

โครงสร้างผลงาน
กรณีการเข้ารับการประเมินผลงานเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง
นักทรัพยากรบุคคลชำนาญการพิเศษ

ส่วนที่ ๑ ผลงาน

๑. ชื่อผลงาน การจัดทำต้นแบบประมวลจริยธรรมเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปประยุกต์ใช้

๒. ระยะเวลาที่ดำเนินการ

วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ถึงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๑

๓. หลักการและเหตุผล / ความเป็นมา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีสาระสำคัญประการหนึ่ง ที่มุ่งแก้ไขปัญหาการผูกขาดอำนาจรัฐและการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม รวมทั้งการดำเนินการทางการเมืองที่ขาดความโปร่งใส ไม่มีคุณธรรม จริยธรรม และระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจที่ล้มเหลว จึงมีบทบัญญัติที่มุ่งเน้นการทำให้บ้านเมืองมีความโปร่งใส มีคุณธรรมและจริยธรรม โดยมาตรา ๒๑๕ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีกลไกและระบบคือ ให้มีการจัดทำประมวลจริยธรรมเพื่อเป็นมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท และเพื่อให้การบังคับใช้มาตรการทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภทเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งกำหนดโทษของการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม ให้ถือเป็นการกระทำความผิดทางวินัย และในมาตรา ๒๘๐ ได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เสนอแนะหรือให้คำแนะนำในการจัดทำหรือปรับปรุงประมวลจริยธรรม

๔. แนวคิด ทฤษฎี นโยบาย หรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง

- ทฤษฎีการกระจายอำนาจ มี ๓ รูปแบบ คือ การรวมอำนาจ การแบ่งอำนาจ และการกระจายอำนาจ
- การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ และวิสัยทัศน์ของแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ
- ภาครัฐแบบผู้ประกอบการ (Entrepreneurial government) ได้แก่ (๑) ระบบการกำหนด

และบริหารจัดการนโยบายสาธารณะที่มีความคล่องตัว (Streamlined) (๒) ยืดหยุ่น (Flexible) และพร้อมที่จะตอบสนองรองรับต่อการเปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็ว (Responsive) (๓) โดยที่ภาครัฐแนวใหม่ที่จะประสบความสำเร็จในอนาคตจะต้องให้ความสำคัญกับเรื่องของการแข่งขัน (ของภาครัฐกับผู้ให้บริการในภาคส่วนอื่นๆ) (๔) การเพิ่มอำนาจให้กับประชาชนผู้รับบริการ (Empowerment) (๕) การให้ความใส่ใจต่อผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นกับสาธารณะ (Public outcomes) และ (๖) การทำงานที่เน้นความสำคัญของผู้รับบริการเป็นอันดับแรกมากกว่าการยึดติดกับกฎระเบียบข้อบังคับทางราชการ

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ รวมถึงปรัชญาในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เช่น มาตรา ๗๘ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๔) พัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงาน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ

- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๕๑ ในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย

- ค่านิยมหลัก (Core Value) ๕ ประการของมาตรฐานจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งกำหนดโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน

- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.๒๕๔๖

ได้แก่ (๑) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน(๒)เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ(๓)มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ(๔)ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น(๕)มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์(๖)ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ(๗)มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ

- ค่านิยมสร้างสรรค์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือจรรยาข้าราชการตาม พ.ร.บ.ระเบียบ

ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑

- พฤติกรรมที่พึงประสงค์สำหรับการกระทำดีและไม่ผิดกฎหมาย

- แนวความคิดเรื่องความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม(Conflict of Interests)

- ประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยในช่วงระยะปี พ.ศ. ๒๕๕๑ -

พ.ศ. ๒๕๕๕ ได้แก่ (๑)ยกระดับการให้บริการและการทำงาน เพื่อตอบสนองความคาดหวังและความต้องการของประชาชนที่มีความสลับซับซ้อน หลากหลายและเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว (๒) ปรับรูปแบบการทำงานให้มีลักษณะเชิงบูรณาการ เกิดการแสวงหาความร่วมมือและสร้างเครือข่ายกับฝ่ายต่าง ๆ รวมทั้งเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม (๓) มุ่งสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง บุคลากรมีความพร้อมและความสามารถในการเรียนรู้ คิดริเริ่ม เปลี่ยนแปลงและปรับตัวได้อย่างเหมาะสมต่อสถานการณ์ต่าง ๆ(๔) สร้างระบบการกำกับดูแลตนเองที่ดี เกิดความโปร่งใส มั่นใจ และสามารถตรวจสอบได้ รวมทั้งทำให้บุคลากรปฏิบัติงานอย่างมีจิตสำนึกความรับผิดชอบต่อตนเอง ต่อประชาชนและต่อสังคมโดยรวม

๕. ขั้นตอนการดำเนินการ

๕.๑ เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีผลบังคับใช้แล้ว มาตรา ๓๐๕ บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐต้องประกาศใช้ประมวลจริยธรรมของข้าราชการภายใน ๑ ปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ คือวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๑ ซึ่งในระยะแรก หน่วยงานต่างๆ ยังไม่ทราบว่าจะมีลักษณะอย่างไร มีองค์ประกอบอะไรบ้าง มีคณะกรรมการหรือไม่ กรณียกโทษจะอย่างไร เป็นต้น จวบจนผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐและกำหนดรูปแบบโครงสร้างของประมวลจริยธรรมแล้ว หน่วยงานของรัฐจึงพอจะทราบแนวทางการจัดทำประมวลจริยธรรม

๕.๒ ในส่วนของข้าราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะต้องประกาศใช้ประมวลจริยธรรมเช่นเดียวกัน แต่จากประสบการณ์ที่ผ่านมา หากไม่มีต้นแบบแล้ว ต่างคนต่างทำ มีหลากหลายรูปแบบ ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้รับรองความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนท้องถิ่นไว้ตามมาตรา ๒๘๑ และตาม โครงสร้างอำนาจหน้าที่ ข้าราชการส่วนท้องถิ่นก็ไม่ได้อยู่ในสายการบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทย หรือ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ดังนั้น จึงไม่สามารถสั่งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมที่คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น(ก.ถ.)กำหนดได้ เหมือนดังที่สำนักงาน ก.พ. แจกกระทรวง กรม หรือจังหวัด ดังนั้น สิ่งที่กระทำได้ก็เป็นเพียงการจัดทำต้นแบบประมวลจริยธรรมแล้วส่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการประกาศมาตรฐานทางจริยธรรมของตนเอง

๕.๓ ในขั้นตอนการยกร่างประมวลจริยธรรมของข้าราชการมีเงินท้องถิ่นเราไม่สามารถนำประมวลจริยธรรมของ ก.พ. ไปใช้กับข้าราชการส่วนท้องถิ่นได้ทันที เนื่องจากโครงสร้างอำนาจหน้าที่แตกต่างกัน ข้าราชการส่วนท้องถิ่นไม่ได้สังกัด กระทรวง ทบวง กรม หรือจังหวัด แต่มีลักษณะเหมือนกรม ๆ หนึ่ง ดังนั้น สำนักงาน ก.ถ. จึงต้องยกร่างต้นแบบประมวลจริยธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่นขึ้นมาใหม่ตามแนวทางของผู้ตรวจการแผ่นดิน

๕.๔ ในการยกร่างประมวลจริยธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น ควรจะมีการเชิญผู้มีประสบการณ์ หรือเชี่ยวชาญ ที่เคยปฏิบัติตามแล้วมาปรึกษาหารือและให้คำแนะนำ จึงได้เสนอหนังสือเพื่อเชิญผู้แทนสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน มาให้คำแนะนำ เมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๑ เวลา ๑๓.๓๐ น. ณ ห้องประชุมสำนักงาน ก.ถ. ซึ่งได้รับคำแนะนำในการจัดทำประมวลจริยธรรมในหลักการต่างๆเป็นแนวทางกว้างๆ ไว้พอสมควร

๕.๕ หลังจากนั้น ข้าพเจ้าเห็นว่าในการยกร่างประมวลจริยธรรมควรเชิญผู้ที่เกี่ยวข้องที่จะต้องปฏิบัติและนำมาตรฐานทางจริยธรรมไปใช้ มาประชุมปรึกษาหารือกำหนดแนวทาง จึงได้เสนอคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานจัดทำร่างประมวลจริยธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย หัวหน้าสำนักงาน ก.ถ. ผอ.สำนักกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ผอ.ส่วนกฎหมายและระเบียบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น สำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ผอ.ส่วนมาตรฐานวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ สำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดเทศบาล และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้ประชุมกันเมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๑ เวลา ๑๓.๓๐ น. ณ ห้องประชุม สำนักงาน ก.ถ. โดยได้อภิปรายในประเด็นดังกล่าว เช่น ความแตกต่างของขนาดและกำลังคนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานใดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กองใดหรือสำนักใด ควรจะเป็นเจ้าของเรื่องผู้รับผิดชอบเรื่องจริยธรรมข้าราชการ เป็นต้น

๕.๖ ขั้นตอนการยกร่าง ข้ำพเจ้าได้ยกร่างประกาศประมวลจริยธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่นโดยอาศัยแนวทางจาก(๑)ประมวลจริยธรรมของข้าราชการพลเรือน (๒)ร่างประมวลจริยธรรม ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (๓)แนวคิด ทฤษฎี และนโยบายตามข้อ ๔ ตามลำดับดังนี้

- ส่วนแรกเป็นเจตนารมณ์ และวัตถุประสงค์ของประมวลจริยธรรม
- หมวด ๑ บททั่วไป เป็นการนิยามศัพท์โดยอิงจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

- หมวด ๒ มาตรฐานจริยธรรม แยกเป็นส่วนที่ ๑ ค่านิยมหลัก (Core Value) ตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินกำหนด ส่วนที่ ๒ จรรยาวิชาชีพขององค์กร และส่วนที่ ๓ จรรยาวิชาชีพ (เช่น จรรยาบรรณของแพทย์ พยาบาล วิศวกร ครูฯลฯ)

- หมวด ๓ กลไกการบังคับใช้กำหนดหลักเกณฑ์โดยคำนึงถึงหลักประกันความเป็นธรรม คຸ້ມครອງผู้ที่ถูกกล่าวหา การกำหนดให้มีกรรมการจริยธรรมของหน่วยงาน อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ การให้ความเป็นธรรมจากองค์กรภายนอกและการให้ความเป็นธรรมจากผู้ตรวจการแผ่นดิน

- ส่วนที่ ๒ เป็นระบบการบังคับใช้ประมวลจริยธรรม กำหนดขั้นตอนการดำเนินการโดยอิงจากแนวทางการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือน แยกการดำเนินการทางวินัยกับการดำเนินการทางจริยธรรมออกจากกัน คຸ້ມครອງความเป็นธรรมกรณีมีข้อเท็จจริงใหม่ที่อาจทำให้ผลการพิจารณาเปลี่ยนแปลงไป

- หมวด ๔ เป็นขั้นตอนการลงโทษ ให้ผู้ถูกลงโทษ สามารถร้องทุกข์หรืออุทธรณ์ได้ หากผลการพิจารณาเป็นที่สุดแล้วให้รายงานผู้ตรวจการแผ่นดินทราบ

๖. บทวิเคราะห์

๖.๑ การวิเคราะห์ผลงาน

การจัดทำต้นแบบประมวลจริยธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นการผสมผสานแนวคิดของการบริหารราชการแนวใหม่ในหลักการกระจายอำนาจ เมื่อกระจายอำนาจไปแล้วก็ต้องมีการควบคุมกำกับดูแลตามไปด้วย เพื่อประสิทธิภาพของงานและการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในการยกร่างได้นำแนวคิด การเปลี่ยนแปลงจาก Local Government เป็น Local Governance หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เสริมสร้างองค์กรให้มีศักดิ์ศรี เน้นการทำงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ การให้บริการประชาชน การให้ข้อมูลข่าวสาร ผลลัพธ์บั้นปลายก็คือ ประโยชน์สุขของประชาชน

ประมวลจริยธรรมของข้าราชการเป็นเพียงเครื่องมือ (Mean) หรือหนทางที่จะนำไปสู่การบริหารจัดการที่ดีเท่านั้น การประกาศใช้ประมวลจริยธรรมหรือ การมีประมวลจริยธรรมขององค์กรแล้วยังไม่ใช่จุดหมายปลายทาง(End) ของเรื่องนี้ แต่ประมวลจริยธรรมจะแสดงผลสำเร็จที่แท้จริงก็ต่อเมื่อได้มีการนำไปใช้หรือนำไปปฏิบัติอย่างจริงจังและได้มีการบังคับใช้หรือดำเนินการลงโทษ บั้จจัยแห่งความสำเร็จจึงอยู่ที่ความร่วมมือร่วมใจของคนในองค์กรที่จะประพฤติปฏิบัติในสิ่งที่ถูกต้องดีงามไม่ผิดประมวลจริยธรรม

๖.๒ การวิเคราะห์ปัญหา

ปัญหาประการแรกคือ ผู้บริหารไม่ให้ความสนใจที่จะประกาศใช้ประมวลจริยธรรม บางท่านเกรงว่าเมื่อมีประมวลจริยธรรมแล้วจะเป็นเครื่องผูกมัดตนเองจากการกระทำผิด

ปัญหาประการที่สอง คือ การละเลยไม่เอาใจใส่ในการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม ดังนั้น ถึงแม้ว่าจะมีประมวลจริยธรรมแล้วก็ไม่เกิดประโยชน์

ปัญหาประการที่สาม คือ ไม่นำประมวลจริยธรรมมาใช้ในการจูงใจข้าราชการหรือลงโทษผู้กระทำผิด

๖.๓ การวิเคราะห์ข้อเสนอแนะ

- ผู้บริหารควรให้ความสนใจประมวลจริยธรรมโดยการเร่งรัดประกาศใช้และการปฏิบัติตาม เพราะประมวลจริยธรรมเป็นเครื่องกำกับความประพฤติของคนในองค์กร

- ในการรณรงค์ให้ทุกคนปฏิบัติตามอาจทำได้หลายทาง เช่น การออกหนังสือเวียน ส่งตามสาย สื่ออิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังอาจบรรจุไว้ในหลักสูตรต่างๆ ในการบริหารงานบุคคล เช่น หลักสูตรการบรรจุข้าราชการใหม่ การเลื่อนระดับ การย้าย การโอน เป็นต้น

- การนำมาตรฐานทางจริยธรรมไปใช้เป็นเครื่องมือในทางบวก ได้แก่ นำไปประกอบการประเมินเพื่อการเลื่อนระดับ การพันทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ การย้าย การโอน เป็นต้น ในทางลบก็คือ การดำเนินการทางวินัยหรือการลงโทษทางจริยธรรม เป็นต้น

- หลักจากที่ได้ประกาศใช้ประมวลจริยธรรมแล้ว ควรมีการจัดทำตัวชี้วัดสำหรับการประเมินจริยธรรมของข้าราชการในโอกาสต่อไป

๗. ผลสำเร็จของงาน (เชิงปริมาณ/คุณภาพ)

เมื่อได้ยกร่างประมวลจริยธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่นแล้ว ได้แจ้งจังหวัดทุกจังหวัด เพื่อแจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำประมวลจริยธรรมและยังมีการพิมพ์เอกสารเป็นรูปเล่มแจกจ่าย และนำไปเผยแพร่ทางเว็บไซต์ www.local.moi.go.th ซึ่งได้รับการตอบรับเป็นอย่างดี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้นำไปเป็นแนวทางการจัดทำประมวลจริยธรรมและขณะนี้ได้จัดทำไปแล้ว ๗,๑๔๒ แห่ง จาก ๗,๘๕๑ แห่ง คิดเป็นร้อยละ ๙๐.๗๙ ของจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด

๘. การนำไปใช้ประโยชน์

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำร่างประมวลจริยธรรมไปเป็นต้นแบบในการยกร่างประกาศประมวลจริยธรรมของตนเอง และส่วนใหญ่จะไม่แตกต่างจากร่างที่เป็นต้นแบบมากนัก

๙. ผู้ร่วมดำเนินการ

๑. นายกิริติ บุญการณ์ นักทรัพยากรบุคคลชำนาญการ สัดส่วนของผลงาน ๑๐%

๒. นางวรางคณา อังศุไพศาล นักทรัพยากรบุคคลชำนาญการ สัดส่วนของผลงาน ๑๐%