

# ปัจจัยสำคัญที่ควรคำนึงถึงและนำมาประกอบการพิจารณาจัดทำ

## มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม

๑. พระบรมราโชวาทแก่ข้าราชการพลเรือน ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๒๔ - ๒๕๔๒<sup>๑</sup> คือ

- (๑) คุณธรรม ได้แก่ สุจริต เทียงตรง เสียสละ อุดม พึกตน มีระเบียบ
- (๒) หลักการทำงาน ได้แก่ เพียบพร้อมความรู้ กุศโลบาย ขยายสัมพันธภาพประสาน
- (๓) คุณค่า ได้แก่ รับผิดชอบ ทำหน้าที่เพื่อหน้าที่ให้สำเร็จทันการ ปฏิบัติงานยึดมั่นใน

ผลประโยชน์ของแผ่นดินและความถูกต้อง เป็นธรรม

๒. ทศพิธราชธรรม<sup>๒</sup> คือ การให้ รักษาความประพฤติให้สงบเรียบร้อย เสียสละ ซื่อตรง อ่อนโยน ความเพียร ไมโกรธ ไม่เบียดเบียนผู้อื่น อุดม การปฏิบัติไม่ให้ผิดจากที่ถูกต้องควร

๓. ปรัชญาในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐<sup>๓</sup> ได้แก่

- (๑) การใช้อำนาจรัฐต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพ
- (๒) บุคคลเสมอกันในกฎหมาย
- (๓) การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลจะกระทำมิได้
- (๔) เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น
- (๕) บุคคลมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลของหน่วยราชการ
- (๖) บุคคลมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่
- (๗) ทำงานตามกฎหมายเพื่อรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม
- (๘) ส่งเสริม/สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ

การเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

๔. วิสัยทัศน์ของแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ<sup>๔</sup> ได้แก่

- (๑) เป็นระบบที่สร้างประโยชน์ให้ประชาชนและประเทศชาติ
- (๒) เป็นที่เชื่อถือศรัทธาของประชาชน
- (๓) เป็นระบบที่มีความรับผิดชอบและเป็นที่ยอมรับของประชาชน
- (๔) เป็นระบบที่เข้มแข็ง ทนทานต่ออุปสรรค กล้าหาญต่อสู้ เพื่อคุณธรรม มีเกียรติภูมิ และมีศักดิ์ศรี
- (๕) เป็นระบบที่ทันสมัย ทันโลก ทันการณ
- (๖) เป็นระบบที่มีวัฒนธรรมที่มุ่งความเป็นเลิศของงาน

มีศักดิ์ศรี

<sup>๑</sup> ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม สำนักงาน ก.พ., คำนิยามสร้างสรรค์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ, (พิมพ์ครั้งที่ ๒, กรุงเทพฯ ๒๕๔๕)

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>๓</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>๔</sup> เรื่องเดียวกัน

๕. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.๒๕๔๒<sup>๑</sup> ได้แก่

- (๑) หลักนิติธรรม : การใช้กฎ ระเบียบ ที่เป็นธรรม เป็นที่ยอมรับได้ ไม่ตามกระแสหรืออำนาจตัวบุคคล เสมอภาค
- (๒) หลักคุณธรรม : การยึดมั่นในความถูกต้อง ดีงาม ประพฤติตนเป็นตัวอย่างแก่สังคม ด้วยความซื่อสัตย์ จริงใจ ซын อดทน
- (๓) หลักความโปร่งใส : การทำงานอย่างโปร่งใส เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ ตรงไปตรงมา ตรวจสอบได้
- (๔) หลักการมีส่วนร่วม : เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ เสนอความเห็น
- (๕) หลักความรับผิดชอบ : ตระหนักในสิทธิหน้าที่ มีความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม มุ่งแก้ปัญหา กล้ายอมรับผลการกระทำของตน
- (๖) หลักความคุ้มค่า : บริหารจัดการและใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและเกิดประโยชน์สูงสุด

๖. ค่านิยมสร้างสรรค์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ ค่านิยมที่พึงประสงค์สำหรับการยึดถือปฏิบัติในการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐในปัจจุบัน ๕ ประการ ได้แก่

- (๑) กล้ายืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง หมายถึง
  - ยึดมั่นในความถูกต้อง ความชอบธรรม
  - เสียสละ
  - ยึดหลักวิชาและจรรยาวิชาชีพ
  - ไม้อ่อนอ่อนตามอิทธิพลใด
- (๒) ซื่อสัตย์และมีความรับผิดชอบ หมายถึง
  - ปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมา
  - แยกเรื่องส่วนตัวออกจากหน้าที่การงาน
  - มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ ต่อประชาชน ต่อการปฏิบัติงาน ต่อองค์กร และต่อการพัฒนาปรับปรุงระบบราชการ
- (๓) โปร่งใส ตรวจสอบได้ หมายถึง
  - ปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส
  - ให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องได้
  - เปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายใต้กรอบของกฎหมาย
- (๔) ไม่เลือกปฏิบัติ หมายถึง
  - บริการประชาชนด้วยความเสมอภาค เน้นความสะดวก รวดเร็ว ประหยัด และถูกต้อง
  - ปฏิบัติต่อผู้มารับบริการด้วยความมีน้ำใจ เมตตา เอื้อเฟื้อ
- (๕) มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน หมายถึง
  - ทำงานให้แล้วเสร็จตามกำหนด เกิดผลดีแก่หน่วยงานและส่วนรวม
  - ใช้ทรัพยากรของทางราชการให้คุ้มค่าเสมือนหนึ่งการใช้ทรัพยากรของตนเอง
  - เน้นการทำงานโดยยึดผลลัพธ์เป็นหลัก มีการวัดผลลัพธ์และค่าใช้จ่าย

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน

๗. หลักธรรมหรือคำสอนตามศาสนาหรือความเชื่อที่มุ่งให้คนประพฤติตนเป็นคนดี

๘. พฤติกรรมที่พึงประสงค์สำหรับการกระทำผิดและไม่ผิดกฎหมาย<sup>๑</sup>

พฤติกรรมการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบหรือผิดทำนองคลองธรรมตามทฤษฎีของนักวิชาการ เช่น

๑. การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้กระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดตามที่กฎหมายระบุไว้ (Nonfeasance)

๒. การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำน้อยกว่าสิ่งที่กฎหมายระบุไว้หรือกระทำการที่ก่อให้เกิดความบกพร่อง สูญเสีย หรือเสียหายแก่ทางราชการ (Malfeasance)

๓. การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการในสิ่งที่ทำเกินขอบเขตอำนาจหน้าที่กฎหมายระบุไว้ (Overfeasance)

๔. การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย แต่ใช้วิธีการที่ผิดกฎหมาย (Misfeasance)

๕. การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการที่อาจจะไม่ผิดกฎหมาย แต่ผิดจรรยาบรรณวิชาชีพ หรือเป็นที่รู้จักกันในอีกนัยหนึ่งว่า Conflict of interest/Gray area

ฯลฯ

๙. ข้อบังคับ ก.พ. ว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๓๗

#### จรรยาบรรณต่อตนเอง

ข้อ ๑ ข้าราชการพลเรือนพึงเป็นผู้มีศีลธรรมอันดี และประพฤติตนให้เหมาะสมกับการเป็นข้าราชการ

ข้อ ๒ ข้าราชการพลเรือนพึงใช้วิชาชีพในการปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ และไม่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ในกรณีทีวิชาชีพใดมีจรรยาวิชาชีพกำหนดไว้ก็พึงปฏิบัติตามจรรยาวิชาชีพนั้นด้วย

ข้อ ๓ ข้าราชการพลเรือนพึงมีทัศนคติที่ดี และพัฒนาตนเองให้มีคุณธรรมและจริยธรรม รวมทั้งเพิ่มพูนความรู้ความสามารถ และทักษะในการทำงานเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการมีประสิทธิภาพประสิทธิผลยิ่งขึ้น

#### จรรยาบรรณต่อหน่วยงาน

ข้อ ๔ ข้าราชการพลเรือนพึงปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความสุจริต เสมอภาคและปราศจากอคติ

ข้อ ๕ ข้าราชการพลเรือนพึงปฏิบัติหน้าที่ราชการอย่างเต็มกำลังความสามารถ รอบคอบ รวดเร็ว ชยันหมั่นเพียร ถูกต้องสมเหตุสมผล โดยคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการและประชาชนเป็นสำคัญ

ข้อ ๖ ข้าราชการพลเรือนพึงประพฤติตนเป็นผู้ตรงต่อเวลาและใช้เวลาราชการให้เป็นประโยชน์ต่อทางราชการอย่างเต็มที่

ข้อ ๗ ข้าราชการพลเรือนพึงดูแลรักษาและใช้ทรัพย์สินของทางราชการอย่างประหยัดคุ้มค่า โดยระมัดระวังมิให้เสียหายหรือสิ้นเปลืองเยี่ยงวิญญูชนจะพึงปฏิบัติต่อทรัพย์สินของตนเอง

<sup>๑</sup> ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน, ข้อมูลเกี่ยวกับพันธะทางสังคม ความรับผิดชอบต่อสังคม.

### จรรยาบรรณต่อผู้บังคับบัญชา ผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชา และผู้ร่วมงาน

ข้อ ๘ ข้าราชการพลเรือนพึงมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานการให้ความร่วมมือช่วยเหลือกลุ่มงานของตนทั้งในด้านการให้ความคิดเห็น การช่วยทำงาน และการแก้ปัญหาาร่วมกัน รวมทั้งการเสนอแนะในสิ่งที่เห็นว่าจะมีประโยชน์ต่อการพัฒนางานในความรับผิดชอบด้วย

ข้อ ๙ ข้าราชการพลเรือนซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาพึงดูแลเอาใจใส่ผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาทั้งในด้านการปฏิบัติงาน ขวัญ กำลังใจ สวัสดิการ และยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชา ตลอดจนปกครองผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาด้วยหลักการและเหตุผลที่ถูกต้องตามทำนองคลองธรรม

ข้อ ๑๐ ข้าราชการพลเรือนพึงช่วยเหลือเกื้อกูลกันในทางที่ชอบ รวมทั้งส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดความสามัคคีร่วมแรงร่วมใจในบรรดาผู้ร่วมงานในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวม

ข้อ ๑๑ ข้าราชการพลเรือนพึงปฏิบัติต่อผู้ร่วมงานตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้องกับด้วยความสุภาพ มีน้ำใจ และมนุษยสัมพันธ์อันดี

ข้อ ๑๒ ข้าราชการพลเรือนพึงละเว้นจากการนำผลงานของผู้อื่นมาเป็นของตน

### จรรยาบรรณต่อประชาชนและสังคม

ข้อ ๑๓ ข้าราชการพลเรือนพึงให้บริการประชาชนอย่างเต็มกำลังความสามารถด้วยความเป็นธรรม เอื้อเฟื้อ มีน้ำใจ และใช้กิริยาวาจาที่สุภาพอ่อนโยน เมื่อเห็นว่าเรื่องใดไม่สามารถปฏิบัติได้หรือไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนจะต้องปฏิบัติ ควรชี้แจงเหตุผลหรือแนะนำให้ติดต่อยังหน่วยงานหรือบุคคลซึ่งตนทราบว่ามีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ ต่อไป

ข้อ ๑๔ ข้าราชการพลเรือนพึงประพฤติตนให้เป็นที่เชื่อถือของบุคคลทั่วไป

ข้อ ๑๕ ข้าราชการพลเรือนพึงละเว้นการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดซึ่งมีมูลค่าเกินปกติวิสัยที่วิญญูชนจะให้แก่กันโดยเสน่หาจากผู้มาติดต่อราชการ หรือผู้ซึ่งอาจได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ราชการนั้น หากได้รับไว้แล้วและทราบภายหลังว่าทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่รับไว้มีมูลค่าเกินปกติวิสัย ก็ให้รายงานผู้บังคับบัญชาทราบโดยเร็ว เพื่อดำเนินการตามสมควรแก่กรณี

ข้อ ๑๖ ข้อบังคับฉบับนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป  
(หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไปเล่ม ๑๑๑ ตอนที่ ๑๙ ง ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๓๗)

### ๑๐.สภาพปัญหาที่เกี่ยวกับคุณธรรมและจริยธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากผลการสำรวจความคิดเห็นของผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ลูกจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนผู้รับบริการจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการปฏิบัติงานของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ จำนวน ๓,๒๓๕ คน คิดเป็นร้อยละ ๔๙.๒๗ ของกลุ่มเป้าหมาย (กลุ่มเป้าหมาย จำนวน ๖,๕๖๖ คน) พบว่า<sup>๑</sup>

๑. **ความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานและปัญหาในการปฏิบัติงานของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น** คือ

<sup>๑</sup> สำนักงาน ก.ค. สป., ผลการสำรวจความคิดเห็นผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ลูกจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนผู้รับบริการจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ๒๕๔๕

(๑) **หลักนิติธรรม** กลุ่มตัวอย่าง เห็นว่า ผู้ปฏิบัติงานยังขาดความรู้ความเข้าใจกฎหมายเกี่ยวกับงานที่ปฏิบัติอยู่อย่างถูกต้องและชัดเจนถึงร้อยละ ๔๐.๗๕ และมีปัญหาการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอยู่ที่ร้อยละ ๒๕.๕๕

(๒) **หลักคุณธรรม** กลุ่มตัวอย่าง เห็นว่า ผู้ปฏิบัติงานมีปัญหาในด้านการปฏิบัติหน้าที่เป็นลำดับหนึ่ง ความประพฤติทั่วไปเป็นปัญหาลำดับรองลงมา และด้านความซื่อสัตย์สุจริตเป็นลำดับสุดท้ายด้วยค่าตัวเลขที่ร้อยละ ๒๘.๗ ๒๖.๗๕ และ ๑๓.๙๕ ตามลำดับ

(๓) **หลักความโปร่งใส** กลุ่มตัวอย่าง เห็นว่า ผู้ปฏิบัติงานมีปัญหาในด้านการกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบการปฏิบัติงานอยู่ที่ร้อยละ ๒๐.๖

(๔) **หลักการมีส่วนร่วม** กลุ่มตัวอย่าง เห็นว่า ผู้ปฏิบัติงานยังไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมทำ หรือเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียหรือมีส่วนเกี่ยวข้องแสดงความคิดเห็นที่มีผลกระทบต่อส่วนรวมอยู่ที่ร้อยละ ๒๓.๖

(๕) **หลักความรับผิดชอบ** กลุ่มตัวอย่าง เห็นว่า การยอมรับความคิดเห็นที่แปลกใหม่แตกต่างไปจากเดิมเป็นปัญหาที่เด่นชัดที่สุดในหลักความรับผิดชอบที่ระดับร้อยละ ๓๒.๔ และปัญหาในลำดับรองลงไป คือ เรื่องความเอาใจใส่หรือกระตือรือร้นที่จะช่วยแก้ไขปัญหให้กับประชาชนที่ร้อยละ ๓๑.๔ เรื่องความตระหนักในสิทธิหน้าที่ ตนเอง ผู้ร่วมงาน หน่วยงาน งาน และประชาชนที่ระดับร้อยละ ๒๖.๕ และเรื่องการยอมรับผลการกระทำและพร้อมที่จะแก้ไขที่ร้อยละ ๒๔.๐

(๖) **หลักความคุ้มค่า** กลุ่มตัวอย่าง เห็นว่า ผู้ปฏิบัติงานมีปัญหาในด้านการใช้ทรัพยากรอย่างไม่ประหยัดที่ร้อยละ ๓๑.๕๕

(๗) **เกียรติและศักดิ์ศรีของตนเองและหน่วยงาน** กลุ่มตัวอย่าง เห็นว่า ผู้ปฏิบัติงานได้ปฏิบัติงานโดยคำนึงถึงเกียรติและศักดิ์ศรีของตนเองและรักษาชื่อเสียง ภาพพจน์ เกียรติภูมิของหน่วยงาน แต่ได้รับการยอมรับจากประชาชนน้อยกว่าหน่วยงานอื่นที่ระดับร้อยละ ๒๙.๐

**๒. ความคิดเห็นต่อแนวทางแก้ไขปัญหาการปฏิบัติงานของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น** พบว่า มีความต้องการให้ปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงานของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ในประเด็นของหลักคุณธรรมเป็นอันดับหนึ่ง คิดเป็นร้อยละ ๖๗.๒๑ อันดับสอง ได้แก่ หลักนิติธรรม คิดเป็นร้อยละ ๖๑.๑๕ อันดับสาม คือ หลักความโปร่งใส คิดเป็นร้อยละ ๕๖.๕๖ อันดับสี่ คือ หลักการมีส่วนร่วม คิดเป็นร้อยละ ๕๐.๐๘ อันดับห้า คือ หลักความรับผิดชอบ คิดเป็นร้อยละ ๔๖.๐๗ และอันดับสุดท้ายเป็นหลักความคุ้มค่า คิดเป็นร้อยละ ๔๕.๔๙ นอกจากนี้กลุ่มผู้ตอบยังได้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาต่างๆ สรุปได้ดังนี้

(๑) กำหนดมาตรการลงโทษผู้กระทำความผิดและผู้รู้เห็นการกระทำผิดนั้นอย่างเด็ดขาดและจริงจัง

(๒) จัดให้มีการฝึกอบรมให้ความรู้แก่ผู้ปฏิบัติงานในทุกระดับและทุกสาขาอย่างต่อเนื่องและเป็นประจำ

(๓) จัดให้มีการสัมมนาสัญจรในพื้นที่ เพื่อสร้างความเข้าใจและความร่วมมืออันดีระหว่างเจ้าหน้าที่และประชาชน รวมทั้งเป็นการรับทราบสภาพความเป็นอยู่และสภาพปัญหาที่แท้จริงของประชาชน

(๔) เปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานและประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นและความต้องการของตนเองแก่หน่วยงาน พร้อมทั้งการรับรู้การดำเนินการและข่าวสารความเคลื่อนไหวของหน่วยงานด้วย