

ทิศทางการบริหารราชการแผ่นดิน และการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลภาครัฐ*

โดย นายปรีชา วัชรากัย
เลขาธิการ ก.พ.

บทนำ

การส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลภาครัฐ ขณะนี้เป็นประเด็นร้อน ไปที่ไหนก็จะพูดกันแต่เรื่องนี้ ใครๆ ก็จะทำเรื่องการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม ซึ่งมีผู้เสนอ

* นางรัตนภรณ์ ศรีพิยัคฆ์ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ส่วนพัฒนาและบริหารจัดการความรู้ สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เรียบเรียงจากการบรรยายพิเศษของ เลขาธิการ ก.พ. (นายปรีชา วัชรากัย) ในการประชุมเชิงปฏิบัติการหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเพื่อการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาล ประจำปี 2550 เมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2550 ณ โรงแรมรามามาการ์เด้น กรุงเทพมหานคร

2 ทิศทางการบริหารราชการแผ่นดินและการส่งเสริม

คุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลภาครัฐ



กฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้กันมากในสภานิติบัญญัติ เช่น กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และสำนักงานกฤษฎีกา เป็นต้น ซึ่งใครเสนอไม่สำคัญ แต่กรอบแนวทางจะเหมือนกันกับทิศทางการบริหารราชการแผ่นดิน

ทิศทางการบริหารราชการแผ่นดิน

การบริหารราชการแผ่นดิน นับตั้งแต่สมัยโบราณก็หวังให้การบริหารราชการแผ่นดินมีทั้ง 3 อย่างคือ คุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ถึงแม้จะไม่ได้เขียนว่า คุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลก็ตาม แต่จะเขียนเป็นคำอื่น ซึ่งคำนั้นจะบอกว่าเป็นการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อทำให้เกิดความสำเร็จของเป้าหมายภาครัฐ และเป็นการนำบริการของรัฐลงไปให้กับประชาชนโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการ กล่าวคือข้าราชการมีหน้าที่ทำให้ประชาชนเกิดความมั่นใจ ศรัทธา และเกิดความไว้วางใจให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทำงานให้ ซึ่งถ้าประชาชนหรือผู้รับบริการไม่เชื่อถือข้าราชการ หรือไม่ไว้วางใจเจ้าหน้าที่ของรัฐ และไม่เกิดความ



คุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลภาครัฐ

ศรัทธา จะทำให้ประชาชนไม่เชื่อว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะทำงานด้วยธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาล คืออะไรบ้าง

"ธรรมาภิบาล" หรือปัจจุบันได้เปลี่ยนเป็น "การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี" คือ การบริหารราชการของภาครัฐที่มุ่งความดีงาม และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่รัฐ และประชาชนอย่างทั่วถึงและยุติธรรม ซึ่งเป็นหลักที่จะทำให้ประชาชนเชื่อมั่น ศรัทธา และไว้วางใจ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือข้าราชการ ต้องบริหารจัดการด้วยหลักสำคัญอย่างน้อย 6 ประการ ดังนี้

- 1) **หลักนิติธรรม** คือ การตรากฎหมาย กฎข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม กล่าวคือ ต้องใช้กฎหมายเป็นที่ตั้ง
- 2) **หลักคุณธรรม** คือ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม ใช้หลักคุณธรรมในการปฏิบัติงาน ได้แก่



คุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลภาครัฐ

ความซื่อสัตย์ สุจริต ความเสียสละ ความอดทน ขยันหมั่นเพียร ความมีระเบียบวินัย เป็นต้น

- 3) **หลักความโปร่งใส** คือ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุง กลไกการทำงานขององค์กร ทุกวงการ ให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมา ด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้ ราชการต้องมีความโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้
- 4) **หลักความมีส่วนร่วม** คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็น ในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่นๆ



คุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลภาครัฐ

กล่าวคือ ประชาชนต้องมีส่วนร่วมโดยให้เข้ามามีส่วนร่วมงานของรัฐ และต้องถามว่าประชาชนคิดอย่างไร

- 5) **หลักความรับผิดชอบ** คือ การตระหนักในสิทธิและหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน
- 6) **หลักความคุ้มค่า** คือ การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีค่าน้ำหนักจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม ซึ่งจำเป็นจะต้องยึดหลักความประหยัดและความคุ้มค่า



คุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลภาครัฐ

สิ่งต่างๆ เหล่านี้เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมานานมาแล้ว ไม่ใช่เพิ่งเกิดขึ้นมา

การปฏิรูปที่ผ่านมาได้มีการปรับกระทรวงทบวงกรมใหม่ เมื่อย้อนไปดูระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 เขียนไว้ชัดเจนเป็นหลักในการบริหารราชการแผ่นดิน ว่าการปฏิบัติภารกิจของรัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือการปฏิบัติภารกิจของข้าราชการต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ ลดขั้นตอนในการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น และกระจายอำนาจการตัดสินใจ ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นเรื่องของคุณธรรมและธรรมาภิบาล ที่ได้กล่าวไว้ในกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่ผ่านมา ไม่ว่าจะ

คำว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายถึงอะไร

หลายคนเคยถามว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายถึงอะไร และยังเป็นข้าราชการอยู่หรือไม่ ขอบอกว่า ปัจจุบันงานของ



คุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลภาครัฐ

ข้าราชการได้ขยายไปมาก และมีหน่วยงานซึ่งมิได้เป็นข้าราชการ ดังนั้น จึงจะต้องมีค่าๆ หนึ่งที่ครอบคลุมได้ และคำที่คิดว่าน่าจะครอบคลุมได้คือเป็นคนของรัฐบาล จึงได้ใช้คำว่า "เจ้าหน้าที่ของรัฐ"

ส่วนคำว่า "ข้าราชการ" นั้น ยังคงเป็นคำที่ยังมีอยู่สำหรับหน่วยงานที่เป็นส่วนราชการ และในการปฏิบัติหน้าที่ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบต่อผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล มีเป้าประสงค์เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ เกิดความผาสุก ประชาชนมีความเป็นอยู่ดี ทำให้สังคมมีความสุข และทำให้การบริการประชาชนมีประสิทธิภาพ ซึ่งกรอบใหญ่ในการบริหารราชการแผ่นดินก็คือการทำให้เกิดสัมฤทธิ์ผลตามธรรมาภิบาล

ดังนั้น หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือข้าราชการ จะต้องปฏิบัติ 6 ประการ ดังนี้



คุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลภาครัฐ

1) ต้องทำงานของตนเองที่อยู่ในบทบาทปฏิบัติต่างๆ ให้สมกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งประชาชน ผู้รับบริการ หรือผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้หวังให้ส่วนราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่บังคับใช้กฎหมาย ปฏิบัติให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย

2) การดำเนินการต่างๆ ต้องสุจริต เทียบธรรม เพราะข้าราชการคือคนที่ทำงานแทนพระเจ้าแผ่นดิน ดังนั้น ผู้ที่ทำงานจะต้องสุจริตและเที่ยงธรรม

3) มีการทำงานที่ชัดเจน โปร่งใส มองเห็นได้ ราชการจะต้องเหมือนสิ่งที่อยู่ในอ่างแก้ว สามารถมองเห็นได้จากภายนอกกว่ากำลังทำอะไรอยู่ในนั้น ไม่ใช่ว่ามีอะไรบังอยู่

4) มีความรับผิดชอบต่อในงานที่ทำ

5) ให้ประชาชนมีส่วนร่วม

6) สามารถเอื้ออำนวยต่อการตรวจสอบ ซึ่งในอดีตสังคมไม่ตื่นตัวในเรื่องการตรวจสอบและประเมิน แต่ใน



ปัจจุบันและอนาคต การทำงานของข้าราชการจะต้องเอื้อที่จะให้ตรวจสอบและประเมินได้ว่า สิ่งต่างๆ ที่ทำนั้นทำอะไร

การบริหารขององค์กรสมัยใหม่ ไม่ว่าจะป็นองค์กรของรัฐบาลหรือภาคเอกชน ไม่แตกต่างกันเท่าไร เพราะฉะนั้นจึงไม่ใช่เรื่องของราชการอย่างเดียว แต่เป็นเรื่องขององค์กรใหญ่หรือสังคมใหญ่ๆ

เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือข้าราชการ จะต้องเป็นคนที่มีค่านิยมสร้างสรรค์ ซึ่งมีการศึกษาว่าประชาชนอยากเห็นข้าราชการเป็นอย่างไร ทำยที่สุดได้กลิ่นออกมาเป็นกรอบใหญ่ๆ 5 ประการคือ

1. **กล้ายืนหยัดในสิ่งที่ถูกต้อง (Moral Courage)** หมายถึง ยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม เสียสละ ยึดหลักวิชา และจรรยาวิชาชีพ

2. **มีความซื่อสัตย์และความรับผิดชอบต่อสิ่งที่ทำ (Integrity and Responsibility)** หมายถึง ปฏิบัติหน้าที่อย่าง



ตรงไปตรงมา แยกเรื่องส่วนตัวออกจากหน้าที่การงาน มีความรับผิดชอบต่อประชาชน ต่อผลการปฏิบัติงานขององค์กร และต่อการพัฒนาปรับปรุงระบบราชการ

3. **มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ (Transparency and Accountability)** หมายถึง ปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส มีวิธีการให้ประชาชนตรวจสอบได้ และเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ภายในขอบเขตของกฎหมาย กล่าวคือทำอะไรไปแล้ว เมื่อมีการขอดูต้องตอบให้ได้ว่าทำไมเป็นอย่างนี้ ทำไมจึงคิดอย่างนี้

4. **ไม่เลือกปฏิบัติ (Nondiscrimination)** หมายถึง บริการประชาชนด้วยความเสมอภาค เน้นความสะดวกรวดเร็ว ประหยัด ถูกต้อง และปฏิบัติต่อผู้มารับบริการด้วยความมีน้ำใจ เมตตา เอื้อเฟื้อ

5. **มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน (Result Orientation)** หมายถึง ทำงานให้แล้วเสร็จตามกำหนด เกิดผลดีกับหน่วยงาน และส่วนรวม ใช้ทรัพยากรของทางราชการให้



คุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลภาครัฐ

คุ้มค่าเสมือนหนึ่งการใช้ทรัพยากรของตนเอง และเน้นการทำงานโดยยึดผลลัพธ์เป็นหลัก มีการวัดผลลัพธ์และค่าใช้จ่าย ไม่ได้มุ่งแค่ทำงานให้เสร็จ 10 ชิ้น แต่ใช้ประโยชน์ไม่ได้ หรือมีงานทำทุกวัน แต่งานชิ้นนั้นไม่ได้เอาไปทำประโยชน์อะไร

การส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรม

การส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรม เป็นเรื่องที่เป็น Global Issue เป็นเรื่องที่อยู่ในโลก เรื่องของคุณธรรมและจริยธรรม ไม่ใช่เรื่องของเรา หรือของประเทศเราอย่างเดียว แต่เป็นเรื่องของทั้งโลก ตัวอย่างเช่น หน่วยงานความโปร่งใสสากล (Transparency International) มีการตรวจวัดความโปร่งใสและให้คะแนน โดยเมื่อปี 2004 ประเทศไทยอยู่ลำดับที่ 64 ปี 2005 อยู่ลำดับที่ 59 และปี 2006 อยู่ลำดับที่ 63 จะได้ประมาณ 3 คะแนนกว่าๆ ซึ่งถ้าได้คะแนนสูง อย่างเช่น ประเทศไอซ์แลนด์ ฟินแลนด์ และนิวซีแลนด์ แสดงว่ามีความโปร่งใสในเรื่องคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลมาก แต่



คุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลภาครัฐ

ถ้าได้คะแนนน้อยที่เรียกว่า Highly Corrupt คือประเทศที่มีการทุจริตประพฤติมิชอบมาก สำหรับประเทศไทยระดับคะแนนที่ได้จะประมาณ 3 เต็ม 10 มาโดยตลอด นับว่าไม่ค่อยดีนัก ซึ่งชี้ให้เห็นว่า มีคนเฝ้าดูอยู่ และเป็นเรื่องของทั้งโลก เพราะจะมีประกาศใน Website ของ Transparency International ใครก็เปิดดูได้

เมื่ออาทิตย์ที่ผ่านมา Pert ได้เปิดเผยว่า เราเป็นกลุ่มประเทศในเอเชีย อยู่ในระดับเดียวกับประเทศอินโดนีเซีย และจะเหนือกว่าอีกประเทศหนึ่ง นอกจากนั้นประเทศอื่นที่เหลือจะอยู่เหนือเราหมด ซึ่งเรื่องคุณธรรม จริยธรรม เป็นเรื่องที่ต้องดูในภาพรวมของโลก เพราะฉะนั้น เราจะต้องสนใจกับสิ่งเหล่านี้

รัฐบาลได้กำหนดวาระแห่งชาติเรื่องจริยธรรม และธรรมาภิบาลขึ้น โดยมีเป้าประสงค์ที่สำคัญ 2 ประการคือ

ประการที่ 1 ทำอย่างไรจะลดและปิดโอกาสในการทุจริต ประพฤติมิชอบให้ลดลงให้ได้ เพราะไปสอดคล้องกับ



หน่วยงานความโปร่งใสสากลที่ให้คะแนนประเทศไทยไว้ประมาณ 3 กว่าๆ และถ้าได้คะแนนต่ำกว่านี้ก็อีกก็แสดงให้เห็นว่ามีการทุจริตและประพฤตินิยมชอบมาก

ประการที่ 2 **จะต้องสร้างจิตสำนึกให้ยึดมั่นในศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม** และจรรยาบรรณ กล่าวคือให้สร้างจิตสำนึกให้เกิดธรรมาภิบาลตามมาตรา 3/1 ผสมกับ Core Value ของข้าราชการ

สร้างตัวชี้วัดที่เป็นมาตรฐานสากล

สิ่งที่จะต้องทำเมื่ออยู่ในโลกของการวัด ก็คือจะต้องเริ่มหาตัวชี้วัด ซึ่งสำนักงาน ก.พ.ร. เป็นผู้จัดทำตัวชี้วัดขึ้นมาว่ามีอะไรบ้าง ถ้าถามว่าไม่วัดได้หรือไม่ ตอบว่า ถ้าเราไม่สนใจการจัดอันดับและความเชื่อถือของโลก คิดว่าเราคงอยู่ไม่ได้ เพราะจะไปสื่อสารและพบปะกับประเทศต่างๆ อีกนับร้อยได้อย่างไร



ดังนั้น จึงต้องสร้างตัวชี้วัดที่เป็นมาตรฐานสากลขึ้นมา สิ่งหนึ่งที่เป็นเรื่องสำคัญที่หัวหน้าสำนักงานจังหวัด หรือผู้อำนวยการสำนัก/กอง ในที่นี้จะต้องทำ ถ้าถามว่าใครทำ คิดว่าผู้ที่ทำคือผู้บังคับบัญชาทุกระดับชั้นจะต้องทำ โดยทำในหลายระดับชั้นและหลายรูปแบบ และจำเป็นจะต้องมีหน่วยงานที่จะต้องทำในเรื่องนี้ ซึ่งเมื่อปลายเดือนมกราคม สำนักงาน ก.พ. ได้แจ้ง ขอให้ส่วนราชการจัดตั้งศูนย์ราชการใสสะอาดขึ้นทุกส่วนราชการ ทำหน้าที่ส่งเสริมตามวาระแห่งชาติ แต่ในข้อเท็จจริง มีการทำบ้าง ไม่ทำบ้าง และบางแห่งไม่ได้ทำอะไร

รูปแบบของการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว ในอนาคต ส่วนราชการต้องคิดวิธีการเข้าถึงวัฒนธรรมองค์กรของตนเอง เป้าประสงค์ และวิธีดำเนินการ จะรอให้สั่งการลงไปคงไม่ได้แล้ว เพราะฉะนั้นคนที่มีความสำคัญของทั้ง 2 ส่วน คือ

1) ผู้บริหารจริยธรรม หรือผู้บริหารที่ดูแลเรื่องการบริหารทรัพยากรบุคคล จะต้องเข้ามาดูแลในเรื่องนี้



2) ศูนย์ราชการใสสะอาดที่มีอยู่แล้ว จะต้องมีการอภิปรายที่ชัดเจนว่าจะทำอะไร

ทั้งหลายทั้งปวงที่กล่าวมาแล้ว เป็นเรื่องในทุกฝ่ายต้องเข้ามาช่วยกันทำ การที่หน่วยต่างๆ จะออกกฎหมายเกี่ยวกับจริยธรรมออกมา ถามว่าจะมีจริยธรรมหรือไม่ ขอตอบว่าไม่มี เพราะกฎหมายคือกระดาษ ถ้าปราศจากการปฏิบัติก็จะไม่เกิดอะไรขึ้นมา แต่ถ้าถามว่าต้องมีกฎหมายหรือไม่ ตอบว่าก็น่าจะต้องมี เพื่อที่จะเป็นเอกสารหลักฐานที่บอกว่าคืออะไร

เรื่องแรงกดดันของสังคม เป็นเรื่องธรรมดา ซึ่งสังคมต้องการเห็นสิ่งเหล่านี้ และคิดว่าไม่ใช่แค่สังคมไทย แต่เป็นเรื่องของสังคมโลก ถ้าไม่ทำอะไรคงอยู่ไม่ได้เพราะโลกมีความเชื่อมโยงกัน

อีกทั้งจะต้องสร้างสภาพแวดล้อมและแรงกดดันที่จะส่งเสริมให้เกิดคุณธรรม จริยธรรม ความประพฤติชอบ และไม่ละเมิดกฎหมาย จรรยาบรรณ และจริยธรรมต่างๆ



ท่านนายกรัฐมนตรี (พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์) ได้กล่าวถึง 4 ป คือความโปร่งใส เป็นธรรม ประหยัด และประสิทธิภาพ ซึ่งท้ายที่สุดก็คือเรื่องอย่างเดียวกับที่ได้กล่าวมาแล้ว และปัจจัยที่จะนำไปสู่ความสำเร็จ คือ ต้องมีกฎหมายที่จะช่วยในการวางระบบ จะต้องมีการขับเคลื่อน โดยการปรับกระบวนการทัศน์ มีการวางระบบติดประเมนผล มีการตรวจสอบ และท้ายที่สุดคือต้องมีความเป็นผู้นำ ทั้งนี้ในการขับเคลื่อนสามารถทำได้หลายระดับ เพื่อให้เกิดค่านิยมสร้างสรรคในหมู่เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือข้าราชการ

สำนักงาน ก.พ. พยายามสร้างตัวชี้วัดในเรื่องนี้ขึ้นมาว่ามีอะไรบ้างแต่ยังไม่ได้นำออกใช้ ซึ่งอยู่ในระหว่างกระบวนการมีส่วนร่วม ท่านทั้งหลายจะต้องมาร่วมกันคิดว่าเราควรจะทำเรื่องอะไร และไม่ควรวัดเรื่องอะไร เช่น การรับเรื่องร้องทุกข์ ร้องเรียน จากการศึกษาทางวิชาการ มีจำนวน 8 เรื่อง ที่ควรจะทำ วัด เช่น นโยบายระบบข้อมูลข่าวสาร ความมีคุณธรรม จริยธรรม เป็นต้น โดยการสร้างเครื่องมือวัด หรือแนวปฏิบัติ



คุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลภาครัฐ

ขึ้นมา และถ้าผู้ใดไม่ปฏิบัติตามแนวปฏิบัตินี้ จะถือว่าด้านคุณธรรม จริยธรรม ของคุณใช้ไม่ได้

สำนักงาน ก.พ. ร่วมกับส่วนราชการอื่นๆ จัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม รวมทั้งกระทรวงมหาดไทย เช่น การส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมของกรมที่ดิน เป็นต้น และเมื่อสร้างตัวชี้วัดขึ้นมาได้ ดัชนีจะต้องสอดคล้องกับสิ่งที่ได้กล่าวมาข้างต้น

การวัดจะต้องวัดคล้ายๆ กัน เหมือนกัน หรือในลักษณะเดียวกับของ Transparency International และ Pert การจัดอันดับและความเชื่อถือจึงจะทำให้คะแนนออกมาดี ถ้าเราทำตัวชี้วัดไปเรื่องหนึ่ง แต่ Pert วัดไปอีกเรื่องหนึ่ง เราก็จะได้คะแนนเพียง 3 หรือ 2 หรือ 1 เท่านั้น เพราะฉะนั้นเรื่องนี้เป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องทำให้ได้มาตรฐานสากล

ท่าน ดร. สุเมธ ตันติเวชกุล ได้กล่าวไว้ว่า ทำยที่สุดธรรมาภิบาลที่เขียนทั้งหมดก็คือเรื่องเดียวกับเรื่องที่อยู่คู่กับ



เมืองไทยมาหลายร้อยปี นั่นคือ ทศพิธราชธรรม ที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงบำเพ็ญมาโดยสม่ำเสมอ ได้แก่ ทาน ศีล บริจาค ความซื่อตรง ความอ่อนโยน ความเพียร ความไม่โกรธ ความไม่เบียดเบียน ความอดทน และความเที่ยงธรรม นั่นก็คือเรื่องธรรมาภิบาล

เพราะฉะนั้น ธรรมาภิบาล (Good Governance) ไม่ใช่ของฝรั่ง แต่ของไทยก็มี ซึ่งเกือบจะเหมือนกัน

กฎหมายใหม่

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ถือเป็นกฎหมายสำคัญในลักษณะกฎหมายมหาชน หรือกฎหมายปกครอง ที่จะถูกกล่าวถึงควบคู่ไปกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน อย่างมีศักดิ์และความสำคัญทัดเทียมกัน

ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ฉบับใหม่ เป็นเรื่องที่ข้าราชการพลเรือนทุกคนให้ความสนใจ เป็นเรื่องที่มีผลกระทบกับข้าราชการ กับอาชีพข้าราชการโดยตรงซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดให้การบริหารทรัพยากรบุคคลสอดคล้องกับ



แนวทางการบริหารราชการแนวใหม่ โดยมีแนวคิดและหลักการ ดังนี้

- 1) หลักคุณธรรม โดยเน้นที่ความสามารถ ความเสมอภาค ความเป็นธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ และให้โอกาสทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน
- 2) หลักความรู้ ความสามารถที่จำเป็นและเหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการ
- 3) หลักผลงาน มีการให้คุณให้โทษ
- 4) หลักการกระจายอำนาจ เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้ส่วนราชการในการปฏิบัติงานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ
- 5) หลักความสมดุลระหว่างคุณภาพชีวิตและการทำงาน



การปรับเปลี่ยนระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ ซึ่งมี 2 องค์ประกอบหลัก ได้แก่

- 1) กลไกระบบบริหารทรัพยากรบุคคล
- 2) กลไกระบบพิทักษ์คุณธรรม

สาระสำคัญ ได้แก่ การเพิ่มประเภทข้าราชการพลเรือนวิสามัญ การปรับปรุงระบบตำแหน่งและประเภทตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนวิสามัญให้เหมาะสมกับลักษณะงาน เพื่อจ่ายค่าตอบแทนที่เป็นธรรม ให้มีกระบวนการสรรหาบุคคลในระบบเปิด เพื่อบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนวิสามัญ และเพื่อแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนวิสามัญให้ดำรงตำแหน่งในบางกรณี

การกระจายอำนาจการบริหารทรัพยากรบุคคลลงไปสู่กระทรวง ทบวงกรม ภารกิจในเรื่องของการจัดการทรัพยากรบุคคลทั้งหลายจะเป็นภารกิจของผู้บริหารกระทรวงทบวงกรมเป็นหลัก ซึ่งถูกต้องตามหลักของการบริหารในระบบใหม่ที่



คุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลภาครัฐ

บอกว่า ผู้บริหารหรือผู้จัดการ ควรจะเป็นผู้ดำเนินการด้วยตนเอง หรือ Let the manager manage ให้มากที่สุด

การจัดทำมาตรฐานกำหนดตำแหน่งตามแนวทางระบบจำแนกตำแหน่งใหม่ โดยจะมอบอำนาจให้ส่วนราชการกำหนดจำนวนตำแหน่งได้ตามกรอบงบประมาณและหลักเกณฑ์ และจัดตำแหน่งได้ตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งตามที่กำหนดเป็นกรอบไว้

เพราะฉะนั้น อำนาจในการดำเนินการบริหารงานบุคคล ตั้งแต่การกำหนดตำแหน่งเป็นต้นไปจะลงไปอยู่ที่ส่วนราชการ โดยทุกส่วนราชการจะใช้กรอบเดียวกันในการดำเนินการ

ปรับปรุงระบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ ให้มีความเข้มแข็ง โดยการลดขั้นตอนการทำงานให้สั้นลง จะดำเนินการมากที่สุดในเรื่องการดำเนินการทางวินัย ซึ่งเป็นกระบวนการให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการที่ใช้เวลายาวมาก บางเรื่องใช้เวลาดำเนินการหลายปี เพราะกระบวนการจะการันตี



คุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลภาครัฐ

กระบวนการยุติธรรมมากที่สุด กระทั่งเหมือนไม่ยุติธรรม เพราะเมื่อมีการกล่าวหาสักเรื่องหนึ่งใช้เวลาถึง 8 ปี โดยเชิญผู้ถูกตั้งกรรมการสอบข้อเท็จจริงตั้งแต่ปี 2544 จนถึงปัจจุบันยังสอบข้อเท็จจริงไม่เสร็จ เนื่องจากมีกระบวนการในการดำเนินการมากมาย ซึ่งเหมือนกับว่าสิ่งที่การันตีตามยุติธรรมเป็นการสร้างความไม่ยุติธรรมอย่างยิ่ง

กฎหมายฉบับนี้จะปรับสิ่งต่างๆ ค่อนข้างมาก โดยให้เบ็ดเสร็จที่กรม/จังหวัด และ ให้กรม/จังหวัดรายงานการลงโทษมาที่หน่วยงานกลาง และหน่วยงานกลางจะใช้เวลาตรวจโดย อ.ก.พ. กระทรวงเป็นผู้ตรวจ ซึ่งมีผู้แทนสำนักงาน ก.พ. ร่วมเป็น อ.ก.พ. กระทรวง ถ้าไม่มีการคัดค้านถือว่าเรื่องนั้นจบ ทั้งหมดนี้จะทำให้กระบวนการสั้นลง ซึ่งตรงกับ Good Governance เป็นการลดขั้นตอนให้สั้นที่สุด และการันตีของระบบเดิมที่ใช้ อยู่ดูเหมือนดีแต่ความจริงไม่ค่อยดี ยกตัวอย่างให้เห็นง่ายๆ คือ เมื่อมีการสอบสวนทางวินัยและบังคับบัญชาสั่งลงโทษ ต้องรายงานการลงโทษให้คนที่เพิ่มโทษเป็นผู้พิจารณา



ในระเบียบการบริหารงานบุคคลใหม่ ได้จัดตั้งองค์กร คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) แยกออกไปเป็นอีกเรื่องหนึ่ง ไม่ขึ้นซึ่งกันและกัน การพิทักษ์คุณธรรมจะเป็นไปได้ตามความเป็นจริง เนื่องจากหน่วยงานในการวินิจฉัย อุทธรณ์ และการลงโทษ เป็นหน่วยงานที่ไม่ได้เป็นผู้ออกกฎ จะทำให้เกิดการเชื่อมั่นได้ดีขึ้น

จากนั้นระบบของการมอบอำนาจ ผู้ว่าราชการจังหวัด ตามกฎหมายจะได้รับมอบอำนาจเท่ากับอธิบดี กติกาในการจัดการทรัพยากรบุคคล จะเป็นกติกาที่ค่อนข้างจะหลวมๆ ดุลพินิจสามารถเกิดขึ้นได้ในกระทรวงต่างๆ มากขึ้น และไม่จำเป็นที่จะต้องเหมือนกัน แต่ก็ไม่ใช่หมายความว่าไม่เหมือนกันทั้งหมด โดยจะมีช่องในการปรับสภาวะหรือในสภาพของความพร้อมของแต่ละส่วนราชการได้ กระทรวงหลายกระทรวงไม่ได้มีสิ่งต่างๆ เหมือนกัน



ดังนั้น วิธีการไม่จำเป็นจะต้องเหมือนกันทั้งหมด แต่หลักต้องเหมือนกัน ส่วนกรอบจะเป็นหลักใหญ่ๆ มีช่องในการเลือกให้ใช้หลักเพิ่มมากขึ้น แต่ขอให้อยู่ในกรอบใหญ่ของหลักการ คือ หลักคุณธรรม หลักสมรรถนะ และหลักการยึดผลการปฏิบัติงาน (Performance)

ในช่วง 2 - 3 ปีที่ผ่านมา จะเห็นว่ามีเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ก.พ. ไปที่กรม/จังหวัดมาก ประเด็นที่สำคัญคือ กฎหมายเป็นภารกิจของทั้งกรมและจังหวัด สำนักงาน ก.พ. มีความเชื่อมั่นว่าถ้าไม่ได้เตรียมการแล้ว อยู่ดีๆ วันดีคืนดีกฎหมายออกแล้วโยนให้ไป ก็จะทำกันไม่ได้ เหมือนกับที่ปฏิรูปโครงสร้างเมื่อปี 2545 กำหนดให้กระทรวงนี้เป็นอย่างนี้แล้วเฉื่อยคนให้ลงไปประจำอยู่ตรงนั้น ระเบียบขยับไม่ได้ เพราะไม่พร้อม

สำนักงาน ก.พ. จึงได้ลงไปอยู่กับท่านเพื่อจะถามความต้องการของฝ่ายที่จะเป็นผู้ทำว่าต้องการอะไรและพร้อมที่จะสร้างเครื่องมือในการทำงานให้ตามที่ท่านต้องการ อีกทั้ง



คุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลภาครัฐ

จะทำการอธิบายในรายละเอียดในสิ่งที่จำเป็นที่จะรองรับต่อ
สิ่งที่เปลี่ยนแปลงต่างๆ เหล่านี้ให้เกิดขึ้น

กิจกรรมบางอย่างที่จะต้องเกิดขึ้น เช่น วาระแห่งชาติ
เป็นต้น จะต้องจัดทำกรอบกว้างๆ กำหนดไป ไม่ใช่บอกว่า
ทุกจังหวัดทุกกรมจะต้องสวดมนต์ 1 อาทิตย์ ฟังเทศน์ 1 ครั้ง
แต่จะต้องมีกรอบว่าเรื่องการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม มี
อะไรบ้าง ซึ่งจะต้องมี Produce หลายๆ อย่างให้เลือก แต่ถ้า
เลือกแล้วบอกไม่น่าสนใจสักเรื่อง อยากจะคิด Produce เองก็ได้
แต่ต้องเป็น Produce ที่ส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม ก็สามารถ
ทำกิจกรรมส่งเสริมนั้นได้

การตั้งกลุ่มหรือหน่วยงานบริหารจัดการบุคคลใน
จังหวัด ใช้เวลาหลายปีจะทำให้เกิดตำแหน่งนี้ขึ้นมา จะ
ประกอบด้วยข้าราชการระดับ 8 จำนวนหนึ่ง และพนักงาน
ราชการอีกจำนวนหนึ่ง แต่ไม่ต้องการให้ใครก็ได้ที่ไมู้เรื่องนี้
แล้วลงไปทำ ดังนั้น จึงจะต้องมีการเตรียมการให้ความรู้



คุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลภาครัฐ

ท่านหัวหน้าสำนักงานจังหวัดและกองการเจ้าหน้าที่
จะต้องไปพิจารณาว่าทำอย่างไรจะให้คนของเราที่จะต้องทำ
หน้าที่เหล่านี้ สามารถทำงานได้ ถ้ายังไม่มีความรู้ ส่วนกลาง
ก็จะลงไปให้ความรู้

ขณะนี้สำนักงาน ก.พ. ได้ทำความตกลงกับสถานศึกษา
ถึง 9 แห่งในทุกภาคที่เป็นเครือข่ายในการดำเนินการ ซึ่งจะ
เป็นการส่งเสริมการขายในเรื่องกฎหมายใหม่

ประมาณ 2 - 3 ปีที่ผ่านมา สำนักงาน ก.พ. ได้ใช้
งบประมาณจำนวนมากในการลงไปดำเนินการในภูมิภาค
และในปี 2551 ตั้งไว้ 260 ล้านบาท ที่จะไปดำเนินการร่วมกับ
จังหวัดและกรม เพื่อสร้างความเข้าใจให้กับข้าราชการในเรื่อง
ที่เปลี่ยนแปลงใหม่ ให้มากขึ้นและเร็วที่สุดด้วย

สำนักงาน ก.พ. มีคณะที่จะลงไปทำงานให้กรมและ
จังหวัด จำนวน 6 คณะ มีหัวหน้าคณะเป็นที่ปรึกษาราชการ
ระดับ 10 โดยจะลงไปให้คำปรึกษาในรายละเอียดเกี่ยวกับการ
ดำเนินในเรื่องที่กล่าวมาแล้ว



สังคีต

ทิศทางการบริหารราชการแผ่นดินและการ

27

คุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลภาครัฐ

