

คู่มือ

การจัดทำมาตรฐาน
ทางคุณธรรมและจริยธรรม

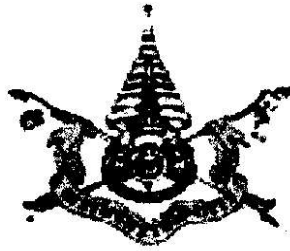
คู่มือ

การจัดทำมาตรฐาน

ทางคุณธรรมและจริยธรรม

ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม

สำนักงาน ก.พ.



พระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว
พระราชทานแก่ข้าราชการพลเรือน
เนื่องในโอกาสวันข้าราชการพลเรือน
ปีพุทธศักราช ๒๕๕๗

ผู้ปฏิบัติราชการ จำเป็นต้องรู้วิทยาการ รู้งาน และรู้ตัวรู้ชั่ว
อย่างกระจ่างชัด จึงจะสามารถปฏิบัติบริหารงานในความรับผิดชอบ
ให้ถูกต้องตามเป้าหมาย และสัมฤทธิ์ผลที่เป็นประโยชน์เป็นความเจริญ
ที่แท้จริงและยั่งยืน ทั้งแก่ตนเองและส่วนรวม

พระตำหนักเปี่ยมสุข วังไกลกังวล
วันที่ ๓๐ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗

คำนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 77 บัญญัติให้รัฐจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการและพนักงาน หรือลูกจ้างอื่นของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ และในการปฏิรูประบบราชการ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแผนการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยมในการบริหารภาครัฐ ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐจัดทำค่านิยมสร้างสรรค์และจรรยาบรรณวิชาชีพของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ เพื่อสร้างวัฒนธรรมการทำงานใหม่ ทั้งยังมีมติเห็นชอบกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546 – 2550) ซึ่งกำหนดมาตรการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรมและค่านิยมของข้าราชการให้เอื้อต่อการพัฒนาระบบราชการ โดยให้แต่ละส่วนราชการจัดทำค่าแกลงค่านิยมสร้างสรรค์ และให้ประกาศมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม เพื่อลดปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบ รวมถึงธรรมาภิบาลและวัตถุประสงค์ของการยอมรับและปฏิบัติตามค่านิยม และมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมอย่างจริงจัง

การที่มีบทบัญญัติให้ภาครัฐต้องจัดทำและเสริมสร้างให้เกิดมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและรัฐบาลอย่างชัดเจนว่าประสงค์จะให้เกิดจริยธรรมหรือมาตรฐานความประพฤติเฉพาะแต่ละวิชาชีพขึ้นในระบบราชการอย่างกว้างขวางและทั่วถึง ทั้งนี้เพราะข้อบังคับ ก.พ.ว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2537 มีลักษณะเป็นเพียงมาตรฐานกลางทางความประพฤติของข้าราชการพลเรือนเท่านั้น แต่มิได้มีบทบังคับครอบคลุมไปถึงข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่น ๆ รวมทั้งมิได้มีบทบังคับเฉพาะเจาะจงลงไปในแต่ละกลุ่มวิชาชีพขององค์กรภาครัฐแต่ประการใด

เพื่อให้การจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมเป็นไปโดยทั่วถึงทุกสาขาวิชาชีพ ครอบคลุมทุกส่วนราชการตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและสอดคล้องกับการปฏิรูปและการพัฒนาระบบราชการ ก.พ.จึงมีมติมอบหมายให้กระทรวงแต่ละกระทรวงเป็นศูนย์กลางในการจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของส่วนราชการในสังกัด และรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ยึดถือและประพฤติปฏิบัติตามแนวทางมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมนั้น ๆ โดยมีระบบกลไกยกย่องเชิดชูเกียรติแก่ผู้กระทำความดี และลงโทษผู้ละเมิดไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมดังกล่าว และให้สำนักงาน ก.พ.เป็นผู้ให้การสนับสนุน ร่วมมือ และให้คำปรึกษาแนะนำ

ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม สำนักงาน ก.พ. จึงได้จัดทำ “คู่มือการจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม” ขึ้น เพื่อให้ส่วนราชการต่าง ๆ ได้มีความรู้ ความเข้าใจในความหมายที่มา ความสำคัญและกระบวนการจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการ พนักงาน รวมทั้งเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ในภาครัฐ โดยได้รวบรวมตัวอย่างมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้มีการจัดทำขึ้นแล้วบางตัวอย่างไว้ในส่วนท้ายเพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการต่อไป

ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม
สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน
สำนักงาน ก.พ.

สารบัญ

	หน้า
ส่วนที่ 1	
จรรยาบรรณและมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม	1
ความหมาย	1
ความเป็นมา	2
จรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน	4
มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม	5
ส่วนที่ 2	
การจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการ	6
แนวทางการจัดทำ	7
ขั้นตอนการจัดทำ	7
แผนภาพขั้นตอนการจัดทำ	8
องค์ประกอบ	9
ปัจจัยที่ควรนำมาใช้พิจารณาประกอบการจัดทำ	10
แผนภาพปัจจัยที่ควรนำมาใช้พิจารณา	14
หลักในการสร้างมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม	15
รูปแบบของการจัดทำ	16
ส่วนที่ 3	
มาตรการในการนำไปสู่การปฏิบัติ	17
มาตรการทางการบริหาร	17
มาตรการเสริม	17
ปัจจัยสู่ความสำเร็จ	18
การประเมินผล	19

	หน้า
ส่วนที่ 4	
ตัวอย่างมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม	22
ในสายวิชาชีพ	22
ในกลุ่มอาชีพ	25
ในหน่วยงานของรัฐ	26-31
ภาคผนวก	
ข้อบังคับ ก.พ.ว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน	33
หนังสือสำนักงาน ก.พ.ที่เกี่ยวข้อง	

ส่วนที่ 1

จรรยาบรรณและมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม

ความหมาย

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2525 ได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม

มาตรฐาน	หมายถึง สิ่งที่ต้องถือเอาเป็นหลักสำหรับเทียบกำหนด
คุณธรรม	หมายถึง สภาพคุณงามความดี
จริยธรรม	หมายถึง ธรรมที่เป็นข้อประพฤติ ปฏิบัติ ศีลธรรม กฎศีลธรรม

โดยสรุป คำว่า “มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม” อาจให้ความหมายได้ว่า หมายถึง สิ่งที่ต้องถือเอาเป็นหลักเทียบทางสภาพคุณงามความดีทั้งที่อยู่ภายในจิตใจ และที่แสดงออกทางกิริยาที่ควรประพฤติปฏิบัติที่คนในสังคมนั้น องค์การนั้น หรือส่วนราชการนั้น ได้ยอมรับนับถือกันมา หรือได้กำหนดร่วมกันขึ้นมาใหม่ และประพฤติปฏิบัติร่วมกัน ยอมรับร่วมกันว่าข้อประพฤติอะไรเป็นสิ่งดี อะไรเป็นสิ่งชั่ว อะไรถูก อะไรผิด อะไรควรทำ และอะไรไม่ควรทำ

จรรยาบรรณ

หมายถึง ประมวลความประพฤติที่ผู้ประกอบอาชีพการงานแต่ละอย่าง กำหนดขึ้น เพื่อรักษาและส่งเสริมเกียรติคุณ ชื่อเสียง และฐานะของสมาชิก อาจเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ก็ได้

จะเห็นได้ว่า มาตรฐานทางคุณธรรม จริยธรรม และจรรยาบรรณ โดยแท้ที่จริงแล้ว คือเรื่องเดียวกันนั่นเอง เพราะหมายถึง การนำจริยธรรมหรือความประพฤติที่เหมาะสมสำหรับบุคคลที่อยู่ในอาชีพใดอาชีพหนึ่ง มาประมวลเข้าไว้ด้วยกัน เพื่อให้บุคคลในกลุ่มอาชีพเดียวกัน นั้นปฏิบัติตาม เพื่อเป็นการสร้างพฤติกรรมที่พึงประสงค์สำหรับผู้ที่อยู่ในกลุ่มอาชีพนั้น ๆ

ความเป็นมา

จรรยาบรรณวิชาชีพข้าราชการ

คนไทยเริ่มรู้จักคำว่า “วิชาชีพ” เป็นครั้งแรกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และวิชาชีพที่นิยมในรัชสมัยของพระองค์ ก็คือ วิชาชีพข้าราชการ และการมีจรรยาบรรณวิชาชีพในรัชสมัยของพระองค์อาจพิจารณาได้จากหลายแง่มุมด้วยกัน คือ (1) จรรยาบรรณที่ได้จากอิทธิพลของพุทธศาสนา เช่น ทศพิธราชธรรม จักรวรรดิวัตร ราชสังควัตถุ และราชสวัสดิธรรม เป็นต้น (2) จรรยาบรรณจากคำสาบาน กฎหมาย หรือวินัย และ (3) จรรยาบรรณที่ได้จากพระราชดำริ/โอวาท และตัวอย่างความประพฤติของข้าราชการระดับสูง (ศ.ดร.ติน ปรัชญพลฤทธิ์, วิชาชีพนิยมของระบบราชการฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536 หน้า 245)

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชนิพนธ์ “หลักราชการ” ซึ่งถือได้ว่าเป็นหลักคุณธรรมและจริยธรรมในวิชาชีพข้าราชการที่สำคัญยิ่งสำหรับข้าราชการพึงยึดถือเป็นแนวทางประพฤติปฏิบัติราชการ 10 ประการ มีใจความสำคัญสรุปได้ดังนี้

1. ความสามารถ หมายถึง ความชำนาญในการปฏิบัติงานในด้านต่าง ๆ ให้เป็นผลสำเร็จได้ดียิ่งกว่าผู้มีโอกาสเท่า ๆ กัน
2. ความเพียร หมายถึง ความกล้าหาญไม่ย่อท้อต่อความลำบาก และบากบั่นเพื่อจะข้ามความขัดข้องให้จงได้โดยใช้ความวิริยภาพมิได้ลดหย่อน
3. ความมีไหวพริบ หมายถึง รู้จักสังเกตเห็นโดยไม่ต้องมีใครเตือนว่า เมื่อมีเหตุเช่นนั้นจะต้องปฏิบัติกรอย่างนั้น เพื่อให้บังเกิดผลดีที่สุุดแก่กิจการทั่วไปและรีบทำการอันเห็นควรนั้นโดยฉับพลัน
4. ความรู้เท่าถึงการณ หมายถึง รู้จักปฏิบัติการอย่างไรจึงจะเหมาะสมแก่เวลา และอย่างไรที่ได้รับเหตุผลสมถึงจะเป็นประโยชน์ที่สุด
5. ความซื่อตรงต่อหน้าที่ หมายถึง ตั้งใจระทำกิจการซึ่งได้รับมอบให้เป็นที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต
6. ความซื่อตรงต่อคนทั่วไป หมายถึง ให้ประพฤติซื่อตรงต่อคนทั่วไป รักษาตนให้เป็นคนที่เขาทั้งหลายจะเชื่อถือได้
7. ความรู้จักนินัยคน ข้อนี้เป็นข้อสำคัญสำหรับผู้มีหน้าที่ติดต่อกับผู้อื่นไม่ว่าจะเป็นผู้ใหญ่หรือผู้น้อย

8. ความรู้จักผ่อนผัน หมายความว่า ต้องเป็นผู้ที่รู้จักผ่อนสั้นผ่อนยาวว่าเมื่อใดควรตัดขาด และเมื่อใดควรโอนอ่อน หรือผ่อนผันกันได้ มิใช่แต่จะยึดถือหลักเกณฑ์หรือระเบียบอย่างเดียว ซึ่งจะก่อให้เกิดผลเสีย ควรจะยืดหยุ่นได้

9. ความมีหลักฐาน ข้อนี้ประกอบด้วยหลักสำคัญ 3 ประการ คือ มีบ้านอยู่เป็นที่เป็นที่ทาง มีครอบครัวอันมั่นคง และตั้งตนไว้ในที่ชอบ

10. ความจงรักภักดี หมายความว่า ยอมเสียสละเพื่อประโยชน์แห่งชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชมหาราช พระราชทานคุณธรรม 4 ประการ แก่ข้าราชการและประชาชนในคราวสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี มีข้อความดังนี้

ประการแรก คือ การรักษาความสัจ ความจริงใจต่อตัวเอง รู้จักสละประโยชน์ส่วนน้อยของตนเพื่อประโยชน์ส่วนใหญ่ของบ้านเมืองที่จะประพฤติปฏิบัติแต่สิ่งที่เป็นประโยชน์และเป็นธรรม

ประการที่สอง คือ การรู้จักข่มใจตนเอง ฝึกใจตนเองให้ประพฤติปฏิบัติอยู่ในความสัจ ความดีนั้น

ประการที่สาม คือ การอดทน อดกลั้น และอดออม ไม่ประพฤติล่วงความสัตย์สุจริต ไม่ว่าจะด้วยเหตุประการใด

ประการที่สี่ คือ การรู้จักละวางความชั่ว ความทุจริต และรู้จักเสียสละประโยชน์ส่วนน้อยของตน เพื่อประโยชน์ส่วนใหญ่ของบ้านเมือง

คุณธรรม 4 ประการนี้ ถ้าแต่ละคนพยายามปลูกฝังและบำรุงให้เจริญงอกงามขึ้นโดยทั่วกันแล้ว จะช่วยให้ประเทศชาติบังเกิดความสุข ความร่มเย็น และมีโอกาสที่จะปรับปรุงพัฒนาให้มั่นคงก้าวหน้าต่อไปได้ดังประสงค์

จรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน

จรรยาบรรณวิชาชีพในทุกสาขาอาชีพมีความสำคัญยิ่ง เพราะเป็นแนวทางกำหนดความประพฤติเพื่อรักษาไว้ซึ่งศักดิ์ศรีและส่งเสริมชื่อเสียงเกียรติคุณของผู้ประกอบวิชาชีพให้เป็นที่เลื่อมใส ศรัทธา และยกย่องแก่บุคคลทั่วไป ในส่วนของข้าราชการพลเรือนซึ่งเป็นอาชีพหนึ่งที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบสำคัญในการพัฒนาประเทศ และนำบริการของรัฐไปมอบให้ประชาชนตามนโยบายของรัฐบาล เพื่อให้ได้รับประโยชน์อย่างเท่าเทียมกัน แต่เดิมแม้จะไม่มีข้อกำหนดหลักจรรยาบรรณไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ก็ได้อาศัยหลักคตินิยมทางศาสนาและพระบรมราโชวาทเป็นบรรทัดฐานยึดถือปฏิบัติสืบเนื่องกันมา รวมถึงได้ใช้นัยเป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลพฤติกรรมของข้าราชการ เพื่อให้มีแนวทางประพฤติปฏิบัติตนที่ถูกต้อง เหมาะสม นำมาซึ่งประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ซึ่งต่อมาได้มีบทบัญญัติให้กำหนดจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือนขึ้นไว้เป็นลายลักษณ์อักษรครั้งแรกในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 91 โดยมีบทบัญญัติให้ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องถือและปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของทางราชการ และจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน ตามข้อบังคับที่ ก.พ.กำหนด

ก.พ. ได้กำหนดข้อบังคับ ก.พ.ว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการ และประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2537 และได้มีการส่งเสริมจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือนไปสู่การปฏิบัติด้วยการเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบกับการกำหนดกลยุทธ์ตามที่สำนักงาน ก.พ. เสนอ เช่น ให้บรรจุและสอดแทรกเรื่องจรรยาบรรณไว้ในหลักสูตรการฝึกอบรมและพัฒนาข้าราชการทุกระดับ โดยเฉพาะข้าราชการบรรจุใหม่ ให้ส่วนราชการต่าง ๆ รับผิดชอบและพัฒนาข้าราชการให้รู้และประพฤติปฏิบัติตามจรรยาบรรณอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งนำเรื่องจรรยาบรรณมาใช้ในการทดสอบหรือประเมินผลเพื่อการบรรจุ การเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปี และการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้น เป็นต้น

มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม

จากความหมายของคำว่ามาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม จะเห็นได้ว่าสภาพสังคมทั่วไปมีมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมอยู่แล้ว แต่อยู่ในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นศีลธรรมในแต่ละศาสนา ระเบียบวินัยในองค์กร หรือจรรยาบรรณในกลุ่มวิชาชีพ ซึ่งมีทั้งเฉพาะเจาะจงของสายอาชีพและเป็นภาพรวมของจรรยาบรรณขององค์กร

เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในปีพุทธศักราช 2540 ได้มีบทบัญญัติที่เน้นโดยตรงถึงคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ปฏิบัติงานในภาครัฐ โดยในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 77 บัญญัติว่า “รัฐต้องจัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง จัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และพนักงานหรือลูกจ้างอื่นของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่”

บทบัญญัตินี้ดังกล่าวข้างต้น เป็นเงื่อนไขบังคับของรัฐธรรมนูญ แสดงให้เห็นว่าผู้ที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภท และทุกหน่วยงานจะต้องจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมเพื่อใช้ยึดถือเป็นข้อพึงประพฤติปฏิบัติในองค์กรของตนโดยทั่วถึงต่อไป

ส่วนที่ 2

การจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรม และจริยธรรมของข้าราชการ

เพื่อให้การจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพครอบคลุมทุกสาขาวิชาชีพ และครอบคลุมทุกส่วนราชการสมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และสอดคล้องกับแผนการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยม ตามแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ ที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้ใช้เป็นการปฏิรูปเพื่อเปลี่ยนแปลงระบบบริหารภาครัฐไปสู่ “รูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่” ซึ่งแผนดังกล่าวกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐ จัดทำค่าแกลงค่านิยมสร้างสรรค์และจรรยาบรรณวิชาชีพของเจ้าหน้าที่ภาครัฐอยู่ในแผนด้วย ก.พ.จึงมีมติ

1. มอบหมายให้กระทรวงแต่ละกระทรวงเป็นศูนย์กลางในการจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของส่วนราชการในสังกัด และรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือและประพฤติปฏิบัติตามแนวทางมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมนั้น ๆ โดยมีระบบกลไกยกย่องเชิดชูเกียรติแก่ผู้กระทำความดีและลงโทษผู้ละเมิดไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานดังกล่าว และ

2. ให้นำค่านิยมสร้างสรรค์ 5 ประการ ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการมอบหมายให้คณะอนุกรรมการปรับปรุงวัฒนธรรมและค่านิยมของเจ้าหน้าที่ของรัฐกำหนดขึ้น ได้แก่ กล้า ยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง ซื่อสัตย์ และมีความรับผิดชอบ โปร่งใส ไม่เลือกปฏิบัติ และมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน มาเป็นแนวทางสำคัญในการจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของส่วนราชการ

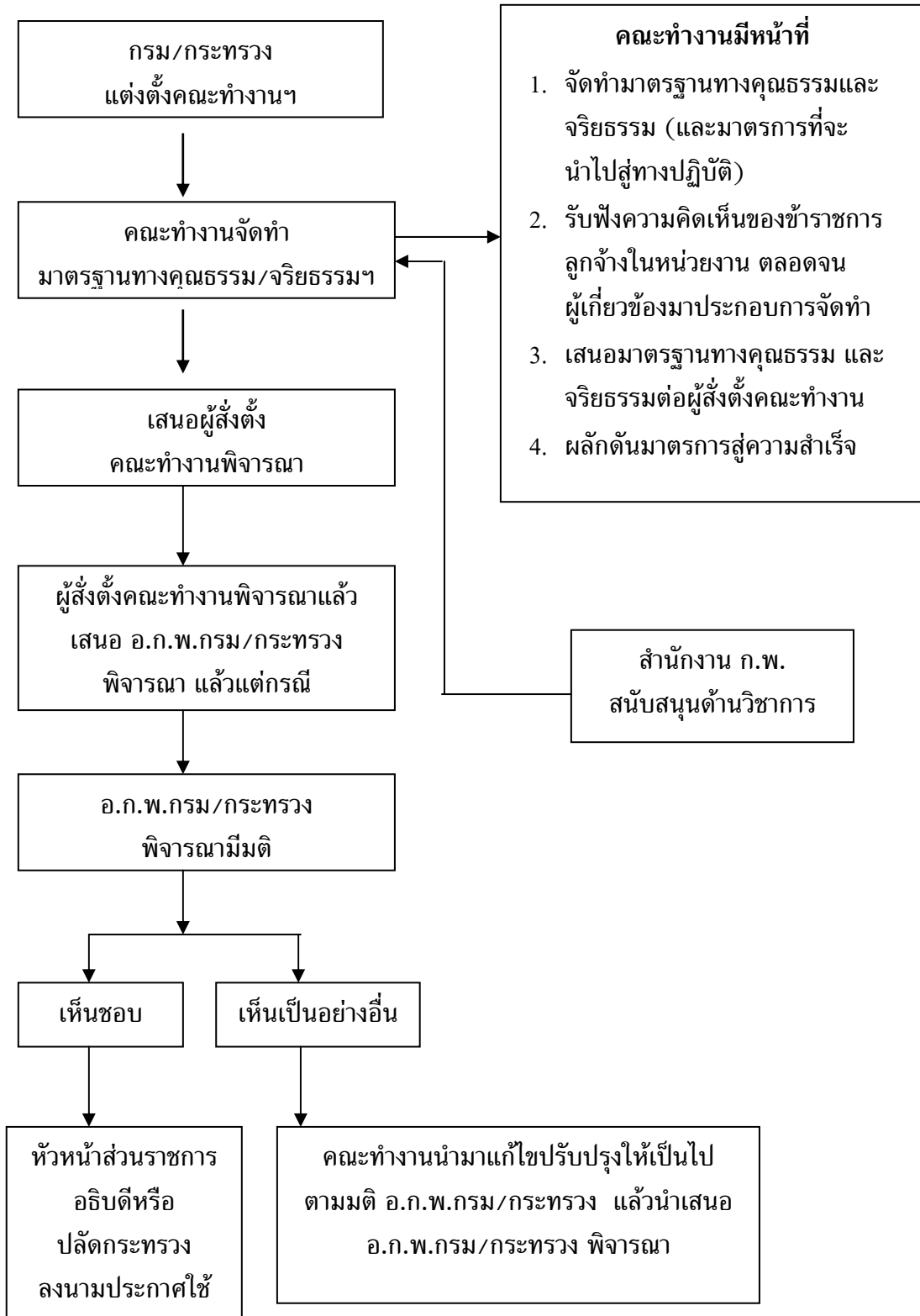
นับเป็นการผลักดันให้แต่ละองค์กรของรัฐได้จัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมในกลุ่มวิชาชีพของตน โดยนำคุณค่าที่พึงประสงค์ต่อการทำงานแนวใหม่มาใช้เป็นองค์ประกอบเพื่อประโยชน์ในการสร้างวัฒนธรรมการทำงานใหม่ขององค์กร

แนวทางการจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม

การจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการและลูกจ้างในส่วนราชการต่าง ๆ สามารถดำเนินการตามวิธีการและกำหนดขั้นตอนอย่างใดก็ได้ เพื่อให้ได้มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการ และลูกจ้างตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่ข้อสำคัญของการจัดทำนั้นไม่ควรดำเนินการเพียงเพื่อให้เสร็จสิ้นตามข้อบังคับของกฎหมาย แต่ควรคำนึงถึงผลที่จะเกิดขึ้นจริงจากการที่ได้กำหนดมาตรฐานทางคุณธรรมและ จริยธรรมนั้น ๆ ขึ้น วิธีการ และขั้นตอนในการดำเนินการจัดทำ ก็มีส่วนสำคัญที่จะผลักดันมาตรการไปสู่ทางปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จได้ ในการนี้ สำนักงาน ก.พ.ขอเสนอขั้นตอนรูปแบบ และวิธีการจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมเพื่อส่วนราชการนำมาพิจารณาปรับใช้ตามความเหมาะสม ซึ่งจะกล่าวรายละเอียดต่อไปนี้

ขั้นตอนการจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม

ในขั้นตอนการจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม ส่วนราชการควรเปิดโอกาสให้ข้าราชการและลูกจ้างในสังกัดได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำ เพื่อให้มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมที่จะจัดทำขึ้น เป็นที่ยอมรับและปฏิบัติตามเมื่อประกาศใช้แล้ว วิธีการที่จะให้ข้าราชการและลูกจ้างมีส่วนร่วมในการจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม สามารถดำเนินการได้โดยกรมหรือกระทรวง พิจารณาแต่งตั้งคณะทำงาน ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการ ผู้ทรงคุณวุฒิหรือตัวแทนจากผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการในสายงานต่าง ๆ มาทำหน้าที่ศึกษา และจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการและลูกจ้าง โดยรับฟังความเห็นของข้าราชการและลูกจ้างในสังกัด ประกอบการจัดทำด้วย แล้วนำเสนอผู้สั่งแต่งตั้งคณะทำงาน พิจารณา ผู้สั่งแต่งตั้งคณะทำงานพิจารณาแล้วให้เสนอ อ.ก.พ.กรม หรือกระทรวง แล้วแต่กรณี พิจารณา เมื่อ อ.ก.พ.กรม หรือกระทรวง พิจารณาเห็นชอบแล้ว จึงนำเสนออธิบดี ปลัดกระทรวง หรือหัวหน้าส่วนราชการ ลงนามประกาศใช้ต่อไป การดำเนินการดังกล่าวสำนักงาน ก.พ.จะเป็นผู้ช่วยเหลือ ให้คำปรึกษา แนะนำ และสนับสนุนส่วนราชการในทางวิชาการ ซึ่งแสดงเป็นแผนภาพได้ดังนี้



แผนภาพขั้นตอนการจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม

ทั้งนี้ อาจสรุปขั้นตอนที่พึงดำเนินการในการจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม ได้ดังนี้

- จุดเริ่มต้นจากผู้บริหาร (มีความตั้งใจจริงและเห็นความสำคัญ)
- มีการปรึกษาหารือร่วมกัน
- ทุกคนเห็นชอบ ยอมรับเป็นกติกา
- สร้างความรู้ ความเข้าใจให้ทราบทั่วกัน
- ติดตามดูแลให้เกิดการปฏิบัติ ยึดถือ
- ดำเนินการเมื่อมีผู้ร้องเรียน หรือมีการละเมิดอย่างต่อเนื่อง

องค์ประกอบของมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม

กรอบมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม หรือจรรยาบรรณ ในแต่ละวิชาชีพ ควรประกอบด้วย

- ① มาตรฐานความประพฤติส่วนบุคคลที่ผู้อยู่ในวิชาชีพนั้น พึงปฏิบัติ หรือไม่พึงปฏิบัติ
- ② จุดเน้นในการปฏิบัติตนในลักษณะหรือวิธีการทำงานตามวิชาชีพ
- ③ ลักษณะความสัมพันธ์ที่พึงมีต่อบุคคลอื่น ทั้งในระดับเดียวกัน สูงกว่าหรือต่ำกว่า เช่น แนวทางการประพฤติปฏิบัติต่อผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงาน และลูกค้าผู้รับบริการ
- ④ ความคาดหวังที่องค์กรอยากให้ผู้นั้นรับผิดชอบต่อสังคมและชุมชน

ปัจจัยที่ควรนำมาใช้พิจารณาประกอบการจัดทำมาตรฐาน ทางคุณธรรมและจริยธรรม

ในการจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม ปัจจัยสำคัญที่ควรคำนึงถึงและนำมาประกอบการพิจารณาจัดทำเพื่อให้ได้ผลสมดังเจตนารมณ์มากที่สุด มีดังนี้

1. ภารกิจหลักขององค์กร เพราะหน้าที่ความรับผิดชอบหรือพันธกิจของหน่วยงานจะเป็นตัวบ่งชี้คุณลักษณะที่ต้องการสำหรับผู้ปฏิบัติในแต่ละภารกิจที่มีความแตกต่างกัน

2. หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance) ทั้ง 6 ประการ ได้แก่

หลักนิติธรรม	การใช้กฎ ระเบียบ ที่เป็นธรรม เป็นที่ยอมรับ ได้ไม่ตามกระแสหรืออำนาจตัวบุคคล เสมอภาค
หลักคุณธรรม	การยึดมั่นในความถูกต้อง ดีงาม ประพฤติตนเป็น ตัวอย่างแก่สังคมด้วยความซื่อสัตย์ จริงใจ ชยัน อดทน
หลักความโปร่งใส	การทำงานอย่างโปร่งใส เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ที่เป็นประโยชน์ ตรงไปตรงมา ตรวจสอบได้
หลักความมีส่วนร่วม	การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ เสนอความเห็น
หลักความรับผิดชอบ	ตระหนักในสิทธิหน้าที่ มีความสำนึกในความ รับผิดชอบต่อสังคม มุ่งแก้ปัญหา กล้ายอมรับ ผลการกระทำของตน
หลักความคุ้มค่า	บริหารจัดการและใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด และเกิดประโยชน์สูงสุด

3. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 และ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

กฎหมายทั้งสองฉบับมีความเชื่อมโยงกัน กล่าวคือ มาตรา 3/1 ได้วางกรอบแนวทางของการบริหารราชการแผ่นดินไว้ว่า ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพ คุ่มค่าฯ อำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลงาน

จุดเน้นของวิธีการปฏิบัติราชการ ตามมาตรา 3/1 ระบุว่า ส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในการปฏิบัติหน้าที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ

สำหรับพระราชกฤษฎีกาฯ คือ การนำกรอบแนวทางตามมาตรา 3/1 มากำหนดเป็นวิธีดำเนินการเพื่อผลักดันให้เกิดผลในทางปฏิบัติ และถือเป็น บทบังคับ มิใช่ ข้อพึงปฏิบัติ ทุกส่วนราชการ จึงต้องถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ต้องนำมาพิจารณาเพื่อสร้างข้อประพฤติปฏิบัติของผู้ปฏิบัติงาน ให้มีพฤติกรรมซึ่งช่วยส่งเสริมให้สามารถบรรลุสู่เป้าหมายข้างต้นได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าจะเกี่ยวข้องกับเรื่องความซื่อสัตย์ สุจริต ความรับผิดชอบ ความโปร่งใส ความคุ้มค่าในการดำเนินการ การพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง การทำงานเป็นทีม และการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เป็นต้น

4. **ค่านิยมสร้างสรรค์ 5 ประการ** ซึ่งคณะอนุกรรมการปรับปรุงวัฒนธรรมและค่านิยมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กำหนดขึ้นเพื่อเป็นคุณค่าหลักให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือ เพื่อกระตุ้นให้เกิดวัฒนธรรมการทำงานใหม่ โดยได้สกัดเนื้อหาจากคุณค่าสำคัญต่าง ๆ ที่เป็นแนวคิดหรือหลักประพฤติปฏิบัติในการทำงาน และหลักการสำคัญของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบราชการ เช่น พระบรมราชโองการที่พระราชทานแก่ข้าราชการพลเรือน ในวันข้าราชการพลเรือนทุกปี ทศพิธราชธรรม ปรัชญาในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ลักษณะที่พึงคาดหวังตามวิสัยทัศน์ของแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ รวมทั้งหลักปฏิบัติราชการของต่างประเทศมากำหนดเป็นค่านิยมสร้างสรรค์กลาง ที่มีความหมายสะท้อนพฤติกรรมที่เป็นค่านิยมใหม่ที่พึงประสงค์สำหรับการปฏิบัติงานในภาครัฐ ดังนี้

- **กล้ายืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง (Moral Courage)** โดยยึดมั่นในความถูกต้อง ดีงาม ความชอบธรรม ความเสียสละ หลักวิชาและจรรยาวิชาชีพ ไมโอนอ่อนตามอิทธิพล

- **ซื่อสัตย์และมีความรับผิดชอบ (Integrity & Responsibility)** ปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมา แยกเรื่องส่วนตัวออกจากหน้าที่การงาน และมีความรับผิดชอบต่องานในหน้าที่ ต่อผลงาน ต่อองค์กร และต่อประชาชน
- **โปร่งใส ตรวจสอบได้ (Transparency & Accountability)** ปรับปรุงกลไกและวิธีการทำงานให้มีความชัดเจน โปร่งใส สามารถตรวจสอบความถูกต้องได้ และพร้อมเปิดเผยข้อมูลอันไม่ต้องห้ามตามกฎหมาย
- **ไม่เลือกปฏิบัติ (Nondiscrimination)** ให้บริการโดยเสมอภาค เป็นธรรม เน้นความสะดวกรวดเร็ว ประหยัดและถูกต้อง ด้วยความมีน้ำใจ เมตตา
- **มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน (Result Orientation)** โดยปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล งานแล้วเสร็จตามวัตถุประสงค์ เกิดผลดีต่อหน่วยงานและส่วนรวม โดยใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า

5. พฤติกรรมการกระทำผิดที่พบบ่อยหรือล่อแหลมต่อการกระทำผิด

เป็นกรณีที่ควรนำมาพิจารณาเป็นข้อพึงหลีกเลี่ยง เช่น พฤติกรรมของการไม่ประพฤติปฏิบัติตามกฎหมาย หรือการประพฤติปฏิบัติที่น้อยกว่ากฎหมายกำหนดไว้ อันจะก่อให้เกิดความบกพร่อง เสียหายแก่ทางราชการ หรือเกินกว่าขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด หรือพฤติกรรมที่ไม่ผิดกฎหมายแต่ผิดจรรยาบรรณวิชาชีพหรือบ่งชี้ไปในทางที่อาจก่อให้เกิดการทุจริต ประพฤติมิชอบขึ้นได้ง่าย เป็นต้น

6. ควรมีรายละเอียดที่ครอบคลุมเนื้อหาตามทฤษฎีจรรยาบรรณ ซึ่งกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่อาจถือได้ว่า เป็นผู้มึจรรยาบรรณ หากเป็นผู้ปฏิบัติตามหลัก 4 ประการ ดังนี้

- **ผลลัพธ์/อรรถประโยชน์ (Results or Utilities)**
หมายถึง การเป็นผู้ปฏิบัติงานโดยยึดถือผลลัพธ์ของงานหรือประโยชน์สูงสุดที่จะเกิดขึ้น ซึ่งจะต้องเป็นผลลัพธ์หรือประโยชน์ที่ดีทั้งแก่ตนและส่วนรวม ทั้งนี้ ผลของงานจะต้องมุ่งเน้นที่คุณภาพเป็นสำคัญ
- **ความสัมพันธ์ (Relationships)**
หมายถึง การที่บุคคลจะต้องเป็นผู้มีความสัมพันธ์อันดีต่อกัน ไม่ว่าจะเป็นในระดับเดียวกัน ผู้ใต้บังคับบัญชาหรือผู้บังคับบัญชา โดยเฉพาะกับประชาชนหรือลูกค้าผู้รับบริการ ต้องรู้จักเคารพซึ่งกันและกัน ให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน มีความสามัคคี รู้จักการทำงานเป็นทีม

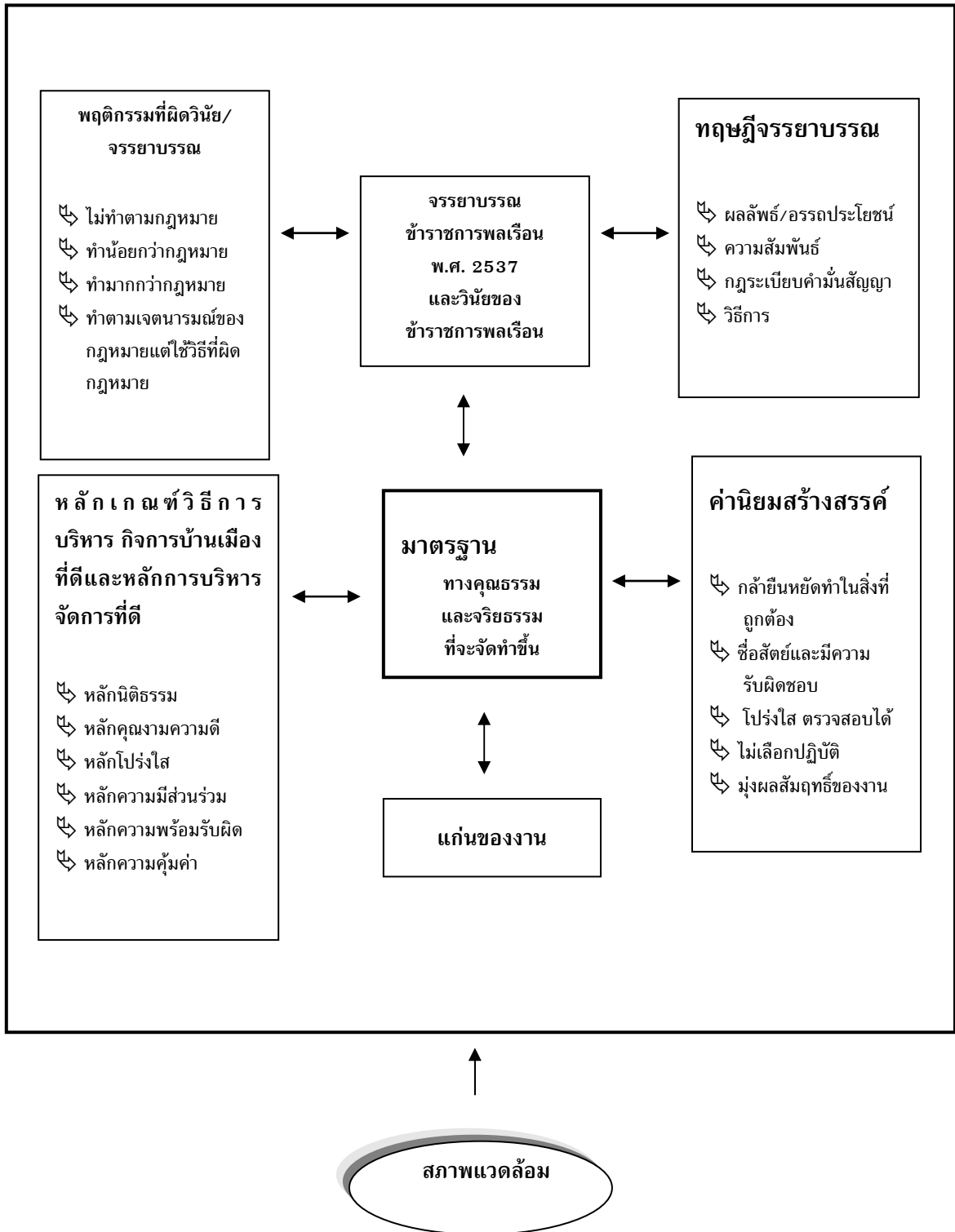
- กฎ ระเบียบ คำมั่นสัญญา (Reles)
หมายถึง การเป็นผู้ปฏิบัติตามกฎ ระเบียบที่ต้องยึดถือปฏิบัติ หรือปฏิบัติตาม คำมั่นสัญญาที่ให้ไว้กับผู้อื่น โดยไม่หลบเลี่ยง
- วิธีการ (Means)
หมายถึง การกระทำที่ถูกต้องตามกระบวนการ วิธีการที่องค์กรนั้นกำหนดไว้ ไม่ปฏิบัติงานโดยข้ามขั้นตอน หรือข้ามผู้บังคับบัญชา เป็นต้น

ข้อควรคำนึง

ในการจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมในวิชาชีพของข้าราชการพลเรือน ควรคำนึงถึงบทบัญญัติเรื่องวินัยที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และข้อบังคับ ก.พ.ว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2537 ซึ่งเป็นสิ่งที่กำหนดไว้เดิมด้วย เพื่อจะได้ไม่ต้องกำหนดซ้ำซ้อนในเรื่องเดียวกัน เพราะต้องถือปฏิบัติควบคู่กันอยู่แล้ว รวมทั้งสภาพแวดล้อมที่แต่ละองค์กรประสบอยู่ ซึ่งจะมีความแตกต่างกัน และจะมีวิธีการแก้ปัญหาแตกต่างกัน

ทั้งนี้ อาจสรุปเป็นแผนภาพได้ ดังนี้

ปัจจัยที่ควรนำมาพิจารณาเมื่อจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม



หลักในการสร้างมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม

1. ควรระบุวัตถุประสงค์ของการจัดทำให้ชัดเจน
2. ต้องจัดทำโดยผู้อยู่ในวิชาชีพนั้นหรือโดยการมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนั้น
3. เมื่อจัดทำร่างมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมแล้วเสร็จ ควรจัดให้มีการแสดงความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้อง
4. มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม ควรเขียนเป็นเชิงพฤติกรรม
5. ควรกำหนดเป็นข้อพึงปฏิบัติ และอยู่ในวิสัยที่จะปฏิบัติตามได้
6. ควรสั้น กระชับ เข้าใจง่าย
7. หลักการหรือแนวทางปฏิบัติที่มีระบุอยู่แล้วในรูปแบบ วินัย ข้อบังคับ คำสั่ง ไม่ควรนำมากล่าวซ้ำ เพราะเป็นข้อที่ต้องปฏิบัติควบคู่กันอยู่แล้ว

รูปแบบของการจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม

การจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม อาจทำได้หลายรูปแบบ ซึ่งปัจจุบันมีทั้งอยู่ในลักษณะของข้อบังคับ ประกาศ ระเบียบ ข้อกำหนด อย่างไรก็ตาม อาจใช้ตัวอย่างตามรูปแบบต่อไปนี้เป็นแนวทางได้แนวทางหนึ่ง