

ระบบคุณธรรมกับการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ

พิรุณวรรณ กิติคุณ

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

กลุ่มงานบริการวิชาการ 1 สำนักวิชาการ

จากกระแสข่าวเรื่องการทุจริตเกี่ยวกับการเรียกรับเงินและแก้ไขเปลี่ยนแปลงผลคะแนนเพื่อช่วยเหลือผู้สมัครสอบบางคนให้เป็นผู้สอบได้ใน การสอบแข่งขันบุคคลเพื่อบรรจุบุคลากรในภาครัฐ มักปรากฏสู่สาธารณชนอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน โดยล่าสุดศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค 4 ได้มีคำพิพากษาตัดสินลงโทษจำคุกจำเลยจำนวนมากนับสิบคนจากกรณีคดีทุจริตสอบแข่งขันบรรจุพนักงานส่วนตำบลในพื้นที่จังหวัดมหาสารคาม เมื่อปี 2557 ซึ่งคดีนี้นับเป็นคดีทุจริตที่เกี่ยวกับกระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐครั้งใหญ่ในพื้นที่ภาคอีสาน และเป็นคดีที่ใช้ระยะเวลาหลายปีกว่าจะมีบทสรุป แม้ว่าจำเลยทั้งหมดยังคงมีสิทธิต่อสู้คดีเพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ในชั้นศาลที่สูงกว่านี้อีกได้ก็ตาม แต่ผลการพิจารณาคดีของศาลที่ออกมา นับเป็นการตอกย้ำให้เห็นถึงความสำคัญของการนำระบบคุณธรรมมาใช้ในการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐเพื่อแก้ปัญหาการทุจริต และให้เกิดความเป็นธรรมขึ้นในกระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐต่อไปในอนาคต

แนวคิดการนำระบบคุณธรรมมาใช้ในการบริหารทรัพยากรบุคคลเป็นเรื่องที่สำคัญและเป็นที่ยึดมั่นอย่างมากในหลายประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสหรัฐอเมริกาที่เคยเกิดเหตุการณ์การสูญเสียประธานาธิบดีจนเกิดการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐที่ใช้อยู่ในขณะนั้น (เนื่องจากสหรัฐอเมริกาเป็นระบบที่ข้าราชการกับนักการเมืองมีความสัมพันธ์กันสูงมาก ซึ่งทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการสรรหาคนเข้าสู่ตำแหน่งและเป็นการปิดโอกาสให้บุคคลนอกกลุ่มของตนในการเข้ารับราชการ) มาเป็นการนำระบบคุณธรรมมาใช้ในการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ โดยมีประวัติศาสตร์ตอนหนึ่งของสหรัฐอเมริกาที่ได้รับการบันทึกไว้ว่า

“เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม ค.ศ. 1881 (พ.ศ. 2424) เวลา 9.30 น. ขณะที่ประธานาธิบดี James A. Garfield กำลังเดินอยู่บนถนนในกรุงวอชิงตัน มีชายหนุ่มคนหนึ่งวิ่งเข้าไปใช้ปืนยิงใส่ 2 นัด จนได้รับบาดเจ็บสาหัสและเสียชีวิตในเวลาต่อมา ชายคนร้ายชื่อ Charles J. Guiteau ถูกตำรวจจับโดยทันที จากการสอบสวนสาเหตุที่ลอบสังหารยังพบว่า Guiteau ผิดหวังอย่างรุนแรงกับการไม่มีโอกาสได้รับการคัดเลือกเข้ารับราชการในตำแหน่งกงสุลของสหรัฐอเมริกาที่จะถูกส่งไปประจำที่กรุงปารีส Guiteau จึงเคียดแค้นระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลของรัฐที่ไร้คุณธรรม เน้นการเล่นพรรคเล่นพวก ซึ่งแพร่หลายอยู่ในสหรัฐอเมริกาขณะนั้น

ผลของการลอบสังหารประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาในครั้งนั้น เป็นสาเหตุสำคัญให้สหรัฐอเมริกาต้องหันกลับมาปฏิรูประบบบริหารงานบุคคลใหม่อย่างรีบเร่ง จึงได้มีการออกกฎหมายปฏิรูประบบราชการพลเรือนในปี ค.ศ. 1883 (พ.ศ. 2426) ที่เรียกว่า Pendleton Civil Service Reform Act ซึ่งส่งผลให้มีการออกกฎระเบียบเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลที่ยึดหลักคุณธรรม และจัดตั้งคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

หรือ ก.พ. ขึ้นเป็นหน่วยเฝ้าระวังรักษาระบบคุณธรรมในราชการ (Watching of Merit System) การเปลี่ยนแปลงครั้งนี้อาจกล่าวได้ว่า ได้มีการนำหลักนิติธรรม (Rule of Law) ไปใช้ทางด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลอย่างจริงจังในสหรัฐอเมริกา นับแต่นั้นมา และยังมีอิทธิพลจากระบบคุณธรรมในการบริหารทรัพยากรบุคคลกลายเป็นระบบที่สำคัญในปัจจุบัน และหลายประเทศได้รับอิทธิพลจากแนวคิดนี้มาใช้ในการบริหารทรัพยากรบุคคลภายในประเทศอีกด้วย” (พิรินทรา รักขพันธ์ ณ หนองคาย, 2555, น. 24)

สำหรับประเทศไทยได้มีการนำระบบคุณธรรมมาใช้ในการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐผ่านทางบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับระบบคุณธรรมกับการบริหารทรัพยากรบุคคลไว้ใน 2 มาตรา ดังนี้

1. มาตรา 76 วรรค 2 บัญญัติว่า “รัฐพึงดำเนินการให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม โดยกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีมาตรการป้องกันมิให้ผู้ใดใช้อำนาจ หรือกระทำการโดยมิชอบที่เป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ หรือกระบวนการแต่งตั้งหรือการพิจารณาความดีความชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ”

2. มาตรา 258 ข. (4) บัญญัติว่า “ให้มีการปรับปรุงและพัฒนาการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐเพื่อจูงใจให้ผู้มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริงเข้ามาทำงานในหน่วยงานของรัฐ และสามารถเจริญก้าวหน้าได้ตามความสามารถและผลสัมฤทธิ์ของงานของแต่ละบุคคล มีความซื่อสัตย์สุจริต กล้าตัดสินใจและกระทำในสิ่งที่ถูกต้อง โดยคิดถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว มีความคิดสร้างสรรค์และคิดค้นนวัตกรรมใหม่ ๆ เพื่อให้การปฏิบัติราชการและการบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีมาตรการคุ้มครองป้องกันบุคลากรภาครัฐจากการใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรมของผู้บังคับบัญชา” (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, 2560, น. 19-20, 77-78)

โดยทั้ง 2 มาตราดังกล่าวสอดคล้องกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระบรมราชโองการดำรัสเหนือเกล้าฯ สั่งว่า

“โดยที่มีพระราชประสงค์จะทรงวางระเบียบข้าราชการพลเรือน
ให้เป็นไปในทางเลือกสรรผู้มีความรู้และความสามารถเข้ารับราชการเป็นอาชีพ
ไม่มีกังวลด้วยการแสวงผลประโยชน์ในทางอื่น ส่วนฝ่ายข้าราชการก็ให้ได้รับประโยชน์ยิ่งขึ้น
เนื่องจากความสะอาดพร้อมด้วยข้าราชการซึ่งมีความสามารถ และรอบรู้ในวิถีและอุปบายของราชการ
กับทั้งหน้าที่และวินัยอันตนพึงรักษาเป็นนิตยกาล...”

(พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471, 2471, น. 293-294)

สืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบันพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 42 บัญญัติว่า “การจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คำนึงถึงระบบคุณธรรมดังต่อไปนี้

(1) การรับบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต้องคำนึงถึงความรู้ความสามารถของบุคคล ความเสมอภาค ความเป็นธรรม และประโยชน์ของทางราชการ

(2) การบริหารทรัพยากรบุคคล ต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพขององค์กรและลักษณะของงาน โดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม

(3) การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง และการให้ประโยชน์อื่นแก่ข้าราชการ ต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรมโดยพิจารณาจากผลงาน ศักยภาพ และความประพฤติ และจะนำความคิดเห็นทางการเมืองหรือสังกัดพรรคการเมืองมาประกอบการพิจารณามีได้

(4) การดำเนินการทางวินัย ต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ

(5) การบริหารทรัพยากรบุคคลต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง” (พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, 2551, น. 15-16)

ทั้งนี้ สามารถแบ่งหลักการสำคัญของระบบคุณธรรมที่นำมาใช้ในการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ออกเป็น 4 หลักใหญ่ ดังนี้

1. หลักความเสมอภาค (Equity) หมายถึง การเปิดโอกาสให้แก่ผู้มีสิทธิอย่างเท่าเทียมกัน หรืออาจกล่าวได้ว่าผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ทุกคนจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอหน้ากัน โดยไม่คำนึงถึงฐานะ ตระกูล การนับถือศาสนา ฯลฯ トラบใดที่บุคคลนั้นเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนแล้วจะทำการกีดกันเขาเหล่านั้นไม่ได้อย่างเด็ดขาด

2. หลักความสามารถ (Competency) การประเมินผลงานเพื่อพิจารณาความดีความชอบ หรือเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น หรือเพื่อการบริหารทรัพยากรบุคคลด้านอื่นใดก็ตาม จะต้องยึดถือความสามารถเป็นหลัก ในระบบคุณธรรม ผู้ที่มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานมากกว่า มีผลงานเหนือกว่าเท่านั้นที่จะได้รับพิจารณาเลื่อนให้ขึ้นไปดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น ต่างกับระบบอุปถัมภ์ซึ่งการพิจารณาให้ความดีความชอบนั้น ความสามารถของผู้ปฏิบัติงานมีความสำคัญน้อยกว่าองค์ประกอบอย่างอื่น และอาจจะนำมาประกอบการพิจารณาหรือไม่ก็ได้

3. หลักความมั่นคง (Security) ระบบคุณธรรมเป็นระบบที่สามารถให้หลักประกันแก่ผู้ปฏิบัติงานได้ว่า จะไม่ถูกกลั่นแกล้งให้ออกจากงานโดยไม่มีเหตุผล ดังนั้น ผู้ปฏิบัติงานจึงมีความมั่นใจได้ว่าจะสามารถยึดการทำงานเพื่อยังชีพไปจนครบเกษียณอายุ トラบใดที่ยังทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์และมีได้ทำผิดกฎระเบียบของหน่วยงาน นอกจากนั้น ระบบราชการยังให้ความมั่นคงแก่ข้าราชการที่เกษียณ โดยการให้บำเหน็จบำนาญ เป็นหลักประกันของชีวิตอีกด้วย

4. หลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) ระบบราชการนั้นกำหนดอย่างชัดเจนว่า ข้าราชการจะต้องวางตัวเป็นกลางทางการเมือง ข้าราชการประจำไม่สามารถที่จะเป็นกรรมการพรรคการเมือง และในกรณีที่ข้าราชการประจำลงสมัครรับเลือกตั้ง ก็จะต้องลาออกจากการเป็นข้าราชการประจำเสียก่อน ทั้งนี้ ก็เพื่อเป็นการป้องกันมิให้ข้าราชการประจำถูกแทรกแซงจากอิทธิพลของพรรคการเมือง ซึ่งทำให้ การปฏิบัติงานของข้าราชการประจำโน้มเอียงไปในทางที่จะเป็นประโยชน์ต่อพรรคการเมือง แทนที่จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวม

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

แม้ว่าการนำระบบคุณธรรมมาใช้ในการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐอาจทำได้ยากเพราะต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่ายอย่างจริงจัง แต่หากสามารถนำระบบคุณธรรมมาใช้ในการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐได้จริง จะก่อให้เกิดผลดีทั้งทางตรงในการช่วยให้หน่วยงานภาครัฐมีการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม และเป็น การสร้างขวัญกำลังใจให้แก่บุคลากร ส่วนทางอ้อมเป็นการส่งเสริมให้บุคลากรภาครัฐทำงานให้เกิดประโยชน์สุข ต่อประชาชน แต่ทั้งนี้ผู้บริหารของหน่วยงานภาครัฐย่อมเป็นแบบอย่างในการนำระบบคุณธรรมมาใช้ ในการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ โดยการสนับสนุนการปฏิบัติงานของบุคลากรภาครัฐตามหลักความรู้ ความสามารถด้วยความเป็นธรรม และเสริมสร้างจริยธรรมให้แก่บุคลากรภาครัฐ ดังนั้น เมื่อบุคลากรภาครัฐ มีแบบอย่างที่ดี และได้รับการพัฒนาทางด้านคุณธรรมและด้านจริยธรรมอยู่เสมอแล้ว จะส่งผลให้การนำ ระบบคุณธรรมมาใช้ในการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ ประสบผลสำเร็จในระยะยาวอย่างมั่นคงและยั่งยืน ในที่สุด

บรรณานุกรม

- “พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471” (23 กุมภาพันธ์ 2471). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 45, น. 293-311.
- “พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551” (25 มกราคม 2551). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 125 ตอนที่ 22 ก, น. 1-51.
- พรินทรา รักขพันธ์ ฌ หนองคาย. (2555). **ความคิดเห็นของบุคลากรที่มีต่อการบริหารงานบุคคลของ องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี**. สืบค้น 18 ตุลาคม 2565 จาก http://digital_collect.lib.buu.ac.th/dcms/files/52930406/chapter2.pdf
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” (6 เมษายน 2560). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก, น. 1-90.
- สำนักงาน ป.ป.ช.. (22 ตุลาคม 2562). **ป.ป.ช. ชี้มูลความผิด นายก อบต. และพวก กรณีเรียกเก็บเงินจากผู้สมัครสอบ เพื่อช่วยเหลือให้สอบได้เป็น พนง. ส่วนตำบล**. สืบค้น 18 ตุลาคม 2565 จาก <https://www.facebook.com/NACCThailandOfficialFanpage/photos/คณะกรรมการ-ปปช-มีมติชี้มูลความผิดนายก-อบต-และผู้เกี่ยวข้อง-ในพื้นที่จังหวัดมหาสาร/2282876638692071/>