **การเมืองการ
 ปกครองไทยในรอบ 60 ปี แห่ง
 การครองสิริราชสมบัติของพระบาท
 สมเด็จพระเจ้าอยู่หัว**, นนทบุรี :
 สถาบันพระปกเกล้า, 2549
 รสลินศิริยะพันธุ์, “รัฐศาสตร์กับจริยศาสตร์”
 ในมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
 (บรรณาธิการ) **ประมวลชุดวิชา
 สหวิทยาการทางรัฐศาสตร์**,
 นนทบุรี : บัณฑิตศึกษา สาขาวิชา
 รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัย
 ธรรมาธิราช, 2548.

ภาษาอังกฤษ

Oxford Advanced Learner's Dictionary,
 7th Edition, International
 Student's Dictionary, Oxford :
 Oxford University Press, 2005

**Webster's New World College
 Dictionary**, Fourth Edition,
 California : IDG Books 2001.





ภาวะผู้นำเชิงจริยธรรม (Ethical Leadership)

รศ. สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์¹

สังคมปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงเนื่องจากผลความก้าวหน้าของเทคโนโลยี การสื่อสาร ทำให้เหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ณ จุดหนึ่งจุดใดจะส่งผลกระทบแพร่กระจายไปยังส่วนอื่นได้อย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะความเชื่อมโยงด้านจริยธรรมของสังคมที่มาจากสาเหตุของการยึดวัตถุมากกว่าความดี การแข่งขันเพื่อเอาชนะแทนการร่วมมือ การมองคนอื่นเป็นคู่แข่งมากกว่าเป็นพันธมิตร การศึกษาน่าจะให้ทางออกที่ดีต่อปัญหาดังกล่าว และผู้นำสถานศึกษาน่าจะเป็นความหวังของการเป็น

แบบอย่างที่ดีด้านจริยธรรมต่อครู นักเรียน และบุคคลอื่นในสังคม

อาจารย์ใหญ่เผชิญกับปัญหาคลื่นไม่เข้าคายไม่ออกด้านจริยธรรมอยู่ทุกวัน กรีนฟิลด์ (Greenfield, 1991) กล่าวว่า อาจารย์ใหญ่ไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบต่อปัญหาด้านคุณธรรมของสังคมของนักเรียน และต่อวิชาชีพครู โดยปัญหาที่เกิดขึ้นบางครั้งแม้ยากที่จะชี้ชัดได้ว่าอะไรถูกอะไรผิด อะไรควรและอะไรที่ไม่ควรประพฤติปฏิบัติในแง่ของศีลธรรมก็ตาม

¹ สถาบันราชภัฏเชียงใหม่



กรีนฟิลด์ (Greenfield) ระบุว่า สังคมมีความคาดหวังด้านจริยธรรมจาก ครูใหญ่ เช่น

1. โรงเรียนต้องเป็นสถาบันแห่ง ศีลธรรม (moral institute) ที่ช่วย กำหนดปทัสถานของสังคม (social norm)

2. อาจารย์ใหญ่ต้องเป็นต้นแบบ ด้านศีลธรรม (moral agent) การตัดสินใจ เรื่องใดๆ ของอาจารย์ใหญ่ต้องอยู่บน เหตุผลค่านิยมทางศีลธรรม (moral value) เป็นหลักมากกว่าหลักการอื่นใด

3. การบริหารโรงเรียนจะต้องยึด หลักการทุ่มเท เพื่อให้เกิดบรรยากาศให้ นักเรียนได้เจริญงอกงาม ได้เรียนรู้อย่างมี คุณภาพและมีความสุข (ดี เก่งและมี ความสุข)

จากเหตุผลดังกล่าว ความประพฤติ ของครูใหญ่ จึงต้องแสดงออกถึงการเป็น ผู้มีศีลธรรม ดังที่ ศ.ดร.สาโรช บัวศรี เคยกล่าวไว้ว่า "บัณฑิตต้องมีความรู้ จ्ञนักปราชญ์ และต้องประพฤติตนดุจ ผู้ทรงศีล"

การแสดงออกเชิงศีลธรรมของผู้นำ นอกจากสามารถมองเห็นได้จากการ ประพฤติปฏิบัติปกติประจำวันแล้ว ผู้นำ ยังต้องทำให้นโยบายต่างๆ และ โครงสร้างของโรงเรียนแฝงด้วยค่านิยม เชิงจริยธรรมทั้งสิ้น ตัวอย่างเช่น สังคม ปัจจุบันคนส่วนใหญ่ต้องการเป็นผู้ชนะ

บนความฟ่ายแพ้ของคนอื่น จึงเกิดการ เอาเปรียบเอารัดเอาเปรียบ และใช้กลยุทธ์สกปรก ไร้จริยธรรมเพียงเพื่อชัยชนะของตน ดังนั้น ครูใหญ่จึงต้องทำให้นโยบายและการ ดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของครูและนักเรียน มุ่งเน้นคุณธรรม จริยธรรมเรื่องความ ยุติธรรม การไม่เอาเปรียบผู้อื่น เน้น ความร่วมมือมากกว่าการแข่งขัน ยึด ความสำคัญของการทำงานแบบทีมมากกว่า ทำร้ายบุคคล ใช้กลยุทธ์การแก้ปัญหา ความขัดแย้งแบบชนะ/ชนะ มากกว่าชนะ/ แพ้ รวมทั้งการสร้างค่านิยมให้เกิดการ เคารพในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ของ ผู้อื่น เป็นต้น โดยสรุปจะเห็นว่าครูใหญ่ จึงไม่เพียงเป็นผู้นำการประพฤติปฏิบัติ ทางจริยธรรมเฉพาะตนเท่านั้น แต่มีหน้าที่ สำคัญยิ่งคือ "การสร้างโรงเรียนให้เป็น สถาบันแห่งคุณธรรม จริยธรรม (ethical institution)" อีกด้วย

ในฐานะเป็นผู้นำ ครูใหญ่ต้อง ระมัดระวังเป็นพิเศษในการใช้อำนาจ หน้าที่ของตนอย่างมีจริยธรรม การแสดง ทรรศนะที่ดีหรือการตัดสินใจต่างๆ ของ ครูใหญ่ก็ดี จะต้องทำให้ทุกคนเห็นว่าตั้งอยู่ บนพื้นฐานของความมีเหตุผลของจริยธรรม **สิ่งที่ผู้นำคิด พูดและทำ ล้วนต้อง สอดคล้องกัน** ทุกคนจึงเต็มใจที่จะปฏิบัติตาม การใช้อำนาจการทำให้ (coercive power) ฟังหลีกเลียงให้มากที่สุดและเป็น



ทางเลือกสุดท้ายเมื่อหมดวิธีอื่นแล้วเพราะมีผลเสียมากกว่าและไม่นำไปสู่การสร้างวินัยตนเองหรือการเคารพตนเองของผู้คนแต่อย่างใด

ครูใหญ่กับปัญหาทางเลือกสองแพร่งทางจริยธรรม (What ethical dilemmas do principal face?)

ในการเป็นผู้หน้าที่ต้องอยู่บนพื้นฐานของจริยธรรม ครูใหญ่จึงมักพบกับความอึดอัดใจที่จะต้องตัดสินใจทางเลือกใดทางเลือกหนึ่งที่เขาเห็นว่าดีกว่าอีกทางเลือกหนึ่งในเกณฑ์เชิงจริยธรรม ทั้งนี้เพราะบางครั้งประเด็นเชิงจริยธรรมไม่ใช่การเลือกระหว่างผิดหรือถูก แต่เป็นเรื่องของอย่างไหนที่เหมาะสมกว่ากัน ตัวอย่างเช่น การใช้งบประมาณที่มีจำกัดของโรงเรียนระหว่างโครงการส่งเสริมนักเรียนปัญญาเลิศกับโครงการสอนเสริมเพื่อลดการตกชั้นของนักเรียน หรือกรณีที่ครูใหญ่เน้นนโยบายการให้ความอิสระแก่ครู (Teacher autonomy) แต่ขณะที่เน้นเรื่องผลสัมฤทธิ์ของนักเรียน (student achievement) เป็นเรื่องสำคัญด้วยปรากฏว่าคณะครูได้ใช้อำนาจที่ได้รับไปจัดทำเกณฑ์มาตรฐานทางวิชาการของนักเรียนต่ำลง เพื่อทำตัวเลขของจำนวนผู้สำเร็จการศึกษาเพิ่มขึ้นเป็นต้น หรือครูใหญ่ควรปกป้องครูที่ทำงานสอนดี แต่

ล่องละเมิดทางเพศต่อนักเรียนหรือไม่ ครูใหญ่ควรปฏิบัติอย่างไร ถ้าผู้บังคับบัญชาของตนขอให้ช่วยสนับสนุนให้บริษัทที่ต้องการชนะการส่งนมพร้อมดื่มให้นักเรียนทั้งที่รู้ว่าต่ำกว่ามาตรฐาน

การแก้ปัญหาทางสองแพร่งทางจริยธรรม (How can leaders resolve ethical dilemmas)

ผู้รู้เชื่อว่า ไม่มีสูตรสำเร็จใดที่ผู้นำสามารถใช้เพื่อแก้ปัญหาทางเลือกทางจริยธรรม แต่มีแนวทางดำเนินการกว้างๆ เช่น

1. ตัวผู้นำเองจะต้องมีมาตรฐานด้านจริยธรรม (ethical standard) และต้องประพฤติปฏิบัติตนให้สอดคล้องกับมาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าวอย่างสม่ำเสมอ เช่น แสดงออกทางพฤติกรรมของผู้ที่เมตตา เอื้ออาทรต่อศิษย์ เพื่อนครูและคนทั่วไป การแสดงออกในความเป็นผู้รักความเป็นธรรมและความยุติธรรม การมีพฤติกรรมของผู้ที่มีความซื่อสัตย์ทั้งต่อตนเองและต่อผู้อื่น การให้การเคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของคนอื่น เป็นต้น

2. เมื่อจำเป็นต้องหาทางออกต่อปัญหาเชิงจริยธรรม มีหลักที่ผู้นำควรพิจารณาดังนี้ (1) คุณผลที่เกิดขึ้นตามมาถ้าตัดสินใจเลือกวิธีนั้น และให้พยายาม



วิเคราะห์ว่า ใครบ้างที่จะถูกผลกระทบ และผลที่เกิดกับคนเหล่านี้เป็นอย่างไร (2) ตัดสินใจเลือกทางเลือกโดยอิงหลักเกณฑ์ทางศีลธรรม (moral rules) เช่นเชื่อว่า ถ้าทำเช่นนั้นแล้วโลกของเราจะน่าอยู่ยิ่งขึ้น เพราะทุกคนอยู่ในหลักศีลธรรม (3) พยายามยึดแนวทางเอื้ออาทร (caring) เอาใจเขามาใส่ใจเรา เช่นพยายามคิดว่า ถ้าคนที่อยู่ในเหตุการณ์นั้นเป็นตัวเรา เราอยากให้คนอื่นปฏิบัติกับเราอย่างไร เป็นต้น

3. ปัญหาทางจริยธรรม น่าจะมีตัวเลือกที่เป็นทางออกได้มากกว่าสองทาง (dilemmas) คือ ไม่ถูกก็ต้องผิด แต่ควรมีทางเลือกที่สาม (trilemmas) ซึ่งเป็นทางออกที่ดีกว่า เช่นแทนที่โรงเรียนจะกำหนดให้นักเรียนทุกคนต้องเข้าร่วมกิจกรรมทางพุทธศาสนา ก็ควรมีกิจกรรมทางเลือกที่สอดคล้องการนับถือศาสนาอื่นของนักเรียนบางคนด้วย เช่นกัน

4. ท้ายสุด ผู้นำเอง ต้องทำตัวเหมือนปรอทรู้และตระหนักถึงปัญหาทางจริยธรรมที่เกิดได้ดีโดยเฉพาะในชุมชนซึ่งตนมีบทบาทเป็นผู้นำ

บทบาทของครูใหญ่ในการสร้างจริยธรรมของโรงเรียน

โดยปกติโรงเรียนมักจะเลยในการกระตุ้นให้มีการถกประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับจริยธรรมโดยอ้างว่าทุกคนต้องรับภาระ

งานประจำหนักอยู่แล้ว ทั้งการหาเวลาว่างตรงกันยังเป็นเรื่องยาก วิธีหนึ่งที่เสนอแนะในการสร้างความตระหนักทางจริยธรรมให้เกิดขึ้นในโรงเรียนได้แก่ การจัดตั้งคณะกรรมการทางจริยธรรม (ethical committee) ดังเช่นที่พบในโรงพยาบาล จะมีคณะกรรมการจรรยาบรรณ เป็นต้น คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ไม่เพียงกำหนดกฎระเบียบทางการ แต่ยังมีหน้าที่สร้างจิตสำนึกต่อประเด็นทางจริยธรรม ช่วยดูแลให้ครูอาจารย์ ผู้บริหาร ปฏิบัติตามแนวทางแห่งจรรยาบรรณของวิชาชีพ ให้คำแนะนำต่อผู้บริหารในการแก้ไขประเด็นปัญหาทางจริยธรรมที่เกิดขึ้นในโรงเรียน เป็นต้น

โทมัส เซอร์จิโอวันนี (Thomas Sergiovanni, 1992). กล่าวว่า โรงเรียนที่มีประสิทธิผลจะต้องมีข้อกำหนดที่เป็นพันธสัญญาร่วมกันของทุกคน โดยพันธสัญญาดังกล่าวเป็นแกนของค่านิยมสำคัญของโรงเรียน และสามารถใช้เป็นเกณฑ์มาตรฐานอ้างอิงในการตัดสินใจว่า พฤติกรรมหรือการกระทำใดของสมาชิกผิดถูก เหมาะสมหรือไม่ในเชิงจริยธรรม ผู้นำต้องมีบทบาทสำคัญยิ่ง ไม่เพียงแต่จัดทำข้อพันธสัญญาของโรงเรียน แต่ต้องให้การสนับสนุนอย่างแข็งขัน และให้มีผลนำไปใช้ปฏิบัติอย่างจริงจัง และเมื่อมีผู้ฝ่าฝืนต่อพันธสัญญาดังกล่าว ผู้นำต้องกล้าตัดสินใจใช้มาตรการเฉียบขาดต่อผู้นั้น

1. สร้างความตระหนักถึงการต้อง
มีมาตรฐานด้านคุณธรรม (moral
standard) แก่ผู้ตาม
2. ชี้ประเด็นที่ต้องมุ่งเน้นทาง
จริยธรรมตามลำดับความสำคัญก่อนหลัง
3. พยายามยกระดับความต้องการ
ของผู้ตาม (follower needs) ให้สูงขึ้น
ถึงระดับต้องการมุ่งผลสำเร็จ (need for
achievement)
4. ส่งเสริมให้ระดับวุฒิภาวะด้าน
คุณธรรม (moral maturity) ของผู้ตามสูงขึ้น
5. เสริมสร้างบรรยากาศของที่
ทำงานหรือองค์การให้มีบรรยากาศของ
คุณธรรม (ethical climate) เช่น การยึด
ค่านิยมและการมีมาตรฐานด้านคุณธรรม
ร่วมกัน เป็นต้น
6. ปลุกเร้าและส่งเสริมให้ผู้ตาม
เห็นว่า การทำงานที่ยึดหลักผลประโยชน์
ส่วนรวมมาก่อนประโยชน์ส่วนตนนั้นเป็น
สิ่งดีงามที่ควรยึดถือร่วมกัน
7. ส่งเสริมให้ผู้ตามยึดหลักของ
ความร่วมมือ (cooperation) มากกว่า
การแข่งขันกัน (competitiveness) และ
ยึดหลักสามัคคีธรรม (harmony)



บรรณานุกรม

สุเทพ พงศ์ศิริวัฒน์ (2545). ภาวะผู้นำ :
ทฤษฎีและปฏิบัติ. กรุงเทพฯ :
บุคส์ลิงค์.

สุเทพ พงศ์ศิริวัฒน์ (2544). เอกสารคำ
สอนวิชาพฤติกรรมองค์กร
เชียงใหม่ : สถาบันราชภัฏ เชียงราย.

Johnson, C.E. (2001). Meeting the
ethical challenges of leadership.
Thousand Oaks, CA : Sage
Publications.

[http://eric. Uregon.edu/publications/
digests/digest 107. Html-
Ethical Leadership.](http://eric. Uregon.edu/publications/digests/digest 107. Html-Ethical Leadership.)





ก ะทรวงมหาดไทย

กับงานด้านการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรม

ชยาวุธ จันทร¹

ความนำ

รัฐบาลได้ประกาศเจตนารมณ์ในถ้อยแถลงของคณะรัฐมนตรีต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2549 ในการแก้ไขปัญหาทุจริต และประพฤติมิชอบ ที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง รวมทั้งปัญหาความเสื่อมศรัทธา ในการบริหารราชการแผ่นดิน ทำให้มีความจำเป็นต้องฟื้นฟูระบบคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งวาระแห่งชาติด้านจริยธรรม ธรรมาภิบาล และการป้องกันการทุจริต

และประพฤติมิชอบในภาคราชการ มีเป้าประสงค์สำคัญ 2 ประการ คือ

(1) ลดและปิดโอกาสการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ เพื่อสร้างความโปร่งใส ซื่อสัตย์สุจริต ลดความสูญเสียและขจัดรั่วรั่วไหล ในการปฏิบัติราชการ

(2) สร้างจิตสำนึกในการประพฤติชอบ ให้ยึดมั่นในหลักศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม และจรรยาบรรณ ความสุจริต ซื่อตรงเที่ยงธรรมเป็นกลางไม่เลือกปฏิบัติ รวมถึงการปฏิบัติราชการอย่างมี

¹ ผู้อำนวยการสถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย



ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ประหยัด เกิดความคุ้มค่า มีคุณภาพมาตรฐาน ถูกต้อง ตอบสนองความต้องการของประชาชน และมีความรับผิดชอบต่อสังคม

คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2549 เห็นชอบด้วยกับนโยบายด้านจริยธรรม ธรรมาภิบาล และการป้องกันการทุจริต และประพฤตินิชอบตามข้อเสนอแนะของคณะที่ปรึกษา คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ ด้านการเสริมสร้างจริยธรรม ธรรมาภิบาล และการป้องกันการทุจริตประพฤตินิชอบ ต่อมาสำนักนายกรัฐมนตรีได้ประกาศเป็นวาระแห่งชาติด้านจริยธรรม ธรรมาภิบาล และป้องกันการทุจริตและประพฤตินิชอบในภาคราชการ เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2549 โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างจิตสำนึกในการประพฤตินิชอบ ให้ยึดมั่นในหลักศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม และจรรยาบรรณ ความสุจริต ซื่อตรง เทียบธรรม เป็นกลาง ไม่เลือกปฏิบัติ รวมถึงการปฏิบัติราชการอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ประหยัด เกิดความคุ้มค่า มีคุณภาพ มาตรฐาน ถูกต้อง ตอบสนองความต้องการของประชาชน และมีความรับผิดชอบต่อสังคม

เพื่อเป็นการสนับสนุนและสนองตอบต่อวาระแห่งชาติของรัฐบาลในเรื่องนี้ กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดนโยบาย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ประพฤตินิชอบในวงราชการขึ้น เพื่อสร้างค่านิยม จิตสำนึกให้ข้าราชการมีการปฏิบัติงานอย่างสุจริตมีคุณธรรม จริยธรรม ด้วยการเสริมสร้างมาตรการและระบบการทำงานที่โปร่งใส เป็นธรรม ส่งเสริมบุคคลที่ปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างของความซื่อสัตย์ สุจริต และลงโทษผู้ทุจริต ประพฤตินิชอบอย่างเฉียบขาด ตลอดจนส่งเสริมให้มีกิจกรรมทางศาสนา วัฒนธรรม ประเพณี วิถีชีวิตด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่

การเสริมสร้างจริยธรรม คุณธรรม ธรรมาภิบาลของกระทรวงมหาดไทย

กระทรวงมหาดไทยได้สนองตอบงานด้านการเสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรม ซึ่งเป็นวาระแห่งชาติของรัฐบาล ที่ต้องดำเนินงานอย่างเร่งด่วนด้วยการแต่งตั้ง คณะกรรมการกำกับ ดูแลการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการของกระทรวงมหาดไทย โดยมีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายบุญฤทธิ์ จันทน์เสนะ) เป็นประธาน และจัดตั้งคณะอนุกรรมการฯ 4 ชุด ได้แก่

1. คณะอนุกรรมการเสริมสร้างจริยธรรมและคุณธรรม ธรรมาภิบาลของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย มีที่ปรึกษาด้านความมั่นคง เป็นประธาน



2. คณะอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เงื่อนไขต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของกระทรวงมหาดไทย มีที่ปรึกษากฎหมาย เป็นประธาน

3. คณะอนุกรรมการดำเนินการตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของกระทรวงมหาดไทย มีหัวหน้าผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน

4. คณะอนุกรรมการติดตามและประเมินผลในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของกระทรวงมหาดไทย มีรองปลัดกระทรวงมหาดไทย (ฝ่ายบริหาร) เป็นประธาน

การดำเนินงาน

กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดแนวทางในการเสริมสร้างจริยธรรมและคุณธรรม ธรรมาภิบาลในกระทรวงมหาดไทย ประจำปี 2550 ด้วยการดำเนินการตาม "แผนกลยุทธ์การกำกับติดตามการดำเนินงานของภาครัฐให้โปร่งใสและมีประสิทธิภาพของส่วนราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทยประจำปี 2550" และ "แผนปฏิปัติราชการใสสะอาดของ

ส่วนราชการต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ประจำปีงบประมาณ 2550 - 2551"

จากแนวทางในการเสริมสร้างจริยธรรมและคุณธรรม ธรรมาภิบาล ด้วยการดำเนินการตามแผนกลยุทธ์ฯ และแผนปฏิปัติราชการใสสะอาดฯ ดังกล่าว คณะกรรมการกำกับ ดูแล การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของกระทรวงมหาดไทย จึงได้มีมติให้กรม และรัฐวิสาหกิจ ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย แต่งตั้งคณะทำงานพัฒนาจริยธรรมและคุณธรรมขึ้นในหน่วยงาน รวมทั้งให้ดำเนินการจัดกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งทุกหน่วยงานในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ได้ขานรับและดำเนินงานเสริมสร้างจริยธรรม คุณธรรม ธรรมาภิบาลด้วยกิจกรรมต่าง ๆ ดังนี้

- กรมการปกครอง ได้จัดกิจกรรมภายใต้ยุทธศาสตร์ "โครงการพัฒนาคนของแผ่นดิน" โดยแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์โครงการพัฒนาคนของแผ่นดินและคณะทำงานขับเคลื่อนยุทธศาสตร์โครงการพัฒนาคนของแผ่นดิน โดยมีกลยุทธ์ 5 ด้าน คือ ด้านเสริมสร้างพื้นฐานคุณธรรม จริยธรรม ด้านส่งเสริมการพัฒนาตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ด้านการพัฒนาคุณธรรม



จริยธรรม และหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ด้านการพัฒนาคนของแผ่นดิน และด้านการสนับสนุนการพัฒนาแบบยั่งยืน และได้จัดกิจกรรมไปแล้วหลายกิจกรรม เช่น จัดมูมธรรมะในทุกสำนัก/กอง มีการจัดบรรยายธรรม จัดพิมพ์หนังสือ "ธรรมะทำไมทำไมธรรมะ" จัดให้ข้าราชการเข้าอบรมธรรมะ



- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้จัดตั้งศูนย์พัฒนาด้านคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล จัดทำโครงการประกวดคำขวัญเกี่ยวกับคุณธรรมจริยธรรม จัดอบรมธรรม และบรรจุวิชาคุณธรรม จริยธรรมในหลักสูตรการฝึกอบรม

- กรมที่ดินจัดสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง การขับเคลื่อนวาระแห่งชาติ ด้านจริยธรรม ธรรมาภิบาล และการป้องกันทุจริตและประพฤติมิชอบในภาคราชการสู่การปฏิบัติของกรมที่ดิน 4

ครั้ง ทั้ง 4 ภาค จัดกิจกรรมร้อยความดี ทำดีให้พ่อดู จัดทำโครงการสร้างเครือข่าย "กรมที่ดินใสสะอาด" สอดแทรกวิชาการ เสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรม และหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในหลักสูตรการฝึกอบรมต่าง ๆ

- กรมโยธาธิการ จัดอบรมหลักสูตร "การพัฒนาจิตโดยใช้หลักพุทธธรรม" จำนวน 2 รุ่น ณ วัดสุทัศน์เทพวราราม จังหวัดกาญจนบุรี จัดสัมมนาร่วมกับเครือข่าย



ภาคราชการและเอกชน 84 องค์กร เรื่อง "การสร้างราชการใสสะอาดและป้องกันทุจริตในหน่วยงานตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและหลักคุณธรรม จริยธรรม"

- กรมการพัฒนาชุมชน จัดกิจกรรม "คนดีที่อยากบอก" พิมพ์โปสเตอร์ รณรงค์เสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรม จัดปฏิบัติธรรมแก่ข้าราชการ ณ วัดอัมพวัน



จังหวัดสิงห์บุรี และสอดแทรกเนื้อหาด้าน
คุณธรรม จริยธรรม ในการอบรม
หลักสูตรนักบริหารระดับสูงและระดับกลาง

- สำนักงานปลัดกระทรวง
มหาดไทย ปลัดกระทรวงมหาดไทยได้
แต่งตั้งคณะทำงานพัฒนาจริยธรรมและ
คุณธรรมของสำนักงานปลัดกระทรวง
มหาดไทย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ
เสริมสร้างจิตสำนึกและส่งเสริมจริยธรรม
ในการทำงานของข้าราชการและเจ้าหน้าที่
ในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย
รวมทั้งเพื่อเสริมสร้างสำนักงานปลัด
กระทรวงมหาดไทยให้เป็นองค์กรแห่งการ
เรียนรู้ด้านจริยธรรมและคุณธรรม ธรรมา
ภิบาล เพื่อความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน
ตลอดจนเป็นการปลูกฝังค่านิยม การ
รักความซื่อสัตย์ สุจริต ต่อต้านการทุจริต
สำหรับกิจกรรมต่างๆ นั้น สถาบันดำรง
ราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวง
มหาดไทยในฐานะที่เป็นเลขานุการของ
คณะกรรมการเสริมสร้างจริยธรรมและ
คุณธรรม ธรรมาภิบาลของข้าราชการและ
เจ้าหน้าที่ในสังกัดสำนักงานปลัด
กระทรวงมหาดไทย และคณะทำงาน
พัฒนาจริยธรรมและคุณธรรมของ
สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ได้จัด
ทำโครงการเสริมสร้างจริยธรรมของ

ข้าราชการในสังกัดสำนักงานปลัด
กระทรวงมหาดไทยขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์
เพื่อถวายเป็นพระราชกุศลแด่องค์
พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ เนื่องใน
วโรกาสที่ทรงมีพระชนมายุครบ 80 พรรษา
ในปี 2550 และเพื่อดำเนินการให้เป็นไป
ตามเจตนารมณ์ของวาระแห่งชาติด้าน
จริยธรรม ธรรมาภิบาลและการป้องกัน
การทุจริตและประพฤติมิชอบในภาค
ราชการ และดำเนินการตามนโยบายของ
กระทรวงมหาดไทย รวมทั้งเพื่อเป็นการ
ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการปฏิบัติงาน
ตามหลักธรรมของศาสนาที่แต่ละคน
นับถือให้สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในชีวิต
ประจำวันได้อย่างมีความสุข

สำหรับโครงการเสริมสร้างจริยธรรม
ของข้าราชการในสังกัดสำนักงานปลัด
กระทรวงมหาดไทยได้มีการจัดกิจกรรม
ต่างๆ ดังนี้

- จัดกิจกรรมเนื่องในวันสำคัญ
ทางพุทธศาสนาด้วยการเชิญชวน
ข้าราชการกระทรวงมหาดไทยไปฟังเทศน์
เดินเทียนวันมาฆบูชาและวันวิสาขบูชา ณ
วัดราชบพิธสถิตมหาสีมาราม

- จัดบรรยายเรื่อง "ธรรมะกับ
การทำงาน" โดย พล.ต.อ.วชิษฐ เดชกุญชร



- จัดอภิปรายเรื่อง "รู้จักสุขรู้จักทุกข์ รู้จักธรรม" โดยคุณกรรณิกา ธรรมเกษร และคุณสิริเรียม ภักดีดำรงฤทธิ์ พร้อมแจ้งเชิญชวนข้าราชการ ลูกจ้าง กระทรวงมหาดไทย ที่มาฟังการอภิปรายสมัครเป็นสมาชิก "กลุ่มเพื่อนชาวพุทธกระทรวงมหาดไทย"

- จัดสัมมนาและศึกษาดูงาน "ศาสนิกสัมพันธ์ ศึกษาศิลปวัฒนธรรม และศาสนา" จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

- จัดบรรยายเรื่อง "ชาวพุทธ.... จะไปทางไหนกันดี" โดยพระมหาวุฒิชัย วชิรเมธี วัดเบญจมบพิตร



- จัดไปฝึกปฏิบัติธรรม เบื้องต้น ณ สำนักสงฆ์ ชัยนาทวนาราม อำเภอเมือง จังหวัดชัยนาท

- จัดกิจกรรมชวนกันไปทำบุญวันพระ ตลอดเทศกาลเข้าพรรษา โดยเชิญชวนข้าราชการ กระทรวงมหาดไทยทุก



หน่วยงานผลักดันทำบุญและฟังธรรมทุกวันพระ ตลอดเทศกาลเข้าพรรษา ณ วัดราชบพิธสถิตมหาสีมาราม

บทสรุป

การพัฒนาคุณธรรม จริยธรรม ธรรมาภิบาล นับเป็นเรื่องสำคัญระดับชาติที่กระทรวงมหาดไทยให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง และสนับสนุนให้ทุกหน่วยงานในสังกัดกระทรวงมหาดไทยดำเนินงานด้านการพัฒนาคุณธรรม จริยธรรม โดยมุ่งเน้นที่จะให้ทุกคนมีคุณธรรม จริยธรรมที่ดีงาม สามารถปฏิบัติงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ มีความซื่อสัตย์ ยุติธรรม และพร้อมที่จะให้บริการประชาชนอย่างเต็มกำลังความสามารถ ในฐานะที่ข้าราชการกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ "บำบัดทุกข์ บำรุงสุข" ให้แก่ประชาชน

หนึ่งในการจัดอภิปรายเรื่อง "รู้จักสุข รู้จักทุกข์ รู้จักธรรม" เมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2550 ปรากฏว่า มีผู้ให้ความสนใจเข้าฟังการอภิปรายเป็นจำนวนมาก สถาบันดำรงราชานุภาพได้จัดทำแบบสอบถามความคิดเห็นจากผู้เข้ารับฟังการอภิปรายและแจกใบสมัครเป็นสมาชิกกลุ่มเพื่อน

ชาวพุทธกระทรวงมหาดไทยโดยสมัครใจ เป็นการประเมินความสนใจของผู้ที่มีวัตถุประสงค์เหมือนกันในความต้องการที่จะแสวงหาความรู้ทางด้านคุณธรรม จริยธรรม เป็นก้าวแรกสำหรับให้เกิดการดำเนินงานในก้าวต่อไป ปรากฏว่ามีผู้สนใจสมัครเข้าร่วมเป็นสมาชิกจำนวน 74 คน ต่อมากลุ่มเพื่อนชาวพุทธฯ ได้มาพบปะในลักษณะการเสวนาอย่างไม่เป็นทางการ เพื่อหาแนวทางการรวมกลุ่มของผู้ที่มีความสนใจที่จะมาร่วมกันทำ "สิ่งที่ดี" ให้กับตนเองและสังคม ที่ประชุมมีความเห็นพ้องกันว่าเพื่อเป็นการขยายเครือข่ายของการเสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรม อันดีงามของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ให้แพร่หลายและกว้างขวางขึ้น เห็นควรมีการจัดตั้ง "ชมรมจริยธรรมสัมพันธ์ กระทรวงมหาดไทย" เพื่อเป็นศูนย์รวมของคนมหาดไทยที่มีความสนใจที่จะพัฒนาตนเอง ด้วยการปฏิบัติตามครรลองของคุณธรรม จริยธรรม ให้เกิดความสงบ ความมีสติ ในการดำเนินชีวิต และร่วมกันสร้างสังคมของคนมหาดไทยให้เป็นสังคมที่มีความสมัครสมานสามัคคี มีคุณธรรม เพื่อความสุขของตนเอง ความสำเร็จของงานและความมั่นคงของสังคมโดยรวมต่อไป





การบริหารงานบุคคลกับคุณธรรม และจริยธรรมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประยูร พรหมพันธุ์¹



1. สถานการณ์ท้องถิ่นในปัจจุบัน

ประเทศไทยเราได้มีการปกครองโดยการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ตามระบอบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เพื่อเปิด

โอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองดูแลท้องถิ่นของตนเอง เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการและตามสภาพปัญหาของประชาชนในท้องถิ่นนั้น การปกครองส่วนท้องถิ่นถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองประเทศ ที่จัดระเบียบการปกครองออกเป็น 3 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง, ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมทุกฉบับ การปกครองส่วนท้องถิ่นไทยมีหลายรูปแบบ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร, เมืองพัทยา, องค์การ

¹ ประธานคณะกรรมการ มาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.)



บริหารส่วนจังหวัด (อบจ.), เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในบรรดา อบท. ด้วยกันเองก็มีความแตกต่างกันมาก อย่างเช่น กทม. เป็น อบท. ขนาดใหญ่มากที่สุด เป็นลักษณะของการปกครองมหานคร อำนาจหน้าที่และภารกิจย่อมมีมากมายตามขนาด ต่างกับ อบต. ซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและค่อนข้างจะเกี่ยวข้องกับท้องถิ่นที่เป็นชนบทเสียเป็นส่วนใหญ่ ส่วนเทศบาลและเมืองพัทยาเป็นการปกครองท้องถิ่นที่เป็นชุมชนเมือง ดังนั้นลักษณะของความซับซ้อนของปัญหาเมือง และการพัฒนาความเติบโตของบ้านเมืองย่อมแตกต่างกันออกไปการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นรูปแบบเทศบาล (Municipality) นับเป็นการปกครองท้องถิ่น ที่มีการจัดตั้งมาค่อนข้างนานกว่ารูปแบบ อื่นๆ และถือเป็นรูปแบบที่ลงตัวสำหรับประเทศไทย

จากอดีตที่ผ่านมาจนกระทั่งปัจจุบันนี้ อาจกล่าวโดยภาพรวมได้ว่าประสบความสำเร็จสมเจตนารมณ์ของชาติและของสังคม ทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ช่วยเสริมเติมเต็มในส่วนที่ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคจัดให้บริการแก่ประชาชน

อบท. ในมิติของการพัฒนาและการให้บริการแก่ประชาชนจะช่วยดูแล

รับผิดชอบเกี่ยวกับปัญหาความต้องการของประชาชนเรื่องโครงสร้างพื้นฐานของชุมชน เช่น การประปา, ไฟฟ้าแสงสว่าง, ถนนหนทางในชุมชน และความสะอาดสบายของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วยดูแลทางด้านสุขภาพอนามัยของประชาชน และสุขอนามัยสิ่งแวดล้อมด้วย ภายใต้การบริหารจัดการของ อบท. รูปแบบต่าง ๆ ทำให้คุณภาพของการบริการแก่ประชาชนดีขึ้น และครอบคลุมทั่วถึงเกือบทุก ๆ ด้าน หรือทุกมิติแห่งปัญหาของประชาชนในท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม แม้ภาพรวมของการปกครองส่วนท้องถิ่นโดย อบท. ทั้งหลายจะมีผลดีต่อประชาชนในท้องถิ่น และเป็นผลดีต่อประเทศอย่างมากมายดังที่ได้กล่าวแล้วก็ตาม แต่การปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังมีจุดอ่อนและมีข้อบกพร่องอยู่มากมายเช่นเดียวกัน เช่น ปัญหาเกี่ยวกับคุณภาพของผู้บริหารท้องถิ่น อันได้แก่ผู้นำที่มาดูแลรับผิดชอบท้องถิ่น ซึ่งเป็นนายก อบจ. บ้าง, นายกเทศมนตรีบ้าง และนายก อบต. บ้าง รวมทั้งข้าราชการส่วนท้องถิ่นหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นและลูกจ้างที่เข้ามาขับเคลื่อนการบริหารจัดการให้แก่ท้องถิ่นบางส่วน หรือส่วนหนึ่งยังเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์การปฏิบัติงานใน อบท. และทำให้เกิดปัญหาความด้อยประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ตลอดจนความโปร่งใส



สามารถตรวจสอบการทำงานได้ รวมทั้งมีการทุจริตคอร์รัปชัน หย่อนยานในด้านคุณธรรมและจริยธรรมซึ่งเป็นจุดอ่อนที่สำคัญในการบริหารจัดการ อันนำมาซึ่งประเด็นปัญหาที่จะต้องดำเนินการแก้ไขต่อไป



2. เป้าหมายและวัตถุประสงค์

2.1 เป้าหมาย

1) ต้องการขจัดความไม่โปร่งใสและการตรวจสอบที่ทำได้ยากในอปท. ให้สามารถทำการตรวจสอบได้และมีความโปร่งใสในการบริหารจัดการเกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่นไปปฏิบัติงานตามโครงการพัฒนาและช่วยเหลือประชาชนในด้านต่างๆ เพื่อลดปัญหาการทุจริตและการประพฤติมิชอบในวงราชการส่วนท้องถิ่น อันเป็นการกระทำที่มิชอบด้วยกฎหมายและขัดต่อศีลธรรม

และคุณธรรม จริยธรรมของบุคลากรท้องถิ่น ทั้งที่เป็นผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งและข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นและลูกจ้างให้ลดน้อยลงหรือให้หมดสิ้นไป อันจะนำมาสู่ความเจริญรุ่งเรืองของท้องถิ่นและความมั่นคงก้าวหน้าของประเทศชาติโดยส่วนรวมต่อไป

2) มาตรการการปลูกจิตสำนึกและเปลี่ยนพฤติกรรมของบุคลากรท้องถิ่น ก็เพื่อให้มีความศรัทธา เชื่อมั่นในการตั้งอยู่ในความดี ประพฤติปฏิบัติตนมีพฤติกรรมใหม่ที่เต็มไปด้วยจิตใจที่มีความมุ่งมั่น เสียสละในการปฏิบัติงานโดยยึดหลักคำสอนทางศาสนาและใช้แนวทางคุณธรรมและหลักจริยธรรมที่ดีตามคำสอนหรือตามหลักศาสนา มาเป็นแนวทางในการประพฤติปฏิบัติงานที่เต็มไปด้วยความสะอาด โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ และเป็นที่ไว้วางใจของประชาชนในท้องถิ่น ผู้รับบริการ และผู้ที่อยู่ภายใต้การปกครองของท้องถิ่นนั้นได้ยั่งยืนตลอดไป หรือนัยหนึ่ง เรามุ่งนำมาตรการทางคุณธรรมและจริยธรรมที่ดีตามหลักคำสอนทางศาสนา มาใช้ในการแก้ไขปัญหาการทุจริต ประพฤติมิชอบทั้งทางกฎหมายและทางศีลธรรมให้หมดสิ้นไปในวงราชการของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง



2.2 วัตถุประสงค์

มีความมุ่งหมายและมีความวัตถุประสงค์ในการสร้างพฤติกรรม การประพฤติปฏิบัติของบุคลากรท้องถิ่น ให้ถูกต้องเหมาะสม ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตและประพฤติมิชอบในการ บริหารกิจการท้องถิ่นในทุกด้าน มีความ โปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งสรุป ได้ดังนี้

1) เพื่อปลูกฝังจิตสำนึกของ บุคลากรท้องถิ่นทั้งผู้บริหาร ข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่น และลูกจ้างให้มี ศรัทธาในคุณความดี มีความซื่อสัตย์ สุจริตในการปฏิบัติหน้าที่การงานและให้ เกิดการตระหนักว่า ความซื่อสัตย์เป็น เครื่องหมายของคนดี และการทำดีจักได้ดี ทำชั่วจักได้ชั่ว

2) เพื่อหาทางหลีกเลี่ยง ป้องกันมิให้บุคคลอื่นเข้าไปเกี่ยวข้องกับ กระบวนการทุจริตคอร์รัปชัน อันนำมาซึ่ง ความเสื่อมเสียแก่วงการของท้องถิ่น อันจะรักษาชื่อเสียงและประชาชนมีความ ศรัทธาใน อปท. มากยิ่งขึ้น

3) เพื่อเปลี่ยนทัศนคติและ ค่านิยมที่ดี ในคุณธรรม จริยธรรม และ เกิดพฤติกรรมใหม่ที่เกื้อกูลกับระบบการ บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เกิดความ เจริญก้าวหน้าแก่ท้องถิ่นและประเทศชาติ

4) เพื่อส่งเสริมให้มีการ ใช้จ่ายเงินงบประมาณของท้องถิ่นและ

เงินที่สนับสนุนจากรัฐบาลเป็นไปอย่างมี ประสิทธิภาพ คุ่มค่าและประหยัด ทำให้ เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม

5) เพื่อสร้างภาพลักษณ์ที่ดี ให้เกิดแก่บุคลากรท้องถิ่น ทั้งผู้บริหาร ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นทำให้เกิด ความศรัทธาต่อบุคลากรและองค์กร มาให้การสนับสนุนการปฏิบัติงานตาม ภาระหน้าที่ของท้องถิ่นในทุกๆ ด้าน อันทำให้เกิดการพัฒนาก้าวหน้าแก่ ท้องถิ่นตลอดไป

3. สาเหตุของปัญหา

ความไม่โปร่งใส และการตรวจสอบ ได้ยากในการบริหารกิจการของท้องถิ่น อันนำไปสู่การทุจริตและคอร์รัปชัน ของบุคลากรท้องถิ่นในทุกประเภทและ ทุกระดับพื้นที่นั้น น่าจะมีสาเหตุมาจาก ปัจจัยต่างๆ หลายด้าน อาจแยกพิจารณา ได้ใน 2 ประการใหญ่ๆ ดังนี้

3.1 ปัจจัยภายนอก ได้แก่

1) เกิดจากกระแสโลกาภิวัตน์ ของโลกในปัจจุบัน เน้นปัจจัยกระตุ้น ต่อความต้องการในสิ่งของ วัตถุและ สิ่งอำนวยความสะดวก ความสบายได้ อย่างมากมาย จนบางกรณีเกินความ จำเป็นขั้นพื้นฐานของมนุษย์ กลายเป็น ความต้องการปลอมแต่ก็ทำให้คนอยากได้ เช่น เครื่องมือสื่อสารต่างๆ โทรศัพท์



มือถือรุ่นใหม่ หรือคอมพิวเตอร์รุ่นใหม่ล่าสุด ยานพาหนะ รถยนต์ยี่ห้อต่างๆ ที่ออกมา รุ่นใหม่ จนกระทั่ง เรื่องที่เกี่ยวข้องกับ บ้านเรือน ที่อยู่อาศัยที่ราคาแพงเกิน ฐานะที่จะแสวงหามาได้ รายได้ที่มีอยู่ ไม่เพียงพอ คือสิ่งต่างๆ ที่ยั่วยุให้อยากได้ และพยายามแสวงหา อาจเข้าสู่ระบบการ ผ่อนส่ง นำรายได้ในอนาคตมาใช้เสีย ก่อนในปัจจุบัน และบางครั้งเลยเถิดไปถึง การแสวงหาลาภหรือเงินในทางที่ได้มา โดยมิชอบ จากการปฏิบัติงานในหน้าที่ เกิดการเรียกรับผลประโยชน์ใต้โต๊ะ หรือ การหักเงินเปอร์เซ็นต์จากโครงการพัฒนา ต่างๆ จากผู้รับเหมา เป็นต้น ซึ่งล้วนแต่ เป็นการทุจริตประทุพถุติมิชอบและ ผิดกฎหมาย ผิดศีลธรรม ไม่มีความ โปร่งใสในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ทั้งสิ้น เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะกระแสของ โลกในยุคโลกาภิวัตน์ กระตุ้นความอยาก ความปรารถนาอยากได้ในสิ่งของต่างๆ อย่างไร้ขอบเขตจำกัด และผู้บริโภค ไม่สามารถควบคุมตนเองได้ จึงนำมาซึ่งการ ปฏิบัติที่เสื่อมเสีย เป็นบ่อเกิดให้กระทำ ผิดวินัยและผิดทางผลประโยชน์

2) สังคมไทยเป็นสังคม ผู้บริโภค มีใช้สังคมของผู้ผลิต ตามที่ได้กล่าว มาบ้างแล้วว่า มีอะไรใหม่ๆ มา คนไทย ซื้อได้หมด รับได้หมดทุกอย่าง แม้จะผลิต ใช้เองไม่ได้ การบริโภคที่เกินความจำเป็น ในสินค้าบางประเภท เช่น โทรศัพท์มือถือ

สำหรับคนงานผู้ใช้แรงงาน คนกวาดถนน ก็นิยมใช้กันทั่วไปเป็นค่านิยมที่แพร่หลาย ไปทั่ว ถ้าจะถามความจำเป็นมากน้อย แค่ไหน ก็น่าจะเกิดความจำเป็นต่อการ ปฏิบัติงานหรืออาชีพการงานที่ทำอยู่ นับว่าไม่เป็นการประหยัด และไม่มี ความจำเป็น หรือการบริโภคในสินค้าบางอย่าง เช่น รถยนต์ รถจักรยานยนต์ ล้วนแต่เป็น สินค้านำเข้าจากต่างประเทศทั้งสิ้น ประเทศ ของเรามีได้เป็นผู้ผลิตที่เป็นผู้ลงทุนเอง อย่างแท้จริง แต่คนไทยบริโภคกันมาก เกินความจำเป็น เพื่อเป็นเครื่องแสดง ความหรูหราและมีเกียรติของผู้ครอบครอง แต่มิได้คิดว่าสินค้าที่นำเข้ามาจาก ต่างประเทศ เราต้องนำรายได้ที่หาได้ยาก ไปผ่อนส่งให้กับบริษัทผลิตในต่างประเทศ ทั้งสิ้น เพราะเรามีใช้เป็นเจ้าของทุน ถ้าจะมองในแง่เศรษฐกิจและสังคมแล้วเรา เป็นฝ่ายที่มีค่านิยมในทางวัตถุมากเกินไป ขาดการประหยัดและขาดหลักความ พอเพียง นำมาซึ่งความไม่มั่นคงในชีวิต ของครอบครัว





3) สังคมไทยเป็นสังคมอุปถัมภ์ ระบบอุปถัมภ์เป็นระบบที่มีความเอื้ออาทร ช่วยเหลือเกื้อกูลกันทั้งในระหว่างเพื่อนฝูง ญาติมิตร โดยทั่วไปเป็นเรื่องที่ดี ช่วยให้เกิดความอบอุ่นและมีการช่วยเหลือซึ่งกันและกันในครอบครัวและในสังคม แต่ถ้านำระบบอุปถัมภ์มาใช้อย่างไม่รู้จักแยกแยะว่าอะไรควร อะไรไม่ควร ก็มักจะใช้ปะปนพร่ำเพรื่อ แม้ในวงการการก็นำมาใช้ด้วยโดยมิได้ตระหนักถึงความเท่าเทียมกันและความเสมอภาค บางโอกาส ก็ทำให้เสียความเที่ยงธรรม ทำลายโอกาสที่เท่าเทียมสำหรับบุคคลอื่น ทำให้เกิดความไม่ยุติธรรมสำหรับการบริหารราชการในหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าในส่วนท้องถิ่นหรือภาคส่วนใด และกลับเป็นการทำลายระบบคุณธรรม (Merit system) ไปโดยปริยาย นับว่าเป็นการปฏิบัติที่ไม่ชอบเข้าข่ายไม่โปร่งใส ไม่เป็นธรรม และบางครั้งกลายเป็นการทุจริต ประพฤติมิชอบจึงเป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาแยกแยะให้ได้ว่าสิ่งใดควร สิ่งใดไม่ควร และต้องพึงระวังว่าที่ใดมีการใช้ระบบอุปถัมภ์สูง ที่ใดระบบอุปถัมภ์ต่ำ ระดับคอร์รัปชันก็ลดน้อยไปด้วย ดังนั้น ในระบบการบริหารราชการบ้านเมืองและท้องถิ่นจะต้องเน้นการใช้ระบบคุณธรรมให้มาก และลดระบบอุปถัมภ์ให้เหลือน้อยที่สุด เพื่อให้เกิด

ความยุติธรรม สะอาดโปร่งใสและไม่มีการคอร์รัปชันหรือการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว

3.2 ปัจจัยภายใน

1) เกิดจากภาวะภายในจิตใจของตัวเราที่ขาดสติและมีกิเลสอยากได้จนเกินขอบเขต มี CREED มาจาก NEEDS ก็เป็นความอยากตามธรรมชาติของมนุษย์ ความอยากที่มีกิเลสทำให้คนแสวงหาอย่างไม่มีที่สิ้นสุด กลายเป็นความโลภมากอยากได้ ทำให้เกิดการดิ้นรนแสวงหาทรัพย์หรือวัตถุทั้งหลายโดยปราศจากความยั้งคิดและไร้เหตุผล ความอยากที่เป็นความโลภ เป็นมูลเหตุเบื้องต้นที่นำไปสู่ความไม่สามารถควบคุมจิตใจของตนเองได้ อันนำมาสู่การทุจริตและประพฤติมิชอบในด้านต่างๆ ทำให้เกิดความเดือดร้อนทั้งแก่ตนเอง สังคมและประชาชน จึงเป็นเรื่องที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขด้านจิตใจ ความคิด ค่านิยมที่ไม่ดีให้กลับมีความศรัทธา เชื่อมมั่นในคุณธรรม ความดีงามและเปลี่ยนความประพฤติหรือพฤติกรรมในทางการบริหารเสียใหม่ให้ถูกต้อง และอยู่ในทำนองคลองธรรม เป็นบุคลากรที่ดี และรับผิดชอบต่องานของส่วนรวมหรือของประเทศชาติต่อไปได้ การแก้ไขจึงต้องมีการอบรมฟื้นฟูจิตใจให้มีความศรัทธา ยึดมั่นในหลักศาสนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวพุทธจะต้องปฏิบัติธรรม ยึดมั่นใน



ศีล 5 ข้อ และเป็นผู้มีหิริ โอตตัปปะคือ มีความละอาย และเกรงกลัวต่อบาป (ความชั่ว) และจะต้องเชื่อในผลของกรรม ตามกฎแห่งกรรมทางพุทธศาสนาที่ว่า ทำดีย่อมได้ดี ทำชั่วย่อมได้ชั่ว ผู้ใดทำกรรมอย่างใดไว้ไม่ว่าดีหรือชั่วจะเป็น ผู้ได้รับผลของกรรมนั้น...



2) บุคคลหรือคนเมื่อมี อำนาจแล้วมักจะหลงอำนาจและใช้อำนาจเกินขอบเขต เข้าทำนองที่เขา กล่าวไว้ว่า “เมื่อมีอำนาจก็อยากจะทำ อำนาจในทางที่ผิดและเมื่อมีอำนาจมากก็ ยิ่งใช้อำนาจในทางที่ผิดมากขึ้น” (Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely) (ลอร์ด แอคตัน)

ในกรณีการบริหารงานในองค์กร ของรัฐ รูปแบบของการคอร์รัปชันของ แต่ละองค์กรมีความแตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้น สำหรับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำนาจ หน้าที่หลักคือ การให้บริการที่ดีแก่

ประชาชน โดยกระบวนการพัฒนาต่างๆ ตามโครงการพัฒนาท้องถิ่นที่ดำเนินการ ในรูปของโครงการพัฒนาทั้งหลายที่ เกี่ยวกับความสะอาด ความสุข คุณภาพ ชีวิตของประชาชน การดำเนินการตาม โครงการและตามงบประมาณประจำปี รวมทั้งเงินอุดหนุนต่างๆ จากรัฐบาลก็มัก จะมีผลประโยชน์มาเกี่ยวข้อง และผู้บริหาร ข้าราชการหรือ พนักงานส่วนท้องถิ่น มักจะถูกกล่าวหาเกี่ยวกับการทุจริต ประพฤติมิชอบ เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง การเรียกรับผลประโยชน์ต่างๆ จาก ผู้รับเหมาหรือผู้เป็นคู่สัญญากับหน่วยงาน ท้องถิ่น เป็นพฤติกรรมที่เกิดขึ้นจริง นับว่าเป็นกรณีที่มีขอบ เพราะเป็นการ ประพฤติผิดทั้งทางศีลธรรมและทางวินัย บางกรณีเป็นความผิดทางอาญาด้วย ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องหาทางแก้ไข โดยใช้ มาตรการต่างๆ ซึ่งจะได้นำมากล่าวใน โอกาสต่อไป

มาตรการการเสริมสร้างคุณธรรม และจริยธรรมให้แก่บุคลากรของ อบต. เป็นสิ่งที่มีความสำคัญและมีความจำเป็น จะต้องดำเนินการอย่างเข้มแข็งและต่อเนื่อง จึงจะลดปัญหาลงไปได้ในระดับหนึ่ง แม้ จะแก้ไขไม่ได้ทั้งหมดก็ตาม ส่วนจะได้ผล มากน้อยแค่ไหนขึ้นอยู่กับกระบวนการ และกลยุทธ์ในการให้การศึกษอบรม ว่าจะสามารถเปลี่ยนความคิดและ พฤติกรรมของคนได้มากน้อยแค่ไหน



4. “คุณธรรม” และ “จริยธรรม”

4.1 ความหมายและสมมุติฐาน

คำว่า “คุณธรรม” และ “จริยธรรม” เป็นเรื่องของคตินิยมที่เรานำมาใช้เพื่อสร้างภูมิคุ้มกันและป้องกันเกี่ยวกับการทุจริตประพฤติมิชอบต่างๆ ในวงราชการ ทั้งราชการพลเรือนทั่วไป และสำหรับบุคลากรใน อปท. โดยมักมีความเชื่อและสมมุติฐานที่ว่า ถ้าคนมีพื้นฐานทางศีลธรรม มีการปฏิบัติตนตามหลักคำสอนของพระพุทธศาสนาและศาสนาอื่นๆ ที่นับถืออย่างเคร่งครัดมันคงดีแล้ว หรือข้าราชการ พนักงานท้องถิ่นหรือลูกจ้างจะอยู่ในกรอบแห่งคุณธรรมและจริยธรรมที่ได้สั่งสอนในเรื่องต่างๆ ทางด้านจิตใจหรือคุณธรรมและทางด้านความประพฤติหรือพฤติกรรมต่างๆ ที่แสดงออกทางกายดีอยู่แล้ว การที่จะคิดและประพฤติในสิ่งที่ไม่ดีงามหรือประพฤติชั่วนั้นเกิดขึ้นได้ยาก เพราะคนจะมีจิตสำนึกในความดีงามและคุณธรรมอย่างมั่นคง เป็นเกราะคอยป้องกัน หากคิดทำในสิ่งที่ไม่ดีแล้วจะรู้สึกละอายแก่ตนเองและเกรงกลัวต่อบาป หรืออกุศลกรรมที่คนเรากระทำคือไม่กล้าที่จะทำผิด และประพฤติผิดคิดมิชอบ ไม่เฉพาะเรื่องส่วนตัวแต่ในเรื่องของส่วนรวมด้วย เช่น จะไม่กล้าฉ้อราษฎร์บังหลวง เป็นสัญญาทางใจ ที่มีอยู่ในตัวบุคคลและข้าราชการที่ยึดมั่นในหลัก

ศีลธรรมและศาสนาดีอยู่แล้ว เป็นการสร้างภูมิคุ้มกันให้กับตนเอง โดยไม่ต้องมีใครมาสอนหรือแนะนำ เมื่อคนกลัวบาปไม่กล้าทำผิด เรื่องการบังคับควบคุมโดยมาตรการต่างๆ เช่น มาตรการทางกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ กติกาที่มีความจำเป็นน้อย คนดีๆ จะไม่คิดจะทำผิดกฎหมายหรือฝ่าฝืนระเบียบ กติกาของทางราชการบ้านเมือง และของสังคม แม้ในการใช้มาตรการควบคุม กำกับทางสังคมภายนอกก็เกือบจะไม่มี ความจำเป็น เพราะเราย่อมรู้ว่าอะไรถูก อะไรผิด อะไรควร และอะไรไม่ควร สังคมภายนอกเองก็ย่อมจะรู้ว่าใครเป็นคนดี ใครเป็นคนไม่ดี และใครควรสวดส่องดูแลมากน้อยแค่ไหน

เพื่อประโยชน์ในการศึกษา ผู้เขียนขอทำความเข้าใจความหมายของคำที่นำมากล่าวถึง คือ

คำว่า “คุณธรรม” แปลว่า สภาพคุณงามความดี คุณงามความดี เป็นคำนาม ตรงกับภาษาอังกฤษว่า Virtue; goodness, merit essence,

“มีคุณธรรม” ตรงกับภาษาอังกฤษว่า to be virtuous

คำว่า “จริยธรรม” แปลว่า ธรรมที่เป็นข้อประพฤติปฏิบัติ ความประพฤติท่วงที วาจา และกิริยามรรยาท เป็นคำนามตรงกับภาษาอังกฤษว่า “ethics”



คำว่า “**จริยศึกษา**” แปลว่า การศึกษา เกี่ยวกับความเจริญงอกงาม ในทางความประพฤติ และการปฏิบัติตน เพื่อให้อยู่ในแนวทางของศีลธรรมและ วัฒนธรรม เป็นคำนามซึ่งตรงกับภาษาอังกฤษว่า “**Moral Education**”

คำว่า “**จริยศาสตร์**” เป็นปรัชญา สาขาหนึ่งว่าด้วยความประพฤติและการครองชีวิตว่าอะไรดี อะไรชั่ว อะไรถูก อะไรผิด หรืออะไรควร อะไรไม่ควร เป็นคำนาม

คำว่า “**จรรยา**” เป็นคำนาม ตรงกับภาษาอังกฤษว่า “**etiquette**” และ **ethics** เป็นคำนาม แปลว่า ความประพฤติ กิริยาที่ควรประพฤติในหมู่คณะ เช่น จรรยาแพทย์

คำว่า “**จริย**” (จริยะ-) แปลว่า ความประพฤติ กิริยาที่ควรประพฤติ เป็น คำนาม

คำว่า “**จริยา**” (จะ-) เป็นคำนาม เช่นกัน แปลว่า ความประพฤติ กิริยาที่ควรประพฤติ แต่มักจะใช้เป็นคำหลังสมาส เช่น คำว่า “**ธรรมจริยา**”

ส่วนคำว่า “**จรรยาบรรณ** (จัน-ยา-บัน) เป็นคำนาม แปลว่า ประมวลความ ประพฤติที่ผู้ประกอบอาชีพการงานแต่ละ อย่างกำหนดขึ้นเพื่อรักษาและส่งเสริม เกียรติคุณ ชื่อเสียง และฐานะของสมาชิก อาจเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ก็ได้

จากการค้นหาความหมายที่ศึกษา ได้จากพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 หน้าที่ 216 และความหมาย ของคำศัพท์ที่เกี่ยวข้อง ทั้งที่เป็นภาษาไทย และภาษาอังกฤษ ก็คงจะกล่าวในสาระ สำคัญได้ว่า

“**คุณธรรม**” เป็นเรื่องของความคิด เรื่องของจิตใจ หรือความรู้สึกนึกคิดที่ เกี่ยวกับความดีงามที่มีการสอนในเรื่อง ของศีลธรรม เป็นกรอบความคิดในทางที่ดี ถูกต้องตามหลักศีลธรรมคำสอนที่มาจาก หลักศาสนา

“**จริยธรรม**” เป็นเรื่องของ การ ประพฤติปฏิบัติของมนุษย์ในทางกาย ที่มีการแสดงออกที่สามารถมองเห็น และสามารถสื่อความหมายได้ชัดเจน ว่าการ ประพฤติปฏิบัติที่แสดงออกที่เรียกว่า “**พฤติกรรม**” นั้น ส่อไปทางดีหรือทาง เสียหาย ทางไม่ดี ถ้าเป็นไปในทางดี สอดคล้องกับขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรมและหลักความเชื่อของคน ในสังคมก็ถือว่าเป็นพฤติกรรมหรือ การปฏิบัติที่ยอมรับได้ แต่ถ้าเป็นไปในทาง ตรงกันข้าม ก็อาจถือว่าเป็น ความ ประพฤติที่ไม่ถูกต้อง สังคมรับไม่ได้ จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไข ซึ่งทั้งคุณธรรม และจริยธรรมก็คือหลักการที่จะต้องยึดถือ และปฏิบัติทั้งจิตใจและทางความประพฤติ ที่สอดคล้องกับหลักศีลธรรมที่มีอยู่ใน



หลักคำสอนทางศาสนานั้นเอง เมื่อจะนำเรื่องคุณธรรมและจริยธรรม มาเกี่ยวข้องกับผูกติดกับเรื่องการบริหารราชการของท้องถิ่น หรือของประเทศชาติก็ดี เราคาดหวังกันว่า ผู้บริหาร ข้าราชการส่วนท้องถิ่น หรือบุคลากรทางการบริหารจัดการจะต้องมีแนวทางที่จะต้องปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับหลักศีลธรรมที่เรียกกันว่า เป็นธรรม และจริยธรรมที่ดีที่จะต้องนำเอามาปรับปรุงในการบริหารกิจการของหน่วยงานของ อปท. และของรัฐให้ถูกต้องและเหมาะสม เช่นเดียวกับการใช้ ในภาคธุรกิจเอกชนหรือในวงการอื่นๆ ในสังคม และนี่เป็นที่มาของแนวความคิดและกลยุทธ์ในการเสริมสร้างคุณธรรมจริยธรรมให้เกิดขึ้นและนำไปใช้กับการพัฒนาบุคลากรของท้องถิ่นเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ดี มีประสิทธิภาพและเป็นผลดีกับประชาชนในท้องถิ่นที่เขาเหล่านั้นจะต้องดูแลและรับผิดชอบ

4.2 เนื้อหาสาระที่สำคัญเป็น แก่นแท้ของคุณธรรมและจริยธรรมนั้น มีอะไรบ้าง

เมื่อกล่าวถึง**คุณธรรม**หรือ
ความดีงามและ**จริยธรรม**หรือการ
ประพฤติปฏิบัติตนว่าข้าราชการ พนักงาน
ของรัฐและลูกจ้าง ควรยึดถือปฏิบัติ เพราะ
เป็นสิ่งที่ดีงามตามหลักธรรมคำสอนของ
พุทธศาสนาและศาสนาอื่น ๆ เพื่อเป็น

หลักประกันให้มีความดีไว้ในราชการ เพื่อ
ความสะอาด โปร่งใสในการปฏิบัติงาน
ไม่มีการทุจริตคดโกงและสามารถตรวจสอบ
การปฏิบัติงานได้ตามหลักการบริหาร
กิจการบ้านเมืองที่ดี (good governance)
คำถามจึงมีต่อไปว่า คุณความดี หรือหลัก
จริยธรรมที่ดีนั้นคืออะไรบ้าง จึงขออธิบาย
เพื่อความเข้าใจ โดยสรุป ดังนี้

- 1) ต้องมีความซื่อสัตย์สุจริต ในการปฏิบัติหน้าที่การงาน ไม่โกง ไม่กิน ไม่ทุจริต ประพฤติมิชอบในทุกกรณี
- 2) ต้องเป็นผู้ที่ไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนมากกว่าส่วนรวม หากมีผลประโยชน์ส่วนตนกับประโยชน์ส่วนรวมขัดกัน ก็จะต้องถือประโยชน์ส่วนรวมเป็นใหญ่
- 3) ต้องเป็นผู้ที่รักความยุติธรรมเป็นที่ตั้ง ไม่ปฏิบัติการใดๆ ที่ทำให้เกิดความไม่เที่ยงธรรมหรือมีการเลือกปฏิบัติ ไม่มีอคติหรือมีความลำเอียง อันเกิดจากความรักใคร่กันเป็นการส่วนตัว (ฉันทาคติ) หรือมีความลำเอียง เพราะไม่ชอบกัน (โทษาคติ) มีความลำเอียง เพราะง้อเขลา (โมหาคติ) และมีความลำเอียงเพราะความกลัว (ภยาคติ) ทั้งนี้ เพราะอคติทั้ง 4 ประการนี้ จะทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกัน ในการปฏิบัติ ผู้มีคุณธรรมจะหลีกเลี่ยงในสิ่งเหล่านี้



4) ต้องเป็นผู้ที่ไม่มักมากในลาภ ยศ สรรเสริญ และสุข หรือที่เรียกว่า “โลกธรรม 4 ประการ” หากผู้ใดหลงติดในโลกธรรม 4 ย่อมทำให้ผู้นั้นเป็นคนมีความโลภอยากได้ทั้งวัตถุและสิ่งของ รวมทั้งคำสรรเสริญเป็นยออันทำให้มีการทุจริตคดโกง และเป็นที่เดือดร้อนแก่ตนเอง

5) ผู้ปฏิบัติจะต้องเป็นผู้มีจิตวิญญาณของผู้ให้ มากกว่าเป็นผู้รับ จึงจะเป็นผู้มีจิตสำนึกในการให้บริการ (service minded) ธรรมที่จะช่วยให้เกิดคุณลักษณะเช่นนี้ได้ บุคคลจะต้องยึดถือในหลักพรหมวิหาร 4 คือ มีความเมตตา กรุณา มุทิตา และอุเบกขา ที่สอนให้รู้จักสร้างความปลอดภัยให้ผู้อื่นเป็นสุข ความปรารถนาให้ผู้อื่นพ้นทุกข์ ปรารถนาหรือยินดีเมื่อผู้อื่นได้ดี และวางจิตให้เป็นกลางเมื่อผู้อื่นได้รับความวิบัติ เป็นต้น ซึ่งเท่ากับเป็นคนรู้จักการให้ทานและการให้บริการแก่ผู้อื่น

6) เป็นผู้มีสภาวะจิตที่มั่นคง เข้มแข็งสามารถที่จะชนะกับกิเลสหรือความต้องการอยากได้ที่เกินขอบเขตหรือนัยหนึ่งต้องเป็นผู้ที่สามารถควบคุมจิตใจของตนเองได้โดยไม่ยอมเป็นทาสของอารมณ์กิเลสค้นหาความอยากได้ต่างๆ ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่ชอบด้วยศีลธรรมหรือคุณธรรมที่ดีงามที่สังคมยึดถือปฏิบัติ

7) เป็นผู้ที่รักประชาชน รักท้องถิ่น และรักประเทศชาติ อยากเห็น

ประเทศชาติมีความเจริญก้าวหน้า และมีความเป็นปึกแผ่นมั่นคง การประพฤติดีไม่เป็นคนคดโกงทำนอง “ฉ้อราษฎร์บังหลวง” ก็จะทำให้ประเทศชาติมั่นคง

8) เป็นคนที่มีสมาธิดีและมีความสุขในการทำงานไม่เป็นคนมีวิตกจริต

9) ไม่แสวงหาผลประโยชน์ในทางที่มิชอบ ไม่ว่ากรณีใดๆ อันจะทำให้การทำงานมีความรู้สึกเป็นอิสระจิตใจปลอดโปร่ง เป็นผลดีต่อการทำงานต่อประชาชนและประเทศชาติ

10) มีความเข้าใจในปัญหา ความเดือดร้อนของผู้อื่นหรือประชาชนในพื้นที่ และพร้อมที่จะลงไปให้ความช่วยเหลือ แก้ไขปัญหาหรือสถานการณ์ที่เลวร้าย จนสุดความสามารถ

11) เป็นผู้ที่มีภาวะผู้นำที่ดี เป็นผู้ที่ยวางตัวเหมาะสม เป็นที่ศรัทธาเชื่อถือของบุคคลอื่น หรือประชาชนในท้องถิ่นที่ตนรับผิดชอบในหน้าที่การงานที่ปฏิบัติ

12) ปฏิบัติงานที่ยึดประชาชนเป็นเป้าหมาย และมุ่งผลสัมฤทธิ์ที่มีคุณภาพเป็นที่ตั้ง

สิ่งต่างๆ ที่กล่าวมาแล้วนี้ เป็นเพียงส่วนหนึ่งของความมุ่งหวังที่จะให้ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ตลอดถึงผู้บริหารทั้งหลายได้ใช้เป็นตัวอย่างในการปฏิบัติ เมื่อเข้าไปดูแลรับผิดชอบงาน



ของส่วนรวม หรือของท้องถิ่นที่รับผิดชอบ อยู่ ผลที่เกิดขึ้นนอกจากจะทำให้ตนเอง เป็นที่รักใคร่นิยมชมชอบในหมู่ประชาชน แล้ว ก็ จะส่งผลให้ประเทศชาติ ท้องถิ่น สังคมพลอยเจริญก้าวหน้าควบคู่กันไป

อเนิงในแง่ของการมีจริยธรรมที่ดี ของบุคลากรท้องถิ่นนั้น เกี่ยวข้องกับบุคคล 3 ประเภท คือ

1. จริยธรรมสำหรับผู้บริหาร
2. จริยธรรมสำหรับผู้บังคับบัญชา
3. จริยธรรมสำหรับ หรือต่อเพื่อนร่วมงาน

จริยธรรมของผู้นำ/ผู้บริหาร
หมายรวมถึงผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้ง ข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น ที่อยู่ในฐานะบทบาทของผู้บังคับบัญชา จะต้องมีความคุณลักษณะดังนี้

- 1) ไม่ใช้สิทธิอำนาจของตนเอง อย่างพร่ำเพรื่อ
- 2) ต้องมีความเป็นธรรม
- 3) ต้องมีความเมตตา
- 4) ต้องมีความเคารพผู้อื่น รวมทั้ง เคารพกฎ ระเบียบ
- 5) ต้องมีวาจาสัตย์, มีความจงรักภักดี
- 6) มีการให้ขวัญและกำลังใจแก่ ผู้บังคับบัญชา เช่น การให้รางวัล
- 7) มีการจัดระบบการบริหารงาน

การติดต่อเชื่อมโยงที่ดี สร้างวัฒนธรรมการทำงานที่เป็นทีม

- 8) รู้จักการเอาใจเขามาใส่ใจเรา ไม่กดขี่ผู้ใต้บังคับบัญชา

จริยธรรมของผู้ใต้บังคับบัญชา
ควรมีคุณลักษณะ ดังนี้

- 1) ไม่กล่าวตำหนิผู้บังคับบัญชา ในภายหลัง
- 2) มีความเคารพให้เกียรติต่อผู้บังคับบัญชา
- 3) ติดตามการสั่งงานของผู้บังคับบัญชา
- 4) พึงคำแนะนำของผู้บังคับบัญชา ด้วยความตั้งใจ และหาทางปฏิบัติ
- 5) ไม่กล่าวโทษผู้บังคับบัญชา ในความผิดของตนเอง
- 6) ไม่รายงานเท็จหรือเพิกเฉยต่อการรายงาน
- 7) ไม่ดูถูก หรือคิดว่าต่อผู้บังคับบัญชา

จริยธรรมต่อเพื่อนร่วมงาน ควรมีคุณลักษณะ ดังนี้

- 1) มีความจริงใจต่อเพื่อนร่วมงาน
- 2) ช่วยเหลือเพื่อนร่วมงานตามโอกาสอันควร
- 3) ไม่เอาวัดเอาเปรียบต่อเพื่อนร่วมงาน
- 4) ให้คำแนะนำที่มีประโยชน์ต่อเพื่อนร่วมงาน



5) มีความซื่อตรงต่อเพื่อนร่วมงาน

สำหรับทิศทางการบริหารกิจการบ้านเมืองในยุคใหม่นี้ ประเทศของเราได้ยึดหลักการประชาธิปไตย คือประชาชนเป็นเป้าหมายหลักในการทำงาน จึงต้องมีการเปิดให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารบ้านเมืองโดยวิธีการต่างๆ ให้มากขึ้น มีการประชุมปรึกษาหารือกับประชาชนในท้องถิ่นเกี่ยวกับแผนงาน โครงการพัฒนาท้องถิ่น การจัดให้มีประชาคมตำบล/หมู่บ้าน การรับฟังความคิดเห็น และการวิพากษ์วิจารณ์ของประชาชน รวมทั้งการทำงาน ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้ติดตามตรวจสอบผลได้ มีความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน และจะต้องบริหารงานให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล หรือหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (good governance) ซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดต่อไป



5. หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (หลักธรรมาภิบาล หรือ good governance)

ในยุคปัจจุบันถือได้ว่าเป็นยุคโลกาภิวัตน์อย่างแท้จริง เพราะข้อมูลข่าวสาร ความคิด ความรู้ในเรื่องต่างๆ ได้มีการติดต่อสื่อสารถึงกันได้อย่างรวดเร็วในทุกๆ เรื่อง รวมทั้งแนวคิดในเรื่องการบริหารกิจการต่างๆ การสื่อสารในองค์กรหรือหน่วยงานต่างๆ ไม่ว่าในภาครัฐและเอกชนมักจะกล่าวอ้างกันว่า การบริหารงานที่ดีเป็นทฤษฎีที่ทันสมัยที่สุด และจะต้องเป็นการบริหารจัดการที่ถือหลักที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “หลัก good governance” หรือภาษาไทยใช้คำว่า หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือบางแห่ง ใช้คำว่า “หลักธรรมาภิบาล” ที่เกิดจากคำว่า “ธรรม” กับคำว่า “อภิบาล” มาสนธิกันเรียก “ธรรมาภิบาล” แปลว่าการปกครองหรือการบริหารจัดการโดยยึดหลักธรรม ซึ่งในสถานการณ์การบริหารราชการแผ่นดินในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นราชการส่วนกลาง, ราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่นก็ตาม ได้นำหลักการที่เป็นสากลทั่วไปมาใช้กันนานแล้ว แม้ในยุคที่มีการปกครองประเทศตามระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ประเทศสยามหรือประเทศไทยในปัจจุบันก็ได้นำเอาหลัก **ทศพิธราชธรรม 10**



ประการ มาใช้ ซึ่งเป็นหลักปฏิบัติที่พระมหากษัตริย์นำมาใช้ในการปกครองหรือการบริหารประเทศ หลักทศพิธราชธรรม ถือได้ว่าเป็น “ธรรมาธิปไตย” การนำหลักคำสอนของพระพุทธศาสนาเป็นหลักนำมาใช้ในวิถีชีวิตของคนไทยกลายเป็น **วัฒนธรรม** และ **คตินิยม** ที่ยึดถือปฏิบัติในการปกครองและการบริหารราชการจนถึงปัจจุบันนี้ด้วย อย่างไรก็ตาม ในที่นี้จะขอกล่าวเฉพาะในความเข้าใจและการปฏิบัติของหลัก **good governance** ที่เป็นสากล ซึ่งมีหลักการและองค์ประกอบที่สำคัญ 6 ประการ คือ

1. หลักนิติธรรม
2. หลักคุณธรรม
3. หลักความโปร่งใส และความสามารถตรวจสอบได้
4. หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน
5. หลักความคุ้มค่า
6. หลักความรับผิดชอบ

เมื่อวิเคราะห์ถึงหลักธรรมาภิบาลหรือหลัก **good governance** แล้วจะเห็นว่าเป็นหลักการที่สอดคล้องกับหลักการของประชาธิปไตย (Democracy) ที่ถือว่า เป็นการปกครองที่ดีที่สุด เพราะการปกครองที่ดี ต้องเป็นการปกครองโดยประชาชน เพื่อประชาชน และเป็นของประชาชน ซึ่งจะเน้นในเรื่องการสร้าง

ความเป็นธรรมในสังคม การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจในการบริหารจัดการต่างๆ ทั้งในด้านการปกครอง และการบริหาร ทั้งการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของประชาชน, ยึดถือประชาชน เป็นเป้าหมายใหญ่ในการพัฒนาสร้างสรรค์ความเจริญต่างๆ ในทางสังคม ท้องถิ่น ประเทศชาติ **หลักธรรมาภิบาล** จึงเป็นทั้งเป้าหมายและวิธีการในการพัฒนา สำหรับเป้าหมายคือ นำความเป็นธรรมมาสู่สังคมให้มากที่สุด โดยใช้วิธีการ ด้วยการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ หรือพัฒนาบุคลากรในองค์กรหรือหน่วยงานต่างๆ ของรัฐให้มีคุณลักษณะที่ดี สามารถรองรับการพัฒนาทั้งหลายได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสามารถพัฒนาปรับปรุงบุคลากรให้มีพฤติกรรมในการบริหารที่มีคุณภาพในด้านต่างๆ ใน 6 ประการ คือ





5.1 หลักนิติธรรม เป็นหลักที่ถือเป็นกฎกติกาในสังคมที่ทุกคนมีส่วนร่วมเกี่ยวข้อง ดังนั้น การตรากฎหมายที่ถูกต้องเป็นธรรมการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายโดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะช่วยควบคุมการใช้อำนาจของรัฐให้เป็นไปอย่างชอบธรรม พร้อมไปกับช่วยคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ให้ถูกละเมิดโดยการใช้อำนาจรัฐ หากกฎหมายและระบบยุติธรรมอ่อนแอ จะก่อให้เกิดพฤติกรรมการแสวงหาผลประโยชน์จากข้อกฎหมายและแพร่กระจายกว้างขวางนำไปสู่การทุจริตในระดับการใช้อำนาจหน้าที่อย่างไม่ระมัดระวัง กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน

5.2 หลักคุณธรรม เป็นการพัฒนาให้บุคลากรของภาครัฐยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุน

ให้ประชาชนพัฒนาตนเอง เพื่อให้เป็นผู้ที่มีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต การบริหารจัดการที่ดีภาครัฐ เป็นการบริหารที่ไม่เพียงแต่ให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพ แต่ต้องให้ความสำคัญกับการดำรงรักษาไว้ซึ่งหลักการอันถูกต้อง การยึดถือระบบคุณธรรม คุณค่าและความดีงามทั้งหลาย ทั้งนี้เพราะระบบและค่านิยมต่างๆ ในระบบราชการจะเป็นปัจจัยกำหนดพฤติกรรมของข้าราชการและชี้แนวทางการให้บริการแก่ประชาชนด้วย

5.3 หลักความโปร่งใส การทำงานที่เปิดเผยและสามารถตรวจสอบได้ จะส่งผลให้การทุจริตคอร์รัปชัน และความด้อยประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของข้าราชการลดลง ดังนั้น ถ้าภาครัฐจัดระบบการบริหารจัดการให้มีความ



โปร่งใสและเปิดเผย ให้ประชาชนเข้ามา
ร่วมรับรู้ในวิธีการและขั้นตอนการทำงาน
ได้มีโอกาสตรวจสอบการปฏิบัติงาน
ตลอดจนผลการดำเนินงานจะส่งผลให้
ข้าราชการมีความรับผิดชอบต่อการ
ทำงานและผลของงาน มีการปฏิบัติงาน
อย่างถูกต้อง เป็นธรรม และก่อให้เกิด
ประโยชน์สุขแก่ประชาชนและประเทศชาติ
โดยรวมมากขึ้น ซึ่งจะทำให้ประชาชน
มีความมั่นใจว่าข้าราชการมีความตั้งใจ
จริงในการปฏิบัติงาน

5.4 หลักการมีส่วนร่วม เป็น
ปัจจัยที่ทวีความสำคัญต่อการบริหาร
กิจการบ้านเมืองมากขึ้นทุกขณะ เพราะ
การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นการเปิด
โอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม มีส่วน
เกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจ
กระบวนการดำเนินการของโครงการ
รวมถึงได้รับการเสริมสร้างขีดความ
สามารถในการเข้ามามีส่วนร่วม โดยมี
การแสดงทัศนะต่างๆ ต่อการดำเนินงาน
ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ เพื่อให้รัฐบาล
นำไปประกอบการตัดสินใจระดับนโยบาย
การให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน
ร่วมปฏิบัติ ตลอดจนควบคุมการดำเนินงาน
ดังนั้นการมีส่วนร่วมจึงเป็นการสื่อสาร
สองทาง มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลและรับฟัง
ความเห็นซึ่งกันและกัน ระหว่างรัฐกับ
ประชาชน ซึ่งเป็นกระบวนการที่เสริมสร้าง
ความสามัคคีในชาติ ในขณะเดียวกัน

จะก่อให้เกิดกระบวนการติดตามตรวจสอบ
นโยบายและการดำเนินงานของรัฐให้
ดำเนินงานที่รับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น

5.5 หลักความคุ้มค่า การพัฒนา
ที่ยั่งยืนจะต้องบริหารจัดการและใช้
ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิด
ประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม คำนึงถึง
ความประหยัด ความคุ้มค่า สร้างสรรค์
สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ โดยยึดถือ
ประชาชนเป็นเป้าหมายสูงสุดในการ
ทำงาน วิฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นภายใน
ประเทศ เมื่อปี 2540 ที่ผ่านมา
มีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการจัดสรร
ทรัพยากรในสังคมไปลงทุนในกิจการที่ไม่
ก่อให้เกิดผลผลิตอย่างมีประสิทธิภาพ
ดังนั้นภาครัฐซึ่งยังเป็นแกนสำคัญใน
กระบวนการบริหารจัดการในการพัฒนา
ประเทศและการให้บริการแก่ประชาชน
จึงจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนวิธีการและ
กลไกการทำงานให้คำนึงถึงความคุ้มค่า
และประสิทธิภาพมากขึ้น

5.6 หลักความสำนึกรับผิดชอบ
เป็นกระบวนการทำงานที่จะช่วยเสริมสร้าง
ประสิทธิภาพการทำงานให้ดีขึ้น ความ
สำนึกรับผิดชอบต่อการปฏิบัติงานของ
หน่วยงานจะต้องมีลักษณะที่สำคัญ คือ
การมีเป้าหมายที่ชัดเจน ทุกคนเป็น
เจ้าของร่วมกัน การปฏิบัติกรอย่างมี
ประสิทธิภาพ การจัดการพฤติกรรมที่ไม่



เอื้ออำนวยให้เกิดการรับผิดชอบการทำงานอย่างไม่หยุดยั้ง การมีแผนสำรอง การติดตามประเมินผลการทำงาน เนื่องจากภาครัฐเป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการกิจการของรัฐในทุกระดับ ดังนั้นจึงต้องการสร้างเครื่องมือและวัฒนธรรมสำนึกรับผิดชอบให้เกิดขึ้นแก่ข้าราชการอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะความรับผิดชอบต่ออำนาจหน้าที่ในการบริหารและการเงิน การบังคับให้เกิดความรับผิดชอบและการตรวจสอบได้จะเป็นการตรวจสอบและควบคุมพฤติกรรมของข้าราชการให้รับผิดชอบต่อภารกิจต่อสังคม กระตือรือร้นในการแก้ปัญหาของประชาชน เคารพความคิดเห็นที่แตกต่าง และกล้าที่จะยอมรับผลดีผลเสียจากการกระทำของตนเอง

6. มาตรการในการป้องกันและแก้ไขการทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการท้องถิ่น

6.1 มาตรการทางกฎหมายโดยผ่านทางองค์กรต่างๆ ของภาครัฐ คือ

- 1) ป.ป.ช.
- 2) สตง.
- 3) ผู้ตรวจสอบแผ่นดินของรัฐสภา
- 4) ศาลปกครอง

5) ตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ อบท. แต่ละประเภท ที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอมีอำนาจในการกำกับดูแลท้องถิ่น

6) อื่นๆ เช่น การควบคุมโดยฝ่ายนิติบัญญัติของ อบท. หรือโครงสร้างท้องถิ่น

6.2 มาตรการทางสังคม

1) การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบและบริหารในโครงการต่างๆ ของ อบท. ได้โดยตรง

2) การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์พัฒนาท้องถิ่นในกระบวนการทำประชาสังคมในระดับหมู่บ้าน ตำบล หรือระดับอื่น

3) การลงโทษหรือ Sanction ไม่ให้เลือกตั้งผู้บริหารที่ไม่ดีเข้ามาบริหารในองค์การในการเลือกตั้งครั้งต่อไป

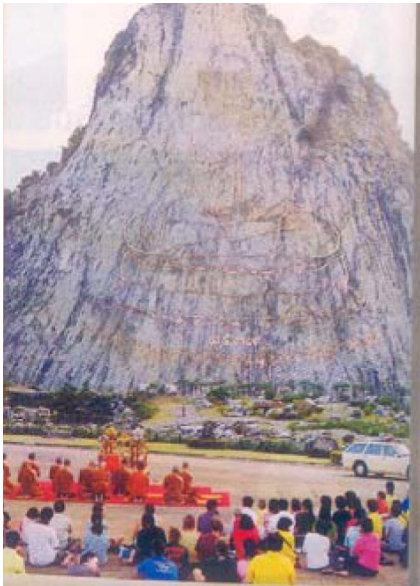
6.3 ปรับกลไกทางการบริหารจัดการ

- 1) สร้างระบบการติดตามและประเมินผล
- 2) การประเมินผลโดยประชาชน
- 3) สร้างขวัญและกำลังใจ (รางวัล) และการลงโทษ



4) การสร้างมาตรฐานกลางให้ถือปฏิบัติ

6.4 มาตรการทางการเสริมสร้างระบบคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการ พนักงานและผู้บริหารท้องถิ่น โดยนำเนื้อหาสาระของคุณธรรมและคำสอนทางพุทธศาสนาที่บัญญัติไว้ซึ่งมีมากมายมาใช้และหลักเศรษฐกิจพอเพียง



7. ขั้นตอน (steps) ในการปลูกฝังคุณธรรมและจริยธรรม มีขั้นตอนในการปฏิบัติอยู่ 5 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนที่ 1 สร้างทัศนคติ (Attitude) ค่านิยม (Social Values) และให้ความรู้

ขั้นตอนที่ 2 สร้างความรู้สึกระหนักและความรับรู้ในคุณธรรมที่ดีอย่างต่อเนื่อง

ขั้นตอนที่ 3 สร้างจนเกิดการศรัทธาและความเชื่อมั่นอันนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมใหม่ (New Behavior)

ขั้นตอนที่ 4 การนำพฤติกรรมใหม่ไปสู่การปฏิบัติ

ขั้นตอนที่ 5 พฤติกรรมกลายเป็นนิสัย (Habit) และนำนิสัยไปสู่การถือปฏิบัติเป็นวิถีชีวิต (Way of Life)

8. ปัจจัยแห่งความสำเร็จ

- ผู้นำใช้หลักการบริหารงานที่ดี
- มีการจัดองค์กรที่ดี
- มีการกำหนดทิศทางการปฏิบัติงานที่ดี
- มีมาตรการที่กำหนดไว้เป็นแนวทางปฏิบัติ

9. มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมที่ ก.ธ. ได้ประกาศใช้เป็นมาตรฐานกลาง

9.1 ความสำคัญและที่มาของการจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของ ก.ธ.

ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างของ อบต. เป็นผู้มีบทบาทสำคัญและเป็นกลไกหลักของประเทศในการให้บริการสาธารณะ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น รวมทั้งมีหน้าที่และความรับผิดชอบสำคัญ



ในการบำบัดทุกข์ บำรุงสุข และสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลและท้องถิ่น ดังนั้น การที่ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นจะมีความเป็นอยู่ที่ดี มีความสุขหรือไม่ จึงขึ้นอยู่กับการประพฤติปฏิบัติของข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างของอปท. เป็นผู้มีความประพฤติปฏิบัติตนอยู่ในกรอบจริยธรรม เป็นผู้มีความซื่อสัตย์ที่จะตอบสนองคุณแผ่นดิน ด้วยการกระทำทุกสิ่ง เพื่อคุณประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติ โดยน้อมนำพระราชจริยวัตร พระราชกรณียกิจ และอัญเชิญพระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ เป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เกิดผลดีอย่างเต็มกำลังความสามารถแล้ว ย่อมส่งผลดีสู่ประชาชนโดยตรง

มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมเป็นเครื่องมืออันสำคัญยิ่งที่จะช่วยให้ข้าราชการ พนักงานและลูกจ้างของอปท. ได้มีหลักการและแนวทางประพฤติปฏิบัติตนไปในทางที่ถูกต้องเหมาะสมนำมาซึ่งประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความพอใจ ความผาสุกของประชาชน ความเจริญรุ่งเรืองของประเทศชาติและส่งผล

ให้เกิดความสุขความเจริญย้อนกลับมาสู่ตัวผู้ประพฤติปฏิบัติเองทุกคน

9.2 ความหมายของมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม

สำนักงาน ก.พ. ได้สรุปความหมายของคำว่า “มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม” ไว้ว่าหมายถึง “สิ่งที่ต้องถือเอาเป็นหลักเทียบทางสภาพคุณงามความดีที่อยู่ภายในโดยรู้ได้เฉพาะตน และการถือเอาเป็นหลักเทียบทางความประพฤติปฏิบัติหรือแสดงออกทางกิริยา ที่ควรประพฤติที่คนในสังคมนั้นองค์กรนั้น หรือส่วนราชการนั้นได้ยอมรับนับถือกันมา หรือได้กำหนดร่วมกันขึ้นมาใหม่ และประพฤติปฏิบัติร่วมกันว่าความประพฤติอะไรเป็นสิ่งที่ดี อะไรเป็นสิ่งที่ชั่ว ความประพฤติอะไรถูก อะไรผิด และอะไรควรทำ อะไรไม่ควรทำ”

โดยสรุป “มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม” หมายถึง “หลักการหรือแนวทางปฏิบัติที่องค์กรประมวลขึ้นให้สมาชิกได้ยึดถือปฏิบัติ เพื่อเป็นเครื่องกำกับความประพฤติของคนในองค์กรหรืออาชีพเดียวกันให้อยู่ในความถูกต้องดีงาม”





ธรรมาภิบาลกับการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการจัดการภาครัฐ (Good Governance and Citizen's Participation in Public Management)

เจษฎา นกน้อย^{1, 3}

เฉลิมพร เย็นเยือก^{2, 3}

เกรียงไกรยศ พันธุ์ไทย³

กรภัทร์ จารุกำเนิดกนก³

ปัญหาของการจัดการภาครัฐ เกิดจากแนวคิดในการจัดการภาครัฐในยุคเก่าที่เน้นบทบาทของรัฐในฐานะผู้ควบคุมและดำเนินกิจการของรัฐ มีการรวมอำนาจ

เข้าสู่ส่วนกลาง เน้นการให้หน่วยงานราชการขยายฐานของงบประมาณในแต่ละปี ทำให้เกิดการขยายตัวขององค์การภาครัฐที่มีขนาดใหญ่ แบบรับ

¹ อาจารย์ประจำสาขาบริหารธุรกิจ คณะเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยทักษิณ

² อาจารย์ประจำสาขาการจัดการ คณะบริหารธุรกิจ และเลขานุการสถาบันรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

³ นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์



ภาระหน้าที่ต่างๆ มากเกินไป ก่อให้เกิดผลกระทบหลายประการคือ ทำให้การบริหารงานของรัฐมีลักษณะผูกขาด ไม่ก่อให้เกิดการแข่งขันเพื่อให้เกิดการบริการและอำนวยความสะดวกที่ดีแก่ประชาชน ผู้รับบริการ การขยายตัวขององค์การภาครัฐทำให้เกิดปัญหาความซับซ้อนในภารกิจ มีการทำงานที่เหลื่อมล้ำ เกิดการเพิ่มกำลังคนและงบประมาณโดยไม่มีการวัดผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นจริง กลายเป็นบัพติศนาในด้านการเงินและสวัสดิการ เกิดเป็นภาระในระยะยาวต่อการพัฒนาประเทศ และกิจกรรมของรัฐที่ไม่สอดคล้องกับแนวทางการบริหารอุดมการณ์แบบมีส่วนร่วมในระบบประชาธิปไตย ผลกระทบในทางลบเหล่านี้จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องปฏิรูปการจัดการภาครัฐในแนวทางใหม่ (วรเดช จันทรศร, 2539)

ธรรมาภิบาล (Good Governance) ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปการจัดการภาครัฐที่นำมาปรับใช้กับการปฏิบัติงานภาคราชการ เอกชน และประชาชน เพื่อที่จะทำให้มีการพัฒนาที่ดีขึ้น เกิดความเป็นธรรมในด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ซึ่งความสนใจในเรื่องธรรมาภิบาลของประเทศไทยได้เริ่มขึ้นภายหลังการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และเกิดวิกฤตด้านเศรษฐกิจ (จุฬพล หนีพานิช, 2548) ในปี พ.ศ. 2541 สถาบันพระปกเกล้า สำนักงานเลขาธิการสภา

ผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ได้จัดเวทีธรรมรัฐแห่งชาติ (Forum for Good Governance of Thailand) โดยเป็นการเสวนาระดมความคิดและได้สะท้อนความหมายของธรรมรัฐหรือธรรมาภิบาล ซึ่งครอบคลุมถึงกระบวนการที่ประชาชนและรัฐร่วมกันสร้างสรรค์สิ่งที่ดีที่เหมาะสมและเป็นธรรมในสังคม มุ่งการปกครองที่ดี โปร่งใส และเป็นธรรม มีการจัดกิจกรรมที่มีประสิทธิผลและยุติธรรม โดยไม่ต้องใช้อำนาจตามกฎหมายหรืออำนาจตามรูปแบบของทางการและการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของสังคมเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น (ไพโรจน์ ภัทรนรากุล, 2548)

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ทำให้คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบวาระแห่งชาติเรื่อง ธรรมาภิบาลหรือการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี โดยสำนักนายกรัฐมนตรีได้กำหนดเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งระเบียบนี้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม 2542 โดยทุกส่วนราชการต้องถือปฏิบัติและรายงานผลการปฏิบัติต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรี (ชนะศักดิ์ ยวนบุญ, 2543) ปัจจุบันหลักธรรมาภิบาล ได้ถูกนำมาประยุกต์ใช้ในการบริหารงานและ



การปกครอง เนื่องจากประชาคมโลกหันมาสนใจกับกระแสโลกาภิวัตน์และการบริหารจัดการที่ดีมากขึ้น ทำให้การจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่มีมุ่งให้ความสำคัญกับการจัดการที่ดี หลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และความสำคัญของประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองได้รับความสนใจมากขึ้น (ถวิลวดี บุรีกุล, 2547) ทั้งในแง่ของการกำหนดนโยบาย การออกกฎหมาย การปฏิบัติงานของราชการอันมีผลกระทบต่อส่วนรวม การร่วมกิจกรรมสาธารณะ การไม่เพิกเฉยทางการเมือง มีความกระตือรือร้น ตื่นตัว และพร้อมที่จะมีส่วนร่วมในการจัดการภาครัฐ ซึ่งจากหลักธรรมาภิบาลและพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ทำให้พบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้เกิดการพัฒนาในการจัดการภาครัฐ

ความหมายของธรรมาภิบาล

มีผู้ให้นิยามของ Good Governance ไว้หลายประการ เช่น การบริหารจัดการที่ดี การปกครองที่ดี สุจริตศาสตร์การประชาธิรัฐ ประชาธิรัฐกิจ ธรรมราชฎีร์ ธรรมรัฐ บรรษัทภิบาล และธรรมาภิบาล โดยนักวิชาการและหน่วยงานต่างๆ ได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

ประเวศ วะสี (2540) เรียก Good Governance ว่า ธรรมรัฐ ประกอบไปด้วย ภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคสังคมที่มีความถูกต้องเป็นธรรม โดยรัฐและธุรกิจต้องมีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบ ที่ถูกตรวจสอบได้ และภาคสังคมที่เข้มแข็ง ธรรมรัฐแห่งชาติ หมายถึง การที่ประเทศมีพลังขับเคลื่อนที่ถูกต้อง เป็นธรรม โดยการชักจูงทางสังคมเพื่อสร้างพลังงานทางสังคม และนำไปสู่การแก้ไขปัญหาของประเทศชาติ ก่อให้เกิดธรรมรัฐแห่งชาติขึ้น

ธีรยุทธ บุญมี (2541) เรียก Good Governance ว่า ธรรมรัฐ และให้ความหมายว่า คือ การบริหารการจัดการประเทศที่ดีในทุกๆ ด้าน และทุกๆ ระดับ การบริหารการจัดการที่ดีดังกล่าว จะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีหลักคิดว่าทั้งประชาชนข้าราชการบริหารประเทศเป็นหุ้นส่วนกัน ในการกำหนดชะตากรรมของประเทศ แต่การเป็นหุ้นส่วนไม่ใช่หลักประกันว่าจะเกิดธรรมรัฐขึ้น ยังต้องหมายถึง การมีกฎเกณฑ์ กติกา ที่จะก่อให้เกิดความโปร่งใส ตรวจสอบได้ มีประสิทธิภาพ ความเป็นธรรมและการมีส่วนร่วมของสังคมในการกำหนดนโยบายบริหาร ตรวจสอบ ประเมินผลอย่างจริงจัง

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2542) เรียก Good Governance ว่า ประชาธิรัฐกิจ และให้ความหมายว่า คือ กิจกรรมที่เป็น



ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับรัฐในลักษณะที่ประชาสังคมครอบคลุมรัฐปราศจากการคุมเข้มจากศูนย์กลาง เปิดโอกาสให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วม

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542) เรียก **Good Governance** ว่า ธรรมาภิบาล และให้ความหมายว่าเป็นระบบโครงสร้างและกระบวนการต่างๆ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมที่จะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสงบสันติสุข โดยจะต้องมีลักษณะที่สำคัญคือ มีเป้าหมาย มีโครงสร้าง และกระบวนการ

สหประชาชาติ (United Nations: UN) (2000) ชี้ให้เห็นว่า ธรรมาภิบาลเป็นการปรับโครงสร้างของอำนาจเพื่อให้เกิดระบบรับผิดชอบร่วมกันระหว่างสถาบันด้านอำนาจของส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการปรับระบบระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองกับภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคม เพื่อให้ระบบการบริหารจัดการของรัฐในภาพรวมมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ในขณะที่ธนาคารโลก (World Bank) (1994) ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่า คือ การใช้อำนาจทางการเมืองด้วยการให้บริการงานสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ ระบบที่ยึดถือธรรม และมีกระบวนการทางกฎหมายที่มีอิสระเพื่อให้

การดำเนินการต่างๆ เป็นไปตามสัญญา มีฝ่ายบริหารที่โปร่งใส มีระบบราชการที่เคารพสิทธิของพลเมือง มีฝ่ายนิติบัญญัติที่มีความรับผิดชอบ มีสื่อมวลชนที่เป็นเสรี และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม

จากความหมายของธรรมาภิบาล (Good Governance) ที่นักวิชาการและหน่วยงานต่างๆ ได้ให้คำนิยามไว้ สรุปได้ว่าธรรมาภิบาล หมายถึง การจัดการภาครัฐที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วม การประสานงาน และการสนับสนุนซึ่งกันและกัน ระหว่างองค์การภาครัฐภาคเอกชน และประชาชน เพื่อตอบสนองความต้องการและแก้ปัญหาของประชาชน โดยยึดหลักความเสมอภาค เป็นธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้

องค์ประกอบของธรรมาภิบาล

องค์ประกอบของธรรมาภิบาลนั้น ธนาคารโลก (World Bank) (1994) ชี้ให้เห็นว่าการบริหารจัดการที่ดี หรือธรรมาภิบาลประกอบด้วยปัจจัยหลัก 4 ประการ คือ **ประการแรก** การบริหารจัดการภาครัฐ จะต้องบริหารทรัพยากรการเงินและบุคลากรอย่างมีคุณภาพ โดยมีระบบงบประมาณ การบัญชี รายงานที่เหมาะสม และจัดการขาดประสิทธิภาพ **ประการที่สอง** ความรับผิดชอบเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมีความรับผิดชอบในการ



กระทำของตน ซึ่งเกี่ยวข้องกับการตรวจสอบติดตาม **ประการที่สาม** การปรับปรุงกรอบกฎหมายเพื่อการพัฒนา จะต้องมีการพัฒนาชุดของกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องให้ก้าวหน้าและสามารถบังคับใช้ได้ ประการสุดท้าย ข้อมูลข่าวสารและความโปร่งใสจะต้องพิจารณาในแง่ของข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับประสิทธิภาพของเศรษฐกิจ ความโปร่งใสซึ่งเป็นเครื่องมือป้องกันการคอร์รัปชัน และการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสาร เพื่อสาธารณะในการวิเคราะห์นโยบายและการจัดทำทางเลือกต่างๆ

ส่วนธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) (1999) กล่าวว่า องค์ประกอบของธรรมาภิบาล คือ การทำงานอย่างมีหลักการ และเหตุผลที่ทำให้มีการตรวจสอบได้ (Accountability) การมีส่วนร่วม (Participation) สามารถคาดการณ์ได้ (Predictability) มีความโปร่งใส (Transparency) และมีความเชื่อมโยงระหว่างองค์ประกอบทั้ง 4 ด้วย

ขณะที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 มุ่งเน้นให้หน่วยงานของรัฐดำเนินงานตามภาระหน้าที่โดยยึดหลักการพื้นฐาน 6 ประการ ได้แก่ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2544)

1. หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมายที่ถูกต้อง เป็นธรรม การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย การกำหนดกฎกติกา และการปฏิบัติตามกฎกติกาที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัด โดยคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพ ความยุติธรรมของสมาชิก

2. หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

3. หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส

4. หลักความมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าด้วยการแจ้งความเห็นการได้ส่วนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่นๆ





5. หลักสำนึกกับผิตชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำของตน

6. หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมโดยรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัด ใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า ธรรมาภิบาลประกอบไปด้วยหลักการสำคัญหลายประการ แล้วแต่วัตถุประสงค์ขององค์การที่นำไปใช้ หลักการที่มีผู้นำไปใช้เสมอคือ การมีส่วนร่วมของประชาชน การมีสำนึกกับผิตชอบ ความโปร่งใส การตอบสนอง ความเท่าเทียมกับประสิทธิภาพ และประสิทธิผล และการปฏิบัติตามหลักนิติธรรม

ความสำคัญของธรรมาภิบาลที่มีต่อการจัดการภาครัฐ

ธรรมาภิบาล (Good Governance) จัดเป็นแนวคิดสำคัญในการจัดการภาครัฐ

ในปัจจุบัน เพราะโลกปัจจุบันให้ความสนใจกับธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดีมากขึ้น แทนที่ความสนใจในเรื่องการพัฒนาอุตสาหกรรมเหมือนแต่ก่อน การพัฒนาทางการเมืองการปกครองมุ่งเน้นให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางมากขึ้น หากจะให้ประเทศมีการเจริญเติบโตอย่างยั่งยืนการมุ่งดำเนินธุรกิจหรือปฏิบัติราชการต่างๆ โดยไม่ให้ความสนใจเรื่องของสังคม ประชาชน และสิ่งแวดล้อมจึงเป็นไปได้ยากต่อไป การมีการบริหารจัดการที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาลจึงเป็นเรื่องที่ทุกภาคส่วนให้ความสำคัญและนำไปปฏิบัติมากขึ้น

จากผลการศึกษาของ Pie (1999) พบว่า ในบรรดา 115 ประเทศที่ศึกษา ระหว่างปี 1960-1980 ประเทศที่เป็นประชาธิปไตยและมีการบริหารจัดการที่ดีหรือธรรมาภิบาล (Good Governance) และเป็นสังคมเปิดจะมีการเจริญเติบโตของรายได้ประชาชาติเฉลี่ยปีละ 2.53 % ขณะที่ประเทศที่มีการบริหารแบบปิดและมีการบริหารจัดการที่ไม่ดี จะมีอัตราการเจริญเติบโตเพียงปีละ 1.41 % ซึ่งหมายความว่าประเทศที่เป็นประชาธิปไตยและมีธรรมาภิบาลเจริญเติบโตเร็วกว่าประเทศที่ไม่มีธรรมาภิบาลถึงร้อยละ 80 ระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีจึงเป็นแนวทางการปฏิบัติเพื่อให้สังคมของประเทศทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาค



ประชาชนสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข และตั้งอยู่ในความถูกต้องเป็นธรรม อันจะส่งผลดีต่อการพัฒนาประเทศในที่สุด

การจัดการบ้านเมืองที่ดี ให้มี ลักษณะธรรมาภิบาลมีความสำคัญยิ่ง สำหรับประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต่อประชาชน ทั้งนี้เพราะประชาชนคือ เป้าหมายสูงสุดของการปฏิรูปการจัดการ ภาครัฐ หากการปฏิรูปประสบความสำเร็จ สามารถสร้างความเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้น ให้กับภาครัฐ ประชาชนย่อมได้อานิสงส์ จากการปฏิรูปทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งสิ่งที่ประชาชนจะได้จากการปฏิรูปการ จัดการภาครัฐมีหลายประการ กล่าวคือ (ธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์, 2542)

1. ประชาชนย่อมได้รับบริการของ รัฐที่ดี มีคุณภาพ สะดวก รวดเร็ว และมีความเป็นธรรม

2. ประชาชนจะได้รับความดูแล ค้ำครองสิทธิและเสรีภาพที่ดี สามารถ ฟังราชการได้

3. ประชาชนจะได้รับความช่วยเหลือ เกื้อหนุนในการประกอบกิจการ เพื่อ ประโยชน์ของประชาชาติโดยรวม

4. ประชาชนจะมีส่วนร่วมในการ กำหนดนโยบาย ตัดสินใจ และดำเนิน กิจการที่รัฐไม่ควรทำเองหรือควรทำใน บางส่วน

5. ประชาชนจะได้รับสิทธิในการ ตรวจสอบ และชี้แจงเกี่ยวกับการทำงาน ของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐมากขึ้น

ทั้งหมดนี้เป็นไปตามเจตนารมณ์ ของการปฏิรูปการจัดการภาครัฐ ซึ่งมี จุดมุ่งหมายสูงสุดอยู่ที่ประชาชน เพื่อให้ ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีและมีความสุข สังคมไทยมีเสถียรภาพชาติไทยมีเกียรติภูมิ ได้รับความเชื่อถือ และสามารถแข่งขันได้ ในเวทีโลก

ผลกระทบของธรรมาภิบาลต่อการ จัดการภาครัฐ

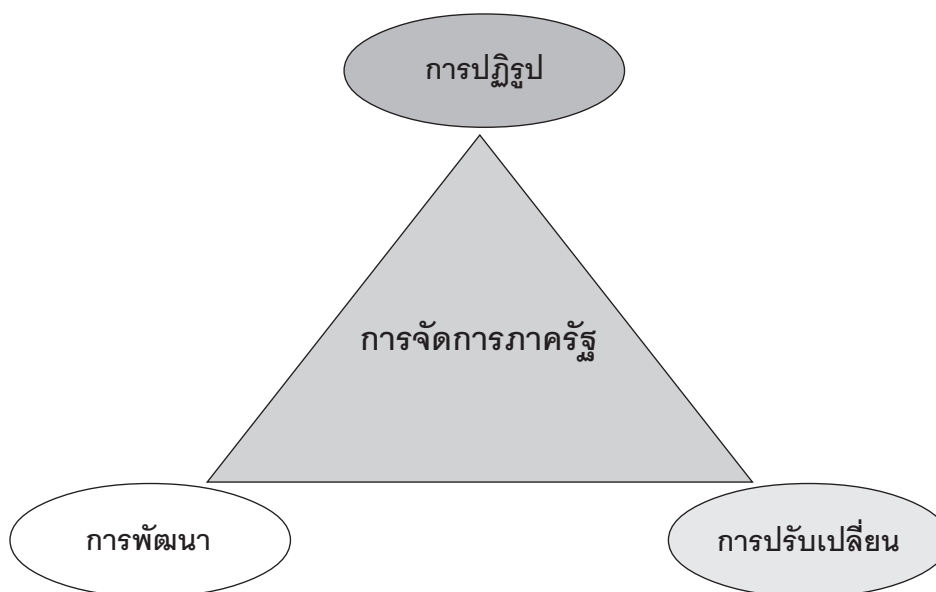
จากการที่ได้นำหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) มาใช้ได้ส่งผลทำ ให้หลาย ๆ ประเทศโดยเฉพาะประเทศ กำลังพัฒนาและประเทศด้อยพัฒนา จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนและปฏิรูป ต่าง ๆ โดยมุ่งหวังให้เกิดความโปร่งใสและ ตรวจสอบได้ในทุกระดับของการบริหาร จัดการ ซึ่งต้องมองแต่ละมิติว่า ธรรมาภิบาล จะก่อให้เกิดผลอะไรบ้างทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการบริหารจัดการ และเมื่อมีการปฏิรูปการจัดการภาครัฐ ภายใต้อกรอบของธรรมาภิบาลแล้ว ต้องการอะไรจากจุดนั้น เช่น ในการ ตรวจสอบอำนาจรัฐ ธรรมาภิบาลให้ สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนในทุกภาคส่วน



ที่จะมีสิทธิในการเข้าไปรับรู้ข้อมูล มีส่วนร่วม และตรวจสอบการดำเนินงานต่าง ๆ ของ

ภาครัฐ โดยธรรมาภิบาลมีผลกระทบต่อการจัดการภาครัฐดังกล่าวที่ 1 คือ

ภาพที่ 1 ผลกระทบของธรรมาภิบาลต่อการจัดการภาครัฐ



1. ทำให้เกิดการปฏิรูป ทั้งการปฏิรูปในส่วนที่เป็นระบบการเมืองและการปฏิรูประบบราชการเพื่อให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล ทำให้การดำเนินการต่าง ๆ ต้องดูตามกรอบที่กำหนด โดยรัฐธรรมนูญได้มีการพูดถึงการปฏิรูปการเมือง รวมถึงแนวทางต่าง ๆ ในการปฏิรูประบบราชการ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้เดินไปในทิศทางเดียวกัน โดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้กำหนดให้ "คน" เป็น

ศูนย์กลางของการพัฒนา เพราะมองว่าการจะทำให้เกิดการพัฒนาแบบยั่งยืนนั้น "คน" เป็นเครื่องมือที่สำคัญ เพราะฉะนั้นจึงต้องมีการพัฒนาคนหรือทรัพยากรมนุษย์เสียก่อน ไม่เช่นนั้นแล้วจะเกิดการพัฒนาในลักษณะที่ทำให้เกิดความเจริญด้านหนึ่ง แต่ขณะเดียวกันก็จะทำให้เกิดความเสื่อมขึ้นอีกด้านหนึ่ง

2. ทำให้เกิดการพัฒนา ธรรมาภิบาลเป็นกรอบในการทำให้เกิดการพัฒนาแบบยั่งยืนแทนที่จะพัฒนาโดยเน้นวัตถุเป็น



เป้าหมายที่สำคัญแต่เพียงอย่างเดียว ไม่เช่นนั้นแล้วยิ่งพัฒนามากเท่าใด คนจน ก็ยิ่งจนลง ในขณะที่คนรวยก็รวยมากขึ้น ช่องว่างระหว่างคนจนและคนรวยกว้าง มากขึ้น เพราะเราจับแต่เรื่องวัตถุมาแต่ไม่ได้พัฒนาเรื่องจิตใจ ทั้งนี้เพราะเราเอาแต่เปลือกวัฒนธรรมตะวันตกมา แต่ไม่ได้เข้าถึงลักษณะที่แท้จริง

3. ทำให้เกิดการปรับเปลี่ยน โดยเฉพาะเรื่องของการปฏิบัติ อันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อม ภายนอก ประกอบกับกระแสโลกาภิวัตน์ และแนวทางของธรรมาภิบาลส่งผลให้การปฏิบัติงานต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงาน ภาครัฐ ภาคเอกชน หรือชุมชน ต่างมุ่งแสวงหาวิธีการปฏิบัติงานที่เป็นเลิศ หรือดีที่สุด (Best Practice) เพราะ ณ วันนี้เราอาจมีวิธีการปฏิบัติงานที่เป็นเลิศในเรื่องนั้นๆ แต่พรุ่งนี้อาจไม่ใช่ ดังนั้นเพื่อให้ได้มาซึ่งวิธีการปฏิบัติงานที่เป็นเลิศ ทุกหน่วยงานจำเป็นต้องมีการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งวิธีการปฏิบัติงานที่เป็นเลิศนี้ต้องสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลด้วย

แนวทางและการประยุกต์ธรรมาภิบาลกับการจัดการภาครัฐ

วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) นั้น มีกฎหมายหลักคือ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์

และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ที่ครอบคลุมหมวดต่างๆ คือ (อนงค์ทิพย์ เอกแสงศรี, 2549)

หมวดแรก ให้ความหมายของคำว่า "การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี"

หมวดที่ 2 การกำหนดแนวทางในการบริหารราชการ

หมวดที่ 3 การบริหารราชการที่ให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจ

หมวดที่ 4 การบริหารราชการที่เกิดประสิทธิภาพและความคุ้มค่า

หมวดที่ 5 การลดขั้นตอนการปฏิบัติงานให้น้อยลง

หมวดที่ 6 การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ

หมวดที่ 7 การอำนวยความสะดวกให้ประชาชน

หมวดที่ 8 การประเมินผลการปฏิบัติราชการ

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ (2542) ได้ระบุถึงแนวทางการปฏิรูประบบการจัดการภาครัฐซึ่งเป็นการที่รัฐบาลเน้นในเรื่องที่มีความสำคัญต่อการปรับเปลี่ยนองคาพยพของภาครัฐเป็นหลัก ได้แก่

1. การปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจ และวิธีการบริหารงานของภาครัฐ โดยการทบทวนบทบาทหน้าที่ของแต่ละกระทรวงและองค์การของรัฐ เพื่อจำกัด



เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของแต่ละหน่วยงานให้เหลือน้อยลงแต่ชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อนกัน อันจะนำไปสู่ขนาดขององค์การของรัฐที่มีขนาดเล็กลงอย่างสมดุล โดยปรับระบบและกระบวนการบริหารงานในองค์กรรวมตามกลุ่มภารกิจ เพื่อจัดความสัมพันธ์ในบทบาทหน้าที่ใหม่ของรัฐให้มีลักษณะการทำงานเป็นทีม ทั้งภายในส่วนราชการและระหว่างส่วนราชการ รวมทั้งการทำงานในลักษณะภาคีกับภาคเอกชนและประชาชน

2. การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงิน และการพัสดุ โดยการพัฒนาระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานและผลลัพธ์ ระบบของการรายงานผลทั้งทางด้านการเงินและผลการดำเนินงานที่โปร่งใสสำหรับหน่วยงาน การกระจายอำนาจงบประมาณและการบริหาร โดยกระจายงบประมาณสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และท้ายสุดคือการทบทวนปรับปรุง เพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณ และการรายงานผลการเงิน การคลัง

3. การปรับเปลี่ยนระบบการบริหารงานบุคคล โดยปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารงานบุคคลให้สอดคล้องกับระบบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่จะมีองค์กรขนาดเล็ก กะทัดรัด แต่มีบุคลากรที่มีคุณภาพ มีระเบียบวินัย

มีความรับผิดชอบสูง และมีความเป็นกลางทางการเมือง รวมทั้งต้องได้รับค่าตอบแทนที่สอดคล้องกับผลการทำงาน และเทียบเคียงได้กับภาคเอกชน

4. การปรับเปลี่ยนกฎหมาย เพื่อให้การปฏิรูปการจัดการภาครัฐแนวใหม่บรรลุผลจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้อง และสนับสนุนการดำเนินงานตามระบบการจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยการทบทวนและปรับปรุงกระบวนการร่างกฎหมาย และระเบียบให้มีขั้นตอนที่รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โดยปรับปรุงทั้งระบบวิธีการยกร่างและวิธีการตรวจเพื่อให้กฎหมายมีความทันสมัยเป็นสากลในยุคโลกาภิวัตน์

5. การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยม โดยเปลี่ยนความเชื่อและทัศนคติของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยการรณรงค์และส่งเสริมค่านิยมด้านจรรยาบรรณวิชาชีพเจ้าหน้าที่ของรัฐ และให้มีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยเฉพาะการประพฤติมิชอบของภาครัฐ เพื่อรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่และประชาชนร่วมกันแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากผลประโยชน์ทับซ้อน และสร้างความโปร่งใสในขั้นตอนการให้บริการของรัฐ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ และป้องกันการประพฤติมิชอบในวงราชการ



ซึ่งการปฏิรูปการจัดการภาครัฐดังกล่าว สำคัญอยู่ที่ความพยายามในการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) สำหรับสังคมไทย โดยเน้นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของภาครัฐมากขึ้น การประกันและคุ้มครองสิทธิพื้นฐานของประชาชน การบริหารที่โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้โดยประชาชน

แนวคิดและความหมายของการมีส่วนร่วม

แนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดจากความเชื่อที่ว่า การพัฒนาที่ดีที่สุดและถาวรที่สุดนั้น ควรจะเกิดจากพลังและขีดความสามารถของประชาชนที่ได้ผนึกกำลังร่วมกันพัฒนารวมทั้งการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างมากที่สุดในการวางแผนพัฒนาชุมชนของตนเอง จะทำให้สามารถ

พัฒนาตรงกับความต้องการของประชาชน ทำให้ประชาชนรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนา และมีความรู้สึกเป็นเจ้าของผลผลิตการพัฒนานั้นด้วย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีเจตนารมณ์ เพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน (ถวิลวดี บุรีกุล, 2547) และมาตรา 76 วางหลักว่ารัฐต้องกระจายอำนาจและต้องส่งเสริมสนับสนุนการปกครองท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครอง (กรมการปกครอง, 2545) นอกจากนี้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 นั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญต่อการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพ

คำว่า “การมีส่วนร่วม” นั้นได้มีผู้ให้ความหมายที่หลากหลายและ



แตกต่างกันไปตามความเข้าใจและ
ประสบการณ์ของแต่ละบุคคล กล่าวคือ



Lisk (1985) ให้ความหมาย
การมีส่วนร่วมว่า เป็นการเข้าร่วมอย่าง
แข็งขันของประชาชนในการดำเนินการ
ตัดสินใจในทุกระดับ และทุกรูปแบบของ
กิจกรรมต่างๆ ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม
และการเมือง โดยเฉพาะในบริบทของ
กระบวนการวางแผนที่มีการกำหนดรูปแบบ
แนวคิดการมีส่วนร่วมเข้ากับการเลือก
รูปแบบการบริหารการประเมินผลแผนงาน
และโครงการต่างๆ ที่จะนำมาซึ่งการยก
ระดับความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น

Slocum & Thomas-Slayer
(1995) นิยามการมีส่วนร่วมว่า หมายถึง
การเข้าร่วมอย่างแข็งขันของประชาชนใน
การตัดสินใจเกี่ยวกับกระบวนการแผนงาน
และโครงการที่มีผลกระทบต่อประชาชน

Im (2001) นิยามการมีส่วนร่วม
ว่า คือ ระบบที่ยอมให้ประชาชนมากที่สุด

เท่าที่จะมากได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
ขององค์การทางราชการ และการดำเนิน
นโยบายที่ประชาชนให้ความ
สนใจและมีผลกระทบ ต่อ
ประชาชน

Roodt (2001) ให้ความ
หมายของการมีส่วนร่วมว่า คือ
การเข้าร่วมของประชาชน ไม่ว่า
ในระดับมากหรือน้อย ไม่ว่า
ทางตรง หรือทางอ้อมเกี่ยวกับการ
ตัดสินใจ เพื่อปฏิบัติงานพัฒนา

วิฑูรย์ ปัญญากุล (2534) ให้
นิยามของการมีส่วนร่วมว่า หมายถึง การ
ที่ประชาชนที่ได้รับประโยชน์ และ/หรือ
ผลกระทบโดยตรงจากการพัฒนามีสิทธิ์
ในการกำหนดทิศทางของการพัฒนาได้

ดุษฎี อายุวัฒน์และคณะ (2535)
ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่า เป็น
การให้โอกาสประชาชนในการดำเนินการ
โดยเริ่มตั้งแต่การวางแผนไปจนถึงการ
ปฏิบัติตามแผนและการประเมิน โดยอาจ
ร่วมในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งหรือครบ
วงจรก็ได้และการเข้าร่วมมีได้ทั้งรายบุคคล
กลุ่มหรือองค์การ เพื่อให้บรรลุถึงการ
เปลี่ยนแปลงที่พึงประสงค์

กล่าวโดยสรุป ความหมายของ
การมีส่วนร่วม คือ การที่ประชาชนได้มี
โอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการ
จัดการ อันประกอบด้วย การมีส่วนร่วม



ในการวางแผนและตัดสินใจการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ การมีส่วนร่วมในการรับประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลในการดำเนินงานโครงการต่าง ๆ อันมีผลกระทบถึงตัวประชาชนเองทั้งในลักษณะของปัจเจกบุคคล กลุ่ม หรือองค์การ

ความสำคัญของการมีส่วนร่วม

ปัจจุบันการพัฒนาทั้งในหน่วยงานของภาครัฐและเอกชน ต่างมุ่งส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของตนเองให้มากที่สุด โดยได้เล็งเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมดังต่อไปนี้ (สมนึก ปัญญาสิงหา, 2532; ธีระพงษ์ แก้วหาวงษ์, 2543)

1. การมีส่วนร่วมสามารถสร้างการยอมรับในคุณค่าของสังคมและวัฒนธรรมภายในชุมชนได้ และบางครั้งยังสามารถเปลี่ยนแปลงบรรทัดฐานที่ไม่พึงปรารถนาของชุมชนได้อีกด้วย

2. การมีส่วนร่วมเป็นวิธีการ (Means) ที่สามารถสร้างประสบการณ์ต่าง ๆ ให้ประชาชนได้เรียนรู้และนำเอาไปปฏิบัติเองได้อย่างถูกต้อง

3. การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการสนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีการกระจายอำนาจ (Decentralization)

4. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาแสดงถึงการช่วยเหลือตนเองซึ่งจะนำไปสู่ความสามารถในการพึ่งตนเองได้ในที่สุด



5. การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนา เป็นเครื่องมือส่งเสริมให้เกิดการยอมรับการใช้ความคิดใหม่ วิธีการใหม่ หรือนวัตกรรมบางอย่าง ซึ่งการยอมรับและการใช้หรือสร้างนวัตกรรมนี้เป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งในกระบวนการพัฒนา

6. การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาจะทำให้ประชาชนสามารถแสดงศักยภาพที่มีอยู่ ทั้งพลังกาย พลังใจ พลังความคิด และทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่ในชุมชนออกมาใช้ในการแก้ปัญหา และสร้างประโยชน์แก่ชุมชน

7. การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนา การพัฒนาใด ๆ ก็ตามถ้าขาดความร่วมมือและ



การมีส่วนร่วมแล้ว กิจกรรมหรือโครงการนั้น ๆ ก็ไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและจะประสบความล้มเหลวในที่สุด

จะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญยิ่งต่อการจัดการภาครัฐในปัจจุบัน เพราะจะทำให้ภาครัฐทราบถึงความต้องการของประชาชน ส่งผลให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างตรงจุด

ระดับการมีส่วนร่วม

การที่ประชาชนควรจะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการภาครัฐมากน้อยเพียงใดเป็นเรื่องที่มีการถกเถียงกันมาก โดยอาจจะขึ้นกับลักษณะเฉพาะของแต่ละบุคคล ดังนั้นจึงทำให้ระดับการมีส่วนร่วม เป็นไปได้หลายกรณี โดยหลักการ ระดับการมีส่วนร่วมขึ้นอยู่กับว่าจะมีส่วนร่วมในเรื่องประเภทใด แต่หลักใหญ่ ๆ อาจแบ่งเป็น 5 ระดับ คือ (นรินทร์ชัย พัฒนพงศา, 2546)

1. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ให้ข้อมูลของตน/ครอบครัว/ชุมชน เช่น การให้ข้อมูลการเจ็บป่วยของตนต่อแพทย์ ถ้าไม่ร่วมมือให้ข้อมูลที่เป็นจริงก็อาจรักษาไม่ได้ผลดี

2. การมีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสาร เช่น การรับรู้ข้อมูลของตนจากแพทย์เพื่อเป็นแนวทางในการตัดสินใจได้ดีขึ้น

3. การมีส่วนร่วมตัดสินใจ โดยเฉพาะกับโครงการที่ตนจะมีส่วนได้เสียด้วย โดยแบ่งเป็น 3 กรณี แล้วแต่กิจกรรมนั้น ตนอยู่ในขั้นตอนใดต่อไปนี กรณีแรก ตนมีน้ำหนักตัดสินใจน้อยกว่าเจ้าของโครงการ กรณีที่สอง ตนมีน้ำหนักการตัดสินใจเท่ากับเจ้าของโครงการ เช่น เมื่อเป็นหุ้นส่วนเท่าเทียมกัน กรณีที่สาม ตนมีน้ำหนักในการตัดสินใจมากกว่าเจ้าของโครงการ เช่น เมื่อจะเป็นผู้รับประโยชน์จากน้ำที่ได้รับจากอ่างเก็บน้ำ กลุ่มประชาชนผู้จะได้รับประโยชน์ ควรเป็นผู้มีน้ำหนักการตัดสินใจมากกว่าเจ้าหน้าที่ชลประทาน เป็นต้น



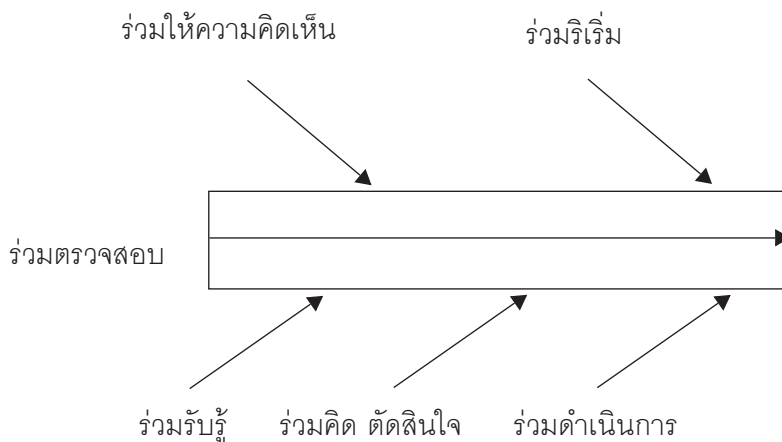


4. การมีส่วนร่วมทำ คือ ร่วมในขั้นตอนการดำเนินงานทั้งหมด เช่น ร่วมสร้างถนนในชนบท

5. การมีส่วนร่วมสนับสนุนคือ อาจไม่มีโอกาสร่วมทำ แต่มีส่วนร่วมช่วยเหลือด้านอื่นๆ เพื่อให้โครงการสำเร็จ

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ได้วางรากฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในกระบวนการนโยบายสาธารณะ (Public Policy Process) โดยในการตัดสินใจทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มกระบวนการไปจนถึงสิ้นสุดกระบวนการ ดังภาพที่ 2

ภาพที่ 2 กระบวนการมีส่วนร่วม



ที่มา : บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2545.

ในปัจจุบันแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา (People participation for Development) ได้รับการยอมรับและใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในงานพัฒนา ซึ่งกระบวนการมีส่วนร่วมนั้นมิได้ขึ้นอยู่กับการริเริ่มหรือการวางแผน

โดยรัฐ แต่ความสำเร็จอยู่ที่ประชาชนในชุมชนจะต้องมีวัตถุประสงค์ในการเข้าร่วมอย่างชัดเจน และพลังกลุ่มจะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้งานพัฒนาต่างๆ บรรลุผลสำเร็จตามความมุ่งหมาย นอกจากนี้การพัฒนาจำเป็นต้องมีการรวมพลังใน



ลักษณะเบญจภาคี ได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ และประชาชน เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นของตนเอง ทั้งนี้การที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมในทุกกระบวนการของการจัดการภาครัฐได้นั้นจะต้องใช้เวลา มีการจัดรูปองค์การที่มีประสิทธิภาพ มีประชาชนที่มีความสามารถและทันสมัย ตลอดจนประชาชนต้องมีทัศนคติที่ดีต่อการมีส่วนร่วม และต้องได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจังจากภาครัฐด้วย

การจัดการการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในเรื่องของการจัดการการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ควรยึดหลักการ 4S คือ (อรรถัย กักผล, 2546)

1. Starting Early หรือ การเริ่มต้นเร็ว : กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องเริ่มต้นตั้งแต่ระยะแรก มีการให้ข้อมูล กระตุ้นให้เกิดความคิดเห็น และให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนก่อนการตัดสินใจ ความล้มเหลวของการมีส่วนร่วมของประชาชนในอดีตมักเกิดจากภาครัฐเริ่มกระบวนการมีส่วนร่วมหลังจากมีการตัดสินใจเรียบร้อยแล้ว หรือมีข้อผูกมัดอื่นๆ จนเปลี่ยนแปลงไม่ได้ หรือหลังจากมีความขัดแย้งเกิดขึ้น อย่างไรก็ตามการทำให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการตัดสินใจ ควรให้มีเวลา

เพียงพอให้การรับฟังความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง เพื่อให้การตัดสินใจสะท้อนความคิดเห็นของชุมชน

2. Stakeholders หรือ ครอบคลุมผู้ที่เกี่ยวข้อง : การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง ผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมควรมีโอกาสเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วม แต่กลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงต้องรับฟังข้อมูลหรือปรึกษาหารือเป็นอันดับแรกๆ โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบต้องให้ความสำคัญในการระบุผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ระวังมิให้เกิดการผิดกลุ่มเป้าหมาย ต้องตระหนักว่าประชาชนแต่ละกลุ่มได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจไม่เท่ากัน การจัดการการมีส่วนร่วมต้องมั่นใจว่ากลุ่มผู้มีส่วนได้เสียที่สำคัญทุกกลุ่มได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วม โดยแต่ละกลุ่มอาจมีรูปแบบการมีส่วนร่วมที่แตกต่างกัน

3. Sincerity หรือ ความจริงใจ : การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่มีความละเอียดอ่อน และความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการกระบวนการมีส่วนร่วมและประชาชนถือว่าเป็นมิติที่มีความสำคัญในการจัดการการมีส่วนร่วมให้ประสบผลสำเร็จ หน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของโครงการหรือ



มีอำนาจอนุมัติต้องจัดการกระบวนการอย่างจริงจัง เปิดเผย ชื่อสัตย์ ปราศจากอคติ ให้เกียรติซึ่งกันและกัน มีการสื่อสารสองทางอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะการให้ข้อมูลที่ถูกต้องและเพียงพอ ตอบสนองต่อความสงสัยของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมทั้งแจ้งความก้าวหน้า หรือการเปลี่ยนแปลงของโครงการอย่างต่อเนื่อง อธิบายกระบวนการต่างๆ อย่างชัดเจน ลดข้อสงสัยต่างๆ ที่อาจก่อให้เกิดข่าวลือ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นพื้นฐานของความน่าเชื่อถือและความไว้วางใจซึ่งกันและกัน

4. Suitability หรือ วิธีการที่เหมาะสม : การเลือกเทคนิคหรือรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนต้องคำนึงถึงความเหมาะสม โดยพิจารณาจากประเภทและขนาดของโครงการ ความหลากหลายและลักษณะที่แตกต่างกันของพื้นที่และของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย ตลอดจนความแตกต่างด้านวัฒนธรรม สังคม และค่านิยมระดับความสนใจของชุมชนในประเด็นหรือโครงการ ความสามารถและความพร้อม รวมทั้งข้อจำกัดของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดกระบวนการมีส่วนร่วม เช่น ด้านระยะเวลา บุคลากร และงบประมาณ ความสำเร็จของการมีส่วนร่วมอยู่ที่ความสามารถในการวิเคราะห์สถานการณ์และเลือกกระบวนการมีส่วนร่วมที่เหมาะสม

จะเห็นได้ว่าความสำเร็จของการมีส่วนร่วมของประชาชนขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการโดยเฉพาะอย่างยิ่งความสามารถในการจัดการการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งจะทำให้ทราบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนควรเกิดในช่วงใด บุคคลใดควรเข้ามามีส่วนร่วม มีลักษณะการมีส่วนร่วมอย่างไร และด้วยวิธีการใด

ธรรมาภิบาลกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

ถวิลวดี บุรีกุลและคณะ (2547) ได้ศึกษาตัวชี้วัดประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลเพื่อวัดระดับความเป็นธรรมาภิบาลของประเทศไทยในภาพกว้าง โดยมองมิติของระบบการบริหารงานของรัฐบาลและผลที่ได้รับต่อสังคม จากการนำนโยบายการบริหารไปปฏิบัติผ่านดัชนีชี้วัด 13 ตัวชี้วัด และตัวชี้วัดที่สำคัญด้านหนึ่งคือ ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเป็นตัวชี้วัดระบบการบริหารงานของรัฐบาล พบว่าคนไทยมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ไม่สูงมากนัก แต่ในส่วนของความตื่นตัวด้านกิจกรรมทางการเมืองพบว่า ประชาชนมีความสนใจในการร้องเรียน โดยเห็นความสำคัญในการมีบทบาททางการเมืองมากขึ้นกว่าในอดีต และยังพบอีกว่าประชาชนจะมีส่วนร่วมและสนใจการเมืองในช่วงการเลือกตั้งสูงกว่าช่วงปกติ



นอกจากนี้การที่ประชาชนจำนวนหนึ่งสังกัดพรรคการเมืองแสดงถึงการให้ความสำคัญกับกิจกรรมทางการเมือง แต่ในทางตรงกันข้ามคนไทยยังไม่นิยมเข้าร่วมกิจกรรมกับองค์การประชาสังคม ซึ่งอาจมองได้ว่าความเหนียวแน่นของการรวมกลุ่มเป็นสมาชิกองค์กรของคนไทยยังมีน้อย โดยเฉพาะองค์กรอิสระที่ไม่เป็นทางการหรือไม่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ

จากการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านต่างๆ พบว่า ระดับการมีส่วนร่วมจะแตกต่างกันไปในแต่ละกิจกรรมและกลุ่มประชากรที่ศึกษา เช่น บัญชร แก้วส่อง (2531) ได้ศึกษารูปแบบทางสังคมจิตวิทยาสำหรับอธิบายการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนา พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาโดยภาพรวมแล้วยังค่อนข้างต่ำส่วนใหญ่มิมีส่วนร่วมในขั้นดำเนินโครงการร้อยละ 94.7 แต่ในขั้นริเริ่มโครงการและขั้นวางแผนโครงการยังมีส่วนร่วมในระดับน้อยคิดเป็นร้อยละ 48.8 และ 47.4 ตามลำดับ ซึ่งไม่พบว่ามีส่วนร่วมในขั้นประเมินโครงการเลย ศันสนีย์ นิจนานิช (2542) ศึกษาการมีส่วนร่วมในการบริหารพัฒนาของคณะกรรมการบริหารกิจการประปาหมู่บ้านกรมอนามัย: กรณีศึกษา อ.เมืองจ.กาฬสินธุ์ พบว่า คณะ

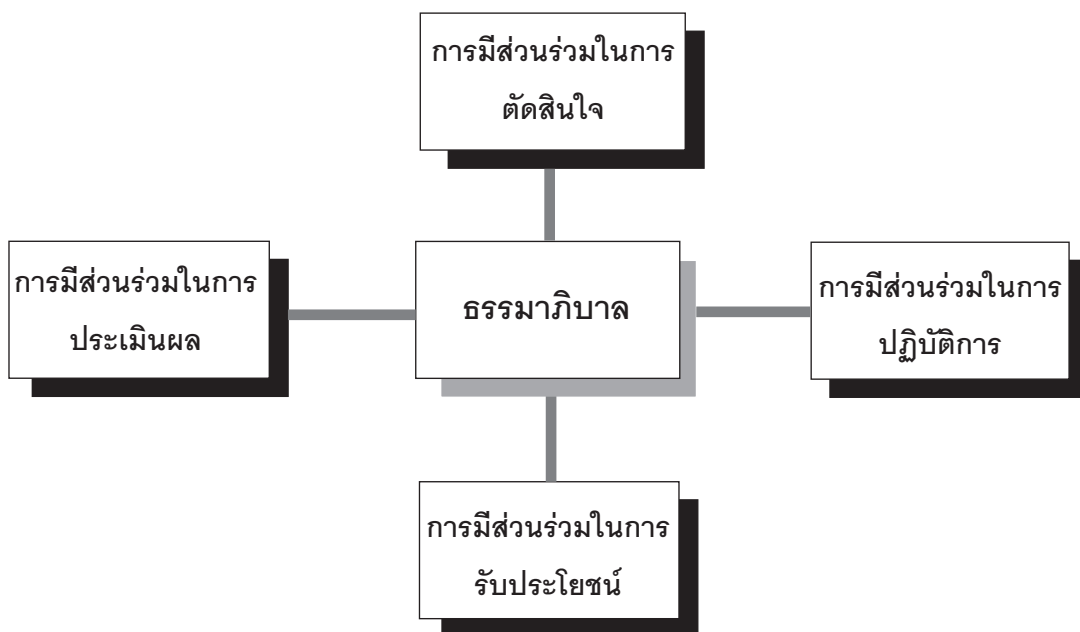
กรรมการบริหารกิจการประปาหมู่บ้านมีส่วนร่วมในการบริหาร พัฒนาระดับปานกลาง ในการตัดสินใจ การดำเนินการ และการประเมินผล มีส่วนร่วมในระดับต่ำในการมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ ในภาพรวมการมีส่วนร่วมในการบริหาร พัฒนาอยู่ในระดับปานกลาง สมชัย คำเพราะ (2543) ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดขอนแก่น พบว่ามีส่วนร่วมมากที่สุดในการจัดสรรให้ชุมชนได้รับประโยชน์ รองลงมาคือ ขั้นการประเมินปัญหา ขั้นการวางแผน ขั้นการติดตามประเมินผล และขั้นการดำเนินงาน มีระดับการมีส่วนร่วมน้อยที่สุด การศึกษาของ สุภคบดี ธนสีลังกูร (2545) พบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเปิด โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง และการจัดการขยะมูลฝอยตามขั้นตอนการมีส่วนร่วมพบว่าประชาชนมีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลางด้านการได้รับผลประโยชน์และการดำเนินการ ส่วนการริเริ่ม การวางแผน และการประเมินผล มีส่วนร่วมอยู่ในระดับต่ำ ขณะที่ สุวนิจ พิทักษ์ชาติ (2547) ได้ศึกษาพบว่า ปัจจัยการมีส่วนร่วมได้แก่การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจวางแผนและกำหนดแนวทางการมีส่วนร่วมในกิจกรรม



การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมติดตามประเมินผลเป็นปัจจัยที่มีผลต่อความเข้มแข็งขององค์กรการเงินชุมชน

จากการศึกษาพบว่า องค์ประกอบหลักที่สำคัญยิ่งที่จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดการภาครัฐ คือ ธรรมาภิบาลด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังภาพที่ 3 อันประกอบด้วย

ภาพที่ 3 ธรรมาภิบาลด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน



1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ได้แก่ การร่วมเสนอปัญหาต่อหน่วยงานภาครัฐ การร่วมวิเคราะห์ปัญหา การร่วมวางแผนงาน โครงการ หรือกิจกรรม และจัดลำดับความสำคัญของปัญหา การร่วมเสนอแนวทางและตัดสินใจเลือกแนวทางเพื่อแก้ไขและลดปัญหาต่างๆ ของหน่วยงานภาครัฐ

2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ ได้แก่ การเข้าร่วมเป็นสมาชิกหรือกรรมการของหน่วยงานต่างๆ ของภาครัฐ การเข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆ การร่วมสละเงินทุนหรือทรัพยากรอื่นๆ เพื่อสนับสนุนกิจกรรมในชุมชน การมีส่วนร่วมในการประสานความร่วมมือ และการมีส่วนร่วมในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานภาครัฐ



3. การมีส่วนร่วมในการรับประโยชน์ ได้แก่ การรับประโยชน์จากการรวมกลุ่มในการดูแลการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐ และการได้รับการดูแลด้านต่างๆ จากหน่วยงานต่างๆ ของภาครัฐ

4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการเฝ้าระวังปัญหาจากการบริหารงานภาครัฐ การมีส่วนร่วมในการแจ้งเหตุการณ์ ปัญหา รวมถึงการมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลในการดำเนินงานกิจกรรม โครงการ และแผนงานต่างๆ ของหน่วยงานภาครัฐ

จากแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล หรือการบริหารจัดการที่ดี เพราะจะทำให้ผู้มีส่วนร่วมเข้าใจในสถานการณ์ต่างๆ หรือปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง โดยหากชุมชนใดมีประชาชนเป็นกำลังสำคัญในการร่วมกันทำกิจกรรมใดๆ ไม่ว่าจะเป็นการร่วมคิด ร่วมทำ

ร่วมแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชน จะส่งผลให้การกระทำนั้นประสบความสำเร็จ ทั้งนี้เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นพื้นฐานสำคัญอย่างหนึ่งของการพัฒนาสังคมที่จะนำไปสู่การพัฒนาที่ก่อให้เกิดความยั่งยืนต่อไป

สรุป

การจัดการภาครัฐในปัจจุบันได้ให้ความสำคัญกับหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งเป็นการบริหารของภาครัฐที่มุ่งความดีงาม เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่รัฐและประชาชนอย่างทั่วถึงและยุติธรรม ซึ่งหลักธรรมาภิบาลนี้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ให้ความสำคัญอย่างมาก จะเห็นได้จากการนำหลักธรรมาภิบาลเข้าบรรจุเป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้หลายมาตรา และยังเป็นหลักสำคัญในนโยบายการปฏิรูประบบราชการ



หลักธรรมาภิบาลในการจัดการภาครัฐนั้นเป็นไปในรูปแบบของการคานอำนาจกันระหว่างอำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ ตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งแต่ละส่วนมีการแบ่งอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงาน การบริหาร และการตรวจสอบอย่างชัดเจน แต่บทเรียนจากรัฐบาลที่ผ่านมา รูปแบบของอำนาจบริหารได้เปลี่ยนแปลงไป การจัดการภาครัฐเกิดจากรัฐบาลที่มีเสียงมากที่สุดในสภาเพียงพรรคการเมืองเดียว อีกทั้งที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่มีสายสัมพันธ์เชื่อมโยงกับพรรคการเมือง ทำให้ระบบการตรวจสอบและระบบการคานอำนาจสูญเสียไป ส่งผลให้เกิดระบบเผด็จการมากกว่าประชาธิปไตย ดังนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ภาคประชาชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการภาครัฐทั้งการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ การมีส่วนร่วมในการรับประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการประเมินผลในการดำเนินงานโครงการต่างๆ อันมีผลกระทบถึงตัวประชาชนเองทั้งในลักษณะของปัจเจกบุคคล กลุ่ม หรือองค์การ เพื่อให้การจัดการภาครัฐยังประโยชน์แก่ประชาชนทุกคนในประเทศอย่างเท่าเทียมและเป็นประชาธิปไตยที่แท้จริง

บรรณานุกรม

- กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย.
2545. **มติดีการบริหารแนวใหม่**. กรุงเทพฯ.
- จุมพล หนิมพานิช. 2548. **การบริหารจัดการภาครัฐใหม่: หลักการแนวคิด และกรณีตัวอย่างของไทย**. นนทบุรี : สำนักวิชาการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมธิราช.
- ชนะศักดิ์ ยุวบูรณ์. 2543. **กระทรวงมหาดไทยกับการบริหารจัดการที่ดี ในการปกครองที่ดี (Good Governance)**. กรุงเทพฯ : บพิธการพิมพ์.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. 2542. **ข้อเสนอในการออกแบบระบบการเมืองและการบริหารใหม่**. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา
- ดุษฎี อายุวัฒน์และคณะ. 2535. **การมีส่วนร่วมของชาวบ้านในงานวนศาสตร์ชุมชน**. ขอนแก่น : คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- ถวิลวดี บุรีกุลและคณะ. 2547. **จับชีพจรประเทศไทย: ตัวชี้วัดประชาธิปไตยและธรรมาภิบาล**. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.



ธีรยุทธ บุญมี. 2541. “ธรรมรัฐกับการปฏิรูปสังคมไทยในขั้นที่สอง,” **วารสารกรมประชาสัมพันธ์**. ปีที่ 3 ฉบับที่ 5 (พฤษภาคม 2541) หน้า 9-11.

ธีรยุทธ หล่อเลิศรัตน์. 2542. **การปฏิรูประบบราชการสู่ประชาชน. การปฏิรูประบบราชการ : ทางออกของการแก้ปัญหาและฟันฝ่าวิกฤต**. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ.

ธีระพงษ์ แก้วหาวงษ์. 2543. **ทศวรรษใหม่ การสาธารณสุขมูลฐาน: การพัฒนาสุขภาพเพื่อชุมชน**. ขอนแก่น : โรงพิมพ์คลังน่านวิทยา.

นรินทร์ชัย พัฒนพงศา. 2546. **การมีส่วนร่วมหลักการพื้นฐานเทคนิคและกรณีตัวอย่าง**. เชียงใหม่ : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2542. **การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย**. เอกสารวิจัยส่วนบุคคลชมเชย ตามหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 41 วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.

_____. 2545 . **ธรรมาภิบาล**. กรุงเทพฯ : นั้ฝน. บัญชร แก้วส่อง. 2531. **รูปแบบทางสังคม-จิตวิทยาสำหรับการอธิบายการมีส่วนร่วม**

ของประชาชนในกระบวนการพัฒนา. วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.

ประเวศ วะสี. 2540. **เศรษฐกิจแห่งการพึ่งตัวเอง: ความเข้มแข็งจากฐานล่าง**. กรุงเทพฯ: หมอชาวบ้าน.

ไพโรจน์ ภัทรนรากุล. 2548. **ธรรมาภิบาลกับการจัดการยุคใหม่**. บทความวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 50 ปี คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

วรเดช จันทรศร. 2539. **ปรัชญาการบริหารภาครัฐ**. คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ. วิฑูรย์ ปัญญากุล. 2534. **"การพัฒนาจากประชาชน: ภาพประมวลของการพัฒนาประเทศ** (บางบทสรุปจากงานเวทีชาวบ้าน 34)". การพัฒนาต้องมาจากประชาชน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.

คันสนีย์ นิจพานิช. 2542. **การมีส่วนร่วมในการบริหารพัฒนาของคณะกรรมการบริหารกิจการประปาหมู่บ้านกรมอนามัย : กรณีศึกษา อ. เมือง จ. กาฬสินธุ์**. วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยขอนแก่น.



สมชัย คำเพระ. 2543. **ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษาเฉพาะจังหวัดขอนแก่น.** วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

สมนึก ปัญญาสิงห์. 2532. **การพัฒนาชุมชน.** ขอนแก่น : ภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์ และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

สุภควดี ธนสีลังกูร. 2545. **การมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณีในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเป็ด จังหวัดขอนแก่น.** วิทยานิพนธ์ปริญญาสาธรรณสุขศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

สุนิจ พิทักษ์ชาติ. 2547. **ปัจจัยด้านสมาชิกที่มีผลต่อความเข้มแข็งขององค์การการเงินชุมชน อำเภอบำเหน็จณรงค์จังหวัดชัยภูมิ.** วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.

2544. **การสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดีตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542.** กรุงเทพฯ.

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ.

2542. **แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ. การปฏิรูประบบราชการ : ทางออกของการแก้ปัญหาและฟันฝ่าวิกฤต.** กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ.

อนงค์ทิพย์ เอกแสงศรี. 2549. **แนวความคิดเชิงทฤษฎีในการบริหารรัฐกิจ.** เทปคำบรรยาย PS 604 นักบริหารรุ่น 7.

อรทัย ก๊กผล. 2546. "การมีส่วนร่วมของประชาชน". **คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน.** กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

Asian Development Bank. 1999.

Governance in Thailand: Challenge, Issues and Prospects. Report.

Im, S. 2001. **Bureaucratic Power, Democracy and Administrative Democracy.** Aldershot: Ashgate Publishing Company.



- Lisk, F. 1985. "The Role of Popular Participation in Basic Needs-Oriented Development Planning". **Popular Participation in Planning for Basic Needs: Concepts, Methods and Practices.** Adershot: Gower Publishing Company Limited.
- Pei, M. 1999. "**Economic Invitation Democracy and Development in Values**", Governance and Development, IntI Conference on Democracy, Market Economic and Development, 26 -27 Feb.
- Roodt, M. 2001. "Participation, civil society and development."
- Development: Theory, Policy and Practice.** Oxford: Oxford University Press South Africa.
- Slocum, R. & Thomas-Slayer, B. 1995. "Participation, empowerment and sustainable development." **Power, Process and Participation-Tools for Change.** London: Intermediate Technology Publications Ltd.
- World Bank. 1994. **Governance, the World Bank's Experience.** Profau.
- United Nations. 2000. **Building Partnerships for Good Governance.** New York: United Nations Press.





คณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด... อีกคณะกรรมการที่น่าจับตามอง

จรัญญา ศรีโพร¹

ความเป็นมา

มาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มุ่งให้ภาครัฐมีประสิทธิภาพโดยมีการปฏิบัติราชการที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546-2550) ยุทธศาสตร์ที่ 7 กำหนดว่า การเปิดระบบ

ราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นการบริหารราชการระบบเปิด (open governance) ที่ส่งเสริมประชาธิปไตยและกระบวนการประชาชน โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องในภาคส่วนต่างๆ ของสังคมเข้ามามีส่วนร่วม ใน 5 มิติ คือ 1) ร่วมคิดและเสนอความคิดเห็น 2) ร่วมตัดสินใจ 3) ร่วมดำเนินการ 4) ร่วมรับประโยชน์ และ 5) ร่วมติดตามผลการดำเนินการ

¹ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ส่วนพัฒนาและบริหารจัดการความรู้ สถาบันดำรงราชานุภาพ สรุปรายการเอกสารข้อมูลที่ได้รับจากการเข้าร่วมการสัมมนาโครงการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของเครือข่ายภาคประชาชนในการพัฒนาระบบราชการ และการเตรียมการรองรับการจัดตั้งคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2550 ณ ห้องหลานหลวง โรงแรมรอยัลปรี๊นเซสกรุงเทพฯ จัดโดยสถาบันยุทธศาสตร์ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมหาวิทยาลัยขอนแก่น



ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ...) พ.ศ. และการเตรียมการรองรับการจัดตั้ง ก.ธ.จ.

ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแล้วเมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2550 มีประเด็นสาระสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการในจังหวัด ดังนี้

1) ให้จังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกำหนดอำนาจหน้าที่ภายในเขตจังหวัดได้อย่างชัดเจน (เพิ่มข้อความในมาตรา 52 และ 52/1)

2) ใช้ระบบการจัดทำแผน และการประชุมปรึกษาหารือของผู้ว่าราชการจังหวัดกับหัวหน้าส่วนราชการในเขตจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเครื่องมือในการบูรณาการ โดยให้จังหวัดจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด (มาตรา 53/1)

3) ให้มีกลไกคือ คณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด (ก.ธ.จ.) ทำหน้าที่สอดส่องและเสนอแนะ

การปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานของรัฐในจังหวัดให้ใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (มาตรา 55/1) และเป็นไปตามหลักการที่กำหนดไว้ในมาตรา 3/1 รวมตลอดถึงติดตาม ประเมินผล และเสนอแนะความเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของจังหวัดและอำเภอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

โดยองค์ประกอบของ ก.ธ.จ. คือ

- ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี (ผู้ตรวจ สนร.) ซึ่งมีเขตอำนาจในจังหวัด เป็นประธาน

- ผู้แทนจากภาคประชาสังคม

- ผู้แทนสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ไม่ได้ดำรงตำแหน่งผู้บริหาร

- ผู้แทนภาคธุรกิจเอกชน

ทั้งนี้ จำนวน วิธีการคัดเลือก และการปฏิบัติหน้าที่ของ ก.ธ.จ. ให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

ในกรณีที่ ก.ธ.จ. พบว่ามีการละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบหรือข้อบังคับ หรือมีกรณีที่เป็นการทุจริตให้เป็นหน้าที่ของ ก.ธ.จ. ที่จะต้องแจ้งให้ ป.ป.ช. หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินทราบ เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

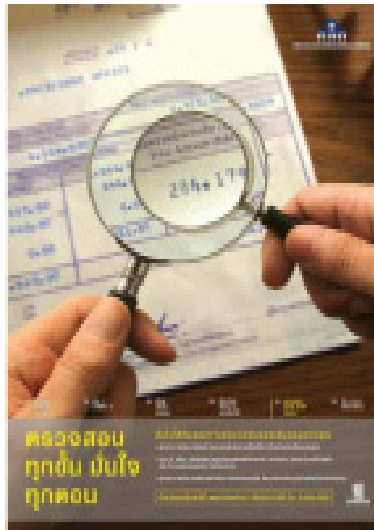




เพื่อเตรียมการรองรับการจัดตั้ง ก.ธ.จ. สำนักงาน ก.พ.ร. ได้จ้างสถาบันยุทธศาสตร์ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมหาวิทยาลัยขอนแก่น ดำเนินโครงการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของเครือข่ายภาคประชาชนในการพัฒนาระบบราชการ เพื่อศึกษา

รูปแบบแนวทางการดำเนินงานของ ก.ธ.จ. อำนาจ/หน้าที่ องค์ประกอบ และวิธีการได้มาซึ่งคณะกรรมการ

ก.ธ.จ. คณะนี้จะเข้ามามีบทบาทต่อจังหวัดอย่างไร การตั้งองค์คณะให้มีความเหมาะสม มีผลการศึกษาอะไรบ้างข้าราชการของ สป.มท. จะเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งหรือไม่ หรือเป็นบทบาทใหม่อีกบทบาทหนึ่งของสำนักงาน ก.พ.ร. ยังมีอาชญากรรมคดีได้.. จึงเป็นคณะกรรมการอีกคณะหนึ่งที่น่าจับตามอง



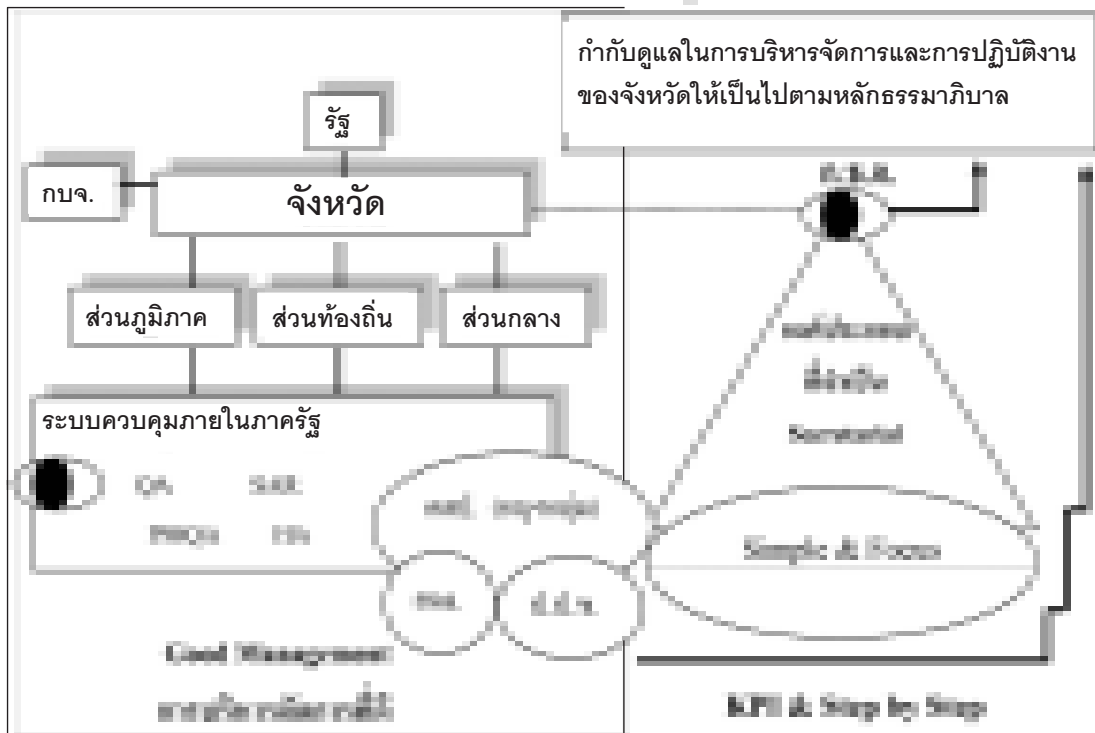
ผลการศึกษาเบื้องต้น

สถาบันยุทธศาสตร์ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมหาวิทยาลัยขอนแก่น ได้จัดประชุม/เสวนาระดมความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิในส่วนกลางไปแล้วครั้งหนึ่ง เพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการกำหนด

กรอบแนวทาง วิธีการ

ดำเนินงาน อำนาจ/หน้าที่ องค์ประกอบ และ วิธีการได้มาซึ่งคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด และครั้งที่สองในวันที่ 12 ตุลาคม 2550 สำหรับเวทีส่วนภูมิภาคได้คัดเลือกกลุ่มจังหวัด "ร้อยแก่นสาร" คือ จังหวัดร้อยเอ็ดขอนแก่น มหาสารคาม เป็นเวที ประชุม/เสวนา เพื่อรับฟังความคิดเห็นและเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารราชการระบบเปิดและธรรมาภิบาลของจังหวัด ซึ่งดำเนินการแล้วที่จังหวัดมหาสารคาม เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2550 โดยมีกรอบแนวคิดในการศึกษา ดังนี้

กรอบแนวคิด Provincial Good Governance Concept



คณะศึกษา ได้เสนอกรอบเพื่อสนับสนุนแนวคิดเรื่องการมี ก.ธ.จ. ที่จะทำงานควบคู่ไปกับการบริหารจัดการที่ดีในปัจจุบัน โดยตั้งสมมติฐานว่าจังหวัดจะมีอำนาจมากขึ้น ตั้งงบประมาณเองได้ ดังนั้นแม้จะมีกลไกของรัฐ ที่เป็นระบบควบคุมภายในภาครัฐและมีคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) ซึ่งทำหน้าที่เป็นอย่างดีแล้วก็ตาม ก็ควรที่จะต้องมีความกระตือรือร้นอีกคณะหนึ่งซึ่งจะส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของเครือข่ายภาคประชาชน

ประเด็นสำคัญจากการระดมความคิดเห็นในเรื่ององค์ประกอบวิธีการได้มาซึ่ง ก.ธ.จ. จำนวน รวม 16 คน (ซึ่งเป็นร่างที่ ผู้ศึกษาสร้างขึ้น ตามตาราง) จะเป็นใคร





ข้างนั้น ได้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง ดังนี้

1. ประธาน ก.ธ.จ. ควรเป็นบุคคลตามที่เสนอไว้ใน ร่าง หรือไม่
2. กรณีที่ประธาน ก.ธ.จ. (ผู้ตรวจสนร.) ย้าย จะต้องเปลี่ยนประธานหรือไม่
3. จำนวน ก.ธ.จ. ควรเท่ากันหรือ

ตามขนาดของจังหวัด (SML)

4. กรรมการ ก.ธ.จ. ควรอยู่ในเขตจังหวัดหรือข้ามจังหวัดในกลุ่มจังหวัดเดียวกัน
5. เลขานุการควรเป็นใคร/หน่วยงานใด/สถานที่ตั้ง
6. ค่าตอบแทน/ประโยชน์เกื้อกูล

องค์ประกอบ/ วิธีการได้มา	ผู้ตรวจ ราชการ สนร.	ผู้แทนภาคประชา สังคม	ผู้แทนสมาชิก สภาท้องถิ่น	ผู้แทนภาคธุรกิจ เอกชน	ฝ่าย เลขานุการ
จำนวน รวม 16 คน	1 (เป็น ประธาน)	3-5 - ปราชญ์ชาวบ้าน - นักกฎหมาย - ผู้แทนกลุ่มอาชีพ อื่นๆเช่นสื่อมวลชน - NGO - สภาที่ปรึกษา สศช.	3-5 (ที่ไม่ได้ดำรง ตำแหน่ง ผู้บริหาร)	3-5 - หอการค้า - สมาอุตสาหกรรม - ชมรมธุรกิจ ธนาคาร - ผู้แทนชมรม วิชาชีพ	1
วิธีการ คัดเลือก	แต่งตั้ง	1.มีกรรมการสรรหา 2.เสนอชื่อ 3.เลือกกันเองในกลุ่ม	1.มีกรรมการ สรรหา 2.อปท.เสนอชื่อ 3.เลือกกันเอง	1.มีกรรมการสรรหา 2.เสนอชื่อ 3.เลือกกันเอง	- เช่น ศูนย์ ดำรงธรรม, ยุติธรรม จังหวัด
การปฏิบัติ หน้าที่	ทำหน้าที่สอดส่องและเสนอแนะการปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานของรัฐ ในจังหวัด โดยใช้ระบบแผนและการปรึกษาหารือเป็นเครื่องมือในการ บูรณาการ (ตามร่าง พ.ร.บ. ม.55/1)				- อำนวยการ - ประสานงาน
ระบบ สนับสนุน	งบประมาณและทรัพยากรสนับสนุนมาจากส่วนกลาง (สนร.)				
การประชุม	4 ครั้ง/ปี				



เพื่อความเหมาะสมของ ก.ธ.จ. ที่ประชุมจึงได้พิจารณาในประเด็นต่างๆ และมีความเห็น ดังนี้

1. หลักการของการมี ก.ธ.จ.

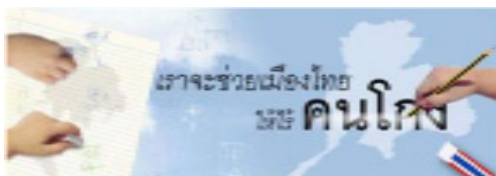
1.1 อาจซ้ำซ้อนกับหน่วยงานเดิมที่มีหน้าที่ทำนองนี้อยู่แล้วเช่นโครงการข้าราชการใสสะอาด ยุติธรรมจังหวัด โครงการส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการ

1.2 บทบาทของ ก.ธ.จ. ควรเปลี่ยนจากสอดส่องเป็นสนับสนุนและให้มีบทบาทประเมินภาพรวมของคุณภาพและคุณธรรม จริยธรรมของการบริหารงานจังหวัด โดยที่ ก.ธ.จ.ไม่ควรจะเป็นช่องทางรับเรื่องร้องเรียนเพราะมีหน่วยงานอื่นทำได้แล้ว

1.3 การทำงานของ ก.ธ.จ. ควรเริ่มต้นจากดูแลบางงาน/โครงการ/กิจกรรม ยังไม่ควรจะดูแลพร้อมกันทุกกิจกรรม

2. อำนาจหน้าที่

2.1 อำนาจหน้าที่ที่ระบุไว้ในร่าง พ.ร.บ. ค่อนข้างมุ่งไปในเรื่องการตรวจสอบมากเกินไป ซึ่งจะทำให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความรู้สึกอึดอัด ทำงานอย่างไม่มีความสุขและหากมีการกำหนดอำนาจกว้างมากเกินไป จะเกิดผลลบในทางปฏิบัติโดยเฉพาะผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่



2.2 บทบาทของ ก.ธ.จ. ควรเน้นการให้ข้อเสนอแนะเพื่อการแก้ไขอย่างกัลยาณมิตร สนับสนุน ส่งเสริม และชี้แนะมากกว่าการจับผิด

2.3 ควรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติของ ก.ธ.จ.ในเรื่องต่างๆ ให้ชัดเจน

3. องค์ประกอบ

3.1 จากตารางตัวอย่าง องค์ประกอบควรเพิ่มผู้แทนจากกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิในพื้นที่ เช่น ข้าราชการ ผู้เกษียณอายุ และอาจารย์ในมหาวิทยาลัย เป็นต้น

3.2 ควรมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้แทนแต่ละภาคส่วนก่อนการสรรหา/เลือกตั้งด้วย



3.3 คณะ ก.ธ.จ. ที่ได้รับเลือกสรรเข้ามาควรได้รับการฝึกอบรมหรือเข้าร่วมเพื่อทำความเข้าใจบทบาทหน้าที่ให้ตรงกันก่อน



3.4 ในส่วนของประธานกรรมการ ควรจะเลือกจากผู้ได้รับการสรรหาเข้ามา มากกว่าที่จะแต่งตั้ง หรือกำหนดเป็นชื่อ ตำแหน่ง เพราะผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีมีภารกิจหน้าที่สูง จะสามารถไปเป็นประธานการประชุมได้ ปีละ 4 ครั้งหรือไม่, ต้องรับผิดชอบหลาย จังหวัด และจะรับข้อมูลที่ได้ไปดำเนินการ ให้เห็นผลได้อย่างไร จึงเสนอว่าผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีน่าจะเป็นที่ปรึกษาของ ก.ธ.จ.

สรุป

ผลที่ได้จากการประชุม/เสวนา จะเป็นส่วนผลักดันให้เกิดรูปร่าง ก.ธ.จ. ขึ้นในอนาคต ซึ่งผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้แทน ส่วนราชการต่างๆ ในส่วนกลางและจังหวัด เป็นผู้ให้ข้อเสนอ ข้อเสนอแนะ ทำให้อนาคต อันใกล้ น่าจะได้ระเบียบหลักเกณฑ์ เกี่ยวกับวิธีการดำเนินงานของ ก.ธ.จ. ที่มีความเหมาะสม โดยเรื่องที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับ ก.ธ.จ. ตามร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่...) พ.ศ. นี้ ได้นำเข้าประชุมคณะกรรมการ

กิจการองค์กรอิสระสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2550 ซึ่งให้ข้อสังเกตว่า มาตรา 10 (1) องค์ประกอบ ก.ธ.จ. ควรกำหนดให้มีผู้เชี่ยวชาญ ผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ และประชาชนเข้าร่วมเป็น คณะกรรมการฯ (2) การกำหนดให้ จังหวัดสามารถยื่นคำขอตั้งงบประมาณ โดยตรงต่อสำนักงบประมาณ และสามารถใช้งบประมาณนั้นได้โดยอิสระ ดังนั้น เพื่อให้การใช้งบประมาณดังกล่าว มีประสิทธิภาพ ควรกำหนดให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้งบประมาณของจังหวัดด้วย

ผู้ทรงคุณวุฒิยังได้ให้ข้อสังเกตแก่ คณะผู้ศึกษาด้วยว่า คณะกรรมการชุดใหม่นี้ จะเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติธรรมาภิบาลแห่งชาติหรือสภาท้องถิ่นด้วยหรือไม่ เพราะประชาชนในพื้นที่ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมเป็นเครือข่าย มักจะเป็นบุคคลชุดเดียวกัน ดังนั้นจึงไม่ควรละเลยที่จะนำไปกำหนดเป็นมาตรฐานของผู้แทนภาคส่วน เพื่อให้ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการธรรมาภิบาล จังหวัดมีความสมบูรณ์ต่อไป





๒ ข้าราชการกรมการปกครองใสสะอาด¹

วิทย์ ณ ตะกั่วทุ่ง²



กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เป็นกรมหนึ่งในกระทรวงมหาดไทย ที่จะต้อง ปฏิบัติภารกิจตามคำขวัญของกระทรวง มหาดไทยที่มีหน้าที่ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ให้แก่ประชาชน กรมการปกครอง มี

ลักษณะงาน บทบาทอำนาจหน้าที่ในมิติ เชิงพื้นที่ ส่งผลให้ตำแหน่งข้าราชการ กรมการปกครอง ต้องเกี่ยวข้องกับกลุ่มงาน หลายกลุ่มงาน ในการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งเป็นกลุ่มงานที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง ของชาติ นอกจากนี้ข้าราชการกรม การปกครองจะมีอยู่ในระดับกระทรวง กรม ระดับจังหวัด ระดับอำเภอแล้ว ข้าราชการ กรมการปกครองอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งเป็น พนักงานฝ่ายปกครอง ในระดับรากหญ้า คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ทั้ง ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง และผู้ช่วย

¹ ได้รับรางวัลชนะเลิศ โครงการประกวดเรียงความ เพื่อส่งเสริมการสร้างราชการใสสะอาด ของกรม การปกครอง

² หัวหน้าฝ่ายบริหารงานปกครอง ที่ทำการปกครองอำเภอท้ายเหมือง จังหวัดพังงา



ผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ (ผรส.) ต่างก็มีบทบาทสำคัญที่จะผลักดันให้ประเทศดำรงคงอยู่อย่างมั่นคงได้ ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่ข้าราชการสังกัดกรมการปกครอง จะต้องมีส่วนร่วมหลายสมรรถนะตามลักษณะงาน, ไม่ว่าจะเป็นด้านความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ศิลปะการสื่อสารสูงใจ การสั่งการตามอำนาจหน้าที่ การคิดวิเคราะห์ การสืบเสาะหาข้อมูล การมีวิสัยทัศน์ การให้อำนาจแก่ผู้อื่น การวางกลยุทธ์ ในการปฏิบัติงาน และการควบคุมตนเอง นอกจากนี้ข้าราชการกรมการปกครอง ในระดับอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน จะต้องรับผิดชอบงาน ทั้งด้านการอำนวยความสะดวก การรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายใน รวมทั้งการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมด้วย ซึ่งเป็นลักษณะงานมิติเชิงพื้นที่ทั้งเป็นพื้นที่ชายแดน พื้นที่ปกติ และพื้นที่เศรษฐกิจ และการท่องเที่ยว



ในลักษณะงานของข้าราชการกรมการปกครอง ที่มีความหลากหลายดังกล่าวแล้วข้างต้น ข้าราชการกรมการปกครอง รวมถึงลูกจ้าง และพนักงานราชการที่สังกัดกรมการปกครอง จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีความรู้ความเข้าใจที่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ จะต้องเป็นตัวอย่างเป็นต้นแบบ เป็นผู้นำ เป็นตัวจักรสำคัญที่ช่วยให้การขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาล ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายการปราบปรามการทุจริต และประพฤตินโยบายซึ่งรัฐบาลกำลังเน้นหนักในปัจจุบัน นโยบายการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด และนโยบายแก้ปัญหาคาใจความยากจนข้าราชการกรมการปกครอง ก็ได้ดำเนินการจนประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง จน ฯพณฯ พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี ยอมรับว่าข้าราชการกระทรวงมหาดไทยเป็น “มนุษย์พันธุ์พิเศษ”

แต่ในนโยบายการปราบปรามการทุจริตและประพฤตินโยบายยังไม่ปรากฏผลเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน ฉะนั้นข้าราชการกรมการปกครอง จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเป็นต้นแบบเป็นข้าราชการกรมการปกครองที่ใสสะอาด ปราศจากการทุจริตและประพฤตินโยบาย



จากข้อกำหนดว่าด้วยมาตรฐานทางคุณธรรม และจริยธรรมของกรมการปกครอง เพื่อให้ข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานราชการของกรมการปกครอง ได้ถือปฏิบัติควบคู่กับข้อบังคับ ก.พ. ว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2537 เป็นเครื่องมือในการกระตุ้น และเสริมสร้างให้ข้าราชการกรมการปกครอง เกิดจิตสำนึกในการปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต มีคุณธรรม และจริยธรรม เป็นแรงขับเคลื่อนให้นโยบายการปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบ ของรัฐบาล ประสบผลสำเร็จ แต่จะให้มองเห็นเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจนนั้น ข้าราชการกรมการปกครองจะต้องให้ความร่วมมือร่วมแรงร่วมใจกันปฏิบัติอย่างแท้จริง

สำหรับมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของกรมการปกครอง นั้น ได้ระบุไว้ดังนี้

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 77 บัญญัติไว้ว่า ให้รัฐจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการ และลูกจ้างของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริต และประพฤติมิชอบ และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ กรมการปกครอง จึงกำหนดมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมไว้ให้ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างกรมการปกครองพึงปฏิบัติ ควบคู่กับ

ข้อบังคับ ก.พ. ว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2537 ดังนี้

“สุจริต ซื่อสัตย์”

หมายความว่า การปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมาโดยอยู่บนพื้นฐานของความรับผิดชอบต่องานในหน้าที่ ต่อผลงาน ต่อผู้ร่วมงาน ต่อองค์กร ต่อประชาชน และไม่แสวงหาประโยชน์ใด ๆ อันมิควรได้หรือโดยทุจริต

“ยืนหยัดความถูกต้อง”

หมายความว่า ความกล้ายืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง โดยยึดมั่นในความถูกต้อง ดีงาม ความชอบธรรม ความเสียสละ หลักวิชาและจรรยาวิชาชีพ ไมโอนอ่อนผ่อนตามอิทธิพลอำนาจมืด

“ปกป้องความโปร่งใส”

หมายความว่า ความเพียรพยายาม และมุ่งมั่นให้กลไก และวิธีการทำงาน มีความชัดเจน โปร่งใส สามารถตรวจสอบความถูกต้องได้และพร้อมเปิดเผยข้อมูลให้แก่สาธารณชน

“มีใจให้บริการ”

หมายความว่า การไม่เลือกปฏิบัติ มุ่งมั่นให้บริการอย่างเต็มกำลัง ความรู้ความสามารถ โดยยึดหลักความเสมอภาคเป็นธรรม เน้นความสะดวก รวดเร็ว ประหยัด และถูกต้องด้วยความมีน้ำใจ เมตตา และสุภาพอ่อนโยน



“ทำงานอย่างสร้างสรรค์”

หมายความว่า การทำงานโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน ปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล งานแล้วเสร็จตามวัตถุประสงค์ เกิดผลดีต่อหน่วยงานและส่วนรวม โดยใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า

ในส่วนของจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2537 ซึ่งในการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบตามที่สำนักงาน ก.พ. เสนอให้ข้าราชการพลเรือนปฏิบัติตามจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือนอย่างเคร่งครัด และอย่างต่อเนื่องทั้งในด้านการให้ความรู้ การส่งเสริมให้ปฏิบัติจริง ซึ่งประกอบด้วยจรรยาบรรณต่อตนเอง จรรยาบรรณต่อหน่วยงาน จรรยาบรรณต่อผู้บังคับบัญชา ผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชา และผู้ร่วมงาน และสุดท้ายคือ จรรยาบรรณต่อประชาชนและสังคม

ในชีวิตการรับราชการของผู้เขียนได้เคยพบเห็นตัวอย่างของผู้บังคับบัญชาท่านหนึ่ง ที่มีความซื่อสัตย์ โปร่งใสจริงๆ กล่าวคือ ผู้เขียนได้รับราชการอยู่ใต้บังคับบัญชาของนายอำเภอท่านหนึ่งทางภาคใต้ ท่านเป็นบุคคลที่ซื่อสัตย์ใสสะอาด โปร่งใส ไม่มีพฤติกรรมทุจริต และประพฤติมิชอบเลย ไม่ว่าจะเป็นการประมูลการก่อสร้าง การให้การช่วยเหลือบริจาการเงินหรือสิ่งของอะไรกับอำเภอ ท่านจะให้ผู้เขียนทำหนังสือตอบขอบคุณ และปิดประกาศรายชื่อผู้บริจาการเงิน และสิ่งของ โดยมีรายละเอียดชัดเจน ไว้บริเวณที่ว่าการอำเภอ และบริเวณร้านกาแฟในย่านชุมชนหรือในตลาด ใครมีอะไรสงสัยสามารถตรวจสอบรายละเอียดได้ อยู่มาวันหนึ่งนายอำเภอท่านนี้ ได้มอบหมายให้ผู้เขียนไปอบรมสัมมนาตามโครงการของกรมการปกครองที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี ในการเดินทางนั้นให้ไปเบิกเงินค่าเบี้ยเลี้ยง





คำพาหนะ จากสถานที่อบรมสัมมนา ก่อนที่ผู้เขียนจะเดินทางไปอบรมสัมมนาดังกล่าว นายอำเภอได้เดินมาที่โต๊ะทำงานของผู้เขียน แล้วส่งเงินให้ 3,000 บาท พร้อมทั้งกล่าวว่า “เงินนี้ผมให้คุณไปอบรมสัมมนา เป็นเงินที่ผมขายยางพาราได้เมื่อวานนี้ คุณอย่าเข้าใจผิด ผมไม่ได้ซื้อใครมาให้คุณ” ผู้เขียนยกมือไหว้ขอบคุณนายอำเภอ และยังประทับใจในความซื่อสัตย์ โปร่งใสของนายอำเภอท่านนี้ตลอดมา เมื่อท่านย้ายไปดำรงตำแหน่งที่อื่น ผู้เขียนก็พยายามสืบถามพฤติกรรมของท่านจากเพื่อนๆ ปลัดอำเภอ ก็ได้รับคำตอบว่า ท่านยังซื่อสัตย์ โปร่งใส มีความจริงใจ มีคุณธรรม จริยธรรมเหมือนเดิม และขณะนี้ทราบข่าวว่าท่านได้เลื่อนตำแหน่งเป็นนายอำเภอ ระดับ 9 ซึ่งข้าราชการกรมการปกครองของเรา ถ้ามีพฤติกรรมเหมือนนายอำเภอที่ผู้เขียนกล่าวถึงนี้ ก็คงจะเป็นตัวอย่างที่ดีในการปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบ ตามนโยบายของรัฐบาลได้

สรุปได้ว่าข้าราชการกรมการปกครองจะใสสะอาด ไม่ทุจริตประพฤติมิชอบ จะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานทางคุณธรรม และจริยธรรมของกรมการปกครองดังกล่าวข้างต้น ซึ่งประกอบด้วยมาตรฐาน 5 ประการ คือ สุจริต ซื่อสัตย์ ยืนหยัด ความถูกต้อง ปกป้องความโปร่งใส มีใจให้บริการ และทำงานอย่างสร้างสรรค์รวมทั้งต้องปฏิบัติตามจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2537 อีก 15 ข้อ โดยจะต้องถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด มีพฤติกรรมที่ใสสะอาดจริงๆ มีจิตสำนึก ค่านิยม และวัฒนธรรมในการทำงานที่ยอมรับความซื่อสัตย์ สุจริต ความถูกต้อง โปร่งใสในการทำงานก็เชื่อแน่ว่า ข้าราชการกรมการปกครอง ซึ่งรวมถึงลูกจ้างและพนักงานราชการ ทุกระดับ จะมีความใสสะอาดเป็นรูปธรรมอย่างแน่นอน

สุดท้ายนี้ผู้เขียนขอมอบคำกลอนฝากความหวังในการปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบ ของข้าราชการกรมการปกครองไว้ ดังนี้

- คนปกครองของไทยใสสะอาด รักษาชาติ มั่นคง สงัดศักดิ์ศรี
จิตสำนึก ค่านิยม คุณความดี
เป็นต้นแบบ ปราบปราม ทุจริต
สร้างวัฒนธรรมใหม่ ให้ได้ยล
ความถูกต้อง โปร่งใส ในหน้าที่
สุจริต ซื่อสัตย์ ช่วยขัดเกลา
- จะต้องมีเอาไว้ให้ทุกคน
สมควรคิด ผลักดัน บันดาลผล
เพื่อหลุดพ้นหายนะ ประเทศเรา
คือความดี มีไว้ ไม่ห้อยเหงาน
ให้เป็นเงา วาววับ จับสายตา



ต้องเต็มใจ บริการ งานสร้างสรรค์
สร้างชื่อเสียง ที่ดี ให้มีมา

ก็ขอฝาก ความหวัง ดังที่คิด
ช่วยก่อร่าง สร้างศรัทธา มหาชน
เป็นผู้นำ นักปกครอง ที่ล้ำเลิศ
เป็นแบบอย่าง คุณธรรม ชวนนำชัย
เล็กจ้อยโก่ง ทุจริต คติมิชอบ
คนปกครอง จะต้อง เลื่องลือชา
เป็นรูปธรรม นำปราบปราม ทุจริต
สนองตอบ นโยบายรัฐ อย่างชัดเจน

ร่วมมือกัน ปกป้อง ร่วมรักษา
ชาวประชา ชื่นใจ ไม่ร้อนรน

ช่วยสะกิด คนปกครอง ทุกแห่งหน
ให้เป็นคน ใสสะอาด เพื่อชาติไทย
ได้ก่อเกิด ภูมิพลัง อันยิ่งใหญ่
ความหวังใหม่ ที่ถูกใจ ชาวประชา
สร้างคำตอบ สุดท้าย ให้हरษา
ช่วยรักษา ความซื่อสัตย์ ให้ชัดเจน
ช่วยพิชิต ให้เห็น เป็นโล่เขน
ขอกะเกณฑ์ทุกแห่งหน.....คนปกครอง





ข้าราชการกับทัศนคติ และค่านิยม ทางจริยธรรม¹

สิริกร สิทธิโรจนกุล²

ข้าราชการ คือ ผู้ปฏิบัติหน้าที่ ต่างพระเนตรพระกรรณของพระเจ้าแผ่นดิน หรือเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้ประชาชนได้รับความพอใจ และยินดี เพื่อความเจริญรุ่งเรืองในหน้าที่ที่ตนได้รับมอบหมาย ต้องยึดหลักคุณธรรมและจริยธรรม เป็นหลักธรรมคำสอนในพระพุทธศาสนา ซึ่งข้าราชการควรยึดถือและปฏิบัติโดยเคร่งครัดจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ราชการเจริญก้าวหน้าทั้งแก่ตัวข้าราชการเอง หน่วยงานราชการนั้นๆ และประเทศชาติ



ที่รักยิ่งของตน จึงจะได้ชื่อว่า ข้าราชการ คือ ผู้บริการประชาชน

¹ ได้รับรางวัลรองชนะเลิศอันดับ 1 โครงการประกวดเรียงความ เพื่อส่งเสริมการสร้างราชการใสสะอาด ของกรมการปกครอง

² ปลัดอำเภอ ที่ทำการปกครองอำเภอเมืองเชียงใหม่

การเป็น "ข้าราชการ" เป็นอาชีพอย่างหนึ่งที่คนไทยนิยมนับถือ และยกย่องว่ามีเกียรติ มีความมั่นคง และมีอำนาจ ที่เป็นเช่นนี้ ก็เพราะว่าสังคมไทยมีค่านิยมที่ถือว่า เกียรติและอำนาจมีความสำคัญยิ่ง ยิ่งมีเกียรติยิ่งมีอำนาจ ก็ยิ่งทำให้มีผลประโยชน์ มีทรัพย์สิน และมีผู้ยกย่องนิยมนับถือมาก ดังคำพังเพยที่ว่า "สิบพ่อค้าไม่เท่าพระยาเลี้อย" คนไทยส่วนใหญ่มีทรรศนะว่า "ข้าราชการ" คือผู้ที่ได้รับใช้แผ่นดิน ดังคำกล่าวที่ว่า ข้าราชการในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้ข้าราชการส่วนใหญ่ มักมีทัศนคติ ค่านิยม และพฤติกรรมที่แตกต่างไปจากประชาชนธรรมดาโดยสิ้นเชิง โดยมักมีความรู้สึกว่ามีฐานะเหนือหรือสูงกว่าประชาชน เป็นเจ้านาย ประชาชนต้องให้ความเคารพยำเกรง การที่ข้าราชการรู้สึกเช่นนี้ ทำให้ภาพลักษณ์ของข้าราชการในสายตาประชาชนส่วนใหญ่ มักเป็นไปในทางลบ อยู่ตลอดเวลา เนื่องจากข้าราชการถือว่าตนเป็นชนชั้นสูง เป็นชนชั้นข้าราชการ ที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะตัว และพฤติกรรมของข้าราชการเป็นผลมาจากมรดกตกทอดของระบบศักดินา ซึ่งยังคงแฝงอยู่ในจิตใจของข้าราชการไทยไม่น้อยในปัจจุบัน และเป็นปัญหาอุปสรรคที่สำคัญต่อการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของ

ข้าราชการในด้านทัศนคติ และค่านิยมของข้าราชการ กล่าวคือ



1. ข้าราชการส่วนใหญ่ มีทัศนคติและค่านิยมที่ยกย่องในอำนาจความมั่งคั่ง เกียรติยศและชื่อเสียง อำนาจเป็นที่มาของความเคารพยำเกรง เกียรติยศ ชื่อเสียง และความมั่งคั่ง ตลอดจนการมีอภิสิทธิ์ในด้านต่างๆ ดังนั้น ข้าราชการจึงมักให้ความสำคัญต่อดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจล้นพ้น

การมีทัศนคติ และค่านิยมดังกล่าวเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ข้าราชการใช้ตำแหน่งแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวในทางมิชอบ ซึ่งเป็นปัญหาด้านคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการไทย

2. ข้าราชการไทยส่วนใหญ่ยกย่องในระบบอาวุโส โดยถือว่าผู้ที่มีอาวุโสกว่าย่อมมีความรู้ความสามารถมากกว่าผู้น้อย จึงให้ความเคารพยำเกรง และมีความอ่อนน้อมถ่อมตน ดังคำพังเพยที่ว่า "ตามหลังผู้ใหญ่หมาไม่กัด" ผู้น้อยจึงต้อง



กระทำตนให้เป็นที่ยอมรับของผู้ใหญ่ เพื่อความเจริญในชีวิตราชการ ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการชั้นผู้น้อยกับข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ จึงมีความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์และบริวาร การที่ข้าราชการมีทัศนคติและค่านิยม เช่นนี้ ทำให้ข้าราชการมุ่งรับใช้เจ้านายเป็นสำคัญ ขาดความสำนึกในเรื่องการให้บริการและรับใช้ประชาชน เพราะเห็นว่าการรับใช้ผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็น "เจ้านาย" ของตนนั้นย่อมได้รับผลประโยชน์มากกว่ารับใช้ประชาชน ยิ่งกว่านั้น ยังขาดความรับผิดชอบต่อวิชาชีพ ต่อจรรยาบรรณ และต่อศักดิ์ศรีของตนเองอีกด้วย ดังนั้นข้าราชการส่วนใหญ่จึงมักคำนึงถึงประโยชน์ส่วนตัวทั้งในเรื่องตำแหน่งหน้าที่ และเรื่องรายได้มากกว่าคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ มีการยึดถือตัวบุคคลโดยไม่คำนึงถึงหลักการ ความถูกต้อง ระเบียบ และกฎเกณฑ์ อีกทั้งมีความเฉื่อยชาในการทำงาน

3. ข้าราชการส่วนใหญ่นิยมความมือเกียติ โดยถือว่าการมือเกียติเหนือบุคคลอื่นนำมาซึ่งเกียรติยศ ศักดิ์ศรี และความสะดวกสบาย การมีทัศนคติและค่านิยมเช่นนี้ เป็นผลให้ข้าราชการไม่เคารพในระเบียบวินัย ไม่ยึดหลักการและเหตุผลที่ถูกต้อง แต่จะมีพฤติกรรมตามความพอใจ และเป็นไปตามอำเภอใจ

4. ข้าราชการส่วนใหญ่ให้ความสำคัญใน "เงิน" ปัจจุบันสภาพสังคมไทยเปลี่ยนแปลงไปจากอดีตมาก อิทธิพลของวัตถุนิยม และการใช้ชีวิตที่หรูหราฟุ่มเฟือย มีผลให้เงินเข้ามามีบทบาทสำคัญมากกว่าศักดิ์ศรี ดังนั้น จึงมีข้าราชการจำนวนไม่น้อยที่ขายศักดิ์ศรีเพื่อเงิน ดังที่ปรากฏให้เห็นเป็นข่าวอยู่เสมอๆ การมีทัศนคติ และค่านิยมนี้เอง จึงนำมาซึ่งปัญหาการทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวงในวงราชการไทย ส่งผลกระทบต่อสถาบัน หน่วยงาน ตัวบุคคลนั้นๆ นับว่าเป็นปัญหาที่ทำลายระบบราชการทั้งจากภายในระบบราชการเองและจากภายนอกด้วย เช่น ระบบราชการขาดระบบตรวจสอบที่รัดกุม มีขั้นตอนมากมาย โอกาสและช่องโหว่ของกฎหมายระเบียบข้อบังคับ ความเคยชินที่ได้คอร์รัปชันมาแล้ว การควบคุมบังคับบัญชาที่ไม่ดีพอ การเรียนรู้จากผู้อื่นที่กระทำการฉ้อราษฎร์บังหลวงอยู่แล้ว การมีอำนาจมากเกินไปของข้าราชการ ความจำเป็นทางด้านเศรษฐกิจ ความต้องการความสะดวกสบาย ความเชื่อทางด้านศีลธรรมและจริยธรรม

ดังนั้น ค่านิยมจึงเป็นจุดพื้นฐานเป็นรากเหง้าแห่งการแก้ไขปัญหาคือตนเองต่อข้าราชการและต่อสังคม เพราะค่านิยมมีอิทธิพลในการกำกับหรือบงการพฤติกรรม

หรือการกระทำของมนุษย์ สังคมจะดีหรือชั่วนั้นขึ้นอยู่กับค่านิยมนั่นเอง หากค่านิยมดีสังคมย่อมดี หากค่านิยมชั่วสังคมก็ย่อมชั่วตามไปด้วย ฉะนั้น ข้าราชการจะสร้างค่านิยมสร้างสรรคให้บังเกิดขึ้นต่อตนเอง และสังคมดีได้อย่างไร



หลักธรรมคำสอนของพระพุทธศาสนา ในเรื่องของคุณธรรม และจริยธรรม ก็เป็นส่วนหนึ่งที่ข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานราชการของกรมการปกครองสามารถนำมาปฏิบัติให้เกิดประโยชน์ทั้งต่อตนเองและผู้อื่น พระพุทธเจ้าทรงสอนเรื่องตัวของธรรมชาติ กฎของธรรมชาติ หน้าที่ของมนุษย์ที่จะต้องทำตามกฎธรรมชาติ และผลของธรรมชาติที่ได้กระทำลงไป คำว่าธรรมะกับธรรมชาติ มีความหมายเดียวกัน หมายถึงที่มีอยู่โดยธรรมชาติ การทำงานก็คือการปฏิบัติธรรมอย่างหนึ่ง "ธรรมะ" คือ หน้าที่ที่มนุษย์จะต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตาม

กฎธรรมชาติ ถูกต้องทุกขั้นตอน แห่งวิวัฒนาการของตัวตน ทั้งเพื่อประโยชน์ต่อตัวเองและสังคม หน้าที่ตามกฎธรรมชาติมีอยู่มากมาย แต่ข้าราชการ ลูกจ้างพนักงานส่วนราชการจำเป็นที่ต้องรู้ในข้อที่ว่าทำอะไรตามกฎธรรมชาติแล้ว เราจะได้มีชีวิตรอดอยู่ได้เป็นปกติ เมื่ออยู่รอดแล้วก็จะทำให้ชีวิตนั้นพัฒนาให้สูงขึ้นๆ เรียกได้ว่าอยู่รอดที่สุดแห่งความดี ความประเสริฐ ความอยู่รอดในโลกนี้ได้แก่ การมีวัตถุแวดล้อมที่ถูกต้องตามที่จะควรมี มีร่างกายดี จิตใจดี ความรู้สติปัญญาดี ควรที่ข้าราชการฯ จะต้องปรับเปลี่ยนทัศนคติสร้างค่านิยมให้เกิดขึ้นเป็นวัฒนธรรมในการทำงาน ดังนี้

1. กล้ายืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง หมายถึง ยึดมั่นในความถูกต้อง ดิฉามเสียสละ ยึดหลักจรรยาวิชาชีพ ไม่โอนอ่อนตามอิทธิพลใด ซึ่งอาจขยายความได้ว่า การปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องชอบธรรม ไม่ทำผิดระเบียบกฎหมาย แม้ผู้บังคับบัญชาจะสั่งให้ทำในสิ่งที่ไม่ถูกต้องก็กล้าที่จะคัดค้านตามกระบวนการ กล้าแจ้งเหตุเมื่อพบเห็นการกระทำผิด แม้ผู้กระทำผิดจะเป็นเพื่อนร่วมงาน หรือผู้บังคับบัญชาพร้อมที่จะเสียสละและทุ่มเทกำลังกายกำลังปัญญา และเวลาให้แก่งาน ปฏิบัติงานตามหลักวิชา ตามหลักการและจรรยาบรรณ โดยไม่ประนีประนอมกับ



ความเลว ไม่หวั่นเกรงต่อการข่มขู่หรืออิทธิพลใด ๆ มีความอดทนยับยั้งชั่งใจ ต่อผลประโยชน์ที่เข้ายวน โดยคำนึงถึงเกียรติและศักดิ์ศรี

2. ซื่อสัตย์และมีความรับผิดชอบ ขยายความได้ว่า มีความประพฤติและหน้าที่การทำงานสุจริตไร้โทษ สะอาดบริสุทธิ์ ไม่มีข้อที่ใครจะติเตียนได้ ปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมา มีความรับผิดชอบต่อประชาชน ไม่ให้ประชาชนหรือผู้ที่ตนนัดหมายต้องรอคอย การมีความตั้งใจปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม โดยไม่คดโกง ไม่หลอกลวง เช่น เปรียบเทียบกันระหว่างคนที่คิดว่าความซื่อสัตย์เป็นสิ่งที่ดีกับคนที่คิดว่าความซื่อสัตย์ไม่มีความสำคัญอย่างไร คนแรกนั้นจะทำอะไร ก็จะต้องระมัดระวังที่จะรักษาความซื่อสัตย์เอาไว้ ถ้าเป็นหมอก็จะไม่หลอกเอาเงินคนไข้ ถ้าเป็นนายช่างก็จะทำงานเต็มฝีมือ ถ้าเป็นพ่อค้าก็จะไม่ตมลูกค้า ผลคือความเชื่อถือศรัทธาจะเกิดขึ้น นำความเจริญรุ่งเรืองมาสู่ชีวิต หน้าที่การทำงาน ส่วนคนที่คิดว่าความซื่อสัตย์ ไม่มีความสำคัญ ก็จะทำงานตามความรู้สึกเพื่อสนองกิเลสตัณหาให้กับตัวเอง ทำให้เกิดความเสื่อมเสียต่อตนเอง ครอบครัว และหน่วยงาน

3. โปร่งใสตรวจสอบได้ การทำงานทุกอย่างต้องโปร่งใส สามารถให้ประชาชนตรวจสอบได้ มีการตั้งคณะทำงาน หรือคณะกรรมการ จะทำให้เกิดการตรวจสอบกันเองได้ดี และให้คำอธิบาย ให้เหตุผลที่เหมาะสมแก่ผู้มาขอรับบริการ กรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติหรืออนุญาตตามคำขอได้

4. ไม่เลือกปฏิบัติ บริการประชาชนด้วยความเสมอภาค เป็นธรรม ไม่ควรบริการพิเศษเฉพาะรายที่รู้จักมักคุ้น ผู้ที่มาก่อนได้รับบริการก่อน ปฏิบัติต่อผู้มารับบริการด้วยความมีน้ำใจ เมตตาเอื้อเฟื้อ ปราศจากอคติ เน้นความสะดวกรวดเร็ว ประหยัดและถูกต้อง หากต้องเลือกที่จะบริการแก่ประชาชนผู้อยู่ห่างไกล และเดินทางลำบาก คนชรา ก็ต้องอธิบายความจำเป็นให้แก่ผู้รับบริการคนอื่น ๆ ที่รออยู่รับทราบทั่วกัน



5. มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน หมายถึง ทำงานให้แล้วเสร็จตามกำหนด เกิดผลดีต่อหน่วยงานและส่วนรวม รู้จักใช้ทรัพยากรของทางราชการให้คุ้มค่า เสมือนเป็นของตัวเอง รักษาผลประโยชน์ให้แก่หน่วยงานอย่างเต็มความสามารถ เน้นการทำงานโดยยึดหลักผลลัพธ์ มีการวัดผล ปฏิบัติงานด้วยความรอบคอบ ไม่ประมาท

ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ ไม่ว่าจะเป็นทัศนคติ และค่านิยมของข้าราชการ เป็นจริยธรรมด้านเชิงลบ ที่ถือเอาผลประโยชน์ส่วนตัว ทรัพย์สิน และอำนาจเป็นจุดหมายของชีวิต กับค่านิยมสร้างสรรค์ ซึ่งเป็นจริยธรรมเชิงบวก โดยคำนึงถึงผลประโยชน์สุขของส่วนรวม หาใช้ทรัพย์สิน และอำนาจไม่ที่เป็นจุดหมายของชีวิต จึงจำเป็นจะต้องได้รับการแก้ไขพัฒนาปรับปรุงโดยรีบด่วน ในส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนาจิตสำนึก ค่านิยม และพฤติกรรมของข้าราชการนั้น เป็นเรื่องที่ต้องอาศัยระยะเวลาอย่างมาก การพัฒนาทัศนคติ และค่านิยมอาจทำได้ โดยอาศัยวิธีการต่างๆ เช่น



การฝึกอบรมให้ข้าราชการมีความซื่อสัตย์ มีคุณธรรม และจริยธรรม ให้ฝังแน่นในยุคลोकกาภิวัตน์ เกิดสำนึกในการรับใช้และบริการประชาชน การที่ข้าราชการระดับสูงต้องกระทำให้เป็นตัวอย่างแก่ข้าราชการชั้นผู้น้อย เน้นระบบคุณธรรม และความสำเร็จของแต่ละคนให้เป็นตัวกำหนดการให้ความดีความชอบ เป็นการส่งเสริมขวัญและกำลังใจของข้าราชการอีกระดับหนึ่ง สำหรับมาตรการ กับผู้ที่กระทำทุจริต ก็ใช้มาตรการทางกฎหมายที่เข้มงวดกวดขัน หากไม่มีการเลือกปฏิบัติ และมีกระบวนการพิจารณาที่ดีที่เหมาะสม ไม่ล่าช้าเกินไป ก็จะเป็นผลให้ระดับของการฉ้อราษฎร์บังหลวงลดน้อยลงไปได้ ส่วนในด้านการป้องกันนั้น ก็อาจกระทำได้โดยการจัดให้ข้าราชการมีสวัสดิการและความเป็นอยู่ที่ดี และเหมาะสม

หากข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานราชการกรมการปกครอง ตั้งใจยึดมั่นในความถูกต้อง อดทน อดกลั้น ต่อสิ่งเย้ายวน ปัญหาอุปสรรคทั้งปวง และเพียรพยายามปฏิบัติงานโดยยึดหลักค่านิยมสร้างสรรค์ให้เป็นวัฒนธรรมในการทำงาน เกิดความเจริญงอกงามขึ้นในจิตใจ จะช่วยส่งเสริมสนับสนุนสร้างกรมการปกครองให้ใสสะอาด ได้อย่างแท้จริง และขยายออกไปสู่ครอบครัว สังคมโดยรวม ประเทศชาติก็จะเจริญรุ่งเรืองต่อไป



ไม่ว่าเขาจะอยู่ในฐานะใด ในตำแหน่งใด เราจะต้องรักสิ่งนั้น ต้องบูชาสิ่งนั้น ทำสิ่งนั้น ด้วยชีวิต ด้วยความเสียสละ ด้วยความอดทน ยิ่งเป็นผู้ใหญ่ มีตำแหน่งสำคัญ ยิ่งจะต้องปฏิบัติให้

หนักแน่น ให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น ค่าของคนอยู่ที่ผลของงานที่เกิดจากความร่วมมือ และจากความบริสุทธิ์ใจ จักได้แผ่ไพศาลไปตลอดทั่วทุกหนแห่ง





กาารส่งเสริมข้าราชการกรมการปกครอง ให้ใสสะอาด¹

สุพล โพธิ์แก้ว²

รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยที่ผ่านมา ต้องการบริหารงานให้ประชาชนอยู่ดีกินดี โดยมอบนโยบายให้ข้าราชการนำไปปฏิบัติให้สอดคล้องกับพื้นที่ และความต้องการของประชาชน พยายามทุกวิถีทางที่จะใช้งบประมาณของแผ่นดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนทุกบาททุกสตางค์ ไม่ให้รั่วไหล ขณะเดียวกันก็พยายามมิให้ประชาชนต้องเสียเงินเสียทองกับการใช้บริการจากข้าราชการ เว้นแต่ค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการที่ต้องเสีย

ตามที่กฎหมายกำหนด แต่อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่ามีข้าราชการจำนวนไม่น้อยที่เบียดบังเวลาราชการและเรียกร้องทรัพย์สินเงินค่าบริการที่ไม่ควรจะได้รับจากประชาชน ตกเป็นข่าวพาดหัวหนังสือพิมพ์ทุกฉบับ และสื่อสารมวลชนทุกแขนงว่าประเทศไทยติดอันดับ 7 ใน 12 ประเทศในทวีปเอเชียที่ยังมีปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน ทั้งนี้ต้องยอมรับว่าในระบบราชการไทยมีทั้งคนดีและคนไม่ดีอยู่จำนวนไม่น้อย ทั้งนี้ทุกฝ่ายต้องพร้อมใจกันสนับสนุน

¹ ได้รับรางวัลรองชนะเลิศอันดับ 2 โครงการประกวดเรียงความ เพื่อส่งเสริมการสร้างราชการใสสะอาดของกรมการปกครอง

² เจ้าพนักงานปกครอง 7 ส่วนกิจการมวลชน สำนักกิจการความมั่นคงภายใน กรมการปกครอง



สงครามปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน หรือการฉ้อราษฎร์บังหลวงทุกรูปแบบ เพื่อช่วยทำให้ประเทศไทยใสสะอาด ปัจจุบันถือว่าการทุจริตคอร์รัปชันเป็นภัยร้ายแรงต่อชาติบ้านเมืองและเป็นหน้าที่ของทุกคนที่จะต้องร่วมมือช่วยเหลือกัน ดูแลปัญหานี้อย่างจริงจัง

การฉ้อราษฎร์บังหลวง หมายถึง การกระทำทุกลักษณะที่เป็นไปโดยมิชอบ หรือการกระทำเพื่อประโยชน์ส่วนตัว โดยใช้อำนาจและอิทธิพลที่มีอยู่ในหน้าที่หรือ อาศัยฐานะตำแหน่งพิเศษที่งานมีอยู่ โดยมองได้ 2 มิติ คือ **“การฉ้อราษฎร์”** เป็น เรื่องของการกระทำต่อประชาชน ไม่ว่าจะ เป็นการเรียกรับสินบน ข่มขู่ ริดไถ คำน้ำร้อนน้ำชาหรือพูดแบบไทยๆ คือ การเคลื่อนย้ายทรัพย์สินจากกระเป๋าประชาชน เพื่อประโยชน์ของตนเอง โดยใช้อำนาจ หน้าที่ของตนเองในการกระทำหรือ ละเว้นการดำเนินการ อีกมิติหนึ่งคือ **“การ บังหลวง”** เป็นเรื่องของการเบียดบัง ทรัพย์สินของรัฐที่จะใช้ดำเนินการเพื่อ ประโยชน์สาธารณะมาเป็นของตนเองใน ทางมิชอบ ตลอดจนอาจจะเป็นการเบียดบัง เวลา เงิน วัสดุ ของใช้ของทางราชการ ไปใช้ส่วนตัว ซึ่งอาจจะเรียกว่าคอร์รัปชัน หรือการทุจริตประพฤติมิชอบในวง ราชการ

การฉ้อราษฎร์บังหลวงในพจนานุกรม ราชบัณฑิตยสถาน 2542 หมายถึง การ ที่พนักงานเจ้าหน้าที่เก็บเงินจากราษฎร ไปแล้วไม่ส่งหลวงหรือเบียดบังเงินหลวง

การฉ้อราษฎร์บังหลวง จึงเป็น พฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ องค์กร อิสระ องค์กรเอกชน หรืออาจจะเรียกได้ว่า ทุกวงการล้วนมีระบบการฉ้อราษฎร์ บังหลวง เพียงแต่บางองค์กรอาจมีกลไก การป้องกันที่ดี การฉ้อราษฎร์บังหลวงก็ จะมีน้อย บางองค์กรขาดกลไกการควบคุม การตรวจสอบ การป้องกัน ระบบฉ้อราษฎร์ บังหลวงก็จะแทรกซึมและค่อยๆ เติบโต ไม่นานนักจะกลืนกินวงการนั้นๆ

มีผู้กล่าวว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวง หากเปรียบเทียบเป็นเชื้อโรคก็เป็นเชื้อโรค ที่เป็นมะเร็งร้ายของระบบราชการไทย หากไม่ศึกษา ค้นหาสาเหตุของการ ฉ้อราษฎร์บังหลวงก็ยากที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ การฉ้อราษฎร์บังหลวงเกิดจากสาเหตุที่สำคัญหลายประการ ดังนี้

1. ปัญหาค่าครองชีพสูงขึ้น เงินเดือน ของข้าราชการเมื่อเปรียบเทียบกับองค์กร ภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจ ยังมีความ แตกต่างเหลือมล้ำกันมาก ทำให้ ข้าราชการบางรายเงินเดือนไม่พอจ่าย จึงทำให้ต้องหาทางทุจริตจากราชการหรือ เรียกร่องเงินทองจากประชาชนโดยไม่สุจริต ในรูปแบบและลักษณะต่างๆ

2. ปัญหาการใช้จ่ายในลักษณะ ฟุ้งเฟ้อ ฟุ่มเฟือย มีข้าราชการจำนวนไม่น้อยมีปัญหา เกี่ยวกับการเป็นหนี้ บัตรเครดิต การติดพนันฟุตบอล การติดสุรา การติดนักร้อง นอกจากนี้ยังเป็นหนี้ เกี่ยวกับการเช่าซื้อรถยนต์และค่าเช่าซื้อที่อยู่อาศัย เป็นต้น

3. กฎหมายและระเบียบให้อำนาจหน้าที่ในการใช้ดุลยพินิจ จึงเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริต โดยงานบางอย่างมีขั้นตอนการปฏิบัติมาก ทำให้ประชาชนต้องการให้เกิดการบริการที่รวดเร็ว แต่เจ้าหน้าที่มีน้อยจึงเกิดการลัดคิวหรือเจ้าหน้าที่เรียกร้องเงินทองจากประชาชนผู้ไปติดต่อเพื่อให้ได้รับบริการที่รวดเร็ว

4. ข้าราชการขาดความสำนึกในหน้าที่ เรียกร้องเอาผลประโยชน์และเบียดบังเวลาราชการเพื่อไปทำประโยชน์ส่วนตัว จนเกิดเป็นความเคยชินและยึดถือเป็นค่านิยมที่ผิด

5. ผู้บังคับบัญชาปล่อยปละละเลย ไม่มีการควบคุมกำกับดูแลอย่างจริงจัง และใกล้ชิด

โดยที่กรมการปกครองเป็นกลไกของรัฐบาลในการขับเคลื่อนการทำให้สงครามปราบปรามคอร์รัปชัน ซึ่งเป็นนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล ดังนั้นข้าราชการ ลูกจ้าง พนักงานราชการ ทั้ง



ในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคสามารถส่งเสริมกระบวนการสร้างระบบราชการของกรมการปกครองให้ใสสะอาดตามมาตรฐานของคุณธรรมและจริยธรรม 5 ประการ คือ “สุจริต ซื่อสัตย์ ยินยัด ความถูกต้อง ปกป้องความโปร่งใส มีใจให้บริการ และทำงานอย่างสร้างสรรค์” ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่ง่ายนัก ต้องใช้พลังของคนในชาติเป็นจำนวนมากให้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา โดยมองได้ 3 มิติ คือ 1) ยึดหลักแก้ไขปัญหาแบบองค์รวม 2) การแก้ไขปัญหาของปัจเจกบุคคล 3) บริบทของผู้บังคับการหรือผู้นำหน่วย

มิติการแก้ไขปัญหาแบบองค์รวม

1. การรณรงค์ปลูกสร้างจิตสำนึกในการเป็นผู้นำในการต่อสู้กับผู้ประพฤติมิชอบในวงราชการ โดยการส่งเสริม



ฉันรักคนดี เกลียดคนโกง ประณาม ไม่คบหา กีดกัน คนโกง คนไม่ดี คนที่ร่ำรวยทรัพย์สินเงินทองมาโดยไม่ชอบ จะต้องไม่เคารพ ยกย่องเพราะเงินไม่ใช่เครื่องชี้วัดของความดี

2. ส่งเสริมคุณค่าของความซื่อสัตย์และความถูกต้องตามกฎหมาย โดยกำหนดเป็นนโยบายแห่งชาติ เช่นเดียวกับประเทศสิงคโปร์ ซึ่งได้กำหนดวิสัยทัศน์ว่าต้องการเป็นประเทศที่มีระบบราชการและข้าราชการที่ซื่อสัตย์ สุจริต มีการคอร์รัปชันน้อยที่สุดในโลกภายในปี 2000 นับว่าเป็นแบบอย่างที่ดี ประเทศไทยน่าจะนำมาพิจารณาและกระตุ้นบรรณรักษ์ให้คนทั้งชาติร่วมมือกันซื่อสัตย์ เพื่อช่วยชาติ

3. การพัฒนาระบบการรับแจ้งเบาะแส ข้อมูลจะต้องคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลอย่างมีประสิทธิภาพและปลอดภัยันตรายต่าง ๆ จากผู้ชั่วร้าย

4. องค์กรอิสระต้องเข้มแข็ง ศูนย์ประสานราชการใสสะอาด ศูนย์รวมข่าวประวัตราคา จะต้องเป็นยักษ์ที่มีกระบอง

5. ต้องมีการทบทวนระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวกับการให้บริการประชาชนที่เปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจใช้ดุลยพินิจใหม่ทุกฉบับ

6. การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างทุกอย่างทุกโครงการควรโปร่งใสและตรวจสอบได้เพราะการฉ้อราษฎร์บังหลวงส่วนใหญ่จะทำงานในที่มืด

7. จะต้องพัฒนาด้านวิชาการปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงให้เท่าทันกับผู้คิดโกงหรือฉ้อราษฎร์บังหลวง

8. จะต้องสร้างค่านิยมในสังคมไทยที่ไม่ถูกต้องตามหลักคุณธรรม จริยธรรม และก่อให้เกิดปัญหาสังคมให้เป็นรูปธรรม เช่น การพัฒนาแบบบริโภคนิยมจะนำไปสู่การฉ้อราษฎร์บังหลวง หรือทำอะไรตามใจคือไทยแท้ จะส่งผลร้ายหรือผลดีต่อเรา เป็นต้น

9. บทบาทของภาคประชาชนหรือภาคประชาสังคม โดยเฉพาะบทบาทของสื่อสารมวลชน องค์กรเอกชน ภาคธุรกิจเอกชน และประชาชนในฐานะผู้เสียภาษี จะต้องมีความกล้าหาญในการปกป้องผลประโยชน์ของแผ่นดิน



การจู่โจมราชบุรีบังหลวงคงจะหมดไปได้อย่างในสังคมไทย ตราบใดที่การจู่โจมราชบุรีบังหลวงเป็นระบบส่วนย่อยส่วนหนึ่งของวัฒนธรรม แต่ข้าราชการกรมการปกครองสามารถเสริมสร้างกระบวนการป้องกันการจู่โจมราชบุรีบังหลวงหรือการประพัตติมิชอบในวงราชการได้ในฐานะปัจเจกบุคคล ดังนี้

1. ยึดหลักค่านิยมพื้นฐาน 5 ประการซึ่งประกอบด้วย 1) การพึ่งตนเอง ขยันหมั่นเพียร และมีความรับผิดชอบ 2) การประหยัดและอดออม 3) การมีระเบียบวินัยและเคารพพระเบียบกฎหมาย 4) การปฏิบัติตามคุณธรรมของศาสนา 5) มีความรักชาติ ศาสน์ กษัตริย์



2. ต้องยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ประกอบด้วย 1) หลักนิติธรรม 2) หลักคุณธรรม 3) หลักความโปร่งใส 4) หลักการมีส่วนร่วม 5) หลักความรับผิดชอบ 6) หลักความคุ้มค่า

3. ต้องเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาท เพื่อเป็นข้าราชการที่ดี ประกอบด้วย 1) ทำงานอย่างผู้รู้จริงและมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ 2) มีความอดทน มุ่งมั่น ยึดธรรมะและความถูกต้อง 3) มีความอ่อนน้อมถ่อมตน เรียบง่าย ประหยัด 4) มุ่งประโยชน์คนส่วนใหญ่เป็นหลัก 5) รับฟังความเห็นผู้อื่นที่แตกต่าง 6) มีความตั้งใจจริงและขยันหมั่นเพียร 7) มีความสุจริตและกตัญญู 8) ให้พึ่งตนเอง ส่งเสริมคนดี และคนเก่ง 9) รักประชาชน 10) เอื้อเฟื้อซึ่งกันและกัน

4. ยึดความพอดีตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง ในส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมีสำนึกในคุณธรรม มีความซื่อสัตย์ มีความรอบรู้ที่เหมาะสม ดำเนินชีวิตด้วยความอดทน ความเพียร มีสติปัญญา และความรอบคอบ

ปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งในการป้องกันปราบปรามการทุจริตประพัตติมิชอบในวงราชการ คือ ผู้นำหน่วย หรือ ผู้บังคับบัญชาองค์กร ซึ่งเปรียบเสมือนต้นน้ำ



กัตตันน้ำสะอาด กระแสน้ำก็สะอาด
กัตตันน้ำเน่า กระแสน้ำก็เน่า
ผู้เป็นใหญ่ในหน่วยงาน เสมือนงานในน้ำ
กัจกมล น้ำในจกก็กมล
กัจกมล น้ำในจกก็กมล

ดังนั้น เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชา
ที่จะต้องส่งเสริมกระบวนการสร้าง
ข้าราชการกรมการปกครองให้ใสสะอาด
ควรดำเนินการดังนี้

1. ต้องแนะนำสั่งสอนให้ข้าราชการ
ผู้มีรายได้น้อย รู้จักประหยัด รู้จักการออม
ใช้จ่ายอย่างพอตัว หรือใช้อย่างพอเพียง

2. ต้องแนะนำว่ากล่าวตักเตือน
ข้าราชการที่ติดอบายมุข เช่น การพนัน
ฟุตบอล และคาดโทษว่ายังไม่เลิกควร
ไล่ออกจากราชการ

3. จัดตั้งกลุ่มอาสาสมัคร คอย
ตรวจสอบและติดตามให้ข้าราชการทุก
ระดับมาปฏิบัติงานให้ตรงเวลา ไม่ควรให้
ประชาชนมารอคอย ช่วยกันรักษาความ
เป็นระเบียบเรียบร้อยของสถานที่ทำงาน
ซึ่งถือว่าเป็นบ้านหลังที่สอง เพื่อปรับปรุง
ภูมิทัศน์ให้เป็นสถานที่ทำงานน่าอยู่ ตาม
โครงการ 5 ส.

4. จะต้องสนับสนุนให้ข้าราชการ
ยึดหลักเศรษฐกิจพอเพียงในการพัฒนา
คุณภาพชีวิตของประชาชนมากกว่าการ
พิจารณาแบบบริโภคนิยม



แต่อย่างไรก็ตาม ขอเสนอแนวทาง
สร้างอุดมการณ์ค่านิยม เพื่อให้เกิด
จิตสำนึกในการป้องกันและปราบปราม
การทุจริตคอร์รัปชัน ดังนี้

1. ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไป
ตรงมา ความสุจริตเที่ยงตรงคือเกราะกำบัง
และประพฤติปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมาย
และคุณธรรมทางศาสนา ด้วยความซื่อสัตย์
รับผิดชอบต่อผลงาน ต่อผู้ร่วมงาน และ
ภาพลักษณ์องค์กร

2. ส่งเสริมให้สำนัก/กอง ตั้ง
เป้าหมาย สำแดงความโปร่งใสและปลอด
จากการคอร์รัปชันให้ปรากฏ เช่น ให้
กำหนดวิสัยทัศน์ ว่าข้าราชการกรม
การปกครองบริสุทธิ์ใจ 100% ไม่มีใต้โต๊ะ
ให้รางวัล ประกาศเกียรติคุณ เพื่อกระตุ้น
ให้เกิดการแสดงออกถึงความโปร่งใสของตน

3. การส่งเสริมคนดี คนเก่ง ให้มี
อิทธิพลในการแสดงถึงความไม่ถูกต้อง
ให้มีอิทธิพลแรงกว่าคนไม่ดี โดยกำหนด



เป็นตัวชี้วัดคุณค่าของคน แทนที่จะใช้ความมั่งคั่ง ร่ำรวย เกียรติยศชื่อเสียง เงินทอง และลดความแตกแยกในเรื่องเชื้อชาติ ศาสนา สถาบันการศึกษาต่างๆ ที่ยึดติดกับสิ่งต่างๆ ให้หมดไป

4. การจัดทำตัวชี้วัดความใสสะอาดของหน่วยงาน โดยพิจารณาจากคุณภาพการให้บริการประชาชนด้วยดี ยุติธรรม และสุจริต ทำงานเสร็จตามเวลา ประหยัด และถูกต้องตามหลักสังคหวัตถุ 4 ซึ่งประกอบด้วย ทาน ปิยวาจา อุตถจริยา และสมานัตตตา กล่าวคือ ให้บริการด้วยความยินดี วจีไพเราะ สงเคราะห์ประชาชนวางตนพอเหมาะ

5. จัดทำปฏิญญาว่า “**เราจะไม่คอร์รัปชัน**” โดยการถวายเป็นสัตย์ปฏิญาณเป็นข้าราชการที่ดีและเป็นพลังแผ่นดินตลอดจนการสร้างจรรยาบรรณวิชาชีพให้ทุกคนปฏิบัติ

6. ให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมตรวจสอบ ใช้กฎหมายควบคุมเพื่อปิดโอกาสการคอร์รัปชันโดยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ข้อเท็จจริง ให้สาธารณชนรับทราบ หากบุคคลใดประพฤติมิชอบให้ตกเป็นจำเลยของสังคม

การทำให้ข้าราชการกรมการปกครอง ใสสะอาดเพื่อแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันมิใช่เรื่องง่าย เพราะพฤติกรรมของการทุจริตกระทำเป็นกระบวนการทำการหลายคนแต่มีได้หมายความว่า จะทำไม่ได้เลย แต่จะต้องแก้ไขทั้งในตัวคน ระบบ และบริบทของผู้นำหน่วย จะต้องกล้าระดมสรรพกำลังจากทุกภาคส่วนให้มีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนเรื่องจริยธรรม คุณธรรม ในเรื่องความซื่อสัตย์สุจริตอย่างจริงจังและยั่งยืนตลอดไป





คณธรรมนำชีวิต

นิชาภา นพรัตน์เรืองเด่น¹

ชีวิตของคนเรานั้นมีหลากหลาย บ้างก็ร่ำรวยอยู่อย่างสุขสบาย บ้างก็ยากจน แค้นแค้น ไม่ว่าคนเราจะมีชีวิตความเป็นอยู่ที่แตกต่างกันเพียงใดก็ตาม แต่ทุกคนก็สามารถที่จะกำหนดแนวทางในการดำเนินชีวิตของตนเองได้เหมือนกัน



แนวทางที่เหมาะสมที่สุดที่จะนำชีวิตให้มีความเป็นอยู่อย่างพอเพียงได้ก็คือ แนวทางการมีคุณธรรมนำชีวิต คุณธรรมเปรียบเสมือนน้ำบริสุทธิ์ที่หล่อเลี้ยงชีวิตให้อยู่อย่างมีคุณค่า รู้จักแยกแยะระหว่าง บุญและบาป หรือ ความดีและความชั่ว รู้จักความพอประมาณ รู้จักเหตุและผล รวมทั้งรู้จักการสร้างภูมิคุ้มกันที่ดีให้กับชีวิต

ชีวิตของเรานั้นอยู่ได้ ต้องประกอบด้วยร่างกายและจิตใจ ร่างกายนั้นเป็นของหายาบหรือรูปธรรมที่สามารถจับต้องได้ ส่วนจิตใจนั้นเป็นของละเอียดหรือนามธรรมไม่สามารถจับต้องได้ คนเราจึง

¹ หัวหน้าสำนักงานจังหวัดสมุทรสาคร



เข้าใจสิ่งที่เป็นรูปธรรมได้ง่ายกว่าสิ่งที่เป็นนามธรรม แต่จิตใจมีความสำคัญยิ่งกว่า หรือที่กล่าวว่า "ใจเป็นนาย กายเป็นบ่าว" การประกอบกิจการใดๆ ก็ตาม ถ้ามีความตั้งใจดีแล้ว กิจการนั้นๆ ย่อมจะต้องสำเร็จได้ด้วยใจ



ดังนั้น จึงขอให้เรามาศึกษาเกี่ยวกับเรื่องของร่างกายและจิตใจกัน เนื่องจากร่างกายและจิตใจมีความเกี่ยวพันและเชื่อมโยงกัน คนทั่วไปจึงมักเข้าใจว่าร่างกายและจิตใจผูกติดกัน จะเห็นว่ายามใดที่ร่างกายมีอาการเจ็บปวด จิตใจก็รู้สึกเจ็บปวดไปด้วย และยามใดที่จิตใจรู้สึกท้อแท้เบื่อหน่าย ร่างกายก็จะมีอาการอ่อนเพลียไม่มีเรี่ยวแรง

แต่ในความเป็นจริงนั้น ร่างกายและจิตใจอยู่แยกออกจากกัน ผู้ที่ฝึกฝนอบรมตนเองอย่างมีสติดีแล้วจะเข้าถึงสภาวะธรรมที่สามารถแยกร่างกายและจิตใจออกจากกันได้ ทำให้เกิดปัญญา

รู้แจ้ง เห็นจริงว่า ร่างกายหรือรูป และจิตใจหรือนามอย่างชัดเจน เพราะในขณะที่ร่างกายมีอาการเจ็บปวดอยู่นั้น จิตใจจะไม่รู้สึกเจ็บปวดด้วย และยังสามารถมองดูความเจ็บปวดของร่างกายได้ โดยไม่มีความรู้สึกเจ็บปวดแต่อย่างใด

ตอนนี้ หลายคนก็คงอยากรู้แล้วว่า เราจะฝึกฝนอบรมตนเองอย่างมีสติได้อย่างไร ก่อนอื่น ต้องถามตนเองเสียก่อนว่า มีความตั้งใจจริงที่จะฝึกฝนอบรมตนเองหรือไม่ ถ้ามี ก็สามารถ



เริ่มต้นการฝึกได้ด้วยการเจริญสติหรือสติปัฏฐาน 4 (ฐานที่ตั้งของสติ ได้แก่ กาย เวทนา จิต ธรรม) โดยมีสมาธิเป็นบาทฐาน

การฝึกให้จิตมีสมาธินั้น เพื่อให้จิตสงบนิ่ง จิตที่สงบนิ่งจะเป็นจิตที่มีพลัง ซึ่งตรงกันข้ามกับร่างกาย ร่างกายจะต้องมีการเคลื่อนไหวจึงจะเกิดกำลัง ยิ่ง



เคลื่อนไหวมากก็ยิ่งมีกำลังมาก จิตที่มีพลังจะก่อให้เกิดความเพียรและขันติ ซึ่งเป็นคุณสมบัติที่สำคัญของผู้ที่จะพัฒนาตนเอง

เนื่องจากการเจริญสตินั้น สิ่งที่คุณปฏิบัติทุกคนจะต้องประสบก็คือ "ความทุกข์" ซึ่งเป็นสังขารที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ หากจิตไม่มีพลังหรือไม่เข้มแข็งพอแล้ว ก็เกิดความท้อแท้เบื่อหน่ายได้ง่ายเพราะการปฏิบัติธรรมนั้นจะต้องพบกับปัญหาอุปสรรคที่ทำให้เกิดทุกข์มากมาย และจะต้องปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ และต่อเนื่องจะหยุดนิ่งไม่ได้

อย่างไรก็ดี ในการปฏิบัติเพื่อให้จิตมีสมาธิ นั้น จะต้องมีสติคอยกำกับ ไม่เช่นนั้นแล้วผู้ปฏิบัติจะมีอาการง่วงเหงาหาวนอน สติหรือความรู้สึกตัวจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ผู้ปฏิบัติจะต้องตั้งสติให้ดี โดยจะต้องหมั่นฝึกฝนอบรมตนเองและจะต้องไม่ตามใจตนเอง หรือการฝึกฝนซึ่งต้องอาศัยความเพียรและขันติอย่างมากเช่นกัน

เมื่อสามารถทนต่อความทุกข์ทรมานต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้อย่างมีสติแล้ว ไม่ว่าจะเกิดกับร่างกายหรือจิตใจก็ตาม จะทำให้รู้จักและเข้าใจเกี่ยวกับความทุกข์ได้ชัดเจนยิ่งขึ้น และจะเข้าใจความจริงของชีวิตได้ว่า ความทุกข์เป็นสังขารของชีวิตที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ และจะทำให้เรามีกำลังใจในการมีชีวิตอยู่กับ

ความทุกข์ได้อย่างไม่มีความทุกข์หรืออยู่กับปัญหาต่างๆ ได้อย่างไม่มีปัญหา



ผู้ปฏิบัติที่สามารถมองเห็นและรู้จักกับความทุกข์ดีแล้ว จะรู้ว่าความทุกข์นั้นไม่ได้อยู่คงที่ เมื่อความทุกข์เกิดขึ้นแล้วมันก็ได้คงอยู่อย่างนั้นตลอดไป มันมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ทำให้เกิดปัญญาว่า ทุกข์เท่านั้นที่เกิดขึ้น ทุกข์เท่านั้นที่ตั้งอยู่ และทุกข์เท่านั้นที่ดับไป แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงความไม่เที่ยงของความทุกข์หรือสรรพสิ่ง รวมทั้งร่างกายและจิตใจด้วย

ลักษณะของความไม่เที่ยงของความทุกข์ที่เกิดขึ้น ตั้งอยู่ และดับไปนั้น ย่อมแสดงให้เห็นชัดเจนอีกว่า ความทุกข์นั้น ก็เป็นอนัตตา คือไม่มีตัวตน ไม่ควรยึดมั่นถือมั่น เพราะว่า ถ้ามีตัวตนจริง ย่อมจะต้องไม่มีการดับสูญ ทำให้เกิดปัญญารู้แจ้ง เข้าใจเกี่ยวกับเรื่องไตรลักษณ์ (ทุกข์ อนิจจัง อนัตตา) ได้ดียิ่งขึ้น

การฝึกฝนอบรมตนเองให้ได้ผลดีจึงจำเป็นต้องฝึกให้มีสมาธิที่ตั้งมั่น และมีสติที่แก่กล้า เพื่อให้เกิดปัญญารู้แจ้ง



เห็นจริงในสัจธรรมเกี่ยวกับ รูปนามและ ไตรลักษณ์ นอกจากนี้ สิ่งที่เราควรกำหนดรู้ หรือระลึกไว้ มีเพียง 4 อย่างเท่านั้น คือ กาย เวทนา จิต ธรรม เมื่อเข้าใจสิ่งเหล่านี้ ได้อย่างถูกต้องดีแล้ว จะทำให้เกิดปัญญารู้แจ้ง ดังนี้

1. กาย ร่างกายของเราไม่ มีอะไรสวยงามแม้แต่ส่วนเดียว ควรละ ความพอใจ และความไม่พอใจออกเสีย

2. เวทนา สุข ทุกข์ และไม่มีสุข ไม่ทุกข์นั้น แท้จริงแล้ว มีแต่ทุกข์ แต่รู้สึก ว่าเป็นสุข ก็เป็นเพียงการปิดบังความทุกข์ ไว้เท่านั้น

3. จิต เป็น ความคิดนึก ที่เปลี่ยนแปลง แปรผัน ไม่เที่ยง ไม่คงทน

4. ธรรม เป็น อารมณ์ที่เกิดกับจิต อาศัยเหตุปัจจัยเกิดขึ้น เมื่อเหตุปัจจัย ดับไป อารมณ์ก็ดับไปด้วย ทุกสิ่งจึงเป็น อนัตตา

ความรู้ที่เกิดจากปัญญาที่รู้แจ้ง เห็นจริง จึงเป็นความรู้ที่เกิดจากภายใน ของแต่ละบุคคล หาใช่เป็นความรู้ที่เกิด จากภายนอกแต่อย่างใด ทำให้รู้เท่าทัน ความเป็นจริงของชีวิต ไม่หลงเชื่องมาย อย่างไม่รู้เหตุผล รู้จักแยกแยะผิดชอบชั่วดี ทำให้พฤติกรรมของผู้ปฏิบัติธรรมปรับเปลี่ยนไปในทางที่ดีขึ้นได้

นอกจากการฝึกฝนอบรมให้ตนเอง มีสติอยู่เสมอแล้ว จำเป็นต้องเป็นผู้ที่รู้จัก

การแบ่งปัน เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่จนเจือผู้อื่น หรือการให้ทาน รู้จักการละเว้นจากการ ประพฤติชั่ว หรือการรักษาศีล และรู้จัก การฝึกอบรมให้จิตสงบ ไม่ฟุ้งซ่าน หรือ การมีสมาธิ จึงจะทำให้ผู้ปฏิบัติเกิดปัญญารู้แจ้งเห็นจริงด้วยตนเอง

เมื่อใดก็ตามที่ผู้ปฏิบัติธรรมมี สมาธิตั้งมั่น พร้อมกับมีสติที่บำเพ็ญมา จนแก่กล้าแล้ว (สมาธิ และสติรวมเป็น อันหนึ่งอันเดียวกัน) ความรู้จะผุดขึ้นมา จากภายใน สอนให้รู้ว่า "ไม่มีอะไร" หมายความว่าทุกสิ่งทุกอย่างล้วนเป็น สมมุติบัญญัติหรือเป็นอนัตตา ไม่ควร ยึดมั่นถือมั่นว่าตนเองมีหรือไม่มีอะไร เป็นหรือไม่เป็นอะไร และยังสอนให้รู้อีกว่า "ต้องมีสติ" หมายความว่าให้รู้จักเกาะอยู่ กับอารมณ์ปัจจุบัน รับรู้ตามความเป็นจริง ที่เกิดขึ้นในขณะนั้น โดยไม่มีการนึกคิด ประูแต่ง

ดังนั้น หากผู้ใดรู้จักฝึกฝนอบรม ตนเองอย่างสม่ำเสมอดีแล้ว จะทำ ให้เกิดปัญญาที่แตกฉานยิ่งขึ้นเรื่อยๆ และจะส่งผลให้รู้จักแนวทางการดำเนิน ชีวิตที่ถูกต้อง ไม่ว่าจะประกอบกิจการใดๆ ก็จะมีแต่ความคิดที่ต้องการสร้างสรรค์ รู้จักการปล่อยวางมากขึ้น และรู้จัก การทำงานอย่างมีสติด้วยความไม่ ประมาทในชีวิต ซึ่งจะนำไปสู่สังคมแห่ง ความสุขที่ยั่งยืนอย่างแท้จริง อุดมด้วย คุณธรรมนำชีวิต

