

## ส่วนที่ ๒ ข้อเสนอแนวคิด / วิธีการเพื่อพัฒนางานหรือปรับปรุงงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

### ของนายชัยวัฒน์ จิตตเมตตากุล

เพื่อประกอบการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง.นักทรัพยากรบุคคลชำนาญการพิเศษ

กลุ่มงาน.....(กรณีผลงานฉบับสมบูรณ์).....สังกัด.....(กรณีผลงานฉบับสมบูรณ์).....

### เรื่อง การเสริมสร้างจริยธรรมของข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างในระดับจังหวัด

#### ๑. หลักการและเหตุผล / ความเป็นมา

##### ๑.๑ เหตุผลที่ต้องมีประมวลจริยธรรม

ประมวลจริยธรรม เป็นสิ่งที่สร้างขึ้นมาเพื่อเป็นแนวทางกลางและเพื่ออ้างอิง ตรวจสอบและเปรียบเทียบสำหรับผู้ใช้ เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานประจำวัน นั้นหมายความว่า ประมวลจริยธรรม จะทำให้พันธกิจขององค์กร ค่านิยม ประโยชน์ หลักการ หลักปฏิบัติ หลักศีลธรรม กระบวนการชัดเจนขึ้น ซึ่งจะเชื่อมโยงกับมาตรฐานของแต่ละวิชาชีพในฐานะที่เป็นหลักปฏิบัติ ประมวลจริยธรรม จะเป็นตัวชี้ว่า บริการ หรือทรัพยากรใดจะเกี่ยวข้องกับจริยธรรมขององค์กรบ้าง

ประมวลจริยธรรม จะเปิดเผยแนวทางการดำเนินการขององค์กร จะกำหนดพฤติกรรมที่เป็นรูปธรรม ประมวลจริยธรรม ที่เขียนอย่างดีและละเอียดรอบคอบสามารถใช้เป็นเครื่องมือสื่อสารที่สำคัญในการสะท้อนพันธะสัญญาที่องค์กรได้กระทำเพื่อยกระดับคุณค่าขององค์กร เนื่องจากองค์กรก็มีพันธะสัญญาต่อหน่วยงาน นอกจากนั้นยังบ่งถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกับชุมชนด้วย

ประมวลจริยธรรม จะเป็นเครื่องมือของหน่วยงานที่จะจัดการกับปัญหาทางคุณธรรม และจริยธรรม ออกติในการทำงาน หรือแนวโน้มที่จะรับสินบนหรือทุจริต ในชีวิตการทำงานประจำวันด้วย ประมวลจริยธรรม จะเป็นสิ่งที่ทำให้หน่วยงาน หรือกฎ ระเบียบขององค์กรสมบูรณ์ยิ่งขึ้น แต่ประมวลจริยธรรมเอง ก็ไม่สามารถแทนที่กฎ ระเบียบ ได้

ประมวลจริยธรรม จะทำให้องค์กรที่มีความรับผิดชอบสูง ได้รับโอกาสอันมีค่าอย่างยิ่งที่จะสร้างความโดดเด่นในทางบวกต่อสาธารณะ และสามารถยกระดับความเชื่อมั่นของสาธารณชนรวมทั้งได้รับความไว้วางใจจากผู้มีส่วนได้เสียอีกด้วย

๑.๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗๕ บัญญัติให้มาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท ให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมที่กำหนดขึ้น โดยจะต้องมีกลไกและระบบในการดำเนินงานเพื่อให้การบังคับใช้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งกำหนดขั้นตอนการลงโทษตามความร้ายแรงแห่งการกระทำ การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม ให้ถือเป็นการกระทำผิดทางวินัย และเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าว ก.พ. โดยความเห็นชอบ

/ของคณะรัฐมนตรี...

ของคณะรัฐมนตรีจึงได้กำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมของข้าราชการพลเรือนตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๒

โดยที่ ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ข้อ ๑๔ ได้กำหนดให้ ก.พ. แต่งตั้งคณะกรรมการจริยธรรมประจำส่วนราชการ โดยข้อเสนอของหัวหน้าส่วนราชการเพื่อควบคุม กำกับให้มีการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมนี้ และข้อ ๒๓ กำหนดให้การแต่งตั้งคณะกรรมการจริยธรรมและการจัดตั้งกลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรมในส่วนราชการทุกแห่งต้องดำเนินการภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ประมวลจริยธรรมนี้มีผลใช้บังคับ ดังนั้น จึงขอให้ส่วนราชการดำเนินการ ดังนี้

(๑) เสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกเป็นประธานกรรมการจริยธรรมพร้อมทั้งหลักฐานที่แสดงว่าเป็นผู้มีความซื่อสัตย์เป็นที่ประจักษ์ เพื่อให้ ก.พ. พิจารณาให้ความเห็นชอบ และเสนอชื่อกรรมการเพื่อให้ ก.พ. แต่งตั้ง เป็นคณะกรรมการจริยธรรมประจำส่วนราชการ โดยขอให้ส่งรายชื่อดังกล่าวให้สำนักงาน ก.พ. ภายในวันศุกร์ที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๓

(๒) จัดตั้งกลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรมของส่วนราชการ โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๒ เห็นควรให้ใช้ประโยชน์จากหน่วยงานการเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบครอบคลุมภารกิจการบริหารงานบุคคลในภาพรวมทั้งระบบอยู่แล้ว ดังนั้น ส่วนราชการจึงสมควรตั้งกลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรมขึ้นภายในหน่วยงานการเจ้าหน้าที่ และขอให้หัวหน้าส่วนราชการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับต้นขึ้นไปเป็นหัวหน้ากลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรมของส่วนราชการ ตามข้อ ๑๗ ด้วย

## ๒. บทวิเคราะห์ แนวคิด / ข้อเสนอ

๒.๑ การประกาศใช้ประมวลจริยธรรมของข้าราชการพลเรือนในจังหวัด มิได้เกิดจากความผูกพันของคนในจังหวัดที่ร่วมแรงร่วมใจกันกำหนดขึ้นมา แต่เกิดจาก ก.พ. โดยความเห็นของคณะรัฐมนตรีเมื่อเป็นเช่นนี้ ความสนใจในประมวลจริยธรรมที่กำหนดโดย ก.พ. จึงมีน้อย ในกลุ่มประเทศ OECD ซึ่งมีประเทศที่เจริญแล้วและมีมาตรฐานทางจริยธรรมของข้าราชการสูงมาก เช่น ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ การกำหนดประมวลจริยธรรมจะกระทำโดยคนในองค์กรร่วมกันจัดทำขึ้น มิได้เกิดจากการสั่งการหรือกำหนดโดยองค์กรกลางบริหารงานบุคคล

๒.๒ เมื่อพิจารณารายละเอียดของประมวลจริยธรรมของ ก.พ.แล้ว จะเห็นได้ว่ามีรายละเอียดมากเกินไป ข้อความยาวเกินไป ยากแก่การจดจำหรือทำความเข้าใจ ประกอบกับหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาประธานและผู้ทรงคุณวุฒิ ก่อนข้างจะยากในทางปฏิบัติ อีกทั้งยังไม่ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการจริยธรรม แต่กำหนดให้บุคคลภายนอกมาเป็นประธานฯ ทั้งๆ ที่มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกอยู่แล้ว ๒ คน กระบวนการและขั้นตอนการลงโทษทางจริยธรรมหรือการตีความตามกฎหมายก่อนข้างจะสลับซับซ้อน

๒.๓ ผลจากข้อ ๒.๑ และ ๒.๒ ทำให้การสรรหาประธานกรรมการจริยธรรมจังหวัดเกิดความล่าช้า และขาดความสนใจจากข้าราชการในจังหวัด จนขณะนี้ยังสรรหาประธานฯ ได้ไม่ครบทุกจังหวัด

๒.๔ เมื่อมีประมวลจริยธรรมของ ก.พ. และไม่ว่าจะมีคณะกรรมการจริยธรรมจังหวัดแล้วหรือไม่ก็ตาม สิ่งที่จังหวัดสามารถดำเนินการต่อไปได้ทันทีก็คือ

#### ๒.๔.๑ กลยุทธ์ในการประชาสัมพันธ์และสื่อสาร

การประกาศว่าได้มีการกำหนดมาตรฐานฯ แล้วอย่างน้อยต้องมีวัตถุประสงค์ ๔ ประการ คือ

(๑) มั่นใจว่าข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างทุกคนได้รับทราบ และสามารถเข้าถึงหรือรับรู้ประมวลจริยธรรมได้

(๒) มั่นใจว่าข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างทุกคนเข้าใจความรับผิดชอบส่วนบุคคลที่สอดคล้องกับประมวลจริยธรรม

(๓) มั่นใจว่าพันธะสัญญาขององค์กรที่กำหนดไว้ในประมวลจริยธรรม มีความชัดเจนสำหรับข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างทุกคน

(๔) มั่นใจว่าข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างเข้าใจประโยชน์อันมหาศาลของประมวลจริยธรรม รวมทั้งการนำไปใช้ และการแก้ปัญหาอย่างง่าย

#### ๒.๔.๒ กลยุทธ์ในการทำความเข้าใจแก่ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้าง

(๑) ให้ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างทุกคนเข้าใจประมวลจริยธรรม และประโยชน์ของประมวลจริยธรรม กลยุทธ์ที่สำคัญคือ ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างทุกคนต้องมีโอกาสในการรับการอบรมหรือโอกาสในการรับรู้เท่าเทียมกัน

(๒) ทบทวนว่า ประมวลจริยธรรม สอดคล้องกับงานในหน้าที่ความรับผิดชอบของข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างหรือไม่

(๓) เรียนรู้ พฤติกรรมเฉพาะ หรือกระบวนการตัดสินใจ ที่องค์กรต้องการให้และนำไปใช้ เมื่อประสบปัญหาด้านคุณธรรมและจริยธรรม

(๔) ยกปัญหาหรือความไม่แน่นอน อันเกิดจากการใช้ภาษาในประมวลจริยธรรม หรือการยกตัวอย่างจากประมวลจริยธรรมมาอธิบาย

(๕) นำตัวอย่างจริงจากประสบการณ์ของหน่วยงานต่างๆ มาเปรียบเทียบกับประมวลจริยธรรม

(๖) เรียนรู้ว่า องค์กรต้องการให้ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างทำอะไรเมื่อประสบปัญหาความไม่แน่ใจว่าจะผิดประมวลจริยธรรมหรือไม่ เมื่อมีการกระทำผิดประมวลจริยธรรม และเมื่อมีความรู้สึกถูกกดดันเนื่องจากการนำประมวลจริยธรรมมาใช้

ยิ่งกว่านั้น...

ยิ่งกว่านั้น ในการอบรมควรจะทำมากกว่าที่จะอธิบายเนื้อหาสาระของประมวลจริยธรรม แต่ควรจะทำให้ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างเพิ่มระดับความมั่นใจและความสะดวกในการตัดสินใจ ในการกระทำตามประมวลจริยธรรม นั่นคือ ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างควรมีความรู้สึกว่าหลักสูตร การอบรมสอดคล้องกับประมวลจริยธรรมขององค์กรและได้รับการสนับสนุนจากองค์กร และหลักสูตร การอบรมสอดคล้องกับค่านิยมขององค์กรและผู้บริหาร

#### ๒.๔.๓ การปรับปรุงประมวลจริยธรรม

ประมวลจริยธรรม ที่ไม่เป็นปัจจุบันย่อมไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ ทุกองค์กรย่อมประสงค์ว่า การกำหนดประมวลจริยธรรม การประชาสัมพันธ์ประมวลจริยธรรม และการ ฝึกอบรมให้เข้าใจประมวลจริยธรรม จะสะท้อนถึงจริยธรรมขององค์กร ประมวลจริยธรรมต้องได้รับการ พัฒนาหรือปรับปรุงเพราะเหตุการณ์ต่างๆ เรื่องราวต่างๆ และค่านิยมขององค์กร เปลี่ยนแปลงไป ในทางปฏิบัติ อาจ แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบประมวลจริยธรรมขึ้นมา เพื่อดูแลและปรับปรุงประมวลจริยธรรมแล้วแจ้ง สำนักงาน ก.พ.ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขต่อไปก็ได้

#### ๓. ผลที่คาดว่าจะได้รับ /ประโยชน์ที่จะได้รับ

๓.๑ ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้าง ของจังหวัด มีจิตสำนึกในการปฏิบัติงานเพื่อประชาชน มีความซื่อสัตย์สุจริต ปฏิบัติงานด้วยความโปร่งใส

๓.๒ มีระบบควบคุมและตรวจสอบการปฏิบัติงาน เพื่อให้งานมีประสิทธิภาพและลดโอกาส ในการทุจริตประพฤติมิชอบ

๓.๓ สร้างระบบในการจัดการทุจริต ด้วยความรวดเร็ว

๓.๔ พัฒนาและเสริมสร้างบุคลากร และหน่วยงานในการปราบปรามทุจริต

#### ๔. ตัวชี้วัดความสำเร็จ

เป็นตัวชี้วัดที่จะชี้ให้เห็นว่าจังหวัดได้มีการนำมาตรฐานทางจริยธรรมไปใช้ได้อย่างบรรลุ วัตถุประสงค์หรือไม่ ดังนี้

๔.๑ จังหวัดมีค่านิยมที่ชัดเจนหรือไม่ ค่านิยมขององค์กร เป็นสิ่งที่ผู้บริหารและข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างเห็นว่ามีผลสำคัญถูกต้อง ดึงตาม เช่น ค่านิยมด้านความสุจริต ถึงแม้จะเปลี่ยนตัวผู้บริหาร ก็ตาม แต่ค่านิยมนี้ก็ยังไม่เปลี่ยน

๔.๒ จังหวัดมีกลยุทธ์ทางจริยธรรมหรือยัง กลยุทธ์ขององค์กรมีหลายด้าน แต่ กลยุทธ์ ด้านจริยธรรม มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่ากลยุทธ์ด้านการเงิน ด้านผลผลิต ฯลฯ ข้าราชการ พนักงาน และ ลูกจ้างจะใช้กลยุทธ์ทางจริยธรรมในชีวิตประจำวัน และมั่นใจว่ากลยุทธ์ดังกล่าวส่งผลต่อความสำเร็จขององค์กร

/๔.๓ จังหวัดมีแนวทาง...

๔.๓ จังหวัดมีแนวทางปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมหรือไม่ ทุกองค์กรต้องมีสิ่งนี้ ไม่ว่าจะ เป็นลายลักษณ์อักษร หรือ โดยปริยายก็ตาม ทั้งนี้ เพื่อให้พนักงานทราบถึงความคาดหวังและความต้องการ ขององค์กร

๔.๔ จังหวัดได้มีการปรับปรุงประมวลจริยธรรมบ้างหรือไม่ โดยปกติผู้บริหารและ ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างทุกคนต่างก็มีส่วนร่วมในการจัดประมวลจริยธรรมขององค์กรของตน และ นำไปพิจารณา ร่วมกับการประเมินบุคคลและการประเมินผลการปฏิบัติงาน แต่จังหวัดจะต้องมีเครื่องมือวัด ว่า จะคงประมวลจริยธรรมดังกล่าวต่อไปหรือไม่ และต้องตรวจสอบว่า มาตรฐานนี้ส่งผลให้เกิดผลลัพธ์ ตามที่ต้องการหรือไม่

๔.๕ จังหวัดมีการให้รางวัลแก่ผู้ที่มีพฤติกรรมดีเด่น หรือไม่ จังหวัดควรยกย่องและให้ รางวัลผู้ที่แสดงพฤติกรรมตามที่กำหนด ตั้งแต่การเชิดชูเกียรติ การเลื่อนระดับ หรือรางวัลอื่นที่เป็นตัวเงิน และไม่เป็นตัวเงิน ที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ในขณะที่เดียวกันผู้ที่ละเมิดประมวลจริยธรรม ต้องไม่ได้รับ การยอมรับในองค์กร

๔.๖ การตัดสินใจของผู้บริหารทุกระดับตรงตามประมวลจริยธรรมของคุณธรรมและ จริยธรรมหรือไม่ ประมวลจริยธรรมจะเป็นเครื่องช่วยการพิจารณาและการตัดสินใจของข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างแต่ละคน

๔.๗ มีการส่งเสริมให้ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมหรือไม่ จังหวัดจะได้ประโยชน์จากการ ที่ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้าง ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม การสนับสนุนต้องมาจากทุกส่วนของ จังหวัดและควรมาจากการอบรมบ่มเพาะให้ตระหนักในเรื่องดังกล่าว

๔.๘ ผู้บริหารได้แสดงให้เห็นเป็นตัวอย่างหรือไม่ ประสิทธิภาพของจังหวัดขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจและการกระทำของผู้บริหาร พฤติกรรมของผู้บริหาร เป็นสิ่งที่คาดหวังจากข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างทุกคน

๔.๙ มีการส่งเสริมให้ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างทุกคนปฏิบัติหรือไม่ ถ้าพนักงาน เข้าใจวัตถุประสงค์ และเป้าหมายของการนำประมวลจริยธรรมมาใช้แล้ว พนักงานก็จะปฏิบัติงานให้ สอดคล้องกับประมวลจริยธรรม

๔.๑๐ ผู้บริหารได้แสวงหาความสอดคล้องระหว่างสิ่งที่จังหวัดต้องการให้ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างทำ กับสิ่งที่ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างต้องการทำหรือไม่ ผู้บริหารต้องสามารถ เพิ่มความสอดคล้องระหว่างค่านิยมขององค์กรกับค่านิยมส่วนตัวของข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างได้