

การพัฒนาจริยธรรมของข้าราชการ¹

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มาตรา 70 วรรคแรก กำหนดให้ข้าราชการมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ของส่วนรวม รวมทั้งมีหน้าที่อำนวยความสะดวก และ “ให้” บริการประชาชน ดังนั้น ข้าราชการจึงไม่มีหน้าที่ “รับ” สิ่งใด ๆ จากประชาชน ยกเว้นรับความเดือดร้อนหรือรับปัญหาของประชาชนมาพิจารณาให้ความช่วยเหลือ ประกอบกับที่ผ่านมา ข้าราชการบางส่วนมีการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังกล่าวโดยมีสาเหตุมาจากการขาดจริยธรรมของข้าราชการ

การที่ข้าราชการจะปฏิบัติหน้าที่ราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ จริยธรรมของข้าราชการนับว่าเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นยิ่ง เนื่องจากจริยธรรมเป็นปัจจัยที่มีส่วนสำคัญในการกำหนดพฤติกรรมหรือการปฏิบัติหน้าที่ราชการของข้าราชการ จริยธรรมของข้าราชการนั้นมีความหมายกว้างขวางมาก ครอบคลุมเรื่อง ความซื่อสัตย์ สุจริต เสียสละ มีเมตตา มีความรับผิดชอบ และการปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความโปร่งใส ควบคุมตรวจสอบได้ เป็นต้น

บทความ เรื่อง “การพัฒนาจริยธรรมของข้าราชการ” มีเนื้อหาครอบคลุม 5 หัวข้อตามลำดับ ได้แก่ (1) ความสำคัญของข้าราชการ (2) แนวคิดการมองข้าราชการในด้านลบและด้านบวก และแนวคิดเกี่ยวกับจริยธรรม (3) ปัญหาของข้าราชการที่เกิดจากระบบราชการและตัวข้าราชการ (4) แนวทางการพัฒนา และ (5) สรุป อย่างไรก็ตาม ในที่นี้ จะให้ความสำคัญกับหัวข้อแนวทางการพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การพัฒนาจริยธรรมของข้าราชการมากเป็นพิเศษ

1. ความสำคัญของข้าราชการ

ข้าราชการ หมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการอยู่ในหน่วยงานภาครัฐทั้งในส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค หรือในส่วนท้องถิ่น หรือท้องที่อื่นใด โดยปฏิบัติหน้าที่ประจำและได้รับเงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดิน โดยทั่วไปข้าราชการแบ่งเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ ข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง ในการศึกษาครั้งนี้ เน้นเฉพาะข้าราชการประจำ

¹เอกสารประกอบการบรรยาย เรื่อง “ปรัชญาการเป็นข้าราชการ มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมในการปฏิบัติราชการ” จัดโดยจังหวัดขอนแก่น และ สำนักงาน ก.พ. ในวันที่ 27 กรกฎาคม 2549 ณ โรงแรมโฆษะ จังหวัดขอนแก่น

ข้าราชการเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาประเทศทั้งในอดีต ปัจจุบัน และในอนาคต กล่าวได้ว่า ในบรรดาอาชีพทั้งหลายที่คนไทยยึดถือเพื่อเลี้ยงชีพ อาชีพรับราชการเป็นอาชีพที่มีเกียรติและมั่นคงมากที่สุด แม้เงินเดือนที่รัฐบาลจ่ายให้ข้าราชการจะน้อยกว่าผู้ที่ทำงานในองค์กรธุรกิจเอกชนก็ตาม แต่ข้าราชการก็ได้รับประโยชน์เกื้อกูล มีสวัสดิการ และการยอมรับนับถือจากประชาชนมากกว่าบุคคลที่ประกอบอาชีพอื่น ยิ่งกว่านั้น ในช่วงเวลาที่ประเทศชาติประสบภาวะวิกฤตด้านเศรษฐกิจ เช่น ในปี พ.ศ. 2540-2546 อาชีพรับราชการถือได้ว่าเป็นอาชีพที่มั่นคงที่สุด เนื่องจากผู้ที่ทำงานในอาชีพอื่น เช่น พนักงานของบริษัท ห้างร้าน และสถาบันการเงินเป็นจำนวนมาก ต้องถูกออกจากงาน แต่อาชีพข้าราชการแม้จะถูกแรงกดดันในการปฏิบัติราชการ เช่น ต้องปฏิบัติงานเพิ่มมากขึ้น และไม่ได้รับเงินเดือนเพิ่ม แต่ก็ไม่ถึงขั้นที่ต้องถูกออกจากงาน

ถ้าศึกษาจากประวัติศาสตร์จะพบว่า สังคมไทยในสมัยก่อน ยอมรับข้าราชการว่าเป็นผู้มีเกียรติควรแก่การยกย่องนับถือ อาจเป็นเพราะข้าราชการไทยสมัยก่อนนั้นรักศักดิ์ศรีว่าเป็นผู้มีเกียรติ ทำงานต่างพระเนตรพระกรรณพระเจ้าแผ่นดิน มีความซื่อสัตย์สุจริตต่อหน้าที่ราชการ และจงรักภักดีต่อแผ่นดิน²

ระบบราชการ³ และบทบาทหรืออำนาจหน้าที่ของข้าราชการในสังคมไทยนั้นมีขอบข่ายกว้างขวางมากครอบคลุมไปทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ทั้งในเมืองและชนบท อำนาจหน้าที่ของข้าราชการสามารถแสดงออกในหลายลักษณะ เช่น ในลักษณะของการปกครอง การควบคุมดูแล การให้ความช่วยเหลือ การชี้แนะชี้แนะ การให้ความรู้ การแนะนำส่งเสริม การกระตุ้นเร่งเร้า การพัฒนา การให้บริการ การประสานงาน การเป็นผู้นำหรือเป็นแกนนำ ตลอดจนการเป็นคนกลางหรือแกนกลาง ได้เข้ามามีบทบาทหรือมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนตลอดมา หากพิจารณาถึงเรื่องราวหรือปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในบ้านเมืองจะพบว่า แบ่งออกได้เป็น 2 ส่วน ส่วนแรกเป็นเรื่องของประชาชนที่ประพฤติปฏิบัติทำกันเอง เช่น การประกอบอาชีพต่าง ๆ อีกส่วนหนึ่งเป็นเรื่องของข้าราชการ แต่ละส่วนนี้มีผลต่อเนื่องกัน แต่เรื่องราวของประชาชนจะมีผลกระทบกระเทือนข้าราชการน้อยกว่าที่ข้าราชการมีผลถึงประชาชน เช่น ประชาชนทั้งหลายมักจะโทษว่า ฝนตก ฝนแล้ง น้ำท่วม ผลิตผลน้อยราคาไม่ดี ผลิตผลมากขายไม่ออก โจรผู้ร้ายชุกชุม นายทุนเบียดเบียนประชาชน และอื่น ๆ ล้วนแต่เป็นความผิดของข้าราชการ ซึ่งก็มีน้ำหนักอยู่บ้าง เพราะ

² สุวรรณ ชนะสงคราม, "ศักดิ์ศรีของข้าราชการ" ข้าราชการ 26, 5 (เมษายน 2524) : 14.

³ มีลักษณะพื้นฐาน ดังนี้ (1) มุ่งปฏิบัติตามระเบียบกฎเกณฑ์ (2) การมีเหตุมีผลไม่คำนึงถึงตัวบุคคล (3) การใช้หลักประสิทธิภาพ (4) การมีความสามารถในการทำนายและควมมีเสถียรภาพ (5) ยึดหลักประโยชน์สาธารณะ และ (6) มุ่งความเสมอภาคทางสังคม

ข้าราชการกินเงินเดือนของประชาชน มีหน้าที่จะต้องดูแลแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชน และจะต้องนำประชาชนไปสู่ความเจริญ และต้องพัฒนาในพื้นที่ต่าง ๆ ด้วย⁴

ในส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ได้มีถ้อยคำที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการ ดังนี้

“มาตรา 62 สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของ รัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการพนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

“มาตรา 64 บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ พนักงานส่วนท้องถิ่น และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์การของรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดในกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจรรยาบรรณ”

“มาตรา 70 บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชน

ในการปฏิบัติหน้าที่และในการปฏิบัติกรอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน บุคคลตามวรรคหนึ่งต้องวางตนเป็นกลางทางการเมือง

ในกรณีที่บุคคลตามวรรคหนึ่งละเลยหรือไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามหน้าที่ตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง บุคคลผู้มีส่วนได้เสียย่อมมีสิทธิขอให้บุคคลตามวรรคหนึ่งหรือผู้บังคับบัญชาของบุคคลดังกล่าวชี้แจงแสดงเหตุผลและขอให้ดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติในวรรคหนึ่งหรือวรรคสองได้”

⁴ อมร รักษาสัตย์, "การพัฒนาทัศนคติของข้าราชการ" ใน สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ. (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ประชาชน จำกัด, 2527), หน้า 66.

“มาตรา 75 รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย
คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จัดระบบงานของกระบวนการ
การยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกแก่
ประชาชนอย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงาน
ราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนอง
ความต้องการของประชาชน.....”

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญข้างต้น ข้าราชการได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับประชาชนอย่างมาก โดยเฉพาะในมาตรา 70 กำหนดให้ข้าราชการมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชน และเน้นว่าในการปฏิบัติหน้าที่ และในการปฏิบัติการอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ข้าราชการต้องวางตนเป็นกลางทางการเมือง และหากข้าราชการละเลยหรือไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามหน้าที่ บุคคลผู้มีส่วนได้เสียย่อมมีสิทธิขอให้ ข้าราชการผู้นั้น หรือผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้นั้นชี้แจงแสดงเหตุผลและขอให้ดำเนินการให้ เป็นไปตามกฎหมายได้ และในมาตรา 75 วรรคหนึ่ง ได้ยังได้กำหนดให้รัฐ ต้องดูแลให้มีการปฏิบัติ ตามกฎหมาย รวมทั้งจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนอง ความต้องการของประชาชน โดยกลไกที่สำคัญในการนำนโยบายของรัฐดังกล่าวไปปฏิบัติคือ ข้าราชการ นอกจากนี้ มาตรา 62 ได้ให้สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องข้าราชการได้ ขณะเดียวกัน ข้าราชการก็ได้รับการคุ้มครองไว้ในมาตรา 64 โดยกำหนดให้ข้าราชการมีสิทธิและเสรีภาพตาม รัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดในกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัย อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือ จรรยาบรรณ

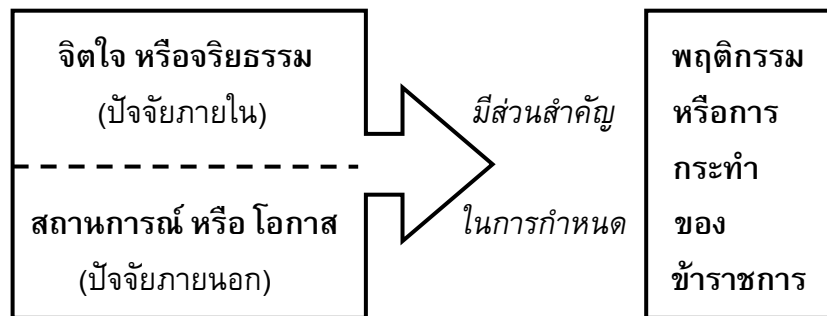
2. แนวคิดการมองข้าราชการในด้านลบและด้านบวก แนวคิดเกี่ยวกับจริยธรรม

การมองข้าราชการหรือมองการปฏิบัติหน้าที่ราชการของข้าราชการอาจมองโดยใช้ทฤษฎี แนวคิด และความคิดเห็นได้หลากหลาย ในที่นี้มองข้าราชการอย่างง่าย โดยจัดแบ่งข้าราชการออกเป็น 2 ส่วน โดยส่วนแรก มองข้าราชการในด้านลบ เช่น ข้าราชการบางส่วนปฏิบัติราชการด้วยความล่าช้า ยึดกฎระเบียบมากเกินไป และประพฤติมิชอบ ขณะที่อีกส่วนหนึ่ง มองข้าราชการใน ด้านบวก เช่น ซื่อสัตย์ สุจริต มีเมตตา เสียสละ และรับผิดชอบ

ในส่วนของแนวคิดเกี่ยวกับจริยธรรม การศึกษาครั้งนี้มีความเชื่อ 2 ประการ คือ

ประการแรก พฤติกรรมหรือการกระทำของข้าราชการ ไม่เพียงถูกกำหนดโดย “ปัจจัยภายใน” เช่น จิตใจ หรือ จริยธรรม เท่านั้น แต่ยังถูกกำหนดโดย “ปัจจัยภายนอก” เช่น สถานการณ์ หรือโอกาส ด้วย โปรดดูภาพที่ 1 ประกอบ

ภาพที่ 1 ปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกที่มีส่วนสำคัญในการกำหนดพฤติกรรมหรือการกระทำของข้าราชการ



อีกประการหนึ่ง คือ ปัจจัยภายในได้มีส่วนสำคัญในการกำหนดการกระทำทั้งด้านบวกและด้านลบของข้าราชการมากกว่าปัจจัยภายนอก ด้วยเหตุผลที่ว่า จิตใจหรือจริยธรรมของมนุษย์เป็นตัวกำหนดเริ่มต้น เป็นรากฐานสำคัญ หรือเป็นสาเหตุสำคัญในการกำหนดกระทำของมนุษย์ตัวอย่างเช่น ถึงแม้ว่าปัจจัยภายนอก คือ “สถานการณ์” ได้สนับสนุนให้ข้าราชการมี “โอกาส” ททุจริตหรือฉ้อราษฎร์บังหลวง แต่ถ้าข้าราชการคนนั้นมีจิตใจหรือมีจริยธรรมที่แน่วแน่มั่นคงก็อาจไม่ยอมตัดสินใจกระทำทุจริตนั้น กล่าวโดยย่อ การตัดสินใจกระทำทุจริตหรือไม่ขึ้นอยู่กับจิตใจหรือจริยธรรมของข้าราชการคนนั้นมากกว่าสถานการณ์หรือโอกาสที่ข้าราชการคนนั้นได้รับ พร้อมกันนั้น ได้นำการมองข้าราชการในด้านลบดังกล่าวนี้มาศึกษาเพราะเป็นด้านที่สร้างปัญหาให้แก่ประเทศชาติและประชาชน เพื่อนำไปสู่การเสนอแนวทางการพัฒนาข้าราชการด้านจริยธรรมต่อไป

3. ปัญหาของข้าราชการที่เกิดจากระบบราชการและตัวข้าราชการ

ปัญหาของข้าราชการ เช่น การที่ข้าราชการบางส่วนไม่อำนวยความสะดวกและไม่ให้บริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพในทิศทางที่รักษาประโยชน์ของส่วนรวม ปัญหาของข้าราชการอาจจัดแบ่งเป็น ปัญหาที่เกิดจากระบบหรือปัจจัยภายนอก และปัญหาที่เกิดจากตัวข้าราชการหรือปัจจัย

ภายใน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากข้าราชการขาดจริยธรรม หรือไม่ยึดมั่นจริยธรรมของข้าราชการอย่างมั่นคง

3.1 ปัญหาที่เกิดจากระบบ

ปัญหานี้เน้นว่ามีความสำคัญเพราะ "การมีระบบที่ดีจะมีส่วนช่วยป้องกันมิให้คนไม่ดีกล้าทำความไม่ดี แต่การมีระบบที่ไม่ดี ไม่เพียงช่วยสนับสนุนให้คนไม่ดีทำความไม่ดีเพิ่มมากขึ้นเท่านั้น แต่ระบบที่ไม่ดียังจะมีส่วนทำให้คนดีไม่อยากทำความดี คนดีถูกกลืน คนดีถูกทำลาย และคนดีกลายเป็นคนที่ไม่ดีไปในที่สุด" ดังยกตัวอย่างที่สังเกตจากพฤติกรรมของข้าราชการได้ว่า ระบบราชการไทย ข้าราชการใหม่เป็นจำนวนมากเข้าสู่ระบบด้วยความคิดและการกระทำที่ "ริเริ่ม" แต่เมื่อเข้ามาอยู่ในระบบที่ไม่ดี ก็จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนความคิดและการกระทำของตนเองเป็น "รักษาสถานภาพเดิม" และในที่สุด ก็จะกลายเป็นสภาพ "ท้อแท้ถดถอย"⁵ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากข้าราชการขาดจริยธรรม หรือไม่หมั่นทำความดีเพื่อเป็นเกราะป้องกันหรือเป็นฐานที่มั่นคงไว้ หมายความว่า การทำความดีนั้น ทำได้ยากพอสมควร เพราะสวนทางกับระบบ สวนกับกระแสความต้องการของยุคสมัย รวมทั้งสวนทางกับความต้องการของคนเป็นจำนวนมาก แต่ข้าราชการก็จำเป็นต้องทำความดีอยู่เสมอเพื่อใช้เป็นพลังหรือกำแพงสำหรับต่อต้านระบบ กระแสความต้องการของยุคสมัย และกระแสความต้องการของคนเป็นจำนวนมากที่มีแนวโน้มว่าไม่ดีและทำได้ง่ายกว่า เช่น การฟุ้งเฟ้อและการทุจริต เป็นต้น มิฉะนั้น ข้าราชการที่ดีจะถูกระบบ กระแส และต้องการของคน ที่ไม่ดีนั้นกลืน

ตัวอย่างปัญหาที่เกิดจากระบบ เช่น หนึ่ง ปัญหาที่เกิดจากระบบเศรษฐกิจของไทยที่ให้ความสำคัญอย่างมากกับระบบทุนนิยม วัตถุนิยม และบริโภคนิยมอย่างมาก สอง ปัญหาที่เกิดจากระบบสังคมที่ให้ความสำคัญกับระบบอุปถัมภ์และระบบเจ้าขุนมูลนาย สาม ปัญหาที่เกิดจากระบบการเมืองที่นักการเมืองเข้าแทรกแซงการบริหารงานของข้าราชการประจำ และ สี่ ปัญหาที่เกิดจากระบบราชการเองที่ยืดถักกฎระเบียบและขั้นตอนมากเกินไป เหล่านี้เป็นต้น ตัวอย่างดังกล่าวนี้ได้มีส่วนสำคัญในการสร้างปัญหาแก่ตัวข้าราชการ ประชาชน และประเทศชาติ

3.2 ปัญหาที่เกิดจากตัวข้าราชการ

อาจแบ่งย่อยเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ปัญหาที่เกิดจากผู้บังคับบัญชา และปัญหาที่เกิดจากตัวข้าราชการ

⁵วิรัช วิรัชนิภาวรรณ "ผู้ว่าฯ ซีอีโอต้านลบ" ใน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, ผู้บริหารสูงสุดระดับจังหวัด : ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โพธิ์เพชร, 2547), หน้า 298.

3.2.1 ปัญหาที่เกิดจากผู้บังคับบัญชา ข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งเป็นผู้บังคับบัญชาหรือผู้นำหน่วยงานมีความสำคัญต่อการควบคุมดูแลผู้ใต้บังคับบัญชา หากผู้บังคับบัญชาปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาด้วยความเข้มงวด ไม่ปล่อยปละละเลย หน่วยงานนั้นย่อมสร้างปัญหาให้แก่ประชาชนน้อย เห็นได้จากคำกล่าวที่ว่า “หัวไม่กระดิก หางไม่ส่าย” เท่าที่ผ่านมา ผู้บังคับบัญชาบางส่วนมีจิตใจและพฤติกรรมของความเป็นเจ้าขุนมูลนาย (bureaucratic habits) ทำให้ประชาชนไม่มีใครอยากเข้าใกล้เพื่อปรึกษาหารือหรือติดต่องานด้วย หรืออาจติดต่อด้วยแต่ขาดความไว้นใจเชื่อใจ ไม่สนิทใจ และไม่สบายใจ ผลการปฏิบัติงานที่ออกมาจึงไม่อาจประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

3.2.2 ปัญหาที่เกิดจากตัวข้าราชการเอง เช่น ข้าราชการปฏิบัติราชการหรือดเว้นการปฏิบัติราชการที่ทำให้ประชาชนเสียหายหรือเดือดร้อน ปฏิบัติราชการขาดประสิทธิภาพและไม่คุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ยึดถือขั้นตอนมากเกินไปจนทำให้ล่าช้า ไม่อำนวยความสะดวกและไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชน ขาดการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ ขาดความริเริ่ม ไม่กล้าตัดสินใจ รวมทั้งคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าประชาชน เป็นต้น

4. แนวทางการพัฒนา

แนวทางการพัฒนาข้าราชการเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดจากระบบและตัวข้าราชการข้างต้นนั้น ในที่นี้ ได้ให้ความสำคัญกับ 5 เรื่อง ตามลำดับ ได้แก่ (1) แนวคิดเกี่ยวกับข้าราชการและประชาชน (2) แนวทางการอำนวยความสะดวกและการให้บริการประชาชนของข้าราชการ (3) จริยธรรมในการบริหารราชการ (4) จริยธรรมของข้าราชการ และ (5) แนวทางการพัฒนาจริยธรรมของข้าราชการ ดังนี้

4.1 แนวคิดเกี่ยวกับข้าราชการและประชาชน

แนวคิดเกี่ยวกับข้าราชการและประชาชน โดยเฉพาะในเรื่องอำนาจอธิปไตยและการแบ่งการใช้อำนาจอธิปไตย กล่าวคือ อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ เป็นอำนาจที่เป็นหนึ่งเดียวเป็นอิสระ และไม่อาจแบ่งแยกได้ ประเทศที่มีอำนาจอธิปไตยของตนเองย่อมแสดงว่าเป็นรัฐหรือเป็นประเทศเอกราชอย่างแท้จริง โดยทั่วไปประเทศทั้งหลายได้แบ่งการใช้อำนาจอธิปไตย 3 ฝ่าย หรือแบ่งองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ คือรัฐสภา ฝ่ายบริหาร คือคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาล และฝ่ายตุลาการ คือ ศาล

เหตุผลที่ต้องจัดแบ่งการใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็นหลายฝ่าย เนื่องจากอำนาจอธิปไตยมีขอบเขตกว้างขวางครอบคลุมกิจกรรมของประเทศมากมาย และเป็นอำนาจสูงสุดของประเทศที่

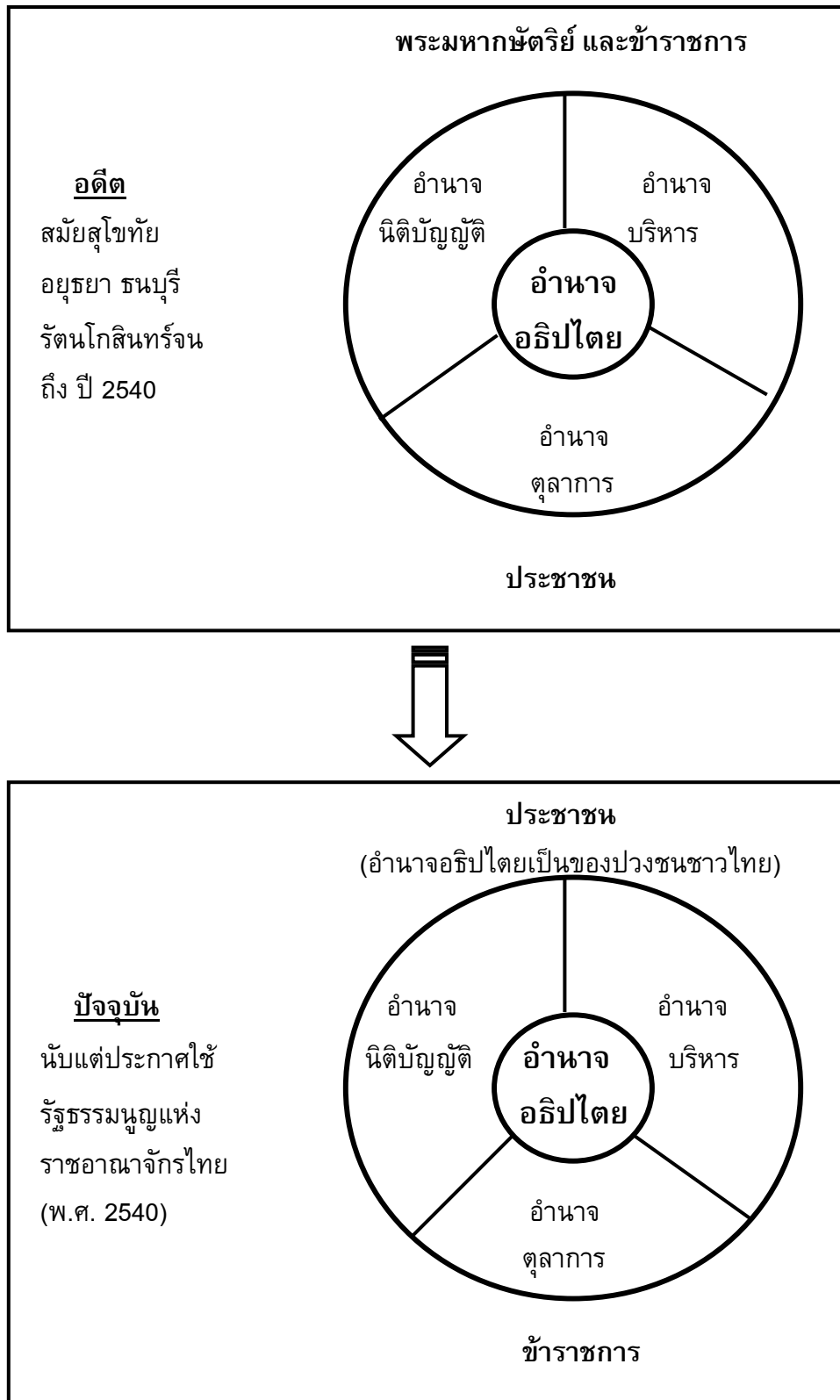
เกี่ยวข้องกับประชาชน จึงต้องการให้แต่ละฝ่ายหรือองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยแต่ละฝ่ายได้ควบคุม ตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน (check and balance)

สำหรับประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวด 6-8 ได้แสดงให้เห็นถึงการจัดแบ่งการใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ส่วน โดยบัญญัติอำนาจนิติบัญญัติ ไว้ในหมวด 6 รัฐสภา บัญญัติอำนาจบริหาร ไว้ในหมวด 7 คณะรัฐมนตรี และบัญญัติอำนาจตุลาการไว้ในหมวด 8 ศาล

รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ยังได้บัญญัติไว้ในมาตรา 3 ว่า "อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้" หมายความว่า อำนาจอธิปไตยซึ่งครอบคลุมทั้งอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ เป็นของปวงชนชาวไทยหรือประชาชนไทย โดยประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยไม่เพียงผ่านตัวแทนและองค์กรต่าง ๆ หรือมอบอำนาจให้องค์กรต่าง ๆ ทั้ง 3 ฝ่ายเท่านั้น แต่ประชาชนยังใช้อำนาจอธิปไตยได้ด้วยตนเองหรือประชาชนยังมีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยได้อย่างกว้างขวางอีกด้วย เช่น การเลือกตั้ง การริเริ่ม การถอดถอน การออกเสียงประชามติ การมีส่วนร่วมในการคิด วางแผน ตัดสินใจ ลงมือปฏิบัติงานกับองค์กรต่าง ๆ ตลอดจนร่วมรับรู้ ร่วมควบคุมและตรวจสอบการบริหารงานและการใช้อำนาจอธิปไตยของหน่วยงานราชการทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ยิ่งไปกว่านั้น ข้อความที่ว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทยยังสอดคล้องกับความหมายของประชาธิปไตยที่ปวงชนหรือประชาชนเป็นใหญ่ในฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย

ย้อนไปในอดีตสมัยสุโขทัย อยุธยา ธนบุรี และรัตนโกสินทร์จนถึงปี พ.ศ. 2540 เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์ นั่นก็คืออำนาจของฝ่ายบริหารในการบริหารประเทศ อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการออกกฎหมาย และอำนาจของฝ่ายตุลาการในการตัดสินคดีความ ล้วนรวมอยู่ในพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ โดยพระองค์อาจทรงมอบพระราชอำนาจบางส่วนให้ข้าราชการ ในส่วนของประชาชนไม่มีอำนาจดังกล่าว ต่อมาภายหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 3 ให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย ดังกล่าว ก่อนหน้านั้นในปี พ.ศ. 2475 เมื่อได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทย พระมหากษัตริย์ทรงดำรงตำแหน่งเป็นประมุขและเป็นสัญลักษณ์ของประเทศ โดยไม่มีพระราชอำนาจในการบริหารประเทศเหมือนในอดีต แต่หลังจากปี 2540 เป็นต้นมา ประชาชนจึงเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย เห็นได้จากการมีอำนาจในการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา มีอำนาจในการริเริ่ม การถอดถอน และการออกเสียงประชามติ เป็นต้น โดยประชาชนได้มอบอำนาจให้หน่วยงานหรือข้าราชการฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ เป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าวแทน เช่นนี้ ในทางทฤษฎีได้ส่งผลให้ข้าราชการอยู่ในฐานะที่เป็นผู้ให้บริการประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย โปรตรูปภาพที่ 2

ภาพที่ 2 แนวคิดผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยในอดีตและปัจจุบัน



4.2 แนวทางการอำนวยความสะดวกและการให้บริการประชาชนของข้าราชการ

ข้าราชการสมควรที่จะได้ทราบและเข้าใจแนวทางการอำนวยความสะดวกและการให้บริการประชาชนตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หรือกฎหมายได้บัญญัติไว้หรือได้เปิดโอกาสไว้ เฉพาะที่สำคัญมี 7 ข้อ ดังนี้

หนึ่ง ยึดถือประชาชนหรือผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมเป็นเป้าหมายหลัก โดยแสดงเจตนาหรือเห็นเตือนว่า หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งรวมทั้งข้าราชการมีหน้าที่อำนวยความสะดวกและให้บริการที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน

สอง พัฒนาและยกระดับมาตรฐานการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนเพิ่มขึ้น เป็นสิ่งจำเป็นเพราะประชาชนได้รับประโยชน์เพิ่มมากขึ้น ในเวลาเดียวกัน ย่อมแสดงให้เห็นว่าประเทศชาติมีความเจริญก้าวหน้า และประชาชนมีคุณภาพชีวิตสูงขึ้น

สาม กระจายการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนให้กว้างขวาง ทัวถึง และใกล้ชิดประชาชนมากขึ้น ในอดีตการให้บริการสาธารณะได้กระจุกตัวอยู่ในบางพื้นที่หรือบางจังหวัด ดังนั้นจึงควรสนับสนุนให้จำนวนประชาชนที่ได้รับประโยชน์มีเพิ่มมากขึ้น เกิดความเป็นธรรมในการให้บริการสาธารณะและเกิดความเป็นธรรมในสังคมเพิ่มมากขึ้น

สี่ สนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนเพิ่มมากขึ้น การให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนเป็นงานกว้างขวาง ลำพังเพียงภาครัฐไม่อาจดำเนินงานให้สำเร็จได้ง่าย ต้องอาศัยความร่วมมือจากภาคเอกชนด้วย โดยภาคเอกชนอาจเป็นบริษัท ห้างร้าน หรือหน่วยงานที่ไม่สังกัดภาครัฐ (Non-Governmental Organization หรือ NGO.) เช่น สมาคม หรือมูลนิธิ ทั้งจากภายในและภายนอกประเทศก็ได้

ห้า สนับสนุนและปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และสร้างความเป็นธรรมในสังคมเพิ่มมากขึ้น หน่วยงานของรัฐและข้าราชการทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นไม่อาจละเลยหลักการนี้ได้

หก สนับสนุนช่วยเหลือคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสเพิ่มมากขึ้น การอำนวยความสะดวกและให้บริการประชาชนไม่อาจเน้นไปที่ผู้รับบริการที่มีสภาพปกติเท่านั้น แต่ควรให้ความสำคัญกับผู้รับบริการที่ยากจน ผู้ด้อยโอกาส สตรี เด็ก คนชรา และคนพิการเพิ่มมากขึ้นด้วย พร้อมกันนั้น ควรสนับสนุนให้ผู้ด้อยโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมหรือเข้ามาเป็นตัวแทนมากขึ้น เพื่อแสดงถึงปัญหาและความต้องการให้ปรากฏและนำไปสู่การแก้ไขปัญหาได้ตรงประเด็น เช่น การเข้าเป็นตัวแทนในการออกกฎหมาย หรือเข้าเป็นกรรมการในคณะกรรมการของหน่วยงานของรัฐ

เจ็ด การวางตัวเป็นการทางการเมือง บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มาตรา 70 วรรคสอง ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า ในการปฏิบัติหน้าที่และในการปฏิบัติการอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ข้าราชการต้องวางตนเป็นกลางทางการเมือง การวางตัวเป็น

กลางทางการเมืองของข้าราชการประจำ หมายถึงการกระทำของข้าราชการที่ไม่ฝักใฝ่พรรคการเมืองฝ่ายใด การไม่นำเวลาปฏิบัติราชการไปใช้เพื่อสนับสนุนพรรคการเมืองใด เป็นต้น

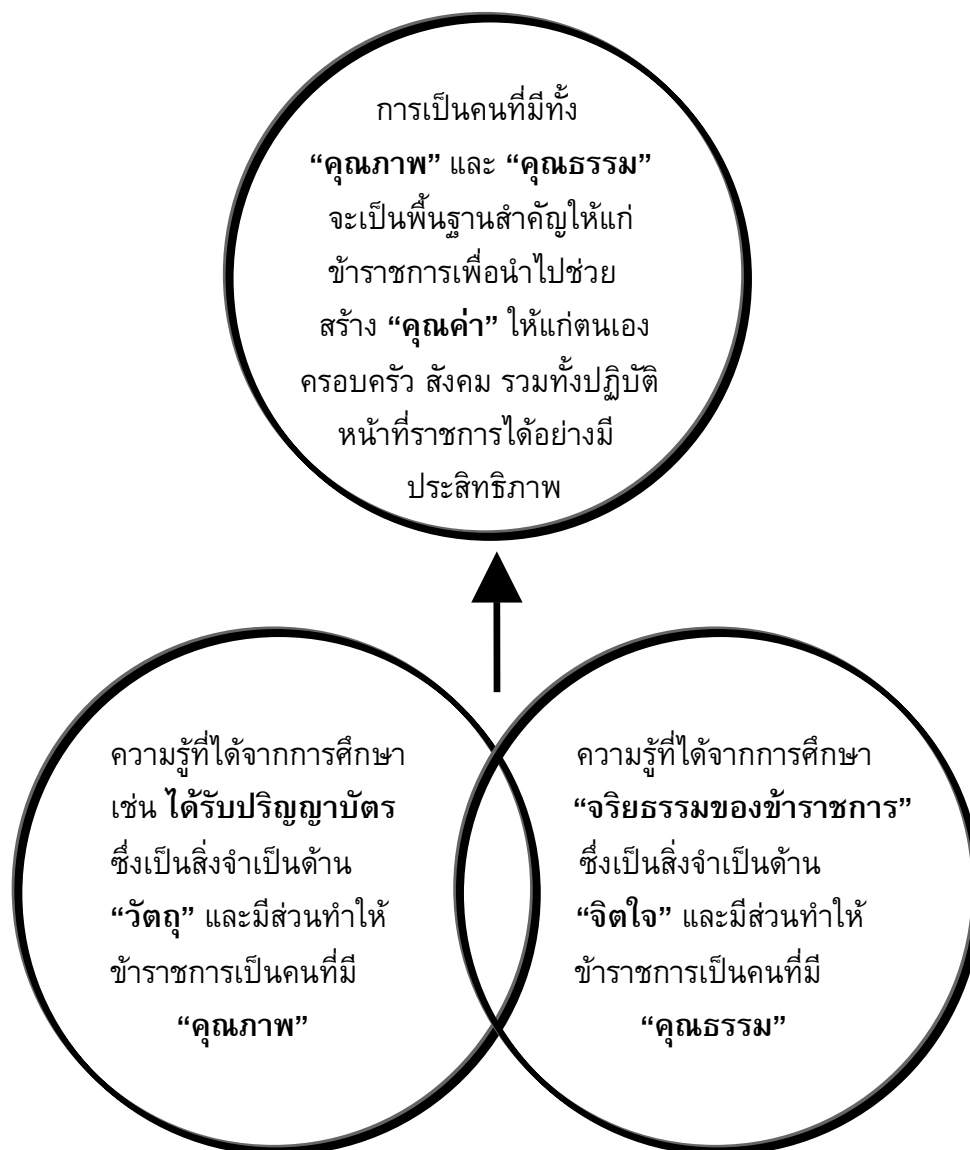
4.3 จริยธรรมในการบริหารราชการ

คำว่า จริยธรรม (Morality) หมายถึง **ธรรมที่เป็นข้อประพฤติปฏิบัติในการบริหารงานราชการ** เช่น บริหารงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต บริสุทธิ์ใจ เสียสละ เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ และมีเมตตา เป็นต้น ในสภาพความเป็นจริง ปัญหาในการบริหารราชการของหน่วยงานของรัฐบางแห่งเกิดจากการขาดจริยธรรมของฝ่ายการเมือง และ/หรือ ฝ่ายประจำ เช่น ปฏิบัติหน้าที่อย่างไม่ซื่อสัตย์สุจริต และไม่บริสุทธิ์ใจได้ก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ เช่น ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงแสวงหาผลประโยชน์ใส่ตนเองและพวกพ้อง และปัญหาการทำลายความเป็นธรรมในสังคม แนวคิดเกี่ยวกับจริยธรรมจึงเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ราชการ

จริยธรรมของข้าราชการมีความสำคัญและจำเป็นอย่างมาก ด้วยเหตุที่การบริหารราชการไม่อาจเกิดประสิทธิภาพที่เอื้ออำนวยประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนได้ หากข้าราชการซึ่งเป็นกลไกของทางราชการที่สำคัญ “ขาดจริยธรรมของข้าราชการ” ซึ่งครอบคลุมถึง การขาดจิตใจจิตสำนึก จิตวิญญาณ หรืออุดมการณ์ที่ตั้งงามเพื่อส่วนรวม การขาดจริยธรรมของข้าราชการมีส่วนสำคัญทำให้ข้าราชการเป็นจำนวนมากประพฤติมิชอบในวงราชการ การกระทำหรือผลงานที่ปรากฏออกมาก็จะขาดประสิทธิภาพหรือไม่มีประสิทธิภาพมากเท่าที่ควร ทั้งนี้ เนื่องจากจิตใจหรือจริยธรรมมีส่วนสำคัญในการกำหนดพฤติกรรมดังกล่าวแล้ว

นอกเหนือจากนี้แล้ว คุณค่าของข้าราชการยังเป็นสิ่งสำคัญที่ควรคำนึงถึงด้วย นั่นก็คือ ข้าราชการไม่ควรมีเฉพาะสิ่งจำเป็นด้าน “วัตถุ” เช่น การได้รับปริญญาบัตรจากการศึกษาเล่าเรียนซึ่งมีส่วนแสดงให้เห็นถึงการเป็นข้าราชการที่มี “คุณภาพ” เท่านั้น แต่ยังคงต้องมีสิ่งจำเป็นด้าน “จิตใจ” ซึ่งได้จาก “จริยธรรมของข้าราชการ” ที่มีส่วนแสดงให้เห็นถึงการเป็นข้าราชการที่มี “คุณธรรม” ควบคู่กันไปด้วย การเป็นข้าราชการที่มีทั้งคุณภาพและคุณธรรม ย่อมเป็นพื้นฐานสำคัญให้แก่ข้าราชการนั้นนำไปช่วยสร้าง “คุณค่า” ให้เกิดประโยชน์แก่ตนเอง ครอบครัว สังคม ตลอดจนปฏิบัติหน้าที่ราชการเพื่อส่วนรวมได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย โปรดดูภาพที่ 3 ประกอบ

ภาพที่ 3 คุณค่าของข้าราชการที่มีทั้งคุณภาพ คุณธรรม และคุณค่า



ด้วยความสำคัญและความจำเป็นของจริยธรรมของข้าราชการดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มาตรา 77 จึงได้บัญญัติให้รัฐจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินไว้ ดังนี้

“**มาตรา 77** รัฐต้องจัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง จัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และพนักงาน หรือลูกจ้างอื่นของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่”

4.4 จริยธรรมของข้าราชการ เมื่อจริยธรรมเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นยิ่งสำหรับข้าราชการ ในที่นี้จึงขอเสนอจริยธรรมของข้าราชการไว้ 7 ประการ เพื่อนำไปสู่การเป็นข้าราชการที่มีจริยธรรมดีงาม ดังนี้

1) การนำหลักธรรมมาใช้ในการให้บริการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความซื่อสัตย์ สุจริต เสียสละ อดทน มีความเป็นธรรม เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ มีน้ำใจ สุภาพ มีเมตตาธรรม และการเป็นแบบอย่างที่ดีของหน่วยงานของรัฐ

2) การมีจิตสำนึกที่ดีงามในการให้บริการ ข้าราชการทุกคนต้องมีจิตสำนึกในการให้บริการในทิศทางที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการและประชาชนโดยรวม กล่าวคือ ข้าราชการเป็นผู้อาสาหรือสมัครใจเข้ามาปฏิบัติราชการเพื่อผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนโดยรวม จึงจำเป็นต้องมีจิตสำนึกที่ดีงามในการให้อำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ประชาชน ถ้าหากข้าราชการทำได้ก็เชื่อได้ว่าจะช่วยสร้างความเจริญและยกมาตรฐานของประเทศให้สูงขึ้น

3) การวางตัวให้เหมาะสม ข้าราชการไม่ควรทะเลาะทแยงนออยากจะมีชีวิตความเป็นอยู่อย่างหรูหราโอ้อ่า ใช้จ่ายฟุ่มเฟือย หรือ “กินต้อยต้อยอย่างกินความพอดี” แต่ควรปรับเปลี่ยนให้มีพฤติกรรมประจำตัวในลักษณะที่ “กินอยู่แต่เพียงพอดี” รู้จักใช้จ่ายแต่เพียงพอดี รู้จักประหยัด ไม่ฟุ่มเฟือย รวมตลอดถึงการวางตัวเป็นกลางทางการเมือง

4) การไม่ใช้สถานะหรือตำแหน่งไปแสวงหาผลประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น เช่น ข้าราชการไม่ใช้สถานะหรือตำแหน่งเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงการบรรจุ แต่งตั้ง ย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง และเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการคนใด ในเวลาเดียวกันต้องไม่ยอมให้คู่สมรส ญาติสนิท บุคคลในครอบครัวหรือผู้ใกล้ชิดก้าวก่ายการปฏิบัติหน้าที่ราชการของตนหรือผู้อื่น ไม่ยอมให้ผู้อื่นใช้ตำแหน่งหน้าที่ของตนเองโดยมิชอบ รวมตลอดถึงการไม่เรียกร้องผลประโยชน์ในทางมิชอบ ซึ่งครอบคลุมถึงการไม่เรียกร้องของขวัญ ของกำนัล หรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลอื่นใดเพื่อประโยชน์ต่าง ๆ อันอาจจะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของตน

5) การพบปะเยี่ยมเยียนและช่วยเหลือประชาชนอย่างสม่ำเสมอ รวมทั้งเอาใจใส่ทุกข์สุขและรับฟังเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชนและริบหาทางช่วยเหลืออย่างเร่งด่วนอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่เลือกปฏิบัติ

6) การไม่ใช้และไม่บิดเบือนข้อมูลข่าวสารของราชการ ข้าราชการไม่ควรปฏิบัติงานในลักษณะดังกล่าวเพื่อให้ผู้อื่นหรือประชาชนเข้าใจผิดโดยมุ่งหวังผลประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น

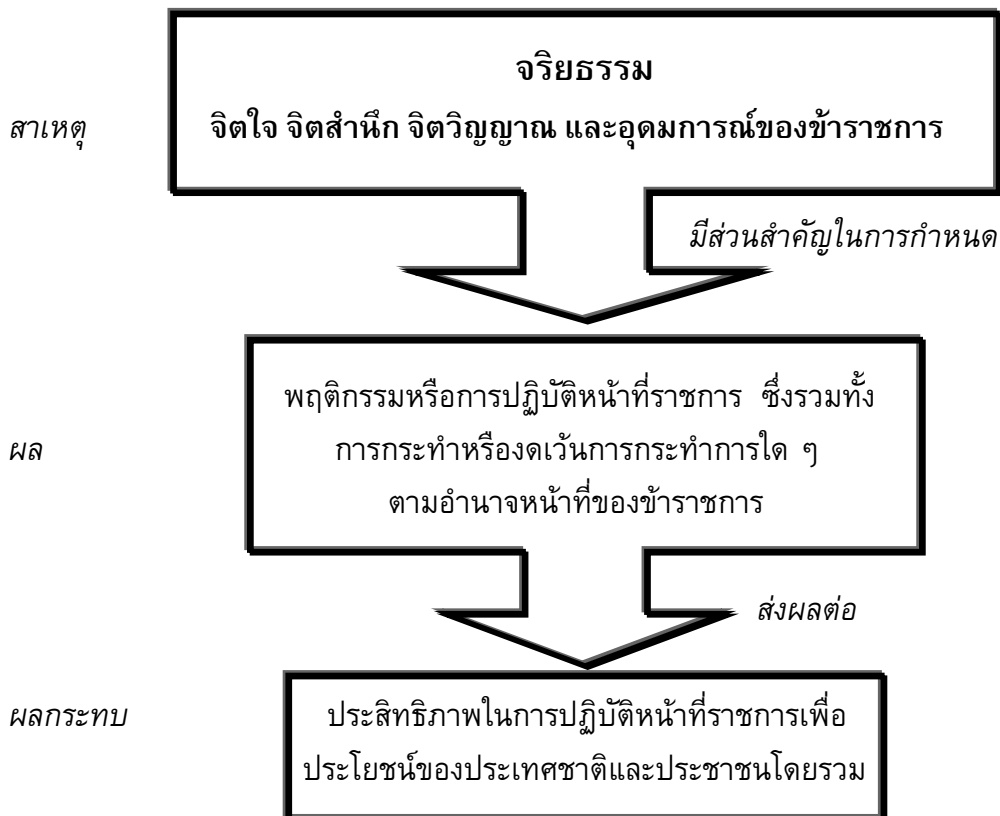
7) การแสดงความรักดีชอบในการบริหารงานผิดพลาด ข้าราชการควรแสดงความรับผิดชอบตามควรแก่กรณี เช่น ลาออกจากตำแหน่ง เมื่อปฏิบัติหน้าที่บกพร่องหรือผิดพลาดอย่างร้ายแรง

4.5 แนวทางการพัฒนาจริยธรรมของข้าราชการ

ผู้นำรัฐบาล นักการเมืองที่รับผิดชอบ ผู้บังคับบัญชา บุคคล รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรดำเนินการพัฒนาจริยธรรมของข้าราชการ รวม 8 เรื่องพร้อมกันไป ดังนี้

4.5.1 สนับสนุนและส่งเสริมให้บุคคลหรือหน่วยงานภายนอกเข้ามามีส่วนในการควบคุมตรวจสอบจริยธรรมของข้าราชการเพิ่มขึ้น สาเหตุสำคัญของการประพฤติมิชอบในวงราชการมาจากข้าราชการบางส่วนขาดจริยธรรมซึ่งอาจเรียกว่า จิตใจ จิตสำนึก จิตวิญญาณ และอุดมการณ์ก็ได้ โดยจริยธรรมมีส่วนสำคัญในการกำหนดพฤติกรรมหรือการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ซึ่งรวมทั้งการกระทำหรืองดเว้นการกระทำใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่ของข้าราชการอันส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ราชการเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนโดยรวม (โปรดดูภาพที่ 4 ประกอบ) กอปรกับการควบคุมตรวจสอบภายในหน่วยงานของรัฐไม่อาจดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งอาจเนื่องจากการเป็นพวกเดียวกัน สีเดียวกัน ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาหรือสนับสนุนให้บุคคลหรือหน่วยงานภายนอก เช่น ประชาชน สถาบันการศึกษา องค์กรเอกชน และสื่อมวลชน เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบพฤติกรรมและจริยธรรมของข้าราชการเพิ่มมากขึ้น

ภาพที่ 4 จริยธรรมของข้าราชการที่ส่งผลกระทบต่อพฤติหน้าที่ราชการหรือการกระทำของข้าราชการ



4.5.2 สนับสนุนให้ดำเนินคดี และลงโทษข้าราชการที่ประพฤติมิชอบตามบทบัญญัติของกฎหมายอย่างเคร่งครัด เข้มงวด และรวดเร็ว โดยดำเนินการกับข้าราชการทุกระดับ การสนับสนุนเช่นนี้จะมีส่วนป้องกันมิใช่ข้าราชการคิดและปฏิบัติราชการในทางมิชอบ เพราะกลัวเกรงว่าจะต้องถูกลงโทษ

4.5.3 ต่อต้านหรือไม่สนับสนุนค่านิยมของข้าราชการไทยที่มีอยู่แล้วในสังคมและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ ในเวลาเดียวกัน ควรสนับสนุนและส่งเสริมให้เผยแพร่ สร้าง และปลูกฝังค่านิยมที่ส่งเสริมการพัฒนาประเทศ

ตัวอย่างค่านิยมของข้าราชการไทยที่มีอยู่แล้วในสังคมและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ เช่น

- 1) ค่านิยมของการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ
- 2) ค่านิยมที่ยึดถือระบบพวกพ้องในทางมิชอบ

- 3) ค่านิยมที่ต้องการเป็นเจ้าของคน
- 4) ค่านิยมในการประจบสอพลอ
- 5) ค่านิยมที่ชอบความสะอาดสวยงามและเกียจคร้าน
- 6) ค่านิยมแบบปัจเจกชนนิยม
- 7) ค่านิยมในความเป็นอนุรักษนิยม

สำหรับตัวอย่างค่านิยมที่ส่งเสริมการพัฒนาประเทศ เช่น

- 1) ค่านิยมในความซื่อสัตย์สุจริต
- 2) ค่านิยมในระบบคุณธรรม
- 3) ค่านิยมในหลักประชาธิปไตย
- 4) ค่านิยมที่ยึดถือหลักการมากกว่าตัวบุคคล
- 5) ค่านิยมในความประหยัดและขยัน
- 6) ค่านิยมของการรวมกลุ่ม
- 7) ค่านิยมในระเบียบวินัย⁶

4.5.4 ผู้บังคับบัญชาควรประพฤติตัวเป็นแบบอย่างที่ดีในการปฏิบัติราชการ โดยใช้วิชาความรู้และประสบการณ์ในทิศทางที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม สำหรับการประพฤติตัวเป็นแบบอย่างที่ดีของผู้บังคับบัญชามี 10 ข้อ ดังนี้

หนึ่ง เป็นคนสุจริต และไม่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตอย่างเด็ดขาด โดยควรละความชั่ว หรือบริหารจัดการหรือปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และพยายามแสดงออกให้เห็นอย่างชัดเจนอย่างต่อเนื่อง เช่น ไม่เรียกร้องหรือรับทรัพย์สินเงินทอง รับส่วย รับผลประโยชน์ตอบแทนในทางมิชอบ และไม่ปกป้องคุ้มครองช่วยเหลือผู้ใต้บังคับบัญชาที่ทุจริต

สอง เสียสละประโยชน์และความสุขส่วนตัวเพื่อส่วนรวม

สาม ดำรงตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่อย่างภาคภูมิใจ มีเกียรติ มีศักดิ์ศรี และมีจรรยาบรรณ โดยควรระลึกและปฏิบัติในลักษณะที่ว่า เกียรติมาก่อน (honor comes first) เงินหรือผลประโยชน์ในทางมิชอบ

สี่ มีไมตรีจิต (courtesy) ซึ่งครอบคลุมถึงการมีมารยาท ความสุภาพ ความเอื้อเฟื้อ มีอริยาศย และมนุษยสัมพันธ์ที่ดี

⁶ ค่านิยม หมายถึง ระบบความคิด ความเชื่อ หรือการกระทำต่าง ๆ ของข้าราชการที่มีลักษณะถาวรซึ่งข้าราชการยึดถือ หรือใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้ ค่านิยมอาจเป็นไปในทิศทางที่ส่งเสริม และ/หรือ เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศไทย โปรดดูเพิ่มเติม วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, ค่านิยมของข้าราชการไทยในยุคปฏิรูประบบราชการ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โพธิ์เพชร, 2547), หน้า 13, 104-105.

ห้า ทำตัวให้เป็นที่ยอมรับ (respect) หรือให้ได้รับความศรัทธาจากประชาชน
หก เป็นผู้ให้มากกว่าผู้รับ และรู้จักพอ

เจ็ด สนับสนุนและยกย่องคนดี พร้อมทั้งตำหนิการกับคนไม่ดี เช่น ไม่ยกย่อง นินทา และประณาม

สำหรับคนดี มีลักษณะดังนี้

(1) คนดีจำเป็นจะต้องมีคุณลักษณะจำเพาะ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต้องซื่อสัตย์ ต้องสุจริต ต้องเสียสละ ต้องรู้จักคำว่าจงรักภักดีทั้งต่อตนเอง ต่อครอบครัว ต่อสังคม และต่อชาติบ้านเมือง ต้องรู้จักคำว่า ตอบแทนบุญคุณแผ่นดิน นอกจากนี้ ความดีที่อยู่ในตัวของคนดีเท่านั้นไม่พอ คนดีดังกล่าวจะต้องดูแลครอบครัวให้มีความซื่อสัตย์สุจริตด้วยถึงจะเป็นคนดีที่สมบูรณ์ ถ้าไม่เช่นนั้นคนนั้นก็จะเป็นคนดีที่ไม่สมบูรณ์ ไม่ดีจริง อีกทั้งการทำความดีนั้น บางครั้งอาจทำในลักษณะปิดทองหลังพระ คือ ไม่บอกให้ใครรู้ ไม่จำเป็นต้องประกาศ หรือไม่ทำความดีเพื่อความเด่นความดัง แต่เป็นการทำความดีที่ทำเพราะอยากทำ ทำแล้วภาคภูมิใจ

(2) คนดีต้องทำความดีพร้อมกันทั้งกายและตั้งใจ และมีชีวิตแคตัวตัวเองเท่านั้น แต่จะต้องคิดถึงสังคม และรู้จักตอบแทนบุญคุณแผ่นดินด้วย

(3) คนดีต้องมีจิตวิญญาณ ซึ่งหมายถึง พลังจิตที่มีอยู่ในตัวบุคคล และช่วยผลักดันให้ประกอบกิจกรรมหรือการแสดงออกที่โดดเด่นเกินมาตรฐานของคนทั่วไป จิตวิญญาณนี้เกิดขึ้นในตัวเองได้ หรือว่าอบรมสั่งสอนให้เกิดขึ้นก็ได้

(4) คนดีต้องส่งเสริมสนับสนุนและสร้างคนดีด้วยกัน เพื่อให้มีและเกิดขึ้นในบ้านเมืองให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ สำหรับวิธีสร้างคนดี ต้องยกย่องคนดีให้ปรากฏชัดเจน และเผยแพร่ให้กว้างไกล คนดีจะได้มีกำลังใจในการปฏิบัติงาน มีกำลังใจในการทำความดี และรักษาความดีให้ดำรงอยู่ต่อไป ไม่ดีแตก

(5) คนดีต้องทำความดีอย่างต่อเนื่องและแน่วแน่มั่นคง เพื่อใช้เป็นเกราะหรือกำแพงสำหรับต่อต้านระบบหรือกระแสความต้องการของยุคสมัย เช่น ระบบนิยมเงินตรา ระบบพวกพ้องในทางมิชอบ และการเอารัดเอาเปรียบ รวมทั้งเพื่อต่อต้านกระแสความต้องการของคนเป็นจำนวนมาก เช่น ความเห็นแก่ตัว การไม่รู้จักพอ การฟุ้งเฟ้อ และการทุจริต เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ทำได้ง่ายกว่าความดี หากคนดีขาดการทำความดีเพื่อเป็นเกราะป้องกันก็จะถูกระบบ กระแส และต้องการดังกล่าวนั้นกลืนได้ง่าย

ส่วนการตำหนิการกับคนไม่ดี มีดังนี้

- (1) ต้องไม่ยกย่อง นินทา หรือประณามคนไม่ดี
- (2) ต้องตีแผ่คนไม่ดีให้รู้ว่าเป็นคนไม่ดี
- (3) ต้องไม่คบหาสมาคมกับคนไม่ดี
- (4) ต้องบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดกับคนไม่ดี

(5) ต้องกีดกันคนไม่ดี ไม่ให้ก่อความเดือดร้อนวุ่นวาย หรือป้องกันไม่ให้เข้าสู่ตำแหน่งที่จะสร้างความเดือดร้อนเสียหายได้

(6) ฟังระลึกลูกอยู่เสมอว่า ต้องไม่เคารพยกย่องคนไม่ดีที่มีฐานะร่ำรวยโดยได้ทรัพย์สินเงินทองมาโดยมิชอบ ทรัพย์สินเงินมิใช่ตัวชี้วัดของความดี คนที่ทำไม่ดีบางคนจะไม่ได้รับการหรือถูกลงโทษทาง “กฎหมาย” ซ้ำมาก เช่น ทำผิดขึ้นศาลและกว่าศาลจะลงโทษก็ใช้เวลานาน แต่ผลของการทำชั่วจะเกิดขึ้นในใจของคนประพฤติชั่วในทันทีทันใด และจะถูก “กฎหมายสังคมลงโทษ” ถูกสังคมหรือคนทั่วไปดูถูกเหยียดหยาม นอกจากนี้ คนทำไม่ดีจิตใจจะหดหู่ กลัวคนอื่นรู้ กลัวลูกหลานจะเสียชื่อ เข้าลักษณะพวกหน้าขึ้นนอกตรม อย่างไรก็ตาม อาจมีข้อยกเว้นเฉพาะคนทำชั่วบางคนที่มีความแข็งแกร่งมากสามารถจะทนต่อการกระทำสิ่งไม่ดีได้ แต่คนไม่ดีพวกนี้ ก็จะต้องเผชิญกับความไม่ดีทั้งทางกายและใจตลอดไป และในที่สุด ก็จะต้องพบกับ “กฎแห่งกรรม” คือ ถ้าทำดีก็ยอมได้ดี แต่ถ้าทำชั่วก็ยอมได้ชั่ว

แปด มีความเป็นผู้เชี่ยวชาญและนำหลักวิชาการมาประยุกต์ใช้ในการบริหารราชการ และในการประพฤติตัวเป็นแบบอย่างที่ดี

เก้า ปฏิบัติราชการในลักษณะที่แสดงถึงความเป็นมืออาชีพ (professionalism) ซึ่งหมายถึง รู้จริง มีความรู้ ความสามารถ ความชำนาญ และสามารถปฏิบัติงานเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวมได้อย่างมีประสิทธิภาพจริงและชัดเจน

สิบ มิใช่เป็นเพียงผู้นำในการบริหารงานเท่านั้น แต่ควรเป็นผู้นำที่มีภาวะผู้นำสูง กล่าวที่จะเป็นผู้นำ และกล่าวที่จะตัดสินใจพัฒนาจริยธรรมของข้าราชการอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เช่นนี้ สอดคล้องกับข้อความที่ว่า A leader without leadership is not a leader

4.5.5 สนับสนุนให้นำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (Sufficiency Economy) มาเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ โดยควรบรรจุไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) และฉบับต่อ ๆ ไป พร้อมกับนำไปยึดถือปฏิบัติจริงอย่างจริงจังต่อเนื่อง และพร้อมเพรียงกัน ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

หนึ่ง การดำเนินการในทางสายกลางที่อยู่บนพื้นฐานความพอดี เน้นการพึ่งตนเอง ขณะเดียวกัน ให้ก้าวทันโลกในยุคโลกาภิวัตน์

สอง ความพอเพียงที่เน้นการผลิต และบริโภคอยู่บนความพอประมาณมีเหตุผล

สาม ความสมดุลและการพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นการพัฒนาอย่างเป็นองค์รวม มีสมดุลระหว่างกระแสการแข่งขันจากโลกาภิวัตน์ และกระแสท้องถิ่นนิยม มีความหลากหลายในโครงสร้างการผลิต มีการใช้ทุนที่มีอยู่ในสังคมให้มีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์สูงสุด ไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม ภูมิปัญญาและวิถีชีวิตที่ดีงาม

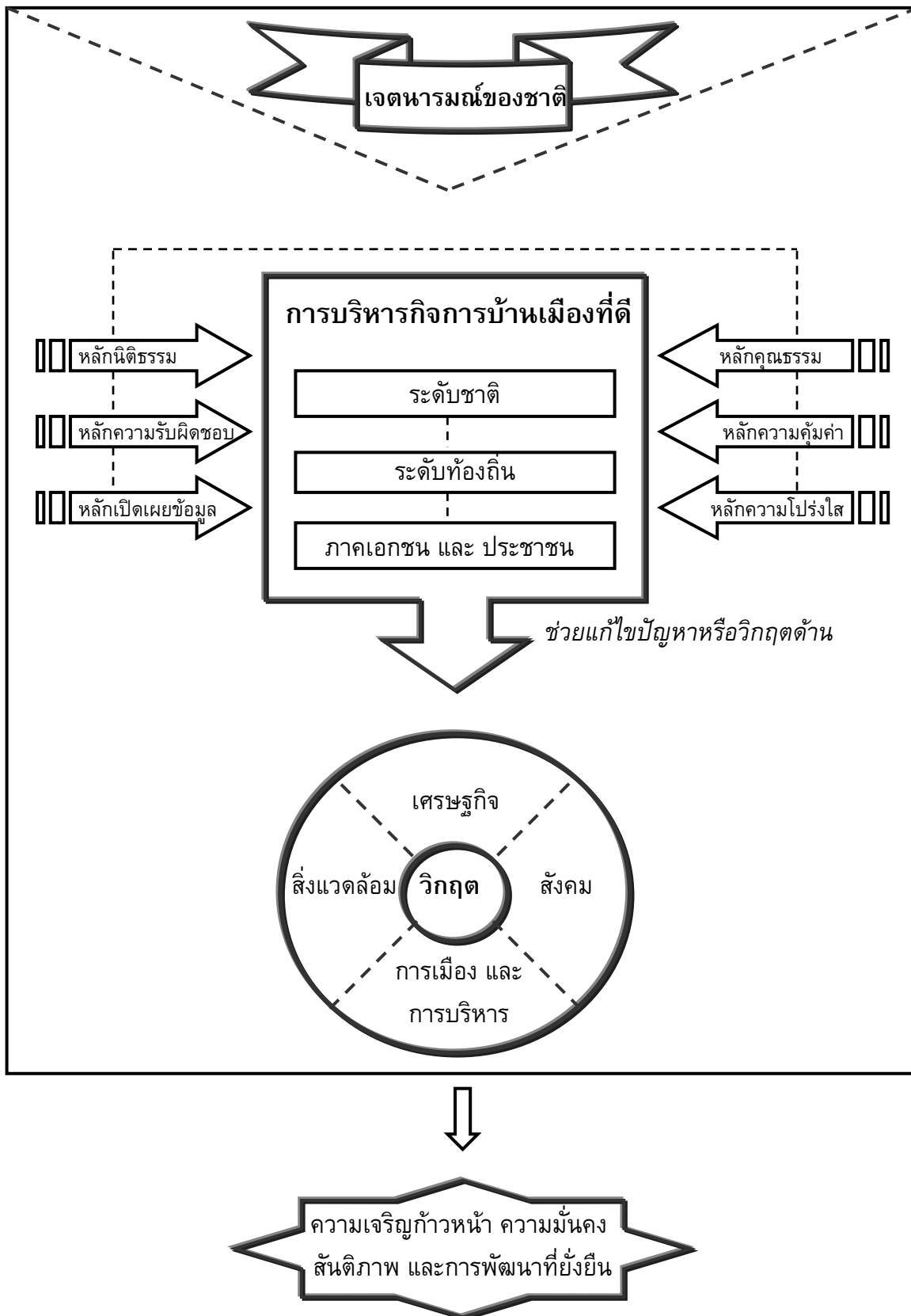
สี่ การมีภูมิคุ้มกันในตัวที่ดีพอสมควรในการเตรียมความพร้อม ู้เท่าทันต่อผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ มีความยืดหยุ่นในการปรับตัว มีการตัดสินใจอย่างมีเหตุมีผล มีความเข้มแข็ง มั่นคง และยั่งยืน

ห้า การเสริมสร้างจิตใจคนและพัฒนาคนในชาติให้เป็นคนดี มีคุณธรรม มีความรับผิดชอบ ซื่อสัตย์สุจริต มีสติปัญญา มีความเพียร อดทน และรอบคอบ

4.5.6 ส่งเสริมให้นำการบริหารราชการตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาใช้ แนวทางดังกล่าวนี้ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องบริหารราชการโดยยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่ประกอบด้วย 6 หลัก ได้แก่ หลักนิติธรรม (rule of law) หลักคุณธรรม (ethics) หลักความโปร่งใส (transparency) หลักความมีส่วนร่วม (participation) หลักความรับผิดชอบ (accountability) และหลักความคุ้มค่า (value for money) กล่าวได้ว่า แม้จะมีกระบวนการปฏิบัติราชการที่ประกอบด้วยกี่ขั้นตอนก็ตาม ถ้าในแต่ละขั้นตอนไม่ยึดถือกฎระเบียบหรือตัวบทกฎหมาย ขาดคุณธรรม ขาดความซื่อสัตย์สุจริต ขาดความโปร่งใสหรือไม่เปิดโอกาสให้มีการควบคุมตรวจสอบทั้งจากภายในและภายนอก รวมทั้งขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ขาดความรับผิดชอบในการดำเนินงาน และขาดความคุ้มค่าในการดำเนินงานในบางกรณีแล้ว กระบวนการปฏิบัติราชการนั้น จะไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นการปรับปรุงระบบการคิดและการบริหารกิจการบ้านเมืองที่เริ่มจากหน่วยงานภาครัฐโดยกำหนดเจตนารมณ์แห่งชาติ พร้อมกับสนับสนุนให้ทุกฝ่ายทุกระดับเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาและวิกฤตทั้งหลายของประเทศด้วยการร่วมกันดำเนินงาน และในที่สุดนำไปสู่วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของชาติที่สำคัญ เช่น ความเจริญก้าวหน้า ความมั่นคง สันติภาพ และการพัฒนาที่ยั่งยืนสำหรับประเทศชาติและประชาชนโดยส่วนรวม โปรดดูภาพที่ 5

ภาพที่ 5 สารสำคัญของการบริหารราชการตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี



4.5.7 สหัชสนุนให้ผู้บังคับบัญชา ผู้บริหาร หรือแกนนำในการปฏิบัติ ราชการนำหลักทศพิธราชธรรมมาใช้ ทศพิธราชธรรมเป็นหลักที่นักบริหารและสามัญชน สามารถนำมาปรับใช้ได้ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

หนึ่ง ทาน คือ การให้นอกเหนือจากการบริจาคเป็นทรัพย์สินหรือสิ่งของแก่ ผู้ยากไร้ ผู้ด้อยโอกาส และผู้ตกทุกข์ได้ยากแล้ว อาจจะทำให้เข้าใจแก่ผู้อื่นได้ด้วย

สอง ศีล คือ ความประพฤติที่ดีงาม ตามหลักศาสนาของแต่ละคน เป็นต้น ว่า ยึดถือศีล 5 ตามหลักพระพุทธศาสนา

สาม บริจาค คือ ความเสียสละ หมายถึง การเสียสละความสุขส่วนตนเพื่อ ความสุขหรือประโยชน์ของส่วนรวม

สี่ ความซื่อตรง คือ การดำเนินชีวิตและปฏิบัติ หน้าที่การงานด้วยความซื่อ สัตย์สุจริต

ห้า ความอ่อนโยน คือ ความสุภาพอ่อนโยน มีอัธยาศัยไมตรี ไม่เย่อหยิ่ง ถือตัว และไม่ติดยึดกับระบบเจ้าขุนมูลนาย คนทั่วไปก็จะต้อนรับ เพราะอยู่ใกล้แล้วสบายใจ

หก ความเพียร คือ หลักธรรมที่สอนให้ไม่ย่อท้อ แต่ให้ปฏิบัติหน้าที่ ราชการด้วยความมุ่งมั่น ฝ่าฟันอุปสรรคทั้งหลายจนประสบความสำเร็จ

เจ็ด ความไม่โกรธ คือ การไม่โมโหหรือโกรธง่าย ถึงแม้ในหลาย สถานการณ์จะทำได้ยาก

แปด ความไม่เบียดเบียน คือ การไม่บีบบังคับกดขี่ผู้อื่น รวมทั้งการไม่ใช้ อำนาจไปบังคับ หรือหาเหตุกลั่นแกล้งผู้อื่นด้วย

เก้า ความอดทน หรือ ขันติ คือ การทนต่อความยากลำบาก ไม่ท้อถอย และไม่หมดกำลังใจ กำลังใจที่จะดำเนินชีวิต

สิบ ความเที่ยงธรรม คือ ความยุติธรรม ความถูกต้อง ความหนักแน่น ไม่ เอนเอียงหัวโนหวัดด้วยคำพูด อารมณ์ หรือลากสักการะใด⁷

4.5.8 สหัชสนุนให้หน่วยงานทั้งหลายรวมทั้งประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมใน การควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติราชการของข้าราชการด้านจริยธรรมอย่างต่อเนื่อง โดย ดำเนินการในลักษณะเป็นเครือข่าย ซึ่งหมายถึง หน่วยงานและประชาชนควรรวมตัวกันเป็นกลุ่ม เป็นชุมชน เป็นองค์กรในพื้นที่ทุกระดับ โดยมีเป้าหมายและกิจกรรมเชื่อมโยงกันและสอดคล้องกับ

⁷โปรดดูเพิ่มเติม สมเด็จพระญาณสังวร, "ศาสนาและทศพิธราชธรรม" ใน *ชมรมนักบริหารข้าราชการ พลเรือน การสัมมนาเรื่องการพัฒนาข้าราชการพลเรือนด้วยทศพิธราชธรรม* ณ ทำเนียบรัฐบาล 27 พฤษภาคม 2530 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักงาน ก.พ., 2530), หน้า 3-7.

สภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสภาพแวดล้อมของพื้นที่นั้น ทั้งนี้ ต้องเป็นไปในทิศทางที่เอื้ออำนวยประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนโดยรวมด้วย

5. สรุป

ข้าราชการเป็นกลไกสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินนับแต่อดีตถึงปัจจุบัน และจะยังคงมีความสำคัญต่อไปในอนาคต หากข้าราชการขาดจริยธรรมย่อมส่งผลเสียต่อประเทศชาติและประชาชน จริยธรรมของข้าราชการเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นเพราะจริยธรรมเป็นปัจจัยที่มีส่วนสำคัญในการกำหนดพฤติกรรมหรือการปฏิบัติหน้าที่ราชการของข้าราชการซึ่งส่งผลต่อการให้บริการสาธารณะและการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ในส่วนของปัญหาของข้าราชการ อาจแบ่งเป็นปัญหาที่มีสาเหตุมาจากระบบราชการ และมาจากตัวข้าราชการ ปัญหาดังกล่าวนี้อาจยิ่งเพิ่มมากขึ้นหากข้าราชการขาดจริยธรรมหรือขาดจิตสำนึกในการเป็นข้าราชการที่ดี ดังนั้น จึงจำเป็นยิ่งที่จะต้องพัฒนาจริยธรรมของข้าราชการ โดยรัฐบาล หน่วยงาน หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องควรสนับสนุนให้มีการพัฒนาข้าราชการตาม หนึ่ง ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง สอง แนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สาม หลักทศพิธราชธรรม และ สี่ หน่วยงานและประชาชนควรควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการด้านจริยธรรมเพิ่มมากขึ้นโดยดำเนินงานในลักษณะที่เป็นเครือข่าย โปร่งดูภาพที่ 6

ภาพที่ 6 การพัฒนาจริยธรรมของข้าราชการที่เน้นใน 4 เรื่อง

