

การเสริมสร้างธรรมาภิบาลป้องกันและลดความเสี่ยงในการเกิดการทุจริตและประพฤติมิชอบ

โดย

คณะทำงานด้านการเสริมสร้างธรรมาภิบาลป้องกันและลดความเสี่ยงในการเกิดการทุจริตและประพฤติมิชอบ

สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาค ๙ พิษณุโลก

กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

กระทรวงแรงงาน

## ว่าด้วยเรื่อง ธรรมาภิบาล

ก่อนอื่นเราต้องมาทำความรู้จัก กับธรรมาภิบาลว่าคืออะไร มีความสำคัญแค่ไหน และจำเป็นอย่างไร ที่เราต้องมีธรรมาภิบาล

### การบริหารรัฐกิจแนวใหม่

การบริหารรัฐกิจแนวใหม่เป็นเรื่องของการที่รัฐบาลไม่ควรบริหารงานในลักษณะองค์กรธุรกิจ แต่เป็นการบริหารงานด้วยการยึดหลักประชาธิปไตย หลายประเทศในโลกกำลังดำเนินการอยู่บนพื้นฐานของหลักการนี้ และมีการยอมรับในแนวทางการทำงานที่ยึดหลักประชาธิปไตยมากขึ้น มีการให้ความสำคัญกับเรื่องต่างๆหลายเรื่อง เช่นความสนใจของสาธารณชน กระบวนการบริหารหรือการปกครอง และการเป็นพลเมืองตามระบอบประชาธิปไตย ข้าราชการมีการเรียนรู้ เสริมสร้างทักษะใหม่ในการพัฒนานโยบายและปฏิบัติตามนโยบาย มีการรับรู้ มีการเคารพและยอมรับศักดิ์ศรีของการเป็นพลเมืองมากขึ้น

โดยปกติข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะรู้สึกว่าตนเองมีคุณค่ามากขึ้น เมื่อมีการเพิ่มหรือขยายการให้บริการของตนและมีการติดต่อกับประชาชนมากขึ้น ผู้บริหารจะรู้สึกว่าตนได้ประโยชน์จากการรับฟังประชาชนมากขึ้น และจากการบริการมากกว่าการกำกับดูแลเท่านั้น ประชาชนและข้าราชการจึงทำงานร่วมกัน และระบุมปัญหาและแนวทางแก้ไขร่วมกันด้วย

ทัศนคติที่กล่าวมาแล้วเหล่านี้เป็นสิ่งที่ดีที่กำลังเกิดขึ้น อย่างไรก็ตามก็ดีเนื่องจากปัญหาในการบริหารงานมีความซับซ้อน และทรัพยากรมีจำนวนจำกัด ทั้งยังมีสาธารณชนคอยวิพากษ์การทำงานของข้าราชการอยู่เสมอ หน่วยงานราชการควรจะดำเนินการอย่างไร คำตอบในเรื่องนี้อาจไม่ง่ายแต่การยอมรับที่จะทำงานเพื่อบริการสาธารณะอาจจะเป็นปัจจัยที่ช่วยทำให้การทำงานประสบความสำเร็จได้ สิ่งที่ยังขาดอยู่คือหลักการที่จะแสดงถึงผลของการมีค่านิยมของการให้บริการสาธารณะ ที่ผ่านมาก็มีการเคลื่อนไหวเพื่อปรับปรุง เปลี่ยนแปลงการทำงานของหน่วยงานราชการอยู่มาก เช่นเรื่องของการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ การทบทวนการทำงาน การบริหารที่มุ่งผลลัพธ์ และการบริหารคุณภาพ เป็นสำคัญ อย่างไรก็ตามก็ดีในการบริหารรัฐกิจสิ่งที่ดีกว่ามีค่ามากที่สุดก็คือการบริการประชาชน

การบริหารรัฐกิจแบบเดิมๆเป็นเรื่องที่รัฐบาลให้ความสนใจอยู่ที่การให้บริการโดยผ่านหน่วยงานของรัฐ มีการกำหนดนโยบายสาธารณะ มีการบริหารงาน และมีการปฏิบัติตามนโยบาย ที่อาจมีเรื่องทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง และนักบริหารรัฐกิจจะเป็นเพียงผู้มีบทบาทในการปฏิบัติตามนโยบายเสียมากกว่า ผู้บริหารจะรับผิดชอบต่อนักการเมืองที่ถูกเลือกเข้ามาตามวิถีประชาธิปไตยมากกว่ารับผิดชอบต่อประชาชน มีเรื่องของการรายงานตามลำดับขั้นในการทำงานตามแผนงาน และโครงการต่างๆ มีการควบคุมโดยผู้บริหารระดับสูงๆต่อไป ค่านิยมสาธารณะจะเป็นเรื่องของประสิทธิภาพ และการมีเหตุผล องค์กรจะดำเนินการไปด้วยระบบปิดเพื่อให้มีประสิทธิภาพสูงสุด การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนมีจำกัด บทบาทของนักบริหารจึงเป็นเพียงการวางแผน จัดองค์กร การจัดหาบุคลากร การสั่งการ การประสานงาน การรายงานและการทำงบประมาณ ซึ่งสิ่งที่กล่าวมานี้ล้วนเป็นสิ่งที่ผู้บริหารในองค์กรของรัฐต่างดำเนินการกันอยู่เป็นปกติ

บัดนี้การมีกระแสการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ที่สำคัญกับหลักการของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม การให้ความสำคัญกับประชาชน การมุ่งให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีตามแนวคิดของการบริหารแนวใหม่จึงเกิดขึ้น การบริหารรัฐกิจแนวใหม่เป็นการรวมกลุ่มของแนวคิดและการปฏิบัติ เป็นหลักการที่ใช้การดำเนินงานแบบเอกชนและรัฐกิจในภาคราชการ หรือทำราชการให้เหมือนธุรกิจแต่ไม่ใช่เป็นองค์กรทางธุรกิจ นักทฤษฎีที่ศึกษาเรื่องของการเป็นพลเมือง เรื่องของชุมชน ประชาสังคม มนุษยวิทยาองค์การและการบริหารรัฐกิจแนวใหม่เป็นผู้ที่ได้มีส่วนในการผลักดันให้เกิดการอภิปรายกันถึงหลักการบริหารแนวใหม่ๆ ขึ้น ซึ่งอาจมีหลักการหลากหลายแตกต่างกันออกไป ( Denhardt and Denhardt, 2003: 42-43) อาทิ

- การมุ่งให้บริการแก่ประชาชนไม่ใช่การค้ากับ ข้าราชการจึงไม่เพียงแต่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน แต่ต้องสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับประชาชนด้วย
- การสำรวจความสนใจและความต้องการของสาธารณชน เพื่อสร้างความสนใจร่วมและรับผิดชอบร่วมกัน
- การให้คุณค่าแก่ประชาชนในฐานะของการเป็นพลเมืองมากกว่าการเป็นผู้ประกอบการ โดยข้าราชการจะยอมรับที่จะเป็นผู้ช่วยเหลือสังคมมากกว่าการเป็นผู้จัดการธุรกิจที่คิดและทำเสมือนเงินหลวงเป็นเงินของตนเอง
- การคิดอย่างมีกลยุทธ์ แต่ปฏิบัติอย่างเป็นประชาธิปไตย นโยบายและโครงการต่างๆจะสนองความต้องการของสาธารณชนได้อย่างมีประสิทธิภาพหากมีการทำงานร่วมกัน
- การตระหนักว่าการมีสำนึกรับผิดชอบไม่ใช่เรื่องง่าย ข้าราชการไม่ควรสนใจแค่เรื่องของการทำงานตามนโยบายหรือเรื่องการตลาด และการอยู่รอดของตน แต่ต้องสนใจเรื่องของกฎหมาย รัฐธรรมนูญ ค่านิยมของชุมชน สังคม บรรทัดฐานทางการเมือง มาตรฐานวิชาชีพ และความสนใจสาธารณะด้วย
- การบริการมากกว่าการค้า มีการสร้างค่านิยมร่วม การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการทางนโยบายถือเป็นการสร้างความสัมพันธ์และค่านิยมร่วมกันด้วย
- การคำนึงว่าประชาชนเป็นผู้มีคุณค่าไม่ใช่แค่ผลผลิต หน่วยงานราชการต่างๆจะประสบความสำเร็จในระยะยาวหากดำเนินการด้วยการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนและสร้างการเป็นผู้นำร่วมกันกับประชาชนบนพื้นฐานของการเคารพประชาชน

เมื่อพิจารณาหลักการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ที่กล่าวแล้วจะพบว่าประชาชนเป็นปัจจัยสำคัญ เป็นหัวใจของการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ เพราะประชาชนมีฐานะของการเป็นพลเมือง และการเป็นหุ้นส่วนในการดำเนินกิจกรรมเป็นสิ่งสำคัญ เมื่อเป็นพลเมืองและหุ้นส่วน การปรึกษาหารือ การเปิดเผยข้อมูล การมีส่วนร่วม การทำงานอย่างโปร่งใส การทำงานที่มีหลักการ การยึดหลักนิติธรรมจึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จัดเป็นคัมภีร์สำคัญของการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ที่ครอบคลุมประเด็นต่างๆทั้งหมด โดยพิจารณาได้จากกรณีเจตนารมณ์ที่มุ่งส่งเสริมสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีของการเป็นมนุษย์ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน การตรวจสอบอำนาจรัฐ การสร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่และส่งเสริมการกระจายอำนาจเป็นสำคัญ ทั้งนี้จึงกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้นอกจากมุ่งก่อให้เกิดการปฏิรูปทางการเมืองแล้วยังมุ่งให้เกิดการปฏิรูปทางการบริหารราชการแผ่นดินโดยยึดหลักการบริหารแนวใหม่อีกด้วย อนึ่งหลักการการบริหารแนวใหม่ที่กำลังเป็นกระแสอยู่ในขณะนี้คือ การบริหารจัดการที่ดี หรือธรรมาภิบาล ( Good Governance) ซึ่งองค์กรภาครัฐและเอกชนให้ความสนใจและพยายามที่จะนำมาใช้เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ของการทำงานที่ดีที่สุด โดยอยู่บนพื้นฐานของการมีหลักการดังกล่าว

## ธรรมาภิบาล กับ การบริหารแนวใหม่

---

ธรรมาภิบาลจัดเป็นแนวคิดสำคัญในการบริหารงานและการปกครองในปัจจุบัน เพราะโลกปัจจุบันได้หันไปให้ความสนใจกับเรื่องของโลกาภิวัตน์และธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดี มากขึ้น แทนการสนใจเรื่องการพัฒนาอุตสาหกรรมดังแต่ก่อน เพราะกระแสการพัฒนาเศรษฐกิจมีความสำคัญกระทบถึงกัน การติดต่อสื่อสาร การดำเนินกิจกรรมในที่หนึ่งมีผลกระทบต่ออีกที่หนึ่ง การพัฒนาเรื่องของการเมืองการปกครองได้มุ่งให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางมากขึ้น หากจะให้ประเทศมีการเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน การมุ่งดำเนินธุรกิจ หรือปฏิบัติราชการต่างๆโดยไม่ให้ความสนใจถึงเรื่องของสังคม ประชาชน และสิ่งแวดล้อมจึงเป็นไปได้อีกต่อไป การมีการบริหารจัดการที่ดีจึงเข้ามาเป็นเรื่องที่ทุกภาคส่วนให้ความสำคัญและเริ่มมีการนำไปปฏิบัติกันมากขึ้น

ดังกล่าวแล้วธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดี เป็นประเด็นที่อยู่ในความสนใจของประชาชน โดยเฉพาะข้าราชการ และพนักงานบริษัทเอกชนเพราะธรรมาภิบาลเป็นการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตั้งมั่นอยู่บนหลักการบริหารงานที่เที่ยงธรรม สุจริต โปร่งใส ตรวจสอบได้ มีจิตสำนึกในการทำงาน มีความรับผิดชอบในสิ่งที่ได้กระทำ พร้อมตอบคำถามหรือตอบสนองต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและพร้อมรับผิดชอบ มีศีลธรรม จริยธรรมในการทำงาน การคำนึงถึงการมีส่วนร่วมในการรับรู้ ตัดสินใจ ดำเนินการและประเมินผล ตลอดจนร่วมรับผลจากการตัดสินใจร่วมกัน มีการส่งเสริมสถานภาพหญิงชาย และการให้ความสำคัญกับกลุ่มต่างๆ รวมทั้งคนด้อยโอกาส ตลอดจนการสร้างความเท่าเทียมกันทางสังคมในการรับโอกาสต่างๆที่ประชาชนพึงจะได้รับจากรัฐอีกด้วย ธรรมาภิบาลเป็นทั้งหลักการ กระบวนการและเป็นเป้าหมายไปในตัว การมีธรรมาภิบาลอาจนำมาสู่การมีประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ได้ในที่สุดและการมีประชาธิปไตยก็นำมาสู่การมีผลทางสังคมคือการมีการพัฒนาประเทศไปในทางที่สร้างความสงบสุขอย่างต่อเนื่องและสถาพร ตลอดจนนำมาสู่การแก้ปัญหาความขัดแย้งต่างๆที่จะเกิดขึ้นได้โดยสันติวิธี

ในส่วนของเอกชนก็มีการมีการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ซึ่งมีการเรียกว่า เป็น corporate governance หรือ บรรษัทภิบาล เป็นการสร้าง หลักของการเติบโตของบริษัท เพื่อความอยู่รอดในโลกของการแข่งขัน ซึ่งต้องมีแนวปฏิบัติสำหรับบุคคลากร เช่น ความโปร่งใส ความซื่อสัตย์ ความรับผิดชอบ และแข่งขันได้ เป็นต้น การมี บรรษัทภิบาลเป็นการดำเนินการไปด้วยหลักธรรมที่ถูกต้อง เพื่อเสริมศักยภาพในการแข่งขัน และเพิ่มประสิทธิภาพ การมีการจัดการที่ดี ช่วยให้ระบบถ่วงดุลที่เกิดขึ้นในองค์การดีขึ้น ระบบตรวจสอบจะทำได้ดีด้วย เป็นการให้หลักการอยู่ร่วมกันอย่างสมดุล ให้สิ่งที่ไม่ดีถูกขจัด คงไว้แต่สิ่งที่ดี ตามหลักธรรมะของพระพุทธเจ้าคือ ‘ มัชฌมาปฏิปทา ’

## ธรรมาภิบาลมาจากไหน

ธรรมาภิบาลไม่ใช่เรื่องใหม่แต่มีสอนอยู่ในหลักศาสนาต่างๆอยู่แล้ว แต่มีได้เรียกอย่างที่เราเรียกกันในปัจจุบันนี้ ในพุทธศาสนามีการสอนเรื่องธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดีกันมาตั้งแต่พุทธกาลแล้ว โดยหากเราพิจารณาคำสอนของพระพุทธเจ้า จะเห็นว่าเป็นหลักธรรมที่สอดคล้องกับเรื่องของการบริหารรัฐกิจแนวใหม่และมีการนำมาใช้ในการบริหารงานอย่างต่อเนื่อง แม้กระทั่งในศาสนาอื่นๆก็คิดว่ามีได้แตกต่างกันมากนัก มีคำสอนมากมายที่ระบุชัดเจนถึงหลักการธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดี อาทิการเป็นคนสมบูรณ์แบบ หรือ ideal person นั้นจะนำหมู่ชนและสังคมไปสู่สันติสุขและสวัสดิ์ โดยประกอบไปด้วยคุณสมบัติ 7 ประการ (พระธรรมปิฎก(ป.อ. ปยุตโต) , 2541) ตามหลักสัปปุริสธรรม ซึ่งเป็นธรรมของคนดี การรู้หลักและรู้จักเหตุ เป็นการรู้จักเกณฑ์ของสิ่งทั้งหลาย รู้หน้าที่ของตนเอง อันจะทำให้ปฏิบัติงานตรงตามหน้าที่ มีความสำนึกรับผิดชอบ ความมุ่งหมายและรู้จักผล เข้าใจวัตถุประสงค์ของงานที่ทำให้ทำงานแล้วเกิดผลสัมฤทธิ์ ก่อให้เกิดประสิทธิผล รู้ตน รู้จักตนเอง ว่าโดยฐานะ เพศ กำลัง ความรู้ ความสามารถ เป็นอย่างไร และทำการต่างๆให้สอดคล้อง รู้ประมาณ รู้จักพอดี รู้กาล รู้กาลเวลาที่เหมาะสม ระยะเวลาที่พึงใช้ในการประกอบกิจ หน้าที่การงาน รู้ว่าเวลาไหนควรทำอะไร อย่างไร วางแผนการใช้เวลา เป็นการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลนั่นเอง รู้ชุมชน รู้จักถิ่น ที่ชุมชน ชุมชน การอันควรประพฤติในที่ชุมชน รู้ระเบียบวินัย ประเพณี วัฒนธรรม ทำให้ประพฤติตัวถูกหลักนิติธรรม คุณธรรม จริยธรรม ของท้องถิ่นนั้น รู้บุคคล รู้จักและเข้าใจความแตกต่างแห่งบุคคล เป็นการทำงานร่วมกับผู้อื่นได้อย่างสันติสุขและเกิดสัมฤทธิ์ผลของงานได้ในที่สุด นอกจากนี้ยังมีหลักธรรมอื่นๆที่เกี่ยวข้องอีกมากมาย จึงอาจกล่าวได้ว่า ธรรมาภิบาลสำหรับคนไทยแล้วมิใช่เรื่องใหม่แต่อย่างไร เพียงแต่มีได้นำมาปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรม

ในช่วงปีพ.ศ. 2539-2540 แนวคิดเรื่องการบริหารจัดการที่ดีได้เผยแพร่สู่สังคมไทย โดยองค์กรพัฒนาในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งนักวิชาการที่ตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารจัดการที่ดีในการสนับสนุนการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยได้หยิบยกปัญหาที่เป็นผลกระทบจากการมีระบบบริหารจัดการที่ไม่ดีและแนวทางสร้างระบบที่ดีขึ้นมาเป็นประเด็นในการสร้างความเข้าใจและระดมความเห็นจากประชาชนในภาคส่วนต่างๆของสังคมเป็นผลให้ภาคประชาชนภาคประชาสังคมเกิดการตื่นตัวในเรื่องดังกล่าวอย่างกว้างขวาง องค์กรต่างประเทศที่ให้เงินกู้และเงินช่วยเหลือเช่น ธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ได้นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ เพื่อให้ประเทศกำลังพัฒนาเป็นแนวปฏิบัติเพื่อนำเงินไปใช้อย่างโปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยมีหลักการของการมีธรรมาภิบาลหลายหลักการแตกต่างกันออกไป แต่ก็มักมีหลักการพื้นฐานคล้ายกัน หลักการพื้นฐานที่สำคัญคือ หลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใส สำนึกรับผิดชอบ และประสิทธิภาพประสิทธิผล

คำว่า ธรรมาภิบาล เกิดจากคำว่า “ธรรม” บวกกับ “อภิบาล” (การรักษายิ่งธรรม) มาจากคำภาษาอังกฤษว่า good governance โดยคำว่า governance (การอภิบาล) คือ วิธีการใช้อำนาจเพื่อการบริหารทรัพยากรขององค์กร good governance (ธรรม + อภิบาล = ธรรมาภิบาล) จึงเป็นวิธีการที่ดีในการอำนาจ เพื่อบริหารจัดการทรัพยากรของ องค์กร (โดย ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้ทำการให้คำจำกัดความสั้นๆไว้ในการบรรยายนักศึกษาที่สถาบัน พระปกเกล้า) อย่างไรก็ตาม คำว่า good governance นี้คณะกรรมการบัญญัติศัพท์รัฐศาสตร์ของราชบัณฑิตยสถาน ได้บัญญัติว่า “วิธีการปกครองที่ดี” แต่นักวิชาการบางท่านใช้คำว่า “ธรรมรัฐแห่งชาติ” (Boonmi, 2002) ซึ่งไม่ตรงกับ ความหมายในภาษาอังกฤษ เพราะ “ธรรมรัฐ “ แปลว่า “รัฐที่มีธรรม” แต่มีการให้ความหมายโดยทางกรรมการ ข้าราชการพลเรือนว่า “สุประศาสนการ”ซึ่งต่อมาศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้นำเสนอคำว่า “ธรรมาภิบาล” (จันทน์ ทองประเสริฐ , 2545 ) และทางสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ใช้คำว่า “การบริการกิจการและสังคมที่ดี” ขณะที่ทางคณะกรรมการพัฒนาระบบงานใช้คำว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” ดังปรากฏในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 (สำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและมูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย, 2546) อย่างไรก็ตามในที่นี้จะขอใช้คำว่า “ธรรมาภิบาล” เพราะมีการนำมาใช้กันอย่างแพร่หลาย กระชับและเข้าใจกันอยู่มากแล้ว

ในส่วนของประเทศไทยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ตระหนักถึง ความสำคัญของการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีให้เกิดขึ้นในสังคมไทย โดยในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ได้กำหนดแนวทางเพื่อสร้างการบริหารจัดการที่ดีในยุทธศาสตร์การพัฒนาประชาธิปไตย โดยให้ความสำคัญกับการ พัฒนาประสิทธิภาพของภาคราชการ การสร้างความเข้มแข็งแก่ภาคประชาชน เพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมใน กระบวนการพัฒนาได้อย่างเต็มศักยภาพ ตลอดจนการเสริมสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างภาครัฐกับประชาชน เพื่อให้เกิด การประสานร่วมมือกันในการพัฒนาประเทศ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ยังคงให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่องกับการสร้างระบบบริหาร จัดการที่ดี โดยได้ขยายกรอบการดำเนินงานให้ครอบคลุมทุกภาคส่วนของสังคม ได้แก่ การสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีใน ภาคธุรกิจเอกชน การส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานของกลไกตรวจสอบทั้งที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และกลไกตรวจสอบสาธารณะในภาคประชาชน รวมทั้ง การปลูกจิตสำนึกของ ประชาชนในเรื่องคุณธรรม จริยธรรม ความพอดี เพื่อเป็นรากฐานสำคัญของการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีในสังคมไทย

ผลการดำเนินงานในช่วงที่ผ่านมาของหน่วยงานราชการจัดว่ามีความสอดคล้องกับทิศทางของแผนพัฒนาฯ ในหลายส่วน โดยเฉพาะเรื่องการปฏิรูประบบราชการที่ได้มีการจัดทำแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ รวมทั้งระบบ งบประมาณ และระบบกฎหมาย ให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ และเป็นเครื่องมือสนับสนุนการพัฒนาประเทศ อย่างแท้จริง และมีการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนและท้องถิ่นตามแนวทางการกระจายอำนาจ แต่ยังไม่สามารถ บอกได้อย่างชัดเจนถึงประเด็นสำคัญในเรื่องของการบริหารจัดการที่ดี แต่ได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการ สร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ที่ได้ระบุแนวทางในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีไว้ 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า ซึ่งสอดคล้องกับแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 และ 9 และใช้เป็นหลักการในการดำเนินการให้มีผลในทางการสร้างการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดี

## ธรรมาภิบาลคืออะไร

แนวคิดของ “การปกครอง” “การบริหารจัดการ” หรือ governance ไม่ใช่เรื่องใหม่ แต่เป็นสิ่งที่มีความหมายกับการมีอารยธรรมของมนุษย์ ดังนั้นเราอาจให้ความหมายของ “การปกครอง” หรือ “การบริหารจัดการ” ว่าเป็นกระบวนการของการตัดสินใจและกระบวนการที่มีการนำผลของการตัดสินใจไปปฏิบัติ คำว่าการปกครองหรือการบริหารจัดการอาจถูกใช้ไปในหลายสถานะ เช่น ในเรื่องของการปกครองหรือการบริหารงานเอกชน การปกครองหรือการบริหารงานในระดับนานาชาติ ระดับชาติ หรือระดับท้องถิ่น

อย่างไรก็ดี มีคนจำนวนมากที่ไม่เข้าใจเรื่องของธรรมาภิบาลแม้กระทั่งคำจำกัดความของธรรมาภิบาล ซึ่งไม่ใช่เรื่องแปลกแต่อย่างใด คำว่า governance เป็นเรื่องของ การอภิบาล เป็นวิธีการใช้อำนาจ ขณะที่ good governance เป็นการรวมคำของ ธรรม และ อภิบาล เป็น ธรรมาภิบาล เป็นวิธีการที่ดีในการอำนาจ เพื่อบริหารจัดการทรัพยากรขององค์กร โดยหลักธรรมาภิบาลสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ในทุกภาคต่างๆ อาทิ ภาครัฐ ธุรกิจ ประชาสังคม ปัจเจกชน และองค์กรระหว่างประเทศ โดยมีเป้าหมายของการใช้หลักธรรมาภิบาลคือเพื่อการมีความเป็นธรรม ความสุจริต ความมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ซึ่งวิธีการที่จะสร้างให้เกิดมีธรรมาภิบาลขึ้นมาได้ก็คือ การมีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบ ถูกตรวจสอบได้ และการมีส่วนร่วมเป็นสำคัญ แต่อาจประกอบไปด้วยหลักการอื่นๆอีกได้ด้วยแล้วแต่ผู้นำไปใช้ โดยสภาพแวดล้อมของธรรมาภิบาลอาจประกอบไปด้วยกฎหมาย ระเบียบต่างๆ ประมวลจริยธรรม ประมวลการปฏิบัติที่เป็นเลิศและวัฒนธรรม (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2545) ซึ่งล้วนเอื้อหรือไม่เอื้อต่อการบริหารจัดการที่ดี

ธรรมาภิบาลจึงเป็นเรื่องของหลักการบริหารแนวใหม่ ที่มุ่งเน้นหลักการ โดยมีใช้หลักการที่เป็นรูปแบบทฤษฎีการบริหารงาน แต่เป็นหลักการการทำงาน ซึ่งหากมีการนำมาใช้เพื่อการบริหารงานแล้ว จะเกิดความเชื่อมั่นว่าจะนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ดีที่สุดคือ ความเป็นธรรม, ความสุจริต, ความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล (ถวิลวดี บุรีกุลและคณะ, 2545)

ธรรมาภิบาล ประกอบไปด้วยหลักการสำคัญหลายประการ แล้วแต่วัตถุประสงค์ขององค์กรที่นำมาใช้ หลักการที่มีผู้นำไปใช้เสมอคือ การมีส่วนร่วมของประชาชน การมุ่งฉันทามติ การมีสำนึกรับผิดชอบต่อ ความโปร่งใส การตอบสนอง ประสิทธิภาพและประสิทธิภาพ ความเท่าเทียมกันและการคำนึงถึงคนทุกกลุ่มหรือพหุภาคีและการปฏิบัติตามหลักนิติธรรม แต่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีนี้ได้ระบุไว้ 6 หลักการดังกล่าวมาแล้ว และกลายเป็นหลักการสำคัญที่มีการนำมาใช้ในประเทศไทยอย่างกว้างขวางอยู่ในปัจจุบันนี้ แต่ก็มีคำถามว่าหลักการต่างๆนี้หมายถึงอะไร แล้วจะทราบได้อย่างไรว่ามีธรรมาภิบาลแล้วหรือยัง มีมากหรือน้อย ต้องปรับปรุงอะไรอีกบ้าง คำตอบที่อาจเป็นไปได้ก็คือการจัดทำตัวชี้วัดเพื่อผู้ใช้จะได้เข้าใจและนำไปใช้ตรวจสอบตนเองและผู้อื่นหรือหน่วยงานอื่นได้

หลักการต่างๆที่อธิบายการมีธรรมาภิบาลและการนำไปประยุกต์ใช้ ธรรมาภิบาลอาจประกอบไปด้วยหลักการต่างๆมากมายแล้วแต่ผู้ที่จะนำเรื่องของธรรมาภิบาลไปใช้ และจะให้ความสำคัญกับเรื่องใดมากกว่ากัน และในบริบทของประเทศ บริบทของหน่วยงาน หลักการใดจึงจะเหมาะสมที่สุด สำหรับประเทศไทยแล้ว เนื่องจากได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ที่ให้ความสำคัญกับหลักการสำคัญ 6 หลักการดังกล่าวแล้วในที่นี้จึงขอนำเสนอรายละเอียดของการพัฒนาดัชนีวัดธรรมาภิบาลบนพื้นฐานของหลักการทั้ง 6 หลักการของสถาบันพระปกเกล้า (ถวิลวดี บุรีกุลและคณะ, 2545) ดังต่อไปนี้



### 1. ด้านหลักนิติธรรม Rule of Laws

หลักการสำคัญอันเป็นสาระสำคัญของ “หลักนิติธรรม” ประกอบด้วย 7 หลักการคือ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง ความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา หลัก “ไม่มีความผิด และไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย ” และ หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญ

1. หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติธรรม เพราะ หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจการตรวจสอบอำนาจ และการถ่วงดุลอำนาจ

2. หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักนิติธรรมมีความเกี่ยวพันกันกับสิทธิในเสรีภาพของบุคคล และสิทธิในความเสมอภาค สิทธิทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นถือว่าเป็นพื้นฐานของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” อันเป็นหลักที่สำคัญตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญ

3. หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการ หรือฝ่ายปกครองที่เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนมีผลมาจากกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบ จากตัวแทนของประชาชน โดยฝ่ายตุลาการจะต้องไม่พิจารณาพิพากษาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมาย ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้ดุลพินิจ โดยปราศจากข้อบกพร่อง

4. หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา เป็นหลักที่เรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายปกครองที่ออกกฎหมายลำดับรอง กำหนดหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายให้เป็นตามหลักความแน่นอนของกฎหมาย หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง และหลักความพอสมควรแก่เหตุ

5. หลักความอิสระของผู้พิพากษา ผู้พิพากษาสามารถทำภาระหน้าที่ในทางตุลาการได้โดยปราศจากการแทรกแซงใดๆ โดยผู้พิพากษามีความผูกพันเฉพาะต่อกฎหมายและ ทำการพิจารณาพิพากษาภายใต้มนธรรมของตนเท่านั้น โดยวางอยู่บนพื้นฐานของความอิสระจาก 3 ประการ กล่าวคือ ความอิสระจากคู่ความ ความอิสระจากรัฐ และความอิสระจากสังคม

6. หลัก “ไม่มีความผิด และไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย ” เมื่อไม่มีข้อบัญญัติทางกฎหมายให้เป็นความผิด แล้วจะเอาผิดกับบุคคลนั้นๆมิได้

7. หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หมายความว่า รัฐธรรมนูญได้รับการยอมรับให้เป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่สูงสุดในระบบกฎหมายของรัฐนั้น และหากกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่ต่ำกว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ กฎหมายดังกล่าวย่อมไม่มีผลบังคับ

## 2. หลักด้านหลักคุณธรรม Ethics

ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 3 หลักการคือหน่วยงานปลอดการทุจริต หน่วยงานปลอดจากการทำผิดวินัย และหน่วยงานปลอดจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณ องค์ประกอบของคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากคอร์รัปชัน หรือมีคอร์รัปชันน้อยลง คอร์รัปชัน การฉ้อราษฎร์บังหลวง หรือ corruption โดยรวมหมายถึง การทำให้เสียหาย การทำลาย หรือการละเมิดจริยธรรม ธรรมปฏิบัติและกฎหมาย สำหรับพิษภัยของคอร์รัปชันได้สร้างความเสียหายและความเดือดร้อน และเป็นพฤติกรรมที่ส่งผลในทางลบต่อคุณธรรมของการบริหารจัดการอย่างร้ายแรง เมื่อพิจารณาเรื่องของคุณธรรมจึงควรพิจารณาเรื่องต่อไปนี้

1. องค์ประกอบคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างโจ่งแจ้งหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายน้อยลง

2. องค์ประกอบคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากการปฏิบัติที่น้อยกว่าหรือไม่ดีเท่าที่กฎหมายกำหนดหรือปฏิบัติเช่นนี้น้อยลง

3. องค์ประกอบคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากการปฏิบัติที่มากกว่าที่กฎหมายกำหนด หรือปฏิบัติเช่นนี้น้อยลง

4. องค์ประกอบคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากการปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย แต่ใช้วิธีการที่ผิดกฎหมายหรือปฏิบัติเช่นนี้น้อยลง

สำหรับการที่หน่วยงานปลอดจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณนั้นเป็น การกระทำผิดวิชาชีพนิยมได้แก่ พฤติกรรมที่สวนทางหรือขัดแย้งกับองค์ประกอบของวิชาชีพนิยมโดย เฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นของการมีจรรยาบรรณวิชาชีพ และการประพฤติตามจรรยาบรรณวิชาชีพ

### 3. ด้านความโปร่งใส Transparency

ประกอบไปด้วยหลักการย่อย 4 หลักการคือ หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านโครงสร้าง หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการให้คุณ หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการให้โทษ หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการเปิดเผยข้อมูล

1. ความโปร่งใสด้านโครงสร้าง ประกอบด้วยพฤติกรรมต่อไปนี้

- 1) มีการตรวจสอบภายในที่เข้มแข็ง เช่น มีคณะกรรมการตรวจสอบ คณะกรรมการสอบสวน เป็นต้น
- 2) โปร่งใส เห็นระบบงานทั้งหมดได้อย่างชัดเจน
- 3) ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม รับรู้การทำงาน
- 4) มีเจ้าหน้าที่มาด้วยระบบคุณธรรมมีความสามารถสูงมาอยู่ใหม่มากขึ้น
- 5) มีการตั้งกรรมการหรือหน่วยงานตรวจสอบขึ้นมาใหม่
- 6) มีฝ่ายบัญชีที่เข้มแข็ง

2. ความโปร่งใสด้านให้คุณ ประกอบด้วยพฤติกรรมต่อไปนี้

- 1) มีค่าตอบแทนพิเศษในการปฏิบัติงานเป็นผลสำเร็จ
- 2) มีค่าตอบแทนเพิ่มสำหรับการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ
- 3) มีค่าตอบแทนพิเศษให้กับเจ้าหน้าที่ที่ซื่อสัตย์
- 4) มีมาตรฐานเงินเดือนสูงพอเพียงกับค่าใช้จ่าย

3. ความโปร่งใสด้านการให้โทษ ประกอบด้วยพฤติกรรมต่อไปนี้

- 1) มีระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ
- 2) มีวิธีการพิจารณาลงโทษผู้ทำผิดอย่างยุติธรรม
- 3) มีการลงโทษจริงจัง หนักเบาตามเหตุแห่งการกระทำผิด
- 4) มีระบบการฟ้องร้องผู้กระทำผิดที่มีประสิทธิภาพ
- 5) หัวหน้างานลงโทษผู้ทุจริตอย่างจริงจัง
- 6) มีการปรามผู้ส่อทุจริตให้เลิกความพยายามทุจริต
- 7) มีกระบวนการยุติธรรมที่รวดเร็ว

4. ความโปร่งใสด้านการเปิดเผย ประกอบด้วยพฤติกรรมต่อไปนี้

- 1) ประชาชนได้เข้ามามีรับรู้ การทำงานของคณะกรรมการตรวจสอบ
- 2) ประชาชนและสื่อมวลชนมีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดหา การให้สัมปทานการออกกฎระเบียบ และข้อบังคับต่างๆ
- 3) ประชาชน สื่อมวลชน และองค์กรพัฒนาเอกชน ได้มีโอกาสควบคุมฝ่ายบริหารโดยวิธีการต่างๆ มากขึ้น
- 4) มีการใช้กลุ่มวิชาชีพภายนอก เข้ามาร่วมตรวจสอบ

#### 4. หลักการมีส่วนร่วม Participation

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการซึ่งประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ และเข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบาย และการตัดสินใจของรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิด กล่าวคือ เป็นการสื่อสารสองทาง ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งประกอบไปด้วยการแบ่งสรรข้อมูลร่วมกัน ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และเป็นการเสริมสร้างความสามัคคีในสังคม

ระดับการให้ข้อมูล เป็นระดับต่ำสุดและเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้วางแผนโครงการกับประชาชน เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจของผู้วางแผนโครงการ และยังเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องใดๆ เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าว การแสดงนิทรรศการ และการทำหนังสือพิมพ์ให้ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ

หลักการมีส่วนร่วมประกอบไปด้วยหลักการสำคัญ 4 หลักการคือ

1. ระดับการให้ข้อมูล เป็นระดับต่ำสุดและเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้วางแผนโครงการกับประชาชน เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจของผู้วางแผนโครงการ และยังเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องใดๆ เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าว การแสดงนิทรรศการ และการทำหนังสือพิมพ์ให้ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ

2. ระดับการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าระดับแรก กล่าวคือ ผู้วางแผนโครงการเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเพื่อให้ได้ข้อมูลมากขึ้น และประเด็นในการประเมินข้อดีข้อเสียชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการริเริ่มโครงการต่างๆ และการบรรยายให้ประชาชนฟังเกี่ยวกับโครงการต่างๆ แล้วขอความคิดเห็นจากผู้ฟัง รวมไปถึงการร่วมปรึกษาหารือ เป็นต้น

3. ระดับการวางแผนร่วมกัน และการตัดสินใจ เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าการปรึกษาหารือ กล่าวคือ เป็นเรื่องการมีส่วนร่วมที่มีขอบเขตกว้างมากขึ้น มีความรับผิดชอบร่วมกันในการตัดสินใจ และวางแผนเตรียมโครงการ และเตรียมรับผลที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ ระดับนี้มักใช้ในกรณีที่เป็นเรื่องซับซ้อนและมีข้อโต้แย้งมาก เช่น การใช้กลุ่มที่ปรึกษา ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง การใช้อนุญาตตุลาการเพื่อปัญหาข้อขัดแย้ง และการเจรจาเพื่อหาทางประนีประนอมกัน เป็นต้น

4. ระดับการพัฒนาศักยภาพในการมีส่วนร่วม สร้างความเข้าใจให้กับสาธารณชน เป็นระดับขั้นที่สูงที่สุดของการมีส่วนร่วม คือเป็นระดับที่ผู้รับผิดชอบโครงการได้ตระหนักถึงความสำคัญและประโยชน์ที่จะได้รับจากการมีส่วนร่วมของประชาชน และได้มีการพัฒนาสมรรถนะหรือขีดความสามารถในการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากขึ้นจนอยู่ในระดับที่สามารถมีส่วนร่วมได้อย่างเต็มที่ และเกิดประโยชน์สูงสุด

## 5. หลักสำนักรับผิดชอบ Accountability

มีความหมายกว้างกว่าความสามารถในการตอบคำถามหรืออธิบายเกี่ยวกับพฤติกรรมได้เท่านั้น ยังรวมถึงความรับผิดชอบต่อผลงาน หรือปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ รวมทั้งการตอบสนองต่อความคาดหวังของสาธารณะ เป็นเรื่องของความพร้อมที่จะรับผิดชอบ ความพร้อมที่จะถูกตรวจสอบได้ โดยในแง่มุมมองของการปฏิบัติถือว่าสำนักรับผิดชอบเป็นคุณสมบัติหรือทักษะที่บุคคลพึงแสดงออกเพื่อเป็นเครื่องชี้ว่าได้ยอมรับในภาระกิจที่ได้รับมอบหมาย และนำไปปฏิบัติด้วยความรับผิดชอบต่อ ประกอบด้วยหลักการย่อยดังนี้

### 1. การมีเป้าหมายที่ชัดเจน

การมีเป้าหมายชัดเจนเป็นสิ่งสำคัญสิ่งแรกของระบบสำนักรับผิดชอบกล่าวคือ องค์กรจะต้องทำการกำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์ของการปฏิบัติการสร้างวัฒนธรรมใหม่ให้ชัดเจนว่าต้องการบรรลุอะไรและเมื่อไรที่ต้องการเห็นผลลัพธ์นั้น

### 2. ทุกคนเป็นเจ้าของร่วมกัน

จากเป้าหมายที่ได้กำหนดเอาไว้ ต้องประกาศให้ทุกคนได้รับรู้และเกิดความเข้าใจ ถึงสิ่งที่ต้องการบรรลุ และเงื่อนไขเวลาที่ต้องการให้เห็นผลงาน เปิดโอกาสให้ทุกคนได้เป็นเจ้าของ โครงการสร้างวัฒนธรรมนี้ร่วมกัน เพื่อให้เกิดการประสานกำลังคนร่วมใจกันทำงาน เพื่อผลิตภาพโดยรวมขององค์กร

### 3. การปฏิบัติการอย่างมีประสิทธิภาพ

ความสำเร็จของการสร้างวัฒนธรรมสำนักรับผิดชอบ อยู่ที่ความสามารถของหน่วยงานในการสื่อสารสร้างความเข้าใจให้เกิดขึ้นในองค์กร ผู้บริหารให้ความสนับสนุน แนะนำ ทำการตัดสินใจอย่างมีประสิทธิภาพและมีการประสานงานร่วมมือกันทำงานระหว่างหน่วยงานต่างๆในองค์กร

### 4. การจัดการพฤติกรรมที่ไม่เอื้อการทำงานอย่างไม่หยุดยั้ง

ปัจจุบันการเปลี่ยนแปลงนับว่าเป็นเรื่องปกติ และทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงมักจะมีการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงเสมอ หน่วยงานต้องมีมาตรการในการจัดการกับพฤติกรรม การต่อต้านการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเพื่อให้ทุกคนเกิดการยอมรับแนวความคิดและเทคโนโลยีใหม่ๆ

### 5. การมีแผนการสำรอง

ส่วนประกอบสำคัญขององค์กรที่มีลักษณะวัฒนธรรมสำนักรับผิดชอบ ต้องมีการวางแผนฟื้นฟู ที่สามารถสื่อสารให้ทุกคนในองค์กรได้ทราบและเข้าใจถึงแผน และนโยบายของ องค์กร และที่สำคัญคือ ต้องมีการกระจายข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องสมบูรณ์ อย่างเปิดเผย

### 6. การติดตามและประเมินผลการทำงาน

องค์กรจำเป็นต้องมีการติดตามและประเมินผลการทำงานเป็นระยะๆ อย่างสม่ำเสมอ เพื่อตรวจสอบดูว่าผลงานนั้นเป็นไปตามมาตรฐานคุณภาพงานที่กำหนดไว้หรือไม่ ผลงานที่พบว่ายังไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดต้องมีการดำเนินการแก้ไขในทันที ขณะที่ผลงานที่ได้มาตรฐานต้องได้รับการยอมรับยกย่องในองค์กร

## 6. หลักความคุ้มค่า Value for Money

หลักการนี้คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมในการบริหารการจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด สิ่งเหล่านี้เป็นผลในการปฏิบัติอันเกิดจากการใช้หลักธรรมาภิบาลนั่นเอง ประกอบด้วย

1. การประหยัด หมายถึง
  - 1.1 การทำงานและผลตอบแทนบุคลากรเป็นไปอย่างเหมาะสม
  - 1.2 การไม่มีความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์
  - 1.3 การมีผลผลิตหรือบริการได้มาตรฐาน
  - 1.4 การมีการตรวจสอบภายในและการจัดทำรายงานการเงิน
  - 1.5 การมีการใช้เงินอย่างมีประสิทธิภาพ
2. การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด หมายถึง
  - 2.1 มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ
  - 2.2 มีการพัฒนาทรัพยากรบุคคล
  - 2.3 มีการใช้ผลตอบแทนตามผลงาน
3. ความสามารถในการแข่งขัน หมายถึง
  - 3.1 การมีนโยบาย แผน วิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมาย
  - 3.2 การมีการเน้นผลงานด้านบริการ
  - 3.3 การมีการประเมินผลการทำงาน
  - 3.4 ผู้บริหารระดับสูงมีสถานะผู้นำ

เมื่อมีหลักการที่เป็นแนวทางในการสร้างธรรมาภิบาลแล้ว หน่วยงานที่ต้องการใช้หลักการบริหารแนวใหม่ที่มุ่งสร้างธรรมาภิบาลสามารถประยุกต์ใช้ได้และวัดระดับการมีธรรมาภิบาลของหน่วยงานตนได้ โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งจากผู้ให้บริการและผู้รับบริการ ตลอดจนรวบรวมข้อมูลที่มีอยู่แล้วในหน่วยงาน ภาพข้างล่างนี้เป็นตัวอย่างของการนำหลักการข้างต้นไปสร้างตัวชี้วัดและนำไปทดสอบจริงในหน่วยงาน และสามารถแสดงผลให้เข้าใจได้ง่าย ทำให้ผู้บริหารสามารถนำไปปรับปรุงแก้ไขการทำงานของหน่วยงานให้มีธรรมาภิบาลมากขึ้นได้

## ทำอย่างไรจึงธรรมาภิบาลจึงจะยั่งยืน

เพื่อให้องค์กรของรัฐ เอกชน และทุกๆส่วนนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ให้กว้างขวางและยั่งยืนจำเป็นต้องมีปัจจัยสำคัญหลายๆปัจจัย ที่นอกเหนือจากความตระหนักของบุคลากรในหน่วยงานและผู้บริหารแล้ว คือ ความต่อเนื่องหรือความยั่งยืนของการเป็นประชาธิปไตยและความมั่นคงของประเทศ (sustainability of democracy and national security) เพราะประชาธิปไตยค่อนข้างเป็นพลวัต เพราะมีการเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา และตามการเปลี่ยนแปลงของสังคม และยังมีกรอบที่กว้างขวางถึงความหมายที่แท้จริงอยู่อย่างกว้างขวาง แต่มิติที่สำคัญของประชาธิปไตยก็คือการแข่งขัน การมีส่วนร่วม และเสรีภาพในทางการเมือง การเป็นประชาธิปไตยและความยั่งยืนของประชาธิปไตยจึงเป็นสิ่งที่ จะช่วงทำให้การบริหารจัดการที่ดี หรือธรรมาภิบาลคงอยู่ได้ เนื่องจากตราบดีที่ไม่เป็นเผด็จการ ประชาชนย่อมมีโอกาส แสดงความคิดเห็น มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย มีการตรวจสอบการดำเนินการของรัฐ ทำให้เกิดความโปร่งใส ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของรัฐและเอกชนตลอดหน่วยงานต่างๆมีสำนึกรับผิดชอบ ประชาธิปไตยจึงมีข้อดี คือเป็นวิธี ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของบุคคลกลุ่มต่างๆ เพื่อหาแนวทางแก้ไขความขัดแย้งแทนการใช้ความรุนแรง กระบวนการเป็น ประชาธิปไตยนำมาสู่การส่งเสริมสันติวิธีในชาติ และระหว่างชาติได้ ( Boutros-Ghali,2000 : 106) ประชาธิปไตยเปิด โอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพ มีการลงคะแนนเสียงโดยเท่าเทียมกัน มีการสร้างความเข้าใจร่วมกัน มีการ ควบคุมทางนโยบาย ประชาธิปไตยนำมาสู่การหลีกเลี่ยงทรราช การมีสิทธิเสรีภาพ มีการแสดงความคิดเห็นของตนเอง มีความ อิสระทางความคิด มีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ปกป้องความสนใจส่วนบุคคล มีความเท่าเทียมกันทางการเมืองและ ประชาธิปไตยแนวใหม่นำมาสู่การแสวงหาเสรีภาพและความเจริญ ( Robert Dahl, 2000: 38-44.) และที่สำคัญ กระบวนการประชาธิปไตยนำมาสู่การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นการสร้างการเจริญเติบโตในด้านการสร้างความ รับผิดชอบและสร้างปัญญา ขณะเดียวกันก็นำมาซึ่งแนวทางที่สำคัญที่สุดสำหรับประชาชนในการปกป้องและนำเสนอ ความสนใจของพวกเขา (Diamond, 1998)

การใช้กระบวนการประชาธิปไตยเพื่อผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมาย การบริหารและทางสังคม ตลอดจนการมีความเป็นธรรมมากขึ้นจัดเป็นเรื่องยาก แต่ก็เป็นที่เข้าใจกันว่า การเมืองแบบประชาธิปไตยทำให้เกิดนิติ ธรรม เป็นส่งเสริมเสรีภาพทางการเมืองและเสรีภาพของประชาชน เกิดการเลือกตั้งได้ผู้จะทำหน้าที่ในกระบวนการนิติ บัญญัติได้อย่างเสรีและเป็นธรรม

ประชาธิปไตยเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดประการหนึ่งของการมีธรรมาภิบาล อันที่จริงแล้วธรรมาภิบาลและ ประชาธิปไตยเป็นสิ่งที่เกื้อหนุนกันอยู่ ประเทศใดที่มีได้เป็นประชาธิปไตย การมีธรรมาภิบาลคงเกิดขึ้นได้ยากยิ่ง เพราะไม่ มีปัจจัยสำคัญของการเป็นธรรมาภิบาล หรือไม่สามารถที่จะเกิดขึ้นหรือทำให้เกิดขึ้นได้ อาทิเช่น หลักของนิติธรรม นิติรัฐ ผู้มีอำนาจจะใช้กฎหมายเพื่อประโยชน์ของตนเองและพวกพ้องมากกว่าเพื่อประชาชนโดยรวม ทั้งนี้เพื่อให้คงความมี อำนาจของตนและพวกต่อไป กฎหมาย กฎระเบียบต่างๆจึงเป็นไปเพื่อกำจัดฝ่ายตรงข้ามเสียมากกว่า

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน จะเกิดขึ้นยากมากเพราะตราบดีที่ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นต่อ การทำงานของภาครัฐได้ ตราบนั้นผู้มีอำนาจสามารถทำงานได้ยากยิ่ง เพราะต้องคอยตอบคำถาม ต้องให้ข้อมูล ให้ประชาชน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ตลอดจนกลุ่มต่างๆมาร่วมรับรู้ ตัดสินใจ และที่สำคัญหากใช้หลักการนี้มากๆ การมีส่วนร่วมในการ เลือกตั้ง หรือถอดถอน อาจนำมาสู่การหลุดจากอำนาจได้

## การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม

### ความหมาย

“ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม” หรือ Conflict of Interests (COI) หมายถึง สถานการณ์หรือการกระทำที่บุคคลไม่ว่าจะเป็นนักการเมือง ข้าราชการ พนักงานบริษัท หรือผู้บริหารมีผลประโยชน์ส่วนตัวมาก จนมีผลต่อการตัดสินใจ หรือการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งหน้าที่ที่บุคคลนั้นรับผิดชอบอยู่ และส่งผลกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งการกระทำนั้นอาจเกิดขึ้นอย่างรู้ตัวหรือไม่รู้ตัว ทั้งเจตนาและไม่เจตนา และมีรูปแบบที่หลากหลาย จนกระทั่งกลายเป็นสิ่งที่ ปฏิบัติกันทั่วไปโดยไม่เห็นว่าเป็นความผิด เช่น การรับสินบน การจ่ายเงินใต้โต๊ะ การจ่ายเงินตอบแทนเพื่อให้ตนเอง ได้เลื่อนตำแหน่ง ส่งผลให้บุคคลนั้นขาดการตัดสินใจที่เที่ยงธรรม เนื่องจากการยึดผลประโยชน์ส่วนตนเป็นหลัก ผลเสียจึงเกิดขึ้นกับประเทศชาติการกระทำแบบนี้เป็นการกระทำที่ผิดทางจริยธรรมและจรรยาบรรณ

ปัจจัยที่ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม

๑. บุคคลดำรงตำแหน่งของรัฐที่ต้องรับผิดชอบต่อประโยชน์สาธารณะ
๒. เกิดภาวะผลประโยชน์ส่วนตนเข้ามาแทรกแซงการตัดสินใจหรือการใช้ดุลยพินิจ
๓. เกิดการตัดสินใจเพื่อประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม

### แนวทางการลดความเสี่ยงในการเกิดทุจริต

ก่อนที่เราจะหาแนวทางการลดความเสี่ยงในการเกิดทุจริต เราต้องทำความรู้จักก่อนว่า การทุจริต คืออะไร และอะไรเป็นเหตุหรือแรงจูงใจให้เกิดการทุจริต เมื่อเรารู้สาเหตุ แล้วเราจึงจะหาวิธีป้องกันการไม่ให้เกิดการทุจริต หรือให้มีการปราบปรามในกรณีที่เกิดการทุจริต และต้องรู้ถึงบทลงโทษสำหรับผู้ทุจริต

การทุจริต คืออะไร คำว่า “ทุจริต” ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 1(1) หมายถึง “เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น”

คำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 4 หมายถึง “การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ซึ่งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ซึ่งนี้เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น”

## สาเหตุและแรงจูงใจให้เกิดการทุจริต

### ๑. การขาดคุณธรรม

ผู้ที่ทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวงกล่าวได้ว่าเป็นผู้ขาดคุณธรรม คุณธรรมที่ขาดได้แก่ ความซื่อสัตย์สุจริต ความละเอียดรอบคอบ และเกรงกลัวบาป ความกตัญญูกตเวทิตะ

ในสมัยก่อน ความซื่อสัตย์สุจริตเป็นคุณธรรมที่ได้รับการเน้นเป็นพิเศษ ถือว่าเป็นเครื่องวัดความดีของคน คนที่ขาดความซื่อสัตย์สุจริตถือว่าเป็นคนไม่ดี เป็นคนที่ไม่ควรคบ เป็นคนที่ไม่ควรเอาเข้ามาทำงาน

ในพระพุทธศาสนา ความซื่อสัตย์สุจริตหรือสัจจะถือเป็นหลักธรรมที่สำคัญ เป็นหลักธรรมที่สอดแทรกอยู่ในข้อแรกของขรรยาวาสธรรม ๔ ในข้อ ๒ ของอิชฐฐานธรรม ๔ ในข้อ ๔ ของเบญจ-ธรรม ๕ ในข้อ ๗ ของบารมี ๑๐

สัจจะ หมายถึง ความจริง ความซื่อตรง ความซื่อสัตย์ ความจริงใจ ผู้มีสัจจะจะต้องมีความจริงต่อคำพูด การกระทำ หน้าที่และบุคคล คือจะต้องพูดจริง ทำจริง ซื่อตรงต่อหน้าที่ มีความจริงใจต่อผู้อื่น ผู้มีสัจจะ จะต้องมีความจริงต่อคำพูด การกระทำ หน้าที่ และบุคคล คือจะต้องพูดจริง ทำจริง ซื่อตรงต่อหน้าที่มีความจริงใจต่อผู้อื่น ผู้มีสัจจะจะไม่เป็นผู้ทุจริตไม่ว่าในกรณีใดๆ

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พระมหาธีรราชเจ้า ผู้ทรงก่อตั้งกองเสือป่าและกองลูกเสือ ได้ทรงอบรมสั่งสอนให้เสือป่าและลูกเสือยึดมั่นอยู่ในความซื่อสัตย์สุจริต ได้พระราชทานคำขวัญแก่เสือป่าและลูกเสือว่า “เสียชีพอย่าเสียสัตย์”

หิริ หรือความละเอียดรอบคอบและโอตตปปะความเกรงกลัวบาปถือเป็นธรรมคัมครองโลก(โลกบาล) ทำให้โลกมีความเป็นระเบียบเรียบร้อยไม่เดือดร้อนและสับสนวุ่นวายก่อนนี้คนไทยส่วนใหญ่เชื่อในเรื่องบุญบาป เชื่อในเรื่องกฎแห่งกรรม เชื่อในเรื่องสังสารวัฏ-การเวียนว่ายตายเกิด จึงเป็นผู้มีหิริโอตตปปะ ไม่นฉ้อราษฎร์บังหลวง แต่ในปัจจุบันคนจำนวนไม่น้อย โดยเฉพาะผู้ที่มีการศึกษาจบจากต่างประเทศมักจะไม่เชื่อในเรื่องบุญและบาป ไม่เชื่อในเรื่องกฎแห่งกรรม จึงขาดหิริโอตตปปะ ทำการทุจริต ทำความชั่วกันมากขึ้นและถือว่าการทุจริตเป็นวิถีชีวิต เมื่อสังคมและโลกขาดหิริโอตตปปะเป็นธรรมเครื่องคัมครอง สังคมและโลกจึงขาดความเป็นระเบียบเรียบร้อยมีความเดือดร้อนสับสนวุ่นวายยิ่งขึ้น

## ๒. การขาดอุดมการณ์และอุดมคติ

อุดมการณ์ หมายถึง อุดมคติอันสูงส่งที่จูงใจมนุษย์ให้พยายามบรรลุถึง

อุดมคติ หมายถึง จินตนาการที่ถือว่าเป็นมาตรฐานแห่งความดีความงาม และความจริงใจทางใดทางหนึ่ง ที่มนุษย์ถือว่าเป็นเป้าหมายแห่งชีวิตของตน

คนที่มีอุดมการณ์หรืออุดมคติจะเป็นผู้มีเป้าหมายของชีวิตและจะดำเนินชีวิตด้วยอุดมการณ์หรืออุดมคติ คือคุณธรรม ความดี ผิดกับผู้ที่ไม่มีอุดมการณ์หรืออุดมคติ ที่จะทำทุกอย่างเพื่อให้ตนได้รับประโยชน์ว่าการกระทำนั้นจะผิดและไม่ถูกต้องตามศีลธรรม

ผู้ที่ทำงานให้ได้ผลและประสบความสำเร็จ จึงต้องมีคุณธรรมที่สำคัญ ๓ ประการ คือ ความกระตือรือร้น ความบริสุทธิ์ใจ และความมีอุดมคติ

อุดมการณ์หรืออุดมคติจึงมีความสำคัญ ดังนี้

(๑) ทำหน้าที่เป็นเป้าหมายของชีวิต

(๒) เป็นพลังผลักดันให้พยายามทำงานจนได้รับความสำเร็จและบรรลุเป้าหมาย

(๓) ทำให้จิตใจมั่นคงอยู่ในคุณธรรมความดี ในการทำงานเพื่อสังคมและประโยชน์ส่วนรวม

ผู้ที่มีอุดมคติจึงได้เปรียบผู้ที่ไม่มีอุดมคติ เพราะมีอุดมคติซึ่งเปรียบเสมือนแสงสว่างที่นำทางให้ไปสู่จุดหมายปลายทางได้ ส่วนผู้ที่ไม่มีอุดมคติเหมือนคนที่ขาดแสงสว่างเป็นผู้ที่ตกอยู่ในความมืด คือ มีใจที่มีเดบอด เขาอาจจะมีเงิน มีตำแหน่งที่สูง มีอำนาจวาสนา แต่เขาอาจจะไม่มีความสุข ความผิดและความชั่วที่เขาทำอาจจะเป็นไฟที่เผาผลาญจิตใจของเขาให้รุ่มร้อนเหมือนนรกที่อยู่ใใจ และเมื่อกรรมชั่วให้ผล เขาจะได้รับผลกระทบตามกรรมที่เขาได้ทำไว้อย่างแน่นอน เหมือนคนกินขนมหวานที่เจือด้วยยาพิษ トラบใดที่ยาพิษยังไม่ให้ผลเขาก็จะได้รับความหวานจากขนม

### ๓. มีค่านิยมที่ผิด

ในปัจจุบันค่านิยมของสังคมได้เปลี่ยนไปจากเดิม ก่อนนี้เราเคยยกย่องคนดี คนที่มีความซื่อสัตย์สุจริต แต่ในปัจจุบันเรากลับยกย่องคนที่มีเงิน คนที่เป็นเศรษฐี มหาเศรษฐี คนที่มีตำแหน่งหน้าที่การงานสูง

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานพระบรมราโชวาทเกี่ยวกับความคิดจิตใจของคนที่ยื่นเปลี่ยนแปลงไปในทางที่เสื่อมมีข้อความดังนี้

“ในบ้านเมืองเราทุกวันนี้มีเสียงกล่าวกันว่า ความคิดจิตใจของคนเปลี่ยนแปลงไปในทางที่เสื่อม ความประพฤติที่เป็นความทุจริตหลายอย่างมีท่าทีจะกลายเป็นสิ่งที่คนทั่วไปพากันยอมรับและสมยอมให้กระทำกันได้เป็นธรรมดา สภาพการณ์เช่นนี้ย่อมทำให้วิถีชีวิตของแต่ละคนมีดมัวลงไป เป็นปัญหาใหญ่ที่เหมือนกระแสคลื่นอันไหลเข้ามาท่วมทั่วไปหมด จำเป็นต้องแก้ไขด้วยการช่วยกันฝืนคลื่นที่กล่าวนั้น

ในการดำเนินชีวิตของเรา เราต้องข่มใจไม่กระทำการสิ่งใดๆ ที่เรารู้ผิดด้วยใจจริงว่าชั่วว่าเสื่อม เราต้องฝืนต้องห้าม ความคิดและความประพฤติทุกอย่างที่รู้สึกว่าจะขัดกับธรรมะ เราต้องกล้าและบากบั่นที่จะกระทำการที่เราทราบว่าเป็นความดี เป็นความถูกต้องและเป็นธรรมถ้าเราช่วยกันทำเช่นนี้ได้จริงๆ ให้ผลของความดีบังเกิดให้มากขึ้นๆ ก็จะช่วยค้ำจุนส่วนรวมไว้มิให้เสื่อมลงไป และจะช่วยให้ฟื้นคืนดีขึ้นเป็นลำดับ ” ผู้ที่มีค่านิยมที่ผิดเห็นว่าการทุจริตเป็นวิถีชีวิตเป็นเรื่องปกติธรรมดา เห็นคนชื้อเป็นคนชื้อ เห็นคนโกงเป็นคนฉลาด ย่อมจะทำการทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวง โดยไม่มีความละอายต่อบุญและบาป และไม่เกรงกลัวต่อกฎหมายของบ้านเมือง

### ๔. ใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรม

บุคคลใดที่มีอำนาจและมีความโลภเห็นแก่เงิน ก็ย่อมจะคอร์รัปชั่น การมีอำนาจอย่างเดียวก็ย่อมจะคอร์รัปชั่น การมีอำนาจอย่างเดียว จึงไม่ทำให้คนทุจริต แต่การมีอำนาจโดยมีความโลภเห็นแก่เงิน จึงทำให้คนทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวง

กรณีตัวอย่างข้าราชการที่มีอำนาจเป็นจำนวนมากที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการรับใช้แผ่นดินด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ไม่มีประวัติต่างปร้อยในเรื่องการทุจริต อาทิ จอมพลเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี(เจิม แสงชูโต) เป็นผู้บัญชาการทหารบกคนแรกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้รับการยกย่องว่าเป็นทหารเสือหนักแน่นมั่นคง ถือความซื่อสัตย์ ความกตัญญูแลความจงรักภักดีที่ซื่อตรงต่อหน้าที่ โดยไม่มีประวัติต่างปร้อยในเรื่องใดทั้งสิ้น

ท่านได้ปฏิบัติตามคำสอนของบิดาของท่าน คือ พระยาสุรศักดิ์มนตรี (แสง ชูโต) อย่างเคร่งครัด คำสอนของบิดาของท่านมี ๓ ข้อ ดังนี้

(๑) ให้มีความซื่อสัตย์สุจริต รู้จักคุณบิดา มารดา และญาติพี่น้อง ทั้งผู้มีคุณที่ได้อุปการะมาแล้ว

(๒) เมื่อได้ทำความผิดสิ่งใดไม่ให้พุดบดหรือแก้ตัวด้วยความเท็จ

(๓) ไม่ให้ประพฤติตนด้วยการข่มเหงและเบียดเบียนผู้ใดเป็นอันขาด

เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีได้ทำงานให้ราชการอย่างเอาจริงเอาจังโดยเสียสละทั้งชีวิตและเงินทอง เงินที่เบิกจากหลวงไม่ได้ ท่านก็ออกเงินสวดใช้เอง เช่น ท่านได้สั่งซื้อเครื่องขึงตวงวัดมาใช้ในราชการแต่เบิกเงินไม่ได้ ท่านก็ต้องใช้เงินส่วนตัว เมื่อคราวไปหลวงพระบางเจ้านายลาวยืมเงินจากท่านไปปลูกบ้านที่ถูกจีนฮ่อเผาเป็นเงิน ๔๕,๐๐๐ บาท ได้เจรจาขอเงินคืนก็ไม่ได้ผล นอกจากนี้ยังต้องใช้เงินซึ่งเป็นหนี้หน่วยงานต่างๆ ที่หยิบยืมคราวไปปราบฮ่อเป็นเงิน ๑๒๐,๐๐๐ บาท ท่านต้องใช้หนี้เองทั้งสิ้น ท่านไม่ได้คิดกอบโกยเงินทองของทางราชการแต่อย่างใด

เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีได้เขียนบันทึกในสมุดพกส่วนตัวของท่านไว้ดังนี้

“เราได้ทำราชการทุกสิ่ง มิได้ละทิ้งให้ราชการท่านเสียแต่ความสุขในตัวเรานั้นหาไม่เลย วันหนึ่ง ๒๔ ชั่วโมง เราก็ทำตลอดวันไว้แต่นอนหลับไปเท่านั้น เราได้ใช้เงินหลวงปีหนึ่งกว่าหมื่นซึ่งผลประโยชน์ที่เราได้ก็ชั่วแต่เงินเดือนที่พระราชทานเท่านั้น ความจนก็เบียดเบียนเราเข้ามาทุกวัน เวลา อาหารจะเลี้ยงพี่น้องก็ไม่ค่อยจะพอรับประทาน บ้านก็ไม่พอกันอยู่ ถึงตัวเราจะได้รับความลำบากถึงเพียงนี้ เราก็กังมีสันดานอันซื่อตรงอยู่เสมอ ที่เราทนได้ก็เพราะเรามีกตัญญูต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและบิดามารดาของเราซึ่งเป็นผู้มีพระเดช พระคุณอันยิ่งใหญ่”

๕. มีรายได้ไม่พอกับรายจ่าย

สาเหตุอีกประการของการทุจริต คือการมีรายได้ไม่พอกับรายจ่าย ทำให้ต้องเป็นหนี้สิน เมื่อไม่สามารถจะหาเงินมาได้โดยทางสุจริต ก็ใช้วิธีทุจริต

กรณีตัวอย่างสำหรับข้าราชการที่มีเงินเดือนและรายได้ไม่พอกับรายจ่ายของตนเองและครอบครัว จึงต้องฉ้อราษฎร์บังหลวง การฉ้อราษฎร์ก็โดยการเรียกร้องผลตอบแทนจากผู้มารับบริการหรือการรับสินบนเป็นการโกงเงินประชาชน ส่วนการบังหลวง คือการทุจริตเงินหลวง เช่น ยักยอกเงินที่จะต้องส่งให้หลวงหรือเบิกเงินเกินกว่าที่มีสิทธิจะเบิกได้ เป็นการโกงเงินแผ่นดิน

หรือแม้แต่ผู้ที่ทำงานเอกชน ติดการพนัน หรือมีการใช้จ่ายเงินเกินฐานะ และยิ่งสถานการณ์ของการแพร่ระบาดของบัตรเครดิตทำให้ขาดสติ ยับยั้งชั่งใจ ใช้จ่ายเงินเกินตัว ทำให้มีหนี้สินที่ไม่สามารถนำมาคืนหรือผ่อนส่งได้ จึงเกิดความคิดชั่ววูบหรือความตั้งใจในการก่อคดีต่างๆ เช่น การปล้นร้านทอง หรือบางรายไม่มีทางออกในการแก้ไขปัญหา ใช้วิธีการดับชีวิตตนเองเป็นการแก้ไขปัญหา เป็นต้น

สิ่งเหล่านี้เกิดขึ้นจากความอยากได้ อยากมี อยากเป็นทั้งสิ้น ฉะนั้น การประพฤติปฏิบัติตนโดยการเดินตามรอยพระยุคลบาท และนำคุณธรรม ๔ ประการตามพระบรมราโชวาทตรงกับหลักธรรมของพระพุทธศาสนา เรื่อง ฌราวาสธรรม เป็นหลักการครองชีวิตของคฤหัสถ์มี ๔ ประการ ดังนี้

(๑) สัจจะ ความซื่อสัตย์ ซื่อตรง ความจริง คือ จริงใจ พุดจริง ทำจริง

(๒) ทมะ การข่มใจ รู้จักควบคุมจิตใจของตนเอง ปรับปรุงตนเองให้เจริญก้าวหน้าด้วยสติปัญญา

(๓) ขันติ ความอดทน อดกลั้น ทำงานด้วยความขยันหมั่นเพียร เข้มแข็ง ไม่หวั่นไหว ไม่ท้อถอย

(๔) จาคะ ความเสียสละ เสียสละประโยชน์ส่วนตนเพื่อประโยชน์ส่วนรวม สละความสุขสบายของตนในการทำประโยชน์เพื่อส่วนรวม เช่น ไม่เห็นแก่ตัว พร้อมที่จะร่วมมือช่วยเหลือเอื้อเฟื้อ เผื่อแผ่ ไม่คับแคบเห็นแก่ตนหรือเอาแต่ใจตัว

ดังนั้น ความซื่อสัตย์ สุจริต ของทุกคนในชาติ จำเป็นจะต้องให้ความร่วมมือและให้กระบวนการมีส่วนร่วมของคนในสังคม ทั้งนี้ สามารถแบ่งเป็น ๓ ส่วน คือ

๑. ภาครัฐ ต้องบริหารทรัพยากรสังคมที่โปร่งใส ซื่อตรง เป็นธรรม มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและสมรรถนะสูง ในการนำบริการของรัฐที่มีคุณภาพไปสู่ประชาชน โดยเน้นการเปลี่ยนทัศนคติค่านิยมและวิธีการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ถือเอาประโยชน์ของประชาชนเป็นจุดมุ่งหมายในการทำงาน และสามารถร่วมทำงานกับประชาชนและภาคเอกชนได้อย่างราบรื่น

๒. ภาคธุรกิจเอกชน ต้องสนับสนุนให้หน่วยงานของเอกชนและองค์กรเอกชนต่างๆ มีกติกากการทำงานที่โปร่งใส มีความรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้น ซื่อตรงเป็นธรรมต่อลูกค้า มีความรับผิดชอบต่อสังคม มีระบบตรวจสอบที่มีคุณภาพ มีมาตรฐานการให้บริการร่วมทำงานกับภาครัฐและประชาชนอย่างราบรื่นและไว้วางใจซึ่งกันและกัน

๓. ภาคประชาชน ต้องสร้างความตระหนักตั้งแต่ระดับปัจเจกบุคคลถึงระดับกลุ่มประชาสังคม ในเรื่องสิทธิหน้าที่ และความรับผิดชอบต่อเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เพื่อเป็นพลังของประเทศที่มีคุณภาพ มีความรู้ ความเข้าใจในหลักการของการสร้างกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

## แนวทางป้องกันการไม่ให้เกิดการทุจริต

การป้องกันการคอร์รัปชันมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดในการลดระดับการคอร์รัปชันในระยะยาว หลักการคือลดโอกาสหรือปิดช่องโหว่ที่นำไปสู่การคอร์รัปชันได้ง่าย ๆ มีการทดสอบ ความซื่อสัตย์ของข้าราชการเป็นครั้งคราว และแสวงหาข้อมูลเรื่องการคอร์รัปชันภายในหน่วยงานต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง

หน่วยงานที่มีปัญหาการคอร์รัปชัน เช่น กรมตำรวจ กรมที่ดิน กรมโยธาธิการ บางหน่วยงานในกระทรวงศึกษาธิการ ฯลฯ ให้ตั้งหน่วยงานเพื่อรับข้อร้องเรียนเรื่องการคอร์รัปชันของตนเองขึ้นมา มีหน้าที่เพื่อรับฟังปัญหาและหาทางแก้ไข

แนวทางแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชันภายในหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งแต่ละหน่วยงานควรทำเองได้ ควรประกอบด้วยวิธีการป้องกันต่าง ๆ เช่น

1. ปรับปรุงระเบียบกฎเกณฑ์ของการให้บริการประชาชนให้เรียบง่าย ลดโอกาสที่ข้าราชการจะใช้อำนาจเพื่อการคอร์รัปชัน
2. การจับตามดูเพื่อประเมินพฤติกรรมคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในหน่วยงานที่มีการร้องเรียนเรื่องการคอร์รัปชันหนาหู หรือมีเหตุการณ์เกิดขึ้น อาจใช้ทั้งระบบจัดตั้งกล้องถ่าย วีดีโอ และการใช้สายสืบภายในโดยมิบอกเล่าให้ข้าราชการทราบหัวหน้าสำนักงานจะต้องหุตาไวกเกี่ยวกับเรื่องเหล่านี้ แสวงหาทางกระจายกลุ่มคนที่อาจรวมหัวกันตั้ง “แก๊ง” ดังกล่าว
3. ลดโอกาสการคอร์รัปชัน โดยการสับเปลี่ยนบุคคล หรือการโยกย้ายหน่วยงานที่ทำบ่อยครั้ง เพื่อป้องกันการรวมกลุ่มจัดตั้ง “แก๊ง” หรือ syndicate ในการคอร์รัปชัน
4. จับตามดูพฤติกรรมของระดับหัวหน้างาน ซึ่งจากประสบการณ์ของประเทศต่าง ๆ พบว่า ข้าราชการระดับหัวหน้ามีแนวโน้มจะคอร์รัปชันสูง แล้วจึงหาวิธีการอันเดียวกัน จับตามดูพฤติกรรมของข้าราชการระดับรองลงมา
5. ผู้ที่มีหน้าที่ดูแลเรื่องการเงินทุกระดับต้องได้รับการพิจารณาคัดเลือกเป็นพิเศษ และควรต้องแจ้งมูลค่าทรัพย์สินของตนเองและครอบครัวแก่ทางการพร้อมหลักฐานทุกปีเพื่อป้องกันมิให้รั่วรอยผิดปรกติจากการคอร์รัปชัน
6. ทุกหน่วยงานที่มีปัญหาการคอร์รัปชันต้องมีหน่วยงานวิจัยลู่ทางการคอร์รัปชันในสำนักงาน รวมทั้งศึกษาลักษณะประเภทบุคคลที่มีแนวโน้มจะทำการคอร์รัปชันจากกรณีที่เกิดขึ้นแล้ว
7. มีการทำ integrity test หรือการทดสอบเรื่องความซื่อตรงของข้าราชการในหน่วยงานเป็นครั้งเป็นคราว
8. จัดตั้งศูนย์ทำการสำรวจทัศนคติของสาธารณชนเพื่อประเมินผลการทำงานและการคอร์รัปชันของข้าราชการในสำนักงาน

## กฎหมายและบทลงโทษผู้กระทำความผิดโดยการทุจริต

ความผิดของผู้ที่กระทำการทุจริต

การทุจริต นั้น อาจทุจริตเป็นตัวเงินหรือเป็นประโยชน์อย่างอื่นก็ได้ ผู้ที่ทำความผิดจะต้องได้รับโทษทางอาญา เช่น มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 147 และมาตรา 157 ดังนี้

มาตรา 147 บัญญัติว่า “ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน มีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการหรือรักษาทรัพย์สินใด เบียดบังทรัพย์สินนั้นเป็นของตน หรือเป็นของผู้อื่นโดยทุจริต หรือโดยทุจริตยอมให้ผู้อื่นเอาทรัพย์สินนั้นเสีย ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสี่หมื่นบาท ”

มาตรา 157 บัญญัติว่า “ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ”

สำหรับความผิดทางวินัยของผู้ทุจริต พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 85 (1) บัญญัติไว้ว่า “การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริตเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง” ความผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ คณะรัฐมนตรีได้มีมติควรให้ลงโทษไล่ออกจากราชการ ซึ่งจะมีผลทำให้ผู้ถูกลงโทษไม่มีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จบำนาญ

สำหรับความผิดวินัยอย่างร้ายแรงเกี่ยวกับการทุจริตดังกล่าว มีองค์ประกอบ 2 ประการ คือ

1. มีหน้าที่ราชการที่จะต้องปฏิบัติ หน้าที่ราชการนั้น อาจเกิดจากกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หรือตามที่ได้รับมอบหมายก็ได้
2. ได้ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต

การปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการจะต้องเป็นกรณีที่จงใจหรือเจตนาที่จะไม่ปฏิบัติหน้าที่ของตน ไม่ใช่เป็นเรื่องพลั้งเผลอ หลงลืม หรือเข้าใจผิด คำว่า โดยทุจริตหมายถึง เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ซึ่งการแสวงหาประโยชน์ดังกล่าวนั้น อาจเป็นเงินทอง สิ่งของ หรือจะเป็นการได้รับบริการ ก็ได้ ทั้งนี้ โดยจะต้องเป็นประโยชน์ที่ไม่ควรได้หรือไม่สิทธิที่จะได้รับโดยชอบธรรมหรือชอบด้วยระเบียบหรือกฎหมาย ไม่ว่าจะตนเองหรือผู้อื่นจะได้ประโยชน์ดังกล่าวก็ตาม

## อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. ๒๐๐๓

เริ่มมีผลใช้บังคับกับประเทศไทยในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นวันที่ ๓๐ หลังจากวันที่ประเทศไทยยื่นสัตยาบันสารตามข้อ ๖๘ วรรค ๒ ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ( United Nations Convention Against Corruption-UNCAC) ค.ศ.๒๐๐๓

หมวด ๒ มาตรการป้องกันการทุจริต

ข้อ ๘ จรรยาบรรณสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

### รัฐภาคีต้องดำเนินการอย่างจริงจัง ดังนี้

- รัฐภาคีต้องส่งเสริมความมีคุณธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต และความรับผิดชอบในหมู่เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของตน
- รัฐภาคีต้องพิจารณาถึงแนวคิดริเริ่มที่เกี่ยวข้องขององค์การระดับภูมิภาค องค์การระหว่างภูมิภาคและองค์การพหุภาคี เช่น จรรยาบรรณระหว่างประเทศสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งระบุในภาคผนวกของข้อมติสมัชชาสหประชาชาติที่ ๕๑/๕๙ เมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ค.ศ.๑๙๙๖ ทั้งนี้ ในกรณีที่เหมาะสมและโดยเป็นไป ตามหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของตน

### รัฐภาคีต้องทุ่มเทความพยายามในการดำเนินการ ดังนี้

- ให้มีการบังคับใช้จรรยาบรรณหรือมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมการปฏิบัติหน้าที่ราชการอย่างถูกต้อง น่าเคารพ และเหมาะสม ทั้งนี้ภายในระบบกฎหมายและสถาบันของตน
- ต้องพิจารณาจัดทำมาตรการและระบบที่อำนวยความสะดวกแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการรายงานการกระทำการทุจริต หากในการปฏิบัติหน้าที่ของตนพบว่ามีกรกระทำเช่นว่านี้ ทั้งนี้โดยเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของกฎหมายภายในของตน
- ต้องพยายามจัดทำมาตรการและระบบที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐจัดทำคำแถลงต่อเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง นอกจากประการอื่นแล้ว รวมถึงกิจกรรมนอกเหนือจากการทำงาน การลงทุนสินทรัพย์ และของขวัญหรือผลประโยชน์จำนวนมากของตน ซึ่งสิ่งเหล่านี้ อาจทำให้เกิดการขัดกันซึ่งผลประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตนในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ในกรณีที่เหมาะสมและโดยเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของกฎหมายภายในของตน
- ต้องพิจารณานำมาตรการทางวินัยหรือมาตรการอื่นใดมาใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งฝ่าฝืน จรรยาบรรณหรือมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม ซึ่งจัดทำขึ้นตามข้อนี้ ทั้งนี้โดยเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของกฎหมายภายในของตน

## จรรยาบรรณสากลของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

### ๑. หลักการทั่วไป

- ๑.๑ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามที่กำหนดในกฎหมายแต่ละประเทศ เป็นผู้ดำรงตำแหน่งอันน่าเชื่อถือซึ่งบ่งบอกถึงหน้าที่ในการปฏิบัติเพื่อประดษยชนสาธารณสุข ดังนั้น ความซื่อสัตย์อันเป็นที่สุดของเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงได้แก่ความซื่อสัตย์ต่อผลประดษยชนสาธารณสุขของชาติ ดังที่แสดงออกผ่านทางสถาบันประชาธิปไตยต่างๆ ของรัฐ
- ๑.๒ เจ้าหน้าที่ของรัฐพึงประกันว่าตนจะปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ตามกฎหมาย หรือนโยบายในการบริหารเจ้าหน้าที่ของรัฐพึงกระทำเป็นนิจเพื่อประกันว่าทรัพยากรสาธารณะซึ่งตนมีหน้าที่รับผิดชอบจะได้รับการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด
- ๑.๓ เจ้าหน้าที่ของรัฐพึงเอาใส่ใจ มีความเป็นธรรม และปราศจากความลำเอียงในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ โดยเฉพาะในความสัมพันธ์กับสาธารณสุข เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่พึงให้การปฏิบัติเป็นพิเศษต่อกลุ่มหรือบุคคลใดโดยไม่สมควร รวมทั้งไม่พึงใช้อำนาจหน้าที่ ที่มีของตนในทางมิชอบโดยเด็ดขาด

### ๒. ผลประดษยชนขัดกัน และการขาดคุณสมบัติ

- ๒.๑ เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่พึงใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ของตนในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนหรือผลประโยชน์ทางการเงินอันไม่สมควรสำหรับตนเองหรือสมาชิกในครอบครัวไม่พึงประกอบธุรกรรม เข้ารับตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือมีผลประโยชน์ทางการเงิน การค้าหรือผลประโยชน์อื่นใดในทำนองเดียวกัน ซึ่งขัดกับตำแหน่ง บทบาทหน้าที่ หรือการปฏิบัติในตำแหน่ง หรือบทบาทหน้าที่นั้น
- ๒.๒ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามขอบเขตที่กำหนดโดยตำแหน่งหน้าที่ของตน ภายใต้กฎหมายหรือนโยบายในการบริหาร พึงแจ้งเกี่ยวกับผลประโยชน์ทางธุรกิจ การค้า และการเงิน หรือกิจการอันทำเพื่อผลตอบแทนทางการเงิน ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลประดษยชนขัดกันได้ ในสถานการณ์ที่มีโอกาสจะเกิด หรือที่ดูเหมือนว่าได้เกิดกรณีผลประดษยชนขัดกันขึ้นระหว่างหน้าที่และผลประโยชน์ส่วนตนของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใด เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นพึงปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดไว้เพื่อลดหรือขจัดซึ่งผลประดษยชนขัดกันนั้น
- ๒.๓ เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่พึงใช้เงิน ทรัพย์สิน บริการ หรือข้อมูลซึ่งได้มาจากการปฏิบัติงาน หรือเป็นผลมาจากการปฏิบัติงาน เพื่อกิจการอื่นใดอันไม่เกี่ยวข้องกับงานในตำแหน่งหน้าที่โดยไม่สมควรอย่างเด็ดขาด
- ๒.๔ เจ้าหน้าที่ของรัฐ พึงปฏิบัติตามมาตรการซึ่งกำหนดโดยกฎหมายหรือนโยบายในการบริหารเพื่อมิให้ใช้ผลประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่เดิมของตนโดยไม่สมควรเมื่อพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ไปแล้ว

### ๓. การแสดงทรัพย์สิน

เจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามตำแหน่งหน้าที่ของตน และตามที่กฎหมายหรือนโยบายในการบริหารได้อนุญาต หรือบังคับไว้ พึงปฏิบัติตามข้อบังคับในการแสดง หรือเปิดเผยทรัพย์สินและหนี้สิน และหากเป็นไปได้ ให้รวมถึงทรัพย์สิน และหนี้สินของภรรยา และ/หรือผู้อยู่ในอุปการะ ของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นด้วย

### ๔. การรับของขวัญหรือของกำนัลอื่น

เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่พึงเรียกร้อง หรือรับของขวัญหรือของกำนัลอื่น ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม ซึ่งอาจมี อิทธิพลต่อการปฏิบัติงานตามบทบาท การดำเนินงานตามหน้าที่ หรือการวินิจฉัยของตน

### ๕. ข้อมูลที่เป็นความลับ

เจ้าหน้าที่ของรัฐพึงปกปิดข้อมูลที่มีลักษณะเป็นความลับซึ่งอยู่ในความครอบครองของตนเว้นแต่มีเหตุ บังคับให้จำต้องดำเนินการเป็นอย่างอื่น โดยกฎหมายของประเทศ การปฏิบัติหน้าที่หรือความจำเป็นในการยุติธรรม ข้อจำกัดนี้ให้ใช้บังคับตลอดถึงแม้ผู้นั้นจะพ้นจากตำแหน่งหน้าที่แล้ว

### ๖. กิจกรรมทางการเมือง

กิจกรรมทางการเมือง หรือกิจกรรมอื่นๆ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งอยู่นอกเหนือขอบเขตในตำแหน่ง หน้าที่ จักต้องสอดคล้องตามกฎหมายและนโยบายในการบริหาร โดยไม่เป็นไปในทางที่บั่นทอนความมั่นใจของ สาธารณชนต่อการปฏิบัติงานตามหน้าที่ความรับผิดชอบโดยไม่ลำเอียงของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น

พระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

พ.ศ. ๒๕๔๒

(แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๕๐ และฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๕๔)



มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีตำแหน่ง หรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ และให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางการปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ

หมวด ๙

การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม

มาตรา ๑๐๐ ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดดำเนินกิจการดังต่อไปนี้

- (๑) เป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบหรือดำเนินคดี
- (๒) เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่เข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจกำกับดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี
- (๓) รับสัมปทานหรือคองถัวซึ่งสัมปทานจากรัฐ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ

รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน ทั้งนี้ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว

(๔) เข้าไปมีส่วนได้เสียในฐานะเป็นกรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน พนักงานหรือ

ลูกจ้างในธุรกิจของเอกชนซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับ ดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐที่

เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดอยู่หรือปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งโดยสภาพของ

ผลประโยชน์ของธุรกิจของเอกชนนั้นอาจขัดหรือแย้งต่อประโยชน์ส่วนรวม หรือประโยชน์ทางราชการ

หรือกระทบต่อความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น

เจ้าหน้าที่ของรัฐตำแหน่งใดที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินกิจการตามวรรคหนึ่ง

ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา๙๔

ให้นำบทบัญญัติในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับกับคู่สมรสของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามวรรค

สอง โดยให้ถือว่าการดำเนินกิจการของคู่สมรสดังกล่าว เป็นการดำเนินกิจการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

มาตรา ๑๐๑ ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๐๐ มาใช้บังคับกับการดำเนินกิจการของผู้ซึ่งพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ  
มาแล้วยังไม่ถึงสองปีโดยอนุโลม เว้นแต่การเป็นผู้ถือหุ้นไม่เกินร้อยละห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ในบริษัท  
มหาชนจำกัด ซึ่งมีใช้บริษัทที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐๐ (๒) ที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วย  
หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

มาตรา ๑๐๒ บทบัญญัติมาตรา ๑๐๐ มิให้นำมาใช้บังคับกับการดำเนินกิจการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่  
มีอำนาจกำกับ ดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบการดำเนินงานของบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดมอบหมายให้ปฏิบัติ  
หน้าที่ในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่หน่วยงานของรัฐถือหุ้นหรือเข้าร่วมทุน

มาตรา ๑๐๓ ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคล นอกเหนือจากทรัพย์สินหรือ  
ประโยชน์อันควรได้ตามกฎหมาย หรือกฎ ข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เว้นแต่การรับ  
ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาตามหลักเกณฑ์และจำนวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด๙๕บทบัญญัติใน  
วรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดของผู้ซึ่งพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมาแล้วไม่ถึงสองปี  
ด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๑๐๓/๑ ๙๖บรรดาความผิดที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ให้ถือเป็นความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือความผิดต่อตำแหน่ง  
หน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาด้วย

มาตรา ๑๒๒ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา ๑๐๐ มาตรา ๑๐๑ หรือมาตรา ๑๐๓ ต้องระวางโทษจำคุกไม่  
เกินสามปีหรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

กรณีความผิดตามมาตรา ๑๐๐ วรรคสาม หากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดพิสูจน์ได้ว่า ตนมิได้รู้เห็นยินยอมด้วยในการที่ คู่สมรสของตนดำเนินกิจการตามมาตรา ๑๐๐ วรรคหนึ่ง ให้ถือว่าผู้นั้นไม่มีความผิด

มาตรา ๑๒๓ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปีหรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๑๒๓/๑ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปีหรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มีผลบังคับใช้ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๔