

แนวทางการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันเพื่อสร้างคุณอำนาจที่แท้จริง

พลอากาศเอก วีรวิท คงศักดิ์

“คอร์รัปชันเป็นหินปูนร้ายที่กัดกินสังคมของเรามาโดยตลอด เพราะเป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่ทำลายความเจริญก้าวหน้าของประเทศเรา ดังนั้น จึงยอมไม่ได้ที่จะปล่อยให้การคอร์รัปชันเป็นวัฒนธรรมในสังคมของเรา”

ข้อความนี้เป็นพระราชหัตถเลขาของสมเด็จพระราชาธิบดีอับดุลลาห์ บิน อัล-ฮุสเซน พระมหากษัตริย์แห่งราชอาณาจักรจอร์แดน ที่มีถึงประธานคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตชุดแรก ซึ่งทรงแต่งตั้งเมื่อปี ค.ศ. ๒๐๐๗ หลังจากปรับปรุงกฎหมายเพื่ออนุวัติการตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. ๒๐๐๓ และให้สัตยาบันเป็นรัฐภาคีของอนุสัญญานี้

ถ้อยคำดังกล่าว สะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์อันแน่วแน่ที่จะจัดการทุจริตให้หมดไปจากประเทศของพระองค์ จึงถูกนำมาเป็นปรัชญาในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตของจอร์แดนมาจนถึงทุกวันนี้ และตรงกับหลักการแก้ไขการทุจริตที่ทั่วโลกเห็นตรงกัน คือ ต้องมีเจตจำนงทางการเมือง (Political will) ที่ชัดเจน

ความเป็นมาของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. ๒๐๐๓ (United Nations Convention against Corruption 2003) เกิดจากผลการพิจารณาในที่ประชุมสหประชาชาติว่า ปัญหาและภัยคุกคามจากการทุจริตคอร์รัปชันในสังคมโลกได้ทวีความรุนแรงขึ้น ทำให้มีผลต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของสังคมโลก

ทั้งนี้ เนื่องจากลักษณะของพฤติกรรมทุจริตคอร์รัปชันในปัจจุบัน มีการดำเนินการอย่างเป็นระบบในลักษณะเครือข่ายข้ามพรมแดนประเทศ จึงควรสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกันและควบคุมปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน

ด้วยเหตุนี้ อนุสัญญานี้จึงถือกำเนิดขึ้น โดยมีเป้าประสงค์ในการสร้างมาตรฐานกลางในการดำเนินการเพื่อป้องกันและปราบปรามพฤติกรรมที่เป็นการทุจริตคอร์รัปชันในรัฐภาคี และเพื่อกำหนดแนวทางและวิธีการในการให้ความร่วมมือระหว่างกัน ซึ่งอนุสัญญานี้มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๖ และประเทศไทยได้ลงนามในข้อตกลงเข้าร่วมเป็นภาคีของอนุสัญญานี้เมื่อวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๔๖

ประเทศไทยของเรา ได้ตระหนักถึงภัยคุกคามต่อความมั่นคงของชาติจากการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐมาตั้งแต่การปฏิรูปการเมืองการปกครองประเทศในปี ๒๕๔๐ จึงบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๔๐ ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม (ม.๓๐๑) โดยมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพจน์ พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นหลักในการปฏิบัติงาน

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี ๒๕๕๐ ได้เพิ่มประสิทธิภาพการทำหน้าที่ของ ป.ป.ช. โดยดำเนินการกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่รัฐตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป รวมทั้งกำกับดูแลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (ม.๒๕๐) ขณะเดียวกันสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ตราพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มีอำนาจหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลเกี่ยวกับการกระทำความผิดทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าลงมา

เป็นที่น่าสังเกตว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี ๒๕๕๐ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ ป.ป.ช. ในมาตรา ๒๕๐ (๕) กำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และมาตรา ๒๗๙ วรรคสาม ได้บัญญัติอำนาจให้ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง โดยให้ถือเป็นเหตุที่จะถูกถอดถอนจากตำแหน่งตามมาตรา ๒๗๐ ซึ่งแสดงว่า ให้อำนาจ ป.ป.ช. ในการดำเนินการต่อผู้กระทำความผิดกรณีทุจริตประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทั้งกรณีผิดกฎหมายและฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมปี ๒๕๕๕ ได้เพิ่มขีดความสามารถซึ่งเปรียบเสมือนการติดอาวุธให้กับ ป.ป.ช. หลายประการ อาทิ เช่น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่อยู่ในต่างประเทศด้วยและจะต้องแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มอบหมายให้อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม การให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบพบว่ามีเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นผิดปกติไว้เป็นการชั่วคราวได้ในระหว่างที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยังไม่มีคำสั่งให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดิน เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ให้เปิดเผยวิธีการคำนวณราคากลางในสื่อสาธารณะและคู่สัญญาของรัฐต้องเสนอรายการใช้จ่ายงบประมาณต่อสรรพากร เป็นต้น

จากการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวปรากฏว่าไม่สามารถเอาผิดเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้กระทำความผิดกรณีทุจริตและประพฤติมิชอบได้เลย ในขณะที่องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ได้จัดทำ “ดัชนีภาพลักษณ์การคอร์รัปชัน (Corruption Perception Index : CPI.)” เมื่อปี ๒๕๕๖ ระบุว่า ประเทศไทยได้รับการประเมินความโปร่งใสเพียง ๓๕ จากคะแนนเต็ม ๑๐๐ คะแนน เป็นอันดับ ๑๐๒ จาก ๑๗๗ ประเทศ และมีข่าวสารระบุว่ามีการทุจริตและการเรียกรับสินบนหรือ “เงินทอน” ในอัตราสูงขึ้นถึงร้อยละ ๒๐ จึงควรมีการศึกษาหามาตรการแก้ไขปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบเพื่อสร้างดุลอำนาจอย่างแท้จริง

เอกสารฉบับนี้ จัดทำขึ้นในระยะเวลาอันจำกัด ในขณะที่สภาพปัญหาของการทุจริตคอร์รัปชันในสังคมไทยมีมากมายหลายมิติยากที่จะนำเสนอหนทางในการแก้ไขได้อย่างครบถ้วนในเอกสารฉบับเดียว ดังนั้นจึงขอกล่าวเฉพาะแนวทางการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเกี่ยวกับ “คน” เท่านั้น

ขอบเขตความหมายของ “ทุจริต”

“ทุจริต” มาจากคำศัพท์ที่ใช้เป็นสากลในภาษาอังกฤษว่า “Corruption” ซึ่งมีความหมายตามพจนานุกรมว่า การเอนเอียง การไม่ซื่อสัตย์ ความเสื่อมทราม^๒

องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติให้ความหมายว่า^๓

“Corruption is the abuse of entrusted power for private gain. It hurts everyone who depends on the integrity of people in a position of authority.” ซึ่งถอดความเป็นภาษาไทยได้ว่า

คอร์รัปชัน เป็นการใช้อำนาจที่ตนได้รับมอบโดยมิชอบเพื่อประโยชน์ส่วนตน ซึ่งทำให้ทุกคนที่หวังพึ่ง “คุณธรรมความซื่อตรง” (Integrity) ของผู้มีอำนาจอยู่ในมือต้องเจ็บปวด

“Integrity” ในภาษาอังกฤษมีความหมายลึกซึ้งมาก ซึ่งท่านอดีตนายกรัฐมนตรี ธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้อธิบายไว้ว่า

“Integrity มาจากรากคำศัพท์ภาษาละตินว่า Integer แปลว่า ครบถ้วนสมบูรณ์ เมื่อพิจารณาแล้วจะได้ความหมายว่า “คนที่จะเป็นคนเต็มคนนั้นต้องมี Integrity เป็นคุณธรรมประจำตัว” และให้ความหมายว่าการยึดมั่นในสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม โดยต้องมีความหนักแน่น ความน่าเชื่อถือ ความยึดมั่นในหลักการและความถูกต้อง”

นอกจากนั้น ท่านยังแนะนำแนวทางการสร้าง Integrity ในสังคมอังกฤษว่า ต้องปลูกฝังคตินิยม ๗ ประการ คือ ลัทธิจะพูดความจริง, ความซื่อสัตย์สุจริต, ความระลึกในหน้าที่, ความอดทนอดกลั้น, ความเป็นธรรม, ความเอาใจเขามาใส่ใจเรา และเมตตาธรรม ตั้งแต่เด็ก ๆ

ขณะเดียวกัน นักวิชาการชาวอเมริกันได้อธิบายว่า สหรัฐอเมริกาวางระบบการปลูกฝัง Integrity ตั้งแต่บนโต๊ะอาหารในบ้านไปจนถึงระดับชุมชนวิชาชีพ ด้วยวาระทองที่ว่า “เราจะไม่โกหก ไม่โกง ไม่ขโมย และจะไม่ยอมที่จะให้ผู้ใดทำเช่นนั้น” ซึ่งสื่อความหมายที่ชัดเจน และนำไปสู่การปฏิบัติจนเป็นวัฒนธรรมของชาติได้ง่าย

รัฐบาลมาเลเซียได้ให้ความหมาย Integrity ไว้ใน “National Integrity Plan” ว่า หมายถึง “การบ่งบอกถึงคุณภาพเชิงประจักษ์ของความดีแบบองค์รวม และพฤติกรรมที่มีความสำคัญของบุคคลและองค์กร ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของจริยธรรม ชุดของคุณค่าที่ดีงาม และแสดงความเป็นอันหนึ่งอันเดียวของการปฏิบัติในชีวิตประจำวัน”

ขณะเดียวกันได้ให้ความหมาย Integrity สำหรับตัวบุคคลว่า หมายถึง “ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของการพูดและการกระทำของบุคคล ซึ่งการกระทำดังกล่าวของบุคคลนั้นจะเป็นไปตามศีลธรรม คุณธรรม กฎหมาย และไม่เป็นการปฏิบัติที่ขัดต่อผลประโยชน์ของส่วนรวม”

สำหรับ Integrity ในมิติขององค์กร มาเลเซียให้ความหมายว่า “สิ่งที่ชี้ให้เห็นถึงแนวทางการหล่อหลอมและปฏิบัติตามข้อควรปฏิบัติต่างๆ ตามกระบวนการและภาระงานที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งองค์กรนั้นจะต้องปลูกฝังสั่งสอนให้สมาชิกในองค์กรปฏิบัติตามแนวทางนั้นจนเป็นธรรมชาติ ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเป็นวัฒนธรรมขององค์กรในระยะต่อไป”

สถาบันพระปกเกล้า (๒๕๕๔) จากรายงานการศึกษาเพื่อเสริมสร้างความซื่อตรงในสังคมไทย : ปัญหาตัวชี้วัด และแนวทางการพัฒนา ได้ให้ความหมายของ “ความซื่อตรง” ว่า หมายถึง “ประพฤติตรง ไม่เอินเอียง ไร้เล่ห์เหลี่ยม ไม่คดโกง การกระทำที่ซื่อสัตย์สุจริต ตรงไปตรงมา ประพฤติตนสม่ำเสมอ ทั้งต่อหน้าและลับหลัง รวมถึงการยึดมั่นในสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม”

ส่วนคำว่า “คอร์รัปชัน” เมื่อนำมาใช้ในประเทศไทยเป็นครั้งแรก ได้บัญญัติในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๔ ว่า “การทุจริตและประพฤติมิชอบ” แต่เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๕๐ และ ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๕๔) ได้ใช้เพียงคำว่า “ทุจริต” และนิยามความหมายไว้ในมาตรา ๔ ว่า

“ทุจริตต่อหน้าที่” หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ซึ่งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

จากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.และนิยามศัพท์ดังกล่าว อาจอนุมานได้ว่า “คอร์รัปชัน” ในกฎหมายไทยใช้คำว่า “ทุจริต” โดยมีลักษณะความผิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ๓ กรณี คือ (๑) ร่ำรวยผิดปกติ (๒) ทุจริตต่อหน้าที่ และ (๓) กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อหน้าที่ในการยุติธรรม โดยมีพฤติการณ์ “ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองและผู้อื่น”

สำหรับบทลงโทษกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดไว้ในมาตรา ๑๒๓ ว่า

“มาตรา ๑๒๓ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

ต่อมาเมื่อมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในปี ๒๕๕๔ ได้พิจารณาว่ากฎหมายเดิมมิได้กล่าวถึง ความเสียหายจากการปฏิบัติและละเว้นการปฏิบัติ รวมถึงมิได้กำหนดโทษกรณีปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตไว้ จึงมีการเพิ่มบทลงโทษ ดังนี้

“มาตรา ๑๒๓/๑ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่โดย “มิชอบ” เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

คำว่า “มิชอบ” ตามประมวลกฎหมายอาญา หมายถึง “ไม่เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ คำสั่งผู้บังคับบัญชา มติคณะรัฐมนตรี แบบธรรมเนียมของทางราชการ หรือตามทำนองคลองธรรม คือไม่เป็นไปตามที่ถูกที่ควร”

ดังนั้น ขอบเขตของการกระทำผิดกรณี “ทุจริต” ตามกฎหมาย ป.ป.ช. จึงครอบคลุมถึงการใช้อำนาจหน้าที่ทางราชการที่ไม่เป็นไปตาม กฎหมาย คำสั่งผู้บังคับบัญชา มติคณะรัฐมนตรี แบบธรรมเนียมของทางราชการ และตามทำนองคลองธรรม ซึ่งหมายถึง “ไม่เป็นตามที่ถูกที่ควร” หรือ “จริยธรรม” เพื่อแสวงหาประโยชน์หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด

จากที่กล่าวมาจะเห็นว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” ตามกฎหมาย ป.ป.ช.มีความหมายตรงกับ “คอร์รัปชัน” ตามความหมายขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ กล่าวคือ “การใช้อำนาจรัฐที่ได้รับมอบตามตำแหน่งหน้าที่โดยทางมิชอบ เพื่อประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง ซึ่งมีผลมาจากการความบกพร่องใน “คุณธรรมความซื่อตรง” (Integrity) ของผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ”

คุณธรรมความซื่อตรง

ถ้าพิจารณาความหมายพื้นฐาน “คุณธรรม” (Virtue) หมายถึง สภาพคุณงามความดีที่เป็นธรรมชาติ ซึ่งก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยของการอยู่ร่วมกันในสังคม

ส่วน “จริยธรรม” (Ethics) หมายถึง ความประพฤติที่เป็นธรรมชาติซึ่งเกิดขึ้นจากคุณธรรมในตัวผู้ปฏิบัติที่ก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม

เมื่อรวมกันระหว่าง “คุณธรรมและจริยธรรม” อาจจะสรุปความได้ว่า “เป็นสิ่งที่ทำให้มนุษย์รู้ได้ด้วยตนเองว่า สิ่งใดควรปฏิบัติ สิ่งใดควรละเว้นการปฏิบัติ เพื่อความสงบสุขของการอยู่ร่วมกันของคนในสังคม” ซึ่งหมายถึง การเป็นคนมี “มารยาท” (Etiquette) นั่นเอง

ถ้าจะแยกแยะถึงความแตกต่างระหว่าง “คุณธรรม” กับ “จริยธรรม” อาจกล่าวได้ว่า

“คุณธรรม” เป็นสิ่งฝังลึกอยู่ในตัวบุคคล ซึ่งเรียกว่า “จิตวิญญาณ” (Spiritual) ทำให้ประพฤติดีมีประโยชน์ต่อสังคมได้ด้วยตัวเอง โดยไม่ต้องมีคนบอกหรือเตือน จึงสามารถสอนแนะนำให้ผู้อื่นประพฤติได้ และได้รับการยกย่องให้เป็นแบบอย่างในเรื่องคุณงามความดีให้กับคนอื่นในสังคม

ส่วน “จริยธรรม” มีระดับต่ำกว่าคุณธรรม เนื่องจากต้องมีคนบอกหรือเตือนเพื่อปลูกจิตสำนึกว่า สิ่งนี้ดีพึงปฏิบัติ สิ่งนี้ไม่ดีพึงไม่ปฏิบัติ ซึ่งสิ่งที่เตือนกันในสังคม คือ จรรยาบรรณ (Code of Ethics) และประมวลจริยธรรม (Code of Conduct) โดยอาจมีการลงโทษเมื่อฝ่าฝืนบ้าง เช่น การให้ออกจากสังคมนั้น หรือมีการลงโทษทางสังคม (Social sanction) อย่างที่เริ่มมีปรากฏขึ้นในสังคมไทยขณะนี้^๗

ธานินทร์ กรวิเชียร (๒๕๕๑) ให้ความเห็นว่า หัวใจของคุณธรรมและจริยธรรมก็คือ “การยึดมั่นในสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม” หรือ “Integrity” ซึ่งมีความหมายลึกซึ้งและกว้างขวางมาก เพราะเป็นที่รวมของความถูกต้องทั้งหลายทั้งปวง และหากผู้ใดเป็นผู้ที่ยึดมั่นในความถูกต้องชอบธรรมแล้ว ก็ย่อมจะต้องประพฤติตนอยู่ในกรอบของคุณงามความดี กฎหมายและศีลธรรม^๘

วีรวิท คงศักดิ์ (๒๕๕๓) ได้ให้ความหมายของคำว่า “ซื่อตรง” ไว้ว่า เป็นการกระทำที่ซื่อสัตย์สุจริตตรงไปตรงมา ประพฤติตนอย่างสม่ำเสมอ ทั้งต่อหน้าและลับหลัง การยึดมั่นในสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม ตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า “Integrity” ซึ่งเป็นค่านิยมที่สำคัญในการสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) หรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยทุกองค์กรไม่ว่าจะเป็นภาครัฐและเอกชนต้องสร้างให้เกิดขึ้นในองค์กร ประกอบกับท่านผู้รู้ของประเทศไทยหลายท่านได้ให้ความเห็นตรงกันว่า การที่จะทำให้ธรรมาภิบาลเกิดขึ้นในองค์กรใด ผู้บริหารต้องมีทศพิธราชธรรมข้อ “อาชวะ” ที่แปลว่า “ซื่อตรง” และถ้าให้ตีความจะมีธรรมของผู้ปกครองอีกข้อหนึ่งคือ “อวิโรธนะ” ที่แปลว่า ไม่คลาดแคล้วจากธรรมะ หรือปฏิบัติตนอย่างเสมอต้นเสมอปลายในคุณธรรมความดี ซึ่งหมายถึง มีความซื่อสัตย์สุจริตและตรงไปตรงมา โดยปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ และกฎระเบียบต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด^๙

ถ้าพิจารณาจาก หลักคุณธรรมของชาติไทย ธรรมของผู้ปกครอง คือ ทศพิธราชธรรม ได้กล่าวถึงความประพฤติที่สำคัญของชนชั้นปกครองที่ต้องดำรงไว้ ๒ ประการ ได้แก่ “อาชวะ” ความซื่อตรง และ “อวิโรธนะ” ความไม่คลาดแคล้วจากธรรม

นอกจากนั้น “หลักราชการ” ๑๐ ประการ ที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงนิพนธ์พระราชทานให้กับข้าราชการไทยเมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๔๕๗ ได้ระบุ “ความซื่อตรง” ไว้ ๒ ประการ คือ ความซื่อตรงต่อหน้าที่ และความซื่อตรงต่อบุคคลทั่วไป โดยทรงอธิบายว่า

“ความซื่อตรงต่อหน้าที่ คือ ตั้งใจกระทำการซึ่งได้รับมอบหมายเป็นหน้าที่ของตนโดยซื่อสัตย์สุจริต ใช้ความอุตสาหวิริยภาพเต็มสติกำลังของตน ด้วยความมุ่งหมายให้กิจกรรมนั้น ๆ บรรลุซึ่งความสำเร็จ โดยอาการอันงดงามที่สุดที่พึงมีหนทางปฏิบัติได้”

และ “ความซื่อตรงต่อบุคคลทั่วไป หมายถึง ประพฤติซื่อตรงต่อคนทั่วไป รักษาตนให้เป็นคนควรเขาทั้งหลายจะเชื่อถือได้ โดยรักษาวาจาสัตย์พูดอะไรเป็นมั่น ไม่เหินหันเปลี่ยนแปลง คำพูดไปเพื่อความสะดวกเฉพาะครั้ง ๑ คราว ๑”

จะเห็นได้ว่า “ความซื่อตรง” เป็นคุณค่าที่ควรสร้างให้กับคนในสังคมเพื่อให้เป็น “มนุษย์ที่สมบูรณ์” เช่นเดียวกับ “Integrity” ของสังคมตะวันตก โดยกำหนดลักษณะของความซื่อตรงได้ว่า “มีความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ให้สำเร็จตามภารกิจอย่างงดงาม ด้วยความมุ่งมั่น ขยัน อดทน และยึดมั่นในความซื่อสัตย์สุจริต ถูกต้อง ชอบธรรม ทั้งต่อหน้าและลับหลัง”

“หลักธรรมาภิบาล” มีขึ้นในประเทศไทยตั้งแต่ปีพุทธศักราช ๒๕๕๗ รวมระยะเวลาจนถึงตอนนี้เป็นเวลาทั้งสิ้น ๑๐๐ ปีแล้ว แต่สถานการณ์ “ความซื่อตรง” ของประเทศไทยยังมีความบกพร่องอยู่ในทุกภาคส่วน ดังนั้น สังคมไทยควรหันมาพิจารณาถึงสถานการณ์ความบกพร่องต่างๆ ที่เกิดขึ้น พร้อมร่วมกันแก้ไขปัญหา ร่วมกันสร้างวัฒนธรรมความซื่อตรงให้เกิดขึ้นในสังคมไทย^{๑๑}

จากที่กล่าวมาทั้งหมด อาจอนุมานได้ว่า “ความซื่อตรง” ที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชทานไว้ในหลักธรรมาภิบาล มีความสอดคล้องกับความหมายของ Integrity ซึ่งนานาอารยประเทศใช้เป็นค่านิยมที่สำคัญในการส่งเสริมธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างความเชื่อถือศรัทธา ตลอดจนความไว้วางใจจากบุคคลที่คบหาสมาคมด้วย ทั้งในระดับบุคคล องค์กร และประเทศ จึงสมควรร่วมมือร่วมใจกันสร้าง “ความซื่อตรง” ให้เป็นวัฒนธรรมของชาติ

แผนพัฒนาความซื่อตรงของมาเลเซีย^{๑๒}

สำหรับความเป็นมาของแนวคิดการสร้าง “ความซื่อตรง” ของมาเลเซียนี้ เกิดจากการสั่งสมประสบการณ์ในการพัฒนาประเทศ ด้วยการจัดทำแผนพัฒนาประเทศเป็นแผน ๕ ปี ซึ่งเริ่มขึ้นในปี ค.ศ.๑๙๕๑ จนถึงปัจจุบันมีรวม ๑๑ แผน ซึ่งในระยะแรกไม่ได้กำหนดนโยบายในการพัฒนาประเทศที่ชัดเจน

จนกระทั่งในปี ค.ศ.๑๙๗๑ ได้กำหนดนโยบายระยะยาวเป็นกรอบในการพัฒนารวม ๓ ช่วง คือ นโยบายเศรษฐกิจใหม่ (The New Economics Policy 1971-1990) นโยบายพัฒนาชาติ (The National Development Policy 1991-2000) และนโยบายวิสัยทัศน์การพัฒนา (The Vision Development Policy 2001-2010)

ในปี ค.ศ.๑๙๙๑ ได้นำแนวคิดการวางแผนแบบ “วิสัยทัศน์-ยุทธศาสตร์” และการบริหารเชิงกลยุทธ์มาใช้ โดยประเมินจุดอ่อนของประเทศในเรื่องความหลากหลายชาติพันธุ์ และการให้สิทธิกลุ่มภูมิบุตรหรือชาวมาเลย์มากเกินไป ทำให้มีการเลือกปฏิบัติจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งส่งผลให้ประเทศขาดพลังความสามัคคีในการสร้างชาติร่วมกัน จึงได้กำหนด “วิสัยทัศน์ 2020” และยุทธศาสตร์ เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว

ต่อมา ในปี ค.ศ.๑๙๙๘ รัฐบาลมาเลเซียพบว่า ปัญหาและจุดอ่อนต่างๆ ในการพัฒนาประเทศที่แท้จริง คือ การคอร์รัปชัน การฉ้อราษฎร์บังหลวง การใช้อำนาจโดยมิชอบ การไร้ประสิทธิภาพในการบริหาร ฯลฯ ซึ่งทั้งหมดเกี่ยวข้องกับการพัฒนา “คน” จึงได้ปรับ “วิสัยทัศน์ 2020” ใหม่

ด้วยการมุ่งเน้น “ความซื่อตรงในการบริหารจัดการ” (The Integrity of the Management) โดยกำหนดเป้าหมายในการพัฒนาให้มาเลเซียเป็น “สังคมแห่งศีลธรรมจรรยา” (Moral and Ethical Society) และได้กำหนด “ค่านิยมหลัก” ของประเทศ เพื่อพัฒนาลักษณะนิสัยของคนในชาติ ๖ ประการ ได้แก่ “ความซื่อสัตย์ (Honesty), ความน่าไว้วางใจ (Trustworthiness), ความสุขุม (Wisdom), ความเป็นธรรม (Fairness), ความโปร่งใส (Transparency) และความกตัญญู (Gratitude)”

แผนพัฒนา “คน” ๕ ปีแรก (ค.ศ.๑๙๙๘-๒๐๐๓) มุ่งเน้นการพัฒนาบุคลากรในภาครัฐ ทั้งข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจก่อน ด้วยการจัดตั้ง “คณะกรรมการบริหารแผนพัฒนาความซื่อตรง” (Integrity Management Committee) ในทุกส่วนราชการ โดยยังไม่มีเชื่อมโยงไปยังภาคส่วนต่างๆ เช่น ภาคเอกชน ภาคการเมือง ภาคประชาสังคม กลุ่มศาสนา สื่อมวลชน กลุ่มสตรี เยาวชน และนักเรียน

ต่อมาในปี ค.ศ.๒๐๐๔ ได้จัดทำแผนพัฒนา “คน” ฉบับที่สอง โดยเปลี่ยนเป็นจัดทำ “แผนพัฒนาความซื่อตรงแห่งชาติ” (National Integrity Plan) ฉบับที่ ๑ (๒๐๐๔-๒๐๐๘) เพื่อเป็นแผนหลักในการชี้แนะให้ทุก

ภาคส่วนก้าวไปสู่เป้าหมายของชาติร่วมกัน คือ ความซื่อตรงของคนมาเลเซีย ในลักษณะบูรณาการและประสานงานการขับเคลื่อนการสร้าง ความซื่อตรงของคนทั้งชาติ โดยเริ่มจากการสร้างความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องและตรงกันในทุกภาคส่วนทั่วประเทศ

เป้าหมายสำคัญของแผนฉบับดังกล่าว มี ๕ ประการ เรียงตามลำดับความสำคัญ ดังนี้

- (๑) การลดการทุจริต การประพฤติมิชอบ และการฉ้อราษฎร์บังหลวง อย่างได้ผล
- (๒) เพิ่มประสิทธิภาพของการบริการภาครัฐ และลดการทำงานที่ยุ่งยากยืดเยื้อ (Red Tape)
- (๓) สร้างประมวลจริยธรรมในภาครัฐและภาคเอกชน
- (๔) เสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบันครอบครัว
- (๕) พัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น

ส่วนการขับเคลื่อนแผนดังกล่าว รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารแผน ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และจัดตั้งหน่วยงานส่งเสริมและประสานงานในการบริหารแผนพัฒนาความซื่อตรงแห่งชาติ มีชื่อว่า “สถาบันพัฒนาความซื่อตรงแห่งมาเลเซีย” (The Integrity Institute of Malaysia-IIM.)^{๑๑}

บทเรียนจากการพัฒนาประเทศไปสู่ประเทศพัฒนาตาม “วิสัยทัศน์๒๐๒๐” ทำให้มาเลเซียปรับแนวคิดในการพัฒนาประเทศไปสู่ “แผนพัฒนาความซื่อตรงในการบริหารภาครัฐ” ในปี ๒๕๕๑ และขยายผลไปถึงภาคส่วนอื่นๆ ด้วย “แผนพัฒนาความซื่อตรงแห่งชาติ” ในปี ๒๕๕๗

แนวคิดของการขยายผลนี้ เกิดขึ้นหลังจากดำเนินการตามแผนพัฒนาความซื่อตรงในการบริหารภาครัฐ มาได้ประมาณ ๒ ปี มาเลเซียพบว่า จำเป็นต้องขยายแนวคิดนี้ไปยังภาคส่วนต่างๆ ของประเทศ จึงมอบให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาสรรหานักวิชาการที่เชี่ยวชาญด้านสังคม ๕ คน (๔ คนจากมหาวิทยาลัย Kebangsaan และ ๑ คนจากมหาวิทยาลัย Utara) ทำการศึกษาวิจัยเชิงลึกในเรื่อง “มุมมองสาธารณะเกี่ยวกับการคอร์รัปชันในมาเลเซีย” เสนอต่อรัฐบาลเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๖

ผลของงานวิจัยสรุปว่า มาเลเซียควรจัดทำแผนในภาพรวมเกี่ยวกับ “ความซื่อตรง” (Integrity) เพื่อนำเสนอปัญหาของการขาดความซื่อตรงของชาติและสังคมมาเลเซีย ทำให้รัฐบาลมาเลเซียตัดสินใจจัดทำแผนพัฒนาความซื่อตรงแห่งชาติ (National Integrity Plan-NIP.) และตั้งสถาบันพัฒนาความซื่อตรงแห่งมาเลเซีย (The Integrity Institute of Malaysia-IIM.) เพื่อบริหารแผนนี้ ควบคู่กับสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งทำหน้าที่ปราบปรามและดำเนินคดีกับผู้ทุจริตและประพฤติมิชอบ

แผนพัฒนาความซื่อตรงแห่งชาติฉบับนี้ จัดทำขึ้นโดยนักวิชาการชุดเดิมโดยกำหนดกระบวนการจัดทำที่ออกแบบอย่างพิถีพิถัน ทั้งด้วยการมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตยและใช้หลักวิชาการอย่างเคร่งครัด โดยเปิดโอกาสให้ทุกฝ่าย ได้มีการแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นซึ่งกันและกันอย่างกว้างขวาง จนตกผลึกความคิดที่เห็นพ้องต้องกันในคำถามที่ว่า “ทำไมคนมาเลเซียจึงมีความบกพร่องในเรื่องความซื่อตรง”

บทสรุปของการแสวงหาสาเหตุของความบกพร่องในเรื่องความซื่อตรงของสังคมมาเลเซียพบว่า มีปัจจัยที่เกี่ยวข้องได้ ๕ ประการ คือ ปัจเจกบุคคล ความเป็นผู้นำ ระบบและวิธีการ โครงสร้างและสถาบัน และวัฒนธรรม

ในด้านปัจเจกชนพบว่า “ความอ่อนแอของบุคคล” เป็นปัจจัยสำคัญประการแรก ซึ่งส่วนใหญ่เกิดจากการขาดการอบรมสั่งสอนทางศาสนาที่เหมาะสม การขาดความยั้งคิดในค่านิยมที่ตึงตัง และมีจุดอ่อนเกี่ยวกับการรักษาวินัยในตนเอง โดยไม่ปฏิบัติตามจรรยาบรรณในการทำงาน รวมทั้งการมีความโลภมากและความเห็นแก่ตัวด้วย ทำให้บุคคลผู้นั้นมีความต้องการที่ไม่รู้จักพอ ผลักดันให้บุคคลเข้าไปสู่การคอร์รัปชัน การประพฤติมิชอบ การใช้อำนาจไม่เป็นธรรม และประพฤติไร้ศีลธรรม

จากการวิจัยยังพบอีกว่า คุณธรรมความซื่อตรงจะเสื่อมถอยลงอีก หากบุคคลเป็นผู้คิดด้านเดียว เห็นแต่เพียงความบกพร่องของผู้อื่น โดยไม่ยอมสำรวจสภาพความดีงามของตนเอง ทำให้ปฏิเสธที่จะรับรู้จุดอ่อนของตนเอง เพื่อปรับปรุงแก้ไขความบกพร่องในเรื่องคุณธรรมความซื่อตรงที่ตนกระทำอยู่

การแก้ไขปัญหาคความบกพร่องในคุณธรรมความซื่อตรงนี้ “ความเป็นผู้นำ” เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งยวดในการพัฒนาวัฒนธรรมขององค์กรหรือสังคมไปสู่ความซื่อตรง โดยต้องยกระดับคุณธรรมความซื่อตรงในตัวผู้นำแต่ละระดับ เพื่อให้มีการกำหนดแนวปฏิบัติ และรณรงค์ให้ทุกคนมีความเต็มใจปฏิบัติตามคำแนะนำ เพื่อสร้างสังคมคุณธรรมความซื่อตรง อีกทั้งตัวผู้นำเองต้องเป็นตัวอย่างที่ดี ทำอย่างทีพูด ยึดมั่นกฎหมาย ระเบียบแบบแผน เพราะคำแนะนำใดๆ ที่ขัดต่อความถูกต้องเหล่านี้ ย่อมทำให้คุณธรรมความซื่อตรงเสื่อมลง

สำหรับ “ระบบและขั้นตอนในการปฏิบัติงาน” นั้น พบว่า มีลักษณะ ๖ ประการที่เป็นสาเหตุให้คุณธรรมความซื่อตรงเสื่อมลง ได้แก่

(๑) ขาดความโปร่งใสในการบริหารงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวม

(๒) ความอ่อนแอในระบบและขั้นตอนการปฏิบัติงาน รวมทั้งคำแนะนำในการปฏิบัติงานที่ไม่ดี นำไปสู่ความสับสนและข้อขัดแย้งในระดับปฏิบัติ ทำให้ไร้ความสามารถในการปฏิบัติงาน

(๓) ไม่มีประสิทธิภาพในการนำมาตรการต่าง ๆ ไปสู่การปฏิบัติและบางครั้งมีการเลือกปฏิบัติ

(๔) ขาดการติดตามที่เหมาะสม และขาดการประเมินประสิทธิผลของกลยุทธ์หรือโครงการ

(๕) ขาดแคลนทรัพยากรมนุษย์และอุปกรณ์ในการบังคับใช้อย่างได้ผล

(๖) กฎหมายที่ล้าสมัยและมีความขัดแย้งในตัวบทกฎหมาย

ในด้าน “โครงสร้างและสถาบัน” พบว่า โครงสร้างและสถาบันต่าง ๆ ของสังคม เป็นส่วนประกอบสำคัญที่ทำให้การบริหารงานของรัฐบาลและภาคเอกชนดำเนินไปอย่างราบรื่น โครงสร้างขององค์กรจะต้องกำหนดให้เป็นระบบที่มีวัตถุประสงค์ชัดเจนและสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง มีการทบทวนตามระยะเวลาเพื่อที่จะสนองตอบนโยบายและมีความท้าทาย หน่วยงานใดก็ตามที่ไม่มีการปรับปรุงให้ทันสมัยย่อมนำไปสู่การสูญเสียทรัพยากรและทำให้ผลสำเร็จที่ต้องการต้องลดน้อยถอยลง

จากการศึกษาพบว่า สถาบันต่าง ๆ ของสังคมมีบทบาทสำคัญยิ่งในระบบการบริหารของประเทศ การกำหนดขอบเขต หน้าที่ และความรับผิดชอบระหว่างสถาบันต่าง ๆ ต้องประกาศให้ชัดเจน และดำรงการประสานงานที่เหมาะสมไว้ เพราะบทบาทหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนอาจทำให้เกิดสภาวะของการแข่งขันที่สร้างความขัดแย้ง การละทิ้งหน้าที่ และเกี่ยงงาน

นอกจากนั้น สถาบันที่มีวัตถุประสงค์หรือผลประโยชน์ขัดแย้งกับสถาบันอื่น จะเป็นสาเหตุให้คุณธรรมความซื่อตรงเสื่อมลง และการที่มีผลประโยชน์ขัดกันระหว่างสถาบัน ผนวกกับความขัดแย้งในค่านิยม สามารถก่อให้เกิดความสับสนจนกลายเป็นวิกฤตทางคุณธรรมได้ ซึ่งความเสื่อมคุณธรรมความซื่อตรงนี้ จะส่งผลต่อสังคมและประเทศชาติในที่สุด

ปัจจัยประการสุดท้ายที่มีผลต่อความบกพร่องในคุณธรรมความซื่อตรงของคนในสังคม คือ “วัฒนธรรม” ทั้งนี้เนื่องจากวัฒนธรรมเป็นสิ่งแวดล้อมที่มีบทบาทสำคัญในการสร้างค่านิยมและพฤติกรรมของบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งวัฒนธรรมที่มีรากฐานมาจากประวัติศาสตร์และการพัฒนาจากรุ่นสู่รุ่น

อย่างไรก็ดี วัฒนธรรมสามารถเปลี่ยนแปลงหรือถูกทำให้เปลี่ยนแปลงได้ วัฒนธรรมที่มาแทนที่ควรเป็นสิ่งที่ส่งเสริมค่านิยมดีงามของคุณธรรมความซื่อตรง ซึ่งจะช่วยสร้างสิ่งแวดล้อมที่ดีเอื้อต่อการปรับค่านิยมในบุคคล

นอกจากนั้น การวิจัยยังพบว่า มีสิ่งหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นชัดว่าเป็นวัฒนธรรมที่อ่อนแอ คือ ความเกรงใจ และการไม่เต็มใจหรือหามิให้มีการวิพากษ์ข้อวิจารณ์เมื่อมีข้อผิดพลาดในคุณธรรมความซื่อตรงเกิดขึ้น เพราะกลัวปฏิกิริยาย้อนกลับ ทำให้เป็นคนเอาตัวรอดและประจบสอพลอ

คณะผู้วิจัยสรุปความเห็นไว้ว่า ความอ่อนแอเพียงอย่างหนึ่งอย่างใดในปัจจุบันที่กล่าวข้างต้นจะเป็นส่วนทำลายคุณธรรมความซื่อตรง ซึ่งแนวทางการแก้ไขต้องอาศัยความเต็มใจและการสนับสนุนอย่างเข้มแข็งของทุกคนในชาติ ดังนั้น จึงได้ระบุปัจจัยทั้งหมดให้ทุกคนสามารถเข้าใจได้ โดยให้มีการบูรณาการอย่างเป็นระบบ ดังปรากฏใน “แผนพัฒนาความซื่อตรงแห่งชาติ (มาเลเซีย)”

สำหรับกลยุทธ์ในแผนฉบับนี้ได้กำหนดเป็น “วาระความซื่อตรงแห่งชาติ” สำหรับ ๘ สถาบันของสังคม คือ สถาบันครอบครัว สถาบันชุมชน สถาบันประชาสังคม สถาบันวัฒนธรรมสังคม สถาบันศาสนา สถาบันทางเศรษฐกิจ สถาบันการเมือง และสถาบันการบริหาร โดยมีการกำหนดแผนปฏิบัติการ (Action Plan) ให้หน่วยเกี่ยวข้องปฏิบัติอย่างชัดเจน

ขณะนี้สิ้นสุดการดำเนินการตามแผนพัฒนาความซื่อตรงแห่งชาติของมาเลเซียในช่วงแรกแล้ว คงต้องติดตามผลสัมฤทธิ์และแนวทางการพัฒนาแผนในขั้นต่อไป

จากแนวคิดในการจัดทำแผนพัฒนาความซื่อตรงของมาเลเซีย จะเห็นว่า คุณธรรมความซื่อตรง หรือ Integrity มีความสำคัญในการสร้างธรรมาภิบาลและป้องกันการคอร์รัปชันมาก มาเลเซียจึงต้องมีการจัดทำแผนระดับชาติ โดยนำมากำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และมีหน่วยงานรับผิดชอบในการให้ความรู้ทางวิชาการเพื่อสร้างความเชื่อและมีระบบการบริหารแผนปฏิบัติการให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมสมควรมีการศึกษาและนำมาประยุกต์ใช้ในการพัฒนาสังคมไทยให้มีความซื่อตรง

แผนพัฒนาความซื่อตรง

จากการสถานการณ์ของสังคมไทยในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่าสังคมไทยประสบปัญหาและมีความบกพร่องในความซื่อตรงที่ดำรงอยู่ในทุกภาคส่วน โดยที่ความไม่ซื่อตรงของผู้นำ หรือบุคลากรทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ภาครัฐนั้น ถูกสะท้อนออกสู่สังคมหรือสาธารณะมากกว่าบุคคลทั่วไป ในขณะที่บุคคลดังกล่าวได้กระทำความผิด หรือกระทำการอันไม่ซื่อตรง แต่โดยส่วนใหญ่แล้วก็ไม่ได้รับการลงโทษ ทั้งในทางกฎหมายและการลงโทษทางสังคมแต่อย่างใด ประกอบกับสถาบันหลักของสังคมทั้งสถาบันครอบครัว สถาบันการศึกษา รวมทั้งสถาบันศาสนาขาดความเข้มแข็งในการปลูกฝังหล่อหลอมกล่อมเกลาสมาชิกในสังคม ด้วยสาเหตุหลักจากการขาดแบบอย่างที่ดีจากผู้นำ ระบบการศึกษาและการเรียนรู้ทั้งในและนอกระบบยังไม่เอื้อและไม่เหมาะสม อีกทั้งขาดพลังในการปลูกฝัง กล่อมเกลาคูณธรรมจริยธรรมและความซื่อตรง ทำให้ไม่สามารถพัฒนา “ความรู้คู่คุณธรรม” ได้อย่างแท้จริง

ในส่วนของหลักธรรมทางศาสนาไม่ว่าจะเป็นศาสนาพุทธ คริสต์ อิสลาม พราหมณ์ หรือฮินดู ฯลฯ จะเห็นได้ว่าศาสนิกชนยังไม่ได้นำหลักธรรมคำสอนมาใช้ประพฤติปฏิบัติในวิถีชีวิตอย่างแท้จริง รวมไปถึงแนวพระราชดำริและพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่แม้ว่าประชาชนจะให้การเคารพสักการะและเทิดทูนพระองค์ท่านอย่างสูงสุด แต่การยึดถือและปฏิบัติตามก็ยังคงมีในสัดส่วนที่น้อยมาก ทั้งแนวคิดหรือหลักความพอเพียงและกระแสพระราชดำรัสในเรื่องความซื่อตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความซื่อตรงต่อหน้าที่ ซึ่งพระราชทานแก่ผู้นำและบุคลากรในทางการเมืองการปกครอง การบริหารราชการแผ่นดินที่มีอำนาจรัฐอยู่ในมือ นั้นมีจำนวนมากตลอดรัชสมัยของพระองค์ท่าน

นอกจากนี้ “หลักราชการ” ที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ ทรงพระราชนิพนธ์ไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๔๕๗ ซึ่งมีสาระโดยสรุปได้ว่าข้าราชการมีแต่เพียงความรู้เท่านั้นไม่พอ จำเป็นต้องมี “คุณวิเศษ” ๑๐ ประการด้วย โดยที่ “ความซื่อตรงต่อหน้าที่” และ “ความซื่อตรงต่อคนทั่วไป” นั้น เป็น ๒ ใน ๑๐ ข้อ อันเป็นคุณลักษณะของข้าราชการที่ดี แต่อย่างไรก็ตามนับตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๔๕๗ จนกระทั่งถึงปัจจุบันก็ ๑๐๐ ปี ล่วงมาแล้ว ที่ภาคราชการไทยยังคงถูกสังคมวิพากษ์วิจารณ์ว่ามีการทุจริตและประพฤติมิชอบ และก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติและส่วนรวมอยู่เป็นจำนวนมาก

ในปัจจุบันนี้อาจกล่าวได้ว่าสังคมไทยยังขาดต้นแบบหรือแบบอย่างที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากผู้นำในทุกระดับ รวมไปถึงการขาดระบบและกระบวนการยกย่องเชิดชูดูแลคนดีที่ซื่อตรง และการให้การศึกษาและการเรียนรู้ในสังคม โดยสถาบันหลักของสังคม หน่วยงานภาครัฐ รวมทั้งสื่อมวลชนที่ยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างสังคมแห่งคุณธรรมความซื่อตรง จึงทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่ไม่ได้ให้คุณค่ากับ “ความซื่อตรง” นับตั้งแต่ผู้นำระดับสูงของประเทศ ไปจนกระทั่งถึงปัจเจกชนหรือบุคคลธรรมดาที่พบว่ามี ความบกพร่องในเชิงศีลธรรมจริยธรรม โดยเฉพาะความซื่อตรง เนื่องจากขาดภูมิคุ้มกัน หรือขาดวุฒิภาวะที่จะใช้วิจารณญาณหรือสติไตร่ตรองหาเหตุผลได้ด้วยตนเอง ไม่รู้จักบทบาทหน้าที่ของตน ขาดความรับผิดชอบ ขาดวินัย และไม่เคารพกฎหมายบ้านเมือง กฎเกณฑ์ กติกา และมารยาทของสังคม ซึ่งอาจเป็นไปได้เพราะขาดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องแท้จริง

นอกจากนั้น ยังมีกลุ่มคนส่วนใหญ่ที่ประพฤติปฏิบัติตนในลักษณะที่เบี่ยงเบนไปจากความซื่อตรง โดยไม่รู้สึกรู้ว่าเป็นการกระทำที่ควรละเว้น แต่กลับรู้สึกดีหากทำเช่นนั้นได้ ซึ่งถือว่าทัศนคติหรือวัฒนธรรมบางประการที่เป็นปัญหาหรืออุปสรรคต่อการเสริมสร้างความซื่อตรง เช่น การยอมรับการทุจริตคอร์รัปชันหรือความไม่ซื่อตรงได้ ปัญหาความรุนแรงเกี่ยวกับปัญหาคอร์รัปชันไม่เพียงแต่จะสร้างปัญหาให้กับระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ตลอดจนการอำนวยความสะดวกและการสร้างความเป็นธรรมทางสังคมเท่านั้น หากแต่ยังก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบคุณค่าทางสังคมอันเกี่ยวพันกับการรับรู้และการดำเนินชีวิตของคนในสังคม

ขณะเดียวกัน สังคมไทยยังขาดปทัสฐาน หรือบรรทัดฐาน (Norm) ที่เป็นแบบแผน กฎเกณฑ์ หรือเกณฑ์กลางที่สังคมให้การยอมรับร่วมกัน มีการยึดถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัดหรือนำมาใช้อ้างอิงเพื่อความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกันซึ่งส่งผลต่อความบกพร่องในคุณธรรมและความซื่อตรง ซึ่งให้เห็นถึงภาวะไร้ศีลธรรม กฎเกณฑ์ และมาตรฐานอันดีงามของสังคม (Anomie) การตระหนักถึงปัญหาคอร์รัปชันและร่วมกันกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างจริงจัง ถือเป็นจุดคานงัดที่สำคัญในการปฏิรูปสังคมไทยให้ใสสะอาด บนพื้นฐานของหลักคุณธรรมที่ทุกสังคมจำเป็นต้องมีซึ่งก็คือความซื่อตรงโปร่งใสที่อยู่ในทั้งระบบสังคมและพฤติกรรมกรรมการดำเนินชีวิตของคนในสังคม

อย่างไรก็ตาม การแก้ไขปัญหาการทุจริตและการคอร์รัปชันด้วยการสร้างสังคมไทยให้เป็นสังคมคุณธรรมว่าด้วยความซื่อสัตย์สุจริต มีความซื่อตรงและโปร่งใส นั้น มิใช่เรื่องที่สามารถเกิดขึ้นได้โดยง่ายหรือเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หากแต่ต้องอาศัยความร่วมมืออย่างจริงจังของภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมที่เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาและควรกำหนดเป็นวาระสำคัญแห่งการพัฒนาประเทศ

ดังนั้น การที่จะทำให้สังคมไทยมีการพัฒนาในด้านความซื่อตรงได้นั้น จำเป็นต้องมีการใช้กระบวนการเสริมสร้างและกล่อมเกลாத่างสังคม (Socialization) ที่สถาบันหลักของสังคม อันได้แก่ สถาบันครอบครัว สถาบันศาสนา และสถาบันการศึกษา ซึ่งเรียกโดยย่อว่า “บวร” ตลอดจนภาคีภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องที่ต้องร่วมแรงร่วมใจกันในการปลูกฝัง เสริมสร้าง และกล่อมเกลาสมาชิกในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็กและเยาวชนของชาติ โดยใช้เครื่องมือคือหลักธรรมทางศาสนาและวัฒนธรรมประเพณีอันดีงามดั้งเดิมที่เคยมีอยู่ เพื่อ

ขับเคลื่อนและปลูกฝังแนวความคิดเกี่ยวกับความซื่อสัตย์ซื่อตรงให้หยั่งรากลึกอย่างมั่นคงในสังคมไทย (ดร. อริศรา เล็กสรเสรีญ , ๒๕๕๔)

สืบเนื่องจากการขับเคลื่อนโครงการสมัชชาคุณธรรม ปี ๒๕๕๓ ภายใต้กรอบแนวคิดหลัก “ซื่อสัตย์ รับผิดชอบ พอเพียง” ประเด็นข้าราชการและการเมือง โดยความร่วมมือระหว่าง ๖ เครือข่าย คือ คณะกรรมการศึกษาตรวจสอบเรื่องการทุจริตฯ วุฒิสภา, สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, ศูนย์คุณธรรม, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, คลังสมอง วปอ.เพื่อสังคม และกรมการศาสนา ร่วมกันจัดทำ โครงการระดมความคิดเพื่อจัดทำแผนความซื่อตรงแห่งชาติ ซึ่งมีการจัดสัมมนาขึ้น ๓ การสัมมนาใน ๒ ครั้ง แรกได้เชิญบุคคลที่มีความซื่อตรงเป็นที่ประจักษ์จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่วนราชการต่างๆ รวมทั้ง รัฐวิสาหกิจมาแลกเปลี่ยนเรียนรู้ถึง แนวทางการปลูกฝังความซื่อตรงในตัวบุคคลและในองค์กร ซึ่งผลสรุปจากการสัมมนาพบว่า จำเป็นต้องใช้ภาวะความเป็นผู้นำด้านความซื่อตรงมาขับเคลื่อนให้มีการปรับเปลี่ยน วัฒนธรรมองค์กรและมิติของความซื่อตรงที่สมควรปลูกฝังให้กับหน่วยงานภาครัฐ คือ การน้อมนำพระราชนิพนธ์ “หลักราชการ” ในเรื่องความซื่อตรงต่อหน้าที่ และความซื่อตรงต่อบุคคลทั่วไป ซึ่งหมายถึง “ประชาชน” จึงได้นำแนวคิดนี้มานำเสนอในการสัมมนาครั้งที่ ๓ ซึ่งเชิญผู้บริหารระดับสูงของประเทศมาร่วม สัมมนา และท่านนายกรัฐมนตรีได้ให้เกียรติมาร่วมการประชุม และให้ข้อสังเกตที่มีคุณค่า เมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๓

ขณะเดียวกัน วุฒิสภาและศูนย์คุณธรรม ได้มอบให้สำนักงานวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า ศึกษาสภาพความซื่อตรงในสังคมไทยโดยใช้แนวคิดของมาเลเซีย ทำให้ได้ทราบสภาพปัญหาและแนวทางในการพัฒนาคุณธรรมความซื่อตรงในสังคมไทย รวมถึงมีการจัดทำ “ดัชนีชี้วัดความซื่อตรง” เพื่อให้บุคคลและหน่วยงานสามารถนำไปประเมิน เพื่อพัฒนาคุณธรรมความซื่อตรงในมิติต่างๆ ด้วยตนเองได้

ในการสัมมนาดังกล่าว คณะผู้ดำเนินการโครงการได้เสนอแนวคิดในการปลูกฝังค่านิยมความซื่อตรง ด้วยการเชิญชวนให้ส่วนราชการส่งหัวหน้าส่วนราชการที่มีความซื่อตรงเป็นที่ประจักษ์มาร่วมกันแลกเปลี่ยน เรียนรู้เพื่อแสวงหาวิธีการปลูกฝังค่านิยมความซื่อตรงให้เป็นวัฒนธรรมองค์กร ด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของ คนในองค์กร และเสนอแนวคิดของการปลูกฝังค่านิยมความซื่อตรงของสหรัฐอเมริกา ด้วยวรรคทองที่ว่า “เราจะไม่โกหก ไม่โกง ไม่ขโมย และจะไม่ยอมให้ผู้ใดทำเช่นนั้น” ซึ่งผลการสัมมนาในวันนั้น ได้ตกผลึกแนวคิด ร่วมกันว่า ควรมีการจัดทำ “โครงการองค์กรต้นแบบความซื่อตรงในภาครัฐ” โดยสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน รับเป็นเจ้าภาพ และศูนย์คุณธรรม รับเป็นผู้ให้การสนับสนุนด้านวิชาการ ซึ่งเป็นที่มาของการเปิดตัวโครงการนี้

จากการตกผลึกแนวคิดดังกล่าว คณะกรรมการศึกษาตรวจสอบเรื่องการทุจริตและเสริมสร้าง ธรรมาภิบาล วุฒิสภา ได้มีหนังสือเชิญชวนส่วนราชการต่าง ๆ ส่งหัวหน้าส่วนราชการที่มีความซื่อตรงเป็นที่ประจักษ์ มาเข้าร่วมโครงการ ซึ่งมีส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ๒๗ หน่วยงาน เสนอบุคคลและหน่วยงานเข้าร่วมโครงการ

การขับเคลื่อนโครงการองค์กรต้นแบบความซื่อตรงในภาครัฐ ได้เชิญ ๒๗ บุคคล ที่ได้รับการเสนอชื่อ ว่าเป็นผู้มีความซื่อตรงเป็นที่ประจักษ์มาสร้างความเข้าใจ เสนอแลกเปลี่ยนเรียนรู้แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับ คุณธรรมความซื่อตรงในองค์กรซึ่งกันและกัน หลังจากการเสวนาครั้งแรก จะเปิดโอกาสให้ผู้ร่วมโครงการทุก ท่านนำแนวคิดต่างๆที่ได้รับจากเวทีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ไปทดลองปฏิบัติตามบริบทของหน่วยงานของตน เป็นเวลาประมาณ ๓ เดือน แล้วกลับมาเสวนาอีก เพื่อปรับกลยุทธ์ในการพัฒนาองค์กร และนำไปทดลองอีก ประมาณ ๓ เดือน โดยจะมีนักวิชาการให้ข้อเสนอแนะและถอดชุดความรู้ในการดำเนินการของทั้ง ๒๗ บุคคล และองค์กรเพื่อนำไปเป็นต้นแบบองค์กรความซื่อตรงให้กับหน่วยงานอื่นๆ ต่อไป ซึ่งผลการดำเนินการมี ๓ หน่วยงานที่สามารถเป็นต้นแบบองค์กรแห่งความซื่อตรงได้ ๓ หน่วยงาน คือ กรมคุมประพฤติ กระทรวง ยุติธรรม กรมการเงินกลาโหม และกรมเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารทหารอากาศ

ในการจัดงานสัปดาห์คุณธรรมแห่งชาติ ครั้งที่ ๕ ปี ๒๕๕๔ คณะกรรมการจัดงานสัปดาห์ฯ มีแนวคิดที่จะจัดทำแผนพัฒนาความซื่อตรงแห่งชาติ ที่ดำเนินการโดยองค์กรภาคีเครือข่ายจากทุกภาคส่วนของสังคม ร่วมกันจัดทำขึ้นเพื่อใช้เป็นกรอบทิศทางของการขับเคลื่อนคุณธรรมความซื่อตรงร่วมกัน โดยแผนงาน ที่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้นั้น จะต้องเป็นแผนงานที่นำไปสู่การส่งเสริมคุณธรรมความซื่อตรงที่มีเป้าหมาย ยุทธศาสตร์ และกลยุทธ์ที่ทุกภาคส่วนสามารถเข้ามาร่วมเป็นเจ้าของ มีส่วนร่วมคิด ร่วมกำหนด ผ่าน กระบวนการเรียนรู้จนสามารถนำไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมอย่างต่อเนื่องและจริงจัง รวมทั้งการประกาศ เจตนารมณ์ ยืนยันการมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนคุณธรรมความซื่อตรง ผ่านการประกาศปฏิญญา

สิ่งเหล่านี้ถือเป็นเครื่องมือหนึ่งในการขับเคลื่อนคุณธรรมความซื่อตรง และเพื่อให้การดำเนินงาน ดังกล่าวบรรลุตามวัตถุประสงค์ จึงได้มีการจัดทำแผนพัฒนาความซื่อตรงแห่งชาติ ขึ้น โดยมีศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) ร่วมกับ ๒๒ องค์กรภาคียุทธศาสตร์ และกลุ่มเครือข่ายใน ๖ ประเด็น ประกอบด้วย เครือข่ายข้าราชการและการเมือง เครือข่ายการศึกษา เครือข่ายชุมชน เครือข่ายศาสนา เครือข่ายสื่อมวลชน และ เครือข่ายธุรกิจ เป็นผู้ดำเนินการ ใช้กระบวนการยกร่างแผนฯ จำนวน ๓ ครั้ง และนำเข้าสู่เวทีสัปดาห์ คุณธรรมแห่งชาติ ครั้งที่ ๕ ระหว่างวันที่ ๒๑-๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ณ อิมแพ็ค เมืองทองธานี จังหวัด นนทบุรี โดยมีสมาชิกรัฐสภาเครือข่ายที่เกี่ยวข้องได้ให้ความเห็นชอบและลงมติให้การรับรองและ ประกาศใช้แผนฯ ร่วมกัน จึงถือได้ว่าแผนพัฒนาความซื่อตรงแห่งชาติ ฉบับนี้เป็นแผนที่ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง และคาดหวังว่าแผนฯ ดังกล่าวนี้จะเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการนำไปสู่การขับเคลื่อนคุณธรรม ความซื่อตรงให้เกิดขึ้นในสังคมไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

สาระสำคัญของแผนพัฒนาความซื่อตรงแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๙ (แผนหลัก) มีวิสัยทัศน์ว่า “สังคมไทยเป็นสังคมแห่งความซื่อตรง โปร่งใส อยู่ในวิถีชีวิตของทุกคน ” มีพันธกิจ สร้างความตระหนักให้ เห็นถึงความสำคัญของความซื่อตรงและโปร่งใสทั้งต่อตนเอง ครอบครัวและสังคม การปลูกจิตสำนึกของ ประชาชนทุกระดับให้ร่วมกันพัฒนาความซื่อตรงและโปร่งใสให้อยู่ในวิถีชีวิตอย่างเข้มแข็งและยั่งยืน การ ปลูกฝังค่านิยมที่ดีงาม เคารพเสรีภาพของแต่ละบุคคล บำเพ็ญประโยชน์และอุทิศตนเพื่อส่วนรวม ส่งเสริม การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตทั้งต่อตนเองและผู้อื่นด้วยความรอบคอบ ส่งเสริมสนับสนุนการสร้าง คนดีต้นแบบของสังคมในเรื่องความซื่อตรงและโปร่งใส สนับสนุนและพัฒนาการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ในการหนุนเสริมให้เกิดความซื่อตรงและโปร่งใสในสังคมไทย วัตถุประสงค์หลัก เพื่อให้คนไทยยึดมั่นใน คุณธรรมความซื่อตรง และมีการปฏิบัติในชีวิตประจำวันจนเป็นวิถีชีวิตและทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมส่งเสริม คุณธรรมความซื่อตรง และความโปร่งใสในสังคม มียุทธศาสตร์การขับเคลื่อน ๔ ประเด็นยุทธศาสตร์ ได้แก่

ยุทธศาสตร์ที่ ๑ การส่งเสริมคุณธรรมความซื่อตรงในสถาบันหลักของสังคม

ยุทธศาสตร์ที่ ๒ การสร้างวัฒนธรรม และคุณค่าของคุณธรรมความซื่อตรงในสังคมไทย

ยุทธศาสตร์ที่ ๓ การเสริมพลังเครือข่ายทุกภาคส่วนเพื่อส่งเสริมคุณธรรมความซื่อตรง และ โปร่งใส

ยุทธศาสตร์ที่ ๔ การพัฒนาระบบการบริหารจัดการการขับเคลื่อนความซื่อตรงและโปร่งใสของ สังคมไทย

มีการส่งมอบข้อเสนอเชิงนโยบาย ปฏิญญาคุณธรรมเพื่อการขับเคลื่อนแผนพัฒนาความซื่อตรงให้กับ ผู้แทนรัฐบาล และรัฐสภา เมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ในงานสัปดาห์คุณธรรมแห่งชาติ ครั้งที่ ๕ ณ ศูนย์ การประชุมอิมแพ็ค เมืองทองธานี ศูนย์คุณธรรม ร่วมกับหน่วยงานองค์กรภาคี ๒๒ องค์กร นำโดยนาย ปราโมทย์ โชติมงคล ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ในฐานะผู้แทนเครือข่ายองค์กรร่วมจัดงานสัปดาห์คุณธรรม แห่งชาติ ครั้งที่ ๕ เป็นผู้แทนในการส่งมอบข้อเสนอเชิงนโยบาย ปฏิญญาคุณธรรมเพื่อการขับเคลื่อน

แผนพัฒนาความเชื่อตรงให้กับผู้แทนรัฐบาล (ขณะนั้นอยู่ระหว่างการเปลี่ยนผ่านรัฐบาล) โดยมี พลเอกธีรเดช มีเพียร ประธานวุฒิสภา มารับมอบข้อเสนอเชิงนโยบายและปณิญาเพื่อการขับเคลื่อนสังคมคุณธรรมเพื่อนำเสนอต่อรัฐบาลต่อไป

ต่อมาได้มีการจัดพิธีมอบปณิญาเพื่อการขับเคลื่อนคุณธรรมความเชื่อตรงของสังคมไทย และแผนพัฒนาความเชื่อตรงแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๕-๒๕๕๙ แก่นายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๕ เวลา ๑๓.๐๐ น. ณ ห้องรับรองพิเศษ ชั้น ๒ อาคารรัฐสภา ๒ นำโดย พลเอกธีรเดช มีเพียร ประธานวุฒิสภา เป็นประธานในพิธีมอบปณิญาเพื่อการขับเคลื่อนคุณธรรมความเชื่อตรงของสังคมไทยแก่นายกรัฐมนตรี โดยมี นายสุรวิทย์ คนสมบูรณ์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นผู้แทนรัฐบาลรับมอบ พร้อมด้วยผู้แทนหน่วยงานองค์กรภาคี สมาชิกวุฒิสภา และผู้ทรงคุณวุฒิ ร่วมเป็นสักขีพยาน

นับตั้งแต่วันประกาศใช้แผนพัฒนาความเชื่อตรงแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๕-๒๕๕๙ ในงานสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ ครั้งที่ ๕ เครือข่ายสมัชชาคุณธรรม ได้มีการขับเคลื่อนงานในรูปของเครือข่ายองค์กรภาคี ๒๒ องค์กรอย่างต่อเนื่องโดยนำกรอบแนวทางจากแผนพัฒนาความเชื่อตรงแห่งชาติฯ (แผนแม่บท ๕ ปี) นำไปขยายผลสู่การปฏิบัติด้วยการนำไปประยุกต์เป็นแผนงาน / โครงการที่ดำเนินการตามบริบทของแต่ละองค์กรและดำเนินกิจกรรมร่วมกันในภาพเครือข่ายองค์กรภาคีด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่อง มีการจัดกิจกรรมวันรณรงค์ความเชื่อตรงของสังคมไทย ในวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๕ พร้อมกัน ๑๓ จังหวัด ครอบคลุมทุกภูมิภาคทั่วประเทศ ซึ่งมีข้อสังเกตว่ายังไม่มีการขับเคลื่อนของภาครัฐเลย

ในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ ได้มีการจัดสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ ครั้งที่ 6 ขึ้นภายใต้แนวคิดหลัก “สร้างชาติ สร้างไทย สร้างใจเชื่อตรง” ซึ่งศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) ได้ร่วมกับหน่วยงานเครือข่ายองค์กรภาคี ๒๕ หน่วยงาน กำหนดจัดงานสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ ครั้งที่ ๖ ในระหว่างวันที่ ๒๕-๒๖ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ณ ฮอลล์ ๙ อิมแพค เมืองทองธานี เพื่อส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในกระบวนการส่งเสริมคุณธรรม ความดี การสร้างกลไกขับเคลื่อนแผนพัฒนาความเชื่อตรงแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๕-๒๕๕๙ ให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้แบบบูรณาการ และนำไปขยายผลสู่การปฏิบัติในกลุ่มเครือข่ายเป้าหมาย ๗ กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มข้าราชการ กลุ่มการเมือง กลุ่มสื่อมวลชน กลุ่มการศึกษา กลุ่มศาสนา กลุ่มธุรกิจ และกลุ่มชุมชน ได้มีการขับเคลื่อนแผนพัฒนาความเชื่อตรงในระดับองค์กรพื้นที่กว่า ๑๖ พื้นที่ เกิดองค์กรสมาชิกของกลุ่มเครือข่ายที่เข้าร่วมขับเคลื่อนงานสมัชชาคุณธรรม จำนวน ๑๑๓ องค์กร มีการคัดเลือก ประกาศยกย่องรางวัลคุณธรรมแห่งชาติ ประเภทบุคคล องค์กร โครงการ จำนวน ๒๗ รางวัล และได้มีการส่งมอบข้อเสนอเชิงนโยบาย ๖ ข้อ และแผนพัฒนาความเชื่อตรงแห่งชาติ ฉบับทบทวน พ.ศ.๒๕๕๗-๒๕๕๙ ที่จะดำเนินการเป็นแผน ๓ ปี ให้กับผู้แทนรัฐบาลแล้วเมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๕๖

ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ ได้มีการขับเคลื่อนงานของแต่ละกลุ่มเครือข่ายต่อเนื่องซึ่งได้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมมากมาย ดังนี้

เครือข่ายสื่อมวลชน ได้มีการแปลงแผนสู่การปฏิบัติใน ๓ เรื่องหลัก การจัดทำหลักสูตรสื่อคุณธรรม จริยธรรม การจัดทำโครงการพัฒนาผู้นำสื่อคุณธรรมและกำลังผลักดันให้เกิดการจัดตั้งสถานีโทรทัศน์คุณธรรมเพื่อสังคมไทย

เครือข่ายศาสนา ได้มีการอบรมพัฒนาศักยภาพแกนนำศาสนิกสัมพันธ์เสริมเสริมสร้างความเชื่อตรง ของ ครู และเยาวชนแกนนำ ทั้ง ๓ ศาสนา จำนวนกว่า ๕๐๐ คน เพื่อสร้างเป็นศาสนทายาทต่อไป

เครือข่ายธุรกิจ ได้มีการพัฒนาหลักสูตรการสร้างจิตสำนึกต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันสำหรับเยาวชนเพื่อสร้างค่านิยมคนรุ่นใหม่ไร้คอร์รัปชัน

เครือข่ายองค์กรภาครัฐ ได้มีการรวมกลุ่มเครือข่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นน้ำดี เพื่อบูรณาการการทำงานผนึกกำลังวางรูปแบบการส่งเสริม สร้างค่านิยมการบริหารจัดการองค์กรด้วยความซื่อตรง โปร่งใส

เครือข่ายการศึกษา ได้มีการค้นหาอัตลักษณ์ด้านคุณธรรมของเด็ก เยาวชนไทยในสถาบันการศึกษาทุกระดับเพื่อสร้างมาตรฐานให้กับสถาบันการศึกษาเพื่อเป็นเครื่องมือในการวัดและประเมินผล ในมิติคนดี มาก่อน คนเก่ง

เครือข่ายองค์กรภาครัฐ อยู่ระหว่างการเตรียมหารือแนวทางการปฏิรูประบบการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรมของข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

เครือข่ายชุมชน ได้มีการขับเคลื่อนแผนงานในระดับพื้นที่โดยใช้กระบวนการจัดเวทีสมัชชาคุณธรรมระดับจังหวัด นำร่องภาคละ ๓ จังหวัด รวม ๑๒ จังหวัด และจัดเวทีในระดับภูมิภาค ๔ ภาค เครือข่ายและองค์กรชุมชน ได้ร่วมกันพิจารณารายละเอียดแผนปฏิบัติการเพื่อขับเคลื่อนแผนพัฒนาความซื่อตรงแห่งชาติ ของเครือข่ายชุมชนฯแปลงสู่การปฏิบัติในพื้นที่ และแลกเปลี่ยนแนวทางการจัดทำแผนการฟื้นฟูคุณธรรมของสังคมไทยเพื่อสร้างค่านิยมสู่ความปรองดอง สมานฉันท์”ข้อเสนอเชิงนโยบาย และ ปฏิญญาสมัชชาคุณธรรมภาคต่าง ๆ เพื่อจะใช้เป็นเครื่องมือขับเคลื่อนร่วมกันในปี ๒๕๕๗-๒๕๕๙

จากการขับเคลื่อนแผนพัฒนาความซื่อตรงที่กล่าวมาจะเห็นว่า ภาคประชาชนและภาคเอกชนมีความตื่นตัวในเรื่องการพัฒนาคุณธรรมความซื่อตรง (Integrity) มาก แต่หน่วยงานภาครัฐและภาคการเมืองยังไม่ให้ความสำคัญในเรื่องนี้ จึงมีผลให้ไม่สามารถบูรณาการเพื่อผนึกกำลังกันมุ่งสู่เป้าหมายให้คนในชาติมีความซื่อตรง ซึ่งเป็นปัจจัยหลักในการสร้างความเชื่อถือศรัทธาและความไว้วางใจให้กับบุคคลและองค์กรที่มีปฏิสัมพันธ์ด้วย ต่างกับประเทศมาเลเซียที่จัดทำแผนพัฒนาความซื่อตรงระดับชาติ โดยเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีองค์กรภาครัฐรับผิดชอบในการให้ความรู้และขับเคลื่อนแผนไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ และที่สำคัญมากที่สุด คือ นายกรัฐมนตรีมาเลเซีย เป็นประธานโครงการขับเคลื่อนคุณธรรมความซื่อตรงเอง จึงทำให้มีการเปลี่ยนแปลงในสังคมมาเลเซียมากและรวดเร็ว

ประมวลจริยธรรม

มนุษย์มีคุณลักษณะเหนือกว่าสัตว์โลกทั้งปวงตรงที่มีจิตใจและรู้เหตุผล สามารถเรียนรู้สรรพสิ่งต่าง ๆ ได้ จึงมีความสามารถในการใช้วิจญาณตัดสินว่า “อะไรควรทำ อะไรไม่ควรทำ” ทำให้สามารถควบคุมความประพฤติของตนมิให้สร้างความเดือดร้อนให้ผู้อื่น สังคมมนุษย์จึงอยู่ร่วมกันด้วยความสันติสุข

แต่เมื่อโลกเจริญขึ้น กระแสวัตถุนิยมในกระแสโลกาภิวัตน์ทำให้ความสามารถในการระงับจิตใจของมนุษย์ลดน้อยถอยลง จึงมีการแย่งชิงทรัพยากรตามต้องการของตนอย่างไร้เหตุผล และปล่อยให้กิเลสสิ่งเศร้าหมอง ซึ่งได้แก่ รัก โลภ โกรธ และหลง มีอำนาจเหนือ “คุณธรรม” ที่มีอยู่ในจิตใจของมนุษย์ทุกคน

ด้วยเหตุนี้ ทุกศาสนาจึงสอนให้มนุษย์ทุกคนมีสติเพื่อควบคุมกิเลสในจิตใจของตน และกำหนด “ศีล” เป็นข้อห้ามมิให้ละเมิดสิทธิของผู้อื่น ซึ่งจะทำให้เกิดข้อขัดแย้งทำให้สังคมขาดความสงบสุข

ขณะเดียวกันก็จะมี “ธรรมะ” เป็นคำแนะนำในการทำความดีควบคู่กับ “ศีล”

ดังจะเห็นได้จากหลักคำสอนของพระพุทธศาสนาที่กำหนดให้มี “เบญจศีล” คู่กับ “เบญจธรรม” เพื่อใช้เป็นหลักปฏิบัติตนของพุทธชนคนธรรมดา แต่ในระยะหลัง ๆ เบญจธรรมได้จางหายไปจากสังคมไทย

นอกจากนี้ ชนชั้นปกครอง (Elite) ยังได้กำหนด “กฎ กติกา มารยาท” ของแต่ละสังคม เพื่อควบคุมให้คนในสังคมปฏิบัติตนอยู่ในกรอบของคุณงามความดี และยึดถือจนเป็นขนบธรรมเนียมประเพณีของสังคม

“มารยาท” หมายถึง ความประพฤติอันพึงปฏิบัติต่อตนเอง ต่อผู้อื่น และต่อสังคม เพื่อให้เกิดความดี ความถูกต้อง และความเจริญรุ่งเรืองเกษมสุขขึ้นในสังคมนั้น ได้ด้วยตัวเอง

“กติกากฎ” หมายถึง กฎเกณฑ์ หรือคำแนะนำที่เป็นเงื่อนไขให้คนในสังคมนั้นประพฤติปฏิบัติ เพื่อให้การทํากิจกรรมากร่วมกันเป็นไปด้วยความราบรื่น ไม่ละเมิดสิทธิผู้อื่น

และ “กฎ” หมายถึง ข้อกำหนดในธรรมชาติที่ผู้มีอำนาจกำหนดขึ้นตามสภาวะของสังคม เพื่อใช้ “บังคับ” ให้คนในสังคมนั้นประพฤติปฏิบัติอันจะนำมาซึ่งความสงบเรียบร้อยของสังคม

ถ้าสังคมใดมี “คนดีมีมารยาท” หรือมี “คุณธรรม” มาก สังคมนั้นก็จะมีความสงบสุข เพราะทุกคนรู้ บทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบ ไม่ปล่อยให้ “กิเลส” หรือความอยากมีอยากได้ที่มีในตัวบุคคลผู้นั้น ไปละเมิดสิทธิของผู้อื่น จึงไม่ต้องออกกฎหมายมาควบคุมความประพฤติของคนในสังคมมากนัก

ในทางตรงกันข้าม ถ้าสังคมใดมีคนที่ไม่ดีที่ควบคุมกิเลสในตนเองไม่ได้เป็นจำนวนมาก จึงมีกรณีการละเมิดสิทธิผู้อื่นมาก ผู้มีอำนาจในสังคมจึงจำเป็นต้องออกกฎหมายมาบังคับให้คนทำตามบรรทัดฐานของสังคม เพื่อกำจัดพฤติกรรมของบุคคลผู้นั้นมิให้ไปละเมิดสิทธิของผู้อื่น โดยกำหนดบทลงโทษเพื่อให้หลบจำ

จากที่กล่าวมาจะเห็นว่า กลไกทางสังคมที่ควบคุมคนในสังคมเพื่อมิให้กระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดตาม “อำเภอใจ” คือ กฎ กติกาและมารยาทของสังคมที่กำหนดขึ้น เพื่อเป็น “บรรทัดฐาน” (Norms) ของสังคม

“องค์กร” ในฐานะสังคมลักษณะหนึ่ง ได้นำแนวคิดนี้มากำหนดเป็น “จรรยาบรรณ” (Code of Ethics) เพื่อแนะนำหรือตักเตือนให้คนในสังคมนั้น ๆ ปฏิบัติตนแต่ในสิ่งที่ดีงามสร้างความสงบสุขให้สังคม หากมีการละเมิดก็จะมีบทลงโทษทางสังคม ซึ่งโทษสูงสุด คือ ถูกขับออกจากองค์กรหรือสังคมนั้น และกำหนดให้มี “วินัย” (Discipline) เพื่อบังคับให้คนในองค์กรปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่ผู้รับผิดชอบกำหนดขึ้น หากไม่กระทำตามนั้นก็จะถูกลงโทษตามที่กำหนด

“จรรยาบรรณ” และ “วินัย” นี้ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการ ก.พ.ได้นำ มาใช้ในการควบคุมความประพฤติของข้าราชการพลเรือน โดยกำหนดเป็นข้อบังคับ ก.พ.ตั้งแต่ ๙ มีนาคม ๒๕๓๗ และให้ความหมายของ “จรรยาบรรณ” ว่า

“ประมวลความประพฤติที่ผู้ประกอบอาชีพการงานแต่ละอย่างกำหนดขึ้น เพื่อรักษาและส่งเสริมเกียรติคุณ ชื่อเสียง และฐานะของสมาชิก อาจเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ก็ได้”

ต่อมานักวิชาการมีความเห็นว่า ควรนำ “จรรยาบรรณ” เพื่อแนะนำให้คนทำดี มารวบรวมไว้ควบคู่กับกฎ ระเบียบหรือ “วินัย” เป็นเอกสารที่เรียกว่า “Code of Conducts” โดยระบุบรรทัดฐานของสังคมนั้น ทั้ง “สิ่งดีต้องทำและสิ่งไม่ดีห้ามทำ” (Do & Don't) หากไม่ทำตามนั้นจะถูกลงโทษและลงทัณฑ์จากสังคม

นอกจากนั้น ได้แนะนำให้กำหนด “ระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำ” รวมถึงบทลงโทษ เพื่อให้บุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับของประมวลจริยธรรม ระวังระมัดระวังไม่ฝ่าฝืนกระทำตามที่ประมวลจริยธรรมกำหนด

“Code of Conducts” แปลตามพจนานุกรมได้ว่า “การรวบรวมกฎหมายต่าง ๆ เกี่ยวกับความประพฤติ” ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี ๒๕๕๐ ได้นำมาบัญญัติเป็นศัพท์ใหม่ว่า “ประมวลจริยธรรม” ไว้ในมาตรา ๒๗๙ วรรคหนึ่ง ความว่า

“มาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท ให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมที่กำหนดขึ้น”

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรานี้ ทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบ ได้กำหนดให้ทุกส่วนราชการจัดทำประมวลจริยธรรมที่กำหนด “มาตรฐานทางจริยธรรม” เพื่อเป็นพฤติกรรมอันพึงประสงค์สำหรับผู้ที่อยู่ในกลุ่มอาชีพหรือส่วนราชการนั้น

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรายละเอียดการจัดทำประมวลจริยธรรมว่า

“มาตรฐานทางจริยธรรมตามวรรคหนึ่ง จะต้องมีกลไกและระบบในการดำเนินงานเพื่อให้การบังคับใช้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งกำหนดขั้นตอนการลงโทษตามความร้ายแรงแห่งการกระทำ”

จากการศึกษาประมวลจริยธรรมของส่วนราชการต่าง ๆ โดยเฉพาะนักการเมืองระดับชาติ ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พบว่า ไม่มีฉบับใดกำหนด “ความร้ายแรงแห่งการกระทำ” และขั้นตอนการลงโทษที่ชัดเจนเลย

มีเพียงกำหนดบทบังคับไว้ด้วยการใช้ถ้อยคำ “จักต้อง” และ “พึง” แต่ไม่ได้ระบุว่า การฝ่าฝืนชั้น “จักต้อง” เป็นฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงหรือไม่

“ความร้ายแรงของการกระทำ” นี้ มีความมุ่งหมายเพื่อปลูกฝังสั่งสอนให้คนในสังคมนั้นมีความระมัดระวังและหลีกเลี่ยงการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนจริยธรรมอย่างร้ายแรง จึงควรกำหนดไว้ในประมวลจริยธรรมเพื่อเตือนล่วงหน้าว่า “อย่าทำ” หากทำจะต้องได้รับการลงโทษจากสังคมตามที่กำหนด

ในทางวิชาการมาตรฐานทางจริยธรรมที่กำหนดเป็นสากล ออสเตอร์เลียได้กำหนดว่า มีแหล่งที่มาจาก ๔ ส่วน (PLUS) ได้แก่ (๑) นโยบายขององค์กร (Policies) (๒) กฎหมาย (Legal) (๓) มาตรฐานสากล (Universal) (๔) มาตรฐานองค์กร (Self) ที่ระบุถึง ความดี ความถูกต้อง และความเป็นธรรม

องค์กรภาคธุรกิจของออสเตอร์เลียได้นำจริยธรรมเหล่านี้ มากำหนดลำดับความร้ายแรงแห่งการกระทำที่สอดคล้องกับแหล่งที่มา ดังนี้

Must do (หรือ Must not do) หมายถึง “จักต้อง” ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด

Have to do หมายถึง “ต้อง” ปฏิบัติตามนโยบายขององค์กร ระเบียบปฏิบัติ และคู่มือการทำงาน

Should do หมายถึง “ควร” ปฏิบัติตามมาตรฐานสากลที่ได้เลือกมาใช้ตามบริบทขององค์กร

Ought to do หมายถึง “พึง” ปฏิบัติตนตามแนวทางที่คนในองค์กรเห็นพ้องต้องกันว่า เป็นความดี ความถูกต้อง และความเป็นธรรม ที่สมควรยึดถือปฏิบัติเป็น “วัฒนธรรมองค์กร”

ถ้าเป็นไปตามแนวคิดนี้ องค์กรอาจกำหนดว่า การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมในชั้น “จักต้อง” และ “ต้อง” เป็นระดับร้ายแรงที่ต้องดำเนินการถอดถอนหรือให้ออกจากองค์กร

ส่วนการฝ่าฝืนระดับ “ควร” อาจกำหนดให้ต้องดำเนินการทางวินัย และ “พึง” อาจถูกตักเตือน เพื่อให้ปรับเปลี่ยนพฤติกรรม

อย่างไรก็ดี มาตรฐานทางจริยธรรมที่กำหนดขึ้น บางเรื่องไม่สามารถกำหนดให้ชัดเจนเป็นรูปธรรมได้ วุฒิสภาอังกฤษจึงออกคู่มือที่เรียกว่า “Guide to Code of Conducts” โดยยกตัวอย่างประกอบการตัดสินใจและแนะนำแนวทางการตัดสินใจในบางกรณีที่เป็น “ทางสองแพร่ง” แห่งคุณงามความดี (Dilemma)

เช่น หากท่านได้รับเชิญจากบริษัทคู่สัญญาขององค์กรเชิญไปดูงานต่างประเทศหรือเล่นกอล์ฟ ท่านควรใช้ดุลยพินิจตัดสินใจอย่างไร ซึ่งจะแนะนำง่าย ๆ ว่า ให้ท่านถามตนเองว่า “ถ้าไม่อยู่ในตำแหน่งนี้เขาจะเชิญหรือไม่” หากตอบว่า “ไม่” ก็ต้องปฏิเสธ เป็นต้น

ปัจจุบัน “ประมวลจริยธรรม” เป็นมาตรฐานที่ใช้วัดระดับความเชื่อถือศรัทธาและความไว้วางใจของสาธารณชนทั่วโลก โดยมีการศึกษาเป็น “ศาสตร์” ที่ต้องเรียนรู้ถึงกระบวนการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมมากขึ้น

ดังนั้น ผู้รับผิดชอบหน่วยงานของรัฐ จึงต้องให้ความสนใจและเรียนรู้วิธีการเขียนที่ถูกต้อง และจัดทำประมวลจริยธรรมของทุกหน่วยงานของรัฐให้เป็น “คู่มือหรือคำแนะนำ” ในการประพฤติปฏิบัติตนของคนในองค์กร เพื่อให้ประเทศไทยเป็นที่ยอมรับและเชื่อถือศรัทธาของบุคคลทั่วไป โดยเฉพาะบุคคลสำคัญที่สุดในชีวิตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ “ประชาชน” ผู้เป็นนายของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่แท้จริง

มาตรฐานทางจริยธรรม

ตั้งแต่สงครามเย็นยุติลง กรอบความคิดของงานด้านความมั่นคง ได้ขยายขอบเขตจากความมั่นคงของประเทศมาเป็น “ความมั่นคงของมนุษย์” (Human Security) โดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพและสิทธิมนุษยชน

จากกรอบความคิดนี้ ทำให้พบว่า ภัยคุกคามต่อความมั่นคงของชาติที่ร้ายแรงที่สุด คือ การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจรัฐซึ่งได้รับมอบ ละเมิดสิทธิของประชาชนในรูปแบบต่างๆ ตั้งแต่การทุจริตคอร์รัปชัน การฉ้อราษฎร์บังหลวง ไปจนถึงการไม่ให้บริการตามหน้าที่และการใช้กำลังทำร้ายประชาชน

ประเทศไทยของเราเองพบว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ส่วนใหญ่ยังติดกับกรอบความคิด “ขุนนาง” ที่มักแสดงตนเป็นใหญ่เหนือประชาชน และแสวงหาประโยชน์จากอำนาจรัฐที่ได้รับมอบ “รังแกประชาชน” โดยลืมไปว่า ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับเงินเดือนจาก “ภาษีของประชาชน”

ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐ ได้บัญญัติในมาตรา ๗๗ ว่า

“รัฐต้องจัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง จัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และพนักงานหรือลูกจ้างอื่นของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่”

ต่อมาในปี ๒๕๕๖ ได้มีการปฏิรูประบบราชการด้วยการนำระบบธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งมีหลักการสำคัญ คือ ลดการใช้อำนาจดุลยพินิจตาม “อำเภอใจ” ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการพัฒนาระบบการบริหารภาครัฐแนวใหม่ซึ่งยึดหลักกระบวนการมีส่วนร่วม โดยพยายามปลูกฝังความคิดว่า

“ประชาชน คือ “นาย” ถ้าไม่มีประชาชน ก็ไม่ต้องมีข้าราชการ”

พร้อมกันนั้น ได้ตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.๒๕๕๖ ที่ระบุว่า การบริหารราชการแผ่นดินเพื่อ “ประโยชน์สุข” ของประชาชน

ต่อมาเมื่อมีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๔ ว่า

“บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงานลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ประชาชนตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี”

นอกจากนั้น ได้บัญญัติเพิ่มเป็น “หมวด ๑๓ จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ” โดยกำหนดหลักการไว้ในมาตรา ๒๗๙ สามประการ

ประการแรก จัดให้มี “ประมวลจริยธรรม” (Code of Conducts) ที่กำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท

ประการที่สอง มาตรฐานทางจริยธรรมจะต้องมีกลไกและระบบในการดำเนินงานเพื่อให้การบังคับใช้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งกำหนดขั้นตอนการลงโทษตามความร้ายแรงแห่งการกระทำ

ประการที่สาม การพิจารณา สรรหา กลั่นกรอง หรือแต่งตั้งบุคคลใดเข้าสู่ตำแหน่งที่มีส่วนในการใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งการโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษบุคคลนั้น จะต้องเป็นไปตามระบบคุณธรรม และคำนึงถึงพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลดังกล่าวด้วย

ข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์จากกิจกรรม “จัดระเบียบประเทศไทย” ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ตั้งแต่เรื่องเล็กๆ เช่น รถตู้ มอเตอร์ไซด์ ราคาลือตเตอร์ ไปถึงเรื่องใหญ่ๆ เช่น ทุจริตโครงการรับจำนำข้าว การร่ำรวยผิดปกติ ฯลฯ ล้วนมีสาเหตุมาจาก “การประพฤติมิชอบ” ของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งสิ้น จึงสะท้อนให้เห็นว่า มาตรฐานทางจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ “ยังไม่เกิดขึ้น”

คำว่า “มาตรฐาน” ในเชิงบริหารหมายถึง คุณภาพที่ต้องการ

เมื่อนำมาสมาสกับคำว่า “จริยธรรม” ที่หมายถึง แนวทางความประพฤติที่พึงงามเพื่อประโยชน์สุขแก่ตนเองและสังคม หรือการรู้จักไตร่ตรองว่า อะไรควรทำ อะไรไม่ควรทำ

ดังนั้น “มาตรฐานทางจริยธรรม” จึงหมายถึง “คุณภาพของความประพฤติที่พึงงาม ซึ่งวัดได้จากความสามารถในการไตร่ตรองว่า อะไรควรทำ อะไรไม่ควรทำ” และเป็นที่มาของ “ประมวลจริยธรรม”

ส่วน “มาตรฐานทางคุณธรรม” หมายถึง คุณภาพความดีงามในจิตใจซึ่งมีความเคยชินในการทำมาดีจนเป็นธรรมชาติ ซึ่งวัดได้ยากเพราะ “จิตมนุษย์นั้นไขยากแท้หยั่งถึง”

ถ้าจะวัดกันจริงๆ ก็พอจะสังเกตได้จากความสามารถในการควบคุมอารมณ์ และลักษณะของคนที่มีคุณธรรมจะแสดงถึง การไม่มีความทุกข์จากกิเลส “รัก โลภ โกรธ หลง” ทำให้มีอารมณ์ดี หน้าตาแจ่มใส มีสุขภาพจิตดี แต่ต้องใช้ “ดุลยพินิจ” ประเมิน ซึ่งอาจมีความแตกต่างกันทำให้ไม่เป็นธรรม

อาจเป็นด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ จึงแก้ไขบทบัญญัติจากมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมเหลือเพียง “มาตรฐานทางจริยธรรม” ที่มีความชัดเจนกว่าและสามารถวัดได้อย่างเป็นรูปธรรม

อย่างไรก็ดี เมื่อตรวจสอบการนำรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ มาปฏิบัติ พบว่า ทุกหน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจมีประมวลจริยธรรมครบถ้วน

แต่สาระของมาตรฐานทางจริยธรรมยังมีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะ “นักการเมือง” ระดับชาติที่มี ๓ ประเภท ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่มี ๓ ฉบับที่มีสาระต่างกัน จึงไม่เป็น “มาตรฐานเดียวกัน”

ส่วนนักการเมืองท้องถิ่นก็เช่นเดียวกัน มีเกือบ ๗,๐๐๐ หน่วย ต่างคนต่างเขียน จึงไม่มีมาตรฐาน

ในเรื่องนี้สามารถแก้ไขได้ด้วยการกำหนด “มาตรฐานทางจริยธรรมของนักการเมือง” และมีสภาวิชาชีพ ซึ่งอาจเป็นรัฐสภาหรือสภาพัฒนาการเมือง เป็นผู้ควบคุมการปฏิบัติอย่างจริงจัง เช่นเดียวกับ “มารยาทนายความ” ที่มีสภานายความเป็นผู้กำหนดมาตรฐานวิชาชีพ และลงโทษเมื่อมีการฝ่าฝืน

นอกจากนั้น ประมวลจริยธรรมทุกฉบับ ไม่ระบุ “ความร้ายแรงแห่งการกระทำ” และกำหนดบทลงโทษไว้ ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ จึงทำให้มาตรฐานทางจริยธรรมที่เขียนไว้เปรียบเสมือน “คัมภีร์” ที่อยู่บนหิ้ง ไม่มีความศักดิ์สิทธิ์ที่มีผลบังคับใช้ โดยจะสังเกตได้ว่า ไม่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดถูกลงโทษทางจริยธรรมเลย

แม้แต่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่เป็นแบบอย่างในฐานะ “ตัวแทนประชาชน” ก็ไม่ยอมกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมที่ชัดเจนและมีบทลงโทษ

เมื่อมีการเสนอญัตติแก้ไขให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ สมาชิกบางท่านได้อภิปรายในสภาว่า “อย่าเอากะดังมาผูกคอแนว” เลย และในที่สุดเสียงข้างมากลงมติไม่เห็นด้วย ญัตตินี้จึงตกไป

ประการสุดท้าย การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยคำนึงถึงพฤติกรรมทางจริยธรรม ส่วนใหญ่ไม่ได้คำนึงถึงเรื่องนี้ จึงมีผลให้หลายคนที่มี “มลทิน” เข้ามาดำรงตำแหน่งที่ใช้อำนาจรัฐ โดยเฉพาะผู้ที่มาจากฝ่ายการเมือง คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา นักการเมืองท้องถิ่น และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ความจริงหลักการนี้ เป็นพื้นฐานของการรับคนเข้ามาทำงาน “ต้อง” มีใบรับรองความประพฤติ เพื่อประกอบการพิจารณารับเข้าทำงาน

แต่นักการเมืองส่วนใหญ่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน ซึ่งเชื่อว่าประชาชนเลือกโดยไม่ได้ศึกษาให้ลึกซึ้งถึงพฤติกรรมทางจริยธรรมในหนหลัง จึงทำให้คนที่เคยมีประวัติทุจริตต่อหน้าที่และบกพร่องทางจริยธรรม สามารถเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมือง และบางคนได้เป็นถึง “รัฐมนตรี”

สำหรับวิธีการตรวจสอบพฤติกรรมทางจริยธรรมในอดีตนี้ สามารถกระทำได้โดยมอบให้พรรคการเมือง ในฐานะ “สถาบันทางการเมือง” เป็นผู้รับผิดชอบตามหลัก “พรรคเลือกคน ประชาชนเลือกพรรค” โดยพรรค

การเมืองแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบประพฤติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรม เช่นเดียวกับที่วุฒิสภาปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๑ ซึ่งได้ผลดีมาโดยตลอด

หากภายหลังพบว่า คนที่พรรคการเมืองส่งมาให้ประชาชนเลือกตั้งมีความบกพร่องในพฤติกรรมทางจริยธรรมในอดีต กรรมการบริหารพรรคการเมืองต้องรับผิดชอบ ด้วยการลาออกและยุติบทบาททางการเมืองอย่างน้อย ๕ ปี

ส่วนบุคคลที่ไม่มีองค์กรรับรองในการเสนอชื่อให้ประชาชนเลือกตั้ง อาจใช้วิธีรับรองความประพฤติตามที่ระบุในมาตรฐานทางจริยธรรมของตำแหน่งที่ตนสมัครด้วยตนเอง หากพบภายหลังว่าปกปิดความบกพร่องทางจริยธรรม ควรมีบทลงโทษห้ามดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐตลอดชีวิต

จากที่กล่าวมาจะเห็นว่า มาตรฐานทางจริยธรรมเป็นสิ่งที่จำเป็นมากสำหรับผู้เข้ามาใช้อำนาจอรัฐ เพราะถ้าได้คนไม่ดีเข้ามาใช้อำนาจอรัฐ ก็จะเข้ามาละเมิดสิทธิเสรีภาพและสิทธิมนุษยชน ทำให้ประชาชน “เดือดร้อน”

มาถึงวันนี้ คสช.ได้ให้ความสำคัญกับ คุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล อยู่แล้ว จึงหวังว่า “มาตรฐานทางจริยธรรม” จะเป็นหัวข้อหนึ่งที่ต้องปฏิรูปให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามเจตนารมณ์

การสร้างสังคมคุณธรรม

“คุณธรรม” เป็นคุณงามความดีที่ถูกปลูกฝังเข้าไปในจิตใจของคนเพื่อให้มีสติระลึกได้ว่า สิ่งใดดี ควรทำ สิ่งใดไม่ดี ไม่ควรทำ โดยยึดถือ “ประโยชน์สุข” ของคนในสังคมส่วนใหญ่เป็นเกณฑ์กำหนด จึงสามารถสร้างความสงบสุขให้กับสังคมนั้นได้ เพราะทุกคนรู้ สิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบต่อสังคม ทำให้ไม่กระทำในสิ่งที่ละเมิดสิทธิของผู้อื่นเพื่อประโยชน์ของตน

ในอดีตการปลูกฝังคุณธรรมต้องทำกันตั้งแต่เด็กๆ โดยผู้ใหญ่นิยมเล่านิทานให้เด็กฟัง และเมื่อเล่าให้เด็กฟังแล้ว ผู้ใหญ่ก็ต้องปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างในคุณงามความดีตามเรื่องที่เล่าด้วย จนกลายเป็นขนบธรรมเนียมประเพณีของสังคมนั้นที่ปฏิบัติสืบทอดกันมาจากรุ่นหนึ่งไปสู่อีกรุ่นหนึ่ง

นิทานที่นิยมนำมาเล่ากันมากที่สุด คือ นิทานอีสป เพราะมีการสรุปเป็นคติสั้นๆ “นิทานเรื่องนี้สอนว่า” ทำให้เด็กจดจำ นำไปปฏิบัติได้ง่าย ซึ่งในปัจจุบันได้มีการนำมาทำเป็นนิทานการ์ตูนสั้นสองภาษาเผยแพร่ทางสื่อสาธารณะ ทำให้เด็กได้เรียนรู้ทั้งคุณธรรมและภาษาในเวลาเดียวกัน เช่น เว็บไซต์ <http://flash-mini.com>

มีนิทานเรื่องหนึ่งที่อมตะมาก และถูกนำมาสั่งสอนกันเป็นหลักการสอนคุณธรรมกันจนถึงปัจจุบัน คือ เรื่อง “แม่ปูกับลูกปู” ซึ่งมีสาระสั้นๆ ดังนี้

วันหนึ่งแม่ปูถามลูกปูว่า “ทำไมลูกถึงเดินเบี้ยว ลูกปูควรเดินตรงๆ นะ”

ลูกปูตอบว่า “ถ้าอย่างนั้นทำให้ผมดูซิครับ แล้วผมจะทำตาม”

แม่ปูไม่อาจทำตามที่บอกลูกปูได้ และหลังจากนั้นก็ไม่ได้พูดถึงเรื่องนี้อีกเลย

นิทานเรื่องนี้สอนให้รู้ว่า “การทำให้เห็นเป็นตัวอย่าง ให้ผลดีกว่าสอนอย่างเดียว”

เรื่องการเป็น “ตัวอย่าง” นี้ นักวิชาการได้นำมาอธิบายเป็นทฤษฎีพัฒนาพฤติกรรมของมนุษย์ เรียกว่า “ทฤษฎีสังคมกระจกเงา” (Social Mirror Theory) ซึ่งนำเสนอครั้งแรกจากแนวคิดของ Wilhelm Dittthey (1883-1911) ว่า

“คนเราสามารถเรียนรู้เพื่อรับรู้ความคิดและความรู้สึกของตนเอง ได้จากการอยู่ในโลกแห่งความคิดและความรู้สึกของสังคม”

จากปรัชญานี้ได้มีการศึกษาต่อโดยนักจิตวิทยาสังคมและนักวิทยาศาสตร์สาขาต่างๆ อย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งในปี ๒๕๓๙ นักวิทยาศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยพาร์มา ประเทศอิตาลี ประกอบด้วย Dr.Vittorio

Gallese, Dr.Leonardo Fogassi และ Dr.Giacomo Rizzolatti เป็นผู้เปิดประตูไปสู่การไขความลับนี้ โดยพบว่า ภายในสมองของเรามีเซลล์ชนิดหนึ่ง ซึ่งต่อมาตั้งชื่อว่า เซลล์กระจกเงา (Mirror Neuron)

โดยอธิบายว่า เซลล์กระจกเงา เป็นเซลล์ชนิดหนึ่งในสมองของมนุษย์ซึ่งทำหน้าที่เลียนแบบพฤติกรรมต่างๆ ของผู้อื่นมาเป็นพฤติกรรมของตนเอง

การค้นพบของนักวิชาการในครั้งนี้ ได้ก่อให้เกิดการค้นคว้าวิจัยบทบาทและหน้าที่ของเซลล์ชนิดนี้อย่างกว้างขวาง ทั้งในวงการวิทยาศาสตร์ การแพทย์ การศึกษา จิตวิทยาและสังคมวิทยา ก่อให้เกิดความรู้ใหม่ๆ เกี่ยวกับการเรียนรู้ และการพัฒนาตนเองของมนุษย์อย่างมากมาย

อาทิเช่น พฤติกรรมของเด็กและเยาวชน เป็นผลมาจากเซลล์กระจกเงาไปลอกเลียนแบบพฤติกรรมตัวอย่างที่ได้พบเห็นในสังคม และพัฒนาการทางด้านภาษาของเด็กเล็กๆ เป็นผลมาจากการทำงานของเซลล์กระจกเงา ทำให้เด็กสามารถเข้าใจเจตนาที่ซ่อนอยู่ภายใต้คำพูดของผู้พูดได้ การเข้าใจจิตใจผู้อื่นได้ดีเป็นผลมาจากการที่เซลล์กระจกเงาทำหน้าที่อ่านใจ (Mind Reading) บุคคลผู้นั้น เป็นต้น

จากแนวคิดของทฤษฎีกระจกเงานี้ นักวิชาการในวงการศึกษได้เสนอให้ นำมาใช้ในการพัฒนาเด็กไทย โดยเฉพาะพฤติกรรมและการเลียนแบบของเด็กที่เกิดขึ้น จากการทํางานของเซลล์กระจกเงาในตัวเด็กเอง

ถ้าพ่อแม่หรือผู้ใหญ่ในสังคม มีทักษะในการเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ลูกๆ โดยไม่ใช่เพียงแค่การใช้ “คำพูด” ในการสั่งสอนลูกเท่านั้น เซลล์กระจกเงาจะทำงานได้ดีเมื่อลูกเห็นพฤติกรรมของพ่อแม่ และสามารถสะท้อนสิ่งที่ดีแล้วซึมซับเข้าไปเป็นลักษณะนิสัยของตัวเอง

ประโยชน์ของทฤษฎีนี้ ทำให้สังคมรู้ว่าแบบอย่างที่ดีจากพ่อแม่ คือ สิ่งสำคัญที่สุดในการพัฒนาลักษณะนิสัยและสภาวะคุณธรรมในตัวเด็กตั้งแต่เยาว์วัย ซึ่งสอดคล้องกับนิทานอีสปที่กล่าวในข้างต้น และเป็นตรรกะเดียวกับคำพูดของผู้ใหญ่ในอดีตที่นิยมตำหนิเด็กซึ่งความประพฤติไม่ดีว่า “พ่อแม่ไม่สั่งสอน”

แนวคิดนี้สามารถเชื่อมโยงต่อไปยังทฤษฎีการกล่อมเกลาทางสังคม (Socialization) ที่บอกว่า การรับรู้เพื่อสร้างค่านิยม ทศนคติของบุคคล เกิดจากการเรียนรู้สิ่งที่ถูกต้องผ่านสื่อกลางของสังคม ๖ กลุ่ม คือ สถาบันครอบครัว สถานศึกษา สถาบันศาสนา ชุมชน กลุ่มเพื่อน และสื่อมวลชน ซึ่งมีกระบวนการที่สัมพันธ์กัน

ดังนั้น การสร้างสังคมคุณธรรมให้เกิดขึ้น จำเป็นต้องสร้างกระบวนการของสื่อกลางทั้ง ๖ กลุ่มให้ไปในทิศทางเดียวกัน โดยกำหนดบรรทัดฐานของสังคม (Norms) ที่ทุกคนยอมรับและยึดถือประพฤติปฏิบัติ

พร้อมกับบรรณาธิให้คนในสังคม ตั้งแต่พ่อแม่ ครูบาอาจารย์ นักบวชผู้สอนศาสนา ชนชั้นนำของสังคม (Elite) เพื่อนร่วมสังคม และสื่อมวลชน เป็นแบบอย่างที่ดีให้กับคนในสังคมโดยประพฤติตามบรรทัดฐานเหล่านั้น เพื่อให้สิ่งที่ดีงามซึมซับเข้าสู่สมองผ่านประสาทสัมผัสทั้งหก คือ ตาหู จมูก ลิ้น กาย ใจ เข้าสู่เซลล์กระจกเงาของเด็กและเยาวชน และยึดถือเป็นลักษณะนิสัยที่ถาวรยั่งยืน

อย่างไรก็ดี การเป็นแบบอย่างต่อสังคมนั้น เปรียบเสมือนเหรียญที่มีสองด้านทั้งดีและไม่ดี จึงสมควรที่ผู้ใหญ่ต้องระมัดระวัง ไม่ทำในสิ่งที่ไม่ดีซึ่งจะทำให้เด็กจดจำ นำไปปฏิบัติ จนเกิดค่านิยมในทางที่ผิด เช่น โกงก็ได้ถ้าทำให้ประเทศเจริญ เป็นต้น

บางพฤติกรรมเป็นสิ่งที่พลั้งเผลอได้ง่าย คือ การใช้คำพูดที่ไม่สุภาพ เช่น ไอ้ อี มัน ฯลฯ ซึ่งชนชั้นนําเผลอพูด จนกลายเป็นภาษานิยมใช้กันได้แม้กระทั่งในรัฐสภา หรือบางครั้งใช้คำที่มีสองความหมาย เช่น เอาอยู่ ซึ่งเมื่อสื่อออกไปเผยแพร่ต่อในลักษณะล้อเลียน ทำให้เด็กและเยาวชนยุคหลังๆ ไม่ทราบว่ คำเหล่านี้เป็นคำที่ไม่สุภาพ เพราะผู้ใหญ่ใช้กันจนคุ้นชิน และเผยแพร่ทางสื่อมวลชนจนเห็นว่า เป็นเรื่อง “ธรรมดา”

เรื่องนี้คงต้องฝาก ทั้งผู้พูดต้องระมัดระวังมากขึ้น และสื่อมวลชนต้องช่วยกันกลั่นกรองไม่เผยแพร่ต่อ

นอกจากนั้น อากัปกริยาการพูดที่มีลีลาแสดงอารมณ์รุนแรงซึ่งเรียกว่า “มีสีสัน” โดยเฉพาะในรัฐสภาที่มีการถ่ายทอดไปทั่วประเทศ บางครั้งก่อให้เกิดอารมณ์โกรธ ทั้งผู้พูดกับผู้ได้รับผลกระทบจากคำพูด จนกลายเป็น “วิวาทะ” แสดงพฤติกรรมที่ไม่งดงามอันเป็นแบบอย่างที่ไม่ดีให้กับเด็กและเยาวชนจดจำ นำไปใช้

หรือละครสะท้อนสังคมที่เรียกว่า ละครน้ำเน่าซึ่งแพร่ภาพทางโทรทัศน์ ก็ทำให้เด็กเลียนแบบในสิ่งไม่ดี ลักษณะนิสัยบางอย่างที่ถูกซึมซับจากพ่อแม่ได้ง่ายที่สุด คือ อบายมุข จะสังเกตได้ว่า ถ้าพ่อดื่มเหล้าสูบบุหรี่ ลูกก็จะคุ้นชินว่าเป็นเรื่องธรรมดา หรือพ่อแม่เล่นการพนัน ลูกก็จะคุ้นชินและรับมรดกนักพนันมาด้วย

นอกจากนั้น เมื่อโลกปัจจุบันหมุนมาสู่ยุคโลกาภิวัตน์ที่ข้อมูลข่าวสารสามารถแพร่เข้าสู่ประสาททั้ง ๖ ของมนุษย์ได้ง่าย ทำให้เกิดการแพร่กระจายของวัฒนธรรมข้ามชาติมากมาย ทำให้มีการเลียนแบบ จนทำให้พฤติกรรมอันดีงามของสังคมไทยที่มีมาตั้งแต่ในอดีตได้ถูกทำลายไปมาก เช่น ความเมตตา การให้อภัยกัน ความเกรงใจไม่ละเมิดสิทธิผู้อื่น อธิยาศัยไมตรีอันดีงาม ความสุภาพอ่อนน้อม และมารยาทตามสมบัติผู้ดี จึงมีความจำเป็นที่สังคมต้องสร้างภูมิคุ้มกันให้กับเด็กซึ่งมีวุฒิภาวะทางสังคมที่อ่อนด้อย มากขึ้น

เมื่อพูดถึงหนังสือสมบัติผู้ดีแล้ว จำได้ว่าในอดีตมีการสอนสมบัติผู้ดีควบคู่กับหนังสือมารยาทเล่มน้อย ตั้งแต่ระดับประถม มาถึงวันนี้ไม่ทราบว่ายังสอนกันอยู่หรือไม่

ถ้ายังสอนอยู่ก็จะเป็นสิ่งดี เพราะมีครูและพ่อแม่เป็นแบบอย่าง “ทำตามทีสอน” สังคมไทยก็จะดีขึ้น

ขณะเดียวกัน ควรนำสาระของหนังสือเหล่านี้ใส่ไว้ในประมวลจริยธรรมของทุกหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชน เพื่อแนะนำและเตือนสติให้ผู้ใหญ่ในสังคมประพฤติปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีของเด็ก

จากที่กล่าวมาจะเห็นว่า การสร้างสังคมคุณธรรม “ง่ายนิดเดียว” ถ้าผู้ใหญ่เป็นแบบอย่างที่ดี ด้วยการประพฤติปฏิบัติตามบรรทัดฐานของสังคมที่ร่วมกันกำหนด เพื่อให้สิ่งที่ดีงามของสังคมไทยซึมซับเข้าสู่เซลล์กระดูกงูของเด็ก และประพฤติปฏิบัติตาม อันจะเป็นการกล่อมเกลาทางสังคมจนเกิด “สังคมคุณธรรม” ที่สร้างประโยชน์สุขให้แก่คนในสังคมไทยได้อย่างยั่งยืน

แนวคิดในการแก้ไขปัญหาการทุจริต

จากที่กล่าวมาทั้งหมด จะเห็นว่า “คน” เป็นปัจจัยสำคัญในการก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันซึ่งเป็นสิ่งเลวร้ายต่อประเทศชาติและสังคม โดยเฉพาะ “ไตรภาคี” ของการทุจริตคอร์รัปชัน ได้แก่ นักการเมืองเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายประจำ และนักธุรกิจ ซึ่งขาดคุณธรรม ไม่สามารถควบคุมกิเลส “ความโลภ” ของตนเองได้ ยอมสูญเสีย “ความเป็นมนุษย์” ด้วยการใช้อำนาจรัฐที่ได้รับมอบจากประชาชนเอาเปรียบและเบียดเบียนประชาชนเอง โดยกระทำการทุจริตคอร์รัปชัน จึงสมควรสร้างวัฒนธรรมความซื่อตรงในสังคมไทยโดยเร็ว ตามแนวทางดังต่อไปนี้

๑) น้อมนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นวิถีชีวิต

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พระราชทานพระราชดำรัสแก่คณะผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการในโอกาสเข้าเฝ้าถวายสัตย์ปฏิญาณตน เมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๖ ความว่า

“...ภายใน ๑๐ ปี เมืองไทยน่าจะมีเจริญ ข้อสำคัญคือ ต้องหยุดทุจริตให้สำเร็จ และไม่ทุจริตเสียเอง...”

ขณะเดียวกัน สื่อต่างประเทศได้เสนอข่าวยกย่องพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเกี่ยวกับ ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงที่พระองค์พระราชทานว่า

“The King gave an example of the high scale corruption emanating from this concept, citing the greed of employees of such companies as Enron and WorldCom in the United States...”

จากพระราชดำรัสและความเห็นของสื่อต่างประเทศ ทำให้เห็นแนวคิดเบื้องต้นของการแก้ไขปัญหาการทุจริตว่า รากเหง้าของปัญหายูที่ “ความโลภ” ของบุคคล โดยเฉพาะในยุคทุนนิยมในกระแสโลกาภิวัตน์ที่ทำให้เกิดลัทธิบริโภคนิยม จึงมีผลให้ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่มีความต้องการเงินเพื่อไปซื้อหาสิ่งที่ปรารถนาตามกิเลสที่มีมากขึ้น จนสูญเสีย “ความดี” ที่เคยทำมา ทำให้มีผู้เห็นว่า

“เงินตราไม่ได้เปลี่ยนแปลงคน เพียงแต่มันกระชากหน้ากากในคราบ “คนดี” ออกมาเท่านั้น เมื่อหน้ากากหลุด ก็ให้เห็น “หัวใจ” ที่เต็มไปด้วยความโลภซ่อนอยู่ภายใน”

ถ้าย้อนกลับไปเมื่อปี ๒๕๒๗ เมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พระราชทานปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ควบคู่กับทฤษฎีใหม่ หลายคนเข้าใจว่าเป็นสิ่งที่เหมาะกับเกษตรกร แต่เมื่อเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในปี ๔๐ จึงได้มีการอธิบายว่า หลักการสำคัญของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมี ๓ ประการ คือ “พอประมาณ มีเหตุมีผล มีภูมิคุ้มกัน” โดยมี ๒ เงื่อนไข คือ ความรู้ควบคู่คุณธรรม ซึ่งคุณธรรมที่สำคัญ คือ “ซื่อสัตย์สุจริต อดทน อดกลั้น อดออม” ทำให้ปวงชนชาวไทยมีความเข้าใจในเรื่องนี้มากขึ้น

หากนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐชั้นผู้ใหญ่ สามารถน้อมนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้เป็นวิถีชีวิต ก็จะสามารถลด “ความโลภ” ให้อยู่ในขอบเขตที่เป็นไปได้ ทำให้ดำรงชีวิตอยู่ในขอบเขตของความ “พอเพียง” ไม่มีความต้องการในสิ่งที่ไม่ถูกต้องชอบธรรม จึงไม่ใช้อำนาจโดยมิชอบเพื่อตนเองและพวกพ้อง ประเทศไทยก็จะหยุดทุจริตได้สำเร็จ และ “ไม่ทุจริตเสียเอง” ตามพระราชดำรัสที่นำมาเสนอข้างต้น

๒) การสร้างธรรมาภิบาลในหน่วยงานของรัฐ

“ธรรมาภิบาล” หรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นหลักการบริหารที่เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งในการบริหารราชการแผ่นดินหมายถึง “ประชาชน” จึงสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน และเป็นการลดการกระทำตามอำเภอใจ (Arbitrary) หรือเผด็จการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นสาเหตุของการใช้อำนาจโดยมิชอบ กล่าวคือ ไม่เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ แบบธรรมเนียม และความถูกต้องเป็นธรรม อันเป็นต้นตอของการทุจริตคอร์รัปชันโดยตรง ถ้าสามารถนำธรรมาภิบาลมาใช้ได้และให้ผู้บริหารภาครัฐทุกระดับเป็นแบบอย่างในการเป็นคนดีมีคุณธรรมให้กับคนในองค์กรก็จะสามารถลดปัญหาเหล่านี้ไปได้มาก

ปัจจุบันระบบราชการมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นแนวทางในการพัฒนาระบบราชการให้มีธรรมาภิบาล โดยกำหนดเป้าหมาย “เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน” ด้วยการยึดหลักการบริหาร ๖ ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า แต่ยังไม่มีการนำไปสู่การปฏิบัติที่จริงจัง ระบบราชการของไทยจึงขาดความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอความต้องการอย่างแท้จริง

สาเหตุสำคัญของการที่ไม่สามารถนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในระบบราชการได้ คือ นักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐยังหลงใหลในอำนาจรัฐที่ได้รับมอบจากประชาชน จึงไม่ยินยอมเปิดโอกาสให้ประชาชนในฐานะเจ้าของประเทศ เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการจัดสรรทรัพยากรอันมีอยู่อย่างขาดแคลนและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การบริหารประเทศจึงขาดความโปร่งใสและไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าไปตรวจสอบ จึงทำให้มีการทุจริตคอร์รัปชันในวงราชการกันอย่างแพร่หลาย

ดังนั้น หากนาระบบธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้ทั่วทั้งองค์กรในภาครัฐและขยายผลสู่ทุกภาคส่วนของประเทศ จะมีส่วนในการลดการทุจริตประพฤติดมิชอบลงได้อย่างเป็นรูปธรรม เพราะมีความโปร่งใสในการบริหารราชการแผ่นดินและภาคประชาชนสามารถตรวจสอบการดำเนินการภาครัฐ

ได้ตลอดเวลา แต่สิ่งนี้จะเกิดขึ้นได้เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะผู้บริหารระดับสูงยอมสละอำนาจการตัดสินใจ ตกลงใจในการบริหารประเทศและการตรวจสอบให้กับประชาชนเท่านั้น

๓) การสร้างค่านิยมความซื่อตรงให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐและคนในชาติ

ในทางวิชาการ “ความซื่อตรง” หรือ Integrity เป็นค่านิยมหลักที่เป็นสากลในการสร้างธรรมาภิบาล และถูกใช้เป็นตัวชี้วัดในเรื่องความเชื่อถือศรัทธาและความไว้วางใจขององค์กรตรวจสอบนานาชาติ ซึ่งจะเห็นได้จากการประเมินของ World Economic Forum ในปี ๒๐๑๒-๒๐๑๓ ได้ระบุว่า ความเชื่อใจของประชาชนต่อนักการเมือง (Public Trust in Politicians) ประเทศไทยอยู่ในลำดับ ๑๐๗ จาก ๑๔๔ ประเทศ โดยได้คะแนน ๒.๒ จากค่าเฉลี่ยของโลกอยู่ที่ ๓ การใช้เงินผิดปกติและสินบน (Irregular Payments and Bribes) อยู่ในลำดับ ๘๐ ได้คะแนน ๓.๗ จากค่าเฉลี่ย ๔.๒ ความชื่นชอบในการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Favoritism in decisions of government officials) อยู่ในลำดับ ๘๖ ได้คะแนน ๒.๘ จากค่าเฉลี่ย ๓.๒ ความสูญเปล่าในการใช้งบประมาณ (Wastefulness of government spending) อยู่ในลำดับ ๗๐ ได้คะแนน ๓.๒ จากค่าเฉลี่ย ๓.๓ ความโปร่งใสในการกำหนดนโยบาย (Transparency of government policymaking) อยู่ในลำดับ ๘๙ ได้คะแนน ๔.๐ จากค่าเฉลี่ย ๔.๓ ความน่าเชื่อถือในกิจการตำรวจ (Reliability of police services) อยู่ในลำดับ ๑๐๖ ได้คะแนน ๓.๑ จากค่าเฉลี่ย ๔.๓

จากการประเมินสถานะการแข่งขันในเวทีการเมืองโลกของ WEF. จะเห็นว่า ประเทศไทยของเรา ตกต่ำในสายตาของชาวต่างประเทศมีสาเหตุมาจากขาดความเชื่อถือศรัทธาและไว้วางใจ อันสืบเนื่องมาจากความบกพร่องในคุณธรรมความซื่อตรงของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงมีความจำเป็นต้องสร้างสิ่งนี้ขึ้นโดยเร็ว

อย่างไรก็ดี การสร้างค่านิยมความซื่อตรงนี้ ต้องใช้เวลาและการมีบุคคลที่เป็นแบบอย่างที่ดี ดังนั้น จุดเริ่มต้นของการสร้างสังคมคุณธรรมความซื่อตรง จำเป็นต้องคัดเลือกและสรรหาเจ้าหน้าที่ของรัฐในตำแหน่งสำคัญที่ปกครองบังคับบัญชาหน่วยงานของรัฐ ทั้งนักการเมืองและข้าราชการประจำที่มีความซื่อตรงเป็นที่ประจักษ์ โดยยึดหลักคุณธรรม (Merit System) และคำนึงถึงพฤติกรรมทางจริยธรรมในอดีตเป็นสำคัญ เพื่อให้เป็นแบบอย่าง และมีความมุ่งมั่นในการพัฒนาคนในองค์กรให้มีคุณธรรมความซื่อตรงเช่นเดียวกับตน

๔) การสร้างพลังรังเกียจจากสังคม

สังคมมนุษย์เป็นที่รวมกันของคนที่มีจิตใจสูงกว่าสัตว์โลกทั่วไป การอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขจึงไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายใช้บังคับให้ไม่ละเมิดสิทธิหรือเบียดเบียนผู้อื่นในสังคมมากนัก ประกอบกับการบังคับใช้กฎหมายต้องมีกระบวนการและใช้เวลาให้เกิดความยุติธรรม หากมีความล่าช้าก็จะทำให้เกิดความยุติธรรมอีกลักษณะหนึ่งดังที่ William Ewart Gladstone (9 December 1809 – 19 May 1898) อดีตนายกรัฐมนตรีอังกฤษได้กล่าวไว้ว่า “Justice delayed is justice denied”

จากความล่าช้าในกระบวนการยุติธรรมเพื่อพิสูจน์ความผิดกรณีใช้อำนาจโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงมีการพัฒนาใช้มาตรฐานจริยธรรมและประมวลจริยธรรม (Code of Conducts) ที่มีรายละเอียดในเรื่องความประพฤติที่ทำได้และทำไม่ได้ (Do & Don't) มาใช้ในการควบคุมคนในสังคม โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับมอบอำนาจรัฐเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ซึ่งหลายประเทศใช้แล้วได้ผลทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีความละอายชั่วกลัวบาปหรือ “หิริ โอตตัปปะ” แสดงความรับผิดชอบลาออกจากตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ

นอกจากนั้น ในหลักธรรมาภิบาลได้กำหนดหลักปฏิบัติประการหนึ่ง คือ Accountability หรือความสำนึกในการกระทำ โดยแนะนำว่า เมื่อได้ตัดสินใจกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดไปแล้วเกิดความผิดพลาดหรือ

เสียหายต่อส่วนรวม ควรแสดงจิตวิญญาณของความรับผิดชอบออกจากตำแหน่งที่ใช้อำนาจที่ผิดพลาดนั้นทันที ซึ่งปรากฏการณ์นี้จะเห็นได้บ่อยครั้งในวงการเมืองของประเทศที่ได้รับการพัฒนาประชาธิปไตยแล้ว

อย่างไรก็ดี เราไม่สามารถทำให้คนทุกคนเป็นมนุษย์ได้ ถึงแม้ว่าสังคมจะวางระบบการป้องกันมิให้คนเหล่านี้เข้ามาสู่ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ตาม อาจมีบางคนหลุดรอดมาใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบจนได้ และใช้อำนาจรัฐเพื่อหาช่องโหว่ของกฎหมายแสวงหาประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้อง ซึ่งเรื่องนี้ Plato นักปราชญ์ทางรัฐศาสตร์ได้กล่าวว่า “Good people don’t need laws to tell them to act responsibly... and bad people will find a way around the laws.” หรือ “คนดีไม่จำเป็นต้องใช้กฎหมายบอกเขาว่าเป็นการกระทำโดยรับผิดชอบ และคนไม่ดีมักจะพยายามหาหนทางที่จะเลี่ยงกฎหมาย”

อดีตประธานาธิบดี Lee Khan Yew แห่งสิงคโปร์ ได้ให้ข้อคิดว่า “...The strongest deterrent (against corruption) is the public opinion which censures and condemns corrupt people ; in the words, in attitudes which make corruption so unacceptable that the stigma of corruption cannot be washed away by serving a prison sentence...” ซึ่งอาจสรุปความได้ว่า “พลังสำคัญที่จะหยุดยั้งคนที่จะคอร์รัปชันได้ผลที่สุด คือทัศนคติของสังคมที่จะร่วมกันประณามและไม่ยอมรับคนโกงใดๆ”

วรรคทองนี้ นำมาซึ่งแนวคิด Social Sanction หรือการตั้งข้อรังเกียจจากสังคมต่อบุคคลที่ทุจริตคอร์รัปชัน ด้วยการปฏิเสธการมีปฏิสัมพันธ์กับบุคคลนั้น หรือขับออกจากสังคมนั้นเลย

เชิงอรรถ

๑. เอกสารเผยแพร่ของคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตจอร์แดน, ๒๕๕๕.

๒. Thai Fast Dictionary HD, ๑๐ ต.ค.๕๗

๓. www.transparency.org/whatwedo, ๑๐ ต.ค.๕๗

๔. การศึกษากระบวนการกล่อมเกลางานทางสังคมและจัดทำยุทธศาสตร์ความซื่อตรงสู่การปฏิบัติ : กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๗ หน้า ๑๑

๕. วีรวิท คงศักดิ์, คอลัมน์ “หุ้นส่วนประเทศไทย, หนังสือพิมพ์ “โพสต์ทูเดย์”, ๑๕ พ.ย.๕๓

๖. สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๗, อ้างแล้ว หน้า ๑๑

๗. วีรวิท คงศักดิ์, คอลัมน์ “หุ้นส่วนประเทศไทย, หนังสือพิมพ์ “โพสต์ทูเดย์”, ๒๐ ต.ค.๕๑

๘. จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ, สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, ๒๕๕๑ หน้า ๓๓

๙. สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๗, อ้างแล้ว หน้า ๑๐

๑๐. สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๗, อ้างแล้ว หน้า ๑๑

๑๑. วีรวิท คงศักดิ์, คอลัมน์ “หุ้นส่วนประเทศไทย, หนังสือพิมพ์ “โพสต์ทูเดย์”, ๑๙ ต.ค.๕๒

๑๒. วีรวิท คงศักดิ์, คอลัมน์ “หุ้นส่วนประเทศไทย, หนังสือพิมพ์ “โพสต์ทูเดย์”, ๒๓ พ.ย.๕๒

เขียนให้สถาบันพระปกเกล้า

๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๗