

บทที่ ๑ บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ทรงพระราชทานพระบรมราโชวาท เนื่องในวันข้าราชการพลเรือน ประจำปี ๒๕๕๗ ณ วังไกลกังวล วันที่ ๒๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ ความว่า

“ข้าราชการไม่ว่าจะอยู่ในตำแหน่งใด ระดับไหน มีหน้าที่อย่างไร ล้วนแต่มีส่วนสำคัญ อยู่ในงานของแผ่นดินทั้งสิ้น ทุกคนจึงต้องตั้งใจปฏิบัติหน้าที่โดยเต็มกำลังความสามารถ ด้วยอุดมคติ ด้วยความเข้มแข็งเสียสละ และระมัดระวังให้การทุกอย่างในหน้าที่เป็นไปอย่างถูกต้องเที่ยงตรง ด้วยความระลึกรู้ตัวอยู่เสมอว่า การปฏิบัติตัวปฏิบัติงานของตน มีผลเกี่ยวเนื่องถึงสุขทุกข์ของประชาชน ตลอดจนความเจริญขึ้นหรือเสื่อมลงของประเทศชาติ”^๑

พระบรมราโชวาทดังกล่าว พระราชทานให้แก่ข้าราชการให้มีจิตสำนึก ทศนคติ และพฤติกรรมในการทำงานที่ยึดมั่นในประโยชน์ของประชาชน ยึดถือความถูกต้องเป็นธรรม มีความซื่อสัตย์สุจริต และมุ่งมั่นปฏิบัติหน้าที่ให้สำเร็จทันการ เป็นที่ยอมรับและศรัทธาของประชาชน ซึ่งทุกรัฐบาลต้องน้อมนำพระบรมราโชวาทมาปฏิบัติ โดยให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการหรือสำนักงาน ก.พ. เป็นผู้พัฒนาข้าราชการให้เป็นข้าราชการที่ดี และเผยแพร่พระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวให้แก่ข้าราชการและประชาชนทั่วไปได้รับทราบและยึดถือเป็นแนวปฏิบัติเรื่อยมา

เมื่อพิจารณาถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ ๑ ถึง ๑๑ จะเห็นได้ว่าการจัดทำแผนพัฒนาประเทศของไทยนับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ ถึงฉบับที่ ๑๐ มีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องภายใต้สถานการณ์ เงื่อนไข และการเปลี่ยนแปลงในมิติต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐-๒๕๔๔) เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการวางแผนพัฒนาประเทศที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคมและมุ่งให้ “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” พร้อมทั้งปรับเปลี่ยนวิธีการพัฒนาเป็นบูรณาการแบบองค์รวมเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่สมดุล ต่อมาแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๕-๒๕๔๙) ได้ัญเชิญ “ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” เป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาและบริหารประเทศ ควบคู่ไปกับกระบวนการพัฒนาแบบบูรณาการเป็นองค์รวมที่มี “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” ต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๘ สำหรับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๕๐-๒๕๕๔) ยังคงน้อมนำ “ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” มาเป็นแนวทางปฏิบัติ และให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่ยึด “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” ต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๘-๙ และการพัฒนาที่สมดุลทั้งคน สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม โดยมีการเตรียม “ระบบภูมิคุ้มกัน” ด้วยการเสริมสร้างความเข้มแข็งของ

^๑ สำนักงานข้าราชการพลเรือน. พระบรมราโชวาท พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในวันข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช ๒๕๕๗. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.ocsc.go.th/ocsc/th/index.php?option=com...id...> [๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘].

ทุนที่มีอยู่ในประเทศและการบริหารจัดการความเสี่ยงให้พร้อมรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทั้งภายนอกและภายในประเทศ เพื่อมุ่งสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน และความอยู่เย็นเป็นสุขของคนไทยทุกคน ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๐ สังคมไทยได้น้อมนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปประยุกต์ใช้อย่างกว้างขวางทุกภาคส่วน ส่งผลให้ประเทศไทยเข้มแข็ง มีภูมิคุ้มกันสูงขึ้นในหลายด้าน และสามารถปรับตัวรับมือกับภาวะวิกฤตเศรษฐกิจโลกได้อย่างมีประสิทธิภาพ สะท้อนได้จากดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขของคนไทยโดยรวมที่ไม่ได้รับผลกระทบและอยู่ระหว่างร้อยละ ๖๖-๖๘ มีปัจจัยด้านเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง การมีงานทำ ความเข้มแข็งของชุมชน และความอบอุ่นของครอบครัวที่ส่งผลดีต่อความอยู่เย็นเป็นสุข อย่างไรก็ตามปัจจัยที่ยังเป็นอุปสรรค ได้แก่ ความสมานฉันท์ในสังคม สภาพแวดล้อมและระบบนิเวศขาดความสมดุล ความเสี่ยงจากปัญหาเสียดินที่สูงขึ้น รวมถึงสุขภาพของคนไทยลดลงจากคุณภาพการศึกษาที่เป็นปัญหา สอดคล้องกับการติดตามประเมินผลการพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๐ ที่ประสบความสำเร็จน่าพอใจ เศรษฐกิจของประเทศไทยเข้มแข็งและเริ่มเติบโตอย่างมีคุณภาพ การขยายตัวเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๗.๘ ในปี ๒๕๕๓ หลังจากระลอกตัวอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ ๕.๑ ในปี ๒๕๔๙ และหดตัวลงร้อยละ ๒.๓ ในปี ๒๕๕๒ คุณภาพชีวิตของคนไทยดีขึ้น มีหลักประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมที่หลากหลาย และความยากจนลดลง แต่ต้องให้ความสำคัญต่อเนื่องกับการพัฒนาคุณภาพคนและสังคม การสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และความโปร่งใสในการบริหารจัดการภาครัฐ รวมทั้งการสนับสนุนให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรมและการกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนา เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย การพัฒนาในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๙) ประเทศไทยจะต้องเผชิญกับกระแสการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญทั้งภายนอกและภายในประเทศที่ปรับเปลี่ยนเร็วและซับซ้อนมากยิ่งขึ้น เป็นทั้งโอกาสและความเสี่ยงต่อการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะข้อผูกพันที่จะเป็นประชาคมอาเซียนในปี ๒๕๕๘ จึงจำเป็นต้องนำภูมิคุ้มกันที่มีอยู่พร้อมทั้งเร่งสร้างภูมิคุ้มกันในประเทศให้เข้มแข็งขึ้นมาใช้ในการเตรียมความพร้อมให้แก่คน สังคม และระบบเศรษฐกิจของประเทศให้สามารถปรับตัวรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสม สามารถพัฒนาประเทศให้ก้าวหน้าต่อไป^๒

ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์สุขที่ยั่งยืนตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงแผนพัฒนาและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ ๘ จนถึงปัจจุบัน ยังคงมุ่งเน้นการพัฒนาคนให้เป็นคนดีคนเก่งของสังคมไทย หน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องก็พยายามดำเนินการด้วยความโปร่งใส แต่ยังคงมีการทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้นในสังคมไทยอย่างต่อเนื่องและมีแนวโน้มที่จะรุนแรงขึ้น เพราะระบบราชการเป็นระบบที่ใหญ่โต ประกอบด้วยบุคลากร งบประมาณ และอำนาจตามตัวบทกฎหมาย ตลอดจนดุลพินิจอันกว้างขวางของเจ้าหน้าที่ซึ่งสามารถให้คุณให้โทษให้ความสะดวก หรือเป็นอุปสรรคต่อการทำมาหากินและการดำรงชีวิตได้ แต่น่าเสียดายว่าในเวลาที่ผ่านมา ระบบราชการและเจ้าหน้าที่บางส่วนกลายเป็นสาเหตุหนึ่งของความขัดแย้งในสังคมตั้งแต่ระดับท้องถิ่นจนถึงระดับประเทศ เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศเพราะติดขัดที่กฎระเบียบนานาประการซึ่งมีมาแต่อดีต และยังมีได้แก่ไขให้ทันกระแสความเปลี่ยนแปลงของโลก ทั้งยังไม่อาจใช้เป็นกลไกเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันกับนานาประเทศ เช่น เสียค่าใช้จ่ายสูง ใช้เวลามาก มีการขออนุญาตซ้ำซ้อน ใช้ระบบตรวจสอบที่ไม่จำเป็นจนเป็นภาระแก่

^๒ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๙, (กรุงเทพมหานคร : สำนักนายกรัฐมนตรี, ๒๕๕๔), หน้า ๑-๒.

ประชาชน บางครั้งปล่อยปละละเลย สลับกับการเข้มงวดกวดขัน จัดระเบียบแบบไฟไหม้ฟาง มีการทุจริตคอร์รัปชันสร้างความไม่เป็นธรรมและเหลื่อมล้ำในสังคม ไม่จูงใจให้นักลงทุนเข้ามาประกอบการในประเทศ ดังที่ปรากฏในผลการสำรวจหรือรายงานประจำปีของหน่วยงานต่างประเทศบางแห่ง เกี่ยวกับการจัดอันดับความน่าเชื่อถือและความสะดวกหรือยากง่ายในการทำธุรกิจในประเทศไทย^๓

จากการจัดอันดับดัชนีธรรมาภิบาลในภาครัฐที่ธนาคารโลกได้ทำการวิจัยจาก ๑๙๖ ประเทศ^๔ ได้ปรากฏผลงานด้านธรรมาภิบาลของภาครัฐในประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๖ – ๒๕๕๖ ดังนี้

ตารางที่ ๑.๑ การจัดอันดับดัชนีธรรมาภิบาลภาครัฐของประเทศไทย โดยธนาคารโลก

ธรรมาภิบาล	อันดับที่	
	ปี พ.ศ. ๒๕๔๖	ปี พ.ศ. ๒๕๕๖
ด้านประสิทธิภาพรัฐบาล	๖๕	๗๔
ด้านการแก้ปัญหาคอร์รัปชัน	๙๑	๙๘
ด้านกฎระเบียบและการกำกับดูแล	๖๗	๘๐
ด้านการบังคับใช้กฎหมาย	๘๓	๙๔

ที่มา: มูลนิธิสถาบันอนาคตไทย

สำนักผู้ตรวจการแผ่นดินโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน มีบทบาทในการดำเนินการด้านจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐ มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งกำหนดให้ภาครัฐต้องจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม เพื่อป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบและเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ มีหน้าที่ในภาพรวมคือ พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี ๑) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และ ๒) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ในส่วนอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดให้มีการดำเนินการตามแนวนโยบายราชการบริหารแผ่นดิน มุ่งเน้นพัฒนาคุณภาพคุณธรรมและจริยธรรม มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำประมวลจริยธรรมกับหน่วยงานทุกภาคส่วนของภาครัฐ ตามมาตรา ๒๗๙ หากเป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าการกระทำความผิดดังกล่าวมีผลกระทบต่อความเสียหายต่อส่วนรวมหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจพิจารณาและสอบสวนโดยไม่ต้องมีการร้องเรียนก็ได้ สำหรับสถิติเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับ จริยธรรมเรียงอันดับจากมากไปน้อยได้แก่ พฤติกรรมไม่เหมาะสม ทุจริตต่อหน้าที่ การบริหารงานบุคคลไม่เป็นธรรม การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย พฤติกรรมฝ่าฝืน กระบวนการพิจารณาอรรถคดีศาล ผลประโยชน์ทับซ้อน^๕

^๓ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ วันศุกร์ที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๗, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๕๗), หน้า ๑๗-๑๘.

^๔ ศิริกัญญา ตันสกุล และ เศรษฐวุฒิ สุทธิวาทณฤพฒิ, ข้อเท็จจริง ๑๐ ปี ระบบข้าราชการไทย, (กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิสถาบันอนาคตไทยศึกษา, ๒๕๕๘), หน้า ๓.

^๕ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, ๑๒ ปี ผู้ตรวจการแผ่นดิน, (นนทบุรี : สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, ๒๕๕๔), หน้า ๓๐-๓๒.

มีรายงาน จากสำนักผู้ตรวจการแผ่นดินเกี่ยวกับจำนวนเรื่องร้องเรียนที่ได้รับ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ จำนวน ๓,๔๒๐ เรื่อง และดำเนินการแล้วเสร็จ ๒,๘๙๗ เรื่อง^๖ จำแนกตามหน่วยงานที่ถูกร้องเรียนใน ๕ อันดับแรก ได้ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ ๑.๒ เรื่องร้องเรียนที่ดำเนินการแล้วเสร็จ ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ จำนวน ๒,๘๙๗ เรื่อง จำแนกตามหน่วยงานที่ถูกร้องเรียน

อันดับที่	หน่วยงานที่ถูกร้องเรียน	รวม
๑	กระทรวงมหาดไทย	๑,๐๔๘
๒	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	๔๑๒
๓	กระทรวงศึกษาธิการ	๒๑๔
๔	หน่วยงานราชการอิสระ	๑๔๔
๕	กระทรวงยุติธรรม	๑๒๕

ที่มา: สำนักผู้ตรวจการแผ่นดิน

ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงานข้าราชการพลเรือน ทำการศึกษาวិจัยโครงการ “สำรวจสถานภาพจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ปี พ.ศ. ๒๕๕๔” โดย ชนิษฐา สารพิมพา^๗ เพื่อศึกษาการรับรู้เกี่ยวกับเนื้อหาและแนวทางดำเนินการตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ในด้านพฤติกรรมตามประมวลจริยธรรม รวมทั้งความคิดเห็นต่อสถานการณ์ทางจริยธรรมภายในหน่วยงาน ผลการวิจัยปรากฏว่า กลุ่มข้าราชการตัวอย่างที่มีการรับรู้เนื้อหาเกี่ยวกับประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนได้ถูกต้องมากที่สุดคือ กระทรวงมหาดไทย รับรู้เฉลี่ยร้อยละ ๕๑.๖๕ โดยมีกรมที่รับรู้มากที่สุดคือ กรมที่ดิน รับรู้เฉลี่ยร้อยละ ๕๙.๐๑ โดยมีประเด็นที่รับรู้ถูกต้องมากที่สุดได้แก่ การไม่แสวงหาประโยชน์ในทางมิชอบ รองลงมาคือ การรับรู้เกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อหน้าที่ และอันดับถัดมาคือ การรับรู้ว่ามีประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน จัดทำขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐

นอกจากนี้รายงานการวิจัย “จริยธรรมในวิชาชีพข้าราชการพลเรือน”^๘ เกี่ยวกับการมาตรการในการลงโทษการประพฤติผิดประมวลจริยธรรมของข้าราชการพลเรือน ด้านสภาพการประพฤติผิดประมวลจริยธรรมของข้าราชการในหน่วยงาน ในส่วนสภาพ ๑. การประพฤติผิดประมวลจริยธรรมในหน่วยงาน พบว่า ประเด็นประมวลจริยธรรม ที่พบเห็นมีการประพฤติผิดในหน่วยงานมากที่สุด ๕ ลำดับแรก ได้แก่ ๑) การเบียดบังเวลาราชการ ๒) การทำผิดระเบียบราชการ ๓) การไม่อุทิศเวลาให้ราชการเอาเวลาราชการไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว ๔) ใช้ทรัพย์สินของทางราชการเพื่อหาประโยชน์ส่วนตัว ๕) การเห็นประโยชน์ส่วนตนสำคัญกว่าประโยชน์ของทางราชการ และสำหรับประเด็นประมวลจริยธรรมฯ ที่พบเห็นมีการประพฤติผิดในหน่วยงาน น้อยที่สุด ๕ ลำดับคือ ๑) การ

^๖ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, รายงานประจำปี ๒๕๕๖, (นนทบุรี : สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, ๒๕๕๔), หน้า ๖๐.

^๗ ชนิษฐา สารพิมพา, รายงานการสำรวจสถานภาพจริยธรรมข้าราชการพลเรือน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานข้าราชการพลเรือน, ๒๕๕๔), หน้า ๑-๓.

^๘ ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัด และคณะ, จริยธรรมในวิชาชีพข้าราชการพลเรือน, รายงานวิจัย, (สำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย, ๒๕๕๖).

ไม่ยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ๒) การบิดเบือนข้อเท็จจริงและให้ข้อมูลข่าวสารที่ไม่ถูกต้องแก่ประชาชน ๓) การประพฤติที่ทำให้เกิดความเสื่อมเสียชื่อเสียง และภาพลักษณ์ของทางราชการ ๔) การหลีกเลี่ยง กฎหมายเพื่อให้เกิดประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน และ ๒. การดำเนินการของข้าราชการหากพบเห็นการประพฤติผิดประมวลงจริยธรรมในหน่วยงานพบว่า จะรายงานผู้บังคับบัญชา หากตนเองพบเห็นการประพฤติผิดประมวลงจริยธรรม ถัดมาระบุว่า จะอยู่ เฉย ๆ ไม่รายงาน โดยมีเหตุผลเรียงลำดับดังนี้ ๑) ระบวากลัวเดือดร้อนไม่มั่นใจว่าจะได้รับการดูแล ๒) คิดว่าเป็นเรื่องปกติที่อาจเกิดขึ้นได้ ๓) อื่น ๆ โดยระบุประเด็นว่า คนที่ประพฤติผิดส่วนมากเป็นคนของผู้ใหญ่ จะต้องปรึกษากับเพื่อนที่ทำงานก่อนตัดสินใจ ควรมีข้อเท็จจริงที่แน่ชัดก่อน มีมิตรดีกว่าศัตรู และตักเตือนผู้ประพฤติให้เลิกประพฤติหากไม่เชื่อฟังจึงค่อยรายงานผู้บังคับบัญชาต่อไป

จากการสำรวจสถานภาพจริยธรรมข้าราชการพลเรือน โดยกลุ่มข้าราชการที่มีความรู้และเข้าใจด้านเนื้อหาและแนวทางดำเนินการตามประมวลจริยธรรมมากที่สุดเป็นอันดับหนึ่งคือกระทรวงมหาดไทย แต่สำนักผู้ตรวจการแผ่นดิน (ตามตารางที่ ๑.๒) กลับได้รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการประพฤติผิดจริยธรรมเป็นกลุ่มข้าราชการที่สังกัดกระทรวงมหาดไทยเป็นอันดับหนึ่ง ทั้งนี้ อาจเพราะเป็นกระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวงหลักในการบริหารจัดการและบูรณาการทุกภาคส่วนเพื่อบำบัดทุกข์ บำรุงสุขประชาชน มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การอำนวยความสะดวกเป็นธรรมของสังคม การส่งเสริมและพัฒนาการเมืองการปกครอง การพัฒนาการบริหารราชการส่วนภูมิภาค การปกครองท้องถิ่น การส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและพัฒนาชุมชน การทะเบียนราษฎร ความมั่นคงภายใน กิจการสาธารณภัย และการพัฒนาเมือง และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนด โดยมีพันธกิจ คือ ๑) กำกับดูแล จัดระบบการบริหารการปกครองส่วนภูมิภาค การปกครองท้องถิ่น การปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งส่งเสริมการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ๒) รักษาความสงบเรียบร้อย ความมั่นคงภายใน และเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีกับต่างประเทศ ๓) อำนวยความเป็นธรรมและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในระดับพื้นที่ ๔) ส่งเสริมการพัฒนาเมือง โครงสร้างกายภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ๕) เสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน และสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ๖) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และ ๗) ให้บริการประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและจัดเก็บข้อมูลพื้นฐานเพื่อการบริหารและพัฒนาประเทศ^๔

ทั้งนี้กระทรวงมหาดไทยได้ยึดหลักจริยธรรมภายใต้ประมวลจริยธรรมของสำนักงานข้าราชการพลเรือน ซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗๙ ซึ่งกำหนดให้มาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภทให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมที่กำหนดขึ้น เพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวมและประเทศชาติ มีความเป็นกลางทางการเมือง อำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชนตามหลักธรรมาภิบาล โดยจะต้องยึดมั่นในค่านิยมหลักของ

^๔ กระทรวงมหาดไทย, แผนยุทธศาสตร์กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๕๖-๒๕๖๑, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานปลัด กระทรวงมหาดไทย, ๒๕๕๖), หน้า ๑๔.

มาตรฐานจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ๙ ประการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ดังนี้ ๑) การยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรม ๒) การมีจิตสำนึกที่ดี ซื่อสัตย์ สุจริต และรับผิดชอบ ๓) การยึดถือประโยชน์ของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตน และไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน ๔) การยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง เป็นธรรม และถูกกฎหมาย ๕) การให้บริการแก่ประชาชนด้วยความรวดเร็ว มีอัธยาศัย และไม่เลือกปฏิบัติ ๖) การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างครบถ้วนถูกต้อง ไม่บิดเบือนข้อเท็จจริง ๗) การมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงานรักษามาตรฐาน มีคุณภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ ๘) การยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และ ๙) การยึดมั่นในหลักจรรยาวิชาชีพขององค์กร และจะต้องปฏิบัติตามจริยธรรมข้าราชการพลเรือนอีก ๑๐ ประการ ได้แก่ ๑) ข้าราชการต้องยึดมั่นในจริยธรรมและยืนหยัดกระทำในสิ่งที่ถูกต้องและเป็นธรรม ๒) ข้าราชการต้องมีจิตสำนึกที่ดีและความรับผิดชอบต่อหน้าที่ เสียสละปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรวดเร็ว โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ ๓) ข้าราชการต้องแยกเรื่องส่วนตัวออกจากตำแหน่งหน้าที่ และยึดถือประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตน ๔) ข้าราชการต้องละเว้นจากการแสวงประโยชน์ที่มีขอบโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ และไม่กระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวม ๕) ข้าราชการต้องเคารพและปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอย่างตรงไปตรงมา ๖) ข้าราชการต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรมเป็นกลางทางการเมือง ให้บริการแก่ประชาชนโดยมีอัธยาศัยที่ดี และไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ๗) ข้าราชการต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของทางราชการอย่างเคร่งครัด และรวดเร็ว ไม่ถ่วงเวลาให้เนิ่นช้าและใช้ข้อมูลข่าวสารที่ได้มาจากการดำเนินงานเพื่อการในหน้าที่และให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างครบถ้วน ถูกต้อง ทันการณ์ ไม่บิดเบือนข้อเท็จจริง ๘) ข้าราชการต้องมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน รักษาคุณภาพและมาตรฐานแห่งวิชาชีพโดยเคร่งครัด ๙) ข้าราชการต้องยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ๑๐) ข้าราชการต้องเป็นแบบอย่างที่ดีในการดำรงตน รักษาชื่อเสียงและภาพลักษณ์ของราชการโดยรวม^{๑๐}

จากวิกฤติการณ์ทุจริตคอร์รัปชันในสังคมไทย ได้กลายเป็นมະเร็งร้ายของระบบสังคมไทย เห็นได้จากปัจจัยและสาเหตุหลายประการข้างต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรมที่ดิน กรมการปกครอง สังกัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นกระทรวงหลักในการบริหารจัดการและบูรณาการทุกภาคส่วนเพื่อบำบัดทุกข์ บำรุงสุขประชาชน มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การอำนวยความสะดวกเป็นธรรมของสังคม การส่งเสริมและพัฒนาการเมืองการปกครอง การพัฒนาการบริหารราชการส่วนภูมิภาค การปกครองท้องถิ่น การส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและพัฒนาชุมชน การทะเบียนราษฎร ความมั่นคงภายใน กิจการสาธารณภัย และการพัฒนาเมือง และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดพันธกิจต่าง ๆ เหล่านี้ ข้าราชการจะต้องปฏิบัติต่อประชาชนอย่างมีจริยธรรม

ปัญหาข้อโกงหรือการคอร์รัปชัน ซึ่งส่วนใหญ่เกิดจากพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่รัฐจากการใช้อำนาจหน้าที่ให้คนให้โทษ ความสะกดก หรืออุปสรรค เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนด้วยการละเลยเพิกเฉย การไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย หรือการปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ

^{๑๐} สำนักงานข้าราชการพลเรือน, **ประมวลจริยธรรมของข้าราชการพลเรือน**. (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานข้าราชการพลเรือน, ๒๕๕๒), หน้า ๗๓-๘๐.

กฎระเบียบและการกำกับดูแล ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งก่อให้เกิดผลเสียหายต่อประสิทธิภาพของประเทศชาติโดยรวม หากเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ให้ความสำคัญและตระหนักในเรื่องจริยธรรมเพิ่มมากขึ้น ก็จะเป็นการเพิ่มภูมิคุ้มกันให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ประพฤติปฏิบัติในสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม เริ่มจากการสร้างจิตสำนึกที่ตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ และนำหลักพุทธธรรมมาบูรณาการทั้งในด้านการป้องกันคือ โลกบาลธรรม ได้แก่ หิริ คือ ความละอายชั่ว และโอตตปเปะ ความเกรงกลัวต่อการกระทำความผิด และด้านการส่งเสริมให้องค์การเข้มแข็งขึ้นคือ บุญกิริยาวัตถุ ๓ ประกอบด้วย ทาน คือ การแบ่งปัน ศีล คือ การรักษากายวาจาให้เรียบร้อย และ ภาวนา คือ การมีปัญญาเป็นเครื่องกำกับการทำงาน เพื่อร่วมกันป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดผลสัมฤทธิ์

ผู้วิจัยจึงเห็นว่า การแก้ปัญหาความไม่โปร่งใสในการปฏิบัติราชการให้สัมฤทธิ์ผล โดยมีคำถามในการวิจัยว่า สภาพทั่วไปและปัญหาอุปสรรคการดำเนินการตามหลักจริยธรรมของข้าราชการไทย สังกัดกระทรวงมหาดไทย เป็นอย่างไร หลักพุทธธรรมที่ส่งเสริมการพัฒนาตัวแบบจริยธรรมของข้าราชการ สังกัดกระทรวงมหาดไทย มีอะไรบ้าง และตัวแบบการพัฒนาจริยธรรมของข้าราชการ สังกัดกระทรวงมหาดไทย มีลักษณะอย่างไร โดยการนำหลักพุทธธรรมบูรณาการร่วมกับจริยธรรมของกระทรวงมหาดไทย ด้วยการเติมเต็มให้การดำเนินชีวิตทางโลกสมบูรณ์ด้วยหลักพุทธธรรม ซึ่งมีความเชื่อมั่นว่าการบูรณาการหลักพุทธธรรมเพื่อการพัฒนาตัวแบบจริยธรรมข้าราชการ สังกัดกระทรวงมหาดไทย จะเป็นต้นแบบที่สัมฤทธิ์ผลในการประยุกต์ตัวแบบจริยธรรมให้สอดคล้องกับหน่วยงานราชการหรือหน่วยงานอื่น ๆ และก่อให้เกิดประโยชน์อย่างเป็นรูปธรรมโดยส่วนรวมต่อประเทศอย่างยั่งยืน

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑.๒.๑ เพื่อศึกษาสภาพทั่วไปและปัญหาอุปสรรคการดำเนินการตามหลักจริยธรรมของข้าราชการ สังกัดกระทรวงมหาดไทย

๑.๒.๒ เพื่อศึกษาหลักพุทธธรรมที่ส่งเสริมการพัฒนาตัวแบบจริยธรรมของข้าราชการ สังกัดกระทรวงมหาดไทย

๑.๒.๓ เพื่อพัฒนาและนำเสนอตัวแบบจริยธรรมที่บูรณาการร่วมกับหลักพุทธธรรมของข้าราชการ สังกัดกระทรวง มหาดไทย

๑.๓ ปัญหาที่ต้องการทราบ

๑.๓.๑ สภาพทั่วไปและปัญหาอุปสรรคการดำเนินการตามหลักจริยธรรมของข้าราชการ สังกัดกระทรวงมหาดไทย เป็นอย่างไร

๑.๓.๒ หลักพุทธธรรมที่ส่งเสริมการพัฒนาตัวแบบจริยธรรมของข้าราชการ สังกัดกระทรวงมหาดไทย มีอะไรบ้าง

๑.๓.๓ การพัฒนาและนำเสนอตัวแบบจริยธรรมที่บูรณาการร่วมกับหลักพุทธธรรมของข้าราชการ สังกัดกระทรวงมหาดไทย มีลักษณะอย่างไร

๑.๔ ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาเรื่อง “การบูรณาการหลักพุทธธรรมเพื่อการพัฒนาตัวแบบจริยธรรมของข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย” ในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยแบบผสมวิธี (Mixed Methods Research) โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เป็นข้อมูลหลัก และใช้วิธีการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) เป็นข้อมูลรอง เพื่อสนับสนุนให้เกิดความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น โดยมุ่งเน้นการศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร และการสัมภาษณ์เชิงลึก รวมถึงการสังเกต กำหนดขอบเขตการศึกษาได้ดังนี้

๑.๔.๑ ขอบเขตด้านเนื้อหา ศึกษาการบูรณาการหลักพุทธธรรมเพื่อการพัฒนาตัวแบบจริยธรรมของข้าราชการ สังกัดกระทรวงมหาดไทย โดยศึกษา

- ๑) แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการบูรณาการ
- ๒) แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการพัฒนาตัวแบบ
- ๓) แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับจริยธรรม
- ๔) พัฒนาการจริยธรรมของข้าราชการไทย
- ๕) จริยธรรมของกระทรวงมหาดไทย
- ๖) หลักพุทธธรรมที่นำมาพัฒนาจริยธรรม
- ๗) งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- ๘) กรอบแนวคิดในการวิจัย

๑.๔.๒ ขอบเขตด้านตัวแปร

๑) ตัวแปรต้น ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา หน่วยงาน ตำแหน่ง สายงาน ประสบการณ์การทำงาน รายได้เฉลี่ยต่อเดือน

๒) ตัวแปรตาม ได้แก่ การบูรณาการหลักพุทธธรรมเพื่อการพัฒนาตัวแบบจริยธรรมของข้าราชการ สังกัดกระทรวงมหาดไทย

๑.๔.๓ ขอบเขตด้านประชากร/ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ประชากรที่ใช้วิจัยในครั้งนี้ คือ ข้าราชการ สังกัดกระทรวงมหาดไทย ได้แก่ กรมการปกครอง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรมที่ดิน และกลุ่มพระภิกษุ นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญด้านจริยธรรม พื้นที่จังหวัดนครราชสีมา ทั้งนี้ ข้อมูลสำคัญจะได้รับการสัมภาษณ์ คือ ข้าราชการระดับผู้บริหาร สังกัดกระทรวงมหาดไทย การสนทนากลุ่ม คือ พระภิกษุ และนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญด้านจริยธรรม และจากการสอบถาม คือ ข้าราชการระดับปฏิบัติการ สังกัดกระทรวงมหาดไทย

๑.๔.๔ ขอบเขตด้านพื้นที่ ข้าราชการ สังกัดกระทรวงมหาดไทย ส่วนกลาง กรุงเทพมหานคร คือ กรมการปกครอง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และกรมที่ดิน สำหรับแบบสอบถาม และการสัมภาษณ์เชิงลึก ในส่วนการสนทนาเป็นกลุ่มพระภิกษุ และนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญด้านจริยธรรม พื้นที่จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งข้อจำกัดการวิจัยในการสนทนากลุ่มในพื้นที่จังหวัดนครราชสีมาเนื่องจากระยะเวลา

๑.๔.๕ ขอบเขตด้านระยะเวลา การวิจัยครั้งนี้ อยู่ระหว่างเดือน มกราคม ๒๕๕๘ - กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

๑.๕ นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย

๑.๕.๑ การบูรณาการ หมายถึง การนำหลักพุทธธรรมผสมผสานเพิ่มเติมกับจริยธรรมของข้าราชการเดิมที่มีอยู่ หรือการเชื่อมโยงองค์ความรู้ให้มีความสัมพันธ์กัน สอดคล้องกับความต้องการตรงกับสภาพความเป็นจริงและมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการแก้ไขปัญหาจริยธรรมของข้าราชการ

๑.๕.๒ หลักพุทธธรรม หมายถึง หลักธรรมคำสอนในทางพุทธศาสนาที่เกี่ยวกับการพัฒนาจริยธรรม ได้แก่ หลักธรรมบุญกิริยาวัตถุ ๓ ประกอบด้วย ทานคือ การแบ่งปัน ศีลคือ การรักษากายวาจาให้เรียบร้อย และ ภาวนาคือ การมีปัญญาเป็นเครื่องกำกับการทำงาน และหลักธรรมโลกบาลธรรม ประกอบด้วย หิริคือความละอายบาป ละอายใจต่อการทำชั่ว โอตตัปปะคือ ความกลัวบาป เกรงกลัวต่อความชั่วและผลของกรรมชั่ว ด้วยความเคารพศรัทธาในความเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์

๑.๕.๓ การพัฒนาตัวแบบจริยธรรม หมายถึง กระบวนการเสริมสร้างสนับสนุนแนวทางหรือโครงสร้างจริยธรรมข้าราชการไทย จากการค้นหาสาเหตุของปัญหา ร่วมสรุปเป็นความเห็นชอบอย่างเป็นรูปธรรม แล้วนำมาเสนอเป็นนโยบายที่สามารถปฏิบัติและประเมินผลได้

๑.๕.๔ จริยธรรมของข้าราชการ สังกัดกระทรวงมหาดไทย หมายถึง การปฏิบัติตามข้อปฏิบัติที่เป็นคุณงามความดีที่ชอบของข้าราชการไทย ในด้านการยึดมั่นในจริยธรรม การมีจิตสำนึกที่ดี ซื่อสัตย์ สุจริต และรับผิดชอบ การยึดถือประโยชน์ของประเทศไทย ไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน การยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้องเป็นธรรมและถูกกฎหมาย การให้บริการด้วยความรวดเร็ว มีอัธยาศัยไมตรีเลือกปฏิบัติ การให้ข้อมูลข่าวสารอย่างครบถ้วนถูกต้องไม่บิดเบือน การมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน รักษามาตรฐาน มีคุณภาพ โปร่งใสและตรวจสอบได้ การยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตย และการยึดมั่นในหลักจรรยาวิชาชีพ

๑.๕.๕ ข้าราชการ หมายถึง บุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่สังกัดกระทรวงมหาดไทย ในส่วนกลาง กรุงเทพมหานคร ได้แก่ กรมการปกครอง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และกรมที่ดิน และอยู่ระหว่างการศึกษาปฏิบัติงานในปีงบประมาณ ๒๕๕๘-๒๕๕๙ มี ๔ ประเภท ประกอบด้วย ประเภทบริหาร ประเภทอำนวยการ ประเภทวิชาการ และประเภททั่วไป

๑.๖ ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑.๖.๑ ทำให้ทราบสภาพทั่วไปและปัญหาอุปสรรคการดำเนินการตามหลักจริยธรรมของข้าราชการ สังกัดกระทรวงมหาดไทย

๑.๖.๒ ทำให้ทราบหลักพุทธธรรมที่ส่งเสริมการพัฒนาจริยธรรมของข้าราชการ สังกัดกระทรวงมหาดไทย

๑.๖.๓ สามารถพัฒนาและนำเสนอตัวแบบจริยธรรมของข้าราชการ สังกัดกระทรวงมหาดไทย

๑.๖.๔ สามารถนำองค์ความรู้ที่ได้รับเกี่ยวหลักการบูรณาการหลักพุทธธรรมเพื่อการพัฒนาตัวแบบจริยธรรม ไปใช้กับข้าราชการ สังกัดกระทรวงมหาดไทย หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง และประชาชนทั่วไป อันจะส่งผลดีในภาพรวมต่อประเทศชาติ