

ระบบคุณธรรมของข้าราชการญี่ปุ่น

1. บทบาทของคณะกรรมการจริยธรรม

The National Personnel Authority ตั้งขึ้นภายใต้การกำกับดูแลของสำนักรัฐมนตรีของรัฐบาลญี่ปุ่น เป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางและมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ The National Personnel Authority มีหน้าที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ 1) บริหารทรัพยากรบุคคลด้วยความยุติธรรม 2) ดูแลและควบคุมและพิทักษ์สิทธิของข้าราชการ และ 3) ปฏิบัติหน้าที่เป็นองค์กรการในการบริหารทรัพยากรบุคคล ภายใต้ The National Personnel Authority ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการจริยธรรมขึ้น โดยมีหน้าที่ในการดูแลในเรื่องจริยธรรมของข้าราชการญี่ปุ่นให้เป็นที่ไปด้วยความเหมาะสม

2. ระบบจริยธรรมของข้าราชการญี่ปุ่น

2.1 การประเมินปัจจัยแห่งความสำเร็จ

1) การพัฒนาอันดับคะแนน CPI (ดัชนีชี้วัดคอร์รัปชัน)

องค์กรความโปร่งใสนานาชาติจะประกาศดัชนีชี้วัดคอร์รัปชัน หรือ CPI ซึ่งได้จัดอันดับความโปร่งใสของประเทศจากระดับการรับรู้ในเรื่องของการคอร์รัปชัน ซึ่งประเทศญี่ปุ่นได้รับการจัดอันดับประเทศที่มีความโปร่งใสอยู่ในอันดับที่ 17 ได้คะแนน 7.8 คะแนน ในปี 2010 และอันดับที่ 14 โดยได้คะแนน 8 คะแนน ในปี 2011 ซึ่งชี้ให้เห็นว่าอันดับและคะแนนความโปร่งใสของญี่ปุ่นมีการพัฒนาอย่างมีนัยสำคัญนับตั้งแต่มีกฎหมายบัญญัติเรื่องของจริยธรรมในภาครัฐมีผลบังคับใช้ โดยก่อนหน้านั้นญี่ปุ่นได้รับการจัดอันดับอยู่ในอันดับที่ 25 และได้คะแนนเพียง 5.8 คะแนนเท่านั้น

2) การลดจำนวนของกรณีการฝ่าฝืนกฎหมายจริยธรรม

ก่อนปีงบประมาณ 2008 กรณีการฝ่าฝืนกฎหมายจริยธรรมของญี่ปุ่นมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นๆ เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะข้าราชการญี่ปุ่นมีการรับรู้และตระหนักถึงความสำคัญในเรื่องของจริยธรรมน้อยมาก แต่หลังจากที่มีกฎหมายข้อบังคับทางจริยธรรม ข้าราชการและภาคเอกชนญี่ปุ่นมีการรับรู้และตระหนักถึงความสำคัญในเรื่องของจริยธรรมเพิ่มมากขึ้น โดยพบว่าในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา จำนวนการฝ่าฝืนจริยธรรมลดลงไปประมาณ 20 เปอร์เซ็นต์ แสดงให้เห็นว่าการบริหารจัดการภาครัฐโดยใช้วิธีการกระตุ้นจิตสำนึกให้ข้าราชการญี่ปุ่นตระหนักเห็นความสำคัญของกฎหมายข้อบังคับทางจริยธรรมได้ช่วยยกระดับมาตรฐานทางจริยธรรมของข้าราชการญี่ปุ่นให้สูงขึ้น

2.2 โครงสร้างหน้าที่ของ National Public Servants และระบบจริยธรรม

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน กำหนดหน้าที่ไว้โดยเฉพาะว่า ข้าราชการญี่ปุ่นทุกคนจะต้องปฏิบัติตนบนสมมติฐานที่ว่า “ข้าราชการทุกคนเป็นผู้รับใช้ประชาชน มีหน้าที่ให้บริการประชาชน และทำงานเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม” กฎข้อบังคับทางจริยธรรมดังกล่าวครอบคลุมถึงหน้าที่ความรับผิดชอบของข้าราชการ เช่น ข้าราชการมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายและปฏิบัติตามคำสั่งที่ได้รับมอบหมาย มีหน้าที่ในการละเว้นจากการโต้แย้งกรณีมีข้อพิพาทด้านแรงงาน มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อสังคม มีหน้าที่ในการรักษาความลับ มีหน้าที่ความรับผิดชอบ ต้องตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ และไม่ละทิ้งหน้าที่

กฎข้อบังคับทางจริยธรรมของ The National Public Service มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับหน้าที่ของข้าราชการเป็นอย่างยิ่ง คำว่า “จริยธรรมในราชการ” เป็นคำที่มีความหมายกว้างมาก แต่ในความหมายโดยทั่วไปจะหมายถึง “พฤติกรรมและทัศนคติของข้าราชการ” อย่างไรก็ตามกฎข้อบังคับทางจริยธรรมเป็นส่วนหนึ่งของมาตรฐานในการให้บริการซึ่งข้าราชการจะต้องปฏิบัติตาม ซึ่งกฎข้อบังคับดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เบื้องต้นที่จะป้องกันความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการและภาคธุรกิจ จึงได้มีการวางระเบียบเกี่ยวกับการรับบริจาค การเลี้ยงอาหาร การเลี้ยงรับรองต่างๆ จากผู้ที่มีผลประโยชน์หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

เหตุผลที่สำคัญที่ซ่อนอยู่ภายใต้ข้อกำหนดดังกล่าวคือ เมื่อออกกฎข้อบังคับแล้วอาจจะมีข้อโต้แย้งถึงความเหมาะสมหรือไม่เหมาะสมของการออกกฎข้อบังคับเพื่อให้มีการวางระเบียบในเรื่องของ “จริยธรรม” ซึ่งมีผลเกี่ยวเนื่องถึงเรื่องของค่านิยมและอารมณ์ ดังนั้นจึงต้องพิจารณาว่ากฎข้อบังคับดังกล่าวจะล่วงละเมิดอิสระทางความคิดและความรู้สึกรับผิดชอบซึ่งได้รับความคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญหรือไม่ นอกจากนั้น จะต้องให้ความสำคัญกับเรื่องของกฎข้อบังคับในการป้องกันการรับสินบนและการประพฤติมิชอบอื่นๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นได้

2.3 เบื้องหลังของการออกกฎข้อบังคับทางจริยธรรม

การบริหารงานของข้าราชการระดับสูงในช่วงกลางปี 1990 ก่อให้เกิดเหตุการณ์อื้อฉาวเกิดขึ้นกรณีที่อื้อฉาวที่สุดเกิดจากข้าราชการของกระทรวงสาธารณสุขและสวัสดิการสังคมถูกจับกุมในข้อหา รับสินบน เขาถูกกล่าวหาว่ารับเงินค่าตอบแทนจากหัวหน้าสำนักงานสวัสดิการสังคมเพื่อแลกเปลี่ยนกับการบริหารจัดการเงินที่ได้รับบริจาค ซึ่งมีข้าราชการระดับสูงเพียงไม่กี่คนที่ได้รับการพิจารณาความผิดทางวินัยในกรณีดังกล่าว

การเกิดกรณีอื้อฉาวนี้ทำให้เกิดการประชุม Administrative Vice-Minister ในปี 1996 ขึ้นอย่างเร่งด่วน เพื่อที่จะบรรลู่ข้อตกลงร่วมกันในการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมสำหรับข้าราชการ โดยให้แต่ละกระทรวงและส่วนราชการร่างระเบียบและหลักเกณฑ์ต่างๆ ขึ้น และหลังจากมีการประชุม

ดังกล่าวไม่นานเท่าใด ก็เกิดการประพุดมิชอบที่ถือว่าเป็นกรณีที่น่าร้ายแรงเกิดขึ้น ในปี 1998 ซึ่งเป็นเรื่องอื้อฉาวทางการเงินซึ่งเกิดขึ้นในกระทรวงการคลัง โดยหัวหน้าสำนักตรวจสอบทางการเงินและข้าราชการในกระทรวงอีกจำนวนหนึ่งถูกจับกุมกรณีเรียกรับผลประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายจากบริษัทที่ดำเนินกิจการด้านบันเทิงเพื่อแลกกับการแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับการตรวจสอบก่อนเวลาที่จะเปิดเผยได้ นอกจากนี้ยังมีข้าราชการมากกว่า 100 คน ที่ถูกลงโทษทางวินัยกรณีรับเลี้ยงอย่างเกินขอบเขตจากสถาบันการเงิน

กรณีอื้อฉาวที่เกิดขึ้นแล้วซ้ำอีก จึงไม่สามารถที่จะสร้างความเชื่อมั่นว่าข้าราชการใสสะอาดปราศจากการประพุดมิชอบ ดังนั้นถึงเวลาแล้วที่จะต้องกระตุ้นให้เกิดการขับเคลื่อนมาตรฐานทางจริยธรรมของข้าราชการ ภาครัฐจึงได้สร้างกฎข้อบังคับทางจริยธรรมเพื่อให้ข้าราชการได้ถือปฏิบัติขึ้นเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 1999 และกฎข้อบังคับดังกล่าวมีผลบังคับใช้เมื่อเดือนเมษายน 2000 กฎข้อบังคับฉบับนี้มีลักษณะเฉพาะ คือ สมาชิกสภานิติบัญญัติเป็นผู้เริ่มกฎข้อบังคับฉบับนี้ และกฎข้อบังคับนี้ชนะการโหวตด้วยคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์จากพรรคการเมืองต่างๆ

การพัฒนากฎข้อบังคับทางจริยธรรมเกิดจากกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐก่อเรื่องอื้อฉาว ไม่ซื่อสัตย์สุจริต ดังนั้นเราในฐานะข้าราชการจึงควรส่งเสริมให้ข้าราชการเกิดจิตสำนึกและตระหนักในปัญหาวิกฤติที่เกิดขึ้นอยู่เสมอ

2.4 กรอบของระบบจริยธรรมของข้าราชการ

ภายใต้กฎข้อบังคับและกฎเกณฑ์ทางจริยธรรม มีเรื่องของประมวลจริยธรรมซึ่งกำหนดเป็นเงื่อนไขมาตรฐานในการแสดงพฤติกรรมที่เหมาะสมของการเป็นข้าราชการ ซึ่งมีหลักการที่สำคัญอยู่ 2 ส่วน คือ หลักความประพฤติและหลักการรายงานผล โดยมีคณะกรรมการจริยธรรมเป็นผู้จัดเตรียมเครื่องมือและผลักดันให้นำเครื่องมือนี้ไปปฏิบัติ ไม่ว่าข้าราชการนั้นจะดำรงในระดับใด จะดำรงตำแหน่งบริหารหรือเทียบเท่า หรือดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการ ก็ต้องทำหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองจริยธรรม (Ethics Officer) ของแต่ละกระทรวงและของแต่ละส่วนราชการ

คณะกรรมการจริยธรรม ประกอบด้วยผู้ที่ทำหน้าที่ประธานและกรรมการรวมจำนวน 4 คน คณะกรรมการมีทั้งนักกฎหมาย นักการเงิน หรือนักวิชาการ หรือผู้ที่ทำหน้าที่ในหน่วยงานด้านแรงงาน ซึ่งในแต่ละหน่วยงานจะมีคณะกรรมการจริยธรรมทำหน้าที่เป็นเลขานุการ และมีคณะทำงานอีก 14 คน

คณะกรรมการจริยธรรมภาครัฐแห่งชาติ (The National Public Service Ethics Board) นอกจากจะมีหน้าที่ดูแลให้ข้าราชการประพฤติปฏิบัติตนตามประมวลจริยธรรมแล้ว ยังมีหน้าที่รับผิดชอบในการวางแผนการฝึกอบรมเพื่อให้ข้าราชการดำรงไว้ซึ่งจริยธรรม และมีหน้าที่ในการสอบสวนกรณีมีการฝ่าฝืนกฎข้อบังคับทางจริยธรรม สั่งให้มีการปฏิบัติตามระเบียบวินัยและตรวจสอบกรณีประพุดมิชอบ

2.5 ประมวลจริยธรรม

ประมวลจริยธรรมได้กำหนดแนวทางการประพฤติกรรมเพื่อให้ข้าราชการประพฤติตนให้เป็นไปตามหลักจริยธรรม ประมวลจริยธรรมมี 5 ข้อ คือ 1) ข้าราชการต้องตระหนักว่าเขามีหน้าที่ในการให้บริการประชาชน จึงต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นธรรม 2) ข้าราชการจะต้องไม่ใช้อำนาจ ไม่ใช่ตำแหน่งหน้าที่ในการเรียกรับเพื่อประโยชน์ส่วนตน 3) ข้าราชการจะต้องไม่กระทำการใดๆ อันจะส่งผลให้สังคมเกิดความระแวงสงสัยและไม่ไว้วางใจ 4) ข้าราชการจะต้องทุ่มเทอย่างเต็มกำลังความรู้ความสามารถเพื่อให้ได้ผลงานที่มีประสิทธิภาพ 5) ข้าราชการจะต้องรับผิดชอบการกระทำและพฤติกรรมที่เกิดขึ้นเพื่อให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่น ถึงแม้จะไม่ได้อยู่ในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ก็ตาม

2.6 หลักความประพฤติ

หลักความประพฤติดี 2 ส่วน คือ “ห้ามกระทำการที่เกี่ยวข้องกับผู้มีผลประโยชน์” และ “ห้ามกระทำการที่ไม่ได้รับอนุญาต”

กฎข้อบังคับทางจริยธรรมได้รับการบัญญัติขึ้นเนื่องจากข้าราชการได้ประพฤติตนอื้อฉาวทำให้เสื่อมเสียชื่อเสียงด้วยการใช้ตำแหน่งหน้าที่ ไปในทางแสวงหาผลประโยชน์กับภาคธุรกิจ ดังนั้นการกำหนดกฎเกณฑ์ทางจริยธรรมเบื้องต้นก็นำเรื่องของพฤติกรรมต้องห้ามและไม่เหมาะสมดังกล่าวระหว่างข้าราชการและผู้ได้รับประโยชน์หรือมีส่วนได้ส่วนเสียไปไว้ในกฎข้อบังคับดังกล่าวด้วย

ผู้ได้รับประโยชน์หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในที่นี้ หมายถึง ผู้ที่รับประโยชน์โดยตรงหรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการได้รับการอนุมัติ อนุญาต การใช้อำนาจ การตรวจรับ การว่าจ้าง การทำสัญญาต่างๆ การให้คำนิยามของ “พฤติกรรมข้อห้ามที่เกี่ยวข้องกับผู้ได้รับประโยชน์หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย” รวมไปถึงเรื่องอื่นๆ ดังนี้

- 1) ห้ามรับของขวัญ
- 2) ห้ามรับเลี้ยงทั้งในรูปของการเลี้ยงอาหารและความบันเทิง
- 3) ห้ามเช่า ซื้อ สินค้าหรือการบริการที่ไม่ต้องมีค่าใช้จ่าย กรณีนี้ไม่รวมถึงการรับสินค้าที่แจกจ่ายเพื่อผลแห่งการตลาดโดยทั่วไป
- 4) ห้ามรับเลี้ยงโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร และห้ามรับเลี้ยงเมื่อสังคมมีบรรทัดฐานกำหนดไว้แล้วว่าไม่สมควรรับ ยกเว้นการให้ตามประเพณีนิยม
- 5) ห้ามมิให้มีการปล่อยปละละเลยหากลูกน้องมีการกระทำผิด ดังนั้นหัวหน้าส่วน หรือผู้บริหารจะต้องคอยดูแลในเรื่องนี้ด้วย

2.7 หลักการรายงาน

หลักการรายงานที่ระบุไว้ในกฎข้อบังคับทางจริยธรรม มีระบบรายงาน 3 ระบบ ได้แก่

- 1) รายงานเมื่อได้รับเงินบริจาคจากองค์กรธุรกิจหรือผู้ได้รับประโยชน์หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
- 2) รายงานเมื่อต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับตลาดหุ้น
- 3) รายงานเมื่อมีรายได้อื่นๆ ในระหว่างปี

ข้าราชการจะได้รับทราบประกาศกฎเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในกรณีที่ข้าราชการได้มีการติดต่อทำสัญญากับองค์กรภาคธุรกิจ อีกทั้งยังเป็นการตรวจสอบกรณีที่ได้รับเงินบริจาคหรือเงินชดเชยจากผู้มีผลประโยชน์หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียว่ามีความเหมาะสมหรือไม่อย่างไร โดยคณะกรรมการจริยธรรมจะพิจารณารายงานต่างๆ ที่ส่งเข้ามาโดยหัวหน้าสำนักงานรัฐมนตรีและหัวหน้าส่วนราชการแต่ละแห่ง

2.8 การตรวจสอบกรณีสงสัยว่าฝ่าฝืนจริยธรรมและทำผิดวินัย

ก่อนที่กฎข้อบังคับทางจริยธรรมจะมีผลบังคับใช้ การวินิจฉัยว่าผิดระเบียบวินัยหรือไม่ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของแต่ละกระทรวงและส่วนราชการ จึงทำให้มีการวิพากษ์วิจารณ์ว่าการลงโทษเบาเกินไป และข้าราชการมักจะไม่มีความเมตตาหรือผ่อนผันโทษให้พนักงานมากเกินไป ดังนั้นกรณีที่สงสัยว่ากระทำการฝ่าฝืนจริยธรรมจะต้องได้รับการตรวจสอบอย่างละเอียดและเมื่อพบว่ากระทำการฝ่าฝืนจริยธรรมและทำผิดวินัยก็จะต้องมีการลงโทษอย่างเข้มงวด ซึ่งถ้ากลไกในการป้องกันยังมีข้อจำกัดมากก็จะยิ่งทำให้คณะกรรมการจริยธรรมต้องเข้าไปเกี่ยวข้องในขั้นตอนต่างๆ มากขึ้น เช่น จะต้องมีการรายงานผลการตรวจสอบเพื่อให้คณะกรรมการจริยธรรมได้ตรวจสอบคณะกรรมการที่มีมติในการลงโทษ

2.9 การพิจารณากรณีฝ่าฝืนจริยธรรม

กรณีฝ่าฝืนจริยธรรมจะต้องมีแนวทางหรือหลักเกณฑ์กำหนดไว้ในระเบียบการบริหารทรัพยากรบุคคล (the National Personnel Authority) (22-1)

3. ความพยายามในการบังคับใช้กฎหมาย

การวางกฎหมายก็เหมือนกับการนำกฎข้อบังคับทางจริยธรรมไปใช้นอกประเทศญี่ปุ่น กรณีข้าราชการญี่ปุ่นมีเรื่องอื้อฉาวและประทุพติมิขอลดลงเป็นอย่างมาก เป็นผลจากการที่คณะกรรมการจริยธรรมได้วางระเบียบและข้อบังคับใช้ระเบียบต่างๆ โดยมีการดำเนินการที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ได้แก่

1. การจัดกิจกรรมในด้านการศึกษาและฝึกอบรม

คณะกรรมการจริยธรรมจะจัดให้มีการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการในแต่ละปีมากกว่า 12 ครั้ง โดยจัดขึ้นในเมืองหลักทั่วประเทศญี่ปุ่น นอกจากนี้คณะกรรมการจริยธรรมจะให้ความสำคัญกับการพัฒนาสื่อและเครื่องมือในการฝึกอบรม เช่น สไลด์ที่ทำในรูปแบบของพาวเวอร์พอยต์ เพื่ออธิบายเกี่ยวกับระบบและจัดทำกรณีศึกษาในรูปแบบของดีวีดี ซึ่งจะช่วยสนับสนุนให้กระทรวงและส่วนราชการมีสื่อและเครื่องมือ

เพื่อช่วยการฝึกอบรมมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยวิธีดีที่เป็นกรณีศึกษาจะได้รับการพิจารณาให้กรณีศึกษาซึ่งเป็น เรื่องที่เฉพาะเจาะจงและนำเสนอในรูปแบบของละคร ซึ่งจะช่วยให้เข้าใจได้ง่ายขึ้น

โดยในแต่ละปีมีผู้ผ่านการอบรมเชิงปฏิบัติการด้านจริยธรรมที่กระทรวงและส่วนราชการต่างๆ ร่วมกันจัดขึ้นประมาณ 100,000 – 200,000 คน ซึ่งแปลความได้ว่าราชการทุกๆ 3 คน จะมีข้าราชการจำนวน 1-2 คน ได้รับการอบรมให้มีความรู้เรื่องจริยธรรม

นอกจากนี้คณะกรรมการจริยธรรมก็ได้แจกจ่ายโปสเตอร์ และใบปลิว คำบรรยาย ร่วมกับการทำกิจกรรมต่างๆ ตลอดทั้งสัปดาห์ ในช่วงระหว่างวันที่ 1 – 7 ธันวาคม โดยกำหนดช่วงเวลาดังกล่าว เป็นสัปดาห์จริยธรรมเพื่อสร้างให้ข้าราชการเกิดความตระหนักและเห็นความสำคัญของจริยธรรมเพิ่มมากขึ้น

ในฐานะผู้บริหารระดับสูง และเจ้าหน้าที่จริยธรรมจะต้องส่งอีเมลล์ไปยังบุคลากรในที่ทำงาน เพื่อกระตุ้นให้เขาตระหนักและเห็นความสำคัญในเรื่องของจริยธรรม นอกเหนือจากนี้คณะกรรมการจริยธรรม ยังได้จัดกิจกรรมให้ความรู้แก่ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาชน โดยการแจกโบรชัวร์ในรูปแบบต่างๆ เพื่อสร้างความเข้าใจในการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐ

2. การดำเนินการหลังจากเกิดการประทุมิชอบ

เมื่อทำอะไรลงไปแล้ว มันคงไม่สามารถย้อนกลับไปแก้ไขอะไรได้อีก เพราะฉะนั้นก้าวต่อไป ก็คือจะหาอะไรที่จะลดความเสียหายให้น้อยที่สุดหากมีการประทุมิชอบเกิดขึ้น หากต้องใช้เวลาที่ยาวนานมากในการตรวจสอบเรื่องของการประทุมิชอบ อาจส่งทำให้ประชาชนคิดว่ามีบางสิ่งบางอย่างที่ไม่ตรงไปตรงมา หรือมีเบื้องหลังบางอย่างที่ซ่อนอยู่ หรือแม้แต่การลงโทษที่เบาเกินไปก็อาจทำให้มีคำถามในเรื่องของการดำเนินการว่ามีความโปร่งใสหรือไม่เพียงใด

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นส่งผลให้คณะกรรมการจริยธรรมต้องร่วมมือกับกระทรวง และหน่วยงานภาครัฐในการตรวจสอบและบังคับใช้มาตรการทางจริยธรรมอย่างเคร่งครัด

3. การเสริมแรงเพื่อธำรงไว้ซึ่งระบบจริยธรรมที่เข้มแข็ง

โครงการหนึ่งที่คณะกรรมการจริยธรรมได้ให้ความสำคัญ คือ การสร้างระบบการรายงาน ในองค์กร หากมีระบบการรายงานภายในองค์กรเกิดขึ้นก็จะมีแนวทางในการป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำผิด ได้อย่างทันทั่วถึง รวมถึงหากมีข้อสงสัยว่าจะมีกรณีจะกระทำผิดเกิดขึ้น ก็จะได้หาทางป้องกันการละเมิด จริยธรรมได้ และที่ต้องให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง คือ การเปลี่ยนความเชื่อหรือความคิดของบุคลากร ให้ตระหนักถึงการรายงานในเรื่องของการประทุมิชอบซึ่งเกี่ยวเนื่องถึงประโยชน์ของหน่วยงานและเป็นหน้าที่ที่พวกเขาจะต้องทำ

ในการแจ้งเบาะแสของการประทุมิชอบ จะต้องให้ความมั่นใจกับผู้แจ้งเบาะแสว่าเขาจะไม่ได้ รับผลกระทบใดๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบที่จะเกิดกับตำแหน่งหน้าที่ บางคนอาจจะมีความประสพการณ์ที่ไม่ดี

ไม่ได้รับความสะดวกหากต้องเปิดเผยชื่อของผู้ที่แจ้งเบาะแส และลงท้ายด้วยความรู้สึกโดดเดี่ยวและอึดอัดใจ ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบในการเก็บข้อมูลที่เป็นอัตลักษณ์ของผู้ที่แจ้งเบาะแสไว้เป็นความลับหลังจากที่ได้ติดต่อกันในครั้งแรก และต้องไม่เปิดเผยชื่อผู้เกี่ยวข้องในรายงาน

ในปัจจุบันนี้ ส่วนราชการและข้าราชการจะต้องจัดทำรายงานการประชุมภายใน ซึ่งต้องใส่ประเด็นของการใช้ระบบที่ข้าราชการจะรู้สึกกังวลจากการใช้ประโยชน์จากรายงานดังกล่าว

4. ประเด็นปัจจุบัน

ทุกๆ ปี คณะกรรมการจริยธรรมจะทำส่งแบบสอบถามสำรวจกลุ่มเป้าหมายซึ่งเป็นทั้งบุคคลทั่วไปและเป็นข้าราชการเพื่อตรวจสอบการรับรู้ทางจริยธรรมของข้าราชการ ซึ่งผลปรากฏว่าประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่ามาตรฐานทางจริยธรรมของข้าราชการมีปัญหาค่อนข้างมากที่สุด ในขณะที่ข้าราชการเองกลับเห็นว่ามาตรฐานทางจริยธรรมของข้าราชการมีปัญหาค่อนข้างน้อยที่สุด การสำรวจข้อมูลแสดงให้เห็นถึงข้อเท็จจริงว่าระดับการรับรู้หรือตระหนักรู้ของข้าราชการไม่ได้อยู่ในระดับที่จะบรรลุเป้าหมายตามมาตรฐานที่ประชาชนคาดหวังไว้ ซึ่งยากที่จะแก้ปัญหาได้

5. วาระในอนาคต

กฎข้อบังคับทางจริยธรรมมีผลบังคับใช้มากกว่า 10 ปี โดยอาจกล่าวได้ว่าระเบียบ ข้อบังคับที่ใช้สำหรับข้าราชการนี้จะเป็นที่รู้จักเพิ่มมากขึ้นและชี้ให้เห็นว่ากฎข้อบังคับดังกล่าวสร้างขึ้นบนฐานของความยุติธรรม อย่างไรก็ตาม คงปฏิเสธไม่ได้ว่ามีความแตกต่างกันระหว่างสถานการณ์การรับรู้ของข้าราชการและการรับรู้ในมุมมองของประชาชนที่ไม่ตรงกัน ดังนั้นการจัดการปัญหาดังกล่าวจะต้องให้ความสำคัญกับผลที่จะเกิดขึ้นในอีก 10 ปีข้างหน้าใน 3 ส่วน ได้แก่

1) การพัฒนาความเชื่อทางจริยธรรมของข้าราชการ

เริ่มด้วยการให้ความรู้อย่างพอเพียงและต่อเนื่องตั้งแต่ตอนนี้เป็นต้นไป ซึ่งความรู้นี้จะเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งที่จะช่วยให้ข้าราชการพัฒนาความเชื่อทางจริยธรรมอันจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมทัศนคติและมีจริยธรรมในการทำงานเพื่อการให้บริการประชาชนมีความเหมาะสมยิ่งขึ้น

2) การสร้างบรรยากาศทางจริยธรรมในองค์กร

การปรับปรุงและบังคับใช้ระบบจริยธรรมประกอบการเลื่อนตำแหน่งและการรายงานผลการเลื่อนตำแหน่ง ตลอดจนการสร้างระบบการควบคุมมิให้เกิดการประพฤติมิชอบและการสร้างระบบการตรวจสอบเมื่อเกิดการประพฤติมิชอบเกิดขึ้นนับเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการให้เห็นผลต่อไป

3) มาตรการบังคับใช้กฎข้อบังคับทางจริยธรรมเพื่อมิให้เกิดการฝ่าฝืนจริยธรรม

การวิเคราะห์ถึงสาเหตุและแรงจูงใจในการฝ่าฝืนจริยธรรมนับว่าจำเป็นเป็นอย่างยิ่งต่อการสร้างมาตรการในการป้องกันให้เหมาะสม ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้เกิดการฝ่าฝืนจริยธรรมขึ้นอีก

ในส่วนนี้คณะกรรมการจริยธรรมจะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องเพื่อให้กฎข้อบังคับทางจริยธรรมบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์และทำให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นในตัวข้าราชการ คณะกรรมการจริยธรรมจะต้องทำงานร่วมกับหน่วยงานต่างๆ เพื่อให้การพัฒนามาตรฐานทางจริยธรรมเกิดศักยภาพสูงสุดทั้งในภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิก

หมายเหตุ : แปลจากเรื่อง System of Ethics of Public Servants in Japan เขียนโดย Yuji Takada Ethics Officer for Planning, Secretariat of the National Public Service Ethics Board

www.unafei.or.jp

บทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะทางการดำเนินงาน

เมื่อศึกษาบทความเรื่องระบบคุณธรรมของข้าราชการญี่ปุ่น จะพบว่าในส่วนของ การส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรมนั้น ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม สำนักงาน ก.พ. ได้ดำเนินการกิจในลักษณะที่เรียกว่าเหมือนหรือใกล้เคียงกันมาก เป็นต้นว่า เรื่องของการออกกฎข้อบังคับทางจริยธรรม การแต่งตั้งคณะกรรมการจริยธรรมมาดูแลเรื่องจริยธรรมของข้าราชการ การมีประมวลจริยธรรมเป็นข้อกำหนดแนวทางการประพฤติหลักความประพฤติที่กำหนดข้อห้าม เช่น ห้ามรับของขวัญ ห้ามรับเลี้ยง ห้ามมิให้ผู้บังคับบัญชาปล่อยปละละเลยในการดูแลลูกน้อง จะต้องรายงานผล มีแนวทางการดำเนินการเพื่อให้เกิดการประพฤติปฏิบัติตามกฎข้อบังคับทางจริยธรรมเกิดผลเป็นรูปธรรม การสำรวจการรับรู้ทางจริยธรรมทั้งในส่วนของประชาชนและข้าราชการ ซึ่งการรับรู้มีความแตกต่างกันมาก กล่าวคือ ประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่ามาตรฐานทางจริยธรรมของข้าราชการมีปัญหาค่อนข้างมากที่สุด แต่ข้าราชการกลับเห็นว่ามีปัญหาค่อนข้างน้อยที่สุด

สำหรับบทเรียนที่ได้จากเรื่องนี้ที่ควรนำมาปรับใช้เป็นแนวทางในการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรมของศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม มีดังนี้

1. ควรมีการออกกฎข้อบังคับที่ชัดเจนในส่วนของความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการและภาคธุรกิจ เพื่อป้องกันมิให้เกิดการเรียกร่องผลประโยชน์ การให้ หรือรับผลประโยชน์ และเสนอเป็นกฎหมายหรือพระราชบัญญัติบังคับใช้ได้จริง

2. ควรมีการนำเรื่องของการรายงานต่างๆ เช่น การรับเงินบริจาค การรายงานเมื่อต้องเข้าไปเกี่ยวกับตลาดหุ้น หรือการรายงานเมื่อมีรายได้อื่นๆ ในระหว่างปี หรือปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับปัญหาทางจริยธรรมที่เกิดขึ้นในประเทศไทย

3. การจัดฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการ ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรมก็ได้จัดฝึกอบรมหลักสูตรต่างๆ โดยมีกลุ่มเป้าหมายที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นการฝึกอบรมหลักสูตร Ethics Officer ประมวลจริยธรรม ปรัชญาการเป็นข้าราชการที่ดี ฯลฯ ซึ่งเน้นเรื่องของการกระตุ้นจิตสำนึก แต่อาจจะยังไม่ได้ดำเนินการในลักษณะลงลึก

เพื่อให้เกิดการนำไปปฏิบัติอย่างจริงจัง ซึ่งการจัดฝึกอบรมควรจัดอย่างต่อเนื่องและขยายการจัดไปตามภูมิภาค และส่วนจังหวัดให้มากยิ่งขึ้น

4. กรณีการใช้เครื่องมือส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม เมื่อเปรียบเทียบกับญี่ปุ่นแล้ว นับว่าการดำเนินการของศูนย์ส่งเสริมจริยธรรมก็ได้ใช้แนวทางเดียวกับญี่ปุ่น คือ มีสไลด์ในรูปแบบพาวเวอร์พอยต์ที่อธิบายในเรื่องคุณธรรม จริยธรรม นอกจากนี้ก็มีการทำกรณีศึกษาในรูปแบบของละครซึ่งช่วยให้เข้าใจได้ง่ายยิ่งขึ้น เพียงแต่อาจจะต้องสร้างเรื่องโดยนำกรณีที่เกิดขึ้นจริงมาดัดแปลงเพื่อให้เป็นเรื่องที่ใกล้ตัวมากยิ่งขึ้น

5. การนำเรื่องของจริยธรรมมาใช้ประกอบการเลื่อนตำแหน่ง ข้อนี้นักส่งเสริมจริยธรรมก็ได้ดำเนินการอยู่โดยเริ่มจากระดับบริหารสูง และขั้นต่อไปก็จะศึกษาและกำหนดในระดับบริหารต้น อำนวยการสูง อำนวยการต้น และตำแหน่งอื่นๆ

6. ในส่วนของการวิเคราะห์สาเหตุและแรงจูงใจในการฝ่าฝืนจริยธรรม อาจจะยังไม่ได้มีการศึกษาอย่างจริงจังเป็นรูปธรรม เพราะหากศึกษาในข้อนี้แล้วจะช่วยในการกำหนดมาตรการในการป้องกันไม่ให้เกิดการฝ่าฝืนจริยธรรมในลักษณะดังกล่าวขึ้นอีก

7. ในส่วนของสัปดาห์จริยธรรม ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรมมีการดำเนินการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรมในหลายโอกาส เป็นต้นว่า การถวายสัตย์ปฏิญาณเพื่อเป็นข้าราชการที่ดี วันคุณธรรม จริยธรรม และความโปร่งใสในภาครัฐ แต่ยังไม่ได้นำดำเนินการในลักษณะของการกำหนดให้เป็นสัปดาห์จริยธรรม

8. สำหรับกรณีผู้บริหารระดับสูง และเจ้าหน้าที่จริยธรรมจะต้องส่งอีเมลไปยังบุคลากรในที่ทำงาน เพื่อกระตุ้นให้บุคลากรเกิดความตระหนักและเห็นความสำคัญของการประพฤติปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม กรณีนี้ยังไม่มี ดังนั้น ควรจะหาช่องทางที่จะให้ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่จริยธรรมได้ดำเนินการในลักษณะเดียวกันนี้ เนื่องจากการย้ายอยู่เสมอๆ และต่อเนื่องจะช่วยให้บุคลากรใส่ใจและตระหนักว่าผู้บริหารให้ความสำคัญ

9. กรณีเรื่องการคุ้มครองผู้ที่แจ้งเบาะแส ของไทยมีแนวทางการดำเนินการแล้ว แต่ยังไม่ชัดเจน และไม่สามารถรับรองได้ว่าผู้ที่แจ้งเบาะแสจะได้รับความปลอดภัยและไม่ได้รับผลกระทบใดๆ

ประเทศญี่ปุ่นมีการนำกฎเกณฑ์เรื่องของจริยธรรมมาบังคับใช้ทำให้คะแนน CPI และอันดับความโปร่งใสของญี่ปุ่นเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการส่งเสริมวัฒนธรรมในเรื่องของความซื่อสัตย์ การเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตน ฯลฯ ที่หยั่งรากมายาวนาน ผิดกับประเทศไทยที่คนมักจะเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้องมากกว่า ประกอบกับมีค่านิยมผิดๆ หลายประการ ดังนั้น จึงไม่ง่ายเลยสำหรับประเทศไทยที่จะเพิ่มอันดับความโปร่งใส และคะแนน CPI ให้สูงขึ้น トラบดีที่จิตสำนึกและพฤติกรรมของข้าราชการและประชาชนยังไม่ได้เปลี่ยนแปลง แต่ถามว่าไม่ดำเนินการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรมได้หรือไม่ ในเมื่อหลายๆ ฝ่ายมักจะบอกว่าทำแล้วไม่เห็นมีอะไรดีขึ้นมาเลย การทุจริตคอร์รัปชันก็ยังไม่น้อยลง อันนี้ก็

อยากจะบอกว่า ถ้าไม่ทำประเทศไทยเราคงยิ่งแย่ลงไปกว่านี้อีก แล้วจะทำไมไม่ต้องอันดับหรือคะแนนดีเท่าประเทศญี่ปุ่น ขอให้คะแนนผ่าน 50 คะแนน ก็ถือว่าเก่งแล้ว ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของพวกเราชาวไทยทุกคน ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน ต้องร่วมมือร่วมใจกันทำหน้าที่ของตนเองอย่างดีที่สุดบนพื้นฐานของความซื่อสัตย์ ความรับผิดชอบ การเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม โดยต้องทำอย่างสม่ำเสมอทำให้กลายเป็นนิสัย แรกๆ อาจจะยากอาจจะต้องใช้เวลานานสักหน่อย แต่เมื่อทำต่อไปเรื่อยๆ วันนั้นวันที่ประเทศไทยมีอันดับความโปร่งใสที่ดีก็คงจะเป็นจริงได้ ไม่มีคำว่าสาย เริ่มต้นทำได้ง่ายๆ ที่ตัวคุณเอง

ณัฐจริยา แสงสว่าง

นักทรัพยากรบุคคลชำนาญการพิเศษ

ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม สำนักงาน ก.พ.