

เครือข่ายการต่อต้านทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกลุ่ม ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ*

Anti-Corruption Network of Local Government Organizations

In the group of government officials and State Officials

สมชาย ชูเมือง

Somchai Choomueang

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

Mahachulalongkornrajavidyalaya University, Thailand.

E-Mail: jeabjeab_18@hotmail.com

บทคัดย่อ

การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีอยู่ในทุกจังหวัดทั่วประเทศ ได้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ต้องสร้างเครือข่ายการต่อต้านทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานของรัฐทำงานเพื่อประชาชนเป็นหลัก จึงควรก่อตั้งเครือข่ายการต่อต้านทุจริตในองค์กร เป็นเครือข่ายจัดตั้งโดยตรง แต่มีกระบวนการพัฒนาผสมผสานอยู่ โดยเริ่มจากองค์กรหรือบุคคลมารวมกันด้วยวัตถุประสงค์เพื่อการต่อต้านทุจริตในองค์กร สร้างอุดมการณ์จากแรงกระตุ้นภายในเกิดเป็นจิตสำนึกที่ดี และได้รับการสนับสนุนจากผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรวางแผนเพื่อสนองนโยบายรัฐและคณะกรรมการการปฏิรูปประเทศ เพื่อหาแนวทางดำเนินการในแต่ละกลุ่มเป้าหมายตามทิศทางการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ “คนไทยไม่โกง” สำหรับกลุ่มข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐควรวางแผนเพื่อสนองนโยบายรัฐและคณะกรรมการการปฏิรูปประเทศเพื่อหาแนวทางดำเนินการในแต่ละกลุ่มเป้าหมายตามทิศทางการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ “คนไทยไม่โกง” สำหรับกลุ่มข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการร่วมกลุ่มของภาคประชาชน ให้เป็นเครือข่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจทำได้ทั้งลักษณะรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

คำสำคัญ: เครือข่าย; การต่อต้านทุจริต; องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

*ปรับปรุงต้นฉบับจากการประชุมประชุมวิชาการระดับชาติ MCU Congress II มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

ABSTRACT

Local Government In the provinces, the Provincial Administrative Organization (PPAO), municipalities, sub districts, and sub district administrative organizations (OTOs) must establish a network of anti-corruption organizations in the local administration. The government is working for the people. Should be established network anti-corruption in the organization. It is a direct network. But there is an integrated development process. From organizations or individuals to corporate anti-corruption objectives. Create an ideology of internal impulses, a good consciousness. Local government leaders should be encouraged to plan for the state policy and the National Reform Commission to find out how to pursue each target group in a strategic direction. "Thai people do not cheat" for government officials and officials. It should be planned in response to the state policy and the National Reform Commission in order to find a solution for each target group in the direction of the strategy. "Thai people do not cheat" for government officials and officials. And the group of people. The network of local government organizations may be formal or informal.

Keywords: Network; Anti-Corruption; Local Government

บทนำ

การปกครองท้องถิ่นของไทย ในระยะแรก เป็นรูปแบบที่ส่วนกลางมีอำนาจมาก ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการแต่งตั้งเป็นส่วนใหญ่ ขาดอำนาจอิสระทางการเงิน การคลัง การจัดเก็บภาษีอากรต่างๆ ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 78 กำหนดว่า “รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” (วุฒิสารตันไชย, 2559) นอกจากนี้ในหมวด 9 ได้กล่าวว่าการที่รัฐให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยรัฐบาลเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมายและตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารงานของตนเองได้มากขึ้น โดยส่วนกลางก็ยังมีกลไกในการกำกับดูแลการดำเนินการของท้องถิ่นผ่านคณะกรรมการระดับต่างๆ ในรูปแบบไตรภาคี ทำให้การใช้อำนาจจากส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น เกิดดุลยภาพที่เหมาะสมมากยิ่งขึ้น

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทยได้จัดเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น หลังจากประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ.2545 ซึ่งถือเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ที่สุด ราชการบริหารส่วนกลางมีกระทรวง ทบวง กรม เพิ่มขึ้นจากเดิม 14 กระทรวง 1 ทบวง 125 กรม เป็น 20 กระทรวง 154 กรม และจำนวนโครงสร้างส่วนราชการในปัจจุบัน มีกระทรวง 20 กระทรวง กรมหรือส่วนงานราชการที่มีฐานะเป็นกรม 161 กรม(เพิ่มขึ้น 7 หน่วยงาน) และกอง/สำนักหรือเทียบเท่ากอง 1,431 หน่วยงาน(เพิ่มขึ้น 220 หน่วยงาน) โดยมีบางหน่วยงานเป็นส่วนราชการที่ไม่ตั้งอยู่ในภูมิภาค(ในศูนย์/เขต/ภาค) 2,616 หน่วยงาน และที่เป็นส่วนภูมิภาค 7,757 หน่วยงาน (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558)

ปัญหาที่พบในปัจจุบันเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยนั้น พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยงานที่ถูกร้องเรียนและข้อมูล

ความผิดมากที่สุด ขณะเดียวกันการจัดซื้อจัดจ้างและการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานเป็นกิจกรรมที่พบว่ามี การกระทำการทุจริตมากที่สุด (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2555) พฤติกรรมการทุจริตในแต่ละ ขั้นตอนนั้นแตกต่างกันไปตามสภาพพัสดุหรืองานจ้างที่แต่ละหน่วยงานรัฐทำการจัดซื้อจัดจ้าง อย่างไรก็ดี ปณณ ได้สรุปช่องทางสำคัญที่จะเกิดการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ได้แก่ (ปณณ อนันตภิบุตร และสุทธิ สุนทรานุรักษ์, 2557)

รัฐบาลมีภารกิจโดยตรงในการป้องกันปราบปรามการทุจริตของบุคลากรในภาคราชการ เมื่อพ.ศ.2545 คณะรัฐมนตรีจึงมีมติจัดตั้งองค์การฝ่ายบริหารเพื่อทำหน้าที่ในการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตในภาครัฐขึ้น ต่อมาในปี พ.ศ. 2546 กระทรวงยุติธรรมก็ได้เสนอร่างกฎหมาย เพื่อดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว โดยที่รัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 250 (3) ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่เฉพาะใต้สวน และวินิจฉัยการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูง หรือ ข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกอง หรือเทียบเท่าขึ้นไปร้ายวผิดปกติ กระทำ ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อ ตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่า ที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่ กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการด้วย จึงส่งผลให้การ กระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงและข้าราชการที่ดำรง ตำแหน่งต่ำกว่าผู้อำนวยการกองไม่อยู่ในอำนาจของ ป.ป.ช. และยังไม่มียหน่วยงานใดรับผิดชอบ กระทรวงยุติธรรมจึงได้ปรับปรุงร่างกฎหมายที่ได้เสนอตามมติคณะรัฐมนตรีเรื่องการจัดตั้งองค์การ ฝ่ายบริหาร เพื่อทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ให้สอดคล้องกับ รัฐธรรมนูญ และคณะรัฐมนตรีก็ได้เสนอร่างกฎหมายดังกล่าวต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ พิจารณาแล้ว มีมติให้ความเห็นชอบเป็นกฎหมาย พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดโครงสร้าง องค์การฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามทุจริตในภาครัฐเป็น 2 ส่วน กล่าวคือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) และสำนักงาน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) เพื่อดำเนินการตาม

อำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐต่อไป(สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ, 2560)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญยิ่งในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งปัจจุบันมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 7,853 แห่ง เพื่อยกระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐที่เข้าร่วมโครงการ และเพื่อนำข้อเสนอแนะไปปรับปรุงและพัฒนาเพื่อยกระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐให้สูงขึ้น คณะรัฐมนตรีลงมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 5 มกราคม พ.ศ.2559 ให้หน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงานเข้าร่วมรับการประเมิน ITA พ.ศ.2559-2560 เป็นตัวชี้วัดตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการระดับกรม ระดับจังหวัด และสถาบันอุดมศึกษา (ปีงบประมาณ พ.ศ.2559) โดยแบ่งเป็น 3 กลุ่มคือ 1) หน่วยงานราชการระดับกรม 148 กรม(ภายใต้ 17 กระทรวง) 2) หน่วยงานราชการระดับจังหวัด 76 จังหวัด 3) สถาบันอุดมศึกษา 63 แห่ง หน่วยงานรัฐทั้งหมดจะต้องผ่านเกณฑ์ การประเมิน ITA ในปี 2560 ที่ระดับคะแนน 80 % ขึ้นไป (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2559)

การตรวจสอบโดยองค์กรที่มีบทบาทในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยแบ่งกลไกในการตรวจสอบ (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2555) ได้แก่ 1) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต 2) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน 3) ผู้ตรวจการแผ่นดิน 4) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐและสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นส่งพนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ

องค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ที่มีบทบาทสำคัญยิ่งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ได้แก่ ผู้บริหาร วัฒนธรรมองค์กร ระบบงานจริยธรรม และการสนับสนุนจากภายนอก ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นกลไกสำคัญที่จะต้องมีความเข้มแข็ง โดยการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ข้อมูลในหน้าที่งานที่เหมือนกัน การถ่ายทอดแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลระหว่างกัน โดยมีบุคคลที่มีความถนัดในด้านต่างๆ ซึ่งสามารถถ่ายทอดความรู้ให้บุคคลอื่นๆสร้างให้เกิดเป็นเครือข่าย ขยายพื้นที่และจัดองค์กรใหม่ด้วยระบบงานคุณธรรม สร้างแนวทางปลูกฝังจิตสำนึก และสร้างแนวทางสร้างความกตัญญูทางสังคมในองค์กร

เครือข่ายการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

การก่อเกิดของเครือข่าย

เครือข่ายแต่ละเครือข่าย ต่างมีจุดเริ่มต้น หรือถูกสร้างมาด้วยวิธีการต่างกัน แบ่งชนิดของเครือข่ายออกเป็น 3 ลักษณะ (Thai BDS net, 2016) คือ

1. เครือข่ายที่เกิดโดยธรรมชาติ เครือข่ายชนิดนี้มักเกิดจากการที่ผู้คนมีใจตรงกัน ทำงานคล้ายคลึงกันหรือประสบกับสภาพปัญหาเดียวกันมาก่อน เข้ามารวมตัวกันเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดและประสบการณ์ ร่วมกันแสวงหาทางเลือกใหม่ที่ดีกว่า การดำรงอยู่ของกลุ่มสมาชิกในเครือข่ายเป็นแรงกระตุ้นที่เกิดขึ้นภายในตัวสมาชิกเอง (ฉันทะ) เครือข่ายเช่นนี้มักเกิดขึ้นในพื้นที่อาศัยความเป็นเครือญาติ เป็นคนในชุมชนหรือมาจากภูมิลำเนาเดียวกันที่มีวัฒนธรรมความเป็นอยู่คล้ายคลึงกัน มาอยู่รวมกันเป็นกลุ่มโดยจัดตั้งเป็นชมรมที่มีกิจกรรมร่วมกันก่อน เมื่อมีสมาชิกเพิ่มขึ้นจึงขยายพื้นที่ดำเนินการออกไป หรือมีการขยายเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ ของกลุ่มมากขึ้น ในที่สุดก็พัฒนาขึ้นเป็นเครือข่ายเพื่อให้ครอบคลุมต่อความต้องการของสมาชิกได้กว้างขวางขึ้น เครือข่ายประเภทนี้ มักใช้เวลาก่อร่างสร้างตัวที่ยาวนาน แต่เมื่อเกิดขึ้นแล้ว มักจะเข้มแข็ง ยั่งยืน และมีแนวโน้มที่จะขยายตัวเพิ่มขึ้น

2. เครือข่ายจัดตั้ง เครือข่ายจัดตั้งมักจะมีความเกี่ยวข้องกับนโยบายหรือการดำเนินงานของภาครัฐเป็นส่วนใหญ่ การจัดตั้งอยู่ในกรอบความคิดเดิมที่ใช้กลไกของรัฐผลักดันให้เกิดงานที่เป็นรูปธรรมโดยเร็ว และส่วนมากภาคีหรือสมาชิกที่เข้าร่วมเครือข่ายมักจะได้มีพื้นฐานความต้องการ ความคิด ความเข้าใจ หรือมุมมองในการจัดตั้งเครือข่ายที่ตรงกันมาก่อนที่จะเข้ามารวมตัวกัน เป็นการทำงานเฉพาะกิจชั่วคราวที่ไม่มีความต่อเนื่อง และมักจะจางหายไปในที่สุด เว้นแต่ว่าเครือข่ายจะได้รับการชี้แนะที่ดี ดำเนินงานเป็นขั้นตอนจนสามารถสร้างความเข้าใจที่ถูกต้อง เกิดเป็นความผูกพันระหว่างสมาชิกจนนำไปสู่การพัฒนาเป็นเครือข่ายที่แท้จริง อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากลุ่มสมาชิกจะยังคงรักษาสถานภาพของเครือข่ายไว้ได้ แต่มีแนวโน้มที่จะลดขนาดของเครือข่ายลงเมื่อเปรียบเทียบกับระยะก่อตั้ง

3. เครือข่ายวิวัฒนาการ เป็นการถือกำเนิดโดยไม่ได้เป็นไปตามธรรมชาติตั้งแต่แรก และไม่ได้เกิดจากการจัดตั้งโดยตรงแต่มีกระบวนการพัฒนาผสมผสานอยู่ โดยเริ่มที่กลุ่มบุคคล/

องค์กรมารวมกันด้วยวัตถุประสงค์กว้างๆ ในการสนับสนุนกันและเรียนรู้ไปด้วยกัน โดยยังไม่ได้สร้างเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์เฉพาะที่ชัดเจนนัก หรืออีกลักษณะหนึ่งคือถูกจุดประกายความคิดจากภายนอก ไม่ว่าจะเป็นการได้รับฟัง หรือการไปได้เห็นการดำเนินงานของเครือข่ายอื่นๆ แล้วเกิดความคิดที่จะรวมตัวกัน สร้างพันธสัญญาเป็นเครือข่ายช่วยเหลือและพัฒนาตนเอง เครือข่ายที่ว่ำนี้อาจจะไม่ได้เกิดจากแรงกระตุ้นภายในโดยตรงตั้งแต่แรก แต่ถ้าสมาชิกมีความตั้งใจจริงที่เกิดจากจิตสำนึกที่ดี เมื่อได้รับการกระตุ้นและสนับสนุน ก็จะสามารถพัฒนาต่อไปจนกลายเป็นเครือข่ายที่เข้มแข็งทำนองเดียวกันกับเครือข่ายที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ เครือข่ายในลักษณะนี้พบเห็นอยู่มากมาย เช่น เครือข่ายผู้สูงอายุ เครือข่ายโรงเรียนสร้างเสริมสุขภาพ เป็นต้น

สรุปได้ว่า เครือข่ายการต่อต้านทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานของรัฐทำงานเพื่อประชาชนเป็นหลัก จึงควรก่อตั้งเครือข่ายการต่อต้านทุจริตในองค์กร โดยเป็นเครือข่ายจัดตั้งโดยตรง แต่มีกระบวนการพัฒนาผสมผสานอยู่ โดยเริ่มจากองค์กรหรือบุคคลมารวมกันด้วยวัตถุประสงค์เพื่อการต่อต้านทุจริตในองค์กร สร้างอุดมการณ์จากแรงกระตุ้นภายในเกิดเป็นจิตสำนึกที่ดี และได้รับการสนับสนุนจากผู้นำองค์กร

การต่อต้านการทุจริต

คณะกรรมการการฯ ได้พิจารณามาตรการการปฏิรูปและแนวทางดำเนินการในแต่ละกลุ่มเป้าหมายตามทิศทางการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ “คนไทยไม่โกง” สำหรับกลุ่มข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558) มีดังนี้

ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นกลไกการขับเคลื่อนระบบบริหารราชการแผ่นดินที่สำคัญมากที่สุดทางไปราชการเพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีและมีความสุขอย่างยั่งยืนต้องอาศัยข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นกำลังสำคัญในการขับเคลื่อนระบบราชการซึ่งปัจจุบันอาจมีปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพและปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่ทำให้การขับเคลื่อนเพื่อสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีและมีความสุขอย่างยั่งยืนของประชาชนไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นผลจึงมีความจำเป็นต้องยกระดับมาตรฐานจริยธรรมของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐผ่านชนใกล้ลำปางให้แก่กลไกบริหารงานบุคคลกลไกการสร้างวัฒนธรรมองค์กรคนใกล้ลำปางส่งเสริมระบบงานจริยธรรมและการสนับสนุนเครือข่ายภายนอกโดยมีคณายและมาตรการขับเคลื่อนดังนี้

1) กลไกบริหารงานบุคคล การบริหารงานบุคคลที่ดีมีคุณธรรมเป็นหัวใจสำคัญของระบบบริหารราชการซึ่งคนไกลและมาตรการขับเคลื่อนในกลุ่มข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐน่าจะมีหลายประเด็น เช่น (1) บริหารงานบุคคลโดยใช้ระบบคุณธรรมอย่างจริงจังในการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง (2) ผู้ที่จะเลื่อนตำแหน่งระดับผู้บริหารจะต้องผ่านการอบรมหลักสูตรจริยธรรม และ (3) มีการประเมินคุณสมบัติด้านจิตสำนึกได้ด้วย และ (4) มีการกำหนดให้มีการอบรมปลูกฝังจิตสำนึกแก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐภายในหน่วยงานเป็นประจำทุกปีมีรายละเอียดดังนี้

การอบรมปลูกฝังจิตสำนึกแก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

เพื่อสร้างข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีจิตสำนึกที่ดีและไม่ยอมรับการโกงจำเป็นต้องมีการอบรมเพื่อปลูกจิตสำนึกให้ข้าราชการทำงานเพื่อแผ่นดินและประชาชนโดยเริ่มตั้งแต่ระดับผู้บริหารให้เป็นผู้กำหนดทิศทางนโยบายของหน่วยงานจะต้องเข้าใจและปฏิบัติให้เป็นแบบอย่างแก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ระดับรองลงมา

ผู้บริหารต้องผ่านการอบรมหลักสูตรคุณธรรมจริยธรรม

ผู้บริหารหน่วยงานเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญในการขับเคลื่อนและเป็นตัวอย่างที่ดีให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาซึ่งถือว่าเป็นบทบาทที่ผู้บริหารต้องเข้าใจและปฏิบัติปฏิบัติหน้าที่อย่างถูกต้องและเหมาะสมจึงควรมีมาตรการสร้างหลักสูตรอบรมด้านคุณธรรมจริยธรรมสำหรับผู้ที่มาดำรงตำแหน่งผู้บริหารและกำหนดให้เป็นคุณสมบัติของผู้บริหาร ที่จะต้องผ่านการอบรมในหลักสูตรดังกล่าวรวมทั้งให้มีการพิจารณาประวัติการทำงานและบริหารงานจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

กำหนดหน้าที่ของผู้บริหารให้ต้องรับผิดชอบงานส่งเสริมจริยธรรม

ต้องมีการระบุหน้าที่ตามกฎหมายของหัวหน้าส่วนงานราชการทุกแห่งอย่างชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษรว่าจะต้องเป็นแบบอย่างที่ดีด้านคุณธรรมจริยธรรมในต้องส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ที่อยู่ภายใต้สังกัดเพราะการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมในหน่วยงานมีความสำคัญอย่างยิ่งที่หัวหน้าส่วนราชการจะต้องให้ความสำคัญเป็นลำดับต้นๆ

ระบบคุณธรรม

การใช้ระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลอย่างจริงจังเป็นมาตรการสำคัญที่จะช่วยป้องกันและลดปัญหาทุจริตคอร์รัปชันโดยเริ่มตั้งแต่การคัดเลือกบุคลากรการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง การพิจารณาความดีความชอบรวมถึงผลงานเป็นต้นเพื่อจัดการเลือกปฏิบัติและสร้างความเป็น

ธรรมให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานการยึดหลักคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลของภาครัฐจึงเป็นพื้นฐานสำคัญของการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในอีกทางหนึ่งด้วย

การบริหารงานบุคคลเชิงรุก

การบริหารงานบุคคลในหน่วยงานของภาครัฐจำเป็นต้องมีการพัฒนาระบบทรัพยากรบุคคลเชิงรุกที่เน้นสร้างคุณธรรมและไม่ยอมรับคนโกงด้วยการบริหารงานบุคคลเชิงรุกในรจนกว่าจะมีเรื่องร้องเรียนแต่เฟิร์มอาการมิติด้านคุณธรรมจริยธรรมเข้าไปในกับผลงานบริหารและพัฒนาบุคคลอย่างเป็นระบบและจริงจังทั้งนี้ให้กับคนไกลของคณะกรรมการจริยธรรมของแต่ละหน่วยงานราชการรวมถึงกลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรมให้ทำงานในเชิงรุกให้มีบทบาทขับเคลื่อนในแต่ละหน่วยงานอย่างเหมาะสมโดยต้องให้งบประมาณและบุคลากรในการทำงานได้อย่างจริงจังและยั่งยืน

2) กลไกวัฒนธรรมองค์กร วัฒนธรรมองค์กรเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมของบุคคลในองค์การที่มีการถ่ายทอดและต่อยอดอย่างต่อเนื่องในองค์การซึ่งการสร้างวัฒนธรรมของการที่ให้ความสำคัญต่อคุณธรรมจริยธรรมเพื่อการต่อต้านการทุจริตสามารถดำเนินการได้ด้วยกลไกและมาตรการในการขับเคลื่อนทางนี้

สร้างค่านิยมหลัก (Core Values) และวัฒนธรรมองค์การ

การสร้างค่านิยมหลัก(Core Values)เป็นกระบวนการที่ต้องการสร้างหน่วยงานที่ปลอดจากการทุจริตคอร์รัปชันด้วยการกำหนดค่านิยมร่วมของคนทั้งองค์การซึ่งจะนำไปสู่การสร้างองค์การแห่งจริยธรรมค่านิยมร่วมที่มีส่วนช่วยต่อต้านทุจริตเช่นความซื่อสัตย์สุจริตความรับผิดชอบ ต่อหน้าที่การประพฤติตนตามรอยพระยุคลบาทพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวการใช้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงการมีจิตสาธารณะการมีอุดมการณ์ชาติศาสนาพระมหากษัตริย์เป็นต้นการสร้างค่านิยมหลักสามารถจะดำเนินการได้ด้วยหลายวิธีแม้ในภาครัฐกิจเอกชนบางองค์การมีการขับเคลื่อนให้องค์การโดยยึดค่านิยมร่วมเพื่อสร้างความโปร่งใสไม่ทุจริตการยึดมั่นในคุณค่าขององค์การนั้นช่วยให้สร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลให้องค์การได้อีกทางหนึ่ง

การขับเคลื่อนการปลูกฝังจิตสำนึกและค่านิยมในเรื่องการไม่ยอมรับการโครงสร้างคนดีและสร้างแรงกดดันผู้กระทำผิดในหน่วยงานเป็นเรื่องที่สำคัญที่จะต้องผลักดันให้กลายเป็นวัฒนธรรมขององค์กรด้วยการแสดงพฤติกรรมให้ปรากฏเช่นเมื่อมีการกระทำที่ผิดจริยธรรมมันมีการรณรงค์เพื่อแสดงออกถึงการไม่ยอมรับสิ่งที่ไม่ถูกต้องหรือไม่มีการยื่นหยัดแสดงความกล้าหาญ

ทางจริยธรรมของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ในองค์กรก็ควรมีการแสดงออกถึงการให้กำลังใจและสนับสนุนเป็นต้น

3) คนไถ่ระบบงานจริยธรรม กลไกระบบงานจริยธรรมเป็นคนที่ออกแบบเฉพาะเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองจริยธรรมของหน่วยงานโดยมีส่วนร่วมที่ได้รับมอบหมายภารกิจโดยตรงซึ่งมีมาตรการในการขับเคลื่อน ดังนี้

การอบรมเจ้าหน้าที่กลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม การขับเคลื่อนระบบงานจริยธรรม จำเป็นต้องมีการอบรมหน้าที่คนงานคุ้มครองที่ได้ทำเพื่อสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการสร้างกระบวนการเรียนรู้และเปิดมุมมองในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงานด้านจริยธรรมเช่นความสำคัญของประมวลจริยธรรมลักษณะปัญหาในการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนประสบการณ์และเทคนิคการรับมือความเสี่ยงด้านจริยธรรมการปลูกฝังจิตสำนึกและสร้างค่านิยมที่ส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรม เป็นต้น

สร้างความเข้มแข็งให้กลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม การสร้างหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีการสร้างความเข้มแข็งให้แก่หน่วยงานที่รับผิดชอบด้วยการบูรณาการงานที่มีลักษณะที่ใกล้เคียงกันมาร่วมอยู่ด้วยกันเจ้าหน้าที่ที่มีความตระหนักและเข้าใจในงานและความเป็นวิชาชีพของงานจริยธรรมมีสายงานด้านจริยธรรมที่แน่นอนเป็นสายงานหลักที่ไม่เป็นงานฝากของฝ่ายอื่นๆจึงจะทำให้การขับเคลื่อนงานจะทำในหน่วยงานเกิดขึ้นเป็นรูปธรรมได้รวมทั้งเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบมีโอกาสที่จะก้าวหน้าในสายงานจริยธรรมรวมทั้งได้รับการสนับสนุนงบประมาณที่เพียงพอ

การบังคับใช้ประมวลจริยธรรม ประมวลจริยธรรมที่จัดทำในหน่วยงานราชการ จำเป็นต้องมีการบังคับใช้อย่างจริงจังเนื้อหาของประมวลจริยธรรมสามารถใช้ได้จริงสอดคล้องกับสภาพปัญหาของหน่วยงานโดยมีผู้บริหารและกลุ่มงานคุ้มครองที่จะทำเป็นผู้ดำเนินการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม

การสร้างเครือข่ายกลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม การสร้างเครือข่ายของเจ้าหน้าที่กรมคุ้มครองจริยธรรมระหว่างหน่วยงานต่างๆจะทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนประสบการณ์การทำงาน รวมทั้งข้อมูลข่าวสารและเรียนรู้จากกันและกันรวมทั้งสนับสนุนด้านกำลังใจของผู้ปฏิบัติงานในลักษณะเดียวกันซึ่งเป็นส่วนสำคัญของการพัฒนาวิชาชีพของกรมคุ้มครองจริยธรรม

การปรับกระบวนการงานและวิธีทำงาน ในการทำงานของหน่วยงานจะต้องคำนึงถึงมิติด้านคุณธรรมจริยธรรมจึงต้องวิเคราะห์ความเกี่ยวข้องของกระบวนการงานและวิธีการทำงานของหน่วยงานว่าจะปรับให้มีมิติคุณธรรมจริยธรรมได้อย่างไรและดำเนินการปรับเปลี่ยนตามแนวทางที่วิเคราะห์การสร้างเครือข่ายเจ้าหน้าที่ด้านกอง การรวมพลังสร้างคนดีและไม่ยอมรับคนโกงในกลุ่มข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐจำเป็นต้องสร้างแรงกดดันในหน่วยงานให้สนใจความสำคัญของปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันและสร้างกลุ่มพลังคนทำดีและไม่ยอมรับการโกงเพื่อกดดันผู้กระทำผิดไม่ให้มีที่ยืนในหน่วยงานและสังคมรวมทั้งมีการใช้สื่อเป็นช่องทางในการเปิดเผยข้อมูลต่างๆเพื่อร่วมกันสร้างแรงกดดันทางสังคม

การสร้างฐานข้อมูล name and shame การสร้างฐานข้อมูล name and Shame เพื่อให้สังคมรับทราบถึงการกระทำผิดของบุคคลที่ทำการทุจริตคอร์รัปชันและเป็นการสร้างแรงกดดันไม่ให้เกิดการกระทำเช่นนั้นอีกโดยการสร้างฐานข้อมูล name and Shame กลไกวิธีการณ์นี้ไม่มีการใช้ใน LINE ประเทศซึ่งทำให้มีการหวั่นเกรงต่อการละเมิดประมวลจริยธรรมถ้าในอนาคตประเทศไทยจะนำมาใช้มันน่าจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและเพื่อนร่วมงานจะเป็นหูเป็นตาช่วยป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่ทางละเมิดหลักคุณธรรมและจริยธรรม แต่ทั้งนี้จำเป็นต้องมีเจ้าหน้าที่ระบบจริยธรรมที่ดูแลข้อมูลและกันของข้อมูลก่อนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

4) กลไกสนับสนุนจากภายนอก กลไกและมาตรการสนับสนุนจากภายนอกสำหรับในคนใช้พิการและเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อช่วยกันสร้างมาตรฐานจริยธรรมและต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน ทั้งนี้เพราะข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นคนไทยที่ช่วยขับเคลื่อนระบบราชการและการบริหารงานแผ่นดินจึงจำเป็นต้องกำหนดมาตรการและกลไกทางสังคมที่เหมาะสมโดยมีมาตรการในการขับเคลื่อนดังนี้

สถาบันฝึกอบรมจริยธรรม งานด้านจริยธรรมมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาตามสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป จึงจำเป็นต้องมีสถาบันฝึกอบรมศีลธรรมให้เจ้าหน้าที่กลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรมและผู้ที่เกี่ยวข้องได้มีการฝึกฝนและเรียนรู้วิธีการแบบใหม่อยู่ตลอดเวลาเพื่อสามารถรับมือกับปัญหาด้านที่รัฐทำได้

การรับรองมาตรฐานจริยธรรมของหน่วยงาน การสร้างเรือฐานจริยธรรมของหน่วยงานมีความจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อเป็นการประเมินระดับจริยธรรมของรายงานว่ามีมาตรฐานเพียงใดต้องมี

การปรับปรุงหรือเพิ่มเป็นสภาพอย่างไรเพื่อให้ได้การรับรองมาตรฐานที่กระทำซึ่งการรับรองมาตรฐานจะได้ทำของหน่วยงานจะเป็นการยกระดับที่จะทำในหน่วยงานต่างๆ

การสร้างเครือข่ายการทำงานระหว่างหน่วยงานที่มีหน้าที่เฉพาะ การทำงานด้านจริยธรรมจำเป็นต้องมีเครือข่ายการทำงานเพื่อช่วยเหลือและสนับสนุนการทำงานและเรียนรู้และเปลี่ยนร่นการเป็นพลังในการทำงานด้านจริยธรรมการประสานเครือข่ายของหน่วยงานที่มีหน้าที่เฉพาะ เช่นสำนักงานป.ป.ช. สำนักงานป.ป.ท. สำนักงานก.พ. สำนักงานตรวจการแผ่นดิน เป็นต้น จะช่วยเสริมความเข้มแข็งให้แก่ระบบงานด้านจริยธรรมของระบบราชการ มีทิศทางการทำงานที่ไม่ขัดกันแต่หนุนเสริมซึ่งกันและกันรวมทั้งการเป็นพี่เลี้ยงให้แก่เจ้าหน้าที่ที่ทำงานด้านนี้ เพราะวาระระบบและกลไกการจัดการความขัดแย้งที่สมบูรณ์มักจะขึ้นอยู่กับที่การประสานผลประโยชน์ที่ลงตัว (พระมหาดวงเดณ ฐิตญาโณ, 2561) นอกจากนี้จะต้องมีระบบที่ปรึกษาจริยธรรม การทำงานด้านจริยธรรมบางครั้งอาจมีปัญหาและต้องการในรับคำปรึกษาจากที่ปรึกษาที่มีความเชี่ยวชาญและความรู้ในแขนงด้านจริยธรรมและธรรมาภิบาลเพื่อช่วยให้แนะนำการปฏิบัติงานของหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นรวมทั้งการให้คำปรึกษาแก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ภาครัฐเกี่ยวกับคำถามด้านที่จะทำเพื่อเป็นข้อมูลช่วยในการตัดสินใจการออกแบบระบบที่ปรึกษาอาจารย์ทำได้ในลักษณะต่างๆกันเช่น ระบบฮอตไลน์ สายด่วนระบบให้คำปรึกษาในลักษณะกรรมการที่ปรึกษา เป็นต้น

สรุป

เครือข่ายการต่อต้านทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรสร้างกลุ่มของคนหรือองค์กรสมัครใจแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลระหว่างกันมีเป้าหมายมีกลุ่มสมาชิกของตนเองที่มีความคิดมีปัญหามีความต้องการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเหมือนกันหรือคล้ายกัน มาติดต่อบริษัทงานหรือร่วมกันทำกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างโดยมีรูปแบบสายใยความสัมพันธ์ของสมาชิกภายในสังคมที่มีลักษณะของการพึ่งพาอาศัยกัน มีลักษณะการถ่ายทอดแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลระหว่างกัน โดยมีบุคคลที่มีความถนัดในด้านต่างๆ ซึ่งสามารถถ่ายทอดความรู้ให้บุคคลอื่นๆ

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองที่มีระดับต่ำลงมาจากระดับชาติ ในระดับท้องถิ่นซึ่งถูกก่อตั้งโดยกฎหมายมีอำนาจอย่างเพียงพอที่จะทำกิจกรรมในท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง แต่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาสูงสุดของของระดับประเทศ ทั้งการเก็บภาษี ให้บริการสาธารณะกับประชาชน

ในท้องถิ่นเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าวนี้อาจจะได้รับเลือกตั้งหรือการจัดสรร(แต่งตั้ง) ซึ่งมาโดยท้องถิ่นก็ได้จึงควรวางแผนเพื่อสนองนโยบายรัฐและคณะกรรมการการปฏิรูปประเทศเพื่อหาแนวทางดำเนินการในแต่ละกลุ่มเป้าหมายตามทิศทางการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ “คนไทยไม่โกง” สำหรับกลุ่มข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการรวมกลุ่มของภาคประชาชน ให้เป็นเครือข่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจทำได้ทั้งลักษณะรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

เอกสารอ้างอิง

- กิตติชัย รัตน์ะ. (2549). *การมีส่วนร่วมในการจัดการลุ่มน้ำ*. กรุงเทพฯ: คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- คณะกรรมการฝ่ายวิจัย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2555). *การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. รายงานการวิจัย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- ปณณ อนันตภิบุตร และ สุทธิ สุนทรานุรักษ์. (2557). *การพัฒนาบทบาทภาคประชาสังคมเพื่อต่อต้านการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ*. รายงานวิจัย สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- พระมหาตมวณฺเณ จิตฺตญาณโณ. (2561). *ปรัชญาความขัดแย้ง*. วารสารสันติศึกษาปริทรรศน์ มจร. 6(1), 284-292.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2559). *การกระจายภารกิจหน้าที่ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคใหม่*. (ออนไลน์). จาก <http://www.local.moi.go.th/webst/botfam1.htm>, [18 กันยายน]
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2555). *การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. รายงานการวิจัยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2559). *เอกสารประกอบการบรรยาย เรื่องการประเมินคุณธรรมความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ*. นทพบุรี : สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ. (2558).

วาระปฏิรูปที่ 1: การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ. กรุงเทพฯ:

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

Thai BDS net. (2016). Retrieved July 20, 2016, from <https://sites.google.com/a/thaibds.net/bdsn/khwamhmaykhxngkheruxkhay>.