

2020

การขับเคลื่อนคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลของหน่วยงานภาครัฐไทยผ่าน
กลไกการประเมินองค์กรคุณธรรม: กรณีศึกษา สำนักงานขบประมาณ

พรชนก ษิณีจยริณณา
คณะรัฐศาสตร์

Follow this and additional works at: <https://digital.car.chula.ac.th/chulaetd>

 Part of the [Public Affairs, Public Policy and Public Administration Commons](#)

Recommended Citation

ษิณีจยริณณา, พรชนก, "การขับเคลื่อนคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลของหน่วยงานภาครัฐไทยผ่านกลไกการประเมินองค์กรคุณธรรม: กรณีศึกษา สำนักงานขบประมาณ" (2020). *Chulalongkorn University Theses and Dissertations (Chula ETD)*. 7439.

<https://digital.car.chula.ac.th/chulaetd/7439>

This Independent Study is brought to you for free and open access by Chula Digital Collections. It has been accepted for inclusion in Chulalongkorn University Theses and Dissertations (Chula ETD) by an authorized administrator of Chula Digital Collections. For more information, please contact ChulaDC@car.chula.ac.th.

การขับเคลื่อนคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลของหน่วยงานภาครัฐไทย
ผ่านกลไกการประเมินองค์กรคุณธรรม: กรณีศึกษา สำนักงานประมาณ



สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2563
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Moral Organization Assessment as a measure to improve governance
in the public sector: A case study of Budget Bureau



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Public Administration in Public Administration

Department of Public Administration

FACULTY OF POLITICAL SCIENCE

Chulalongkorn University

Academic Year 2020

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อสารนิพนธ์	การขับเคลื่อนคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลของ หน่วยงานภาครัฐไทยผ่านกลไกการประเมินองค์กร คุณธรรม: กรณีศึกษา สำนักงานประมาณ
โดย	น.ส.พรชนก พินิจปริญญา
สาขาวิชา	รัฐประศาสนศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก	อาจารย์ ดร.วгор พัวพันสวัสดิ์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับสารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

คณะกรรมการสอบสารนิพนธ์

..... ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์วันชัย มีชาติ)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก

(อาจารย์ ดร.วгор พัวพันสวัสดิ์)

..... กรรมการ

(อาจารย์ ดร.วิมลมาศ ศรีจำเริญ)

..... กรรมการ

(อาจารย์ ดร.ชฎิล โรจนานนท์)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

พรชนก พิณีจริยญา : การขับเคลื่อนคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลของ
หน่วยงานภาครัฐไทยผ่านกลไกการประเมินองค์กรคุณธรรม: กรณีศึกษา สำนัก
งบประมาณ . (Moral Organization Assessment as a measure to improve
governance in the public sector: A case study of Budget Bureau) อ.ที่ปรึกษา
หลัก : อ. ดร. วงอร พัวพันสวัสดิ์

การวิจัยชิ้นนี้ต้องการตอบคำถามที่ว่ากลไกการประเมินการเป็นองค์กรคุณธรรมมีประสิทธิผลในการสร้างธรรมาภิบาลให้แก่สำนัก
งบประมาณมากน้อยเพียงใด และรูปแบบการสร้างธรรมาภิบาลให้แก่หน่วยงานราชการไทยควรมีลักษณะอย่างไร โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ได้แก่ การ
เก็บข้อมูลจากเอกสารของหน่วยงานและการสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานและผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้เกี่ยวกับกลไกการประเมินองค์กรคุณธรรมภาครัฐ และมี
ประสบการณ์ในการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลของสำนักงบประมาณ จำนวนรวม 9 คน โดยมีข้อค้นพบจากงานวิจัยฉบับนี้ คือ กลไกการ
ประเมินการเป็นองค์กรคุณธรรมมีทั้งส่วนที่ได้รับการการวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับการส่งผลต่อการมีประสิทธิผลในการสร้างธรรมาภิบาล อาทิ การประเมินเป็น
การเพิ่มภาระงานโดยมีจำเป็น และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องไม่ได้ให้ความสำคัญกับการขับเคลื่อนการประเมินองค์กรคุณธรรมเท่าที่ควร ในขณะที่บางส่วนสนับสนุน
ว่ากลไกการประเมินการเป็นองค์กรคุณธรรมมีส่วนในการเพิ่มประสิทธิผลในการสร้างธรรมาภิบาลให้แก่หน่วยงาน เนื่องจากการประเมินคุณธรรมก่อให้เกิดการ
ขับเคลื่อนกิจกรรมใหม่ๆ นอกเหนือจากงานที่รับผิดชอบอยู่เดิม โดยที่เป็นกิจกรรมที่เป็นการสร้างคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลในหมู่ข้าราชการ และ
การมีส่วนช่วยให้การจัดสรรงบประมาณของสำนักงบประมาณจำกัดการใช้ดุลพินิจลง นอกจากนี้ ยังค้นพบรูปแบบการสร้างธรรมาภิบาลที่เหมาะสมแก่
หน่วยงานราชการไทย โดยมีข้อเสนอแนะ ได้แก่ 1) ควรมีการบูรณาการระหว่างหน่วยงานกลางที่เป็นผู้รับผิดชอบในแต่ละการประเมินโดยเฉพาะสำนักงาน
ก.พ. ควรเป็นศูนย์กลาง (centre) ในการดำเนินการเรื่องดังกล่าวเนื่องจากเป็นผู้รับผิดชอบหลัก ในการบังคับใช้ พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.
2535 โดยที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้ส่วนราชการจะต้องไปกำหนดจรรยาบรรณของข้าราชการเพื่อเป็นประมวลความประพฤติในการสร้างคุณธรรม
จริยธรรม และธรรมาภิบาลภายในหน่วยงาน รวมทั้ง มีบทกำหนดโทษทางวินัยและอาญาที่ชัดเจนกรณีพบการฝ่าฝืนจรรยาบรรณดังกล่าวและ 2) ควรมีการ
เปิดโอกาสให้บุคลากรภายในหน่วยงานมีส่วนร่วมในการดำเนินการประเมินองค์กรคุณธรรมของหน่วยงานของตนเองให้มากที่สุด

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์
ปีการศึกษา 2563

ลายมือชื่อนิสิต
ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

6181075124 : MAJOR PUBLIC ADMINISTRATION

KEYWORD:

Pornchanok Pinijparinya : Moral Organization Assessment as a measure to improve governance in the public sector: A case study of Budget Bureau. Advisor: VONG-ON PHUAPHANSAWAT, Ph.D.

The research aims to answer about how assessment of the morals in Organization build up the good governance in Budget Bureau and what kinds of the mobilization of Morality, Ethics and Good Governance are proper to the organizations. The research methodology is qualitative method involved documentary research and in-depth interviews with a ninth specialist of assessment of the morals organization in Budget Bureau. The study found that there are many feedback about assessment of the morals in organization. First of all, it tends to make over unnecessary workloads for public officers. Second, executive and officer are not attend to activities about that. In contrast, there are many people believe that assessment of the morals in Organization building up the good governance in Thai public organizations because it has many activities for mobilization of morality, ethics and good governance as well as controls abuse of discretion. Following are recommendations from the study: The government should integrate between departments to set indicator of assessment of the morals Organization in the same way and promote participation in process of creating assessment of the morals Organization.



Field of Study: Public Administration
Academic Year: 2020

Student's Signature
Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

การวิจัยครั้งนี้สำเร็จลุล่วงได้ ด้วยความกรุณาจากอาจารย์ ดร.วรงค์ พัวพันสวัสดิ์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่ได้ให้คำแนะนำ แนวคิด ตลอดจนแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ มาโดยตลอด รวมทั้งรองศาสตราจารย์วันชัย มีชาติ ประธานคณะกรรมการสอบโครงร่างสารนิพนธ์ อาจารย์ ดร.วิมลมาศ ศรีจำเริญ และอาจารย์ ดร.ชฎิล โรจนานนท์ กรรมการสอบโครงร่างสารนิพนธ์ ที่คอยชี้แนะแนวทางในการจัดทำสารนิพนธ์ จนสารนิพนธ์เล่มนี้เสร็จสมบูรณ์ ผู้ศึกษาจึงขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูง

ขอขอบพระคุณคณะกรรมการจริยธรรมประจำสำนักงบประมาณ หัวหน้ากลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม เจ้าหน้าที่ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต และเจ้าหน้าที่สำนักงบประมาณในระดับต่างๆ ผู้ซึ่งสละเวลาในการให้ข้อมูลที่จำเป็นและสำคัญในการจัดทำสารนิพนธ์เล่มนี้

สุดท้ายนี้ขอขอบพระคุณคุณพ่อ คุณแม่ และญาติมิตร ที่ให้คำปรึกษาในเรื่องต่างๆ รวมทั้งเป็นกำลังใจที่ดีเสมอมา

พรชนก พิณจริยญา



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ช
สารบัญรูปภาพ.....	ฌ
บทที่ 1	1
บทนำ.....	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 คำถามวิจัย	3
1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	4
1.4 ขอบเขตการศึกษา	4
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา.....	4
บทที่ 2	6
แนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	6
2.1 แนวคิดธรรมาภิบาล คุณธรรมและจริยธรรมภาครัฐ (Public Virtue) และมาตรฐานทาง จริยธรรม	6
2.2 ปัญหาธรรมาภิบาลและคอร์รัปชันในประเทศไทย	20
2.3 แนวนโยบายและกฎหมายในการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมและธรรมาภิบาลภาครัฐที่ เกี่ยวข้องในปัจจุบัน	23
2.4 การดำเนินการขับเคลื่อนด้านคุณธรรม จริยธรรม ธรรมาภิบาล และ การประเมินองค์กร คุณธรรมของสำนักงานงบประมาณ.....	28

บทที่ 3	35
วิธีดำเนินการวิจัย	35
3.1 รูปแบบการศึกษาวิจัย	35
3.2 เครื่องมือที่ใช้เก็บข้อมูล	35
3.3 การเลือกกลุ่มตัวอย่าง	36
บทที่ 4	37
ผลการศึกษา	37
4.1 ประเด็นด้านคุณธรรมจริยธรรมของสำนักงานประมาณ: ข้อค้นพบในเรื่องปัญหาด้านคุณธรรม และความเข้าใจเกี่ยวกับประเด็นธรรมาภิบาลของสำนักงานประมาณ.....	37
4.2 กลไกการกำกับควบคุมมาตรฐานคุณธรรมจริยธรรมภายในสำนักงานประมาณ: แนวปฏิบัติ หลายชุดมีความทับซ้อนกัน.....	40
4.3 การประเมินองค์กรคุณธรรมภายในสำนักงานประมาณ.....	44
4.4 เครื่องมือที่ใช้ในการสร้างคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลของสำนักงานประมาณ	49
บทที่ 5	58
สรุปผลการศึกษา อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ	58
5.1 สรุปผลการศึกษา	58
5.2 การอภิปรายผล.....	59
5.3 ข้อเสนอแนะ	60
บรรณานุกรม.....	61
ประวัติผู้เขียน.....	64

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 ตัวชี้วัดเกณฑ์การประเมินองค์กรคุณธรรม.....	19
ตารางที่ 2 แสดงการเปรียบเทียบกลไกการประเมินด้านคุณธรรมจริยธรรม	43
ตารางที่ 3 เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างข้อบังคับสำนักงบประมาณว่าด้วยจรรยาบรรณของ ข้าราชการสำนักงบประมาณกับการประเมินองค์กรคุณธรรม	52



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สารบัญรูปภาพ

หน้า

แผนภาพที่ 1 แสดงหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (GG Framework)	9
แผนภาพที่ 2 แสดงการแบ่งสายงานตามโครงสร้างภายในของศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต	30
แผนภาพที่ 3 แสดงขั้นตอนดำเนินงานในการขับเคลื่อนองค์กรคุณธรรมของสำนักงานประมาณ.....	46
แผนภาพที่ 4 แสดงขั้นตอนการดำเนินการรับเรื่องและพิจารณาเรื่องร้องเรียน	50



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยต้องเผชิญกับกระแสโลกาภิวัตน์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ส่งผลกระทบทั้งในเชิงบวก และเชิงลบต่อการปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตของคนในสังคมแถมต่าง ๆ ทั้งด้านค่านิยม พฤติกรรม และระบบคุณค่าของคนในสังคม ทำให้เกิดปัญหาสังคมนานัปการ หนึ่งในนั้นคือปัญหาคอร์รัปชันและการขาดคุณธรรมจริยธรรมของคนในสังคมไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในวงราชการ ที่ซึ่งเป็นการปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ ปัญหาดังกล่าวจึงเป็นสาเหตุหนึ่งในการเข้ามาเร่งสร้างคุณธรรมจริยธรรม และธรรมาภิบาลที่เหมาะสมให้เกิดขึ้นในสังคมของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา

รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ให้ความสำคัญในประเด็นดังกล่าวผ่านนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการพัฒนาประเทศให้สมดุลทั้งทางวัตถุและจิตใจควบคู่กันไป โดยการให้คุณธรรมนำการพัฒนา ตลอดจนสร้างสังคมแห่งคุณธรรมตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 – 2580) และโมเดลขับเคลื่อนประเทศไทย 4.0 โดยการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมดังกล่าวในทุกภาคส่วนของสังคม ซึ่งในส่วนของภาคราชการได้มีจัดทำแผนแม่บทส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2559 – 2564) สำหรับเป็นกรอบและทิศทางในการปฏิบัติงานการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรม การตราพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 เพื่อกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมสำหรับใช้เป็นหลักเกณฑ์การประพฤติปฏิบัติอย่างมีคุณธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และให้หน่วยงานภาครัฐต่างๆ นำไปเป็นแนวทางในการกำหนดประมวลจริยธรรมและบังคับใช้ในการปฏิบัติงานตามภารกิจของหน่วยงาน รวมถึงการกำหนดให้มีการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานด้านการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมของหน่วยงานราชการผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงานตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน และการประเมินการเป็นองค์กรคุณธรรม ซึ่งเป็นกลไกการประเมินล่าสุดที่กรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม กำหนดขึ้นเพื่อวัดระดับองค์กรตามเกณฑ์การประเมินองค์กรคุณธรรม ตามแผนแม่บทส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2559 – 2564) เพื่อนำไปพัฒนาการดำเนินงานการขับเคลื่อนของหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เป็นต้น

โดยแผนแม่บทส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2559 – 2564) นี้ คณะรัฐมนตรีได้ลงมติเห็นชอบแผนแม่บทส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2559 - 2564) เป็นแผนแม่บทระดับชาติ ในคราวประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2559 ถือเป็นแผนระดับชาติ ด้านการส่งเสริมและพัฒนาคุณธรรมฉบับแรกของไทย ซึ่งให้ทุกหน่วยงานใช้แผนแม่บท (Master Plan) เป็นกรอบและทิศทางในการ ปฏิบัติการส่งเสริมคุณธรรมของทุกหน่วยงาน โดยมีเจตนารมณ์มุ่งหวังให้ทุกคน ทุกครอบครัว ทุกชุมชน ทุกองค์กร และทุกหน่วยงานมีคุณธรรม มีความจงรักภักดีต่อสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ ความสามัคคี ยึดมั่นในหลักธรรมคำสอนของศาสนา น้อมนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และวิถีวัฒนธรรมไทยที่ดีงามไปใช้ในการดำรงชีวิต

ซึ่งการประเมินองค์กรคุณธรรม เป็นหนึ่งในการดำเนินงานวัฒนธรรมในมิติการสร้างคนดีและสังคมดี ภายใต้แผนแม่บทส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2559 – 2564) โดยมีกรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรมเป็นเจ้าภาพหลัก เริ่มมีการประเมินองค์กรคุณธรรมขึ้นในปี พ.ศ. 2562 ซึ่งการประเมินดังกล่าวแบ่งตัวชี้วัดและเกณฑ์การประเมินออกเป็น 9 ตัวชี้วัด ใน 3 ระดับ ตามคู่มือส่งเสริมและพัฒนาองค์กร ชุมชน อำเภอ และจังหวัดคุณธรรม สร้างสังคมไทยให้เป็นสังคมคุณธรรม เทิดทูนสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ กระทรวงวัฒนธรรม ได้แก่ 1) ระดับองค์กรส่งเสริมคุณธรรม 2) องค์กรคุณธรรม และ 3) องค์กรคุณธรรมต้นแบบ

สำนักงานประมาณ ในฐานะหน่วยงานภาครัฐที่มีการดำเนินการประเมินหน่วยงานตามการประเมินข้างต้น เป็นหน่วยงานกลางที่มีหน้าที่สำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาลผ่านการจัดสรรงบประมาณให้หน่วยรับงบประมาณ ทั้งส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งลักษณะการดำเนินงานของหน่วยงานจำเป็นต้องเป็นไปอย่างโปร่งใส เป็นธรรม เพื่อลดการเปรียบเทียบในการจัดสรรงบประมาณระหว่างหน่วยรับงบประมาณ หน่วยงานจึงให้ความสำคัญกับการขับเคลื่อนด้านการคุ้มครองและส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลภายในหน่วยงาน และการยึดถือคุณธรรม จริยธรรมในการดำเนินงานของบุคลากรสำนักงานประมาณ โดยได้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการส่งเสริมคุณธรรมของหน่วยงาน และบรรจุกิจกรรมการดำเนินงานต่างๆ รวมถึงระเบียบข้อบังคับภายในหน่วยงานให้สอดคล้องและรองรับนโยบาย มาตรการของรัฐบาลและหน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้องในด้านดังกล่าว

ทั้งนี้ ถึงแม้ว่าในปัจจุบันจะมีการส่งเสริมการดำเนินการขับเคลื่อนในเรื่องดังกล่าวทั้งจากส่วนกลาง และภายในหน่วยงาน (สำนักงบประมาณ) ที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น แต่ในการปฏิบัติราชการก็ยังคงพบปัญหาบุคลากรภาครัฐประพฤติผิดวินัย ผิดจริยธรรม จรรยาบรรณวิชาชีพ ตลอดจนปัญหาการขัดกันของประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวม (ผลประโยชน์ทับซ้อน) และการทุจริตคอร์รัปชัน เช่น การไม่คำนึงถึงผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินงานของหน่วยงาน การใช้ทรัพย์สินของทางราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตน การใช้อำนาจและตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนในทางที่มีขอบ หรือกรณีการทุจริตคอร์รัปชันโดยซื้อสิทธิ์ ขายเสียง ให้ได้มาซึ่งอำนาจในทางการเมือง ตลอดจนกรณีการทุจริตคอร์รัปชันในระดับนโยบายของประเทศ อย่างไรก็ตามการรับจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นต้น ซึ่งล้วนก่อให้เกิดความเสียหายไม่มากก็น้อยต่อองค์กร สังคม และประเทศโดยรวมทั้งสิ้น ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงต้องการศึกษาถึงรูปแบบ ลักษณะ และแนวคิดเกี่ยวกับคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลของภาครัฐไทยว่ามีความเหมาะสมกับบริบทสังคมและสถานการณ์ในปัจจุบันจริงหรือไม่ และศึกษาเป้าประสงค์ของกลไกการส่งเสริม กำกับ และติดตามประเมินผลการดำเนินงานด้านการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมของหน่วยงานราชการผ่านการประเมินการเป็นองค์กรคุณธรรม ซึ่งเป็นกลไกล่าสุดที่กรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรมได้กำหนดขึ้นให้หน่วยงานราชการต้องรายงานข้อมูลแผนและผลการดำเนินงาน ตลอดจนความสำเร็จขององค์กรคุณธรรม เพื่อนำผลการศึกษาที่ได้รับไปเป็นแนวทางการปรับปรุงการขับเคลื่อนเรื่องคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลผ่านแนวคิดองค์กรคุณธรรม อาทิ การวางแผนและจัดทำแผนปฏิบัติการส่งเสริมคุณธรรมของหน่วยงาน การกำกับติดตามการดำเนินงาน และการรายงานผลการดำเนินงานที่ถูกต้อง เหมาะสม สอดคล้องกับแนวทางและเกณฑ์การประเมินองค์กรคุณธรรม เพื่อยกระดับผลคะแนนการประเมินองค์กรคุณธรรมของสำนักงบประมาณ หน่วยงานภาครัฐ และการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวมให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

1.2 คำถามวิจัย

- 1) กลไกการประเมินการเป็นองค์กรคุณธรรมมีประสิทธิผลในการสร้างธรรมาภิบาลให้แก่สำนักงบประมาณมากน้อยเพียงใด
- 2) รูปแบบการสร้างธรรมาภิบาลให้แก่หน่วยงานราชการไทยควรมีลักษณะอย่างไร

1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) เพื่อศึกษารูปแบบ ลักษณะ และแนวคิดเกี่ยวกับคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลของภาครัฐไทย
- 2) เพื่อศึกษาเป้าประสงค์ของกลไกการขับเคลื่อนเรื่องคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลในภาครัฐไทยผ่านการประเมินการเป็นองค์กรคุณธรรม
- 3) เพื่อศึกษาความเหมาะสมและผลสำเร็จของการประเมินการเป็นองค์กรคุณธรรม

1.4 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการศึกษารูปแบบ ลักษณะ และแนวคิดเกี่ยวกับคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลของภาครัฐไทย เพื่อให้เข้าใจถึงวิวัฒนาการ รูปแบบ ลักษณะของแนวคิดดังกล่าวในประเทศไทย รวมถึงศึกษาเป้าประสงค์และผลสำเร็จของกลไกการส่งเสริม กำกับ และติดตามประเมินผลการดำเนินงานด้านการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมของหน่วยงานราชการผ่านการประเมินการเป็นองค์กรคุณธรรม ที่กรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรมได้กำหนดขึ้น โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาค้นคว้าข้อมูลที่เกี่ยวข้อง และใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) จากผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้และประสบการณ์ในการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลของไทย

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการศึกษา

- 1) ทำให้ทราบและเข้าใจถึงวิวัฒนาการ รูปแบบ ลักษณะ และแนวคิดเกี่ยวกับคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลของภาครัฐไทย
- 2) ทำให้ทราบและเข้าใจถึงเป้าประสงค์ รูปแบบ แนวทาง ตัวชี้วัดและเกณฑ์การประเมิน ของกลไกการขับเคลื่อน ส่งเสริม กำกับ และติดตามประเมินผลการดำเนินงานด้านการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาลของหน่วยงานราชการไทยผ่านการประเมินการเป็นองค์กรคุณธรรม
- 3) เพื่อใช้เป็นแนวทางการปรับปรุงการขับเคลื่อนเรื่องคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลผ่านแนวคิดองค์กรคุณธรรม อาทิ การวางแผนและจัดทำแผนปฏิบัติการส่งเสริมคุณธรรมของหน่วยงาน การกำกับติดตามการดำเนินงาน และการรายงานผลการดำเนินงาน ที่ถูกต้อง เหมาะสม สอดคล้อง

กับแนวทางและเกณฑ์การประเมินองค์การคุณธรรม เพื่อยกระดับผลคะแนนการประเมินองค์การ
คุณธรรมของหน่วยงานภาครัฐ



บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สำหรับการศึกษาวิจัยเรื่อง “การขับเคลื่อนคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ในระบบราชการไทย ผ่านกลไกการประเมินองค์กรคุณธรรม” ผู้วิจัยได้ทบทวนวรรณกรรม แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง มีสาระสำคัญดังนี้

2.1 แนวคิดธรรมาภิบาล คุณธรรมและจริยธรรมภาครัฐ (Public Virtue) และมาตรฐานทางจริยธรรม

2.2 ปัญหาธรรมาภิบาลและคอร์รัปชันในประเทศไทย

2.3 แนวนโยบายและกฎหมายในการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมและธรรมาภิบาล ภาครัฐที่เกี่ยวข้องในปัจจุบัน

2.4 การดำเนินการขับเคลื่อนด้านคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลของสำนักงานประมาณ

2.1 แนวคิดธรรมาภิบาล คุณธรรมและจริยธรรมภาครัฐ (Public Virtue) และ มาตรฐานทางจริยธรรม

ภาครัฐหรือระบบราชการถือเป็นฟันเฟืองสำคัญในการพัฒนาและขับเคลื่อนประเทศ หนึ่งๆ ซึ่งการที่จะทำให้ประเทศสามารถพัฒนาและขับเคลื่อนไปในทิศทางที่ดีได้ ปฏิเสธไม่ได้ ที่ประเทศเหล่านั้นจะต้องมีหลักในการบริหารงานภาครัฐที่ดีและเหมาะสม หากย้อนไปในช่วง ที่ประเทศไทยประสบกับปัญหาทางเศรษฐกิจ ปี 2540 แนวคิดที่ได้รับอิทธิพลจากตะวันตก โดยเข้า มามีบทบาทต่อการบริหารจัดการภาครัฐไทยขนานใหญ่ ได้แก่ แนวคิดเรื่องธรรมาภิบาล หรือการ บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งองค์การระหว่างประเทศต่างๆ ได้ออกมานิยามความหมายของ ธรรมาภิบาลไว้ ดังนี้

United Nations (2007) ได้นิยามความหมายของธรรมาภิบาลว่า หมายถึง การใช้ อำนาจทางการเมือง การบริหาร และเศรษฐกิจ ในการดำเนินภารกิจและกิจกรรมต่างๆ ของประเทศ ในทุกระดับ โดยมีกลไก กระบวนการและสถาบัน ซึ่งประชาชนและกลุ่มต่างๆ สามารถแสดงออกถึง

ความต้องการในผลประโยชน์สาธารณะ และสามารถใช้สิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายเพื่อประสานประโยชน์และประนีประนอมความแตกต่างเหล่านั้นโดยผ่านกระบวนการและสถาบันที่มีอยู่ (อ้างในสถาบันพระปกเกล้า, 2550)

Unesco (2007) ธรรมนูญสากล คือ ตัวแทนของปทัสถาน ค่านิยม และกติกาในการแข่งขันที่การจัดการภาครัฐจะได้รับการจัดการด้วยรูปแบบที่โปร่งใส มีส่วนร่วม ครอบคลุมและรับผิดชอบ ดังนั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมทางวัฒนธรรมและสถาบัน ซึ่งพลเมืองและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน และมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของรัฐ ธรรมนูญสากลจึงเป็นมากกว่าอวัยวะที่สำคัญของรัฐบาล(อ้างในชนิดา, 2560)

UNDP (2007) ธรรมนูญสากล หมายถึง แนวทางในการบริหารจัดการที่ดีสำหรับสังคมการเมืองแบบเสรีประชาธิปไตย ได้แก่ การที่พลเมืองในรัฐมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน (Participation) การจัดการด้วยความโปร่งใส (Transparency) การรายงานความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) การจัดการด้วยความเป็นธรรม (Equity) และการยึดหลักนิติรัฐ (Rule of Law) (อ้างในชนิดา, 2560)

แนวคิดธรรมนูญสากลดังกล่าวได้รับการยอมรับว่าเป็นแนวคิดและปัจจัยสำคัญที่ช่วยส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งถูกนำมาเป็นเกณฑ์วัดในการพิจารณาให้ทุนช่วยเหลือหรือปล่อยเงินกู้แก่ประเทศสมาชิกต่างๆ ของธนาคารโลก¹ เห็นได้จากการนำแนวคิดเรื่องดังกล่าวมาใช้ในการกำหนดนโยบายการให้กู้เงิน และการใช้อิทธิพลเข้ามาแทรกแซงทางการเมืองกับประเทศกำลังพัฒนาเพื่อจุดมุ่งหมายในการป้องกันปัญหาการดำเนินงานที่ไม่มีประสิทธิภาพและการทุจริตคอร์รัปชันของรัฐบาลผู้กู้ ซึ่งรัฐบาลผู้กู้เหล่านั้นต้องเน้นเรื่องความเชื่อมั่น ความโปร่งใส และความรับผิดชอบต่อสังคมในการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพของตน

โดยรัฐบาลไทยขณะนั้นร่วมวางแผนกับธนาคารโลกในการปฏิรูประบบราชการไทยเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ โดยพัฒนาควบคู่ในสองแนวทางทั้งด้านเศรษฐกิจและการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มอบหมายสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)

¹ ธนาคารโลก ได้กำหนดองค์ประกอบของการจัดการภาครัฐที่มีธรรมนูญสากล ประกอบด้วย 1) การบริการของรัฐที่มีประสิทธิภาพ 2) ระบบศาลที่เป็นอิสระ 3) กรอบกฎหมายที่บังคับสัญญาต่างๆ 4) การจัดการกองทุนสาธารณะที่มีความรับผิดชอบต่อรายงานต่อสังคม 5) ระบบตรวจสอบสาธารณะที่เป็นอิสระ 6) การเคารพต่อกฎหมายและสิทธิมนุษยชนของรัฐบาลทุกระดับ 7) โครงสร้างสถาบันที่มีลักษณะพหุนิยม และ 8) สื่อสารมวลชนที่เป็นอิสระ

ศึกษาและจัดทำประกาศระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ลงวันที่ 10 สิงหาคม 2542 โดยกำหนดหลักการพื้นฐานของการบริหาร กิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีว่า ควรจัดหรือส่งเสริมให้สังคมไทยอยู่บนพื้นฐานของหลักการอย่างน้อย 6 ประการ ได้แก่ 1) หลักนิติธรรม (Rule of Law) 2) หลักคุณธรรม (Integrity) 3) หลักความ โปร่งใส (Transparency) 4) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) 5) หลักความรับผิดชอบ (Accountability) และ 6) หลักความคุ้มค่า (Value for Money) (ชนิดา จิตตรุทธะ, 2560)

ต่อมา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้รับมอบหมายให้ ดำเนินการส่งเสริมให้ระบบราชการไทยนำ “หลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี” มาใช้ในการบริหาร ราชการแผ่นดิน มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารจัดการ บ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ขึ้น โดยกำหนดให้หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (GG Framework)² ประกอบด้วย 4 หลักการสำคัญ และ 10 หลักการย่อย ได้แก่ 1) การบริหารจัดการ ภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ประกอบด้วย หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) หลัก ประสิทธิภาพ (Effective) และหลักการตอบสนอง (Responsive) 2) ค่านิยมประชาธิปไตย (Democratic Value) ประกอบด้วย หลักการรับผิดชอบ/สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) หลักความเปิดเผย/โปร่งใส (Transparency) หลักนิติธรรม (Rule of Law) และหลักความเสมอ ภาค (Equity) 3) ประชาธิปไตย (Participatory State) ประกอบด้วย หลักการมีส่วนร่วม/การพยายาม แสวงหาฉันทามติ (Participation/Consensus Oriented) และหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) 4) ความรับผิดชอบต่อการบริหาร (Administrative Responsibility) ประกอบด้วย หลักคุณธรรม/จริยธรรม (Morality/Ethics) (สำนักงาน ก.พ.ร., 2554)

² สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ศึกษาข้อมูลเพิ่มเติม และหารือในเบื้องต้นกับประธาน อ.ก.พ.ร. เกี่ยวกับการส่งเสริมการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี (ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม) เพื่อนำมาประกอบการปรับปรุงหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมือง ที่ดีใหม่ ให้เข้าใจได้ง่าย สะดวกต่อการจดจำและการนำไปปฏิบัติยิ่งขึ้น รวมทั้งมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพบริบทของ ประเทศไทย โดยได้นำเอาประเด็นที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องรวมไว้ด้วยกันเป็นหมวดหมู่ นอกจากนี้ยังได้ให้ความสำคัญในเรื่อง ความรับผิดชอบต่อการบริหาร และเพิ่มเติมในเรื่องการสร้างจิตสำนึกด้านคุณธรรมและจริยธรรม อันเป็นไปตามบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 279 ซึ่งได้กำหนดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภทไว้ด้วย โดย อ.ก.พ.ร. เกี่ยวกับการส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้เห็นชอบหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (GG Framework) ในการประชุมครั้งที่ 4/2554 เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2554



แผนภาพที่ 1 แสดงหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
(GG Framework)

นอกจากข้าราชการจะต้องดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีแล้ว ประชาชนคาดหวังให้ข้าราชการรับใช้ในประโยชน์สาธารณะด้วยความยุติธรรมและบริหารจัดการทรัพยากรสาธารณะต่างๆ อย่างเหมาะสม ดังนั้น จริยธรรมในการบริการสาธารณะเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ได้รับความเชื่อมั่นจากภาคสาธารณะ ซึ่งถือเป็นจุดหมายของการบริหารจัดการภาครัฐที่ดี (Good Governance) (OECD, 2000; อังโนทวิศักดิ์ พรนภา และบุญเลิศ, 2558) แต่เนื่องจากมีลักษณะงานที่เป็นการปฏิบัติงานให้บริการสาธารณะ ตลอดจนข้าราชการจึงสามารถใช้อำนาจในเชิงดุลยพินิจ (Exercise Discretion Power) ที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้างได้ รวมถึงมีโอกาสที่จะเกิดสถานการณ์การขัดกันผลประโยชน์สูงกว่าสถานภาพการทำงานในตำแหน่งอื่นๆ และมีแนวโน้มที่จะมีพฤติกรรมที่ไม่สอดคล้องตามกรอบจรรยาบรรณ (ทวิศักดิ์ พรนภา และบุญเลิศ, 2558) ซึ่ง ธาณี ชัยวัฒน์ ได้กล่าวว่า การใช้ดุลยพินิจ หรือให้อำนาจในการตัดสินใจในการปฏิบัติงานราชการนี้ อาจเบี่ยงเบนไปตามความพอใจ อคติ หรือผลประโยชน์ส่วนตน จึงเป็นการเปิดโอกาสให้มีการทุจริตคอร์รัปชันมากขึ้นด้วย (TDRI, 2560) ดังนั้น ข้าราชการจำเป็นต้องมีจริยธรรมในการให้บริการสาธารณะร่วมด้วย ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐยึดมั่นในการปฏิบัติตนอย่างมีคุณธรรมจริยธรรม องค์การระหว่างประเทศอย่าง Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) ได้บัญญัติหลักการเกี่ยวกับมาตรฐานทางจริยธรรมไว้ 12 ประการ ดังนี้ 1) มาตรฐานทางจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐควรมีความชัดเจน เจ้าหน้าที่ของรัฐจำเป็นต้องรู้หลักการและมาตรฐานในการทำงาน และต้องรู้ว่าเส้นแบ่งระหว่างพฤติกรรมที่เป็นที่ยอมรับและไม่ยอมรับอยู่ที่ใด 2) มาตรฐานทางจริยธรรมควรสะท้อนกรอบของกฎหมายซึ่งเป็น

มาตรฐานขั้นต่ำที่เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนต้องปฏิบัติตาม 3. ควรจัดให้มีกลไกการให้คำแนะนำปรึกษา เพื่อช่วยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติได้อย่างถูกต้องเหมาะสมตามมาตรฐานจริยธรรม 4. เจ้าหน้าที่ของรัฐควรจะต้องรู้ถึงสิทธิและหน้าที่ของตนในการเปิดเผยการกระทำผิดที่เกิดขึ้น รวมทั้งรู้ว่าตนจะได้รับการปกป้องคุ้มครองอย่างไรจากการเปิดเผยการกระทำผิด 5. ความมุ่งมั่นทางการเมืองควรเป็นสิ่งผลักดันให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตนอย่างมีจริยธรรม ผู้นำทางการเมืองต้องรับผิดชอบต่อการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีมาตรฐานสูง 6. กระบวนการตัดสินใจควรเป็นไปอย่างโปร่งใส เปิดเผย ให้ประชาชนมีสิทธิรับรู้ ว่าหน่วยงานราชการมีการใช้อำนาจและทรัพยากรของรัฐอย่างน่าไว้วางใจ 7. ควรมีแนวทางปฏิบัติทางจริยธรรมที่ชัดเจนให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการติดต่อสัมพันธ์กับหน่วยงานเอกชน เช่น แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง การว่าจ้างหน่วยงานเอกชนมาดำเนินการ หรือเงื่อนไขการจ้างงาน 8. ผู้บริหารระดับอำนาจการควรแสดงออกให้เห็นพฤติกรรมจริยธรรมและควรส่งเสริมโดยการให้สิ่งจูงใจที่เหมาะสม เพื่อให้มีการประพฤติอย่างมีจริยธรรมเป็นประจำ และสร้างสภาพแวดล้อมที่นำไปสู่หน่วยงานที่มีมาตรฐานสูงทางจริยธรรม 9. นโยบายการบริหาร ระเบียบและแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ ควรเป็นสิ่งที่ส่งเสริมให้เกิดพฤติกรรมทางจริยธรรม นโยบายรัฐบาลไม่เพียงแต่จะระบุถึงมาตรฐานขั้นต่ำที่เจ้าหน้าที่ของรัฐพึงกระทำ แต่มาตรฐานนั้นควรมีความสอดคล้องเชื่อมโยงชัดเจนกับค่านิยมที่ผู้ปฏิบัติงานจะเกิดแรงบันดาลใจปฏิบัติตาม 10. เงื่อนไขของการบริหารทรัพยากรบุคคลควรเป็นสิ่งที่ส่งเสริมให้เกิดพฤติกรรมจริยธรรม เช่น เงื่อนไขการจ้างงาน โอกาสก้าวหน้า การพัฒนา ค่าตอบแทนที่เพียงพอ 11. กลไกความพร้อมรับผิดควรมีอย่างเพียงพอ โดยเน้นการปฏิบัติอย่างถูกต้องตามกฎระเบียบ หลักจริยธรรม และการบรรลุผลสัมฤทธิ์ และ 12. มีบทลงโทษอย่างเหมาะสมกับการกระทำผิด มีกลไกการสืบสวนสอบสวนที่เป็นอิสระ โดยเป็นโครงสร้างพื้นฐานทางจริยธรรมที่จำเป็น (สำนักงาน ก.พ., 2557)

สำหรับประเทศไทย สำนักงาน ก.พ.³ ได้นิยามความหมายของคุณธรรม (Virtue) และจริยธรรม (Merit) ไว้ว่า ทั้ง คุณธรรม (Virtue) และจริยธรรม (Merit) หมายถึง ความดีงาม โดยคุณธรรมเป็นความดีงามทางจิตภาพ หรือคุณลักษณะที่อยู่ภายในตัวคน เป็นความดีงามในจิตใจ ซึ่งทำให้เคยชินในการประพฤติดี เช่น ความซื่อสัตย์สุจริต ทำให้คนไม่ทุจริต ส่วนจริยธรรมเป็นความดีงามทางกายภาพ หรือคุณลักษณะที่ปรากฏภายนอก เช่น มีความรู้ดี มีความสามารถดี มีทักษะดี

³ ท่านประวิณ ฒ นคร กรรมการ ก.พ. และอดีตเลขาธิการ ก.พ. ได้นิยามความหมายของคำว่า คุณธรรม จริยธรรม ไว้ในการบรรยายเรื่องปรัชญา และแนวคิดเกี่ยวกับจริยธรรม วันที่ 24 พฤษภาคม 2555

มีคุณลักษณะอื่นที่เหมาะสม อย่างไรก็ตาม คนมีคุณธรรม เป็นคนมีความตั้งใจ ย่อมทำให้เคยชินในการประพฤติดี ซึ่งจะส่งผลให้มีจริยธรรม ดังนั้น คุณธรรมจึงเป็นปัจจัยส่งเสริมให้มีจริยธรรม กล่าวคือ เมื่อมีความตั้งใจ ก็ทำให้เคยชินในการประพฤติดี การประพฤติดีก็คือการมีจริยธรรม การพัฒนาให้ข้าราชการมีจริยธรรม จึงควรพัฒนาให้ข้าราชการมีคุณธรรมก่อนแล้วข้าราชการจะมีจริยธรรมไปเอง

คณะกรรมการส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติ (2560) ได้กำหนดคุณธรรมอันพึงประสงค์ 4 ประการ ตามแผนแม่บทส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2559 – 2564) ขึ้น ได้แก่ 1) พอเพียง หมายถึง ความพอเพียงในการดำเนินชีวิต แบบทางสายกลาง มีเหตุผลใช้ความรู้ในการตัดสินใจอย่างรอบคอบ มีความพอประมาณ พอดี ไม่เบียดเบียนตนเอง สังคม และสิ่งแวดล้อม ไม่ประมาท สร้างภูมิคุ้มกันที่ดี รู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง 2) วินัย หมายถึง การยึดมั่นและรับผิดชอบในหน้าที่ของตน ทั้งวินัยต่อตนเองในการผลักดันชีวิตให้ก้าวหน้า วินัยต่อองค์กร สังคม ปฏิบัติตามจริยธรรม จรรยาบรรณ และเคารพต่อกฎหมาย 3) สุจริต หมายถึง ความซื่อตรง ความซื่อสัตย์สุจริต ยึดมั่น ยืนหลักในการรักษาความจริง ความถูกต้อง ความเป็นธรรมทั้งปวง นอกจากตนเองจะเป็นคนซื่อตรงแล้ว ต้องกล้าปฏิเสธการกระทำที่ไม่ซื่อตรง ไม่ซื่อสัตย์ของบุคคลอื่น ที่จะมีส่วนรวมเกิดความเสียหาย และ 4) จิตอาสา หมายถึง การเป็นผู้ที่ใส่ใจต่อสังคมสาธารณะ และอาสาลงมือทำอย่างใดอย่างหนึ่งอันมิใช่หน้าที่ของตนเอง ด้วยความรัก ความสามัคคี เพื่อประโยชน์ของผู้อื่น ของสังคม ของประเทศชาติ โดยมีได้หวังผลตอบแทน ทำความดีเพื่อ ความดี เอื้ออาทรต่อคนร่วมสังคม ทำอย่างสม่ำเสมอจนเป็นนิสัย

ในขณะที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในการประชุมครั้งที่ 7/2562 เป็นพิเศษ เมื่อวันที่ 31 มกราคม 2562 มีมติเห็นสมควรประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. เป็นกฎหมายต่อไป โดยให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 17 เมษายน 2562 เป็นต้นไป มีหลักการให้มีกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อเป็นแม่บทในการจัดทำประมวลจริยธรรมให้กับองค์กรกลางบริหารงานบุคคลประเภทต่าง ๆ และหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในกำกับของฝ่ายบริหารได้จัดทำประมวลจริยธรรมให้มีความสอดคล้องและมีมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 76 วรรค 3 บัญญัติให้ “รัฐพึงจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้นๆ ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรมที่ได้กำหนดไว้” รวมถึงกำหนดให้มี

กระบวนการรักษาจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อเสริมสร้างให้มีการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมอย่างเป็นรูปธรรม (สำนักงาน ก.พ., 2562) ซึ่งการขับเคลื่อนมาตรฐานทางจริยธรรม ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว สำนักงาน ก.พ.⁴ (2563) ได้กล่าวว่าการขับเคลื่อนมาตรฐานทางจริยธรรมของประเทศไทยมีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่ฉบับ ปี 2540 ฉบับปี 2550 และฉบับปี 2560 โดยมีความเข้มข้นของรายละเอียดตามลำดับ คือ ฉบับปี 2540 ได้กำหนดค่านิยมสร้างสรรค์ 5 ประการ สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และลูกจ้างอื่นของรัฐ ได้แก่ 1) กล้ายืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง 2) ซื่อสัตย์ และมีความรับผิดชอบ 3) โปร่งใส ตรวจสอบได้ 4) ไม่เลือกปฏิบัติ และ 5) มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน โดยให้หัวหน้าส่วนราชการเป็นผู้นำกับดูแล ฉบับปี 2550 ได้กำหนดค่านิยมหลัก สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ 9 ประการ ได้แก่ 1) การยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรม 2) การมีจิตสำนึกที่ดี ซื่อสัตย์ สุจริตและรับผิดชอบต่อหน้าที่ 3) การยึดถือประโยชน์ของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตนและไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน 4) การยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง เป็นธรรมและถูกต้องกฎหมาย 5) การให้บริการประชาชนด้วยความรวดเร็ว มีอัธยาศัยและไม่เลือกปฏิบัติ 6) การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างครบถ้วน และไม่บิดเบือนข้อเท็จจริง 7) การมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน รักษามาตรฐาน มีคุณภาพ โปร่งใสและตรวจสอบได้ 8) การยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และ 9) การยึดมั่นในหลักจรรยาวิชาชีพขององค์กร ผ่านประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนโดยสำนักงาน ก.พ. ซึ่งมีการระบุว่าหากไม่ปฏิบัติตามค่านิยมหลักดังกล่าวถือเป็นการฝ่าฝืนจริยธรรมหรือผิดวินัย และฉบับปี 2560 ได้กำหนดค่านิยมหลัก (มาตรฐานทางจริยธรรม ตามมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562) สำหรับข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ 7 ประการ ได้แก่ 1) ยึดมั่นในสถาบันหลักของประเทศ อันได้แก่ ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข 2) ซื่อสัตย์สุจริต มีจิตสำนึกที่ดีและรับผิดชอบต่อหน้าที่ 3) กล้าตัดสินใจและกระทำในสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม 4) คิดถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว และมีจิตสาธารณะ 5) มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน 6) ปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ และ 7) ดำรงตนเป็นแบบอย่างที่ดีและรักษาภาพลักษณ์ของทางราชการ ผ่านประมวล

⁴ นายสีมา สีมันันท์ รองประธานกรรมการมาตรฐานทางจริยธรรมและกรรมการ ก.พ. ได้บรรยายในโครงการสัมมนารับฟังความคิดเห็นเพื่อการยกระดับจริยธรรมขององค์กร ของสำนักงาน ก.พ. ภายใต้หัวข้อ “แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพให้กับกลไกการขับเคลื่อนจริยธรรม : แรงดันของการขับเคลื่อนงานในระยะที่ผ่านมา และทิศทางในอนาคต” เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2563

จริยธรรมข้าราชการพลเรือน ซึ่งมีการระบุถึงการนำพฤติกรรมทางจริยธรรมไปใช้ในการบริหารงานบุคคล โดยมีกลไกในการขับเคลื่อน 3 ระดับ คือ 1. ระดับชาติ คณะกรรมการมาตรฐานทางจริยธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐ (ก.ม.จ.) รับผิดชอบการขับเคลื่อนมาตรฐานทางจริยธรรม (มาตรา 13) 2. ระดับ ก. องค์การกลางบริหารงานบุคคลต่างๆ รับผิดชอบการจัดทำและขับเคลื่อนประมวลจริยธรรม (มาตรา 20) และ 3. ระดับหน่วยงาน ส่วนราชการ องค์กร หน่วยงานต่างๆ รับผิดชอบการจัดทำและขับเคลื่อนข้อกำหนดจริยธรรม (มาตรา 19) ทั้งนี้ สำนักงาน ก.พ. ได้กำหนดกระบวนการ/เนื้อหาหลักในการขับเคลื่อนดำเนินงานในเชิงรุก ทั้งหมด 4 ด้าน ได้แก่ การสร้างองค์ความรู้และข้อมูล การให้ความรู้และฝึกอบรม การสร้างเครือข่าย และการรณรงค์เผยแพร่ สำหรับใช้เป็นแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนการส่งเสริมจริยธรรมข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐ

สำนักงาน ป.ช. (2551) การกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐนี้ ถือเป็นมาตรการที่มีความสำคัญในการป้องกันการคอร์รัปชันในภาครัฐได้ โดยประมวลจริยธรรมเป็นเครื่องมือและรากฐานที่สำคัญที่สุดอันหนึ่งในการป้องกันคอร์รัปชัน เพราะมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับแนวทางการปฏิบัติหน้าที่และการกำหนดพฤติกรรมบุคคลให้มีลักษณะที่พึงประสงค์ถูกต้องและเหมาะสมสำหรับแต่ละองค์กร ดังนั้น พฤติกรรมของบุคคลที่ขัดกับประมวลจริยธรรมจึงอาจนำไปสู่การเกิดคอร์รัปชันได้ (อ้างในทวีศักดิ์ พรนภา และบุญเลิศ, 2558) ซึ่งจะกล่าวในส่วนถัดไป

ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบหลักธรรมาภิบาลของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี (GG Framework) ของสำนักงาน ก.พ.ร. และมาตรฐานทางจริยธรรม ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 ทั้ง 7 ประการที่สำนักงาน ก.พ. ซึ่งเป็นองค์การกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนต้องยึดเป็นหลักในการจัดทำประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนนั้น กล่าวได้ว่าทั้งสองแนวคิดมีความสอดคล้องกัน ในลักษณะที่หลักธรรมาภิบาลของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีนั้นเป็นกรอบแนวคิดใหญ่สำหรับเป็นแนวทางในการใช้ดำเนินงานบริหารจัดการภาครัฐโดยรวมซึ่งมีมิติที่กว้างกว่า ขณะที่มาตรฐานทางจริยธรรมมีลักษณะเป็นกรอบแนวคิดย่อยของหลักธรรมาภิบาลดังกล่าว มีมิติที่แคบกว่า แต่มีการให้คุณให้โทษเนื่องจากการบัญญัติเป็นกฎหมายโดยนำพฤติกรรมทางจริยธรรมไปใช้ในการบริหารงานบุคคล

นอกจากนี้ เพื่อให้องค์กรหรือหน่วยงานภาครัฐสามารถและมีบทบาทในการสร้างคนดีส่งเสริมให้บุคลากรในองค์กร มีทัศนคติ วิธีคิด และการประพฤติปฏิบัติที่สะท้อนการมีคุณธรรม

จริยธรรม และค่านิยมที่ดีเหมาะสมกับสังคมไทยมากขึ้น ตลอดจนองค์กรมีคุณค่าและประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพในการดำเนินงาน เนื่องจากสมาชิกขององค์กรมีคุณธรรมมากขึ้น กระทรวงวัฒนธรรม (2562) ได้กำหนดให้มีการประเมินองค์กรคุณธรรมขึ้น ซึ่งเป็นหนึ่งในการดำเนินงานในมิติการสร้างคน ดีและสังคมดี ภายใต้แผนแม่บทส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2559 – 2564)⁵ โดยได้นิยามความหมายขององค์กรคุณธรรมว่าหมายถึง องค์กรหรือหน่วยงานที่ผู้นำและสมาชิกขององค์กร แสดงเจตนารมณ์ และมุ่งมั่นดำเนินการส่งเสริมคุณธรรมในองค์กร และเป็นองค์กรที่มีส่วนร่วมสร้าง สังคมคุณธรรม โดยมีการบริหารจัดการองค์กรตามหลักคุณธรรม ธรรมาภิบาล หรือหลักการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดี ส่งเสริมสนับสนุนให้สมาชิกในองค์กรยึดมั่นคุณธรรมเป็นฐานในการดำเนินชีวิต และปฏิบัติงาน และมีส่วนร่วมรณรงค์ส่งเสริมคุณธรรมให้กับประชาชน ชุมชน หรือเครือข่ายของ องค์กรคุณธรรม โดยมีการวัดระดับของแต่ละองค์กรตามเกณฑ์การประเมินองค์กรคุณธรรมของ กระทรวงวัฒนธรรม ตามแผนแม่บทส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2559 – 2564) แบ่งเป็น 3 ระดับ และ 9 ตัวชี้วัด ได้แก่

ระดับที่ 1 องค์กรส่งเสริมคุณธรรม คือ องค์กรที่แสดงเจตนารมณ์จะพัฒนาเป็น องค์กรคุณธรรม โดยมีการกำหนดเป้าหมายในการพัฒนาองค์กรคุณธรรม มีการจัดกลไกผู้รับผิดชอบ มีการจัดกิจกรรมส่งเสริมคุณธรรม ซึ่งผลการดำเนินงานอาจเกิดขึ้นบางส่วน แต่ผลการเปลี่ยนแปลง เชิงพฤติกรรมของคนหรือปัญหาเชิงคุณธรรมที่ลดลงอาจยังไม่เห็นผลชัดเจน

ระดับที่ 2 องค์กรคุณธรรม คือ องค์กรส่งเสริมคุณธรรมที่มีกระบวนการพัฒนา องค์กรคุณธรรมที่ได้มาตรฐานขององค์กรส่งเสริมคุณธรรม และมีการจัดระบบภายในองค์กรที่เอื้อต่อ การพัฒนาองค์กรคุณธรรม และมีการบริหารจัดการให้สามารถบรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้ ทำให้เกิด การเปลี่ยนแปลงเชิงพฤติกรรมของคนในองค์กร และส่งผลกระทบต่อให้การทำความดีเพิ่มขึ้น ปัญหา เชิงคุณธรรมลดลง และมีแนวโน้มจะเกิดพัฒนาที่ต่อเนื่องเกิดความยั่งยืนได้

ระดับที่ 3 องค์กรคุณธรรมต้นแบบ คือ องค์กรคุณธรรมที่ดำเนินการประสบความสำเร็จทั้งในกระบวนการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของคนที่สะท้อนการมีคุณธรรม

⁵ แผนระดับชาติด้านการส่งเสริมและพัฒนาคุณธรรมฉบับแรกของไทย มุ่งหวังให้ทุกคน ทุกครอบครัว ทุกชุมชน ทุกองค์กร และ ทุกหน่วยงานมีคุณธรรม มีความจงรักภักดีต่อสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ มีความสมานฉันท์ ยึดมั่นในหลักธรรมคำสอน ของศาสนา น้อมนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และวิถีวัฒนธรรมไทยที่ตั้งมาใช้ในการดำรงชีวิต

คนมีความสุข องค์กรมีคุณภาพและคุณธรรมเชิงประจักษ์ มีองค์ความรู้สามารถถ่ายทอดและเป็นแหล่งเรียนรู้ให้กับองค์กรต่าง ๆ ได้

โดยมีหลักการส่งเสริมและพัฒนาองค์กรคุณธรรม ด้วยการน้อมนำหลักการทรงงานในพระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร มาเป็นหลักการดังนี้ 1) ระเบิดจากข้างใน เป็นหัวใจสำคัญที่สุด ต้องให้เกิดจากความตระหนักรู้ที่มุ่งมั่นตั้งใจ มีเป้าหมายเดียวกันของผู้นำและสมาชิกขององค์กร หากทำโดยถูกบังคับหรือทำตามกระแสนโยบายไม่ตั้งใจจริง จะไม่เกิดผลหรือไม่ยั่งยืน 2) ทำแบบองค์รวม ต้องทำพร้อมกันทั้งระบบ ทุกระบบขององค์กรโดยให้ประสาน สอดแทรก ไปด้วยการบริหารและการทำงานปกติขององค์กร โดยไม่แยกออกมาเป็นโครงการหรือกิจกรรมเดี่ยว ๆ ที่ขาดความเชื่อมโยงกับระบบใหญ่ขององค์กร 3) ทำตามหลักความจริง ต้องทำจากสภาพความจริงขององค์กร โดยมีการศึกษาปัญหาและ ต้นทุนความดีขององค์กรให้เป็นระบบ แล้วลงมือทำตามลำดับขั้น แก้ปัญหาที่จุดเล็กก่อน ทำให้ง่ายไม่ติดยึดตำรา การเรียนรู้จากที่อื่นเป็นเพียงแนวทางมาปรับใช้ให้เหมาะกับองค์กรของตน 4) การมีส่วนร่วม ต้องสร้างโอกาสให้ทุกคนในองค์กรมีส่วนร่วม เพราะเป้าหมายสำคัญของการส่งเสริมคุณธรรมคือการทำให้คนมีจิตสำนึกและพฤติกรรมที่สะท้อนการมีคุณธรรมมากขึ้น จึงต้องให้ทุกคน เป็นพลังร่วมกันขับเคลื่อน 5) ทำความดีเพื่อความดีตั้งใจพัฒนาองค์กรคุณธรรมเพื่อสร้างองค์กรที่ดี สร้างคนดีเพื่อ สังคมดี มุ่งประโยชน์ส่วนรวมโดยไม่มีเป้าหมายเคลือบแฝงเพื่อประโยชน์อื่น ทั้งนี้ ต้องดำเนินการตามหลักการส่งเสริมและพัฒนาองค์กรคุณธรรม ทั้ง 5 ข้อข้างต้น และตาม 9 ขั้นตอนดังนี้

- 1) ทำให้ทุกคนตกลงใจร่วมกัน โดยเฉพาะผู้นำองค์กรว่าต้องแสดงเจตนารมณ์ชัดเจนว่า จะร่วมกันสร้างองค์กรของตนให้เป็นองค์กรคุณธรรม
- 2) ค้นหาความจริงขององค์กร โดยสำรวจวิเคราะห์ปัญหาด้านคุณธรรมขององค์กรที่พึง ประสงค์และไม่พึงประสงค์และปัญหาที่ต้องการแก้ไขและคนในองค์กรว่ามีอะไรบ้าง และค้นหาต้นทุนความดี หรือต้นทุนที่เอื้อต่อการแก้ไขปัญหา
- 3) ตั้งเป้าหมายการเปลี่ยนแปลงร่วมกัน เพื่อค้นพบพฤติกรรมที่พึงประสงค์และพฤติกรรม ที่ไม่พึงประสงค์หรือ “ปัญหาที่ยากแก้ ความดีที่ยากทำ” แล้วให้กำหนดคุณธรรมหลักร่วมกันขององค์กร ทำให้ทุกคนเข้าใจคุณธรรมเป้าหมายที่จะเปลี่ยนแปลงตรงกัน
- 4) กำหนดวิธีการและกลไกในการปฏิบัติงาน จัดให้มีแผนปฏิบัติการ วิธีสำคัญในการดำเนินการและกำหนดผู้รับผิดชอบที่ชัดเจนแต่ละกิจกรรม รวมถึงแนวทางการทำงานร่วมกันของฝ่ายต่างๆ ให้มีประสิทธิภาพ และอาจจัดทำข้อเป็นตกลงของคนในองค์กร
- 5) ลงมือปฏิบัติจริงให้เป็นวิถีชีวิต การพัฒนาคุณธรรมมีเป้าหมายคือการเปลี่ยนแปลงที่คน จึงต้องลงมือปฏิบัติตามข้อตกลงอย่างสม่ำเสมอเนื่องจนกลายเป็นวิถีในการดำเนินชีวิต

และปฏิบัติงาน 6) ถอดบทเรียนเพื่อสร้างความรู้ต้องจัดให้มีกระบวนการสรุปบทเรียนจากการปฏิบัติของผู้มีส่วนได้เสียเพื่อค้นหา เรียนรู้เงื่อนไขปัจจัยของความสำเร็จ ปัญหาและแนวทางแก้ไข และสกัดเป็นความรู้ขององค์กร มีการจัดระบบการติดตามประเมินผลแบบมีส่วนร่วมที่มุ่งเสริมพลังผู้ปฏิบัติงานมากกว่าการวัดตามตัวชี้วัดเชิงปริมาณ โดยไม่ให้ความสำคัญกับการเรียนรู้และการเปลี่ยนแปลงของคน การจัดการความรู้จะนำไปสู่การพัฒนามาตรฐานองค์กรคุณธรรม 7) สร้างกิจกรรมชื่นชมยกย่องคุณธรรมเป็นเรื่องนามธรรมเห็นผลการเปลี่ยนแปลงช้า จึงต้องมีกระบวนการให้กำลังใจ ยกย่องเชิดชูต้องทำให้คนเห็นผลสำเร็จที่เกิดขึ้นระหว่างการพัฒนาองค์กร คุณธรรม 8) สร้างเครือข่ายคุณธรรมงานที่ขาดต้องการพลังของเครือข่ายในการขับเคลื่อนต้องเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายองค์กรคุณธรรมเพื่อให้กำลังใจ ถ่ายทอดความรู้พัฒนานโยบายร่วมกัน เช่น เครือข่ายโรงเรียนคุณธรรม โรงพยาบาลคุณธรรม ท้องถิ่นคุณธรรม ธุรกิจคุณธรรมฯ และ 9) ประเมินผลลัพธ์ผลกระทบ ต้องมีระบบและกลไกการประเมินเพื่อให้เห็นผลลัพธ์การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ มีความรู้ที่จะนำไปยกระดับขยายผล หรือรู้ปัญหา อุปสรรคและนำไปสู่การแก้ไข โดยมีทั้งการประเมินตนเองจากภายในและประเมินจากองค์กรภายนอก รวมทั้งเปิดเผยผลการประเมินแก่สมาชิกขององค์กรและต่อสาธารณะ

ซึ่งการประเมินการเป็นองค์กรคุณธรรมนี้ ประกอบด้วยตัวชี้วัดและเกณฑ์การให้คะแนนการประเมินองค์กรคุณธรรม ดังนี้

การประเมินองค์กรคุณธรรม	เกณฑ์การให้คะแนน			รวม
	2	1	0	
การประเมินระดับที่ 1 องค์กรส่งเสริมคุณธรรม (ข้อ 1-3) การประเมินกระบวนการ				
1)องค์กรมีการประกาศข้อตกลง (เจตนารมณ์/ ธรรมนุญ/ปฏิญญา)ร่วมกันของผู้บริหารและสมาชิกในองค์กรที่จะพัฒนาให้เป็นองค์กรคุณธรรม	จำนวนสมาชิกองค์กรไม่น้อยกว่า 50% ทั้งฝ่ายบริหารและสมาชิกในองค์กรทุกระดับมีการประกาศข้อตกลงร่วมกันเป็นทางการหรือเป็นลายลักษณ์อักษร	จำนวนสมาชิกองค์กร 20-49 % ทั้งฝ่ายบริหารและสมาชิกในองค์กรทุกระดับมีการประกาศข้อตกลงร่วมกันเป็นทางการหรือเป็นลายลักษณ์อักษร	น้อยกว่า 20%หรือไม่มีการปฏิบัติ	

การประเมินองค์กรคุณธรรม	เกณฑ์การให้คะแนน			รวม
	2	1	0	
2) องค์กรมีการกำหนดคุณธรรมเป้าหมาย “ปัญหาที่อยากแก้” และ “ความดีที่อยากทำ” ที่สอดคล้องกับปัญหาคุณธรรมขององค์กร หรือ คุณธรรม 4 ประการ พอเพียง วินัย สุจริต จิตอาสา เช่น การใช้วัสดุสำนักงานอย่าง ประหยัด มาปฏิบัติงานตรงเวลา การบริการ ด้วยความโปร่งใส จัดจิตอาสาช่วยเหลือสังคม ฯลฯ	จำนวนสมาชิกองค์กร ไม่น้อยกว่า 50% ร่วมกำหนด คุณธรรมเป้าหมาย “ปัญหาที่อยากแก้” และ “ความดีที่อยากทำ” เพื่อแก้ไขปัญหาขององค์กร ครอบคลุมทั้ง 4 คุณธรรม อย่างน้อย 3-5 เรื่อง	จำนวนสมาชิกองค์กร 20-49% ร่วมกำหนดคุณธรรมเป้าหมาย “ปัญหาที่อยากแก้” และ “ความดีที่อยากทำ” เพื่อแก้ไขปัญหาขององค์กร ครอบคลุมทั้ง 4 คุณธรรม อย่างน้อย 1-2 เรื่อง	น้อยกว่า 20% หรือ ไม่มีการปฏิบัติ	
3) องค์กรมีการจัดทำแผนการดำเนินงานด้าน ส่งเสริมคุณธรรม และจัดบุคลากร/ทีมงาน/ ผู้รับผิดชอบการดำเนินงานส่งเสริมคุณธรรมใน องค์กรตามประเด็นคุณธรรมเป้าหมายองค์กร	- มีการแผนการขับเคลื่อน คุณธรรมขององค์กรแบบ มีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายในองค์กร - มีการมอบหมาย แต่งตั้งบุคคล หรือหน่วยงานรับผิดชอบการ ดำเนินงานที่ชัดเจนเป็น ลายลักษณ์อักษร	- มีการแผนการขับเคลื่อน คุณธรรมขององค์กรแบบมี ส่วนร่วมจากทุกฝ่ายในองค์กร - มีการมอบหมายบุคคลหรือ หน่วยงานรับผิดชอบการ ดำเนินงาน แต่ไม่เป็น ลายลักษณ์อักษร	ไม่มีการ ปฏิบัติ	
การประเมินระดับที่ 2 องค์กรคุณธรรม ข้อ 1-6 การประเมินกระบวนการและพฤติกรรม ที่เปลี่ยนแปลง				
4) องค์กรมีผลสำเร็จการดำเนินงาน/กิจกรรม ส่งเสริมคุณธรรมในองค์กรตามคุณธรรม เป้าหมาย และแผนงานที่กำหนดเป็นระบบและ ต่อเนื่องมากขึ้น	มีผลสำเร็จจากการดำเนินงาน/ กิจกรรมส่งเสริมคุณธรรม ในองค์กรตามตัวชี้วัดที่กำหนด ไว้ในแผนส่งเสริมคุณธรรมของ องค์กร ไม่น้อยกว่า 50%	มีผลสำเร็จจากการ ดำเนินงาน/กิจกรรมส่งเสริม คุณธรรมในองค์กร ตามตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ใน แผนส่งเสริมคุณธรรมของ องค์กร ระหว่าง 20-49%	น้อยกว่า 20% หรือ ไม่ มีการปฏิบัติ	
5) องค์กรมีการจัดระบบติดตาม รายงาน ประเมินผลและ จัดกิจกรรมรณรงค์แลกเปลี่ยน เรียนรู้เพื่อพัฒนา ปรับปรุง แก้ไขการดำเนินงาน ส่งเสริมคุณธรรมในองค์กรอย่างต่อเนื่อง	- มีการจัดระบบติดตาม ประเมิน และรายงานผล กิจกรรม - จัดกิจกรรมรณรงค์ให้เกิด การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน ในสมาชิกทุกระดับในองค์กร อย่างต่อเนื่อง	- มีการจัดระบบติดตาม ประเมิน และรายงานผล กิจกรรม - จัดกิจกรรมรณรงค์ แลกเปลี่ยนเรียนรู้ของ สมาชิกองค์กรในบางโอกาส	ไม่มีการ ปฏิบัติ	

การประเมินองค์กรคุณธรรม	เกณฑ์การให้คะแนน			รวม
	2	1	0	
	- จัดสภาพแวดล้อมให้เหมาะสมกับการส่งเสริมคุณธรรมในองค์กร			
6) องค์กรมีกระบวนการยกย่อง เชิดชู การทำความดีหรือบุคคลผู้มีความดี ในรูปแบบต่างๆ เช่น บุคคลคุณธรรม โครงการดีเด่นด้านส่งเสริมคุณธรรม ส่วนงานดีเด่นด้านคุณธรรม ฯลฯ	มีการจัดกิจกรรมประกาศยกย่องเชิดชู บุคคลคุณธรรมตามคุณธรรมเป้าหมาย ทั้งภายในองค์กรและมีกระบวนการยกย่องเชิดชูภายนอกองค์กรด้วย	มีการจัดกิจกรรมประกาศยกย่องเชิดชูบุคคลคุณธรรมเฉพาะภายในองค์กร	ไม่มีการปฏิบัติ	
การประเมินระดับที่ 3 องค์กรคุณธรรมต้นแบบ ข้อ 1-9 การประเมินกระบวนการและพฤติกรรมที่เปลี่ยนแปลง				
7) องค์กรมีผลสำเร็จการดำเนินงานขององค์กรตาม “ปัญหาที่อยากแก้” และ “ความดีที่อยากทำ” ตามคุณธรรมพอเพียง วินัย สุจริต จิตอาสา เพิ่มมากขึ้น	มีผลสำเร็จจากการดำเนินกิจกรรมการส่งเสริมคุณธรรมแบบมีส่วนร่วมจากทุกส่วนงานในองค์กร ตามตัวชี้วัดในแผนส่งเสริมคุณธรรมที่องค์กรกำหนด ไม่น้อยกว่า 80%	มีผลสำเร็จจากการดำเนินกิจกรรมการส่งเสริมคุณธรรมแบบมีส่วนร่วมจากทุกส่วนงานในองค์กร ตามตัวชี้วัดในแผนส่งเสริมคุณธรรมที่องค์กรกำหนด ไม่น้อยกว่า 60-79%	มีผลสำเร็จจากการดำเนินงานตามตัวชี้วัดน้อยกว่า 60%	
8) องค์กรมีการเพิ่มประเด็นคุณธรรมเป้าหมาย ในมิติการนำหลักศาสนา หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และวิถีวัฒนธรรมมากำหนดเป็นปัญหาที่อยากแก้ ความดีที่อยากทำ เพิ่มเติมจากคุณธรรมอื่นๆ อย่างชัดเจน	นอกเหนือจากผลสำเร็จในการดำเนินงานตามตัวชี้วัดคุณธรรมเป้าหมายที่กำหนด องค์กรได้มีการกำหนดประเด็นคุณธรรมเพื่อดำเนินการเพิ่มเติมครบทั้ง 2-3 มิติ คือ หลักศาสนา และหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงหรือวิถีวัฒนธรรม	นอกเหนือจากผลสำเร็จในการดำเนินงานตามตัวชี้วัดคุณธรรมเป้าหมายที่กำหนด องค์กรได้มีการกำหนดประเด็นคุณธรรมเพิ่มเติมเพียงมิติใด มิติหนึ่งคือการนำหลักศาสนาหรือหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงหรือวิถีวัฒนธรรม	ไม่มีการปฏิบัติ	
9) องค์กรมีองค์ความรู้จากการดำเนินงานองค์กรคุณธรรม สามารถเป็นแหล่งเรียนรู้และถ่ายทอดขยายผลไปสู่องค์กรอื่นได้	- มีองค์ความรู้จากการดำเนินงานองค์กรคุณธรรม	- มีองค์ความรู้จากการดำเนินงาน องค์กรคุณธรรมเฉพาะบางกิจกรรม	- มีการดำเนินงาน แต่ไม่มีการ	

การประเมินองค์กรคุณธรรม	เกณฑ์การให้คะแนน			รวม
	2	1	0	
	ทั้งในภาพรวมและองค์ความรู้ ครบทุกกิจกรรมที่ดำเนินการ -สามารถเป็นแหล่งเรียนรู้ และถ่ายทอดขยายผลไปสู่ องค์กรอื่นได้	-สามารถเป็นแหล่งเรียนรู้ และถ่ายทอดขยายผลไปสู่ องค์กรอื่นได้	ถอดองค์ ความรู้ เพื่อเผยแพร่	

ตารางที่ 1 ตัวชี้วัดเกณฑ์การประเมินองค์กรคุณธรรม

เกณฑ์การประเมินผลคะแนนและระดับ ดังนี้

ระดับที่ 1 องค์กรส่งเสริมคุณธรรม เกณฑ์การประเมินต้องมีการดำเนินงานทุกข้อ (ระดับที่ 1) คะแนนรวม ไม่น้อยกว่า 3 คะแนน (ผ่านระดับที่ 1)

ระดับที่ 2 องค์กรคุณธรรม เกณฑ์การประเมินต้องมีการดำเนินงานทุกข้อในระดับ ที่ 1 และระดับที่ 2 คะแนนรวมไม่น้อยกว่า 6 คะแนน (ผ่านระดับที่ 2)

ระดับที่ 3 องค์กรคุณธรรมต้นแบบ เกณฑ์การประเมินต้องมีการดำเนินงานทุกข้อ ในระดับที่ 1 ระดับที่ 2 และระดับที่ 3 คะแนนรวมไม่น้อยกว่า 9 คะแนน (ผ่านระดับที่ 3)

โดยจากตัวชี้วัดและเกณฑ์การให้คะแนนการประเมินองค์กรคุณธรรม เมื่อเทียบกับ ระบบการแบ่งระดับของการทำงานแบบมีระบบความพร้อมรับผิดในองค์กร⁶ (Mark Samuel, 2000; อ้างใน สำนักงาน ก.พ., 2545) ปรากฏว่า มีลักษณะสอดคล้องกัน ซึ่งตัวชี้วัดดังกล่าวมี ลักษณะมุ่งเน้นให้เกิดความพร้อมรับผิดในองค์กร ในระดับที่ 5 Organization Accountability หรือระดับที่องค์กรสามารถทำงานไปได้ในลักษณะที่ทั้งองค์กร ทำให้เป็นองค์กรที่คล่องตัว สามารถ ปรับตัวได้ในทุกสถานการณ์ เห็นได้ชัดจากการตั้งกำหนดเจตนารมณ์หรือข้อตกลงร่วมกันของสมาชิก

⁶ โดยแบ่งเป็น 5 ระดับ ได้แก่ 1) ระดับ Entitlement คือ สภาพการทำงานที่มีระดับความพร้อมรับผิดต่ำมาก พนักงานมีปัญหา ด้านทัศนคติ มีการเกะงานกัน ทำอะไรตามใจชอบ ไม่ยินดียินร้ายว่าจะเกิดอะไรกับองค์กร 2) ระดับ Individual Accountability คือ มีระดับความพร้อมรับผิดเฉพาะกับตนเอง พนักงานมีความรับผิดชอบต่องานที่ได้รับมอบหมาย แต่ไม่คำนึงถึง ผลกระทบต่อผู้อื่น มีลักษณะการทำงานแบบตัวใครตัวมัน 3) ระดับ Work Unit Accountability คือ เป็นระดับที่สูงขึ้นมาของ การทำงานในระบบความพร้อมรับผิด มีการสร้างทีมงานได้ คนในทีมจะช่วยเหลือกัน ซึ่งความสำเร็จของทีมจะสำคัญกว่า ความสำเร็จของบุคคล แต่ไม่คำนึงถึงว่าการทำงานของทีมตนจะกระทบต่อทีมอื่นหรือองค์กรหรือไม่ 4) ระดับ Cross-Functional Accountability คือ ระดับนี้จะคำนึงถึงระดับเหนือกว่าทีม แต่ยังมีช่องว่างระหว่างระดับที่ต่างกัน เช่น ระดับปฏิบัติกับระดับ ผู้บริหาร และระดับนโยบาย และ 5) ระดับ Organization Accountability หรือระดับที่องค์กรสามารถทำงานไปได้ ในลักษณะที่ทั้งองค์กร ทำให้เป็นองค์กรที่คล่องตัว สามารถปรับตัวได้ในทุกสถานการณ์ และเป็นทีมงานที่มีประสิทธิภาพ

ในองค์กรในการจะขับเคลื่อนให้หน่วยงานให้เป็นองค์กรคุณธรรม โดยเป็นการตัดสินใจในประเด็นการขับเคลื่อนองค์กรด้วยกันผ่านการประชุมให้ความเห็นและข้อเสนอแนะ ไม่ใช่การสั่งการให้ขับเคลื่อนจากผู้บังคับบัญชาในลักษณะ Top – Down

การประเมินเพื่อวัดระดับการเป็นองค์กรคุณธรรมของหน่วยงานภาครัฐ ถือเป็นวิธีการหนึ่งในการกระตุ้นให้เกิดการขับเคลื่อนการส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมภายในหน่วยงานภาครัฐมากขึ้น เนื่องจากเป็นการวัดระดับและประเมินการดำเนินงานขับเคลื่อนออกมาอันดับตัวเลข ซึ่งส่งผลต่อภาพลักษณ์ที่ดีของหน่วยงานในการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรม

จากข้างต้นจะเห็นได้ว่า ประเทศไทยได้มีความพยายามในการสร้างธรรมาภิบาลคุณธรรมและจริยธรรมภาครัฐให้เกิดขึ้น ผ่านการกำหนดกฎหมาย กฎระเบียบ หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ตลอดจนกลไกการพัฒนาขับเคลื่อนองค์กรหรือหน่วยงานภาครัฐ เพื่อเป็นการสนับสนุนการบริหารงานภาครัฐให้เป็นไปด้วยหลักธรรมาภิบาล ตลอดจนกำกับและส่งเสริมให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐประพฤติปฏิบัติอย่างมีคุณธรรมและจริยธรรมโดยคำนึงถึงประโยชน์ของประเทศชาติเป็นสิ่งสำคัญ

2.2 ปัญหาธรรมาภิบาลและคอร์รัปชันในประเทศไทย

อาจกล่าวได้ว่านอกจากประเด็นของปัญหาด้านเศรษฐกิจในช่วงปี 2540 ของไทยที่เร่งให้ประเทศไทยเปิดรับกระแสแนวคิดธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีจากตะวันตกเข้ามาแล้ว หนึ่งในอีกประเด็นที่สำคัญคือ ปัญหาคอร์รัปชัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการคอร์รัปชันอันเกิดจากการขาดธรรมาภิบาลในระบอบราชการ ฟันเฟืองหลักในการดำเนินการพัฒนาและขับเคลื่อนประเทศ ซึ่งอาจส่งผลต่อประสิทธิภาพในการพัฒนาและขับเคลื่อนประเทศได้ ทำให้รัฐบาลชุดต่อ ๆ มาต้องเร่งการสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในสังคม

อริคม คุณาวุฒิ กล่าวว่า ปัญหาคอร์รัปชันในประเทศไทย เป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งในสังคมนับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน มีปัจจัยมาจากความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ซึ่งผูกโยงกับระบบอุปถัมภ์ ก่อให้เกิดเป็นวัฒนธรรมการใช้ชีวิต การกำหนดท่าทีระหว่างกลุ่มคนต่างๆ ในสังคมขึ้นเช่นเดียวกับ ผาสุก พงษ์ไพจิตร ที่มองว่า สังคมไทยมีความต่อเนื่องมาจากสังคมก่อนความทันสมัย ซึ่งการช่วยเหลือพวกพ้อง การใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัว เพื่อทำสิ่งที่ต้องการหรือสร้างผลประโยชน์เป็นเรื่องปกติที่เกิดขึ้น และไม่มีกระบวนการที่จะกำจัดสิ่งเหล่านี้ (TDRI, 2560) และเนื่องจากระบบ

ราชการเป็นผลมาจากลักษณะการปกครองแบบข้าราชการและระบบการแข่งขันมีความก้าวหน้าในชีวิตข้าราชการของขุนนางไทยในระบบราชการแต่เดิม นอกจากจะถือเอาเรื่องความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นใหญ่แล้ว การปฏิบัติงานของหน่วยงานก็เต็มไปด้วยการถือพวกพ้อง การมอบตำแหน่งหรือหน้าที่ใดๆ ก็พิจารณาถึงความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นอันดับแรก ส่วนผลงานที่แท้จริงนั้นถือว่ามีความสำคัญรองลงมา (สำนักงาน ก.พ., 2545) เห็นได้จากกรณีการทุจริตของ 2 พรรคการเมืองใหญ่ของประเทศไทยอย่างพรรคประชาธิปัตย์และพรรคเพื่อไทย จากตัวอย่างกรณีการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างรถดับเพลิงและเรือดับเพลิงของกรุงเทพมหานคร ในสมัยอภิรักษ์ โกษะโยธิน โดยข้าราชการระดับสูงเอื้อให้บริษัทเอกชนซึ่งเป็นพวกพ้องได้รับประโยชน์จากกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง คือ มีการหลีกเลี่ยงการแข่งขันในลักษณะกีดกันผู้เสนอราคารายอื่นไม่ให้มีโอกาสเข้าแข่งขันในการประกวดราคาอย่างเป็นธรรม รวมถึงเสนอราคาขายที่สูงกว่ามาตรฐานทางการค้า และมีการอ้างว่าเป็นการดำเนินการระหว่างรัฐต่อรัฐ กับทางรัฐบาลสาธารณรัฐออสเตรียซึ่งไม่มีอยู่จริง (สิริลักษณ์ คอมันตร์ และคณะ, 2557) กรณีการทุจริตโครงการรับจำนำข้าว ในสมัยยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ซึ่งเป็นนโยบายประชานิยมของพรรคเพื่อไทยที่ทำให้พรรคก้าวขึ้นเป็นรัฐบาลด้วยคะแนนเสียงถล่มทลาย โดยพบว่ามีกรณีการทุจริตตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำ มีการทุจริตเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐในการจัดการสต็อกและการระบายข้าว (ปัญหาข้าวหาย 2.9 ล้านตัน) การทุจริตของชาวนา เจ้าของโรงสี ผู้ตรวจข้าว และเจ้าของโกดัง รวมถึงการทุจริตที่อาจเกี่ยวข้องกับผู้มีอำนาจทางการเมืองระดับสูง เช่น รัฐบาลเปิดให้มีการยื่นเสนอราคาซื้อข้าวของรัฐ แต่ไม่รายงานข้อมูลปริมาณและราคาที่ยื่นให้พ่อค้าแต่ละราย รวมทั้งการที่มีพ่อค้าเพียงไม่กี่รายที่สามารถซื้อข้าวจากรัฐโดยการเสนอราคา (นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ, 2559)

สาเหตุหนึ่งที่ทำให้ยากต่อการกำจัดหรือแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชันของประเทศไทยนั้น มาจากคนในสังคมมองคอร์รัปชันในมุมมองหรือมิติที่ต่างกัน ซึ่งธานี ชัยวัฒน์ ได้เสนอประเด็นข้อค้นพบใหม่ผ่านโครงการวิจัยสังคมไทยไร้คอร์รัปชันว่า คนแต่ละช่วงอายุเข้าใจคำว่าคอร์รัปชันไม่เหมือนกัน เนื่องจากสังคมไทยไม่ได้ให้ความชัดเจนในความหมายของคอร์รัปชัน ประกอบกับรูปแบบการกระทำที่เกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชันมีความหลากหลายมากขึ้น และค่านิยมเรื่องความซื่อสัตย์สุจริตและคอร์รัปชันที่ไม่เหมือนกัน โดยคนอายุมากกว่า 30 ปี มองคอร์รัปชันในความหมายแคบกว่าคนอายุน้อยกว่า 25 ปี คือ มองเฉพาะนักการเมือง และการโกงเงินเท่านั้น ในขณะที่กลุ่มคนอายุน้อยกว่า 25 ปี มองความหมายกว้างกว่าทั้งผู้กระทำการคอร์รัปชันที่รวมถึงข้าราชการ ทหาร ตำรวจ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ฯลฯ และครอบคลุมความผิดในหลายรูปแบบ เนื่องจากยังไม่ผ่านการเลือกตั้ง ดังนั้นจึงมองไม่เห็นภาพของนักการเมืองคอร์รัปชัน แต่คุ้นกับภาพการคอร์รัปชันของข้าราชการ ทหาร

ตำรวจมากกว่า (อ้างใน ยุทธพร, 2562) โดยธานี ชัยวัฒน์ ได้จำแนกการมองคอร์รัปชันออกเป็น 4 มิติ ได้แก่ 1) มิติรัฐศาสตร์ มีการกระจายอำนาจที่ไม่ดีพอหรือกระจายอย่างไม่เท่าเทียมกัน ถ้าต้องแก้ปัญหาคอร์รัปชันต้องทำให้ทุกคนมีอำนาจเท่าเทียมกัน (ประชาธิปไตย) 2) มิติเศรษฐศาสตร์ เกิดขึ้นหลังจากการวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ ถ้าต้องแก้ปัญหาคอร์รัปชัน สังคมต้องเพิ่มต้นทุนในการรับโทษและลดผลประโยชน์จากการคอร์รัปชันลง โดยการสร้างกลไกการตรวจสอบและสร้างความโปร่งใส 3) มิติสังคมวิทยา เกิดจากการให้คุณค่ากับความสัมพันธ์ที่ไม่เหมาะสม เช่นให้คุณค่ากับความสัมพันธ์ในครอบครัวหรือพวกพ้องสูง ถ้าต้องแก้ปัญหาคอร์รัปชันต้องแก้ที่ความสัมพันธ์ของคนในสังคมเป็นหลัก และ 4) มิติกฎหมาย เกิดจากความไม่ชัดเจนของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ถ้าต้องแก้ปัญหาคอร์รัปชันต้องแก้ให้มีการกำหนดกรรมสิทธิ์ที่ชัดเจน (TDRI, 2560)

ทั้งนี้ ถึงแม้ประเทศไทยในรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาจะมีนโยบายและมาตรการในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการดำเนินงานของภาครัฐ เพื่อแก้ปัญหาคอร์รัปชันมากมาย อาทิ การกำหนดยุทธศาสตร์และแผนแม่บทในการส่งเสริมคุณธรรมและการปราบปรามการทุจริต การประกาศใช้พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 และประมวลจริยธรรมของข้าราชการประเภทต่างๆ เป็นต้น แต่ทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการคอร์รัปชันกลับไม่ดีขึ้น ซึ่งอาจมีสาเหตุมาจาก มาตรการแก้ปัญหาที่มีมากมายแต่ใช้ไม่ได้ผล และคนไม่เชื่อว่ามาตรการที่ออกมาจะใช้ได้ผล (ยุทธพร อิศรชัย, 2562) ซึ่ง สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ มองว่าปัญหาของเมืองไทย คือ มีกฎหมายออกมามาก แต่ไม่ถูกบังคับใช้ และการที่มันไม่ถูกบังคับใช้ก็เพราะการออกแบบไม่ดี ไม่ได้คิดถึงการใช้ตั้งแต่ต้น เช่นเดียวกับการมีกฎระเบียบและกลไกในการแก้ปัญหาคอร์รัปชัน การสร้างธรรมาภิบาลออกมา แต่ออกแบบขัดกับวัฒนธรรมและบริบทของสังคมไทย ทำให้คนในสังคมละเลย ไม่สนใจ การนำไปบังคับใช้จึงเป็นเรื่องยาก สอดคล้องกับ ธานี ชัยวัฒน์ ที่มองว่าสังคมไทยยังมีการคอร์รัปชันอยู่ ถึงแม้จะมีความพยายามในการสร้างกฎระเบียบที่ดี รวมถึงกลไกต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่กฎระเบียบหรือกลไกเหล่านั้นยังคงขัดแย้งกับบริบททางวัฒนธรรม จิตสำนึก การมองและให้คุณค่ากับความสัมพันธ์ของคนในสังคม ทำให้คนละเลยและไม่ปฏิบัติตาม รวมถึงแนวคิดเรื่องการขอโทษหรือการรับผิดของคนไทยที่ อธิคม คุณาวุฒิ มองว่ามีลักษณะเป็นการเอ่ยปากขอโทษ และถูกสอนให้อโหสิกรรม เลิกแล้วต่อกัน ตามหลักศาสนาพุทธ ในขณะที่คนชาติอื่น การแสดงการรับผิดไม่ได้หมายความว่าความผิดนั้นจะถูกหักลบกลบหนี้ แต่แสดงออกถึงวัฒนธรรมการรับผิดชอบ ซึ่งกระบวนการยุติธรรมและกลไกการลงโทษยังดำเนินต่อไป

ส่งผลให้ไม่สามารถบังคับใช้นโยบายหรือมาตรการ ตลอดจนกฎระเบียบและกลไกดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ (TDRI, 2560)

2.3 แนวนโยบายและกฎหมายในการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมและธรรมาภิบาลภาครัฐที่เกี่ยวข้องในปัจจุบัน

ภาครัฐไทยได้ให้ความสำคัญต่อการดำเนินการสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการการบริหารกิจการของภาครัฐ และการกำกับดูแลการประพฤติปฏิบัติตน ปฏิบัติงานของบุคลากรภาครัฐอย่างมาก โดยได้บรรจุหลักการดังกล่าวไว้ในกฎหมาย นโยบาย ยุทธศาสตร์และแผนที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ตามมาตรา 76 แห่งรัฐธรรมนูญฯ ได้กำหนดให้รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่นและงานของรัฐ อย่างอื่นให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีโดยหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะและการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุดเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนรวมตลอดทั้งพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติ และปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ

รัฐพึงดำเนินการให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม โดยกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีมาตรการป้องกันมิให้ผู้ใดใช้อำนาจหรือกระทำการโดยมิชอบที่เป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่หรือกระบวนการแต่งตั้งหรือการพิจารณาความดีความชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

รัฐพึงจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว

มาตรา 258 ข. ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน (4) ได้กำหนดให้มีการปรับปรุงและพัฒนาการบริหารงานบุคคลภาครัฐเพื่อจูงใจให้ผู้มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริงเข้ามาทำงานในหน่วยงานของรัฐ และสามารถเจริญก้าวหน้าได้ตามความสามารถและผลสัมฤทธิ์ของงานของแต่ละ

บุคคล มีความซื่อสัตย์สุจริต กล้าตัดสินใจและกระทำในสิ่งที่ถูกต้อง โดยคิดถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว มีความคิดสร้างสรรค์และคิดค้นนวัตกรรมใหม่ๆ เพื่อให้การปฏิบัติราชการ และการบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีมาตรการคุ้มครองป้องกันบุคลากรภาครัฐจากการใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรมของผู้บังคับบัญชา

- พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562

ด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 76 วรรคสาม กำหนดให้ “รัฐพึงจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว” ดังนั้น เพื่อให้การจัดทำประมวลจริยธรรมเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีมาตรฐานเดียวกัน ควรมี “กฎหมายว่าด้วยมาตรฐานทางจริยธรรมใช้เป็นหลักในการจัดทำประมวลจริยธรรมของหน่วยงานของรัฐเพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติตนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระบวนการรักษาจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อเสริมสร้างให้มีการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม” จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 นี้ขึ้น

โดยสาระสำคัญของพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 ภายใต้มหาวัด 1 มาตรฐานทางจริยธรรมและประมวลจริยธรรม ในมาตรา 5 ได้ให้ความหมายของมาตรฐานทางจริยธรรม ว่าเป็นหลักเกณฑ์การประพฤติปฏิบัติอย่างมีคุณธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งจะต้องประกอบด้วย

(1) ยึดมั่นในสถาบันหลักของประเทศ อันได้แก่ ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(2) ซื่อสัตย์สุจริต มีจิตสำนึกที่ดี และรับผิดชอบต่อหน้าที่

(3) กล้าตัดสินใจและกระทำในสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม

(4) คิดถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว และมีจิตสาธารณะ

(5) มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน

(6) ปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ

(7) ดำรงตนเป็นแบบอย่างที่ดีและรักษาภาพลักษณ์ของทางราชการ

มาตรฐานทางจริยธรรมตามวรรคหนึ่ง ให้ใช้เป็นหลักสำคัญในการจัดทำประมวลจริยธรรม ของหน่วยงานของรัฐที่จะกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติตนของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับสภาพคุณงาม ความดีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องยึดถือสำหรับการปฏิบัติงาน การตัดสินใจ ถูกผิด การปฏิบัติที่ควรกระทำหรือไม่ควรกระทำ ตลอดจนการดำรงตนในการกระทำความดีและ ละเว้นความชั่ว

- ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน

เนื่องจากประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเป็นฉบับเดิม ที่ประกาศบังคับใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 279 ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการจัดทำประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนฉบับใหม่ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 14 ของพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 76 วรรค 3

- ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580)

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ ในมาตรา 65 ได้กำหนดไว้ว่า “รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่างๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว...”

โดยภายใต้ 6 ยุทธศาสตร์ มียุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องคุณธรรมและจริยธรรม ดังนี้

1) ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ ในประเด็น ยุทธศาสตร์การปรับเปลี่ยนค่านิยมและวัฒนธรรม

โดยมีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญเพื่อพัฒนาคนในทุกมิติและในทุกช่วงวัยให้เป็นคนดี เก่ง และมีคุณภาพ มีจิตสาธารณะ รับผิดชอบต่อสังคมและผู้อื่น มัธยัสถ์ อดออม โอบอ้อมอารี มีวินัย รักษาศีลธรรม และเป็นพลเมืองดีของชาติ ทั้งนี้ มุ่งเน้นให้สถาบันทางสังคมร่วมปลูกฝังค่านิยม และวัฒนธรรมที่พึงประสงค์โดย (1) การปลูกฝังค่านิยมและวัฒนธรรม ผ่านการเลี้ยงดูในครอบครัว (2) การบูรณาการเรื่องความซื่อสัตย์ วินัย คุณธรรม จริยธรรม ในการจัดการเรียนการสอน ในสถานศึกษา (3) การสร้างความเข้มแข็ง ในสถาบันทางศาสนา (4) การปลูกฝังค่านิยมและวัฒนธรรมโดยใช้ชุมชนเป็นฐาน (5) การสร้างค่านิยมและวัฒนธรรมที่พึงประสงค์จากภาคธุรกิจ (6) การใช้สื่อและสื่อสารมวลชนในการปลูกฝังค่านิยมและวัฒนธรรมของคนในสังคม และ (7) การส่งเสริม ให้คนไทยมีจิตสาธารณะและมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม

2) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ในประเด็นยุทธศาสตร์บุคลากรภาครัฐเป็นคนดีและเก่ง ยึดหลักคุณธรรม จริยธรรม มีจิตสำนึก มีความสามารถสูง มุ่งมั่น และเป็นมืออาชีพ และประเด็นยุทธศาสตร์ภาครัฐมีความโปร่งใส ปลอดการทุจริตและประพฤติมิชอบ

โดยมีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญเพื่อปรับเปลี่ยนภาครัฐที่ยึดหลัก “ภาครัฐของประชาชน เพื่อประชาชนและประโยชน์ส่วนรวม” โดยภาครัฐต้องมีขนาดที่เหมาะสมกับบทบาทภารกิจ แยกแยะบทบาทหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ในการกำกับหรือในการให้บริการ ยึดหลักธรรมาภิบาล ปรับวัฒนธรรมการทำงานให้มุ่งผลสัมฤทธิ์และผลประโยชน์ส่วนรวม มีความทันสมัย และพร้อมที่จะปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกอยู่ตลอดเวลา ตลอดจนภาครัฐมีการบริหารกำลังคนที่มีความคล่องตัว ยึดระบบคุณธรรม และบุคลากรภาครัฐยึดมั่นในหลักคุณธรรม จริยธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต และค่านิยมในการทำงานเพื่อประชาชน มีคุณธรรม และมีการพัฒนาตามเส้นทางความก้าวหน้าในอาชีพ

- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 นี้ เป็นการกำหนดเป้าหมาย ยุทธศาสตร์ และแนวทางการพัฒนาประเทศในระยะ 5 ปี ซึ่งจะเป็นแผนที่มีความสำคัญในการวางรากฐานการพัฒนาประเทศไปสู่สังคมที่มีความสุขอย่างมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน สอดคล้องตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ที่เป็นกรอบการพัฒนาประเทศในระยะยาว

โดยได้กำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และแนวทางการพัฒนาด้านคุณธรรม จริยธรรม ไว้ในยุทธศาสตร์พัฒนาประเทศ ยุทธศาสตร์ที่ 1 การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์ โดยมีการวางรากฐานและตั้งเป้าหมายให้คนไทยส่วนใหญ่เป็นคนที่สมบูรณ์ มีคุณธรรม จริยธรรม มีระเบียบวินัย มีค่านิยมที่ดี มีจิตสาธารณะ มีทัศนคติและพฤติกรรมตามบรรทัดฐานที่ดีของสังคม ผ่านการปรับเปลี่ยนค่านิยมคนไทยให้มีคุณธรรม จริยธรรม มีวินัย จิตสาธารณะ และพฤติกรรมที่พึงประสงค์ รวมทั้งยุทธศาสตร์ที่ 6 การบริหารจัดการในภาครัฐ การป้องกันการทุจริต ประพฤติมิชอบ และธรรมาภิบาลในสังคมไทย ผ่านการปลูกฝังให้คนไทยไม่โกง โดยส่งเสริมสนับสนุนให้ทุกภาคส่วนมุ่งสร้างจิตสำนึกในการรักษาประโยชน์สาธารณะ ทัศนคติเชิงบวก รวมทั้งคุณธรรม จริยธรรม และหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงให้กับทุกกลุ่มในสังคม รวมถึงพัฒนาโลก และระบบการดำเนินงานที่ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองปฏิบัติตามประมวล จริยธรรมและมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างเคร่งครัด

- แผนแม่บทส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2559 – 2564)⁷

แผนแม่บทส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2559-2564) จัดทำขึ้นเพื่อเป็นกรอบและทิศทางในการส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมของทุกหน่วยงาน รวมทั้งเป็นกลไกในการขับเคลื่อนการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมในประเทศไทย ตามนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการพัฒนาประเทศให้สมดุลทั้งทางวัตถุและจิตใจควบคู่กันไปให้ “คุณธรรมนำการพัฒนา” สร้าง “สังคมคุณธรรม” ตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และประเทศไทย 4.0 เพื่อให้สังคมเกิดความมั่นคง สงบสุข ร่วมเย็นด้วยมิติทางศาสนา ตลอดจนนำเทคโนโลยีนวัตกรรมความรู้ความคิดสร้างสรรค์และทุนทางวัฒนธรรมมาขับเคลื่อนเศรษฐกิจให้เกิดความมั่นคงบนฐานของการพึ่งพาตนเอง พึ่งพากันเอง และรวมกลุ่มอย่างมีพลัง ภายใต้หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงอย่างยั่งยืน โดยมีทุกภาคส่วน ของสังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน ภาควิชาการ ภาคสื่อมวลชน ภาคประชาสังคมและภาคประชาชน มาร่วมกันดำเนินการบูรณาการตามแนวทาง “ประชารัฐ” เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน

⁷ คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษา เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2559 ลงมติเห็นชอบแผนแม่บทส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2559-2564) เป็นแผนแม่บทระดับชาติ

- คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี⁸

คณะรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้กำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบด้วย นโยบายหลัก 12 ด้าน และนโยบายเร่งด่วน 12 เรื่อง ซึ่งมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นเรื่องคุณธรรม จริยธรรม คือ ภายใต้นโยบายหลักด้านที่ 11 การปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐ ได้กำหนดนโยบายการดำเนินการในการส่งเสริมระบบธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการภาครัฐ โดยสร้างความเชื่อมั่น ศรัทธา และส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาข้าราชการ บุคลากร และเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างจริงจัง โดยเฉพาะการปรับเปลี่ยนกระบวนการทางความคิด ให้คำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติและเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง พร้อมกับยึดมั่นในหลักจริยธรรม และธรรมาภิบาล มีสมรรถนะ และความรู้ความสามารถพร้อมต่อการปฏิบัติงาน ดำเนินการปรับปรุง สวัสดิภาพชีวิต ความเป็นอยู่ ตลอดจนสร้างขวัญกำลังใจและความผูกพันในการทำงาน

2.4 การดำเนินการขับเคลื่อนด้านคุณธรรม จริยธรรม ธรรมาภิบาล และการประเมินองค์กรคุณธรรมของสำนักงานประมาณ

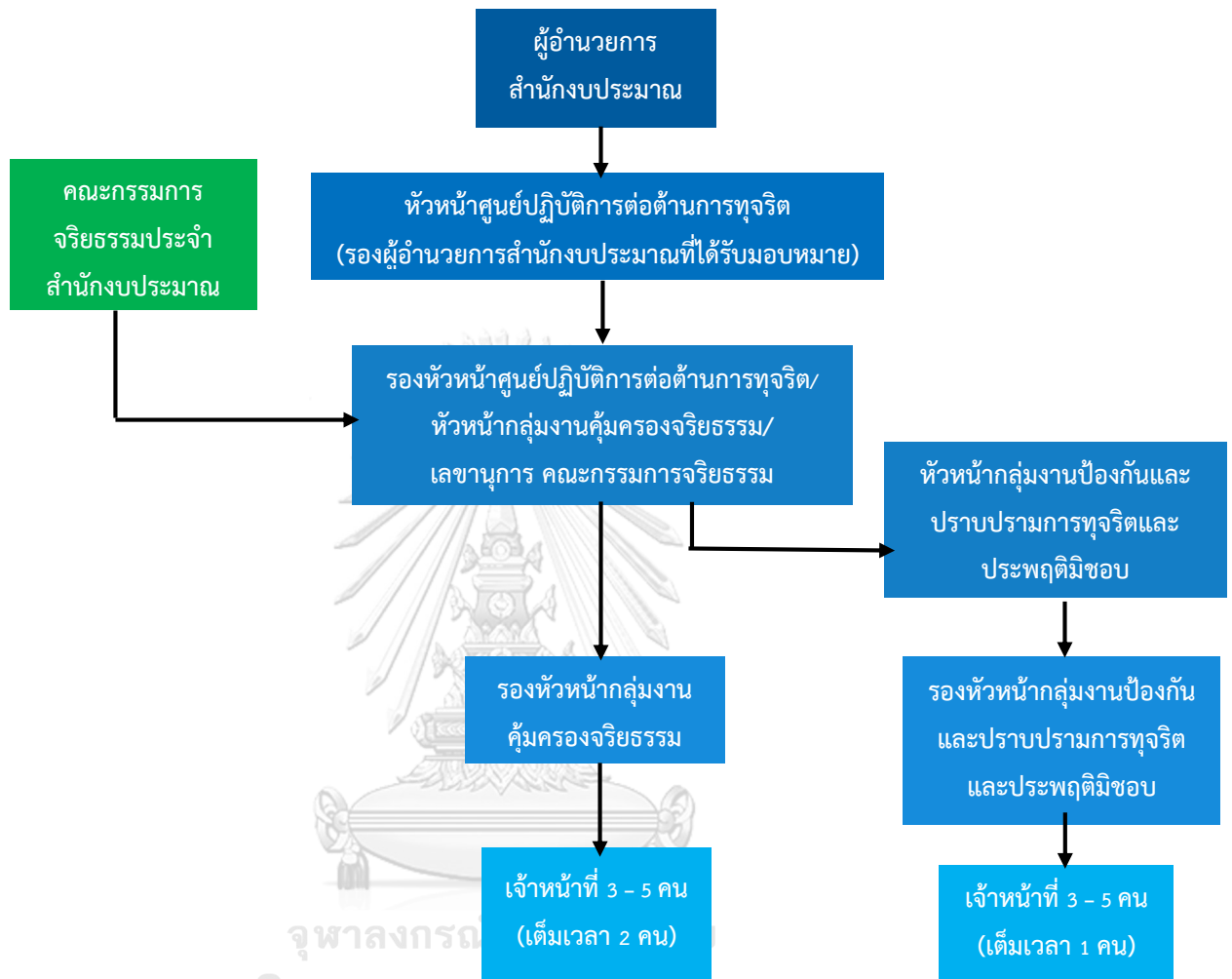
ด้วยการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2555 เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอให้มีการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริตเป็นส่วนราชการภายในกรม ตามมาตรา 31 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติมในปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 จึงได้มีการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต (ศปท.) ขึ้นภายในสำนักงานประมาณ อันสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2556 - พ.ศ. 2561) ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และมาตรการในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน ประกอบกับคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 69/2557 ลงวันที่ 18 มิถุนายน 2557 เรื่อง มาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบ ซึ่งกำหนดให้ทุกส่วนราชการดำเนินงานให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 อย่างเคร่งครัด

⁸ คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม

ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2559 ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต สำนักงานงบประมาณ มีหน้าที่หลักในการบูรณาการและขับเคลื่อนแผนด้านการคุ้มครองส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม และการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในสำนักงานงบประมาณ รับผิดชอบงานขึ้นตรงต่อผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และเพื่อให้การดำเนินงานของ ศปท. เป็นไปด้วยความเรียบร้อย สำนักงานงบประมาณได้มีคำสั่งสำนักงานงบประมาณ ที่ 2/2560 เรื่อง มอบหมายให้ข้าราชการมาปฏิบัติราชการที่ ศปท. โดยมีรองผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณที่ได้รับมอบหมายเป็นหัวหน้า ศปท. และผู้ช่วยผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณเป็นรองหัวหน้า ศปท. ภายใน ศปท. แบ่งเป็น ๒ กลุ่มงาน ได้แก่ 1) กลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม ประกอบด้วย ผู้ช่วยผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณเป็นหัวหน้ากลุ่มงาน รองหัวหน้ากลุ่มงานและเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย และ 2) กลุ่มงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ประกอบด้วย ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาบุคลากรด้านการงบประมาณเป็นหัวหน้ากลุ่มงาน รองหัวหน้ากลุ่มงานและเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย

คณะกรรมการจริยธรรมประจำสำนักงานงบประมาณ เป็นอีกหนึ่งกลไกในการกำกับดูแลการขับเคลื่อนคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลของสำนักงานงบประมาณ ผ่านการประชุมคณะกรรมการจริยธรรมประจำสำนักงานงบประมาณ ซึ่งแต่งตั้งขึ้นตามข้อ 14 ของประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน⁹ รวมจำนวน 7 คน โดยมีหัวหน้ากลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรมทำหน้าที่เป็นเลขานุการคณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่ควบคุม กำกับ ส่งเสริมและให้คำแนะนำในการใช้บังคับประมวลจริยธรรมในส่วนราชการ รวมทั้งสอดส่องดูแลให้มีการปฏิบัติ และคุ้มครองข้าราชการซึ่งปฏิบัติตามประมวลอย่างตรงไปตรงมา ตลอดจนการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาอันเกิดจากการใช้บังคับประมวลจริยธรรมในส่วนราชการ

⁹ ข้อ 14 ของประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน กำหนดให้ ก.พ. โดยข้อเสนอของหัวหน้าส่วนราชการ แต่งตั้งคณะกรรมการจริยธรรมประจำส่วนราชการขึ้น เพื่อควบคุม กำกับให้มีการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม ซึ่งคณะกรรมการจริยธรรมประกอบด้วย 1) ประธานกรรมการ ซึ่งหัวหน้าส่วนราชการเสนอจากผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก ผู้มีความซื่อสัตย์เป็นประจักษ์ โดยได้รับความเห็นชอบของ ก.พ. 2) กรรมการผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารหรือประเภทอำนวยการ เลือกกันเองให้เหลือสองคน 3) กรรมการสองคน ซึ่งเป็นข้าราชการในส่วนราชการที่ได้รับคัดเลือกจากข้าราชการ พนักงานราชการ และลูกจ้างของส่วนราชการนั้น ตามวิธีการดำเนินการที่แต่ละส่วนราชการเห็นสมควร 3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกสองคน ซึ่งหัวหน้าส่วนราชการและรองหัวหน้าส่วนราชการร่วมกันเสนอ ทั้งนี้ ให้หัวหน้ากลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรมเป็นเลขานุการคณะกรรมการจริยธรรม



แผนภาพที่ 2 แสดงการแบ่งสายงานตามโครงสร้างภายในของศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต

สำนักงบประมาณได้มีการขับเคลื่อนการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรมภายในหน่วยงาน โดยจัดให้มีระเบียบ กฎหมายและข้อปฏิบัติรองรับการดำเนินการเสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลของสำนักงบประมาณ ภายใต้กฎหมาย นโยบาย ยุทธศาสตร์และแผนที่สำคัญของประเทศตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 รวมถึงจัดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานตามตัวชี้วัดและเกณฑ์การประเมินในด้านคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลของหน่วยงานกลางต่างๆ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) ประกาศคณะกรรมการจริยธรรมประจำสำนักงานงบประมาณ เรื่อง มาตรการคุ้มครองผู้ร้องเรียน ผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ และผู้ปฏิบัติงานกลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรมสำนักงานงบประมาณ ซึ่งคณะกรรมการจริยธรรมประจำสำนักงานงบประมาณได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในข้อ 15 (5) และ ข้อ 15 (6) ของประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน เพื่อเป็นการคุ้มครองและประกันความเป็นอิสระและเที่ยงธรรมของกลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรมและข้าราชการซึ่งปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน มิให้ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรมต่อข้าราชการผู้นั้น

2) ประกาศสำนักงานงบประมาณ เรื่องแนวทางการร้องเรียน การรับเรื่องร้องเรียน และวิธีพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนของสำนักงานงบประมาณ สำนักงานงบประมาณได้มีการออกประกาศดังกล่าวมาเพื่อให้การรับเรื่องร้องเรียนและพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับจริยธรรมของสำนักงานงบประมาณเป็นไปด้วยความเรียบร้อย โดยกำหนดถึงวิธีและขั้นตอนในการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนของกลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม

3) ข้อบังคับสำนักงานงบประมาณว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการสำนักงานงบประมาณ เพื่อให้สอดคล้องกับข้อบังคับ ก.พ. ว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2537 รวมถึงข้าราชการและบุคลากรสำนักงานงบประมาณมีแนวทางสำหรับยึดเป็นหลักในการปฏิบัติตน และปฏิบัติงานภายในสำนักงานงบประมาณที่สอดคล้องกับลักษณะการดำเนินงานของหน่วยงาน สำนักงานงบประมาณจึงได้กำหนดให้มีข้อบังคับสำนักงานงบประมาณเกี่ยวกับจรรยาบรรณข้าราชการสำนักงานงบประมาณขึ้น โดยแบ่งเป็น 4 หมวด จรรยาบรรณต่อตนเอง จรรยาบรรณต่อหน่วยงาน จรรยาบรรณต่อผู้บังคับบัญชา – ผู้ใต้บังคับบัญชา – ผู้ร่วมงาน และจรรยาบรรณต่อหน่วยงานอื่น ประชาชน และสังคม

4) ข้อปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน กรณีการให้หรือรับของขวัญหรือประโยชน์อื่นใด เพื่อให้เป็นไปตามแนวทางการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน กรณีการให้หรือรับของขวัญหรือประโยชน์อื่นใด ของสำนักงาน ก.พ. กลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจริยธรรมประจำสำนักงานงบประมาณ จึงได้จัดทำข้อปฏิบัติฯ ดังกล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อให้ผู้บริหาร ข้าราชการ และบุคลากรสำนักงานงบประมาณทราบ และประพฤติปฏิบัติตนได้อย่างถูกต้องเหมาะสมและสอดคล้องกับประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน รวมทั้งกฎหมาย ระเบียบ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องต่อไป

5) **คู่มือปฏิบัติงานการคุ้มครองจริยธรรม** กลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรมจัดทำขึ้นเพื่อใช้เป็นคู่มือในการปฏิบัติงานตามกระบวนการรับเรื่องร้องเรียน และวิธีพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการฝ่าฝืนตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน หรือไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับสำนักงานประมาณว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการสำนักงานประมาณ โดยใช้บังคับกับข้าราชการ พนักงานราชการ และลูกจ้างในสังกัดสำนักงานประมาณ

6) **คู่มือการปฏิบัติเพื่อป้องกันการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมของสำนักงานประมาณ** กลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรมได้จัดทำคู่มือดังกล่าวขึ้นเพื่อใช้เป็นกลไกในการส่งเสริม สนับสนุน และการขับเคลื่อนการป้องกันและปราบปรามการมีการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับผลประโยชน์ส่วนรวมภายในสำนักงานประมาณ ให้บุคลากรสำนักงานประมาณได้ยึดถือเป็นหลักปฏิบัติ อันมีผลในการป้องกันเรื่องดังกล่าวที่อาจเกิดขึ้นในการดำเนินงานภายในสำนักงานประมาณ

7) **แผนปฏิบัติการส่งเสริมคุณธรรมของสำนักงานประมาณ** กลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจริยธรรมประจำสำนักงานประมาณ ได้จัดทำแผนปฏิบัติการส่งเสริมคุณธรรมของหน่วยงาน สอดคล้องกับแผนแม่บทส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2559 – 2564) และแผนแม่บทส่งเสริมคุณธรรมระดับกระทรวง เพื่อใช้เป็นแผนปฏิบัติการในการขับเคลื่อนการคุ้มครองและส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรมภายในสำนักงานประมาณ

8) **การจัดกิจกรรมอบรมบรรยายให้ความรู้เกี่ยวกับคุณธรรมจริยธรรมในการปฏิบัติงาน** เพื่อให้บุคลากรสำนักงานประมาณได้รับความรู้เกี่ยวกับคุณธรรมจริยธรรม รวมถึงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน เพื่อนำไปปรับใช้ในการดำเนินงานภายในสำนักงานประมาณ เช่น การบรรยายธรรมเกี่ยวกับสมดุขีวิตและการทำงาน การบรรยายให้ความรู้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐ พ.ศ. ๒๕๖๒ การบรรยายให้ความรู้เกี่ยวกับหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ฯลฯ

9) **เผยแพร่ประชาสัมพันธ์สื่อและองค์ความรู้ด้านคุณธรรมจริยธรรมภายในหน่วยงาน** คณะกรรมการจริยธรรมประจำสำนักงานประมาณกำกับให้กลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรมดำเนินการตามแผนปฏิบัติการส่งเสริมคุณธรรมของสำนักงานประมาณในเชิงรุก เพื่อปลูกฝังจิตสำนึกที่ดีและให้บุคลากรสำนักงานประมาณตระหนักรู้เกี่ยวกับองค์ความรู้ด้านคุณธรรมจริยธรรมผ่านการ

ประชาสัมพันธ์สื่อและองค์ความรู้ด้านคุณธรรมจริยธรรมภายในสำนักงบประมาณตามช่องทางต่าง ๆ เช่น การประชาสัมพันธ์ผ่านเสียงตามสาย ผ่านจอวิดิทัศน์ภายในหน่วยงาน และผ่านทางเว็บไซต์ หน่วยงาน เป็นประจำอย่างต่อเนื่อง

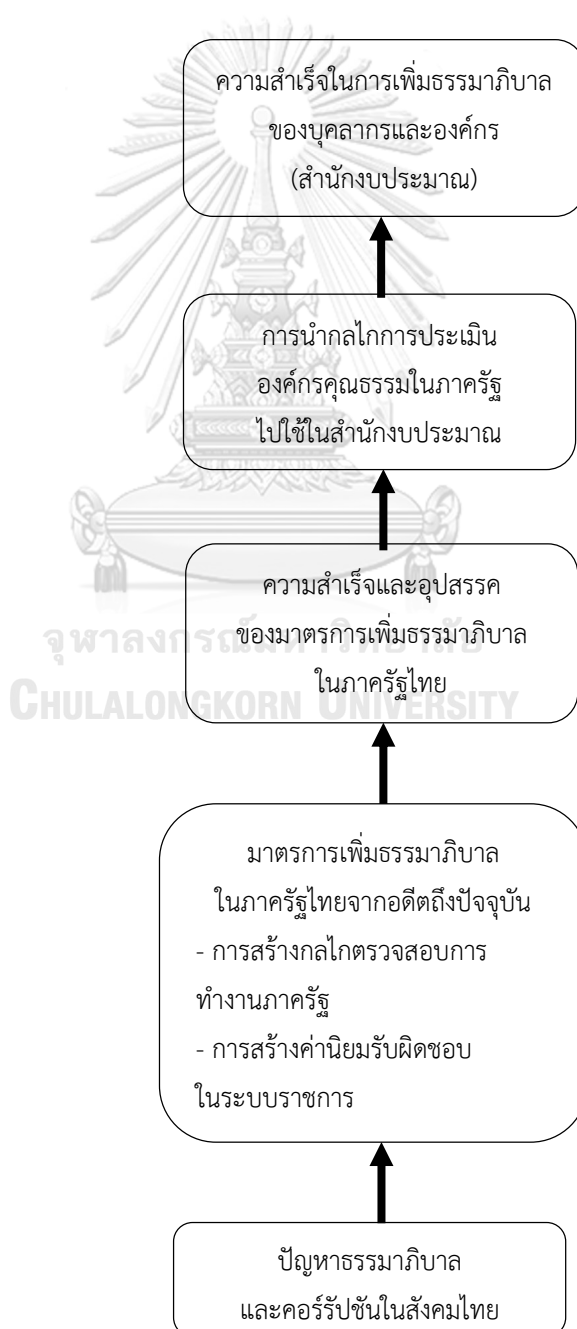
10) **การประเมินผลการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน** สำนักงบประมาณโดยผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และคณะกรรมการจริยธรรมประจำสำนักงบประมาณ ได้ดำเนินการตามข้อ 20 ของประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน จัดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมในรายชื่อ ในลักษณะ Check Lists โดยแบ่งประเมิน 4 ส่วน ได้แก่ หัวหน้าส่วนราชการ คณะกรรมการจริยธรรม กลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม และหน่วยงาน โดยจัดส่งให้แก่สำนักงาน ก.พ.

11) **การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment : ITA)** กลุ่มงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ได้ดำเนินการประเมินวัดระดับด้านคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงาน ตามดัชนีตัวชี้วัด 10 ข้อ ผ่านเครื่องมือ 3 เครื่องมือ ของสำนักงาน ป.ป.ช. ได้แก่ แบบวัดการรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใน (Internal Integrity and Transparency Assessment: IIT) แบบวัดการรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก (External Integrity and Transparency Assessment: EIT) และแบบตรวจการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ (Open Data Integrity and Transparency Assessment: OIT) ออกเป็นค่าคะแนน (คะแนนเต็ม 100 คะแนน) และระดับผลการประเมิน (Rating Score) จำแนกออกเป็น 7 ระดับ

12) **การประเมินการเป็นองค์กรคุณธรรม** กลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม ได้ดำเนินการประเมินองค์กรคุณธรรมตามแนวทางและตัวชี้วัดเกณฑ์การประเมินของกรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม โดยเป็นการประเมินวัดระดับด้านการส่งเสริมคุณธรรมขององค์กรตามแผนแม่บทส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2559 - 2564) ซึ่งกำหนดให้องค์กรต่างๆ ต้องดำเนินการสรุปผลการดำเนินงานและประเมินตนเอง ตามตัวชี้วัดและเกณฑ์การประเมินการเป็นองค์กรคุณธรรม (ตัวชี้วัด 9 ข้อ ใน 3 ระดับ) ออกเป็นคะแนนและระดับองค์กรคุณธรรม โดยเน้นการระเบิดจากข้างใน หลักศาสนา ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง วิถีวัฒนธรรม

จากการทบทวนวรรณกรรมในบทที่ ๒ เกี่ยวกับแนวคิดธรรมาภิบาล คุณธรรมและ จริยธรรมในภาครัฐ และมาตรฐานทางจริยธรรม แนวนโยบายและกฎหมายในการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาลภาครัฐที่เกี่ยวข้องในปัจจุบัน รวมถึงสภาพปัญหาธรรมาภิบาลและ คอร์รัปชันในประเทศไทย ซึ่งจากแนวคิดข้างต้น รวมทั้งข้อมูลต่างๆ ที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมนี้ ถือเป็นกรอบในการศึกษา และสามารถนำไปใช้ในการเก็บข้อมูลภาคสนาม การวิเคราะห์ผลการศึกษา และการสรุปข้อค้นพบของการศึกษาต่อไป

กรอบแนวคิดการวิจัย



บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย

3.1 รูปแบบการศึกษาวิจัย

ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยศึกษาถึงรูปแบบแนวคิด การสร้างธรรมาภิบาลของภาครัฐไทย ความเหมาะสมและความสำเร็จของการใช้กลไกการประเมิน การเป็นองค์กรคุณธรรมในภาครัฐ ในหน่วยงานราชการไทย เพื่อนำไปเป็นแนวทางในการพัฒนา รูปแบบการดำเนินการขับเคลื่อนผ่านระบบประเมินที่เหมาะสม สอดคล้องกับบริบทของระบบราชการ ไทยต่อไป

3.2 เครื่องมือที่ใช้เก็บข้อมูล

ใช้วิธีการเก็บข้อมูลเพื่อนำมาศึกษาใน 2 รูปแบบ ได้แก่ 1) การศึกษาข้อมูลจาก เอกสาร และ 2) การศึกษาข้อมูลจากการลงภาคสนาม โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) การศึกษาข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งจะเป็นการค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลเบื้องต้นจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง อาทิ กฎหมาย กฎ ระเบียบ หนังสือราชการต่าง ๆ และทบทวนวรรณกรรมเพื่อวิเคราะห์แนวคิดที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล คุณธรรม และจริยธรรมในภาครัฐ แนวคิดเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน ศึกษาและรวบรวมจากหนังสือ เอกสาร ทางวิชาการ บทความ งานวิจัย เอกสารทางราชการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการสืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์

2) การศึกษาข้อมูลจากการลงภาคสนาม (Field Research) โดยเป็นการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กับผู้ปฏิบัติงานและผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้เกี่ยวกับกลไกการประเมิน องค์กรคุณธรรมภาครัฐ และมีประสบการณ์ในการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ของไทย

3.3 การเลือกกลุ่มตัวอย่าง

ในการสัมภาษณ์เชิงลึก จะมีผู้ให้ข้อมูลซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานและผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้เกี่ยวกับกลไกการประเมินองค์คุณธรรมภาครัฐ และมีประสบการณ์ในการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลของไทย รวม 9 คน ดังนี้

- 1) ประธานและกรรมการจริยธรรมประจำสำนักงานประมาณ จำนวน 3 คน
- 2) หัวหน้ากลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม สำนักงานประมาณ
- 3) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานศูนย์ปฏิบัติการทุจริต สำนักงานประมาณ จำนวน 2 คน
- 4) เจ้าหน้าที่สำนักงานประมาณระดับต่างๆ จำนวน 3 คน



บทที่ 4 ผลการศึกษา

จากการศึกษาเรื่อง “การขับเคลื่อนคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลขององค์การภาครัฐไทยผ่านกลไกการประเมินองค์กรคุณธรรม: กรณีศึกษา สำนักงานงบประมาณ” ผู้ศึกษาได้จำแนกผลการศึกษา ออกเป็น 4 ส่วน ได้แก่ 1) ประเด็นด้านคุณธรรมจริยธรรมของสำนักงานงบประมาณ: ข้อค้นพบในเรื่องปัญหาด้านคุณธรรมและความเข้าใจเกี่ยวกับประเด็นธรรมาภิบาลของสำนักงานงบประมาณ 2) กลไกการกำกับควบคุมมาตรฐานคุณธรรมจริยธรรมภายในสำนักงานงบประมาณ: แนวปฏิบัติหลายชุดมีความทับซ้อนกัน 3) การประเมินองค์กรคุณธรรมภายในสำนักงานงบประมาณ และ 4) เครื่องมือที่ใช้ในการสร้างคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลของสำนักงานงบประมาณ โดยสรุปได้ดังนี้

4.1 ประเด็นด้านคุณธรรมจริยธรรมของสำนักงานงบประมาณ: ข้อค้นพบในเรื่องปัญหาด้านคุณธรรมและความเข้าใจเกี่ยวกับประเด็นธรรมาภิบาลของสำนักงานงบประมาณ

ผลการประเมินตนเองตามตัวชี้วัดเกณฑ์การประเมินองค์กรคุณธรรมของสำนักงานงบประมาณ ประจำปี พ.ศ. 2563 ซึ่งได้คะแนน 11 คะแนน อยู่ในระดับองค์กรคุณธรรม ในภาพรวมหน่วยงานได้ผ่านการประเมินดังกล่าวมาอย่างต่อเนื่อง และไม่มีประเด็นปัญหาที่พบในเรื่องคุณธรรมจริยธรรมในองค์กร อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องและจากการสัมภาษณ์ผู้ที่รับผิดชอบในส่วนงานการประเมินองค์กรคุณธรรมดังกล่าวพบว่ายังมีประเด็นที่อาจส่งผลกระทบต่อปัญหาด้านคุณธรรมจริยธรรมของสำนักงานงบประมาณ ดังนี้

4.1.1 การใช้ดุลพินิจประกอบกับหลักเกณฑ์ในการตัดสินใจในการให้งบประมาณ กล่าวคือ รูปแบบและลักษณะการดำเนินงานตามวงจรงบประมาณของสำนักงานงบประมาณ มีลักษณะเป็นการดำเนินงานที่ต้องอาศัยการใช้ดุลพินิจประกอบกับหลักเกณฑ์ในการตัดสินใจ จึงทำให้มีความเสี่ยงสูงที่จะละเมิดหลักธรรมาภิบาล เห็นได้จากการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งต้องรวบรวมจากคำขอของงบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ ทั่วประเทศ โดยสำนักงานงบประมาณมีบทบาทสำคัญในการพิจารณากลับกรองงบประมาณรายจ่ายโดยพิจารณาจากภารกิจหน้าที่ของหน่วยรับงบประมาณ สอดคล้องกับเป้าหมาย ตัวชี้วัด รวมทั้งพิจารณาความจำเป็น เหมาะสม ความคุ้มค่า

การเกิดประโยชน์ต่อทางราชการ และความพร้อมในการดำเนินโครงการ ตลอดจนผลการเบิกจ่ายงบประมาณ ประกอบการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ จึงเป็นที่มาของการกำหนดเกณฑ์คุณธรรมและจริยธรรมในการปฏิบัติงาน (เกณฑ์มาตรฐานกลาง) ในการกำกับควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เพื่อป้องกันการใช้ดุลพินิจในการจัดสรรงบประมาณ อาทิ ข้อบังคับสำนักงบประมาณว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการสำนักงบประมาณ ประกาศสำนักงบประมาณ เรื่องประกาศเจตนารมณ์การเป็นองค์กรคุณธรรมของสำนักงบประมาณ เจตจำนงสุจริตของสำนักงบประมาณ ฯลฯ โดยใช้เป็นกรอบในการควบคุม กำกับ การปฏิบัติตนและปฏิบัติงานในระดับบุคคลสอดคล้องกับข้อคิดเห็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าว ดังนี้

“ควรมีการกำหนดมาตรฐานการทำงานและหลักเกณฑ์ในการพิจารณางบประมาณที่ชัดเจน ต้องมีคู่มือ มีหลักเกณฑ์ สร้างมาตรฐานงานขึ้นมาในทุกๆ เรื่อง เพื่อให้เกิดความโปร่งใสเป็นมาตรฐานเดียวกัน สามารถชี้แจงต่อรัฐสภาและประชาชนได้ และช่วยให้บุคลากรภายในยึดถือปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกัน ไม่มีการใช้ดุลพินิจซึ่งอาจจะทำให้การทำงานมีปัญหา” (สัมภาษณ์คณะกรรมการจริยธรรมประจำสำนักงบประมาณ, 2563)

“คิดว่าสำนักงบประมาณเป็นหน่วยงานที่ได้อยู่แล้ว กลไกของเราเรามีการถ่วงถ่วง มีรูปคณะกรรมการ คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ ในการพิจารณา และมีการถ่วงถ่วงจากเจ้าหน้าที่ตามลำดับ มีการพิจารณาถ่วงถ่วงเป็นขั้นๆ ทำให้ค่อนข้างเป็นมาตรฐานเดียวกันและกันไปตามเกณฑ์ และเรายังได้เอาข้อสังเกตของคณะกรรมการมาใช้ในการพิจารณางบประมาณในปีถัดๆมาด้วย และมีการวางแผนที่รอบคอบ ใช้ผลการดำเนินงานของปีที่แล้วๆมาพิจารณาและติดตามประเมินผลด้วย” (สัมภาษณ์หัวหน้ากลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม, 2563)

“เรื่องการทำงาน กระบวนการทำงานที่มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ คืองานของสำนักงบประมาณมีความสุ่มเสี่ยง เพราะฉะนั้นธรรมาภิบาลของเราก็จะต้องมีมาตรฐานการทำงาน มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน ช่วยให้เกิดความโปร่งใสในยึดถือปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกัน ไม่มีการใช้ดุลพินิจคือต้องมีคู่มือ มีหลักเกณฑ์ สร้างมาตรฐานงานขึ้นมาในทุกๆเรื่อง เพื่อให้การทำงานสามารถตรวจสอบได้ ว่ามีความโปร่งใสในขนาดไหน เพราะถ้าเราปล่อยดุลพินิจไป ก็จะทำให้การทำงานมีปัญหา” (สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สำนักงบประมาณในระดับต่าง ๆ , 2563)

อย่างไรก็ตาม การกำหนดมาตรฐานดังกล่าวอาจทำให้บุคลากรสำนักงบประมาณ มีความรู้สึกถูกควบคุมจากกฎ ระเบียบ ข้อบังคับในเรื่องดังกล่าวอย่างเข้มงวด ทั้งที่ในทางปฏิบัติ มีกฎเกณฑ์กลางการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นมาตรฐานกลางในการลดดุลยพินิจในการ ตัดสินใจพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้หน่วยรับประมาณขึ้นเป็นจำนวนมากอยู่แล้ว เช่น การกำหนด เกณฑ์ราคามาตรฐานครุภัณฑ์ ราคามาตรฐานสิ่งก่อสร้าง ราคางานต่อหน่วย หลักเกณฑ์และอัตรา ค่าใช้จ่าย ประกอบการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี ที่เบิกจ่ายในลักษณะค่าตอบแทน ใช้สอย วัสดุ และค่าสาธารณูปโภค หลักเกณฑ์อัตราค่าใช้จ่าย และแนวทางการพิจารณางบประมาณ รายจ่ายประจำปี การฝึกอบรม สัมมนา การโฆษณา ประชาสัมพันธ์ การจ้างที่ปรึกษา ค่าใช้จ่ายในการ เดินทางไปราชการต่างประเทศ บัญชีราคามาตรฐานการออกแบบอาคารที่ทำการ อาคารอยู่อาศัย รวม และบ้านพัก และการกำหนดแนวทางและคู่มือการจัดทำต้นทุนหน่วยปฏิบัติ เป็นต้น ดังนั้น การอนุมัติงบประมาณจึงประกอบด้วยเหตุผลและหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่จึงมองว่าการขับเคลื่อนการส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมอาจไม่ได้รับการมีส่วนร่วม จากเจ้าหน้าที่เท่าที่ควร

4.1.2 การใช้เครือข่ายและระบบอุปถัมภ์ในพื้นที่เพื่อเอื้อประโยชน์ต่อการจัดสรร งบประมาณ เนื่องจากการปรับโครงสร้างหน่วยงานไปสู่เขตพื้นที่ที่มากขึ้น อาจทำให้บุคลากรสำนัก งบประมาณที่ปฏิบัติงานที่เขตพื้นที่อาจมีความสัมพันธ์ในการปฏิบัติที่มากขึ้น กล่าวคือ การเกิดระบบ เครือข่ายและระบบอุปถัมภ์ในพื้นที่ระหว่างเจ้าหน้าที่ของสำนักงบประมาณกับเจ้าหน้าที่ของ หน่วยงานระดับจังหวัด ทำให้อาจเกิดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) เช่น การ จัดสรรงบประมาณที่ไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาในพื้นที่ สอดคล้องกับข้อคิดเห็น ดังนี้

“เนื่องจากแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกัน การใช้ดุลพินิจจึงสำคัญมาก การไปใกล้ชิด คนในพื้นที่ ก็ค่อนข้างมีความสำคัญว่าในเรื่องของความสัมพันธ์ ซึ่งอาจจะทำให้บุคลากรที่ปฏิบัติงาน เขตพื้นที่ตัดสินใจผิดหรือถูกบีบบังคับในการจัดสรรงบประมาณ หรือเกิดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ได้” (สัมภาษณ์คณะกรรมการจริยธรรมประจำสำนักงบประมาณ, 2563)

อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษาค้นพบว่าประเด็นเรื่องความเข้าใจหลักธรรมาภิบาลของ บุคลากรในสำนักงบประมาณค่อนข้างเป็นไปในทิศทางเดียวกัน คือ กระบวนการทำงานที่มีความ โปร่งใส และตรวจสอบได้ ซึ่งความเข้าใจดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อการขับเคลื่อนกลไกการประเมิน

องค์กรคุณธรรมในการช่วยแก้ไขปัญหาด้านคุณธรรมและจริยธรรมของสำนักงานประมาณ ได้ สอดคล้องกับข้อคิดเห็น ดังต่อไปนี้

“หลักธรรมาภิบาลของบุคลากรในสำนักงานประมาณ คือ เรื่องกระบวนการทำงานที่มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ตลอดจน การมีมาตรฐานการทำงานและหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน เพื่อช่วยให้บุคลากรภายในยึดถือปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกัน” (สัมภาษณ์ประธานคณะกรรมการจริยธรรมประจำสำนักงานประมาณ, 2563)

“มองว่าควรให้ความสำคัญกับความโปร่งใส เพราะสำนักงานประมาณเป็นหน่วยงานทางการเงินการคลังการงบประมาณ ไม่ว่าจะดำเนินการอะไรต้องมีเกณฑ์ที่เหมาะสมเพื่อให้ประชาชนได้ประโยชน์มากที่สุด ตลอดจนเปิดเผยสู่สาธารณชน โดยต้องมีความโปร่งใสในการจัดสรรงบประมาณว่าอย่างไรถึงจะเป็นธรรม กระจาย ไม่กระจุก และมีเกณฑ์การจัดสรรที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน เพราะโครงสร้างการทำงานของสำนักงานประมาณ จัดสรรตามฟังก์ชัน แม้ว่าสำนักงานประมาณจะมีแผนงานบูรณาการซึ่งประกอบด้วยหลาย ๆ หน่วยงานมาทำร่วมกันก็ต้องมีเกณฑ์ในการจัดสรรที่เหมาะสมและเป็นธรรม” (สัมภาษณ์หัวหน้ากลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม, 2563)

4.2 กลไกการกำกับควบคุมมาตรฐานคุณธรรมจริยธรรมภายในสำนักงานประมาณ: แนวปฏิบัติหลายชุดมีความทับซ้อนกัน

แนวทางการกำกับควบคุมมาตรฐานคุณธรรมจริยธรรมของสำนักงานประมาณผ่านการประเมินวัดผลที่กำหนดโดยส่วนราชการอื่น ได้แก่ 1) การประเมินผลการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนของสำนักงาน ก.พ. เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้ตรวจสอบการปฏิบัติของหัวหน้าส่วนราชการ คณะกรรมการจริยธรรม กลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม และส่วนราชการตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน 2) การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) ของสำนักงาน ป.ป.ช. ตามมติ ค.ร.ม. เมื่อวันที่ 23 มกราคม 2561 เพื่อปรับปรุงและพัฒนาด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ ตลอดจน 3) การประเมินองค์กรคุณธรรมของกระทรวงวัฒนธรรมภายใต้แผนแม่บทส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2559 – 2564) เพื่อใช้ในการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม และค่านิยมที่ดีขององค์กร จากการค้นคว้าเอกสารและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการประเมินองค์กรดังกล่าว พบว่าแนวปฏิบัติหลายอย่างมีความทับซ้อนกัน กล่าวคือ การกำหนดตัวชี้วัด

เป็นจำนวนมาก และมีรายละเอียดการดำเนินงานที่ทับซ้อนกัน เช่น การกำหนดให้มีแผนปฏิบัติการเกี่ยวกับคุณธรรมจริยธรรม และให้มีผู้รับผิดชอบในการดำเนินการดังกล่าว ซึ่งในทางปฏิบัติหลายครั้งที่ต้องจัดกิจกรรมให้สอดคล้องกับตัวชี้วัดแต่ละการประเมินของแต่ละหน่วยงาน (สำนักงาน ก.พ. สำนักงาน ป.ป.ช. และกระทรวงวัฒนธรรม) ทำให้ต้องใช้งบประมาณเพื่อการดำเนินการดังกล่าวเป็นจำนวนมากขึ้น ตลอดจน ใช้ทรัพยากรบุคคลกับการดำเนินการดังกล่าวมากขึ้นอีกด้วย ดังที่ผู้ให้สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต. กล่าวไว้ดังต่อไปนี้

“การประเมินด้านคุณธรรมจริยธรรมของสำนักงานงบประมาณถูกกำหนดเกณฑ์การประเมินคุณธรรมจริยธรรมของสำนักงาน ก.พ. สำนักงาน ป.ป.ช. และกระทรวงวัฒนธรรม โดยจะต้องมีการดำเนินโครงการตามตัวชี้วัดที่ถูกกำหนดไว้ รวมทั้งต้องผู้รับผิดชอบในการดำเนินการดังกล่าว ทำให้การเบิกจ่ายงบประมาณจะต้องใช้ไปกับการดำเนินการของแต่ละกิจกรรมต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก ซึ่งหากมีการกำหนดตัวชี้วัดที่เป็นเอกภาพ การเบิกจ่ายงบประมาณให้กับโครงการต่างๆ ก็ตามก็จะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของตัวชี้วัดได้ในคราวเดียวกัน และไม่ต้องสิ้นเปลืองงบประมาณ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต, 2563)

ทั้งนี้ สามารถเปรียบเทียบกลไกการประเมินด้านคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลที่สำนักงานงบประมาณต้องดำเนินการ ได้แก่ การประเมินผลการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม (สำนักงาน ก.พ.) การประเมินคุณธรรมคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment : ITA) (สำนักงาน ป.ป.ช.) และการประเมินองค์กรคุณธรรม (กระทรวงวัฒนธรรม) ผ่านองค์ประกอบกรอบการอธิบายการเปรียบเทียบการดำเนินงานของแต่ละกลไก ประกอบด้วย วัตถุประสงค์การประเมิน รูปแบบการประเมิน การมุ่งเน้นวัดผล หน่วยงานเจ้าภาพหลัก หน่วยงานภายในที่รับผิดชอบ กฎหมายและนโยบายที่บังคับใช้ ระดับการประเมิน และหน่วยงานที่เข้าร่วมการประเมิน ดังตารางที่ 2 แสดงการเปรียบเทียบกลไกการประเมินด้านคุณธรรมจริยธรรมที่สำนักงานงบประมาณต้องดำเนินการ

กลไกการประเมินด้านคุณธรรมจริยธรรม	1.การประเมินผลการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม	2.การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment : ITA)	3.การประเมินองค์กรคุณธรรม
วัตถุประสงค์	เพื่อใช้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนของหัวหน้าส่วนราชการ คณะกรรมการจริยธรรม กลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม และส่วนราชการ	เพื่อปรับปรุงและพัฒนาด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ	เพื่อใช้ในการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรม และค่านิยมที่ดีขององค์กร ให้องค์กรมีบทบาทในการส่งเสริมให้คนในองค์กรให้มีทัศนคติ และประพฤติปฏิบัติที่สะท้อนการมีคุณธรรมจริยธรรมที่ดีมากขึ้น
รูปแบบการประเมิน	เป็นการประเมินตามรายชื่อของประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน(Checklist) โดยแบ่งการประเมินเป็น 4 ส่วน ได้แก่ หัวหน้าส่วนราชการ คณะกรรมการจริยธรรม กลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม และส่วนราชการ ตามอำนาจหน้าที่ของประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน	เป็นการประเมินหน่วยงานด้านคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานตามดัชนีตัวชี้วัด 10 ข้อ ผ่านเครื่องมือ 3 เครื่องมือ ได้แก่ แบบวัดการรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใน (Internal Integrity and Transparency Assessment: IIT) แบบวัดการรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก (External Integrity and Transparency Assessment: EIT) และแบบตรวจการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ (Open Data Integrity and Transparency Assessment: OIT) ออกเป็นค่าคะแนน (คะแนนเต็ม 100 คะแนน) และระดับผลการประเมิน (Rating Score) จำแนกออกเป็น 7 ระดับ (AA, A, B, C, D, E และ F)	เป็นการประเมินหน่วยงานออกเป็นคะแนน (คะแนนเต็ม 18 คะแนน) และระดับขององค์กร ตามตัวชี้วัดและเกณฑ์การประเมินองค์กรคุณธรรม (9 ตัวชี้วัด 3 ระดับ ได้แก่ ระดับ 1 องค์กรส่งเสริมคุณธรรม ระดับที่ 2 องค์กรคุณธรรม ระดับที่ 3 องค์กรคุณธรรมต้นแบบ)

<p>การมุ่งเน้น วัตถุประสงค์</p>	<p>การประพฤติปฏิบัติอย่างมี คุณธรรมของเจ้าหน้าที่ของ รัฐ อาทิ ยึดมั่นในสถาบัน หลักของประเทศ ซื่อสัตย์ สุจริต การกล้าตัดสินใจ การ คิดถึงประโยชน์ส่วนรวม การ มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน การ ปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นธรรม และ การ ดำรงตน เป็น แบบอย่างที่ดี</p>	<p>- การสร้างความโปร่งใสในการ ดำเนินงานของหน่วยงาน - การส่งเสริมความพร้อมในการ ปฏิบัติงานตามภาระหน้าที่ - การปลอดจากการทุจริตในการ ปฏิบัติงาน - การสร้างวัฒนธรรมคุณธรรมใน หน่วยงาน - การส่งเสริมคุณธรรมการทำงานใน หน่วยงาน</p>	<p>- การเป็นหน่วยงานแบบอย่าง ด้านคุณธรรม และส่งเสริมให้ ข้าราชการมีทัศนคติ วิธีคิด การ ปฏิบัติที่สะท้อนการมีคุณธรรม จริยธรรม และค่านิยมที่ดี ภายใต้คุณธรรมอันพึงประสงค์ 4 ประการ ได้แก่ ความพอเพียง ความมีวินัย สุจริต และการมีจิต อาสา</p>
<p>หน่วยงาน เจ้าภาพหลัก</p>	<p>สำนักงาน ก.พ.</p>	<p>สำนักงาน ป.ป.ช.</p>	<p>กรมการศาสนา กระทรวง วัฒนธรรม</p>
<p>หน่วยงาน ภายในที่ รับผิดชอบ</p>	<p>กลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม</p>	<p>กลุ่มงานป้องกันและปราบปรามการ ทุจริต และประพฤติมิชอบ</p>	<p>กลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม</p>
<p>กฎหมายและ นโยบายที่ บังคับใช้</p>	<p>บังคับใช้ตามประมวล จริยธรรมข้าราชการพลเรือน ปี 2552 ภายใต้ พ.ร.บ. มาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562</p>	<p>เริ่มมีการประเมินฯ ปี 2557 ตามมติ กรม. เมื่อวันที่ 23 มกราคม 2561</p>	<p>เริ่มมีการประเมินฯ ปี 2562 ภายใต้แผนแม่บทส่งเสริม คุณธรรมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2559 – 2564)</p>
<p>ระดับการ ประเมิน</p>	<p>บุคคล/องค์การ</p>	<p>องค์การ</p>	<p>องค์การ</p>
<p>หน่วยงานที่ เข้าร่วมการ ประเมิน</p>	<p>หน่วยงานภาครัฐฝ่ายพล เรือน (ข้าราชการพลเรือน)</p>	<p>หน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงาน</p>	<p>องค์กรภาครัฐ องค์กรภาคธุรกิจ เอกชน และองค์กรภาคประชา สังคมและชุมชน</p>

**ตารางที่ 2 แสดงการเปรียบเทียบกลไกการประเมินด้านคุณธรรมจริยธรรม
ที่สำนักงานประมาณต้องดำเนินการ**

4.3 การประเมินองค์กรคุณธรรมภายในสำนักงานประมาณ

การประเมินองค์กรคุณธรรมภายในสำนักงานประมาณ เป็นการดำเนินการภายใต้การประเมินองค์กรคุณธรรมของกรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม ภายใต้แผนแม่บทส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2559 – 2564) มีลักษณะเป็นการประเมินตามเอกสารหรือแบบฟอร์มที่กำหนด ซึ่งสำนักงานประมาณได้เริ่มดำเนินการดังกล่าวตั้งแต่ปี พ.ศ. 2562 เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน โดยในแต่ละปีปฏิทินจะมีขั้นตอนการดำเนินงาน (ระยะเวลารวม 1 เดือน) โดยมีรายละเอียดขั้นตอนการดำเนินงานดังกล่าวเป็นดังนี้

1) สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีหนังสือแจ้งเวียนให้ส่วนราชการในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ประเมินหน่วยงานผ่านตัวชี้วัดและเกณฑ์การประเมินองค์กรคุณธรรม (ภายในเดือนสิงหาคมของทุกปี)

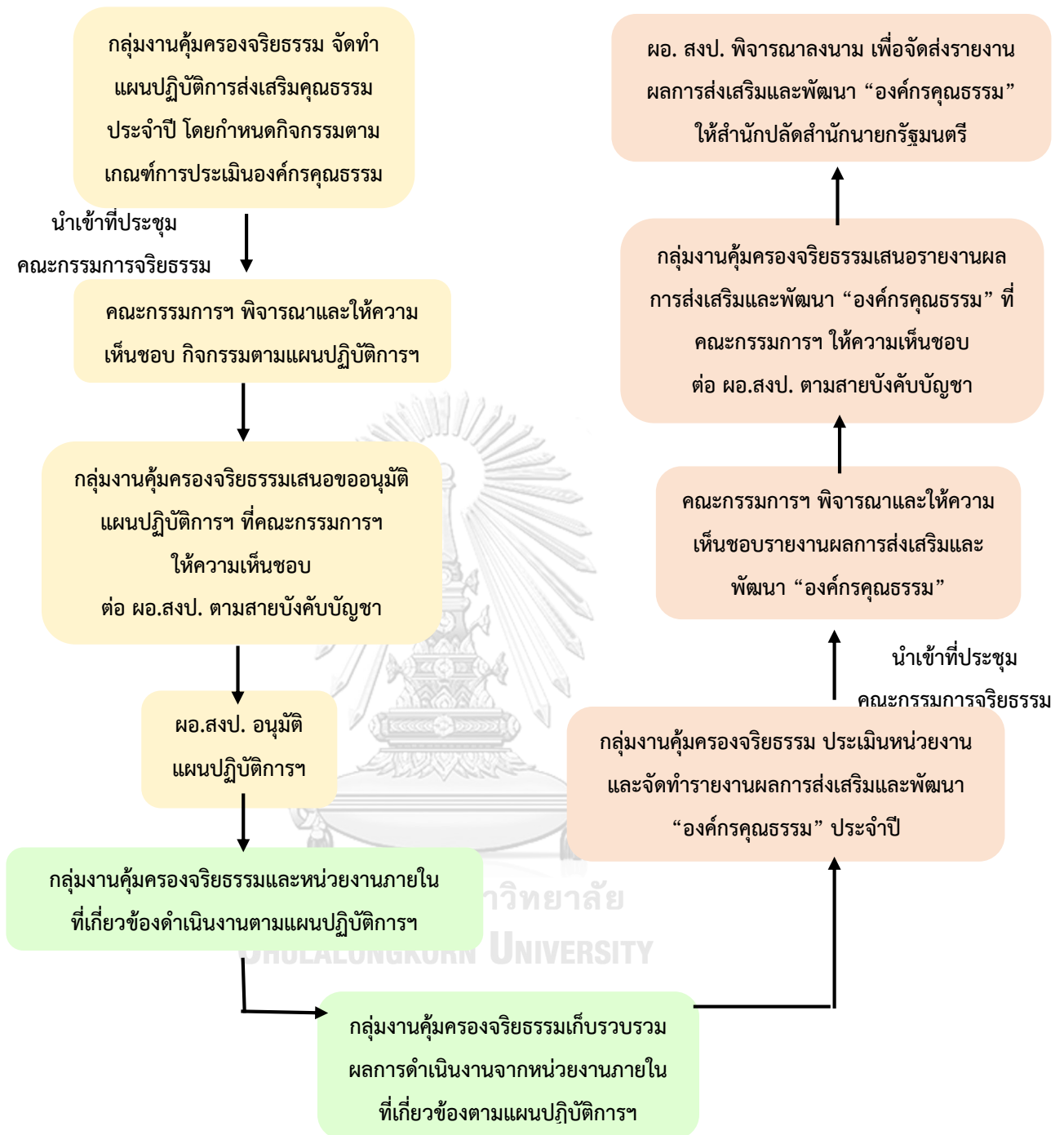
2) กลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรมจัดทำรายงานผลการส่งเสริมและพัฒนาองค์กรคุณธรรม ประจำปีของหน่วยงานตามตัวชี้วัดเกณฑ์การประเมินองค์กรคุณธรรมในแบบรายงานที่เป็นเอกสารตามที่กรมการศาสนา กำหนด ซึ่งแบบรายงานดังกล่าวมีรายละเอียดประกอบด้วย ได้แก่ เกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินผล จำนวน 9 หลักเกณฑ์ อาทิ (1) ผู้บริหารและสมาชิก มีการประชุมเพื่อประกาศเจตนารมณ์หรือข้อตกลง (2) ผู้บริหารและสมาชิกการกำหนดคุณธรรมเป้าหมาย “ปัญหาที่อยากแก้” และ “ความดีที่อยากทำ” (3) การจัดทำแผนส่งเสริมคุณธรรมเป้าหมายที่กำหนด (4) ผลสำเร็จการดำเนินกิจกรรมตามแผนส่งเสริมคุณธรรมเป้าหมายที่กำหนดไว้ (5) การจัดระบบติดตามประเมินผลและรายงานผลการดำเนินงาน/กิจกรรมแลกเปลี่ยนเรียนรู้ (6) กระบวนการยกย่องเชิดชูบุคคลที่ทำความดี หรือหน่วยงาน โครงการ/กิจกรรมดีเด่น ในการส่งเสริมคุณธรรมเป้าหมายจนเป็นแบบอย่างได้ (7) ผลสำเร็จการดำเนินกิจกรรมตามแผนส่งเสริมคุณธรรมเป้าหมายที่กำหนดไว้ (8) องค์กรมีการกำหนดประเด็นคุณธรรมเป้าหมายและจัดกิจกรรมเพิ่มเติม และ (9) การถอดองค์ความรู้จากกิจกรรมการดำเนินงานองค์กรคุณธรรมเพื่อเผยแพร่ และสามารถเป็นแหล่งเรียนรู้ถ่ายทอดขยายผลไปสู่องค์กรอื่นได้ รวมทั้งสิ้น 18 คะแนน ซึ่งเป็นการให้คะแนนผ่านการมีผลการดำเนินงานขององค์กรตรงตามตัวชี้วัดเกณฑ์การประเมินองค์กรคุณธรรมในระดับที่กำหนด โดยมีเกณฑ์การประเมินผลคะแนนและระดับ ดังนี้ ระดับที่ 1 องค์กรส่งเสริมคุณธรรม หน่วยงานต้องมีการดำเนินงานตามเกณฑ์การประเมินในระดับที่ 1 ทุกข้อ โดยมีคะแนนรวมไม่น้อยกว่า 3 คะแนน (ผ่านระดับที่ 1) ระดับที่ 2 องค์กรคุณธรรม หน่วยงานต้องมีการดำเนินงานตามเกณฑ์การประเมิน

ในระดับที่ 1 และระดับที่ 2 ทุกข้อ โดยมีคะแนนรวมไม่น้อยกว่า 6 คะแนน (ผ่านระดับที่ 2) และระดับที่ 3 องค์กรคุณธรรมต้นแบบ หน่วยงานต้องมีการดำเนินงานตามเกณฑ์การประเมินในระดับที่ 1 ระดับที่ 2 และระดับที่ 3 ทุกข้อ โดยมีคะแนนรวมไม่น้อยกว่า 9 คะแนน (ผ่านระดับที่ 3) ซึ่งจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จตามระยะเวลาที่กำหนดกรมศาสนา กระทรวงวัฒนธรรมกำหนด

3) เสนอรายงานผลการส่งเสริมและพัฒนาองค์กรคุณธรรม ประจำปีของหน่วยงาน ในที่ประชุมคณะกรรมการจริยธรรมประจำสำนักงานงบประมาณเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อรายงานผลฯ ดังกล่าว ภายในต้นเดือนกันยายนของทุกปี

4) กลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรมนำรายงานผลฯ ที่คณะกรรมการจริยธรรมประจำสำนักงานงบประมาณพิจารณาให้ความเห็นชอบ เสนองงานถึงผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณตามสายบังคับบัญชา

5) ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณลงนามในหนังสือจัดส่งรายงานผลฯ ให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ภายในสิ้นเดือนกันยายนของทุกปี โดยมีรายละเอียดตามแผนภาพ



แผนภาพที่ 3 แสดงขั้นตอนดำเนินงานในการขับเคลื่อนองค์กรคุณธรรมของสำนักงานงบประมาณ

ทั้งนี้ ในปี 2562 สำนักงานงบประมาณประเมินตนเองตามตัวชี้วัดเกณฑ์การประเมินองค์กรคุณธรรมได้คะแนน 9 คะแนน อยู่ในระดับที่ 1 องค์กรส่งเสริมคุณธรรม และจัดส่งให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีในฐานะเลขานุการคณะกรรมการส่งเสริมคุณธรรมระดับกระทรวง ซึ่งได้รับ

มอบหมายให้เป็นผู้ตรวจสอบความถูกต้องของการประเมินผลดังกล่าว ได้พิจารณาผลการประเมินของหน่วยงานสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และรายงานผลการประเมินในภาพของกระทรวงต่อกรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม โดยต่อมาสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้แจ้งผลการดำเนินงานส่งเสริมและพัฒนาองค์กรคุณธรรม ปี 2562 ของหน่วยงานที่ได้รายงานต่อกรมการศาสนาว่า หน่วยงานในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทั้งหมด 23 หน่วยงาน มีหน่วยงานที่เป็นองค์กรส่งเสริมคุณธรรมหรือระดับที่ 1 รวมจำนวน 16 หน่วยงาน และหน่วยงานอยู่ระหว่างการเข้าสู่องค์กรส่งเสริมคุณธรรมหรือยังไม่ได้เข้าระดับที่ 1 รวมจำนวน 7 หน่วยงาน ซึ่งผลการประเมินองค์กรคุณธรรมของสำนักงบประมาณ ปี 2562 ได้ 6 คะแนน อยู่ในระดับที่ 1 องค์กรส่งเสริมคุณธรรม โดยมีบันทึกแจ้งเวียนให้กับผู้บริหารหน่วยงานและบุคลากรภายในหน่วยงานทราบ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบผลการประเมินกับหน่วยงานในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีอื่นเทียบเคียงกันแล้วพบว่าอยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกัน เนื่องจากเป็นช่วงแรกเริ่มของการประเมินองค์กรคุณธรรม ประกอบกับมีความก้าวหน้าในการขับเคลื่อนนโยบายในลักษณะที่ใกล้เคียงกัน โดยมีคณะกรรมการส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติเป็นผู้พิจารณาให้ลำดับคะแนนดังกล่าว ซึ่งมีองค์ประกอบของคณะกรรมการฯ ประกอบด้วย รองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธาน และมีอธิบดีกรมการศาสนา เป็นกรรมการและเลขานุการ ผู้อำนวยการศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ รวมทั้ง มีหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง อาทิ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงวัฒนธรรม ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และปลัดกระทรวงสาธารณสุข เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ตลอดจนผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านศาสนา จำนวน 10 ท่าน

จากผลการประเมินดังกล่าว ผู้บริหารหน่วยงานได้ให้นโยบายกับผู้ที่เกี่ยวข้องในการที่จะยกระดับผลการประเมินให้ดีขึ้นในปีถัดไป พร้อมทั้งได้มีหนังสือแจ้งให้ทุกสำนักงาน กอง ศูนย์ สถาบัน กลุ่ม ภายในหน่วยงานยึดถือการปฏิบัติตามข้อบังคับสำนักงบประมาณว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการสำนักงบประมาณอย่างเคร่งครัด ในขณะที่บุคลากรในองค์การมองว่าการประเมินดังกล่าวมิได้สร้างผลกระทบ (Impact) ทั้งในเชิงบวกและลบที่สำคัญมากต่อองค์กรมากนัก โดยมีข้อวิจารณ์เกี่ยวกับผลกาประเมินฯ แบ่งเป็นประเด็น ดังนี้

1) การประเมินเป็นการเพิ่มภาระงานโดยมีจำเป็น กล่าวคือ การดำเนินการตามตัวชี้วัดที่กรมศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม เป็นผู้กำหนด จะต้องมีการดำเนินกิจกรรมและโครงการต่างๆ เพิ่มเติม ทำให้บ่อยครั้งเป็นการเพิ่มภาระงานให้กับผู้รับผิดชอบในการจัดสรรงบประมาณ

แผ่นดินของประเทศ ผลให้การขับเคลื่อนโครงการต่างๆ มิได้ถูกให้ความสำคัญเท่าที่ควร สอดคล้องกับข้อคิดเห็น ดังนี้

“หากมีหลายๆ หน่วยงาน จัดให้มีการประเมินในลักษณะคล้ายๆ กัน ย่อมมองว่าทำให้เกิดความซ้ำซ้อนและสร้างภาระในการทำงานให้กับหน่วยงานที่ถูกประเมิน แต่ถ้าการประเมินดังกล่าว มีลักษณะบูรณาการ ไม่ซ้ำซ้อนกัน อาศัยข้อมูลชุดเดียวกัน มีมาตรฐานเดียว จะทำให้การประเมินองค์กรคุณธรรมมีประสิทธิภาพมากขึ้น” (สัมภาษณ์คณะกรรมการจริยธรรมประจำสำนักงานประมาณ, 2563)

2) ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องไม่ได้ให้ความสำคัญกับการขับเคลื่อนการประเมินองค์กรคุณธรรม กล่าวคือ การประเมินองค์กรคุณธรรมมิได้กำหนดบทลงโทษหากองค์กรไม่ผ่านการประเมิน จึงมีผลให้ผู้ปฏิบัติงานไม่ได้ให้ความสำคัญกับการจัดกิจกรรมหรือเข้าร่วมกิจกรรมตามตัวชี้วัดมากนัก สอดคล้องกับข้อคิดเห็น ดังนี้

“มีข้อคิดเห็นเกี่ยวกับผลการประเมินดังกล่าวว่า จากการที่ไม่ได้มีบทกำหนดโทษประการใดกำหนดไว้ว่าหากไม่ผ่านการประเมินองค์กรคุณธรรมแล้วจะมีผลต่อการปฏิบัติงานหรือการประเมินผลการดำเนินงานเพื่อเลื่อนระดับเงินเดือนหรือตำแหน่งแต่อย่างใด จึงคิดว่าปฏิบัติตามก็ได้มีปฏิบัติก็ไม่ได้ส่งผลกระทบแต่อย่างใด” (สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สำนักงานประมาณระดับต่างๆ , 2563)

ในขณะที่ข้าราชการบางส่วนมองว่าการประเมินดังกล่าวก่อให้เกิดประโยชน์ต่อองค์กรไม่มากนัก โดยมิข้อเสนอแนะ ดังนี้

1) การประเมินคุณธรรมก่อให้เกิดการขับเคลื่อนกิจกรรมใหม่ๆ นอกเหนือจากงานที่รับผิดชอบอยู่เดิม โดยที่เป็นกิจกรรมที่เป็นการสร้างคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลในหมู่ข้าราชการมากยิ่งขึ้น สอดคล้องกับข้อคิดเห็น ดังนี้

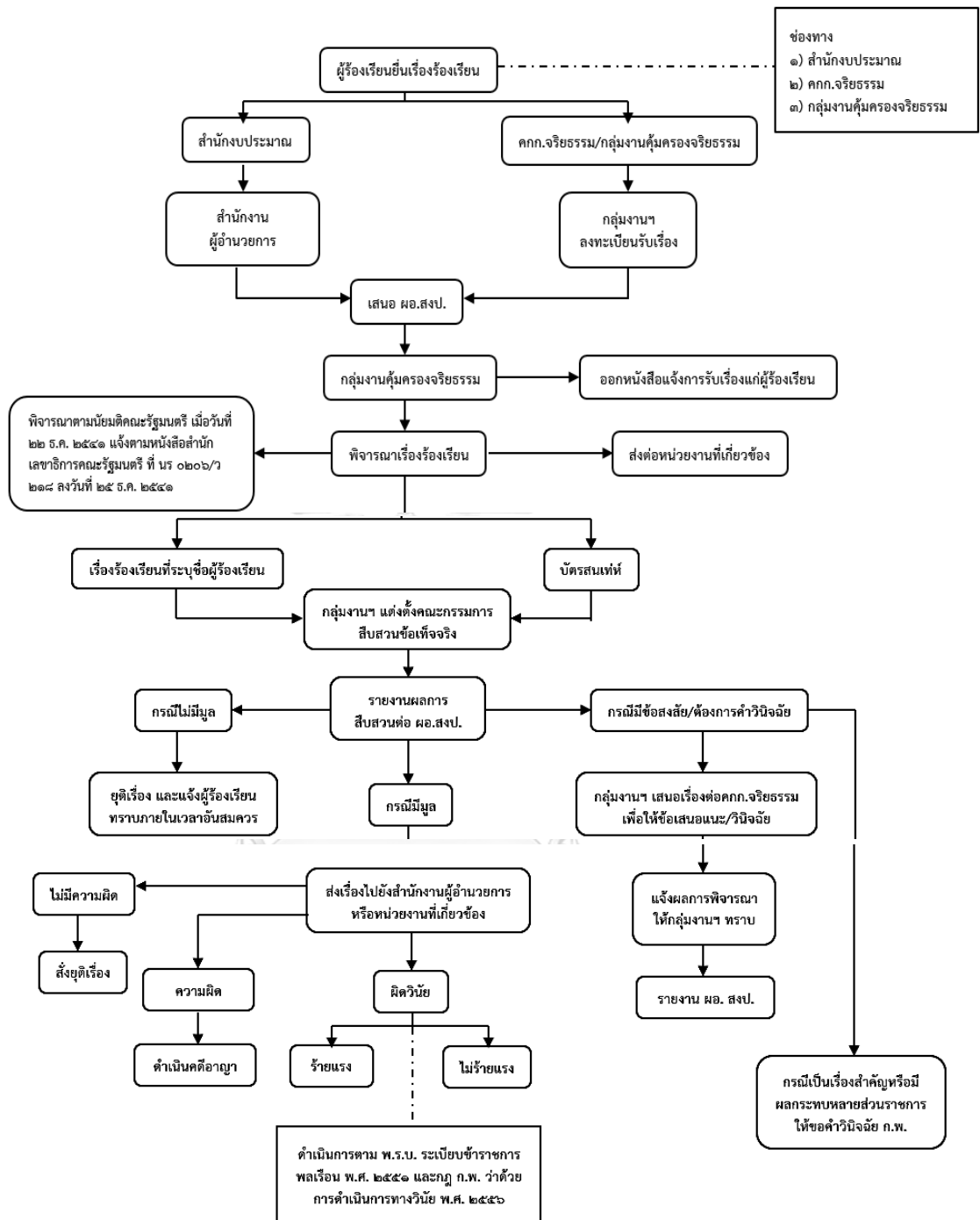
“การประเมินองค์กรคุณธรรมถือเป็นการกระตุ้นให้เกิดการดำเนินงานรูปแบบใหม่ๆ ภายในหน่วยงาน ที่แตกต่างจากงานประจำ เพราะหากไม่มีการประเมิน หน่วยงานดำเนินการเพียงกิจกรรมตามวงรอบ ซึ่งการประเมินดังกล่าวเหมือนเป็นมาตรการหนึ่งที่จะกำกับดูแลองค์กร ซึ่งกิจกรรมหลักในการขับเคลื่อนและยกระดับหน่วยงานในด้านคุณธรรม จริยธรรม และหลักธรรมาภิบาลขององค์กร” (สัมภาษณ์ประธานกรรมการจริยธรรมประจำสำนักงานประมาณ, 2563)

2) การมีส่วนช่วยให้การจัดสรรงบประมาณของสำนักงานงบประมาณจำกัดการใช้ดุลพินิจ กล่าวคือ การมีกรอบในการควบคุม กำกับ การปฏิบัติตนและปฏิบัติงานด้านคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ภายใต้คุณธรรมอันพึงประสงค์ 4 ประการ ได้แก่ ความพอเพียง ความมีวินัย สุจริต และการมีจิตอาสา สอดคล้องกับ ข้อคิดเห็น ดังนี้

“การประเมินองค์การคุณธรรมมีเรื่องการกำหนดแนวทางการทำงาน และกระบวนการทำงานที่มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ซึ่งภารกิจงานของสำนักงานงบประมาณมีความสัมพันธ์ เพราะฉะนั้นหลักการดังกล่าวจึงเป็นมาตรฐานในการทำงาน มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน ช่วยให้บุคลากรภายในยึดถือปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกัน ไม่มีการใช้ดุลพินิจ ซึ่งก็คือมีคู่มือ และมีหลักเกณฑ์ในกำหนดให้การทำงานสามารถตรวจสอบได้ เพราะถ้าหากใช้ดุลพินิจมากเกินไป ก็จะก่อให้เกิดปัญหาในการทำงาน” (สัมภาษณ์หัวหน้ากลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม, 2563)

4.4 เครื่องมือที่ใช้ในการสร้างคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลของสำนักงานงบประมาณ

สำนักงานงบประมาณได้กำหนดข้อบังคับสำนักงานงบประมาณว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการสำนักงานงบประมาณที่สอดคล้องกับข้อบังคับ ก.พ. ว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2537 โดยมีผลบังคับใช้มาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2538 เพื่อใช้หลักปฏิบัติให้ข้าราชการและบุคลากรของสำนักงานงบประมาณ ยึดถือเป็นอุดมการณ์ในการทำงาน ประกอบด้วยจรรยาบรรณต่อตนเอง จรรยาบรรณต่อหน่วยงาน จรรยาบรรณต่อผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้ร่วมงาน จรรยาบรรณต่อหน่วยงานอื่น ประชาชนและสังคม ซึ่งมีขั้นตอนการดำเนินการรับเรื่องและพิจารณาเรื่องร้องเรียนในการฝ่าฝืนคุณธรรมจริยธรรมของบุคลากรสำนักงานงบประมาณ ดังนี้ 1) แจ้งเรื่องร้องเรียนการฝ่าฝืนคุณธรรมจริยธรรมของบุคลากรสำนักงานงบประมาณผ่านช่องทางการร้องเรียนของสำนักงานงบประมาณ 2) กลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรมรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียน 3) กลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรมแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง 4) รายงานผลต่อผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และ 5) ดำเนินการรับโทษตามผลการสืบสวนข้อเท็จจริง ซึ่งมีบทกำหนดโทษชัดเจน ดังนี้ การดำเนินการตามวินัยในกรณีมีความผิดทางวินัย (ร้ายแรง/ไม่ร้ายแรง) และการดำเนินคดีอาญาในกรณีมีความผิดทางอาญา



แผนภาพที่ 4 แสดงขั้นตอนการดำเนินการรับเรื่องและพิจารณาเรื่องร้องเรียนในการฝ่าฝืนคุณธรรมจริยธรรมการฝ่าฝืนจริยธรรมของกลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม

ทั้งนี้ สามารถเปรียบเทียบข้อแตกต่างของการบังคับใช้ข้อบังคับสำนัก
งบประมาณว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการสำนักงบประมาณกับการประเมินองค์กรคุณธรรมของ
กรมศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม ได้ดังนี้

ประเด็น	ข้อบังคับสำนักงบประมาณว่าด้วย จรรยาบรรณของข้าราชการสำนัก งบประมาณ	การประเมินองค์กรคุณธรรม
วัตถุประสงค์	เพื่อใช้กำกับ และเป็นแนวทางในการ ปฏิบัติตนและปฏิบัติงานที่ดีของ บุคลากร	เพื่อใช้ในการวัดประเมินผลหน่วยงาน ด้านการส่งเสริมคุณธรรมขององค์กร ตามแผนแม่บทส่งเสริมคุณธรรม แห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2559 - 2564)
รูปแบบ	เป็นข้อควรปฏิบัติของบุคลากรในการ ปฏิบัติงานของสำนักงบประมาณทั้ง การปฏิบัติต่อตนเอง หน่วยงาน ผู้ร่วมงาน หน่วยงานอื่น และ ประชาชน	เป็นการประเมินหน่วยงานออกเป็น คะแนนและระดับขององค์กรตาม ตัวชี้วัดและเกณฑ์การประเมินองค์กร คุณธรรม (3 ระดับ 9 ตัวชี้วัด และ 3 มิติ)
จุดเน้น	<ol style="list-style-type: none"> 1. จรรยาบรรณต่อตนเอง เช่น การ ปฏิบัติตามศีลธรรม คุณธรรม และ จริยธรรมอันดีงาม และมีความ รับผิดชอบต่อหน้าที่ 2. จรรยาบรรณต่อหน่วยงาน เช่น ไม่ ประพฤติปฏิบัติในทางที่ให้สำนัก งบประมาณเสื่อมเสียชื่อเสียง และ ดูแลทรัพย์สินและการใช้ทรัพย์สินของ หน่วยงาน ให้เป็นไปอย่างประหยัด คุ้มค่า 3. จรรยาบรรณต่อผู้บังคับบัญชา- ผู้ใต้บังคับบัญชา-ผู้ร่วมงาน เช่น ร่วมมือ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ทำให้ทุกคนในองค์กรตกลงใจ ร่วมกัน 2. ค้นหาความจริงขององค์กร 3. ตั้งเป้าหมายการเปลี่ยนแปลง ร่วมกัน 4. กำหนดวิธีการและกลไกในการ ปฏิบัติงาน 5. ลงมือปฏิบัติจริงให้เป็นวิถีชีวิต 6. ถอดบทเรียนรู้เพื่อสร้างความรู้ 7. สร้างกิจกรรมเพื่อชื่นชมยกย่อง 8. สร้างเครือข่ายคุณธรรม 9. ประเมินผลลัพธ์ผลกระทบ

	<p>ในการปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมาย และหลีกเลี่ยงการปฏิบัติงานที่ข้ามขั้นตอนการบังคับบัญชา</p> <p>4. จรรยาบรรณต่อหน่วยงานอื่น ประชาชนและสังคม เช่น ปฏิบัติงานในหน้าที่ความรับผิดชอบให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชน ด้วยความเสมอภาค โปร่งใสและเป็นธรรม</p>	
หน่วยงานผู้รับผิดชอบ	กลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม สำนักงานงบประมาณ	กรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม
การบังคับใช้	ประกาศใช้เป็นข้อบังคับของหน่วยงาน และใช้ประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียนการฝ่าฝืนการปฏิบัติตามข้อบังคับฯ	เริ่มมีการจัดการประเมินฯ เมื่อปี 2562
บทกำหนดโทษ	การดำเนินการตามวินัยในกรณีมีความผิดทางวินัย (ร้ายแรง/ไม่ร้ายแรง) และการดำเนินคดีอาญาในกรณีมีความผิดทางอาญา	ไม่มี

ตารางที่ 3 เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างข้อบังคับสำนักงานงบประมาณว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการสำนักงานงบประมาณกับการประเมินองค์กรคุณธรรม

จากทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้นอาจกล่าวได้ว่ากลไกการบังคับใช้ข้อบังคับสำนักงานงบประมาณว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการสำนักงานงบประมาณอาจมีประสิทธิผลในการสร้างคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในสำนักงานงบประมาณมากกว่าการประเมินองค์กรคุณธรรมของกรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม โดยมีเหตุผลดังต่อไปนี้

1) การมีขั้นตอนกำหนดบทลงโทษที่ชัดเจน กล่าวคือ ข้อบังคับสำนักงบประมาณว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการสำนักงบประมาณมีการกำหนดขั้นตอนการยื่นเรื่องร้องเรียนในการพบผู้ฝ่าฝืนข้อบังคับของเจ้าหน้าที่ไว้ชัดเจน รวมถึง บทกำหนดโทษตั้งแต่เบาไปหาหนัก ได้แก่ ความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ความผิดวินัยร้ายแรงซึ่งจะดำเนินการภายใต้ พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 และกฎสำนักงาน ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 อาทิ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก ตลอดจน ความผิดตามฐานคดีอาญา สอดคล้องกับข้อคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต เกี่ยวกับเครื่องมือที่ใช้ในการสร้างคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลของสำนักงบประมาณ

“หากพิจารณาเทียบเคียงที่ใช้ในการสร้างคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลของสำนักงบประมาณกับเครื่องมือการประเมินองค์กรคุณธรรมของหน่วยงานอื่นๆ พบว่าเจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามข้อบังคับสำนักงบประมาณว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการสำนักงบประมาณมากกว่าเครื่องมือการประเมินผลอื่นๆ เนื่องจากการมีช่องทางการร้องเรียนที่มีความโปร่งใสตรวจสอบได้ ตลอดจน มีบทกำหนดโทษชัดเจนหากพบการไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดดังกล่าว เช่น การภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก เป็นต้น” (สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต, 2563)

2) การมีส่วนร่วมของบุคลากรในการกำหนดหลักปฏิบัติด้านคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลที่พึงประสงค์เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินงานของสำนักงบประมาณ กล่าวคือ ข้อบังคับสำนักงบประมาณว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการสำนักงบประมาณ กำหนดขึ้นจากการมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานโดยมีการปรับให้เหมาะสมกับลักษณะงานด้านการจัดสรรงบประมาณ จึงเป็นรับรู้และนำไปปฏิบัติของคนในองค์กร สอดคล้องกับข้อคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการยื่นข้อร้องเรียนของสำนักงบประมาณ ดังนี้

“การบังคับใช้ข้อบังคับสำนักงบประมาณว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการสำนักงบประมาณพบว่า เป็นที่รับรู้และเข้าใจของข้าราชการและบุคลากรภายในสำนักงบประมาณมากกว่าเกณฑ์การประเมินผลการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม การประเมินคุณธรรมคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment : ITA) และ การประเมินองค์กรคุณธรรม เนื่องจากมีรูปแบบการบังคับใช้และหลักปฏิบัติที่ชัดเจนและสอดคล้องกับลักษณะการดำเนินงานของบุคลากรมากกว่าตัวชี้วัดที่กำหนดโดย

สำนักงาน ก.พ. สำนักงาน ป.ป.ช. และกระทรวงวัฒนธรรม สาเหตุหลักอาจมาจากการมีส่วนร่วมของบุคลากรภายในสำนักงบประมาณในการกำหนดข้อปฏิบัติที่พึงประสงค์เพื่อให้สอดคล้องกับรูปแบบการดำเนินงานขององค์กร” (สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต, 2563)

ทั้งนี้ ในภาพรวมผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการสร้างคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลของสำนักงบประมาณมีข้อเสนอแนะในการพัฒนาเครื่องมือที่ใช้ในการสร้างคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลของสำนักงบประมาณ โดยยึดจากจุดแข็งของการดำเนินงานตามหลักคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลของสำนักงบประมาณ ดังต่อไปนี้

1) ควรมีการบูรณาการระหว่างหน่วยงานกลางที่เป็นผู้รับผิดชอบในแต่ละการประเมินเพื่อกำหนดแนวทางหรือรูปแบบการประเมินคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับหน่วยงานราชการไทย โดยเฉพาะสำนักงาน ก.พ. ควรเป็นศูนย์กลาง (centre) ในการดำเนินการเรื่องดังกล่าวเนื่องจากเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการบังคับใช้ พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 โดยเป็นกฎหมายที่ข้าราชการทุกคนจะต้องปฏิบัติตามเนื่องจากเกี่ยวข้องกับข้าราชการตั้งแต่หลักเกณฑ์การบรรจุ การเลื่อนเงินเดือน การเลื่อนตำแหน่ง การฝึกอบรม ไปจนถึงการเกษียณอายุราชการ รวมทั้ง ในระดับหน่วยงานได้กำหนดให้ส่วนราชการจะต้องไปกำหนดจรรยาบรรณของข้าราชการเพื่อเป็นประมวลความประพฤติในการสร้างคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลภายในหน่วยงาน รวมทั้ง มีบทกำหนดโทษทางวินัยและอาญาที่ชัดเจนกรณีพบการฝ่าฝืนจรรยาบรรณ ทั้งนี้ผลของการดำเนินการดังกล่าวจะมีส่วนช่วยให้การประเมินองค์กรคุณธรรมเป็นไปอย่างมีเอกภาพ ซึ่งจะแก้ไขปัญหาการเพิ่มภาระงานโดยมิจำเป็นจากการดำเนินกิจกรรมตามตัวชี้วัดของการประเมินองค์กรคุณธรรมได้ รวมทั้ง การมีบทกำหนดโทษที่ชัดเจนก็จะทำให้บุคลากรภายในหน่วยงานปฏิบัติตามและเห็นความสำคัญของการดำเนินการดังกล่าวมากยิ่งขึ้น สอดคล้องกับข้อคิดเห็นของหัวหน้ากลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม และเจ้าหน้าที่ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต ดังนี้

“หน่วยงานที่รับผิดชอบหลักในการจัดทำหลักเกณฑ์การประเมินจะต้องมีการหารือร่วมกัน เพื่อให้การกำหนดตัวชี้วัดในการประเมินองค์กร และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องก่อให้เกิดภาระโดยไม่จำเป็นกับหน่วยงานอื่นๆ ไม่ว่าจะประเด็นการประเมินคุณธรรม จริยธรรม หรือธรรมาภิบาลก็ตาม แม้ว่าการดำเนินการดังกล่าวทำยสุดแล้ว อาจไม่ได้มีผลต่อหน่วยงานมากนัก หรือประเทศชาติดีขึ้นอย่างไรบ้าง เนื่องจากมิได้เห็นผลเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนเท่าที่ควร เพราะฉะนั้น จึงอาจพิจารณากำหนด

ตัวชี้วัดในการประเมินของแต่ละองค์การไม่ว่าจะของสำนักงาน ก.พ. สำนักงาน ป.ป.ช. หรือกระทรวง วัฒนธรรม ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน” (สัมภาษณ์หัวหน้ากลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม, 2563)

“การประเมินตัวชี้วัดคิดว่าถ้าบางตัวชี้วัดการประเมินบางเรื่อง ถ้าทำร่วมกันได้ ก็ควรจะทำร่วมกัน มิใช่ว่าหน่วยงานหนึ่งกำหนดแบบหนึ่ง อีกหน่วยงานกำหนดอีกแบบหนึ่ง ทั้งที่ใน ภาพรวมเป็นเรื่องหรือประเภทการประเมินแบบเดียวกัน โดยทุกหน่วยงานที่เป็นองค์กรกลางในการ จัดการประเมินควรจะมีประชุมร่วมกัน เพื่อไม่ให้มีภาระในการรายงาน เพราะบางครั้งเรื่องหนึ่ง สามารถเอาไปใช้ในที่อื่นได้โดยไม่ต้องกำหนดเป็นตัวชี้วัดต่างหากเป็นการเฉพาะของตัวเอง ซึ่งหาก มีการรายงานก็ต้องทำตามแบบฟอร์มใหม่ขึ้นมาอีกฉบับ ซึ่งก็จะเป็นภาระของแต่ละหน่วยงาน” (สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต, 2563)

2) ควรมีการเปิดโอกาสให้บุคลากรภายในหน่วยงานมีส่วนร่วมในการ ดำเนินการประเมินองค์กรคุณธรรมของหน่วยงานของตนเองให้มากที่สุด กล่าวคือ หากการประเมิน เปิดโอกาสให้บุคลากรของหน่วยงานมีส่วนร่วมในการกำหนดหลักเกณฑ์ ก็จะมีผลต่อการรับรู้และการ นำไปปฏิบัติ เนื่องจากบุคลากรมีส่วนเกี่ยวข้องจะทำให้การกำหนดหลักเกณฑ์สอดคล้องกับรูปแบบ การดำเนินงานของสำนักงบประมาณ สอดคล้องกับข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต สำนักงบประมาณในการประเมินองค์กรคุณธรรมในแต่ละปี ดังนี้

“การปฏิบัติตามจรรยาบรรณข้าราชการสำนักงบประมาณพบว่าข้าราชการ ส่วนใหญ่ให้ความร่วมมือเป็นอย่างมาก เนื่องจากมีการปรับให้เข้ากับลักษณะการดำเนินงานของ หน่วยงาน และเปิดโอกาสให้บุคลากรสำนักงบประมาณเสนอแนะและให้ความเห็นต่อข้อบังคับฯ ก่อน มีการประกาศใช้ จึงทำให้บุคลากรภายในหน่วยงานส่วนใหญ่ทราบ และสามารถนำไปปฏิบัติตามได้ โดยง่าย ซึ่งถ้าเกณฑ์ตามการประเมินของแต่ละหน่วยงานสามารถปรับให้สอดคล้องกับบริบทของ สำนักงบประมาณได้ บุคลากรจะอาจจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมการประเมินดังกล่าวมากขึ้น” (สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต สำนักงบประมาณ, 2563)

จากข้อเสนอแนะในการพัฒนาเครื่องมือที่ใช้ในการสร้างคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลของสำนักงบประมาณดังกล่าวข้างต้น สามารถอธิบายกรณีที่สำนักงบประมาณได้ เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ได้เข้ามาปรับปรุง หรือพัฒนาเครื่องมือที่ใช้ในการสร้างคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลให้สอดคล้องกับรูปแบบการดำเนินงานของสำนักงบประมาณโดยสามารถสังเกตได้

จากข้อบังคับสำนักงบประมาณว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการสำนักงบประมาณ โดยมีรายละเอียดของข้อบังคับฯ ที่เห็นเด่นชัดว่ามีการปรับเปลี่ยนให้เข้ากับลักษณะการปฏิบัติงานประจำของสำนักงบประมาณ ซึ่งมีหน้าที่ในการพิจารณา จัดสรร และอนุมัติงบประมาณให้แก่หน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจโดยไม่มีการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of interest) อาทิ 1) จรรยาบรรณต่อตนเอง¹⁰ ได้แก่ “ข้อ 4 ปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ละเว้นการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบให้กับตนเอง และ/หรือ พวกพ้องหมู่คณะจากหน่วยงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง” 2) จรรยาบรรณต่อหน่วยงาน ได้แก่ “ข้อ 8 หลีกเลี่ยงการนำข้อมูลหรือเรื่องราวของเจ้าหน้าที่ ทั้งในเรื่องที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงาน เรื่องส่วนตัว และ/หรือ เรื่องความเป็นไปในสำนักงบประมาณออกไปเปิดเผยหรือวิจารณ์ในลักษณะที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าหน้าที่และภาพลักษณ์โดยรวมของสำนักงบประมาณ” และ 3) จรรยาบรรณต่อหน่วยงานอื่น ประชาชนและสังคม ได้แก่ “ข้อ 15 ปฏิบัติงานในหน้าที่ความรับผิดชอบให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชน ด้วยความเสมอภาค โปร่งใสและเป็นธรรม” “ข้อ 16 รักษาไว้ซึ่งความเป็นอิสระเที่ยงธรรม และความเที่ยงตรงในการปฏิบัติงาน โดยปราศจากอคติและไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลใด ๆ” และ “ข้อ 19 ไม่ใช้อำนาจหน้าที่ของตนในการหาประโยชน์จากข้าราชการของหน่วยงานอื่นในลักษณะของการต้อนรับหรือการให้บริการจนเกินขอบเขต”

ทั้งนี้ ตั้งแต่ห้วงปี 2562 – 2563 มีจำนวนผู้มาร้องเรียนกรณีพบการฝ่าฝืนข้อบังคับสำนักงบประมาณว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการสำนักงบประมาณ จำนวน 1 เรื่อง ซึ่งเป็นเรื่องการร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้หน้าที่และอำนาจในการจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานอื่นโดยมิชอบในลักษณะเป็นการใช้คำพูดที่อาจเข้าใจได้ว่าจะไม่จัดสรรงบประมาณ หากไม่ดำเนินการตามที่ผู้พูดต้องการ

จากทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าแม้สำนักงบประมาณจะผ่านหลักเกณฑ์ในการประเมินองค์กรคุณธรรมอยู่ในระดับองค์กรส่งเสริมคุณธรรมซึ่งเป็นขั้นพื้นฐานของการเป็นองค์กรคุณธรรม อย่างไรก็ตาม ก็ยังพบปัญหาด้านคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลภายในหน่วยงาน ได้แก่ ปัญหาการใช้ดุลพินิจประกอบกับหลักเกณฑ์ในการตัดสินใจในการให้งบประมาณ และปัญหาการใช้เครือข่ายและระบบอุปถัมภ์ในพื้นที่เพื่อเอื้อประโยชน์ต่อการจัดสรรงบประมาณ สำนักงบประมาณจึงต้องมีการกำหนดกลไกในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ทั้งกลไกที่

¹⁰ สามารถอ่านเพิ่มเติมได้ที่ข้อบังคับสำนักงบประมาณว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการสำนักงบประมาณ

หน่วยงานกลางเป็นผู้กำหนด ได้แก่ การประเมินผลการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ของสำนักงาน ก.พ. การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) ของสำนักงาน ป.ป.ช. และการประเมินองค์กรคุณธรรม ของกรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม และกลไกที่สำนักงานงบประมาณกำหนดขึ้นเอง อาทิ ข้อบังคับสำนักงานงบประมาณว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการสำนักงานงบประมาณ อย่างไรก็ตาม เมื่อมีกลไกภายในหน่วยงานเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเป็นจำนวนมากและไม่ได้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน จึงมีผลสะท้อน (feedback) ต่อกลไกการประเมินองค์กรคุณธรรม ทั้งในส่วนข้อวิพากษ์วิจารณ์ตั้งแต่การคิดว่าการประเมินดังกล่าวเป็นการเพิ่มภาระงานโดยมิจำเป็น ตลอดจน ผู้ที่เกี่ยวข้องมิได้เห็นถึงความสำคัญของการประเมินดังกล่าวเท่าที่ควร โดยพบว่ากลไกที่สำนักงานงบประมาณกำหนดขึ้นเองมีประสิทธิภาพในการสร้างธรรมาภิบาลให้แก่หน่วยงานมากกว่าการประเมินที่หน่วยงานกลางเป็นผู้กำหนด เนื่องจากมีขั้นตอนกำหนดบทลงโทษที่ชัดเจน ตลอดจน บุคลากรมีส่วนร่วมในการกำหนดหลักปฏิบัติด้านคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลที่พึงประสงค์เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินงานของสำนักงานงบประมาณมากยิ่งขึ้น ดังนั้น งานวิจัยฉบับนี้จึงค้นพบข้อเสนอในการปรับปรุงและพัฒนากลไกการประเมินองค์กรคุณธรรมให้มีประสิทธิภาพในการสร้างธรรมาภิบาลภาครัฐให้มากยิ่งขึ้น ได้แก่ การกำหนดแนวทางหรือรูปแบบการประเมินคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลที่เป็นเอกภาพ และการเปิดโอกาสให้บุคลากรภายในหน่วยงานมีส่วนร่วมในการดำเนินการประเมินองค์กรคุณธรรมของหน่วยงานของตนเองให้มากที่สุด

บทที่ 5

สรุปผลการศึกษา อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

จากการวิเคราะห์ผลการศึกษาที่ได้รวบรวมข้อสังเกตและข้อค้นพบจากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการสัมภาษณ์เชิงลึกกับบุคลากรและผู้ที่เกี่ยวข้องในการขับเคลื่อนคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลของสำนักงานงบประมาณ ในลำดับถัดไป ผู้ศึกษาจะนำเสนอในส่วนของสรุปผลการศึกษา การอภิปรายผลและข้อเสนอแนะเพื่อผู้ที่สนใจศึกษา รวมถึง บุคลากรจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายดังกล่าวจะนำไปใช้ประโยชน์ต่อไป

5.1 สรุปผลการศึกษา

จากการศึกษา เรื่อง “การขับเคลื่อนคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลขององค์การภาครัฐไทยผ่านกลไกการประเมินองค์กรคุณธรรม: กรณีศึกษา สำนักงานงบประมาณ” ซึ่งมีคำถามวิจัยที่เกี่ยวข้องอยู่ 2 ข้อ ได้แก่ 1) กลไกการประเมินการเป็นองค์กรคุณธรรมมีประสิทธิผลในการสร้างธรรมาภิบาลให้แก่หน่วยงานราชการไทยมากน้อยเพียงใด และ 2) รูปแบบการสร้างธรรมาภิบาลให้แก่หน่วยงานราชการไทยควรมีลักษณะอย่างไร โดยในภาพรวมสามารถสรุปผลการศึกษาดังนี้

สำนักงานงบประมาณมีประเด็นปัญหาด้านคุณธรรมจริยธรรมที่ควรให้ความสำคัญที่สุด คือ 1) การใช้ดุลพินิจประกอบกับหลักเกณฑ์ในการตัดสินใจในการให้งบประมาณ เนื่องจากการดำเนินงานจัดสรรงบประมาณที่ต้องอาศัยการใช้ดุลพินิจประกอบกับหลักเกณฑ์ในการตัดสินใจ จึงทำให้มีความเสี่ยงสูงที่จะละเมิดหลักธรรมาภิบาล และ 2) การใช้เครือข่ายและระบบอุปถัมภ์ในพื้นที่เพื่อเอื้อประโยชน์ต่อการจัดสรรงบประมาณ เนื่องจากการปรับโครงสร้างของสำนักงานงบประมาณที่กระจายออกไปในระดับพื้นที่มากยิ่งขึ้น ซึ่งอาจก่อให้เกิดระบบเครือข่ายและระบบอุปถัมภ์ในพื้นที่ระหว่างเจ้าหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณกับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานระดับจังหวัดที่อาจก่อให้เกิดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในการจัดสรรงบประมาณได้

จากเหตุผลดังกล่าวจึงเป็นที่มาและความสำคัญในการกำหนดกลไกการกำกับควบคุมมาตรฐานคุณธรรมจริยธรรม และธรรมาภิบาลภายในสำนักงานงบประมาณ ผ่านการประเมินวัดผลที่กำหนดโดยส่วนราชการอื่น ได้แก่ 1) การประเมินผลการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนของสำนักงาน ก.พ. 2) การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) ของสำนักงาน ป.ป.ช. และ 3) การประเมินองค์กรคุณธรรมของกระทรวงวัฒนธรรม ซึ่งเป็นประโยชน์ในการทำให้การจัดสรร

งบประมาณของสำนักงบประมาณเป็นไปเพื่อการใช้ดุลยพินิจที่ลดน้อยลง อย่างไรก็ตาม ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนกลไกการกำกับควบคุมดังกล่าว ทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติกลับมองว่าเป็นการเพิ่มภาระงานของผู้ที่มีส่วนที่เกี่ยวข้องโดยไม่จำเป็น จึงมีผลให้การขับเคลื่อนโครงการต่างๆ มิได้ถูกให้ความสำคัญเท่าที่ควร

5.2 การอภิปรายผล

ผู้ศึกษาได้พิจารณาประเด็นที่เกี่ยวข้องภายใต้กรอบแนวคิด มีประเด็นที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

5.2.1 กลไกการประเมินการเป็นองค์กรคุณธรรมมีประสิทธิผลในการสร้างธรรมาภิบาลให้แก่สำนักงบประมาณ

กล่าวคือ จากการศึกษาคำกล่าวใช้กลไกการประเมินองค์กรคุณธรรมภายในสำนักงบประมาณแม้ว่าจะผ่านเกณฑ์การประเมินผลตามที่หน่วยงานราชการอื่นกำหนดมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะเป็นการเสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นภายในองค์กร อย่างไรก็ตาม ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลทั้งผู้บริหารองค์กรและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานต่างมีมุมมองต่อกลไกการประเมินดังกล่าว แบ่งเป็น 2 แนวทาง ได้แก่ 1) ข้อวิพากษ์ต่อกลไกการประเมินองค์กรคุณธรรม อันมีสาเหตุมาจาก ประการแรก คือ การประเมินเป็นการเพิ่มภาระงานโดยมีจำเป็น เนื่องจากต้องมีการดำเนินงานตามตัวชี้วัดที่กำหนดขึ้นจากหลายหน่วยงานเป็นจำนวนมาก ซึ่งไม่ใช่กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับงานประจำ และประการสุดท้าย ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องไม่ได้ให้ความสำคัญกับการขับเคลื่อนการประเมินองค์กรคุณธรรม เนื่องจากไม่ได้มีบทกำหนดโทษสำหรับการไม่ปฏิบัติตามตามตัวชี้วัดที่กำหนดขึ้น ผู้เข้าร่วมกิจกรรมจึงมิเห็นความสำคัญถึงการดำเนินการดังกล่าว และ 2) ข้อเสนอสนับสนุนต่อกลไกต่อกลไกการประเมินองค์กรคุณธรรม อันมีสาเหตุมาจาก ประการแรก คือ การประเมินคุณธรรมก่อให้เกิดการขับเคลื่อนกิจกรรมใหม่ๆ นอกเหนือจากงานที่รับผิดชอบอยู่เดิม โดยที่เป็นกิจกรรมที่เป็นการสร้างคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลในหมู่ข้าราชการมากยิ่งขึ้น และประการสุดท้าย คือ การมีส่วนร่วมช่วยให้การจัดสรรงบประมาณของสำนักงบประมาณจำกัดการใช้ดุลยพินิจ เนื่องจากมีกรอบในการควบคุม กำกับ การปฏิบัติตนและปฏิบัติงานด้านคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลรองรับการดำเนินงาน

5.2.2 รูปแบบการสร้างธรรมาภิบาลที่เหมาะสมแก่หน่วยงานราชการไทย

กล่าวคือ เพื่อแก้ไขปัญหาความทับซ้อนในการประเมินผลด้านคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลที่กำหนดขึ้นจากหลายหน่วยงาน รวมทั้ง การประเมินผลตามข้อบังคับของแต่ละหน่วยงานเองนั้น งานวิจัยฉบับนี้ จึงมุ่งหาแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้ 1) ควรมีการบูรณาการระหว่างหน่วยงานกลางที่เป็นผู้รับผิดชอบในแต่ละการประเมิน โดยเฉพาะสำนักงาน ก.พ. ควร

เป็นศูนย์กลาง (centre) ในการดำเนินการเรื่องดังกล่าวเนื่องจากเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายในการควบคุมความประพฤติของข้าราชการพลเรือนในการสร้างคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลภายในหน่วยงาน ตลอดจนมีบทบาทกำหนดโทษที่ชัดเจนกรณีพบการฝ่าฝืนดังกล่าว และ 2) ควรมีการเปิดโอกาสให้บุคลากรภายในหน่วยงานมีส่วนร่วมในการดำเนินการประเมินองค์กรคุณธรรมของหน่วยงานของตนเองให้มากที่สุด

5.3 ข้อเสนอแนะ

5.3.1 การศึกษาเกี่ยวกับกลไกการขับเคลื่อนคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลในองค์การภาครัฐในอนาคต ควรมีการศึกษาถึงกลไกการประเมินคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลที่มีประสิทธิผลต่อหน้าที่การดำเนินงานขององค์การภาครัฐแต่ละหน่วยงานร่วมด้วย

5.3.2 ผู้มีส่วนร่วมในการประเมินองค์กรคุณธรรมขององค์การภาครัฐควรพิจารณาข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงการขับเคลื่อนคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลผ่านกลไกการประเมินองค์กรคุณธรรมขององค์การในอนาคต

บรรณานุกรม

- เลสลี โฮล์มส์. (2559). คอร์รัปชัน : ความรู้ฉบับพกพา [*Corruption : A Very Short Introduction*]
(ธ. จ. พิเศษ สะอาดเย็น, Trans.). บริษัท โอเพ่นเวิร์ลด์ส พับลิชชิง เฮาส์ จำกัด.
- กรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม. (2561). คู่มือการขับเคลื่อนแผนแม่บทส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติ
ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2559 – 2564).
- กรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม. (2561). การส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติ.
กระทรวงวัฒนธรรม. (2562). คู่มือส่งเสริมและพัฒนาองค์กร ชุมชน อำเภอ และจังหวัดคุณธรรม สร้าง
สังคมไทยให้เป็นสังคมคุณธรรม เทิดทูนสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์. .
- ชโลบล อังสโวกัย, เ. น., ประวิตร บุตรศรี, เขาวมาลย์ จ้อยจุฬี และ อัจฉราพร พิบูลย์สมบัติ,. (2552).
คุณธรรม จริยธรรม หัวใจสำคัญของเจ้าหน้าที่ของรัฐ. Retrieved from
Available:http://km.moi.go.th/km/39_goodgov/promote/p3.pdf
- ชนิดา จิตตฤทธะ. (2560). ความไว้วางใจสาธารณะกับบรรณมาภิบาลของรัฐบาลไทย. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย
รังสิต.
- ทิวากร แก้วมณี. (2559). ธรรมาภิบาล. สำนักพิมพ์สยาม.
- นิพนธ์ พัวพงศกร, ก. ป., ชมพูนุช นันทจิต, ดนพ อรุณคง และ จิรัฐ เจนพิงพร,. (2559). รายงานการ
วิจัย เรื่อง การทุจริตกรณีศึกษา: โครงการรับจำนำข้าวทุกเม็ด. Retrieved from
[https://tdri.or.th/wp-content/uploads/2015/08/โครงการรับจำนำข้าวทุก
เม็ด_Finalpaper290116.pdf](https://tdri.or.th/wp-content/uploads/2015/08/โครงการรับจำนำข้าวทุกเม็ด_Finalpaper290116.pdf)
- ยุทธพร อิศรชัย. (2562). การคอร์รัปชันในยุคเทคโนโลยีผันผวน. วารสารวิชาการ ป.ป.ช., 12(2), 2-15.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2550). รายงานการวิจัย ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล. ส.เจริญการพิมพ์.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI). (2560). สมการคอร์รัปชัน แก่โจทย์ บวก ลบ คุณ หาร
ในสังคมไทย. โรงพิมพ์ กู๊ดเฮด พรินติ้ง แอนด์ แพคเกจจิ้ง กรุ๊ป จำกัด.
- สำนักงาน ก.พ. (2552). ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน.
- สำนักงาน ก.พ. (2545). รายงานการวิจัย เรื่อง การสร้างระบบความพร้อมรับผิดในระบบราชการ.
สำนักพิมพ์ เจ.ปริน.
- สำนักงาน ก.พ. (2554). ก.พ.ค. ผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม. ห้างหุ้นส่วนจำกัด บางกอกบล็อก.
- สำนักงาน ก.พ. (2555). คู่มือการพัฒนาและส่งเสริมการปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมข้าราชการ
พลเรือน. Retrieved from
https://www.ocsc.go.th/sites/default/files/document/bththii_2.pdf

สิริลักษณ์ คอมนันท์ และคณะ. (2557). คอร์รัปชันและกลไกกลโกง: แผนงานสร้าง เสริมนโยบาย
สาธารณะที่ดี (นสร.) สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (PPSI).





จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	น.ส.พรชนก พินิจปริญญา
วัน เดือน ปี เกิด	20 ธันวาคม 2536
วุฒิการศึกษา	รัฐศาสตรบัณฑิต (ร.บ.) สาขาการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY