

ธรรมาภิบาล: ปัญหาการทุจริตในระบบราชการไทย*

GOOD GOVERNANCE: CORRUPTION PROBLEMS IN THAI BUREAUCRACY

ธนเดช วงศ์หาราช

Thanadech Wongharat

นักวิชาการอิสระ

Independent Researcher, Thailand.

E-mail: Thanadech1390@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์การใช้หลักธรรมาภิบาลในการแก้ปัญหาการทุจริตในระบบราชการไทย โดยได้นำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ด้วยการประยุกต์ใช้แนวคิดหลักธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นคุณธรรมเพียง 6 ข้อ แต่ให้อรรถประโยชน์กับทุกฝ่ายอย่างมหาศาล และหากองค์กรใดปรารถนาจะพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ก็ควรบริหารองค์กรนั้นด้วยธรรมาภิบาลอย่างจริงจัง โดยอาจจะเริ่มตั้งแต่ระดับครอบครัว โรงเรียน องค์กร การประชาคม และสังคม เพื่อสร้างระบบบริหารจัดการองค์กรที่ดีให้คงอยู่ตลอดไป เมื่อมองในบริบทระบบราชการไทยในยุคโลกาภิวัตน์นี้ จะพบว่าปัญหาต่าง ๆ มากมาย โดยเฉพาะปัญหาคอร์รัปชันเป็นกำแพงขวางกั้นการพัฒนาของประเทศ การจะบรรเทาปัญหานี้ได้นั้น จะใช้วิธีรุนแรงแข็งกร้าวเพียงอย่างเดียวยังไม่ได้ ควรใช้วิธีการแยกคายละมุนละม่อมควบคู่กันไปด้วย ซึ่งทั้งหมดนี้มีอยู่ในคุณธรรมที่ชื่อ “ธรรมาภิบาล” เรียบร้อยแล้ว แม้สังคมไทยจะเริ่มมีการควบคุมตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันในระบบราชการมาระยะหนึ่งแล้ว แต่การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลของหน่วยงานนั้น ๆ ได้อย่างเสรี ก็เป็นความกล้าหาญอย่างหนึ่งที่จะนำพาสังคมไทยได้ซึมซับหลักธรรมาภิบาลอย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อกลุ่มคน องค์กร ทั้งภาครัฐและเอกชน ช่วยกันตรวจสอบการทำงานของภาครัฐอย่างเป็นระบบ หลักการมีส่วนร่วมก็จะได้รับการสถาปนาขึ้นมาเป็นผู้ทำลายความชั่วร้ายในวงราชการให้หมดสิ้นไป อันจะนำไปสู่การทำงานที่สุจริตมากขึ้นในวงการราชการไทย

คำสำคัญ: ธรรมาภิบาล, การทุจริตคอร์รัปชัน, ระบบราชการไทย

*Received: 6 October 2020 ; Revised: 22 November 2020.; Accepted: 15 December 2020

Abstract

This article aims to analyze the use of good governance in solving corruption in the Thai bureaucratic system by presenting solutions to the problem of corruption with applying the principles of good governance; consist of only 6 virtues but provides enormous utility to all parties. Once any organization wishes to develop continuously, should manage that organization with good governance seriously. That may start at the family level, schools, organizations, communities and society in order to create a good organization management system to remain forever. In context of Thai bureaucracy, this globalization period will find that there are many problems, especially the problem of corruption as a barrier to the development of the country. To alleviate this problem, can't only be used in the harsh and non-violent ways, but also should use the method of tenderness gently as well. All of which is already in the virtue named "Good Governance". Although Thai society has started to control and detect corruption in the bureaucratic system for a while, in the same way, the opportunity for the public to access the information of that agency freely is one of the courage that will lead Thai society to absorb this principles more quickly. Moreover, when people in groups, both public and private organizations help each other examine the work of the government systematically. Principles of participation will be established to destroy all the evil in the government which will lead to more honest work in Thai government.

Keywords: Good Governance, Corruption Problems, Thai Bureaucracy

บทนำ

ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน (Corruption) เป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนและเสียหายทั้งต่อระบบเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรมของคนไทยอย่างรุนแรง เพราะทำให้เกิดการเร่งรัดจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ สาธารณะสมบัติ งบประมาณ ฯลฯ ในระยะสั้น เพื่อตอบสนองความต้องการที่ไร้ขีดจำกัดของตนเอง ซึ่งเกิดขึ้นทุกองค์กร หน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น ข้าราชการไทยทุกองค์กร ทุกหน่วยงาน ทุกท้องถิ่นทั่วประเทศ ซึ่งกลุ่มคนที่ทำการทุจริตคอร์รัปชันเหล่านี้ ล้วนเป็นกลุ่มบุคคลที่มีอำนาจในการอนุมัติโครงการและงบประมาณ ที่เอื้อให้เกิด

ประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้อง ทำให้เกิดการกระจายรายได้และทรัพย์สินที่ไม่เป็นธรรม เกิดปัญหาความยากจน ปัญหาทางสังคม และวัฒนธรรมที่ไม่พึงประสงค์ เช่น ค่านิยมที่เห็นแก่เงิน เห็นแก่การบริโภค และเห็นแก่ตัว เป็นต้น

ดังนั้น การทุจริตคอร์รัปชันภายในระบบราชการไทย มีการรับรู้กันน้อยมากในทางสาธารณะชน แต่แท้จริงแล้วปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในระบบราชการไทย ส่งผลกระทบในด้านสังคมเป็นอย่างมาก กล่าวคือ ส่งผลต่อการทำลายคุณภาพของประเทศชาติ อันจะนำไปสู่ความถดถอยของคุณภาพสังคมไทยในอนาคต ที่จะเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ หากปัญหานี้ไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเด็ดขาดและจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีการทุจริตในระบบราชการไทย ปัญหาการคอร์รัปชันนี้ นับว่าเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับชีวิตของประชาชนอย่างมากทีเดียว

คำว่า “คอร์รัปชัน” (Corruption) นั้น นิยามตีความได้อย่างกว้างขวางมาก เช่น การทุจริต การฉ้อโกง การฉ้อราษฎร์บังหลวง เป็นต้น (กิตติศักดิ์ รัฐประเสริฐ ทินพันธุ์ นาคะตะ และฤาเดช เกิดวิชัย, 2557) โดยแต่ละความหมายล้วนให้ความหมายในแง่ลบทั้งสิ้น ส่วนสาเหตุที่ทำให้เกิดการคอร์รัปชันนี้ อาจเกิดจากหลายสาเหตุ เช่น ความยากจนของข้าราชการชั้นผู้น้อย การขัดกันของผลประโยชน์ (Conflicts of Interest) การทุจริตโดยนโยบาย (Corruption by Public Policy) เป็นต้น การที่จะแก้ปัญหาคอร์รัปชันได้ ต้องให้ทุกภาคส่วนร่วมกันแก้ไข โดยใช้หลักการหลาย ๆ อย่างแตกต่างกันออกไป เช่น หลักนิติรัฐ คือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย และยังเป็นหลักพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งของหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี รวมถึงการบริหารราชการแผ่นดินภายใต้ข้อบังคับของกฎหมาย “หลักการตรวจสอบอำนาจรัฐ” คือการตรวจสอบโดยใช้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือการตรวจสอบโดยประชาชนตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น (สิทธิพร ประวัติรุ่งเรือง, 2559)

บทความนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์หลักธรรมาภิบาลว่า จะสามารถช่วยป้องกันปัญหาการทุจริตในระบบราชการไทยได้มากน้อยแค่ไหน โดยจะวิเคราะห์ใน 2 ระดับ คือ ระดับปัจเจกบุคคล คือ การสร้างภูมิคุ้มกันทางด้านจริยธรรมพร้อมทั้งจรรยาบรรณวิชาชีพ และระดับสังคม ได้แก่ การประยุกต์ใช้แนวคิดหลักธรรมาภิบาล ซึ่งแนวคิดต่าง ๆ ทั้งหมดที่กล่าวมา ล้วนปรากฏและมีอยู่ในสังคมไทยอยู่แล้ว ตั้งแต่ระดับของครอบครัว สถานศึกษา องค์กร ประชาคม และสังคมภาพรวม ซึ่งขึ้นอยู่กับทุกฝ่ายว่าจะดำเนินการอย่างจริงจังแค่ไหนอย่างไร เพื่อสร้างระบบระเบียบในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีในทุกภาคส่วนของสังคมไทย

ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการทุจริตในระบบราชการไทย

คำว่า การทุจริตคอร์รัปชัน มีความหมายเดียวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง หรืออาจเรียกอย่างง่ายว่า คอร์รัปชัน หมายถึง ความผิดที่ระบุไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ได้แก่ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ความผิดที่เกี่ยวกับความยุติธรรม และความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ซึ่งกล่าวโดยสรุปคือ เป็นการกระทำเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ที่มีควรมิชอบได้ด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น เช่น

1. การเบียดบังทรัพย์สินของทางราชการเป็นของตนหรือเป็นของผู้อื่นโดยทุจริต
2. ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบ
3. การบอกว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์แก่เจ้าพนักงาน

สาเหตุของคอร์รัปชัน

1. คนในสังคมส่วนใหญ่ นับถือความร่ำรวย ย่อมเป็นแรงจูงใจในการแสวงหาเงินทองของมีค่า
2. ค่านิยมแบบนิยมพวกพ้องและเครือญาติ ความสัมพันธ์ในเชิงผลประโยชน์
3. ระบบอุปถัมภ์หรือความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์กับลูกน้อง สร้างลูกน้องไว้ช่วยเหลือตนในเรื่องต่าง ๆ
4. ระบบการควบคุมและตรวจสอบที่ขาดประสิทธิภาพ
5. สภาพทางการเมืองที่มีการแข่งขันอย่างเข้มข้น เพื่อชิงตำแหน่งทางการเมืองและผลประโยชน์ (ACT องค์การต่อต้านคอร์รัปชันประเทศไทย, 2562)

รูปแบบการทุจริตคอร์รัปชัน

1. การยักยอก (Embezzlement) ได้แก่ การแอบเอางบประมาณหรือทรัพย์สินของรัฐไปเป็นของตน
2. การที่เจ้าหน้าที่รัฐเรียกร้อยเงินจากธุรกิจเอกชน (Extortion) หรือการที่ธุรกิจเอกชนให้สินบน (Bribery) หรือผลประโยชน์ใต้โต๊ะ (Kickback) แก่เจ้าหน้าที่รัฐ ให้ตัดสินใจทำหรือไม่ทำอะไรบางอย่างที่ทำให้ผู้ให้สินบนได้รับผลประโยชน์เหนือคู่แข่งรายอื่น
3. การเลือกจ้างหรือแต่งตั้งญาติและพรรคพวกตน (Nepotism)
4. การทำสัญญาจ้างหรือให้สัมปทานเฉพาะพรรคพวกผู้สนับสนุนตน (Cronyism)
5. การใช้ข้อมูลภายใน เพื่อซื้อหรือขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ (Insider Trading) ซึ่งน่าจะหมายถึง การใช้ข้อมูลภายในเพื่อซื้อขายเงินตราต่างประเทศด้วย เช่น กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงรู้ล่วงหน้าว่า รัฐบาลจะตัดสินใจประกาศลดค่าเงิน และมีการบอกข้อมูลนี้ให้นักธุรกิจและนักลงทุนสั่งซื้อขายเงินตราต่างประเทศ เพื่อทำกำไรภายหลังจากที่มีการประกาศข่าวต่อสาธารณะ

6. การฟอกเงิน (Money Laundering) ได้แก่ การโยกย้ายถ่ายเทเงินที่ได้จากการทุจริตฉ้อฉลหรือได้มาโดยผิดกฎหมายหรือศีลธรรม เช่น การพนัน การขายของเถื่อน กิจการโสเภณี การเป็นนายหน้าค้าแรงงาน ฯลฯ นำเงินไปเข้าธนาคาร สถาบันการเงิน หรือธุรกิจที่ถูกกฎหมาย เพื่อลบร่องรอยแหล่งที่มาที่ไม่ถูกต้องของเงิน มีทั้งการโยกย้ายไปต่างประเทศและภายในประเทศ

7. การใช้ตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐเอื้อประโยชน์ให้บริษัทตนเองและพรรคพวก ซึ่งอาจเรียกว่า เป็นผลประโยชน์ขัดแย้งหรือผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest)

8. การเอื้อประโยชน์ (Trading Influence) ได้แก่ การที่บริษัทให้สัญญาจะให้ผลประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่รัฐในทางอ้อม เช่น ให้ตำแหน่งในบริษัท เมื่อเจ้าหน้าที่รัฐผู้นั้นปลดเกษียณหรือพ้นจากตำแหน่ง ก็ให้ตำแหน่งงานแก่ญาติ หรือให้ผลประโยชน์ทางอ้อมอื่น ๆ แก่เจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อแลกกับการที่เจ้าหน้าที่รัฐเอื้อประโยชน์ให้กับบริษัทธุรกิจ (วิทยากร เชียงกุล, 2549)

การทุจริตคอร์รัปชันในหลายกรณี ผู้ทุจริตคอร์รัปชันอาจจะใช้วิธีการโกงหลายรูปแบบไปพร้อม ๆ กันอย่างสลับซับซ้อนได้ การจำแนกการทุจริตคอร์รัปชันออกเป็นรูปแบบต่าง ๆ ข้างต้น เพียงเพื่อช่วยอธิบายให้เห็นถึงปัญหาได้อย่างกว้างขวางและชัดเจนขึ้น ไม่ใช่เรื่องที่เกิดขึ้นแบบแยกจากกันโดยสิ้นเชิง ดังที่ได้อธิบายให้เข้าใจถึงความเลวร้ายในการปกครองบ้านเมืองมาแล้วว่า ประกอบไปด้วย การฉ้อราษฎร์บังหลวง การเอาพรรคพวกเข้าสวมงานตำแหน่งต่าง ๆ การเล่นพรรคสร้างกลุ่มอิทธิพลและการเลือกปฏิบัติ โดยอาศัยความสัมพันธ์แอบแฝง ดังนี้

1. การเอาพรรคพวกเข้าสวมตำแหน่งการงาน (Nepotism) คนไทยเรียกว่า เด็กฝาก ได้แก่ ผู้มีอำนาจและอิทธิพลใช้อำนาจหน้าที่และอิทธิพลนำคนที่ด้อยความสามารถเข้าไปรับตำแหน่งเพื่อประโยชน์ส่วนบุคคล แทนที่จะพิจารณาบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งตามความสามารถและความเหมาะสม การซื้อตำแหน่งเป็นสภาพเลวร้ายที่สุดของรูปแบบนี้ ที่ใช้เงินเป็นเครื่องมือเข้าสู่ตำแหน่ง เมื่อบุคคลผู้รับผิดชอบหน้าที่การงานด้อยความสามารถ การงานนั้น ๆ ก็ถดถอย เจริญก้าวหน้าไม่ได้ ยิ่งประกอบกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง ประสิทธิภาพของงานก็ถดถอยเสียหาย

2. การเล่นพรรคสร้างกลุ่มอิทธิพล ใช้อำนาจโดยไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย เมื่อมีการเล่นพรรคเอาบุคคลเข้าสวมตำแหน่งต่าง ๆ และทำการทุจริต มีการรวมตัวเป็นกลุ่มใช้อิทธิพลในกิจการต่าง ๆ (Cronyism) กดขี่ข่มเหงผู้มีกำลังน้อย ทำให้การรักษากฎหมายอ่อนแอ เพราะผู้รักษากฎหมายเองเข้าไปอยู่ในกลุ่มอิทธิพล แม้แต่การออกกฎหมายก็อาจมีอิทธิพลเข้าไปกำกับรายละเอียดของกฎหมายเพื่อไม่ให้ตนเสียประโยชน์ สภาพของกลุ่มอิทธิพลมีทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ในบางกรณีก็ใช้อำนาจมีดกระทำการอุกอาจข่มขู่ผู้อื่นด้วย

3. การเลือกปฏิบัติ (Favoritism) เป็นการช่วยเหลือพรรคพวกให้ได้รับประโยชน์หรือไม่ถูกลงโทษ เป็นรูปแบบต่อเนื่องมาจาก nepotism และ cronyism ซึ่งผู้ที่มีหน้าที่แทนที่จะกระทำตามหน้าที่อย่างตรงไปตรงมา กับบุคคลและประชาชนโดยเสมอหน้ากัน แต่กลับเลือกกระทำการให้เกิดประโยชน์แก่พรรคพวกตน โดยอาจเลือกใช้กฎหมายเฉพาะการลงโทษผู้ที่ไม่ใช่พรรคพวกของตน หากพรรคพวกของตนกระทำผิดกฎหมาย ก็หาทางกลบเกลื่อนหรือปิดบัง การหวังผลประโยชน์เช่นนี้อาจเป็นการได้รับประโยชน์โดยตรงในขณะนั้นเลย หรือเป็นผลประโยชน์โดยอ้อมในระยะเวลาต่อไปก็ได้ ในทำนองเดียวกัน เมื่อผู้บริหารประเทศใช้นานาวิธีในการดึงงบประมาณไปยังท้องถิ่นตน เพื่อหวังให้เป็นฐานเสียงในการเลือกตั้งของตน ก็เรียกได้ว่า เป็นการเลือกปฏิบัติ อันเป็นพฤติกรรมที่ทุจริตต่อหน้าที่ในการบริหารงาน ครั้นพฤติกรรมเหล่านี้ประกอบกัน ก็กลายเป็นการปกครองที่เลวร้าย ซึ่งเกิดขึ้นได้ทั้งระดับชาติ ระดับท้องถิ่น ระดับสถาบัน และระดับบริษัท นับเป็นโรคร้ายที่กัดกร่อนสังคมและเศรษฐกิจให้อ่อนแอลงจนยากที่จะเยียวยา (จรัส สุวรรณมาลา, 2546)

การคอร์รัปชันหรือการฉ้อราษฎร์บังหลวงในสังคมไทย

คอร์รัปชันหรือการฉ้อราษฎร์บังหลวง เป็นผลกระทบที่ส่งผลร้ายแรงต่อสังคมมากที่สุด ซึ่งเกิดขึ้นทั่วไปในหมู่นักการเมืองและผู้บริหารระดับสูงของหน่วยราชการ ส่งผลให้อำนาจของนักการเมืองมีมาก โดยเฉพาะการมีส่วนในการปลดหรือย้ายข้าราชการระดับสูง จึงมีการใช้อำนาจบังคับทั้งทางตรงและทางอ้อม ให้ข้าราชการหาผลประโยชน์จากโครงการต่าง ๆ โดยเฉพาะการใช้งบประมาณแผ่นดิน หรือเงินโครงการต่าง ๆ ในระยะหลังมีการกำหนดเปอร์เซ็นต์ที่ต้องได้รับด้วย หากข้าราชการชั้นรองลงมาไม่ร่วมมือก็อยู่ไม่ได้ ผู้ที่ร่วมมือก็ถือโอกาสหาผลประโยชน์ไปด้วย กระทั่งลงไปสู่ระดับล่างลงไปอีก จนเสื่อมถอยไปทั้งระบบการใช้จ่ายเงินของแผ่นดิน ซึ่งก็คือเงินของประชาชน จึงไม่ได้ผลเต็มเม็ดเต็มหน่วย โครงการที่ดีแต่ไม่ได้จ่ายเงินได้ไต่ะ ก็ไม่สามารถเกิดขึ้นได้ ส่วนโครงการที่ได้รับอนุมัติและเกิดขึ้น ก็มีไม่น้อยที่ไม่เหมาะสมหรือไม่คุ้มค่าหรือไม่ได้ผลสัมฤทธิ์ตามต้องการ ในระดับท้องถิ่นก็ได้มีการหาผลประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ เพราะอำนาจไม่ได้เป็นของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง ผลประโยชน์อาจเกิดขึ้นจากการใช้เงินของท้องถิ่น รวมไปถึงการเก็บภาษีเดือนที่ชาวบ้านหรือประชาชนไม่มีทางเลือก นอกจากต้องจ่ายให้ในรัฐวิสาหกิจที่ผูกขาดสาธารณูปโภค ก็มีการฉ้อราษฎร์โดยการตั้งราคาค่าบริการสูงเกินควร และบังคับให้ประชาชนต้องจ่ายค่าบริการจนกลายเป็นผลกำไรที่สูง แต่แทนที่จะไปพัฒนาการบริการ กลับนำไปตอบแทนให้กับผู้บริหารและพวกพ้อง นอกจากนี้ ในกิจการภาคเอกชนที่มีการฉ้อผลผลประโยชน์แก่ตนเองหรือพรรคพวก ย่อมมีผลให้บริษัทหรือกิจการอ่อนแอลง

อาจถึงขาดทุนหรือล้มละลายในที่สุด ฉะนั้น การปกครองที่เลวร้ายจึงไม่ใช่มีเฉพาะการปกครองระดับชาติ หรือเกี่ยวข้องกับนักการเมืองหรือผู้มีอำนาจเท่านั้น ยังเกิดขึ้นในการปกครองของกิจการหรือบริษัทด้วย (จรัส สุวรรณมาลา, 2546) ดังนั้น การคอร์รัปชันของนักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ก่อความเสียหายต่อประเทศชาติทั้งในปัจจุบันและอนาคตอย่างน้อย 4 ข้อ ดังนี้

1. ทำให้คนกลุ่มน้อยคดโกงทรัพยากรของส่วนรวมไปเป็นของตนเองอย่างผิดกฎหมายและผิดจริยธรรม เป็นเพราะการเมืองไม่ได้พัฒนาเป็นประชาธิปไตย ที่ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคอย่างแท้จริง

2. เกิดการบิดเบือนการใช้ทรัพยากรของประเทศ ที่ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้รับประโยชน์สูงสุด เช่น มึงบเพื่อพัฒนาการศึกษาและสาธารณสุขน้อยลง การก่อสร้างถนนหรือถาวรวัตถุต่าง ๆ มีคุณภาพต่ำ เป็นต้น

3. ทำให้เกิดการผูกขาดโดยนักธุรกิจการเมืองขนาดใหญ่ ส่งผลให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม เกิดความด้อยพัฒนาล้าหลังขององค์กร ทั้งภาครัฐและธุรกิจเอกชน

4. ทำให้เยาวชนและประชาชนมีค่านิยมแบบยกย่องความร่ำรวย ความสำเร็จ โดยถือว่าการโกงเพื่อให้ตนเองได้ประโยชน์ เช่น การโกงข้อสอบ การใช้อภิสิทธิ์ เล่นพวก โกงเล็กโกงน้อยต่าง ๆ เป็นเรื่องปกติที่ใคร ๆ ก็ทำกัน ทำให้ประชาชนขาดจริยธรรม ศีลธรรม คิดแต่ในเชิงแก่งแย่ง เอาเปรียบกันอย่างไม่เคารพกติกา ไม่มีวินัย ไม่มีจิตสำนึกที่จะทำงานร่วมกัน กลายเป็นคนเห็นแก่ได้ที่อ่อนแอ ไร้ความภาคภูมิใจ ไร้ศักดิ์ศรี ส่งผลให้การร่วมมือกับประเทศอื่นเป็นไปได้ยาก (วิทยากร เชียงกูล, 2549)

เป้าหมายการปฏิบัตินโยบายการให้บรรลุตามหลักธรรมาภิบาล

เมื่อรัฐบาลได้เล็งเห็นความสำคัญในการขับเคลื่อนธรรมาภิบาลหรือหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยได้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยบังคับใช้กับหน่วยงานของรัฐ ในทุกกระทรวง ทบวง กรม ทั้งราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค รวมทั้งหน่วยงานอื่นที่อยู่ในกำกับของฝ่ายบริหาร แต่ไม่รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดเป้าหมาย ดังนี้ (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2549)

1. เกิดประโยชน์สุขของประชาชน ได้แก่ การบริหารราชการที่ก่อให้เกิดผลกระทบในทางบวกต่อการพัฒนาวิถีชีวิตประชาชน และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้

2. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ได้แก่ การบริหารราชการแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Result-based Management) การจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (Performance Agreement) ทุกระดับ

3. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ได้แก่ การบริหารราชการที่ต้องเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยนำเข้า (Input) กับผลลัพธ์ (Outcome) โดยมีการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ ความคุ้มค่าของแผนงานโครงการ

4. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น ได้แก่ การกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติงาน และการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การกระจายอำนาจการตัดสินใจ เพื่อให้การปฏิบัติราชการเสร็จสิ้น ณ จุดบริการใกล้ตัวประชาชน การปฏิบัติราชการในรูปแบบ one-stop service

5. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ ได้แก่ การทบทวนและปรับปรุง กระบวนการทำงานใหม่อยู่เสมอ การทบทวนความจำเป็นและการจัดลำดับความสำคัญของแผนงานและโครงการทุกระยะ การปรับปรุงกฎหมายให้เหมาะสมทันต่อเหตุการณ์ที่แปรเปลี่ยนไป และการยุบเลิก ส่วนราชการที่ไม่จำเป็น

6. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก และได้รับการตอบสนองความต้องการ ได้แก่ การปฏิบัติราชการที่เน้นความต้องการและความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการเป็นหลัก โดยมีการสำรวจความพึงพอใจและนำผลการสำรวจมาปรับปรุงการปฏิบัติราชการ

7. มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ ได้แก่ การตรวจสอบ และวัดผลการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดระบบควบคุมตนเอง

กล่าวโดยสรุป ความพยายามสร้างธรรมาภิบาลในภาคราชการของไทย คือการกำหนดให้ส่วนราชการต่าง ๆ ต้องปรับปรุงวิธีการบริหารราชการ และการให้บริการสาธารณะเป็นไปตามหลักการ บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งมีเป้าหมายหลักเพื่อให้ส่วนราชการพัฒนาระบบ รูปแบบ กระบวนการ บริหารงานและการให้บริการสาธารณะให้มีมาตรฐานเท่าเทียมสากลและมีคุณภาพสูงขึ้น (อรพินท์ สพ โขชัย, 2547)

วิเคราะห์ธรรมาภิบาล: ปัญหาการทุจริตในระบบราชการไทย

เมื่อก้าวถึงการคอร์รัปชันหรือการฉ้อราษฎร์บังหลวง คำว่า การทุจริตคอร์รัปชัน มีความหมาย เกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง หรืออาจเรียกง่าย ๆ ว่า คอร์รัปชัน หมายถึง ความผิดที่ระบุไว้ใน ประมวลกฎหมายอาญา ได้แก่ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ความผิดที่เกี่ยวกับความยุติธรรม และความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรืออาจกล่าวได้ว่า เป็นการกระทำเพื่อแสวงหา ผลประโยชน์ที่มีควรมิชอบได้ด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น เช่น การเบียดบังทรัพย์สินของทาง ราชการเป็นของตน หรือเป็นของผู้อื่นโดยทุจริต ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบ การบอกว่าจะให้

ทรัพย์สินหรือประโยชน์แก่เจ้าพนักงาน การคอร์รัปชันถือเป็นหนึ่งในปัญหาสำคัญที่ขัดขวางกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขาดความไม่ความเท่าเทียมกันในสังคม ซึ่งวัดโดยความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของคนในสังคม ปัจจุบันการคอร์รัปชันดูเหมือนจะมีมากขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งแนวทางการแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชันได้นั้น ธรรมาภิบาลเป็นอีกวิธีหนึ่งที่จะช่วยคลี่คลายปัญหาการทุจริตในระบบราชการ

การส่งเสริมแนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลให้เป็นที่ยอมรับในทุกภาคส่วนของสังคม เป็นกฎเกณฑ์ กติกาของสังคมในการส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งประเวศ วะสี ให้ทัศนะว่า แนวทางในการแก้ปัญหาคอร์รัปชันด้วยการปฏิรูปสังคม เป็นการสร้างคุณค่าและจิตสำนึกใหม่ให้กับสังคม จิตสำนึกจะทำให้การพัฒนาาระบบราชการได้ผลดีขึ้น และการพัฒนานั้นต้องมุ่งสร้างคุณค่าและจิตสำนึกแห่งการอยู่ร่วมกันในสังคมใหญ่ เพราะการเคลื่อนไหวที่รวดเร็วของกระแสโลกอาจสร้างวิกฤติได้ง่าย เพราะเบื้องลึกที่สุดของแต่ละคนนั้น มีพัฒนาการทางจิตวิญญาณที่สูงขึ้นเรื่อย ๆ ไม่มีที่สิ้นสุด ซึ่งจะยังให้เกิดดุลยภาพของสรรพสิ่ง สิ่งสำคัญที่สังคมกำลังมองหา ได้แก่ เรื่องจริยธรรมของคนในสังคม จริยธรรม หมายถึง ความดีงาม (virtue) ส่วนจรรยาบรรณ หมายถึง กฎเกณฑ์แห่งความดี ที่จำเป็นต้องมีการกำหนดอย่างเป็นทางการ เพื่อสมาชิกทุกคนจะได้ถือปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่เป็นทางการ เพราะสมาชิกแต่ละคนมิได้ผ่านกระบวนการขัดเกลาทางสังคมมาเหมือนกัน ย่อมมีความแตกต่างกันทางค่านิยม ทัศนคติ และพฤติกรรม การหมั่นศึกษาอบรมทางจริยธรรม ย่อมส่งผลให้คนในสังคมมีความรู้สึกด้านสิ่งที่สมควรทำ หรือไม่สมควรทำ รู้ผิดชอบชั่วดี ลดละความเห็นแก่ตัว และยกระดับความเป็นคนดีของสังคมในแวดวงวิชาชีพ การที่จะให้สมาชิกใหม่และสมาชิกเก่าได้รับรู้จริยธรรมร่วมกัน เพื่อเกียรติยศศักดิ์ศรีแห่งตน และแห่งวิชาชีพ อันจะช่วยป้องกันการเสียหายที่เกิดขึ้นจากการประพฤติมิชอบของสมาชิก และเพื่อเป็นการควบคุมความประพฤติของสมาชิกให้อยู่ในแนวทางที่เหมาะสม จึงได้มีการบัญญัติหรือออกข้อบังคับของวิชาชีพ เรียกว่า “จรรยาบรรณ” (professional ethics หรือ ethical codes) ซึ่งเป็นข้อกำหนดกฎเกณฑ์ให้ผู้ประกอบวิชาชีพยึดถือปฏิบัติ เช่น จรรยาบรรณครู จรรยาบรรณวิชาชีพการพยาบาล จรรยาบรรณตำรวจทหาร เป็นต้น (ประเวศ วะสี, 2546)

สำหรับแนวทางการแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชัน โดยใช้หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งธรรมาภิบาลเป็นศัพท์ใหม่ในวงการวิชาการที่ใช้กันมาหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีผู้ให้คำนิยามความหมายของ Good Governance ไว้หลายประการ เช่น วิธีการปกครองที่ดี การบริหารจัดการที่ดี ธรรมรัฐและธรรมราชฎ์ ธรรมาภิบาลหรือบรรษัทภิบาล เป็นต้น ราชบัณฑิตยสถานบัญญัติศัพท์นี้ขึ้นใหม่ให้เรียกว่า “วิธีการปกครองที่ดี” จะเห็นได้จากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีที่ประกาศใช้ในเรื่องนี้ ใช้คำว่า “วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี” แต่คำว่า

“ธรรมาภิบาล” แพร่หลายในวงวิชาการมากกว่า ซึ่งองค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ยุติธรรม และตรวจสอบได้ เพื่อสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีให้ เกิดขึ้นทุกภาคของสังคม สามารถประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลในการแก้ไขปัญหาการทุจริตในระบบราชการไทยได้มากน้อยเพียงใด ดังจะได้วิเคราะห์องค์ประกอบธรรมาภิบาลทั้ง 6 ข้อต่อไปนี้

1. หลักคุณธรรม ระบบราชการไทยจะต้องอาศัยระบบคุณธรรมเป็นปัจจัยหลัก ในการสร้างความชอบธรรมขึ้นในสังคมไทย เพราะเป็นผู้ทำหน้าที่รับใช้ประชาชน จึงจำเป็นต้องมีหลักคุณธรรมในการปกครองตนเองและผู้อื่น สังคมจะต้องสร้างความเข้าใจและปลูกฝังจิตสำนึกของความเป็นมนุษย์ทั้งของตนเองและผู้อื่น เพื่อให้สามารถแยกแยะผิด-ถูก หรือ ดี-ชั่ว ได้มากขึ้น การยึดมั่นในความถูกต้องดีงามนั้น ต้องร่วมกันรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดหลักนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยันอดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต จนกลายเป็นนิสัยประจำชาติ

2. หลักนิติธรรม ระบบราชการไทยต้องตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่ตามอำเภอใจหรือตามอำนาจของตัวบุคคล ต้องสร้างความเข้าใจในแนวคิดและสาระสำคัญของธรรมรัฐ ให้เกิดขึ้นในหมู่ของผู้นำอำนาจ เช่น ผู้บริหาร ผู้ปกครอง และผู้นำในทุกระดับ เป็นต้น เพราะบุคคลเหล่านี้เป็นผู้มีส่วนในการใช้อำนาจ ซึ่งหากการใช้อำนาจเป็นไปเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ ก็จะนำความเที่ยงธรรมมาสู่ส่วนรวมด้วย

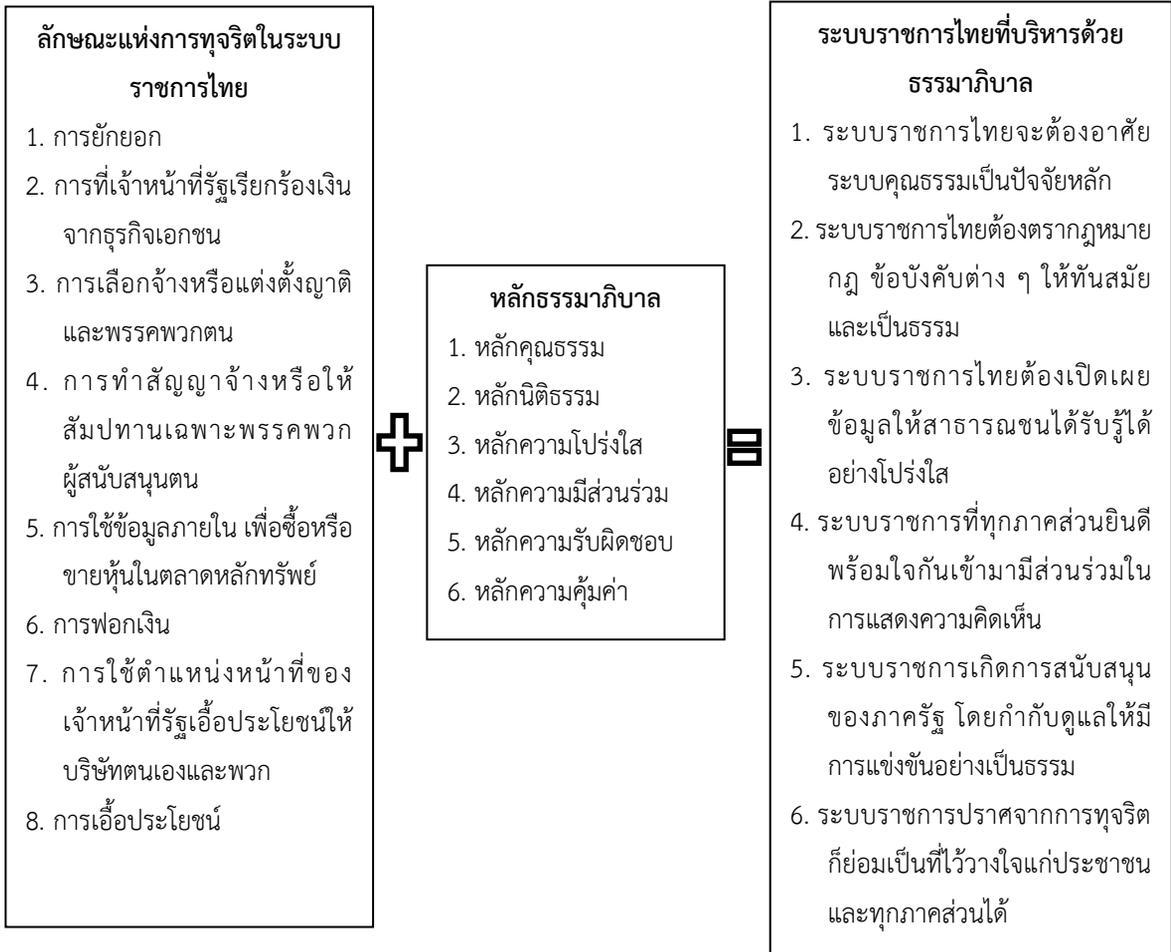
3. หลักความโปร่งใส ระบบราชการไทยต้องเปิดเผยข้อมูลให้สาธารณชนได้รับรู้ได้อย่างโปร่งใส การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการออกกฎหมายถือเป็นความสำคัญ เนื่องจากกฎหมายเกี่ยวกับคดีทุจริตต่อหน้าที่ราชการ มีผลกระทบต่อประชาชนและประเทศเป็นอย่างมาก ซึ่งหากให้โอกาสภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการผลักดันกฎหมาย ดังเช่นการออกกฎหมายรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2540 2550 และ 2560 ที่ผ่านมา ที่ให้โอกาสภาคประชาชนในการประชาพิจารณ์ร่างแล้ว ก็จะทำให้เกิดความยุติธรรมในกระบวนการ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานของทุกองค์กร ทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมา ด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก ถือเป็นกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้ เป็นการแสดงออกถึงความโปร่งใสในการทำงานที่แท้จริง

4. หลักความมีส่วนร่วม ระบบราชการที่ทุกภาคส่วนยินดีพร้อมใจกันเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น รวมถึงการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ การเปิดโอกาสให้

ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ

5. หลักความรับผิดชอบ ระบบราชการเกิดการสนับสนุนของภาครัฐ โดยกำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองคนทำงานในสายงานราชการ และป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมการสรรหาบุคลากรเข้าทำงานในระบบราชการไทย เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ ผลประโยชน์ส่วนรวม หากราชการไทยตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน ก็จะได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้มีความเป็นมืออาชีพที่เชี่ยวชาญในด้านนั้น ๆ

6. หลักความคุ้มค่า เมื่อระบบราชการปราศจากการทุจริต ก็ย่อมเป็นที่ไว้วางใจแก่ประชาชน และทุกภาคส่วนได้ หากระบบราชการไทยนำหลักการแห่งธรรมาภิบาลมาใช้อย่างแท้จริง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม ก็เป็นไปได้เช่นกัน ฉะนั้น สังคมควรรณรงค์ให้คนไทยใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกและรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน



แผนภาพที่ 1

แผนภูมิแสดงกรอบแนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล : ปัญหาการทุจริตในระบบราชการไทย

สรุป

ความพยายามสร้างธรรมาภิบาลในภาคราชการของไทยคือ การกำหนดให้หน่วยงานราชการส่วนต่าง ๆ ต้องปรับปรุงวิธีการบริหารราชการ และการให้บริการสาธารณะเป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งมีเป้าหมายหลักเพื่อให้ส่วนราชการพัฒนาระบบ รูปแบบ กระบวนการบริหารงานและการให้บริการสาธารณะให้มีมาตรฐานเท่าเทียมสากลและมีคุณภาพสูงขึ้น เพราะธรรมาภิบาลเป็นการเปิดให้มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม กระบวนการของการคอร์รัปชันในระบบราชการไทยเกิดจากโครงสร้างส่วนบนของระบบการบริหาร ซึ่งมีอำนาจอิทธิพลในการสั่งการจากสายการบังคับ

ปัญหาที่เหนือกว่า มีบทบาทในการกำหนดพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงาน และองค์กรนั้น ๆ อีกทั้งยังโยงใยไปสู่กระบวนการคอร์รัปชัน การรณรงค์จากองค์กรของรัฐหรือองค์กรอิสระต่าง ๆ ซึ่งต่างเห็นพ้องต้องกันว่าการคอร์รัปชันนั้น นอกจากจะเป็นปัญหาที่สามารถสร้างความขัดแย้งในองค์กรแล้ว ก็ยังสามารถนำไปสู่ความยากจน และเป็นอุปสรรคที่สำคัญในการขัดขวางการพัฒนาชาติได้ ฉะนั้น ถือได้ว่าปัญหาการคอร์รัปชันเป็นด่านทดสอบความแข็งแรงของระบบราชการ โดยเฉพาะระบบราชการไทยที่ต้องต่อกรกับการเปลี่ยนแปลงของโลกที่รวดเร็วด้วย จึงเป็นปัญหาหลักที่สังคมไทยจำเป็นต้องรีบดำเนินการแก้ไขและถือเป็นนโยบายของรัฐบาล ที่ทุกภาคส่วนราชการจะต้องหาวิธีการป้องกัน นอกจากการใช้มาตรการทางด้านกฎหมายในการปราบปรามแล้ว มาตรการในการร่วมป้องกันทุจริตคอร์รัปชันด้วยการรู้เท่าทันนักการเมืองในปัจจุบัน โดยให้สื่อมวลชน องค์กรอิสระ และองค์กรตรวจสอบภาคประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทุจริต จึงเป็นแนวทางหนึ่งที่จะป้องกันการคอร์รัปชันได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถลดแรงจูงใจให้เกิดการคอร์รัปชันได้ในอีกระดับ นำมาซึ่งการป้องกันและลดปัญหาการคอร์รัปชันในสังคมไทยให้หมดไป

เอกสารอ้างอิง

- กิตติศักดิ์ รัฐประเสริฐ ทินพันธุ์ นาคะตะ และฤาเดช เกิดวิชัย. (2557). การทุจริตในวงราชการ
ไทย: การสังเคราะห์องค์ความรู้ด้านแนวทางการแก้ไขปัญหาจากผู้นำและบุคคลสำคัญของ
ประเทศไทย. *วารสาร มจร.วิชาการ*, 18(53), 61-74.
- จรัส สุวรรณเวลา. (2546). *จุดบอดบนทางสู่ธรรมาภิบาล: บทบาทของบอร์ดองค์การมหาชน*.
กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2549). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารราชการแนวใหม่*. พิมพ์ครั้งที่ 2.
กรุงเทพมหานคร : วิชั่น พรินท์ แอนด์ มีเดีย.
- ประเวศ วะสี. (2546). *ธรรมาภิบาลกับคอร์รัปชันในสังคมไทย : ระเบียบวาระแห่งชาติปฏิรูป
สังคมไทย*. กรุงเทพมหานคร: มปท.
- วิทยากร เชียงกุล. (2549). *แนวทางปราบคอร์รัปชันได้ผล*. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สายธาร.
- สิทธิพร ประวัติรุ่งเรือง. (2559). หลักนิติธรรมกับสังคมไทย. *วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยธนบุรี*, 10(2), 118-125.
- อรพินท์ สฟโชคชัย. (2547). *การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี : แนวคิดและประสบการณ์ ในภาคราชการ
ไทย*. การประชุมทางวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 5 (พ.ศ. 2547)
การเมืองการบริหารของไทยในยุคโลกาภิวัตน์. ระหว่างวันที่ 1-2 ธันวาคม 2547.
- ACT องค์การต่อต้านคอร์รัปชันประเทศไทย. (2562). *วงจรรคอร์รัปชัน*. เรียกใช้เมื่อ 20 สิงหาคม 2562
จาก <http://www.anticorruption.in.th/2016/th/detail/135/5/วงจรรคอร์รัปชัน>.