



รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง ธรรมาภิบาลในการแต่งตั้งโยกย้าย : ศึกษากรณีกระทรวงมหาดไทย

โดย : คณะกรรมาธิการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา



สำนักกรรมาธิการ ๒
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา



(สำเนา)

บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ คณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการศึกษา และเสริมสร้างธรรมาภิบาล โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๘๑๘๒-๓

ที่ ...สว.(กมธ.๒)๐๐๑๐/(ร.๓๗).....วันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๕

เรื่อง รายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการศึกษา และเสริมสร้างธรรมาภิบาล
กราบเรียน ประธานวุฒิสภา

ด้วยในคราวประชุมวุฒิสภาครั้งที่ ๑๔ (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันศุกร์ที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๔ ที่ประชุมได้ลงมติตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภา ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๗๗ วรรคสอง (๒๐) กำหนดให้คณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการศึกษา และเสริมสร้างธรรมาภิบาล เป็นคณะกรรมการสามัญประจำสภาคณะหนึ่ง มีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ กระทำกิจการ พิจารณาศึกษา และตรวจสอบเรื่องการศึกษา การกระทำการทุจริตประพฤติมิชอบในหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานอื่น การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน และศึกษาเรื่องใดๆ เกี่ยวกับกลไก กระบวนการและมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ และอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งคณะกรรมการคณะนี้ประกอบด้วย

๑. นายคำคุณ สิทธิสมาน
๒. นายจรรพงค์ จินาพันธ์
๓. นายจิตติพจน์ วิริยะโรจน์
๔. นางสาวรสนา โตสิตระกูล
๕. นายสมชาย แสวงการ
๖. นายสาย กังกเวคิน
๗. นางสาวสุมล สุตะวิริยะวัฒน์
๘. นายสุรจิต ชिरเวทย์
๙. นายอนุศาสน์ สุวรรณมงคล

ในการนี้ นายสมชาย แสวงการ ได้รับการเลือกตั้งเป็นประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพและการคุ้มครองผู้บริโภค นายจิตติพจน์ วิริยะโรจน์ ได้รับการเลือกตั้งเป็นประธานคณะกรรมการกิจการองค์กรตามรัฐธรรมนูญและติดตามการบริหารงบประมาณ และวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๔ นายจรรพงค์ จินาพันธ์ และนายอนุศาสน์ สุวรรณมงคล ได้ขอลาออกจากคณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการศึกษา และเสริมสร้างธรรมาภิบาล ซึ่งในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๖ (สมัยสามัญทั่วไป) วันจันทร์ที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ที่ประชุมได้มีมติตั้ง นายจักรธรรม ธรรมศักดิ์ นายดวง อันทะไชย พลอากาศเอก วีรวิท คงศักดิ์ และนายเจตน์ ศิรธรานนท์ เป็นกรรมการสามัญในคณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการศึกษา และเสริมสร้างธรรมาภิบาล แทนตำแหน่งที่ว่าง

ต่อมา นายตวง อันทะไชย ขอลาออกจากคณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาล ตั้งแต่วันที่ ๑ กันยายน ๒๕๕๕ และในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๗ (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ ในวันศุกร์ที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๕ ที่ประชุมได้มีมติตั้ง นายประสงค์ ตันมณีวัฒนา เป็นกรรมการสามัญในคณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาล แทนตำแหน่งที่ว่าง

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๓ (สมัยสามัญทั่วไป) วันอังคารที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๕ ที่ประชุมได้มีมติตั้งกรรมการสามัญในคณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาล เพิ่ม ๒ ตำแหน่ง คือ นายประสาร มฤคพิทักษ์ และนายไพบุลย์ นิติตะวัน และในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๖ (สมัยสามัญทั่วไป) วันอังคารที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๕๕ ที่ประชุมได้มีมติตั้งนายนิรันดร์ ประดิษฐกุล เป็นกรรมการสามัญในคณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาล เพิ่ม ดังนั้น กรรมการในขณะนี้ปัจจุบันประกอบด้วย

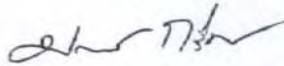
- | | |
|-------------------------------|--|
| ๑. นางสาวสุมล สุตะวิริยะวัฒน์ | ประธานคณะกรรมการ |
| ๒. นายคำคุณ สิทธิสมาน | รองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๓. นายจักรธรรม ธรรมศักดิ์ | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง |
| ๔. พลอากาศเอก วีรวิท คงศักดิ์ | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สาม |
| ๕. นางสาวรดา ไทสิทธิ์กุล | กรรมการและประธานคณะกรรมการกิตติมศักดิ์ |
| ๖. นายสุรจิต ชिरเวทย์ | โฆษกคณะกรรมการ |
| ๗. นายประสาร มฤคพิทักษ์ | เลขานุการคณะกรรมการ |
| ๘. นายเจตน์ ศิรธรานนท์ | กรรมการ |
| ๙. นายสาย กังกเวคิน | กรรมการ |
| ๑๐. นายประสงค์ ตันมณีวัฒนา | กรรมการ |
| ๑๑. นายไพบุลย์ นิติตะวัน | กรรมการ |
| ๑๒. นายนิรันดร์ ประดิษฐกุล | กรรมการ |

บัดนี้ คณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา ได้พิจารณาศึกษาเรื่อง “ธรรมาภิบาลในการแต่งตั้งโยกย้าย : ศึกษากรณีกระทรวงมหาดไทย” และได้จัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาเสร็จเรียบร้อยแล้ว

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอรายงานของคณะกรรมการฯ ต่อที่ประชุมวุฒิสภา
เพื่อพิจารณาต่อไป

(ลงชื่อ) สุมล สุตะวิริยะวัฒน์
(นางสาวสุมล สุตะวิริยะวัฒน์)
ประธานคณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการทุจริต
และเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา

สำเนาถูกต้อง



(นางมณฑาทิพย์ กรีมหา)

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการการศึกษา
ตรวจสอบเรื่องการทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาล
สำนักกรรมการ ๒

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
สำนักกรรมการ ๒
กลุ่มงานคณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการทุจริตฯ
โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๑๘๒-๓
โทรสาร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๑๘๒

นิโรบล ทิมพ์
มณฑาทิพย์/นิโรบล ทาน

รายงานผลการพิจารณาศึกษา

ของ

คณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา เรื่อง “ธรรมาภิบาลในการแต่งตั้งโยกย้าย : ศึกษากรณีกระทรวงมหาดไทย”

ด้วยในคราวประชุมวุฒิสภาครั้งที่ ๑๔ (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันศุกร์ที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๔ ที่ประชุมได้มีมติตั้งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๗๗ ซึ่งคณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาล เป็นคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาคณะหนึ่งมีหน้าที่พิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติ กระทบกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา ดังนั้น คณะกรรมการฯ จึงได้พิจารณา ศึกษาเรื่อง “ธรรมาภิบาลในการแต่งตั้งโยกย้าย : ศึกษากรณีกระทรวงมหาดไทย”

บัดนี้ คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาศึกษาเรื่องดังกล่าวเสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงขอรายงาน ผลการศึกษาต่อวุฒิสภา ดังนี้

๑. การดำเนินงานของคณะกรรมการฯ

คณะกรรมการฯ ได้ดำเนินการ ดังนี้

๑.๑ คณะกรรมการฯ ได้ตั้งคณะอนุกรรมการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในภาครัฐ ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๘๗ และที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ ประกอบด้วย

- | | |
|----------------------------------|-------------------------------------|
| (๑) พลอากาศเอก วีรวิท คงศักดิ์ | ประธานคณะอนุกรรมการ |
| (๒) นายจักรธรรม ธรรมศักดิ์ | รองประธานคณะอนุกรรมการ |
| (๓) นาวอากาศเอกหญิงสุชต แสงรัตน์ | อนุกรรมการและเลขานุการคณะอนุกรรมการ |
| (๔) นางสาววิมา โปธิสมบัติ | อนุกรรมการ |
| (๕) นายจำนงค์ วงศ์สว่าง | อนุกรรมการ |
| (๖) นายโยธิน จ้วงพานิช | อนุกรรมการ |
| (๗) พันตำรวจเอก วัชระ สารตร | อนุกรรมการ |
| (๘) นางอารีย์พันธ์ เจริญสุข | อนุกรรมการ |
| (๙) เสาวนีย์ ชื่นสำราญ | อนุกรรมการ |
| (๑๐) นางสาวจรัส แหยมสร้อยทอง | อนุกรรมการ |
| (๑๑) พลเอก ปกครอง นาคเสวี | ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ |
| (๑๒) นายทศพร ศิริสัมพันธ์ | ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ |
| (๑๓) พลตรี กฤษณะ บวรรัตน์รักษ์ | ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ |
| (๑๔) นางฉวีรัตน์ เกษตรสุนทร | ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ |
| (๑๕) นายนิสิต จันทน์สมวงศ์ | ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ |
| (๑๖) นางถวิสวดี บุรีกุล | ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ |
| (๑๗) พันเอก นเรศน์ วงศ์สุวรรณ | ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ |
| (๑๘) นางสาวนราทิพย์ พุ่มทรัพย์ | ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ |
| (๑๙) นางสาวชลลดา พรหมเดชไพบูลย์ | ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ |
| (๒๐) นายสัมพันธ์ คีตสิน | ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ |

(๒๑) นายอารีศักดิ์ เสถียรภาพอุยุทธ์ ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ

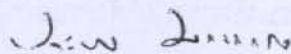
(๒๒) นภวาทกศอกหญิง ปิยภรณ์ จิตบุญ ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ

๑.๒ ในการดำเนินการพิจารณาศึกษาของคณะอนุกรรมการฯ ได้ศึกษาจากกร
วิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้มาซึ่งรายงานที่มีความถูกต้อง ชัดเจน และมีรายละเอียด
ที่สมบูรณ์

๒. ผลการพิจารณาศึกษา

คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาศึกษาโดยได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาในรายละเอียดและ
ได้มีมติให้ความเห็นชอบกับรายงานการพิจารณาศึกษา รวมทั้งมีมติให้เสนอรายงานต่อที่ประชุมวุฒิสภา

ในการนี้ คณะกรรมการฯ ได้จัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาเสร็จเรียบร้อยแล้วจึงขอ
เสนอรายงานพร้อมทั้งข้อเสนอแนะของคณะกรรมการฯ เพื่อให้วุฒิสภาได้โปรดพิจารณา หากวุฒิสภา
เห็นด้วยกับผลการพิจารณาศึกษา และข้อเสนอแนะของคณะกรรมการฯ ขอได้โปรดแจ้งไปยังหน่วยงาน
ที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนสืบไป



(นายประสาร มฤคพิทักษ์)

เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการทุจริต
และเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา

สารบัญ

หน้า

คำปรารภประธานคณะกรรมการการศึกษาตรวจสอบเรื่องการทุจริต
และเสริมสร้างธรรมาภิบาล

คำนำ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

(๑)

ส่วนที่ ๑ ความเป็นมา และสภาพปัญหา

๑. กล่าวนำ
๒. การปฏิรูประบบราชการ
๓. สภาพปัญหาเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในการแต่งตั้ง
โยกย้าย
๔. วัตถุประสงค์ของการศึกษา
๕. ขอบเขตของการศึกษา
๖. กรอบแนวคิดในการศึกษา
๗. วิธีการศึกษา
๘. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑
๔
๕
๖
๖
๖
๗
๘

ส่วนที่ ๒ แนวคิด และหลักปฏิบัติเกี่ยวกับธรรมาภิบาลภาครัฐ

๑. แนวคิดและหลักปฏิบัติเกี่ยวกับธรรมาภิบาลภาครัฐ
 - ๑.๑ แนวคิดของ “ธรรมาภิบาล”
 - ๑.๒ ลักษณะและหลักการของธรรมาภิบาล
๒. การดำเนินการของรัฐด้านธรรมาภิบาล
 - ๒.๑ การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ด้วยระบบคุณธรรม
 - ๒.๒ การพิทักษ์ระบบคุณธรรม
๓. การส่งเสริมธรรมาภิบาลของต่างประเทศ
 - ๓.๑ การพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา
 - ๓.๒ การพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศออสเตรเลีย
 - ๓.๓ การพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศอังกฤษ
๔. ดัชนีชี้วัดความซื่อตรงในสังคมไทย

๙
๙
๑๑
๑๓
๑๓
๑๗
๑๙
๑๙
๒๒
๒๕
๒๖

ส่วนที่ ๓ กระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ

๑. แนวคิดใหม่ในการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ
 - ๑.๑ ลักษณะการบริหารทรัพยากรบุคคลแบบใหม่

๓๑
๓๒

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
๑.๒ ความสำคัญของการบริหารทรัพยากรมนุษย์	๓๓
๑.๓ หลักการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐแนวใหม่	๓๓
๑.๔ กระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์	๓๕
๑.๕ การวางแผนสืบทอดตำแหน่ง	๓๗
๒. บทบาทการสร้างธรรมาภิบาลในการสรรหาแต่งตั้งบุคคลขององค์กร OCPA	๔๐
๓. การขับเคลื่อนระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลของรัฐที่ผ่านมา	๔๘
ส่วนที่ ๔ แนวคิดที่ได้จากการจัดสัมมนา	
๑. วัตถุประสงค์ และกิจกรรมของการสัมมนา	๕๑
๒. ข้อมูลที่ได้จากการสัมมนา	๕๓
๒.๑ สภาพปัญหาโดยรวม	๕๓
๒.๒ ผลการระดมความคิดของผู้ร่วมสัมมนาและวิทยากร	๕๔
๓. การวิเคราะห์ผล	๕๙
๓.๑ หลักประสิทธิภาพ (Efficiency)	๕๙
๓.๒ หลักคุณธรรม (Merit system)	๖๐
๓.๓ หลักความโปร่งใสตรวจสอบได้ (Transparency)	๖๑
๓.๔ หลักความรับผิดชอบในการกระทำ (Accountability)	๖๒
๓.๕ ภาพรวม	๖๒
ส่วนที่ ๕ บทสรุป และข้อเสนอแนะ	
๑. บทสรุป	๖๕
๒. ข้อเสนอแนะระดับนโยบาย	๖๖
๓. ข้อเสนอแนะระดับปฏิบัติการ	๖๘
๔. ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาต่อไป	๗๑
บรรณานุกรม	๗๓

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

ภาคผนวก

๑. แบบสำรวจความซื่อตรงของตนเอง
๒. ภาพกิจกรรมการสัมมนา
๓. รายงานวิทยากรผู้เชี่ยวชาญในการเสวนา
๔. รายงานวิทยากรผู้เชี่ยวชาญในการเสวนาโต๊ะกลม
เรื่อง "ธรรมาภิบาลในการโยกย้าย"เชิงวิพากษ์
๕. รายงานคณะอนุกรรมการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในภาครัฐ คณะผู้จัดทำ



คำปรารภ
ประธานคณะกรรมการการศึกษาตรวจสอบเรื่อง
การทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา



คณะกรรมการการศึกษาตรวจสอบเรื่องการทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา มีความสนใจเรื่องการแต่งตั้งโยกย้ายโดยเฉพาะตำแหน่งสำคัญ ๆ เช่น ผู้บริหารระดับสูง และระดับกลางบางตำแหน่ง ที่สามารถให้คุณให้โทษแก่กิจการของบุคคลบางกลุ่มได้ ที่ผ่านมาเมื่อถึงฤดูกาลโยกย้าย ก็มีข่าวสารปรากฏในสื่อมวลชนประเภทต่าง ๆ สะท้อนให้เห็นว่าเป็นการโยกย้ายที่ไม่เป็นธรรมอยู่มาก จนกระทั่งเมื่อต้นปี ๒๕๕๓ มีข่าว รุนแรงขึ้นเกี่ยวกับการซื้อขายตำแหน่งในกระทรวงมหาดไทย อีกทั้งมีเรื่องร้องเรียนผ่านทางคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และผ่านทางสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในทำนองว่าต้องจ่ายเงินให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงจะสามารถเข้าศึกษาในโรงเรียนนายอำเภอได้

กรณีเหล่านี้ หากเป็นความจริงก็นับว่าประเทศไทยกำลังอยู่ในสถานการณ์วิกฤติที่รุนแรงอีกระดับหนึ่ง คือสภาพขาดธรรมาภิบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน อันมีโอกาสเสี่ยงสูงต่อการทุจริตประทุพทุฒิมิชอบที่อาจรุนแรงขึ้นจนส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติได้

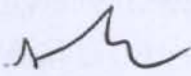
ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการฯ จึงมีมติมอบหมายให้คณะอนุกรรมการศึกษาระบบการเสริมสร้างธรรมาภิบาลและตรวจ สอบการทุจริตในรัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ปัจจุบันคือคณะอนุกรรมการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในภาครัฐ) ทำการศึกษาเรื่องธรรมาภิบาลในการแต่งตั้งโยกย้าย ตั้งแต่ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ โดยใช้กรณีศึกษาของกระทรวงมหาดไทย ที่ปรากฏเป็นข่าวต่อเนื่องขณะนั้น

ในปัจจุบัน การโยกย้ายที่สื่อว่าขาดธรรมาภิบาลก็ยังปรากฏเป็นข่าวในสังคมอีก คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ ให้ย้ายเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ไปเป็น ที่ปรึกษารองนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง โดยไม่ระบุความผิดและเป็นการย้ายก่อนวาระอันสมควร ซึ่งการปฏิบัตินี้ไม่เป็นไปตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของทางราชการ สะท้อนภาพของการบริหารราชการแผ่นดินที่ไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลในการบริหารราชการแผ่นดินตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ ทำให้ข้าราชการผู้ไม่ได้รับความเป็นธรรมในการบริหารงานร้องเรียนต่อคณะกรรมการพิทักษ์คุณธรรม (ก.พ.ค.)

การศึกษาเรื่อง ธรรมาภิบาลในการแต่งตั้งโยกย้ายนี้ เป็นความภาคภูมิใจอีกประการหนึ่งของคณะกรรมการฯ ซึ่งคณะผู้ศึกษาคือ คณะอนุกรรมการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในภาครัฐ ได้พากเพียรรวบรวมข้อมูล ประกอบกับผลการจัดกิจกรรมการสัมมนาหลายครั้ง นำมาซึ่งแนวทางการเสริมสร้าง พันฟูธรรมาภิบาลในการแต่งตั้งโยกย้ายโดยเฉพาะองค์กรภาครัฐ อัน

จะก่อให้เกิดประโยชน์ในการ “ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบใน
ภาครัฐอย่างจริงจัง โดยยึดหลักความโปร่งใส พร้อมมูลด้วยธรรมาภิบาลที่เป็นสากล” อัน
เป็นนโยบายเร่งด่วนในข้อ ๑.๓ ของรัฐบาล นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ซึ่งจะ
ดำเนินการในปีแรก

คณะกรรมการการศึกษาตรวจสอบเรื่องการทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา
ขอขอบคุณคณะผู้ศึกษา ซึ่งได้แก่ คณะอนุกรรมการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในภาครัฐ และ
หวังเป็นอย่างยิ่งว่า ผลงานอันมีคุณค่านี้ จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนราชการ และองค์กร
ต่าง ๆ ตลอดจน ผู้สนใจ เพื่อร่วมกันพัฒนา และสร้างค่านิยมที่พึงปรารถนาในการบริหาร
ทรัพยากรบุคคลภาครัฐให้เข้มแข็งในโอกาสต่อไป.

นางสาว 

(รสนา โตสิตระกูล)

ประธานคณะกรรมการการศึกษาตรวจสอบ
เรื่องการทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา
พฤษภาคม ๒๕๕๕

คำนำ

คณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการทุจริตและเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา มีภารกิจในการพิจารณา ศึกษา และตรวจสอบเรื่องการกระทำการทุจริตประพฤติมิชอบในหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานอื่น การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งศึกษาเรื่องใด ๆ เกี่ยวกับกลไก กระบวนการ และมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ

จากประสบการณ์ในการปฏิบัติภารกิจของคณะ กรรมการฯ พบว่า การตรวจสอบการทุจริตประพฤติมิชอบเพื่อหาตัวผู้กระทำผิดเป็นการแก้ไขที่ปลายเหตุ จำเป็นต้องแสวงหา มาตรการป้องกัน จึงเริ่มงานป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบด้วยการสร้างเครือข่ายต่อต้าน และเสนอแนะมาตรการป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบในเชิงรุก รวมถึงการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารราชการแผ่นดินมากขึ้น เช่น การร่วมกับเครือข่าย ๒๒ องค์กรจัดทำ และขับเคลื่อนแผนพัฒนาความซื่อตรงแห่งชาติ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ปัญหาหนึ่งของสังคมไทยที่ฝังรากลึกมานาน คือ การกระทำที่เอื้อประโยชน์ตนเองและพวกพ้อง (Cronyism) ทำให้เกิดการวิ่งเต้นฝากฝังพวกพ้องของตนเข้าปฏิบัติหน้าที่ราชการ ต่อมาได้ขยายตัวเป็นการส่งบุคคลของตนเข้ามาใช้อำนาจรัฐเพื่อเอื้อประโยชน์ให้ตนเอง และศิบคลานไปสู่การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ของการเข้าสู่ตำแหน่งในองค์กรของรัฐเพื่อให้ได้ อำนาจและเงินตรา ซึ่งแน่นอนว่า รัฐต้องเสียประโยชน์และก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการบริหารราชการแผ่นดิน ตลอดจนเป็นช่องทางที่จะทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันเพื่อชดเชยการลงทุนที่ได้เสียไปจากการเข้าสู่ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่มีมากขึ้นทุกที

นอกจากนั้น การที่รัฐได้บุคคลที่คุณสมบัติไม่ครบถ้วนตามที่ทางราชการต้องการมาดำรงตำแหน่งใช้อำนาจรัฐโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงที่ต้องใช้ความรู้ ความสามารถ ค่านิยม ทักษะ และบุคลิกภาพ ในการตัดสินใจปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนนั้น ได้ก่อให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมในสังคมอย่างกว้างขวาง และเกิดสภาวะอ่อนด้อยในกลไกการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐ จนทำให้ประเทศไทยของเราสูญเสียศักยภาพในการแข่งขันกับต่างประเทศไปมาก

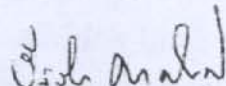
ด้วยเหตุนี้ คณะอนุกรรมการฯ จึงได้ดำเนินการศึกษาเพื่อเสนอแนะมาตรการในการโยกย้ายเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงที่จะได้รับมอบการใช้อำนาจรัฐ ทั้งในส่วนราชการต่างๆ ของรัฐ และองค์กรอิสระ โดยใช้หลักธรรมาภิบาล หรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นกรอบในการศึกษา และนำมาตราการในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐของต่างประเทศมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย

ผลการศึกษามีข้อเสนอแนะในสาระสำคัญว่า ควรมีหน่วยงานที่กำหนดกระบวนการ และขั้นตอนการสรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงที่ชัดเจน และกำกับ

ดูแลการสรรหาเช่นเดียวกับหน่วย OCPA ของสหราชอาณาจักร โดยกำหนดให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งสามารถเลือกได้จากบัญชีรายชื่อที่ข้าราชการเสนอแนะตามระบบคุณธรรมจำนวน ๓ คนเท่านั้น และผู้เสนอรายชื่อแต่งตั้งหรือใช้อำนาจแต่งตั้งข้าราชการที่ด้อยสมรรถภาพ หรือปรากฏภายหลังว่าผู้ได้รับการแต่งตั้งได้กระทำการทุจริตประพฤติมิชอบต่อหน้าที่ จะต้องรับผิดชอบจากการกระทำตามหลักจิตสำนึกรับผิดชอบ (Accountability) ด้วยการถูกลงทัณฑ์ทางวินัยหรือถือว่าเป็นการละเมิดจริยธรรมอย่างร้ายแรงที่ต้องถูกถอดถอนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๐

คณะอนุกรรมการฯ หวังเป็นอย่างยิ่งว่า ผลการศึกษาจากเอกสารฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้มีอำนาจในการพัฒนาระบบราชการของประเทศ ด้วยการนำไปพิจารณาสร้างระบบธรรมาภิบาลในการโยกย้ายเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ อันจะก่อให้เกิด “ประโยชน์สุข” ของประชาชนตามพระราชปณิธานของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในเร็ววัน

พลอากาศเอก


(วีรวิท คงศักดิ์)

ประธานคณะอนุกรรมการเสริมสร้างธรรมาภิบาลภาครัฐ
ในคณะกรรมการศึกษาตรวจสอบเรื่องการทุจริต
และเสริมสร้างธรรมาภิบาลวุฒิสภา
พฤษภาคม ๒๕๕๕

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

นับตั้งแต่ที่ได้ตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.๒๕๔๖ ซึ่งมีหลักการสำคัญประกอบด้วยแนวคิดของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของการบริหารงาน ภายใต้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือ ธรรมาภิบาล (Good Governance) มุ่งสู่เป้าหมายสำคัญคือ ประโยชน์สุขของประชาชน อย่างไรก็ตามก็ยังปรากฏว่ามีกรณีเรียนเกี่ยวกับความไม่เป็นธรรมในการแต่งตั้งโยกย้ายในองค์กรภาครัฐผ่านคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมหลายกรณี และมีการแจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในกรณีที่ผู้สมัครเข้าโรงเรียนนายอำเภอ ต้องจ่ายเงินให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้อ่านสอบเข้าได้ ซึ่งหากข้อมูลดังกล่าวเป็นจริง จะเป็นสิ่งบ่งชี้ว่าการพัฒนาระบบราชการที่นำหลักการบริหารทรัพยากรบุคคลมาใช้ ยังไม่เกิดผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์อย่างแท้จริง

คณะกรรมการการศึกษาตรวจสอบเรื่องการทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา เห็นว่าเรื่องนี้ เป็นอุปสรรคร้ายแรงต่อการเสริมสร้างธรรมาภิบาล และเป็นสาเหตุหนึ่งของการคอร์รัปชัน ที่ขยายผลเป็นวิกฤติความมั่นคงของชาติ จึงมีมติมอบให้คณะอนุกรรมการศึกษาระบบเสริมสร้างธรรมาภิบาล และตรวจสอบเรื่องการทุจริตในรัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹ ทำการศึกษาเรื่องนี้

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- ๑) เพื่อศึกษาสภาพปัญหาที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการบริหารด้วยหลักธรรมาภิบาลในภาครัฐ โดยศึกษากรณีส่วนราชการกระทรวงมหาดไทย
- ๒) เพื่อนำเสนอแนวทางเสริมสร้างระบบธรรมาภิบาลในการแต่งตั้งโยกย้ายของภาครัฐที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย

แนวคิดและวิธีการศึกษา

การแต่งตั้งโยกย้าย เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคลของรัฐ ซึ่งเริ่มตั้งแต่การสรรหาคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมเข้ามารับการแต่งตั้งโยกย้าย เนื่องจาก "คน" เป็นปัจจัยสำคัญที่สุดต่อการบรรลุความสำเร็จทั้งปวง หากการบริหารทรัพยากรบุคคลของรัฐขาดประสิทธิภาพ ก็ย่อมส่งผลกระทบต่อการบริหารงานด้านอื่นทั้งหมด

ในระบบธรรมาภิบาล ควรมีกรอบในการพิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ โดยใช้หลักประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานในตำแหน่งนั้นเป็นหลัก และยึดหลักความโปร่งใสตรวจสอบได้ โดยมีขั้นตอนการพิจารณาที่ชัดเจน เพื่อสร้างความสมดุลของความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ รวมทั้งยึดหลักคุณธรรมเป็นแนวทางกำหนด

¹ ปัจจุบันเปลี่ยนเป็น "คณะอนุกรรมการเสริมสร้างธรรมาภิบาลภาครัฐ" โดยมีภารกิจหน้าที่คงเดิม

หลักเกณฑ์การโยกย้ายแต่งตั้งข้าราชการในระบบธรรมาภิบาลตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๙^๒ และเป็นไปตามหลักความรับผิดชอบในการกระทำหรือ Accountability ด้วย คณะผู้ศึกษาจึงกำหนดประเด็นศึกษาจากหลักธรรมาภิบาล ๔ ประการ คือ หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) หลักคุณธรรม (Virtue) หลักความโปร่งใสตรวจสอบได้ (Transparency) และ หลักความรับผิดชอบในการกระทำ (Accountability)

การศึกษาเรื่องนี้ มุ่งเน้นสภาพปัญหา แนวโน้ม และข้อเท็จจริง ในประเด็นที่สื่อมวลชน เผยแพร่ โดยมีกรอบระยะเวลาของเหตุการณ์จากอดีต จนถึง กันยายน ๒๕๕๓ ศึกษาสภาพ ปัญหา และแนวคิดด้านธรรมาภิบาลภาครัฐจากผู้เชี่ยวชาญ และผู้แทนส่วนราชการต่าง ๆ รวมทั้งองค์กรอิสระที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมธรรมาภิบาล ใช้วิธีสังเกตการณ์แบบ หึ่งลึกเฉพาะประเด็น และการศึกษาจากเอกสารหลักฐานต่าง ๆ และการจัดสัมมนา โดย คณะกรรมการการศึกษาตรวจสอบเรื่องการทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาลวุฒิสภา ร่วมกับ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพและการคุ้มครองผู้บริโภค และคณะกรรมการ การปกครอง วุฒิสภา จัดการสัมมนาในรูปแบบเสวนาเวที "วุฒิสภา-ประชาชน" ๒ ครั้ง ผู้ร่วม สัมมนาได้แก่ผู้แทนส่วนราชการต่าง ๆ รวมทั้งองค์กรอิสระที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการส่งเสริม ธรรมาภิบาล ๒๒ หน่วยงาน และประชาชนผู้สนใจ

ข้อสรุปที่ได้จากการจัดสัมมนาทั้ง ๒ ครั้ง มีเนื้อหาแบ่งตามหลักธรรมาภิบาล ๔ ประเด็นคณะผู้ศึกษานำมาวิเคราะห์ประกอบหลักการ ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง จัดทำร่างรายงานผล การศึกษา โดยนำเสนอวิทยากรผู้เชี่ยวชาญ ๘ คน^๓ เพื่อให้ความเห็นเชิงวิพากษ์ในการจัด เสวนาโต๊ะกลม เรื่อง 'ธรรมาภิบาลในการโยกย้าย' ครั้งที่ ๓ เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๔ ณ ห้องรับรอง ๑-๒ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งคณะผู้จัดทำได้นำ ผลมาปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม

ผลการศึกษา

จากการเสวนาในเวที "วุฒิสภา-ประชาชน" ทั้ง ๒ ครั้ง ผู้เชี่ยวชาญ และผู้ร่วมเสวนามี ความเห็นสอดคล้องไปในทางเดียวกันสรุปได้ดังนี้

๑. สภาพปัญหาของการแต่งตั้งโยกย้าย

๑.๑ มีการละเมิดกฎหมายรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๖ ซึ่งห้ามสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง รวมทั้งละเมิดมาตรา ๒๗๙ ที่กล่าวถึงการฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตาม มาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่ง ต้องเป็นไปตามประมวลจริยธรรมที่กำหนดขึ้น

^๒ ดูรายละเอียดในส่วนที่ ๔ หน้า ๕๖

^๓ ดูรายชื่อวิทยากรผู้เชี่ยวชาญ ๘ คน ในผนวก ๔

๑.๒ การละเมิดกฎหมายข้างต้นเป็นการทำลายระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลของรัฐ ส่งผลกระทบโดยตรงต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการตามหน้าที่ ซึ่งทำให้ไม่สามารถบำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้แก่ประชาชนได้เต็มศักยภาพ

๑.๓ การละเลยไม่ปฏิบัติสิ่งที่ถูกต้อง จะกลายเป็นวัฒนธรรมที่ไม่พึงประสงค์ขององค์กรภาครัฐ และแก้ไขได้ยากขึ้นเป็นลำดับ

๑.๔ ผู้บริหาร และนักการเมืองมีความสัมพันธ์เชิงอำนาจอย่างไม่สมดุล ก่อให้เกิดอุปสรรคในการบริหารงาน ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามหน้าที่ได้อย่างแท้จริง

๑.๕ นักการเมือง และผู้บริหารขาดคุณธรรม การบังคับใช้กฎหมายไม่สามารถทำได้ อย่างจริงจัง การร่วมมือกันระหว่างข้าราชการประจำกับนักการเมืองกระทำทุจริตคอร์รัปชัน ขยายตัวอย่างรวดเร็ว โดยมีการรับรู้ของประชาชนผ่านสื่อมวลชน

๒. สภาพปัญหาและการดำเนินการแบ่งตามหลักธรรมาภิบาล ๔ ประการ

๒.๑ หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) พบว่า

๑) ระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลเอื้อต่อการ ปฏิบัติตามหลักการบริหาร แนวใหม่ แสดงเครื่องมือบริหารที่กำหนดแนวทาง วิธีใช้ เผยแพร่แจกจ่ายเป็นคู่มือแก่ทุกส่วน ราชการ เช่น การกำหนดสมรรถนะ ข้อมูลสมรรถนะบุคลากร การกำหนดเส้นทางสู่ตำแหน่ง แผนสืบทอดตำแหน่ง ฯลฯ แต่ยังไม่ได้ปฏิบัติตามหลักการของระบบอย่างจริงจัง ทำให้เกิดการ แทรกแซงจากฝ่ายการเมือง และฝ่ายผลประโยชน์อื่นได้ง่าย

๒) ส่วนราชการมีการพัฒนาบุคลากรด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลแนวใหม่ และผู้ที่ปฏิบัติงานด้านบุคคล มีความรู้ความสามารถ แต่ส่วนใหญ่ยังปฏิบัติงานภายใต้ดุลพินิจ ของผู้บังคับบัญชา

๓) กระบวนการสรรหา และคัดเลือก ผู้ดำรงตำแหน่งในระดับต่าง ๆ แม้จะเป็นตำแหน่งสำคัญระดับสูง ยังมีลักษณะปกปิด ไม่มีการเผยแพร่สู่สาธารณชน ซึ่งตาม หลักการแล้ว กระบวนการต้องเป็นไปตามระบบ และหลักเกณฑ์ มีการควบคุมคุณภาพทุก ขั้นตอน แต่การดำเนินการที่ผ่านมา สะท้อนให้เห็นความบกพร่องด้านประสิทธิภาพ จนเกิด กรณีที่สื่อมวลชนนำไปเผยแพร่

๒.๒ หลักคุณธรรม (Virtue)

๑) กระบวนการโยกย้ายยังไม่เป็นไปตามกฎหมายรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.๒๕๕๐ หมวด ๑๓ ว่าด้วยจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ มาตรา ๒๗๙ อย่างแท้จริง ยังไม่ปรากฏว่ามีการลงโทษผู้ละเมิดตามประมวลจริยธรรม

๒) กลไกหลักที่จะสามารถขับเคลื่อนไปสู่สภาพที่พึงประสงค์ เช่น คณะกรรมการ และผู้บริหารระดับต่าง ๆ โดยเฉพาะในระดับนโยบาย เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานป้องกันและปราบปราม

การฟอกเงิน คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ไม่สามารถแก้ปัญหาการขาดหลักคุณธรรม และยังขาดแรงสนับสนุนมีส่วนร่วมจากภาคประชาสังคม และประชาชน

๓) ยังไม่มีมาตรการลดการแทรกแซงทางการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์อื่น ที่ได้ผล องค์กรที่เป็นกลไกขับเคลื่อนอาจไม่มีอำนาจครอบคลุมข้าราชการทุกประเภท เช่น คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม มีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมเฉพาะข้าราชการพลเรือน ซึ่งไม่รวมข้าราชการประเภทอื่น เช่น ทหาร ตำรวจ ฯลฯ นอกจากนั้นไม่มีรายงานการตรวจสอบหรือกรณีความผิดเกี่ยวกับการละเมิดจริยธรรม ออกมาแพร่หลายให้เกิดความเกรงกลัว

๒.๓ หลักความโปร่งใสตรวจสอบได้ (Transparency)

๑) มีลักษณะเป็นระบบปิด เอื้อต่อการละเมิดกฎหมาย และจริยธรรม มีระบบให้ข้าราชการที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมในการแต่งตั้งโยกย้าย สามารถร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำผิด หรือ ละเว้นการปฏิบัติ และมีช่องทางให้แจ้งเบาะแส กรณีข้าราชการทุจริตประพฤติมิชอบ แต่ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการแต่งตั้งโยกย้าย ยังไม่เป็นระบบเพียงพอเพื่อการตรวจสอบจากสาธารณชน

๒) องค์กรที่มีบทบาทในการตรวจสอบหรือประเมินผล เช่น คณะกรรมการสิทธิของรัฐบาล ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และองค์กรอิสระอื่น ๆ รวมทั้งคณะกรรมการตรวจสอบ ประเมินคุณภาพการบริหารในองค์กรนั้น ๆ และประชาสังคม ยังไม่ได้เปิดเผยมติการพิจารณาหรือผลการดำเนินการต่อสาธารณชนอย่างชัดเจน

๒.๔ หลักความรับผิดชอบในการกระทำ (Accountability)

๑) ขาดการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมอย่างจริงจัง และยังไม่มียุทธศาสตร์ที่ชัดเจน โดยเฉพาะผู้มีอำนาจแต่งตั้งโยกย้าย ไม่พบว่าจำเป็นต้องรับผิดชอบผลการแต่งตั้งโยกย้ายในลักษณะใด เมื่อผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งไม่สามารถปฏิบัติราชการอย่างมีประสิทธิภาพ หรือส่งผลกระทบต่อหน่วยงานทำให้ทางราชการเสียประโยชน์

๒) ขาดการพัฒนากฎหมายที่กำหนดบทบังคับ และบทลงโทษการละเมิดหลักการนี้ในองค์กรภาครัฐ

๓) สภาพความรับผิดชอบต่อผลกระทบที่เกิดจากความไม่เป็นธรรมในการแต่งตั้งโยกย้าย ไม่ได้รับการตรวจสอบ และเผยแพร่ข้อมูลมากเท่าที่ควร แม้ว่าบางกรณีซึ่งมีการนำขึ้นสู่ศาลปกครอง ก็ไม่ได้รับความสนใจจากสื่อมวลชนมากนัก โดยเฉพาะความผิดฐานละเมิดจริยธรรม ยังไม่มีบทลงโทษที่เหมาะสม ทำให้ไม่สามารถหยุดยั้งความผิดประเภทนี้ได้ และยังปรากฏมากขึ้นในสังคมอีกด้วย

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษายังพบว่า ข้าราชการประจำบางส่วน ยอมเป็นเครื่องมือของนักการเมืองในการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบ เพื่อประโยชน์ต่อความเจริญก้าวหน้าของตน ซึ่งทำให้มีการบังคับใช้กฎหมายในลักษณะเลือกปฏิบัติ และไม่สามารถทำได้อย่างจริงจัง

คณะผู้ศึกษามีความเห็นว่า ควรนำระบบธรรมาภิบาลในการแต่งตั้งโยกย้ายมาใช้อย่างจริงจัง เพื่อลดการใช้ดุลยพินิจของนักการเมือง โดยนำทฤษฎีการบริหารทรัพยากรมนุษย์แนวใหม่ มาประยุกต์ให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล ดังกล่าวข้างต้น

• ข้อเสนอแนะระดับนโยบาย

เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูง ซึ่งสื่อมวลชนสงสัยว่าไม่เป็นธรรม สะท้อนให้เห็นการขาดธรรมาภิบาล คณะผู้ศึกษาได้นำเสนอในลักษณะองค์รวม เพื่อเป็นแนวทางสร้างธรรมาภิบาลในการแต่งตั้งโยกย้าย ดังนี้

๑) ควรเพิ่มบทบาทของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และ ผู้ตรวจการแผ่นดิน ให้มีอิสระ ร่วมกันทำหน้าที่คล้ายองค์กร OCPA (Office of the Commissioner for Public Appointments) ของประเทศอังกฤษ กล่าวคือ มีหน้าที่ กำหนดหลักเกณฑ์ และกระบวนการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งในส่วนราชการ และองค์กรอิสระโดยปราศจากการแทรกแซงจากนักการเมือง วางระบบการสรรหาที่เป็นมาตรฐาน โดยอาศัยแนวทางที่องค์กรนี้สร้างขึ้น และพิจารณาปรับให้เหมาะสมกับกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ของราชการไทย เพื่อการคัดเลือกข้าราชการ ผู้บริหารระดับสูง ขององค์กรภาครัฐ ให้เอื้อต่อการได้มาซึ่งคนดี คนเก่ง และมีความเป็นมืออาชีพ พร้อมปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ซึ่งจะเป็นการสร้างดุลยภาพความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่เหมาะสมระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการประจำ รวมทั้งองค์กรอิสระ และองค์การมหาชนด้วย

๒) การแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ต้องดำเนินการผ่านคณะกรรมการที่เป็นกลางทางการเมือง และเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงจากนักการเมือง และมีการเปิดเผยกระบวนการสรรหาต่อสาธารณะ โดยต้องคัดเลือกจากบัญชีรายชื่อที่ข้าราชการประจำเสนอจำนวน ๓ คนเท่านั้น

๓) ในการคัดเลือกผู้บริหารระดับสูงขององค์กรภาครัฐ ต้องกำหนดให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งสามารถเลือกบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้ง จากบัญชีรายชื่อที่ส่วนราชการเสนอแนะตามระบบคุณธรรมจำนวน ๓ คนเท่านั้น หากผู้เสนอรายชื่อแต่งตั้งหรือใช้อำนาจแต่งตั้งข้าราชการที่ด้อยสมรรถภาพ หรือปรากฏภายหลังว่าผู้ได้รับการแต่งตั้งได้กระทำการทุจริตประพฤติมิชอบต่อหน้าที่ จะต้องรับผิดชอบจากการกระทำตามหลักความรับผิดชอบในการกระทำ (Accountability) ด้วยการถูกลงโทษทางวินัย หรือถือว่าเป็นการละเมิดจริยธรรมอย่างร้ายแรงที่ต้องถูกถอดถอนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๐

๔) ควรมีระบบการนำเสนอกระบวนการสรรหา คัดเลือก แสดงสู่สาธารณชนทางเว็บไซต์ เพื่อให้ภาคประชาชนสามารถตรวจสอบได้ พร้อมรับข้อมูลจากผู้แจ้งเบาะแสต่าง ๆ โดยให้ระยะเวลาในการเสนอข้อมูลตามสมควร ส่วนผู้แจ้งเบาะแสนั้น ต้องได้รับการปกป้องคุ้มครอง ในฐานะพยาน

๕) องค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารระดับสูง ต้องมีระบบการประเมินผลที่ดี เข้มแข็ง ไม่หวั่นไหวไปตามการแทรกแซงที่ไม่สมควร โดยเฉพาะข้าราชการต้องมีการรวมพลัง ยืนหยัดเพื่อนำพากระบวนการไปสู่ประโยชน์สุขของประชาชน และผลประโยชน์ของชาติอย่างมั่นคง ซึ่งคณะอนุกรรมการฯ ได้มอบให้สถาบันพระปกเกล้า ทำวิจัยสร้างดัชนีชี้วัดความซื่อตรง มีเนื้อหาครอบคลุมความซื่อตรงต่อหน้าที่ ความซื่อตรงต่อบุคคลทั่วไป และ ความซื่อตรงต่อตนเอง หากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องนำไปประยุกต์ใช้ ในฐานะเป็นเครื่องมือหนึ่งของการสร้างความเข้มแข็งทางจริยธรรมในบุคลากรขององค์กรภาครัฐก็จะเกิดผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรม

๖) การมีระบบ fast track ในองค์กรเพื่อเตรียมคนดี มีความสามารถสูงมาบริหารงานอย่างต่อเนื่อง เป็นแนวคิดที่ดี แต่ต้องมีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างจริงจัง และโปร่งใส เป็นที่ยอมรับของสาธารณชน

๗) ควรมีการพิจารณาวางระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อคัดออกด้วย เช่น ร้อยละ ๕ จากลำดับสุดท้ายของส่วนราชการ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการตื่นตัวในการพัฒนาตนเอง และการรักษาความถูกต้อง ซื่อตรง และขจัดข้อบกพร่องออกไป

๘) ควรศึกษาวิจัยว่า กระบวนการบริหารขององค์กร และกระบวนการคัดเลือกสรรหาผู้บริหารระดับสูง ตอบสนองตรงตามความต้องการของประชาชนเพียงใด ทั้งนี้การสำรวจควรมีวิธีการที่หลากหลาย และพิจารณาวิธีการที่เหมาะสมกับวัฒนธรรมสังคมไทยด้วย

๙) ควรรณรงค์ให้ข้าราชการ และประชาชน มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งเปิดโอกาสให้ข้าราชการที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมมีสิทธิ์ต่อสู้เพื่อความเป็นธรรม ควรจัดให้มีคู่มือสำหรับข้าราชการที่ต้องการใช้สิทธิ์ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติที่ถูกต้อง ขณะเดียวกันสร้างความรู้ และทัศนคติที่ถูกต้องแก่ประชาชน โดยให้มีส่วนร่วมช่วยให้เกิดความเป็นธรรมขึ้น เพื่อยุติการละเมิดกฎหมายของผู้มีอำนาจ

๑๐) ประมวลจริยธรรมของข้าราชการ และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๙ ยังไม่แพร่หลายไปสู่สังคมอย่างเพียงพอ เพื่อให้ประชาชนมีความรู้สามารถนำไปเป็นกรอบในการตรวจสอบทั้งข้าราชการ นักการเมือง รวมทั้งเป็นกรอบในการใช้สิทธิ์พิจารณาเลือกตั้งนักการเมืองด้วย ในส่วนของ ข้าราชการการเมืองนั้น นายกรัฐมนตรีมีหน้าที่รับผิดชอบดูแล ถ้าทำผิดจริยธรรม นายกรัฐมนตรีต้องลงโทษทางวินัย สำหรับนักการเมืองนั้น ไม่ได้ระบุนบทลงโทษไว้ แต่สามารถนำไปสู่การถอดถอนได้

- ข้อเสนอแนะระดับปฏิบัติการ

คณะผู้ศึกษานำเสนอในส่วนที่เป็นปัจจัยสำคัญของระบบบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ เพื่อให้ตอบสนองซึ่งกันและกัน ลดการแทรกแซงทางการเมือง ตลอดจนลดการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจ สามารถนำไปประยุกต์ใช้เป็นแนวทางดำเนินการในส่วนราชการอื่น ๆ ได้ต่อไป คือ

๑) การวางแผนทรัพยากรบุคคล โดยศึกษาแผนยุทธศาสตร์ขององค์กร กำหนดสมรรถนะ วางแผนต่าง ๆ เช่น แผนปฏิบัติการ เพื่อพัฒนาบุคลากร และกระบวนการสรรหาให้เกิดผลตามวัตถุประสงค์ แผนสืบทอดตำแหน่ง โดยรวบรวมข้อมูลบุคคลที่ผ่านเกณฑ์พื้นฐานอย่างเสมอภาค เพื่อพร้อมสำหรับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารที่ใช้อำนาจรัฐ และแผนบริหารบุคลากร โดยให้มีการลงนามเป็นข้อผูกพันในการบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันระหว่างผู้บริหารที่เกี่ยวข้อง

๒) การสรรหา จัดให้มีคณะกรรมการสรรหาสำหรับผู้บริหารทุกระดับ สำหรับการสรรหาผู้บริหารระดับสูงที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการควรประกอบด้วยกรรมการสรรหาจากองค์กรภายนอกร่วมด้วย เพื่อป้องกันการแทรกแซงทางการเมือง กำหนดวิธีการสรรหาอย่างเป็นระบบ ใช้เทคโนโลยีช่วยให้เกิดการมีส่วนร่วม และเปิดเผยต่อสาธารณะอย่างโปร่งใส และให้มีการจัดทำรายงานการประชุมที่บันทึกข้อมูลการประชุมโดยละเอียดเก็บไว้ที่หน่วยงานด้านบริหารบุคคลของหน่วย เพื่อพร้อมรับการตรวจสอบ และเปิดเผยต่อสาธารณะเมื่อมีการร้องเรียน

๓) การพัฒนา พัฒนาสมรรถนะอย่างหลากหลาย ทั้งด้วยหลักสูตรที่จำเป็นในระบบการศึกษา และการเรียนรู้จากวิธีปฏิบัติที่ดีที่สุด (best practices) ในระบบการจัดการความรู้ และจากการสอนงาน มีระบบควบคุม และติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิผล ตรงตามตัวชี้วัดสมรรถนะที่ต้องการ โดยให้มีผู้ประเมินหลายคน

๔) รักษาไว้ มีระบบการบริหารจัดการที่เรียกว่า “talent management” เพื่อสร้างบุคลากรที่มีสมรรถนะสูง และสามารถสร้างรักษาไว้ในองค์กรได้ มีระบบรางวัลตอบแทนในรูปแบบต่าง ๆ มีการวางแผนเส้นทางการเจริญเติบโต (career path) และ มีระบบการสร้างขวัญที่ดีในการปฏิบัติงาน

๕) ใช้ประโยชน์ การพิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ เป็นไปอย่างรอบคอบและใช้อำนาจดุลพินิจให้น้อยที่สุด ต้องส่งเสริมให้ใช้ความสามารถเต็มศักยภาพในการพัฒนางาน โดยเฉพาะการบริหารงานบุคคลภาครัฐต้องเป็นไปตามระบบคุณธรรม (merit system) และคำนึงถึงพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคล ตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.๒๕๕๐ มาตรา ๒๗๙ โดยต้องมีการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรม โดยเฉพาะเรื่อง “จิตอาสา” จะเป็นเครื่องมือขับเคลื่อนสำคัญที่ช่วยให้บุคลากรนำศักยภาพของตนออกมาใช้ประโยชน์สร้างสรรค์ได้

• ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาต่อไป

(๑) ศึกษาความเป็นไปได้ และโครงสร้างที่เหมาะสมของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ หรือองค์กรกลางอื่นที่เหมาะสมจะขยายบทบาทให้ทำหน้าที่คล้ายองค์กร OCPA

(Office of the Commissioner for Public Appointments) ของประเทศอังกฤษ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ และกระบวนการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งในส่วนราชการ และองค์กรอิสระ ที่ปราศจากการแทรกแซงจากนักการเมือง

(๒) ศึกษาปัจจัยสนับสนุน และปัจจัยอุปสรรคที่มีอิทธิพลต่อการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญโดยเปิดเผยต่อสาธารณะ และการคัดเลือกผู้บริหารระดับสูงในองค์กรภาครัฐระดับกระทรวง และระดับกรมตามระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลแนวใหม่

(๓) ศึกษาปัจจัยทางการเมืองที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจแต่งตั้งโยกย้ายผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญระดับต่าง ๆ ในองค์กรภาครัฐ

ส่วนที่ ๑

ความเป็นมาและสภาพปัญหา

๑. กล่าวนำ

ข้าราชการของรัฐเป็นบุคคลที่ทางราชการจ้างมาด้วยภาษีอากร ของราษฎรเพื่อรับใช้ประชาชน โดยมีหน้าที่หลักในการสร้าง “ประโยชน์สุข” ให้กับประชาชน และสร้างความมั่นคง มั่งคั่ง และเกียรติศักดิ์ศรีในเวทีการเมืองโลกให้กับประเทศ

เพื่อให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบได้ รัฐจึงมอบสิทธิในการใช้อำนาจรัฐเพื่อเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงานตามภารกิจโดยตราเป็นกฎหมาย ซึ่งอำนาจรัฐที่มอบให้ นั้น มีหลายประการที่อนุญาตให้ละเมิดสิทธิของประชาชน ทำให้มีโอกาสที่จะใช้อำนาจในทางมิชอบได้

ถ้าย้อนอดีตไปในสมัยที่สยามประเทศปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ข้าราชการของรัฐที่ช่วยพระมหากษัตริย์ปฏิบัติงานเพื่อดูแลบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้กับราษฎรในขอบเขตที่สามารถได้ขอบเขตของกฎหมายที่กำหนด คือ ขุนนาง (Feudalism)

ขุนนางที่พระเจ้าแผ่นดินส่งไปปกครองหัวเมืองต่างพระเนตรพระกรรณนั้น บางแห่งมีความรู้ความสามารถไม่เพียงพอต่อการปกครองที่ดี กลับเป็นต้นเหตุสร้างความเดือดร้อนให้กับราษฎรด้วยการฉ้อราษฎร์บังหลวงและการประพฤติมิชอบ จนเกิดการกระด้างกระเดื่องของประชาชน ลูกหลานถึงขั้นก่อการกบฏ เป็นเหตุให้ส่วนกลางต้องส่งกำลังไปปราบปรามหลายครั้ง

กรณีฉนวนลปิดตานี เป็นตัวอย่างหนึ่งที่เกิดขึ้นตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ และต่อเนื่องมาจนถึงรัชกาลที่ ๖ ซึ่งมาตรการแก้ไขปัญหาที่สำคัญ คือ สรรหาคนดี คนเก่งไปปกครอง โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ส่งสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ เจ้าฟ้ายุคลทิฆัมพร กรมขุนลพบุรีราเมศวร์ ไปเป็นข้าหลวงมณฑลนครศรีธรรมราช เนื่องจากทรงใช้ภาษาอังกฤษได้เป็นอย่างดี สำเร็จการศึกษาวิชารัฐศาสตร์การปกครอง วิชาประวัติศาสตร์ (เกียรตินิยม) ระดับปริญญาตรี และปริญญาโทด้านอักษรศาสตร์จากมหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ ประเทศอังกฤษ ทำให้ทรงเข้าใจสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างการปกครองหัวเมืองมาลาญกับการปกครองหัวเมืองปักชั้ได้ของไทยได้เป็นอย่างดี

ยิ่งกว่านั้น พระองค์ทรงเป็นพระสหายร่วมชั้นเรียนที่มหา วิทยาลัยเคมบริดจ์กับข้าหลวงใหญ่สหพันธรัฐมาลาญมาก่อน แม้แต่เจ้าพระยาไทรบุรี (อับดุลฮามิต) ก็ได้สมรสกับคุณหญิงเนื่อง ซึ่งเคยเป็นคนในวังของพระมารดาของพระองค์ ซึ่งหากจะนับกันไปแล้วก็เปรียบเหมือนเครือญาติที่สนิทสนม ทำให้เข้าพระทัยวัฒนธรรมประเพณีอิสลามเป็นอย่างดี

ครั้นถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ เกิดปัญหาการปกครองมณฑลปิดตานีอีก พระองค์จึงทรงวางหลักรัฐประศาสน์นโยบายสำหรับมณฑลปิดตานีไว้

เป็นการเฉพาะ โดยพระราชหัตถเลขาที่ ๓/๗๘ ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๖๕ (วีรวิท คงศักดิ์, ๒๕๔๘) มีสาระสำคัญดังนี้

๑) ระเบียบวิธีปฏิบัติกรอย่างใดเป็นทางให้พลเมืองรู้สึกเห็นไปว่า เป็นการเบียดเบียน กตขี่ศาสนาอิสลาม ต้องยกเลิกหรือแก้ไขเสียทันที การใดจะจัดขึ้นใหม่ต้องอย่าให้ขัดกับลัทธิ นิยมของอิสลามหรือยิ่งทำให้เห็นเป็นการอดหนุนศาสนาฮัมหมัดได้ยิ่งดี

๒) การกะเกณฑ์อย่างใดก็ดี การเก็บภาษีอากร หรือ อย่างใด ๆ ก็ดี เมื่อพิจารณาโดย ส่วนรวมเทียบกันต้องอย่าให้ยิ่งกว่าที่พลเมืองในแคว้นแคว้นของต่างประเทศ ซึ่งอยู่ใกล้เคียง ติดต่อกันนั้นต้องเกณฑ์ต้องเสียอยู่เป็นธรรมดา เมื่อพิจารณาเทียบกันแต่เฉพาะอย่างต้องอย่าให้ ยิ่งหย่อนกว่ากัน จนถึงเป็นเหตุเสียหายในการปกครองได้

๓) การกตขี่บีบคั้นแต่เจ้าพนักงานของรัฐบาล เนื่องแต่การหมั่นดูแลพลเมืองชาติแขก โดยฐานที่เป็นคนต่างชาตีกดี เนื่องแต่จากห่วงหวั่นยวช้ช้ในกิจการตามหน้าที่ เป็นเหตุให้ ราษฎรเสียความสะดวกในการหาเลี้ยงชีพกดี พึ่งต้องแก้ไขระมัดระวังมิให้มีขึ้น เมื่อเกิดขึ้นแล้ว ต้องให้ผู้ทำผิดโดยยุติธรรม ไม่ใช่สักแต่ว่าจัดการกลบเกลื่อนให้เสียไปเสีย เพื่อจะไว้หน้าสงวน ศักดิ์ของข้าราชการ

๔) กิจการใดทั้งหมดอันเจ้าพนักงานอันต้องบังคับแก่ราษฎร ต้องระวังอย่าให้ราษฎรต้อง ขัดข้องเสียเวลา เสียการในการหาเลี้ยงชีพของเขาเกินสมควร แม้จะเป็นการจำเป็นโดยระเบียบ การกดี เจ้าหน้าที่พึงสอดส่องแก้ไขอยู่เสมอเท่าที่สุุดจะทำได้

๕) ข้าราชการที่จะแต่งตั้งออกไปประจำตำแหน่งในมณฑลปัตตานี พึ่งเลือกเฟ้นแต่คนมี นิสัย ซื่อสัตย์ สุจริต สงบเสถียรเยือกเย็น ไม่ใช่สักแต่ว่าส่งไปบรรจุให้ตำแหน่ง หรือส่งไปเป็น การลงโทษเพราะเลว เมื่อส่งไปต้องสั่งสอนชี้แจงให้รู้ลักษณะทางการอันพึงประพฤติระมัดระวัง โดยหลักที่ได้กล่าวในข้อหนึ่ง ข้อสอง และข้อสี่ข้างบนแล้ว ผู้ใหญ่ในท้องที่พึงสอดส่องฝึกฝน อบรมกันต่อ ๆ ไปในคุณธรรมเหล่านั้น ๆ ไม่ใช่แต่คอยให้พลาดพลั้งลงไปก่อนแล้วจึงว่ากล่าว ลงโทษ

๖) เจ้ากระทรวงทั้งหลายจะจัดวางระเบียบการอย่างใดขึ้นใหม่ หรือบังคับการอย่างใดใน มณฑลปัตตานี อันจะเป็นทางพากพานถึงสุขทุกข์ราษฎรก็ควรพิจารณาเหตุผลแก้ไขหรือยับยั้ง ถ้าไม่เห็นด้วยว่ามีมูลขัดข้องก็ควรหาหรือกระทรวงมหาดไทย แม้ยังไม่ตกลงกันได้ระหว่าง กระทรวง ก็พึงนำความขึ้นกราบบังคมทูลทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทขอพระราชทานพระบรม ราชวินิจฉัย

หลักรัฐประศาสนโยบายทุกข้อที่มีในสมัยรัชกาลที่ ๖ เพื่อใช้ในการปกครองมณฑลปัตตานี (ปัตตานี ยะลา นราธิวาส) มีนัยแสดงให้เห็นถึงความเป็นลักษณะพิเศษทางสังคมและ วัฒนธรรมในพื้นที่นั้น ซึ่งไม่ควรใช้นโยบายการปกครองแบบสูตรสำเร็จเหมือนที่ใช้กันอยู่ใน พื้นที่อื่นๆ กลไกสำคัญที่จะทำให้นโยบายการปกครองเฉพาะนี้ มีความเป็นไปได้หรือไม่

คงต้องขึ้นกับศักยภาพและความเอาใจใส่ของเจ้าหน้าที่รัฐหรือข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ดังกล่าวเป็นสำคัญ ทั้งนี้สามารถวัดได้จากสถานภาพและปรากฏการณ์ทั่วไปของสังคมในทีมนั้น ซึ่งแน่นอนว่าจะมีมติทั้งหมดนั้นคงเป็นไปได้ เพราะข้าราชการหลายคน มีความแตกต่างระหว่างบุคคลและหลากหลายมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมีนิสัยชนิดทำดีต่อหน้านาย มีอคติ และเลือกปฏิบัติ

ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ ทรงตรากฎหมายกำหนดบทบาทหน้าที่ และความรับผิดชอบของบุคคลกลุ่มนี้ใหม่ โดยเรียกว่า ข้าราชการ (Civil Servant) ซึ่งแปลว่า ลูกจ้างของแผ่นดินหรือพระมหากษัตริย์ หรือกล่าวได้ว่า เป็นลูกจ้างของประชาชน และกำหนดแนวทางในการบริหารงานบุคคลที่ชัดเจนขึ้น

หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศมาเป็น ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตั้งแต่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ ได้มีบุคคลกลุ่มหนึ่งเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินแทนพระมหากษัตริย์ และได้รับค่าตอบแทนจากเงินภาษีของราษฎรเช่นกัน ซึ่งเรียกว่า นักการเมือง (politician)

ตามหลักการบริหารรัฐกิจ ได้อธิบายไว้ว่า ข้าราชการการเมือง มีหน้าที่กำหนดนโยบาย ซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนข้าราชการประจำ มีหน้าที่นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ หรือใช้อำนาจรัฐเพื่อทำให้นโยบายนั้นเกิดขึ้น ซึ่งถ้าเป็นไปตามหลักการนี้ การทุจริตประทุติมิชอบจะไม่เกิดขึ้น เนื่องจากมีเส้นแบ่งการใช้อำนาจรัฐที่ชัดเจน และมีการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน

สำหรับสถานะของข้าราชการสองประเภทนี้ ข้าราชการการเมือง ซึ่งประชาชนเลือกเข้ามา กำหนดนโยบายในการบริหารประเทศเป็นการชั่วคราวไม่เกิน ๔ ปี เปรียบเสมือนลูกจ้างชั่วคราว ส่วนข้าราชการประจำที่เสนอตนสมัครเข้ามารับใช้ประชาชนตลอดชีวิตราชการ จึงเปรียบเสมือนลูกจ้างประจำ ซึ่งคนกลุ่มหลังนี้เป็นกลไกหลักในการใช้อำนาจรัฐเพื่อสร้างประโยชน์สุขให้กับประชาชนอย่างแท้จริง

ในด้านความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ข้าราชการการเมืองมีอำนาจโยกย้ายแต่งตั้งเฉพาะ ปลัดกระทรวง แต่ในภาคปฏิบัติต้องยอมรับกันว่า นักการเมืองใช้อำนาจและอิทธิพลล่วงลูกลงมาถึงการแต่งตั้งระดับผู้ปฏิบัติ เพื่อให้มีอำนาจเบ็ดเสร็จตั้งแต่การกำหนดนโยบายลงไปจนถึงการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปตามนโยบายของตน ซึ่งเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้เกิดการทุจริตประทุติมิชอบในวงราชการที่เห็นกันอยู่โดยมาก

นอกจากจะทำให้เกิดความเสียหายต่อการเกิดการทุจริตประทุติมิชอบในวงราชการดังกล่าวแล้ว การแต่งตั้งบุคลากรที่ด้อยคุณภาพและขาดความเอาใจใส่ต่อประชาชน มาปฏิบัติหน้าที่สำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน เพื่อบำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้กับราษฎร เช่น ข้าราชการกระทรวงมหาดไทย และข้าราชการในกระบวนการ

ยุติธรรม จะยิ่งเป็นการซ้ำเติมประชาชนที่ยากไร้ที่มีอยู่ทั่วประเทศ ทำให้เขาเหล่านั้นได้รับความเดือดร้อนจากการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม และสูญเสียโอกาสในการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

๒. การปฏิรูประบบราชการ

ด้วยเหตุผลดังกล่าว รัฐบาลทุกรัฐบาลได้พยายามปฏิรูประบบราชการ โดยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้แต่งตั้งคณะ กรรมการพัฒนาระบบราชการ เพื่อดำเนินการพัฒนากฎการบริหารภาครัฐให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน ต่อมารัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้เริ่มกระจายอำนาจสู่ชนบทด้วยการจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในปี ๒๕๓๘ และอีกครั้งหนึ่งในปี ๒๕๔๐ ได้ออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ.๒๕๔๐ และจัดทำแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ.๒๕๔๐ - ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นแผนแม่บทในการปฏิรูประบบราชการฉบับแรกของไทย

ต่อมาเมื่อ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้เน้นนโยบายปฏิรูประบบราชการให้เป็นรูปธรรม ปรากฏในการแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา จึงเร่งรัดออกกฎหมายแก้ไขพระราชบัญญัติการจัดระเบียบการจัดส่วนราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม เมื่อเดือน ตุลาคม ๒๕๔๕ โดยจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เพื่อรับผิดชอบงานนี้ และเปลี่ยนการปฏิรูประบบราชการเป็น “การพัฒนาระบบราชการ” พร้อมกันออกแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ.๒๕๔๖-๒๕๕๐ เพื่อให้เกิดการพัฒนา ระบบราชการอย่างต่อเนื่อง

หลักการสำคัญของการพัฒนาระบบราชการในยุคใหม่ มีรากฐานแนวคิดที่ผสมผสานกันระหว่าง หลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) กับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือธรรมาภิบาล (Good Governance) โดยตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พุทธศักราช ๒๕๔๖ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของข้าราชการ “เพื่อประโยชน์สุข” ของประชาชน และกำหนดให้มีแผนปฏิบัติราชการของรัฐบาล ที่เชื่อมโยงไปสู่แผนปฏิบัติงานของทุกส่วนราชการที่ประสาน สอดคล้องกัน

แนวปฏิบัติราชการตามแผนพัฒนาระบบราชการ ได้นำแนวคิดการจัดระบบมาตรฐานการบริหารจัดการคุณภาพและจัดให้มีการมอบรางวัลตามแนวคิด “เกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งชาติ” ของสหรัฐอเมริกา (Malcolm Baldrige National Quality Award) มากำหนดเป็น “รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ” (Public Sector Management Quality Award : PMQA) เพื่อกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาระบบราชการที่สอดคล้องกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และนำการประเมินผลสมดุล (Balance Scorecard - BSC) มาใช้ในการประเมินผลสัมฤทธิ์

ของการปฏิบัติงาน โดยวัดใน ๔ มิติ คือมิติด้านประสิทธิผล มิติด้านคุณภาพการให้บริการ มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ และมิติด้านการพัฒนาองค์กร

ในปี ๒๕๕๑ ได้มีการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับข้าราชการพลเมืองใหม่ โดยตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๕๑ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับ องค์การบริหารทรัพยากรบุคคลใน ส่วนราชการต่างๆ เรียกว่า “อนุกรรมการสามัญ” (อ.ก.พ.สามัญ) และคณะกรรมการพิทักษ์คุณธรรมมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะต่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น เพื่อให้ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น ดำเนินการจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรม รวมทั้งการออกกฎ ก.พ.ค. ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการเพื่อปฏิบัติกรตามพระราชบัญญัตินี้

จากที่กล่าวมาจะเห็นว่า ทางราชการพยายามที่จะกำหนดมาตรการในการลดระบบอุปถัมภ์ ในวงราชการและพัฒนาไปสู่ระบบคุณธรรม เพื่อให้การบริหารงานภาครัฐมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลต่อประโยชน์สุขของประชาชนอย่างยั่งยืน

๓. สภาพปัญหาที่เกี่ยวกับ “ธรรมาภิบาลในการแต่งตั้งโยกย้าย”

แม้ว่าการพัฒนาระบบราชการของไทยจะก้าวหน้าไปอย่างต่อเนื่อง โดยมีการกำหนดแผนปฏิบัติราชการให้บรรลุเป้าหมายยุทธศาสตร์ มีมาตรการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลและกระบวนการทำงานที่เป็นรูปธรรม มีกฎเกณฑ์รัดกุม ชัดเจน รวมทั้งการนำระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งเป็นระบบคุณภาพที่ออกแบบให้สามารถตรวจสอบได้ เข้ามาใช้ในระบบราชการ เพื่อสร้างประโยชน์สุขที่แท้จริงให้กับประชาชนก็ตาม แต่กระบวนการแต่งตั้ง “คนดี คนเก่ง เป็นที่พึงของประชาชนได้” ไปปกครองและบริหารราชการแผ่นดินต่างพระเนตรพระกรรณของส่วนราชการต่างๆ ยังมีข่าวที่ไม่เป็นมงคลอยู่เสมอ

ตัวอย่างเช่น ในช่วงเวลาดันเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ยังพบว่า มีข่าวเผยแพร่ในสื่อมวลชน ทั้งหนังสือพิมพ์ โทรทัศน์ วิทยุ และสื่ออื่นในอินเทอร์เน็ต กล่าวถึง การซื้อขายตำแหน่งในหน่วยงานของรัฐ โดยมติชนออนไลน์ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ได้แสดงว่ามีการวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้ใน “ข่าวล่าสุดในหมวดเดียวกัน” ลำดับที่ ๓ ความว่า “เปิดวิจัย “ร้อน” ซื้อขาย “เก้าอี้ทองคำ” กระทรวงเกรด A - มีทั้งประมูล - ดาว์น - ซื้อขาด - พ่อค้าวางมัดจำ” นอกจากนี้ ยังมีการร้องเรียนเกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการที่ไม่เป็นธรรมผ่านคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมหลายกรณี และมีการแจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในกรณีที่มีผู้สมัครเข้าโรงเรียนนายอำเภอ ต้องจ่ายเงินให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้สอบเข้าได้ ซึ่งหากข้อมูลดังกล่าวเป็นจริง จะเป็นสิ่งบ่งชี้ว่า การพัฒนาระบบราชการที่นำหลักการบริหารทรัพยากรบุคคลมาใช้ ยังไม่เกิดผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์อย่างแท้จริง

ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการทุจริตและเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภาจึงมอบหมายให้คณะอนุกรรมการศึกษาระบบการเสริมสร้างธรรมาภิบาลและ ตรวจสอบการทุจริตในรัฐวิสาหกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะนั้น (ปัจจุบันคือคณะ อนุกรรมการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในภาครัฐ) ศึกษาสภาพปัญหา และพิจารณานำเสนอ แนวทางที่เหมาะสม เพื่อเสริมสร้างระบบธรรมาภิบาลในการบริหารทรัพยากรบุคคลให้เกิดขึ้น ในภาครัฐ อย่างเป็นรูปธรรม และมีความเป็นไปได้

เพื่อให้เหมาะสมกับระยะเวลา และข้อจำกัดในการศึกษาข้อมูลเชิงลึก คณะอนุกรรมการ ฯ จึงเลือกใช้วิธีการศึกษาข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องและการสังเกตการณ์ ร่วมกับการจัด สัมมนารับฟังความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิและผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อสรุปเป็นกระบวนการโยกย้าย แต่งตั้งข้าราชการในระบบธรรมาภิบาล โดยใช้กระทรวงมหาดไทยเป็นกรณีศึกษา ซึ่งอาจเป็น เพียงข้อคิดเห็นตามหลักวิชาการที่ควรจะมีการประเมินความเป็นไปได้ในการนำไปใช้ในโอกาส ต่อไป

๔. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- ๑) เพื่อศึกษาสภาพปัญหาที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการบริหารด้วยหลักธรรมาภิบาลในภาครัฐ โดยศึกษากรณีส่วนราชการกระทรวงมหาดไทย
- ๒) เพื่อนำเสนอแนวทางเสริมสร้างระบบธรรมาภิบาลในการแต่งตั้งโยกย้ายของภาครัฐ ที่ เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย

๕. ขอบเขตของการศึกษา

เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ สํารวจสภาพปัญหา แนวโน้ม และข้อเท็จจริง ในประเด็นที่ สื่อมวลชนเผยแพร่ เน้นกรอบระยะเวลาของเหตุการณ์จากอดีต จนถึง กันยายน ๒๕๕๓ ศึกษาสภาพปัญหา และแนวคิดด้านธรรมาภิบาลภาครัฐจากผู้เชี่ยวชาญ และผู้แทนส่วน ราชการต่าง ๆ รวมทั้งองค์กรอิสระที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมธรรมาภิบาล โดย กำหนดประเด็นศึกษาจากหลักธรรมาภิบาล ๔ ประการ คือ

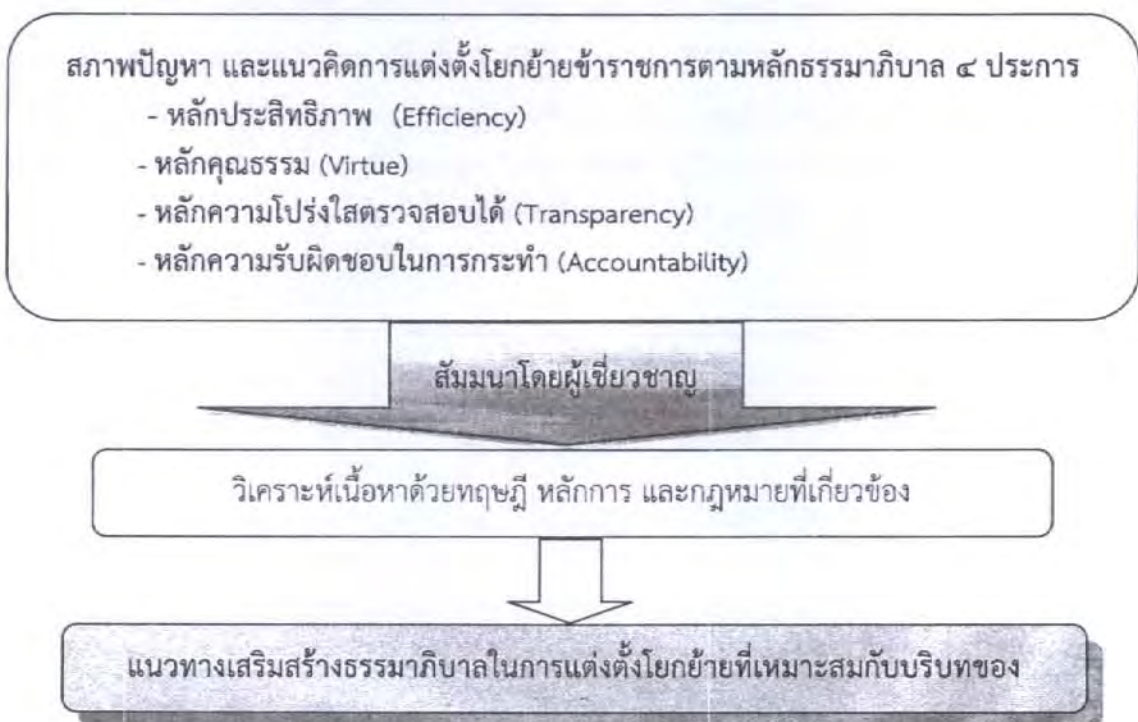
- ๑) หลักประสิทธิภาพ (Efficiency)
- ๒) หลักคุณธรรม (Virtue)
- ๓) หลักความโปร่งใสตรวจสอบได้ (Transparency)
- ๔) หลักความรับผิดชอบในการกระทำ (Accountability)

๖. กรอบแนวคิดในการศึกษา

การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการเป็นขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคลของ รัฐ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดต่อการบรรลุความสำเร็จทั้งปวงตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ และ

ในทางกลับกัน หากกระบวนการสรรหา แต่งตั้งโยกย้ายไม่มีประสิทธิภาพ ก็ย่อมส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพ ประสิทธิผลของงานได้

ในระบบธรรมาภิบาล ควรมีกรอบในการพิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ ด้วยการให้หลักประสิทธิภาพในการดำเนินงานในตำแหน่งนั้นเป็นหลัก และยึดหลักความโปร่งใสตรวจสอบได้ โดยมีขั้นตอนการพิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายที่ชัดเจน เพื่อรักษาความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำให้อยู่ในเกณฑ์ยอมรับได้ รวมทั้งยึดหลักคุณธรรมเป็นแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์การโยกย้ายแต่งตั้งข้าราชการในระบบธรรมาภิบาลตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๗๙ และเป็นไปตามหลักความรับผิดชอบในการกระทำหรือ Accountability ด้วย สามารถสรุปกรอบแนวคิด และขั้นตอนในการศึกษาได้ดังนี้



ภาพที่ ๑ แสดงกรอบแนวคิด และขั้นตอนการศึกษา

๗. วิธีการศึกษา

เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ ใช้วิธีการสังเกตการณ์แบบหยั่งลึกเฉพาะประเด็น และการศึกษาจากเอกสารหลักฐานต่าง ๆ โดยคณะ กรรมการศึกษาตรวจสอบเรื่องการทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาลวุฒิสภา ร่วมกับคณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพและการคุ้มครองผู้บริโภค และคณะกรรมาธิการการปกครอง วุฒิสภา จัดการสัมมนาในรูปแบบเสวนา เวที “วุฒิสภา-ประชาชน” ๒ ครั้ง โดยเชิญผู้แทนส่วนราชการต่าง ๆ รวมทั้งองค์กรอิสระที่มี

บทบาทเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมธรรมาภิบาล ๒๒ หน่วยงาน และประชาสัมพันธ์เชิญประชาชน
ผู้สนใจเข้าร่วมด้วย

ข้อสรุปที่เกิดขึ้นจากการจัดสัมมนาทั้ง ๒ ครั้ง แบ่งตามหลักธรรมาภิบาล ๔ ประเด็น คณะ
ผู้ศึกษา นำมาวิเคราะห์เนื้อหาประกอบหลักการ ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง นำเสนอแนวทางเสริมสร้าง
ธรรมาภิบาลเพื่อการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการภาครัฐที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย

๘. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ส่วนราชการสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางประกอบการวางแผนพัฒนาระบบการบริหาร
ราชการแผ่นดิน เพื่อขจัดปัญหาการขาดธรรมาภิบาลในกระบวนการสรรหา แต่งตั้ง โยกย้าย
นอกจากนั้น ทุกส่วนราชการ สามารถนำผลการศึกษาไปประยุกต์ใช้วางแผนบริหารทรัพยากร
บุคคลภายใต้หลักธรรมาภิบาล ทำให้มีหนทางปฏิบัติเพิ่มขึ้นในการสร้างเสริมการบริหารกิจการ
บ้านเมืองที่ดีของภาครัฐ เพื่อมุ่งสู่ประโยชน์สุขของประชาชน หากมีการพัฒนาต่อยอด จะ
เป็นการสร้างกระแสต่อต้าน มหันตภัยร้ายแรงของการทุจริตประพฤติมิชอบจากเจ้าหน้าที่ของ
รัฐจากกรณีนี้ ซึ่งกำลังขยายตัวจนเริ่มทำลายชาติอย่างรุนแรงในปัจจุบัน

ส่วนที่ ๒

แนวคิด และหลักปฏิบัติเกี่ยวกับธรรมาภิบาลภาครัฐ

๑. แนวคิด และหลักปฏิบัติเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในการบริหารภาครัฐ

๑.๑ ความหมาย และแนวคิดของ “ธรรมาภิบาล”

ระบบธรรมาภิบาลเริ่มเกิดขึ้นในวงการธุรกิจเมื่อประมาณ ๒๐ ปีมาแล้วภายใต้ชื่อว่า Corporate Governance ซึ่งมีการแปลเป็นภาษาไทยหลายคำ โดยมุ่งหวังให้ผู้ดำเนินธุรกิจไม่แสวงหาประโยชน์ และผลกำไรมากเกินไปจนก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) ซึ่งได้แก่ พนักงานในองค์กร ผู้บริโภค คู่แข่งขัน ตลอดจนผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินธุรกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศวิทยา ฯลฯ ต่อมาได้นำมาใช้ในระบอบราชการ เรียกว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” โดยตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.๒๕๔๖ มาเป็นกรอบในการปฏิบัติ และเป็นหลักการสำคัญของการพัฒนาระบบราชการตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๔๖

คณะกรรมการการเศรษฐกิจและสังคมเพื่อเอเชียและแปซิฟิก หรือ Economic and Social Commission for Asia and the Pacific: ESCAP ของสหประชาชาติ (๒๕๕๓) ได้ให้นิยามคำว่า “Governance” หรือ “การปกครอง” ว่าเป็นการตัดสินใจ และกระบวนการนำข้อตกลงใจไปปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติ ในการวิเคราะห์กระบวนการการปกครอง จะมุ่งเน้นต่อบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ และการนำข้อตกลงใจไปสู่การปฏิบัติผ่านโครงสร้างองค์กร ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการซึ่งถูกกำหนดขึ้น

ดังนั้น อาจสรุปได้ว่า Good Governance หมายถึง การปกครองที่ดี ด้วยการตัดสินใจกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานที่ให้ความสำคัญกับบุคคลที่เกี่ยวข้อง และการนำแนวคิดนั้นไปสู่การปฏิบัติโดยการตัดสินใจของบุคคลที่เกี่ยวข้องตามโครงสร้างองค์กรที่ถูกกำหนดขึ้น

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (๒๕๔๐) ให้ความหมายของ Good Governance ไว้ว่า มีความหมายรวมถึง “ระบบ โครงสร้าง และกระบวนการต่าง ๆ ที่วางกฎเกณฑ์ ความสัมพันธ์ระหว่าง เศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ เพื่อที่ภาคต่าง ๆ ของสังคมจะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข” และสรุปว่า ธรรมาภิบาลแบบสากลเน้น กฎเกณฑ์ (Norms) ที่วางระบบโครงสร้าง กระบวนการ และความสัมพันธ์ของภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคมใน “การบริหารจัดการที่ดี” (Good Governance)

เป็นที่น่าสังเกตว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ.๒๕๔๕ ก็ได้ใช้ความหมายของธรรมาภิบาลตามนัยนี้ด้วย โดยกำหนดเป็น ๑ ใน ๒ ของหลักการสำคัญซึ่งถือเป็นหัวใจของการปฏิรูประบบราชการให้เอื้อกับการบริหารราชการแนวใหม่ กล่าวคือ หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ที่มุ่งเน้นให้หน่วยงานของรัฐดำเนิน

ภาระหน้าที่โดยยึดถือหลักการพื้นฐาน ๖ ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบต่อสังคม และหลักความคุ้มค่า

สำหรับความหมายของ“ธรรมาภิบาล” ในภาคธุรกิจ (Corporate Governance) นวพร เรืองสกุล (๒๕๔๕) กล่าวว่า หมายถึงธรรมาภิบาลการปกครองบริษัท โดยให้เหตุผลประกอบว่า แต่ละบริษัทต่างสามารถสร้างกติกากฎหรือธรรมาภิบาลของตนขึ้นมาได้ สำหรับธรรมาภิบาลที่ดีนั้น น่าจะมีความคล้ายคลึงกันในหลักการเหมือนกับรัฐธรรมนูญที่มักมีกรอบความคิดใกล้เคียงกัน คือ มักเน้นการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยราษฎรมีส่วน มีเสียง มีสิทธิ มากบ้างน้อยบ้าง ซึ่งแต่ละประเทศต่างก็มีรายละเอียดที่ต่างกันไป

ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ได้บัญญัติศัพท์ Corporate Governance ว่า "การกำกับดูแลที่ดี" หมายถึง ระบบซึ่ง บริษัทใช้ชี้ทิศทาง (Direct) และควบคุม (Control) กิจกรรมต่าง ๆ กระบวนการกำกับดูแลอาจรวมความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติตามหน้าที่ (Accountability) ซึ่งหมายถึง ผู้ที่มีความรับผิดชอบงาน (Responsibility) นั้น ต้องมีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ต่อใครและอย่างไร ตลอดจนการตรวจสอบถ่วงดุล (Check and Balance) ซึ่งหมายถึง ระบบการตรวจตราดูแล (Supervision) และวิธีการควบคุม เพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพ สร้างความสามารถในการแข่งขัน และเพิ่มมูลค่าแก่ผู้ถือหุ้น

องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development: OECD) ได้ให้ความหมายของการกำกับดูแลกิจการว่า “เป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งในการปรับปรุงประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ ซึ่งเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่าง ฝ่ายจัดการ คณะกรรมการ ผู้ถือหุ้น และผู้มีส่วนได้เสียอื่น การกำกับดูแลกิจการยังช่วยให้มีโครงสร้างซึ่งเป็นกลไกในการกำหนดวัตถุประสงค์ของบริษัท และกำหนดวิธีที่จะบรรลุวัตถุประสงค์เหล่านั้น รวมถึงสอดส่องดูแลผลการปฏิบัติงานของบริษัท” (ผิดพลาด! การอ้างอิงการเชื่อมโยงหลายมิติไม่ถูกต้อง)

จากนิยามที่กล่าวมาทั้งหมดนี้อาจสรุปในเบื้องต้นว่า “ธรรมาภิบาล” เป็นเรื่องของ “คน” โดยมีแนวคิดพื้นฐานว่า “ระบบการบริหารงานที่ดีเกิดขึ้นจากหลักการที่คนในสังคมหรือองค์กรนั้นยอมรับและยึดถือปฏิบัติ” ซึ่งการนำไปสู่การปฏิบัตินั้น ในระยะแรกอาจจะต้องมี กฎ กติกา บังคับที่เรียกว่า “การกำกับกิจการที่ดี” แต่ถ้าคน ได้รับการพัฒนาต่อไปจนถึงขั้นผู้ปฏิบัติที่มี “จิตวิญญาณ” (Spiritual) หรือมี “มารยาท” (Etiquette) สามารถรักษาวินัยธรรมหรือจรรยาบรรณที่ตกลงร่วมกันไว้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องมี กฎ กติกา มาบังคับ โดยทุกคนมี “มารยาท” ที่ตรงตามสามารถปฏิบัติตามหลักการที่ตกลงไว้ด้วย “การรู้ได้ด้วยตนเอง” ว่า สิ่งใดควรและสิ่งใดไม่ควรปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของสังคมหรือองค์กรนั้น ผลที่เกิดขึ้นคือ สังคมจะมีความเจริญก้าวหน้าอย่างมั่นคง ยั่งยืนและมีความสุขถ้วนหน้ากัน ซึ่งเมื่อถึงจุดนี้สถานะ “ธรรมาภิบาล” หรือ “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” ก็จึงจะเกิดขึ้นในสังคมหรือองค์กรนั้นอย่างสมบูรณ์

โดยสรุปแล้ว ระบบธรรมาภิบาล เป็นพื้นฐานสำคัญในการสร้างระบบปกครองสังคมใหม่ เพื่อต่อต้านกับกิเลสและตัณหาของชนชั้นปกครองที่มักกระทำการตาม “อำเภอใจ” จนเกิดความไม่เป็นธรรมในสังคม ขณะเดียวกันก็เป็นการสร้าง “วินัย” ให้กับผู้ถูกปกครองด้วยการรักษา กฎ กติกา มารยาทที่สังคมร่วมกันกำหนดด้วย จึงอาจกล่าวได้ว่าระบบธรรมาภิบาลมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อลดการใช้อำนาจตาม “อำเภอใจ” ของชนชั้นปกครองซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคม ด้วยการเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายที่มีส่วนได้เสีย มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะและกฎหมายที่ใช้บังคับต่อคนในสังคม

๑.๒ ลักษณะ และหลักการของ “ธรรมาภิบาล”

วีรวิท คงศักดิ์ (๒๕๕๑) แบ่งลักษณะสำคัญของธรรมาภิบาลแบบสากลในความหมายของ “การบริหารจัดการที่ดี” ออกเป็น ๓ มิติ คือ เป้าหมายของธรรมาภิบาล โครงสร้างและกระบวนการของธรรมาภิบาล และ สารของธรรมาภิบาล มีสาระสำคัญดังนี้

๑.๒.๑ *เป้าหมายของธรรมาภิบาล* ในภาพรวมคือ การพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขของทุกภาคในสังคม ดังนั้น จึงมีจุดมุ่งหมายที่จะสร้างความเป็นธรรมในการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมให้กับทุกภาคในสังคม ไม่ใช่ภาคใดภาคหนึ่ง

๑.๒.๒ *โครงสร้างและกระบวนการของธรรมาภิบาล* ที่จะนำไปสู่เป้าหมายดังกล่าวได้ จะต้องเป็นโครงสร้างและกระบวนการที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่าง เศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศที่ทุกภาคไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน หรือภาคประชาสังคม ภาคปัจเจกชน และครอบครัว มีส่วนร่วมกันผนึกพลังขับเคลื่อนสังคมไปข้างหน้า ดังนั้น กระบวนการที่เป็นหัวใจของธรรมาภิบาลในมิติของการบริหารงานที่ดีมี ๓ ส่วนที่ต้องเชื่อมโยงกัน คือ

๑) การมีส่วนร่วมของทุกภาคในการบริหารจัดการสังคม (Participation)

๒) ความโปร่งใสของกระบวนการตัดสินใจ (Transparency) ซึ่งทำให้การทุจริตและบิดเบือนนำประโยชน์ของภาคอื่น ๆ ไปเป็นของตนกระทำได้ยากขึ้น

๓) ความรับผิดชอบที่ต้องตอบคำถาม และถูกวิจารณ์ได้ รวมทั้งความรับผิดชอบในผลของการตัดสินใจ (Accountability)

สิ่งสำคัญในโครงสร้างและกระบวนการที่จะก่อให้เกิดธรรมาภิบาลดังกล่าว จะต้องมีความมี “กฎเกณฑ์” (Norms) เป็นตัว กำหนดความสัมพันธ์ของทุกภาค ซึ่งจะประกอบด้วย กฎเกณฑ์ที่เป็นลายลักษณ์อักษร ได้แก่ รัฐธรรมนูญ กฎหมาย กฎและข้อบังคับ และกฎเกณฑ์ที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ได้แก่ กฎเกณฑ์ทางขนบธรรมเนียมประเพณี ทางศาสนา ทางศีลธรรม หรือจริยธรรม

๑.๒.๓ *สารของธรรมาภิบาล* (Substance) หมายถึง การบริหารจัดการทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ต้องสร้างความสมดุลระหว่างองค์ประกอบต่าง ๆ ของสังคมให้ดำรงคงอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข และสังคมมีเสถียรภาพ ทั้งนี้เนื่องจากการเสียดุลในการจัดการ

ทรัพยากรของสังคมทำให้ภาคหนึ่งภาคใด “ได้” ตลอดเวลา และอีกภาคหนึ่ง “เสีย” ตลอดเวลา จะนำมาซึ่งความไม่เท่าเทียมกันในสังคม เกิดความขัดแย้ง และท้ายที่สุดก็คือความไม่มั่นคงและไร้เสถียรภาพทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม

ดังนั้น การกำหนดโครงสร้างและกระบวนการธรรมาภิบาล จึงควรให้ทุกภาคมีส่วนร่วมและมีฉันทานุมัติ (Consensus) ในกระบวนการตัดสินใจจัดสรรทรัพยากร เพื่อให้ทุกภาคได้บ้างเสียบ้าง โดยไม่มีภาคใดได้ทั้งร้อย อีกภาคหนึ่งได้ศูนย์ ก็จะสร้างความสมดุลของทรัพยากร และจะทำให้ทุกภาคของสังคมพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข ซึ่งเครื่องมือที่ใช้ในการจัดสรรทรัพยากรในสังคมที่สำคัญที่สุดประการหนึ่ง คือ กฎหมาย โดยกฎหมายจะมีบทบาท ๓ ประการ คือ บทบาทการควบคุมสังคม (Social Control) บทบาทชี้ขาดข้อพิพาท (Settlement of Dispute) หรือที่เรียกว่า “ยุติธรรม” และบทบาทสุดท้ายที่มีความสำคัญยิ่งคือ กฎหมายเป็นผู้กำหนดการจัดสรรทรัพยากร (Allocation of Resources) (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ๒๕๔๕)

ที่กล่าวมาแล้ว อาจสรุปได้ว่า แนวคิดของธรรมาภิบาล ด้านการปกครองประเทศ คือ การสร้างความเป็นธรรมในสังคม ซึ่ง สรุปเป็นหลักการไว้ ๕ ประการ คือ (วีรวีท คงศักดิ์, ๒๕๕๑)

- (๑) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Participation)
- (๒) ความสุจริตและโปร่งใส (Honesty & Transparency)
- (๓) ความรับผิดชอบในผลการกระทำ (Accountability)
- (๔) ความเท่าเทียมกันและยุติธรรม (Equity & Justice)
- (๕) การปฏิบัติตามกฎหมาย (Follows the Rule of Law)

คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์การสหประชาชาติ (United Nations Economic and Social Commission for Asia and Pacific: ESCAP) สรุปหลักการของธรรมาภิบาล ไว้ ๘ ประการ คือ (www.unescap.org/huset/gg/governance.htm)

- ๑) การมีส่วนร่วม (Participatory)
- ๒) ความโปร่งใส (Transparent)
- ๓) ความรับผิดชอบในผลงาน (Accountability)
- ๔) ความเท่าเทียมกัน (Equitable and Inclusive)
- ๕) การปฏิบัติตามกฎหมาย (Follows the Rule of Law)
- ๖) การมุ่งข้อยุติที่ยอมรับของทุกฝ่ายอย่างเป็นเอกฉันท์ (Consensus Oriented)
- ๗) ความรับผิดชอบ (Responsive)
- ๘) การมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effective and Efficient)

ซึ่งจะเห็นว่าหลักการพื้นฐานในแนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในด้านการปกครอง เพียงแต่เพิ่มปัจจัยที่เป็นหลักการด้านการบริหารงาน คือ หลักการมุ่งข้อยุติที่ยอมรับของทุกฝ่ายอย่างเป็นเอกฉันท์ หรือหลักฉันทานุมัติ หลักความรับผิดชอบ และหลักประสิทธิภาพ/ประสิทธิผล เท่านั้น

๒. การดำเนินการของรัฐด้านธรรมาภิบาล

๒.๑ การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ด้วยระบบคุณธรรม

ในหลักประสิทธิภาพประสิทธิผลของการบริหารราชการแนวใหม่ อันเป็นลักษณะหนึ่งของธรรมาภิบาลนั้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ) เป็นเจ้าภาพวางระบบขับเคลื่อนการพัฒนาระบบราชการ เพื่อให้ส่วนราชการต่าง ๆ เปลี่ยนแนวคิดและวิธีการบริหารงานจากที่เคยปฏิบัติ ไปสู่การบริหารงานระบบคุณภาพและคุณธรรม ตามแนวทางในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ มีสาระโดยสรุปคือ

การพัฒนาระบบราชการในช่วงแรก สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ มีความมุ่งหมายดังปรากฏในวิสัยทัศน์ พ.ศ. ๒๕๔๖ - ๒๕๕๐ ว่า “พัฒนาระบบราชการไทยให้มีความเป็นเลิศ สามารถรองรับ กับการพัฒนาประเทศในยุคโลกาภิวัตน์ โดยยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และประโยชน์สุขของประชาชน” ปันรศ มาลากุล ณ อยุธยา (๒๕๔๙) กล่าวถึงวิสัยทัศน์นี้ว่า

... จากวิสัยทัศน์ดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเป็นความพยายามที่จะปรับเปลี่ยนระบบราชการให้สามารถปรับตัวเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมใน “ยุคโลกาภิวัตน์” และ “การทำให้ระบบราชการไทยมีความเป็นเลิศ” ก็สะท้อนถึงความพยายามที่จะทำให้เกิดการเรียนรู้ขององค์กรที่จะพัฒนาการบริหารงานด้านต่างๆ จนกระทั่งมีความเป็นเลิศ...

การพัฒนาระบบราชการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. ๒๕๔๖ - ๒๕๕๐ กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาไว้ ๗ ประการ คือ

๒.๑.๑ การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน คือการปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ (Strategy) การดำเนินงานให้เหมาะกับภาวะที่ต้องมีงานมากขึ้น

๒.๑.๒ การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน คือการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง (Structure) เพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ใหม่ซึ่งมุ่งเน้นโครงสร้างโดยเชื่อมโยง “หน้าที่” (Function Departmentalization) คือ กระทรวง ทบวง กรม กับ “พื้นที่” (Regional Departmentalization) ซึ่งหมายถึงจังหวัดและกลุ่มจังหวัด โดยให้ยึดจุดเน้นตามนโยบายของรัฐบาล

๒.๑.๓ การรื้อปรับระบบการเงินและการงบประมาณ นำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance-based Budgeting System) มาใช้โดยกำหนดให้มีการทำคำรับรองผลการปฏิบัติราชการที่มีตัวชี้วัดผลงานอย่างชัดเจน และจัดสรรงบประมาณไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ให้ส่วนราชการมีอิสระในการบริหารจัดการ โดยไม่ติดขัดกับกฎระเบียบต่างๆ มากจนเกินไป เพื่อให้ส่วนราชการสามารถเลือกวางระบบวิธีปฏิบัติได้เอง เป็นการให้อิสระในการจัดระบบงาน (System)

๒.๑.๔ การสร้างระบบบริหารงานบุคคลและค่าตอบแทนใหม่ คือการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารงานบุคคล เพื่อให้สามารถจัดการทรัพยากรบุคคล ให้มีขีดสมรรถนะ (Competency) และทักษะความสามารถ (Skill) ที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ โครงสร้างและระบบงานใหม่นั้นเอง

๒.๑.๕ การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยม คือ การปรับค่านิยมร่วม (Shared Values) ของระบบราชการให้เหมาะสมกับการบรรลุยุทธศาสตร์

๒.๑.๖ การเสริมสร้างระบบราชการให้ทันสมัย โดยการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของงาน

๒.๑.๗ การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เป็นการปรับเปลี่ยนแบบแผนพฤติกรรม (Style) ในการปฏิบัติราชการ

แนวทางพัฒนาระบบราชการตามยุทธศาสตร์ ทั้ง ๗ ประการนี้ ตรงตามองค์ประกอบหลักของการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ซึ่ง The Commonwealth Association for Public Administration and Management กำหนดไว้ในปี ๑๙๙๔ สรุปได้ว่า การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ ที่จะสามารถพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของประเทศต่าง ๆ ได้นั้น จะต้องมีการบริหารราชการที่มีคุณภาพ โดยมีลักษณะตามองค์ประกอบหลักดังนี้ คือ

- (๑) การให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน
- (๒) การลดการควบคุมจากส่วนกลาง และการเพิ่มอิสระในการบริหาร
- (๓) การกำหนดวัดและให้รางวัลตามผลการดำเนินงาน
- (๔) การสร้างระบบสนับสนุนการทำงาน โดยมุ่งเน้นบุคลากร และเทคโนโลยี
- (๕) การใช้แนวคิดเรื่องการแข่งขัน

การขับเคลื่อนของสำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ นับว่าบรรลุผลตามความมุ่งหมาย ในปีงบประมาณ ๒๕๕๓ ส่วนราชการมีประสบการณ์มากขึ้นในการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ที่มีประสิทธิภาพ และการประเมินผลการบริหารราชการ ซึ่งได้มีการพัฒนาตัวชี้วัดทุกปีให้ก้าวหน้าสู่การบรรลุผลตามเป้าหมายของแผน โดยอาศัยการเรียนรู้จากเครื่องมือสำคัญประการหนึ่งคือ การจัดการความรู้อย่างเป็นระบบ และต่อเนื่อง

เมื่อปลายปี ๒๕๕๒ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ได้ออกหนังสือ “คู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance Rating)” เพื่อใช้กับส่วนราชการต่าง ๆ ในเอกสารนี้ กล่าวถึงการประชุมผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งระดมความคิดพิจารณาจนได้ข้อสรุปว่า หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ที่เหมาะสมจะใช้ในองค์การภาครัฐ มี ๑๐ องค์ประกอบ ตามภาพที่ ๒ และได้ให้คำจำกัดความเพื่อเข้าใจตรงกันดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, ๒๕๕๒)



ภาพที่ ๒ องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล
ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

องค์ประกอบที่ ๑ หลักประสิทธิผล (Effectiveness) ต้องมีวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย ปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ มีการวางเป้าหมายการปฏิบัติงานที่ชัดเจน และอยู่ในระดับที่ตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชน สร้างกระบวนการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบและมีมาตรฐาน มีการจัดการความเสี่ยงและมุ่งเน้นผลการปฏิบัติงานที่เป็นเลิศ รวมถึงมีการติดตาม ประเมินผล และพัฒนาปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง

องค์ประกอบที่ ๒ หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) ในการปฏิบัติงานต้องมีการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด เกิดผลผลิตภาพ คุ่มค่าการลงทุนและบังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม รวมทั้งต้องมีการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการปฏิบัติงานเพื่ออำนวยความสะดวกและลดภาระค่าใช้จ่าย ตลอดจนยกเลิกภารกิจที่ล้าสมัยและไม่มีความจำเป็น

องค์ประกอบที่ ๓ หลักการตอบสนอง (Responsiveness) ต้องสามารถให้บริการได้อย่างมีคุณภาพ สามารถดำเนินการแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด สร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจ รวมถึงตอบสนองตามความคาดหวัง/ความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลายและมีความแตกต่างกันได้อย่างเหมาะสม

องค์ประกอบที่ ๔ หลักการรับผิดชอบ (Accountability) ในการปฏิบัติงานต้องสามารถตอบคำถามและชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย รวมทั้งต้องมีการจัดวางระบบการรายงานความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ต่อสาธารณะเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบและการให้คุณให้โทษ ตลอดจนมีการจัดเตรียมระบบการแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาและผลกระทบใดๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น

องค์ประกอบที่ ๕ หลักความโปร่งใส (Transparency) ต้องปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ตรงไปตรงมา รวมทั้งต้องมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นและเชื่อถือได้ให้ประชาชนได้รับทราบอย่างสม่ำเสมอ ตลอดจนวางระบบให้การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเป็นไปได้โดยง่าย

องค์ประกอบที่ ๖ หลักการมีส่วนร่วม (Participation) ต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมทั้งเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหา/ประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้อง ร่วมคิดแก้ไขปัญหาร่วมในกระบวนการตัดสินใจและการดำเนินงาน และร่วมตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน

องค์ประกอบที่ ๗ หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ในการปฏิบัติงานควรมีการมอบอำนาจและกระจายความรับผิดชอบในการตัดสินใจและการดำเนินการให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับต่างๆ ได้อย่างเหมาะสม รวมทั้งมีการ โอนถ่ายบทบาทและภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภาคส่วนอื่นๆ ในสังคม

องค์ประกอบที่ ๘ หลักนิติธรรม (Rule of Law) ต้องใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด ด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่างๆ

องค์ประกอบที่ ๙ หลักความเสมอภาค (Equity) ต้องให้บริการอย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีการแบ่งแยกด้าน ชาย/หญิง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม และอื่นๆ นอกจากนี้ยังต้องคำนึงถึงโอกาสความทัดเทียมกันของการเข้าถึงบริการสาธารณะของกลุ่มบุคคลผู้ด้อยโอกาสในสังคม

องค์ประกอบที่ ๑๐ หลักการมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented) ในการปฏิบัติงานต้องมีกระบวนการในการแสวงหาฉันทามติหรือข้อตกลงร่วมกันระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจะต้องไม่มีข้อคัดค้านที่หาข้อยุติไม่ได้ในประเด็นที่สำคัญ

จะเห็นว่า องค์ประกอบของธรรมาภิบาลตามนี้ ได้กลายเป็นเป้าหมายคุณภาพของทุกหน่วยงานภาครัฐซึ่งจะต้องนำตัวชี้วัดไปเป็นแนวทางปฏิบัติ เพื่อรับการประเมินผลการปฏิบัติราชการต่อไป

๒.๒ การพิทักษ์ระบบคุณธรรม

การพิทักษ์ระบบคุณธรรมในการบริหารราชการนั้น เดิมเป็นความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ครั้นเมื่อมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๕๑ ได้กำหนดให้องค์กรใหม่รับผิดชอบบทบาทนั้นแทน คือ "คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม"

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับใหม่นี้ มุ่งเสริมสร้างความเข้มแข็งของการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบราชการ ปรับปรุงระบบจรรยาบรรณ วินัย อุทธรณ์ ร้องทุกข์ เน้นการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบวินัย โดยให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ควบคู่ไปกับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) มีหน้าที่เสนอแนะ หรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในราชการ พิจารณา วินิจฉัยอุทธรณ์ ร้องทุกข์ และการคุ้มครองระบบคุณธรรม รวมถึงการออกกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ตามแนวทางที่กฎหมายกำหนด (<http://www.ocsc.go.th/ocsccms/frontweb/view.jsp?categoryID =CAT0001984>)

จรววยพร ธรณินทร์ (<http://www.charuaypontorranin.com/>) กล่าวถึงความจำเป็นในการจัดตั้ง คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม สรุปว่า มีสาเหตุสำคัญมาจาก การที่แนวทางปฏิบัติด้านวินัยของข้าราชการพลเรือนไทยที่ไม่ได้ปรับปรุงมานาน ทำให้เกิดปัญหา อุปสรรคในดำเนินการทางวินัยหลายกรณี เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมและมาตรฐานโทษที่แตกต่างเหลื่อมล้ำกันภายใน และระหว่างองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลประเภทต่าง ๆ ปัญหากระบวนการพิจารณาสอบสวนล่าช้า อีกทั้งกฎหมายระเบียบเกี่ยวกับวินัย ยากแก่การทำความเข้าใจ และบางเรื่องไม่ชัดเจนการขาดมืออาชีพในการสอบสวน ตลอดจนปัญหาอันเกิดจากการที่ไม่ได้มีการปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยให้สอดคล้องกับการจัดตั้งองค์กรของรัฐแบบใหม่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน มีมติเมื่อ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ รับหลักการในการปรับปรุงระบบวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนตามข้อเสนอของสำนักงาน ก.พ. เพื่อปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานบุคคลด้านวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ ให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม (Merit System) อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในองค์กรกลางบริหารงานบุคคลภาครัฐทำหน้าที่กำหนดนโยบายมาตรฐานวินัย ส่งเสริมวินัย เชิงสร้างสรรค์ และจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน รวมทั้งออกกฎ ข้อบังคับหลักเกณฑ์ และวิธีการเกี่ยวกับวินัย การดำเนินการด้านวินัย ภายใต้หลักการที่จะให้ระบบวินัยเป็นเครื่องมือบริหารงานบุคคลภาครัฐ โดยการรักษาวินัยเป็นหน้าที่ของทั้งข้าราชการและผู้บังคับบัญชา เพื่อให้ข้าราชการและผู้บังคับบัญชาตระหนักถึงความสำคัญของวินัยเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของราชการ

คุณสมบัติของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เน้นความเป็นมืออาชีพ ความเป็นอิสระ และความเป็นธรรม มีที่มาจากการคัดเลือกของคณะกรรมการชุดพิเศษประกอบด้วย ประธานศาลปกครองสูงสุด รองประธานศาลฎีกา กรรมการข้าราชการพลเรือน ผู้ทรงคุณวุฒิ และเลขาธิการ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เพื่อให้มีความเป็นกลางตั้งแต่กระบวนการเริ่มต้นของการดำเนินงาน

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมประกอบด้วยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากหลาย ๆ ด้าน จำนวน ๗ คน มีคุณวุฒิ และคุณสมบัติเหมาะสมตามที่กำหนดไว้ เช่น มีอายุไม่ต่ำกว่า ๔๕ ปี เป็นหรือเคยเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะ กรรมการข้าราชการพลเรือน รัฐบาลหรือเคยรับราชการในตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง โดยต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามต่าง ๆ เช่น ต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ไม่เป็นข้าราชการ ไม่เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจหรือประกอบการใดๆ อันขัดขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เป็นเสมือนศาลปกครองชั้นต้น มีสถานภาพการทำงานลักษณะองค์กรกึ่งตุลาการ มีองค์คณะวินิจฉัย ที่ต้องทำงานเต็มเวลา โดยสามารถดำรงตำแหน่งได้ ๖ ปีและอยู่ได้เพียงวาระเดียว ส่วนบทบาทขององค์คณะวินิจฉัยอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ที่จะแต่งตั้งขึ้น เพื่อให้ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์ ร้องทุกข์และร้องเรียนที่อยู่ในอำนาจของ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ให้เกิดความรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพแบบมืออาชีพ อาจมีหลายองค์คณะตามปริมาณงาน และความจำเป็น

ในการร้องทุกข์นั้น โดยปกติให้ร้องต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป เว้นแต่เรื่องที่เกิดจาก ปลัดกระทรวง รัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรีให้ร้องต่อ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ทั้งนี้หากมติของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม มีประการใดให้ส่วนราชการดำเนินการตามนั้น ทั้งนี้ หากไม่พึงพอใจ สามารถฟ้องศาลปกครองสูงสุดได้

การปรับเปลี่ยนกลไกการบริหารทรัพยากรบุคคลโดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมขึ้นนี้ จึงถือเป็นจุดแข็งของการบริหารทรัพยากรบุคคลแนวใหม่ที่นอกจากความรวดเร็ว ลดขั้นตอน ยังเป็นการสร้างความสมดุลในการบริหารเพื่อสอดคล้องกับการกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรบุคคล และการให้ข้าราชการได้รับการดูแลเพื่อรักษาไว้ซึ่งระบบคุณธรรมที่เป็นหลักสำคัญของการบริหารทรัพยากรบุคคล มุ่งให้ข้าราชการเกิดขวัญกำลังใจ และปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลถึงประโยชน์ของประชาชนในที่สุด

โดยสรุปแล้ว บทบาทของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมครอบคลุมดำเนินการในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคล ๒ ส่วนคือ

๑) การอุทธรณ์ กรณีที่ข้าราชการถูกลงโทษทางวินัย โดยไม่เป็นธรรม ข้าราชการผู้นั้นสามารถอุทธรณ์ไปยังคณะ กรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ซึ่งจะดำเนินการด้วย

บทบาทในลักษณะองค์กรกึ่งตุลาการโดยส่วนราชการต้องปฏิบัติตามผลการวินิจฉัย หากผลการวินิจฉัยไม่เป็นที่พึงพอใจ ก็สามารถฟ้องศาลปกครองสูงสุดได้

๒) การร้องทุกข์ กรณีที่ข้าราชการเกิดความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติ หรือไม่ปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล (แต่งตั้งโยกย้าย เลื่อนเงินเดือน ฯลฯ) เห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม สามารถใช้สิทธิร้องทุกข์ไปยังคณะ กรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งจะทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท หากผู้เกี่ยวข้องไม่พึงพอใจผลการวินิจฉัย ก็มีสิทธิฟ้องศาลปกครองชั้นต้น

จะเห็นว่าการบริหารทรัพยากรบุคคลนั้น เป็นองค์ประกอบทางการบริหารที่สำคัญลำดับแรก หากไม่เป็นไปตามหลักการของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือหลักธรรมาภิบาลแล้วสามารถนำไปสู่การฉ้อราษฎร์บังหลวงได้ง่าย ดังบทความของประคอง เตกฉัตร ผู้พิพากษาหัวหน้าศาล ประจำสำนักงานศาลยุติธรรม (๒๕๔๕) กล่าวถึงการฉ้อราษฎร์บังหลวงสรุปความได้ว่า ลักษณะของการฉ้อราษฎร์บังหลวงประการหนึ่งคือ การกระทำโดยการใช้อำนาจ ระเบียบที่ไม่คงเส้นคงวา หรือการเลือกปฏิบัติ การใช้ดุลยพินิจ ที่เอื้อประโยชน์ต่อบางคน บางกลุ่ม อย่างไม่เท่าเทียมกัน มีการแต่งตั้งคนที่ไม่เหมาะสม เข้ารับตำแหน่ง มีการซื้อขายตำแหน่ง หรือวิ่งเต้นเพื่อให้ได้ตำแหน่ง โดยไม่เป็นไปตามหลักประสิทธิภาพ และไม่พิจารณาคุณภาพ ในการทำงาน ของบุคคล

๓. การส่งเสริมธรรมาภิบาลของต่างประเทศ

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้ศึกษา แนวทางพิทักษ์ระบบคุณธรรมของต่างประเทศ ซึ่งเป็นการออกแบบองค์กรที่มีบทบาทสร้างความแข็งแกร่งให้กับระบบธรรมาภิบาลของประเทศเหล่านั้น มีสาระสรุปได้ดังนี้ (<http://www.ocsc.go.th/ocsccms/frontweb/view.jsp?categoryID=CAT0002174>)

๓.๑ การพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา

องค์กรกลางบริหารทรัพยากรบุคคลของสหรัฐอเมริกาเกิดขึ้นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. ๒๔๒๗ โดย ออกกฎหมายชื่อว่า Pendleton Act of 1884 เพื่อแก้ไขระบบอุปถัมภ์อันเกิดจากข้าราชการการเมือง ซึ่งสร้างความไม่เป็นธรรมอย่างกว้างขวาง มีการจัดตั้งองค์กรอิสระในรูปแบบของคณะกรรมการเรียกว่าคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Civil Service Commission: CSC) เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร ทำหน้าที่กำกับการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม

๓.๑.๑ บทบาทหน้าที่

ในปี พ.ศ. ๒๕๒๑ รัฐสภาสหรัฐอเมริกาได้ตรากฎหมายการปฏิรูประบบราชการพลเรือน (Civil Service Reform Act of 1978: CSRA) กำหนดให้แบ่งออกเป็น ๔ องค์กร มีบทบาทหน้าที่แตกต่างกันและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ดังนี้

๑) สำนักงานบริหารทรัพยากรบุคคล (Office of Personnel Management: OPM) ทำหน้าที่เป็นผู้จัดการฝ่ายบุคคลของรัฐบาล

๒) แรงงานสัมพันธ์ (Federal Labor Relation Authority) ทำหน้าที่เป็นคณะอนุญาโตตุลาการด้านแรงงานสัมพันธ์

๓) ที่ปรึกษาพิเศษ (Special Counsel: SC) ทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม โดยมีบทบาทเหมือนอัยการ

๔) คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Systems Protection Board: MSPB) ทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม โดยมีบทบาทเป็นเสมือนตุลาการ

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Systems Protection Board หรือ MSPB) มีบทบาทในการรักษาสมาคม ระหว่างผลประโยชน์สาธารณะและ สิทธิประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบราชการ เพื่อให้สังคมเกิดความเชื่อมั่นว่าการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐปลอดจากความอยุติธรรม กล่าวคือ ปลอดจากการกลั่นแกล้งทางการเมือง และปลอดจากการประพฤติมิชอบ คณะ กรรมการชุดนี้ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) รับฟังและวินิจฉัยคำร้องของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคล เช่น คำร้องเกี่ยวกับคำสั่งแต่งตั้งโยกย้าย หรือคำร้องเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง

(๒) วินิจฉัยคดีซึ่งที่ปรึกษาพิเศษ (Special Counsel) เป็นผู้ฟ้องกรณีมีการกระทำทางการบริหารทรัพยากรบุคคลที่ต้องห้ามและที่ขัดกับกฎหมาย

(๓) ทบทวนกฎระเบียบที่ออกโดยสำนักงานบริหารทรัพยากรบุคคล (Office of Personnel Management) ว่าสอดคล้อง กับหลักการของระบบคุณธรรมหรือไม่

(๔) จัดทำรายงานเสนอประธานาธิบดีและรัฐสภา ว่าระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลของรัฐเป็นไปตามหลักการของระบบคุณธรรม ปลอดจากการพฤติกรรมต้องห้ามหรือไม่ประการใด

(๕) ออกหมายเรียกให้บุคคลมาเป็นพยานมาให้การ ส่งเอกสารหรือหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณา

(๖) สั่งให้หน่วยงานของรัฐให้ความคุ้มครองผู้ให้การหรือพยาน

(๗) สั่งให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐถือปฏิบัติตามคำสั่งหรือมติของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB)

๓.๑.๒ รูปแบบและองค์ประกอบ

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา (MSPB) เป็นองค์กรอิสระกึ่งตุลาการในสังกัดฝ่ายบริหาร จัดตั้งในรูปคณะกรรมการ ประกอบด้วยกรรมการปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลา ๓ คน คือ ประธาน รองประธาน และกรรมการ ประธานกรรมการนอกจากมีหน้าที่

พิจารณาวินิจฉัยคดีแล้ว ยังเป็นหัวหน้าคณะผู้บริหาร (Chief Executive) รับผิดชอบบริหารหน่วยงาน เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงานด้วย โดยมีหัวหน้าคณะเจ้าหน้าที่ (Chief of Staff) เป็นผู้ช่วย ส่วนรองประธานกรรมการและกรรมการมีหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีความเท่านั้น โดยประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการตามข้อ เสนอแนะที่ผ่านความเห็นชอบจากวุฒิสภา คณะกรรมการต้องประกอบด้วยกรรมการจากสองพรรคการเมือง และห้ามแต่งตั้งกรรมการเกินกว่าสองคนจากพรรคการเมืองเดียวกัน และห้ามกรรมการดำรงตำแหน่งอื่นในราชการ เว้นแต่ตำแหน่งที่ต้องเป็นตามกฎหมายหรือตำแหน่งที่แต่งตั้งตามคำสั่งของประธานาธิบดี กรรมการมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๗ ปี และเป็นได้เพียงวาระเดียว และคาบเวลาการดำรงตำแหน่งเหลื่อมกัน เพื่อให้กรรมการพ้นจากตำแหน่งตามวาระไม่พร้อมกัน

๓.๑.๓ โครงสร้าง

ปัจจุบันคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมสหรัฐอเมริกา (MSPB) มีเจ้าหน้าที่ประมาณ ๒๓๐ คน รับผิดชอบดูแลคำร้องของเจ้าหน้าที่ของรัฐประมาณ ๑.๘ ล้านคน ซึ่งในจำนวนดังกล่าวเป็นตุลาการวินิจฉัยคดี (Administrative Law Judge) ๖๑ คน และนิติกรผู้ช่วย (Legal Assistant) ๔๐ คน มีสำนักงานใหญ่อยู่ที่กรุงวอชิงตัน ดีซี และมีสำนักงานภาค ๕ ภาค

๓.๑.๔ เรื่องที่สามารถฟ้องคดี

การที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมสหรัฐอเมริกา (MSPB) จะรับคำร้องหรืออุทธรณ์ไว้พิจารณา มี ๒ กรณี คือ เป็นเรื่องที่อยู่ในขอบเขตอำนาจตามกฎหมาย และ ผู้ยื่นคำร้องหรืออุทธรณ์ต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดเท่านั้น

๓.๑.๕ ผู้มีสิทธิยื่นคำฟ้องคดี

กฎหมายของสหรัฐอเมริกากำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ว่า ต้องเป็นข้าราชการและลูกจ้างผู้ได้รับการบรรจุโดยการสอบแข่งขันและผ่านการทดลองงานแล้ว หรือเป็นเจ้าหน้าที่เปเรอเนอียซึ่งมีอายุงานตั้งแต่ ๑ ปีขึ้นไป หรือเป็นข้าราชการบำนาญ หรือเป็นผู้สมัครเข้ารับราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับการบรรจุให้เข้ารับราชการตามกฎหมายโอกาสการจ้างงานผู้มีประสบการณ์ (Veterans Employment Opportunity Act: VEOA) และเป็นผู้มีอายุราชการตั้งแต่ ๑ ปีขึ้นไป

๓.๑.๖ การยื่นคำร้อง

การยื่นคำร้องโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ยื่นคำร้องด้วยตนเอง โดยจัดทำเป็นลายลักษณ์อักษรยื่นต่อสำนักงานภาคของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นปฏิบัติราชการอยู่ในขณะเกิดเหตุ และแต่ต้องส่งภายใน ๓๐ วันนับแต่วันรับทราบคำสั่ง

การยื่นคำร้องโดยที่ปรึกษาพิเศษ (Special Counsel) ในกรณีเป็นเรื่องเกี่ยวกับพฤติกรรมส่วนตัวที่ต้องห้ามซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถร้องขอให้ที่ปรึกษาพิเศษ เป็นผู้ฟ้องร้องแทน และหาก ที่ปรึกษาพิเศษ ไม่ดำเนินการฟ้องร้องแทนให้ เจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวมีสิทธิยื่นฟ้องคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมได้โดยตรงตามกฎหมายคุ้มครองพยาน (Whistleblower Protection Act 1989)

๓.๑.๗ กระบวนการพิจารณาคำร้อง

เมื่อสำนักงานภาคของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมได้รับคำร้องแล้ว จะมอบหมายให้ตุลาการศาลปกครองเป็นผู้พิจารณาคดี โดยใช้กระบวนการพิจารณาไต่สวนที่ผู้ถูกฟ้องคดีหรือหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่หาพยานหลักฐานมาหักล้างข้อหาตามคำร้อง มีการไต่สวนรับฟังคำชี้แจงของผู้ร้องแล้ว จึงจะพิจารณาคัดตัดสินคดี และหากคู่กรณีไม่อุทธรณ์คำตัดสินชี้ขาดภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ทราบผล ถือว่าคำตัดสินนั้นถึงที่สิ้นสุด และในกรณีที่มีการอุทธรณ์เรื่องก็จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ณ กรุงวอชิงตัน มติของคณะกรรมการฯ ถือเป็นสิ้นสุดในกระบวนการของฝ่ายบริหาร เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ไม่พอใจผลการตัดสิน สามารถยื่นอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์กลาง (United States Court of Appeals for the Federal Circuit) ได้

๓.๒. การพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศออสเตรเลีย

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศออสเตรเลียมีหน้าที่ ส่งเสริมให้งานบริการของภาครัฐเกิดผลสัมฤทธิ์ ในด้านประสิทธิภาพ สอดคล้องกับหลักจริยธรรม โดยเน้นในเรื่องการให้บริการประชาชนเป็นหลัก และส่งเสริมคุณภาพในการบริหารงานบุคคลและการบริหารงานอื่น ๆ (<http://www.apsc.gov.au/>)

๓.๒.๑ รูปแบบการดำเนินงาน

เพื่อให้บรรลุจุดประสงค์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งเน้นการให้คำแนะนำและให้แนวทางการปฏิบัติงานแก่หน่วยงานทั้งหลาย มากกว่ากำหนดกฎระเบียบเพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ ปฏิบัติตาม ดังนั้น จึงเป็นการทำงานในลักษณะหุ้นส่วนกับหน่วยงานเครือข่ายต่าง ๆ เพื่อจะค้นหา พัฒนา ชี้ทาง และส่งเสริมแนวทางการปฏิบัติงานที่ถูกต้องให้แก่เครือข่ายในการบริหาร งานภาครัฐ มีบทบาท ดังนี้

- ๑) ให้คำแนะนำแก่รัฐบาลในด้านงานบริการสาธารณะ
- ๒) บริหารจัดการและอำนวยความสะดวกเพื่อให้เกิดการเข้าใจบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะพระราชบัญญัติว่าด้วยส่วนราชการ ๑๙๙๙ และบทกฎหมายอื่น ๆ ที่บัญญัติตามมา เพื่อให้สอดคล้องกัน
- ๓) ให้คำแนะนำแก่หัวหน้าส่วนราชการและผู้ บังคับบัญชาในหน่วยงานของรัฐ
- ๔) ดำเนินงานการบริหารงานบุคคล และการบริหารงานองค์กร

๕) ส่งเสริมสนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลในเรื่องค่านิยม (Values) เรื่องประมวลจริยธรรม (Code of Conduct) และเรื่องนโยบายความหลากหลายของสถานที่ทำงาน

๖) ควบคุมตรวจสอบและวิเคราะห์ในประเด็น แนวโน้ม และเปลี่ยนแปลงปรับปรุงเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

๗) เป็นผู้นำในเรื่องบริการสาธารณะ และให้ บริการทั่วไปในระดับชาติเกี่ยวกับเรื่องการพัฒนาและการฝึก อบรม เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการในสถานการณ์ปัจจุบัน

๘) ตรวจสอบความถูกต้อง กรณีผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการที่กระทบกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงาน

๙) ประเมิน ทำรายงาน และเผยแพร่ต่อสาธารณะเกี่ยวกับการดำเนินการขององค์กรภาครัฐ

๑๐) ดำเนินการเพื่อให้คนทั่วไปสามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับสภาพและองค์ประกอบขององค์กรภาครัฐ

๓.๒.๒ โครงสร้างของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของออสเตรเลีย

งานด้านการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของออสเตรเลีย มีผู้รับผิดชอบ ๓ คน คือ กรรมการด้านบริการภาครัฐ (Public Service Commissioner) รองกรรมการบริการภาครัฐ (Deputy Public Commissioner) และ กรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Protection Commissioner: MPC)

เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถร้องขอให้กรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MPC) พิจารณา ทบทวนการปฏิบัติของหน่วยงานต้นสังกัดของตนในกรณีต่อไปนี้

๑) กรณีไม่พอใจผลการทบทวนตามกระบวนการภายในของต้นสังกัด

๒) กรณีได้รับแจ้งจากหัวหน้าหน่วยงานต้นสังกัดว่า การดำเนินการที่ได้ทำไปแล้ว ไม่สามารถทบทวนตามกระบวนการภายในต้นสังกัดได้

๓) กรณีต้องการทบทวนคำตัดสินของหน่วยงานต้นสังกัดว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ร้อง ละเมิดจริยธรรม หรือกรณีที่ต้องการทบทวนการลงโทษเจ้าหน้าที่ โดยหน่วยงานต้นสังกัด ฐาน ละเมิดจริยธรรม และกรณีอื่น ๆ ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย

หลังจากได้รับเรื่องร้องเรียนแล้ว กรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ก็จะมอบหมายให้ บุคคล หรือคณะบุคคลพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าว และเมื่อได้พิจารณาเสร็จสิ้นแล้ว กรรมการฯ จะรายงานผลการพิจารณาไปยังหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

หากกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เห็นว่าการกระทำของหน่วยงานที่ถูกกล่าวหา มี แนวโน้มเป็นการกระทำที่ไม่สมเหตุสมผลแล้วกรรมการฯ ก็จะให้คำแนะนำ เพื่อให้หน่วยงานต้น

สังกัดดำเนินการพิจารณาทบทวนเรื่องดังกล่าวใหม่อีกครั้ง หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำตัดสินเดิม เปลี่ยนแปลงกฎ หรือขั้นตอนการปฏิบัติเดิม หรือ ดำเนินการอื่นที่เหมาะสม

กรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ไม่มีอำนาจบังคับให้หน่วยงานใดปฏิบัติตามผลการพิจารณาตัดสินของตน อย่างไรก็ตาม หากหน่วยงานไม่ปฏิบัติตามคำตัดสินนั้น กรรมการฯ ก็อาจรายงานผลดังกล่าวต่อรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือต่อรัฐสภา เพื่อใช้ดุลพินิจดำเนินการที่เหมาะสมต่อไป หากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ร้องเรียนไม่พอใจผลคำตัดสินของกรรมการฯ หรือผลการดำเนินการของหน่วยงานต้นสังกัดก็สามารถอุทธรณ์ในข้อกฎหมายไปยังศาลยุติธรรมได้

๓.๒.๓ การทบทวนการพิจารณาความดีความชอบ

ข้าราชการสามารถร้องต่อกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เพื่อให้มีการทบทวนการพิจารณาเลื่อนตำแหน่งได้ โดยคณะกรรมการอีกชุดหนึ่งที่แต่งตั้งโดยกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ที่มีชื่อว่า คณะกรรมการพิจารณาทบทวนการตัดสินใจเลื่อนตำแหน่ง (Promotion Review Committee of promotion decisions: PRC)

หลังจากที่คณะกรรมการฯ ได้มีคำตัดสินก็จะรายงานผลการตัดสินดังกล่าวไปยังหัวหน้าหน่วยงาน และหัวหน้าหน่วยนั้นจะต้องปฏิบัติตาม อย่างไรก็ตาม หากผู้ร้องไม่พอใจคำตัดสินของคณะกรรมการพิจารณาทบทวนการตัดสินใจเลื่อนตำแหน่ง (PRC) ก็สามารถอุทธรณ์ไปยังศาลยุติธรรมเพื่อพิจารณาทบทวนคำตัดสินได้ (Judicial Review)

๓.๒.๔. การร้องเรียน

กรณีที่มีการร้องเรียนผู้อื่นเกี่ยวกับการละเมิดจริยธรรม และผู้ร้องไม่พอใจผลการสอบสวน และการตัดสินของหน่วยงานต้นสังกัด หน่วยงานต้นสังกัดจะต้องมีระเบียบปฏิบัติ ที่ให้สิทธิ์ผู้ร้องเรียน สามารถร้องไปยังคณะกรรมการพิจารณาทบทวนการตัดสินใจเลื่อนตำแหน่ง (PRC) ได้

๓.๒.๕ ข้อสังเกต

๑) หน้าที่ความรับผิดชอบในการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องการทบทวนเป็นของหน่วยงานที่มีชื่อว่า “ทีมงานบริการลูกค้า (Client Service Team)”

๒) ออสเตรเลียไม่แยกหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการพิทักษ์ระบบคุณธรรมให้เป็นอิสระต่างหากอีก

๓) หน่วยงานหนึ่งดังเช่นสหรัฐอเมริกา รวมงานด้านนี้ ไว้ในหน่วยงานเดียวกันกับหน่วยงานบริหารงานบุคคลแล้วเรียกชื่อหน่วยนี้รวมกันว่า "คณะกรรมการบริการภาครัฐและพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Public Service and Merit Protection Commission: PSMPC) โดยคณะกรรมการชุดนี้จะเน้นด้านการเป็นที่ปรึกษาและให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐ มากกว่าจะเน้นเรื่องการออกกฎหมายเพื่อบังคับให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตาม หรือเรียกว่าคอยเป็นพี่เลี้ยงให้กับหน่วยงานของรัฐนั่นเอง เมื่อเปรียบเทียบเรื่องโครงสร้างแล้ว แม้จะมีความเป็นอิสระ

ในการดำเนินงาน แต่คำตัดสินนั้นไม่เด็ดขาดและไม่ผูกพันกับหน่วยงานของรัฐ อย่างไรก็ตาม ผู้ร้องเรียนยังสามารถอุทธรณ์คำตัดสินของคณะกรรมการชุดนี้ในเรื่องที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ไปยังศาลยุติธรรมเช่นเดียวกัน

๓.๓. การพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศอังกฤษ

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนของอังกฤษ (The Civil Service Commissioners) ตั้งขึ้นเมื่อปี ๑๘๘๕ เป็นคณะกรรมการที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาหลักปฏิบัติ เกี่ยวกับการคัดเลือก และแต่งตั้งข้าราชการให้เป็นไปตามระบบคุณธรรมบนพื้นฐานแห่งการแข่งขันที่เสรี และยุติธรรม

ปี ๑๙๙๕ คณะกรรมการชุดนี้ได้รับบทบาทใหม่เพิ่มเติมคือ บทบาทเป็นผู้พิจารณาและตัดสินข้ออุทธรณ์ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับความถูกต้องเหมาะสม และมโนธรรมในการปฏิบัติราชการ ภายใต้บทบัญญัติจริยธรรมข้าราชการพลเรือนโดยข้าราชการผู้ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากต้นสังกัด ซึ่งเมื่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์แล้ว ต้องรายงานคำตัดสินดังกล่าวต่อสมเด็จพระราชินี และต่อสาธารณชน เนื่องจากได้รับการแต่งตั้งโดยตรงจาก สมเด็จพระราชินี จึงเป็นอิสระปลอดจากการควบคุมโดยฝ่ายบริหาร

๓.๓.๑ เรื่องที่สามารถรายงานให้คณะกรรมการพิจารณา

เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเชื่อว่า ตนถูกบังคับให้ปฏิบัติในสิ่งที่ขัดต่อกฎหมาย ไม่เหมาะสม ขัดต่อหลักจริยธรรม ขัดรัฐธรรมนูญหรือหลักวิชาชีพ เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ และอื่น ๆ ที่ไม่เป็นไปตามกฎหมาย หรือพบการกระทำใดที่ผิดกฎหมายอาญา หรือผิดกฎหมายใด ๆ ซึ่งกระทำโดยเจ้าหน้าที่ผู้อื่น

๓.๓.๒ การรายงาน

ต้องรายงานเรื่องดังกล่าวภายในหน่วยต้นสังกัดของตนเสียก่อน ผู้ร้องจะร้องโดยตรงกับคณะกรรมการไม่ได้ จนกว่าจะสิ้นสุดกระบวนการภายในหน่วยต้นสังกัดของตนก่อน หากผู้ร้องเชื่อว่า กระบวนการภายในหน่วยงานของตนไม่เป็นธรรม ก็สามารถเขียนคำร้องถึงคณะกรรมการได้ โดยจะต้องบรรยายว่าเหตุใด “พฤติกรรม” ที่ร้องเรียนนั้นจึงไม่ถูกต้องหรือผิดกฎหมาย เหตุใด “กระบวนการ” ภายในหน่วยงานของตนจึงไม่ถูกต้องเหมาะสม แล้วส่งเอกสารหลักฐานการติดต่อเรื่องดังกล่าวระหว่างตนกับต้นสังกัดมาให้คณะกรรมการ

เมื่อได้รับเรื่องแล้ว คณะกรรมการจะทำการสืบสวนสอบสวนพิจารณาเรื่องร้องเรียนอย่างรวดเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยคณะกรรมการจะมีทีมงาน และที่ปรึกษาที่คอยให้คำปรึกษาเกี่ยวกับเรื่องอุทธรณ์

๓.๓.๓ ขั้นตอนของการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์

โดยทั่วไปใช้เกณฑ์การพิจารณาดังนี้

- ๑) อยู่ในอำนาจที่จะรับพิจารณาได้หรือไม่
- ๒) มีการดำเนินการในหน่วยต้นสังกัดจนสิ้นสุดกระบวนการแล้วหรือไม่
- ๓) ตรวจสอบเอกสารที่ผู้ร้องส่งมา
- ๔) ตรวจสอบเอกสารการดำเนินการของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกล่าวหา
- ๕) ขอคำยืนยันความถูกต้องของกระบวนการดำเนินการจากหน่วยงานราชการที่ถูกกล่าวหา
- ๖) เป็นหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยราชการที่ต้องส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องการให้กับคณะกรรมการ
- ๗) อาจให้ผู้อุทธรณ์มาชี้แจงประกอบคำร้อง โดยไม่เป็นทางการ
- ๘) ผู้ร้องอาจนำผู้แทนเข้าร่วมการชี้แจงได้
- ๙) คณะกรรมการจะพิจารณาอย่างรอบคอบ โดยขอคำแนะนำจากที่ปรึกษา และผู้เชี่ยวชาญหากเห็นว่าจำเป็น และหากเห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความผิดอาญาก็จะส่งประเด็นดังกล่าวไปให้หน่วยงานที่รับผิดชอบต่อไป
- ๑๐) ต้องมีคณะกรรมการอย่างน้อย ๑ คน ดูแลควบคุมการดำเนินการอุทธรณ์ตั้งแต่ต้น

๑๑) เมื่อมีคำตัดสินแล้วจะต้องส่งรายงานคำตัดสินให้ผู้ร้องด้วย

๑๒) คำตัดสินของคณะกรรมการถือว่าเป็นที่สุด จะอุทธรณ์ใด ๆ อีกไม่ได้

๑๓) อย่างไรก็ตาม คำตัดสินของคณะกรรมการไม่มีผลบังคับส่วนราชการแต่อย่างใด หากคณะกรรมการเห็นชอบด้วยกับอุทธรณ์ ก็จะมีคำแนะนำ ไปยังหน่วยงานต้นสังกัดของผู้อุทธรณ์ หากคณะกรรมการยืนตามคำตัดสินของหน่วยงานเดิม ผู้อุทธรณ์จะต้องปฏิบัติตามคำตัดสินของหน่วยงานต้นสังกัดของตน

๑๔) เรื่องอุทธรณ์ และคำตัดสินของคณะกรรมการจะถูกพิมพ์เผยแพร่ต่อสาธารณชน โดยเป็นการเผยแพร่ข้อมูลในลักษณะทั่ว ๆ ไป อย่างไรก็ตาม การเผยแพร่ข้อมูลโดยละเอียดนั้น อาจทำเฉพาะกรณีที่หน่วยงานของรัฐบาล ไม่ยอมปฏิบัติตามคำแนะนำของคณะกรรมการทั้งนี้จะเผยแพร่โดยไม่เปิดเผยชื่อผู้เกี่ยวข้องกรณีที่ไม่จำเป็น

จะเห็นว่า บทบาท และแนวทางดำเนินการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของอังกฤษ มีลักษณะคล้ายคณะกรรมการต่าง ๆ ของรัฐสภา ซึ่งน่าจะเป็นแม่แบบที่นักวิชาการไทยนำมาใช้ออกแบบองค์กรด้านนี้ของไทย

๔. ดัชนีชี้วัดความซื่อตรงในสังคมไทย

เนื่องจากคณะกรรมการการศึกษาตรวจสอบเรื่องการทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา เห็นว่า สาเหตุสำคัญที่เป็นรากเหง้าของการทุจริตคอร์รัปชันคือความไม่ซื่อตรง จึงมีแนวคิดให้มีการจัดทำแผนความซื่อตรงแห่งชาติขึ้น และได้เสนอความต้องการงานวิจัยเพื่อ

ขับเคลื่อนแผนนี้ ไปยังสถาบันพระปกเกล้าเมื่อปี ๒๕๕๓ ซึ่งสถาบัน ฯ โดย ดร.ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ (๒๕๕๔) ได้ดำเนินการวิจัยเรื่อง "การศึกษาเพื่อเสริมสร้างความซื่อตรงในสังคมไทย" โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญคือ เพื่อศึกษาสถานการณ์ความซื่อตรงของสังคมไทย เพื่อศึกษาถึงความบกพร่องของความซื่อตรง จัดทำตัวชี้วัดความซื่อตรงของสังคมไทย พร้อมทั้งหาแนวทางเพื่อเสริมสร้างความซื่อตรงให้เกิดขึ้นในสังคมไทยอย่างเป็นรูปธรรม และสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้กับสถานการณ์จริงของประเทศไทย

งานวิจัยเรื่องนี้ใช้เวลา ดำเนินการ ๙ เดือน ระหว่าง เมษายน ๒๕๕๓ ถึง มกราคม ๒๕๕๔ ผลการวิจัยที่สำคัญคือตัวชี้วัดความซื่อตรงของสังคมไทย ซึ่งทุกองค์กรสามารถนำไปใช้ประเมินตนเอง เพื่อพัฒนาความซื่อตรงให้เกิดขึ้นในองค์กร เป็นแนวทางขจัดการทุจริตประพฤติมิชอบ ในระบบราชการ และสร้างเสริมธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในทุกกระบวนการบริหารงาน

๔.๑ ความหมายของ "ความซื่อตรง"

ความซื่อตรงตามนัยของงานวิจัยนี้ ซึ่งจะเป็นนิยามของความซื่อตรงตามแผนความซื่อตรงแห่งชาติ มีความหมายว่า "ประพฤติตรง ไม่เอินเอียง ไร้เล่ห์เหลี่ยม ไม่คดโกง การกระทำที่ซื่อสัตย์สุจริต ตรงไปตรงมา ประพฤติปฏิบัติตนสม่ำเสมอทั้งต่อหน้าและลับหลัง การยึดมั่นในสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม

"ซื่อตรง" ตรงกับทศพิธราชธรรมข้อ "อาชวะ" คือ ซื่อตรง ทรงสัตย์ ไร้มารยา ปฏิบัติภารกิจโดยสุจริต มีความจริงใจ ไม่หลอกลวง และ "อวิโรธนะ" คือ ความไม่คลาดจากธรรม ยึดมั่นในสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม ไม่เอินเอียงหวั่นไหว

๔.๒ ประเภทของความซื่อตรง

ความซื่อตรงแบ่งออกเป็น ๔ ประเภท คือ

- ๑) ความซื่อตรงต่อตนเอง
- ๒) ความซื่อตรงต่อผู้อื่น เช่น ซื่อตรงต่อครอบครัว หน่วยงาน ชุมชน สังคม รวมไปถึงความซื่อตรงต่อสถาบันหลัก อันได้แก่ ชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์
- ๓) ความซื่อตรงต่อหน้าที่
- ๔) ความซื่อตรงต่อวิชาชีพ

๔.๓ ตัวชี้วัดความซื่อตรง

ผู้วิจัยแบ่งตัวชี้วัดเป็น ๓ มิติ คือ

- ๑) ตัวชี้วัดพื้นฐาน (Fundamental Indicators) ทุกคนจำเป็นต้องมีเพื่อแสดงถึงการมี "ความซื่อตรง"
- ๒) ตัวชี้วัดสำหรับผู้เป็นสมาชิกขององค์กร หรือหน่วยงานต่างๆ ซึ่งบุคคลเหล่านี้ต้องมีมากกว่าคุณสมบัติที่สอดคล้องกับคุณลักษณะพื้นฐาน เพราะต้องมีเพิ่มขึ้นในฐานะที่มี

ความรับผิดชอบมากขึ้นและต้องทำภารกิจให้หน่วยงาน องค์กร สถาบันที่ตนสังกัดอยู่ให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร หรือหน่วยงาน สถาบันนั้น ตัวอย่าง เช่น คุณลักษณะที่พึงมีของพนักงาน ในภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน และในสถาบันต่างๆ

๓) **ตัวชี้วัดสำหรับกลุ่มวิชาชีพ** เนื่องจากผู้ปฏิบัติหน้าที่ในกลุ่มวิชาชีพเฉพาะ จำเป็นต้องมีคุณลักษณะที่แตกต่างไปจากผู้อื่นที่มีได้ทำหน้าที่นี้ ด้วยต้องรับผิดชอบต่องานเฉพาะ เช่น นักการเมือง แพทย์ พยาบาล วิศวกร สถาปนิก นักบัญชี นักกฎหมาย ผู้พิพากษา และครู อาจารย์ เป็นต้น การตัดสินใจทำงานของบุคคลกลุ่มนี้มีผลกระทบต่อผู้อื่น ทั้งทางบวกและลบ บางกรณีอาจถึงชีวิต ฉะนั้น คุณลักษณะเบื้องต้นและคุณลักษณะในฐานะสมาชิก องค์กร ควรเป็นคุณลักษณะของกลุ่มนี้ด้วย พร้อมกับต้องมีคุณลักษณะเพิ่มขึ้นในฐานะผู้ปฏิบัติ วิชาชีพเฉพาะนั้นๆ

ตัวชี้วัดทั้ง ๓ มิตินี้ มีรายละเอียดตามที่ได้แสดงไว้ในตารางดังนี้

ตารางที่ ๑ แสดงตัวชี้วัดความเชื่อตรงบนพื้นฐานของลักษณะหรือบทบาทในสังคม ๓ กลุ่ม

บทบาท ในสังคม	ประเภท ตัวชี้วัด	ตัวชี้วัด
๑) ประชาชน ทั่วไป	พื้นฐาน	๑) มีความซื่อสัตย์ สุจริต (มีความจริงใจ ไม่หลอกลวง) ๒) มีปทัสถาน (มีคุณธรรม ศีลธรรม จริยธรรม ซึ่งเป็นแบบแผน สำหรับ ยึดถือปฏิบัติในสังคม) ๓) ไม่คดโกง ๔) ปฏิบัติตามกฎหมาย ๕) มีวินัย (ยึดมั่นในกฎระเบียบ ข้อบังคับ หรือแนวปฏิบัติ) ๖) มีความรับผิดชอบ (ยอมรับผลทั้งบวกและลบ) ๗) รู้จักบทบาทและหน้าที่ของตนเอง (สิ่งที่ต้องทำตามหน้าที่ที่ กำหนด) ๘) ตรงไปตรงมาทั้งต่อหน้าและลับหลัง ๙) มีความวิริยะอุตสาหะ (มีความขยัน หมั่นเพียร) ๑๐) อุดหนุน อุดหนุน ๑๑) มีวาจาสัตย์ รักษาคำพูด ๑๒) ไม่โกหก
๒) ข้าราชการ และผู้ปฏิบัติ งานในภาค เอกชน	สมาชิก องค์กร	๑) มีความซื่อสัตย์ สุจริต (มีความจริงใจ ไม่หลอกลวง) ๒) มีปทัสถาน (มีคุณธรรม ศีลธรรม จริยธรรม ซึ่งเป็นแบบแผน สำหรับ ยึดถือปฏิบัติในสังคม) ๓) ไม่คดโกง

บทบาท ในสังคม	ประเภท ตัวชี้วัด	ตัวชี้วัด
		๔) ปฏิบัติตามกฎหมาย ๕) มีวินัย (ยึดมั่นในกฎระเบียบ ข้อบังคับ หรือแนวปฏิบัติ) ๖) มีความรับผิดชอบ (ยอมรับผลทั้งบวกและลบ) ๗) รู้จักบทบาทและหน้าที่ของตนเอง (สิ่งที่ต้องทำตามหน้าที่ที่กำหนด) ๘) ตรงไปตรงมาทั้งต่อหน้าและลับหลัง ๙) มีความวิริยะอุตสาหะ (มีความขยัน หมั่นเพียร) ๑๐) อุดหนุน อุดหนุน ๑๑) มีวาจาสัตย์ รักษาคำพูด ๑๒) ไม่โกหก ๑๓) โปร่งใส ตรวจสอบได้ ๑๔) ตรงต่อเวลา ๑๕) มีความยุติธรรม (ไม่เอินเอียงเข้าข้าง ชอบด้วยเหตุผล เทียบ ธรรม) ๑๖) ทำงานให้สำเร็จ ๑๗) เป็นที่น่าเชื่อถือและศรัทธาจากคนทั่วไป (ได้รับความไว้วางใจ เลื่อมใส และได้รับการยอมรับจากบุคคลทั่วไป) ๑๘) แนะนำแนวทางที่ถูกที่ควรแก่ผู้อื่นโดยเฉพาะผู้ใต้บังคับบัญชา ๑๙) ห้ามมิให้ผู้อื่นกระทำผิด
๓) ผู้มีวิชาชีพ เฉพาะต่างๆ เช่น แพทย์ พยาบาล ครู อาจารย์ ผู้พิพากษา ทนายความ สถาปนิก วิศวกร นักการเมือง ระดับชาติ ระดับท้องถิ่น ฯลฯ	วิชาชีพ	๑) มีความซื่อสัตย์ สุจริต (มีความจริงใจ ไม่หลอกลวง) ๒) มีปทัสสถาน (มีคุณธรรม ศีลธรรม จริยธรรม ซึ่งเป็นแบบแผน สำหรับ ยึดถือปฏิบัติในสังคม) ๓) ไม่คดโกง ๔) ปฏิบัติตามกฎหมาย ๕) มีวินัย (ยึดมั่นในกฎระเบียบ ข้อบังคับ หรือแนวปฏิบัติ) ๖) มีความรับผิดชอบ (ยอมรับผลทั้งบวกและลบ) ๗) รู้จักบทบาทและหน้าที่ของตนเอง (สิ่งที่ต้องทำตามหน้าที่ที่ กำหนด) ๘) ตรงไปตรงมาทั้งต่อหน้าและลับหลัง ๙) มีความวิริยะอุตสาหะ (มีความขยันหมั่นเพียร) ๑๐) อุดหนุน อุดหนุน ๑๑) มีวาจาสัตย์ รักษาคำพูด

บทบาท ในสังคม	ประเภท ตัวชี้วัด	ตัวชี้วัด
		๑๒) ไม่โกหก ๑๓) โปร่งใส ตรวจสอบได้ ๑๔) ตรงต่อเวลา ๑๕) มีความยุติธรรม (ไม่เอินเอียงเข้าข้าง ชอบด้วยเหตุผล เทียงธรรม) ๑๖) ทำงานให้สำเร็จ ๑๗) เป็นที่น่าเชื่อถือและศรัทธาจากคนทั่วไป (ได้รับความไว้วางใจ เลื่อมใส และได้รับการยอมรับจากบุคคลทั่วไป) ๑๘) แน่แนวทางที่ถูกที่ควรแก่ผู้อื่นโดยเฉพาะผู้ได้บังคับบัญชา ๑๙) ห้ามมิให้ผู้อื่นกระทำผิด ๒๐) จรรยาบรรณวิชาชีพ

จากตาราง จะเห็นว่าตัวชี้วัดทั้ง ๓ มิติ สามารถนำไปเป็นเครื่องมือประเมินตนเอง หรือรับการประเมินจากบุคคลอื่นเพื่อนำมาสอบทานภาพลักษณ์ของตนเอง พัฒนาความซื่อตรง ให้เกิดผลได้โดยมาตรฐานใกล้เคียงกันทุกส่วนราชการ นับว่าเป็นการพัฒนาค่านิยมในสังคมโดยเริ่มจากบุคคล สำหรับเครื่องมือสำเร็จรูป ซึ่งแปลงจากตัวชี้วัดเหล่านี้ เพื่อการประเมินความซื่อตรงด้วยตนเองนั้น ปรากฏตามผนวกที่แนบ¹

¹ ดูรายละเอียดในภาคผนวก, ผนวก ๑ ห้ายเล่ม

ส่วนที่ ๓

กระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ

๑. แนวคิดใหม่ในการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ

เมื่อกล่าวถึงทรัพยากรพื้นฐานในการบริหารงานซึ่งประกอบด้วย คน (man) เงิน (money) วัสดุ (materials) เวลา (minutes) และวิธีการจัดการ (management) นั้น “คน” ถือได้ว่าเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุดในกระบวนการบริหาร ทั้งนี้เพราะความสำเร็จของทรัพยากรประเภทอื่นล้วนต้องใช้คน ดำเนินการทั้งสิ้น

การบริหารคนแต่เดิมนั้น เรียกว่า “การบริหารงานบุคคล” (personnel management) เป็น กระบวนการบริหารบุคคลที่อยู่ในองค์กร เริ่มตั้งแต่การคัดเลือกบุคคลที่ดีที่สุดในตลาดแรงงานด้วยวิธีการต่าง ๆ เข้ามาสู่องค์กร แล้วใช้บุคคลนั้นให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดจนกระทั่งพ้นออกไปจากองค์กร โดยจัดให้มีเงินชดเชย (Compensation Bonus) ต่าง ๆ เช่น เงินสะสม บำเหน็จ บำนาญ ซึ่งถือว่าจบกระบวนการ อย่างไรก็ตาม การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ ได้สร้างการเปลี่ยนแปลงในระบบบริหารทรัพยากรบุคคลของรัฐเพื่อเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาองค์กรอย่างเต็มศักยภาพ

แนวคิดใหม่ในการบริหารทรัพยากรบุคคลของรัฐ ในภาพรวมนั้น ปรีชา วัชรภักย์ (๒๕๕๐) กล่าวถึงข้อสังเกตเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลแบบโลกาภิวัตน์โดยอ้างอิงจากหนังสือชื่อ “การบริหาร (ทรัพยากรบุคคล) ของวันพรุ่งนี้” ซึ่งมี เดฟ อูริช ผู้เชี่ยวชาญเรื่องการบริหารคน เป็นบรรณาธิการ ดังนี้

... สถานะทางการศึกษาที่สูงขึ้นของคนทำงาน ทำให้เกิดและเปลี่ยนแปลงลักษณะงาน จากจุดเน้นที่เคยใช้ “แรง” ไปสู่รูปแบบของการใช้ “องค์ความรู้” เป็นฐานของการทำงาน มีผลให้คนผูกพันกับตนเองมากขึ้น และลดความผูกพันกับผู้อื่นลง ... ทิศทางการบริหาร ทรัพยากรบุคคลในกระแสโลกาภิวัตน์เป็นไปในลักษณะของ “การลงทุน” ในคน เพื่อการพัฒนาองค์กรให้ “เรียนรู้” และ “เติบโต” อย่างต่อเนื่อง ...

แนวคิดข้างต้น แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงปรัชญาการบริหารบุคคลไปจากเดิม และให้ความสำคัญต่อคนทำงานอย่างสูง ในการบริหารงานสมัยใหม่นั้น “ทรัพยากรบุคคล” ถือเป็นสินทรัพย์ (Asset) ขององค์กรที่มีสภาพเป็น “ทุน (Capital)” หรือ “ทุนมนุษย์” (Human Capital) แนวคิดนี้มองบุคคลว่า ในแต่ละคน มีสิ่งมีคุณค่าสูงอยู่ภายใน ได้แก่ เทคโนโลยี ความรู้ ทักษะ ประสบการณ์ และสมรรถนะที่แฝงอยู่ และมีความจำเป็นในการปฏิบัติงาน เช่น ทักษะเชิงเทคนิค นวัตกรรม ความคิดสร้างสรรค์ และสมรรถนะในการเป็นผู้นำ เพื่อมุ่งสู่ความสำเร็จขององค์กร องค์กรใดมีทุนมนุษย์ที่เหนือกว่า ก็จะสามารถยืนอยู่ในสถานะที่เหนือกว่าองค์กรคู่แข่งได้ทั้งในปัจจุบันและอนาคต

๑.๑ ลักษณะการบริหารทรัพยากรบุคคลแบบใหม่

การบริหารทรัพยากรมนุษย์ หรือทรัพยากรบุคคลแนวใหม่ มีวัตถุประสงค์คล้ายการบริหารแบบเดิม แต่มีจุดมุ่งเน้นที่ต่างกัน วัตถุประสงค์ของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่สำคัญคือ

- ๑) เพื่อสรรหาและคัดเลือกบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงานในองค์กร (Recruitment and Selection)
- ๒) เพื่อใช้คนให้เกิดประโยชน์สูงสุด (Utilization)
- ๓) เพื่อธำรงรักษาบุคคลที่มีความสามารถให้อยู่กับองค์กรนานๆ (Maintenance)
- ๔) เพื่อพัฒนาบุคคลให้มีความรู้ความสามารถ (Development)

อย่างไรก็ดี มีจุดเน้น และกิจกรรมบางประการที่แตกต่างกันระหว่างการบริหารทรัพยากรบุคคลแบบเก่า และแบบใหม่ พอสรุปได้ตามตาราง ดังนี้

ตารางที่ ๒ เปรียบเทียบการบริหารทรัพยากรบุคคลแบบเก่า และแบบใหม่

การบริหารทรัพยากรบุคคลเชิงรับ (แบบเก่า)	การบริหารทรัพยากรบุคคลเชิงรุก (แบบใหม่)
๑. มุ่งเน้นงานธุรการบุคคล	๑. มุ่งเน้นการเพิ่มมูลค่าให้องค์กรผ่านทางทรัพยากรมนุษย์ในองค์กร
๒. กิจกรรมการบริหารทรัพยากรบุคคล ออกแบบเฉพาะประเด็นการบริหารทรัพยากรบุคคลเท่านั้น	๒. กิจกรรมการบริหารทรัพยากรบุคคลต้องสัมพันธ์และสอดคล้องกับแผนขององค์กร
๓. ลำดับความสำคัญของการบริหารทรัพยากรบุคคลมักจะสอดคล้องกับกิจกรรมประจำวัน (Routine Activities) ของการบริหารทรัพยากรบุคคล	๓. ลำดับความสำคัญของการบริหารทรัพยากรบุคคลต้องสอดคล้องกับลำดับความสำคัญของกลยุทธ์องค์กร
๔. หน่วยงานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลรับผิดชอบการบริหารทรัพยากรบุคคลในองค์กร	๔. ผู้บริหารหน่วยงาน ผู้บริหารสายงาน และหน่วยงานด้านทรัพยากรบุคคล ร่วมกันรับผิดชอบการบริหารทรัพยากรบุคคล

จากตารางจะเห็นว่าทิศทางการบริหารทรัพยากรบุคคลแบบใหม่ มีจุดมุ่งหมายไม่เพียงเป็นการ “Put the right man on the right job at the right time with the right pay” เช่น ที่เคยปฏิบัติแต่เดิมเท่านั้น แต่เป็นการรวมพลังของทุกส่วนในองค์กรผลักดันไปสู่เป้าหมายตามที่ได้วางแผนไว้ ด้วยกระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์นั่นเอง

๑.๒ ความสำคัญของการบริหารทรัพยากรมนุษย์

พงษ์เสฐียร เหลืองอลงกต (๒๕๕๒) กล่าวถึงแนวคิดของนักวิชาการเกี่ยวกับความหมายของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ซึ่งมีอิทธิพลต่อการบริหารสมัยใหม่คือ

O. Glenn Stahl ให้ความหมายของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ว่า หมายถึง “การทำ
ให้คนในองค์กรสามารถปรับตัว และเอาชนะปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของ
สภาพแวดล้อมที่มากกระทบองค์การ โดยใช้ทักษะ แรงจูงใจ และการให้บุคลากรได้มีส่วนร่วม”

Felix A. Nigro กล่าวว่า “คือศิลปะการเลือกสรรคนใหม่ และใช้คนเก่าในลักษณะให้
ได้ผลงาน จากบุคคลเหล่านั้นให้มากที่สุดทั้งปริมาณ และคุณภาพ”

จากความหมายข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า การบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลขององค์กรที่มี
ประสิทธิผล จะช่วยให้บุคลากรในหน่วยงานมีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน เกิดความ
จงรักภักดีต่อองค์กรที่ตนปฏิบัติงานอีกทั้งยังช่วยพัฒนาองค์กรให้เจริญเติบโต ทั้งนี้เพราะการ
บริหารทรัพยากรบุคคล เป็นสื่อกลางในการประสานงานกับส่วนงานต่าง ๆ เพื่อแสวงหาวิธีการ
ให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเข้ามาทำงานให้เกิดประโยชน์สูงสุด ทำให้องค์กรเจริญเติบโต
และพัฒนายิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ช่วยเสริมสร้างความมั่นคงแก่สังคมและประเทศชาติ ถ้า
การบริหารทรัพยากรบุคคล เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ย่อมไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้ง
ระหว่างองค์กรกับผู้ปฏิบัติงาน สังคมโดยรวมมีความสุข สร้างความเข้าใจที่ดีต่อกัน

ในทางตรงข้ามหากการบริหารทรัพยากรบุคคลไม่มีประสิทธิภาพ ผู้บริหารไม่
รับผิดชอบ ก็ย่อมสร้างความเสื่อมถอยให้สังคมได้ เฉลิม ศรีผดุง (๒๕๕๓) กล่าวถึง
ผลกระทบที่เกิดจากความล้มเหลวในการบริหารทรัพยากรบุคคล และผลที่เกิดจากนักบริหารที่
ไม่มีความรับผิดชอบต่อบ้านเมือง พอสรุปได้ว่า จะเกิดปัญหาวุ่นวายในการบริหารทรัพยากร
บุคคล มีการขัดแย้งไม่ไว้วางใจระหว่างบุคคลในองค์กร มีการแทรกแซงจากหน่วยเหนือ และ
ผู้มีอิทธิพลจนทำให้โครงสร้างขาดความชัดเจน ใช้อำนาจโดยมิชอบ นักบริหาร และ
นักการเมืองใช้ระบบอุปถัมภ์ ขาดกลยุทธ์ที่ดีในการบริหาร ขาดความสามัคคีในองค์กร งานไม่มี
ประสิทธิผล ในที่สุดนอกจาก ประโยชน์สุขของประชาชนไม่สามารถเกิดขึ้นได้แล้ว ยังอาจเกิด
ความเสียหายต่อบ้านเมืองได้

๑.๓ หลักการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐแนวใหม่

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ได้เผยแพร่หลักการบริหารทรัพยากร
บุคคลแนวใหม่ โดยมีความมุ่งหมายว่า การบริหารทรัพยากรบุคคลของทุกส่วนราชการต้อง
เป็นไปภายใต้หลักการ ๕ ประการคือ (<http://www.ocsc.go.th/ocsccms/frontweb/view.jsp?module=document>)

- หลักคุณธรรม (Merit Based) (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการใช้คำ
ภาษาอังกฤษว่า "Vertue")

- หลักกระจายอำนาจ (HR Decentralization)
- หลักผลงาน (Performance Based)
- หลักความสมดุลระหว่างคุณภาพชีวิตกับการทำงาน (HRM Flexibility)
- หลักสมรรถนะ (Competency Based)



ภาพที่ ๓ แผนผังการบริหารทรัพยากรบุคคลแนวใหม่
ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

๑.๓.๑ หลักคุณธรรม (Merit Based)

หลักคุณธรรมในการบริหารทรัพยากรบุคคล มีผู้ให้แนวคิดไว้หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นด้านศีลธรรม จริยธรรมตามศาสนา ซึ่งมีคุณประโยชน์ และความจำเป็นที่ต้องมีประมวลจริยธรรมเป็นเครื่องมือควบคุม กำกับด้วย วันชัย มีชาติ (๒๕๕๒) กล่าวถึงหลักคุณธรรมซึ่งเป็นส่วนสำคัญของระบบคุณธรรม (Merit System) ในการบริหารทรัพยากรบุคคลแนวใหม่ไว้ว่า หลักคุณธรรมนี้ ต้องประกอบด้วยหลักความเสมอภาคในโอกาส หลักความสามารถ หลักความมั่นคงในอาชีพ และหลักความเป็นกลางทางการเมือง

๑.๓.๒ หลักกระจายอำนาจ (Human Resource Decentralization)

การบริหารทรัพยากรบุคคลแนวใหม่ต้องมีการมอบอำนาจและกระจายอำนาจการบริหารทรัพยากรบุคคล ให้ส่วนราชการและจังหวัดมากขึ้น เพื่อความคล่องตัวรวดเร็วเหมาะสมกับภารกิจในแต่ละพื้นที่ตามลักษณะเฉพาะของแต่ละส่วนราชการและจังหวัด

๑.๓.๓ หลักผลงาน (Performance Based)

การบริหารภายใต้หลักผลงานนี้ ต้องใช้เครื่องมือที่เหมาะสม มีอำนาจจำแนกผลงาน และมีค่าความเชื่อมั่นที่สามารถนำไปใช้พิจารณาประกอบการแต่งตั้งโยกย้ายได้อย่างเป็นธรรม

๑.๓.๔ หลักความสมดุลระหว่างคุณภาพชีวิตกับการทำงาน (HRM Flexibility)

การบริหารทรัพยากรบุคคลที่ดี ต้องทำให้บุคลากรทุกคนในองค์กร มีคุณภาพชีวิตที่ดี มีสวัสดิการที่อำนวยความสะดวกสบายพอควร สมดุลกับชีวิตราชการที่เจริญก้าวหน้าตามโอกาสที่เสมอภาค

๑.๓.๕ หลักสมรรถนะ (Competency Based)

เพื่อเป็นกรอบการปฏิบัติเกี่ยวกับการบรรจุแต่งตั้งโยกย้ายบุคคลให้มีคุณสมบัติตรงตามความต้องการในการปฏิบัติหน้าที่ให้มีประสิทธิผล ซึ่งในการบริหารทรัพยากรบุคคล ต้องใช้เครื่องมือที่ถูกต้องเหมาะสมในการกำหนดสมรรถนะ รวมทั้งพัฒนาบุคลากรให้มีสมรรถนะตามต้องการอีกด้วย

๑.๔. กระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์

วันชัย มีชาติ (อ้างแล้ว) ยังได้แสดงกระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคลโดยภาพใหญ่ ประกอบด้วยองค์ประกอบ ๔ ประการ แสดงความสัมพันธ์ดังภาพที่ ๔



ภาพที่ ๔ องค์ประกอบของการบริหารทรัพยากรบุคคล
ที่มา: เอกสารประกอบการบรรยายของ วันชัย มีชาติ (๒๕๕๒)

องค์ประกอบต่าง ๆ มีรายละเอียดดังนี้

๑.๔.๑ การสรรหาคัดเลือก

เพื่อให้ได้คนดี คนเก่งเข้ามาปฏิบัติงานในองค์กร

๑.๔.๒ การรักษาคณไว้ในองค์กร

เพื่อธำรงรักษาคณดี คนเก่งให้เต็มใจ ทุ่มเทพปฏิบัติ งานผลักดันองค์กรให้เจริญก้าวหน้าไปตามเป้าหมาย

๑.๔.๓ การใช้ประโยชน์

เพื่อนำศักยภาพของบุคลากรที่มีคุณภาพเหล่านั้นมาใช้ประโยชน์ในการพัฒนาองค์กรอย่างเต็มที่ ตรงตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ในแผนยุทธศาสตร์ขององค์กร

๑.๔.๔ การอบรม และพัฒนา

เป็นการลงทุนด้านทุนมนุษย์ ให้เกิดมูลค่าเพิ่ม ทวีศักยภาพส่งผลให้องค์กรเจริญก้าวหน้า

อย่างไรก็ดี มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติได้สรุปสาระจากผู้เชี่ยวชาญด้านทรัพยากรมนุษย์ แสดงขั้นตอนกระบวนการ การบริหารทรัพยากรบุคคล โดยละเอียดมากขึ้น ดังนี้ (<http://www.powervision.co.th/mycorner/Exchange/hrm/hrm%20mycorner16.htm>)

(๑) การออกแบบการวิเคราะห์และการวิเคราะห์เพื่อจัด แบ่งตำแหน่งงาน (task specialization process)

(๒) การวางแผนทรัพยากรมนุษย์ (human resource planning) รวมถึงการวางแผนสืบทอดตำแหน่ง (succession plan)

(๓) การสรรหาและการคัดเลือกคนเก่ง คนดี (recruitment and selection process)

(๔) การปฐมนิเทศบรรจุแต่งตั้งโยกย้ายและประเมินผล การปฏิบัติงาน (induction or orientation and appraisal process)

(๕) การฝึกอบรมและการพัฒนา (training and development process)

(๖) กระบวนการทางด้านสุขภาพ ความปลอดภัย และแรงงานสัมพันธ์ (health, safety maintenance process and labor relation)

(๗) การควบคุมวินัย และการประเมินผล (discipline control and evaluation process)

จากขั้นตอนการบริหารนี้ จะเห็นว่า การสรรหา และการคัดเลือก ส่งผลโดยตรงต่อการบรรจุ แต่งตั้งโยกย้ายซึ่งเป็นขั้นตอนถัดไป กระบวนการสรรหาที่ดี ย่อมสามารถสร้างความเหมาะสม เป็นธรรม และสร้างประสิทธิผลให้แก่การแต่งตั้งโยกย้ายได้ ในทางกลับกัน หากการสรรหา ไม่เป็นธรรม ขาดกระบวนการที่ดี ย่อมไม่อาจจำแนกคนเก่ง คนดีเพื่อนำเข้าสู่เส้นทางเจริญเติบโต ทั้งของบุคคลเอง และขององค์กร มหาวิทยาลัยหัวเฉียวยังได้สรุปกระบวนการที่ควรนำมาพิจารณาในการสรรหา ดังนี้

๑) การวางแผนทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Planning)

๒) ความต้องการหรือการร้องขอของผู้จัดการ (Specific requests of managers)

๓) การระบุตำแหน่งงานที่จะรับบุคลากรใหม่ (Job opening identified)

๔) รวบรวมสารสนเทศที่ได้จากการวิเคราะห์งาน (Job analysis information)

๕) ข้อคิดเห็นของผู้จัดการ (Manager's comments) ข้อคิดเห็นของผู้จัดการจะเป็นตัวตรวจสอบให้การวิเคราะห์ข้อมูลทำด้วยความรอบคอบและลึกซึ้งมากขึ้น

๖) กำหนดคุณสมบัติบุคลากรตรงกับงาน (Job requirement)

๗) กำหนดวิธีการสรรหา (Methods of recruitment) ผู้สรรหาจะศึกษาแนวทาง และแหล่งที่จะดำเนินการสรรหาพนักงาน

๘) ความพึงพอใจที่ได้ผู้สมัคร (Satisfactory pool of recruits)

๑.๕ การวางแผนสืบทอดตำแหน่ง (Succession plan)

Professor William J. Rothwell ได้นำเสนอในการสัมมนา Certificate in Talent, Competency and Succession Management ซึ่งจัดขึ้นโดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เมื่อ เมษายน ๒๕๕๐ มีหัวข้อสำคัญสรุปได้ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ การวางแผนการสืบทอดตำแหน่ง (Succession Planning)

เป็นกระบวนการซึ่งต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องในการเตรียมบุคลากรสำหรับอนาคต ผ่านการปฏิบัติงานประจำวัน มีการระบุความต้องการสำคัญสำหรับผู้มีศักยภาพสูงและภาวะผู้นำทั่วทั้งองค์กร โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาบุคลากรภายในองค์กร

การวางแผนและการจัดการสืบทอดตำแหน่ง (Succession planning and management: SP) เป็นกระบวนการที่ช่วยสร้างความมั่นคงในการครองตำแหน่งให้กับบุคลากร อีกทั้งเป็นความพยายามที่จะทำให้เกิดผลการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิผลอย่างต่อเนื่อง และเป็นความพยายามอย่างเป็นระบบที่จะให้มีความต่อเนื่องด้านภาวะผู้นำในตำแหน่งสำคัญ การรักษาไว้ และการพัฒนาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเพื่ออนาคตขององค์กร และ ก่อให้เกิดความก้าวหน้ารายบุคคล

นอกจากนั้น ยังได้เสนอขั้นตอนดำเนินการ (Roadmap) สำหรับการวางแผนสืบทอดตำแหน่งโดยสรุปดังนี้

(๑) จัดทำข้อตกลง (Make the Commitment)

(๒) กำหนด “งาน และ คน” ในปัจจุบันให้ชัดเจน (Clarify the Work/People Now)

(๓) ประเมินผลการปฏิบัติงาน (Appraise Performance)

(๔) กำหนด “งาน และ คน” ในอนาคตให้ชัดเจน (Clarify the Work/ People Needed in the Future)

(๕) ประเมินศักยภาพ (Assess Potential)

(๖) วางแผนเพื่อการพัฒนา (Plan for Development)

(๗) ประเมินผลการดำเนินงาน (Evaluate the Program)

ประเด็นที่ ๒ การบริหารจัดการผู้มีศักยภาพสูง (Talent Management)

เป็นความพยายามที่จะบูรณาการการสรรหา การคัดเลือก การปฐมนิเทศ การพัฒนา การให้รางวัล และการประเมินบุคลากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคลากรที่มีศักยภาพสูงสุดร้อยละ ๑๐ อีกทั้งเป็นความพยายามอย่างเป็นระบบที่จะดึงดูด พัฒนา และ รักษาไว้ซึ่งบุคลากรที่ดี ที่สุด เพื่อที่จะลดภาวะสมองไหล

การพัฒนาผู้มีศักยภาพสูงในเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Development of Talent) หมายถึง การพัฒนาบุคลากรให้พร้อมที่จะถูกจัดวางในตำแหน่ง งาน และเวลาที่ถูกต้องและเหมาะสม เพื่อช่วยให้องค์กรบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนยุทธศาสตร์ อย่างไรก็ตามสิ่งที่ต้องตระหนักว่า คุณลักษณะของผู้นำในอนาคตอาจจะไม่เหมือนกับคุณลักษณะของผู้นำในวันนี้ “ผู้มีศักยภาพสูง” จะต้องแสดงผลการปฏิบัติงานในปัจจุบันที่เป็นเลิศ (High Present Performance) และมีศักยภาพในอนาคตที่ดีเยี่ยม (High Future Potential) คนกลุ่มนี้จะถูกเรียกว่า “ดาวเด่น” (Star)

Professor Rothwell นำเสนอ รายการ (checklists) ให้คะแนนองค์กรต้นแบบที่ดีเกี่ยวกับการบริหารจัดการผู้มีศักยภาพสูง (Rating Your Organization Against Best Practices in Talent Management) ดังนี้

๑) องค์กรระบุชัดเจนว่า “ทำไม” โครงการบริหารจัดการผู้มีศักยภาพสูงจึงมีความจำเป็น บนพื้นฐานของการประเมินหรือความเสี่ยง

๒) องค์กรระบุ “เป้าหมาย” ของโครงการบริหารจัดการผู้มีศักยภาพสูงเป็นลายลักษณ์อักษร โดยมีข้อตกลงจาก CEO และผู้บริหารระดับสูงว่ามีเป้าหมายอย่างไร

๓) องค์กรระบุ “บทบาทแน่นอน” ที่ CEO จะเข้ามามีบทบาทในโครงการบริหารจัดการผู้มีศักยภาพสูง

๔) องค์กรกำหนด “วัตถุประสงค์โครงการบริหารจัดการผู้มีศักยภาพสูงที่จัดลำดับความสำคัญชัดเจนและ/หรือวัดได้”

๕) องค์กรมี “กลุ่มหรือบุคคลเป้าหมาย” สำหรับโครงการบริหารจัดการผู้มีศักยภาพสูง และกลุ่มหรือบุคคลเป้าหมายนี้เป็น “กลุ่มผู้ปฏิบัติงานที่ตีเลิศในองค์กร”

๖) องค์กรจัดทำ “แผนงานสำหรับบุคลากรในอนาคต” โดยการพัฒนารูปแบบสมรรถนะสำหรับแต่ละกลุ่มเป้าหมาย

๗) องค์กรบูรณาการ “การบริหารและการประเมินผลการปฏิบัติงาน” เข้ากับรูปแบบสมรรถนะ สำหรับกลุ่มเป้าหมาย

๘) องค์กรเตรียม “แผนปฏิบัติการที่ยืดหยุ่น” เพื่อดำเนินการโครงการบริหารจัดการผู้มีศักยภาพสูง โดยมีความตระหนักว่าการดำเนินการทั้งระบบไม่สามารถเกิดขึ้นได้เพียงชั่วพริบตา

๙) องค์กรกำหนด “ตารางการทบทวน (สม่ำเสมอ)” เพื่อตรวจสอบผลลัพธ์ของโครงการบริหารจัดการผู้มีศักยภาพสูง

๑๐) องค์กรสร้างระบบเตรียมการ “แผนพัฒนารายบุคคล” เพื่อการจัดเตรียมผู้มีศักยภาพสูงในองค์กรอย่างเป็นระบบ

๑๑) องค์กรสร้างวิธีการ “การประเมินรายบุคคลต่อสมรรถนะที่จำเป็นต้องมีในระดับที่สูงขึ้น” ผ่านการประเมินอย่างเป็นระบบ อาทิ การประเมิน ๓๖๐ องศา ศูนย์การประเมิน

หรือวิธีการอื่นใด ซึ่งจะหลีกเลี่ยงการนำบุคลากรสำหรับอนาคตมาปฏิบัติเสมือนผู้ครองตำแหน่งในปัจจุบัน

๑๒) องค์กรเลือก “ประสบการณ์งานสร้างสมรรถนะ” ที่เหมาะสมซึ่งจะสร้างความเข้มแข็งให้แก่บุคคลในขณะที่ปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จ

๑๓) องค์กรกำหนดวิธีการที่จะ “ให้รางวัลแก่ผู้บริหารสำหรับการพัฒนาบุคลากร” และ “ทำให้บุคลากรมีความรับผิดชอบต่อการดำเนินงานตามแผนพัฒนารายบุคคล”

๑๔) องค์กรเลือก “Software และเทคโนโลยีที่เหมาะสม” เพื่อช่วยสนับสนุนโครงการบริหารจัดการผู้มีศักยภาพสูง

๑๕) องค์กรดำเนินการเป็นขั้นตอนใน “การสรรหาและคัดเลือก” ผู้มีศักยภาพสูง

๑๖) องค์กรดำเนินการ “รักษาไว้” ซึ่งผู้มีศักยภาพสูงอย่างเป็นระบบ

สำหรับขั้นตอนการบริหารจัดการและการพัฒนาผู้มีศักยภาพสูงเชิงยุทธศาสตร์อย่างเป็นระบบอาจดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ ๑ แสดงให้เห็นว่ามีความจำเป็นต้องมีโครงการบริหารจัดการผู้มีศักยภาพสูง

ขั้นตอนที่ ๒ สร้างแรงสนับสนุนจากบุคคลสำคัญในองค์กร

ขั้นตอนที่ ๓ กำหนดวัตถุประสงค์โครงการที่สามารถวัดได้

ขั้นตอนที่ ๔ ดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอนที่จะหลีกเลี่ยงความผิดพลาดที่จะเกิดขึ้นกับ

โครงการ

ขั้นตอนที่ ๕ กำหนดกลุ่มเป้าหมายที่จะเข้าร่วมโครงการ

ขั้นตอนที่ ๖ สร้างสิ่งจูงใจและความรับผิดชอบต่อโครงการ

ขั้นตอนที่ ๗ กำหนดนโยบายและวิธีการที่จะดำเนินโครงการ

ขั้นตอนที่ ๘ ปรับปรุงคำบรรยายลักษณะงาน (Job descriptions)

ขั้นตอนที่ ๙ สร้างรูปแบบสมรรถนะสำหรับ “บุคคลในอุดมคติ” ในแต่ละระดับ

ขั้นตอนที่ ๑๐ ปรับปรุงระบบการบริหารจัดการผลการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับคำ

บรรยายลักษณะงานและรูปแบบสมรรถนะ

ขั้นตอนที่ ๑๑ กำหนดคำบรรยายลักษณะงานให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ใน

อนาคต

ขั้นตอนที่ ๑๒ กำหนดรูปแบบสมรรถนะให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ในอนาคต

ขั้นตอนที่ ๑๓ วัดศักยภาพรายบุคคลว่าเหมาะสมกับตำแหน่งความรับผิดชอบที่สูงขึ้น

ไปหรือไม่

ขั้นตอนที่ ๑๔ ระบุช่องว่างระหว่างคุณสมบัติที่บุคคลเป็น อยู่ ณ ปัจจุบัน กับคุณสมบัติที่บุคคลจำเป็นต้องมีสำหรับความรับผิดชอบที่สูงขึ้น

ขั้นตอนที่ ๑๕ บูรณาการยุทธศาสตร์การสรรหาภายนอกกับรูปแบบสมรรถนะและแผนการสืบทอดตำแหน่งภายใน

ขั้นตอนที่ ๑๖ บูรณาการระบบการจัดวางตำแหน่งงานกับรูปแบบสมรรถนะและแผนการสืบทอดตำแหน่งภายใน

ขั้นตอนที่ ๑๗ ตรวจสอบเป้าหมายอาชีพของบุคคลที่ถูกกำหนดไว้เป็นเป้าหมายสำหรับการเลื่อนตำแหน่ง

ขั้นตอนที่ ๑๘ ระบุกลุ่มบุคคลที่จะพัฒนาเพื่อความรับผิดชอบในระดับที่สูงขึ้น

ขั้นตอนที่ ๑๙ กำหนดแผนพัฒนารายบุคคลเพื่อช่วยวางแผนความต้องการการพัฒนาของบุคลากรที่ประสงค์จะให้มีความสมบัติสำหรับการเลื่อนตำแหน่ง

ขั้นตอนที่ ๒๐ ดำเนินโครงการเพื่อเตรียมบุคลากรอย่างเป็นระบบผ่านหลักสูตรภาวะผู้นำ การเรียนรู้การปฏิบัติงาน การสับเปลี่ยนหมุนเวียนงาน และวิธีการอื่นๆ ที่จะสร้างสมรรถนะ

ขั้นตอนที่ ๒๑ สร้างรายการสมรรถนะ (competency inventories) เพื่อช่วยกำหนดผู้เชี่ยวชาญในองค์กร

ขั้นตอนที่ ๒๒ กำหนดขอบเขตและเลือกเทคโนโลยีที่จะสนับสนุนโครงการผู้มีศักยภาพสูง

ขั้นตอนที่ ๒๓ กำหนดกระบวนการหลักที่เกี่ยวข้องกับภารกิจและเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ ขององค์กร

ขั้นตอนที่ ๒๔ ระบุตัวบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ และมีประสบการณ์ขององค์กรเกี่ยวกับกระบวนการหลัก

ขั้นตอนที่ ๒๕ ระบุตัวบุคลากรที่มีความเสี่ยงที่จะออกจากองค์กรโดยการเกษียณอายุหรือวิธีการอื่นใดซึ่งจะทำให้เกิดการสูญเสียประสบการณ์ขององค์กรเกี่ยวกับกระบวนการหลัก

ขั้นตอนที่ ๒๖ กำหนดวิธีปฏิบัติที่จะดึงความรู้ความเชี่ยวชาญจากบุคลากรก่อนที่บุคคลเหล่านั้นจะออกไปจากองค์กร

ขั้นตอนที่ ๒๗ กำหนดวิธีปฏิบัติที่จะสื่อสารกับบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญให้ถ่ายทอดความรู้ความเชี่ยวชาญให้แก่ผู้รับการสืบทอดตำแหน่ง

ขั้นตอนที่ ๒๘ พิจารณาวิธีปฏิบัติที่จะดึงผู้เกษียณอายุที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญให้เข้ามาบรรจบกับความต้องการขององค์กร

ขั้นตอนที่ ๒๙ พิจารณาวิธีที่จะสร้างสรรค์หนทางการทำงานใหม่ๆ

ขั้นตอนที่ ๓๐ กำหนดและสร้างวิธีการประเมินผลโครงการผู้มีศักยภาพสูง

๒. บทบาทการสร้างธรรมาภิบาลในการสรรหาแต่งตั้งบุคคลขององค์กร OCPA ประเทศอังกฤษ

ศาสตราจารย์ Matthew Flinders ศาสตราจารย์พิเศษประจำมหาวิทยาลัย Sheffield ได้บรรยาย เรื่อง Public Appointments and Patronage ณ ห้องประชุม วุฒิสภา (๒๕๕๓) สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

การแต่งตั้งและระบบอุปถัมภ์ของประเทศอังกฤษ มีรากฐานมาจากแนวคิดทางวัฒนธรรมที่ว่า "การตรวจสอบที่ดี จะนำมาซึ่งระบอบการปกครองที่มีธรรมาภิบาล" ประธานองค์กรอิสระก็ไม่ควรจะกลัวการตรวจสอบ และควรตระหนักว่าการดำเนินงานขององค์กรอิสระนั้นเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการนิติบัญญัติ ซึ่งก็คือการทำหน้าที่ปกป้องคุ้มครองสถาบันรัฐสภาและประโยชน์ของสาธารณะ ไม่ใช่รัฐบาลหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ

๒.๑ ระบบอุปถัมภ์และระบบการแต่งตั้ง

ในอดีตประเทศอังกฤษประสบปัญหาเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์จากการที่นักการเมืองแต่งตั้งบุคคลใกล้ชิด เช่น เพื่อนพ้อง ลูกหลานหรือญาติ เข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่ระบบดังกล่าวได้สูญสิ้นไป ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๙๕ เนื่องจากการที่รัฐสภาได้ประกาศเจตนารมณ์ร่วมกันในการที่จะไม่ยอมรับการแทรกแซงหรือการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ เพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือพรรคการเมืองบางกลุ่ม ประกอบกับภาคประชาชนเองก็ได้มีการต่อต้านอย่างรุนแรงถึงขั้นประณามจนเสียชื่อเสียงทางการเมือง

ประมาณ ๔ ทศวรรษที่ผ่านมา นักการเมืองที่ชนะการเลือกตั้งมองว่าการกำหนดตำแหน่งภายในรัฐบาล หน่วยงานกึ่งอิสระ องค์กรมหาชนหรือหน่วยงานกำกับดูแลนั้น เป็นผลพลอยได้ อย่างหนึ่ง เช่น เมื่อพรรค Labour เข้ามารับเป็นรัฐบาลก็ได้แต่งตั้งผู้แทนจากสหภาพแรงงานเข้าไปดำรงตำแหน่งต่างๆ ในทางกลับกันเมื่อพรรค Conservative เป็นรัฐบาลก็ได้แต่งตั้งนักธุรกิจเข้าไปดำรงตำแหน่งแทน จนกระทั่งปี ค.ศ. ๑๙๙๐ ได้เกิดข่าวอื้อฉาวเกี่ยวกับความไม่โปร่งใส จนเป็นแรงกดดันให้นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นจำเป็นต้องกำหนดกรอบกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งบุคคลที่จะเข้ามารับตำแหน่งในองค์กรทางการเมือง ซึ่งในปี ค.ศ. ๑๙๙๖ กรอบดังกล่าวก็มีผลบังคับใช้และส่งผลให้อำนาจและการใช้ดุลพินิจของรัฐมนตรีต้องเปลี่ยนไป

แม้ปัจจุบัน หากมีการประกาศแต่งตั้งและมีผู้สมัครซึ่งมีโอกาสได้รับคัดเลือกอยู่ แต่หากผู้สมัครผู้นั้นมีความสัมพันธ์กับการเมืองก็เป็นไปได้สูงที่จะถูกคัดออกจากบัญชีรายชื่อในทันที ดังนั้น จากกระบวนการที่เข้มงวดนี้ จึงทำให้รัฐมนตรีและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่เกรงกลัวต่อการถูกกล่าวหาในเรื่องระบบอุปถัมภ์ อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าในขณะนี้ประเทศอังกฤษได้มีประเด็นข้อถกเถียงว่าได้มีการลดทอนระบบอุปถัมภ์มากเกินไปหรือไม่ เนื่องจากรัฐมนตรีเองก็น่าจะมีอำนาจในการแต่งตั้งคนที่ไว้วางใจหรือคิดว่าจะปฏิบัติหน้าที่ให้กับตนเองได้ แต่การแต่งตั้งผู้นำองค์กรอิสระต่างๆ ก็เป็นเรื่องที่มีความสำคัญมาก ดังนั้น ประเด็นตัวอย่างที่สมควรพิจารณาจึงได้แก่ การแต่งตั้งประธานบริหารของรัฐวิสาหกิจหรือองค์กรอิสระต่างๆ รวมไปถึงความสัมพันธ์ในระดับบุคคล เช่น ระหว่างรัฐมนตรีกับ ผู้แต่งตั้ง เป็นต้น

การบริหารราชการของประเทศอังกฤษในช่วงปี ค.ศ. ๑๙๙๐ ถือได้ว่ามีความโปร่งใสและแทบไม่พบปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวง สาเหตุหนึ่งมาจากการที่อังกฤษมีสื่อมวลชนที่เข้มแข็งและพร้อมที่จะตรวจสอบทันทีถ้าพบเห็นความเชื่อมโยงระหว่างการแต่งตั้งบุคคลกับฝ่ายการเมือง หากบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งในตำแหน่งสูงๆ ถูกตรวจพบว่ามีความสัมพันธ์ด้วย

ประการใดๆ ก็ตามกับรัฐบาล สื่อมวลชนก็จะตีความทันทีว่าเป็นการแต่งตั้งโดยระบบอุปถัมภ์ ซึ่งบางครั้งถือเป็นกลไกที่ไม่มีเหตุผลเท่าใดนักเพราะได้สร้างปัญหาทำให้คนดีมีความสามารถไม่กล้าที่จะเสนอตัวเข้าไปทำหน้าที่เป็นกรรมการหรือผู้บริหารในองค์กรอิสระเพราะกลัวการถูกตรวจสอบ

๒.๒ ความแตกต่างระหว่างระบบอุปถัมภ์กับกระบวนการแต่งตั้ง

ระบบอุปถัมภ์ หรือระบบอภิสิทธิ์จะเกิดขึ้นภายใต้ระบบแบบปิด ที่ไม่มีการโฆษณาเผยแพร่ และตั้งอยู่บนรากฐานของผลประโยชน์ส่วนตัว นักการเมืองหรือรัฐมนตรีสามารถแต่งตั้งบุคคลใดมาดำรงตำแหน่งก็ได้ ซึ่งระบบอุปถัมภ์นี้จะพบในแถบประเทศอเมริกาใต้ แอฟริกา โปรตุเกส สเปน และกรีซ ส่วนกระบวนการแต่งตั้งโดยความโปร่งใส จะพิจารณาเรื่องคุณสมบัติ แม้ว่ารัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลมาดำรงตำแหน่ง แต่จะต้องผ่านกระบวนการที่สาธารณชนสามารถเข้าถึงและรับรู้ได้ ดังนั้น บทบาทที่สำคัญของกระบวนการนี้ก็คือสร้างความมั่นใจว่าผู้ได้รับการแต่งตั้งนี้มีคุณสมบัติสูงกว่าเกณฑ์ รวมไปถึงป้องกันไม่ให้มีการใช้อำนาจแต่งตั้งบุคคลที่ขาดทักษะความรู้ ขาดประสบการณ์ในการปฏิบัติงานไปทำหน้าที่

ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๙๕ เป็นต้นมา ประเทศอังกฤษได้เปลี่ยนแปลงวิธีการแต่งตั้งจากระบบอุปถัมภ์ไปสู่กระบวนการแต่งตั้งบนรากฐานของความโปร่งใส ซึ่งเป็นสิ่งที่ชัดเจนว่าประเทศอื่นๆ ก็มีความประสงค์ที่จะพัฒนาระบบของตนให้มีความโปร่งใสและคำนึงถึงคุณสมบัติของผู้ได้รับการแต่งตั้งเป็นหลักเช่นเดียวกัน ดังจะเห็นตัวอย่างจากการที่ธนาคารโลกและองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ได้ดำเนินการผลักดันอยู่ ในส่วนของกรรมาธิการฯ มีข้อควรพิจารณาเรื่องของกระบวนการแต่งตั้ง ๒ ประการคือ ความหลากหลายของบุคคลที่จะได้รับการคัดเลือก และกระบวนการแต่งตั้งที่โปร่งใส ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการและรับทราบเหตุผลการตัดสินใจคัดเลือกบุคคล

ข้อควรพิจารณาข้างต้น นอกจากจะเป็นแรงจูงใจให้คนที่มีความรู้ความสามารถทั่วไปสนใจเข้ามาสมัครรับการคัดเลือกเพราะเห็นว่ากระบวนการแต่งตั้งไม่ได้ถูกกำหนดมาก่อนล่วงหน้า อีกประการหนึ่งเป็นการสร้างความเชื่อมั่นและการยอมรับของสาธารณชน ดังมีกรณีที่ประชาชนได้โทรศัพท์ไปยังรายการวิทยุเพื่อตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับกระบวนการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งขององค์กรอิสระแห่งหนึ่งโดยเห็นว่า น่าจะเป็นระบบอุปถัมภ์ ต่อมาผู้ดำเนินรายการวิทยุดังกล่าวได้ลองพิสูจน์ด้วยการไปทดสอบสมัครเข้าชิงตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์กรอิสระเหล่านั้น รวมทั้งสิ้นจำนวน ๔ แห่ง ปรากฏว่าได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการทั้ง ๔ แห่ง ดังนั้น สิ่งที่สำคัญเกี่ยวกับกระบวนการแต่งตั้งในเรื่องนี้ ก็คือการสะท้อนภาพในมุมกว้างให้สาธารณชนได้เข้าใจว่ากรอบความคิดเกี่ยวกับระบบเดิม ๆ ได้เปลี่ยนแปลงไปแล้ว

อย่างไรก็ดี เคยมีบางคนคิดว่าองค์กรอิสระของเรามีอิสระเต็มที่ แต่ความจริงแล้วกระบวนการแต่งตั้งนี้มีความอ่อนไหวและองค์กรอิสระก็ได้มีความเป็นอิสระโดยสิ้นเชิง ทั้งนี้

กรรมการองค์กรอิสระจะต้องดำเนินงานภายใต้กรอบนโยบายที่ถูกกำหนดขึ้น ต้องดำเนินงานร่วมกับนักการเมืองจนทำให้เข้าใจว่าบางครั้งอาจต้องมีการตัดสินใจเพื่อเหตุผลทางการเมือง

ศาสตราจารย์ Matthew Flinders ได้แสดงระบบอุปถัมภ์ของประเทศอังกฤษ ด้วยตารางต่อไปนี้

ตารางที่ ๓ แสดงระบบอุปถัมภ์ในประเทศอังกฤษ

LAYERS OF DELEGATED GOVERNANCE	1995	1998	2001	2002	2007	2009
1.Non-Ministerial Departments	x	✓	✓	✓	✓	✓
2.Executive Agencies	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3.Special Health Authorities	x	x	✓✓	✓✓	✓✓	✓✓
4.Executive NDPBs	✓	✓	✓	✓	✓	✓
5. Public Corporations	x	✓	✓	✓	✓	✓
6. Central Bank	x	✓	✓	✓	✓	✓
7. Public-Private Partnerships	x	x	✓	✓	✓	✓
Ministerial reappointments	x	x	x	✓	✓	✓
In addition to						
Tribunal NDPBs	x	x	x	x	✓✓	✓✓
Judicial Appointment	x	x	✓✓	✓✓	✓✓	✓✓
House of Lords	x	x	✓✓	✓✓	✓✓	✓✓
Legislative Scrutiny	x	Informal/ little	Informal/ little	Informal/ Moderate	Informal/ Moderate	Formal/ Significant

ความหมาย

- X Pure Patronage (i.e. no ministerial reach)
- ✓ Public Appointment (i.e. independently regulated appointment on merit)
- ✓✓ Appointment Commission (i.e. the power of appointment has moved completely from ministers)

จากตาราง ค.ศ. ๑๙๙๕ จะเห็นว่ามีเครื่องหมายกากบาทอยู่มาก แต่มีเครื่องหมายถูกบางส่วน หมายความว่ารัฐมนตรียังมีอำนาจแต่งตั้ง แต่อยู่ภายใต้กรอบของการกำกับดูแลซึ่งรัฐมนตรีจะต้องปฏิบัติตาม

สำหรับช่องที่มีเครื่องหมายถูก ๑ อัน หมายความว่าองค์กรอิสระในฝ่ายบริหารนั้นๆ มีการแต่งตั้งข้าราชการเข้ามาทำหน้าที่ โดยการแต่งตั้งดังกล่าวนี้คนการเมืองไม่ใช่ผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้ง แต่จะมีหน่วยงานที่คล้ายกับสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เป็นผู้

แต่งตั้ง ส่วนนักการเมืองอาจจะพยายามแทรกแซงการแต่งตั้งข้าราชการด้วยวิธีต่าง ๆ เช่น รัฐบาลชุดปัจจุบันของอังกฤษได้มีความพยายามแต่งตั้งที่ปรึกษา แต่ก็พบปัญหาที่ทำให้สามารถแต่งตั้งได้เพียง ๒ คน เข้าไปปฏิบัติงานใน ๑ กระทรวงเท่านั้น ส่วนที่มีเครื่องหมายถูก ๒ อัน หมายถึง ความว่ารัฐมนตรีไม่มีอำนาจในเชิงอุปถัมภ์เลย เนื่องจากอำนาจของรัฐมนตรีในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในภาครัฐได้ถูกถ่ายโอนไปแล้วทั้งหมด

ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่า ข้อมูลในปี ค.ศ.๒๐๐๙ สะท้อนให้เห็นว่า บรรดารัฐมนตรีต่าง ๆ ค่อนข้างพึงพอใจกับการไม่มีอำนาจในการแต่งตั้งอีกต่อไป เพราะทำให้ตนแทบจะไม่ต้องถูกตรวจสอบในเรื่องระบบอุปถัมภ์จากคณะกรรมการวิสามัญของสภาอีกเลย

๒.๓ อำนาจของคณะรัฐมนตรีและโครงสร้างหลักเกณฑ์ในประเทศอังกฤษ

ในประเทศอังกฤษมีการแต่งตั้งคณะกรรมการซึ่งมีลักษณะคล้ายกับสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) คณะกรรมการนี้ ได้ถูกก่อตั้งขึ้นมาเป็นเวลากว่า ๑๐๐ ปีแล้ว จากเหตุร้องเรียนเกี่ยวกับเรื่องการทุจริตคอร์รัปชัน และเป็นความพยายามที่จะกำจัดระบบการแบ่งผลประโยชน์หลังการเลือกตั้งพร้อมกับปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงของระบบราชการ โดยคณะกรรมการจะทำหน้าที่ดูแลการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในภาครัฐและกำหนดกรอบคุณสมบัติเรื่องความสามารถของบุคคล ซึ่งการดำเนินงานของคณะกรรมการนี้จะไปจำกัดอำนาจของรัฐมนตรีอีกทางหนึ่ง

คณะกรรมการมีอำนาจตรวจสอบการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในภาครัฐ รวมไปถึงการแต่งตั้งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่โดยหลักเกณฑ์ของการสรรหา คือการสอบทักษะความสามารถซึ่งนักการเมืองไม่มีส่วนเข้ามาเกี่ยวข้องเลย วัฒนธรรมของระบบราชการในประเทศอังกฤษมีความแข็งแกร่งมาก รัฐมนตรีไม่กล้าเข้ามาแทรกแซงการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง ยกเว้นกรณีหน่วยงานอิสระในฝ่ายบริหารซึ่งมีลักษณะเป็นหน่วยงานกึ่งอิสระภายใต้กระทรวง ซึ่งอาจมีการแต่งตั้งบุคคลนอกระบบราชการหรือข้าราชการที่เข้ามาดำเนินการตามสัญญาชั่วคราวได้ ซึ่งการแต่งตั้งในลักษณะนี้คณะกรรมการข้าราชการอาวูโสเป็นผู้แต่งตั้งโดยที่รัฐมนตรีเป็นผู้เสนอชื่อ

ในประเทศอังกฤษ ผู้ที่เป็นกรรมการในองค์กรอิสระไม่ได้รับค่าตอบแทนสูงทุกคน ในกรรมการจำนวน ๒๐,๐๐๐ คน จะมีเพียง ๒๐๐ คน เท่านั้นที่อาจมีเงินเดือนมากกว่า ๕๐,๐๐๐ ปอนด์ นอกนั้นจะไม่ได้รับค่าตอบแทนใดๆ ทั้งสิ้น เพราะถือว่าการทำหน้าที่ขององค์กรอิสระเป็นการทำเพื่อสาธารณะ แต่อาจได้รับการเสนอให้ได้เครื่องราชอิสริยาภรณ์ หรือเข้าดำรงตำแหน่งในสภาขุนนาง (House of Lord) ซึ่งแม้แต่ระบบอุปถัมภ์หรืออำนาจของรัฐมนตรีก็ไม่สามารถให้สิ่งตอบแทนเหล่านี้ได้

กลไกอีกประการหนึ่งที่ลดอิทธิพลของระบบอุปถัมภ์ คือ การที่รัฐมนตรีมีหน้าที่รับผิดชอบต่อการกระทำของข้าราชการตามรัฐธรรมนูญ ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบอุปถัมภ์ โดยเฉพาะอำนาจของรัฐมนตรีต่อการแต่งตั้งบุคคลในฝ่ายตุลาการเพราะปัจจุบันแม้รัฐมนตรีจะ

ยังมีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้ง แต่ฝ่ายตุลาการก็มีอำนาจในกระบวนการการคัดเลือก และนำเสนอรายชื่อ ผู้เข้ารอบคนสุดท้ายไปยังรัฐมนตรี และโดยมากจะมีเพียง ๑-๒ รายชื่อ ซึ่งในท้ายที่สุดรัฐมนตรีก็ต้องยอมรับรายชื่อที่เสนอมา

๒.๔ คณะกรรมการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในภาครัฐ (Office of Commission for Public Appointment : OCPA)

เป็นคณะกรรมการที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการแต่งตั้งบุคคลขององค์กรอิสระ องค์กรมหาชน และสถาบันต่าง ๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความมั่นใจแก่ประชาชนว่าการแต่งตั้งบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่งในองค์กรต่าง ๆ จะปราศจากการแทรกแซงจากการเมือง

คณะกรรมการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในภาครัฐ (OCPA) เป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญประเทศสหราชอาณาจักร ซึ่งแม้จะไม่มีอำนาจในการแต่งตั้ง ขอให้ทบทวนหรือยับยั้งการแต่งตั้ง แต่ก็มีหน้าที่หลักในการป้องกันไม่ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคนที่ไม่มีความเหมาะสมเข้ามาดำเนินงาน ด้วยวิธีการแสวงหาข้อมูลและนำไปร้องเรียนต่อคณะกรรมการสามัญประจำสภา ซึ่งคณะกรรมการฯ จะนำข้อมูลไปเปิดเผยต่อสื่อมวลชน และสื่อมวลชนก็ทำหน้าที่ติดตามค้นหาข้อเท็จจริงจากรัฐมนตรีทันที คณะกรรมการชุดนี้ มีหลักดำเนินการอยู่ ๗ ประการ คือ

- ๑) ความรับผิดชอบของรัฐมนตรี
- ๒) ความเหมาะสม
- ๓) การตรวจสอบอย่างอิสระ
- ๔) โอกาสที่เท่าเทียมกัน
- ๕) คุณธรรมจริยธรรม
- ๖) ความเปิดเผยและความโปร่งใส
- ๗) การทำงานอย่างได้สัดส่วนกับน้ำหนักของความรับผิดชอบของตำแหน่งหน้าที่

ศาสตราจารย์ Matthew Flinders ได้แสดงขั้นตอนการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญด้วยตารางที่ ๔ ดังนี้

ตารางที่ ๔ ขั้นตอนการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในหน่วยงานของรัฐ

STAGE	PROCESS	MINISTERIAL INVOLVEMENT ALLOWED?
Stage 5 – Appointment	Appointment (possibly requiring approval of Prime Minister or Monarch)	Yes
Stage 4 – Scrutiny	Parliamentary Vote (may be required).	No

STAGE	PROCESS	MINISTERIAL INVOLVEMENT ALLOWED?
	Pre-Appointment Hearing (may be required).	No
Stage 3 – Sifting & Interview	Ministerial decides on preferred candidate (other ministers may need to be consulted).	Yes
	Ministers can then select a candidate or reject all the nominations and ask the panel to reconsider.	
	Minister must be offered a choice of the least two appointable candidates for each vacancy.	Yes
	Interviews conducted with OCPA Independent Assessor on the panel. Ministers cannot sit on the interview panel.	No
	Ministers cannot add people to the shortlist, nor can they meet any of the candidates while the appointment process is underway.	No
	Applicants are assessed against the published criteria for the post	No
Stage 2 – Advertising	All applicants must complete the same application forms by a prescribed deadline.	No
	Targeting may occur	No
	Post advertised on-line and in the national press.	No
Stage 1 – Planning	Recruitment process begins- ministers can no longer alter the recruitment process in any way.	No
	Private Recruitments Consultants Appointed. Conversation with minister may occur.	Yes
	Job specification and special requirement discussed with the minister.	Yes

จากตาราง ซึ่งแสดงขั้นตอนของกระบวนการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในหน่วยงานของรัฐ หากพิจารณาคอลัมน์ด้านขวาสุด จะเป็นคำถามที่ว่ามีการอนุญาตให้รัฐมนตรีเข้ามาเกี่ยวข้องหรือไม่ จะเห็นว่า รัฐมนตรีจะเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเริ่มต้น คือขั้นการวางแผน (Planning) และกัขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการคือขั้นตอนการแต่งตั้ง (Appointment) เท่านั้น

กระบวนการก็คือ หากเปิดให้มีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งสูงในรัฐ คณะกรรมการจะแจ้งไปยังรัฐมนตรีเพื่อให้กำหนดความต้องการเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่ง (Job specification) หลังจากนั้นจึงจะเริ่มกระบวนการแต่งตั้ง ซึ่งขั้นตอนต่อจากนี้จะห้ามรัฐมนตรีเข้ามามีส่วนร่วมโดยเด็ดขาด ทั้งนี้ ในส่วนของคณะกรรมการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในภาครัฐ (OCPA) จะส่งตัวแทน ที่เรียกว่า "ผู้ประเมินอิสระ" เข้าไปเป็นองค์คณะในคณะกรรมการสรรหาทุก ๆ คณะ ซึ่งบุคคลเหล่านี้มีความเป็นอิสระจากรัฐบาลโดยสิ้นเชิง และจะทำหน้าที่กำกับดูแลกระบวนการแต่งตั้งเพื่อสร้างความมั่นใจว่ามีการทำตามหลักการและกระบวนการอย่างถูกต้อง

เพื่อให้คนทั่วไปได้รับทราบและเตรียมการสมัครเข้ารับการสรรหา ทุกตำแหน่งที่มีการแต่งตั้งจะต้องมีการเผยแพร่ทางสื่อมวลชนระดับชาติ และทางเว็บไซต์ของรัฐบาล รวมทั้งการสื่อสารในช่องทางพิเศษต่าง ๆ เช่น การสรรหาประธานองค์กรอิสระแห่งหนึ่ง รัฐมนตรีมีสิทธิที่จะให้ข้าราชการโทรศัพท์ติดต่อบุคคลที่คิดว่ามีคุณสมบัติเข้ามาสมัครได้ แต่บุคคลที่รับการติดต่อ นั้นต้องดำเนินการตามระเบียบการสมัคร รวมทั้งปฏิบัติตามขั้นตอนในกระบวนการ เช่นเดียวกับผู้สมัครอื่น ๆ คณะกรรมการ สรรหาจะจัดทำบัญชีรายชื่อของผู้ผ่านการคัดเลือก ซึ่งเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติสูงกว่าเกณฑ์ ประกอบด้วยประสบการณ์และความสามารถ นำเสนอรัฐมนตรีเพื่อตกลงใจคัดเลือกต่อไป

รัฐสภาอังกฤษให้ข้อสังเกตว่า สถานิติบัญญัติได้เข้ามามีบทบาทต่อการป้องกัน และเป็นกันชนไม่ให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวง จำกัดบทบาทของรัฐบาล และกระบวนการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในหน่วยงานรัฐ ทำให้ฝ่ายการเมืองไม่มีอำนาจควบคุมกระบวนการการแต่งตั้งเลย

อย่างไรก็ดี ที่ผ่านมา รัฐบาลได้ให้รัฐสภาได้สวนผู้สมัครก่อนเข้าสู่กระบวนการแต่งตั้งตำแหน่งสำคัญ ๕๐ ตำแหน่ง โดย ผู้สมัครมาแสดงตัวต่อคณะกรรมการสามัญของรัฐสภา เพื่อ เป็นเกราะป้องกันระบบอุปถัมภ์อีกชั้นหนึ่ง แต่รัฐสภาอังกฤษมีการโต้สวนที่รุนแรง และมีการตั้งคำถามที่ก้าวร้าว จนผู้สมัครหลายคนเกิดความกลัวหรือไม่พอใจที่จะถูกประจานให้เป็นที่ยับอายต่อหน้าสาธารณชน

ศาสตราจารย์ Matthew Flinders ผู้บรรยายเรื่องนี้ ให้ข้อ สังเกตว่า กระบวนการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในหน่วยงานรัฐตั้งที่กล่าวแล้ว เห็นได้ว่าเป็นการดึงอำนาจจากรัฐมนตรี มาสู่ข้าราชการมากจนเกินไป หากเป็นเช่นนี้ต่อไป กระบวนการแต่งตั้งอาจไม่ใช่เพียงมาแสดงตัวต่อสภา แต่ประชาชนอาจต้องออกเสียงให้การรับรองด้วย

๓. การขับเคลื่อนระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลของรัฐที่ผ่านมา

๓.๑ ผลการดำเนินงาน

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ได้เผยแพร่ผลการดำเนินงานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐไว้ว่า (<http://www.ocsc.go.th/ocsccms/frontweb/view.jsp?module=document>) ได้วางโครงสร้างพื้นฐานของระบบและนำร่องกับส่วนราชการ ๔ ส่วนราชการเมื่อปี ๒๕๔๗ ได้แก่ สำนักงานปลัด กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กรมศุลกากร กรมราชทัณฑ์ และสำนักงาน ก.พ. โดยส่งเสริมให้ส่วนราชการดังกล่าวจัดทำแผนกลยุทธ์การบริหารทรัพยากรบุคคลภายใต้กรอบของการประเมินขีดสมรรถนะการบริหารทรัพยากรบุคคล (HR Scorecard) ๕ มิติ และทั้ง ๔ ส่วนราชการได้นำแผนกลยุทธ์ฯ ไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมในปีงบประมาณ ๒๕๔๘

ปีงบประมาณ ๒๕๔๘ ได้ดำเนินการประเมินสถานภาพเบื้องต้นของส่วนราชการในการบริหารทรัพยากรบุคคลเพื่อศึกษาเงื่อนไขความสำเร็จ และพัฒนาแนวทาง รูปแบบ ตลอดจนเครื่องมือติดตามผล

ปีงบประมาณ ๒๕๔๙ วางแผนเพื่อดำเนินการศึกษาและพัฒนากระบวนการประเมินขีดสมรรถนะการบริหารทรัพยากรบุคคล (HR Scorecard) ในเชิงลึกและให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นโดยการพัฒนากรอบมาตรฐานความสำเร็จด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลให้เหมาะสมสอดคล้องกับความจำเป็น และสภาพแวดล้อมของส่วนราชการและจังหวัด ที่แตกต่างกันไป มีการพัฒนาคู่มือเชิงลึกเพื่อช่วยให้สามารถนำกรอบมาตรฐานความสำเร็จ ๕ มิติของการประเมินขีดสมรรถนะการบริหารทรัพยากรบุคคล ไปเป็นแนวทางในการบริหารทรัพยากรบุคคลให้เกิดผลได้จริง โดยจะพัฒนาในเรื่องระบบและกลไกที่จะสนับสนุนให้ส่วนราชการสามารถวางแผนและบริหารกำลังคนได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Workforce Planning and Management) กระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคลมีความโปร่งใส (HRM Transparency) และเกิดความคุ้มค่าในการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคล (Value for Money)

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ได้จัดทำยุทธศาสตร์การ จัดกำลังคนภาครัฐ (พ.ศ.๒๕๔๙-๒๕๕๑) เพื่อปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ ให้มีขนาด และคุณภาพเหมาะสมกับการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลแนวใหม่ การพัฒนาระบบราชการ และทิศทางการพัฒนาประเทศ มุ่งเน้นการใช้กำลังคนอย่างคุ้มค่า ประหยัด ได้ประโยชน์สูงสุด เกิดความสมดุลในภาพรวม แผนยุทธศาสตร์ฉบับนี้ประกอบด้วย ๕ ยุทธศาสตร์ คือ

ยุทธศาสตร์ที่ ๑ ทบทวนบทบาทภารกิจภาครัฐ

ยุทธศาสตร์ที่ ๒ การปรับกระบวนการและวิธีการทำงานเพื่อการใช้ทรัพยากรบุคคล

ยุทธศาสตร์ที่ ๓ การบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลเพื่อให้ภาครัฐมีกำลังคนอย่าง

สมดุล

ยุทธศาสตร์ที่ ๔ การพัฒนาทรัพยากรบุคคลให้มีสมรรถนะที่เหมาะสมกับการทำงานตามบทบาทภารกิจอย่างมีประสิทธิภาพ

ยุทธศาสตร์ที่ ๕ การเสริมสร้างแรงจูงใจเพื่อเพิ่มศักยภาพการทำงานของกำลังคนภาครัฐ

ยุทธศาสตร์ทั้ง ๕ เรื่องนี้ ได้ดำเนินการขับเคลื่อนในช่วงปี ๒๕๔๙ - ๒๕๕๑ ปรากฏผลการดำเนินงานโดยสรุปคือ (<http://www.ocsc.go.th/ocsccms/frontweb/view.jsp?module=document&topicID=dct0000034>)

ปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ ด้วยการลดกำลังจากอัตราข้าราชการที่ว่างจากผลการเกษียณอายุ การเกษียณอายุก่อนกำหนด และอัตราลูกจ้างประจำที่ว่างระหว่างปี และเกษียณอายุ ปัจจุบันสามารถชะลอการเพิ่มอัตรากำลังภาพรวมได้ และสามารถลดอัตรากำลังได้ รวมทั้งสิ้น ๑๕๑,๓๔๒ อัตรา จำแนกเป็น ข้าราชการ จำนวน ๑๐๐,๒๑๘ อัตรา และลูกจ้างประจำ ๕๑,๑๒๔ อัตรา และมีการเกลี้ยอัตรากำลังในภาพรวมระหว่างส่วนราชการจาก ภารกิจที่มีความจำเป็นน้อยกว่า ไปสู่ภารกิจที่มีความจำเป็นมากกว่า

๓.๒. ปัญหาอุปสรรค

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน รวบรวมปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ข้างต้นไว้ดังนี้

๓.๒.๑ นโยบายในการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานและภารกิจด้านการบริการสาธารณะสุขยังไม่ชัดเจน และยังไม่มียผลเป็นรูปธรรม

๓.๒.๒ ส่วนราชการยังไม่มีการวางแผนทรัพยากรบุคคลเชิงกลยุทธ์ และไม่ให้ความสำคัญกับการศึกษาวิเคราะห์ปัญหากำลังคน

๓.๒.๓ ส่วนราชการหลายแห่งยังไม่มีระบบข้อมูลกำลังคนที่สมบูรณ์ทันสมัยทำให้ภาคราชการขาดข้อมูลประกอบการพิจารณาปรับเปลี่ยนระบบการบริหารทรัพยากรบุคคล ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคมเทคโนโลยี สารสนเทศ และทิศทางการพัฒนาประเทศ

๓.๒.๔ ระบบการตรวจสอบการใช้กำลังคนยังไม่มีประสิทธิภาพทำให้ไม่สามารถตรวจสอบใช้กำลังคนตามเงื่อนไขของตำแหน่งและมีกำลังคนขาดหรือเกินในบาง

๓.๒.๕ กำลังคนยังไม่ได้รับการพัฒนาอย่างเป็นระบบ ทำให้ไม่อาจรองรับการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องตามบทบาทภารกิจ

๓.๒.๖ ข้าราชการยังทำงานไม่เต็มศักยภาพ โดยส่วนหนึ่งขาดแรงจูงใจในการทำงาน ทั้งแรงจูงใจที่เป็นรูปธรรมและนามธรรม

๓.๒.๗ ส่วนราชการยังไม่มีความพร้อมในการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ เนื่องจากขาดงบประมาณ สนับสนุน และกำลังคนรุ่นเก่ายังไม่ได้รับการพัฒนาให้สามารถใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยได้อย่างคล่องตัว

๓.๒.๘ ค่าตอบแทนภาครัฐไม่สอดคล้องกับอัตราตลาด แรงงาน ทำให้ไม่อาจจูงใจคนเก่ง คนดีเข้าสู่ระบบราชการ

๓.๒.๙ ส่วนราชการต้องการอิสระในการบริหารอัตรา กำลัง แต่ยังคงติดขัดด้วย กฎ ระเบียบ รวมทั้งหน่วยงานกลางจะต้องเร่งสร้างความเข้มแข็งให้ส่วนราชการมีความพร้อม และ สร้างระบบรองรับการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องด้วย

๓.๒.๑๐ กำลังคนในส่วนราชการยังไม่สมดุลกันระหว่างคนรุ่นใหม่กับคนรุ่นเก่า และ ระหว่างระดับปฏิบัติกับระดับสั่งการ

จากผลการดำเนินงานตามแผนการบริหารทรัพยากรบุคคลเชิงยุทธศาสตร์ ในระดับชาติ ที่ผ่านมา จะเห็นว่าอุปสรรคบางประการ ยังส่งผลให้มีช่องว่างในการสรรหา และแต่งตั้ง โยกย้ายซึ่งเป็นโอกาสให้เกิดความไม่เป็นธรรม ไม่เป็นไปตามหลักการที่กำหนด อาจกล่าวได้ว่า ความพร้อมของบุคลากรในส่วนราชการยังไม่สมดุลกับการกระจายอำนาจ ในการบริหาร ทรัพยากรบุคคล และยังไม่มียุทธศาสตร์ตรวจสอบที่เหมาะสม เพื่อลดการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับความเป็นธรรมในการแต่งตั้งโยกย้าย

ส่วนที่ ๔ แนวคิดที่ได้จากการจัดสัมมนา

รายงานการศึกษา เรื่อง "ธรรมาภิบาลในการแต่งตั้งโยกย้าย: ศึกษากรณี กระทรวงมหาดไทย" ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อศึกษาสภาพปัญหาที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการบริหารด้วยหลักธรรมาภิบาลในภาครัฐ โดยศึกษากรณีส่วนราชการกระทรวง มหาดไทย ซึ่งเป็นที่สนใจของสื่อมวลชนจนมีข่าวสารปรากฏในสื่อต่าง ๆ ตลอดมา โดยเฉพาะในต้นปี ๒๕๕๓ ปรากฏเป็นข่าวการซื้อขายตำแหน่งต่าง ๆ นอกจากนั้นยังปรากฏว่ามีการร้องเรียนเกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการที่ไม่เป็นธรรมหลายกรณี เช่น กรณีผู้สมัครเข้าโรงเรียนนายอำเภอ ต้องจ่ายเงินให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้สอบเข้าได้

คณะกรรมการการศึกษาตรวจสอบเรื่องการทุจริตและเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา มีความสนใจศึกษาสภาพปัญหา และผลกระทบในเชิงลึก จึงจัดกิจกรรมสัมมนา ๒ ครั้ง โดยเชิญผู้เชี่ยวชาญที่มีประสบการณ์มาแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ร่วมกับผู้แทนส่วนราชการต่าง ๆ และประชาชนผู้สนใจ ปรากฏรายละเอียดการสัมมนา และแนวคิดที่ได้จากกิจกรรมนี้ดังนี้

๑. วัตถุประสงค์ และกิจกรรมของการสัมมนา

๑.๑ วัตถุประสงค์ของการจัดสัมมนา เวที "วุฒิสภา-ประชาชน"

ในการศึกษาสภาพปัญหาที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลในการบรรจุแต่งตั้งโยกย้าย ซึ่งใช้กรณีกระทรวงมหาดไทย เป็นตัวแบบศึกษานั้น มีที่มาจากการที่สื่อมวลชนต่าง ๆ นำเสนอข่าวสารเกี่ยวกับความไม่เป็นธรรมในการบรรจุแต่งตั้งโยกย้ายบุคลากร ของกระทรวงมหาดไทยอย่างต่อเนื่อง นอกจากนั้น ยังมีการร้องเรียนไปยังคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หลายกรณี คณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา จึงได้มอบให้ คณะอนุกรรมการศึกษากระบวนการเสริมสร้างธรรมาภิบาลและตรวจสอบการทุจริตในรัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ปัจจุบันคือ อนุกรรมการเสริมสร้างธรรมาภิบาลภาครัฐ) ทำการศึกษาเรื่องนี้ โดยจัดการสัมมนา ๒ ครั้ง ในรูปแบบ การเสวนาเวที "วุฒิสภา - ประชาชน" ด้วยบรรยากาศการแลกเปลี่ยนเรียนรู้อย่างเสรีระหว่างวิทยากรผู้เชี่ยวชาญ และผู้เข้าร่วมสัมมนา ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการต่าง ๆ และประชาชนผู้สนใจ มีความมุ่งหมายว่า

“เพื่อเป็นเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่าง ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ร่วมกับผู้เชี่ยวชาญ และพิจารณาร่วมกันเพื่อกำหนดแนวทางการโยกย้ายข้าราชการ โดยใช้ ระบบธรรมาภิบาลเป็นตัวแบบในการพิจารณา และใช้ข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์ที่เกิดขึ้นใน กระทรวงมหาดไทยเป็นกรณีศึกษา ”

๑.๑.๑ ครั้งที่ ๑ การเสวนาเวที "วุฒิสภา - ประชาชน" เรื่อง "ธรรมาภิบาลในการแต่งตั้งโยกย้าย: ศึกษากรณีกระทรวงมหาดไทย" เมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ณ ห้องรับรอง ๑-๒ อาคารรัฐสภา ๒ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ดำเนินรายการโดย นายประสาร มฤคพิทักษ์ สมาชิกวุฒิสภา ภาควิชาการ โฆษกคณะกรรมการการศึกษาตรวจสอบเรื่องการทุจริตและเสริมสร้างธรรมาภิบาล เชิญวิทยากรผู้เชี่ยวชาญร่วมอภิปราย ๖ คน ผู้เข้าร่วมสัมมนาประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการ และประชาชนผู้สนใจ รวม ๑๒๐ คน มุ่งศึกษาสภาพปัญหาข้อเท็จจริง รวมทั้งผลกระทบที่เกิดขึ้นในกระทรวงมหาดไทย และร่วมกันกำหนดแนวทางที่เหมาะสมในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ ผู้เชี่ยวชาญ ๖ คน ได้แก่

- ๑) นายจาดูร อภิชาติบุตร หัวหน้าผู้ตรวจราชการ กระทรวงมหาดไทย
- ๒) นายเฉลิม ศรีมดุง อธิบดีรองเลขาธิการคณะ กรรมการข้าราชการพลเรือน
- ๓) นายภิรมย์ สิมะเสถียร กรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม
- ๔) นายพีรพล ไตรทศาวิทย์ ที่ปรึกษาสำนักนายก รัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำ
- ๕) นายไพฑูรย์ บุญวัฒน์ อธิบดีรองปลัดกระทรวงมหาดไทย
- ๖) พลอากาศเอก วีรวิท คงศักดิ์ สมาชิกวุฒิสภาสรรหา ภาควิชาชีพ ประธานคณะอนุกรรมการศึกษาระบบการเสริม สร้างธรรมาภิบาลและตรวจสอบการทุจริตในรัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ปัจจุบันคือคณะอนุกรรมการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในภาครัฐ)

๑.๑.๒ ครั้งที่ ๒ การเสวนาเวที "วุฒิสภา - ประชาชน" เรื่อง "การโยกย้ายในกระทรวงมหาดไทย: เป็นธรรมหรือไม่" เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๓ ณ ห้องรับรอง ๑-๒ อาคารรัฐสภา ๒ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา โดยมี นายดิเรก ถึงฝั่ง เลขาธิการคณะกรรมการการปกครอง เป็นผู้ดำเนินรายการ มีผู้แทนส่วนราชการ และประชาชนผู้สนใจเข้าร่วมสัมมนา รวม ๑๐๐ คน มุ่งศึกษาสภาพปัญหาตามวัตถุประสงค์เดิม ในมุมมองของวิทยากรผู้เชี่ยวชาญ ๘ คน คือ

- ๑) นางสาวรสนา โตสีตระกูล ประธานคณะกรรมการ ศึกษาตรวจสอบเรื่องการทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา
- ๒) นายสมชาย แสวงการ ประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพ และการคุ้มครองผู้บริโภค วุฒิสภา
- ๓) พลอากาศเอก วีรวิท คงศักดิ์ ประธานคณะอนุกรรมการศึกษาระบบการเสริมสร้างธรรมาภิบาลและตรวจสอบ การทุจริตในรัฐวิสาหกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ๔) นายประสาร มฤคพิทักษ์ ประธานที่ปรึกษาคณะ กรรมการสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพ และการคุ้มครองผู้บริโภค วุฒิสภา
- ๕) นายกฤษ อาทิตย์แก้ว รองประธานคณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา
- ๖) นายไพโรจน์ พรหมสาส์น อธิบดีรองปลัดกระทรวง มหาดไทย
- ๗) ม.ร.ว.กำนุนเทพ เทวกุล อดีตประธานคณะ กรรมการการปกครอง วุฒิสภา อดีตผู้ว่าราชการจังหวัด

๘) นายพงศ์โพยม วาศภูติ อดีตปลัดกระทรวงมหาดไทย

๑.๒ การดำเนินกิจกรรม

การสัมมนาทั้ง ๒ ครั้ง มีกิจกรรมประกอบด้วย การอภิปรายของผู้เชี่ยวชาญ ในหัวข้อเรื่อง ที่เกี่ยวกับสภาพปัญหาข้อเท็จจริงในกระทรวงมหาดไทย ผลกระทบที่เกิดขึ้น และแนวทางการแก้ไขตามมุมมองของผู้เชี่ยวชาญแต่ละคน รวมทั้งการรับฟังข้อคิดเห็นจากผู้เข้าร่วมสัมมนา ซึ่งเป็นผู้แทนส่วนราชการต่าง ๆ และองค์กรภาคเอกชน รวมทั้งประชาชน ผู้สนใจโดยมี นางสาวรสนา โตสิตระกูล ประธานคณะกรรมการมาธิการศึกษาตรวจสอบเรื่องการทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา เป็นประธานเปิดและปิดการสัมมนา นายประสาร มฤคพิทักษ์ โฆษกคณะกรรมการ และนายดิเรก ถึงฝั่ง เป็นผู้ดำเนินรายการ โดยมี พลอากาศเอกวีรวิท คงศักดิ์ เป็นผู้อภิปราย และสรุปผลการสัมมนา

๒. ข้อมูลที่ได้จากการสัมมนา

จากประเด็นปัญหาที่มีข่าวเกี่ยวกับการซื้อขายตำแหน่งในกระทรวงมหาดไทยซึ่งรุนแรงขึ้นในต้นปี ๒๕๕๓ รวมทั้งเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการโยกย้ายไม่เป็นธรรมหลายกรณี ซึ่งร้องเรียนผ่านคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ วิทยากรผู้เชี่ยวชาญผู้เข้าร่วมการสัมมนาทั้ง ๒ ครั้ง รวม ๑๔ คน ได้อภิปรายแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และเสนอแนวคิดว่าอย่างกว้างขวางในเรื่องสภาพปัญหา ข้อเท็จจริงเชิงลึก และเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นหลายกรณี เกี่ยวกับการคัดเลือกบุคลากร การบรรจุแต่งตั้ง และการโยกย้าย โดยผู้มีอำนาจในระดับต่าง ๆ ตลอดจนผลกระทบที่เกิดขึ้น ซึ่งบางส่วนปรากฏในสื่อมวลชน นอกจากนั้นยังได้เปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมสัมมนาได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนเรียนรู้ นำเสนอทั้งประสบการณ์ และข้อคิดเห็นต่าง ๆ สามารถสรุปสาระได้ดังนี้

๒.๑ สภาพปัญหาโดยรวม

จากการอภิปรายของวิทยากรผู้เชี่ยวชาญสรุปปัญหาในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการได้ดังนี้

๒.๑.๑ มีการละเมิดกฎหมายรัฐธรรมนูญที่เห็นได้ชัดคือ

มาตรา ๒๖๖ ความว่า "สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ใช้สถานะ หรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา เข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าโดยทางตรง หรือทางอ้อม ในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของทางราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(๒) การบรรจุแต่งตั้ง ย้ายโอน เลื่อนตำแหน่ง และเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการ ซึ่งมีตำแหน่ง หรือเงินเดือนประจำ และมีใช้ข้าราชการการเมือง พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือ

(๓) การให้ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น พ้นจากตำแหน่ง

มาตรา ๒๗๙ มาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท ให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมที่กำหนดขึ้น มาตรฐานทางจริยธรรมตามวรรคหนึ่ง จะต้องมีกลไกและระบบในการดำเนินงานเพื่อให้การบังคับใช้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งกำหนดขั้นตอนการลงโทษตามความร้ายแรงแห่งการกระทำ การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดทางวินัย ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม ให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน รายงานต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี และหากเป็นการกระทำผิดร้ายแรงให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พิจารณาดำเนินการ โดยให้ถือเป็นเหตุที่จะถูกถอดถอนจากตำแหน่งตามมาตรา ๒๗๐ การพิจารณา สรรหา กลั่นกรอง หรือแต่งตั้งบุคคลใด เข้าสู่ตำแหน่งที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งการโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษบุคคลนั้น จะต้องเป็นไปตามระบบคุณธรรมและคำนึงถึงพฤติกรรมการจริยธรรมของบุคคลดังกล่าวด้วย

๒.๑.๒ การละเมิดกฎหมายดังกล่าว เป็นการทำลายระบบการบริหารบุคคลภาครัฐ ส่งผลกระทบโดยตรงต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการตามหน้าที่ ซึ่งทำให้ไม่สามารถบำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้แก่ประชาชนได้เต็มศักยภาพ

๒.๑.๓ การละเลยไม่ปฏิบัติสิ่งที่ถูกต้อง จะกลายเป็นวัฒนธรรมที่ไม่พึงประสงค์ขององค์กรภาครัฐ และแก้ไขได้ยากขึ้นเป็นลำดับ

๒.๑.๔ ผู้บริหาร และนักการเมืองมีความสัมพันธ์เชิงอำนาจอย่างไม่สมดุล ก่อให้เกิดอุปสรรคในการบริหารงาน ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามหน้าที่ได้อย่างแท้จริง

๒.๑.๕ นักการเมือง และผู้บริหารขาดคุณธรรม การบังคับใช้กฎหมายไม่สามารถทำได้ อย่างจริงจัง การร่วมมือกันระหว่างข้าราชการประจำกับนักการเมืองกระทำทุจริตคอร์รัปชัน ขยายตัวอย่างรวดเร็ว โดยมีการรับรู้ของประชาชน

๒.๒ ผลการระดมความคิดของผู้ร่วมสัมมนา และวิทยากร

แนวทางการแก้ไขซึ่งแสดงถึงความต้องการธรรมาภิบาลในการโยกย้ายข้าราชการ แบ่งได้ตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งกำหนดไว้ในกรอบแนวคิด ดังนี้

๒.๒.๑ หลักประสิทธิภาพ (Efficiency)

หมายถึงประสิทธิภาพของกระบวนการแต่งตั้งโยกย้าย ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการบริหาร ทรัพยากรบุคคลเป็นไปตามขั้นตอนของระเบียบปฏิบัติ ประกอบด้วยปัจจัยสำคัญบางประการเช่น การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อให้ได้ คนดี คนเก่งปฏิบัติงานในองค์กร, คุณสมบัติประจำตำแหน่งมีมาตรฐาน, ความรู้ ทักษะ ค่านิยม ทศนคติ บุคลิกภาพของผู้ดำรงตำแหน่ง, การกำหนดเส้นทางสู่ตำแหน่ง (Career path), การวางแผนสืบทอดตำแหน่ง (Successor plan), ข้อมูลสมรรถนะบุคลากรในองค์กร, การสรรหา และการทดลองปฏิบัติงาน

เพื่อให้การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้ายข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ๆ สามารถแก้ไขปัญหาคอขวด และสร้างประสิทธิภาพของการบริหารราชการโดยแท้จริง ผู้เชี่ยวชาญและผู้ร่วมสัมมนามีความเห็นพ้องต้องกันว่า ทุกส่วนราชการควรมุ่งเน้นการดำเนินการต่าง ๆ ให้สัมฤทธิ์ผลดังนี้

๑) ต้องมีแผน และวิธีการ สร้างคนดี คนเก่ง อย่างต่อเนื่อง ด้วยกระบวนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพ ทั้งนี้ ผู้บริหารแต่ละระดับ โดยเฉพาะผู้บริหารระดับสูง ต้องมีสมรรถนะสูง และมีความซื่อตรง กล้าคิด กล้าทำ และกล้ารับผิดชอบ

๒) ผู้มีอำนาจในการโยกย้าย ตลอดจนผู้เกี่ยวข้อง ต้องตระหนักว่า ประชาชนได้รับประโยชน์มากขึ้นจากการโยกย้าย

๓) ต้องมีการนำระบบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์มาใช้ในการบริหารงานอย่างเหมาะสม เช่น คุณสมบัติประจำตำแหน่ง การวางแผนสืบทอดตำแหน่ง (succession plan) เส้นทางอาชีพเจริญเติบโต (career path) ฯลฯ มาใช้กำหนดหลักเกณฑ์อย่างจริงจัง เพื่อขจัดปัญหา คนเก่ง คนดีมีคุณสมบัติครบถ้วนแต่ไม่ได้เลื่อนตำแหน่ง

๔) มาตรฐานคุณสมบัติของตำแหน่งต่าง ๆ ในส่วนราชการ ควรกำหนดให้ชัดเจนเปิดเผย เพื่อแก้ไขช่องว่างในระบบงาน ซึ่งอาจทำให้เกิดการประทุมิชอบ โดยกำหนดให้ครบทั้งความรู้ ทักษะ ค่านิยม ทศนคติ และบุคลิกภาพ

๕) ควรมีการนำผลการศึกษา โดยเฉพาะหลักสูตรตามแผนพัฒนาบุคลากรในวิชาชีพของข้าราชการมาใช้ประกอบการพิจารณาแต่งตั้งโยกย้าย เพื่อสรรหาคดี-คนเก่งมากที่สุด และตรงตามสมรรถนะที่ต้องการ

๖) กำหนดเส้นทางสู่ตำแหน่ง (career path) ให้ชัดเจนเปิดเผย เช่น ก่อนจะดำรงตำแหน่งนายอำเภอได้ ต้องผ่านงานอะไรมาบ้าง ระยะเวลาานานเท่าใด

๗) ทำแผนสืบทอดตำแหน่ง (succession plan) เชิงรุก โดยมีกระบวนการสร้างบุคคล ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนเพื่อการคัดสรรให้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารอย่างน้อย ๓ คน ให้คณะกรรมการพิจารณาเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติดีที่สุดดำรงตำแหน่ง ทั้งนี้กระบวนการสรรหาต้องเป็น

กลไกที่เข้มแข็ง สามารถป้องกันการแทรกแซงจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รวมทั้งมีมาตรการลดการใช้ดุลพินิจของบุคคลลงตามหลักการของธรรมาภิบาล

๘) มีการจัดทำข้อมูลสมรรถนะบุคลากรที่สมบูรณ์ ถูกต้อง ทันสมัย โดยจัดทำฐานข้อมูลสมรรถนะ และพฤติกรรมของบุคลากรตลอดระยะเวลาในการปฏิบัติราชการที่ถูกต้องตรงตามสภาพจริง สามารถสะท้อนคุณลักษณะผู้บริหารที่ดีกล่าวคือ “คิดดี สำนึกดี ทำดี และแก้ปัญหาได้”

๙) ควรให้มีการทดลองปฏิบัติงานในตำแหน่งผู้บริหารตามระยะเวลาที่เหมาะสม และประเมินผลการทดลองงาน เพื่อให้แน่ใจว่า สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผล

๑๐) มีแผนการเตรียมคนเพื่อทดแทนการสูญเสียไว้ตลอดเวลา

๒.๒.๒ หลักคุณธรรม (Virtue)

การบริหารทรัพยากรบุคคลยึดหลักคุณธรรม ได้แก่หลักความสามารถของบุคลากร ประกอบด้วยปัจจัยสำคัญบางประการเช่น เป็นไปตามมาตรฐานคุณธรรม (รัฐธรรมนุญ ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗๙), มีข้อมูลพฤติกรรมทางจริยธรรม, มีการประเมินจริยธรรมทางวิชาการ, ลดการใช้ดุลยพินิจของบุคคล, มีคณะกรรมการสรรหาผู้บริหาร, กรรมการสรรหาจากภายนอก, สรรหาผู้เหมาะสม ๓ ลำดับแรก (Top 3) จาก แผนสืบทอดตำแหน่ง (succession plan), ไม่ควรยกเว้นหลักเกณฑ์

เพื่อให้การแต่งตั้ง โยกย้ายข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ๆ เป็นไปตามหลักคุณธรรม โดยแท้จริง ผู้เชี่ยวชาญ และผู้ร่วมสัมมนามีความเห็นว่ ทุกส่วนราชการควรดำเนินการอย่างจริงจัง ดังนี้

๑) มาตรฐานคุณธรรมในการพิจารณาบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย ต้องเป็นไปตามระบบคุณธรรม และคำนึงถึงพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลดังกล่าวด้วย ตามมาตรา ๒๗๙ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐¹

๒) กระบวนการแต่งตั้งโยกย้ายต้องให้ความเสมอภาคในโอกาสกับบุคลากรทุกคนให้มีช่องทางสามารถพัฒนาตนเองให้มีคุณสมบัติตามที่กำหนด

๓) ควรจัดให้มีการทดสอบความรู้เกี่ยวกับพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.๒๕๔๖ เพื่อให้แน่ใจว่าสามารถนำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้ในการปฏิบัติราชการให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม

¹ หมวด ๑๓ จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ มาตรา ๒๗๙ วรคสี กล่าวว่ การพิจารณา สรรหา กลั่นกรอง หรือแต่งตั้งบุคคลใดเข้าสู่ตำแหน่ง ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการใช้อำนาจรัฐรวมทั้งการโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษบุคคลนั้น จะต้องเป็นไปตามระบบคุณธรรม และคำนึงถึงพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลดังกล่าวด้วย

๔) มีการประเมินจริยธรรมด้วยเครื่องมือที่หลากหลาย รอบด้าน ในการสรรหาผู้บริหารระดับสูง เพื่อให้แน่ใจว่าได้คนดีมีจริยธรรมมาดำรงตำแหน่ง

๕) วางระบบให้คนดี-คนเก่งสามารถปฏิบัติงานอยู่ในตำแหน่งได้จนครบวาระด้วยการหามาตรการลดการแทรกแซงทางการเมือง และเพิ่มบทบาทของคณะกรรมการพิทักษ์คุณธรรมในเรื่องนี้ รวมทั้งขยายอำนาจของคณะกรรมการพิทักษ์คุณธรรมให้ครอบคลุมข้าราชการของรัฐทุกประเภทด้วย

๖) ต้องจัดให้มีคณะกรรมการสรรหาผู้บริหารทุกระดับ เพื่อลดปัญหาบุคลากรซึ่งมีศักยภาพสูงทั้งเก่ง และดี ขาดขวัญกำลังใจในระบบงานที่ยืดพวกพ้อง โดยให้มีรายงานการประชุมพิจารณาของคณะกรรมการที่สามารถตรวจสอบได้

๗) ให้มีกรรมการสรรหาจากภายนอก เพื่อลดอคติ และความเชื่อบางประการที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการสรรหาที่ดี

๘) ประธานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (อกพ.) ต้องเป็นอิสระ ไม่สามารถแทรกแซงได้โดยง่าย

๙) เสนอบุคคล ๓ ลำดับแรก จากแผนสืบทอดตำแหน่ง (succession plan) เข้าสู่กระบวนการพิจารณาแต่งตั้งโยกย้าย

๑๐) ผู้บริหารต้องเป็นแบบอย่างของคุณธรรม มีความซื่อตรงในหน้าที่ของตน และประกอบด้วยคุณธรรมในครอบครัว ไม่ประพฤติล่วงละเมิดทางเพศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่พัวพันธุรกิจผิดกฎหมาย

๑๑) ไม่ควรยกเว้นหลักเกณฑ์ใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายซึ่งกำหนดไว้แล้ว เพื่อให้ประโยชน์แก่ผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ หากมีความจำเป็น ต้องอธิบายเหตุผลและประกาศใช้ล่วงหน้าก่อนการสรรหา

๑๒) คุณภาพของความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ระหว่างข้าราชการประจำ กับข้าราชการการเมืองควรอยู่ในระดับที่เหมาะสม เพื่อมิให้เกิดการแทรกแซงได้โดยง่าย

๑๓) ยึดมั่นในค่านิยมที่สะท้อนคุณธรรมจริยธรรม อันเป็นหลักของธรรมาภิบาล เช่น กล้ายืนหยัดในสิ่งที่ถูกต้อง และน้อมนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นวิถีชีวิต

๑๔) ควรมีการณรงค์ให้ ปลัดกระทรวงเป็นผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรมของหน่วยงาน เพื่อเพิ่มบทบาทให้สมดุลกับข้าราชการการเมือง

๒.๒.๓ หลักความโปร่งใสตรวจสอบได้ (Transparency)

กระบวนการทุกขั้นตอน เป็นไปตามระเบียบ หลักการ มีความโปร่งใส ประกอบด้วยหลักฐาน พร้อมรับการตรวจสอบจากสาธารณชน ประกอบด้วยปัจจัยสำคัญบางประการเช่น

การเปิดเผยข้อมูลการพิจารณา, การจัดทำตารางเปรียบเทียบประวัติและสมรรถนะผู้เข้าสรรหา, การเปิดเผยการลงมติ (ถ้ามี), การจัดทำรายงานการประชุมเป็นหลักฐาน

ผู้เชี่ยวชาญ และผู้ร่วมสัมมนามีความเห็นพ้องต้องกันว่า ทุกส่วนราชการควรดำเนินการ เพื่อให้การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ๆ มีความโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ดังนี้

๑) เปิดเผยข้อมูลการพิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายสู่สาธารณะ เพื่อให้เกิดการตรวจสอบ ซึ่งการมีสภาพข้าราชการตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนจะสามารถดำเนินการทบทวนนี้ได้

๒) จัดทำตารางเปรียบเทียบประวัติ และสมรรถนะผู้เข้ารับการสรรหา เพื่อเป็นเหตุผลในการตัดสินใจที่ถูกต้อง และสามารถตรวจสอบได้

๓) กรรมการทุกคนต้องสามารถอธิบายเหตุผลการพิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายได้ ทำนองเดียวกันกับการอธิบายการวินิจฉัยในคำพิพากษาของตุลาการแต่ละคนในองค์คณะ

๔) เปิดเผยการลงมติ (ถ้ามี)

๕) อำนาจของคณะกรรมการพิทักษ์คุณธรรม ในการตรวจสอบมีความเหมาะสมสอดคล้องกับอำนาจของผู้แต่งตั้งโยกย้าย

๖) มีรายงานการประชุมเป็นหลักฐาน ประกอบ ด้วยรายละเอียดซึ่งแสดงถึงเหตุผลที่เป็นตรรกะเพียงพอในการตัดสินใจ

๗) เมื่อมีสิ่งบ่งชี้เหตุที่สะท้อนให้เห็นถึงการโยกย้ายที่ผิดปกติ เช่น ความล่าช้าในการโยกย้าย หรือความพยายามยกเว้นหลักเกณฑ์บางประการ โดยไม่มีการประกาศใช้มาก่อน การสรรหา ระบบการตรวจสอบต้องเริ่มขึ้นทันที

๘) ควรมีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้อาวุโส หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับที่จะแต่งตั้ง เพื่อสะท้อนปัญหา และความต้องการอื่น ๆ ในสถานการณ์เฉพาะขณะนั้น และนำมาประกอบการพิจารณาแต่งตั้งโยกย้าย

๙) ควรกำหนดมาตรการที่เหมาะสม เพื่อสนับสนุนให้สื่อมวลชนมีบทบาทช่วยตรวจสอบความไม่เป็นธรรมในการแต่งตั้งโยกย้าย

๑๐) คุณภาพของกรรมาธิการตรวจสอบของรัฐสภาเป็นที่ยอมรับของสาธารณชน สามารถเป็นพลังสร้างธรรมาภิบาลได้ดี ควรมีมาตรการให้การสนับสนุน อำนวยความสะดวก

๒.๒.๔ หลักความรับผิดชอบในการกระทำ (Accountability)

หมายถึงความรับผิดชอบในผลลัพธ์ของการปฏิบัติตามขั้นตอนต่าง ๆ ซึ่งผู้บริหารทุกระดับจะหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยมีปัจจัยสำคัญ เช่น ความรับผิดชอบของ ผู้เกี่ยวข้องในการจัดทำ

ข้อมูล, ผู้เสนอแต่งตั้ง, คณะกรรมการสรรหา, และการรับผิดชอบในกรณีละเมิดจริยธรรม วินัย และอาญา ซึ่งผู้เชี่ยวชาญและผู้ร่วมสัมมนามีความเห็นว่ เพื่อให้เกิดจิตสำนึกของความรับผิดชอบในการกระทำ ส่วนราชการต่าง ๆ ควรดำเนินการดังนี้

- ๑) ความรับผิดชอบของผู้จัดทำข้อมูลบุคลากร ต้องครอบคลุมคุณภาพด้านความถูกต้อง แม่นยำ ตรงสภาพจริง
- ๒) ความรับผิดชอบของผู้เสนอให้แต่งตั้งโยกย้าย ต้องรับผิดชอบความถูกต้องชอบธรรม ของบัญชีรายชื่อบุคคลที่เข้ารับการสรรหา ซึ่งต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ได้ประกาศไว้
- ๓) คณะกรรมการสรรหาต้องรับผิดชอบความผิดพลาดในการโยกย้ายที่อาจเกิดขึ้นในทุกกรณี
- ๔) มีมาตรการลงโทษผู้กระทำผิดทั้งด้านจริยธรรม วินัย และอาญา
- ๕) มีกลไกในการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมอย่างจริงจัง รวมทั้งมีกฎหมายอันเป็นบทลงโทษผู้ละเมิด
- ๖) กรณีที่มีการร้องเรียนเกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้ายที่ไม่เป็นธรรม ต้องเร่งรัดสอบสวนและพิจารณาลงโทษผู้กระทำผิดโดยเร็ว
- ๗) วางมาตรการแก้ไขระบบ “คุณขอมมา” และระบบอุปถัมภ์ ให้เกิดประสิทธิผล
- ๘) ต้องวางระบบการตรวจสอบที่เชื่อถือได้ และรณรงค์ให้มีการรวมพลังต่อสู้กับความไม่ชอบธรรม

๓. การวิเคราะห์ผล

จากผลการสัมมนาของผู้เชี่ยวชาญ ดังที่ได้อภิปรายถึงข้อเท็จจริงเฉพาะเรื่อง และประสบการณ์ของแต่ละบุคคลจากกรณีต่าง ๆ แสดงให้เห็นถึงปัจจัยของปัญหา ซึ่งจะได้วิเคราะห์ตามองค์ประกอบของธรรมาภิบาล ๕ ด้าน ดังนี้

๓.๑ หลักประสิทธิภาพ (Efficiency)

เป็นคุณสมบัติสำคัญประการหนึ่งของระบบบริหารซึ่งเน้นธรรมาภิบาล ในที่นี้หมายถึงรวมทั้งประสิทธิภาพ (Efficiency) คือความสามารถที่ทำให้เกิดผลงานที่คุ้มค่า ประหยัดค่าใช้จ่าย และประสิทธิผล (Effectiveness) คือความสำเร็จของงานที่เกิดจากการจัดการทรัพยากรที่มีอยู่ ให้บรรลุเป้าหมาย ตามแผนยุทธศาสตร์ที่วางไว้ (วีรวิท คงศักดิ์, ๒๕๔๓)

ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย คือความสามารถในการบรรจุ แต่งตั้งผู้ที่มีความรู้ความ สามารถเหมาะสมตรงกับสมรรถนะที่ต้องการของตำแหน่งนั้น ๆ ในห้วงเวลาที่เหมาะสม (Put the right man on the right job at the right time.) เพื่อให้ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งนั้นใช้ความรู้ความ สามารถพัฒนาองค์กรต้นสังกัดให้บรรลุวิสัยทัศน์ตาม

ยุทธศาสตร์ ซึ่งบุคคลเหล่านี้จะเป็นผู้สร้างประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของการบริหารราชการตามบทบาทหน้าที่อย่างเต็มศักยภาพ ซึ่งจะส่งผลต่อประเทศชาติในภาพรวม

๓.๑.๑ โครงสร้างระบบ

มีระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลที่เอื้อต่อการปฏิบัติตามหลักการบริหารแนวใหม่ แสดงเครื่องมือบริหารที่กำหนดแนวทาง วิธีใช้ เผยแพร่แจกจ่ายเป็นคู่มือแก่ทุกส่วนราชการ เช่น การกำหนดสมรรถนะ ข้อมูลสมรรถนะบุคลากร การกำหนดเส้นทางสู่ตำแหน่ง แผนสืบทอดตำแหน่ง ฯลฯ แต่ยังไม่ได้ปฏิบัติตามหลักการของระบบอย่างจริงจัง ทำให้เกิดการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง และฝ่ายผลประโยชน์อื่นได้

๓.๑.๒ กลไกการขับเคลื่อนระบบ

กลไกหลักได้แก่ข้าราชการประจำ ในฐานะผู้บริหารผู้บังคับบัญชา และฝ่ายบริหารทรัพยากรบุคคล ทั้งในรูปของการตัดสินใจส่วนบุคคล และโดยคณะกรรมการ ซึ่งหมายรวมทั้ง คณะกรรมการสรรหาและกรณีที่นักการเมืองใช้สิทธิ์อนุมัติบางตำแหน่ง ส่วนราชการมีการพัฒนาบุคลากรด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลแนวใหม่ และผู้ที่ปฏิบัติงานด้านบุคคล มีความรู้ความสามารถ แต่ส่วนใหญ่ยังปฏิบัติงานภายใต้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา

๓.๑.๓ การดำเนินการ และผลลัพธ์

กระบวนการสรรหา และคัดเลือก ผู้ดำรงตำแหน่งในระดับต่าง ๆ แม้จะเป็นตำแหน่งสำคัญระดับสูง ยังมีลักษณะปกปิด ไม่มีการเผยแพร่สู่สาธารณชน ซึ่งตามหลักการแล้วกระบวนการต้องเป็นไปตามระบบ และหลักเกณฑ์ มีการควบคุมคุณภาพทุกขั้นตอน แต่การดำเนินการที่ผ่านมา สะท้อนให้เห็นความบกพร่องด้านประสิทธิภาพ จนเกิดกรณีที่เสื่อมวลขนนำไปเผยแพร่

๓.๒ หลักคุณธรรม (Virtue)

๓.๒.๑ โครงสร้างระบบ

มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ หมวด ๑๓ ว่าด้วยจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ มาตรา ๒๗๙ บังคับให้การพิจารณาสรรหา กลั่นกรอง หรือแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐ ตลอดจนการลงโทษ ต้องเป็นไปตามระบบคุณธรรม มีประมวลจริยธรรมไว้ควบคุมความประพฤติของข้าราชการ ระบบที่ประกอบไปด้วยหลักคุณธรรม จะสร้างโอกาสที่เท่าเทียมกัน ให้ผู้มีความรู้ความสามารถ พัฒนาตนเองเพื่อให้ได้สิทธิ์ในการพิจารณาแต่งตั้ง ผู้ที่คุณสมบัติไม่ครบถ้วน ย่อมไม่ได้รับสิทธิ์นั้น

๓.๒.๒ กลไกขับเคลื่อนระบบคุณธรรม

โดยหลักการแล้ว กลไกที่จะทำให้ระบบคุณธรรมมีความเข้มแข็ง เป็นหลักคิดหลักนิยมของการบริหารราชการแผ่นดิน คือข้าราชการทุกคน แต่กลไกหลักที่จะสามารถขับเคลื่อนไปสู่สภาพที่พึงประสงค์ได้ คือคณะกรรมการ และผู้บริหารระดับต่าง ๆ โดยเฉพาะในระดับนโยบาย คือองค์กรอิสระเช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม โดยมีแรงสนับสนุนมีส่วนร่วมจาก ภาคประชาสังคม ฯลฯ

๓.๒.๓ การดำเนินงาน และผลลัพธ์

ยังไม่มีมาตรการลดการแทรกแซงทางการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์อื่น ที่ได้ผล องค์กรที่เป็นกลไกขับเคลื่อนอาจไม่มีอำนาจครอบคลุมข้าราชการทุกประเภท เช่น คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม มีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมเฉพาะข้าราชการพลเรือน ซึ่งไม่รวมข้าราชการประเภทอื่น เช่น ทหาร ตำรวจ ฯลฯ นอกจากนี้ไม่มีรายงานการตรวจสอบหรือกรณีความผิดเกี่ยวกับการละเมิดจริยธรรม ออกมาแพร่หลายให้เกิดความเกรงกลัว

๓.๓ หลักความโปร่งใสตรวจสอบได้ (Transparency)

๓.๓.๑ โครงสร้างระบบ

ยังมีลักษณะเป็นระบบปิด เอื้อต่อการละเมิดกฎหมาย และจริยธรรม มีระบบให้ข้าราชการที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมในการแต่งตั้งโยกย้าย สามารถร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำผิด หรือ ละเว้นการปฏิบัติ และมีช่องทางให้แจ้งเบาะแสกรณีข้าราชการ ทุจริตประพฤติมิชอบ แต่ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการแต่งตั้งโยกย้าย ยังไม่เป็นระบบเพียงพอเพื่อรับการตรวจสอบจากสาธารณชน อย่างไรก็ตามก็ดี กฎหมายที่บังคับให้ส่วนราชการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ประกอบกับทุกส่วนราชการต้องแสดงขั้นตอนการบริหารในองค์กรตามตัวชี้วัดคุณภาพซึ่งเป็นระบบการควบคุมของรัฐ จะสามารถสร้างความโปร่งใส ให้สาธารณชนสามารถตรวจสอบได้ในระดับหนึ่ง

๓.๓.๒ กลไกขับเคลื่อน

องค์กรที่มีบทบาทในการตรวจสอบ ประเมิน เช่น คณะกรรมการการของรัฐบาล ผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และองค์กรอิสระอื่น ๆ รวมทั้งคณะกรรมการตรวจสอบ ประเมินคุณภาพการบริหารในองค์กรนั้น ๆ และประชาสังคม มีบทบาทเปิดเผยมติการพิจารณาต่อสาธารณชน

๓.๓.๓ การดำเนินงาน และผลลัพธ์

กระบวนการแต่งตั้งโยกย้ายของส่วนราชการที่ยังมีลักษณะปกปิด ย่อมไม่เกิดความโปร่งใสตามหลักการบริหารทรัพยากรบุคคลที่ควรจะเป็น ทั้งไม่อยู่ในสภาพที่พร้อมรับ

การตรวจสอบจากสาธารณชน ผลการสัมมนาของผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวกับหลักความโปร่งใส ตรวจสอบได้ นี้ จึงมีสาระแสดงความต้องการข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการพิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายให้เปิดเผยในสื่อสาธารณะ เช่น ประวัติ และสมรรถนะของผู้เข้ารับการสรรหา เหตุผลในการพิจารณาคัดเลือก และการลงมติ โดยมีบันทึกการประชุมเป็นหลักฐานเพื่อการตรวจสอบ กระบวนการแต่งตั้งโยกย้ายที่ดี ต้องเป็นไปตามกฎหมาย ภายใต้การบังคับใช้ประมวลจริยธรรมอย่างจริงจัง มุ่งให้เกิดความเป็นธรรมในทุกขั้นตอน มิใช่การจับผิดเพื่อการต่อรองผลประโยชน์ ทุกส่วนราชการต้องเป็นระบบเปิดที่ให้โอกาสการมีส่วนร่วมแก่ประชาชนอย่างเพียงพอ

๓.๔ หลักความรับผิดชอบในการกระทำ (Accountability)

๓.๔.๑ โครงสร้างระบบ

ในเรื่องการแต่งตั้งโยกย้าย แม้จะมีกฎหมายให้ผู้ได้รับความเป็นธรรมร้องเรียน ได้หลายช่องทาง และมีบทลงโทษทางวินัยกรณีปฏิบัติหน้าที่ผิดพลาด และการละเว้นไม่ปฏิบัติหน้าที่ อันก่อให้เกิดผลเสียแก่ประชาชน หรือแก่ทางราชการ และแม้จะมีแนวทางปฏิบัติปฏิบัติเป็นลายลักษณ์อักษร โดยบางหน่วยงาน ได้จัดทำประมวลจริยธรรมข้าราชการในหน่วยงานไว้แล้ว แต่ยังคงขาดการบังคับใช้อย่างจริงจัง โดยเฉพาะผู้มีอำนาจแต่งตั้งโยกย้าย ไม่พบว่าจำเป็นต้องรับผิดชอบผลการแต่งตั้งโยกย้ายในลักษณะใด เมื่อผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งไม่สามารถปฏิบัติราชการอย่างมีประสิทธิภาพ หรือส่งผลกระทบจนทำให้ทางราชการเสียประโยชน์

๓.๔.๒ กลไกขับเคลื่อน

หัวหน้าส่วนราชการ และองค์กรที่มีบทบาทในการตรวจสอบ ส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม และเสริมสร้างธรรมาภิบาล เช่น คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ฯลฯ ร่วมกับภาคประชาสังคม เช่น สื่อมวลชน สหภาพต่าง ๆ ฯลฯ

๓.๔.๓ การดำเนินงาน และผลลัพธ์

ความรับผิดชอบต่อผลกระทบที่เกิดจากความไม่เป็นธรรมในการแต่งตั้งโยกย้าย ไม่ได้รับการตรวจสอบ และเผยแพร่ข้อมูลมากเท่าที่ควร แม้ว่าบางกรณีซึ่งมีการนำขึ้นสู่ศาลปกครอง ก็ไม่ได้รับความสนใจจากสื่อมวลชนมากนัก โดยเฉพาะความผิดฐานละเมิดจริยธรรม ยังไม่มีบทลงโทษที่เหมาะสม ทำให้ไม่สามารถหยุดยั้งความผิดประเภทนี้ได้ และยังคงปรากฏมากขึ้นในสังคมอีกด้วย

๓.๕ ภาพรวม

นายวิษณุ เครืองาม อธิบดีรองนายกรัฐมนตรี ผู้มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาระบบราชการยุคต้น ๆ ได้นำเสนอแนวทางสร้างธรรมาภิบาลในการโยกย้ายในโอกาสที่เดินทางไปแสดงปาฐกถาพิเศษ ณ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เนื่องในงานวันมูลนิธิ

พันเอกจินดา ณ สงขลา เมื่อ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ปรากฏในข่าวทั่วไปของหนังสือพิมพ์คมชัดลึก ประจำวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ สรุปได้ว่า

ในอดีต มีการละเมิดเกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงสองลักษณะ คือ การละเมิดนอกกติกา และละเมิดในกติกา

การละเมิดนอกกติกา เช่นการแต่งตั้งโยกย้ายส่วนมากจะ เข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเป็นวาระจร หรือเป็นวาระเพื่อทราบ ให้นายกรัฐมนตรีอนุมัติแทนคณะรัฐมนตรีไปก่อน หากคณะ รัฐมนตรีทักท้วงจึงมีการแก้ไข ซึ่งไม่พบว่ามีการทักท้วง

การละเมิดในกติกา เช่น รัฐมนตรีต้องการแต่งตั้งข้าราชการระดับ ๑๐ เทียบเท่าอธิบดี ซึ่งเป็นอำนาจของปลัด กระทรวง จะมีหนังสือให้ปลัดกระทรวงมาช่วยราชการในทำเนียบรัฐบาลชั่วคราว หรือให้ไปราชการต่างประเทศ เพื่อให้รองปลัดกระทรวงทำหน้าที่แทนและลงนามในคำสั่ง ซึ่งกรณีเช่นนี้ ฝ่ายการเมืองจะแทรกแซงการแต่งตั้งมีอยู่ ๒ ช่วง คือ ช่วงที่ฝ่ายการเมืองเข้มแข็งมาก รัฐบาลมีเสียงเด็ดขาด เช่นในภาวะปฏิวัติ กับช่วงที่ฝ่ายการเมืองกำลังอ่อนแอ มีความแตกแยกกันเอง

นายวิษณุ เครืองาม ได้เสนอแนวทางสร้างธรรมาภิบาล ๖ แนวทางดังนี้

๑) ต้องมีเกณฑ์เวลาเรื่องการแต่งตั้งที่ชัดเจน ไม่ปล่อยให้เวลาผ่านไปนานผิดปกติจนข้าราชการขวัญเสีย ระดับสูงไม่ย้าย ระดับรองขึ้นไม่ได้

๒) ต้องมีความโปร่งใส อธิบายขั้นตอนวิธีการได้ โดยเฉพาะ ในระดับที่ต้องมีการโปรดเกล้า ฯ ให้ทรงลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้ง ต้องมีประวัติแนบทุกครั้ง เพื่ออ้างอิง เมื่อถูกสอบถามเรื่องความเหมาะสมของการแต่งตั้ง โดยเฉพาะขณะนี้ มีการถวายฎีกาเรื่องความไม่ชอบธรรมในการแต่งตั้งโยกย้ายมาก

๓) คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, คณะ กรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม, และ คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ควรร่วมกันจัดประชุมระดับรัฐมนตรีหรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม เพื่อแลกเปลี่ยนสะท้อนปัญหา หรือให้มีการรวมตัวของข้าราชการผู้ใหญ่ที่เกษียณอายุไปแล้วช่วยสะท้อนปัญหา และเรียกร้องให้เกิดธรรมาภิบาล

๔) ปกป้องคุ้มครองข้าราชการผู้เป็นพยาน ตาม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๕๑ มาตรา ๙๘ เรื่องการคุ้มครองพยาน หากมีการสอบแล้วมีมูล ก็ควรได้รับความดีความชอบ

๕) ควรออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการแต่งตั้งข้าราชการให้ชัดเจน โดยตีความเรื่อง การบริหารกิจการบ้าน เมืองที่ดี หากมีการละเมิด จะถือว่าผิดกฎหมาย มีโทษหนักกว่าผิดมติคณะรัฐมนตรี นำไปสู่การถอดถอน หรือการยื่นฟ้องศาลปกครองได้ ก่อนการออกกฎหมาย จะทดลองออกเป็นมติคณะ รัฐมนตรีก่อนก็ได้ เนื่องจากหากเป็นกฎหมายจะแก้ไขได้ยาก

๖) คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) มีอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการพลเรือน มาตรา ๑๒๖ ควรให้แก่ไซ้ระเบียบคำสั่งบางฉบับ ซึ่งไม่เป็นไปตามครรลองของระบบคุณธรรม เช่นเรื่องกรอบการใช้ดุลพินิจ การเลือกปฏิบัติ แต่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ต้องกำหนดกรอบการใช้อำนาจ และตีความคำว่า "ระบบคุณธรรม" ให้ชัดเจน

นายวิษณุ เครืองาม ยังได้เพิ่มเติมอีกว่า มีความจำเป็นที่เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนจะต้องเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีด้วย เพราะมีเรื่องร้องเรียนจากการแต่งตั้งโยกย้าย และเรื่องวินัยค่อนข้างมาก

จะเห็นว่า ข้อเสนอทั้ง ๖ แนวทาง เพื่อเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการแต่งตั้งโยกย้ายตามแนวคิดข้างต้น เกื้อกูลต่อการวางระบบโครงสร้างธรรมาภิบาลให้แข็งแกร่ง อีกทั้งเป็นการกระตุ้นให้เกิดการใช้อำนาจตามบทบาทหน้าที่ให้เกิดผลตามยุทธศาสตร์ เพื่อเป้าหมาย คือประโยชน์สุขของประชาชน.

ส่วนที่ ๕

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

๑. บทสรุป

ปัญหาสำคัญประการหนึ่งในการบริหารราชการแผ่นดิน อันเป็นปัจจัยเอื้อต่อการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งลุกลามจนเป็นวิกฤติการณ์ของชาติในปัจจุบันนี้นั้น มาจากความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างข้าราชการประจำ และข้าราชการการเมืองที่ไม่สมดุล โดยนักการเมืองมักใช้อำนาจและอิทธิพลแทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการจนถึงระดับผู้ปฏิบัติเพื่อให้บุคคลในอาณัติของตนเข้ามาดำรงตำแหน่งสำคัญในการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งส่งผลให้นักการเมืองมีอำนาจเบ็ดเสร็จ ทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ ทำให้เสี่ยงต่อการใช้อำนาจโดยมิชอบเพื่อประโยชน์ของตัวเองและพวกพ้อง

นอกจากนี้ ยังทำให้ทางราชการได้บุคคลที่ไม่มีคุณภาพมาปฏิบัติราชการ การปฏิบัติราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน จึงไม่ประสพผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่วางไว้ ไม่สามารถจัดทุกข์บำรุงสุขให้กับประชาชนได้อย่างทั่วถึงตามอำนาจหน้าที่ และทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นในระบบการบริหารภาครัฐจนมีผล กระทบต่อขวัญกำลังใจในการปฏิบัติราชการของข้าราชการประจำแม้จะได้มีการปฏิรูประบบราชการไปสู่หลักการบริหาร งานแนวใหม่ และมีการพัฒนาระบบราชการอย่างต่อเนื่องโดยเน้นธรรมาภิบาลในกระบวนการบริหารทุกขั้นตอน

สถานการณ์ที่บ่งชี้ว่าการแต่งตั้งโยกย้ายที่ไม่เป็นธรรมเป็นวิกฤติการณ์ที่ควรศึกษาเพื่อหาหนทางแก้ไขโดยเร่งด่วนนั้น ปรากฏชัดเมื่อ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ กล่าวคือมีข่าวเผยแพร่ในสื่อมวลชนต่าง ๆ ทั้งหนังสือพิมพ์ โทรทัศน์ วิทยุ และเว็บไซต์ต่าง ๆ กล่าวถึงการซื้อขายตำแหน่งในหน่วยงานของรัฐ นอกจากนี้ยังมีการร้องเรียนเกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการไม่เป็นธรรมไปยังคณะกรรมการพิทักษ์คุณธรรมหลายกรณี อีกทั้งมีการแจ้งไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรณีที่ผู้สมัครเข้าโรงเรียนนายอำเภอต้องจ่ายเงินให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้สอบเข้าได้

ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการทุจริตและเสริมสร้างธรรมาภิบาลวุฒิสภาจึงมอบหมายให้คณะอนุกรรมการศึกษาระบบการเสริมสร้างธรรมาภิบาลและตรวจสอบการทุจริตในรัฐวิสาหกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งปัจจุบันเปลี่ยนเป็น "คณะอนุกรรมการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในภาครัฐ" ศึกษาสภาพปัญหา และพิจารณานำเสนอแนวทางที่เหมาะสม เพื่อเสริมสร้างระบบธรรมาภิบาลในการบริหารทรัพยากรบุคคลให้เกิดขึ้นในภาครัฐ อย่างเป็นรูปธรรม และมีความเป็นไปได้

วัตถุประสงค์ของการศึกษามี ๒ ประการ คือ เพื่อศึกษาสภาพปัญหาที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการบริหารด้วยหลักธรรมาภิบาลในภาครัฐ โดยศึกษากรณีส่วนราชการกระทรวงมหาดไทย

และเพื่อนำเสนอแนวทางเสริมสร้างระบบธรรมาภิบาลในการแต่งตั้งโยกย้ายของภาครัฐ ที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย

สำหรับกระบวนการศึกษานั้น คณะอนุกรรมการฯ ผู้ทำการศึกษา ได้ศึกษาข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องและการสังเกตการณ์ ร่วมกับการจัดสัมมนาจำนวน ๒ ครั้ง เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ รวม ๑๔ คน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรวมทั้งประชาชนผู้สนใจสรุปเป็นกระบวนการโยกย้ายแต่งตั้งข้าราชการในระบบธรรมาภิบาล โดยใช้กระทรวงมหาดไทยเป็นกรณีศึกษา

ผลจากการศึกษา พบว่า มีการละเมิดกฎหมายรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๖ ซึ่งห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาเข้าไปก้าวก่ายแทรกแซงไม่ว่าโดยทางตรง หรือทางอ้อม ในเรื่องการบริหารแต่งตั้ง ย้ายโอน เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือน ของข้าราชการประจำ หรือลูกจ้างในหน่วยงานภาครัฐ นอกจากนี้ ยังมีมีการละเมิด มาตรา ๒๗๙ ซึ่งกล่าวถึงมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งการละเมิดกฎหมายดังกล่าว เป็นการทำลายระบบการบริหารบุคคลภาครัฐส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการตามหน้าที่ ซึ่งทำให้ไม่สามารถบำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้แก่ประชาชนได้เต็มศักยภาพ

นอกจากนี้ ยังพบว่า ข้าราชการประจำบางส่วนยอมเป็นเครื่องมือของนักการเมืองในการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบ เพื่อประโยชน์ในความเจริญก้าวหน้าของตน จึงส่งผลให้มีการบังคับใช้กฎหมายในลักษณะเลือกปฏิบัติและไม่สามารถทำได้อย่างจริงจัง ซึ่งความร่วมมือกันระหว่างข้าราชการประจำกับนักการเมืองนี้ ทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันขยายตัวอย่างรวดเร็ว และยากที่จะตรวจสอบเพื่อเอาผิดได้

แนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ควรนำระบบธรรมาภิบาล ในการแต่งตั้งโยกย้ายมาใช้ เพื่อลดการใช้อำนาจดุลยพินิจของนัก การเมือง ทำให้มีความโปร่งใสและเป็นธรรมาภิบาลที่เป็นสากลตามนโยบายรัฐบาลชุดปัจจุบันซึ่งได้แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๔ โดยนำทฤษฎีการบริหารทรัพยากรมนุษย์แนวใหม่ มาประยุกต์ให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล ได้แก่ หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) หลักคุณธรรม (Virtue) หลักความโปร่งใสตรวจสอบได้ (Transparency) และหลักความรับผิดชอบในการกระทำ (Accountability) ตามรายละเอียดใน ส่วนที่ ๔

๒. ข้อเสนอแนะระดับนโยบาย

การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการที่มีธรรมาภิบาล ต้องยึดหลัก ประสิทธิภาพ หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใสตรวจสอบได้ และหลักความรับผิดชอบในการกระทำ ตามที่ได้กล่าวไว้แล้วใน ส่วนที่ ๔ อย่างมีพันธะผูกพันจริงจัง ด้วยการสร้างกลไกขับเคลื่อนที่ดี โดยเฉพาะผู้นำองค์กรในระดับยุทธศาสตร์

ข้อเสนอแนะระดับนโยบายนี้ คณะอนุกรรมการฯ ผู้ศึกษา เสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูง ซึ่งเป็นปัญหาต่อเนื่องยาวนานจนมีข้อสงสัยที่สื่อมวลชนสังเกตได้ว่าไม่เป็นธรรม สะท้อนให้เห็นการขาดธรรมาภิบาล จึงนำเสนอในลักษณะองค์รวม เพื่อเป็นแนวทางสร้างธรรมาภิบาลในการแต่งตั้งโยกย้าย ดังนี้

๒.๑ ควรเพิ่มบทบาทของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และ ผู้ตรวจการแผ่นดิน ให้มีอิสระ ร่วมกันทำหน้าที่คล้ายองค์กร OCPA (Office of the Commissioner for Public Appointments) ของประเทศอังกฤษ กล่าวคือ กำหนดหลักเกณฑ์ และกระบวนการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งในส่วนราชการ และองค์กรอิสระที่ปราศจากการแทรกแซงจากนักการเมือง วางระบบการสรรหาที่เป็นมาตรฐาน โดยอาศัยแนวทางที่องค์กรนี้สร้างขึ้น และพิจารณาปรับให้เหมาะสมกับกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ของราชการไทย เพื่อการคัดเลือกข้าราชการ ผู้บริหารระดับสูง ขององค์กรภาครัฐ ให้เอื้อต่อการได้มาซึ่งคนดี คนเก่ง และมีความเป็นมืออาชีพ พร้อมปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ซึ่งจะเป็นการสร้างดุลยภาพความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่เหมาะสมระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการประจำ รวมทั้งองค์กรอิสระ และองค์การมหาชนด้วย

๒.๒ การแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ต้องดำเนินการผ่านคณะกรรมการที่เป็นกลางทางการเมือง และเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงจากนักการเมือง และมีการเปิดเผยกระบวนการสรรหาต่อสาธารณะ โดยต้องคัดเลือกจากบัญชีรายชื่อที่ข้าราชการประจำเสนอจำนวน ๓ คนเท่านั้น

๒.๓ ในการคัดเลือกผู้บริหารระดับสูงขององค์กรภาครัฐ ต้องกำหนดให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งสามารถเลือกบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้ง จากบัญชีรายชื่อที่ส่วนราชการเสนอแนะตามระบบคุณธรรมจำนวน ๓ คนเท่านั้น หากผู้เสนอรายชื่อแต่งตั้งหรือใช้อำนาจแต่งตั้งข้าราชการที่ด้อยสมรรถภาพ หรือปรากฏภายหลังว่าผู้ได้รับการแต่งตั้งได้กระทำการทุจริตประพฤติมิชอบต่อหน้าที่ จะต้องรับผิดชอบจากการกระทำตามหลักความรับผิดชอบในการกระทำ (Accountability) ด้วยการถูกลงโทษทางวินัย หรือถือว่าเป็นการละเมิดจริยธรรมอย่างร้ายแรงที่ต้องถูกถอดถอนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๐

๒.๔ ควรมีระบบการนำเสนอกระบวนการสรรหา คัดเลือก แสดงสู่สาธารณชนทางเว็บไซต์ เพื่อให้ภาคประชาชนสามารถตรวจสอบได้ พร้อมรับข้อมูลจากผู้แฉแสบแสดต่าง ๆ โดยให้ระยะเวลาในการเสนอข้อมูลตามสมควร ส่วนผู้แฉแสบแสดนั้น ต้องได้รับการปกป้องคุ้มครองในฐานะพยาน

๒.๕ องค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารระดับสูง ต้องมีระบบการประเมินผลที่ดี เข้มแข็ง ไม่หวั่นไหวไปตามการแทรกแซงที่ไม่สมควร โดยเฉพาะข้าราชการต้องมีการรวมพลัง ยืนหยัดเพื่อนำพากระบวนการไปสู่ประโยชน์สุขของ

ประชาชน และผลประโยชน์ของชาติอย่างมั่นคง ซึ่งคณะอนุกรรมการ ฯ ได้มอบให้สถาบันพระปกเกล้า ทำวิจัยสร้างดัชนีชี้วัดความซื่อตรง มีเนื้อหาครอบคลุมความซื่อตรงต่อหน้าที่ ความซื่อตรงต่อบุคคลทั่วไป และ ความซื่อตรงต่อตนเอง หากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องนำไปประยุกต์ใช้ ในฐานะเป็นเครื่องมือหนึ่งของการสร้างความเข้มแข็งทางจริยธรรมในบุคลากรขององค์กรภาครัฐก็จะเกิดผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรม

๒.๖ การมีระบบ fast track ในองค์กรเพื่อเตรียมคนดี มีความสามารถสูงมาบริหารงานอย่างต่อเนื่อง เป็นแนวคิดที่ดี แต่ต้องมีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างจริงจัง และโปร่งใส เป็นที่ยอมรับของสาธารณชน

๒.๗ ควรมีการพิจารณาวางระบบการประเมินผลการปฏิบัติเพื่อคัดออกด้วย เช่น ร้อยละ ๕ จากลำดับสุดท้ายของส่วนราชการ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการตื่นตัวในการพัฒนาตนเอง และการรักษาความถูกต้อง ซื่อตรง และขจัดข้อบกพร่องออกไป

๒.๘ ควรศึกษาวิจัยว่า กระบวนการบริหารขององค์กร และกระบวนการคัดเลือกสรรหาผู้บริหารระดับสูง ตอบสนองตรงตามความต้องการของประชาชนเพียงใด ทั้งนี้การสำรวจควร มีวิธีการที่หลากหลาย และพิจารณาวิธีการที่เหมาะสมกับวัฒนธรรมสังคมไทยด้วย

๒.๙ ควรรณรงค์ให้ข้าราชการ และประชาชน มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งเปิดโอกาสให้ข้าราชการที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมมีสิทธิ์ต่อสู้เพื่อความเป็นธรรม ควรจัดให้มีคู่มือสำหรับข้าราชการที่ต้องการใช้สิทธิ์ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติที่ถูกต้อง ขณะเดียวกันสร้างความรู้ และทัศนคติที่ถูกต้องแก่ประชาชน โดยให้มีส่วนร่วมช่วยให้เกิดความเป็นธรรมขึ้น เพื่อยุติการละเมิดกฎหมายของผู้มีอำนาจ

๒.๑๐ ประมวลจริยธรรมของข้าราชการ และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๗๙ ยังไม่แพร่หลายไปสู่สังคมอย่างเพียงพอ เพื่อให้ประชาชนมีความรู้สามารถนำไปเป็นกรอบในการตรวจสอบทั้งข้าราชการ นักการเมือง รวมทั้งเป็นกรอบในการใช้สิทธิ์พิจารณาเลือกตั้งนักการเมืองด้วย ในส่วนของ ข้าราชการการเมืองนั้น นายกรัฐมนตรีมีหน้าที่รับผิดชอบดูแล ถ้าทำผิดจริยธรรม นายกรัฐมนตรีต้องลงโทษทางวินัย สำหรับนักการเมืองนั้น ไม่ได้ระบุดังโทษไว้ แต่สามารถนำไปสู่การถอดถอนได้

๓. ข้อเสนอแนะระดับปฏิบัติการ

เนื่องจากกิจกรรมในระบบบริหารทรัพยากรบุคคล และกระบวนการที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ อันเกิดจากนวัตกรรมใหม่ ๆ ด้านนี้ ล้วนมุ่งสู่วัตถุประสงค์ของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ได้แก่

(๑) เพื่อสรรหา และคัดเลือกบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงานในองค์กร (recruitment and selection)

(๒) เพื่อใช้คนให้เกิดประโยชน์สูงสุด (utilization)

- (๓) เพื่อบำรุงรักษาบุคลากรที่มีความสามารถ ให้อยู่กับองค์กรนาน ๆ
- (๔) เพื่อพัฒนาให้มีความรู้ความสามารถ(development)

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่า ประเด็นที่ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในการแต่งตั้งโยกย้ายในส่วนราชการภาครัฐ คือ ปัญหาเรื่องการวางแผนทรัพยากรบุคคล และการสรรหา คัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมดำรงตำแหน่ง ซึ่งสัมพันธ์กับขั้นตอนอื่น ๆ ของการบริหารงานบุคคล ดังนั้น ข้อเสนอแนะแนวทางส่งเสริมธรรมาภิบาลในการแต่งตั้งโยกย้ายในระดับปฏิบัติการนี้ จึงเป็นการเสนอแนะในส่วนที่เป็นปัจจัยสำคัญของระบบเพื่อให้ตอบสนองซึ่งกันและกัน สามารถนำไปประยุกต์ ใช้เป็นแนวทางดำเนินการในส่วนราชการอื่น ๆ ได้ต่อไป ดังนี้

๓.๑ การวางแผนทรัพยากรบุคคล

เป็นการคาดการณ์ล่วงหน้าว่าส่วนราชการนั้น ต้องการบุคลากรประเภทใด กำหนดวิธีการที่จะได้มา ตลอดจนระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ โดยให้ผู้บริหารระดับต่าง ๆ มีส่วนร่วมในการวางแผนด้วย มีข้อเสนอแนะดังนี้

๓.๑.๑ ศึกษาแผนยุทธศาสตร์ขององค์กร เพื่อนำมาจัดวางข้อมูลบุคคลอย่างเหมาะสมกับสภาพการณ์ในอนาคต ซึ่งข้าราชการยุคใหม่ ต้องมีทักษะด้านการบริหารแนวใหม่เชิงบูรณาการอย่างเป็นระบบ โดยเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ของหน่วยเหนือ มีความรู้ความสามารถในการใช้เทคโนโลยีในการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ เข้าถึงประชาชน เข้าใจประชาชน และมีบทบาทในการพัฒนาโดยมุ่งประโยชน์ของประชาชนเป็นเป้าหมายสำคัญ

๓.๑.๒ กำหนดสมรรถนะ (competency) ที่ต้องการสำหรับบุคลากรระดับต่าง ๆ โดยเฉพาะระดับผู้บริหาร มีตัวชี้วัดใหม่ ๆ ชัดเจน เปิดเผย

๓.๑.๓ จัดทำแผนปฏิบัติการ เพื่อพัฒนาบุคลากร และกระบวนการสรรหาให้เกิดผลตามวัตถุประสงค์ของแผน

๓.๑.๔ จัดทำแผนสืบทอดตำแหน่ง (succession plan) โดยรวบรวมข้อมูลบุคคลที่ผ่านเกณฑ์พื้นฐานอย่างเหมาะสม เพื่อพร้อมสำหรับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารที่ใช้อำนาจรัฐ

๓.๑.๕ จัดทำแผนบริหารบุคลากร ตรวจสอบ และปรับปรุงแผน โดยให้มีการลงนามเป็นข้อผูกพันในการบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันระหว่างผู้บริหารที่เกี่ยวข้อง

๓.๒ การสรรหา

๓.๒.๑ จัดให้มีคณะกรรมการสรรหาสำหรับผู้บริหารทุกระดับ โดยคณะกรรมการนี้ได้รับการสรรหาอย่างเป็นระบบ สำหรับการสรรหาผู้บริหารระดับสูงที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการ

ควรประกอบด้วยผู้สรรหาจากองค์กรภายนอกร่วมด้วย โดยมุ่งให้เกิดความสมดุลทางอำนาจ เป็นการป้องกันการแทรกแซงทางการเมือง

๓.๒.๒ กำหนดวิธีการสรรหาอย่างเป็นระบบ ตลอดจนกำหนดนโยบายต่าง ๆ เช่น นโยบายส่งเสริมบุคคลในองค์กรให้การบรรจุแต่งตั้ง นโยบายรับบุคคลภายนอกองค์กรมาบริหาร นโยบายค่าตอบแทน ฯลฯ ควรสอดคล้องกับการพัฒนาบุคลากรด้วย

๓.๒.๓ มาตรฐานการสรรหาบุคคล ต้องเน้นสมรรถนะ (competency) ที่กำหนดไว้ โดยใช้เทคโนโลยีช่วยให้เกิดการมีส่วนร่วม และเปิดเผยต่อสาธารณะอย่างโปร่งใส

๓.๒.๔ สำหรับกระบวนการสรรหาผู้บริหารที่ใช้อำนาจรัฐนั้น ควรให้หน่วยงานด้านบุคคลของหน่วยเสนอชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติครบถ้วน และเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่ง ๓ คน พร้อมประวัติการรับราชการ และเส้นทางการรับราชการ เปรียบเทียบทั้ง ๓ คน ต่อคณะกรรมการ และเปิดเผยทางเว็บไซต์ของหน่วยงานนั้นล่วงหน้าก่อนการพิจารณาอย่างน้อย ๑ สัปดาห์ เพื่อให้มีการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล ทั้งจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และประชาชนทั่วไป รวมทั้งควรใช้การทดสอบ และการสัมภาษณ์ เป็นเครื่องมือสำคัญในการคัดเลือกบุคคล โดยมีสาระของการทดสอบสอดคล้องกับสมรรถนะที่ต้องการตามทีระบุไว้

๓.๒.๕ ให้มีการจัดทำรายงานการประชุมที่บันทึกข้อมูลการประชุมโดยละเอียดเก็บไว้ที่หน่วยงานด้านบริหารบุคคลของหน่วย เพื่อพร้อมรับการตรวจสอบ และเปิดเผยต่อสาธารณะเมื่อมีการร้องเรียน

๓.๓ การพัฒนา

๓.๓.๑ จัดให้บุคลากรมีการเรียนรู้ เพื่อพัฒนาสมรรถนะอย่างหลากหลาย ทั้งด้วยหลักสูตรที่จำเป็นในระบบการฝึกศึกษา และการเรียนรู้จากวิธีปฏิบัติที่ดีที่สุด (best practice) จากระบบการจัดการความรู้ และจากการสอนงาน ในระบบพี่เลี้ยง (mentoring) ขณะปฏิบัติงานประจำวัน

๓.๓.๒ การวางแผนสืบทอดตำแหน่งทางวิชาการ เพื่อให้มีการถ่ายทอดเทคนิควิธีการทำงาน เป็นสิ่งสำคัญ ที่สามารถสร้างองค์ความรู้ที่ถูกต้อง และขยายผลต่อไปได้โดยไม่เกิดอุปสรรคต่อการปฏิบัติงาน

๓.๓.๓ จัดให้มีระบบการควบคุม และติดตามประเมิน ผลการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิผล ตรงตามตัวชี้วัดสมรรถนะที่ต้องการ โดยให้มีผู้ประเมินหลายคน

๓.๓.๔ บันทึกพฤติกรรมการณ์การเรียนรู้ และผลการประเมิน ไว้ในฐานข้อมูลให้พร้อม

๓.๔ รักษาไว้

๓.๔.๑ บุคลากรที่มีคุณภาพ มีสมรรถนะสูง จำเป็นต้องมีระบบการบริหารจัดการที่เรียกว่า “talent management” เพื่อสร้างบุคลากรที่มีสมรรถนะสูง และสามารถดำรงรักษาไว้ในองค์กรได้

๓.๔.๒ จัดระบบรางวัลตอบแทนในรูปแบบตัวเงิน หรือในรูปแบบเกียรติยศ การให้ความสำคัญ ยกย่อง รวมถึงขวัญกำลังใจในด้านความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่ราชการ

๓.๔.๓ การวางแผนเส้นทางการเจริญเติบโต (career path) ทำให้การดำรงรักษาบุคลากรที่มีสมรรถนะสูง เป็นไปโดยง่ายขึ้น

๓.๔.๔ มีระบบการดูแลสุขภาพ และความปลอดภัยของบุคลากร เพื่อสร้างขวัญที่ดีในการปฏิบัติงาน

๓.๕ ใช้ประโยชน์

๓.๕.๑ การพิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ เป็นการนำผลจากการสรรหามาบรรจุแต่งตั้ง โยกย้ายบุคลากรให้ตรงตาม คุณสมบัติความสามารถ ในฐานะทุนมนุษย์ ที่เป็นทรัพยากรที่มีค่าที่สุด จึงต้องมีการพิจารณาอย่างรอบคอบและใช้อำนาจดุลพินิจให้น้อยที่สุด

๓.๕.๒ ทุกส่วนราชการต้องส่งเสริมให้ใช้ความสามารถเต็มศักยภาพในการพัฒนางาน สร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ ให้เกิดขึ้นในองค์กร

๓.๕.๓ ในการบริหารงานบุคคล ทุกส่วนราชการต้องเป็นไปตามระบบคุณธรรม (merit system) และคำนึงถึงพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลดังกล่าว ตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๙ โดยต้องมีการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรม โดยเฉพาะเรื่อง “จิตอาสา” จะเป็นเครื่องมือขับเคลื่อนสำคัญที่ช่วยให้บุคลากรนำศักยภาพของตนออกมาใช้ ประโยชน์สร้างสรรค์ได้

๔. ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาต่อไป

๔.๑ ศึกษาความเป็นไปได้ และโครงสร้างที่เหมาะสมของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ หรือองค์กรกลางอื่นที่เหมาะสมจะขยายบทบาทให้ทำหน้าที่คล้ายองค์กร OCPA (Office of the Commissioner for Public Appointments) ของประเทศอังกฤษ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ และกระบวนการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งในส่วนราชการ และองค์กรอิสระ ที่ปราศจากการแทรกแซงจากนักการเมือง

๔.๒ ศึกษาปัจจัยสนับสนุน และปัจจัยอุปสรรคที่มีอิทธิพลต่อการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญโดยเปิดเผยต่อสาธารณะ และการคัดเลือกผู้บริหารระดับสูงในองค์กรภาครัฐระดับกระทรวง และระดับกรมตามระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลแนวใหม่

๔.๓ ศึกษาปัจจัยทางการเมืองที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจแต่งตั้งโยกย้ายผู้ดำรงตำแหน่ง
สำคัญระดับต่าง ๆ ในองค์กรภาครัฐ

บรรณานุกรม

สื่อสิ่งพิมพ์

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพและการคุ้มครองผู้บริโภค วุฒิสภา. ๒๕๕๓.
บันทึกประชุมคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพและการคุ้มครองผู้บริโภค
วุฒิสภา ครั้งที่ ๕/๒๕๕๓. (เอกสารอัดสำเนา)

คมชัดลึก. ๒๕๕๓. ข่าวทั่วไปประจำวันวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์
เนชั่น.

เฉลิม ศรีผดุง. ๒๕๕๓. การสร้างความโปร่งใสในการแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่ง
ระดับสูง. เอกสารประกอบการสัมมนา คณะกรรมการศึกษาตรวจสอบเรื่องการ
ทุจริตและเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา. (เอกสารอัดสำเนา)

ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย. ๒๕๔๓. วารสารการกำกับดูแลกิจการที่ดี. เล่มที่ ๑
พ.ศ. ๒๕๔๓.

ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ. ๒๕๕๔. การศึกษาเพื่อเสริมสร้างความซื่อตรงในสังคมไทย
(Research and Development for Enhancement of Integrity in
Thailand). เอกสารวิจัยเสนอศูนย์ส่งเสริมและพัฒนาพลังแผ่นดินเชิงคุณธรรม.
กรุงเทพมหานคร.

ทิพาวดี เมฆสุวรรณ. ๒๕๔๕. การปฏิรูประบบราชการและการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวง
ทบวง กรม. เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตรการบริหารงานภาครัฐและ
กฎหมายมหาชน รุ่นที่ ๒. สถาบันพระปกเกล้า กรุงเทพมหานคร.

นวพร เรืองสกุล. ๒๕๔๕. บริษัทภิบาล เรื่องที่นักลงทุนและกรรมการบริษัทต้องรู้.
กรุงเทพฯ : บริษัท มาสเตอร์คีย์ จำกัด.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. ๒๕๔๐. "การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย". รายงานที่ตีอาร์ไอ.
ฉบับที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๐, กรุงเทพมหานคร.

ปรีชา วัชรภักย์. ๒๕๕๐. "โลกาภิวัตน์กับหลักแนวคิด และวิธีบริหารทรัพยากรบุคคล". ใน
กระแสดน กระแสโลก. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์บริษัทแอร์บอร์น พรินต์ จำกัด.

ปิ่นรส มาลากุล ณ อยุธยา. ๒๕๔๙. การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่. เอกสารประกอบการบรรยายสำหรับกองทัพอากาศ. (เอกสารอัดสำเนา)

ปัญญา ฉายะจินดาวงศ์ และ รัชณี ภูตระกูล. ๒๕๔๕. "ธรรมาภิบาล (Good Governance) กับสังคมไทย". วารสารดำรงราชานุภาพ, ฉบับที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๔๕ - มีนาคม ๒๕๔๖.

พงษ์เสถียร เหลืองอลงกต. มปป. การบริหารงานสมัยใหม่ (Modern management). มหาวิทยาลัยบูรพา. (เอกสารอัดสำเนา)

วันชัย มีชาติ. ๒๕๕๒. การบริหารทรัพยากรมนุษย์. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (เอกสารอัดสำเนา)

วีรวีท คงศักดิ์. ๒๕๔๘. ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ฉบับผู้บริหาร). กรุงเทพฯ: คลังสมอง วปอ.เพื่อสังคมวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

_____. ๒๕๕๑. ธรรมาภิบาลในภาครัฐกิจ: ศึกษากรณี กบข. สถาบันพระปกเกล้า กรุงเทพมหานคร.

สถาบันพระปกเกล้า. ๒๕๕๒. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐. พิมพ์ครั้งที่ ๘. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. ๒๕๕๒. คู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance Rating). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์บริษัทพรีเมียร์โพร จำกัด.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

จรวยพร ธรณินทร์ [on-line]. ๒๕๕๓. Available : <http://www.charuaypontorranin.com/>

ประคอง เตกฉัตร [on-line]. ๒๕๕๓. Available : <http://www.asoke.info/09Communication/DharmaPublicize/Kid/k149/76.html>

มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ [on-line]. ๒๕๕๓. Available : ผิดพลาด! การอ้างอิงการเชื่อมโยงหลายมิติไม่ถูกต้อง hrm%20mycorner16.htm

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน [on-line]. ๒๕๕๓. Available : ผิดพลาด! การ
อ้างอิงการเชื่อมโยงหลายมิติไม่ถูกต้อง

_____. ๒๕๕๓. Available : [http://www.ocsc.go.th/ocsccms/frontweb/view.jsp?
module=document&topicID=dct0000034](http://www.ocsc.go.th/ocsccms/frontweb/view.jsp?module=document&topicID=dct0000034)

_____. ๒๕๕๓. Available : [http://www.ocsc.go.th/ocsccms/frontweb/view.jsp?
categoryID=CAT0001984](http://www.ocsc.go.th/ocsccms/frontweb/view.jsp?categoryID=CAT0001984)

_____. ๒๕๕๓. [http://www.ocsc.go.th/ocsccms/frontweb/view.jsp?categoryID=
CAT0002174](http://www.ocsc.go.th/ocsccms/frontweb/view.jsp?categoryID=CAT0002174)

Australian Public Service Commission [on-line]. 2554. Available : ผิดพลาด! การ
อ้างอิงการเชื่อมโยงหลายมิติไม่ถูกต้อง [about/index.html](http://www.apsc.gov.au/about/index.html)

Organization for Economic Cooperation and Development: OECD [on-line].
2553. Available : [http://www.oecd.org/home/0,2987,en_2649_201185_
1_1_1_1_1,00.html](http://www.oecd.org/home/0,2987,en_2649_201185_1_1_1_1_1,00.html)

United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific
(UNESCAP). "What is good governance ?", **Human Settlement** [on-line].
2553. Available : [http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/
Ongoing/gg/governance.asp](http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp)

ภาคผนวก

แบบสำรวจความเชื่อตรงของตนเอง

สถาบันพระปกเกล้า : การศึกษาเพื่อเสริมสร้างความเชื่อตรงในสังคมไทย
 เสนอ : ศูนย์ส่งเสริมและพัฒนาพลังแผ่นดินเชิงคุณธรรม

ท่านคิดว่าท่านมีคุณสมบัติต่อไปนี้ มากน้อยเพียงใด

คุณสมบัติ	วงกลมระดับคะแนนที่ตรงกับตัวท่านมากที่สุด	สรุปคะแนน
1. มีความซื่อสัตย์ สุจริต (มีความจริงใจ ไม่หลอกลวง)	ไม่มีเลย ←————→ มีมากที่สุด 0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	
2. มีปทัสถาน (มีคุณธรรม ศีลธรรม จริยธรรม ซึ่งเป็นแบบแผนสำหรับ ยึดถือปฏิบัติในสังคม)	ไม่มีเลย ←————→ มีมากที่สุด 0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	
3. ไม่คดโกง	ไม่มีเลย ←————→ มีมากที่สุด 0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	
4. ปฏิบัติตามกฎหมาย	ไม่มีเลย ←————→ มีมากที่สุด 0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	
5. มีวินัย (ยึดมั่นในกฎระเบียบข้อบังคับ หรือแนวปฏิบัติ)	ไม่มีเลย ←————→ มีมากที่สุด 0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	
6. มีความรับผิดชอบ (ยอมรับผลทั้งบวกและลบ)	ไม่มีเลย ←————→ มีมากที่สุด 0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	
7. รู้จักบทบาทและหน้าที่ของตนเอง (สิ่งที่ต้องทำตามหน้าที่ที่กำหนด)	ไม่มีเลย ←————→ มีมากที่สุด 0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	
8. ตรงไปตรงมาทั้งต่อหน้าและลับหลัง	ไม่มีเลย ←————→ มีมากที่สุด 0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	
9. มีความวิริยะอุตสาหะ (มีความขยันหมั่นเพียร)	ไม่มีเลย ←————→ มีมากที่สุด 0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	
10. มีความอดทน อดกลั้น	ไม่มีเลย ←————→ มีมากที่สุด 0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	
11. มีวาจาสัตย์ รักษาคำพูด	ไม่มีเลย ←————→ มีมากที่สุด 0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	
12. ไม่โกหก	ไม่มีเลย ←————→ มีมากที่สุด 0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	

คุณสมบัติ	วงกลมระดับคะแนนที่ตรงกับตัวท่านมากที่สุด	สรุปคะแนน
13. โปรงใส ตรวจสอบได้	ไม่มีเลย ←————→ มีมากที่สุด 0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	
14. ตรงต่อเวลา	ไม่มีเลย ←————→ มีมากที่สุด 0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	
15. มีความยุติธรรม (ไม่เอนเอียงเข้าข้าง ชอบด้วยเหตุผล เที่ยงธรรม)	ไม่มีเลย ←————→ มีมากที่สุด 0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	
16. ทำงานให้สำเร็จ	ไม่มีเลย ←————→ มีมากที่สุด 0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	
17. เป็นที่นำเชื่อถือและศรัทธาจากคนทั่วไป (ได้รับความไว้วางใจ เลื่อมใสและได้รับการยอมรับจาก บุคคลทั่วไป)	ไม่มีเลย ←————→ มีมากที่สุด 0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	
18. แนะนำทางที่ถูกที่ควรแก่ผู้อื่น โดยเฉพาะผู้ได้บังคับบัญชา	ไม่มีเลย ←————→ มีมากที่สุด 0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	
19. ห้ามมิให้ผู้อื่นกระทำผิด	ไม่มีเลย ←————→ มีมากที่สุด 0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	
20. จรรยาบรรณวิชาชีพ	ไม่มีเลย ←————→ มีมากที่สุด 0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	

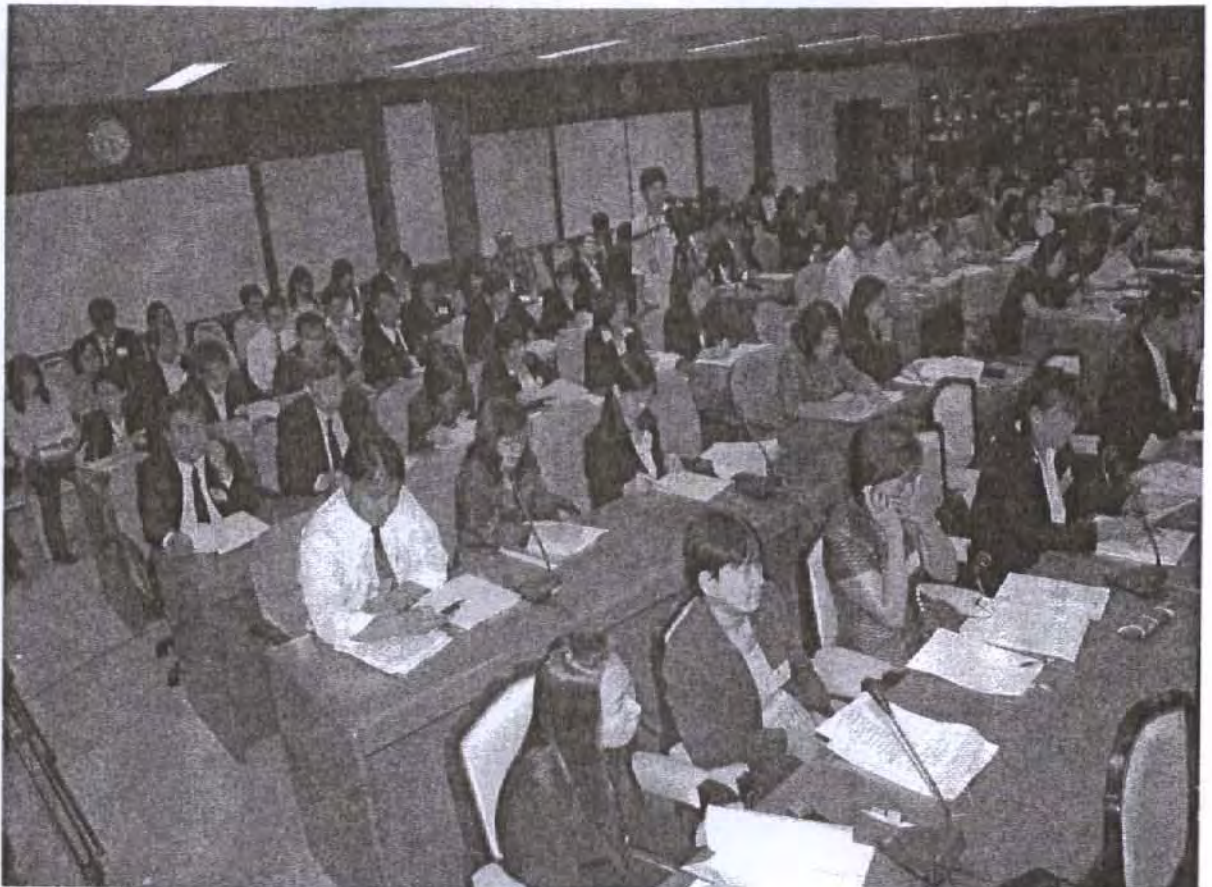
การแปลผล

น้อยกว่า 100 คะแนน	ท่านต้องปรับปรุงตัวอย่างมาก เพราะท่านเป็นคนที่ไม่น่าไว้วางใจ
101-120 คะแนน	ท่านค่อนข้างมีความซื่อตรง แต่ก็ยังไม่ซื่อตรงตลอดเวลาบางครั้งก็ไม่ซื่อตรง แต่ยังสามารถปรับปรุงได้ ซึ่งท่านก็เป็นสามัญชนคนธรรมดา ย่อมมีดีบ้าง ไม่ดีบ้างปนกันไป
121-150 คะแนน	ท่านเป็นคนที่ไว้ใจได้ มีความซื่อตรงค่อนข้างมาก แม้บางครั้งอาจขุ่นเคืองบ้าง แต่จิตใจท่านทราบดีอยู่ว่าที่ท่านนั้นไม่ซื่อตรง ซึ่งอาจเป็นเพราะปัจจัยแวดล้อม หรือไขว้เขวไปนิดหน่อย แต่ท่านก็เหมาะกับการเป็นสมาชิกขององค์กรต่างๆ เพราะอย่างน้อยก็มีคุณสมบัติเรื่องความซื่อตรงอยู่มาก
151-180 คะแนน	ท่านเป็นคนน่าสรรเสริญ เพราะท่านมีความซื่อตรงในทุกๆ ที่ ทุกเวลา เหมาะกับการทำงานในองค์กร และทำงานวิชาชีพ ก็ได้ดีอีกด้วย ที่สำคัญท่านค่อนข้าง “ตรงไปตรงมา” ที่เดียว ถึงแม้บางครั้งจะมีเรื่องที่ทำให้ไม่ซื่อตรง แต่ท่านก็รู้ตัวอยู่เสมอ
มากกว่า 180 คะแนน	ท่านเป็นคนซื่อตรงสุดยอด เหมาะกับการทำงานสาขาวิชาชีพ เพราะมีความซื่อตรงอย่างมาก เหมาะกับการเป็นหัวหน้างาน และทำงานในสาขาวิชาชีพได้ดีที่สุด เป็นคนสมบูรณ์แบบ หากเป็นตุลาการท่านจะเทียบได้กับ “เป่าบันจิ้น”

หมายเหตุ โดยปกติการประเมินตนเองมักมีอคติ ผู้ประเมินมักให้คะแนนตนเองสูงกว่าความเป็นจริง แต่อย่างไรก็ดี การประเมินนี้จะทำให้ผู้ตอบแบบสำรวจเข้าใจและตระหนักเรื่องความซื่อตรง รู้ว่าตนเองมีความบกพร่องในเรื่องใด เป็นการทบทวนพฤติกรรมของตนเองในที่สุด

ผนวก ๒

(ภาพกิจกรรมการสัมมนา และ
กิจกรรมการประชุมคณะอนุกรรมการฯ
ประมาณ ๑๐ ภาพ)







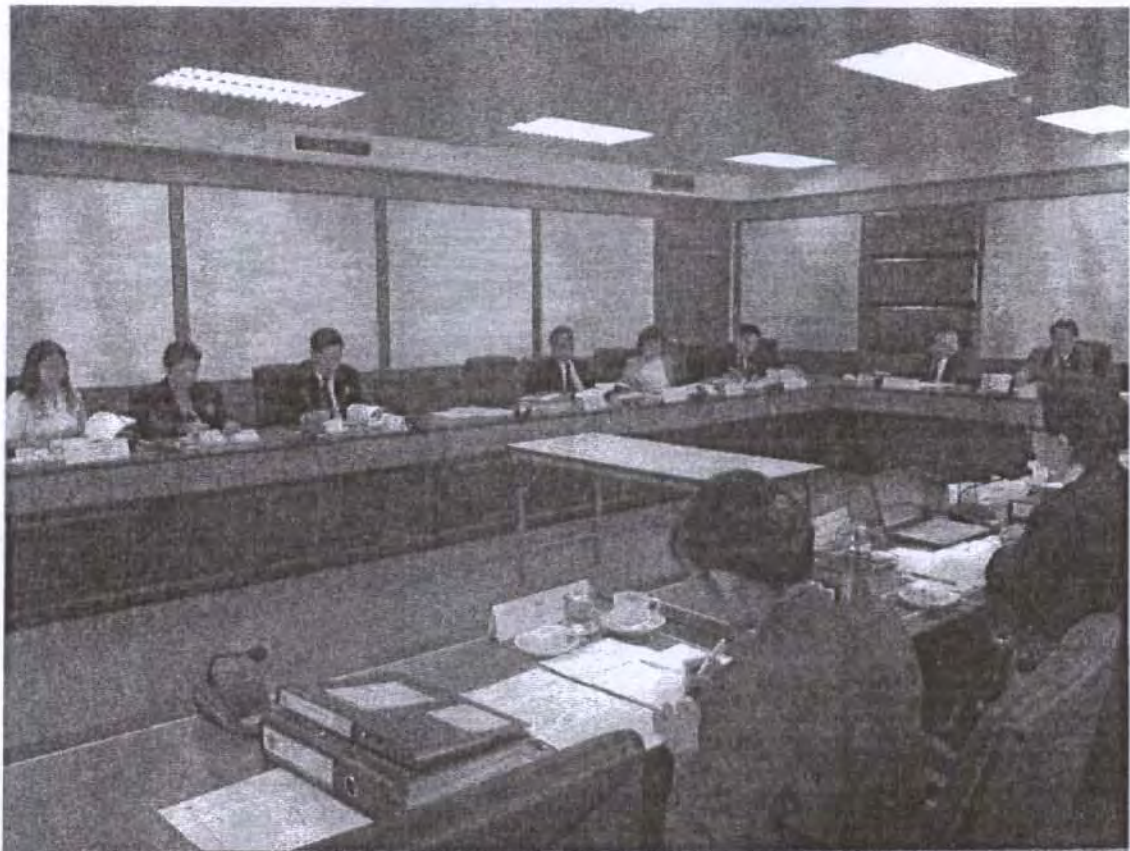
11
date







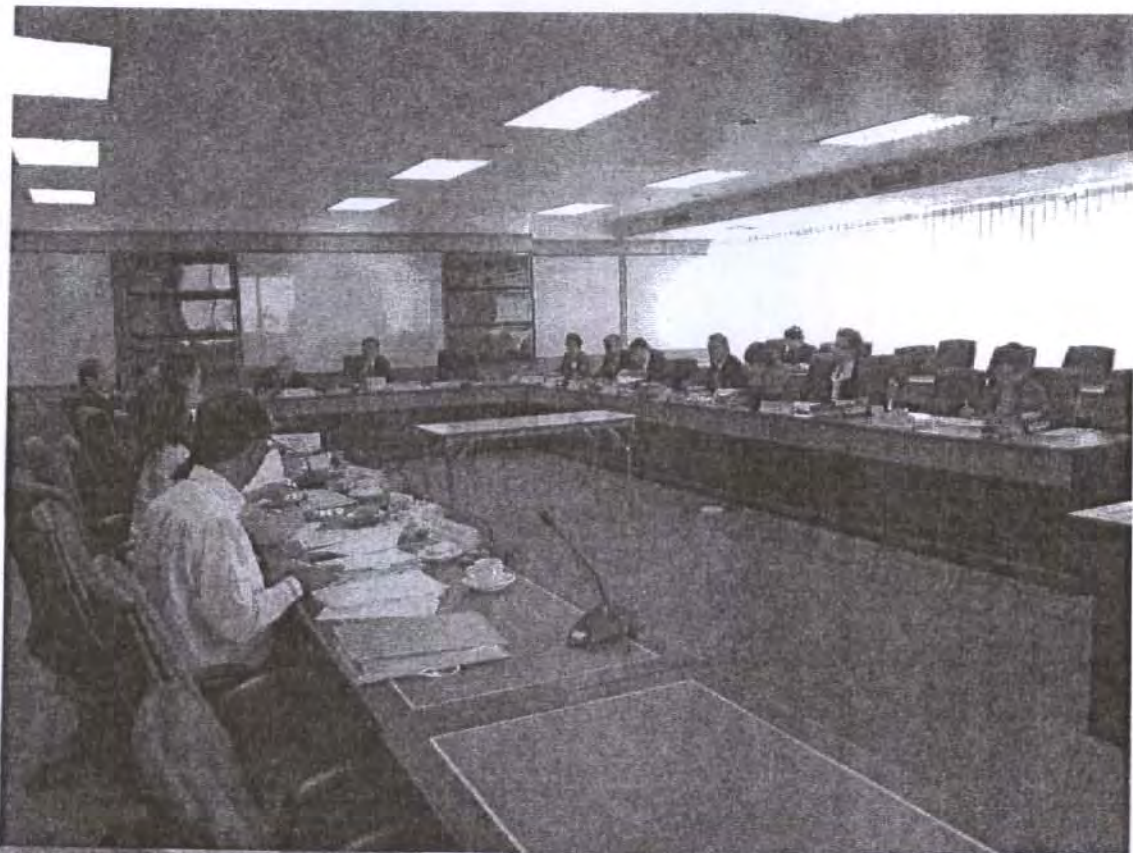
၁၆၈



old



don



รายนามวิทยากรผู้เชี่ยวชาญในการเสวนา

☆ การเสวนาครั้งที่ ๑ เรื่อง "ธรรมาภิบาลในการแต่งตั้งโยกย้าย: ศึกษากรณีกระทรวงมหาดไทย" เมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ณ ห้องรับรอง ๑-๒ อาคารรัฐสภา ๒ สำนักงานเลขาธิการ วุฒิสภา

๑. นายจาดูร อภิชาดบุตร หัวหน้าผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย
๒. นายเฉลิม ศรีผดุง อธิการบดีเลขาธิการคณะ กรรมการข้าราชการพลเรือน
๓. นายภิรมย์ สิมะเสถียร กรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม
๔. นายพีรพล ไตรทศาวีทย์ ที่ปรึกษาสำนักนายก รัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำ
๕. นายไพฑูรย์ บุญวัฒน์ อธิการบดีปลัดกระทรวงมหาดไทย
๖. พลอากาศเอก วีรวิท คงศักดิ์ สมาชิกวุฒิสภา สรรพหาคณาวิชาชีพ ประธานคณะอนุกรรมการศึกษาธิการระบบการเสริมสร้างธรรมาภิบาลและตรวจ สอบการทุจริตในรัฐวิสาหกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
๗. นายประสาร มฤคพิทักษ์ สมาชิกวุฒิสภา สรรพหาคณาวิชาชีพ ประธานคณะอนุกรรมการศึกษาตรวจสอบเรื่องการทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาล ผู้ดำเนินรายการ

☆ การเสวนาครั้งที่ ๒ เรื่อง "การโยกย้ายในกระทรวงมหาดไทย: เป็นธรรมหรือไม่" เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๓ ณ ห้องรับรอง ๑-๒ อาคารรัฐสภา ๒ สำนักงานเลขาธิการ วุฒิสภา

๑. นางสาว รสนา โตสิตระกูล ประธานคณะกรรมการศึกษาตรวจสอบเรื่องการทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา
๒. นายสมชาย แสวงการ ประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพ และการคุ้มครองผู้บริโภค วุฒิสภา
๓. พลอากาศเอก วีรวิท คงศักดิ์ ประธานคณะอนุกรรมการศึกษาธิการระบบการเสริมสร้างธรรมาภิบาลและตรวจสอบการทุจริตในรัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
๔. นายประสาร มฤคพิทักษ์ ประธานที่ปรึกษาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพ และการคุ้มครองผู้บริโภค วุฒิสภา
๕. นายภฤช อาทิตย์แก้ว รองประธานคณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา
๖. นายไพโรจน์ พรหมสาส์น อธิการบดีปลัดกระทรวงมหาดไทย

๗. ม.ร.ว.กำลูนเทพ เทวกุล อดีตประธานคณะกรรมการ ธิการการปกครอง วุฒิสภา อดีต
ผู้ว่าราชการจังหวัด

๘. นายพงศ์ไพรม วาสุติ อดีตปลัดกระทรวงมหาดไทย

๙. นายดิเรก ถึงฝั่ง สมาชิกวุฒิสภา ผู้ดำเนินรายการ

รายนามวิทยากรผู้เชี่ยวชาญในการเสวนาโต๊ะกลม
เรื่อง "ธรรมาภิบาลในการโยกย้าย"
๑๕ กันยายน ๒๕๕๔
ณ ห้องรับรอง ๑-๒ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒

๑. นางผาณิต นิติทัณฑ์ประภาศ ผู้ตรวจการแผ่นดิน
๒. นายบริชา วัชรภักย์ ผู้อำนวยการสถาบันที่ปรึกษา
เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ อดีตเลขาธิการคณะ
กรรมการข้าราชการพลเรือน
๓. นายถวิล เปลี่ยนศรี ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการ
ประจำ อดีตเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ
๔. นายจักรธรรม ธรรมศักดิ์ รองประธานคณะกรรมการ
ศึกษาตรวจสอบเรื่องการทุจริต และเสริมสร้างธรรมา-
ภิบาล วุฒิสภา
๕. พันโทกมล ประจวบเหมาะ นายกสสมาคมนักปกครองแห่ง
ประเทศไทย
๖. นายอนุชา วงษ์บัณฑิตย์ กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ และ
ร้องทุกข์ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม
๗. นางสุพรรณิ ไพรัชเวทย์ ที่ปรึกษาการพัฒนาระบบราชการ
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
๘. พลโทชาญ โกมลหิรัญ รองเจ้ากรมเสมียนตรา
กระทรวงกลาโหม

ดำเนินรายการโดย พลอากาศเอกวีรวิท คงศักดิ์ ประธานคณะอนุกรรมการเสริมสร้างธรรมาภิบาล
ในภาครัฐ

รายนามคณะผู้จัดทำ

✧ คณะอนุกรรมการเสริมสร้างธรรมาภิบาลภาครัฐ

- | | |
|--------------------------------------|----------------------------|
| ๑. พลอากาศเอก วีรวิท คงศักดิ์ | ประธาน |
| ๒. นายแพทย์จักรธรรม ธรรมศักดิ์ | รองประธาน |
| ๓. นางสาววิมา โปธิสมบัติ | อนุกรรมการ |
| ๔. นายจำนงค์ วงศ์สว่าง | อนุกรรมการ |
| ๕. นายโยธิน จ่วงพานิช | อนุกรรมการ |
| ๖. พันตำรวจเอกวัชร สาระดร | อนุกรรมการ |
| ๗. พันเอก กฤษณะ บวรรัตนารักษ์ | อนุกรรมการ |
| ๘. นางอารีย์พันธ์ เจริญสุข | อนุกรรมการ |
| ๙. นางรสนา อริยกุลนิมิต | อนุกรรมการ |
| ๑๐. นาวาอากาศเอกหญิง สุชาดา แสงเกร็ด | อนุกรรมการ
และเลขานุการ |

✧ ที่ปรึกษา

๑. พลเอก ปกครอง นาถเสวี
๒. รศ.ดร.ทศพร ศิริสัมพันธ์
๓. นางฉวีรัตน์ เกษตรสุนทร
๔. นายนิสิต จันทร์สมวงศ์
๕. ดร.ถวิลวดี บุรีกุล
๖. นางสาวนราทิพย์ พุ่มทรัพย์
๗. นางสาวชลลดา พรหมเดชไพบูลย์
๘. นายสัมมา คีตสิน
๙. นายอารีศักดิ์ เสถียรภาพอยู่

✧ ที่ปรึกษา (ต่อ)

๑๐. พันเอก นเรศน์ วงศ์สุวรรณ
 ๑๑. นาวาอากาศเอกหญิง ปิยาภรณ์ จิตบุญ
-



ออกแบบและพิมพ์ที่ สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
๐ ๒๕๒๕ ๑๕๖๑, ๐ ๒๕๒๕ ๑๓๔๑, ๐ ๒๕๓๑ ๙๔๓๑, ๐ ๒๕๓๑ ๙๔๓๕