



การยกระดับการบริหาร

ทรัพยากรบุคคลภาครัฐ

ISSN 01250906
9 770125 090002



วารสารข้าราชการ

ปีที่ 56 ฉบับที่ 3 เดือนพฤษภาคม-มิถุนายน 2554 www.ocsc.go.th



โครงการรณรงค์เผยแพร่เพื่อการเรียนรู้ ด้านคุณธรรม จริยธรรม
การป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และการรักษาจรรยาข้าราชการ
ด้วยการสร้างแรงบันดาลใจอย่างสร้างสรรค์และต่อเนื่องให้ข้าราชการร่วมมือกัน
ประพฤติปฏิบัติตามคำถวายสัตย์ปฏิญาณเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

สำนักงาน ก.พ.

ขอถวายสัตย์ปฏิญาณว่า
จะประพฤติปฏิบัติเป็นข้าราชการที่ดี ตามรอยพระยุคลบาท
จะมุ่งมั่นแน่วแน่แก้ไขปัญหาของชาติ และประชาชน
และเสริมสร้างคุณประโยชน์ให้แก่แผ่นดิน
โดยยึดมั่นในหลักธรรมและความถูกต้องตลอดไป
ขอถวายสัตย์ปฏิญาณว่า จะประพฤติปฏิบัติเป็นข้าราชการที่ดี

ฉันรู้สึกโชคดีที่ได้เกิดมา สวมเครื่องแบบสัญญาข้าราชการ
และได้ทำภาระหน้าที่สำคัญ รับใช้งานเพื่อพ่อหลวงแห่งไทย
सानประโยชน์ของชาติและปวงประชา เหมือนคำสัตย์สัญญาที่มอบเอาไว้
ด้วยหลักการเลศล้ำ หลักธรรมคำใจ ภาควมในเกียรติยศศักดิ์ศรี
จะเดินตามรอยเท้าของพ่อด้วยความตั้งใจ จะเต็มเต็มความหมายข้าราชการที่ดี
มอบชีวิตทุ่มเทให้แผ่นดินนี้ ทำความดีเพื่อชาติไทย
สูงที่สุดของชีวิตคนหนึ่งคน ต้องพิสูจน์ว่าตนได้ทำอะไร
ด้วยสิ่งจะก็ฉันปฏิญาณให้ไป ฉันภูมิใจที่ทำตามได้จริง
(ทดแทนคุณให้พ่อหลวงและแผ่นดิน)

ยึดมั่นหัวใจ ในหลักเกียธรรม รับใช้ประชาชน ทุกคนเท่าเทียมกัน มั่นคงความดีตลอดไป
เมื่อเราถวายปฏิญาณคำสัตย์ สิ่งมีค่าและภาคภูมิใจของเรา คือ การนำเอาค่านั้นไปปฏิบัติ
เพื่อถวายแด่พ่อหลวงตามรอยพระยุคลบาท
จะมุ่งมั่นรับใช้ประชาชน และแก้ไขปัญหาของชาติ
เต็มกำลังและความสามารถที่มี ให้สมกับที่เกิดมาแล้วเป็นข้าราชการบริวาร
พร้อมเกียรติยศที่เราได้สวมเครื่องแบบสีทากี้ คือ
การได้ทดแทนแผ่นดิน ด้วยคำว่า บริการ เรา คือ ข้าราชการ

ถวายสัตย์ - ปฏิบัติตาม - จ๋ามั่นใจ

วารสารข้าราชการ

เจ้าของ

สวัสดิการสำนักงาน ก.พ.

ที่ปรึกษา

นายมนตรีกร กาญจนะจิตร
นางนุชบา กรัยวิเชียร
นางสุชาดา รังสินันท์
นายชาญวิทย์ ไกรฤกษ์
นายปรีชา นิสารัตน์

บรรณาธิการ

นางสาวนงนารถ เพชรสม

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นางอัจฉรา ภูริคุปต์

กองบรรณาธิการ

นายเอกศักดิ์ ตรีกรุณาสวัสดิ์
นางชลิตา ไซตัญกุล
นางสาวชिरา ตีระวิเศษภักดิ์
นายศรัณย์ พรไพศาลดี
นางกอบเพชร หาญพัฒนาพันธ์
นางสาวพัสมน จารุรัตน์
นางวิจิตร มโนทัย
นายสุรพงษ์ มาลี
นายมาฆะ ภูจินดา
นายภาณุภาคย์ พงศ์อดิชาติ
นางสาวพุทธพร คำชาติชาย
นายพิชาวุธ เฟื่องทอง
นางสาวเหมวดี บรรเทา
นางสาวจุฑาพัชร์ สติวิศาลกิจ
นางสาวบุญญารัตน์ กลัดทอง

ผู้จัดการสวัสดิการ

นายชินพันธุ์ ฤกษ์จัน

ออกแบบปกและจัดทำอาร์ตเวิร์ค

บจก. ไทยเอฟเฟคต์สตูดิโอ
โทร 0-2895-3180-1

พิมพ์ที่

หจก. วุฒิพันธ์การพิมพ์
112/224-226 หมู่ 2 ซอยเอกชัย 18
ถนนเอกชัย แขวงบางขุนเทียน
เขตจอมทอง กรุงเทพฯ 10150
โทร. 02-293-0270-1

ติดต่อกองบรรณาธิการวารสาร ข้าราชการ

บรรณาธิการวารสารข้าราชการ
สำนักงาน ก.พ.
47/101 ถนนติวานนท์
ตำบลตลาดขวัญ อำเภอเมือง
จังหวัดนนทบุรี 11000
โทร. 0-2547-1864
สวัสดิการสำนักงาน ก.พ.
ถนนพิษณุโลก กทม. 10300
โทร. 0-2281-9454

วารสารข้าราชการฉบับนี้ยังคงอัดแน่นไปด้วยเรื่องราวต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคล เริ่มตั้งแต่การยกระดับการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ ผ่านเครื่องมือ HR Scorecard ซึ่งนำผลการประเมินสถานภาพการบริหารทรัพยากรบุคคลของส่วนราชการและจังหวัด ประจำปี 2553 มาเล่าสู่กัน เพื่อให้เห็นถึงพัฒนาการด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลของส่วนราชการและจังหวัด ตลอดจนการนำเสนอเรื่องราวการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ บทบาทใหม่ของ HR Professionals การเสริมสร้างความเข้มแข็ง อ.ก.พ. สามัญ และแนวคิดว่าด้วยการเมือง การบริหารและการกำหนดนโยบายสาธารณะในบริบทสังคมตะวันตก การนำเสนอรายงานการศึกษาส่วนบุคคล ซึ่งฉบับนี้แนะนำเสนอเรื่อง “มาตรการการกำกับดูแลการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ” และเรียนรู้เกี่ยวกับเจตนารมณ์ของการจัดตั้งสหภาพข้าราชการซึ่งเป็นเรื่องใหม่ในประเทศไทย เพื่อเตรียมพร้อมก่อนจะมีผลบังคับใช้ตามกฎหมายในระยะอันใกล้ การนำเสนอบทความเกี่ยวกับระบบคุณธรรมทั้งในส่วนของ “สาระเกี่ยวกับอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์” และ “ความท้าทายในการส่งเสริมจริยธรรมในราชการพลเรือนของประเทศอาเซียน และญี่ปุ่น เกาหลี” ซึ่งฉบับนี้แนะนำเสนอเป็นตอนที่ 2 สำหรับคอลัมน์ประจำทั้งสื่อสารเรื่องการสอบ กวาระเบียบและเรื่องที่น่ารู้ มติ ก.พ. ที่น่าสนใจ และอุทาหรณ์ก่อนทำผิด ยังคงเป็นเนื้อหาสาระที่หวังว่าจะเป็นประโยชน์แก่เพื่อนข้าราชการเช่นเคย ขอขอบคุณทุกท่านที่สนใจและได้กรุณาส่งบทความ รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลที่เป็นประโยชน์มาแจ้งกองบรรณาธิการ สำหรับเพื่อนข้าราชการท่านใดมีข้อเสนอแนะ หรือมีบทความที่น่าสนใจกรุณาติดต่อกองบรรณาธิการตามที่อยู่ด้านล่าง และขอขอบคุณล่วงหน้ามา ณ โอกาสนี้

บรรณาธิการ

วัตถุประสงค์

1. เพื่อเผยแพร่วิชาการและความเคลื่อนไหวทางด้านการบริหารงานบุคคล
2. เพื่อเผยแพร่แนวคิดในการปฏิบัติราชการ
3. เพื่อเป็นสื่อกลางระหว่างข้าราชการในการเสริมสร้างทัศนคติที่ดีต่อราชการ
4. เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาข้าราชการ

โปรแกรม

บทความ ข้อคิดเห็น และข้อเขียนต่างๆ ในวารสารข้าราชการ
เป็นความคิดเห็นส่วนตัวของผู้เขียน มิใช่เป็นความคิดเห็นของสำนักงาน ก.พ.



บทความ



1

■ ทีมงาน สวพ.

การยกระดับการบริหารทรัพยากรบุคคล
ภาครัฐ : ผลการประเมินสมรรถนะ
การบริหารทรัพยากรบุคคลในราชการ
พลเรือน ปีงบประมาณ 2553



16

■ สำนักพิทักษ์ระบบคุณธรรม

สาระเกี่ยวกับอุกฤษณ์และการพิจารณา
วินัยจัยอุกฤษณ์



9

■ สุวิภา สุขวนิชนันท์

รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
เรื่อง “มาตรการการกำกับดูแล
การเบิกจ่ายเงินสวัสดิการรักษายาบาล
ข้าราชการ”



30

■ วิฑูรย์ ลิมะโชคดี

ความซื่อตรง



12

■ ดร.มาพะ ภูจินดา

เจตนาหมั่นของสหภาพข้าราชการ : รูปแบบ
การรวมกลุ่มเป็น “สหภาพข้าราชการ”และ
วัตถุประสงค์ในการส่งเสริมความสัมพันธ์อันดี



32

■ ดร.จิตามา ธีรศิริกุล

แนวคิดที่ว่าด้วย การเมือง การบริหาร และ
การกำหนดนโยบายสาธารณะในบริบทสังคม
ตะวันตก





39

■ ปิยะสุรางค์ กุลจิตติประสิทธิ์

บทบาทใหม่ของ HR Professionals



57

■ สุวรรณ ฟูลเพชร

การส่องละเมิดทางเพศในหน่วยงาน
ราชการไทย : ปัญหาและนโยบายในการ
ป้องกันและแก้ไข



43

■ ทิมงาน สวพ.

การเสริมสร้างความเข้มแข็ง
อ.ก.พ.สามัญ



64

■ ดร.ชนิษฐา สารพิมพ์

ความท้าทายในการส่งเสริมจริยธรรมใน
ราชการพลเรือนของประเทศอาเซียน และ
ญี่ปุ่น เกาหลี (ตอนที่ 2)



48

■ ดร.สุรพล กาญจนะจิตรา
Ph.D., (Cornell)

การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่



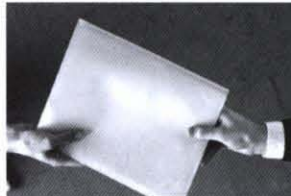
คอลัมน์ประจำ



79

■ เทมวดี บรรเทา

สื่อสารเรื่องการสอบ



88

■ เอกศักดิ์ ตรีกรุณาสวัสดิ์

อุทาหรณ์ก่อนทำผิด



81

■ สุภาพร อารยะนรากุล
จุฑาพิชญ์ สติวิศาลกิจ

กฎระเบียบและเรื่องที่น่ารู้



91

■ พระพิศาลธรรมพาทย์

คมวาทะ



86

■ วรญา เกษมพุทธคุณ

มติ ก.พ. ที่น่าสนใจ



การยกระดับการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ :

ผลการประเมินสมรรถนะ

การบริหารทรัพยากรบุคคล

ในราชการพลเรือน ปีงบประมาณ 2553

ทิมงาน สวพ.*

ในปี พ.ศ. 2547 สำนักงาน ก.พ. ได้พัฒนากรอบมาตรฐานความสำเร็จด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล (HR Scorecard) ซึ่งประกอบด้วย 5 มิติ 17 ปัจจัย เพื่อใช้ในการส่งเสริมให้ส่วนราชการและจังหวัดพัฒนาการบริหารทรัพยากรบุคคลให้ได้มาตรฐานและมีประสิทธิภาพ และขณะเดียวกันก็ใช้เป็นเครื่องมือในการประเมินความสำเร็จด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลของส่วนราชการและจังหวัดเพื่อนำไปสู่การพัฒนาและปรับปรุงการบริหารทรัพยากรบุคคลทั้งในระดับส่วนราชการและในระดับราชการพลเรือนโดยรวม และตั้งแต่ปี 2550 สำนักงาน ก.พ. ส่งเสริมให้ส่วนราชการและจังหวัดจัดทำแผนกลยุทธ์การบริหารทรัพยากรบุคคลตามแนวทาง HR Scorecard และนำไปสู่การปฏิบัติ มีการติดตามประเมินผล และนำไปสู่การแก้ไขปรับปรุง ตามหลักการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง หรือ PDCA (Plan-Do-Check-Act)

สำนักงาน ก.พ. ได้มีการมีการติดตามประเมินผลการดำเนินการพัฒนาสมรรถนะการบริหาร

ทรัพยากรบุคคลของส่วนราชการและจังหวัดเป็นประจำทุกปีโดยเริ่มตั้งแต่ปีงบประมาณ 2551 เป็นต้นมา โดยใช้แบบรายงานการประเมินสถานภาพการบริหารทรัพยากรบุคคลของส่วนราชการและจังหวัด (Agency Survey) โดยเป็นการประเมินตนเอง (Self Assessment) และจากการสำรวจความคิดเห็นและความพึงพอใจของข้าราชการต่อการบริหารทรัพยากรบุคคลของส่วนราชการและจังหวัด (Employee Survey) ซึ่งสุ่มตัวอย่างข้าราชการประมาณร้อยละ 10 ของข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยผลการประเมินฯ ในปีงบประมาณ 2553 มีเรื่องที่น่าสนใจเกี่ยวกับผลการประเมินที่จะเล่าสู่กัน ดังนี้

1. สรุปผลการประเมินสถานภาพการบริหารทรัพยากรบุคคลของส่วนราชการและจังหวัด ปีงบประมาณ 2553

การประเมินสถานภาพการบริหารทรัพยากรบุคคลเป็นการประเมินตนเองของส่วนราชการและจังหวัดในการดำเนินการตามกรอบมาตรฐานความสำเร็จด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล โดยใน

* สำนักวิจัยและพัฒนางานบุคคล สำนักงาน ก.พ.



ปีงบประมาณ 2553 มีส่วนราชการระดับกรมส่งแบบรายงานการประเมินกลับมาทั้งสิ้น 131 กรม จาก 137 กรม หรือคิดเป็น ร้อยละ 95.62 และจังหวัดส่งกลับมา 65 จังหวัดจาก 75 จังหวัด คิดเป็นร้อยละ 86.66 โดยในการประเมินได้จัดกลุ่มคะแนนการประเมิน ดังนี้

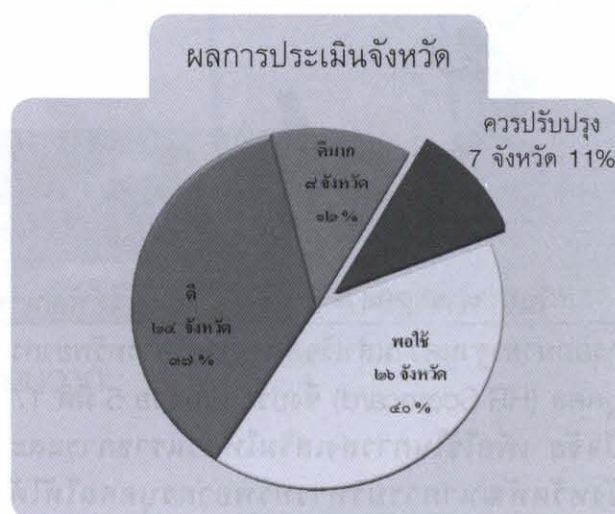
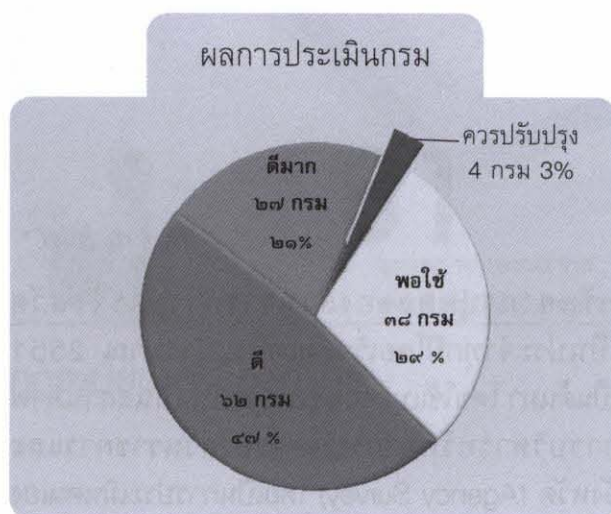
คะแนน 80-100 คะแนน อยู่ในกลุ่ม “ดีมาก”

คะแนน 60-79 คะแนน อยู่ในกลุ่ม “ดี”

คะแนน 40-59 คะแนน อยู่ในกลุ่ม “พอใช้”

คะแนน น้อยกว่าหรือเท่ากับ 39 คะแนน อยู่ในกลุ่ม “ควรปรับปรุง”

1.1 ผลการประเมินส่วนราชการและจังหวัดในภาพรวม



1.2 รายชื่อกรมและจังหวัดที่มีผลการประเมินอยู่ในระดับดีมาก 10 ลำดับแรก

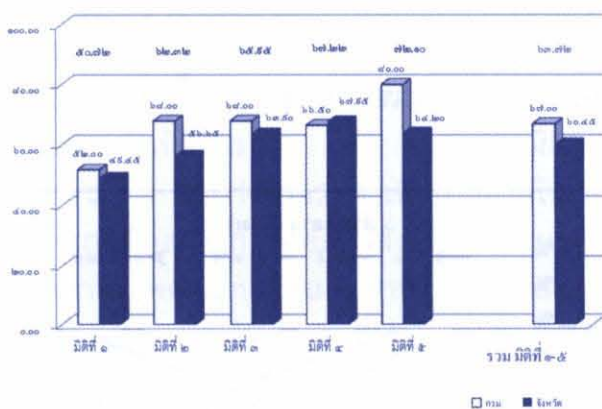
กรม	จังหวัด*
1. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง	1. จังหวัดชัยนาท
2. กรมการแพทย์	2. จังหวัดตาก
3. กรมโรงงานอุตสาหกรรม	3. จังหวัดตรัง
4. กรมวิชาการเกษตร	4. จังหวัดสงขลา
5. กรมสุขภาพจิต	5. จังหวัดมุกดาหาร
6. กรมราชทัณฑ์	6. จังหวัดเลย
7. สำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ	7. จังหวัดประจวบคีรีขันธ์
8. กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่	8. จังหวัดสมุทรสาคร
9. สำนักงาน ก.พ.ร.	
10. กรมชลประทาน	

* จังหวัดที่มีผลการประเมินอยู่ในระดับ ดีมาก 8 จังหวัด

1.3 ผลการประเมินในภาพรวมจำแนกตามมิติ

1.3.1 กรมและจังหวัดยังมีจุดอ่อนในด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลในด้านยุทธศาสตร์และแผน โดยได้คะแนนรวมเฉลี่ยน้อยที่สุด ในมิติที่ 1 ความสอดคล้องเชิงยุทธศาสตร์ ร้อยละ 52.00 และ 49.45 ตามลำดับ ส่วนที่ได้คะแนนรวมเฉลี่ยมากที่สุดคือมิติที่ 5 คุณภาพชีวิตและความสมดุลระหว่างชีวิตกับการทำงาน โดยกรมและจังหวัดได้คะแนนเฉลี่ยร้อยละ 80.00 และ 64.20 ตามลำดับ

และเมื่อเปรียบเทียบผลการประเมินสถานภาพการบริหารทรัพยากรบุคคลของส่วนราชการและจังหวัด ในภาพรวมปรากฏว่าจังหวัดมีผลการประเมินในภาพรวมต่ำกว่ากรมเล็กน้อย ปรากฏดังภาพต่อไปนี้

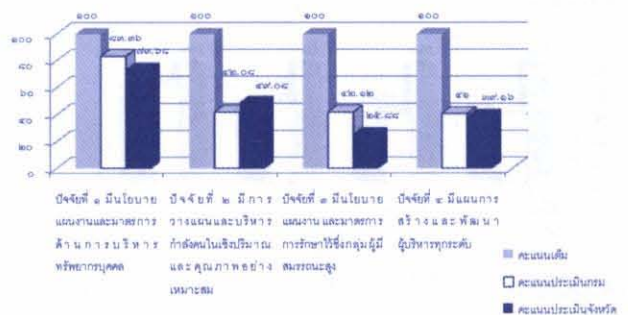


1.4 ผลการประเมินรายมิติ

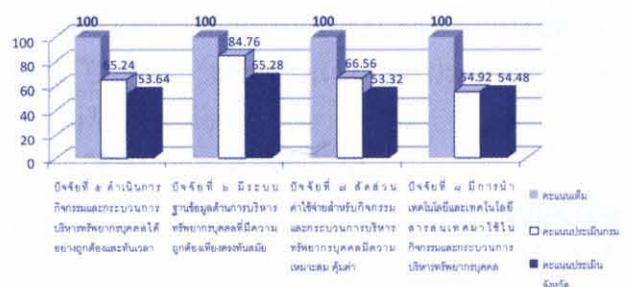
1.4.1. เมื่อพิจารณาเป็นรายมิติตามกรอบมาตรฐานความสำเร็จ พบว่า

1) มิติที่ 1 ความสอดคล้องเชิงยุทธศาสตร์ กรมมีความก้าวหน้าในการดำเนินการเกี่ยวกับแผนกลยุทธ์การบริหารทรัพยากรบุคคลมากที่สุด รองลงมา คือการบริหารกำลังคนที่มีทักษะความสามารถสูง ส่วนการสร้างและพัฒนาผู้บริหาร กรมมีการดำเนินการน้อยที่สุด สำหรับจังหวัดก็เป็นไปในการทำนองเดียวกันคือมีความก้าวหน้าในการดำเนินการเกี่ยวกับแผนกลยุทธ์การบริหารทรัพยากรบุคคลมาก

ที่สุด ส่วนในเรื่องการบริหารกำลังคนที่มีทักษะความสามารถสูง จังหวัดมีการดำเนินการน้อยที่สุด ปรากฏดังภาพต่อไปนี้

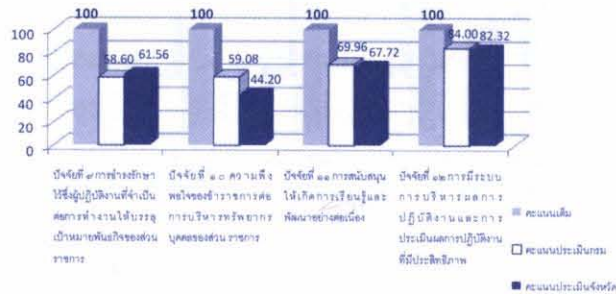


2) มิติที่ 2 ประสิทธิภาพของการบริหารทรัพยากรบุคคล กรมได้ดำเนินการในเรื่องการจัดการฐานข้อมูลบุคคลมากที่สุด รองลงมาได้แก่เรื่องความคุ้มค่าในเรื่องการบริหารทรัพยากรบุคคล โดยกรมดำเนินการน้อยที่สุดในเรื่องการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในกิจกรรมและกระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคล สำหรับจังหวัดดำเนินการในเรื่องการจัดการฐานข้อมูลบุคคลมากที่สุด รองลงมาได้แก่การนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาเพื่อใช้ในการบริหารทรัพยากรบุคคล โดยจังหวัดดำเนินการในการวัดความคุ้มค่าในเรื่องการบริหารทรัพยากรบุคคลน้อยที่สุด ปรากฏดังภาพต่อไปนี้



3) มิติที่ 3 ประสิทธิภาพของการบริหารทรัพยากรบุคคล กรมและจังหวัดให้ความสำคัญเกี่ยวกับการดำเนินการในเรื่องระบบบริหารผลการปฏิบัติราชการมากที่สุด รองลงมาได้แก่เรื่องการสนับสนุนให้เกิดการเรียนรู้และการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ส่วนการดำเนินการในเรื่องการบำรุงรักษาไว้

ซึ่งผู้ปฏิบัติงานที่จำเป็นต่อการทำงาน และการสร้างความพึงพอใจของข้าราชการต่อการบริหารทรัพยากรบุคคลมีการดำเนินการน้อยที่สุด ปรากฏดังภาพต่อไปนี้

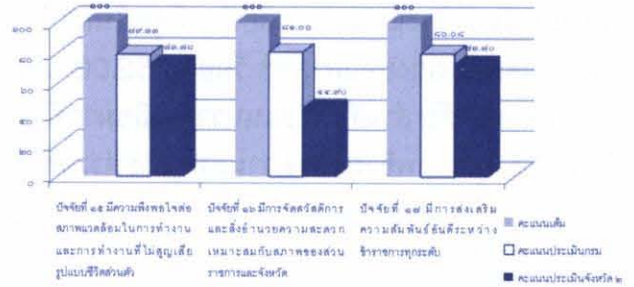


4) มิติที่ 4 ความพร้อมรับผิดชอบด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล กรมและจังหวัดให้ความสำคัญกับเรื่องความโปร่งใสในทุกกระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคล โดยการบริหารทรัพยากรบุคคลอย่างเปิดเผย มีช่องทางให้ข้าราชการสอบถามร้องเรียน หรือร้องทุกข์ มากกว่าเรื่องการสร้างระบบให้มีการตรวจสอบเรื่องร้องเรียน หรือการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล ปรากฏดังภาพต่อไปนี้



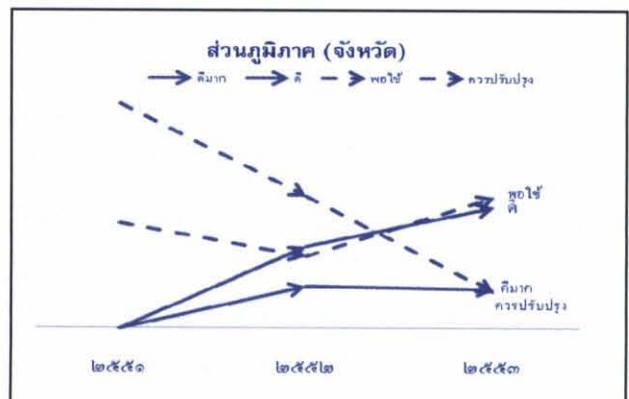
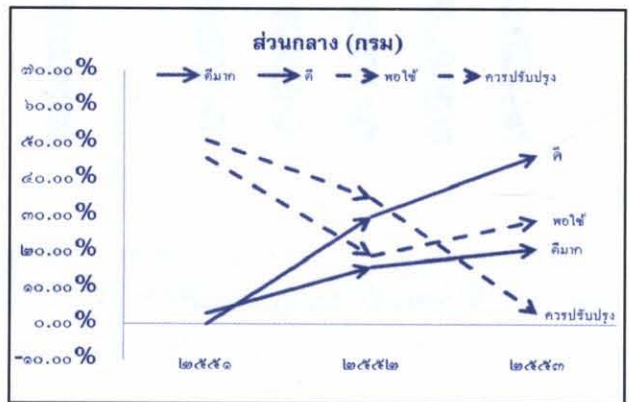
5) มิติที่ 5 คุณภาพชีวิตและความสมดุลระหว่างชีวิตกับการทำงาน กรมให้ความสำคัญกับการจัดสวัสดิการและสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสมกับสภาพของส่วนราชการมากที่สุด รองลงมาได้แก่เรื่องการส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างข้าราชการทุกระดับ สำหรับจังหวัดให้ความสำคัญกับการส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างข้าราชการทุกระดับมากที่สุด และดำเนินการในเรื่องการจัดสวัสดิการและสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสม

กับสภาพของจังหวัดน้อยที่สุด ปรากฏดังภาพต่อไปนี้



1.5 เปรียบเทียบผลการประเมินส่วนราชการและจังหวัดระหว่างปีงบประมาณ 2551-2553

จากการศึกษาเปรียบเทียบผลการประเมินส่วนราชการและจังหวัดระหว่างปีงบประมาณ 2551-2553 ปรากฏว่าผลการประเมินโดยรวมส่วนราชการและจังหวัดมีคะแนนการประเมินสูงขึ้นทุกปี ดังภาพต่อไปนี้



ระดับผลการประเมิน	จำนวนกรม			จังหวัด		
	ปี 2551	ปี 2552	ปี 2553	ปี 2551	ปี 2552	ปี 2553
ดีมาก	3	18	27	-	7	8
ดี	-	35	62	-		
พอใช้	45	22	38	17	12	26
ควรปรับปรุง	49	41	4	37	22	7
รวมจำนวน	97	116	131	54	55	65

สำหรับประเด็นสำคัญและปัญหาอุปสรรคที่พบจากการดำเนินการตามกรอบมาตรฐานความสำเร็จด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลของส่วนราชการและจังหวัด สรุปได้ดังนี้

๑ มีการจัดทำแผนกลยุทธ์ด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลอย่างต่อเนื่อง แต่ขาดการนำไปสู่การปฏิบัติ โดยส่วนราชการและจังหวัดให้เหตุผลว่า มีภาระงานประจำมาก และขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องที่จะดำเนินการ

๑ ปี 2551-2552 ดำเนินการมากในเรื่องความถูกต้องของการออกคำสั่ง และการบริหารทรัพยากรบุคคลแบบเปิดเผย สำหรับในปี 2553 มีการดำเนินการมากในเรื่องการมีช่องทางให้ข้าราชการสอบถามความขัดข้องใจ แต่ก็ยังมีปัญหาอุปสรรคในเรื่องหลักเกณฑ์และมาตรฐานการบริหารทรัพยากรบุคคลที่สำนักงาน ก.พ. ออกมายังไม่แล้วเสร็จครบถ้วนนอกจากนั้นยังมีปัญหาในเรื่องข้าราชการไม่กล้าร้องทุกข์เรื่องความโปร่งใสในเรื่องการบริหารทรัพยากรบุคคล

๑ มีการดำเนินการมากในเรื่องสภาพแวดล้อมบรรยากาศในการทำงาน การปรับปรุงระบบงาน ตลอดจนเรื่องการจัดสวัสดิการ แต่ก็ยังพบปัญหาอุปสรรคในเรื่องการขาดการนำผลการสำรวจความคิดเห็นของข้าราชการมาใช้ในการปรับปรุงกิจกรรมในด้านคุณภาพชีวิตให้เหมาะสม นอกจากนี้ยังมีข้อจำกัดในเรื่องงบประมาณและกฎระเบียบที่จะดำเนินการในเรื่องดังกล่าวได้อย่างสะดวกรวดเร็ว

2. ผลการสำรวจความคิดเห็นและความพึงพอใจของข้าราชการเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลของส่วนราชการและจังหวัด

การสำรวจความคิดเห็นและความพึงพอใจกำหนดกลุ่มประชากรคือข้าราชการพลเรือนสามัญในปีงบประมาณ 2553 จำนวน 361,875 คน โดยสุ่มตัวอย่างจำนวน 38,000 คน หรือร้อยละ 10.50 ของจำนวนประชากร สำหรับการสำรวจครั้งนี้มีข้าราชการตอบแบบสำรวจกลับมาทั้งสิ้น 24,181 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 63.63 ของกลุ่มตัวอย่าง โดยข้าราชการส่วนกลางตอบแบบสำรวจมาทั้งสิ้น 11,663 คน และข้าราชการส่วนภูมิภาคตอบแบบสำรวจกลับมาจำนวน 12,548 คน

การสำรวจในครั้งนี้ใช้มาตรวัดความคิดเห็นและความพึงพอใจแบบ Likert Scale แบ่งคะแนนเป็น 5 Scale และกำหนดการแปลความค่าเฉลี่ยความคิดเห็น ดังนี้

คะแนน 1.00-1.49 แปลความว่า ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง

คะแนน 1.50-2.49 แปลความว่า ไม่เห็นด้วย

คะแนน 2.50-3.49 แปลความว่า ไม่แน่ใจ

คะแนน 3.50-4.49 แปลความว่า เห็นด้วย

คะแนน 4.50-5.00 แปลความว่า เห็นด้วยอย่างยิ่ง



2.1 สรุปคะแนนความพึงพอใจเฉลี่ยของข้าราชการสังกัดส่วนกลาง และข้าราชการสังกัดส่วนภูมิภาค ที่มีการบริหารทรัพยากรบุคคลของหน่วยงานที่สังกัด (คะแนนเต็ม 5 คะแนน) มีดังนี้

คะแนนเฉลี่ย	ส่วนกลาง (กรม) : 3.13	ส่วนภูมิภาค (จังหวัด) : 3.24
> 3.50	3 กรม (ร้อยละ 2.20) ได้แก่ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และ กรมสุขภาพจิต	1 จังหวัด(ร้อยละ 1.33) ได้แก่ จังหวัดสุพรรณบุรี
3.00-3.49	76 กรม (ร้อยละ 55.47)	73 จังหวัด (97.34)
2.50-2.99	57 กรม (ร้อยละ 41.60)	1 จังหวัด (ร้อยละ 1.33)
< 2.50	1 กรม (ร้อยละ 0.73)	-

2.2 ข้าราชการส่วนกลาง (กรม) และส่วนภูมิภาค (จังหวัด) มีความเห็นเกี่ยวกับสภาพการณ์บริหารราชการและการบริหารทรัพยากรบุคคลไปในทิศทางเดียวกันโดยพิจารณาจากลำดับความพึงพอใจ และค่าคะแนนความพึงพอใจที่มีการบริหารทรัพยากรบุคคลของหน่วยราชการในภาพรวมเฉลี่ยแล้วเท่ากับ 3.18 โดยข้าราชการส่วนกลาง มีความพึงพอใจต่อการบริหารทรัพยากรบุคคลของหน่วยราชการในภาพรวมเฉลี่ยเท่ากับ 3.13 ส่วนข้าราชการส่วนภูมิภาคมีความพึงพอใจต่อการบริหารทรัพยากรบุคคลของจังหวัดในภาพรวมเฉลี่ย 3.24



เมื่อพิจารณาผลการสำรวจ ของข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นรายปัจจัยตามกรอบมาตรฐานความสำเร็จแล้วพบว่า ปัจจัยที่ 9 “การรักษาไว้ซึ่งข้าราชการและผู้ปฏิบัติงานซึ่งจำเป็นต่อการบรรลุเป้าหมายพันธกิจของส่วนราชการและจังหวัด (Retention)” มีคะแนนเฉลี่ยค่อนข้างสูงทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค คือคะแนนมากกว่า 3.50 สำหรับปัจจัยที่มีคะแนนน้อยกว่า 3.00 ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ได้แก่ปัจจัยที่ 3 คือ “มาตรการด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลที่จะดึงดูด ได้มา พัฒนา และรักษาไว้ซึ่งกลุ่มข้าราชการที่มีทักษะและสมรรถนะสูง (Talent Management)” ปัจจัยที่ 6 “การมีระบบฐานข้อมูลที่ถูกต้อง เทียบตรง และทันสมัย” และปัจจัยที่ 16 “การจัดสวัสดิการและสิ่งอำนวยความสะดวกเพิ่มเติม”

2.3 คะแนนความพึงพอใจเฉลี่ยรวมตั้งแต่ 3.50 ขึ้นไป มีจำนวน 6 ประเด็น (เรียงจากมากไปหาน้อย)

ประเด็น	คะแนนเฉลี่ย
1. ความรู้สึกภูมิใจที่ได้ปฏิบัติงานในส่วนราชการแห่งนี้	3.87
2. ความรู้สึกว่างานที่ทำมีความสำคัญอย่างมากต่อความสำเร็จของหน่วยงาน	3.77
3. ความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน ผู้บังคับบัญชา และผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานอื่นๆ	3.58
4. ผู้บังคับบัญชานับสนุนในเรื่องการพัฒนาและการเรียนรู้เสมอ	3.57
5. งานที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติท้าทายและเหมาะสมกับความรู้ความสามารถ	3.55
6. ผู้บังคับบัญชามอบอำนาจในการตัดสินใจให้เหมาะสมกับภารกิจที่รับผิดชอบ	3.53

2.4 คะแนนความพึงพอใจเฉลี่ยรวมต่ำกว่า 3.0 มีจำนวน 9 ประเด็น (เรียงจากน้อยไปหามาก) ได้แก่

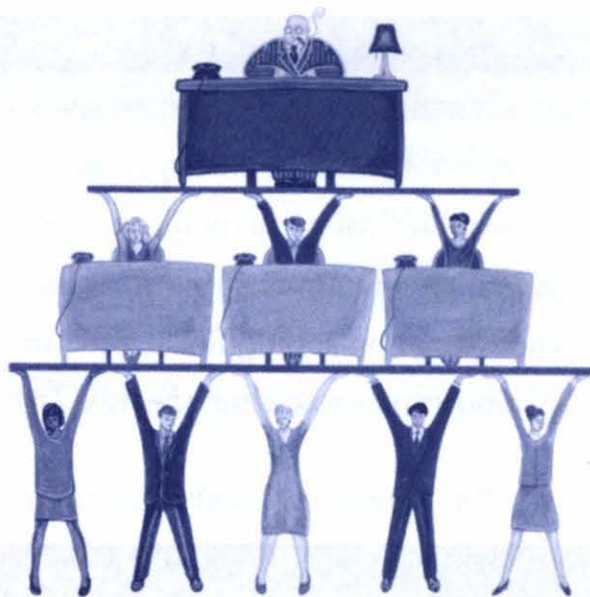
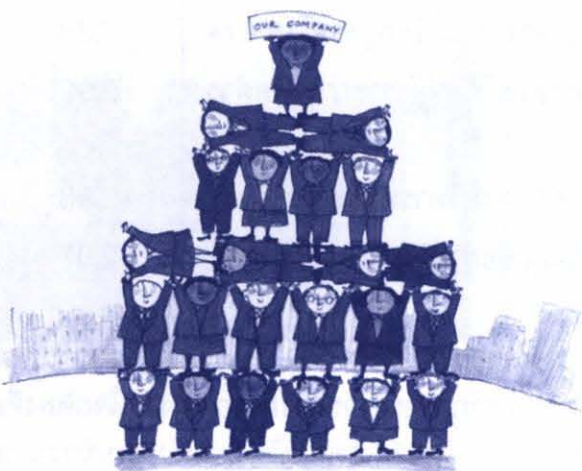
ประเด็น	คะแนนเฉลี่ย
1. หน่วยงานมีจำนวนกำลังคนที่เหมาะสมกับภารกิจ	2.63
2. ส่วนราชการมีการจัดสวัสดิการเพิ่มเติมที่ตรงกับความต้องการของข้าราชการ	2.83
3. การพิจารณาความดี ความชอบคำนึงถึงผลงาน คุณธรรม ความรู้ความสามารถมากกว่าพวกพ้อง	2.85
4. การจัดทำเส้นทางความก้าวหน้าในสายอาชีพ การพัฒนา รักษาไว้ และใช้ประโยชน์กลุ่มข้าราชการที่มีสมรรถนะสูง (Talent Management)	2.86
5. การสามารถเข้าถึงช่องทางการอุทธรณ์และร้องทุกข์	2.87
6. การตัดสินใจด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลอยู่บนพื้นฐานของการใช้ข้อมูล สารสนเทศ	2.88
7. การเตรียมความพร้อมในด้านความรู้ ทักษะ และสมรรถนะให้แก่ข้าราชการเพื่อดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการและบริหาร	2.92
8. ส่วนราชการพร้อมชี้แจงข้อค้ำข้องใจของข้าราชการเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคล	2.93
9. ส่วนราชการมีกลไกการดำเนินการตรวจสอบเรื่องราวร้องทุกข์อย่างอิสระและทันการณ์	2.97

จากการศึกษาผลการสำรวจความคิดเห็นและความพึงพอใจของข้าราชการต่อการบริหารทรัพยากรบุคคลของส่วนราชการและจังหวัดตั้งแต่ปีงบประมาณ 2551-2553 ปรากฏว่าข้าราชการมีความพึงพอใจลดลงคือจากคะแนนความพึงพอใจเฉลี่ย 3.56 (คะแนนเต็ม 5) ในปีงบประมาณ 2551 ลดลงเป็น 3.26 ในปีงบประมาณ 2552 และลดลงเป็น 3.18 ในปีงบประมาณ 2553 ทั้งนี้ผลการสำรวจบางประเด็นที่สำคัญ

1 ประเด็นความเชื่อมั่นและศรัทธาในผู้บริหารระดับสูง มีแนวโน้มลดลง คือความศรัทธาในผู้บริหารระดับสูงลดลงจากคะแนน 3.78 ในปี 2551 เป็น 3.41 และ 3.35 ในปี 2552 และ 2553 ตามลำดับ นอกจากนี้ความพึงพอใจในแบบอย่างที่ดีของผู้บริหารระดับสูงก็ลดลงด้วย คือจากคะแนน 3.39 ในปี 2552 เป็น 3.33 ในปี 2553

2 ประเด็นในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเรื่องคุณธรรม จริยธรรม และความโปร่งใสในกระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคล ทั้งในเรื่องการประเมินผลการปฏิบัติราชการและการเลื่อนเงินเดือน ตลอดจนการแต่งตั้งโยกย้าย ซึ่งมีคะแนนในระดับต่ำในแต่ละปีก็มีคะแนนที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง คือคะแนน 3.32 ในปี 2551 ลดลงเป็น 2.94 และ 2.93 ในปี 2552 และ 2553 ตามลำดับ

3 ประเด็นในเรื่องการจัดสวัสดิการที่ตรงกับความต้องการของข้าราชการก็เป็นประเด็นที่คะแนนเฉลี่ยในแต่ละปีค่อนข้างต่ำและมีแนวโน้มลดลงอีก คือจากคะแนน 3.2 ในปี 2551 เป็น 2.83 ในปี 2553



กล่าวโดยสรุป ผลการประเมินสมรรถนะการบริหารทรัพยากรบุคคลของส่วนราชการและจังหวัดทั้งในส่วนของการประเมินผลการดำเนินการตามกรอบมาตรฐานความสำเร็จด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลโดยส่วนราชการเอง และการสำรวจความคิดเห็นและความพึงพอใจของข้าราชการ นั้นเป็นข้อมูลสารสนเทศสำคัญที่ช่วยให้ส่วนราชการและจังหวัดนำไปปรับปรุงแก้ไขในเรื่องที่ยังเป็นจุดอ่อนในการบริหารทรัพยากรบุคคลของหน่วยงานหรือจังหวัด สำหรับในเรื่องที่ดำเนินการได้ดีอยู่แล้วก็สามารถที่จะพัฒนาให้ดียิ่งขึ้นต่อไป นอกจากนี้ ก.พ. และสำนักงาน ก.พ. ก็จะสามารถใช้ข้อมูลสารสนเทศดังกล่าวในการพัฒนาและปรับปรุงเพื่อยกระดับการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐโดยรวมให้มีประสิทธิภาพและมีคุณภาพดียิ่งขึ้นต่อไปด้วย ■

รายงานการศึกษาส่วนบุคคล

เรื่อง “มาตรการการกำกับดูแล การเบิกจ่ายเงินสวัสดิการ รักษาพยาบาลข้าราชการ”¹



สุวิภา สุขวณีนันท์*

สืบเนื่องจากรัฐบาลได้มีนโยบายให้กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ศึกษาแนวทางในการแก้ปัญหาการจ่ายค่ารักษาพยาบาลข้าราชการที่เพิ่มสูงอย่างมาก จนมีผลกระทบต่องบประมาณที่จะนำไปใช้เพื่อการพัฒนาประเทศ จึงเป็นที่มาของการศึกษาเรื่อง “มาตรการการกำกับดูแลการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการรักษาพยาบาลข้าราชการ” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบถึงสภาพปัญหา อุปสรรค ของการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการการรักษาพยาบาลข้าราชการที่ส่งผลให้เกิดภาระค่าใช้จ่ายที่เพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว แล้วนำมาวิเคราะห์หาแนวทางการแก้ปัญหา เพื่อเสนอผู้บริหารพิจารณากำหนดเป็นมาตรการที่จะนำไปสู่การปฏิบัติต่อไป ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้จ่ายเงินเพื่อการรักษาพยาบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่า ภายใต้กรอบวินัยการคลัง คือ การใช้จ่ายเงินงบประมาณด้าน

การรักษาพยาบาลข้าราชการไม่เกินวงเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรในแต่ละปี และการให้บริการรักษาพยาบาลที่มีคุณภาพ



* ผู้อำนวยการสำนักมาตรฐานค่าตอบแทนและสวัสดิการ กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง

¹ รายงานการศึกษาส่วนบุคคลดีเด่น หลักสูตรนักบริหารระดับสูง ประจำปี 2554

การศึกษาในครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้รวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) จากการสอบถาม/สัมภาษณ์จากประชากรศึกษา ซึ่งได้แก่ ผู้ให้บริการ (แพทย์/เภสัชกร) ผู้รับบริการ (ผู้มีสิทธิ) ผู้บริหาร และนักวิชาการที่รับผิดชอบงานที่เกี่ยวข้องกับระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการและข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) จากข้อมูลการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการรักษายาบาลของกรมบัญชีกลาง และรายงานการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง แล้วนำข้อมูลที่ได้รับมาทำการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหา (Content Analysis) เพื่อหาข้อสรุปที่เป็นสาเหตุ แล้วนำมาวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางในการแก้ปัญหา และสรุปเสนอผู้บริหารพิจารณากำหนดเป็นมาตรการในการกำกับดูแลการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ

ผลการศึกษาพบว่า สาเหตุที่ทำให้รายจ่ายค่ารักษายาบาลข้าราชการเพิ่มสูงอย่างมาก คือ

1) ระบบการเบิกจ่ายตรงค่ารักษายาบาลผู้ป่วยนอกแบบปลายเปิด ที่ให้เบิกจ่ายตามที่สถานพยาบาลเรียกเก็บ (Fee for service) โดยไม่มีการจำกัดจำนวนการใช้บริการและวงเงินในการรักษาในแต่ละโรค ทำให้เกิดการให้บริการรักษายาบาลที่เกินความจำเป็น และการเอื้ออำนาจความสะดวกให้แก่ผู้มีสิทธิไม่ต้องจัดหาเงินมาทดรองจ่ายค่ารักษายาบาล ก่อให้เกิดพฤติกรรม (Moral Hazard) ทั้งด้านผู้ให้บริการ (แพทย์/สถานพยาบาล) และผู้รับบริการ (ผู้มีสิทธิ)

2) กฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์การเบิกจ่ายยา ที่ให้อยู่ดุลยพินิจของแพทย์ ก่อให้เกิดการสั่งจ่ายนอกบัญชียาหลักแห่งชาติที่มีราคาแพงอย่างไม่เหมาะสม



3) ทักษะและพฤติกรรมของผู้ให้บริการ และผู้มีสิทธิที่มุ่งให้บริการหรือต้องการรับบริการที่มีราคาแพง

4) ข้อจำกัดด้านงบประมาณของสถานพยาบาลที่จำเป็นต้องแสวงหารายได้จากการรักษาผู้ป่วยสิทธิสวัสดิการข้าราชการ เพื่อนำไปใช้จุนเจือในการรักษายาบาลผู้ป่วยบัตรทองและประกันสังคม

5) ข้อจำกัดด้านระบบสารสนเทศเกี่ยวกับข้อมูลการใช้จ่าย/การรักษายาบาลที่เชื่อมโยงระหว่างโรงพยาบาล ทำให้ไม่สามารถกำกับดูแลและตรวจสอบการเบิกจ่ายยาซ้ำซ้อนของผู้ป่วยที่รักษาหลายโรงพยาบาล

การวิเคราะห์หาแนวทางแก้ปัญหาข้างต้น ผู้ศึกษาได้ใช้หลักการวิเคราะห์แบบ Social Fabric Matrix มาทำการหาแนวนโยบายสาธารณะ โดยแยกการวิเคราะห์เป็นมาตรการดำเนินงานตามโมเดล ERIC-SAP ได้ข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ปัญหา คือ

1) มาตรการระยะสั้น ควบคุมการเบิกจ่ายนอกบัญชียาหลักแห่งชาติที่มีการสำรวจพบการใช้อย่างไม่เหมาะสมหรือไม่เป็นไปตามข้อบ่งชี้ทางการแพทย์ โดยการกำหนดมาตรการนั้นให้มีการรับฟังความคิดเห็น รวมทั้งต้องมีการสื่อสารเพื่อสร้างความเข้าใจแก่ทุกฝ่าย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความยอมรับในลักษณะ win-win ทั้งหมด

2) มาตรการระยะยาว ปรับเปลี่ยนวิธีการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลผู้ป่วยนอกเป็นแบบปลายปิด คือ จ่ายตามอัตราเหมาจ่ายรายโรค และมีการพัฒนากลยุทธ์หรือกลไกการจัดการด้านการสื่อสารประชาสัมพันธ์ เพื่อให้บุคลากรทางการแพทย์ และผู้มีสิทธิตระหนักและมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการควบคุมและป้องกันการใช้บริการรักษาพยาบาลที่เกินความจำเป็น และเพื่อให้การกำหนดมาตรการข้างต้นสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง ผู้ศึกษาได้นำผลการวิเคราะห์แนวทางแก้ปัญหาไปเชื่อมโยงกับหน้าที่ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการดำเนินงานตามมาตรการตามโมเดล ERIC-SAP เพื่อให้เห็นถึงกรอบแนวคิดและยุทธศาสตร์ในการขับเคลื่อนมาตรการกำกับดูแลการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการรักษายาพยาบาลข้าราชการที่เป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน ภายใต้เป้าหมาย “การใช้จ่ายเงินเพื่อการรักษายาพยาบาลที่มีคุณภาพ ภายใต้วงเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรในแต่ละปี”

การนำเสนอแนะของการศึกษาไปใช้ในการพิจารณากำหนดมาตรการกำกับดูแลการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการรักษายาพยาบาลข้าราชการให้สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้จริงนั้น ผู้บริหารต้องมีภาวะความเป็นผู้นำที่สามารถเผชิญกับภาวะการเปลี่ยนแปลง สามารถประเมินและสังเคราะห์สถานการณ์ ประเด็น หรือปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เพื่อ

สร้างวิสัยทัศน์กลยุทธ์ในการกำหนดทิศทางการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ รับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น ทำงานร่วมกับผู้อื่นได้ดี รู้จักการประนีประนอม มีมนุษยสัมพันธ์ดี กล้าคิดนอกกรอบและกล้าที่จะเสี่ยงทำสิ่งใหม่ ๆ ที่สร้างสรรค์ รวมทั้งสามารถกระตุ้นและสร้างแรงจูงใจและความเชื่อมั่นให้ผู้อื่นเห็นความสำคัญในการร่วมแรง ร่วมใจ หรือผลักดันให้มีการขับเคลื่อนเพื่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนอย่างมีประสิทธิภาพ และพิจารณาแก้ไขปัญหาด้วยความคิดความเห็นที่เป็นอิสระ ปราศจากอคติ และด้วยความถูกต้องตามเหตุตามผล

อย่างไรก็ดี มาตรการกำกับดูแลการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการรักษายาพยาบาลข้าราชการข้างต้น ยังเป็นมาตรการที่กำหนดบนพื้นฐานของการให้สิทธิประโยชน์ของบริการสุขภาพแบบตั้งรับ ไม่มีองค์ประกอบของการมุ่งเน้นการสร้างศักยภาพของการดูแลสุขภาพและรับผิดชอบต่อตนเอง ทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรสุขภาพในกรณีที่น่าจะสามารถป้องกันหรือหลีกเลี่ยงได้ ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงควรให้มีการศึกษาเรื่องการส่งเสริมป้องกันโรค และการให้ผู้มีสิทธิมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการรักษายาพยาบาลของตนในโอกาสต่อไป



เจตนารมณ์ของสหภาพข้าราชการ:

รูปแบบการรวมกลุ่มเป็น “สหภาพข้าราชการ”
และวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมความสัมพันธ์อันดี

ดร.มาษะ ภูจินดา*

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 64 วรรคสอง บัญญัติไว้ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น” และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 43 ที่บัญญัติไว้ว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ” ในทางปฏิบัติจึงจำเป็นต้องกำหนดรูปแบบการรวมกลุ่มให้มีความชัดเจน เนื่องจากการรวมกลุ่มในรูปแบบที่แตกต่างกันย่อมต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์เพื่อให้มีผลในทางปฏิบัติที่แตกต่างกันและมีกฎหมายบังคับใช้ที่แตกต่างกันด้วยเช่นกัน

ในการรวมกลุ่มได้มีการกำหนดรูปแบบที่ใช้กันทั่วไปและแพร่หลาย ดังนี้

(1) การรวมตัวกันเป็นสมาคม เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 78 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบัญญัติไว้ว่าการก่อตั้งสมาคมก็เพื่อกระทำการใดๆ อันมีลักษณะต่อเนื่องร่วมกันและมีใช้เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน”

(2) การรวมตัวกันเป็นสหกรณ์ ก็เป็นไปตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 หมายถึงคณะบุคคลซึ่งรวมกันดำเนินการเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม

(3) การรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงาน และสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ ก็เป็นไปตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ที่หมายถึงองค์กรลูกจ้างที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้ และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ที่หมายถึงสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้

* นักทรัพยากรบุคคลชำนาญการ สำนักวิจัยและพัฒนากระบวนการ สำนักงาน ก.พ.

จากที่ได้ยกตัวอย่างมาแล้ว รูปแบบการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญจึงต้องเป็นไปตามรูปแบบที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และพระราชกฤษฎีกาที่จะออกมารองรับในประเทศที่ได้มีการรวมกลุ่มของข้าราชการหลายๆ ประเทศ จะใช้รูปแบบการรวมกลุ่มข้าราชการเป็น “สหภาพแรงงาน” (Trade Union) เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ ประเทศออสเตรเลีย ประเทศมาเลเซีย ประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศเยอรมัน และประเทศฝรั่งเศส อย่างไรก็ตามรูปแบบการรวมกลุ่มของข้าราชการอาจไม่จำเป็นต้องใช้รูปแบบของ “สหภาพแรงงาน” เสมอไป เช่น ประเทศญี่ปุ่นที่กำหนดรูปแบบการรวมกลุ่มของข้าราชการว่า “องค์กรข้าราชการ” (Employee Organization) เป็นต้น หากมองย้อนกลับมายังประเทศไทย การรวมกลุ่มกันของพนักงานรัฐวิสาหกิจในระยะเริ่มต้นก็ใช้ชื่อว่า “สมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจ” แต่ในภายหลังได้มีการเปลี่ยนชื่อมาเป็น “สหภาพแรงงาน” ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ดังที่กล่าวมาแล้ว



หากพิจารณาแล้วการรวมกลุ่มข้าราชการภายใต้ชื่อว่า “สหภาพข้าราชการ” ก็ดูจะมีความเป็นสากลมีนัยถึงสภาพการทำงาน อีกทั้ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 64 ได้มีการรับรองไว้ว่าบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็น “สหภาพ” ซึ่งก็สะท้อนวัตถุประสงค์ที่ว่า “เพื่อปกป้องรักษาผลประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของผู้เป็นสมาชิก” นอกจากนี้รูปแบบการรวมกลุ่มของข้าราชการที่เป็น “สหภาพ” ยังมีความสอดคล้องกับอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 151 ที่ให้เสรีภาพกับบุคคลทุกคนที่ได้รับการว่าจ้างจากหน่วยงานของรัฐ โดยในส่วนของ 2 การคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน มาตรา 4 ระบุไว้ว่า “ลูกจ้างภาครัฐพึงได้รับความคุ้มครองอย่างพอเพียงจากการกระทำใด ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานที่เป็นการเลือกปฏิบัติเพื่อการต่อต้านสหภาพแรงงาน” ดังนั้นรูปแบบการรวมกลุ่มกันเป็น “สหภาพ” จึงมีความสอดคล้องกับรูปแบบที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 64 ความเห็นส่วนใหญ่ของข้าราชการพลเรือนสามัญและผู้ทรงคุณวุฒิ และอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 151

แม้ว่ารูปแบบการรวมกลุ่มกันของบุคคลอาจใช้ชื่อที่มีความหลากหลาย เช่น สมาคม ชมรม สหกรณ์ สหภาพ ฯลฯ แต่สิ่งที่มีอาจมองข้ามได้คือความชัดเจนของบทบาทของการรวมกลุ่ม ซึ่งต้องคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมและประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นหลัก และจะต้องคำนึงถึงบริบทของความเป็นข้าราชการซึ่งเป็นบุคคลที่ได้รับความไว้วางใจในการจัดทำบริการสาธารณะ อีกทั้งยังจำเป็นจะต้องคำนึงถึงหลักการสำคัญที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 64 วรรคสอง ที่เน้นย้ำว่าเสรีภาพในการรวมกลุ่มต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ... ดังนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่สหภาพข้าราชการจะต้อง

คำนึงถึงการดำเนินการเพื่อรักษาประโยชน์ของส่วนรวม และการดำเนินการส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาซึ่งสอดคล้องกับตอนหนึ่งที่ระบุไว้ในร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ..... เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสหภาพข้าราชการว่า “เพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างสมาชิกกับผู้บังคับบัญชา” ซึ่งการส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีนอกจากเป็นการลดปัญหาข้อขัดแย้งในการทำงานแล้ว ยังเป็นการช่วยเสริมสร้างผลผลิตในองค์กรด้วย โดยมีติเกี่ยวกับความสัมพันธ์มี ดังนี้

มิติแห่งความสัมพันธ์

ในระบบความสัมพันธ์นั้นสามารถมองได้หลายมิติ ได้แก่ มิติที่ 1 ความสัมพันธ์ของผู้ปฏิบัติงานกับงานที่ปฏิบัติซึ่งมีความเชื่อมโยงต่อการดำเนินชีวิตอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องจากการทำงานของแต่ละบุคคลย่อมมีผลเพื่อตอบสนองความปรารถนาและความต้องการของแต่ละบุคคล เมื่อใดที่ผู้ปฏิบัติงานมีความรู้สึกพึงพอใจ มีความรู้สึกมั่นคง และผลงานมีคุณภาพ เป็นที่ยอมรับในองค์กรและของสังคมแล้ว ย่อมส่งผลต่อการดำเนินชีวิตและการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นด้วยเช่นกัน

ในมิติที่ 2 ซึ่งมีความเชื่อมโยงกับบริบทของบุคคล ได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปฏิบัติงานกับผู้บังคับบัญชา ศาสตราจารย์เกษมสันต์ วิลาวรรณ (2553: 11) ได้กล่าวไว้อย่างน่าสนใจว่า “เมื่อใดที่นายจ้างกับลูกจ้างต่างปฏิบัติต่อกันด้วยดี ด้วยการร่วมสร้างประโยชน์และนำมาแบ่งปันกันอย่างเหมาะสม ต่างเข้าใจและยอมรับในบริบทของแต่ละฝ่าย ประรองตองและสามารถระงับข้อขัดแย้งให้ยุติลงได้ด้วย ความพอใจร่วมกัน ก็เกิดความร่วมมือร่วมใจ (cooperation) ลูกจ้างมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความสุขในการทำงาน มีความตั้งใจในการสร้างผลผลิตให้เพิ่มขึ้น”



ดังนั้น ในมิติแห่งความสัมพันธ์ในองค์กรจึงมีความเชื่อมโยงกันระหว่างผู้ปฏิบัติงานกับงานที่ปฏิบัติ และผู้ปฏิบัติงานกับผู้บังคับบัญชา หากผู้ปฏิบัติงาน ปฏิบัติงานที่สามารถตอบสนองความต้องการและความพึงพอใจของตนเองสูงที่สุดได้ และมีความสัมพันธ์ที่ดีกับผู้บังคับบัญชาแล้วความสัมพันธ์ในองค์กรจะเป็นความสัมพันธ์ที่มีความสมบูรณ์สูงที่สุด

อย่างไรก็ตามโดยธรรมชาติขององค์กรแล้วความสัมพันธ์ของทั้ง 2 มิติ เป็นความสัมพันธ์ที่อาจเกิดขึ้นได้ยาก โดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปฏิบัติงานกับผู้บังคับบัญชาซึ่งมีความละเอียดอ่อนและมีความซับซ้อน หากความสัมพันธ์ดังกล่าวไม่ดี ก็จะพัฒนาไปเป็นความขัดแย้งและข้อพิพาท และเกิดการเจรจาต่อรองระหว่างบุคคลต่อไป

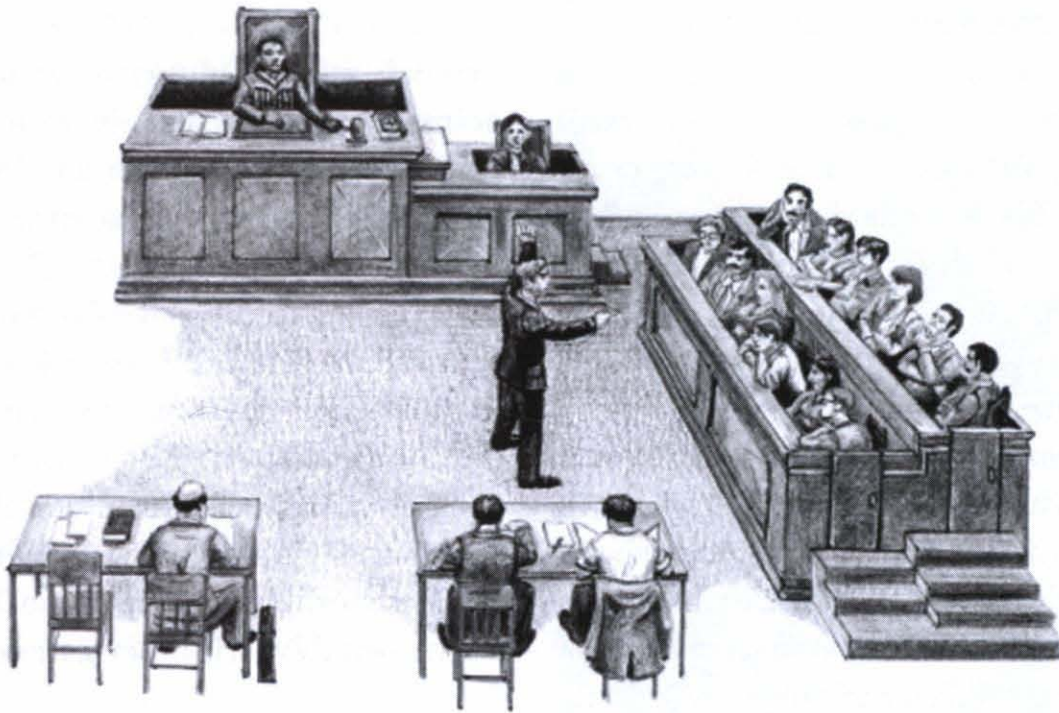
การสร้างความสัมพันธ์อันดีในทางปฏิบัติ

สถานประกอบการของภาคเอกชนหรือภาคราชการย่อมจะมีการปฏิบัติต่อกันที่สร้างความขัดแย้งในการปฏิบัติงาน (Conflict at work) และหากความขัดแย้งนั้นไม่สามารถยุติลงด้วยการเจรจาร่วมกันได้ ก็จะพัฒนาไปเป็นข้อพิพาท ซึ่งข้อพิพาทในการทำงานก็อาจจำแนกได้เป็น 3 ประเด็น ได้แก่ (1) การไม่สามารถแบ่งปันผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างฝ่ายผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาได้ (2) การไม่สามารถยอมรับบริบทที่แสดงออกตามหน้าที่การงานและความรับผิดชอบ และ (3) การไม่สามารถหาข้อยุติหรือความพึงพอใจที่เกิดจากการเจรจาร่วมกันของทั้ง 2 ฝ่ายได้ ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาแล้ว ก็ไม่ต่างอะไรไปจากการสร้างความพึงพอใจหรือความชอบธรรมให้กับตนเองเพื่อให้ได้ประโยชน์สูงสุด นั่นเอง ซึ่งเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นก็มีช่องทางการดำเนินการตามกฎหมาย และการลงโทษทางวินัยเพื่อให้เกิดการยอมรับในองค์กร



แม้ว่าทฤษฎีใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแรงงานสัมพันธ์ จะชี้ให้เห็นว่าการดำเนินการในองค์กรจะเกี่ยวพันกับความสัมพันธ์ของคน 2 กลุ่ม ได้แก่กลุ่มนายจ้างกับกลุ่มลูกจ้าง และเกี่ยวข้องกับการสร้างมาตรฐานและเงื่อนไขในการทำงานเพื่อลดความขัดแย้งและเพิ่มผลผลิตหรือการบริหารจัดการแบบมนุษย์สัมพันธ์และการยอมรับในสังคม แต่ความชอบธรรมในการกำหนดบทบาทและเงื่อนไขในการทำงานมักจะเป็นของกลุ่มนายจ้างหรือนายทุนเสมอเมื่อเป็นเช่นนี้แล้วการสร้างการยอมรับในทางกฎหมายโดยการรวมกลุ่มของบรรดาลูกจ้างจึงเกิดขึ้นและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแรงงานสัมพันธ์ในหลายๆประเทศก็ได้เน้นการเจรจาต่อรองในเรื่องที่สามารถต่อรองได้หรือเรื่องที่ไม่สามารถต่อรองได้

อย่างไรก็ตามในการดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ.... การดำเนินการของสหภาพข้าราชการ มิใช่เพื่อเป็นการเจรจาหรือต่อรองเกี่ยวกับสภาพหรือเงื่อนไขการทำงานตามหลักทฤษฎีแรงงานสัมพันธ์เพียงอย่างเดียว แต่การมุ่งเน้นที่การสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้ใต้บังคับบัญชากับผู้บังคับบัญชาถือเป็นเจตนารมณ์สำคัญของการดำเนินการให้เกิดสภาพทางกฎหมายของผู้ปฏิบัติงานมากกว่า แม้ว่าเป้าประสงค์ที่สำคัญของแต่ละองค์กรจะเน้นการเพิ่มผลผลิต (Productivity) โดยใช้แนวคิดทางวิทยาศาสตร์ เช่น กระบวนการบริหารจัดการ การควบคุมคุณภาพ และการลดต้นทุนการผลิต แต่ผลที่ตามมาคือการละเลยต่อความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นระหว่างบุคคลในองค์กร แต่การจัดการแบบแรงงานสัมพันธ์ เป็นกระบวนการส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีในองค์กร เป็นเจตนารมณ์หลักในการเกิดสหภาพข้าราชการ และยังเป็นอีกช่องทางหนึ่งในการเพิ่มผลผลิตในองค์กรด้วย



สาระเกี่ยวกับอุทธรณ์และการพิจารณา วินิจฉัยอุทธรณ์

สำนักพิทักษ์ระบบคุณธรรม*

1. ผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัยหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ จะใช้สิทธิอุทธรณ์ได้หรือไม่ และจะอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ใด

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 114 บัญญัติว่า มาตรา 114 ผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค. ประกอบกับข้อ 24 แห่ง กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 กำหนดว่าการอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือถึงประธาน ก.พ.ค. โดยใช้ถ้อยคำสุภาพ และมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

- (1) ชื่อตำแหน่ง สังกัด และที่อยู่สำหรับการติดต่อเกี่ยวกับการอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์
- (2) คำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์ และวันที่รับทราบคำสั่ง
- (3) ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ผู้อุทธรณ์ยกขึ้นเป็นข้อคัดค้านคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์
- (4) คำขอของผู้อุทธรณ์
- (5) ลายมือชื่อของผู้อุทธรณ์

ดังนั้น ข้าราชการพลเรือนที่ถูกสั่งลงโทษทางวินัยไม่ว่าจะเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง (ปลดออก ไล่ออก) หรือไม่ร้ายแรง (ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน) สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ได้ โดยยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ ก.พ.ค. ภายใน 30 วัน นับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งลงโทษ

* สำนักพิทักษ์ระบบคุณธรรม สำนักงาน ก.พ.

สำหรับผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) ก็สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่ง ต่อ ก.พ.ค. ได้ทำนองเดียวกันในกรณีดังนี้

(1) เป็นผู้เจ็บป่วยไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ราชการของตนได้โดยสม่ำเสมอ

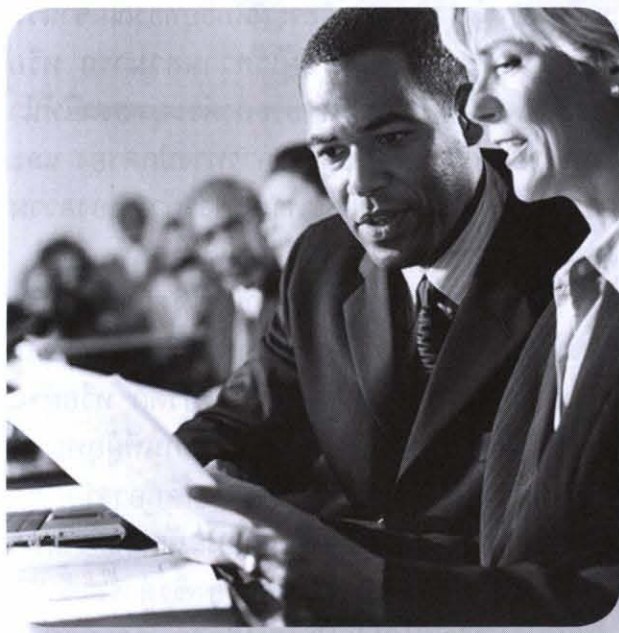
(2) เป็นผู้ขาดคุณสมบัติทั่วไปหรือมีลักษณะต้องห้าม ดังนี้

- ✗ ไม่มีสัญชาติไทย
- ✗ ไม่เลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขด้วยความบริสุทธิ์ใจ
- ✗ เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- ✗ เป็นผู้อยู่ในระหว่างถูกสั่งพักราชการหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน
- ✗ เป็นบุคคลล้มละลาย
- ✗ เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเพราะกระทำความผิดทางอาญาเว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(3) เป็นผู้ไม่สามารถปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลในระดับอันเป็นที่พอใจของทางราชการ

(4) เป็นผู้หย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการบกพร่องในหน้าที่ราชการ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ ถ้าให้ผู้นั้นรับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ

(5) เป็นผู้ถูกสอบสวนว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 93 และผลการสอบสวนไม่ได้ความแน่ชัดพอที่จะฟังลงโทษตามมาตรา 97 บรรคหนึ่งแต่มีมลทินหรือมีวามองในกรณีที่ถูกลสอบสวน ถ้าให้รับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ



(6) เป็นผู้ต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษหรือต้องรับโทษจำคุกโดยคำสั่งของศาลซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออก

2. ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. คือใคร

ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. คือ ข้าราชการพลเรือนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งได้แก่ ข้าราชการพลเรือนสามัญ

3. ทายาทของผู้อุทธรณ์มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. แทนผู้อุทธรณ์หรือไม่ อย่างไร

ทายาทของผู้อุทธรณ์มีสิทธิยื่นอุทธรณ์แทนผู้อุทธรณ์ ในกรณีดังต่อไปนี้

1. กรณีผู้มีสิทธิอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ถึงแก่ความตายก่อนที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์ และทายาทของผู้มีสิทธิอุทธรณ์นั้นเป็นผู้มีสิทธิได้รับบำเหน็จตกทอดของผู้มีสิทธิอุทธรณ์ หากทายาทของผู้มีสิทธิอุทธรณ์มีจำนวนมากกว่า 1 คน หรือเป็นผู้ไร้ความสามารถ หรือผู้เสมือนไร้ความสามารถ ประสงค์จะอุทธรณ์ให้นำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยเรื่องความสามารถมาใช้บังคับ

2. กรณีผู้อุทธรณ์ถึงแก่ความตายก่อนการวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้รอการวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นออกไปจนกว่าทายาท ผู้จัดการมรดก หรือผู้รับสิทธิของผู้อุทธรณ์จะมีคำขอเข้ามาแทนที่ผู้อุทธรณ์ หรือผู้มีส่วนได้เสียจะมีคำขอเข้ามา โดยอาจมีคำขอเข้ามาเอง หรือโดยที่องค์คณะวินิจฉัยเรียกเข้ามา เนื่องจากคู่กรณีในอุทธรณ์มีคำขอ ซึ่งคำขอเข้ามาแทนที่ผู้อุทธรณ์นี้ให้ยื่นเป็นหนังสือต่อ ก.พ.ค. หรือองค์คณะวินิจฉัยภายใน 90 วันนับแต่วันที่ผู้อุทธรณ์นั้นถึงแก่ความตาย หากไม่มีคำขอของบุคคลดังกล่าวเข้ามาภายในกำหนดระยะเวลา ก.พ.ค. หรือองค์คณะวินิจฉัยอาจจะมีคำสั่งจำหน่ายอุทธรณ์ออกจากสารบบได้

4. การยื่นอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. จะส่งเอกสารทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ได้หรือไม่ อย่างไร

ในการส่งคำขออุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ผู้อุทธรณ์สามารถจัดส่งทางไปรษณีย์ หรือส่งด้วยตนเองที่สำนักงาน ก.พ. แต่ไม่สามารถยื่นหนังสืออุทธรณ์ทาง

จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ได้ แต่ในส่วนที่อนุญาตให้ส่งข่าวแจ้งข้อความหรือส่งเอกสารระหว่าง ก.พ.ค. กับ คู่กรณี พยาน หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในรูปของข้อมูลทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ โทรสาร หรือส่งทางเทคโนโลยีสารสนเทศประเภทอื่นในระหว่างการดำเนินการไต่สวนและแสวงหาโดยต้องได้รับคำสั่งจากองค์คณะวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือกรรมการเจ้าของสำนวนก่อน (ข้อ 20 แห่ง กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551)

5. การยื่นอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. และการนับระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์เป็นอย่างไร

การยื่นหนังสืออุทธรณ์รวมทั้งพยานหลักฐานอื่น ๆ สามารถทำได้ ดังนี้

(1) ยื่นอุทธรณ์ด้วยตนเองต่อพนักงานผู้รับอุทธรณ์ที่สำนักงาน ก.พ. กรณีมอบฉันทะให้ผู้อื่นไปยื่นแทน ต้องมีหนังสือมอบฉันทะลงลายมือชื่อผู้มอบผู้รับมอบ และพยาน แนบมาพร้อมหนังสืออุทธรณ์ด้วย

(2) คู่กรณีจะส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์ลงทะเบียนมายังสำนักงาน ก.พ. ก็ได้

สำหรับการนับระยะเวลาอุทธรณ์ ในกรณียื่นอุทธรณ์ต่อพนักงานผู้รับอุทธรณ์ให้ถือว่าวันที่พนักงานผู้รับอุทธรณ์ได้รับหนังสือตามหลักฐานการรับหนังสือตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณเป็นวันยื่นหนังสืออุทธรณ์ ส่วนกรณีส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์ให้ถือว่าวันที่ทำการไปรษณีย์ต้นทางประทับตราวันที่ซองหนังสืออุทธรณ์เป็นวันยื่นหนังสืออุทธรณ์



อนึ่ง เพื่อรักษาสิทธิการยื่นอุทธรณ์ การนับระยะเวลา 30 วัน นับวันถัดจากวันทราบ หรือถือว่าทราบคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์เป็นวันเริ่มต้น

6. ผู้อุทธรณ์มีสิทธิอย่างไร

ผู้อุทธรณ์มีสิทธิ ดังนี้

(1) ขอตรวจดู ทราบ คัดสำเนา หรือขอสำเนา อันรับรองถูกต้องเกี่ยวกับเอกสารหรือพยานหลักฐาน ที่คู่กรณียื่นต่อ ก.พ.ค. หรือที่ ก.พ.ค. ได้มา รวมทั้งขอตรวจดู ทราบ หรือคัดสำเนาสรุปเรื่อง หรือขอสำเนา อันรับรองถูกต้องของสรุปเรื่อง เว้นแต่กรณีที่กฎหมายคุ้มครองให้ไม่ต้องเปิดเผย หรือกรณีที่ ก.พ.ค. เห็นว่าจำเป็นต้องไม่เปิดเผยเพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่การดำเนินงานของรัฐ

ในกรณีที่เอกสารหรือพยานหลักฐานมีการกำหนดชั้นความลับไว้ มีข้อความที่ไม่เหมาะสม หรือมีข้อความที่อาจเป็นการดูหมิ่นหรือหมิ่นประมาทบุคคลใด ให้อยู่ในดุลพินิจของ ก.พ.ค. ที่จะไม่เปิดโอกาสให้ผู้อุทธรณ์ขอตรวจดู ทราบ คัดสำเนา ขอสำเนาอันรับรองถูกต้อง หรือไม่ส่งสำเนาให้ผู้อุทธรณ์ก็ได้

(2) ขอตรวจดูเอกสารทั้งหมดหรือบางฉบับในสำนวน หรือขอคัดสำเนา หรือขอสำเนาอันรับรองถูกต้องเกี่ยวกับพยาน เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการให้ถ้อยคำของตนในสำนวน หรือบุคคลภายนอกได้ เว้นแต่

- ✗ บุคคลภายนอก ในสำนวนที่พิจารณาโดยไม่เปิดเผย
- ✗ พยานหรือบุคคลภายนอก ในสำนวนที่ ก.พ.ค. ห้ามการตรวจหรือคัดสำเนาเอกสารในสำนวนทั้งหมดหรือบางฉบับเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือประโยชน์สาธารณะ



- ✗ พยานหรือบุคคลภายนอก ในกรณีที่กฎหมายคุ้มครองให้ไม่ต้องเปิดเผย หรือกรณีที่ ก.พ.ค. เห็นว่าจำเป็นต้องไม่เปิดเผย เพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่การดำเนินการของรัฐ

(3) ผู้อุทธรณ์มีสิทธิถอนอุทธรณ์ในเวลาใด ๆ ก่อนที่องค์คณะวินิจฉัยมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์

(4) ผู้อุทธรณ์มีสิทธิจะมอบหมายให้ทนายความ หรือบุคคลอื่นซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้วทำการอุทธรณ์แทนได้ แต่ต้องแจ้งล่วงหน้าเพื่อให้ตรวจสอบความถูกต้องก่อน

(5) นำทนายความ หรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาฟังการพิจารณาได้ ในการชี้แจงหรือให้ถ้อยคำต่อองค์คณะวินิจฉัยอุทธรณ์หรือต่อกรรมการเจ้าของสำนวน

(6) คัดค้านกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ ถ้ากรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์มีกรณีใดกรณีหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- ✗ รู้เห็นเหตุการณ์ในการกระทำผิดวินัยที่ผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษ หรือการกระทำที่ผู้อุทธรณ์ถูกสั่งให้ออกจากราชการ
- ✗ มีส่วนได้เสียในการกระทำผิดวินัยที่ผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษ หรือการกระทำที่ผู้อุทธรณ์ถูกสั่งให้ออกจากราชการ



- ✗ มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้อุทธรณ์
- ✗ เป็นผู้กล่าวหา หรือเป็นหรือเคยเป็นผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษ หรือสั่งให้ออกจากราชการ
- ✗ เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัย หรือการสั่งให้ออกจากราชการที่ผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ

7. ผู้อุทธรณ์มีสิทธิให้ทนายความดำเนินการแทนในกรณีใดบ้าง

ผู้อุทธรณ์มีสิทธิให้ทนายความดำเนินการแทนใน 2 กรณี ดังนี้

1. มอบหมายให้ทนายความทำการอุทธรณ์แทนหากมีเหตุจำเป็นอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ (ข้อ 24 แห่งกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์ฯ)

- ✗ เจ็บป่วยจนไม่สามารถอุทธรณ์ด้วยตนเองได้

- ✗ อยู่ในต่างประเทศและคาดหมายได้ว่าไม่อาจอุทธรณ์ด้วยตนเองได้ทันเวลาที่กำหนด
- ✗ มีเหตุจำเป็นอย่างอื่นที่ ก.พ.ค. หรือองค์คณะวินิจฉัยอุทธรณ์เห็นสมควร

2. มอบหมายให้ทนายความเป็นผู้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดในกระบวนการอุทธรณ์แทน (ข้อ 25 วรรคหนึ่ง แห่งกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์ฯ)

8. ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ องค์คณะวินิจฉัยอุทธรณ์ต้องนั่งพิจารณาค้างครั้งแรกในทุกกรณีหรือไม่

ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ องค์คณะวินิจฉัยอุทธรณ์ต้องจัดให้มีการนั่งพิจารณาอุทธรณ์อย่างน้อยหนึ่งครั้งเพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสมาแถลงด้วยวาจา แม้คู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดหรือทั้งสองฝ่ายไม่เข้าร่วมการแถลงการณ์ด้วยวาจา ก็ให้ถือว่ามีการนั่งพิจารณาอุทธรณ์แล้ว เว้นแต่เป็นกรณีที่มีคำวินิจฉัยไม่รับอุทธรณ์และให้จำหน่ายอุทธรณ์ออกจากสารบบความไม่จำเป็นต้องมีการนั่งพิจารณาอุทธรณ์ (ข้อ 76 แห่งกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์ฯ)

9. ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ก.พ.ค. จะมีคำวินิจฉัยหรือคำสั่งอย่างไร

ก.พ.ค. อาจมีคำวินิจฉัยหรือคำสั่ง ดังนี้

- (1) ไม่รับอุทธรณ์
- (2) ยกอุทธรณ์
- (3) ให้แก้ไขหรือยกเลิกคำสั่งลงโทษ
- (4) ให้เยียวยาความเสียหาย
- (5) ให้ดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม



ทั้งนี้ ก.พ.ค. จะเพิ่มโทษผู้อุทธรณ์ไม่ได้ เว้นแต่ได้รับแจ้งจาก ก.พ. ว่าสมควรเพิ่มโทษ (ตามมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551)

10. ระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. กำหนดเกณฑ์ไว้อย่างไร

การพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. โดยปกติจะต้องให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน นับแต่วันได้รับอุทธรณ์ ยกเว้นกรณีมีเหตุขัดข้องที่ทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าวก็ให้ขยายเวลาได้อีกไม่เกิน 2 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 60 วัน รวมทั้งสิ้น 240 วัน (มาตรา 118 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551)

11. ก.พ.ค. มีวิธีเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการลงโทษที่ไม่เป็นธรรมให้แก่ผู้อุทธรณ์อย่างไร

ตามมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ ก.พ.ค. มีอำนาจในการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้อุทธรณ์ตามที่ระเบียบที่ ก.พ.ค. กำหนด (อยู่ระหว่างการจัดทำระเบียบ ก.พ.ค.)

12. กรณีที่ส่วนราชการไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. จะมีผลอย่างไร

เมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจบรรจุมตามตรา 57 ดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัย หากผู้บังคับบัญชาไม่ปฏิบัติตาม ให้ถือว่าเป็นการจงใจละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคล (มาตรา 116 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551)

สาระเกี่ยวกับร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์

หลักการของการร้องทุกข์

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติเรื่องการร้องทุกข์ไว้ในหมวด 10 ตั้งแต่มาตรา 122 ถึงมาตรา 125 (และบทเฉพาะกาลมาตรา 135 และมาตรา 136) แยกต่างหากจากเรื่องการอุทธรณ์ ซึ่งอยู่ในหมวด 9 โดยบัญญัติเป็นหลักการไว้ว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามของผู้อยู่บังคับบัญชา และเป็นกรณีที่ไมอาจอุทธรณ์ตามหมวด 9 ได้ ผู้นั้นมีสิทธิร้องทุกข์ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในหมวด 10 นอกจากนั้น กฎหมายยังกำหนดว่าการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค. ซึ่งได้แก่กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 และกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2552

เรื่องการร้องทุกข์นี้ ทางราชการมีเจตนารมณ์ที่จะให้เป็นมาตรการเพื่อให้เกิดความเข้าใจและสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นระหว่างกัน ก็ควรจะได้รับการหารือทำความเข้าใจกัน โดยเมื่อผู้ใต้บังคับบัญชาผู้ใดมีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามของผู้อยู่บังคับบัญชา หากแสดงความประสงค์จะปรึกษาหารือกับผู้บังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชาจะต้องให้โอกาสและรับฟัง หรือสอบถามเกี่ยวกับปัญหาเพื่อเป็นทางแห่งการทำความเข้าใจและแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในเบื้องต้น โดยตัวผู้บังคับบัญชาเองก็จะได้มีโอกาสทบทวนการปฏิบัติของตนและแก้ไขในสิ่งที่ไม่ถูกต้อง หรือชี้แจงเหตุผลความถูกต้องที่ตนได้ปฏิบัติไปให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทราบและเข้าใจ นอกจากนั้น การร้องทุกข์ยังเป็นวิธีการตรวจสอบและถ่วงดุลใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาให้เป็นไปโดยถูกต้องและเป็นธรรมด้วย

ความหมายของการร้องทุกข์

การร้องทุกข์ หมายถึง การที่ข้าราชการพลเรือนสามัญร้องขอความเป็นธรรม เนื่องจากเห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้อง ทำให้เกิดความคับข้องใจ และประสงค์จะให้มีการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับตนโดยเร็ว

ผู้มีสิทธิร้องทุกข์

ผู้มีสิทธิร้องทุกข์ คือ ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ที่มีความคับข้องใจจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อตนของผู้บังคับบัญชา โดยไม่ประสงค์จะปรึกษาหารือกับผู้บังคับบัญชา หรือได้ปรึกษาหารือแล้วไม่ได้รับคำชี้แจง หรือได้รับคำชี้แจงแล้วไม่เป็นที่พอใจ ผู้นั้นมีสิทธิร้องทุกข์ได้

เหตุแห่งการร้องทุกข์

การปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อตนของผู้บังคับบัญชา ซึ่งทำให้เกิดความคับข้องใจอันเป็นเหตุแห่งการร้องทุกข์ ต้องมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ดังนี้

1. ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติอื่นใดโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดขึ้นเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

2. ไม่มอบหมายงานให้ปฏิบัติ

3. ประวิงเวลา หรือหน่วงเหนี่ยวการดำเนินการบางเรื่องอันเป็นเหตุให้เสียสิทธิหรือไม่ได้รับสิทธิประโยชน์อันพึงมีพึงได้ในเวลาอันสมควร



4. ไม่เป็นไปตามหรือขัดกับระบบคุณธรรมตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 (การจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญ)

ผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์

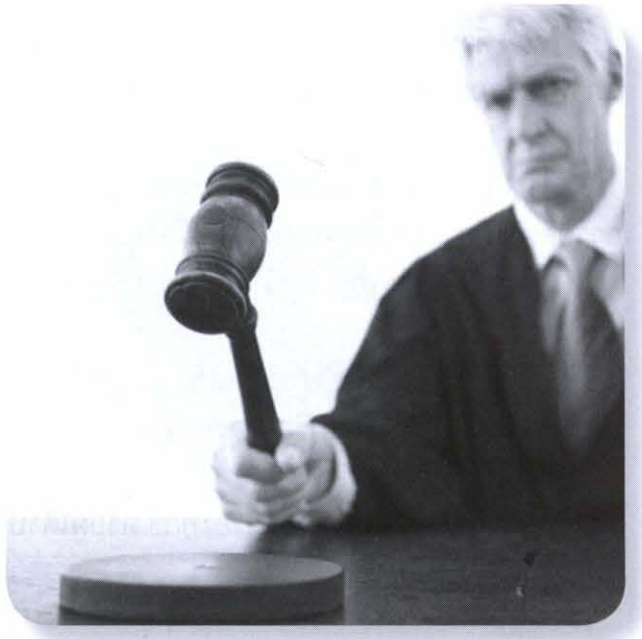
ผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์มี 2 ประเภท คือ

1. ผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไป ดังนี้

- (1) ในกรณีที่เหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ต่ำกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ร้องทุกข์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์

- (2) ในกรณีที่เหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนกลางที่ต่ำกว่าอธิบดี ให้ร้องทุกข์ต่ออธิบดี และอธิบดีเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์

- (3) ในกรณีที่เหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรืออธิบดี ให้ร้องทุกข์ต่อปลัดกระทรวงซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ร้องทุกข์ และปลัดกระทรวงเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์



2 ก.พ.ค.

ในกรณีที่เหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือนายกรัฐมนตรี ให้ร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. โดย ก.พ.ค. จะตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ขึ้นคณะหนึ่งหรือหลายคณะเป็นองค์คณะวินิจฉัยก็ได้ แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการ ก.พ.ค. คนหนึ่งเป็นประธาน และกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อีกสองคน เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยจะกำหนดให้ประธาน ก.พ.ค. หรือกรรมการ ก.พ.ค. คนหนึ่ง ทำหน้าที่ประธานในคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์หลายคณะพร้อมกันก็ได้ และให้มีเจ้าหน้าที่สำนักงาน ก.พ. ที่ได้รับมอบหมายเป็นเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการได้ตามความจำเป็น

คำร้องทุกข์ที่ห้ามมิให้ ก.พ.ค. รับไว้พิจารณา

1. เป็นกรณีที่ไม้อาจร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. ได้
2. ผู้ร้องทุกข์ไม่ใช่ผู้มีสิทธิร้องทุกข์
3. ผู้ร้องทุกข์ไม่ใช่บุคคลที่ได้รับมอบหมายให้ร้องทุกข์แทนจากผู้มีสิทธิร้องทุกข์
4. เป็นคำร้องทุกข์ที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลา

5. เป็นเรื่องที่ได้เคยมีการร้องทุกข์ และได้มีคำวินิจฉัยหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว

6. เป็นกรณีที่คำร้องทุกข์ไม่ชัดเจน หรือมีการดำเนินการโดยไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ซึ่งได้มีคำสั่งให้ผู้ร้องทุกข์ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมภายในระยะเวลาที่กำหนดนั้น

การคำวินิจฉัย

คำวินิจฉัยในเรื่องร้องทุกข์ของผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์อย่างน้อยต้องประกอบด้วย

1. ชื่อผู้ร้องทุกข์
2. ชื่อคู่กรณีในการร้องทุกข์
3. สรุปคำร้องทุกข์และคำขอของผู้ร้องทุกข์
4. สรุปคำแก้คำร้องทุกข์
5. ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย
6. คำวินิจฉัยพร้อมทั้งเหตุผล
7. สรุปคำวินิจฉัยหรือคำสั่งที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติหรือดำเนินการต่อไป
8. ข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยหรือคำสั่งนั้น (ถ้ามี)

คำวินิจฉัยต้องลงลายมือชื่อของผู้มีอำนาจวินิจฉัยที่วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์นั้น ถ้าผู้ใดมีเหตุจำเป็นไม่สามารถลงลายมือชื่อได้ ให้จดแจ้งเหตุดังกล่าวไว้ในคำวินิจฉัยนั้นด้วย

การนับระยะเวลา

การนับระยะเวลาในกรณีต่าง ๆ สำหรับเวลาเริ่มต้น ให้นับวันถัดจากวันแรกแห่งเวลานั้นเป็นวันเริ่มนับระยะเวลา ส่วนเวลาสิ้นสุด ถ้าวันสุดท้ายแห่งระยะเวลาตรงกับวันหยุดราชการ ให้นับวันเริ่มเปิดทำการใหม่เป็นวันสุดท้ายแห่งระยะเวลา

การยื่นหรือขยายระยะเวลา

ระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 เมื่อผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นสมควรหรือเมื่อคู่กรณีมีคำขอ ผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจยื่นหรือขยายระยะเวลาได้ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม

การแต่งตั้งและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานผู้รับคำร้องทุกข์และพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน

เลขาธิการ ก.พ. เป็นผู้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ก.พ. เป็นพนักงานผู้รับคำร้องทุกข์เพื่อปฏิบัติงานเกี่ยวกับการรับคำร้องทุกข์ การตรวจคำร้องทุกข์ และการดำเนินการทางธุรการอย่างอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย และแต่งตั้งพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนทำหน้าที่ช่วยสนับสนุนการดำเนินงานของกรรมการเจ้าของสำนวน เกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์ และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องตามที่ได้รับมอบหมาย

การร้องทุกข์

การร้องทุกข์ ให้ร้องได้สำหรับตนเองเท่านั้น จะร้องทุกข์สำหรับผู้อื่นไม่ได้ และกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 ได้กำหนดเกี่ยวกับการร้องทุกข์ไว้ดังนี้



1. คำร้องทุกข์ให้ทำเป็นหนังสือโดยใช้ถ้อยคำสุภาพ และอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ ดังนี้

- (1) ชื่อ ตำแหน่ง สังกัด และที่อยู่สำหรับการติดต่อเกี่ยวกับการร้องทุกข์ของผู้ร้องทุกข์
- (2) การปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติที่เป็นเหตุแห่งการร้องทุกข์
- (3) ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ผู้ร้องทุกข์เห็นว่าเป็นปัญหาของเรื่องร้องทุกข์
- (4) คำขอของผู้ร้องทุกข์
- (5) ลายมือชื่อของผู้ร้องทุกข์ หรือผู้ได้รับมอบหมายให้ร้องทุกข์แทน

2. ต้องทำสำเนาคำร้องทุกข์และหลักฐานที่เกี่ยวข้อง โดยผู้ร้องทุกข์รับรองสำเนาถูกต้อง 1 ชุดแนบพร้อมคำร้องทุกข์ด้วย กรณีที่ไม่อาจแนบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องได้ เพราะพยานหลักฐานอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลอื่น หรือเพราะเหตุอื่นใด ให้ระบุเหตุที่ไม่อาจแนบพยานหลักฐานไว้ด้วย

3. กรณีที่มีเหตุจำเป็นต้องมอบหมายให้บุคคลอื่นร้องทุกข์แทน หรือกรณีที่มีการแต่งตั้งทนายความหรือบุคคลอื่นดำเนินการแทนในชั้นตอนใดๆ ในกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ต้องแนบหลักฐานการมอบหมายหรือหลักฐานการแต่งตั้งมาพร้อมกับหนังสือร้องทุกข์ด้วย

การร้องทุกข์แทน

ผู้มีสิทธิร้องทุกข์จะมอบหมายให้บุคคลอื่นร้องทุกข์แทนได้ ในกรณีมีเหตุจำเป็นอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

1. เจ็บป่วยจนไม่สามารถร้องทุกข์ได้ด้วยตนเอง





การนับวันทราบเหตุแห่งการร้องทุกข์

การนับวันทราบหรือถือว่าทราบเหตุแห่งการร้องทุกข์ ถือปฏิบัติดังนี้

1. ในกรณีที่เหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากการที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งเป็นหนังสือ ให้ถือว่าวันที่ผู้มีสิทธิร้องทุกข์ลงลายมือชื่อรับทราบคำสั่งเป็นวันทราบเหตุแห่งการร้องทุกข์

2. ในกรณีที่ไม่มี การลงลายมือชื่อรับทราบคำสั่งตาม 1 แต่มีการแจ้งคำสั่งให้ทราบพร้อมสำเนาคำสั่ง และทำบันทึกวัน เดือน ปี เวลา สถานที่ที่แจ้ง โดยลงลายมือชื่อผู้แจ้งพร้อมทั้งพยานรู้เห็นไว้เป็นหลักฐานแล้ว ให้ถือว่าวันที่แจ้งนั้นเป็นวันทราบเหตุแห่งการร้องทุกข์

3. ในกรณีที่ไม่มีคำสั่งตาม 2 และได้แจ้งเป็นหนังสือส่งสำเนาคำสั่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับตามที่อยู่ซึ่งปรากฏตามหลักฐานของทางราชการ ให้ส่งสำเนาคำสั่งไป 2 ฉบับ เพื่อให้เก็บไว้เป็นหลักฐานหนึ่งฉบับ และให้ลงลายมือชื่อและวัน เดือน ปีที่รับทราบคำสั่งแล้วส่งกลับคืนเพื่อเก็บไว้เป็นหลักฐานหนึ่งฉบับ และเมื่อล่วงพ้น 30 วัน นับแต่วันที่ปรากฏในใบตอบรับทางไปรษณีย์ลงทะเบียนว่ามีผู้รับแล้ว แต่ยังไม่ได้รับสำเนาคำสั่งฉบับที่ให้ลงลายมือชื่อและวัน เดือน ปีที่รับทราบคำสั่งกลับคืนมาก็ให้ถือว่าผู้มีสิทธิร้องทุกข์ได้รับทราบคำสั่งอันเป็นเหตุแห่งการร้องทุกข์แล้ว

4. ในกรณีที่เหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาโดยไม่มีคำสั่งเป็นหนังสือ ให้ถือว่าวันที่มีหลักฐานยืนยันว่าผู้มีสิทธิร้องทุกข์รับทราบคำสั่งที่ไม่เป็นหนังสือนั้น เป็นวันทราบเหตุแห่งการร้องทุกข์

2. อยู่ในต่างประเทศ และคาดหมายได้ว่าไม่อาจร้องทุกข์ได้ทันภายในเวลาที่กำหนด

3. มีเหตุจำเป็นอย่างอื่นที่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นสมควร

การมอบหมายดังกล่าว จะต้องทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้มีสิทธิร้องทุกข์ พร้อมทั้งหลักฐานแสดงเหตุจำเป็นข้างต้น ถ้าไม่สามารถลงลายมือชื่อได้ ให้พิมพ์ลายนิ้วมือโดยมีพยานลงลายมือชื่อรับรองอย่างน้อยสองคน

อายุความในการใช้สิทธิร้องทุกข์

การร้องทุกข์ต้องยื่นต่อผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์ภายใน 30 วัน นับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบเหตุแห่งการร้องทุกข์

5. ในกรณีที่เกิดเหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาโดยไม่ได้มีคำสั่งอย่างใด ให้ถือว่าวันที่ผู้ร้องทุกข์ควรได้ทราบถึงการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาดังกล่าวเป็นวันทราบเหตุแห่งการร้องทุกข์

การยื่นคำร้องทุกข์

คำร้องทุกข์ต้องทำเป็นหนังสือ และยื่นคำร้องทุกข์ดังนี้

1. กรณีร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไป ให้ยื่นคำร้องทุกข์ผ่านผู้บังคับบัญชาหรือผู้บังคับบัญชาที่เป็นเหตุแห่งการร้องทุกข์ โดยยื่นต่อพนักงานผู้รับคำร้องทุกข์ (เจ้าหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาหรือของผู้บังคับบัญชาที่เป็นเหตุแห่งการร้องทุกข์ ที่มีหน้าที่รับหนังสือตามระเบียบว่าด้วยงานสารบรรณ) หรือจะส่งคำร้องทุกข์ทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้ และให้ถือว่าวันที่ยื่นคำร้องทุกข์ต่อพนักงานผู้รับคำร้องทุกข์ หรือวันที่ทำการไปรษณีย์ต้นทางประทับตราวันที่ของหนังสือร้องทุกข์ แล้วแต่กรณี เป็นวันยื่นคำร้องทุกข์

2. กรณีร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. ให้ยื่นคำร้องทุกข์ต่อพนักงานผู้รับคำร้องทุกข์ (เจ้าหน้าที่ที่สำนักงาน ก.พ. มอบหมายให้เป็นผู้ดำเนินการเกี่ยวกับการรับคำร้องทุกข์ การตรวจคำร้องทุกข์ และการดำเนินการธุรการอย่างอื่น) ที่สำนักงาน ก.พ. หรือจะส่งคำร้องทุกข์ทางไปรษณีย์ลงทะเบียนไปยังสำนักงาน ก.พ. ก็ได้ คำร้องทุกข์ที่ยื่นที่สำนักงาน ก.พ. พนักงานผู้รับคำร้องทุกข์จะออกใบรับคำร้องทุกข์และลงทะเบียนรับคำร้องทุกข์ไว้เป็นหลักฐานในวันที่ยื่นคำร้องทุกข์ตามระเบียบว่าด้วยงานสารบรรณ และให้ถือว่าวันที่รับคำร้องทุกข์ตามหลักฐานดังกล่าวเป็นวันยื่นคำร้องทุกข์

สิทธิของผู้ร้องทุกข์

กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 ได้กำหนดเกี่ยวกับสิทธิของผู้ร้องทุกข์ไว้หลายกรณี ดังนี้

1. มอบหมายให้บุคคลอื่นร้องทุกข์แทนได้ในกรณีมีเหตุจำเป็น โดยทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้มีสิทธิร้องทุกข์ และหลักฐานแสดงเหตุจำเป็น

2. แต่งตั้งทนายความหรือบุคคลอื่นซึ่งบรรลุนิติภาวะ กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดแทนตนในกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ขั้นตอนใด ๆ ได้ โดยทำเป็นหนังสือแต่งตั้งพร้อมแนบหลักฐานแสดงตนของทนายความหรือบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งมาพร้อมกับคำร้องทุกข์ หรือจะยื่นในภายหลังก่อนการดำเนินการในขั้นตอนนั้น ๆ

3. ถ้าประสงค์จะแถลงการณ์ด้วยวาจาในชั้นพิจารณาของผู้มีอำนาจวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ให้แสดงความประสงค์ไว้ในหนังสือร้องทุกข์ หรือจะทำเป็นหนังสือต่างหากก็ได้ แต่ต้องยื่นหนังสือก่อนที่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์เริ่มพิจารณา

4. คัดค้านผู้มีอำนาจวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ได้ ถ้าผู้นั้นมีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใด ดังนี้

(1) เป็นผู้บังคับบัญชาผู้เป็นเหตุให้เกิดความคับข้องใจ หรือเป็นผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาดังกล่าว

(2) มีส่วนได้เสียในเรื่องที่ร้องทุกข์

(3) มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้ร้องทุกข์

(4) มีความเกี่ยวพันทางเครือญาติ หรือทางการสมรสกับบุคคลตาม (1) (2) หรือ (3) อันอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ร้องทุกข์

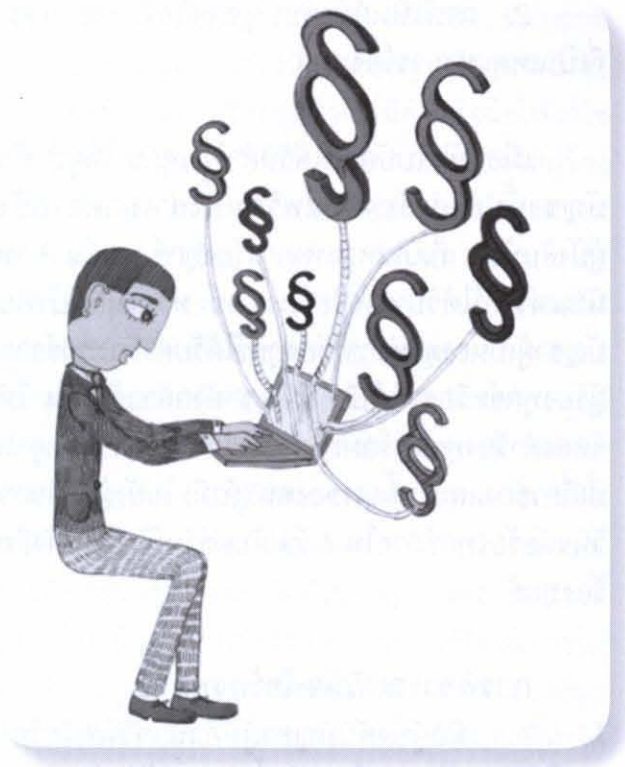


ในกรณีที่ผู้ร้องทุกข์คัดค้านผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์ ให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ร้องทุกข์เหนือผู้ถูกคัดค้านเป็นผู้พิจารณาคัดค้าน ถ้าปลัดกระทรวงเป็นผู้ถูกคัดค้านให้ส่งคำคัดค้านไปที่เลขาธิการ ก.พ. ในฐานะเลขานุการ ก.พ.ค. และ ก.พ.ค. เป็นผู้พิจารณาคัดค้าน

ในกรณีที่ผู้ร้องทุกข์คัดค้านกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ให้ทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธาน ก.พ.ค. ภายใน 7 วัน นับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยแสดงข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุแห่งการคัดค้านไว้ในหนังสือคัดค้านว่า จะทำให้การพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ไม่ได้รับความจริงและความยุติธรรมอย่างไรด้วย ซึ่งประธาน ก.พ.ค. ต้องแจ้งให้กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ถูกคัดค้านงดการปฏิบัติหน้าที่ไว้จนกว่าประธาน ก.พ.ค. จะได้ชี้ขาดในเรื่องการคัดค้านนั้น

5. คำร้องทุกข์ที่ยื่นไว้แล้ว ผู้ร้องทุกข์อาจถอนคำร้องทุกข์ในเวลาใดๆ ก่อนที่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์จะมีคำวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดในเรื่องร้องทุกข์นั้นก็ได้ โดยต้องทำเป็นหนังสือและลงลายมือชื่อผู้ร้องทุกข์ แต่ถ้าผู้ร้องทุกข์ถอนคำร้องทุกข์ด้วยวาจาต่อผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์ ให้ผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์บันทึกไว้ และให้ผู้ร้องทุกข์ลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน เมื่อมีการถอนคำร้องทุกข์ผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์ต้องอนุญาตและสั่งจำหน่ายคำร้องทุกข์ออกจากสารบบ

6. ในกรณีที่ผู้ร้องทุกข์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยร้องทุกข์ของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์หรือของ ก.พ.ค. ผู้ร้องทุกข์มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยนั้น



การพิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์ของผู้บังคับบัญชา

การดำเนินการของผู้บังคับบัญชา

1. กรณีเป็นผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์

เมื่อผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์ได้รับคำร้องทุกข์แล้ว ต้องมีหนังสือแจ้ง พร้อมทั้งส่งสำเนาคำร้องทุกข์ให้ผู้บังคับบัญชาที่เป็นเหตุแห่งการร้องทุกข์ทราบโดยเร็ว และให้ผู้บังคับบัญชาที่เป็นเหตุแห่งการร้องทุกข์นั้นส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องและคำชี้แจงของตน (ถ้ามี) ให้ผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์ประกอบการพิจารณาภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือร้องทุกข์

2. กรณีเป็นผู้บังคับบัญชาหรือผู้บังคับบัญชาที่เป็นเหตุแห่งการร้องทุกข์

เมื่อผู้บังคับบัญชาได้รับคำร้องทุกข์ ให้ผู้บังคับบัญชานั้นส่งคำร้องทุกข์พร้อมทั้งสำเนาต่อไปยังผู้บังคับบัญชาที่เป็นเหตุแห่งการร้องทุกข์ ภายใน 3 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือร้องทุกข์ หรือเมื่อผู้บังคับบัญชาผู้เป็นเหตุแห่งการร้องทุกข์ได้รับคำร้องทุกข์จากผู้ร้องทุกข์หรือจากผู้บังคับบัญชาดังกล่าวข้างต้น ให้จัดส่งคำร้องทุกข์พร้อมทั้งสำเนาและเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องและคำชี้แจงของตน (ถ้ามี) ไปยังผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์ภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือร้องทุกข์

การพิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์

1. เมื่อผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์ได้รับคำร้องทุกข์และคำชี้แจงของผู้บังคับบัญชาที่เป็นเหตุแห่งการร้องทุกข์แล้ว ให้พิจารณาจากเรื่องราวการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อผู้ร้องทุกข์ของผู้บังคับบัญชาที่เป็นเหตุแห่งการร้องทุกข์ ในกรณีจำเป็นและสมควร อาจขอเอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติม รวมทั้งขอให้หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ ห้างหุ้นส่วน บริษัท ข้าราชการ หรือบุคคลใดๆ มาให้ถ้อยคำหรือชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาได้

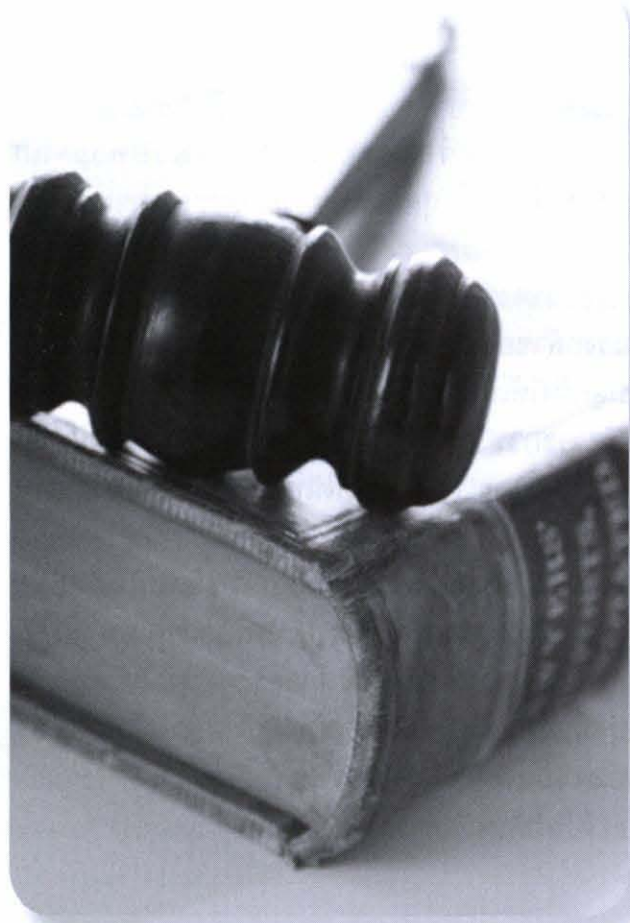
2. ในกรณีที่ผู้ร้องทุกข์ขอแถลงการณ์ด้วยวาจา หากเห็นว่า การแถลงการณ์ด้วยวาจาไม่จำเป็นแก่การพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ จะไม่ให้แถลงการณ์ด้วยวาจาก็ได้ แต่ต้องบันทึกเหตุผลไว้ด้วย แต่ถ้านัดให้ผู้ร้องทุกข์มาแถลงการณ์ด้วยวาจา ต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาที่เป็นเหตุแห่งการร้องทุกข์ทราบด้วยว่า ถ้าประสงค์จะแถลงแก้ก็ให้มาแถลง หรือจะมอบหมายเป็นหนังสือให้ข้าราชการที่เกี่ยวข้องเป็น

ผู้แทนมาแถลงแก้ด้วยวาจาในการพิจารณาครั้งนั้นได้ โดยแจ้งล่วงหน้าตามควรแก่กรณี และเพื่อประโยชน์ในการแถลงแก้ให้ผู้บังคับบัญชาที่เป็นเหตุแห่งการร้องทุกข์หรือผู้แทน (ถ้ามี) เข้าฟังการแถลงการณ์ด้วยวาจาของผู้ร้องทุกข์ได้

3. ในกรณีที่มีการคัดค้านผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์ ให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ร้องทุกข์เหนือผู้ถูกคัดค้านเป็นผู้พิจารณาคัดค้าน ถ้าเห็นว่าคำคัดค้านไม่มีเหตุผลก็ให้มีคำสั่ง ยกคำคัดค้าน คำสั่งดังกล่าวให้เป็นที่สุด และแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบเพื่อดำเนินการต่อไป แต่ถ้าเห็นว่ามีเหตุผลรับฟังได้ให้แจ้งให้ผู้ถูกคัดค้านกับผู้ร้องทุกข์ทราบ และให้ผู้พิจารณาคัดค้านเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์แทน ถ้าเป็นกรณีที่ปลัดกระทรวงเป็นผู้ถูกคัดค้านให้ส่งคำคัดค้านไปที่เลขาธิการ ก.พ. ในฐานะเลขาธิการ ก.พ.ค. และ ก.พ.ค.เป็นผู้พิจารณาคัดค้าน ถ้าเห็นว่าไม่มีเหตุผลให้มีคำสั่งยกคำคัดค้าน คำสั่งให้เป็นที่สุดและแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบเพื่อดำเนินการต่อไป แต่ถ้าเห็นว่าคำคัดค้านมีเหตุผลรับฟังได้ให้แจ้งให้ผู้ร้องทุกข์ทราบ และแนะนำผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์ให้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำหน้าที่พิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ประกอบด้วยผู้แทนผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์หนึ่งคน ผู้แทนผู้ร้องทุกข์หนึ่งคน ผู้แทนผู้บังคับบัญชาที่เป็นเหตุแห่งการร้องทุกข์หนึ่งคน และเลขาธิการ ก.พ. ตั้งข้าราชการสำนักงาน ก.พ. หนึ่งคน ร่วมเป็นกรรมการด้วย และกรรมการดังกล่าวประชุมเลือกกันเองคนหนึ่ง เป็นประธานกรรมการ โดยมีเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานต้นสังกัดเป็นเลขานุการและจะให้มีผู้ช่วยเลขานุการก็ได้ เมื่อคณะกรรมการพิจารณาามีมติประการใด ให้เสนอต่อปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์เพื่อประกอบการพิจารณา วินิจฉัยตามที่เห็นสมควร



4. ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์ต้องพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันได้รับคำร้องทุกข์ เว้นแต่มีความจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเวลาดังกล่าว ให้ขยายเวลาได้อีกไม่เกิน 30 วัน โดยบันทึกแสดงเหตุผลความจำเป็นที่ต้องขยายเวลาไว้ด้วย หากได้ขยายเวลาแล้วการพิจารณาก็ยังไม่แล้วเสร็จให้ขยายเวลาพิจารณาได้อีกไม่เกิน 30 วัน และให้กำหนดมาตรการที่จะทำให้การพิจารณาแล้วเสร็จโดยเร็ว และบันทึกไว้เป็นหลักฐาน แล้วส่งหลักฐานดังกล่าวไปยังผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปของผู้ร้องทุกข์ภายใน 10 วัน นับแต่วันที่ครบกำหนดขยายเวลา เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปจะได้ติดตามแนะนำและชี้แจงให้การพิจารณาแล้วเสร็จโดยเร็ว แต่ถ้าปลัดกระทรวงเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์ให้ส่งหลักฐานดังกล่าวไปยังเลขาธิการ ก.พ. ในฐานะเลขานุการของ ก.พ.ค. เพื่อดำเนินการต่อไป



5. ในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจไม่รับเรื่องร้องทุกข์ ยกคำร้องทุกข์ หรือมีคำวินิจฉัยให้แก่ไขหรือยกเลิกคำสั่งและให้เยียวยาความเสียหายให้ผู้ร้องทุกข์ หรือให้ดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมตามระเบียบที่ ก.พ.ค. กำหนด ในกรณีที่ยังไม่มีระเบียบ ก.พ.ค. เรื่องการเยียวยาความเสียหายให้ผู้ร้องทุกข์ หรือให้ดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมใช้บังคับ ให้ผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์สั่งการในเรื่องการเยียวยาและดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมไปพลางก่อนตามที่เห็นสมควรโดยนำประโยชน์ของทางราชการมาประกอบการพิจารณาด้วย และเมื่อมีระเบียบ ก.พ.ค. ในเรื่องนี้ใช้บังคับแล้ว หากการดำเนินการตามที่ได้สั่งการไปนั้นไม่มาตรฐานต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในระเบียบ ก.พ.ค. ก็ให้ดำเนินการเพิ่มเติมให้ครบถ้วนเท่าที่ทำได้ และให้ถือว่าเป็นการเยียวยา หรือดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมตามระเบียบ ก.พ.ค. แล้ว

6. คำวินิจฉัยของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ให้เป็นที่สุด ซึ่งผู้บังคับบัญชาที่เป็นเหตุแห่งการร้องทุกข์ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยในโอกาสแรกที่ทำได้ และเมื่อได้ดำเนินการตามคำวินิจฉัยแล้วให้แจ้งให้ผู้ร้องทุกข์ทราบเป็นหนังสือโดยเร็ว

7. เพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัยและพัฒนา ระบบพิทักษ์ระบบคุณธรรมต่อไป เมื่อผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ได้พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์เสร็จสิ้นลงแล้ว ให้รายงานผลการดำเนินการตามคำวินิจฉัยพร้อมทั้งสำเนาคำวินิจฉัยไปยัง ก.พ.ค. ภายใน 15 วัน นับแต่ได้รับแจ้งผลการดำเนินการตามคำวินิจฉัยนั้นแล้ว



Green Industry

ความซื่อตรง

วิฑูรย์ สิมะโชคดี*

“ความซื่อตรง” ในภาษาไทย มาจากคำว่า “Integrity” ของภาษาอังกฤษ

ที่เขียนถึง “ความซื่อตรง” ในวันนี้ ก็ด้วยเห็นว่า ความซื่อตรงมีความสำคัญมากขึ้นทุกทีในยุคสมัยที่ เรื่องของ “ธรรมาภิบาล” (Good Governance) เบ่งบาน

และที่สำคัญก็คือ การประกาศต่อต้านการ คอร์รัปชันของภาคเอกชนเมื่อสัปดาห์ที่แล้ว ภายใต้ การนำของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย และสภา อุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

ผมจึงเห็นว่า น่าจะได้นำคำนี้เขียนเผยแพร่ให้ เป็นที่รู้จักและเข้าใจแพร่หลายยิ่งขึ้น

“ความซื่อตรง” มีความหมายต่างจาก “ความซื่อสัตย์ (สุจริต)”

เรื่องของ “ความซื่อตรง” นี้ เป็นแรงผลักดันอัน แรงกล้าของ “สำนักผู้ตรวจการแผ่นดิน” ที่ต้องการ ปลุกฝังให้เป็นปกติวิสัยและอยู่ในวิถีคิดวิถีปฏิบัติของ “ข้าราชการ” และเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ซึ่งปัจจุบันกำลัง ขยายผลและเจริญเติบโตในทุกกระทรวง ทบวง กรม

บทความในวันนี้ผมขออนุญาตหยิบยืมและ เรียบเรียงจากบทความของ พลอากาศเอก วีรวิท คงศักดิ์ อดีตสมาชิกวุฒิสภาสภากาชาดวิชาชีพ ซึ่ง มุ่งมั่นและเขียนบทความจำนวนมากเพื่อเผยแพร่ เรื่องนี้อย่างต่อเนื่องจริงจัง

* ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม



เมื่อเปิดพจนานุกรม ฉบับ สอ.เศรษฐบุตร ซึ่ง
จัดพิมพ์โดยสำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด เมื่อ
ปี ๒๕๔๐ จะเห็นความหมายของคำว่า “Integrity”
อย่างสั้น ๆ ว่า “ความซื่อสัตย์มั่นคง ความมั่นคง”

ท่านองคมนตรี ศาสตราจารย์ธานินทร์ กรัยวิเชียร
ได้อธิบายความหมายของ “Integrity” ไว้ในหนังสือ
“คุณธรรมและจริยธรรมของผู้บริหาร” เมื่อปี ๒๕๕๐
ว่า “Integrity” มีรากศัพท์มาจากคำภาษาละตินว่า
“Integer” ซึ่งแปลว่า “Wholeness” หรือ “ความครบ
ถ้วนสมบูรณ์ ความเป็นจำนวนเต็ม” ซึ่งเมื่อพิจารณา
แล้วก็จะได้ความหมายที่ลึกซึ้งว่า “คนที่จะเป็นคน
เต็มคน” นั้นจะต้องมี “Integrity” เป็นคุณธรรม
ประจำตัว...”

ท่านองคมนตรี ยังได้ยกตัวอย่างประเทศ
อังกฤษ ซึ่งถือว่า “เด็กดี” มีความสำคัญยิ่งและต้องมา
ก่อน “เด็กเก่ง” จึงปลูกฝังค่านิยม ๗ ประการ คือ
สัจจะพูดความจริง (Truth) ความซื่อสัตย์สุจริต
(Honesty) ความสำนึกในหน้าที่ (Sense of Duty)
ความอดกลั้น (Patience) ความเป็นธรรม (Fair play)
ความเอาใจเขามาใส่ใจเรา (Consideration for
others) และเมตตาธรรม (Kindness) ดังนั้น เมื่อ
บุคคลใดมี “ค่านิยม” ดังกล่าวครบถ้วนก็ถือได้ว่า
เป็นผู้มี “Integrity”

อย่างไรก็ดี ท่านองคมนตรีธานินทร์ ยังได้
อธิบายเพิ่มเติมว่า “Integrity” มีความหมายรวมถึง
“ความหนักแน่น ความน่าเชื่อถือ ความยึดมั่นในหลักการ
และความถูกต้อง” จึงให้ความหมายในทัศนะของ
ท่านว่า “การยึดมั่นในสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม”

คู่มือจริยธรรมของกองทัพอากาศสหรัฐอเมริกา
(1991) ได้อธิบายลักษณะของ “Integrity” ว่าเป็น
เรื่องที่ฝังลึกในจิตใจของคนซึ่งจะนำไปสู่พฤติกรรมที่
ถูกต้องทั้งต่อหน้าและลับหลัง และยกตัวอย่างถึงกรณี
ที่ผู้ชายมีถุงเท้าขาด ถ้าเขายินดีสวมใส่ตามสภาพที่มี
อยู่ โดยไม่สนใจว่า วันนี้จะต้องถอดรองเท้าซึ่งทำให้
คนเห็นว่าเขาใส่ถุงเท้าขาดหรือไม่ คนลักษณะนี้นับว่า
เป็น “คนที่มี Integrity”

ในทางตรงกันข้าม ถ้าบุคคลใดคิดว่า วันนี้จะ
ไม่ถอดรองเท้าที่ใดเลย ดังนั้น จึงใส่ถุงเท้าที่ขาดก็ได้
เพราะไม่มีใครได้เห็น คนลักษณะนี้นับได้ว่า เป็น “คน
ไม่มี Integrity” เนื่องจากไม่ซื่อตรงในความคิด
แม้กระทั่งกับตนเอง

การปลูกฝังค่านิยมหรืออุปนิสัยที่เป็น “ความ
ซื่อตรง” จึงเป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบ
และใช้เวลาไม่น้อยกว่าจะลงหลักปักฐานในทุกผู้คน
ได้อย่างมั่นคง

จึงเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยเวลาใน “กระบวนการ
สร้าง” หรือ “กระบวนการพัฒนาให้เกิดขึ้น” เพื่อความ
ยั่งยืนสถาพร

อย่างน้อยจะได้หมดปัญหาที่จะโทษกันไปโทษ
กันมา ระหว่าง “ผู้ให้สินบน” กับ “ผู้รับสินบน” ว่าใคร
ทำให้ปัญหาคอร์รัปชันเกิดขึ้นในสังคมไทย

ความซื่อตรง จึงเป็นเรื่องที่ต้องซื่อตรงต่อความคิด
และการกระทำของตนเอง ทั้งต่อหน้าและลับหลัง
ครับผม !

แนวคิดที่ว่าด้วย การเมือง การบริหาร และ การกำหนดนโยบายสาธารณะในบริบทสังคมตะวันตก



ดร.จิตาภา ธีรศิริกุล*

ในบริบทของการพัฒนาแนวคิดทฤษฎีที่ว่าด้วยการกำหนดนโยบายสาธารณะในสังคมตะวันตก ได้กล่าวถึง ตัวแสดง (actors) 2 ฝ่ายในกระบวนการนโยบาย คือ ฝ่ายการเมือง ซึ่งหมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งใช้อำนาจฝ่ายบริหาร ได้แก่ คณะรัฐมนตรี ผู้ว่าการรัฐ นายกเทศมนตรี และใช้อำนาจนิติบัญญัติ ได้แก่ รัฐสภา สภามลรัฐ สภาเทศบาล ซึ่งทั้งสองฝ่ายมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนภายใต้ระบอบประชาธิปไตยกับฝ่ายบริหาร ซึ่งหมายถึง ฝ่ายข้าราชการประจำ หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ นอกจากนี้แนวคิดทฤษฎีที่ว่าด้วยการกำหนดนโยบายสาธารณะในสังคมตะวันตกได้อธิบายกิจกรรม (actions) ของตัวแสดงทั้งสองฝ่ายไว้ว่า กิจกรรมทางการเมือง หมายถึง เรื่องเกี่ยวกับการบริหารประเทศ และการกำหนดนโยบายสาธารณะ ขณะที่กิจกรรมทางการบริหาร หมายถึง การสนองคำสั่งกฎหมาย ระเบียบ หรือ นโยบาย ซึ่งออกโดย

ฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และ ตุลาการ ไปปฏิบัติ เพื่อรักษากฎระเบียบของบ้านเมืองและการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่สังคมส่วนรวม ในการอธิบายความสัมพันธ์และบทบาทของตัวแสดงทั้งสองฝ่าย แนวคิดทฤษฎีที่ว่าด้วยการกำหนดนโยบายสาธารณะในสังคมตะวันตก มีแนวทางในการอธิบายหลักการและเหตุผลในการแสดงบทบาทของทั้งสองฝ่ายในกิจกรรมที่ว่าการกำหนดนโยบายสาธารณะไว้แตกต่างกัน ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 2 แนวคิดหลัก คือ แนวคิดเรื่องการแยกการเมืองและการบริหารออกจากกันอย่างเด็ดขาดหรือการแยกฝ่ายบริหารออกจากการกำหนดนโยบาย (political - administration dichotomy) กับแนวคิดที่เสนอว่าการเมืองกับการบริหารไม่อาจแยกออกจากกันได้ (no political - administration dichotomy) โดยบทความนี้จะมุ่งเน้นการนำเสนอลักษณะและข้อแตกต่างของทั้งสองแนวคิด

* อาจารย์ประจำ บัณฑิตวิทยาลัยสาขาวิชา การจัดการ มหาวิทยาลัยสยาม

1. แนวคิดเรื่องการแยกการเมืองและการบริหารออกจากกันอย่างเด็ดขาด

แนวคิดเรื่องการแยกการเมืองและการบริหารออกจากกันอย่างเด็ดขาด มีเหตุผลหลักที่ว่า การกำหนดนโยบายควรเป็นหน้าที่เฉพาะของฝ่ายการเมืองซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชนเพราะฝ่ายการเมืองได้รับความไว้วางใจจากประชาชนให้เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในทางบริหารและนิติบัญญัติแทนประชาชน นโยบายที่กำหนดโดยฝ่ายการเมือง อาทิ กฎหมาย นโยบายรัฐบาล แผนงาน โครงการต่างๆ จึงมีความชอบธรรมในการที่จะมาบังคับใช้กับประชาชนหรือกระทำไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ

นักวิชาการที่นำเสนอแนวคิดการแยกการบริหารออกจากการเมืองอย่างเด็ดขาด อาทิ Wilson (1887) เห็นว่าโดยหลักการแล้วฝ่ายการเมืองซึ่งได้รับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนมีบทบาทและภาระหน้าที่ในการสนองความต้องการของประชาชนในรูปของการออกกฎหมายและการกำหนดนโยบายสาธารณะ ในขณะที่ฝ่ายข้าราชการประจำทำหน้าที่หลักในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จและการจัดหาบริการสาธารณะเท่านั้น ในความคิดของ Wilson การบริหารรัฐกิจจึงเป็นแค่เรื่องและแยกต่างหากออกไปจากขอบเขตของการเมืองหรือเรื่องของกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารรัฐกิจจะต้องปราศจากการแทรกแซงทางการเมืองในการบริหารราชการบุคคล เพื่อให้เกิดความเป็นกลางปราศจากการเล่นพรรคเล่นพวก นอกจากนี้เพื่อส่งเสริมให้การบริหารมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นจึงควรจะทำให้ระบบบริหารราชการมีลักษณะเดียวกับการบริหารธุรกิจซึ่งถือว่ามีประสิทธิภาพมากกว่าระบบราชการ ขณะที่ Goodnow (1900) มองว่าฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายรัฐ ส่วนฝ่ายข้าราชการประจำมีหน้าที่ในการปฏิบัติตามนโยบาย หน้าที่การเมืองและหน้าที่การบริหารสามารถแยกออกจากกันได้ การบริหารไม่ควรอยู่ภายใต้การเมืองและเรื่องผลประโยชน์

นอกจากนั้น White (1948) เห็นพ้องกับแนวคิดของ Wilson และ Goodnow และ ได้ขยายความเพิ่มว่าการบริหารงานรัฐถือว่าเป็นเรื่องของการจัดการคนและวัตถุเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของรัฐ การบริหารรัฐกิจจึงเป็นเรื่องของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

แนวคิดการแยกการบริหารออกจากการเมืองดังกล่าว เป็นฐานคติที่สำคัญของแนวคิดทฤษฎีการควบคุมระบบราชการโดยฝ่ายการเมือง (Theories of Political Control of Bureaucracy) (Frederickson et.al., 2003:15-17) กล่าวคือ แนวคิดนี้สนับสนุนว่าการเมืองกับการบริหารควรจะแยกออกจากกัน โดยเฉพาะฝ่ายข้าราชการประจำไม่ควรเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกิจกรรมการเมืองโดยเฉพาะการกำหนดนโยบาย นอกจากนี้ แนวคิดนี้ได้รับอิทธิพลทางความคิดจากแนวคิดแบบ Madison ที่ไม่เชื่อมั่นในการใช้อำนาจ



ของฝ่ายข้าราชการ ในแง่ที่ว่าหากปราศจากการเมือง หรือการแข่งขันระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในทางการเมือง ระบบราชการอาจรอนสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนได้ หรืออีกนัยหนึ่ง หากปล่อยให้ระบบราชการดำเนิน กิจกรรมการบริหารโดยปราศจากการควบคุมจากฝ่ายการเมืองแล้ว ฝ่ายข้าราชการประจำก็อาจจะใช้อำนาจโดยมิชอบ ไม่ได้ปฏิบัติตามคำสั่งหรือนโยบายของฝ่ายการเมือง หรือมุ่งประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าประโยชน์สาธารณะ ด้วยฐานคติดังกล่าวแนวคิดการควบคุมระบบราชการจึงมีสมมติฐานที่สำคัญว่า ฝ่ายการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน(ในฐานะผู้ว่าจ้าง-principal หรือเจ้านาย - master) ควรควบคุมการตัดสินใจและการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายข้าราชการประจำ (ในฐานะผู้รับจ้าง - agent หรือ ลูกน้อง-subordinator) โดยระบบราชการและข้าราชการประจำมีหน้าที่ในการตอบสนองคำสั่งของฝ่ายการเมืองที่ได้รับเลือกตั้ง

จากฐานคติดังกล่าวนำไปสู่การศึกษาและการพัฒนาแนวคิดทฤษฎีที่ว่าด้วยการควบคุมระบบราชการโดยฝ่ายการเมือง อาทิ ทฤษฎีการตอบสนองลูกค้า (theories of client responsiveness) อธิบายว่า แม้ว่าในทางทฤษฎีผู้นำทางการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาจะเป็นผู้กำหนดนโยบายและงบประมาณ รวมทั้งใช้หลักตามระบบคุณธรรม (merit system) ในการแต่งตั้งฝ่ายข้าราชการประจำซึ่งมีหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ หากแต่ในทางปฏิบัติฝ่ายข้าราชการประจำมักทำตามใจตนเองและต่อต้านการควบคุมของฝ่ายการเมือง รวมทั้งมักที่จะตอบสนองความต้องการของลูกค้าที่มาใช้บริการในหน่วยงานของตนมากกว่าที่จะตอบสนองหรือทำตามคำสั่งของฝ่ายการเมือง ทฤษฎี co-management of bureaucracy แนวคิดนี้มองว่า ในทางทฤษฎี การบริหารรัฐกิจนั้นเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตยโดยการบริหารโดยมีประธานาธิบดี หรือ นายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งเป็นผู้นำในระดับบนสุดของสายลำดับชั้นการบังคับบัญชา แต่อย่างไรก็ดีเมื่อฝ่าย

การเมืองคือผู้ใช้อำนาจอธิปไตยโดยการบริหาร กับผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติมาจากต่างพรรคกัน ใครที่ควรมีอำนาจควบคุม จากการศึกษาสภาองค์กรสหภาพของประธานาธิบดี และระบบราชการกลาง แนวคิดนี้ได้เสนอว่า แท้จริงแล้วสภาองค์กรสหภาพได้เข้ามาสหภาพพร้อมกับประธานาธิบดีหรือนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งในการควบคุมระบบราชการในหลากหลายรูปแบบ ขณะที่ทฤษฎี Agent theory มีฐานคติว่า ระบบราชการมักจะไม่สามารถควบคุมได้ หรือยากที่จะควบคุม ระบบราชการเปรียบประดุจกับปัจเจกบุคคลหรือบริษัทในระบบตลาดที่มักแสวงหาอัตราประโยชน์สูงสุดของตนเองมากกว่าประโยชน์สาธารณะ ระบบราชการจึงมักจะหาช่องทางในการเป็นอิสระจากการควบคุมของฝ่ายการเมืองเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว หลบหลีกหน้าที่ความรับผิดชอบของตนเอง และมีความได้เปรียบในเชิงข้อมูลที่มากกว่าฝ่ายการเมือง ดังนั้น แนวคิดนี้จึงอาศัยแนวคิดการแยกการเมืองออกจากการบริหาร โดยมีสมมติฐานว่า ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามา (principal) และฝ่ายข้าราชการประจำ (agent) เป็นไปตามระดับชั้นและเป็นชุดของสัญญาหรือการทำข้อตกลงในลักษณะการซื้อขายบริการระหว่างฝ่ายที่ซื้อบริการและฝ่ายจัดหาบริการโดยฝ่ายการเมืองในฐานะผู้ซื้อบริการพยายามที่จะปรับหรือกำหนดบริการให้เป็นไปตามที่ฝ่ายการเมืองต้องการ โดยอาศัยกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งของฝ่ายการเมือง หรือ การเข้าไปร่วมบริหารงาน เป็นต้น ซึ่งจะเป็นกลไกในการควบคุมระบบราชการ ขณะที่ระบบราชการในฐานะผู้จัดหาบริการจะต้องตอบสนองต่อกฎหมาย และรัฐธรรมนูญ และพยายามที่จะตอบสนองความต้องการของลูกค้า แต่ปฏิสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำอาจเกิดขึ้นในสองทิศทางคือต่างฝ่ายต่างส่งสัญญาณถึงแนวทางการความต้องการของฝ่ายตนให้อีกฝ่ายหนึ่งทราบ เพื่อที่จะทำให้เกิดการประนีประนอมระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายข้าราชการประจำ

2. แนวคิดการเมืองกับการบริหารไม่อาจแยกออกจากกันได้

ในการนำเสนอแนวคิดที่ว่าด้วยการเมือง การบริหาร และการกำหนดนโยบายสาธารณะ ภายใต้กรอบแนวคิดที่ว่า การแยกการเมืองออกจากการบริหารอย่างเด็ดขาด แม้ว่าจะได้รับการยอมรับและขยายผลออกไปอย่างกว้างขวาง แต่อย่างไรก็ตาม ก็ มีนักวิชาการจำนวนมากที่ไม่เห็นด้วยกับ แนวคิดการแยกการบริหารออกจากการเมือง หากแต่มองว่า แท้จริงแล้ว การบริหารกับการเมืองและฝ่ายการเมือง กับฝ่ายราชการประจำต่างมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดและไม่สามารถแยกออกจากกันได้อย่างชัดเจน (no politics - administration dichotomy) การบริหารจึงมิใช่เรื่องของกิจกรรมทางเทคนิคและปลอดจากค่านิยมซึ่งแตกต่างหากจากการเมือง แต่ฝ่ายบริหารได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดนโยบายตลอดเวลา หรืออีกนัยหนึ่งการบริหารก็คือการเมืองนั่นเอง

ทฤษฎีที่พัฒนาขึ้นจากฐานคติการเมืองการบริหารไม่อาจแยกกันได้อย่างเด็ดขาดนั้นมีหลายแนวคิด เช่น John Gaus (1931, cited in Frederickson et al., 2003:42) มองว่า ฝ่ายราชการไม่ใช่แต่เพียงทำตามคำสั่งของฝ่ายการเมืองเท่านั้นแต่ยังมีส่วนในการกำหนดแนวทางหรือใช้อำนาจดุลพินิจในการกำหนดนโยบายโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการแปลงแนวนโยบายยังมีความคลุมเครือไปสู่แนวทางการปฏิบัติที่เฉพาะเจาะจงระบบราชการจึงเกี่ยวข้องกับการอำนาจทางการเมืองทฤษฎีการบริหารรัฐกิจจึงเป็นเรื่องของทฤษฎีการเมือง Nadel and Rourke (1975 อ้างถึงใน ดิน ปรัชญพฤทธิ, 2527:56-57) มองว่า หน่วยราชการของฝ่ายบริหารเป็นสาขาที่สี่ของรัฐบาลซึ่งจะต้องเข้าไปมีส่วนพัวพันกับการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้น เพื่อให้การปฏิบัติงานของตนบรรลุเป้าหมายขององค์การ จะต้องพยายามหาพรรคพวกโดยการตั้ง “ลูกค้า” เข้ามาเป็นฝ่ายของตน หรือยอมลดตนเองไปเป็นสมัครพรรคพวกของผู้ที่สามารถจะทำ



ประโยชน์ให้แก่ตน หน่วยราชการมีพลังในการต่อรองทางการเมืองหลายประการ ทั้งในแง่ขนาดและจำนวนข้าราชการ และที่สำคัญที่สุดก็คือ ความรู้ในงานที่ตนรับผิดชอบ โดยองค์การใช้ความรู้เหล่านี้ให้เป็นประโยชน์กับตนเองได้ กล่าวคือ การใช้ความรู้ในการให้คำแนะนำแก่นักการเมืองหรือหัวหน้าของฝ่ายบริหาร ในการตัดสินใจเรื่องใดเรื่องหนึ่ง การใช้ความรู้เพื่อกู้เงินหรือเรื่องบางเรื่อง ก่อนจะปรากฏออกมาเป็นนโยบายสาธารณะ

นอกจากนั้น Waldo และนักวิชาการคนอื่น ๆ ในกลุ่ม New Public Administration เห็นว่า ทฤษฎีการบริหารรัฐกิจก็คือทฤษฎีการเมืองนั่นเอง โดย Waldo (1971) Marini (1971) และ Frederickson (1971) ต่างก็เห็นว่า การบริหารรัฐกิจมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับทฤษฎีการเมือง ฝ่ายข้าราชการประจำมีความเกี่ยวข้องกับการจัดทำนโยบายเป็นอย่างมาก ดังนั้นรัฐประศาสนศาสตร์จึงไม่ควรสนใจแต่เฉพาะเรื่องในระบบราชการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของ การวางตัวเป็นกลาง การเน้นประสิทธิภาพ เท่านั้น แต่ควรจะต้องให้ความสนใจในเรื่องการเมือง โดยเฉพาะเรื่องความต้องการทางสังคม ความเท่าเทียมทางสังคม ความยุติธรรมทางสังคม และ ค่านิยมทางการเมือง ในระบอบประชาธิปไตย เพราะฝ่ายข้าราชการประจำมีภาระหน้าที่ที่สำคัญในการตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยเฉพาะเรื่องนโยบายสาธารณะที่มุ่ง

ตอบสนองความต้องการของประชาชน เพราะฝ่ายข้าราชการประจำมีหน้าที่ในผลิตบริการสาธารณะในการตอบสนองความต้องการของประชาชนตลอดเวลา แม้ว่าในยามที่สังคมเกิดความสับสนวุ่นวาย ดังนั้นการบริหารรัฐกิจจึงแยกไม่ออกจากการเมือง ข้าราชการประจำจึงเป็นทั้งผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและผู้กำหนดนโยบาย

ขณะที่นักวิชาการในกลุ่ม Blackburg อาทิ Rohr (1989) อธิบายว่า การบริหารก็คือเรื่องของ การเมือง ความสัมพันธ์ของอำนาจทั้งสามคือ ฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และ ตุลาการ แม้จะมีได้ก้าวล่วงระหว่างกัน แต่ความสัมพันธ์อาจรวมตัวกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และนโยบายบางเรื่องก็อาจใช้ร่วมกันได้ บางครั้งข้าราชการประจำก็อาจทำหน้าที่สร้างความเข้าใจและข้อตกลงระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและตุลาการหรือสร้างความสมดุลแห่งอำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือการเข้าไปช่วยหาวิธีที่เหมาะสมในการประสานให้ฝ่ายรัฐสภาและประธานาธิบดีให้ทำงานร่วมกัน

นอกจากนั้น นักทฤษฎีในกลุ่ม Representative Bureaucracy ได้นำเสนอประเด็นที่สำคัญว่า ระบบราชการควรสะท้อนคุณลักษณะของชนชั้นปกครองในสังคม เพราะข้าราชการเป็นบุคคลที่มีเหตุผลในแง่เมื่อเจอกับทางเลือกที่จะต้องใช้อำนาจ ข้าราชการจะเลือกทางเลือกที่ที่เป็นประโยชน์กับฝ่ายตน ดังนั้น หากระบบราชการสามารถสะท้อนผลประโยชน์และค่านิยมที่หลากหลายของคนในสังคม ระบบราชการก็จะเปรียบประดุจตัวแทนของคนในสังคมอันมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจในระบอบประชาธิปไตย ดังที่ Norton E. Long (1952, cited in Frederickson et al., 2003:64) ได้อธิบายว่าระบบราชการเป็นช่องทางในการเป็นตัวแทนในการนำเสนอสิ่งซึ่งเป็นประโยชน์สาธารณะที่มีประสิทธิภาพและมี



ความรับผิดชอบ ระบบราชการจึงเป็นช่องทางที่เข้าไปเติมเต็มความไร้ประสิทธิภาพของฝ่ายนิติบัญญัติในการเป็นตัวแทนที่จะนำเสนอสิ่งอันเป็นประโยชน์สาธารณะ

3 สรุป คุณลักษณะร่วมและข้อแตกต่าง

จากแนวคิดการแยกการบริหารออกจากการเมือง กับ แนวคิดการบริหารกับการเมืองไม่สามารถแยกออกจากกันอย่างชัดเจน ที่ได้อธิบายไปแล้วข้างต้น สามารถสรุปประเด็นสำคัญของการเมือง การบริหาร และ การกำหนดนโยบายสาธารณะในสังคมตะวันตก ได้ว่า

1 คุณลักษณะร่วมของทั้งสองแนวคิด ไม่ว่าแนวคิดการแยกการบริหารออกจากการเมือง หรือแนวคิดการบริหารกับการเมืองไม่สามารถแยกออกจากกันอย่างชัดเจน ก็คือ

1.1 ตัวแสดงในฝ่ายการเมือง จะต้องมีความชอบธรรมตามหลักประชาธิปไตย กล่าวคือ จะต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนเท่านั้น โดยตัวแสดงในฝ่ายบริหารคือข้าราชการประจำจะต้องไม่เข้าไปทำหน้าที่เป็นฝ่ายการเมืองเสียเอง หรืออีกนัยหนึ่ง ก็คือ การแบ่งแยกตัวแสดงทั้งสองฝ่ายออกจากกันอย่างชัดเจน

1.2 การแสดงบทบาทของฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำจะอยู่บนพื้นฐานของอำนาจหน้าที่ (authority) และฝ่ายข้าราชการประจำโดยเฉพาะฝ่ายทหาร แม้จะมีอำนาจ (power) จาก กำลังพล ความเชี่ยวชาญอาวุธยุทโธปกรณ์ แต่ฝ่ายข้าราชการประจำจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของฝ่ายการเมือง ซึ่งเป็นไปตามหลักที่เรียกว่าหลัก “cedant arma togae” ซึ่งเป็นภาษาลาติน แปลว่า ทหารจะต้องอยู่ภายใต้พลเรือนหรืออีกนัยหนึ่งก็คือ ข้าราชการประจำจะต้องอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของฝ่ายการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน (ดิน ปรัชญพฤทธิ, 2548:67) ดังสะท้อนได้จากคำกล่าวของประธานาธิบดีทรูแมน ที่ว่า “48 Stars triumphed over 5 Stars.” ซึ่งมีนัยยะที่แฝงอยู่ว่า ประธานาธิบดีซึ่งเป็นฝ่ายการเมืองมาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั้ง 48 รัฐย่อมมีชัยหรือมีน้ำหนักเหนือกว่านายพลเอก 5 ดาว ซึ่งเป็นข้าราชการประจำ

2. ประเด็นที่ทั้งสองแนวคิดเห็นต่างกัน มาจากความแตกต่างในความคิดที่ว่าด้วยความชอบธรรมในการที่ตัวแสดงฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารควรแบ่งแยกการเข้าไปเกี่ยวข้องในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองและการบริหารหรือไม่ เพราะเหตุใด หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ การแบ่งแยกหรือไม่แบ่งแยกกิจกรรมทางการเมืองและการบริหาร กล่าวคือ

2.1 แนวคิดการแยกการบริหารออกจากการเมือง มุ่งเน้นการแยกกิจกรรมการกำหนดนโยบายออกจากตัวแสดงทางฝ่ายบริหารหรือฝ่ายข้าราชการประจำ เนื่องจากการกำหนดนโยบายควรเป็นหน้าที่ของฝ่ายการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนและมีความชอบธรรมในการตัดสินใจแทนประชาชนในการกำหนดทิศทางการบริหารราชการแผ่นดิน และการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นภารกิจที่ต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญซึ่งควรเป็นภารกิจหน้าที่ของฝ่ายข้าราชการซึ่งหากแยกการบริหารออกจากการเมืองได้ก็จะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการพัฒนาหลักการเทคนิควิธีการในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ

2.2 แนวคิดการบริหารกับการเมือง ไม่สามารถแยกออกจากกันได้ เห็นว่า แม้หน้าที่หลักในการกำหนดนโยบายสาธารณะจะเป็นของฝ่ายการเมือง และฝ่ายข้าราชการประจำมีหน้าที่ในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ แต่ในความเป็นจริงทั้งสองฝ่ายต่างก็ต้องทำงานร่วมกันและพึ่งพากันเพื่อให้การกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุผลสำเร็จ ข้าราชการประจำบางครั้งก็มักเข้าไปก้าวก่ายงานของฝ่ายการเมืองโดยการเสนอแนะหรือริเริ่มนโยบายใหม่แก่ฝ่ายการเมืองโดยเฉพาะนโยบายด้านเทคนิค ซึ่งข้าราชการประจำมีความรู้ความเชี่ยวชาญมากกว่าฝ่ายการเมือง นอกจากนั้นการที่ระบบราชการเกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติงานประจำวันเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายวัตถุประสงค์และระเบียบกฎเกณฑ์ขององค์กรที่สังกัดนั้น ก็เป็นการกำหนดนโยบายอย่างหนึ่งโดยฝ่ายข้าราชการประจำ และในหลายกรณีระบบราชการก็ทำหน้าที่สะท้อนผลประโยชน์ของคนในสังคมและอุดมการณ์ประชาธิปไตย

4. รายการอ้างอิง

ติน ปรัชญพฤทธิ. ทฤษฎีองค์การ. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนา
พานิชย์, 2527.

ติน ปรัชญพฤทธิ. ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์. กรุงเทพฯ:
สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
2548.

พิทยา บวรวัฒนา. รัฐประศาสนศาสตร์ : ทฤษฎีและ
แนวการศึกษา (ค.ศ. 1887-1970),
พิมพ์ครั้งที่ 13. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.

Frederickson, H. George. Toward a New Public
Administration. In Frank Marini (ed).
Toward a New Public Administration
The Minnowbrook Perspective.
New York: Chandler Publishing, 1971.

Frederickson, H. George and Smith, Kevin
B. Public administration theory
primer, 309-331. Oxford: Westview
Press, 2003.

Gaus, John. "Note on Administration" American
Political Science Review. 25
(1931): 123-134.

Goodnow, Frank. Politics and Administration:
A Study in Government. New York:
Russell and Russell, 1900.

Rohr, John A. The Constitutional Case for
Public Administration. In Gary
L. Wamsley et al (eds)

Refounding Public Administration, 52-95.
London : Sage Publication, 1989.

Long, Norton. "Power and Administration"
in Richard Stillman II (ed). Public
Administration Concepts and
Cases, 103-108. 7th ed. New York:
Houghton Mifflin Company, 2000.

Marini, Frank. The Minnowbrook Perspective and
The Future of Public Administration.
In Frank Marini (ed), Toward a New
Public Administration The Minnow
brook Perspective, 346 - 367.
New York: Chandler Publishing, 1971.

Nadel, M.V. and Rourke, F.B. "Bureaucracies"
in Greenstein, F.I. and others (eds).
Handbook of Political Science.
Massachusetts : Addison-Wesley
Publishing, 1975.

Waldo, Dwight. Forward. In Frank Marini
(ed), Toward a New Public Administra
tion The Minnowbrook Perspective,
pp. xiii-xix. New York: Chandler
Publishing, 1971.

White, Leonard D. Introduction to the study of
public administration. 3rd. ed.
New York: Macmillan, 1948.

Wilson, Woodrow. "The Study of Administration".
Political Science Quarterly.
2 (June 1887): 197-222.

บทบาทใหม่ของ HR Professionals



ปิยสุรางค์ กุลจิตติประสิทธิ์ *

ผู้เขียนได้มีโอกาสเข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตร Certificate in Strategic HR Transformation and Organization Development ระหว่างวันที่ 27-29 มิถุนายน 2554 ที่ผ่านมา โดยมี ดร.วิลเลียม รอทเวลล์ ศาสตราจารย์และผู้เขียนหนังสือที่มีชื่อเสียงด้านทรัพยากรบุคคลจากมหาวิทยาลัยเพนซิลวาเนีย สเตทเป็นวิทยากร และมีบริษัท ไอทีดี กรุ๊ป (ประเทศไทย) เป็นแม่งาน

หลักสูตรนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่ผู้บริหารและผู้บริหารปฏิบัติงานด้านทรัพยากรบุคคลจากองค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนเกี่ยวกับบทบาทใหม่ของนักบริหารทรัพยากรบุคคล (HR Professionals) ในการเป็นผู้ขับเคลื่อนให้เกิดการพัฒนาองค์กรเชิงกลยุทธ์โดยเนื้อหาสำคัญที่ผู้เขียนได้รับจากการฝึกอบรม ประกอบด้วย 2 หัวข้อสำคัญ ดังนี้

1. แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของโลก (HR transformation/trends)

2. ทางเลือกเชิงยุทธศาสตร์หรือบทบาทใหม่ของ HR Professionals ในการรับมือและเตรียมความพร้อมสำหรับแนวโน้มข้างต้น

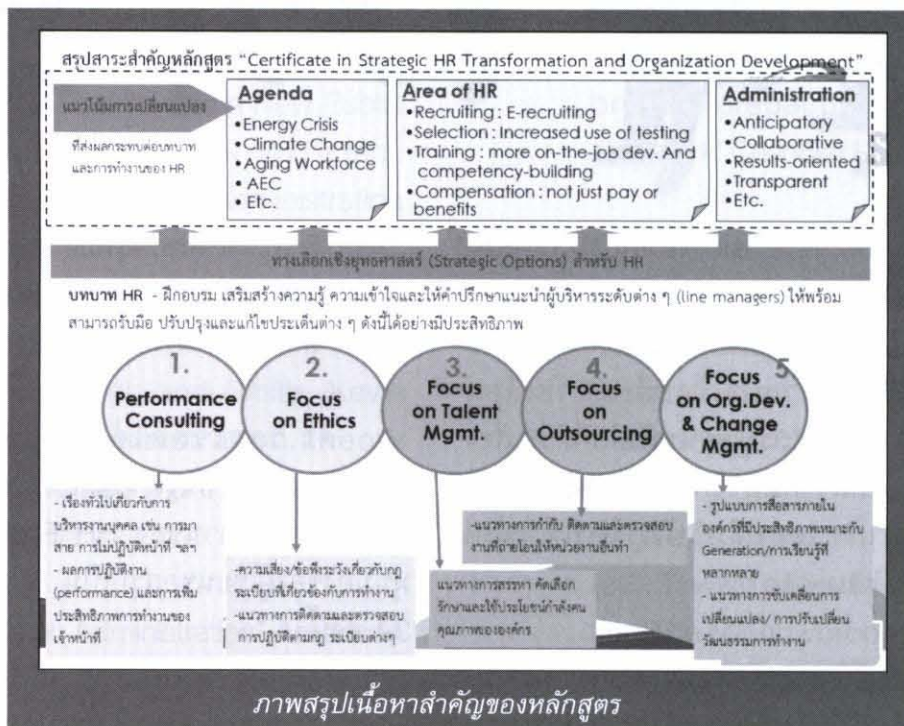
ดร.รอตเวลล์ได้กล่าวถึงแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญมากมายที่อาจส่งผลกระทบต่อบทบาทการทำงานของ HR Professionals ซึ่งในมุมมองของผู้เขียนขอสรุปเป็น 3 ด้านหลัก ๆ หรือ 3A ดังนี้

1. A-Agenda of the World คือ ประเด็นการเปลี่ยนแปลงของโลกที่ส่งผลกระทบต่อทุก ๆ ประเทศ เช่น วิกฤตพลังงาน/ภาวะโลกร้อน วิกฤตการขาดแคลนอาหารและน้ำ วิกฤตโครงสร้างอายุ โลกภิวัตน์ การเคลื่อนย้ายถ่ายเทประชากรและการรวมกลุ่มประเทศในภูมิภาคต่าง ๆ อาทิ ประชาคมอาเซียน เป็นต้น

* นักทรัพยากรบุคคลชำนาญการ ศูนย์นักบริหารระดับสูง สำนักงาน ก.พ.

2. A-Area of HR คือ แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวข้องกับกลไกการบริหารทรัพยากรบุคคล เช่น การสรรหาคัดเลือกโดยใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-recruiting) และเครื่องมือวัดผล/การสอบที่หลากหลาย การพัฒนาบุคลากรที่ให้ความสำคัญกับการลงมือปฏิบัติจริง (action-based learning) การเสริมสร้างสมรรถนะที่เหมาะสมกับการทำงาน (competency-based development) และการสร้างความสมดุลในการทำงานและการดำเนินชีวิต (work-life balance) เป็นต้น

3. A-Administrative Skills คือ การเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวข้องกับทักษะที่จำเป็นต่อการทำงานและการบริหารงาน เช่น การคาดการณ์แนวโน้มและการเตรียมการรับการเปลี่ยนแปลง (anticipation) การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ (IT applications) การทำงานเชิงรุก (pro-activeness) การทำงานแบบข้ามหน่วยงาน (cross-functions) และการทำงานที่โปร่งใสพร้อมได้รับการตรวจสอบ (transparency) เป็นต้น



ด้วยเหตุนี้ การทำงานด้านการบริหารงานบุคคลแบบรวมศูนย์ที่ฝ่าย HR เช่นเดิม จึงไม่สามารถตอบสนองการเปลี่ยนแปลงทั้ง 3A ดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ HR Professionals ในทุก ๆ องค์กรจึงต้องปรับบทบาทใหม่เพื่อรับมือและเตรียมความพร้อมได้อย่างเต็มที่ โดย ดร.รอตเวลล์ ได้แนะนำให้ HR Professionals ทุกคนต้องเร่งฝึกฝนและพัฒนาทักษะด้านการให้คำปรึกษาแนะนำ เพราะในอนาคตอันใกล้ การบริหารงานด้านทรัพยากรบุคคลจะเป็นภารกิจสำคัญที่ผู้บริหารระดับต่าง ๆ (line managers) ในองค์กรทุกคนต้องมีส่วนร่วมและสามารถดำเนินการในทุก ๆ กลไกของงานบริหารทรัพยากรบุคคลได้อย่างมีประสิทธิภาพเช่นเดียวกับฝ่าย HR นับตั้งแต่การสรรหาบุคลากรที่มีความรู้และความสามารถ การพัฒนาบุคลากรที่ต่อเนื่องและเป็นระบบ การรักษามูลค่าบุคลากรที่มีผลงานเป็นที่ประจักษ์ไว้ในองค์กรและการใช้ประโยชน์บุคลากรอย่างเต็มศักยภาพ เพราะทรัพยากรบุคคลเป็นสินทรัพย์ (assets) ที่สำคัญที่สุด เป็นทั้งแหล่งความรู้ ผู้ใช้ความรู้ให้เกิดผลสำเร็จและผู้ขับเคลื่อนให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในทุกระดับขององค์กร

ประเด็นการให้คำปรึกษาแนะนำที่ HR Professionals ควรต้องเร่งฝึกฝนและมุ่งเน้นตามความเห็นของ ดร.รอตเวลล์ประกอบด้วย 5 ประเด็นสำคัญดังนี้

1. ด้านผลการปฏิบัติงาน (HR Performance Consulting) เพื่อกระตุ้นให้บุคลากรทุกคนสามารถแสดงศักยภาพได้อย่างเหมาะสมกับงานที่ได้รับมอบหมาย

2. ด้านการบริหารจัดการกำลังคนคุณภาพ (HR focused on Talent) เพื่อดึงดูดและรักษากลุ่มกำลังคนที่มีขีดความสามารถสูงไว้ในองค์กร อันจะเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งและขีดความสามารถในการแข่งขันขององค์กร

3. ด้านการพัฒนาองค์กรและการบริหารการเปลี่ยนแปลง (HR focused on Organization Development and Change Management) เพื่อปรับทัศนคติและเสริมสร้างความคิดเชิงบวกและสร้างสรรค์ให้แก่บุคลากร เน้นการคิดต่อยอดแทนการคิดตำหนิ อันจะนำไปสู่บรรยากาศการทำงานที่ดี การยอมรับฟังความคิดและการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกัน

4. ด้านกฎระเบียบและแนวปฏิบัติทางจริยธรรมที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานต่าง ๆ (HR focused on Ethics) เพื่อให้ทุก ๆ ขั้นตอนและกระบวนการของการบริหารทรัพยากรบุคคลเป็นที่ยอมรับ น่าเชื่อถือ มีความถูกต้องและได้รับความไว้วางใจ อันจะนำไปสู่การลดเวลาในกระบวนการติดตามและตรวจสอบต่าง ๆ

5. ด้านการถ่ายโอนงานให้หน่วยงานอื่น (HR focused on Outsourcing) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของภาครัฐและลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ไม่จำเป็น

โดยสรุป จะเห็นได้ว่าบทบาทใหม่ของ HR Professionals ที่ ดร.วิลเลียม รอตเวลล์ได้คาดการณ์ไว้ เพื่อให้สามารถบริหารงานบุคคลได้อย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ก็คือ การเร่งฝึกฝนและพัฒนาทักษะด้านการให้คำปรึกษาแนะนำ (Consulting Skills) เพื่อให้ผู้บริหารระดับต่าง ๆ ขององค์กรสามารถมีส่วนร่วมบริหารงาน HR ได้อย่างมีประสิทธิภาพนั่นเอง

อย่างไรก็ดี ดร.รอตเวลล์เห็นว่าการดำเนินงานส่วนใหญ่มีรายละเอียดที่แตกต่างกันไปตามบริบทของแต่ละประเทศ เพราะมีความเชื่อมโยงเป็นอย่างมากกับโครงสร้างทางสังคมและพื้นฐานทางวัฒนธรรม ผู้เขียนจึงขอแนะนำเทคนิคการให้คำปรึกษาแนะนำที่กำลังมาแรงและมีการนำไปใช้อย่างแพร่หลาย ซึ่งก็คือการให้คำปรึกษาแนะนำด้านการบริหารจัดการกำลังคนคุณภาพ (HR focused on Talent) มาถ่ายทอดให้ทุกท่านได้ทราบ

การบริหารจัดการกำลังคนคุณภาพ (Talent Management) เป็นเครื่องมือการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคล ที่สำคัญเครื่องมือหนึ่งที่องค์กรชั้นนำต่าง ๆ ทั่วโลกได้นำมาใช้ เพื่อดึงดูดและรักษากำลังคนคุณภาพ (talents) ไว้ในองค์กรของตน กลุ่มกำลังคนคุณภาพนี้มีบทบาทสำคัญในการสร้างและขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นในองค์กร ด้วยเหตุนี้ บทบาทของ HR Professionals ในการเป็นที่ปรึกษาในเรื่องนี้ จึงมีความสำคัญและมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นในอนาคตอันใกล้ อย่างไรก็ตาม จากงานวิจัยต่าง ๆ พบว่าองค์กรส่วนใหญ่มักขาดแผนเตรียมการรองรับ

(back-up plans) หรือการบริหารความเสี่ยงในเรื่องกำลังคน ซึ่ง ดร.รอธเวลล์ ได้นำเสนอประเด็นสำคัญที่ HR Professionals ต้องเตรียมการและได้แนะนำแนวทางตลอดจนเครื่องมือเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการให้คำปรึกษาแนะนำแก่ผู้บริหารระดับต่าง ๆ ดังนี้

๑ การค้นหากำลังคนคุณภาพ (เราจะรู้ได้อย่างไรว่าใครเป็นกำลังคนคุณภาพขององค์กร) : ควรต้องมีการกำหนดสมรรถนะที่พึงประสงค์ของกลุ่มคนดังกล่าวไว้ (competency modeling) เพื่อเป็นกรอบการสรรหาและคัดเลือกกลุ่มคนดังกล่าวอย่างเป็นระบบและช่วยลดปัญหาเรื่องการมีอคติ เช่น like-me bias หรือ like-us bias เป็นต้น

๒ การคัดเลือกและการประเมินกำลังคนคุณภาพ (เราจะรู้ได้อย่างไรว่าควรที่จะเลือกหรือ promote ใคร) : ควรออกแบบรูปแบบการประเมิน (assessment methods) ที่หลากหลายให้สอดคล้องกับคุณลักษณะ/สมรรถนะที่พึงประสงค์ที่ได้กำหนดไว้เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเป็นธรรมในกระบวนการคัดเลือกและเพื่อให้การเลื่อนระดับสอดคล้องกับผลการปฏิบัติงานและศักยภาพที่แท้จริง

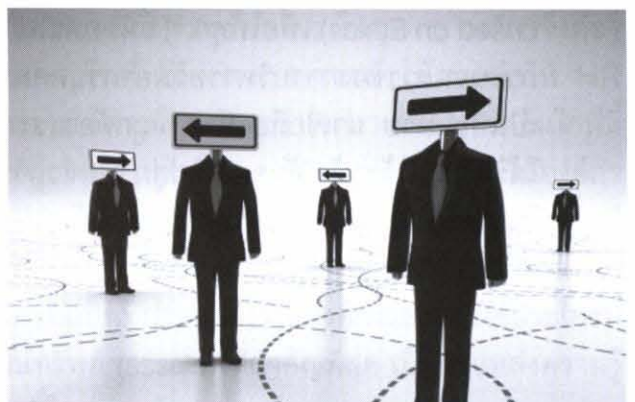
๓ การวางแผนกำลังคนเพื่อทดแทนการสูญเสียผู้บริหารระดับต่าง ๆ (เรามีการวางตัว/วางแผนทดแทนหรือยัง) : ฝ่ายบริหารของทุกองค์กรควรจัดทำผังการทดแทนสำหรับตำแหน่ง (Replacement chart: who's ready to be next?) เพื่อเตรียมการในเรื่องนี้ด้วย โดยระบุรายชื่อผู้ที่จะมาทดแทนประเมินสมรรถนะและศักยภาพ รวมทั้งเตรียมการพัฒนากลุ่มคนตามรายชื่อดังกล่าวอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องให้สามารถปฏิบัติงานทดแทนได้อย่างมีคุณภาพ

๔ การพัฒนากลุ่มกำลังคนคุณภาพเพื่อทดแทนการสูญเสียผู้บริหารระดับต่าง ๆ (เราควรพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพกลุ่มคนดังกล่าวอย่างไรให้สามารถปฏิบัติงานทดแทนได้อย่างมีประสิทธิภาพ) : ควรพัฒนาระบบการสอนงาน (coaching and mentoring) และระบบการเรียนรู้ที่

เกิดขึ้นจากการลงมือปฏิบัติจริง (action-based learning) โดยเน้นที่การมอบหมายงานบางอย่างที่ผู้บริหารต้องรับผิดชอบหรือต้องตัดสินใจหรือการทดสอบให้ปฏิบัติหน้าที่/ทำหน้าที่รักษาการตำแหน่งผู้บริหารเมื่อผู้บริหารไม่อยู่ เป็นต้น

๕ การรักษาและใช้ประโยชน์กลุ่มกำลังคนคุณภาพ (ทำอย่างไรให้สามารถดึงดูดและจูงใจให้คนกลุ่มนี้ปฏิบัติงานได้เต็มศักยภาพและอยู่กับองค์กรในระยะยาว) : ปรับปรุงระบบค่าตอบแทนหรือการจัดสรรสิ่งจูงใจให้เหมาะสมกับภาระงานที่ได้มอบหมายให้กับกลุ่มกำลังคนคุณภาพ แต่หากระบบค่าตอบแทน/การจัดสรรสิ่งจูงใจไม่เอื้อ อาจลองพิจารณาให้อำนาจในการตัดสินใจในระดับหนึ่งหรือสนับสนุนทรัพยากรที่จำเป็นเพิ่มเติม เช่น ทีมงาน ระบบ IT เป็นต้น เพื่อให้สามารถขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงในระดับองค์กรได้ นอกจากนี้ หากกำลังจะสูญเสียกำลังคนคุณภาพขององค์กรไป ควรต้องมีการสัมภาษณ์และสอบถามถึงเหตุผล (exit interview) เพื่อนำมาเป็นข้อมูลสำหรับการพัฒนาและปรับปรุงต่อไป

นี่เป็นเพียงเทคนิคเล็ก ๆ น้อย ๆ ที่ ดร.รอธเวลล์ ได้นำมาแลกเปลี่ยนให้ผู้เข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตร Certificate in Strategic HR Transformation and Organization Development ได้รับทราบและเตรียมพร้อมรับมือเพื่อก้าวสู่การเป็น HR Professionals ได้อย่างมั่นใจต่อไป สำหรับท่านที่สนใจรายละเอียดเพิ่มเติม อาจศึกษาและค้นคว้าจากหนังสือ เว็บไซต์ หรือสื่อเอกสารต่าง ๆ ของ ดร.รอธเวลล์ ได้ด้วยตนเอง



การเสริมสร้างความเข้มแข็ง อ.ก.พ.สามัญ



ทีมงาน สวพ.*

ตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และกฎหมายลำดับรองกำหนดว่า อ.ก.พ. สามัญ ซึ่งได้แก่ อ.ก.พ. กระทรวง / อ.ก.พ. กรม / อ.ก.พ. จังหวัด มีหน้าที่ความรับผิดชอบครอบคลุมกว้างขวาง ทั้งจากกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ กฎ ก.พ. และหนังสือเวียนต่าง ๆ ดังนี้

1. อ.ก.พ. กระทรวง กฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในมาตรา 16 มาตรา 47 มาตรา 97 มาตรา 113 มาตรา 114 มาตรา 111 มาตรา 133 มาตรา 136 นอกจากนั้นยังกำหนดไว้ในกฎ ก.พ. 4 ฉบับ และหนังสือเวียน 18 ฉบับ

2. อ.ก.พ. กรม กฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในมาตรา 18 มาตรา 97 มาตรา 133 และมาตรา 136 นอกจากนั้นยังกำหนดไว้ในกฎ ก.พ. 3 ฉบับ และหนังสือเวียน 14 ฉบับ

3. อ.ก.พ. จังหวัด กฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในมาตรา 21 มาตรา 97 มาตรา 133 และมาตรา 136 นอกจากนั้นยังกำหนดไว้ในกฎ ก.พ. 1 ฉบับ และหนังสือเวียน 1 ฉบับ

สำนักงาน ก.พ. ได้ตระหนักถึงความสำคัญของ อ.ก.พ. สามัญตามบทบัญญัติดังกล่าว จึงได้เริ่มติดตามการปฏิบัติงานของ อ.ก.พ. สามัญ โดยศึกษาจากระเบียบวาระการประชุมของ อ.ก.พ. สามัญ ระหว่างปีงบประมาณ 2551 - 2553 แล้วพบว่า

* สำนักวิจัยและพัฒนาส่วนบุคคล สำนักงาน ก.พ.

1. อ.ก.พ. กระทรวง มีการประชุมเฉลี่ย 2 – 4 ครั้ง/ปี โดยเรื่องที่มีการนำเสนอเข้าสู่การพิจารณา มากที่สุด 3 ลำดับแรก ได้แก่ การดำเนินการทางวินัย การปรับปรุงการกำหนดตำแหน่ง และการเปลี่ยนชื่อ ตำแหน่ง ตามลำดับ

2. อ.ก.พ. กรม (115 ส่วนราชการ) มีการประชุมเฉลี่ย 3 ครั้ง/ปี โดยเรื่องที่มีการนำเสนอเข้าสู่การพิจารณา มากที่สุด 3 ลำดับแรก ได้แก่ การดำเนินการทางวินัย การกำหนดความรู้ ความสามารถ ทักษะ และสมรรถนะของข้าราชการในส่วนราชการ และการปรับปรุง การกำหนดตำแหน่ง ตามลำดับ

3. อ.ก.พ. จังหวัด (38 จังหวัด) มีการประชุมเฉลี่ย 1 – 3 ครั้ง/ปี โดยเรื่องที่มีการนำเสนอเข้าสู่การพิจารณา มากที่สุด 3 ลำดับแรก ได้แก่ การดำเนินการทางวินัย การแต่งตั้ง อ.ก.พ. และเลขานุการ อ.ก.พ. สามัญ ตามกฎ ก.พ. ว่าด้วยการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิ และการเลือกข้าราชการพลเรือนเพื่อเป็นอนุกรรมการ ใน อ.ก.พ. สามัญ พ.ศ. 2552 (ว12/52) และการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาความเหมาะสมเพื่อ เลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งระดับ สูงขึ้น ตามลำดับ

นอกจากนั้น สำนักงาน ก.พ. ยังได้จัดให้มีการ ระดมความคิดเห็นจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่อง ดังกล่าว ซึ่งมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

1. การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนด ในมาตรา 16 มาตรา 18 และมาตรา 20 แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

1.1 อ.ก.พ. กระทรวง มีการดำเนินการ ตามอำนาจหน้าที่ที่ ก.พ. ได้กระจายอำนาจไปให้ได้ ในระดับหนึ่ง แต่ยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ ส่วนใหญ่ทำ หน้าที่เพียงการพิจารณางานเฉพาะหน้าที่ที่ต้องเร่ง ดำเนินการ ยังไม่มีการกำหนดนโยบาย ระบบ และ

ระเบียบวิธีการบริหารทรัพยากรบุคคลในกระทรวงให้ เป็นมาตรฐานกลางสำหรับกรม ดังนั้น จึงมีผลให้ อ.ก.พ. กรม ไม่สามารถกำหนดนโยบาย ระบบ และ ระเบียบวิธีการบริหารทรัพยากรบุคคลของกรมที่ สอดคล้องกับนโยบายระดับกระทรวงได้

การดำเนินการยังมีความล่าช้า เนื่องจาก มีการประชุมน้อยครั้ง การจัดประชุมทำได้ค่อนข้าง ยาก และการดำเนินการด้านบุคคลหลายเรื่องต้อง พิจารณาในรายละเอียดอย่างรอบคอบมาก เนื่องจาก ผลการพิจารณาอาจนำไปสู่การร้องเรียน/ร้องทุกข์ได้

อ.ก.พ. และฝ่ายเลขานุการ อ.ก.พ. ยังมີ ความเข้าใจในบทบาทภารกิจ ขอบเขตหน้าที่ความ รับผิดชอบของ อ.ก.พ. และระเบียบหลักเกณฑ์ไม่ชัดเจน นอกจากนี้ยังมีปัญหาในการถ่ายทอดองค์ความรู้ รวมทั้งขาดแรงจูงใจในการปฏิบัติหน้าที่

1.2 อ.ก.พ. กรม มีการดำเนินงานตาม อำนาจหน้าที่ที่กำหนด แต่ยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ และ ยังทำหน้าที่ได้ไม่เต็มที่ ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจาก อ.ก.พ. กระทรวงยังไม่มีกำหนดนโยบาย ระบบ และ ระเบียบวิธีการบริหารทรัพยากรบุคคลในกระทรวง รวมทั้งเกรงว่าการกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ วิธีการ ที่แตกต่างไปจากหลักเกณฑ์ วิธีการที่ ก.พ. กำหนด อาจเป็นการกระทบสิทธิข้าราชการและนำไปสู่การ ถูกฟ้องในโอกาสต่อไปได้



นอกจากนั้น เรื่องที่ต้องเสนอ อ.ก.พ. กระทรวงพิจารณาใช้เวลานานในการพิจารณา เนื่องจากการประชุม อ.ก.พ. กระทรวงทำได้ค่อนข้างยากดังกล่าว่าข้างต้น

อ.ก.พ. และฝ่ายเลขานุการ อ.ก.พ. ยังมีความเข้าใจในบทบาทภารกิจ ขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบของ อ.ก.พ. ได้ไม่ดีพอ

ผู้ปฏิบัติงานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลมีการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลอยู่เสมอ จึงทำให้การสั่งสมความเชี่ยวชาญทำได้ยากและการถ่ายทอดองค์ความรู้เกิดขึ้นอย่างไม่เป็นระบบ

1.3 อ.ก.พ. จังหวัด มีการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดยังไม่ครบถ้วนส่วนใหญ่มีการดำเนินงานเฉพาะเมื่อมีเรื่องพิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการสั่งให้ออกจากราชการ

ผู้บริหารของจังหวัดยังไม่เห็นความสำคัญเนื่องจากจังหวัดมีภารกิจที่ได้รับมอบหมายไปจากส่วนกลางมาก และมองว่างานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลไม่ใช่ภารกิจหลักของจังหวัด / ไม่มีงบประมาณสำหรับงานบริหารทรัพยากรบุคคล / ขาดบุคลากรที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในกฎระเบียบด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล โดยเฉพาะขาดนิติกรช่วยในประเด็นข้อกฎหมาย / ขาดการถ่ายทอดองค์ความรู้เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงผู้ปฏิบัติงาน / ขาดผู้ประสานระหว่างจังหวัดกับ ก.พ. / ขาดแรงจูงใจในการปฏิบัติหน้าที่

2. การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะ อ.ก.พ. และฝ่ายเลขานุการ อ.ก.พ.

ผู้ปฏิบัติงานขาดแรงจูงใจ เนื่องจากเห็นว่าไม่มีความก้าวหน้าในอาชีพ ไม่มีค่าตอบแทนหรือค่าเบี้ยประชุมเพิ่มเติมในภาระหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจาก

ก.พ. และงานในความรับผิดชอบเป็นงานที่ต้องเกี่ยวข้องกับกฎระเบียบ ซึ่งมีความเสี่ยง และมีโอกาสผิดพลาด อันจะนำไปสู่การฟ้องร้องได้ง่าย

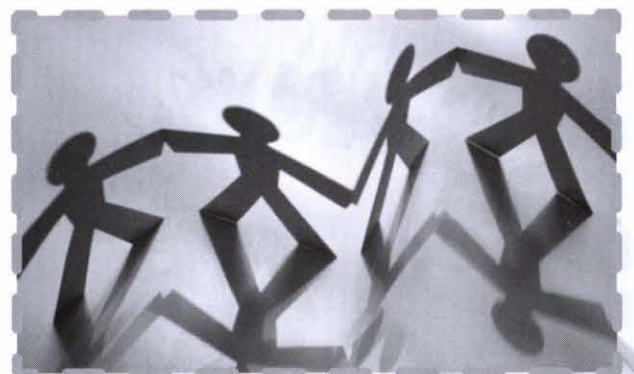
ทั้งนี้ ผู้เข้าร่วมสัมมนาในครั้งนี้มีข้อเสนอแนะดังนี้

1. เรื่องความถี่ของการจัดประชุม อ.ก.พ. กระทรวง สมควรวางหลักการที่จะมีการประชุมเป็นประจำทุกเดือน

2. อ.ก.พ. กระทรวงควรพิจารณาวางหลักเกณฑ์แนวทางการบริหารทรัพยากรบุคคลของกรม เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงาน

3. บทบาทของ ก.พ. และสำนักงาน ก.พ. ในการสนับสนุนการดำเนินงานของ อ.ก.พ. สามัญ มีข้อเสนอให้สำนักงาน ก.พ. ผลักดันให้มีค่าตอบแทน / เบี้ยประชุมให้กับ อ.ก.พ. และฝ่ายเลขานุการ อ.ก.พ. นอกเหนือจากการตอบแทนผู้ทรงคุณวุฒิใน อ.ก.พ. กระทรวง / ควรมีคู่มือปฏิบัติงาน เพื่อสร้างความเข้าใจที่ชัดเจนในการดำเนินการมากขึ้น / ควรสร้างเครือข่ายเพื่อการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ และคำแนะนำปรึกษาระหว่างกัน

4. การดำเนินการตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิและการเลือกข้าราชการพลเรือน เพื่อเป็นอนุกรรมการใน อ.ก.พ. สามัญ พ.ศ. 2552 ผู้เข้าร่วมสัมมนาได้ชี้ให้เห็นปัญหาอุปสรรคหลัก ๆ ที่ควรได้รับการพิจารณาและปรับปรุงแก้ไข ดังนี้



4.1 การดำเนินการมีหลายขั้นตอน ทำให้ต้องใช้เวลาในการดำเนินการมาก ประกอบกับมีข้อจำกัดเรื่องข้อมูลผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องในแต่ละด้าน จึงทำให้การดำเนินการในเรื่องนี้ล่าช้า

4.2 บัญชีรายชื่อ อ.ก.พ. ผู้แทนข้าราชการที่กำหนดอายุไว้ 1 ปี น้อยเกินไป อีกทั้งกระบวนการสรรหาที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ดังกล่าวต้องใช้เวลามากในการดำเนินการ จึงเป็นการเพิ่มภาระให้ส่วนราชการ โดยเฉพาะส่วนราชการขนาดใหญ่ที่มีหน่วยงานสังกัดในส่วนภูมิภาค

4.3 การแต่งตั้ง อ.ก.พ. แทนตำแหน่งที่ว่างลงก่อนครบวาระซึ่งกฎ ก.พ. กำหนดไว้ 30 วันนั้นน้อยเกินไป

ผลจากการศึกษาและการระดมความคิดเห็นดังกล่าว สำนักงาน ก.พ. จึงมีแนวทางในการดำเนินการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ อ.ก.พ. สามัญ ดังนี้

1. การเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจให้ อ.ก.พ. สามัญ ดังนี้

1.1 จัดอบรมเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจกับฝ่ายเลขานุการ อ.ก.พ. สามัญ ตามหลักสูตรที่ ก.พ. กำหนด

1.2 สร้างความเข้มแข็งในแง่มาตรฐานการบริหารทรัพยากรบุคคลและเรื่องอื่นๆ ที่จำเป็นให้แก่ผู้ทรงคุณวุฒิใน อ.ก.พ. สามัญ โดยสำนักงาน ก.พ. เป็นแกนกลางในการจัดสัมมนา

1.3 จัดทีมสำนักงาน ก.พ. ไปให้คำปรึกษาแนะนำและช่วยแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น

1.4 จัดให้มีการเรียนรู้จากหน่วยงานที่ประสบความสำเร็จในการดำเนินงานบริหารทรัพยากรบุคคล เพื่อกระตุ้นแนวคิดในการพัฒนางานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล

2. การสร้างเครือข่ายระหว่าง อ.ก.พ. สามัญ โดยจัดสัมมนาสร้างเครือข่ายระหว่างฝ่ายเลขานุการ อ.ก.พ. สามัญ ทั้ง อ.ก.พ. กระทรวง และ อ.ก.พ. กรม ในประเด็นที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่และสร้างการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน ซึ่งในระยะที่ผ่านมา สำนักงาน ก.พ. ได้จัดให้มีการสัมมนาเครือข่ายฝ่ายเลขานุการรวม 4 ครั้ง คือ สัมมนาฝ่ายเลขานุการ อ.ก.พ. กระทรวง 1 ครั้ง และฝ่ายเลขานุการ อ.ก.พ. กรม 3 ครั้ง โดยการเปิดโอกาสให้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างกัน และการเพิ่มพูนความรู้ในด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลในเรื่องต่างๆ เพื่อสนับสนุนการดำเนินการของฝ่ายเลขานุการ อ.ก.พ. สามัญให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เช่น การเขียนบันทึกเทคนิคการนำเสนอ แนวทางวินิจฉัยคดีปกครองด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลของศาลปกครอง แนวทางการวินิจฉัยคดีของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เป็นต้น ซึ่งผลปรากฏว่าผู้เข้าร่วมการสัมมนาเสนอให้จัดสัมมนาและสร้างเครือข่ายลักษณะนี้ต่อไป โดยจะขยายขอบเขตให้ครอบคลุมถึงฝ่ายเลขานุการ อ.ก.พ. จังหวัดด้วย เพราะเห็นว่าเป็นประโยชน์อย่างมาก

3. การจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน ได้แก่

3.1 คู่มือด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล เช่น การสรรหา การบรรจุแต่งตั้ง การกำหนดตำแหน่ง เป็นต้น ขณะนี้ สำนักงาน ก.พ. (โดยสำนัก/ศูนย์ต่างๆ) ได้ดำเนินการไว้ในระดับหนึ่งแล้ว และต้องจัดทำเพิ่มเติมในเรื่องต่าง ๆ ตามความต้องการของส่วนราชการและจังหวัดต่อไป



3.2 คู่มือเฉพาะ เช่น คู่มือเกี่ยวกับบทบาท อำนาจหน้าที่ของ อ.ก.พ. สามัญ คู่มือเกี่ยวกับการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิและการเลือกข้าราชการพลเรือนเพื่อเป็นอนุกรรมการใน อ.ก.พ. สามัญ เป็นต้น



4. การวางระบบเพื่อสนับสนุนการดำเนินการของ อ.ก.พ. สามัญ โดยสำนักงาน ก.พ. จัดทำกรอบเวลา (Time Line) การดำเนินงานเรื่องการบริหารทรัพยากรบุคคล ที่ส่วนราชการจำเป็นต้องดำเนินการในเรื่องต่างๆ ที่สำคัญ ตามเงื่อนไขเวลาที่ ก.พ. กำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรองของแต่ละเรื่องให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด ในลักษณะปฏิทินการปฏิบัติงาน เช่น เรื่องการให้ข้าราชการรับราชการต่อไปหลังอายุครบ 61 ปีบริบูรณ์ การดำเนินการเกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงานและสมรรถนะการจัดทำรายงานผลการบริหารทรัพยากรบุคคลเพื่อเสนอต่อ ก.พ. เป็นต้น ซึ่งการวางช่วงเวลา ที่ อ.ก.พ. สามัญต้องดำเนินการกิจด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลให้แล้วเสร็จตามเงื่อนไขเวลาต่าง ๆ

จากที่กล่าวมาข้างต้น การดำเนินการเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็ง ให้กับ อ.ก.พ. สามัญ จะเป็นการดำเนินการที่ครอบคลุมในหลากหลายมิติ ทั้งนี้ เพื่อให้ อ.ก.พ. สามัญ เป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินการด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ในส่วนราชการต่างๆ แทน ก.พ. ต่อไป



การบริหาร งานภาครัฐแนวใหม่



ดร.สุรพล กาญจนะจิตรา Ph.D., (Cornell) *

ระบบราชการของไทยได้มีมาควบคู่กับการก่อตั้งประเทศในสมัยกรุงสุโขทัย และได้มีวิวัฒนาการเรื่อยมาจนถึงมีการเปลี่ยนแปลงทางปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขใน พ.ศ. 2475 และได้มีการปฏิรูประบบราชการตลอดมา จนเมื่อ พ.ศ. 2540 ได้มีแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. 2540 – 2544) แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ (มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 11 พฤษภาคม 2542) ซึ่งนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายสำคัญหลายฉบับที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน การปรับปรุงองค์การภาครัฐ และการบริหารบุคลากรภาครัฐซึ่งกล่าวโดยภาพรวม คือ การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)

วิวัฒนาการการการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐ

1. สมัยสุโขทัย ใช้ระบบครอบครัว (พ่อปกครองลูก) : ให้อิสระตามหลักประชาธิปไตย ดังที่ปรากฏในศิลาจารึกว่า “ใครใคร่ข้ามน้ำ ค่า ..”

2. สมัยกรุงศรีอยุธยา (พระบรมไตรโลกนาถ) : พลเมืองมากขึ้น จึงต้องมีรูปแบบการบริหารที่ชัดเจน โดยแบ่งเป็น 1. ฝ่ายทหาร (สมุหกลาโหม) และ 2. ฝ่ายพลเรือน (สมุหนายก) นอกจากนี้ยังได้จัดแบ่งการบริหารแบบจตุสดมภ์ (เวียง วัง คลัง นา)

* คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย สาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยสยาม

อ.ก.พวิสามัญ เกี่ยวกับการพัฒนาระบบบริหารทรัพยากรบุคคล

อดีตรองปลัดกระทรวงมหาดไทย และผู้ว่าราชการจังหวัด

3. สมัยรัชกาลที่ 5 : ซึ่งถือได้ว่าเป็นการปฏิรูปการบริหารครั้งใหญ่อีกครั้งหนึ่ง อันเนื่องมาจากสายพระเนตรอันยาวไกล และเพื่อรองรับการปกครองแบบอาณารยะประเทศ (ป้องกันการล่าอาณานิคม) โดยมีการปฏิรูป ดังนี้

ยกเลิกจตุสดมภ์สมุหนายก และสมุหกลาโหม เนื่องจากได้ทรงเสด็จประพาสยุโรป และจังหวัดต่าง ๆ ของประเทศไทย ทรงเห็นว่า ประเทศต้องปรับตัวให้ทันอาณารยะประเทศ จึงยกเลิกการบริหารแบบจตุสดมภ์ แล้วจัดตั้งเป็นกระทรวง

ส่วนกลางตั้งกระทรวง 12 กระทรวง แต่ละกระทรวงมีเสนาบดีเป็นเจ้ากระทรวงต่าง ๆ ให้มีศักดิ์เสมอกันทั้ง 12 กระทรวง ได้แก่

1. กระทรวงมหาดไทย ดูแลเกี่ยวกับการปกครองหัวเมือง (กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เป็นคนแรก)
2. กระทรวงกลาโหม ดูแลเกี่ยวกับการทหารและหัวเมืองฝ่ายใต้
3. กระทรวงการต่างประเทศ ดูแลเกี่ยวกับเรื่องการต่างประเทศ
4. กระทรวงวัง ดูแลเกี่ยวกับพระราชวัง
5. กระทรวงนครบาล ดูแลเกี่ยวกับการตำรวจและราชทัณฑ์
6. กระทรวงเกษตราธิการ ดูแลเกี่ยวกับการเพาะปลูก ค่าขาย ป่าไม้ เหมืองแร่
7. กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ดูแลเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากร งบประมาณแผ่นดิน การคลัง
8. กระทรวงยุติธรรม ดูแลเกี่ยวกับการศาล ชำระความทั้งแพ่งและอาญา
9. กระทรวงยุทธนาธิการ ดูแลจัดการเกี่ยวกับการทหาร
10. กระทรวงโยธาธิการ ดูแลเกี่ยวกับการก่อสร้าง ขุดคลอง ไปรษณีย์ โทรเลข รถไฟ

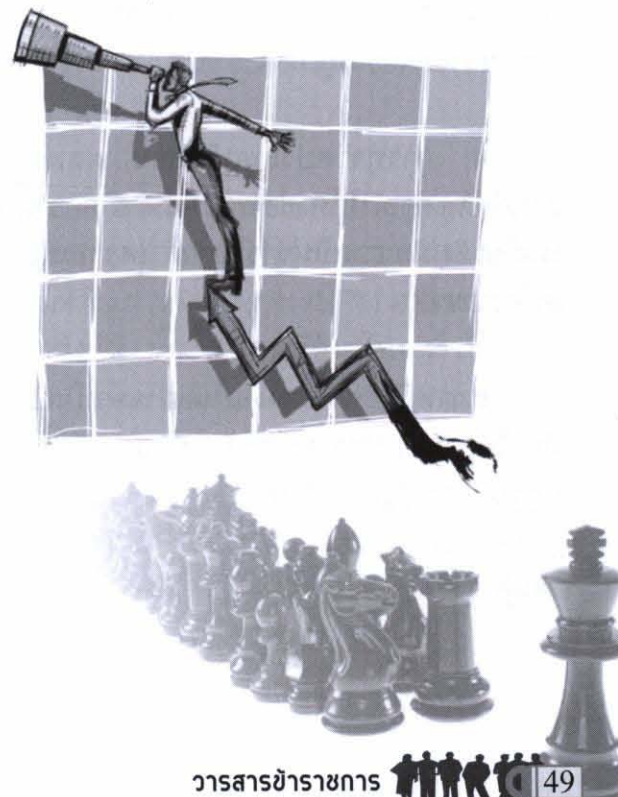
11. กระทรวงธรรมการ ดูแลเกี่ยวกับการศึกษาและศาสนา

12. กระทรวงมรุธาธิการ ดูแลเกี่ยวกับพระราชสัญญา พระราชกำหนดกฎหมาย หนังสือราชการ

ส่วนภูมิภาค ได้ทรงจัดตั้งเขตการปกครองรูปแบบใหม่ ดังนี้ มณฑลเทศาภิบาล (ปัจจุบัน คือ กลุ่มจังหวัด มี 18 กลุ่ม) มีข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นผู้ปกครอง และในแต่ละมณฑลประกอบด้วยจังหวัด อำเภอ (ตั้งตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน) ตำบล หมู่บ้าน (ตั้งตาม พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457) ตามลำดับ โดยประชาชนเลือกตั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้านเอง

ส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นตนเอง โดยจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ในปี 2440 และตั้งสุขาภิบาลหัวเมืองแห่งแรก คือ ตำบลท่าฉลอม จังหวัดสมุทรปราการเมื่อ พ.ศ. 2448 ทรงบูรณาการการบริหารราชการแก่ราษฎร โดยไม่ทรงหวงอำนาจไว้กับตนเอง

4. แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการไทย (2540-2544) โดย ก.พ. เพราะขณะนั้นยังไม่มี ก.พร.



5. การปฏิรูประบบราชการไทย พ.ศ. 2545
- ปัจจุบันรัฐบาล สมัยนั้นเห็นว่าการบริหารงานราชการควรนำเทคนิคของภาคเอกชนมาใช้ โดยมีการจัดสัมมนาโดย ก.พ. เป็นเจ้าภาพ 3 ครั้ง และให้ ก.พ. ดำเนินการจัดการปฏิรูประบบราชการ อันเป็นที่มาของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2545) ซึ่งเป็นพื้นฐานของการปฏิรูประบบราชการจนถึงปัจจุบันนี้

สภาพปัญหาของระบบราชการไทยก่อนปฏิรูประบบราชการ

1. ความล้มเหลวของระบบ : รวมทั้งความล่าช้าด้วย เข้าขามเย็นขาม ทำให้ประชาชนไม่ได้รับบริการที่ดี

2. ความย่อหย่อนประสิทธิภาพของระบบ : เป็นระบบอุปถัมภ์มากกว่าระบบคุณธรรม การแต่งตั้งโยกย้ายขึ้นกับดุลพินิจมากเกินไป บางครั้งขึ้นกับผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว ไม่มีการวัดค่าผลการปฏิบัติราชการอย่างชัดเจนและไม่มีผลตอบแทนที่สมเหตุสมผล

3. ปัญหาคุณภาพของข้าราชการ : ผลจากข้อ 2 ทำให้ข้าราชการไม่ทำงาน เอาแต่ประจบนาย และไม่สนใจหาความรู้

4. การทุจริตประพฤติมิชอบ : ผลตอบแทน (เงินเดือน) ต่ำ ทำให้หาช่องทางทุจริต ขาดความภูมิใจในเกียรติภูมิความเป็นข้าราชการ (ความเสื่อมของเครื่องราชฯ)

สภาพปัญหาข้างต้น เป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่ทำให้การบริหารราชการของไทยสมควรได้รับการปฏิรูป โดยปฏิรูป 3 ส่วนพร้อมกัน คือ

1. โครงสร้าง (องค์กร : กระทรวง ทบวง กรม) หลังปี 2545 มีองค์กรรูปแบบใหม่เกิดขึ้น เช่น องค์กรมหาชน

2. ระบบ : หลังปี 2545 มีการเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวกับระบบ เช่น ใน พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้เปลี่ยนจากระบบ PC มาเป็นระบบประเภทตำแหน่ง เปลี่ยนระบบการเลื่อนเงินเดือน ระบบบริหารผลงาน (ตัวชี้วัด (KPI) คำรับรองการปฏิบัติราชการ) การกำหนด วิสัยทัศน์ กลยุทธ์ พันธกิจรวมทั้งการใช้ Balance Scorecard ในการบริหารราชการ

3. บุคลากร : หลังปี 2545 มีเจ้าหน้าที่รัฐรูปแบบใหม่ ๆ เกิดขึ้น เช่น พนักงานราชการ การปฏิรูประบบราชการในปี 2545 นั้น มุ่งหวังผลสัมฤทธิ์ของงาน ซึ่งแต่เดิมระบบราชการเน้นกระบวนการ (Process) ข้าราชการทุกคนจึงต้องถูกประเมินผลงานเช่นเดียวกับภาคเอกชน

การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)

เป็นแนวคิดที่ว่าภาครัฐและภาคเอกชนควรแข่งขันกัน ภาครัฐสามารถนำเทคนิคของภาคเอกชนมาปรับใช้ หรือประยุกต์ได้โดยมุ่งเน้นการบริหารจัดการ ไม่ใช่มุ่งเน้นในเรื่องปัจจัยนำเข้า (คน เงิน วัสดุ) ซึ่งหากมีการบริหารจัดการที่ดีแล้ว 3 M นี้ก็จะมีความสำคัญน้อยลง เช่น ใช้คน เงิน วัสดุ น้อยลง อีกเทคนิคที่นำมาใช้คือ การจ้างเหมาบริการภายนอก (Out Source) และ Turnkey (การที่กรมทางหลวงออกแบบถนนแล้วให้เอกชนมาประมูลก่อสร้างด้วยทุนของเอกชน ส่วนกำไรจะมีการแบ่งกันระหว่างรัฐกับเอกชน ตามอัตราส่วนที่กำหนดไว้ในสัญญา ทำให้ภาครัฐไม่ต้องกู้เงินมาลงทุน แต่ต้องมีการบริหารจัดการ)



และการปฏิบัติงานจะต้องมีการประเมินผลงาน (มีตัวชี้วัด ตัวชี้วัดที่ชัดเจน) หากปฏิบัติงานได้ตรงตามตัวชี้วัด หรือมากกว่า ย่อมได้รับผลตอบแทนที่ชัดเจน (อาจเป็นเงินเดือนขึ้น หรือโบนัส) การจูงใจด้วยรางวัลการมีอิสระในการบริหารจัดการ (มีการมอบอำนาจเป็นช่วง ๆ ไม่รวมศูนย์ฯ) ดังนั้นการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่มีลักษณะดังนี้

1. การบริหารงานมีลักษณะไม่แตกต่างกันระหว่างภาครัฐกับเอกชน (Balance Scorecard : 4 ด้าน 1.ประสิทธิผล 2.ความพึงพอใจของลูกค้า 3.ประสิทธิภาพ 4.การจัดการองค์กร) เป็นการบริหารแบบมืออาชีพ (ทำได้โดยมีการอบรม สัมมนา พัฒนาบุคลากรให้เป็นมืออาชีพ (มาตรฐานที่ควรจะต้องปฏิบัติได้สำหรับบุคลากร)

2. กำหนดวัตถุประสงค์ของการปฏิบัติงานที่ชัดเจน รวมทั้งตัวชี้วัดผลสำเร็จของงาน: ทุกงานจะมีตัวชี้วัด และเกณฑ์การให้คะแนน ถ้าได้ต่ำกว่า 3 จาก 5 ต้องปรับปรุง นอกจากนี้ต้องมีการวัดสมรรถนะที่ชัดเจนสำหรับแต่ละงานด้วย

3. ให้ความสำคัญต่อเรื่องทักษะของการบริหารจัดการ (สมรรถนะ) มากกว่าการกำหนดนโยบายมี 2 ส่วน คือ สมรรถนะหลัก และสมรรถนะของแต่ละงาน



4. เชื่อมโยงผลสำเร็จของการปฏิบัติงานเข้ากับการจัดการทรัพยากรภาครัฐ และได้มีระบบการให้รางวัลเพื่อเกิดแรงจูงใจ : การมุ่งผลสัมฤทธิ์ ซึ่งการทำให้ผลสำเร็จเกิดขึ้นได้มากน้อยแค่ไหนขึ้นอยู่กับบริหารจัดการทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ เมื่อเกิดผลสำเร็จและผลสัมฤทธิ์แล้วสิ่งที่ตามมาคือรางวัล ซึ่งเป็นแรงจูงใจ เมื่อมีความตั้งใจก็จะเกิดความผูกพันและความจงรักภักดีในที่สุด

5. ปรับปรุงโครงสร้างองค์การและระบบการทำงานให้มีขนาดเล็กลงมีความคล่องตัวและอาจใช้วิธีการจ้างเหมา : 1.โครงสร้างองค์การ 2.ระบบการทำงาน 3.การพัฒนาบุคลากรจากการศึกษาพบว่าระบบ Bureaucracy มีขนาดใหญ่ และลำดับชั้นการบังคับบัญชา (Hierarchy) มาก หากขนาดองค์กรเล็กลงหรือสายการบังคับบัญชาล้นลงจะทำให้การปฏิบัติงานเร็วขึ้น (สำหรับงานที่ไม่เกี่ยวกับความลับ หรือความมั่นคง)

6. เปิดให้มีการแข่งขันในการให้บริการสาธารณะ : เช่น บริษัทรัฐวิสาหกิจ

7. ปรับเปลี่ยนวิธีการบริการให้มีความทันสมัยแบบเอกชนและให้เสริมการใช้เทคโนโลยี : เช่น กรมการขนส่งทางบก กรมสรรพากร กรมพัฒนาการค้า เป็นต้น

8. เสริมสร้างวินัยทางการเงินการคลัง ความประหยัดและคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร: ความประหยัด คุ้มค่าในการดำเนินงาน (NPM สามารถนำเงินที่ประหยัดได้ นั้น ขออนุมัติใช้ในการปรับปรุงหน่วยงานได้โดยไม่ต้องส่งเงินคืนกระทรวงการคลัง)

หลักการสำคัญของ NPM

1. การปรับปรุงประสิทธิภาพ (Efficiency Drive): ทำอย่างไรให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น คุ้มค่ามากขึ้น ตรงตามวัตถุประสงค์มากขึ้น

2. การลดขนาดและกระจายอำนาจ (Downsizing and decentralization) : ขนาดองค์กรลดลง (เช่น กรมการปกครอง แต่เดิมดูแลทั้งทะเบียน ท้องถิ่น บรรเทาสาธารณภัย กรมจึงใหญ่มาก ทำให้เป็นกรมเดียว ที่รองอธิบดีเป็นซี 10 และมาจากผู้ว่าราชการจังหวัด แต่หลังปี 2545 ได้แตกออกเป็น 3 กรม แต่ก็ยังใช้สูตรเดิมที่นำผู้ว่าฯ มาเป็นรองอธิบดี (ซี 9) ซึ่งเป็นการลดตำแหน่ง ดังนั้น เจ้าตัวต้องยินยอม และต้องขอยกเว้นจาก ก.พ. ตาม ว.29)

3. การมุ่งสู่ความเป็นเลิศ

4. การให้ความสำคัญต่อการบริการประชาชน: เช่น ให้ลดขั้นตอนการบริการ ประกาศขั้นตอนระยะเวลาการให้บริการ เป็นต้น



สรุปสาระสำคัญของ NPM

1. ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง โดยการปฏิบัติต่อประชาชนในลักษณะลูกค้าแทนผู้ถูกปกครอง :

2. ทำงานเฉพาะที่จำเป็นโดยสร้างเครือข่าย และทำงานร่วมกับภาคเอกชนและประชาชนแบบ พันธมิตร: PPP (Public Private and People)

3. มีความรับผิดชอบต่อสังคมโดยวัดผลสำเร็จของงานอย่างเป็นรูปธรรม

แนวคิด NPM ของประเทศในกลุ่มพัฒนาแล้ว

แนวทางที่จะทำให้เกิดการลดการเป็นผู้ปฏิบัติ Operator แต่เพิ่มบทบาทผู้กำกับดูแล Regulator กำกับควบคุมมากขึ้น โดยให้เอกชนเข้ามาทำงานแทน ซึ่งจะทำให้ลดงบประมาณ งบประมาณลดลง ลดกิจกรรมสิ้นเปลือง

การนำกลไกตลาดมาใช้เพื่อให้เกิดการแข่งขันระหว่างภาครัฐและเอกชน: สำหรับประเทศไทยนั้น ไม่ได้นำกลไกตลาดมาใช้ เห็นได้จากรัฐต้องอุดหนุน หรือ ประกันราคา เช่น ราคาขายปลีกน้ำมันดีเซล ราคาขายน้ำมันปาล์ม ซึ่งจะทำให้ภาครัฐและภาคเอกชนแข่งขันกันอย่างเป็นธรรมไม่ได้

ยุทธศาสตร์การลดบทบาทภาครัฐโดยการเพิ่มบทบาทของเอกชน (Contracting Out): ในต่างประเทศยังให้เอกชนเข้ามาดำเนินการเรือนจำ แต่เมืองไทยยังไม่ทำ ซึ่งปัจจุบันทำให้มีผู้ต้องขังเกินขีดความสามารถของเรือนจำในอัตราร้อยละ 40

การปฏิรูปในปี 2545 ทำให้มีกระทรวงเพิ่มขึ้นจาก 14 เป็น 20 กระทรวง (19 + 1 (สำนักนายกรัฐมนตรี)) บางกรมเปลี่ยนชื่อ แต่ตอนนี้บางกรมก็กลับมาใช้ชื่อเดิม นอกจากนี้การที่กรมป่าไม้ถูกแบ่งเป็นกรมอุทยานฯ โดยโอนงานที่เคยเป็นของกรมป่าไม้เดิมมาเป็นของกรมอุทยานฯ แต่กฎหมายเดิมยัง

บัญญัติว่าอำนาจบางอำนาจเป็นอำนาจของเจ้าพนักงานป่าไม้ทำให้เจ้าหน้าที่กรมอุทยานฯ ไม่กล้าปฏิบัติงานและขณะนี้มีความคิดที่จะรวม 2 กรม กลับเป็นกรมป่าไม้ด้วย นอกจากนี้ปัจจุบันหอพักกลับไม่มีหน่วยงานใดกล้าเข้ามาควบคุม ซึ่งแต่เดิมอยู่ในความดูแลของกรมประชาสัมพันธ์ (เดิม) พอปฏิรูปกรมประชาสัมพันธ์ได้เปลี่ยนเป็นกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ แต่กฎหมายหอพักกำหนดผู้ควบคุม คือ ประชาสงเคราะห์จังหวัด ดังนั้น พัฒนาสังคมจังหวัดจึงไม่กล้าดำเนินการใด ๆ หรือกรณีร้านเกมส์หรือตรวจ CD เป้ ซึ่งเป็นหน้าที่ของกระทรวงวัฒนธรรม ซึ่งไม่น่าจะไปด้วยกันได้ ทำให้การปฏิบัติหรือบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายไม่เป็นรูปธรรม หรือไม่อาจทำได้

การสร้างความสัมพันธ์ โดยนำการบริหารจัดการของภาคเอกชนมาใช้รวมทั้งเทคโนโลยี: การปฏิรูปครั้งที่ผ่านมามีทำให้หน่วยงานภาครัฐซื้อคอมพิวเตอร์จำนวนมาก แต่ปัญหาที่ตามมา คือ ระบบที่จัดซื้อนั้นคนละครั้งกัน ทำให้ใช้งานร่วมกันไม่ได้แม้จะมีกระทรวง ICT แต่ก็ไม่สามารถดูแลได้ด้วยอย่างเช่น บัตรประชาชน สมาร์ทการ์ด

แนวคิดในการบริหารจัดการแนวใหม่กับระบบราชการไทย

1. แนวคิดเรื่องการทบทวนภารกิจภาครัฐโดยการกระจายอำนาจ หรือถ่ายโอนอำนาจ: เพื่อให้ภารกิจชัดเจน และการปฏิบัติงานรวดเร็วขึ้น

- 1.1 การถ่ายโอนอำนาจระหว่างภาครัฐ
 - การถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่น: พ.ร.บ. แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 (กำลังอยู่ในขั้นตอนร่าง พ.ร.บ. แก้ไข เพราะไม่สามารถถ่ายโอนภารกิจตามเป้าหมายที่ตั้งไว้)

- การจัดตั้งองค์การมหาชน
- บทบาทของหน่วยงานกลาง: เปลี่ยนจากผู้ดำเนินการเอง เมื่อถ่ายโอนอำนาจไปแล้วก็มีบทบาทใหม่เป็นการกำกับดูแลหน่วยการแพทย์ฉุกเฉิน (EMS) ออกจากกระทรวงสาธารณสุขไปเป็นองค์การมหาชน ซึ่งมีการรับโอนข้าราชการไปด้วย ได้เงินเดือนสูง ได้บำเหน็จบำนาญ (แต่ไม่นับอายุราชการต่อให้)

1.2 การถ่ายโอนหน้าที่ระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน: การแปรรูปอาจมีผลดีหรือผลไม่ดีกับส่วนรวมก็ได้

2. แนวคิดเรื่องให้ความสำคัญกับประชาชนในฐานะลูกค้า (ประชาชนเป็นศูนย์กลาง)

- 2.1 การจัดโครงสร้างส่วนราชการ: ให้สอดคล้องกับการบริการประชาชน
- 2.2 การจัดระบบงานและเทคโนโลยีที่เหมาะสม: เพื่อให้บริการได้รวดเร็วยิ่งขึ้น
- 2.3 การมุ่งเน้นผลลัพธ์ในการปฏิบัติงาน: วัดความพึงพอใจได้
- 2.4 กำลังคนในหน่วยงานภาครัฐ: ลดลง

3. แนวคิดเรื่องการทำงานเชิงกลยุทธ์: มีการวิเคราะห์องค์การโดยใช้ SWOT เพื่อกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และใช้แผนที่ยุทธศาสตร์ (Strategy Map) Balance Scorecard ในการบริหารงาน เป็นต้น

บทบาทของภาครัฐแนวใหม่(จากแนวคิดมาสู่บทบาท)

1. พัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนที่ดีขึ้น: ในการปฏิรูปปี 2545 รัฐบาลได้ให้หน่วยงานต่าง ๆ คิดเอง ซึ่งคุณภาพการบริการที่ดีขึ้นแสดงออกโดย

1. ทำให้สะดวกขึ้น
2. ลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน
3. ย่นเวลา
4. ไม่จำเป็นต้องไปดำเนินการเอง เช่น การ

เสียภาษีทาง Internet อาจใช้การ Outsource ที่ผ่าน
มาเห็นเป็นรูปธรรมมากขึ้น มีการมอบรางวัล PMQA
ประชาชนชื่นชมมากขึ้น

2. ปรับบทบาทภารกิจและขนาดให้เหมาะสม :
จาก 14 กระทรวง เป็น 20 กระทรวง แยกภารกิจซึ่ง
อาจไม่ใช้การปรับบทบาทภารกิจและขนาดให้เหมาะ
สม แต่เป็นการเพิ่มปัญหาซึ่งปัจจุบันเริ่มมีแนวคิดยุบ
รวมกรม หรือภารกิจ เพราะกฎหมายเดิมไม่เอื้อต่อ
การปฏิรูป ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

3. ยกระดับขีดความสามารถและมาตรฐาน
การทำงานให้อยู่ในระดับสูงและเทียบเท่าเกณฑ์สากล :
งานแต่ละชิ้นที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชนจะ
ต้องมีกำหนดเวลาที่ชัดเจน เช่น ทำบัตรประชาชนต้อง
ไม่เกิน 7 นาที และต้องติดป้ายบอกระยะเวลาและ
ขั้นตอนการดำเนินการให้ประชาชนทราบ

4. ตอบสนองต่อการบริหารการปกครองใน
ระบบประชาธิปไตย: ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม
เช่น โรงพัก มีคณะกรรมการตรวจสอบการดำเนินการ
ของตำรวจที่มีประชาชนเป็นกรรมการ

**ผลการปฏิรูประบบราชการในช่วง พ.ศ. 2540 -
2542 สรุปได้ ดังนี้**

1. ประกาศใช้ พ.ร.บ. องค์กรมหาชน
พ.ศ.2542

2. ไม่ให้กำหนดอัตราเพิ่มข้าราชการใหม่
ตั้งแต่ปี 2541 และให้ยุบตำแหน่งที่ว่างลงเพราะ
เกษียณอายุไม่น้อยกว่าร้อยละ 80



3. ให้ยุบเลิกตำแหน่งลูกจ้างประจำหมวด
แรงงานที่ว่างลง

4. แก้ไข พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน
พ.ศ. 2543. พ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวง พ.ศ. 2543
และ พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

5. ระเบียบการจัดตั้งอำเภอและกิ่งอำเภอใหม่

6. การจัดกลุ่มภารกิจของรัฐ ดังนี้

- 6.1 ภารกิจที่ข้าราชการดำเนินการ
- 6.2 ภารกิจที่รัฐวิสาหกิจดำเนินการ
- 6.3 ภารกิจที่เอกชนดำเนินการ (ถ่ายโอน
41 กิจกรรม)
- 6.4 ภารกิจที่จะตั้งเป็นองค์การมหาชน
(5 ส่วนราชการ)
- 6.5 ภารกิจที่ท้องถิ่นดำเนินการ
- 6.6 ภารกิจที่องค์กรประชาชนดำเนินการ

ปัจจุบันภารกิจกลับเหลื่อมกันไปมา

7. ครม. เห็นชอบการจัดตั้งส่วนราชการใหม่
ต้องไม่ทำให้ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรภาครัฐเพิ่มขึ้น
(เกลี้ย)





การบริหารราชการแนวใหม่ (New Public Management)(พ.ศ. 2545 - ปัจจุบัน)

การสัมมนาการปรับโครงสร้างบทบาทการบริหารงานภาครัฐได้เริ่มครั้งที่ 1 ระหว่างวันที่ 4-5 สิงหาคม 2544 โดยมีนายทักสิน เป็นประธานฯ ได้นโยบายและแนวคิดใหม่ ๆ ในการบริหารงานภาครัฐมากมาย เช่น ผู้ว่า CEO ต่อมาครั้งที่ 2 วันที่ 28 กันยายน 2544 ซึ่ง ก.พ. เป็นเจ้าภาพ และครั้งที่ 3 วันที่ 2 พฤศจิกายน 2544 สรุป 1.พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) ควรมีรูปร่างหน้าตาอย่างไร 2.พ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ควรกำหนดว่ามีกรมกี่กรม กระทรวงกี่กระทรวง

ผลของการสัมมนา สรุปได้ ดังนี้

1. กำหนดกรอบและโครงสร้างของกระทรวงใหม่จาก 14 กระทรวงเป็น 20 กระทรวง(รวมสำนักนายกรัฐมนตรี)
2. นำแนวคิดเรื่องผู้ว่า CEO ไปทดลองในจังหวัดนำร่อง 5 จังหวัด
3. ให้ ก.พ. และคณะกรรมการปรับปรุงระบบราชการ (ปรร.) ร่วมกันเสนอบทบาทใหม่ของ กรม.รมต. และตำแหน่งอื่นๆ เช่นผู้ช่วย รมต. ที่ปรึกษา รมต. ทำให้เกิดตำแหน่งใหม่ ๆ คือ ผู้ช่วย รมต.

ที่ปรึกษา รมต. เหตุผลเล็ก ๆ คือ รมต. กำหนดให้ รมต. มีได้แค่ 35 คน + 1 นายกฯ และต้องการตอบแทนผู้มีอุปการคุณ เมื่อก่อนผู้ช่วย รมต. ที่ปรึกษา รมต. เป็นตำแหน่งของข้าราชการประจำ แต่ต่อมาดูเหมือนจะมีอำนาจมากกว่าปลัดกระทรวง จึงเปลี่ยนให้เป็นข้าราชการการเมือง ซึ่งต้องแสดงบัญชีทรัพย์สิน

4. ให้มีการปรับปรุงระบบงบประมาณใหม่ มีการเริ่มใช้ระบบคอมพิวเตอร์อนุมัติเงิน (GFMIS)

5. ให้เร่งรัดกระบวนการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ดีหรือไม่ไม่รู้ เพราะตามกำหนดเดิม ในปี 2549 รัฐต้องแบ่งงบประมาณ 35% ให้แก่อปท. เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล โดยให้แรงจูงใจ คือ โบนัส ปัจจุบันครุอยากกลับมาเป็นข้าราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคเหมือนเดิม

6. ให้วางระบบข้าราชการและระบบค่าตอบแทนควบคู่กันไป คือ ปรับปรุงระบบข้าราชการและระบบค่าตอบแทนควบคู่กันไป ซึ่งเป็นที่มาของ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จากผลของการสัมมนานั้น นำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม นอกจากผลของการสัมมนาแล้วได้มีการนำผลของการสัมมนามากำหนดเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย เพื่อให้เกิดการปฏิรูปที่เป็นรูปธรรม

ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยมี 7 ประการ

1. การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน เช่น การประเมินผลงาน ตัวชี้วัด BSC เป็นต้น ทำให้เกิด ก.พ.ร. เพื่อดูแลในเรื่องระบบราชการแนวใหม่เป็นหน่วยงานเดียวที่ถูกจัดตั้งโดยบัญญัติไว้ใน พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (เหตุผลเล็ก ๆ เพื่อให้ผู้บริหารรุ่นใหม่ที่กำลังเปลี่ยนแปลงการทำงานและมีการตอบสนองนโยบายของรัฐบาลอย่างรวดเร็ว (แม้นโยบายอาจไม่ถูกต้องกับหลักการกฎหมายในบางเรื่อง))

2. การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน

3. การรื้อปรับระบบการเงินและการงบประมาณ (GFMIS)

4. การสร้างระบบบริหารงานบุคคลและคำตอบแทนใหม่เกิด พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

5. การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยม: ปรับยากเพราะเป็นนามธรรม แม้จะมีประมวลจริยธรรมของข้าราชการ (Code of Ethics)

6. การเสริมสร้างระบบราชการให้ทันสมัย ซื่อคอมฯ มากขึ้น แต่ไม่ก่อประโยชน์

7. การเปิดระบบราชการให้เอกชนและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม PPP (Public Private People)

ซึ่งจากยุทธศาสตร์ข้างต้น เพื่อให้มีอำนาจในการนำไปปฏิบัติ จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือออกกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อย่างน้อย 5 ฉบับ คือ

1. พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545

2. พ.ร.ฎ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

3. พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 (การบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัด)



4 พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

5. พ.ร.ฎ. ว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2550

จะเห็นได้ว่า ตั้งแต่ พ.ศ. 2545 เป็นต้นไปได้มีการปฏิรูประบบราชการทั้งทางด้านระบบการบริหารงาน การจัดการ การบริหารทรัพยากรบุคคล โดยมีเป้าหมายที่ให้ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุด รับบริการจากภาครัฐอย่างดีที่สุด โดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ของผลงานมีระบบการประเมินผลงานทั้งในระดับองค์กรและบุคลากร และมีรางวัลสำหรับหน่วยงาน และบุคลากรที่มีผลงานดีเพื่อเป็นแรงจูงใจ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติยังมีปัญหาอุปสรรคและความไม่เข้าใจของผู้ปฏิบัติงานต่อการปฏิรูปดังกล่าวแต่การเตรียมบุคลากรเพื่อรองรับการบริหารงานแนวใหม่ยังไม่พร้อมถึงแม้จะมีการจัดตั้งโครงการนักบริหารการเปลี่ยนแปลง (นปร) ของสำนักงาน ก.พ.ร. และข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง (HIPPS) ของสำนักงาน ก.พ. ก็ตาม แต่ยังมีข้าราชการจำนวนมากที่ยังคุ้นเคยกับระบบเดิมจึงควรจเร่งรัดให้มีการพัฒนาบุคลากรภาครัฐเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามหลักการบริหารงานแนวใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ





การล่วงละเมิดทางเพศ ในหน่วยงานราชการไทย ปัญหาและนโยบายในการป้องกันและแก้ไข¹

สุวรรณา พูลเพชร*

ปัญหาการล่วงละเมิดทางเพศ (Sexual Harassment) เป็นปัญหาสำคัญ เนื่องจากการละเมิดสิทธิส่วนบุคคล ส่งผลกระทบต่อบุคคลทั้งทางด้านจิตใจ และการดำเนินชีวิต ดังเช่นเหยื่อที่ถูกล่วงละเมิดทางเพศ จะมีประสิทธิภาพในการทำงานหรือเรียนที่ลดลง เนื่องจากจะต้องสนใจในการจัดการกับปัญหาการล่วงละเมิด และสถานการณ์รอบตัว และหรือผลกระทบต่อจิตใจที่สามารถส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการทำงานหรือการเรียน การขาดเรียนหรือขาดงานเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาการล่วงละเมิดทางเพศ หรือมีสาเหตุมาจากความเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากความเครียด และอาจมีความตึงเครียดในความ

สัมพันธ์กับบุคคลใกล้ชิด บุคคลรอบข้างและอาจจะผลต่อชีวิตสมรสที่นำไปสู่การหย่าร้าง จนถึงอาจจะต้องสูญเสียรายได้ ตำแหน่งงาน หรือทุนการศึกษา เนื่องจากต้องออกจากที่ทำงาน หรือโรงเรียน ส่วนผลกระทบทางกายได้แก่ การเผชิญกับความเครียด นอนไม่หลับหรือฝันร้าย เกิดความรู้สึกอับอาย รู้สึกผิด สูญเสียความมั่นใจในตนเอง เก็บเนื้อเก็บตัว ซึมเศร้าจนอาจนำไปสู่การฆ่าตัวตายเพื่อหนีปัญหา ซึ่งปัญหาและผลกระทบดังกล่าวนี้ ได้มีหน่วยงานหลายแห่งได้ให้ความสำคัญ โดยองค์กรขนาดใหญ่ เช่น องค์กรสหประชาชาติ ได้มีนโยบายเกี่ยวกับการป้องกันการล่วงละเมิดทางเพศ ตั้งแต่ปีค.ศ. 1991

*นิสิตปริญญาโท หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถนนอังรีดูนังต์ เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330
¹งานวิจัยนี้ได้รับการสนับสนุนจากมูลนิธิพันเอกจินดา ณ สงขลา เพื่อสนับสนุนการศึกษาวิจัยด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ประจำปี พ.ศ. 2554

และมีการออกเป็นจดหมายเวียน แลงการณ์ รวมทั้งมีโปรแกรมการเรียนรู้เกี่ยวกับการล้วงละเมิดทางเพศ ซึ่งเป็นการตระหนักถึงสิทธิของบุคคล สิทธิแรงงาน สิทธิสตรี และเพื่อลดปัญหาการละเมิด นอกจากนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับองค์การสหประชาชาติ เช่น องค์การทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ หรือองค์การยูนิเซฟ (UNICEF) องค์การอนามัยโลก (World Health Organization) ต่างก็มีนโยบายเกี่ยวกับการป้องกันการล้วงละเมิดทางเพศ เช่นเดียวกัน ปัญหาการล้วงละเมิดทางเพศ เป็นปัญหาของสังคมไทยที่นับวันทวีความรุนแรงมากขึ้น สมควรที่จะได้รับการแก้ไข โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการล้วงละเมิดทางเพศที่เกิดขึ้นในองค์กรภาคเอกชน และภาครัฐ ซึ่งเกิดปัญหาการล้วงละเมิดทางเพศในที่ทำงาน เกิดในสถานที่ที่คนต้องใช้ชีวิตทำงานอยู่ถึง 8 ชั่วโมงต่อวัน หากมีเหตุการณ์การล้วงละเมิดทางเพศเกิดขึ้นกับใคร ย่อมสร้างความอับอาย เสื่อมเสียชื่อเสียง มีผลต่อสุขภาพจิตของผู้ถูกล้วงละเมิด และส่งผลกระทบต่อหน้าที่การงานอีกด้วย

สำหรับหน่วยงานราชการในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่มีขนาดใหญ่ มีกำลังคนถึง 1.94 ล้านคน ปฏิบัติงานกระจายอยู่ตามส่วนราชการในกระทรวง กรม ต่าง ๆ ทั้งในส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น การที่จำนวนคนยิ่งมาก ต่างจิตต่างใจ ต่างความต้องการ รวมทั้งย่อมมีบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบที่แตกต่างกัน อาจนำไปสู่เหตุการณ์การล้วงละเมิดทางเพศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้นสถานการณ์การล้วงละเมิดทางเพศในหน่วยงานราชการไทย จึงเป็นสิ่งที่น่าสนใจและนำมาศึกษา ปัญหาการล้วงละเมิดทางเพศ ที่ปรากฏในหน่วยงานราชการไทย

จากสถิติการล้วงละเมิดทางเพศ ของสำนักงาน ก.พ. ที่ได้มีการรวบรวมไว้ ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2520-2530 มี 8 กรณี และปี พ.ศ. 2531-2539 มี 6 กรณี ซึ่งเป็นกรณีที่ได้มีการบันทึกเอาไว้ แต่เนื่องจากกรณีที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่ มักไม่มีการบันทึกไว้ และจำนวนที่



เกิดขึ้นที่บันทึกก็มีจำนวนน้อยมากหากเปรียบเทียบกับจำนวนข้าราชการที่มีเกือบ 2 ล้านคน

เมื่อปี พ.ศ. 2551 นาถฤดี เด่นดวง ได้รายงานการผลการศึกษาเพื่อประเมินสถานการณ์ปัญหาการล้วงเกิน คุกคาม หรือก่อความเดือดร้อนรำคาญทางเพศในที่ทำงาน หรือเนื่องจากงานในองค์กรภาครัฐ โดยศึกษาจาก กำลังคนภาครัฐทั้งข้าราชการ พนักงาน ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว และพนักงานฝึกงานที่ทำงานทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยพบผลดังต่อไปนี้ ในด้านการคุ้มครองสิทธิจากการถูกล้วงเกิน คุกคามหรือก่อความเดือดร้อนรำคาญทางเพศในที่ทำงานหรือเนื่องจากงาน ข้าราชการส่วนใหญ่เคยได้ยิน คำว่า “ล้วงละเมิดทางเพศ” “ล้วงเกินทางเพศ” หรือ “คุกคามทางเพศ” ร้อยละ 98.5 และไม่เคยได้ยินเลย ร้อยละ 1.6 และระบุว่าตนเองมีระดับความรู้เข้าใจชัดเจนดี ร้อยละ 27.2 เข้าใจพอสมควรร้อยละ 50.7 เข้าใจแต่ไม่ชัดเจนร้อยละ 20.0 ไม่เข้าใจเลย ร้อยละ 2

นอกจากนี้ การให้ความรู้ การให้นโยบาย การดำเนินงานใดๆ ที่เกี่ยวข้องการล่วงเกิน คุกคาม ก่อให้เกิดความรำคาญทางเพศในที่ทำงาน หรือเนื่องจากงานในองค์กร พบว่า หน่วยงานไม่เคยมีการ ให้ความรู้ นโยบาย และการดำเนินงานใดๆ ที่ เกี่ยวกับการล่วงเกิน คุกคาม ก่อให้เกิดความรำคาญ ทางเพศในที่ทำงาน หรือเนื่องจากงานในองค์กรเลย ร้อยละ 69.3 และมีการดำเนินการร้อยละ 30.7 สำหรับการประกาศเป็นนโยบาย พบว่าหน่วยงานมี การประกาศเป็นนโยบาย ร้อยละ 5.3 แจ้งเวียนให้ ทราบกฎระเบียบข้อบังคับของสำนักข้าราชการ พลเรือนในประเด็นที่เกี่ยวข้องร้อยละ 16.0 การตั้ง คณะกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อต่อต้าน ป้องกัน ร้อยละ 3.3 มีการจัดทำสื่อร้อยละ 6.6 มีการจัดอบรม ให้ความรู้ บรรยาย ร้อยละ 9.1 มีการส่งบุคลากรเข้า รับการอบรมฟังบรรยายให้ความรู้ ร้อยละ 9.7, มีการ ดำเนินการตรวจสอบ กำจัด ภาพ การใช้ภาษา สื่อต่างๆ ที่มีอคติหรือสื่อในทางเพศอย่างไม่เหมาะสม ร้อยละ 4.1 มีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนล่วงโทษ ผู้กระทำ ร้อยละ 6.6 ในด้านการคุ้มครอง ผู้ถูกกระทำ พบว่า ข้าราชการส่วนใหญ่ ร้อยละ 91.1 เห็นว่า ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงานของรัฐ ลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว ในองค์กรภาครัฐ ควรได้รับการคุ้มครองการล่วงเกิน และยังเห็นว่า หน่วยงานภาครัฐควรมีกำหนดนโยบาย ระเบียบการ ปฏิบัติและประกาศให้ทราบโดยทั่วกันร้อยละ 92.2 และในประเด็นสุดท้ายซึ่งสำคัญคือ ร้อยละ 91.4 เห็นว่าควรมีกฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้ที่ทำงานประกอบ อาชีพทุกคนจากการล่วงเกิน คุกคามหรือก่อความ เดือดร้อนรำคาญทางเพศในที่ทำงานหรือเนื่อง จากงาน



ในด้านมาตรการการลงโทษเกี่ยวกับประเด็น การล่วงละเมิดทางเพศในระบบราชการไทย นาถฤดี เด่นดวง พบว่าตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือน พ.ศ. 2535 มีการลงโทษในลักษณะความ ผิดที่เป็นประเด็นผู้สาวและมีความสัมพันธ์กันอย่าง ลึกซึ้ง เป็นการกระทำผิดทางเพศและมีพฤติกรรมที่ เข้าข่ายลักษณะการล่วงละเมิดทางเพศ ที่เป็นการ คุกคามทางเพศโดยการสัมผัสร่างกาย (Physical Harassment) เช่น ใช้กำลังปลุกปล้ำ และมีการแลก เปลี่ยนผลประโยชน์ข่มขู่หรือล่วงละเมิดทางเพศแบบ แลกเปลี่ยนที่มีผลกระทบต่อสถานภาพในการทำงาน ของบุคคล (Quid pro quo Harassment) แต่ไม่พบ การลงโทษในลักษณะความผิดที่เป็นการคุกคามทาง เพศโดยอ้อม หรือการสร้างสภาพการทำงานที่เป็น ปรปักษ์ (Creation of a hostile working environ- ment) เช่นการทำให้ผู้ถูกล่วงละเมิดรู้สึกไม่สบายใจ ในที่ทำงาน ทำให้ประสิทธิภาพในการทำงานลดลง และยังเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน ซึ่งอาจแบ่งย่อยได้ อีกเป็นการล่วงละเมิดทางเพศโดยการสัมผัส เช่น การแตะเนื้อต้องตัวโดยไม่จำเป็น หรือทางคำพูด คือการ กล่าวคำพูดในทางลามก หรือปล่อยข่าวลือที่ไม่เหมาะ สม หรือทางสายตา เช่น การติคุรูปโป๊ เป็นต้น และ ยังยากต่อการตีความถึงพฤติกรรม และอาจเกิดขึ้น โดยตั้งใจหรือไม่ก็ได้ จึงเป็นการยากต่อการเอาผิดและ การลงโทษ

ด้านการป้องกันการล่วงละเมิดทางเพศใน ระบบราชการไทย นาถฤดี เด่นดวง พบว่า ในประเด็น ดังกล่าวหน่วยงานไม่เคยมีการให้ความรู้ นโยบาย และการดำเนินงานใดๆ ที่เกี่ยวข้องการล่วงเกิน คุกคาม ก่อให้เกิดความรำคาญทางเพศในที่ทำงาน หรือเนื่องจากงานในองค์กรเลย ร้อยละ 69.3 และม การดำเนินการร้อยละ 30.7

สำหรับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้มีการระบุถึงการล่วงละเมิดทางเพศไว้ใน หมวด 6 ว่าด้วย วินัยและการรักษาวินัย มาตรา 83 ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่กระทำการใดอันเป็นข้อห้าม (8) ต้องไม่กระทำการอันเป็นการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. และกฎ ก.พ.ว่าด้วยการกระทำความผิดในการล่วงละเมิดทางเพศ หรือคุกคามทางเพศ พ.ศ. 2553 ที่ได้ระบุถึงพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญได้ระบุว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำการประการใด ประการหนึ่ง ดังต่อไปนี้ต่อข้าราชการด้วยกัน หรือผู้ร่วมปฏิบัติการ ไม่ว่าจะเกิดขึ้นในหรือนอกสถานที่ราชการโดยผู้ถูกกระทำมิได้ยินยอมต่อการกระทำนั้น หรือทำให้ผู้ถูกกระทำเดือดร้อนรำคาญ ถือว่าเป็นการกระทำความผิดเป็นการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศ ตามมาตรา 83 (8)

1. กระทำการด้วยการสัมผัสทางกายที่มีลักษณะส่อไปในทางเพศ เช่น การจูบ การโอบกอด การจับอวัยวะส่วนใดส่วนหนึ่ง เป็นต้น

2. กระทำการด้วยวาจาที่มีลักษณะส่อไปในทางเพศ เช่น วิพากษ์วิจารณ์ร่างกาย พุดหยอกล้อ พุดหยาบคาย เป็นต้น

3. กระทำการด้วยอาภักปิริยาที่มีลักษณะส่อไปในทางเพศ เช่น การใช้สายตาลวนลาม การทำสัญญาหรือสัญลักษณ์ใดๆ เป็นต้น

4. การแสดงหรือสื่อสารด้วยวิธีการใดๆ ที่ส่อไปในทาง เช่น แสดงรูปลามกอนาจาร ส่งจดหมายข้อความ หรือการสื่อสารรูปแบบอื่น เป็นต้น

5. การแสดงพฤติกรรมอื่นใดที่ส่อไปในทางเพศ ซึ่งผู้ถูกกระทำ ไม่พึงประสงค์หรือเดือดร้อนรำคาญ

ซึ่งเป็นการระบุถึงการล่วงละเมิดทางเพศไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และได้มีกฎ ก.พ.ว่าด้วยการกระทำความผิดเป็นการล่วงละเมิดทางเพศ หรือคุกคามทางเพศ พ.ศ. 2553 ออกมาเพื่อขยายความถึงพฤติกรรมการล่วงละเมิดทางเพศในรูปแบบสภาพแวดล้อมที่เป็นปรักษ์ แต่ก็ยังไม่ได้ลงในรายละเอียดพฤติกรรม รวมทั้งแนวทางในการป้องกันหรือแก้ไขที่เป็นรูปธรรมอย่างชัดเจนนัก

ดังนั้นการศึกษาถึงความเข้าใจในพฤติกรรมการล่วงละเมิดทางเพศของข้าราชการไทยในหน่วยงานราชการไทย จึงมีความจำเป็นเพื่อที่จะทราบถึงระดับความเข้าใจในพฤติกรรมการล่วงละเมิดทางเพศที่เกิดขึ้นในหน่วยงาน รวมทั้งแนวทางการแก้ไขปัญหาและการป้องกัน นำไปสู่การหาความจำเป็นในการมีนโยบายในการป้องกันการล่วงละเมิดทางเพศ เพื่อนำไปวิเคราะห์แนวทางป้องกันและแก้ไขการล่วงละเมิดทางเพศที่เหมาะสมและเป็นรูปธรรมในหน่วยงานราชการไทย

การวิจัยเรื่องการล่วงละเมิดทางเพศในหน่วยงานราชการไทย: ปัญหาและนโยบายในการป้องกันและแก้ไข มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสถานการณ์ปัญหาการล่วงละเมิดทางเพศในหน่วยงานราชการไทย ระดับความเข้าใจต่อพฤติกรรมการล่วงละเมิดทางเพศของข้าราชการในหน่วยงานราชการไทย การ



ดำเนินการของหน่วยงานเกี่ยวกับปัญหาการล่อง
ละเมิดทางเพศในหน่วยงานราชการไทย และความ
จำเป็นในการมีนโยบายการป้องกันปัญหาการล่อง
ละเมิดทางเพศในหน่วยงานราชการไทย โดยผู้วิจัยได้
กำหนดกลุ่มตัวอย่างได้แก่ ข้าราชการผู้ปฏิบัติงานใน
หน่วยงานราชการ จำนวน 6 แห่ง ในเขต
กรุงเทพมหานคร จังหวัดขอนแก่น จังหวัดอุดรธานี
และจังหวัดหนองคาย จำนวน 180 คน ผู้วิจัยได้
ดำเนินการเก็บรวบรวมทั้งข้อมูลทฤษฎีภูมิ และข้อมูล
ปฐมภูมิโดยใช้แบบสอบถาม และการสัมภาษณ์ จาก
การวิเคราะห์ข้อมูลได้ข้อค้นพบดังนี้ 1) จากการ
สัมภาษณ์อนุกรรมการข้าราชการพลเรือนวิสามัญ
เกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการ และผู้
อำนวยการสำนักมาตรฐานและวินัย สำนักงานคณะ
กรรมการข้าราชการพลเรือนพบว่า สถานการณ์
ปัญหาการล่องละเมิดทางเพศในหน่วยงานราชการ
ไทย ยังอยู่ในระดับต่ำ เมื่อมี กฎก.พ. ว่าด้วยการกระ
ทำอันเป็นการล่องละเมิดทางเพศ หรือคุกคามทาง
เพศ พ.ศ. 2553 ออกมาบังคับใช้ ซึ่งก่อนมีพระราช
บัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และ
กฎก.พ. ว่าด้วยการกระทำอันเป็นการล่องละเมิดทาง
เพศ หรือคุกคามทางเพศ พ.ศ. 2553 พบว่า มีการ
ร้องเรียนเรื่องการล่องละเมิดทางเพศผ่านช่องทาง
ศูนย์รับเรื่องร้องเรียน ที่สำนักงานก.พ. ถ.พิษณุโลก
กรุงเทพมหานคร เป็นจำนวนมาก แต่หลังจากบังคับ
ใช้กฎก.พ. ฉบับดังกล่าว เป็นเวลา 1 ปี พบว่า สำนัก
งานก.พ. ไม่ได้รับรายงานเรื่องการกระทำผิดตามฐาน
ความผิดที่ระบุเอาไว้ในกฎก.พ. ว่าด้วยการกระทำอัน
เป็นการล่องละเมิดทางเพศ หรือคุกคามทางเพศ พ.ศ.
2553 ซึ่งสามารถพิจารณาได้ว่า เพราะข้าราชการ
อาจเกรงกลัวความผิดอันเกิดจากฐานความผิด จึง
ทำให้ระมัดระวังตัวกันมากขึ้น นอกจากนี้จากการ
สัมภาษณ์หัวหน้าส่วนเสริมสร้างวินัยของหน่วยงาน
ราชการ ที่รับผิดชอบงานด้านวินัย ทั้ง 6 แห่ง พบว่า
หัวหน้าส่วนเสริมสร้างวินัยของหน่วยงานราชการ ที่
รับผิดชอบงานด้านวินัย ถึง 4 แห่ง ที่กล่าวว่า
สถานการณ์การล่องละเมิดทางเพศในหน่วยงาน อยู่



ในระดับต่ำ อาจมีได้รับรายงานบ้างแต่ยังไม่เกิดเป็น
เหตุการณ์ที่รุนแรงนัก 2) ความเข้าใจต่อพฤติกรรม
การล่องละเมิดทางเพศของข้าราชการในหน่วยงาน
ราชการไทย พบว่า ข้าราชการไทยที่ตอบแบบสอบถาม
มีความเข้าใจต่อความหมายของการล่องละเมิดทาง
เพศในหน่วยงานอยู่ในระดับมาก แต่ยังมีความสับสน
ไม่เข้าใจในการแยกแยะรูปแบบของการล่องละเมิด
ทางเพศในหน่วยงาน เนื่องจากเมื่อพิจารณาในการ
แยกแยะรูปแบบของการล่องละเมิดทางเพศ ที่แบ่งได้
เป็น 2 รูปแบบ ได้แก่ การล่องละเมิดทางเพศรูปแบบ
การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ และรูปแบบสภาพ
แวดล้อมที่เป็นอุปสรรคซึ่งข้าราชการผู้ตอบ
แบบสอบถามมีความไม่เข้าใจในการแยกแยะรูปแบบ
และพบว่าพฤติกรรมบางพฤติกรรมเช่น การถ่มมูม
ในห้องน้ำหญิงที่ปรากฏในการเสนอความคิดเห็นของ
ข้าราชการผู้ตอบแบบสอบถาม เป็นพฤติกรรมที่ถือว่าเป็น
พฤติกรรมการล่องละเมิดทางเพศรูปแบบสภาพ
แวดล้อมที่เป็นอุปสรรคแต่ข้าราชการไม่แน่ใจว่า
เป็นการล่องละเมิดทางเพศในรูปแบบใด และจะ
จัดการกับปัญหาดังกล่าวได้อย่างไร 3) การดำเนิน
การของหน่วยงานราชการไทยเกี่ยวกับปัญหาการล่อง
ละเมิดทางเพศ แบ่งออกได้ 2 ประเด็น คือ ประเด็น



แรกในเรื่องการแก้ไขปัญหาการล่วงละเมิดทางเพศในหน่วยงานราชการ พบว่า สำนักงานก.พ.เป็นผู้ออกแนวทางการแก้ไขปัญหาการล่วงละเมิดทางเพศในหน่วยงานราชการ โดยหน่วยงานราชการเป็นผู้รับแนวทางไปปฏิบัติ โดยแนวทางปฏิบัติที่มีอยู่มีความเหมาะสม ข้าราชการมีความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติตนเมื่อเจอเหตุการณ์การล่วงละเมิดทางเพศในหน่วยงานราชการ และประเด็นที่สองในเรื่องการป้องกันปัญหาการล่วงละเมิดทางเพศในหน่วยงาน พบว่า การให้ความรู้ทางด้านศีลธรรมควบคู่กับการแนวทางปฏิบัติต่อปัญหาการล่วงละเมิดทางเพศที่ชัดเจนจากทางสำนักงานก.พ. เป็นการป้องกันปัญหาที่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัญหาการล่วงละเมิดทางเพศในหน่วยงานราชการไทย และหากปัญหาการล่วงละเมิดทางเพศในหน่วยงานมีจำนวนมากขึ้น สำนักงานก.พ. อาจมีการพิจารณา จัดตั้งศูนย์ในการดำเนินงานโดยเฉพาะ รวมทั้งโทรศัพท์สายด่วน และการขอความร่วมมือกับหน่วยงานเอกชน เช่นมูลนิธิเพื่อนหญิง ส่วนผู้รับผิดชอบในการป้องกันปัญหาการล่วงละเมิดทางเพศในหน่วยงานราชการไทย ควรเป็นผู้บังคับบัญชาในทุกระดับ และข้าราชการผู้ตอบแบบสอบถาม อยากให้หน่วยงานราชการมีการฝึก

อบรม การป้องกันการล่วงละเมิดทางเพศอย่างเป็นรูปธรรม และอยากให้มีหน่วยรับเรื่องร้องเรียนกรณีการล่วงละเมิดทางเพศ โดยปกปิดชื่อผู้ร้องเรียนเป็นความลับ 4) ความจำเป็นในการมีนโยบายการป้องกันปัญหาการล่วงละเมิดทางเพศในหน่วยงานราชการไทยนั้น ขึ้นอยู่กับความรุนแรงของเหตุการณ์การล่วงละเมิดทางเพศในหน่วยงานราชการซึ่งปัจจุบัน ความรุนแรงของเหตุการณ์ยังมีไม่มากนัก สำนักงานก.พ.กำลังจะผลิตคู่มือขึ้นมาประกอบกก.พ. ว่าด้วยการกระทำความผิดเป็นการล่วงละเมิดทางเพศ หรือคุกคามทางเพศ พ.ศ. 2553 เพื่อสร้างความเข้าใจให้แก่ข้าราชการ และกำลังจะมีการประเมินและติดตามผลการนำ กก.พ. ว่าด้วยการกระทำความผิดเป็นการล่วงละเมิดทางเพศ หรือคุกคามทางเพศ พ.ศ. 2553 ในเร็ว ๆ นี้ เพื่อติดตามว่า เมื่อนำมาบังคับใช้แล้ว ได้ผลเป็นอย่างไร ผู้วิจัยพบว่า สถานการณ์การล่วงละเมิดทางเพศในหน่วยงานราชการไทย ในมุมมองของผู้ให้สัมภาษณ์อาจอยู่ในระดับต่ำ โดยพิจารณาจากการที่ไม่พบเรื่องที่ยางานเข้ามาสู่สำนักมาตรฐานและวินัย สำนักงานก.พ. ภายใน 1 ปี นับตั้งแต่มีการประกาศใช้กก.พ. ว่าด้วยการกระทำความผิดเป็นการล่วงละเมิดทางเพศ หรือคุกคามทางเพศ พ.ศ. 2553 แต่จากแบบสอบถามพบว่า ข้าราชการผู้ตอบแบบสอบถามได้เขียนบรรยายถึงการล่วงละเมิดทางเพศในรูปแบบสภาพแวดล้อมที่เป็นปรักษ์ เช่นมีการถ่มองในห้องน้ำ การติดาพอนาจารที่โต๊ะทำงาน หรือเปิดภาพอนาจารในเครื่องคอมพิวเตอร์ ซึ่งแสดงถึงความอึดอัดในสถานที่ทำงาน ไม่สามารถหาทางจัดการกับเรื่องดังกล่าวได้ และยังมีความไม่แน่ใจว่าเป็นการล่วงละเมิดทางเพศหรือไม่ ซึ่งสอดคล้องกับผลจากแบบสอบถามในประเด็นรูปแบบของการล่วงละเมิดทางเพศในหน่วยงาน ที่พบว่าข้าราชการผู้ตอบแบบสอบถามมีความสับสน ไม่เข้าใจในการแยกแยะรูปแบบของการล่วงละเมิดทางเพศในหน่วยงาน นอกจากนี้ พบว่า แนวทางการป้องกันการล่วงละเมิดทางเพศในหน่วยงานราชการไทย ที่ข้าราชการผู้ตอบแบบสอบถามต้องการ ได้แก่ การมีหน่วยรับเรื่องร้อง



เรียนกรณีการล่องละเมิดทางเพศ โดยปกปิดชื่อผู้ร้องเรียนเป็นความลับ เนื่องจาก เมื่อมีเหตุการณ์การล่องละเมิดทางเพศเกิดขึ้นในหน่วยงาน ทางผู้ประสบเหตุการณ์จะไม่กล้าแจ้งหรือบอกใคร หรือผู้บังคับบัญชาที่สูงกว่าเนื่องจากเกรงกลัวในเรื่องของอำนาจ จึงอยากให้มีหน่วยรับเรื่องร้องเรียนที่ปกปิดชื่อผู้ร้องเรียนเป็นความลับ และจากการสัมภาษณ์อนุกรรมการข้าราชการพลเรือนวิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการ ผู้อำนวยการสำนักมาตรฐานและวินัย สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และหัวหน้าส่วนเสริมสร้างวินัยของหน่วยงานราชการ หรือหัวหน้างานวินัยของหน่วยงานราชการทั้ง 6 หน่วยงานพบว่า การให้ความรู้ทางด้านศีลธรรมควบคู่กับการแนวทางปฏิบัติต่อปัญหาการล่องละเมิดทางเพศที่ชัดเจนจากทางสำนักงานก.พ.เป็นการป้องกัน

ปัญหาที่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัญหาการล่องละเมิดทางเพศในหน่วยงานราชการไทย และประเด็นทางด้านความจำเป็นในการมีนโยบายป้องกันการล่องละเมิดทางเพศในหน่วยงานราชการไทย ผู้วิจัยพบว่า นโยบายจะจำเป็น หากสถานการณ์การล่องละเมิดทางเพศในหน่วยงานราชการไทยมีความรุนแรงจนถึงขั้นมีการร้องเรียนเป็นจำนวนมาก แต่ปัจจุบันเรื่องร้องเรียนยังไม่มี ดังนั้นนโยบายการป้องกันการล่องละเมิดทางเพศในหน่วยงานราชการไทยอาจยังไม่มี ความจำเป็น แต่ควรสนับสนุนแนวทางในการป้องกัน และการรณรงค์ในเรื่องความหมาย และรูปแบบของการล่องละเมิดทางเพศในหน่วยงานราชการไทย รวมทั้งเร่งการจัดทำคู่มือประกอบกฎ.พ. ว่าด้วยการกระทำอันเป็นการล่องละเมิดทางเพศ หรือคุกคามทางเพศ พ.ศ. 2553 ออกมาเผยแพร่โดยเร็ว

ความท้าทายในการส่งเสริมจริยธรรม ในราชการพลเรือนของประเทศอาเซียน และ ญี่ปุ่น เกาหลี (ตอนที่ 2)



ดร.ชนิษฐา สารพิมพ์*

จากการสัมมนาผู้บริหารและผู้แทนด้านการส่งเสริมจริยธรรมของกลุ่มประเทศอาเซียน รวมทั้ง ญี่ปุ่น เกาหลี ในหัวข้อเรื่อง The Challenges of Ethical Promotion work: Experiences of ASEAN Civil Service สำนักงาน ก.พ. เมื่อปลายเดือน พฤษภาคม 2554 ที่ผ่านมา ซึ่งบทความจากตอนที่แล้วผู้เขียนได้นำเสนอความท้าทายในการส่งเสริมจริยธรรมในสาธารณรัฐอินโดนีเซียไปแล้ว สำหรับฉบับนี้ผู้เขียนขอนำเสนอความท้าทายในการส่งเสริมจริยธรรมในราชการของอีก 3 ประเทศ ซึ่งได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

➡ ความท้าทายในการส่งเสริมจริยธรรมของญี่ปุ่น โดย Yuji Takata เจ้าหน้าที่อาวุโสด้านการวางแผนจริยธรรม Senior Ethics Officer for Planning,

National Public Service Ethics Board กล่าวถึงเรื่องนี้โดยเริ่มจากดัชนีตัวชี้วัดการรับรู้ภาพลักษณ์คอร์รัปชันด้านความโปร่งใสระดับนานาชาติประจำปี ค.ศ. 2010 ประเทศญี่ปุ่นถูกจัดให้อยู่ในอันดับที่ 17 ของโลก (Transparency International 2010 Corruption Perceptions Index) โดยอันดับที่ 1 ได้แก่ เดนมาร์ก นิวซีแลนด์ และสิงคโปร์ รองลงมา ได้แก่ ฟินแลนด์ สวีเดน และแคนาดา



*นักทรัพยากรบุคคลชำนาญการ ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม สำนักงาน ก.พ.

โครงสร้างของหน้าที่และระบบจริยธรรมของ
ประเทศญี่ปุ่นแบ่งออกเป็น 3 องค์ประกอบใหญ่
ดังต่อไปนี้

1. ทศนคติหรือมุมมองที่คาดหวังจากเจ้า
หน้าที่รัฐ

การบริการสาธารณะ ผลประโยชน์ของ
สาธารณะ การไม่หวังผลประโยชน์ ความยุติธรรม
ความเป็นกลาง และการมุ่งอำนาจและการมุ่งเรื่อง
สิทธิพิเศษ อย่างไรก็ตามก็ได้มีข้อวิพากษ์วิจารณ์ต่อ
เจ้าหน้าที่รัฐว่าขาดความตระหนัก การพึ่งหรือขึ้นกับ
รัฐบาลกลาง ความไม่ยืดหยุ่น ทศนคติที่คับแคบ การ
ทำตามแบบแผน การขาดจิตใจการให้บริการ การลด
ลงของความคิดสร้างสรรค์ การมีอำนาจมากเกินไป
และความหยิ่งยโส

2. วินัยเรื่องหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐตาม
พระราชบัญญัติการบริการสาธารณะแห่งชาติ
(National Public Service Act) ประกอบไปด้วย

การยึดมั่นต่อหน้าที่ การปฏิบัติตามกฎหมาย
และคำสั่งหน้าที่ ข้อห้ามเรื่องข้อพิพาทด้านแรงงาน
ข้อห้ามเรื่องการกระทำที่อาจทำให้เสื่อมเสียชื่อเสียง
หรือความน่าเชื่อถือลดลง ความลับ การอุทิศตนเพื่อ
การบริการ ข้อห้ามเรื่องการกระทำหรือแสดงออก
ทางการเมือง การแยกตัวออกจากการร่วมมือกับ
เอกชนหรือองค์กรเอกชน ข้อห้ามเรื่องการมีส่วนร่วม
ในธุรกิจอื่นๆ และอื่นๆ

3. กฎข้อบังคับที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่
กับภาคส่วนที่ได้รับผลประโยชน์

- » กฎข้อห้ามเรื่องผลประโยชน์ที่อาจได้
รับ (ของขวัญ การยืมเงิน บริการฟรี
การได้รับส่วนแบ่งที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียน
การได้รับความบันเทิง หรือ การปฏิบัติ
การได้รับค่าตอบแทนในกรณีการจ้าง
พิมพ์หนังสือ)
- » กฎข้อห้ามการติดต่อหรือปฏิสัมพันธ์
(การสนทนาการ/การตีกอล์ฟ การท่องเที่ยว)
- » หลักประกันความโปร่งใส (ระบบการ
รายงานในเรื่องของการรับของขวัญ
อาหาร/เครื่องดื่ม รางวัล หุ้न รายได้)

ภูมิหลังของการกำหนดพระราชบัญญัติจริยธรรม

ในปี ค.ศ 1995-1996 กรณีอื้อฉาวของเจ้า
หน้าที่รัฐได้ถูกเปิดเผย ให้หลังหนึ่งปีก็ได้มีการออก
ประมวลจริยธรรมการบริการสาธารณะ (Public
Service Ethics Code) ซึ่งได้รับการบังคับใช้โดย
กระทรวงและหน่วยงานต่างๆ แต่หลังจากนั้นก็เกิด
กรณีอื้อฉาวของเจ้าหน้าที่รัฐขึ้นอีกครั้ง จนเป็นที่มา
ของพระราชบัญญัติเกี่ยวกับจริยธรรมของการบริการ
สาธารณะแห่งชาติ ซึ่งได้ประกาศใช้ในเดือนธันวาคม
ปี ค.ศ. 1999 ต่อมาก็ได้มีการก่อตั้งคณะกรรมการ
จริยธรรมการบริการสาธารณะแห่งชาติขึ้น และได้มี
การปรับปรุงพระราชบัญญัติจริยธรรมการบริการ
สาธารณะแห่งชาติและประมวลจริยธรรมอีกครั้งใน
เดือนสิงหาคมปี ค.ศ. 2005

ระบบรักษาจริยธรรม

การรักษาจริยธรรมของข้าราชการ

มาตรฐานทั่วไปของการปฏิบัติตามจริยธรรม

ประมวลความประพฤติ

- กฎเกณฑ์เรื่องความสัมพันธ์กับภาคส่วนที่มีผลประโยชน์ร่วม
- พระราชบัญญัติที่ห้ามแม้กระทั่งความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกับภาคส่วนร่วมที่ไม่มีผลประโยชน์

กฎการรายงาน

- การรายงานเรื่องการรับของขวัญ
- การรายงานเรื่องการเกี่ยวพันกับส่วนแบ่งหรือหุ้น
- การรายงานเรื่องรายได้

การดำเนินการกับผู้ละเมิด

คณะกรรมการจริยธรรมการบริการสาธารณะแห่งชาติ
เจ้าหน้าที่ควบคุมจริยธรรม
(รองรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร ของแต่ละกระทรวง เป็นต้น)

มาตรฐานทั่วไปของการประพฤติปฏิบัติตามจริยธรรม

- เจ้าหน้าที่ควรจะทำหน้าที่ของตัวเองด้วยความยุติธรรมเสมอ โดยตระหนักว่าตนเองเป็นข้าราชการมีหน้าที่รับใช้คนทั้งชาติ
- เจ้าหน้าที่ไม่ควรจะใช้หน้าที่และตำแหน่งของตัวเองเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว
- เจ้าหน้าที่ไม่ควรทำการใดๆ ที่สร้างข้อกังขาและความไม่เชื่อใจไม่ไว้วางใจในสาธารณชน
- เจ้าหน้าที่ควรจะใช้ความพยายามอย่างถึงที่สุดในการมุ่งส่งเสริมผลประโยชน์ของส่วนรวม
- เจ้าหน้าที่ควรตระหนักว่าการกระทำของตนอาจมีอิทธิพลต่อความเชื่อถือในการบริการสาธารณะ แม้จะเป็นการกระทำที่เกิดขึ้นนอกเวลาราชการก็ตาม

ประมวลความประพฤติ

ตัวอย่างของการกระทำที่ต้องห้ามระหว่างผู้มีส่วนได้เสียในเชิงรูปธรรม ได้แก่ การรับของขวัญ การรับการเลี้ยงรับรองรับประทานอาหารค่ำ การกู้ยืมเงิน การกู้ยืมสิ่งของหรือรับบริการโดยไม่มีค่าใช้จ่าย การรับโอนหุ้น การเดินทางไปเที่ยวหรือเล่นกอล์ฟด้วยกัน การบังคับให้บุคคลที่สามกระทำการเหล่านี้ โดยมีข้อยกเว้นสำหรับ การรับสินค้าสำหรับการโฆษณาประชาสัมพันธ์ที่แจกกันโดยทั่วไป และการรับบริการเครื่องดื่มหรืออาหารอย่างง่ายในการประชุมที่เข้าร่วมประชุมตามหน้าที่ ไม่ถือเป็นการกระทำที่ถูกต้องหากถือว่ามีกำไรให้เข้ากับสถานการณ์อย่างเหมาะสม

นอกจากนั้น ยังมีข้อห้ามอื่นๆ ได้แก่ การรับ การเลี้ยงรับรองในระดับเกินกว่าความเหมาะสมของ การรับรองในที่ประชุมที่จะยอมรับได้ การให้ผู้ที่ไม่ได้ อยู่ใน ณ ที่นั้น ซื่อสิ่งของหรือรับผิดชอบค่าใช้จ่ายใน การรับประทานอาหาร การรับค่าตอบแทนในกรณีที่ มีการจ้างพิมพ์หนังสือ ซึ่งจำนวนมากเกินกว่าครึ่งของ รัฐที่จะรับซื้อหรือหนังสือที่จัดพิมพ์ขึ้นด้วยเงิน สนับสนุนของรัฐ การละเมิดแบบเป็นองค์กร เช่น การ รับผลประโยชน์ ทั้งที่รู้ได้ว่าได้จากการละเมิดกฎ จริยธรรมของเจ้าหน้าที่คนอื่นๆ หรือการที่เจ้าหน้าที่ ระดับบริหาร เช่น ผู้อำนวยการยอมรับการละเมิดของ ผู้ใต้บังคับบัญชา เป็นต้น

ระบบการรายงาน

ระบบการรายงานคือต้องรายงานเรื่องดังต่อไปนี้ คือ การรับของขวัญ การถือหุ้น รายได้/รายรับ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรับรองความโปร่งใสในกรณีที่ ติดต่อกับผู้ที่ทำธุรกิจ และเพื่อตรวจสอบภายหลังจาก การทำงานร่วมกับผู้ที่ทำธุรกิจว่าไม่มีพฤติกรรมที่ไม่ เหมาะสมกับนักธุรกิจรายใดๆ ใน ethics act กำหนด rules of reporting ไว้ 3 ประเภท คือ

1. reporting of gifts ซึ่งเป็นการรายงานเกี่ยวกับค่าตอบแทนในการบรรยายหรือของขวัญที่ได้รับจากผู้ประกอบการ
2. reporting of share dealings ซึ่งเป็นการ รายงานเกี่ยวกับสถานการณ์การซื้อขายหุ้นที่ดำเนินการ ในเวลา 1 ปี และ
3. reporting of income ซึ่งเป็นการรายงาน รายได้ใน 1 ปี กลไกเหล่านี้ริเริ่มนำมาใช้โดยมี วัตถุประสงค์เพื่อรักษาความโปร่งใส (assurance of transparency) ในการติดต่อประสานงานระหว่าง เจ้าหน้าที่กับผู้ประสานงานทางธุรกิจ และเพื่อตรวจสอบ ความโปร่งใสภายหลัง ว่าได้มีการรับสิ่งของหรือค่า ตอบแทนอย่างไม่เหมาะสมบ้างหรือไม่ โดยคาดหวัง

ว่า การกำหนดให้ข้าราชการต้องมีหน้าที่ในการ รายงานดังกล่าว จะช่วยยับยั้งการละเมิดจริยธรรมได้ คณะกรรมการตรวจสอบจริยธรรม (the ethics board) จะดำเนินการตรวจสอบสำเนารายงานแต่ละ ประเภทที่ถูกส่งมาจากหัวหน้าส่วนราชการต่างๆ ใน การตรวจสอบจะดำเนินการจากมุมมองที่ว่ามีการรับ ของหรือซื้อขายหุ้นอย่างไม่เหมาะสม อันจะทำให้ บิดเบือนความเป็นธรรมในการปฏิบัติงานหรือไม่ และ มีการส่งรายงานถูกต้องหรือไม่

ผลการดำเนินการในรอบ 1 ปี มีจำนวนกรณี ที่คณะกรรมการตรวจสอบจริยธรรมได้ทำการตรวจ สอบดังนี้ 1. กรณีรายงานการรับของขวัญ จำนวน 2,400 กรณี 2. รายงานการซื้อขายหุ้น จำนวน ประมาณ 60 กรณี และ 3. การรายงานรายได้จำนวน ประมาณ 1,300 กรณี สำหรับการรายงานของขวัญ หากรวมถึงกรณีของข้าราชการในระดับต่ำกว่าระดับ บริหาร ซึ่งไม่ใช่กลุ่มเป้าหมายในตรวจสอบของคณะ กรรมการตรวจสอบ จะมีจำนวนมากถึง 18,000 กรณี ซึ่งโดยส่วนใหญ่ (ประมาณ 70-80 %) เป็นกรณี เกี่ยวกับค่าตอบแทนในการบรรยายหรือค่าต้นฉบับ

การดำเนินการทางวินัยและการสอบสวนการละเมิด ที่เป็นภัยสงสัย

การละเมิดพระราชบัญญัติจริยธรรมหรือ ประมวลจริยธรรมจะถูกลงโทษทางวินัย โดยมีขั้นตอน การดำเนินการดังต่อไปนี้

1. กระทรวงหรือหน่วยงานรายงานกรณี ละเมิดจริยธรรมที่เป็นไปได้
2. กระทรวงหรือหน่วยงานแจ้งการเริ่มการ สอบสวน
3. กระทรวงหรือหน่วยงานทำรายงาน ระหว่างรอการสอบสวน
4. คณะกรรมการจริยธรรมให้ข้อคิดเห็น
5. กระทรวงหรือหน่วยงานรายงานผลการ สอบสวน

6. กระทรวงหรือหน่วยงานขอการอนุมัติการลงโทษทางวินัย
7. คณะกรรมการจริยธรรมอนุมัติ
8. การลงโทษทางวินัยที่ดำเนินการโดยแต่ละกระทรวงหรือหน่วยงาน

กระบวนการตรวจสอบและดำเนินการทางวินัย กรณีที่สงสัยว่ามีการละเมิดจริยธรรม เมื่อมีเรื่องอื้อฉาวเกิดขึ้นจะดำเนินการกันเองภายในหน่วยงาน ซึ่งการสอบสวนทางวินัยดังกล่าวมักจะเบาเกินไป จนทำให้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ ว่าข้าราชการอาจจะใจดีกับพวกพ้องมากเกินไป ดังนั้น ในการดำเนินการทางจริยธรรมจึงเพิ่มความเข้มงวดของการสอบสวนและดำเนินการทางวินัยสำหรับผู้ต้องสงสัยว่ากระทำผิดในขั้นต้น ถึงแม้ผู้มีอำนาจของกระทรวงหรือหน่วยงานจะมีสิทธิในการสอบสวนและดำเนินการทางวินัยเหมือนที่ผ่านมา แต่จะมีกลไกให้คณะกรรมการจริยธรรมเข้ามาเกี่ยวข้องมากขึ้น อาทิ การรายงานผลการสอบสวนต่อคณะกรรมการจริยธรรม หรือการรับรองผลการตัดสินลงโทษโดยคณะกรรมการจริยธรรม นอกจากนี้ ยังให้สิทธิคณะกรรมการจริยธรรมในการสอบสวนและดำเนินการทางวินัยได้เองกรณีที่จำเป็นได้ด้วย

สำหรับกระบวนการดำเนินการสอบสวนและดำเนินการทางวินัยอย่างเป็นรูปธรรม ในกรณีที่แต่ละกระทรวงหรือหน่วยงานที่รับรู้ข้อมูลการละเมิดให้รายงานต่อคณะกรรมการจริยธรรมโดยเร็ว หลังจากนั้นให้แต่ละกระทรวงหรือหน่วยงานเริ่มดำเนินการสอบสวนภายหลังจากที่ได้แจ้งให้คณะกรรมการจริยธรรมทราบ ซึ่งคณะกรรมการจริยธรรมสามารถเรียกขอรายงานหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับความคืบหน้าในการสอบสวนได้ตามสมควร ในกรณีที่มีความจำเป็น คณะกรรมการจริยธรรมสามารถเข้าร่วมการสอบสวนนั้นได้ สำหรับผลการสอบสวนในกรณีที่เห็นว่าการละเมิด ให้แต่ละกระทรวงหรือหน่วยงานรายงานผลการสอบสวนต่อคณะกรรมการ

จริยธรรมและขอความเห็นชอบเกี่ยวกับรายละเอียดการลงโทษทางวินัย จากนั้นจึงสามารถลงโทษทางวินัยได้

มาตรฐานการลงโทษทางวินัย

ในกรณีที่มีการละเมิดกฎหมายจริยธรรมหรือประมวลจริยธรรม จึงจะเข้าข่ายถูกดำเนินการทางวินัย ซึ่งฝ่ายบุคคลแห่งชาติได้กำหนดไว้ในกฎข้อ 22-1 เป็นมาตรฐานกลาง ดังนั้น จึงต้องมีการคำนึงถึงสถานการณ์เป็นรายกรณีด้วย หากมีเหตุผลที่เหมาะสมระดับหนึ่ง เช่น ในกรณีที่มีการเข้ารายงานตัวด้วยตนเองก่อนที่จะพบการละเมิด หรือกรณีที่เป็นเรื่องที่มียุติความรับผิดชอบในตำแหน่งที่สูงเป็นพิเศษของเจ้าหน้าที่ระดับบริหาร ก็สามารถจัดการในระดับที่สูงกว่าหรือต่ำกว่ามาตรฐาน 1 ระดับก็ได้

ตัวอย่างเช่น ถ้ารับเงินหรือของขวัญที่มีราคาแพงจากกลุ่มผลประโยชน์ จะถูกไล่ออก พักงาน ลดเงินเดือน หรือถูกตักเตือน ถ้ารับการบั่นทอนความเพียรเพียรหรือการเลี้ยงอาหารจากกลุ่มผลประโยชน์ จะถูกลดเงินเดือน หรือ ตักเตือน หากเรียกเก็บค่าบริการจากบุคคลในการให้บริการธุรกิจที่ไม่ใช่กลุ่มงานที่จะได้รับผลประโยชน์ จะต้องถูกลดเงินเดือน หรือถูกตักเตือน แต่หากรับการบั่นทอนความเพียรเพียรหรือจ่ายค่าตอบแทนสำหรับดำเนินการในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ จะถูกไล่ออกหรือพักงาน เป็นต้น

การส่งเสริมเพื่อป้องกันความประพฤติมิชอบ

ภายใต้กฎระเบียบเหล่านี้คณะกรรมการจริยธรรมได้ดำเนินการต่างๆ เพื่อลดเรื่องปัญหาอื้อฉาวของข้าราชการประการแรก คือ กิจกรรมการสร้างจิตสำนึกและการฝึกอบรม สำหรับการฝึกอบรมที่คณะกรรมการจริยธรรมดำเนินการเอง โดยจะจัดฝึกอบรมปีละ 10 กว่าครั้ง ในเมืองสำคัญต่างๆ ทั่วประเทศ เพื่อให้ทราบถึงระเบียบและการบังคับใช้จริยธรรมอย่างจริงจัง แต่เพียงแค่นี้ยังไม่เพียงพอ

ในปัจจุบันมีความพยายามทุ่มเทกำลังในการพัฒนาเครื่องมือในการฝึกอบรมด้านจริยธรรมเพื่อสนับสนุนการฝึกอบรมของแต่ละกระทรวงหรือหน่วยงานในการดำเนินการ เช่น PowerPoint สำหรับการอธิบายระบบ และ DVD สำหรับอธิบายกรณีศึกษาต่างๆ ซึ่งเป็นการแนะนำกรณีศึกษาอย่างเป็นรูปธรรมในรูปแบบละครเป็นที่ชื่นชอบของแต่ละหน่วยงานมาก

สำหรับจำนวนผู้เข้ารับการอบรมจริยธรรมซึ่งจัดโดยหน่วยงานหรือกระทรวงต่างๆ นั้น มีจำนวนประมาณปีละ 1-2 แสนคน กล่าวคือ ในจำนวนข้าราชการส่วนกลางทั่วไป 3 คน จะมีผู้ได้รับการอบรมด้านจริยธรรมประมาณ 1-2 คนในทุกๆ ปี

นอกจากนี้ เวลา 1 สัปดาห์ คือ ในช่วงวันที่ 1-7 ธันวาคมของทุกปีได้กำหนดให้เป็นสัปดาห์จริยธรรม (National Public Service Official Ethics Week) จะมีกิจกรรมกระตุ้นจิตสำนึกต่างๆ อาทิ การบรรยาย การแจกแผ่นพับหรือติดโปสเตอร์ จากมุมมองที่ให้ความสำคัญกับบทบาทของเจ้าหน้าที่ระดับสูงในการเพิ่มจิตสำนึกด้านจริยธรรมในที่ทำงาน ดังนั้น จึงมีการส่งอีเมลที่มีเนื้อหากระตุ้นให้เพิ่มจิตสำนึกด้านจริยธรรมจากหัวหน้าหน่วยงานในภูมิภาค หรือผู้กำกับดูแลด้านจริยธรรม ไปยังเจ้าหน้าที่ทุกคนในสังกัด นอกจากนี้ เพื่อให้การละเมิดต่อระเบียบทางจริยธรรมของเจ้าหน้าที่หมดไป ไม่เพียงแต่ในมุมมองของเจ้าหน้าที่เท่านั้น การทำให้ผู้ประกอบการเอกชนซึ่งจะเป็นผู้มีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่มีความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายจริยธรรมและการควบคุมจริยธรรมก็มีความสำคัญ ดังนั้น คณะกรรมการจริยธรรมจึงมีการดำเนินการประชาสัมพันธ์เชิงรุกในวงกว้างทั้งกับเจ้าหน้าที่และผู้ประกอบการเอกชน อาทิ การจัดทำแผ่นพับเผยแพร่ การกำหนดสัปดาห์จริยธรรม เป็นต้น

ในการรับมือกับกรณีที่เกิดขึ้นแล้ว ปรากฏว่าใคร่ครวญกันเป็นองค์ประกอบขององค์กร การจัดเรื่องอื้อฉาวให้หมดไปอย่างสิ้นเชิงคงเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ ดังนั้น การลดทอนให้ความเสียหายจากการเกิดเรื่องอื้อฉาวเหลือน้อยที่สุดจึงเป็นเรื่องสำคัญสำหรับมาตรการอย่างเป็นรูปธรรม อาทิ การสอบสวนอย่างรวดเร็วและการดำเนินการลงโทษทางวินัยอย่างเข้มงวด แต่หากดำเนินการช้านาน จะทำให้ถูกวิพากษ์วิจารณ์นานไปด้วย และอาจจะถูกสงสัยโดยไม่จำเป็นว่าจะมีเรื่องปิดบังอยู่หรือไม่ นอกจากนี้ หากดำเนินการลงโทษทางวินัยในสถานเบาเกินไปอาจเกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์ต่อการกระทำดังกล่าว และอาจก่อให้เกิดข้อสงสัยว่า เป็นการชำระความผิดให้แก่องค์กร นอกจากนี้ ยังอาจส่งผลให้การยับยั้งการละเมิดจริยธรรมที่จะเกิดขึ้นใหม่ย่อมลดน้อยลงด้วย จากประเด็นต่างๆ ข้างต้น ดังนั้น ในขณะนี้คณะกรรมการจริยธรรม จึงได้พยายามร่วมมือกับหน่วยงานเพื่อให้เกิดกระบวนการสืบสวนและดำเนินการทางวินัยให้เร็วที่สุดและเข้มงวดมากยิ่งขึ้น

ส่วนสุดท้าย เป็นการส่งเสริมและสร้างความเข้มแข็งในโครงสร้างเพื่อรักษาความยั่งยืนของจริยธรรมในการจัดเรื่องอื้อฉาว และการสร้างวัฒนธรรมองค์กรว่า “เราจะไม่ให้อภัยต่อการละเมิดใดๆ” ดังนั้น จึงจำเป็นต้องสร้างบรรยากาศของการมีจริยธรรม โดยการอภิปรายเกี่ยวกับวิธีการประสานงานกับผู้ประกอบการ เกี่ยวกับระบบการตรวจสอบการปฏิบัติงานในที่ทำงานอยู่เสมอ นอกจากนี้การที่ผู้บริหารขององค์กรมีจิตสำนึกจริยธรรมและมีความเป็นผู้นำสูงก็ยังเป็นอีกหนึ่งกุญแจสำคัญ ในปัจจุบันสิ่งที่คณะกรรมการกำลังทุ่มเทอยู่ คือ การวางระบบการแจ้งเตือนภายในหรือการเป่านกหวีด (whistle blowing) เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการละเมิดด้านจริยธรรมและการค้นพบโดยเร็ว การเป่านกหวีดส่วนใหญ่ ทำให้นึกถึงการแอบฟ้องหรือการหักหลังซึ่งเป็น

ภาพในเชิงลบ แต่การค้นพบการละเมิดด้านจริยธรรมโดยเร็วและเตรียมการรับมืออย่างรวดเร็ว จะสามารถลดทอนระดับการทำลายความเชื่อมั่นขององค์กรให้ลดน้อยลงได้และยังสามารถคาดหวังการยับยั้งการกระทำผิดจริยธรรมได้อีกด้วย การแจ้งในกรณีที่พบการละเมิด ถือเป็นภาระการกระทำเพื่อองค์กร และจำเป็นต้องปฏิรูปจิตสำนึกของเจ้าหน้าที่ให้รู้สึกทราบว่าหน้าที่ของตน สิ่งสำคัญในระบบการแจ้งภายใน คือ จะต้องไม่ทำให้ผู้แจ้งได้รับผลกระทบเชิงลบใดๆ เนื่องจากสำหรับผู้แจ้งแล้ว นอกจากจะเสียประโยชน์จากการถูกทรยศแล้ว ยังเสียประโยชน์ในเชิงการบริหารงานบุคคลด้วย ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงการวางมาตรการรับมือให้มีการแจ้งโดยไม่บอกชื่อหรือให้เจ้าหน้าที่ที่รับแจ้งเท่านั้นเป็นผู้ทราบชื่อของผู้แจ้งด้วย ปัจจุบันในทุกกระทรวงหรือหน่วยงานได้มีการสร้างช่องทางการแจ้งภายในแล้ว

ต่อจากนี้ จะเป็นความท้าทายที่จะต้องพัฒนาให้ช่องทางการแจ้งภายในสามารถใช้งานได้ง่ายขึ้น อาทิ มีการวางช่องทางการแจ้งภายนอก โดยให้ทนายเป็นผู้ดำเนินการ หรือการวางกลไกคุ้มครองผู้แจ้ง เป็นต้น

โดยสรุปมาตรการส่งเสริมจริยธรรมของประเทศญี่ปุ่นมี 4 ประการ ได้แก่

- กิจกรรมการสร้างจิตสำนึกและการฝึกอบรม โดยมีสื่อ PowerPoint และ DVD
- สัปดาห์จริยธรรมเจ้าหน้าที่บริการสาธารณะแห่งชาติ
- การโต้ตอบกรณีที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดจริยธรรม โดยมีการดำเนินการที่รวดเร็วและเข้มงวด
- ยกระดับและส่งเสริมความเข้มแข็งของโครงสร้างเพื่อรักษาจริยธรรม โดยเปิดโอกาสให้หน่วยงานมีการร้องเรียนเพื่อป้องกันการละเมิด และสร้างระบบเอื้อต่อการเป่านกหวีด (whistle blowing)

ความท้าทายในปัจจุบัน

จากผลการดำเนินการตามที่กล่าวมาข้างต้น แม้ว่าจะทำให้ได้ผลลัพธ์ระดับหนึ่ง แต่ยังไม่สามารถเรียกได้ว่าสมบูรณ์ และเห็นว่ายังจำเป็นต้องพัฒนาต่อไปเรื่อยๆ เนื่องจากวัตถุประสงค์ของกฎหมายจริยธรรม คือ การสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนต่อข้าราชการ ดังนั้น จึงมีการสำรวจทัศนคติของประชาชนที่มีต่อข้าราชการว่าเป็นอย่างไรอย่างสม่ำเสมอ โดยคณะกรรมการจริยธรรมได้ดำเนินการสำรวจโดยใช้แบบสอบถามเกี่ยวกับสภาพจริยธรรมของข้าราชการทุกปี โดยมีกลุ่มเป้าหมาย คือ ประชาชนในทุกระดับ (Citizen monitors, Well-informed Monitors, Private Monitors) และข้าราชการ

จากคำถามในการวิจัยที่ว่า ท่านมีทัศนคติต่อจิตสำนึกความมีจริยธรรมของข้าราชการพลเรือนแห่งชาติอย่างไร โดยเปรียบเทียบทัศนคติระหว่างข้าราชการพลเรือน ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้ประกอบการ และประชาชนทั่วไป พบว่า ทัศนคติของประชาชนทั่วไปต่อจิตสำนึกความมีจริยธรรมของข้าราชการพลเรือนยังเห็นว่าข้าราชการพลเรือนมีระดับจิตสำนึกจริยธรรมน้อยกว่าทัศนคติของกลุ่มผู้ประกอบการ ผู้ทรงคุณวุฒิ และข้าราชการพลเรือน ในขณะที่ข้าราชการพลเรือนมีความเห็นว่า จริยธรรมข้าราชการพลเรือนมีความเหมาะสมดีอยู่แล้ว นอกจากนั้นในความคิดของกลุ่มข้าราชการยังเห็นว่า ตนเองมีความเข้มงวดในการปฏิบัติตามหลักจริยธรรมมากที่สุด ซึ่งแตกต่างจากกลุ่มประชาชนทั่วไปที่กลับมองว่าข้าราชการมีความเข้มงวดในการปฏิบัติตามหลักจริยธรรมน้อยกว่า สาเหตุที่เกิดความแตกต่างนี้ มีหลากหลาย โดยสาเหตุหลักน่าจะมาจากการที่ในระยะหลังจิตสำนึกเชิงจริยธรรมในสังคมโดยรวมเพิ่มสูงขึ้น ทำให้มาตรฐานของจิตสำนึกทางจริยธรรมที่ประชาชนเรียกร้องจากข้าราชการก็เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วตามไปด้วย จนกระทั่งทางฝ่ายข้าราชการไม่สามารถรับมือกับความเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ในสังคมได้อย่างเพียงพอ อย่างไรก็ตาม ถือว่าจิตสำนึกของ

ข้าราชการยังไม่ถึงระดับมาตรฐานที่ประชาชนต้องการและถือเป็นประเด็นปัญหา

อีกคำถามเกี่ยวกับความประทับใจต่อพฤติกรรมที่กำหนดไว้ตามประมวลจริยธรรม ส่วนใหญ่จะเห็นว่ามีความเหมาะสม เนื่องจากการตรากฎหมายมาเป็นเวลา 10 ปี โดยมากเริ่มมีการซึมซับกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายจริยธรรมเรียบร้อยแล้ว แต่ผลการสำรวจพบว่า ข้าราชการจะรู้สึกว่าการบังคับใช้นั้นค่อนข้างเข้มงวดมากที่สุด ในขณะที่ประชาชนกลับรู้สึกว่าการบังคับใช้กฎหมายจริยธรรมนั้นยังเบาอยู่ แสดงให้เห็นว่าจิตสำนึกทางจริยธรรมของข้าราชการยังด้อยกว่า

มุมมองสำหรับอนาคต

กฎหมายและการบังคับใช้จริยธรรมได้มีผลบังคับใช้มาตั้งแต่เมษายน ปี 2000 เป็นเวลา 10 ปีแล้ว ซึ่งที่ผ่านมากฎหมายฉบับนี้เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้มีการปรับปรุงความสัมพันธ์ที่ไม่เหมาะสมระหว่างเจ้าหน้าที่และผู้ประกอบการ จนกระทั่งในปัจจุบัน นอกจากนั้นยังเป็นกฎหมายที่ได้รับการชื่นชมและยอมรับโดยทั่วไปให้ข้าราชการควรยึดถือปฏิบัติตาม แต่อย่างไรก็ตามยังคงมีประเด็นปัญหาตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น ดังนั้นเพื่อให้เป็นก้าวต่อไปสำหรับ 10 ปีข้างหน้า จึงได้มีการริเริ่มการดำเนินการและนำไปสู่การปฏิบัติจริงในประเด็นท้าทาย 3 เรื่อง คือ

1. ปลุกจิตสำนึกข้าราชการพลเรือนด้านจริยธรรมในระดับชาติ
2. สร้างวัฒนธรรมองค์กรเพื่อส่งเสริมและบังคับใช้จริยธรรม
3. จัดการต่อกรณีการละเมิดกฎหมายจริยธรรมและกฎข้อบังคับอื่นๆ อย่างเข้มงวดและรวดเร็ว

การปลุกจิตสำนึกข้าราชการเกี่ยวกับจริยธรรมที่ผ่านมา การฝึกอบรมทางจริยธรรมจะมุ่งเน้นการให้

ความรู้แก่ข้าราชการเกี่ยวกับกฎหมายและการบังคับใช้อย่างทั่วถึง แต่ต่อไปนี้จะหยุดแค่เพียงการให้องค์ความรู้ไม่ได้ จำเป็นต้องปลุกจิตสำนึกข้าราชการในความหมายที่กว้างกว่า อย่างเช่น การดำรงตน การแสดงความมุ่งมั่นตั้งใจและกำหนดจรรยาบรรณในอาชีพในฐานะข้าราชการด้วย

การสร้างวัฒนธรรมองค์กรเพื่อให้เอื้อต่อการบังคับใช้จริยธรรม จำเป็นที่จะต้องให้ข้าราชการระดับสูงเป็นแบบอย่างในการกระทำการต่างๆ ด้วยจิตสำนึกจริยธรรมระดับสูง แต่นอกเหนือจากนั้นยังจำเป็นต้องเผยแพร่การมีเจตนามุ่งมั่นว่า การกระทำผิดหรือการละเมิดเป็นเรื่องที่ “ไม่สามารถให้อภัยได้” ให้กระจายทั่วทั้งองค์กร นอกจากนี้ ยังจำเป็นต้องสร้างระบบโครงสร้างที่เข้มแข็งเพื่อรักษาจริยธรรมโดยวางระบบการแจ้งภายใน หรือการเป่านกหวีด หรือการวางระบบการสืบสวน

และกรณีสุดท้าย ในกรณีที่เกิดการละเมิดจริยธรรมขึ้น เพื่อลดทอนความสูญเสียความเชื่อมั่นจากประชาชนให้เหลือน้อยที่สุด จึงจำเป็นต้องมีการดำเนินการสืบสวนและลงโทษทางวินัยอย่างรวดเร็วและเข้มงวด นอกจากนี้ ยังจำเป็นต้องวิเคราะห์เหตุจูงใจหรือสาเหตุที่ทำให้เกิดการละเมิด เพื่อวางมาตรการป้องกันที่เหมาะสมไม่ให้เกิดการซ้ำรอยขึ้น

สำหรับตัวคณะกรรมการจริยธรรมเอง ก็จะต้องดำเนินการต่อประเด็นท้าทายเหล่านี้ในเชิงรุก เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของกฎหมายจริยธรรมที่จะตอกย้ำความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อข้าราชการ จนกระทั่งได้รับความชื่นชมเกี่ยวกับจริยธรรมของข้าราชการจากต่างประเทศ

ความท้าทายการส่งเสริมจริยธรรมข้าราชการพลเรือนของญี่ปุ่น ถือว่าเป็นประโยชน์สำหรับการดำเนินการของประเทศไทยได้เป็นอย่างดี เนื่องจากการฉายภาพอนาคตสำหรับประเทศไทยในการ

ดำเนินการต่อไปในอนาคต ความคล้อยคลึงในการสร้างวัฒนธรรมองค์กร การจัดลำดับที่ส่งเสริมจริยธรรม การเพิ่มความเข้มงวดต่อการดำเนินการตามประมวลจริยธรรมของข้าราชการพลเรือน

⇒ สาธารณรัฐเกาหลี หรือประเทศเกาหลีใต้ โดย EUNYOUNG JANG, Assistant Director, Minister of Public Administration and Security (MOPAS)

ได้กล่าวถึงความท้าทายในการส่งเสริมจริยธรรมในราชการเกาหลี โดยเริ่มที่ประเด็นเกี่ยวกับภารกิจ วิสัยทัศน์ นำมาสู่ระบบป้องกันความขัดแย้งทางผลประโยชน์ (conflict of Interest) และการสอดแทรกทัศนคติเกี่ยวกับจริยธรรมเข้าไปในกลุ่มข้าราชการพลเรือน สรุปได้ดังนี้



ภารกิจของ MOPAS คือหน่วยงานบริหารงานภาครัฐระดับประเทศ มีลักษณะรูปแบบเป็น e-government โดยดูแลเกี่ยวกับการบริหารจัดการด้านบุคคล ความปลอดภัยจากภัยพิบัติต่างๆ (Disaster Safety) โดยให้ความช่วยเหลือ สนับสนุนการทำงานของหน่วยงานภาครัฐระดับภูมิภาค ทั้งในเรื่องการเงินและการพัฒนาภูมิภาค เพื่อสนับสนุนการปกครองตนเองในท้องถิ่นให้เข้มแข็งมากขึ้น

วิสัยทัศน์ของ MOPAS คือ การเพิ่มความสามารถภาครัฐ ส่งเสริมให้ข้าราชการพลเรือนมีความน่าเชื่อถือ สร้างความมั่นใจเรื่องความปลอดภัยและมั่นคงในสังคม สร้างความตระหนักในการก้าวสู่สังคมยุคข้อมูลข่าวสารอย่างแท้จริง และสนับสนุนการปกครองตนเองในท้องถิ่นให้เข้มแข็ง

ในเรื่องที่กล่าวมา ภารกิจสำคัญที่สุดของราชการเกาหลีในขณะนี้ คือ การสร้างความเชื่อถือในข้าราชการพลเรือน เพื่อให้ภารกิจนี้ประสบความสำเร็จ เกาหลีเองได้พยายามสร้างระบบป้องกันการเอื้อประโยชน์แก่ตนเองโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ (ความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์ส่วนรวม) ขึ้นอย่างไม่มีข้อยกเว้น

ระบบป้องกันความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์ส่วนรวม มีวัตถุประสงค์สำคัญ เพื่อสอดแทรกทัศนคติเกี่ยวกับจริยธรรมเข้าไปในกลุ่มข้าราชการพลเรือน โดยมีวิธีการหลัก 2 วิธี คือ

1. ป้องกันไม่ให้ข้าราชการพลเรือนมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นอย่างผิดกฎหมาย
2. รักษาความยุติธรรมในการปฏิบัติหน้าที่สาธารณะ

การดำเนินการ 4 ส่วน คือ การจดทะเบียนบัญชีทรัพย์สิน ทั้งทรัพย์สินที่เปิดเผยและที่ต้องพิจารณา การสร้างข้อจำกัดการจ้างงานหลังเกษียณ การรายงานการเป็นหุ้นส่วนที่ไม่น่าไว้วางใจ และให้รายงานการรับของขวัญ

ประวัติการดำเนินการในระบบป้องกันความขัดแย้งทางผลประโยชน์

การลงทะเบียนทรัพย์สิน เริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 31 ธันวาคม ปี ค.ศ. 1981 ในกลุ่มรองรัฐมนตรีหรือสูงกว่า ต่อมาในปี 1985 บังคับใช้

สำหรับข้าราชการตั้งแต่ระดับ 3 หรือสูงกว่า เริ่มมีการ
จำกัดการจ้างงานหลังเกษียณและประกาศการรับ
ของขวัญ และตั้งคณะกรรมการจริยธรรมในภาครัฐ

ปี ค.ศ. 1993 มีการเปลี่ยนแปลงครั้ง
สำคัญเกี่ยวกับการเปิดเผยทรัพย์สินต่อสาธารณะ
(บังคับสำหรับข้าราชการระดับ 1 หรือสูงกว่า) และ
ขยายการลงทะเบียนบัญชีทรัพย์สิน สำหรับข้าราชการ
ระดับ 4 หรือสูงกว่าขึ้นไป

ปี ค.ศ. 2001 มีการขยายการลงทะเบียน
บัญชีทรัพย์สิน สำหรับข้าราชการระดับ 5-7 ที่ทำงาน
เกี่ยวกับการออกใบอนุญาต ใบรับรอง ตำรวจ และ
พนักงานดับเพลิง

ปี ค.ศ. 2005 เริ่มให้รายงานการถือหุ้นที่
ไม่น่าไว้วางใจ หรืออาจเป็นผลประโยชน์ทับซ้อน
(Blind trust of stocks)

ปี 2006 ขยายกระบวนการลงทะเบียน
บัญชีทรัพย์สินไปยังข้าราชการที่มีบัญชีทรัพย์สิน
เปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นหรือลดลงอย่างรวดเร็ว ข้าราชการ
จะต้องอธิบายเมื่อถูกถาม และมีกระบวนการทบทวน
ข้อบกพร่องในการลงทะเบียนบัญชีทรัพย์สินที่เป็นมรดก
ทางตรงและมรดกตกทอด/ผู้สืบสายโลหิต

รายละเอียดของการดำเนินการในระบบป้องกันความ
ขัดแย้งทางผลประโยชน์ 4 หัวข้อใหญ่ ดังนี้

1. การลงทะเบียนและเปิดเผยทรัพย์สินส่วนบุคคล

กลุ่มเป้าหมายที่ต้องลงทะเบียนและเปิดเผย
บัญชีทรัพย์สิน คือ ข้าราชการระดับ 4 หรือสูงกว่า
ขึ้นไป ซึ่งได้แก่ ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี ผู้ออก
กฎหมาย และหัวหน้าสำนักงานท้องถิ่น สมาชิกสภา
ท้องถิ่น อธิการบดี เจ้าหน้าที่ระดับสูง (ระดับ 4 ขึ้นไป)
ผู้พิพากษา นายทหารระดับพันเอก หรือสูงกว่า และ
เจ้าหน้าที่อาวุโสผู้ติดต่อกับหน่วยงาน

สำหรับตำแหน่งงานที่มีความเสี่ยงต่อการ
คอร์รัปชัน เช่น ตำรวจ พนักงานดับเพลิง เจ้าหน้าที่
ภาษี ตรวจสอบ ก่อสร้าง วิศวกร สิ่งแวดล้อม และ
อาหาร กำหนดให้ข้าราชการระดับ 7 หรือสูงกว่าจะ
ต้องลงทะเบียนบัญชีทรัพย์สินไว้

ในกรณีของประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี
ผู้ออกกฎหมาย ฯลฯ ผู้ได้รับการแต่งตั้งทางการเมือง
ตามวาระหนึ่ง ซึ่งเป็นบุคคลที่มีสถานภาพอยู่ในระดับ
หนึ่งหรือสูงกว่าจะต้องเปิดเผยทรัพย์สินต่อสาธารณะ
หลังจากลงทะเบียนเรียบร้อยแล้ว

ทรัพย์สินที่จะต้องลงทะเบียน ได้แก่ ที่ดิน
ทรัพย์สินส่วนตัว ทรัพย์สินที่ได้รับและจ่ายในราชการ
รวมทั้งทรัพย์สินของคู่สมรส และมรดกตกทอดและ
ในฐานะผู้สืบสายโลหิต

* อย่างไรก็ตาม หากผู้ที่ได้รับทรัพย์สินจาก
มรดกทางตรงและมรดกตกทอดสามารถทำงาน
หาเงิน เลี้ยงชีพของตนเองได้อย่างอิสระในภายหลัง
อาจเป็นไปได้ที่จะปฏิเสธการลงทะเบียนหลังจากได้
รับอนุมัติจากคณะกรรมการจริยธรรมภาคราชการ

กำหนดเวลาที่จะต้องไปลงทะเบียน ได้กำหนด
ให้ต้องลงทะเบียนภายใน 1 เดือนนับจากวันเริ่มรับ
ตำแหน่ง หรือลงทะเบียนเมื่อมีการเปลี่ยนแปลง
ทรัพย์สิน ทุกสิ้นเดือนกุมภาพันธ์ และให้มีการเผยแพร่
การเปิดเผยทรัพย์สินโดยตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์
วารสาร หรือเอกสารของหน่วยงานราชการ

สำหรับวิธีการลงทะเบียน ให้ลงทะเบียนที่
หน่วยงานต้นสังกัดที่รับลงทะเบียน โดยลงทะเบียน
ผ่านระบบเว็บไซต์ที่เรียกว่า ระบบข้อมูลด้านจริยธรรม
สาธารณะ PETI (Public Ethics Total Information
System) ซึ่งในการลงทะเบียนทรัพย์สินจะมีการเชื่อมโยง
กับระบบข้อมูลด้านบุคคล การเงิน รถยนต์
และที่ดิน โดยสามารถตรวจสอบได้

คณะกรรมการจริยธรรมภาคราชการเป็นผู้ตรวจสอบ ซึ่งสิ่งที่ตรวจสอบ ได้แก่ การสุ่มว่าทรัพย์สินทั้งหมดมีการลงทะเบียนครบถ้วนหรือไม่ มีความถูกต้อง (ไม่มีการละเว้น หรือรายงานเกินความจริง) กรณีที่ทรัพย์สินมีการเพิ่มขึ้นหรือลดลงอย่างมาก มีสาเหตุที่เป็นไปได้หรือไม่ และวิธีการติดตาม โดยการให้แก้ไขให้ถูกต้อง, ตักเตือน และลงโทษทางวินัย ไล่ออก หรือ ปรับ 16,000 ล้านดอลลาร์

2. จำกัดการจ้างงานหลังเกษียณ

เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกษียณราชการที่ถูกกำหนดให้ต้องลงทะเบียนบัญชีทรัพย์สิน จะถูกจำกัดการจ้างงานหลังเกษียณ หรือจะต้องได้รับอนุมัติการจ้างงานจากคณะกรรมการจริยธรรมของราชการก่อน โดยจะจำกัดการรับจ้างงานในบริษัทธุรกิจที่ทำงานร่วมกัน ในหน้าที่รับผิดชอบ 3 ปีก่อนเกษียณ ห้ามรับงานเป็นเวลา 2 ปีนับจากวันเกษียณ และในบางกรณีที่เป็นข้อยกเว้น อาจขออนุมัติการจ้างงานได้

บริษัทที่ถูกจำกัดการจ้างงานหลังเกษียณ ได้แก่ ธุรกิจที่มีหลักทรัพย์มากกว่า 4 ล้านดอลลาร์ และมูลค่าธุรกิจ 12 ล้านดอลลาร์หรือมากกว่า รวมทั้งธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับบริษัทดังกล่าว

ในการลงโทษ ได้แก่ ไล่ออก จำคุก 1 ปี หรือปรับ 8,000 ดอลลาร์

3. การรายงานการถือหุ้นที่เป็นผลประโยชน์ทับซ้อน

การถือหุ้นที่มีมูลค่ามากกว่า 24,000 ดอลลาร์ของผู้ที่ต้องเปิดเผยบัญชีทรัพย์สิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับ 4 หรือสูงกว่าในหน่วยงานให้บริการด้านการเงินควรมีการขายหุ้นก่อนการเข้าดำรงตำแหน่ง ยกเว้นการถือหุ้นที่ไม่มีความขัดแย้งทางผลประโยชน์ คือในกรณีที่ การถือหุ้นอาจปรับเปลี่ยนได้ต่อเมื่อคณะกรรมการตรวจสอบความน่าเชื่อถือด้านหุ้นส่วนที่ปกปิดนี้ ถ้าอยู่ในงานที่เกี่ยวข้องกับการถือหุ้น

ดังกล่าวน้อยมาก คณะกรรมการจะตรวจสอบว่าผู้สมัครมีตำแหน่งที่เอื้อต่อการได้รับข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับการจัดการหรือสิทธิที่เกี่ยวข้องกับหุ้นของบริษัทดังกล่าวหรือไม่ หรือว่ามีโอกาสในการได้รับการดูแลจากการครองตำแหน่งอยู่นั้น ถ้าไม่มีความเกี่ยวข้องกับหุ้นส่วนที่ถือสิทธิอยู่ ผู้สมัครอาจถือหุ้นนั้นได้ โดยใช้เวลาประมาณ 2 เดือน การละเมิดระเบียบข้อนี้ จะต้องได้รับโทษจำคุก 1 ปีขึ้นไป หรือปรับ 16,000 ดอลลาร์

4. การรายงานของขวัญที่ให้และได้รับ

เจ้าหน้าที่ของรัฐและครอบครัวจะต้องรายงานการได้รับของขวัญ ซึ่งมีทั้งของขวัญที่ให้หรือได้รับจากรัฐบาลต่างประเทศ มีมูลค่าเท่ากับ 100 ดอลลาร์หรือมากกว่า โดยให้รายงานต่อหน่วยงานที่สังกัด และส่งเรื่องไปยังหน่วยงานที่รับรายงานเรื่องการได้รับของขวัญ โดยหัวหน้าส่วนราชการมอบของขวัญนั้นแก่หน่วยงานจัดเก็บที่เกี่ยวข้องหรือพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติขึ้นอยู่กับลักษณะของขวัญนั้น ในกรณีที่มีการละเมิดระเบียบดังกล่าว จะต้องมีการลงโทษหรือลงโทษทางวินัย

ภารกิจสำคัญที่สุดของราชการเกาหลีในการสร้างระบบป้องกันความขัดแย้งทางผลประโยชน์ด้วยวิธีการทั้งสี่ประการดังกล่าว ถือว่าเป็นความท้าทายที่เป็นประโยชน์หากทำได้จริง ทั้งเรื่องการลงทะเบียนบัญชีทรัพย์สิน การจำกัดการจ้างงานหลังเกษียณ การรายงานการถือหุ้นและขายหุ้นในส่วนที่ไม่น่าไว้วางใจ รวมทั้งการประกาศการรับของขวัญต่างๆ ล้วนเป็นส่วนช่วยสร้างความเชื่อถือในข้าราชการพลเรือนในทุกประเทศ สะท้อนให้เห็นปัญหาของการทุจริตและความไม่ยุติธรรมทำลายที่ยังคงอยู่ในทุกภาคของโลก

➡ ความท้าทายในการส่งเสริมจริยธรรมของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว โดย Chantha ONXAYVIENG, Director of Planning and Summarize of the Public Administration and Civil Service Authority (PACSA) ผู้อำนวยการด้าน

การวางแผนและการประมวผลของสำนักงานบริหารงานภาครัฐและราชการพลเรือน ได้กล่าวถึงหลักการของการจัดการและการส่งเสริมจริยธรรม การกิจและหน้าที่พื้นฐานของข้าราชการ และนโยบายในอนาคตที่น่าสนใจ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมรัฐเป็นหัวใจของการพัฒนามนุษย์และเศรษฐกิจ โดยเป็นปัจจัยเชื่อมโยงระหว่างความเจริญทางเศรษฐกิจและลดปัญหาความยากจนอันเป็นเงื่อนไขสำคัญในการขับเคลื่อนประเทศสู่ปี ค.ศ. 2020 ดังนั้น ความสำเร็จของการบูรณาการลาวเข้าสู่ภูมิภาคและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ จึงขึ้นอยู่กับว่าระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้รับความเชื่อถือและความมั่นใจหรือไม่ มากน้อยเพียงใด ดังนั้น ความเป็นผู้นำของประเทศจึงถูกแทนที่โดยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและการบริหารภาครัฐที่ได้รับการพัฒนาสูงขึ้นในระดับชาติ



ในการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐและการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี รัฐบาลได้ย้ำว่าต้องการพัฒนาข้อบังคับและระบบการทำงานในองค์กรของรัฐ ส่งเสริมสิทธิบุคคลและการมีส่วนร่วม พัฒนากฎหมายและจัดการเศรษฐกิจให้มั่นคง การจัดการฐานะการเงินและเพิ่มระดับความโปร่งใส ความรับผิดชอบอันเป็นปัจจัยสำคัญนำไปสู่เป้าหมายของการพัฒนาประเทศ

เพื่อชี้ถึงแนวทางการส่งเสริมจริยธรรมของราชการพลเรือนในมุมมองของประเทศลาวเพื่อพัฒนาการให้บริการภาครัฐ ในส่วนแรกจะกล่าวถึงความหมายและแนวคิดหลักของการบริหารจัดการและส่งเสริมจริยธรรมโดยยึดตามร่างจรรยาในส่วนที่สอง เป็นกลยุทธ์การส่งเสริมจริยธรรมในราชการพลเรือนลาว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาและชี้ถึงโครงการที่มีแนวทางความเป็นไปได้ และเส้นทางการพัฒนาในอนาคต ในส่วนที่สามเป็นความท้าทายในการส่งเสริมจริยธรรมและแนวทางในการพัฒนาจริยธรรมในราชการพลเรือน อนาคต และส่วนสุดท้ายจะมีเนื้อหาเกี่ยวกับการพัฒนาจริยธรรมในราชการพลเรือนด้วย

ส่วนที่ 1 หลักการของการจัดการและการส่งเสริมจริยธรรม

คำนิยาม หลักการของการจัดการในราชการพลเรือน สิทธิและข้อผูกพันของข้าราชการ รวมถึงจรรยาข้าราชการเป็นเครื่องมือบริหารจัดการในการจ้างงานกำหนดขึ้นตามระเบียบกฎหมายมาตรา 82 พระราชกฤษฎีกาของราชการพลเรือนลาว ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญรัฐบาลลาว คำนิยามและหลักการดังกล่าวถูกจัดให้เป็นส่วนที่ครอบคลุมส่วนทั่วไป ภายใต้กรอบทางปรัชญา นอกจากนั้น ยังประกอบด้วยมาตรฐานตามนโยบายใหม่ ขั้นตอนและการริเริ่มที่เป็นไปได้ โดยหลักของการบริหารจัดการในราชการพลเรือนจะถูกกำหนดให้มีคุณสมบัติในเรื่องต่อไปนี้

1. การตัดสินใจในการจ้างงานในราชการพลเรือน จะกระทำบนพื้นฐานหลักจริยธรรม
2. กิจกรรมของการจัดการราชการพลเรือนจะต้องเป็นไปด้วยความมั่นใจได้ว่าปราศจากการเลือกปฏิบัติ ระบบอุปถัมภ์ เล่นพรรคพวก ไม่ยึดหลักกฎหมาย และความยุติธรรม
3. กิจกรรมในราชการพลเรือนจะต้องมั่นใจตลอดเวลาว่าจะรักษาความลับในกรณีที่มีข้อมูลพิเศษ
4. ผู้รับจ้างจะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมและไม่ถูกกระทำตามกฎหมายการบริหารจัดการโดยพลการ

5. การบริหารจัดการ โดยไม่เลือกปฏิบัติที่ขัดแย้งต่อพื้นฐานทางเชื้อชาติ เพศ อายุ สถานภาพ สมรส การตั้งครรภ์ การเป็นบิดามารดา การเลี้ยงดู ความเชื่อทางศาสนา ไม่เกี่ยวข้องกับบันทึกทางการแพทย์ ประวัติทางอาชญากรรมหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องที่เชื่อว่ามีส่วนใดดังกล่าว

6. การบริหารจัดการในราชการพลเรือนจะต้องมีความเป็นผู้นำในระดับสูง และส่งเสริมสภาพแวดล้อมในการสื่อสารอย่างมีคุณค่า ให้คำปรึกษา ร่วมมือและให้ข้อมูลจากผู้ร่วมงานในสถานที่ทำงาน

7. คุณลักษณะผู้ถูกว่าจ้างในราชการ ควรจะมีคุณสมบัติดังนี้ (1) มีเหตุผล มีอิสระในการต่อต้านการกระทำในสิ่งที่ไม่เหมาะสมหรือความไม่มีเหตุผลของการบริหารจัดการ (2) มีเหตุผลที่เหมาะสมในการเข้ารับการฝึกอบรมและพัฒนา และ (3) ได้รับรางวัลหรือคำตอบแทนในอัตราที่เหมาะสมกับความรับผิดชอบของตน

ดังนั้นเพื่อให้ข้าราชการมีพฤติกรรมที่ดีตรงกับกฎหมาย รัฐบาลจึงได้กำหนดให้มีระเบียบปฏิบัติต่อหน้าที่อย่างเข้มงวด ซึ่งปรากฏในพระราชกฤษฎีกากระทรวง ภายใต้รัฐธรรมนูญรัฐบาลลาว โดยมีรายละเอียดพื้นฐานดังต่อไปนี้

1. ข้าราชการพลเรือนจะต้องจงรักภักดี และซื่อสัตย์ต่อประเทศชาติ เคารพมติและคำสั่งจากหน่วยงานที่เหนือกว่า และปฏิบัติตามงานที่ได้รับมอบหมาย ให้บริการประชาชนด้วยความจริงใจ ยุติธรรมและเท่าเทียม เคารพกฎระเบียบและกฎหมาย มีส่วนร่วมในกิจกรรมของหน่วยงาน รับฟังและยอมรับในทัศนะของประชาชนภายใต้การควบคุมของสาธารณะและอำนาจที่เหนือกว่า ข้าราชการพลเรือนจะต้องรักษาเกียรติยศศักดิ์ศรี จริยธรรม และพัฒนาความรู้ ทักษะ และทัศนคติเพื่อผลสำเร็จของงาน

2. ข้าราชการพลเรือนจะต้องรักษาความลับของชาติ ข้อมูลที่เป็นความลับของทางราชการ รักษามาตรฐานจริยธรรม อดีตข้าราชการพลเรือนที่ทำงาน

ในหน่วยงานรักษาความลับของชาติจะต้องปฏิบัติตามกฎและระเบียบจริยธรรมในสถานที่ทำงานเดิมอย่างเข้มงวด ยกเว้นบางกรณีที่กำหนดยกเว้นโดยกฎหมาย

3. ข้าราชการพลเรือนจะต้องปฏิบัติตามวิธีการและคำแนะนำของผู้บังคับบัญชา ในกรณีที่มีคำสั่งขัดแย้งกับกฎหมายหรือระเบียบราชการให้แจ้งต่อผู้บังคับบัญชาเป็นลายลักษณ์อักษร หากผู้บังคับบัญชายืนยันให้ข้าราชการรายงานคำสั่งนั้นต่อผู้บังคับบัญชาระดับสูงกว่า ในกรณีที่มีความเสียหายอันเกิดจากการปฏิบัติตามคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้บังคับบัญชาจะเป็นผู้รับผิดชอบ

4. การออกคำสั่งทางราชการ จะต้องเขียนในรูปแบบที่จัดให้และให้ทันเวลา ไม่จำเป็นต้องทำตามลำดับกระบวนการหากพิจารณาเห็นว่ามีความเร่งด่วน รายงานผลการทำงานต่อผู้บังคับบัญชาทันที สม่ำเสมอ ด้วยความรับผิดชอบสูง

5. ผู้จัดการควรปฏิบัติตามสิทธิและหน้าที่รับผิดชอบอย่างเข้มงวดในการออกคำสั่งและรับผิดชอบต่อผลเสียหายอันเกิดจากการออกคำสั่งที่ไม่ถูกต้อง

6. ข้าราชการพลเรือนจะต้องปฏิบัติงานด้วยความรับผิดชอบตลอดเวลา มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ให้บริการด้วยความรับผิดชอบ ตามกฎระเบียบและอยู่ในเวลาราชการหากไม่สามารถปฏิบัติได้ให้รายงานต่อผู้บังคับบัญชาทันที เพื่อให้มอบหมายผู้อื่นปฏิบัติแทน

7. ข้าราชการใหม่ควรทำงานในท้องถิ่นชนบทเป็นเวลาอย่างน้อย 2 ปี หรือ 5 ปีแรกของการจ้างงาน

8. ข้าราชการจะต้องรายงานการทำงานต่อผู้บังคับบัญชาอย่างรวดเร็วเป็นปกติพื้นฐาน รับผิดชอบต่อความเสียหายจากการรายงานผิดพลาด

9. ข้าราชการพลเรือนควรจะยื่นประวัติการเงินของตนต่อองค์กร รวมทั้งรายละเอียดของสินทรัพย์ และหนี้สินรวมทั้งของครอบครัว (คู่สมรส และบุตร) ด้วย

10. ข้าราชการพลเรือนที่อยู่ในตำแหน่งจัดการควรจะมีคุณสมบัติชอบต่อพฤติกรรมของผู้ใต้บังคับบัญชา

ส่วนที่ 2 กลยุทธ์การส่งเสริมจริยธรรมในราชการพลเรือน

ปัจจัยหลักที่มีผลต่อความสำเร็จในการพัฒนาจริยธรรมและความซื่อสัตย์ในระดับรากฐาน ได้แก่ การสนับสนุนจากผู้นำและบุคคลทุกระดับ รัฐบาลลาวได้ก้าวผ่านกระบวนการแรกนี้โดยวางปัญหาการคอร์รัปชันเป็นปัญหาระดับชาติและให้ความรู้เกี่ยวกับความรับผิดชอบในการแก้ปัญหาดังกล่าว ก้าวต่อไปคือการพัฒนาจริยธรรมและพื้นฐานความซื่อสัตย์ในทุกกลุ่มของสังคม โดยให้ความสำคัญต่อทิศทางการพัฒนาแก้ปัญหาคอร์รัปชันจากต่างประเทศ ความพร้อมรับผิดและความโปร่งใสในธุรกิจระดับนานาชาติเป็นเป้าหมายสำคัญในการพัฒนา ทั้งนี้ นโยบายในอนาคตและการแทรกแซงจะเป็นเป้าหมายหลักของภาครัฐและราชการพลเรือน โดยประกอบด้วย

- การพัฒนาภายในภาครัฐ มีการปรับปรุงกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับ เพื่อให้กระบวนการมีความชัดเจน และโปร่งใส โครงการปรับปรุงการบริหารราชการ ค่าจ้าง และการชดเชยการปฏิรูป การปรับปรุงการจัดการด้านการเงินและตรวจสอบระบบการปรับปรุงเครื่องมือที่น่าเชื่อถือ

- ภาคประชาสังคม มีการปรับปรุงการเข้าร่วมของพลเมืองเพิ่มขึ้น การไหลของกระแสข้อมูลข่าวสารอย่างอิสระ การมอบอำนาจสื่อมวลชนเป็นต้น รวมถึงการให้อำนาจประชาชนในการตรวจสอบพฤติกรรมข้าราชการด้วย

ความพยายามทั้งหมดนี้ เกิดขึ้นเพื่อต้องการปรับปรุงจริยธรรมและคุณธรรมในสังคม เศรษฐกิจและการเมืองโดยมีวิธีการหลากหลาย โดยสรุปได้ ดังนี้

- ระบบตรวจสอบและควบคุมจัดการมีประสิทธิภาพ เข้มแข็ง ทั้งการตรวจสอบภายในและภายนอก ระดับสภาแห่งชาติ ตรวจสอบบัญชีทั่วไป ระดับผู้ตรวจการหลวง คณะกรรมการด้านคอร์รัปชัน
- มีความเข้มแข็งทางการเมืองการปกครองและน่าเชื่อถือ

- ระบบข้อมูลข่าวสารโปร่งใสและมีความพร้อมมากขึ้น (ปรับปรุงระบบข้อมูล)
- มีการจ่ายค่าตอบแทนที่สูง ดึงดูดใจเป็นธรรม (meritocratic) และจัดระเบียบได้ดี
- กฎหมายและตุลาการที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และลดกระบวนการล่าช้าทั้งหลาย
- กฎหมายที่เชื่อถือได้
- มีการพัฒนาระบบจัดซื้อจัดจ้าง
- การจัดการที่พร้อมรับผิด
- สื่อมวลชนมีอิสระ อันเป็นพื้นฐานสำคัญของการพัฒนาสังคมเพื่อต่อต้านคอร์รัปชัน
- พัฒนาระบบการแลกเปลี่ยนข้อมูลและการเก็บบันทึก
- พัฒนาจรรยาบรรณธุรกิจเอกชน
- สร้างความเข้มแข็งให้ราชการพลเรือน
- ฝึกอบรมการต่อต้านคอร์รัปชันและรณรงค์สร้างความตระหนักในจริยธรรม

ส่วนที่ 3 ความสำเร็จและความท้าทายในการส่งเสริมจริยธรรม

ระเบียบวินัยและจริยธรรมราชการพลเรือนลาวใช้พระราชกฤษฎีกาการพลเรือน มาตรา 82 ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ส่งผลให้ราชการพลเรือนทุกคนมีความเท่าเทียมกันในการใช้กฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับของราชการพลเรือน ซึ่งทุกคนต้องรับผิดชอบต่อพฤติกรรม เกียรติยศและศักดิ์ศรีทั้งภายในและนอกหน้าที่ ผู้ใดละเมิดกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับนี้ จะต้องได้รับโทษหรือลงโทษตามกฎหมาย

เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2005 มีกฎหมายการต่อต้านคอร์รัปชันขึ้นตามระเบียบราชการพลเรือน โดยมีผลบังคับใช้ในกลุ่มข้าราชการพลเรือน ผู้นำทุกระดับ เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร เจ้าหน้าที่เทคนิค เจ้าหน้าที่ในผู้ประกอบการของรัฐ ทหาร ตำรวจ ผู้นำหมู่บ้าน รวมทั้งบุคคลที่มีหน้าที่อย่างเป็นทางการ โดยให้มีการประกาศบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตนเอง

สามีหรือภรรยาและบุตรก่อนที่จะได้รับตำแหน่ง
อำนาจหรือมอบหมายหน้าที่ดังกล่าว

กฎหมายการต่อต้านคอร์รัปชันมีประเภทหรือ
รูปแบบการบังคับเกี่ยวกับประเด็น ดังนี้

1. การฉ้อโกงและรวบรวมเอาทรัพย์สินของรัฐ
2. การให้สินบน
3. การใช้ตำแหน่ง อำนาจ และหน้าที่ในการ
ละเมิดทรัพย์สินจากรัฐ หรือทรัพย์สินส่วนบุคคล
4. การละเมิดในทรัพย์สินของรัฐหรือส่วน
บุคคล
5. การตั้งใจฉ้อฉลกระทำผิดมาตรฐาน
การก่อสร้าง ออกแบบ คำนวณ และอื่นๆ
6. การหลอกลวงการเสนอราคาและการ
สัมปทาน
7. การปลอมเอกสารหรือใช้เอกสารปลอม
8. การเปิดเผยความลับของรัฐเพื่อผลประโยชน์
ส่วนบุคคล
9. การถ่วงเวลาในการให้บริการหรือทำให้
เอกสารล่าช้า

ส่วนที่ 4 ก้าวต่อไปของการส่งเสริมจริยธรรม

ก้าวต่อไปของการส่งเสริมจริยธรรม มีกลยุทธ์
หลายประการรวมทั้งการเผยแพร่จริยธรรม จรรยา
ข้าราชการและการต่อต้านคอร์รัปชัน เจ้าหน้าที่ของ
รัฐทุกระดับ โดยเฉพาะผู้นำควรมีพฤติกรรมที่เป็น
แบบอย่างในการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเข้มงวด
เพื่อนำไปสู่ความโปร่งใสและไม่คอร์รัปชัน

กิจกรรมหลักในการส่งเสริมจริยธรรมของ
ราชการพลเรือนมีดังต่อไปนี้

1. วิเคราะห์ปัจจัยและแนวโน้มสำคัญของ
สถานการณ์เชิงลบในราชการพลเรือน
2. ส่งเสริมกฎหมายต่อต้านคอร์รัปชัน
3. พัฒนาและปรับปรุงประมวลจริยธรรม
4. พัฒนาระบบการจัดการความคับข้องใจ
5. พัฒนาระบบการเก็บบันทึกและการ
ตัดสินใจของรัฐบาล

6. พัฒนาระบบการสื่อสารในสาธารณะ
7. สร้างโอกาสในการถกเถียงพูดคุย
8. ให้รางวัลจริยธรรมในการบริหารจัดการ
ภาครัฐ

กล่าวโดยสรุป การควบคุมในทางกฎหมายเพื่อ
ส่งเสริมจริยธรรมและต่อต้านการคอร์รัปชันใน
ราชการพลเรือนลาว มีปรากฏในพระราชกฤษฎีกา
มาตรา 82 และกฎหมายการต่อต้านคอร์รัปชัน ส่วน
การควบคุมอื่นๆ เพื่อส่งเสริมจริยธรรมในอนาคตอาจ
จะเป็นพระราชกฤษฎีกาในประมวลจริยธรรมที่มี
ผลบังคับรายบุคคลและโดยรวม เพื่อสร้างความมั่นใจ
ในการมีจริยธรรมเพิ่มขึ้น ควรจะมีกฎหมายที่มี
ประสิทธิภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชน

จะเห็นได้ว่า ในการส่งเสริมจริยธรรมของ
สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวยังมีแนวทาง
การดำเนินการอย่างต่อเนื่องหลายประการ ท่ามกลาง
ปัญหาอุปสรรคที่มีประเด็นปลีกย่อยที่แตกต่างจาก
ประเทศอื่นๆ เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมภายนอก สิ่ง
สำคัญประการหนึ่งคือการขาดการเผยแพร่ให้ความรู้
และฝึกอบรมเกี่ยวกับจริยธรรมอันเป็นพื้นฐาน โดย
มุ่งเน้นหลักใหญ่ในการส่งเสริม คือ มีการใช้กฎหมาย
พระราชกฤษฎีกาและกฎหมายเฉพาะสำหรับการ
ต่อต้านคอร์รัปชัน ที่ได้จำแนกเป็นข้อห้ามในราย
พฤติกรรมที่เห็นเด่นชัดต่างๆ เช่น การฉ้อโกง
ทรัพย์สิน การให้สินบน การปลอมแปลงเอกสาร
การเปิดเผยความลับ ฯลฯ นอกจากนั้นยังมุ่งเน้นการ
พัฒนาภายในภาครัฐโดยการปรับปรุงการกฎหมาย
และระเบียบข้อบังคับ และพัฒนาภาคประชาสังคมให้
มีส่วนร่วมมากขึ้น เน้นการพัฒนาด้านเศรษฐกิจของ
ประเทศโดยให้ความสำคัญต่อทิศทางการพัฒนาแก้
ปัญหาคอร์รัปชันจากต่างประเทศ ความพร้อมรับผิดชอบ
และความโปร่งใสในธุรกิจระดับนานาชาติ และมีแผน
ในการพัฒนาประมวลจริยธรรมต่อไปในอนาคต การ
ให้อิสระแก่สื่อมวลชนอันเป็นพื้นฐานสำคัญของการ
พัฒนาจริยธรรมระดับประเทศด้วย ■



สื่อสารเรื่องการสอบ รู้มัย.....ว่าการรับรองคุณวุฒิ คืออะไร

เหมวดี บรรเทา*

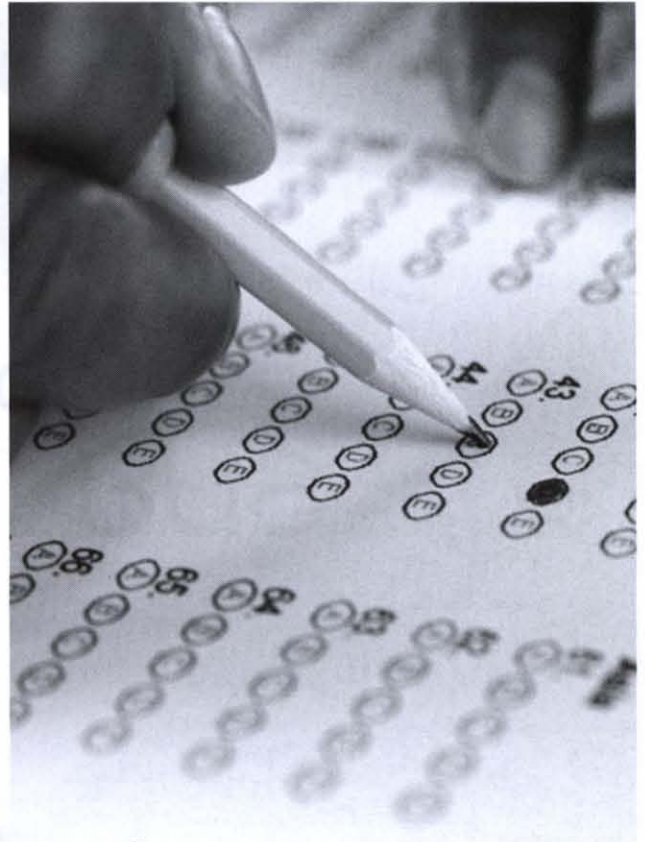
ผู้อ่านหลาย ๆ ท่าน คงเคยได้ยินคำถาม หรือ อาจเกิดคำถามในใจว่า มหาวิทยาลัยนี้ หรือมีสถาบัน การศึกษาใดที่ ก.พ. รับรองบ้าง การที่มีคำถามเช่นนี้ เกิดขึ้น หรือได้ยินคำถามประมาณนี้นั้น ผู้เขียนต้อง ขอทำความเข้าใจกันตรงนี้ว่า เป็นความเข้าใจที่มี ความคลาดเคลื่อนอยู่มาก โดยเฉพาะความเข้าใจ เกี่ยวกับการรับรองคุณวุฒิของสำนักงาน ก.พ. สื่อสารเรื่องการสอบฉบับนี้ จึงขอหยิบยกประเด็นนี้ ขึ้นมาบอกกล่าวเพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกัน



ก่อนอื่นต้องทำความเข้าใจระหว่างเรื่องการ รับรองสถาบันการศึกษา กับ การรับรองคุณวุฒิว่ามี ความแตกต่างกัน การรับรองสถาบันการศึกษา หรือ การรับรองหลักสูตรของแต่ละสถาบันการศึกษานั้น ไม่ใช่หน้าที่ของสำนักงาน ก.พ. แต่อย่างใด แต่เป็น หน้าที่ของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่ง ปัจจุบันคือสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ส่วนหน้าที่ของสำนักงาน ก.พ. คือ การรับรองคุณวุฒิ ของผู้ที่ส่วนราชการประสงค์จะบรรจุเข้ารับราชการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 8(10) ที่ว่า ก.พ. มีหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อรับรอง คุณวุฒิของผู้ได้รับปริญญา ประกาศนียบัตรวิชาชีพ หรือคุณวุฒิอย่างอื่น เพื่อประโยชน์ในการบรรจุและ แต่งตั้งเป็นข้าราชการพลเรือน และการกำหนดอัตรา เงินเดือนหรือค่าตอบแทน รวมทั้งระดับตำแหน่งและ ประเภทตำแหน่งสำหรับคุณวุฒิดังกล่าว และในมาตรา

* นักทรัพยากรบุคคลชำนาญการ ศูนย์สรรหาและเลือกสรร สำนักงาน ก.พ.

13(11) กำหนดว่า ก.พ. มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการรับรองคุณวุฒิของผู้ได้รับปริญญา ประกาศนียบัตรวิชาชีพหรือคุณวุฒิอย่างอื่น เพื่อประโยชน์ในการบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการพลเรือน และการกำหนดอัตราเงินเดือนหรือค่าตอบแทน รวมทั้งระดับตำแหน่งและประเภทตำแหน่งสำหรับคุณวุฒิดังกล่าว นอกจากนี้ในมาตรา 62 กำหนดไว้ด้วยว่า ผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งใด ต้องมีคุณสมบัติตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งนั้น ตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง ในกรณีที่ ก.พ. กำหนดให้ปริญญา ประกาศนียบัตร หรือคุณวุฒิใดเป็นคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง ให้หมายถึงปริญญา ประกาศนียบัตรวิชาชีพหรือคุณวุฒิที่ ก.พ. รับรอง



ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า การรับรองคุณวุฒิ ซึ่งเป็นหน้าที่ของ ก.พ. นั้น จะดำเนินการเพื่อรับรองคุณวุฒิให้แก่บุคคลใด จะต้องดำเนินการต่อเมื่อเกี่ยวข้องกับ การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นสำคัญ เพื่อจะพิจารณาว่าวุฒิการศึกษาของบุคคลที่จะบรรจุเข้ารับราชการนั้นตรงกับมาตรฐานกำหนดตำแหน่งที่จะบรรจุหรือไม่ มิใช่เป็นการรับรองว่าสถาบันการศึกษาที่บุคคลใดสำเร็จการศึกษามานั้นเป็นสถาบันการศึกษาที่มีความน่าเชื่อถือ หรือมีหลักสูตรที่ได้รับการยอมรับจากตลาดแรงงานทั้งในภาคราชการหรือภาคเอกชนแต่อย่างใด ■



ร้องทุกข์กรณีเลื่อนเงินเดือน โดยไม่ชอบด้วย กฎหมาย



สุภาพร อารยะนรากุล และ จุฑาพิชญ์ สติรวิศาลกิจ *

วันนี้ผู้เขียนได้พบรอยยิ้มเพื่อนไบหน้าเพื่อนข้าราชการบางคน แต่ขณะเดียวกันก็เห็นบางคนดูหงอยเหงาลงไป เดิมทีเคยผู้เขียนก็สงสัยว่าเป็นเพราะอะไร ซึ่งที่สุดผู้เขียนก็ได้รับคำตอบว่า เพราะเพิ่งผ่านเทศกาลการประเมินผลปฏิบัติราชการและการเลื่อนเงินเดือนมาได้ไม่นาน มิน่าละพักนี้จึงมีเพื่อนข้าราชการโทรศัพท์มาปรึกษาเรื่องการร้องทุกข์ทุกวัน ดังนั้น ในฉบับนี้ผู้เขียนจึงขอหยิบคดีที่ ก.พ.ค. ได้พิจารณาวินิจฉัยแล้ว ที่เกี่ยวเนื่องกับการเลื่อนเงินเดือน มาเป็นแนวทางแก่เพื่อนข้าราชการ และจะได้เป็นแนวทางให้แก่ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผล การปฏิบัติราชการและการเลื่อนเงินเดือนเพื่อปฏิบัติให้ถูกต้องจะได้ไม่เป็นเรื่องร้องทุกข์กันต่อไป

เรื่องมีอยู่ว่าข้าราชการผู้หนึ่ง ได้ร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. ว่า ในการประเมินผลการปฏิบัติราชการและการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนสำหรับรอบการประเมินที่ 2 ปีงบประมาณ 2553 ผู้ร้องทุกข์มีคะแนนผลการประเมินผลการปฏิบัติราชการ 100 คะแนน ซึ่งอยู่ในระดับดีเด่น และสำนักงานปลัดกระทรวง ก. ได้ประกาศอัตราร้อยละของฐานที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการคำนวณเพื่อเลื่อนเงินเดือนข้าราชการประเภทอำนวยการระดับสูง ว่า ผู้มีคะแนนผลการประเมินผลการปฏิบัติราชการในช่วง 90 - 100 คะแนน จะมีร้อยละของฐานในการคำนวณเพื่อเลื่อนเงินเดือน 2.80 - 6.00 ผู้ร้องทุกข์จึงสมควรที่จะได้รับการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนในอัตราร้อยละ 6.00 หรือใน

* สุภาพร อารยะนรากุล นิติกรชำนาญการ สำนักพิทักษ์ระบบคุณธรรม สำนักงาน ก.พ.

จุฑาพิชญ์ สติรวิศาลกิจ นิติกรปฏิบัติการ สำนักมาตรฐานวิจัย สำนักงาน ก.พ.

อัตราร้อยละสูงสุดเท่าที่จะสามารถกำหนดได้ภายใต้วงเงินงบประมาณสำหรับการเลื่อนเงินเดือน แต่ปรากฏว่าคู่กรณีในการร้องทุกข์ได้พิจารณาให้ผู้ร้องทุกข์ได้รับการเลื่อนเงินเดือนในอัตราร้อยละ 2.860 ซึ่งเป็นร้อยละของฐานที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการคำนวณเพื่อเพิ่มเงินเดือนในอัตราเกือบต่ำที่สุด ในขณะที่ข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการระดับสูงบางรายที่มีคะแนนผลการประเมินผลการปฏิบัติราชการ 100 คะแนน ซึ่งอยู่ในระดับดีเด่น เช่นเดียวกับผู้ร้องทุกข์และข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการระดับต้นบางรายที่มีคะแนนผลการประเมินผลการปฏิบัติราชการ 90 - 98 คะแนน ซึ่งอยู่ในระดับดีมาก ได้รับการพิจารณาให้เลื่อนเงินเดือนในอัตราร้อยละ 6.00 คำสั่งเลื่อนเงินเดือนให้แก่ผู้ร้องทุกข์ ร้อยละ 2.860 จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในการพิจารณา ก.พ.ค. ได้มีการแสวงหาข้อเท็จจริงจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลการปฏิบัติราชการ และการพิจารณาเลื่อนเงินเดือน ดังกล่าวตามกฎหมาย ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 ที่สุด ก.พ.ค. ได้มีคำวินิจฉัยสรุปได้ ดังนี้

ข้อเท็จจริงเรื่องนี้ปรากฏว่าคู่กรณีในการร้องทุกข์ได้แบ่งกลุ่มผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ (1) กลุ่มผู้อำนวยการกอง (ประเภทอำนวยการระดับต้น) (2) กลุ่มผู้อำนวยการสำนักหรือเทียบเท่า (ประเภทอำนวยการระดับสูงในราชการบริหารส่วนกลาง) และ (3) กลุ่มหัวหน้าสำนักงานจังหวัด (ประเภทอำนวยการระดับสูงในราชการบริหารส่วนภูมิภาค) และนำวงเงินงบประมาณการเลื่อนเงินเดือนร้อยละ 3 ของแต่ละกลุ่มมาจัดสรรเป็นวงเงินการเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการแต่ละกลุ่มร้อยละ 2.80 ส่วนวงเงินงบประมาณการเลื่อนเงินเดือนที่เหลือร้อยละ 0.20 ของแต่ละกลุ่มกันไว้เป็นวงเงินส่วนกลาง และให้อยู่ในดุลพินิจของคู่กรณีในการร้องทุกข์ในการพิจารณาจัดสรรให้แต่ละกลุ่มตามความเหมาะสม

ก.พ.ค. พิจารณาแล้วเห็นว่า มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า การดำเนินการดังกล่าวถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนดหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า หนังสือสำนักงาน ก.พ. ด่วนที่สุด ที่ นร1008.1/ว 28 ลงวันที่ 22 ตุลาคม 2552 เรื่องการเลื่อนเงินเดือนข้าราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ข้อ 4.1 ข้อ 4.2 และข้อ 4.4 กำหนดให้ส่วนราชการและจังหวัดเลื่อนเงินเดือนข้าราชการในสังกัด ครั้งที่ 2 (1 ตุลาคม) ภายในวงเงินร้อยละ 3 ของเงินเดือนที่จ่ายให้ข้าราชการ ณ วันที่ 1 กันยายน และส่วนราชการและจังหวัดแยกวงเงินการเลื่อนเงินเดือน (ไม่เกินร้อยละ 3) ออกอย่างน้อย 3 กลุ่ม คือ (1) กลุ่มผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหาร (2) กลุ่มผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการ และ (3) กลุ่มผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการและประเภททั่วไป โดยให้ส่วนราชการเลื่อนเงินเดือนข้าราชการภายในวงเงินของแต่ละกลุ่มก่อน หากวงเงินงบประมาณของกลุ่มใดมีเหลือสามารถเกลี่ยวงเงินเลื่อนเงินเดือนให้กลุ่มอื่นได้ และหัวหน้าส่วนราชการเป็นผู้บริหาร



วงเงินสำหรับตำแหน่งประเภทอำนวยการ ประกอบกับหนังสือสำนักงาน ก.พ. ด่วนที่สุด ที่ นร 1008.1/145 ลงวันที่ 31 มีนาคม 2553 เรื่อง ชักซ้อมความเข้าใจเกี่ยวกับการเลื่อนเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนเงินเดือน พ.ศ. 2552 ข้อ 1.2 ได้กำหนดว่าผู้มีอำนาจบริหารวงเงินจะแยกวงเงินในแต่ละกลุ่มออกเป็นกลุ่มย่อยอีกก็ได้ ดังนั้น การที่คู่กรณีในการร้องทุกข์ในฐานะผู้มีอำนาจบริหารวงเงินสำหรับตำแหน่งประเภทอำนวยการ ได้แบ่งกลุ่มประเภทอำนวยการออกเป็น 3 กลุ่มย่อย คือ (1) กลุ่มผู้ว่าการกอง (ประเภทอำนวยการระดับต้น) (2) กลุ่มผู้ว่าการสำนักงานหรือเทียบเท่า (ประเภทอำนวยการระดับสูงในราชการบริหารส่วนกลาง) และ (3) กลุ่มหัวหน้าสำนักงานจังหวัด (ประเภทอำนวยการระดับสูงในราชการบริหารส่วนภูมิภาค) และจัดสรรกรอบวงเงินเลื่อนเงินเดือนให้แก่แต่ละกลุ่มร้อยละ 2.80 (น้อยกว่าร้อยละ 3) ส่วนวงเงินที่เหลือ ร้อยละ 0.20 ของแต่ละกลุ่มให้กันไว้เป็นวงเงินส่วนกลาง จึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ขัดหรือแย้งกับหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนด

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปมีว่า การที่คู่กรณีในการร้องทุกข์พิจารณาเลื่อนเงินเดือนให้แก่ข้าราชการกลุ่มหัวหน้าสำนักงานจังหวัด จำนวน 69 คน ภายในวงเงินร้อยละ 2.80 โดยให้หัวหน้าสำนักงานจังหวัดที่มีคะแนนผลการประเมินผลการปฏิบัติราชการร้อยละ 98.00 - 100.00 ได้เลื่อนเงินเดือนร้อยละ 2.86 ของฐานในการคำนวณ และร้อยละ 92.00 - 97.99 ได้เลื่อนเงินเดือนร้อยละ 2.85 ของฐานในการคำนวณนั้น เป็นการพิจารณาที่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า คู่กรณีในการร้องทุกข์ได้มีประกาศสำนักงานปลัดกระทรวง ก. เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2552 ซึ่งเป็นไปตามข้อ 5 ของหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ ที่ออกตามความในมาตรา 76 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน



พ.ศ. 2551 (ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1012/ว 20 ลงวันที่ 3 กันยายน 2552) โดยประกาศของสำนักงานปลัดกระทรวง ก. ได้กำหนดเกณฑ์การประเมินผลงานสำหรับข้าราชการกลุ่มหัวหน้าสำนักงานในระดับดีมาก (90 - 98) และดีเด่น (99 - 100) ผลการประเมินผลการปฏิบัติราชการปรากฏว่า มีผู้อยู่ในระดับดีเด่น 49 คน และในระดับดีมาก 20 คน ซึ่งข้อ 4 วรรคหนึ่ง วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนเงินเดือน พ.ศ. 2552 และหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1008.1/ว 28 ลงวันที่ 22 ตุลาคม 2552 เรื่องการเลื่อนเงินเดือนข้าราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดว่าในการเลื่อนเงินเดือนแต่ละครั้งให้นำผลการประเมินผลการปฏิบัติราชการมาประกอบการพิจารณา โดยให้เลื่อนได้ไม่เกินวงเงินที่ได้รับจัดสรรให้ใช้ในการเลื่อนเงินเดือน และเลื่อนให้แต่ละคนในแต่ละครั้งได้

ไม่เกินเงินเดือนสูงสุดที่ ก.พ. กำหนดสำหรับตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้ง ซึ่งต้องไม่ใช้วิธีการหารเฉลี่ยเพื่อให้ทุกคนได้รับการเลื่อนเงินเดือนในอัตราร้อยละที่เท่ากัน และเลื่อนเงินเดือนแต่ละคนในแต่ละครั้งในอัตราไม่เกินร้อยละหกของฐานในการคำนวณ คู่กรณีในการร้องทุกข์จึงมีประกาศกระทรวง ก. เรื่องอัตราร้อยละของฐานที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการคำนวณเพื่อเลื่อนเงินเดือน ณ วันที่ 1 ตุลาคม 2553 ลงวันที่ 30 กันยายน 2553 โดยในบัญชีแนบท้ายประกาศดังกล่าวระบุร้อยละของฐานในการคำนวณเพื่อเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการระดับสูงว่า ช่วงคะแนน 90 - 100 อัตราร้อยละของฐานที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการคำนวณเพื่อเลื่อนเงินเดือน 2.80 - 6.00 พร้อมทั้งมีคำสั่งกระทรวง ก. ลงวันที่ 30 กันยายน 2553 เรื่องเลื่อนเงินเดือน โดยปรากฏว่า คู่กรณีในการร้องทุกข์ได้พิจารณาเลื่อนเงินเดือนให้แก่ข้าราชการกลุ่มหัวหน้าสำนักงานจังหวัด จำนวน 69 คน ภายในวงเงินร้อยละ 2.80 โดยให้หัวหน้าสำนักงานจังหวัดที่มีคะแนนผลการประเมินผลการปฏิบัติราชการร้อยละ 98.00 - 100.00 ได้รับการเลื่อนเงินเดือนร้อยละ 2.86 ของฐานในการคำนวณ และให้ผู้ที่มิมีคะแนนผลการประเมินผลการปฏิบัติราชการร้อยละ 92.00 - 97.99 ได้รับการเลื่อนเงินเดือนร้อยละ 2.85 ของฐานในการคำนวณ ซึ่งมีหัวหน้าสำนักงานจังหวัดที่ได้รับการพิจารณาให้เลื่อนเงินเดือนร้อยละ 2.86 ของฐานในการคำนวณ จำนวน 58 คน โดยเป็นผู้มีคะแนนผลการประเมินผลการปฏิบัติราชการอยู่ในระดับดีเด่นจำนวน 49 คน ซึ่งรวมผู้ร้องทุกข์ด้วย และอยู่ในระดับดีมากจำนวน 9 คน ซึ่งจะเห็นได้ว่า คู่กรณีในการร้องทุกข์ได้พิจารณาเลื่อนเงินเดือนให้แก่ข้าราชการกลุ่มหัวหน้าสำนักงานจังหวัด โดยมิได้นำผลการประเมินผลการปฏิบัติราชการมาประกอบการพิจารณาเลื่อนเงินเดือน ทำให้หัวหน้าสำนักงานจังหวัดที่มีคะแนนผลการประเมินผลการปฏิบัติราชการอยู่ในระดับต่างกัน ซึ่งถือว่าผลงานไม่เท่ากัน ได้เลื่อนเงินเดือนในอัตราร้อยละที่เท่ากัน และทำให้

หัวหน้าสำนักงานจังหวัดที่มีคะแนนผลการประเมินผลการปฏิบัติราชการอยู่ในระดับเดียวกัน ซึ่งถือว่าผลงานเท่ากัน ได้เลื่อนเงินเดือนในอัตราร้อยละที่ไม่เท่ากัน กรณีจึงถือได้ว่าการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนดังกล่าวมีลักษณะเป็นการปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญแตกต่างกัน จึงเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม อีกทั้งผลจากการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนดังกล่าวเมื่อคำนวณเป็นจำนวนเงินที่ได้เลื่อนแล้วเห็นได้ว่าไม่มีความแตกต่างกันแต่อย่างใด ซึ่งสาเหตุสำคัญมาจากการที่คู่กรณีในการร้องทุกข์พิจารณาเลื่อนเงินเดือนให้แก่หัวหน้าสำนักงานจังหวัดที่มีผลงานต่างกันทั้ง 2 กลุ่มในอัตราร้อยละที่ใกล้เคียงกันมาก โดยต่างกันเพียงร้อยละ 0.01 เท่านั้น จนกระทั่งไม่สามารถจำแนกความแตกต่างระหว่างผู้ที่ได้คะแนนในระดับดีเด่นกับผู้ที่ได้คะแนนในระดับดีมากได้ การพิจารณาเลื่อนเงินเดือนดังกล่าวจึงไม่เป็นไปตามหลักการจ่ายค่าตอบแทนตามผลงานและผลงาน อันเป็นเจตนารมณ์ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนเงินเดือน พ.ศ. 2552 ซึ่งปรากฏอยู่ในหมายเหตุท้ายกฎ ก.พ. ดังกล่าว การพิจารณาเลื่อนเงินเดือนของคู่กรณีในการร้องทุกข์จึงเป็นการพิจารณาโดยใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ



ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปมีว่า การที่คู่กรณีในการร้องทุกข์ใช้วงเงินงบประมาณการโอนเงินเดือนที่เหลือร้อยละ 0.20 ของแต่ละกลุ่มซึ่งกันไว้เป็นวงเงินส่วนกลางมาพิจารณาโอนเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษเพิ่มเติมจากการโอนเงินเดือนตามผลการปฏิบัติราชการให้กับหัวหน้าสำนักงานจังหวัดจำนวน 5 คน นั้น เป็นการใช้อดุลพินิจพิจารณาโดยชอบหรือไม่ พิจารณาก็แล้วเห็นว่า การที่คู่กรณีในการร้องทุกข์จะทำเช่นนั้นได้ จะต้องปรากฏข้อเท็จจริงด้วยว่า ข้าราชการผู้นั้นได้ปฏิบัติราชการดีเด่นจนบังเกิดผลดีแก่ทางราชการและ/หรือผู้ที่ช่วยอำนวยความสะดวกและปฏิบัติราชการในช่วงที่มีการชุมนุมทางการเมือง อันถือได้ว่าเป็นกรอบอำนาจในการใช้อดุลพินิจสอดคล้องกับหลักเกณฑ์การพิจารณาโอนเงินเดือนตามนัยมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโอนเงินเดือนให้แก่ข้าราชการที่ปฏิบัติราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าหัวหน้าสำนักงานจังหวัดจำนวน 5 คน มีผลงานดีเด่นจนบังเกิดผลดีแก่ทางราชการและ/หรือผู้ที่ช่วยอำนวยความสะดวกและปฏิบัติราชการในช่วงที่มีการชุมนุมทางการเมือง การที่คู่กรณีในการร้องทุกข์พิจารณาแล้วเห็นชอบให้โอนเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษเพิ่มเติมจึงเป็นการใช้อดุลพินิจพิจารณาภายในกรอบอำนาจจึงเป็นการใช้อดุลพินิจพิจารณาโดยชอบ

โดยสรุป คำสั่งที่โอนเงินเดือนให้แก่ข้าราชการกลุ่มหัวหน้าสำนักงานจังหวัด (ประเภทอำนวยการระดับสูงในราชการบริหารส่วนภูมิภาค) จำนวน 69 คน เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงวินิจฉัยให้คู่กรณีในการร้องทุกข์ยกเลิกคำสั่งดังกล่าว และให้พิจารณาโอนเงินเดือนในรอบการประเมินที่ 2 ปีงบประมาณ 2553 ให้แก่ข้าราชการกลุ่มหัวหน้าสำนักงานจังหวัด (ประเภทอำนวยการระดับสูงในราชการบริหารส่วนภูมิภาค) จำนวน 69 คน ภายในวงเงินร้อยละ 2.80 ใหม่

ผู้เขียนได้เห็นคำวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้นก็อุ่นใจว่ายังมีความเป็นธรรมอยู่ในวงข้าราชการพลเรือนสามัญอยู่ และหวังว่าคำวินิจฉัยที่น่าเสนอในครั้งนี้น่าจะเป็นประโยชน์แก่เพื่อนข้าราชการในทุกระดับ คราวหน้าผู้เขียนจะนำเรื่องอะไรมาฝาก ขอให้ท่านผู้อ่านติดตามต่อไปนะคะ





มติ ก.พ. ที่น่าสนใจ

วรรณุษา เกษมพุดธคุณ*

มติ ก.พ. ที่น่าสนใจในฉบับนี้ขอหยิบยกประเด็นการบังคับใช้กฎหมายสำหรับการดำเนินการทางวินัยกรณีความผิดไม่ร้ายแรง เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 96 ได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตาม มาตรา 57 มีอำนาจสั่งลงโทษผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา โดยสามารถสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดเงินเดือนได้ ทั้งนี้ตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด ซึ่งในทางปฏิบัติที่ผ่านมากการบังคับใช้กฎหมายสำหรับผู้กระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 132 และมาตรา 137 ซึ่งเป็นการดำเนินการตามบทเฉพาะกาลแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และต่อมา ก.พ. ได้มีมติกำหนดมาตรการในการดำเนินการเพิ่มเติมดังปรากฏในหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1011/ว21 ลงวันที่ 15 กันยายน 2552 แต่ด้วยขณะนี้ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนเงินเดือน พ.ศ. 2552

ได้มีผลบังคับใช้แล้วตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2552 ซึ่งได้เปลี่ยนแปลงวิธีการเลื่อนเงินเดือนจากเดิมที่ใช้เป็นระบบเงินเดือนแบบขั้น เป็นกำหนดให้การเลื่อนเงินเดือนใช้วิธีคำนวณเป็นอัตราร้อยละของฐานในการคำนวณ ส่งผลให้กรณีที่มีการกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงก่อนวันที่ 11 ธันวาคม 2551 ซึ่งเป็นการสั่งลดเงินเดือนตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ไม่อาจนำไปปฏิบัติได้ เนื่องจากไม่มีอัตราเงินเดือนในระบบขั้นอีกต่อไป

ดังนั้นเพื่อให้สามารถนำไปสู่การบังคับใช้กฎหมายสำหรับการลงโทษกรณีการกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงดังกล่าว ก.พ. จึงได้มีมติเห็นชอบให้กำหนดมาตรการเพิ่มเติมเกี่ยวกับการเปลี่ยนโทษลดขั้นเงินเดือน และการลงโทษลดเงินเดือน โดยมีรายละเอียดดังนี้

* นักวิชาการกฎหมายพิเศษ สำนักกฎหมาย สำนักงาน ก.พ.

1. การส่งลงโทษผู้กระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ในกรณีที่ส่งลงโทษลดขั้นเงินเดือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ผู้บังคับบัญชามีอำนาจส่งลงโทษลดขั้นเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่เกินหนึ่งขั้นตามที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2536) และฉบับที่ 28 (พ.ศ. 2548) ที่ใช้อยู่แต่เดิมนั้น ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 เปลี่ยนโทษลดขั้นเงินเดือน เป็นโทษลดเงินเดือน และสั่งได้ในอัตราร้อยละ 2 หรือร้อยละ 4 ของอัตราเงินเดือนของผู้ถูกลงโทษ ตามควรแก่กรณี

2. การส่งลงโทษลดเงินเดือนตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 สำหรับการกระทำผิดวินัยที่ได้กระทำตั้งแต่วันที่ 11 ธันวาคม 2551 เป็นต้นไป ให้ลดเงินเดือนในอัตราร้อยละ 2 หรือร้อยละ 4 ของอัตราเงินเดือนของผู้ถูกลงโทษในขณะที่ยกส่งโทษ

3. การส่งลงโทษลดเงินเดือน หากจำนวนเงินที่จะลดเงินเดือนมีเศษไม่ถึงสิบบาทให้ตัดเศษทิ้ง

4. การส่งลงโทษลดเงินเดือน หากผู้ถูกลงโทษได้รับเงินเดือนขั้นต่ำหรือขั้นต่ำชั่วคราวในประเภทตำแหน่งและระดับตำแหน่งที่ผู้นั้นดำรงอยู่ในวันที่ออกคำสั่ง ทำให้ไม่อาจลงโทษลดเงินเดือนได้ ให้เปลี่ยนโทษลดเงินเดือน เป็นตัดเงินเดือนในอัตราร้อยละ 5 ของอัตราเงินเดือนของผู้ถูกลงโทษ เป็นเวลาสามเดือนแทน ซึ่งเป็นอัตราโทษตัดเงินเดือนที่สูงสุดตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2536) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535



5. การส่งลงโทษลดเงินเดือนในกรณีที่ผู้ถูกลงโทษได้รับเงินเดือนขั้นสูงในประเภทตำแหน่งและระดับตำแหน่งที่ผู้นั้นดำรงอยู่ ให้ลดได้เฉพาะเงินเดือนขั้นสูงของผู้ถูกลงโทษนั้นเท่านั้น โดยต้องไม่รวมค่าตอบแทนพิเศษที่ผู้ถูกลงโทษได้รับตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกจ่ายค่าตอบแทนพิเศษของข้าราชการและลูกจ้างประจำผู้ได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างถึงขั้นสูงหรือใกล้เคียงขั้นสูงของอันดับหรือตำแหน่ง พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

อย่างไรก็ดี ผู้ที่สนใจสามารถดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1011/ว 16 ลงวันที่ 30 มิถุนายน 2554

อุทธรณ์ก่อนทำผิด

เอกศักดิ์ ตรีกรุณาสวัสดิ์*



มีแต่ฝนหล้าก็ฝนกระหน่ำลงมาทำให้น้ำในเขื่อนทั่วประเทศอยู่ในภาวะต้องระมัดระวัง จับตาดูทุกวินาที พร้อมกับต้องระบายน้ำที่รับเข้าให้ออกมาเพื่อรักษาระดับน้ำไม่ให้อยู่ในขั้นวิกฤติ ส่งผลให้ชาวบ้านได้เขื่อนโดยเฉพาะตลอดแนวทางน้ำผ่านภาคเหนือตอนล่าง ภาคกลาง และภาคอีสานต้องรับน้ำที่ระบายลงมาอย่างท่วมท้น จนได้แต่นั่งทำตาปริบๆ มองสายน้ำที่วิ่งผ่านไปอย่างปลงอนิจจัง เพราะไม่รู้ว่าจะทำประการใดแล้ว ครั้งนี้ก็สรรหากรณีชีวิตของเพื่อนข้าราชการเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการตามกฎหมายระเบียบ หรือไม่ปฏิบัติ จนเกิดความเสียหายขึ้นมา ฝากกันไว้เป็นอุทาหรณ์เตือนใจก่อนทำผิด.....สักกรณีครับ

รับแล้วก็บอหาย

ณ ที่ว่าการอำเภอแห่งหนึ่ง นางเฉื่อยทำหน้าที่ฝ่ายกิจการพิเศษ ได้รับหนังสือสั่งการจากจังหวัดจำนวน 2 ฉบับ เพื่อให้อำเภอเตรียมการป้องกันภัยน้ำท่วม แล้วเก็บไว้โดยมิได้นำเสนอให้ผู้บังคับบัญชาทราบทันที เป็นเหตุให้หนังสือดังกล่าวสูญหายไป การกระทำของนางเฉื่อยเป็นการกระทำผิดวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ ตามมาตรา 84 วรรคหนึ่ง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พ.ศ. 2535 (มาตรา 83 (4) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551) โทษที่ได้รับคือ ภาคทัณฑ์ (2/2544)..... จำไว้ให้ตึนนะ เรื่องด่วนเรื่องสำคัญ ต้องรับส่งรับแจ้งทันทีให้ผู้บังคับบัญชา

ทราบ..... หากเก็บไว้อาจเกิดแบบนี้ขึ้นก็ได้เหมือนกันนะ....อย่าลืม.....



* อดีตที่ปรึกษาระบบราชการ สำนักงาน ก.พ.

จ่ายยาผิด

ณ โรงพยาบาลแห่งหนึ่ง นายกรรมเก่ามาขอรับการรักษา แพทย์ได้ตรวจรักษาและสั่งจ่ายยาให้แล้วปรากฏว่า นางสงครี ซึ่งเป็นเภสัชกรจ่ายยาผิดชนิดไปจากใบสั่งแพทย์ ญาติคนไข้ได้ตรวจสอบตัวยากับฉลากหน้าซอง พบว่าไม่ตรงกัน และเห็นว่าคนไข้รับประทานยาผิดแน่นอน จึงรีบพาตัวนายกรรมเก่าส่งโรงพยาบาล แพทย์เวรรับตัวไว้เพื่อดูอาการหนึ่งคืน รุ่งเช้าคนไข้ไม่มีอาการผิดปกติ จึงให้กลับไปพักผ่อนที่บ้าน พร้อมจัดยาให้ถูกต้องแล้ว การกระทำของนางสงครี เป็นการกระทำผิดวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ ตามมาตรา 84 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 (มาตรา 83(4) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551) โทษที่ได้รับคือ

ไปเปิดเอาเอง:

ณ สำนักงานที่ดินแห่งหนึ่ง นางสาวสีขาวเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชีได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่เบิกจ่ายแบบพิมพ์หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) แต่กลับมอบกุญแจตู้เหล็กที่เก็บแบบพิมพ์ดังกล่าวให้กับเจ้าหน้าที่ผู้มาเบิกไปเปิดและลงบัญชีรับ-จ่ายแบบพิมพ์เอง ทำให้แบบพิมพ์ดังกล่าวสูญหายไป จำนวน 2 คู่ฉบับ การกระทำของนางสาวสีขาวเป็นการกระทำผิดวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ ตามมาตรา 84 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 (มาตรา 83 (4) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551) โทษที่ได้รับคือ ตัดเงินเดือน 5% เป็นเวลาสองเดือน (7/2541)แบบพิมพ์หนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นเอกสาร

ภาคทัณฑ์ (12/2545) นี่เป็นตัวอย่างหนึ่งที่เกิดขึ้นกับคนไข้ที่เข้ารับการรักษาความเจ็บป่วยของตน....แต่ไม่ได้เกิดอันตราย.... จึงขอให้ผู้จัดยาและคนไข้ตรวจสอบยาที่ได้จ่ายและได้รับด้วยว่าตรงกับใบสั่งแพทย์หรือหน้าซองที่บรรจุยาด้วย อย่าลืมครับ



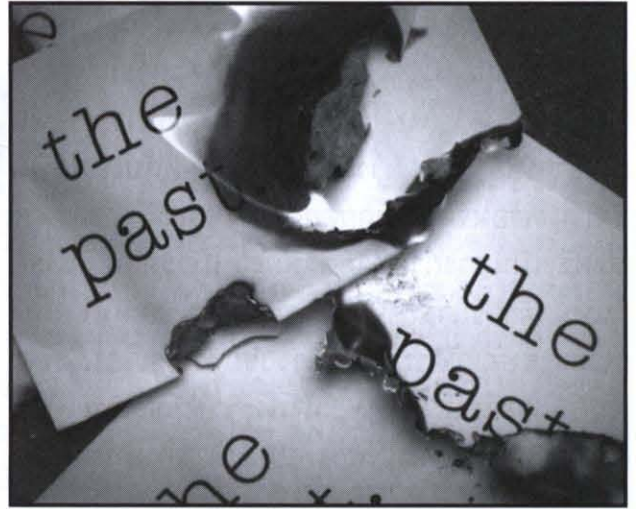
สำคัญ ต้องระมัดระวังในการเก็บรักษา เบิก-จ่าย ทำเหมือนกับเบิกสมุด ดินสอ ยางลบไปได้.... เอ้อ...สนใจหน่อย.....



รับผิดชอบงานจนเกิดเรื่อง

ณ สำนักงานที่ดินอีกแห่งหนึ่ง นายขยันชัย ช่างรังวัด ได้ทำหนังสือขออนุญาตผู้บังคับบัญชา นำเรื่องราวการรังวัดและแบบพิมพ์ต่างๆ (แบบพิมพ์โฉนดที่ดิน น.ส.3) เพื่อนำออกไปปฏิบัติงานที่บ้านพัก แต่ไม่ได้ใช้ความระมัดระวังในการเก็บรักษาเอกสารสำคัญ ดังกล่าว เป็นเหตุให้เอกสารดังกล่าวถูกบุคคลอื่นนำไปเผาทำลายหมด การกระทำของนายขยันชัย เป็นการกระทำผิดวินัยฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการ ตามกฎหมายระเบียบของทางราชการ และมติดังกล่าว รัฐมนตรี และไม่ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการ ตามมาตรา 85 วรรคหนึ่ง และมาตรา 84 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 (มาตรา 82 (2) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551) โทษที่ได้รับ คือ ลดขั้นเงินเดือน 1 ขั้น

(10/2543)ด้วยความรับผิดชอบ เก็บงานไปเร่งทำที่บ้านและได้รับอนุญาตจากหัวหน้าแล้ว แต่ไม่ได้ระมัดระวังจนเกิดเหตุขึ้น น่าเห็นใจครับ.....





คมวาที:



“...เอาเงิน เอาเวลามาช่วยประชาชน จะอ้างว่า
คล้ายเครียดไปตีกอล์ฟ ไปเที่ยวต่างประเทศ
จะไปเที่ยวไหน ต้องให้คัม อย่าให้เขาบอกว่าเอาเงินไปผจญ ไปถูกลง
ดูงานต่างประเทศ กลับมาแล้ว จะแก้ปัญหาคความยากจน
ยาเสพติดได้ไหม ถ้าคิดว่า ไปต่างประเทศ แล้วกลับมาต้องคัม
ถ้าไม่คัมแล้วเอาคอปเป็นประกัน มันถึงจะเป็นข้าราชการที่เข้มข้น”



(พระพิศาลธรรมพาที
16 มิถุนายน 2554
ที่มา: Good Governance กับการพัฒนาข้าราชการ
สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ.)



ศูนย์ข้อมูลข่าวสารสำนักงาน ก.พ

ศูนย์ข้อมูลข่าวสารสำนักงาน ก.พ. จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และระเบียบสำนักงาน ก.พ. ว่าด้วยการเข้าตรวจดูข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2544 โดยจัดให้มีสถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสารหรือคำแนะนำในการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐได้ จำนวน 2 แห่งดังนี้

1. อาคารสำนักงาน ก.พ. ชั้น 1 ถนนพิษณุโลก แขวงจิตรลดา เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร 10300
2. อาคาร 1 ชั้น 1 สำนักงาน ก.พ. ถนนติวานนท์ ตำบลตลาดขวัญ อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี 11000

การดำเนินการ

เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 7 และ 9 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยจัดไว้ให้บริการ ณ ศูนย์ข้อมูลข่าวสารสำนักงาน ก.พ. ได้แก่

1. อำนวยหน้าที่ของสำนักงาน ก.พ. โครงสร้างสำนักงาน ก.พ. และหน้าที่ของ สำนัก กอง ต่างๆ
2. ประกาศผลการสอบแข่งขันการรับทุนต่างๆ
3. นโยบาย หรือการตีความที่ไม่เข้าข่ายต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ตามมาตรา 7 (4)
4. แผนงาน / โครงการและงบประมาณของสำนักงาน ก.พ. ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551
5. หนังสือเวียนและประกาศของสำนักงาน ก.พ.
6. คู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีผลกระทบถึงสิทธิหน้าที่ของเอกชน เช่น คู่มือการปฏิบัติงาน หรือขั้นตอนวิธีการดำเนินการ
7. มติคณะรัฐมนตรีหรือมติคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยกฎหมายหรือโดยมติคณะรัฐมนตรี เช่น ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีเรื่อง แต่งตั้งกรรมการข้าราชการพลเรือน ประกาศคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเรื่อง ตั้ง อ.ก.พ.วิสามัญต่างๆ
8. ประกวดราคา ประกาศสอบราคาและสรุปผลการจัดซื้อจัดจ้างเป็นรายเดือน และสามารถดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่เว็บไซต์ของสำนักงาน ก.พ. <http://www.ocsc.go.th>

การให้บริการ

ศูนย์ข้อมูลข่าวสารสำนักงาน ก.พ. เปิดให้บริการทุกวันจันทร์ - วันศุกร์ ในเวลาราชการ 08.30 - 16.30 น. และโทร. สายด่วน 1786 เวลา 8.00 - 17.00 น.

ประชาชนมีสิทธิที่จะรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของสำนักงาน ก.พ. ได้ตลอดเวลาจากเว็บไซต์ <http://www.ocsc.go.th> และให้บริการประชาชนเข้าตรวจดูข้อมูลข่าวสารของสำนักงาน ก.พ. ตามมาตรา 9 แห่งพ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่ศูนย์ข้อมูลข่าวสารของสำนักงาน ก.พ.

หนังสือที่สวัสดิการสำนักงาน ก.พ. พิมพ์จำหน่าย



รายการ	ราคา (บาท)
1. คู่มือสอบแข่งขันเพื่อบรรจุเข้ารับราชการ	100
2. การนำเสนองานที่มีประสิทธิภาพ	50
3. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการ พ.ศ. 2547 ฉบับแก้ไขปรับปรุง	80
4. พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551	60
5. พ.ร.บ.เงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. 2538	90
6. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. 2547	90
7. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. 2526 และภาคผนวก	65
8. ระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517	90
9. พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539	55
10. คู่มือการพัฒนากระบวนการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์	60
11. ครรลองครองใจระหว่างหัวหน้ากับลูกน้อง	90
12. เทคนิคการนำเสนอเรื่องด้วยวาจา	100
13. คู่มือการบริหารทรัพยากรบุคคลในราชการพลเรือน : สรุปคำถาม-คำตอบ เกี่ยวกับการประเมินผล การปฏิบัติราชการและการเลื่อนเงินเดือน	80
14. คู่มือการบริหารทรัพยากรบุคคลในราชการพลเรือน : ความรู้ความสามารถ ทักษะ และสมรรถนะที่จำเป็นสำหรับตำแหน่ง	80
15. คู่มือการบริหารทรัพยากรบุคคลในราชการพลเรือน : การประเมินผลการปฏิบัติราชการและการเลื่อนเงินเดือน	100
16. คู่มือการประเมินและติดตามผลการฝึกอบรม	150
17. คำอธิบายระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. 2526 พร้อมแก้ไข	120
18. การเขียนหนังสือติดต่อราชการและธุรกิจ	120
19. การทำบันทึกเสนอ การจดรายงานการประชุม การเขียนคำกล่าวในที่	100
20. พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 พร้อมสรุปสาระสำคัญและคำอธิบายรายมาตรา	140
21. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการลา พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม	100
22. คู่มือนักฝึกอบรมมืออาชีพ	240
23. คู่มือการพัสดุ	200
24. เทคนิคการร่างกฎหมาย	150
25. รวมกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ	150
26. รวมกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน	150
27. ตอบข้อหารือเกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือน	200
28. รวม มติ คร.ม. มติ ก.พ. และระเบียบเกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือน	350
29. กฎ ก.พ. พร้อมด้วยหนังสือเวียน ก.พ. (2 เล่ม)	590
30. คู่มือปริญญญาและประกาศนียบัตรวิชาชีพ	280
31. กฎหมายลำดับรองออกตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551	250

❖ มีจำหน่ายตามศูนย์หนังสือจุฬาฯ / ธรรมศาสตร์ / เกษตรฯ ในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด
❖ หรือสั่งซื้อโดยตรงได้ที่ ocsbookshop@gmail.com หรือโทรศัพท์ 0 2281 9454



