



## รายงานการศึกษา

เรื่อง ยกเครื่องระบบการเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารของข้าราชการไทย

จัดทำโดย คณะนักศึกษา นบส.๒ รุ่นที่๖

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม

หลักสูตรนักบริหารระดับสูง : ผู้บริหารส่วนราชการ(นบส.๒) รุ่นที่ ๖วิทยาลัย

นักบริหาร สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ.

ประจำปี ๒๕๕๗

ลิขสิทธิ์ของสำนักงาน ก.พ.

## บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

การบริหารจัดการองค์กรไปสู่เป้าหมาย บรรลุวัตถุประสงค์ ผู้นำหรือผู้บริหารเป็นผู้ที่มีส่วนสำคัญอย่างยิ่ง เพราะผู้บริหารจะเป็นผู้ที่ชี้แนะและกำหนดการใช้ทรัพยากรขององค์กร ไปในทิศทางต่างๆ ได้ตามความประสงค์ของตนเอง

การแต่งตั้งผู้บริหารภาครัฐ โดยเฉพาะข้าราชการพลเรือน มีกฎหมาย ระเบียบ ที่เกี่ยวข้องหลายอย่างที่สำคัญ ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยกำหนดหลักการทั่วไปการแต่งตั้งผู้บริหารภาครัฐจะยึดหลักยึดระบบคุณธรรม ความรู้ความสามารถ ความเสมอภาค ความเป็นธรรม ประโยชน์ของทางราชการ ความเป็นกลางทางการเมือง ตลอดจนมีกระจายอำนาจให้ส่วนราชการมีการบริหารทรัพยากรบุคคลโดยคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพขององค์กรและลักษณะงานโดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม ส่งเสริมคนที่มีความรู้ความสามารถ ที่มีผลงาน ได้ก้าวหน้าเร็ว เตรียมคนและส่งเสริมคนให้เลิกก้าวเดิน ตลอดจนส่งเสริมให้สับเปลี่ยนหมุนเวียน เพื่อการพัฒนา โดยการใช้อำนาจในการแต่งตั้ง โยกย้ายต้องเป็นไปอย่างบริสุทธิ์ ยุติธรรมและชอบธรรม

การบริหารงานข้าราชการ ภูมิภาคหลายอย่าง เช่น เป็นระบบรวมศูนย์อำนาจใหญ่โตมโหฬาร ซ้ำซ้อน ลำบากในการตัดสินใจ ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ ไร้ประสิทธิภาพ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานต่อหน่วยของระบบราชการเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งต่างจากระบบภาคเอกชนมาก ที่เน้นประสิทธิผลทำให้เป็นระบบที่คล่องตัวกว่า

ปัญหาที่สำคัญยิ่งอย่างหนึ่งคือการแต่งตั้งผู้บริหารที่ประสบปัญหาทั้งเรื่องประสิทธิผล ความยุติธรรม ความโปร่งใส ดังกรณีตัวอย่างคือ คำพิพากษา คดีดำหมายเลขที่ อ.๙๙๒/๒๕๕๖ คดีแดงหมายเลขที่ อ. ๓๓/๒๕๕๗ ระหว่าง นายถวิล เปลี่ยนศรี ผู้ฟ้องคดี กับ นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และจากการตอบแบบสอบถามผู้บริหารภาครัฐ ที่เคยผ่านประสบการณ์การแต่งตั้ง โดยตรง จำนวน ๒๖ คน พบว่าร้อยละ ๘๐ ประสบกับปัญหาการแต่งตั้งผู้บริหารดังกล่าวของตนเอง โดยมีปัญหาในด้านความยุติธรรม ระดับ ๓.๙๖ (สูงสุด ๕,ต่ำสุด ๑) ปัญหาความโปร่งใส ระดับ ๓.๘๑ ปัญหาประสิทธิผล ระดับ ๓.๘๘ และปัญหาเกิดจากการแทรกแซงของนักการเมือง มากที่สุด ระดับ ๔.๕๔ (สูงสุด ๕,ต่ำสุด ๑)

การยกเครื่องการแต่งตั้งผู้บริหารภาครัฐ ข้าราชการไทย จะต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงให้ดีขึ้น ทั้งระบบ ได้แก่ ๑.การสรรหาบุคลากรเข้าสู่ระบบการคัดเลือกแต่งตั้ง ๒.กระบวนการคัดเลือก ๓.การติดตามประเมินผลภายหลังการคัดเลือก ๔.การแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง ๕.ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงาน และ ๖.หน่วยงานกลางที่ดูแลรับผิดชอบ

## ข้อเสนอแนะ

๑. การแต่งตั้ง ย้าย โอน ผู้บริหารข้าราชการไทย ต้องยึดหลักการบริหารทรัพยากรบุคคลตามระบบคุณธรรมอย่างจริงจังและตรวจสอบได้ คำนึงถึงประโยชน์ของประเทศผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพขององค์กร โดยอยู่ภายใต้หลักธรรมาภิบาล เปิดกว้างให้ทุกภาคส่วนรวมถึงประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตรวจสอบอย่างแท้จริง โปร่งใส ให้ได้นักบริหารมืออาชีพ และมีการถ่วงดุลระหว่างฝ่ายการเมืองกับข้าราชการประจำ

๒. การแต่งตั้งผู้บริหารข้าราชการไทยทุกระดับ ต้องมีการรับสมัคร คัดเลือก การกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจน โดยองค์กรกลางที่รับผิดชอบ ดำเนินการให้มีคณะกรรมการสรรหาและคณะกรรมการคัดเลือก ในกระบวนการแต่งตั้งทุกขั้นตอนมีการประกาศอย่างชัดเปิดเผย ต่อสาธารณะให้รับทราบก่อนดำเนินการแต่งตั้งตามขั้นตอนต่อไป

๓. ทุกหน่วยงานควรมีประชาคมหรือสหภาพ ของหน่วยงาน ทำหน้าที่ตรวจสอบ ถ่วงดุลการแต่งตั้งผู้บริหาร ข้าราชการระดับสูงของหน่วยงาน รวมถึงประเด็นเรื่องธรรมาภิบาลและจริยธรรม

๔. ให้มีระบบประเมินผลปฏิบัติงานของผู้บริหารข้าราชการไทยทุกระดับอย่างมืออาชีพ เปิดเผยต่อสาธารณะ โดยมีการกำหนดประเด็นและทำการประเมิน อย่างโปร่งใส เป็นมืออาชีพ และหัวข้อหลักในการประเมินการปฏิบัติงานต้องเป็นไปตาม นโยบาย รัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีประกาศนโยบายต่อที่ประชุมรัฐสภา

๕. สำนักงาน ก.พ. ดำเนินการปรับกฎหมาย ระเบียบ ที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕๗ ให้เป็นไปหลักข้างต้น รวมถึงมีบทลงโทษที่ชัดเจนต่อผู้กระทำผิดตามกฎหมาย ระเบียบ หรือหลักการดังกล่าวทั้งฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ

๖. สำนักงาน ก.พ. ควรสนับสนุนให้ทุกหน่วยงานมีการพัฒนาข้าราชการของตนเองให้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของหน่วยงาน และสำนักงาน ก.พ. พัฒนาให้มีสมรรถนะในด้านการบริหารและความมีจริยธรรม คุณธรรม อย่างต่อเนื่องและรายงานให้หน่วยงานทราบอย่างเป็นระบบ

๗. สำนักงาน ก.พ. จัดทำฐานข้อมูลผู้ที่เข้ารับการคัดเลือกสู่ตำแหน่งผู้บริหารอย่างเป็นระบบเพื่อเป็นข้อมูลประกอบสำหรับคณะกรรมการสรรหาและคณะกรรมการคัดเลือก รวมทั้งใช้เป็นข้อมูลในการพัฒนาสมรรถนะของบุคลากรระดับบริหารต่อไป

๘. เพื่อให้การบริหารทรัพยากรบุคคลเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดไปในทิศทางเดียวกัน ควรให้หน่วยงานส่วนกลางที่รับผิดชอบงานพัฒนาทรัพยากรบุคคลและการประเมินผลบุคคล องค์กรรวมเป็นหน่วยงานเดียวกัน

## กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษานี้สำเร็จลุล่วงลงได้ด้วยความกรุณาของ อาจารย์ที่ปรึกษาทุกท่านได้แก่ คุณหญิง กษมา วรวรรณ ณ อยุธยา อาจารย์ จักรมณฑิ ผาสุกวณิช อาจารย์จุฑาทวีช อินทรสุขศรี อาจารย์พงศ์ โปยม วาศุภติ อาจารย์ สีมา สีมานันท์ อาจารย์ศรีพนม บุณนาค และ อาจารย์ชาญวิทย์ ไกรฤกษ์ ที่ได้กรุณาได้ให้ ข้อคิดเห็น คำแนะนำและคำปรึกษาอย่างดียิ่งด้วยความเอาใจใส่อย่างใกล้ชิดและเสียสละเวลาอันมีค่าของทุกท่าน รวมถึง นายแพทย์ ศุภกิจ ศิริลักษณ์ นายแพทย์ทรงคุณวุฒิ(ด้านเวชกรรมป้องกัน) และ .....ที่ได้กรุณาสละเวลา มาเป็นวิทยากรแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นในหัวข้อการศึกษาดังกล่าว

พร้อมกันนี้คณะนักศึกษา นบส.๒ รุ่นที่ ๖ ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่สำนักงาน ก.พ. ทุกท่านที่ดูแล หลักสูตรนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคุณ สุรีพร ภัทรพรพันธ์ ซึ่งได้ให้ความสนับสนุน การประสานงานในการจัดทำ รายงานการศึกษานี้เป็นอย่างดี ตลอดจนขอขอบคุณสำนักงาน ก.พ. ที่ได้จัดหลักสูตรอันมีคุณค่านี้ ทำให้ คณะนักศึกษาได้มีโอกาสร่วมกันศึกษาทำรายงานร่วมกัน ทำให้ได้เรียนรู้การทำงานร่วมกันและได้รับองค์ความรู้ ต่างๆ อันมีคุณค่าและสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานของหน่วยงานให้เกิดผลดีต่อประเทศต่อไป

## รายงานเอกสารวิชาการ เรื่อง ยกเครื่องระบบการเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารของข้าราชการไทย

### ๑.ความเป็นมา

สภาพสังคมโลกในปัจจุบันมีความสลับซับซ้อนอย่างมากทั้งด้านการเมือง ความมั่นคง สังคม และ เศรษฐกิจ เกิดจากปัจจัยความก้าวหน้าด้านความรู้ เทคโนโลยี โดยเฉพาะเทคโนโลยีสารสนเทศ มีการพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว พรมแดนของประเทศต่างๆ มีความสำคัญน้อยลง เกิดโลกมิติใหม่ในด้านการติดต่อสื่อสารที่ไร้พรมแดนและสามารถติดต่อกันได้ในเวลา คิดเป็นวินาที ประเทศต่างๆจึงต้องปรับตัวเองให้สามารถยืนหยัดแข่งขันในเวทีโลกในทุกๆด้าน

ประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน เรามีประชากรคิดเป็นร้อยละ ๑ ของประชากรโลก และสามารถสร้างผลผลิต คิดตาม ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) คิดเป็นร้อยละ ๑ ของทั้งโลกเช่นเดียวกัน ดูเหมือนประเทศเราจะเป็นจุดเล็กๆจุดหนึ่งของสังคมโลกเท่านั้น แต่ในปีหน้า(พ.ศ.๒๕๕๘) ประเทศสมาชิกทั้ง ๑๐ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะเริ่มก้าวแรกของการรวมตัวกันเป็นประชาคมอาเซียน ( ASEAN Community ) ทำให้ทั้งจำนวนประชากรและบทบาทต่อเวทีโลกจะมีเพิ่มมากขึ้นและทวีความสำคัญยิ่งขึ้น โดยเฉพาะประเทศไทยที่ถือว่าโดยภูมิศาสตร์อยู่ในศูนย์กลางภูมิภาคจึงมีบทบาทอย่างมากในหลายๆ ด้านของประชาคมอาเซียน

การขับเคลื่อนประเทศไทยประกอบด้วยระบบใหญ่ๆ ๒ ระบบที่ผลักดันให้เกิดความมั่นคงและการเติบโต คือระบบราชการและระบบเอกชน ระบบราชการได้กำเนิดมาพร้อมกับระบบการปกครองประเทศถือได้ว่าเป็นระบบที่มีความสำคัญยิ่งของประเทศ ระบบราชการไทยได้มีการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงหลายครั้ง ตั้งแต่ระบบจตุสดมภ์ (เวียง วัง คลัง นา) มาสู่ระบบกระทรวง ทบวง กรม ในสมัยรัชกาลที่ ๕ และก็มีมีการปฏิรูปอีกหลายๆครั้ง มากบ้าง น้อยบ้างแล้วแต่ยุคสมัย

โดยระบบราชการไทยถือเป็นกลไกหลักในการบริหารราชการแผ่นดิน ผลักดันประเทศให้เกิดการพัฒนา ก้าวหน้า โดยการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ กำหนดมาตรการสนับสนุน พัฒนาการเมือง สนับสนุนกิจการส่วนพระองค์และโครงการตามพระราชดำริ ส่งเสริมการผลิตเพื่อสร้างรายได้และสร้างศักยภาพในการแข่งขัน การดูแล พัฒนาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ พัฒนาการความรู้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางด้านการคมนาคมขนส่ง การพัฒนาประชากรให้มีสุขภาพดี มีความรู้ ความคิดกว้างไกล การจัดระเบียบสังคม สร้างความเป็นธรรมในการดำรงชีวิต จัดให้มีสวัสดิการที่เหมาะสม และการกำหนดยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงของชาติ

แต่ในปัจจุบันมีผู้ประเมินและวิจารณ์ว่าระบบราชการไทย เป็นระบบรวมศูนย์อำนาจใหญ่โตมหฬาร ข้ำซ้อน ล่าช้าในการตัดสินใจ ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ ไร้ประสิทธิภาพ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานต่อหน่วยของระบบราชการเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งต่างจากระบบภาคเอกชนมาก ที่เน้นประสิทธิภาพทำให้เป็นระบบที่คล่องตัวกว่า หน่วยงานเอกชนที่ขาดประสิทธิภาพที่ไม่สามารถแข่งขันได้ ก็จะตายไปและเกิดหน่วยงานเอกชนใหม่ที่มีประสิทธิภาพกว่ามาทดแทน ต่างจากระบบราชการชัดเจน

การปฏิรูประบบราชการจึงเป็นวาระสำคัญที่รัฐบาลเกือบทุกคณะต้องระบุถึงในนโยบาย ประเด็นการปฏิรูประบบราชการหลักๆมี ๒ ส่วน คือ การปฏิรูปโครงสร้าง และปฏิรูปบทบาท กระบวนการทำงาน การปฏิรูปโครงสร้างครั้งหลังทำให้มีหน่วยงาน ๒๐ กระทรวง และกรมต่างๆเพิ่มมากขึ้น รวมถึงการมีหน่วยงาน องค์การอิสระต่างๆและหน่วยงานรัฐพิเศษอื่นๆมากมาย ส่วนบทบาท กระบวนการทำงาน ดูเหมือนยังประสบปัญหาเดิม คือ ความซ้ำซ้อน ตัดสินใจล่าช้าและไม่มีประสิทธิภาพ กรณีที่เห็นได้อย่างหนึ่งคือวิกฤติการณ์น้ำท่วมใหญ่ในปี ๒๕๕๔ ที่พบว่า มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเรื่องน้ำจำนวนมากมาย แต่ไม่สามารถทำงานบรรเทาปัญหาได้ทันทั่วถึงกับความต้องการของประชาชน

ปัญหาพื้นฐานสำคัญประการหนึ่งของระบบราชการคือ ปัญหาการบริหารงานบุคคล เพราะขีดความสามารถขององค์กรขึ้นอยู่กับขีดความสามารถของคน คนจึงเป็นทรัพยากรที่มีค่าและสำคัญที่สุดที่จะทำให้องค์กรสามารถขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมายความสำเร็จขององค์กรได้ ปัญหาการบริหารงานบุคคลที่พบเป็นปัญหาหลักๆได้แก่ อัตรากำลังไม่เหมาะสม ขาดสมดุลระหว่างงานกับบุคลากร ระบบเล่นพรรคเล่นพวก ซึ่งส่งผลให้ระบบการสรรหาบุคลากรไม่มีประสิทธิภาพ ผู้บริหารซึ่งเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการแนวทางการบริหารงานบุคคล ดังนั้นหน่วยงานราชการที่ได้ผู้บริหารที่มีทักษะ ความรู้ความสามารถและคุณธรรม ก็จะสามารถนำองค์กรไปในทิศทางที่ทำงานได้ดี ในทางตรงกันข้าม ถ้าหน่วยงานราชการได้ผู้บริหารไม่มีทั้งความรู้ ไม่มีความรู้ ไม่มีความสามารถ ขาดทักษะและไม่มีคุณธรรม การนำองค์กร ไปสู่ทิศทางที่ดี ก็คงเป็นไปได้ยาก

ในปัจจุบันการเข้าสู่ตำแหน่งบริหารของข้าราชการพลเรือนอาศัยอำนาจการจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่มุ่งเน้นการคำนึงถึงระบบคุณธรรม โดยการแต่งตั้งตำแหน่งต่างๆ ต้องคำนึงถึงความรู้ ความสามารถของบุคคล ความเสมอภาค ความเป็นธรรม และประโยชน์ทางราชการ การบริหารงานทรัพยากรบุคคลต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพขององค์กรและลักษณะงาน โดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม ทั้งนี้ การพิจารณาเลื่อนตำแหน่งแก่ข้าราชการต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรมโดยพิจารณาจากผลงาน ศักยภาพ และความประพฤติ จะนำความคิดเห็นทางการเมืองหรือสังกัดพรรคการเมืองมาประกอบการพิจารณามีได้ กอปรกับการบริหารงานบุคคลโดยทั่วไปต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง ทั้งนี้ พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องได้มีการวางหลักเกณฑ์และกระบวนการต่างๆ ในการพิจารณาข้าราชการเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งบริหารในระดับต่างๆ โดยให้อำนาจการพิจารณาและการใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาคัดเลือกข้าราชการให้กับหัวหน้าส่วนราชการและคณะกรรมการที่ได้รับมอบหมาย

อย่างไรก็ดี ที่ผ่านมามีปรากฏว่าการพิจารณาข้าราชการเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งบริหารในระดับต่างๆ ประสบปัญหาและข้อโต้แย้งในการใช้ดุลยพินิจของผู้เกี่ยวข้องในการคัดเลือกแต่งตั้งถึงในเรื่องของความโปร่งใส และการใช้ระบบคุณธรรมที่บกพร่องในการพิจารณา โดยพิจารณาได้จากจำนวนคดีความในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งข้าราชการที่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลปกครองมีจำนวนมากขึ้นเป็นลำดับ กล่าวคือ คดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเป็นคดีที่ศาลปกครองรับไว้พิจารณามากที่สุดเป็นอันดับ ๑ โดยคิดเป็นร้อยละ ๒๐ จากปริมาณคดีที่ศาลปกครองรับไว้พิจารณาทั้งหมด ซึ่งสิ่งสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาการใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลที่อาจไม่ถูกต้อง ไม่เป็นธรรม ไม่มีเหตุผล หรือไม่ได้สัดส่วน จนเป็นเหตุให้มีการนำเรื่องดังกล่าวมาร้องขอ

ความเป็นธรรมต่อศาลปกครอง ทั้งนี้ การบริหารงานบุคคลหรือการแต่งตั้งข้าราชการเข้าสู่ตำแหน่งบริหารที่ไม่เป็นธรรมและไม่เหมาะสม จะเป็นเรื่องที่กระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน การบริการสาธารณะ บริการประชาชน และมีผลกระทบโดยตรงต่อสถานภาพของตำแหน่งความก้าวหน้าในงาน ค่าตอบแทนและรายได้ ตลอดจนบรรทัดฐานการบริหารงานบุคคลขององค์กร

ในการนี้ การปฏิรูปบทบาทและกระบวนการบริหารงานบุคคลโดยเฉพะการเข้าสู่ตำแหน่งบริหารของข้าราชการไทย จึงเป็นสิ่งสำคัญในการจะต้องมีการปฏิรูปให้การแต่งตั้งระดับบริหารต่างๆ ต้องมีความโปร่งใส และใช้ระบบคุณธรรมในการพิจารณา โดยการแต่งตั้งตำแหน่งต่างๆ ต้องคำนึงถึงความรู้ ความสามารถ ทักษะ ความเสมอภาคของบุคลากรตลอดจน ความเป็นธรรม และประโยชน์ทางราชการอย่างแท้จริง

ทั้งนี้ เพื่อให้การเข้าสู่ตำแหน่งบริหารของข้าราชการเป็นไปถูกต้องเป็นธรรม คณะนักศึกษาลักสูตร นบส. ๒ รุ่นที่ ๖ ซึ่งประกอบด้วยผู้บริหารส่วนราชการระดับรองหัวหน้าส่วนราชการจากหน่วยงานระดับกรม(หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออื่นที่มีฐานะเทียบเท่าหรือสูงกว่ากรม) จำนวน ๓๖ คน จาก ๓๖ ส่วนราชการ จำนวน ๑๕ กระทรวง ได้พิจารณาในประเด็นดังกล่าวโดยอาศัยข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ค้นคว้ามาและประสบการณ์ของนักศึกษา โดยพิจารณาถึงผลกระทบ ประเด็นปัญหาแล้วนำผลการพิจารณาของแต่ละคนมาประชุมระดมสมองเพื่อให้ได้ข้อสรุปความเห็นของกลุ่ม

## ๒.หลักการ แนวคิด กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องและกรอบแนวคิด

ข้าราชการไทยประกอบด้วย ข้าราชการหลายประเภท เช่น ข้าราชการพลเรือน ทหาร ตำรวจ ตุลาการ เป็นต้น ปัจจุบันหลายหน่วยงานมีระบบการแต่งตั้งผู้บริหารของตนเองหรือมีหน่วยงานกลางคอยดูแลจัดการ โดยมีหลักการสำคัญในการแต่งตั้ง ข้าราชการไปทำหน้าที่คล้ายคลึงกัน ได้แก่ ยึดระบบคุณธรรม ความรู้ ความสามารถ ความเสมอภาค ความเป็นธรรม ประโยชน์ของทางราชการ มีความเป็นกลางทางการเมือง ตลอดจนมีกระจายอำนาจให้ส่วนราชการมีการบริหารทรัพยากรบุคคลโดยคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพขององค์กรและลักษณะงานโดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม ส่งเสริมคนที่มีความรู้ความสามารถ ที่มีผลงานได้ก้าวหน้าเร็ว เตรียมคนและส่งเสริมคนให้เลือกก้าวหน้า ตลอดจนส่งเสริมให้สับเปลี่ยนหมุนเวียน เพื่อการพัฒนา โดยการใช้อำนาจในการแต่งตั้ง โยกย้ายต้องเป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรมและชอบธรรม

เนื่องจากข้าราชการไทยในปัจจุบัน มีหลายประเภท ดังนั้นในที่นี้จะกล่าวถึงการเข้าสู่ตำแหน่งผู้บริหารของข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นหลัก โดยมี กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องและสำคัญ ได้แก่ รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นต้น

การคัดเลือกข้าราชการเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในส่วนราชการต่างๆ ต้องถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่องค์กรกลางในบริหารงานบุคคล (อาทิสำนักงาน ก.พ.) กำหนดไว้โดยเคร่งครัด การคัดเลือกโดยไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ ย่อมมีผลทำให้คำสั่งแต่งตั้งผู้ได้รับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลนั้น องค์กรกลางในการบริหารงานบุคคล เช่น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในรูป

คณะกรรมการในฝ่ายบริหารมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามนโยบายการบริหารงานบุคคลของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดที่มีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญ หมายถึง การสั่งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญมีอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบ ในงานของตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่ง ซึ่งบทบัญญัติของกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน ได้กำหนดกรณีการแต่งตั้งไว้ ๕ กรณี คือ (๑) การแต่งตั้งผู้ได้รับการบรรจุให้ดำรงตำแหน่ง (๒) การย้าย (๓) การโอน (๔) การเลื่อนตำแหน่ง (๕) การแต่งตั้งผู้มีคุณสมบัติไม่ตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งกลับไปดำรงตำแหน่งเดิม

พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน มาตรา ๕๗ การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ และการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๕๓ มาตรา ๕๕ มาตรา ๕๖ มาตรา ๖๓ มาตรา ๖๔ มาตรา ๖๕ มาตรา ๖๖ ให้ผู้มีอำนาจดังต่อไปนี้ เป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้ง

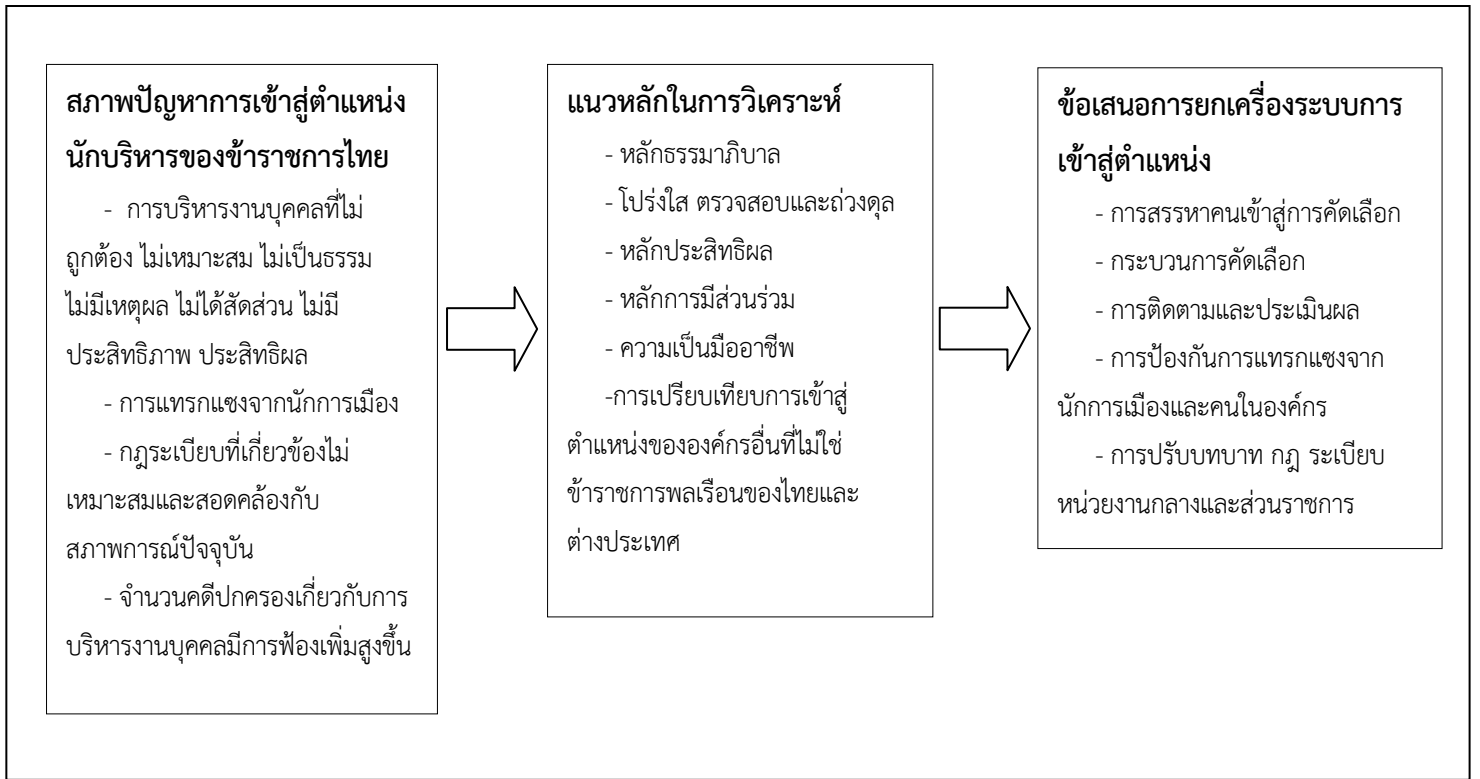
(๑) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง หัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้สั่งบรรจุ และให้นายกรัฐมนตรีนำความบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

(๒) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงตำแหน่งรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง หัวหน้าส่วนราชการระดับกรม ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี หรือตำแหน่งอื่นที่ ก.พ. กำหนดเป็นตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง ให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชา หรือส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อ นายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี เสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรี พิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชา หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมดังกล่าวเป็นผู้สั่งบรรจุ และให้นายกรัฐมนตรีนำความบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

(๓) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับต้น ให้ปลัดกระทรวง ผู้บังคับบัญชา หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการ ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง



## กรอบแนวคิด



### ๓.สภาพปัญหาที่เกิดขึ้น

ปัญหาการแต่งตั้งผู้บริหารข้าราชการไทยมีการกล่าวถึงมาโดยตลอด ดังเช่น กรณีตัวอย่างปัญหาที่มีคำพิพากษา คดีดำหมายเลขที่ อ.๙๙๒/๒๕๕๖ คดีแดงหมายเลขที่ อ. ๓๓/๒๕๕๗ ระหว่าง นายถวิล เปลี่ยนศรี ผู้ฟ้องคดี กับ นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

และจากงานศึกษาวิจัยของ น้ำหวาน โสภา และวันชัย มีชาติ (GRC ๒๐๑๔) กรณีย้าย นายถวิล เปลี่ยนศรี ไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำ โดยแต่งตั้ง พล.ต.อ.วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี ไปดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติแทน และแต่งตั้งให้ พล.ต.อ.เพรียวพันธ์ ดามาพงศ์ ดำรงตำแหน่ง ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ แทน พล.ต.อ.วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี

จากการศึกษาวิจัยนี้สรุปว่า

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งทางการเมืองของบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการประจำ จะทำให้เกิดการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในสังกัดนั้นใหม่อีกครั้ง ซึ่งตามหลักการแล้ว พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕๗ ก็ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีเจ้าสังกัดในการบรรจุ และแต่งตั้งข้าราชการตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงไว้ เนื่องจาก คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน คำนึงถึงว่า ฝ่ายการเมืองย่อมมีสิทธิในการเลือกคนที่คิดว่าสามารถตอบสนองนโยบายของฝ่ายการเมืองได้ และเกิดเอกภาพในการบังคับบัญชา โดย ก.พ. ได้แนะนำให้ใช้หลักคุณธรรมในการใช้ดุลพินิจในการแต่งตั้งโยกย้าย แต่ในความเป็นจริงแล้วนั้น จากการศึกษาพบว่า ฝ่ายการเมืองจะคำนึงถึงเพียงว่าข้าราชการระดับสูง

คนใดสามารถตอบสนองความต้องการในเรื่องต่างๆของฝ่ายการเมืองได้ดีที่สุดเป็นหลัก ก็จะแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงคนนั้นๆ โดยฝ่ายการเมืองมักจะอ้างเหตุผลว่า การแต่งตั้งโยกย้ายเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบ และเป็นไปเพื่อประโยชน์ของการบริหารราชการแผ่นดิน นอกจากนี้ จากการศึกษายังพบว่า ในปัจจุบันการแทรกแซงทางการเมืองไม่ได้จำกัดอยู่แค่เพียงแต่ในระดับข้าราชการระดับสูงเท่านั้น แต่ยังมีการแทรกแซงการแต่งตั้งข้าราชการในระดับชั้นต่างๆ รองลงมาเรื่อยๆอีกด้วย ถึงแม้ว่าในปัจจุบัน จะมีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังเช่น ก.พ. ได้มีการกำหนดคุณสมบัติ และหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนเพื่อดำรงตำแหน่งประเภทบริหาร เช่น การประเมินสมรรถนะทางการบริหาร แต่ในท้ายที่สุด ผู้ที่จะมีอำนาจในการเสนอชื่อข้าราชการระดับสูงเข้าคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาแต่งตั้ง ก็ยังคงเป็นรัฐมนตรีเจ้าสังกัด

จากข้อมูลจากแบบสอบถามและการแสดงความคิดเห็นของนักบริหารข้าราชการพลเรือนไทยที่มีประสบการณ์ในการแต่งตั้งโดยตรงด้วยตนเอง จำนวน ๒๖ คน เป็นชาย ร้อยละ ๗๘.๒๖ เป็นหญิงร้อยละ ๒๑.๗๔ อายุระหว่าง ๔๓ - ๕๗ ปี พบว่า

การแต่งตั้งผู้บริหารข้าราชการไทยมีปัญหาความยุติธรรมระดับ ๓.๙๖(สูงสุด ๕ - น้อยที่สุด ๑)

การแต่งตั้งผู้บริหารข้าราชการไทย มีปัญหาความโปร่งใส ระดับ ๓.๘๑ (สูงสุด ๕ - น้อยที่สุด ๑)

การแต่งตั้งผู้บริหารข้าราชการไทยมีปัญหาประสิทธิภาพ ระดับ ๓.๘๘ (สูงสุด ๕ - น้อยที่สุด ๑)

และ ร้อยละ ๘๐.๐๐ ของผู้ตอบแบบสอบถามเคยประสบกับปัญหาแต่งตั้งผู้บริหารข้าราชการไทยด้วยตนเอง

ผู้ตอบแบบสอบถามคิดว่าปัญหาการแต่งตั้งผู้บริหารข้าราชการไทย

เกิดจากนักการเมืองแทรกแซงระดับ ๔.๕๔ (สูงสุด ๕ - น้อยที่สุด ๑)

เกิดจากอธิบดี ปลัดกระทรวง ระดับ ๓.๕๙ (สูงสุด ๕ - น้อยที่สุด ๑)

เกิดจาก กฎ ระเบียบ ข้อปฏิบัติ ระดับ ๓.๑๔(สูงสุด ๕ น้อยที่สุด ๑)

#### ๔.ระบบการแต่งตั้งผู้บริหารข้าราชการของหน่วยงานอื่นๆ

การแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงของประเทศต่างๆ เช่น นิวซีแลนด์,ออสเตรเลีย,สหรัฐอเมริกา,อังกฤษ,สิงคโปร์ จะมีกระบวนการคล้ายกัน ได้แก่ การกำหนดลักษณะผู้ที่เข้าสู่ตำแหน่ง ขบวนการสรรหา ผู้ดำเนินการสรรหา ผู้อนุมัติหรือผู้ทำสัญญา การประเมินผลการทำงาน แต่จะแตกต่างกันรายละเอียดบ้าง การเปิดกว้างรับสมัคร คนภายนอก หรือแม้แต่คนจากต่างประเทศ วิธีและขั้นตอนการสรรหา ผู้ดำเนินการมีทั้งหน่วยงานกลางหรือส่วนราชการดำเนินการเองหรือดำเนินการร่วมกัน รวมถึงข้อตกลงในการทำสัญญาการประเมินและการสิ้นสุดการจ้าง

ส่วนหน่วยราชการอื่นๆในประเทศไทย เช่น ตุลาการ ตำรวจ ทหาร ต่างก็มีหลักการคัดเลือก ข้าราชการ หรือผู้บริหารระดับสูงในแง่หลักการคล้ายคลึงกัน คือมีการกำหนดหลักเกณฑ์ผู้เข้าสู่ตำแหน่ง วิธีการสรรหา คณะกรรมการสรรหา การแต่งตั้ง แต่มักไม่มีขั้นตอนการติดตามประเมินผลหลังการสรรหา เนื่องจากไม่ได้อยู่ในอำนาจหน้าที่และส่วนใหญ่ยังเป็นระบบค่อนข้างปิดในการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ

## ๕.อภิปราย

ในระบบธรรมาภิบาล ควรมีการรอบในการพิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ โดยใช้หลักประสิทธิภาพของ การปฏิบัติงานในตำแหน่งนั้นเป็นหลัก และยึดหลักความโปร่งใสตรวจสอบได้ โดยมีขั้นตอนการพิจารณาที่ชัดเจน เพื่อสร้างความสมดุลของความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างข้าราชการการเมือง กับข้าราชการประจำ รวมทั้งยึดหลักคุณธรรมเป็นแนวทางกำหนดหลักเกณฑ์การโยกย้ายแต่งตั้งข้าราชการใน ระบบธรรมาภิบาลตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๗๙ เมื่อพิจารณาตามขั้นตอนการแต่งตั้งคณะนักศึกษามีข้อสังเกตเป็นรายประเด็นดังนี้

### ๕.๑.การสรรหาบุคลากรเข้าสู่ระบบการคัดเลือกแต่งตั้ง

การสรรหาบุคคลเข้าสู่ระบบการคัดเลือก ต้องเป็นไปตามระบบคุณธรรมและคำนึงถึงพฤติกรรมทาง จริยธรรมของบุคคล ตลอดจนประโยชน์ของราชการ และอาศัยการบริหารทรัพยากรตามหลักการบริหารราชการ แนวใหม่ โดยจัดเก็บข้อมูลสมรรถนะบุคลากร การกำหนดเส้นทางสู่ตำแหน่ง แผนสืบทอดตำแหน่ง โดยนำมาใช้ เป็นแนวทางในการบริหารจัดการงานบุคคลอย่างจริงจัง

ในการพัฒนาบุคลากร ต้องมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยส่วนราชการควรมีหน่วยงานที่พัฒนาทรัพยากร มนุษย์ทำงานแบบมืออาชีพ เพื่อพัฒนาด้านความสามารถ ทักษะ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ส่วนหน่วยงานกลาง ด้านการพัฒนาบุคคล ควรพัฒนาในด้านคุณธรรม จริยธรรม ขั้นตอน ระเบียบการทำงานที่พึงประสงค์ และมีระบบ การติดตาม ประเมินผลการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพตรงตามที่กำหนดไว้ในตัวชี้วัดสมรรถนะที่ต้องการ

การมีระบบ “fast track” ในองค์กรเพื่อเตรียมคนดี มีความสามารถสูงมาบริหารงานอย่างต่อเนื่อง เป็นแนวคิดที่ดี แต่ต้องมีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างจริงจัง และโปร่งใส เป็นที่ยอมรับของสาธารณชน และมีระบบการบริหารจัดการที่เรียกว่า "talent management" เพื่อสร้างบุคลากรที่มีสมรรถนะสูง และสามารถ อารักขาไว้ในองค์กร มีระบบรางวัลตอบแทน ในรูปแบบต่าง ๆ รวมถึงมีการวางแผนเส้นทางอาชีพ (career path) และมีระบบสร้างขวัญกำลังใจที่ดีในการปฏิบัติงาน

### ๕.๒.กระบวนการคัดเลือก

ควรมีองค์กรกลางทำหน้าที่ กำหนดหลักเกณฑ์ และกระบวนการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งใน ส่วนราชการ และองค์กรอิสระโดยปราศจากการแทรกแซงจากนักการเมือง วางระบบการสรรหาที่เป็นมาตรฐาน โดยอาศัยแนวทางที่องค์กรนี้สร้างขึ้น รวมถึงมีฐานข้อมูลบุคลากรที่จะเข้าสู่ระบบการคัดเลือกในแง่สมรรถนะอย่าง ครบถ้วนมีคุณภาพสามารถใช้ในการตัดสินใจได้จริง และพิจารณาปรับให้เหมาะสมกับกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ของราชการไทย เพื่อการคัดเลือกข้าราชการ ผู้บริหารระดับสูง ขององค์กรภาครัฐ ให้เอื้อต่อการได้มาซึ่งคนดี คน

เก่ง และมีความเป็นมืออาชีพ พร้อมปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ซึ่งจะเป็นการสร้างดุลยภาพ ความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่เหมาะสมระหว่างนักรการเมืองกับข้าราชการประจำ รวมทั้งองค์กรอิสระ และองค์การมหาชนด้วย

ในการแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาและคณะกรรมการคัดเลือกควรมีการแต่งตั้งกรรมการจากองค์กรภายนอกร่วมด้วย เพื่อป้องกันการแทรกแซงทางการเมือง กำหนดวิธีการสรรหาอย่างเป็นระบบ ใช้เทคโนโลยีช่วยให้เกิดการมีส่วนร่วม และเปิดเผยต่อสาธารณะอย่างโปร่งใส และให้มีการจัดทำรายงานการประชุมที่บันทึกข้อมูลการประชุมโดยละเอียดเก็บไว้ที่หน่วยงานด้านบริหารบุคคลของหน่วย เพื่อพร้อมรับการตรวจสอบ และเปิดเผยต่อสาธารณะเมื่อมีการร้องเรียนหรือข้อสงสัย

การคัดเลือกผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานระดับปลัดกระทรวงหรือเทียบเท่ามีความสำคัญที่สุดแต่ดูเหมือนมีขบวนการและวิธีการตรวจสอบน้อยที่สุด ผู้ที่ดำเนินการจะเป็นฝ่ายการเมืองทำให้เกิดระบบอุปถัมภ์ที่ไม่เป็นไปตามหลักการธรรมาภิบาลและผู้บริหารระดับสูงสุดในหน่วยงานเมื่อได้รับการคัดเลือกจากฝ่ายการเมืองโดยตรงก็จะถูกแทรกแซงการทำงานในด้านต่างๆได้ง่าย ดังนั้นวิธีการคัดเลือกดังกล่าวจะต้องเปลี่ยนแปลงโดยให้มีขบวนการรับสมัครและคัดเลือกที่เปิดกว้าง ให้องค์กรอิสระเข้ามามีส่วนในการคัดเลือก และให้ความโปร่งใสเพื่อประชาชนทั่วไปได้รับทราบ มีส่วนในการตรวจสอบ โดยฝ่ายการเมืองมีหน้าที่กำหนดนโยบายให้ไปปฏิบัติและประเมินผลการทำงานในภาพรวมมากกว่าที่จะเป็นผู้คัดเลือกเบ็ดเสร็จโดยฝ่ายเดียว

#### ๕.๓.การติดตาม ประเมินผลภายหลังการคัดเลือก

กระบวนการสรรหา และคัดเลือก ผู้ดำรงตำแหน่งในระดับต่าง ๆ แม้จะเป็นตำแหน่งสำคัญระดับสูง ยังมีลักษณะปกปิด ไม่มีการเผยแพร่สู่สาธารณชนเท่าที่ควร ซึ่งตามหลักการแล้ว กระบวนการต้องเป็นไปตามระบบ และหลักเกณฑ์ มีการควบคุมตรวจสอบได้ทุกขั้นตอน แต่การดำเนินการที่ผ่านมา สะท้อนให้เห็นความบกพร่องด้านประสิทธิภาพ จนเกิดกรณีที่มีสื่อมวลชนนำไปเผยแพร่ นอกจากนั้น ขบวนการคัดเลือกที่มีลักษณะเป็นระบบค่อนข้างปิด เอื้อต่อการละเมิดกฎหมาย และจริยธรรม แม้ว่าจะมีระบบให้ข้าราชการที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมในการแต่งตั้งโยกย้าย สามารถร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำผิด หรือ ละเว้นการปฏิบัติ และมีช่องทางให้แจ้งเบาะแส กรณีข้าราชการทุจริตประพฤติมิชอบ แต่ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการแต่งตั้งโยกย้าย ยังไม่เป็นระบบเพียงพอเพื่อรับการตรวจสอบจากสาธารณชน

คณะกรรมการจากองค์กรอิสระต่างๆเช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ไม่สามารถแก้ปัญหาการขาดหลักคุณธรรม และยังขาดแรงสนับสนุนมีส่วนร่วมจากภาคเอกชน ประชาสังคม และประชาชน นอกจากนั้นความผิดฐานละเมิดจริยธรรม ยังไม่มีบทลงโทษที่เหมาะสม ทำให้ไม่สามารถหยุดยั้งความผิดประเพณีได้

ดังนั้นจึงควรมีระบบการนำเสนอกระบวนการสรรหา คัดเลือก แสดงสู่สาธารณชนทางเว็บไซต์ เพื่อให้ภาคประชาชนสามารถตรวจสอบได้ก่อนที่จะมีการอนุมัติแต่งตั้งตามขั้นตอนเกิดขึ้น พร้อมรับข้อมูลจากผู้แจ้งเบาะแสต่าง ๆ โดยให้ระยะเวลาในการเสนอข้อมูลตามสมควร ส่วนผู้แจ้งเบาะแสนั้น ต้องได้รับการปกป้องคุ้มครองในฐานะพยาน

องค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารระดับสูง ต้องมีระบบการประเมินผลที่ดี เข้มแข็ง ไม่หวั่นไหวไปตามการแทรกแซงที่ไม่สมควร โดยเฉพาะข้าราชการต้องมีการรวมพลัง ยืนหยัดเพื่อนำพระราชกรณียกิจไปสู่ประโยชน์สุขของประชาชน และผลประโยชน์ของชาติอย่างมั่นคง โดยสร้างดัชนีชี้วัดความซื่อตรง มีเนื้อหาครอบคลุมความซื่อตรงต่อหน้าที่ ความซื่อตรงต่อบุคคลทั่วไป และความซื่อตรงต่อตนเอง เพื่อให้ส่วนราชการนำไปประยุกต์ใช้ ในฐานะเป็นเครื่องมือหนึ่งของการสร้างความเข้มแข็งทางจริยธรรมในบุคลากรขององค์กรภาครัฐก็จะเกิดผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรมการคัดเลือกและการประเมินผลเป็นสิ่งที่ต้องพิจารณาควบคู่กันไปที่ผ่านมาในระบบปัจจุบันระบบทั้งสองถูกแยกกันทำให้การประสานการทำงานในทิศทางเดียวกันยังไม่มีประสิทธิภาพดีนัก

#### ๕.๔.การแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง

จากข้อมูลต่างๆที่กล่าวถึงเห็นได้ว่าการแทรกแซงจากนักการเมืองเป็นประเด็นที่มีผลกระทบมากที่สุด กระบวนการโยกย้ายยังไม่เป็นไปตามกฎหมายรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.๒๕๕๐ หมวด ๓ ว่าด้วยจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ มาตรา ๒๗๙ อย่างแท้จริง รวมถึงยังไม่ปรากฏว่ามีการลงโทษผู้ละเมิดตามประมวลจริยธรรม ยังไม่มีมาตรการลดการแทรกแซงทางการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์อื่น ที่ได้ผล องค์กรที่เป็นกลไกขับเคลื่อน เช่น คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ยังไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้มากพอ นอกจากนั้นไม่มีรายงานการตรวจสอบ หรือกรณีความผิดเกี่ยวกับการละเมิดจริยธรรม ออกมาแพร่หลายให้เกิดความรับรู้แก่ประชาชนหรือในหมู่ข้าราชการเอง

ดังนั้นจึงควรมีการปรับสมดุลการทำงานระหว่างฝ่ายข้าราชการประจำและฝ่ายการเมือง ให้ฝ่ายการเมืองไม่สามารถเข้าไปแทรกแซงการแต่งตั้งผู้บริหารของหน่วยงานโดยเฉพาะระดับผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานได้ แต่ให้ทำหน้าที่ผู้กำหนดนโยบายและติดตามกำกับและประเมินผลการทำงานแทน

#### ๕.๕.ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงาน

เมื่อหัวหน้าส่วนราชการสูงสุดขององค์กรถูกแต่งตั้งโดยฝ่ายการเมืองก็ย่อมต้องตอบสนองความต้องการของผู้แต่งตั้งตนเอง ทำให้ระบบการแต่งตั้งระดับรองลงมาเกิดปัญหาและส่งผลกระทบต่อประเด็นอื่นๆตามมาขึ้น ดังนั้นกระบวนการแต่งตั้งระดับปลัดกระทรวงต้องมีการปรับปรุงให้โปร่งใส มีคณะกรรมการสรรหา คณะกรรมการคัดเลือกเช่นเดียวกัน รวมถึงต้องมีการแสดงวิสัยทัศน์และสิ่งที่จะปฏิบัติเมื่อเข้าสู่ตำแหน่งรวมถึงระบบการประเมินผลอย่างมืออาชีพที่ส่งผลต่อการทำงานอย่างแท้จริง

#### ๕.๖.หน่วยงานกลางที่ดูแลรับผิดชอบ

หน่วยงานกลางที่ดูแลระบบ กฎ ระเบียบ ในการคัดเลือกแต่งตั้งข้าราชการ(เช่น ก.พ.) ควรยึดหลักการอย่างเคร่งครัด ในกรณีที่มีการยกเว้นให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งจะต้องมีการเปิดเผยข้อมูลให้สาธารณะรับทราบตามช่องทางต่างๆ

นอกจากนั้นหน่วยงานกลางต้องทำหน้าที่พัฒนาบุคลากรในภาพรวมเพื่อเข้าสู่ระบบการคัดเลือกอย่างต่อเนื่อง มีฐานข้อมูลที่แม่นยำทันสมัย ครอบคลุมบุคลากรต่างๆ และสามารถวิเคราะห์ข้อดีข้อด้อยรายบุคคลเพื่อเป็นข้อมูลในการแต่งตั้งและใช้ในการพัฒนาบุคลากรต่อไป

## ปัญหาในปัจจุบัน

การสรรหาคนเข้าสู่ระบบ	ขบวนการคัดเลือก	การติดตามประเมินผล	ระบบรองรับผู้ไม่ผ่านประเมิน
<ul style="list-style-type: none"> <li>- ไม่มีกระบวนการสรรหา</li> <li>- มีแต่ระบุคุณสมบัติขั้นต่ำ (ผ่าน นบส.๑ เป็นต้น)</li> <li>- ทำให้เกิดการแต่งตั้งคนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- มีกระบวนการขั้นตอน กฎ กติกา อยู่แล้ว แต่ถูกแทรกแซงได้โดยทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ไม่มีการติดตามประเมินผล</li> </ul>	-ไม่มี

## ข้อเสนอ

การสรรหาคนเข้าสู่ระบบ	ขบวนการคัดเลือก	การติดตามประเมินผล	ระบบรองรับผู้ไม่ผ่านประเมิน
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ใช้ระบบคุณสมบัติขั้นต่ำ เช่นเดิม</li> <li>2. ให้ผู้สมัครที่ผ่าน 1. เสนอแนววิสัยทัศน์และแผนการพัฒนางานกับประชาคม (หน่วยงานที่สมัคร)</li> <li>3. มีการแต่งตั้งกรรมการสรรหา (ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ประสบการณ์กับงานในตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง)</li> </ol>	<p>แต่งตั้งกรรมการ คัดเลือก ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีประสบการณ์กับงานในตำแหน่งและหัวหน้าหน่วยราชการ เปิดเผยข้อมูลและสามารถอธิบายเหตุผลที่คัดเลือกต่อประชาคม หรือสาธารณะได้</p>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> <p>กำหนด ตัวชี้วัดการประเมินผล บุคคลตามที่เสนอในประชาคมมาใช้ในการปฏิบัติงานจริง</p> </div> <p>ตัวชี้วัดที่องค์การกำหนด</p> <p>ประเมินหน่วยงานกลางจากภายนอก</p>	ต้องมีระบบการรองรับ

## ข้อเสนอแนะ

๑. การแต่งตั้ง ย้าย โอน ผู้บริหารข้าราชการไทย ต้องยึดหลักการบริหารทรัพยากรบุคคลตามระบบคุณธรรมอย่างจริงจังและตรวจสอบได้ คำนึงถึงประโยชน์ของประเทศผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพขององค์กร โดยอยู่ภายใต้หลักธรรมาภิบาล เปิดกว้างให้ทุกภาคส่วนรวมถึงประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตรวจสอบอย่างแท้จริง โปร่งใส ใ้ได้นักบริหารมืออาชีพ และมีการถ่วงดุลระหว่างฝ่ายการเมืองกับข้าราชการประจำ

๒. การแต่งตั้งผู้บริหารข้าราชการไทย ในระดับสูงของหน่วยงานต้อง มีการรับสมัคร คัดเลือก การกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจน โดยองค์กรกลางที่รับผิดชอบ ดำเนินการให้มีคณะกรรมการสรรหาประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยงาน ให้ได้รายชื่อ ๓ รายชื่อ ส่งต่อให้คณะกรรมการการคัดเลือกที่ประกอบด้วยผู้แทนจากองค์กรกลาง (สำนักงาน ก.พ.) ผู้ทรงคุณวุฒิ รัฐมนตรีเจ้าสังกัด และหัวหน้าหน่วยงานสูงสุดนั้นๆ คัดเลือกเหลือ ๑ คน ทั้งนี้ในกระบวนการแต่งตั้งทุกขั้นตอนมีการประกาศอย่างชัดเจน ต่อสาธารณะให้รับทราบก่อนดำเนินการแต่งตั้งตามขั้นตอนต่อไป

๓. การแต่งตั้งผู้บริหารข้าราชการไทย ในระดับรองลงไปของหน่วยงานต้อง มีการรับสมัคร คัดเลือก การกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจน โดยหน่วยงานนั้นๆ ดำเนินการให้มีคณะกรรมการสรรหาประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยงาน ให้ได้รายชื่อ ๓ รายชื่อ ส่งต่อให้คณะกรรมการการคัดเลือกที่ประกอบด้วยผู้แทนจากองค์กรกลาง (สำนักงาน ก.พ.) ผู้ทรงคุณวุฒิ และหัวหน้าหน่วยงานนั้นๆ คัดเลือกเหลือ ๑ คน ทั้งนี้ในกระบวนการแต่งตั้งทุกขั้นตอนมีการประกาศอย่างชัดเจน ต่อสาธารณะให้รับทราบก่อนดำเนินการแต่งตั้งตามขั้นตอนต่อไป

๔. ทุกหน่วยงานควรมีประชาคมหรือสหภาพ ของหน่วยงานที่ประกอบด้วยองค์กรที่ทำงานในสายวิชาชีพ ฝ่ายปฏิบัติการของหน่วยงาน ทำหน้าที่ตรวจสอบ ถ่วงดุลการแต่งตั้งผู้บริหารข้าราชการระดับสูงของหน่วยงาน รวมถึงใช้กลไกผู้บริหารที่เกษียณอายุราชการแล้วให้คำปรึกษา ในประเด็นเรื่องธรรมาภิบาลและจริยธรรม

๕. ให้มีระบบประเมินผลปฏิบัติงานของผู้บริหารข้าราชการไทยทุกระดับอย่างมืออาชีพ เปิดเผยต่อสาธารณะ โดยผู้ทำหน้าที่ประเมินหลักคือ ผู้บริหารระดับสูงเหนือขึ้นไปของหน่วยงาน ผู้แทนสำนักงาน ก.พ. และผู้แทนองค์กรอิสระ สำหรับผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานระดับกระทรวงหรือเทียบเท่า ให้รัฐมนตรี ผู้แทนสำนักงาน ก.พ. และผู้แทนองค์กรอิสระ เป็นผู้กำหนดประเด็นและทำการประเมิน โดยหัวข้อหลักในการประเมินการปฏิบัติงานต้องเป็นไปตาม นโยบาย รัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีประกาศนโยบายต่อที่ประชุมรัฐสภา

๖. สำนักงาน ก.พ. ดำเนินการปรับกฎหมาย ระเบียบ ที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕๗ ให้เป็นไปข้อ ๑ - ๔ ข้างต้น รวมถึงมีบทลงโทษที่ชัดเจนต่อผู้กระทำผิดตามกฎหมาย ระเบียบหรือหลักการดังกล่าวทั้งฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ

๗. สำนักงาน ก.พ. ควรสนับสนุนให้ทุกหน่วยงานมีการพัฒนาข้าราชการของตนเองให้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของหน่วยงาน และสำนักงาน ก.พ. พัฒนาให้มีสมรรถนะในด้านการบริหารและความมีจริยธรรม คุณธรรม อย่างต่อเนื่องและรายงานให้หน่วยงานทราบอย่างเป็นระบบ โดยจัดทำฐานข้อมูลที่เป็นปัจจุบัน

๘.สำนักงาน ก.พ. จัดทำฐานข้อมูลผู้ที่เข้ารับการคัดเลือกสู่ตำแหน่งผู้บริหารอย่างเป็นระบบเพื่อเป็นข้อมูลประกอบสำหรับคณะกรรมการสรรหาและคณะกรรมการคัดเลือก รวมทั้งใช้เป็นข้อมูลในการพัฒนาสมรรถนะของบุคลากรระดับบริหารต่อไป

๙.การบริหารทรัพยากรบุคคล การประเมินผลการปฏิบัติงานรายบุคคล กับการจัดโครงสร้าง การประเมินผลปฏิบัติงานองค์กร ไม่สอดคล้องกัน ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกัน มีผลต่อการทำงานของหน่วยงานต่างๆ เพื่อให้การบริหารทรัพยากรบุคคลเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดไปในทิศทางเดียวกัน ควรให้หน่วยงานส่วนกลางที่รับผิดชอบงานพัฒนาทรัพยากรบุคคลและการประเมินผลบุคคล องค์กรรวมเป็นหน่วยงานเดียวกัน

## เอกสารอ้างอิง

๑.รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

๒.พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑

๓.พระราชบัญญัติ จัดระเบียบข้าราชการ กระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๕๑

๔.พระราชบัญญัติ ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗

๕.คำพิพากษา (อุทธรณ์) คดีหมายเลขคำ ที่ จ.๙๙๒/๒๕๕๐ คดีหมายเลขเลขที่ ว.๓๓/๒๕๕๗

๖.ระบบข้าราชการระดับสูงของต่างประเทศ,กลุ่มพัฒนาระบบน้กบริหารระดับสูง ศูนย์บริหารระดับสูง สำนักงาน ก.พ. ,พิมพ์ครั้งที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๘,พิมพ์ที่บริษัท พี.เอ. ลิฟวิ่ง จำกัด

๗.รีเอ็นจีเนียริงระบบราชการไทย,ดร.รุ่งแก้วแดง,พิมพ์ครั้งที่ ๒. สิงหาคม ๒๕๓๘, สำนักพิมพ์มติชน

๘.ผู้นำ อำนาจ และการเมืองในองค์กร, รศ.ดร.จุมพล หนิมพานิช มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช,พิมพ์ครั้งที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๕๑,สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

๙.รายงานการวิจัย ฉบับสมบูรณ์ : การพัฒนาระบบการย้ายข้าราชการตุลาการ,สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,พิมพ์ครั้งที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๕๖, โรงพิมพ์เดือนตุลา

๑๐.รายงานการวิจัย : การเมืองในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในระบบราชการไทย,น้ำหวานโสภา วันชัยมีชาติ. Graduate Research Conference (GRC) ๒๐๑๔.