

ระบบกินเมือง: การพัฒนาจริยธรรมทางการบริหารงานภาครัฐ Colonization System: Development of Ethics in Public Administration



¹พระมหาประเวศ ปญญาทีโป, ²พระสมุห์ชาติศักดิ์ ปรีชาโน, ³ฐิญาภรณ์ วงษา และ ⁴อำนาจ สาเขตร์
³Phramahaprawet Panyadheepo, ²Phrasamuchchatsak Prichan, ³Thiyaphan Wongsas and
⁴Umnart Sakhet

¹²มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาลัยบริการวิทยาลัยสงฆ์พุทธชินราช วัดหมอนไม้, ประเทศไทย
¹²Mahachulalongkornrajavidyalaya University Buddhachinaraj Buddhist College Wat Monmai, Thailand

³⁴มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาลัยสงฆ์ตาก, ประเทศไทย
³⁴Mahachulalongkornrajavidyalaya University Tak Buddhist College, Thailand

¹Corresponding Author's E-mail: Pravet.pan@mcu.ac.th

¹Tel. 087-843-9195

Received April 3, 2024; Revised June 11, 2024; Accepted June 28, 2024

บทคัดย่อ

องค์กรภาครัฐเป็นสถานที่ที่ผลประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมให้แก่ผู้ปฏิบัติงานและผู้ที่เกี่ยวข้องจากวิวัฒนาการของระบบกินเมืองจวบจนการพัฒนากระบวนการป้องกัน เพื่อควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ให้ชอบด้วยกฎหมายและศีลธรรมจรรยาจากการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการสู่การกระจายอำนาจออกเป็น ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของการออกกฎหมายและระบบกลไกต่าง ๆ จากรัฐธรรมนูญสู่องค์กรอิสระ โดยชี้ให้เห็นมุมมองของกระบวนการพัฒนาจริยธรรมทางการบริหารงานภาครัฐจากอดีตสู่ปัจจุบันที่ยังคงร่องรอยแห่งการใช้อำนาจหน้าที่ในการแสวงหาผลประโยชน์จากการประพัตติมิชอบและชี้ให้เห็นถึงปฏิสัมพันธ์ทั้งภายในและภายนอกองค์กรภาครัฐเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อนระหว่างกัน จึงทำให้ระบบนี้เป็นระบบที่ yak ต่อการเปลี่ยนแปลงในการขับเคลื่อนกระบวนการบริหารพัฒนาประเทศเพราะติดกับดักวัฒนธรรมจากระบบเจ้าขุนมูลนายที่มากด้วยศลาบรรดาศักดิ์ควบคู่กับอำนาจามมีที่แผ่ขยายไปในทุกสารทิศจนสามารถพัฒนาความชอบธรรมให้เกิดขึ้นกับตนเองและพวกพ้องได้ ในบทความนี้จึงได้เสนอมุมมองในการกำหนดรูปแบบการทำงานขององค์กรภาครัฐภายใต้กรอบจริยธรรมในการทำงานเพื่อใช้เป็นวิถีทางในการประพัตติปฏิบัติและเป็นกลไกในการควบคุมตรวจสอบผลการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพตามเจตจำนงเจตนโยบายเพื่อเป็นหลักค้ำประกันความเป็นสากลและเพื่อสร้างความยอมรับในเวทีโลกแต่ผลของการปฏิบัติกับเกิดความล้มเหลวจากการประพัตติมิชอบที่มีให้เห็นตามหน้าสื่อสังคมออนไลน์ในปัจจุบันและได้พรมที่รอการเปิดเผยอยู่จำนวนมากเพื่อชี้ให้เห็นถึงผลของการปฏิรูปและแนวทางการกำหนดทิศทางในอนาคต

คำสำคัญ: ระบบกินเมือง, จริยธรรมทางการบริหาร

Abstract

Government organizations were places where both direct and indirect benefits were combined for operators and those involved from the evolution of the urban food system until the development of the prevention system to control the performance of duties in

accordance with the law and morality, from improving the bureaucratic structure to decentralizing power into the central, regional, and local areas in the form of legislation and various mechanisms from the constitution to independent organizations. It points out the perspective of the process of developing ethics in public administration from the past to the present that still had traces of the use of power and authority to seek benefits from misconduct and points to internal and external interactions. Government organizations regarding conflicts of interest between each other. Therefore, this system was difficult to change in driving the country's development management process, because, it was trapped in the cultural trap of a bureaucratic system with many titles and prestige coupled with power and prestige that spreads in all directions to the point where legitimacy could be developed with oneself and one's friends. In this article, we therefore presented a perspective on determining the work style of government organizations under the framework of work ethics to be used as a way of conduct and as a mechanism for controlling and inspecting work results to ensure efficiency. According to the policy intent to guarantee internationalism and to create acceptance on the world stage, the results of implementation and failure were due to misconduct that is currently visible on social media and under the waiting carpet. Much has been revealed to shed light on the results of reform and how to shape its future direction.

Keywords: Colonization System, Ethics in Public

บทนำ

ขอน้อมนำพระบรมราโชวาท พระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร ในพิธีพระราชทานปริญญาบัตรของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2496 ความว่า "...ข้าพเจ้าใคร่ขอให้ท่านทั้งหลายจงมั่นอยู่ในความซื่อสัตย์สุจริต ถือเอาประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้ง เพราะคุณธรรมอันนี้เป็นมูลฐานอันสำคัญที่ยังเจริญ และความเป็นปึกแผ่นแก่สังคม เป็นบ่อเกิดแห่งความกลมเกลียว ความซื่อสัตย์ที่ว่านี้ หมายถึง ความสุจริตซื่อตรงต่อหน้าที่การงานต่อตนเองและต่อผู้อื่นที่เกี่ยวข้อง มีเจตนาริสุทธ์ไม่เอารัดเอาเปรียบ สำหรับท่านที่ใช้วิชากฎหมายย่อมกินความถึงการรักษาความเป็นธรรม ไม่บิดเบือนความหมายของตัวบทกฎหมายเพื่อประโยชน์ของตนเองด้วยความซื่อสัตย์สุจริตจะเป็นเสมือนหนึ่งเกราะคุ้มภัยแก่ท่านตลอดไป ดังบทพระราชนิพนธ์ในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ว่า "สุจริตคือเกราะบังสารทพ้อง"

จากพระบรมราโชวาท ความซื่อสัตย์สุจริตเป็นคุณธรรมจริยธรรมสำคัญในการสานประโยชน์แก่สังคมและประเทศ ผู้เขียนจึงมีความสนใจในการศึกษาวิวัฒนาการในการกำหนดกรอบการทำงานขององค์กรภาครัฐมากกว่าการกำหนดเป้าหมายของการทำงาน เพราะหากปราศจากรูปแบบการปฏิบัติหน้าที่บนพื้นฐานของความถูกต้องชอบธรรมแล้ว การดำเนินงานคงไม่บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ได้เพราะความผิดพลาดล้นหลามจากการประพฤติมิชอบ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบและวิวัฒนาการของระบบกินเมืองกับการพัฒนาจริยธรรมภาครัฐ ภายใต้ขอบเขตของนิยามและประเด็นต่าง ๆ ที่มีความเกี่ยวเนื่องกันในเชิงนโยบายและการปฏิบัติให้เห็นมุมมองสะท้อนถึงรูปธรรมที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานที่ผ่านมาจากอดีตจนปัจจุบันจากกระแสข่าวทางสังคมและผลของการปราบปรามโดยมีประชาชนผู้เสียผลประโยชน์เป็นจุดเริ่มต้นสำคัญในการ

เรียกร่องผลประโยชน์ให้กับสังคมประเทศโดยภาพรวมจากผลแห่งการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรภาครัฐในการทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์แห่งชาติ การที่ประชาชนเข้ามามีบทบาทและส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของส่วนราชการเช่นนี้ จึงเป็นการกระตุ้นให้เกิดความตระหนักในจริยธรรมการทำงานได้อย่างเห็นผลชัดเจนผ่านองค์กรต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับมาตรฐานจริยธรรม

ระบบกินเมือง

คำว่า “กินเมือง” สารานุกรมประวัติศาสตร์ไทย เล่ม ๑ อักษร ก ฉบับราชบัณฑิตยสถาน อธิบายไว้ว่า กินเมือง เป็นลักษณะการปกครองหัวเมืองแบบหนึ่งของไทยในสมัยโบราณ มีคำเรียกแตกต่างกันไปตามยุคสมัย เช่น ในสมัยสุโขทัย เรียกว่า ถือนเมือง กินเมือง สมัยอยุธยาและสมัยรัตนโกสินทร์ เรียกว่า กินเมือง นั่งเมือง ครองเมือง รักษาเมือง รั้งเมือง ในการปกครองหัวเมืองนั้น พระมหากษัตริย์จะส่งพระบรมวงศานุวงศ์ชั้นสูง เช่น พระราชโอรส พระราชนัดดา หรือพระบรมวงศานุวงศ์ที่ใกล้ชิดและไว้วางพระราชหฤทัยไปปกครองเมืองสำคัญ เรียกว่า เมืองลูกหลวง

เมื่อสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถเสด็จขึ้นครองราชสมบัติ อาณาเขตของราชอาณาจักรขยายกว้างขึ้น เนื่องจากสุโขทัยถูกรวมเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของอยุธยาตั้งแต่สมัยสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ ๒ พระราชบิดาของพระองค์ ดังนั้นจึงทรงปฏิรูประบบการปกครอง และทรงแต่งตั้งขุนนาง ข้าราชการไปปกครองหัวเมืองแทนพระบรมวงศานุวงศ์ และจัดระเบียบการปกครองหัวเมืองออกเป็น หัวเมืองชั้นใน คือ เมืองที่อยู่รายรอบเมืองราชธานีจัดเป็นหัวเมืองจัตวา หัวเมืองชั้นนอก คือ เมืองที่อยู่นอกวงราชธานีออกไป แบ่งเป็นเมืองเอก เมืองโท และเมืองตรี

ในสมัยสมเด็จพระนเรศวรมหาราช มีการแต่งตั้งขุนนาง ข้าราชการไปปกครองหัวเมืองแทนพระบรมวงศานุวงศ์ และยังคงเรียกว่า กินเมือง ซึ่งสมเด็จพระยาตำราญภาพทรงอธิบายว่า เพราะเจ้าเมืองมีหน้าที่ดูแลปกครองบ้านเมืองให้ราษฎรอยู่เย็นเป็นสุข จะต้องออกเงินซื้อที่ดินและก่อสร้างจวนที่พักหรือศาลากลางด้วยทุนทรัพย์ของตนเอง แต่ไม่มีเงินเดือน มีรายได้จากค่าธรรมเนียม อากรต่าง ๆ ในการปฏิบัติราชการเท่านั้น จนกระทั่งถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีการจัดการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล และโปรดเกล้าฯ พระราชทานเงินเดือนแก่ข้าราชการหัวเมือง จึงเลิกใช้คำว่า กินเมือง เรียกเป็นว่าราชการเมือง แทน. (Inon, 2010)

กรมพระยาตำราญภาพกับการเสด็จตรวจราชการ พระองค์ได้พบเห็นเหตุการณ์และประเพณีแปลก ๆ เช่น ระบบกินเมือง หมายถึง เจ้าเมืองสมัยก่อนการปฏิรูปมีอำนาจอย่างสมบูรณ์ในการครองบริหารราชการในเมือง ภายในการปกครองของเจ้าเมืองนั้น รวมถึงที่ตั้งเมืองซึ่ง สมัยนั้นใช้จวนเจ้าเมืองเป็นที่ทำการของราชการกรมการจีน เนื่องจากแต่ก่อนรัฐบาลไม่มีข้าราชการซึ่งจะถือได้ว่าเป็นตัวแทนของรัฐไปทำการเก็บผลประโยชน์ให้แก่ประเทศตามหัวเมืองต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม จึงได้ตัดปัญหานี้โดยมอบอำนาจการเก็บภาษีอากรส่วนมากจะเป็นชาวจีน รวมถึง การห้ามเข้าไปเมืองสุพรรณ เนื่องจากเจ้าเมืองในขณะนั้นทุจริต ประพฤติมิชอบ จึงออกอุบายว่า เป็นคดียความเชื่อกันมาแต่โบราณว่า เพราะเทพารักษ์หลักเมืองสุพรรณบุรีไม่ชอบเจ้านาย แต่พระองค์ทรงตรัสว่า “...ฉันคิดว่าเทพารักษ์ที่มีฤทธิ์เดชถึงสามารถจะให้ร้ายดีแก่ผู้อื่นได้ จะต้องได้สร้างบารมีมาแต่ชาติปางก่อน ผลบุญจึงบันดาลให้มาเป็นเทพารักษ์ศักดิ์สิทธิ์ถึงปานนั้น ก็การสร้างบารมีนั้น จำต้องประกอบด้วยศีลธรรมความดี ถ้าปราศจากศีลธรรมก็หาอาจจะเป็นเทพารักษ์ศักดิ์สิทธิ์ได้ไม่ เพราะฉะนั้นฉันเห็นว่า เทพารักษ์หลักเมืองสุพรรณบุรี คงอยู่ในศีลธรรม รู้ว่าฉันไปเมืองสุพรรณเพื่อจะทำนุบำรุงบ้านเมืองให้ราษฎรอยู่เย็นเป็นสุขยิ่งขึ้นกว่าแต่ก่อน คงจะกลับยินดีอนุโมทนาด้วยเสียอีก...” จากการ

เสด็จครั้งนั้น ทรงพบว่า พระยาสุนทรสงคราม เจ้าเมืองสุพรรณบุรี เก็บทรัพย์สินสมบัติหนีออกจากเมืองสุพรรณบุรีไปก่อนที่จะเสด็จถึง ซึ่งทรงทราบถึงสาเหตุภายหลังว่า พระยาสุนทรสงครามประพฤติผิด คิดมิชอบ ด้วยการริบถ กตขี้อร่าชาฐ์บังหลวง ทำความเดือดร้อนให้แก่ราษฎร เพราะราษฎรมาขึ้นเรื่องราวกล่าวโทษพระยาสุนทรฯ มากมายหลายราย จนสุดท้ายพระองค์ต้องถอดออกจากตำแหน่ง (Nakpattharapong, Sunyavivat & Bunnag, 2012)

ในระบบความสัมพันธ์ทางอำนาจของรัฐจารีต “ความซื่อสัตย์” ในความหมายของ “ความจงรักภักดี” จึงเป็นหลักการที่สำคัญกำกับการกระทำของบุคคลที่อยู่ภายใต้กรอบความคิดความจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์และมูลนายของตน ซึ่งมองได้อีกนัยหนึ่ง คือ เป็นความภักดีหรือ “ซื่อสัตย์” เฉพาะคู่ความสัมพันธ์ไม่จำเป็นต้องมี “ความซื่อสัตย์” ต่อคนที่ไม่ใช่มูลนายของตน ในขณะเดียวกัน “ความซื่อสัตย์” ภายใต้ “ความจงรักภักดี” นี้ ไม่ได้เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน เพราะรัฐจารีตเป็นระบบความสัมพันธ์แบบ “กินเมือง” ขุนนางในระดับสูงก็สามารถที่จะ “แบ่งสรร” (ศัพท์ปัจจุบัน : ยักยอก) ทรัพยากรที่ตนเองเกณฑ์มาจากไพร่ส่วยไว้จำนวนหนึ่งก่อนจะส่งเข้าไปสู่พระคลังหลวงซึ่งเป็นเรื่องปกติธรรมดา (Sattayanurak, 2022)

สินบน หมายถึง ทรัพย์สิน ของขวัญ หรือประโยชน์อื่นใดที่ให้แก่บุคคลเพื่อจูงใจให้ผู้นั้นกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่ง ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยหน้าที่ ภาษาปากเรียกว่า เงินใต้โต๊ะ หรือเงินแป๊ะเจี๊ยะ เช่น เงิน สิ่งของ การลดราคา การรับความบันเทิง การรับบริการ เป็นต้น

ผลประโยชน์ทับซ้อนหรือการขัดกันแห่งผลประโยชน์ หมายถึง เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่จะต้องใช้ดุลพินิจ พิจารณา หรือกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ แต่ตนเองกลับมีผลประโยชน์ส่วนตัวเข้าไปแอบแฝงในเรื่องนั้น ๆ หรือนำประโยชน์หรือความสัมพันธ์ส่วนตัวเข้ามามีอิทธิพลในการตัดสินใจดำเนินงานของรัฐ หรือใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถใช้ดุลพินิจหรือปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเป็นกลาง (Highland Research and Development Institute (Public Organization). 2023)

จากระบบกินเมือง สรุปได้ว่า พัฒนาการในการบริหารราชการแผ่นดินของไทยตั้งแต่กรุงสุโขทัยจบจนกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น เป็นรูปแบบหนึ่งของการให้อำนาจกับข้าราชการในการใช้อำนาจควบคู่กับการแสวงหาผลประโยชน์ภายใต้ขอบเขตหน้าที่ ๆ ได้รับมอบหมายและถือเป็นจารีตปฏิบัติเพื่อการยกยอก ส่งส่วยและเครื่องบรรณาธิการเพื่อเป็นการตอบแทนผู้ที่มิอำนาจสูงกว่าในระบบความสัมพันธ์ทางอำนาจของรัฐปัจจุบัน ถึงแม้ว่าระบบกินเมืองจะถูกยกเลิกไปแต่ร่องรอยและจารีตปฏิบัติยังคงอยู่และมีวิวัฒนาการความเข้มแข็งชอบธรรมมากยิ่งขึ้นจากการสานประโยชน์ร่วมกันของกลุ่มผู้มีอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ภายใต้ช่องโหว่แห่งกฎหมายและกฎเกณฑ์ในทางปฏิบัติ ส่งผลให้ผลประโยชน์แห่งชาติเสียหายอย่างทวีคูณจากความอ่อนแอขององค์กรภาครัฐ

การพัฒนาจริยธรรมทางการบริหารงานภาครัฐ

ในระยะเวลา 700 ปี ที่ได้มีการก่อตั้งประเทศไทย มีการปฏิรูปสองครั้ง ครั้งที่ 1 สมัยพระบาทสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถและพระบาทสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 2 พระราชโอรส พ.ศ. 1991 - 2072 ครั้งที่ 2 สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 หรืออีกประมาณ 363 ปีต่อมา เมื่อ 1 เมษายน พ.ศ. 2435 และตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมาจวบปัจจุบัน ประเทศไทยยังไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบบการบริหารราชการที่รัชกาลที่ 5 ทรงวางไว้ การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ในช่วงเกือบ 100 ปีที่ผ่านมา เป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างย่อยในระบบเท่านั้น (Chantharanson, 1991)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และ พ.ศ.2550 ได้กำหนดกรอบเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในแต่ละประเภทให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมและกำหนดให้มีกลไกและระบบในการดำเนินงาน เพื่อให้การบังคับใช้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เริ่มตั้งแต่พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีพ.ศ. 2546 เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย 7 ประการ คือ 1) เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน 2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ 3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ 4) ลดขั้นตอนปฏิบัติ 5) ปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันเหตุการณ์ 6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ 7) มีการประเมินผลการปฏิบัติงาน และกำหนดหลักธรรมาภิบาลในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีแลคานิยมที่สำคัญ ประกอบด้วย 1) คานิยมประชาธิปไตย (Democracy Values) 1.1 ความรับผิดชอบ (Accountability) 1.2 โปร่งใส (Transparency) 1.3 นิติธรรม (Rule of Law) 1.4 ความเสมอภาค (Equity) 2) คานิยมประชารัฐ (Participation State) 2.1 การมีส่วนร่วม/ฉันทามติ (Participation /Consensus Oriented) และการกระจายอำนาจ (Decentralization) 3) คานิยมของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) 3.1 ประสิทธิภาพ (Efficiency) 3.2 ประสิทธิผล (Effectiveness) 3.3 การตอบสนอง (Responsiveness) 4) คานิยมความรับผิดชอบต่อการบริหาร (Administrative Responsibility) 4.1 คำนึงถึงคุณธรรม/จริยธรรม (Morality/Ethic) (Vattana, 2013)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้มืองค์กรอิสระในการทำหน้าที่ ๆ เกี่ยวข้องกับคุณธรรมจริยธรรม ประกอบด้วย 1) คณะกรรมการการเลือกตั้ง มาตรา 136 2) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มาตรา 196 3) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน มาตรา 199 4) ศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา 255 5) ศาลปกครอง มาตรา 276 6) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มาตรา 297 7) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มาตรา 312 (King Prajadhipoks Institute, 2002) ถึงแม้ถูกยกเลิกไปเมื่อปี พ.ศ. 2549 จากการรัฐประหาร ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และ พ.ศ. 2560 ก็ยังคงปรากฏมืองค์กรอิสระเหล่านี้อยู่ และเป็นองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องสำคัญในการกำกับและสร้างมาตรฐานทางจริยธรรมให้กับองค์กรภาครัฐที่มีความโดดเด่นในปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 76 กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น ๆ และพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 หมวด 1 มาตรา 5 หลักเกณฑ์การประพฤติปฏิบัติอย่างมีคุณธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐ 7 ประการ 1) ยึดมั่นในสถาบันหลักของประเทศ อันได้แก่ ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข 2) ซื่อสัตย์สุจริต มีจิตสำนึกที่ดีและรับผิดชอบต่อหน้าที่ 3) กล้าตัดสินใจและกระทำในสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม 4) คิดถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัวและมีจิตสาธารณะ 5) มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน 6) ปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ 7) ดำรงตนเป็นแบบอย่างที่ดีและรักษาภาพลักษณ์ของทางราชการ (Ethical Standards Act, 2019)

จริยธรรมการบริหารตั้งอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดที่สำคัญ 5 ประการ คือ 1) จริยธรรมในฐานะที่เป็นคุณธรรม 2) จริยธรรมในฐานะที่เป็นคุณค่าเชิงระบอบและทฤษฎีเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ 3) จริยธรรมในฐานะของความเป็นพลเมือง 4) จริยธรรมในฐานะของความเท่าเทียมทางสังคม 5) จริยธรรมในฐานะที่เป็นผลประโยชน์สาธารณะ (Songklin, 2020. อ้างถึง Martinez, 2009) ภารกิจสำหรับการบริหารภาครัฐในปัจจุบัน สามารถพิจารณาได้ใน 2 ระดับ คือ 1) บทบาทเชิงจริยธรรมในระดับปัจเจกบุคคล และ 2) บทบาท

เชิงจริยธรรมในระดับองค์การหรือระดับโครงสร้าง (Songklin, 2020. อ้างถึง Martinez and Richardson, 2008)

กระบวนการปฏิรูประบบการบริหารภาครัฐ พ.ศ. 2542 สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ก.พ. โดยได้เริ่มจัดทำค่านิยมสร้างสรรค์ของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ และโครงการการจัดทำมาตรฐานคุณธรรม จริยธรรมของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม โดยค่านิยมสร้างสรรค์ ประกอบด้วย 1) การ ยืนหยัดในสิ่งที่ถูกต้อง 2) ซื่อสัตย์และมีความรับผิดชอบ 3) โปร่งใส ตรวจสอบได้ 4) ไม่เลือกปฏิบัติ 5) มุ่ง ผลสัมฤทธิ์ของงาน โดยในปี พ.ศ. 2549 รัฐบาลประกาศวาระแห่งชาติด้านจริยธรรม ธรรมาภิบาลและการ ป้องกันการทุจริตประพฤติชอบในภาครัฐ และกำหนดเป้าประสงค์ ปัจจัยแห่งความสำเร็จและยุทธศาสตร์ ดังนี้ เป้าประสงค์ที่ 1 ลดและปิดโอกาสการประพฤติมิชอบในวงราชการเพื่อสร้างความโปร่งใสซื่อสัตย์สุจริตลด ความสูญเสียและขจัดรั่วไหลในการปฏิบัติราชการ เป้าประสงค์ที่ 2 สร้างจิตสำนึกในการประพฤติชอบให้ยึด มั่นในหลักศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรมและจรรยาบรรณ ความสุจริต ซื่อตรง เทียงธรรม เป็นกลาง ไม่เลือก ปฏิบัติ ปัจจัยแห่งความสำเร็จ คือ 1) การสร้างกลุ่มผู้นำและผลักดันให้เกิดองค์กรแห่งสุจริตธรรม มี ประสิทธิภาพและมีศักดิ์ศรี 2) การพัฒนาระบบคุณธรรมจริยธรรมและธรรมาภิบาล 3) การวางระบบสนับสนุน และโครงสร้างพื้นฐานทางคุณธรรมจริยธรรมและธรรมาภิบาล และกำหนดยุทธศาสตร์การขับเคลื่อน กระบวนการดำเนินงานไว้ ดังนี้ ยุทธศาสตร์ที่ 1 การสร้างกลุ่มผู้นำและผลักดันให้เกิดองค์กรแห่งสุจริตธรรม ยุทธศาสตร์ที่ 2 การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ ค่านิยมและการพัฒนาข้าราชการ ยุทธศาสตร์ที่ 3 การให้ คำปรึกษาแนะนำและการจัดการความรู้เพื่อส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรมและ ธรรมาภิบาล ยุทธศาสตร์ที่ 4 การปรับเปลี่ยนการบริหารงานบุคคลให้เอื้อต่อการส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรม ยุทธศาสตร์ที่ 5 การพัฒนา ระบบการบริหารด้านคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาล ยุทธศาสตร์ที่ 6 การวัดผลและตรวจสอบด้าน จริยธรรม ยุทธศาสตร์ที่ 7 การวางระบบสนับสนุนและปัจจัยพื้นฐานด้านคุณธรรมจริยธรรมและ ธรรมาภิบาล โดยกำหนดระดับการขับเคลื่อนออกเป็น 3 ระดับ คือ 1) ระดับรัฐบาลในการขับเคลื่อนภาพรวม ทั้งหมด 2) ระดับหน่วยงานของส่วนราชการทั้งหมด 3) ระดับบุคคลคือข้าราชการทุกคน (Chayachindawong & Thamadisai, 2007)

จากการพัฒนาจริยธรรมทางการบริหารงานภาครัฐ สรุปได้ว่า เป็นการพัฒนารอบกฎเกณฑ์ในทาง ปฏิบัติราชการเพื่อเป็นการควบคุมการประพฤติมิชอบและสร้างกรอบแห่งการทำงานเพื่อให้เกิดความชอบ ธรรมแก่องค์กรภาครัฐ โดยขาดมาตรการบทลงโทษการกระทำความผิดฐานจริยธรรมที่เด็ดขาดและจริงจัง สืบเนื่องจากความเข้มแข็งของระบบราชการผสมผสานกับวัฒนธรรมองค์กรแบบอุปถัมภ์ ระบบกลไกในการ ควบคุมตรวจสอบป้องกันการทุจริตจึงไร้ประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เห็นภาพชัดในปัจจุบันเมื่อเกิด กระแสทางสังคมจากแวดวงข่าวสาร ความล้มเหลวทางจริยธรรมขององค์กรภาครัฐจึงยิ่งทวีความชัดเจนขึ้น จึง เปรียบเสมือนสิ่งเลวร้ายที่อยู่ภายใต้พรมรอยแห่งการเปิดเผยเท่านั้น

บทสรุป

องค์กรภาครัฐเปรียบเสมือนเสาหลักของประเทศในการขับเคลื่อนระบบกลไกต่าง ๆ โดยมีประโยชน์ สาธารณะแก่ประชาชนเป็นสำคัญและประโยชน์แห่งชาติตามลำดับ กรอบกฎเกณฑ์และแนวปฏิบัติต่าง ๆ คือ ความชัดเจนสูงสุดในการประพฤติชอบปฏิบัติชอบที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่าง ๆ ได้ร่วมกันพัฒนาเพื่อใช้เป็น เครื่องมือในการดำเนินงานและตรวจสอบ แต่ประเด็นสำคัญคือจิตสำนึกในการปฏิบัติหน้าที่และกระบวนการ สร้างความเชื่อมั่นให้เกิดขึ้นจากความคาดหวังของประชาชนเพื่อสร้างอุดมการณ์การทำงานเพื่อประโยชน์แก่ สังคมประเทศเป็นสำคัญและสร้างภาพพจน์ที่ดีให้เกิดขึ้นกับระบบราชการจากนวัตกรรมที่ได้วิวัฒนาการมา

จากการยกเลิกระบบกินเมืองเพื่อไม่ให้เกิดการเสียของ หรือเพียงแค่ฝักชีโรยหน้าเรียกกระแสตามสื่อที่เห็นได้ ในปัจจุบัน โดยไม่สามารถถอนรากถอนโคนกระบวนการทุจริตคอร์รัปชันนี้ออกไปได้ หากเช่นนี้การพัฒนาจริยธรรมจึงไร้ความหมายเพราะมีความตรงกันข้ามในเชิงนโยบายและการปฏิบัติตามแนวทางแห่งการประพฤติดีงามตามทำนองคลองธรรมทั้งในระดับองค์กร หน่วยงานและบุคคล ด้วยเหตุนี้จึงควรสานประโยชน์ร่วมกันมากกว่าการอบกฏเกณฑ์ที่กำหนดโดยไม่ให้เกิดความเสียหายแก่สังคมประเทศด้วยมาตรการบงกชโทษที่มีความรุนแรงและเข้มงวดในการบังคับใช้อย่างเป็นธรรมและทั่วถึงในระดับมาตรฐานเดียวกันอย่างไม่มีการอุทธรณ์ร้องขอไม่ว่าจะด้วยเหตุผลประการใด เพราะเมื่อระบบมีความเข้มแข็งกลไกต่าง ๆ ก็จะเข้มแข็งไปด้วย และจะเกิดความเกรงกลัวต่อการกระทำผิดจริยธรรม

เอกสารอ้างอิง

- Chantharanson. V. (1991). Toward 100 years of Thai civil service reform: the past, present, and future of reforming ministries, bureaus, and departments. *Thai Journal of Development Administration*. Vol.31 (1), 1-29.
- Chayachindawong. P. & Thamadisai. T. (2007). *Ethics and Thai government officials*. Executive Journal. Vol.27 (3), 34 – 37.
- Highland Research and Development Institute (Public Organization). (2023). *Interesting Legal Articles: Bribes and Conflicts of Interest*. Retrieved October 1 , 2 0 0 3 . From <https://www.hrdi.or.th/InternalRules/Detail/1480>
- Inon. P. (2010). Urban eating. *Office of the Royal Society*. Retrieved October 1, 2003. From <http://legacy.orst.go.th/?knowledges>
- King Prajadhipoks Institute. (2002). *Thailand's independent organizations and related laws*. Nonthaburi: King Prajadhipoks Institute.
- Nakpattharapong. N., Sunyavivat. S., & Bunnag. P. (2 0 1 2). The Tesapibal Countries Administrative Management in the Reign of King Chulalongkorn. *Journal of Behavioral Science*. Vol.18 (2), 140-154.
- Sattayanurak. A. (2022). The change of thoughts/emotion about “Integrity” in Thai society. Under the strategic target plan (Spearhead) in the social aspect. *Thai people 4.0 plan*. National Research Council of Thailand (NRCT). 1-36.
- Songklin. P. (2020). *Ethics in Public Administration for the 2 1 st Century*. Mahasarakham: Aphichatkanphim.
- Vattana. S. (2013). Morals and ethics of public administration. *Damrong Rajanuphab Journal*. Vol.14 (49), 36-44.