

การฝึกอบรม

หลักสูตร Transparency and Good Governance in Public Service ณ ประเทศสิงคโปร์

ระหว่างวันที่ ๒๑ - ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๙

โดย ดร. ขนิษฐา สารพิมพ์ ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม สำนักงาน ก.พ.

เนื้อหาของหลักสูตร

หลักสูตร Transparency and Good Governance in Public Service เป็นความร่วมมือระหว่างประเทศสิงคโปร์และชิลี มีเนื้อหาหลักสูตรเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล (HR.) โครงสร้างส่วนราชการ และการสร้างประเทศให้มีความโปร่งใส ปรัชญาและรากฐาน ตลอดจนการป้องกันและการปราบปรามคอร์รัปชัน กรณีการพัฒนาผังเมืองของสิงคโปร์ ความโปร่งใส มาตรการจูงใจในการพัฒนาราชการของชิลี ระบบนักบริหารระดับสูง เน้นความโปร่งใสโดยอาศัยเทคโนโลยี e-government และการเปลี่ยนแปลงเพื่อการสร้างอนาคตของประเทศสิงคโปร์และชิลี

ในการดำเนินการอบรม ประกอบด้วยการบรรยายและการดูงาน ตัวอย่างเนื้อหาบางส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายการเปลี่ยนโฉมแม่น้ำของสิงคโปร์ การจัดการน้ำ (water management) นำน้ำทะเลมาแปรให้เป็นน้ำใช้ นำน้ำใช้แล้วมาปรับสภาพเพื่อใช้ซ้ำ เพื่อให้คนในประเทศมีน้ำใช้เพียงพอ จากอดีตมีปัญหาขาดแคลนน้ำ และการทำโรงบำบัดน้ำทำให้แม่น้ำสิงคโปร์เป็นน้ำที่สะอาด เป็นสถานที่ท่องเที่ยวและพักผ่อนหย่อนใจ การสร้างทัศนคติ สร้างความฝันให้คนในประเทศมีครอบครัวที่อบอุ่น โดยแนวทางของประเทศสิงคโปร์เป็นแนวทางที่ใช้มาตรการกฎหมายลงโทษอย่างรุนแรงและจริงจัง ส่วนประเทศชิลี เน้นมาตรการด้านการให้รางวัลมากกว่าการลงโทษ เพื่อพัฒนาประเทศในทุกๆ ด้าน ทั้งการศึกษา สาธารณูปโภคพื้นฐาน และความโปร่งใสป้องกันการทุจริต

ประเทศสิงคโปร์

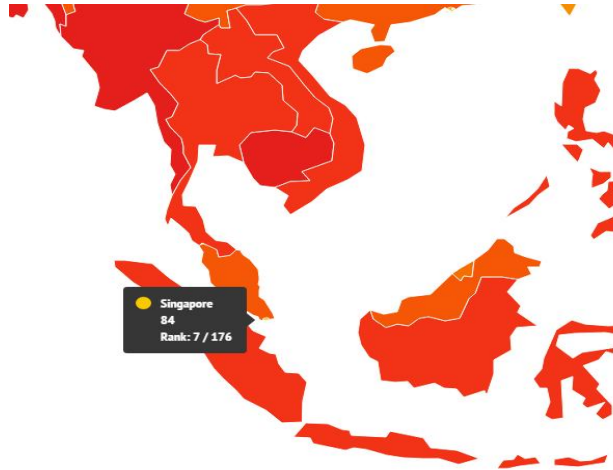
ประเทศสิงคโปร์ เป็นเมืองเล็กๆ ที่นายกรัฐมนตรีนีที่เป็นฮีโร่ของชาวสิงคโปร์ นายลีควนยู เคยขนานนามว่า Garden city หรือเป็นประเทศที่เป็นเหมือนสวนเล็กๆ อยู่ท่ามกลางมหาสมุทรอินเดียและมหาสมุทรแปซิฟิก เป็นประเทศที่ขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากร “น้ำ” ที่ต้องมีการบริหารจัดการอย่างยิ่งใหญ่ในระดับประเทศ โดยการจัดซื้อน้ำจากประเทศมาเลเซีย การใช้เทคโนโลยีมาใช้บำบัดน้ำเสีย เพื่อนำกลับมาใช้ใหม่ และเปลี่ยนน้ำทะเลมาเปลี่ยนเป็นน้ำจืด ประเทศสิงคโปร์ มีประชากรรวมทั้งสิ้น ๕,๖๐๗,๓๐๐ คน เป็นพลเมืองของประเทศ ๓,๔๐๘,๕๐๐ คน นอกนั้นล้วนเป็นชาวต่างชาติที่เข้ามาประกอบธุรกิจในเมือง พลเมืองสิงคโปร์มีความหลากหลาย ประกอบด้วย ๓ เชื้อชาติใหญ่ๆ คือ จีน ๗๔% มาเลเซีย ๘% และอินเดีย ๓% (แยกที่อยู่อาศัยเป็นโซนของแต่ละเชื้อชาติ) และเป็นประเทศที่เคยตกเป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษ ปัจจุบัน โดยเฉพาะในยุคของนายลีควนยู เป็นยุคที่มีผู้นำการเมืองเข้มแข็ง สามารถพัฒนาประเทศให้ก้าวหน้าในหลายๆ ด้าน จากประเทศเล็กๆ ที่มีความยากจนและเคยมีการคอร์รัปชันมากในอดีต

โดยในปี ๑๙๖๐ ประชากรยังขาดแคลนที่อยู่อาศัย มีเพียง ๘% ของประชากรทั้งหมดที่มีบ้านเป็นของตนเอง แต่ในปี ๑๙๘๕ ประชากรที่มีบ้านของตนเองมีจำนวนเพิ่มขึ้นถึง ๘๔ % และปัจจุบัน ประชากรมีบ้านของตัวเองถึง ๙๐.๕% จากประเทศที่มีทรัพยากรน้อยมาก มีความหลากหลายทางเชื้อชาติและศาสนา และต้องต่อสู้กับปัญหาความยากจนตลอดเวลา สามารถสร้างการเปลี่ยนแปลง เพื่อสร้างประเทศใหม่ ให้มีความโปร่งใส ยุติธรรม เป็นเมืองที่มีความทันสมัย พร้อมรับกับความต้องการของประชาชนในประเทศและประชาคมทั่วโลก

ระบบราชการของประเทศสิงคโปร์

ระบบราชการของสิงคโปร์ มีบทบาทสำคัญในการรับนโยบายจากรัฐบาลมาปฏิบัติอย่างแท้จริง โดยยึดถือความเป็นธรรมมากกว่าความเป็นกลาง และดำเนินงานภายใต้ความเข้าใจในความแตกต่างของเชื้อชาติและศาสนาที่มีถึง ๓ ส่วนใหญ่ๆ ดังที่ได้กล่าวไว้แล้ว ซึ่งต้องอาศัยการสื่อสารเพื่อการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ซึ่งเป็นเรื่องที่ยากยิ่ง โดยผู้มีหน้าที่มีพันธสัญญา มีการสื่อสารและมีความกล้าหาญในการปฏิบัติ เน้นการสร้างทัศนคติ (Attitude) ของประชาชนในประเทศให้มีความกล้าเปลี่ยนแปลง และยอมรับในความเป็นอิสระ หลังจากได้รับอิสระจากประเทศอังกฤษ เน้นให้ข้าราชการรับฟังความคิดเห็นและความต้องการของประชาชน และนำมาปฏิบัติเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ทำให้ประชาชนมีความกินดีอยู่ดี มีที่อยู่อาศัยของตนเองโดยเป็นนโยบายเร่งด่วน เพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นจากการไร้บ้าน การทำงานระบบราชการอยู่ภายใต้ระบบคุณธรรม (Meritocracy) ที่หมายถึงการมีอำนาจเฉพาะเท่าที่ตนเองรับผิดชอบ ในตำแหน่งของตนเอง ไม่ใช่เป็นลูกของใคร โดยมีการพัฒนาทักษะและความรู้เพื่อความก้าวหน้าในการทำงานตลอดเวลา เพื่อให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ปัจจุบัน กลุ่มข้าราชการรุ่นใหม่ อายุน้อยเป็น talent เฉลี่ยประมาณ ๒๘ ปี

นอกจากนี้ ประเทศสิงคโปร์ ข้าราชการมีการเกษียณอายุ ๖๘ ปี เน้นการทำงานหนักเพื่อเปลี่ยนแปลงประเทศ เน้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจ มีอัตราการมีงานทำของประชากรสิงคโปร์สูง สร้างสถานศึกษาที่ทันสมัย การคมนาคมขนส่ง ความก้าวหน้าของการรักษาพยาบาล การแข่งขันและการปรับปรุงสภาพแวดล้อมของประเทศ จากความโปร่งใสและความก้าวหน้าในการพัฒนาประเทศ ทำให้สิงคโปร์ได้รับคะแนนดัชนีความโปร่งใส นานาชาติในอันดับที่ ๑ ในอาเซียน และอันดับ ๒ ใน ๑๓๘ ประเทศ แต่อย่างไรก็ตามก็ยังมีกรณีความไม่โปร่งใส โดยเฉพาะในด้านการให้สินบนของภาคเอกชน ซึ่งมีการป้องกันและปราบปรามโดยหน่วยงาน ปปช. ชื่อ CPIB ตรวจสอบโดยปีที่ผ่านมา มีกรณีการให้สินบนจำนวน ๘๗๗ กรณี ซึ่งถือว่าอยู่ในระดับที่ควบคุมได้ การป้องกันคอร์รัปชันของสิงคโปร์ อยู่ในคำขวัญที่ว่า Not a Matter of Virtue, But of Necessity หรือความโปร่งใสไม่ใช่ความดีงาม แต่เป็นความจำเป็น ประเทศสิงคโปร์จะอยู่รอดได้เพราะมีการป้องกันคอร์รัปชัน จึงต้องมีการใช้กฎหมายลงโทษอย่างรุนแรง แม้กระทั่งการทิ้งขยะ หรือเรื่องเล็กๆ น้อยๆ เช่น การไม่กดชักโครกในห้องน้ำ ก็ถูกปรับในราคาแพง เป็นต้น



(คะแนนความโปร่งใสจาก Transparency International ปี ๒๐๑๖)

การสร้างความโปร่งใสของสิงคโปร์ เริ่มต้นที่ผู้นำ ความเป็นผู้นำจึงเป็นสิ่งสำคัญมาก (Leadership) เพื่อนำการเปลี่ยนแปลงจากบนลงล่าง เพื่อเป็นตัวอย่งที่ดี และเป็นเรื่องที่ทุกคนมีส่วนเกี่ยวข้องไม่ใช่เรื่องของคนใดคนหนึ่ง ซึ่งข้าราชการที่ดี นอกจากต้องทำให้ตัวเองดีแล้ว ยังต้องพูดให้เพื่อนร่วมงานไม่คอร์รัปชันอีกด้วย โดยกล่าวว่า คนสิงคโปร์ รวยเพราะไม่จ่ายสินบน ไม่สูญเสีย และไม่ขโมย โดยเริ่มต้นจากนโยบายการจ่ายเงินเดือนข้าราชการในระดับสูง แต่อย่างไรก็ตาม ก็ไม่สูงกว่าภาคเอกชน ราชการสิงคโปร์ ถือเป็นการทำงานด้านการให้บริการ แต่เน้นการให้บริการบนพื้นฐานของความถูกต้องและมีเหตุผล อย่างมีความเห็นใจและเคารพต่อประชาชนที่รับบริการ ด้วยความสุภาพ แต่ไม่ใช่ว่าต้องทำตามความเรียกร้อง หรือความต้องการของประชาชนในทุกสิ่งทุกอย่างตลอดเวลา โดยข้าราชการในสิงคโปร์จะถูกระบบการประเมินการทำงานใน ๕ กลุ่ม คือ กลุ่ม A B C D E โดยกลุ่ม A ถือเป็นกลุ่มที่มีผลการปฏิบัติ ได้รับโบนัส ๓-๖ เดือน กลุ่ม B ได้รับโบนัส ๒-๔ เดือน และกลุ่ม C ได้รับโบนัส ๑-๒ เดือน ส่วนกลุ่ม D ไม่ได้รับ แต่อยู่ในกลุ่มเสี่ยงที่จะถูกออก ส่วนกลุ่ม E คือกลุ่มที่ให้ออก exit นอกจากนั้น ราชการสิงคโปร์ มีการฝึกอบรมและพัฒนาคนละ ๑๐๐ ชั่วโมงต่อปี (ประมาณวันละ ๖ ชม. จำนวนประมาณ ๑๖ วัน) และถือเป็นความรับผิดชอบของทั้งตัวข้าราชการเองและผู้บังคับบัญชา

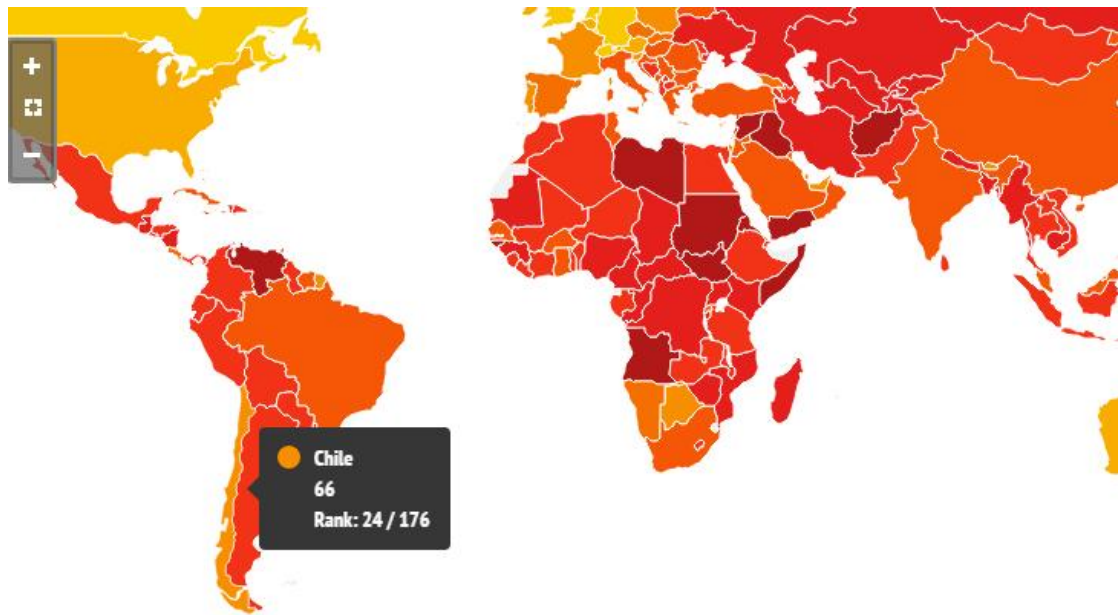
ความโปร่งใสของสิงคโปร์ที่เป็นรูปธรรม พบได้ในยุทธศาสตร์ชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการซื้อขายที่ดิน พื้นที่ของสิงคโปร์ที่นำขึ้นเว็บไซต์ เปิดให้ต่างชาติสามารถเข้ามาซื้อขายได้ในจำนวน ๒๐% ของที่ดินทั้งหมด โดยอีก ๘๐% เป็นที่ดินที่รัฐบาลของสิงคโปร์เป็นเจ้าของ ซึ่งอยู่ใน Master plan ด้าน Land Management

ประเทศชิลี

ประเทศชิลีเน้นการพัฒนาประเทศจากเกษตรกรรมสู่ประเทศที่มีความทันสมัยในการใช้เทคโนโลยี เป็นประเทศที่มีสินค้าเกษตรส่งออกที่มีชื่อเสียงมากที่สุดในโลก คือ ไวน์ ที่มีคุณภาพสูงจากที่มีการปลูกองุ่นเป็นจำนวนมาก รวมทั้งผลไม้อื่นๆ มีสภาพภูมิประเทศสวยงามทั้งภูเขา ทะเล เนื่องจากเป็นลักษณะยาว

เหมือนท่อนไม้เลียบขอบทะเลด้านซ้าย ส่วนด้านขวาติดกับประเทศเพื่อนบ้าน หรือทางตะวันออก ติดกับประเทศอาร์เจนตินา ประชากรพูดภาษาสเปนเป็นภาษาหลัก และพูดภาษาอังกฤษเป็นภาษาที่สอง ซึ่งประชาชนสูงวัยบางส่วนอาจจะพูดภาษาอังกฤษไม่คล่องนัก

ราชการของประเทศชิลี



(คะแนนความโปร่งใสจาก Transparency International ปี ๒๐๑๖)

ประเทศชิลีปัจจุบันเน้นการใช้เทคโนโลยีดิจิทัล เพื่อให้การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและการให้บริการที่ดีขึ้นแก่ประชาชน เป็น Digital Government ทำให้ประเทศมีความโปร่งใสเพื่อเพิ่มความพึงพอใจและความเชื่อถือของประชาชน โดยเน้นว่า ความเชื่อมั่น Trust เป็นสิ่งสำคัญที่สุด

ระบบราชการของประเทศชิลี เน้นการให้รางวัลมากกว่าการลงโทษ แม้ว่าจะได้รับคะแนน CPI จำนวนไม่สูงมากเป็นอันดับต้นๆ อยู่ในอันดับที่ ๒๓ แต่ก็มีความพยายามในการยกระดับของประเทศให้ดียิ่งขึ้น โดยเน้นระบบนักบริหารระดับสูง SES เน้นการแข่งขันในการทำหน้าที่ the functional contest เพื่อเป็นแรงจูงใจในการสร้างนวัตกรรมใหม่ จูงใจและเปลี่ยนทัศนคติของข้าราชการให้มีการเปลี่ยนแปลงเหมือนเหยี่ยวที่ต้องสละกรงเล็บอันหนาแข็งเพื่อความอยู่รอดต่อไปในอนาคต

ตัวอย่างการให้รางวัลในระบบราชการชิลี มีการแบ่งรางวัลเป็น ๓ ระดับ คือ รางวัลที่ ๑ เป็นการแลกเปลี่ยนดูงานใน OCDE (Organization for Economic Co-operation and Development - OECD) เป็นองค์กรระหว่างประเทศของกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว รางวัลที่ ๒ เป็นการแลกเปลี่ยนดูงานในลาตินอเมริกา และรางวัลที่ ๓ เป็นการแลกเปลี่ยนดูงานในอเมริกาใต้ เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม จากผลการสำรวจในปัจจุบันพบว่า ชาวชิลี ไม่มีความไว้วางใจในผู้อื่น ๘๔% และมีเพื่อนสนิทไว้วางใจได้น้อยลงจากในอดีต โดยมีเพื่อนสนิทเฉลี่ยเพียงแค่ ๒ - ๕ คน ซึ่งส่วนหนึ่งอาจจะเป็นผลพวงจากการใช้เทคโนโลยีในปัจจุบัน

ปัจจัยสำคัญของการพัฒนาสู่ความโปร่งใสของชิลี ได้แก่ ๓ ปัจจัยคือ นโยบายทางการเมือง การพัฒนาเทคโนโลยี E-government และการจัดการด้านเอกสาร เดิมชิลีมีการจัดการเอกสารทางราชการล่าช้ามาก ได้มีการใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วยให้มีความสะดวกรวดเร็วมากขึ้น และประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้เร็วขึ้น ประชาชนแม้กระทั่งเด็กเล็กๆ ก็ออกมาแสดงความคิดเห็น กล้าประท้วงกรณีการทุจริตของตำรวจ หรือนโยบายด้านการศึกษาของชิลี

สรุปข้อคิดเห็น ประโยชน์ ข้อเสนอแนะในการส่งเสริมจริยธรรม

การส่งเสริมจริยธรรม ต้องวางเป้าหมาย สร้างทัศนคติให้ทุกคน และมีมาตรการที่จริงจัง ดังนี้

๑. การเปลี่ยนแปลง สร้างความโปร่งใสและการบริหารจัดการที่ดี ควรเริ่มจากการวิจัย รับฟังความคิดเห็นจากประชาชน แล้วนำความต้องการของประชาชนมาทำให้สำเร็จ ตรงกับความต้องการของทุกภาคส่วน ทั้งในประเทศและประชาคมโลก (สมัยที่ชิลีมีการเปลี่ยนแปลง เคยเชิญทูตและชาวต่างชาติต่างๆ มารับฟังในสภา และให้ข้อคิดเห็นต่อการพัฒนาของชิลี) และสิงคโปร์ก็เริ่มจากการรับฟังความต้องการของประชาชน
๒. ผู้นำเป็นแบบอย่างสำคัญ การไม่ทุจริต หรือมีความโปร่งใส ผู้นำต้องเอาจริงเอาจัง (ลีควนยู-สิงคโปร์ เปิดเผยจดหมายลาตายของเพื่อนที่ทุจริต แล้วแสดงความรับผิดชอบด้วยการฆ่าตัวตาย ผู้บรรยายของสิงคโปร์กล่าวว่า เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงว่า แม้เป็นเพื่อนรักกับผู้นำ ก็ไม่สามารถช่วยเหลือให้พ้นผิดได้ เป็นความเข้มแข็งจริงจังของกฎหมายที่ไม่ปล่อยให้ผู้กระทำผิดลอยนวล และเป็นแบบอย่างที่ดี)
๓. มาตรการที่ลงโทษที่จริงจัง และมาตรการจูงใจที่เร้าใจ การลงโทษปรับในสิงคโปร์เป็นที่เกรงขาม เนื่องจากกฎหมายเอาจริงเอาจัง มีการตรวจสอบเข้มงวด ส่วนมาตรการจูงใจ การให้โบนัส เงินเดือน และการแลกเปลี่ยนดูงานในประเทศต่างๆ นอกจากจะให้ข้าราชการได้พัฒนาตนเองแล้ว ยังเป็นสิ่งจูงใจที่ได้ผลมาก

ภาพบรรยากาศการรับฟังบรรยาย การดูงานในพิพิธภัณฑ์การบริหารจัดการน้ำ และการวางเมืองที่โปร่งใส บรรยากาศล่องแม่น้ำสิงคโปร์ที่ปรับปรุงจากสภาพแม่น้ำเสียเป็นแม่น้ำสยามค่าคีน และการเลี้ยงต้อนรับผู้เข้าอบรมของเอกอัครราชทูตชิลีประจำประเทศสิงคโปร์







ขอขอบคุณ ผู้บรรยายจากประเทศสิงคโปร์

David Ma, Associate Trainer, Civil Service College

Chua Cher Yak , Former Director /CPIB

Tan Chai Ying , Head of Investigations Policy /CPIB

Joseph Lau, Associate Trainer, Civil Service College

Sarajini Padmanathan, Associate Trainer, Civil Service College

และผู้บรรยายจากชิลี

Carola Diaz, HR Analyst

Magdalena Rojas, Chief of Staff , Chilean Civil Service

Sergio Hormazabal, Oversight Dept. Analyst, Council for Transparency

Hector Oyarce, Consultant, Modernization and Digital Gov. Unit, of the Ministry General Secretariat of the Presidency of Chile
