

การพัฒนาตัวชี้วัดคุณธรรมและจริยธรรม สำหรับองค์การภาครัฐไทย¹

Developing integrity and ethics indicators for Thai public sector

อัมพร อังรองลักษณ์*
(Amporn Tamronglak)

ได้รับบทความ: 8 เมษายน 2565

ปรับปรุงแก้ไข: 9 พฤษภาคม 2565

ตอบรับตีพิมพ์: 15 พฤษภาคม 2565

- * ศาสตราจารย์ ดร., สาขาวิชาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ อีเมล: amporn@tu.ac.th
Professor, Dr., Department of Public Administration, Faculty of Political Science,
Thammasat University, Thailand. Email: amporn@tu.ac.th

¹ บทความวิจัยชิ้นนี้มาจากผลงานศึกษาวิจัยโดย อัมพร อังรองลักษณ์ (2565). *ตัวชี้วัดหลักคุณธรรม*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

บทคัดย่อ

“หลักคุณธรรมและจริยธรรม” เป็นหนึ่งในหกหลักธรรมาภิบาลที่รัฐบาลได้นำมาปรับใช้เพื่อปรับปรุงการบริหารราชการไทยให้เกิดความซื่อสัตย์ ปราศจากคอร์รัปชัน เพิ่มประสิทธิภาพการบริการภาครัฐตั้งแต่พ.ศ. 2542 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันนี้ รัฐบาลและส่วนราชการ เช่น สถาบันพระปกเกล้าได้พยายามส่งเสริมความมีธรรมาภิบาลในภาครัฐไทยตลอดยี่สิบกว่าปีที่ผ่านมาด้วยการจัดทำรางวัลประกวดความมีธรรมาภิบาล และพัฒนาตัวชี้วัดความมีธรรมาภิบาลของส่วนราชการไทยนับตั้งแต่แนวคิดนี้ได้เข้ามาสู่ระบบราชการไทย อย่างไรก็ตาม ด้วยห้วงเวลาที่ผ่านไปกว่ายี่สิบปีเกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในประเทศและต่างประเทศ จึงจำเป็นต้องมีการทบทวนตัวชี้วัดแนวคิดเรื่องหลักคุณธรรมและจริยธรรมให้ทันสมัยกับภาวะการณ์ปัจจุบันและอนาคต งานชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างหรือพัฒนาตัวชี้วัดหลักคุณธรรมที่เหมาะสมกับส่วนราชการไทย โดยได้ทำการย้อนไปกลับทบทวนแนวคิดที่เป็นรากฐานและแนวปฏิบัติจากประเทศต้นแบบหรือ “แนวปฏิบัติที่ดีที่สุด” เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสหราชอาณาจักร ประเทศออสเตรเลีย ตัวชี้วัดที่ใช้กันในระดับสากล เช่น World Governance Index, Global Integrity Index และจริยธรรมที่ใช้ปฏิบัติในระบบราชการไทยนำมาพัฒนาเป็นตัวชี้วัดชุดใหม่ที่เหมาะสมกับการประเมินวัดคุณธรรมสำหรับส่วนราชการในสังคมไทย ผลจากการศึกษาที่มีฐานจากแนวคิด ทฤษฎีและแนวปฏิบัติสากล ทำให้ได้ข้อเสนอตัวชี้วัดคุณธรรมและจริยธรรม 11 ประการจากหน่วยงานราชการไทย 7 แห่ง ได้แก่ ผู้ตรวจการแผ่นดิน ข้าราชการพลเรือนข้าราชการตำรวจ คำนายมหลักของคนไทย 12 ประการ ตามนโยบายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (สำนักงาน กปร.) พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 ซึ่งครอบคลุม 3 มิติ ประกอบด้วย นโยบายที่ชัดเจน การจัดการทรัพยากร และการควบคุมตรวจสอบภายใน ประกอบด้วยตัวชี้วัดหลัก 8 ตัว ได้แก่ (1) การยึดมั่นคุณธรรมจริยธรรม (2) ความซื่อสัตย์ (3) การยึดถือประโยชน์ของประเทศชาติและส่วนรวม (4) การยึดมั่นจรรยาบรรณตามหลักวิชาชีพ (5) การยื่นหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้องเป็นธรรมและถูกกฎหมาย (6) การยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (7) การใฝ่หาความรู้ และ (8) การมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน ตัวชี้วัดย่อย 15 ตัว รวม 30 คำถาม พร้อมด้วยเกณฑ์ในการประเมินระดับคะแนน 5 กลุ่มตามมาตรฐานที่สามารถนำไปใช้ประเมินส่วนราชการได้ในทางปฏิบัติ

คำสำคัญ: ตัวชี้วัด, คุณธรรม, จริยธรรม, ภาครัฐไทย

Abstract

“Integrity” is one of six good governance principles adopted by the Thai government since 1999 in order to improve the integrity of government administration, eliminate corruption, and improve the efficiency of government services. Government agencies such as King Prajadhipok's Institute (KPI) have attempted to promote good governance in Thai government over the last two decades by organizing the Good Governance Awards and developing indicators of good governance for Thai government agencies. However, domestic and international political, economic, and social changes have occurred more than two decades later. As a result, in order to stay current with current and future situations, the integrity indicators must be reviewed. The main purpose of this study is to create or develop moral indicators for Thai government agencies. The underlying concepts and practices of model countries or “Best Practices,” such as the United States, the United Kingdom, and Australia, as well as globally used indicators such as the World Governance Index, the Global Integrity Index, and the Central Ethical Standards, are being studied. According to the findings of a study based on the concept of international theory and practices and 7 Thai agencies indicator sources, for example, ombudsman, civil servant, police officer, 12 core values by the policy of National Council for Peace and Order (NCPO), twenty-year national strategy, Office of the Royal Development Projects Board (ORDPB), Ethical Standard Act B.E. 2562 (2019); 11 moral and ethical indicators covering three dimensions, including policy clarity, resource management, and internal audit control, were proposed for Thai government agencies. The integrity measures are made up of eight main indicators, including (1) adhering to morality and ethics, (2) honesty, (3) adhering to the interests of the nation and the public, (4) adhering to professional ethics, (5) insisting on doing what is right, fair and legal, (6) adhering to the democratic form of government with the King as Head of State, (7) the pursuit of knowledge, and (8) the pursuit of achievement; fifteen sub-indicators, thirty questions, and five assessment criteria

scores based on a measure that can be used to evaluate government agencies in practice.

Keywords: Indictor, Integrity, Ethics, Thai Public Sector

บทนำ

“หลักคุณธรรมและจริยธรรม” เป็นหนึ่งในหกหลักธรรมาภิบาลที่รัฐบาลได้นำมาปรับใช้เพื่อปรับปรุงการบริหารราชการไทยให้เกิดความซื่อสัตย์ ปราศจากคอร์รัปชัน เพิ่มประสิทธิภาพการบริการภาครัฐตั้งแต่พ.ศ. 2542 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันนี้ รัฐบาลได้ประกาศระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบ บริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และตามด้วยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/ 1 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ต่อมาใน พ.ศ. 2549 ได้ถูกบรรจุเป็นวาระแห่งชาติและถูกบรรจุลงไปในรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2550 ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้ปรับหลักยุทธศาสตร์และทำแผนต่าง ๆ ให้ครอบคลุมในระบบโครงสร้าง ระเบียบ และหลักการต่าง ๆ ของหน่วยราชการทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และในพระราชบัญญัติกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 เพื่อควบคุมพฤติกรรมกรรณการฉ้อราษฎร์บังหลวงของนักการเมืองและบุคลากรในภาครัฐทั้งหมด

ในทางปฏิบัติ พบว่า ส่วนราชการ เช่น สถาบันพระปกเกล้าได้พยายามส่งเสริมความมีธรรมาภิบาลในภาครัฐไทยตลอดยี่สิบกว่าปีที่ผ่านมาด้วยการจัดทำรางวัลประกวดความมีธรรมาภิบาล และพัฒนาตัวชี้วัดความมีธรรมาภิบาลของส่วนราชการไทยนับตั้งแต่แนวคิดนี้ได้เข้าสู่ระบบราชการไทย อย่างไรก็ตาม ด้วยห้วงเวลาที่ผ่านไปกว่ายี่สิบปี เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในประเทศและต่างประเทศ จึงจำเป็นต้องมีการทบทวนตัวชี้วัดแนวคิดเรื่องหลักคุณธรรมและจริยธรรมให้ทันสมัยกับภาวะการณ์ปัจจุบันและอนาคต และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ได้กำหนดค่านิยมหลัก 5 ประการ ได้แก่ ความซื่อสัตย์ กล้ายืนหยัดในสิ่งที่ถูกต้อง โปร่งใสและตรวจสอบได้ ไม่เลือกปฏิบัติ และมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน แต่ยากต่อการนำไปปฏิบัติได้ และยิ่งกว่านั้นเป็นที่เข้าใจกันทั่วไปว่า ความมีจริยธรรมและคุณธรรมนั้นเป็นเรื่องของการกระทำผิดวินัยราชการเท่านั้น ก่อให้เกิดความสับสนในทางปฏิบัติ ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลที่ได้เคยพัฒนามาเมื่อยี่สิบปีที่แล้วไม่ตอบรับและรองรับกับความเปลี่ยนแปลงไปของระบบราชการในปัจจุบันและอนาคต ดังนั้น ในการศึกษาวิจัยจึงต้องการสร้างเข้าใจของคำว่า

“คุณธรรม” และ “จริยธรรม” และงานชิ้นนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างหรือพัฒนาตัวชี้วัดหลักคุณธรรมที่เหมาะสมกับส่วนราชการไทย โดยได้ทำการย้อนกลับไปทบทวนแนวคิดที่เป็นรากฐานและแนวปฏิบัติจากประเทศต้นแบบหรือ “แนวปฏิบัติที่ดีที่สุด” เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสหราชอาณาจักร ประเทศออสเตรเลีย ตัวชี้วัดที่ใช้กันในระดับสากล เช่น World Governance Index, Global Integrity Index และมาตรฐานจริยธรรมกลาง นำมาพัฒนาเป็นตัวชี้วัดชุดใหม่ที่เหมาะสมกับการประเมินวัดคุณธรรมสำหรับส่วนราชการในสังคมไทย ผลจากการศึกษาที่มีฐานจากแนวคิด ทฤษฎีและแนวปฏิบัติสากล

การทบทวนวรรณกรรม

หลักคุณธรรมและจริยธรรมเป็นหนึ่งในหกหลักธรรมาภิบาลที่ได้ที่รัฐบาลได้นำมาใช้ในการปฏิรูประบบราชการ เป็นเงื่อนไขจากการได้รับความช่วยเหลือจากธนาคารโลก ภายใต้การกำกับดูแลของสถาบันการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund/ IMF) ในช่วงเวลาที่ประเทศไทยต้องเผชิญกับภาวะเศรษฐกิจตกต่ำใน พ.ศ. 2540 และนับจากนั้นเป็นต้นมาส่วนราชการไทยจะคุ้นเคยกับหลักธรรมาภิบาลทั้งหกประการ ได้แก่ หลักความคุ้มค่า (Value for money) หลักนิติธรรม (Rule of law) หลักสำนึกรับผิดชอบ (Accountability) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หลักความโปร่งใส (Transparency) และหลักคุณธรรม (Integrity)

คำว่า “Integrity”² ที่ได้รับมาจากองค์การระหว่างประเทศในไทยมีการใช้อย่างสับสน การศึกษาคำว่า “คุณธรรม” นี้ ผู้เขียนได้มองความหมายที่ปรับใช้ในสังคมไทยครอบคลุมถึงคำว่า “Virtue” และ “Merit” ซึ่งมีการใช้สลับกันไปมา และรวมไปถึงคำอื่น ๆ ที่ใกล้เคียงกัน เช่น จริยธรรม จรรยาบรรณ ศีลธรรม ความซื่อสัตย์ และธรรมาภิบาล การศึกษาในที่นี้จึงพยายามให้ครอบคลุมทั้งสองคำเมื่อนำมาสร้างตัวชี้วัด นิยามตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ที่ได้บัญญัติศัพท์ “คุณธรรม” ให้หมายถึง สภาพคุณงามความดี เป็นสภาพคุณงามความดีทางความประพฤติและจิตใจ และเป็นคุณความดีที่สอดคล้อง เป็นไปตามมาตรฐานความถูกต้องว่า

² โดยการศึกษาเดิมของสถาบันพระปกเกล้า โดย ดิน ปรัชญพฤทธ์ (2534) แปลคำว่า “Integrity” ว่าเป็น “คุณธรรม” ซึ่งผู้เขียนได้รับหน้าที่สานงานนี้ต่อเพื่อปรับงานชิ้นนี้ให้ทันสมัย และเป็นปัจจุบันมากขึ้น จึงยังคงขอใช้คำว่า “คุณธรรม” ไว้ และเพิ่มเติมขยายความไปถึง “จริยธรรม” ซึ่งเป็นงานเดิมของ ดิน ปรัชญพฤทธ์ ให้มีความครอบคลุมแนวคิดจริยธรรมในทางการบริหารที่ใช้กันในทางการเรียนการสอนด้านรัฐประศาสนศาสตร์และการบริหารรัฐกิจและในทางปฏิบัติอย่างสากล

อะไรถูก อะไรผิดของสังคม (สำนักงานราชบัณฑิตยสภา, 2565 และ Merriam-Webster Dictionary, 2022) อันประกอบด้วยสองส่วนสำคัญ ได้แก่ (1) ความประพฤติดีงามตามศีลธรรมทางศาสนา ค่านิยมทางวัฒนธรรม ประเพณีหลักกฎหมาย และจรรยาบรรณวิชาชีพเพื่อประโยชน์สุขแก่ตนและสังคม และ (2) การรู้จักไตร่ตรองว่าอะไรควรทำไม่ควรทำ กล่าวคือ เป็นความดีงามของคนที่มีความรู้ดี ความสามัคคี ความประพฤติดี ความเป็นคนมีคุณภาพ เป็นต้น อันเป็นพื้นฐานในการบริหารงานบุคคลในระบอบราชการทั่วไป

จากวิวัฒนาการการบริหารงานบุคคลภาครัฐ เป็นที่ทราบกันดีว่า รากฐานหลักคุณธรรมในภาครัฐนั้นเริ่มต้นเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติการปฏิรูประบบราชการของเพนเดิลตัน (The Pendleton Act 1883) ในประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นครั้งแรก โดยมีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เรียกว่า “The Civil Service Commission (CSC)” เป็นผู้ดูแล ซึ่งต่อมาได้มีการปฏิรูปใน ค.ศ. 1978 เปลี่ยนคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เป็นสำนักงานบริหารบุคคล (Office of Personnel Management หรือ OPM) ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย จัดระเบียบและระบบเกี่ยวกับการบริหารบุคคล และเพิ่มหน่วยงานอีก 2 หน่วยงานอิสระ ได้แก่ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit System Protection Board หรือ MSPB) ทำหน้าที่ปกป้องและควบคุมดูแลให้การบริหารงานบุคคลในภาครัฐเป็นไปตามหลักการของระบบคุณธรรม และ คณะกรรมการด้านแรงงานสัมพันธ์ (Federal Labor Relations Authority หรือ FLRA) ดูแลเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารของส่วนราชการต่าง ๆ กับองค์การข้าราชการกลุ่มต่าง ๆ นอกจากนี้ ยังมีองค์กรกลางเป็นองค์กรอิสระในลักษณะกึ่งองค์กรตุลาการ (Quasi-Judicial Agency) ได้แก่ Merit System Protection Board (MSPB) ซึ่งระบบราชการไทยและประเทศอื่น ๆ ทั่วโลกได้นำมาประยุกต์ใช้ต่อมา สาระสำคัญของกฎหมายต้นแบบนี้ได้ต่อยอดคุณลักษณะที่สำคัญของความมีคุณธรรม 4 ประการ

(1) หลักความรู้ความสามารถ (Competence) หมายถึง การคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน แต่งตั้ง โยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง ให้เป็นไปตามความรู้ความสามารถที่เหมาะสมกับตำแหน่งนั้น ๆ เพื่อให้ได้คนที่เหมาะสมกับงานจริง ๆ (Put the right man to the right job)

2) หลักความเสมอภาคในโอกาส (Equality of opportunity) หมายถึง การเปิดโอกาสให้ผู้มีคุณสมบัติทุกคน (Open to all) และปฏิบัติต่อทุกคนอย่างเท่าเทียมกันตามกฎหมาย ด้วยมาตรฐานเดียวกัน โดยไม่คำนึงถึงสถานะทางสังคมและเศรษฐกิจ ความแตกต่างทางเพศ สีผิว เชื้อชาติ และศาสนา เปิดโอกาส ในการสมัครเข้ารับราชการ รวมไปถึงเรื่องการจ่ายค่าตอบแทน

(Equal pay for equal work) การคัดเลือกในการฝึกอบรม โอกาสในการบรรจุแต่งตั้ง เลื่อนตำแหน่ง หรือโยกย้ายหน้าที่การงาน

(3) หลักความมั่นคงในอาชีพการงาน (Security on tenure) หมายถึง การคุ้มครองการจ้างงาน ไม่ให้ถูกไล่ออก หรือถูกให้ออกจากงานโดยปราศจากความผิด ด้วยเหตุผลส่วนตัวหรือทางการเมือง ให้ความมั่นคงในชีวิต การประกอบอาชีพ เงินเดือน สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลอื่น ๆ เป็นต้น

(4) หลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political neutrality) หมายถึง การปลอดจากการแทรกแซงทางการเมืองในการปฏิบัติภารกิจของข้าราชการ มิให้ถูกใช้เป็นเครื่องมือของรัฐบาลหรือนักการเมืองในการนำขึ้นนโยบายไปในทางที่ผิดหรือเพื่อประโยชน์ทางการเมืองของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

สำหรับพัฒนาการในประเทศออสเตรเลียและสหราชอาณาจักรเป็นไปในลักษณะคล้ายกัน ด้วยการออกกฎหมายมาบังคับใช้พร้อมมีการจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลโดยตรงและยึดหลักคุณธรรมในการบริหารราชการแผ่นดิน มุ่งเน้นการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบราชการ ทั้งนี้ กล่าวได้ว่า ทั้งประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศสหราชอาณาจักรนั้น ได้ให้ความสำคัญกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรมโดยได้แยกหน่วยงานพิทักษ์ระบบคุณธรรมให้เป็นหน่วยงานอิสระจากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ซึ่งประเทศไทยได้นำมาเป็นต้นแบบ ยกเว้นแต่สำหรับประเทศออสเตรเลียที่ยังคงหน่วยงานด้านการพิทักษ์ระบบคุณธรรมให้เป็นหน่วยงานหนึ่งของคณะกรรมการข้าราชการพล (วีธี ตรีทอง, 2544, น. 20 อ่างใน อัมพร อารักษ์, 2565, น. 39)

ในส่วนของคำว่า “จริยธรรม” นั้นมีความหมายคล้ายคลึงกับ “คุณธรรม” แต่มีความแตกต่างกันเห็นได้ชัด กล่าวคือ จริยธรรม หมายถึง ความประพฤติที่เป็นธรรมชาติอยู่ในตัวมนุษย์ เกิดจากคุณธรรมในตัวเอง การประพฤติที่สอดคล้องกับหลักธรรมชาติ หรือความถูกต้องดีงามทั้งทางกาย วาจา และใจอันเป็นพฤติกรรมที่คนดีควรกระทำอยู่เสมอ ๆ ซึ่งจะได้รับจากหลักการทางศีลธรรม หลักปรัชญาวัฒนธรรม กฎหมายหรือจารีตประเพณี เพื่อเป็นกรอบในการตัดสินใจเลือกกระทำการ หรือแสดงออกตามความเหมาะสมที่สังคมกำหนดไว้ ให้สังคมเกิดความร่มเย็น สงบสุขสามัคคี เป็นต้น ส่วน “คุณธรรม” นั้น หมายถึงการฝึกฝนปฏิบัติทางจริยธรรมให้เกิดจนเป็นนิสัยที่แสดงออกให้สังคมเห็นคุณความดีเป็นที่ประจักษ์ในสังคม (กิตติยา โสภณโกโคบาย, 2553)

ในทางทฤษฎีที่มารากฐานจากปรัชญานำมาปรับใช้ในทางการบริหารงานภาครัฐนั้น หลักจริยธรรมอาจจะมามีมากมาย (ติน ปรัชญพฤทธ์, 2534) แต่ที่เข้าใจใช้กันทั่วไปอาจจะมียังไม่มีหลักการที่หยิบยกมาในที่นี้ เนื่องจากงานชิ้นนี้เน้นการผสมผสานแนวคิด หลักการ แนวปฏิบัติที่เป็น

ต้นแบบสากล และที่ปฏิบัติกันในประเทศไทย กล่าวคือ จริยธรรมเป็นเรื่องที่นำไปปฏิบัติได้จริงใน
ระบบราชการและสังคม ได้แก่ (1) หลักอรรถประโยชน์สูงสุดของคนส่วนใหญ่ (Teleological
approach) หรือที่รู้จักกันในชื่อ อรรถประโยชน์นิยม (Utilitarianism) จอห์น สจิวต์ มิลล์ (John
Stuart Mill) (1998) เจอเร็มี เบนธัม (Jeremy Bentham) (1907) ที่มุ่งเน้นถึงผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น
อันเป็นประโยชน์ต่อสังคมมากที่สุด กล่าวคือ การแสวงหาความสุขของปัจเจกบุคคลเพื่อให้ได้ผล
ตอบสนองความสุขสูงสุดของคนจำนวนมากที่สุดในสังคม (The greatest happiness for the
greatest number) ซึ่งให้ความสำคัญกับการตัดสินใจของปัจเจกบุคคลที่เปลี่ยนใจไปมาได้ และไม่
สามารถยึดถือปฏิบัติในช่วงเวลาและบริบทสังคมที่เปลี่ยนไปได้ (2) หลักจริยธรรมบนพื้นฐานของ
หลักการ (Deontological or principle or duty approach) เอ็มมานูเอล คานท์ (Emmanuel
Kant) (1996) ได้เสนอแนวคิดจริยธรรมที่เน้นหน้าที่ หรือหลักการให้เกิดความคงเส้นคงวาในการ
นำไปปฏิบัติ โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างทางวัฒนธรรมและบริบททางสังคมของแต่ละพื้นที่ นับว่า
เป็นหลักการสากลที่เป็นที่ยอมรับกันในสังคมทุกสังคมและวัฒนธรรม แต่ในทางปฏิบัติ อาจจะพบ
กับความไม่ยืดหยุ่น ไม่ได้คำนึงถึงความแตกต่างหรือความเสียเปรียบของกลุ่มคนบางกลุ่มที่เป็น
ผู้เสียเปรียบทางสังคมที่ควรได้รับโอกาสและการปฏิบัติที่พิเศษกว่ากลุ่มอื่นในสังคม
(3) หลักผู้มีความดี (Virtue theory) จากแนวคิดปรัชญาของอริสโตเติล ความดีมีคุณธรรมในแง่
พิจารณาจากการพิจารณาบุคลิกภาพของบุคคลที่เป็นที่ยอมรับและน่ายกย่องในสังคมนั้น ๆ
มีจริยธรรมในสังคมที่อาจจะเชื่อมโยงกับประโยชน์ส่วนรวมตามที่สังคมกำหนดซึ่งอาจจะมีข้อยุติ
ว่าจะจะเป็นลักษณะใดบ้างในแต่ละชุมชนและสังคม และสุดท้ายที่จะเน้นในงานชิ้นนี้ คือ
(4) หลักปฏิบัติได้อย่างมีวิจารณญาณ (Prudent pragmatism) (Aristotle, 2004) ซึ่งมาจาก
แนวคิดเชิงเหตุผลของอริสโตเติลเช่นกัน แต่เป็นความมีเหตุผลที่สามารถนำไปปฏิบัติได้ (Practical
reason) โดยที่ผู้ปฏิบัติได้จะต้องรู้ เข้าใจหลักการที่ไม่จำเป็นต้องเป็นหลักสากล และสามารถเลือกใช้
หลักการต่าง ๆ ในสถานการณ์ต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม อาศัยความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ช่วย
ตัดสินใจในแต่ละสถานการณ์ นอกจากนี้ ยังมีหลักการจริยธรรมอื่น ๆ ได้แก่ หลักจริยธรรมเพื่อผู้อื่น
(Altruism) ที่บุคคลตัดสินใจกระทำการใด ๆ เพื่อผู้อื่นโดยไม่คำนึงว่าตนจะได้รับประโยชน์หรือไม่
การได้รับความชื่นชมจากสังคมตามมาเป็นเพียงผลพลอยได้ที่มีได้คาดหวังแต่อย่างใด หรือหลักการ
จริยธรรมเพื่อชุมชน (Communitarianism) เสนอในเวทีนักชุมชนเน้นศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์
ในสังคมประชาธิปไตยที่มีสุขภาพดี ความเสียสละชุมชนร่วมกันสร้าง ร่วมกันรับผิดชอบ เข้ามี
ส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองและประเด็นทางสังคมอย่างต่อเนื่อง

วิธีการศึกษา

งานวิจัยนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเลือกใช้ “วิธีปฏิบัติที่ดีที่สุด” หรือ “แนวปฏิบัติที่ดีที่สุด” (Best practices method) เพื่อมาเลือกกรณีศึกษาที่ปฏิบัติเป็นที่ยอมรับกันต่างประเทศ สามารถนำมาเป็นต้นแบบในการพัฒนาตัวชี้วัดคุณธรรมที่เหมาะสมกับบริบทระบบราชการไทย แม้ว่า “วิธีปฏิบัติที่ดีที่สุด” นี้จะไม่ใช่วิธีที่ดีที่สุดในการศึกษาวิจัยตามแนวทางแบบวิทยาศาสตร์ในการศึกษาด้านรัฐประศาสนศาสตร์หรือการบริหารรัฐกิจ เนื่องจากวิธีการศึกษาเชิงคุณภาพตามแบบวิธีปฏิบัติที่ดีที่สุดจะต้องพบกับปัญหาความเที่ยงตรงภายใน (Internal validity) ของกรณีศึกษาที่เลือกมาสำหรับการศึกษาเปรียบเทียบ อันอาจให้เกิดการตัดสินใจที่มีอคติของมนุษย์/ ผู้ศึกษาวิจัย การสรุปปัญหาและการตีความผลลัพธ์ที่ได้จากการศึกษาและอื่น ๆ ที่จะเกิดขึ้นในทางปฏิบัติในการศึกษาครั้งนี้ (Bretschneider, Marc-Aurele and Wu, 2005, pp. 308 - 309)

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการวิจัยเชิงวิทยาศาสตร์จากสถาบันการศึกษาไม่สามารถตอบสนองความต้องการความรู้เชิงปฏิบัติได้ จึงจำเป็นต้องเปิดรับแหล่งความรู้อื่น ๆ ที่พัฒนาขึ้นจากประสบการณ์การให้บริการปรึกษาของสถาบัน สมาคมวิชาชีพ เช่น American Society for Public Administration หรือ สถาบัน Think Tank เช่น Brookings Institution Hoover Institution ฯลฯ เพื่อพัฒนา “แนวปฏิบัติที่ดีที่สุด” ตามที่ได้มีการเปิดโอกาสให้แข่งขันกันเพื่อชิงรางวัลหน่วยที่ปฏิบัติได้ดีที่สุด หรือเป็นเลิศในด้านต่าง ๆ โดยที่ Bardach ได้ให้นิยามคำจำกัดความของ “แนวปฏิบัติที่ดีที่สุด” ว่าหมายถึง “แนวทางปฏิบัติที่ดีกว่าส่วนใหญ่อื่น ๆ อย่างแท้จริง” (Bardach, 1994, p. 266, Bretschneider, Marc-Aurele and Wu, 2005, p. 308) ทั้งนี้ เลือกประเทศที่ได้รับการนำไปปฏิบัติในประเทศอื่น ๆ อันเป็นยอมรับกันทั่วไปว่าเป็น “แนวปฏิบัติที่ดีที่สุด” ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสหราชอาณาจักร และประเทศออสเตรเลีย ซึ่งเป็นประเทศที่รัฐบาลไทยมักจะนำมาเป็นต้นแบบของการปฏิรูประบบราชการไทย โดยการศึกษาเปรียบเทียบในประเด็นที่สอดคล้องคล้ายคลึงกัน นำมาตั้งต้นในการพิจารณาข้อมูลของประเทศไทย

ด้วยวิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative method) ผู้เขียนได้ศึกษาแนวปฏิบัติประเมินวัดคุณธรรมและจริยธรรมใช้กันในระบบราชการไทยทั้ง 7 แห่ง นำมาเปรียบเทียบความคล้ายคลึงกัน ได้แก่ (1) ค่านิยมหลักตามมาตรฐานทางจริยธรรมโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน (2) หลักจริยธรรมของข้าราชการพลเรือน (3) หลักจริยธรรมของข้าราชการตำรวจ (4) ค่านิยม 12 ประการของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) (5) จริยธรรมตามกรอบยุทธศาสตร์ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - พ.ศ. 2579) (6) แผนการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม และแผนการป้องกันต่อต้านการทุจริตระยะ

4 ปี (พ.ศ. 2561 - พ.ศ. 2564) ของสำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (สำนักงาน กปร.) และ (7) หลักคุณธรรมตามพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562

นอกจากนี้ ได้มีการประยุกต์แนวคิดของแคโรล ลิวอิส (Carol W. Lewis) และสจิวท กิลแมน (Stuart C. Gilman) (2005) ว่าด้วยการออกแบบตัวชี้วัด และตัวชี้วัดย่อยจากหลักจริยธรรมในการบริการสาธารณะ (Ethics in public service) และการประเมินผล A Vision for Ethics Program Management: Benchmarking Success ในวุฒิสภาของประเทศสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 2010 นำมาปรับสร้างเครื่องมือประเมินคุณธรรมและจริยธรรมขององค์กร เน้นพิจารณาที่กฎหมายทางจริยธรรม (Ethics laws) และระเบียบกติกาต่าง ๆ (Regulations) ของหน่วยงานมาประกอบเพื่อให้การประเมินนำไปสู่การปฏิบัติได้ตามหลักคุณธรรมและจริยธรรมอย่างยั่งยืน

ส่วนการพัฒนาวิธีการและหลักเกณฑ์การประเมินให้คะแนนความมีคุณธรรมและจริยธรรมนั้น ผู้เขียนได้นำแนวคิดคุณธรรมส่วนบุคคลและบรรทัดฐานคุณธรรมทางสังคมของแทงนีย์ (June Price Tangney) สตีววิก (Jeff Stuewig) และมาเชค (Debra J. Mashek) (2007) และทฤษฎีพัฒนาการทางจริยธรรมของลอเรนซ์ โคลเบิร์ก (Lawrence Kohlberg) (1984) มาปรับใช้โดยมองว่า คุณธรรม (Moral) และจริยธรรม (Ethic) ในบุคคลได้รับการพัฒนาขึ้นในตัวปัจเจกบุคคลแต่ละคนผ่านการกระบวนกรเรียนรู้ทางสังคม ไม่ใช่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ ซึ่งบุคคลจะเรียนรู้และพัฒนาหลักคุณธรรม และจริยธรรมตามกรอบบรรทัดฐานที่สังคมนั้น ๆ ได้สร้าง ยึดถือและส่งต่อกันจากรุ่นสู่รุ่น

ผลการศึกษา

จากการสืบค้นและประมวลข้อมูลเชิงคุณภาพของประเทศต้นแบบที่นับว่าเป็น “แนวปฏิบัติที่ดีที่สุด” ที่กล่าวมาข้างต้น รวมถึงตัวชี้วัดในต่างประเทศที่เป็นสากล และการสืบค้นแนวปฏิบัติคุณธรรมและจริยธรรมในระบบราชการไทย 7 แห่ง ทำให้สามารถสรุปผลการศึกษาได้ดังนี้

(1) ตัวชี้วัดคุณธรรมและจริยธรรมในต่างประเทศและของไทย

ในการประเมินวัดคุณธรรมและจริยธรรมในต่างประเทศที่มีการศึกษาและจัดทำจนเป็นที่ยอมรับในระดับสากล ได้แก่ งานของธนาคารโลก และการประเมินของหน่วยงานความซื่อสัตย์สากล (Global integrity) ทั้งสองหน่วยงานใช้เครื่องมือวัดความมีคุณธรรมและจริยธรรมที่มุ่งจัดการประพฤติมิชอบในระบบราชการเป็นหลัก ธนาคารโลกสร้างตัวชี้วัดสภาวะธรรมาภิบาล

(Worldwide Governance Indicators หรือ WGI) ประกอบด้วย 6 มิติครอบคลุม (1) การมีสิทธิมีเสียงและความรับผิดชอบและการตรวจสอบได้ (Voice and accountability) (2) เสถียรภาพทางการเมืองและการไม่เกิด ความรุนแรง (Political stability and absence of violence) (3) ประสิทธิภาพของภาครัฐ (Government efficiency) (4) คุณภาพของกฎระเบียบ (Regulatory quality) (5) การบังคับใช้กฎหมาย (Rule of law) และ (6) การควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบ (Control of corruption)

ส่วนการประเมินของหน่วยงานความซื่อสัตย์โปร่งใสสากล ซึ่งเป็นองค์กรอิสระไม่แสวงหากำไรได้ทำการติดตามแนวโน้มการคอร์รัปชันทั่วโลก มีการทำงานร่วมกับทีมนักวิจัยนักข่าวหนังสือพิมพ์และคนในท้องถิ่น กำหนดตัวชี้วัดที่แตกต่างออกไป ประกอบด้วย (1) ประสิทธิภาพของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (2) ประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานภาษีและศุลกากรอย่างเท่าเทียมและไม่เลือกปฏิบัติ และ (3) ประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎระเบียบและการขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจในการดูแลมาตรฐานสาธารณสุขพื้นฐานสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัยของธุรกิจ ชัดเจน โปร่งใส เป็นมาตรฐานของความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อม

สำหรับในประเทศไทยที่ได้ศึกษาค้นคว้า พบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ฉบับปัจจุบัน บัญญัติ มาตรา 76 วรรค 3 ไว้ว่า “รัฐพึงจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว” สะท้อนให้เห็นความมุ่งมั่นในการสร้างความเข้มแข็งของระบบคุณธรรมและจริยธรรม ด้วยการสร้างกลไกป้องกัน ตรวจสอบ และขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เข้มงวด เต็ดขาด มิให้ผู้ใดในส่วนราชการใช้อำนาจไปในทางที่ผิดเพื่อประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง มีการกำหนดมาตรการป้องกันและจัดการวิกฤติการณ์ของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

จากการศึกษาค้นคว้า พบว่าแนวคิดจริยธรรมร่วมจาก 7 แหล่งของส่วนราชการไทย มีประเด็นร่วมหลักจริยธรรม 8 ประการ (ตามตารางที่ 1) ประกอบด้วย (1) การยึดมั่นคุณธรรมจริยธรรม (2) ความซื่อสัตย์ (3) การยึดถือประโยชน์ของประเทศชาติและส่วนรวม (4) การยึดมั่นจรรยาบรรณตามหลักวิชาชีพ (5) การยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้องเป็นธรรมและถูกกฎหมาย (6) การยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (7) การใฝ่หาความรู้ และ (8) การมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน จัดว่าเป็นพื้นฐานหรือมาตรฐานจริยธรรมที่ระบบราชการไทย

หน่วยงานราชการ และองค์การภาครัฐไทยใช้ยึดถือปฏิบัติเป็นหลักเดียวกัน และสามารถนำไปปรับเพิ่มเติมให้เหมาะสมกับบริบทของหน่วยงานได้

ตารางที่ 1 สรุปเปรียบเทียบประเด็นแนวคิดจริยธรรมร่วมจาก 7 แหล่งในส่วนราชการไทย (อัมพร อัจรังลักษณ์, 2565, น. 166 - 167).

ประเด็นร่วม	ผู้ตรวจ การ แผ่นดิน	ข้าราชการ พลเรือน	ข้าราชการ ตำรวจ	ค่านิยม 12 ประการ คสช.	ยุทธศาสตร์ ชาติ 20 ปี	สนง. กปร.	พรบ. จริยธรรม พ.ศ. 2562
(1) ยึดมั่นคุณธรรม จริยธรรม	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
(2) ความซื่อสัตย์	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
(3) ยึดประโยชน์ของชาติ และส่วนรวม	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
(4) ยึดมั่นจรรยาบรรณตาม หลักวิชาชีพ	✓	✓	✓	✗	✓	✗	✓
(5) การยืนหยัดทำในสิ่งที่ ถูกต้องเป็นธรรมและถูก กฎหมาย	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗
(6) ยึดมั่นในระบอบ ประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็น ประมุข	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓
(7) ใฝ่หาความรู้	✗	✗	✓	✓	✗	✗	✗
(8) มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✓

เมื่อพิจารณาเชิงเปรียบเทียบตัวชี้วัดคุณธรรมและจริยธรรมของหน่วยงานหลักที่
รับผิดชอบในการประเมินวัดจริยธรรมในประเทศไทยของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และมีการให้รางวัลแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีเด่นด้าน

การป้องกันการทุจริต³ ประกอบกับมาตรฐานจริยธรรมกลางของไทย กับของที่น่าไปใช้วัดประเมินกันอย่างสากล เช่น Global Integrity Index และ WGI พบว่า ตัวชี้วัดของ Global Integrity Index เน้นในเรื่องของรายละเอียดขั้นตอนที่จะให้โอกาสการทุจริตในระเบียบการจัดซื้อจัดจ้าง ประสิทธิภาพการอำนวยความสะดวกของส่วนราชการในเรื่องภาษี และการทำงานของหน่วยงาน ขณะที่ WGI มุ่งไปที่การประเมินหลักธรรมาภิบาลครอบคลุมหลายหลักธรรมาภิบาลร่วมกัน ส่วนในประเทศไทยที่ได้มีการพิจารณาให้รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีเด่น ต่อต้านและป้องกันการทุจริต ในที่นี้ พบว่า ตัวชี้วัดของสำนักงานป.ป.ช.มีความใกล้เคียงกับ Global Integrity Index แต่มีการเพิ่มเติมเรื่องของการปลูกฝังและสร้างเสริมวัฒนธรรมที่ดีมีจริยธรรมพร้อมมัลโลกในการตรวจสอบที่ครบถ้วน (ตารางที่ 2)

³ จากการสืบค้น พบว่า ประเทศไทยมีการมอบรางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับคุณธรรมซ้ำซ้อนกันหลายรางวัล ซึ่งสถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ได้รวบรวมไว้ได้ 10 ประเภท เช่น (1) รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีเด่นด้านสตรีและครอบครัว โดยสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว (2) รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีเด่นด้านการป้องกันการทุจริต โดยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) (3) รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีเด่นด้านการดำเนินงานวัฒนธรรม โดยสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ (4) รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี โดยคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ก.อ.) (5) รางวัลคุณภาพการให้บริการประชาชน โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) (6) รางวัลตลาดดีมีมาตรฐาน โดยกรมการปกครองส่วนท้องถิ่น สังกัดกระทรวงมหาดไทย (7) รางวัลผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการศึกษาดีเด่น โดยกรมการปกครองส่วนท้องถิ่น สังกัดกระทรวงมหาดไทย (8) รางวัลพระปกเกล้าและรางวัลพระปกเกล้าทองคำ โดยสถาบันพระปกเกล้า (9) รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพยายามในการจัดเก็บภาษี โดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น สังกัดกระทรวงมหาดไทย และ (10) รางวัลเทศบาลน่าอยู่อย่างยั่งยืน โดยกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมร่วมกับสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย (สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่) ในที่นี้ เลือกมาเฉพาะที่เป็นหน่วยงานหลักในการประเมินส่วนราชการไทยเท่านั้น

ตารางที่ 2 สรุปเปรียบเทียบตัวชี้วัดประเมินการทุจริตและจริยธรรมสากลและประเทศไทย (อัมพร
 อึ้งลักษณ์, 2565, น. 184 - 186).

ประเด็น	WGI การควบคุมการ ทุจริตและประพฤติ มิชอบ	Global Integrity Index	รางวัลองค์กร ปกครองส่วน ท้องถิ่นดีเด่น ด้าน การป้องกันการ ทุจริต โดยป.ป.ช.	มาตรฐาน จริยธรรมกลาง
(1) การป้องกันการ ทุจริต	พิจารณาถึงการ รับรู้ของประชาชน ต่อขอบเขตการใช้ อำนาจที่ได้มาจาก สาธารณะเพื่อ ผลประโยชน์ ส่วนตัวทั้งกรณี ความผิดเล็กน้อย และการคอร์รัปชัน ทุจริตครั้งใหญ่		การบริหารราชการ เพื่อป้องกันการ ทุจริต	เน้นการป้องกันการ ทุจริตเชิงรุก
(2) การมีส่วนร่วม ของประชาชน		<ul style="list-style-type: none"> - ประสิทธิภาพของ กระบวนการจัดซื้อ จัดจ้างภาครัฐ - ความสามารถของ ประชาชนในการ เข้าถึงกระบวนการ จัดซื้อจัดจ้างของ ภาครัฐ กฎระเบียบ และการขอใบ อนุญาตประกอบ ธุรกิจประชาชน ทุกคนสามารถ ได้รับการอนุญาต จัดตั้งธุรกิจ - ประชาชนทุกคน สามารถได้รับการ อนุญาตจัดตั้งธุรกิจ 	ส่งเสริมการมี ส่วนร่วมของ ประชาชน	ส่งเสริมให้ ประชาชนมี ส่วนร่วมในการ ตรวจสอบ และ ได้รับความคุ้มครอง ตามกฎหมายใน ฐานะพยาน

ประเด็น	WGI การควบคุมการ ทุจริตและประพฤติ มิชอบ	Global Integrity Index	รางวัลองค์กร ปกครองส่วน ท้องถิ่นดีเด่น ด้าน การป้องกันการ ทุจริต โดยป.ช.	มาตรฐาน จริยธรรมกลาง
(3) การสร้าง วัฒนธรรมที่มี จริยธรรมและกลไก ตรวจสอบ			- จิตสำนึกการ ต่อต้านการทุจริต - การเสริมสร้าง และปรับปรุงกลไก ในการตรวจสอบ การปฏิบัติราชการ ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	เรียกร้องการสร้าง การตระหนักและ เรียนรู้ร่วมกันใน สังคม สร้าง วัฒนธรรมการ ตรวจสอบถ่วงดุล

(2) พฤติกรรมที่ท้าทายต่อการเสริมสร้างจริยธรรม

การศึกษาจริยธรรมในทางปฏิบัติในต่างประเทศและในประเทศไทย พบว่าหลักจริยธรรมที่กล่าวมาข้างต้นมีความซับซ้อน ครอบคลุมพฤติกรรมหลายลักษณะ และสร้างความยุ่งยากในการเสริมสร้างพฤติกรรมที่เหมาะสม ที่ดีและเป็นที่ยอมรับในสังคมในการบริหารราชการแผ่นดิน ให้เกิดความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ปราศจาก “การฉ้อราษฎร์บังหลวง” หรือ “การคอร์รัปชัน” และการทุจริตประพฤติมิชอบ อันเป็นการท้าทายระบบคุณธรรมและจริยธรรมเป็นอย่างยิ่ง ชัดกับการดำรงไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะอย่างชัดเจน (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, 2544) อย่างไรก็ตาม ยังพบว่า มีพฤติกรรมบางอย่างที่ในแง่หนึ่งจะมองว่าเป็นสิ่งที่ไม่ควรกระทำโดยเฉพาะสำหรับผู้บริหารระดับสูงที่ต้องรับผิดชอบต่อการบริหารราชการแผ่นดินและปกครองประเทศ เนื่องจากขัดกับหลักคุณธรรมและจริยธรรม แต่ต่อมาได้รับการยอมรับว่าอาจจะใช้ได้ทางปฏิบัติคือ “พฤติกรรมมการโกหกสีขาว” (White lies) มองในมุมนี้ การโกหกซึ่งไม่ควรกระทำนับเป็นการเสียสละของบุคคลนั้นที่ยอมแสดงออกเพื่อคงรักษาเสถียรภาพการบริหารราชการแผ่นดิน เช่น กรณีของ นายกิตติรัตน์ ณ ระนอง รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้กล่าวโกหกกับนักลงทุนในงานสัมมนา “1 ปี ยิ่งลักษณ์กับอนาคตเศรษฐกิจไทย” ว่าเป้าหมายส่งออกของไทยใน พ.ศ. 2555 เติบโตไม่ถึงร้อยละ 15 เพื่อประโยชน์ของประเทศในการให้ได้รับการสนับสนุนในการลงทุนจากในประเทศและต่างประเทศ และสร้างความเชื่อมั่นต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวม (ฐิติกร สังข์แก้ว และอรุณสิทธิ์ พานแก้ว, 2560)

พฤติกรรมที่ทำทายเป็นอีกอย่างหนึ่งต่อการเสริมสร้างควมมีคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารราชการแผ่นดิน คือ การส่งเสริมการเปิดโปง (Whistleblowing) เนื่องจากการเปิดโปงซึ่งเป็นพฤติกรรมที่สำคัญสำหรับผู้ที่อยู่ในหน่วยงานและได้เห็นและรับรู้ถึงการกระทำผิดในหน่วยงานของผู้ใดก็ตาม และมีความกล้าหาญในการออกมาเปิดโปงให้ผู้รับผิดชอบและสังคมได้รับรู้เพื่อดำเนินการทางกฎหมายควรจะได้รับ การส่งเสริม ยกย่องและที่สำคัญได้รับความคุ้มครองความปลอดภัย แต่สิ่งที่เกิดขึ้นและทำทายเป็นการส่งเสริมควมมีคุณธรรมและจริยธรรมในหน่วยงานราชการ คือ การถูกกลั่นแกล้ง ช่มชู้ในหลายรูปแบบ อันเกิดความไม่ปลอดภัยต่อชีวิต ทรัพย์สินของตนเองและครอบครัว แต่อย่างไรก็ตาม พฤติกรรมการเปิดโปงนี้เป็น การกระทำที่ควรได้รับการเสริมสร้างช่วยเป็นกลไกให้เกิดความโปร่งใสในการทำงาน เป็นมาตรการป้องกันการกระทำผิด ประพฤติมิชอบในองค์กรอย่างได้ผลยิ่ง ดังนั้นจึงควรได้รับการส่งเสริมและจัดเป็นตัวชี้วัดหนึ่งในการประเมินวัดควมมีคุณธรรมและจริยธรรมของหน่วยงานภาครัฐ

(3) ข้อเสนอตัวชี้วัดเพื่อการประเมินคุณธรรมและจริยธรรมส่วนราชการไทย

จากการประมวลองค์ความรู้จากแนวคิด หลักการ ประสบการณ์จากต่างประเทศของหลักคุณธรรมและจริยธรรมตามที่ปรากฏและเกิดขึ้นในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติของระบบราชการไทยในระดับประเทศและส่วนราชการท้องถิ่น เครื่องมือที่มีการใช้วัดประเมินกันในประเทศที่ยอมรับกันทั่วไป และประเด็นทำทายเป็นที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้ได้ข้อสรุปเพื่อการพัฒนาออกแบบตัวชี้วัดคุณธรรมและจริยธรรม สำหรับประยุกต์ใช้ประเมินส่วนราชการไทย รวมทั้งหมด 11 ตัว ประกอบด้วย ดัชนีด้านคุณธรรมจำนวน 8 ตัว และด้านจริยธรรมจำนวน 3 ตัว (ตารางที่ 3)

ตารางที่ 3 สรุปดัชนีชี้วัดคุณธรรม และดัชนีชี้วัดจริยธรรม (อัมพร อารังลักษณ์, 2565, น. 187 - 189).

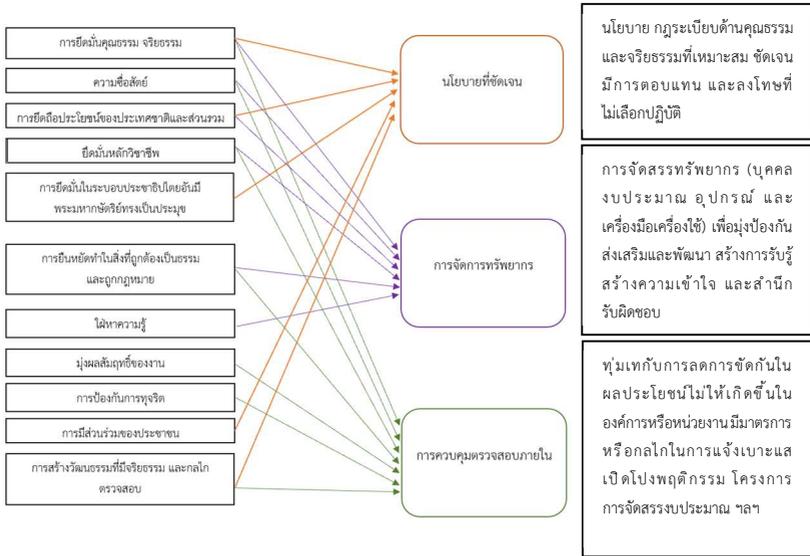
ดัชนีชี้วัดคุณธรรม	คำอธิบาย
(1) การยึดมั่นคุณธรรม จริยธรรม	- การรักษาและกล้ายืนหยัดกระทำในสิ่งที่ถูกต้อง เป็นธรรม และรักษาความชอบธรรม (คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, พ.ร.บ. มาตรฐานจริยธรรม พ.ศ. 2562) - ยึดมั่นตามหลักคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการ (คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน)
(2) ความซื่อสัตย์	- ละเว้นจากการแสวงประโยชน์อันมิชอบโดยอาศัยตำแหน่ง (คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน) - ยึดมั่นในศีลธรรม (ข้าราชการตำรวจ)

	- ประพฤติสุจริตทั้งกาย วาจา และใจ (สำนักงาน กปร.)
(3) การยึดถือประโยชน์ของ ประเทศชาติและส่วนรวม	- แยกประโยชน์ส่วนตนออกจากประโยชน์ส่วนรวม (คณะกรรมการข้าราชการ พลเรือน) - มีจิตสาธารณะ (พ.ร.บ. มาตรฐานจรรยาบรรณ พ.ศ. 2562)
(4) ยึดมั่นหลักวิชาชีพ	- มีความเที่ยงธรรม เป็นกลางทางการเมือง มีจิตสำนึกที่ดี รับผิดชอบหน้าที่ เสียสละ ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรวดเร็ว โปร่งใส ตรวจสอบได้ (คณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือน) - ไม่เลือกปฏิบัติ (ผู้ตรวจราชการแผ่นดิน, พ.ร.บ. มาตรฐานจรรยาบรรณ พ.ศ. 2562) - มีจิตสำนึก สร้างศรัทธา และความเชื่อมั่นจากประชาชน (ข้าราชการตำรวจ)
(5) การยึดมั่นในระบอบ ประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็น ประมุข	- ปฏิบัติตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (ค่านิยม 12 ประการของคสช., ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี) - จงรักภักดีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ (สำนักงาน กปร.)
(6) การยืนหยัดทำในสิ่งที่ ถูกต้องเป็นธรรมและถูก กฎหมาย	- ปฏิบัติตามกฎหมาย และรัฐธรรมนูญอย่างตรงไปตรงมา (คณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือน) - เคารพสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นอย่าง เคร่งครัด (ข้าราชการตำรวจ)
(7) ใฝ่หาความรู้	- พัฒนาค้นหาทันโลก ทันเหตุการณ์ (ข้าราชการตำรวจ) - หมั่นศึกษาเล่าเรียนทั้งทางตรง และทางอ้อม (ค่านิยม 12 ประการ ของคสช.)
(8) มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน	- รักษามาตรฐานวิชาชีพโดยเคร่งครัด (ผู้ตรวจการแผ่นดิน, คณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือน)
ดัชนีชี้วัดจรรยาบรรณ	คำอธิบาย
(1) การป้องกันการทุจริต	- คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ สร้างความตระหนักผู้ไม่ว่าจะเป็น การทุจริตขนาดใหญ่ หรือแม้การทุจริตเพียงเล็กน้อยก็ตาม (WG1) - เน้นการป้องกันการทุจริตเชิงรุก (มาตรฐานจรรยาบรรณกลาง)
(2) การมีส่วนร่วมของ ประชาชน	- ส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึง และรับรู้ข่าวสารข้อมูล และร่วมตรวจสอบ (Global Integrity Index, มาตรฐานจรรยาบรรณกลาง)
(3) การสร้างวัฒนธรรมที่มี จรรยาบรรณและกลไก ตรวจสอบ	- สร้างจิตสำนึกต่อต้านการทุจริต สร้างกลไกและการเรียนรู้ร่วมกันในการ ตรวจสอบถ่วงดุล (รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีเด่น ด้านการป้องกันการ ทุจริต โดย ป.ป.ช., มาตรฐานจรรยาบรรณกลาง) - การเสริมสร้าง และปรับปรุงกลไกในการตรวจสอบการปฏิบัติราชการของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีเด่น ด้านการ ป้องกันการทุจริต โดยป.ป.ช.)

ต่อเนื่องจากการศึกษาข้างต้น ผู้เขียนขอเสนอการเชื่อมโยงดัชนีชี้วัดคุณธรรมและจริยธรรมทั้ง 11 ประการ จากหน่วยงานราชการไทย 7 แหล่งตามที่กล่าวมาข้างต้น จัดกลุ่มออกเป็นมิติ 3 ด้าน เพื่อนำไปเป็นหลักในการพัฒนาเครื่องมือที่จะใช้ในการประเมินวัดคุณธรรมและจริยธรรมของส่วนราชการไทย ได้แก่ (1) การมีนโยบายที่ชัดเจน มีการกำหนดและประกาศให้รับรู้ถึงพฤติกรรมที่เหมาะสมในที่ทำงานพร้อมบทลงโทษ (2) การจัดการทรัพยากรมีการจัดสรรทรัพยากรไปในทิศทางป้องกัน ส่งเสริมและพัฒนา สร้างการรับรู้ ความรู้ความเข้าใจความมีคุณธรรมและจริยธรรมในหน่วยงาน และ (3) การควบคุมตรวจสอบภายใน ครอบคลุมมาตรการป้องกันการคอร์รัปชัน การขัดกันผลประโยชน์และคุ้มครองการเปิดโปง เป็นต้น (รายละเอียดตามตารางที่ 4)

จากแผนภาพที่ 1 โดยใช้การประยุกต์แนวคิดการออกแบบตัวชี้วัดและตัวชี้วัดย่อยจากหลักจริยธรรมในการบริการสาธารณะ (Ethics in public service) ของ Carol W. Lewis and Stuart C. Gilman (2005) และการประเมินผล A vision for ethics program management: benchmarking success (2010) ของวุฒิสภาในประเทศสหรัฐอเมริกา นำมาสร้างเครื่องมือประเมินวัดคุณธรรมและจริยธรรมของหน่วยงานราชการไทยให้มีความครอบคลุมความเป็นนามธรรมเหล่านี้ เน้นไปที่การพิจารณากฎ ระเบียบทางจริยธรรมของหน่วยงาน และกติกากำกับดูแลให้สามารถนำไปปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เกิดการพัฒนาสร้างวัฒนธรรมองค์การที่ดี ทำให้เห็นความเชื่อมโยงของกรอบ 3 มิติของคุณธรรมและจริยธรรมพร้อมตัวชี้วัดจากการประมวลข้อมูลจากหน่วยงานราชการไทย 7 แหล่ง รวม 11 ประการ และได้พัฒนาตัวชี้วัดหลักและตัวชี้วัดย่อยจำนวน 15 ตัว ในแต่ละประเด็นพร้อมคำอธิบายโดยละเอียด⁴

⁴ สามารถศึกษาตัวชี้วัดหลัก ตัวชี้วัดย่อยและคำถามจากเล่มรายงานการศึกษาระดับสมบูรณได้จาก อัมพร ชำรงลักษณ์. (2565). *ตัวชี้วัดหลักคุณธรรม*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.



ภาพที่ 1 ประมวลตัวชี้วัดคุณธรรมและจริยธรรมของหน่วยราชการไทย 7 แห่ง ตามกรอบ 3 มิติ (อัมพร อารังลักษณ์, 2565, น. 192)

ตารางที่ 4 สรุปข้อเสนอตัวชี้วัดหลัก และตัวชี้วัดย่อย ตามการออกแบบกรอบการประเมินทั้งสาม มิติ (อัมพร อารังลักษณ์, 2565, น. 200 - 205).

กรอบการประเมิน	ตัวชี้วัดหลัก	ตัวชี้วัดย่อย
(1) นโยบายที่ชัดเจน	1. กำหนดนโยบายกฎระเบียบปฏิบัติ ด้านคุณธรรม และจริยธรรมที่ชัดเจน	1. มีนโยบาย กฎระเบียบที่ชัดเจน และเป็น ที่รับรู้ และเข้าใจกันทั่วไปในองค์การ 2. มีกระบวนการสื่อสารภายในองค์การอย่าง เป็นระบบครบถ้วน
	2. ผู้บริหารกำหนดแผน ส่งเสริม และ การบังคับใช้นโยบายและกฎระเบียบ อย่างมีประสิทธิภาพ	3. ผู้บริหารเห็นความสำคัญ และควบคุมการ บังคับใช้กฎระเบียบอย่างเคร่งครัด 4. ผู้บริหารจัดงบประมาณสนับสนุนให้เกิด โครงการให้สามารถปฏิบัติงานตามหลัก คุณธรรม และจริยธรรม

กรอบการประเมิน	ตัวชี้วัดหลัก	ตัวชี้วัดย่อย
		5. มีการมอบรางวัลและให้บทลงโทษตามหลักการคุณธรรม และจริยธรรมที่เหมาะสม
	3. ส่งเสริม สร้างการรับรู้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข	6. สร้างการรับรู้ ความเข้าใจในวิถีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และส่งเสริมความจงรักภักดีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์
(2) การจัดการทรัพยากร	4. จัดงบประมาณที่เพียงพอในการสร้างความเข้าใจและตระหนักรู้หลักคุณธรรม และจริยธรรมภายในหน่วยงาน	7. มีการจัดงบประมาณสนับสนุนทรัพยากรและพัฒนาบุคลากรเพื่อสร้างความตระหนักและเข้าใจหลักคุณธรรมและจริยธรรมอย่างเพียงพอ
	5. ส่งเสริมกระบวนการสื่อสารภายในองค์กร และประสานความร่วมมือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก	8. มีมาตรการส่งเสริมการสื่อสารภายในหน่วยงานอย่างเป็นระบบ 9. มีมาตรการส่งเสริมการประสานงานกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก 10. ส่งเสริมการเข้าถึงการร้องเรียนตรวจสอบด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์
(3) การตรวจสอบภายใน	6. มีการเปิดเผยการใช้จ่ายงบประมาณและกลไกติดตามตรวจสอบ	11. มีการเปิดเผยข้อมูลการใช้จ่ายงบประมาณที่เป็นรูปธรรม
	7. มีกลไกปกป้องคุ้มครองทั้งผู้กล่าวหาและพยานในการเปิดโปง (Whistleblower) ข้อมูลทุจริต	12. มีมาตรการในการตรวจสอบติดตามการใช้จ่ายงบประมาณ 13. มีมาตรการปกป้องข้อมูล คุ้มครองความปลอดภัยให้คนที่เปิดเผยข้อมูลทุจริตทั้งภายใน และภายนอกหน่วยงาน
	8. การมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน	14. มีกฎกติกา มาตรการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์ของงานที่ปฏิบัติ 15. ระบบที่ใช้ในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของงานยึดหลักความเป็นธรรม

(4) วิธีการและหลักเกณฑ์การประเมิน

จากแนวคิดที่ว่า คุณธรรมหรือความดีของแต่ละคนมีความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมทางสังคมหรือการก่อมลภาวะทางสังคม (Tangney, Stuewig, and Mashek, 2007) ประกอบกับแนวคิดของโคห์ลเบิร์ก (Kohlberg, 1984) เกี่ยวกับการผันแปรของระดับการรับรู้จริยธรรมของมนุษย์ตั้งแต่เด็กจนเป็นผู้ใหญ่จะเปลี่ยนแปลงไปตามวุฒิภาวะของแต่ละคน ซึ่งมนุษย์จะเรียนรู้การใช้ความเป็นเหตุผลทางจริยธรรมมากขึ้นเมื่อได้รับประสบการณ์และข้อมูลชุดใหม่เข้ามาในชีวิตแต่ละช่วงวัย และพัฒนาการทางความคิดและการแสดงออกที่สอดคล้องกับมาตรฐานการปฏิบัติทางวิชาชีพ แนวปฏิบัติของหน่วยงานที่ปฏิบัติงาน รวมถึงมาตรฐานจริยธรรมกลางที่หน่วยงานบังคับใช้ และรวมถึงบรรทัดฐานทางสังคมที่อาศัยอยู่ ดังนั้น เป็นภาระหน้าที่ของหน่วยงานในการส่งเสริมพฤติกรรมอันดีงาม และเสริมสร้าง พัฒนาวัฒนธรรมองค์การที่ดีให้สมาชิกแสดงออกไปในทิศทางที่เป็นคุณประโยชน์ต่อสาธารณะมากกว่าการแสวงหาประโยชน์ให้กับตนเอง และพวกพ้อง ก่อให้เกิดการเล่นพรรคเล่นพวก การคอร์รัปชัน ดังนั้น ในการออกแบบตัวชี้วัดคุณธรรมและจริยธรรมในที่นี่ จึงได้แบ่งมาตรวัดการประเมินพฤติกรรมออกเป็น 5 ระดับ จาก 0 คะแนน (ไม่ปรากฏกติกาก) จนถึง 4 คะแนน (มีระบบกติกาศรถ้วนสมบูรณ์ บังคับใช้ปฏิบัติลงโทษ และระบบการตรวจสอบสม่ำเสมอและต่อเนื่อง) ดังนี้

(1) **ระดับแรก** เป็นระดับความมีคุณธรรมและจริยธรรมต่ำกว่าที่พึงประสงค์ กล่าวคือ ในระดับนี้ จะไม่พบว่ามีกฎระเบียบ มาตรการคุณธรรมและจริยธรรมมาบังคับใช้ในหน่วยงาน แม้จะมีกฎและกติกาแต่ยังไม่สามารถนำมาบังคับใช้ในทางปฏิบัติได้ เกิดความขัดแย้งในมาตรการบรรทัดฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมในหน่วยงาน ขาดนโยบายที่ชัดเจนในการจัดการทรัพยากร เปิดโอกาสให้แสวงหาประโยชน์เข้าตนเองและพวกพ้องได้ง่าย ขาดการส่งเสริมพัฒนาระบบคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ปฏิบัติงาน ขาดกลไกในการลงโทษด้วยไม่มีปรากฏหรือกำหนดไว้ และหากว่ามีไม่สามารถบังคับใช้บทลงโทษได้ นอกจากนี้ยังไม่พบระบบตรวจสอบ เปิดเผยข้อมูลสาธารณะ ซึ่งควรจะได้รับ การปฏิรูปทุกด้านตั้งแต่ระดับนโยบาย การจัดการทรัพยากร และการตรวจสอบภายในอย่างเร่งด่วน

(2) **ระดับที่สอง** ระดับความมีคุณธรรมและจริยธรรมที่ต้องได้รับการปรับปรุง กล่าวคือ ระดับนี้ดีกว่าระดับแรกในแง่ที่มีการกำหนดมาตรการ กฎ กติกาและระเบียบไว้ชัดเจนและครบถ้วน แต่ยังติดประเด็นเรื่องการบังคับใช้ได้เพียงบางส่วนเท่านั้น เนื่องจากยังมีพฤติกรรมการใช้พวกพ้อง ระบบอุปถัมภ์ในการตัดสินใจให้รางวัลหรือลงโทษอย่างไม่เป็นตามหลักคุณธรรมนัก ดังนั้น

ในระดับนี้ ยังจำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงในส่วนของจัดการทรัพยากร และการตรวจสอบ ภายในให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

(3) **ระดับที่สาม** ระดับความมีคุณธรรมและจริยธรรมผ่านเกณฑ์ กล่าวคือ ในระดับนี้หน่วยงานราชการมีนโยบายคุณธรรมและจริยธรรมที่ชัดเจน มีการบังคับใช้ที่ครบถ้วน เหมาะสม แต่ยังสามารถบังคับใช้ได้เพียงบางส่วนของหน่วยงาน ยังจำเป็นต้องพัฒนากลไกการ บูรณาการที่มีประสิทธิภาพ และต้องการผู้นำหน่วยงานที่เข้มแข็งและเข้มงวดในการบังคับใช้กติกา และบทลงโทษ ติดตามการสั่งการตามสายบังคับบัญชาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

(4) **ระดับที่สี่** ระดับความมีคุณธรรมและจริยธรรมดี กล่าวคือ หน่วยงานที่ได้รับการประเมินในระดับนี้มีนโยบายชัดเจน มีการบังคับใช้ที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพเชิงรุกอย่าง มีบูรณาการในทุกภาคส่วนในองค์การ ยิ่งกว่านั้นได้เปิดโอกาสและช่องทางให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ภายนอกหรือเรียนอย่างเป็นระบบ ให้รางวัลตอบแทนผู้แจ้งเบาะแสและขณะเดียวกันทำการลงโทษ ผู้ปฏิบัติที่ละเมิดคุณธรรมและจริยธรรมได้อย่างเหมาะสม หากแต่ยังไม่สมบูรณ์ที่ยังไม่สามารถ ดำเนินการทางปฏิบัติได้อย่างต่อเนื่องเนื่องจากกระตังเกิดความยั่งยืนในระยะยาว ดังนั้น จึงต้องการการวางแผนการจัดการอย่างเป็นระบบ มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องให้เกิดความยั่งยืนจนกลายเป็น วัฒนธรรมขององค์การในที่สุด

(5) **ระดับที่ห้า** ระดับความมีคุณธรรมและจริยธรรมดีเยี่ยม กล่าวคือ หน่วยงานมีความสมบูรณ์ในเรื่องความมีคุณธรรมและจริยธรรม เนื่องจากมีกฎระเบียบ มาตรการที่ครบถ้วน และชัดเจน มีการบังคับใช้กฎ กติกาและระเบียบได้อย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมกับมีระบบตรวจสอบ ร้องเรียน และระบบการปกป้องพยานที่ชัดเจน มีการจัดการทรัพยากร และตรวจสอบภายในที่มี ประสิทธิภาพ สามารถสร้างกรอบคุณธรรมและจริยธรรมเชิงรุก ปฏิบัติการจนเกิดความเคยชินให้ กลายเป็นวัฒนธรรมองค์การที่เพียบพร้อมด้วยคุณธรรมและจริยธรรมได้อย่างต่อเนื่อง

การเก็บข้อมูลสามารถดำเนินการได้หลายวิธี ได้แก่ การแจกแบบสอบถาม และการสัมภาษณ์ตัวต่อตัว (Face-to-face interview) จากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครอบคลุม รอบด้าน 3 แหล่ง ได้แก่ ผู้ปฏิบัติงานภายในองค์การ กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกองค์การ และ จากเอกสาร เป็นต้น

สรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษาเพื่อพัฒนาตัวชี้วัดหลักคุณธรรมและจริยธรรมนี้เป็นการออกแบบที่เริ่มจาก การศึกษาแนวคิดคุณธรรมและจริยธรรมที่ได้มีการเรียนการสอนในทางรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งได้มี

การเชื่อมโยงกับแนวปฏิบัติที่เกิดขึ้นจริงในประเทศพัฒนาแล้วที่เป็นต้นแบบหรือแนวปฏิบัติที่ดีที่สุดของการบริหารราชการแผ่นดินหรือระบบราชการในประเทศต่าง ๆ รวมทั้งของประเทศไทย การศึกษานี้ยังได้สืบค้นการสร้างตัวชี้วัดสากลในระดับโลกและระดับนานาชาติอันเป็นที่ยอมรับกันทั่วไป และเพื่อให้สามารถสร้างชุดตัวชี้วัดที่เหมาะสมกับบริบทการบริหารระบบราชการไทย จึงได้มีการสำรวจแนวคิดคุณธรรมและจริยธรรมทางกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง รวมถึงตัวชี้วัดที่ได้มีการใช้ประเมินกันในสังคมไทยจาก 7 แหล่งด้วยกัน ทำให้สามารถหาตัวชี้วัดที่เป็นตัวใกล้เคียงกันและจัดกลุ่มออกได้ 3 มิติครอบคลุม 11 ตัวชี้วัดหลัก และพัฒนาต่อยอดให้ได้ตัวชี้วัดย่อยและข้อคำถามเพื่อเป็นเครื่องมือที่สามารถนำไปใช้ประเมินวัดความมีคุณธรรมและจริยธรรมในระบบราชการไทยได้อย่างครอบคลุมทุกประเด็นทั้งทางทฤษฎีและปฏิบัติอย่างรอบด้าน พร้อมหลักเกณฑ์และวิธีการในการเก็บข้อมูลวัดประเมิน และระบบการให้คะแนนในแต่ละข้ออย่างครบถ้วนที่สุด โดยคาดหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับการเผยแพร่และนำไปใช้จริงในส่วนราชการไทยเพื่อนำไปปรับปรุงระบบคุณธรรมและจริยธรรมของส่วนราชการไทยให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายแม่บทของไทยในศตวรรษนี้

กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนขอขอบพระคุณสถาบันพระปกเกล้าที่ให้ความสนับสนุนงบประมาณในการศึกษามาตลอดหลายสิบปีมานี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ดร.ถวิลวดี บุรีกุล ที่ให้โอกาสและเชิญชวนผู้เขียนได้ร่วมงานโครงการพัฒนาและทบทวนตัวชี้วัดหลักธรรมาภิบาลอันมีคุณค่ายิ่งต่อสังคมไทย ซึ่งได้มีการจัดทำเป็น 2 ระยะที่ผ่านมานับตั้งแต่ที่ระบบราชการไทยรับแนวคิดหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้กับส่วนราชการทั้งหมด และขอขอบคุณนายวิศิษฎ์ ชัชวาลทิพากร ที่รับหน้าที่อันหนักหน่วงในการตรวจทานเนื้อหาและจัดทำรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ออกมาเป็นรูปเล่มที่เผยแพร่บนเว็บไซต์ของสถาบันพระปกเกล้า และยิ่งกว่านั้นผู้เขียนขอขอบคุณ ดร.ศุภวรรณ คล่องคำเนินกิจ และนางสาวจุฬารัตน์ ดวงโคตะ ทีมผู้ช่วยวิจัยที่น่ารัก มีความขยัน อดทนช่วยแบ่งเบาภารกิจในการค้นคว้าข้อมูลเอกสารตามการร้องขอของผู้เขียนในงานชิ้นนี้สมบูรณ์ ครอบคลุมทุกประเด็นของคุณธรรมและจริยธรรมสากลและภาคีรัฐไทยมากที่สุด

เอกสารอ้างอิง

- กิตติยา โสภณโกโดย. (2553). “คุณธรรม” “จริยธรรม” และการดำรงอยู่กับสังคมประชาธิปไตย (ความหมาย และแนวคิดเชิงทฤษฎี).” *วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน* 3(2) (กรกฎาคม - ธันวาคม). น. 112 - 130.
- จิตติกร สังข์แก้ว และอรรถสิทธิ์ พานแก้ว. (2560). *โกหกสีขาว*. สืบค้นจาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=โกหกสีขาว>
- ดิน ปรัชญพฤทธิ . (2534). “ระบบคุณธรรมในราชการพลเรือนไทย การสำรวจและประเมินผลช่วงระยะเวลา 6 ทศวรรษ ด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์”. *วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์*. 17(1) (มกราคม - มิถุนายน). น. 13 - 21.
- พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. (2544). *ความหมายของคอร์รัปชัน*. ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วโรณี ตรีทอง. (2544). *สถานภาพและบทบาทด้านพิทักษ์ระบบคุณธรรมของ ก.พ..* ภาคนิพนธ์ ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศิริวรรณ มนอัคระผลตุง. (2560). *ปัญหาการคอร์รัปชันของไทย กรณีศึกษาสิงคโปร์และฮ่องกง*. สืบค้นจาก http://library.senate.go.th/document/Ext3217/3217021_0002.PDF
- สำนักงานราชบัณฑิตยสภา. (2565). *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554*. สืบค้นจาก <https://dictionary.orst.go.th/>
- อัมพร อารังลักษณ์. (2565). *ตัวชี้วัดหลักคุณธรรม*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- Aristotle. (2004). *Aristotle: Nicomachean Ethics* (Crisp, R., trans.) England: Cambridge University Press.
- Bardach, E. (1994). Comment: The problem of the “best practice” research. *Journal of Policy Analysis and Management*, 13(2), 260 - 268.
- Bentham, J. (1907). *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*. England: Clarendon Press.
- Bretschneider, S., Marc-Aurele, F., and Wu, J. (2005). “Best Practices” Research: A methodological guide for the perplexed. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(2), 307 - 323.

- Lewis, C. W. and Gilman, S. C. (2005). *The Ethics Challenge in Public Service: A Problem-Solving Guide*. San Francisco, California, United States: Jossey-Bass A Wiley Imprint.
- Kant, I. (1996). Groundwork of the Metaphysics of Morals. In *Practical Philosophy* (Gregor, M. J., ed.), New York, United States: Cambridge University Press.
- Kohlberg, L. (1984). *The Psychology of Moral Development: The Nature and Validity of Moral Stages (Essays on Moral Development, Volume 2)*. New York, United States: Harper and Row.
- Mill, J. S. (1998). *Utilitarianism*. (Crisp, R., ed.), England: Oxford University Press.
- Merriam-Webster Dictionary*. (2022). Retrieved from <https://www.merriam-webster.com/>
- Tangney, J. P., Stuewig, J. and Mashek, D. J. (2007). Moral Emotions and Moral Behavior. *Annual Review of Psychology*. (58), 345 - 372. Retrieved from <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3083636/pdf/nihms288615.pdf>

