

การส่งเสริมจริยธรรมสำหรับข้าราชการและเจ้าหน้าที่ ของรัฐในประเทศไทย

Promoting ethics for government officials in Thailand

ธัญพร สุนทรธรรม¹

จอมเดช ตรีเมฆ²

และ ชวนันต์ เจนการ³

บทคัดย่อ

งานวิจัยฉบับนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์สภาพแวดล้อมการส่งเสริมจริยธรรมสำหรับข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทย เพื่อทบทวนปัจจัยที่มีผลต่อการส่งเสริมจริยธรรมของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทย และเพื่อเสนอแนวทางการส่งเสริมจริยธรรมและรูปแบบการขับเคลื่อนงานด้านการส่งเสริมจริยธรรมสำหรับข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทย เก็บข้อมูลผ่านการจัดประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) จำนวน 3 ครั้ง โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมประกอบด้วยข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทย ได้แก่ ข้าราชการการเมือง, ข้าราชการพลเรือนสามัญ (กพ.), ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา, ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา, ข้าราชการตำรวจ, ข้าราชการทหาร, เจ้าหน้าที่รัฐส่วนท้องถิ่นหรือข้าราชการกรุงเทพมหานคร, เจ้าหน้าที่รัฐวิสาหกิจ, เจ้าหน้าที่องค์การมหาชน ผลการวิจัยพบว่า การสร้างมาตรฐานทางจริยธรรมจะต้องมีมาตรฐานเดียวกันในกลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐทุกประเภท โดยไม่มีข้อยกเว้น เริ่มจากการที่รัฐบาลเป็นผู้นำ

^{1,3} อาจารย์ประจำวิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

² อาจารย์ประจำวิทยาลัยนวัตกรรมสังคม มหาวิทยาลัยรังสิต

ทางจริยธรรม ออกคำสั่งให้หน่วยงานเตรียมความพร้อมและความร่วมมือในการร่วมบริหารงานภาครัฐอย่างมีจริยธรรม โดยไม่มีข้อกังขา หรือตั้งคำถามกับการดำเนินงานส่งเสริมจริยธรรม ทรนรงค์เปลี่ยนแนวคิดระดับของการกระทำผิดให้มีแค่การกระทำผิดที่เป็นฝั่งขาว และการกระทำผิดที่เป็นฝั่งดำ จะไม่มีการยอมรับการกระทำผิดสีเทาอีกต่อไป ผลักดันให้ในหน่วยงานนำหลักจริยธรรมมาใช้ในการบริหารทรัพยากรบุคคลควบคู่ไปกับเส้นทางการเติบโตทางอาชีพ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีความประพฤติตามมาตรฐานทางจริยธรรมควรที่จะได้รับการสนับสนุนในรูปแบบต่างๆ ไม่ให้ความพยายามนั้นสูญเปล่า สร้างกลไกและเครือข่ายการร่วมตรวจสอบการกระทำผิดจริยธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐ เปิดโอกาสให้ประชาชน ภาคประชาสังคม และสื่อมวลชนเข้ามา ร่วมตรวจสอบและกดดัน ไม่ให้มีการกระทำผิดจริยธรรมในกลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐเกิดขึ้น

คำสำคัญ: จริยธรรม, ข้าราชการ, ธรรมาภิบาล

Abstract

This study was a qualitative research whose objectives were to 1) examine the context of moral and ethical promotion for civil servants and government officials in Thailand, 2) investigate factors influencing the promotion of morals and ethics, and 3) suggest a guideline as well as a driven model for promoting morals and ethics. Data were gathered through a focus group discussion which has been held for three times. The participants included political officials, civil servants, government teachers and education personnel, civil servants in the educational institutions, police officers, soldiers, local government officials and Bangkok government officials, state enterprise officials, and public organization officers. The results showed that the moral and ethical standard for all groups of government officials should be the same. The government should act as a moral and ethical leader and promote the development of strong work ethics in all sectors. In addition, the government should encourage all officials to change their perspectives towards committing a crime in the sense that grey areas should no longer exist. Each sector also needs to implement the moral and ethical principles in the management of human resource and support the officials who behave ethically so that their good intentions would not be wasted. Furthermore, people, the civil society, and the mass media should be able to take part in the assessment of morals and ethics of the government officials in order to prevent the officials from committing any unethical actions.

Key words: Ethics, Government Officials, Good Governance

1. บทนำ

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 76 วรรคสาม กำหนดให้รัฐจัดให้มี “มาตรฐานทางจริยธรรม” เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น ๆ (สำนักงาน ก.พ., 2555) คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2561 มีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 (ราชกิจจานุเบกษา, 2562) มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรม และกำหนดให้มีคณะกรรมการมาตรฐานทางจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่องค์กรกลางบริหารงานบุคคลในการจัดทำและปรับปรุงประมวลจริยธรรม การกำหนดหลักเกณฑ์การนำจริยธรรมไปใช้ในกระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคล รวมถึงวินิจฉัยตีความ หรือให้ความเห็นในเรื่องที่ขัดแย้งกับมาตรฐานทางจริยธรรม ตลอดจนกำกับติดตาม และประเมินผลการดำเนินการตามมาตรฐานทางจริยธรรมตามที่สำนักงาน ก.พ. เสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในการนี้ สำนักงาน ก.พ. ได้จัดตั้งศูนย์ส่งเสริมจริยธรรมขึ้นเพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมให้แก่ข้าราชการพลเรือน และเพื่อพัฒนาองค์ความรู้ในการขับเคลื่อนงานด้านการส่งเสริมจริยธรรมภาครัฐที่ครอบคลุมข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในกำกับฝ่ายบริหาร และสำนักงาน ก.พ. ได้มอบหมายให้คณะผู้วิจัยจัดทำโครงการศึกษาเพื่อเตรียมการขับเคลื่อนมาตรฐานทางจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ: การจัดทำยุทธศาสตร์ด้านมาตรฐานทางจริยธรรมและการส่งเสริมจริยธรรมภาครัฐ เพื่อเป็นข้อมูลเสนอต่อคณะกรรมการมาตรฐานทางจริยธรรมและคณะรัฐมนตรีซึ่งงานวิจัยเรื่องการส่งเสริมจริยธรรมสำหรับข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทยฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการที่ได้รับมอบหมายดังกล่าว

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อวิเคราะห์สภาพแวดล้อมการส่งเสริมจริยธรรมสำหรับข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทย
2. เพื่อเสนอแนวทางการส่งเสริมจริยธรรมและรูปแบบการขับเคลื่อนงานด้านการส่งเสริมจริยธรรมสำหรับข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทย

3. การดำเนินการวิจัย

งานวิจัยฉบับนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บข้อมูลผ่านการจัดประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) จำนวน 3 ครั้ง โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมประกอบด้วยข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทย ได้แก่ ข้าราชการการเมือง, ข้าราชการพลเรือนสามัญ (กพ.), ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา, ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา, ข้าราชการตำรวจ, ข้าราชการทหาร, เจ้าหน้าที่รัฐส่วนท้องถิ่นหรือข้าราชการกรุงเทพมหานคร, เจ้าหน้าที่รัฐวิสาหกิจ, เจ้าหน้าที่องค์การมหาชน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ครั้งที่ 1 การสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เมื่อวันที่ 24 กันยายน พ.ศ. 2562 ณ โรงแรมเซ็นทารา บาย เซ็นทารา ศูนย์ราชการ และคอนเวนชันเซ็นเตอร์ ถ.แจ้งวัฒนะ เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ผู้เข้าร่วม 88 คน ทั้งนี้ผู้เข้าร่วมประชุมเป็นผู้แทนกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานของรัฐในส่วนกลางที่รับผิดชอบงานขับเคลื่อนจริยธรรมหรือศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริตของหน่วยงานต่างๆ โดยเนื้อหาการสัมมนาเป็นการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมการขับเคลื่อนจริยธรรม (SWOT Analysis) การทบทวนปัจจัยที่มีผลต่อการส่งเสริมจริยธรรม และรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะให้การจัดทำยุทธศาสตร์

ครั้งที่ 2 การสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม พ.ศ. 2562 ณ มหาวิทยาลัยรังสิต อำเภอเมือง จังหวัดปทุมธานี ผู้เข้าร่วม 32 คน ทั้งนี้ผู้เข้าร่วมประชุมเป็นผู้แทนส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐประเภทอื่นในพื้นที่จังหวัดปทุมธานี โดยเนื้อหาการสัมมนาเป็นการรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะให้การจัดทำยุทธศาสตร์ในมุมมองของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ในส่วนภูมิภาค

ครั้งที่ 3 การสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2562 ณ โรงแรมรัตนชล อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี ผู้เข้าร่วม 30 คน ทั้งนี้ผู้เข้าร่วมประชุมเป็นผู้แทนส่วนราชการ และหน่วยงานของรัฐประเภทอื่นในพื้นที่จังหวัดชลบุรี โดยประเด็นเนื้อหาการสัมมนา เน้นการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับกลไกการขับเคลื่อนการส่งเสริมจริยธรรมที่ผ่านมา และทบทวนการนำกลไกการขับเคลื่อนการส่งเสริมจริยธรรมในรูปแบบต่างๆ ทั้งจาก กลไกตาม พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ.2562 และต้นแบบจากต่างประเทศโดยพิจารณาถึงความเป็นไปได้และความเหมาะสมตามบริบทของประเทศไทย

ในการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องนี้ คณะผู้วิจัยใช้เทคนิคและกระบวนการ foresight ที่เหมาะสมกับประเด็นนั้น ๆ อาทิ Futures Wheel, Scenario Analysis and Planning, Visioning, Back Casting หรือ Road Mapping เข้ามาอำนวยความสะดวกให้ผู้เข้าร่วมประชุมเพื่อให้ทุกฝ่ายร่วมแสดงความคิดเห็นอย่างมีส่วนร่วม

4. ทบทวนวรรณกรรม

ในการศึกษาทบทวนวรรณกรรมเพื่อจัดทำยุทธศาสตร์และขับเคลื่อน ยุทธศาสตร์ด้านมาตรฐานทางจริยธรรมและการส่งเสริมจริยธรรมภาครัฐในครั้งนี้ได้มีการศึกษาที่ปัจจัยต่างๆ ที่มีบทบาทต่อการส่งเสริมจริยธรรมภาครัฐ จากการศึกษาพบว่า มีปัจจัยที่สำคัญคือ ความยุ่งยากซับซ้อนและการให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้ดุลยพินิจทางกฎหมายเพื่อเอื้อประโยชน์ให้บุคคลหนึ่งบุคคลใด นโยบายและกลไกภาครัฐ ในการส่งเสริมจริยธรรมที่มีความชัดเจนและครอบคลุม กระบวนการบริหารทรัพยากร มนุษย์ที่ครอบคลุมตั้งแต่การสรรหา ปฐมนิเทศ ฝึกอบรมและพัฒนา ประเมินผลการปฏิบัติงาน ให้รางวัลและลงโทษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในงานจริยธรรมนั้นบทบาทของการบริหารงานบุคคลนั้นครอบคลุมถึงมาตรการควบคุมป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนและการละเมิดจริยธรรมภายหลังพ้นจากตำแหน่งด้วย ภาวะผู้นำทางจริยธรรมทั้งบทบาทของการเป็นแบบอย่างและสร้างความเข้าใจความเข้าใจเกี่ยวกับประเด็นทางจริยธรรม ทักษะ ค่านิยม ของบุคลากรทางจริยธรรม และท้ายที่สุดการส่งเสริมจริยธรรมจำเป็นจะต้องคำนึงถึงบริบทแวดล้อมและปัจจัยทางสังคมอื่น เช่น ระบบอุปถัมภ์ การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย การแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม การศึกษา ครอบครัว วัฒนธรรม เป็นต้น ซึ่งปัจจัยต่างๆ ดังกล่าวเหล่านี้จะถูกใช้เป็นเครื่องมือในการทดสอบความสัมพันธ์ของปัจจัย

ต่อการส่งเสริมจริยธรรม และใช้เป็นโจทย์ในการกำหนดเครื่องมือและแนวนโยบายที่เหมาะสมในการกำหนดยุทธศาสตร์และขับเคลื่อนนโยบายด้านมาตรฐานทางจริยธรรม และการส่งเสริมจริยธรรมภาครัฐในครั้งนี้อย่าง

4.1 ภาวะผู้นำเชิงจริยธรรม (Ethical leadership)

คณะกรรมการจัดทำพจนานุกรมศัพท์ศึกษาศาสตร์ร่วมสมัย อธิบายว่า ภาวะผู้นำเชิงจริยธรรม (Ethical leadership) หมายถึง คุณลักษณะผู้นำที่มีจริยธรรม มีจิตสำนึก เจตคติ และพฤติกรรมที่นำหลักเกณฑ์จริยธรรมมาใช้ในกระบวนการบริหารจัดการ และรับผิดชอบในการพัฒนาจริยธรรมทั้งของตนเองและผู้อื่น ภาวะผู้นำเชิงจริยธรรมต้องมีเจตคติและแนวทางการทำงานที่มีผลต่อความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ การเห็นคุณค่าของงาน มีความซื่อสัตย์ ชยันหมั่นเพียร ไม่ทอดทิ้งงานเป็นทีม ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ มีจิตอาสา รับผิดชอบต่อเสียสละเพื่อประโยชน์ส่วนรวม และปฏิบัติตนตามแบบแผน จรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้บางกรณีไม่ได้ระบุเป็นลายลักษณ์อักษร แต่เป็นคุณธรรมที่ผู้นำควรยึดถือและปฏิบัติอยู่เสมอ การตัดสินใจเกี่ยวกับจริยธรรมมักเป็นการตรวจสอบผลที่ได้ว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือไม่ ขอบเขตความคงที่ของพฤติกรรมจะเป็นการตรวจสอบมาตรฐานคุณธรรมและผลตามมากับตนเองและผู้อื่น ซึ่ง จินดาร์ตน์โพธิ์นอก (2559) ได้นำเสนอถึงมาตรฐานคุณธรรมที่ใช้ประเมินภาวะผู้นำเชิงจริยธรรม ประกอบด้วย

1. การปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับขององค์กร
2. นำคุณธรรมของศาสนามารับเป็นแนวทางในการประพฤติปฏิบัติ
3. การคำนึงถึงคุณภาพชีวิตและสุขภาพของบุคลากรในองค์กร
4. มีความซื่อตรงในการบริหารและปฏิบัติงานโดยไม่ละเมิดทรัพย์สิน สิทธิของผู้อื่น
5. สร้างความสามัคคีและความสัมพันธ์ที่ดี และ
6. เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลและจรรยาบรรณของวิชาชีพ

ในส่วนของภาวะผู้นำในระบบราชการ (Bureaucratic leadership) นั้นมีงานศึกษาของ Sergiovanni (1992) กล่าวว่า เป็นภาวะผู้นำที่ต้องอ้างอิงกับคำสั่งกฎระเบียบข้อกำหนด ภาระงานความคาดหวังและผลลัพธ์จากกระบวนการกำกับติดตามและควบคุม ดังนั้นภาวะผู้นำในระบบราชการ (Bureaucratic leadership) จึงครอบคลุม

เพียงพัฒนาการขั้นต่ำสุด (Lowest stage) ของการพัฒนาจริยธรรม โดยอาศัยภาวะผู้นำแบบเปลี่ยนสภาพ (Transformational leadership) (Bass B.M. & Stogdill R.M, 1990) ซึ่งเป็นการเปลี่ยนสภาพของทั้งบุคคลและระบบให้ดีขึ้นประกอบไปด้วยองค์ประกอบคือ ความเสน่ห์หา (Charisma), การดลใจ (Inspiration), การกระตุ้นการใช้ปัญญา (Intellectual stimulation) และการมุ่งสัมพันธ์เป็นรายคน (Individualized consideration) การพัฒนาภาวะผู้นำตามหลักจริยธรรมในองค์กร เป็นการพัฒนาภาวะผู้นำที่ถูกชี้นำโดยการเคารพความเชื่อทางจริยธรรมและคุณค่าตลอดจนเพื่อศักดิ์ศรีและสิทธิของผู้อื่น ซึ่งมีความสัมพันธ์กับพฤติกรรม เช่น ความไว้วางใจ, ความซื่อสัตย์, การพิจารณา, เสน่ห์และความเป็นธรรม โดยมีแนวทางการพัฒนาดังต่อไปนี้คือ

1. สร้างความตระหนักถึงการต้องมีมาตรฐานด้านคุณธรรม (Moral standards) แก่ผู้ตาม
2. ชี้ประเด็นที่ต้องมุ่งเน้นทางจริยธรรมตามลำดับความสำคัญก่อนหลัง
3. พยายามยกระดับความต้องการของผู้ตาม (Follower needs) ให้สูงขึ้นถึงระดับความต้องการมุ่งผลสำเร็จ (Need for achievement)
4. ส่งเสริมให้ระดับวุฒิภาวะด้านคุณธรรม (Moral maturity) ของผู้ตามสูงขึ้น
5. เสริมสร้างบรรยากาศของที่ทำงานหรือองค์กรให้มีบรรยากาศของคุณธรรม (Ethical climate) เช่น การยึดค่านิยม และการมีมาตรฐานด้านคุณธรรมร่วมกัน เป็นต้น
6. ปลุกเร้าและส่งเสริมให้ผู้ตามเห็นว่า การทำงานที่ยึดหลักผลประโยชน์ส่วนรวมมาก่อนประโยชน์ส่วนตนนั้น เป็น สิ่งดีงามที่ควรยึดถือร่วมกัน และ
7. ส่งเสริมให้ผู้ตามยึดหลักของความร่วมมือ (Cooperation) มากกว่าการแข่งขันกัน (Competitiveness) และยึดหลักสามัคคีธรรม (Harmony)

ในงานของ Brown M. E., Treviño L. K. & Harrison D.A. (2005) เกี่ยวกับความขัดแย้งทางจริยธรรม (Ethical dilemma) ได้พูดถึงบทบาทที่สำคัญอีกประการของผู้นำทางจริยธรรมคือในกรณีที่เกิดความกดดันซึ่งเป็นความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ของตนที่ต้องการกับความถูกต้องที่ควรเป็นซึ่งถือเป็นสิ่งที่สังคมรับรู้และต้องการ ภาวะดังกล่าวเป็นภาวะกดดันที่ผู้นำต้องตัดสินใจเลือกเอาอย่างใดอย่างหนึ่งระหว่างผลประโยชน์หรือคุณธรรมซึ่งไม่อยู่ในทิศทางเดียวกัน การเป็นผู้นำที่ดีและมีจริยธรรมจึงเป็นสิ่งสำคัญมาก ผู้นำจะประสบความสำเร็จตามที่ใฝ่หวังไว้ได้อย่างดีมีองค์ประกอบมากมายที่จะนำมาพิจารณา การทำงานให้บรรลุเป้าหมายและไปในทิศทางเดียวกัน

นั่นจะใช้ความรู้ความสามารถเพียงด้านเดียวไม่ได้จะต้องตระหนักและให้ความสำคัญกับการมีจริยธรรมด้วย ผู้นำและผู้บริหารที่มีประสิทธิภาพรวมทั้งมีในเรื่องของจริยธรรมนั้น จะต้องรู้จักตัวเอง รู้จักพนักงาน รู้จักองค์กรและมีทัศนคติเชิงบวกแม้ในงานวิจัยในบริบทของไทยก็บ่งชี้ไปในทิศทางเดียวกันว่าผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่มีผลต่อการสร้างค่านิยมจริยธรรมองค์กร โดยพบว่าภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงด้านการกระตุ้นปัญญามีผลต่อการสร้างจริยธรรมองค์กรมากที่สุด รองลงมาคือการสร้างแรงบันดาลใจ และด้านการคำนึงถึงปัจเจกบุคคลตามลำดับ (มิตรา แดงศรี, 2557)

นอกจากปัจจัยที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังมีบริบททางสังคมอื่นๆ ที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมทางจริยธรรม อาทิ ระบบอุปถัมภ์ ปัญหาการคอร์รัปชัน เศรษฐกิจที่มีลักษณะผูกขาดและแข่งขันกันอย่างไม่เป็นธรรม ระบบอุปถัมภ์ ปัจจัยเชิงสังคมและการเมืองที่มีลักษณะอุปถัมภ์ มีความไม่เท่าเทียมกันสูงทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติ เกิดความไม่ถูกต้องไม่เป็นธรรม และส่งผลโดยตรงต่อพฤติกรรมทางจริยธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐ จนอาจทำให้บุคลากรขาดขวัญกำลังใจ ไม่มุ่งที่ผลงาน แต่ใช้วิธีเข้าหาผู้มีอำนาจ เกิดการเลือกปฏิบัติภายในหน่วยงานอันเป็นการขัดต่อมาตรฐานทางจริยธรรม ในทางกลับกันระบบอุปถัมภ์ก็สร้างค่านิยมไม่ดีให้แก่ประชาชน โดยอาจอาศัยความสนิทสนมส่วนตัวหรือเสนอนเงินให้เจ้าหน้าที่รัฐเพื่อหาช่องว่างแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ จนเกิดการเลือกปฏิบัติและนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันที่ซับซ้อนขึ้น ปัญหาการคอร์รัปชันเชิงนโยบาย (Policy corruption) ในวงราชการและเอกชนระดับต่างๆ ส่งผลต่อคุณธรรมและจริยธรรมอย่างยิ่ง จากทัศนคติที่ว่า“โกงกินบ้างไม่เป็นไร ขอให้มียผลงานก็พอ” นั้นอาจก่อให้เกิดการใช้กฎหมายหรือกฎระเบียบที่เอื้ออำนวยต่อประโยชน์ของตนหรือพวกพ้อง เกิดการจัดสรรทรัพยากรในโครงการต่างๆอย่างไม่เหมาะสม เกิดการผูกขาดในสินค้าและบริการ และการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม ระบบเช่นนี้จะมีการจ่ายสินบนหรือค่าเจรจาในการดำเนินธุรกิจให้กับเจ้าหน้าที่รัฐ ถือเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาคุณธรรมจริยธรรมในภาครัฐอย่างยิ่ง เศรษฐกิจที่มีลักษณะผูกขาดและแข่งขันกันอย่างไม่เป็นธรรม ประชาชนในระบบเศรษฐกิจเช่นนี้จะได้รับสินค้าบริการคุณภาพต่ำแต่ต้องรับราคาที่สูงกว่าความเป็นจริงเนื่องจากสินบนที่ให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐได้ถูกรวมเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนด้วย ทำให้ประชาชนเดือดร้อนและสร้างความเหลื่อมล้ำขึ้นในสังคม ระบบเศรษฐกิจเช่นนี้ประชาชนอาจหันเหเข้าไปสู่ระบบอุปถัมภ์ ฟังพาดูผู้มีอำนาจในภาครัฐ

แทรกแซงเพื่อหาช่องทางสร้างความได้เปรียบทางเศรษฐกิจจนเป็นอุปสรรคในการพัฒนาคุณธรรมจริยธรรมในหมู่เจ้าหน้าที่รัฐ

ปัจจัยอื่นๆ นอกจากนี้ยังมีปัจจัยอื่น เช่น สถาบันการศึกษาและระบบการศึกษา มีบทบาทในการอบรมปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรมแก่เจ้าหน้าที่รัฐ และข้าราชการระดับสูงผ่านหลักสูตรอบรมต่างๆ เพื่อสร้างค่านิยมทางจริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษายังมีส่วนลดพฤติกรรมที่ไม่มีจริยธรรมได้ เช่น พนันฟุตบอล หวยใต้ดิน เป็นต้น รวมถึงสถาบันครอบครัว เพื่อน และชุมชน มีผลต่อการซึมซับพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องทางจริยธรรม เช่น การเล่นพนัน การใช้ความรุนแรง เป็นต้น และสถาบันทางสังคมอื่น ๆ ได้แก่ สถาบันศาสนา สถาบันการศึกษา และสื่อมวลชน ก็มีส่วนต่อพฤติกรรมทางจริยธรรมด้วย (สำนักงาน ก.พ., 2555)

กล่าวโดยสรุปในการศึกษาทบทวนวรรณกรรมเพื่อจัดทำยุทธศาสตร์และขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านมาตรฐานทางจริยธรรมและการส่งเสริมจริยธรรมภาครัฐในครั้งนี้ได้มีการศึกษาที่ปัจจัยต่างๆ ที่มีบทบาทต่อการส่งเสริมจริยธรรมภาครัฐ จากการศึกษาพบว่าปัจจัยที่สำคัญคือ ความยุ่งยากซับซ้อนและการให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้ดุลยพินิจทางกฎหมายเพื่อเอื้อประโยชน์ให้บุคคลหนึ่งบุคคลใด นโยบายและกลไกภาครัฐในการส่งเสริมจริยธรรมที่มีความชัดเจนและครอบคลุม กระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่ครอบคลุมตั้งแต่การสรรหา ปฐมนิเทศ ฝึกอบรมและพัฒนา ประเมินผลการปฏิบัติงานให้รางวัลและลงโทษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในงานจริยธรรมนั้นบทบาทของการบริหารงานบุคคลนั้นครอบคลุมถึงมาตรการควบคุมป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนและการละเมิดจริยธรรมภายหลังพ้นจากตำแหน่งด้วย ภาวะผู้นำทางจริยธรรมทั้งบทบาทของการเป็นแบบอย่างและสร้างความเข้าใจความเข้าใจเกี่ยวกับประเด็นทางจริยธรรม ทักษะคิด ค่านิยม ของบุคลากรทางจริยธรรม และทำที่สุจริตการส่งเสริมจริยธรรมจำเป็นจะต้องคำนึงถึงบริบทแวดล้อมและปัจจัยทางสังคมอื่น เช่น ระบบอุปถัมภ์ การคอร์รัปชัน เจริญนโยบาย การแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม การศึกษา ครอบครัว วัฒนธรรม เป็นต้น ซึ่งปัจจัยต่างๆ ดังกล่าวเหล่านี้จะถูกใช้ให้เป็นเครื่องมือในการทดสอบความสัมพันธ์ของปัจจัยต่อการส่งเสริมจริยธรรม และใช้เป็นโจทย์ในการกำหนดเครื่องมือและแนวนโยบายที่เหมาะสมในการกำหนดยุทธศาสตร์และขับเคลื่อนนโยบายด้านมาตรฐานทางจริยธรรมและการส่งเสริมจริยธรรมภาครัฐในครั้งนี้อย่าง

4.2 พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562

ตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรมในหน่วยงานของรัฐเพื่อใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของรัฐ ซึ่งในการจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมและประมวลจริยธรรมดังกล่าวให้เป็นที่ไปด้วยความเรียบร้อยและเป็นมาตรฐานเดียวกันจึงได้มีออกกฎหมายพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 ซึ่งเพิ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 16 เมษายน พ.ศ. 2562 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 17 เมษายน พ.ศ. 2562 เป็นต้นไปเพื่อใช้เป็นหลักสำคัญในการจัดทำประมวลจริยธรรมของหน่วยงานของรัฐเพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติตนของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยมีหลักเกณฑ์การจัดทำประมวลจริยธรรม กระบวนการรักษาจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อเสริมสร้างให้มีการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม โดยสาระสำคัญของกฎหมายมาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าวมีดังนี้

พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 ใช้บังคับแก่หน่วยงานของรัฐอันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็น กรม ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐในฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ไม่ได้ใช้บังคับแก่หน่วยงานตุลาการของรัฐสภา องค์การอิสระ ศาล และองค์กรอัยการซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระและมีหลักเกณฑ์และการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมของตนเอง

เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งต้องปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมตามกฎหมายในที่นี่ครอบคลุมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานอื่นในหน่วยงานของรัฐ

สาระสำคัญของมาตรฐานทางจริยธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐได้มีการระบุไว้ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ.2562 ดังนี้

“มาตรา 5 มาตรฐานทางจริยธรรม คือหลักเกณฑ์การประพฤติปฏิบัติอย่างมีคุณธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งจะต้องประกอบด้วย

1. ยึดมั่นในสถาบันหลักของประเทศ อันได้แก่ ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
2. ซื่อสัตย์สุจริต มีจิตสำนึกที่ดี และรับผิดชอบต่อหน้าที่

3. กล้าตัดสินใจและกระทำในสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม
4. คิดถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว และมีจิตสาธารณะ
5. มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน
6. ปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ
7. ดำรงตนเป็นแบบอย่างที่ดีและรักษาภาพลักษณ์ของทางราชการ

มาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าวนี้ให้ใช้เป็นหลักสำคัญในการจัดทำประมวลจริยธรรมของหน่วยงานของรัฐที่จะกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติตนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เกี่ยวกับสภาพคุณงามความดีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องยึดถือสำหรับการปฏิบัติงาน การตัดสินใจความถูกต้อง การปฏิบัติที่ควรกระทำหรือไม่ควรกระทำ ตลอดจนการดำรงตนในการทำความดีและละเว้นความชั่ว”

กำหนดให้มีการจัดทำประมวลจริยธรรมในหน่วยงานของรัฐโดยให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่จัดทำประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในความรับผิดชอบตามที่ระบุไว้ในมาตรา 6 แห่งกฎหมายดังกล่าว ซึ่งองค์กรกลางการบริหารบุคคลภาครัฐในที่นี้หมายความถึงคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทนั้น รวมทั้งคณะกรรมการกลางบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายบริหาร และคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งไม่มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลที่รับผิดชอบให้องค์กรต่อไปนี้เป็นผู้จัดทำประมวลจริยธรรม

1. คณะรัฐมนตรี สำหรับข้าราชการการเมือง
2. สภากลาโหม สำหรับข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือนกลาโหม
3. สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ สำหรับผู้บริหารและพนักงานรัฐวิสาหกิจ
4. คณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริมองค์การมหาชน สำหรับผู้บริหารเจ้าหน้าที่ และผู้ปฏิบัติงานขององค์การมหาชน

ในกรณีที่มีปัญหาว่าองค์กรใดเป็นผู้จัดทำประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่

ของรัฐสภาประเภทใด ให้คณะกรรมการมาตรฐานทางจริยธรรม (ก.ม.จ.) เป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัย

กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้มีคณะกรรมการมาตรฐานทางจริยธรรม (ก.ม.จ.) เป็นเป็นผู้กำหนดนโยบาย แนวทาง มาตรการ และกำกับติดตามดูแลกลไกในการขับเคลื่อนมาตรฐานทางจริยธรรมและกระบวนการในการรักษาจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมตามกฎหมายนี้ กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำประมวลจริยธรรม รวมถึงตีความและวินิจฉัยปัญหาที่เกิดจากการใช้บังคับกฎหมาย

โครงสร้างของ ก.ม.จ. มีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน มีเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นกรรมการ และเลขาธิการ โดยมีหน่วยงานสำนักงานข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ทำหน้าที่ปฏิบัติงานธุรการ งานประชุม งานวิชาการ การศึกษาหาข้อมูล และกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้แก่ ก.ม.จ. คณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานที่แต่งตั้งโดย ก.ม.จ. รวมทั้งให้มีหน้าที่และอำนาจอื่นตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้

1. เสนอแนะและให้คำปรึกษาเกี่ยวกับนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านมาตรฐานทางจริยธรรมและการส่งเสริมจริยธรรมภาครัฐต่อคณะรัฐมนตรี

2. กำหนดแนวทางหรือมาตรการในการขับเคลื่อน การดำเนินกระบวนการรักษาจริยธรรม รวมทั้งกลไกและการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคล องค์กรตามมาตรา 6 วรรคสอง หรือผู้บังคับบัญชานำไปใช้ในกระบวนการบริหารงานบุคคลอย่างเป็นรูปธรรม

3. กำหนดแนวทางในการส่งเสริมและพัฒนาเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับมาตรฐานทางจริยธรรมและยึดถือแนวทางปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม รวมทั้งเสนอแนะมาตรการในการเพิ่มพูนประสิทธิภาพและเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมแก่หน่วยงานของรัฐต่อคณะรัฐมนตรี

4. กำกับ ติดตาม และประเมินผลการดำเนินการตามมาตรฐานทางจริยธรรม โดยอย่างน้อยต้องให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีการประเมินความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับมาตรฐานทางจริยธรรม และให้มีการประเมินพฤติกรรมทางจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น

5. ตรวจสอบรายงานประจำปีของหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 19 (3) และรายงานสรุปผลการดำเนินงานดังกล่าวเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

6. ตีความและวินิจฉัยปัญหาที่เกิดจากการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้

7. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ด้วยอำนาจตามมาตรา 13 ก.ม.จ. จึงมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์เป็นระเบียบ คู่มือ หรือแนวทางปฏิบัติเพื่อให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคล กำหนดกระบวนการรักษาจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีหน้าที่ให้คำแนะนำแก่องค์กรกลางบริหารงานบุคคล และหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

พร้อมกันนี้แนวทาง การรักษาจริยธรรมของหน่วยเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งครอบคลุมถึงการกำหนดตัวผู้รับผิดชอบการรักษาจริยธรรมของหน่วยงาน การส่งเสริม สนับสนุน สนับสนุน ให้ความรู้ ในการพัฒนาคุณธรรมและจริยธรรม และการกำหนดกรอบการรายงานเสนอต่อ ก.ม.จ. ดังที่ระบุไว้ในมาตรา 19 ดังนี้

“มาตรา 19 เพื่อประโยชน์ในการรักษาจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการ ดังต่อไปนี้

1. กำหนดให้มีผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาจริยธรรมประจำหน่วยงานของรัฐ ในการนี้อาจมอบหมายให้ส่วนงานที่มีหน้าที่และภารกิจในด้านจริยธรรม ธรรมาภิบาล หรือที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล หรือคณะกรรมการและกลุ่มงานจริยธรรมประจำหน่วยงานของรัฐที่มีอยู่แล้วเป็นผู้รับผิดชอบก็ได้

2. ดำเนินกิจกรรมการส่งเสริม สนับสนุน ให้ความรู้ ฝึกอบรม และพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของรัฐ และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพ เพื่อเสริมสร้างให้มีการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม รวมทั้งกำหนดกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนสร้างเครือข่ายและประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชน

3. ทุกสิ้นปีงบประมาณ ให้จัดทำรายงานประจำปีตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ม.จ. กำหนดเสนอต่อ ก.ม.จ. โดยให้หน่วยงานของรัฐเสนอรายงานประจำปีผ่านองค์กรกลาง

บริหารงานบุคคลหรือองค์กรอื่นซึ่งมีหน้าที่ในการจัดทำประมวลจริยธรรมตามกฎหมายแล้วแต่กรณี เพื่อประเมินผลในภาพรวมของหน่วยงานของรัฐเสนอต่อ ก.ม.จ. ด้วย”

นอกจากนี้ในบทเฉพาะกาลยังได้กำหนดกรอบระยะเวลาในการจัดทำประมวลจริยธรรมไว้ด้วยว่าเมื่อ ก.ม.จ. ได้ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำประมวลจริยธรรมเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคลและองค์กรอื่นซึ่งมีหน้าที่ในการจัดทำประมวลจริยธรรมตามกฎหมายแล้วแต่กรณีจัดทำประมวลจริยธรรมให้แล้วเสร็จตามระยะเวลาที่ ก.ม.จ. กำหนด ทั้งนี้บรรดาประมวลจริยธรรม กฎ ระเบียบ หรือหลักเกณฑ์เกี่ยวกับจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้คงมีผลใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะมีการกำหนดประมวลจริยธรรมหรือหลักเกณฑ์เกี่ยวกับจริยธรรมตามพระราชบัญญัตินี้

5. ผลการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้มีการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมด้วยการใช้เทคนิค SWOT Analysis เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั้งภายในองค์กรของรัฐ และสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กรของรัฐ ที่มีผลต่อการส่งเสริมจริยธรรมของประเทศไทย ซึ่งประกอบไปด้วยการวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค (Strength Weakness Opportunity and Threat: SWOT) เพื่อพิจารณาตัวแปรที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ จุดแข็งและจุดอ่อน รวมถึงโอกาสและอุปสรรคที่จะช่วยส่งเสริม หรือขัดขวางการขับเคลื่อนด้านคุณธรรม และปัจจัยที่เป็นปัญหาข้อขัดข้องและอุปสรรคที่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขหรือพัฒนาให้การส่งเสริมจริยธรรมมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญขององค์ประกอบหนึ่งของการจัดทำยุทธศาสตร์ด้านมาตรฐานทางจริยธรรมและการส่งเสริมจริยธรรมภาครัฐ โดยการประเมินสภาพแวดล้อม (SWOT) เพื่อประกอบการจัดทำยุทธศาสตร์ในครั้งนี้เป็นการรวบรวมข้อมูลอย่างรอบด้านทั้งการศึกษาทบทวนวรรณกรรม การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับประเด็นการส่งเสริมจริยธรรมและปัญหา

อุปสรรคที่ผ่านมา การจัดประชุมกลุ่มย่อยทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเพื่อวิเคราะห์ SWOT และสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับกลไกการขับเคลื่อนจริยธรรมที่เหมาะสม โดยผลการศึกษาวិเคราะห์สภาพแวดล้อมเพื่อจัดทำยุทธศาสตร์ด้านมาตรฐานทางจริยธรรมและการส่งเสริมจริยธรรมภาครัฐปรากฏรายละเอียดดังนี้

5.1 สภาพแวดล้อมการส่งเสริมจริยธรรมสำหรับข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทย

สภาพแวดล้อมภายในองค์กร/หน่วยงานของรัฐที่เป็น ‘จุดแข็ง’ (Strengths) ในการส่งเสริมจริยธรรมภาครัฐ มีดังนี้

1. มีการออกพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ.2562 เป็นกฎหมายรองรับการส่งเสริมจริยธรรมที่ชัดเจน ซึ่งในพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 ได้มีการพัฒนากลไกด้านจริยธรรมไว้ค่อนข้างครบถ้วนแล้ว ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางขับเคลื่อนงานด้านจริยธรรมการตั้งคณะกรรมการด้านมาตรฐานจริยธรรม (ก.ม.จ.) เป็นคณะกรรมการนโยบายด้านจริยธรรมของประเทศซึ่งมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบชัดเจน การจัดทำระบบการรายงานประจำปีเกี่ยวกับสภาพการณ์ทางจริยธรรมและจัดทำข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี กฎหมายเกี่ยวกับการเปิดเผยทรัพย์สินและผลประโยชน์ทับซ้อน และกฎหมายเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภาครัฐ ซึ่งหากจะยังขาดอยู่ก็จะเป็นกฎหมายและมาตรการในการให้ความคุ้มครองต่อผู้เปิดเผยข้อมูลการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ (Whistle Blowing Laws or Measures) ซึ่งควรจะมีการนำมาพิจารณาในการจัดทำยุทธศาสตร์ด้านมาตรฐานทางจริยธรรมและการส่งเสริมจริยธรรมภาครัฐ

2. มีสำนักงาน ก.พ. เป็นหน่วยงานศูนย์กลางในการขับเคลื่อนการส่งเสริมจริยธรรมภาครัฐและมีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลเป็นเครือข่ายเชื่อมโยงการขับเคลื่อนนโยบายการส่งเสริมจริยธรรมภาครัฐไปยังหน่วยงานภาครัฐประเภทต่าง ๆ อย่างชัดเจน อยู่แล้ว และมีโครงสร้างหน่วยงานหรือมีการมอบหมายผู้รับผิดชอบงานด้านจริยธรรมในแต่ละระดับที่พร้อมจะทำงานด้านจริยธรรมอย่างชัดเจน

3. มีกลไกกำกับดูแลให้เป็นไปตามมาตรฐานทางจริยธรรม ทำงานควบคู่ไปกับกลไกการดำเนินการทางวินัย มาตรการทางปกครอง และการดำเนินคดีอาญาตามมาตรการป้องกันปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน

4. พนักงานในองค์กรภาครัฐทุกระดับพร้อมที่จะให้ความร่วมมือกับการส่งเสริมจริยธรรมของหน่วยงาน

5. ในระบบการบริหารงานบุคคลมีการนำระบบจริยธรรมมาใช้ตั้งแต่รับเข้าทำงาน ประเมินผลการปฏิบัติงานโดยมีการสอบวัดความรู้และตรวจสอบประวัติบุคคลตั้งแต่เข้าสมัครงาน มีการนำเกณฑ์การประเมิน และเป็นเงื่อนไขในการเข้าสู่ตำแหน่งระดับสูง

6. เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าใจบทบาทหน้าที่การทำงานของตนเองเป็นอย่างดี มีกรอบและแนวทางการปฏิบัติตามระเบียบและตามอำนาจหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้แล้วชัดเจน มีกรอบประมวลจริยธรรมให้ยึดถือปฏิบัติอยู่ในแล้วในเกือบทุกหน่วยงาน

7. เจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนใหญ่ยังเชื่อมั่นและยึดถือจริยธรรมเป็นหลักในการประพฤติตนและในการทำงาน หากได้รับการส่งเสริมและให้ความเชื่อมั่นก็พร้อมที่จะร่วมส่งเสริมจริยธรรมและสร้างเสริมสังคมจริยธรรมให้เกิดขึ้นได้

สภาพแวดล้อมภายในองค์กร/หน่วยงานของรัฐที่เป็น 'จุดอ่อน' (Weaknesses) ในการส่งเสริมจริยธรรมภาครัฐ มีดังนี้

1. เจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวนมากยังมองว่ามาตรฐานจริยธรรมเป็นนามธรรม เข้าใจยาก และมองไม่เห็นภาพเป้าหมายในการขับเคลื่อนการส่งเสริมจริยธรรมที่ชัดเจน ยังไม่ตระหนักถึงความสำคัญของการมีอยู่ของจริยธรรมในระดับที่เป็นรูปธรรม

2. ผู้นำในระดับหน่วยงานหรือผู้บริหารยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับนโยบายการขับเคลื่อนจริยธรรม การดำเนินการตามนโยบายจริยธรรม เป็นแต่เพียงการปฏิบัติให้ครบถ้วนตามข้อสั่งการ แต่ไม่สามารถขับเคลื่อนนโยบายการส่งเสริมจริยธรรมได้จริงอย่างมีประสิทธิภาพ

3. เจ้าหน้าที่ของรัฐยังขาดความสนใจในการศึกษาและทำความเข้าใจประมวลจริยธรรมของหน่วยงาน โดยพบว่ายังมีเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ไม่เคยทำความเข้าใจเนื้อหาของประมวลจริยธรรมภายในหน่วยงานมาก่อน การขาดความรู้และความไม่เข้าใจและไม่ศึกษาเรื่องมาตรฐานจริยธรรมนี้เองที่ทำให้การขับเคลื่อนจริยธรรมเป็นเรื่องยากและใช้เวลานานในการเปลี่ยนแปลง

4. เจ้าหน้าที่ของรัฐยังขาดความเชื่อมั่นว่าการมีกฎหมายมาตรฐานจริยธรรม

จะช่วยแก้ปัญหาทั้งในระดับโครงสร้างระบบการทำงานภาครัฐ ยังไม่เชื่อมั่นในตัวผู้บริหาร และยังไม่พบว่ามี การขับเคลื่อนกลไกในการกำกับดูแลและส่งเสริมจริยธรรมภายในหน่วยงานที่เป็นรูปธรรมชัดเจน

5. หน่วยงานหรือผู้รับผิดชอบด้านจริยธรรมในหลายหน่วยงานยังขาดโครงสร้างและอัตรากำลังที่ชัดเจนเป็นการมอบหมายภาระหน้าที่พิเศษเพิ่มให้กับบุคลากรคนใดคนหนึ่งหรือจัดตั้งกลุ่มงานพิเศษเป็นการเฉพาะกิจไม่มีโครงสร้างรองรับหรือเป็นงานฝากในหน่วยงานอื่น เช่น ในศูนย์ต่อต้านการทุจริต หรือแม้จะมีโครงสร้างหน่วยงานรองรับก็มักจะเป็นงานที่ไม่ได้รับความสำคัญและได้รับการจัดสรรอัตรากำลังไม่เพียงพอ ขาดงบประมาณ แผนงาน โครงการ ไร้รองรับภารกิจ นอกจากนี้สำหรับองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลที่มีหน่วยงานการส่งเสริมจริยธรรมเองก็ประสบปัญหาเรื่องของภาระงานเนื่องจากมีภาระงานของหน่วยงานตามปกติที่ต้องรับนโยบายจากรัฐบาล และงานที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาตามปกติมาอยู่แล้ว โดยภารกิจด้านการส่งเสริมจริยธรรมมักไม่ได้เป็นงานเร่งด่วน ข้ำซ้อนกับภาระความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่จากงานปกติและไม่ได้ถูกจัดลำดับความสำคัญในการดำเนินงาน

6. ที่ผ่านมากการขับเคลื่อนงานส่งเสริมจริยธรรมมักจะทำโดยจำกัดในวงแคบ โดยหน่วยงานของรัฐเอง ยังขาดการสร้างเครือข่ายการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนอื่น ๆ และขาดช่องทางในการประชาสัมพันธ์ที่ประสบความสำเร็จ

7. ที่ผ่านมาในองค์กรธุรกิจหรือในรัฐวิสาหกิจมีการวางโครงสร้างการทำงานด้านจริยธรรมและธรรมาภิบาลในหน่วยงานที่ชัดเจน แต่ในส่วนราชการมีเจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวนมากได้แสดงความคิดเห็นว่าในหน่วยงานของตนเองยังไม่มีหน่วยงานหรือผู้รับผิดชอบในการส่งเสริมจริยธรรมที่ชัดเจน ไม่มีกลไก ระบบ และเครื่องมือ ในการส่งเสริมจริยธรรมภายในองค์กร และการขับเคลื่อนงานด้านการส่งเสริมจริยธรรมและการจัดกิจกรรมต่าง ๆ ก็ยังไม่ได้รับการตอบรับจากผู้ร่วมงานเท่าที่ควร

8. ผู้ปฏิบัติงานในสายงานส่งเสริมจริยธรรมมักจะไม่ได้รับความสำคัญไม่ได้รับการพิจารณาความดี และขาดความเจริญเติบโตก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ราชการ

9. การตีความเรื่องจริยธรรมไม่ชัดเจนเปิดโอกาสให้ใช้ดุลยพินิจมากเกินไป ซึ่งการที่ประเด็นทางจริยธรรมขาดความชัดเจนและไม่ได้ระบุลักษณะความผิดและ

บทลงโทษไว้ชัดเจนอย่างไรในวินัยหรือในทางคดีอาญาทำให้สามารถเปิดช่องให้ผู้บังคับบัญชาใช้ความอุปถัมภ์ช่วยเหลือพวกพ้อง หรืออาจใช้เป็นช่องทางในการกลั่นแกล้งกันได้

10. ยิ่งขาดกลไกในการคุ้มครองผู้ให้เบาะแสในการกระทำผิดที่มีประสิทธิภาพ เมื่อพบเบาะแสดการกระทำผิดเจ้าหน้าที่ของรัฐมักจะไม่สนใจเนื่องจากเกรงว่าจะถูกกลั่นแกล้งหรือได้รับอันตราย หรือบางครั้งการแจ้งเบาะแสดอาจส่งผลให้เพื่อนร่วมงานถูกลงโทษแทนที่ผู้กระทำผิดตัวจริงซึ่งหลักฐานสาวไปไม่ถึงตัว

11. เจ้าหน้าที่ของรัฐยังมองว่าประพฤติผิดจริยธรรมเป็นเรื่องเล็กๆ น้อยๆ และยอมรับได้

12. มีการตั้งคำถามเกี่ยวกับคุณธรรม จริยธรรม มากยิ่งขึ้น จากความแตกต่างทางความเชื่อ ความศรัทธา ที่มีต่อศาสนาและสถาบันหลักอื่นๆ คนรุ่นใหม่อาจจะมีบุคลิกที่ชอบตั้งคำถามกับความเชื่อ ความศรัทธาในสถาบันทางศาสนาและสถาบันอื่นๆ ในสังคม มีบุคคลที่ไม่นับถือศาสนา ปฏิเสธทุกความเชื่อการมีอยู่ของสิ่งศักดิ์สิทธิ์หรือเทพดาใดและสิ่งเคารพใดๆ และเริ่มตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ทางจริยธรรมต่างๆ มากยิ่งขึ้น

13. ระบบโครงสร้างส่วนราชการที่มีสายการบังคับบัญชาซึ่งผู้บังคับบัญชามีบทบาทสูงต่อกรให้คุณ ให้โทษหรือความเจริญก้าวหน้า มีการใช้ดุลยพินิจในการให้คุณให้โทษได้กว้างทำให้ลูกน้องต้องเชื่อฟังผู้บังคับบัญชาแม้จะไม่เต็มใจหรือเป็นเรื่องไม่ถูกต้อง ก่อให้เกิดระบบอุปถัมภ์ในองค์กร

14. ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นอาชีพที่สามารถอยู่ในราชการได้จนถึงอายุ 60 ปี ซึ่งหากเปรียบเทียบกับอาชีพอื่นแล้ว อาชีพข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงเป็นอาชีพที่มีอายุการทำงานยาวนานที่สุด คือ 20-40 ปีขึ้นไป ด้วยเหตุนี้สังคมข้าราชการ สังคมการทำงานในหน่วยงานภาครัฐจึงมีความหลากหลายในเรื่องช่วงวัย ส่งผลไปสู่ความหลากหลายทางความคิด ความเชื่อ ในเรื่องคุณธรรม จริยธรรม ด้วยเช่นกัน เจ้าหน้าที่อาวุโสบางคนอาจเคยชินและยึดติดกับระบบราชการเดิมที่พึงพาพวกพ้องแยกไม่ออกระหว่างเรื่องส่วนตัวและเรื่องงาน เคยชินกับพฤติกรรมกับการรับคำสั่งผู้บังคับบัญชามาโดยตลอดและไม่เคยตั้งคำถามกับสิ่งที่ผู้บังคับบัญชาทำว่าผิดหรือถูกอย่างไร ในขณะที่เจ้าหน้าที่รุ่นใหม่อาจมีบุคลิกกล้าคิดกล้าทำ แต่เมื่อมารับราชการ ทำงานในหน่วยงานของรัฐ และกล้าที่จะตั้งคำถามกับคำสั่งของผู้บังคับบัญชา กล้าขัดคำสั่ง

อันมิชอบของเจ้านาย ก็ไม่อาจที่จะอดทนและเติบโตในระบบราชการทำตามคำสั่งผู้บังคับบัญชา ซึ่งความเชื่อความคิดที่ต่างกันอาจเป็นปัญหาให้เกิดความขัดแย้งในเชิงคุณค่า (Conflict of Values) และข้อถกเถียงทางจริยธรรมในหน่วยงาน อย่างไรก็ตาม ทัศนคติความหลากหลายในเชิงความคิดความเชื่อในอีกแง่มุมหนึ่งก็อาจเป็นปัจจัยเชิงบวกที่ทำให้เกิดการกำกับดูแลและสอดส่องพฤติกรรมการละเมิดจริยธรรมที่ดีก็ได้

สภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร/หน่วยงานของรัฐที่เป็น 'โอกาส' (Opportunities) ในการส่งเสริมจริยธรรมภาครัฐ มีดังนี้

1. ปัจจุบันสังคมเริ่มมีความตื่นตัวและให้ความสำคัญกับเจ้าหน้าที่ของรัฐมากขึ้น ประชาชนสามารถเข้าถึงสื่อหลักและสื่อสังคมออนไลน์ได้ง่ายกว่าในอดีตและสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบติดตามการทำงานและกดดันเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ประพฤติมิชอบ โดยมีความตื่นตัวทั้งในส่วนบุคคล เครือข่ายภาคประชาสังคม และสื่อมวลชน ที่พร้อมจะทำหน้าที่ในการตรวจสอบและกดดันเจ้าหน้าที่ผู้ประพฤติมิชอบได้ในวงกว้าง

2. ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงถือเป็นส่วนเสริมที่สำคัญต่อการส่งเสริมจริยธรรมในหน่วยงานของรัฐ ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรู้จักอยู่อย่างพอเพียง ไม่เบียดเบียนผู้อื่น ไม่ฟุ้งเฟ้อ

3. จากการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับกลไกการขับเคลื่อนการส่งเสริมจริยธรรมที่ผ่านมา และจากทบทวนคำแนะนำต่าง ๆ ในการขับเคลื่อนการส่งเสริมจริยธรรม ไม่ว่าจะเป็นการใช้มาตรการตรวจสอบข้อเท็จจริงทางจริยธรรม และการสนับสนุนส่งเสริมให้เกิดการทำข้อตกลงร่วมภายในหน่วยงาน พบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนใหญ่ให้ความสนใจและมีความเห็นพ้องที่จะนำกลไกการตรวจสอบทางจริยธรรมมาเป็นมาตรการทางเลือกในการกำกับดูแลเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมองว่ากลไกการตรวจสอบมีความยืดหยุ่นกว่ามาตรการทางวินัยหรือทางคดีที่ในการดำเนินการต้องการหลักฐานที่แน่ชัดและต้องมีการเปิดเผยตัวผู้ให้ข้อมูล ซึ่งทำให้ที่ผ่านมาส่งผลต่อการแสดงตนของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะให้ข้อมูลและยื่นหยัดต่อด้านการกระทำที่ไม่ถูกต้องภายในองค์กรของตนเอง

4. ความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและระบบสารสนเทศอาจสามารถช่วยให้เกิดระบบการกำกับดูแลพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐและผลประโยชน์ทับซ้อน

ได้ดียิ่งขึ้น ยกตัวอย่างหากมีระบบการเชื่อมโยงข้อมูลทรัพย์สินและบัญชีทางธนาคารที่ดีก็อาจช่วยให้เกิดการรายงานทรัพย์สินและตรวจสอบทรัพย์สินเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีประสิทธิภาพ ไม่เป็นภาระเอกสาร และสามารถทำให้มาตรการตรวจสอบทรัพย์สินมีความครอบคลุมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับได้ไม่ต้องจำกัดเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงเท่านั้น หรือการตรวจสอบเปรียบเทียบราคาจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยระบบสารสนเทศก็อาจช่วยป้องกันการจัดซื้อจัดจ้างในราคาแพงเกินจริงที่เป็นการทุจริตได้

5. ปัจจุบันแนวคิดการบริหารประเทศในปัจจุบันในหลายๆ ประเทศโดยเฉพาะในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างเสรี เช่น สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา แคนาดา นิวซีแลนด์ เครือรัฐออสเตรเลีย เป็นต้น ให้ความสำคัญกับการนำหลักการ เช่น หลักธรรมาภิบาล หรือการบริหารจัดการที่ดี หลักจริยธรรมของการบริหารภาครัฐแนวใหม่ หลักการของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ การบริการสาธารณะแนวใหม่ ฯลฯ มาสร้างแบบแผนและวิธีการปกครองแบบมีจริยธรรม แทนที่จะมุ่งไปในทางการพัฒนาอุตสาหกรรมและเทคโนโลยีจนมองข้ามการพัฒนาและให้ความสำคัญกับทรัพยากรมนุษย์ ความสนใจของประชาคมโลกในการบริหารรัฐแนวใหม่ด้วยหลักการทางจริยธรรมนี้เองเป็นปัจจัยกระตุ้นการส่งเสริมจริยธรรมเชิงบวก ที่นำไปสู่การตรวจสอบและการวัดความเชื่อมั่นของประเทศในรูปแบบต่างๆ ขององค์กรอิสระและภาคประชาสังคม เข้ามาร่วมตรวจสอบการทำงานของรัฐ และทำให้ตัวรัฐเองไม่อาจปฏิเสธกระแสสังคมโลกที่บีบให้รัฐต้องเป็นเจ้าภาพและเป็นตัวกลางในการส่งเสริมจริยธรรมในการทำงานภาครัฐ ที่จะนำไปสู่การสร้างโปร่งใสให้กับประชาชนและสร้างภาพลักษณ์อันดีของประเทศในสายตาของนานาชาติ เช่น การวัดดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perception Index: CPI) ที่เป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติ เป็นต้น

สภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร/หน่วยงานของรัฐที่เป็น ‘อุปสรรค’ (Threats) ในการส่งเสริมจริยธรรมภาครัฐ มีดังนี้

1. ยังมีผู้คนจำนวนมากทั้งประชาชนภาคธุรกิจ นักการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับประโยชน์จากระบบอุปถัมภ์ การเล่นพรรคเล่นพวก และการเอื้อประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ยังสนับสนุนให้เกิดระบบอุปถัมภ์ และการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งคนกลุ่มนี้จะช่วยปกปิดการกระทำผิดและช่วยเหลือผู้กระทำผิดให้หลุดรอดไม่ถูกลงโทษ

2. ยังมีข้อกังขาเกี่ยวกับหน่วยงานที่ดูแลเรื่องการขับเคลื่อนจริยธรรม ซึ่งก็คือ สำนักงาน ก.พ. ว่าจะสามารถวางตัวเป็นหน่วยงานกลางเองมีความน่าเชื่อถือ มีความเป็นกลาง และสามารถฟันฝ่าแรงกดดันทางการเมืองในการดำเนินการส่งเสริมคุณธรรม และการกำหนดมาตรการและตอบสนองต่อพฤติกรรมการละเมิดจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้มากน้อยเพียงใด ไม่ถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมือง และจากกลไกการขับเคลื่อนการส่งเสริมจริยธรรมที่ไม่ได้มีขอบเขตอำนาจการบังคับบัญชาที่ชัดเจนจะสามารถขับเคลื่อนงานด้านจริยธรรมได้มากน้อยเพียงใด

3. กรณีที่ประชาชน สังคม องค์กรภาคเอกชน และสื่อมวลชน เข้ามาตรวจสอบพฤติกรรมละเมิดจริยธรรมนั้นส่วนใหญ่มักจะมีความตื่นตัวในช่วงสั้นๆ ซึ่งหากผ่านไปช่วงเวลาเวลาหนึ่งก็มักจะปล่อยผ่านลืมนำไป และบริบทของสังคมไทยยังเป็นสังคมที่ลืมนำไปง่ายและพร้อมให้อภัยยอมรับให้ผู้ที่ละเมิดจริยธรรมนั้นกลับเข้ามามีบทบาทได้อีก

4. การขับเคลื่อนด้านจริยธรรมจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการผลักดันจากผู้บริหารรัฐบาล การผลักดันจากผู้นำองค์กร หน่วยงานในการปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐคนอื่น ๆ ทว่าผู้นำทางการเมืองเองยังไม่สามารถที่จะใช้ภาพลักษณ์รัฐบาลที่มีคุณธรรม จริยธรรม สร้างเสถียรภาพและความเชื่อมั่นให้กับประชาชนได้ ยิ่งไปกว่านั้นภาพลักษณ์ของนักการเมืองและผู้บริหารองค์กรยังพบพฤติกรรมการละเมิดจริยธรรมอยู่บ่อยครั้งทำให้ลดความน่าเชื่อถือของกฎหมายมาตรฐานจริยธรรมและความเชื่อถือศรัทธาจากประชาชน บ่อยครั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ถูกแทรกแซงหรือกดดันจากผู้บังคับบัญชาระดับสูงหรือนักการเมืองให้ทำเรื่องไม่ถูกต้อง ซึ่งหากไม่ยอมตามก็อาจถูกกลั่นแกล้งได้

5. ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐยังไม่เชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมว่าจะสามารถเอาผิดกับผู้ประพฤติผิดได้ จากการช่วยเหลือกันเรื่องพยานหลักฐาน การดำเนินคดีใช้เวลานาน ส่วนใหญ่แล้วพยานหลักฐานไม่เพียงพอจะสาวไปถึงตัวการที่แท้จริงสามารถลงโทษได้แต่เจ้าหน้าที่ระดับล่าง

6. กระแสสังคมยุคใหม่ที่เริ่มไม่เชื่อถือศรัทธาในศาสนา และสถาบันหลักต่างๆ มีการตั้งคำถามและเกิดข้อกังขาในประเด็นจริยธรรมต่างๆ ว่าเป็นสิ่งที่สังคมต้องการหรือไม่ ทำให้การขับเคลื่อนจริยธรรมภาครัฐและประเด็นจริยธรรมจะถูกตั้งคำถามมากขึ้น และเป็นอุปสรรคต่อการสร้างการยอมรับคุณค่าทางจริยธรรมในสังคม

7. การทำงานในระบบในหน่วยงานของรัฐ แม้จะไม่ได้เกี่ยวข้องกับการทำธุรกิจเพื่อการค้าใดๆ แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐเองก็ไม่อาจหลีกเลี่ยงจากการได้รับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจโลกตกต่ำที่ในขณะเดียวกันกลับมีปัญหาระง่อนแง่นค่าครองชีพที่สูงขึ้น ในแต่ละครัวเรือนไม่เพียงมีหนี้สินที่เพิ่มสูงขึ้น แต่ประชาชนเองยังมีหนี้สินในช่วงวัยที่อายุน้อยมากขึ้นด้วย ด้วยปัญหาทางเศรษฐกิจตกต่ำ ค่าครองชีพที่สูงขึ้นนี้เองที่ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐพยายามหาช่องทางใหม่ของระบบราชการสร้างรายได้ สร้างผลประโยชน์ให้กับตนเอง โดยมีทั้งที่อ้างเรื่องแรงกดดันเพื่อความอยู่รอดของครอบครัว และเป็นความละโมภไม่ซื่อสัตย์ของเจ้าหน้าที่บางคน

5.2 เพื่อเสนอแนวทางการส่งเสริมจริยธรรมและรูปแบบการขับเคลื่อนงานด้านการส่งเสริมจริยธรรมสำหรับข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทย

จากการวิเคราะห์ข้อค้นพบสำคัญของงานวิจัย กลยุทธ์เชิงรุก กลยุทธ์เชิงแก้ไข กลยุทธ์เชิงรับ และกลยุทธ์เชิงป้องกันดังกล่าว สามารถนำมาสู่การสกัดประเด็นความท้าทายเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Challenges) ได้ดังนี้

“ไม่มีข้อยกเว้น”

สร้างและพัฒนากลไกต่างๆ ในการส่งเสริมมาตรฐานทางจริยธรรมภายในหน่วยงานของรัฐ (Conduct of code and Law) ทั้งในระดับความรู้ ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่รัฐ การสร้างมาตรฐานทางจริยธรรมให้มีมาตรฐานเดียวกันในกลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐทุกประเภท โดยไม่มีข้อยกเว้น การสร้างความเชื่อมั่นในมาตรการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสผู้กระทำความผิด ส่งเสริมมาตรการการให้รางวัลเชิดชูผู้มีจริยธรรม เพื่อสร้างแรงจูงใจไม่ให้เกิดการกระทำความผิดตามมาตรฐานทางจริยธรรมเกิดขึ้น

“ไม่มีข้อกังขา”

พัฒนาในระดับนโยบายส่งเสริมมาตรฐานทางจริยธรรมภาครัฐและการวางบทบาทในการให้คำปรึกษาทางจริยธรรม (Policy and Mentoring) เพื่อสร้างความพร้อมในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์โดยเริ่มจากการที่รัฐบาลเป็นผู้นำทางจริยธรรม ออกคำสั่งให้หน่วยงานเตรียมความพร้อมและความร่วมมือในการร่วมบริหารงานภาครัฐอย่างมีจริยธรรม โดยไม่มีข้อกังขา หรือตั้งคำถามกับการดำเนินงานส่งเสริมจริยธรรมตั้งแต่ในระดับขององค์กร หน่วยงาน ผู้บริหาร ไปจนถึงพนักงาน

“ไม่ยอมรับการกระทำผิดสี่เท่าอีกต่อไป”

รณรงศ์ ประชาสัมพันธ์เปลี่ยนทัศนคติเรื่องการทำผิดจริยธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐ (Changing a Mindset for Behavioral Change) ตามแนวคิดการบริหารจัดการพฤติกรรม จะไม่มีการคิดแบ่งแยกความผิดเล็กน้อย และความผิดร้ายแรงอีกต่อไป รณรงศ์ให้เกิดการยอมรับและความเข้าใจว่ามีแต่การกระทำผิดหรือถูกเท่านั้น กล่าวคือ รณรงศ์เปลี่ยนแนวคิดระดับของการกระทำผิดให้มีแค่การกระทำที่ถูกที่เป็นฝั่งขาว และการกระทำผิดที่เป็นฝั่งดำ จะไม่มีการยอมรับการกระทำผิดสี่เท่าอีกต่อไป

“ไม่ให้ความพยายามนั้นสูญเปล่า”, “ไม่ถูกดอง”

สร้างระบบการบริหารงานบุคคลที่คำนึงถึงหลักทางจริยธรรม (Ethical Human Resource Management) ตั้งแต่ในระดับการคัดเลือกบุคลากรภาครัฐ ผลักดันให้ในหน่วยงานนำหลักจริยธรรมมาใช้ในการบริหารทรัพยากรบุคคลควบคู่ไปกับเส้นทางการเติบโตทางอาชีพ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีความประพฤติตามมาตรฐานทางจริยธรรมควรที่จะได้รับการสนับสนุนในรูปแบบต่างๆ ไม่ให้ความพยายามนั้นสูญเปล่า เช่น การได้รับรางวัล การได้รับโอกาสในการปรับเลื่อนตำแหน่ง การได้รับโอกาสในการไปศึกษาดูงานในต่างประเทศ

“ไม่มีที่ยืนสำหรับความผิด”, “ไม่มีความรู้สึกโดดเดี่ยวสำหรับความถูกต้องทางจริยธรรม” และ “ร่วมมือผลักดันให้เกิดการสร้างสังคม-วัฒนธรรมทางจริยธรรมในเจ้าหน้าที่รัฐ” สร้างกลไกและเครือข่ายการร่วมตรวจสอบการกระทำผิดจริยธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐ (People participation and Social engagement) เปิดโอกาสให้ประชาชน ภาคประชาสังคม และสื่อมวลชนเข้ามา ร่วมตรวจสอบและกดดันไม่ให้มีการกระทำผิดจริยธรรมในกลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐเกิดขึ้น และไม่ปล่อยให้มียืน สำหรับการกระทำผิดทางจริยธรรมปรากฏอยู่ในระบบการทำงานภาครัฐ ขณะเดียวกันก็ร่วมส่งเสริมเจตสุเจ้า หน้าที่ของรัฐ บุคคลต่างๆ ที่ผ่านการตรวจสอบและประเมินผลอย่างถี่ถ้วนถือว่าเป็นบุคคลที่มีจริยธรรม ผลักดันให้เกิดการสร้างเครือข่ายภายในองค์กรและนอกองค์กร เพื่อทำงานส่งเสริมจริยธรรมในระยะยาว แสดงให้เห็น ว่าการทำงานส่งเสริมจริยธรรมในภาครัฐไม่ได้เป็นการทำงานแบบโดดเดี่ยวอีกต่อไป แต่เป็นการทำงานแบบ รวมหมู่ที่เจ้าหน้าที่รัฐทุกคน ทุกฝ่าย และทุกหน่วยงานพร้อมที่จะร่วมมือผลักดันให้เกิดการสร้างสังคม- วัฒนธรรมทางจริยธรรมในหมู่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐ และสร้างภาพลักษณ์

บุคลากรภาครัฐไทยที่เป็นคนดี มีความสามารถ และมีคุณธรรม เพื่อให้ได้รับความเชื่อมั่นและความไว้วางใจในระดับสากล

6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ในงานวิจัยครั้งนี้ได้นำประเด็นจุดเน้นในการพัฒนายุทธศาสตร์จากข้อค้นพบสำคัญของงานวิจัย การนำประเด็น SWOT มากำหนดประเด็นขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ และประเด็นท้าทายเชิงกลยุทธ์สำคัญ มาจัดทำเป็นยกร่างยุทธศาสตร์ด้านมาตรฐานทางจริยธรรมและส่งเสริมจริยธรรมภาครัฐที่มีความครอบคลุมในทุกประเด็นที่กล่าวมา และได้มีการนำร่างยุทธศาสตร์ดังกล่าวมานำเสนอในการประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการเพื่อจัดทำข้อเสนอแนวทางการส่งเสริมจริยธรรมและรูปแบบการขับเคลื่อนมาตรฐานทางจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อรับฟังความคิดเห็นและทบทวนร่างยุทธศาสตร์ดังกล่าว โดยให้มีการรับฟังความคิดเห็นทั้งจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเพื่อให้ยุทธศาสตร์สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง แล้วนำประเด็นข้อเสนอแนะต่างๆ เข้ามารวบรวมเพื่อให้ร่างยุทธศาสตร์ด้านมาตรฐานทางจริยธรรมและส่งเสริมจริยธรรมภาครัฐฉบับนี้มีความสมบูรณ์มากที่สุด

เอกสารอ้างอิง

- Bass, B.M. & Stogdill, R.M. (1990). *Handbook of Leadership: Theory Research and Managerial Applications*. (3rd ed). New York: Free Press.
- Brown, M. E., Treviño, L. K., & Harrison, D. A. (2005). Ethical leadership: A social learning perspective for construct development and testing. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 97(2), 117–134.
- Sergiovanni, T. J. (1992). *Moral Leadership: Getting to the Heart of School Leadership*. San Francisco: Jossey Bass.
- จินดารัตน์ โพนินอก (2559). *ภาวะผู้นำเชิงจริยธรรม*. สืบค้นจาก <https://www.dailynews.co.th/article/513434>
- มิตรา แดงศรี. (2557). *ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการสร้างค่านิยมจริยธรรมองค์กร กรณีศึกษา กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม. คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีธบุรี*.
- ราชกิจจานุเบกษา (2562). *พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562*.
- สำนักงาน ก.พ. (2555). *คู่มือการพัฒนาและส่งเสริมการปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมข้าราชการพลเรือน*. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ.