



# การแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม

- ระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย ค่านิยม
- ลักษณะของระบบอุปถัมภ์
- วิธีการที่ทำให้เกิดระบบอุปถัมภ์
- ความเสียหายจากระบบอุปถัมภ์
- แนวคิด กฎเกณฑ์ที่ควรนำมาปฏิบัติ
- กระบวนการบริหารงานบุคคลในระบบราชการ
- กระบวนการให้ความเป็นธรรมสถิตยคดี คดีตัวอย่าง
- หนทางสู่ความเป็นรูปธรรม
- แนวคิดยุทธศาสตร์ชาติ
- วาระแห่งชาติ
- ข้อเสนอแนะ

โดย คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์  
ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม  
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ





คณะกรรมการอภิศาสนาจารย์วิสามัญพิจารณาศึกษาการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์  
ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ



พลเรือเอก ศักดิ์สิทธิ์ เชิดบุญเมือง  
ประธานคณะกรรมการอภิศาสนาจารย์



พลเอก มารุต ป๋ชโชตะสิงห์  
รองประธานคณะกรรมการอภิศาสนาจารย์  
คนที่หนึ่ง



นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ  
รองประธานคณะกรรมการอภิศาสนาจารย์  
คนที่สอง



พลโท อำพน ชูประทุม  
รองประธานคณะกรรมการอภิศาสนาจารย์  
คนที่สาม



พลเรือเอก พิจารณ์ อีร์เนตร  
เลขานุการคณะกรรมการอภิศาสนาจารย์



นาวาเอก พิสุทธิ์ แดงเผือก  
รองเลขานุการคณะกรรมการอภิศาสนาจารย์  
คนที่หนึ่ง



พันเอก สมโชค แดงบรรจง  
รองเลขานุการคณะกรรมการอภิศาสนาจารย์  
คนที่สอง



ศาสตราจารย์ นิสดาร์ก เวชยานนท์  
โฆษกคณะกรรมการอภิศาสนาจารย์



รองศาสตราจารย์ ทวีศักดิ์ สุกทวาทิน  
รองโฆษกคณะกรรมการอภิศาสนาจารย์



นายสิมา สีมานันท์  
กรรมการอภิศาสนาจารย์และประธานที่ปรึกษา



**นางจรรยาพร อรณินทร์**  
กรรมการการวิสามัญและที่ปรึกษา



**นายศิริพล ยอดเมืองเจริญ**  
กรรมการการวิสามัญและที่ปรึกษา



**นายวิสูตร ประสิทธิ์ศิริวงศ์**  
กรรมการการวิสามัญและที่ปรึกษา



**พลเอก อรุณ สมตัน**  
กรรมการการวิสามัญ



**พลเอก ศุภวุฒิ อุตมะ**  
กรรมการการวิสามัญ



**นายমনเฑียร บุนตั้น**  
กรรมการการวิสามัญ



**พลเอก วิสุทธิ์ นาเงิน**  
กรรมการการวิสามัญ



**นายสรรเสริญ พลเจียก**  
กรรมการการวิสามัญ



**นายณรงค์ บุญโญ**  
กรรมการการวิสามัญ



**นายสุทธินันท์ สาริमान**  
ที่ปรึกษากิตติมศักดิ์คณะกรรมการการวิสามัญ



**นายชาญวิทย์ ไกรฤกษ์**  
ที่ปรึกษากิตติมศักดิ์คณะกรรมการการวิสามัญ



**นาวาอากาศเอก ทิพชัย ทิพยุทธ์**  
ที่ปรึกษากิตติมศักดิ์คณะกรรมการการวิสามัญ



# สารจากประธานคณะกรรมการวิสามัญ



พวกเราคนไทยทุกคนควรจะต้องยอมรับความจริงที่ว่า ความเป็นคนไทย ค่านิยมแบบไทย ๆ ที่เป็นอยู่ในขณะนี้ นับวันยิ่งจะเกิดปัญหาต่อสังคม วิถีชีวิต อาชีพการงาน และความเจริญก้าวหน้าของประเทศชาติต่อไปได้ในอนาคต แม้ว่าในอดีตจนถึงปัจจุบันบ้านเมืองเราจะมีวัฒนธรรมประเพณีที่ดีงามเป็นที่ชื่นชมศรัทธาของชาวต่างชาติ เช่น ประเพณีสงกรานต์ ประเพณีลอยกระทง เป็นต้น ที่นักท่องเที่ยวต่างชาติอยากเข้ามาสัมผัสสัมผัสท่องเที่ยวในบ้านเมืองเรา แต่ค่านิยมที่ไม่ดีของพวกเราคนไทยที่สัมผัสรับรู้กันมาโดยตลอด ไม่ว่าจะเป็นความไม่มีระเบียบวินัย ไม่ยึดถือกฎกติกาบ้านเมืองและการทำงานที่เป็นระบบ การเห็นเอาประโยชน์ส่วนตนมากกว่าส่วนรวม การยกย่องนับถือคนมีเงิน มีอำนาจ มีอิทธิพลมากกว่าคนดี ชอบการประจบสอพลอ ยึดถือตัวบุคคลมากกว่าหลักการสิ่งไม่ดีต่าง ๆ เหล่านี้จะทำให้ระบบอุปถัมภ์เกิดขึ้นกับคนไทยและสังคมไทยได้ง่าย เพราะได้ฝังลึกมากับวิถีชีวิตของคนไทยมาช้านานด้วยความผูกพันในประเพณีวัฒนธรรมของชาติไทยเรา แม้ว่าระบบอุปถัมภ์ในส่วนที่ดีที่เป็นความผูกพัน ความโอปอฮ้อมอารี เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่กันในหมู่เครือญาติ มิตรสหายในครอบครัว ชุมชนต่าง ๆ โดยเฉพาะชุมชนท้องถิ่นซึ่งถือเป็นเรื่องที่ดีงาม แต่ระบบอุปถัมภ์ที่อาจมีชื่อเรียกอย่างอื่น เช่น ระบบเครือญาติ ระบบเส้นสาย ระบบพวกพ้อง เป็นต้น หากได้นำเข้ามาใช้ในภาคราชการที่ต้องยึดถือระเบียบกฎเกณฑ์เป็นหลักในการปฏิบัติงานและถือว่าเป็นหนึ่งในสี่เสาหลักของความเจริญก้าวหน้าของประเทศชาติ นอกเหนือจากภาคการเมือง ภาคประชาชน และภาคธุรกิจเอกชนแล้ว ก็จะเกิดผลเสียหายอย่างใหญ่หลวงต่อระบบราชการไทยและประเทศชาติ นำมาซึ่งการท้อแท้และขาดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน เกิดการเลือกปฏิบัติขึ้นในสังคม เกิดความไม่มีประสิทธิภาพของระบบราชการรวมถึงการทุจริตคอร์รัปชันที่ส่งผลเสียหายต่อความเจริญก้าวหน้า ชื่อเสียงและภาพพจน์ของไทยในสายตาต่างชาติมาโดยตลอด

ด้วยแรงบันดาลใจและความเป็นมาของปัญหาระบบอุปถัมภ์ที่ส่งผลเสียหายต่อระบบราชการไทยมาเป็นเวลานานจนกลายเป็นค่านิยมที่ไม่ดีแต่ก็ต้องผินทอนยอมรับสภาพกันไปของข้าราชการไทย หากไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังให้เป็นรูปธรรมแล้ว ก็คงจะฝังลึกมากขึ้นอีกนาน จนยากที่จะแก้ไขได้ และประเทศชาติของเราในวันข้างหน้าจะเป็นอย่างไร จะเหลืออะไรไว้ให้ลูกหลานของเราในอนาคตกับบ้าง ผมจึงได้ตัดสินใจเสนอญัตติต่อสภาผู้แทนราษฎรแห่งชาติที่จะขอตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาในเรื่อง "การแก้ไขปัญหารบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม" ขึ้น เมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

โดยมีกรรมการวิสามัญจำนวน ๑๙ คน และใช้ระยะเวลาในการศึกษา ๑๒๐ วัน (ต่อมาได้ขอขยายเวลา อีก ๒ ครั้ง จนครบกำหนดเวลา ๑๘๐ วัน เมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๗) ซึ่งผมมีความภาคภูมิใจในญัตติที่ได้ เสนอครั้งนี้เป็นอย่างยิ่ง จากการศึกษาความเป็นมาของรายงานที่เคยกเกิดขึ้นในรัฐสภาไม่ว่ายุคไหน ๆ ก็ตาม ยังไม่เคยมีการศึกษาในเรื่องนี้ที่เป็นผลงานของฝ่ายนิติบัญญัติมาก่อนเลย และการเสนอญัตติตั้ง คณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาการแก้ไขปัญหาเรื่องระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็น รูปธรรมของผมในครั้งนี่ ก็ได้รับมติอนุมัติให้ดำเนินการจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วยคะแนนเสียงเป็น เอกฉันท์

ตลอดระยะเวลา ๖ เดือนของการทำงานของกรรมการวิสามัญคณะนี้ ได้รับการตอบรับและ กำลังใจอย่างดียิ่งจากสังคมทุกฝ่ายทั้งในสภานิติบัญญัติแห่งชาติและนอกสภาฯ ที่ต่างก็เห็นด้วยเป็นเสียง เดียวกันและช่วยกันให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งเพราะทุกคนอยากที่จะเห็น การแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เกิดผลสำเร็จอย่างจริงจังเป็นรูปธรรมกันเสียที เพราะประเทศชาติเราต้องตกอยู่กับสภาพปัญหาของระบบราชการที่เกิดจากระบบอุปถัมภ์และสร้าง ความเสียหายให้เกิดขึ้นมานานมากแล้ว

ด้านการทำงานของคณะกรรมการวิสามัญที่ผ่านมานั้น มีการประชุมรวมทั้งสิ้น ๓๘ ครั้ง มีการเชิญหน่วยงานมาร่วมประชุม ๓๒ หน่วยงาน มีการเชิญบุคคลมาร่วมประชุมจำนวน ๘๖ ท่าน มีการจัดสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนเมื่อวันจันทร์ที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ โดยมีผู้เข้าร่วมการสัมมนาทั้งสิ้นจำนวน ๑๓๐ ท่าน จาก ๓๗ หน่วยงาน และการบรรยายของประธาน คณะกรรมการวิสามัญในหลักสูตรความมั่นคงขั้นสูงรุ่นที่ ๗ ของสมาคมวิทยาลัยป้องกัน ราชอาณาจักรในพระบรมราชูปถัมภ์ เพื่อรับฟังข้อคิดเห็นรวมถึงการให้สัมภาษณ์ผ่านสื่อทางโทรทัศน์ และวิทยุต่าง ๆ อีกหลายครั้ง ซึ่งผมคงจะไม่ขอกกล่าวถึงรายละเอียดผลการพิจารณาศึกษา ของคณะกรรมการวิสามัญในสารนี้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความเป็นมาของระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย และระบบราชการไทย ลักษณะและวิธีการที่เกิดขึ้น การวิเคราะห์กระบวนการบริหารงานบุคคล ของข้าราชการ ๕ ประเภท (ข้าราชการพลเรือน/ข้าราชการทหาร/ข้าราชการตำรวจ/ข้าราชการท้องถิ่น/ พนักงานรัฐวิสาหกิจ) ความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อประเทศชาติ ๓ ประการ (การบริหารงานบุคคล/ การทุจริตคอร์รัปชัน/การบริการประชาชน) กระบวนการให้ความเป็นธรรม ตลอดจนข้อเสนอแนะ ด้านต่าง ๆ ทั้ง ๘ ด้าน ที่ได้จากการศึกษา รวมถึงข้อเสนอแนะในส่วนการดำเนินการด้านนิติบัญญัติที่ รัฐสภาจะต้องเกี่ยวข้องในการดำเนินการ ซึ่งทุกท่านจะสามารถอ่าน ศึกษา และเข้าใจได้จาก เอกสารรายงานฉบับนี้ทั้งในส่วนของบทสรุปผู้บริหารและบทที่ ๑ - ๗ ซึ่งเป็นรายละเอียดเนื้อหาของ ผลการศึกษาทั้งหมดอยู่แล้ว

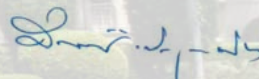
ผมได้รับฟังคำถาม ข้อคิดเห็นและความห่วงใยจากหลาย ๆ ท่านในสังคมถึงความ เป็นรูปธรรม ของการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยในเรื่องนี้ว่าจะเกิดขึ้นได้จริงไหมและจะทำได้อย่างไรใน เมื่อข้าราชการไทยก็คือคนไทยที่ตกอยู่ในสภาพสังคมของระบบอุปถัมภ์มาตลอด การที่จะปรับสภาพ ความคิดและค่านิยมที่ไม่ดีต่าง ๆ เหล่านั้น จะทำได้อย่างไร จะต้องใช้เวลากันอีกนานเพียงใด ซึ่งผม อยากจะขอเรียนทุกท่านว่า การศึกษาครั้งนี้เป็นการนำเสนอสภาพปัญหาและสถานการณ์จริงที่เป็นอยู่

การวิเคราะห์ข้อมูลจากกฎระเบียบของหน่วยงานเพื่อนำไปสู่การเสนอแนะที่จะสามารถเห็นแนวทางปฏิบัติได้จริงของทุกภาคส่วน โดยเฉพาะกับตัวข้าราชการที่จะสามารถร้องทุกข์และดำเนินคดีให้เกิดความเป็นธรรมได้ โดยเฉพะกับตัวข้าราชการที่จะสามารถร้องทุกข์และดำเนินคดีให้เกิดความเป็นธรรมได้ โดยจากข้อเสนอแนะทั้ง ๘ ด้านในบทที่ ๖ นั้น ถือได้ว่าครอบคลุมแนวทางการปฏิบัติด้านต่าง ๆ ที่จะเข้าใจได้ต้องแก่เพียงพอที่จะนำไปสู่การปรับความคิด ความสำนึก และพฤติกรรมการปฏิบัติของข้าราชการที่จะนำไปสู่ความเป็นรูปธรรมได้แล้ว รวมถึงการกำหนดให้เป็นสาระสำคัญที่ต้องยึดถือปฏิบัติให้เคร่งครัดจริงจังไว้ในวาระแห่งชาติที่จะเกิดขึ้นได้จากองค์กรทุกภาคส่วนที่จะต้องตระหนักและร่วมมือกัน รวมถึงการที่จะได้เสนอให้เป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องมีการกำหนดเป็นแนวทางแก้ไขปัญหานี้ไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปีที่กำลังจะทำขึ้น ซึ่งควรเน้นความสำคัญของการแก้ไขปัญหาด้านสังคมจิตวิทยาของคนไทยไว้ในยุทธศาสตร์ชาติฉบับนี้ ที่นับวันจะเกิดค่านิยมที่ไม่ดีของสังคมไทยเพิ่มมากขึ้นจากสภาพที่เป็นอยู่มานาน

แต่!! ทั้งหมดนี้ก็ขึ้นอยู่กับพวกเราคนไทยและข้าราชการไทยทุกคน เมื่อท่านได้อ่านและศึกษาในเอกสารนี้แล้ว ท่านจะเกิดจิตสำนึกเพียงใด เกิดความเป็นห่วงชาติบ้านเมืองในอนาคตกันเช่นไร และจะมีส่วนร่วมกันในการแก้ไขปัญหานี้ได้อย่างไร โดยเฉพาะที่สำคัญคือข้าราชการระดับสูงที่มีอำนาจในการบังคับบัญชาสั่งการ รักษากฎ ระเบียบ กำหนดนโยบาย การปกครองบังคับบัญชา การบริหารงานของส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งควรที่จะเป็นตัวอย่างที่ดีในการประพฤติปฏิบัติเพื่อให้เกิดสิ่งดี ๆ ขึ้นในหน่วยงานราชการของท่าน ดังเช่นนี้แล้วก็จะเกิดระบบงานราชการที่ดีและข้าราชการที่ดี ๆ ขึ้นอีกมาก และยามเมื่อท่านต้องพ้นจากตำแหน่งหรือเกษียณอายุไปแล้ว จะได้ไม่ต้องมาเสียเวลา เพราะสิ่งที่เหลือเป็นบารมีติดตัวไปได้ก็คือความดีที่ได้เคยปฏิบัติไว้เท่านั้น และที่สำคัญก็คือกฎหมาย กฎระเบียบของส่วนราชการต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นมาแล้วก็จะได้รับการยึดถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัดถูกต้องต่อไป โดยเฉพาะในด้านของหลักคุณธรรม จริยธรรม และหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การที่จะแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ที่สร้างความเสียหายให้กับระบบราชการไทยและประเทศไทยให้เป็นรูปธรรมก็จะเกิดผลสำเร็จได้ในที่สุด

สุดท้ายนี้ ผมในฐานะประธานคณะกรรมการวิสามัญ ขอเรียนว่า จากการศึกษาในเรื่อง “การแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม” ครั้งนี้ หวังเป็นอย่างยิ่งว่า ผลงานครั้งนี้จะเป็นผลงานที่ดีของสภานิติบัญญัติแห่งชาติและมีคุณค่าเป็นประโยชน์ต่อระบบราชการไทยและประเทศไทยต่อไปอีกยาวนาน ด้วยคุณค่าของลักษณะผลงานทางวิชาการที่จะคงอยู่อีกนาน รวมถึงการแจกจ่ายเอกสารไปยังทุกภาคส่วนของส่วนราชการต่าง ๆ ให้ศึกษาได้อย่างทั่วถึง จะได้นำไปสู่การมีจิตสำนึกและร่วมมือร่วมใจกันแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรมให้บังเกิดขึ้นในใจของพวกเราข้าราชการไทยทุกประเภทและทุกคน

พลเรือเอก



ศักดิ์สิทธิ์ เช็ดบุญเมือง

ประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาวิชาการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๘



# ระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย

**“ระบบอุปถัมภ์”** เป็นระบบความสัมพันธ์ของคน ๒ ฝ่าย ซึ่งมีความไม่เท่าเทียมกัน ฝ่ายที่อยู่เหนือกว่า คือ ผู้ที่มีทรัพยากรมากกว่า หรือมีอำนาจมากกว่าจะอยู่ในฐานะอุปถัมภ์ ฝ่ายที่อยู่ต่ำกว่า คือ ผู้ที่มีทรัพยากรน้อยกว่าหรือมีอำนาจน้อยกว่าจะเป็นผู้รับอุปถัมภ์ ต่างฝ่ายต่างมีการแสวงหาแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กันในลักษณะต่างตอบแทนตามเงื่อนไขที่มีต่อกัน ซึ่งระบบอุปถัมภ์มีชื่ออื่นที่มีความหมายใกล้เคียงกัน อาทิ ระบบซุบเลี้ยง ระบบเส้นสาย ระบบเลือกที่รักมักที่ชังหรือระบบคนพิเศษ ระบบวงศาคณาญาติหรือระบบเล่นพรรคเล่นพวก เป็นต้น

**“ระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย”** เกิดขึ้นจากพื้นฐานทาง



วัฒนธรรมของสังคมไทย และค่านิยมของคนไทย ในความคิดแบบศักดินา ซึ่งมักจะตีค่าของคนจากการเป็นผู้มีทรัพย์สิน เป็นคนร่ำรวย เป็นผู้มีฐานะทางสังคม หรือการศึกษาสูง รวมไปถึงพฤติกรรมที่นิยมการเคารพยกย่องและอยากห้อมล้อมใกล้ชิดกับผู้ใหญ่หรือผู้มีอำนาจ นิยมการประจบสอพลอ ซอบยี้ดถือตัวบุคคลมากกว่า หลักการและเหตุผล รวมทั้งไม่ได้คำนึงถึงหลักคุณธรรม และจริยธรรม



## ปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ใน

**สังคมไทย** คือ ค่านิยมของสังคมไทยในเรื่อง “ผู้ใหญ่ - ผู้น้อย” “การให้การขอความช่วยเหลือ ความคุ้มครอง” “การฝากเนื้อฝากตัว” กับผู้ใหญ่ หรือผู้มีฐานะสูงกว่า เมื่อผู้น้อยไปหาผู้ใหญ่ มักจะมีของกำนัล เพื่อให้ผู้ใหญ่ให้ความช่วยเหลือในสิ่งที่ตนเองต้องการ สังคมไทยจึงเป็นสังคมที่เน้นและยอมรับความแตกต่างในเรื่องฐานะของบุคคล รากฐานของสังคมไทยมิใช่สังคมที่เชื่อว่าเกิดมาเสมอกัน แต่เป็นสังคมที่เชื่อในกฎแห่งกรรม ทำให้มีการกำหนดช่วงชั้นทางสังคมไว้ให้ผู้ที่อยู่ในฐานะสูงถือว่าเป็นผู้มีบุญ ผู้อยู่เบื้องล่างเป็นผู้มีกรรม ทำให้ต้องวิ่งเข้าหาผู้มีบุญที่มีอำนาจ เพื่อให้ความช่วยเหลือตน

**ระบบอุปถัมภ์ในแวดวงของข้าราชการ** ยังคงมีอยู่อย่างชัดเจน เช่น ระบบพรรคพวกที่เป็นการแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกันของผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ ระบบอุปถัมภ์ที่เกิดขึ้นในองค์กรต่าง ๆ นั้น ถ้ามีการใช้ระบบอุปถัมภ์เพื่อประโยชน์ส่วนรวมแล้วก็อาจเป็นประโยชน์และช่วยแก้ไขสถานการณ์บางอย่างได้ เช่น การใช้ประโยชน์ในการประสานการปฏิบัติราชการกับหน่วยอื่น ๆ เป็นต้น



แต่ปัจจุบันกลับไม่เป็นเช่นนั้น ระบบอุปถัมภ์ถูกนำมาใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตนเป็นส่วนใหญ่ เช่น การใช้ระบบอุปถัมภ์เพื่อการแต่งตั้งโยกย้ายให้ได้รับตำแหน่งที่สูงขึ้น ทำให้มีอำนาจบารมีที่มากขึ้น หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่งที่จะแสวงหาผลประโยชน์เข้าตัวได้มากขึ้น เป็นต้น

ระบบอุปถัมภ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมักจะจำกัดอยู่ในระดับกลุ่มเล็ก ๆ หลาก ๆ กลุ่มหรือชนชั้นทางสังคม (Social Class) ยังเป็นเงื่อนไขสำคัญสำหรับสังคมไทย ความสำนึกทางชนชั้น (Class Consciousness) ยังคงติดอยู่ที่ความเชื่อผู้ใหญ่ - ผู้น้อย ผู้อุปถัมภ์ ความกตัญญูรู้คุณ

# ค่านิยมสังคมไทย

ค่านิยม (Value) : แนวความคิด ความเชื่อ อุดมการณ์ และความต้องการของกลุ่มคนในสังคม ซึ่งถือว่าเป็นสิ่งที่ดีและมีคุณค่าแก่การนำไปเป็นแนวทางในการปฏิบัติ เป็นมรดกทางความคิดและเป็นพื้นฐานของการเกิดขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรม

## อดีต

ยึดมั่นในพระพุทธศาสนา

ความเชื่อในเรื่องกฎแห่งกรรม

เชื่อเรื่องวิญญาณ ภูตผีปีศาจ

ยกย่องระบบศักดินา

เคารพผู้อาวุโส

มีชีวิตอยู่กับธรรมชาติ

เชื่อถือโชคกลาง

ต้องการเป็นที่ยอมรับของสังคม

ยึดมั่นในจารีตประเพณี

นิยมอำนาจและบารมี

ชอบพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน

พึงพอใจในสิ่งที่ตนมีอยู่

## ปัจจุบัน

“เงิน” หรือความมั่งคั่งของบุคคลเป็นของสำคัญ

“อำนาจ” เป็นสิ่งที่คนทั่ว ๆ ไปมักปรารถนา เพราะนำมาซึ่งเงินทอง ทรัพย์สิน สิ่งของทางวัตถุ การยอมรับ การยกย่องนับถือ

“ความอาวุโส” นับถือและยกย่องผู้มีตำแหน่งและฐานะทางสังคมหรือราชการ ถือว่าผู้มียู่มาก ทำงานมานานมีประสบการณ์ในชีวิต เป็นผู้รอบรู้และเข้าใจโลก

“ความใจกว้าง” ไม่ตระหนี่เหนียวแน่น เป็นคนกว้างขวาง ใจบุญสุนทาน

“เจ้านาย” มียศถาบรรดาศักดิ์ การได้รับแต่งตั้งให้มีเกียรติและตำแหน่งในสังคม การทำงานเบาหรือมีอาชีพที่ต้องนั่งโต๊ะ

“ความกตัญญูรู้คุณ” คนที่กตัญญูรู้คุณคน เป็นคนที่ได้รับความรักและยกย่องว่าเป็นคนดีในสังคม

“ผู้มีความรู้” มีการศึกษาสูง มีปริญญาสูง เป็นเรื่องที่คนไทยถือว่ามีเกียรติ สังคมยอมรับ ให้เกียรติ ให้ตำแหน่งสูง ทำให้มีฐานะทางสังคมเหนือคนอื่น

# ลักษณะที่ไม่ดีของสังคมไทย

ตีค่าคนจากทรัพย์สินเงินทอง  
ยกย่องคนร่ำรวย



นิยมการประจบสอพลอ



ยกย่องผู้มีฐานะทางสังคม คนมีอำนาจบารมี



ชอบห้อมล้อมใกล้ชิดผู้ใหญ่  
ผู้มีอำนาจ ยึดถือระบบ  
เจ้านายลูกน้อง

ชอบใช้ระบบเส้นสาย  
เล่นพรรคเล่นพวก  
ต้องการมีอำนาจบารมี



เชื่อเรื่องไสยศาสตร์ พึ่งพาสังคักดีลิตี  
ไม่อยู่บนพื้นฐานของความเป็นจริง

ชอบพึ่งพาอาศัยผู้อื่น



ยึดถือตัวบุคคลมากกว่า  
หลักการและเหตุผล



ชอบอิสระ ไม่ทำงานตามระบบ



ไม่เคารพกฎระเบียบ/  
วินัย ยึดถือประโยชน์  
ส่วนตนมากกว่า  
ส่วนรวม





# ในระบอบราชการไทย

## ลักษณะ/วิธีการที่ทำให้เกิดระบบอุปถัมภ์



- เกิดการผลักดัน สนับสนุนคนของตนเอง มากกว่าการสนับสนุนคนดี/คนมีความสามารถ การสอบบรรจุ การสอบคัดเลือกมีการวิ่งเต้น ระบบราชการไม่สามารถช่วยผลักดันให้ตนเจริญเติบโต ก้าวหน้า มากกว่าการใช้วิธีสร้างผลงานหรือพัฒนาทักษะความรู้ความสามารถของตนให้สูงขึ้น เกิดการแต่งตั้งโยกย้ายข้ามหน่วยงาน/การย้ายข้ามหัว
- เกิดการปกปิดข้อมูล ภาคประชาชนและภาคสังคมไม่สามารถตรวจสอบความถูกต้องของขอรธรรมได้ เป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้ประชาชนเสื่อมคลายความเชื่อถือและศรัทธาต่อระบบราชการ
- การผลักดันให้มีเอกกกฎหมาย กฎและระเบียบที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานบุคคลในหน่วยงานราชการทำได้ยากและมักจะถูกกลະเลหลายหรือปฏิเสธ
- ข้าราชการบางส่วนมีการใช้ระบบอุปถัมภ์เพื่อหลีกเลี่ยงการไปปฏิบัติหน้าที่ราชการในพื้นที่เสี่ยงอันตราย หรือหลีกเลี่ยงการปฏิบัติหน้าที่ราชการที่มีความยากลำบาก ไม่ยอมเสียสละความสุขสบายของตนเอง ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายในภาพรวม
- ระบบราชการไม่มีประสิทธิภาพ กระทั่งต่อภาพลักษณ์และชื่อเสียงของประเทศชาติในสายตาของต่างประเทศ

**ผลเสียหายเมื่อ  
เข้าสู่ระบบ  
ราชการไทย**

**ด้าน  
บริหารงาน  
บุคคล**

**ด้านการ  
บริการ  
ประชาชน**

**ด้านการทุจริต  
คอร์รัปชัน**

- ประชาชนมีค่านิยมที่ผิดในการรับบริการจากภาครัฐ มักคิดวิธี/ช่องทางที่ใช้เส้นสาย ความสัมพันธ์ส่วนตัว หรือการเสนอเงินให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ
- เกิดช่องทางการแสวงหาผลประโยชน์ โดยมีขอบด้วยกฎหมายทั้งจากเจ้าหน้าที่รัฐและผู้มาติดต่อขอรับบริการ/การเรียกรับสินบน ได้ได้เสีย สาย
- เกิดการเลือกปฏิบัติ การให้บริการมีมาตรฐานที่ไม่เท่าเทียม เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคม
- การจัดสรรทรัพยากรของรัฐมุ่งเน้นที่จะให้บริการแก่กลุ่มอภิสิทธิ์ชน โดยไม่คำนึงถึงหลักความเป็นธรรมและความเสมอภาค
- มีการปกปิดข้อมูล ไม่เปิดเผยข้อมูลตามกฎหมายกำหนด
- ประชาชนหมดศรัทธาต่อข้าราชการและระบบราชการ และไม่ให้ความร่วมมือกับทางราชการ

- เกิดการเรียกรับหรือรับเงินสินบน เงินใต้โต๊ะ สาย เงินทอน หรือผลประโยชน์ตอบแทนเพื่อแลกกับการดำเนินการที่ผิดกฎหมายโดยใช้อำนาจและอิทธิพลในตำแหน่งหน้าที่ของตน
- มีการแต่งตั้งโยกย้ายหรือวางตัวข้าราชการที่เป็นพรรคพวกของผู้มีอำนาจไปดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติและการใช้จ่ายงบประมาณ/มีการประกาศใช้กฎหมาย กฎ และระเบียบที่เอื้ออำนวยต่อผลประโยชน์ของตนหรือของพวกพ้อง
- เกิดการจัดสรรการใช้งบประมาณและทรัพยากรในโครงการต่างอย่างไม่เหมาะสม เกิดการผูกขาดในการผลิตสินค้าและบริการ ประเทศชาติได้รับสินค้า/สาธารณูปโภค/การบริการที่มีคุณภาพต่ำ ราคาสูงเกินความเป็นจริง
- การทุจริตการเลือกตั้งทำให้นักการเมืองที่ไม่มีความรู้ความสามารถเพียงพอที่จะเข้ามาบริหารประเทศและมีโอกาสที่จะเข้ามาแสวงหาประโยชน์จากการใช้อำนาจโดยมิชอบ เพื่อกดทุนคืนจากการซื้อสิทธิขายเสียง
- ประชาชนเสื่อมความเชื่อถือและศรัทธาต่อข้าราชการและระบบราชการ ต่างชาติขาดความเชื่อมั่นในระบบราชการ ไม่เข้ามาลงทุน ขาดการยอมรับและเชื่อถือจากนานาประเทศส่งผลเสียที่ใหญ่หลวงต่อภาพลักษณ์และชื่อเสียงของประเทศชาติ

# แนวความคิดแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการของต่างประเทศ

สาธารณรัฐ  
สิงคโปร์

ใช้หลัก Meritocracy เป็นแนวคิดหลักทางการเมือง ใช้ระบบคุณธรรมในการคัดสรรคนเข้าทำงาน ยึดหลักความรู้ความสามารถในการทำงาน และวาระสำคัญของการศึกษาระดับชาติ คือ "We must uphold meritocracy and incorruptibility"

ตั้งคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตและสิทธิพลเมือง (ACRC) เน้นการใช้ระบบ IT เป็นช่องทางให้ประชาชนและภาคธุรกิจร้องเรียน/แจ้งเบาะแส มียุทธศาสตร์ คือ

๑. เกือบเป็นหยวน : การแจ้งเบาะแสของคนในองค์กร ให้รางวัลและแก้กฎหมายเพื่อให้การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส
๒. เชือดไก่ให้ลิงดู : หากเจ้าหน้าที่ของรัฐรับสินบน ยักยอกทรัพย์สิน จะลงโทษอย่างเต็มที่ (ไล่ออก ปรับเงิน จำคุก) ทั้งผู้ทำผิดและผู้รู้เห็นเป็นใจ
๓. ตัดไฟแต่ต้นลม : เน้นการอบรมเรื่องจริยธรรมให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับ

สาธารณรัฐ  
เกาหลี

ประเทศ  
ญี่ปุ่น

การเปลี่ยนแปลงเกิดจากการตื่นตัวของภาคประชาสังคม การมีกฎหมายป้องกันการแข่งขันทางธุรกิจที่ไม่ยุติธรรม มีกฎหมายทางด้านจริยธรรมระดับชาติ เพื่อป้องกันการใช้อำนาจเกินขอบเขตของข้าราชการ มีการจัดตั้งคณะกรรมการจริยธรรมแห่งชาติ ที่มีอำนาจการบริหารงานบุคคลภาครัฐทั้งหมด กำหนดมาตรฐานจริยธรรมของข้าราชการอย่างละเอียด มีข้อห้ามที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อนไว้ในสมุดเล่มเล็กเพื่อให้ทุกคนพกพา เกิดการปฏิรูประบบราชการ เช่น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การสำรวจการทุจริตโดย Citizen's Ombudsmen Group การจัดลำดับความโปร่งใสของหน่วยงานรัฐ รวมทั้งการปลูกฝังการต่อต้านการทุจริตในองค์กรเอกชน

ตรากฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปจริยธรรม และจัดตั้งสำนักงานจริยธรรมของรัฐบาลสหรัฐ ซึ่งมีสถานะเป็นหน่วยงานอิสระ ปฏิรูปกฎหมายข้าราชการพลเรือน

- ตำแหน่งที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายและความเป็นกลางในการปฏิบัติงานแต่งตั้งโดยการแข่งขันของข้าราชการประจำ เปิดเผย โปร่งใสตามหลักคุณธรรม

- ตำแหน่งนักบริหารอาวุโส แต่งตั้งจากข้าราชการประจำหรือบุคคลภายนอกได้ แต่ต้องผ่านกระบวนการสรรหาคัดเลือกตามหลักคุณธรรม โดยคณะกรรมการทรัพยากรนักบริหาร

- ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงที่เป็นการแต่งตั้งโดยการเมือง คณะกรรมาธิการวุฒิสภาด้านความมั่นคงของรัฐและการบริหารราชการแผ่นดินและคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรด้านตรวจสอบและการปฏิรูประบบราชการร่วมกันจัดทำบัญชีตำแหน่งนักบริหารที่ฝ่ายการเมืองจะแต่งตั้งได้

สหรัฐ  
อเมริกา



# หลักเกณฑ์และหลักวิชาการที่ควรนำมาปฏิบัติ ในระบบราชการ

## ระบบคุณธรรม (Merit System)

๑. ความเสมอภาคในโอกาส (Equality of Opportunity)
๒. หลักความสามารถ (Competence)
๓. หลักความมั่นคงในอาชีพการงาน (Security on Tenure)
๔. หลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality)



## หลักธรรมาภิบาล (Good Governance)

๑. การมีส่วนร่วม (Participation)
๒. นิติธรรม (Rule of Law)
๓. ความโปร่งใส (Transparency)
๔. การตอบสนอง (Responsiveness)
๕. การมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus-Oriented)
๖. ความเสมอภาคและความเที่ยงธรรม (Equality)
๗. ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness)
๘. ภาระรับผิดชอบ (Accountability)
๙. วิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Vision)

พ.ร.ฎ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖

๑. เกิดประโยชน์สุขของประชาชน เป็นการบริหารราชการที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และมุ่งให้เกิดผลกระทบในเชิงบวกต่อการพัฒนาชีวิตของประชาชน
๒. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
๓. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
๔. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
๕. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
๖. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
๗. มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

# กระบวนการบริหารงานบุคคลในระบบราชการไทย

**การบริหารงานบุคคล**ถือเป็นส่วนสำคัญของกระบวนการทางการบริหารไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาครัฐหรือภาคเอกชน เนื่องจากในทางการบริหารถือว่าทรัพยากรบุคคลเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดต่อประสิทธิภาพหรือผลสำเร็จของการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ในระบบราชการ บุคลากรหมายถึงข้าราชการที่สังกัดอยู่ในหน่วยงานราชการในราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งข้าราชการถือเป็นบุคลากรที่มีบทบาทสำคัญต่อการจัดบริการสาธารณะในฐานะผู้นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ดังนั้น ความสำเร็จและประสิทธิภาพของการบริหารราชการแผ่นดินจึงขึ้นอยู่กับคุณภาพของข้าราชการ ซึ่งการจะได้คนดีและคนเก่งมาอยู่ในระบบราชการได้นั้น ปัจจุบันยึดถือหลักการสำคัญประกอบด้วย (๑) หลักคุณธรรม (Merit-based) (๒) หลักสมรรถนะ (Competency-based) (๓) หลักผลงาน (Performance-based) (๔) หลักการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบ (HR Decentralization) และ (๕) หลักคุณภาพชีวิตในการทำงาน (Quality of Work Life) โดยมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของการบริหารงานบุคคล ดังนี้ การหาคนดีและคนเก่งเข้ามาทำงาน การรับเข้ามาแล้วพัฒนาให้เป็นคนดี การรักษาบุคลากรไว้ให้อยู่กับองค์กร และการใช้คนให้ตรงกับสมรรถนะและตรงกับงาน



# การศึกษาของคณะกรรมการสิทธิการวิสามัญในครั้งนี้ จะเน้นที่ข้าราชการ ๕ ประเภท ได้แก่



## ข้าราชการพลเรือน

ข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการ  
ในกระทรวง กรม ฝ่ายพลเรือน  
ซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้งตาม  
กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ

ทหารประจำการและข้าราชการ  
กลาโหมพลเรือนที่บรรจุในตำแหน่ง  
อัตราทหาร ในหน่วยงานทางการทหาร



## ข้าราชการทหาร



## ข้าราชการตำรวจ

บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้ง  
ตามกฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติ  
และให้หมายความรวมถึงข้าราชการ  
ในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งสำนักงาน  
ตำรวจแห่งชาติแต่งตั้งหรือสั่งให้ปฏิบัติ  
หน้าที่ราชการตำรวจ

ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด  
พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล  
ข้าราชการกรุงเทพมหานคร พนักงาน  
เมืองพัทยา และข้าราชการหรือ  
พนักงานขององค์การปกครองส่วน  
ท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง



## ข้าราชการส่วนท้องถิ่น

## พนักงานรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจ หมายความว่า กิจการที่รัฐ  
ดำเนินการในด้านเศรษฐกิจ พาณิชยกรรม  
และอุตสาหกรรม องค์การหรือ  
หน่วยงานที่รัฐหรือรัฐบาลเป็นเจ้าของ  
หรือควบคุมโดยรัฐ หรือรัฐมีหุ้นร่วมกับ  
เอกชนกว่าร้อยละ ๕๐



# กระบวนการให้ความเป็นธรรม

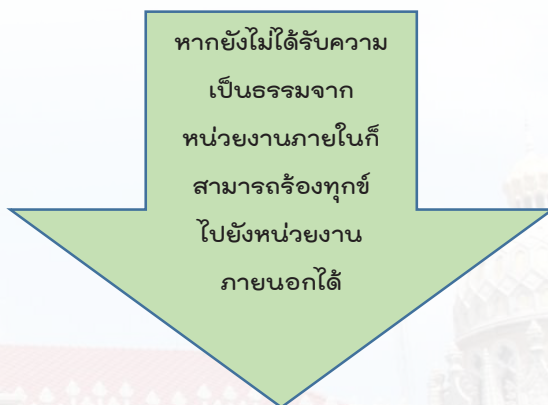
กระบวนการให้ความเป็นธรรมในระบบราชการ มีกลไกด้านกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่งที่เกี่ยวข้องกำหนดแนวทางหรือหลักเกณฑ์ วิธีการในการดำเนินกระบวนการร้องทุกข์ หรืออุทธรณ์ของข้าราชการทุกประเภท มีช่องทางในการแสวงหาความเป็นธรรมในระดับที่สูงขึ้นไปเพิ่มเติมหากยังไม่ได้รับความเป็นธรรมจากองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ องค์กรภาครัฐ องค์กรตุลาการ องค์กรอิสระ องค์กรนิติบุคคล และองค์กรภาคประชาชน ที่มีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองสิทธิความเป็นธรรมให้กับข้าราชการที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาระบบอุปถัมภ์

**ปัญหา**ที่ทำให้ยังไม่อาจสร้างความเป็นธรรมให้กับผู้เสียหายได้อย่างแท้จริง เนื่องจาก

- ปัญหาในทางปฏิบัติที่อาจยังมีการแทรกแซงกระบวนการยุติธรรมจากผู้มีอำนาจ ผู้บังคับบัญชา ผู้มีอิทธิพล หรือนักการเมือง
- การช่วยเหลืออุปถัมภ์เครือข่าย พวกพ้องให้ไม่ต้องรับผิดชอบจากกระบวนการยุติธรรม
- การบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีประสิทธิภาพ
- บทลงโทษที่ไม่รุนแรง
- ไม่มีการเผยแพร่คดีตัวอย่างให้สังคมได้เห็นมากนักทำให้ผู้กระทำผิดไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย
- มาตรฐานการคุ้มครองความเป็นธรรมของแต่ละองค์กรที่อาจยังไม่มีความสอดคล้องกัน ทำให้ไม่อาจปฏิบัติงานเพื่อให้ความเป็นธรรมกับผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือผู้เสียหายให้เกิดผลสัมฤทธิ์และเป็นรูปธรรมอย่างทัดเทียมกันได้ ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากปัญหาการขาดแคลนบุคลากรที่มีอยู่อย่างจำกัด สถานที่ รวมถึงงบประมาณในการบริหารงานที่เหมาะสม

# การดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับ กระบวนการให้ความเป็นธรรม

**องค์กรหรือหน่วยงานภายใน** เป็นหน่วยงานในระดับต้นที่มีบทบาทในการคุ้มครองกระบวนการให้ความเป็นธรรม โดยร้องทุกข์หรืออุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปตามสายการบังคับบัญชา



คณะกรรมการพิทักษ์ระบบ คุณธรรม (ก.พ.ค.)	ศาลปกครอง	ศาลยุติธรรม
สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ	คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ (ป.ป.ช.)	
คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.)	ผู้ตรวจการแผ่นดิน	สภานายความ
คณะกรรมการตรวจเงิน แผ่นดิน (คตง.)	คณะกรรมการ การเลือกตั้ง	คณะกรรมการการป้องกันและ ปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.)

# สถิติคดีจากปัญหาระบบอุปถัมภ์ใน ระบบราชการไทย



คณะกรรมการพิทักษ์ระบบ  
คุณธรรม (ก.พ.ค.)

นับจากปี ๒๕๕๑ - ๓๐ เม.ย. ๒๕๕๙		
ร้องทุกข์	๑,๓๗๐	เรื่อง
อุทธรณ์	๙๒๓	เรื่อง
รวม	๒,๒๙๓	เรื่อง

ศาลปกครอง  
(แผนกคดีบริหารงานบุคคล)

๑๐ มี.ค. ๒๕๕๗ - ๓๑ มี.ค. ๒๕๕๙		
ชั้นต้น	๖๕๔	เรื่อง
สูงสุด	๑๖๑	เรื่อง
รวม	๘๑๕	เรื่อง

คณะกรรมการป้องกันและ  
ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ  
(ป.ป.ช.)

สถิติในภาพรวมตั้งแต่จัดตั้ง ป.ป.ช.		
ดำเนินการแล้วเสร็จ	๑,๔๑๔	เรื่อง
อยู่ระหว่างดำเนินการ	๑,๔๐๙	เรื่อง
รวม	๒,๘๒๓	เรื่อง

คณะกรรมการป้องกันและ  
ปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ  
(ป.ป.ท.)

ปีงบประมาณ ๒๕๕๒ - ๒๕๕๙		
การแต่งตั้งโยกย้าย	๖๙	เรื่อง
ไม่เป็นธรรม		
ปีงบประมาณ ๒๕๕๖ - ๒๕๕๙		
ทุจริตจัดซื้อจัดจ้าง	๓,๐๐๗	เรื่อง



## คดีตัวอย่างและผลของคดี



**ความผิดทางปกครอง** กรณีคณะรัฐมนตรีมีมติให้ย้ายอดีตเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ มูลเหตุแห่งคดีเกิดจากการออกคำสั่งทางปกครองโดยการใช้อำนาจดุลพินิจที่มีชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาให้เพิกถอนเฉพาะประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ประกาศดังกล่าวมีผลใช้บังคับ อันเป็นผลให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติและไม่ถือว่าพ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติมาก่อน (รวมระยะเวลาการพิจารณาของ ก.พ.ค. ๖ เดือน ๒๘ วัน/ระยะเวลาการพิจารณาของศาลปกครองกลางใช้ระยะเวลา ๑ ปี ๑ เดือน ๑ วัน/ระยะเวลาการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดใช้ระยะเวลา ๘ เดือน ๑๒ วัน)

**ความผิดทางอาญา** กรณีการย้ายอดีตผู้บัญชาการสำนักคดีทรัพย์สินทางปัญญาไปดำรงตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านคดีพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษ โดยมีมูลเหตุในการฟ้องคดีอาญา คือ ถูกกลั่นแกล้งปรับย้ายโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกระบวนการที่ชอบด้วยกฎหมายตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๓๗ โดย ก.พ.ค. ได้วินิจฉัยว่าคำสั่งย้ายดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย และศาลอาญาได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๘ ให้จำคุกจำเลยที่ ๑ ในฐานะอดีตอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ เป็นเวลา ๒ ปี โดยไม่รอลงอาญา และขณะที่อยู่ระหว่างการพิจารณาคดีศึกษาของคณะกรรมการสิทธิวิสามัญ คดีนี้อยู่ระหว่างการอุทธรณ์คำพิพากษาศาลชั้นต้นเพื่อให้ลงโทษจำเลยในสถานที่หนักขึ้น ซึ่งสรุประยะเวลาการพิจารณารองทุกข์ของ ก.พ.ค. ที่ใช้เวลาร่วม ๒ เดือน ๒๐ วัน จนกระทั่งศาลอาญามีคำพิพากษารวมระยะเวลาในการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมร่วม ๓ ปี

**ความผิดทางจริยธรรม** กรณีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ก้าวถ่างทรกชง การแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลให้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหมโดยมิชอบ ซึ่ง ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดของอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมว่าขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๑) และ (๒) และเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยประมวลจริยธรรมของข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๕ ซึ่ง ป.ป.ช. ได้ส่งรายงานและสำนวนการไต่สวนมายังประธานสนช. โดยเมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๙ ที่ประชุมสนช. ได้มีมติ มีมติถอดถอนอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมออกจากตำแหน่ง และส่งผลให้ถูกตัดสิทธิ์การดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นระยะเวลา ๕ ปี



# ปัญหากระบวนการบริหารงานบุคคล ในระบบราชการไทย

## ข้าราชการพลเรือนสามัญ

มีความใกล้ชิดกับฝ่ายการเมืองมากที่สุด เป็นผู้ที่จะต้องรับนโยบายโดยตรงจากฝ่ายการเมืองไปปฏิบัติให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชน ดังนั้นหากข้าราชการพลเรือนสามัญและระบบราชการได้รับผลกระทบจากระบบอุปถัมภ์ในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการอุปถัมภ์ที่เกิดจากฝ่ายการเมืองหรือที่เกิดจากข้าราชการเอง หรือที่เกิดจากความร่วมมือซึ่งกันและกัน ระหว่างฝ่ายการเมืองและข้าราชการ รวมทั้งการอุปถัมภ์ด้านการแต่งตั้งโยกย้าย การจัดซื้อจัดจ้าง การเอื้อประโยชน์เพื่อตนเองและผลประโยชน์ทับซ้อน ตลอดจนที่เกิดจากการใช้ช่องโหว่ของกฎหมาย กฎ ระเบียบ ซึ่งนับวันจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น เป็นผลต่อเนื่องให้การบริหารงานบุคคลภายในองค์กรเกิดปัญหา การแตกความสามัคคีภายในองค์กร ข้าราชการขาดความมุ่งมั่นในการปฏิบัติงานและไม่สนใจในความก้าวหน้าในสายงาน ไม่ยึดถือหลักวิชาการ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ซึ่งเป็นหลักการของระบบคุณธรรม และทำให้การปฏิบัติงานของราชการขาดประสิทธิภาพประสิทธิผล ไม่เป็นที่ศรัทธาของประชาชน



## ข้าราชการส่วนท้องถิ่น

มีความใกล้ชิดกับประชาชนและข้าราชการในพื้นที่ จนอาจทำให้เกิดการสร้างเครือข่ายและความสัมพันธ์ระดับกลุ่มและระดับบุคคลได้โดยง่าย เช่น ความสัมพันธ์แบบเครือญาติ เพื่อนสนิท มิตรสหาย จึงทำให้นิติสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มและบุคคลอาจมีการช่วยเหลือเกื้อกูลกันเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้องได้อย่างใกล้ชิด ซึ่งเป็นระบบอุปถัมภ์ที่แทรกซึมอยู่ในวิถีชุมชนอย่างแนบเนียน อีกทั้ง การเมืองระดับจังหวัดมีความเชื่อมโยงกับระดับประเทศ นายกององค์รปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจึงมักมีความสัมพันธ์และรู้จักมักคุ้นกับนักการเมืองในพื้นที่ที่มีส่วนช่วยสนับสนุนให้ตนได้รับการเลือกตั้งให้เป็นผู้บริหารท้องถิ่น และในขณะเดียวกันผู้บริหารท้องถิ่นก็จะช่วยเหลือสนับสนุนด้วยการเป็นหัวคะแนนให้กับนักการเมืองเพื่อให้ได้รับการเลือกตั้งเป็นนักการเมืองในระดับประเทศด้วยเช่นกัน อันเป็นการต่างตอบแทนผลประโยชน์ร่วมกันและทำให้ระบบอุปถัมภ์ก่อตัวขึ้น นอกจากนี้ ประเด็นหลักที่ทำให้เกิดปัญหาการใช้ระบบอุปถัมภ์จึงเป็นผลจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ได้กำหนดให้นายกององค์รปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการออกคำสั่งเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในทุกชั้นตอน การที่อำนาจการบริหารงานบุคคลขององค์รปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นอยู่กับนายกององค์รปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะการเรียกรับผลประโยชน์เพื่อแลกเปลี่ยนกับตำแหน่ง การให้อุปถัมภ์แก่พวกพ้องหรือเครือญาติ การแทรกแซงทางการเมืองหรือจากผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ อีกทั้งยังทำให้โครงการบริการสาธารณะต่าง ๆ ขาดการตรวจสอบที่รัดกุมเพียงพอ ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

## ข้าราชการทหาร

กฎหมาย รวมทั้งกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการ ในการบริหารงานบุคคลในปัจจุบัน ยังมีช่องทางที่ทำให้ผู้บริหาร ในกองทัพ สามารถใช้ดุลพินิจ โดยขาดการตรวจสอบถ่วงดุล อีกทั้ง การอุทธรณ์ร้องทุกข์ยากต่อการปฏิบัติ ไม่มีระบบพิทักษ์คุณธรรม และไม่มีมาตรการในการคุ้มครองผู้อุทธรณ์ร้องทุกข์ ซึ่งอาจเป็นช่องทาง ให้ผู้บริหารสามารถใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจในการโยกย้ายหรือพิจารณา ความดีความชอบโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และ วิธีการที่กฎหมายกำหนด หรือเป็นไปตามหลักเกณฑ์ แต่ไม่คำนึงถึง วัตถุประสงค์ของกฎหมายหรือขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจ

## พนักงานรัฐวิสาหกิจ

กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีมี อำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ และให้คณะกรรมการ รัฐวิสาหกิจเป็นผู้แต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจ จึงมีการ เปลี่ยนแปลงคณะกรรมการยกชุดเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาล ซึ่งกรณี ดังกล่าวเป็นช่องทางให้มีการแต่งตั้งพวกพ้องเข้าสู่ตำแหน่ง ทำให้อองคกรขาดความเข้มแข็ง เนื่องจากการสับเปลี่ยนดังกล่าวเป็นไปตาม นโยบายทางการเมืองไม่ใช่เพราะยุทธศาสตร์ขององคกร ส่งผลให้การ บริหารจัดการของรัฐวิสาหกิจขาดความต่อเนื่อง

คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจถือเป็นกลุ่มบุคคลที่มีความใกล้ชิดกับ อำนาจทางการเมืองและมักจะได้รับแรงกดดันจากกลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ โดยพบว่าตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจถูกใช้เป็นเครื่องมือในการ อุปลักษณ์ทางการเมืองแก่ข้าราชการระดับสูงที่เกื้อหนุนอำนาจอธิปไตย หรือถูกมอบให้หรือใช้เพื่อการสร้างความสัมพันธ์แก่พวกพ้องของผู้ มีอำนาจทางการเมือง และยังมีโอกาสเข้าไปมีส่วนได้เสียหรือ ประโยชน์ได้เสียที่เกี่ยวข้องกับกิจการหลักของรัฐวิสาหกิจ เพื่อหวัง ผลในการควบคุมรัฐวิสาหกิจให้ช่วยกันผลักดันนโยบาย การสร้าง เศรษฐกิจเพื่อให้เกิดข้อจำกัดและอุปสรรคบางประการเพื่อ ผลประโยชน์ของตนเองหรือพรรคพวกหรือกระทำการที่เป็นการ เอื้อประโยชน์แก่ตนและพวกพ้อง

ส่วนระดับพนักงานและลูกจ้างมีการแทรกแซงการแต่งตั้ง สรรหา หรือคัดเลือกบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งต่าง ๆ และใช้ระบบอุปถัมภ์ในการ ช่วยเหลือการบรรจุแต่งตั้งหรือคัดเลือกบุคคลากร นอกจากนี้ การ รับบุคคลเข้าทำงานดังกล่าวก็มักจะคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถไม่ตรงกับสายงานทำให้องคกรขาดโอกาสที่จะได้ บุคคลซึ่งมีความรู้ความสามารถที่เหมาะสมในตำแหน่งหน้าที่



## ข้าราชการตำรวจ

กฎเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้ง โยกย้ายมีช่องทางให้ผู้มีอำนาจ หรือฝ่ายการเมืองเข้ามาแทรกแซง และเบี่ยงเบนไปจากหลักการ ตามกฎหมาย ตลอดจนจน กระบวนการต่าง ๆ ยังเปิดช่องทาง ให้ผู้บังคับบัญชาบางคนสามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาได้อย่าง ไม่เป็นธรรม อันเป็นช่องทางให้เกิด การวิ่งเต้นซื้อขายตำแหน่ง ส่งผล ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ ตำรวจ และเกิดผลกระทบต่อ ประชาชนโดยตรง ซึ่งแม้จะมี คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ทำหน้าที่เป็นองค์กรกลาง บริหารงานบุคคล แต่ก็ไม่ได้ เป็นหลักประกันว่าการพิจารณา แต่งตั้งโยกย้ายจะเกิดความเป็นธรรม เท่าที่ควร เนื่องจากยังอาจ มีการแทรกแซงการใช้ดุลพินิจ ของคณะกรรมการข้าราชการ ตำรวจจนเป็นผลให้การแต่งตั้ง โยกย้ายไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ ของกฎหมายได้

กฎหมายและกฎระเบียบสำหรับใช้บังคับกับข้าราชการประเภทต่าง ๆ  
ที่สำคัญ เช่น

## ข้าราชการพลเรือนสามัญ

- พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- พ.ร.ฎ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖
- ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๒

## ข้าราชการส่วนท้องถิ่น

- พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒
- พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๔
- ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

## ข้าราชการทหาร

- พ.ร.บ. จัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการทหาร พ.ศ. ๒๕๒๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- พ.ร.บ. ยศทหาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- พ.ร.บ. ด้วยวินัยทหาร พุทธศักราช ๒๔๗๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- ข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการบรรจุ พลด ย้าย เลื่อน และลดตำแหน่ง ข้าราชการกลาโหม พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- ข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพล พ.ศ. ๒๕๕๑
- ข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการแต่งตั้งยศทหาร พ.ศ. ๒๕๐๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- ระเบียบกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการแต่งตั้งยศและการเลื่อนยศของข้าราชการทหาร พ.ศ. ๒๕๔๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- ระเบียบกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการจัดลำดับอาวุโสของข้าราชการทหาร พ.ศ. ๒๕๒๗
- ระเบียบกระทรวงกลาโหมว่าด้วยประมวลจริยธรรม พ.ศ. ๒๕๕๑

## ข้าราชการตำรวจ

- พ.ร.บ. ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- กฎ ก.ตร. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกหรือการสอบแข่งขันบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการโอนข้าราชการซึ่งไม่ใช่ข้าราชการตำรวจหรือการโอนพนักงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมาบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗
- กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการตำรวจผู้ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้ออกจากราชการไปปฏิบัติงานใด ๆ กลับเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗
- กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการตำรวจผู้ออกจากราชการไปแล้วกลับเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗
- กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการซึ่งมิใช่ข้าราชการตำรวจหรือการบรรจุและแต่งตั้งพนักงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งออกจากราชการหรือออกจากงานไปแล้ว กลับเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗
- กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๕๗
- กฎ ก.ตร. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งยศ พ.ศ. ๒๕๕๔
- กฎ ก.ตร. ว่าด้วยประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของตำรวจ พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

## พนักงานรัฐวิสาหกิจ

- พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการกำหนดนโยบายและกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๕๗



# ความเป็นรูปธรรม

## รูปธรรม ของการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการการวิสามัญ หมายถึง

“สิ่งที่สามารถแสดงออกมาให้ปรากฏเป็นจริงเป็นจัง สามารถนำไปปฏิบัติได้จริงโดยเมื่อนำไปปฏิบัติแล้วก่อให้เกิดประโยชน์และมีหลักฐานเป็นที่ประจักษ์ ทั้งในเชิงสาธารณะที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อระบบราชการ เป็นประโยชน์ต่อผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายในเชิงนโยบายที่สามารถนำมาประกอบเป็นข้อมูลเพื่อกำหนดเป็นกฎหมาย มาตรการ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ทั้งในระดับองค์กรและระดับประเทศ ตลอดจนในเชิงค่านิยมวัฒนธรรม โดยมีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของคนในสังคมให้เป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น”



## การจะเปลี่ยนแปลงระบบราชการที่มีความคุ้นชินกับระบบอุปถัมภ์

ให้กลับมายึดถือระบบคุณธรรม โดยต่อต้านการใช้ระบบอุปถัมภ์ สนับสนุนยกย่องคนดีคนเก่ง มีความรู้ความสามารถ มากกว่ายกย่องสรรเสริญผู้มีอำนาจมึนนั้น เป็นกระบวนการที่จะทำให้องค์กรเปลี่ยนแปลงไปจากสภาพปัจจุบัน ไปสู่สภาพในอนาคตที่เพิ่มคุณภาพ ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของระบบราชการไทยให้ดียิ่งขึ้นที่กล่าวมานั้น เป็นสิ่งที่จะต้องเปลี่ยนแปลงหรือปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของบุคคลและองค์กร

**การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของคนในองค์กร** จำเป็นต้องอาศัยตัวแปรสำคัญ คือ การรับรู้ และทัศนคติ ดังนั้น คณะกรรมการการวิสามัญจึงได้นำแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับความรู้ ทัศนคติ และพฤติกรรม (Knowledge Attitude Behavior : KAB) มาอธิบายปรากฏการณ์ดังกล่าว การเปลี่ยนแปลงทั้ง ๓ ประเภทนี้ จะเกิดขึ้นในลักษณะต่อเนื่องกัน กล่าวคือ เมื่อผู้รับสารได้รับสารก็จะทำให้เกิดความรู้ เมื่อเกิดความรู้ขึ้นก็จะมีผลทำให้เกิดทัศนคติ และขั้นสุดท้าย คือ การก่อให้เกิดการกระทำซึ่งมีลักษณะสัมพันธ์กันเป็นลูกโซ่โดยหลักการดังกล่าวได้นำมาอธิบายและนำมาใช้ในการเปลี่ยนแปลงสังคมให้ทันสมัย โดยอาศัยการสื่อสารเป็นเครื่องมืออันสำคัญในการเพิ่มพูนความรู้ สร้างทัศนคติที่ดีและเกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไปในทางที่เหมาะสม นอกจากนี้ ต้องให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม โดยการรับรู้ ตรวจสอบ สอดส่องพฤติกรรมที่เป็นพิษภัยต่อระบบราชการ และร่วมกันแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ ตามหลักการบริหารราชการแผ่นดินแบบประชาชนมีส่วนร่วมหรือที่เรียกว่า “ประชารัฐ”

# หนทางสู่ความเป็นรูปธรรม



Behavior



Attitude



Knowledge

การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมตั้งแต่ระดับบุคคล ระดับกลุ่ม จนถึงพฤติกรรมระดับองค์กร โดยการสร้างพฤติกรรมในการปฏิเสธการให้อุปถัมภ์และการรับอุปถัมภ์ ด้วยการทำให้เกิดความละเอียดใจที่จะให้หรือรับการอุปถัมภ์ (การควบคุมจากภายใน) และการทำให้เกิดความเกรงกลัวผลที่จะตามมา อันได้แก่ ความเกรงกลัวต่อบาป ต่อกฎหมาย อาญา ต่อกฎกฤษฎีกา ต่อกฎหมายวินัย ต่อกฎหมายเสียหายแก่ตำแหน่งหน้าที่ และต่อการเสื่อมเสียชื่อเสียง โดยการกำหนดเป็นมาตรการหรือกฎหมายในด้านต่าง ๆ (การควบคุมจากภายนอก)

การรณรงค์ในการสร้างทัศนคติให้ประชาชนมีจิตสำนึก รักคุณธรรม มีจริยธรรม มีวัฒนธรรม และให้ความสำคัญแก่ค่านิยมความกตัญญูทศกัณฑ์ต่อประเทศชาติ

การสร้างความรู้ความเข้าใจ ด้วยการชี้ให้เห็นโทษและพิษภัยของระบบอุปถัมภ์ รวมทั้งชี้ให้เห็นถึงแนวทางที่ถูกต้อง เริ่มตั้งแต่เด็กเล็กจนถึงผู้ใหญ่ ในทุกระดับทุกเพศ โดยใช้กลไกของครอบครัว ชุมชน องค์กร สังคม และสื่อมวลชน เป็นพลังสำคัญ

นอกจากหนทางสู่ความเป็นรูปธรรมที่มุ่งเน้นการสร้างความรู้ความเข้าใจ การสร้างทัศนคติ และการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมแล้ว **“ประชารัฐ”** จะมีส่วนช่วยแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรมและประสบความสำเร็จอย่างดียิ่ง กล่าวคือ การสร้างเครือข่ายประชารัฐจะเป็นกลไกสำคัญที่เชื่อมโยงและเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน เมื่อทุกฝ่ายเข้ามารับรู้ ตรวจสอบ สอดส่องพฤติกรรมที่เป็นพิษภัยต่อระบบราชการ ลดความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นในการบริหารงานด้านต่าง ๆ ได้ เป็นผลให้ระบบการบริหารราชการแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และประชาชนเกิดความศรัทธาและเชื่อมั่น

# การเสนอให้การแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ ในระบบราชการไทย เป็น “วาระแห่งชาติ”

หากจะดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้ประสบความสำเร็จอย่างดีนั้น จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่ายทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และภาคสื่อมวลชน ดังนั้น เพื่อให้ทุกภาคส่วนได้ตระหนักถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นจากระบบอุปถัมภ์ และเพื่อให้การแก้ไขปัญหาดังกล่าวประสบผลสำเร็จในเร็ววัน



จึงควร **“กำหนดให้การแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการ เป็น วาระแห่งชาติ”** ซึ่งจะทำให้เกิดผลทั้งในทางระดับกฎหมายลงสู่ภาคนโยบายและภาคปฏิบัติ ผลดีจะเกิดแก่ประชาชนและประเทศชาติอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน เพราะเมื่อระบบราชการปราศจากการใช้ระบบอุปถัมภ์ ก็จะทำให้ระบบราชการมีข้าราชการที่เป็นทั้งคนเก่งและคนดีในระบบ ส่วนราชการได้ผู้มีความรู้ความสามารถมาเป็นผู้นำองค์กรและผู้บริหาร ซึ่งจะทำให้ยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศชาติได้รับการตอบสนองอย่างเป็นรูปธรรม นานาประเทศเกิดความเชื่อมั่น ประชาชนจะมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และประเทศชาติจะมีความเจริญก้าวหน้าอย่างมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน



- ตรวจสอบและเผยแพร่ผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการ เพื่อความถูกต้อง โปร่งใส และเป็นธรรม
- นำเสนอข้อหาการใช้ระบบอุปถัมภ์/การทุจริตคอร์รัปชัน/ผลเสียหายที่เกิดขึ้นให้กับสังคมได้รับรู้
- มีระบบสนับสนุนการผลิตและเผยแพร่เพื่อรณรงค์ สร้างจิตสำนึกให้กับประชาชนอย่างต่อเนื่อง เผยแพร่คุณงามความดี เรื่องราวประวัติศาสตร์ เพื่อหล่อหลอมจิตใจให้เป็นน้ำหนึ่งใจเดียว รู้จักนึกถึงส่วนรวม
- ส่งเสริมระบบการตรวจสอบกันเองทางวิชาชีพ สื่อ มีกลไกโฆษณาสื่อที่กระทำผิดจริยธรรม/สนับสนุนสื่อที่ดี

- เผยแพร่ รณรงค์ให้ประชาชนพึ่งพาตนเองตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง การนับถือคนที่คุณงามความดี รู้จักเสียสละ ไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน รู้จักตอบแทนคุณแผ่นดิน รักและห่วงหาพันต่อสิ่งที่เป็นของสาธารณะ
- ตระหนักต่อหน้าที่ในการติดตามตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ และนักการเมือง
- ต้องรู้เท่าทันข้อมูลข่าวสาร
- แจ้งเบาะแสการกระทำผิด/การทุจริตคอร์รัปชัน/การใช้ระบบอุปถัมภ์ที่สร้างความเสียหาย

- เลี้ยงดู ปลูกฝัง ชัดเวลาสมาชิก ให้มีค่านิยม จิตสำนึกรักคุณธรรม มีจริยธรรม มีความกตัญญูต่อบุคคลต่อประเทศชาติ ปฏิเสธการให้อุปถัมภ์และการรับอุปถัมภ์ รู้จักผิดชอบชั่วดี เป็นคนที่มีคุณภาพของสังคม เป็นคนดีของสังคม
- ประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดี ทำให้เกิดการเลียนแบบและรับเอาค่านิยมที่ดีตลอดจนคุณธรรมต่างๆ ไว้ในบุคลิกภาพเป็นรากฐานของพัฒนาการที่ดีตั้งแต่ต้น

- อบรม ปลูกฝัง ให้เรียนรู้ระเบียบแบบแผนของสังคม สอนให้เด็กและเยาวชน มีจริยธรรม คุณธรรม เคารพในสิทธิของผู้อื่น ปฏิบัติตามหน้าที่ของตน เป็นพลเมืองที่ดี มีความประพฤติที่ดีงาม
- ให้ความสำคัญกับการคัดเลือกครู เพราะ ครูเป็นต้นแบบที่ดีให้กับเด็กทั้งด้านความประพฤติ/ความรู้ด้านวิชาการ/บุคลิกภาพ
- สอนโดยใช้กิจกรรม/ฝึกปฏิบัติ เพื่อให้เด็กซึมซับผ่านประสบการณ์ บูรณาการลงสู่พฤติกรรม ส่งเสริมให้เด็กได้เข้าไปเรียนรู้ในชุมชน/สังคม
- จัดการเรียนการสอนเพื่อปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรมในทุกระดับ เช่น ประถมศึกษา “เด็กไทย โตไปไม่โกง”, มัธยมศึกษา “วัยรุ่นไทย เรียนไปไม่โกง”, อุดมศึกษา “บัณฑิตไทย รู้ไปไม่โกง”

- ปลูกฝังศีลธรรมอันดีงามให้กับคนในสังคม โดยยึดหลักธรรมของศาสนา
- รณรงค์ ช่วยสร้างค่านิยมที่ดีและบรรทัดฐานของสังคม
- จัดกิจกรรมสาธารณประโยชน์/ส่งเสริม/ให้ความรู้เรื่องค่านิยมและความดีอย่างต่อเนื่อง โดยเชื่อมโยง/ร่วมมือกับชุมชน โรงเรียน เพื่อทำให้เกิดความสามัคคี

- สร้างค่านิยมในองค์กรและทัศนคติให้พนักงานมีจิตสำนึกรักคุณธรรม มีจริยธรรม มีความกตัญญูต่อบุคคลต่อประเทศชาติ
- สร้างการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบภาครัฐ ตามหลักประชาธิปไตย
- สร้างมาตรการภายในบริษัทที่ช่วยป้องกันแก้ไขการทุจริต
- รณรงค์ไม่ยอมรับการโกงในหน่วยงาน/เปิดเผยรายชื่อองค์กร/คู่ค้า/นักธุรกิจที่มีปัญหา

**ภาคประชาสังคมและประชาชน**  
ติดตาม ตรวจสอบ แจ้งเบาะแส

**ครอบครัว**  
ปลูกฝังค่านิยม เป็นตัวอย่างที่ดีให้ลูกหลาน

**สื่อมวลชน**  
เสนอข่าวอย่างสร้างสรรค์ เปิดโปงการกระทำผิดให้สังคมรับรู้

**การศึกษา**  
อบรม สั่งสอนความรู้ ระเบียบแบบแผนที่ดีของสังคม

**ศาสนา**  
เผยแผ่ศีลธรรมและจริยธรรม

**ภาคเอกชน**  
บริษัท/ห้าง

**กรอบแนวคิดยุทธศาสตร์เพื่อการแก้ไขปัญหา**  
มั่นคง

**ผู้นำประเทศ**  
แสดงเจตจำนงเป็นต้นแบบที่ดี

**ส่วนราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ**  
ธรรมาภิบาล

**ภาคการเมือง**  
มีพฤติกรรมที่เป็นแบบอย่างในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

- ใช้ระบบคุณธรรมและหลักธรรมาภิบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน
- สร้างค่านิยมหลักและวัฒนธรรมในองค์กร/สร้างทัศนคติให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีจิตสำนึกรักคุณธรรม มีจริยธรรม มีความกตัญญูต่อบุคคลต่อประเทศชาติ ปฏิเสธการให้อุปถัมภ์และการรับอุปถัมภ์
- รณรงค์ให้เกิดวัฒนธรรมไม่ยอมรับการโกง การเล่นพรรคเล่นพวก การประจบสอพลอ เพื่อเป็นแรงกดดันให้ผู้กระทำผิด
- มีระบบการบริหารงานบุคคลที่โปร่งใส เป็นธรรม ลดการใช้ดุลพินิจ มีระบบคัดสรรผู้บังคับบัญชาที่มีคุณธรรม และเป็นแบบอย่างที่ดีให้ผู้ที่บังคับบัญชาได้
- ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบอย่างเคร่งครัด
- ปฏิบัติงานโดยคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติ ไม่เลือกปฏิบัติ และบังคับใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียม
- สนับสนุนบุคคลที่มีคุณธรรมและจริยธรรมในองค์กร โดยการให้รางวัลเพื่อเป็นการยกย่องผลจากการประกอบคุณงามความดี
- เปิดเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารในระบบราชการอย่างเป็นระบบมีช่องทางการเข้าถึงข้อมูลที่สุดวกละเอียดเร็ว ผ่านทางระบบอิเล็กทรอนิกส์รูปแบบต่าง ๆ
- สนับสนุนให้เกิดการรวมกลุ่มของข้าราชการในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ชมรม สมาคม สภภาพที่มีกฎหมายรองรับและให้ความคุ้มครอง เป็นกลไกที่จะสร้างความสมดุลให้เกิดความเป็นธรรมในการบริหารราชการ

**การแก้ไขปัญหาในระบบอุปถัมภ์**  
ในระบอบการไทย ให้เป็นรูปธรรม

**ยังยืน**  
ปลูกฝังค่านิยม ปรับปรุงกฎหมาย ปฏิรูประบบราชการ สร้างการมีส่วนร่วมภาคประชาชน

**องค์กรด้านนิติบัญญัติ**  
สร้างระเบียบ กฎเกณฑ์ในสังคม

- ประกาศเจตนารมณ์/สร้างวาทกรรมเพื่อแสดงจุดยืนในการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน/ต่อต้านการให้ระบบอุปถัมภ์ที่ค้ำยันถึงประโยชน์ของพวกพ้องจนทำให้บ้านเมืองเกิดความเสียหาย/ไม่ยอมรับการโกงในทุกรูปแบบ
- กำหนดนโยบายให้หน่วยงานทุกแห่งบริหารราชการแผ่นดิน ด้วยระบบคุณธรรม ยึดมั่นในหลักธรรมาภิบาล ยึดประโยชน์ของประเทศเป็นหลัก
- แสดงพฤติกรรมเป็นแบบอย่างที่ดีในการสร้างระบบคุณธรรมมาแทนที่การใช้ระบบอุปถัมภ์ และใช้โอกาสสำคัญในวาระต่าง ๆ ในการสื่อสารกับสาธารณชน และสื่อมวลชน ลดโอกาสของการห้อมล้อมใกล้ชิด

- กำหนดให้มีประมวลจริยธรรมนักการเมือง/พรรคการเมือง และมีกลไกกำกับตนเองภายในพรรค
- พรรคการเมืองต้องกลั่นกรองคนที่มีความซื่อสัตย์สุจริต มีคุณธรรมจริยธรรม เห็นแก่ประโยชน์ของบ้านเมือง และเป็นที่ยอมรับของประชาชน
- เปิดเผยบัญญัติทรัพย์สิน/หนี้สิน/ประวัติการจ่ายภาษี
- ช่วยรณรงค์ เผยแพร่ สร้างค่านิยมที่พึงประสงค์ให้ประชาชนได้รับทราบ

**องค์กรตรวจสอบภาครัฐ**  
ตรวจสอบ ถ่วงดุลที่เข้มแข็ง

**องค์กรด้านตุลาการ**  
ควบคุมและลงโทษ

- ลดขั้นตอนระยะเวลาในการพิจารณาให้มีความสะดวก รวดเร็ว เป็นธรรม เข้าถึงได้ง่าย ปราศจากการแทรกแซง
- สร้างรากฐานในการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันและขยาย/เชื่อมโยงเครือข่ายไปยังภาคประชาชน เพื่อแจ้งเบาะแส
- เผยแพร่ผลการตรวจสอบให้สาธารณชนได้รับทราบโดยตลอด
- มีมาตรการในการคุ้มครองพยาน/ผู้แจ้งเบาะแส

- ลดขั้นตอนระยะเวลาในกระบวนการเรียกร้องความเป็นธรรมให้มีความสะดวก รวดเร็ว เป็นธรรม เข้าถึงได้ง่าย ไม่มีค่าใช้จ่ายการดำเนินการ แรงรัดการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหาย
- เพิ่มบุคลากร เพื่อให้สามารถรองรับปริมาณคดีและความซับซ้อนของคดีที่เพิ่มขึ้น และอำนวยความสะดวกทางปกครองด้วยความรวดเร็วภายใต้กรอบเวลามาตรฐานที่กำหนด
- ลงโทษผู้กระทำความผิดอย่างเด็ดขาด เพื่อให้เป็นเยี่ยงอย่างและให้คนในสังคมเกรงกลัวต่อผลของการกระทำผิด มีบทลงโทษที่สอดคล้องกับความร้ายแรงของความผิด
- เผยแพร่ผลของคดีให้สาธารณชนได้รับทราบโดยตลอด เพื่อสร้างความตระหนักให้เกิดความเกรงกลัวต่อการกระทำผิด

- ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับการแก้ไขปัญหาในระบบอุปถัมภ์และการทุจริตคอร์รัปชัน มีระบบป้องกันการคิดสรรที่เกื้อจากรบบอุปถัมภ์ /ส่งเสริมระบบคุณธรรมในการพิจารณาแต่งตั้งและโยกย้าย/คุ้มครองพยานและผู้ได้รับผลกระทบจากการใช้ระบบอุปถัมภ์/การซื้อจัดจ้าง
- ติดตามตรวจสอบการทำงานของส่วนราชการเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามระบบคุณธรรม
- ตั้งกระทู้ถามในประเด็นที่เกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐบาลในเรื่องการใช้ระบบอุปถัมภ์
- ผลักดัน/สนับสนุนการจัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรด้านตุลาการและองค์กรการตรวจสอบภาครัฐ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการให้ความเป็นธรรม



# แนวความคิดการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ใน ระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม



## ด้านค่านิยมและวัฒนธรรม

การรณรงค์ เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจ ปลุกฝังให้แก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างต่อเนื่องและจริงจัง โดยใช้ให้เห็นผลเสียหายของระบบอุปถัมภ์ สร้างค่านิยมหรือทัศนคติให้มีจิตสำนึกรักคุณธรรม มีจริยธรรม มีความกตัญญูกตเวทิต่อประเทศชาติ ปฏิเสธการให้อุปถัมภ์และการรับอุปถัมภ์ รู้จักการพึ่งพาตนเองมากกว่าพึ่งพาบุคคลอื่นเป็นสำคัญ ให้ยึดถือตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง ลดละกิเลส ความโลภ โดยคำนึงถึงความพอประมาณ ความมีเหตุผล ความรู้ และคุณธรรมเป็นแนวทางในการดำเนินชีวิต นอกจากนี้ ควรสนับสนุน ยกย่อง ชมเชยบุคคลที่มีคุณธรรมและจริยธรรม เพื่อเป็นตัวอย่างที่ดีให้กับบุคคลอื่น ๆ ในองค์กรได้ยึดถือเป็นแบบอย่าง ตลอดจนควรกำหนดเป็นสิ่งที่ควรปฏิบัติและสิ่งที่ไม่ควรปฏิบัติ (Do & Don't) ไว้เป็นหลักปฏิบัติ เพื่อสร้างมาตรฐานร่วมกันในการปฏิบัติงานของส่วนราชการทุกแห่ง

## ด้านลักษณะของการเกิดระบบอุปถัมภ์

การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการควบคุมการใช้ดุลยพินิจในการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการและผู้บริหารในหน่วยงานราชการตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เพื่อป้องกันการใช้อดุลยพินิจที่ปราศจากความชอบธรรมและเลือกปฏิบัติ ควรนาระบบคุณธรรม ประมวลจริยธรรม กำหนดไว้ในกฎหมาย กฎ ระเบียบของส่วนราชการต่าง ๆ ให้ครบทุกหน่วยงาน เพื่อเป็นเครื่องมือในการกำกับการบังคับใช้กฎหมายของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจที่เกี่ยวข้องให้สามารถนำมาใช้ปฏิบัติให้ได้ อย่างเป็นรูปธรรมมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ควรลดโอกาสของการเกิดและใช้ระบบอุปถัมภ์ในสังคมข้าราชการด้วยการลดละการประจบสอพลอ การห้อมล้อม ใกล้ชิด ทั้งต่อตัวข้าราชการ ครอบครัว ญาติมิตร และบริวาร รวมถึงความใกล้ชิดที่ทำให้เกิดการเอื้อประโยชน์ลักษณะอื่น ๆ ในเชิงอุปถัมภ์ เช่น การศึกษาร่วมกันในหลักสูตรผู้บริหารระดับสูงของหน่วยราชการที่มีอยู่มากมายในปัจจุบัน ทั้งนี้ ข้าราชการและประชาชนจะต้องปฏิเสธการคบหาสมาคมกับผู้ที่มีพฤติกรรมดังกล่าว (Social Sanction) เพื่อเป็นการสร้างมาตรฐานที่ดีให้เกิดขึ้นในระบบราชการ

## ด้านกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่ง

การกำหนดบทลงโทษ หากไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานคุณธรรมและจริยธรรม ให้ถือเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงการเพิ่มเติมความผิดฐานขัดขวางกระบวนการยุติธรรมไว้ในประมวลกฎหมายอาญา เพื่อป้องปรามการกระทำที่อาจเป็นการข่มขู่ กลั่นแกล้ง ขัดขวางการร้องทุกข์ขอความเป็นธรรม และการแทรกแซงกระบวนการยุติธรรมที่จะต้องถูกดำเนินการเอาผิดทางกฎหมายได้และการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐของทุกส่วนราชการเพื่อเป็นเสมือนค้ำประกันสัญญาต่อสาธารณะและถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด และควรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกลั่นกรองการแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูง เช่น ระดับปลัดกระทรวงและอธิบดีให้มีแนวทางและหลักเกณฑ์การปฏิบัติที่มีความเหมาะสมตามระบบคุณธรรม เพื่อป้องกันการใช้อุดลยพินิจการเลือกปฏิบัติ รวมไปถึงการแก้ไขความหมายของคำว่า “ทุจริต” ให้มีความหมายเป็นสากลเทียบเท่ากับคำว่า “คอร์รัปชัน” ของสหประชาชาติ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและลงโทษผู้ที่ละเมิดระบบคุณธรรมและใช้ระบบอุปถัมภ์ในการบริหารงานบุคคลในระบอบราชการจนทำให้เกิดความเสียหายต่อทั้งระบบราชการและประเทศชาติ นอกจากการแก้ไขปรับปรุงแล้วยังต้องบังคับใช้กฎหมาย กฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ที่มีอยู่อย่างเคร่งครัด ตรงไปตรงมา และไม่เลือกปฏิบัติ

## ด้านนโยบายและการปฏิบัติราชการ

ผู้นำประเทศ ผู้นำองค์กรในระดับสูง และผู้บังคับบัญชาต้องเป็นแบบอย่างที่ดีในการสร้างระบบคุณธรรมแทนการใช้ระบบอุปถัมภ์และแสดงพฤติกรรมการเป็นตัวอย่างที่ดีมีการบริหารงานราชการด้วยกลไกที่เป็นระบบ พร้อมทั้งต้องยกระดับการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ให้เป็นนโยบายหรือวาระแห่งชาติในการบริหารราชการแผ่นดินโดยระบบคุณธรรมยึดมั่นในหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ของหน่วยงานรัฐ นอกจากนี้ ควรกำหนดบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างภาคการเมืองกับภาคข้าราชการประจำ ให้มีความเหมาะสมชัดเจน เพื่อให้ต่างฝ่ายต่างรู้ถึงข้อจำกัดในความสัมพันธ์ด้านการปฏิบัติงานที่มีระหว่างกัน เพื่อให้การขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาลบรรลุเป้าหมายและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน อยู่บนพื้นฐานของหลักคุณธรรมและจริยธรรม สิ่งที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การตรวจสอบติดตามผลด้วยการเชื่อมโยงข้อมูลร่วมกันทั้งระบบและต้องมีช่องทางการเข้าถึงข้อมูลที่สะดวกและรวดเร็ว เพื่อให้ประชาชนและสื่อมวลชนสามารถเข้าไปตรวจสอบอันเป็นการควบคุมการใช้อำนาจรัฐโดยภาคประชาชนอีกทางหนึ่งจากปัญหาที่มาจากระบบอุปถัมภ์ที่นำไปสู่ความเสียหาย ตามนโยบายบริหารราชการแผ่นดินแบบ “ประชารัฐ”

## ด้านการบริหารงานบุคคล

การจัดตั้งคณะกรรมการกลางการบริหารงานบุคคลระดับชาติ เพื่อเป็นกลไกในการควบคุมและกำกับดูแลการบริหารงานบุคคลภาครัฐให้เป็นไปในมาตรฐานเดียวกัน มีความเป็นกลาง เป็นหน่วยงานอิสระ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการปฏิบัติต่อบุคคลทุกคนที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ สำหรับกระบวนการบริหารงานบุคคลนั้นควรพิจารณา ทบทวนลักษณะปัจจัยของกระบวนการคัดเลือกหรือสรรหาหรือแต่งตั้ง โยกย้าย เจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมุ่งเน้นด้านความรู้ความสามารถ ความอาวุโสและปัจจัยการพิจารณาอื่น ๆ ตามกฎเกณฑ์เป็นสำคัญ ตลอดจนปรับปรุงหลักเกณฑ์การประเมินผลการปฏิบัติงานให้สามารถวัดได้ทั้ง “คนเก่ง” (เก่งคิด เก่งคน เก่งงาน) และ “คนดี” (ภูมิรู้ ภูมิทำ ภูมิฐาน)

การแต่งตั้ง โยกย้าย และการสับเปลี่ยนหมุนเวียนตำแหน่งต่าง ๆ ต้องมีหลักเกณฑ์และวิธีการที่ชัดเจน โปร่งใส และเป็นธรรม ลดการใช้ดุลยพินิจส่วนตัวให้น้อยที่สุด ต้องบันทึกเหตุผลในการใช้ดุลยพินิจหรือเหตุผลในการตัดสินใจเป็นลายลักษณ์อักษรโดยละเอียดที่จะสามารถชี้แจงต่อสังคมได้ถึงผลการพิจารณาข้อมูลเกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการซึ่งเป็นที่ยุติแล้ว ให้สังคมสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้โดยสะดวกและมีส่วนร่วมในการตรวจสอบได้

## ด้านกระบวนการให้ความเป็นธรรม

การจัดตั้งองค์กรคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมแห่งชาติโดยให้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ และคุ้มครองระบบคุณธรรมให้กับข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภท เพื่อให้ระบบพิทักษ์คุณธรรมของทุกส่วนราชการเป็นมาตรฐานเดียวกัน มีความเป็นธรรมและอิสระ ปราศจากการแทรกแซงจากอิทธิพลทุกด้าน พร้อมทั้งควรกำหนดมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือคุ้มครองพยานในกรณีที่มีการร้องเรียนผู้บังคับบัญชา เพื่อไม่ให้ได้รับผลร้ายหรือถูกกลั่นแกล้ง อันเป็นผลจากการร้องเรียน ตลอดจนควรปรับปรุงหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอนการปฏิบัติในกระบวนการให้ความเป็นธรรมและการเยียวยาของข้าราชการแต่ละประเภทให้มีมาตรฐานการปฏิบัติเท่าเทียมกัน สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน เพื่อให้ผู้ได้รับผลกระทบเข้าถึงกระบวนการได้โดยง่าย สะดวกและรวดเร็ว



## ด้านสังคม

การสร้างระบบการตรวจสอบที่เข้มแข็งจากทุกภาคส่วนในสังคมให้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อการดำเนินงานของภาครัฐ สร้างความตระหนักต่อหน้าที่ในการตรวจสอบในลักษณะการบริหารบ้านเมืองแบบ “ประชาธิปไตย” เพื่อเป็นกระจกเงาส่งสะท้อนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐและหน่วยงานราชการ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ เพื่อการติดตามตรวจสอบที่โปร่งใส การสร้างช่องทางในการแจ้งเบาะแสการกระทำผิด การทุจริตคอร์รัปชันและการใช้ระบบอุปถัมภ์ รวมถึงการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส ดังเช่นกฎหมาย Whistleblower ของประเทศอังกฤษ และเพื่อให้สังคมเกิดการตื่นตัว รับรู้ เข้าใจ และปฏิเสธการใช้ระบบอุปถัมภ์ให้เหลือน้อยที่สุด จึงควรนำเสนอข่าวสารเกี่ยวกับการใช้ระบบอุปถัมภ์ การทุจริตคอร์รัปชัน ผลเสียหายที่เกิดขึ้นกับประเทศชาติ ผลของคดีความต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น การลงโทษผู้กระทำผิดให้สาธารณชนได้รับรู้ รวมทั้งเผยแพร่เรื่องคุณธรรมจริยธรรม การประกอบคุณงามความดี หรือบุคคลต้นแบบในสังคมอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ

## ด้านวิชาการ

การจัดทำหลักสูตรการอบรมปลูกฝังในวิชาคุณธรรมจริยธรรม โดยมีเนื้อหาเกี่ยวกับหลักคุณธรรมและจริยธรรม หลักธรรมาภิบาล หน้าที่พลเมือง หลักเศรษฐกิจพอเพียง ภายใต้กำกับดูแลของกระทรวงศึกษาธิการ โดยให้เป็นหนึ่งในวิชาบังคับของการศึกษาทั้งระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษา และระดับอุดมศึกษา ด้วยความมุ่งหมาย เช่น หลักสูตรสำหรับชั้นประถมศึกษา “เด็กไทย โตไปไม่โกง” หลักสูตรสำหรับชั้นมัธยมศึกษา “วัยรุ่นไทยเรียนไปไม่โกง” และหลักสูตรสำหรับชั้นอุดมศึกษา “บัณฑิตไทยรู้ไปไม่โกง” สำหรับสถาบันการศึกษา ระดับสูงของทางราชการที่มีบทบาทในการจัดหลักสูตรสำหรับอบรมปลูกฝังนักการเมือง นักบริหาร และข้าราชการระดับสูง ควรจัดหลักสูตร กิจกรรม และวงกรอบของหลักสูตร เพื่อประโยชน์แก่สาธารณะอย่างแท้จริง โดยเน้นที่การปลูกฝังค่านิยมหลักจริยธรรม หลักคุณธรรม หลักธรรมาภิบาลและหลักการปฏิบัติหน้าที่ที่ต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะมากกว่าประโยชน์ส่วนตนให้กับนักการเมือง ข้าราชการระดับสูงและภาคเอกชนที่ร่วมเข้าศึกษาอบรม เพื่อการสร้างจิตสำนึกที่ดีที่ไม่ควรใช้โอกาสของความใกล้ชิดสนิทสนมที่จะนำไปสู่การแสวงประโยชน์ในทางมิชอบร่วมกัน ส่วนการปลูกฝังให้กับส่วนราชการทั่วไปนั้น ส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานหลัก เช่น สำนักงาน ก.พ. หรือการอบรมภายในส่วนราชการนั้น ๆ จะต้องเน้นการสร้างจิตสำนึกที่ดีในเรื่องคุณธรรม จริยธรรม และผลเสียหายจากระบบอุปถัมภ์ที่เกิดขึ้นกับส่วนราชการและประเทศชาติที่ทำให้เกิดการรับรู้ เข้าใจ และพึงปฏิบัติได้จริง

# วาระแห่งชาติ

“วาระแห่งชาติ” : ปัญหาที่เกิดขึ้น เป็นสิ่งที่รัฐบาล ทุกภาคส่วนในสังคม และประชาชนต้องร่วมมือกันทำอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหา การส่งเสริม การวางนโยบาย การดำเนินการในด้านต่าง ๆ อย่างเป็นรูปธรรม

วาระเร่งด่วนต่อการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์  
ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม



- ✓ ปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การแก้ไขระบบอุปถัมภ์และการทุจริตคอร์รัปชัน ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้โดยเร็ว ปรับปรุงกระบวนการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง โดยศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งองค์กรหรือคณะกรรมการกลางในการบริหารงานบุคคลระดับชาติ
- ✓ ปรับคำนิยามของคำว่า “ทุจริต” ให้มีความหมายสอดคล้องกับ คำว่า “คอร์รัปชัน” ของสหประชาชาติ
- ✓ ปรับปรุงหลักเกณฑ์/วิธีการการบริหารงานบุคคลให้อยู่บนพื้นฐานของระบบคุณธรรมและเป็นประโยชน์ต่อทางราชการอย่างแท้จริง โดยยึดหลักสมรรถนะ หลักผลงาน ตลอดจนพฤติกรรมทางจริยธรรม กำหนดขอบเขตในการใช้ดุลพินิจ ต่อบันเทิงที่เหตุผลในการใช้ดุลพินิจเป็นลายลักษณ์อักษรไว้อย่างชัดเจน ต้องเปิดเผยต่อสาธารณชนได้
- ✓ ส่งเสริมการรวมกลุ่มของข้าราชการโดยอาจจัดตั้งเป็นสหภาพข้าราชการที่มีกฎหมายรองรับและเป็นกลไกคานอำนาจต่อพฤติกรรมตามระบบอุปถัมภ์
- ✓ กำหนดเป็นนโยบายการปลูกฝังค่านิยมที่พึงประสงค์ให้แก่ข้าราชการทุกระดับทุกหน่วยงาน จัดทำเป็นคู่มือ “สิ่งที่ต้องปฏิบัติและสิ่งที่ต้องไม่ปฏิบัติ” (Do & Don't)
- ✓ จัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรด้านตุลาการและองค์กรตรวจสอบภาครัฐ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการให้ความเป็นธรรม รองรับกับปริมาณงาน ปริมาณบุคลากร และปริมาณคดีที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น
- ✓ ปรับปรุงกระบวนการให้ความเป็นธรรม ระบบการช่วยเหลือทางกฎหมาย ค่าใช้จ่ายแก่ประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม ให้เข้าถึงโดยง่าย รวดเร็ว และเสียเวลาย่างหันท่วงที และกำหนดมาตรการสร้างเสริมการมีส่วนร่วมและคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือคุ้มครองพยานเพื่อเป็นภูมิคุ้มกันให้คนดีอยู่ได้
- ✓ เผยแพร่ผลของคดีอันเกิดจากการทุจริตในระบบราชการให้สาธารณชนได้รับทราบ เพื่อเป็นอุทาหรณ์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ตระหนักและเกรงกลัวต่อการกระทำผิด
- ✓ สร้างและสนับสนุนกลไกการตรวจสอบจากภาคประชาสังคม ภาคประชาชน และสื่อมวลชนให้มีความเข้มแข็ง
- ✓ รัฐบาลควรรณรงค์และส่งเสริมให้ประชาชนใช้หลักเศรษฐกิจพอเพียง สร้างค่านิยมทัศนคติให้ประชาชนมีจิตสำนึก รักคุณธรรม มีจริยธรรม และจัดให้มีหลักสูตรการเรียนการสอนปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรมให้เป็นส่วนหนึ่งในวิชาบังคับเรียนในทุกระดับ
- ✓ ผู้นำระดับสูงทุกระดับทุกภาคส่วนต้องเป็นแบบอย่างที่ดีในการสร้างและถือปฏิบัติตามระบบคุณธรรมใช้หลักธรรมาภิบาลเป็นหลักในการบริหารบ้านเมือง ยกกระตือรือร้นแก้ไขปัญหาอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นนโยบาย หรือวาระแห่งชาติ
- ✓ ส่วนราชการทุกประเภททุกหน่วยงานมีการจัดทำกฎระเบียบเพื่อใช้ในการบริหารงานบุคคลด้านต่าง ๆ ที่เป็นไปตามหลักคุณธรรมและการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี รวมถึงการมีประมวลจริยธรรมที่ต้องมีสำนึกและปฏิบัติอย่างจริงจัง
- ✓ รัฐบาลควรให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับด้านการบริหารงานบุคคล คือ สำนักงาน ก.พ. ศึกษาความเป็นไปได้ในการเสนอจัดให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมแห่งชาติ
- ✓ รัฐบาลควรเน้นและให้ความสำคัญกับการปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่วางไว้อย่างเคร่งครัด ถูกต้อง เป็นธรรม



## Do & Don't ของข้าราชการ

### ข้าราชการต้องวางตนและปฏิบัติตน

(Do)

- (๑) เป็นเสาหลักของแผ่นดิน เหตุการณ์บ้านเมืองจะเป็นอย่างไร ข้าราชการก็จะยังเป็นเสาหลักในการขับเคลื่อนระบบราชการ
- (๒) สร้างความเป็นมืออาชีพเพื่อให้เป็นที่ไว้วางใจและศรัทธาของทั้งฝ่ายการเมืองและประชาชน
- (๓) สร้างภูมิคุ้มกันให้ตนเองและระบบราชการ และเป็นร่มโพธิ์ร่มไทรให้ลูกน้อง
- (๔) กล้ายืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง มีความหนักแน่น เห็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง ต้องพูดต้องแสดงออก
- (๕) มีภาวะผู้นำ เช่น กล้าลงโทษลูกน้องที่ทำผิด สามารถบริหารความเสี่ยง ตัดสินใจอย่างเด็ดเดี่ยว
- (๖) ระมัดระวังในการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ มีวินัยทางการเงินการคลัง
- (๗) รักษาระยะห่างกับฝ่ายการเมืองอย่างเหมาะสม ไม่ไปยุ่งเกี่ยวกับฝ่ายการเมืองในเรื่องส่วนตัว ต้องไม่เกรงกลัวอำนาจบาปมีไม่พูดแบบตอบรับอย่างเดียว หรือทำตามสั่งอย่างเดียว ไม่รับใช้ใกล้ชิดจนหมดความสว่างาม
- (๘) หาแนวร่วม หาพันธมิตร และใช้สื่อให้เป็นประโยชน์

### ข้าราชการต้องไม่ปฏิบัติตน

(Don't)

- (๑) เล่นพรรคเล่นพวกระหว่างข้าราชการด้วยกันเอง
- (๒) กลั่นแกล้งผู้บังคับบัญชา เพื่อร่วมงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อให้ตนได้ประโยชน์และทางก้าวหน้า โดยไม่คำนึงถึงระบบคุณธรรม
- (๓) เกรงกลัวต่อการที่จะแนะนำให้ข้อคิดหรือยืนยันต่อฝ่ายการเมืองในกรณีที่ฝ่ายการเมืองประสงค์หรือสั่งการในสิ่งที่ไม่ถูกต้อง
- (๔) ใช้อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการบริหารงานบุคคลใด ๆ ที่เอื้อประโยชน์ให้กับตนเองหรือพวกพ้องเครือข่ายในลักษณะผลประโยชน์ทับซ้อน เช่น การแต่งตั้งนอกฤดูกาล
- (๕) ละเลยหรือไม่ให้ความสำคัญต่อการปฏิบัติตามกฎระเบียบ
- (๖) ปฏิบัติตนเป็นตัวอย่างที่ไม่ดีและนำความเสื่อมเสียต่อตัวเองและราชการโดยรวม
- (๗) บิดความรับผิดชอบกรณีที่มีปัญหาหรือการร้องเรียนจากประชาชน
- (๘) เอนเอียงเข้าหาฝ่ายการเมืองเพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือเพื่อความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่หรือเมื่อต่างตอบแทน



# Do & Don't ของฝ่ายการเมือง

## ฝ่ายการเมืองต้องปฏิบัติตน

(Do)

- (๑) เข้าใจและให้ความสำคัญในหลักการของระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลในราชการ
- (๒) เป็นตัวอย่างของผู้นำและผู้บังคับบัญชาที่มีคุณธรรมจริยธรรม ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์และวิธีการที่ราชการกำหนด
- (๓) กำกับดูแลการทำงานของข้าราชการอย่างตรงไปตรงมา ปกป้องผู้ใต้บังคับบัญชาโดยไม่เลือกปฏิบัติ ให้คุณให้โทษตามข้อเท็จจริงและเป็นไปตามกฎหมาย
- (๔) เห็นแก่ประโยชน์ของทางราชการ ประชาชน และประเทศชาติเป็นหลัก
- (๕) มีความกล้าหาญและเด็ดเดี่ยวที่จะไม่นำเรื่องส่วนตัวและพวกพ้องมาเกี่ยวข้องกับการบริหารราชการ
- (๖) สร้างศรัทธาให้เกิดขึ้นกับตัวเองและหน่วยงานที่ตนเองไปดูแลรับผิดชอบ
- (๗) สร้างขวัญกำลังใจ และส่งเสริมความก้าวหน้าของข้าราชการในหน่วยงานบนพื้นฐานของระบบคุณธรรม
- (๘) บริหารราชการโดยยึดหลักบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอย่างเคร่งครัด

## ฝ่ายการเมืองต้องไม่ปฏิบัติตน

(Don't)

- (๑) เล่นพรรคเล่นพวกกับข้าราชการคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเพื่อประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้องหรือเพื่อประโยชน์ร่วมกัน
- (๒) ใช้อำนาจหน้าที่อย่างไม่เหมาะสมหรือเกินเลยกฎหมายหรือขัดต่อระบบคุณธรรมและหลักบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
- (๓) กดขี่ข่มเหงข่มขู่ข้าราชการเพื่อให้เกิดความเกรงกลัวหรือต้องปฏิบัติตามในสิ่งที่ไม่ถูกต้องชอบธรรม
- (๔) นำญาติพี่น้องหรือพวกพ้องเข้ามาร่วมทำงานหรือเข้ามามีส่วนร่วมได้ส่วนเสียกับหน่วยงานราชการ เช่น เป็นเลขานุการที่ปรึกษา เข้ามารับงานโครงการหรือการก่อสร้าง เป็นต้น
- (๕) นำความเสื่อมเสียและเสียหายมาสู่ราชการ เช่น ใช้งบประมาณอย่างฟุ้งเฟ้อเดินทางไปต่างประเทศโดยไม่จำเป็นหรือพากลุ่มร่วมเดินทางมากเกินความจำเป็น
- (๖) สร้างความแตกแยกในหมู่ข้าราชการเพื่อให้เกิดการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายอันจะเป็นประโยชน์ส่วนตน
- (๗) เบิกเฉยละเลยหรือไม่ให้ความสนใจต่อกฎระเบียบของทางราชการ
- (๘) ปัดความรับผิดชอบไปให้ข้าราชการประจำหรือบุคคลอื่นกรณีที่ตนถูกร้องเรียนหรือถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้กระทำผิด



## ข้อเสนอแนะของฝ่ายนิติบัญญัติ



**องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ** เป็นสถาบันหนึ่งที่มีความสำคัญยิ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรากฎหมาย การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การควบคุมและตรวจสอบการบริหารงานของรัฐบาล ให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา การให้ความเห็นชอบ การสรรหาบุคคลมาดำรงตำแหน่งในองค์กรต่าง ๆ เป็นต้น

**คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม**  
**สภานิติบัญญัติแห่งชาติ** ได้ทำหน้าที่ในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ และมีความมุ่งมั่นและมุ่งหวังให้การแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยบรรลุผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความ เป็นรูปธรรม

## ข้อเสนอแนะการดำเนินการด้านนิติบัญญัติ

๑) รัฐสภาควรมีการศึกษาเชิงวิจัยและวิเคราะห์ถึงกฎหมายต่าง ๆ ที่ออกมาบังคับใช้ที่มีอยู่เป็นจำนวนมากถึงผลในทางปฏิบัติที่จะเกิดประสิทธิภาพเพียงใดในสภาพของสังคมและค่านิยมของคนไทยที่มักจะมีปัญหาในการเคารพ และปฏิบัติตามกฎหมาย กฎกติกาของบ้านเมืองและของทางราชการ ซึ่งจะเห็นได้จากกฎหมาย กฎเกณฑ์ด้านการบริหารงานราชการ การบริหารงานบุคคล ที่แม้จะกำหนดออกมาบังคับใช้เพื่อให้เกิดการบริหารงานราชการที่ดี มีคุณธรรม จริยธรรมเกิดผลดีต่อประเทศชาติเพียงใด แต่ก็ยังคงมีเหตุการณ์เรื่องราวต่าง ๆ ของการฝ่าฝืน ละเลยไม่ปฏิบัติเกิดขึ้นเป็นจำนวนมากมาโดยตลอด

๒) รัฐสภาควรมอบหมายให้คณะกรรมการการประจำสภาที่เกี่ยวข้อง หรือคณะบุคคลที่ตั้งขึ้น เพื่อทบทวนศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการทุกประเภท รวมทั้งผลการบังคับใช้กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง หากเห็นว่ากฎหมายฉบับใดมีช่องว่างให้เกิดการใช้ระบบอุปถัมภ์ เปิดโอกาสให้เกิดการใช้ดุลพินิจอย่างไม่เป็นธรรม ควรดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้ทันสมัย มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับสภาพสังคมไทย และให้มีการป้องกันการใช้ระบบอุปถัมภ์ ส่งเสริมระบบคุณธรรมในการพิจารณาแต่งตั้งและโยกย้ายบุคลากรภาครัฐ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติราชการและเกิดการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังเคร่งครัด

๓) ควรมอบหมายให้คณะกรรมการการสามัญประจำสภาหรือ คณะกรรมการวิสามัญหรือผู้เกี่ยวข้องพิจารณาศึกษาและเสนอกฎหมาย ที่เป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์และการทุจริตคอร์รัปชัน เพื่อให้สอดคล้องกับที่บัญญัติไว้ให้เกิดผลตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งผลักดันให้เกิด การตรากฎหมาย เช่น เสนอแก้ไขเพิ่มกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนกรยุติธรรม และกระบวนกรให้ความเป็นธรรม , เสนอการออกกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้ง คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมแห่งชาติ , เสนอการออกกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรกลางการบริหารงานบุคคล , เสนอการออกกฎหมายหรือ มาตรการเกี่ยวกับการคุ้มครองพยาน คุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส และผู้ได้รับ ผลกระทบจากการใช้ระบบอุปถัมภ์ เป็นต้น

๔) ควรมอบหมายคณะกรรมการการสามัญประจำสภาหรือ คณะกรรมการวิสามัญหรือผู้เกี่ยวข้องศึกษาปัญหา ผลักดันและสนับสนุน

การจัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรด้านตุลาการและองค์กรการตรวจสอบ  
ภาครัฐให้เพียงพอ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการให้ความเป็นธรรม  
รองรับกับปริมาณงาน ปริมาณบุคลากร และปริมาณคดีที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น  
ตลอดจนเป็นการปรับลดระยะเวลาให้การพิจารณาเป็นไปอย่างรวดเร็วมากยิ่งขึ้น

๕) การตั้งกระทู้ถามในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของ  
รัฐบาลในเรื่องนโยบายการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ถึงรัฐบาลและหน่วยงาน  
ราชการที่เกี่ยวข้อง

๖) การให้ความเห็นชอบและการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญ จะต้อง  
พิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบ โดยเฉพาะด้านพฤติกรรมและจริยธรรม  
เพราะเป็นต้นทางนำไปสู่การควบคุมส่วนราชการต่าง ๆ ในการปฏิบัติที่ดี  
มีคุณธรรมและจริยธรรมเป็นตัวอย่างของสังคมที่ดี

## ข้อเสนอแนะการดำเนินการด้านบริหาร

๑) ผู้นำระดับสูงทุกระดับทุกภาคส่วนต้องเป็นแบบอย่างที่ดีในการสร้าง  
และถือปฏิบัติตามระบบคุณธรรมใช้หลักธรรมาภิบาลเป็นหลักในการบริหาร  
บ้านเมือง ยกกระดับการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็น  
นโยบาย หรือวาระแห่งชาติที่ทุกภาคส่วนในสังคมจะต้องร่วมมือร่วมใจกันและ  
การกำหนดเป็นแนวความคิดที่ต้องปฏิบัติไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ ๒๐ ปี  
ด้านสังคมจิตวิทยา

๒) รัฐบาลควรให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการเสนอและการกำกับ  
ดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย เช่น คณะกรรมการกฤษฎีกา  
คณะกรรมการ ก.พ. กระทรวงต่าง ๆ พิจารณาทบทวน ปรับปรุง แก้ไขหรือ  
เพิ่มเติมตามที่เห็นสมควรในกฎหมายต่าง ๆ ที่มีและถือปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน  
เช่น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการทุกประเภท  
กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดโครงสร้างและระบบการบริหารราชการ กฎหมาย  
ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบในระบบราชการ  
และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในด้านการมี  
ส่วนรับรู้ การตรวจสอบและการรับบริการจากส่วนราชการทุกประเภท ฯลฯ  
ทั้งนี้ เพื่อให้บังเกิดผลในการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมได้ต่อไป



๓) รัฐบาลควรมีการศึกษา วิเคราะห์ทบทวนถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ ในการทำงานของผู้ที่มีอำนาจระดับสูงทั้งในภาคการเมืองและราชการที่บุคคล เหล่านั้นจะต้องรับหน้าที่การเป็นประธาน หรือกรรมการต่าง ๆ กันมากมาย ตามที่ถูกระบุไว้ในกฎหมายฉบับต่าง ๆ หรือในกฎ ระเบียบของส่วนราชการ ต่าง ๆ ซึ่งถือเป็นภาระหน้าที่ที่มากกว่าที่บุคคลใด ๆ จะสามารถบริหารเวลา และความรู้ ความสามารถในการปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพเกิดประโยชน์ต่อ บ้านเมืองได้ และนับว่าจะเป็นผลเสียมากกว่าผลดี

๔) รัฐบาลควรกำหนดนโยบายหรือกฎ ระเบียบในการปฏิบัติราชการให้ ผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาในระดับสูงต่าง ๆ ที่ควรพึงระวังในการลดการ มีผู้ติดตามหรือการช่วยงานกรณีพิเศษต่าง ๆ เช่น การช่วยงานหน้าห้องหรือ สำนักงานให้เหลือน้อยลงเท่าที่จำเป็น เพื่อเป็นการลดโอกาสของการใช้ ความใกล้ชิด ประจบสอพลอให้เกิดการอุปถัมภ์ที่ส่งผลกระทบต่อ ความรู้สึกแบ่งแยกและความเป็นธรรมของคนส่วนใหญ่ที่ทำงานอยู่ในระบบปกติ

๕) รัฐบาลควรให้ความสำคัญและมีมาตรการในการสร้างกลไกให้เกิด การถ่วงดุลอำนาจของการบริหารราชการแผ่นดินให้เกิดความถูกต้อง เป็นธรรม โปร่งใส ระหว่างภาคการเมือง ภาคราชการ ภาคเอกชน และภาคประชาชน มิให้เกิดการผูกขาดอำนาจอิทธิพลจากฝ่ายใดมากเกินไป

๖) รัฐบาลควรให้ส่วนราชการทุกประเภททุกหน่วยงานมีการจัดทำ กฎระเบียบเพื่อใช้ในการบริหารงานบุคคลด้านต่าง ๆ ที่เป็นไปตามหลักคุณธรรม และการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี รวมถึงการมีประมวลจริยธรรมที่ต้องมี สำนึกและปฏิบัติอย่างจริงจัง ดังเช่น กฎเกณฑ์ของบางประเทศที่มีมาตรการ ป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน เช่น การห้ามรับของขวัญ รับเลี้ยง รับสินบน หรือเล่นกอล์ฟกับผู้มีส่วนได้ประโยชน์หรือการห้ามข้าราชการที่เกษียณอายุ ราชการแล้วเข้าไปรับทำงานเป็นที่ปรึกษาให้กับภาคธุรกิจเอกชนที่ข้าราชการ ผู้นั้นเคยมีอำนาจอยู่ในหน่วยราชการนั้น ๆ ในระยะเวลาอย่างน้อย ๒ ปี หลังจากเกษียณอายุราชการ

๗) รัฐบาลควรกำหนดนโยบายและควบคุม กำกับ ดูแลให้ทุก ส่วนราชการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อใช้ในระบบการบริหารงาน บุคคลให้อยู่บนพื้นฐานของคุณธรรม จริยธรรม และมีการเก็บรวบรวมข้อมูล และประเมินผลที่เป็นรูปธรรม มีศูนย์ข้อมูลกลางในการรวบรวมข้อมูลเพื่อใช้

ในการบริหารงานบุคคลเป็นการเฉพาะ และควรเป็นข้อมูลปัจจัยพื้นฐานเบื้องต้นที่จะต้องนำมาใช้ประกอบการพิจารณาแต่งตั้ง โยกย้าย รวมถึงการแยกแยะความเป็น “คนเก่ง” และ “คนดี” ที่นำมาใช้พิจารณา กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือคณะกรรมการผู้พิจารณาจะต้องบันทึกเหตุผลในการใช้ดุลพินิจเป็นลายลักษณ์อักษรไว้อย่างชัดเจน และต้องเปิดเผยต่อสาธารณชนได้

๘) รัฐบาลควรให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับงานด้านการบริหารงานบุคคลและองค์กร คือ สำนักงาน ก.พ. และสำนักงาน ก.พ.ร. ศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งองค์กรหรือคณะกรรมการกลางในการบริหารงานบุคคลระดับชาติ เพื่อเป็นกลไกในการควบคุมและกำกับดูแลให้การบริหารงานบุคคลภาครัฐให้เป็นไปในมาตรฐานเดียวกัน ความเป็นกลางเกิดความเป็นธรรมในการปฏิบัติต่อบุคคลทุกคนที่เป็นข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

๙) รัฐบาลควรให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับด้านการบริหารงานบุคคล คือ สำนักงาน ก.พ. ศึกษาความเป็นไปได้ในการเสนอจัดให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมแห่งชาติ โดยให้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ และคุ้มครองระบบคุณธรรมให้กับข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภท เพื่อให้ระบบพิทักษ์คุณธรรมของทุกส่วนราชการเป็นมาตรฐานเดียวกัน ความเป็นธรรม ปราศจากการกลั่นแกล้งและการแทรกแซงทางการเมือง

๑๐) รัฐบาลควรเน้นและให้ความสำคัญกับการปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่วางไว้อย่างเคร่งครัด ถูกต้อง เป็นธรรม โดยเฉพาะการแต่งตั้งผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาในระดับสูงที่จะมีผลกระทบอย่างมากต่อผลการปฏิบัติงานและขวัญกำลังใจของบุคลากรในส่วนราชการ เช่น ระดับปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้บังคับบัญชาหน่วยทหาร - ตำรวจระดับสูงที่จะต้องคัดสรรคนดี มีคุณธรรม มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสมเป็นที่ชื่นชม ยอมรับของสังคมในหน่วยราชการนั้น ๆ ตลอดจนมาถึงผลงานและชื่อเสียงจากความสามารถในการปฏิบัติงาน (เก่งคิด เก่งคน เก่งงาน) และความดีที่ปรากฏ (ภูมิรู้ ภูมิทำ ภูมิฐาน) เพื่อนำมาซึ่งแบบอย่างและค่านิยมในทางปฏิบัติที่ดีต่อคนส่วนรวม ดังคำกล่าวที่ว่า “นำดีและตามดี” จะทำให้เกิดประสิทธิภาพและผลงานที่ดีต่อส่วนราชการและประเทศชาติ

๑๑) รัฐบาลควรส่งเสริม สนับสนุน และยอมรับให้เกิดการรวมกลุ่มของข้าราชการในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ชมรม สมาคม และสหภาพที่เป็นกลไกที่จะสร้างความสมดุลให้เกิดความเป็นธรรมในการบริหารราชการ โดยให้มีหน้าที่ช่วยเหลือข้าราชการผู้ได้รับผลกระทบหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมจากกระบวนการบริหารงานบุคคล ช่วยให้คำแนะนำช่องทางเกี่ยวกับการร้องเรียน ร้องทุกข์ หรือฟ้องร้องคดี

๑๒) การพิจารณาเพิ่มหน่วยงานหรือส่วนราชการ รัฐบาลต้องประเมินภารกิจให้เหมาะสมกับขนาดองค์กรไม่ปล่อยให้ขนาดขององค์กรเติบโตอย่างไม่สมเหตุผล จนเกิดปัญหา “คนล้นงาน” “คนมีมากกว่าตำแหน่ง” เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการแย่งชิงตำแหน่ง ซึ่งจะเป็นผลให้เกิดระบบอุปถัมภ์ขึ้นในองค์กร

๑๓) รัฐบาลควรกำกับดูแลและมีนโยบายให้ส่วนราชการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมาเป็นระบบมีช่องทางการเข้าถึงข้อมูลที่สะดวกและรวดเร็ว ผ่านทางระบบอิเล็กทรอนิกส์รูปแบบต่าง ๆ เช่น ข้อมูลด้านกระบวนการบริหารงานบุคคลภาครัฐ การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูง การสอบคัดเลือกบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่ง ตลอดจนจนกระบวนการ ขั้นตอนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ประชาชนและสื่อมวลชนสามารถเข้าไปตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐตามนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินแบบ “ประชารัฐ”

๑๔) รัฐบาลควรจัดให้มีการอบรม ปลุกฝังการสร้างเสริมคุณธรรม จริยธรรมและการป้องกันแก้ไขปัญหาจากระบบอุปถัมภ์ด้วยการชี้ให้เห็นถึงลักษณะ วิธีการ โอกาสและปัจจัยส่งเสริมต่าง ๆ ที่มีส่วนทำให้เกิดการใช้ระบบอุปถัมภ์อันเป็นค่านิยมที่ไม่พึงประสงค์ในระบบราชการไทย ความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับส่วนราชการ ประชาชนและประเทศชาติ สร้างจิตสำนึกที่ดีให้มีความกตัญญูต่อแผ่นดิน ปฏิเสธและละอายใจต่อการที่ให้หรือรับการอุปถัมภ์ เกรงกลัวต่อผลเสียหายที่จะตามมา ยึดถือและปฏิบัติสิ่งที่ควรและไม่ควร (Do & Don't)

๑๕) รัฐบาลควรกำกับดูแลและกำหนดมาตรการให้เกิดผลในทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมให้กับส่วนราชการต่าง ๆ นำไปใช้ปรับปรุงการปฏิบัติราชการแก้ไข และเพิ่มเติมกฎเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับที่ใช้อยู่จากข้อเสนอแนะของเอกสารการศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญครั้งนี้ในเรื่องที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ส่วนราชการทุกประเภทนำผลการศึกษาไปใช้ปฏิบัติให้เกิดประโยชน์



## ข้อเสนอแนะด้านการให้ความเป็นธรรมและด้านตุลาการ

๑) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการรับพิจารณาอุทธรณ์ ร้องทุกข์ และคดีความ เช่น ศาลปกครอง คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ควรปรับปรุงด้านบทบัญญัติของกฎหมาย รวมถึงกระบวนการเรียกร้องความเป็นธรรมให้มีความสะดวก รวดเร็ว เป็นธรรม เข้าถึงได้ง่าย อีกทั้ง ต้องไม่สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายการดำเนินการ นอกจากนี้ ควรเร่งรัดการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากคำสั่งทางปกครอง อีกทั้งควรเปิดเผยคำวินิจฉัยคดีและการอุทธรณ์ร้องทุกข์ให้คู่กรณีและสังคมได้รับทราบ และใช้เป็นกรณีตัวอย่างมิให้มีการกระทำผิดเกิดขึ้นอีก

๒) ศาลปกครองควรพิจารณาเพิ่มจำนวนตุลาการศาลปกครองและบุคลากรของสำนักงานศาลปกครอง เพื่อให้สามารถรองรับปริมาณคดีและความซับซ้อนของคดีที่เพิ่มขึ้น ตลอดจนเพื่อให้คู่กรณีได้รับการอำนวยความสะดวก ยุติธรรมทางปกครองด้วยความรวดเร็วภายใต้กรอบเวลาที่เหมาะสม ชัดเจน โดยรัฐต้องจัดสรรงบประมาณสนับสนุนในส่วนที่เกี่ยวข้อง ให้เพียงพอ เพื่อให้กระบวนการให้ความเป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของผู้เสียหายและต่อบุคคลทั่วไป

๓) หน่วยงานต่าง ๆ ทุกประเภทควรกำหนดให้มีหน่วยงานในสังกัดที่มีหน้าที่พิทักษ์ระบบคุณธรรมและระบบคุ้มครองพยานให้กับข้าราชการ เพื่อป้องกันการถูกแทรกแซงหรือถูกกลั่นแกล้งจากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจเหนือกว่า

๔) ควรมีการกำหนดมาตรการป้องกันและระงับการแทรกแซงทางการเมืองหรือการขัดขวางกระบวนการยุติธรรมในการพิจารณา เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ผู้อุทธรณ์ ร้องทุกข์ ทำให้การพิจารณาค่าอุทธรณ์ร้องทุกข์หรือคดีอาจไม่ได้รับความเป็นธรรมสูงสุดหรือเกิดการประวิงเวลาเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับบุคคลหนึ่งบุคคลใด เช่น การเพิ่มเติมความผิดฐานขัดขวางกระบวนการยุติธรรมในประมวลกฎหมายอาญา เป็นต้น

๕) กรณีที่ข้าราชการระดับสูงถูกร้องเรียนไปยัง ป.ป.ช. หรือ ป.ป.ท. และจากการไต่สวนในเบื้องต้นหากพบว่ามีมูลความจริงตามที่มีการร้องเรียนดังกล่าว ควรให้ข้าราชการผู้นั้นยุติการปฏิบัติหน้าที่ทันทีจนกว่าจะมีการวินิจฉัยให้แล้วเสร็จครบทุกชั้นตอนกระบวนการ เพื่อเป็นการป้องกันการแทรกแซง



ขัดขวางกระบวนการยุติธรรมและทำให้บุคคลทั่วไปได้เห็นถึงแนวโน้มจากผลการกระทำผิดที่ไม่ควรยึดถือเป็นแบบอย่าง

๖) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกับการทุจริตลักษณะต่าง ๆ ในระบบราชการ อาทิ ป.ป.ช. ป.ป.ท. และ สตง. ควรเผยแพร่ผลของคดีอันเกิดจากการทุจริต ประพฤติมิชอบในระบบราชการในลักษณะต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นให้สาธารณชนได้รับทราบโดยตลอด เพื่อสร้างความตระหนักให้เกิดความเกรงกลัวต่อการกระทำผิดและเกิดผลต่อการปฏิเสบบุคคลเหล่านั้นของสังคม (Social Sanction) อันจะเป็นการป้องปรามการทุจริตและการปฏิบัติอื่น ๆ ที่ผิดกฎหมาย กระเทียบของหน่วยงานได้อีกทางหนึ่ง

### ข้อเสนอแนะการดำเนินการด้านสังคมและการรับรู้

๑) ผู้นำประเทศ ผู้นำองค์กรในระดับสูง และผู้บังคับบัญชาต้องเป็นแบบอย่างที่ดีในการเสริมสร้างระบบคุณธรรมมาแทนที่การใช้ระบบอุปถัมภ์ โดยออกมาแสดงวิสัยทัศน์ กำหนดนโยบายและสะท้อนบทบาทการรับรู้ที่ชัดเจนให้กับสังคมเพื่อกระตุ้นและสร้างค่านิยม สร้างทัศนคติที่ดีให้ข้าราชการและประชาชนมีจิตสำนึก รักคุณธรรม มีจริยธรรม และให้ความสำคัญแก่ค่านิยมของสังคมไทยที่ดีในการยึดหลักกฎหมาย การทำงานที่เป็นระบบการยึดถือประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตน เป็นต้น

๒) สถาบันทางสังคมทุกระดับ เช่น สถาบันครอบครัว สถาบันการศึกษา สถาบันศาสนา สถาบันการปกครอง สถาบันเอกชน และสถาบันสื่อสารมวลชนต้องมีส่วนในการปลูกฝังและสร้างความรู้ความเข้าใจให้ประชาชนด้วยวิธีการสื่อสารเผยแพร่จัดการฝึกอบรมให้มีจิตสำนึกความรับผิดชอบ รู้จักหน้าที่ตอบแทนคุณแผ่นดินซีให้เห็นโทษและพิษภัยของระบบอุปถัมภ์ที่สร้างความเสียหายต่อระบบราชการและประเทศชาติในด้านต่าง ๆ เริ่มตั้งแต่เด็กเล็กจนถึงผู้ใหญ่ในทุกระดับทุกเพศ ตลอดจนส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและบทบาทในการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐและฝ่ายการเมืองตามหลักประชาธิปไตย

๓) ส่วนราชการต่าง ๆ ต้องสร้างพฤติกรรมองค์กรในการปฏิเสธการให้อุปถัมภ์และการรับอุปถัมภ์ ด้วยการทำให้เกิดความละเอียดใจที่จะให้หรือรับการอุปถัมภ์ (ควบคุมจากภายใน) และการทำให้เกิดความเกรงกลัวผลที่จะตามมา

อันได้แก่ ความเกรงกลัวต่อบาป ต่อกฎหมายอาญา ต่อการถูกยึดทรัพย์สิน ต่อความผิดทางวินัย ต่อความเสียหายแก่ตำแหน่งหน้าที่ และต่อการเสื่อมเสีย ชื่อเสียงในสังคม (ควบคุมจากภายนอก)

๔) องค์กรต่าง ๆ ในทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐและภาคประชาชน ควรรณรงค์และเผยแพร่แนวความคิดการพึ่งพาตนเองตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง โดยส่งเสริมให้ประชาชนยึดถือเป็นแนวทางในการดำเนินชีวิต สร้างค่านิยมที่ดีของสังคมไทย เป็นการลดละกิเลสที่ก่อให้เกิดการโลภและการแสวงผลประโยชน์ในทางมิชอบด้วยวิธีการต่าง ๆ

๕) สังคมของส่วนราชการต่าง ๆ ควรยกย่อง สนับสนุนบุคคลที่เป็นคนดี มีคุณธรรมและจริยธรรมในองค์กร โดยการให้รางวัล ยกย่องชมเชย ผลจากการประกอบคุณงามความดีและเพื่อเป็นตัวอย่างที่ดีให้กับบุคคลอื่น ๆ ในองค์กรได้ยึดถือเป็นแบบอย่าง สร้างแรงบันดาลใจให้เป็นคนดี เมื่อเป็นคนดี ก็ย่อมได้รับแต่สิ่งที่ดี โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพาอำนาจบารมีจากบุคคลใด ตลอดจนเพื่อลดแรงจูงใจของการเกิดระบบอุปถัมภ์และนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชัน

๖) ภาครัฐบาลควรให้ความสำคัญกับบทบาทภาคประชาสังคมและสื่อมวลชน โดยภาครัฐต้องเปิดโอกาสหรือสร้างช่องทางให้องค์กรภาคประชาชน ได้เข้ามามีส่วนร่วมรับทราบและมีบทบาทในการตรวจสอบการบริหารราชการต่าง ๆ ตามหลักการ “ประชารัฐ” โดยเฉพาะด้านนโยบายและโครงการต่าง ๆ ที่จะมีผลกระทบต่อประชาชนที่อาจเกิดการแสวงผลประโยชน์โดยมิชอบจากอิทธิพลของระบบอุปถัมภ์

๗) ภาคสื่อมวลชนควรนำเสนอข่าวผลเสียหายจากการใช้ระบบอุปถัมภ์ การทุจริตคอร์รัปชัน รวมทั้งผลเสียหายและผลของคดีความที่เกิดขึ้นให้กับสังคม ได้รับรู้อย่างต่อเนื่อง เพื่อรณรงค์ สร้างจิตสำนึกให้กับประชาชนได้ตระหนักถึง คุณงามความดี การไม่กระทำผิดกฎหมาย กฎ ระเบียบของนักการเมืองและข้าราชการ รวมถึงการปฏิเสธบุคคลที่มีอำนาจ ร่ำรวยที่มาจากระบบอุปถัมภ์และเข้ามา กอบโกยผลประโยชน์ของส่วนรวมและประเทศชาติ

๘) ภาคประชาชนต้องรู้เท่าทันข้อมูลข่าวสารและสนใจติดตามข้อมูล ข่าวสารของบ้านเมืองอย่างมีวิจารณญาณ ปฏิเสธค่านิยมการเห็นประโยชน์ ส่วนรวมเป็นสำคัญ การเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติร่วมกัน ตลอดจนต้องตระหนักต่อหน้าที่ในการติดตามตรวจสอบการทำงานของภาครัฐและ

นักรการเมือง รวมทั้งแจ้งเบาะแสการกระทำผิดการทุจริตคอร์รัปชันการใช้ระบบอุปถัมภ์ที่สร้างความเสียหาย และคัดค้านนโยบายที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ส่วนรวม ซึ่งเป็นไปตามแนวทางหลักประชารัฐ

๙) กระทรวงศึกษาธิการต้องจัดให้มีการอบรมการเรียนการสอนในหลักคุณธรรมและจริยธรรม โดยมีเนื้อหาเกี่ยวกับหลักคุณธรรมและจริยธรรม หลักธรรมาภิบาล หน้าทีพลเมือง หลักเศรษฐกิจพอเพียง โดยให้เป็นหนึ่งในวิชาบังคับเรียนของการศึกษาทั้งระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษา และระดับอุดมศึกษา โดยใช้วัตถุประสงค์ของหลักสูตร ดังนี้

- หลักสูตรสำหรับชั้นประถมศึกษา “เด็กไทย โตไปไม่โกง”
- หลักสูตรสำหรับชั้นมัธยมศึกษา “วัยรุ่นไทย เรียนไปไม่โกง”
- หลักสูตรสำหรับชั้นอุดมศึกษา “บัณฑิตไทย รู้ไปไม่โกง”

การให้ความสำคัญกับการฝึกปฏิบัติ ส่งเสริมกิจกรรมการเรียนรู้ที่เชื่อมโยงระหว่างบ้าน วัด โรงเรียน และชุมชน เพื่อให้เด็กได้ซึมซับผ่านประสบการณ์ ลงสู่พฤติกรรมและการปฏิบัติตนที่ดีในที่สุด

๑๐) สถาบันการศึกษา ฝึกอบรมระดับสูงทั้งของภาครัฐและเอกชนที่มีบทบาทในการจัดหลักสูตรสำหรับอบรมปลูกฝังนักรการเมือง นักบริหาร และข้าราชการระดับสูง ควรจัดอบรมปลูกฝัง และวางกรอบของหลักสูตรเพื่อประโยชน์แก่บ้านเมืองอย่างแท้จริง โดยเน้นที่การปลูกฝังค่านิยมของสังคมไทยที่ดีหลักจริยธรรม หลักคุณธรรม หลักธรรมาภิบาลและหลักการปฏิบัติหน้าที่ที่ต้องคำนึงถึงประโยชน์ประเทศชาติมากกว่าประโยชน์ส่วนตน รวมถึงการคัดเลือกบุคคลที่เข้าศึกษาอบรมที่ควรเกี่ยวข้องและนำไปใช้เป็นประโยชน์ต่อชาติบ้านเมืองอย่างแท้จริง มิใช่ประเภทที่หวังเข้ามาศึกษาอบรมเพราะต้องการมีคนรู้จัก สนับสนุนในแวดวงต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักสูตรของหน่วยงานด้านกระบวนการยุติธรรมที่ต้องพึงระมัดระวังอย่างมาก มิให้มีการใช้โอกาสของความใกล้ชิดสนิสนิยมของการเป็นเพื่อนร่วมรุ่นของหลักสูตรอบรมต่าง ๆ มาแสวงหาประโยชน์ที่มีขอบด้วยกฎหมาย ก่อให้เกิดการอุปถัมภ์กันในลักษณะต่าง ๆ ที่นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชัน การแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกัน หรือการเลือกปฏิบัติที่เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคมขึ้นได้

อนึ่ง ผลงานฉบับพกพานี้มีจำนวน ๔๘ หน้า เป็นการย่อเนื้อหาที่เขียนเพิ่มเติมสำคัญจากฉบับเต็มซึ่งมีจำนวน ๓๖๗ หน้า ที่นำเสนอสู่สภานิติบัญญัติ



แห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๙ และสภานิติบัญญัติได้มีมติเห็นชอบตามข้อเสนอแนะทุกประการ

สุดท้ายนี้ คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม สภานิติบัญญัติแห่งชาติหวังเป็นอย่างยิ่งว่า เนื้อหารายงานการพิจารณาศึกษาดังกล่าวนี้นี้ จะมีคุณค่าและคุณประโยชน์อย่างยิ่งต่อระบบราชการไทยและประเทศชาติ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจะสามารถนำข้อเสนอแนะด้านต่าง ๆ ไปปฏิบัติได้จริง สามารถนำมาใช้เป็นข้อมูลเพื่อกำหนดเป็นกฎหมาย มาตรการ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ทั้งในระดับหน่วยงานราชการและระดับประเทศที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในทุกด้านของคนในสังคมให้เป็นไปในทางที่ดีขึ้น เมื่อข้าราชการในระดับทุกภาคส่วนได้รับทราบถึงผลการพิจารณาศึกษาในครั้งนี้อย่างทั่วถึงแล้ว ก็จะทำให้เกิดจิตสำนึกการปฏิเสพพฤติกรรมการรับและการให้อุปถัมภ์ ส่วนราชการต้องยึดถือหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหลักคุณธรรมจริยธรรม หลักผลงาน และความรู้ความสามารถเป็นที่ตั้ง ส่งเสริม และรักษา “คนเก่ง” และ “คนดี” ให้คงอยู่ในระบบราชการและเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศ ผู้บังคับบัญชา ผู้นำองค์กร ข้าราชการผู้ปฏิบัติจะไม่กล้าที่จะใช้ระบบอุปถัมภ์ เกิดจิตสำนึกที่ดี ยึดถือระบบคุณธรรม จริยธรรมและหลักเศรษฐกิจพอเพียงเป็นหลักในการปฏิบัติหน้าที่และการดำเนินชีวิต เมื่อพ้นจากหน้าที่ราชการแล้ว คุณงามความดีก็คงยังปรากฏและจารีกอยู่ในหัวใจของผู้ใต้บังคับบัญชาและสังคมโดยทั่วไป เป็นแบบอย่างที่ดีให้กับข้าราชการรุ่นหลังที่จะเกิดความหวังและแรงจูงใจที่จะทำความดี เพื่อความเจริญก้าวหน้าของหน่วยราชการและประเทศชาติโดยรวมสืบต่อไป ดังพระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชที่ทรงพระราชทานไว้

**“... ในบ้านเมืองนั้น มีทั้งคนดีและคนไม่ดี ไม่มีใครทำให้เป็นคนดีได้ทั้งหมด การทำให้บ้านเมืองมีความปกติสุขเรียบร้อยจึงไม่ใช่อยู่ที่การทำให้ทุกคนเป็นคนดี หากอยู่ที่การส่งเสริมคนดีได้ปกครองบ้านเมือง และควบคุมคนไม่ดีไม่ให้ก่อความเดือดร้อนวุ่นวายได้ ...”**



**ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการการวิสามัญ**  
**พิจารณาศึกษาการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม**  
**สถานิติบัญญัติแห่งชาติ**

\*\*\*\*\*

- |                                 |   |
|---------------------------------|---|
| ๑. นางสาวจุฑามาศ พุทธิงกูโร     | ผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน                          |
| ๒. นางศศิธร ธรรมธินโน           | ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการการวิสามัญ            |
| ๓. นางสาวอริษา ทองทับทิม        | นิติกรชำนาญการ                                  |
| ๔. นางกรรณิกา สิงห์ศก เทย์เลอร์ | นิติกรปฏิบัติการ                                |
| ๕. นายธนิสร เปสตันยี            | วิทยากรปฏิบัติการ                               |
| ๖. นางสาวสว่างจิต มนต์รีพิลา    | วิทยากรปฏิบัติการ                               |
| ๗. นายคมสัน นุ่มพินิจ           | เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน                       |
| ๘. นางสาวอมรรัตน์ ทองเชื้อ      | เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน                       |
| ๙. นายสันติภาพ เหมพิจิตร        | นักวิชาการสนับสนุนงานนิติบัญญัติ<br>ด้านกฎหมาย  |
| ๑๐. นางสาวรัชชก กันทาไชย        | นักวิชาการสนับสนุนงานนิติบัญญัติ<br>ด้านกฎหมาย  |
| ๑๑. นายลภน ทองพบ                | นักวิชาการสนับสนุนงานนิติบัญญัติ<br>ด้านวิชาการ |



สอบถามข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่ สำนักกรรมการ ๓  
 โทรศัพท ๐ ๒๔๓๑ ๙๒๓๑-๒ โทรสาร ๐ ๒๔๓๑ ๙๒๐๖  
 ดาวนโหลดรายงานฉบับเต็ม จำนวน ๓๖๗ หน้า  
 ได้ที่เว็บไซต์

[http://library.senate.go.th/document/Ext14442/14442076\\_0005.PDF](http://library.senate.go.th/document/Ext14442/14442076_0005.PDF)

