

แนวทางการบริหารจัดการเพื่อป้องกันการคอร์รัปชันของ
ข้าราชการประจำ

โดย

พลเรือตรี สมหมาย วงษ์จันทร์
เจ้ากรมสารบรรณทหารเรือ
กองทัพเรือ

นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๕๗
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๕๗ - ๒๕๕๘

บทคัดย่อ

เรื่อง แนวทางการบริหารจัดการเพื่อป้องกันการคอร์รัปชันของข้าราชการประจำ
ลักษณะวิชา การเมือง
ผู้วิจัย พลเรือตรี สมหมาย วงษ์จันทร์ หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๗

การศึกษาเรื่อง “แนวทางการบริหารจัดการเพื่อป้องกันการคอร์รัปชันของข้าราชการประจำ” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหา สาเหตุ องค์ประกอบการคอร์รัปชันของข้าราชการประจำ และเพื่อหาแนวทางการบริหารจัดการเพื่อป้องกันการคอร์รัปชันของข้าราชการประจำ โดยมีขอบเขตของการวิจัยศึกษาเฉพาะกรณีข้าราชการประจำเท่านั้น ไม่รวมนักการเมือง นักธุรกิจ และภาคเอกชนต่าง ๆ

ในการวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงเหตุผลอาศัยทฤษฎีสนับสนุน ศึกษางานวิจัยที่มีผู้เคยดำเนินการไว้แล้ว รวมถึงศึกษา บทความ หนังสือ เอกสารของบุคคล และหน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิ ในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชัน

ผลของการศึกษาวิจัย พบว่าการบริหารงานระบบราชการภายใต้แนวคิดการบริหารตามหลักการธรรมาภิบาล (GOOD GOVERNANCE) ที่ใช้ในปัจจุบันเพียงอย่างเดียวยังไม่ได้ผลและไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมไทย สำหรับสาเหตุและองค์ประกอบการคอร์รัปชันของข้าราชการประจำ เกิดจากสาเหตุในตัวข้าราชการ สภาพแวดล้อมข้าราชการ ปัจจัยพื้นฐานระบบอุปถัมภ์และพรรคพวก รวมถึงระบบราชการที่มีปัญหาเชิงโครงสร้าง ปัญหาวัฒนธรรมราชการ วิธีคิดแบบราชการ พื้นฐานโครงสร้างราชการไทยที่ผิดพลาดตั้งแต่ในอดีต มีการใช้อำนาจในตำแหน่งแสวงหาผลประโยชน์ และนำผลประโยชน์ไปแสวงหาตำแหน่งที่สูงขึ้นและใช้อำนาจในตำแหน่งที่สูงขึ้นไปแสวงหาผลประโยชน์ต่อไปอีก ข้อเสนอแนะแนวทางการบริหารภายใต้กระบวนการทศพิธราชธรรมและหลักธรรมาภิบาล มาใช้ในการบริหารจัดการควบคู่กับการใช้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อแก้ไขปัญหาทั้งตัวระบบ และคนไปพร้อมกัน ขณะเดียวกันปัจจัยภายนอกที่เป็นสิ่งเร้าให้เกิดการคอร์รัปชันต้องปรับเปลี่ยนให้เป็นสิ่งเร้าที่ต่อต้านการคอร์รัปชัน

สำหรับการศึกษาในครั้งนี้ เนื่องจากผู้ศึกษามีระยะเวลาในการศึกษาจำกัดมาก ประกอบกับแนวทางการศึกษาที่ได้ทำการศึกษาในครั้งนี้มีผู้ศึกษาไว้น้อย จึงมีข้อมูลให้สืบค้นไม่มากนักข้อค้นพบที่ได้จึงเป็นข้อค้นพบในภาพกว้าง ๆ ทั่วไป ที่สามารถนำไปใช้ในการศึกษาในเชิงลึกต่อไปได้

คำนำ

สาเหตุที่กระผม สนใจที่จะทำการวิจัยเรื่องดังกล่าว เพราะ ประเทศไทยมีปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นทุกปี และนโยบายการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน ถูกกำหนดเป็นนโยบายสำคัญของทุกรัฐบาล ประกอบกับผู้วิจัยปฏิบัติงานในสายงานกำลังพลมาหลายปี เห็นว่าปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นทุกครั้งจะมีข้าราชการประจำเป็นตัวจักรสำคัญในการดำเนินการ นอกเหนือจากนักการเมืองและนักธุรกิจภาคเอกชน รวมทั้งที่ผ่านมามีประเทศไทยได้นำแนวคิดการบริหารตามหลักการของประเทศตะวันตก เช่น หลักการธรรมาภิบาลมาใช้แต่กลับส่งผลให้การคอร์รัปชันในประเทศมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น จึงเกิดคำถามในใจว่าการคอร์รัปชันจะหมดไปจากประเทศไทยได้หรือไม่หากยังคงใช้แนวคิดการบริหารตามหลักการของประเทศตะวันตก จึงสนใจที่จะเปรียบเทียบแนวคิดการบริหารตามหลักการของประเทศตะวันตกกับแนวคิดการบริหารตามวิถีพุทธ และปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงว่าหลักการใดจึงจะเหมาะสมกับการบริหารเพื่อป้องกันการคอร์รัปชันของข้าราชการประจำได้

พลเรือตรี

(สมหมาย วงษ์จันทร์)

นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๗

ผู้วิจัย

กิตติกรรมประกาศ

เอกสารวิจัยเรื่อง แนวทางการบริหารจัดการเพื่อป้องกันการคอร์รัปชันของข้าราชการประจำ สามารถสำเร็จลงได้ด้วยความช่วยเหลือจาก พลเอก เอกชัย ศรีวิลาศ ผู้อำนวยการสำนักสันติวิธี และธรรมาภิบาล สถาบันพระปกเกล้า และ พลตรี สรานุวัตร ประดิษฐ์พงศ์ อาจารย์ที่ปรึกษา ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำ และเสนอข้อคิดเห็นต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ ตลอดจนเป็นผู้จุดประกายความคิด ทำให้เกิดความมานะ อุทิศสาหะในการศึกษาค้นคว้า จนเอกสารวิจัยฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี ข้าพเจ้าขอขอบพระคุณ เป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ขอขอบคุณ พันตำรวจโท สุนัย หาเรือนพีช ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ที่ได้ให้สัมภาษณ์เชิงลึก และ เรือโท ไพโรจน์ คงทวี ที่จัดพิมพ์ ตลอดจนเจ้าหน้าที่สารบรรณทหารเรือ ที่ให้ความช่วยเหลือในเรื่องการจัดทำรูปเล่ม รวมทั้งขอขอบคุณผู้ที่ได้ช่วยค้นคว้าข้อมูล และให้ความช่วยเหลือในเรื่องต่าง ๆ ที่มีได้กล่าวถึงมา ณ โอกาสนี้ด้วย

สุดท้ายนี้ หากเอกสารวิจัยฉบับนี้มีข้อผิดพลาดประการใด ข้าพเจ้าขอน้อมรับในความผิดพลาดแต่เพียงผู้เดียว

พลเรือตรี

(สมหมาย วงษ์จันทร์)

นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๗

ผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ข
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญตาราง	ฉ
สารบัญแผนภาพ	ช
บทที่ ๑ บทนำ	๑
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๔
ขอบเขตของการวิจัย	๔
วิธีดำเนินการวิจัย	๔
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	๕
คำจำกัดความ	๕
บทที่ ๒ แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	๙
แนวคิดและทฤษฎีการบริหาร	๑๐
แนวคิดการบริหารภายใต้หลักธรรมาภิบาล	๑๑
แนวคิดและปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง	๒๐
ดัชนีนิพนธ์เรื่อง การนำนโยบายหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ธรรมาภิบาล ไปปฏิบัติ : กรณีศึกษากรุงเทพมหานคร	๒๕
บทที่ ๓ ระบบราชการ อำนาจ องค์ประกอบและสาเหตุการคอร์รัปชัน ของข้าราชการประจำ	๒๙
ระบบราชการไทย	๒๙
อำนาจ ปัจจัย กลไก ขององค์การที่เอื้อต่อการทุจริต	๓๓
สาเหตุที่มาจากภายในตัวข้าราชการประจำ	๓๔
สาเหตุที่มาจากสภาพแวดล้อมข้าราชการประจำ	๓๕

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
สภาพการคอร์รัปชันในประเทศไทยในปัจจุบัน	๓๖
สาเหตุและองค์ประกอบของการคอร์รัปชันของข้าราชการประจำ	๓๘
สรุปสาเหตุและองค์ประกอบของปัญหาการคอร์รัปชันของข้าราชการประจำ และแนวทางการแก้ไข	๔๐
บทที่ ๔ แนวทางการบริหารจัดการเพื่อการป้องกันการคอร์รัปชันของข้าราชการประจำ	๔๒
แนวคิดของผู้ทรงคุณวุฒิในการป้องกันและการปราบปรามการคอร์รัปชันของข้าราชการประจำ	๔๒
วิเคราะห์การบริหารภายใต้แนวคิดการบริหารตามหลักการธรรมาภิบาลที่ใช้ในปัจจุบัน	๔๕
วิเคราะห์การบริหารภายใต้แนวคิดกระบวนทัศน์วิถีพุทธผสมผสานกับแนวคิดตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง	๔๘
แนวทางการบริหารจัดการเพื่อป้องกันการคอร์รัปชันของข้าราชการประจำ	๕๔
บทที่ ๕ สรุป และข้อเสนอแนะ	๕๘
สรุป	๕๘
ข้อเสนอแนะ	๕๙
บรรณานุกรม	๖๓
ประวัติย่อผู้วิจัย	๖๕

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่	
๑ - ๑ ค่า CPI SCORE ของประเทศไทย	๖
๑ - ๒ ค่า CPI SCORE ของประเทศไทยเปรียบเทียบกับประเทศสิงคโปร์	๘
๑ - ๓ ตารางเปรียบเทียบการจัดลำดับของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยใช้ข้อมูลดัชนีวัดภาพลักษณ์การคอร์รัปชัน (CPI SCORE) มาจัดทำ ในห้วงระยะเวลา ๑๑ ปีที่ผ่านมา ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๔๖ - ๒๕๕๗ (ค.ศ.๒๐๐๓ - ๒๐๑๔)	๙
๔ - ๑ วิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างแนวคิดการบริหารภายใต้กระบวนทัศน์ วิถีพุทธกับแนวคิดการบริหารตามหลักการธรรมาภิบาล	๕๓

สารบัญแผนภาพ

หน้า

แผนภาพที่

๑ - ๑	กราฟเปรียบเทียบการจัดลำดับที่ของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยใช้ข้อมูลดัชนีวัดภาพลักษณ์ (CPI SCORE) ในห้วงระยะเวลา ๑๒ ปี ที่ผ่านมา ตั้งแต่ พ.ศ.๒๕๔๖ - ๒๕๕๗	๓
๒ - ๑	ทางสายกลาง	๒๑
๓ - ๑	วงแหวนความสัมพันธ์ของการเมือง ๔ ภาคส่วน	๓๖
๓ - ๒	กระบวนการในการทุจริตคอร์รัปชันของข้าราชการไทย	๓๘
๓ - ๓	แสดงสาเหตุและองค์ประกอบการเกิดคอร์รัปชันของข้าราชการประจำ	๓๙
๓ - ๔	แสดงกรอบความคิดที่ใช้ในการวิจัย	๔๑

บทที่ ๑

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

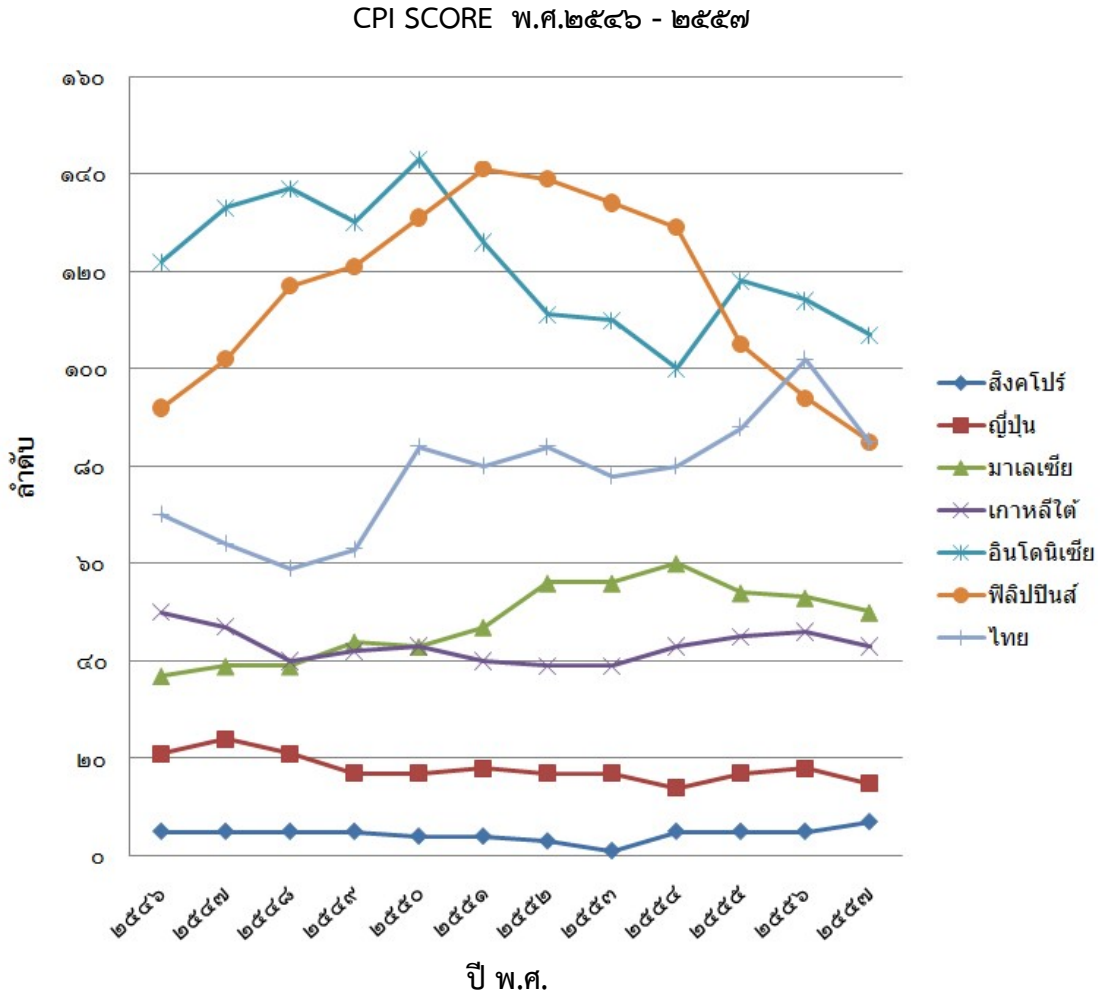
องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International Organization) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระมีเครือข่ายมากกว่า ๑๒๐ ประเทศทั่วโลก และก่อตั้งขึ้นเพื่อต่อต้านปัญหาการคอร์รัปชัน ได้สำรวจระดับความรู้สึกและการรับรู้ของกลุ่มตัวอย่าง ต่อปัญหาการคอร์รัปชันในประเทศต่างๆ ทั่วโลก มาตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๓๘ และนำผลการสำรวจมาจัดลำดับตรรกษณภาพลักษณะการคอร์รัปชัน (Corruption Perception Index : CPI) โดยจัดเรียงลำดับจากประเทศที่มีค่า CPI สูงสุด (คอร์รัปชันน้อยที่สุด) ไปจนถึงประเทศที่มีค่า CPI ต่ำสุด (คอร์รัปชันมากที่สุด) มาจัดทำเป็นคะแนนระดับความรู้สึกและการรับรู้ต่อปัญหาการคอร์รัปชันในประเทศนั้น เรียกว่าค่า CPI SCORE โดยกำหนดเป็นคะแนนเริ่มจาก ๐ คะแนน (มีการคอร์รัปชันมากที่สุด) เรียงลำดับไปจนถึง ๑๐๐ คะแนน (มีการคอร์รัปชันน้อยที่สุด) รวมถึงจัดทำค่า CONFIDENCE RANGE ซึ่งเป็นค่า คะแนนความน่าเชื่อถือของแต่ละประเทศในเรื่องการไม่มีการคอร์รัปชันมีห้วงคะแนนระหว่าง ๐ คะแนน ถึง ๑๐๐ คะแนน ซึ่ง ๐ คะแนน หมายถึง ประเทศนั้นไม่มีความน่าเชื่อถือว่าจะไม่มีการคอร์รัปชัน ส่วน ๑๐๐ คะแนน หมายถึง ประเทศนั้นมีความน่าเชื่อถือว่าจะไม่มีการคอร์รัปชัน พร้อมกับมีการจัดเรียงลำดับที่แต่ละประเทศ เริ่มจากลำดับที่ ๑ หมายถึงประเทศที่มีการคอร์รัปชันน้อยที่สุดหรือไม่มี เรียงลำดับเพิ่มขึ้นตามการคอร์รัปชันที่เพิ่มขึ้น ผลการสำรวจในช่วง ๑๙ ปี ที่ผ่านมาพบว่าประเทศไทย มีค่า CPI SCORE อยู่ในช่วง ๒๗.๙ คะแนน (ปี พ.ศ.๒๕๓๘) ถึง ๓๕ คะแนน (ปี พ.ศ.๒๕๕๖) ไม่เคยเกิน ๔๐ คะแนน และการเรียงลำดับที่ประเทศที่มีการคอร์รัปชันมีแนวโน้มลำดับที่เพิ่มสูงขึ้นทุกปี จากลำดับที่ ๓๗ (สำรวจ ๕๔ ประเทศ) ในปี พ.ศ.๒๕๓๙ เพิ่มขึ้นเป็นลำดับที่ ๘๕ (สำรวจ ๑๗๕ ประเทศ) ในปี พ.ศ.๒๕๕๗ และมีค่า CPI SCORE ล่าสุด ๓๘ คะแนน ดังตัวอย่างข้อมูลรายละเอียด ๑๒ ปีย้อนหลังของประเทศไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๔๖ ถึงปี พ.ศ.๒๕๕๗ ตามตารางที่ ๑-๑ ค่า CPI SCORE ของประเทศไทยซึ่งมีลำดับที่การคอร์รัปชันของประเทศไทยมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ค่า CPI SCORE คงมีแนวโน้มต่ำ ค่า CONFIDENCE RANGE คงมีแนวโน้มต่ำ หากเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ประเทศสิงคโปร์ในช่วง ๑๒ ปีย้อนหลังตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๔๖ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๕๗ จะเห็นว่าประเทศสิงคโปร์มีค่า CPI SCORE ในช่วง ๘๖-๘๔ คะแนนมีค่า CONFIDENCE RANGE ในช่วง ๘๑-๘๗ คะแนน มีลำดับที่ ๑ ถึง ๗ เคยได้ลำดับที่ ๑ เมื่อปี พ.ศ.๒๕๕๓ ดังข้อมูลรายละเอียด ตามตารางที่ ๑-๒ ค่า CPI SCORE ของประเทศไทยเปรียบเทียบกับประเทศสิงคโปร์ และหากเปรียบเทียบกับประเทศต่างๆ จำนวน ๖ ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ในห้วง ๑๒ ปีที่ผ่านมา ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๔๖ ถึง ปี พ.ศ.๒๕๕๗ จะปรากฏข้อมูลตามตารางที่ ๑-๓ ตารางเปรียบเทียบการจัดลำดับที่ของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยใช้ข้อมูลดัชนีวัดภาพลักษณ์การคอร์รัปชัน (CPI SCORE) มาจัดทำในห้วงระยะเวลา ๑๒ ปีที่ผ่านมา และหากนำข้อมูลในตารางที่ ๑-๓ มาจัดทำเป็นกราฟดังแผนภาพที่ ๑-๑ จะพบว่าในเรื่องการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันประเทศในภูมิภาคนี้ ภาพรวมประเทศสิงคโปร์อยู่ในอันดับที่ ๑ ประเทศญี่ปุ่นอยู่ในอันดับที่ ๒ ประเทศเกาหลีใต้อยู่ในอันดับที่ ๓ ประเทศมาเลเซียอยู่ในอันดับที่ ๔ ประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ ๕ ซึ่งอยู่เหนือเพียงประเทศอินโดนีเซีย (อันดับที่ ๖) และประเทศฟิลิปปินส์ (อันดับที่ ๗) เท่านั้น ซึ่งประเทศไทย ถือว่าอยู่ในเกณฑ์ต่ำของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งหากเปรียบเทียบกับประเทศฟิลิปปินส์และประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งมีที่ตั้งทางภูมิศาสตร์เป็นเกาะและมีประชากรจำนวนมาก การป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันนี้ น่าจะดำเนินการยากกว่าประเทศไทย จึงถือได้ว่าประเทศไทยดำเนินการในเรื่องการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันอยู่ในกลุ่มประเทศที่ดำเนินการได้ไม่ดีนัก ประกอบกับนโยบายรัฐบาลเกือบทุกรัฐบาล แม้กระทั่งการทำรัฐประหารของคณะรักษาความสงบแห่งชาติก็ให้ความสำคัญ และกำหนดให้มีมาตรการทวงคืนคอร์รัปชันในทุกหัวข้อของการปฏิรูป ซึ่งนับวันจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นในสังคมไทยโดยให้ถือเป็นวาระแห่งชาติ และเป็นหัวใจของการปฏิรูปประเทศ ซึ่งคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่มี พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๗ นโยบายข้อ ๑๐ คือ “การส่งเสริมการบริหารราชการแผ่นดินที่มีธรรมาภิบาลและการป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิดีในภาครัฐ” รวมทั้งการประชุมสภาภิบาล ครั้งที่ ๗/๒๕๕๗ เมื่อ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๗ ที่ผ่านมามีมติที่ประชุมให้ นชต.กท. และเหล่าทัพให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในทุกมิติ โดยให้นำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและหลักธรรมาภิบาล มาปฏิบัติอย่างจริงจัง รวมทั้งให้ความร่วมมือกับทุกภาคส่วนในการต่อต้านคอร์รัปชันให้ประสบความสำเร็จอย่างยั่งยืนต่อไป

สำหรับการคอร์รัปชันในประเทศไทยส่วนใหญ่เกิดจากความร่วมมือของนักการเมือง นักธุรกิจ ภาคเอกชน และข้าราชการประจำ เนื่องจากข้าราชการประจำเป็นตัวจักรสำคัญในการบริหารพัฒนาประเทศ การใช้อำนาจของข้าราชการประจำและปัจจัยอื่นๆ ของข้าราชการประจำ จึงส่งเสริมการคอร์รัปชันของนักการเมือง นักธุรกิจ และภาคเอกชน ตามที่ปรากฏเป็นข่าวออกมาอย่างต่อเนื่อง เช่น โครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลของชุดที่ผ่านมา เป็นต้น ประกอบกับที่ผ่านมาหลายทศวรรษประเทศไทยได้นำหลักการและการบริหารจัดการแบบประเทศตะวันตกมาใช้ในการบริหารงานเพื่อการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันในภาครัฐ แต่ดูเหมือนว่ายิ่งใช้ก็ยิ่งมีปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเพิ่มมากยิ่งขึ้นดังเช่น การนำหลักการธรรมาภิบาล (Good Governance) ของประเทศตะวันตกมาใช้ โดยการออกพระราชกฤษฎีกาหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.๒๕๔๖ มาเป็นตัวแบบในการออกกฎหมายเพื่อบริหารงานภาครัฐนั้นดีจริงหรือไม่ และจะช่วย

ป้องกันการคอร์รัปชันของข้าราชการประจำโดยตรงได้อย่างแท้จริงหรือไม่ หากดีจริงตั้งแต่ออกพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้มาใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๔๖ ทำไมประเทศไทยจึงถูกจัดลำดับเป็นประเทศที่มีการคอร์รัปชันเพิ่มมากขึ้นทุกปี และการเกิดการคอร์รัปชันทุกครั้งจะมีข่าวว่าข้าราชการประจำเข้าไปเกี่ยวข้องด้วยเสมอ จึงเกิดคำถามในใจว่าคอร์รัปชันจะหมดไปจากประเทศได้หรือไม่ หากยังคงใช้แนวคิดการบริหารงานภาครัฐที่ยึดหลักการของประเทศตะวันตกทั้งหมด จึงมีความสนใจที่จะศึกษาเพื่อแสวงหาแนวคิดเพื่อนำมากำหนดเป็นแนวทางในการบริหารจัดการที่เหมาะสมเพื่อป้องกันการคอร์รัปชันในภาครัฐ โดยศึกษาเฉพาะกรณีของข้าราชการประจำไม่รวมนักการเมือง นักธุรกิจ และภาคเอกชน โดยจะศึกษาปัญหา สาเหตุ และองค์ประกอบการคอร์รัปชันของข้าราชการประจำ ศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวคิดการบริหารภายใต้ลัทธิธรรมาภิบาลที่ใช้ในปัจจุบันกับแนวคิดการบริหารภายใต้

แผนภาพที่ ๑ - ๑ กราฟเปรียบเทียบการจัดลำดับที่ของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยใช้ข้อมูลดัชนีวัดภาพลักษณ์ (CPI SCORE) ในห้วงระยะเวลา ๑๒ ปีที่ผ่านมา ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๔๖ - ๒๕๕๗



ที่มา : Transparency International Organization, ออนไลน์, ๒๐๑๔

หมายเหตุ ประเทศที่มีลำดับที่น้อย หมายถึง ประเทศนั้นมีการคอร์รัปชันน้อย (CPI SCORE มีค่ามาก)
ส่วนประเทศที่มีลำดับที่มาก หมายถึงประเทศนั้นมีการคอร์รัปชันมาก (CPI SCORE มีค่าน้อย)

กระบวนการทัศน์วิถีพุทธผสมผสาน กับแนวคิดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ว่าแนวทางใดมีความเหมาะสมกับข้าราชการประจำและสภาพแวดล้อมของสังคมไทยมากกว่ากัน โดยเน้นเรื่องแนวคิดที่จะนำมาใช้ในการกำหนดแนวทางการบริหารเพื่อป้องกันการคอร์รัปชันของข้าราชการประจำเท่านั้น ผู้วิจัยในฐานะเคยปฏิบัติราชการในสายงานกำลังพลมาเป็นระยะเวลาประมาณ ๑๐ ปี และเมื่อปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๕๗ ได้ดำรงตำแหน่งเจ้ากรมกำลังพลทหารเรือ ในการปฏิบัติราชการในสายงานกำลังพลห้วง ๑๐ ปี ที่ผ่านมามีผู้บังคับบัญชาได้เคยแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการสอบสวนหาผู้รับผิดชอบทางอาญา ทางละเมิด และทางวินัย หลายคณะกรรมการ บ่อยครั้งได้พบเห็นภาพข้าราชการกองทัพเรือซึ่งเป็นข้าราชการประจำกระทำความผิดในการทุจริตคอร์รัปชันต่อหน้าที่ และในอนาคตหากกำกับดูแลข้าราชการกองทัพเรือที่มีหน้าที่ในการจัดหายุทธโद्यายุภัณฑ์ไม่ได้ ข้าราชการกองทัพเรือซึ่งเป็นข้าราชการประจำอาจจะร่วมมือกับนักการเมือง นักธุรกิจ และภาคเอกชน คอร์รัปชันในการจัดหายุทธโद्यายุภัณฑ์ของกองทัพเรือ ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของกำลังพล ตลอดจนส่งผลกระทบต่อถึงความเสียหายต่อประเทศชาติ จึงมีความตั้งใจที่ต้องการจะแก้ไขปัญหาและหาแนวทางการบริหารจัดการที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสังคมไทย เพื่อป้องกันการคอร์รัปชันของข้าราชการประจำ รวมถึงต้องการเห็นภาพข้าราชการประจำของประเทศไทยมีอิสระขาด ไม่ร่วมมือกับนักการเมือง นักธุรกิจ และภาคเอกชน คอร์รัปชันประเทศชาติ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. ศึกษาปัญหาสาเหตุ และองค์ประกอบการคอร์รัปชันของข้าราชการประจำ
๒. หาแนวทางทางการบริหารจัดการเพื่อป้องกันการคอร์รัปชันของข้าราชการประจำ

ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาเฉพาะกรณีข้าราชการประจำเท่านั้น ไม่รวมนักการเมือง นักธุรกิจ และภาคเอกชน
ต่าง ๆ

วิธีดำเนินการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงเหตุผลและอาศัยทฤษฎีมาสนับสนุนการวิเคราะห์ รวมทั้งศึกษาจากงานวิจัยที่เคยดำเนินการมาแล้ว ดังนี้

๑. ใช้ข้อมูลปฐมภูมิอันได้แก่การวิเคราะห์เนื้อหา ข้อมูลเชิงประจักษ์ บทความ ข่าวสาร
๒. ใช้ข้อมูลทุติยภูมิจากรายงาน ผลสำรวจ วิจัยอย่างมีขั้นตอน คือ

๒.๑ การวิเคราะห์/สังเคราะห์ แนวคิดการบริหารภายใต้กระบวนทัศน์ต่างๆ ที่มีอิทธิพลต่อการป้องกันการคอร์รัปชันของข้าราชการประจำ

๒.๒ การสำรวจวิเคราะห์เอกสาร ข้อพิจารณา บทความ รายงานวิจัย

๒.๓ การประมวลสังเคราะห์การใช้แนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงผสมผสานกับกระบวนทัศน์วิถีพุทธ เปรียบเทียบกับแนวคิดการบริหารภายใต้หลักการธรรมาภิบาล

๓. สัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันของข้าราชการประจำ

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. ทำให้ได้รับทราบ ปัญหา สาเหตุ และองค์ประกอบของการคอร์รัปชันของข้าราชการประจำ

๒. ได้ทราบแนวทางการบริหารจัดการเพื่อป้องกันการคอร์รัปชันของข้าราชการประจำ

คำจำกัดความ

คอร์รัปชัน หมายถึง การใช้อำนาจเพื่อให้ได้มาซึ่งผลได้ ตำแหน่ง ชื่อเสียง เกียรติยศ หรือผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม โดยวิถีทางที่ฝ่าฝืนกฎหมาย หรือมาตรฐานทางศีลธรรม

คอร์รัปชันในวงราชการ หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติการอย่างใด ในตำแหน่งหรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ดังกล่าวนั้นโดยมิชอบ หรือใช้สิทธิ์ความเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

การประพฤติมิชอบในวงราชการ หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบแบบแผน หรือคำสั่งไม่ว่าการปฏิบัติ หรือไม่ปฏิบัตินั้นจะเป็นการทุจริตด้วยหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้ให้รวมถึงการประมาทเลินเล่อ ในหน้าที่ราชการอันเป็นสาเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

ตารางที่ ๑ - ๑ ค่า CPI SCORE ของประเทศไทย

พ.ศ.	ลำดับที่	จำนวนประเทศที่เข้าร่วม	CPI SCORE	CONFIDENCE RANGE
๒๕๔๖ (ค.ศ.๒๐๐๓)	๗๐	๑๓๓	๓๓	๑๔ - ๔๔
๒๕๔๗ (ค.ศ.๒๐๐๔)	๖๔	๑๔๕	๓๖	๓๓ - ๓๙
๒๕๔๘ (ค.ศ.๒๐๐๕)	๕๙	๑๕๘	๓๘	๓๕ - ๔๑
๒๕๔๙ (ค.ศ.๒๐๐๖)	๖๓	๑๖๓	๓๖	๓๒ - ๓๙
๒๕๕๐ (ค.ศ.๒๐๐๗)	๘๔	๑๗๙	๓๓	๒๙ - ๓๗
๒๕๕๑ (ค.ศ.๒๐๐๘)	๘๐	๑๘๐	๓๕	๓๐ - ๓๙
๒๕๕๒ (ค.ศ.๒๐๐๙)	๘๔	๑๘๐	๓๔	๓๐ - ๓๘
๒๕๕๓ (ค.ศ.๒๐๑๐)	๗๘	๑๗๘	๓๕	๒๒ - ๔๔
๒๕๕๔ (ค.ศ.๒๐๑๑)	๘๐	๑๘๓	๓๔	๓๑ - ๓๖
๒๕๕๕ (ค.ศ.๒๐๑๒)	๘๘	๑๗๖	๓๗	๓๔ - ๔๐
๒๕๕๖ (ค.ศ.๒๐๑๓)	๑๐๒	๑๗๗	๓๕	๓๓ - ๓๗
๒๕๕๗ (ค.ศ.๒๐๑๔)	๘๕	๑๗๕	๓๘	๓๕ - ๔๑

ที่มา : Transparency International Organization, ออนไลน์, 2014

หมายเหตุ ๑. การเรียงลำดับที่การคอร์รัปชันของประเทศต่างๆ ทั่วโลก กรณีที่ประเทศนั้นมีลำดับที่น้อย หมายถึง ประเทศนั้นมีการคอร์รัปชันน้อย ลำดับที่มาก หมายถึง ประเทศนั้นมีการคอร์รัปชันมาก

๒. ค่า CPI SCORE หมายถึง คะแนนการที่ประชาชนประเทศนั้นมีความรู้สึก และมีการรับรู้ต่อปัญหาการคอร์รัปชันของประเทศ ซึ่งมีห้วงคะแนนระหว่าง ๐ - ๑๐๐ คะแนน กรณี ๐ คะแนน หมายถึง ประเทศนั้นมีการคอร์รัปชันมากที่สุด กรณี ๑๐๐ คะแนน หมายถึง มีการคอร์รัปชันน้อยที่สุด หรือไม่มีการคอร์รัปชันในประเทศนั้น

๓. ค่า CONFIDENCE RANGE หมายถึง คะแนนความน่าเชื่อถือว่าเป็นประเทศนั้นไม่มีการคอร์รัปชัน มีห้วงคะแนนระหว่าง ๐ - ๑๐๐ คะแนน กรณี ๐ คะแนน หมายถึง ประเทศนั้นไม่น่าเชื่อถือว่าเป็นประเทศนั้นไม่มีการคอร์รัปชัน กรณี ๑๐๐ คะแนน หมายถึง ประเทศนั้นน่าเชื่อถือว่าเป็นประเทศนั้นไม่มีการคอร์รัปชัน

ตารางที่ ๑ - ๒ ค่า CPI SCORE ของประเทศไทยเปรียบเทียบกับประเทศสิงคโปร์

พ.ศ.	ลำดับที่	ประเทศ	จำนวนประเทศที่เข้าร่วม	CPI SCORE	CONFIDENCE RANGE
๒๕๔๖ (ค.ศ.๒๐๐๓)	๕	สิงคโปร์	๑๓๓	๙๔	๙๒ - ๙๕
	๗๐	ไทย		๓๓	๑๔ - ๔๔
๒๕๔๗ (ค.ศ.๒๐๐๔)	๕	สิงคโปร์	๑๔๕	๙๓	๙๐ - ๙๕
	๖๔	ไทย		๓๖	๓๓ - ๓๙
๒๕๔๘ (ค.ศ.๒๐๐๕)	๕	สิงคโปร์	๑๕๘	๙๔	๙๓ - ๙๕
	๕๙	ไทย		๓๘	๓๕ - ๔๑
๒๕๔๙ (ค.ศ.๒๐๐๖)	๕	สิงคโปร์	๑๖๓	๙๔	๙๒ - ๙๕
	๖๓	ไทย		๓๖	๓๒ - ๓๙
๒๕๕๐ (ค.ศ.๒๐๐๗)	๔	สิงคโปร์	๑๗๙	๙๓	๙๐ - ๙๕
	๘๔	ไทย		๓๓	๒๙ - ๓๗
๒๕๕๑ (ค.ศ.๒๐๐๘)	๔	สิงคโปร์	๑๘๐	๙๒	๙๐ - ๙๓
	๘๐	ไทย		๓๕	๓๐ - ๓๙
๒๕๕๒ (ค.ศ.๒๐๐๙)	๓	สิงคโปร์	๑๘๐	๙๒	๙๐ - ๙๔
	๘๔	ไทย		๓๔	๓๐ - ๓๘
๒๕๕๓ (ค.ศ.๒๐๑๐)	๑	สิงคโปร์	๑๗๘	๙๓	๘๙ - ๙๕
	๗๘	ไทย		๓๕	๒๒ - ๔๔
๒๕๕๔ (ค.ศ.๒๐๑๑)	๕	สิงคโปร์	๑๘๓	๙๒	๘๙ - ๙๔
	๘๐	ไทย		๓๔	๓๑ - ๓๖
๒๕๕๕ (ค.ศ.๒๐๑๒)	๕	สิงคโปร์	๑๗๖	๘๗	๘๓ - ๙๐
	๘๘	ไทย		๓๗	๓๔ - ๔๐
๒๕๕๖	๕	สิงคโปร์	๑๗๗	๘๖	๘๒ - ๙๐

(ค.ศ.๒๐๑๓)	๑๐๒	ไทย		๓๕	๓๓ - ๓๗
๒๕๕๗	๗	สิงคโปร์	๑๗๕	๘๔	๘๑ - ๘๗
(ค.ศ.๒๐๑๔)	๘๕	ไทย		๓๘	๓๕ - ๔๑

ที่มา : Transparency International Organization, ออนไลน์, ๒๐๑๔

หมายเหตุ ๑. การเรียงลำดับที่การคอร์รัปชันของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก กรณีที่ประเทศนั้นมีลำดับที่น้อย หมายถึง ประเทศนั้นมีการคอร์รัปชันน้อย ลำดับที่มาก หมายถึง ประเทศนั้นมีการคอร์รัปชันมาก

๒. ค่า CPI SCORE หมายถึง คะแนนการที่ประชาชนประเทศนั้นมีความรู้สึก และมีการรับรู้ ต่อปัญหาการคอร์รัปชันของประเทศ ซึ่งมีห้วงคะแนนระหว่าง ๐ - ๑๐๐ คะแนน กรณี ๐ คะแนน หมายถึง ประเทศนั้นมีการคอร์รัปชันมากที่สุด กรณี ๑๐๐ คะแนน หมายถึง มีการคอร์รัปชันน้อยที่สุด หรือไม่มีการคอร์รัปชันในประเทศนั้น

๓. ค่า CONFIDENCE RANGE หมายถึง คะแนนความน่าเชื่อถือที่ประเทศนั้นไม่มีการคอร์รัปชัน มีห้วงคะแนนระหว่าง ๐ - ๑๐๐ คะแนน กรณี ๐ คะแนน หมายถึง ประเทศนั้นไม่น่าเชื่อถือ ว่าไม่มีการคอร์รัปชัน กรณี ๑๐๐ คะแนน หมายถึง ประเทศนั้นน่าเชื่อถือที่ไม่มีการคอร์รัปชัน

ตารางที่ ๑ - ๓ ตารางเปรียบเทียบการจัดลำดับของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยใช้ข้อมูลดัชนีวัดภาพลักษณ์การคอร์รัปชัน (CPI SCORE) มาจัดทำในห้วงระยะเวลา ๑๑ ปีที่ผ่านมา ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๔๖ - ๒๕๕๗ (ค.ศ.๒๐๐๓ - ๒๐๑๔)

ประเทศ	๒๕๔๖	๒๕๔๗	๒๕๔๘	๒๕๔๙	๒๕๕๐	๒๕๕๑	๒๕๕๒	๒๕๕๓	๒๕๕๔	๒๕๕๕	๒๕๕๖	๒๕๕๗
สิงคโปร์	๕	๕	๕	๕	๔	๔	๓	๑	๕	๕	๕	๗
ญี่ปุ่น	๒๑	๒๔	๒๑	๑๗	๑๗	๑๘	๑๗	๑๗	๑๔	๑๗	๑๘	๑๕
มาเลเซีย	๓๗	๓๙	๓๙	๔๔	๔๓	๔๗	๕๖	๕๖	๖๐	๕๔	๕๓	๕๐
เกาหลีใต้	๕๐	๔๗	๔๐	๔๒	๔๓	๔๐	๓๙	๓๙	๔๓	๔๕	๔๖	๔๓
อินโดนีเซีย	๑๒๒	๑๓๓	๑๓๗	๑๓๐	๑๔๓	๑๒๖	๑๑๑	๑๑๐	๑๐๐	๑๑๘	๑๑๔	๑๐๗
ฟิลิปปินส์	๙๒	๑๐๒	๑๑๗	๑๒๑	๑๓๑	๑๔๑	๑๓๙	๑๓๔	๑๒๙	๑๐๕	๙๔	๘๕
ไทย	๗๐	๖๔	๕๙	๖๓	๘๔	๘๐	๘๔	๗๘	๘๐	๘๘	๑๐๒	๘๕

ที่มา : Transparency International Organization, ออนไลน์, ๒๐๑๔

หมายเหตุ ประเทศที่มีลำดับที่น้อย หมายถึง ประเทศนั้นมีการคอร์รัปชันน้อย ประเทศที่มีลำดับที่มาก หมายถึง ประเทศนั้นมีการคอร์รัปชันมาก ซึ่งปัจจุบันมีประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกที่เข้าร่วมกัน Transparency International Organization จำนวน ๑๗๕ ประเทศ

บทที่ ๒

แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้ ผู้ศึกษาจะขอนำเสนอรายละเอียด แนวคิดทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สำหรับแนวคิดทฤษฎีที่ขอนำเสนอในครั้งนี้ ประกอบด้วย แนวคิดการบริหาร แนวคิดการบริหารภายใต้ กระบวนทัศน์วิฤทธิศาสตร์ แนวคิด การบริหาร ภายใต้หลักธรรมาภิบาล แนวคิดและปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ส่วนงานวิจัยเป็นเรื่องการนำนโยบายหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

แนวคิดและทฤษฎีการบริหาร

๑. บทบาทหน้าที่ทางการบริหาร (THE FUNCTIONS OF MANAGEMENT)

(กฤษฎี เพิ่มทันจิตต์, ๒๕๕๑ : ๓๕ และ ๔๕-๕๐) ได้กล่าวไว้ว่าการบริหาร ตามคำนิยาม ของ ศาสตราจารย์ เบทแมน และสะเน็ลคือกระบวนการของการทำงานกับคนและทรัพยากรการบริหาร ต่าง ๆ เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในจุดมุ่งหมายขององค์กร นักบริหารที่ดีต้องดำเนินสิ่งต่าง ๆ ดังกล่าว อย่างมีประสิทธิภาพ คือการบรรลุจุดมุ่งหมายขององค์กร และมีประสิทธิภาพ คือ การบรรลุจุดมุ่งหมาย ด้วยเงื่อนไขการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ให้มีความสูญเสียน้อยที่สุดนั่นคือ การใช้ประโยชน์เท่าที่เป็นไปได้ จากเงิน คน วัสดุอุปกรณ์ และเวลาอย่างดีที่สุด ดังนั้นนักบริหารที่มีความเป็นเลิศประสบความสำเร็จ ในการดำรงไว้ซึ่งประสิทธิผลและประสิทธิภาพในโลกแห่งการแข่งขันทุกวันนี้ นักบริหารไม่เพียงปรับตน ให้เข้ากับสภาพแวดล้อมที่ กำลังเปลี่ยนแปลง แต่ยังคงประยุกต์ใช้หลักการบริหารขั้นพื้นฐาน (POLC : Planning, Organizing, Leading, Controlling) ต่าง ๆ อย่างเคร่งครัด หลักบริหารขั้นพื้นฐาน (POLC) เหล่านี้ คือบทบาทหน้าที่ทางการบริหาร แบบประเพณีนิยม ๔ ประการ คือ

๑.๑ การวางแผน (Planning) คือการกำหนดจุดมุ่งหมายต่างๆ (Goals) ที่ต้องการ บรรลุถึงหรือมีผลสัมฤทธิ์ และตัดสินใจล่วงหน้าเกี่ยวกับการปฏิบัติที่เหมาะสมที่จำเป็นต่อการบรรลุ จุดมุ่งหมายดังกล่าวการวางแผน ครอบคลุม กิจกรรมต่าง ๆ คือ วิเคราะห์ สถานการณ์ ปัจจุบัน คาดการณ์ อนาคต กำหนดวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ตัดสินใจว่าองค์กร จะดำเนินกิจกรรม ประเภทใด บทบาทหน้าที่ที่ว่าด้วยการวางแผนสำหรับสภาพแวดล้อมของ การแข่งขันใหม่ ที่แตกต่างจากอดีต นอกจากเรื่องของอินเทอร์เน็ต (Internet) กระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) ความสำคัญของ ความรู้และความคิด และความร่วมมือกันข้ามพรมแดนขององค์กร (Collaboration across boundaries) แล้วสำหรับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ยังมีใน เรื่องของทุน ซึ่งอำนาจรัฐ คือ

กลุ่มทุนผูกขาดครองอำนาจรัฐ เมื่อกลุ่มทุน กิจการ ที่มีความสำคัญ ต่อระบบทุนนิยมครองอำนาจรัฐ จึงนำไปสู่ความได้เปรียบในการแข่งขันเหนือคู่แข่ง และ นำไปสู่ชะตากรรม ทางเศรษฐกิจ การเมือง ต่าง ๆ ที่น่ารังเกียจแก่ประชาชนในประเทศ ที่ถูกปกครอง โดยกลุ่มทุน หรือบริษัทผูกขาด เพียงไม่กี่ตระกูล (Corporate oligarchy) นอกจากนี้ ยังมีเรื่องการทับซ้อน ของผลประโยชน์ (Conflict of Interest) ตามนัยของ ศาสตราจารย์ ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร กล่าวว่าจะทำให้ความ เจริญเติบโต ทางเศรษฐกิจ ชะงักงันในระยะยาว แต่ ศาสตราจารย์ ดร.กฤษ เพิ่มทันจิตต์ มีความเห็นเพิ่มเติมว่าการใช้อำนาจรัฐ เพื่อกำหนด นโยบายหรือกฎหมาย ที่ถูกแทรกแซงด้วยผลประโยชน์ของทุนธุรกิจเอกชน ทำให้บริษัทธุรกิจ เอกชนไม่กี่กลุ่มได้ประโยชน์แต่กลุ่มทุนนอกอำนาจทางการเมืองและสังคมโดยรวมเสียประโยชน์ ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ดังนั้นการวางแผน สำหรับสภาพแวดล้อมของการแข่งขันใหม่ ตามข้างต้น คือการส่งมอบคุณค่าเชิงกลยุทธ์ ในอดีตการวางแผนมีแนวทางแบบรวมศูนย์ หรือแบบบนลงสู่ล่าง (Top down) ซึ่งผู้บริหารระดับสูง ขององค์กร กำหนดแผนธุรกิจขึ้นมาเองและส่งให้บุคลากรในองค์กร นำไปปฏิบัติ แต่ปัจจุบันและอนาคตการส่งมอบคุณค่าเชิงกลยุทธ์ เป็นความหมายใหม่ ของการวางแผน ซึ่งหมายถึงกระบวนการที่มีลักษณะเป็นพลวัต (A dynamic process) ที่บุคคลทั้งองค์กรใช้สมองของตน ผนึกสมอง กับลูกค้า ผู้ผลิต และผู้ส่งวัตถุดิบตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้อง รับผิดชอบอื่น ๆ (Stake-holders) เพื่อระบุโอกาสต่าง ๆ (Opportunities) สำหรับสร้างสรรค์ (Create) ยึดเหนี่ยว (Seize) เสริมความ แข็งแกร่งสร้างความยั่งยืนให้แก่ความ ได้เปรียบ ในการแข่งขัน **สรุปการวางแผน คือ การส่งมอบคุณค่า เชิงกลยุทธ์ (Delivering strategic value)**

๑.๒ การจัดองค์กร (Organizing) คือ การรวบรวมและการประสานทรัพยากร การบริหาร ที่เป็นคน เงิน วัสดุ อุปกรณ์ ข้อมูลข่าวสาร และทรัพยากรอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการบรรลุ จุดมุ่งหมาย ขององค์กรสำหรับการจัดองค์กรในความหมายใหม่ คือ การสร้างองค์กร ให้มีลักษณะ พลวัต ที่สำคัญ คือการมีทัศนคติ ต่อบุคลากรขององค์กรในฐานะที่เป็นทรัพยากรการบริหารที่มี คุณค่ามากที่สุด นักบริหารในทัศนะใหม่จะสร้างองค์กรให้มีความยืดหยุ่น และปรับตัวได้ โดยเฉพาะ เพื่อตอบสนองต่อการคุกคามต่าง ๆ ในการแข่งขัน และความต้องการ ของลูกค้า ระเบียบปฏิบัติด้าน ทรัพยากรมนุษย์ จะต้องมึลักษณะก้าวหน้า สามารถดึงดูด และรักษาบุคลากรที่ดีที่สุดและหลากหลายที่สุด สิ่งเหล่านี้คือลักษณะที่บ่งถึงองค์กรที่ประสบความสำเร็จ **สรุปการจัดองค์กร คือ การสร้างองค์กร ที่มีลักษณะพลวัต (Building a dynamic organization)**

๑.๓ การนำ (Leading) คือ การกระตุ้นหรือการให้กำลังใจบุคลากรในองค์กร ให้เป็นผู้สร้าง ผลการดำเนินงานระดับสูง ซึ่งก็คือ การกำหนดทิศทาง (Directing) การสร้างแรงจูงใจ (Motivating) และการสื่อสาร (Communicating) กับบุคลากร ทั้งส่วนบุคคล และกลุ่มปัจจุบัน และอนาคต นักบริหารที่ดีต้องมีความสามารถ ในการระดมกำลังคน เพื่อนำเสนอความคิดของตน ส่งเสริม ให้บุคลากรใช้สมองไปในหนทางที่ไม่เคยเป็นสิ่งจำเป็นในอดีตที่สำคัญ นักบริหาร ต้องดำเนิน

บทบาทของภาวะผู้นำในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งการมอบหมาย อำนาจหน้าที่แก่บุคลากร และสร้างแรงจูงใจในการทำงาน นอกเหนือไปจากวิถีปฏิบัติในอดีตงานที่ยิ่งใหญ่ ต้องเกิดขึ้น จากการทำงานแบบกลุ่ม ทั้งภายในกลุ่มงานเอง และข้ามพรมแดน ของกลุ่มงาน **สรุปการนำ คือ การระดม กำลังคน (Mobilizing people)**

๑.๔ การควบคุม (Controlling) การวางแผนที่ดี การจัดองค์กรที่ดีและการนำที่ดี มิได้ประกันความสำเร็จของการบริหาร ถ้าปราศจากการควบคุม ซึ่งประกอบด้วย กิจกรรมการตรวจสอบ (Monitoring) ความก้าวหน้าของงาน การประเมินผล (Evaluating) และการเปลี่ยนแปลงตามความจำเป็น การตรวจสอบ เป็นองค์ประกอบที่สำคัญยิ่งของการควบคุม เพราะจะทำให้ นักบริหารมั่นใจว่าจุดมุ่งหมายต่างมีผลสัมฤทธิ์ในอนาคตความท้าทายการบริหารที่สำคัญมีลักษณะที่เป็นพลวัตมากกว่าในอดีตเพราะมันเกี่ยวข้องกับการเรียนรู้ และการเปลี่ยนแปลง เพราะฉะนั้นการควบคุมจะต้องดำรงอยู่ในกระบวนการบริหารอย่างแน่นแฟ้นถึงแม้ว่าเทคโนโลยีสมัยใหม่และนวัตกรรมอื่น ๆ อาจทำให้การควบคุมมีประสิทธิภาพ และช่วยให้บุคลากรตลอดทั้งองค์กรและบุคคลภายนอกพรมแดนขององค์กรใช้สมองเพื่อเรียนรู้และเสนอความคิดใหม่ ๆ อย่างหลากหลายและช่วยองค์กรเปลี่ยนแปลงไปในหนทางที่ทำให้องค์กรเคลื่อนที่ไปในอนาคตอย่างมั่นคง **สรุปการควบคุม คือการเรียนรู้และการเปลี่ยนแปลง (Learning and Changing) (กฤษ เพิ่มทันจิตต์, ๒๕๕๑ : ๓๕ และ ๔๕-๔๙)**

แนวคิดการบริหารภายใต้หลักธรรมาภิบาล

๑. ต้นแบบธรรมาภิบาล (ทศพิธราชธรรม)

(เจริญ เจษฎาวัลย์, ๒๕๔๕ : ๗๑-๗๕) ธรรมาภิบาลมีรากฐานมาจากเรื่องของการปกครอง และเรื่องของการปกครองย่อมเกี่ยวเนื่องกับเรื่องของการควบคุมกำกับของผู้มีอำนาจปกครองเดิมในระบบสมบูรณาญาสิทธิราช (Absolute Monarchy) ที่มีพระมหากษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจในการปกครองประเทศได้ใช้หลักที่เรียกกันว่า “ทศพิธราชธรรม” ที่หมายถึง จริยวัตรที่พระเจ้าแผ่นดินควรประพฤติเป็นหลักธรรมประจำพระองค์ หรือคุณธรรมของผู้ปกครอง ๑๐ ประการ คือ

- ๑.๑ ทาน คือ การให้, การสงเคราะห์ประชาชน
- ๑.๒ ศील คือ ความประพฤติที่ดี
- ๑.๓ บริจาค คือ การแจก, การเสียสละ, การให้เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน
- ๑.๔ อาชวะ คือ ความซื่อตรง, ตรงไปตรงมา, ความมีสัตย์
- ๑.๕ มัทวะ คือ ความอ่อนโยน ไม่เย่อหยิ่ง
- ๑.๖ ตบะ คือ ความเพียร, การบำเพ็ญตนเพื่อให้กิเลสเบาบาง
- ๑.๗ อักโกรธะ คือ ความไม่โกรธ, การไม่ใช้อารมณ์
- ๑.๘ อวิหิงสา คือ การไม่เบียดเบียนผู้อื่น ไม่กดขี่ข่มเหงประชาชน

๑.๙ ชั้นดี คือ ความอดทน, ความอดกลั้นต่อสิ่งที่ไม่พอใจ

๑.๑๐ อวีโรธนะ คือ ความเที่ยงธรรม, ความไม่ประพฤติผิดธรรมะ (เจริญ เจษฎาวัลย์, ๒๕๔๕ : ๗๑-๗๕)

สมยศ นาวิการ ได้เสนอว่า การปฏิบัติตาม “ทศพิธราชธรรม” มีรูปแบบในด้าน การปกครองใกล้เคียงกับหลักการของธรรมาภิบาล ซึ่งผู้บริหารองค์กรสามารถนำไปประยุกต์และ ปรับแต่งให้เหมาะสมกับ “วัฒนธรรมองค์กร” ในแต่ละองค์กรได้ หากองค์กรใดนำไปปฏิบัติย่อมเชื่อ ได้ว่าองค์กรนั้นมีโอกาสเป็นองค์กรที่มีธรรมาภิบาลได้องค์กรหนึ่ง ในหลักการของธรรมาภิบาลนั้น มุมมองหนึ่งเป็นเรื่องของรูปธรรมที่สามารถปฏิบัติได้ เช่น เรื่องการกระทำความผิดตามที่กฎหมาย บัญญัติโทษไว้ แต่อีกมุมมองหนึ่งเป็นเรื่องของนามธรรมที่เกี่ยวข้องกับจริยธรรมหรือคุณธรรม ใน ทำนองที่กล่าวไว้ในหลัก “ทศพิธราชธรรม” อย่างไรก็ตาม เรื่องศีลธรรมขึ้นอยู่กับจิตสำนึกของบุคคล ที่ยากจะบังคับ ทางหนึ่งทีพอจะผลักดันให้เป็นจริงได้ ก็คือ การนำหลักความเชื่อทางศาสนาที่กำหนด เป็นแนวปฏิบัติ (สมยศ นาวิการ, ๒๕๔๕ : ๔๖๗)

๒. หลักการธรรมาภิบาลในภาครัฐ (GOOD GOVERNANCE)

ในยุคโลกาภิวัตน์ที่โลกไร้พรมแดนประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ได้ถูกกระแสสังคมโลกบีบให้ยอมรับกติกา National Governance ซึ่งเป็นกติกาที่สร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ความเชื่อมั่นต่อประเทศใดประเทศหนึ่งเกิดจากการที่ประเทศนั้นมี “ระบบ” ที่ดีมากกว่า “ชื่อเสียงของผู้บริหารประเทศ” หลักการของ National Governance ประกอบด้วยหลัก ๖ ประการคือ

๒.๑ ความมีประสิทธิภาพของรัฐบาล ซึ่งหมายความรวมถึงกลไกการดำเนินงานของรัฐบาลทั่วประเทศ ครอบคลุมไปถึงองค์กรของรัฐและรัฐวิสาหกิจทั้งหมด

๒.๒ ความโปร่งใส (Transparency) และความรับผิดชอบ (Accountability) การดำเนินงานของรัฐบาลต้องมีความโปร่งใส มีความชัดเจน และมีความพร้อมต่อความรับผิดชอบที่สามารถตรวจสอบได้

๒.๓ การค้าเสรี รัฐบาลต้องจัดให้มีการค้าโดยเสรี โดยไม่มีการผูกขาดตัดตอนในรูปแบบต่าง ๆ

๒.๔ การปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน จะต้องมีการดำเนินการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเด็ดขาดจริงจัง

๒.๕ การจัดการบริหารรัฐกิจแบบมีส่วนร่วม การบริหารการปกครองของรัฐบาลยุคใหม่ จะต้องมีการปรับเปลี่ยนนโยบายการปกครองให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียเข้ามา มีบทบาทและอิทธิพลในการตัดสินใจมากขึ้น โดยผ่านสถาบันตั้งแต่ระดับรากหญ้า ในระดับท้องถิ่นและเทศบาลไปสู่ระดับภูมิภาค และระดับชาติในที่สุด ภายใต้ระบบการปกครองแบบกระจายอำนาจ (Decentralization) ออกไปสู่การปกครองทั้งประเทศ

๒.๖ กรอบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่มีความชัดเจน การปรับปรุงกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมให้มีความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองในปัจจุบัน กำหนดบทบาทบัญญัติของกฎหมายที่มีความชัดเจนและมีความเป็นธรรมมากที่สุด ภายใต้กระบวนการยุติธรรมที่ดี ที่ส่งเสริมการปกครองตาม หลักนิติธรรม และสิทธิมนุษยชน ในการผลักดันให้ระบบธรรมาภิบาลเกิดเป็นจริงได้ จำเป็นอย่างยิ่งที่สถาบันหรือองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงานภาครัฐจะต้องกำหนดบทบาทของตนเองให้ชัดเจนในกรอบกติกาสังคมที่มีพลวัต (Dynamics Society) ซึ่งแน่นอนว่าระบบธรรมาภิบาลต่าง ๆ ที่สร้างขึ้นมาจะต้องจัดให้มีการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ประสานสัมพันธ์กัน ทั้งในเรื่องของการปฏิบัติและการตัดสินใจที่จะต้องมีความรับผิดชอบและพร้อมที่จะให้ทำการตรวจสอบได้

ธรรมาภิบาลในภาครัฐของแต่ละประเทศในยุคโลกาภิวัตน์ อาจจะมีการแตกต่างกันไปตามเงื่อนไขสภาพแวดล้อมของขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรม และเงื่อนไขทางสภาพ

เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของแต่ละประเทศ แต่สิ่งที่มุ่งหวังสุดท้ายจะเหมือนกัน คือ การบริหาร การปกครองที่ดีที่สุดสำหรับประเทศของตน (เจริญู เจษฏาวัลย์, ๒๕๔๕ : ๘๓-๘๕)

๓. ผู้บริหารองค์กรกับจริยธรรม

กติกาสัญญาที่สำคัญที่สุดของ Good Governace ในภาครัฐบาล คือ ผู้บริหารภายใน องค์กรต้องมีจริยธรรม (Ethics) ซึ่งจริยธรรมเป็นเรื่องของนามธรรมโดยตรง เป็นเรื่องความประพฤติ ของมนุษย์ที่มีความละเอียดอ่อนยากต่อการสัมผัส หรือวัดได้ว่ามนุษย์ควรมีความประพฤติเลวในระดับใด จึงจะถือได้ว่าเป็นคนไม่มีจริยธรรม คำว่า “จริยธรรม” ก็มีความหมายทำนองเดียวกับ “ศีลธรรม” ที่เป็นข้อกำหนดความประพฤติที่ดีของคนเรา (เจริญู เจษฏาวัลย์, ๒๕๔๕ : ๔๖) คำว่า “จริยธรรม อาจให้คำจำกัดความว่าชุดหลักการทางศีลธรรม หรือการเป็นคนที่มีความดีที่ใช้เป็นเครื่องกำหนด ความประพฤติ หรือศีลธรรมของกลุ่มคนให้ปฏิบัติภายในกรอบที่กำหนดไว้ ซึ่งในอีกแง่หนึ่ง จริยธรรม เป็นมาตรฐานของความประพฤติที่ใช้การกำกับดูแล (Govern) พฤติกรรมของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล โดยจริยธรรม หมายถึง พฤติกรรมของบุคคลที่ปฏิบัติตนอย่างผู้มีจิตสำนึกแห่งความรู้ผิดชอบชั่วดี ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับความคิดของบุคคล” สำหรับเรื่องจริยธรรมกับกฎหมาย หรือกฎเกณฑ์มีความสัมพันธ์ กันมาก กฎข้อบังคับทางจริยธรรมจะมีผลใช้บังคับได้ต่อเมื่อผู้คนมีความรู้สึกที่ดี และสังคมนั้นยอมรับ เป็นนิตินิยม เนื่องจากในสังคมใด ๆ จำเป็นต้องมีกติกาการอยู่ร่วมกัน ดังนั้น กฎจริยธรรมจึงจำเป็นต้องเป็นกติกาสัญญาที่มีผู้ให้การยอมรับ มีการปฏิบัติได้ และมีผู้ปฏิบัติกันจริง การบริหารองค์กรใด ๆ จะไปสู่ การเป็นธรรมาภิบาลได้ องค์กรประกอบหนึ่งคือผู้บริหารองค์กรต้องมีจริยธรรม ซึ่งต่อไปนี้เป็นจริยธรรม ของผู้บริหารองค์กรที่จะให้บุคคลอื่นเชื่อถือและไว้วางใจได้จะต้องมีคุณสมบัติดังนี้

๓.๑ ความซื่อตรง (Integrity) ผู้บริหารองค์กรควรจะต้องเป็นคนตรงไปตรงมา (Upright) มั่นคงในหลักการ (Principled) มีเกียรติ (Honorable) ไม่อ้อมค้อม (Frank) พูดจาเปิดเผย (Candid) และกล้าหาญ (Courage)

๓.๒ ความซื่อสัตย์สุจริต (Honesty) ผู้บริหารองค์กรควรจะต้องเป็นคนที่ไว้วางใจได้ อย่างเต็มที่ (Trustful) ไม่คิดทุจริต (Fraud) มีความจริงใจ (Sincere) ตรงไปตรงมา (Straightforward) และเปิดเผย (Forthright)

๓.๓ ความมีศีลธรรม (Morality) ผู้บริหารองค์กรจะต้องมีศีลธรรม (Scrupulousness) สามารถควบคุมสติตนเองได้ (Self Possessed) ไม่ประพฤติตนเป็นคนลดเลี้ยวไม่หลอกลวงฉ้อโกง และโกหก ลักขโมย และตีสองหน้า

๓.๔ ความยุติธรรม (Fairness) ผู้บริหารองค์กรจะต้องมีความเที่ยงธรรม ความชอบธรรม ความชอบด้วยเหตุผล ซึ่งเป็นคุณธรรมที่มนุษย์เรียกร้องต้องการให้มี โดยเฉพาะเมื่อ

คนผู้นั้นต้องเผชิญกับความยุติธรรม และจะต้องปฏิบัติตนต่อผู้อื่นอย่างทัดเทียมกัน (The Equal Treatment of Individual) ตลอดจนจะต้องเป็นคนเปิดใจกว้าง (Open Minded)

๓.๕ การรักษาคำมั่นสัญญา (Promise Keeping) ผู้บริหารองค์กรจะต้องเป็นคนรักษาคำมั่นสัญญา มีคุณค่าน่าเชื่อถือ (Be Worthy of Trust) ยึดมั่นในพันธกรณี (Fullfill Commitment) และไม่ใช้วิธีแปลความแบบคนหัวหมอ (Legalistic Manner) เพื่อหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามพันธกรณีที่ทำไว้

๓.๖ การไม่ขัดแย้งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) ผู้บริหารองค์กรจะต้องไม่ประพฤติปฏิบัติตน หรือกระทำกิจกรรมที่มีความขัดแย้งผลประโยชน์กับองค์กร

๓.๗ การปฏิบัติตามกฎหมายและข้อบังคับ (Compliance with Laws and Regulations) ผู้บริหารองค์กรควรจะต้องปฏิบัติตนให้อยู่ภายใต้กรอบข้อกำหนดของกฎหมายและข้อบังคับของภาครัฐ

๓.๘ การรักษาชื่อเสียงและศักดิ์ศรี (Reputation and Dignity) ผู้บริหารองค์กรควรจะต้องประพฤติปฏิบัติตนให้ดำรงอยู่อย่างผู้มีเกียรติและมีศักดิ์ศรี

จริยธรรมของผู้บริหารองค์กรเป็นเรื่องของสำนึกความรับผิดชอบเกี่ยวกับความประพฤติ การปฏิบัติตนให้เป็นคนที่สามารถให้ความเชื่อถือไว้วางใจได้ในฐานะผู้ที่มีความประพฤติดี ประพฤติชอบ ดังนั้นคนที่มีจริยธรรมที่แท้จริง จึงไม่ได้เป็นเพียงผู้ที่มีจิตสำนึกของตนเองในการดำรงตนอย่างคนดีมีศีลธรรมเท่านั้น ปัญหาจึงมีอยู่ว่าคนดี มีศีลธรรม มีจริยธรรมที่ดียังแท้จริง จะมีอยู่ในหมู่มุขมนตรีหรือไม

๔. ความกล้ารับผิดชอบผู้บริหาร

การสร้างเชื่อมั่นในองค์กร ความรับผิดชอบ (Accountabilities) ของผู้บริหารที่รับผิดชอบในการกระทำและการตัดสินใจของตนเอง โดยไม่โยนความผิดให้ผู้อื่น หรือหลบหนีความผิดที่ตนได้ตัดสินใจพลาดไปเป็น “กระบวนการสร้างความเชื่อมั่นที่สำคัญขององค์กร” ซึ่งความรับผิดชอบของผู้บริหารองค์กรพิจารณาได้ ๓ ประการ ได้แก่

๔.๑ ความรับผิดชอบในฐานะผู้บริหารองค์กร ที่จะต้องรับผิดชอบในการตัดสินใจและการกระทำของตนเองในการปฏิบัติงานทุกประการ โดยพร้อมที่จะให้มีการตรวจสอบอย่างเหมาะสมจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดความเข้าใจอย่างชัดเจนในความรับผิดชอบ (Responsibilities) ที่ได้รับมอบหมาย

๔.๒ ความรับผิดชอบในฐานะส่วนตัว เป็นความรับผิดชอบตามตำแหน่งงาน ตามอำนาจหน้าที่ (Authority) และความรับผิดชอบ (Responsibilities) ที่องค์กรมอบหมายให้มีความรับผิดชอบอีกสถานะหนึ่ง ซึ่งเป็นความรับผิดชอบในฐานะผู้บริหารมืออาชีพ โดยเฉพาะผู้บริหาร

ที่เป็นวิชาชีพพิเศษ เช่น วิศวกร แพทย์ ผู้ตรวจสอบภายใน ฯลฯ ที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่และตัดสินใจด้วยความระมัดระวังอย่างผู้ประกอบวิชาชีพ (Professional Care) ความรับผิดชอบส่วนบุคคลข้างต้นเป็นความรับผิดชอบทั้งต่อองค์กรและต่อสาธารณะ เกี่ยวกับการตัดสินใจใด ๆ ที่จะต้องสามารถอธิบายที่ไปที่มาของรายการที่เกิดขึ้นได้ ครอบคลุมไปถึงความรับผิดชอบในการออกกฎ ระเบียบ คำสั่ง ขององค์กรที่อยู่ในหน้าที่และความรับผิดชอบที่ได้รับมอบหมายไว้ด้วย องค์กรที่มีผู้บริหารที่มีจิตสำนึกแห่งความรับผิดชอบดังกล่าว ย่อมเป็นองค์กรที่สาธารณชนให้ความเชื่อมั่น

๔.๓ ความรับผิดชอบตามกฎหมาย การออกกฎหมายและข้อบังคับของภาครัฐ ซึ่งผู้บริหารองค์กรจะต้องรับผิดชอบเป็นส่วนตัวต่อการกระทำผิดกฎหมายทางอาญาที่ผู้บริหารละเมิดนอกเหนือจากความผิดทางแพ่งแล้วจะสามารถสร้างความเชื่อมั่นในระบบธรรมาภิบาลให้เป็นจริงได้ (เจริญ เจษฎาวัดย์, ๒๕๔๕ : ๕๓-๕๘)

๕. ความต้องการในการทำให้ธรรมาภิบาลได้มาตรฐาน

ความต้องการ ๓ ประการในการทำให้ธรรมาภิบาลได้มาตรฐาน มีดังนี้

๕.๑ ระบบการควบคุมกำกับที่แข็งแกร่งภาครัฐ “ธรรมาภิบาล” นั้นมีรากฐานมาจากการจัดการปกครอง (Governance) แนวความคิดในการวาง “มาตรฐานธรรมาภิบาล” จึงต้องเริ่มต้นที่กลไกในการจัดการปกครองของรัฐที่จะต้องสร้าง “ความเชื่อมั่น” ให้ประชาชนภายในประเทศ หากศึกษาวิเคราะห์ในเรื่องหลักรัฐศาสตร์การปกครองจะพบว่าทุกยุคทุกสมัยมนุษย์จะเรียกร้องความต้องการจากผู้ปกครองประเทศอย่างน้อย ๒ ประการ คือ ผู้ปกครองที่ยึดถือความมีศีลธรรมเป็นใหญ่ และผู้ปกครองที่ต้องดำรงไว้ซึ่งความยุติธรรม แต่เมื่อมาถึง ค.ศ.๒๐๐๒ ได้เกิดกติกามีต้นแบบมาจากต่างชาติที่เรียกว่า Good Governance ซึ่งกำหนดเรื่องสำคัญ ได้แก่ จริยธรรม (Ethic) ความยุติธรรม (Fairness) และศีลธรรม (Morality)

๕.๒ ความสามารถของเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมของรัฐ ธรรมาภิบาลจะขับเคลื่อนไปได้ภายใต้ความเชื่อมั่นของประชาชน หรือสังคมที่เกี่ยวข้อง นอกจากจะมีระบบควบคุมกำกับที่แข็งแกร่งแล้วรัฐจะต้องมีผู้ใช้กฎหมาย หรือผู้ที่ทำหน้าที่ควบคุมให้ผู้ปฏิบัติตามระบบ ซึ่งจะต้องมีคุณลักษณะของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ๓ ประการ คือ

๕.๒.๑ เจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมกฎหมายจะต้องมีความสามารถ ความสามารถ (Competent) ของผู้ดูแลกฎหมายนี้ เป็นความต้องการที่สำคัญในระบบธรรมาภิบาล รัฐ หรือองค์กรจะต้องจัดให้มีระบบการเลือกสรร “ผู้ที่มีความสามารถ” แทนการคัดสรรโดยระบบพวกพ้อง หรือการใช้ความพยายามหาผู้ที่มีความสามารถภายในวงพวกพ้องของตน

๕.๒.๒ เจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมกฎหมายจะต้องใช้กฎหมายอย่างเหมาะสม ซึ่งในโลกความเป็นจริงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นหลายเหตุการณ์ได้คาบเกี่ยวกับความถูกต้องตามกฎหมาย

กับความเหมาะสมทางศีลธรรม ผู้ใช้กฎหมายคงจะต้องใช้ดุลยพินิจเป็นและควรจะเป็นดุลยพินิจ ที่ถูกต้อง หลายกรณีอาจจะใช้หลักนิติศาสตร์ แต่ในบางกรณีอาจจำเป็นต้องใช้หลักรัฐศาสตร์ เช่น การมีศาลปกครอง เป็นการเปิดโอกาสให้กลไกธรรมาภิบาลเดินไปอย่างเป็นระบบ หากเจ้าหน้าที่ของ รัฐผู้ควบคุมกฎระเบียบและข้อบังคับ สามารถใช้กฎหมายได้อย่างเหมาะสม ซึ่งหากจะกล่าวให้ชัดเจน ว่าหากเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้กฎหมายตรงเผงทุกตัวอักษรที่บัญญัติไว้ หรือใช้กฎหมายแบบฉ้อฉลที่ตีความ เอาแต่ได้จะส่งผลให้ระบบความเชื่อมั่นในธรรมาภิบาลมีโอกาสถูกทำลายลง “ความสามารถ” เจ้าหน้าที่ ของรัฐในที่นี้จึงหมายถึงมีความรอบรู้ในเรื่อง กฎ ระเบียบเป็นอย่างดี และใช้กฎหมายเป็นอย่างดีเหมาะสม ในทางที่สุจริต ยุติธรรม และมีศีลธรรมควบคู่กันไป

๕.๒.๓ เจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมกลไกของรัฐจะต้องทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ประเทศหรือองค์กรจะเจริญก้าวหน้าได้ ผู้บริหารรัฐหรือผู้บริหารองค์กรจะต้องเป็นคนที่มีความสามารถ ในการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ความมีประสิทธิภาพในการทำงานของผู้บริหารของรัฐ ย่อมนำมา ซึ่งความมั่งคั่ง และความอยู่ดีกินดีของประชาชน ผู้บริหารองค์กรที่มีประสิทธิภาพย่อมทำให้องค์กร เจริญเติบโต เนื่องจากความมีประสิทธิภาพหมายถึงความสามารถในการหารายได้ หรือหาผลประโยชน์ ได้มากกว่าต้นทุน (Cost) หรือค่าใช้จ่าย

๕.๒.๔ กฎกติกาความเชื่อมั่นที่สามารถปฏิบัติได้จริง การวางมาตรฐาน ธรรมาภิบาลจะต้องมีความชัดเจนที่สามารถเข้าใจได้ไม่ยาก และจะต้องเป็นความชัดเจนที่สามารถ นำไปปฏิบัติได้จริง เช่น การเขียนธรรมาภิบาลไว้ว่า “ธรรมาภิบาลต้องมีความซื่อสัตย์” เขียนลักษณะนี้ จะทราบได้อย่างไรว่าแค่ไหนที่จะยอมรับว่าเป็นความซื่อสัตย์ หรือความไม่ซื่อสัตย์ แต่ควรจะอธิบาย ความหมายความซื่อสัตย์ในการเขียนมาตรฐานธรรมาภิบาลไว้ด้วย เช่น ไม่กระทำการทุจริตต่อหน้าที่ ไม่กล่าวคำเท็จให้ผู้อื่นเข้าใจผิด ไม่นำความลับองค์กรไปเปิดเผย ฯลฯ เป็นต้น นอกจากนี้หลักเกณฑ์ ที่จะนำมาเขียนไว้เป็นมาตรฐานธรรมาภิบาลควรจะต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้เป็นสำคัญ เนื่องจาก เป็นจุดที่จะสร้างความเชื่อมั่น หรือความเชื่อถือต่อระบบธรรมาภิบาล ที่จะประกาศให้บุคคลทั่วไปทราบ หรือปฏิบัติให้การยอมรับอย่างจริงจัง มิใช่ยอมรับเนื่องจากกฎหมายบังคับ หรือยอมรับเนื่องจาก กฎ ระเบียบ และวินัยขององค์กร รวมทั้งจะต้องสร้างกลไกการควบคุมกำกับการปฏิบัติตามกฎกติกา ธรรมาภิบาลให้มีการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ โดยจัดให้มีเจ้าหน้าที่ชุดพิเศษคอยกำกับดูแลว่ามีผู้ปฏิบัติ ตามได้อย่างถูกต้องหรือไม่ การจัดให้มีผู้ที่ทำหน้าที่กำกับดูแล เป็นกระบวนการตรวจสอบที่สำคัญ ที่อาจกำหนดให้มี “องค์กรอิสระคณะหนึ่ง มาทำหน้าที่ติดตามดูแลและประเมินผลเป็นระยะอย่าง ต่อเนื่อง เมื่อใดมีผู้ไม่ปฏิบัติตามหรือมีผู้ละเมิด หรือมีเหตุขัดข้องที่สำคัญเกิดขึ้น คณะผู้บริหารของรัฐ หรือองค์กร จะต้องได้รับรายงานพร้อมมาตรการในการปรับปรุงทันที การแก้ไขให้ระบบธรรมาภิบาล เป็นระบบที่ใช้การได้ดีนั้นจะต้องมีการปฏิบัติกันได้อย่างสม่ำเสมอตลอดเวลา” (เจริญ เจษฎาวัลย์, ๒๕๔๕ : ๑๑๙-๑๒๔)

๖. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมือง ที่ดี พ.ศ.๒๕๔๖

ตามที่ประเทศต่าง ๆ ได้มีการนำแนวความคิดธรรมาภิบาลมาใช้จนประสบความสำเร็จ
ไปแล้วหลายประเทศ รัฐบาลไทยในยุคที่ ฯพณฯ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรีได้มีการ
นำแนวความคิดธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารประเทศกล่าวคือ มีการออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วย
หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.๒๕๔๖ ขึ้นมาบังคับใช้โดยให้ส่วนราชการต่าง ๆ
รวมทั้งหน่วยราชการจะต้องยึดถือและปฏิบัติตาม พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหาร
กิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.๒๕๔๖ นี้ ต่อไปจะขอล่าความเป็นมาและสาระสำคัญของพระราชกฤษฎีกา ฯ
นี้โดยสังเขป

๖.๑ วัตถุประสงค์และความจำเป็นในการตราพระราชกฤษฎีกา ฯ

การปฏิรูประบบราชการในสมัยที่ ฯพณฯ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายก
รัฐมนตรีได้กำหนดเป้าหมายหลักไว้ ๓ ประการ ได้แก่

๖.๑.๑ การจัดส่วนราชการใหม่โดยคำนึงถึงยุทธศาสตร์ของชาติในแต่ละด้าน
โดยจัดให้มีการบูรณาการภารกิจที่กระจกระบายหรือซ้ำซ้อนในส่วนราชการต่าง ๆ ให้รวมไว้ในส่วน
ราชการเดียวกันเพื่อให้สามารถ กำหนดแผนการบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถกำหนด
อำนาจหน้าที่ของผู้บริหารองค์กรในระดับต่าง ๆ ได้อย่างชัดเจนทั้งด้านนโยบาย ด้านการกำหนดแผน
ด้านการกำกับราชการ และด้านการปฏิบัติงาน

๖.๑.๒ พัฒนาการจัดองค์กรในการปฏิบัติราชการ และพัฒนาบุคลากรให้มี
ประสิทธิภาพ เพื่อรองรับการปฏิรูประบบราชการในระยะต่อไป

๖.๑.๓ การกำหนดแบบแผนการปฏิบัติราชการที่จะทำให้เกิดการบริหาร
ราชการที่ดี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน
เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ของงานที่สามารถวัดผลได้ ซึ่งปรากฏอยู่ในมาตรา ๓/๑ แห่งพระราชบัญญัติ
ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ.๒๕๔๕ ซึ่งบัญญัติไว้ว่า การบริหารราชการตาม
พระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมี
ประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและ
การยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจ
ตัดสินใจ การอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยมีผู้รับผิดชอบผลงาน
การจัดสรร งบประมาณ และการบรรจุ และการแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่ง หรือการปฏิบัติหน้าที่
ที่ต้องคำนึงถึงหลักการตามวรรคหนึ่ง ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการจะต้องใช้วิธีการบริหาร
กิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วม
ของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ตาม

ความเหมาะสมของภารกิจเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรานี้จะตราพระราชกฤษฎีกา กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการในส่วนราชการ และข้าราชการ ปฏิบัติได้ ซึ่งเนื้อหาสาระที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓/๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ.๒๕๔๕ ต้น เป็นหัวข้อที่เพียงแต่แสดงถึงเป้าหมายหลักที่ต้องการ แต่ยังไม่ขาดการกำหนด ถึงวิธีการปฏิบัติของส่วนราชการและข้าราชการที่จะให้ดำเนินการไปสู่เป้าหมาย และหากปล่อยให้มีการพัฒนาตนเองอาจจะได้ผลเฉพาะบางหน่วยงานที่ผู้บริหารมีความกระตือรือร้น ซึ่งอาจจะเป็นผล ให้แต่ละส่วนราชการมีแนวทางปฏิบัติราชการที่แตกต่างกัน สร้างความสับสนในการบริหารราชการ ในภาพรวมและกระทบต่อการวางแผนการปฏิบัติงานในภาพรวมของรัฐ จึงต้องมีการกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการที่ทุกส่วนราชการจะต้องนำไปปฏิบัติโดยกำหนดขึ้นเป็นกฎเกณฑ์ในรูปของกฎหมาย โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.๒๕๔๖ เพื่อเป็นบทบังคับให้ทุกส่วนราชการมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม ซึ่งการตราพระราชกฤษฎีกา ฯ นี้จะมี ประโยชน์ ๓ ประการ ดังนี้

ประการที่ ๑ รัฐสามารถกำหนดนโยบายและเป้าหมายการดำเนินงาน ในแต่ละปีที่ชัดเจน และมีกลไกที่จะพัฒนาองค์กรของภาครัฐให้มีประสิทธิภาพขึ้นได้

ประการที่ ๒ ส่วนราชการและข้าราชการ จะมีแนวทางในการปฏิบัติ ราชการ ที่เป็นมาตรฐานที่ชัดเจน มีความโปร่งใส สามารถวัดผลการดำเนินงานได้

ประการที่ ๓ ประชาชนจะได้รับการบริการที่รวดเร็วสามารถตรวจสอบ การดำเนินงานได้ และมีส่วนร่วมในการบริหารงานภาครัฐ

๖.๒ ขอบเขตการใช้บังคับของพระราชกฤษฎีกา

๖.๒.๑ ใช้บังคับกับส่วนราชการในทุกกระทรวง ทบวง กรม ทั้งที่เป็นราชการ ส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค รวมทั้งหน่วยงานอื่นที่อยู่ในกำกับของราชการฝ่ายบริหารที่มีการ จัดตั้งขึ้นและมีการปฏิบัติราชการเช่นเดียวกับกระทรวง ทบวง กรม และเพื่อมิให้เกิดการสับสนในการ ปฏิบัติราชการ การจะให้เรื่องใดจะใช้บังคับแก่ส่วนราชการใด ในเวลาใด โดยจะมีเงื่อนไขกำหนดให้ ต้องปฏิบัติอย่างไรตามพระราชบัญญัตินี้ จึงให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีจะมีมติในรายละเอียด อีกครั้งหนึ่ง ซึ่ง ก.พ.ร. (คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ) ทำหน้าที่สำรวจความพร้อม การเตรียมการ ล่วงหน้าและรายงานต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป โดยในทางปฏิบัติ ก.พ.ร. จะจัดทำเป็นปฏิทิน กำหนดเรื่อง และหน่วยงานที่จะต้องปฏิบัติในเวลาใดให้ชัดเจน ทั้งนี้ หลังจากที่ ก.พ.ร. ได้สร้างความเข้าใจ และ ออกแบบแนวทางการปฏิบัติในแต่ละเรื่องเสร็จเรียบร้อยแล้ว เว้นแต่เรื่องใดที่ ก.พ.ร. เห็นว่าส่วนราชการ สามารถดำเนินการได้ทันทีที่กำหนดให้นำไปปฏิบัติทันที เช่น เรื่องในหมวดที่ ๑, ๒, ๕ และ ๗

๖.๒.๒ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปกติ กฎหมายจัดตั้งองค์กรเหล่านี้จะให้อำนาจอิสระในการบริหารงานองค์กร จึงไม่สามารถนำพระราช

กฤษฎีกานี้ไปใช้บังคับ องค์กรเหล่านี้ได้ แต่องค์กรเหล่านี้ก็ลี้ขิดต่อการให้บริการประชาชน พระราชกฤษฎีกานี้จึงกำหนดให้องค์กรเหล่านี้ต้องไปกำหนดหลักเกณฑ์ของแต่ละองค์กรขึ้น โดยให้มีแนวทางสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามพระราชกฤษฎีกานี้ โดยให้หน่วยงานที่มีอำนาจกำกับดูแลองค์กรเหล่านี้ตามกฎหมายมีหน้าที่ดูแลให้มีการกำหนดแนวทางการบริหารงานให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกานี้ด้วย

๖.๒.๓ การกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการตามพระราชกฤษฎีกานี้เป็นการกำหนดมาตรฐานทั่วไป หากนำหลักการตามพระราชกฤษฎีกาไปใช้บังคับระยะหนึ่งแล้ว ก.พ.ร. เห็นสมควรที่จะกำหนดแนวทางปฏิบัติในเรื่องใดเพิ่มเติม เพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ก.พ.ร. อาจจะเสนอให้คณะรัฐมนตรีกำหนดมาตรการอื่น ๆ เพิ่มเติมให้ส่วนราชการต้องปฏิบัติอีกก็ได้

๖.๒.๔ พระราชกฤษฎีกานี้ กำหนดให้จัดทำแผนขึ้นหลายเรื่อง แต่มิได้ประสงค์ให้เกิดภาระแก่ส่วนราชการเกินความจำเป็น จึงกำหนดให้แผนใดต้องทำซ้ำกับแผนตามกฎหมายอื่น เมื่อส่วนราชการได้จัดทำแผนงานตามกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งแล้ว และมีลักษณะอย่างเดียวกันให้ถือว่าเป็นแผนเดียวกัน

๖.๓ สารสำคัญของพระราชกฤษฎีกา ฯ

พระราชกฤษฎีกา ฯ ฉบับนี้ประกอบด้วย ๙ หมวด สรุปได้ดังนี้

การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมีเนื้อหาเกี่ยวกับการบริหารราชการให้บรรลุเป้าหมาย ๗ ประการ ได้แก่

๖.๓.๑ เกิดประโยชน์สุขของประชาชน

๖.๓.๒ เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ

๖.๓.๓ มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ

๖.๓.๔ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น

๖.๓.๕ มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์

๖.๓.๖ ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความ

ต้องการ

๖.๓.๗ มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ (พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.๒๕๔๖)

๗. สรุปหลักการของแนวความคิดธรรมาภิบาลที่สำคัญ

๗.๑ หลักการ

ธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นระบบแห่งความเชื่อมั่นที่มีรากฐานมาจากการปกครอง และการควบคุมกำกับผู้มีอำนาจปกครอง ที่สามารถนำมาใช้ในการบริหารจัดการองค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล โดยการนำมาประยุกต์ใช้ให้เข้ากับวัฒนธรรมองค์กร

เพื่อให้สามารถเกิดผลเป็นรูปธรรมที่สามารถนำไปปฏิบัติได้ และเกิดผลทางนามธรรมที่เกี่ยวข้องกับ จริยธรรม และ คุณธรรม สำหรับการสร้างธรรมาภิบาลในองค์กรภาครัฐ ให้สามารถนำหลักการและ รายละเอียดต่าง ๆ มาประยุกต์ใช้ซึ่งสรุปได้ ๖ หลักการ คือ

หลักการคุณธรรมและจริยธรรม (Integrity and Ethics)

หลักการนิติธรรม (Rule of Law) คือ การจัดให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายและ ระเบียบข้อบังคับที่ออกโดยภาครัฐ

หลักความโปร่งใส (Transparency) คือ การทำงานด้วยความโปร่งใสและ สามารถคาดการณ์ได้ตลอดจนมีกระบวนการดำเนินงานที่จัดให้มีการตรวจสอบได้ โดยผู้รับผิดชอบ พร้อมทั้งจะให้ถูกตรวจสอบอย่างเหมาะสม

หลักการมีส่วนร่วม (Public Participation) คือ การทำงานโดยให้ผู้มีส่วน ได้เสียเข้ามามีส่วนร่วม

หลักความรับผิดชอบ (Accountability) คือ การทำงานอย่างมีหลักการและ มีความรับผิดชอบอย่างมีเหตุผล

หลักความคุ้มค่า (Value for Money) คือ การบริหารงานที่มีประสิทธิภาพและ เกิดประสิทธิผล

๗.๒ ส่วนประกอบสำคัญของธรรมาภิบาล ๖ ประการ

ประการที่ ๑ จริยธรรม (Ethical)

ประการที่ ๒ ความซื่อตรงและความซื่อสัตย์ (Integrity and Honesty)

ประการที่ ๓ ความโปร่งใสและความยุติธรรม (Transparency and Fairness)

ประการที่ ๔ ความรับผิดชอบ (Accountability)

ประการที่ ๕ ระบบควบคุมภายในที่ดี (Good System of Control)

ประการที่ ๖ คณะกรรมการตรวจสอบที่มีความสามารถ (Competent Audit Committee)

๗.๓ ผู้บริหารองค์กรต้องมีจริยธรรม ๘ ประการ ได้แก่ ความซื่อตรง (Integrity) ความซื่อสัตย์สุจริต (Honesty) ความมีศีลธรรม (Morality) ความยุติธรรม (Fairness) การรักษาความลับ สัญญา (Promise Keeping) การไม่ขัดแย้งผลประโยชน์กับองค์กร (Conflict of Interest) การปฏิบัติตามกฎหมาย และข้อบังคับ (Compliance with Laws and Regulations) และการรักษาชื่อเสียง และศักดิ์ศรี (Reputation and Dignity)

๗.๔ ผู้บริหารองค์กรต้องมีความกล้ารับผิดชอบ ๓ ประการ ได้แก่ ความกล้ารับผิดชอบ ในฐานะผู้บริหารองค์กร ความกล้ารับผิดชอบในฐานะส่วนตัว และความกล้ารับผิดชอบตามกฎหมาย

๗.๕ การทำให้ธรรมาภิบาลได้มาตรฐานมีความต้องการ ๓ ประการได้แก่ระบบการควบคุมกำกับที่แข็งแกร่ง ความสามารถของเจ้าหน้าที่รัฐ และมีกฎกติกาความเชื่อมั่นที่สามารถปฏิบัติได้จริง

แนวคิดและปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

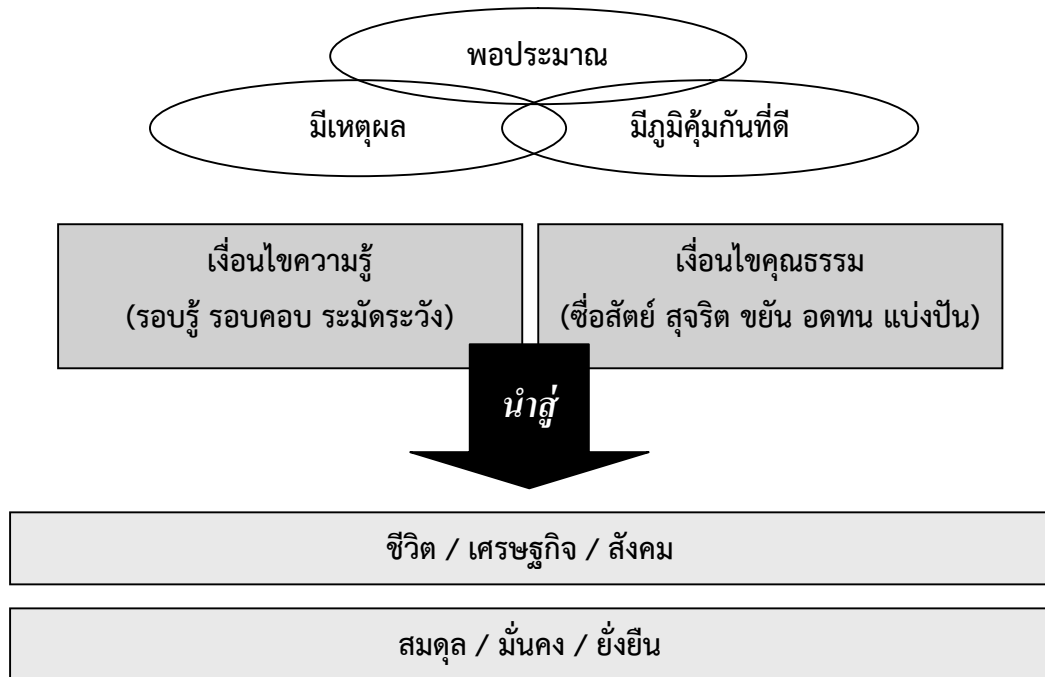
ปกรณัม ปรียากร เสนอว่า ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เป็นทั้งแนวความคิดและแนวทางการดำเนินชีวิต ตลอดจนเป็นวิถีปฏิบัติที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช มีพระราชดำรัสชี้แนะแก่พสกนิกรชาวไทยมาโดยตลอดนานกว่า ๓๐ ปี และพระองค์ได้ทรงเน้นย้ำแนวทางพัฒนาที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของทางสายกลางและความไม่ประมาท โดยคำนึงถึงความพอประมาณ ความมีเหตุผล การสร้างภูมิคุ้มกันในตัวที่ดี ตลอดจนใช้ความรู้และคุณธรรมเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิต การป้องกันให้รอดพ้นจากวิกฤต และให้สามารถดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคง และยั่งยืนภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์และการเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ

“เศรษฐกิจพอเพียง” เป็นปรัชญาชี้ถึงแนวการดำรงอยู่และปฏิบัติตนของประชาชนในทุกระดับตั้งแต่ระดับครอบครัว ระดับชุมชน จนถึงระดับรัฐ ทั้งในการพัฒนาและบริหารประเทศให้ดำเนินไปใน ทางสายกลาง โดยเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อให้ก้าวทันต่อยุคโลกาภิวัตน์

“ความพอเพียง” หมายถึง ความพอประมาณ ความมีเหตุผล รวมถึงความจำเป็นที่จะต้อง มีระบบภูมิคุ้มกันในตัวที่ดีพอสมควร ต่อการมีผลกระทบ อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทั้งภายนอกและภายในประเทศ ทั้งนี้จะต้องอาศัยความรอบรู้ ความรอบคอบ และความระมัดระวังอย่างยิ่งในการนำวิชาการทั้งหลาย มาใช้ในการวางแผนและการดำเนินการทุกขั้นตอน และขณะเดียวกันจะต้องเสริมสร้างพื้นฐานจิตใจของคนในชาติโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักทฤษฎีและนักธุรกิจในทุกระดับ ให้มีสำนึกในคุณธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต และให้มีความรอบรู้ที่เหมาะสมดำเนินชีวิตด้วยความอดทน ความเพียร มีสติ ปัญญา และความรอบคอบ เพื่อให้สมดุลและพร้อมต่อการรองรับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และกว้างขวางทั้งด้านวัตถุ สังคม สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรมจากโลกภายนอกได้เป็นอย่างดี

ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงนับเป็นแนวทางปฏิบัติเพื่อให้ชีวิตดำเนินไปใน “ทางสายกลางที่เหมาะสมสอดคล้องกับวิถีความเป็นอยู่อันเรียบง่ายของคนไทย” ซึ่งสามารถนำมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับประชาชนทุกระดับ ทั้งระดับบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กร และระดับประเทศได้ โดยมีคุณลักษณะที่สำคัญ ดังนี้

แผนภาพที่ ๒ - ๑ ทางสายกลาง



๑. ความพอประมาณ หมายถึง ความพอดีต่อความจำเป็น และเหมาะสมกับฐานะของตนเอง สังคม สิ่งแวดล้อม รวมทั้งวัฒนธรรมในแต่ละท้องถิ่นไม่มากเกินไปและต้องไม่เบียดเบียนตนเองและผู้อื่น

๒. ความมีเหตุผล หมายถึง การตัดสินใจดำเนินการเรื่องต่าง ๆ อย่างมีเหตุผลตามหลักวิชาการ หลักกฎหมาย หลักศีลธรรม จริยธรรมและวัฒนธรรมที่ดีงาม คิดถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องอย่างถ่วงถ่วง โดยคำนึงถึงผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจาก การกระทำนั้น ๆ อย่างรอบคอบ

๓. ภูมิคุ้มกันในตัวที่ดี หมายถึง การเตรียมตัวให้พร้อมรับผลกระทบและการเปลี่ยนแปลงในด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรมเพื่อให้สามารถปรับตัวและรับมือได้อย่างทันที่ เงื่อนไขสำคัญเพื่อให้เกิดความพอเพียง การตัดสินใจและดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ต้องอาศัยเงื่อนไขคุณธรรมหลักวิชา และเงื่อนไขชีวิตเป็นพื้นฐาน

๓.๑ เงื่อนไขคุณธรรม เสริมสร้างพื้นฐานจิตใจของคนในชาติให้มีความซื่อสัตย์สุจริต รู้รักสามัคคี ไมโลภ ไม่ตระหนี่ และรู้จักแบ่งปันให้ผู้อื่น

๓.๒ เงื่อนไขหลักวิชา อาศัยความรู้รอบรู้ รอบคอบและระมัดระวังอย่างยิ่งในการนำวิชาการต่าง ๆ มาใช้วางแผนและดำเนินการทุกขั้นตอน

๓.๓ เงื่อนไขชีวิต ดำเนินชีวิตด้วยความอดทน มีความเพียร มีสติและปัญญาบริหารจัดการการใช้ชีวิตโดยใช้หลักวิชาและคุณธรรมเป็นแนวทางพื้นฐาน

ทุกคนสามารถนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นหลักปฏิบัติในการดำเนินชีวิตได้ ไม่ใช่เฉพาะในหมู่คนจนหรือเกษตรกรโดยต้อง “ระเบิดจากข้างใน” คือการเกิดจิตสำนึกมีความศรัทธาเชื่อมั่นเห็นคุณค่าและนำไปปฏิบัติด้วยตนเองแล้วจึงขยายไปสู่ครอบครัวชุมชนสังคมและประเทศชาติต่อไป

อนึ่งในการสรรค์สร้างความปลอดภัยให้เกิดขึ้นโดยแท้จริงนั้น สามารถแยกแยะได้เป็นสี่กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ ๑ ความปลอดภัยระดับบุคคลและครอบครัว มุ่งเน้นให้บุคคลและครอบครัวอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข ทั้งทางกายและทางใจ พึ่งพาตนเองอย่างเต็มความสามารถไม่ทำอะไรเกินตัว ดำเนินชีวิตโดยไม่เบียดเบียนตนเองและผู้อื่น รวมทั้งใฝ่รู้และมีการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง เพื่อความมั่นคงในอนาคต และเป็นที่ยังให้ผู้อื่นได้ในที่สุด รวมทั้งสามารถอยู่ร่วมกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างเหมาะสม

กลุ่มที่ ๒ ความปลอดภัยระดับชุมชน มุ่งเน้นให้คนในชุมชนมีการรวมกลุ่มกันทำประโยชน์เพื่อส่วนรวม ช่วยเหลือเกื้อกูลกันภายในชุมชนบนหลักของความรู้รักสามัคคี สร้างเป็นเครือข่ายเชื่อมโยงกันภายในชุมชนและนอกชุมชน ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างเสริมชุมชนให้มีความเข้มแข็งและมีความเป็นอยู่ที่พอเพียง

กลุ่มที่ ๓ ความปลอดภัยในภาคธุรกิจเอกชน เริ่มจากความมุ่งมั่นในการดำเนินธุรกิจที่หวังผลประโยชน์ หรือกำไรในระยะยาวมากกว่าระยะสั้น แสวงหาผลตอบแทนบนพื้นฐานของการแบ่งปัน มุ่งให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้รับประโยชน์อย่างเหมาะสมและเป็นธรรมทั้งลูกค้า คู่ค้า ผู้ถือหุ้น และพนักงาน ด้านการขยายธุรกิจต้องทำอย่างค่อยเป็นค่อยไป รวมทั้งต้องมีความรู้และเข้าใจธุรกิจของตนเอง รู้จักลูกค้า ศึกษาคู่แข่ง และเรียนรู้การตลาดอย่างถ่องแท้ ผลิตในสิ่งที่ถนัดและทำตามกำลัง สร้างเอกลักษณ์ที่แตกต่างและพัฒนาคุณภาพผลิตภัณฑ์อย่างต่อเนื่อง มีการเตรียมความพร้อมต่อการเปลี่ยนแปลงที่อาจเกิดขึ้น มีความซื่อสัตย์รับผิดชอบต่อสังคมและป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่สำคัญต้องสร้างเสริมความรู้และจิตสำนึกให้แก่นักงานอย่างเหมาะสม

กลุ่มที่ ๔ ความปลอดภัยระดับประเทศ เป็นการบริหารจัดการประเทศ โดยเริ่มจากการวางรากฐานให้ประชาชนส่วนใหญ่อยู่อย่างพอมีพอกินและพึ่งตนเองได้ มีความรู้และคุณธรรมในการดำเนินชีวิต มีการรวมกลุ่มของชุมชนหลาย ๆ แห่ง เพื่อแลกเปลี่ยนความรู้ สืบทอดภูมิปัญญา และร่วมกันพัฒนาตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงอย่างรู้รักสามัคคี เสริมสร้างเครือข่ายเชื่อมโยงระหว่างชุมชนให้เกิดเป็นสังคมแห่งความปลอดภัยในที่สุด

๔. การประยุกต์ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงกับการดำเนินชีวิตนั้นสามารถกระทำได้ดังต่อไปนี้

๔.๑ ด้านเศรษฐกิจ ไม่ใช่จ่ายเกินตัวไม่ลงทุนเกินขนาด คิดและวางแผนอย่างรอบคอบมีภูมิคุ้มกันไม่เสี่ยงเกินไป

๔.๒ ด้านจิตใจ มีจิตใจเข้มแข็ง มีจิตสำนึกที่ดี เอื้ออาทร เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว

๔.๓ ด้านสังคมและวัฒนธรรม ช่วยเหลือเกื้อกูลกัน รู้รักสามัคคี สร้างความเข้มแข็งให้ครอบครัวและชุมชน รักษาเอกลักษณ์ ภาษาภูมิปัญญาและวัฒนธรรมไทย

๔.๔ ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รู้จักใช้และจัดการอย่างฉลาดและรอบคอบ ฟื้นฟูทรัพยากรเพื่อให้เกิดความยั่งยืนและคงอยู่ชั่วลูกหลาน

๔.๕ ด้านเทคโนโลยี รู้จักใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการและสภาพแวดล้อม รวมทั้งการทุ่มเทความพยายามในการพัฒนาเทคโนโลยีจากภูมิปัญญาชาวบ้าน

ดังนั้น การน้อมนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้ในทุกภาคส่วนของสังคมอย่างจริงจังจะส่งผลให้การพัฒนาประเทศก้าวหน้าไปอย่างสมดุล มั่นคงและยั่งยืน พร้อมรับต่อการเปลี่ยนแปลงในทุกด้านทั้งด้านชีวิต เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อมและเทคโนโลยีอันจะนำไปสู่ “ความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย” เกี่ยวกับเรื่องของแนวคิดที่ว่าด้วยปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงนี้ ปกรณ์ ปรียากร มีความคิดเห็นว่าเป็นความคิดที่ก้าวหน้าทั้งในเชิงทฤษฎีและการประยุกต์กับการดำเนินภารกิจในการบริหารการพัฒนา ข้อมูลยืนยันประการหนึ่งที่เป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ที่ชัดเจนมากคือ คำถวายราชสดุดีของนายโคฟี อันนัน เนื่องในโอกาสทูลเกล้าถวายรางวัล “The United Nations Development Programme’s Inaugural Human Development Lifetime Achievement Award” ต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ เมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ความตอนหนึ่งว่า

“...สำหรับสหประชาชาติ พิธีมอบรางวัลเชิดชูเกียรตินี้มีความหมายสำคัญเนื่องจากเป็นครั้งแรกที่สหประชาชาติได้จัดทำรางวัลเกียรติยศนี้ เพื่อมอบแด่บุคคลดีเด่น ที่ได้อุทิศตนตลอดช่วงชีวิต และสร้างคุณค่าของผลงานอันเป็นที่ประจักษ์และเป็นคุณูปการที่ผลักดันความก้าวหน้าในการพัฒนาคน” (ปกรณ์ ปรียากร, ๒๕๕๒ : ๔๑-๔๖)

๕. ธรรมในเศรษฐกิจพอเพียง

พิพัฒน์ ยอดพฤติการณ์ เสนอว่า ความใคร่รู้ประการหนึ่งสำหรับบุคคลที่สนใจศึกษาเรื่องปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง คือ คำถามที่ว่า ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงนั้น มีความสัมพันธ์กับหลักธรรมทางพระพุทธศาสนาอย่างน้อยเพียงใด ซึ่งหากจะตอบอย่างผู้ที่ยังไม่ได้ทำการศึกษาค้นคว้า หรือใช้วิธีคาดเดาเบื้องต้น ก็จะได้คำตอบว่า ต้องมีความเกี่ยวข้องกันไม่มากนักน้อยอย่างแน่นอน

บทความนี้ จะขอหยิบยกหลักพุทธธรรมที่สำคัญ ได้แก่ มัชฌิมาปฏิปทา โยนิโสมนสิการ และอัปมาทธรรม มาสำรวจเปรียบเทียบกับคุณลักษณะที่สำคัญในปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ได้แก่ ความพอประมาณ ความมีเหตุผล และการมีภูมิคุ้มกัน เพื่อค้นหาว่ามีความสัมพันธ์ระหว่างกันมากน้อยเพียงใด

หลักธรรมข้อแรก คือ มัชฌิมาปฏิปทา เป็นการประมวลหลักความประพฤติปฏิบัติ หรือระบบจริยธรรมทั้งหมดในพระพุทธศาสนา ที่เป็นอริยสัจข้อสุดท้าย คือ มรรค เป็นคำสอนภาคปฏิบัติ ที่จะช่วยให้การดำเนินสู่จุดหมายตามแนวทางของกระบวนการธรรมที่รู้เข้าใจแล้วนั้น เป็นผลสำเร็จขึ้นมา ในชีวิตจริง หรือเป็นวิธีการใช้กฎเกณฑ์แห่งกระบวนการของธรรมชาติให้เกิดประโยชน์แก่ชีวิตจนถึงที่สุดมัชฌิมาปฏิปทา ซึ่งประกอบด้วย องค์ประกอบ ๘ อย่าง ได้แก่ ความเห็นชอบ ความดำริชอบ วาจาชอบ การกระทำชอบ เลี้ยงชีพชอบ พยายามชอบ ระลึกชอบ และจิตมั่นชอบ เป็นส่วนประกอบ ของทางสายเดียว ต้องอาศัยซึ่งกันและกัน ทั้งระดับศีล สมาธิ และปัญญา มีช่องทาง ๘ ทาง หรือ หลักการที่นำมาปฏิบัติให้เสร็จสิ้นไปที่ละข้อต่างหากจากกัน

หลักธรรมข้อที่สอง คือ โยนิโสมนสิการ หมายถึง การใช้ความคิดถูกวิธี คือ การกระทำในใจโดยแยบคาย พยายามทำความเข้าใจสิ่งทั้งหลายด้วยความคิดพิจารณาสืบค้นถึงต้นเค้า สาเหตุเหตุผลจนตลอดสายแยกแยะออกพิเคราะห์ดูด้วยปัญญาที่คิดเป็นระเบียบ และโดยอุบายวิธี ให้เข้าใจสิ่งนั้น ๆ หรือปัญหานั้น ๆ ตามสภาวะและตามความสัมพันธ์แห่งเหตุปัจจัยโยนิโสมนสิการ เป็นองค์ธรรมในกระบวนการพัฒนาปัญญา ซึ่งเป็นเป้าหมายที่สำคัญของการพัฒนาจิต และเป็นปัจจัย ให้เกิดสัมมาทิฐิ ทั้งนี้ โยนิโสมนสิการยากที่จะเกิดได้ในตนเองจากการฝึกฝนแต่เพียงอย่างเดียว เพราะ อาจจะได้รับข้อมูลหรือข้อมูลที่มีอยู่ รวมทั้งที่หามาได้จากการค้นคว้าด้วยตัวเองไม่เพียงพอ การมี กัลยาณมิตรจึงเป็นปัจจัยหนุนช่วยที่สำคัญ และถ้าได้กัลยาณมิตรที่เป็นผู้ที่มีความรอบรู้และมีความหวังดี อย่างแท้จริง ก็จะช่วยโยนิโสมนสิการทำงานได้ดียิ่งขึ้น ดังนั้น จึงอาจจะกล่าวได้ว่า กัลยาณมิตร เป็นเงื่อนไขที่จำเป็นแต่ยังไม่พอเพียง โยนิโสมนสิการ ถูกจัดว่าเป็นระดับของการพัฒนาปัญญาในขั้นที่ อยู่เหนือศรัทธา เพราะเป็นขั้นที่ใช้ความคิดของตนเองอย่างเป็นอิสระ ถือเป็นการใช้ปัจจัยภายใน ที่เป็นแกนหรือปัจจัยหลักในกระบวนการพัฒนาปัญญา

หลักธรรมข้อที่สาม คือ อัปมาท หรือความไม่ประมาท หมายถึง ความเป็นอยู่ อย่างไม่ขาดสติ หรือความเพียรที่มีสติเป็นเครื่องเร่งรัดและควบคุม ได้แก่ การดำเนินชีวิตโดยมีสติ เป็นเครื่องกำกับความประพฤติปฏิบัติและการกระทำทุกอย่าง มีความระมัดระวังตัว ไม่ยอมถลำไป ในทางเสื่อม แต่ไม่ยอมพลาดโอกาสสำหรับความดีงามและความอันจะต้องรับผิดชอบ ไม่ยอมปล่อยให้ ปล่อยให้ การทำการด้วยความมุ่งมั่นและจริงจัง รอบคอบและรู้หน้ารู้หลังไปอัปมาท จัดเป็น ปัจจัยภายในเช่นเดียวกับโยนิโสมนสิการ ต่างกันตรงที่ว่าโยนิโสมนสิการเป็นองค์ธรรมในระดับปัญญา เป็นอุปกรณ์สำหรับใช้ทำการพัฒนาปัญญา ในขณะที่อัปมาทเป็นองค์ธรรมในระดับสมาธิ เป็นตัว

ควบคุมเร่งเร้าให้มีการใช้อุปกรณ์นั้นอย่างรุดหน้าเรื่อยไป อับปมาทะจึงจัดเป็นองค์ธรรมเหตุที่เกื้อหนุนให้เกิดองค์ธรรมในระดับสมาธิ (พิพัตน์ ยอดพฤติการณ์, ๒๕๕๐ : ๑๐)

หากพิจารณาหลักธรรมทั้งสามประกอบกัน จะพบว่า มัชฌิมาปฏิปทาหรือทางสายกลาง คือ องค์ประกอบในฐานะที่เป็นวิธีการหรือหนทางของการพัฒนาตน (เปรียบเหมือนเส้นทาง) เป็นเรื่องของข้อปฏิบัติอันพอดีที่จะนำไปสู่จุดหมาย ปลอดภัยจากปัญหา ไม่ข้องแวะกับที่สุดโต่งด้านใดด้านหนึ่ง มีความเกี่ยวเนื่องกับคุณลักษณะแรกของความพอเพียง คือ ความพอประมาณ

ขณะที่โยนิโสมนสิการ คือ องค์ประกอบในฐานะที่เป็นเครื่องอำนวยความสะดวกในการพัฒนาตน (เปรียบเหมือนเครื่องยนต์) เป็นเรื่องของความคิดพิจารณาสืบสาวหาเหตุผลจนตลอดสายให้เห็นกิจกรรมต่าง ๆ ตามความสัมพันธ์แห่งเหตุปัจจัย เป็นปัจจัยเกื้อหนุนให้เกิดคุณลักษณะที่สองของความพอเพียง คือ ความมีเหตุผล ส่วนอับปมาทธรรม คือ องค์ประกอบในฐานะที่เป็นเครื่องกำกับการพัฒนาตน (เปรียบเหมือนพวงมาลัย) เป็นเรื่องของการดำเนินกิจกรรมโดยมีสติเป็นเครื่องกำกับไม่ให้ตกต่ำและเสื่อมถอย มีการกระทำอย่างระมัดระวังตัว รอบคอบและรุดหน้าเรื่อยไป เป็นปัจจัยเกื้อหนุนให้เกิดคุณลักษณะที่สามของความพอเพียง คือ การมีภูมิคุ้มกันในตัวที่ดี นอกจากนี้หลักพุทธธรรมและคุณลักษณะของความพอเพียงในปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงทั้งสามส่วนจะมีความคล้ายคลึงกันจนแยกไม่ออกแล้ว ส่วนที่เป็นเงื่อนไขความรู้และคุณธรรมในปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงนั้น แท้ที่จริงคือ ปัจจัยซึ่งทำหน้าที่เป็นสาเหตุให้การกระทำหรือพฤติกรรมให้เป็นไปอย่างถูกต้องดีงาม หรือเรียกว่าเป็น "สัมมา" กระบวนการที่เปรียบได้กับองค์ธรรมฝ่ายสมาธิและองค์ธรรมฝ่ายปัญญาในมัชฌิมาปฏิปทานั่นเอง

ดุชฎินิพนธ์เรื่อง “การนำนโยบายหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ธรรมาภิบาล ไปปฏิบัติ : กรณีศึกษากรุงเทพมหานคร”

การศึกษาวิจัยของ ดร.เสกสรรค์ นิสัยกล้า ใช้การวิจัยแบบไม่ทดลอง เป็นการวิจัยเชิงสำรวจ และการวิจัยแบบตัดขวาง ใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการใช้แบบสอบถาม และเพื่อให้การวิจัยครั้งนี้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ผู้วิจัยเสริมด้วยการวิจัยเชิงคุณภาพ ประชากรของการศึกษาวิจัยคือจำนวนประชากรที่ประกอบด้วยข้าราชการ และลูกจ้างประจำ ของกรุงเทพมหานคร เมื่อกันข้าราชการครูที่สังกัดอยู่ตามโรงเรียนต่าง ๆ ในสังกัดกรุงเทพมหานครออก โดยแบ่งประชากรออกเป็น ๓ กลุ่ม คือ กลุ่มผู้บริหารระดับสูง ทำการเก็บข้อมูล ๗๐ คน กลุ่มข้าราชการและลูกจ้างประจำที่สังกัดสำนักงานส่วนกลาง จำนวน ๑๙ สำนัก ทำการเก็บข้อมูล ๗๖๔ คน และกลุ่มข้าราชการและลูกจ้างประจำที่สังกัดสำนักงานเขตทั้ง ๕๐ เขต ทำการเก็บข้อมูล ๗๖๔ คน รวมจำนวนตัวอย่างทั้งหมด ๑,๕๙๘ คน

๑. วัตถุประสงค์ในการศึกษาและวิจัย ในเรื่องนี้ หนึ่งในสามประการ คือ เพื่อศึกษา ปัจจัยการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติ และผลของการนำนโยบายการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติของผู้บริหารระดับสูง หน่วยงานในระดับสำนัก และสำนักงานเขตของ กรุงเทพมหานคร ว่าเหมือนหรือแตกต่างกันหรือไม่อย่างไร ตลอดจนการให้ข้อเสนอแนะ เพื่อเพิ่มระดับ ความสำเร็จของการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติ

๒. ตัวแปรอิสระที่ศึกษา

- ๒.๑ ปัจจัยด้านนโยบาย
- ๒.๒ ปัจจัยด้านการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน
- ๒.๓ ปัจจัยด้านสมรรถนะและลักษณะองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ
- ๒.๔ ปัจจัยด้านผู้บริหารและบุคลากรผู้ปฏิบัติ
- ๒.๕ ปัจจัยด้านการจัดหา ส่งเสริม ควบคุม ประเมินผลและการให้คุณให้โทษ บุคลากร

๒.๖ ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมและกลุ่มเป้าหมายประชาชนผู้รับบริการ ส่วนตัว แปรตามคือผลของการนำนโยบายหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติ หรือลักษณะความเป็น ธรรมชาติภาพ ประกอบด้วยมิตีย่อย ๖ ตัวแปร คือ

- ๒.๖.๑ หลักนิติธรรม
- ๒.๖.๒ หลักจริยธรรม และ คุณธรรม
- ๒.๖.๓ หลักความโปร่งใส
- ๒.๖.๔ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน
- ๒.๖.๕ หลักความพร้อมรับผิชอบและตรวจสอบได้
- ๒.๖.๖ หลักความคุ้มค่า

๓. กรอบการวิเคราะห์ คือ ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบาย การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติ และผลของการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ไปปฏิบัติ การศึกษาวิจัยครั้งนี้เน้นศึกษาวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative) แต่ก็ได้ใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative) ผสมผสานด้วย ผู้วิจัยได้ใช้รูปแบบการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดย ศึกษาจากเอกสาร ตำรา บทความทางวิชาการ วารสาร สิ่งพิมพ์ รายงานการวิจัย รายงานการประชุม การสัมมนา สื่ออิเล็กทรอนิกส์ (Internet) ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ และรูปแบบการวิจัย แบบสำรวจ (Survey Research) ประกอบกับการวิจัยภาคสนาม (Field Research) โดยใช้วิธีการเก็บ รวบรวมข้อมูลด้วยการใช้แบบสอบถามการสัมภาษณ์ และการสังเกตพฤติกรรมในการปฏิบัติงานมา ประกอบ

๔. ข้อค้นพบ

๔.๑ เมื่อแบ่งประชากรออกเป็นกลุ่มที่มีพฤติกรรมเคยศึกษา และไม่เคยศึกษา เนื้อหาของพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.๒๕๔๖ ผลการวิเคราะห์ด้วยสถิติที่พบว่าการปฏิบัติตามปัจจัยต่าง ๆ ของการนำนโยบายหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติ และผลการนำนโยบายหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติ รวมทั้งการปฏิบัติตามมิตีย่อยต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานคร และกลุ่มชั้นภูมิต่าง ๆ ทั้งสามกลุ่ม มีทั้งที่แตกต่างและไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๕

๔.๒ เมื่อทำการทดสอบด้วยสถิติ ไคสแควร์ พบว่าพฤติกรรมเคยศึกษา และไม่เคยศึกษา เนื้อหาของพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.๒๕๔๖ กับการปฏิบัติตามปัจจัยต่าง ๆ ของการนำนโยบายหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติ และผลการนำนโยบายหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติ รวมทั้งการปฏิบัติตามมิตีย่อยต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานคร และกลุ่มชั้นภูมิต่าง ๆ ทั้งสามกลุ่ม มีทั้งที่มีความสัมพันธ์ต่อกัน และเป็นอิสระต่อกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๕

๔.๓ ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์อย่างง่ายพบว่า ตัวแปรอิสระทุกตัวมีความสัมพันธ์ทางบวกกับตัวแปรตาม อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติระดับ .๐๑ ทั้งสิ้น ส่วนความสัมพันธ์ของตัวแปรอิสระกับมิตีย่อยของตัวแปรตามพบว่าตัวแปรอิสระทุกตัวมีความสัมพันธ์ทางบวกกับมิตีย่อยของตัวแปรตาม อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติระดับ .๐๑ ยกเว้นตัวแปรปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมและกลุ่มเป้าหมายประชาชน ผู้รับบริการกับมิตีย่อยหลักคุณธรรมจริยธรรม ที่ไม่พบความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .๐๑

๔.๔ ผลการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยสถิติการวิเคราะห์ถดถอยพหุคูณพบว่า ตัวแปรอิสระที่มีอิทธิพลที่สามารถอธิบายหรือพยากรณ์ตัวแปรตาม ได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .๐๑ นั้น มีเพียงตัวแปรอิสระ ๔ ตัวเท่านั้นคือ ปัจจัยด้านนโยบาย ปัจจัยด้านการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน ปัจจัยด้านผู้บริหารและบุคลากรผู้ปฏิบัติ และปัจจัยด้านการจัดหา ส่งเสริม ควบคุม ประเมินผลและการให้คุณให้โทษบุคลากร ซึ่งตัวแปรอิสระทั้ง ๔ ตัวนี้มีอิทธิพลทางบวกต่อตัวแปรตาม ส่วนตัวแปรอิสระที่ไม่มีอิทธิพลต่อตัวแปรตามมี ๒ ตัวแปรคือ ปัจจัยด้านสมรรถนะและลักษณะองค์กร ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมและกลุ่มเป้าหมาย ประชาชนผู้รับบริการ

๔.๕ ผลการวิเคราะห์ด้วยสถิติสหสัมพันธ์คาโนนิคัล เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับผลการวิเคราะห์ถดถอยเชิงพหุคูณ

๔.๖ ผลการวิเคราะห์ด้วยเทคนิคการวิเคราะห์ความแปรปรวน พบว่า หน่วยงานต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานคร มีความคิดเห็นและการปฏิบัติตามปัจจัยการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติ และผลของการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติมีทั้งที่เหมือนกันและแตกต่างกัน

๕. สรุปและข้อเสนอแนะ

๕.๑ ข้อเสนอแนะการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติเพื่อให้การนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติ ประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ควรมีการสร้างความเข้าใจนโยบายให้ทั่วถึง โดยใช้มาตรการต่าง ๆ เช่น ประชุม อบรม สัมมนา ประชาสัมพันธ์ให้บุคลากร หรือผู้เกี่ยวข้อง รวมทั้งประชาชนในเขตบริการทราบและเข้าใจ โดยเฉพาะการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่าง ๆ ของรัฐ เช่น วิทยุ โทรทัศน์ โดยมีกรมประชาสัมพันธ์เป็นผู้นำ อย่างจริงจัง

ผู้บริหารระดับสูง รวมถึงผู้บังคับบัญชาทุกระดับในแต่ละองค์กร ต้องให้ความสำคัญและนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างจริงจัง ต้องทำตัวเป็นแบบอย่าง ต้องไม่มีวาระซ่อนเร้นแบบปากว่าตาขีบเพราะการมีพฤติกรรม แบบนี้ จะทำให้การควบคุมไม่มีประสิทธิภาพ และขาดความร่วมมือ ภายในองค์กร มีผลทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติล้มเหลวได้ง่าย ทั้งนี้เป็นผลจากข้อค้นพบที่ว่าปัจจัยด้านผู้บริหารและบุคลากรผู้ปฏิบัติเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลสูงต่อ ผลสำเร็จการนำนโยบายการบริหารกิจการที่ดีไปปฏิบัติ

ปัจจัยที่แต่ละองค์กรต้องให้ความสำคัญ ต่อจากปัจจัยผู้บริหารและบุคลากรผู้ปฏิบัติ คือ ปัจจัยด้านการจัดหา ส่งเสริม ควบคุม ประเมินผลและการให้คุณให้โทษบุคลากร และปัจจัยด้านการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน หากองค์กรใดสามารถบริหารจัดการปัจจัยทั้งสามนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ความสำเร็จของการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติ ก็จะสูงตามไปด้วย

สำหรับกรุงเทพมหานคร จากข้อค้นพบที่ว่าว่าการปฏิบัติตามปัจจัยต่าง ๆ ของการนำนโยบายหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติ และผลการนำนโยบายหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติ รวมทั้งการปฏิบัติตามมิตีย่อยต่าง ๆ ของผลการนำนโยบายหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติทุกตัว ยกเว้นมิตีย่อยว่าด้วยเรื่องจริยธรรม คุณธรรม ของข้าราชการ พนักงาน เจ้าหน้าที่และลูกจ้างประจำของกรุงเทพมหานครนั้นขึ้นอยู่กับการปฏิบัติหรือไม่เคยศึกษาเนื้อหาของพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.๒๕๔๖

ผู้วิจัยเสนอแนะให้กรุงเทพมหานครจัดทำระเบียบการบริหารราชการว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของกรุงเทพมหานคร โดยความเห็นชอบของสภากรุงเทพมหานคร ตามรายละเอียดที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.๒๕๔๖ ทั้งนี้ เพราะถ้าเป็นระเบียบของกรุงเทพมหานคร จะทำให้บุคลากรของกรุงเทพมหานคร ต้องศึกษาและนำมาปฏิบัติ เหมือนกับที่กรุงเทพมหานครมีการประกาศใช้ ระเบียบว่าด้วยคุณธรรม จริยธรรม ของข้าราชการกรุงเทพมหานคร ทำให้มีการปฏิบัติตามหลักคุณธรรม จริยธรรม อย่างจริงจัง

๕.๒ ข้อเสนอแนะการวิจัย

โดยภาพรวมแล้ว กรอบการวิเคราะห์และตัวชี้วัดที่ผู้วิจัยพัฒนาขึ้นมา สามารถอธิบายกระบวนการ การนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติได้เป็นอย่างดี ไม่ว่าจะเป็นกรอบและตัวชี้วัดด้านลักษณะปัจจัยที่ทำให้การนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ หรือกรอบและตัวชี้วัดผลการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติ หรือ การวัดลักษณะธรรมาภิบาลขององค์กร กรอบและตัวชี้วัดเหล่านี้ สามารถนำไปใช้วัดการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ขององค์กรอื่น ๆ ได้ โดยเฉพาะองค์กรปกครองท้องถิ่น แต่ควรมีการปรับปรุงตัวชี้วัดให้เหมาะสมสอดคล้องกับพันธกิจหรือภารกิจขององค์กรนั้น ๆ ด้วย ซึ่งจะทำให้สามารถลดจำนวนตัวชี้วัดลงได้อีก ทำให้ได้แบบสอบถามที่สั้นกะทัดรัด เหมาะสมกับหน่วยงานที่ต้องการศึกษา และไม่เป็นภาระเรื่องเวลาของผู้ตอบแบบสอบถามมากนัก

กรอบการวิเคราะห์นี้ ผู้วิจัยคิดว่า ไม่เพียงแต่จะสามารถใช้อธิบายกระบวนการการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติเท่านั้น แต่สามารถใช้อธิบายกระบวนการการนำนโยบายอื่น ๆ ไปปฏิบัติได้ด้วย ดังนั้นจึงควรมีการนำกรอบการวิเคราะห์นี้ไปศึกษา หรืออธิบายกระบวนการ การนำนโยบายอื่น ๆ ไปปฏิบัติต่อไป

ผลจากการศึกษาเชิงคุณภาพและจากการตอบคำถามปลายเปิด พบว่ามีการแสดงความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง เกี่ยวกับบทบาทหรือพฤติกรรมของข้าราชการฝ่ายการเมือง ที่มาจากการเลือกตั้งและข้าราชการประจำ ทั้งในเชิงสนับสนุน และที่เป็นปฏิปักษ์ต่อการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติ หรือแม้แต่บทบาทที่ขัดแย้งกันเอง ระหว่างข้าราชการทั้งสองฝ่าย ดังนั้นจึงควรมีการศึกษาให้ละเอียดมากขึ้นเพื่อให้ทราบถึง ระดับของความร่วมมือ และการต่อต้านนโยบายจากกลุ่มข้าราชการ ทั้งสอง เพื่อจะได้ช่วยในการปรับเปลี่ยนกลยุทธ์การนำนโยบายไปปฏิบัติให้เหมาะสมถูกต้องมากขึ้น อย่างน้อยที่สุด จะได้ทราบว่าแต่ละกลุ่มมีทัศนคติต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ และมีทัศนคติระหว่างกลุ่มอย่างไร โดยเฉพาะองค์กรปกครองท้องถิ่น ที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ต้องปฏิบัติงานควบคู่กัน ระหว่างข้าราชการการเมือง ที่มาจากการเลือกตั้ง และข้าราชการประจำ ตลอดเวลา ดังนั้นจึงควรมีการศึกษารณีนี้อย่างยิ่ง

จากการวิเคราะห์ผลการวิจัยโดยวิธีการเชิงคุณภาพ ที่พบว่ามีความจำเป็นจะต้องหาข้อมูลเชิงลึก เพื่อค้นหาความสำเร็จของการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติ ผู้วิจัยเห็นว่า ควรแยกประเด็นการศึกษาเฉพาะเรื่องลักษณะธรรมาภิบาลของกรุงเทพมหานคร มาทำการศึกษาเชิงลึกโดยใช้ขบวนการและเครื่องมือการวิจัยเชิงคุณภาพอย่างจริงจังต่อไป (เสกสรรค์ นิสัยกล้า, ๒๕๕๓ : ๑-๕๐)

บทที่ ๓

ระบบราชการ อำนาจ องค์ประกอบและสาเหตุการคอร์รัปชัน ของข้าราชการประจำ

จากการศึกษาข้อมูลทฤษฎีที่มีผู้ศึกษาวิจัยไว้แล้ว จะขอสรุปองค์ประกอบและสาเหตุการเกิดคอร์รัปชันของข้าราชการ โดยมีตัวแปรต้นที่มีผลหรือมีอิทธิพลที่ทำให้เกิดการคอร์รัปชันของข้าราชการ ซึ่งเป็นตัวแปรตาม ดังนี้

ระบบราชการไทย

๑. วัฒนธรรมราชการ ลักษณะที่สำคัญของระบบราชการ คือ การเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจหน้าที่เฉพาะทาง ซึ่งในอดีตที่ผ่านมาหน่วยราชการระดับ กระทรวง ทบวง กรม ได้ถูกจัดตั้งขึ้นมาพร้อม ๆ กับการพัฒนาระบบการศึกษาในระดับวิชาชีพ ดังนั้น การศึกษาในระดับวิชาชีพจึงเกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ และเป็นหลักสำคัญในการผลิตคนเพื่อป้อนให้แก่ระบบราชการ ในระบบราชการนั้นความรู้ทางวัฒนธรรมมีบทบาทมากต่อการสถาปนาความเป็นจริงแบบราชการ (Bureaucratic Reality) และตัดสินใจอะไรเป็นสิ่งสำคัญและต้องใส่ใจเป็นพิเศษในการปฏิบัติราชการ เนื่องจากความรู้ทางวัฒนธรรมจะกำหนดแบบแผนการปฏิบัติหรือพฤติกรรมใดที่ถือว่าถูกต้องเหมาะสม หรือเป็นเรื่องธรรมดา สิ่งเหล่านี้เป็นปกติวิสัย ซึ่งข้าราชการมักเห็นคล้อยตามกันจนกลายเป็นบรรทัดฐานไปโดยไม่รู้ตัว “ความรู้สึกนึกคิด” ลักษณะนี้ถือว่าเป็น “ความรู้” อย่างหนึ่ง ซึ่งข้าราชการเรียนรู้จากประสบการณ์การทำงาน โดยที่ฐานคิดเหล่านี้เป็นที่ยอมรับกันว่าเป็นเรื่องธรรมดา จึงมักมีการเปลี่ยนแปลงช้า และตัวข้าราชการเองก็ได้ตรวจสอบ หรือแม้แต่รับรู้ถึงบรรทัดฐานเหล่านี้ และโดยที่ผู้ปฏิบัติงานได้ถูกขัดเกลากับกระบวนการทางสังคมจนกระทั่งคุ้นเคยกับแบบแผนการปฏิบัติดังกล่าว จึงเกิดการยอมรับโดยไม่ตั้งคำถามใด ๆ ต่อแบบแผนการปฏิบัติดำรงอยู่ว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องมีประสิทธิภาพ หรือสร้างปัญหาหรือไม่ (โกมาตร จึงเสถียรทรัพย์, ๒๕๔๖ : ๘)

๒. วิธีคิดแบบราชการ ระบบราชการมีวิธีคิดค่านิยม และแบบแผนการจัดการที่มีลักษณะเฉพาะ รวมทั้งระบบราชการไทยมีลักษณะรวมอำนาจปกครอง (Centralized) และมีสายการบังคับบัญชาที่ลดหลั่นเป็นลำดับชั้น (Hierarchical) อย่างมาก ซึ่ง แมกซ์ เวเบอร์ นักคิดคนสำคัญได้เขียนทฤษฎีที่วิเคราะห์และแจกแจงคุณลักษณะของความเป็นราชการไว้ดังนี้

๒.๑ เป็นระบบงานซึ่งมีการแบ่งหน้าที่ระหว่างหน่วยงานไว้อย่างชัดเจน

๒.๒ ระบบราชการมีโครงสร้างที่เป็นสายการบังคับบัญชา ผู้รับผิดชอบ หรือผู้บริหารในระดับหน่วยงาน จึงขึ้นตรงต่อผู้บังคับบัญชาในชั้นสูงขึ้นไป และขณะเดียวกันก็ต้องรับผิดชอบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชาของตนด้วย จึงหมายความว่าผู้บังคับบัญชาต้องมีอำนาจเหนือลูกน้อง เพื่อให้สามารถควบคุมหรือบังคับบัญชาให้ลูกน้องทำงานตามหน้าที่ได้อย่างถูกต้อง

๒.๓ การปฏิบัติราชการจะถูกกำหนดโดยกฎเกณฑ์หรือระเบียบแบบแผนที่ชัดเจน การปฏิบัติหน้าที่จะเป็นการตีความกฎระเบียบที่เป็นนามธรรม และเป็นกฎทั่วไปเพื่อใช้กับผู้มาติดต่อราชการ การปฏิบัติงานของราชการในแต่ละขั้นตอนจะมีระเบียบแบบแผนที่ถูกกำหนดเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างเป็นทางการ

๒.๔ การปฏิบัติราชการในระดับหลักการนั้นต้องเป็นไปโดยไม่มีทางเลือกที่รุ่มกึ่งที่ซัง คือ งานราชการจะไม่เป็นไปโดยมีความสัมพันธ์ส่วนบุคคลเข้ามาเกี่ยวข้อง ส่วนการพิจารณาความดีความชอบ หรือเกณฑ์มาตรฐานทางจริยธรรมนั้น ต้องจัดการโดยไม่มีอคติ หรือเลือกปฏิบัติแต่ต้องอยู่บนพื้นฐานของความเป็นธรรม ความรู้และความสามารถ

๒.๕ ระบบราชการจัดองค์การเพื่อเป้าหมาย คือ การมีประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหารจัดการในระดับองค์การ ทั้งนี้ โดยการจัดระบบงานไม่ให้ขึ้นกับตัวบุคคล แต่มีระบบโครงสร้างและกระบวนการทำงานที่เป็นมาตรฐาน ซึ่งไม่ว่าใครจะเข้ามาอยู่ในตำแหน่งก็ต้องปฏิบัติตามแบบแผนที่ได้กำหนดไว้ นอกจากนี้ ระบบบริหารราชการยังเน้นการใช้เอกสารเป็นวิธีการหลักในการปฏิบัติงาน ระบบราชการจึงมีลักษณะเด่นในเรื่องของความต่อเนื่อง

รูปแบบของระบบราชการที่ แมกซ์ เวเบอร์ ได้บรรยายไว้นั้น เป็นรูปแบบในอุดมคติของระบบราชการ แต่ในความเป็นจริงแล้วระบบราชการในประเทศไทยมีรูปแบบแตกต่างจากอุดมคติเหล่านี้ในแง่มุมมองหนึ่งเสมอคำถามที่น่าสนใจ คือ ระบบราชการมีแบบแผนและลักษณะที่ผิดแผกหรือบิดเบือนไปจากระบบราชการตามแนวคิดหรืออุดมคติอย่างไรบ้าง การบิดเบือนเช่นไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในระเบียบแบบแผนที่ทางราชการกำหนดไว้ หรือระเบียบแบบแผนที่กำหนดไว้ไม่รัดกุมเพียงพอ มีการเลือกที่รักมักที่ซัง การไม่สามารถควบคุมบังคับบัญชาหน่วยหรือผู้ใต้บังคับบัญชาได้สิ่งต่าง ๆ ที่บิดเบือนไปเหล่านี้ทำให้เกิดช่องว่างหรือมีส่วนส่งเสริมการทุจริตคอร์รัปชันได้ (แมกซ์ เวเบอร์ อ้างถึงใน โกมาตร จึงเสถียรทรัพย์, ๒๕๔๖ : ๒๓-๒๖)

๓. พื้นฐานโครงสร้างของราชการไทย ระบบราชการหรือที่เรียกกันอีกนามหนึ่งว่า “การบริหารราชการแผ่นดิน” มีวิวัฒนาการมายาวนานนับตั้งแต่ สมัยกรุงศรีอยุธยาตอนต้นในช่วงปี พ.ศ.๑๘๙๓ – ๑๘๙๘ ซึ่งพระเจ้าอู่ทองสามารถรวบรวมไพร่พลจัดตั้งเป็นรัฐแห่งใหม่เป็นผลสำเร็จด้วยการจัดตั้ง ๔ กรมใหญ่ที่เรียกกันว่า “จตุสดมภ์” แปลว่า “เสาหลักทั้งสี่ในการปกครองประเทศ” ต่อมาสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ทรงแต่งตั้งอัครมหาเสนาบดีขึ้นอีก ๒ ตำแหน่ง คือ “สมุหนายก” ทำหน้าที่บังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือทั้งงานทางทหารและพลเรือน กับ “สมุหกลาโหม” ทำหน้าที่

เหมือนสมุหนายกแต่บังคับบัญชาเฉพาะหัวเมืองฝ่ายใต้ ซึ่งถือได้ว่า จุดนี้เป็นจุดที่มีการบริหารราชการแผ่นดินคล้ายคลึงกับระบบราชการ คือ พระมหากษัตริย์ทรงมอบหมายงานให้ พระบรมวงศานุวงศ์ และขุนนางชั้นผู้ใหญ่ไปปกครองแทน จึงถือว่าเป็น จุดเริ่มของระบบราชการไทย (จิรวัดน์ รจนาวรรณ, ๒๕๔๖ : ๓๓-๓๕)

การปกครองดังกล่าวได้รับการปฏิบัติสืบทอดกันมาอย่างต่อเนื่องราวห้าศตวรรษ จนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น

ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ปฏิรูปการปกครอง ก่อให้เกิดระบบราชการแบบรวมอำนาจปกครองที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น สำหรับวัตถุประสงค์ในสมัยนั้นเพื่อปรับระบบราชการให้มีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ในขณะนั้นกล่าวคือ เพื่อสร้างเอกภาพและเสถียรภาพของประเทศให้รอดพ้นจากภัยคุกคามของลัทธิล่าอาณานิคม เนื่องจากมหาอำนาจตะวันตกมักอ้างเหตุผลเข้ายึดครองประเทศต่าง ๆ ว่าจะช่วยสร้างความเจริญให้แก่ดินแดน ล้าหลัง พระองค์จึงทรงปรับปรุงประเทศให้มีความก้าวหน้าแบบตะวันตก เช่น มีการจัดตั้งคณะที่ปรึกษา ราชการแผ่นดิน และคณะที่ปรึกษาราชการส่วนพระองค์เป็นต้น (จิรวัดน์ รจนาวรรณ อ้างถึงใน สมหมาย วงษ์จันทร์, ๒๕๔๗ : ๑๑)

ระบบราชการแบบรวมอำนาจปกครองนี้ได้ก่อให้เกิดชนชั้นทางสังคมที่เรียกว่า **ข้าราชการ** ซึ่งขยายบทบาทและมีอำนาจมากขึ้นโดยข้าราชการ ส่วนหนึ่งเติบโตมาจากสามัญชนได้ กลายเป็นกำลังสำคัญของบ้านเมือง ซึ่งความขัดแย้งระหว่างโลกสร้างใหม่กับอำนาจเก่าได้นำไปสู่ การเปลี่ยนแปลงการปกครองสำคัญคือการปฏิวัติใน พ.ศ.๒๔๗๕ ซึ่งยกเลิกระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และสถาปนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ขึ้นแทน ซึ่งการปกครองระบอบใหม่นี้มีศูนย์กลางอยู่ที่ระบบราชการอย่างแท้จริงหรือ Bureaucratic Polity โดยที่อำนาจทางการเมืองการปกครองได้เปลี่ยนจากกษัตริย์ไปสู่ข้าราชการในสมัยรัชกาลที่ ๕ ราวปี พ.ศ.๒๔๓๕ ได้มีประกาศจัดตั้งกรมต่าง ๆ จำนวน ๑๑ กรม หรือ 11 กระทรวง และกำหนดให้มีเสนาบดีดำรงตำแหน่งเจ้ากระทรวง เช่นเดียวกับตำแหน่งรัฐมนตรีในปัจจุบัน (โกมาตร จึงเสถียรทรัพย์, ๒๕๔๖ : ๓๖-๓๗)

๔. เศรษฐกิจกับราชการไทย ภายหลังจากสิ้นสุดของสงครามเย็น ประเทศไทยต้องเผชิญหน้ากับกระแสโลกาภิวัตน์ที่ส่งผลกระทบไปทั่วโลก กระแสของระบบทุนนิยม (Capitalism) มีจำนวนมาก กล่าวคือมีการไหลเข้าออกของเงินทุนจำนวนมากที่มีผลกระทบต่อทั้งภาครัฐและภาคธุรกิจไทย โดยในช่วงก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ.๒๕๔๐ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนไทยมีความกระตือรือร้นและตื่นตัวในการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และการต้องการให้ประเทศไทยเป็นหนึ่งในกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่หรือนิกส์ (Newly Industrialized Countries : NICS) และกระแสทุนนิยมโลกได้ทำให้ภาคธุรกิจเอกชนกลายเป็นกลจักรที่สำคัญในการสร้างความมั่นคงทาง

เศรษฐกิจ ในขณะที่ภาคราชการถูกแปรสภาพให้กลายเป็นกลไกที่เอื้ออำนวยต่อการลงทุนและการค้าเป็นหลัก แนวความคิดในการบริหารธุรกิจเอกชนได้แทรกซึมเข้ามาในแวดวงราชการ เช่น การรื้อปรับระบบ (RE - Engineering) การทำสัญญาจ้างเอกชนให้จัดหาสินค้าและบริการแก่หน่วยราชการ (Contracting Out) การแปรรูปกิจการรัฐวิสาหกิจ (Privatization) และการทำสัญญาจ้างคนนอกหน่วยราชการให้มาช่วยงาน (Outsourcing) และอื่น ๆ ซึ่งทุกหน่วยราชการก็ได้เคยพิจารณาเรื่องที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จากแนวความคิดในการบริหารธุรกิจเอกชนที่แทรกซึมเข้ามาในแวดวงราชการได้ทำให้ข้าราชการที่เห็นโอกาสทางธุรกิจจำนวนมาก ได้ลาออกจากระบบราชการ เพื่อไปทำงานในธุรกิจภาคเอกชนจึงเกิดสภาวะ “สมองไหล” ตามมา ความไร้ประสิทธิภาพและความเชื่องช้าในการปรับตัวของหน่วยราชการทำให้ภาคราชการถูกมองว่าเป็นตัวถ่วงความเจริญ เนื่องจากมีระบบงานที่ยุ่งยาก เป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันในตลาดโลก แต่สภาพดังกล่าวนี้อยู่ได้ไม่นานก็เกิดวิกฤตทางการเงินขึ้นในปี พ.ศ.๒๕๔๐ โดยมีการโจมตีค่าเงินบาทและประเทศไทยต้องกู้ยืมเงินจากธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) มาเพื่อกู้สถานการณ์ทางการเงินการคลังของประเทศ ซึ่งนักวิชาการแถวตะวันตกได้วิจารณ์สาเหตุของปัญหานี้ว่าเศรษฐกิจของประเทศไทยเติบโตแบบฟองสบู่ ซึ่งเกิดจากทุนนิยมอภิสิทธิ์ (Crony Capitalism) ที่ภาคธุรกิจเอกชนอาศัยเส้นสายและพรรคพวกในระบบราชการเพื่อการแสวงหาประโยชน์จากภาวะการค้า และการตลาดที่เปิดโอกาสให้โดย ข้าราชการมีส่วนที่ทำให้เกิดมาตรการ เอาหูไปนาเอาตาไปไร่ เพื่อเอื้อผลประโยชน์ให้แก่นายทุนที่ติดสินบนหรือที่เป็นพรรคพวก มีข้อน่าสังเกตว่าจุดเริ่มวิกฤตเศรษฐกิจอยู่ที่สถาบันการเงินและภาคเอกชนขนาดใหญ่ ในขณะที่ระบบสถาบันการเงินและธุรกิจเอกชนได้ล่มสลายลงภายหลังวิกฤตทางการเงิน แต่ระบบราชการยังคงดำรงอยู่อย่างมั่นคงได้ นอกจากนี้ระบบราชการยังกลายเป็นกลไกเร่งการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยมาตรการเร่งการใช้จ่ายของภาครัฐ แต่ระบบราชการก็กลายเป็นภาระที่รัฐบาลจะต้องพยายามควบคุมรายจ่ายโดยเฉพาะเงินเดือนของข้าราชการที่กลายเป็นค่าใช้จ่ายที่รัฐบาลแบกรับไม่ไหว จึงเกิดกระแสการปฏิรูประบบราชการและรัฐวิสาหกิจทั้งโดยเงื่อนไขของ IMF และความจำเป็นทางการเงินการคลังของประเทศ ซึ่งได้มีความพยายามจะปฏิรูประบบราชการให้มีธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งปรากฏการณ์ ข้างต้นได้ส่งผลกระทบต่อการบริหารภายในหน่วยราชการด้วยทั้งในเรื่องของบุคลากรและงบประมาณ ซึ่งจากสาเหตุผนวกกับโอกาสข้างต้นได้ส่งผลกระทบต่อข้าราชการทั่วไป เนื่องจากช่วงเกิดเหตุการณ์ดังกล่าวสินค้าที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีพและอื่น ๆ มีราคาแพง ประกอบกับมีกระแสการปฏิรูประบบราชการทำให้ข้าราชการส่วนใหญ่เกิดความไม่มั่นใจในความมั่นคงในชีวิตการรับราชการ จึงเป็นตัวเร่งให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันกันมากขึ้น เนื่องจากจะต้องพยายามหาเงินเพื่อดำรงชีพเก็บไว้เป็นทุนหากต้องออกจากระบบราชการ เนื่องจากการปฏิรูประบบราชการ หรือหาทุนเก็บไว้เพื่อไปลงทุนในธุรกิจส่วนตัวหรือลงทุนร่วมกับภาคเอกชน เนื่องจากเห็นว่ามิช่องทางมีกำไรสูงเนื่องจากเกิดเศรษฐกิจฟองสบู่ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าสภาวะแวดล้อม

ทางด้านเศรษฐกิจและสังคมมีผลกับการทุจริตคอร์รัปชันของข้าราชการ (โกมาตร จึงเสถียรทรัพย์, ๒๕๕๖ : ๔๐-๔๒)

๕. พฤติกรรมองค์การ วัฒนธรรมองค์การคือระบบค่านิยมร่วม สมมติฐาน ความเชื่อและบรรทัดฐานที่ทำให้สมาชิกขององค์การเป็นหนึ่งเดียว วัฒนธรรมจะสะท้อนมุมมองร่วมกันต่อ วิธีทางที่เรากระทำกันอยู่ ณ ที่นี้ วัฒนธรรมจะมีความสำคัญต่อองค์การ เนื่องจากบุคคลจะทำตามค่านิยมร่วม และคุณลักษณะอย่างอื่นของวัฒนธรรมองค์การ พฤติกรรมของบุคคลจะมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพขององค์การ สำหรับการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมเพื่อสร้างอิทธิพลต่อพฤติกรรมในองค์การ อยู่บนพื้นฐานของการสังเกตผลที่ติดตามมาของพฤติกรรมของบุคคลภายในสถานการณ์หนึ่ง จะมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของบุคคลในอนาคตภายในสถานการณ์อย่างเดียวกัน สิ่งเหล่านี้ชี้ให้เห็นว่า พฤติกรรมของบุคคลสามารถคาดคะเนได้จากประสบการณ์ในอดีตของบุคคล พฤติกรรมการทำงานจะถูกเรียนรู้ บุคคลเรียนรู้ที่จะเป็นผู้บริหารที่ดีหรือเป็นผู้บริหารที่ไม่ดี บุคคลจะเรียนรู้ที่จะปฏิบัติงานอย่างดีหรือไม่ดี บุคคลจะเรียนรู้ที่จะให้ความร่วมมือและอ่อนโยนกับเพื่อนร่วมงานตลอดจนเรื่องอื่น ๆ การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในองค์การมีจุดมุ่งหมายอยู่ที่การสร้างสถานการณ์ของการทำงาน เช่น นโยบายการให้รางวัลและการยกย่อง ที่จะช่วยให้บุคคลเรียนรู้นิสัยการทำงานที่ตอบสนองความพอใจของพวกเขาและต่อไปนี้เป็นพฤติกรรมส่วนใหญ่ที่พบเห็นในหน่วยงานหลายหน่วยงาน จนบางหน่วยงานเห็นว่าพฤติกรรมเหล่านี้ถือเป็นเรื่องธรรมดาไม่ได้เสียหาย เช่น การหาเงินเข้าหน่วยงานที่มีหน่วยงานบางหน่วย (ส่วนใหญ่) ดำเนินการเพื่อนำเงินไปใช้ในการปฏิบัติราชการ หรือนำไปใช้ในการจัดงานเลี้ยงสังสรรค์ภายในหน่วย การจัดเลี้ยงต้อนรับผู้บังคับบัญชาในการมาตรวจเยี่ยมหน่วย คำถามที่ตามมาคือสิ่งเหล่านี้ถูกต้องและสมควรกระทำ หรือกระทำได้หรือไม่ ดังนั้นเราจะช่วยกันเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมเหล่านี้ได้อย่างไร พฤติกรรมเหล่านี้ทำให้องค์การมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นหรือไม่ วิธีการดังกล่าวถูกต้องชอบธรรมหรือไม่ หากเป็นสิ่งที่ดีงามแล้ว ทำไมไม่ทำให้เปิดเผย ผู้รับผิดชอบเป็นข้าราชการที่สุจริตหรือไม่ เป็นปัญหาที่น่าขบคิด (สมยศ นาวิกาน, ๒๕๔๕ : ๓๕๓-๓๕๔)

อำนาจ ปัจจัย กลไก ขององค์การที่เอื้อต่อการทุจริต

ระบบราชการไทยมีลักษณะรวมอำนาจปกครอง (Centralized) และมีสายการบังคับบัญชาที่ลดหลั่นเป็นลำดับชั้น (Hierarchical) หากพิจารณาโครงสร้างการจัดหน่วยจะเห็นได้ว่าอำนาจส่วนใหญ่จะอยู่ที่ผู้บริหารสูงสุด อำนาจในที่นี้หมายถึงความสามารถในการควบคุม และมีอิทธิพลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อบุคคล กลุ่มบุคคล หน่วยงานภายใน และองค์การต่าง ๆ ภายนอกที่เกี่ยวข้องให้กระทำกิจบางประการ หรือคล้อยตามไปกับกฎเกณฑ์บางอย่าง โดยที่มีการต่อต้านขัดขืนน้อย ยกตัวอย่าง เช่น งานพิธีภายใน หน่วยงานใดที่มีผู้บริหารสูงสุด เป็นประธานในพิธี จะมีข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในหน่วยงานไปร่วมงานกันมาก แต่หากงานใดที่มิใช่ ผู้บริหารสูงสุดเป็นประธานในพิธีจะมี

ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ไปร่วมงานกันน้อยมาก แสดงถึงว่าหน่วยงานราชการมีศูนย์กลางอำนาจอยู่ที่ผู้บริหารสูงสุด อำนาจในองค์การมีที่มาหลายลักษณะ แมกซ์ เวเบอร์ ได้วิเคราะห์ อำนาจในระบบราชการว่า อ้างอิงอยู่กับความมีเหตุผลของการจัดการองค์การที่สอดคล้องกันอย่างเป็นระบบและวัตถุประสงค์ขององค์การ ความชอบธรรมของอำนาจย่อมมีที่มาจาก การตัดสินใจอย่างมีเหตุผลเป็นหลัก อำนาจหน้าที่ราชการเป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและมีเหตุผล (Legal/rational Authority) อำนาจในระบบราชการจึงอ้างอิงอยู่กับความยอมรับในกรอบของกฎระเบียบที่กำหนดไว้อย่างมีหลักการและเหตุผล โดยมีการจัดสรรอำนาจตามสายการบังคับบัญชา หากเราจะจำแนกอำนาจในองค์การมาวิเคราะห์แนวคิดจะเห็นว่า มีอำนาจอยู่ ๕ แบบ คือ

๑. อำนาจตามสิทธิหรืออำนาจตามกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่เป็นทางการ ซึ่งมีการตัดสินใจในเชิงนโยบายที่ลดหลั่นเป็นลำดับไปตามระดับของตำแหน่งหน้าที่และความรับผิดชอบ อำนาจนี้โดยธรรมชาติ แล้วจะรวมศูนย์อยู่ที่ตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงขององค์กร ผู้บริหารระดับสูงย่อมมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจมากกว่าผู้มีตำแหน่งในระดับรองลงมา อย่างไรก็ตามอำนาจของผู้บริหารระดับสูงจะมีความชอบธรรมหรือไม่นั้น จึงขึ้นกับกฎเกณฑ์และความมีเหตุผลที่รองรับวัตถุประสงค์ขององค์การ

๒. อำนาจบุญบารมีหรืออำนาจการอ้างอิง มาจากคุณลักษณะพิเศษเฉพาะตัวบุคคลของผู้นำที่ทำให้ผู้ติดตาม หรือผู้ใต้บังคับบัญชาเกิดความศรัทธาเชื่อถือ และยอมปฏิบัติตาม ซึ่งอำนาจบุญบารมีนี้จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงใหม่ อำนาจนี้ขึ้นอยู่กับตัวบุคคลเป็นสำคัญไม่ยั่งยืนหรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นอำนาจที่ทำให้บุคคลอื่นต้องเอาอย่างพฤติกรรมหรือแบบฉบับส่วนบุคคลของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือลัทธิระเบียบแบบแผนการปฏิบัติ หรือระเบียบราชการที่เคยเป็นมา

๓. อำนาจการให้ผลตอบแทน เป็นอำนาจการให้ผลตอบแทนหรือรางวัลสำหรับความสำเร็จของงานไม่ว่าจะเป็นงานที่สุจริตหรือทุจริต

๔. อำนาจการบังคับ เช่น การไม่ขึ้นเงินเดือน การลดตำแหน่งแม้แต่อำนาจในการไล่ออกสั่งพักราชการ หรือปลดออกจากราชการ ซึ่งเป็นอำนาจที่สามารถบังคับให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามที่ตนต้องการได้

๕. อำนาจความเชี่ยวชาญ เป็นอำนาจที่เกิดจากความรู้ ความสามารถหรือทักษะที่เหนือกว่า (สมยศ นาวิการ, ๒๕๔๕ : ๓๕๓-๓๕๔)

นอกจากนี้บางตำรายังเพิ่มเติมแนวความคิดอำนาจอีกแบบหนึ่ง คือ

๖. อำนาจหน้าที่ตามประเพณี คือ อำนาจที่อ้างอิงกับความชอบธรรมจากความคิด ความเชื่อ หรือแบบแผนการปฏิบัติที่สืบทอดกันต่อ ๆ มา โดยที่อาจจะเป็นแบบแผนการปฏิบัติที่ไม่มีเหตุผลชัดเจนว่าทำไปเพื่ออะไร อำนาจนี้ไม่มีตัวบุคคลหรือผู้นำสั่งการให้เป็นไปตามความคิดของผู้นำ แต่จะเอื้ออำนาจให้บุคคลที่เคยปฏิบัติกันมาตามประเพณีเท่านั้น (โกมาตร จึงเสถียรทรัพย์, ๒๕๔๖ : ๑๑)

อำนาจทั้ง ๖ อย่างนี้ ไม่ได้ดำรงอยู่ในรูปแบบบริสุทธิ์ หน่วยราชการส่วนใหญ่อำนาจตามสิทธิหรืออำนาจตามกฎหมายเป็นอำนาจในระบบที่มีมากเป็นอันดับหนึ่ง อำนาจการให้ผลตอบแทนและอำนาจการบังคับเป็นอำนาจในระบบที่มีรองลงมา ส่วนอำนาจบุญบารมีหรืออำนาจการอ้างอิงมีพบบ้างในผู้นำบางคนบางสมัย ส่วนอำนาจหน้าที่ตามประเพณีจะไม่ค่อยมีให้เห็นเท่าใดนัก ซึ่งอำนาจทั้ง ๖ อย่างนี้ หากใช้เพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตนก็จะทำให้เกิดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันได้ กล่าวคืออำนาจหน้าที่ ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นที่มาของการแสวงหาประโยชน์จากการจัดซื้อ / จัดจ้าง ในขณะที่เงินที่ทุจริตจากการจัดซื้อ / จัดจ้าง จะใช้เพื่อแสวงหาตำแหน่ง จึงเห็นได้ว่าอำนาจเป็นปัจจัย กลไกขององค์การที่เอื้อต่อการทุจริตคอร์รัปชัน และผู้ที่มีอำนาจสามารถสร้างระบอบที่เอื้อต่อการทุจริตคอร์รัปชันภายในหน่วยงานที่ตนเองรับผิดชอบได้ คำถามก็คือเราควรมีแนวทางในการบริหารในลักษณะใดที่จะมีความเหมาะสมในการมอบอำนาจ หรือจำกัดขอบเขตของการใช้อำนาจเพื่อป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันของข้าราชการ

นอกจากนี้สาเหตุของการทุจริตคอร์รัปชันยังเกิดจากปัจจัยอื่น ๆ อีก สาเหตุของการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดจากสาเหตุภายใน และภายนอกตัวบุคคล พอสรุปได้ดังนี้

สาเหตุที่มาจากภายในตัวข้าราชการประจำ

๑. นิสัยหรือสันดาน อาจเกิดจากนิสัยหรือสันดานที่ชั่วร้ายของตัวบุคคล บุคคลที่มีนิสัยหรือสันดานที่ชั่วร้ายนี้จะคิดทุจริตคอร์รัปชันอยู่เสมอ

๒. ความสุรุ่ยสุร่าย อาจเกิดจากความสุรุ่ยสุร่ายส่วนตัว บุคคลประเภทนี้เป็นประเภทที่มีนิสัยใช้จ่ายเงินเกินตัว หรือประเภทเอาแบบอย่างคนอื่น เนื่องจากส่วนใหญ่คนไทยเรามีนิสัยเอาอย่างอยู่ในนิสัยของสังคม เนื่องจากการสั่งสอนกันผิด ๆ เช่น เดินตามผู้ใหญ่หมาไม่กัด เป็นต้น ดังนั้นเมื่อผู้ใหญ่ประพฤติตัวเป็นแบบอย่างที่ไม่ดีให้ผู้น้อยเห็น ผู้น้อยก็จะประพฤติตามกันเกือบหมดทุกคน เมื่อสุรุ่ยสุร่ายมาก เงินหมดไม่พอใช้จ่ายก็ต้องแสวงหาจากการทุจริตคอร์รัปชันในระบบราชการ เนื่องจากอยู่ใกล้ตัวและมีโอกาสกระทำได้ แต่บางคนก็ไม่มีนิสัยสุรุ่ยสุร่ายแต่อาจจะจ่ายอมเนื่องจากกระแสค่านิยมที่เลว

สาเหตุที่มาจากสภาพแวดล้อมข้าราชการประจำ

๑. ระบบครอบงำ อาจเกิดจากทุกระบบครอบงำ (รวมถึงระบบอุปถัมภ์และพรรคพวก) ในระบบราชการบางหน่วย มีการสั่งสอนให้ลูกน้องกระทำการทุจริตคอร์รัปชัน หลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ และข้อบังคับโดยการใช้องค์กู่ของกฎ ระเบียบ และข้อบังคับ ไปแสวงหาประโยชน์

ให้แก่ผู้บังคับบัญชา เพื่อนข้าราชการและพวกพ้องใกล้ชิดหากไม่ปฏิบัติอาจจะถูกกลั่นแกล้ง หรือถูกกล่าวหาว่าไม่มีมนุษยสัมพันธ์ ทำงานไม่เป็น หรือถูกกดดันให้อยู่นอกระบบกลายเป็นคนไม่มีผลงาน ไม่ได้รับมอบหมายงาน ไม่ได้รับการพิจารณาความดีความชอบ หรือไม่ได้รับการพิจารณาให้เลื่อนตำแหน่งให้ก้าวหน้า (ถูกต้อง)

๒. สภาพแวดล้อมไม่ดี อาจเกิดจากสภาพแวดล้อมไม่ดี สภาพแวดล้อมของแต่ละบุคคลย่อมแตกต่างกันไป เช่น อาจจะคบเพื่อนชั่ว หรือครอบครัวมีปัญหา นอกจากนี้ยังมีสภาพแวดล้อมในระบบราชการที่ไม่เหมาะสม เช่น การกระทำกิจกรรมต่าง ๆ ที่ผู้ใหญ่ได้หน้าตา การจัดเลี้ยงต้อนรับผู้บังคับบัญชาระดับสูง การกุศล และมนโสรต่าง ๆ ที่เป็นสาเหตุหนึ่งที่หน่วยต่าง ๆ ต้องหาเงินมาเก็บไว้เป็นเงินกองกลางของหน่วย ซึ่งก็ต้องประพุดติมิชอบ หรือกระทำการทุจริตคอร์รัปชันจากเงินงบประมาณโดยวิธีจัดซื้อ / จัดจ้าง ทำงานล่วงเวลา ผิดกอบรมอันเป็นเท็จ เป็นต้น เรื่องสภาพแวดล้อมในระบบราชการนี้ได้ฝังรากลึกมาก หากแก้ไขไม่ถูกวิธีจะถูกต่อต้านจากระบบและคนที่แสวงหาประโยชน์จากระบบ

๓. ความจำเป็นบังคับ อาจเกิดจากความจำเป็นบังคับ บุคคลประเภทนี้ไม่มีนิสัยเป็นคนทุจริตคอร์รัปชัน แต่มีความจำเป็นทางครอบครัวที่เป็นสาเหตุบังคับทางอ้อม เช่น ฐานะยากจน รายได้ไม่เพียงพอ บิดามารดา หรือภรรยาเจ็บป่วยหนัก บุตรเรียนหนังสือที่ต้องใช้เงินมาก เป็นต้น

๔. กระแสสังคม อาจเกิดจากการหลงตามกระแสสังคม หรือสภาพสังคมบังคับ สภาพความเป็นอยู่เป็นไปในสังคมมีผลให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันได้ จากค่านิยมที่ไม่ดีอันเกิดจากลัทธิบริโภคนิยมที่เกิดในสังคมและอีกมากมาย ซึ่งพอจะสรุปค่านิยมได้ดังนี้

- ๔.๑ ค่านิยมยกย่องคนร่ำรวย มีเงินทองทรัพย์สิน
- ๔.๒ ค่านิยมยกย่องคนมีศถาบรรดาศักดิ์ มีตำแหน่งหน้าที่การงานใหญ่โต
- ๔.๓ ค่านิยมยกย่องนักการเมืองที่มีตำแหน่งใหญ่โต
- ๔.๔ ค่านิยมหรูหรา ฟุ่มเฟือย ใช้สิ่งของราคาแพง
- ๔.๕ ค่านิยมในการมีภรรยาบ่อย ภรรยาลับ
- ๔.๖ ค่านิยมมีบ้านหลายหลัง
- ๔.๗ ค่านิยมในการมีรถยนต์หรูหรา ราคาแพง
- ๔.๘ ค่านิยมในการรับประทานอาหารราคาแพง เทียบเตร่กลางคืน
- ๔.๙ ค่านิยมในการไปทัวร์ต่างประเทศ
- ๔.๑๐ ค่านิยมอื่น ๆ อีกมากมาย

ค่านิยมข้างต้นทำให้จิตใจคนใฝ่ต่ำ มีแต่การแก่งแย่งแข่งขันแสวงหาประโยชน์ ความร่ำรวย ความสะดวกสบาย โดยไม่คิดถึงความทุกข์ยากของผู้อื่น มีหน้าซ้ำกลับดูถูกเหยียดหยามรังแกกดขี่ข่มเหงคนที่มีโอกาสน้อยกว่า หรือคนที่มั่งคั่งทรัพย์สินเงินทองน้อยกว่าค่านิยมหรือธรรมเนียม

ปฏิบัติที่ไม่ดีงามอื่น ๆ เช่น ค่าน้ำร้อนน้ำชา กินตามน้ำ เหล่านี้ล้วนแต่ส่งเสริมสนับสนุนกระตุ้นเร่งเร้าให้มีการทุจริตคอร์รัปชันได้ทั้งสิ้น โดยจะดำเนินการด้วยวิธีการและรูปแบบที่แตกต่างกันไป หลายร้อยพันวิธีการหรือช่องทาง จนทำให้สังคมกลายเป็นสังคมวิบัติ ดังนั้นสาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งของการทุจริตคอร์รัปชันจะมาจากจิตสำนึกและพฤติกรรมส่วนบุคคล ตลอดจนสภาพแวดล้อมของสังคมที่มีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของบุคคล (สมหมาย วงษ์จันทร์, ๒๕๔๗ : ๑๘-๑๙)

สภาพการคอร์รัปชันในประเทศไทยในปัจจุบัน

๑. สู้ติน ชาวหินฟ้า เสนอว่า จุดเริ่มต้นของการทุจริตคอร์รัปชันแบบไทย ๆ พิจารณาจากวงแหวนที่วางเหลื่อมซ้อนทับกันสามวงตามภาพด้านล่างนี้ แต่ละวงจะมีความสัมพันธ์กันและเกี่ยวร้อยกันเป็นการเมืองภาครัฐ ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าว เป็นความสัมพันธ์กัน ๓ ด้าน คือ ด้านการใช้อำนาจและการใช้สิทธิ ด้านภารกิจ หน้าที่ ความรับผิดชอบ และด้านความจงรักภักดี กับอิสระภาพ เสรีภาพ (สู้ติน ชาวหินฟ้า, ออนไลน์ : ๒๕๕๓)

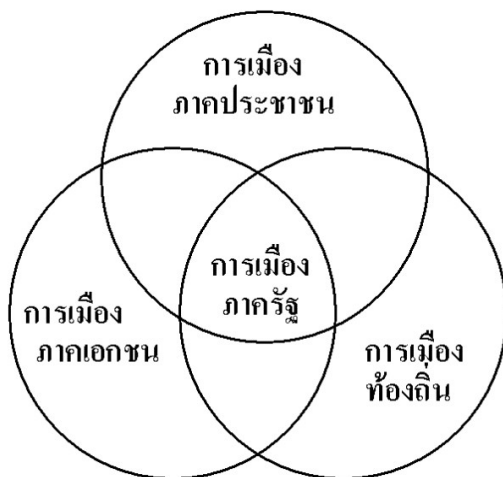
๑.๑ การเมืองภาคประชาชน คือ การมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชน เช่น การเลือกตั้งผู้แทน การแสดงประชามติคัดค้าน หรือยอมรับ

๑.๒ การเมืองภาคเอกชน คือ การมีส่วนร่วมของกลุ่มบุคคล หรือคณะบุคคลที่มีธุรกรรมบางอย่างใดอย่างหนึ่งที่สอดคล้องกัน รวมกันแสดงบทบาทและพลังทางการเมือง

๑.๓ การเมืองท้องถิ่น คือการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่น เช่น การเลือกผู้แทน ผู้ปกครอง การลงมติต่าง ๆ การเมืองทั้ง ๓ ภาคส่วน เป็นส่วนสนับสนุนให้เกิดการทุจริต

๑.๔ การเมืองภาครัฐ ซึ่งประกอบด้วย รัฐธรรมนูญ การเลือกตั้ง การมีรัฐบาล มีรัฐสภา มีกฎหมาย มีการบริหารปกครอง

แผนภาพที่ ๓ - ๑ วงแหวนความสัมพันธ์ของการเมือง ๔ ภาคส่วน



แสดงความสัมพันธ์ 3 ด้านของ 3 วงแหวน

- (1) อำนาจ - สิทธิ
- (2) ภารกิจ - หน้าที่ รับผิดชอบ
- (3) ความจงรักภักดี - เสรีภาพ

ธรรมชาติของการเมืองไทยที่ผ่านมา ผู้ที่มีบทบาทในการเมืองภาคเอกชน มักจะเป็น นายทุน หรือผู้มีอิทธิพล ที่ประกอบธุรกิจ ย่อมมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับประชาชนในฐานะเป็นกลุ่ม ลูกค้าในทางธุรกิจ ในขณะที่เดียวกันก็มีสายสัมพันธ์กับนักการเมืองท้องถิ่น ที่มักจะมีผลประโยชน์ แลกเปลี่ยนและต่างตอบแทนกัน นอกจากนี้สายสัมพันธ์อีกคู่หนึ่ง ก็คือ นักการเมืองท้องถิ่น และ ประชาชนในตำบล ต่างก็มีสายสัมพันธ์ในลักษณะเจ้านาย-ลูกน้อง ซึ่งมักจะมีผลประโยชน์ตอบแทน โดยผ่านหัวหน้าคน สัมพันธภาพของนักการเมืองทั้ง ๓ กลุ่ม จะส่งผลไปถึงพัฒนาการของการเมือง ภาครัฐ ที่มีลักษณะไม่แตกต่างอะไรกับการเมืองทั้ง ๓ กลุ่มดังกล่าว

วงแหวนความสัมพันธ์ของการเมือง ๔ ภาคส่วน เป็นจุดเริ่มต้นของปัญหาและวิกฤติ ทางการเมืองมาตลอด ในรูปของการทุจริตคอร์รัปชัน ของการเมือง ๔ ภาคส่วน ว่าเป็นจุดกำเนิดของ กระบวนการทุจริตที่สลับซับซ้อนยากแก่การแก้ไข (สุทิน ชาวหินฟ้า, ออนไลน์ : ๒๕๕๓)

๒. ทฤษฎีคอร์รัปชัน ดร.สังคิด พิริยะรังสรรค์ เสนอว่า ความสัมพันธ์ปัจจัย ๔ ประการ ที่อาจนำไปสู่การคอร์รัปชัน ตามที่ เอ.ดับบริว. กูดี และ ดี.สตาซาเวจ (A.W Goudie and D. Stasavage : ๑๙๙๘) รวบรวมไว้ คือ

๒.๑ ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับนักการเมือง ด้วยการแทรกแซงการแต่งตั้ง ข้าราชการของนักการเมือง เพื่อเอื้อต่อการเปิดทางให้ทุจริตคอร์รัปชัน

๒.๒ ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ (Judiciary Relationship) ที่ไม่แยกอำนาจบริหารกับอำนาจตุลาการอย่างชัดเจน ก่อให้เกิดช่องทางทุจริตคอร์รัปชัน

๒.๓ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน (Civil Society Relationship) ที่มี สื่อมวลชนเป็นสื่อกลางว่าจะเข้าข้างฝ่ายประชาชน หรือเข้าข้างฝ่ายรัฐ โดยมีพื้นฐานของจริยธรรม และจรรยาบรรณของสื่อ

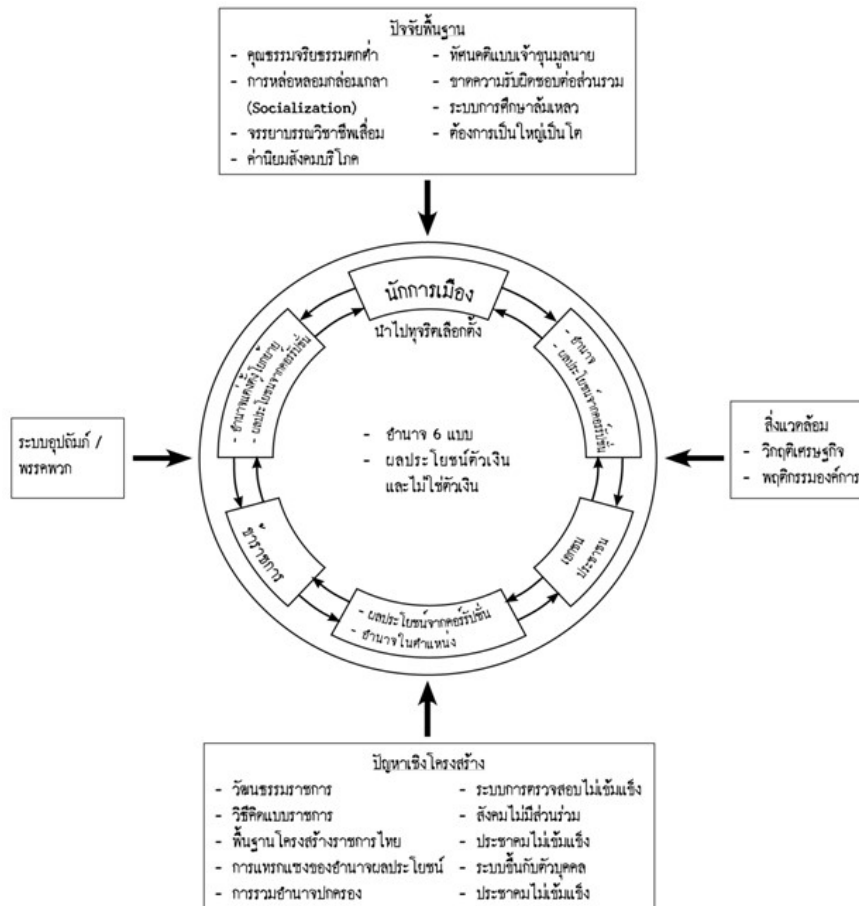
๒.๔ กลยุทธ์การพัฒนาขั้นพื้นฐานของรัฐบาล (Basic Strategy of The Government) หมายความว่า กลยุทธ์ทางเศรษฐกิจและเครื่องมือต่าง ๆ ทางนโยบาย บรรดา กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของ ระบบการเมืองมีส่วนช่วยเหลือและสนับสนุนให้เกิดช่องทางการทุจริตคอร์รัปชันได้

จะเห็นว่า นักปรัชญาการเมืองในอดีต เช่น เพลโต (Plato) อริสโตเติล (Aristotle) แมคเคียวเวลลี (Machiavelli) และรูสโซ (Rousseau) ต่างเห็นพ้องกันว่าคอร์รัปชัน มีเหตุมาจากความ ไม่เท่าเทียมกันในสังคม ด้านความร่ำรวยในโภคทรัพย์ (Wealth) อำนาจ (Power) และสถานภาพ (Status) นั่นหมายถึง การเลือกปฏิบัติเพื่อให้ได้รับผลประโยชน์ที่เป็นโภคทรัพย์ อำนาจ และสถานภาพ เพื่อตนเอง นี่คือปัจจัย และเงื่อนไขที่มีอิทธิพลต่อการทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมืองและผู้มีอำนาจ (สังคิด พิริยะรังสรรค์, ๒๕๕๙)

๓. กระบวนการในการทุจริตคอร์รัปชันของข้าราชการไทย

จากทฤษฎีคอร์รัปชันและจากองค์ประกอบและสาเหตุการเกิดคอร์รัปชันของข้าราชการตลอดจนวงแหวนการเมืองไทย ๔ ภาคส่วนซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการทุจริตคอร์รัปชันแบบไทย ๆ สามารถนำมากำหนดเป็นกระบวนการในการทุจริตคอร์รัปชันของข้าราชการไทยได้ตามแผนภาพที่ ๓ - ๒

แผนภาพที่ ๓ - ๒ กระบวนการในการทุจริตคอร์รัปชันของข้าราชการไทย



สาเหตุและองค์ประกอบของการคอร์รัปชันของข้าราชการประจำ

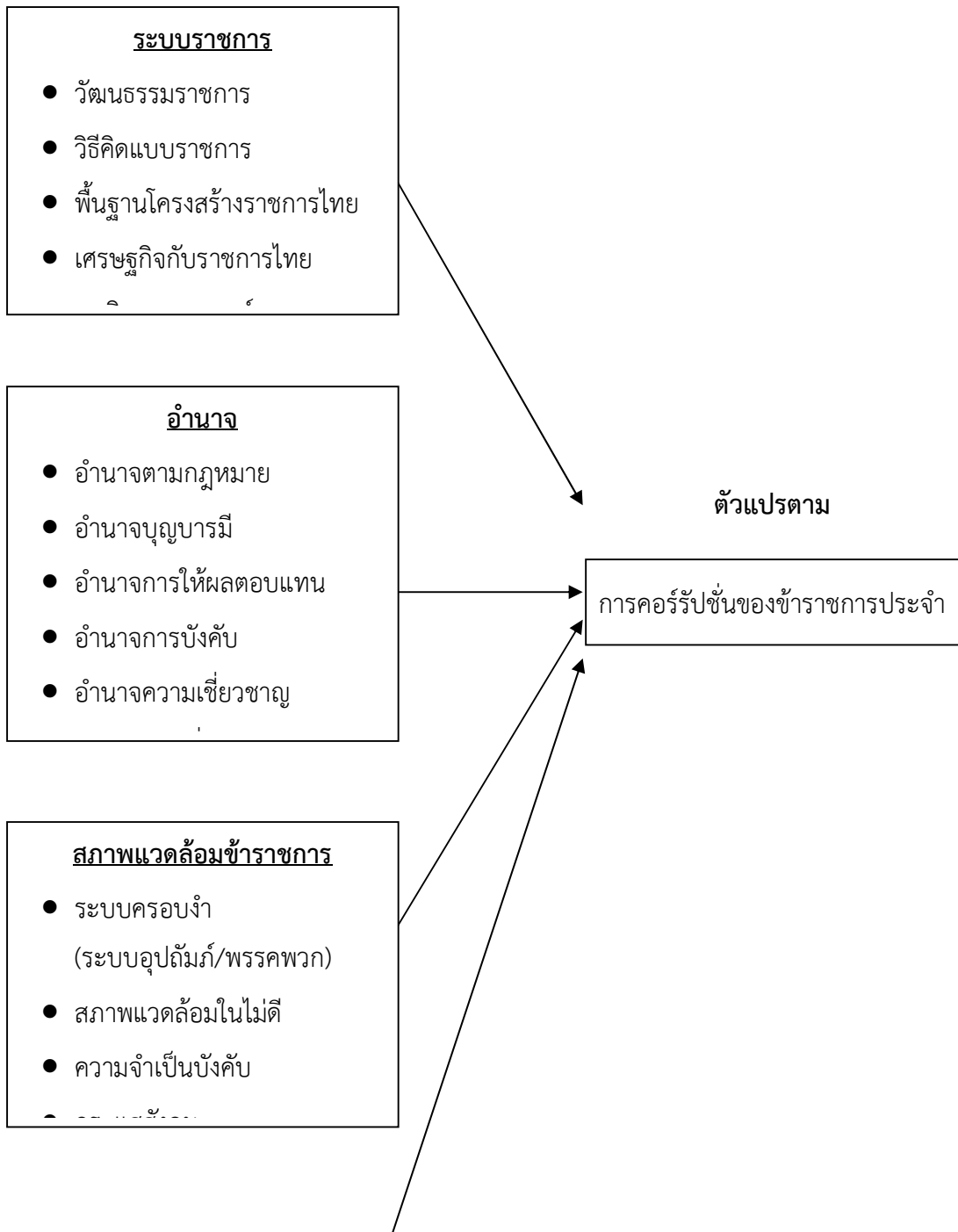
จากการวิเคราะห์หาสาเหตุและองค์ประกอบของปัญหาการคอร์รัปชันของข้าราชการประจำนั้น สรุปได้ว่ามีสาเหตุมาจากระบบราชการของไทยที่เอื้ออำนวยต่อการทุจริตและคอร์รัปชัน กล่าวคือมีวัฒนธรรมแบบราชการ วิธีคิดแบบราชการ และพื้นฐานโครงสร้างของราชการดังที่กล่าวมาแล้วเป็นองค์ประกอบโดยมีเรื่องเศรษฐกิจกับราชการไทยและพฤติกรรมขององค์การและบุคคลตลอดจนสภาพแวดล้อมทั้งจากภายในและภายนอกที่มีผลกระทบต่อบุคคล รวมถึงจิตสำนึกของบุคคล ซึ่งเป็นสาเหตุในการทุจริตคอร์รัปชันในวงราชการรวมไปถึงหน่วยงานภายในของหน่วยราชการต่าง ๆ และส่วนที่สำคัญที่สุดคืออำนาจทั้ง ๖ แบบที่กล่าวมาแล้ว เป็น ปัจจัย กลไก ขององค์การ ที่สามารถใช้ในการแสวงหาประโยชน์ส่วนตนได้ นอกจากนี้ผู้มีอำนาจยังสามารถสร้างระบบที่เอื้ออำนวยต่อ

การทุจริตคอร์รัปชันภายในหน่วยงานที่ตนเองรับผิดชอบได้มากที่สุด หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า สาเหตุของปัญหาการคอร์รัปชันของข้าราชการประจำ มีสาเหตุมาจากตัวคนกับตัวระบบ

จากตัวแปรต้นที่กล่าวมาแล้วตามข้อ ๑ ถึงข้อ ๔ สามารถแสดงเป็นแผนภาพของ องค์ประกอบและสาเหตุการเกิดคอร์รัปชันของข้าราชการได้ตามแผนภาพที่ ๓ - ๓

แผนภาพที่ ๓ - ๓ แสดงสาเหตุและองค์ประกอบการเกิดคอร์รัปชันของข้าราชการประจำ

ตัวแปรต้น



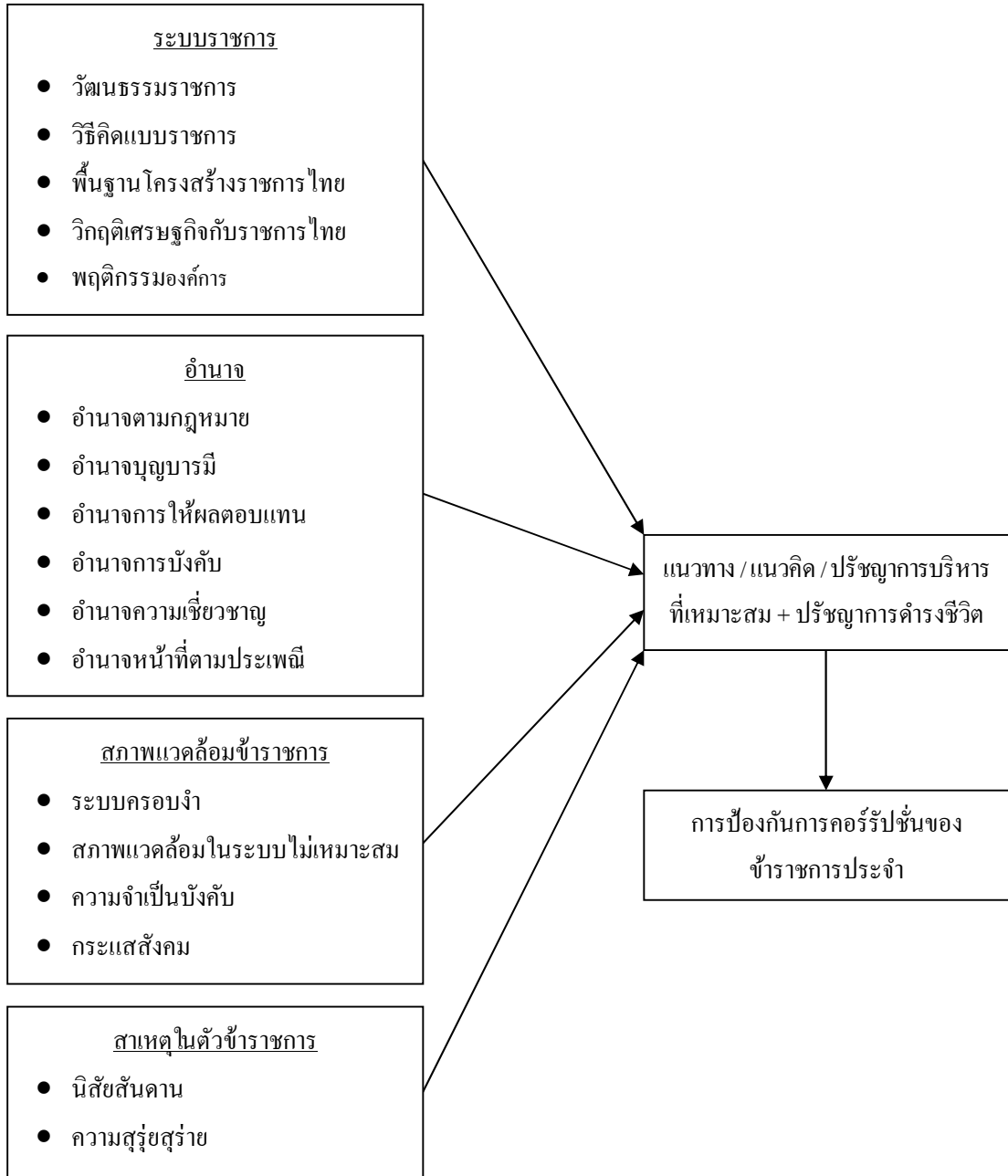
สาเหตุภายในตัวข้าราชการ

- นิสัยสันดาน
- ความสุรุษสุร่าย

**สรุปสาเหตุและองค์ประกอบของปัญหาการคอร์รัปชันของข้าราชการประจำ
และแนวทางการแก้ไข**

จากสาเหตุและองค์ประกอบของการคอร์รัปชันของข้าราชการประจำที่ได้กล่าวมาแล้ว
ในข้อ ๖ และจากแผนภาพที่ ๓ - ๒ และ ๓ - ๓ ผู้วิจัยจึงมีแนวความคิดที่ว่า การจะป้องกันการทุจริต
คอร์รัปชันของข้าราชการไทยให้ได้ผลต้องแก้ไขด้วยการแสวงหาแนวทางและหรือแสวงหาแนวความคิด
และหรือปรัชญาในการบริหารงานที่มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพของสังคมไทยควบคู่
ไปกับการใช้แนวคิด และหรือปรัชญาในการดำรงชีวิตที่เหมาะสมเพื่อเป็นกรอบในการควบคุมข้าราชการ
มิให้ทำการคอร์รัปชัน เมื่อข้าราชการไม่ให้ความร่วมมือในการทำให้เกิดการคอร์รัปชัน กระบวนการ
ในการทุจริตคอร์รัปชันของข้าราชการไทยตามแผนภาพที่ ๓ - ๓ ก็ถูกตัดวงจร จึงไม่สามารถดำเนินการ
ได้ตามวงจรหรือกระบวนการอันจะส่งผลให้สามารถป้องกันการคอร์รัปชันของข้าราชการไทยได้อย่าง
มีประสิทธิภาพ โดยได้แสดงกรอบความคิดที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ตามแผนภาพที่ ๓ - ๔

แผนภาพที่ ๓ - ๔ แสดงกรอบความคิดที่ใช้ในการวิจัย



บทที่ ๔

แนวทางการบริหารจัดการเพื่อการป้องกันการคอร์รัปชัน ของข้าราชการประจำ

แนวคิดของผู้ทรงคุณวุฒิในการป้องกันและการปราบปรามการคอร์รัปชันของ ข้าราชการประจำ

จากการสัมภาษณ์ พันตำรวจโท สุนัย หาเรือนพิชน์ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านกฎหมาย สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ถึงแนวทางการป้องกันและการปราบปรามการคอร์รัปชันของข้าราชการประจำ มีข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ สรุปได้จำนวน ๕ ข้อ ดังนี้

๑. สาเหตุที่เอื้ออำนวยต่อการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่

ปัจจุบันการคอร์รัปชันในระบบราชการเกิดขึ้นในรูปแบบที่แตกต่างจากเดิม และมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น และจำนวนเรื่องที่เจ้าหน้าที่รัฐในหน่วยงานต่าง ๆ ถูกร้องเรียนก็มีปริมาณเพิ่มมากขึ้น โดยจะเห็นได้จากสถิติเรื่องร้องเรียนที่รับใหม่เข้ามายังสำนักคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ซึ่งสาเหตุที่เอื้ออำนวยต่อการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐด้านต่าง ๆ ได้แก่

๑.๑ ด้านกฎหมายและวิธีพิจารณา ช่องว่างและข้อบกพร่องของกฎหมายตลอดจนระเบียบของทางราชการที่เปิดโอกาสให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐในการใช้ดุลยพินิจได้มาก การลงโทษทางวินัยมีความยุ่งยากในการหาพยานหลักฐาน เนื่องจากมีระเบียบขั้นตอนมากมายในการสอบสวน การพิสูจน์การทุจริตประพฤติมิชอบ

๑.๒ ด้านสังคมวัฒนธรรมและศีลธรรม เจ้าหน้าที่รัฐขาดคุณธรรมประจำใจ ขาดทัศนคติและค่านิยมที่ยึดมั่นในความซื่อสัตย์สุจริต และสังคมไทยมุ่งที่จะพัฒนาด้านวัตถุมากกว่าจิตใจ ในสังคมนับถือยกย่องคนที่ร่ำรวยมีทรัพย์สิน โดยไม่คำนึงถึงว่าทรัพย์สินเงินทองนั้นจะได้มาอย่างไร อีกประการหนึ่งรายได้และเงินเดือนของเจ้าหน้าที่รัฐไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน และการใช้จ่ายฟุ่มเฟือยทางด้านอุปโภคบริโภค

๑.๓ ด้านเศรษฐกิจและการครองชีพ งบประมาณรายจ่ายของรัฐเป็นสิ่งล่อใจราษฎรให้ซื้อความสะดวกจากเจ้าหน้าที่รัฐ และเจ้าหน้าที่รัฐรายได้ไม่เพียงพอเมื่อเปรียบเทียบกับรายจ่าย และดังนั้นราษฎรจึงเดินเพื่อให้ได้ครอบครองทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด

๑.๔ ด้านระบบบริหารราชการ ผู้บังคับบัญชาบกพร่องไม่กำกับดูแลให้เป็นไปตามระเบียบวินัยทำให้เกิดการทุจริต และขาดการถ่วงดุลอำนาจในการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ทำให้การควบคุมดูแลไม่ทั่วถึง เกิดการคอร์รัปชันในวงราชการได้ง่าย รวมทั้งการเกรงใจ และเกรงกลัวผู้บังคับบัญชาที่ใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ ไม่ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ

ดังนั้นเมื่อพิจารณาจากสาเหตุและปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว จะเห็นได้ว่าปัญหาการคอร์รัปชันในประเทศไทยนั้น ข้าราชการประจำจึงเป็นตัวจักรสำคัญในการดำเนินการ

๒. ปัจจัยที่ทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน

ปัจจัยที่ทำให้เกิดการคอร์รัปชันทั้งในระบบบริหารราชการและตัวบุคลากรของรัฐ ประกอบด้วย

๒.๑ การขาดความโปร่งใส ขาดการตรวจสอบที่เพียงพอ และขาดการถ่วงดุลอำนาจที่เหมาะสมในการมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจตามตำแหน่งหน้าที่อย่างกว้างขวาง

๒.๒ การผูกขาด ในกรณีเกี่ยวกับการทำธุรกิจ การได้รับสัมปทานในโครงการต่าง ๆ ซึ่งบริษัทจะใช้วิธีการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่รัฐ

๒.๓ การได้รับค่าตอบแทนการทำงานที่ไม่เหมาะสม (Low salary)

๒.๔ ความโลภ จากความไม่รู้จักพอ แม้จะมีค่าตอบแทนที่สูงและมีฐานะทางสังคมและเศรษฐกิจดีอยู่แล้ว

๒.๕ การขาดคุณธรรม ขาดจิตสำนึกของเจ้าหน้าที่รัฐในการดำเนินชีวิตและการทำงาน

รูปแบบของการคอร์รัปชันที่พบมากที่สุด ได้แก่ การรับสินบน ของกำนัล หรือรางวัลต่าง ๆ การซื้อขายหรือวิ่งเต้นขอตำแหน่งในวงราชการ การรับส่วยและการรีดไถประชาชน การทุจริตเชิงนโยบาย การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ และการคอร์รัปชันในเรื่องของเวลา รูปแบบที่ผลกระทบต่อสังคมไทยในวงกว้างและเป็นรูปแบบที่น่าสนใจในขณะนี้คือ การทุจริตเชิงนโยบายของนักการเมือง ซึ่งเป็นรูปแบบที่กัดกร่อนความเจริญของประเทศชาติ เพราะเป็นการทุจริตในวงเงินงบประมาณที่มีจำนวนค่อนข้างสูง

ดังนั้นหากข้าราชการประจำหยุดคอร์รัปชันได้ ย่อมจะส่งผลให้สถานการณ์คอร์รัปชันในประเทศไทยดีขึ้นอย่างแน่นอน

๓. แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

ประเทศไทยได้มีการนำหลักธรรมาภิบาล หรือหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) มาปรับใช้ในการต่อต้านการคอร์รัปชันให้เกิดเป็นรูปธรรมมากขึ้น และถือว่า

เป็นเทคนิควิธีการในการบริหารที่ดีเป็นที่ยอมรับในระดับสากลและแพร่หลายไปทั่วโลกมาใช้เพื่อต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน โดยหลักธรรมาภิบาลประกอบด้วยหลักนิติธรรม (The Rule of Law), หลักคุณธรรม (Morality), หลักความโปร่งใส (Accountability), หลักความมีส่วนร่วม (participation), หลักความรับผิดชอบ (Responsibility) และหลักความคุ้มค่า (Cost-effectiveness or Economy) เป็นหลักการบริหารจัดการที่ดี มีการปรับวิธีคิด วิธีการบริหารใหม่ โดยมีเจตนารมณ์ให้ทุกฝ่าย ร่วมกันคิด ร่วมกันทำ ร่วมกันจัดการ ร่วมกันรับผิดชอบ แก้ไขปัญหาบนรากฐานของความถูกต้อง ที่มุ่งเน้นให้สังคม เข้ามามีส่วนร่วมในการคิดอย่างไรก็ตาม ปัจจุบันการคอร์รัปชันในระบบราชการเกิดขึ้นในรูปแบบที่ แตกต่างจากเดิมและมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น และจำนวนเรื่องที่เกี่ยวข้องที่เจ้าหน้าที่รัฐในหน่วยงานต่าง ๆ ถูกร้องเรียน ก็มีปริมาณเพิ่มมากขึ้น โดยจะเห็นได้จากสถิติเรื่องร้องเรียนที่รับใหม่เข้ามายังสำนักคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น

๔. แนวทางการเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมในความซื่อสัตย์ สุจริตต่อการปฏิบัติราชการของข้าราชการการทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

ระยะสั้น ผู้บริหารต้องเป็นตัวอย่างที่ดี และควรสอดส่องดูแลเรื่องการทุจริต ยกย่องเจ้าหน้าที่ที่มีความประพฤติดี และมีความซื่อสัตย์สุจริต และนำมาตรการในการปลูกฝังทัศนคติ และอุดมการณ์เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดให้มีความซื่อสัตย์สุจริตโดยนกรักษาวินัยคุณธรรมและจริยธรรม

ระยะยาว ภาครัฐจะต้องเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมในความซื่อสัตย์สุจริตต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการ พัฒนาทางด้านจริยธรรมคุณธรรมของประชาชนในทุกระดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับเยาวชนให้มีความซื่อสัตย์สุจริต ไม่มุ่งแต่พัฒนาด้านเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว

กล่าวโดยสรุป ปัจจุบันปัญหาการคอร์รัปชันเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางและได้ทวีความรุนแรงขึ้นไม่เพียงแต่ทำให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณและรายได้เป็นจำนวนเงินมหาศาล แต่ปัญหาดังกล่าวยังส่งผลให้เกิดความเสียหายแก่ระบบการบริหารราชการ มีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งจะนำไปสู่ความล้มเหลวในการพัฒนาประเทศในที่สุด ดังนั้นการแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชันจะต้องคิดใหม่ ทำใหม่ โดยทุกองค์กรในสังคมจะต้องผนึกกำลังร่วมกัน เพื่อให้เกิดพลังเอาชนะปัญหาการคอร์รัปชัน เพื่อให้ปัญหาดังกล่าวหมดไป หรือลดน้อยลง โดยในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชัน ทุกฝ่าย ทุกองค์กรจะต้องเข้ามามีบทบาทในการป้องกันปราบปราม และแก้ไขปัญหา ซึ่งรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องเป็นทัพหน้าในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ โดยการสนับสนุนของประชาชน องค์กรวิชาชีพ องค์กรเอกชน สื่อสารมวลชน และทุกภาคส่วน โดยเน้นด้านการป้องกันและปราบปราม ทั้งนี้เพื่อลดโอกาสการเกิดการคอร์รัปชัน การปรับปรุงบทบาทภาครัฐ การให้มีการตรวจสอบจากประชาชนและองค์กรต่าง ๆ และจะต้องปรับปรุงขั้นตอนการดำเนินคดี ให้รวดเร็วยิ่งขึ้น เพิ่มบทลงโทษแก่เจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำความผิด เพิ่มเงินเดือนและค่าตอบแทนสำหรับ

ตำแหน่งที่มีความรับผิดชอบสูง มีความเสี่ยงต่อการใช้ดุลยพินิจ รวมทั้งปลูกฝังจิตสำนึกสร้างค่านิยมที่ดีแก่สังคมไทย

๕. แนวทางการบริหาร เพื่อป้องกันการคอร์รัปชันของข้าราชการประจำ

ด้วยการที่ภาครัฐต้องปฏิรูปบทบาทหน้า โครงสร้าง และกระบวนการทำงานให้สามารถบริหารทรัพยากรของสังคม อย่างโปร่งใส ซื่อตรง เป็นธรรม มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และมีสมรรถนะสูงในการนำบริการของรัฐที่มีคุณภาพโดยยึดถือประชาชนเป็นศูนย์กลาง ภาคธุรกิจเอกชน ต้องมีการปฏิรูปและกำหนดคกติกาในหน่วยงานของภาคธุรกิจเอกชนให้มิกติกาให้บริการที่มีมาตรฐาน เทียบเท่าระดับสากล และร่วมทำงานกับภาครัฐและภาคประชาชนอย่างเป็นมิตร มีความไว้วางใจซึ่งกันและกัน สำหรับประชาชนต้องสร้างสำนึกในเรื่องของสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบต่อตนเอง และสาธารณะทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เพื่อเป็นพลังของประเทศที่มีคุณภาพ

ภาคราชการแต่ละส่วนราชการมีภารกิจที่หลากหลายแตกต่างกัน และมีอำนาจหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดโดยอำนาจหน้าที่นั้นจะมอบให้ข้าราชการในส่วนราชการนั้นๆ เป็นผู้ที่มีอำนาจ บางครั้งอาจจะต้องใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจ เป็นเหตุให้เป็นช่องทางในการเรียกรับเงินหรือสินบน ต่าง ๆ ในส่วนของข้าราชการการเมืองใช้อำนาจหน้าที่และอิทธิพลแสวงหาผลประโยชน์ จึงควรมี มาตรการ แนวทาง หรือ เทคนิคในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ แต่ เนื่องจากการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันเป็นเรื่องที่ยากในการดำเนินการ และยากต่อการ เปลี่ยนแปลงให้เห็นผลอย่างชัดเจนทั้งของภาคทุกส่วนราชการ ดังนั้นในการปรับปรุงแก้ไขและพัฒนา กระบวนการให้มีความชัดเจน โปร่งใส จึงควรจัดทำโครงการนำร่องเลือกส่วนราชการขึ้นมาเป็น ต้นแบบ ซึ่งถือว่าเป็นการดำเนินการปรับปรุงวิธีการทำงาน (Re-engineering) และมีการนำระบบ เทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ โดยนำทุกกระบวนการเข้าสู่ระบบที่สามารถตรวจสอบได้ และมีความ โปร่งใส เพื่อเป็นการป้องกันการทุจริต ด้วยการนำกระบวนการและขั้นตอนในการดำเนินการสร้าง จิตสำนึก สร้างการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง การขับเคลื่อนในการปฏิบัติเจ้าหน้าที่ทุกฝ่าย การตรวจสอบและประเมินผล และการพัฒนากระบวนการภายใน โดยมาตรการป้องกันและปราบปราม การคอร์รัปชันในภาพรวมของทั้งระบบราชการควรมีมาตรการทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

ระยะสั้น ควรมีการปรับค่าตอบแทนและสวัสดิการข้าราชการให้เหมาะสม มีการตรวจสอบ ทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่รัฐ กำหนดมาตรการให้แต่ละส่วนราชการปรับปรุงวิธีการการทำงานให้มีความ คล่องตัวมากขึ้น ป้องกันหรือกำจัดกาทุจริต และการใช้ระบบอุปถัมภ์ ผู้บริหารต้องใช้หลักธรรมาภิบาล ในการบริหาร เผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ เปิดเผยขั้นตอนการทำงานของหน่วยงานให้ประชาชนได้รับทราบ สร้างอุดมคติและจิตสำนึกให้บุคลากรในหน่วยงานให้ตระหนักในหน้าที่ของตนเอง และให้ประชาชน มีส่วนร่วมในการสอดส่องดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ

ระยะยาว ควรยึดถือปฏิบัติตามนโยบาย ระเบียบกฎหมายต่าง ๆ อย่างเคร่งครัด มีบทลงโทษผู้กระทำผิดที่ชัดเจนและเป็นธรรม แก่ไขกฎหมายเกี่ยวกับอายุความ และการต้องรับผิดชอบใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำผิด จัดตั้งองค์กรอิสระภายในเพื่อตามตรวจสอบการทำงานของหน่วยงาน มีระบบคัดเลือกผู้บริหารหรือบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ มีการอบรมบุคลากรทุกระดับในหน่วยงานให้มีความรู้ ซื่อสัตย์ ยึดหลักคุณธรรม และปลูกจิตสำนึกและสร้างศรัทธาให้ข้าราชการทุกคนตระหนักในหน้าที่ความรับผิดชอบบนพื้นฐานแห่งจริยธรรม คุณธรรม ยึดหลักธรรมาภิบาลในการปฏิบัติหน้าที่อย่างต่อเนื่อง

วิเคราะห์การบริหารภายใต้แนวคิดการบริหารตามหลักการธรรมาภิบาลที่ใช้ในปัจจุบัน

๑. การนำหลักการธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานในหน่วยงาน

ราชการ

ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๔๖ ที่นำหลักการธรรมาภิบาลมาใช้ในระบบราชการอย่างจริงจัง ด้วยการออกเป็นพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.๒๕๔๖ ไม่ทำให้ปัญหาการคอร์รัปชันลดลงตามที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ ๑ แต่ดูเหมือนว่า การคอร์รัปชันของข้าราชการร่วมกับนักการเมืองหรือผู้มีอำนาจของประเทศ เกิดขึ้นต่อเนื่องตลอดเวลาและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น รุนแรงมากขึ้นประกอบกับผลงานวิจัยในดัชนีนิพนธ์ ของ เสกสรร นิสัยกล้า เรื่อง “การนำนโยบายหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (ธรรมาภิบาล) ไปปฏิบัติ กรณีศึกษากรุงเทพมหานคร” ที่กล่าวไว้ในบทที่ ๒ ได้ข้อค้นพบว่า ผลการนำนโยบายหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ไปปฏิบัติ รวมทั้งการปฏิบัติตามมิตีย่อยต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานคร และของกลุ่มชั้นภูมิต่าง ๆ มีทั้งที่แตกต่างและไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ที่ระดับ ๐.๕ ไม่ว่าจะเคยศึกษาหรือไม่เคยศึกษาเนื้อหา ของพระราชกฤษฎีกาฯ รวมทั้งมีความสัมพันธ์ต่อกันและเป็นอิสระต่อกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๕ เช่นกัน โดยตัวแปรอิสระ ๔ ตัว ได้แก่ ปัจจัยด้านนโยบาย ปัจจัยด้านการกำหนดภารกิจ และการมอบหมายงาน องค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยด้านผู้บริหารและบุคลากรผู้ปฏิบัติ และ ปัจจัยด้านการจัดหา ส่งเสริม ควบคุม ประเมินผล และการให้คุณให้โทษ บุคลากร มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับผลของการนำนโยบายหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๐๑ ยกเว้นปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม และกลุ่มเป้าหมายประชาชนผู้รับบริการ และ ปัจจัยด้านสมรรถนะและลักษณะองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติไม่มีอิทธิพลต่อผลของการนำนโยบายหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติ พร้อมกันนี้มีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมว่า หากองค์การใดสามารถบริหารจัดการปัจจัย ผู้บริหารและบุคลากรผู้ปฏิบัติ ปัจจัยด้านการจัดหา ส่งเสริม ควบคุม

ประเมินผล และการให้คุณให้โทษบุคลากร และปัจจัยด้านการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ความสำเร็จของการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (ธรรมาภิบาล) ไปปฏิบัติจะสูงตามไปด้วย จากข้อมูลเชิงประจักษ์และดัชนีนิพนธ์ตลอดจนบทความต่าง ๆ ที่ผู้ทรงคุณวุฒิ ท่านต่าง ๆ ได้เสนอไว้ อนุมานได้ว่าหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (ธรรมาภิบาล) ที่นำมาใช้ใน ระบบราชการไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ยังไม่ประสบความสำเร็จอย่างแท้จริงไม่สามารถป้องกันการ คอร์รัปชันได้

๒. วิชา มหาคุณ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

(ป.ป.ช.) อภิปรายว่า การทุจริตที่สังคมไทยเผชิญอยู่ขณะนี้คือการทุจริตเชิงนโยบาย หรือ ผลประโยชน์ทับซ้อน เป็นการคอร์รัปชันที่บางครั้งถูกกฎหมาย แต่ผิดหลักประโยชน์ของสาธารณะ หลักจริยธรรม ใช้เงื่อนไขทางการเมืองเอื้อประโยชน์แก่กลุ่มบุคคล เช่น กรณีเครื่องผลักดันน้ำที่ยัดเยียด ให้ชุมชน ไปบังคับให้ชาวบ้านเซ็นรับ เป็นการโกงทางนโยบาย บางเครื่องยังเอาบุญแจลื้อคไว้ เปิดใช้ ไม่ได้ นี่คือการคอร์รัปชันที่ผิดกฎหมายและจริยธรรมในระยะเวลาเดียวกัน ทั้งนี้ ป.ป.ช.พร้อมสอบ โครงการชุมชนพอเพียง ขณะนี้มีคนร้องเรียน ป.ป.ช.แล้ว และยังพบว่า นักการเมืองเริ่มล้วงลูก ข้าราชการไปจนถึงระดับ ซี ๓ - ๔ แล้ว ไม่ได้ล้วงเฉพาะหัวหน้าเหมือนในอดีต ซึ่ง ป.ป.ช.กำลังพิจารณา จะออกกฎหมายใหม่ว่า หากข้าราชการไม่ให้ความร่วมมือกับการทุจริต และนำข้อมูลการทุจริตมาให้ จะไม่สามารถโยกย้ายข้าราชการคนดังกล่าวออกจากตำแหน่งได้ และจะถูกกักไว้เป็นพยาน หากสามารถ ปราบการทุจริตได้สำเร็จ ข้าราชการก็จะได้รับรางวัลเป็นการปูนบำเหน็จด้วย นายเจริญ ภัคธิธนากุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า อยากเรียกร้องให้ ป.ป.ช.เข้าไปตรวจสอบโครงการชุมชนพอเพียง เพราะมีการนำเงินจำนวนมากลงไป แต่ไม่มีการตรวจสอบ เพราะทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับโครงการนี้ได้ ประโยชน์ทุกคน ทั้งคณะกรรมการและชาวบ้าน นโยบายและกฎหมายก็ทำถูกต้อง การบริหารจัดการ ลงตัวหมด แต่มีผู้เสียประโยชน์ คือประเทศชาติที่ถูกล้างผลาญ ดังนั้น ป.ป.ช. ควรเข้าไปเป็นหัวขบวน ตรวจสอบ ตัวแทนสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ระบุต่างชาติโตดร่วมวง คอร์รัปชันนโยบาย นายอุทิศ ขาวเขียว อดีตรองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)กล่าวว่า ในอนาคตการทุจริตเชิงนโยบายจะขยายตัว นอกจากจะเป็นความร่วมมือ ของนักการเมือง ข้าราชการและนักธุรกิจแล้ว ยังมีกลุ่มธุรกิจข้ามชาติมาร่วมเป็นผู้เล่นด้วย เนื่องจาก มีผลประโยชน์ต่อกัน นโยบายในอนาคตจะเป็นโครงการใหญ่ขึ้น ไม่มีโครงการกระจอกอีกแล้ว เพราะ เสียเวลา ไม่คุ้มค่า หากเป็นโครงการขนาดเล็กก็จะรวมเป็นแพ็คเกจ เพื่อให้ได้งบประมาณมากขึ้น โดยอ้างความจำเป็นเฉพาะหน้า และการแก้ปัญหาให้คนยากจน จะจูงใจชาวบ้านด้วยผลประโยชน์ ส่วนเสี้ยว การทุจริตในอนาคต โดยการทุจริตจะเป็นแบบไฮบริด เป็นพันธุ์ผสมและมีการดื้อยา (กรุงเทพธุรกิจ, ๒๕๕๒)

๓. ผาสุก พงษ์ไพจิตร เสนอแผนการแก้ปัญหาคอร์รัปชันในระบบราชการ

ผลงานการวิจัยเรื่อง การคอร์รัปชันกับประชาธิปไตยไทย ของศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ ได้ค้นพบและมีข้อสรุปที่สำคัญคือ

ประการแรก ทักษะคติของคนไทยกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ที่มีต่อการคอร์รัปชันนั้น มีลักษณะเฉพาะของตัวเอง ฉะนั้นพฤติกรรมการปฏิบัติของข้าราชการที่ไม่สอดคล้องกับแนวความคิดของการเป็น “บุคคลสาธารณะ” จึงปรากฏให้เห็นอยู่โดยทั่วไป การฉ้อราษฎร์บังหลวงของข้าราชการด้วยความไม่รู้ หรือด้วยความบริสุทธิ์ใจจึงยังคงดำรงอยู่ค่อนข้างมาก

ประการที่สอง สาเหตุของการคอร์รัปชันของข้าราชการอยู่ที่ตัวระบบราชการ มากกว่าอยู่ที่ตัวข้าราชการในฐานะปัจเจกบุคคล ฉะนั้นการแก้ไขปัญหาก็ต้องวางน้ำหนักไปที่การแก้ไขปัญหาคอมพิวเตอร์ ความเชื่อของตัวระบบ ความไม่มีประสิทธิภาพของตัวระบบ ควบคู่ไปกับการแก้ไขปัญหของตัวข้าราชการในฐานะปัจเจกบุคคล

ประการที่สาม ประสิทธิภาพของตัวระบบราชการ หรือการบริหารราชการ แผ่นดิน เป็นสาเหตุที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของการเกิดการคอร์รัปชันในวงราชการ

ขณะนี้ความตื่นตัวของประชาชนทั่วไปเกี่ยวกับปัญหาการคอร์รัปชันในระบบราชการ มีมากขึ้น และได้มีการพูดถึงความจำเป็นจะต้องมีจริยธรรมในการบริหารของระบบราชการ แต่เป็นที่ชัดเจนว่า ระบบราชการที่ปลอดจากการคอร์รัปชัน หรือมีการคอร์รัปชันน้อยที่สุด เป็นองค์ประกอบสำคัญยิ่งยวดประการหนึ่งของธรรมาภิบาล

ทุก ๆ ประเทศมีปัญหาการคอร์รัปชัน เพราะข้าราชการก็คือมนุษย์ที่มีกิเลสคล้าย ๆ กันทั้งสิ้น แต่หลายประเทศพยายามแก้ปัญหา โดยกระบวนการหลายขั้นตอนที่ต่อเนื่อง สร้างวัฒนธรรมของความโปร่งใส ซื่อสัตย์ และการแยกระหว่าง “ส่วนตัว” กับ “สาธารณะ” รวมทั้งการสร้างระบบตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ และลดแรงจูงใจให้ทำการคอร์รัปชัน ความแตกต่างในประเทศไทย คือ ยังไม่มีรัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้งใดมีความตั้งใจที่จะแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันอย่างแท้จริง

จากข้อสรุปของผลงานการวิจัยข้างต้นจะเห็นว่าระบบราชการที่ปลอดจากการคอร์รัปชัน เป็นองค์ประกอบสำคัญยิ่งยวดประการหนึ่งของธรรมาภิบาล ดังนั้นต้องไม่มีคอร์รัปชันก่อนจึงจะเป็นธรรมาภิบาล มิใช่ ธรรมาภิบาลจะสามารถแก้ปัญหาคอร์รัปชันได้เสียทีเดียวและข้อสรุปที่ว่า การแก้สาเหตุของการคอร์รัปชันของข้าราชการจะต้องแก้ที่ตัวระบบมากกว่าที่ตัวข้าราชการนั้น จะต้องแก้ด้วยการบริหารควบคู่ไปกับการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันที่ตัวข้าราชการในฐานะปัจเจกบุคคลที่เป็นมนุษย์ที่มีกิเลสส่วนการบริหารจะใช้แนวคิดใดจะต้องพิจารณาต่อไปโดยต้องพิจารณาควบคู่ไปกับแนวคิดที่จะใช้ในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันที่ตัวข้าราชการ

“Power corrupts; absolute power corrupts absolutely” (อำนาจทำให้คอร์รัปชัน อำนาจที่เบ็ดเสร็จยิ่งทำให้คอร์รัปชันได้อย่างไม่มีข้อจำกัด) (ผาสุก พงษ์ไพจิตร, ๒๕๓๖ : ๑-๗)

๔. สรุปการบริหารภายใต้แนวคิดหลักการธรรมาภิบาล

ตามที่ประเทศไทยได้นำธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารราชการด้วยการออกเป็นพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.๒๕๔๖ นั้น ในช่วงที่ผ่านมา ประเทศไทยถูกจัดอันดับดัชนีที่วัดภาพลักษณ์การคอร์รัปชัน (CPI) มีแนวโน้มต่ำลงต่อเนื่อง ประกอบกับข้อค้นพบในดัชนีนิพนธ์ รวมทั้ง แนวคิดของผู้ทรงคุณวุฒิในการป้องกันและการปราบปรามการคอร์รัปชันของข้าราชการประจำและจากข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ปรากฏเป็นข่าวในปัจจุบัน ตลอดจนบทความและงานวิจัยที่ผู้ทรงคุณวุฒิต่าง ๆ ได้เสนอไว้ ตามที่กล่าวมาแล้วเป็นที่ยืนยันว่าปัญหาการคอร์รัปชันในราชการมีแนวโน้มเพิ่มและรุนแรงมากขึ้น แม้จะใช้การบริหารราชการที่ยึดหลักธรรมาภิบาล ตลอดจนมีรูปแบบที่สลับซับซ้อนยากต่อการตรวจสอบ จึงอนุมานได้ว่า ตั้งแต่ออกพระราชกฤษฎีกาฯ นี้ ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๔๖ จนถึงปัจจุบัน การบริหารราชการภายใต้แนวคิดหลักการธรรมาภิบาลเพื่อป้องกันการคอร์รัปชันในประเทศไทยไม่บังเกิดผลเต็มที่ (๑๐๐%) ซึ่งจะต้องศึกษาสาเหตุในเชิงลึกต่อไป

วิเคราะห์การบริหารภายใต้แนวคิดกระบวนการทัศนวิधिพุทธผสมผสานกับแนวคิดตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

๑. ความสัมพันธ์ระหว่างพระพุทธศาสนากับการป้องกันการคอร์รัปชัน

๑.๑ มาณี ไชยธีรานุวัตรศิริ เสนอว่า ปัญหาความไม่โปร่งใสและการคอร์รัปชัน สาเหตุเกิดจากคนและระบบ

“คน” เป็นต้นตอปัญหาทั้งหมด ความไม่โปร่งใส การคอร์รัปชัน เกิดขึ้นจากพฤติกรรมของคน พฤติกรรมของคนได้รับอิทธิพลจากความรู้สึกนึกคิด ค่านิยมของตนเอง ค่านิยมทางสังคม คนในสังคมไทยมีความรู้สึกนึกคิด ค่านิยมและการปฏิบัติหลายประการที่สืบทอดกันมา ตั้งแต่ครั้งโบราณ ดังเช่น ความรู้สึกเป็นหนี้บุญคุณ บุญคุณต้องตอบแทน ระบบอุปถัมภ์เป็นผู้ใหญ่ต้องเลี้ยงลูกน้องเกรงกลัวผู้มีอำนาจและอิทธิพลในยุคสมัยหนึ่งอาจจะถือว่าค่านิยมดังกล่าวเป็นสิ่งดีงาม ต่อมาเมื่อสภาวะทางสังคมที่พัฒนาวัตถุมากกว่าจิตใจ ทำให้ค่านิยมและวัฒนธรรมหลายด้านดังกล่าวบิดเบือนไป กลายเป็นค่านิยมที่ฝังลึกในสังคมไทย ดังเช่น ความเห็นแก่ตัวเองและพรรคพวกใช้เงินซื้อความสะดวกสบาย เป็นค่าน้ำร้อนน้ำชา บูชาเงินและอำนาจ ใช้อำนาจเพื่อตนเองและพรรคพวก ค่านิยมเหล่านี้เกิดในทุกระดับของสังคมไทย เป็นปัญหาพื้นฐานที่เป็นมูลเหตุของ การทุจริตคอร์รัปชันในปัจจุบัน

“ระบบ” ถูกกำหนดขึ้นโดยอาศัยหลักการเพื่อทำให้เกิดระเบียบขึ้นมาในสังคม และในองค์กร ซึ่งมีพัฒนาการมาโดยลำดับ ในปัจจุบันได้มีข้อความเห็นร่วมกันว่า ระบบเป็นปัจจัยสำคัญเช่นเดียวกับ “คน” ที่ก่อความไม่โปร่งใสและการคอร์รัปชัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “ระบบราชการ และหน่วยงานของรัฐ” ที่โครงสร้างระบบ และหน่วยงานรัฐวิสาหกิจมีลักษณะที่เป็นจุดอ่อน ดังเช่น

กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มีขั้นตอนมาก มีช่องว่างและความล้าสมัย ผู้บริหารมีอำนาจมาก ใช้ช่องว่างจากกฎระเบียบ การบริหารจัดการไม่ได้ใช้ข้อมูลเพื่อการตัดสินใจ ขาดการเผยแพร่ข้อมูลอย่างเปิดเผย การขาดระบบข้อมูลที่ทันสมัย ระบบอุปถัมภ์เข้มแข็งกว่าระบบคุณธรรม ระบบการพัฒนาคุณภาพคนล้มเหลว ระบบการลงโทษผู้กระทำผิด ไม่ศักดิ์สิทธิ์ สภาพดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาความไม่โปร่งใส ความไม่เป็นธรรม รวมทั้งเอื้อต่อการคอร์รัปชัน

แนวทางการแก้ไขปัญหาความไม่โปร่งใส คอร์รัปชันทั้งในภาครัฐและเอกชน จะต้องแก้ไขที่คนและระบบควบคู่กันไป

๑.๑.๑ การแก้ปัญหาเรื่อง “คน”

หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการสร้างคน ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัย สถาบันการศึกษาทุกระดับ พึงปลูกฝังความซื่อสัตย์สุจริต รับผิดชอบมีวินัย ตลอดจนค่านิยมอื่น ๆ ที่ถูกต้อง รวมทั้งเข้าใจวิถีดำเนินชีวิตที่สมควรและมีคุณค่า มาตรการเฉพาะสร้างกระแสค่านิยมทางสังคมที่ถูกต้อง ยกย่องคนดีในสังคมไทย

ผ่านทางสื่อประเภทต่าง ๆ ปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรมให้แก่เด็กและเยาวชนในหลักสูตรทุกระดับทั้งในและนอกระบบ ตั้งแต่อนุบาล ประถม มัธยม และอุดมศึกษา ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น บูรณาการเข้าในรายวิชา จัดเป็นวิชาเฉพาะ รวมทั้งจัดเป็นกิจกรรมต่อเนื่อง ส่วนหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน พึงพัฒนาบุคลากรให้มีความซื่อสัตย์สุจริต มีความรับผิดชอบ มีระเบียบวินัย และทำงานด้วยความโปร่งใส มาตรการเฉพาะ คัดเลือกบุคลากร โดยกำหนดเกณฑ์ด้านคุณธรรมจริยธรรม ควบคู่กับความรู้ความสามารถ และใช้เครื่องมือที่มีคุณภาพในการวัดผู้บริหารเป็นตัวอย่างที่ดี และยกย่องบุคลากรที่มีความซื่อสัตย์สุจริต มีหลักสูตรฝึกและพัฒนาจิตใจอย่างจริงจัง สม่่าเสมอและต่อเนื่อง มีหลักสูตรพัฒนาการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใสเป็นระยะและต่อเนื่อง

๑.๑.๒ การแก้ปัญหาเรื่อง “ระบบ”

การปรับปรุงระบบและการบริหารจัดการของหน่วยงานภาครัฐและเอกชนทั่วไป รวมทั้งการปรับปรุงลักษณะงานบางประเภท ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาความไม่โปร่งใส และการคอร์รัปชัน เช่น ระบบการประมูล การเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐการจัดเก็บภาษี การจัดซื้อจัดจ้าง รวมทั้งองค์การที่มีหน้าที่ในการป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการกระทำที่ไม่โปร่งใส ทุจริต คอร์รัปชันมาตรการเฉพาะ ควรปรับปรุงระบบการทำงาน ให้มีความคล่องตัว ทันสมัย ลดขั้นตอนสามารถตรวจสอบได้ โดยใช้ระบบเทคโนโลยีสมัยใหม่ ผู้บริหารองค์กร ควรรับรู้และปรับใช้วิธีการจัดการสมัยใหม่ ตัดสินใจบนฐานข้อมูลที่เป็นปัจจุบัน ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ที่สอดคล้องกับระบบ ไม่ซ้ำซ้อนสามารถปฏิบัติได้อย่างเป็นผล และนำสู่การปฏิบัติอย่างจริงจังมีระบบ กลไก และเทคโนโลยีสารสนเทศในการกำกับติดตาม การตรวจสอบ การประเมินภายใน เพื่อพัฒนาคุณภาพของ

บุคลากร ผู้บริหาร และองค์การอย่างจริงจัง และเป็นธรรม มีระบบการประเมินภายนอก และการประกันคุณภาพองค์การส่งเสริมระบบการมีส่วนร่วมและการตรวจสอบจากภาคประชาสังคมและองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ มีระบบอินเทอร์เน็ต เพื่อเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานที่เป็นปัจจุบัน สำหรับภายในหน่วยงานและบุคคลทั่วไป) มีระบบเงินเดือน การแต่งตั้ง การพิจารณาความดีความชอบที่เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพสังคมใช้ระบบคุณธรรมอย่างจริงจัง และเปิดเผยได้ใช้กฎหมายระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติงาน การลงโทษอย่างจริงจัง โดยไม่เลือกปฏิบัติ (มาณี ไชยธีรานวัฒน์ศิริ, ๒๕๕๓ : ๑-๙)

๑.๒ พระธรรมปิฎก

ได้กล่าวถึงหลักธรรมเกี่ยวกับโภคทรัพย์ไว้ดังนี้ ในแง่บุคคล ควรดำเนินตามพุทธปฏิบัติที่นิยมยกย่องคนมีทรัพย์เฉพาะผู้ที่ร่ำรวยขึ้นมาด้วยความขยันหมั่นเพียร โดยทางสุจริตชอบธรรม และใช้ทรัพย์นั้นทำสิ่งดีงาม บำเพ็ญประโยชน์ เป็นการยกย่องความเป็นคนดีมีประโยชน์เหนือความมีทรัพย์ ในแง่สังคม ตามหลักพุทธศาสนา ทรัพย์เป็นอุปกรณ์หรือเป็นปัจจัยอุดหนุนชีวิต ไม่ใช่จุดหมายชีวิต ทรัพย์จึงควรเป็นเครื่องช่วยให้มนุษย์มีความสะดวกขึ้นในการดำเนินชีวิตที่ดีงาม สังคมก็พลอยเจริญงอกงามอุดมสมบูรณ์ยิ่งขึ้น แต่ในทางตรงกันข้าม ถ้าบุคคลยิ่งร่ำรวยขึ้น สังคมยิ่งชุกโครมลง แสดงว่า มีการปฏิบัติผิดต่อทรัพย์ไม่ช้า

สังคมจะระส่ำระสาย ในแง่รัฐ พระพุทธศาสนามองเห็นความสำคัญของทรัพย์ในสังคมชาวโลกว่า ความจนเป็นความทุกข์ในโลก ความยากไร้เป็นสาเหตุของอาชญากรรมและความชั่วร้ายต่าง ๆ ในสังคม (เช่นเดียวกับความโลภ และสัมพันธ์กับความโลภด้วย) และถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐ หรือผู้ปกครองบ้านเมือง ที่จะต้องคอยเอาใจใส่ดูแลจัดสรรปันทรัพย์ให้แก่เหล่าชนผู้ไร้ทรัพย์ ไม่ให้มีคนจนยากขัดสนในแผ่นดิน โดยอาศัยวิธีการต่าง ๆ ประกอบกันและเหมาะสมกับสถานการณ์ การป้องกันไม่ให้มี อธรรมการ คือ การกระทำและวิธีการที่ไม่ชอบธรรม ไม่เป็นธรรม การเอาไรต์เอาเปรียบกัน (พระธรรมปิฎก, ๒๕๔๒)

๑.๓ ดร.สุเมธ ตันติเวชกุล กล่าวสรุปว่า สังคมไทยปัจจุบันห่างจากศีลธรรม

เนื่องจากวัฒนธรรมตะวันตกที่เข้ามาครอบงำ ทำให้พฤติกรรมในการดำรงชีวิตของคนในสังคมเปลี่ยนการยึดหลักธรรมในการดำรงชีวิตได้เสื่อมถอยลง เพราะอิทธิพลของการบริโภคและเลียนแบบต่างประเทศ ทำให้มีค่านิยมเห็นเงินเป็นพระเจ้า เห็นว่าเงินเป็นปัจจัยแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้มีคนมากมายเชื่อว่าถ้ามีเงิน เงินจะนำมาซึ่งอำนาจ หรือถ้ามีอำนาจก็จะสามารถใช้อำนาจนั้นต่อยอดหาเงินต่อจากนั้นเกียรติยศชื่อเสียงก็จะตามมา ก่อให้เกิดปัญหาการคอร์รัปชั่น โดยเกิดจากข้าราชการหรือการร่วมกันของข้าราชการ และนักธุรกิจหรือนักการเมืองและภาคเอกชน พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระบรมราโชวาทแก่ที่ประชุมยุวพุทธิกสมาคมทั่วประเทศ เมื่อ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๒๔ ว่า พระพุทธศาสนามีธรรมะอยู่มากมายหลายชั้น ต้องเลือกเฟ้นมาแนะนำสั่งสอน ซึ่งขออัญเชิญ มา

ณ ที่นี้ดังนี้ “พระพุทธศาสนามีธรรมะอยู่มากมายหลายชั้น อันพอเหมาะพอดีกับอัธยาศัย จิตใจของบุคคลประเภทต่าง ๆ สำหรับเลือกเฟ้นมาแนะนำสั่งสอนขัดเกลาความประพฤติ ปฏิบัติของบุคคลให้ดีขึ้นเจริญขึ้น ได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวโดยหลักใหญ่แล้ว คือ สอนให้เป็นคนดี ให้ประพฤติประโยชน์ ไม่เบียดเบียนตนเองและผู้อื่นให้ลำบากเสียหาย สอนให้รู้จักตนเอง รู้จักฐานะของตนพร้อมทั้งรู้จักหน้าที่ ที่จะต้องประพฤติปฏิบัติในฐานะนั้น ๆ ซึ่งเมื่อปฏิบัติโดยถูกต้องครบถ้วนแล้ว ย่อมนำความสุข ความร่มเย็น และความวัฒนาถาวร ให้เกิดแก่สังคมมนุษย์ หน้าที่ของท่านทั้งหลายอยู่ที่จะต้องพยายามศึกษาพิจารณาธรรมะแต่ละข้อ แต่ละหมวดหมู่ด้วยความละเอียดรอบคอบ ด้วยความเที่ยงตรง เป็นกลางให้เกิดความกระจ่างแจ้งลึกซึ้งถึงเหตุผลถึงวัตถุประสงค์ แล้วนำไปปฏิบัติเผยแพร่ให้พอเหมาะพอดี โดยอุบายที่ฉลาดแยบคาย ธรรมะในพระพุทธศาสนา จะสามารถคุ้มครองรักษาและอุ้มชูประคับประคองสังคมให้ผาสุกร่มเย็น ได้สมดังที่ต้องการการด้านการทุจริตคอร์รัปชัน ก็คือจริยธรรมและคุณธรรมประจำใจเป็นเรื่องของอุปนิสัย เรื่องของการอบรมซึ่งเป็นผลผลิตของกระบวนการระยะยาว (สุเมธ ตันติเวชกุล, ๒๕๔๘ :๑๐-๑๑,๑๔-๑๕)

๒. ความสอดคล้องกันระหว่างแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงกับพระพุทธศาสนา

จากการทบทวนวรรณกรรมในบทที่ ๒ ปกรณ์ ปรียากร ได้สรุปปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงที่เป็นทั้งแนวคิดและแนวทางในการดำเนินชีวิต เป็นแนวทางที่ตั้งบนพื้นฐานทางสายกลาง ความไม่ประมาทโดยคำนึงถึงความพอประมาณ ความมีเหตุผล การสร้างภูมิคุ้มกันที่ดี รวมทั้งใช้ความรู้คู่คุณธรรมเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิต การป้องกันให้รอดพ้นจากวิกฤติ ให้สามารถดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคง ภายใต้อิทธิพลของโลกาภิวัตน์ และการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่ใช้ในตั้งแต่ระดับครอบครัว ชุมชนและรัฐ ทั้งในการพัฒนาและการบริหารประเทศให้ดำเนินไปทางสายกลาง โดยเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจให้ก้าวหน้าทันยุคโลกาภิวัตน์ โดยการนำไปใช้ต้องระมัดระวังจากข้างใน คือการเกิดจิตสำนึกที่มีความศรัทธาเชื่อมั่น เห็นคุณค่า และนำไปปฏิบัติด้วยตนเองแล้วขยายไปสู่ครอบครัวชุมชน สังคมและประเทศชาติต่อไป ทั้งนี้ในการประยุกต์ใช้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงกับการดำเนินชีวิตสามารถกระทำได้ทั้งด้านเศรษฐกิจ ด้านจิตใจ ด้านสังคมและวัฒนธรรม ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และด้านเทคโนโลยี

จากหัวข้อ ๑.๑ ที่ มาณี ไชยธีรานุวัฒน์ศิริ เสนอว่า คนเป็นต้นตอของปัญหาความไม่โปร่งใสและการทุจริตคอร์รัปชัน จึงต้องเริ่มแก้ปัญหาคอนเป็นลำดับแรก และจากการทบทวนวรรณกรรม ธรรมะในเศรษฐกิจพอเพียง จะเห็นได้ว่าหลักมัชฌิมาปฏิปทา เป็นการประมวลหลักความประพฤติปฏิบัติ หรือระบบจริยธรรมทั้งหมดในพระพุทธศาสนา ซึ่งเป็นกระบวนการของธรรมชาติให้เกิดประโยชน์แก่ชีวิต ซึ่งหลักมัชฌิมาหรือทางสายกลาง คือ องค์ประกอบในฐานะที่เป็นวิธีการหรือหนทางของการพัฒนาคน เปรียบเสมือนเส้นทางเป็นเรื่องราวของข้อปฏิบัติอันพอดี นำไปสู่จุดหมายหลักโยนิโสมนสิกา การใช้ความคิดที่ถูกเป็นระดับของการพัฒนาปัญญาที่อยู่เหนือขั้นศรัทธา ซึ่งเป็น

องค์ประกอบในฐานะที่เป็นเครื่องอำนวยความสะดวกเปรียบเสมือนเครื่องยนต์ เป็นเรื่องของความคิด พิจารณาสืบสาวหาเหตุผลที่เป็นปัจจัยเกื้อหนุนให้เกิดคุณลักษณะของความพอเพียง ความมีเหตุผล และหลักอภัยมาหา ความไม่ประมาท ที่หมายถึงความเป็นอยู่อย่างไม่ขาดสติ หรือความเพียรที่มีสติ เป็นเครื่องเร่งเร้าและควบคุม ซึ่งเป็นองค์ประกอบในฐานะที่เป็นเครื่องกำกับพัฒนาคน ที่เปรียบเสมือน พวงมาลัย เป็นเรื่องของการดำเนินกิจกรรมโดยมีสติเป็นเครื่องกำกับไม่ให้ตกต่ำเสื่อมถอย ซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยเกื้อหนุนให้เกิดความพอเพียง ส่วนที่เป็นเงื่อนไขความรู้ และคุณธรรมในปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง คือปัจจัยซึ่งทำหน้าที่เป็นสาเหตุให้การกระทำหรือพฤติกรรมให้เป็นไปอย่างถูกต้องดีงาม หรือเรียกว่าเป็นสัมมนา ซึ่งเป็นกระบวนการที่เปรียบเทียบได้กับองค์ฝ่ายสมาธิและองค์ธรรมฝ่าย ปัญญาในมัชฌิมาปฏิปทา สรุปได้ว่าปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมีความสัมพันธ์และสอดคล้องกันกับ พระพุทธศาสนาที่สามารถทำให้คนมีการกระทำหรือมีพฤติกรรมได้อย่างถูกต้องดีงาม แล้วขยายผล ไปสู่ชุมชน สังคมและประเทศชาติสืบไป โดยสามารถประยุกต์ใช้ในทุก ๆ ด้านที่กล่าวมาแล้ว ซึ่งจะ ช่วยป้องกันให้รอดพ้นจากวิกฤติ ให้สามารถดำรงได้อย่างมั่นคงภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ และการ แข่งขันที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว จึงเหมาะสมที่จะนำแนวคิดนี้มาใช้ในการแก้ปัญหาที่ตัวคนพร้อม กับแก้ปัญหาในการบริหาร เพื่อป้องกันการคอร์รัปชันของข้าราชการในคราวเดียวกัน

๓. การนำแนวคิดภายใต้กระบวนการทัศน์วิถีพุทธไปใช้เป็นแนวคิดในการบริหาร

๓.๑ วิธีการพิจารณาปัญหาของกระบวนการทัศน์วิถีพุทธมองที่ตัวตนว่า ปัญหาการ คอร์รัปชันมีสาเหตุมาจากภายในจิตใจของมนุษย์ ที่มีสาเหตุมาจากตัณหา คือความต้องการผลประโยชน์ การแสวงหาผลประโยชน์ มานะ คือ ความต้องการอำนาจหรือแสวงหาความยิ่งใหญ่ด้านต่าง ๆ และ ทิฐิ คือ ความเชื่อความเห็น ความยึดถือในแนวคิดลัทธิความเชื่อ อุดมการณ์ ซึ่งทั้งตัณหา มานะ และ ทิฐินั้น เป็นลักษณะสำคัญที่เกิดขึ้น ในปัจจุบันประเทศไทย ยังคงมีแนวความคิดแบ่งฝ่ายออกเป็น เสือสี่ต่าง ๆ ดังที่ประจักษ์ในปัจจุบัน นอกจากกระบวนการทัศน์วิถีพุทธมองที่ตัวตนแล้วยังมีความเข้าใจ ในธรรมชาติมนุษย์ ซึ่งถ้าเข้าใจธรรมชาติมนุษย์ผิดพลาดแล้ว จะไม่เข้าถึงความจริงโดยสมบูรณ์ และ จะไม่สามารถแก้ไขปัญหามนุษย์ได้ รวมทั้งการแก้ไขปัญหาก็ต้องมีการสร้างความสมดุลระหว่างมนุษย์ ธรรมชาติ และสังคม และต้องให้มีทัศนคติ และค่านิยมที่ถูกต้อง ซึ่งภายใต้กระบวนการทัศน์วิถีพุทธ มีการ วางหลักการบริหารที่มีแนวทางปรับเปลี่ยนความต้องการ สิ่งเสพติดประปราย ที่เป็นคุณค่าเทียม เป็น ความต้องการคุณภาพชีวิตที่เป็นคุณค่าแท้ในแง่ของการบริโภค มีการเสนอให้ใช้สินค้าและบริการ เพื่อบำบัดความต้องการให้ได้รับความพอใจโดยเกิดคุณภาพชีวิต ส่วนการทำงานก็มีแนวคิดแตกต่าง จากการทำงานตามแนวคิดของประเทศตะวันตก คือ ต้องทำงานเพื่อสนองความต้องการคุณภาพชีวิต มิใช่เป็นการทำงานจำเจแล้วได้เงินมาบริโภค เป็นแรงจูงใจให้คนร่วมมือกัน เพื่อสนองความต้องการ คุณภาพชีวิต ซึ่งต่างจากแนวคิดของประเทศตะวันตกที่มองว่าธรรมชาติของมนุษย์ต้องแข่งขันกันเพื่อ

ช่วงชิง ตำแหน่งและผลประโยชน์ เป็นประเด็นค่านิยมบริโภค กระบวนทัศน์วิถีพุทธมุ่งไปสู่ความต้องการคุณภาพชีวิต และสุดท้ายมองว่าการผลิตมีทั้งการทำลายและทำให้สิ่งแวดล้อมเสียหาย และการผลิตเพื่อเสริมสร้างคุณภาพชีวิต ซึ่งก็ควรเลือกการผลิตเพื่อเสริมสร้างคุณภาพชีวิต โดยแนวทางการบริหารตามบทบาทหน้าที่ทางการบริหารที่ประกอบด้วย การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การนำ (Leading) และการควบคุม (Controlling) นั้นสามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้ ภายใต้กระบวนทัศน์วิถีพุทธซึ่งได้เสนอให้ใช้ ๔ หลักการ คือ หลักการและแนวทางการบริหารมัชฌิมา มรรค ๘ องค์ สำหรับกำหนดมรรควิธี (Means) เพื่อให้เกิดการบริหารที่ได้คุณภาพชีวิต ไม่เบียดเบียนตนและผู้อื่น โดยมนุษย์ธรรมชาติ และสังคมอยู่ร่วมกันได้ หลักการทศพิธราชธรรมและจรรยาภิบาล ๑๐ ประการ และหลักการของระบบไตรสิกขา มรรคมี องค์แปด และหลักอื่น ๆ เช่น เน้นการพึ่งตนเอง การไม่เบียดเบียนตนและผู้อื่นตามที่กล่าวแล้วในบทที่ ๒

๓.๒ การบริหารวิถีพุทธ ยังสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการบริหารคุณภาพแบบองค์รวม (TQM) ที่ประเทศตะวันตกนำมาใช้ได้เช่นเดียวกัน คือ ทำให้เกิดการบริหารในลักษณะของธรรมาธิปไตย คือ พิจารณาหลักธรรมไม่ให้ไหลไปตามโลก ไม่หลงไปตามความคิดผิด ๆ เช่น โลกาธิปไตย คือ ว่าอะไรว่าตามกันไปตามกระแสโลก หรืออัตตาธิปไตย คือ พวกทำตามความคิดตนเป็นหลัก (ระบบเผด็จการ) ซึ่งในการบริหารวิถีพุทธแบบ TQM นี้มองว่า ตัวแปรสำคัญ คือ กิเลส จึงต้องสร้างเอาไว้ควบคุมจิตโดยเฉพาะจิตของผู้บริหารสำหรับการดำเนินการใช้การฝึกสมาธิ ซึ่งไม่ต้องลงทุนมากมาย ในการฝึกสมาธิจะทำให้เกิดจิตรู้ จิตตื่น จิตเบิกบาน ซึ่ง Peter M Senge นักวิชาการชาวตะวันตกก็ได้้นำการเข้าสมาธิ มาใช้จนทำให้เกิดการผลัดดันในเรื่องขององค์การแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) และเขียนหนังสือชื่อ “The Fifth Discipline” ที่นำมาใช้ในการศึกษาอยู่ในหลายสถาบันการศึกษา การบริหารวิถีพุทธแบบ TQM ยังมีการมองไปถึงองค์การในอนาคตตาม**ที่** **วรภัทร ภูเจริญ ได้เสนอไว้ในบททบทวนวรรณกรรมในบทที่ ๒** แล้ว สรุปว่าสามารถนำแนวคิดบทบาททางการบริหารที่ประกอบด้วย Planning, Organizing, Leading และ Controlling ของประเทศตะวันตกมาปรับใช้ภายใต้กระบวนทัศน์วิถีพุทธได้และมีความเหมาะสมกับสังคมไทยตามการวิเคราะห์เปรียบเทียบในตารางที่ ๔ - ๑

ตารางที่ ๔ - ๑ วิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างแนวคิดการบริหารภายใต้กระบวนทัศน์วิถีพุทธกับ
แนวคิดการบริหารตามหลักการธรรมาภิบาล

ลำดับ	หลักการธรรมาภิบาล	กระบวนทัศน์วิถีพุทธ
๑	มองปัญหาคิดพิจารณาแบบแยกส่วน	มองปัญหาคิดพิจารณาแบบองค์รวม
๒	เกิดมาไม่นานไม่ถึง ๑๐๐ ปี	เกิดมานานถึง ๒๕๕๓ ปี
๓	ผลลัพธ์เป็นระดับ Output	ผลลัพธ์เป็นระดับ Outcome
๔	ต้องศึกษาจึงเข้าใจหลักการธรรมาภิบาลก่อน จึงนำไปประยุกต์ใช้	ชาวบ้านเข้าใจเป็นพื้นฐานอยู่แล้วเพียงแต่ ไม่ได้นำมาประยุกต์ใช้
๕	ต้องสร้างวัฒนธรรมองค์การ	เป็นวัฒนธรรมอยู่ในวิถีชีวิตชาวบ้านและ ชุมชนอยู่แล้ว
๖	แนวคิดไม่สอดคล้องกับหลักเศรษฐกิจ พอเพียงที่เหมาะสมกับสังคมไทย แต่มุ่งใช้ เพื่อแสวงหาและปกป้องผลประโยชน์ ของ ตนและองค์กรมากกว่าสาธารณะกล่าวคือ มีเหตุผล มีภูมิคุ้มกันแต่ไม่พอเพียง และใช้ ความรู้ ขับเคลื่อนมากกว่าใช้คุณธรรม	แนวคิดมีความสอดคล้องกับระบบ เศรษฐกิจพอเพียง กล่าวคือมีเหตุผล มี ภูมิคุ้มกันและมีความพอเพียง ใช้ความรู้คู่ คุณธรรมขับเคลื่อน
๗	คำนึงถึงความอยู่รอดทางเศรษฐกิจ	คำนึงถึงความยั่งยืน สังคม สันติสุข
๘	เปลี่ยนพฤติกรรมคนได้เป็นครั้งคราว เนื่องจากต้องปรับตัวไปตามกระแส โลกาภิวัตน์	เปลี่ยนพฤติกรรมคนได้ถาวร แม้ว่าจะอยู่ ในกระแสโลกาภิวัตน์
๙	แนวคิดไม่ได้คิดถึงสิ่งแวดล้อม	เข้าใจสิ่งแวดล้อม
๑๐	ต้องบริหารความเสี่ยง	ไม่ต้องบริหารความเสี่ยง
๑๑	ไม่ได้รับประโยชน์เท่าเทียมกันในทุกกลุ่ม อาชีพ ทุกเพศ และทุกชนรุ่น	ได้รับประโยชน์เท่าเทียมกันในทุกกลุ่ม อาชีพ ทุกเพศ และทุกชนรุ่น
๑๒	จัดองค์การสมัยใหม่ ใช้อำนาจ หรือ กฎระเบียบหรือคนหรือหน่วยงานควบคุม การปฏิบัติ	เป็นองค์การ ชุมชนอยู่แล้ว ใช้อำนาจบารมี จิตใจ จิตสำนึกควบคุม การปฏิบัติ
๑๓	นำกระบวนการมาใช้	นำคนมาใช้
๑๔	ใช้ทศพิธราชธรรม	ใช้ทศพิธราชธรรม
๑๕	นำ TQM มาใช้ได้	นำ TQM มาใช้ได้

ตารางที่ ๔ - ๑ วิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างแนวคิดการบริหารภายใต้กระบวนทัศน์วิถีพุทธกับ
แนวคิดการบริหารตามหลักการธรรมาภิบาล (ต่อ)

ลำดับ	หลักการธรรมาภิบาล	กระบวนทัศน์วิถีพุทธ
๑๖	ไม่อิงธรรมชาติ	อิงธรรมชาติ
๑๗	ใช้ทรัพยากรธรรมชาติมาบริหารมากเกินไป ความจำเป็น สิ่งแวดล้อมถูกทำลาย	ใช้ทรัพยากรธรรมชาติบริหารแบบสมดุลย์ สิ่งแวดล้อมไม่ถูกทำลาย เมื่อนำไปใช้มีการ สร้างทดแทน
๑๘	ใช้ผู้นำเป็นตัวขับเคลื่อน	ใช้คนทุกคนเป็นตัวขับเคลื่อน
๑๙	ใช้หลักการ Maximize Profit	ใช้หลักการมัชฌิมาสายกลาง
๒๐	ฟังคน สังคม ไม่สนใจธรรมชาติ มนุษย์ ธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ไม่สมดุล	ฟังคน สังคม สนใจธรรมชาติ มนุษย์ ธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม สมดุล
๒๑	กำเนิดจากธนาคารโลกจึงเป็นระบบทุนนิยม ที่ทำให้โลกเกิดปัญหาในปัจจุบัน	ไม่ได้กำเนิดจากระบบทุนนิยมอยู่มา ๒๕๕๓ ปีไม่เคยสร้างปัญหาให้โลก

แนวทางการบริหารจัดการเพื่อป้องกันการคอร์รัปชันของข้าราชการประจำ

๑. สาเหตุการเกิดคอร์รัปชัน

เกิดจากระบบราชการที่ไม่เหมาะสม กล่าวคือมีวัฒนธรรมราชการที่ตัวข้าราชการ
คุ้นเคยกับแบบแผนการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้อง มีวิธีคิดแบบราชการและมีค่านิยม ตลอดจนแบบแผนการ
จัดการที่มีลักษณะเฉพาะและมีลักษณะของการรวมอำนาจปกครอง โดยมีพื้นฐานโครงสร้างราชการ
และความเป็นมาตั้งแต่ในอดีตอันยาวนานที่หล่อหลอมกลมกลืนกันจนเกิดชนชั้นทางสังคมที่เรียกว่า
ข้าราชการ ตลอดจนมีสาเหตุมาจากวิกฤตเศรษฐกิจกับราชการไทยที่สภาวะแวดล้อมทางเศรษฐกิจ
และสังคมมีผลต่อการเกิดคอร์รัปชันของข้าราชการ นอกจากระบบราชการแล้ว สาเหตุที่สำคัญอีก
ประการหนึ่งคืออำนาจ ที่ข้าราชการมีอำนาจตามกฎหมาย อำนาจบุญบารมี อำนาจการให้ผลตอบแทน
อำนาจการบังคับ อำนาจความเชี่ยวชาญและอำนาจหน้าที่ตามประเพณี ซึ่งอำนาจทั้ง ๖ แบบนี้
ข้าราชการสามารถใช้แสวงหาผลประโยชน์ทั้งที่เป็นตัวเงิน และมีใช้ตัวเงินได้ และผลประโยชน์ที่แสวงหา
มาได้นี้ สามารถนำไปใช้ในการแสวงหาตำแหน่งที่สูงขึ้นต่อไปอีก วนเวียนกันเป็นวัฏจักรไม่จบสิ้น
สรุปว่าอำนาจเป็นปัจจัย กลไก ของตัวข้าราชการและองค์การที่ข้าราชการและองค์การสามารถ
นำมาใช้ในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนได้ และผู้มีอำนาจยังสามารถสร้างระบบที่เอื้ออำนวย
ต่อการคอร์รัปชันภายในหน่วยงานที่ตนเองรับผิดชอบได้มากที่สุด นอกจากนี้สาเหตุการเกิดคอร์รัปชัน

ยังเกิดจากการที่มีสภาพแวดล้อมข้าราชการที่ไม่ดี กล่าวคือ การถูกระบบที่ไม่ดีครอบงำ การคบเพื่อนชั่ว การมีปัญหาครอบครัว ความจำเป็นบังคับ หลงไปตามกระแสสังคม มีค่านิยมที่ผิด และสาเหตุอีกประการหนึ่งคือสาเหตุจากตัวข้าราชการเองที่มีนิสัย สันดานที่ไม่ดี สรุ่ยสุร่าย ซึ่งสอดคล้องกับ **งานวิจัยของสำนักงาน ก.พ.** ที่ศึกษาตัวแปรที่เป็นสาเหตุของการเกิดคอร์รัปชันในราชการ โดย ๖ ตัวแปร ได้แก่ ตัวข้าราชการ ระบบค่าตอบแทน ระบบการบริหารงานของหน่วยงาน ระบบการประเมินผล การปฏิบัติงาน กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ วิธีปฏิบัติ และระบบการตรวจสอบ ติดตาม ซึ่งพบว่า การคอร์รัปชัน เกิดจากตัวข้าราชการเป็นหลัก มีปัจจัยภายนอกเป็นสิ่งเร้า หากข้าราชการไม่ตอบสนอง การคอร์รัปชันก็ไม่เกิดขึ้น และสิ่งเร้าทั้ง ๖ ตัวแปรนี้ มีเพียงปัจจัยทางวัฒนธรรม และการเมืองที่เข้ามา มีอิทธิพลต่อการใช้กฎหมายคอร์รัปชันและดุลยพินิจ ที่เอื้อต่อการเกิดคอร์รัปชัน วิธีแก้ปัญหาคอร์รัปชันจึงต้องแก้ที่ตัวข้าราชการเป็นลำดับแรกด้วยการสร้างจิตสำนึกที่ดี หากข้าราชการไม่ร่วมมือกับนักการเมืองและเอกชนแล้ว กระบวนการทุจริตคอร์รัปชันของข้าราชการไทย ตามแผนภาพที่ ๓.๒ ก็จะถูกตัดวงจรไม่สามารถทำงานจึงสามารถป้องกันการคอร์รัปชันได้ ขณะเดียวกันก็ต้องปรับปรุงปัจจัยภายนอกให้เป็นสิ่งเร้าที่ต่อต้านการคอร์รัปชันด้วย ส่วนปัจจัยทางวัฒนธรรมและการเมืองที่เข้ามามีอิทธิพลนั้น มีสาเหตุมาจากระบบและวิถีทางการเมืองยังไม่อยู่ในระดับมาตรฐาน ระเบียบการบริหาร ทั้งทางทฤษฎีและปฏิบัติใกล้ชิดกับข้าราชการมากและเป็นต้นตอของการเกิดคอร์รัปชัน นอกเหนือจากที่มีระบบอุปถัมภ์ การรวมอำนาจไว้ส่วนกลาง ขาดการตรวจสอบจากประชาชน ระบบตรวจสอบไม่รัดกุม ขาดการบังคับบัญชาที่เด็ดขาด มีความล่าช้า และมีการช่องสุ่มอิทธิพล ซึ่งเป็นตัวส่งเสริมให้เกิดการคอร์รัปชันและจากที่กล่าวมาทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นเรื่องตัวข้าราชการ สภาพแวดล้อม วิธีการทำงาน และอื่น ๆ ล้วนเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงาน ที่มีปฏิสัมพันธ์กันภายใน และภายนอกองค์กรทั้งสิ้น

ดังนั้น แนวคิดในการบริหารงานที่เหมาะสมสอดคล้องกับบริบทในสังคมไทยจึงจะจัดการปัญหาและสาเหตุการเกิดคอร์รัปชันได้ ซึ่งจะส่งผลให้สามารถป้องกันการเกิดคอร์รัปชันของข้าราชการได้

๒. สภาพการคอร์รัปชันจากอดีตจนถึงปัจจุบัน

การคอร์รัปชันได้ขยายผลและเปลี่ยนแปลงรูปแบบที่มีความสลับซับซ้อนมาก กล่าวคือในปัจจุบันมีปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน มีการคอร์รัปชันเชิงนโยบาย และคอร์รัปชันในรูปแบบอื่น ๆ อีกหลายรูปแบบ ที่ผ่านมามีประเทศไทยได้นำหลักการและแนวคิดการบริหารงานของประเทศตะวันตกมาใช้ทั้งหมด เช่น การออกเป็นพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.๒๕๔๖ หรือที่เรียกกันว่าหลักการธรรมาภิบาล โดยตั้งแต่ใช้หลักการธรรมาภิบาลมาตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๔๖ พบว่า ประเทศไทยถูกจัดอันดับดัชนีวัดภาพลักษณ์การคอร์รัปชัน (CPI) ของประเทศ ตกต่ำลงกว่าก่อนใช้หลักการธรรมาภิบาล และมีแนวโน้มต่ำลงต่อเนื่อง จากผลการสำรวจ

ล่าสุดในปี พ.ศ.๒๕๕๗ พบว่าประเทศไทยมีค่า cpi score ๓๘ คะแนน และถูกจัด อยู่ในลำดับที่ ๘๕ จาก ๑๗๕ ประเทศ เดิมก่อนปี พ.ศ.๒๕๔๖ อยู่ในลำดับที่ประมาณ ๖๔ ประกอบกับข้อมูลเชิงประจักษ์มี นักการเมือง ข้าราชการ และภาคธุรกิจเอกชน เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชัน ปรากฏให้เห็นเป็นข่าวผ่านสื่อต่าง ๆ อย่างต่อเนื่องและมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งมีรูปแบบสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้จากรายงานการวิจัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ช.ช.) ที่ได้รายงานว่า ข้าราชการระดับสูง ส.ส. ส.ว. และรัฐมนตรี ร่วมทุจริตกว่า ๓ พันคดี มีสินบน เฉพาะโครงการชุมชนพอเพียงที่เข้าข่ายทุจริตเชิงนโยบายมูลค่าสินบนประมาณ ๑.๒ แสนล้านบาท ซึ่งตรงกับที่นายวิชา มหาคุณ กรรมการ ป.ป.ช. กล่าวว่า มีคดีค้างการพิจารณาของ ป.ป.ช. ๓,๖๕๗ คดี สำหรับการทุจริตผิดกฎหมาย ตามมาตรา ๑๕๗ เรื่องการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ พบข้าราชการระดับสูงเกี่ยวข้องถึง ๒,๙๓๓ คดี นี้ยังไม่รวมถึงคดีที่ ป.ป.ช. ส่งฟ้องไปแล้ว และคดีที่ไม่สามารถตรวจสอบได้นั้น แสดงถึงว่า แนวคิดการบริหารภายใต้หลักการธรรมาภิบาลที่นำมาใช้ ที่ผ่านมายังไม่สามารถทำให้การคอร์รัปชันลดลงได้ แต่ดูเหมือนจะมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับดัชนีพอร์นซ์ของเสกสรรค์ นิสัยกล้า ที่วิจัยการนำหลักธรรมาภิบาลมาปฏิบัติที่กรุงเทพมหานครที่ผลการวิจัยได้ข้อค้นพบว่าธรรมาภิบาลยังไม่ได้ผลเต็มที่ ดังนั้นเพื่อให้การป้องกันการคอร์รัปชันของข้าราชการได้ผล จึงควรเปลี่ยนแนวความคิดการบริหารงานใหม่ หรือหาวิธีการที่ทำให้หลักการธรรมาภิบาลทำงานให้ได้ผลเต็มที่ ซึ่งจะต้องศึกษาในเชิงลึกต่อไป

๓. ข้อค้นพบ

จากการวิเคราะห์ในข้อ ๓ และการวิเคราะห์เปรียบเทียบในข้อ ๔ ตลอดจนการทบทวนวรรณกรรมในบทที่ ๒ พบว่าหลักการในพุทธศาสนา (ทศพิธราชธรรมจรรยาธิกถา) เป็นส่วนหนึ่งในหลักการธรรมาภิบาล คือ ทศพิธราชธรรม หรือ ธรรมในผู้ปกครอง หรือผู้บริหารในปัจจุบัน นอกจากนี้ หลักการในพุทธศาสนา ยังมีความสัมพันธ์กับการป้องกันการคอร์รัปชันดังบทความของ มาณี ไชยธีรานุกัฒศิริ พระธรรมปิฎกและสุเมธ ตันติเวชกุล ซึ่งในบทความหลักการของพุทธศาสนายังจะช่วยแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันทั้งในเรื่องตัวบุคคลและระบบได้ ประกอบกับหลักการพุทธศาสนายังสามารถนำหลักการและแนวทางการบริหารของประเทศตะวันตกมาประยุกต์ใช้ภายใต้กระบวนทัศน์วิถีพุทธ รวมทั้งหลักการพุทธศาสนายังมีความสอดคล้องกับหลักเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งเป็นทั้งแนวความคิดและแนวทางการดำเนินชีวิตที่สามารถนำไปใช้ตั้งแต่ระดับ บุคคล ครอบครัว ชุมชน และธุรกิจเอกชน ตลอดจนระดับประเทศได้ โดยสามารถประยุกต์ใช้ในด้านเศรษฐกิจ จิตใจ สังคมและวัฒนธรรม ทรัพยากรธรรมชาติ และเทคโนโลยี ตามที่ปรภรณ์ ปริยาภรณ์ ได้เสนอไว้ในบทที่ ๒ และตามที่พิพัฒน์ ยอดพฤติการณ์ ได้เสนอความสัมพันธ์ของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงกับหลักธรรมทางพระพุทธศาสนา ไว้ในบทที่ ๒ เช่นกัน นอกจากนี้จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างแนวความคิดการบริหารภายใต้กระบวนทัศน์วิถีพุทธกับแนวความคิดการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล ตามข้อ ๔ พบว่าแนวความคิดการบริหารภายใต้กระบวนทัศน์วิถีพุทธ มีการพิจารณาปัญหาและสาเหตุโดยการพิจารณาแบบองค์รวม มีการมอง

ที่ตัวตนของคนโดยมองกระบวนการทัศน์ที่ครอบงำความคิดและพฤติกรรมของมนุษย์ มองเข้ามาในตัวตนในเรื่องของจิตใจที่มี ตัณหา มานะ ทิฐิและมีความเข้าใจในธรรมชาติของมนุษย์ ที่มีความต้องการไม่จำกัด แต่กระบวนการทัศน์วิถีพุทธมีแนวทางที่เปลี่ยนความต้องการแบบไม่จำกัดของมนุษย์ มาเป็นการบริหารเพื่อคุณภาพชีวิต บริหารเพื่อมุ่งบรรลุจุดมุ่งหมาย คือ บรรลุประโยชน์ทันตาเห็น ซึ่งเกื้อกูลต่อการบรรลุประโยชน์ในทางจิตใจในทางคุณธรรมและในทางคุณภาพชีวิตและจุดมุ่งหมายสูงสุด คือ บรรลุถึงความเป็นอิสระของมวลมนุษย์ที่ภายในชีวิตจิตใจของแต่ละบุคคล และบริหารแบบบูรณาการเพื่อการแก้ปัญหาของมนุษย์โดยหาจุดสัมพันธ์ของตนกับวิชาการแขนงอื่น ๆ ว่าจะร่วมมือกัน ณ จุดไหนเพื่อแก้ปัญหา ณ จุดใด ด้วยการแนวทางการบริหารมีธรรมา ทศพิธราชธรรม จริยาภิธาน ระบบไตรสิกขา และมรรคมีองค์แปด รวมทั้งแนวทางอื่น ๆ ที่นำมาประยุกต์กับแนวทางการบริหารได้ตามที่พระธรรมปิฎก และ กฤษ เพิ่มทันจิตต์ ได้เสนอไว้ในบทที่ ๒ กระบวนการทัศน์วิถีพุทธจะเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติที่ปัจจุบันอารยธรรมตะวันตกที่ครอบงำได้แยกมนุษย์ออกจากธรรมชาติ มาเป็นความสัมพันธ์ที่สมดุล คือ สรรพสิ่งล้วนเชื่อมโยงอาศัยกันและกันเป็นองค์รวม (Holistic) ตามหลักปฏิจจสมุปบาท (Dependent Origination) ไม่มีอะไรดำรงอยู่ได้โดยไม่พึ่งพิงสิ่งอื่น และยังสามารถนำมาประยุกต์เข้ากับบทบาทหน้าที่ทางการบริหาร คือ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การนำ (Leading) และการควบคุม (Controlling) เพื่อใช้ในการบริหารในภูมิทัศน์การแข่งขันใหม่ ทั้งในปัจจุบันและอนาคตได้อันจะส่งผลให้การป้องกันการคอร์รัปชันของข้าราชการมีผลลัพธ์ขั้นสุดทำได้ดีมากที่สุด คือ แก้ปัญหาได้ทั้งตัวคน ระบบและมีปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปได้เหมาะสม

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้ขอค้นพบว่าการนำแนวคิดการบริหารภายใต้กระบวนการทัศน์วิถีพุทธมาใช้ควบคู่กับหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ร่วมกับแนวคิดการบริหารภายใต้หลักการธรรมาภิบาลที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน จะสามารถแก้ไขปัญหาได้ทั้งที่ตัวข้าราชการให้มีจิตสำนึกที่ดี และแก้ปัญหาระบบที่ทำงานไม่ถูกต้อง อันจะทำให้สามารถป้องกันการคอร์รัปชันของข้าราชการได้ เมื่อข้าราชการไม่ร่วมมือคอร์รัปชันก็จะไม่เกิดกระบวนการในการทุจริตคอร์รัปชันของข้าราชการไทย ตามแผนภาพที่ ๓ – ๒ ซึ่งเป็นกระบวนการเกิดการคอร์รัปชันระหว่าง นักการเมือง ข้าราชการ และภาคธุรกิจเอกชน ประชาชน จะถูกตัดวงจรที่ข้าราชการ จึงสามารถป้องกันการคอร์รัปชันของข้าราชการได้ อย่างไรก็ตาม การจัดทำเอกสารฉบับนี้ มีระยะเวลาจำกัดมาก ประกอบกับข้อมูลที่จะค้นคว้าศึกษาตามแนวทางที่ผู้วิจัยได้จัดทำนี้มีค่อนข้างจำกัด ข้อค้นพบที่ได้ตามข้างต้น จึงเป็นเพียงข้อค้นพบในภาพกว้าง ๆ ทัว ๆ ไปที่สามารถนำไปเป็นข้อมูลในการศึกษาวิจัยในเชิงลึกต่อไป

บทที่ ๕

สรุป และข้อเสนอแนะ

สรุป

จากการวิจัยในบทที่ผ่านมาผู้วิจัยสามารถสรุปผลตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยได้ตามประเด็น ดังต่อไปนี้

ส่วนที่ ๑ สาเหตุสำคัญ ๒ ประการในการเกิดการคอร์รัปชันของข้าราชการประจำ คือ **ตัวคนกับตัวระบบ** ทั้งนี้สาเหตุและองค์ประกอบของการคอร์รัปชันของข้าราชการประจำ เกิดจากสาเหตุในตัวข้าราชการประจำ สภาพแวดล้อมข้าราชการประจำ ปัจจัยพื้นฐาน ระบบอุปถัมภ์และพรรคพวก รวมถึงระบบราชการที่มีปัญหาเชิงโครงสร้าง ปัญหาวัฒนธรรมราชการ วิธีคิดแบบราชการ พื้นฐานโครงสร้างราชการไทยที่ผิดพลาดตั้งแต่ในอดีต มีการใช้อำนาจในตำแหน่งแสวงหาผลประโยชน์ และนำผลประโยชน์ไปแสวงหาตำแหน่งที่สูงขึ้นและใช้อำนาจในตำแหน่งสูงขึ้นไปแสวงหาผลประโยชน์ต่อไปอีก การคอร์รัปชันในข้าราชการประจำเป็นกระบวนการที่ประกอบด้วย นักการเมือง ข้าราชการประจำ ภาคธุรกิจเอกชน และประชาชน โดยข้าราชการประจำเป็นตัวจักรสำคัญในการทำให้เกิดการคอร์รัปชันในวงราชการ จึงต้องแก้ไขที่จิตสำนึกของข้าราชการประจำให้มีจิตสำนึกที่ดีก่อน หากข้าราชการประจำไม่ร่วมมือกับนักการเมืองและภาคธุรกิจเอกชนแล้ว กระบวนการทุจริตคอร์รัปชันจะถูกตัดวงจรที่ข้าราชการประจำ จึงต้องแก้ไขให้ข้าราชการประจำมีจิตสำนึกที่ดีก่อน ขณะเดียวกันปัจจัยภายนอกที่เป็นสิ่งเร้าให้เกิดการคอร์รัปชัน โดยเฉพาะปัจจัยทางวัฒนธรรมและการเมืองที่เข้ามา มีอิทธิพลต่อการใช้กฎหมายคอร์รัปชันและดุลยพินิจที่เอื้อต่อการเกิดการคอร์รัปชัน จะต้องได้รับการแก้ไขควบคู่กันไป โดยปรับปรุงปัจจัยภายนอกที่เป็นสิ่งเร้าให้เกิดการคอร์รัปชันเป็นสิ่งเร้าที่ต่อต้านการคอร์รัปชัน โดยการแก้ไขต้องแก้ไขด้วยการบริหารซึ่งจะต้องนำแนวคิด หลักการการบริหารงานที่มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทของสังคมไทย มาใช้ร่วมกับแนวคิด หลักการการบริหารงานของประเทศตะวันตกที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน (หลักการธรรมาภิบาล) ซึ่งแนวคิดที่มีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้ คือ แนวคิดการบริหารงานภายใต้กระบวนการทัศน์วิฤทธิ ซึ่งจะแก้ไขได้ทั้งตัวคนและตัวระบบ โดยใช้ควบคู่กับหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อให้มีการดำรงชีวิตอย่างเหมาะสมทั้งในระดับบุคคล ชุมชน สังคมและรัฐ

ส่วนที่ ๒ การศึกษาเปรียบเทียบระหว่างแนวทางการบริหารที่เหมาะสมเพื่อการป้องกันการเกิดคอร์รัปชันของข้าราชการประจำระหว่างแนวคิดการบริหารภายใต้กระบวนการทัศน์วิฤทธิกับแนวคิดการบริหารตามหลักการธรรมาภิบาล พบว่าแนวคิดการบริหารตามหลักการธรรมาภิบาลที่ใช้

ในปัจจุบัน ยังไม่ทำให้ปัญหาการเกิดคอร์รัปชันของราชการลดลง แต่ในทางตรงกันข้ามดูเหมือนว่าจะมีแนวโน้มการเกิดคอร์รัปชันสูงขึ้น ความเสียหายขยายวงมากขึ้น มีมูลค่าเพิ่มมากขึ้น ดังข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ปรากฏอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งการคอร์รัปชันมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น และมีรูปแบบการคอร์รัปชันหลากหลายรูปแบบ ส่วนแนวทางการบริหารภายใต้กระบวนทัศน์วิฤต หากใช้ควบคู่กับหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง จะช่วยในการแก้ไขปัญหาได้ทั้ง**ตัวคนและตัวระบบ** รวมทั้งยังสามารถสร้างความสมดุลระหว่างมนุษย์ กับ ธรรมชาติ ได้ดีกว่าแนวทางของประเทศตะวันตกเพียงอย่างเดียว ตลอดจนแนวทางการบริหารของประเทศตะวันตกที่ใช้ในปัจจุบันก็สามารถนำไปประยุกต์ใช้ภายใต้กระบวนทัศน์วิฤตซึ่งเหมาะสมกับบริบทของสังคมไทยได้เป็นอย่างดี

ส่วนที่ ๓ การศึกษาในเรื่องแนวทางการบริหารจัดการเพื่อป้องกันการคอร์รัปชันของข้าราชการประจำนี้ เป็นการศึกษาในภาพกว้าง ๆ ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้สามารถนำข้อมูลข้อเสนอแนะไปศึกษาในเชิงลึกต่อไปได้

ข้อเสนอแนะ

๑. จากสรุปผลการวิจัยในส่วนที่ ๑ การคอร์รัปชันของข้าราชการประจำเกิดจากสาเหตุสำคัญ ๒ ประการ คือ **ตัวคนกับตัวระบบ** ซึ่งสอดคล้องกับงานของนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่าน ได้แก่

พลเอก เอกชัย ศรีวิลาศ ผู้อำนวยการสำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล สถาบันพระปกเกล้า ที่เสนอผลงานทางวิชาการว่า**ตัวคน**เป็นต้นตอปัญหาความไม่โปร่งใส ทุจริต พฤติกรรมคนได้ รับผิดชอบต่อความรู้สึกสำนึกคิดค่านิยมของตัวและสังคม การปฏิบัติหลายประการที่สืบสานกันมาตั้งแต่โบราณ ส่วน**ตัวระบบ**เป็นปัจจัยที่ก่อความไม่โปร่งใส และการทุจริตคอร์รัปชัน เช่น ผู้บริหารมีจำนวนมากใช้ช่องว่างจากกฎระเบียบ

มาณี ไชยธีรานุวัฒนศิริ ที่เสนอว่า **ตัวคน**เป็นต้นตอปัญหาทั้งหมด ความไม่โปร่งใสการคอร์รัปชันเกิดจากพฤติกรรมของคน พฤติกรรมของคนได้รับผิดชอบต่อความรู้สึกนึกคิด ค่านิยมของตนเอง ค่านิยมทางสังคม คนในสังคมไทยมีความรู้สึกนึกคิดค่านิยมและการปฏิบัติหลายประการที่สืบสานกันมาตั้งแต่ครั้งโบราณ ดังเช่นความรู้สึกเป็นหนี้บุญคุณ บุญคุณต้องตอบแทน ระบบอุปถัมภ์ เป็นผู้ใหญ่ต้องเลี้ยงลูกน้อง เกรงกลัวผู้มีอำนาจและอิทธิพล ในยุคสมัยหนึ่งค่านิยมดังกล่าวเป็นสิ่งดีงาม ต่อมาเมื่อวัตถุถูกพัฒนามากกว่าจิตใจ ทำให้ค่านิยมและวัฒนธรรมหลายด้านบิดเบือนกลายเป็นค่านิยมที่ฝังลึกในสังคมไทย เช่นใช้อำนาจเพื่อตัวเองและพรรคพวก ค่านิยมเหล่านี้เกิดขึ้นในทุกระดับของสังคมไทย เป็นปัญหาพื้นฐานที่เป็นมูลเหตุการทุจริตคอร์รัปชันในปัจจุบัน ส่วน**ตัวระบบ**ถูกกำหนดขึ้นโดยอาศัยหลักการเพื่อทำให้เกิดระเบียบขึ้นมาในสังคมและในองค์กร ปัจจุบันระบบเป็นปัจจัยสำคัญเช่นเดียวกับคนที่ก่อความไม่โปร่งใสและการคอร์รัปชันโดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบราชการ

และหน่วยงานของรัฐที่มีโครงสร้างระบบที่มีจุดอ่อน เช่น กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับมีขั้นตอนมาก มีช่องว่างและล้าสมัยผู้บริหารมีอำนาจมาก ใช้ช่องว่างจากกฎระเบียบ การบริหารจัดการไม่ได้ใช้ข้อมูลเพื่อการตัดสินใจ ขาดการเผยแพร่ข้อมูลอย่างเปิดเผย การขาดระบบข้อมูลที่ทันสมัย ระบบอุปถัมภ์ เข้มแข็งกว่าระบบคุณธรรม ระบบการพัฒนาคุณภาพคนล้มเหลว ระบบการลงโทษผู้กระทำผิดไม่ คัดลึลสิทธิ์ทำให้เกิดปัญหาความไม่โปร่งใส ความไม่เป็นธรรม รวมทั้งเอื้อต่อการคอร์รัปชัน

สรุปแนวทางแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชันของข้าราชการประจำมีความจำเป็นต้องแก้ไข ทั้งตัวคนและตัวระบบเป็นลำดับแรกโดยต้องแก้ไขไปพร้อมกัน

๒. การแก้ไขปัญหาด้านคน

หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการสร้างคน ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ ทบวง มหาวิทยาลัย สถาบันการศึกษาทุกระดับ ฟังปลูกฝังความซื่อสัตย์สุจริต รับผิดชอบมีวินัย ตลอดจน ค่านิยมอื่น ๆ ที่ถูกต้อง รวมทั้งเข้าใจวิถีดำเนินชีวิตที่สมควรและมีคุณค่า มาตรการเฉพาะ สร้างกระแส ค่านิยมทางสังคมที่ถูกต้อง ยกย่องคนดีในสังคมไทยผ่านทางสื่อประเภทต่าง ๆ ปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรม ให้แก่เด็กและเยาวชนในหลักสูตรทุกระดับทั้งในและนอกระบบ ตั้งแต่อนุบาล ประถม มัธยม และ อุดมศึกษา ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น บุรณาการเข้าในรายวิชา จัดเป็นวิชาเฉพาะ รวมทั้งจัดเป็นกิจกรรม ต่อเนื่อง ส่วนหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน ฟังพัฒนาบุคลากรให้มีความซื่อสัตย์สุจริต มีความรับผิดชอบ มีระเบียบวินัย และทำงานด้วยความโปร่งใส มาตรการเฉพาะ คัดเลือกบุคลากร โดยกำหนดเกณฑ์ด้านคุณธรรมจริยธรรม ควบคู่กับความรู้ความสามารถ และใช้เครื่องมือที่มีคุณภาพ ในการวัดผู้บริหารเป็นตัวอย่งที่ดี และยกย่องบุคลากรที่มีความซื่อสัตย์สุจริต มีหลักสูตรฝึกและ พัฒนาจิตใจอย่างจริงจัง สม่่าเสมอและต่อเนื่อง มีหลักสูตรพัฒนาการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ และโปร่งใสเป็นระยะและต่อเนื่อง

การใช้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในการดำเนินชีวิตนั้น เนื่องจากความความหมาย ของเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งถึงแนวทางการดำรงอยู่ตั้งแต่ระบบ บุคคล ครอบครัว ชุมชนและรัฐ เป็น การดำเนินทางสายกลางเพื่อให้เกิดความสมดุลและพร้อมรับการเปลี่ยนแปลง โดยมีหลักการได้แก่ ทำให้ง่าย การมีส่วนร่วม และบริการรวมจุดเดียว

สรุปหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการแก้ไขปัญหาด้านคน ได้การเริ่มใช้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ขอเสนอแนะให้ใช้ตามวิธีการที่ พลเอก เอกชัย ศรีวิลาศ ที่ นำเสนอผลงานทางวิชาการไว้ คือ จัดระเบียบชีวิต ปรับเปลี่ยนวิถีคิด และปรับวิถีดำเนินชีวิตด้วยการ ประยุกต์ใช้เป็นบันได ๓ ขั้น คือ

ขั้นที่ ๑ เรียนรู้

ขั้นที่ ๒ ประยุกต์ใช้

ขั้นที่ ๓ สร้างให้กลายเป็นวัฒนธรรม

๓. การแก้ไขปัญหาดัชนีระบบ

การปรับปรุงระบบและการบริหารจัดการของหน่วยงานภาครัฐและเอกชนทั่วไป รวมทั้งการปรับปรุงลักษณะงานบางประเภท ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาความไม่โปร่งใสและการคอร์รัปชัน เช่น ระบบการประมูล การเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐการจัดเก็บภาษี การจัดซื้อจัดจ้าง รวมทั้งองค์กรที่มีหน้าที่ในการป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการกระทำที่ไม่โปร่งใส ทุจริตคอร์รัปชัน มาตรการเฉพาะ ควรปรับปรุงระบบการทำงาน ให้มีความคล่องตัว ทันสมัย ลดขั้นตอน สามารถตรวจสอบได้ โดยใช้ระบบเทคโนโลยีสมัยใหม่ ผู้บริหารองค์กร ควรรับรู้และปรับใช้วิธีการจัดการสมัยใหม่ ตัดสินใจบนฐานข้อมูลที่เป็นปัจจุบัน ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ที่สอดคล้องกับระบบ ไม่ซ้ำซ้อนสามารถปฏิบัติได้อย่างเป็นผล และนำสู่การปฏิบัติอย่างจริงจังมีระบบ กลไก และเทคโนโลยีสารสนเทศในการกำกับติดตาม การตรวจสอบ การประเมินภายใน เพื่อพัฒนาคุณภาพของบุคลากร ผู้บริหาร และองค์การอย่างจริงจัง และเป็นธรรม มีระบบการประเมินภายนอก และการประกันคุณภาพองค์กรส่งเสริมระบบการมีส่วนร่วมและการตรวจสอบจากภาคประชาสังคมและองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ มีระบบอินเทอร์เน็ต เพื่อเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานที่เป็นปัจจุบัน สำหรับภายในหน่วยงานและบุคคลทั่วไป มีระบบเงินเดือน การแต่งตั้ง การพิจารณาความดีความชอบที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพสังคมไทยใช้ระบบคุณธรรมอย่างจริงจัง และสามารถเปิดเผยได้มีการใช้กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติงาน การลงโทษอย่างจริงจัง โดยไม่เลือกปฏิบัติ

ผลการวิจัยในส่วนที่ ๒ การแก้ไขปัญหาดัชนีระบบต้องแก้ไขด้วยการบริหารจัดการ เนื่องจากการบริหารงานภาครัฐใช้หลักการธรรมาภิบาลเพียงอย่างเดียว นั้น ยังไม่สอดคล้องกับบริบทของสังคมไทย ไม่สามารถแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันของข้าราชการประจำได้ ซึ่งเคยมีผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านเคยกล่าวไว้ว่า ธรรมาภิบาลช่วยแก้ปัญหาคอร์รัปชันขององค์กร หรือไม่มีปัญหาคอร์รัปชันในองค์กรก่อนจึงจะถือว่า มีธรรมาภิบาล ซึ่งก็เป็นที่ถกเถียงกันมาหลายปี ประกอบกับมีงานวิจัยและบทความของผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านได้ชี้ให้เห็นว่าการใช้หลักการธรรมาภิบาลบริหารงานเพียงอย่างเดียว ยังไม่สอดคล้องกับบริบทของสังคมไทย และยังไม่บรรลุเป้าหมายในการไม่ให้เกิดคอร์รัปชันได้ รวมทั้งผลการวิจัยพบว่ากระบวนทัศน์วิถีพุทธสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการบริหารงานได้ และยังมีความสัมพันธ์ตลอดจนสอดคล้องกับหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และหลักการธรรมาภิบาล นอกจากนี้ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบพบว่ากระบวนทัศน์วิถีพุทธมีข้อดีที่หลักธรรมาภิบาล ดังรายละเอียดตามตารางที่ ๔-๑ ที่กล่าวมาแล้ว

สรุป การนำแนวคิดกระบวนทัศน์วิถีพุทธ หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และหลักการธรรมาภิบาล ซึ่งมีความสัมพันธ์และสอดคล้องกันหากนำแนวคิดและหลักการทั้ง ๓ ส่วนนี้ มากำหนดเป็นแนวทางในการบริหารงานขององค์กรจะสามารถแก้ไขปัญหาดัชนีระบบ ได้อีกทั้งยังสอดคล้องกับบริบทของสังคมไทย

๔. ศึกษาเชิงลึกในการนำแนวคิดกระบวนการทัศน์วิถีพุทธ หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และหลักการธรรมาภิบาล เพื่อนำมากำหนดเป็นแนวทางและวิธีการบริหารงาน เพื่อป้องกันการคอร์รัปชันของข้าราชการประจำให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมขององค์กรของตนเอง เนื่องจากกระบวนการทัศน์วิถีพุทธมีความสัมพันธ์และสอดคล้องกับหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและหลักการธรรมาภิบาล รวมทั้งสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการบริหารงานและมีผลลัพธ์ในระดับ Outcom ได้ อีกทั้งยังสอดคล้องกับบริบทของสังคมไทย จึงดีกว่าการใช้หลักการธรรมาภิบาลเพียงอย่างเดียวในการบริหารงาน ดังตัวอย่างที่ พลเอก เอกชัย ศรีวิลาศ เสนอผลงานทางวิชาการไว้ว่า ระบบสังคมไทยไม่เอื้อต่อธรรมาภิบาลเนื่องจากสาเหตุ ๔ ประการ คือ

ประการที่ ๑ ผู้ย่อยเคารพผู้ใหญ่หากไม่ปฏิบัติตามอาจถูกตำหนิ

ประการที่ ๒ ผู้ย่อยมีความคาดหวังว่าผู้ใหญ่จะใจกว้างและช่วยเหลือได้

ประการที่ ๓ ค่านิยมกตเวทิตาในสังคม

ประการที่ ๔ ความไม่เท่าเทียม ความไม่เสมอภาค

นอกจากธรรมที่มีความสัมพันธ์และสอดคล้องกับหลักการธรรมาภิบาลแล้ว พลเอก เอกชัย ศรีวิลาศ ได้วิเคราะห์ว่าธรรมยังมีความสัมพันธ์และสอดคล้องกับหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงอีกด้วย ซึ่งได้วิเคราะห์ตามแนวทางสัปปุริสธรรม ๘ ประการ ดังนี้

๑. ความมีเหตุผล

๑.๑ ฉัมมัญญ คือ รู้จักเหตุ รู้ว่าเกิดจากเหตุอะไร

๑.๒ อตถัญญ คือ รู้จักผล รู้ผลที่เกิดจากการกระทำ

๒. ความพอประมาณ

๒.๑ อัตตัญญ คือ รู้จักตน รู้จักตัวเรา

๒.๒ มัตตัญญ คือ รู้จักประมาณ ความพอดีในการใช้จ่ายโภคทรัพย์

๓. ภูมิคุ้มกัน

๓.๑ กาลัญญ คือ รู้จักกาล รู้เวลาต้องทำหน้าที่

๓.๒ ปริสัญญู คือ รู้จักชุมชน รู้สิ่งที่พึงปฏิบัติต่อชุมชน

๓.๓ ปุคคลัญญ คือ รู้จักบุคคล รู้ความแตกต่าง ความสามารถ คุณธรรม

สรุปเสนอแนะให้หน่วยงานภาครัฐศึกษาเชิงลึกในการนำแนวคิดกระบวนการทัศน์วิถีพุทธ หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และหลักการธรรมาภิบาลมากำหนดเป็นแนวทางและวิธีการบริหารงาน ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพองค์กรของตนเพื่อแก้ไขทั้งตัวคนและตัวระบบไปพร้อมกัน

๕. การแก้ปัญหาการคอร์รัปชันของข้าราชการประจำต้องมองแบบองค์รวม (Holistic) โดยแก้ไขปัญหาจากจุดเล็ก นำมาเชื่อมโยง ผสมผสาน ปรับความรู้ ความคิดและพิจารณาออกมาใช้

๖. ทุกภาคส่วนในสังคมไทยจะต้องมีส่วนร่วมและรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชันอย่างจริงจัง จึงจะประสบความสำเร็จ

บรรณานุกรม

- กลาโหม, กระทรวง. “สรุปมติที่ประชุมสภากลาโหม ครั้งที่ ๗/๒๕๕๗”. ๒๒ กันยายน ๒๕๕๗.
- กฤษ เพิ่มทันจิตต์. การแสวงหาแนวทางการบริหารภายใต้กระบวนการทัศน์วิฤทธิพิชิต. พิมพ์ครั้งที่ ๑, กรุงเทพมหานคร : บริษัท ทวีวัฒน์การพิมพ์ จำกัด, ๒๕๕๑.
- โกมาตร จึงเสถียรทรัพย์. อำนาจและคอร์รัปชัน. พิมพ์ครั้งที่ ๑, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ อมรินทร์, ๒๕๔๖.
- คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, สำนักงาน. รายงานผลการวิจัยของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน คอร์รัปชันในประเทศไทย. พิมพ์ครั้งที่ ๑, กรุงเทพมหานคร : บริษัท พี เอ ลีฟวิ่ง จำกัด, ๒๕๕๔.
- จิรวัดน์ รจนาวรรณ. การปฏิรูปการเมืองและระบบราชการ. พิมพ์ครั้งแรก, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ ฟิงตัน.
- เจริญ เจษฎาวุฒิย์. การวางมาตรฐานธรรมาภิบาล. พิมพ์ครั้งที่ ๑, กรุงเทพมหานคร : บริษัท พอดี จำกัด, ๒๕๔๕.
- ปกรณ์ ปรียากร. รายงานวิจัยเรื่องการพัฒนานโยบายการบริหารราชการแผ่นดินไปสู่การพัฒนาที่มุ่งเน้นความสมดุล บทวิเคราะห์สาระสำคัญและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญ พ.ศ.๒๕๕๐. พิมพ์ครั้งที่ ๑, กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด ที.พี. เอ็น.เพรส, ๒๕๕๒.
- ประยุทธ์ จันทร์โอชา, พลเอก. นายกรัฐมนตรี. “แถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ”. ณ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ๑๒ กันยายน ๒๕๕๗.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร. “แผนการแก้ปัญหาคอร์รัปชันในระบบราชการ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://pioneer.netserv.chula.ac.th/~ppasuk/paenkan.doc>, ๒๕๕๓.
- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.๒๕๔๖
- พิพัฒน์ ยอดพฤติการณ์. “ธรรมในเศรษฐกิจพอเพียง”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.nidambe11.net/ekonomiz/2007september11p3.htm>, ๒๕๕๓.
- Transparency International Organization (องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ). “ผลการสำรวจค่า cpi score”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://transparency.org/research/cpi/>, ๒๕๕๗.
- สมยศ นาวิการ. “พฤติกรรมองค์กร”. เอกสารประกอบการบรรยายหมวดวิชาความมั่นคงแห่งชาติ วิทยาลัยทัพบเรือ. ๒๕๔๕.

สมหมาย วงษ์จันทร์. “กองทัพเรือกับการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน”. เอกสารประจำภาค, วิทยาลัยทัพเรือ, ๒๕๔๗.

สุนัย หาเรือนพีชน์, พันตำรวจโท. ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านกฎหมาย สำนักงานป้องกันและปราบปราม การฟอกเงิน. สัมภาษณ์, ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๘.

สู่ติน ชาวหินฟ้า. “วงแหวนการเมืองไทย ๔ ภาคส่วน”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://www.krirk.ac.th/faculty/communication_arts/true_expert/@true/50_0313/ethicsin_crisis_sudin.doc, ๒๕๕๓.

เสกสรร นิสัยกล้า. “การนำนโยบายหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (ธรรมาภิบาล) ไปปฏิบัติ : กรณีศึกษา กรุงเทพมหานคร”. ดุษฎีบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยรามคำแหง. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.vru.ac.th/GoodGovRu/GoodGov/001.pdf>, ๒๕๕๓.

สังคีต พิริยะสังสรรค์. “ทฤษฎีคอร์รัปชัน”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.tpd.in.th/content/index.php?ID=000004&start=0&page=2>, ๒๕๔๙.

เอกชัย ศรีวิลาศ, พลเอก. ผู้อำนวยการสำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล สถาบันพระปกเกล้า. “การทุจริตคอร์รัปชันของไทย”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.elifesara.com/article/topic-56992.html>, ๒๕๕๘. และ “ธรรมาภิบาลกับการเมืองไทย”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.slideshare.net/tarayasri/ethic-48973019>, ๒๕๕๘. และ “การขับเคลื่อนเศรษฐกิจพอเพียง”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://slideshare.net/tarayasri/ss-440023681>, ๒๕๕๘.

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ พลเรือตรี สมหมาย วงษ์จันทร์

วัน เดือน ปีเกิด ๑๐ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๐๒

การศึกษา

- มัธยมศึกษาตอนปลาย โรงเรียนเตรียมทหาร รุ่นที่ ๑๘ พ.ศ.๒๕๑๘ – ๒๕๑๙
- ปริญญาตรีวิทยาศาสตร์บัณฑิต โรงเรียนนายเรือ รุ่นที่ ๗๕ พ.ศ.๒๕๒๐ – ๒๕๒๔
- ปริญญาโท รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต (เกียรตินิยม)
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ.๒๕๕๒ – ๒๕๕๓
- โรงเรียนชั้นต้นพรคนาวิน รุ่นที่ ๒๗ พ.ศ.๒๕๓๒ – ๒๕๓๓
- โรงเรียนเสนาธิการทหารเรือ รุ่นที่ ๕๓ พ.ศ.๒๕๓๕ – ๒๕๓๖
- วิทยาลัยการทัพเรือ รุ่นที่ ๓๖ พ.ศ.๒๕๔๖ – ๒๕๔๗
- หลักสูตรบริหารจัดการสมัยใหม่ด้านการจัดการโลจิสติกส์
ธุรกิจและซัพพลายเชน มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ.๒๕๔๘
- ทุน IMETP ประเทศสหรัฐอเมริกา พ.ศ.๒๕๒๙
- หลักสูตร COMMAND AND CONTROL (NAUTIS) ประเทศอังกฤษ พ.ศ.๒๕๓๙

ประวัติการทำงาน

- ผู้บังคับการเรือหลวงสุครีพ, เรือหลวงถิ่วลม และเรือหลวงคำรณสิทธุ พ.ศ.๒๕๓๐, ๒๕๓๓
และ ๒๕๓๖
- ตำแหน่งต่าง ๆ ในกรมฝ่ายเสนาธิการ กองบัญชาการกองทัพเรือ พ.ศ.๒๕๓๖ – ๒๕๕๕
- รองปลัดบัญชาทหารเรือ พ.ศ.๒๕๕๖
- เจ้ากรมกำลังพลทหารเรือ พ.ศ.๒๕๕๗

ตำแหน่ง/ราชการพิเศษ

- ตุลาการศาลทหารกรุงเทพ (ชั้นต้น) – ตุลาการศาลทหารกลาง (ชั้นอุทธรณ์) พ.ศ.๒๕๔๕-๒๕๕๘
- เลขานุการกรมการ การคมนาคม สนช.และที่ปรึกษาภคิตติมศักดิ์
ประจำ กมธ.คมนาคม สนช. พ.ศ.๒๕๕๐
- ราชองครักษ์เวร พ.ศ.๒๕๔๗ – ๒๕๕๘
- ฝ่ายบริหารบริษัทไทยเดินเรือทะเล รัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงคมนาคม พ.ศ.๒๕๔๙
- ฝ่ายบริหาร องค์การแบตเตอรี่ รัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงกลาโหม พ.ศ.๒๕๕๐

๖. ฝ่ายอำนวยการ ที่ปรึกษา บริษัท TOT จำกัด (มหาชน) สังกัดกระทรวง ICT พ.ศ.๒๕๕๑
ตำแหน่งปัจจุบัน
เจ้ากรมสารบรรณทหารเรือ

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา การเมือง

เรื่อง แนวทางการบริหารจัดการเพื่อป้องกันการคอร์รัปชันของข้าราชการประจำ

ผู้วิจัย พล.ร.ต.สมหมาย วงษ์จันทร์ หลักรัฐประหาร วปอ. รุ่นที่ ๕๗

ตำแหน่ง เจ้ากรมสารบรรณทหารเรือ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International Organization) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระมีเครือข่ายมากกว่า ๑๒๐ ประเทศทั่วโลก และก่อตั้งขึ้นเพื่อต่อต้านปัญหาการคอร์รัปชัน ได้สำรวจระดับความรู้สึกและการรับรู้ของกลุ่มตัวอย่าง ต่อปัญหาการคอร์รัปชันในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกมาตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๓๘ และนำผลการสำรวจมาจัดทำเป็นคะแนนดัชนีภาพลักษณ์การคอร์รัปชัน (Corruption Perception Index : CPI) หรือ ค่า CPI SCORE กำหนดเป็นคะแนนจาก ๐ – ๑๐๐ คะแนน (๐ คะแนนมีการคอร์รัปชันมากที่สุด) รวมถึงจัดทำค่า CONFIDENCE RANGE คะแนนความน่าเชื่อถือของแต่ละประเทศที่ไม่มีการคอร์รัปชัน จาก ๐ - ๑๐๐ คะแนน (๑๐๐ คะแนนประเทศนั้นไม่มีการคอร์รัปชัน) พร้อมก็นำค่า CPI SCORE ไปจัดเรียงลำดับที่แต่ละประเทศ เริ่มจากลำดับที่ ๑ หมายถึงประเทศที่มีการคอร์รัปชันน้อยที่สุด หรือไม่มี เรียงไปตามลำดับผลการสำรวจในช่วง ๒๐ ปี ที่ผ่านมา ปรากฏว่าประเทศไทย มีค่า CPI SCORE อยู่ในช่วง ๒๗.๕ – ๓๕ คะแนน (ปี พ.ศ.๒๕๓๘ - ๒๕๕๗) ไม่เคยเกิน ๔๐ คะแนน และลำดับที่ประเทศมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ทุกปี จากลำดับที่ ๗๖ (สำรวจ ๕๔ ประเทศ) ในปี พ.ศ.๒๕๓๘ เพิ่มขึ้นเป็นลำดับที่ ๘๕ (สำรวจ ๑๗๕ ประเทศ) ในปี พ.ศ.๒๕๕๗ และมีค่า CPI SCORE ลำสุด ๓๘ คะแนน จากการนำข้อมูลไปจัดทำกราฟพบว่าการคอร์รัปชันของประเทศไทยมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นต่อเนื่องและค่า CPI SCORE มีแนวโน้มต่ำ ค่า CONFIDENCE RANGE มีแนวโน้มต่ำหากนำไปเปรียบเทียบกับประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในช่วง ๑๒ ปีที่ผ่านมา ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๔๖ - ๒๕๕๗ ปรากฏว่าประเทศสิงคโปร์อยู่ในลำดับที่ ๑ ประเทศญี่ปุ่นอยู่ในลำดับที่ ๒ ประเทศเกาหลีใต้อยู่ในลำดับที่ ๓ ประเทศมาเลเซียอยู่ในลำดับที่ ๔ ประเทศไทยอยู่ในลำดับที่ ๕ ประเทศอินโดนีเซียอยู่ในลำดับที่ ๖ และประเทศฟิลิปปินส์อยู่ในลำดับที่ ๗ ซึ่งถือว่าประเทศไทยอยู่ในเกณฑ์ต่ำของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ประกอบกับนโยบายรัฐบาลเกือบทุกรัฐบาล แม้กระทั่งการทำรัฐประหารของคณะรักษาความสงบแห่งชาติก็กำหนดให้มีการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในทุกหัวข้อของการปฏิรูป ซึ่งนับวันจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นในสังคมไทยโดยให้ถือเป็นวาระแห่งชาติ และเป็นหัวใจของการปฏิรูปประเทศ ซึ่งคำแถลงนโยบายของ พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา

นายกรัฐมนตรีที่แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๗ ในนโยบายรัฐบาลข้อหนึ่งคือ “ข้อ ๑๐ การส่งเสริมการบริหารราชการแผ่นดินที่มีธรรมาภิบาลและการป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติผิดในภาครัฐ”

สำหรับการคอร์รัปชันในประเทศไทยเกิดจากความร่วมมือของนักการเมือง นักธุรกิจ ภาคเอกชน และข้าราชการประจำ เนื่องจากข้าราชการประจำเป็นตัวจักรสำคัญในการบริหารพัฒนาประเทศ การใช้อำนาจของข้าราชการประจำและปัจจัยอื่นๆ ของข้าราชการประจำ จึงส่งเสริมการคอร์รัปชันของนักการเมือง นักธุรกิจ และภาคเอกชน ตามที่ปรากฏเป็นข่าวออกมาอย่างต่อเนื่อง เช่น โครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลชุดที่ผ่านมา เป็นต้น ประกอบกับที่ผ่านมามีหลายทศวรรษประเทศไทยได้นำหลักการและการบริหารจัดการแบบประเทศตะวันตกมาใช้ในการบริหารงานเพื่อการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันในภาครัฐ แต่ดูเหมือนว่า ยิ่งใช้ก็ยังมีปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเพิ่มมากขึ้นดังเช่น การนำหลักการธรรมาภิบาล (Good Governance) ของประเทศตะวันตกมาออกเป็นพระราชกฤษฎีกาหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.๒๕๔๖ นั้น มีความเหมาะสมกับบริบทของสังคมไทยหรือไม่ และจะช่วยป้องกันการคอร์รัปชันของข้าราชการประจำได้อย่างแท้จริงหรือไม่ หากมีความเหมาะสมกับบริบทของสังคมไทยเหตุใดตั้งแต่ออกพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้มาใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๔๖ ประเทศไทยจึงถูกจัดลำดับเป็นประเทศที่มีการคอร์รัปชันเพิ่มมากขึ้นทุกปี และการเกิดการคอร์รัปชันทุกครั้งจะมีข่าวว่าข้าราชการประจำเข้าไปเกี่ยวข้องด้วยเสมอ จึงเกิดคำถามในใจว่าคอร์รัปชันจะหมดไปจากประเทศได้หรือไม่ หากยังคงใช้แนวคิดการบริหารงานภาครัฐที่ยึดหลักการของประเทศตะวันตกทั้งหมด จึงมีความสนใจที่จะศึกษาเพื่อแสวงหาแนวคิดเพื่อนำมากำหนดเป็นแนวทางในการบริหารจัดการที่เหมาะสมสอดคล้องกับบริบทสังคมไทยเพื่อป้องกันการคอร์รัปชันในภาครัฐ โดยศึกษาเฉพาะกรณีของข้าราชการประจำไม่รวมนักการเมืองนักธุรกิจ และภาคเอกชน โดยจะศึกษาปัญหา สาเหตุ และองค์ประกอบการคอร์รัปชันของข้าราชการประจำ ศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวคิดการบริหารภายใต้หลักธรรมาภิบาลที่ใช้ในปัจจุบันกับแนวคิดการบริหารภายใต้กระบวนทัศน์วิถีพุทธผสมผสาน กับแนวคิดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ว่าแนวทางใดมีความเหมาะสมกับข้าราชการประจำและบริบทของสังคมไทยมากกว่ากัน โดยเน้นเรื่องแนวคิดที่จะนำมาใช้ในการกำหนดแนวทางการบริหารเพื่อป้องกันการคอร์รัปชันของข้าราชการประจำเท่านั้น รวมทั้งมีความตั้งใจที่จะหาหนทางแก้ไขปัญหาและหาแนวทางการบริหารจัดการที่เหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทของสังคมไทย เพื่อป้องกันการคอร์รัปชันของข้าราชการประจำ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. ศึกษาปัญหาสาเหตุ และองค์ประกอบการคอร์รัปชันของข้าราชการประจำ
๒. หาแนวทางทางการบริหารจัดการเพื่อป้องกันการคอร์รัปชันของข้าราชการประจำ

ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาเฉพาะกรณีข้าราชการประจำเท่านั้น ไม่รวมนักการเมือง นักธุรกิจ และภาคเอกชนต่าง ๆ

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงเหตุผล และอาศัยทฤษฎีมาสนับสนุนการวิเคราะห์ รวมทั้งศึกษาจากงานวิจัยที่เคยดำเนินการมาแล้ว ดังนี้

๑. ใช้ข้อมูลปฐมภูมิอันได้แก่การวิเคราะห์เนื้อหา ข้อมูลเชิงประจักษ์ บทความ ข่าวสาร
๒. ใช้ข้อมูลทุติยภูมิจากรายงาน ผลสำรวจ วิจัยอย่างมีขั้นตอน คือ
 - ๒.๑ การวิเคราะห์/สังเคราะห์ แนวคิดการบริหารภายใต้กระบวนการที่สนับต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการป้องกันการคอร์รัปชันของข้าราชการประจำ
 - ๒.๒ การสำรวจวิเคราะห์เอกสาร ข้อพิจารณา บทความ รายงานวิจัย
 - ๒.๓ การประมวลสังเคราะห์การใช้แนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงผสมผสานกับกระบวนการที่สนับวิถีพุทธ เปรียบเทียบกับแนวคิดการบริหารภายใต้หลักการธรรมาภิบาล
๓. สัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันของข้าราชการประจำ

ผลการวิจัย

ผู้วิจัยสามารถสรุปผลตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยได้ตามประเด็น ดังต่อไปนี้

ส่วนที่ ๑ สาเหตุสำคัญ ๒ ประการในการเกิดคอร์รัปชันของข้าราชการประจำคือตัวคนกับตัวระบบ ทั้งนี้ สาเหตุและองค์ประกอบการคอร์รัปชันของข้าราชการประจำ เกิดจากสาเหตุในตัวข้าราชการประจำ สภาพแวดล้อมข้าราชการประจำ ปัจจัยพื้นฐาน ระบบอุปถัมภ์และพรรคพวก รวมถึงระบบราชการที่มีปัญหาเชิงโครงสร้าง ปัญหาวัฒนธรรมราชการ วิธีคิดแบบราชการ พื้นฐานโครงสร้างราชการไทยที่ผิดพลาดตั้งแต่ในอดีต มีการใช้อำนาจในตำแหน่งแสวงหาผลประโยชน์ และนำผลประโยชน์ไปแสวงหาตำแหน่งที่สูงขึ้นและใช้อำนาจในตำแหน่งที่สูงขึ้นไปแสวงหาผลประโยชน์ต่อไปอีก การคอร์รัปชันในข้าราชการประจำ

เป็นกระบวนการที่ประกอบด้วย นักการเมือง ข้าราชการประจำ ภาคธุรกิจเอกชน และประชาชน โดยข้าราชการประจำเป็นตัวจักรสำคัญในการทำให้เกิดการคอร์รัปชันในวงราชการ จึงต้องแก้ไขที่จิตสำนึกของข้าราชการประจำให้มีจิตสำนึกที่ดีก่อน หากข้าราชการประจำไม่ร่วมมือกับนักการเมืองและภาคธุรกิจเอกชนแล้ว กระบวนการทุจริตคอร์รัปชันก็จะถูกตัดวงจรที่ข้าราชการประจำ จึงต้องแก้ไขที่ข้าราชการประจำให้มีจิตสำนึกที่ดีก่อน ขณะเดียวกันปัจจัยภายนอกที่เป็นสิ่งเร้าให้เกิดการคอร์รัปชัน โดยเฉพาะปัจจัยทางวัฒนธรรมและการเมืองที่เข้ามามีอิทธิพลต่อการใช้กฎหมายคอร์รัปชันและดุลยพินิจที่เอื้อต่อการเกิดการคอร์รัปชัน จะต้องได้รับการแก้ไขควบคู่กันไป โดยปรับปัจจัยภายนอกที่เป็นสิ่งเร้าให้เกิดการคอร์รัปชันเป็นสิ่งเร้าที่ต่อต้านการคอร์รัปชัน โดยการแก้ไขต้องแก้ไขด้วยการบริหารซึ่งจะต้องนำแนวคิด หลักการ การบริหารงานที่มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทของสังคมไทย มาใช้ร่วมกับแนวคิด หลักการ การบริหารงานของประเทศตะวันตกที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน (หลักการธรรมาภิบาล) ซึ่งแนวคิดที่มีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้ คือ แนวคิด การบริหารงานภายใต้กระบวนการทัศน์วิถีพุทธ ซึ่งจะแก้ไขได้ทั้งตัวคนและตัวระบบ โดยใช้ควบคู่กับแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อให้มีการดำรงชีวิตอย่างเหมาะสมทั้งในระดับบุคคล ชุมชน สังคมและรัฐ

ส่วนที่ ๒ การศึกษาเปรียบเทียบระหว่างแนวทางการบริหารที่เหมาะสมเพื่อป้องกันการเกิดคอร์รัปชันของข้าราชการประจำระหว่างแนวคิดการบริหารภายใต้กระบวนการทัศน์วิถีพุทธกับแนวคิดการบริหารตามหลักการธรรมาภิบาล พบว่าแนวคิดการบริหารตามหลักการธรรมาภิบาลที่ใช้ในปัจจุบัน ยังไม่ทำให้ปัญหาการเกิดคอร์รัปชันของราชการลดลง แต่ในทางตรงกันข้ามดูเหมือนว่าจะมีแนวโน้มการเกิดคอร์รัปชันสูงขึ้น ความเสียหายขยายวงมากขึ้น มีมูลค่าเพิ่มมากขึ้น ดังข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ปรากฏอย่างต่อเนื่อง อีกทั้ง การคอร์รัปชันมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น และมีรูปแบบการคอร์รัปชันหลากหลายรูปแบบ ส่วนแนวทางการบริหารภายใต้กระบวนการทัศน์วิถีพุทธ หากใช้ควบคู่กับหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และหลักการธรรมาภิบาลจะช่วยในการแก้ไขปัญหาได้ทั้งตัวคน และตัวระบบ รวมทั้งยังสามารถสร้างความสมดุลระหว่างมนุษย์ กับ ธรรมชาติ ได้ดีกว่าแนวทางของประเทศตะวันตกเพียงอย่างเดียว ตลอดจนแนวทางการบริหารของประเทศตะวันตกที่ใช้ในปัจจุบันก็สามารถนำไปประยุกต์ใช้ภายใต้กระบวนการทัศน์วิถีพุทธ ซึ่งเหมาะสมกับบริบทของสังคมไทยได้เป็นอย่างดี

ส่วนที่ ๓ การศึกษาในเรื่องหาแนวทางการบริหารจัดการเพื่อป้องกันการคอร์รัปชันของข้าราชการประจำนี้ เป็นการศึกษาในภาพกว้าง ๆ ซึ่งผลในการศึกษาครั้งนี้สามารถนำข้อมูลข้อเสนอแนะศึกษาในเชิงลึกต่อไปได้

ข้อเสนอแนะ

๑. การแก้ไขการคอร์รัปชันของข้าราชการประจำ จำเป็นต้องแก้ไขสาเหตุสำคัญ ๒ ประการ คือ ตัวคนกับตัวระบบ ซึ่งจำเป็นต้องแก้ไขเป็นลำดับแรกและแก้ไขไปพร้อมกัน

๒. การนำแนวคิดการบริหารงานภายใต้กระบวนการทศน์วิถีพุทธ มาใช้ควบคู่กับหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและหลักการธรรมาภิบาล จะสามารถแก้ไขปัญหาได้ทั้งตัวคนคือข้าราชการประจำให้มีจิตสำนึกที่ดีและตัวระบบที่ทำงานไม่ถูกต้องไปพร้อมกันอีกทั้งยังสอดคล้องกับบริบทของสังคมไทย

๓. หน่วยงานภาครัฐต้องศึกษาเชิงลึกในการนำแนวคิดกระบวนการทศน์วิถีพุทธ หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและหลักการธรรมาภิบาล เพื่อนำมากำหนดเป็นแนวทางและวิธีการในการบริหารงานเพื่อป้องกันการคอร์รัปชันของข้าราชการประจำให้เหมาะสมกับสภาพองค์กรตนเอง

๔. ประยุกต์ใช้เศรษฐกิจพอเพียงแบบบันได ๓ ขั้น ตามที่ พลเอก เอกชัย ศรีวิลาศ ได้เสนอไว้คือ

๔.๑ เรียนรู้

๔.๒ ประยุกต์ใช้

๔.๓ สร้างให้กลายเป็นวัฒนธรรม

๕. การแก้ปัญหาการคอร์รัปชันของข้าราชการประจำต้องมองแบบองค์รวม (Holistic) โดยแก้ปัญหาจากจุดเล็ก นำมาเชื่อมโยงผสมผสาน ปรับปรุงความรู้ความคิดแล้วพิจารณาออกมาใช้

๖. ทุกภาคส่วนในสังคมไทยต้องมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชันของข้าราชการประจำอย่างจริงจังจึงจะประสบผลสำเร็จ