



ปัจจัยที่ส่งผลต่อคุณลักษณะข้าราชการพลเรือนที่พึงประสงค์ ด้านมาตรฐานจริยธรรม

Factors Affecting Desirable Characteristics of Civil Servant in
Ethical Standard

ทวีศักดิ์ ตั้งวัฒนธรรม¹

พรนภา เตียสุธิกุล² บุญเลิศ ไพรินทร์²

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์หลัก 3 ประการ คือ 1) เพื่อศึกษาองค์ประกอบของคุณลักษณะข้าราชการพลเรือนที่พึงประสงค์ด้านมาตรฐานจริยธรรม 2) เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อคุณลักษณะข้าราชการพลเรือนที่พึงประสงค์ด้านมาตรฐานจริยธรรม และ 3) เพื่อศึกษาแนวทางในการเสริมสร้างคุณลักษณะข้าราชการพลเรือนที่พึงประสงค์ด้านมาตรฐานจริยธรรมโดยใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยประชากรที่ศึกษา คือ กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในการบริหารงานภาครัฐ จำนวน 6 คน ใช้วิธีสุ่มตัวอย่างเฉพาะเจาะจงตามจำนวนโควตาที่กำหนด และใช้แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured Interview) เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล รวมทั้งใช้เทคนิคการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหา (Content Analysis) ในการวิเคราะห์ข้อมูลครั้งนี้

ผลการวิจัย พบว่า

1. องค์ประกอบของคุณลักษณะข้าราชการพลเรือนที่พึงประสงค์ด้านมาตรฐานจริยธรรม ประกอบด้วย 23 ประการ คือ 1) ยึดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง 2) มีความเป็นวิชาชีพนิยม 3) ยึดจรรยาบรรณโดยมุ่งเน้นการกำกับตนเองเป็นหลัก 4) มีศรัทธา

¹ดุชนันท์ติด หักสุตรรัฐประศาสนศาสตร มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์ จังหวัดปทุมธานี

²อาจารย์ ดร. หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์ จังหวัดปทุมธานี ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์



ในวิชาชีพและศักดิ์ศรีของความเป็นข้าราชการ 5) มีค่านิยมต่อต้านการทุจริตปกป้องและรักษาเกียรติของข้าราชการ 6) มีจิตสาธารณะในการให้บริการประชาชนโดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีและความเท่าเทียม การมีส่วนร่วม ความมีน้ำใจ คุณภาพงาน และให้ความช่วยเหลือโดยไม่หวังผลประโยชน์ตอบแทน 7) มีความเป็นผู้นำแบบประชาธิปไตย 8) มีจิตสำนึกพิทักษ์ปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์ 9) คำนึงถึงประโยชน์ของคนส่วนใหญ่และยึดหลักการปกป้องดูแลประชาชน 10) เป็นแบบอย่างเชิงคุณธรรมและให้คำชี้แนะผู้อื่นได้ 11) มีเมตตาธรรมกับประชาชน และผู้ได้บังคับบัญชา 12) ส่งเสริมความร่วมมือและความสามัคคี มีการสร้างทีมงานและมีความคิดสร้างสรรค์ 13) มีความรู้ความสามารถ ความชำนาญ ปฏิบัติงานได้ตามมาตรฐานที่กำหนด และเสนอแนะแนวทางที่ถูกต้องในการแก้ปัญหา 14) มีความเที่ยงธรรม ยึดถือข้อเท็จจริงและเด็ดเดี่ยวในการตัดสินใจ 15) รับผิดชอบและหน้าที่ในการทำงานมีคุณภาพ 16) มีจิตสำนึกยับยั้งการกระทำที่ไม่ถูกต้องมีความตระหนักในผลของการกระทำอยู่เสมอและไม่แสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้ทั้งในทางตรงและทางอ้อม 17) มีคุณธรรมซื่อสัตย์สุจริต 18) มีความยุติธรรม 19) มีความรับผิดชอบและเสียสละ 20) มีวิสัยทัศน์และมีการวางแผน 21) ยึดหลักความโปร่งใสและตรวจสอบได้ 22) ยึดหลักการและมีความแน่วแน่ทำในสิ่งที่ถูกต้อง 23) ยึดหลักนิติธรรม

2. ปัจจัยที่มีผลต่อคุณลักษณะข้าราชการพลเรือนที่พึงประสงค์ด้านมาตรฐานจริยธรรมประกอบด้วย 16 ปัจจัย ได้แก่ 1) การสร้างความเข้าใจและการตระหนักรู้ในจรรยาบรรณวิชาชีพ 2) การยึดถือจรรยาบรรณวิชาชีพที่มุ่งเน้นการกำกับตนเอง 3) การฝึกอบรมด้านจริยธรรม 4) การตรวจสอบทางจริยธรรม โดยสำรวจระดับธรรมาภิบาลของส่วนราชการต่างๆ อยู่เสมอ 5) มีคณะกรรมการจริยธรรมคอยกำกับดูแล 6) มีผู้นำเชิงจริยธรรมในการขับเคลื่อนจริยธรรมของหน่วยงานและเป็นแบบอย่างแก่ผู้ได้บังคับบัญชา 7) มีระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่มุ่งเน้นระบบคุณธรรมและจริยธรรม 8) การเสริมสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่มุ่งเน้นจริยธรรม 9) ความเข้มแข็งและอำนาจการตรวจสอบของภาคประชาชนบทบาทของเครือข่ายภาคประชาชนในการแจ้งเบาะแสการรายงานการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่รัฐ 10) มีระบบการควบคุม ตรวจสอบ และลงโทษผู้กระทำการทุจริตที่มีประสิทธิภาพ 11) บทบาทของสื่อมวลชนในการทำหน้าที่เพื่อประโยชน์สาธารณะ 12) มีหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่มีประสิทธิภาพ 13) มีข้อกำหนดในหลักการวิชาชีพเกี่ยวกับการป้องกันการทุจริต 14) ส่งเสริมการยึดถือ



ค่านิยมที่ถูกต้อง การพัฒนามาตรฐานจริยธรรมและการให้บริการในระดับสากล โดยเผยแพร่ประชาสัมพันธ์อยู่เสมอ 15) กระบวนการขัดเกลาทางสังคมเสริมสร้างจิตสำนึกที่ดี ตั้งแต่ในวัยเด็ก 16) สถาบันศาสนา

3. แนวทางในการเสริมสร้างคุณลักษณะข้าราชการพลเรือนที่พึงประสงค์ด้านมาตรฐานจริยธรรมได้แก่ 1) หน่วยงานภาครัฐควรเร่งสร้างความเข้าใจ การตระหนักรู้ในประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน รวมถึงประมวลจริยธรรมของหน่วยงาน 2) ส่งเสริมผลักดันให้เจ้าหน้าที่มีจิตสำนึกและยึดถือมาตรฐานจรรยาวิชาชีพอย่างจริงจัง 3) ควรเร่งปลูกฝังค่านิยมที่ถูกต้อง พัฒนาและยกระดับจิตใจให้มีคุณธรรมและจริยธรรมในระดับสูง มีวินัยกำกับตนเอง เพื่อครองตนในจรรยาวิชาชีพอย่างมั่นคง 4) มุ่งเน้นการฝึกอบรมด้านคุณธรรมจริยธรรมเพื่อสร้างภาวะผู้นำเชิงจริยธรรมในข้าราชการทุกระดับ 5) เสริมสร้างและสนับสนุนระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่มุ่งเน้นจริยธรรมและระบบคุณธรรมภายในหน่วยงาน 6) รณรงค์เผยแพร่/ประชาสัมพันธ์ให้เกิดการตระหนักรู้ถึงพฤติกรรมที่แสดงให้เห็นถึงการมีคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลในหน่วยงานภาครัฐ 7) ควรมีแผนงานบูรณาการการทำงานร่วมกันเชิงเครือข่ายของทุกภาคส่วนเพื่อเสริมศักยภาพในการขับเคลื่อนคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการให้เกิดประสิทธิผล

คำสำคัญ : ปัจจัยมาตรฐานจริยธรรม คุณลักษณะข้าราชการพลเรือนที่พึงประสงค์

Abstract

The objectives of this research are : 1) to study the component of desirable characteristics of Civil Servant in Ethical Standard, Factors Affecting Desirable Characteristics of Civil Servant in Ethical Standard and to study the supporting Guidelines of Desirable Characteristics of Civil Servant in Ethical Standard. This study was conducted by using Qualitative Research. The Population are the group of public administration advisory who are full of knowledge, expertise and experience. The Sampling are selected by purposive sampling as quota proportion. Data were collected by Structured Interview Questionnaire and Using Content Analysis Technic for Analyzing data. The research finding of the study are as follows



1. The Component of desirable characteristics of Civil Servant in Ethical Standard have twenty three principles : 1) Holding Sufficiency Economy Philosophy 2) Professionalism 3) Holding Professional Morality by Self - Discipline 4) Having Faith in Profession and Dignity of Civil Servant 5) Having Anti Corruption Value, Protecting of Civil Servant Dignity 6) Having Public Conscience with regarding to people dignity, equity, participation, spirit, job quality, and helping people without regarding to benefit return 7) Democratic Leadership 8) Conscious of Protection King Institution 9) Regarding to Public Interest 10) To be Role Model and Give Advices to people 11) Having Mercy for people and subordinate 12) Supporting to Cooperativeness, Concord, Team Building, Creative 13) Having Knowledge, Competence, Expertise and could be work under standard criteria and advising correct guideline for solutions. 14) Impartiality, Objectivity and make decision firmly 15) Realizing Role and Duty of Working and having maturity 16) Self Conscious for Control misconduct 17) Moral and Honesty 18) Justice 19) Responsibility and Sacrifice 20) Vision and Planning 21) Holding Transparency and Accountability 22) Ideology and make the right thing firmly 23) Rule of Law

2. Factors Affecting Desirable Characteristics of Civil Servant in Ethical Standard : 1) To create a common understanding and awareness in code of conduct 2) Holding and Realizing Code of Conduct by Self-Discipline 3) Ethical Training 4) Ethics Audit 5) Ethics Committee 6) Moral Leader 7) Human Resource Management focus on Ethics 8) Supporting Organization culture focus on Ethics 9) Power and Strength of People Accountability Sectors 10) The Efficiency System of Control, Accountability and Punishment 11) Role of the media for protect Public Interest 12) The Efficiency Agency for Preventive and Deterrence Corruption 13) Professional Principle for Corruption Prevention 14) To Promotion of holding Ethical Values, Development of Ethical Standard and Public Service move forward to



International Standard including dissemination 15) Socialization for supporting Public Conscience and should be begin to childhood Stage 16) Religious Institution.

3. The Supporting Guidelines for Desirable Characteristics of Civil Servant in Ethical Standard : 1) Public Agency should create a Common Understanding and Awareness to Code of Conduct for Civil Servant and Individual Agency. 2) Promoting and Pushing of Public Conscience and holding on Code of Conduct for Public Official. 3) Cultivating the Integrity Values, Mental Development for Increasing high ethical and result in making self-discipline, Protect corruption Problem. 4) Focus on Ethical Training for making Moral Leader in all civil servant levels. 5) Promoting and Supporting Human Resource Management System focus on Ethics and Merit 6) Campaign and Public Relation for making Realizing of Integrity and Good Governance behavior 7) Having Integrated Plan of Social Networking for add competence of driving civil servant ethics effected.

Keywords : Ethical Standard Factor, The Desirable Characteristics of Civil Servant

บทนำ

ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญโดยทั่วไป มีจุดมุ่งหมายให้ข้าราชการใช้อำนาจหน้าที่ตามหลักนิติธรรมในการขับเคลื่อนผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมโดย คำนึงถึงประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความคุ้มค่าสูงสุดในการบริการสาธารณะ (Public Service) ข้าราชการจึงถือเป็นกลไกสำคัญที่มีบทบาทในการขับเคลื่อนนโยบาย สาธารณะและบริหารจัดการปกครอง (Governance) ไปสู่การปฏิบัติโดยมีความเชื่อมโยง ในเชิงอำนาจหน้าที่กับสถาบันทางการเมืองในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติครอบคลุม นโยบายรัฐบาลและมติคณะรัฐมนตรีทุกด้านการบังคับใช้กฎหมายต่างๆ ที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติและการปฏิบัติตามคำสั่งและคำพิพากษาของศาลที่วางบรรทัดฐานความยุติธรรมให้กับสังคม



หรืออาจกล่าวได้ว่าข้าราชการมีสถานะของความเป็นวิชาชีพในการเป็นตัวแทนประชาชน ในการทำหน้าที่ปกป้องดูแลผลประโยชน์สาธารณะ ซึ่งต่างจากสถานภาพของนักการเมือง ซึ่งถึงแม้จะมีความเป็นตัวแทนจากการเลือกตั้งโดยประชาชนเสียส่วนใหญ่ในประเทศก็ตาม แต่ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งกลับไม่แน่นอน ขึ้นอยู่กับเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาลเป็นสำคัญ ในขณะที่ข้าราชการกลับมีระยะเวลาในการทำงานกับประชาชนในพื้นที่ยาวนานกว่า ดังนั้นจากสถานภาพในวิชาชีพที่ต้องใช้อำนาจหน้าที่ในการปกป้องและดูแลผลประโยชน์สาธารณะตลอดเวลาดังกล่าว จึงต้องมีการกำหนดและบังคับใช้มาตรฐานจริยธรรม (Ethical Standard) ในวิชาชีพข้าราชการ ซึ่งเป็นค่านิยมเชิงจริยธรรม ที่ได้รับความคาดหวังจากประชาชนในการให้บริการสาธารณะ รวมทั้งเป็นมาตรฐานการปฏิบัติงานตามกรอบของกฎหมายเพื่อให้ข้าราชการยึดถือและปฏิบัติเพื่อผดุงไว้ซึ่งการยึดมั่นในความถูกต้องชอบธรรม (Integrity) ตลอดจนชีพการรับราชการ ซึ่งความมีเกียรติและศักดิ์ศรีในวิชาชีพข้าราชการ คือ การได้มีโอกาสรับใช้ประชาชนอย่างมีธรรมาภิบาลและใช้ความสามารถทางวิชาชีพอย่างเต็มศักยภาพ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นศรัทธาและความไว้วางใจให้กับประชาชนในการพิทักษ์ผลประโยชน์สาธารณะ หากใช้แค่เพียงปฏิบัติหน้าที่เพียงเพื่อมุ่งสนองตอบนโยบายของนักการเมืองที่สามารถเอื้อประโยชน์และสนับสนุนความเจริญก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่เพียงครั้งคราวไม่โดยปัจจุบัน นอกเหนือจากที่ข้าราชการต้องยึดถือประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน และมาตรฐานจริยธรรมที่เกี่ยวข้องแล้วในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว ข้าราชการพลเรือนต้องยึดถือและบริหารงานภายใต้หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ตามมติคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2555 ตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอประกอบด้วย 4 หลักการสำคัญและ 10 หลักการย่อย ดังนี้ 1) หลักประสิทธิภาพ 2) หลักประสิทธิผล 3) หลักการตอบสนอง 4) การรับผิดชอบ/สามารถตรวจสอบได้ 5) เปิดเผยโปร่งใส 6) หลักนิติธรรม 7) ความเสมอภาค 8) การมีส่วนร่วม/การพยายามแสวงหาฉันทามติ 9) การกระจายอำนาจ และ 10) คุณธรรม/จริยธรรม(www.opdc.go.th)

ดังนั้น จากสถานภาพของวิชาชีพข้าราชการดังที่กล่าวมาข้างต้น เมื่อพิจารณา ลักษณะข้าราชการพลเรือนที่พึงประสงค์ด้านมาตรฐานจริยธรรมจึงเป็นประเด็นที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการเสริมสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนในฐานะผู้รับบริการสาธารณะจากข้าราชการ เมื่อพิจารณาสถานภาพในการปฏิบัติงานของข้าราชการแล้ว จะเห็นได้ว่า มีความคาบเกี่ยวระหว่างเรื่องผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม



(Conflict of Interest) กล่าวคือ ข้าราชการสามารถใช้อำนาจในเชิงดุลยพินิจ (exercise discretion power) ในการให้บริการสาธารณะ ซึ่งการใช้ อำนาจดังกล่าวในขณะปฏิบัติหน้าที่ได้ส่งผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้างทั้งในรูปแบบการสั่ง ตรวจสอบ ควบคุม ประเมิน อนุมัติ อนุญาต เปรียบเทียบปรับ เพิกถอนใบอนุญาต และในทางอื่นๆ รวมไปถึงมีการใช้ทรัพยากรสาธารณะและรับทราบข้อมูลข่าวสารของทางราชการอยู่ตลอดเวลา ดังนั้นจากการใช้อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานของข้าราชการในการให้บริการสาธารณะกับประชาชน จึงทำให้ข้าราชการมีโอกาสที่จะเกิดสถานการณ์การขัดกันผลประโยชน์ สูงกว่าสถานภาพการทำงานในตำแหน่งอื่นๆ และมีแนวโน้มที่จะมีพฤติกรรมที่ไม่สอดคล้องตามกรอบจรรยาบรรณได้

เมื่อพิจารณาบริบทที่เกี่ยวข้องกับการวางกรอบมาตรฐานจริยธรรมในการให้บริการสาธารณะให้กับข้าราชการเพื่อยึดถือในการปฏิบัติงานเพื่อสร้างความเชื่อมั่นในการให้บริการสาธารณะกับสังคม ซึ่งจะเห็นได้ว่า ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีเป็นอย่างมาก โดยได้มีการกำหนดหลักการและแนวทางการดำเนินการที่สอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี จากการประมวลกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวางกรอบจริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการพลเรือน ครอบคลุมทั้งกฎหมายรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา และระเบียบที่เกี่ยวข้อง พบว่า มีกฎหมายรัฐธรรมนูญถือเป็นกฎหมายหลักในการกำหนดกรอบมาตรฐานจริยธรรมให้กับข้าราชการยึดถือในการปฏิบัติหน้าที่ครอบคลุม 2 กรอบหลัก คือ 1. หลักธรรมาภิบาล หรือการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีในการบริหารภาครัฐ ของไทย (มาตรา 74 และ 78) และ 2. ค่านิยมหลักในการให้บริการสาธารณะที่กำหนด ให้ข้าราชการยึดถือร่วมกัน (มาตรา 279 - 280 กำหนดให้จัดทำประมวลมาตรฐานจริยธรรมที่เกี่ยวข้อง) โดยจากการสำรวจเอกสารที่เกี่ยวข้อง พบว่า มีกฎหมายสำคัญในการวางกรอบมาตรฐานจริยธรรมให้กับข้าราชการ จำนวน 7 ฉบับ ดังนี้ 1) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 2) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. 2545 3) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 5) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 6) ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ปี พ.ศ. 2552 และ 7) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542



โดยนอกเหนือจากกรอบตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว การขับเคลื่อนการบริหารจัดการจริยธรรม (Ethical Management) โดยหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อสนับสนุนและผลักดันให้เกิดคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของข้าราชการพลเรือนด้านมาตรฐานจริยธรรมก็มีความสำคัญเช่นเดียวกัน ซึ่งแต่ละหน่วยงานจะมีบทบาทในการเสริมสร้างมาตรฐานจริยธรรมให้ข้าราชการแตกต่างกันออกไป เช่น บทบาทของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในการเป็นองค์กรคุ้มครองจริยธรรมของข้าราชการตามประมวลจริยธรรม ทำหน้าที่กำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องและบังคับใช้ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน โดยประสานงานและกำกับดูแลคณะกรรมการจริยธรรมและกลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรมประจำส่วนราชการต่างๆ เสริมสร้างจริยธรรมข้าราชการโดยการให้การศึกษาพัฒนา/ฝึกอบรม การเสริมสร้างค่านิยมมาตรฐานจริยธรรม รวมทั้งให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ในขณะที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีบทบาทสำคัญในการให้ข้อเสนอแนะในการจัดทำประมวลจริยธรรม ตรวจสอบและรายงานการฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรม รวมถึงการปลูกฝังค่านิยมด้านจริยธรรมให้กับทุกภาคส่วนในสังคม ในขณะที่บทบาทขององค์กรตรวจสอบจริยธรรมที่ครอบคลุมการดำเนินการทั้งการตรวจสอบ ป้องกัน และปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น สำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ท. เป็นต้น

ปัจจุบัน สถานการณ์ปัญหาในเรื่องการคอร์รัปชันเป็นปัญหาสำคัญลำดับต้นที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมากทั้งทางด้านเศรษฐกิจสังคมตลอดจนคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยตรงปัญหาคอร์รัปชันเกิดขึ้นในสังคมไทยมาช้านานและมีแนวโน้มที่จะมีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆและพบปัญหาดังกล่าวเกือบทุกภาคส่วนถึงแม้รัฐบาลมีความพยายามป้องกันและแก้ไขมาโดยตลอดโดยปัญหาดังกล่าวทำให้ประเทศไทยต้องสูญเสียงบประมาณไปกว่าปีละแสนล้าน หรือประมาณร้อยละ 10-30 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งถือว่าเป็นสัดส่วนที่สูงมาก เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศที่มีการคอร์รัปชันน้อยอย่างนิวซีแลนด์ เดนมาร์ก ฟินแลนด์ และสิงคโปร์ (ศิริวรรณมนอัคระผดุง, 2555 : 1) และจากรายงานผลการจัดอันดับค่าดัชนีภาพลักษณ์ปัญหาคอร์รัปชันของประเทศต่างๆ ทั่วโลก ประจำปี พ.ศ. 2556 พบว่า ประเทศไทยได้ 35 คะแนน จากคะแนนเต็ม 100 คะแนน อยู่อันดับที่ 102 จากการจัดอันดับทั้งหมด 177 ประเทศทั่วโลก เท่ากับ ประเทศเอกวาดอร์ มอลโดวา และปานามา และอยู่อันดับที่ 16 จาก 28 ประเทศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก เมื่อพิจารณาข้อมูลในกลุ่มประเทศอาเซียน มีเพียง 3 ประเทศเท่านั้นที่ได้คะแนนเกินครึ่ง



ได้แก่ สิงคโปร์ (86 คะแนน) บรูไน (60 คะแนน) และ มาเลเซีย (50 คะแนน) ส่วนประเทศอื่นๆ รวมทั้งประเทศไทยยังคงมีคะแนนต่ำกว่าครึ่ง และเป็นที่น่าสังเกตว่า ประเทศลาว และประเทศพม่า แม้จะมีคะแนนค่อนข้างต่ำแต่ก็ดีขึ้นกว่าปีที่แล้วอย่างเห็นได้ชัด และเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบค่าดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศไทยในอดีต ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 จนถึง ปีพ.ศ. 2556 พบว่าค่าดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชันยังอยู่ในระดับต่ำ โดยได้ค่าเฉลี่ยหรือคะแนนไม่ถึงเกณฑ์ครึ่งหนึ่ง หรือ 50% มาโดยตลอด (www.transparency.org) โดย จารูวรรณ สุขุมาลพงษ์ (2556 : 6-1) ได้วิเคราะห์ค่าดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศไทยในช่วง 14 ปีที่ผ่านมา (ปีพ.ศ. 2541 ถึงปี พ.ศ. 2554) พบว่าค่าดัชนีฯ ยังอยู่ในระดับต่ำ โดยอยู่ที่ระดับ 32 จากคะแนนเต็ม 100 คะแนน มาโดยตลอดซึ่งเป็นเครื่องชี้วัดที่สามารถสะท้อนให้เห็นว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่มีปัญหาคอร์รัปชันในระดับที่สูงและมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้น ซึ่งน่าเป็นห่วงอย่างยิ่งและทำให้เห็นถึงการดำเนินงานในการต่อต้านการคอร์รัปชันของประเทศไทยที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันนั้น ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีความพยายามในการกำหนดและใช้มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด ดังนั้นรัฐบาลควรจัดให้ปัญหาการคอร์รัปชันนั้นเป็นหนึ่งในวาระแห่งชาติที่ทุกภาคส่วนจะต้องช่วยกัน

ดังนั้น จากสถานการณ์การทุจริตของไทยในปัจจุบันที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง และจากกรอบมาตรฐานจริยธรรมในการให้บริการสาธารณะที่คาดหวังให้ข้าราชการยึดถือและปฏิบัติงานได้อย่างซื่อสัตย์สุจริตและเที่ยงธรรมดังนั้น การศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อคุณลักษณะข้าราชการพลเรือนที่พึงประสงค์ด้านมาตรฐานจริยธรรม เพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการจริยธรรมข้าราชการพลเรือนให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด รวมทั้งเป็นกลไกสนับสนุนการป้องกันปัญหาการต่อต้านการทุจริตในระบอบราชการอนาคตต่อไป สอดรับกับบริบทการเตรียมความพร้อมของข้าราชการพลเรือนไทยในด้านมาตรฐานจริยธรรมในการให้บริการสาธารณะเพื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. 2558 อย่างสมภาคภูมิและได้รับความเชื่อมั่นในระดับสากลต่อไป

3. CPI (Corruption Perceptions Index) คือ ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์ปัญหาการคอร์รัปชันของประเทศต่างๆ ทั่วโลก ที่มีค่าคะแนนตั้งแต่ 0 (คอร์รัปชันมากที่สุด) - 100 (คอร์รัปชันน้อยที่สุด) จัดทำโดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระนานาชาติที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อรณรงค์แก้ไขปัญหาคอร์รัปชันและมีเครือข่ายใน 120 ประเทศทั่วโลก และได้จัดทำดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศต่างๆเป็นประจำทุกปีมาตั้งแต่ พ.ศ. 2538



วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาองค์ประกอบของคุณลักษณะข้าราชการพลเรือนที่พึงประสงค์ด้านมาตรฐานจริยธรรม
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อคุณลักษณะข้าราชการพลเรือนที่พึงประสงค์ด้านมาตรฐานจริยธรรม
3. เพื่อศึกษาแนวทางในการเสริมสร้างคุณลักษณะข้าราชการพลเรือนที่พึงประสงค์ด้านมาตรฐานจริยธรรม

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยเครื่องมือการวิจัยที่ใช้ คือ แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structure Interview) เป็นเครื่องมือในการรวบรวมข้อมูลในการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยมีเกณฑ์ในการคัดเลือกประชากรที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ คือ ต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารจัดการจริยธรรมของข้าราชการพลเรือน เช่น เคยมีประสบการณ์ในการยกร่างประมวลจริยธรรมของข้าราชการพลเรือน เคยดำรงตำแหน่งเป็นคณะกรรมการจริยธรรมของส่วนราชการต่างๆ เคยดำรงตำแหน่งเป็นผู้บริหารระดับสูงในหน่วยงานภาครัฐและมีประสบการณ์เกี่ยวข้องกับการนำประมวลจริยธรรมไปปฏิบัติ เป็นต้น

ประชากรที่ใช้ในการศึกษา

กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในการบริหารงานภาครัฐโดยใช้วิธีสุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) ตามโควตาที่กำหนด จำนวน 6 คน

การเก็บรวบรวมข้อมูล

ภายหลังจากได้จำนวนผู้ทรงคุณวุฒิตามเกณฑ์การคัดเลือกแล้ว ได้นัดหมายเพื่อเข้าสัมภาษณ์ โดยใช้แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured Interview) ตามกรอบวัตถุประสงค์การวิจัย เป็นเครื่องมือในการรวบรวมข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูล

ในการศึกษาครั้งนี้ ภายหลังจากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างแล้ว ใช้เทคนิคการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) เพื่อจำแนกวิเคราะห์ และจัดกลุ่มตัวแปรจากเนื้อหาการสัมภาษณ์ แล้วจัดกลุ่มตัวแปรที่มีความหมายคล้ายคลึงกันให้อยู่ภายในกลุ่ม



ตัวแปรเดียวกันเพื่อนำมาเจนนับค่าความถี่ในการแสดงความคิดเห็นต่อตัวแปรแต่ละตัว
ก่อนนำไปใช้ประกอบการวิเคราะห์และอภิปรายผลต่อไป

สรุปผลการวิจัย

ผลการวิจัยจำแนกออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 ผลการสังเคราะห์องค์ประกอบของคุณลักษณะข้าราชการพลเรือนที่
พึงประสงค์ด้านมาตรฐานจริยธรรม

ส่วนที่ 2 ผลการสังเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อคุณลักษณะข้าราชการพลเรือนที่
พึงประสงค์ด้านมาตรฐานจริยธรรม

ส่วนที่ 3 ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการเสริมสร้างคุณลักษณะ
ข้าราชการพลเรือนที่พึงประสงค์ด้านมาตรฐานจริยธรรม

ส่วนที่ 1 ผลการสังเคราะห์องค์ประกอบของคุณลักษณะข้าราชการพลเรือนที่พึงประสงค์
ด้านมาตรฐานจริยธรรม

คุณลักษณะข้าราชการพลเรือนที่พึงประสงค์ ด้านมาตรฐานจริยธรรม	ความเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ						รวม ความถี่
	คนที่ 1	คนที่ 2	คนที่ 3	คนที่ 4	คนที่ 5	คนที่ 6	
1. ยึดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง	-	✓	✓	-	-	-	2
2. มีความเป็นวิชาชีพนิยม	✓	-	✓	-	-	✓	3
3. ยึดจรรยาบรรณโดยมุ่งเน้นการกำกับตนเองเป็นหลัก	✓	-	-	-	-	✓	2
4. มีศรัทธาในวิชาชีพและศักดิ์ศรีของความเป็นข้าราชการ	✓	-	✓	✓	✓	✓	5
5. มีค่านิยมต่อต้านการทุจริตปกป้องและรักษาเกียรติ ของข้าราชการ	✓	-	✓	✓	-	✓	4
6. มีจิตสำนึกในการให้บริการประชาชนโดยคำนึงถึง ศักดิ์ศรีและความเท่าเทียม การมีส่วนร่วม ความมีน้ำใจ คุณภาพงาน และให้ความช่วยเหลือโดยไม่หวังผล ประโยชน์ตอบแทน	✓	-	✓	✓	-	✓	4
7. มีความเป็นผู้นำแบบประชาธิปไตย	-	-	-	✓	-	-	1
8. มีจิตสำนึกพิทักษ์ปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์	-	-	-	✓	-	-	1
9. คำนึงถึงประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ และยึดหลัก การปกป้องดูแลประชาชน	✓	✓	✓	✓	-	-	4
10. เป็นแบบอย่างเชิงคุณธรรมและให้คำชี้แนะผู้อื่นได้	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6
11. มีเมตตาธรรมกับประชาชน และผู้ได้บังคับบัญชา	-	-	✓	✓	-	✓	3



คุณลักษณะข้าราชการพลเรือนที่พึงประสงค์ ด้านมาตรฐานจริยธรรม	ความเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ						รวม ความถี่
	คนที่ 1	คนที่ 2	คนที่ 3	คนที่ 4	คนที่ 5	คนที่ 6	
12. ส่งเสริมความร่วมมือและความสามัคคีมีการสร้างทีมงานและมีความคิดสร้างสรรค์	✓	-	✓	✓	✓	-	4
13. มีความรู้ความสามารถ ความชำนาญ ปฏิบัติงานได้ตามมาตรฐานที่กำหนด และเสนอแนะแนวทางที่ถูกต้องในการแก้ปัญหา	-	✓	✓	✓	-	✓	4
14. มีความเที่ยงธรรม ยึดถือข้อเท็จจริงและเด็ดเดี่ยวในการตัดสินใจ	-	✓	✓	✓	-	-	3
15. รับทราบและหน้าที่ในการทำงานมีวุฒิภาวะ	-	✓	✓	✓	✓	-	4
16. มีจิตสำนึกยับยั้งการกระทำที่ไม่ถูกต้องมีความตระหนักในผลของการกระทำอยู่เสมอและไม่แสวงหาประโยชน์ที่มีครวได้ทั้งในทางตรงและทางอ้อม	-	✓	-	✓	✓	✓	4
17. มีคุณธรรมซื่อสัตย์สุจริต	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6
18. มีความยุติธรรม	-	✓	-	-	✓	-	2
19. มีความรับผิดชอบและเสียสละ	-	✓	-	✓	✓	✓	4
20. มีวิสัยทัศน์และมีการวางแผน	-	✓	-	-	✓	-	2
21. ยึดหลักความโปร่งใสและตรวจสอบได้	-	✓	-	✓	-	-	2
22. ยึดหลักการและมีความแน่วแน่ทำในสิ่งที่ถูกต้อง	-	✓	-	✓	-	✓	3
23. ยึดหลักนิติธรรม	-	✓	-	-	-	-	1

ผลการศึกษา พบว่า มีคุณลักษณะข้าราชการพลเรือนที่พึงประสงค์ด้านมาตรฐานจริยธรรมที่มีความถี่สูงสุด จำนวน 6 ความถี่ ได้แก่ 1) มีคุณธรรมซื่อสัตย์สุจริต และ 2) เป็นแบบอย่างเชิงคุณธรรมและให้คำชี้แนะผู้อื่นได้รองลงมาจำนวน 5 ความถี่ คือ มีศรัทธาในวิชาชีพและศักดิ์ศรีของความเป็นข้าราชการ และจำนวน 4 ความถี่ ประกอบด้วย 8 คุณลักษณะที่พึงประสงค์ฯ ได้แก่

1) มีค่านิยมต่อต้านการทุจริตปกป้องและรักษาเกียรติของข้าราชการ 2) มีจิตสาธารณะในการให้บริการประชาชนโดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีและความเท่าเทียม การมีส่วนร่วม ความมีน้ำใจ คุณภาพงาน และให้ความช่วยเหลือโดยไม่หวังผลประโยชน์ตอบแทน 3) คำนึงถึงประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ และยึดหลักการปกป้องดูแลประชาชน 4) ส่งเสริมความร่วมมือและความสามัคคีมีการสร้างทีมงานและมีความคิดสร้างสรรค์ 5) มีความรู้ความสามารถ ความชำนาญ ปฏิบัติงานได้ตามมาตรฐานที่กำหนด และเสนอแนะแนวทางที่ถูกต้องในการแก้ปัญหา 6) รับทราบและหน้าที่ในการทำงานมีวุฒิภาวะ 7) มีจิตสำนึกยับยั้งการกระทำที่ไม่ถูกต้อง มีความตระหนักในผลของการกระทำอยู่เสมอและไม่แสวงหาประโยชน์ที่มีครวได้ทั้งในทางตรง และทางอ้อม และ 8) มีความรับผิดชอบและเสียสละ



ส่วนที่ 2 ผลการสังเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อคุณลักษณะข้าราชการพลเรือนที่พึงประสงค์ด้านมาตรฐานจริยธรรม

คุณลักษณะข้าราชการพลเรือนที่พึงประสงค์ ด้านมาตรฐานจริยธรรม	ความเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ						รวม ความถี่
	คนที่ 1	คนที่ 2	คนที่ 3	คนที่ 4	คนที่ 5	คนที่ 6	
1. การสร้างความเข้าใจและการตระหนักรู้ในจรรยาบรรณวิชาชีพ	✓	✓	-	-	✓	✓	4
2. การยึดถือจรรยาบรรณวิชาชีพที่มุ่งเน้นการกำกับตนเอง	✓	-	✓	-	-	✓	3
3. การฝึกอบรมด้านจริยธรรม	✓	✓	-	✓	✓	✓	5
4. การตรวจสอบทางจริยธรรม โดยสำรวจระดับ ธรรมาภิบาลของส่วนราชการต่างๆ อยู่เสมอ	-	-	✓	-	-	-	1
5. มีคณะกรรมการจริยธรรมคอยกำกับดูแล	-	✓	✓	-	✓	-	3
6. มีผู้นำเชิงจริยธรรมในการขับเคลื่อนจริยธรรมของ หน่วยงานและเป็นแบบอย่างแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา	✓	✓	-	✓	✓	✓	5
7. มีระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่มุ่งเน้นระบบ คุณธรรมและจริยธรรม	✓	-	-	-	-	✓	2
8. การเสริมสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่มุ่งเน้นจริยธรรม	✓	-	-	✓	-	✓	3
9. ความเข้มแข็งและอำนาจการตรวจสอบของภาคประชาชน บทบาทของเครือข่ายภาคประชาชนในการแจ้งเบาะแส การรายงานการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่รัฐ	-	-	✓	-	✓	✓	3
10. มีระบบการควบคุม ตรวจสอบ และลงโทษผู้กระทำความ ผิดที่มีประสิทธิภาพ	-	-	✓	-	-	✓	2
11. บทบาทของสื่อมวลชนในการทำหน้าที่ เพื่อประโยชน์สาธารณะ	-	-	✓	-	-	-	1
12. มีหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่มี ประสิทธิภาพ	✓	-	-	-	✓	-	2
13. มีข้อกำหนดในหลักการวิชาชีพเกี่ยวกับการป้องกัน การทุจริต	✓	-	-	-	✓	-	2

ผลการศึกษา พบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อคุณลักษณะข้าราชการพลเรือนที่พึงประสงค์ด้านมาตรฐานจริยธรรมที่มีความถี่สูงสุด จำนวน 5 ความถี่ มี 2 ประการ คือ 1) มีผู้นำเชิงจริยธรรมในการขับเคลื่อนจริยธรรมของหน่วยงานและเป็นแบบอย่างแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา

2) การฝึกอบรมด้านจริยธรรม รองลงมา จำนวน 4 ความถี่ คือ การสร้างความเข้าใจและการตระหนักรู้ในจรรยาบรรณวิชาชีพ และจำนวน 3 ความถี่ ประกอบด้วย 5 ประการ คือ 1) การยึดถือจรรยาบรรณวิชาชีพที่มุ่งเน้นการกำกับตนเอง 2) มีคณะกรรมการจริยธรรมคอยกำกับดูแล 3) การเสริมสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่มุ่งเน้นจริยธรรม 4) ความเข้มแข็งและอำนาจการตรวจสอบของภาคประชาชนบทบาทของเครือข่าย



ภาคประชาชนในการแจ้งเบาะแสการรายงานการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่รัฐ

5) กระบวนการขัดเกลาทางสังคมเสริมสร้างจิตสำนึกที่ดีตั้งแต่ในวัยเด็กจากการวิเคราะห์กลุ่มปัจจัยต่างๆ ที่มีผลคุณลักษณะข้าราชการพลเรือนที่พึงประสงค์ด้านมาตรฐานจริยธรรมจำนวน 16 ปัจจัย ตามผลการศึกษาที่ได้ในส่วนที่ 2 นั้น เมื่อนำมาวิเคราะห์จัดกลุ่มปัจจัยที่มีความเกี่ยวข้องรวมเข้าไว้ด้วยกัน พบว่า สามารถจำแนกกลุ่มปัจจัยออกเป็น 2 ปัจจัยหลักที่ส่งผลต่อคุณลักษณะข้าราชการพลเรือนที่พึงประสงค์ด้านมาตรฐานจริยธรรม ประกอบด้วย 1) ปัจจัยผลักดัน ประกอบด้วย 10 ปัจจัย และ 2) ปัจจัยการตรวจสอบด้านจริยธรรม ประกอบด้วย 6 ปัจจัย ดังนี้

ปัจจัยผลักดัน	ปัจจัยการตรวจสอบด้านจริยธรรม
1. การสร้างความเข้าใจและการตระหนักรู้ในจรรยาบรรณวิชาชีพ	1. มีคณะกรรมการจริยธรรมคอยกำกับดูแล
2. การยึดถือจรรยาบรรณวิชาชีพที่มุ่งเน้นการกำกับตนเอง	2. มีระบบการควบคุม ตรวจสอบ และลงโทษผู้กระทำการทุจริตที่มีประสิทธิภาพ
3. มีข้อกำหนดในหลักการศึกษาเกี่ยวกับการป้องกันการทุจริต	3. มีหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่มีประสิทธิภาพ
4. การฝึกอบรมด้านจริยธรรม	4. การตรวจสอบทางจริยธรรมโดยสำรวจระดับธรรมาภิบาลของส่วนราชการต่างๆ อยู่เสมอ
5. มีระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่มุ่งเน้นระบบคุณธรรมและจริยธรรม	5. ความเข้มแข็งและอำนาจการตรวจสอบของภาคประชาชน บทบาทของเครือข่ายภาคประชาชนในการแจ้งเบาะแสการรายงานการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่รัฐ
6. การเสริมสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่มุ่งเน้นจริยธรรม	6. บทบาทของสื่อมวลชนในการทำหน้าที่เพื่อประโยชน์สาธารณะ
7. มีผู้นำเชิงจริยธรรมในการขับเคลื่อนจริยธรรมของหน่วยงานและเป็นแบบอย่างแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา	
8. ส่งเสริมการยึดถือค่านิยมที่ถูกต้องการพัฒนามาตรฐานจริยธรรมและการให้บริการในระดับสากลและเผยแพร่ประชาสัมพันธ์อยู่เสมอ	
9. กระบวนการขัดเกลาทางสังคมเสริมสร้างจิตสำนึกที่ดีตั้งแต่ในวัยเด็ก	
10. สถาบันศาสนา	

ส่วนที่ 3 ข้อเสนอแนะแนวทางในการเสริมสร้างคุณลักษณะข้าราชการพลเรือนที่พึงประสงค์ด้านมาตรฐานจริยธรรม สรุปได้ดังนี้

1. หน่วยงานภาครัฐควรเร่งสร้างความเข้าใจ และการตระหนักรู้ในประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนและประมวลจริยธรรมของแต่ละหน่วยงานที่จัดทำขึ้นเฉพาะ เพื่อให้



ข้าราชการทราบว่ามีสิ่งใดที่ควรทำและไม่ควรทำ รวมทั้งเน้นการใส่ใจทางบวก เพื่อให้สามารถปฏิบัติตามมาตรฐานจรรยาวิชาชีพได้อย่างมีเกียรติและศักดิ์ศรี

2. ส่งเสริม ผลักดันให้เจ้าหน้าที่มีจิตสำนึกและยึดถือมาตรฐานจรรยาวิชาชีพอย่างจริงจัง

3. ควรเร่งปลูกฝังค่านิยมที่ถูกต้อง พัฒนาและยกระดับจิตใจของข้าราชการให้มีคุณธรรมและจริยธรรมในระดับสูง เพื่อสร้างภูมิคุ้มกันป้องกันการทุจริต โดยมีวินัยในการกำกับตนเองเพื่อให้สามารถครองตนในจรรยาวิชาชีพอย่างมั่นคง

4. มุ่งเน้นการฝึกอบรมด้านคุณธรรมจริยธรรมเพื่อสร้างภาวะผู้นำเชิงจริยธรรมในข้าราชการทุกระดับ

5. เสริมสร้างและสนับสนุนระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่มุ่งเน้นจริยธรรมและระบบคุณธรรมภายในหน่วยงาน

6. รณรงค์เผยแพร่/ประชาสัมพันธ์ให้เกิดการตระหนักรู้ถึงพฤติกรรมที่แสดงให้เห็นถึงการมีคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลในหน่วยงานภาครัฐ เพื่อป้องกันปัญหาการทุจริต

7. ควรมีแผนงานบูรณาการการทำงานร่วมกันเชิงเครือข่ายของทุกภาคส่วนเพื่อเสริมศักยภาพในการขับเคลื่อนคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการเพื่อต่อต้านการทุจริตให้เกิดประสิทธิผล

อภิปรายผลการวิจัย

8.1 ผลการสังเคราะห์องค์ประกอบของคุณลักษณะข้าราชการพลเรือนที่พึงประสงค์ด้านมาตรฐานจริยธรรมในส่วนที่ 1 ทั้ง 23 ประการ มีความสอดคล้องกับคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของระบบราชการไทย (I AM READY) 8 ประการ ประกอบด้วย I - Integrity ซื่อสัตย์และกล้ายืนหยัดในสิ่งที่ถูกต้อง A - Activeness ทำงานเชิงรุก คิดเชิงบวกและมีจิตบริการ M - Morality มีศีลธรรม คุณธรรม และจริยธรรม R - Responsiveness คำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชนเป็นที่ตั้ง E - Efficiency มุ่งเน้นประสิทธิภาพ A - Accountability ตรวจสอบได้ D - Democracy ยึดมั่นในหลักประชาธิปไตย และ Y - Yield มุ่งผลสัมฤทธิ์ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2549 : 4 - 6) และสอดคล้องงานวิจัย เรื่อง คุณลักษณะและกระบวนการปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรมในประเทศไทย พบว่า 1) คุณธรรมที่เป็นปัจจัยแรงผลักดัน ประกอบด้วย คุณธรรมจริยธรรม



3 ประการ ได้แก่ ความมีวินัย ความอดทน อดกลั้น และความขยันหมั่นเพียร 2) คุณธรรมที่เป็นปัจจัยหล่อเลี้ยง ประกอบด้วย คุณธรรมจริยธรรม 2 ประการ ได้แก่ ความซื่อสัตย์ ซื่อตรง และความรับผิดชอบ 3) คุณธรรมที่เป็นปัจจัยเหนี่ยวรั้ง ประกอบด้วย คุณธรรมจริยธรรม 2 ประการ ได้แก่ ความมีสติ และความพอเพียง และ 4) คุณธรรมที่เป็นปัจจัยสนับสนุน ประกอบด้วย คุณธรรมจริยธรรม 3 ประการ ได้แก่ ความเมตตา กรุณา เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ ความกตัญญู กตเวทิต์ และความเสียสละ (สายฤดี วรกิจโกศาทร และคนอื่น, 2552 : บทสรุปสำหรับผู้บริหาร) โดยเมื่อพิจารณาที่คุณลักษณะที่พึงประสงค์ที่มีความถี่สูงสุดจากผลการศึกษา คือ มีคุณธรรมซื่อสัตย์สุจริต พบว่า สอดคล้องกับคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของระบบราชการไทย (I AM READY) ในด้าน Integrity และ Morality รวมทั้งสอดคล้องกับงานวิจัย เรื่อง คุณลักษณะและกระบวนการปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรมฯ ในด้านคุณธรรมที่เป็นปัจจัยหล่อเลี้ยง ได้แก่ ความซื่อสัตย์ ซื่อตรง

8.2 จากผลการสังเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อคุณลักษณะข้าราชการพลเรือนที่พึงประสงค์ ด้านมาตรฐานจริยธรรมทั้ง 16 ประการในส่วนที่ 2 มีความสอดคล้องกับงานวิจัยเรื่องจริยธรรมของผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ที่พบว่า แนวทางในการส่งเสริมจริยธรรมของผู้บริหารระดับหัวหน้าภาควิชาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน มี 8 แนวทาง คือ 1) การสนับสนุนด้านนโยบาย 2) มีการจัดฝึกอบรมจริยธรรม 3) จัดทำประมวลจริยธรรม 4) การตรวจสอบจริยธรรม 5) การนำจริยธรรมเข้าเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญในการบริหารทรัพยากรบุคคล 6) การเป็นแบบอย่างที่ดีของผู้นำ 7) มีคณะกรรมการหรือที่ปรึกษา ด้านจริยธรรม 8) การจูงใจ (ประทีป มากมิตร, 2550: บทคัดย่อ) โดยเมื่อพิจารณาจากผลการศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องที่มีความถี่สูงสุด 3 อันดับแรก ได้แก่ 1) มีผู้นำเชิงจริยธรรมในการขับเคลื่อนจริยธรรมของหน่วยงานและเป็นแบบอย่างแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา 2) การฝึกอบรมด้านจริยธรรม และ 3) การสร้างความเข้าใจและการตระหนักรู้ในจรรยาบรรณวิชาชีพ ซึ่งมีความสอดคล้องกับงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในข้อ 2) 3) และ 6) ตามลำดับ

8.3 แนวทางในการเสริมสร้างคุณลักษณะข้าราชการพลเรือนที่พึงประสงค์ด้านมาตรฐานจริยธรรมนั้น พบว่า เป็นข้อเสนอที่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกับแนวคิดของศาสตราจารย์ Donald C. Menzel ที่ได้เสนอเครื่องมือหรือเทคนิควิธีการที่มีประสิทธิภาพในการสร้างคัมภีร์และจริยธรรมให้เกิดขึ้นในตัวบุคคลก่อนขึ้นไปสู่ในระดับของการเป็นองค์การที่มีคัมภีร์ ประกอบด้วย 5 องค์ประกอบสำคัญ ได้แก่ 1) ผู้นำต้นแบบที่ดี (Exemplary Leadership) 2) การฝึกอบรมจริยธรรม (Ethical Training) 3) ประมวล



จริยธรรมและการปฏิญาณ (Codes and Oaths) 4) การตรวจสอบจริยธรรม (Ethics Audits) และ 5) การบริหารทรัพยากรบุคคล (Human Resources Management) (ปานจิต จินดากุล, 2549 : 2-12)

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

1.1 ควรนำผลการศึกษาคู่ประจักษ์ของคุณลักษณะข้าราชการพลเรือนที่พึงประสงค์ด้านมาตรฐานจริยธรรมนั้น สามารถนำไปใช้เป็นข้อเสนอเชิงนโยบายประกอบการปรับปรุงและพัฒนามาตรฐานจริยธรรมของข้าราชการพลเรือนตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน รวมถึงมาตรฐานจริยธรรมในการให้บริการสาธารณะอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องให้มีความเหมาะสมต่อไป

1.2 ควรจัดทำยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนามาตรฐานจริยธรรมข้าราชการพลเรือน โดยกำหนดกลยุทธ์ที่เกี่ยวข้องในการส่งเสริมและผลักดันค่านิยมมาตรฐานจริยธรรมที่สำคัญให้กับข้าราชการพลเรือนอย่างเป็นระบบและเป็นรูปธรรมจากผลการศึกษา พบว่า ค่านิยมที่มีความถี่สูงสุด 3 อันดับแรก คือ 1) มีคุณธรรมซื่อสัตย์สุจริต และ 2) เป็นแบบอย่างเชิงคุณธรรมและให้คำชี้แนะผู้อื่นได้และ 3) มีศรัทธาในวิชาชีพและศักดิ์ศรีของความเป็นข้าราชการ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงควรกำหนดกลยุทธ์ในการสร้างความเข้าใจ ความตระหนักรู้ และนำไปปฏิบัติ รวมทั้งพัฒนารูปแบบและวิธีฝึกอบรมที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการก่อให้เกิดคุณลักษณะที่พึงประสงค์ดังกล่าว

1.3 ควรกำหนดกลยุทธ์ที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่มีผลต่อคุณลักษณะข้าราชการพลเรือนที่พึงประสงค์ด้านมาตรฐานจริยธรรมเพื่อให้การบริหารจัดการจริยธรรมให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จากผลการศึกษา พบว่า มีปัจจัยที่เกี่ยวข้องและมีความถี่สูงสุด 3 อันดับแรกจากการแสดงความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิฯ คือ 1) มีผู้นำเชิงจริยธรรมในการขับเคลื่อนจริยธรรมของหน่วยงานและเป็นแบบอย่างแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา 2) การฝึกอบรมด้านจริยธรรม และ 3) การสร้างความเข้าใจและการตระหนักรู้ในจรรยาบรรณวิชาชีพ ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงควรทำการศึกษาถึงแนวทางและรูปแบบการฝึกอบรมเพื่อสร้างผู้นำเชิงจริยธรรมให้เกิดขึ้นในระบบราชการไทย รวมทั้งกำหนดกลยุทธ์ที่มีประสิทธิภาพในการประชาสัมพันธ์เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจ เข้าถึง และเสริมการเรียนรู้และสร้างการยอมรับในการนำประมวลจริยธรรมข้าราชการไปปฏิบัติ โดยนำผลการศึกษา



ในส่วนที่ 3 เรื่อง แนวทางในการเสริมสร้างคุณลักษณะข้าราชการพลเรือนที่พึงประสงค์ ด้านมาตรฐานจริยธรรมมาประกอบการพิจารณาจัดทำกลยุทธ์ที่เกี่ยวข้อง

2. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

เพื่อให้ผลการศึกษามีความสมบูรณ์ ครบถ้วน และได้รับการยอมรับในการนำไปปฏิบัติมากยิ่งขึ้น จึงควรมีการศึกษาเพิ่มเติมทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ โดยมีการสำรวจความคิดเห็นของข้าราชการและผู้มีส่วนได้เสียกับการให้บริการสาธารณะของข้าราชการในเรื่องคุณลักษณะที่พึงประสงค์ด้านมาตรฐานจริยธรรม รวมถึงการวิจัยเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดมาตรฐานจริยธรรมให้กับข้าราชการทั้งในส่วนของการกระทรวงและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องของไทย โดย

2.1 ควรมีการวิจัยในเชิงคุณภาพเพิ่มเติม โดยการวิจัยเอกสารในส่วนกรอบจริยธรรมสากลสำหรับข้าราชการที่เกี่ยวข้องและได้รับการยอมรับในการนำไปใช้ในองค์กรระหว่างประเทศต่างๆ รวมถึงศึกษางานวิจัยของไทยที่เกี่ยวข้องกับคุณลักษณะข้าราชการพลเรือนที่พึงประสงค์ในด้านมาตรฐานจริยธรรม

2.2 ควรมีการศึกษาในเชิงปริมาณเพิ่มเติม โดยสำรวจความคิดเห็นของข้าราชการที่ปฏิบัติงานตามส่วนราชการต่างๆ ทั่วประเทศ รวมถึงผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของข้าราชการพลเรือน เพื่อสร้างความเข้าใจและการยอมรับในคุณลักษณะข้าราชการที่พึงประสงค์ในด้านมาตรฐานจริยธรรมรวมถึงแนวทางการบริหารจัดการจริยธรรมในปัจจุบันต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลและเพื่อให้ผลการศึกษามีความถูกต้อง สมบูรณ์ ครบถ้วน และได้รับการยอมรับในการนำไปปฏิบัติมากยิ่งขึ้นของข้าราชการ จึงควรนำผลการศึกษาในข้อ 2.1 และ 2.2 มาบูรณาการร่วมกัน และจัดทำเป็นรายงานผลการศึกษาฉบับสมบูรณ์ต่อไป

2.3 ในอนาคตอาจมีการศึกษาคุณลักษณะข้าราชการพลเรือนที่พึงประสงค์ในด้านมาตรฐานจริยธรรมในกลุ่มที่มีความเสี่ยงต่อการทุจริตสูงจำแนกตามภารกิจของหน่วยงาน

2.4 ควรมีการศึกษาวิจัยในรายละเอียดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อคุณลักษณะข้าราชการพลเรือนที่พึงประสงค์ด้านมาตรฐานจริยธรรมในแต่ละปัจจัย เช่น รูปแบบการพัฒนาและฝึกอบรมที่มีประสิทธิภาพในการพัฒนาผู้นำเชิงจริยธรรมในระบอบราชการไทย รูปแบบการเรียนรู้ค่านิยมจริยธรรมในประมวลจริยธรรมเพื่อนำไปสู่การสร้างวินัยกำกับตนเอง เช่น ค่านิยมในเรื่องผลประโยชน์สาธารณะ ค่านิยมในเรื่องหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เป็นต้น



การจัดทำยุทธศาสตร์บูรณาการการทำงานร่วมกันในรูปเครือข่ายเสริมสร้างจริยธรรมเพื่อต่อต้านการทุจริตให้กับข้าราชการและประชาชนทั่วไป เป็นต้น

2.5 ในขั้นต่อไป ควรศึกษาและพัฒนาชุดตัวชี้วัดเพื่อจัดทำพฤติกรรมที่บ่งชี้ถึงคุณลักษณะข้าราชการพลเรือนที่พึงประสงค์ด้านมาตรฐานจริยธรรมเพื่อสามารถนำไปใช้กำหนดแนวทางเสริมสร้างพฤติกรรมเชิงจริยธรรมที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจนและเป็นระบบต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- จารุวรรณ สุขุมลพงษ์. (2556). รายงานวิจัย เรื่อง แนวโน้มของคอร์รัปชันในประเทศไทย (The Trend of Corruption in Thailand). กรุงเทพมหานคร:
สำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร
- ประทีป มากมิตร. (2550). จริยธรรมและแนวทางในการส่งเสริมจริยธรรมของผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาเอกชน. กรุงเทพฯ : ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (การบริหารการศึกษา). มหาวิทยาลัยศิลปากร.
- ปานจิต จินดากุล. (2549). เอกสารเพื่อการพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ เรื่อง การสร้างองค์การที่มีศักดิ์ศรีและจริยธรรม.
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.
- ศิริวรรณมน อัคระผดุง. (2555). สถานการณ์การคอร์รัปชันของประเทศไทย.
วารสารวไลยอลงกรณ์ปริทัศน์. ปีที่ 2 ฉบับที่ 2 ม.ค. - มี.ค. 2555.
- สายฤดี วรภิโรคาทร และคนอื่นๆ. (2552). คุณลักษณะและกระบวนการปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรมในประเทศไทย. กรุงเทพฯ:
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี. สืบค้นเมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2556. จาก <http://www.opdc.go.th>
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (มปป). แนวทางการเสริมสร้างจริยธรรมคุณธรรม และการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ข้าราชการ.
สืบค้นเมื่อ 6 กรกฎาคม 2549. จาก [http:// www.opdc.go.th](http://www.opdc.go.th).