

## บทที่ 9

### การเสริมสร้างจิตสำนึกสาธารณะในการให้บริการภาครัฐ

การให้บริการภาครัฐ เป็นการให้บริการสาธารณะตามประเภทพันธกิจ ได้แก่ งานบริการสังคม ควบคุมจัดระเบียบ งานสนับสนุนทรัพยากรต่าง ๆ งานสงเคราะห์และช่วยเหลือ เป็นต้น ทั้งนี้ โดยมีเป้าหมายเพื่อก่อให้เกิดความพึงพอใจแก่ผู้รับบริการคือประชาชน โดยมีปัจจัยต่าง ๆ ที่จะสร้างความพึงพอใจแก่ประชาชนคือปัจจัยด้านความเสมอภาค การให้บริการในช่วงเวลาที่เหมาะสม ความเพียงพอในการให้บริการ ความต่อเนื่องในการให้บริการและการพัฒนาการให้บริการให้มีความทันสมัยอยู่เสมอเพื่อให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลง นอกจากนี้หัวใจที่สำคัญอีกประการหนึ่งของการบริการภาครัฐ คือจิตสำนึกในการให้บริการ

ในบทนี้จะกล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับจิตสำนึกสาธารณะ การบริหารงานภาครัฐและการเสริมสร้างจิตสำนึกในการให้บริการภาครัฐ มีรายละเอียดที่สำคัญ ดังนี้

#### แนวคิดเกี่ยวกับจิตสำนึกสาธารณะ

##### 1. ความหมายจิตสำนึกสาธารณะ

สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (2542 : 14) ได้ให้ความหมายจิตสำนึกสาธารณะว่าเป็นการรู้จักเอาใจใส่เป็นธุระและเข้าร่วมในเรื่องของส่วนรวมที่เป็นประโยชน์ต่อชาติ

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2543 : 17) ได้ให้ความหมายของจิตสำนึกสาธารณะว่า หมายถึงความคิดที่ไม่เห็นแก่ตัวมีความปรารถนาที่จะช่วยเหลือช่วยแก้ปัญหาให้แก่ผู้อื่นหรือสังคม พยายามฉวยโอกาสที่จะช่วยเหลืออย่างจริงจังและมองโลกในแง่ดีบนพื้นฐานของความเป็นจริง

หฤทัย อัจจุ (2544 : 37) ให้ความหมายจิตสำนึกสาธารณะว่า หมายถึงความตระหนักของบุคคลถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม ทำให้เกิดความรู้สึกปรารถนาที่จะช่วยเหลือสังคม ต้องการเข้าไปแก้วิกฤติการณ์โดยรับรู้ถึงสิทธิควบคู่ไปกับหน้าที่และความรับผิดชอบ สำนึกถึงพลังของตนว่าสามารถร่วมแก้ไขปัญหานั้นได้และลงมือกระทำเพื่อให้เกิดการแก้ปัญหาด้วยวิธีการต่าง ๆ โดยการเรียนรู้และแก้ไขปัญหาาร่วมกันกับคนในสังคม

พระไพศาล วิสาโล (2544 : 15) ให้ความหมายจิตสำนึกสาธารณะว่า หมายถึงความสำนึกใส่ใจและพร้อมจะมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ รวมถึงความเคารพและห่วงใยในสมบัติส่วนรวม ทั้งนี้โดยตระหนักถึงประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นทั้งตนเองและส่วนรวม ในจิตสำนึกดังกล่าวมิใช่ครอบครัวญาติมิตรคนรอบข้างหรือชุมชนละแวกบ้านตนเองเท่านั้น หากคลุ้มไปถึงคนอื่น ๆ อีกมากมาย ซึ่งอยู่ห่างไกลออกไปแม้จะตนไม่รู้จักและไม่เคยเห็น แต่ก็รู้ดีอยู่ว่าเป็นส่วนหนึ่งของสังคมที่ตนสังกัด

ลัดดาวัลย์ เกษมเนตรและคณะ (2546 : 84) ให้ความหมายจิตสำนึกสาธารณะว่า การรู้จักเอาใจใส่เป็นธุระและเข้าร่วมในเรื่องของส่วนรวมที่ให้ประโยชน์ร่วมกัน

ไชยา ยิ้มวิไล (2550 : 15) ให้ความหมายจิตสำนึกสาธารณะหมายถึงความเป็นสาธารณะที่ส่อนัยถึงความรู้ความนึกคิดสติปัญญาและความรับผิดชอบของประชาชนที่มีต่อสังคม การเคารพกฎหมายกฎเกณฑ์ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ของสังคมโดยรวมและหน่วยงานองค์กรที่ตนเอง

เป็นสมาชิกสังกัดอยู่โดยพยายามยึดมั่นต่อกฎเกณฑ์และกฎหมายอย่างเคร่งครัดพยายามหลีกเลี่ยงการละเมิดให้น้อยที่สุดด้วยการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีคุณธรรมและจริยธรรม

สรุปได้ว่า จิตสำนึกสาธารณะ เป็นการกระทำด้วยจิตใจที่มีความห่วงใย ที่มีความเอื้ออาทรต่อสังคมส่วนรวม มีความคิดที่จะทำความดีเพื่อส่วนรวม ไม่เบียดเบียนบุคคลอื่น มีพฤติกรรมทางการกระทำและคำพูดที่มาจากความคิดที่ดี ลดความขัดแย้ง การให้กำลังใจต่อกัน เพื่อให้สังคมโดยรวมมีความสุขร่มเย็น

## 2. คุณลักษณะของจิตสำนึกสาธารณะ

อนุชาติ พวงสำลีและวีรบุรุษ วิสารทสกุล (2540 : 42-44) ได้กล่าวถึงการมีจิตสำนึกสาธารณะซึ่งเรียกอีกคำหนึ่งว่าจิตสำนึกเพื่อส่วนรวมว่า เป็นคุณลักษณะที่สำคัญและมีความหมายอย่างยิ่งในสังคม ทำให้เกิดประชาสังคมคือเป็นชุมชนที่มีความเข้มแข็งซึ่งหมายถึงชุมชนแห่งสำนึก (Consciousness Community) ที่สมาชิกของชุมชนต่างเป็นส่วนหนึ่งของระบบโดยรวมที่มีความสัมพันธ์กันอย่างแนบแน่นซึ่งมีองค์ประกอบดังนี้

1. มีวิสัยทัศน์ร่วมกันคนในชุมชนต้องมองอนาคตร่วมกันเรียนรู้และทำความเข้าใจร่วมกันโดยอาศัยการคิดวิเคราะห์สังเคราะห์ให้เห็นถึงสถานการณ์แนวโน้มความเปลี่ยนแปลงพร้อมควบคู่ไปกับการปฏิบัติ

2. ประชาชนสำนึกถึงพลังของตนเองว่าจะสามารถร่วมแก้ไขเปลี่ยนแปลงสังคมได้ คือการทำให้เกิดกลุ่มที่ให้ความสนใจต่อสาธารณะจำนวนมาก ทำให้เกิดความเข้มแข็งเป็นพลังทางสังคมไม่รอคอยให้ผู้อื่นแก้ปัญหาให้กับตนเอง ซึ่งการที่บุคคลจะสำนึกถึงพลังของตนเองต้องให้ความสำคัญกับกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของสังคม (Civic Education)

3. ความรักเอื้ออาทรสามัคคี การรวมกลุ่มของบุคคลในสังคมมีความหลากหลาย จึงจำเป็นต้องสร้างขั้นพื้นฐานแห่งความรักความเมตตาความเอื้ออาทรและสามัคคีความแตกต่างระหว่างบุคคลย่อมเกิดขึ้นได้ ซึ่งความแตกต่างนี้เป็นสิ่งดีและไม่จำเป็นต้องนำไปสู่ความแตกแยกเสมอไป ดังนั้นเงื่อนไขแห่งความรักสมานฉันท์จะเป็นส่วนเชื่อมโยงให้เกิดความร่วมมืออย่างมีพลัง

4. การเรียนรู้ที่มีการปฏิบัติร่วมกัน (Interactive Learning Through Action) สำนึกสาธารณะนั้นเป็นนามธรรมไม่สามารถบังคับให้เกิดได้ดังนั้นต้องสร้างเงื่อนไขหรือกิจกรรมร่วมกันที่จะก่อให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันตลอดจนการพัฒนาให้เกิดความต่อเนื่อง

5. การมีเครือข่ายและการติดต่อสื่อสาร การแลกเปลี่ยนเรียนรู้สื่อสารและเครือข่ายเป็นส่วนที่ทำให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ซึ่งเป็นทางซึ่งทำให้เกิดจิตสาธารณะ

ยุทธนา วรณปิติกุล (2542 : 181-183) กล่าวถึงบุคคลที่มีจิตสำนึกสาธารณะว่าต้องมีคุณลักษณะดังนี้

1. การทุ่มเทและอุทิศตน สิทธิของพลเมืองจะต้องสอดคล้องกับความรับผิดชอบต่อสังคม บุคคล ไม่เพียงแต่ปฏิบัติตามสิทธิเท่านั้นแต่ต้องปฏิบัติเพื่อช่วยเหลือให้บริการแก่บุคคลอื่นเพื่อพัฒนาสังคมด้วย อาทิ ถ้าต้องการให้ผู้แทนราษฎรมีความรับผิดชอบต่อความต้องการและประโยชน์ของประชาชน ประชาชนก็ต้องให้ความใส่ใจและติดตามไม่เพียงทำการหย่อนบัตรเลือกตั้งเท่านั้น ต้องเสียสละเวลาในการเข้าไปมีส่วนร่วมกับการเมืองระดับท้องถิ่นและในสถาบันต่าง ๆ

2. เคารพความแตกต่างระหว่างบุคคล จากกระแสปัจเจกชนนิยมส่งผลให้คนในสังคมมีลักษณะปิดกั้นตนเอง ไม่ไว้วางใจผู้อื่น เลือกคบเฉพาะกลุ่มที่มีความเหมือนกัน ไม่สนใจการเมืองทำให้ไม่สามารถปฏิบัติภารกิจของสังคมเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม เกิดข้อขัดแย้งการยุติข้อขัดแย้งโดยการฟังเสียงข้างมากไม่นำไปสู่ประโยชน์ของส่วนรวม ดังนั้นผู้มีจิตสาธารณะต้องเป็นพลเมืองในฐานะที่เป็นเอกลักษณ์ทางการเมืองสมัยใหม่ มีความอดทนตระหนักว่าการมีส่วนร่วมไม่ทำให้ได้อย่างที่ต้องการเสมอไป ต้องเคารพและยอมรับความแตกต่างที่หลากหลายและหาวิธีอยู่ร่วมกับความขัดแย้งโดยการแสวงหาทางออกร่วมกัน การจำแนกประเด็นปัญหาการใช้เหตุผลในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นการตัดสินใจต้องมีการพูดแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างกันให้มากที่สุดเพื่อหาข้อยุติ (Dialogue and Debates) สร้างการเข้าร่วมรับรู้ตัดสินใจและฉันทก่าลัง (Political Dialogue) เพื่อให้เกิดการยอมรับจากทุกฝ่าย

3. คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวม คนในสังคมต้องคิดถึงการเมืองในฐานะกิจการเพื่อส่วนรวมและเพื่อคุณธรรมมากขึ้น

4. การลงมือกระทำ การวิพากษ์วิจารณ์ปัญหาที่เกิดขึ้นเพียงอย่างเดียวไม่สามารถทำให้สถานการณ์ดีขึ้น ต้องลงมือกระทำโดยเริ่มจากครอบครัวในการวางพื้นฐานให้การอบรมด้านจริยธรรมของพลเมือง สถาบันการศึกษาไม่เพียงเป็นสถานที่ฝึกทักษะและให้ความรู้รับช่วงต่อในการสร้างค่านิยมที่เหมาะสมต่อจากครอบครัวรวมทั้งเครือข่ายสังคมที่เกิดขึ้นระหว่างเพื่อนบ้านที่ทำงาน สโมสรสมาคมต่าง ๆ เชื่อมโยงบุคคลที่สนใจเรื่องของตนเข้าเป็นกลุ่มที่ใส่ใจผู้อื่น ช่วยดำรงรักษาประชาคมสังคมและกฎจริยธรรม รวมทั้งสถาบันที่มีอิทธิพลสูงต่อสังคมคือสถาบันศาสนาและสื่อมวลชนนับว่ามีบทบาทสำคัญในการร่วมสร้างให้สังคมเข้มแข็ง

ไซยา ยี่มิโล (2550 : 15) กล่าวถึงผู้มีจิตสำนึกสาธารณะนั้น จะมีความรับผิดชอบต่อสังคมเคารพกฎหมายกฎเกณฑ์ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ของสังคมโดยรวมและหน่วยงานองค์กรที่ตนเองเป็นสมาชิกสังกัดอยู่ โดยพยายามยึดมั่นต่อกฎเกณฑ์และกฎหมายอย่างเคร่งครัด พยายามหลีกเลี่ยงการละเมิดให้น้อยที่สุดด้วยการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีคุณธรรมและจริยธรรม บุคคลที่มีจิตสำนึกสาธารณะสูงนั้นแม้แต่การทิ้งเศษขยะหรือขับรถผิดกฎจราจรยังไม่กล้าที่จะกระทำ เพราะรู้สึกอายแก่ใจ นอกเหนือจากนั้นเมื่อประสบพบเจออะไรที่ผิดปกติผิดระเบียบผิดกฎหมายก็จะแจ้งความทันที ส่วนบุคคลที่ไร้จิตสำนึกสาธารณะจะมีวิถีชีวิตดำรงชีพไปวันๆ มักง่ายสะเพร่าเอาตัวรอดโดยไม่ได้คิดถึงความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่ผู้คน

เดวิด ไรส์แมน (ณรงค์ อุ้ยนอง. 2546 : 13 ; อ้างอิงมาจาก David Riseman. 1983) ได้จำแนกจิตสำนึกสาธารณะของบุคคลไว้เป็น 3 แบบคือ 1) จิตสำนึกแบบประเพณีนำหมายถึงจิตสำนึกที่ยึดถือเอาขนบธรรมเนียมประเพณีความเป็นเครือญาติความอาวุโสเป็นเครื่องชี้นำวิถีปฏิบัติ จิตสำนึกแบบนี้มีอยู่ทั่วไปโดยเฉพาะในสังคมชนบทของไทย 2) จิตสำนึกแบบหลักการนำเป็นจิตสำนึกที่ยึดถือหลักปฏิบัติงานให้บรรลุจุดหมายปลายทางโดยละทิ้งความอาวุโสและขนบประเพณีที่เห็นว่าเป็นเครื่องกีดขวางการบรรลุเป้าหมายของชีวิตและ 3) จิตสำนึกแบบผู้อื่นนำเป็นจิตสำนึกแบบพึ่งพิง โดยบุคคลจะต้องประพฤติปฏิบัติตามกลุ่มหรือตามผู้นำของกลุ่มด้วยมุ่งหวังจะให้ตนเองได้รับการยอมรับจากกลุ่มจิตสำนึกสาธารณะของบุคคลมีพื้นฐานมาจากอัตมโนทัศน์ (Self-Concept) ซึ่งหมายถึงการมองเห็นคุณค่าในตนเองประกอบกับความเชื่อ (Belief) ค่านิยม (Values) และเจตคติ

(Attitude) ซึ่งมีความหมายรวมกันว่าเป็นท่าทีหรือความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อสิ่งต่าง ๆ รอบตัวเกิดเป็นปรากฏการณ์ที่บุคคลแสดงออกในลักษณะของอารมณ์ความรู้สึก (Affective) สติปัญญา (Cognitive) และพฤติกรรม (Behavior) ซึ่งมีทั้งผลดีและผลเสียต่อตนเองและสังคมที่ตนเองเป็นสมาชิกอยู่ มหาวิทยาลัยนเรศวร (2551 อ่างโน นวลละอ อ แสงสุข, 2552 : 40) ระบุเนื้อหาวิชาทักษะชีวิตว่า บุคคลที่มีจิตสำนึกสาธารณะสูง จะมีลักษณะดังต่อไปนี้

1. P= Positive Thinking and Participation หมายถึง (1) การมีความคิดเชิงบวกและการมีส่วนร่วมในการอยู่ร่วมกับผู้อื่น รู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของสังคม ตลอดจนการอยู่ร่วมกันอย่างเกื้อกูล เป็นธรรมชาติ เช่น การช่วยเหลือคนและสัตว์ และ (2) การมีส่วนร่วมกับกิจกรรมด้านสังคมด้านสิ่งแวดล้อม ด้านพลังงาน และด้านอื่น ๆ

2. U= Useful, Unselfish and Understand หมายถึง (1) ความเป็นประโยชน์ต่อผู้อื่น ต่อสาธารณะ และต่อสังคม การไม่รังเกียจ (Useful) (2) ความไม่เห็นแก่ตัว ไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน ไม่ฉ้อราษฎร์บังหลวง ไม่เอาเปรียบผู้อื่น การเคารพสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น การเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ และ (3) ความเข้าใจผู้อื่นและไม่ซ้ำเติมผู้อื่น

3. B= Broad Mind หมายถึง ความมีใจกว้าง รับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น รับฟังข้อมูลข่าวสารใหม่ ๆ ที่แตกต่างจากที่เคยรู้มา รวมถึงแสวงหาความรู้ใหม่อยู่เสมอ

4. L= Love หมายถึง (1) มีความรักตามหลักมนุษยชาติตามหลักพรหมวิหารสี่ คือ เมตตา ความรัก ประรณชาติต่อผู้อื่น) กรุณา (ความสงสาร ประรณชาติให้พ้นทุกข์) มุทิตา (ความพลอยยินดีเมื่อผู้อื่นมีความสุข) และอุเบกขา (การวางใจเป็นกลาง) และ (2) มีสังคหัตถุสี่ประกอบด้วย ทาน (การให้) ปิยวาจา (กล่าววาจาสุภาพ อ่อนหวาน) อัตถจริยา (ประพฤติตนเป็นประโยชน์) และสมานัตตตา (วางตนเสมอต้นเสมอปลาย)

5. I= In trend หมายถึง ความเข้าใจและไม่ตามกระแสโดยปราศจากเหตุผล และการช่วยเหลือเตือนสติให้สังคม

6. C= Communication หมายถึง มีการสื่อสารที่ดี คิดดี คิดทางบวก มีการขอบคุณ แสดงความยินดี ให้กำลังใจ และชื่นชมผู้มีจิตสาธารณะ

สรุปได้ว่าผู้มีจิตสาธารณะนั้น จะเป็นผู้ที่มีลักษณะสำคัญ คือเคารพตนเองและผู้อื่น การเคารพตนเองนั้นได้แก่ การประพฤติปฏิบัติตนเป็นผู้มีระเบียบวินัย มีจิตใจที่มีความรับผิดชอบ มีจิตสำนึกในพลังของตนเองว่าสามารถทำประโยชน์สาธารณะได้และสามารถพึ่งตนเองได้โดยไม่รบกวนการช่วยเหลือจากผู้อื่น ส่วนการเคารพผู้อื่นได้แก่ การทรมาน อุทิศตนเองเพื่อทำประโยชน์ให้แก่ส่วนรวม มีความรักความเมตตาปรารถนาดีต่อผู้อื่น เสียสละมีความยินดีที่ได้ทำประโยชน์ต่อส่วนรวม

### การบริหารภาครัฐ

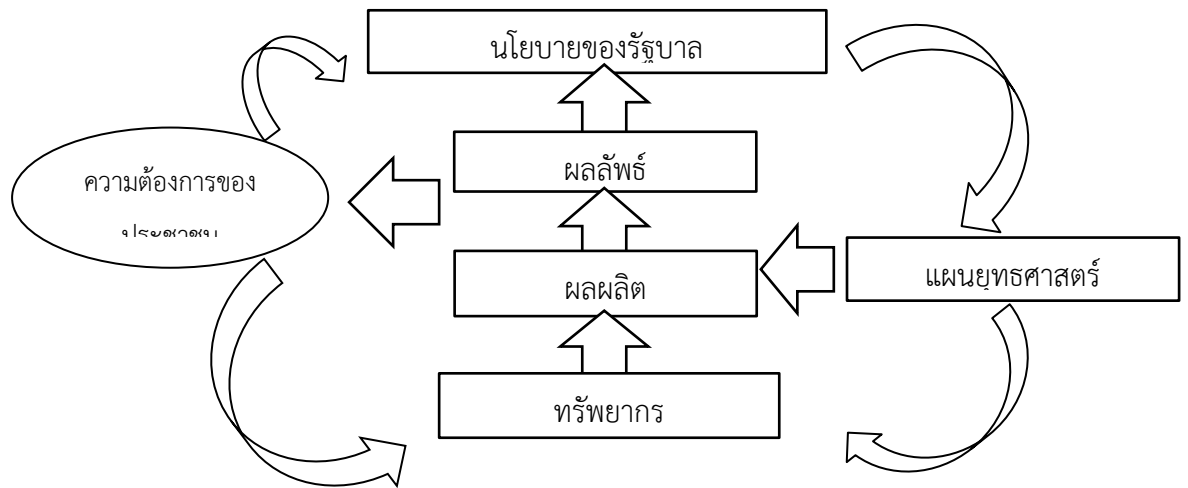
ในการบริหารภาครัฐหรือการบริหารรัฐกิจนั้นมีความเกี่ยวข้องกับทุกสังคมและทุกหมู่เหล่า เพราะการบริหารภาครัฐมุ่งที่จะต้องการทำให้สังคมอยู่กันด้วยความปลอดภัยในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินรวมถึงความสะดวกปลอดภัยในการดำรงชีวิต ซึ่งเป็นความต้องการพื้นฐานของประชาชนโดยทั่วไป ประกอบกับการให้บริการสาธารณะ (Public Goods and Services) ที่รัฐจัดให้มีขึ้นเพื่อบริการประชาชน จะต้องมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการจึงต้องหารายได้ในรูปของการจัดเก็บภาษี

ประชาชน ซึ่งเป็นเรื่องของการบังคับให้ประชาชนเสียสละทรัพยากรที่ตนเองครอบครองอยู่ส่วนหนึ่งให้รัฐ แม้ว่าในบางกรณีประชาชนบางกลุ่มไม่ได้บริโภคสินค้าหรือบริการนั้นโดยตรงก็ตาม ก็จะต้องยินยอมจ่ายภาษีให้แกรัฐ

สำหรับการศึกษาทำความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารภาครัฐนั้น มีวิธีการศึกษาได้หลายแนวทางด้วยกัน สำหรับในเรื่องนี้จะขอนำเสนอประเด็นสำคัญของการบริหารภาครัฐ ดังนี้

### 1. ห่วงโซ่แห่งการบริหารภาครัฐ

เมื่อศึกษาและทำความเข้าใจในระบบการบริการภาครัฐเพื่อจะได้เป็นกรอบในการศึกษาเรื่องจิตสำนึกและเรื่องอื่น ๆ ต่อไป ในส่วนนี้มุ่งหวังให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและประชาชน โดยจะแสดงออกมาในลักษณะห่วงโซ่แห่งการบริหารภาครัฐว่ามีความเกี่ยวเนื่องกัน ซึ่งจะพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งมิได้ เพราะแต่ละเรื่องต่างก็มีความสัมพันธ์ที่น่าสนใจ ดังแผนภาพ 9.1



ภาพที่ 9.1 แสดงห่วงโซ่แห่งการบริหารภาครัฐ

จากภาพที่ 9.2 อธิบายในเชิงความเกี่ยวเนื่องกันได้โดยเริ่มจากความต้องการของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญที่รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยจะต้องตอบสนอง โดยเฉพาะในประเทศที่มีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ที่ประชาชนเป็นเจ้าของประเทศเนื่องจากการปกครองโดยประชาชน เพื่อประชาชนและของประชาชน ดังนั้นเสียงของประชาชน คือเสียงสวรรค์ ที่จะชี้แนะนโยบายของรัฐพรรคการเมืองหรือรัฐบาลที่เก่งกาจก็จะต้องหาความต้องการทั้งที่เปิดเผยและไม่เปิดเผยซึ่งเป็นความต้องการที่ซ่อนเร้น นำความต้องการเหล่านั้นมาเป็นแนวทางในการกำหนดทิศทางของนโยบาย ในปัจจุบันหน่วยงานของทางราชการก็ต้องแปลงนโยบายให้เป็นแผนยุทธศาสตร์ เพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการต่อไป โดยในแผนทุกระดับจะมีการกำหนดผลผลิต (Outputs) หรือผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์ โดยผลลัพธ์ (Outcomes) นั่นก็คือประชาชน เมื่อประชาชนมีความมั่นคงแล้วประชาชนก็น่าจะมีการยอมรับที่จะเสียภาษีอย่างเต็มใจและเต็มเม็ดเต็มหน่วย เพื่อนำมาใช้ในการผลิตบริการสาธารณะตามนโยบายของรัฐบาลต่อไป ซึ่งมีประเด็นที่อยากนำเสนอให้

เป็นที่ประจักษ์ว่าในการบริการภาครัฐนั้นควรมีผลลัพธ์บั้นปลาย (Ultimate Outcomes) ที่น่าสนใจ 10 ประการด้วยกัน คือ

- (1) ความเสมอภาคในการบริการ
- (2) ความเป็นธรรมในการบริการ
- (3) ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน
- (4) สิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (5) ความทั่วถึง
- (6) ความพึงพอใจของประชาชนในฐานะลูกค้า
- (7) ประสิทธิภาพของหน่วยงานที่ให้บริการ
- (8) ความประหยัดทั้งของภาครัฐและประชาชนที่ใช้บริการ
- (9) คุณภาพและความถูกต้องของการบริการและเอกสารที่เกี่ยวข้อง
- (10) การรักษาประโยชน์สาธารณะ ความผาสุก คุณภาพชีวิตของประชาชนโดยรวม

ผลลัพธ์บั้นปลายดังกล่าวจะเป็นตัวชี้วัดถึงศักยภาพในการบริหารราชการของทั้งฝ่ายการเมืองที่เป็นกลไกในเรื่องการกำหนดและควบคุมนโยบาย และระบบราชการที่เป็นกลไกที่สำคัญในการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ

## 2. แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่

การบริหารงานภาครัฐ (Public Administration) ได้ให้ความสำคัญต่อการปฏิบัติตามกรอบแนวคิดหรือตัวแบบระบบราชการในอุดมคติซึ่งแนวคิดดังกล่าวถูกคิดค้นและพัฒนาขึ้นโดยนักสังคมวิทยาชาวเยอรมันที่ชื่อ Max Weber โดยหลักการแล้วการบริหารงานภาครัฐในแนวทางนี้เน้นให้ความสำคัญต่อโครงสร้างสายการบังคับบัญชา การสั่งการตามลำดับชั้นที่ชัดเจนและแน่นอน มีการแบ่งงานกันทำตามความเชี่ยวชาญชำนาญการ สร้างความมั่นคงแน่นอนในอาชีพการรับราชการ การปฏิบัติงานเป็นไปตามระเบียบและแบบแผนมาตรฐานที่วางไว้อย่างเคร่งครัด เน้นความเสมอภาคเท่าเทียมกัน และไม่คำนึงถึงตัวบุคคลในการให้บริการประชาชน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความยุติธรรม สามารถควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจและทุจริตประพฤติมิชอบ ป้องกันการแทรกแซงทางการเมืองและเล่นพรรคเล่นพวก (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2557 : 443) โดยยึดหลักกฎหมายและบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรกฎระเบียบการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งตามหลักอาวุโสและความสามารถการแยกผลประโยชน์ส่วนตัวออกจากผลประโยชน์ขององค์กร (วรเดช จันทรศร, 2541 : 27-28)

ต่อมาในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 แนวคิดการบริหารงานดั้งเดิมหรือตัวแบบประเพณีนิยมก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากนักวิชาการจำนวนหนึ่ง เช่น Herbert Simon (อ้างถึงในพิทยา บวรวัฒนา, 2557 : 194) ถึงกับชี้ให้เห็นว่าหลักการบริหารต่าง ๆ เป็นเพียงสุภาษิต (Proverbs) ที่มีความขัดแย้งในตัวที่เกิดขึ้นจริงได้ยากในทางปฏิบัติและยังได้ชี้ให้เห็นว่าเป็นการไม่สมเหตุสมผลที่เราจะทึกทักว่าการจัดการแบบลำดับชั้นจะเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดกล่าวคือการบริหารระบบราชการไม่ใช่เป็นวิธีการที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดเสมอไปประกอบกับการดำเนินงานของภาครัฐในช่วงเวลาที่ผ่านมา นอกจากจะไม่บรรลุผลเท่าที่ควรแล้วยังได้สร้างปัญหาต่าง ๆ เกิดขึ้นตามมาอีกมากมาย

เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์ (2557 : 194) ได้อธิบายว่า สภาพปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ได้ทำให้ประชาชนเสื่อมศรัทธาต่อการบริหารงานของภาครัฐอย่างมากทำให้การบริหารภาครัฐในขณะนั้นมักได้รับการวิพากษ์วิจารณ์กันในด้านต่าง ๆ อยู่บ่อยครั้งเช่นการมีขนาดใหญ่โตไม่คล่องตัว ทำให้มีขีดความสามารถในการตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมได้ไม่รวดเร็วยิ่งกว่านั้นวิธีการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิมที่ยึดการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นไม่สามารถตอบสนองความต้องการของยุคสมัยที่เต็มไปด้วยความซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงอย่างฉับไวได้ระบบบริหารราชการที่ไม่ยืดหยุ่นการปฏิบัติงานโดยยึดแบบแผนตามขั้นตอนปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัดมีขอบเขตงานที่แคบรวมทั้งมีตัวแบบการปฏิบัติการและวัฒนธรรมที่เน้นความต้องการภายในเป็นหลักทั้งหมดนี้ไม่เหมาะสมอย่างยิ่งในการรับมือกับปัญหาซึ่งมักอยู่นอกเหนือขอบเขตการควบคุมของหน่วยงานภาครัฐ

โดยในช่วงต้นทศวรรษที่ 1980 บรรดาผู้นำทางการเมืองตระหนักถึงธรรมชาติความไม่ยั่งยืนของระบบการรวมอำนาจการให้บริการสาธารณะผู้นำทั้งหลายในยุโรปเอเชียและอเมริกาเหนือเริ่มสำรวจแนวทางการใช้จ่ายงบประมาณที่ประหยัดและมีประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะรวมตลอดทั้งเรื่องสวัสดิการสาธารณะการขนส่งสุขภาพและอื่น ๆ โดยที่ก่อนหน้านี้ก็ต้องประสบกับความท้าทายทางการคลังอันเนื่องมาจากวิกฤติน้ำมันในช่วงปลายปี ค.ศ.1970 รวมตลอดทั้งธรรมชาติเศรษฐกิจโลกที่มีความผันผวนอย่างต่อเนื่องในขณะนั้นกลายเป็นแรงกระตุ้นที่สำคัญทำให้นักวิชาการและนักปฏิบัติการต้องค้นหาแนวทางการบริหารภาครัฐใหม่ (Denhardt and Grubbs, 2003 : 334-335) ทั้งนี้สุรศักดิ์ ชะมารัมย์ (2560 : ออนไลน์) ได้อธิบายว่า เพื่อรับมือกับสภาพการณ์ดังกล่าวทั้งหมดจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้รัฐจำต้องดำเนินการปฏิรูประบบการบริหารจัดการเสียใหม่เพื่อให้สามารถปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปได้อย่างเหมาะสมยิ่งขึ้นซึ่งเรียกกระแสการปฏิรูปที่เกิดขึ้นดังกล่าวในทางวิชาการว่า “การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM)” โดยถือกันว่า NPM เป็นเรื่องของการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ใหม่ในการบริหารจัดการภาครัฐซึ่งมีรูปแบบที่เปลี่ยนแปลงหรือแตกต่างไปจากเดิมเป็นอย่างมาก

Yamamoto (2003 : 6) ได้อธิบายว่า การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) เกิดมาจากการรวมตัวของ 2 กระแสแนวคิดหลักซึ่ง Hood อธิบายว่าการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ก่อกำเนิดมาจากการหลอมรวมแนวคิดที่แตกต่างกัน 2 กระแสโดยกระแสแนวคิดแรกคือ เศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ (New Institutional Economics) ซึ่งเกิดมาจากทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public Choice Theory) ทฤษฎีผู้ว่าจ้าง-ตัวแทน (Principal-Agent Theory) และทฤษฎีต้นทุนธุรกรรม (Transaction Theory) ซึ่งมองการเมืองเปรียบเสมือนปรากฏการณ์ทางการตลาดและอีกกระแสแนวคิดหนึ่งคือการจัดการนิยม (Managerialism) ซึ่งเป็นแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการบริหารภาครัฐโดยนำเอาวิธีการหรือเทคนิคต่าง ๆ ของภาคธุรกิจเอกชนมาใช้หรือเป็นการบริหารงานที่เลียนแบบภาคธุรกิจเอกชน

ในแง่ลักษณะสำคัญของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่แม้จะมีนักวิชาการแสดงทัศนะไว้อย่างหลากหลายแต่นักวิชาการรุ่นแรก ๆ ที่นำเสนอแนวคิดนี้ได้อย่างครอบคลุมที่สุดคือ Boston (1996 อ้างถึงในทศพร ศิริสัมพันธ์, 2557 : 450-451) โดยได้สรุปให้เห็นถึงลักษณะสำคัญของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ 10 ประการดังต่อไปนี้

- 1) มีความเชื่อว่าการบริหารงานมีลักษณะความเป็นสากลสภาพหรือไม่มีความแตกต่าง  
 อย่างเป็นนัยสำคัญระหว่างการบริหารงานของภาคธุรกิจเอกชนและการบริหารงานภาครัฐ
- 2) ปรับเปลี่ยนการให้น้ำหนักความสำคัญไปจากเดิมที่มุ่งเน้นการควบคุมทรัพยากร  
 (ปัจจัยนำเข้า) และกฎระเบียบเป็นเรื่องของการควบคุมผลผลิตและผลลัพธ์หรือปรับเปลี่ยนจากการให้  
 ความสำคัญในภาระรับผิดชอบต่อกระบวนการไปสู่การรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์
- 3) ให้ความสำคัญต่อเรื่องทักษะการบริหารจัดการมากกว่าการกำหนดนโยบาย
- 4) โอนถ่ายอำนาจการควบคุมของหน่วยงานส่วนกลางเพื่อให้อิสระและความคล่องตัว  
 แก่ผู้บริหารของแต่ละหน่วยงาน
- 5) ปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยงานราชการใหม่ให้มีขนาดเล็กลงในรูปแบบของ  
 หน่วยงานอิสระในกำกับโดยเฉพาะการแยกส่วนระหว่างภารกิจงานเชิงพาณิชย์ (การกำกับดูแล  
 ควบคุม) ภารกิจงานเชิงนโยบายและการให้บริการออกจากกันอย่างเด็ดขาด
- 6) เน้นการแปรสภาพกิจการของรัฐให้เป็นของเอกชนและให้มีการจ้างเหมา  
 บุคคลภายนอกรวมทั้งการประยุกต์ใช้วิธีการจัดจ้างและการแข่งขันประมูลงานเพื่อลดต้นทุนและ  
 ปรับปรุงคุณภาพการให้บริการ
- 7) ปรับเปลี่ยนรูปแบบสัญญาจ้างบุคลากรของภาครัฐให้มีลักษณะเป็นระยะสั้นและ  
 กำหนดเงื่อนไขข้อตกลงให้มีความชัดเจนสามารถตรวจสอบได้
- 8) เลียนแบบวิธีการบริหารจัดการของภาคธุรกิจเอกชนเช่นการวางแผนกลยุทธ์และ  
 แผนธุรกิจการทำข้อตกลงว่าด้วยผลงานการจ่ายค่าตอบแทนตามผลงานการจัดจ้างบุคคลภายนอกให้  
 เข้ามาปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวเฉพาะกิจการพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารงานและการให้  
 ความสำคัญต่อการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีขององค์กร
- 9) มีการสร้างแรงจูงใจและให้รางวัลตอบแทนในรูปของตัวเงินมากขึ้น
- 10) สร้างระเบียบวินัยและความประหยัดในการใช้จ่ายเงินงบประมาณโดยพยายามลด  
 ต้นทุนค่าใช้จ่ายและเพิ่มผลผลิต

ดังนั้นสรุปได้ว่า การบริหารจัดการภาครัฐแบบใหม่เกิดขึ้นมาจากสาเหตุของระบบ  
 บริหารราชการแบบดั้งเดิม ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่ามีสภาพที่ยังไม่เอื้อต่อการตอบสนองต่อ  
 สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไป มีลักษณะล่าช้า ขาดความคล่องตัว มีการปฏิบัติงานโดยยึดหลักการระเบียบที่  
 เคร่งครัด ปัญหาเหล่านี้นำไปสู่การบริหารงานภาครัฐที่ขาดประสิทธิภาพ ซึ่งหลายประเทศได้ประสบ  
 ปัญหาที่มีลักษณะเหมือนกัน การจัดการภาครัฐแบบใหม่ ที่องค์การภาครัฐได้รับอิทธิพลจากแนวคิด  
 ของ Boston ที่ได้อธิบายแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่มีจุดประสงค์หลักเพื่อให้การบริหาร  
 ภาครัฐมีความทันสมัย มีประสิทธิภาพ และสามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก

### 3. การบริการภาครัฐ

ดังกล่าวแล้วในช่วงต้นว่า งานราชการเป็นงานให้บริการที่ข้าราชการจะต้องอำนวยความสะดวกและจัดหาระบบบริการที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึง การบริการของภาครัฐมีลักษณะคล้ายกับ  
 บริการของภาคเอกชน แต่มีรายละเอียดปลีกย่อยที่มีความแตกต่างกัน ซึ่งในเรื่องเกี่ยวกับการบริการ  
 ภาครัฐนั้นจะขอนำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) แล้วจึงค่อยนำเสนอเรื่อง  
 การบริการต่อไป



### 3.1 การบริการภาครัฐกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ในการให้บริการของภาครัฐจะเกี่ยวเนื่องกับบุคคลมากมายทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ซึ่งแต่ละบุคคลต่างก็มีส่วนได้ส่วนเสียกับการบริการทั้งสิ้น สำหรับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียนี้อาจจะแบ่งได้ตามระดับของการเกี่ยวข้องซึ่งออกนอกเป็น 2 กลุ่มด้วยกัน คือ

**3.1.1 ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียระดับปฐมภูมิ (Primary Stakeholders)** ได้แก่ องค์กรหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับส่วนราชการ เพราะได้รับผลกระทบอย่างชัดเจน รวมถึงเกี่ยวเนื่องในลักษณะของการกำกับดูแลหรืออื่น ๆ ได้แก่

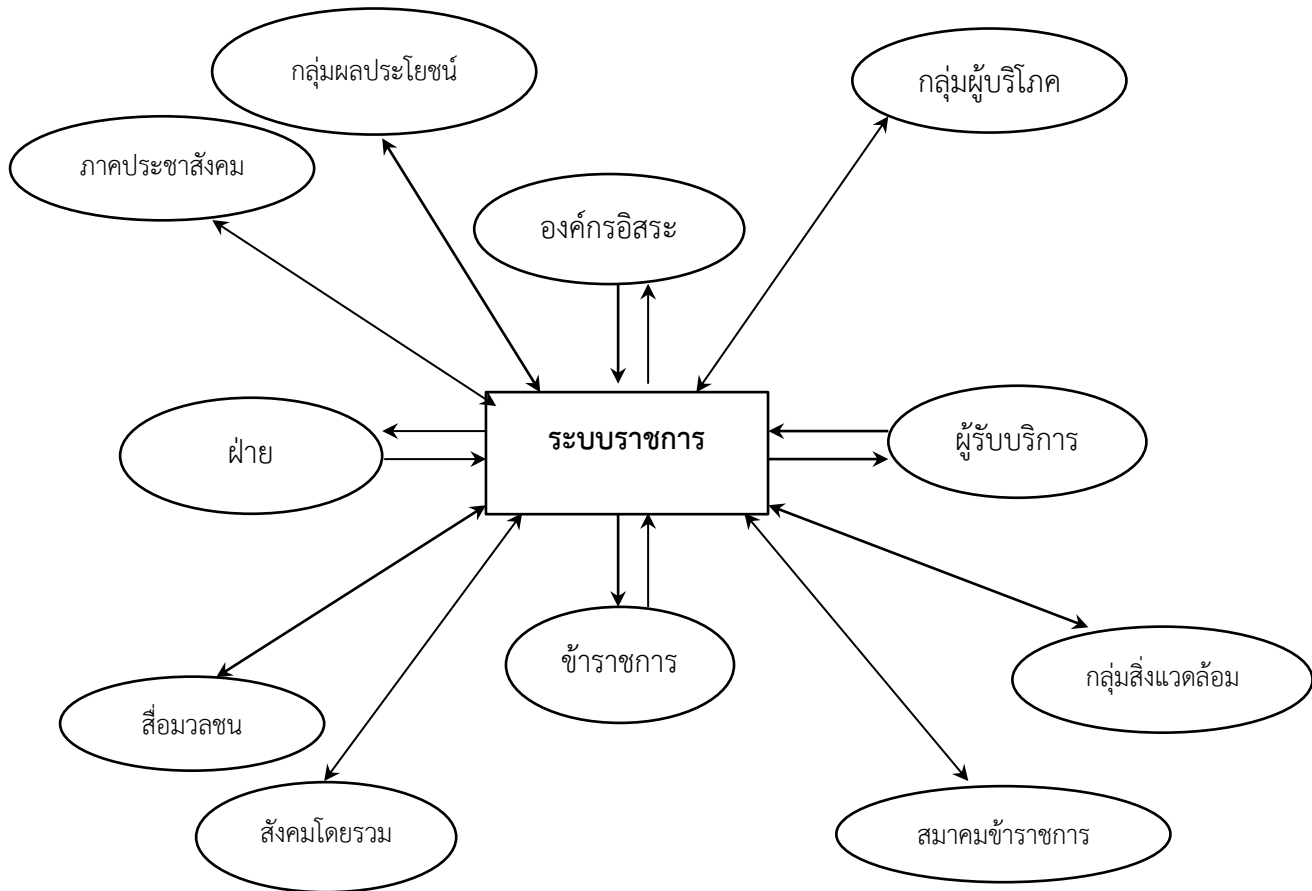
3.1.1.1 ฝ่ายการเมืองที่ทำหน้าที่ทั้งการกำหนดนโยบาย การควบคุมและการตรวจสอบการดำเนินงานของระบบราชการ

3.1.1.2 ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในฐานะที่เป็นกลไกที่สำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติและเกี่ยวเนื่องโดยตรงกับการให้บริการประชาชน อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นกลไกที่สำคัญที่สุดเลยก็ได้

3.1.1.3 ผู้รับบริการซึ่งก็คือประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายนั่นเอง ที่เป็นทั้งเป้าหมายหรือผู้ได้รับผลจากการให้บริการและเป็นทรัพยากรในการบริหารจัดการเพื่อจัดบริการสาธารณะ

3.1.1.4 องค์กรอิสระอันเกิดขึ้นมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เช่น ตุลาการศาลปกครอง คณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้น ที่มีบทบาทอย่างมากต่อการบริหารราชการในปัจจุบัน

**3.1.2 ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียระดับทุติยภูมิ (Secondary Stakeholders)** หมายถึง กลุ่มคนหรือองค์กรที่มีความเกี่ยวเนื่องกับระบบราชการโดยอ้อม อาจจะด้วยเหตุผลบางประการ เช่น มิได้ได้รับผลกระทบอย่างรวดเร็วมีหน้าที่ที่จะต้องเสนอข่าว หรือคอยให้ความช่วยเหลือกับผู้ที่ถูกเอาผิดเอาเปรียบจากสังคม เป็นต้น ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระดับนี้ ได้แก่ สื่อมวลชน กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มผู้บริโภค กลุ่มสิ่งแวดล้อม สมาคมราชการ ภาคประชาสังคม และสังคมโดยรวมซึ่งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งสองอาจจะแสดงได้ดังภาพที่ 9.2 ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียระดับทุติยภูมิ



ภาพที่ 9.2 แสดงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของระบบราชการ

ที่มา : ปรับปรุงจาก Pamela S. Lewis and Others, 2001 : 77

### 3.2 การบริการเป็นเลิศ

การบริการมีความแตกต่างกันจากสินค้าที่สำคัญคือมีลักษณะเป็นนามธรรม เมื่อจัดทำขึ้นมาแล้วถ้าไม่มีผู้ใช้บริการไม่สามารถเก็บไว้ในโอกาสต่อไปได้ การบริการมุ่งหวังให้ผู้ใช้บริการเกิดความพึงพอใจสูงสุด ดังนั้นจึงต้องหากกลยุทธ์การให้บริการต่าง ๆ เพื่อให้ผู้รับบริการมาใช้ซ้ำ (Reuse) หรือซื้อซ้ำ (Rebuy) นั่นเท่ากับเป็นเครื่องพิสูจน์ประการหนึ่งว่า การให้บริการมีความเป็นเลิศอย่างแท้จริง

**3.2.1 ลักษณะการบริการภาครัฐ** ก่อนอื่นควรทำความเข้าใจเกี่ยวกับการบริการภาครัฐเสียก่อนอันจะเป็นพื้นฐานต่อไปในการกำหนดแนวทางในการให้บริการ ซึ่งการบริการภาครัฐมีลักษณะที่เด่นชัด ดังนี้

#### 3.2.1.1 ลักษณะโดยทั่วไป (General) ของการบริการ คือ

- เป็นนามธรรม ไม่สามารถจับต้องได้
- เมื่อจัดทำขึ้นมาแล้วไม่สามารถเก็บหรือรักษาไว้ในโอกาสต่อไปได้
- ยากต่อการวัดหรือประเมินผลให้ชัดเจน
- ขึ้นอยู่กับความพึงพอใจของผู้ใช้บริการอย่างมาก

3.2.1.2 ลักษณะพิเศษ (Specific) ของการบริการภาครัฐที่แท้จริง คือ

- ไม่สามารถเรียกเก็บค่าบริการจากผู้ใดผู้หนึ่งได้
- มักจะต้องลงทุนค่าใช้จ่ายสูงมาก
- มุ่งเน้นคุณภาพชีวิตและผลประโยชน์โดยรวม
- เมื่อผลิตขึ้นมาแล้วทุกคนบริโภคพร้อมกันได้ ไม่สามารถใช้กลไกในการ

กีดกันได้

- ดำเนินการในส่วนที่ภาคเอกชนไม่สามารถดำเนินการได้ เช่น การจัด

ระเบียบสังคม เป็นต้น

**3.2.2 ความต้องการและความคาดหวัง** ตามปรัชญาของการให้บริการจะต้องมีการศึกษาความต้องการและความคาดหวังของผู้ใช้บริการ และมีการตอบสนองให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ซึ่งความต้องการและความคาดหวังของผู้ใช้บริการมีดังนี้

3.2.2.1 ความเป็นมิตร มีความรู้สึกว่าคุณใช้บริการดูญาติมิตร เนื่องจากถ้าเป็นญาติมิตรเราจะรู้สึกว่าเป็นพวกเดียวกัน จึงมักจะให้บริการเป็นพิเศษเพื่อไม่ให้เสียหน้าและญาติมิตรไปถือว่าเป็นคนมีอำนาจและมีจิตใจกว้างช่วยเหลือญาติมิตรและเป็นที่ยอมรับ

3.2.2.2 ความสะดวก ผู้รับบริการต้องการบริการที่ง่าย ไม่ซับซ้อน ให้บริการถึงที่ อันจะทำให้มีต้นทุนในการรับบริการต่ำ ไม่เสียเวลาไปกับความยุ่งยากต่าง ๆ ที่เป็นระเบียบของทางราชการ

3.2.2.3 ความสบาย มีการจัดสภาพแวดล้อม เช่น เครื่องปรับอากาศ ที่พัก เป็นต้น เนื่องจากมนุษย์ทุกคนชอบความสบาย ไม่ชอบความลำบาก ราชการจึงต้องดำเนินการหากลยุทธ์หรือแนวทางให้ผู้รับบริการเกิดความสบายใจในการใช้บริการ

3.2.2.4 ความถูกต้อง ตามกฎระเบียบของทางราชการอย่างเสมอภาคทั่วหน้า เนื่องจากถ้าถูกต้องตามกฎระเบียบแล้ว น่าจะเป็นหลักประกันได้ว่าประชาชนได้รับบริการที่มีคุณภาพและมีความเสมอภาคในการเข้าถึงบริการของรัฐ

3.2.2.5 ความมีอัธยาศัยไมตรี คือมีใบหน้าที่ยิ้มแย้มแจ่มใสและมีการพูดจาที่สร้างสรรค์ อันจะเป็นผลให้เกิดความรู้สึกประทับใจและต้องการมาใช้ซ้ำอีกครั้ง

**3.2.3 พฤติกรรมของผู้ให้บริการ** ในด้านผู้ให้บริการควรมีพฤติกรรมที่มุ่งตอบสนองความต้องการและความคาดหวัง ดังนี้

3.2.3.1 ความสุภาพ ทั้งกิริยามารยาทรวมถึงการแต่งกาย ข้าราชการจะต้องรู้จักการพูดกับประชาชนหรือมีทัศนคติที่ดีต่อผู้รับบริการ ถ้าผู้ใดมีความสุภาพเสมือนเป็นการให้เกียรติกับคู่สนทนา

3.2.3.2 ความนุ่มนวล แต่ไม่นุ่มนิ่ม ความนุ่มนวลจะทำให้เกิดการนำมอง นำคบหา นำพูดคุยหรือปฏิสัมพันธ์ด้วย ความนุ่มนวลปรากฏออกมาในลักษณะต่าง ๆ เช่น การลุกยืน การเดิน เป็นต้น

3.2.3.3 การยอมรับ คือ พยายามกระทำการให้เกิดการยอมรับจากผู้รับบริการ อันจะนำมาซึ่งภาพพจน์ที่ดีต่อหน่วยงาน การสร้างการยอมรับคงจะต้องใช้ความอดทนแม้จะใช้เวลาที่ต้องยอม เพื่อให้เกิดความเชื่อถือและศรัทธาต่อระบบราชการ

3.2.2.4 การตื่นตัวในการเอาใจใส่ เพื่อพร้อมที่จะรับข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อองค์กร เนื่องจากโลกนั้นไม่หยุดนิ่ง มีพัฒนาการในเรื่องต่าง ๆ มากมาย จึงต้องศึกษาหาความรู้ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงานที่ปฏิบัติหรือการดำรงชีวิตประจำวัน

3.2.2.5 ความมีอัธยาศัยไมตรี หมายถึง การมีน้ำใจช่วยเหลือผู้มารับบริการ พร้อมทั้งจะต้องยิ้มแย้มให้บริการอย่างมีอารมณ์ที่ดี ดูแลผู้รับบริการจากจุดจรรยาบรรณ อันจะทำให้ผู้รับบริการเกิดความรู้สึกอบอุ่นและมั่นใจในการได้รับบริการที่ดีและมีคุณภาพจากรัฐ

**3.2.4 คุณสมบัติการให้บริการ** ลักษณะการบริการที่ดีที่จะทำให้เกิดความประทับใจและพึงพอใจนั้นควรประกอบด้วยหลากหลายประการด้วยกัน เรียกว่า “S E R V I C E S”

S = จิตสำนึกในการให้บริการ หรือ Service Mind

E = มีความกระตือรือร้น หรือ Enthusiasm

R = มีความสมเหตุสมผล หรือ Reasonable

V = คุณค่า หรือ Values

I = ความคิดสร้างสรรค์ ความน่าสนใจ และประทับใจ หรือ Initiative, Interesting and Impressive

C = ถูกต้อง สะอาด และสุภาพ หรือ Correctiveness, Cleanliness and Courtesy

E = ความอดทนและควบคุมอารมณ์ หรือ Endurance and Emotional Control

S = ยิ้มแย้มและจริงใจ หรือ Smile and Sincerity

**3.2.5 สูตรสำเร็จเพื่อบริการที่เป็นเลิศ** สำหรับสูตรสำเร็จเพื่อบริการที่ดีนั้น ก็คือ “การดูแล” หรือ “CARE” ซึ่งควรจะดำเนินการอย่างไรนั้นจะนำตัวอักษรแต่ละตัวของ CARE มาขยาย ดังนี้

3.2.5.1 “C A R E” ตัวแรกคือ C ประกอบด้วย

C - Communication หรือ การสื่อสาร

Competition หรือ การแข่งขัน

Compromise หรือ การประนีประนอม

Comfort หรือ ความสบาย

C หมายถึงว่า การให้บริการควรจะสื่อสารชี้แจงเพื่อให้เกิดความเข้าใจ ถ้าขาดการสื่อสารที่ดีมักจะนำซึ่งปัญหาต่าง ๆ เช่น ความขัดแย้ง เป็นต้น การจัดการบริการควรคำนึงถึงคู่แข่งและจัดให้มีการแข่งขันเพื่อจะได้มีสิ่งแปลกใหม่เข้ามาภายในหน่วยงาน การประนีประนอมก็เป็นลักษณะที่จำเป็นเพราะลักษณะผู้มารับบริการแต่ละรายมีเงื่อนไขที่แตกต่างกัน ความยืดหยุ่นให้เหมาะสมกับบริบทจึงจำเป็นอย่างยิ่ง และควรจัดสถานที่ให้สบายทั้งในด้านอากาศ แสง เสียง และระบบบริการ

### 3.2.5.2 “C A R E” ถัดมาคือ A ได้แก่

A - Ability	หรือ ความสามารถ
Awareness	หรือ การตระหนัก
Action	หรือ การดำเนินการ
Active	หรือ ความว่องไว
Attention	หรือ ความตั้งใจ
Appearance	หรือ การทำให้ปรากฏ

สำหรับ A หมายถึง ในการบริการจะต้องมีพนักงานที่มีความสามารถ และศักยภาพอย่างเพียงพอ มีการตระหนักถึงความสำคัญของการให้บริการที่ประทับใจหรือไม่ ประทับใจ โดยดำเนินการอย่างระมัดระวังไม่สุกเอาเผากิน หรือสักแต่จะทำจนการบริการขาด คุณภาพ ผู้ให้บริการต้องมีความว่องไวหรือหุไวตาไวต่อสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้นและเปลี่ยนแปลงไป มีความตั้งใจในการให้บริการและพยายามทำผลงานให้ปรากฏออกมาให้บุคคลที่เกี่ยวข้องได้รับรู้ ผลงานของหน่วยงาน

### 3.2.5.3 “C A R E” ประการที่ 3 คือ R ประกอบด้วย

- R - Readiness หรือ ความเรียบร้อย
- Rapidness หรือ ความรวดเร็ว
- Recognition หรือ ความเอาใจใส่

ส่วน R นั้นหมายถึง การบริการต้องการความเรียบร้อยทั้งในแง่ผลงาน และสภาพของสถานที่ ควรจัดบริการให้อย่างรวดเร็ว และมีความเอาใจใส่ปัญหาและความต้องการของผู้รับบริการอยู่ตลอดเวลา และจัดบริการตอบสนองความต้องการเหล่านั้นอย่างถูกต้องตามระเบียบของทางราชการ

### 3.2.5.4 “C A R E” ประการสุดท้ายคือ E ได้แก่

- E -Emotion หรือ อารมณ์
- Expectation หรือ ความคาดหวัง
- Extra touch หรือ สัมผัสหรือรู้สึกได้ดี
- Evaluation หรือ การประเมิน

ประการสุดท้ายก็คือ E ประกอบด้วย ต้องคอยสังเกตอารมณ์ของผู้มารับบริการและพนักงานเองก็ต้องควบคุมอารมณ์ มีการตอบสนองตามความคาดหวังและความต้องการต่าง ๆ เท่าที่จะเป็นไปได้ พยายามทำให้การบริการนั้นมีคุณค่าที่สามารถสัมผัสได้ รวมถึงจะต้องมีการประเมินเพื่อการปรับปรุงการให้บริการอย่างสม่ำเสมอ

การปฏิบัติราชการหรือการทำงานใด ๆ ก็ต้องการจิตสำนึกการ ให้บริการเช่นเดียวกัน ถ้าจะให้บริการเป็นเลิศจนก่อให้เกิดความประทับใจกับผู้ใช้บริการแล้วก็จำเป็น อย่างยิ่งที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมีจิตสำนึกในการให้บริการ เนื่องจากจิตสำนึกเป็นเรื่องเกี่ยวกับการ ใช้เหตุผล การวิเคราะห์และการแสดงออก จิตสำนึกต่อประชาชนในลักษณะของจิตสาธารณะ (Public Mind) จึงเป็นภารกิจที่จะต้องสร้างให้เกิดขึ้นโดยสามารถเริ่มได้จากสถาบันทางสังคมเชิงปฐม ภูมิ ได้แก่ ครอบครัว โรงเรียน อันจะเป็นสถาบันหลักในการสร้างความเข้มแข็งของจิตสาธารณะและ

จิตสำนึกในการให้บริการ อันเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การให้บริการที่เน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง (People Centered)

#### 4. ความสำคัญของการบริการภาครัฐ

เมื่อก้าวถึงภาครัฐ โดยทั่วไปแล้วจะเกี่ยวข้องกับสาธารณะหรือส่วนรวม เพราะเมื่อใดก็ตามที่มนุษย์เข้ามาอยู่รวมกันเป็นกลุ่มคน เอกชนและสังคม เพื่อให้เกิดการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข จำเป็นต้องมีการจัดองค์การขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ควบคุม การจัดการ และอำนวยความสะดวกสาธารณะหรือกิจกรรมเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมให้คนในกลุ่ม ชุมชนและสังคมนั้นอยู่เย็นเป็นสุข ความสำคัญของการบริการภาครัฐจึงเป็นไปในลักษณะ ดังต่อไปนี้

4.1 มีเป้าหมายเพื่อประชาชนโดยส่วนรวม ภาครัฐมีหน้าที่ให้บริการสาธารณะเพื่อประชาชนทั่วไป ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การศึกษา สุขภาพของประชาชน รวมทั้งต้องมีความรับผิดชอบต่อกลุ่มผลประโยชน์และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลายให้อยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข นำไปสู่การพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนต่อไป

4.2 ช่วยพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ภารกิจของภาครัฐมีความสำคัญต่อการกำหนดภาคธุรกิจเอกชนในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้ดียิ่งขึ้น อีกทั้งยังต้องช่วยพัฒนาเศรษฐกิจสู่การแข่งขันในโลกาภิวัตน์และความร่วมมือในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน เป็นตัวขับเคลื่อนเศรษฐกิจการแข่งขันด้วยเศรษฐกิจสร้างสรรค์ เศรษฐกิจฐานความรู้และเศรษฐกิจพอเพียง

4.3 ช่วยพัฒนาสังคมของประเทศ ภาครัฐมีความสำคัญต่อการสนับสนุนกำหนดพัฒนาครอบครัวชุมชนและสังคมให้มีความเข้มแข็ง เป็นชุมชนแห่งการเรียนรู้ สังคมแห่งการเรียนรู้ สังคมแห่งภูมิปัญญาและเอื้ออาทร มีไมตรีช่วยเหลือแบ่งปันกัน เป็นสังคมแห่งความอยู่เย็นเป็นสุข

4.4 ช่วยพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ ภาครัฐมีส่วนช่วยพัฒนาคนไทยให้มีความรู้และการเรียนรู้ตลอดชีวิต พัฒนาคนไทยให้มีความรู้รักในงานที่รับผิดชอบ ใ้รอบรู้ในสิ่งที่เกี่ยวข้องกับงานที่ทำ ภาครัฐจะช่วยส่งเสริมให้เกิดองค์กรแห่งการเรียนรู้และมีการจัดการความรู้ในองค์กรทุกภาคส่วน มีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีความสามารถในการทำงานมาตรฐานสูงอย่างมืออาชีพ

4.5 ช่วยพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศ ภาครัฐจะมีส่วนช่วยในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและ การควบคุม กำกับ ตรวจสอบให้มีสิ่งแวดล้อมที่ดีในชุมชนและสังคม ไม่ให้เกิดมลภาวะทั้งทางอากาศ ทางน้ำ มลพิษทางเสียง นอกจากนี้ยังมีส่วนช่วยในการรักษาธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อให้เกิดความสมดุลและยั่งยืน

4.6 ช่วยพัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศ ภาครัฐยังมีส่วนในการพัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน มีการปกครองโดยใช้หลักธรรมาภิบาล มีกฎหมายที่เป็นธรรมและยุติธรรม มีจริยธรรมในการบริหารราชการ มีความโปร่งใสตรวจสอบได้ มีความซื่อสัตย์สุจริตปราศจากการทุจริตคอร์รัปชัน รวมทั้งมีส่วนในการสร้างจิตสำนึกเพื่อส่วนรวมและจิตสาธารณะ

## การพัฒนาจิตสำนึกในการให้บริการสาธารณะ

### 1. พัฒนาตัวแบบจรรยาบรรณของข้าราชการ

จรรยาบรรณ หรือ ethics มาจากภาษากรีกว่า “ethos” ซึ่งหมายถึง อัตลักษณ์/ลักษณะ ภาพ (Character) หรือธรรมเนียม (Custom) ของชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งซึ่ง ethics หรือ ethos นี้จะมีความพ้องกับศีลธรรม (Morality) ที่มาจากรากศัพท์คือ “mos” และทั้ง Ethics และ Morality เป็นสิ่งที่สังคมเชื่อว่าอะไรผิดอะไรถูก ซึ่งจรรยาบรรณจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความคิดเกี่ยวกับสิ่งที่ควรกระทำ (Ought Though) และสิ่งที่ควรทำนี้ครอบคลุมถึงความสุขุมรอบคอบและมารยาทการเข้าสังคม อันรวมถึงกิริยามารยาท ความสุภาพและความเหมาะสมในการเข้าสังคม

#### 1.1 ความหมายของจรรยาบรรณ

ความหมายของจรรยาบรรณได้มีนักวิชาการให้ความหมายไว้มากมายหลายท่าน ทั้งชาวต่างประเทศและชาวไทย ดังตัวอย่างเช่น (อ้างใน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2545 : 2-12-2-14) จริยจรรยาบรรณ หมายถึง มาตรฐานของความประพฤติและการใช้ดุลพินิจทางศีลธรรมที่ว่า การกระทำของบุคคล/บริษัทถูกหรือผิด สมควรหรือไม่สมควร (Wright P.et al,1994 : 65)

จริยจรรยาบรรณ หมายถึง การศึกษาและวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการตัดสินใจภายในกรอบของมาตรฐานทางศีลธรรม หรือการศึกษาว่ามีพฤติกรรมอะไรบ้างที่ “ถูก” หรือ “ดี” สมควรหรือไม่สมควร เมื่อมองจากมาตรฐานจรรยาบรรณวิชาชีพ (BoveeC.l et al.)

จรรยาบรรณ หมายถึง การศึกษาอย่างเป็นระบบศาสตร์และปรัชญาที่ว่าด้วยความประพฤติ หน้าที่ ความรับผิดชอบ และดุลพินิจที่มีพื้นฐานมาจากศีลธรรมวิชาชีพ ปรัชญาส่วนตัว และเจตจำนงส่วนบุคคลและมาตรที่จะทดสอบว่า สิ่งที่เราคิด พูด และทำ มีจรรยาบรรณศีลธรรมหรือไม่ ก็คือ

- สิ่งที่เราคิด พูด และทำนั้น เป็นความจริงหรือไม่
- สิ่งที่เราคิด พูด และทำนั้น ยุติธรรมกับผู้เกี่ยวข้องหรือไม่
- สิ่งที่เราคิด พูด และทำนั้นช่วยให้ชื่อเสียงและสร้างมิตรภาพให้เกิดขึ้นกับบริษัท

หรือไม่

- สิ่งที่เราคิด พูด และทำนั้น จะเป็นประโยชน์แก่บุคคลที่เกี่ยวข้องหรือไม่

(Keeling.B.l.andKallans N.F. 1996 : 175-176)

จริยจรรยาบรรณหมายถึง ชุดของความเชื่อทั่วไป กฎเกณฑ์ความประพฤติเชิงปทัสสถานหรือมาตรฐานแห่งความประพฤติที่คอยควบคุมจิตใจของบุคคล ว่าตนควรกระทำอะไรในส่วนที่เกี่ยวกับความดี สิทธิ หรือหน้าที่ที่พึงมีต่อตนเอง บุคคลอื่น หรือสถาบันที่ตนสังกัด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า จรรยาบรรณ หมายถึง สิ่งที่บุคคลควรกระทำเมื่อได้ไตร่ตรองอย่างรอบคอบแล้ว แทนที่จะเป็นตนจะทำอะไรตามความพอใจ (Ethics in Government: A Resources Portfolio for Kong Kong University : T1)

#### 1.2 จรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน

จรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือนของไทยเพิ่งจะกำหนดเป็นลายลักษณ์อักษร เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 มาตรา 91 บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องถือและปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของทางราชการ และจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือนตามข้อบังคับที่ ก.พ. กำหนด” ก.พ. จึงจัดทำประมวลความประพฤติของข้าราชการพลเรือนขึ้นเรียนว่า ข้อบังคับที่ ก.พ. ว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2537 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ วันที่ 9 มีนาคม พ.ศ.2537

### 1.2.1 ความหมายของจรรยาบรรณข้าราชการพลเรือน

จรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน หมายถึง ประมวลความประพฤติของผู้ประกอบวิชาชีพราชการกำหนดขึ้นเพื่อรักษาไว้ซึ่งศักดิ์ศรี ละส่งเสริมชื่อเสียงเกียรติคุณ เกียรติฐานะของข้าราชการพลเรือน ซึ่งจะมีผลให้ข้าราชการพลเรือนอยู่ในกรอบของจรรยาวิชาชีพ ย่อมเป็นที่เลื่อมใส ศรัทธา และยกย่องของบุคคลทั่วไป

### 1.2.2 วัตถุประสงค์ของจรรยาบรรณข้าราชการพลเรือน

การกำหนดให้ข้าราชการพลเรือนมีจรรยาบรรณมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 4 ประการด้วยกัน คือ

1) **ให้ข้าราชการมีความประพฤติที่ดี** ข้าราชการมีหน้าที่ในการบริการประชาชนเพื่อให้เกิดความพึงพอใจและประทับใจ การที่ข้าราชการมีความประพฤติที่ดีต่อก็จะส่งผลต่อประชาชนและประเทศชาติในที่สุด อันจะช่วยให้ประเทศมั่นคงและประชาชนมั่งคั่ง แต่ถ้าข้าราชการมีความประพฤติที่เสื่อมเสีย เช่น การรับสินบน การแต่งกายไม่สุภาพ เป็นต้น ก็ส่งผลกระทบต่อประชาชนเช่นกัน พฤติกรรมเหล่านี้เกิดขึ้นมาได้และจะส่งผลดีหรือไม่ตัวแปรอิสระหรือแปรเหตุที่สำคัญคือจรรยาบรรณ ซึ่งจรรยาบรรณช่วยขัดเกลาและถ่วงดุลให้ข้าราชการมีพฤติกรรมที่ดีและเหมาะสม สัมกับเป็นข้าราชการในพระองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

2) **ให้ข้าราชการมีความสำนึกในหน้าที่ราชการ** แต่ละกรมหรือส่วนราชการก็มีหน้าที่แตกต่างกันไปในรายละเอียดตามภารกิจของแต่ละส่วนราชการ เช่น ข้าราชการตำรวจมีหน้าที่บำบัดทุกข์บำรุงสุขประชาชน ครูและอาจารย์มีหน้าที่สั่งสอนอบรมให้นักเรียนนักศึกษาเป็นคนดีมีความรู้ความสามารถนายแพทย์มีหน้าที่วินิจฉัยและรักษาคนป่วย

3) **ให้ข้าราชการสามารถประสานงานกับทุกฝ่าย** การปฏิบัติราชการมักจะมีเรื่องเกี่ยวข้องและเกี่ยวข้องกับข้าราชการด้วยกันเองไม่มากก็น้อย การทำงานที่สอดคล้องกันจึงเป็นสิ่งสำคัญระหว่างข้าราชการต่าง ๆ เพราะถ้าหากเกิดความผิดพลาดขึ้นย่อมไม่เป็นผลดีต่อส่วนรวม ในการประสานงานนั้น ข้าราชการจะต้องมีความเห็นอกเห็นใจ มีความสุภาพ และมีเทคนิคในการเจรจาต่อรองที่ดี ถ้าหากเกิดการไม่ประสานงานการแล้ว นอกจากจะเกิดความขัดแย้งระหว่างข้าราชการด้วยกันเองแล้ว ยังเกิดผลเสียต่อประชาชนและประเทศชาติอีกด้วย การประสานงานที่มีประสิทธิผลจะทำให้เกิดความเข้าใจซึ่งกันและกัน สามารถแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและความความรู้ต่าง ๆ จึงทำให้สามารถจัดการความรู้ (Knowledge Management) ที่มีอยู่ประโยชน์สุขของประชาชนต่อไป

4) **ให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น** เป้าหมายในการปฏิบัติราชการก็คือประสิทธิภาพและประสิทธิผล กล่าวคือในการทำงานย่อมต้องการให้เกิดผลงานที่มากที่สุดและเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุดนั่นก็คือประสิทธิภาพ แต่ในหลายกรณีเป็นภารกิจที่รัฐบาลจะต้องทำการผลิตอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้ เช่น เป็นสินค้าสาธารณะ (Public



Goods) ถ้าหากให้ธุรกิจเป็นผู้ผลิตแล้วอาจจะส่งผลเสียต่อส่วนรวม ทำให้ประชาชนบางคนสามารถใช้บริการได้ ในขณะที่บางคนไม่สามารถใช้บริการได้เนื่องจากไม่มีรายได้เพียงพอหรืออยู่ห่างไกลเกินที่จะสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะเหล่านั้นได้ จึงอาจจะวัดจากการประสิทธิผลโดยพิจารณาจากเป้าหมายกับผลงานที่เกิดขึ้นจริง

### 1.2.3 ความสำคัญของจรรยาบรรณข้าราชการพลเรือน

เป้าหมายในการปฏิบัติราชการก็คือปฏิบัติงานราชการเพราะจะช่วยเป็นเครื่องชี้แนะและกระตุ้นเตือนข้าราชการให้ประพฤติในสิ่งที่ดีงาม จรรยาบรรณมีความสำคัญ ดังนี้

1) เป็นแนวทางความประพฤติที่ดีของข้าราชการพลเรือนในจรรยาบรรณข้าราชการพลเรือนมีการกำหนดแนวทางเบื้องต้นในการปฏิบัติราชการว่าควรมีพฤติกรรมกรรมอย่างไรให้ถูกต้องเหมาะสมกับความคาดหวังของคนโดยทั่วไปโดยเฉพาะประชาชนที่จำเป็นจะต้องใช้บริการจากข้าราชการ ข้าราชการต้องมีพฤติกรรมที่เหมาะสมและสอดคล้องกับจรรยาบรรณในแต่ละวิชาชีพ เพื่อรักษาชื่อเสียงในแต่ละวิชาชีพให้ดำรงอยู่ต่อไป

2) เป็นหลักประกันความมีเกียรติและศักดิ์ศรีในวิชาชีพ เมื่อข้าราชการปฏิบัติตนได้อย่างถูกต้องและเหมาะสมแล้ว ก็จะช่วยทำให้อาชีพข้าราชการมีเกียรติและศักดิ์ศรี ไม่ถูกดูถูกจากประชาชนว่าข้าราชการทำตัวเหมือนปลิงที่คอยดูดเลือด ทั้งที่ข้าราชการทั้งหลายมีเงินเดือนจากภาษีประชาชนและผู้เสียภาษีประชาชนก็คือนายจ้างนั่นเอง ข้าราชการก็น่าจะต้องคอยดูแลและเอาใจใส่ในนายจ้างและเกียรติและศักดิ์ศรีนั้นนับวันข้าราชการจะให้ความสำคัญลดน้อยลงเป็นอันดับน่าจะมีสาเหตุจากการที่ประชาชนให้ความสำคัญกับกระแสวัตถุนิยมโดยเฉพาะอิทธิพลด้านเงินตราที่หลายครอบงำและให้ความสำคัญกับเรื่องเงินตรา ซึ่งเป็นประเด็นที่เป็นปัญหาของประเทศไทยทุกวันนี้ตลอดไปในอนาคต

3) ข้าราชการผู้ประพฤติในกรอบของจรรยาบรรณเป็นที่เลื่อมใส ศรัทธา และยกย่องของบุคคลทั่วไป ข้าราชการมีหน้าที่ในการนำนโยบายของรัฐบาลมาปฏิบัติให้เกิดผล ซึ่งอาจจะต้องมีการกำหนดกฎระเบียบหรือกฎหมาย เพื่อบังคับใช้ให้สังคมประชาชนอยู่ร่วมกันด้วยความสงบสุขปลอดภัย ถ้าหากประชาชนขาดความเลื่อมใสในระบอบศรัทธากับข้าราชการแล้ว การบังคับใช้กฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ แม้ว่าจะดีสักเพียงใดก็ตาม ก็อาจจะไม่บังเกิดผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงจำเป็นที่ต้องการในการปฏิบัติงานหรือจรรยาบรรณให้ข้าราชการตระหนักและปฏิบัติตาม เพื่อให้การปฏิบัติราชการสำเร็จลุล่วงสมตามเจตนารมณ์ของการบริการประชาชน

### 1.2.4 ประโยชน์ของจรรยาบรรณข้าราชการพลเรือน

ในทุกองค์กรมักจะมีการกำหนดจรรยาบรรณไว้เพื่อเป็นกรอบหรือแนวทางในการปฏิบัติงาน ซึ่งจรรยาบรรณมีประโยชน์หลายประการด้วยกัน คือ

1) ป้องกันและขจัดปัญหาใด ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต เพราะความไม่มีระเบียบวินัยหรือจรรยาบรรณ

ในการปฏิบัติราชการนั้นเกี่ยวข้องกับคนส่วนมากนั้นคือประชาชน ถ้าหากเกิดปัญหาขึ้นจะส่งผลกระทบต่อวงกว้างซึ่งจะส่งผลเสียหายอย่างใหญ่หลวง โดยเฉพาะอาชีพบางอาชีพ เช่น ข้าราชการตำรวจ นักปกครอง ครูอาจารย์ นายแพทย์ เป็นต้น มักจะเป็นที่สนใจของประชาชนและสื่อมวลชน เมื่อข้าราชการกลุ่มดังกล่าวปฏิบัติงานผิดพลาดไม่สอดคล้องกับ

จรรยาบรรณ เช่น ข้าราชการตำรวจเรียกร้องเงินทองจากประชาชน ครูอาจารย์ดื่มสุราในขณะที่ทำการสอน เป็นต้น พฤติกรรมดังกล่าวก็จะส่งผลเสียหลายอย่างมากต่อส่วนราชการและประชาชนในที่สุด

**2) ทำให้เกิดความผาสุกในหมู่คณะและองค์กร** เมื่อข้าราชการปฏิบัติตามกรอบของจรรยาบรรณตามที่กำหนดแล้วย่อมจะส่งผลดีต่อภาพลักษณ์ของหน่วยงาน ข้าราชการก็จะอยู่ร่วมกันด้วยความสบายใจผาสุกข้าราชการแต่ละหน่วยงานประพฤติตนตามกรอบที่กำหนด เช่น การเคารพผู้บังคับบัญชา การช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกัน มีความรักความภักดีสามัคคี เป็นต้น ในหน่วยงานใดที่มีบรรยากาศของความไว้วางใจการเห็นอกเห็นใจ ความรักความสามัคคี และอื่น ๆ ข้าราชการก็ปฏิบัติงานอย่างมีความสุข ซึ่งเมื่อข้าราชการมีความสุขแล้วผลงานที่เกิดขึ้นกับประชาชนย่อมจะส่งผลดีตามไปด้วย

**3) ประชาชนได้รับประโยชน์จากราชการมากขึ้น** ผลลัพธ์สุดท้ายของการปฏิบัติข้าราชการก็คือประชาชนมีความเป็นอยู่ที่สะดวกสบายและปลอดภัย เมื่อประชาชนมีความมั่นคงแล้ว (Human Security) นั่นคือประเทศชาติก็จะมั่นคงต่อไป ข้าราชการพลเรือนจะมีส่วนช่วยอย่างมากต่อความผาสุกของประเทศ เพราะถ้าประเทศใดประชาชนมีความผาสุกแล้ว ก็ไม่น่ายินดีให้ความร่วมมือทางเข้ามาในโอกาสต่าง ๆ เช่น การเสียภาษี การเลือกตั้ง การร่วมมือในโครงการต่าง ๆ เป็นต้น

**4) ผู้ประพฤติตามจรรยาบรรณจะประสบความสำเร็จและเจริญก้าวหน้าทั้งในหน้าที่ราชการและส่วนตัว**

ดัชนีชี้วัดความก้าวหน้าของอาชีพราชการอยู่ประการหนึ่งก็คือ การปฏิบัติตามจรรยาบรรณข้าราชการพลเรือนเมื่อข้าราชการผู้ใดสามารถปฏิบัติตามจรรยาบรรณอยู่เสมอไม่มีมลทินต่างพร้อย ข้าราชการผู้นั้นก็จะมีโอกาสก้าวหน้าและมีชื่อเสียงจนเป็นที่ยอมรับ โอกาสแห่งความสำเร็จในหน้าที่การงานย่อมก็สูงตามไปด้วย เพราะจรรยาบรรณจะเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมที่เหมาะสมและสอดคล้องกับความเป็นข้าราชการมืออาชีพต่อไปในอนาคต

### 1.2.5 ประเภทของจรรยาบรรณข้าราชการพลเรือน

แนวทางการศึกษาและทำความเข้าใจมีหลายวิธีด้วยกัน วิธีการหนึ่งก็คือใช้การจัดกลุ่มหรือแยกประเภทซึ่งจะช่วยในการศึกษาและจดจำ สำหรับจรรยาบรรณข้าราชการพลเรือนตามข้อบังคับ ก.พ.ว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2537 สามารถจำแนกได้เป็น 4 ประเภทด้วยกัน คือ

#### 1.2.5.1 จรรยาบรรณต่อตนเอง

จรรยาบรรณต่อตนเองสำหรับข้าราชการพลเรือนถือว่าเป็นแก่นกลางของปฏิบัติหน้าที่ราชการเพราะการมีจรรยาบรรณนั้นก็คือ เริ่มที่ตนเองหรือตัวบุคคล อันจะส่งผลต่อจรรยาบรรณในระดับที่สูงขึ้นต่อไป สำหรับจรรยาบรรณต่อตนเองนี้มี 3 ประกอบด้วยกัน ได้แก่

**1) การประพฤติตน** ซึ่งจะต้องมีศีลธรรมอันดีและประพฤติตนเหมาะสมกับการเป็นข้าราชการ โดยในจรรยาบรรณข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้ว่า

ข้อ 1. ข้าราชการพลเรือนพึงเป็นผู้มีศีลธรรมอันดีและประพฤติตนให้เหมาะสมกับการเป็นข้าราชการ

**2) ความซื่อสัตย์** ถือว่าเป็นจรรยาบรรณที่ทุกวิชาชีพพึงปรารถนา ให้พลังงานมีความซื่อสัตย์ ไม่แสวงหาผลประโยชน์หรือการกระทำใดที่ทำให้งานเสียหาย จึงกำหนดจรรยาบรรณเรื่องนี้ในข้อ 2 คือ

ข้อ 2. ข้าราชการพลเรือนพึงใช้วิชาชีพในการปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ และไม่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบในกรณีที่วิชาชีพใดมีจรรยาวิชาชีพกำหนดไว้ ก็พึงปฏิบัติตามจรรยาวิชาชีพนั้นด้วย

**3) ทักษะที่ดี** ทักษะดีนั้นเป็นเรื่องพื้นฐานหรือก่อให้เกิดพฤติกรรม ดังนั้นถ้าข้าราชการผู้ใดมีทักษะที่ดีทั้งต่องาน ต่อบุคคลและต่อองค์การ การปฏิบัติงานก็น่าจะมีประสิทธิผล ซึ่งจรรยาบรรณเกี่ยวกับเรื่องนี้กำหนดไว้ในข้อ 3 ได้แก่

ข้อ 3. ข้าราชการพึงมีทักษะที่ดี และพัฒนาตนเองให้มีคุณธรรม จริยธรรม รวมทั้งเพิ่มพูนความรู้ความสามารถ และทักษะในการทำงาน เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ราชการมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลยิ่งขึ้น

#### 1.2.5.2 จรรยาบรรณต่อหน่วยงาน

จรรยาบรรณต่อหน่วยงานก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่จะต้องให้ความสนใจต่อเนื่องจากจรรยาบรรณต่อตนเอง ซึ่งข้าราชการพลเรือนจำเป็นจะต้องมีจรรยาบรรณต่อหน่วยงานในประเด็นย่อย ๆ ดังนี้

**1) ด้านจิตใจที่มีต่อราชการ** กล่าวคือ ข้าราชการจะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริต เสมอภาค ปราศจากอคติ ซึ่งในเรื่องนี้ได้กำหนดจรรยาบรรณไว้อย่างชัดเจนในข้อที่ 4 ว่า

ข้อที่ 4. ข้าราชการพลเรือนพึงปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความสุจริต เสมอภาคและปราศจากอคติ

**2) ด้านสมรรถนะ** ข้าราชการจะต้องปฏิบัติงานเต็มกำลังความสามารถอันจะทำให้เกิดผลดีต่อระบบราชการ โดยกำหนดไว้ในข้อ 5 เกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า

ข้อ 5. ข้าราชการพลเรือนพึงปฏิบัติหน้าที่ราชการอย่างเต็มกำลังความสามารถ รอบคอบ รวดเร็ว ชยัน หมั่นเพียร ถูกต้อง สมเหตุสมผล โดยคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการและประชาชนเป็นสำคัญ

**3) ด้านการทุ่มเทเกี่ยวกับเวลา** ซึ่งราชการจะต้องทุ่มเทให้กับงานราชการอย่างเต็มที่ ควรตรงต่อเวลา ดังปรากฏอยู่ในข้อ 6 ว่า

ข้อ 6. ข้าราชการพลเรือนพึงปฏิบัติตนเป็นผู้ตรงต่อเวลา และใช้เวลาราชการให้เป็นประโยชน์ต่อทางราชการอย่างเต็มที่

**4) ด้านทรัพย์สินของทางราชการ** เนื่องจากทรัพย์สินของราชการเกี่ยวเนื่องกับภาษีที่ประชาชนเสียสละให้กับประเทศชาติ การดูแลและการใช้ทรัพย์สินจึงเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ข้าราชการจะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบประเด็นนี้ปรากฏอยู่ในข้อ 7 ดังนี้

ข้อ 7. ข้าราชการพลเรือนพึงดูแลรักษาและใช้ทรัพย์สินของทางราชการอย่างประหยัด คุ่มค่า โดยระมัดระวังมิให้เสียหายหรือสิ้นเปลืองเยี่ยงวิญญูชนจะพึงปฏิบัติต่อทรัพย์สินของตนเอง

### 1.2.5.3 จรรยาบรรณต่อผู้บังคับบัญชา ผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชา และผู้ร่วมงาน

จรรยาบรรณที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือจรรยาบรรณที่มีต่อผู้บังคับบัญชา ผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาและผู้ร่วมงาน เพราะข้าราชการพลเรือนแต่ละคนไม่สามารถปฏิบัติงานได้ด้วยตนเองตามลำพังและไม่ได้อยู่ในสุญญากาศดังนั้นข้าราชการแต่ละคนจะต้องมีความเกี่ยวข้องและประสานสัมพันธ์กับผู้อื่น ซึ่งจรรยาบรรณในมิตินี้ ได้แก่

1) **ด้านความรับผิดชอบในหน้าที่** ซึ่งข้าราชการจะต้องให้ความร่วมมือช่วยเหลือและผลักดันให้งานราชการประสบผลสำเร็จ โดยได้กำหนดจรรยาบรรณเรื่องนี้ไว้ในข้อที่ 8 ดังนี้

ข้อ 8 ข้าราชการพลเรือนพึงมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน การให้ความร่วมมือช่วยเหลือกลุ่มงานของตนทั้งในด้านการให้ความคิดเห็น การช่วยทำงาน และการแก้ปัญหาาร่วมกัน รวมทั้งการเสนอแนะในสิ่งที่เห็นว่ามีประโยชน์ต่อการพัฒนางานในความรับผิดชอบด้วย

2) **การดูแลเอาใจใส่ผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชา** ข้าราชการที่มีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาจะต้องดูแลเอาใจใส่ผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาให้เกิดขวัญกำลังใจที่ดี เพื่อการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในข้อ 9 ได้กำหนดจรรยาบรรณสำหรับผู้บังคับบัญชาไว้ดังนี้

ข้อ 9. ข้าราชการพลเรือนซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาพึงดูแลเอาใจใส่ผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชา ทั้งในด้านการปฏิบัติงาน ขวัญ กำลังใจ สวัสดิการ และยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชา ตลอดจนปกครองผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาด้วยหลักการและเหตุผลที่ถูกต้องตามทำนองคลองธรรม

3) **ด้านการร่วมแรงร่วมใจในการทำงาน** ข้าราชการจะต้องช่วยเหลือและส่งเสริมให้เกิดความสามัคคีในการทำงาน เกิดความร่วมแรงในการปฏิบัติราชการ โดยจรรยาบรรณในข้อ 10 ได้กำหนดไว้ดังนี้

ข้อ 10. ข้าราชการพลเรือนช่วยเหลือเกื้อกูลกันในทางที่ชอบ ร่วมทั้งส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดความสามัคคีร่วมแรงร่วมใจในบรรดาผู้ร่วมงานในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนร่วม

4) **ด้านมนุษยสัมพันธ์** ดังกล่าวแล้วว่าข้าราชการจะต้องทำงานร่วมกับผู้อื่น จึงต้องมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีกับทุกคนทุกระดับ เพื่อสร้างผลงานที่ประทับใจกับประชาชน ในข้อ 11 ได้กำหนดเรื่องนี้ไว้ดังนี้

ข้อ 11. ข้าราชการพลเรือนพึงปฏิบัติต่อผู้ร่วมงานตลอดจนผู้เกี่ยวข้องด้วยความสุภาพ มีน้ำใจและมีมนุษยสัมพันธ์อันดี

5) **ด้านผลงาน** เพื่อมิให้เกิดความขัดแย้งจนอาจจะเป็นปัญหา กลายเป็นปัญหาที่ยากต่อการแก้ไขข้าราชการจึงต้องไม่นำผลงานของผู้อื่นมาเป็นผลงานของตนเอง ซึ่งเรื่องนี้ได้กำหนดไว้ในข้อ 12 ดังนี้

ข้อ 12. ข้าราชการพลเรือนพึงละเว้นจากการนำผลงานผู้อื่นมาเป็นของตนเอง

#### 1.2.5.4 จรรยาบรรณต่อประชาชนและสังคม

ในระดับมหภาคนั้น ข้าราชการจำเป็นที่จะต้องมีการจรรยาบรรณต่อประชาชนและสังคม เพราะประชาชนและสังคมจะเป็นผลลัพธ์ (Outcomes) ที่ได้รับการปฏิบัติ ข้าราชการ ดังนั้นจรรยาบรรณในมิตินี้จึงมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าใน 3 มิติแรก

1) **ด้านการให้บริการประชาชน** เนื่องจากงานราชการ ข้าราชการจึงมีหน้าที่ให้บริการประชาชนให้เกิดความประทับใจจึงต้องอาศัยแนวทางต่าง ๆ ดังปรากฏในข้อ 13. ดังนี้

ข้อ 13 ข้าราชการพลเรือนพึงให้บริการประชาชนอย่างเต็มกำลังความสามารถด้วยความเป็นธรรมเอื้อเฟื้อ มีน้ำใจ และใช้กิริยาจาที่สุภาพอ่อนโยน เมื่อเห็นว่าเรื่องใดที่ไม่สามารถปฏิบัติได้หรือไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนจะต้องปฏิบัติ ควรชี้แจงเหตุผลหรือแนะนำให้ติดต่อหน่วยงานหรือบุคคลซึ่งตนทราบว่ามีความเกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ ต่อไป

2) **ด้านการกระทำตนให้เป็นที่น่าเชื่อถือ** เนื่องจากถ้าขาดความน่าเชื่อถือต่อบุคคลหรือข้าราชการแล้วก็จะส่งผลต่อข้าราชการโดยส่วนรวมด้วยกัน จรรยาบรรณในเรื่องนี้ได้กำหนดไว้ในข้อ 14 ดังนี้

ข้อ 14 ข้าราชการพึงปฏิบัติตนให้เป็นที่น่าเชื่อถือต่อบุคคลทั่วไป

3) **ด้านการรับทรัพย์สินราชการ** ทำให้ข้าราชการเนื่องจากการรับทรัพย์สินของข้าราชการเสียหาย ในขณะที่ข้าราชการก็ได้รับเงินเดือนและค่าตอบแทนอื่นจากรัฐเพื่อมิให้เกิดปัญหา เช่น การคอร์รัปชัน การเล่นพรรคเล่นพวก เป็นต้น ในข้อที่ 15 ได้ระบุเรื่องการรับทรัพย์สินไว้น่าสนใจดังนี้

ข้อ 15 ข้าราชการพลเรือนพึงละเว้นการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ซึ่งมีมูลค่าเกินปกติวิสัยที่วิญญูชนจะให้แก่กันโดยเสน่หา จากผู้มาติดต่อราชการหรือผู้ซึ่งอาจได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ราชการนั้น หากได้รับไว้และทราบภายหลังว่าทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่ได้รับมีมูลค่าเกินปกติวิสัย ก็ให้รายงานผู้บังคับบัญชาทราบโดยเร็วเพื่อดำเนินการตามสมควรแก่กรณี

## 2. การพัฒนาจิตสำนึกโดยการเสริมสร้างค่านิยมที่เหมาะสม

สำหรับภาคราชการไทย หลักการเสริมสร้างการพัฒนาจริยธรรมของของนักบริหารรวมทั้งข้าราชการในการจูงใจให้การปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพ ปรากฏในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 (ราชกิจจานุเบกษา, 2559 : 27, 32) คือ

“มาตรา 73 ผู้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตนต่อผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างมีคุณธรรมและเที่ยงธรรม และเสริมสร้างแรงจูงใจให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาดำรงตนเป็นข้าราชการที่ดี”

“มาตรา 87 ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่เสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีวินัยและป้องกันมิให้ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำความผิดวินัย ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด”

สำนักงานข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ยังได้จัดทำประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนตามเงื่อนไขมาตรา 279 และ 280 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 และคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ เมื่อวันที่ 16 กันยายน พ.ศ.2552 เพื่อให้ประกาศใช้อย่างเป็นทางการ

สาระสำคัญคือการกำหนดให้มีค่านิยมหลักของมาตรฐานจริยธรรม 9 ประการ คือ (เสนีย์ คำสุข, 2555 : 37-38)

1. การยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรม
2. การมีจิตสำนึกที่ดี ซื่อสัตย์ สุจริต และรับผิดชอบ
3. การยึดถือประโยชน์ของประเทศชาติเหนือประโยชน์ส่วนตนและไม่มีผลประโยชน์

ทับซ้อน

4. การยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้องเป็นธรรมและถูกกฎหมาย
5. การให้บริการประชาชนด้วยความรวดเร็ว มีอัธยาศัยและไม่เลือกปฏิบัติ
6. การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างครบถ้วน ถูกต้องและไม่บิดเบือนข้อเท็จจริง
7. การมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงานรักษามาตรฐาน มีคุณภาพ โปร่งใสและตรวจสอบได้
8. การยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
9. การยึดมั่นในวิชาชีพขององค์การ

นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ.2562 ที่ได้ระบุไว้ในมาตรา 5 มาตรฐานทางจริยธรรม คือหลักเกณฑ์การประพฤติปฏิบัติอย่างมีคุณธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องประกอบด้วย

1. ยึดมั่นในสถาบันหลักของประเทศ อันได้แก่ ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
2. ซื่อสัตย์ สุจริต มีจิตสำนึกที่ดีและมีความรับผิดชอบต่อหน้าที่
3. กล้าตัดสินใจและกระทำในสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม
4. คิดถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัวและมีจิตสาธารณะ
5. มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน
6. ปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ
7. ดำรงตนเป็นแบบอย่างที่ดีและรักษาภาพลักษณ์ของทางราชการ

มาตรฐานทางจริยธรรมตามวรรคหนึ่ง ให้ใช้เป็นหลักสำคัญในการจัดทำประมวลจริยธรรมของหน่วยงานของรัฐ ที่จะกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติตนของเจ้าหน้าที่รัฐเกี่ยวกับสภาพคุณงามความดีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องยึดถือสำหรับการปฏิบัติงาน การตัดสินใจถูกผิด การปฏิบัติหน้าที่ควรกระทำหรือไม่ควรกระทำ ตลอดจนการดำรงตนในการกระทำความดีและละเว้นความชั่ว

ค่านิยมและมาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าวมา นับได้ว่าเป็นหลักที่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องนำมาปฏิบัติด้วยตนเองเพื่อเสริมสร้างให้เป็นข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่น่าเคารพนับถือ เป็นแบบอย่างอันดีงามแก่ประชาชนทั่วไป นอกจากนี้ผู้บริหารในหน่วยงานยังต้องมีบทบาทในการส่งเสริมให้ผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงานได้ประพฤติปฏิบัติเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพการทำงานและสร้างภาพลักษณ์ที่ดีในสายตาประชาชนอีกด้วย

### 3. การพัฒนาจิตสำนึกสาธารณะโดยใช้หลักจริยธรรม

คุณธรรมจริยธรรมเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปลูกฝังและพัฒนาให้เกิดแก่ประชาชนโดยทั่วไป ซึ่งเป็นภาระที่สำคัญที่นักบริหารองค์การทั้งหลายต้องดำเนินการให้เกิดขึ้นอย่าง

เป็นรูปธรรมอันถือได้ว่าเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิต ซึ่งพระมหาอาจารย์พงษ์ คำตัน (2554 : 33-34) ได้สรุปจากพระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต) (2539 : 244-245) ที่ได้อธิบายถึงการพัฒนามนุษย์ไว้ว่า จะต้องพัฒนาให้ครบทั้ง 3 ด้าน คือ พฤติกรรม จิตใจ และปัญญา ทั้ง 3 ด้านเป็นการดำเนินชีวิตที่มีความสัมพันธ์อันดีกันเป็นปัจจัยส่งผลต่อกันและต้องพัฒนาไปด้วยกัน สามารถสรุปได้ดังนี้

1. พฤติกรรม สำหรับพฤติกรรมที่ดีงาม คือ พฤติกรรมทางกาย วาจา ที่แสดงออกมาภายนอก ซึ่งมีผลต่อตัวเองและผู้อื่น ตามลักษณะที่แสดงพฤติกรรมออกมา เช่น ความมีวินัย ไม่เบียดเบียน การประกอบสัมมาชีพ การรู้จักประมาณ เป็นต้นเป็นช่องทางให้จิตใจพัฒนาและช่วยให้ปัญญาเจริญงอกงาม

2. จิตใจ สำหรับจิตใจเป็นสิ่งสำคัญที่เป็นตัวชี้ว่าพฤติกรรม ต้องสร้างความศรัทธาเชื่อมั่นในการทำความดี หรือสร้างแรงจูงใจให้ทำความดี บ่มเพาะให้มีจิตใจที่ดีงามมั่นคงเข้มแข็งสามารถควบคุมอารมณ์และจิตใจของตนเองได้ในกรณีที่ต้องเผชิญกับสิ่งยั่วยุดต่าง ๆ จากภายนอก

3. ปัญญา เป็นตัวแก้ปัญหา เป็นตัวจัดปรับพฤติกรรมและจิตใจให้ลงตัวพอดี เป็นตัวนำสู่จุดหมายแห่งอิสรภาพและความสุข ต้องพัฒนาให้มีทัศนคติที่ถูกต้องในการดำเนินชีวิต ใช้วิธีคิดอย่างมีเหตุผล มีวิธีคิดแก้ปัญหาและตัดสินใจอย่างถูกต้องบนฐานของปัญญา การพัฒนาปัญญานี้ต้องควบคู่และอิงอาศัยการพัฒนาทั้งพฤติกรรมและจิตใจ

จากหลักการพัฒนาจริยธรรมดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าการพัฒนาจริยธรรมนั้นจะต้องพัฒนาให้ครบทั้ง 3 ด้าน และด้านที่สำคัญที่พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต) ได้ชี้ให้เห็นเป็นความสำคัญอย่างยิ่ง คือการฝึกฝนพัฒนาปัญญา คือความรู้ เพราะเมื่อปัญญาได้รับการพัฒนาแล้วตัวปัญญาก็จะเป็นตัวกำหนดพฤติกรรม

### 3.1 โลกบาลธรรม

โลกบาลธรรม คือ ธรรมคุ้มครองโลก ซึ่งโลกในที่นี้หมายถึงมนุษย์ หรือโลกที่เป็นแผ่นดิน (หมายรวมถึงองค์การ หน่วยงานด้วย) ทั้งนี้โลกจะไม่สับสนวุ่นวายเดือดร้อน หรือประสบปัญหาเพราะการใช้หลักโลกบาลธรรมนี้เอง หลักธรรมที่เป็นหลักให้นักบริหารได้ครองตนอยู่ในองค์การอย่างเป็นแบบอย่างที่ดีต่อผู้ใต้บังคับบัญชาคือ ธรรมคุ้มครองโลก 2 ประการ คือ (รัตนปัญญาภา, 2553 : 152)

1) หิริ คือ ความละอายแก่ใจ ละอายต่อการทำชั่ว การที่บุคคลละอายต่อการทำความชั่ว เพราะมีความละอายใจตนเอง มีความสำนึกตัวว่า เป็นสิ่งที่ไม่ควรกระทำแม้จะมีโอกาสก็ตาม บุคคลที่มีความรู้สึกภายในยังยั้งไว้ มิใช่เพราะกลัวผู้อื่นจะเห็น แต่เป็นเพราะมโนธรรมประจำใจ หากนักบริหารส่วนใหญ่หรือทั้งหมดแล้วคิดเช่นนี้ ปัญหาการทุจริต ประพฤติชั่วในวงราชการ หรือในการทำงานโดยทั่วไปจะไม่เกิดขึ้น เพราะทุกคนมีจิตสำนึกในการกระทำบาปว่าเป็นของไม่ดี

2) โอตตัปปะ คือ ความเกรงกลัวต่อการทำชั่ว การที่บุคคลเกรงกลัวต่อความชั่วไม่ยอมทำผิดทั้งต่อหน้าและลับหลังผู้อื่น เพราะกลัวความสกปรกเกิดขึ้นในใจซึ่งอาจทำให้ได้รับผลที่เสียหายในภายหลัง

หลักธรรม 2 ประการนี้ มิใช่หลักธรรมที่ใช้สำหรับสร้างความรับผิดชอบโดยตรงแต่เป็นจริยธรรมที่สนับสนุนให้บุคคลเกิดความคิดหรือสำนึกในอันที่จะไม่ทำความชั่ว ทำความผิดซึ่งเป็นการเบียดเบียนตนเองและผู้อื่น ซึ่งเป็นความรับผิดชอบต่อตนเองขั้นพื้นฐาน เพราะบุคคลผู้ฝึกฝนจิตใจให้

อายุชั่วกลัวบาปเป็นอย่างดีแล้ว ก็จะไม่ทำความชั่วความผิดทั้งต่อหน้าและลับหลังทั้งในที่ลับและที่แจ้ง เป็นธรรมสนับสนุนให้เป็นคนซื่อตรง ซื่อสัตย์มุ่งประพฤติแต่ความดี ดังนั้นหิริ โอตตปะนี้จึงเป็นเหตุให้บุคคลเกิดความรับผิดชอบโดยอ้อมประการหนึ่ง

### 3.2 สังคหัตถุธรรม

สังคหัตถุธรรม คือ คุณธรรมที่จะสร้างความสามัคคีในหน่วยงานหรือองค์การเป็นคุณธรรมที่จะช่วยให้คนรู้จักการสงเคราะห์ ช่วยเหลือกันตามฐานะและบทบาท ช่วยให้เกิดความรักใคร่สามัคคีกลมเกลียวกันในสังคม ซึ่งพระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตฺโต) (2554 : 11) ได้ให้ความหมายของหลักสังคหัตถุนี้ว่า เป็นหลักสงเคราะห์หรือหลักยึดกุมสังคม คือ ทาน ปิยวาจา อตถจริยา สมานัตตตา เป็นชุดออกสังคมที่คู่กับชุดในใจคือพรหมวิหาร 4 ธรรมประจำใจอย่างประเสริฐ ได้แก่ เมตตา กรุณา มุทิตา อุเบกขาเมื่อจับคู่กันจึงมี 4 ชุดโดยสังเคราะห์กัน คือ

1) ทาน การช่วยเหลือกันในยามเดือดร้อนไม่ว่าจะมีมากน้อยก็แบ่งปันให้ เพื่อแสดงความรักความปรารถนาดี เอื้อเพื่อโอปอัมอารี นี่คือนานด้วยเมตตา มีความทุกข์เดือดร้อน เจ็บไข้ได้ป่วยก็ไปให้เพื่อช่วยเหลือ นี่คือนาน ด้วยกรุณา เขาทำดีสร้างสรรค์ความเจริญของงามของสังคม เช่นเป็นนักประดิษฐ์ที่ดี ก็ไปให้ ให้กำลังใจส่งเสริมนี่คือนานด้วยมุทิตา

2) ปิยวาจา เมื่ออยู่กันตามปกติ ก็พูดกันด้วยความรักความปรารถนาดี พูดจาสุภาพอ่อนโยน นี่คือนานด้วยเมตตา เขามีทุกข์มีปัญหาชีวิต ก็ไปพูดปลอบโยนแนะนำบอกวิธีแก้ไขปัญหาให้กำลังใจ นี่คือนานด้วยกรุณา เขาทำความดีบำเพ็ญประโยชน์ไปทำบุญทำกุศล ก็พูดอนุโมทนา ชวนกันส่งเสริม นี่คือนานด้วยมุทิตา

3) อตถจริยา เมื่ออยู่กันตามปกติ ก็ทำประโยชน์แก่เขา ช่วยออกแรงทำนั่นทำนี่ให้ด้วยความรักความปรารถนาดี นี่คือนานด้วยเมตตา เขามีความทุกข์เดือดร้อน ตกน้ำไฟไหม้มีงานใหญ่เหลือกำลัง ต้องการเรี่ยวแรงกำลังช่วยเหลือ ก็ไปช่วยให้เขาพ้นทุกข์พ้นปัญหา ด้วยเรี่ยวแรงกำลังกาย หรือกำลังความสามารถ นี่คือนานด้วยกรุณา เขาทำความดีหรือบำเพ็ญประโยชน์กัน เช่นมีงานวัด ก็มาช่วยจัดเตรียมงานต่าง ๆ ส่งเสริมการทำมาดี นี่คือนานด้วยมุทิตา

4) สมานัตตตา ความมีตนเสมอ ก็หมายความว่า เสมอภาคกันมีความเป็นธรรม มีความเป็นธรรม เทียงธรรม ก็เข้าซ้ออุเบกขา อุเบกขาก็ออกมาที่สมานัตตตา ซึ่งแสดงออกในแง่ต่าง ๆ มีตนเสมอกัน ไม่เลือกที่รักมักที่ชัง ไม่ดูถูกดูหมิ่นกัน ไม่เอาไรต์เอาเปรียบกัน มีความเป็นธรรมแล้วก็ทำตนให้เสมอสมานเข้ากันได้ จะเห็นว่าถ้าปฏิบัติตามหลักธรรมชุดสังคหัตถุนี้ ก็จะสร้างความสุขขึ้นได้ในสังคม และเวลาเราปฏิบัติธรรมเพื่อสังคมเหล่านี้ก็คือการปฏิบัติธรรมของนักบริหารนั่นเอง

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า สังคหัตถุคือธรรมเป็นเครื่องยึดเหนี่ยวจิตใจบุคคลและประสานหมู่ชนไว้ในความสามัคคี นักบริหารต้องยึดหลักนี้ เพื่อจะได้ใช้เป็นเครื่องยึดเหนี่ยวใจคนไว้ได้ ก่อให้เกิดความเคารพ ความรัก ความนับถือต่อกัน เป็นความงดงามในความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน อันจะทำให้เกิดความร่วมมือร่วมใจกันในการได้และเหมือนกับยานพาหนะที่จะนำไปสู่ความสุขความเจริญ

### 3.3 พรหมวิหาร 4

พรหมวิหาร 4 คือ ธรรมชั้นพรหมและถือว่าเป็นธรรมสำหรับนักปกครอง โดยเฉพาะคนในระดับหัวหน้าหรือระดับบริหาร ด้วยบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้



ให้บริการสาธารณะในทุกองค์การย่อมเป็นที่เข้าใจโดยทั่วไปว่า เจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายควรจะต้องเป็นบุคคลที่ควรเคารพและนับถือ สามารถเป็นที่พึ่งของผู้ร่วมงาน รวมทั้งยังควรเป็นที่นับถือของบุคคลทั่วไป การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีคุณลักษณะเป็นที่เลื่อมใสดังกล่าว เป็นผลจากการสร้างสมคุณความดีให้เป็นที่ประจักษ์ ซึ่งบางครั้งเรามักจะเรียกว่า “บารมี” การสร้างบารมีอย่างหนึ่งก็คือ การที่ผู้ให้บริการสาธารณะดำรงตนอยู่ในพรหมวิหาร 4 อันได้แก่ (พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต), 2549 : 43-45)

1) เมตตา คือ ความรัก ความหวังดี หรือความคิดปรารถนาที่จะให้ผู้อื่นเป็นสุข ผู้ให้บริการสาธารณะที่ดีจะต้องให้ทั้งความรักและความหวังดีต่อประชาชนผู้มาใช้บริการ ไม่เลือกที่รักมักที่ชัง ทุกคนได้รับความเป็นธรรมและมีความเสมอภาคกัน มีคำเปรียบเปรยกล่าวว่า “มีทุกข์ร่วมทุกข์ มีสุขร่วมสุข” จะทำให้ทุกคนรักและสามัคคีเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ผู้ให้บริการสาธารณะจะต้องแสดงความเมตตาต่อทุกคนอย่างเสมอต้นเสมอปลาย

2) กรุณา คือ ความสงสาร ความคิดปรารถนาจะให้ผู้อื่นพ้นทุกข์ ผู้ให้บริการสาธารณะที่ดีจะต้องมีความสงสารและเห็นใจประชาชนเมื่อมีปัญหา ควรให้ความสนใจ มีความกระตือรือร้นที่จะแก้ปัญหาข้อข้องใจ เมื่อประชาชนมาใช้บริการก็เต็มใจในการให้บริการ

3) มุทิตา คือ ความเบิกบานพลอยยินดีด้วยเมื่อผู้อื่นได้ดี ไม่คิดอิจฉาริษยาหรือมีอคติต่อประชาชนผู้มาใช้บริการให้บริการโดยไม่แบ่งแยกในเรื่องสถานะ การศึกษา หรืออาชีพ ให้บริการด้วยความยินดีและมีไมตรีจิต

4) อุเบกขา คือ ความมีใจเป็นกลาง ให้บริการโดยเสมอภาค และมีความยุติธรรม ไม่เลือกบริการเพราะเห็นแก่ประโยชน์ที่ไม่พึงได้รับ ไม่ทำลายด้วยคำพูดหรือการแสดงออก อันก่อให้เกิดความไม่พอใจแก่ผู้มาใช้บริการ

### 3.5 ทศพิธราชธรรม

ทศพิธราชธรรมเป็นธรรมสำหรับพระเจ้าแผ่นดินหรือราชาผู้ปกครองประเทศ อย่างไรก็ตามหลักธรรมในข้อนี้ สามารถนำมาอนุโลมและประยุกต์ใช้กับนักบริหารองค์การหรือผู้นำทุกระดับ เพื่อให้เกิดกิจการงานที่ดี มีความเป็นธรรม มีความเจริญก้าวหน้า และเกิดความสวัสดิ์ในสังคม เพราะมีผู้ปกครองที่ทรงคุณธรรมจริยธรรมนั่นเอง ทศพิธราชธรรมมี 10 ประการโดยพระพรหมคุณาภรณ์ (ปอ.ปยุตฺโต, 2546 : 41-43) ได้อธิบายไว้ดังนี้

1) ทานให้ปันช่วยประชา คือ บำเพ็ญตนเป็นผู้ให้โดยมุ่งปกครองหรือทำงานเพื่อให้เขาได้ไม่ใช่เพื่อจะเอาจากเขา เอาใจใส่อำนวยความสะดวกความสงเคราะห์ให้อ่อนโยนแก่ราษฎรได้รับประโยชน์สุข ความสะดวกปลอดภัย ตลอดจนให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เดือดร้อน ประสบทุกข์และให้ความสนับสนุนแก่คนทำความดี

2) ศีลรักษาความสุจริตคือประพฤติดีงาม สวรรวมกายและจิตทวาร ประกอบแต่การสุจริต รักษาจิตตคุณประพฤติให้ควรเป็นตัวอย่าง และเป็นที่เคารพนับถือของราษฎรมีให้มีข้อที่ผู้ใดจะดูแคลน

3) ปริจาคะ บำเพ็ญกิจด้วยเสียสละคือสามารถเสียสละความสุข สำนวณ เป็นต้น ตลอดจนชีวิตของตนได้เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง

4) อาชวะปฏิบัติภาระโดยซื่อตรง คือ ซื่อตรงทรงศักดิ์ ไร้มารยา ปฏิบัติภารกิจโดยสุจริต มีความจริงใจไม่หลอกลวงประชาชน

5) มัทวะ ความอ่อนโยนเข้าถึงคน คือ มีอัธยาศัยไมเยอหยิ่งหยาบคายกระด้างถือองศ์ มีความงามสง่าเกิดแต่ท่วงทีกิริยาสุภาพนุ่มนวล ละมุนละไม ควรได้รับความรักภักดี แต่ไม่ขาดยำเกรง

6) ตปะ พันมัวเมาด้วยเผากิเลส คือแผดเผากิเลสตัณหามิให้เข้ามาครอบงำจิตระงับยับยั้งข่มใจได้ ไม่หลงไหลหมกมุ่นในความสุขสำราญและการปรนเปรอ ความเป็นอยู่สมำเสมอหรืออยู่อย่างง่าย ๆ สามัญมุงมั่นแต่จะบำเพ็ญเพียรทำกิจในหน้าที่ให้บริบูรณ์

7) อักโธระถือเหตุผลไม่โกรธา คือไม่เกรี้ยวกราด ไม่วินิจฉัยความและกระทำการด้วยอำนาจความโกรธ มีเมตตาประจําใจไว้ระงับความเคืองขุ่น วินิจฉัยความและกระทำการด้วยจิตอันสุขุมราบเรียบตามธรรม

8) วิหิงสา มือหิงสานำร่มเย็น คือ ไม่หลงระเหิงอำนาจไม่บีบคั้นกดขี่ มีความกรุณาไม่หาเหตุเบียดเบียนลงโทษอาญาแก่ประชาราษฎร์ผู้ใดด้วยอาศัยความอาฆาตเกลียดชัง

9) ชันติ ชานะด้วยเขินด้วยขันติ คือ ความอดทนต่องานที่ตรากตรำ อดทนต่อความเหนื่อยยาก ถึงจะลำบากกายหน้าเหนื่อยหน่ายเพียงใด ก็ไม่ท้อถอย ถึงจะถูกยั่วถูกหยันด้วยถ้อยคำเสียดสีถากถางอย่างไรก็ไม่หมดกำลังใจ ไม่ยอมละทิ้งกิจการที่บำเพ็ญโดยชอบธรรม

10) อวิโรธนะ มิปฏิบัติคลาดจากธรรม คือ ประพฤติมิให้ผิดจากศาสนธรรมอันถือประโยชน์สุขความดีงามของรัฐและประชาราษฎร์เป็นที่ตั้ง อันใดประชาราษฎร์ปรารณาโดยชอบธรรมก็ไม่ขัดขืน การใดจะเป็นไปโดยชอบธรรมเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ก็ไม่ขัดขวาง วางองค์เป็นหลักหนักแน่นในธรรมคงที่ ไม่มีความเอียงเอนหวั่นไหว เพราะถ้อยคำตีสาย ลากสักการะหรืออิฎฐารมณอันอิฎฐารมณใด ๆ สถิตมั่นในธรรมทั้งส่วนยุติธรรมคือความเที่ยงธรรมก็ดี นิติธรรมคือระเบียบแบบแผนหลักการปกครองตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงามก็ดี ไม่ประพฤติให้คลาดเคลื่อนวิบัติไป

สรุปได้ว่า หลักทศพิธราชธรรม 10 ประการ เป็นหลักปฏิบัติของพระราชา ผู้ปกครองนักบริหาร รวมทั้งผู้นำระดับต่าง ๆ ซึ่งเมื่อได้ประพฤติปฏิบัติอย่างเคร่งครัดแล้ว ย่อมนำมาซึ่งความเจริญรุ่งเรือง ความสงบสุข และย่อมจะก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งส่วนรวม และส่วนตน รวมทั้งเป็นธรรมที่ส่งเสริมให้ผู้บริหารเป็นบุคคลที่ได้รับการยอมรับ ยกย่องเชิดชูขององค์การอีกด้วย

### 3.6 ฆราวาสธรรม

ฆราวาสธรรม คือ หลักจริยธรรมสำหรับผู้ครองเรือน นักบริหารองค์การซึ่งถือได้ว่าเป็นหัวหน้าครอบครัวขององค์การนั้น มีหลักปฏิบัติโดยได้ยึดหลักธรรมในข้อนี้แล้วจะทำให้ผู้บริหารมีความซื่อสัตย์ต่อตนเอง ต่อหน้าที่ และต่อผู้ร่วมงาน ขจัดความคิดที่ไม่ดีทั้งหลายให้หมดไปจากจิตใจทั้งหมด ทำให้องค์การเกิดความสงบสุขและร่มเย็นได้ ฆราวาสธรรม ประกอบด้วยธรรม 4 ประการ ได้แก่ (ธีระรัตน์ กิจจารักษ์, 2542 : 212-213)

1) สัจจะ คือ ความจริง การดำรงอยู่ในความถูกต้องที่เป็นความจริง ซื่อสัตย์ต่อกัน ซื่อสัตย์ต่อวิชาชีพของตน ยึดถือคำพูดของตนโดยใช้เหตุและผล พุดจาามีหลักเกณฑ์และน่าเชื่อถือได้ ไม่หลอกลวง พุดจริง ทำจริง ย่อมส่งผลให้นักบริหารนั้นย่อมได้รับความเคารพนับถือจากผู้อื่น

2) ทมะ คือ การข่มใจตนเอง การข่มใจไม่ให้ชานไปตามอารมณ์ต่าง ๆ เช่น ยับยั้งไม่ให้เกิดความโลภ ความโกรธ ความหลง เป็นต้น นักบริหารเมื่อยึดถือธรรมข้อนี้แล้ว จะทำให้เป็นผู้ที่รู้จักคิดอย่างรอบคอบ ไม่เกิดความคิดฟุ้งซ่าน ทำงานด้วยเหตุและผล ไม่ตกอยู่ใต้อำนาจความต้องการ ใฝ่ต่ำจะทำให้การทำงานต่าง ๆ บรรลุตามเป้าหมายได้

3) ชันติ คือ ความอดทน หนักแน่นมั่นคง นักบริหารต้องมีความอดทนต่อความยากลำบาก อดทนต่อความทุกข์กายทุกข์ใจ และอดทนต่อความเจ็บแค้นใจในเรื่องราวที่มากกระทบกระทั่งในทางที่ไม่ดี ข้อนี้ถือว่าเป็นพื้นฐานของการทำงานสำหรับทุกคนอยู่แล้ว นักบริหารจะต้องมีความอดทนมากกว่าบุคคลอื่นในองค์กร เพราะความอดทนจะนำมาซึ่งความสำเร็จทั้งดงาม

4) จาคะ คือ ความเสียสละสิ่งของและการเสียสละสิ่งที่เป็นข้าศึกของความจริงใจ คือกิเลส นอกจากนั้นนักบริหารยังจะต้องเสียสละสิ่งที่ไม่ดีไม่งามที่ตนเองปฏิบัติอยู่ด้วย เช่น อบายมุข ชนิดต่าง ๆ ตลอดจนสิ่งที่ไม่ดีด้านอื่น ๆ ด้วย

ธรรมาสาธรรม 4 ประการนี้ นักบริหารต้องนำไปปฏิบัติให้ครบทั้ง 4 ประการ เพราะเป็นหลักจริยธรรมที่ช่วยฝึกฝนกายใจของนักบริหารและบุคคลทั่วไปให้สูงส่ง ให้เป็นคนดีถ้าเป็นนักบริหารแล้ว ก็มีอำนาจทำให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ องค์กรก็มีความเจริญก้าวหน้ายิ่ง ๆ ขึ้นไป

## สรุปท้ายบท

จิตสำนึกสาธารณะเป็นการเข้าไปมีส่วนร่วมในการช่วยเหลือแก้ไขปัญหาของสังคม และมีความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวม โดยการใช้ความทุ่มเท เคารพความแตกต่างระหว่างบุคคล คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม และการลงมือปฏิบัติเพื่อประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวมเป็นหลัก เพื่อนำไปใช้ในการบริหารภาครัฐและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน โดยผ่านกระบวนการจัดการภาครัฐ ซึ่งการจัดการภาครัฐแบบดั้งเดิมที่ยึดกฎเกณฑ์ มีความสลับซับซ้อน ไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลกาภิวัตน์ ทำให้เกิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ขึ้นมา เพื่อให้เป็นไปตามคุณลักษณะของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) หรือ “ธรรมาภิบาล” โดยที่ประชาชนมีความต้องการและความคาดหวังจากการจัดการของภาครัฐ ได้แก่ ความเป็นมิตร ความสะดวก ความสบาย ความถูกต้อง และความมีอัธยาศัยไมตรีของผู้ให้บริการหรือภาครัฐ

สำหรับแนวทางในการพัฒนาจิตสำนึกในการให้บริการสาธารณะนั้น มีแนวทางดังนี้

- 1) พัฒนาตัวแบบจรรยาบรรณของข้าราชการ ทั้งต่อตนเอง ต่อหน่วยงาน ต่อผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา และผู้ร่วมงาน และต่อประชาชนและสังคม เพื่อให้ข้าราชการมีความประพฤติที่ดี มีความสำนึกในหน้าที่ สามารถประสานงานกับทุกฝ่าย และสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
- 2) พัฒนาจิตสำนึกโดยการเสริมสร้างค่านิยมที่เหมาะสม ตามหลักค่านิยมมาตรฐานจริยธรรม 9 ประการ เหมาะสำหรับนักบริหารที่นำมาปฏิบัติเพื่อเสริมสร้างความน่าเชื่อถือ และ
- 3) พัฒนาจิตสำนึกสาธารณะ โดยใช้จริยธรรม ตามหลักธรรมคำสอนทางพระพุทธศาสนา ซึ่งจะต้องพัฒนาให้ครบทั้ง 3 ด้านคือ พุทธิกรรม จิตใจ และปัญญา หลักธรรมที่นำมาปฏิบัติ เช่น โลกบาลธรรม คือ ธรรมคุ้มครองโลกสังคหวัตถุธรรม คือ คุณธรรมที่จะสร้างความสามัคคีในหน่วยงานหรือองค์กร พรหมวิหาร คือธรรมสำหรับนักบริหารหรือผู้เป็นใหญ่

ทศพิธราชธรรม คือธรรมสำหรับผู้ปกครองหรือผู้บริหาร สามารถนำมาอนุโลมและประยุกต์ใช้กับการบริหารองค์การหรือเป็นธรรมสำหรับผู้นำทุกระดับ และฆราวาสธรรม คือ หลักจริยธรรมสำหรับผู้ครองเรือนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติภารกิจของรัฐ

## คำถามท้ายบท

1. จงอธิบายความหมายเกี่ยวกับจิตสำนึกสาธารณะ
2. คุณลักษณะสำคัญของจิตสำนึกสาธารณะเป็นอย่างไร
3. จงอธิบายลักษณะสำคัญของการบริการที่เป็นเลิศ
4. จงอธิบายความหมายของแต่ละคำในภาษาอังกฤษ “SERVICES” ว่าแต่ละคำมีความหมายที่เกี่ยวข้องกับลักษณะการบริการที่ดี
5. จงอธิบายถึงวัตถุประสงค์ที่สำคัญของจรรยาบรรณข้าราชการพลเรือน
6. จงอธิบายจรรยาบรรณของข้าราชการที่มีต่อประชาชนและสังคม
7. จงยกหลักธรรมที่เป็นการพัฒนาจิตสำนึกสาธารณะมาอย่างน้อย 3 หลักธรรม

## เอกสารอ้างอิง

- กนกศักดิ์ แก้วเทพ และนวนลน้อย ตรีรัตน์. (2540). **จุดเปลี่ยนประเทศไทย**. กรุงเทพฯ : ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เกียรติกศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (2543). **จอมปราชญ์นักการศึกษา**. กรุงเทพฯ : ชัคเซสมิเดีย.
- ไชยวัฒน์ คำชู และคณะ (แปลและเรียบเรียง). (2545). **ธรรมาภิบาล การบริหารการปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม**. กรุงเทพฯ : บริษัทสำนักพิมพ์น้ำฝน จำกัด.
- ไชยา ยี่มิวิไล. (2550). “**สำนึกสาธารณะ**” มติชนสุดสัปดาห์. 27(1393) : 15 ; มิถุนายน, 2550.
- ณรงค์ อ้วนอง. (2546). **รายงานการวิจัยเรื่องการศึกษาสำนึกสาธารณะของชุมชนศึกษากรณีการจัดการศึกษาในโรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดน**. กรุงเทพฯ : โครงการวิจัยการศึกษา กับชุมชนสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ณัฐพันธ์ เขจรนนท์. (2544). **ยอดกลยุทธ์การบริหารสำหรับองค์กรยุคใหม่**. กรุงเทพฯ : บริษัท เอ็กซ์เปอร์เน็ท จำกัด.
- เทพศักดิ์ บุญยรัตน์พันธุ์. (2557). **ประมวลสาระชุดวิชาแนวคิดทฤษฎีและหลักการรัฐประศาสนศาสตร์**. (พิมพ์ครั้งที่ 10). นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2557). **ประมวลสาระชุดวิชาแนวคิดทฤษฎีและหลักการรัฐประศาสนศาสตร์**. (พิมพ์ครั้งที่ 10). นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ธีระรัตน์ กิจจารักษ์. (2542). **คุณธรรมสำหรับผู้บริหาร**. เพชรบูรณ์ : สถาบันราชภัฏเพชรบูรณ์.
- นวนลน้อย ตรีรัตน์. (2545) “**การตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ**” เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้าครั้งที่ 4 “5 ปีของการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่” กรุงเทพมหานคร 8-10 พฤศจิกายน 2545 (เอกสารอัดสำเนา).
- นวนลละออ แสงสุข. (2552). **รายงานวิจัยเรื่องจิตสำนึกสาธารณะในเยาวชน : กรณีศึกษานักศึกษามหาวิทยาลัยรามคำแหง**. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตโต). (2546). **ธรรมนุญชีวิต**. (พิมพ์ครั้งที่ 57). กรุงเทพฯ : มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- พระไพศาล วิสาโล. (2544). **วิถีสังคมไทยประชาสังคมและวัฒนธรรมชุมชน**. กรุงเทพฯ : เรือนแก้วการพิมพ์.
- พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต). (2549). **พุทธวิธีในการบริหาร**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- พระมหาอาจารย์พงษ์ คำตัน. (2554). **การปฏิบัติตนด้านคุณธรรมจริยธรรมและค่านิยมที่พึงประสงค์ของนักเรียนโรงเรียนมัธยมศึกษาในเขตจังหวัดนครปฐม**. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาพัฒนศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร.
- พิทยา บวรวัฒนา. (2557). **ประมวลสาระชุดวิชาแนวคิดทฤษฎีและหลักการรัฐประศาสนศาสตร์**. (พิมพ์ครั้งที่ 10). นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

- ยุทธนา วรอุณปิติกุล. (2542). **สำนึกพลเมือง : ความเรียงว่าด้วยประชาชนบนเส้นทางประชาคม.**  
กรุงเทพฯ : มูลนิธิการเรียนรู้และพัฒนาประชาสังคม.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2562). **พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562.** เล่มที่ 136  
ตอนที่ 50 ก วันที่ 16 เมษายน 2562.
- ลัดดาวัลย์ เกษมเนตรและคณะ. (2546). **รูปแบบการพัฒนานักเรียนระดับประถมศึกษาให้มีจิต  
สาธารณะ : การศึกษาระยะยาว.** ในเอกสารประกอบการประชุมวิชาการ สถาบันวิจัย  
พฤติกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- วิรัตน์ คำศรีจันทร์. (2544). **จิตสำนึกพลเมืองในบริบทสังคมไทย.** นครปฐม : โครงการวิจัยและ  
พัฒนาประชาคมพุทธมณฑล.
- วรเดช จันทรศร. (2541). **ปรัชญาการบริหารภาครัฐ.** (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ :  
สหายบล็อกและการพิมพ์.
- สุพิน เกชาคุปต์. (2539). **พฤติกรรมองค์การ.** กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุพจน์ ทรายแก้ว. (2545). **การจัดการภาครัฐแนวใหม่.** ปทุมธานี : ศูนย์หนังสือสถาบันราชภัฏ  
เพชรบุรีวิทยาเขตกรณ
- เสนีย์ คำสุข. (2555). **วินัย คุณธรรม จริยธรรมในการบริหารบุคคลภาครัฐของไทย.**  
ในเอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารงานบุคคลภาครัฐ. (หน่วยที่ 11). นนทบุรี :  
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2545). “**รายงานการวิจัย  
เพื่อพัฒนาดัชนีวัดผลระบบบริหารจัดการที่ดี**” เอกสารงานวิจัยโดยสถาบันพระปกเกล้า.
- สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ. (2542). **วาระการวิจัยแห่งชาติในภาวะวิกฤตเพื่อฟื้นฟูชาติ.**  
กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- \_\_\_\_\_. (2547). “**การเมืองการบริหารของไทยในยุคโลกาภิวัตน์**” เอกสารประกอบการประชุม  
วิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติครั้งที่ 5 (พ.ศ.2547)  
วันที่ 1-2 ธันวาคม พ.ศ.2547. เอกสารอัดสำเนา.
- หฤทัย อัจจุ. (2544). **ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยส่วนบุคคลภาวะผู้นำรูปแบบการดำเนินชีวิต  
และความสามารถในการเรียนรู้ด้วยตนเองกับการมีจิตสำนึกสาธารณะของนักศึกษา  
พยาบาลเขตกรุงเทพมหานคร.** วิทยานิพนธ์พย.ม. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อนุชาติ พวงสำลีและวีรบุรณ วิสารทสกุล. (2540). **ประชาสังคม : คำความคิดและความหมาย.**  
กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.
- อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คุวินทร์พันธุ์ (บรรณาธิการ). (2545). **ระบบอุปถัมภ์.** กรุงเทพฯ :  
สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- Asian Development Bank (ADB). (1999). **Governance in Thailand : Challenge,**
- Denhardt, Robert B. and Grubbs, Joseph W. (2003). **Public Administration :  
An Action Orientation.** (6th ed). USA: Wadsworth/Thomson.
- Issue and Prospect. Report,
- Frankena K.W. (1973). **Ethics.** Englewood Cliff, N.J. : Prentice- Hall.

- Joseph G. Jabbara & Dwivedi O.P., (eds). (1989). **Public Service Accountability : A Comparative Perspective**. Kumarian Press, Inc..
- Kreitner, Robert and Kinicki, Angelo. (2001). **Organizational Behavior**. New York : The McGraw-Hill Companies, Inc.
- Latridis, Demetrius. (1994). **Social Policy Institutional Context of Social Development and Human Services**. California : Brook/Cole Publishinh Company.
- Lewis, Pamela S. and Others. (2001). **Management Challenges in The 21Century**. Ohio : South Western College Publishinh. Thomson Learning.
- Yamamoto, Hiromi. (2003). **New Public Management-Japan's Practice**. Japan : Institute for International Policy Studies Publications.